

偏鄉地區社會福利服務 推動之現況與挑戰

李欣頻

壹、前言

隨著近年來都市化的發展，使得許多縣市的青壯年流向直轄市以尋求更多的工作機會、較高的待遇與發展機會，然而這卻也造成了許多的亂象產生。許多縣市紛紛因為人口數達標而申請成為直轄市，作為直轄市不僅能受到較多中央政府的關注，在資源的分配與地方的建設上也是更為有利的，但對於人口外流嚴重的縣市卻是一大挑戰，有研究指出我國縣市的社會福利水準，端視各縣市的自籌財源能力而定，且我國不同縣市的社會福利集中度是有所差異的（蔡妮娜等人，2014）。先天條件較為不佳的縣市往往顯得更加弱勢，對於偏鄉地區而言，有些青壯年甚至是面臨著走不出去的困境，若是選擇前往都市尋求工作機會，家中的年長者可能無法得到較妥善的照顧，同時家庭經濟狀況也未必會因此而有所好轉；此外，具有較多偏

鄉地區的地方政府多非屬直轄市，在財政資源上相較於直轄市政府往往無法獲得足夠的資源，儘管我國的中央政府愈來愈重視社會福利政策的落實，但是為了追求形式上的公平，對於各個地區相同的社會福利服務所能提供的資源並無太大的差異，在落實看似公平的政策之下，使得本身弱勢人口數較多的縣市政府往往沒有足夠的資源提供給弱勢民眾。而根據上述，從我國整體各縣市而言東部地區由於開發的時間相較於西部地區較晚，實屬面臨這些難題的主要縣市，此外本身具有較多山區的縣市也較容易面臨這些問題，因此本研究將針對花蓮縣、臺東縣與南投縣共三個縣市的社會福利服務的現況與挑戰進行探討。

由於地方政府本身的量能有限，無法顧及其所屬區域的所有弱勢族群，現今亦可以觀察到許多非營利組織致力於偏鄉地區的服務，非營利組織作為第一線的服務

提供者往往能夠發現許多社會中潛在的服務需求，以及那些受制於法規規範而無法得到政府協助的民眾，因此非營利組織在社會福利服務的提供上也扮演著重要的角色。故本研究之研究問題在於探討在偏鄉地區中有哪些社會福利服務資源是較為不足的？在社會福利服務的輸送上面臨哪些挑戰？以及地方政府如何因應資源不足所帶來的困境？

貳、研究方法與訪談對象

本文主要透過文獻分析法與深度訪談法進行。透過文獻分析法可以系統性的整理過往的文獻，使研究者了解過往的研究的成果與不足之處（林淑馨，2010），本研究透過以往對於非營利組織進行調查之文獻，以了解我國非營利組織所具有的特色，並檢閱我國社會福利服務推動之相關文獻。另外則是透過深度訪談法，與受訪者進行訪談，使研究者能夠或的第一手資料，對於研究能夠更深層的了解（林淑馨，2010），因此本研究透過立意取樣的方式與三個縣市中提供服務的非營利組織以及地方政府的相關人員進行訪談，使研究能更為完整。

本研究之訪談對象為三個縣市的非營利組織與地方政府，在非營利組織的部分則有全國型的非營利組織與地方型的非營利組織共12家非營利組織（包含全國型非

營利組織在三個縣市分別成立的單位），每一個組織的受訪者職位皆有所不同，包含社工、社工督導、總幹事及執行長等組織成員，在規模上包含大型、中型以及小型的組織，服務的內涵則較為多元，有針對特定弱勢族群提供服務的非營利組織，亦有提供多元社會福利服務的組織；地方政府則分別為三個縣市的相關局處與非營利組織有直接接觸的人員，包含承辦人員與主管。

參、偏鄉地區社會福利服務推動的現況

雖然偏鄉的問題持續地被我國政府所關注，但是實際上由於資源的劃分具有其限制，中央政府能夠給予地方政府的資源受到法規的規範因而相當有限，而地方政府本身往往在募集資源的能力上也較為弱勢，由此可知，若是僅由地方政府去協助社會當中的弱勢族群是相當困難的一件事，再加上弱勢族群本身的力量較為薄弱，無法為了自身的權益發聲，以及地方政府受制於人力有限，本身的社會工作人員並無法顧及所有弱勢族群的需要，因此非營利組織便成為了相當重要的角色。

從官有垣等人（2010）的研究，可以了解我國的非營利組織有以下幾個特徵：第一是組織年齡輕，多數的非營利組織皆是在1991年以後才向政府立案登記

的，其中於東部與離島地區立案的非營利組織數量是最少的，顯見在此二地區的非營利組織數量仍有成長的空間；第二是規模小而美，根據研究指出，以基金會與協會的數量相比，可以發現協會的數量是較多的，由於基金會是以資本成立之組織而協會是以人為基本單位成立之組織，因而可以看出協會的成立是較為普遍的，且有支薪的正式員工數量是較少的；第三是服務對象大眾化，非營利組織的服務對象並不僅限於組織的會員，反而普遍的社會大眾才是非營利組織的主要服務對象，且不少非營利組織在服務時是不向服務對象收取費用的或是部分的服務是免費的；第四是運作屬地色彩濃厚，因大多數的非營利組織都是向地方政府立案成立，同時大部分的非營利組織沒有設置分支機構，因此其地方屬性是較為強烈的；第五是社會服務與教化功能強，根據研究指出非營利組織的成立大多是以社會福利與教育為主要的宗旨，由此或可看出我國在社會福利與教育上仍有許多部分有非營利組織發展的空間；第六是志工是非營利組織的重要人力，特別是對於基金會來說，部分的基金會認為志工人力是必要的，對於服務的推展有其必要與助益。

本文透過實證研究發現在偏鄉地區提供服務的非營利組織，除了符合上述學者所提出的特色以外，仍有一些特點是值得關注的：

一、非營利組織作為第一線的服務提供者，能較快看出偏鄉需求之變化

在本研究中所訪談的對象皆為在偏鄉當地深耕已久的非營利組織，致力於偏鄉的社會福利服務至少都有十年以上的經驗，由於非營利組織是第一線的服務提供者，因此往往能夠快速地發現當地所需的資源有何不足之處，若是組織仍有餘力便會創新服務的方案與內容，以切合當地民眾的實際需求。同時若是組織認為地方政府也應了解服務需求的變化，非營利組織也會先在組織之間取得共識，共同向地方政府反映社會福利服務需求的變化，或是聯合向政府倡議政策不盡合理之處，並尋求民意代表的協助，以爭取政策能有進行修正的機會，或是更快取得組織所需的資源。

也會聯合甲單位，……這也是我們一起爭取談很久。(N12)

所以在這個時候我就跟其他的公益組織，我們就結合了那個立法委員，我們就一起到立法院去陳情……。(N4)

比如說透過議員啊、立法委員等等去做遊說。(N2)

議員也非常重要，……那如果關係好的話，其實很快資源啊或是就下來了……。(N13)

二、因人口流失導致招募專業人力與志工較為不易

對於偏鄉的非營利組織來說，由於當地的青壯年人口流時問題嚴重，但若要僅依賴非營利組織內編制的人力去提供服務是相當困難的。尤其是在偏鄉地區，因為幅員遼闊，往往需要耗費許多時間才能抵達服務對象的居住地，因此非營利組織相當仰賴招募志工以使服務的提供更為即時。然而要在偏鄉地區招募志工是相當不容易的一件事，因此非營利組織多半會選擇就近在當地尋找可以提供服務的志工，這不僅可以讓非營利組織更容易透過志工掌握個案的狀況，以適時地進行服務的調整，同時也能降低非營利組織本身在服務上的負擔。

我們要招募員工的時候會產生很多的問題，……可能就像說我們今年度社工員，我們就一到四月就沒有社工員，因為我們都有透過很多方式去招募員工，但是就沒有人會進來……。（N5）

因為有些時候可能招募來的，……不好用你好像也不能硬用，不然其實可能會更糟……。（N12）

員工人員編制，我們其實也不到5個人這樣子……。（N8）

三、社會福利福利資源分配不均，以致特定弱勢族群的服務更為不易

由於社會福利相當多元化，因此如何分配資源給各種需求不同弱勢族群是相當重要的一件事。然我國近年來由於高齡化的問題日趨嚴重，因此長期照顧成為主流的社會福利服務，但是實際上社會中仍有許多的服務是需要有更多的非營利組織投入以及政府給予補助的，例如身心障礙者、早期療育等服務，其中身心障礙者又會因為障別的不同而劃分的更加細緻，因此有部分的非營利組織認為在現今中央政府重視長期照顧的情況之下，常忽略了其他不同社會福利服務類別實際上也是相當缺乏資源的。同時，沒有足夠的非營利組織投入相關的服務，也容易使得現今致力於推動特定社會福利服務的非營利組織認為本身擔負過大的責任，且又無法確保每一個服務的需求者都能夠得到相對應的資源與照顧。

偏鄉的這些地方就會我覺得服務就是資源很不均，然後很多他們可能需要的服務是帶不進去的。（N9）

在身心障礙的這個族群特別的明顯，……提供實際服務的機構單位畢竟是不多，所以對你在做個案工作，你要轉介的時候你就會面臨困難……。（N4）

那心智障礙者的部分可能會面臨比較多的就是沒有人會知道，或者比較少重視到這一部分……。(N5)

更多的弱勢或是需要的家庭被照顧好……。(N13)
部落社區都比較零散，然後社區資源就會分布不均……。(N9)

四、部分地區在地資源相當不足，需耗費更多心力以支撐服務的完整度

在偏鄉地區還有一個值得關注的問題是，在地本身即缺乏相關服務的資源以支撐服務的持續性，由於大部分當地的非營利組織的本部都會設立在該縣市較為發達之地區，僅有少數較大型的非營利組織有能力在各鄉鎮設立據點，因此非營利組織需要耗費更大的心力為服務對象尋求鄰近鄉鎮的資源，避免讓服務中斷，讓服務得以發揮其成效。或者部分的非營利組織也會與當地其他的組織合作，以共同協助個案能持續性的得到服務。同時部分提供較多元服務的組織則能夠看到個案的不同需求，即便是與地方政府協力服務的個案，非營利組織除了提供地方政府所要求的服務之外，亦會主動為個案提供更多額外的資源，讓服務不是僅限縮於政府所要求的部分。

我們比縣政府這個可能要求給我們的，給這些弱勢的人更多的資源或者給他們的一個服務也更多這樣子……。(N6)

我其實想要從政府資源看到不足的部分，去發展那塊更多的不足，讓

肆、偏鄉地區社會福利服務輸送所面臨的挑戰

現今雖然有許多探討非營利組織提供社會福利服務的文獻（陳正益，2019；李柏諭、楊淑雯，2017；林淑馨，2018；洪美仁、吳鴻恩，2019），然而關於偏鄉地區的探討卻始終較為分散，因此筆者透過實證研究，整理出以下非營利組織在偏鄉地區提供服務時所面臨的挑戰：

一、交通問題是非營利組織普遍面臨的最大挑戰

在偏鄉地區的社會福利服務提供上，多數的非營利組織皆認為交通是服務上的最大挑戰，由於偏鄉地區的民眾居住地區並不如都會地區密集，不僅部落與部落之間具有一定的距離，每一戶之間也都有相當距離。這對於提供服務的非營利組織而言是相當大的負擔，由於交通往往較耗時，且人口較為分散，因此非營利組織中的社會工作者需要耗費更多的時間以完成訪視的工作，從量化的標準上而言，其服務的案量也會相對較少，對於與地方政府協力的非營利組織來說是一大壓力，因為

地方政府往往只注重量化指標的達成，卻忽略了在偏鄉地區提供服務的困難度。

因為在都會區，他的大眾交通捷運系統做的很好，人口比較密集，所以他的服務區域不會太大，他的交通比較方便，所以呢他花在交通時間上跟他的交通費用也比較低，相對，但是在政府給的資源都是一樣的，他不會因為在○○直轄市或在○○縣有所不同。(N2)

交通跟資源上這是一個最大的問題……。(N5)

交通是最大的問題……。(G1)

二、服務的持續性易受到天然災害影響而中斷

由於三個縣市的偏鄉地區往往都位於山區或是交通易達性較低之處，同時亦面臨天然災害的威脅，如颱風、地震等，皆可能因此使當地對外的交通中斷，進而影響非營利組織服務。雖然在面臨這些天然災害時，地方政府往往會成立災害應變中心以協助災民，然後續的災民的安置以及家園的復原，往往需要仰賴非營利組織持續地進行協助，如同呂朝賢（2002）指出非營利組織在災後重建上扮演重要的角色。而在偏鄉地區有很大的一部分是山區，在平時亦會面臨午後雷陣雨、濃霧等突發性的天候問題，雖然不至於會對當地造成難以復原的傷害，然而這也使得非營

利組織的工作者往往需要更謹慎去評估是否要前往服務，若是貿然前往，可能會無法確保第一線的工作人員者的安全，因此這也會造成非營利組織在服務提供持續性上的掙扎。

因為就是飛機上面的氣候的關係，往往是就是有時候比較沒有辦法飛……。(N3)

以我們常常在實際碰到這些天候啊或者是地區的變化的時候，碰到這種掙扎……。(N1)

三、社工人員之訪視較為不易

在偏鄉地區的社會福利服務需求者，往往是沒有穩定收入來源的民眾，因此其工時亦較為不穩定，非營利組織欲進行訪視時經常會遭到民眾的拒絕，導致只能使用電訪以了解案家的狀況，但是對於部分高風險的案家來說，實地進行訪視才是最有效確保服務落實的方式。此外，在偏鄉地區的部落當中也會面臨民眾雖然願意接受訪視，但是卻希望非營利組織能夠以較為低調的方式進行，以避免讓鄰居得知其家中的狀況。因此非營利組織可以說是必須根據每個案家的需求進行調整，在服務上並不如想像中容易。

他們這個部落裡面大家都是親戚，所以我們就會去看待他們不同的文化，然後去協商，那包含我們可能去訪視的地點啊，然後到他們家他

們的宗教文化，然後什麼話該說、什麼話不該說……。 (N1)

他們會比較多的是打零工的，那麼打零工的時間上面又比較不穩定，對，這個是我們應該是說在定期的訪視裡面會遇到的一些的困難不一樣。 (N3)

四、個案的家屬往往對於服務往往不夠了解，同時亦較不願額外花錢接受服務

雖然近年來政府推行許多社會福利服務政策，然而偏鄉的民眾卻未必能了解這些政策的內容與其可享有之服務，在不清楚相關服務政策的狀態下，非營利組織在尋找潛在的個案時往往會面臨被拒絕的情形，因此非營利組織往往需要花時間與民眾進行宣導與溝通，避免有應受服務者卻未能接受服務的狀況。此外，雖然非營利組織是不以營利為目的的組織，但是在部分的服務上在地方政府未能提供充足資源的前提下，非營利組織仍然會需要向民眾收取部分的費用以維持組織的營運，非營利組織通常都會採取最低的收費標準，避免讓案家承受太多額外的經濟壓力。然而由於偏鄉地區的民眾的經濟條件往往是較不佳的，因此即便知道其家人有接受服務的需求，仍不願意或是沒有能力額外花費讓其家人接受更多的服務，而這也成為了服務完整性無法達到理想狀態的原因。

他們覺得為什麼我要另外花錢去據點去接受服務這樣子。 (G1)

我們的整個收費上面也是用最低標準，所以說現在他每個月一個月這樣子照顧，我們才收一千塊，而且我們還要提供他午餐，所以變成說我們是純粹服務性質，那當然在整個成本上會造成一個一定的困擾是這樣子。 (N5)

五、非營利組織經常面臨營運出現虧損的狀況

在偏鄉地區提供服務的非營利組織，其往往需要擔負較高的費用，主要是因為交通距離較遠導致非營利組織需要花費較多經費在此一方面上，包含交通費用、補助志工費用、擔負服務的支出。此外，雖然部分的非營利組織與地方政府協力而有額外的收入以支撐服務，然而對於非營利組織而言，協力僅能降低其服務提供的成本，並無法真正打平其所投入的費用。且地方政府每一年度都會根據中央政府的施政目標進行經費的調整，導致非營利組織可能會因為政策的調整必須停止服務，儘管如此，部分非營利組織認為有其服務價值的社會福利服務，其則會透過組織本身收到的捐款以及對外募款，動用組織自身的資源使服務得以持續提供，然而這些手段都只是降低非營利組織虧損的方式，實際上多數的組織是基於其使命感而堅持提

供服務的。

機構的成本跟你跟政府的補助款有沒有辦法達到營運的一個平衡啊……。(N1)

我可能都要做好幾年、連續的，那連續的時候我就要先估算說那我一年到底要虧多少，那虧多少的意思就是說，我要去募多少資源來挹注這個計劃。(N2)

我們的宗旨相符的話，其實我們在做很多事情是不計成本在做的。(N6)

你的資源、你的那個成本都是一定要很高的這樣子，這都是會在偏鄉會遇到的這些挑戰。(N7)

我用政府的資源其實只是降低了我的成本……。(N13)

伍、地方政府的因應之道

透過實證分析可以了解地方政府確實知道在偏鄉落實社會福利服務的難處，然而仍然會受到法規的規範，以及中央政府政策的轉變而導致無法因地制宜協助在當地提供服務之非營利組織。在與非營利組織的協力上，地方政府的人員大多表示會盡可能地給予協助，然而有些政策是中央政府要求推動的，地方政府亦難以違背中央的政策目標，在執行相關政策時地方政府也經常面臨自身人力不足的問題，因而

需要尋求非營利組織的協助，然而如同官有垣等人(2010)所述，我國非營利組織大多呈現小而美的特徵，因此實際上能夠執行相關政府政策的非營利組織並不多，以致同一非營利組織承接多個政府方案成為了常態。

但是也有部分地方政府積極培力小型的非營利組織，即便非營利組織沒有執行相關方案的經驗，地方政府也會帶著非營利組織去了解方案應如何執行，並且讓非營利組織的人員能夠共同參與地方政府的訓練課程，藉以提高小型非營利組織執行方案的能力，同時也能避免方案同時集中在特定的幾個非營利組織手上，對於地方政府而言培力小型非營利組織亦能夠達到分散風險的效果。然而在經費的提供上地方政府與非營利組織的看法是有較大的落差的，地方政府認為已盡可能地提供非營利組織所需的經費與資源，然而實際上非營利組織認為政府所能給予的資源仍不夠充足，非營利組織本身仍需動用自身的資源才能使服務更為完整。

前一個單位他不願意做了，然後縣府這邊呢就找我們，就找我們說那我們願不願意接這樣子的計劃啊……。(N3)

基本上我們都會去找相對應的一些，可能知道他們相對應的那些專業能力的部分，我們會去尋求他們，請他們來協助去推動這樣

子……。(G1)

那所以我可能就會去拜託某一個團體說那你要不要多接一個或者是什麼……。(G2)

那我們當然會也去跟他們討論看看說，如果在跟○○的協力上面是可以服務到多少的範圍……。

(G3)

陸、結論與建議

綜合上述，可以知道我國的偏鄉地區的社會福利服務面臨著相當多元的挑戰，不僅僅是非營利組織在服務提供上所面臨的困難，以及民眾對於社會福利服務的看法與接受度，都是在落實偏鄉地區的社會福利服務需要特別關注的問題。同時又因為在偏鄉地區提供社會福利服務普遍面臨著成本較高的問題，但是偏鄉地區的弱勢族群又是近年來政府相當重視的問題，因此如何協助非營利組織使其至少不會因為提供服務而產生虧損是相當值得中央政府與地方政府重視的問題。雖然非營利組織具有不以營利為目的的特性，同時部分的組織又有相當強烈的使命感，但若是非營利組織長期處於虧損的狀態，對於組織的永續性而言相當不利的。此外，本研究訪談的組織包含全國型與在地型的非營利組織，即便全國型的非營利組織看似具有較深厚的資本以提供社會福利服務，但是

在實證研究中仍然可以發現成本過高對於全國型的非營利組織也是一大隱憂，同時也是其欲解決的問題之一，更遑論是普遍為中型或是小型的在地型非營利組織，成本過高的問題甚至可能會影響到組織的整體運作。

因此筆者認為在現今地方政府重視培力小型非營利組織的同時，也應更重視在偏鄉地區提供服務的非營利組織的財務方面的問題，地方政府或許可試圖向中央政府爭取較多的社會福利服務補助，或是透過地方政府本身所能獲得的稅收，適當的填補非營利組織服務資源不足的部分，避免讓非營利組織長期處於虧損的狀態，才能讓小型的非營利組織有更多成長的空間，以提高組織本身的量能，在財務狀況穩定的狀態之下，在承接地方政府的服務方案時也能更有餘裕，甚至是能為當地偏鄉地區的民眾提供更多元的服務，以使偏鄉地區的社會福利服務能更加完整。

(本文作者為國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士)

關鍵詞：偏鄉地區、社會福利服務、非營利組織、地方政府

📖 參考文獻

- 呂朝賢（2002）。〈非營利組織與政府的關係：以九二一賑災為例〉。《台灣社會福利學刊》，2，39-77。
- 李柏諭、楊淑雯（2017）。〈非營利組織推動臺北市老人長照服務之研究〉。《政策與人力管理》，8（2），1-48。https://doi.org/10.29944/PPM.201712_8(2).0001
- 官有垣、杜承嶸、王仕圖（2010）。〈勾勒台灣非營利部門的組織特色：一項全國調查研究的部分資料分析〉。《公共行政學報》，37，111-151。https://doi.org/10.30409/JPA.201012_(37).0004
- 林淑馨（2010）。《質性研究：理論與實務》。巨流。
- 林淑馨（2018）。〈協力神話的崩壞？我國地方政府與非營利組織的協力現況〉。《公共行政學報》，55，1-36。https://doi.org/10.30409/JPA.201809_(55).0001
- 洪美仁、吳鴻恩（2019）。〈政府與民間協力之分析：以臺北市親密關係暴力防治業務委外為例〉。《文官制度季刊》，11（3），105-138。https://www.airitilibrary.com/Article/Detail?DocID=P20210507001-201907-202105130014-202105130014-105-138
- 陳正益（2019）。〈社區整體照顧服務體系之運作與展望：以南投縣為例〉。《社會政策與社會工作學刊》，23（2），137-177。https://doi.org/10.6785/SPSW.201912_23(2).0004
- 蔡妮娜、陳彥仲、許永和（2014）。〈臺灣各縣市人口結構與社會福利支出集中度之分析〉。《臺灣土地研究》，17（2），1-27。https://doi.org/10.6677/JTLR.201411_17(2).0001