

大溫暖社會福利套案的政策反思及務實方向

周才忠

2007/1/15

近年來，由於全球化影響，經濟產業結構轉變，造成區域貧富差距及相對貧窮感持續擴大。政府為實現社會公平正義，落實對弱勢民眾基本生活的照顧，遂提出有『大溫暖社會福利套案』(2007~2009年)，三年所需總經費高達1914.44億元。內政部亦從去(95)年11月初配合開設「1957福利關懷專線電話」，以增加民眾電話求助的管道。雖然目前仍是初始實施階段，但此耗資千億的政策在不久的將來能否給長久身處天天寒冬的社會底層及邊緣民眾們帶來快樂、希望，或從中獲得生命的啟發及激勵，這是我們全民有必要一起來探討或監督的。

據媒體報導，台南市「1957大溫暖專線」在啟用一個月後，接獲求助達170多件，其中以「卡債」與「醫療費」居多，真正符合急難救助金申請標準者僅3件，其他則轉介至相關局室。另外，台北縣市亦相繼發生舉家跳河及燒炭自殺的重大事件，引起社會各界不斷質疑與指責的聲浪，認為社工單位失靈或漠不關心。但是身為第一線的社工員們面臨的壓力、自責與挫折感等，並非一般外人所能理解，我們全體國民應體諒社工員的辛勞，及成為其工作的精神支持與堅強後盾。

反之，我們需要去進一步加以檢驗，政府高官或專家學者諸公在擬定此重大決策之前，是否有詳細考量目前社福或社工整體的專業條件，以及釐清政策之主旨及可行目標，並預先做好相關人力資源的補充及新進、在職訓練，以提供其把事情“做對”及“做好”的相關知能，使重新促發對工作的信心及熱忱，而不是只有拿到龐大資源及權勢，而沒有真正去重視問題所在，任其專業環境繼續惡性循環下去。筆者曾經任職於某社福機構研發部門，對社會議題與政策分析多有著墨，願意在此關鍵時刻提供以下有關大溫暖社會福利套案的政策反思及務實方向一些個人初淺看法：

- 一、『弱勢家庭脫困計畫』的主要服務對象是在生活陷入緊急危難的「非低收入戶」，但實際上非常有可能與先前『高風險家庭兒少關懷輔導計畫』的對象族群有諸多重覆之處。雖然政策擬定者可以隨意大筆一劃，簡單地做切割，但實務上如何去客觀釐清案主身份及問題，這是非常高難度的繁瑣作業程序，大部份第一線社工員並不是很清楚，而且對許多已面臨困境的求助民眾或其家庭來說，也許是反覆地身心煎熬。
- 二、目前，國內有哪一項實證研究顯示，生活陷入緊急危難或貧窮邊緣的「非低收入戶」與自殺、家暴、兒虐、性侵害等事件有直接或顯著的因果關係存在，以及中介(mediator)影響「相互關懷、溫暖互助的新社會」的營造。如果沒有科學佐證(evidence-based)以上政策目標，為何政府要砸下成千上億的經費來極力推動這項大計畫？我們人民或立法機關以後到底要用哪個指標來評估其成效

呢？還是最後淪為政府慣用打爛戰的手法，以「社會因素複雜」、「服務對象眾多」等藉口，完全推卸當初政策規劃錯誤的責任。

- 三、政府雖有擴大照顧弱勢家庭的良善美意，但如果不談「預防」(減少新發生個案數)的積極意涵，此政策的目的也僅是金錢資助(濟貧)這些「新貧族」(new poor)或「近貧族」(near poor)，而不是真正協助其逐漸擺脫貧窮的循環(脫貧)。既然事實如此，為何政府還要取名為『《大》溫暖弱勢家庭《脫困》計畫』來博取美名呢？除非其始終相信“金錢”可以解決任何事情，甚至包括生命的困境等。如果台灣未來此類依賴人口急遽增加，並且社會救助體系出現其它大漏洞，我們政府日益困窘的財政又要如何負擔呢？
- 四、『弱勢家庭脫困計畫』羅列了急難救助、短期緊急住宿安置庇護、緊急醫療補助、精神疾病診斷與治療、就業扶助、助學措施、法律扶助、人身及財產安全保護、照顧服務、創業與理財等十項服務，但如果缺乏各項介入服務的實質內涵及品質，最後可能淪為只有「通報」、「訪視」或「轉介」而已，無法符合條件而被轉介的民眾們只能在各單位之間遊走，使得感覺到更加徬徨、無所適從，甚至產生受騙、氣憤等負面情緒，以及糊里糊塗被診斷為精神疾病或強制送進精神病院。再者，「通報」之真正目的並不在舉發或轉介的意圖(將個案帶離或隔離)，而是最終能夠落實社區的預防工作，及建立友善的鄰里意識與因應危機的資產。
- 五、前項中的「精神疾病診斷與治療」服務所採行的一個措施是：「協助實施對象家中精神病患、藥癮、酒癮或自殺個案之緊急就醫」，並且明訂其協助符合精神疾病診斷送醫完成率達 90%。此實在有違「大溫暖政策」中實現社會公平正義的主要意旨，為何連藥酒癮及自殺等個案皆需要做精神疾病的診斷或被強制就醫？我們是處在希特勒時代嗎？台灣以人權立國的民主價值何在？是把「精神疾病診斷與治療」做為「社會控制」或「國家安全」的手段嗎？以「賦權」(empowerment)概念起家的社工專業領域，原本就被賦予服務貧病及社會改變的神聖使命，為何如今要自貶成為精神醫療合唱團(choir)的一員呢？
- 六、該計畫已將親人、鄰里、社區、村里長及幹事、社團、學校、宗教團體、便利商店、金融機構、警察單位、家庭暴力及性侵害防治中心、醫療機構等「守門員」(gatekeepers)列入可能的通報行列。但不能過度期望能有多少成效，以村里長或村里幹事為例，由於政治及選舉等因素，很少有人會願意承認或舉發自己的轄區內有過多的問題個案，因為如此反而會彰顯本身執政的無方或不力。因此，還是要透過更有效的不同策略及科學方法，及時瞭解真正有迫切需求的個別民眾、家庭或群體，並設法使其未來避免進入高風險或尋短的不利情境。
- 七、各縣市已紛紛成立有「1957 大溫暖專線」與「高風險家庭服務專線」，雖然這是政府體察民間疾苦的一項積極作法，但如果其接受求助的問題仍以「卡債」居多的話，此必將又與生命線(1995 專線)、張老師(六一八〇卡債諮商專線)等服務對象重複，甚至重蹈其服務的困境及缺乏實質效益的後塵。國外相關研究

已證實，電話專線的服務方式除耗費諸多人力及經費外，有時更助長求助個案的依賴程度。我們政策在規劃相關配套服務時，為什麼總是欠缺新思維及週延考量，東抄襲西抄襲，而讓服務流於形式或只是政治上的施惠罷了，無法將人民血汗的納稅錢用在真正的刀口上。

- 八、如果永遠只拘泥於「個案列管」的傳統模式，補充再多的社工員可能都無法趕上個案增加的速度，政府的財政也無法負荷。另外，許多社工喜歡用個人、家庭或團體諮商等方式來處理案主的問題，但對於這些長期在社會中遭受壓迫或權力不平等的弱勢族群而言，可能只會造成其更多的無力感(powerless)與標籤(stigma)，甚至是心理健康上的負面影響。因此，社會工作者的重要價值乃是追求社會正義，促使資源的公平分配，並創造與建構更多元的社會環境，讓不同的人有更多選擇與其適配的利基情境等機會，從社會結構層面來協助弱勢族群跳脫無力感，重新感受對自我生命的主導權。
- 九、專業團隊整合與社工教育革新方面，除了嚴謹甄選具備專業能力與有效特質的社工員之外，也廣納不同助人專業領域的實務工作者，以滿足各類案主全人專業服務之需。另外，有系統地提供目前第一線督導與社工員在職訓練或繼續進修的機會，以提昇高風險家庭及特殊個案管理、個別化家庭服務與支持網絡、資源連結與轉介、親職教育、危機處置、專業倫理、預防方案規劃與評估等相關知能。在待遇與福利方面，亦須合理的調整，以吸引或留住更多願意奉獻、熱忱與操守端正之優秀人才加入社會服務的行列。
- 十、目前，各縣市政府社政單位的社工員被賦與自殺或高風險家庭個案的處遇，服務方案相關工作是相當繁重的，案主的問題也是錯綜複雜，因此社工人員常會面臨工作超負荷(同時接案量達 100 個以上)、心理壓力、身體疾病等狀況，甚至最後導致「疲潰」(burnout)現象。若人員因此折損流失，不但無法累積經驗、傳承工作模式，對本身與案主皆是一種傷害，政府經費也需重複投資而形成浪費。因此，應落實專責分工及減輕接案量，以及透過內外部的督導機制及教育訓練，以提昇自我照顧能力、發揮同儕支持功能與維持個案服務品質。

現今，台灣社會工作的大環境可能還不夠理想，尤其與世界先進或鄰近國家相較，但無論如何千萬不要有所挫折氣餒。為實現當初進入助人專業的初衷與理想，我們還是可以時時關照自己，或尋求他人的奧援，使個人隨時保有最佳的身心狀態，以充分應付各項突如其來緊急或立即性處遇工作，提供求助者在寒冬中一絲絲實質的溫暖。政大心理系陳嘉鳳副教授就曾指出助人工作者可以培養以下的有效特質，我想這些都是很好的人生指引與參考，願與曾經同心合力奮戰的社工朋友們共勉之：(1)專業技巧：有效溝通、建立良好關係、評估與問題解決等能力。(2)正面的生活經驗。(3)平衡的心態。(4)創造性和彈性。(5)有活力、有組織、有方向、有系統的行動。(6)能好好照顧自己。(7)迅速的心理反應。(8)堅持、樂觀、勇氣、現實取向、威脅之下還能平靜。(9)相信人是有韌性克服不可能的環境的。(10)可以犯錯，但是能從中有所成長。