



五都選舉之後對社會福利服務 資源配置與服務輸送的影響與調整： 以新北市為例

郭登聰

壹、前言與探討

五都選舉結束了，但其遺留的爭論和問題，依舊是餘波盪漾。有關選舉的結果的解讀楊泰順(2010)認為藍贏了席次但因政策缺憾無法延續性及針對性而把大勝搞丟。陳華昇(2010)則認為藍綠是平分秋色，在某種程度上藍雖然贏得席次但卻輸了總票數。相對於持平的說法林濁水(2010)則是直言這次選舉不只是民進黨在縣市選舉總票數第一次贏過國民黨也造成國民黨中央／基層選票結構上的大翻轉。其深層的影響則是(1)兩黨政治趨勢愈加明朗(2)臺灣政治版圖上層政黨化，基層去政黨化愈趨強烈(3)傳統的地方勢力因素在弱化，而形成政黨政治版圖激烈典範移轉(4)中央議題與選舉的政黨化。

事實不僅在選後有上述的解讀，在選前也有著不同的看法出現。李英明(2010)以新城市主義的崛起來期許五都的選舉將

帶來對既有城市發展的反思並朝向城市復興和精緻的發展。而劉宜君則是為文提到對五都選戰期許候選人能跳脫基礎建設與個別都會特質，能提出較全面性，全方位建設藍圖，尤其是在全球化競爭時刻，強調城市治理與國際接軌。另有不同角度則是徐永明(2010)認為五都選舉對臺灣未來政治發展有下列意義(1)五都輸贏觀察的依據可以是選票的總和或席次的多寡來看待藍綠政治版圖的變動(2)五都視為地方的首長選舉是上次三合一的延長賽，決定地方政權的歸屬(3)可以視為是期中選舉也是對總統即政權的期中考和信任投票(4)可以認為一連串補選與地方選舉的關鍵點一但泛綠能在選舉突破必能在未來發展西瓜效應衝擊總統及立委選舉(5)也可以單獨看的藍綠的變化現象(6)可視為對政府政策的檢視例如 ECFA。

確實五都選舉是被賦與諸多的政治意涵，董建宏(2010)曾提及在 1993 起民進黨

及提出三都十五縣的構想，其目的是(1)廢省與鄉鎮層級(2)建立中央—地方二級行政體系(3)確立臺灣國家主權獨立地位(4)對外以規劃臺灣成為亞太營運中心，對內則在三都十五線架構下以高速鐵路的規劃去形成三大都會區與十七個生活圈的國土架構。甚而原本在馬英九在 2008 年的總統大選時仍提出三都十五縣而後來卻改變，這是為延長臺北縣長的任期，其出發點全然是政治性的考量。(王塗發，2010)

誠然五都的改制升格確實招惹諸多的爭議，鍾寶慧(2010)提及縣市改制是我國地方制度的重大改革工程，其主要是從國土規劃、區域發展、地方自治、資源整合、競爭力角度出發，希望合理重新規劃我國地方行政區域，其主要目的在透過行政區域的整併，使資源做更有效的利用，並讓行政區達一定的發展規劃，更能因應國際政經變遷下的挑戰。唯既然五都的改制業已上路，不過王浩平(2010)則提出以五都的規畫大致都以臺北市作為學習的標竿，但五都之間確存有各自「差序發展」的問題，而不應一致看待，另值得注意的應是重視南北之間的差距，尤其是在經濟發展上，要注意區域平衡發展。(陳金隆，2010)另外值得重視則為在五都之外是否也要注意其他縣市會被邊緣化的問題。(張育哲，2010)

正因為五都從改制到選舉充斥諸多的問題，尤其是政治、行政、財政各方面的問題更是層出不窮。陳錦稷(2010)即提到五都之後可能要面對的即是中央與地方權力的爭論，如何確立「財政自主」與「落

實在地治理」更有賴中央地方分權的推展。陳朝政(2011)曾提及五都選舉後應注意和檢視的問題為：(1)治理能力建構問題；(2)層級權力的分配問題；(3)整併調整的過渡問題；(4)合併之後的爭執問題；(5)人民期待落差問題；(6)城鄉差距的擴大問題；(7)北部都會的分合問題。顯見其升格、合併和改制的連串問題之嚴肅性。以五都選後原有的鄉鎮皆改為區公所的型態，張明慧、王昭月(2010)即提到區的差別如同巨人與嬰兒之分，以新北市的板橋為例人口超過五十萬人而烏來鄉則只有五千多人，的確之間的差異甚大。黃錦堂(2009)也曾提到這些區公所是否需要實行地方自治或是維持官派的形式。王浩平(2011)更直言這些區公所不單是人口的問題，更重要的是區的轄區是否需要予以整併的考量。

由此例子即可發現五都所帶的問題確實是一項浩大龐雜的行政改造工程，而不只是選舉而已，除了行政之外，另外被關心則是五都的財政問題。曾巨威(2010)即提到五都之後中央與地方的財政應重新調整其既有的關係，其建議：(1)不論直轄市或縣市應一視同仁(2)地方參與決策機制應可從財源分配的改善開始(3)地方財政自主及紀律維護與提升同等重要，簡言之一套合理公平財政分配制度建立是必要的。另李允傑(2011)提到五都不應存有升格後錢會增加很多的「財政幻覺」，儘管政府修訂了財政收支劃分法及公債法，但並不意指五都的財政惡化問題將獲得解決，地方仍應朝向「財政紀律」與「財政努力」

兩方面進行要開源節流自立自強。對此論點林建甫、周信佑(2010)也持同樣的見解，他們認為政府財劃法修正之後，中央與地方要能夠建立夥伴關係，並落實跨區域治理的理念。

除開上述五都升格改制後諸多的政治、行政及財政上的問題，事實而言五都也帶來諸多的期望和想法。尤其是在產業和交通的優勢下，將會創造出更多的就業機會或房地產的發展及社會福利的獲得。

(賴寧寧, 2010)對此陳麗瑛, 余國璋(2010)則在產業發展的研究中提及新五都本原具有十大工商行業的聚集性，因此在合併升格後將累積出更大的實力，以促使產業轉型並孕育出十多種產創新走廊而能吸引台商回流及外資合作。

顯見五都選舉之後其衍生出討論議題和空間是極為複雜和繁瑣，不過在眾多的焦點似乎都集中在政治、行政及財政或產業的同時，可能也要更深入去關注到底這種改變對現行的行政服務的進行和推展是否也受到影響。尤其是以社會福利服務工作為例，各地原本即有極大的差異性，而今合併升格之後，到底對社會福利工作帶來何種利弊，且原有的服務體系是否受到影響，甚而在面對這種改變以現有的行政運作如何因應和對付，或是應做何種改變及調整才能解決這些困擾。這一連串的問題都是我們所應關照和重視的。鑒於五都的歧異和多元，本文則以新北市作為探討的重點，其原因臺北市已成熟，而台中、臺南及高雄皆是新的合併因此將更為繁雜，然新北市則從準直轄市提升或許之間

的問題相對較能有效探討，當然更重要是新北市的人口數是冠於全國，其重要性及影響性是值得探討和注重的。

貳、新北市的社會福利行政服務績效問題與能力

這次五都市長的選舉，儘管各區的選情戰況皆相當緊張刺激，但不容否認的是新北市的選舉情況是高度引人注意，究其原因除了兩位候選人的知名度甚高，另則是兩位都被視為可以更上一層樓的政治人物。但除此之外更重要新北市目前的人口數是高居全國各縣市之冠。至九十九年十二月底總人數達 3,897,367 人占全國人口的 1/6。任何一個政黨在此贏得勝利，皆將有利其日後的選舉與發展。除了人口數量外，新北市共廿九個鄉鎮市，期間的既有城鄉亦有山海的地理分布，更值得注意的是有人口超過五十萬人的板橋，中和與新莊皆破四十萬人，過三十萬人則有三重，突破廿萬人則有永和、新店和土城，另超出十萬人則有淡水、三峽、樹林、汐止、蘆洲，介於五萬人至十萬人有鶯歌、五股、泰山、林口，而五萬人到兩萬人之間的有瑞芳、深坑、三芝、石門、八里、貢寮、金山、萬里，而低於一萬人則是石碇、坪林、平溪、雙溪及烏來又其中平溪鄉人口竟只有 5,344 人。新北市的就業率在九十九年下半年占臺灣地區的 17.13%，失業率則為 5%，另有關社會福利方面，低收入戶在九十九年第四季共 14,296 戶人數為 38,172 人，遊民的處理為 433 人次，身心

障礙人數為 139,711 人，其中肢體障礙者占 33.93% 最多，其次為重要器官失去功能者占 12.08%，慢性精神病患者占 10.85% 居第三，獨居老人共有 3,526 人其中以新店 370 人最多。(新北市政府主計處，2011)

若再深入的分析各項社會福利統計的狀況，就老人而言到九十九年八月底止，新北市的老年人口數為 318,774 人占人口比例的 8.19% 在五都中雖屬最低，而值得重視的是老年人口中又以中低收入有 7,581 人占 2.4%，其經濟狀況需要社會福利為甚。(新北市政府主計處，2010) 另者儘管國內朝向少子化現象，但新北市九十八年嬰兒出生數量為 32,093 人居五都之冠，且新北市擁有取得技術士證照人數統計為 10,939 人平均每名嬰兒取得證照保母數為 0.34 在五都中則屬偏低，而在公、私立托育機構人數達 47,753 人托育機構的教保，保母人數為 5,027 人托育機構每位教保或保母照顧兒童人數為 9.5 尚屬不錯，不過就整體新北市而言仍應強化其托育的服務措施。(新北市政府主計處，2010) 其他如家庭暴力及性侵害防制的狀況，96 年全國性侵害通報案件數為 7,703 件每十萬人通報案件數為 33 件，97 年為 8,521 件每十萬人通報案件數為 37 件，97 年新北市依序排名為第 11 名，不過若以案件數而論新北市在 96 年則有 1,401 件，97 年為 1,486 件占全國的案數的最多數，而相同在家庭暴力通報案件數統計上，在 97 年臺北縣在每十萬人通報案件順序排名為第 16 名，不過同樣的若以案件數而論新北市在 96 年為 12,236 件，97 年為 12,509 件也都是屬

於最多數。(新北市政府主計處，2009)。

除上述的福利現象之外，另就新北市的兒童及少年人口也在少子化的風潮下相對減少，與九十七年底的統計相較於民國八十七年則在十年內減少 178,558 人，此數字自是令人擔憂，另值得注意的是本市在九十七年底的寄養家庭共 250 戶而寄養人數高達 492 人，顯見其背後的家庭問題值得重視。(新北市政府主計處，2009) 面對如此多元複雜的社會福利問題，自是需要有充足的財政資源的投入才能有效解決相關狀況，為新北市在九十八年度的財政情況已累計餘絀而言，其短絀為 434 億為其餘未來升格五都縣市中的最多者，因此在改制後的財政是否可以得到妥當的配置當然會影響各項政府的建設和服務，而社會福利工作亦同。(新北市政府主計處，2009)

儘管新北市在社會福利問題繁雜且加上政府財政上的不充裕之下，其整體的社會福利工作的推動，倒是呈現著逐漸改善趨近優良的情況，以內政部社會司自民國九十年度開啓的中央對臺灣省各縣(市)政府執行社會福利績效實地考核報告來看，自九十年度起其考核內容包括社會福利補助經費執行及分配情形，社會福利施政計畫效能，公益彩卷盈餘分配管理運用情形及社會福利辦理情形包括社會救助、兒童福利服務、少年福利服務、婦女福利服務、老人福利服務、身心障礙者福利服務、社區發展工作、建立社會福利志願服務、建立社會工作專業制度、家庭暴力及性侵害防治業務等項作為評鑑項目。而九十及九十一兩年度大致呈現各縣市的辦理情

形，並未做名次或成績的呈現。但自九十二年度起則有了名次的排列，新北市（當時仍稱臺北縣）在全國受評的廿一個縣市中的評鑑排名為第一名。而到九十三年度新北市的總成績為甲，其業務執行中有幾項為特優如社區工作，社會工作等項目，到九十四年度新北市的總平均為優，其各項推動項目皆為優而其中以社區工作，社會工作及志願服務為特優。後來這套考核制度自九十五年度起改為兩年辦理一次實地考核，九十五年度則是非實地考核儘提書面審核，在九十六年度在實地考核的成績中新北市為特優。在各推動項目上除了兒童及少年福利、婦女福利、老人福利、家庭暴力及性侵害防治為優，其餘皆為特優。然新北市於民國九十六年因立法院通過「地方制度法」部分條文修正人口超過兩百萬的臺北縣將可準用直轄市相關財政與人事規定，但轄區之鄉鎮市公所地位不變，維持自治民選。若經臺北縣議會同意可報中央，申請改制為直轄市，而臺北縣則在民國九十六年十月升格為準直轄市。因此在九十八年度的社會福利執行績效考核，新北市連同臺北市、高雄市、金門縣及連江縣因皆未接受內政部一般性的補助，而不受評。但卻仍有書面資料的評核為不表列成績。在前述的各評定項目中整體而言皆有不錯的表現，尤其是在社會救助方面實施「臺北縣失業者及其家庭服務方案」在 98 年 1 月 1 日成立「新希望關懷中心」並推動「臺北縣新希望關懷卡」提供跨局處整合式服務讓民眾需求能快速便利地獲得幫助。（內政部社會司，2011）

由此可見新北市在社會福利工作的推動上，儘管外在配合條件因素皆不甚理想，但卻依然能有相當不錯的表現，這也顯示其在推動社會福利工作根基是極為穩固和扎實。而這展現其在日後推動社會福利工作上的已有了良好的基礎。以新北市社會局九十九年度的施政計畫共列出的十六項計畫項目，包括醫療補助既社會保險補助、低收入戶生活輔導照顧、災害及急難救助、遊民臨時收案輔導、失業急難救助、兒童少年福利服務、婦女福利服務、老人福利服務、身心障礙之福利服務、社會工作人員計畫推行社會福利綜合業務，推動志願服務，推動社會福利社區化，加強家暴力性侵害防治服務，仁愛之家院民福利照顧服務，八里愛心教養院院生照顧服務，可見其推動的構思和企圖，此對未來升格的挑戰展現應有的能力和準備。

參、新北市社會福利的考驗與挑戰

承繼著相當水準的社會福利工作能力的展現，新北市政府社會局可能要再面對的是，如何去接受接踵而來的考驗和挑戰。尤其是來自新任市長在競選期間所提出的社會福利政見和承諾應是一個起點。大致而言新任市長在社會福利方面的政見內容包括幾個面向(1)在地樂活—建構健康首都，其重點包括推動健康飲食、城市綠化、全民運動等一系列活動以建立健康首都；(2)打造新北市銀髮樂園結合社區大學落實終身學習，其內容重點乃在於落實

銀髮族新樂園方案，包括推動銀髮志工俱樂部以及「銀髮互助終生學習學院」，而未來市府也將提供更多資源來擴充社區大學的永續發展，讓社區大學協助市政府打造終身學習城市。整體而言對銀髮族權益強調透過家庭與社區網路達到在地安養目標；(3)新北市治安升格，一願景為打造一個讓民眾安居樂業的新北市，三策略則是優質警政、安全社區、服務優先、因地制宜、科技建警、偵防並重。其內容重點是讓市民有免於恐懼的生活空間，在三策略中更是強調落實婦幼保護工作，防處少年事件；(4)政策白皮書—婦女篇，其具體內容為(a)推動新北市性別平等法自治條例；(b)普設社區公共托育中心、創造婦女就業機會；(c)加強婦女人身保護能力；(d)姊妹相挺協度難關；(e)打造婦女追求成長及自我實現的社區公共文化；(f)鼓勵婦女參予公共事務；(g)兩性和諧平等須從小扎根。另外歸屬於社會福利則是運用民間既有資源，幫助青年立即圓夢而提出社會住宅政見，除此尚有相關的則是教育幼托的普設公立教育中心。(朱立倫官方網站，2010)

大致而言前述的政見，在現行社會局的社會福利服務的內涵和項目上大都是相符合的，除了社會住宅之外。社會住宅原本是列在九十三年社會福利政策綱領的內容中，(內政部，2004)唯其推動的成果不彰顯，但在這次五都選舉中在臺北市和新北市的候選人政見卻將其列為重點項目，而如何落實和推行，也考驗當選人的能力和智慧。隨著政見的提出，新北市政府社

會局則在一百年的施政計畫中提出相應的回覆，儘管這些施政計畫或預算的編列都是在前任市長執政期間大致已定，但在此施政計畫中，亦約略可見到其修正和調整之處。在新北市政府社會局一百年施政計畫的重點分別為(1)建構社會保險體系及落實社會救助；(2)辦理各項福利人口福利服務；(3)推動以家庭為基礎之福利服務模式及強化服務輸送網絡；(4)推動志願服務工作；(5)推動社會福利社區化工作；(6)加強家庭暴力暨性侵害防治服務；(7)仁愛之家院民福利服務；(8)八里愛心教養院院生福利服務。(新北市政府社會局，2011)

誠然要真正展現競選政見是否能實現或具體，則可從市長的施政報告，尤其是其上任後第一次對議會的報告可見端倪。在報告中朱立倫市長闡明新北市的「新」的意義為何，強調以服務取代規定，並進行一場「心」革命；另者是如何使新北市在升格後成為一個以人為本的文明城市，除強調政見中三環三線的必行，強調整體性及區域獨特性的城市發展，創造黃金產業走廊計畫，引領更多的投資促進發展，採利基資源基礎做為各區發展的概念。在社會福利方面則以建立一個公益、互助、關懷的愛心城市，發揮其政見中各項福利構思的具現，另強調統整升格各區不統一的福利政策，使其能一致性而在秉持社會公義原則推動，絕不讓市民感受到二等公民的對待。(新北市政府研考會，2011)

儘管這份報告陳述是屬理念為主也重申對政見落實的必行，但眾所皆知在既定的體制下，真正能展現政見理想可能得在

一百零一年的計劃和預算中實現。不過從競選政見到社會局的施政計劃以致市長的施政報告，起碼已提供新北市在未來社會福利發展的構思和藍圖。當然一般而言對於選舉政見是否能付之實現可能都採保留態度，不過以社會住宅而言，似乎新北市有意採「穩扎穩打」的方式，結合學術界及民間組織成立工作團隊，以利日後的規劃和推展的開始。（新北市政府新聞局，2011.3.4）

或許社會住宅是當時極凸顯和搶眼的議題，可能會被特別關照。至於其他的政見尤其是社會福利方面是否可以如此，有待進一步的探討。然以目前的社會福利的發展大致都有其定型的規範和準則在推動，也不可能完全的創新和突破，事實上在政見中以略窺一二。現唯要關照的是，在這既有的基礎條件和格局規模下，社會福利工作的推動是否可以跳脫、突破、創新或變革可能都值得注意。另者在推動這選舉政見及施政計畫的同時，可能尚有其他的因素值得重視，一者為選舉期間競選對手所提出的政見包括(1)實質升格、五大在地；(2)關懷弱勢、卓越教育；(3)健康城市、市民主義。在社會福利方面則是托育幼教，含國小課後輔導時間延長一小時到七點，擴大零至二歲保母服務，增加三百班幼兒園在四年內完成，爭取國民教育向下延伸到五歲；老人照顧則是開創銀髮人才中心，推動老人志工時間銀行，一零三二里都有社區老人關懷據點，增加居家服務和日間照顧服務，衛生所功能轉型連結照顧服務老人交通服務、老人住宅服務；

社會住宅工程則是在各區興建「只租不售」社會住宅，優先租給老人、單親、弱勢團體、家暴受害者，保留一定比例社會住宅給社會新鮮人，把青年留在都市，推動中央「住宅法」與新北市「住宅自治條例」的立法。（新北市選舉委員會公報，2010；蔡英文官方網站，2010）相較兩位候選人的福利政見，事實上差距並不很大，儘管在社會住宅方面有所爭議，重點乃是未來執行性有多大。

二來尚有眾多的民意代表在選舉期間也有諸多的選舉政見的訴求。這些的加總雖未必都是當選的新任市長需要去逐一負責擔當或概括承受，但不容否認這某種程度也可視為未來施政的參考和指引。很明顯的在未來的執政期間，新任市長除了要兌現自己的選舉政見外，另者承接前任執政所留下或訂立的社會福利執政內容，再加上選舉後市民對其高度的期許或盼望，和中央可能突來的外加福利工作，甚而各種突發的福利議題，這對執政者在推動未來的社會福利自是一大考驗和挑戰，要如何能夠落實與執行這也是本文所要關注的重點和目的所在。

肆、社會福利資源配置及福利服務輸送的再思考

面對社會福利服務工作的不斷因問題與需求而迭增，再加上市長選舉時社會福利政見及選舉承諾，又加上升格之後選民對自身福祉及權益提升的要求及重視，和未來可能因應變遷環境滋生的各種問題。

對新北市而言，尤其是對現有的社會福利服務體系是否足以承擔這些要求和壓力。當然值得慶幸新北市的社會福利行政的服務有其一定的水準和績效呈現，因此，應有相對程度的基礎，唯即是隨著升格之後接踵而來的新期待，這原有的社會福利服務體制是否有變革和調整的必要。

有鑑於整體社會福利行政系的龐雜，本文暫以幾個面向做為討論重點：

一、預算方面

在此先從民國九十五年歲出合計 71,501,489,000 元而社會福利的支出為 7,033,667,000 元占 9.84%，九十六年歲出為 76,458,111,000 元社會福利支出為 7,585,177,000 元之占 9.92%，九十七年的歲出因準升格而追加為 102,581,652,000 元，而社會福利支出為 9,554,128,000 元占 9.31%，九十八年的歲出追加後為 106,674,327,000 元，而社會福利支出為 13,535,609,000 元占 12.69%，而九十九年度歲出為 107,094,415,000 元，而社會福利支出為 14,641,729,000 元占 13.67%，至於一百年的歲出為 155,847,841,000 元而社會福利支出為 32,960,615,000 元占 21.15%（新北市政府主計處，2011）關於社會福利的預算實質上是包括勞工局與社會局的合計，以一百年為例 329.61 億元，在勞工局方面有勞健保費為 157.8 億，勞工權益基金 1 億元，勞工住宅補貼 1.09 億元，新莊勞工中心 0.7 億元，黎明就業專案 2.59 億元，希望就業專案為 2.15 億元。其餘則是社會局的預算約 154.28 億元。（新北市

政府主計處，2011），然假如從歲出機關別預算表來看社會局所轄屬大約為 132.89 億元而勞工局則是 168.28 億元，大致而言新北市在整體社會福利預算尤其是屬於社會局主管的金額是呈現成長，但若與臺北市政府社會局主管的 155.42 億元之相較（臺北市政府主計處，2011）則明顯地不足。況且以新北市的面積，人口及福利服務問題及環境的複雜性而言，可能令人產生相對落差的感受，由此可見未來的社會福利預算，應如何與前述的社會福利新的需求與問題相呼應是一項重要的發展指標。

二、人力方面

依新北市政府主計處公佈到民國九十八年底的社會福利工作人員數含行政人員為 437 人，社會工作人員（師）為 198 人，另有專業人員 607 人及其他人員 535 人。這些人員是包括在兒童及青少年福利、婦女福利、老人福利、身心障礙福利、社區發展、社會救助、社會保險及社會工作和志願服務。而比較的臺北市在九十九年底其社會福利工作人員數為行政人員達 394 人而社會工作人員是 297 人，社會工作師是 26 人，專業人員為 666 人，其他人員為 382 人，其服務類型也和新北市相同，明顯可看出在行政人員方面新北市居多，此可能與其轄區各鄉鎮數量有關。而在社會工作人力方面則明顯臺北市是較多。（臺北市政府主計處，2011）儘管兩者比較的年份略有出入，但大體而言新北市在社會工作專業人力上是明顯不足，這對於未來要執行如此龐雜的社會福利工作在這種專業

人力短缺不夠的情況下，可能會造成未來業務推動上的一大阻力和障礙。

三、社會福利行政體制方面

大致而言新北市的社會福利行政組織編制為，設有人民團體科、社會救助科、身心障礙福利科、老人福利科、兒童少年福利科、社區發展與婦女福利課、社會工作科，另有市立八里愛心教養院、市立仁愛之家及家庭暴力暨性侵害防治中心。而在社工科下則設有板橋社會福利服務中心、三重社會福利服務中心、土城社會福利服務中心、文山社會福利服務中心、北海岸社會福利服務中心、新泰社會福利服務中心、雙和社會福利服務中心、七星社會福利服務中心、蘆洲社會福利服務中心及三鶯社會福利服務中心。這些社會福利服務中心則提供宣導及資源整合、個案服務、社區服務及各項方案推動。不同於臺北市在各行政區設立社福中心，新北市則採跨區的方式，除了若干人口眾多或地理位置靠近而有板橋、三重、土城、雙和、蘆洲各區設立之外，其餘皆是跨越多區的現象。假如參考新北市主計處社會工作人員為 159 人，平均分配到這十區，大約每區有 16 位社工員，若與臺北市的 162 位社會工作人員是加上 28 位社會工作師，分配在十二行政區來平均則是大約 16 名左右。乍看人數相當，但假若用服務區域的服務對象、人口數、問題類型及地理範圍，則顯然新北市的各社會福利服務中心的責任及負擔是相對沉重。當然除了各社會福利服務中心之外，新北市設有長期照顧管理中

心、新住民家庭服務中心、輔具資源中心、公辦民營中心、兒童健康發展中心及高風險家庭個案管理中心等。因此如何使新北市目前的這十個社會福利服務中心能夠發揮功能並且使工作人力得到妥善應用而不是過度的負擔，可能是考驗新北市政府社會局如何去考量福利服務輸送的達成和滿足，而且新北市政府也強調社會福利社區化及在地化的特性，因此與現有的十個社會福利服務中心的服務型態恐怕難以應付和落實對民眾的福利承諾和需求的解決，因此如何再思考社會福利服務據點的配置，可能是重要的問題關鍵。

新北市政府在臺北縣期間於九十八年九月曾作一項施政滿意度的調查，在社會局方面則是以所成立的「新希望關懷中心」所提供生活扶助作為內容，在調查的結果顯示不到三成的民眾知道這項服務，不過若有需要時則有六成四願意透過新希望關懷中心來申請生活扶助，另在問及臺北縣的各項施政滿意度，社會福利並未列在前項，另問升格後民眾所期待優先推動的前三項為交通狀況、治安狀況及環境保護，社會福利雖未入前三名但也已 9.91% 列在前項。由此可見，市民對社會福利是有所期待和盼望。（新北市政府主計處，2009）

顯然要探討現行新北市的社會行政能力及條件是否足以承荷現在及未來諸多的社會福利的政見，施政計畫及民意期許。本文在此僅用預算，人力及社福中心做討論的面向，事實是不足的，更何況現今的社會福利工作有諸多的需要民間資源的投入，不過參酌主計處的人民團體調查，社

會團體的數量到民國九十八年底則有 2437 個，另為配合社回福利社區化及在地化的理念，在新北市目標在民國九十八年底社區發展協會的數量為 422 個，這些社區組織的分布會隨著行政區的人口數多而成正相關，即人口數多，則社區多，反之則少。以板橋市而言達 35 個，而坪林鄉卻僅有 1 個。(新北市主計處，2011) 而再看社會局的公辦民營中心，其委外數量的則大約廿個左右。顯然這之間仍有相當大的空間可以發展和開拓。(新北市社會局，2011)

當然隨著五都選舉之後，無論是新北市或其他四都其對中央要求更大的財務自主及權責獨立的聲浪會更大，而且再加上民意的高度期待，因此各都的首長自然更會展現其績效成果以取悅民心為長遠政治生涯鋪路。對新北市而言應亦同此，以目前的趨勢而言，要如何使整體社會福利行政組織和體系發揮作用而能創造出更大的服務成效確實是一大考驗，但依目前的狀況分析，大致有下列的發展方向值得觀察和注意。

(一) 經費預算方面

很明顯以新北市從準升格到升格已明顯的看到預算經費的增加，但現今問題是到底有多少是分配到社會福利方面，以民國一百年的預算狀況所顯示，雖然社會福利預算占算占總歲出的 25%，扣掉內含的超過半數的勞工業務，而剩的社會福利百分比在攤分在全市市民的身上，則明顯是不夠。這對朱市長所強調對社會福利的重

視可能會是一項考驗，因此如何在現有市府預算的分配上重新考量，也就是到底以新北市如此龐雜的社會福利需求和問題加上如此多的人口數，最起碼社會福利的預算應該不低於臺北市，這是一個基本要求，最好能夠重新再思考現有預算分配的狀況，而有不同的調整。

(二) 人力資源方面

單就現行社會工作呈現在各社會福利服務中心的人數比，就產生相當大的不足，如果再以各社會福利服務中心的區域地理、人口、問題及需求的特性，其影響及差距更甚，因此要如何來彌補這個落差將是一大挑戰，同樣的新北市的社會工作人力也不應低於臺北市，並且要可能要超過許多否則要如何發揮並展現這些社會福利服務中心的功能，及社會工作的專業能力和服務品質是不可能。

(三) 社會福利服務輸送據點方面

目前這種設計方式必然會有其歷史發展的脈絡及現實資源匱乏的各種考量，如何顧及專業服務品質，又要兼顧及各鄉鎮市或現在各區公所的需要，可能得重新慎重的思考和研究。以目前的配置自有其優點和特色，例如以區域的中心型態可使社會工作專業人力能有支持體系、網絡及相互協助的資源，並由社會局作中央的指揮可以貫徹各項福利工作的指派和業務執行。但相對的在以前是因各鄉鎮市皆為民選的地方自治型態，社會工作盡量避免過多行政或非專業的干預，因此與區公所的

連結相對的不甚緊密。但現今則是各鄉鎮市自成爲區公所由市政府指派，原本即有其命令的執行和貫徹的特性，如此是否仍然要用舊有的型態，或是能讓各區各自得到應有的福利服務中心，尤其是再連貫各區公所的社會行政人力，兩者相互結合，可能可以開展出不同的服務風貌和效果。

(四) 民間資源方面

此項應是社會局在未來更應開拓的重點，當然以目前城鄉資源呈現的落差委實不是短期間可解決，且現有的政府外包的成果可能也有其限制和不良，使得民間組織參與意識不高。如何妥善的開發和運用這些社會資源尤其是在福利社區化在地化的照顧思維下，更應去激發社區組織和非營利組織的參與，才能有效解決現行福利服務推動上的不足。

(五) 志願服務方面

在人力資源的應用上，很明顯的社會工作專業人力要達到前述的標準是不容易的，但要思考的是到底是社會工作人力是全數做爲第一線的工作人力或是做爲第二線個案管理工作人員，可能是社會局在現有的人力應用上面對明顯不足時所應該思考的課題，假如與現行的社會工作專業人力無法達到預期的標準，那可能就要思考如何讓現有的社會工作專業人力做更有效的發揮，因此如何調整其工作的角色和功能變成重要的服務人力策略，倘若社會工作專業人力有所調整其直接服務的工作，可能借重的就是志願服務人力，事實上再強

調社會福利社區化在地化，本來就需要借重當地的志願服務資源，做爲關懷及照顧的主力，如今如何提升這些志願服務人力搭配社會工作專業人力成爲有效的執行能量，可能是一個必然的發展趨勢。

五都格升格的意義何在，是政治算計或是爭權奪利，可能各有不同的解讀和闡釋。但在此背後應有其核心價值和理念存在，即是這項升格或合併應是可爲人民帶來更大更多的福祉和關照。假如事實並非如此，那民眾對這種升格的期待又將如何滿足。對新北市而言，自有眾多的政府服務要推動，但對社會福利服務工作應是一個重要的開啓和指標，如何去達成或開創自是一項不可避免的重擔和責任，因此上述有關如何擴增或調整現有的社會福利預算、人力、服務輸送據點並有效運用社會資源及志願服務，將是影響日後社會福利服務推動的重要因素。

伍、結論與建議

臺北縣長周錫瑋在五都升格前以自身經驗提及台中，臺南及高雄三市光是人員編制就定位、編列預算、團隊磨合，第一年根本無法做事情，亦即至少亂一年的說法。而以臺北縣而言在民國九十六年升格爲準直轄市原本以爲諸多問題可以迎刃而解，但實質上包括財政不足，各鄉鎮有其獨立性及地方問題特殊性，因此在升格後所有鄉鎮都改爲區而由市政府直接管轄，而接者如何去整合所有的債務、人事、業務都會是一大考驗。儘管臺北縣政升格爲

新臺北市其問題相對前三市似乎比較簡單，但事實上仍是極為繁瑣和複雜。(單厚之，2010) 姑且不論這般論點正確與否，社會大眾已看到這些首長和中央政府要錢要權的事情，例如台中市長胡志強即提出五都在選後，正在蓄勢待發卻被沉重的債務壓住，因此建議中央政府應將債務承接使地方能好好做事。(唐在馨，2011) 又新北市市長朱立倫也因爭取「就業服務」與「勞動檢查」主導權與中央勞委會產生爭權之說。(陳素玲，2011) 另者臺南市長賴清德也因議員爭取工程預算配合款建議權問題造成府會僵局而引爆全國性話題。(洪瑞琴，2011) 有學者曾為文提及面對新北市議長希望朱立倫市長要「權力下放」的問題，做出回應和建議，其論點針對臺北市政府之外的四都因原有的鄉鎮改隸屬由市政府直接任命的區公所，然因新北市原本廿九個鄉鎮皆有其原本的獨立性，因此若調整為現行體制下可能無法發揮作用，因此可參考中國大陸所謂「強鎮擴權」之模式讓各優良的市鎮能有更大自主空間才能發揮作用。(黃錦堂，2011)

由此可見前述諸多對於五都合併或調整的各項疑慮或是擔心的事項，卻是逐漸的出現。然這些問題是否真如前述的會亂一年或更久，可能仍會因各地的情況、條件及各項配套或做為而有不同反應。不過可以確認的是畢竟這是我國首次如此大規模的行政體制的調整，其延續性的各項細節行政組織及制度結構的衝擊自是難免，甚或在往後會有更多的爭論或問題出現，因此如何做好因應或準備，尤其是中央政

府與五都直轄市之間，直轄市內部的鄉鎮轉換為區公所之後，還有更多的人事、組織、經費、法令規則及服務輸送的調整或改變，都是不可或缺問題重點。

本文的目的，自是無法處理如何龐雜的爭議及課題，而文章所聚焦是於新北市在這次升格調整之後，其原有社會福利資源及社會福利服務輸送體系如何做因應及調整。正如前述新臺北市在原有推動社會福利的工作上，無論是行政體能力或專業服務皆有其一定的好根基，如今又加上升格後，經費預算的提升及增加，雖然深入探究這種調升仍無法與實際上整個新北市的福利問題解決與需求滿足畫上等號。甚制這些調整只是回應原有極度的欠缺和匱乏的補充，那針對新北市在升格後隨著整體政治、經濟及社會環境所滋生的問題，如失業、貧窮及高風險家庭或弱勢族群等諸多現象，加上朱市長在選舉期間，其政見中所提的各項內容，或是各種來自中央政府臨時加增的福利服務項目及各種突發情況。坦白而言這些因升格所帶來的增添或加分，可能都會隨之消耗殆盡。因此如何有效做好社會福利資源的配置及福利服務輸送體系的調整，是有其必要。

誠然新北市朱市長在其上任之後，整個市政府的員工被視為繃緊神經以對，且其在接受訪問時也提到五都時代意味著地方自治時代，地方絕對不是中央的派駐機關，其反駁所謂的葉爾欽效應，而是做為全國第一大直轄市，市民有高度的期待，因此更須認真做好。(黃福其等，2011) 即是如此可見市長及整體市府有著改善及變

革的企圖的和決心，既然如此，地方政府不應是中央政府的附屬，那面對原有廿九個鄉政所改制的區公所，其與市政府之間的關係又將是如何，陳朝建(2011)即為文提及五都升格後，不能忽略的即是原鄉鎮市的改制問題，這之間充滿著複雜和困難性，畢竟這些鄉鎮有其原有的權責及功能，且有著民選體系及地方自治所賦予的各種工作，如今隨著變成直屬市政府的體系，可能帶來極嚴重的衝擊性。往好處想是市政府更可集權行事發揮效率，反之則是一至聽命抹殺自主。對社會福利而言亦指倘若維持現有八個區域社會福利服務中心，即無法充分得兼顧到各區公所的獨特性及在地性的需求及差異，另者長久以來直轄市的區公所一直是無法超越開展其自治自主的特色，無論是在經費編列及行政組織的編制，屆時大都是變成市政府集權的型態。

如今即然新北市的朱市長中央有此想法，認為應下放權利及資源於地方，那是否這個理念也可以在現在各區公所上實現，尤其是新北市的社會福利而言十個區域社會福利服務中心的設計是有著人事、經費及服務、權責的各種考量，但如今是否更應隨著各區公所的設立而做不同的思考，就如同臺北市政府依十二區公所設立社會福利中心一樣，以人口及地理密集的臺北市都如此，那既有山海又具城鄉的新北市可能更需做此思考。

在此提出粗淺的建議：

1.區公所的社會科是否應強化其功能再配合社會服務福利中心設立形成一個行

政及專業合一個服務體系。

2.區公所的社會福利經費是否依人口、族群、地理、城鄉及問題做配置，尤其 29 個區公所有極大的差異性，假如社會福利經費資源充足加上社會福利中心亦是如此考量。就不會受限現有地理城鄉落差而造成福利服務的差異性。

上述二個建議只是初步構想，實則是需再做詳細規劃。不過以目前廿九個鄉鎮而言，目前區公所下設社會課只有三個區，包括板橋、中和和新莊，其他 26 個區皆為社會人文課，顯然市政府對於區公所的基層社會福利服務可能呈現力有未逮的現象，要如何讓社會課能夠凸顯且發揮其行政主體性及自主性和專業性，可能仍須做相當的突破和努力，倘若不做調整或改變，前述希望讓區公所與社會福利服務中心的結合是不容易達成。不過相信新北市政府目前的安排可能也是有其不得已的苦楚或理由，顯然在行政組織的變革及調整上的確是不容易的，尤其是在社會福利方面，讓人不甚備感遺憾。儘管如此，對於新北市未來的社會福利服務工作的推動，並不因為上述的阻攔而有所失望，畢竟在民意的期許下及原有社會福利服務的基礎條件下，仍然會有一定程度的發揮。本文的建議不妨作為一個拋磚引玉的試練，畢竟要如何在改制升格後的新北市能在社會福利服務開展出不同的面貌，除了專業服務的考量外，也應配合行政體制的突破和思考，否則其發揮仍屬有限。不單是新北市連帶其他各都除了面臨現有的困境外，行政院組織法也於民國九十九年修正通

過，行政院也希望能盡快在一百零一年能上路，屆時中央的社會福利將改為衛生福利部，而中央的業務、編制又將作相當程度的調整和改變，屆時這種中央的體制如何落實到新北市政府，再到區公所可能又將是一個行政組織工程的考驗和挑戰。

(行政院研考會, 2011) 另者對五都而言，也會是同樣的面臨此一困窘和難題。因此本文在此所提出的討論或建議未必全然適用於其他直轄市，但希望所引發的對於社

會福利探討和關照也同樣能帶動其他三都做相對的研究和思考，並能找出最適的解決方式以利社會福利的推動，造福民眾，真正享受升格的福祉而不是權利與利益損失，此為本文關心的所在。由於本文的內容相關的文獻資料收集上有諸多的不便和欠缺，因此文章恐有不周延之處，尚祈各界指正。

(本文作者郭登聰現為輔仁大學社會工作系專任副教授)

📖 參考文獻

內政部(2004)，九十三年社會福利政策綱領。

內政部社會司(2011)，90年至98年社會福利績效考核。

王皓平(2010)，宜正視五都的產業發展格局，國政評論，國家政策研究基金會，11月10日。

王皓平(2011)，合併改制之直轄市其組織整合之困境，國政評論，國家政策研究基金會，2月17日。

王塗發(2010)，五都匆促上路座談會，玉山周報，38期，3月8日。

臺北市政府主計處(2011)，臺北市社會福利工作人員數。

朱立倫官方網站(2010)，市長競選政見。

行政院研考會(2011)，政府組織改造。

李允傑(2011)，五都改制的財政幻覺，國政評論，國家政策研究基金會，1月7日。

李英明，(2010)，新城市主義的崛起，國政評論，國家政策研究基金會，5月31日。

林建甫、周信佑(2010)，財劃法修正案幫五都闖錢關，國政評論，國家政策研究基金會，12月30日。

林濁水(2010)五都選舉的深層探討，臺灣新社會智庫，12月21日。

洪瑞琴(2011)，工程配合款爭議馬挺賴清德，自由電子報，3月9日。

唐在馨(2011)，五都債務胡志強建議中央扛下來，1月4日。

徐永明(2010)，年底五都選舉與臺灣政局發展，新世紀智庫論壇，51期，9月31日。

張育哲(2010)，如何避免五都以外縣市被邊緣化之策略，國政評論，國家政策研究基金會，12月24日。

- 張明慧、王昭月(2010)，怎麼整併？五都「區」差好大像巨人與嬰兒，聯合報，12月19日。
- 陳明政(2011)，五都選舉後區域治理難題，國政評論，國家政策研究基金會，3月1日。
- 陳金隆(2010)，加強中南部經濟、平衡區域發展，國政評論，國家政策研究基金會，12月15日。
- 陳素玲(2011)，五都爭權朱立倫槓上勞委會，聯合新聞網，2月24日。
- 陳朝建(2011)，五都改制的區公所業務調整問題，臺灣法律網，3月7日。
- 陳華昇(2010)五都選舉結果及其影響評析，國策評論，國家政策研究基金會，11月29日。
- 陳錦稷(2010)，六都升格後，中央地方分權有待重新定位，新臺灣國家智庫，12月28日。
- 陳麗瑛、余國璋(2010)，臺灣新五都未來產業群聚創新願景，臺灣經濟學術研究網，WorkingPaper。
- 單厚文(2010)，周錫瑋市長專訪，中國時報，12月12日。
- 曾巨威(2010)，五都選後的中央與地方財政新關係，國政評論，國家政策研究基金會，12月16日。
- 黃福其等(2011)，朱立倫：不是任何事都中央主導，聯合報，1月18日。
- 黃錦堂(2009)，新直轄市之區應否實行自治，國政評論，國家政策研究基金會，5月8日。
- 黃錦堂(2011)，新四都權力業務下放，國政評論，國家政策研究基金會，3月4日。
- 新北市社會局(2011)，業務介紹。
- 新北市政府主計處(2009)，九十八年臺北縣施政措施成果。
- 新北市政府主計處(2009)，臺北縣兒童及少年福利概況，11月專題分析。
- 新北市政府主計處(2009)，臺北縣家庭暴力及性侵害防治狀況，12月專題分析。
- 新北市政府主計處(2009)，臺北縣與新五都財政觀，9月專題分析。
- 新北市政府主計處(2010)，臺北縣托育服務概況與國際比較，9月專題分析。
- 新北市政府主計處(2010)，臺北縣老人福利狀況，9月專題分析。
- 新北市政府主計處(2011)，95年度至100年歲入歲出簡明比較分析表。
- 新北市政府主計處(2011)，一百年預算案總證明。
- 新北市政府主計處(2011)，社會福利統計。
- 新北市政府主計處(2011)，統計摘要。
- 新北市政府社會局(2010)，九十九年施政計劃。
- 新北市政府社會局(2011)，一百年施政計劃草案。
- 新北市政府研考會(2011)，新北市議會第一屆第一次定期會市長施政報告。
- 新北市政府計處(2009)，九十八年臺北縣社會福利工作人員數。
- 新北市政府新聞局(2011)，社會住宅案例中日交流分享，3月4日。

新北市選舉委員會選舉公報(2010)，蔡英文政見。

楊泰順(2010)藍贏席次，政策缺憾藍把大勝搞丟，國政評論，國家政策研究基金會，12月1日。

董建宏(2010)，挑戰臺灣永續發展，玉山周報，38期，3月8日。

劉宜君(2010)期許一個氣度、深度及廣度「升格」的五都首長選戰，國政評論，國家政策研究基金會，7月29日。

蔡英文官方網站(2010)，市長競選政見。

賴寧寧(2010)，新五都升格牛肉在哪裡，商業週刊，1167期，4月5日。

鍾寶慧(2010)，縣市合併升格豈能兒戲，國政評論，國家政策研究基金會，6月23日。