

後五都時代臺灣的 社會福利服務發展

林萬億・吳秉慧

壹、前言

臺灣的地方行政區劃隨著統治者的更換、城市發展、人口增加、產業結構轉型，而經過無數次的變更。從 1885 年臺灣成為清帝國的一個省開始，臺灣省下設臺東直隸州、臺北府（淡水縣、新竹縣、宜蘭縣、基隆廳、南雅廳）、臺灣府（彰化縣、雲林縣、苗栗縣、埔里社廳）、臺南府（安平縣、鳳山縣、恆春縣、澎湖縣），計三府 11 縣、3 廳、1 直隸州，1889 年將首府遷臺北。

1895 年日治時期開始，設臺北縣、臺灣縣、臺南縣、澎湖廳，計 3 縣 1 廳。1896 年，改為 6 縣 3 廳，除原有 3 縣 1 廳外，增設新竹、嘉義、鳳山三縣及宜蘭、臺東二廳。1897 年 6 月，裁撤新竹、嘉義、鳳山 3 縣改設臺北、臺中、臺南三縣及宜蘭、臺東、澎湖三廳。1900 年 5 月，增設恆春一廳。同年 11 月，廢縣設廳，全臺分為臺北、深坑、基隆、宜蘭、桃園、新竹、苗栗、臺中、南投、彰化、斗六、嘉義、鹽水港、臺南、鳳山、蕃薯寮、阿猴、恆春、

臺東、澎湖等 20 廳。1908 年 10 月，重新整合為 12 廳，即臺北、宜蘭、桃園、新竹、臺中、南投、嘉義、臺南、阿猴、臺東、花蓮港、澎湖等。1920 年改制為臺北州、新竹州、臺中州、臺南州、高雄州、臺東廳、花蓮廳，計 5 州 2 廳。1926 年增設澎湖廳，至 1945 年未再變革。

1945 年國民政府遷臺初期，改為 8 縣（臺北縣、新竹縣、臺中縣、臺南縣、高雄縣、花蓮縣、臺東縣、澎湖縣）、9 省轄市（基隆市、臺北市、新竹市、臺中市、彰化市、嘉義市、臺南市、高雄市、屏東市）、2 縣轄市（宜蘭市、花蓮市）。1949 年設草山管理局（北投鎮、士林鎮）。1950 年重行劃分臺灣省行政區域，將原有之 8 縣、9 省轄市、2 縣轄市、1 管理局改為 16 縣、5 省轄市、1 管理局（陽明山管理局）、360 鄉鎮縣轄市區。16 縣為臺北、宜蘭、桃園、新竹、苗栗、臺中、彰化、南投、雲林、嘉義、臺南、高雄、屏東、花蓮、臺東、澎湖；5 省轄市為基隆、臺北、臺中、臺南、高雄；一管理局為陽明山管理

局。1967 年臺北市升格為直轄市，隔年納入北投、士林（原屬陽明山管理局）、內湖、南港、景美、木柵（原屬臺北縣）。1979 年高雄市升格，並納入小港。1982 年新竹市、嘉義市升格為省轄市香山劃入新竹市。1998 年臺灣省虛級化。2007 年臺北縣適用準直轄市規定。

2009 年 4 月 3 日立法院三讀通過地方制度法修正案，其中第七條之一規定：內政部基於全國國土合理規劃及區域均衡發展之需要，擬將縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市者，應擬定改制計畫，徵詢相關直轄市政府、縣（市）政府、意見後，報請行政院核定之。

不論是縣市單獨改制或與其他縣市合併改制，其改制計畫都必須經過相關縣市議會同意後，始由內政部報請行政院核定。這就是最近一波地方制度的變革。於是，就有臺中縣市、臺北縣、桃園縣、彰化縣、高雄縣市、臺南縣市、雲林縣與嘉義縣等 11 縣市，提出 7 個改制案，送交內政部審議。經內政部組成 25 人評審委員會審議，具共識之升格案包括：臺中縣市、高雄縣市、臺北縣；反對案包括：桃園縣、彰化縣、雲林縣與嘉義縣等 3 案；臺南縣市則未達成共識。經行政院於 2009 年 6 月 29 日院會決議，除具共識之 3 案外，臺南縣市以「肯定歷史價值」為由准予改制。於是，五都就此形成（李俊侶，2010）。接著桃園縣也於 2011 年元月一日升格為準直轄市。5 都 17 縣市，將很快又變成 6 都 16 縣市。

五都的成形改變了臺灣都會城鄉的發

展，也改變了臺灣資源的配置。但是，是否解決了臺灣政府層級過多的問題？是否縮小城鄉資源配置的差距？其中關係人民生活最密切的議題就是社會福利。因為，依地方制度法第 18 條規定，直轄市的自治事項，關於社會服務事項包括：直轄市社會福利、直轄市公益慈善事業及社會救助、直轄市人民團體之輔導、直轄市宗教輔導、直轄市殯葬設施之設置及管理、直轄市調解業務。第 19 條規定的縣市自治事項亦同。雖然，殯葬、宗教、調解業務屬民政業務，已大部分改隸民政局（處）主管。但是，社會福利仍然是繁重的公共服務事項。而又依社會福利的屬性，除全國一致的社會保險，如全民健康保險、國民年金保險是由中央主管之外，社會救助、福利服務都是地方政府業務。五都的成形對地方政府的資源重分配產生一定的影響，也必然對地方社會福利服務的輸送影響很大。而提供福利服務的主力是社會工作，因此，本文針對五都成形後，臺灣社會福利服務的發展進行觀察與分析。

貳、縣市升格對國家資源分配的影響

此次縣市升格不論是政治算計（李俊侶，2010），或是區域治理之必要（紀俊臣，2010），其造成的影響有以下諸端：

一、正面影響

縣市升格有其正面意義（紀俊臣，2010；李俊侶，2010）：

(一)都會更具國際競爭力。

此次縣市升格，除了新北市土地面積與人口不變外，臺中市、臺南市、高雄市都是整合鄰近大縣，使土地面積變大，人口增多，更具備國際競爭力。2011 年 3 月資料顯示，新北市土地 2052.5667 平方公里，人口 3,898,230 人，是世界第 46 大城市。臺中市 2214.8968 平方公里，人口 2,651,152 人，是全臺第 3 大城，世界第 131 大都市。臺南市 2191.6531 平方公里，人口 1,872,933 人，全臺第 6 大城。高雄市 2946.2671 平方公里，人口 2,772,934 人，成為全國第 2 大城，世界第 123 大城。臺北市面積 71.7997 平方公里，人口 2,624,791 人，退居全國第 4 大城。合併之後的臺中市、臺南市、高雄市均擁有農業、工業、服務業等完整的產業結構，有利於城市發展與國際競爭。

(二)提升區域整合競爭力

承上，縣市升格後的都市土地面積擴大，不論是土地開發、交通建設、產業發展，更具區域整合競爭力。紀俊臣(2010)也認為此次縣市升格後，各城市均有較好的活力空間，以推動區域發展，是區域治理(regional government)的落實。或是帶來廣域行政的優點（劉建忻，2010）。

(三)更有效整合資源

縣市升格後，對資源的有效利用也有正面意義。李俊侶(2010)舉例，原高雄縣每日生產垃圾 750 噸，由仁武、岡山兩焚

化爐負責銷毀，高雄市每日生產垃圾量 1200 噸，也分別由中、南兩區焚化爐處理，兩縣市合併後，四個焚化爐日處理量 3450 噸，多於縣市合併後的實際垃圾量。因此，4 個焚化爐就可輪休，除可精簡人事外，亦可延長壽命。

二、負面影響

五都成形之後，也出現一些困境如下：

(一)違反憲法人人平等原則

此次縣市升格並未將所有縣市均升格，而是將其中的五個縣市升格而已，其餘縣市還是屬於虛級化的臺灣省，在行政層級上低一階。亦即，臺灣人口有 1381 萬 289 人居住在五個都會區，約占總人口的 59.63%；其餘人民住在非直轄市的縣市，不論是在國家財政分配、公務人員的層級等都有差別待遇。不像日本將全國分為 47 個一級行政區：1 都（東京都）、1 道（北海道）、2 府（大阪府、京都府）、43 縣，是同級的地方自治行政單位，其下再設立市、町、村。

(二)城鄉差距更大

城鄉差異出現新的三層差異局面，一是五都與非五都間的組間差距，二是五都間的組內差距，三是都內的城鄉差距。五都成形後，非五都的縣市將加速被邊緣化，淪為二等縣市。而各都原本的資源條件就不一，如臺北市因先升格，再加上是首都，先天條件優於後升格的高雄市。更不用說優於其它三都。即使升格的縣市也

難保證區域內的地區資源能公平分配。亦即，宛如「東西德合併效應」必將發生（李俊侶，2010）。

五都人口與面積存在極大的差異。臺北市是典型的都市，人口集中，人口密度每平方公里 9634 人。其餘 4 都，人口密度差異不大，但內部城鄉差異極大，共同點是人口集中在一個人口中心，其餘皆為鄉村；而除了臺南市之外，新北市、臺中市、高雄市均有原住民區。新北市人口集中在沿淡水河西岸與大漢溪兩岸的鄉鎮市，以板橋為中心，北有新莊、三重、蘆洲，南有中和、永和、新店，西有土城、樹林。再加上淡水河東岸的淡水、汐止，十個區總面積僅 346 平方公里，約占全市總面積的六分之一，人口卻占 80%。臺中市除了舊臺中市人口 108 萬餘之外，加上東南相鄰的大里、太平之後，人口已占全市的六成。臺南市人口也是集中在舊臺南市及其相鄰的永康，加起來人口超過百萬，占全市人口的一半；高雄市人口也集中在舊高雄市及其相鄰的鳳山，人口幾占全市的三分之二。如此一來，即使五都具有相同的地方自治地位，但是，除了臺北市以外的四都人口分布極不平均、地理轄區又大，對公共服務的輸送有很大的影響。例如新北市板橋區人口超過五十萬，而烏來區人口不到六千。於是，五都之後的臺灣人口與地理出現雙重集中化，一是集中在五都，產生五都與非五都的差異；二是五都內部的集中化，五都人口集中在區域內的狹小區塊，又往往不是在整個都會的地理中心，而是在邊緣。高雄市、臺南市、臺

中市都因為歷史緣故，人口集中在靠近海線的西沿。新北市則隨臺北市的發展而人口集中在與臺北市接壤的淡水河沿岸。而原住民鄉納入之後，區長也隨著官派，地方自治不再，傳統領域的概念也必須調整。

（三）財政資源分配不均

除了地理與人口的懸殊差異之外，影響五都最大的課題是財政資源分配。在五都形成之前，我國的財政資源分配就極不平均。我國的財政收支劃分法係於 1951 年 6 月頒佈。現行《財政收支劃分法》自 1999 年修正後，迄今已逾十年，配合訂定之統籌分配稅款辦法與補助辦法，實施亦有時日。各級政府間的財政收支劃分問題（尤其是財源分配問題），卻仍舊是一個持續而難解的政治習題。除導致地方財政收支結構與財源分配面臨嚴重性失衡外，甚至更因此衍生中央與地方間，以及地方與地方之間，在財源分配上更為嚴重的政治性爭議（陳錦稷，2010；林向愷、蘇建榮、陳錦稷，2010）。

其中，最為主要者就屬中央統籌分配稅款分配比率入法所衍生的爭議。按現行《財政收支劃分法》第 16 條之 1 規定，授權由行政院制定之《中央統籌分配稅款分配辦法》於 1999 年 3 月 30 日初發布之時，即設訂各地方政府分配之比率分別為：北、高兩市分配 47%；23 縣市政府分配 35%；319 鄉鎮分配 12%；其餘 6% 為中央特別統籌分配稅款。因其分配比率獨厚北、高兩直轄市引發縣市政府之反彈，並衍生諸多政治性爭議，行政院遂於 2000

年 8 月 24 日發布修正分配比率，分別為：北、高兩市分配 43%；23 縣市政府分配 39%；319 鄉鎮分配 12%；其餘 6%為中央特別統籌分配稅款，並自 2001 年度起適用。

此一分配比率沿用至今，對當前的地方財源分配至少產生以下若干缺失：首先，財政分配獨厚北、高兩直轄市，23 縣市財源嚴重不足，導致財政赤字成為常態。依據近 5 年來（2006～2010 年）地方財政收支之統計，相對於北、高兩直轄市（尤其是臺北市）的財政狀況，整體縣市政府的財政狀況呈現持續惡化現象。2006 年臺北市結餘 176 億元，高雄市赤字 43 億元，其餘縣市赤字 381 億元。2007 年，臺北市結餘 232 億元，高雄市赤字 44 億元，其餘縣市赤字 360 億元。2008 年，臺北市結餘 57 億元，高雄市赤字 91 億元，其餘縣市赤字 271 億元。2009 年，臺北市赤字 98 億元，高雄市赤字 124 億元，其餘縣市赤字 648 億元。2010 年臺北市赤字 206 億元，高雄市赤字 93 億元，其餘縣市赤字 370 億元。可見，除了臺北市之外，各縣市財政都是年年赤字（陳錦稷，2010；林向愷、蘇建榮、陳錦稷，2010）。

其次，完全忽視財政均等化(fiscal equalization)原則，導致城鄉差距日益嚴重。自 2007～2010 年間，全國平均每人中央統籌分配稅款分配金額（含直轄市、縣市及鄉鎮市獲分配金額）約在 7,200 元與 8,500 元之間，而各直轄市與縣市平均每人獲分配金額（不含鄉鎮市部分）則呈現頗大差異。以 2009 年實際獲分配數為例，同

樣是一個國民，臺北市每人分得中央統籌分配稅款為 13,702 元，是臺南市的 3.78 倍，是屏東縣的 2.37 倍，是高雄市的 2 倍。如此明顯的直轄市與省轄市間、城鄉間及南北分配的差距如此懸殊，無怪乎臺北縣、桃園縣、臺中市、彰化縣、臺南縣及高雄縣，都積極爭取升格為直轄市，俾能增加中央統籌款的分配（陳錦稷，2010；林向愷、蘇建榮、陳錦稷，2010）。此外，升格之後舉債上限從 45%提高到 250%，提高了 5.5 倍，固然靠舉債作為維持縣政之財源，不是長久之計，但是，對窮哈哈的縣市政府來說，提高舉債上限誘因很大。

第三，除臺北市外，高雄市及其他大部分縣市的自有財源普遍不足。根據國庫署統計數據顯示，直轄市與縣市間的自有財源分配結構有著極大差異，除少數地方政府外，普遍面臨自有財源不足的困境（自有財源占歲出比重低於 50%）。尤其，縣市自有財源的逐漸惡化，更值得加以重視，而亟待修法改善財政結構，以有效提升其財政自主性。這也因此導致整體地方政府人事經費支出占其自有財源的比重高達 80%，而在歲出總額中幾乎有一半是在支付人事經費，造成地方財政的僵化（陳錦稷，2010；林向愷、蘇建榮、陳錦稷，2010）。

2009 年 12 月 31 日行政院為因應《地方制度法》修正通過後五都改制升格的地方治理新局，並回應地方政府提高財政自主性的要求，乃提出《財政收支劃分法修正草案》。該草案宣示「貫徹權力下放」、「提升地方財政自主」、「建構完善財政調整制度」等三個政策目標，並以「錢權同時下

放」、「地方實質財源增加」、「直轄市及縣（市）財源只增不減」與「公式入法取代比例入法」等四者為修法方向（陳錦稷，2010；林向愷、蘇建榮、陳錦稷，2010）。唯迄今仍躺在立法院，未獲審查通過。

為了因應 2010 年底五都升格在即，財政需求擴張，但《財政收支劃分法修正草案》未即時通過，財政部以調整「中央統籌分配稅款分配辦法」因應，將直轄市的統籌款分配比率由現行的 43%，提高為 61%，縣市則從 39%，調降為 24%，鄉鎮從 12%調降 9%。這樣的分配結構不但財政資源更往直轄市傾斜，也確保了臺北市的財政優勢不受影響。

其實，升格不必然保證縣民分享財政資源升等。以新北市為例，2008 年升格為準直轄市，中央統籌分配稅款由原先的 104 億。增加到 327 億。到了升格之後，再提高到 607 億，其分配標準是依高雄市每人平均分配到的統籌分配稅款 1 萬 5887 元的直轄市最低標準計算，乘以新北市 380 餘萬人，得出此數字。然而，自從升格為準直轄市之後，人事編制從 8732 員增加到 1 萬 3860 員，人事費用從 2007 年的 446 億增加到 2011 年的 511 億（陳錦稷，2010）。

參、後五都時代的社會福利預算分配

前述財政資源分配的城鄉差距擴大，直接影響地方社會福利的分配。臺北市有全國最豐沛的社會福利資源。就社會福利

預算言，99 年度臺北市政府社會福利預算（含社會福利、衛生與就業）339 億 9519 萬 8841 元，占市府總預算的 20.52%，其中社會保險占 8.93%、社會救助占 4.67%、福利服務占 4.06%、衛生占 2.61%、就業占 0.25%。只比高雄市、臺北縣、桃園縣、臺中縣、臺中市、彰化縣、臺南縣等全 7 縣（市）的縣（市）總預算少，比全國其餘 16 個縣市的全縣（市）總預算還高。升格後的新北市社會福利預算 146 億 4172 萬元，不及臺北市的 339 億 9519 萬 8841 元的一半。可見，縣市財源多寡決定該縣市的社會福利資源分配，至為顯著。

表 1 為 99 年度與 100 年度各縣人均社會福利預算的變化比較。從表中可看出在 99 年底升格直轄市的五都，臺北市、新北市、臺中縣市、臺南縣市、高雄縣市，及準直轄市桃園縣，其人均社會福利預算都有顯著的成長，增幅從 1.31 倍到 2.96 倍不等。反觀其他縣市，從 99 年到 100 年，都沒有太多增加，甚至部分還有明顯減少。就淨額而言，五都的人均社會福利預算也高居全國前七名。

這樣的變化一方面是因為升格後許多原本由中央補助的社會保險補助款，如農民健康保險、低收入戶全民健康保險（至 100 年 7 月）等，改由直轄市政府補助，所以編列金額增加；另一方面也反映出五都整體社會福利資源的增加，社會福利預算向五都集中的趨勢可見一斑。

臺北市仍遙遙領先其他縣市。澎湖現因人口少，且位居偏遠地區，常有額外加給，因此，人均社會福利預算位居全國第

二。舊高雄市本來就居前六名，輸臺北市、澎湖縣、宜蘭縣、新竹縣、臺東縣，合併後段班的高雄縣（倒屬第七）升格後，躍居第三名。臺南縣市本來位居後段班（倒數第四、第八），但是，合併升格後，躍居第四名。新北市本來也是在中後段班（倒屬第九），升格後也躍居第五名。臺中縣市本來在倒數第二、第五，合併升格後，躍居全國第七。桃園升格為準直轄市，社會福利人均預算亦大幅提高 2.28 倍，從全國倒數第三，躍居成為全國第八，可見升格的好處多多，社會福利人均預算都提高兩倍以上。

而那些沒有升格的縣市，除了澎湖還維持在前二名之外，其餘都掉到第八名以後，形成社會福利資源城鄉貧富差距的兩級化。如果新的財政收支劃分法修正不加以調整，常此以往，我國的社會福利水準將就此定型，窮者愈窮，富者愈富。這正好違反社會福利資源分配的公平原則，窮的縣市應該得到較多的補助。資源匱乏的縣市，社會福利需求通常越多，更需要社會福利提供協助。由於財政困窘，有些縣市社會福利人均預算不增反減，如雲林、宜蘭、新竹、南投、嘉義市。

表 1：99 與 100 年度各縣市人均社福預算比較

單位：新台幣	人均社福預算 (99 年)	人均社福預算 (100 年)	100 年 / 99 年
臺北市*	13,038	17,070	1.31
澎湖縣	10,662	12,194	1.14
高雄縣*	3,561	9,350 (大高雄市)	2.63
高雄市*	7,240	9,350 (大高雄市)	1.29
臺南市*	3,089	9,147 (大臺南市)	2.96
臺南縣*	3,603	9,147 (大臺南市)	2.54
新北市*	3,719	8,457	2.27
臺東縣	7,899	8,217	1.04
臺中市*	2,500	6,993 (大臺中市)	2.80
臺中縣*	3,102	6,993 (大臺中市)	2.25
桃園縣	2,604	5,926	2.28
嘉義縣	5,424	5,662	1.04
花蓮縣	5,386	5,639	1.05
雲林縣	5,358	5,251	0.98
苗栗縣	4,992	4,920	0.99
宜蘭縣	8,361	4,846	0.58

單位：新台幣	人均社福預算 (99 年)	人均社福預算 (100 年)	100 年 / 99 年
新竹縣	7,956	4,837	0.61
南投縣	4,726	4,669	0.99
屏東縣	4,204	4,484	1.07
新竹市	2,480	3,942	1.59
嘉義市	3,964	3,927	0.99
彰化縣	3,275	3,701	1.13
基隆市	6,324	無資料	無資料

資料來源：內政部統計年報、行政院主計處、各縣市政府主計處（未公開於網上資料），作者自行整理。

肆、後五都時代社會福利服務資源分配

自從 1983 年，內政部頒佈「加強民間力量推展社會福利實施計畫」，明文指出各縣市政府為推動社會福利工作，得以補助、獎勵或委託民間合法社會福利機構共同辦理。辦法中並指出中央政府將以對等補助的方式，協助各地方政府推動與民間機構的合作項目。從此，開啓了我國購買式服務(purchase of service contracting, POSC) (Kettner and Martin, 1987)輸送模式首頁。

1989 年內政部再訂頒「內政部加強社會福利獎助作業要點」，政府補助民間辦理社會福利服務業務項目增加、範圍也擴張。內政部復於 1994 年研擬「政府委託民間辦理殘障福利服務實施要點」。之後，又於 1996 年訂定「政府鼓勵民間辦理社會福利服務實施要點」並制訂「委託契約書範本」，作為地方政府參考之用。接著於 1997 年訂定「推動社會福利民營化實施要點」。

從此，我國的社會福利輸送體系從早期的公私分立並行模式，在 1980 年代以委託外包模式探索公私伙伴關係的可能性之後，1990 年代以後已大量地實施民營化了，其方式是方案委託、公設民營同步進行（林萬億、陳毓文、秦文力，1997）。

經歷了二十餘年的社會福利服務民營化過程，培養出許多全國性社會福利組織附設的機構。首先，由於經驗與資金的差距，具全國性知名度的團體，在政府採購法的公開招標競爭下，必然容易承包到新方案。如此，惡性循環下，小的民間組織更不容易有學習機會，期待社區參與的理想實難以達成。其次，大型的民間組織因為承包業務遍及全國各地而使組織迅速腫大，資金與人事都快速增加，財務與人事管理變成一項龐大業務，民間非營利組織走向科層化幾乎不可避免。第三，大型非營利組織在各地所承包的服務方案走向連鎖化，甚至幾乎主導政府某些項目服務方案的規劃、建議、承包權。形成民間團體向政府施壓、建議新方案的提出，進一步

承包規劃與研究案，最終取得執行權的一貫作業。最後，民間團體往往由自身所關心的福利議題出發來考量社會福利政策、立法與方案的推動，國家的社會福利發展也因此容易陷入零散、片段化的後果。這種趨勢發展某種程度已淪為政府編預算，民間執行，民間獲得資金與人力擴張，且享有社會認可；政府卻苦於有監督權、無監督能力與機制，但又必需承擔政策執行失敗的責任。顯然，民間與政府的權責並不相稱。這凸顯外包式的政府的空殼化與脆弱性(林萬億、陳毓文、秦文力，1997)。

鼓勵民間參與社會福利服務風潮增加了機構或方案的供應量，但同步改變了服務輸送體系，確立了以民間社會福利服務補政府之不足的方向；也因此抑制了政府部門社會工作人力的擴充、社會福利機構設置的增加機會；同時，也衍生出民間社會福利機構、團體倡導與服務提供角色的兩難，監督者與執行者的混淆，機構規模腫大的組織管理問題，民營化夾帶營利化的跟進，以及資源籌措與分配的困境等(林萬億，2005)。目前大多數縣市的福利服務受委託外包經營，即使臺北市擁有充足社會福利預算與社會工作人力，其老人、婦女、兒童、少年服務中心絕大部分都已委託民間社會福利團體、學校、機構經營。其它公部門資源相對匱乏的縣市就更不用說了。

當然，政府的社會福利角色也從服務提供者(provider)，轉變為管制者(regulator)與監督者(monitor)的角色。公私部門間名

之為伙伴關係(partnership)，其實潛藏著本質上的對立。政府部門的社會行政人員花較多的時間與人力在規劃、招標、檢查、監督、評鑑民間機構，花較少時間在提供人民直接的福利服務。而民間社會福利機構則除了提供福利服務之外，還必需花時間與人力應付政府的業務檢查與評鑑。即使雙方互有埋怨，基於政府部門人力編制的限制，以及民間組織資源的限制，仍然無法不相互依賴。據此，民間社會福利組織還是成為地方政府推動社會福利最重要的助手，也是最重要的資源。

我們以全國性社會福利團體在各縣市的分支組織作為指標，分析五都之後各地方的社會福利服務資源分配的差距。本文選擇在各領域具指標性的全國性社會福利團體、組織在各地附設的分支組織統計，發現如表 2。臺北市 10 家全有、新北市與高雄市有 9 家、臺中市有 8 家。這些民間團體主要集中在北中南三大都會區，只要離了都會區，組織與機構的數量就明顯減少，而北部縣市的機構數量又稍高於南部縣市。桃園縣、新竹市、苗栗縣、嘉義市、花蓮縣、嘉義市、屏東縣各有 6 家。臺東縣、南投縣、基隆市有 5 家，而彰化、雲林、嘉義、臺南市、宜蘭都只有 4 家。通常全國性社會福利組織不論在專業人力、服務方案、資金上都較具規模，非地方性社會福利團體能比擬。因此，少了全國性社會福利組織的投注，地方社會福利服務資源將相對匱乏。

表 2：十家大型民間社會福利組織分支機構分布

	基隆市	臺北市	新北市	桃園縣	新竹縣	新竹市	苗栗縣	臺中市	南投縣	彰化縣	雲林縣
家扶	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
勵馨		✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓
兒福聯盟	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓			
世展	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
伊甸	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
創世	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓
陽光		✓	✓					✓			
育成		✓	✓								
心路		✓	✓	✓		✓					
弘道		✓						✓			
總計	5	10	9	6	4	6	6	8	5	4	4
	嘉義縣	嘉義市	臺南市	高雄市	屏東縣	宜蘭縣	花蓮縣	臺東縣	澎湖縣	金門縣	連江縣
家扶	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
勵馨	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓			
兒福聯盟				✓			✓				
世展	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
伊甸	✓	✓		✓	✓	✓					
創世		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			
陽光		✓		✓			✓				
育成								✓			
心路				✓							
弘道				✓	✓						
總計	4	6	4	9	6	4	6	5	2	1	0

資料來源：各社會福利組織網站，作者自行整理。

伍、後五都時代的社會工作人力配置

雖然，社會福利民營化的趨勢仍未緩和。但是，政府部門社會工作人力的多寡仍是決定該縣市社會福利服務提供很重要的關鍵。尤其是關係到人民權利義務的服務項目，如社會救助、兒童保護、家庭暴力防治等。

一、各縣市社會工作人力

臺北市除了財力雄厚外，社會工作專業人力也是全國最多、學歷最高，以 2009 年為例，市政府有 248 位社會工作人員，占全國的 12.90%、25 位社會工作師，占全國的 9.51%。其中直接提供社會工作服務的人力有社會工作人員 157 人（不含少輔會與學校社工），占全國的 31.71%、社會工作師 25 人，占全國的 17.36%。亦即，除了社會行政人力之外，臺北市擁有將近全國三分之一的專業社會工作人員在提供直接的社會工作服務，且其學歷屬社會工作碩士的比率也是全國最高。由於 2009

年的內政部社會福利工作人員統計將屏東縣的社會工作人員計入 167 人、臺東縣 132 人，應是錯誤，高估社會工作人員總人數超過 200 人，否則臺北市政府社會工作人員占全國的比率將更高。

本文就以 2008 年的統計數字為基礎討論。從表 3 可以看出，臺北市社會工人力包括政府部門聘用與委外方案補助人力計 553 人，排行第一。高雄縣市加起來 437 人，排行第二。新北市 295 排第三。臺中縣市 270 排第四。桃園縣 184 排第五，臺南縣市 147 排第六。五都加起來的社會工作人力總計 1705 人，約占全國公部門（含外包補助）社會工作人力的 60%，合乎總人口數的比例。但是，五都內部的差異極大。臺北市的人口少於新北市、高雄市、臺中市，但社會工作人力不成比例地多。新北市有最多的人口，社會工作人力卻少於臺北市、高雄市，不成比例的少。若依鄭麗珍、黃泓智（2010）的推估，除了臺北市之外，各縣市政府的社會工作人力都嚴重缺乏。

表 3：政府部門社工人力需求的推估結果

縣市別	總人數	97 年官方社工現況			推估結果	人力短缺	
		政府	委外	合計		人數	比率
臺北縣	3,833,730	172	123	295	569	274	48.16%
宜蘭縣	460,902	45	6	51	118	67	56.92%
桃園縣	1,958,686	87	97	184	313	129	41.14%
新竹縣	503,273	33	7	40	112	72	64.44%

苗栗縣	560,397	41	36	77	114	37	32.73%
臺中縣	1,557,944	75	95	170	209	39	18.50%
彰化縣	1,312,935	61	29	90	184	94	51.13%
南投縣	531,753	50	37	87	137	50	36.29%
雲林縣	723,674	44	35	79	137	58	42.27%
嘉義縣	548,731	33	21	54	133	79	59.53%
臺南縣	1,104,552	55	30	85	172	87	50.58%
高雄縣	1,243,412	130	86	216	335	119	35.46%
屏東縣	884,838	65	53	118	203	85	41.91%
臺東縣	231,849	31	36	67	78	11	14.23%
花蓮縣	341,433	45	58	103	113	10	8.87%
澎湖縣	93,308	19	13	32	42	10	23.90%
基隆市	388,979	29	6	35	78	43	55.14%
新竹市	405,371	31	36	67	84	17	19.80%
臺中市	1,066,128	44	56	100	153	53	34.53%
嘉義市	273,793	22	22	44	86	42	48.92%
臺南市	768,453	49	13	62	123	61	49.65%
臺北市	2,622,923	250	303	553	477	4	0.84%
高雄市	1,525,642	128	93	221	412	191	46.33%
總計	22,942,706	1539	1291	2830	4382	1632	37.24%

資料引自：鄭麗珍、黃泓智(民 99)政府部門社工人力推估模式的初探。社區發展季刊，129，頁 95-113。

二、充實社會工作人力計畫

2007 年行政院要求內政部重新檢討社會福利服務系統的建制與社會工作人力配置及進用。遂有「建構家庭福利服務系統實施計畫」與「充實地方政府社工人力

配置及進用 6 年中程計畫」的出爐。前者是要建立一個以家庭為中心、以社區為基礎的基層社會福利服務網。後者主要內容是推估臺灣公部門應配置 3,539 名社會工作人力，其中三分之二(2,351 人)應以社會工作師或社會工作員職稱配置進用。然

現有編制員額僅為 324 名，尚須增加人力 2,027 人。其餘三分之一（1,188 人）以委託民間辦理為原則。這不足的 2,027 人中，現有約聘僱社工人力計 1,199 人，其中 600 人為專案核定補助以約聘僱方式進用人員，為保障其工作權益，借重其工作實務經驗，宜以逐年比例減列方式，配合納編。其餘 1,427 人（含 599 非專案之約聘僱社工與需新增之 828 人）請縣市政府於 6 年內逐年調整納入編制（林萬億，2010）。

內政部在 2008 年 3 月提出「充實地方政府社工人力配置及進用六年中程計畫」，以增加各地社工人力，但一直未能落實執行。2010 年 4 月臺中縣曹姓婦人帶著女兒燒炭自殺，曾接獲警訊的社工因經驗不足錯失救援良機。監察院因此糾正內政部。幾經波折，行政院終於在 2010 年 9 月 14 日核定內政部「充實地方政府社工人力配置及進用計畫」。該計畫定於 100 年至 105 年增加社工人力 1,462 人，請地方政府於 100 年增加進用 366 名約聘社工員，101 年至 105 年進用 1,096 名正式編制社工員，106 年至 114 年以約聘社工人員出缺即進用正式人員納編 394 名社工人力。未來地方政府社工人數將達 3,052 人，其中 1,828 人為正式編制人員，另 1,224 人為約聘人員，有助於社工人力質量之提升，落實社會福利工作。

稍後，民國 100 年 1 月 12 日立法院修正通過國民教育法第 10 條，建構完善的學校輔導專業體制：(1)增設專任輔導教師：明定國小 24 班以上設輔導教師 1 人，國民中學每校置 1 人，21 班以上者，增置 1 人。

輔導主任與輔導教師以專任為原則。101 年 8 月實施，實施後 5 年內逐年完成設置，全國國中小可望新增專任輔導教師 1647 人。(2)國中、小得視實際需要，另設置專任專業輔導人員，班級數 55 班以上的學校，至少設專任專業輔導人員 1 名；直轄市、縣（市）政府應置專任專業輔導人員，視實際需要統籌調派之；其所屬國民小學及國民中學校數合計 20 校以下者，置一人，21 校至 40 校者，置 2 人，41 校以上者以此類推。據此，全國約需設置 573 名專任專業輔導人員，相較於目前全國各縣市聘用 106 名，可望增加 467 名專任專業輔導人員。每年所需經費新 21.7 億元，由教育部視實際需要補助之。如果中央不補助經費，資源相對匱乏的縣市，即使只需聘用數量少少的學校社會工作師，也將難以做到。

這兩項社會工作人力擴充計畫，將使我國政府的社會工作人力大幅增加。然而，對「充實地方政府社工人力配置及進用計畫」的人力擴編，新竹市、苗栗縣、澎湖縣等縣市政府卻說因正式員額不足，無法增加正職社工；新北市、臺中市、臺南市、高雄市等去年合併為直轄市的縣市，也因合併初期員額管制，向中央表示「執行有困難」。據此，包括新北市等 14 個縣市都大呼：「做不到！」。但是，2011 年 3 月臺東有方姓社會工作者連續加班而過勞死，社會輿論指摘，社福團體批：「再有社工過勞死，政府要怎麼面對家屬？」（唐鎮宇 2011/4/6）。除了編制的問題之外，另一個關鍵在於計畫規定 2011 年底前

內政部將補助各縣市，增加 366 名約聘僱社會工作人員，由中央補助 4 成薪資，地方自籌 6 成。對於財政資源匱乏的縣市根本無力支付這 6 成的人事費用，而不敢貿然聘用約聘僱社會工作人員。顯然，亟需補足社會工作人力的縣市，反而因編制的問題、財政的限制，無力立即補足社會工作人力，將使後五都時代的臺灣社會工作人力城鄉差距拉大。

陸、後五都時代的社會福利服務體系

社會福利服務除了人力配置是關鍵外，服務輸送體系的建構是另一個重點。如果沒有系統化的服務輸送體系建構，人力的運用也會缺乏效率。如果不計入長期照顧管理中心，也不列入人口較少、轄區範圍較小的金門、馬祖。參考林萬億(2010)的分類重新整理，各縣市政府的基層社會福利服務體系可以分為以下五級：

一、普及的區域社會福利服務中心與福利人口群服務中心並存

指有普及各行政區的區域社會福利服務中心與幾近普及的以福利人口群為對象的服務中心同時存在。這一組以臺北市為代表。臺北市設有 12 個區域社會福利服務中心、4 個少年福利服務中心、2 個兒童福利中心、11 個婦女及單親家庭服務中心、14 個老人服務中心，及家庭暴力暨性侵害防治中心、發展遲緩兒童早期療育通報轉介中心、平宅服務中心、身心障礙福利會

館、社區暨志願服務推廣中心各一。除了區域社會福利服務中心遍佈全市各行政區之外，婦女、老人服務中心也幾乎遍佈各區，少年、兒童服務中心則局部分佈。服務資源之多，各縣市望塵莫及。

二、局部的區域社會福利服務中心與多元的福利人口群服務中心並存

指有不完全普及的區域社會福利服務中心，同時設有多元的以福利人口群為對象的服務中心。這一組包括：高雄市、新北市、桃園縣。高雄市有 7 個青少年及綜合社會福利服務中心、6 個區域社會福利服務中心、4 個新移民家庭服務中心、3 個兒童早期療育發展中心、家庭暴力及性侵害防治中心、婦女福利服務中心、長青綜合服務中心、無障礙之家、兒童福利中心、單親家庭服務中心、兒童少年社區照顧支援中心、婦幼青少年館、老人活動中心各一。新北市設有 10 個區域社會福利服務中心，及家庭暴力暨性侵害防治中心、志願服務暨婦女資源中心、新住民家庭服務中心、單親家庭服務中心、發展遲緩兒童早期療育通報轉介中心、高風險家庭服務管理中心各一。桃園縣設有 6 個區域社會福利服務中心、2 個老人文康活動中心，及單親家庭服務中心、外籍配偶家庭服務中心、綜合身心障礙福利服務中心、發展遲緩兒童通報轉介中心、發展遲緩兒童個案管理中心、兒童少年社區照顧支援中心、青少年活動中心、家庭暴力暨性侵害防治中心各一。

三、局部的區域社會福利服務中心與部分福利人口群服務中心並存

指該縣市已建構區域社會福利服務中心的雛形，同時有部分以福利人口群為對象的服務中心存在。這一組包括：屏東縣、臺南市、臺中市、南投縣。屏東縣設有 4 個區域社會福利服務中心（或家庭福利服務中心），及家庭暴力暨性侵害防治中心、身心障礙者福利服務中心、老人文康中心各一。臺南市設有 3 個社會福利服務中心（或家庭福利服務中心）、家庭暴力暨性侵害防治中心、松柏育樂中心、無障礙福利之家、新移民家庭服務中心、婦女聯合服務中心、兒童福利服務中心各一。臺中市設有 4 個區域社會福利服務中心、新移民家庭服務中心、老人福利服務中心、兒童青少年福利服務中心、兒童福利服務中心、婦女福利服務中心、身心障礙綜合福利服務中心、家庭暴力暨性侵害防治中心各一。南投縣設有五個區域社會福利服務中心（南投、草屯、埔里、竹山、水里），另設有家庭暴力暨性侵害防治中心、早療中心、婦幼館、身心障礙福利服務中心各一。

四、僅設部分福利人口群服務中心

指沒有區域社會福利服務中心的設置，但設有部分以福利人口群為對象的服務中心。這一組包括：澎湖縣、嘉義市、新竹市。澎湖縣設有長青活動中心、婦女福利服務中心、兒童青少年福利服務中心、身心障礙福利服務中心。嘉義市設有

婦青中心、殘障福利服務中心、老人文康服務中心、移住民家庭服務中心、家庭暴力暨性侵害防治中心。新竹市設有家庭暴力暨性侵害防治中心、東區老人文康中心、青少年館、婦幼館。

五、僅設零星的福利人口群服務中心

指該縣市只設有少數福利人口群服務中心。這一組包括：新竹縣、苗栗縣、彰化縣、雲林縣、嘉義縣、宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣、基隆市。新竹縣設有身心障礙綜合福利服務中心。苗栗縣設有公設民營老人福利服務中心。彰化縣設有家庭暴力及性侵害防治中心、家庭福利服務中心、身心障礙福利服務中心。雲林縣設有家庭暴力暨性侵害防治中心、發展遲緩兒童通報轉介中心、兒童福利服務中心。嘉義縣僅設有長期照顧管理中心、身心障礙者生涯轉銜個案管理中心。宜蘭縣設有築親家庭福利服務中心、早期療育綜合服務中心。花蓮縣設有兒童青少年福利服務中心、單親家庭福利服務中心。新竹縣設有身心障礙綜合福利服務中心、臺東縣設有家庭暴力暨性侵害防治中心。基隆市設有外籍配偶家庭服務中心、身心障礙福利服務中心。

顯示，臺北市的社會福利服務網是屬較完整型；依次為高雄市、新北市、桃園縣都是逐漸完整；屏東縣、臺南市、臺中市、南投縣是局部型；其餘縣市只能算是零散型、零星型。社會福利服務輸送系統越完整的縣市集中在五都，加上桃園縣。臺北市列為第一級，高雄市、新北市、桃園市屬第二級。臺南市、臺中市屬第三級。

屏東縣、南投縣也同列第三級。除此之外，大多數縣市未將社會福利服務區域化。之所以沒有設立區域社會福利服務中心最主要原因是社會行政與社會工作人力均不足。

沒有設置區域社會福利服務中心的縣市，未將社會福利服務區域化，必然使社會福利服務輸送只停留在傳統社會行政的層次。意即人民依法取得社會福利，政府採取被動地服務，接受人民申請，且以標準化、科層化作業模式來滿足人民的法定福利需求。此時，配置於科室的社會工作人力並沒有辦法發揮專業效能，因為依法行政、繁文縟節，使社會工作人力耗損時間與精力於公文書往返、檢查申請人資格、核對法條適用性，甚至連「案主」在哪裡都不知道。這凸顯我國社會福利制度仍然很落伍，也暴露過去部分縣市以現金給付作為施政重點的後遺症。政府只發錢，不在乎人民真正的社會需求為何（林萬億，2010）。

大多數縣市不但沒有將社會福利服務區域化，也只設有少數的福利人口群服務中心，其設置背景是有中央補助的就較普遍設立，如家庭暴力暨性侵害防治中心、新移民家庭服務中心。如果沒有中央補助的，端視地方政府的施政重點了。幾個縣市有設立家庭暴力暨性侵害防治中心，而沒有區域社會福利服務中心的，都是這種情形（林萬億，2010）。

而五都成形之後，即使是基礎較穩的臺北市都是有明確的福利服務網佈局，但仍未將之整合運作成為一體，缺乏協力運

作機制。區域福利服務中心、各人口群服務中心、家庭暴力暨性侵害防治中心等都還是依各科室指揮各自運作，更不用說整合民間社會福利資源了。更何況說縣市合併升格後都市還得面臨新的挑戰。例如高雄市，雖然就高雄市與高雄縣都被列為第二級，但是，社會福利服務輸送體系的差異很明顯。高雄市的區域福利服務中心稱青少年及綜合社會福利服務中心、高雄縣直接稱區域社會福利服務中心，舊高雄市的家庭暴力及性侵害防治中心負責家庭暴力與性侵害，但舊高雄縣的家庭暴力服務在區域社會福利服務中心，如何整合兩者，需要一段時間磨合。

臺南市與臺中市的經驗又與高雄市不一樣。臺南市整合了臺南縣市，而臺南縣的社會福利服務輸送體系原比臺南市健全。臺南縣被林萬億(2010)列為第三級，但是，舊臺南市卻被列為第四級，舊臺南市基本上並沒有將社會福利服務區域化，且福利人口群的服務中心也不多。如何一方面整合，同時又提升體系的完整性，是新臺南市政府的課題。臺中市的情形又與臺南市不一樣。舊臺中市被林萬億(2010)歸為第三級，但是，臺中縣卻是第四級。舊臺中市已將社會福利服務部分區域化，但是臺中縣並沒有，且福利人口群的服務中心也不多，如何整合兩者，亦如臺南市一樣，既要一方面整合，同時又要提升體系的完整性，是一項艱辛的挑戰。

此外，高雄市、臺南市、臺中市又面對不同於新北市、桃園縣的經驗，因為，這三個縣市都是縣市合併；如何處理原先

由鄉鎮市轉變成區的鄉鎮市公所人力與社會福利行政功能，成為重要課題。雖然，新北市、桃園縣也是有鄉鎮市公所轉變為區公所的經驗，但是這個經驗一直就存在，減少磨合困難，其困難反而是人口、土地、資源落差太大，但這涉及行政區的區域再重新劃分的制度問題。而高雄市、臺南市、臺中市不但面臨各區人口、土地、資源落差太大的問題，又加上縣市磨合的問題，其難度高於新北市、桃園縣許多。例如，新北市原先在鄉鎮市公所時代就已設有區域社會福利服務中心，鄉鎮市公所名目與功能變更，容易調整。而臺南市、臺中市卻要去協調原先的臺南市區公所與臺南縣的鄉鎮市公所，這是完全不同的經驗，困難較大。

柒、結論

五都的成形，對臺灣地方自治的發展開啓了新的經驗。不論其是政治的算計也罷，國土重新規劃也罷，區域治理的新紀元也罷。總之，擺在眼前的是資源分配越來越不均，城鄉差距越來越大，與憲法中人人平等的理想漸行漸遠。在五都之前的資源分配本就有院轄市與縣市的明顯差距。而院轄市又有臺北市與高雄市的差距。五都成立之後，並沒有解決縣市資源明顯落後的問題，而是將部分縣市位階提升，讓贏者圈增加為五個，占總人口的近六成。而贏者圈的資源分配並沒拉齊，仍然存差距。而輸者圈人數減少，資源配置也更少，形成再次邊緣化的局面。因為

這些縣市本來資源就相對不足，若在餅沒有做大的情形下，將有限的資源多配置給五都，必然導致非五都的縣市資源更有相對剝奪感之憾。因此，五都的成形是成就了五都廣域治理的虛幻目標，卻犧牲了弱勢縣市人民的權益作為墊背。

就社會福利服務言，五都的成形，除了原先各縣市間福利給付差距需要彌平之外，市內各區的舊有福利給付也需要逐漸拉平。然而，社會福利經費的分配，明顯地向五都更集中化。而全國性社會社會福利組織也存在向北中南都會區集中的傾向；北南又明顯優勢於中都。而公部門社會工作人力也是明顯城鄉差距。雖然五都所擁有的社會工作人力比與非五都並無明顯差異，但是，五都內的差距很大。臺北市一枝獨秀，新北市嚴重落後，臺南市也是明顯不足。至於，社會福利服務輸送體系也出現明顯五都與非五都的差距。五都普遍有較完善的社會福利服務輸送體系。非五都區域則嚴重缺乏服務輸送體系的建構。然而，五都內部也面臨極大的差異。臺北市明顯優於各市。高雄市、新北市的情形稍好於臺南市、臺中市。而高雄市、臺南市、臺中市又面臨縣市整合的磨合期程設計，以及市內原先的區公所與舊制的鄉鎮市公所的行政功能差異，如何快速整合，實非易事，有賴於新的市政府加緊腳步處理。

社會福利給付的調整齊一其實較容易，只要有錢就行。而且通常是向高處看齊。但是，服務體系的整合涉及到人力、民間資源，以及觀念的改變，並不容易。

可是，如果服務輸送體系不變，很難提升服務水準，五都地位提升若沒有同步帶來市民福祉的提升，其實是真升格、假升級。而更重要的是，五都的成形使臺灣社會五都的成形使臺灣社會福利資源的配置出更明顯的城鄉差距，中央政府不能坐視不

管，任由後五都時代的社會福利城鄉差距擴大。中央政府的角色本來就應該是扮演資源公平分配的羅賓漢。

（本文作者：林萬億現為臺灣大學社會工作學系教授；吳秉慧現為臺灣大學社會工作學系研究助理）

📖 參考文獻

內政部統計年報（民 100）。2011 年 3 月 25 日檢索自

<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>。

心路基金會網站。2011 年 3 月 25 日檢索自

http://web.syinlu.org.tw/02institution/institution_1.asp。

世界展望會網站。2011 年 3 月 25 日檢索自

http://www.worldvision.org.tw/01_about/about.php?m1=1&m2=28&m3=157&m4=0&m1=1&m2=28。

弘道老人福利基金會網站。2011 年 3 月 25 日檢索自

<http://www.hondao.org.tw/department.php>。

伊甸社會福利基金會網站。2011 年 3 月 25 日檢索自

http://www.eden.org.tw/contact_service.php。

行政院主計處（民 100）。2011 年 3 月 25 日檢索自 <http://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1>。

李俊侶（民 99）。縣市升格、政府層級與行政區劃，於羅致政（編著）*地方政府治理的新局與挑戰*，頁 11-30，臺北：新臺灣國策智庫。

育成社會福利基金會網站。2011 年 3 月 25 日檢索自

http://www.ycswf.org.tw/about/about_ycswf.php。

兒童福利聯盟網站。2011 年 3 月 25 日檢索自 <http://www.children.org.tw/about.php>。

林向愷、蘇建榮、陳錦稷（民 99）。行政院版「財政收支劃分法修正草案」的缺失與建議修正方向，於羅致政（編著）*地方政府治理的新局與挑戰*，頁 159-188，臺北：新臺灣國策智庫。

林萬億（民 94）。1990 年代以來臺灣社會福利發展的回顧與展望，*社區發展季刊*，109，12-35。

林萬億（民 99）。建構以家庭為中心、社區為基礎的社會福利服務體系，*社區發展季刊*，129，20-51。

- 林萬億、陳毓文、秦文力（民 86）。*社會福利公設民營模式與法制之研究*。內政部委託研究。
- 紀俊臣（民 99）。地方制度法修正後各影響層面分析，於羅致政（編著）*地方政府治理的新局與挑戰*，頁 31-54，臺北：新臺灣國策智庫。
- 唐鎮宇（2011 年 4 月 6 日）。增社工 14 縣市「做不到」。《蘋果日報》，頭版要聞。
- 家扶基金會網站。2011 年 3 月 25 日檢索自 <http://www.ccf.org.tw/01about/04.htm>。
- 陳錦稷（民 99）。五都升格的迷失－地方財政問題的再探討，於羅致政（編著）*地方政府治理的新局與挑戰*，頁 189-214，臺北：新臺灣國策智庫。
- 創世社會福利基金會網站。2011 年 3 月 25 日檢索自 <http://www.genesis.org.tw/service-location.php>。
- 陽光社會福利基金會網站。2011 年 3 月 25 日檢索自 <http://www.sunshine.org.tw/about/contactus.asp>。
- 劉建忻（民 99）。縣市合併後的治理難題－借鏡日本市町村合併經驗，於羅致政（編著）*地方政府治理的新局與挑戰*，頁 117-136，臺北：新臺灣國策智庫。
- 鄭麗珍、黃泓智（民 99）。政府部門社工人力推估模式的初探，《社區發展季刊》，129，95-113。
- 勵馨社會福利事業基金會網站。2011 年 3 月 25 日檢索自 <http://www.goh.org.tw/aboutus/main.asp>。
- Kettner, P. M. and Martin, L. L. (1987). *Purchase of Service Contracting*. California: Sage.