

# 臺北市社政工作之檢討與前瞻

陳菊

## 壹、前言——政、經與社會背景

台北市為全國首善之區。當我國國民所得超過一萬美元時，台北市已接近一萬二千美元。各項社會進步、經濟繁榮的指標，均優先展現在台北市，也因此，台北市的施政，更是動見瞻觀，引領風氣之先。台灣的社會，從十五年前經濟起飛，到近十年民主制度的快速進步及民衆權利意識的普遍覺醒，在社會結構上已有了巨大的變化，台北市尤然；其大著者包括：

### 一、人口結構的改變

(一)人口負成長：自七十八年起台北市開始呈現負成長，每年社會減少平均在四萬人左右。

(二)人口逐漸老化：兒童、少年人口略有減少；老年人口則快速成長，目前，六十五歲以上人口已超過全市人口百分之八。

### 二、家庭結構改變

(一)家庭規模縮小：目前，台北市的平均家庭規模約三·八人，較二十年前的五·二人，已有明顯的減少。

(二)單身戶增加：與二十年前相較，由六萬六千戶增加為十七萬八千餘戶。

### 三、家庭變故與危機增加

(一)婚姻破裂數隨都市化程度增加，比率也逐漸增加：自七十七年開始，即維持在離／結比為一比四左右。單親家庭數目當然亦隨之提高。

(二)家庭暴力案件，逐漸浮現。自七十八年本市開辦兒童保護專線及婚姻暴力救援專線以來，每年報案、受案案件均逐年增加。

(三)其他家庭變數，如犯罪受刑，成人傷病、死亡等事故，未減少，仍隨人口增長有小幅增加。

### 四、社區解組與生活品質的惡化

台北市社區解組之現象，隨處可見，主要衍生自快速都市化，

人口集中，形成大量陌生人口與相對的疏離關係。近年來偏差行為（尤其是犯罪）及人格解組（精神病為主）的持續上升，色情業的快速成長、環境清潔及治安的惡化，均屬指標之一。

## 五、其他社會現象與政經環境

（一）需要福利投入的需求，仍一直增加中：

除了以上與社會福利有直接相關之社會現象外，尚包括由於城鄉資源的差距所導致的特殊需要人口群的移入、移入者的生活適應問題、都市空間的不足、居住資源的不均、高度商品化意識型態的蔓延、社會福利權利意識的兩極化等現象，均增加社會福利的需求與詳加規劃之必要性。

（二）市民權利意識的普遍覺醒：

民主運動的過程與目的，均在使民衆權利意識普遍覺醒，近十年已見到其開花結果。但相對的，公平與合理的資源分配也成為民衆要求的目標。同時，市民參與、公、私部門的合作、決策的透明化、合理化等，均為必然的趨勢。民衆期待的是更少的管制，更多的服務。

（三）解決問題的需要層次提升了：

民主制度的進步，不但民衆進步了，民意代表也進步了，輿論與傳播媒體更是走在風氣之先。於是，在資源的競爭、行政的效率化、服務的效能與品質等要求，均呈現有大幅的提升。執政的政府乃面對著空前未有的競爭與壓力。另外，加上問題的複雜度與難度均較從前為高，跨部門的合作及整合性專業團隊的工作，均為解題

所不可或缺。因而，也展開了另一個行政環境——即科際整合與跨部門的合作。

## 貳、新政府對當前社會福利行政的省思

基於前述各項福利需求的快速增加，行政效率、效能要求之殷切，民選市長與責任政治，必須充分反映在市民主義、社區主義與廉潔、效率、便民的理念上。也因此，必須針對原有制度中的不合理與無效率詳加審視，才能在新舊融合中，走出一條合理的路徑。經本局檢討，原有的體制中，有以下各項，值得吾人深思、修正：

一、目前依各項社會福利法所範定之業務分工，因服務對象重疊，資格要件重複，造成業務分工不清，福利體系未能有系統化的建構——

目前社會福利相關法規分別依經濟條件（社會救助法）、身心條件（殘障福利法）、年齡條件（兒童、少年、老人福利法）等訂有不同之福利法，因條件因素重疊，需求項目不外對經濟扶助、醫療補助、居住安置、照顧保護、學習成長、社會心理調適等需求。故而造成業務重疊、分工不清及資源重複使用等現象，有必要予以調整。

二、部分法規未能配合現實需要或時代脈動作修正，政策觀念模糊——

社會救助法已有二十年未修正；少年福利法當年制訂過程即很勉強且很簡略；兒童福利法及性交易防治條例，則又對專業化未成

熟的社會工作體系有過多的期待；老年福利法修正版本很多，卻一直未進入審議程序；殘障福利法對「殘障者」的界定，一直有其內部的自相矛盾；人民團體法及社區發展工作綱要則殘餘太多威權時代的許可制度與政府的干預；現行合作社法則是三十九年所修訂，已有四十五年未修；殯葬方面，只有規範墳墓的「墳墓設置管理條例」，對環保、文化影響最深遠的殯、葬、殮、儀未作任何規範，對死人與活人爭地的問題，亦未作根本的處理。以上均有待努力推動修訂或循地方自治立法予以設法補充。

### 三、政府與民間的合作關係，需要進一步規範——

未來，福利服務的提供，必然要引介大量民間資源參與。但另一方面，政府的計畫者、規劃者、統整協調者的角色仍屬不可取代。政府與民間如何分工又能合作，目前的規範或失之陳腐，或失之疏漏，或失之過嚴，對雙方的合作關係及協助民間的發展，著實有不良影響，亟需整理、修理，建構一套完善的制度。

### 四、全人的統整服務及跨部門合作有待加強——

對人的服務是全人的，是全面的。例如，教育與輔導必然涉及個人心理與社會、家庭與社區，需要相關單位的政策配合；托育亦涉及幼教、補習的業務，不可能分開處理。故而需要有托教合一的政策與制度。又如保護工作涉及司法、警政、福利服務、醫療復健、經濟扶助、教育、就業等業務，需要相關單位的配合。老殘長期照顧涉及醫療與社會福利的共同合作。機構資源開發與輔導，涉及與建管、消防都市發展等協調關係，在在都需要跨部門的合作。

### 五、專業化、服務品質及服務人力有待提升——

面對市民高漲的福利權利意識與需求，市府社會局行政效率與服務效能，均待加強提升——為提高行政效率及服務效能，服務機關必須具備下列基本條件：

(一)專業化及統整性服務（工作人員具備充分的專業知能與統整能力）。

(二)層級減少（充分授權減少層級，政策法令易於直接貫徹）。

(三)有效的督導（含明確的政策、良好的溝通協調、教育性諮詢、情緒支持、成效及品質管制等）。

在服務機構方面，保護業務，尤其庇護機構及緊急處理機構必須健全，其督導系統必須明確，方足以免除對服務對象之二度傷害，確保服務成效與品質。

在人力方面，由於市民社會福利需求及政府社會福利業務快速增長，市民權益保障之需求，舉凡貧、病、孤、弱、殘等，近年來均快速展現，導致福利給付項目成倍數增長，給付條件放寬，福利人口群亦隨之成長。而社會局主管之福利預算則自八十年之二十三億增長至八十五年度一百一十三億。民間社會福利機構亦快速增加，包括各種安親班、托兒所、老人養護中心、殘障教養機構等，均分別有數十個或數百個，需要大量人力投入管理與執行，加上執行政府公權力的保護性工作，及民間尚無法承擔及部分照顧工作，目前社會局人力顯然不足以應付如此繁重的工作。

## 參、近程的改革措施

### 一、確立福利項目的整合與業務分工之原則

(一)服務對象依資格要件優先順序分工：為因應業務整合之需要並顧及現行法律之規定，在重疊條件因素中依其「普遍性——特殊性」因素，區分業務分工之優先順序如次：

1.經濟安全條件因素——貧窮。

2.身心健康條件因素——殘障。

3.年齡條件因素——兒童、少年、老年。

4.性別弱勢因素——婦女（尤指遭受迫害、虐待、傷害者）。

(二)直接服務（面對面、個別性、立即性）與間接服務（政策、法規、制度、管理、資源分配、發展）明確分工。

### 二、加速完成制度改革與建構

——以確立合理而長遠的福利體系

(一)完成市民生活經濟安全體系的規劃與建構。

1.整合現有各項零散、不足的救助措施，訂定辦法，合理提高救助水準，形成周延而統整的體系，確切提供生活困難市民基本生活保障。

2.完成市民生活津貼（老人、殘障及兒童）辦法之訂定，並先編列預算發放殘障津貼。

(二)改革福利服務輸送體系——讓需要服務的民眾，找到社會福利服務中心就能獲得統整的服務。

1.進行社會局組織結構變革及業務重整（修編），使各區社會福利服務中心法制化，強化基層統整性服務功能，不要讓民眾跑許多不同的單位去申請所需的服務。

2.社會福利是對「全人」的統整性服務；應採跨局、處委員會方式辦理或加強與各局處及民間的合作關係。尤其是療育、復健、照顧與衛生局的合作；家庭暴力救援、保護與警察、衛生、教育的合作；學前教育、托育、少年輔導與教育及警政體系的合作等，都要全面加強。讓市民得到的服務是全人的、是統整的，而不是零散、割碎的服務。

### 三、增拓福利資源

(一)儘速規劃完成彩券盈餘分配、運用有關規定與制度，除使用於對市民的直接給付之外，應加強民間福利機構人力與服務品質的提升。

(二)編列預算，鼓勵協助民間老人安養、殘障照顧及婦幼保護等福利機構完成立案。預計下半年至少增加補助五十個機構立案。

(三)運用現有資源，包括區民活動中心及公園等公共場所，充實設備、補充管理經費、增拓老、殘、婦女服務場所。下年度增加到每區至少有一所老人服務中心。

(四)儘速協調完成「公設民營」有關法規之立法工作。以較合理的委託條件，輔導民間社福機構承接福利服務工作；並將已完成或購買或移撥之硬體設備委託辦理民營工作。

(五)妥善運用殘障福利金專戶，協助殘障者拓展就業市場。

(六)對老殘安置照顧之福利園區與社區性照顧、訓練、保護等小型機構之興建進度確實掌握推動；並增加社區照顧軟體設施，增加向民間購買服務，鼓勵民間服務機構參與，以增加福利供給量。

(七)增加人力（十二名）輔導托育機構立案及加強安全檢查，並將新建完成托兒所（預計三所）委託民間辦理，擴大收托量，並使多元托育服務方案落實，形成制度。

(八)本年度上半年應完成發育遲緩早期療育的計畫，並開始推動。

(九)廣慈婦職所及育幼所應配合保護輔導工作需要，改為獨立的緊急安置機構，使庇護工作落實。

#### 四、其他改革

(一)開辦兒少保護及婚姻暴力防治廿四小時救援服務，強化警政、衛生、教育與福利的合作體系。並加強對無依老、殘及被棄養無家可歸者之優先保護照顧。

(二)改革社區發展作法，必要時，循地方自治立法程序，盡量將社區事務及劃定社區有關權力回歸社區民衆。重點放在鼓勵市民社區參與及互助。配合都市發展、治安、環保、工程建設、鄰里組織、人群關係之建構，對社區提供整體性之支持，讓社區組織逐步由許可制走向登記制，積極協助社區性團體健全發展，以促成其自發之整體發展。

#### (三)改革殯葬服務與殯葬文化：

1. 規劃提供台北市五十年靈骨塔位之供給量。

2. 配合都市發展加速推動近市區之舊墓遷置及綠化工作。  
3. 規劃增建及改建本市殯儀館。  
4. 研究規劃殯葬服務逐步委託民營及加強整體供需管理。  
5. 結合宗教團體及民間業者，推動殯葬文化改革及相關立法運動。

### 肆、結語——未來的政策目標與

#### 福利都市的遠景

台北市未來的社會福利政策目標與施政原則，經本局與專家學者多方討論、琢磨，已完成定稿如下：

#### 一、政策目標

##### (一)安全

1. 保障市民基本經濟生活安全，免除匱乏恐懼。  
2. 維護市民人身安全，防止被虐待、遺棄、疏忽、侵害。

##### (二)公平

1. 優先保障弱勢者的生存與發展機會。  
2. 公平分配社會資源，縮小貧富差距，維護社會正義。

##### (三)尊嚴

1. 消除隔離與歧視。  
2. 提供以市民為中心的服務，尊重市民自主與自決。  
3. 確保市民社會權，免市民接近公共服務的障礙。

#### (四)互助

- 1.營造溫馨和諧、相互扶持的家庭。
- 2.建構包容接納、合作共享的社區。
- 3.開創互助合作、市民參與的新城市。

#### (五)發展

- 1.增進市民良好身心發展與生活適應。
- 2.創造有利個人、團體、家庭、社區健全發展的環境。
- 3.建立一個團結進步、活力奔放的社會。

## 二、施政基本原則

(一)普及化——以全體市民為服務對象，免除標籤化、恥辱化、特殊化的福利提供。

(二)全人化——兼顧市民經濟安全及心理、社會需求，並考量市民個別化的需要。

(三)社區化——提供以社區為基礎的多元化服務。

(四)效率化——發揮資源最大效用，以最少的成本，達成最有效、高品質的服務。

(五)服務整合——依市民需求、特質進行資源整合，以建構分類分層、網狀完整的服務系統。

(六)公私部門合作——鼓勵民間非正式部門（家庭、鄰里、家族）、非營利部門（社團、廟宇、教育、基金會），以及營利部門參與辦理社會福利。

(七)權能增強——依據市民主義的精神，提升市民福利權利意識，

增進市民解決問題能力，以及強化市民權力。

未來，配合本局工作合理化運動的持續推動，政策與預算作密切的結合，工作同仁專業效能與解題能力的全面提升，加上中央有關經濟安全制度的逐步建構，本市建立超越黨派的「福利都市」之理想，當屬指日可待。

（本文作者現任臺北市府社會局局長）

#### ◎臺北市府社會局各科室電話：

- △第一科：七五九七七〇九、七五九七七一〇
- △第二科：七五九七七二五、七五九七七七〇
- △第三科：七五九七七二八、七五九七七二九
- △第四科：七五九七七三〇、七五九七七三一
- △第五科：七五九七七三二、七二〇六五〇六
- △第六科：七二〇六五〇七、七二〇六五二三
- △第七科：七二〇六五一六、七二〇六五二七
- △社工室：七二〇六五二八、七二〇六五三一