



# 臺南縣市合併後 整合兒少福利服務輸送之挑戰

王舒芸·許金玲·陳榮枝

## 壹、前言

依據 2008 年 11 月行政院會議通過，並於 2009 年立法院三讀通過「地方制度法」的修訂，臺南縣市於 2010 年 12 月 25 日合併改制為直轄市。合併前的臺南縣市，不論在人口組成、區域發展、產業結構、福利需求、民間能量等，均各具特色，因此，合併後的社會福利政策與方案的推動，該如何更為周全，以滿足民眾的福利需求，實為一大挑戰。大臺南為妥善因應此結構性的改變，分別針對「經濟扶助方案」、「積極性福利方案」、「兒少福利服務」、「老人與身心障礙服務」、以及「政策、策略與落實之整合」等五大方向進行研究（註 1）。本文主要針對臺南縣市合併後，兒少福利服務之品質、及輸送網絡之可近性與普及性，可能面對的挑戰進行探討。

我們知道地方政府的人力、經費、以及經濟扶助方案，對兒少福利服務網絡與服務品質有深遠影響，但這三個議題均另有專文處理，因此本文將以大臺南兒少福利服務網絡為分析主軸。

如下圖 1 所示，兒少福利服務輸送體系主要由政策規劃：中央部會之政策制定與資源配置；行政管理：縣市政府之政策執行與行政管理角色；服務輸送：地方政府以及民間福利機構提供福利服務；以及市民的福利需求等四大軸心所組成。據此，本文第二部分將分三節，首先簡述「臺南縣市合併前兒少服務模式之差異」，其次探討「中央與地方公部門在兒少服務輸送之角色與功能」，第三呈現「兒少福利服務之公私協力現況」，最後則討論「大臺南兒少福利服務輸送的挑戰」。

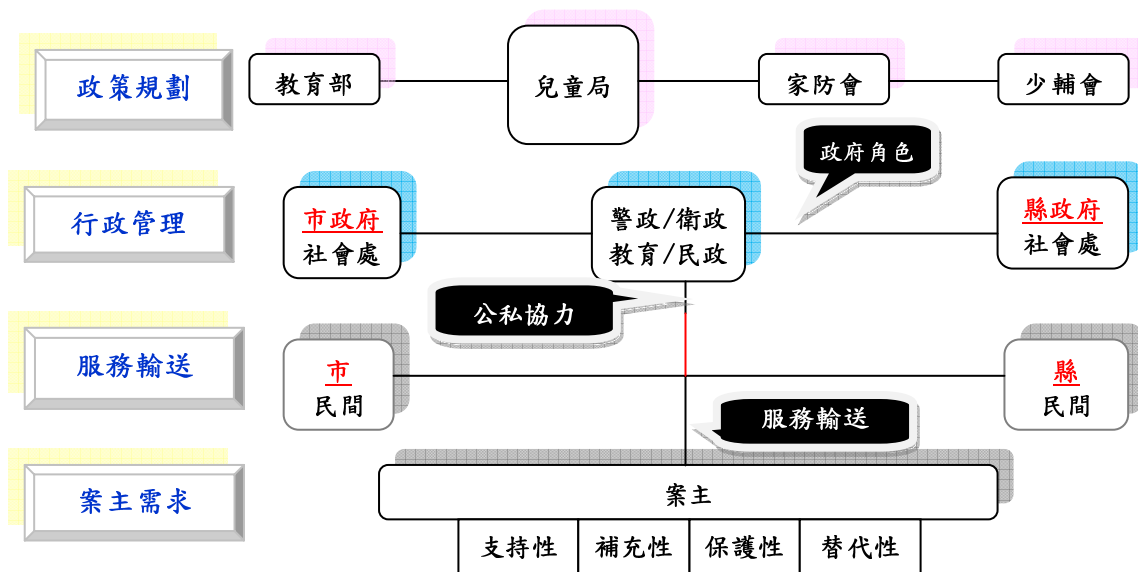


圖 1：兒少福利服務輸送體系

## 貳、臺南兒少福利服務網絡合併之現況與困境

### 一、臺南縣市合併前兒少服務模式之差異

民國 99 年全台 18 歲以下兒少人數共計 459 萬 5,767 人，占總人口的 19.8%；而

大臺南 18 歲以下兒少人數約 34 萬人，約占大臺南總人口的 18.6%，其中，6 歲以下幼兒人數有 8 萬 6 千多人，占大臺南總人口數的 4.6%，6 歲至未滿 12 歲學齡期兒童計 11 萬 5 千多人，12 至未滿 18 歲少年計 14 萬 6 千多人（見下表 1）。

表 1：99 年大臺南兒少人口

單位：人

年 齡	0 至未滿 6 歲	6 至未滿 12 歲	12 至未滿 18 歲	合 計
全國	1,172,652	1,538,830	1,884,285	4,595,767
縣市總人口	1,873,794			
臺南市	37,605	51,239	63,950	152,794
臺南縣	48,674	64,249	83,034	195,957
縣市總計	86,279	115,488	146,984	348,751

資料來源：內政部(2010)，人口年齡分布

Kadushin (1988)等學者將兒少福利服務分成「支持性」、「補充性」及「替代性」三個類別；除此之外，不同學者依照不同定義，尚有「預防性」、「保護性」及「監護性」等分類方式（台灣兒童暨家庭扶助基金會，2009；黃源協、蕭文高，2006；余漢儀，2002）。支持性兒少福利服務主要以資訊、諮商、和輔導為主，還包含政策倡導、賦權、休閒育樂。補充性的概念主要為補足家庭功能，包含早期療育、單親服務，居住安置、經濟安全。保護性福利服務旨在保護服務對象免於各種形式的傷害，亦即回應社會中任何虐待、傷害之福利服務（台灣兒童暨家庭扶助基金會，2009）。替代性福利服務旨在當家庭發生嚴重問題，使兒少的權益受到威脅時，必須有代替父母親的福利服務，如機構收容安置或收養、出養等（黃源協、蕭文高，2006）。本文將臺南縣市合併前之兒少福利服務方案依照「支持性」、「補充性」、「保護性」、「替代性」，進行簡要的資源盤點，並將現行方案依據提供服務的機構屬性整理成附表 1 & 2，接著簡要描述縣市在推動方案上的主要差異：

張又升(2004：10-13)指出福利服務模式有四個主要差異：(1)集中化或分散化，(2)單一服務或綜合服務，(3)合署辦公或分散設置，(4)公辦公營或公辦民營。後三類差異也的確道出臺南縣市兒少福利服務合併的重要挑戰：

首先，臺南縣市的幅員廣闊程度有很大的差距，這對民間團體的能量、及服務輸送的模式有相當的影響。例如，臺南縣

因幅員廣闊，以致社工花在交通往返的時間有時甚至多過訪視；再加上農業縣的資源特性，願意投入的民間機構也不如都會型來的充足，因此縣府方案流標的機率很高，尤其專業度越高的方案，機構承接的意願越低。所以臺南縣可能會以分配轄區的方式委辦，民間機構因此缺乏互相競爭的機制，比較缺少像都會型機構主動開辦個案的動力。

其次，臺南縣市在尋找與設定服務據點上也有差異。例如臺南市很多福利服務有獨立的建築物與辦公地點，也比較採行合署辦公的模式；但臺南縣可以提供的公設相對稀少，或過度集中在新營附近；不然就要倚靠承辦單位的原始據點，若新委辦單位的地點對案主來說不具可近性，則服務就會產生斷裂；但臺南市不論委託機構為何，地點均可固定，對案主來說較具延續性與穩定性。

第三個重要差異在委託或自辦（公辦公營或公辦民營）的差異。從受訪者 03 的說明可清楚得知，「基本上，臺南市很多服務可以委外，但臺南縣的資源有限，前端甚至後端的服務，很多都是府內社工在做。再來就是服務的方式也會有差異，舉例來講，南市弱勢歸兒少科，府內只做第一次是或否的審查，但南縣歸社工科，社工員做是否的審查後，後續根據兒童局的規定作 follow up 的動作，這是一個差異點。另外高風險來講，南市直接委外，從前端也不用做是否承案的選擇，由承辦機構全權處理。臺南縣則在府內決定是否，成為高風險案還是兒少保案，若成為高風

險案再委託給民間單位」。

最後，社工處遇方法究竟該採綜融或專精模式是另一差異，如受訪者 03 所說「臺南市不同的服務對象有不同的社工員介入，但臺南縣人力資源有限，一個 worker 等於處理一個綜融性整個家庭的部份，可是這樣一個服務方式很容易讓社工師 burn out，所以是各有利弊啦。未來很多保護性的家暴或兒少保，會在家暴中心裡分組的情況，但是未來人員有限的時候，要採取什麼模式，可能是要思考的部份」。

也就是說合併前臺南縣市為因應各自區域內的民間團體能量、幅員廣闊程度、以及農業與都會發展的差異，而建立出不同的服務模式，例如單一服務或綜合服務、合署辦公或分散設置、公辦公營或公辦民營等差異。但在合併成為統一的地方政府後，究竟該以哪種服務模式為主，的確是需審慎思考的挑戰。臺南市原採行服務內涵的單一化，可以提供較深入專業的服務；而臺南縣綜融模式因涉及範圍較為複雜，對社工員的挑戰較大。但對兒少服務來說，一方面案主的需求經常綜融多項成因，如果服務網絡無法整合，案主容易因此成為人球；再方面，幅員廣闊的前提下，單一服務的效率相對較低。

這也跟服務場所及提供服務的組織性質有關。臺南縣因民間團體數量有限，公辦公營仍然居多的前提下，較容易發展綜融性服務模式，臺南市多項服務均採公辦民營的委外方式，承辦機構多有其專長的服務對象與工作方法，於是發展出單一服

務的模式。再加上服務場所的設置模式不盡相同，臺南市因地緣關係，案主較為集中，合署辦公或單一窗口的服務場所設置，對民眾來說的確可省往返奔波之苦，但臺南縣若需考量貼近民眾區域性的特殊需求，則需要分散化的設置。由此可知，當大臺南成為統一的行政區域後，究竟要採集中化或分散化的服務模式以保留地方差異，乃主政者一大挑戰。

## 二、中央與地方公部門在大臺南兒少服務輸送之角色與功能

本文繼簡要論述臺南縣市合併後，服務模式可能面臨之挑戰，接著將分析福利服務輸送中，位居樞紐位置的公部門—中央與地方政府—的角色與功能。依行政理論來說，中央政府在社會福利的制度規畫、法規制定、方案原則之標準設定、經費的編列與配置，均應發揮較大的功能；地方政府則因與地方居民直接面對面接觸，故如何規劃具地方特色的服務、以及如何將資源有效的配置到案主手上，也就是福利服務的輸送與管理上，該扮演重要角色（官有垣、王湧泉，2000；張又升，2004）。

但在現行憲政體制下，臺灣的地方政府既是「行政體」，又是「自治體」，既得執行上級機關的「委辦行政」而為「下級行政機關」，又得本諸「地方自治團體」的法人特質，針對地方的不同需求及特性，提出不同的社會福利方案（紀俊臣，1996：40）。因此，縣市政府如何依照市民需求的區域特性，落實與執行中央法定福利政

策，提供適切的福利服務，以滿足市民多元之福利需要、保障其權益，乃為縣市政府責無旁貸之任務。然目前多數地方政府因財政自主性的限制，多以執行中央的社會福利方案為主，自行推出的方案並不多見（鄭文輝、王正、官有垣，1996）。因而地方政府的社會福利方案，受中央政府的影響相當大（官有垣、王湧泉，1998），臺南縣市也不例外。

滿足市民的福利需求固為政府的責任，為達到這目標，涉及制定政策(policy making)與法令規範(regulator)、經費與資源的提供與連結(finance provider)、以及服務之輸送與供給(service provider)等多元角色。但是否每個角色均須由縣市政府親力親為，實屬地方政府之行政裁量範圍，此乃福利多元主義之基本精神。臺南縣市為展現福利多元主義、及考量府內人力有限等推拉因素，因此許多福利服務均透過委託辦理或補助的方式，委由民間團體代為提供服務。政府將契約外包視為解決財務壓力與提升服務品質的萬靈丹，但多數探討民營化的文獻，多著墨於非營利組織的角色，較忽視公部門在政策執行上的功能（李翠萍，2007：88），但若社政單位間的互動出現障礙，勢必影響社會福利服務輸送的品質。因此本文將針對公私協力中，中央與地方政府的角色與功能進行討論。

根據採購法契約，地方政府為執行中央法定政策或推動創新方案，應扮演之角色至少包括：清楚對民間團體說明政策內涵、尋找與培植適合之民間團體；依採購

法公開招標將服務委託辦理、進行業務溝通；協助爭取與連結資源；專業人力的教育訓練與服務督導；期中期末報告與評鑑驗收；以及經費與成本的分擔與核銷。本文認為公部門在公私協力的過程，有幾個重要的挑戰必須思考因應。

首先，許多民間團體希望中央能扮演更積極的火車頭角色，期待中央能具備勾勒福利遠景的能力，並清楚告知執行單位，短中長期兒少福利的政策方向與服務模式。李翠萍(2007: 92-94)分析政策執行的部際關係後指出，第一代的研究途徑源自「政治與行政二分」或「規劃與執行二分」的論述，主張上級機關必須與執行機關進行有效的溝通，否則不明確的訊息，可能會導致執行結果背離政策目標。因此，政策規劃單位是否能將政策訊息有效地傳達，是確保執行人員認同與服從的主要方法。

其次，中央某些重要的兒少政策方向缺乏與縣市政府溝通、或瞭解地方政府區域差異的機制。正如王湧泉、官有垣(2000)訪問南部七縣市社政主管人員後發現：有六成縣市政府主管表示目前推動的方案，多以執行社會司所規劃的為主，但只有不到四成的主管認為，這些社會福利業務符合該縣市的需求。地方社政主管認為，中央主要的角色應在經費的提供與執行技術的協助，而有關福利服務方案的規劃，應因地制宜，讓縣市政府多所發揮。這也呼應李翠萍(2007: 95)部際關係在第二代政策執行研究中強調，垂直的互動基礎不再限於官僚權威，反而取決於政策規劃與執

行單位間是否建立共識，也就是地方政府的自主程度、以及對政策目標的認同程度，才是影響政策執行效果的要素。

第三，某些兒少的政策或服務模式會有方向大轉彎的狀況，缺乏政策的延續性與穩定度，也缺乏足夠的時間與機制，跟縣市政府與民間團體溝通、說明原因、與後續策略。一旦政策轉彎，可能導致資源與經費的補助中斷，於是承辦的民間團體得面臨是否自籌資源繼續服務關係？或就此喊停？但許多服務需要社工員與案主建立長期的關係，才容易看到政策成效，或許許多政策早期的資源，均投注在設備與環境建置、方案流程的磨合，若缺乏預期性與穩定性，對服務輸送的品質則有一定的影響。

第四，除了清楚規劃與溝通政策方向外，充足的資源，也是確保政策執行成果的要件（李翠萍，2007）。例如，最新之福利需求評估、人力培訓、專業技能提升、募款與穩定補助、足夠的人力以監督的執行過程等，如此，民間團體自然樂意也更有能力提供專業服務。但現狀似乎有些本末倒置，有時民間機構反而需要推地方政府一把，或如有需要與其他機構展開業務協調、資源配置、或讓其他機構瞭解其工作流程時，卻等不到地方政府主動出面積極整合，因此民間團體常需主動向其他機構詢問、或民間機構與其他協力團體先討論工作模式，再回過頭去跟政府呈報。

第五，不論中央或地方評鑑，對地方特色與需求，應保留空間與彈性。例如考量幅員廣大對訪視或服務案量的限制，避

免僅以城市的標準來評鑑全國。許多方案的標準作業流程中有訪視個案量的達成與否，都會的社工一定可以達成，但對偏遠地區來說，往返機構與案家可能就要花上半天，此評鑑指標顯然未盡公平。縣市政府委託方案的目的，應是滿足民眾的福利需求、或解決案主的問題；也就是評估方案的成效指標，該視案主狀況的改善、或需求被滿足的程度，而不是流於檢視開案量、家訪次數、參加人次、報表等統計數字來決定服務品質的優劣。這也牽涉到委託招標的期中、期末審查，該有多元的評鑑與成效指標，並考量區域特色，避免採用一體適用的制式標準。

第六，評鑑有其必要，但該搭配支持系統，尤其推動新方案時，如果沒有補助專業人力，那麼地方政府在業務量大增的狀況下，往往被迫採兼辦的方式，承辦人員的負荷量重，對服務品質、或人力的穩定來說，都有不良影響。基層地方政府的一個重要限制在專業人力的缺乏、流動性高（翁慧圓，2006）、留不住專業人力等困境。承辦兒少的人力非常吃緊，每個承辦人員的業務負荷量相當沈重（例如一個人力負責一百七十多所托兒園的立案與設施設備改善，還要兼辦發展遲緩業務），許多業務只能採兼辦方式進行，很難有專人專職來進行政策與業務的整體規劃、整合資源（楊秀娟，2002）。此外，地方政府的社會福利人力配置，呈現非常特殊的結構，就是非編制內的人員，尤其是約聘僱人員的數量，一直高於正式編制，而且成長幅度越來越快（王湧泉、官有垣，2000）。最

後，人力流失及變動率大的現象，亦使合作團隊常需要重新磨合、適應，甚至重新調整工作模式。所以，透過委託民間二線承接的方式，進行垂直整合，讓民間能夠有專人專職來提供服務，變成解決地方政府人力吃緊窘境策略之一。

在此脈絡下，許多受委託單位對臺南縣市所推動的輔督導或外聘督導計畫，深表嘉許，尤其保護性業務的巡迴督導成本相當高，但因縣市政府與社會局處的長官支持，因此得以持續進行，這對於從事較高度專業（例如兒少保、家暴性侵）的一線社工發揮了重要的支持功能。而這督導系統的建立，對服務品質的提升，不亞於監督與評鑑。輔督導計畫包括了行政、方案、個案，以及各輔督導計畫間的聯繫會報，加上團體督導、個案督導、以及後續的教育訓練，對於民間團體的能量培植，扮演非常重要的推手角色。民間單位對於縣市政府在這部分的經費與人力投入、以及固定體制的建立，深表嘉許與肯定。

### 三、大臺南兒少福利服務之公私協力現況

社會福利「民營化」已是西方福利國家的發展趨勢(Johnson, 1987; Gilbert and Gilbert, 1989; Bennett, 1990)，臺灣受此風潮的影響，地方政府的社會福利服務輸送早已邁向「方案委託」與「公設民營」之路(柯三吉、萬育維，1994；林萬億，1997、1998；劉淑瓊，1998)，而地方政府福利管理體系興起所謂的「新管理主義」(the New Managerialism)的主要內涵為：1.透過方案

的契約連結，形成組織間網絡，以彌補政府為唯一供給者的缺失；2.分散政府角色，使福利生產者與購買者分離；3.開啓政府部門、非營利部門，以及營利部門在福利提供的競爭模式；4.強化消費者角色，使之具有更多消費自主性與選擇性(王湧泉、官有垣，2000：512)。在此福利服務輸送的公私協力過程中，公部門與民間團體看似平行合作關係，但由於公部門的官僚層級高於民間團體，二者又有經費撥支的關係，因此導致其互動模式更形複雜(李翠萍，2007)。翁慧園(2006：179)以資源相互依存觀點來說明公私部門之互賴關係，他指出多數民間機構「既依賴又自主」，對政府部門有相當程度的財務與專業依賴，但在組織經營、方案執行、服務供給上仍有相當的自主性。本文接續將簡要針對臺南兒少福利服務之公私協力現況進行討論：

#### (一)公私互動之微妙關係

首先，來自政府的補助款是許多機構生存的基本要件，但社會處也有來自主計或財主單位的難處，而這往往造成社會局處與民間團體緊張關係的來源。尤其某些案量較少、案源不穩定、專業要求較高、較不符合成本效益的方案，例如高關懷的司法轉向、青少年的外展服務、或者性侵害防治等，原本民間團體承接的意願就不高，如果又有幅員過於廣大、財主單位延緩補助的現象，會影響民間單位承接委託的意願，很容易流標。這也呼應郭靜晃、曾華源(2000:115)探討社會資源網絡建構

的研究發現：福利需求優先或市場競爭效率的衝突，乃障礙之一。也就是對機構而言，提供滿足案主需求的服務固然是目標，但也要有足夠的資源才能維繫機構的存續；也就是說，競逐政府的補助固然重要，但有時爭取容易執行或呈現績效的方案是機構生存的策略之一，如此一來，反而真正有需要或執行困難的方案易受忽視，此時，政府即需面對責信的壓力。

此外，某些方案的支出與成本，未必全部來自政府的補助，有些民間機構會自行募款，這對政府的財政來說減輕些許負擔，但也因此有些福利需求或個案資料、方案成效等就不會揭露給府方彙整，這對於中央或縣市政府掌握整體需求趨勢或資源分布來說，也增加了整合的困難。

第三，民間機構的品質與數量的拿捏，也存在於臺南縣市兒少福利服務委託的過程。不論是臺南縣或市，民間團體的數量原本就相對稀少，若又是專業程度較高、或成本門檻較高的服務，例如安置、非行或偏差等高關懷服務或保護性服務，縣市政府需要花費相當的時間精力尋找、吸引全國性團體，或培植當地的民間團體。但受限於縣市府人力，在培植與督導、評鑑上也有其制度性的障礙，如果要開發新的團體讓其穩定執行，可能至少要數年以上的資源挹注，但現行採購招標法規又使得縣市政府無法給民間團體較長期穩定的承諾，因此對民間團體能量及穩定專業人力的培養，有結構上的限制。因此若好不容易有團體願意承接方案，只能讓其邊提供服務邊培力，但若其能量尚未成熟，

仍會發生評鑑不過的窘境，民間團體可以自主決定是否要進場或退場，但市民的福利需求，卻是政府不可推卸之責任，因此當民間團體不願承接時，政府的壓力就相當沈重。正如彭淑華、范書菁(2007)針對台灣兒少保之公私協同關係的研究結果顯示：一旦沒有民間機構願意接受委託，或將個案丟回，公部門只能被動承擔後續工作，對於原本就吃緊的府內人力而言，無異是雪上加霜。

第四，當民間團體可提供的服務遠少於福利服務需求時，機構服務的區域分配，就顯得相當重要，這原本也是縣市政府該發揮的功能，但因民間團體也有其自主能量，在競標的過程中可能產生區域的競合效益，某些機構會競逐對其較為便利的區域，或以機構的現址、而不是服務需求最迫切的區域作為服務中心。但民間團體不是縣市政府的附屬單位，若地方政府又要與之維持一定的友善合作關係，則對於區域競合的現象似也只能道德勸說，實為兩難。彭淑華、范書菁(2007)的研究也顯示：當民間單位有機構的堅持、若又缺乏競爭對象，則地方政府也很難對其要求。

最後，縣市政府與民間團體的另一個微妙互動為：民間團體專業分級的拉扯。對兒少福利業務來說，不同服務項目所需的專業程度有差異，例如經濟扶助或單親弱勢兒少課輔，對小型或新興機構來說較易上手，因此縣市政府在陪伴或支持此類機構上較為輕鬆。但假以時日若縣市政府認為這些在補充性業務已經很上手、互動過程也不錯的機構，希望他們能承接專業

度較高的業務，但機構也會衡量保護性業務的投入成本高，若顧及經營壓力，可能還是固守較為單純的補充性業務，而這中間的拉扯，也是縣市政府在培植民間能量時的兩難。

上述幾個公私協力的互動，其實顯示了縣市政府在服務委外的過程中，若缺乏競爭機制，或明確的指南與規範，將會徒有「契約承攬」而無「契約控制」之實，那麼原先企望藉由「管理」達到經濟、效率和效能的目標，在現實的環境限制下，仍有相當程度的困難（黃源協，2000：210）。

## （二）資源盤點與聯繫整合

在公私協力的過程中，除了地方政府與民間機構的互動關係外，不同的民間機構間也有資源整合與網絡建立的挑戰。Pheffer & Salanick 根據資源依賴觀點，認為一個組織無法產生所需的所有資源，為了維持生存，必須與其他組織連結互動，以獲取所需要的資源（引自趙善如，2009：88）。當代兒少福利需求的複雜程度，已非單一專業或組織得以獨立完成，於是，跨學科或跨領域的協調合作，成為因應多元問題、提高競爭力與服務效率的重要策略。相關之服務網絡包括社政、教育、警政、醫療衛生、民政等不同領域，以團隊模式共同為兒童與家庭提供服務（翁慧園，2006：175）。以臺南為例，依互動的正式程度可分為縣市政府依法必須定期辦理的兒少委員會、聯繫會報（例如早療、家暴）；或不定期介紹法令、方案、流程的說

明會；或機構自願性訊息交流與個案轉介等方式。網絡建置與資源連結包括：中央與地方政府的府際關係、公私協力的伙伴關係、不同專業間的水平整合、以及各機構間資源共享與網絡連結等不同層次的整合。但不同專業領域、行政層級、甚至不同機構文化，可能對同一問題的詮釋與解決策略不盡相同，因此，本文接著討論現行臺南兒少福利服務網絡的幾個挑戰：

### 1. 地方政府兒少福利的資源盤點

許多民間團體表示，因為缺乏橫向網絡連結或資源平臺的架設，因此民間團體常各自埋頭苦幹，但對於縣市內究竟有哪些民間團體、在哪些區位、提供哪幾種類型的兒少服務、給哪些類型的案主，並不清楚。但當需要轉介，或幫案主尋找資源，需要確定案主是否享有重疊的資源與服務時，往往因為地方政府整體兒少福利網絡的資源盤點不夠全面，而無法確切掌握與有效分配資源，可能導致某些民眾重複使用資源、而真正最弱勢最需要的案主卻無法使用。

合併前的臺南縣市就已經是此狀況，合併後服務範圍更為擴大，整合的需求必更為迫切，但整合卻也可能更為困難。趙善如（2009：96）即指出：若組織的所在地為鄉村，與其他組織發生連結的可能性較低，因為幅員廣大導致工作人員彼此接觸認識的機會有限；此外，位居鄉村或較偏遠的組織，通常經費、人力也相對貧乏，也降低了與其他組織資源連結的可行性。因此，面對大臺南都的合併，民間團體期許縣市政府應盡速進行資源盤點及資源聯

繫整合，方有助於縣市政府看到實際需求與服務上的落差。例如區域性的服務項目，機構的配置狀況，哪些區域特別缺乏哪些服務、或哪些區域的資源過於集中與重疊，造成資源浪費。若地方政府能主動進行資源盤點，民間可以省卻許多行政程序而專注於服務能量的培養。

## 2. 縣市府內之橫向協調聯繫

地方政府在建制網絡連結的過程理應扮演重要角色，但因縣市府內人員流動率較高，因此常有權責不明、轉案資訊不清、對個案掌握度不夠、或轉案時程延誤影響後續處遇的狀況發生（彭淑華、范書菁，2007）。例如同一個案可能在府內不同社工間轉來轉去的窘境；或同一個民間機構的不同案家，卻分屬府內不同的主責社工，須對不同的主責社工交代個案狀況或服務流程；或同一案家內同時有低收社工、身心障礙社工、或家暴社工，同時處遇一個家戶的狀況，家長往往還得仰賴民間機構的社工協助連繫。

## 3. 不同專業間之資源網絡整合

社會福利資源網絡之建構，是指服務輸送過程中，案主所需的各種資源相互連結的過程，又分為垂直與水平整合。例如高風險處遇或兒少保網絡常涉及警政、教育、醫療，與社政。各部門有其主管機關及職責規範，形成垂直體系。但兒少需求的複雜程度，單靠垂直體系很難有足夠解決問題的資源，因此必須整合水平體系的資源（郭靜晃、曾華源，2000: 107），否則，很容易造成服務不連續或不具可近性。例如有時警政或學校單位，並不清楚究竟有

哪些民間機構受政府委託提供高風險或兒少保業務，因此社工進行訪視會遇到困難；或警政可能對於受委託單位的公權力有所質疑，造成服務供給的困難。正如 Butcher 指出：契約文化的限制之一乃公共責任的淡化，也就是大眾很難確定究竟誰該為特定的服務負責（引自黃源協，2000）。

實務上也發生過因為專業溝通未具體落實，因此產生無效通報，造成社工疲於奔命的訪視困擾；或學校若能知道哪些機構可以求助，或可即早在預防階段先行處理，便可降低學生中輟風險，而不用等到出事被通報再來進行處遇或治療。保母系統或單親服務也涉及與戶政民政系統的聯繫，若可經由戶政與民政的宣導，可讓民眾更快知道服務；早療體系更涉及醫療、教育的轉銜。由此可見在兒少福利服務已相當專業分工的發展脈絡下，各專業彼此間的橫向連繫，更需具公權力及清楚掌握資源配置的縣市政府，居中協調、主動聯繫、整合資源。否則就算專業工作者對案主的需求與問題有專業的診斷與處遇計畫，仍然會因服務網絡的空洞，使成效大打折扣（黃源協，2000）。也就是若各機構間不清楚橫向業務或資源、彼此不互相交換訊息、或為績效拒絕轉案，都將造成服務網絡出現不連續、片段、和遺漏的縫隙（郭靜晃、曾華源，2000）。

## 4. 同一個服務範圍之機構間的分工整合、與服務串連

也許臺南縣市境內提供早療服務系統、保母支持系統、高風險服務系統網絡

內的聯繫平台已建制完成，但不同服務系統間也有整合聯繫、支援或轉介的需要。例如高風險孩童或早期療育的家長、單親或家處，可能都需要臨托、喘息或諮商服務；或保母可能需要早療的專業諮詢。但現行兒少福利服務往往在支持性、補充性、保護性與替代性不同系統間，缺乏制度性的平台與機制，可以讓機構彼此更爲熟識、相互支援，如果再加上幅員廣大，更加限制了機構彼此之間的橫向聯繫，因此縣市政府如何扮演中間穿針引線的角色，就更爲重要。

正如 Salamon 以「志願失靈」的觀點，說明民間機構仍然存在慈善不充分性、排他性、父權專制性、以及業餘性等特質，會影響民間機構之服務品質（引自翁慧園，2006: 175）。因此當民間福利機構要克服志願失靈時，該善用外源化（*outsourcing*）的網絡策略與機制，以連結對專業發展有助益的資源。翁慧園（2006: 180-181）根據交換理論的觀點，整理出組織連結的三種策略：第一種是志願式，指組織間依彼此各自需求而自願、無規範的進行資訊交換、個案轉介、或共同訓練等，這類連結模式的確很常發生在兒少服務組織間。第二種協調式的連結策略，指機構間雖沒有正式契約或嚴格規範，但機構間有默契與共識，甚至有專人負責聯繫，許多議題式的聯盟網絡即屬於此類。最後一種乃制度化的連結策略，是一種契約化的正式連結關係，有專門單位負責網絡運作，成員需遵守網絡規範，政府與補助或委託的民間機構屬於此種，網絡成員均在

制度化的機制下互動。而臺南縣市在合併前的現況顯然是：民間單位期許有更多制度化的連結機制，做爲資源整合與聯繫的平台，但顯然地方政府在這部分尙未符合民間的期待。因此，民間機構只能透過志願式或協調式的策略，但在資訊不夠透明的前提下，很容易造成服務的斷裂、不連續、或不具可近性等限制。

O'Toole & Montjoy 提出，要促成跨組織合作最重要的三個誘因：第一種是權威（*authority*），使組織意識到合作是一種責任（正如上述所說制度化的連結策略）；第二種是交換（*exchange*），讓組織可以得到異於政策目標的利益；最後是共同利益（*common interest*），也就是所有參與的組織都認同政策目標（引自李翠屏，2007: 96）。Hardcastle、Wenocur & Powers 也指出，要讓一個機構與其他機構合作，勢必會損失一些自主權，投資一些資源，因此要促進與其他機構合作的誘因有三：(1) 透過網絡來獲得其他機構的資源，(2) 透過網絡與其他機構合併資源以處理外在的問題，(3) 與其他機構擁有重疊的問題與需求、案主群、技術、場所、預算等，必須透過網絡來規範與解決彼此的競爭與衝突（引自沈慶盈，2000: 148-149）。因此，唯有當參與網絡能使各機構獲得比不參與更大的利益時，網絡才能維持。所以要能有效整合，必須瞭解各機構的資源與需求，並創造吸引他們參與網絡的條件與誘因。而趙善如（2009: 91）針對屏東縣兒少服務資源網絡連結進行研究時指出，資源交換觀點、制度學派、以及交易成本理論，均各自對組

織間資源網絡之連結關係的形成提出解釋。也就是促使組織資源網絡連結的動機，有可能基於組織本身資源的不足、有可能礙於政府法令的要求、也有可能是為降低組織的經營成本。因此，縣市合併後，地方政府如何提供這三類誘因，讓機構間進行更縝密的資源整合與網絡建制，顯然相當重要。

### (三) 委員會與聯繫會報的困境

誠如上述制度學派所言，有時組織間的連結是為了符合法令的要求，而政府是制定法令的行動者，同時政府的補助是許多民間團體重要的經費來源，因此機構為獲得補助經費，必須展現願意分享資源或與其他組織合作的承諾（Snively & Tracy，引自趙善如，2009: 90）。臺南縣市政府根據不同的兒少法規，也的確定期召集府內相關首長與局處（警政、衛政、教育、民政等）承辦人員、民間機構、學者專家，召開兒少福利委員會、早期療育推動委員會、保母托育委員會、性侵暨家暴委員會等會議，進行工作會報及提案討論。既然此治理結構已然存在，為何仍有上述所說，缺乏橫向或縱向資源盤點與聯繫整合的困境？約有下列幾點要素：

1. 首先，許多委員會流於單純的工作報告或諮詢性質，能夠具體解決問題取向的提案非常有限。某些民間團體表示，在委員會中的發言或提案，後續並未獲得縣市政府積極的控管或監督執行，所提應解決事項並未獲得積極回應，甚至發生過紀錄錯誤或過於簡化，導致下次會議必須重

新提案討論，甚至在兩次會議中間，承辦人員已經更換，無法銜接的窘境。

2. 委員會參與成員的代表性及適切性，也決定了委員會的成功與否，尤其主持人或其他局處委員的層級若是科長、局長、甚至主秘、正副市長層級，則在委員會上的提案較可獲得立即的承諾與處理，但若僅為承辦人員，往往無法在會議上進行廣泛而充分的討論，會議就容易流為形式報告。或某些民間委員對該福利業務的實務狀況未有充分了解，則容易流於對報告本身的修正，而不是政策或具體做法的整合協調建議。

3. 這類會議的時效性及次數是另一個兩難，社會福利的委員會極多，包括早療推動委員會一年兩次、兒少福利委員會一年至少四次、家暴性侵委員會至少兩次，這類型的委員會對行政部門來說似乎過於頻繁，導致主管疲於奔命，未必能夠次次出席，但鑑於中央考核必須獨立召開會議，也無法依功能將各委員會適度整併。但另一方面，如果單純就某項業務而言，例如高風險處遇、家暴案件、早療等，一年如果僅召開兩次委員會，某些需要立即性回應與協調整合的議題，就無法在這類會議上被討論。因此如何在回應的時效性以及會議次數過於頻繁上取得平衡，實需審慎考量。

## 四、大臺南兒少福利服務輸送的挑戰

本文最後要探討的是：兒少福利服務透過委託方案的執行，是否真能提昇服務效率與品質，或達到人力資源的有效配置

運用（陳武雄，1997；唐啓明，1997；劉淑瓊，1998；林萬億，1998）？兒少福利服務在輸送的過程中，可能存有那些不完整或間隙？尤其在合併後可能面臨的挑戰為何？周月清(1998: 503)指出，一般政策執行過程可能的障礙包括：(1)存在性：福利措施是否存在、或數量是否足夠；(2)可近性：福利是否被獲知，或手續的繁瑣與便利程度；(3)適當性：福利服務是否造成烙印效果；(4)有效性：服務是否解決案主的困難或滿足需求。Gilbert & Terrell (2009)指出：影響福利服務連貫性的障礙包括：有需求者不知道服務的存在；知道有服務但沒有意願使用；或知道服務存在，但因價格、距離、時間而無法使用；或體系之間的聯繫整合不夠密切；或同一批案主不斷重複使用資源，導致資源的錯置等。本文接續將呈現目前臺南縣市服務輸送過程存有的困境：

### (一) 服務體系與案主的整合與轉銜，對服務連貫性的影響

#### 1. 宣傳媒合

服務連貫的第一步應是讓適當的案主知道服務的存在，並且讓他們有意願參與或接受服務，相信服務對他們是有益的。但受委託的機構在辦理活動或提供服務時，未必能全面掌握適當的宣傳管道，例如基於競爭客群的考量，未必會協助其他機構進行活動宣傳。此外，有些中輟學生或早療、外配、單親的弱勢民眾，可能因電腦設備不足、或害怕參加活動會被貼標籤，而不願意參加活動。

#### 2. 服務資格與需求之間的落差

宣傳媒和後，服務輸送過程需要檢視的第二步是，進入服務體系的，是否真是需要接受服務者？或最需要接受服務者，被排拒在服務體系外？而不是潛在案主，卻在體系內重複使用資源？例如高風險或兒保都需先通報而後進行評估，但若通報網絡的專業知識不足，會造成無效通報，增加評估開案的社工很大負擔。也有參與親職教育的父母其實是高社經地位者，但那些親職功能非常缺乏者，反而沒察覺到親職功能不足、或有些不符合低收、外配、弱勢的資格，但家庭功能薄弱者，卻因資格條件不合，無法參加活動。

#### 3. 服務體系間的聯繫薄弱，導致案主成爲人球

例如學校與社政間，教育體系若沒有跟社政緊密結合，可能認爲已通報，就認定接下來是社政的責任，但高風險的小孩還是會回到教育體系，如果學校沒有隨時更新他們的狀況、或直接封殺受教機會、或小孩沒來上課，學校就期待社工去尋找；如果孩子生長在一個家暴或性侵的家庭中，又被學校邊緣化，就只剩下社政機構可以提供持續性的服務。

#### 4. 資源重疊性高、或不知道資源在哪裡

在服務的連貫上，資源的過度重疊、或不知道資源在哪，是另外兩大障礙。服務資源的重疊有一個原因在於，中央或縣市政府的補助會引導民間機構的服務方向，例如許多暑假的青少年營隊活動、課輔，會讓許多民間機構紛紛在相近的時間、鄰近的都會區提供類似的服務，因此

有些案主會在類似的資源服務裡重複使用。這使得機構在提供服務之前，可能還需要跟相關機構詢問，以確定沒有重複使用資源的狀況。但有時候要不到這類的訊息，例如早療個管若想要知道復健的飽和度，因為涉及醫療體系，如果沒有政府的公文，很難得到類似資訊。又或者課輔或托育並沒有夜托或臨托、或偏遠地方沒有營隊活動，又是另外一個資源無法連貫的極端，或者服務使用者、機構協助轉介者，甚至縣市合併後，臺南市的機構未必清楚臺南縣的機構所提供的服務等等，都有待縣市政府建置連結案主與服務供給的資訊平台，及早進行資源盤點，避免資源重複使用、或某些需求沒有資源提供、某些資源無人使用等。

## (二) 福利服務資源的匱乏，對配置傾斜的影響

### 1. 服務資源的匱乏

在兒少福利服務輸送網絡面，目前資源相當匱乏的包括以下幾個部分：首先，平價質優的托育服務、夜托與臨托服務相對稀少，現有公托的經費還一直被刪減。其次，早療部分因聯評資源有限，提供者不夠充足，因此導致待排率非常高。早療孩子回到園所，特教老師的數量也不夠、或者對早療熟悉的保母也不足。第三是青少年的中輟、非行、自立方案、高關懷、追輔等，願意承接的機構非常少，多以府內人力兼辦。最後則是寄養床位、寄養家庭都嚴重缺乏，緊急安置又會排擠一般安置的床位，常常要轉介到外縣市的寄養機

構。

### 2. 因服務資源的匱乏，導致資源配置的不當

目前多數專職社工多集中在高度專業的保護性服務，導致前端支持與補充等預防性的工作較少專人投注，再加上上述所謂資源的匱乏，會導致案主的問題因錯過介入的黃金期而日漸嚴重。例如因為台灣的支持體系不足，使許多原本可以留養小孩的未婚媽媽不得不將小孩出養，在現有服務體系中，這群未婚媽媽並不如兒保或家暴被排在較前面的順位，但如果托育或教育就業體系發展較為健全，他能夠同時解決經濟與照顧的需求，則出養未必是她唯一的選項，這樣不論對未婚媽媽或孩子的發展來說，日後落入高風險或高危機家庭的比例，會因可以在前端被解決，而大幅降低。又例如目前高風險裡很多其實是中輟生，但因臺南縣市的中輟生服務能量太過薄弱，這群孩子如果被學校忽略轉介到機構，則很容易被通報成高風險。但他們的問題可能出在不喜歡學校課業，並不代表他們不能接受其他技藝的訓練。最後，高風險的後送資源不足，包括一般短期安置寄養的床位不足，可能會造成這些高風險變成兒保或緊安個案。上述這些狀況都是前端或後端資源不足，錯過介入案主需求的黃金期，而讓案主的問題變得更多元與複雜，日後進入保護服務就較為棘手，如果能早期在前端就提供足夠的支持性或補充性服務，也許就能降低其落入保護性或替代性服務的風險。

## 參、結論與建議

歸結前述研究結果可知，(一)中央與地方政府之角色、(二)公私協力與資源網絡整合、(三)福利服務輸送體系，是決定兒少福利服務之完整性、普及性、及服務品質的重要因素。因此，本文最後分別針對這三個面向提出建議如下：

### 一、中央與地方政府角色與功能

#### (一) 加強與地方政府溝通政策遠景的機制與能力

中央（內政部、兒童局、家防會、教育部）近期在兒少福利上，因應新的人口與家庭結構變遷以及福利需求，而陸續推動新的政策與實驗性方案，立意非常良好。若能在推行之初，多與地方政府溝通政策方向、目標與服務策略，或能讓中央之政策美意更為落實，避免僅有補助而缺乏遠景的短期性方案，減少縣市政府各自摸索的時期。

#### (二) 提高政策的延續性與穩定度

中央若有試辦型方案推出、或全面在各縣市實施後，應提高其延續性與穩定度，讓地方政府以及承接的民間單位，對於該投注的人事以及方案資源的程度，可有預期性的長期規劃，方能達到更大的政策效果，避免人力培訓或設備建置後，因計畫轉彎或喊停而導致資源浪費。若有任何政策改變的可能性，應及早與地方溝

通、宣布與告知。

#### (三) 強化跨部會的整合與溝通

當福利服務涉及不同部會（例如教育部、移民署、家防會、衛生署、勞委會、少輔會）之間的政策方向、資格限定、服務規範等，中央若能強化跨部會的整合與溝通，將可減少縣市政府在推行福利服務時所可能導致的審查、溝通、募集資源的時間，而能更致力於服務品質的提高。

#### (四) 社福評鑑指標的因地制宜、與支持體系的同步建置

各項中央的社福評鑑指標，可將縣市差異—例如幅員的差異對於服務案量及服務模式的影響、以及在地人口的需求與特色—納入評鑑指標的考量，避免城鄉的資源差異，因為評鑑制度對於預算分配的影響而更加惡化。方案的成效評估，或許可以使用案主狀況的改善、或需求被滿足的程度，而不是以經費的多寡，作為決定服務方案是否延續的標準；或流於檢視開案量、家訪次數、參加人次、報表等統計數字來決定服務品質的優劣。委託招標的期中、期末報告或評鑑，也可考量區域的特色，因應方案的深度與廣度，而有多元的評鑑與成效指標。最後，中央與地方政府除定期的縣市社福或機構評鑑外，也應同時搭配督導支持體系的建置，例如新的實驗型政策，在補助項目內除方案補助之外，也應補助人力的增加，避免讓縣市政府以兼辦人力的方式推行新的服務。

## (五) 加強督導支持的分級與專業性

目前臺南縣市所推動的輔督導或外聘督導計畫深受好評，對於從事較高度專業（例如兒少保、家暴性侵）的一線社工發揮了非常重要的支持功能。督導與訓練機制若能分級，如初階與進階課程的設計，能夠評量民間團體的能量在哪個發展周期，分別給予不同主題的分級督導。若此機構某種能力（例如資源連結）已成熟，可協助其發展其他能力（例如募款或宣導），如此方為更長遠的公私協力發展策略。此外，相同服務或網絡當中（例如高風險、家暴、青少年高關懷方案）也有不同專長分類，因此可促進網絡間不同專長的觀摩、訓練、與交流，透過不同的專長設計，分別進行個案研討、方案督導、召開資源聯繫會報等，讓督導與訓練也能達到深化、分科與分級。

## 二、強化資源與專業聯繫整合的能力

(一) 資源盤點的平臺建置：盡早針對臺南所有服務機構、對象、方案、服務標準等相關服務資源，進行全面性的盤點，並建置服務需求者與服務供給者及設備物資的資源與資訊網絡平臺，以利將盤點的資源盡早告知各接受委辦的民間機構。並讓接受委辦的機構，得以被授權到資訊平臺更新或獲得資訊，以利網絡資源的整合與合理配置，避免重複與浪費。

(二) 福利需求評估：儘早針對合併後之大臺南都進行整體福利需求評估，以及案主所在之 GIS 空間與資源配置分析

(三) 透過工作會報、聯繫會報、兒少委員會之方式，強化不同專業之間的橫向整合聯繫功能，避免流於單純的工作報告或諮詢性質，而要將這些委員會提升為具體解決問題的提案、或政策協調功能的發揮。因此，首長級官員擔任主持人、委員會成員的代表性與適切性、以及會議的時效性與次數均對於溝通整合與否扮演關鍵性角色。其次，同一個服務業務之機構（例如高風險、單親等）彼此間的分工整合，或上下游服務的串連與轉介。最後，強化府內社工或承辦人員彼此的協調與聯繫。

## 三、強化服務輸送的可近性、連貫性、與配置公平性

### (一) 提高服務之可近性，以平衡大臺南都幅員過於廣大的區域不平衡問題

對於福利服務可近性的障礙排除，大致可分為三個方向：廣設中心與據點，拉近案主與服務的距離；增強社工外展的能力，將服務輸送到案主家中；以及增加交通資源（接送）的可近性與普及性，使案主有機會得以接近服務；兒童或青少年，或者經濟與接收訊息資源功能較為薄弱者，如果沒有公共運輸系統的銜接，又加上家庭功能薄弱無人可以協助接送，則根本很難接近服務，也就大幅降低其參與意願。短期內若無法廣泛建置全面性的公共運輸系統，或可依照老殘之復康巴士的概念，增加或規劃婦兒少福利服務之交通接送服務，增加服務的可近性。

## (二) 提升服務的連貫性，加強各種服務系統間的整合與轉銜，以避免資源的重疊與浪費

服務連貫性的主要障礙包括：有需求者卻不知道服務的存在、知道有服務但沒有意願使用、或知道有服務但因為價格或距離或時間而無法使用、或同一批案主不斷重複使用資源，導致資源的錯置。而針對服務連貫性的障礙，提出下列幾點建議：

### 1. 宣導管道與對象

擴增宣導的多元管道，除了行政中心或福利中心之外，可考慮例如青少年常出沒的泡沫紅茶店，提升真正需要接受到訊息的服務者對於服務需求的察覺、以及強化接收到資訊的可能性。

### 2. 避免無效通報

應提升到市府層級，對不同的網絡單位，進行專業通報的訓練。

### 3. 降低服務資格與需求之間的配置落差

避免真正需要服務的人，因為資格的限制，而無法接受服務。

### 4. 市府主動建置資訊系統、以及協助機構取得相關資訊，避免供需的資源重疊

例如同一批案主重複使用資源；或機構因為補助的引導或專業能力的受限，重複提供重疊性太高的服務（例如暑假營隊活動太多缺乏整合、自辦課輔資源重疊等），但需要高度專業的服務，或者較為偏遠的服務卻乏人問津的資源競爭與錯置。

### 5. 應掌握資源介入的黃金期

（早療、離婚、中輟、課輔等），在風險或危機初期的介入黃金期，就緊急而及

早提供支持性服務，以避免後期事倍功半的投入加倍資源從事治療或保護性服務，卻難以翻轉。

## 6. 加強學校與社政的聯繫

就兒少福利來說，家庭、學校、與社政是兒少接觸最多的三個機制，因此應強化這三個機制彼此的聯繫與服務銜接，以避免資源錯置，或產生兒少被踢皮球邊緣化的現象。

## (三) 增加前段預防與支持、或後端的服務資源，以避免不當的資源配置

調整預防與支持服務過少、向保護與治療服務傾斜的服務資源配置現況。

1. 增加早療的聯合評估資源，以避免待排期過長，耽誤療育的黃金期。

2. 高風險服務的成敗，事實上繫於後送資源的充足與否，為避免導致社工因為資源不足而無法結案、個案量負荷過重，應強化家庭寄養、一般寄養安置床位等後送資源的擴充。

3. 增加一般寄養的收容床位資源，以避免原本僅因家庭功能暫時薄弱而需要短期一般寄養的兒童，最後卻落入需緊急安置或永久安置的兒保個案。

4. 增加機構安置與寄養家庭的收容能量（床位與專業人力），以避免機構超收，導致服務品質低落。

5. 增加臨托、夜托、或一般托育服務的可近性與能量，以避免母親因缺乏托育服務而必須退出就業職場，或單親家長難以就業，導致福利依賴；或未婚生子者無法留養孩子，而必須出養，反而對親

職關係與孩子發展造成不良影響。  
6.增加對中輟生的敏感度與服務能量，以  
避免成爲高風險個案。  
(本文作者：王舒芸現爲國立中正大學社  
會福利學系助理教授；許金玲爲臺南市改

制前的社會處處長、現爲財團法人臺北市  
私立仁愛院主任；陳榮枝爲臺南縣改制前  
的社會處處長、現爲大臺南市社會局副局  
長)

## 註釋

註 1：本文爲『臺南縣市合併社會福利規劃整合研究』的其中一個子計畫「縣市合併後  
依法應辦理之福利服務方案之研究」的部分成果。此研究除檢視縣市政府相關檔  
案、會議記錄、政策白皮書等文獻資料外，也邀請臺南縣市政府相關局處首長、  
承辦人員、及相關民間團體進行十場焦點團體與深入訪談。限於篇幅，本文僅整  
理部分焦點團體與深度訪談的成果摘要，在此特對所有接受訪談的團體致謝，並  
感謝中正大學社會福利學系碩士生李庭欣、陳勤敏、林乃謙協助此計畫進行。

## 參考文獻

- 王湧泉、官有垣(2000)。臺灣南部七縣市政府福利服務輸送品質的管理初探。國立高雄  
應用科技大學學報，30，511-546。
- 內政部(2010)。人口年齡分布。檢索日期：2011/04/15。參考網址：  
<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/y02-01.xls>
- 台灣兒童暨家庭扶助基金會(2009)。臺灣兒童少年福利年鑑。臺中：財團法人台灣兒童  
暨家庭扶助基金會。
- 李翠萍(2007)。直轄市社政單位部際關係之研究：政策執行的觀點。政治科學論叢，31，  
87-127。
- 余漢儀(2002)。兒童福利服務。見呂寶靜編，社會工作與臺灣社會，18-129。臺北：巨流。
- 沈慶盈(2000)。從組織間關係談社會服務資源的整合。社區發展季刊，89，145-155。
- 周月清(1998)。障礙福利與社會工作。臺北：五南出版。
- 官有垣、王湧泉(2000)。我國地方政府社會福利角色的歷史變遷—以臺灣省暨各縣市政  
府爲例。公共行政學報，4，511-546。
- 官有垣、王湧泉(1998)。地方政府社會福利角色功能之剖析：以臺灣省及各縣市政府爲  
例。政治制度：理論與實際學術研討會。中央研究院中山人文社會科學研究所，1998  
年6月25-26日。

- 林萬億(1997)。社會福利公設民營模式與法制之研究。臺北：內政部委託研究。
- 林萬億(1998)。社會福利民營化：停看聽。台灣社會福利發展：過去、現象、未來學術研討會。臺灣大學社會學系與中華民國社會福利協會，1998年4月16-18日。
- 柯三吉、萬育維(1994)。臺北市府社會局委託式福利服務提供模式之研究：社會局與受委託機構互動關係之探討。臺北：臺北市府社會局委託研究。
- 紀俊臣(1996)。臺灣地方政治轉型與自治法制設計之析論：以都市法制為個案。臺北：時英。
- 唐啓明(1997)。臺灣省推動社會福利民營化的現況與展望。社區發展季刊，80，10-16。
- 翁慧圓(2006)。兒童福利專業資源網絡之探討。社區發展季刊，115，173-185。
- 張又升(2004)。社會福利的「最後一哩」－鄉鎮市（區）公所福利輸送角色與功能之探討。臺灣大學社會工作研究所碩士論文。
- 郭靜晃、曾華源(2000)。建構社會福利資源網絡策略之探討－以兒少福利輸送服務為例。社區發展季刊，89，107-118。
- 陳武雄(1997)。我國推動社會福利民營化的具體作法與政策發展。社區發展季刊，80，4-6。
- 彭淑華、范書菁(2007)。臺灣兒童及少年保護工作之公私部門協同關係。兒童及少年福利期刊，11，21-47。
- 黃源協(2000)。社區照顧服務輸送模式之探討。社會政策與社會工作學刊，4(2)，179-220。
- 黃源協、蕭文高(2006)。社會政策與社會立法。臺北：雙葉書廊。
- 楊秀娟(2002)。如何健全社會福利之組織體系。社區發展季刊，98，5-13。
- 趙善如(2009)。兒童少年福利服務資源網絡連結現況與影響因素之探討。臺灣社會工作學刊，7，87-128。
- 劉淑瓊(1998)。社會福利「公設民營」制度之回溯與前瞻－以臺北市府為例。臺大社會學刊，26，211-279。
- 鄭文輝、王正、官有垣(1996)。地方對依法可徵關之財源未能積極徵收之原因及改進。臺北：行政院經濟建設委員會。
- Bennett, R. J. (1990). Decentralization, intergovernmental relations and markets: towards a post-welfare agenda? Decentralization, local governments and markets: Towards a post-welfare agenda, 1-26.
- Gilbert, N., & Terrell, P. (2009). The Basis of Social Allocations. Dimensions of social welfare policy: Allyn and Bacon.
- Gilbert, N., & Gilbert, B. (1989). The enabling state: Modern welfare capitalism in America: Oxford University Press, USA.

Johnson, N. (1987). The welfare state in transition: the theory and practice of welfare pluralism: Univ of Massachusetts Pr.

Kadushin, A., & Martin, J. A. (1988). Child welfare service. 4<sup>th</sup> ed. New York: Macmillan.