



婦女福利服務輸送與資源配置： 以臺中市為例

黃彥宜

摘要

本文旨在探討臺中縣市合併後地方社會服務有關婦女福利服務輸送與資源配置的議題，主要援引現代化地方政府的概念，針對現行服務能量對婦女對需求的回應進行評析，並運用訪談及焦點團體資料探討臺中縣市合併後如何能達致無縫隙的銜接並架構無縫隙婦女福利服務輸送和增進公民治理，同時劃定婦女福利優先區而後作合理的資源配置。

Abstract

This paper aims to discuss the issues related to social services delivery for women and resource allocation at the local government level after the consolidation of Taichung City and County. It mainly employs the concept of modernizing local government to evaluate the gaps between the needs of women and the capacity of social services providers in both Taichung City and County. The paper is rooted in the research methods of interviews and focus groups, both designed to explore how to make a seamless transition, how to achieve seamless service delivery and citizen governance, and how to allocate resources differentially to be of greater service to more disadvantaged communities after the consolidation process is complete.

壹、前言

臺中縣（市）合併改制直轄市已於去年年底完成，2010年初臺中市政府委託進

行「臺中縣市合併後社會福利整合研究計畫」，著重於縣市之間社會福利措施的差異如何在縣市合併後達到無縫接軌，並照顧到城鄉差異及區域性特殊需求（臺中市

政府，2010)。

整合研究案計分七個子計畫，筆者當時負責子計畫二的婦女福利服務之研究。婦女是各項福利服務的重要使用者或提供者，我國憲法向來揭示保障婦女的基本精神，如第 156 條「應保護女性，並實施婦女、兒童福利政策」，以及增修條文第 10 條 6 項「國家應維護婦女的人格尊嚴，保障婦女的人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等」。憲法保障婦女的立國方針無庸置疑，至於婦女的實質地位與權力狀況，有賴於施政實踐的積極作為。進行該研究案時主要研究重點置於臺中縣市合併後如何統整社會福利的資源與配置，以使臺中直轄市政府未來婦女福利的服務與規劃能確實回應婦女的需求，並探討臺中縣市婦女既有的福利措施、人力配置、資源的空間分佈和服務能量以作為規劃婦女福利措施與方案執行策略之參考。

本文主要改寫自子計畫二之研究報告，婦女福利與需求涵蓋層面廣泛，尤其婦女權益與性別主流化的實踐為當前各婦女團體關注之重點，本文限於篇幅將重點置於地方社會服務有關婦女福利服務輸送與資源配置之討論，在行文上為比較縣市合併前服務提供之差異，本文仍沿用「臺中市」和「臺中縣」之舊稱。

貳、無縫隙銜接與服務輸送

臺中直轄市以建構祥和溫馨的愛心城市為目標，強調「以人為本、弱勢優先、優質環境、愛心城市」的政策理念（廖靜

芝，2009)。縣市合併後的範圍有兩千兩百多平方公里，人口有兩百六十二萬人，除範圍擴大和人口倍數增加外，區域的異質與差異也加大，包括都會、漁村、農村和部落等。縣市合併後在社會福利的項目與標準統一的原則下，如何兼顧各區婦女生活條件、需求與特質上的差異以規劃適切服務是重要課題之一。

臺灣家戶組成逐漸異質化與多元化，包括資源充沛的雙薪家庭、單親、隔代教養、新移民和工作貧窮家庭。部分家庭因家庭功能、社經條件與環境資源的匱乏限制成為社會弱勢，在在影響婦女的生命歷程(life course)和生命機會。面對婦女健康、就業、安全和經濟等多元的需求與問題，專業服務提供更需重視跨專業與跨部門的整合以針對不同年齡層，身體條件、族群和生命歷程之需要提供預防、介入和復健服務。縣市合併後除需重視突破固有的縣市行政疆界並加強合作外，也得進一步瞭解各區的特性和資源配置以分區架構服務網絡，上述種種均牽涉到組織架構與組織文化的變革。

各國政府均曾實施地方政府重組或組織改革以提升效能，他們的經驗可提供臺中市福利服務輸送規劃之借鏡。英國地方政府曾歷經重組的過程，主要目的在建立現代化的地方政府(modernising local government)，強調地方政府和大眾有較強的連結關係，包括從傳統管理和從事辦公室的業務轉變至積極進行跨機構連結及與民間部門建立伙伴關係等組織文化的改變。改組過程重視無縫隙銜接(seamless transi-

tion)，即對服務使用者沒有改變，但對公部門卻是組織架構、組織文化與服務輸送的大變革(Craig and Manthorpe, 2000)。

除了強調地方政府改組時無縫隙銜接外，無縫隙的服務輸送也是重要議題。資源、組織和文化變革是促成無縫隙服務輸送的基礎。服務方案的經費通常來自政府不同部門，也造成不同部門間無法形成互補和協調；不同部門的本位主義也經常使服務提供不是從使用者的利益出發，研究也指出現有委員會和聯席會議效果不大，建立無縫隙服務需要聯合採行行動(joint working) (Philpote and Ward, 1995)，即跨部門和跨專業整合團隊，超越既有的組織模式。

美國經驗發現單一窗口無縫隙服務實施可以減少案主使用服務的障礙、簡化轉介程序、降低時間與成本的浪費，避免機構間重複服務並讓機構工作人員瞭解其他機構作法並增長知識，而機構也比較有空間提供深化服務(Austin, 2004)。加拿大學者 Kaul (1998)檢視加拿大經驗提出，無縫隙服務提供首重：

一、簡化(streamlining)：服務輸送過程簡化；

二、選擇(choices)：案主可以選擇適合的服務，及表達服務當如何提供方符合需求；

三、一致性(consistency)：不同服務但類似的工作內容運用相同的方式實施；

四、持續改善服務的機制(continuous improvement of services)：服務提供不斷評估成效並據以改善。

無縫隙服務重視不同機構和政府組織中相關部門能採取聯合行動，不再倚賴傳統委員會或聯繫會報形式，在組織形式、資源配置與組織文化上的調整，簡化行政程序、加強監督評鑑機制及增加服務使用者的選擇。然而也有學者(Craig and Manthorpe, 2000)提醒，聯合行動是個理想，在實際運作層面上機構本身有許多實質的考量，包括：聯合行動是一個自利過程，機構覺得適合才會參加；聯合行動不能純然以公益作訴求；成功的聯合行動在於團體能於利益與限制中取得平衡；機構爭取組織利益是理性的，因為組織得生存和保住會員；聯合行動會改變機構的業務劃分，組織通常會擴大自主減少依賴。

因此，無縫隙服務是需要公部門與第三部門不斷協調與謀合，也需要公部門規劃適切的平台與誘因。而持續改善服務機制更需要服務使用者、志願服務部門和社區參與決策，此為公民治理(citizen governance)的一環，服務使用者、志願服務部門和社區能監督服務輸送，並發聲，同時也能建立在地網絡連結和創造使用者帶動(user-led)的組織以進一步模塑政策選擇、服務內涵和資源分配(Craig and Manthorpe, 2000; Barnes et al., 2008; Rai, 2008)。

本文爰引現代化地方政府的概念，探討公私部門如何聯合行動與強化公民治理以達致無縫隙銜接與服務輸送，討論的議題包括：

一、如何進行跨機構連結管理和民間部門建立伙伴關係，執行無縫隙的移轉；

二、如何架構無縫隙婦女福利服務輸

送，包括如何促成聯合行動，公部門當如何架構溝通協調平台，並提供聯合行動誘因，發展使用者團體，簡化服務流程、增加服務選擇及改善服務的評量機制；

三、如何增進公民治理，讓相關婦女團體、機構和服務使用者參與決定服務內涵和資源分配；

四、如何劃定婦女福利優先區而後作合理的資源配置。

本文之研究方法除向有關單位蒐集相關文件或報告（包括法令規章、服務計畫書、單位研究報告、社會福利考評資料、會議記錄、統計數據、人口資料和婦女福利機構、團體與單位之區位分佈資料）進行分析外，亦採半結構式的訪談法進行資料蒐集，共計訪談 23 位官員、學者和實務工作者，訪談進行方式由筆者面訪為主，有 2 位以電話訪談方式進行，訪談資料用錄音方式並整理成逐字稿以進行分析。此外並邀集學者專家、民間單位與公部門專業人員辦理焦點團體，共計辦理 3 場。

參、婦女人口與福利需求

臺中縣市婦女人口合計約一百多萬人，其中臺中市為女多於男之縣市。臺中市 2008 年底人口男女性比例為 95.31，女性人口成長較男性快，男女性比例（每百女子對男子數）逐年遞減，自 2005 年(99.96)首度低於 100，至 2008 年底，男性 520,274 人，占 48.80%，女性 545,854 人，占 51.20%（臺中市政府，2008）。臺中縣性比率自 1971 年為 110.42%，至 2007 年下降為

104.83%，有逐年下降的趨勢。男性人口比女性人口為高的地區較集中於偏遠的山區或海線，而人口眾多的縣轄市則性比例略低（臺中縣政府，2007）。婦女可能因就業或就學因素而傾向居住於都市地區。

整理臺中縣市婦女生活與狀況調查（許雅惠，2006；臺中市政府社會處婦幼福利科，2008）發現，大臺中市婦女的需求多數環繞在家庭相關議題，包括經濟、家務勞動、照顧和家庭關係等，臺中縣有比較高的中老年健康、照顧、情緒及支持等問題，臺中市婦女呈現較多個人在休閒和進修的需求。兩縣市婦女對相關福利資訊和使用都很陌生。於職場工作的婦女仍需肩負家務的雙重勞務，然而她們的勞動參與多集中於勞力密集和低薪工作，也因此容易受到經濟不景氣與衰退的衝擊。婦女也關心就業機會取得不易、職場不友善環境和職訓與就業媒合問題。

從臺中縣市婦女機構的服務統計與個案資料分析婦女表達性需求發現，求助婦女除承擔家庭經濟壓力外也承受婚姻關係不和諧及家暴等問題，她們需要經濟協助、就業、心理諮商和法律諮詢等包裹式的服務。臺中市求助對象有年輕化的趨勢，申請「特殊境遇家庭扶助」的婦女人數增加極速，2008 年有 126 人，2009 年 394 人，2010 年成長至 407 人。特殊境遇婦女在婚姻狀況上，依 2010 年之資料顯示，臺中縣以喪偶為多(60%)，臺中市以離婚(48%)和喪偶(45%)居多。在服務使用項目上，臺中縣以一款居多(60%)，臺中市以一款(45%)和五款(34%)為主。

單親戶長普遍面臨經濟上的困難，女性單親戶長較男性面臨更多的照顧議題。單親家庭因為經濟壓力多數需進入勞動市場，但多數求助者的工作為勞力密集的低薪工作，除經濟問題外，托育需求也亟迫切。單親家庭所面臨問題具多重性，包括經濟協助、就業、子女托育、情緒支持、住宅等更需要跨領域之專業整合以協助單親家庭降低生活中的危險因子。此外，新移民單親家庭正式和非正式社會支持不足的議題值得關注（臺中市第一婦女福利服務中心，2009）。

臺中縣市的新移民來台經過 2~3 年後多能適應臺灣的日常生活，但卻常因為社會大眾的不友善態度而感到被排擠，使得新移民在臺灣社會中普遍人際支持網絡薄弱，在心理狀態上常感到孤單和自信心較為低落。就業是新移民最重要的需求（善牧基金會，2010）。

婦女普遍關注議題包括增加就創業機會及經濟自主、減輕照顧及經濟壓力、開拓女性多元學習、身心健康、具性別意識的健康環境和安全環境等，她們的需求具多重性，需要跨領域之專業整合以提供服務。

肆、婦女福利服務輸送與資源配置

本節主要針對現行服務能量對婦女對需求的回應進行評析，並運用訪談及焦點團體資料探討臺中縣市合併後如何能達致無縫隙的銜接並架構無縫隙婦女福利服務

輸送和增進公民治理，同時考量區域差異進行資源合理配置。

以下文字融合訪談及座談內容，特定引用以「」為之，引用人資訊請參見 99 年臺中縣市合併後社會福利整合研究計畫之子計畫二「縣市合併後婦女福利服務研究報告」全文。

一、無縫隙的銜接

無縫隙的銜接強調公部門組織架構、組織文化與服務輸送的變革，此需地方政府重視有效地回應議題、進行跨機構的連結並與民間單位建立伙伴關係，因此政府部門跨局處和科室的連結及契約委外關係遂為重要議題。

(一)改善公部門跨部門協調與整合

多數受訪者指出縣市政府內部組織跨部會協調困難，E6 觀察「政府各單位隔處如隔山，不太容易協調」。然而，「婦女包括兒童、少年、成年及老年等不同年齡層和不同生命發展階段，因此服務提供需關照不同年齡層、身體條件和族群之需求，跨部門業務整合相當重要，同時婦女福利服務會牽涉與家暴、救助、社工、勞工、長期照顧與兒少部門間的連結與合作，縣市合併後亟需建立整合機制，跨局處整合需要首長主責，若社會處的業務，專門委員即有一個很好的位置可以負責此方面之協調」。

婦女對相關福利之期待與需求均跨越目前臺中縣市婦幼科的服務範圍與內涵，縣市合併後首重建立跨部門業務之連結與

整合。公所的角色也一再被強調，公所若功能不彰，社福單位經常需耗費人力和資源以彌補其功能。原先在公所層次即可處理的問題若需轉回社工人員協助連結將影響服務的效率，也讓好不容易鼓足勇氣尋求協助的案主感到消權(disempowered)。有關特境家庭服務扶助款項撥付方式，受訪者建議由公所承辦，未來大臺中市婦女業務主管科可以有更多的心力進行特殊境遇家庭的追輔和創新方案的研發。

(二) 契約委外 VS 公部門自行辦理

臺中市目前各中心全部採行契約委外方式，臺中縣部分自辦，部分委外，自辦或委外各有利弊，臺中市考量透過委外方式可以減少人事不適任之困擾，臺中縣認為自辦和委外最好各佔一半，透過競爭提升服務品質。受訪學者表示整合型服務不宜委外，公部門方有公權力進行整合，公部門自辦方案最好超過一半，一方面累積經驗，一方面方具主導權掌握服務輸送品質，同時若人事運用以專業為考量即可避免外力介入安插人事的問題。

在制度層面上，政府本身常有許多為人詬病之處，如僵化與回應性不足，但民間組織如果不夠健全，政府業務的委外過程很可能在服務輸送上產生品質不穩定的問題（江明修、曾冠球，2009），契約委外也非政府角色之撤守，政府必須創造良好的基礎透過彼此的資源互補與良性競爭關係，建立協同合作機制。

(三) 伙伴關係的建立與增進對機構的信任

政府部門與委外機構間經常不是伙伴式的平等關係，機構仍免不了有被視為「下屬單位」，在服務內容、對象、方式、機構特色呈現與財物經費方面，仍有部分自主性受到限制（李婉瑄，2007）。

此外，政府為監督管理委託方案的執行品質，在經費的核銷上，經常到年底方案快結束時才將相關執行方案的款項撥給機構，以確保機構有確實執行相關的經費。許多機構因此必須請母機構暫支經費，沒有母機構的僅能用方案的配合款（自籌經費）來辦理方案服務。以至機構有時為了經費的問題，而將活動都集中在下半年中，而造成活動過於密集，以致場地、人力、資源都不易分配的困擾。短期的委託方案，由於機構無法確定下一年度是否得標，因此在人力的進用培訓、場地的租借、相關儀器設備的購置、以及年度預算的編列上都因為不確定而採取最保守的作法，也難以進行中長期發展計畫的規劃，最終不利的是案主的權益（陳美智，2004）。

承接委外方案之機構表示，委外契約規定過細，承接機構難有調度調整空間。此外若未達契約規定的服務人次與場次，承接單位也經常少一人罰千分之一的標案經費的壓力，而行政表單，如月報表、季報表和一些資料，一有延遲也會受罰，讓承接單位倍感壓力。政府服務委託外包後，並不代表委外已成功結案，因政府仍負有監督管理之責（莫永榮，2004），然而監督機制及履約管理若未能建基互惠基礎上將影響公共服務的品質，受訪者和焦點

團體討論均表示公部門和民間單位增進互動與信任關係建立是委外契約執行是否順利的關鍵之一。

(四) 政府對福利措施需有具體和長遠規劃

受訪者提出政府需有長遠的社福規劃承擔，若推出的措施和政策只是解決短期問題和未有資源分配的優先次序的規劃，服務提供經常顯得零碎片段，也影響伙伴關係的建立。承接委外方案的機構均期待政府能與他們明確溝通期待，提供策略與發展方向，減少機構自行摸索或於工作執行中邊做邊修正的耗費。

跨部門整合機制之建立及和民間單位委外關係之經營是臺中市政府之重要課題，公私部門信任關係更有待加強。公所為政府部門最基層的單位，也是服務輸送重要節點，若公所效能有限，各婦女服務中心常需耗費人力和物力資源以補足其功能。委外也非政府角色之撤退，公部門需對婦女福利服務措施有具體的願景藍圖和規劃，並據以聯合民間單位進行服務之輸送。

二、無縫隙的服務輸送

臺中縣市合併後幅員擴大，服務輸送方式如何考量區域差異及增加服務使用者的選擇性與服務可近性是無縫隙服務的重要策略。

(一) 現行婦女福利服務輸送的概況

內政部(2007、2009)曾針對臺中縣市婦女福利服務績效進行考評並提出建議，

對臺中縣之建議大致可歸納為：委外採最低標致無法吸引具規模和制度之機構參與提供服務；單親家庭中心運作績效不佳；婦女福利服務中心服務需深化；針對區域差異進行特色經營；加強跨局處協調和連結；加強婦女團體培力；加強對委外方案之監督與輔導。對臺中市建議為：對委外方案進行監督輔導；加強婦女團體網絡連結；加強市長對婦女權益相關會議及活動之參與；進行婦女福利相關研究供政策擬定之參考；加強跨局處連結以提供服務。

臺中縣限於財源採最低標方式衍生委外方案承接單位服務提供能量(capacity)不足，及自辦婦女福利服務中心服務深化問題；臺中市為主官對婦女相關議題投入不足，共同面臨之問題為服務輸送之跨局處協調與整合、考量區域差異提供服務及強化對婦女團體的培植和網絡建立。同時內政部建議書中也強調政府建立對委外非營利機構執行契約之輔導與監督機制。

臺中縣婦女團體數量多也活躍，縣政府編列經費並協助婦女團體申請內政部和公益彩基金之各項補助，所辦理的活動性質與婦女中心重疊性頗高。臺中市針對申請特殊境遇家庭扶助的緊急生活扶助個案，由婦女福利服務中心的社會工作人員進行追蹤輔導。臺中市婦女福利服務中心在服務輸送內涵上以個案管理和專業服務為主，並進行跨專業的結合，同時開發藝術和戲劇治療團體方案與就業協助方案。縣市合併後，建議文康休閒、學苑等活動可積極輔導婦女團體協助辦理，婦女福利服務中心以專業服務提供為主，臺中縣婦

女福利服務中心功能需要轉型與深化。

臺中縣市單親家庭中心均採委外辦理方式，臺中縣單親家庭中心設於屯區大里市，地點為承接單位理事長的住家，受限於場地加上人員流動高，發揮功能有限。臺中市服務提供發現單親爸爸服務使用比例有較往年漸增的趨勢。除女性單親家庭相關服務提供外，也關照男性單親家庭的需求，鼓勵他們使用服務也是未來規劃重點。單親家庭服務據點主要運用人力為志工，是轉介點，訪談發現據點和單親家庭服務中心連結並不緊密，市府透過聯繫會報加強中心與據點的連結互動。承接據點的單位各有其專長，據點有基礎在服務能量上進行擴展。

臺中市外籍配偶服務中心有 1 所位於北屯區，另有 3 個據點，分別位於西屯、北區和南屯。據點功能有限，市府為加強功能於 2009 年編列預算由據點辦理活動。臺中縣外籍配偶家庭服務中心，採取家庭為中心的服務方式，服務對象不限於新移民包括子女、先生和公婆是不錯的作法，因為委外契約關係，尚須辦理講座、宣導、考照班等，因為人力有限，辦理活動會競爭社會工作人員深度處理個案和個案管理的時間與精力。

女性單親戶長和新移民普遍經濟壓力大，就業需求也高，因為身兼照顧家庭責任，工作是否離家近，時間是否能彈性調配為其主要考量，因此社區是否有較多地就業機會，對婦女就業穩定與工作取得影響很大。此外，托育服務的提供也是穩定和促進婦女就業的要項。對婦女而言，

參與職業訓練容易但後續就業媒合困難，除工作機會少，勞動條件不佳外，社會對婦女也不友善，結構導致她們沒有信心。目前職業訓練所提供職訓項目並不全然符合新移民與弱勢婦女的需求，婦女就業過程也需要更多的陪伴與協助。建議社政部門與勞政部門間能設置正式與非正式的對話機制，從服務使用者與一線工作者的實務經驗開發訓練職種與加強就業支持，除專業人力投入外，協助與社區在地店家建立網絡亦是婦女發展社會資本的重要結點。

臺中縣市承接委外方案之母機構多數非從事婦女福利服務，它們需逐步於實施過程中去摸索婦女需要什麼樣的服務，經過一兩年經驗累積，慢慢找出其中服務模式，包括個案來源、需求模式，並以母機構特色為主發展，建構社區網絡。

(二) 人力穩定與訓練

承接委外方案之機構均表示若公部門承辦人穩定和機構溝通密切，對服務進行助益極大。受訪者關注公部門人力不穩定的問題，人力不穩定影響與民間單位伙伴關係的建立、經驗無法累積也影響執行效能。

從相關研究也發現，機構人員流動力高是普遍的問題，原因包括，母機構和承接婦女服務業務的駐外單位專業背景差距大因此支援性較差，對於員工的關心及激勵略有不足；人力有限及創新業務壓力下，也易造成人力耗竭問題；承接單位母機構剛轉型從事社會工作服務，因而在社

工專業人力的培養及運用、社工服務模式的推展、外部資源的連結都在建構階段；或是由其他領域剛跨至婦女服務領域，對婦女服務的領域還未熟悉，正處於探索服務對象的需求階段（陳美智，2004；施郁榛，2008）。社區婦女團體的工作人員和機構一樣，流動性也高，因為婦女團體規模小，相對地不易留住人才，經常培訓完一批又換一批。幹部流失率和年輕會員招收不易也會造成社團人力斷層。

婦女福利服務經常需進行跨專業的結合，如需結合諮商和法律等專業，跨專業溝通協調對社工人力是一挑戰，同時工作人員也需具備跨專業知識方有辦法進行個案管理，此外服務使用者對就業需求高，社會工作人員也需辦理就業協助及和勞工部門連結，社工人力穩定性若不高，對機構和督導在人力培訓上是一大挑戰。

人力穩定方有助經驗的累積與傳承，同時可發展出非正式的支持網絡，工作人員工作之餘會有私人聚會，因此溝通順暢，許多工作可以相互支援。若有重複服務的個案也會一起討論，私人網絡加上正式聯繫效果會加乘。若工作人員流動高，非正式網絡形成不易，委外契約轉換，承接機構改變也會影響網絡形成。

因此，非營利組織需加強督導功能及教育訓練以彌補社工人員因年輕化或經驗不足所帶來的工作挫折並加強育才及留才策略。同時，臺中市政府需有計畫扶植機構，透過補助和合約逐步協助其累積與延續經驗。

（三）考量區域差異，分區提供服務

婦女福利服務使用者多以機構所在的地區為主，但服務的涵蓋區仍會擴及鄰近區域，如臺中市十三張犁婦女福利服務中心位於北屯，也處理太平、潭子和大雅民眾的求助；臺中縣屯區的婦女也會使用臺中市的服務。臺中縣服務提供最大的挑戰為幅員大，交通耗時，委外承接單位經常感到不符成本。機構服務能量不足也經常讓婦女需跨越鄉鎮市求助，造成服務使用的交通、時間成本與支出的耗費，「臺中縣婦女中心多提供文康休閒和教育活動，少有專業性服務，因此求助者需至臺中市尋求協助」。

行政體系的劃分讓很多服務破碎化，焦點團體討論中實務工作者建議分區設立服務中心，「大概可以平均把兩個城鄉設一個點，這樣服務也不會跑太過遠」，或「依大臺中的人口數考量設置 10 個中心」，除分區提供服務外，外展和設定點定期駐點服務也是補實服務縫隙的方式。

縣市合併後幅員變大，各區差異性大，各區服務方式是否維持同質性或一致也是關注焦點。受訪者和焦點團體討論多傾向採差異模式，城鄉有不同運作方式，「裡面編制不用每個區都是一樣的，真正特殊的區域可以加強某個特殊的東西呈現出差異性，而不是一個一致性的東西」。如臺中縣特殊境遇婦女主要分佈在和平鄉、后里鄉、東勢鎮、清水鎮、梧棲鎮和大安鄉，然而除清水有木棉花協會的據點設置外幾乎未有相關資源配置，為資源匱

乏區，未來服務中心設置可針對特殊境遇家庭之需求發展重點服務。

機構設置空間的適配性也影響服務的輸送，目前部分中心設置地點為理事長的住家，整個服務空間配置和隱私性很不理想，而「縣市政府蚊子館也不少，這牽涉到他們跨部會怎麼去調」。機構設置空間不當影響服務可近性和效能極大，既有閒置空間如何善加運用牽涉到跨部門協調。

(四) 訊息傳散

大臺中地區婦女多數對服務不甚瞭解，因此服務使用也受到限制。婦女資訊取得除傳統宣傳管道外，口耳相傳的網絡傳播效果極大，因此婦女機構若能和社區領導人物如里長、鄰長、社區發展協會理事長、婦女團體負責人和村里幹事建立關係，透過他們協助訊息傳散與轉介，可收良好宣傳果效。另外「編印 Q&A 手冊、用簡化方式彙整一般婦女常碰到的問題，或者用案例生動活潑的方式」，均有助於讓婦女了解福利資訊。

(五) 提供多元實質服務和重視評估

「中心若功能過於單一，未能提供情緒支持、心理諮商、法律和經濟協助等多元服務，轉介服務也經常變成轉出個案而無服務」，焦點團體討論與會者認為目前婦女服務活動多偏向教育、宣導和成長等認知性活動，她們建議多辦理能減低婦女雙重勞務負荷之實質性服務，如托兒、臨托等服務。而在資源有限下，弱勢婦女服務首先需要被滿足。

此外，外籍配偶服務據點辦活動經常號召新移民姊妹捧人場，「但有參與沒有參與感，如上次邀集我們作饅頭和表演，建議將費用放在學習，讓新移民成為主動學習者。部分機構對新移民姊妹問題，只有關心，沒有實質幫助」。無縫隙服務提供需強調改善效率、效果和介入的永續性(Slaymaker et al., 2005)，「目前服務成果多僅顯示服務人數或人次，意義不大，需要進一步評估服務效果和影響，呈現為何提供這樣的服務，如何有效提供，有無更好的替代方案，評析方案提供環境背景因素與法規脈絡，方有助於服務品質提升」，而活動或口頭問安關懷經常無法回應婦女實際生活的需求，她們需要實質的服務提供，因此公私部門協同聯合行動亦發顯得重要。透過機構間或是政府與民間單位的聯合行動與相互支援或可緩解資源和人力不足，當然也會有額外的行政消耗，此均需透過機制設計逐步謀合，以下將進一步討論。

三、聯合行動

聯合行動包括政府與民間單位及民間單位間的協同合作，臺中縣政府規劃「培植計畫」，婦女團體和縣府互動頻繁密切，並組成「臺中縣婦女聯盟」，運用活動和網路形成合作平台，婦女相關資源得以合作整合是一個頗佳的立基，縣市合併後有助於提升整體服務供給的量。臺中市婦女團體與市府及婦女中心互動少。民間單位財務來源主要靠承接政府部門方案，臺中市大型機構較多，臺中縣機構也擔心未來縣

市合併後爭取政府經費將面臨較大的競爭。

此外，新移民家庭服務中心和服務據點關係機構間彼此陌生，中心和據點不同方案各自成立，非於中心規劃下設置，兩者間較無垂直分工關係，在個案轉介上共識不易達成，社會工作人員和草根婦女組織團體結合，可能因調性和處事風格不同協調較為不易，初期謀合不易競爭大於合作。據點和中心常因個案轉介與服務對象的重疊而有緊張關係產生，受訪的業務承辦人及督導均表示合作模式的建立需透過不斷溝通、聯合辦理活動與會議機制的設計。

受訪中心均提及社區工作取向在服務提供的重要性，包括社區資源盤點，結合在地團體辦理活動等。此外，建立與增戶政、區公所、學校、以及社區便利商店等建立資源合作管道，透過社區資源佈點，可以提升服務的可及性及可近性（臺中市向晴家庭福利服務中心，2009）。

透過聯合行動串連不同系統的服務缺口並架構相互支援體系是需要不斷的謀合與磋商，彼此在利益與限制中能取得平衡方能展開行動。在地婦女團體草根性強在調性和處事風格與專業人員協調較為不易，因此初期謀合不易，呈現競爭大於合作的現象，建議兩者間透過正式連結機制的發展，如協調會或工作會議等加強合作。政府部門經常透過經費的提供增強聯合行動，機構和社團運作容易受經費引導發展服務方案，經費有助於機構與社團發展，但自主性也常因為經費的補助受到限

制，除政府部門需簡化行政程序，以免僵化行政規章影響社團彈性與創意，民間單位也需增強其人員和組織能力之建立以強化協商能力。

四、公民治理

公民治理重視服務使用者、志願服務部門和社區能監督服務輸送，並發聲，同時也能建立在地網絡連結和創造使用者帶動的組織以進一步模塑政策選擇、決定服務內涵和資源分配。「臺中市女性多較為純樸，不像臺北市性別意識強，她們特質較溫和，對政府配合度較高，就少做倡導這塊服務」，機構倡導與推動婦幼福利政策的角色偏弱，而「她們需要培力建立信心，而政府也需建立平台讓婦女有機會參與行政決策」。

目前縣市政府婦女相關委員會的成員多以政府部門官員、學者和婦女機構與團體領導者（即服務提供者）為代表，大臺中地區由服務使用者組成的團體參與較為不足。而新移民婦女組成的服務使用者團體也經常不諳文書作業、經費申請流程或中文書寫困難等因素而經費拮据，建議公部門加以輔導協助並提供她們參與發聲的機會。

婦女、單親與外籍配偶福利服務中心均開設成長團體、拼布、電腦或戲劇的研習班，讓婦女透過活動參與增加自信、學習新經驗及擴展生活視界。對於參與活動的成員需著重將個人技能學習或成長轉化人際層次的培力，進而加以組織，增強公共意識與公共參與。

公民治理過程中，參與治理的行動者與政府的關係是動態的，在民眾權利意識日益抬頭的現代社會，地方政府需由傳統較為權威和封閉的方式轉變為強調權力或資源互賴和開放的模式理（劉坤億，2003），因此，地方政府基於本身的發展需求和問題的紓解與治理能力的提升需投入厚植社區團體的服務能量與能力建立。受訪者提及縣市合併後需延續厚植社團計畫，「臺中縣有厚實社團能量計畫，臺中市現在跟我們的共識是同意我們這一塊要存在」。焦點團體討論與會者針對社團培植建議參照社區發展或社區營造培力團隊模式，成立社團育成中心培力在地團體，並考量區域差異培力伙伴關係。

五、弱勢社區與部落資源加強配置

偏遠鄉鎮資源取得不易，加上交通問題會擴大地理上的孤立，不佳的公共運輸體系會惡化社會排除效果，Turbett (2009) 用距離惡化(distance decay)來形容因為資源取得不易而使問題惡化的情況。因此如何加強弱勢社區及部落服務資源的配置為重要課題之一。

(一) 弱勢社區

本文將大臺中外籍配偶、特殊境遇、離婚和喪偶、低收入和國小以下學歷婦女比例以排序標準化處理後加總，以百分位數來看，前百分之三十最弱勢為中區、東區、南區、和平鄉、北區、北屯區；其次為南屯區、東勢鎮、西屯區、新社鄉、后里鄉和石岡鄉（參見圖1）。

高度婦女弱勢社區多集中於臺中市，這些社區主要面臨老舊社區更新和土地不合法之使用。都市地區就業機會多，但也是新貧、單親女性戶長和經濟弱勢婦女集中區。本文所使用之指標主要用婦女服務使用者人數計算，為表達性需求，可能受限於該區財源致服務使用人數受限，或偏遠地區婦女常因資訊不足、空間排除或擔心烙印而壓縮自己的需求不願求助（李美玲、黃彥宜，2009）導致福利使用黑數。

臺中市資源較豐富，目前婦女機構的配置也多集中於都市區域（參見圖2）。低收入、離婚和喪偶和外籍配偶婦女人口比例在區域分布上都有重疊之情形，有群聚(cluster)現象，屬多重不利區域。除都會區外，都市邊緣也集中為數頗高的經濟弱勢婦女。山線后里鄉、石岡鄉、東勢鎮、新社鄉和太平市；海線的清水鎮、梧棲鎮和大安鄉均是需資源重點配置區。而這幾個地方均屬偏遠交通不便的地區，為鼓勵民間單位參與提供服務，政府需提供適切之鼓勵機制，除人力配置外，外展服務所需交通和其他行政用度之補助等均需加以考量。

(二) 部落議題

從圖一資料顯示和平鄉屬高弱勢社區，但部落因為有原民會的資源投入，在社政部門服務提供時較容易受到忽視，「從縣府的角度，分山、海、屯，那時候的概念就不會是和平鄉...，縣市合併後更更不會用部落的觀點去進行服務規劃」，此外，「部落基本上還是得架構在社政部門的服

務提供上，原民會的資源是『加乘』型的，個別型的服務無法處理部落弱勢議題，需要從部落集體的角度切入，對於部落地廣人稀的服務方式，受訪者認為定點巡迴的方式並不理想，「建議能於山線如交通較便利的南勢設置服務中心然後在梨山、大安溪各設置聯絡站或據點提供服務」。

六、結語

性別議題與種族、族群、年齡與階級等經常環環相扣，婦女處於不同社會區隔 (social divisions) 所面臨的難題也有所不同，服務提供時需考量婦女不是同質團體，關照她們的差異經驗，同時服務提供也需具跨文化、階級和族群敏感度。政府也需規劃正式機制與提供誘因鼓勵機構和婦女團體的參與。婦女服務輸送的規劃需要公部門落實跨部門的整合，並與民間單

位聯合行動，同時具體提供各項實質服務、提供平台培力婦女，鼓勵她們參與決策與發聲。

為因應各區社區特質與婦女需求之差異，建議服務形式與規格能因地制宜採差異原則，鼓勵多樣性而非統一規格。偏遠地區資源不足，可設立活動館室供婦女、兒童、青少年和老年人有活動之空間。文康休閒、學苑等活動可積極輔導婦女團體協助辦理，各區中心所配置專業社工人力建議朝向專業服務提供，讓中心與一般婦女團體辦服務提供上有所區隔。此外，資源配置需於偏鄉與弱勢社區重點加強，以避免機構區位配置不當讓婦女需跨區求助，造成交通、時間成本與支出的耗費，或求助無門而被邊緣化與排除服務使用。

(本文作者現為國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系副教授)

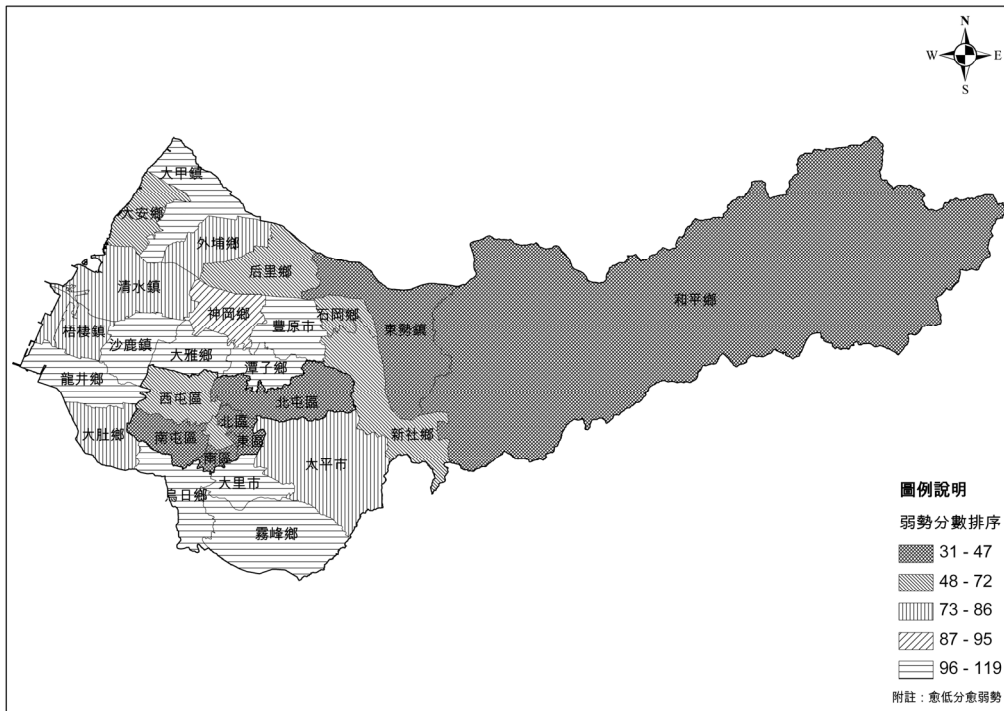


圖 1：大臺中市婦女弱勢區域分布圖

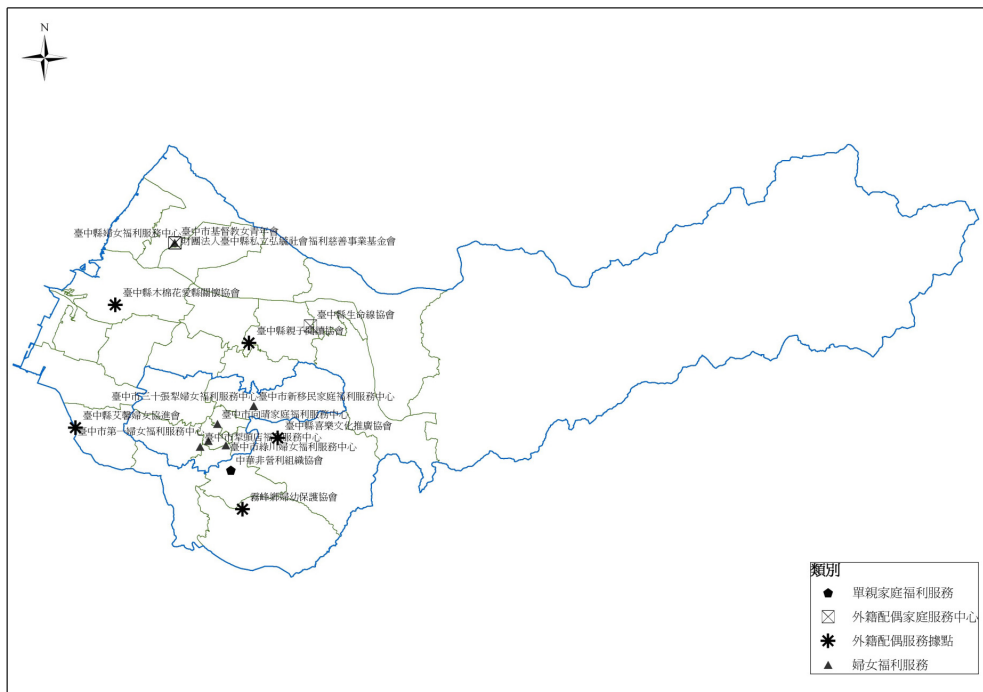


圖 2：臺中地區婦女福利服務

📖 參考文獻

- 內政部(2007)，96 年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效評比考核報告，
<http://sowf.moi.gov.tw/29/assessment.htm>
- 內政部(2009)，98 年社會福利績效考核，<http://sowf.moi.gov.tw/29/assessment.htm>
- 臺中市向晴家庭福利服務中心(2009)，臺中市單親家庭生活狀況調查報告。臺中市：臺中市向晴家庭福利服務中心。
- 臺中市政府(2007)，臺中市 97 年人口統計分析。臺中市：臺中市政府主計處。
- 臺中市政府(2010)，縣市合併社福措施整合盼無縫接軌新聞稿。
http://www.tccg.gov.tw/sys/msg_control?mode=viewnews&ts=4b567142:4564&theme=tccg&layout=
- 臺中市第一婦女福利服務中心(2009)，98 年度成果與成效報告書。臺中市：財團法人天主教曉明社會福利基金會。
- 臺中縣政府(2007)，臺中縣政府人口動態簡析。臺中縣：臺中縣政府主計處。
- 江明修、曾冠球(2009)，政府再造：跨部門治理的觀點，*國家菁英*，5(1)：97-122。
- 李美玲、黃彥宜(2009)，臺南縣婦女生活與福利需求研究計畫報告。臺南縣：臺南縣政府。
- 李婉瑄(2007)，臺中市婦女福利服務中心公設民營過程之研究。亞洲大學社會工作學系碩士論文。
- 施郁榛(2008)，非營利組織智慧資本管理之研究－以婦女福利服務方案為例。靜宜管理碩士在職專班碩士論文。
- 莫永榮(2004)，政府服務委託外包的理論與實務：臺灣經驗，*行政暨政策學報*，39：75-104。
- 許雅惠(2006)，臺中縣婦女生活需求調查。臺中縣：臺中縣政府。
- 陳美智(2004)，臺中市婦女福利機構資源供給面調查研究。臺中市：臺中市婦女福利服務中心。
- 善牧基金會(2010)，新移民生活現況與福利服務需求調查。臺中市：善牧基金會。
- 廖靜芝(2009)，臺中縣市合併改制直轄市之願景。*府際關係研究通訊*，6：13-16。
- 劉坤億(2003)，地方治理與地方政府角色職能的轉變；*空大行政學報*；13：233-267。
- Austin, M. ed. (2004). *Changing Welfare Services: Case Studies of Local Welfare Reform Programs*. New York: Haworth Press.
- Barnes, M. et al. (2008). *Designing Citizen Centred Governance*. York: Joseph Rowntree Foundation.

- Craig, G. and J. Manthorpe (2000). *Fresh fields: Rural Social Care: Research, Policy and Practice Agendas*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Kaul, M. (1998). *Introducing New Approach: Improved Public Services Delivery*. London: Commonwealth Secretariat.
- Philpote, T. and L. Ward (1995). *Values and Visions: Changing Ideas in Services for People with Learning Difficulties*. Edinburgh: Butterworth-Heinemann.
- Rai, S. (2008). *Routes and Barriers to Citizen Governance*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Slaymaker, T., K. Christiansen and I. Hemming (2005). *Community-based Approaches and Service Delivery: Issues and Options in Difficult Environments and Partnerships*. London: Overseas Development Institute.
- Turbett, C. (2009). *Tensions in the Delivery of Social Work Services in Rural and Remote Scotland*. *British Journal of Social Work*, 39 (3): 506-521.