

# 社會福利政策執行之探討— 以失業家庭兒童短期照顧補助方案為例

劉邦富 · 魏希聖

## 一、前言

臺灣近年受到經濟不景氣影響，許多家庭面臨失業問題與財務窘境，這些家庭不但在資源上居於弱勢，同時也容易衍生各種社會問題。失業問題不僅對夫妻雙方造成重大壓力，也會嚴重影響子女的身心發展與生活適應，倘若大人無法承受重擔，可能帶著子女一同走上絕路。近年來，失業家長攜子自殺的事件時有耳聞，且有逐漸增加的趨勢。根據中山醫學大學附設醫院精神科相關統計，民國 81 年到 90 年間，媒體報導過的攜子自殺事件共有 78 件，其中一半以上是發生在 88 至 90 年，此類自殺案件數量不斷增加，而且常在一段時間內連續發生類似事件，形成模仿效應（黃淑芳，2003）。

根據家扶基金會統計，2003 年攜子自殺的案件共有 17 件，而從 2001 年至 2004 年間，案數高達 58 件，其中以母親帶小孩自殺的比例較高，占了將近六成。分析造成不幸的原因，第一是婚姻或感情問題，占了將近四成九，另外有兩成四是財務問題，兩成二和失業有關（徐毓莉，2004）。由此可見，家長的失業及貧窮問題嚴重影

響兒童福祉與權益，不但讓這些弱勢家庭子女在身心發展方面的資源陷於匱乏，甚至連基本的人身安全和生命都受到威脅。同時，家扶基金會對將近 1,600 位家長的調查也發現，有兩成家長認為為了不讓孩子承擔經濟上或其他不良後果，會選擇結束小孩的生命，一成七父母在遇到婚姻問題時，會把小孩當作報復對方的工具（徐毓莉，2004）。東方社會的價值觀常將孩子視為個人資產，家長自認有權決定孩子的生死，在走投無路選擇自殺時，可能就連帶決定了孩子的命運。

由於家長失業與經濟問題導致的攜子自殺慘劇，不但震撼了社會大眾，亦引發政府與社福團體的高度關注。這些案例可說是極端的兒童虐待事件，嚴重侵害兒童的基本生存權，涉案父母不僅犯下重罪，後續的相關醫療、司法、安置與心理復健等工作，更損耗巨額社會成本。另一方面，照顧家中幼童的重擔，可能是「壓垮駱駝的最後一根稻草」，讓這些原已瀕臨崩潰邊緣的失業父母無法承受，整個家庭面臨隨時會爆發的不定時炸彈。站在兒童福利的角度，如何預防與因應此種人倫悲劇，實為相關單位亟須思考的重要課題。多位學

者呼籲政府應主動介入這些高危險家庭的危機處理與預防工作，增加福利補助的彈性，並且結合民間資源，強化現有的福利服務輸送網絡。馮燕（2001）即認為政府應擴大辦理家庭支持性服務、寄養、托育等措施，甚至可考慮媒合熱心社會人士組成「認養家庭」，配合問題解決、生活引導和喘息式托育等協助，以便讓這些危機家庭能夠安然度過難關。

內政部兒童局為協助失業家庭度過困境，促進兒童健康成長與維護兒童權益，於民國 90 年研擬「辦理失業家庭兒童短期照顧補助作業原則」，由各縣市政府協助民間團體提供失業家庭兒童短期照顧服務，補助項目分為臨時托育和短期安置兩類；臨時托育每案每月最高補助新臺幣 4 千元整，半日托每次最高補助新臺幣 2 百元，全日托每次最高補助新臺幣 4 百元，每月以不超過 10 日，每案以不超過 3 個月為原則；短期安置每案每月最高補助新臺幣一萬元整，15 日以下者以 15 日核給，超過 15 日者以 1 個月核給；每案以不超過 3 個月為原則。換句話說，臨時托育半日托每案不超過 6 千元、全日托 1 萬 2 千元、短期安置 3 萬元。

此方案自施行以來，申請的縣市並不踴躍，90 年度獲補助縣市有 6 個縣市，93 年度亦只有 7 個縣市，且各縣市協助申請補助單位的計畫執行與工作模式皆互有差異，一個配合社會需求的福利政策，在政策制定與政策執行之間到底存在那些落差，是相當值得探討的課題。本研究即以 92 及 93 年度獲內政部兒童局補助之縣市政府及執行機構為對象，進行探討當前社會福利政策執行之相關問題。

## 二、社會福利政策執行理論概述

社會福利政策常為回應社會大眾需求或解決某些社會問題而生，因此制定政策的首要工作需針對社會大眾需求或欲處理之社會問題本質有所掌握（陳小紅，1994）。政府在規劃社會福利政策時，除了應考慮當時的人口與家庭結構變遷外，亦需瞭解其政治、經濟等因素，方能掌握其脈絡發展，並回應民眾呼聲。許多社會福利政策雖然立意良善，但未經過審慎的需求評估和目標確立等過程，常造成非預期的負面後果，成效亦難以判定。在責信與效率原則日益受到重視的現況下，如何藉由系統化程序訂定適當可行的福利政策以滿足社會需求，便成為政府主管機關的重要課題。另一方面，政策制定完成並不代表一定會獲得落實。一項規劃完善的政策，有賴嚴謹切實的執行，方能獲致成效。Pressman & Wildavsky（1984）將政策執行定義為目標與行動的設定以及如何完成他們的互動過程。吳定（2003）認為政策執行是指政策方案在經過合法化後，擬定施行細則，確定專責機關，配置必要資源，以適當的管理方法，採取必要的對應行動，使政策方案付諸實施，以達成預定目標或目的之所有相關活動的動態過程。因此，「政策執行」即是如何將政府的既定政策予以貫徹落實執行，達到預期的政策目標，亦即中央制定的法令與政策措施，能夠照原定內容，逐級推展落實到最基層的民眾。

政策執行的模式大致可以區分為由上而下、由下而上、以及整合型等三種研究途徑（李允傑、丘昌泰，2003；廖俊松，2003）。「由上而下」的政策執行觀念，著

重上級機關對於下級機關政策指揮、監督與管控的角色與責任，以達成政策預期目標；其次，「由下而上」的政策執行則強調應賦予基層官僚或者地方執行機關自主裁量的決定權，使之能夠因應複雜的政策情境；中央的政策決定者，其核心任務並不是設定政策執行的架構，而是提供一個自主的空間，使基層官僚或地方執行機關能夠採行適當的權宜措施，重新建構一個更能適應執行環境的政策執行過程。至於「整合型」執行研究既強調重視政策規劃、設計效度與完整的執行，也體認到執行時基層執行人員與標的團體互動所導致裁量與認知詮釋的問題。整合型政策執行重視機關間的網絡結構，其垂直體系有層級政府間（中央政府與地方政府）府際關係的運作，而水平關係則有政府部門、民間部門間夥伴關係的形成。

以臺灣社會福利政策發展而論，在 1965 年民生主義現階段社會政策頒布前是以軍公教、勞工保險為主，到了 1980 年才有較完整的社會福利體系，社會保險、社會救助及社會服務等三者均已出現，只是當時的社會政策仍然是極小化的、片斷的以及選擇式的。早期臺灣社會福利政策的制定與執行，如 1968 年的社區發展八年計畫以及 1972 年的社區發展十年計畫、小康計畫等，均係「由上而下」的政策執行模式；及至 1980 年代，臺灣民間社會開始活絡，弱勢團體大量出現，爲了爭取社會福利而走向街頭或結盟，雖也獲致若干成果，但是爭取到的福利卻有限。1987 年解嚴後，國會全面改選、省市長選舉及總統直選，使得我國社會福利政策有了根本的改變，於 1994 年訂頒的「社會福利政策綱領」，引導我國社會福利發展

在政治民主化、民間社會的倡導、新知識的引進，以及國民社會權利意識覺醒等，具有相當貢獻；這段期間，中央政府社會福利預算大幅增加，內政部透過「社會福利獎助作業」的方式，引導並獎助地方政府及民團體申請經費開辦各項社會福利工作，性質上可視同「由下而上」的政策執行模式。

2000 年 5 月政黨輪替之後，社會福利政策執行的根本變革，係自 2001 年起推動社會福利經費設算制度，將過去多年來逐案向中央申請之社會福利補助款，改爲整筆分配給地方政府自行編列預算。在制度轉換時曾引發地方政府的不適應，出現以往積極辦理各項法定福利措施的縣市，突然發現補助款呈減少的現象，過去申請補助比較不積極的縣市，突然間因爲設算制度的實施，補助款反而增加（邱汝娜、吳安，2004）。基本上，補助經費設算制度的改變，內政部可大幅減輕行政作業及人力負擔，可將有限人力專注於政策與重大計畫之擬定與推動，提昇決策及重要施政品質，並可加強對各項重大補助計畫之執行及經費支用等查核工作，增進資源使用效能；地方政府亦可依其實際需要及計畫優先緩急順序自行編列預算辦理，進一步落實地方自治，打破過去中央集權又集錢的威權心態，讓地方與中央政府一起共享資源、一起承擔責任（吳松林，2002）。因此，目前的社會福利屬「整合型」的政策執行型態，同時爲推動政府組織精簡和福利多元的理念，持續朝著地方自主與公民營合作的方向前進。

無論社福理念與方向如何變遷，爲了讓民眾能享受完善優質的福利服務，政府必須確保政策與方案按照計畫獲得落實。

傳統的公共政策模型往往將政策制定與執行視為合乎理智與邏輯的直線流程 (Grindle & Thomas, 1990), 單純地假設政策必然會依照原定構想施行, 因此當政策效果不彰時, 常將檢討焦點擺在政策內容, 卻忽略執行面的重要性, 這種傳統觀點與實際情況相去甚遠。事實上, 歐美自 1960 年代以來日益重視政府效能, 各種相關文章與理論紛紛出爐, 其中政策執行即為一項持續受到關注的重點議題。Pressman & Wildavsky 強調方案服務各單位間協同行動的複雜性和困難度, 並指出參與者越多, 意見和觀點就越多, 非常不容易建立共識, 可能發生的情況包括: 各方參與者認同本方案價值, 但做出相互牴觸的承諾; 贊同本方案, 但忙於其他的優先工作; 覺得其他方案比較好; 對於急迫性的感受不同; 對於組織角色的看法不同; 依循不同的工作程序以及缺乏統合的權力等政策執行問題 (Pressman & Wildavsky, 1984:87-102)。

Lipsky 則提出 street-level bureaucrats (基層官僚) 的概念, 認為這些基層官僚是決定政策執行的關鍵因素, 如欲使政府規劃的政策獲得落實, 應充分掌握這些人的態度、意向與行為。尤其在福利服務領域中常常出現資源不足、需求不斷增加、預期目標模糊以及績效很難測量等情況 (Lipsky, 1980:27-28)。基層官僚因為資源長期不足, 工作人員只能透過特定方式分配服務, 導致案主獲得不平等的待遇, 甚至有些人被排除在外; 由於這些基層官僚的表現難以判定, 無法藉由考核獎懲改變他們的行為模式, 他們對於案主的呼聲也不予理會, 因為沒有別的替代選擇。

Barrett (2004) 在回顧相關文獻後,

將影響政策執行的關鍵問題歸納為以下四項: 首先是政策目標不清, 導致解讀和做法的差異; 其次是涉及多個單位和機構, 造成溝通和協調的困難; 第三是不同機構 (以及同一機構各部門人員) 的觀點與價值分歧, 彼此優先事項和執行意願不一; 最後是執行機構具有裁量權和相對自主性, 行政部門的監督與控制力有限。

隨著新管理主義和福利多元趨勢在全球各地的興起, 各界討論的焦點已從政策執行議題轉變為責信、績效、契約、競爭和市場等面向, 並認為市場機制和管理工具的引進將有效解決以往福利國家施政失靈的問題, 曾風行一時的政策執行研究也被新興的服務評鑑所取代。然而, Browne & Wildavsky (1984) 在距今 20 年前已針對政策執行與服務評鑑的緊密關係做了討論, 並認為兩者實質上可謂一體兩面。另一方面, 國內外推行福利民營化至今, 各種困難與負面效應亦逐漸浮現, 讓這項原本被視為萬靈丹的社福理念開始受到挑戰。其中備受批評的重大缺點之一即為政府對服務提供機構的監督與約束力下降, 無法確實管控服務品質與契約執行情形 (姚蘊慧, 2004; 江亮演、應福國, 2005)。由於現行法令對於服務委外未有完善規範, 雙方權利義務不清, 加以服務內容不易測量, 政府又欠缺監督人力與技術, 導致主管機關無法掌握福利政策的實際施行狀況, 遑論管理與改善, 民眾的社福權益也因而缺乏保障。

綜上所述, 在政府積極推動社會福利服務委外和公設民營的情況下, 政策執行議題的重要性不但未有消減, 反而日益重要, 而以往文獻呈現的關鍵因素亦有高度的適用性。例如, 政府對於直接福利服務

的提供既已大幅減少，自應更加重視政策的溝通和傳達，以讓承辦機構清楚知悉其理念與目標。然而，爲了因應政府精簡的壓力，除了凡事委外，政府社福主管機關的監督和溝通人力更不斷緊縮，根本無法確保政策是否依照原定計畫獲得落實，承辦機構對於政策原意和宗旨是否了解也無從得知，如此情勢著實令人擔憂。缺乏妥善的政策落實，無論投入多少預算與資源，也難達成預期效果，更將形成沉重的財政負擔與浪費，完全背離民營化的理想。本研究以內政部兒童局「失業家庭兒童短期照顧補助方案」爲例，透過和相關人員的訪談與焦點團體，深入了解該項政策從中央主管機關規劃、地方政府委辦，到民間機構實際執行的各項環節，並嘗試將影響政策執行情況的重要因素加以歸納，作爲政府日後制度擬定與調整的參考。

### 三、研究方法與過程

本研究對象以 92 及 93 年度均獲內政部兒童局補助之高雄市、高雄縣、新竹市、臺中縣、雲林縣、嘉義市、彰化縣等 7 縣市（爲符合研究倫理，文章內縣市均以代碼表示）。自 93 年 8 月至 11 月間，分別訪談實際負責本方案承辦機構之工作人員和縣市政府經辦社工員 1 至 2 次，針對各縣市推動本方案的服務內容、工作模式、服務輸送、宣導策略與執行結果進行了解。資料收集方式除透過機構訪談外，另舉辦學者專家及各縣市承辦機構人員焦點團體座談各一場，請與會者提供對於推動失業家庭兒童短期照顧政策與做法的建議。

本研究採質性研究方法。資料的蒐集，針對方案各項重要層面擬定半結構化訪談大綱，並依據訪談情況進行更深入的

探詢。其重要內容包括：方案理念與機構認知、行政架構與方案資源、補助程序與服務成果、過程監督與成效評估以及推行此方案的困難等。

在資料處理與分析方面，本研究蒐集之資料分爲機構訪談與焦點團體討論紀錄。訪談資料經謄寫爲逐字稿，並依據內容重點加以分類、彙整與分析，並探討資料內涵。

### 四、研究結果之分析

一項社會福利政策或服務的成功，有賴許多因素的妥善配合。以方案評估的角度觀之，從方案假設、服務目標、經費預算、執行過程、監督控管，到後續服務和資源網絡等層面，不僅環環相扣，任一部分的問題都可能影響方案效果。本方案從規劃到執行各層面有下列主要研究發現：

#### （一）方案假設與目標

合理的方案假設和明確的方案目標，是社會福利服務規劃工作的先期重點，也是影響服務是否有效的基本要素。倘若方案假設不盡正確，那麼即使執行過程完全合乎計畫，也無法得到預期效果。同時，缺乏清楚的方案假設和目標，將妨礙具體服務內容的設計，並造成服務過程與結果的監督困難。

本研究發現方案當初之制定主要是爲了因應當時的失業潮。臺灣失業率近年急速攀升，至民國 90 年左右已突破 4%，各種社會問題與不安也相應而生。新聞媒體不時報導失業家長攜子自殺的案件，令人慌目驚心，造成執政當局的強烈壓力。內政部兒童局身爲維護兒童權益與促進兒童福祉的中央政府機關，自然也積極研擬因應對策，在有限的經費預算下，決定以短

期照顧補助的方式，舒緩失業家庭的困境。其背後假設為，當家長面臨失業時，常將情緒帶到孩子身上，因此推出這個方案，希望給失業家長一個緩衝時期，讓家長可以有足夠的時間找工作。此方案的最大目的，是希望讓孩子接受臨托、日托、寄養或機構照顧，降低家長育兒壓力和負面情緒，也希望家長可以在孩子接受臨托或日托時，外出找工作或是接受職業訓練。在國內外探討福利依賴和長期失業的文獻中，常可發現子女照顧是失業家長（尤其是單親家庭）決定就業求職與否的重要因素。以單親媽媽的處境為例，她們由於缺乏職場優勢，只能找到低工資的職位，孩子若交由私人或學校照顧，托育費用又十分高昂，並非工資所能負擔，因此放棄工作在家照顧小孩成為較理性的抉擇（Edin & Lein, 1996），這也是臺灣許多工作貧戶的困境。

上述方案假設之合理性為何？在焦點團體討論中，有人對於短期照顧能否有效促進就業和降低攜子自殺事件提出質疑，認為攜子自殺之舉動往往與人格特質或精神狀態有關，無法單純以失業或貧窮作為解釋；亦有人認為兒童局制定此方案主要是為了回應社會期待，但其中的假設卻未必有事實依據，易造成「一廂情願」之情況。同時，臺灣目前的失業問題主要是由於產業轉型等結構性因素所致，而且中高齡、低學歷與缺乏專業技能者最有可能面臨失業危機。這種結構性失業之改善，需透過教育和職業訓練等積極措施，提升勞動者在就業市場上的競爭力。如果專業能力和教育程度不變，那麼即使提供照顧服務，讓失業父母有更多時間外出求職，也未必能成功找到頭路。此外，失業父母最

大的壓力來源應該是缺乏收入造成的經濟困難，而非育兒本身的壓力，唯有儘快找到工作，方能有效緩解失業者的心理壓力和負面情緒。

本方案最原始的構想似較偏向緊急安置或喘息服務，希望失業父母在不堪負荷時，能主動將孩童暫時託保母、寄養家庭或安置機構照顧，待家庭功能有所改善後再予以接回。然而施行至今，不管是縣市政府、承辦機構或案主都將本方案視為對於弱勢家庭的托育津貼，成為失業家庭子女上托兒所或請保母的現金補貼，這是對本方案的嚴重誤解。

## （二）補助對象與資格

社會福利政策或服務往往是為了處理特定社會問題或滿足特定族群的需求。本方案欲改善的社會問題相當清楚，即為父母失業導致的攜子自殺或其他損害兒童權益與福祉之情況。然而，這些失業父母究竟有那些特質，其實際需求為何，並未有明確資料。由方案內容與規定可看出，服務主要適用對象為原本有工作、一時遭逢失業，並且家中有幼齡子女之父母。本方案鎖定之族群為一時失業之年輕父母，而非長期待業或就業困難的中高齡勞動者，同時以夫妻雙方皆失業者為主，由於本方案在規劃階段並未進行較嚴謹之需求調查，因此符合上述條件之實際人口數目無從得知，他們是否需要短期照顧協助也難以確定。

方案規定的資格限制若與潛在使用者的狀況無法吻合，將造成計畫執行之困難，降低服務的可近性。以本方案而言，適用對象同時包括非志願性失業和無雇主失業且經濟困難者。前者定義明確，而後者範圍較為廣泛，認定標準寬鬆則隨各縣

市有所差異。因此，有的縣市要求無雇主失業需向當地就服站申請求職證明，申請人須實際與企業面試並取得佐證文件後，就業服務站才願意開具求職證明。另有縣市則由村里長出示證明書，並由請領人填具切結書即可。在訪談時提到為何社會上失業家庭眾多，本項補助請領人數卻持續低落的理由時，有機構提到：

因為他所要求的收托證明，就是一定要立案的，但有些孩子所讀的學校是沒有立案的，那資格就會減少。像規定是 12 歲以下的孩子，但是目前多數都是還在嬰幼兒時期的服務量居多，因為如果孩子真的長大了，多數的家長會選擇把孩子放在家裡，再去找工作。(F 縣市承辦機構，第二次訪談)

此外，亦有機構反映，當初辦法中並未明確規定夫妻雙方須同時處於失業狀態，兒童局後來所提雙方失業的資格標準，並不合乎大部分失業家庭實際狀況：

目前我們接到的個案來講的話，就是單一失業的，……所以至少事實上就是他有一個人在工作，可是因為他符合資格，是另外一個是非自願性失業嘛！……其中一方非自願性失業。那時兩個人都是非自願性失業，老師那個機率太低了啦！……不過我們本來計畫書就是寫，一方非自願性失業喔！

……上次聽到也有說這一部分，所以他就說那時兩個人，然後而且要兩個人都在非自願性失業狀況下去補助。好像，這個光是業主就不容易找到了。(F 縣市承辦機構，第一次訪談)

本方案以家長失業狀態為請領資格判定標準，並未限制家庭財產或其他收入多寡。事實上，失業會對家庭造成多少影響，需視當事人先前所累積之物質資源和社會支持網絡決定。夫妻存款、親友扶助、金融借貸、房租和利息收入等，都可以發揮

緩衝效果，減少失業對家庭生計的打擊。所以，會因失業而陷入絕境者，可能是由於失業時間過長、現有資源已消耗殆盡，或是屬於原本即資源匱乏的貧窮階層，需要救助服務的人，依然是貧窮和就業競爭力低落的長期失業者。在訪談過程中，有承辦機構人員提出類似意見：

我的想法是這樣的啦，其實失業的話，真正有的人他失業他真的是經濟很拮据，可是有的人他雖然失業了，可是他有些還儲存儲蓄。那因為我們這個並沒有用社會救濟法的法規方面去規範他。所以就不曉得他的儲蓄有多少，但是你也說他是個失業的，但是他知道來申請這個，他也有他的失業證明，那也有可能啊，那也變成真的符合這個條件，可是針對很困難很困難的人喔，你光是補助他這一些並不是很夠，這是我的那個看法。但是長期的給付，是不是也造成依賴……(F 縣市承辦機構，第一次訪談)

本方案主要設想對象為工作突然中斷而壓力遽增的父母，但其實這些請領者可能已經長期處於工作不穩定和貧窮狀態，並非遭遇緊急危機，是否會有嚴重照顧壓力不得而知。在此情況下，短期照顧服務能否達成促進就業之目標，值得商榷。有機構表示：

理念是很好，可是實際上就我們接到的案子做一個分析，可能這種失業問題不是短期可以解決的，或者說他本身長期失業，所以就算是你給他這托育費用，他未必找得到工作，我覺得最主要的是機會位置，另一部分是能力問題，因為通常來申請的人他本身就業競爭能力不是這樣強，我覺得這帶給他們最大部分是減輕經濟壓力，至少 3 個月托育費用對他們來說減輕很多。那如果就整個方案的期待理想境界是可能他可以因為這樣短期照顧，可能他可以去找就業，因為那部分感覺上好像比較沒有辦法做到……(E 縣

市承辦機構，第一次訪談)

我覺得這是兩件事情，可是相信說無後顧之憂的時候你可以比較放心去找工作，我覺得這是很正面的啦！就是如果你小孩，你不能托給別人，你又又要自己帶的時候，你又又要找工作，事實上真的是蠻累人的。可是是不是能夠順利成功，就是說，我們幫你轉時的這個，然後讓你放心小孩，那然後你就可以順利找到工作，這個恐怕完全不是我們能夠去預期的這樣子。(F縣市承辦機構，第一次訪談)

### (三)服務定位與內涵

除了方案對象的資格條件，在訪談相關人員過程中，發現當初的方案規劃尚隱含其他重要理念。第一，本方案關注焦點為遭遇失業所造成的危機家庭，而非一般低收入家庭。換句話說，身心障礙或長期工作不穩定所造成的貧窮狀態，並不在協助範圍之內。其次，本方案在做法上強調實質托育服務補助而非現金津貼。究其原因，乃由於現金形式之津貼容易造成福利請領人數龐大，請領款項亦可能受到挪用而無法確保兒童受惠。同時，實質服務之提供較易讓民眾感受到政府的用心與具體作為。最後一點，本方案僅提供具有時限性之短期支援，意在救急而非救窮。由以上理念觀之，本方案不同於一般注重持續性與普及性的兒童照顧協助，與其說是兒童托育服務，不如說是一種喘息服務(Respite Care)。

再以救急不救窮之理念而言，如欲有效舒緩失業家庭的緊急危機，救助服務的即時性是不可或缺的。然而各縣市在補助發放速度方面差異甚大，以某一縣市而言，如果申請人資格符合，一、兩天內就可開始與保母接洽，補助時數則於月底結算後直接交給保母，時效性較高。其他縣

市亦多在失業家長申請補助 1 個月內撥款。然亦有地區撥款速度較慢，承辦機構匯整各地村里長提供之申請者名單，每年年底呈送縣府一次核銷完畢，補助款項一次發放給請領者，並未按月審核。此種做法對於降低家庭危機和照顧壓力恐緩不濟急：

……因為我們整理後送到縣政府，那還要等縣政府，所以他無法馬上領到錢，要是說你這個月申請然後就可以領到錢，那可能還有一些暫時，但是我們這就沒辦法。

……我們往年是 10 月才開始申請，所以他就算是 10 月申請，也要到明年 1、2 月才能領到錢。(D 縣市承辦機構，第二次訪談)

由於本方案預設對象為手邊資源耗盡、走投無路而陷入緊急危機的失業父母，而非能夠勉力糊口的長期低收入者，因此所提供的托育服務自付額應盡量減少，請領時限則以短期為佳。兒童局為了在經費有限的情況下協助較多家庭，因此在服務形式上採取部分補助的形式，半日托一次補助 200 元，全日托一次補助 400 元，每月臨托最多補助 4 千元。然而，公立托兒所數量有限，私立托兒所全日托和保母收費則昂貴甚多，臨時收托亦須自付一半左右費用。寄養家庭等短期安置機構收費行情同樣遠高於本方案補助額度。若失業父母決定使用此項短期照顧補助，勢必得設法自籌部分款項，這筆款項的多寡，可能影響這些潛在使用者的請領意願。有機構表示：

……那另外像是有些家長會覺得還要再自己貼補，所以他們會寧願自己再把小孩帶著。

……對我們來說，我們當然都會覺得不無小補，但是對那些真正經濟有困難的人，連自己都無法生活了，哪裡來的金錢去補貼這一部分。(F



縣市承辦機構，第二次訪談）

本方案採部分補助的方式，不僅可能使一些失業家長放棄申請，實際使用本補助者也會發生無法繳交自付額的狀況。不少機構表示，本方案補助金額低於托育行情，而失業家長又常付不出差額，因此會願意接受收托的保母或托兒所往往是抱著服務心態，有時甚至機構亦須墊錢。在討論寄養家庭費用時，有受訪者表示：

這個有兩種情形啦，一種是他全公費，一種是部分負擔，如果他部分負擔，就是兒童局補助他一萬之外，如果他的自付額是超過的，就是說加起來的補助他還要付一部分的，那他通常是沒有付啦。他沒付就是我們叫心吸收，因為市政府也沒撥過來啊，因為市政府有核銷問題，他們都是核他們能夠補助多少，那我們不能核的部分，都是我們叫心先幫這些家長墊，那墊出去以後，就是看他們什麼時候交，那一般我們知道這些失業的家庭根本不會交，他自己都已經有生活上的問題了，那不會交的情況之下，我們就是先吸收啦，那看一年吸收多少錢啦……（A 縣市承辦機構，第一次訪談）

前述討論之方案理念是由主管機關人員訪談整理而得，並未明確載於方案辦法中。倘若單純閱讀條文內容，難以看出其中深意。因此，各縣市的地方政府經辦人員和承辦機構對此方案可能有各自解讀。基本而言，各機構對兒童局原先理想尚有一定共識，例如：

政策的擬定方面，當初此方案的目標是要達成什麼，這是蠻重要的一點，以我們機構而言，我們的解讀是針對失業家庭，在我們的方案裡，提供他們照顧孩子的部分，但是一個蠻大的期待是家長可以就業，另外就是在家長就業期間，孩子的照顧不會有所疏失，所以我們是以這樣的理念去規劃方案……（A 縣市承辦機構，第二次訪

談）

其實應該渡過這段經濟為難期的時候，或許他經過重大事件創傷的時候，我們可以適時提出一些協助，給有情緒上的支持，如果他需要就業資訊，因為一般他們知識程度比較低，或者資源比較少，或能力比較低的時候，我們可以伸出一隻手來幫忙他，如果他的生理狀況跟經濟狀況跟他的能力真的沒有辦法去承擔的時候，我們這一段時間可以做一個完善的處理，讓他能夠轉介到適合的資源方式去處理。（C 縣市承辦機構，第一次訪談）

但是在較為隱約的理念方面，各機構的詮釋差異甚大，不清楚之處亦多。例如，有機構表示，先前並不知道兒童局希望以實質服務提供的方式協助失業家庭，而非發放津貼，因此對於這些部分：

其實一開始不是很清楚，是到兒童局開會後才知道的，其實我覺得這個方案立意很好，但是我覺得執行到我們這邊下來，我是覺得有點變形了，因為對這些失業家庭而言，會覺得錢怎麼不趕快下來，因為他會認為這個錢是讓他拿來貼補家庭的。

……我知道它主要是針對失業的家長，然後給兒童津貼，所以就演變成，大家會認為只要有錢就來申請，也不管是什麼。（D 縣市承辦機構，第二次訪談）

同時，有些機構更將方案理念引申，並據此修改原本規定：

那像是在高層機家庭裡，兒保跟兒虐這部分，跟失業家庭也有很大的關係，所以我們是把它加進去這樣的一個服務方案裡，我們當初的規劃是這樣，所以基本理念是，它是一個從失業家庭為出發點的方案，那至於其他縣市的差異，是不是當地政府要配合他們其他的福利措施，有可能是如此啦……（A 縣市承辦機構，第二次訪談）

整體而言，本方案雖有特定假設和理

念，但在服務之合理性和目標之明確度方面似有可加強之處。失業家長不一定有嚴重的照顧壓力和托育協助需求，他們只希望能早日找到工作和改善家計。就請領資格而言，政策制定者當初設想的方案對象與現實情況不盡相同，因此增加了執行困難，降低了服務的可近性。雖然當初理念是救急不救窮，但實際補助的案主似乎以就業競爭力低落的長期失業或工作不穩定者居多，其中許多人原本即處於貧窮狀態，卻不見得遭遇急迫的壓力危機。一些縣市發放補助的作業時間冗長，更損及「救急」的精神。又以部分補助的形式而言，不但讓一些無法負擔自付額的家長打消申請念頭，也讓承辦機構和托育服務提供者（保母、托兒所等）承擔了自己墊錢的風險。總之，本方案當初的規劃似顯簡略，與失業家庭的實際需求亦有差異，凡此種種皆不利於服務的執行，而在目標模糊和各方認知歧異的情況下，也使成效評估變得困難。

上述情況彰顯了需求調查在政策制定過程中的重要性。倘若事先能夠針對方案預定對象進行了解與分析，則可更清楚掌握其狀況和困難，並據此設計出符合其所需的福利服務。因此，今後各級政府機關規劃相關服務時，宜將需求評估列為先期重點工作，並積極構思以證據為基礎（evidence-based）的方案假設和服務，方能有效提供這些危機家庭所需協助。

#### （四）溝通與監督機制

Lipsky（1980）曾指出，基層社會機構和人員對於公共政策的執行具有高度影響力，足以左右中央政策與措施的實際形貌。這些機構常面臨的困境之一，就是政策的期望和目標往往空洞模糊，甚至互相

衝突，讓承辦人員無所適從。本研究在訪談承辦機構和地方政府人員的過程中，發現各縣市政府與承辦機構並未清楚了解兒童局對於本方案的理念和規定，從而產生各自表述的現象。舉例而言，某一縣市將本方案適用對象從原本的非自願性失業和無雇主失業者擴大到兒保個案，後者更成為方案補助支出的主要部分。有一縣市將托兒所列為安置而非臨托機構，並提供每月最高 1 萬元的短期安置補助（臨時托育每月最多補助 4 千元）。有一縣市只需父母其中一人非自願性失業即可申請，而非兒童局設想的雙方失業。甚至有的縣市偏離本方案提供實質托育服務之理念，而以發放津貼的方式將錢直接交給父母。上述案例突顯出本方案在實際執行上的紊亂情況。

追究此情況之原因，其中之一是主管機關制定之辦法內容未臻詳盡，造成各地方政府和承辦機構的解讀空間。如前所述，本方案許多重要理念與精神皆未明確載於方案辦法中。任何公共政策必然具有一定程度之模糊性，亦難以涵蓋所有可能狀況和具體細節。同時，縱使某些事項在條文中已有提及，也可能由於閱讀者本身的立場和觀點而獲得不同的認知，此乃政策執行的常態現象，而且這些彈性空間不但能激發創意和嘗試，形成各種執行模式以資比較，也讓各單位能視情況機動調整服務，求取最大效果。不過，在這種情況下，中央政策制定機關與基層執行機構之間的說明和溝通就益形重要。另一方面，許多承辦單位亦認為本方案的簡略規定只是基本架構，在實際執行時會考量地域和機構特色，發展出各自的獨特樣貌，以因應當地需求：

由於兒童局的準則都很簡單，三年來沒什麼大變動，所以會變成由我們機構自己發展出來我們的特色。依我們在地的需求、特色來做，只要不脫離標準，我們就會 OK。不過我們都會呈報兒童局，告訴他們我們的作法。(C 縣市承辦機構，第二次訪談)

我是覺得解讀上還要考慮各個地區的差異性，比如說像 A 縣市我們推展這樣的模式，是因為我們當初有保母的建構系統，寄養家庭的系統，這樣子的方式在 A 縣市是可行的，但是在別的縣市就不一定了。(A 縣市承辦機構，第二次訪談)

一項政策或服務的執行，需要許多機構和單位的共同合作，而這些單位往往具有不同的立場、資源、態度和優先業務事項 (Pressman & Wildavsky, 1984)。如果任何一個環節出了狀況，都有可能讓實際服務嚴重偏離政策制定者當初的理想。本方案由中央規劃、縣市政府層轉、地方社福機構承辦，一直到實際的托育服務提供者 (保母、托兒所和育幼院等) 挑選，整個過程中需要所有相關單位的通力配合，牽涉層級十分廣泛。在這種情況下，兒童局如果希望本方案能夠切實遵守當初的構想和精神，並且兼顧服務品質與數量，勢必需要建立嚴格的溝通和監督機制。遺憾的是，雖然有眾多層級單位參與，在實地訪談過程中卻發現，本方案各相關單位未有緊密的聯繫和溝通管道，以致服務執行情況的監督呈現消極與鬆散狀態。

首先，本方案雖然在中央和地方政府皆設有人員經辦相關業務，但由於目前社福經費採用設算制度，中央將統籌分配款交由各縣市政府運用，兒童局則無法將本方案款項撥給縣市政府，必須直接撥款至當地民間承辦機構。縣市政府在本方案的

角色只負責承上轉下，因此往往不會將其列為優先關注事項。針對本方案執行情形，有地方政府人員表示：

……你錢如果放到我縣政府要去執行的，我會注意到他的執行力好不好。你錢放到民間團體裡，雖然我縣政府有督導責任，可是未必每一分鐘都看到……這種政策不要給民間團體，我是覺得說經費在申請補助的時候都是下到縣市政府，讓縣市政府去推，可是這個不一樣，他是下到民間團體耶，由民間團體去推耶……(B 縣市政府承辦人員，第一次訪談)

有鑑於此，受訪者建議將本方案的執行績效列入縣市政府的兒童福利考核項目中，以增強其督導承辦機構的意願。不過，這項意見並非表示各縣市政府在推動此案方面的態度消極。事實上，不少實施此方案的縣市都是由地方政府主動請託社福機構承辦。但是，在經費由兒童局直接發放、承辦機構又不見得意願特別高的情況下，地方主管機關對於方案執行的情況較缺乏掌控和約束力。以目前情況而言，兒童局雖然在程序上應透過縣市政府經辦人員了解方案執行狀況，但雙方實際上並無密切聯繫，唯一較規律的文書往來，只有每年年底由各縣市政府彙整承辦機構之成果報表，向上呈交至兒童局存查。由於縣市政府相關業務人員流動率頗高，接手者不見得對兒童局的理念和規定有精確認識，恐難妥善監督指導承辦機構。因此，中央和地方政府在本方案上的具體分工亟待釐清，並應定期舉辦意見交流和聯繫會報，以說明方案理念，避免誤解和資源錯用。

除了中央和地方政府分工外，本方案執行面另一個重要環節就是地方政府和承辦機構之間的互動。訪談結果顯示，各縣市機構在業務相關事宜方面主要的聯繫管

道是地方政府經辦人員而非兒童局，突顯了地方主管機關在監督考核工作上的重要角色。不過，每個縣市對於執行績效的實際追蹤和督導措施互有差異，有些單位平日甚少向承辦機構了解方案情況，亦無期中報告和聯繫會報等活動，只在年底請機構繳交年度成果報告和進行核銷。相對地，也有縣市政府單位和當地承辦機構有較頻繁之往來：

我們是每週做聯繫會報，報告我們執行的內容以及個案狀況，再由他們來做一個意見。至於書面部分就是每個月都有個案紀錄報告，然後就是期末總報告。(C 縣市承辦機構，第二次訪談)

就是每個月都要有報表作核銷，那在托育部分，每半年就會有關於寄養或是托育的數據報表、經費使用的狀況及彙整的報告。(A 縣市承辦機構，第二次訪談)

縣市主管機關若希望能讓本方案嚴格依循中央規劃進行，本身就必須熟悉方案之理念和規定，否則當承辦機構對方案辦法不清楚或有所誤解時，也無法及時察覺和提醒。本研究在訪談時發現許多機構在做法和認知上與兒童局之設想不盡相同，而當地主管機關自方案施行至今對此亦未曾提出疑義。這可能是由於地方政府本身即誤解方案內容，或者不清楚相關規定。據機構表示：

在我們承辦的過程，兒童局的主動互動很少，幾乎是沒有，因為他們都委託給縣政府辦理，在我們當初提案時，內政部並沒有告知規定有落差，執行期間有問題的時候，縣政府的社工員也不是很清楚。(F 縣市承辦機構，第二次訪談)

我覺得事前說明的部分很重要，因為也許縣政府的人也常換，那他也不清楚，所以我們就不知道可以問誰，那這邊就有斷層了。(D 縣市承辦機構，第二次訪談)

既然縣市政府有時對於方案理念並不十分了解，也未必能密切掌握各機構工作情況，那麼兒童局和承辦機構是否有較直接的溝通和監督機制？經實際詢問，發現答案是否定的。所有機構幾乎異口同聲表示，方案執行至今甚少和兒童局有任何聯繫。事實上，不少受訪者透露，雖然承辦本方案已一、兩年，但今年各機構至兒童局參加本研究案說明會時，才首次有機會針對相關議題進行澄清：

其實，後來我們去開會時，就覺得很尷尬。我們也是去年才做的，很多案子，我們都是臨時託命盡量做；那天開會才知道要那樣做，是很尷尬！(D 縣市承辦機構，第一次訪談)

如果有像上次到兒童局開會的會議是挺好的，因為可以瞭解自己在辦方案的過程中的優缺點，因為每年機構都有提案，所以是可以有研討會來將訊息提供給各個機構，所以如果能將大家聚起來說明會比較好。(F 縣市承辦機構，第二次訪談)

由此可見，中央政策制定單位今後在推動新的服務方案時，應加強對各地方主管機關和機構的事前說明和宣導。方案執行時若發生經費誤用或與辦法不合的狀況，可說茲事體大，對於各相關單位皆造成負面後果。特別是承辦機構，可能導致經費繳回或委託終止的處分，不但讓其聲譽受損，並影響其未來申請補助和爭取委託的機會。同時，負擔督導之責的縣市政府，以及關心方案執行績效的兒童局，亦會為此困擾。因此，如何在方案執行之前讓各機構切實明瞭相關資訊，就變得益形重要。不少機構表示，他們的做法事先都有向地方主管機關和兒童局呈報，但未獲得建議或回饋，一但問題發生，似乎又都是承辦機構的責任，有失公允：

……因為當初內政部的目的如果跟我們提上去的方案目的不符合，那當初就要能夠再修正，或是再釐清，可是現在又要回頭問其他的單位，我覺得有點奇怪，回頭應該是問內政部他當初通過這個方案，是站在哪一個角度。（A縣市承辦機構，第二次訪談）

最後，本方案之執行除了在垂直分工層面出現溝通和監督不良狀況，亦欠缺水平層面的協調合作。以中央機關而言，兒童局在本方案上和其他部會互動頗少，特別是勞政單位幾乎未有涉入，甚為可惜。既然本方案重要目標之一即為協助失業家長謀職，應可與其他職業訓練和促進就業措施搭配，讓這些高危機父母早日獲得穩定收入，以脫離貧窮和壓力狀態。另一方面，就地方主管機關而言，亦可協調所屬局處，使失業和求職民眾能獲得更完整的福利服務。況且本方案一項困難就是不易針對標的人口進行宣導，而地方勞政單位與這些潛在使用者接觸頻繁，可成為一個既經濟又有效果的宣傳管道。然而許多地方勞政窗口根本對此方案毫無所悉，承辦機構與其互動也僅限於擺擺傳單，或提供案主就業機構電話，並無其他協調搭配。今後宜加強中央和地方的跨部會／跨局處合作，方能有效運用資源，增進服務效果。

整體而言，本方案從規劃到實施牽涉了各層級單位，在訊息溝通和行動配合上形成了許多窗口和端點，任一環節的問題皆影響方案的執行與成效。雖然中央和地方主管機關皆擔負督導之責，也都關心方案執行至今的績效表現，但實際上卻較少深入了解和研議改善之動作。以中央主管機關而言，事前未對方案規定和理念作詳盡的說明，之後也未有定期提醒或溝通動作，導致地方主管機關和承辦機構的認知

模糊，在目前各縣市政府和社福機構社工員流動頻繁的情況下，很容易讓方案原本之理念受到忽略和遺忘。在地方主管機關方面，由於本身亦不清楚方案內涵，可能無法妥善監督承辦機構，而且這些機構往往是被縣市政府邀請來承接本方案，請託意味濃厚，加上縣市政府對於經費亦無控制權，本方案又不算在績效考核項目中，減弱了這些地方主管機關的實際控管能力和意願。

#### (五)成效評鑑與追蹤

在社會福利政策或服務的規劃中，除了服務提供的細節事項外，對於方案執行的過程和結果也需要有具體可行的紀錄與評鑑措施。如果只是提供服務，卻沒有了解其狀況和成效，將造成許多負面後果。首先，缺乏對於執行過程的掌握，主事者將無從得知方案是否有依照原先構想進行，萬一成效不彰時也難以判斷究竟是由於當初的方案假設有誤，還是承辦機構未能切實遵守計畫所致。其次，方案所規劃的服務是否能滿足使用者需求，這些人對於服務的各方面感受如何，往往是調整和改善方案的重要訊息，若對使用者感想一無所知，當初一番美意可能反倒招致抱怨和不滿，平添主事者困擾。再者，無論是福利政策的規劃或執行者，最關心的事情自然是服務能否有效改善案主情況，減少民眾困苦。這些問題的答案需透過成效的記錄和分析方能判定。最後，社會福利服務的提供往往耗費大量人力資源和經費。在社福預算拮据的現況下，如何妥善運用資源，避免誤用和浪費，便成為決策者不得不重視的一項議題。

對於請領人及其子女的資料紀錄與情況追蹤，各縣市承辦機構的具體措施差異

甚大。以開案程序為例，有些機構會要求申請人親自前來接受面談，以了解其具體狀況和困難。少數機構則僅透過書面文件進行審核，未直接與案主接觸，對其詳細情況所知不多。其實，較正式的評估動作不僅能夠獲得較詳盡的個案資料，有助於主管機關了解服務使用者特質，也可以藉機提供案主其他社會資源的建議和轉介。申請本方案的失業家長往往不只遭遇子女照顧的問題，尚可能有家計、就業、家庭關係和健康等方面需求。更有甚者，子女照顧可能不是這些失業家長最迫切的問題。由於大多數承辦單位屬於兒童福利機構，因此對於相關資訊較為熟悉，可透過個案管理的方式結合各項資源，更有效協助案主脫離困境。例如，有機構表示：

……因為其窮以家扶來說就是經常要做的就是結合資源，就像是說，可能看到的是他的需求是在寄養的部分，但是其窮不只是單純提供他寄養，或者是看到的可能是他的托育需求，甚至看到的整個這個家庭裡面他可能在基本生活上已經不足了，譬如說不是只有孩子的照顧問題，包括三餐已經不濟了，那我們會去結合像叫心有什麼樣子的服務，就直接趕快，讓這個家庭先渡過這個難關。我們也看到蠻多家長，他們在結合這種資源，有時候他們會有一些障礙，可能是個人的障礙也有，一部分他們也覺得要去面對這麼多的那種一個關卡一個關卡的時候，他們有時候會讓他們覺得蠻困難的，那這個部分我們社工員都會主動，就是說如果你不知道路或者你不知道該怎麼處理，沒關係我就陪你去，所以這個部分我們都會做。甚至要陪他去找工作這種東西也會做。那資源的結合也會有。(A 縣市承辦機構，第一次訪談)

對執行方案的機構有無實質支援和獎勵部分，根據補助作業原則，機構執行本

方案的過程中，唯一能得到的經費支持即為補助金額 10% 的行政管理費。在訪談中不少機構表示，若實際計算服務每位案主所需的電話聯繫、家訪會談、交通、文件處理、經費核銷等工作時間，加上電話費和影印等，開銷絕對大於兒童局的行政管理費補助額度。因此，如何透過獎勵和補助措施鼓勵各承辦機構積極了解案主情況，並落實自我評鑑，是政策制定單位應加以思考的一項議題。

## 五、綜合討論

一項社會福利措施的成功，有賴妥善的政策規劃和執行，兩者缺一不可。方案規劃若未臻周詳，即使承辦機構切實執行，也無法收效。另一方面，政策的執行並非只是枝微末節的技術事宜。事實上，政策不僅是由主掌政府活動與經費的官員決定，還有行政人員、委託機構、專業工作者和案主等人牽涉其中，這些人具有不同的目標、態度、資源和侷限，並且共同形塑政策的實際樣貌。因此，社會政策往往不是一次底定，而是長時間在各方參與者互動下形成，常導致出乎決策者意料的結果。臺灣社會大眾與政府近年來越來越重視社會福利，各項相關措施紛紛推動施行，這些福利政策和服務攸關國民權益與福祉甚大，花費人力與財政資源亦多，實有必要審慎評估與檢討。本研究針對內政部兒童局制定之失業家庭短期照顧補助方案進行了解，深入分析在方案理念、服務設計、執行監督等層面的重要議題，並歸納各項研究發現，針對本方案之效率、品質與成效作出總結，提出具體建議供主管機關參考，以利未來兒童福利服務的規劃與落實。

(一)效率面：輸入成本單純、服務數量偏低

方案效率是指資源輸入和服務產出間的比例，通常是以每單位服務所需成本來衡量。以本方案而言，由於屬單純的照顧補助，主要成本即為發放款項金額。依據內政部兒童局公布的「辦理失業家庭兒童短期照顧補助作業原則」規定，補助項目分臨時托育和短期安置兩類。臨時托育每案每月最高補助新臺幣 4 千元整，半日托每次最高補助新臺幣 2 百元，全日托每次最高補助新臺幣 4 百元，每月以不超過 10 日，每案以不超過 3 個月為原則；短期安置每案每月最高補助新臺幣一萬元整，15 日以下者以 15 日核給，超過 15 日者以 1 個月核給；每案以不超過 3 個月為原則。換句話說，臨時托育半日托每案每年最多不超過 6 千元、全日托 1 萬 2 千元、短期安置 3 萬元。若只考量補助金額，本項服務花費並非特別高昂，加上請領總數偏低，對主管機關之財務負擔不大。以民國 93 年而論，在原本 7 個執行縣市中，多數縣市全年支出經費只有幾十萬元，更有因為補助人數過少而繳回經費者，相較於兒童局辦理之其他福利服務，本方案支出的經費算是相當有限。

雖然本方案整體支出不高，但服務人數也相對低落，此現象值得主管機關重視。以 93 年度而言，大多數縣市承辦機構實際請領人數皆低於 50 人，即使以全年服務人次計算，也多未達 100 人，相對於各單位年度計畫中的預期服務人數，執行績效實屬不彰。造成這種情況的可能因素甚多，包括夫妻雙方失業之資格規定過嚴、證明文件取得不易、補助金額與時限不符托育市場行情、未進行積極宣導，以及案主對本項服務的需求可能不高等。其中宣

導和需求兩點不但意義重大，彼此亦有密切關聯，如果失業家長對於短期照顧協助有殷切需求，本方案服務又能確實發揮降低壓力和促進就業的功能，那麼請領人數低落可能反映了可近性的問題，亦即由於服務提供或資訊取得的障礙，致使實際受惠人數少於有需要的人數，倘若上述情況屬實，則後續工作重點應放在修改請領資格與辦法、暢通申請管道和流程，並且加強推廣宣導。誠然，主管機關也許擔心積極宣導將造成請領人數過多，以致經費無法負荷，但由於本方案定位為短期救急之照顧提供，並非常態性托育或保母津貼，只要能在宣導時清楚傳達方案理念，並配合妥善審核機制，應不致產生供需失衡困擾。更何況，如果許多失業家庭真的具有迫切需求，主管機關理應反映輿情，爭取預算，以避免在資源不足的情況下造成兒虐或攜子自殺悲劇。

另一方面，請領人數偏低也可能是由於失業家長對於短期子女照顧協助的需求不高，倘若如此，則方案存續本身即成為主管機關應該慎重思考的議題。一般福利服務遭遇的困難常是「僧多粥少」，亦即申請人數過於踴躍，導致經費不勝負荷，而本方案正好相反，不但大多數承辦機構編列之年度預算相當保守，實際使用經費更遠低於預期支出。

綜上所述，單以輸入和產出層面而言，本方案之單位成本不高，服務總量亦少。因此，主管機關應儘快針對服務可近性和宣導措施等議題進行釐清，以判斷情況癥結。一但發現問題並非規定過嚴或資訊不足，而是失業家長確實對於本項福利之需求不高，就應當機立斷作出決策，中止方案並研擬更符合失業家庭所需之服

務，或將本方案經費轉移至其他方面，以避免社福資源的浪費。

(二)品質面：服務內容不一、品質機制欠缺

除了服務輸出和單位成本等量化指標，服務的品質亦是方案評估的重點。品質優良的方案應該要能夠使每位案主獲得水準整齊一致的服務，人員態度應力求親切專業，並且迅速回應案主需求，提供符合所需的個別化服務。由於本方案形式單純，照顧補助單價固定，使得各機構提供之具體服務看似十分相近。然而，深入分析可發現若干重要品質差異。以開案方式為例，有的機構只需書面審核即可，另一些機構則要求社工員親自訪視評估。對於申請文件證明的要求也有不同，特別對於無雇主失業之認定，有些機構要求村里長開具證明，有些則由本人出具切結書等，不一而足。此外，如前所述，各機構對於請領者資格規定互異，有的是夫妻雙方皆失業、有的則是一方失業即可申請、另有將兒保個案納入者。一但通過資格審核並正式開案後，有些機構是直接將補助撥給保母和托兒所，有的則是將補助金交給失業家長。服務等待期亦長短不一，有些縣市在申請通過後即可使用托育服務，有些則是彙整請領者後再向地方主管機關請款，請款頻率從一個月一次到一年一次都有。整體而言，本方案從申請到結案甚至後續追蹤的流程未能一致，恐造成各縣市請領者福利差異。誠然，每間承辦機構的性質規模不同，各縣市民情亦互異，實際執行方案時必然會有因地制宜情況，但在請領資格與程序上仍不宜差距過大，以免損及方案公平性和民眾權益。

發放補助之外，機構應進行定期聯繫，以了解其生活情況變化，判斷是否應

繼續補助，並在機構能力許可時提供其他相應建議和資源轉介，這是品質良好的福利服務應具備之特點。本研究發現承辦機構在請領者情況追蹤、資料紀錄和資源轉介方面的付出多寡，除了受到本身人力財力等條件限制，也取決於機構對於本方案的執行心態和定位。具體而言，雖然本方案主要業務為提供照顧補助，但機構若將自己角色單純定位為「補助發放」的審核單位，那麼對於請領者的資料紀錄通常較為簡略，較少聯繫動作，亦無其他的配套服務和轉介。事實上，這些案主除了子女托育方面，還有其他的殷切需求，例如就業輔導和職業訓練等，方能儘早脫離經濟困境。如果只是核發補助，容易讓本方案成為另一種弱勢家庭的三個月育兒津貼，而偏離當初希望藉短期照顧協助達成促進就業等目標的原意。

爲了提升服務品質與效果，機構可採取「個案管理」取向，如此較能夠主動關心了解請領者情況，並積極尋求其他資源以滿足其需求。研究中發現有一承辦機構，除了本身提供短期安置服務，並補助失業家庭兒童至幼稚園和托兒所就讀費用外，還會視這些父母需要，規劃親職教育等活動。同時社工員會定期和失業家長聯繫，了解孩童狀況，並關心其求職進展。另有部分機構亦會定期以電話和家訪方式聯繫案主。不過整體而言，大多數機構對於這些追蹤資料的紀錄較缺乏系統，難以深入比較案主及其家庭在生活各層面的變化。誠然，大多數機構是在資源相當有限的情況下承辦此方案，但如能在資料的保存與紀錄方面多做努力，對於服務成效與品質保障方面將能夠更加落實。

上述討論彰顯了建立品質管理制度的



重要性。在責信觀念日益普及的情況下，不僅中央政策制定機關希望了解服務成果，實際承辦方案的非營利機構也應積極建立品管機制，以確保服務品質和彰顯執行績效。就本方案而言，主旨在於提供失業家庭照顧服務協助，但絕大多數承辦機構並非實際的托育服務提供者，而是以費用補貼方式委由保母、托兒所、寄養家庭或其他機構提供兒童照顧。因此除了服務人數和補助金額外，這些實際托育服務的品質可能是更值得關心的。

(三)成效面：家長需求不高、效果尚待釐清

相較於服務的產出數量和品質，服務的效果往往是各相關單位更希望了解的資訊。如果一項服務沒有效果，那麼不管輸出數量再大，服務品質再整齊，都無法達成預定目標。本方案的主要目標是透過照顧協助的提供，減輕失業父母照顧壓力，促進其就業，並保障這些弱勢家庭兒童的福祉。然而，目前各縣市承辦機構對於上述層面皆沒有明確資料，亦未針對案主的後續情況進行較有系統的追蹤。詳實的個案情況紀錄是評估方案成效的基本依據，缺乏對於案主情況的了解，便無法分析其後續狀態變化與差異。失業家庭接受本項照顧補助後，在父母的托育壓力、身心健康和求職就業情況方面是否有所改善？本方案對於哪些特質的失業家庭最為受用？接受補助的家庭，是否真如方案假設中預測的，會有較少的緊張與衝突？這些失業家庭兒童的生活品質和身心發展是否會由於接受本項照顧協助而有所改善？這都是有待實際資料檢證的重要問題。另一方面，接受補助的失業家長對機構和方案的滿意度與意見也未有詳細紀錄和資料。換句話說，許多機構都是在不了解服務優缺點和

案主意見的情況下繼續執行，這樣的做法可能無法妥善因應案主的需求，也難以針對方案缺點研擬改善措施。

本方案由於使用者情況和後續追蹤資料的欠缺，嚴重影響了服務成果的評判，也難以確切得悉方案本身的優缺點。從成效評估的角度而言，妥善的情況記錄和資料保存是任何分析工作的基礎，尤其是接受服務的前後變化，如果方案使用者當時的狀況未能及時記錄，事後想要補救往往為時已晚。中央主管機關身為方案規劃者和經費補助單位，理應關切服務品質和結果，但是在方案中並未具體規範縣市和承辦機構在品質管理和成效記錄方面的責任，每年年底的成果報告，也僅有服務人次和使用經費，而領取本補助的失業家庭生活究竟有無改善、壓力是否得到紓解，亦無法得知，主管機關似應加強上述方面的了解與分析，以確保「錢花在刀口上」。

## 六、結 論

本方案研擬之初，主要是為了回應近年來臺灣快速升高之失業率和相應而生的各種社會問題，尤其報章電視不時報導失業父母攜子自殺案例，對於中央主責兒童福利與權益維護的內政部兒童局而言，更形成強大壓力。因此希望藉由提供短期兒童照顧補助，協助陷入緊急危機的失業家庭，舒緩家長照顧壓力，避免家庭悲劇的發生，並達到促進就業與改善家計之目的。兒童局能夠在短時間內研擬本方案，迅速回應社會的急迫需要，此種積極作為十分值得鼓勵。然而，在設計本方案時，依據似顯薄弱，以致政策制定者難以掌握這些失業家庭的實況和需求。倘若在缺乏資訊的情況下貿然制定政策，可能無法達

成原先美意，亦有資源浪費和誤用之疑慮。雖然主管機關在面對高漲的社會輿論和民意呼聲時，必須在最短時間研擬對策，但是事前的研究和評估仍不可省略，對於資訊較不足的社會議題，應儘速邀集相關學者專家會商，並進行調查和了解，期使社會福利政策和服務的規劃更趨於周延。

失業、貧窮和生活壓力往往有密不可分的關係，相關福利措施亦種類繁多，因此在方案設計時應清楚界定預定協助對象，以及欲改善的問題。近兩三年來，媒體和社會團體逐漸重視「新貧階級」的興起。不過，新貧階級和攜子自殺無法畫上等號。本方案的宗旨是舒緩由強烈急性壓力造成之危機情況，避免家長一時想不開走上絕路。這種少數案例的極端行徑，是否可視為失業貧窮家庭的普遍傾向，還是與特定父母人格特質有關，尚待評估，相關單位有必要對此進行較深入的了解和調查。再者，新聞媒體對於攜子自殺的報導中，常強調當事者是由於經濟壓力導致自

己和子女生活無著，不但自己萌生自殺意念，又不想身後讓子女繼續受苦，因而帶著孩童一起尋短。換句話說，失業和經濟困難可能同時導致照顧壓力和尋短意圖，此與本方案假設不同，究竟何者為真，需要更多的研究與資料方能確定。

總而言之，任何個別的福利服務都無法有效改善貧窮和失業議題，政府和民間必須通力合作，從經濟、教育和社會等層面同時著手，規劃完善的制度和服務，並且妥善運用有限的社會資源，以謀求民眾的最大福祉，避免失業率上升和新貧階級出現所引發的家庭問題和社會不安。兒童是國家未來的主人翁，也是社會進步的關鍵因素，如何保障弱勢與危機家庭子女的權益，促進其身心健全發展，是主政者責無旁貸的要務。期盼本研究的發現與結果能夠提供主管機關未來進行相關服務規劃的有用資訊，讓每一個兒童都能在安全溫暖的環境中成長茁壯。

（本文作者均為朝陽科技大學社工系助理教授）

## 參考文獻

- 丘昌泰（2000）公共政策－基礎篇，臺北：巨流。
- 江亮演、應福國（2005）社會福利與公設民營化制度之探討，社區發展季刊，108，54～71。
- 李允傑、丘昌泰（2003）政策執行與評估，臺北市：元照出版公司。
- 吳定（2003）公共政策，臺北縣蘆洲市：空中大學。
- 吳松林（2002）變遷中的中央與地方關係，研考雙月刊，26（3），66～74。
- 邱汝娜、吳安（2004）從社會福利績效考核看補助經費設算制度，主計月刊，577，10～18。
- 姚蘊慧（2004）社會福利民營化的再省思，通識研究集刊，5，39～52
- 徐毓莉（2004）家扶：父債子償迷思，攜子自殺危險群，2004年11月18日
- 陳小紅（1994）社會福利總體規劃之政策面初探，社區發展季刊，67，24～27。

- 黃淑芳（2003）終結攜子自殺悲劇—家暴中心籲家長尋求協助，2003 年 12 月 4 日大紀元電子報，網址：<http://www.epochtimes.com/b5/3/12/4/n423840.htm>。
- 馮燕（2001）暴增失業家庭—社福外的邊緣戶，國政評論，臺北：財團法人國家政策研究基金會，網址：<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/090/SS-C-090-020.htm>。
- 詹火生、林慧芬（2003）貧富差距下社會福利政策省思，2003 年 8 月 30 日國政評論，臺北：財團法人國家政策研究基金會，網址：<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/092/SS-C-092-114.htm>。
- 廖俊松（2003）從地方政府執行論身心障礙者保護法之評估，理論與政策，17（2），59～82。
- 劉美芝（2004）防範攜子自殺，關懷危機家庭，扶幼 e 季刊，129。
- Barrett, S. M. (2004) Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. *Public Administration*, 82(2), 249-262.
- Browne, A. & Wildavsky, A. (1984) What Should Evaluation Mean to Implementation?, pp. 181-205 in Jeffrey Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation*, 3rd ed. Berkeley, CA: University of California Press.
- Edin, K. & Lein, L. (1996) *Making Ends Meet: How Single Mothers Survive Welfare and Low-Wage Work*. New York: Russell Sage Foundation.
- Grindle, M. & Thomas, J. (1990) After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries. *World Development*. 18(8) 1163-1181
- Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1984) *Implementation*. Berkeley, CA: University of California Press.