

偏鄉地區社會福利現況之探討—— 以臺南市玉井區家庭福利服務中心為例

楊逸宏

壹、前言

2009年4月3日立法院三讀通過地方制度法修正案，臺南縣市於2010年12月25日合併為直轄市，臺灣形成5都17縣市。林萬億、吳秉慧（2010：6）指出5都成形之後，出現的困境，其中之一為城鄉差異出現新的三層差異局面，一是五都與非五都間的組間差距，二是五都間的組內差距，三是都內的城鄉差距。原臺南縣大多為鄉村地區，而原臺南市則為典型的都市地區，合併後內部城鄉差距極大，且幅員廣闊，共有37個行政區域，在人口組成、居住型態、福利需求等面向，更因為城鄉差距的影響而產生不一樣的問題。如何使偏遠鄉鎮或資源匱乏的區域獲得完整的福利服務，實為一大挑戰。

詹火生（2004：4）認為鄉村地區的基礎公共建設較少、人口外流較為嚴重、依賴人口亦較多，此外，多以農業為主的產業結構，更是導致其平均所得較都市低的主要因素。因此相較之下，被視為『潛在收入』的福利服務，對於平均所得偏低的鄉村而言，更是

均衡城鄉差距的重要關鍵。社會福利在都市與鄉村的發展，其輸送模式、服務組織、需求人口皆有所不同，如何因地制宜，運用既有的資源，使其發揮到最大化，是本文研究的一大重點。

兒童局於2007年依據家庭政策，訂定『建構家庭福利服務系統實施計畫』，建立以社區（或區域）為範圍的家庭支持（服務）中心，預防與協助處理家庭危機。目標藉由區域內資源的結合與開發運用，提供以家庭為主軸之多元服務單一窗口，協助家庭成員順利適應與發展。臺南市政府也為因應合併後地區幅員廣闊，考量區域間資源無法共享，單一處的功能中心已無法滿足需要服務的家庭，故針對福利服務進行有效的規劃與整合，建構更完整的福利資源網絡，以區域進行劃分，廣設7區『家庭福利服務中心』，其服務區域各有不同的地方特色。其中『玉井區家庭福利服務中心』所服務的地區為玉井區、左鎮區、楠西區、南化區四區，該四區（以下簡稱大玉井區）皆屬臺南市典型的偏鄉地區，人口僅占臺南市總人口數2.12%，

公車為區域內唯一的大眾交通工具，未設有醫院，四個區僅有 1 所綜合高中，青壯年人口外移、人口高齡化、獨居老人、隔代教養、交通不便利等問題層出不窮，在地社會福利機構、團體亦屈指可數，也無民間機構願意投入進駐。故本文選擇以『玉井區家庭福利服務中心』為例，從實務面向就大玉井地區的社會福利現況、網絡資源、困境及問題進行探討，並進一步分析該地區人口福利需求，建構符合偏鄉地區社會福利發展之可行方案。

貳、社會福利服務之定義

黃源協、蕭文高（2011：84）指出在理論上對於『社會福利』並未有一定的共識，就社會政策或福利國家來分析，它通常含有兩種意義：一代表的是有關人民福祉（well-being），另一指的是提供人民福祉的體系。萬育維（2007：51）認為如果從運作的層面而言，社會福利是『有組織的社會服務和制度，去協助個人或團體獲得他們生活與健康及個人與社會關係需要之滿足，去幫助他們發展個人充分的才能及提高他們的福祉與家庭及社區的需要』。詹火生（2004：14）說明社會福利是政府透過有計畫的推動一系列福利措施，以協助需要幫助的個人與家庭，目前我國規劃了許多福利政策，然這些政策長期以來卻普遍存在著因地方政府轄區幅員不同而導致社會福利資源分布不均的情形，因此如何解決福利資源分配上城鄉差距之問題，實乃當務之急。

臺南市依山傍海、幅員遼闊，都市區與

鄉村區對於社會福利需求有明顯不同，故此在社會福利的規劃上，必須將『城鄉差距』的觀點納入考量，以達到公平正義的服務。

根據 Titmuss 的福利分工論，社會福利應包含下列三項：

- 一、社會服務或社會福利（social welfare）：針對那些依賴者（states of dependency），不論是自然依賴者，如兒童、老人、身障者，或文化上被判定為依賴者；或者是人為的依賴者，如失業者，所提供的服務。
- 二、財稅福利（fiscal welfare）：是指津貼與稅的救濟。前者屬現金移轉，後者是會計便利。1973 年 Titmuss 補充由稅收支付的全民健保也算是財稅福利。
- 三、職業福利（occupational welfare）：指由雇主提供，或因受雇條件而獲得國家保險以外的勞工福利，如職業年金、兒童津貼與健康福利服務等。（引自詹火生，2004：9）

因財稅福利（fiscal welfare）及職業福利（occupational welfare）皆有一套中央標準程序，全國一致，故此本文僅將針對社會服務或社會福利（social welfare）的範圍進行研究分析。

參、臺南市家庭福利服務中心之介紹

一、家庭福利服務中心功能

內政部兒童局依據家庭政策以及相關社會福利會議之決議，自 2007 年起開始進行『建構家庭福利服務系統實驗計畫』，規劃輔導

全國 15 個縣市政府設置 21 個『區域性社會福利家庭服務中心』。該計畫為因應社會變遷、家庭型態的多元及功能式微，家庭的社會福利需求相對增加，地方政府應發揮網絡建構整合服務之角色功能。故此，計畫運用社政部門既有服務據點及其他可運用之空間，設置區域性家庭福利服務中心，結合教育、衛生、勞政、原住民、民政及社政等資源，提供以家庭為主軸之多元服務單一窗口，協助家庭成員順利適應與發展。

林萬億（2010：43）指出以家庭為中心、社區為基礎的社會福利服務中心不是要在現有的兒童、少年、老人、身心障礙、婦女、新住民、原住民等各種單一功能中心之外另設立一個家庭福利服務中心；也不是要把現有區域社會福利中心改為家庭福利服務中心。而是要讓沒有設置區域社會福利中心的縣市，或設置不足的縣市，建構完善的區域社會福利服務輸送體系；讓有設置區域社會福利服務中心的縣市，重新調整組織間的服務協力，建立單一窗口。綜上，家庭福利服務中心乃是以家庭為主要對象，結合各部門及區域內的社區資源，由社工員提供綜融性的社會福利服務。

『家庭福利服務中心』服務模式將不同於傳統的專業為中心的工作模式。以家庭為中心的服務模式服務提供者與家庭的關係不再將家庭視為有問題的、失功能的、病態的、缺損的，而是認為家庭是有尊嚴的需要被尊重的。（林萬億，2010：27）在家庭社會工作的過程中，應把家庭視為一個整體，不僅協助家庭本身及家庭成員，同時也重視家庭成員與外在環境系統間的連結。（謝秀芬，

2006：10）家庭社會工作的目的是強化家庭生活，促進家庭關係的協調及社會功能的發揮。是以協助家庭制度為中心，透過家庭成員角色的履行來達到對整個家庭的幫助，此為家庭社會工作的焦點。（謝秀芬，2010：516）

家庭福利服務中心除了以家庭為中心之外，還必須運用社區資源融入服務當中。以社區為基礎的方案重點在於培養一個具有支持性的居住社區（supportive residential community），型塑一種居民集體的責任以保護兒童、少年、身心障礙者、老人；同時加強社區服務的基層結構，讓個別的服務被連結，成為協力單位。（林萬億，2010：27）故此，社會工作者要對社區進行充權，動員社區內外資源，發展社區合作精神。

臺南市家庭福利服務中心乃是針對家庭中成員的社會福利需求，如經濟、失業、照顧、安置、輔導、身心適應困難等問題，提供個人及家庭評估、社會福利諮詢、經濟扶助、照顧服務、生活輔導等服務。並藉由連結當地區公所、社福團體、社區發展據點、學校等單位，形成福利資源網，落實在地化的社會福利服務。

二、大玉井區社會福利服務演進

臺南縣市未合併前，臺南縣政府考量單一處的功能中心無法服務到 31 鄉鎮的民眾，多數受委託單位仍以服務就近區域為主，使得偏遠鄉鎮或資源匱乏的鄉鎮無法獲得完善的社會福利服務，為建構多元性、立即性及完整性的福利資源網絡，臺南縣於 2009 年成立第一個家庭福利服務中心（北門區家庭福利服務中心），縣市合併該年（2010 年）陸

續成立『善化區家庭福利服務中心』、『安平區家庭福利服務中心』、『新豐區家庭福利服務中心』及『新營區家庭福利服務中心』，2011年再成立『安康區家庭福利服務中心』與『玉井區家庭福利服務中心』。

『玉井區家庭福利服務中心』成立至今近約2年，其服務範圍玉井、左鎮、楠西、南化四區為原臺南縣的轄區。在未合併前，臺南縣行政分工除少部分委託民間單位辦理相關業務外，如單親中心、外配中心。其主要以社會處內各科別進行分類職掌，包括社工科、身心障礙福利科、社會福利科、社會行政科、社會救助科以及照顧服務管理中心，各科別主責業務項目如表1：

表 1 臺南縣政府社會處組織業務項目

科別	業務項目
照顧服務管理中心	居家服務。 老人營養餐飲服務。 居家護理及復健。 暫托喘息服務等服務。
社會行政科	人民團體立案申請及輔導。 各鄉鎮市區發展協會會務推動、輔導。 辦理各項慶典活動。 辦理合作社場立案申請及輔導。 公益勸募。
社會救助科	低收入戶及中低收入戶調查與救助。 遊民及路倒民眾業務 急難戶及天然災害救助。 身心障礙者生活補助。 社會救濟會報、社會救助金專戶管理。 國民年金所得未達一定標準保費減免認定業務。

科別	業務項目
身心障礙福利科	辦理發展遲緩兒童早期療育業務。 辦理財團法人社會福利慈善事業基金會業務。 辦理各項身心障礙福利服務業務。
社工科	兒童、少年、婦女、老人、身心障礙者保護暨防治工作。 家庭暴力暨性侵害被害人保護工作暨加害人處遇服務、防治工作。 推動少年轉向服務。 社會工作專業證照及制度推動。 推動志願服務工作。
社會福利科	推動兒童及少年福利業務。 推動婦女福利業務。 推動老人福利業務。 推動替代役（社會役）業務。 辦理公益彩券盈餘分配基金管理委員會業務。

資料來源：臺南市政府社會局
<http://soc.tainan.gov.tw/cp/10004/ServItem.aspx>, 2013/08/02

從業務職掌來看，社工科較貼近於合併後的『家庭福利服務中心』。社工科辦理業務除社工制度、志願服務業務等行政性工作，在直接服務部分有：家庭暴力、兒童少年保護、性侵害、性騷擾等保護性案件，以及高風險家庭服務方案、弱勢兒少扶助案件的審查及追蹤等。因社工人力及民間資源的不足，在承接多種案件的情形下，社工員往往需同時面對各種不同類型的個案，不論是案件量或是案件的複雜度，對社工員都是一大挑戰。

此外，在臺南縣未合併前，提供福利服

務的辦公場所多集中在縣政府所在地（新營區），舉凡婦女、兒童、老人、身障、社會救助、家庭暴力防治等社會福利業務皆由府內社工員或職員擔任。故此，大玉井區若有家暴、兒保、經濟困境、高風險家庭等個案，社工員就必須從新營至該區域進行訪視調查、提供協助，來回光是車程便需花費 2-4 個小時。相同的，若當地民眾有需求或要至社會處辦理相關福利，也需花上半天的時間在交通上，如此的不便利性，亦容易形成服務上的斷裂情形。

縣市合併後，臺南市組織編制分別為：

人民團體科、社會工作及家庭福利科、老人福利科、身心障礙福利科、社會救助科、婦女及兒童少年福利科、家庭暴力防治中心、照顧服務管理中心、臺南市立仁愛之家，並設立 7 區家庭福利服務中心，各中心將個案類型分類為保護性及預防性的個案外，也將其他科室承辦員一同編制進駐中心辦公。『玉井區家庭福利服務中心』辦公處所設置於玉井區內，如此便減少路程問題，使福利服務能達便利性與可及性，而內部人員配置及服務項目如表 2。

表 2 玉井區家庭福利服務中心人員配置說明

服務地區	配置人員	人數	服務項目
玉井區 左鎮區 楠西區 南化區	社區社工	1 名	高風險家庭服務、弱勢家庭服務、家庭諮詢服務、社區宣導及方案活動、社區服務網絡建構及連結等服務。
	保護性社工員	1 名	辦理保護性個案服務（含家庭暴力、性侵害、性騷擾、兒少保護）。
	照顧服務管理專員	1 名	居家服務、老人營養餐飲服務、居家護理及復健、暫托喘息服務等服務。
	社區輔導員	1 名	推廣社區關懷據點業務。
	國民年金業務員	1 名	國民年金福利服務相關業務。

資料來源：本研究自行整理，2012/10/01

肆、大玉井區福利人口及機構、團體簡介

一、福利人口分析

大玉井區共 39,867 人，占臺南市總人數 2.12%，人口數雖少，但區域地里面積卻很遼

闊，共有 432.4 平方公里，占全市 19.7%，人口密度為每平方公里 92.1 人（臺北市為 9,851.9 人、臺南市為 858.7 人）。

人口比例部分，婦女人口共計 24,197 人，占全區 60.69%，其次為老人人口 7,649 人，占 19.18%，再者為兒少人口 5,609 人（兒童 3,579 人、少年 2,030 人），占 14.06%、身障人口 2,839 人，占 7.12%，詳見表 3。

表 3 大玉井區福利人口分析

各項人口	福利人口	人數	百分比
全區人口		39,867 人	占市 2.12%
	低收入戶	435 人 (213 戶)	占區 1.13%
	中低收入戶	4,174 人 (1,054 戶)	占區 10.46%
老人		7,649 人	占區 19.18%
	低、中低收入老人	352 人	占該人口 4.60%
	獨居老人	422 人	占該人口 5.51%
身心障礙者		2,839 人	占區 7.12%
	中低收入身心障礙者	956 人	占該人口 33.6%
婦女		24,197 人	占區 60.69%
	新移民人口	733 人	占該人口 3.02%
兒童及少年		5,609 人	占區 14.06%
	兒童	3,579 人	占區 8.97%
	少年	2,030 人	占區 5.09%
	中低收入兒少	760 人	占該人口 13.5%
	特殊境遇兒少	22 人	占該人口 0.39%
	弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	20 人	占該人口 0.35%

資料來源：臺南市政府，統計至 2012 年 10 月 1 日

二、在地機構、團體概況 (註 1)

(一) 老人在地機構、團體

依據老人福利法所定之老人福利機構，分類如下：

1. 長期照顧機構：分為下列三種類型：
 - (1) 長期照護型：以罹患長期慢性病，且需要醫護服務之老人為照顧對象。
 - (2) 養護型：以生活自理能力缺損需他人照顧之老人或需鼻胃管、導尿管護理服務需求之老人為照顧對象。

(3) 失智照顧型：以神經科、精神科等專科醫師診斷為失智症中度以上、具行動能力，且需受照顧之老人為照顧對象。

2. 安養機構：以需他人照顧或無扶養義務親屬或扶養義務親屬無扶養能力，且日常生活能自理之老人為照顧對象。
3. 其他老人福利機構：提供老人其他福利服務。

大玉井區『無在地老人福利機構』，主要由 23 個社區關懷照顧據點提供據點轄區內老人『關懷訪視』、『電話問安』、『餐飲服務』與『健康促進活動』。

(二) 身障在地機構、團體

身心障礙者權益保障法第 62 條規定：直轄市、縣（市）主管機關應按轄區內身心障礙者人口特性及需求，推動或結合民間資源設立身心障礙福利機構，提供生活照顧、生活重建、福利諮詢等服務。前項機構所提供之服務，應以提高家庭照顧身心障礙者能力及協助身心障礙者參與社會為原則。

大玉井區在地身障機構、團體有『德蘭啟智中心』、『私立康寧教養院』、『私立慈惠教養院』及『身心障礙社區關懷站』，說明如下：

1. 德蘭啟智中心：提供智能障礙者早期療育、日托照顧、社區家園、外展服務、職業訓練作業所。德蘭啟智中心對於在地身障者服務概況如表 4。

表 4 德蘭啟智中心服務概況（人數）

項目 \ 地區	玉井區	左鎮區	楠西區	南化區	合計
早期日托療育	1	1	3	0	5
早期時段療育	2	0	2	3	7
早療個管中心開案	24	10	21	17	72
成人日間托育	3	1	4	3	11
成人到宅服務	5	0	0	8	13
職業訓練作業所	3	0	0	1	4
社區家園	0	1	0	0	1
合計	33	13	30	32	113

資料來源：德蘭啟智中心

2. 私立康寧教養院：安置 15-65 歲的『慢性精神疾病、中度以上精障、智障者』。院內共計 148 床，現安置 147 人，其中『12 名為在地人口』（戶籍地位於玉井、左鎮、楠西、南化），12 名皆為公費安置。
3. 私立慈惠教養院：安置 16-55 歲的『中度以上智能障礙及多重障礙者』。院內共計 114 床，現安置 110 人，其中『14 名為在地人口』，皆為公費安置。
4. 身心障礙社區關懷站：提供結構性課程、休閒活動、家庭照顧者支持團體、電話問安、關懷訪視等各項服務，目前尚未開始運作。

(三) 婦女在地機構、團體

臺南市政府社會局在婦女服務部分主要辦理各項婦女福利業務、婦女成長活動、性別主流、婦女社會參與、婦女權益、經濟支持、單親家庭福利服務、新移民家庭服務等。

大玉井區婦女在地機構團體僅有 1 處『新移民家庭服務據點』，該據點提供新住民『電話關懷』、『生活輔導』、『子女課後輔導』，說明如下：

1. 生活輔導：包括辦理機車考照、生活技能訓練課程、烘焙課程、親子活動等。
2. 電話關懷：由輪班志工進行電話關懷，目前服務人數共計有 312 人，占該區新移民人口數 42.5%。
3. 子女課後輔導：服務時間為學校放學後到晚間 6:30 分（寒暑假期間未提供服務），目前共計 34 位新移民子女參

與，授課老師為聘請玉井國小教師擔任。

(四) 兒少在地機構、團體

兒童及少年福利機構依據兒童及少年福利與權益保障法第 75 條分類如下：

- 一、托嬰中心。
- 二、早期療育機構。
- 三、安置及教養機構。
- 四、心理輔導或家庭諮詢機構。
- 五、其他兒童及少年福利機構。

大玉井區兒少在地機構團體有『臺灣基督長老教會加利利宣教中心附設臺南縣私立希望之家』、『財團法人噶瑪噶居蔣揚社會福利慈善事業基金會』及『臺南市酵母社會關懷協進會』，說明如下：

1. 臺灣基督長老教會加利利宣教中心附設臺南縣私立希望之家：安置 12-18 歲司法裁決、縣市政府委託之男性少年。機構內部共 120 床，目前安置 28 位少年，28 位少年未有在地人口。
2. 財團法人噶瑪噶居蔣揚社會福利慈善事業基金會：提供保護性案件安置女童、少女安置服務，共計 30 床，目前尚為未開始服務。
3. 臺南市酵母社會關懷協進會：主要服務對象為單親、新移民、低收、中低收入戶兒童少年。服務項目有『課後輔導』、『親子活動』、『暑期營隊』等。服務現況如下：
 - (1) 課後輔導：服務時間為學校放學後至晚間 6:00，寒暑假為 8:00-5:30，部分學童到晚間 7 點。目前共計 49

位學童，其中 39 位為國小生、10 位為國中生，49 位皆為玉井區人口。

- (2) 親子活動：定期於假日舉辦親子活動，如包水餃、畫圖等。
- (3) 暑期營隊：與其他單位合作辦理暑期營隊活動，如英文生活營、音樂生命教育營等。

伍、大玉井區服務人口群與在地機構、團體分析

一、老人人口群與在地機構、團體之分析

大玉井區在地老人人口共計 7,649 人，獨居老人 422 人，領有低收及中低收老人共計 352 人。研究者於 2012 年曾對大玉井區各里里長進行訪問，針對轄區內各里社會福利問題現況進行調查，各里里長普遍認為里內的『人口老化』及『經濟安全』為首要問題。進一步瞭解發現大玉井區老人問題主要來自於青壯年人口外移，導致老人獨居、或無主要工作人口，進而成為經濟弱勢戶。

在無在地老人福利機構、團體的情形下，23 個『社區照顧關懷據點』成為主要『支持性服務』的角色。社區照顧關懷據點能否發揮功能，如對獨居老人及低收、中低收入老人的關懷訪視，顯為重要。

此外，在長期照顧服務部分，大玉井區居服員僅 6 位，有明顯不足現象，如表 5。目前社會局針對此問題已陸續開班訓練，進而解決居服員不足情形。

表 5 居家照護服務概況

地區	居家照護載案人數	居服員人數
玉井區	37 人	1 人
左鎮區	11 人	0 人
楠西區	35 人	3 人
南化區	31 人	2 人
合計	114 人	6 人

資料來源：臺南市政府社會局。

二、身障人口群與在地機構、團體之分析

大玉井區身心障礙人口數共計 2,839 人，領有中低身障津貼計 956 人，在地機構有德蘭啓智中心及 2 間教養院，身心障礙社區關懷站也即將運行。整體而言，大玉井區對於身障家庭的『替代性服務』、『教育服務』、『支持性服務』及特定障別身障者的『就業服務』多有涵蓋，但因服務對象侷限於『精神、智能障礙』及部分『多重障礙者』，故目前大玉井區的身障者僅有『139 位身心障礙者』於在地機構接受服務，占 4.89%。有此觀之，『身心障礙社區關懷站』能否補充其他障別的參與，對於在身障者的社會福利，更顯得具有整體性的服務。

三、婦女人口群與在地機構、團體之分析

該區域在地婦女人口數共計 24,197 人，因無在地婦女團體進行宣導、辦理活動以及鄉村地區文化觀念的影響下，大玉井區民眾對於『婦女福利資訊』多數無法有所瞭解及認識。

此外，大玉井區新住民人數 733 人，其中有 312 人接受『新移民家庭據點』提供電話關懷服務，占新住民人口的 42.5%。若扣除已到外地工作或居住及無法聯繫的新住民，該據點對於在地新住民的服務提供率應有 90% 以上。其他如辦理講座、考照班、衛教宣導等，每次亦有 20-30 名新住民參與。但因據點多由志工擔任服務提供者的角色，對於『服務的深度』和『個案管理的能力』，恐有待加強。

四、兒童少年人口群與在地機構、團體之分析

大玉井區兒童少年共計 5,609 人，其中兒童 3,579 人、少年 2,030 人，領有中低收入兒少生活補助 760 人、特殊境遇兒少生活扶助 22 人、弱勢家庭兒少生活扶助 20 人。在地兒少機構共計有 2 間安置機構及 1 間協會，若依兒少福利三大類別『支持性』、『補充性』、『替代性』來分析，大玉井區對於『替代性』的安置服務，『支持性』的課後輔導、休閒育樂，有其服務模式。

但從服務成果看，因上述機構的地理位置，導致服務使用者侷限於玉井、左鎮、楠西、南化這四區當中的玉井區。在兒少課後輔導部分，酵母協會及新移民據點皆有提供服務，共計 83 名兒少參與，83 名皆為玉井區學童，左鎮、楠西、南化等區因距離遙遠，難以加入，故此，僅能由在地學校的夜光天使、攜手計畫提供課後輔導。

陸、大玉井區的服務問題及困境

一、地區幅員廣闊

大玉井區地屬山區，交通不便，服務人員在服務個案上顯見的問題有：

- (一) 個案住家難以尋找：許多村落沒有地名，僅以地區名加門牌號碼，且多數門牌號碼並未依照順序排列。
- (二) 交通距離遠：個案與個案住所距離相較於都市地區來的遙遠。例如服務人員在都市區 2 個小時可訪視 4 戶家庭，大玉井區恐僅能訪視 1-2 戶。

因地區幅員廣闊，以致於社工員在交通往返的時間甚至多過訪視時間。

二、在地機構團體集中於玉井區

社會福利輸送需具有可近性、可及性及完整性等面向。萬育維（2007：129）指出可近性是指有需要的案主接近福利服務的能力；可及性是指這項服務是存在的，是馬上可以滿足需求的；完整性是指案主多元的需求無法只經由一個機構予以滿足，需要機構之間的任務取向（task-oriental）協調整合。大玉井區在地機構、團體分佈多數集中於玉井、左鎮、楠西、南化四區當中的玉井區內，造成無法滿足左鎮、楠西、南化服務需求者此三項指標。

三、在地福利服務資源匱乏及服務重疊

大玉井區在地團體機構並不充足，若未將社區關懷據點算入，僅有 8 間在地社會福利團體機構，且大玉井區共計有 114 人需要居家照護，但居服員僅 6 名，更顯示『供給

面及需求面』有失衡現象。在新移民家庭子女部分，玉井區有『酵母協會、新移民據點及德蘭啓智中心』都是提供課後輔導、親職活動，在服務供給部分又出現重疊現象。

四、就業型態影響人口老化及隔代教養問題

大玉井區居民多數以種植水果為業，尤以 6 月至 9 月期間，芒果盛產，噴灑農藥、加工、配給、摘集芒果等人力需求龐大，失業情形大幅減少。但平常時間，就業機會不足，導致青壯年人口需至外地就業，進而影響在地人口老化及隔代教養情形。

五、在地服務體系間的聯繫不足

因在地團體機構對於彼此並不熟悉認識，故大多都是各自辦各自的方案活動，無法有效連結。如『德蘭啓智中心』欲辦理新移民家庭親職活動，預防新移民子女發展遲緩等問題，但因無新移民家庭相關資料，僅能從機構內部現有的新移民家庭擴散宣導，其功能有限。而『新移民家庭據點』有玉井、左鎮、楠西、南化等四區的新移民家庭聯絡資訊，雙方若能有效連結，才能增加服務對象的深度及廣度。

六、社會福利資訊不足

大玉井區因缺乏在地團體機構辦理社會福利宣導或相關活動，在地居民及鄰里長對於臺南市所提供的各項社會福利服務不甚熟悉，民眾若有福利需求，通常不知如何求助及亦不知有何申請管道。

柒、大玉井區社會福利服務之發展性

一、偏鄉地區之優勢

本文以『玉井區家庭福利服務中心』所服務的四個區域為例進行調查分析。整體而言，玉井、左鎮、楠西、南化區這四區的社會福利輸送呈現，『資源不足』、『分配不均』、『專業人員流失』情形，這也是我國偏鄉地區普遍既有的現象。

社會工作優勢觀點認為每一個人與其所屬的環境中，都存有一些有利於個人適應的資源，社會工作者在協助服務對象時，必須協助服務對象看到這些有利資源，並發揮這些資源的影響力，服務對象所面臨的問題便能由另一個角度來解決。（張秀玉，2006：178）雖然偏鄉地區有著服務的問題與困境，但從優勢觀點來看，每個個體、團體、家庭、社區都有優勢，偏鄉地區亦有著與都市地區不同的優勢之處。

楊美華（2012：94）指出偏鄉的服務難度高，但在提供社區化的服務時，亦有先天上的優勢，例如人與人之間的關係較都會區密切，鄰里與親友之間互動較頻繁，守望相助的傳統亦有助於推動社區照顧網絡。同時，在偏鄉土地取得較便宜、成本也較低，所以在提供服務時，有品質的空間與健康的生活環境也是助力。而王永慈（2009：144）認為鄉村地區不像都市較疏離的社會關係，其社會關係常常是重疊的。同時，鄉村地區的社會文化常是重人情味的、彈性的、關係界線是容易跨越的。而社區中有許多的社交活動也會共同的參與。

故此，偏鄉地區的文化、人與人之間的互動、地區性的傳統活動，都是在社會福利輸送、規劃社會福利方案或辦理相關活動可以納入思考的方向。

二、建議方案

歸結上述研究分析，以下提出適合玉井區家庭福利服務中心後續計畫之方案及可行策略。

（一）調查分析在地家庭結構

家庭福利服務中心乃是以家庭為中心的綜融性服務，故除了以『在地社會福利人口』進行分析外，可再進一步調查『在地的家庭結構』，如單親、雙親、繼親、隔代等。以家庭結構進行分析討論。

（二）瞭解在地福利人口的需求

福利服務輸送結構是將福利的『分配者』（distributors）和『消費者』（consumers）聯結在一起的組織安排。簡言之，是資源流向案主的遞送體系。（萬育維，2007：129）故此，玉井區家庭福利服務中心要將現有資源能有效運用，首先需先瞭解在地人口的社會福利需求為何。對現有的服務對象著手調查，瞭解並歸納服務對象的需求，從『服務需求面』挖掘必需開發的社會福利資源。

（三）充實在地社區關懷照顧據點功能

大玉井區僅有 8 間在地社會福利團體機構，在資源匱乏的現況下，可先利用社區關懷照顧據點進行社會福利服務的擴充。除針對據點轄區內的老人進行『關懷訪視』、『電

話問安』、『餐飲服務』與『健康促進活動』服務，再擴充辦理兒童少年課後輔導、社會福利宣導等活動，補充機構團體的不足。

(四) 培訓社會福利種籽志工

因缺乏在地組織辦理社會福利宣導或相關活動，大玉井區民眾普遍對社會福利資訊不甚瞭解，社區關懷據點為最貼近社區的社會福利組織，且各據點都有 20 至 30 名志工，甚至更多，如南化區北寮社區關懷照顧據點，志工人數高達 83 名。這些志工皆是在地居民，故此，可以針對據點志工進行社會福利資訊培訓，使其成為社會福利種籽志工，利用志工外出訪視或民眾至據點活動時可適時宣導社會福利相關資訊。

(五) 強化網絡資源的連結

以中心名義定期辦理網絡聯繫會報，邀請上述在地組織，加強在地資源的認識與瞭解，提升組織間的相互合作。並以中心成為在地『社會福利網絡資源平臺』，提供在地組織相關資訊，針對需求者提供轉介或規劃共同方案活動，減少資源重疊及找尋不到服務對象的情形。

(六) 鼓勵祖父母進入托育市場

臺南市的托育情形，以居家托育為主，機構式托育比例偏低。偏鄉地區人口老化、經濟安全、隔代教養等問題嚴重，故可推動下列二項策略：

1. 降低祖父母托嬰培訓課程：讓更多由祖父母照顧嬰幼兒的家庭得到經費協

助，並鼓勵年青父母進入市場，以改善家庭經濟。

2. 鼓勵祖父母取得保母人員資格：照顧幼童之祖父母修習培訓課程後，除自己直系親屬外，亦增加照顧其他幼童以提升托育率。可訂定獎勵辦法，於開始進入保母工作六個月後，退回半數培訓費用，以資獎勵。（引自王美珠，2012：26）

捌、結論

城鄉差距一直是臺南縣市合併之後的特色，偏鄉地區要發展社會福利相當的困難，臺南市設立七區家庭福利服務中心，目的也是為了要消彌區域之間的福利差距，維護社會福利資源的公平分配。

社會福利泛指『政府和民間組織，運用公共或社會資源，以增進社會總體發展及滿足個體基本生活需求為目的，所建立的制度或所採行之有組織有系統的活動』。（蔡漢賢、李明政，2011：4）『玉井區家庭福利服務中心』做為社會局進駐在地區域的窗口，具有社會福利資訊提供、整合與服務供給的重要角色。在現有的資源下，建立一個適合偏鄉地區的社會福利輸送體系責無旁貸，也是當前所面對的重要課題，讓偏鄉地區的民眾能夠享受完整的社會福利資源，更是政府部門積極努力的方向。

（本文作者為臺南市政府社會局社工督導）

關鍵詞：偏鄉地區、社會福利

📖 註 釋

註 1：本研究在地機構、團體統計數據皆統計至 2012 年 10 月 1 日止。

📖 參考文獻

- 王永慈（2009）。有關係就沒關係？論鄉村地區社會工作的專業界線。社區發展季刊，124，141-151。
- 王美珠（2012）。兒童照顧、托育資源中心及社區保母系統之城鄉差距。社會福利的多元化-城市與鄉村的差距 101 年社會工作專業研討會。臺南市政府社會局，2012 年 12 月 20-21 日。
- 林萬億（2010）。建構以家庭為中心、社區為基礎的社會福利服務體系。社區發展季刊，129，20-51。
- 林萬億、吳秉慧（2010）。後五都時代臺灣的社會福利服務發展。社區發展季刊，134，4-22。
- 張秀玉、洪佩宜、陳儀卉（2010）。協助發展遲緩兒童家庭的社會工作、特殊教育與醫療復健之跨專業協同合作模式探討。社區發展季刊，132，463-477。
- 黃源協、蕭文高（2011）。社會政策與社會立法。臺北：雙葉出版社。
- 楊美華（2012）。從偏鄉玉井看身心障礙者社區照顧網絡、小型作業所之城鄉差距。社會福利的多元化-城市與鄉村的差距 101 年社會工作專業研討會。臺南市政府社會局，2012 年 12 月 20-21 日。
- 萬育維（2007）。社會福利服務-理論與實踐。臺北：三民出版社。
- 詹火生（2004）。社會福利城鄉差距與對策之研究。內政部社會司委託研究。臺南市政府社會局 <http://soc.tainan.gov.tw/cp/10004/ServItem.aspx>，2013/08/02。
- 蔡漢賢、李明政（2011）。社會福利新論。臺北：松慧出版社。
- 謝秀芬（2006）。家庭社會工作理論與實務。臺北：雙葉出版社。
- 謝秀芬（2010）。家庭社會工作。載於李增祿。社會工作概論。臺北：巨流出版社。