

在地樂活新北市— 新北市社會福利政策規劃與展望

李麗圳·李美珍·黃逢明

壹、前言

在現今社會結構及家庭型態急遽變遷的趨勢下，如何協助民眾解決其所面臨的問題，滿足其需求，實為政府部門刻不容緩且責無旁貸的重要工作。

位於臺灣頭的新北市，土地面積 2,052 平方公里，是臺北市的 8 倍大；人口快速成長，截至 100 年 2 月，人口已超過 389 萬，佔臺灣總人口的六分之一，而且是人口遷入的主要區域之一，因此需辦理之福利項目及服務市民眾多，如何提供完善的社會福利服務，讓關懷的觸角可以延伸至每一個需要的家庭，為新北市政府施政的重要目標，新北市政府將秉持「以市民福祉為中心」的理念，推動各項福利服務工作，期以有方法、有步驟、有效率地落實社會福利工作。

為進一步規劃新北市社會福利政策，本府彙整完成「社會福利白皮書」，感謝提供本書建言的詹火生、孫健忠、曾華源、賴兩陽及張振成...等教授，使報告書內容

更臻完善，另本府於 99 年 6 月 17、18 兩日辦理「新北市願景規劃公共論壇」，邀請白秀雄教授擔任論壇主持人，經由論壇參與夥伴針對現今社會環境發展、人口結構改變等情勢所進行的研討，共同擬訂出未來新北市社會福利的發展策略，行動方案及計畫則根據「社會福利白皮書」所勾勒的發展方向，具體落在未來持續規劃之各項社福建設中，我們將持續朝著制度化、多元化、在地化的服務目標邁進，並藉由公私部門的一起努力，將未來的新北市打造成為在地樂活的宜居城市。

貳、機關組織概況

臺北縣政府自 96 年 10 月 1 日起準用直轄市相關規定，又依 98 年 7 月 2 日行政院第 3150 次院會會議決議自 99 年 12 月 25 日正式改制為新北市，自此具有直轄市的地位，並將扮演不同的角色，發揮不同以往的功能，因應臺北縣改制為新北市，新北市社會局的組織編制及預算亦隨之增

長，以應未來的政策規劃與功能需求。

一、組織架構與業務職掌

為因應改制，新北市政府社會局組織亦通盤籌劃，隨之擴編，依組織規程規定，社會局原設有 7 科 4 室 3 個所屬機關：分別為人民團體科、兒童少年福利科、社區發展與婦女福利科、老人福利科、身心障礙福利科、社會工作科、社會救助科、秘書

室、會計室、人事室及政風室；3 個所屬機關則為家庭暴力暨性侵害防治中心、仁愛之家及八里愛心教養院，依權責業務性質提供專業服務。改制直轄市後，原各鄉（鎮、市）立托兒所改隸本局所屬二級機關，各區公立托兒所所數高達 28 所 141 分所，並將規劃新增「兒童托育科」及「綜合企劃科」。(見圖 1)

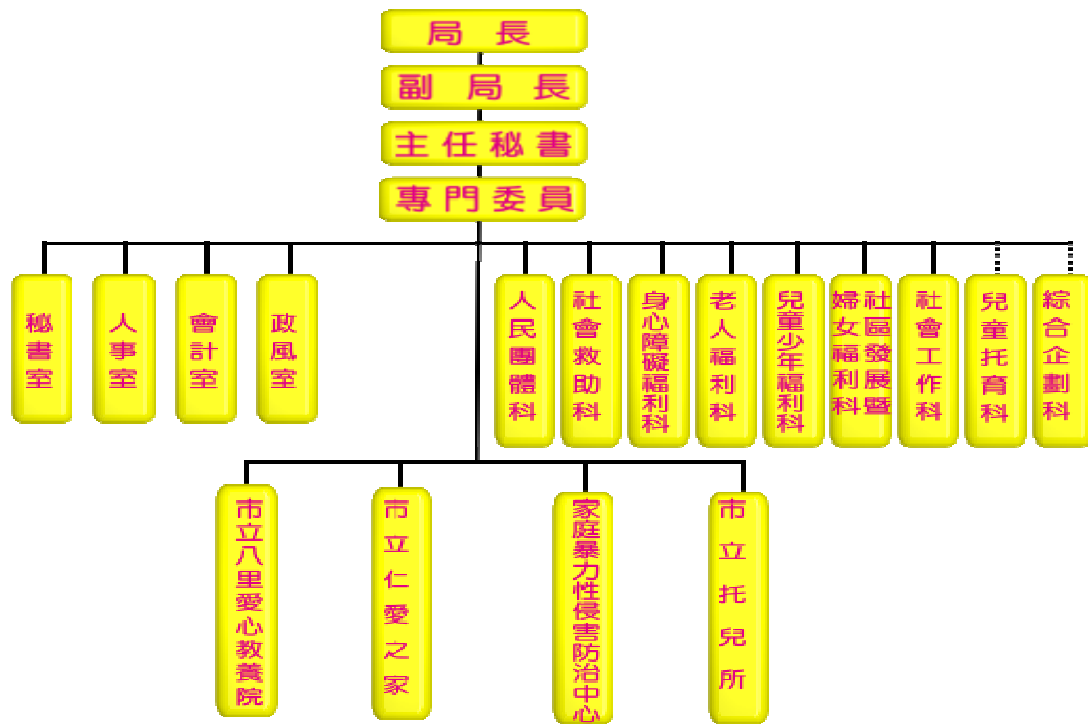


圖 1：新北市政府社會局組織架構圖

二、預算

就歷年歲出預算來看，社會福利預算支出從 94 年度的 51.7 億擴增至 98 年度的 104.7 億，在縣府財政不充裕的情形下，社

會福利預算占縣府預算百分比從 94 年度的 6.28% 增加至 98 年度的 9.81%，顯見臺北縣政府對各項社會福利服務工作的推展不遺餘力。改制新北市之後，為提供民眾更完善的福利措施，100 年規劃編列 132.1

億預算於各項社會福利服務的推動工作上，也積極地結合民間資源與爭取中央經費補助，開創「實物銀行」、「志工銀行」及「高風險家庭整合型安全網」...等各項創新服務方案計畫。

參、福利人口概況

新北市總人口達 389 萬，隨著社會結構及家庭型態變遷，需服務之老人、兒童、少年、身心障礙者...等福利對象數量及市府所面臨的挑戰亦有所改變，茲說明如下：

一、老年人口增加

在人口老化方面，65 歲以上老年人口占全部人口的比例從民國 80 年的 5.07% (157,692 人)，攀升到民國 100 年的 8.29% (323,097 人)，且近幾年老年人口每年增加約一萬人，伴隨人口老化加劇，衍生扶養負擔沉重、健康與社會照顧需求、經濟安全風險增加及衝擊社會整體生產力...等議題。

二、身心障礙人口增加

新北市截至民國 100 年 1 月底領有身心障礙手冊者，計 138,596 人，占全市總人數比率為 3.56%，較民國 93 年底增加 32,739 人，各類別中以肢體障礙者占 33.91% 為最多 (47,334 人)，其次為重要器官失去功能占 12.15% (16,964 人)，慢性精神病患占 10.84% 居第三 (15,132 人)，隨著身心障礙者權益保障法的修正通過，身心障礙者相關權益保障及服務方案的推

辦已成為新北市政府重要的福利政策之一。

三、低收入戶人口增加

新北市 100 年 1 月低收入戶人數為 37,638 人，低收入戶人口占全部總人口比例自民國 93 年的 0.60%，增加至 100 年的 0.97%，而 100 年 1 月低收入戶戶數為 14,740 戶，占總家戶比例亦自民國 93 年的 0.68%，增加至 100 年的 1.45%。

四、家庭暴力、兒童少年虐待人數升高

以家庭暴力暨性侵害防治中心所服務的個案量來看，可以發現家庭暴力事件有逐年增加趨勢，99 年受理各類型家庭暴力通報案件合計 14,100 件，平均每月達 1,175 件；在兒童少年保護方面，家庭暴力暨性侵害防治中心民國 99 年協助兒童少年保護個案則計 2,196 人，平均每月達 183 件。

五、單親家庭增加

隨著離婚率上升與婚姻制度的多元化，伴隨而來的是單親家庭數量的成長，截至民國 99 年底，單親家庭約計有 58,670 戶，單親家庭一般可能遭遇經濟、就業、子女照顧與心理調適的問題，亟需社會支持系統的扶助。

六、出生人口減少

臺北縣民國 99 年出生人口為 39,104 人，較民國 90 年時減少 11,487 人，使得人口結構成為「老年人口愈來愈多、幼年

人口愈來愈少」之倒三角型，伴隨少子女化及人口老化現象，未來勢將衍生勞動力減少、勞動力高齡化、家庭養老功能減弱扶養負擔加重...等問題。

臺北縣改制新北市是全體民眾長期以來所追求的目標，99年12月25日升格新北市是踏出成功的第一步，固然有喜悅，但仍得面對許多挑戰，因此新北市政府提出「新北市社會福利施政藍圖」(詳如圖二)，期望公私部門攜手合作，照顧每一個需要照顧的市民。

參、社會福利施政規劃



圖 2：新北市政府社會福利施政藍圖

一、施政願景

新北市政府將『4在3就1樂活』訂為未來施政願景，「在地就學、在地就養、在地就業、在地樂活」涵括了社會福利、

教育發展、產業發展、觀光休閒...等面向，藉由相關政策與措施的推動，並且結合公部門以及民間的力量，讓市民從幼托、就學、就業、就養、就醫以及樂活休閒都可以享用到在地資源。

在社福願景方面，社會局結合公私部門夥伴資源，針對需照顧關懷家庭、老人、兒童、少年、婦女、身心障礙者、低收入戶、高風險家庭...等不同服務對象，規劃符合其需求的「實物銀行」、「志工銀行」、「高風險家庭整合型安全網」、「長者照顧關懷服務」、「公共托育服務」...等各項計畫，以建立完善福利網，藉由相關計畫的推動及在地福利資源的提供，解決市民所遭遇到的問題及並滿足市民的福利需求，達到「4在3就1樂活」的施政願景及「在地樂活新北市」的福利願景。

二、施政主軸

(一) 支持以家庭為中心 發展以社區為基礎的福利服務體系

因應社會變遷，為滿足不同家庭的需求，並顧及家庭內多重的福利需要，持續結合公私部門開發符合所需之福利資源，且串連資源網絡，於社區中就近提供一次到位的整合式服務，而藉由各項福利服務計畫的實施及各項社會福利活動的宣導，可使家庭及早獲得支持，預防家庭因危機事件而解組、或使家庭成員遭受傷害；而當家庭危機風險一出現時，立即主動介入與協助，避免風險持續擴大，並積極協助家庭復原與重建，使家庭不致嚴重損傷與破碎。

(二) 照顧關懷全方位 建構點線面社會安全體系

為使貧病、孤苦無依或生活陷入急

困者獲得妥適之照顧並減緩所得差距擴大，辦理各項社會救助措施，以保障民眾基本生活水準，並加強失業給付及福利服務體系間的結合，以進一步協助其脫貧，亦積極營造有利於兒童、少年、身心障礙者、老人等身心健全發展之環境；當家庭無法提供適當之照顧時，協助其安置於其他適當之住所，以利其健康成長或養護，此外亦發展各項在地化及社區化服務模式，並積極辦理長期照護服務，提供予有需求長期照顧的老人、身心障礙者之家庭，減輕其照顧負擔。

(三) 公私夥伴齊參與 共創福利社區好樂活

運用民間社福資源與服務共同參與，方能預防社會問題繼而增進民眾福祉，建立祥和社會，本府結合民間人力、財力、物力，辦理「實物銀行」計畫，另結合民間團體參與各項社會福利服務之推動，為激勵社會大眾發揮助人精神，積極推動志願服務發展工作，並辦理松年大學、開辦婦女大學及身障大學等多元學習課程，促進社會參與。

三、施政目標及策略

藉由「支持」、「照顧」、「參與」三大主軸的擬定，具體訂定出「建構兒童少年健康成長環境」、「打造健康樂活、安心樂居的友善老人城市」、「建構身障者全方位的照顧體系」、「建構點線面完整社會安全體系」、「志願服務團隊齊升等」、「社會參

與「共創幸福好生活」、「建構無暴力社區文化」、「建構以家庭為中心 以社區為基礎之社福體系」等八大施政目標；並提出「守護孩子 快樂成長」、「婦女樂活 共創幸福」、「攜手反暴力 共構安全網」、「結合資源 貼心服務 在地關懷」、「銀髮樂活 參與 社區關懷照顧」、「身障有愛 服務到家」、「關懷弱勢 希望啟航」、「福利社區 幸福共 GO」、「志工銀行 關懷互助」及「人團培力 資源倍增」...等十大策略。新北市藉由施政目標及策略的擬定，針對需照顧關懷家庭、老人、兒童、少年、婦女、身心障礙者、低收入戶、高風險家庭...等不同服務對象，規劃符合其需求的各項計畫，發展成創新且整合的「幸福滿屋福

利網」，作為新北市未來施政重點計畫。

伍、施政重點計畫：『新北市幸福滿屋福利網計畫』

一、計畫特點

「新北市幸福滿屋福利網計畫」依據市民家庭中個別成員之福利需求，對於不同服務對象發展 10 項子計畫以符合其需求，並整合社政、衛政、勞政、教育、衛生、警政、等單位及企業、社區、團體...等民間資源，從以往「補破網」概念進一步發展成創新且整合的「幸福滿屋福利網」（見圖 3）。

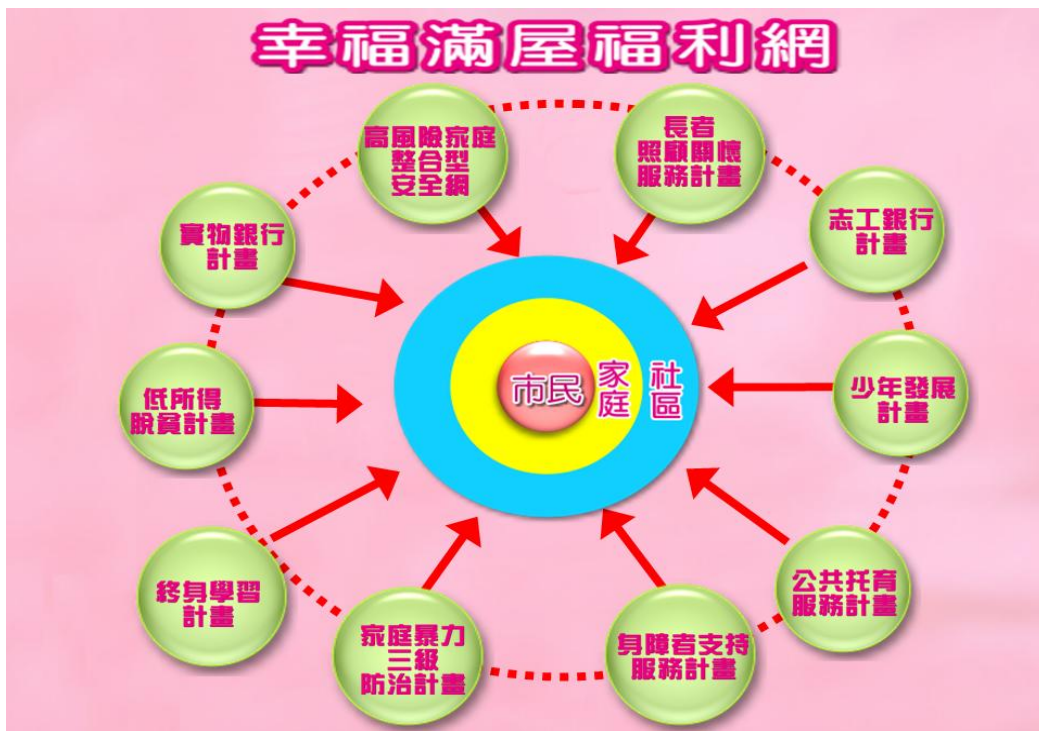


圖 3：幸福滿屋福利網

計畫特點包括以下六點：

(一)正視社會結構變遷與家庭結構改變的衝擊及影響。

(二)建構合作及完整的服務輸送網絡，提供符合家庭多重需求的多元服務。

(三)計畫涵蓋各服務對象，照顧關懷市民眾多。

(四)化被動為主動，提供各項預防性服務措施。

(五)建立公私部門夥伴關係，整合及開拓資源提供服務。

(六)充分運用資訊系統，掌握資料、資源及服務，作為政策規劃及服務輸送參考。

二、計畫內容

「新北市幸福滿屋福利網計畫」涵蓋 10 項子計畫內容，說明如下：

(一)高風險家庭整合型安全網計畫

1.成立高風險家庭服務管理中心

為建構更完整之高風險家庭服務網絡，使高風險家庭及早獲得全方位的支持與扶助，本市主動擴大高風險家庭之服務對象，並於 100 年 2 月 25 日成立高風險家庭服務管理中心，提供衛政、勞政、教育、社政、警政、民政、戶政、原住民……等跨局處資源，建構高風險家庭整合型安全網。

2.建置高風險家庭整合型安全網資訊系統

各局處可於第一時間至資訊系統通報高風險家庭，並建檔服務紀錄，可完整掌

握對高風險家庭之各項資源提供情形及服務歷程，提供跨機關服務，協助解決生活危機。

(二)低所得家庭脫貧計畫

1.提供就業自立措施

包括低收入戶以工代賑、遊民就業輔導與社會重建、微利創業貸款、單親婦女職業訓練等，協助貧困家庭有工作能力者穩定投入經濟活動。

2.提供教育投資措施

包括課業輔導、補救教學、獎助學金、教育費用等，改善貧困家庭二代子女之教育環境。

3.提供資產累積措施

辦理「家戶發展帳戶」鼓勵貧困家庭儲蓄並累積資產。

(三)家庭暴力三級防治計畫

1.辦理預防宣導

結合民政局、教育局、警察局、原民局、衛生局、經發局、新聞局及交通局等共同辦理「幸福滿屋~我家無暴力」之宣導活動。

2.提供保護救援服務

強化社區民眾、里長及里幹事主動關懷及通報能力、辦理本市家庭暴力安全防護網實施計畫。

(四)終身學習計畫

1.提供長者樂活學習課程

辦理松年大學，鼓勵長者參與，以提高自主學習及社會參與能力，並充分享受

健康快樂的生活。

2.提供婦女樂活學習課程

辦理婦女大學，提升婦女精神生活品質，培養婦女第二專才；並引領婦女學習成長，服務社區居民。

3.提供身心障礙樂活學習課程

辦理身障大學，透過休閒及成長進修課程之進修，提供身障者終身學習機會，並鼓勵其參與社區公共事務，發揮潛能。

(五)身障者支持服務計畫

1.規劃設置家庭資源中心

依身心障礙者鑑定、需求評估結果由家庭資源中心提供身心障礙者個別化之支持服務。

2.成立小型作業所

提供能力尚未能進入庇護工場就業之身障者，有接受訓練之機會。

3.成立社區家園

加強身心障礙者獨立生活，達到社區居住、在地老化之目標。

4.提供輔具資源

整合輔具資源以提升服務及使用效益，並落實以提升障礙者獨立生活狀態或生活重建為前提之輔具服務與補助。

5.辦理房屋租金補助

提供身心障礙者租屋補助，落實對身心障礙者的生活照顧，並協助其提升生活品質及舒緩其經濟壓力。

(六)公共托育服務計畫

1.優質、平價托育服務

提供家長收費平價且優質的托育服

務，以減輕家庭托育費用之經濟負擔，並促進婦女就業。

2.多樣化托育服務

配合家長之需求，提供延托、臨托、假日托等多元型態之托育服務。

3.社區家庭支持服務

提供家長及幼兒社區支持服務，如親子活動、親職教育、團體課程、陪伴服務...等。

(七)少年發展計畫

1.自立少年培力

強化轄內安置教養機構自立生活準備訓練，協助少年於結束安置前即已充分準備，足以面對未來獨立生活之挑戰；另辦理少年自立生活方案，共構少年自立生活協助資源網絡。

2.社區弱勢少年支持

針對社區內弱勢家庭及中輟、逃學、逃家之少年，結合民間團體辦理少年福利服務中心，以社區外展服務方式主動發掘個案，提供行為與生涯輔導、職業探索及心理支持服務。

3.非行少年關懷

結合相關單位資源，對於偏差行為少年、司法轉向處遇少年及其家庭，提供支持性及補充性之關懷輔導服務，期能引導少年自我成長及自我改變，並重新與家庭成員建立良好互動關係。

4.少年潛力發展

結合文化局、教育局及民間團體共構多元之少年發聲管道及展現自我平台，透過多元才藝展現、參與政府公共事務討

論，以及規劃適性之動、靜態休閒活動，創造少年自我實現之機會。

(八) 志工銀行計畫

1. 推行社福志工銀行

援用銀行存提款的概念，將「社福志工銀行」派發或認可之服務時數視為貨幣，存入個人專屬帳戶，藉由自己先行提供服務，之後再獲得回饋，亦透過志工銀行發揮自助互助精神，邀請更多民眾投入服務。

2. 發展多元志工

整合民間力量發展多樣化志工人力，以更多服務管道開發來自四面八方不同族群之志工人力資源，主要開發對象包括銀髮志工、企業志工、青少年志工及家庭志工...等

(九) 長者照顧關懷計畫

1. 廣設社區照顧關懷據點

提供社區長者健康促進活動、關懷訪視、電話問安及餐飲服務等。

2. 推動餐飲服務

提供獨居、失能長者營養餐食，並於輸送時提供關懷訪視服務。

3. 廣增銀髮志工俱樂部

運用志工就近關懷在地長者，由在地人從事志願服務。

(十) 實物銀行計畫

1. 整合公私部門資源

結合熱心公益之企業、團體、廠商等單位資源，並整合服務資源網絡，即時提

供各項生活資源，以協助本市弱勢家庭。

2. 建構資源整合平台

以專業個案管理與在地經營模式，建構健全的實物及網路資源整合平台，讓各項資源快速又適切地送到需要的人手裡，也讓各界的愛心捐助從點到線成面，建構出社會關懷支持網絡，使得供需之間有一平衡、暢通機制。

3. 結合人力資源

藉由志願服務人力，參與資源網絡連結、資源管理及運輸發送等工作，有效且即時提供弱勢家庭相關協助。

綜合上述，藉由「新北市幸福滿屋福利網」10項相關子計畫的推動，不但可以結合公私部門夥伴力量，更能促進社區民眾的積極參與，讓市民從幼托、就學、就業、就養以及樂活休閒都可以享用到在地資源，並解決市民所遭遇到的問題及滿足市民的福利需求，達到「在地樂活新北市」的施政願景。

陸、未來展望

未改制前的臺北縣，儘管人口眾多資源有限，但為了開墾這塊社福園地，縣府團隊就像是辛苦耕耘的園丁，毫無怨言辛勤工作，也栽培出許多豐美的幸福果實，在園丁們用心照顧、服務全面化的努力下，歷年的社會福利績效評鑑成績亮眼，此外也積極開辦各項全國首創之福利服務，包括整合衛政、教育及社政服務資源的提供兒童早期療育服務與篩檢之「兒童健康發展中心」、全國第一個整合社政、衛

政、教育、民政...等服務資源的失業單一服務窗口之「新希望關懷中心」，種種績優獎項及創新服務方案顯見縣府團隊提供之各項多元化服務獲得中央、學者、民間團體及縣民的高度肯定，但我們並不以此自滿，因為需要努力的項目還有很多。

99年12月25日升格為新北市後，必須以不同的高度、廣度及深度擘劃未來地方治理的願景。新北市社會福利的願景訂定為『在地樂活新北市』，未來社會福利業務的推動，在高度上，建構完整的福利願景架構，並尊重市民個別福利需求之差異，將多元需求涵納其中，且市府、市民、非營利組織對於福利願景有共識及認同感；在廣度上，擴大市民參與管道，根據不同的福利政策議題，傾聽市民表達意

見，共同規劃和執行決策，以契合市民需求，增進福利政策推動的合法性與被信任感；在深度上，深入全市29區，經由多元管道與市民進行對話與溝通，以貼近並切中個人及家庭福利需求，提供更為細緻的福利資源與服務。

未來我們將與所有公私夥伴一起努力，希望藉由市府團隊、民間團體、企業、市民的共同參與，即時解決市民的危機與生活困境，建構整合型服務網【如圖四】，讓更多家庭可以運用社會福利服務，解決生活遭遇的困難，找到幸福的動力。

（本文作者：李麗圳現為新北市政府社會局局長；李美珍現為該局副局長；黃逢明現為該局秘書室主任）

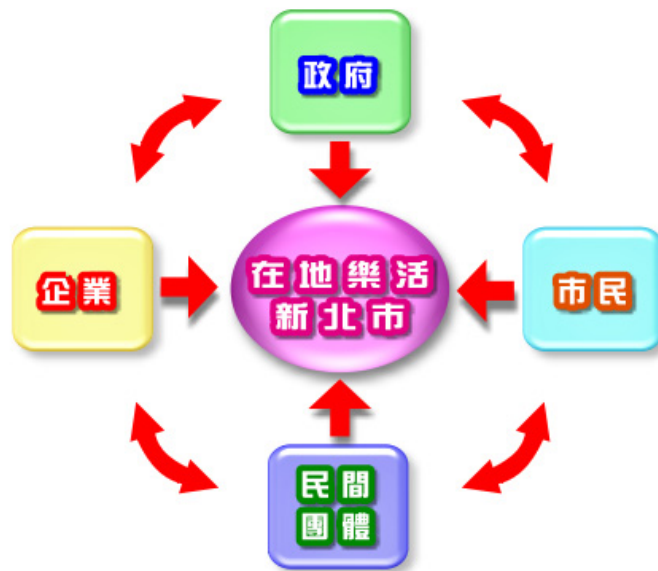


圖 4：新北市整合型服務網

參考文獻

臺北縣政府(2010)，「新北市願景規劃報告（社福篇）」。

臺北縣政府(2010)，「臺北縣改制實錄」。

內政部(2007)，「人口政策白皮書」。