



社會行政

《社會福利服務》

試題評析

今年的福利服務考題堪稱歷年來最難的一次，除第三題較好發揮外，尤其第一題第二小題、第二題第二小題及第四題第一小題，均不易作答。一般考生若看到此張考卷，原則上會楞在一旁許久，一半考生會寫的不到一半，程度高者大約可達到三題左右而已。因此本科考取的平均分數應不到五十分，大約四十五分左右！

至於考題的趨向，一、二題極有可能是台大王麗容老師或暨大的黃源協教授命題，三、四題有可能是政大謝美娥教授、或東海大學高迪理教授出題。

一、試論福利服務的規劃設計和使用者（消費者）需求之間是否會有落差？請解釋其原因。（十分）並舉例說明之。（十五分）

答：

服務方案之設計以及政策規劃，從需求者意見、行政官僚的態度以及專家學者的理念，均是重要的考量環節，在強調服務責信的時代，顧客導向的理念、全面品質管理的要求之下，服務成效的評估與需求的調查，變成為服務方案的核心，以下就針對需求落差的相關因素提出說明，並舉例驗證之！

1.設計規劃者與使用者間落差之因 -

(1)規劃者對於社會問題的價值觀的差距：

- ①通常中央福利政策之規劃者泰半不是學者專家、就是行政幕僚人員，若屬地方福利服務方案層級則由社會行政人員或者公私立機構之社工員負責。
- ②因此，制訂者通常會採取比較治療者、監督者、規範者的心態來訂定政策或服務方案，由於此種心態有可能模糊了社會問題的本質，忘卻需求者真正的需求為何，這也是福利規劃中最常見的、也最被詬病之處！

(2)規劃者對於需求調查的關懷面向：

①就以J. Bradshaw的需求分工為例說明之：

- A.規範性需求著重專家判斷、社會指標、專業研究。
- B.感覺性需求強調訪問法、問卷法、參與觀察法的運用。
- C.表達性需求著重社會調查與社會統計資料之運用。
- D.比較性需求著重跨國資料、跨社區、全國性資料之分析。

②上述的需求調查方式之不同，會影響整體需求調查，以及隨後之方案涉及和執行之問題，再者相關評估指標之建立也是以需求為標竿，因此需求調查堪稱決定方案是否符合案主需求的最重要關鍵因素！

(3)服務分配的原則與提供的型式：

①分配原則：

- A.全民式福利：福利均等性，社會效益，尊嚴優先、齊一、標準無取與之分，強調福利均等的效果。
- B.選擇式福利：福利選擇性，成本效益，減少不平等、滿足需求、資源效率化，強調分配正義。

②服務提供的型式：

- A.項目服務（service/benefits in kind）：意旨那些直接由國家提供各種服務活動，這種服務通常是免費或有極大折扣的，例如：「國民健康服務」、教育、社會工作等等。
- B.現金給付（service/benefits in cash）：意旨由國家給予金錢使之能去購買所需的貨品或服務，例如：年金、生活津貼、或教育補助金。
- C.轉換型式：機會 - 肯定行政政策，服務 - 教育諮商訓練，實物 - 代用券（例如實物券、教育券），信用（稅式支出） - 貸款/免稅，權力 - 影響力之再分配（社會團體參與決策）。

(4)服務輸送的問題：四大部門的分工及案主關切的輸送管道、案主對服務品質之要求

- ①輸送管道的態度：行政中央集權VS地方分權、多元服務窗口VS單一窗口服務、專業技術取向VS志願服務技術取向、綜合服務中心型態VS特定服務中心型態。
- ②輸送品質的要求：希望避免分散化（fragmentation）、不連續性（discontinuity）缺乏責信（unaccountability）、可近性低（inaccessibility），強調社會整合（integrated），服務的連續（continuous）、服務的責信（accountable）、高的可近性（accessible）。

原則上，社會福利服務需考量以下幾個原則：1.方案是否施用到應服務之案主群？2.服務方案的輸送是否恰當？3.服務方案的財源運用是否得宜？4.方案效能是否已評估？以及5.方案運作是否產生效果？

2.舉例說明：就以照顧服務產業為例，說明之：

(1)規劃者對於社會問題的價值觀的差距：

- ①就政府或規劃的觀點來看，是要考量機構化的潮流趨勢、服務輸送的人性化、可近性之考量，但是其原則卻放在建構社區支持系統，建構社區網絡，強調誘發、催化的態度，以及資源連結者。
- ②然而福利需求者的考量，卻是希望能從家庭或案主的本位出發，要求政府的主動性應更高，而不是依個「說教者」、「倡導者」，而不應期待民助自立自發，而是「帶領者」、「關懷者」的角色！

(2)規劃者對於需求調查的關懷面向：

- ①需求關懷與調查的層面：亦即福利案主涵蓋之範圍以及方案實行之範圍是否有達到相關需求調查的滿足。若以服務產業為例是以屬性的需求為主，還是補償性需求的心態，亦或考量診斷的需求的特殊意涵還是方案均以資產調查的需求為最基礎考量，希望將社會邊緣人納入服務產業當中。
- ②福利涵蓋範圍：只有考慮受照顧者的福利，或是包括照顧者的相關支持方案：經濟性、心理性、勞務性、勞動性。亦或要求負擔相關之責任如工作福利以及相關稅賦減免。

(3)服務分配的原則與提供的型式：

- ①全民式或選擇式：目前大部分縣市政府之居家服務方案其服務人口群鎖定低收入戶、中低收入戶的老人或身心障礙者。因此大多為選擇式之服務，特別強調成本效益「救急就窮」。然而部分縣市（台北市）之部分服務方案如喘息服務，則屬於全民所有，因此是否考量照顧者的需求必須看財力以及方案規劃是否周延以及相關專業、半專業、志工之人力網絡是否健全。
- ②現金給付或實物給付或變形：原則上照顧服務產業涉及勞政、社政、原民、青輔等單位，大多為職業訓練及就業服務等in kind的性質較多，另外職訓津貼之發放則屬於in cash 的範圍，政府也應考量給於「工作機會」等變形的給付形式，或財稅福利給予租稅之減免，才是整體配套考量，才能符合「工作福利」、「財產形成」的積極意涵。

(4)服務輸送的問題：

- ①專業人力的配置（whom）：若「服務產業後備軍」強調半專業之「居家服務員」為提供服務之主力，則須大量訓練。若無則須組織大批志工加入服務行列。若無則由政府以方案委託方式委託民間機構辦理居家服務。因此社區專業或相關人力是否見詮釋決定服務成敗之關鍵。若整體方案為考慮到服務輸送之人力規劃的話則只是看的到吃不到的福利，僅是空談而已！
- ②服務輸送的管道（channel）：由相關專業人力配置歸屬於政府所屬的公立機構，亦或由政府採取方案委託的方式由機構辦理，或者，政府及民間機構給予專業支援及經費資助。

(5)經費負擔的問題：

- ①政府出資的程度：政府的補助是服務範圍的決定因素，若僅是涵蓋弱勢人口，則屬社會救助範圍，若以社區為服務單位則屬於社區發展工作福利社區化，強調服務全民化的理念。
- ②政府補助的方式與程度：補助人力的訓練經費、補助專業人力的薪資、補助機構方案之推動、補助相關器材之購置、還是相關僅止於服務方案之宣導。

二、在民營化潮流的影響下，政府、民間福利機構和民眾之間的關係有何轉變？（十分）就台灣目前的情況而言，是否能提高福利服務的品質？請說明之。（十五分）

答：

民營化（私有化）是福利多元主義的核心之一，此潮流之下政府的角色轉換不僅是分權與分錢，更強調角色與責任之轉換，以下就針對民營化的趨勢所帶來之轉變分別敘述之，並介紹服務品質之提昇情形。

1.政府、民間機構、民眾之間關係的轉變：原則上從福利多元主義的意涵可以看出其間關係之轉變，福利主義的意涵包括：

- (1)分權化（Decentralization）：包括權力與責任之分散，福利服務提供由中央移至地方、鄰里、或小型社會服務團隊。
- (2)私有化（Privatization）：意指私人部門，通常指涉營利部門，發展成平行或替代公共部門的福利活動。
- (3)參與：強調消費者與受僱者參與福利服務提供的決策過程。
- (4)多元途徑供給：包括公部門、非正式部門、志願部門、商業部門之供給來源。
- (5)社會伙伴關係：政府、企業和民間團體等共同扮演著社會福利供給者角色，因應不同的福利需求，發揮福利分工的功能。

關係轉變的型態如下：

- (1)政府與民間機構：從以前政府扮演經費資助者、監督者的角色，轉換為服務之購買者、方案合作者之公私合夥的角色。而民間機構對於政府則從以往的政策追隨者、方案提供者轉變為政策建言者、民眾福祉倡導者、服務方案提供者等多元角色。

- (2)政府與民眾：由於強調福利輸送社區化及私有化等趨勢、引發民眾對於福利規劃及參與之重視，有利於完成公民社會的理念，建構社會整合感。
- (3)民間機構與民眾：民間機構變成準政府的型態，不僅成為服務的主要供給者，更成為相關福利理念之倡導和溝通機制，中介組織的發達，更有效助於公民意識之提升。
- 2.台灣的現況是否能提高服務品質：以下就針對非營利組織對社福之貢獻、責信時代的來臨以及社會參與的層次分別敘述服務品質提升之問題。
- (1)非營利組織對社福之貢獻：就國家整體的社會福利而言，非營利組織的介入有三方面的幫助：
- ①擴大供給：因不受政府與企業既有之限定，可以創新的方式提供選擇，吸引各種資源，提供新的議題給政府單位參考。
 - ②提昇品質：會因為相互的競爭而提昇自我的服務品質，亦可扮演如批評者、壓力團體、消費者權力促進等的監督性角色，來增強社會福利的資源分配和整合。
 - ③彈性導向：非營利組織因為有許多的不確定性，因此比較不受既有體制的限制。
- (2)責信時代的來臨：
- ①責信之所以受到重視不外乎：民間機構取得政府大量補助、政府執行方案主要執行者、政府採取契約及評鑑制度來落實品質保證等因素，造成民間機構的責任日益升高。
 - ②責信之落實需建構服務績效指標：包括輸入指標、過程指標、產出指標及成果指標之建立，才能確保服務輸送之有效性。政府應訂定上位評鑑機制以及定型化契約，供民間機構參考以及民眾選擇機構服務之依循。
- (3)社會參與的層次：居民參與到居民決策：唯有福利供給考量居民參與與決策才是落實品質保證的基礎，參與是參與輸送行列、與人力資源連結，決策則是要貫徹民主決策模式，由下而上，實質性的表達性需求之調查，才是落實之依據。

三、不論是對老人或身心障礙者而言，居家服務（home-based services）是現階段規劃的重點，請說明其內容。（十分）再評析困境與未來的發展。（十五分）

答：

依據「加強推展居家服務實施方案」其目的為：為因應時代需求，落實社會福利「家庭化、社區化」原則，結合社會資源共同推動居家服務，協助因身心受損致日常生活功能需他人協助之居家老人及身心障礙者得到所需之持續性照顧，以提昇其自我照顧能力，紓緩家庭照顧者壓力，並提供受照顧者家屬習得專業服務技巧，以改善生活品質。

1.居家服務方案之內容：

(1)法律規定項目：

- ①老人福利法第18條：「為協助因身心受損致日常生活功能需他人協助之居家老人得到所需之持續性照顧，地方政府應提供或結合民間資源提供下列居家服務：一、居家護理。二、居家照顧。三、家務服務。四、友善訪視。五、電話問安。六、餐飲服務。七、居家環境改善。八、其他相關之居家服務。」
- ②身心障礙者保護法第40條：「為協助身心障礙者得到所需之持續性照顧，直轄市及縣(市)政府應提供或結合民間資源提供下列居家服務：一、居家護理。二、居家照顧。三、家務助理。四、友善訪視。五、電話問安。六、送餐到家。七、居家環境改善。八、其他相關之居家服務。」

(2)「加強推展居家服務實施方案」規定之內容：

- ①家務及日常生活照顧服務：換洗衣物之洗濯、修補。居家環境改善(以案主基本生活範圍為主)。家務服務(助理)。文書服務。友善訪視。電話問安。餐飲服務。陪同或代購生活必須用品。陪同就醫或聯絡醫療機關(構)。法律諮詢服務。其他相關之居家服務。
- ②身體照顧服務：協助沐浴。協助穿換衣服。協助進食。協助服藥。協助翻身、拍背、肢體關節活動、上下床，陪同散步、運動。協助使用日常生活輔助器具。其他服務。

2.居家服務之困境：

- (1)輸送人力的困境：原則上居家服務涉及政策或方案規劃者、專業社工員或資深督導、半專業居家服務員，以及志願工作者。因此相關人員之培訓、人力網絡之建構，和最最重要的服務人力的整合與聯繫是輸送服務的關鍵，台灣目前各個部分均與實際需求有很大之落差。。
- (2)推動經費之不足：政府推動居家服務原則上除弱勢人口之救助性質，由政府補助或支出外，其目的是希望社區居民應用社區資源自行建構服務網絡，或向民間機構或私有市場購買服務。所以政府在此項政策上採取的態度不夠積極，因此相關經費編列要視地方政府的財力而論。
- (3)方案規劃不周延：服務方案之規劃通常為考量到整體的還擊，譬如說：福利需求者未考慮到照顧者的福利、方案之間的整合為考慮人力物力資源的協調性，造成不浪費，方案推動為放在整體福利社區化之下來考慮，造成服務重疊、甚至理念模糊。
- (4)整體居家服務網絡聯繫不足：網絡之建構需民眾參與尤其是社區居民組成服務網絡，亦即第四部門的強化變成服務成敗之

關鍵。政府在此間不僅宣導不夠、志工訓練及招募不足，甚而政府不理不睬，更遑論經費之資助！

3.居家服務之未來：原則上居家服務的理念包括：社區福祉、居民參與、資源運用、家屬協力、專業關係等層面配合。而且只要能拖善發揮方案功能需考慮到「服務能力」、「家屬態度」、「老人與家屬關係」、「經濟能力」、「住家結構」以及「周邊資源」等六項應納入應量。以下就針對未來需努力之方向加以介紹：

- (1)需求個別化原則的強調：由於考量到、去機構化、人性化、正常化、在地化，居家化、社區化等考量，所以服務的別化需求，是人性尊嚴的展現，也是居家服務理念之核心，希望往後建構應顧慮各個服務人口群，而非僅考慮到好人及身心障礙者，照顧者、兒童、青少年、單親更應納入服務考量。
- (2)服務連續性的貫徹：連續性的服務及系列性照顧之建構是服務品質從規劃到完結的必備要素，切勿因為經費、人力、相關資源因素而放棄福利供給。政策之連貫是誘導居民參與的重要因素，也是永續經營的基本要務。
- (3)相關服務方案之整合：專業能力、社會資源之整合，以避免浪費。
- (4)建構督導績效制度：方案是否符合案主需求需考量。需考量：方案是否施用到應服務之案主群？服務方案的輸送是否恰當？服務方案的財源運用是否得宜？方案效能是否已評估？以及方案運作是否產生效果？。因此督導制度及服務評鑑指標之建立是非常重要的！

四、請就三種不同的群體（老人、兒童與婦女），列舉與其相關的通報轉介服務。（十分）並說個案管理在其間的功能。（十五分）

答：

通報轉介與個案管理是社會福利服務中跨專業、跨體系的重要連結，未達服務輸送之效率性、效能考量，兩者之間有先後與協調之關連，以下就針對現行之通報服務加以介紹並概要敘述個案管理在期間之功能。

1.通報轉介服務：

(1)老人：

- ①獨居老人通報專線服務：通過消防單位之專線通報後轉至社會局，由社會局派人居家訪視，對其作社工身、心、社會之評估後，採取相關的服務方案，並適時應用通報方式與轉介方式，如緊急收容安置、居家服務方案列管之。
- ②老人保護轉介服務：報案、緊急救援後，短期安置先轉介至各縣社會局所屬之仁愛之家、安養堂或與政府訂定緊急收容安置契約之民間福利機構。
- ③路倒遊民中滿65之老人緊急安置轉介：先送醫院急救，然後轉介至各縣社會局所屬之仁愛之家、安養堂或民間福利機構。

(2)兒童：

- ①身心障礙兒童早期療育與生涯轉銜：兒福法第二條規定兒童出生後十日內，接生人應將出生之相關資料通報戶政及衛生主管機關備查。身心障礙兒童之父母、養父母或監護人得申請警政機關建立身心障礙兒童之指紋資料。之後以個案管理之方式從早期療育、特殊教育、職業訓練、就業服務、直持性就業或庇護就業，均採取個案管理之方式。
- ②兒童保護：兒福法第十七條規定兒童因家庭發生重大變故，致無法正常生活於其家庭者，其父母、養父母、監護人、利害關係人或兒童福利機構，得申請當地主管機關安置或輔助。其後之家庭維繫方案或家庭重建方案均需要轉介至相關機構加以追蹤或後續服務。
- ③中輟生服務：兒童及少年性交易防治條例中規範第十一條中輟生通報並應指派社工人員調查及採取必要措施。十二條為免脫離家庭之未滿十八歲兒童或少年淪入色情場所，於發現後轉介至關懷中心，提供緊急庇護、諮詢、連繫或其他必要措施。第十三條設置專門安置從事性交易或有從事之虞之兒童或少年之緊急收容中心及短期收容中心。第十四條轉介至設置專門安置從事性交易之兒童或少年之中途學校。中途學校應聘請社工、心理、特殊教育等專業人員提供特殊教育。

(3)婦女：

- ①未婚媽媽服務：從醫療體系醫療照顧與復健轉介是社政體系中長期的安置（包括：未婚媽媽照顧、未婚爸爸協尋、非婚生子女之服務如收寄養服務）。
- ②受暴婦女服務：緊急安置保護、家庭維繫服務、家庭重整方案。從警政體系轉至社政再轉至機構收容，並同時採取相關重建或維繫措施。

2.個案管理在期間之功能：原則上，個案管理的功能不外乎以下幾項：

- (1)個案管理是要統合和聯繫照護服務，針對需求提出一全面性的反應。
- (2)個案管理的運用，在案主層次上是要滿足其需求。簡言之，即提供整合性和持續性的服務，提昇案主的福祉以及善用資源。
- (3)個案管理包括一系列的工作，包括個案的轉介、評估與選擇、照護計畫、執行、監督與評估、以及結案。
- (4)個案管理的對象是以同時遭遇多重問題的個人或家庭，或需長期照護的個人為標的所使用的人群服務方法。
- (5)個案管理協助資源有效的使用。

(6)照顧管理應增進個人的選擇和自覺。

轉介服務中個案管理之角色包括統合聯繫、服務持續、資源連結等，因此個案管理能否發揮要看個案管理者是否能因時制宜地將角色充分發揮，歸納個案管理者的角色有：使能者（enabler）促成者（facilitator）、服務的協調者（co-ordinator）、諮商者（counselor）、倡導者（advocate）。通報轉介服務不僅強調時效性、更應考量資源連結以及後續之追蹤服務。