



資源均衡，福利深入最底層—— 臺中市社福政策願景

王秀燕

壹、前言

為提升我國城市競爭力，以因應全球化下激烈的城市競爭態勢；行政院於民國 98 年 6 月，正式核定臺北縣、臺中縣市、臺南縣市合併升格為直轄市，另高雄縣則併入高雄市仍為直轄市（張孟湧，2010）。99 年底五都市長與直轄市市議員選舉之後，原臺中縣、原臺中市、原臺南縣、原臺南市、原高雄縣、原高雄市，整併並改制為三個直轄市。另外，原臺北縣亦將獨力改制為一直轄市，使我國行政區域劃分邁向五都格局（王皓平，2010）。五都（臺北市、高雄市除外）的縣市政府社會局躍身為一級機關，在國內社會福利史寫下嶄新的一頁。

位居目前五都之中的臺中市，係由原臺中縣、臺中市組成，中縣有 21 個鄉鎮市，屬於市級有豐原、大里、太平等 3 個市；鎮級有 5 個，包括東勢、梧棲、沙鹿、清水、大甲等五個鎮；鄉級有 13 個包括霧峰、烏日、后里、石岡、和平、新社、潭子、大雅、神岡、大肚、沙鹿、龍井等 13

個鄉，而中市有 8 個區較屬都會區（東區、西區、南區、北區、中區、西屯區、南屯區、北屯區）合併後之鄉、鎮、市（區），因城鄉差距過大，資源分佈不均，一項福利有時無法同時深入到最偏遠地區。另外，每個區域的生態、人口、文化等亦相當歧異。因此，成為直轄市臺中市如何做出升格後的特色，成為最深入基層、福利友善的城市，正考驗著新成立的社會局。

以人口特質為例，臺中市山城區東勢、新社、石岡、和平區是老人人口比例最高的區域，大里、太平區、北屯區又是人口外移（新移民人口比例最高）最多區域，大安、和平區地處偏遠屬農業區域；東區、西區、南區、北區、中區、西屯區、南屯區是都會區亦各有差異性。這差異造成各有其不同的福利需求，這些特質亦成為配置資源時重要的考量因素，升格後的臺中市在社會福利服務輸送系統設計需審慎評估，首重深入了解各區的差異以及做好資源盤點，始能合理配置資源，為服務使用者提供適切服務。本文擬從臺中市員額、經費配置談起到合併後福利差異、新

興的福利計畫到社福政策願景，期盼建構成為最深入基層、資源均衡友善的福利城市。

貳、臺中市社會局正式員額編制與社工人力

社會局業務從年齡層最小的兒童到最年長的老人，加上社會救助、志願服務、家庭暴力及性侵害防治、違反兒少性交易防制、性騷擾、街友輔導等等，需靠各種專業與行政人力才有辦法順利運作，一般除了正式編制人力外，還需大批的約聘、僱人力支援，社工員更是非常重要的人力，不同人力屬性構成目前的社會局人力

系統。

一、臺中市政府社會局組織員額

升格後之臺中市政府社會局組織員額有 85 名，見表 2-1，較原臺中縣、市原有的編制人力增加 35 名，見表 2-1。受限於升格後之直轄市組織員額需規範在一定人數內，此次新增員額大多配合社會局成為一級機關，需設立的人事、主計、政風、秘書、企劃等科室設置，故新增組織的基層員額不多，在新升格為直轄市的社會局目前事雜人少，業務負荷量大增，承受之壓力難以形容。

表 2-1：合併前後社會局編制員額比較表

職稱	職等	臺中縣	臺中市	小計	合併後	職等	員額	增減
					局長	13	1	1
處長	10-11	1	1	2	副局長	11	1	-1
					主任秘書	10	1	1
					專門委員	10	2	2
副處長	9	1	1	2	科長、主任	9	12	10
專員	8	1	0	1	專員	8-9	4	3
科長	8	5	6	11			0	-11
					股長	8	10	10
					社工督導	7	3	3
社工師	6-7	3	0	3	社工師	6-7	5	2
科員	5-7	13	10	23	科員	5-7	26	3
					資管師	5-7	1	1
					社會工作人員	5-7	3	3

職稱	職等	臺中縣	臺中市	小計	合併後	職等	員額	增減
辦事員	3-5	2	3	5	助(佐)理員、 辦事員	3-5	13	8
書記	1-3	0	3	3	書記	1-3	3	0
合計		26	24	50	合計		85	35

資料來源：臺中市政府（2011）

二、五都社會局編制人員比較

再以目前五都的市政府社會局編制人員相較，以較早的直轄市臺北市規模最大，其次是新北市，再依序為臺中市、高雄市、臺南市；惟僅以社會局本身人力而

言，亦為臺北市第一，其次是高雄市，再依序為新北市、臺中市、臺南市，越慢升格者，受限於員額限制，成長緩慢，對業務成長加速的社會局，現有人力實無法因應現況，見表 2-2。

表 2-2：五都社會局編制人員比較表

縣市	總計	社會局	二級機關	備註
臺北市	916	382	534	二級機關含括：家防中心：48；陽明教養院：180；浩然敬老院：55；托兒所：251
新北市	860	214	646	二級機關含括：家防中心：70；仁愛之家：21 八里愛心教養院：62；托兒所：493
高雄市	418	314	104	托兒所 109『為一級機關』：二級機關含括： 家防中心：46；仁愛之家：17；長青中心：18； 兒福中心：20；無障礙之家：49
臺中市	700	85	615	二級機關含括：家防中心：12；仁愛之家：14 托兒所：589
臺南市	294	59	235	二級機關含括：家防中心：12；仁愛之家：14 照顧服務管理中心：7；托兒所：202

資料來源：五都各市政府社會局網站（2011）。

三、社工人力

原臺中縣、市社工人力計有 127 人，

合併後為 185 人，增加 58 人，見表 2-3，雖稍減緩社工員對各類服務案件之負荷量，但合併後之臺中市幅員更大，新興業

務增多，行政院核定「充實地方政府社工人力配置及進用計畫」，由內政部依據各類人口密度、老年人口數、身障人口數、保護個案通報及津貼領取人數各項加權資料核定，臺中市應於 100 年至 105 年進用 160 名社工，每年進用 32 人並逐年納編。100 年 54 名約聘人力已完成甄試，但 101 年後之逐年納編社工人力，因行政院人事行政局 99 年 5 月 10 日會議決議，臺中縣市合併前 3 年得增置員額由 899 人減為 786 人，3 年內不得成長。為因應新直轄市政府各機關業務之需，員額已分配完竣，民國 101 年已無餘額可納編，已影響專業社工人力補實之進度。

人力納編遇到瓶頸，雖然在「充實地方政府社工人力配置及進用計畫」中，針

對確有困難者可檢討其員額總數及五個直轄市員額管制時，再就個案需要情形敘明理由函報內政部，洽商行政院人事行政局研處（行政院，2010）。惟內政部函轉民政司及行政院人事行政局意見表示：「有關社工人力納編困境乙節，仍請依行政院核定改制後前 3 年可增加之員額總數以 786 人為限，衡酌自主財源逐年檢討人力運用情形，於改制後前 3 年可增加員額總數調整運用...」（內政部，2011）。上述可增加員額總數調整運用其實對社會局是個難題，因為該員額幾乎在成立直轄市時幾乎用盡，這個限制對用人單位的社會局很難突破，有需跨部會統籌協調，瞭解困難所在，才能讓國內各縣市作法一致，提昇社工服務的深度與廣度。

表 2-3：臺中市合併後之社工人力比較表

類 別	991225 前		991225 後		
	臺中市	臺中縣	社工科	家暴中心	間接服務
公職社工師(員)	4	2	2	2	1
公職社工督導	0	0	2	0	1
組長	0	2	0	2	0
約聘社工督導	5	4	6	4	0
約聘社工	15	27	16	11	9
約用社工	7	1	2	0	0
委外社工	0	11	11	0	0
兒保人力	22	19	3	88	0
家暴人力	3	5	0		0
ICF 人力	0	0	0	0	25
小計	56	71	42	107	36
總計	127		185		

參、從經費配置談起到合併後福利差異

一、臺中市政府社會局社福經費

在社會局預算部分，社會局主管為 7,500,084 千元（含公立托兒所）、仁愛之家 64,428 千元、家庭暴力及性侵害防治中

心 167,912 千元，合計 7,732,424 千元；加上公益彩券預算 1,111,481 元，總計 8,843,905 元，較合併前增加 2,108,669 千元，主要增加在新興的社會福利計畫和加入托兒所為二級單位，社福預算佔總預算數比率為 8.59%，見表 2-4。

表 2-4：臺中市政府社會局 99 年度與 100 年度預算比較

單位：千元

年度	預算數	總預算數（佔比率%）
99 年度		
臺中縣	4,204,819	46,457,494（9.05）
臺中市	2,530,417	38,442,794（6.58）
合計	6,735,236	84,900,288（7.93）
100 年度		
臺中市	8,843,905	102,997,817（8.59）

資料來源：臺中市政府（2011）

二、五都社福預算占總預算比

再分析目前五都社會福利預算，臺中

市與其他直轄市相較為第三高，見表 2-5。該預算含二級單位預算，預算執行項目龐雜。

表 2-5：五都 100 年預算與占總預算數比率表

直轄市	臺北市	新北市	臺南市	高雄市	臺中市
社會局預算數	15,538,596	11,215,400	6,079,948	14,164,915	7,732,424
公彩預算數	1,105,627	1,994,515	683,000	912,476	1,111,481
合計	16,644,223	13,209,915	6,762,948	15,077,391	8,843,905
總預算數	176,930,457	155,847,841	81,697,679	135,946,230	102,997,817
佔總預算數比率	9.41%	8.48%	8.28%	11.09%	8.59%

資料來源：五都各市政府社會局網站（2011）

三、「在地便民服務」措施

在縣市未合併前，一般縣市政府的社會福利申請案件採二級制，鄉鎮公所初審再由縣市政府複審，而直轄市部份，鄉鎮公所為派出機關，為實施「在地便民服

務」，大部分社會福利補助案件均由在地區公所依規定審核，市政府再將補助款撥入申請人帳戶，複審案件則由市政府派社工員訪查專案辦理，以臺中市政府為例，「在地便民服務」措施項目就有 28 項，表 2-5。

表 2-5：臺中縣、市合併改制直轄市實施「在地便民服務」措施項目

類 別	可授權或委託區公所辦理社福項目
人民團體	模範父母親表揚活動
身心障礙福利(4)	身心障礙者輔助器具費用補助、中低收入身心障礙者生活補助、身心障礙者房屋租金補助、身心障礙者愛心手鍊申請。
社會救助(8)	急難救助、災害救助、遊民通報個案之處理、低收入戶生活扶助之申請、中低收入戶之醫療補助及低收入戶之看護補助、低收入戶租金補助之申請、低收入戶教育、生育、喪葬補助之申請、辦理國民年金所得未達一定標準資格認定。
婦幼福利(8)	兒童及少年生活扶助、低收入戶及弱勢兒童少年醫療補助、中低收入戶兒童及少年健保費補助、發展遲緩兒童早期療育交通費及療育費補助、低收入戶幼童托教補助、中低收入戶幼童托教補助身分認定證明、特殊境遇家庭福利扶助申請、幼童身故慰助金。
長青福利(8)	補助各區公所辦理老人休閒活動、重陽敬老禮金、老人活動經費(重陽敬老餐會活動)、長期照顧輔助器具購買及居家無障礙環境改善服務、慶祝重陽敬老活動—白金婚、鑽石婚、金婚紀念表揚大會、老人乘車補助、仁愛之家院民安置。

資料來源：臺中市政府(2011)

四、新興計畫

合併後之臺中市，市民對升格後之直轄市的社會福利殷殷期盼，目前各項福利補助標準採對民眾最有利部份，即從優辦理，如身障老人 e 卡交通費每個月補助 1,000 元、重陽禮金 1,600 元，亦開辦多項

新興計畫，如生育補助每一胎補助一萬元、開辦身心障礙者家庭托顧服務計畫、設置身心障礙者社區關懷據點、社區復康巴士增設 200 部、老人健檢與 65 歲中低收入戶老人健保費補助、銀髮族樂活站、重陽節關懷計畫、設立食物銀行與物資補給站等。

上述新開辦計畫所需經費約為 5 億元，多項計畫屬於普及性福利措施，如為解決少子化的問題而開辦的生育補助；為倡導身心障礙者與年長者行的便利、參與社會性活動，每個月補助搭乘公車的交通費、身心障礙者免費搭乘社區復康巴士、老人健檢、銀髮族樂活站、重陽節禮金、重陽節關懷計畫等，均未設有排富條款。

肆、臺中市社福政策願景—資源均衡，福利深入最底層

臺中市目前總人口數為 2,649,892 人，行政區分 29 區，土地面積為 2,214.8968 平方公里（臺中市政府，2011），是臺北市（271 平方公里）的 8 倍大，幅員遼闊，各區各有其特質，城鄉差距之大，非常明顯。因此，在福利資源之配置須考量各區人口之分佈、結構、性質、貧富差距、需求等，尤其是國內貧富差距的問題，讓很多所得在最底層家庭困境加倍，合併後的臺中市社會福利遠景，期盼重視弱勢中的弱勢人口，讓資源配置合理，將福利深入到底層作為政策願景。因此，擬定下列的目標和完成策略。

一、考量區域特性，縮短城鄉差距

在福利資源配置需考量城鄉之不同與差異，以作為提供服務和福利資訊傳達的依據。具體作法如下：

（一）分析資源含概率，針對匱乏地區優先補其不足，訂出不同區域之基本服務項目。

各種弱勢族群的服務，例如社區老人、身障或新移民關懷據點、福利服務中心等，分析各區之含概率，針對含概率低之區域，列為政策優先獎助設置之項目，輔導各區優先設置，以拉近資源分佈，提供社區弱勢族群「可近性」、「便利性」之福利服務。

（二）讓市民瞭解福利資源分佈與設置情形，快速取得服務。

將各種與市民相關之福利服務，尤其是弱勢家庭福利服務，如弱勢家庭兒少課業輔導、隔代家庭教養與支持服務、子女臨短托服務、單親家庭服務中心與支持網絡、經濟扶助措施、各種人口別之關懷據點、志工隊設置、慈善組織等等繪製資源圖，隨時更新，以適合各人口群方式提供，讓民眾快速取得服務。

二、即時通--保障服務使用者知與參與權力

目前臺中市 29 區存在年齡、教育程度和生態的差異性，很多弱勢族群對於可獲得的福利資源非常陌生，偏遠地區居民更形嚴重，高齡者、新移民因不識字所致，常陷入雙重困境，針對多元人口群的福利資訊傳遞需多元性、普及性，另外公民參與權之設計亦是不可或缺的部份，具體做法如下：

（一）培訓村里長、村幹事、鄰長、大樓管理員等作為福利小尖兵

讓村里長、村幹事、鄰長、大樓管理員等熟悉最迫切的福利服務內容，成為福

利資訊傳遞者，並通報陷入困境或失能的個案，讓其在事件發生第一時間可順利獲得資源。

(二) 多元的福利資訊宣導與方式

福利服務宣導與方式應依據不同年齡、教育程度、國別（新移民母語）設計，非一致性宣導資料，尊重差異性、多元性。

(三) 政策形成設計服務使用者參與管道

在各種政策形成時，建立參與管道，廣納多元人口以及不同意見，以掌握弱勢真正的需求，讓服務使用者聲音被聽到，服務輸送過程亦設計申訴管道與回應機制，倡導公民參與。

三、回應新興社會議題--新貧、跨（多元）文化與人口老化等對策

近來社會新興議題，包含貧窮型態的改變，如新貧、近貧；新移民家庭、人口老化等人口群增多等，需有周延的協助政策來回應城市的新興議題，掌握社會脈動。具體作法如下：

(一) 新貧

1. 新貧成因

新貧問題似一股全球化風潮，業已於各國中漫延開來大致可以擬出新貧的幾個特徵包括（呂朝賢，2007）：

(1) 經濟全球化下的產物

因結構性失業或長期失業者而落入貧窮者。

(2) 貧窮人口組成改變

少數民族、新移民、（女性）單親家庭、工作年齡人口及其依賴人口（小孩）等人口特徵的窮人數量增長。

(3) 貧民性格或氣習的改變

依賴政府福利和不想工作的貧民之數量增加。

(4) 在物質上有被剝奪的狀況，在社會參與、政治參與，及未來人生的機會上皆顯得較孤立無援，似被社會所遺棄。

新貧係貧窮概念新判準下的產物，即不僅僅是生活資源不足，而是指未有充分權利參與社會的被排除者。而此種社會排除的後果，不僅會影響當下生活處境，它更會長期累積，影響個人整體生命歷程中的生活機會(Leisering & Leibfried, 1999)。

2. 開辦「韌力家庭陪伴計畫」

以目前臺中市的狀況，因上述(1)~(3)的原因，如結構性變遷、新移民、單親、工作年齡人口及依賴人口等落入中低收入戶家庭，包括現領取高風險家庭緊急兒少補助有 1,891 人，1.5 倍中低收入戶兒少健保補助約 14,315 人；中低兒少生活扶助 15,990（其中具原住民身分 418 人）；特殊境遇家庭有 2,501 戶；另外單就家庭所得不足維持基本所需的家庭，如 98 年領取工作所得補助方案家庭亦有 43,948 戶，（臺中市政府社會局，2011），這些家庭除了目前是中低收入戶身分外，加上原來所得不足維持基本所需的家庭或未申請任何補助家庭，因申請補助大多

為書面審查，有需再進一步深入瞭解家庭狀況，開辦「韌力（註 1）家庭陪伴成長計畫」，由公、私部門合作，提供即時

性家庭服務、發展家庭優勢，讓家庭潛力發揮，以免陷入危機。

3.開辦食物銀行與物資補給站

結合公益慈善團體，針對發生重大急難事件與經濟陷困家庭，由食物銀行與物資補給站每個月提供物資給予紓困，溫飽『家庭』成員。

(二)尊重多元文化

全球化使各種族群人口跨國移動大量化，使多元文化社會鮮明，因此在各種政策中加入保護少數族群者免受不公待遇的機制，賦予移民少數群體及原住民族集體權利是重要課題。

臺中市目前新移民人數（大陸配偶）有 31,452 人，人數最多的前五區為北屯區的 2,772 人，第二是南區 2,633 人，第三為太平區 2,342，第四為北區的 2,323 人，第五為大雅區的 2,217 人，超過 2,000 人有六個區，1,000 人以上有 13 區，為協助 3 萬多個家庭以及超過 1,000 人的區域優先輔導，擬具策略包涵：

1.擴充新移民服務中心之功能

增加語言諮詢、連結移民署資源、開辦兒童與啟蒙班、成立通譯及關懷志工隊，當發生緊急狀況或家庭暴力即使提供服務，提供諮商與輔導服務；新移民福利宣導。

2.普設關懷據點以及優先輔導超過 1,000 人以上之新移民區域設置關懷據點

新移民因國情不同加上語言、文化等差異，當遭遇到問題時需要有一個專責單位提供協助。因此，每區普設關懷據點有

其必要，尤其是超過 1,000 人以上區域更需優先輔導設立。

3.建構網絡支持，培植在地互助組織或宗教團體

鼓勵社區發展在地之互助團體並吸收已來臺多年資深的新移民擔任團體領導人，讓新移民就近即可有一個支持組織，如：婦女組織成立新移民志工隊新移民擔任隊長協助社區中之新移民有關居留權、就業與職訓班、創業貸款、生活輔導、親子活動及提升子女教養能力、課後輔導、上語言學習班、交通協助服務。另外，簡春安(2004：60)表示：若是志工慈善團體力有未逮，宗教團體亦可適切引用，當這些資源網絡彼此連結，並能針對當事者的需求提供協助，外籍配偶婚姻與家庭問題一定可以得到舒緩。例如：來臺多年的臺中縣東勢鎮東光天主教堂阮文裕神父，義務投入當地越南外籍配偶的通譯、情緒支持、婚姻協調、兒童少年課業輔導等服務。

(三)人口老化

目前臺中市 65 歲以上老人有 230,027 人，長期照顧一年投入經費高達 213,971,322 元，接受居家式照顧約有 5,000 多人，經費為 175,003,866 元，占 80%，但目前國內針對有長照需求人數都是推估而來，不一定與實際狀況相符，但人口老化所衍生出來的長照服務需求，確是無法避免的，因此必須將之列為首要重視課題。

1.辦理各區失能老人普查，瞭解真正的需求

即便是老人每個人都有獨特性，日本

在開辦「公共介護保險制度」前亦掌握非常精細的數據。日本政府為徹底解決老人介護（即我國所稱之長期照顧）方面之問題與需求，於 1989 年起開始推動全國性「黃金計畫」(Gold plan)；此大手筆作法引起世界各國之矚目。為要確定公共介護制度在全面實施後能臻完善，在 1997 年立法通過「介護保險法」；並在 2000 年正式推動全國性「公共介護保險制度」之前，即在全國各地進行老人生活與介護相關需求之普查，以求能確實掌握到老人長照人

口之分布、結構、性質、需求等相關資料。甚至在 2003 年時便已開始著手規劃擬於 2015 年達成之「高齡者介護—支持性照護」工作目標（蔡啓源，2008）。因此，有需要辦理各區普查，才能掌握更細緻數據，瞭解真正的需求。

2. 跨域的合作與整合

目前長照管理中心在上、中、下、垂直、水平合作與溝通機制相當缺乏，有需建立一個全人、全隊、全程的服務，模式如圖 4-1。

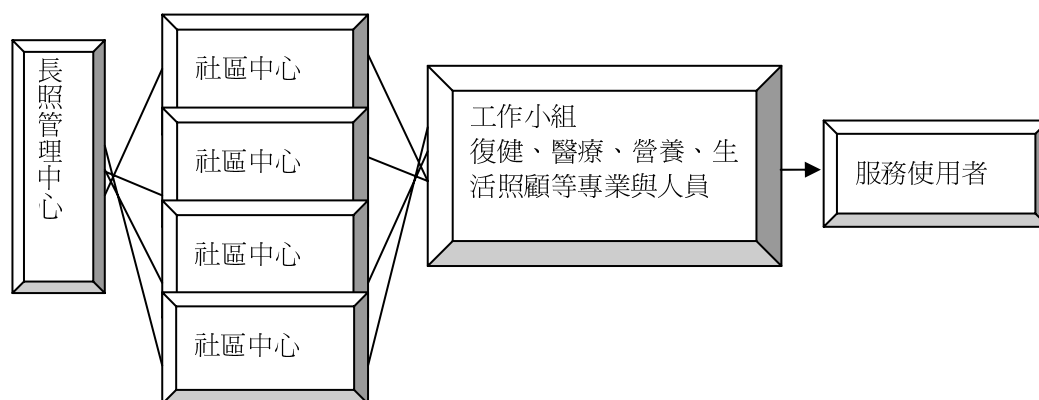


圖 4-1：全人、全隊、全程的居家式照顧體系模式圖

資料來源：作者繪製

3. 推展三化理念融入政策與服務方案

將「成功老化」：規劃避免疾病、維持好的身體與心智功能，促進社會心理層面的健康的相關福利措施；「積極老化」尊重老人人權，建構符合老化的正常化和社會整合的相關策略；「在地老化」評估地區性需求，由公、民營、非營利組織或社區居民一起協助發展多元「在地」服務，提供居家支持、連結資源等建構社區照顧網

絡。將上述三個與老化有關的理念融入政策與服務方案中。

四、凝聚社區意識--社區培力，力力皆成長

未合併前中縣社區數有 403 個，中市 170 個，合併後為 573 個。社區是居民生活的中心點，社區功能充分發揮，居民認同社區，就能以居民自發力量解決社區間

題，具體做法如下：

(一) 依社區現況分級，分別訂定發展與福利服務方案

發掘出每個區的社區特色與開創各種福利服務方案，提供居民可近性服務，並訂為政策優先獎助項目。

(二) 分區成立社區發展育成中心

設置五區的社區發展育成中心，以建置社區資料庫、提供社區協力、諮詢、研究等服務項目，以提升社區能量，成為社區的夥伴中心。

五、人身安全保護--提升家庭暴力及性侵害防治中心機能

99 年，原臺中縣、市一年保護性案件通報數為 10,692 案，性侵害通報數為 1,439 案，目前社會局社工員有 185 人，以目前中市總人口數 2,649,892 人，換算每個社工員需服務人數約 14,000 多人，對社工工作壓力和個案服務的品質都造成影響，未來對保護性業務的發展方向包含：

(一) 增置社工人力與健全用人計畫，縮短服務使用者接受服務之等待期

內政部依據各類人口密度、老年人口數、身障人口數、保護個案通報及津貼領取人數各項加權資料，核定臺中市應於 100 年至 105 年進用 160 名社工，每年進用 32 人並逐年納編，目前社會局已納入年度重要用人計畫，另社工人力除納編外，需其他配套措施，如約聘社工敘薪、升遷

制度、員工福利及人身安全維護制度等並行考量，避免基層社工人力無法足額聘用、流動率高，公職社工無法久任等限制，以健全社工發展制度，縮短服務使用者接受服務之等待期。

(二) 廣續推動 One-stop，四合一服務

減少性侵害被害人創傷，積極落實性侵害一站式服務方案，以避免被害人勞碌奔波，二度傷害，建立司法、警政、社政及醫療等跨網絡整合性處理模式，建立一個安全的生活環境。

(三) 雙軌協力，終止暴力－推動目睹家暴兒少輔導方案及家暴相對人輔導方案

提供相對人各項服務，除結合專業組織辦理家暴相對人關懷服務方案，如提供諮商服務、經濟協助、醫療協助、心理輔導、法律扶助等。另針對目睹家庭暴力兒少廣續辦理輔導方案，增強目睹家暴兒少環境中的支持系統協助其邁向復原之路。

六、災變管理－預防、應災、復原、重建期

2005 年世界銀行出版《天然災害熱點：全球風險分析》(Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis)，對全球各國家天然災害危機分析，臺灣有地質(地震)及水文(洪水、颱風、土石流)，在各項天然災害危機分析都是「世界第一」，天然災害危險潛勢遠大於其他國家。臺灣地區約有 73.1%的地區和人口暴露在天然災害危險下，這些災害包含四種：地震、洪

水、颱風、土石流；另外，遭受各項天然災害造成高死亡率的風險亦為全球第一，臺灣有 90.2%的區域及 95.1%的人口有高死亡率之風險（世界銀行，2005）。中市許多區域被劃為土石流警戒區，在歷次天然災害中遭災害侵襲機率大，社政部門是災害管理中（預防、應災、復原、重建期）基本成員，對於災變管理各期基本作法如下：

（一）災難預防與準備期

1. 災難任務編組

將社會局（處）人力依救災任務編組，如分為緊急收容、弱勢人口安置與服務、物資管理、勘災與救助、募款與管理、媒體公關、緊急應難等各組，設定各組執行之任務。

2. 災難計畫準備

落實平時訓練與演習，建立 SOP（Standard Operation Procedure，標準作業程序）操作流程。

3. 訂定獎勵與罰則

落實訓練與演習者給予獎勵，未確實訓練與演習單位應公佈名單並給予處罰。

（二）災難應難期

1. 設置收容中心與弱勢人口安置

選擇適當地點設置緊急收容中心，將社福單位平時服務弱勢人口（獨居老人、重度身心障礙者）的網絡單位人員包括居服員、志工、鄰居等連結起來，在災害發生時，啟動連結機制自動把平時服務的弱勢者送至安全場所，亦即平時機制和災害

後送機制相連結。

2. 跨單位資源連結與運用

社福單位與中央土石流防治網連結，由村里長通報社區危險人口和社福弱勢人口統合在一起，確立主責單位，統籌管理。

3. 跨縣市支援機制

平時建立跨縣市溝通平臺與合作機制，災害時啟動跨縣市支援人力，以發揮有效的救災工作。

（三）災難復原階段

1. 以家庭、社區為核心之公私部門重建方案

調查與分析受災戶需求後，發展以家庭、社區為核心之生活重建方案，統籌分散在各單位之服務方案，有效提供整體服務。

2. 完整住宅安置規劃

平時宣導組合屋定位，亦即非永久性住宅，係過渡期之安置性房屋，在復原與重建期的住宅安置，在準備期評估需求進行規劃，並讓受災戶參與。

（四）災難重建

1. 公私部門合作的生活重建中心模式

建立良好公私部門合作模式，以專業人力提供具體罹難者家庭生、心理輔導、失依、單親兒少生活輔導與追蹤、就學、就醫、就養、社區重建（組織、教育）等服務。

2. 培植社區組織與人才

培養社區組織與人才，發掘社區問題，以自發性力量從事社區重建與規劃。

(五) 規劃分階段資源投入計畫

依不同救災階段性質，投入不同人力與資源，在社福方面第一階段的救人及補給，在整備期物力與設備就建制完成，以利第一階段之動員。第二階段安置受災戶、清理家園。第三階段，災區及受災戶生活重新接軌工作，除社工是基本成員外，亦規劃整體且跨單位合作系統，協助受災戶重拾信心，儘速恢復常態生活。

陸、結語

2010 年 12 月 25 日是歷史性的一刻，五都的市政府社會局均成為直轄市的一級機關，人員、社福業務相異以往，忙碌不在話下，但是民眾對於五都的社福業務發展與推動，是採高標準的規模，無時無刻都在檢視，在直轄市的社會局同仁肩負時

代任務，壓力可想而知。升格後的臺中市以考量區域特性，縮短城鄉差距；保障服務使用者知與參與權力；回應新興社會議題--新貧、跨（多元）文化與人口老化等對策；凝聚社區意識--社區培力，力力皆成長；人身安全保護；災變管理等六個策略已達成設定總目標：「資源均衡，福利深入最底層」，如此才能循序漸進的塑造出屬於自己的社會福利願景。

社會變遷所衍生福利需求及法定服務項目增加，社會工作與福利服務的重要性亦同時受到關注，在直轄市的社會局同仁更需戰戰兢兢，有責任以服務最弱勢的案主為職志，為其權益倡導，才能發揮社會工作最寶貴的專業特質。

（本文作者王秀燕現為東海大學社會工作研究所博士候選人，臺中市政府社會局局長）

註釋

註 1：家庭韌力，指的是韌力超越了復原，它包含了在困境中所延伸出來新的發展。家人不可能只回到原來狀態會去復原，更重要的是家庭在困境中所發展出來新的能力，還有透過家庭韌力架構，積極和家人共同建構他們的韌力（江麗美、李淑珺、陳厚愷譯，2008）。

參考文獻

王皓平(2010)。析論五都體制之下的民主赤字。《國政評論》，內政（評）099-134 號。
張孟湧(2010)。優質五都直轄市長的基本條件與積極條件。《國政評論》，內政（評）099-209 號。
行政院(2010)。「充實地方政府社工人力配置及進用 6 年計畫」。臺北：行政院。

- 內政部(2011)。100年1月26日內授中社字第1000000891號函。臺中：內政部中部辦公室。
- 臺北市府社會局(2011)。臺北市府社會局100年預算總表。臺北：臺北市府社會局。
- 新北市政府社會局(2011)。新北市政府社會局100年預算總表。新北市：新北市政府社會局。
- 臺中市政府社會局(2011)。臺中市政府社會局組織編制表，取自
<http://www.society.taichung.gov.tw>
- 臺中市政府(2011)。臺中縣、市合併改制直轄市實施「在地便民服務」措施項目。臺中：臺中市政府。
- 臺中市政府(2011)。臺中市100年2月人口統計。取自：<http://www.civil.taichung.gov.tw>。
- 臺中市政府社會局(2011)。各項福利人口統計表。取自 <http://www.society.taichung.gov.tw>
- 臺南市政府社會局(2011)。臺南市政府社會局100年預算總表。臺南：臺南市政府社會局。
- 高雄市政府社會局(2011)。高雄市政府社會局100年預算總表。高雄：高雄市政府社會局。
- 江麗美、李淑琄、陳厚愷譯(2008)。家族再生：逆境中的家族療癒。臺北：心靈工坊。
- 呂朝賢(2007)。「新貧」的意義、政策與限制。社區發展，119，20-39。
- 蔡啓源(2008)。建構「老人長期照顧制度之我見」—日本「公共戒護制度」經驗之參酌。社區發展，121，428-453。
- 簡春安(2004)。外籍配偶的婚姻生活適應，婚姻移民—外籍配偶與大陸配偶問題及對策研討會論文集。臺北：中華救助總會編印。
- Leisering, Lutz, & Stephan Leibfried. (1999). *Time and Poverty in Western Welfare States: United Germany in Perspective*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- The World Bank (2005). *Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis*. Retrieved from <http://publications.worldbank.org/index>