

高雄市社會福利發展與蛻變

蘇麗瓊、吳盈玉

壹、前言

面臨全球化、人口高齡化、少子女化、家庭結構多元化及跨國婚姻等社會環境變遷，社會福利需求愈形多元化，且各種社會福利法規也不斷的增訂、修訂，地方政府必須站在第一線執行各項法定福利項目，同時也必須處理地方性福利需求，甚至是政治競爭下的社會福利政見的實踐，高雄市政府社會局職司地方福利統整工作，因應福利環境的變化，除執行中央規範的福利服務之外，也推出各項具有地方特性的服務方案，同時相關社會福利組織也因應改變，發展出專業化的組織架構及人力資源系統。

99年12月25日高雄縣市合併，合併後的福利發展初期本著相對從優、建立法制、行政穩定的原則進行相關福利的整合與發展，爾後將會有更多資源配置的競和與調整問題，其發展將需時日觀察，本文將就原有高雄市的福利發展與特色進行整理，期為合併後的大高雄社會福利發展的參考基礎。

貳、社會局組織沿革

民國34年11月8日高雄市政府成立，於民政科下設「社會業務」；62年6月改設為「社會科」；68年7月1日高雄市改制為直轄市，正式成立「高雄市政府社會局」，下轄業務科室為四科一室，分別掌理人民團體、勞工行政、社會福利、社區發展及社會工作等業務，組織員額為75人，下設三所屬機關分別為「仁愛之家」、「殯葬管理所」及「國民就業輔導所」。

民國77年1月15日配合行政院成立勞工委員會，高雄市政府成立勞工局後將相關勞工業務移撥該局掌理。

民國78年12月新設立所屬機關「兒童福利服務中心」，提倡兒童身心健康，推展親職教育，強化家庭功能。83年9月新設立所屬機關「無障礙之家」，為全國首座兼具教養、日間托育及綜合性福利服務功能之公立身心障礙機構。86年7月將原高雄市老人活動中心組織調整，新設立所屬機關「長青綜合服務中心」，係全國首座提供老人休閒、育樂、進修、日托、復健、

諮詢等綜合性老人服務機構。同年 12 月依據「性侵害犯罪防制法」規定設立「性侵害防治中心」。87 年 3 月依據「身心障礙者保護法」規定成立「身心障礙福利科」及「老人福利科」。89 年 8 月設立「婦女館」。88 年 6 月依據「家庭暴力防治法」規定併原性侵害防治中心成立「家庭暴力及性侵害防治中心」，並於 92 年 1 月 1 日正式成為社會局附屬機關。原隸屬社會局之「殯葬管理所」同日亦改隸民政局管轄。（洪富峰等，2005）

期間因應社福法規修訂及新增福利業務，社會局原有組織員額人力漸顯不足，86 年 12 月修正「高雄市政府社會局」組織架構業務科室為五科一室，分別掌理人民團體、社會救助、老人福利、身心障礙福利、婦幼福利及社會工作等業務，編制員額為 117 人。94 年 8 月修正編制員額，請增 4 名員額。96 年 10 月將 5 名社會工作師改列為 5 名社會工作督導員。97 年 2 月修正「高雄市政府社會局仁愛之家」組織規程部分條文暨編制表。99 年 8 月修正「高雄市政府社會局」組織規程部分條文暨編制表，請增 74 名員額，編制員額為 195 人。另因應業務需求以約聘僱方式聘用 116 名人力於社會局及附屬機關推展福利服務方案。

因應 99 年 12 月 25 日高雄縣市合併，原高雄市政府社會局及高雄縣政府社會處合併為高雄市政府社會局，合併後組織編制為七科、四室、五個附屬機關，人力編制共有 464 人（實際預算員額 441 人），其中社會局編制員額 314 人，附屬機關編制

員額 150 人。另因應業務需求以約聘僱方式聘用 261 名人力於社會局及附屬機關推展福利服務方案。

此外，社會局也採任務編組方式提供服務，80 年 7 月接管原隸屬警察局之遊民收容所（92 年 5 月以公設民營方式委由團體辦理），74 年 8 月至 84 年 4 月間設立 6 處青少年福利服務中心（因中心功能轉型及衡平區域資源增設服務據點，至 99 年底共設置 7 處社會福利服務中心）81 年 11 月成立婦女福利服務中心、志願服務推廣及資源中心，82 年 9 月成立兒童及婦女中途之家（99 年 1 月中途之家公辦民營、另址成立受暴婦女中長期安置處所—康乃馨之家），89 年 8 月成立婦女館，90 年 2 月配合單親母子家園租借服務成立單親家庭服務中心（96 年移至現址），95 年 10 月成立新移民家庭服務中心，99 年 6 月少男、少女關懷中心—陽光家園及安琪兒家園由本局派員管理（92 年 11 月委辦設立、98 年 1 月公辦民營），99 年 10 月將原以方案方式推行早療服務，以正式組織方式成立早期療育綜合服務中心，並以公辦民營方式辦理。

參、社會福利發展與特色

回溯高雄市社會福利發展史，可以大致看出高雄市的社會福利早期以社會救助法為依歸推動的消極性福利，68 年 7 月社會局首任鄭心雄局長，建立社會福利基金管理運用制度，天然災害補助、獎勵民間捐助等福利法規、開辦志願服務、設立區

域性老人活動中心、建置社會局福利業務推動之基礎工程。71年5月白秀雄局長任內開辦長青學苑、殘障諮詢中心、老人在宅看護、兒童社區安親班、成立青少年中心，訂定急難救助、低收入戶相關補助等福利法規，成立社會工作諮詢委員會，建立社會局福利推動專業模式，並輔導高雄市慈善團體聯合協會於72年5月22日立案成立，對高雄市公私部門合力推動社會福利建置合作基礎。

75年2月至84年4月蘇文璽局長任內，持續福利法規建置工程，並在中央政府經費補助下，設立兒童福利服務中心、無障礙之家、籌建長青綜合服務中心等大坪數的機構，以及青少年中心、婦女中心、保護性安置處所、老人活動中心等多元區域型服務機構，成立兒少保護會報、仁愛之家養護所、身心障礙者生活補助、免費搭乘車船、醫療補助、老人生活津貼、幼童醫療保險等，奠定社會福利機構設置基礎。

84年5月至85年8月林壽山局長任內開辦老人及身心障礙者健保保費補助、單親家庭創業貸款、子女托育津貼、輔具補助、成立婦女保護聯合會報...等。85年9月江綺雯局長任內啓用長青綜合服務中心、設立性侵害防治中心、兒少、婦女保護中心及專線成立、開辦早期療育服務、成立婦女權益促進委員會、公益彩券盈餘基金管理委員會、身心障礙保護委員會...等，社會福利項目日趨多元。

87年12月陳菊局長任內開辦老人居家服務、老人活動中心功能轉型，身心障

礙者通報暨個管服務、日間托育、居家服務、庇護商店、輔具資源展示租借維修中心、視障者健康按摩服務，整合兒少婦女老人保護網絡、任務編組成立家暴暨性侵害防治中心，單親家庭緊急生活補助、單親家庭緊急生活補助、籌設婦女館與單親母子家園，社會福利推動朝向弱勢深化服務發展。

其後89年5月接任的蘇麗瓊局長推動積極社會福利，提出「以人為本」、「弱勢優先」的「HOPE」施政理念，亦即以「自助互助」(Help each other)、「機會創造」(Opportunity)、「夥伴關係」(Participant)、「充權自立」(Empowerment)為主軸理念，發展扶助弱勢者之創新方案及設立近便性服務據點並結合民間資源共同推動社會福利，包括成立家庭暴力及性侵害防治中心、婦女館、山明母子家園、單親家庭服務中心、早療日托中心、福利庇護商店、老人日間照顧中心、銀髮農園、開辦脫貧方案、少年獨立生活方案、身心障礙者租購屋補助、24小時臨托服務站、港都聯合助學方案、急難救助單一窗口、偕同慈善團體聯合協會發展社工專業，並定期辦理社會工作專業研討，結合實務與理論深化社工專業發展。

92年10月接任之洪富峰局長任內推動福利牽手計畫，建立社團資源與民間社會福利團體需求交流平台、增設親子家園、銀髮家園、庇護商店、23處社區照顧關懷服務站等。95年4至12月任職之許釗涓局長開辦視覺障礙者生活照顧輔佐計畫、成立新移民家庭服務中心，賡續深化

推動各服務方案，95年12月接任之許傳盛局長加強推動社區照顧關懷據點、結合托育機構擴大辦理夜間托育、設立兒少社區照顧服務站、增設銀髮農園、仁愛之家失智照護專區、開辦御風而起專案補助團體社工人事費、兒少餐食券、結合團體開辦看見希望宅急便服務、成立富民長青中心、開辦低收入築巢圓夢計畫，對弱勢照顧更形多元與深化。

99年8月蘇麗瓊局長回任之帶領下提出福利加值理念，透過空間有效運用、服務整合、創意思維等方式，擴展福利服務處所與創新服務措施，成立視障者生活重建中心、早期療育綜合服務中心、早期療育服務據點、仁愛之家親子房照顧區、社會福利服務據點、小規模作業設施、開辦婦女生育津貼及育兒補助、性侵害案件一站式服務、專業團隊鑑定制度、身心障礙特別照顧津貼、貧窮兒童個人成長發展計畫(PGDP)、規劃鹽埕綜合社會福利館及無障礙之家高齡重殘養護專區。茲就高雄市社會福利發展特色說明如下：

一、弱勢優先，照顧多元化

高雄市社福經費以弱勢優先運用於低收入戶及清寒家庭經濟協助、兒童少年保護、特殊境遇家庭、高風險家庭、獨居老人、失能老人、身心障礙市民照顧不漏接。以「安心生活」、「安全守護」為福利願景，提供弱勢市民多面向的經濟扶持、周全照顧服務及建置完善保護網絡。奠基於基本生活維護之社會救助措施，並透過福利社區化與資源平等化的推動策略，逐年擴增

服務據點至今全市已達198處，提供市民就近使用據點服務，未來更將以民眾可於10分鐘交通路程取得所需服務為服務方案規劃原則。

(一) 經濟扶持面向

1. 針對弱勢家庭提供列冊低收入戶、中低收入戶予以經濟協助及關懷輔導；並因應國際金融海嘯衝擊所帶來失業潮致產生新貧戶，於97年3月創新開辦「看見希望宅急便」服務方案，提供弱勢家戶食物券及基本生活所需，並鼓勵參與志願服務以回饋社區，藉以增強案家自立能力；並自97年8月起配合中央推動「馬上關懷急難救助」、「照顧近貧—工作所得補助方案」，提供弱勢市民及時紓困的經濟協助。

2. 針對特定對象補助參加全民健保保費自付額以維護身心健康，中低收入戶兒童少年為中央兒童局補助保費外，低收入戶由高雄市政府全額補助、設籍高雄市滿1年65歲以上長輩每月最高補助659元、身心障礙者依障礙程度最高可全額補助。並配合中央開辦國民年金，自97年10月配合中央開辦「國民年金所得未達一定標準補助」，針對低收入戶、中低收入戶、身心障礙者補助參加國民年金保險保費。

3. 針對弱勢兒少托顧補貼，持續辦理弱勢兒童少年、單親子女、特殊境遇子女之生活及教育補助；85年7月開辦0-12歲兒童托育津貼；97年4月辦理0至未滿2歲保母托育補助。

4. 針對照顧者予以津貼補助，89年4月起辦理中低收入失能老人特別照顧津

貼，補助因照顧重度失能之居家老人致無法就業之家庭照顧者，每人每月 5,000 元照顧津貼；並自 99 年 7 月開辦中低收入身心障礙者特別照顧津貼，給予留置家中無法外出工作之身障家屬支持與補貼，每月 3,000 元照顧津貼。

5. 鼓勵生育，自 99 年 1 月開辦「婦女生育津貼」，每名新生兒發放 6,000 元、並自 4 月起第 3 胎以上加碼發放 10,000 元；並自 4 月開辦生育第 3 胎以上育兒補助，每月補助生活津貼 3,000 元及健保費自付額每月最高補助 659 元。

(二) 周全照顧服務面向

1. 在兒少照顧服務，87 年結合民間輔導保母考取證照，97 年 4 月建立社區保母系統，已有 1,050 名保母納入督導管理；91 年 4 月開辦 41 處臨托服務站，提供 24 小時免付費電話 0800-052202，協助家長解決子女臨時托育之需求，已設置 80 處臨托服務據點，96 年 4 月結合立案托育機構擴大辦理夜間托育服務，至今已有 48 處服務據點；97 年 1 月至 99 年 8 月設置 6 處兒少社區照顧據點，另結合 30 個民間團體可提供 900 多名弱勢兒少課後輔導及成長性活動；99 年 1 月並於市府 1 樓設置「幸福·童樂館」，布置兒童閱讀、遊戲活動專區，提供市民洽公時兒童臨托服務。

2. 在老人照顧服務，自 62 年 4 月至 99 年底已設置老人活動中心 30 處；自 94 年 8 月至 99 年底成立社區照顧關懷據點 83 處；90 年及 97 年各設立 1 處銀髮農園，提供長輩活動參與可近性服務；88 年 1 月

起委託團體辦理老人居家服務，至今對於失能老人照顧支持除分區委託 7 個民間團體提供居家服務外，於 93 至 94 年、96 年、98 年分別設立 4 處養護型日照中心，以及 94 年、98 年各設立 1 處「支持型住宅-銀髮家園暨社區照顧服務支援中心」。

3. 在身心障礙者照顧服務，積極輔導民間團體提供社區化、小型化服務，95 年 1 至 2 月成立 2 處身障者社區樂活補給站，提供技藝性、學習性、休閒課程；90 年、93 年、95 至 96 年及 99 年共成立 6 處社區居住家園，提供成人居住服務，促進自立生活；88 年、90 至 95 年、97 年共成立 10 處日間照顧中心，提供生活自理能力訓練、社區適應及諮詢服務。辦理喘息服務，提供居家服務及臨時暨短期照顧服務。88 年 11 月設立精障者農場提供園藝訓練及 91 年開辦茶點小舖生活重建服務。

4. 在單親居住服務，89 年、91 年、93 年於小港、左營區設置 3 處單親家園共 50 戶，以優惠租金出租使用。

5. 在新移民及其子女社區服務，95 年 10 月設置 1 處新移民服務中心；95 至 97 年及 99 年共設立 7 處社區服務據點；96 至 98 年輔導成立 4 個外籍配偶姐妹聯誼會，提供福利性、聯誼性活動及支持課程予新移民及其子女就近參加。

(三) 建置完善保護網絡

1. 在兒童少年方面於 97 年 12 月開辦生命轉彎、傳愛達人關懷陪伴服務方案，由傳愛達人提供安置中兒少長期關懷陪伴服務。99 年 1 月起推動未成年懷孕防治，

並跨局處整合於 6 月成立「幸福幫幫我」關懷小組，提供單一窗口服務。99 年 3 月結合高雄榮民總醫院開辦專業團隊鑑定制度，強化性侵害案件兒童或心智障礙者證詞之證據力，以提升案件起訴及定罪率。99 年 5 月開辦性侵害未成年加害人個管服務。99 年 6 月全面開辦 6 歲以下弱勢兒童關懷方案，由社工人員到宅訪視、提供支持關懷及福利諮詢服務。

2. 在家暴、性侵害與性騷擾防治服務，由家庭暴力及性侵害防治中心擔任協調與統籌角色，於 96 年 7 月開辦家庭守護大使方案，邀請保全人員及公寓大廈管理人員一同加入防治行列，建構社區多元通報機制。98 年 7 月於本市苓雅區試辦建構「家庭暴力安全防護網」，並自 99 年 1 月起全市分四區建構「高雄市家庭暴力安全防護網」，加強高危險被害人及其未成年子女之安全計畫與保護措施。99 年 1 月受暴婦女創傷復原的中長期安置處所--康乃馨之家啓用，可提供 10 名婦女安置，另中途之家可提供婦女兒少短期安置 24 名。99 年 3 月開辦性侵害案件一站式服務，結合醫院設置溫馨室，在一處完成驗傷與偵訊流程，並結合醫院發展專業團隊鑑定制度，強化性侵害案件兒童或心智障礙者證詞之證據力，以提升案件起訴及定罪率。

3. 在老人保護方面，83 年 5 月成立老人保護服務網絡，設立老人保護專線，結合 8 個民間團體推展老人保護工作；87 年 5 月成立「長青社區關懷服務隊」，結合 17 個慈善團體提供獨居老人電話問安、關懷訪視、餐飲服務、陪同就醫服務；92 年 12

月開辦獨居老人在宅緊急救援連線服務，協助失能、臥病在床之中低收入獨居老人免費裝設緊急通報系統，建立安全網絡；春節期間啓動獨居長輩關懷計畫，舉辦圍爐及致贈年菜活動，讓長輩溫馨過好年。

4. 在街友服務部分，設立「惜緣居」提供街友收容安置，街友服務中心設置社工員提供專業輔導及外展服務，並於寒流來襲前密集夜間外展服務，提供禦寒衣物及熟食，並發放緊急聯繫電話卡便利求助；96 年 7 月開辦街友短期住宿旅館，於颱風、天然災害及寒流等氣候不良或天災時，提供就近之旅館為短期安置處所。

二、積極福利，服務客製化

在關注弱勢族群生活問題上，體認到社會福利推動不應僅止於現金救助發放，更應以培力市民發揮能力，因此積極推動脫貧及培力方案，以「平等發展」及「成長進修」為福利願景，培力弱勢族群能力發展並促進機會均等，避免家庭持續於貧窮循環中。

(一) 推動高風險家庭不斷糧服務

自 98 年 1 月開辦弱勢兒少餐食計畫，於寒暑假期間提供本市高風險家庭就讀國中、小子女及兒少保護個案餐食券以兌換便當、速食、飯糰及麵包等熟食，維持基本生活所需。

(二) 弱勢及低收入戶家庭脫貧方案

1. 89 年起推動低收入戶脫貧自立計畫，開辦低收入戶第二代希望工程方案，

突破消極救助作法，規劃七大脫貧策略，降低福利依賴、避免社會排除以及厚植人力資本。93年起加入資產累積福利操作模式，針對戶內具高中職以上家戶，開辦希望起飛築夢帳戶脫貧方案，透過教育課程及社區服務，培養理財觀、充實個人權能以及延展社會支持網絡。98年以工作福利及資產累積策略為工具，同時介入就業輔導配套措施，開辦資產累積暨就業自立方案，使家戶參與具生產性的就業活動，重回就業市場，並激發儲蓄以完成設定之目標，提升個人責任之價值。

2. 97年5月起開辦築巢圓夢購屋專案，提供低收入戶以優惠價格及優惠貸款購買國宅，協助低收入戶成為「有巢氏」，安定生活及累積生活資本，及早脫貧，至99年5月已釋出楠梓區、小港區、旗津區共306戶國宅由低收入戶承購。

3. 99年參考過去10年推動脫貧計畫實施經驗，修正擬訂本市脫貧自立計畫，規劃理財、身心、學習、環境、就業等五大脫貧策略，針對低收入戶家長及其第二代提供相關課程參與、補助學習費用、設備、及轉介輔導就業等，並開辦「幸福家庭向前行」方案，透過各項活動及社會參與機會，有效提升家庭親職功能並激發潛能，進而達到「脫貧」目標；開辦低收入戶子女「兒童少年發展帳戶」方案，鼓勵定期定額儲蓄作為未來支付升學、就業準備金等用途，社會局則相對提撥定額款予家戶；開辦「貧窮兒童個人成長發展計畫(PGDP)」，關注與兒童成長發展有關之貧窮、精神健康、家庭支援與培育、促進社

會參與、連結社區資源等五大面向，透過提供營養補充、辦理才藝研習營，戶外活動、生活技能學習、兒童成長團體、成長講座、個案生命經驗專題分享等服務項目，提供弱勢家庭兒童有足夠且平等的發展與學習參與的機會。

(三) 身心障礙者音樂團體扶持服務

10年來高雄市身心障礙者樂團在社會局長期輔導、扶持及社會資源的挹注下，已有9個樂團成軍並穩定發展中，在真愛碼頭、心路餐坊及市府中庭的一角提供給自閉症患者組成的「星星王子打擊樂團」演奏、在高雄市駁二藝術特區、文化中心西側草皮有肢體障礙者組成「奇異果樂團」表演、另視障團體「崇光樂集」或唐氏症寶寶組成的「歡喜太鼓打擊樂」常在各節慶活動中演出。身心障礙者樂團成員透過辛苦演練，逐漸自立，並獲得觀眾認同，彩繪出屬於自己亮麗的人生。

(四) 身心障礙社會重建

99年9月高雄市成立南臺灣第一所視覺障礙者生活重建據點，以協助視障者在家庭及社會生活能儘速調整適應，回歸常態，並藉由社會重建，進而能轉銜職業重建，達成協助獨立自主的目標。98至99年共成立3處小規模作業設施，讓尚無法進入庇護工場的身心障礙者，有更多的學習機會。並透過視覺障礙者生活照顧輔佐服務、輔助器具補助及2處輔具資源中心提供輔具資詢、維修、租借、到宅評估、到宅復健等服務，重建與強化身心障礙者

社會生活功能。

(五) 輔導街友就業

97年5月起加強輔導街友就業，連結就業資源並補助就業初期治裝費、交通費及租屋費；99年9月針對未能穩定就業、就業動機及意願低落之街友開辦啓發街友持續就業動機實施計畫，提供獎勵金制度、以及社區住宅服務試辦計畫，透過租賃社區型住宅提供街友短期安置，支持街友繼續於社區生活，融入社區網絡獲得社區資源，並輔以就業輔導協助，促使街友迅速就業自立。

(六) 早期療育服務

87年6月運用社會局兒童福利服務中心場地成立通報轉介中心，並委託團體辦理個案管理服務，提供民眾單一窗口服務。99年10月成立早期療育綜合服務中心，以公設民營方式委託團體經營，提供通報、個管及早療訓練之三合一服務，並結合特教、醫療及社工等專業團隊，透過整合式、走動式服務，提供民眾就近享有完善的各項早療資源與家庭支持，以及加強推展遲緩兒童托兒所巡迴輔導，由專業團隊人員每月進入園所指導教保老師，協助突破教學瓶頸，並設計個別化教育計畫，使遲緩兒順利轉銜一般幼稚園或國小。

三、福利加值，概念行動化

鑒於市民生活需求愈形多元，然政府資源有限，如何運用既有資源提高服務產能及品質，是社會福利服務規劃另一種思

維方向。99年提出了「福利加值概念」，亦即從市民的需要出發，在空間使用上運用既有的服務設施，加以擴充與創意，提供更多貼心的服務；在福利措施規劃上運用累積的服務經驗，加以整合、創新，提供更具完善的福利。透過深化服務來滿足市民多樣的服務需求，真正落實照顧市民的生活。

(一) 運用現有空間擴充服務

1. 仁愛之家

提供年邁長者及身障卑親屬獲得更好的照顧，整修閒置廳舍，於99年8月成立「安馨家園」親子房照顧區，提供年邁長者與身心障礙親人同住空間，減輕身障家庭雙重老化的照顧壓力，滿足安置照顧需求。

2. 長青綜合服務中心

運用既有僅照顧輕、中度失能、失智老人之日間照顧中心（托老所）空間，於99年7月成立「重度失能專區」並擴充照顧床位至100床，讓老人家在機構得到完善的照顧並減輕家庭照顧者的負擔。

3. 無障礙之家

係提供成人智障收容照顧服務，考量家民高齡化、身體功能退化後重殘養護照顧需求、及智能障礙父母年邁無體力照顧重殘市民，特調整原有服務空間功能，規劃增設在地老化「重殘養護專區」，預計100年提供服務。

(二) 公有閒置空間活化使用

1. 富民長青中心

因應老人多元福利需求及衡平區域差異，運用左營區富民國宅 1 樓於 98 年 7 月設置為老人活動場所，提供長青學苑、文康休閒、福利諮詢等多元福利服務。

2.小港家庭福利服務中心鋼平站

運用小港區閒置國宅管理站整修於 99 年 5 月成立，提供家庭諮詢服務、弱勢及高風險家庭支持扶助與社會福利諮詢等服務工作，並統籌連結、開發社區資源，將福利資訊與服務輸送至區域據點便利民眾就近運用。

3.視覺障礙者社會重建中心

運用前金區閒置公有宿舍整修於 99 年 9 月設置成立，係南臺灣第一所視覺障礙者生活重建據點，服務內容包括：專業心理輔導、輔助科技訓練、讀寫能力訓練及定向行動等訓練，可協助視障者在家庭及社會生活能儘速調整適應，回歸常態，並藉由社會重建，進而能轉銜職業重建，達成協助獨立自主的目標，為視障者開創新局，尋找新的生機與出路。

4.旗津早期療育資源服務據點

運用本市旗津國小原本堆放體育器材的閒置教室、資源回收屋，並新設戶外遊戲場等，改建作為早期療育據點，於 99 年 11 月啟用，提供個案管理、時段療育訓練及日托班等服務，促進發展遲緩幼童學習，未來能順利轉銜至國小；並不定期辦理親職教育、親子活動及特教研習，提升家長們在家教育的能力。

5.鹽埕綜合社會福利館

運用鹽埕示範公有市場 4 樓閒置場地整修，規劃作為老人活動中心、兒童遊戲

室與早療資源中心、社會福利服務中心、身障日間照顧中心與小規模社區作業設施等服務據點，預計 100 年提供服務。

(三)累積的服務經驗透過創意思考轉化為服務措施

1.公園學堂、集合式住宅銀髮學堂

本市在 71 年 12 月成立國內第一所老人大學「長青學苑」，提供 60 歲以上市民進修服務。94 年因應福利社區化推展開辦「社區型長青學苑」，運用社區中公私部門的活動空間，開設適合老人學習的課程，提供 55 歲以上市民服務。並自 98 年 8 月推動公園學堂，利用市有公園例如前鎮區崗山仔公園及興仁公園、三民區三民公園、鼓山區九如公園與左營區萬年縣公園等 5 座公園做為服務據點，開設較為動態學習課程。99 年起推動集合式住宅銀髮學堂，鼓勵公寓大廈、集合住宅釋放公共空間提供長輩近便學習機會。

2.康乃馨之家提供中長期受暴婦女創傷復原安置照顧服務

本市在家庭暴力防治工作上，已建置相當完善保護網絡並提供緊急短期安置、房屋租金補貼、單親家庭租屋服務、具低收入戶優惠購買國宅之築巢圓夢購屋專案等，為遭受家庭暴力婦女提供從療傷至自立的完整軟體服務網，在既有短期留宿服務外，於 99 年 1 月設立中長期安置處所「康乃馨之家」，提供婦女及隨行未成年子女居住，支持鼓勵並促進受暴婦女規劃未來獨立生活的權能，建構較為完整的短、中、長期居住服務。

3.自閉症者家屬互助團體居家服務

協助紓解經濟弱勢之自閉症者家庭長期照顧壓力，增加照顧者社會參與機會及提升生活品質，於 95 年開辦輔導自閉症病友家屬組成自助團體，由接受專業訓練團體成員照顧其他成員家中障礙者，提供身體照顧服務、家務及日常生活照顧服務，並透過團體間經驗交流及相互扶持，紓解家屬照顧壓力。

4.推動社區互助家園服務

提供受保護兒童家庭式照顧環境，幫助穩定成長，並扶持弱勢單親婦女，除兼顧照顧子女外，亦能於社區中有一份助人的工作，達到自助互助之效益，於 99 年 4 月規劃試辦社區互助家園兒童照顧服務，期建立單親家園互助家庭模式，提供推動家外安置另項思維，並能解決寄養家庭不足的問題，開創多樣性照顧服務模式。

四、民間參與，培力專業化

政府財源有限、民間力量無限，在社會福利推動工作中常藉助民間團體協力合作擴大社會福利，以「互惠參與」為福利願景，輔導民間參與社會福利、鼓勵個人參加志願服務，建構友善的福利城市。

(一)民間團體協力合作擴大社會福利

協助各慈善團體建立資源媒合與轉介運用之社會救助單一窗口，及成立「生命轉彎專線」07-322-6666，自 91 年起結合 90 多個團體開辦生命轉彎—港都聯合助學方案，提供清寒家庭子女助學金；97 年 3 月開辦看見希望宅急便服務，提供弱勢

家庭經濟扶助；並提供家庭輔導、機構慰訪、災害救助等服務；結合兒童少年福利團體於暑假期間提供名額，免費讓弱勢家庭兒童少年參加多元化營隊活動。

(二)輔導社區發展協會健全會務並推展社區特色

96 年積極輔導三民區社區發展協會聯合申請內政部旗艦競爭型計畫補助，獲補助 3 年計畫經費、99 年繼續輔導培力前鎮區社區發展協會成立旗艦社區團隊爭取內政部旗艦計畫補助；96 年補助績優資深社區辦理新興型社區培力研習—社區工作經驗傳承；97 年分級辦理本市社區發展業務幹部研習。

(三)厚植民間社工人力，共同推動社會福利工作，開辦「御風而起」專案

97 年開辦補助民間團體聘用社工及督導人力之經費，每年補助近 40 名社工員及社工督導員人事費，並委託團體每月定期督導受補助團體，每月平均督導 25 次，提升社工專業人員績效，於 99 年擴大辦理考核機制，提升服務品質。98 年結合民間團體辦理御風鷹揚主管人才培力計畫，提升團體領導人專業知能及組織承載力。

(四)鼓勵參與志願服務

1.社會局及各所屬機關均成立志工團隊，運用志工提供人民團體、兒少、老人、身心障礙者、婦女、弱勢家庭等服務。並輔導民間志工團隊推展社會福利類志願服務。另本市設置「志願服務推廣中心」負

責本市志願服務業務諮詢、統整與推廣工作，委託民間團體定期辦理志願服務基礎及社會福利類特殊訓練、建置專屬網站、發行電子報、成立諮詢專線等各項工作。

2.長青人力資源運用

99 年起培訓社區據點在地志工規劃執行健康促進活動；96 年 5 月推展「代間方案」，媒合長輩進行薪傳教學；開拓 55 歲以上退休高齡市民參與志願服務，提供知能、經驗，並藉以提升自我價值及社會產能。

3.行銷志願服務精神

透過 2009 世界運動會整合市府志工團隊，並結合大專院校學生志工與民間志願服務團體投入志願服務，共 4,443 人參與服務，賽會結束後輔導繼續投入本市各領域志願服務工作。

五、組織質變，規模社工化

社會福利工作推行中，社工人力是彰顯福利完善的指標之一，高雄市政府在社會福利推動工作上積極強化社工專業制度、增加社工人力以提升服務品質，至今社會局編制內社工人員已達 81 名，且另有業務計畫聘用之約聘僱人力 57 名及因業務委託民間辦理補助社工人事經費 83 名。另為提升民間團體社工服務品質，開辦「御風而起」專案補助團體社工人事費，補助社工員及督導員合計 39 名，高雄市公私部門社福組織逐漸質變社工化。

99 年 4 月是高雄市社會福利大躍進的重要里程碑，大幅增加 20 名社工人力，投入脫貧方案、老人服務增值方案及社區照顧

據點拓展、身心障礙家庭服務、特殊境遇家庭服務、兒少社區照顧服務、兒童學前啓蒙發展服務、兒童個人成長發展計畫、兒少及婦女保護安置機構服務品質計畫、性侵害案件整合服務方案等。

至 99 年底縣市合併前社會局(含附屬機關)編制員額 338 名、約聘僱人員 116 名，其中具社工相關科系背景者超過七成。社會局正副首長與主任秘書皆具社工科系學歷，一級業務單位主管(含附屬機關主任)11 名中具社工科系相關學歷者 8 名(72.7%)、股(課、組)長及附屬機關秘書合計 27 名中具社工科系相關學歷者 20 名(74%)，重要幹部社工專業背景超過七成。

縣市合併後整併原高雄縣市社政人力，社會局(含附屬機關)編制員額 464 名、約聘僱人員 261 名，合計 725 名人力，其中具社工相關科系背景者仍超過七成。

肆、結語

高雄市社會福利發展與中央法規制定及社會福利思潮變遷相關，80 年代傾向大型社福機構的設置，但隨著 90 年代經濟緩和及西方自由主義思想影響，中央挹注大型機構的預算萎縮，去機構化、社區化的趨勢，朝向小型化的社區型機構發展，同時人身安全相關法規的日趨完善，保護工作促成社工更形專業化，也因政治競爭，現金給付預算比例甚高，但是歷年來仍能在有限經費下發展出具有地方特色的服務方案，突顯社會福利專業在地方福利發展

上的積極意義。

99年12月25日高雄縣市合併為高雄市，未來社會福利的發展除了面對原來兩縣市的福利差異的整合問題外，在幅員更形遼闊下，服務輸送規劃及據點功能相形越顯重要，如何做好福利平等對待、衡平福利佈點、在地化服務供給、及公私協力合作，將是未來的挑戰，但也是建立區域正義的契機。透過區域整合，可以將原本各自發展的高雄縣市經驗相互調和，按合

併後，現金給付方面在相對從優原則下，已完成相關法規整併達到市民平等對待，趨於一致性做法；至於福利服務方面，雖已完成資源盤點，但相對於區域遼闊、文化多元的條件下，如何朝向兼顧可及性的公平以及客製化的服務樣態，相關服務據點的區域平衡發展和多元的個別化服務方案都待建立和擴充。

（本文作者：蘇麗瓊為高雄市政府社會局局長；吳盈玉為高雄市政府社會局專員）

參考文獻

洪富峰、劉信如、李建寧(2005)。高雄市社會福利發展史，社區發展季刊，109，358-367。