
高雄市婦女服務資源分析與未來發展方向

許釗涓

一、前言

婦女福利近年來在職業婦女增加，離婚案件日增，婚姻暴力事件層出不窮，婦女角色多元化及婦女意識高漲的情況下，已成爲社會各界關心的重點。尤其是去年底選舉，「頭頂半邊天」的婦女選票更是舉足輕重，一時之間成爲各候選人關切的焦點，亦爲政府社會福利部門帶來沈重的壓力。

高雄市政府社會局爲推動婦女福利工作，自民國七十八年即訂定加強婦女福利服務方案，針對不同年齡層，不同特性的婦女提供不同的服務措施，當時僅在社工室成立婦女組，由三位社工員負責，主要提供電話專線諮詢服務，並著重於協調婦女團體共同辦理婦女服務及活動。由於無服務據點及人力有限，許多服務僅限於點的推動，較難全面性開展，直至民國八十一年十一月社會局成立婦女

福利服務中心，工作人員擴增爲五人，且在八十二年九月又成立不幸婦女中途之家後，使個案服務量，服務項目及服務品質得以大幅提昇。由於中央並未頒婦女福利法，故無法定工作項目。近年來，因應民衆的需求，除婦女服務專線外，更陸續開辦法律諮詢、不幸婦女緊急生活扶助、課後托育服務、婦女學苑、婦女節系列活動、志願服務等，且爲彌補政府人力不足、資源限制之缺憾，更積極致力於成立婦女服務網絡，企圖整合現有相關婦女服務資源以分工合作，專精發展之方向兼顧各類婦女需求。惟此服務網絡之各參與單位是否有能力承擔所分配之任務？是否確能符合現今社會婦女福利發展的需求？有必要做進一步的討論，因此本文特針對高雄市相關婦女福利機構的資源作分析，並探討婦女服務資源的供給情形，以作爲未來整合及規畫婦女服務工作之參考。

二、婦女福利服務資源

現況分析

依高雄市政府社會局婦女福利服務中心所建立的婦女福利服務機構（包括社會福利機構及人民團體）名冊，目前計有七十二個單位，看似資源豐富，但仔細分析其類型、專業人力、服務項目及服務規模等，則可發現實際從事婦女福利服務（以下簡稱婦女服務）之資源相當有限，茲分述如下：

(一)由機構類型分析

表一 高雄市婦女服務機構類型及參與狀況分析

| 類 | 型 | 1.專辦婦女福利之服務機構 | 2.兼辦婦女福利之服務機構 | 合計 |
|-----|----------|---|---|----|
| 機構數 | 實際參與之機構數 | 18 | 54 | 72 |
| 說明 | | 如高雄市政府社會局婦女福利服務中心、高雄市政府社會局及各區分會、市婦女會及保母協會、慈恩婦女會等。 | 如生命線、福澤基金會、救國團張老師、家扶中心、高醫兩性研究中心、家庭協談中心、基督教婦女社團、女童軍會、校友會、婦聯會等。 | 39 |

(二)由機構工作人力分析

本文為瞭解各婦女服務機構之工作人力配置情形、服務經費及服務項目，特於八十四年四月間自製一問卷調查，針對目前實際參與之服務機構進行調查，在上述卅九個參與服務之機構中，因高雄市政府社會局各區分會係屬婦女會之分支機構，且未配置專業人力，故僅以婦女會為調查對象，扣除各區婦女分會後計調查廿八個機構，分析結果如下：

由表二顯示，該廿八個機構中，專辦婦女服務之六個機構，工作人員數大多僅一至三人，且配置有社工（輔導）人員者僅有三個機構。另外兼辦婦女服務之機構有廿二個，但其中有十六個機構未配置專職人員，有十七個機構無社工人員，總計目前各相關婦女服務機構中，從事婦女服務之專職人員計三十人（其中社工人員有廿一人），兼職人員有九十人，總人數計一百二十人。

由以上分析可知高雄市之婦女服務機構約有三分之二未配置婦女服務專職人員及社工人員，總計配置有社工人員之機構僅八個單位，人數均不多（最多者為社會局婦女中心有五個社工員），因此每一機構能致力於婦女服務之人力及工作項目極為有限，工作規模亦很小。

表二 高雄市各婦女服務機構專辦婦女服務工作人員統計表

| 人 數 | 專 辦 婦 女 服 務 機 構 數 | | | 兼 辦 婦 女 服 務 機 構 數 | | |
|--------|-------------------|---------|---------|-------------------|---------|---------|
| | 專 職 人 員 | 社 工 人 員 | 兼 職 人 員 | 專 職 人 員 | 社 工 人 員 | 兼 職 人 員 |
| 0 人 | 1 | 3 | 2 | 16 | 17 | 16 |
| 1-3 人 | 4 | 2 | 2 | 5 | 4 | 4 |
| 4-6 人 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 7-9 人 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| 10 人以上 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 |
| 合 計 | 6 | 6 | 6 | 22 | 22 | 22 |

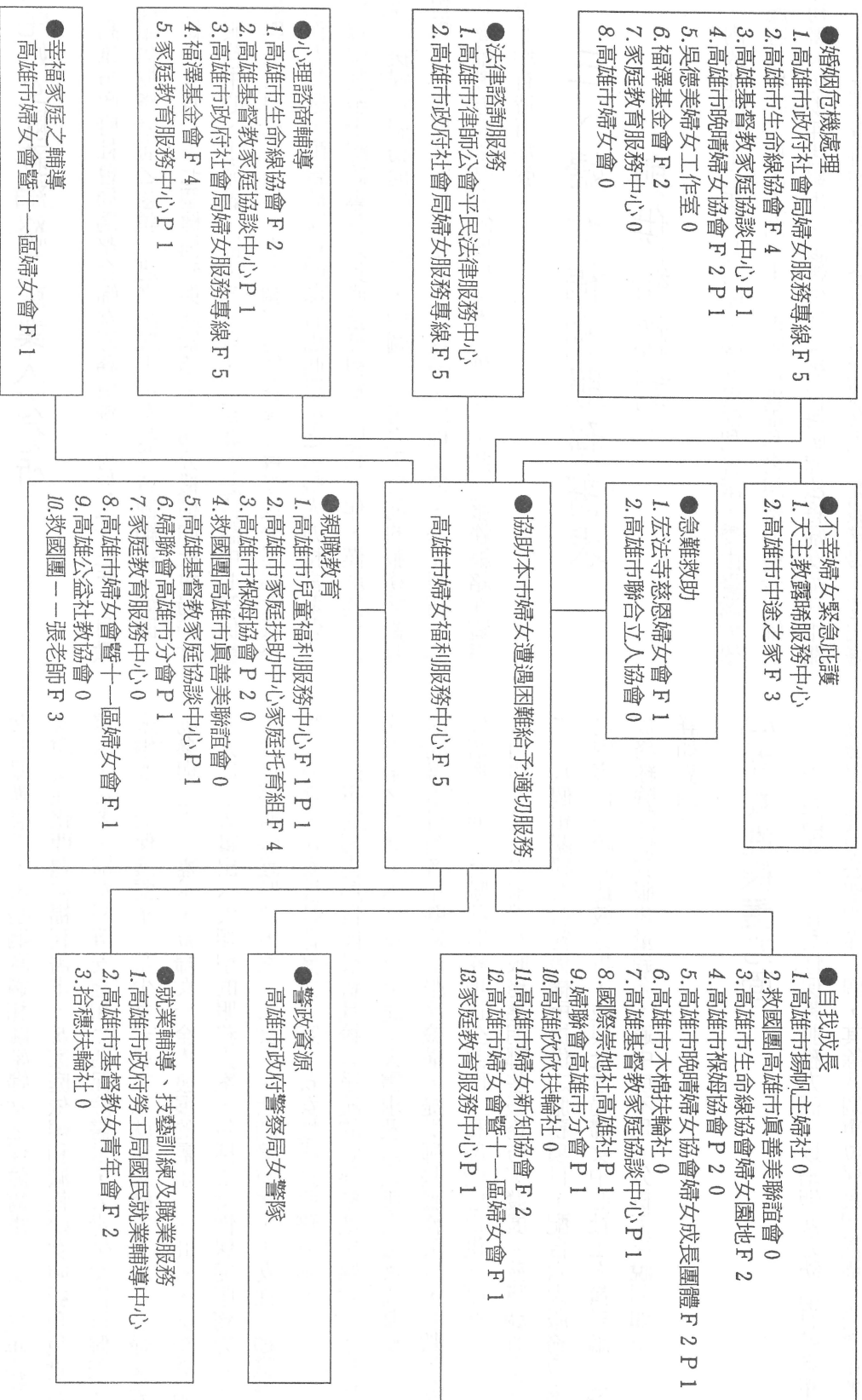
| 金 額 | 專辦婦女服務機構 | 兼辦婦女服務機構 | 合 計 |
|------------|----------|----------|-----|
| 50 萬元以下 | 1 | 7 | 8 |
| 51-100 萬元 | 0 | 1 | 1 |
| 101-150 萬元 | 2 | 1 | 3 |
| 151-200 萬元 | 0 | 1 | 1 |
| 201-250 萬元 | 1 | 1 | 2 |
| 251-300 萬元 | 0 | 1 | 1 |
| 300 萬元以上 | 2 | 5 | 7 |
| 不 詳 | 0 | 5 | 5 |
| 合 計 | 6 | 22 | 28 |

(三) 由機構之服務經費分析

各機構之服務經費可反映其服務規模及服務量，由各機構之八十三年度（或八十二年）經費支出（含補助款及人事行政支出）分析，約有一半的機構年度經費在一百五十萬元以下，其中八個機構之年度經費在五十萬元以下，而超過三百萬元以上之機構大部分只是兼辦性質或公家機構。由此可見，婦女服務機構大部分經費不足，相對地也沒有財力可聘專職人員或社工人員，而其服務項目自然有限，服務規模也不大。各機構八十三年度經費支出分析如表三。

表三 高雄市各婦女服務機構八十三年度（度）經費支出分析表

圖一 高雄市婦女服務資源網路圖



備註：F 表示專職人員數，P 表示兼職人員數。

(四) 由婦女服務網絡之專業人力分析

高雄市政府社會局為整合婦女服務資源，曾於八十三年十月徵詢各婦女服務機構之意願，建立高雄市婦女服務資源網絡（如圖一），總計僅有二十七個機構參與此網絡，且部分機構如社會局婦女福利服務中心、生命線、福澤基金會、基督教家庭協談中心等係重複參與數個領域之工作。本次調查得知各單位專辦或兼辦婦女服務之工作人員數，配合此圖可明顯看出個單位之專職人力相當薄弱，部分單位甚至未配置專職人員直接參與婦女服務工作，僅就其日常業務支援婦女服務而已。此外，由圖一亦可發現目前的服務網絡偏重親職教育或自我成長服務方面，在婚姻危機處理、法律服務、心理諮商輔導方面所參與的機構及人力仍有限，此一服務網絡在實與量方面均有待再加強。

三、婦女福利服務需求 與供給探討

內政部於八十三年六月召開全國社會福利會議，委由臺灣大學王麗容教授等，提出邁向二十一世紀社會福利之規畫與整合——婦女福利需求初步評估報告。該報告採次級資料研究方法將婦女福利相關文獻，及統計資料加以整理分析，並依婦女生命發展階段，提出臺

灣地區十大婦女需求，包括：1. 雛妓保護需求，2. 受暴（受虐）婦女的保護需求，3. 婚姻調適和離婚婦女之保障需求，4. 女性單親和貧窮女性化問題與福利需求，5. 家庭依賴和減輕婦女照顧角色壓力需求，6. 老年婦女經濟安全和生活保障需求，7. 青少年行為偏差和未婚懷孕的保護需求，8. 少女未就業和就業之輔導需求，9. 婦女勞動參與之工作需求，10. 婦女「全人發展的需求」，此外，又根據這十大需求規畫出六大類型的服務方案，包括1. 女性保護服務方案，2. 女性經濟保護服務方案，3. 女性生活調適方案，4. 女性「顧職減壓」方案，5. 女性社會參與方案，6. 女性成長服務方案。

此研究報告為目前最新且較有系統的資料整理出婦女需求與服務方案之發展，本文特以上述十大需求及六大服務方案為基礎，探討高雄市目前各相關婦女服務機構，提供哪些服務項目，其數量分佈情形如何？有哪些服務項目公部門、私部門已提供？哪些服務項目明顯不足？未來婦女服務應朝哪些服務方案發展。茲將調查上述二十八個相關婦女服務機構所提供之服務項目，配合六大服務方案之內容作一統計比較分析，並與社會局婦女中心社工作人員討論，就實務經驗評估其服務量過多、適中或不足。分析情形說明如下：（詳如表四）。

(一) 在女性保護方面

由表四顯示，在女性保護服務方面，以婚姻暴力防治有較多單位參與，其中公部門僅一個，其餘八個單位係民間機構。高雄市的

表四 高雄市婦女福利服務需求與資源供給分析表

| 需求類型 | 服務方案 | 服務項目 | 現有服務機構數 | | | 分 析 | | |
|---|------------|---|----------------------------|----------------------------|----------------------------|-----|---------------------|----------------------------|
| | | | 公部門 | 私部門 | 合計 | 過多 | 適量 | 不足 |
| 1. 雛妓保護需求 2. 受虐婦女保護需求 3. 青少年行為偏差和未婚懷孕的保護需求 | 女性保護服務方案 | 1. 婚姻暴力防治方案 2. 性騷擾預防及服務方案 3. 未婚懷孕服務方案 4. 人身安全保護方案 5. 性侵犯及性利用防治方案 | 1 0 1 1 1 | 8 3 1 3 2 | 9 3 2 4 3 | | | ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ |
| 1. 婚姻調適和離婚婦女之保護方案 2. 女性單親和貧窮化問題與福利需求 3. 老年婦女經濟安全和生活保障需求 | 女性經濟保護方案 | 1. 單親家庭生活保障方案 2. 受害婦女臨時生活補助方案 3. 離婚單身婦女緊急生活協助方案 4. 老年婦女經濟安全保障方案 | 1 1 0 0 | 4 2 5 2 | 5 3 5 2 | | ✓ | ✓ ✓ ✓ ✓ |
| 1. 婚姻調適和離婚婦女之保護需求 2. 老年婦女經濟安全和生活保障 | 女性生活調適方案 | 1. 婚姻諮商服務方案 2. 親職教育服務方案 3. 離婚問題諮詢和服務方案 4. 單身婦女生活服務方案 5. 老年婦女生涯規畫服務方案 | 2 1 1 0 1 | 10 6 4 9 8 | 12 17 5 9 9 | | ✓ | ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ |
| 家庭依賴和減輕婦女照顧角色壓力需求 | 女性顧職減壓方案 | 1. 育嬰托兒服務方案 2. 兒童照顧諮詢及轉介服務 3. 兒童照顧補助 4. 殘障照顧服務 5. 托老和老人安養服務 6. 居家養護和居家護理服務 | 1 1 0 1 1 1 | 2 4 1 0 0 0 | 3 5 1 1 1 1 | | | ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ |
| 1. 少女未就業和就業之輔導需求 2. 婦女勞動參與之工作福利需求 3. 婦女全人發展的需求 | 女性社會參與服務方案 | 1. 志願服務方案 2. 女性休閒服務方案 3. 女性工作參與方案 | 2 1 1 | 17 6 8 | 19 7 9 | | ✓ ✓ | ✓ |
| 婦女全人發展的需求 | 女性成長服務方案 | 1. 女性再教育方案 2. 女性成長團體服務方案 3. 女性家務管理成長方案 4. 女性壓力管理服務方案 5. 女性角色自覺服務方案 | 2 2 0 0 0 | 14 17 5 7 11 | 16 19 5 7 11 | | ✓ ✓ ✓ | ✓ ✓ ✓ |

婚姻暴力申訴個案自八十三年三月鄧茹雯殺夫案發生後，有明顯的成長，有的輔導單位甚至成長一倍。（如表五）但各單位提供此項服務的專職人員人數有限，因此雖有九個單位提供服務，但人力仍嚴重不足，另外，在其他幾項服務方面，如性騷擾預防、未婚懷孕、人身安全保護或侵犯及性利用防治等，無論是公、私部門提供的服務均很少，甚至沒有，因此未來的發展空間仍很大。

表五 高雄市主要婚姻輔導機構婚姻輔導個案統計表（83年）

| 機構名稱 | 婚姻輔導個案數 | 婚姻暴力個案數 | 專業輔導人員數 |
|-----------------|---------|---------|---------|
| 生命線協會 | 2,247 | 135 | 專4人 |
| 晚晴婦女協會 | 2,799 | 333 | 專2人兼1人 |
| 基督教家庭 協談中心 | 1,112 | 31 | 兼1人 |
| 社會局婦女 福利服務中心 | 2,789 | 335 | 專5人 |
| 合 計 | 8,947 | 834 | 專11人兼2人 |

(二)在女性經濟保護方面

公部門僅婦女福利服務中心提供服務，主要提供不幸婦女（包括喪偶、離婚、遭虐待遺棄、未婚媽媽、遭意外事故者）緊急生活扶助，清寒單親家庭兒童生活、教育補助或列冊低收入戶照顧等，至於老年婦女生活保障方面，因政府現已實施中低收入老人生活津貼及全民健保，因此生活已可得到基本的保障。但深入分析政府預算及補助經費方面仍嫌不足。另外在私部門方面，計有二至五個單位提供經濟方面的協助，所提供之服務多屬救急式的臨時急難救助，較無長期性的補助方案，整體而言，在女性保護方面，現有的服務措施較偏重清寒、低收入戶或老人的經濟保障，但補助金額亦不多。對單親和離婚家庭較無全面性的服務網絡。

(三)在女性生活調適方面

公部門僅婦女福利服務中心及家庭教育諮詢服務中心提供服務，其中以私部門提供之親職教育服務最多，有十六個單位參與，而此類服務屬專業程度較低、較傳統性的服務，民間團體較有能力規畫。此外，提供婚姻諮商服務的有十個單位，單身婦女生活服務方案有九個單位，老年婦女生涯規畫服務有八個單位。不過實際上大部分單位仍屬規模小，兼辦性質者，因所提供的服務大多屬點綴性質，較少有規畫、長期性的發展方案。

(四) 女性願職減壓服務方面

此方案主要係針對職業婦女需求提供服務項目，由表四顯示無論是公部門和私部門提供的服務均屬有限，而據內政部一九九三年資料顯示，臺灣地區學齡前兒童托育率約二十四%—三十%，以現有的服務量尚不足以滿足送托需求，此外，隨著高齡化社會老人人口日增，照顧老人的責任大部份亦落在婦女身上，但民間婦女服務機構中心並沒有提供此項服務者，而全市僅有四個單位提供老人在宅及托老服務，且服務量每單位僅數十餘人，相較於老人人口數，服務量極為有限，故未來仍具有極大之服務空間。

(五) 女性社會參與服務方面

女性社會參與服務工作分為三部分（志願服務、休閒服務、工作參與），其中志願服務是各服務機構提供最多的項目，計有十七個單位，此點與各單位專業人力不足普遍運用婦女志願參與服務有關，另外有六個單位提供休閒服務，八個單位提供工作參與，但深入瞭解；提供工作參與的單位多屬於轉介服務、觀念倡導或開設技藝訓練性質，並未提供完整之就業服務資訊，或職業介紹等服務，即使是高雄市國民就業輔導中心亦無專為婦女或單親婦女提供之就業服務方案。未來針對婦女就業市場的開發、職訓機會的提供、觀念建立等仍可提供更深入的服務。

(六) 女性成長服務方面

婦女服務機構以提供女性成長團體服務的單位最多，高達十九個，約佔三分之二強，此外提供女性教育服務有十六個單位，提供女性角色自覺服務亦佔十一個單位，足見現階段婦女服務偏重女性的自覺與成長，而較少提供家務管理服務及壓力調適服務。但面對現今社會職業婦女增加，婦女角色多元化情況下，輔導婦女家務管理及壓力調適有其需要性及重要性，針對此可鼓勵民間服務機構加強辦理。

綜合上述分析，可以發現目前各婦女服務機構所提供之服務項目以親職教育、志願服務、再教育服務、成長團體服務及女性角色自覺居多。婚姻暴力，婚姻諮商服務雖約為十二個機構提供服務，但礙於專業輔導人力不足所提供之服務量及服務品質均有待再加強，尚有部分項目如托老及老人安養服務、居家養護和居家護理服務、殘障照顧、未婚懷孕服務等係屬嚴重不足，有待相關單位再加強開發。

四、未來發展方向

由上述婦女服務資源現況分析及婦女福利服務供需情形探討，可發現現有高雄市婦女服務機構的專職社工人力很薄弱，所提供的服務量大部分不足，資源網絡的分佈亦未臻健全，未來在服務機構、服務量及品質方面均有待再充實與加強。茲就未來發展方向提供

建議如下：

(一)調整婦女服務網絡之架構， 增強服務項目與功能

現有婦女服務網絡，偏重在親職教育及自我成長類方面，對於職業婦女的顧職減壓服務、女性保護服務、經濟保護服務等方面仍嫌不足，未來可再加強婦女服務機構之教育與溝通，鼓勵開拓新的服務方案。

(二)爭取更多婦女社團及慈善團體 參與婦女服務

高雄市婦女相關人民團體有四十三個，其中有兼辦婦女服務之社團僅十三個。許多女性團體人力資源頗豐富，但較少參與有關婦女服務的方案，如可結合部分社團集中資源，針對某一主題規畫長期服務目標，深入倡導或推展有關婦女服務方案，如：二度就業、生涯規畫、壓力調適、家務管理、女性保護、自我成長等，則有助於補足現有婦女服務網絡不足之困境。

此外，全民健保實施後，許多以急難救濟、醫療補助為宗旨之慈善團體勢將面對個案來源減少、功能萎縮之現象。如何將基層之捐款由傳統之慈善救濟引導轉向預防性、治療性、發展性之服務項目極為重要。目前許多社會服務機構均苦於經費不足，無法增聘專業人力及擴充服務能量，如所有慈善團體能加以整合分類，針對現

今最需要之服務方案，如：離婚單身婦女緊急生活協助、單親家庭生活補助、單親家庭子女教育津貼、婚姻輔導專業人力等長期提供經費支援，則可使慈善資源用於最需要之處。惟南部地區從事慈善工作之善心人士頗多，各種自發性慈善團體亦不少，如何突破傳統的行善方式有待不斷溝通，建立共識。

(三)爭取增加專業人力，培訓專業輔導人力

目前各婚姻輔導諮商機構，普遍面臨專業輔導人力不足之困境，但在個案量日增的情況下，服務品質難以維持。建議港都之愛聯合捐募基金管理委員會可深入評估各婚姻輔導機構之個案量及其處理情形，適度放寬補助專業人員名額。此外，各機構現已普遍運用志工，亦可再透過在職訓練加強志工及現職人員之專業輔導能力，以補充人力不足之困境。

(四)加強政府與民間之分工合作， 爭取政府寬籌婦女服務經費

社會局近年來在整合婦女團體資源方面，一直本著民間可以提供之服務儘量委託或補助民間辦理之立場，政府負責協調整合及專責從事需公權力介入或民間專業能力及經濟無法負擔之服務項目，但民間團體在財力、人力、設備方面普遍不足，參與服務的品質與能力亦有待加強，未來政府宜寬籌經費繼續在財力及人力上繼續予以補助以增進婦女福利服務。

(五) 修訂相關法令，簡化委辦手續

目前本市委託民間婦女機構辦理服務方案，尚無統一之規定與標準，申請手續及核銷作業往往令社會局承辦人員及受委託單位之工作人員無所適從，宜儘速建立委託要點，針對申請程序，委託補助標準，核銷程序等予以制度化，並力求簡化程序及相關手續，以鼓勵民間參與。

(六) 增進民間機構之共識與專業執行能力

未來各婦女服務機構在朝向專精化，專業化分工發展的同時，應有一些基本的共識，如經費使用應建立健全之會計程序，重視服務效益，接受政府的監督與評估，應徵信於公眾，需具備方案設計與評估能力，宣傳行銷、人事督導、行政管理能力等，社會局應加強此方面之訓練，以協助各單位順利推展業務。

(七) 結合學術單位，加強研究與評估

目前政府承辦婦女服務之工作人力有限，對委辦方案難以深入監督及做客觀的評估，未來除爭取增加承辦人力外，可結合學術單位資源，透過研究與評估協助參與了解各方案之執行情形，此外，亦可委託學術單位不定期從事婦女服務方面之研究，俾確實掌握民衆需求，提供更適合之服務。

(本文作者現任高雄市政府社會局社工室主任)

參考書目

- 王麗容 一九九四 邁向二十一世紀社會福利之規畫與整合——婦女福利需求初步評估報告 台北 內政部
- 周永新 一九九〇 社會福利的理念制度 香港 中華書局
- 萬育維 一九九三 社會力的展現：民間如何協助政府推動社會福利事業 高雄市八十三年度第一次社會福利服務聯繫會報專題演講