

社區心理衛生中心網絡合作困境之探討

鄭國康

壹、前言

「強化社會安全網計畫」是在行政院於2018年2月26日通過，目的是為了地方社區與家庭個人所面臨威脅性的各種議題，進行多方面社會關係中經濟安全、人身安全及心理健康三種面向為核心，結合衛生福利部、內政部、教育部、勞動部、警政署等聯合網絡，運用各類政府系統進行就業、輔導、治安等各種體系，在執行過程中透過實例研析並進行政策檢討及滾動式修正近而擬定補強社會安全網漏洞，社會安全服務網絡要如何進行串連及協同強化社區生活中基層民間社區及本身家庭的互助力量，構築理想中較為完整的社會安全網。第一期計畫（2018-2020年）在各項計畫及服務模式尚需持續發展及改革，而為了回應社會對補強社會安全網的期待與落實總統在就職演說時所強調社會安全網補漏網之宣示，第二期延續性計畫

正在進行（2021-2024年），希望建立更堅強且完整的家庭與社區永續支持體系（衛生福利部，2021）。

貳、社會安全網之體系

衛生福利部自2013年起推動「國民心理健康促進計畫」。此計畫不分老少幼為對象，納入公共衛生「三段五級」概念，針對不同目標族群，透過加強健康資源整合，提供涵蓋自殺防治、災難心理服務、精神疾病防治及照護、酒癮防治及特殊族群（老人、婦女、青少年、原住民、新住民、身心障礙者、家庭暴力、性侵害被害人及加害人等）處遇與心理健康照護服務，以達成「促進全民心理健康、提升民眾幸福感」之整體計畫目標。為持續因應未來環境變化及滿足國民心理健康需求，2017至2021年推動「第二期國民心理健康計畫」，做為未來心理健康施政藍圖（衛

生福利部，2021）。

政府打算從關懷家庭開始，目標從風險控管、集中處理窗口、整合服務三個方向銜接各系統服務，再依家庭類別再分三種類型為一般家庭、脆弱家庭、危機家庭，以需求及風險程度介入適當的關懷服務。落實以「家庭為中心、社區為基礎」的理念，形成社區住民集體責任（林萬億，2021）。

2019年為加強加害人合併精神疾病個案服務，中央政府補助地方政府經費增派專業人力包含：社會福利部門之社會工作人員、心理衛生部門、學校專業輔導人員、警政少年輔導部門對象（衛生福利部，2018）。最新110年度「整合型心理健康工作計畫」，是以社會近期所發生的重點議題建立滾動性調整機制，加強關懷訪視服務及跨系統掌握更多預警訊息並透過現有的安全網平臺會議希望能降低自殺風險及防治暴力再犯，並整合家暴及性侵害加害人處遇，加強社區監控，減少個案疾病復發造成病情不穩的風險。

目前自殺情事通報即時機制已經明確規定且行之有年，在過程中更要求新聞媒體不應散播不利自殺防治的報導且增加提供防自殺求助專線資訊。計畫書內有多次提到建立跨局處、跨公私部門平臺，並持續強化溝通機制，加強提升自殺防治效能，建立網絡單位橫向聯繫制度，且盡可能提升社區支持及跨單位合作，形成「社

區醫療照護暨追蹤網絡」，增加與社區的在地連結並鼓勵精神病友及其家屬，盡可能參與社區服務與活動。

然而日常生活中的殺人及隨機傷害事件仍然持續頻傳，行政院長於2021年11月23日「110年度第4次治安會報」，針對施暴者進行了背景分析，施暴者大多來自高風險家庭。本次會報強調，從源頭進行預防，並請求教育部、衛生福利部自學校端即開始加強關懷及通報，教師在第一線面對學生，學生若有行為偏差或來自高風險家庭，能以更快速察覺異狀並進行回報，在學生出現異狀之前若盡可能即時發現並輔導，最後透過社會安全網的系統介入，就有機會減少學生行為偏差更進一步減少對社會的危害可能性（行政院，2021）。

而現代家庭關係疏離與功能失調、藥酒毒癮、暴力等事件更容易透過網路力量集結，資訊時代的快速變化加速了未來的不確定性，家庭社會、人際關係、政治經濟……在資本主義及資訊時代中，貧窮、失業、社會排除、生存壓力總合影響下，造成多面向的社會排除現象近而增加更多生活壓力與負面情緒，雖然部分案例已編入在案，預警機制仍難以發揮，以致憾事發生無法及時遏止進而造成社會恐慌及家族感傷的事件，要如何去解決這樣的問題，讓社會安全網真正有效的運作，仍然考驗著目前新政策及目前計畫的推動是否有效果。

參、社區網絡與個人家庭之合作

實際上臺灣家庭規模愈來愈小，隨著資訊化社會來臨，家庭規模縮小處置問題的能量也有限，家族及個人支持功能日漸式微，臺灣早期社會是以家族為基礎，強調互信與互助，家族的力量能夠仰賴並加以保障，然而在科技時代進步下正在轉變，原本鄉里間濃厚的人情與互助亦不復見過去的狀態。

面對資訊化和現代家庭規模縮小造成家庭功能逐漸不彰，社區的功能性顯然重要，Newman（1996）對於社區提出，四個環境要素為領域感、自然監控、意象與周遭環境，其主要的目的即為透過社區居民的互動，強化關心社區安全的態度，進而促進社區安全的發展。然而在城市社區中的人際關係，難以促成集體的意識與參與，社區營造要盡可能喚起社區的人們參與意識，應盡可能提供居民良好的生活場景，建立所屬社區與個人密切的聯繫，才能發展出社區認同與公民意識，社區民眾會更願意參與社區公共事務（林信廷等，2012）。

要讓有限的社會資源被充分有效運用，資源網絡的建構是當代福利服務輸送的基本議題。在實務運作上，透過資源網絡的建構，以強化福利服務專業和機構之間的整合（integration）、協力（collaboration）、合作（cooperation）、團隊（team）和夥

伴關係（partnership），已成為因應問題的不二法門（莊俐昕，2019）。

社區的發展也許能促進社會安全網的成功，過往的社區發展形態是「重硬體、輕軟體」，近期轉型成「偏景觀，輕文化」社區營造取決於政府補助經費，社區內已有許多在地的社會資本，若能妥善運用及適度轉化，更能幫助社區居民的在地意識覺醒，並且提升住民關懷社區事務的意願及熱情，近而主動積極參與及討論社區發展及改變，自行打造社區共同的理想願景（陳依靈，2017）。

肆、社區心理衛生中心現況

而目前社區心理衛生中心目前提供之服務有：諮商、自殺防治業務、緊急事件心理衛生服務、個案轉銜服務、社區心理衛生預防宣導、資源網絡連結、心理衛生教育訓練、電話諮商等項目。設立目標是為提供民眾方便的心理衛生服務，並促進社區民眾心理健康、提供心理疾病個案持續性關懷、加強社區內心理衛生資源的協調與使用，推廣學校心理教育，協助病友家屬團體提供專業諮詢，落實心理衛生工作三級預防概念（姚卿騰，2007）。

目前實務上的心理衛生中心之現況卻是：（1）缺乏足夠人力及執行經費；（2）工作內容重視心理衛生預防為主；（3）多數社區心衛中心是由衛生局相關

業務承辦員兼任中心負責人，並以資源整合為工作的目標，繁雜的行政工作，工作量加倍致使效率降低，約聘和工讀制缺乏保障導致人員流動率大而無法維持服務品質，若能聘用足夠多的專業人員，則能落實角色分工，減少現任工作人員負荷，近而提升工作效率及服務品質（楊聰財等人，2005）。

在社工專業實務有強調以家庭為中心進行支持的工作，然而家庭本身的隱匿性較高，通常外人難以判斷，初期並無法快速有效掌握案主（家）的家庭系統狀況是具有挑戰性及困難性高的工作場域，問題解決或事件處遇之前必需運用的社區的網絡力量以及連結使用資源，盡可能瞭解服務對象的家庭狀態與家庭功能的背景資訊（簡宏哲等人，2016）。

伍、社區心理衛生中心網絡合作之困境

政府提供資源時，常注重短期成效及社會控制的層面，易造成政策未持續與經費臨時緊縮現象（陳嘉鳳、周才忠，2011）。心理健康體系需具備連續不間斷照護、應涵蓋全體民眾、及全人照護之特質，因此要以「三段五級」、「目標人口群」、及「政策發展面向」三維架構為主體達到最終心理健康覆蓋的目標（吳肖琪等人，2014）。

目前的社會安全網所呈現的問題是消極的社會救助措施、福利資源不均、社工工作人力不足負荷沉重、跨部門資源難以整合等種種嚴峻問題，心衛社工所面臨的難題，包括有行政或網絡單位支援不足、訪案風險難預測、事件處置經驗不足、挫折感高、保護護具不足共五大項，必須針對以上問題改善，才有機會將在職人員留下，且衛生單位與社會工作者工作型態及處置方式及觀點未必全然相同，處遇計畫不同，家庭資料與網絡分享訊息不一致，且處理危急事件仍需要經驗及膽識，這讓目前在職工作者挫折感會比一般更高，真正能讓工作長久保持下去是成就感、自我認同、薪資待遇，心理衛生社工可能必須獨立面對具「犯罪」事實的精神疾病患者，若要請求網絡支援也因為沒有發生立即性危機而容易被拒絕，而在訪視時可能遇到各種狀況心理衛生社工也缺乏保護自己的裝備，有時連家人都不敢接觸，在受到案主的驚嚇之餘，沒有經驗及援助的社工很快就會陣亡（陳雨鑫，2020）。

成效不彰的其中一個理由可能來自於網絡合作（黃明耀等人，2014），公共政策推動時，常存在著矛盾衝突關係，政府機關或組織團體基於自身定位發展考量，經由權力運用或職權責任維護自身的職務順利而盡可能鞏固單位本身的執行方針、經費與人力資源、組織網絡等，各不同部門或合作網絡間容易有重複投入資源、三

不管灰色地帶、會缺乏共同目標、甚至是資源競奪等現象（林萬億，2019）。更指出社會安全網的每一個單位不只是一片片的拼圖，且必須有保護弱勢的全圖，然而成效仍非常的有限。許多服務提供者在專業養成各異、進而造成專業語言不同，會因專業角度上的處遇方式而自然的捍衛所屬專業處遇，更不希望被干涉，合作經驗及必要性容易在過程中產生諸多磨合上的困難，甚至互不信任寧可各司其職各行其政，導致合作具有許多的衝突與抱怨的狀況（吳淑美，2019）。如同穀倉效應的方式會影響創新，若合作網絡都僅自掃門前雪，甚至遮蓋掉風險和機會（林力敏，2016）。若要打破這成效必須是需要一個較為有說服力且適合的帶領者進行布局，適合的人選仍然需要社會安全網再實施過程中進行滾動式修正，最後找出各網絡的互動合作模式，跨機構一起工作節點在於轉介（making referral）。轉介是協助「案主」與其他資源連結，而非將「案主」推給他人或他機構後撒手不管（林萬億，2021）。所謂的網絡責任程度劃分，仍然需要由能協調的機構進行必要的劃分，統整統籌的單位非常的重要，中央政府建置跨部會協調機制、定時有會議，溝通跨部會之法規與方案協調，檢討執行障礙。地方政府由副縣市長定期召開聯繫會報，整合跨部門、公私協力資源，排除障礙。每一個網絡單位也要依個案需求召開

跨機構個案研討，網絡單位為了個案的利益也仍應該有責任共同協調並向統整機構進行回報（林萬億，2019）。

陸、結語

「強化社會安全網」須在經驗過程中採取更多實際行動解決問題及加以修正，要打破專業壁壘、在執行面部分，「強化社會安全網計畫」所面臨的挑戰，一直沒有中斷過，目前政府因為近期傷人事件也大量的投入相關經費以及人力希望能有所成果，然而在行事過程中的修正及改革，仍然會是很重要的重點，若是人力在執行過程中不停的汰舊換新，沒有持續的深耕或有效的交接，容易造成資訊片斷的現象，這仰賴著目前政府對於政策給予的支持系統以及完整透明網絡管道是重要的。跨機構服務過程，網絡合作單位要盡可能從案主家庭圖象完整性的方式，去持續且有效的進行服務，而非以本位思考和速食式的方式處理（游美貴，2020）。

強化社會安全網，並非僅僅是各部會網絡體系的責任，民間社區的互助力量必不可少，要攜手網住每一個脆弱家庭及在體制邊緣和需要幫助的人，在預防角度下，社區民眾們自主性發覺社區需要幫助的家庭中，網絡系統再適時給予家庭多元化的支持服務，共創幸福安全的社會環境，政府責無旁貸。跨專業與跨部門的

合作，需採取比較整合的做法，打破跨部門間的隔閡與分歧，這次的COVID-19 新冠肺炎疫情全球大爆發，也間接影響人們的生活方式，對於家庭來說，會有更多更長的時間與家人相處，可以察覺家人的狀況，家庭能先行從中進行預防，若無法控制時再交由社區幫助，最後是整個社會網絡力量的幫助，但COVID-19的疫情影響，可能也導致部分家庭陷入危機的狀態，社會安全網的幫助要有效的擴展，仍

然需要由最小的家庭單位開始做起，近而擴展到社區，應有的資源要盡可能運用到必須使用的人身上，以避免社會資源的浪費和有效的利用。

（本文作者：靜宜大學社會工作與兒童少年福利學系所研究生）

關鍵詞：社會安全網、網絡合作、社區發展、心理衛生

參考文獻

- 行政院（2021年11月23日）。〈政院召開治安會報 蘇揆：政府應保護民眾安全 遏止街頭暴力及超商隨機攻擊事件〉。<https://www.cy.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/ealcefbf-28f4-4c19-86ec-27e221ba5c46>
- 吳肖琪、葉馨婷、杜姁瑾（2014）。〈心理健康促進的社區實踐〉，《社區發展季刊》，145，321-329。
- 吳淑美（2019）。〈在別人的需要上，看到自己的責任——網絡合作與資源運用〉，《社區發展季刊》，165，236-242。
- 林力敏（譯）（2016）。《穀倉效應》（原作者：Gellian Tett）。三采。
- 林信廷、莊俐昕、劉素珍、黃源協（2012）。〈Making Community Work：社會資本與社區參與關聯性之研究〉，《臺灣社會福利學刊》，10（2），161-210。
- 林萬億（2019）。〈強化社會安全網：背景與策略〉，《社區發展季刊》，165，3-29。
- 林萬億（2021）。《當代社會工作——理論與方法》。五南。
- 姚卿騰（2007）。《社區心理衛生中心營運現況與困境研究》（未出版之碩士論文）。國立陽明大學，臺北。
- 莊俐昕（2019）。〈原鄉地區社會服務組織資源網絡運作之研究——以暨南大學合作經驗為例〉，《台灣原住民族研究學報》，9（1），77-104。
- 陳依靈（2017）。〈「社區發展」到「永續社區」之探討〉，《社區發展季刊》，158，328-338。
- 陳雨鑫（2020年7月18日）。〈沒後援風險高 新社工很快陣亡〉。元氣網，<https://health.udn.com/>

health/story/5999/4712641

- 陳嘉鳳、周才忠（2011）。〈社區諮商典範在台灣的轉移與失落〉，《輔導季刊》，47（4），40-49。
- 游美貴（2020）。〈心理衛生社工發展跨機構協同合作與提供整合性服務〉，《社區發展季刊》，172，165-176。
- 黃明耀、王志輝、王翔榆（2014）。〈從跨域合作與資源整合論農村再生之實現〉，《公共治理季刊》，2（4），55-68。
- 楊聰財、李明濱、吳英璋、魯中興、陳韻、吳文正（2005）。〈臺灣地區社區心理衛生中心之運作型態〉，《北市醫學雜誌》，2（4），348-358。
- 衛生福利部（2018）。《強化社會安全網計畫（核定本）》。
- 衛生福利部（2021）。《「整合型心理健康工作計畫」說明書》。
- 衛生福利部（2021）。《強化社會安全網第二期計畫》。
- 簡宏哲、蕭至邦、林家緯（2016）。〈臺灣社區工作觀點與保護性社會工作發展之初探〉，《社區發展季刊》，165，331-346。
- Newman, O. (1996). *Creating defensible space*. Diane Publishing.