

# 如何透過社福業務完善社會安全網

## 壹、區公所在社會安全網的角色

### 一、業務性質：跨機關跨領域

(一) 社會安全網本質：社會安全建構在人際關係的連結，缺乏連結或連結不正確、不穩定，導致個案貧窮、失業、藥酒癮、精神疾病、社會排除(social exclusion)、疏離(alienation)、暴力行為、家庭或婚姻破裂等，引發勞動市場排除、社會參與排除、人際關係排除、居住與活動排除、文化排除、政治參與排除、制度排除等，進一步造成個人、家庭與社會關係的疏離、衝突、弱化或瓦解<sup>1</sup>，將造成社會各種問題。政府為解決相關問題，將社政、警政、衛生、民政(含戶政)及教育等系統結合在一起，透過公私部門間分工、整合、協調等機制，期能及早發掘脆弱家庭並投入關懷。

(二) 區公所業務：以低收入、中低收入戶、中低收入老人、單親、身心障礙及托育養護等為社福業務，以經濟補助手段給予弱勢族群立於較平等的生存基點。同時也透過社區、里鄰、警政、衛生及轄區國民中小學合作，跨機關跨領域來關懷既有弱勢群眾並發現潛在脆弱家庭。

### 二、業務角色：橫向協調、縱向執行與回報

#### (一) 社會福利服務中心：

社會局於各地設有社會福利服務中心(以下簡稱社福中心)，區公所與社福中心各司其職。其中，社福中心因為配置有專業社工人員，因此特殊個案(脆弱家庭、精神疾患)由其掌控，區公所則扮演主動發現角色並與其相互協調追管個案。

<sup>1</sup> 衛生福利部 107 年核定本

(二) 區公所應是主角：防範於未然，社福中心主要處理已知個案，對於潛在個案及脆弱家庭，有賴區公所發揮 2 大功能：

1. 社區系統：透過各社區發展協會或相關人民團體，掌握基層動態。由於人民團體經常聚會、活動，是社區人際關係的樞紐，在人際脈絡掌握上有一定的深度與廣度，因此社區型人民團體是社安網很重要的一環，區公所應善加利用之。
2. 里鄰系統：即所謂的里辦公處，成員為里長、鄰長及里幹事。里長及里幹事，一是公職人員、一是公務人員，均有法律賦予之查報義務。里內若干家戶編組為鄰，鄰長為里長選任，為里長日常助手。是以里鄰系統也是基層組織的一種，掌握有人際脈絡，故亦為社安網重要一環。

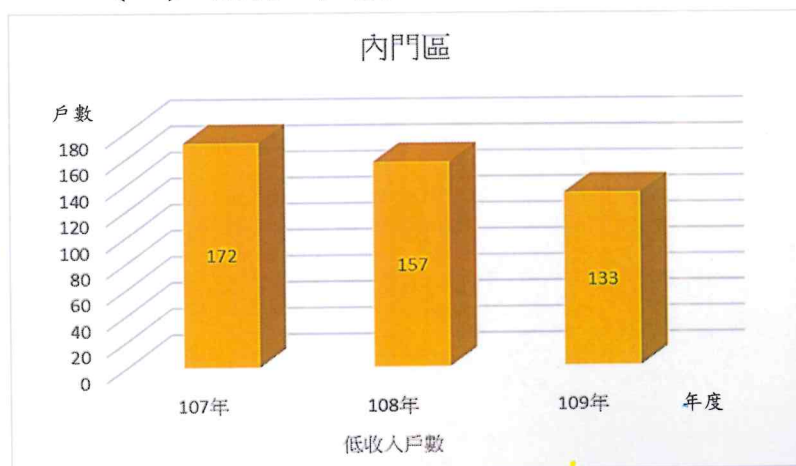
### 三、 小結：

區公所社福業務承辦人平日於櫃檯受理案件，雖能透過案件審查過程主動查察潛在個案，但多半是透過里長或社區理事長通報、轉介後被動受理並追管案件。區公所如能以社安網樞紐自居，多加掌握公私部門各機關團體，將更能發揮社安網功能。

## 貳、 本所社福業務概況分析

### 一、 本區弱勢人口統計分析

#### (一) 低收入戶數



本區低收入戶數呈現下降趨勢，為過去 3 年徹底清查各家戶具工作能力人口之結果。又可能為家戶經濟成長所致，惟政府資料開放平台 (<https://data.gov.tw/dataset/103066>) 公開資訊各鄉鎮市區國民所得僅公告至 106 年，暫無法納入分析。

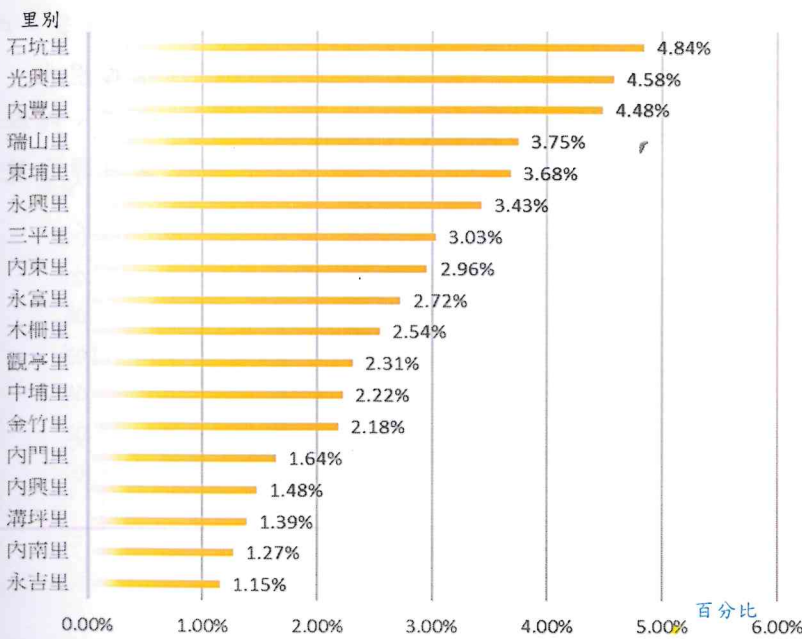
內門區各里低收入戶數(109年底)



資料來源：高雄市社會福利平台

本區低收入戶數以觀亭里最多，光興里次之。永吉里及內南里最少。

內門區各里低戶比例(109年底)

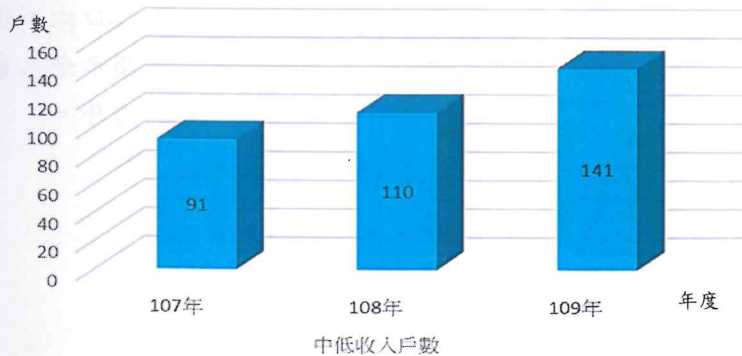


資料來源：高雄市社會福利平台

若以各里戶數比例來看，以石坑里最多，光興里次之。內豐里、瑞山里、東埔里、永興里及三平里等5里亦有3%以上。內南里及永吉里最低。

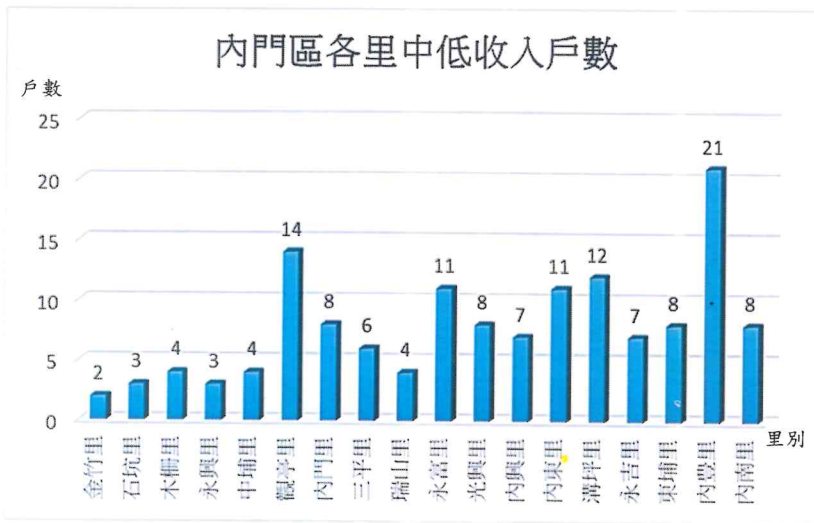
## (二) 中低收入戶數

內門區



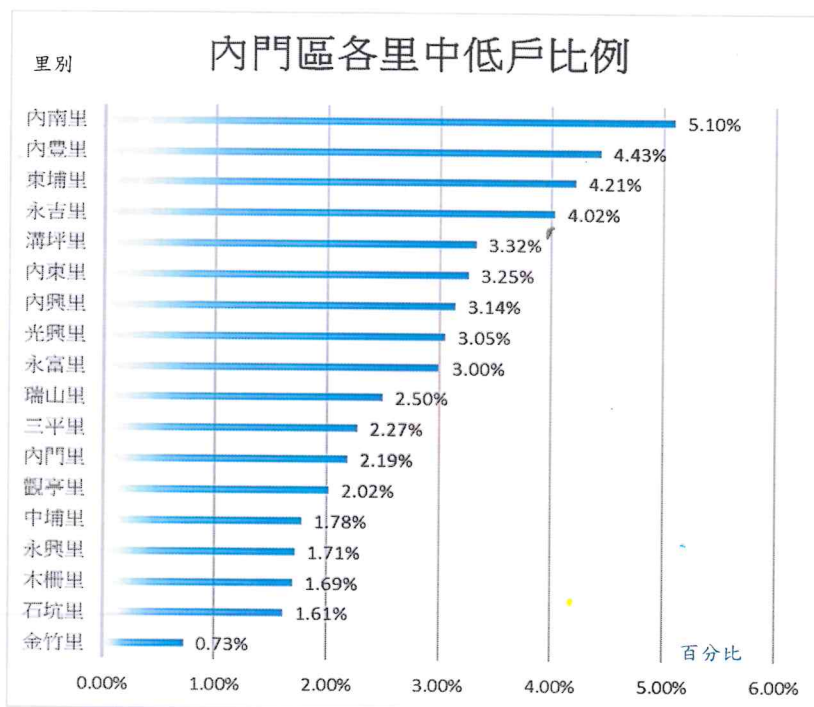
資料來源：高雄市社會福利平台

本區中低收入戶數呈現上升趨勢。申請人目的多半是為了就學子女學費減免。在同樣的審查標準下，如果內門區因家戶所得提高而使低收入戶減少，那麼中低收入戶也應該會跟著減少，因此我們可推估內門區家戶所得過去3年並未顯著提升。



資料來源：高雄市社會福利平台

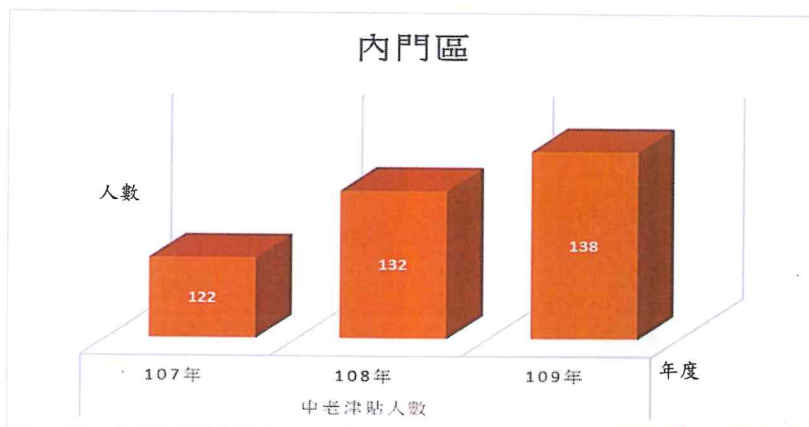
本區中低收入戶數(109年底)以內豐里最多，觀亭里次之。  
金竹里、永興里及石坑里最少。



資料來源：高雄市社會福利平台

若以各里戶數比例(109年底)來看，以內南里最多，內豐里、東埔里及永吉里次之。溝坪里、內東里、內興里、光興里及永富里等5里亦有3%以上。  
金竹里最低。

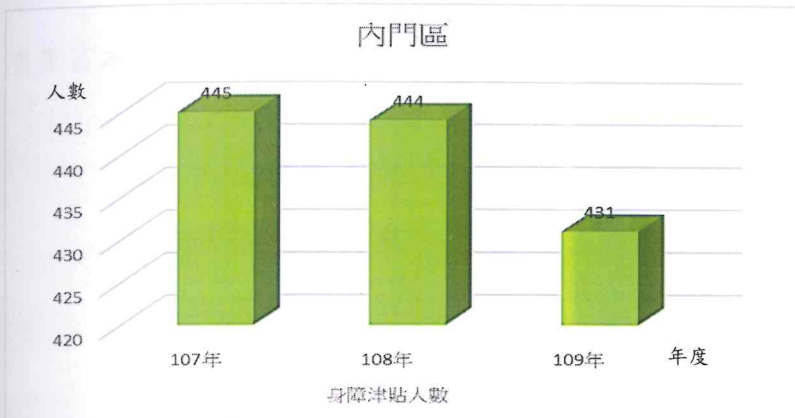
### (三) 中低收入老人數



資料來源：高雄市社會福利平台

本區中低收入老人呈現上升趨勢。除符合老人人口比例逐年上升趨勢外，亦顯示老人家戶子女之所得並未提升。

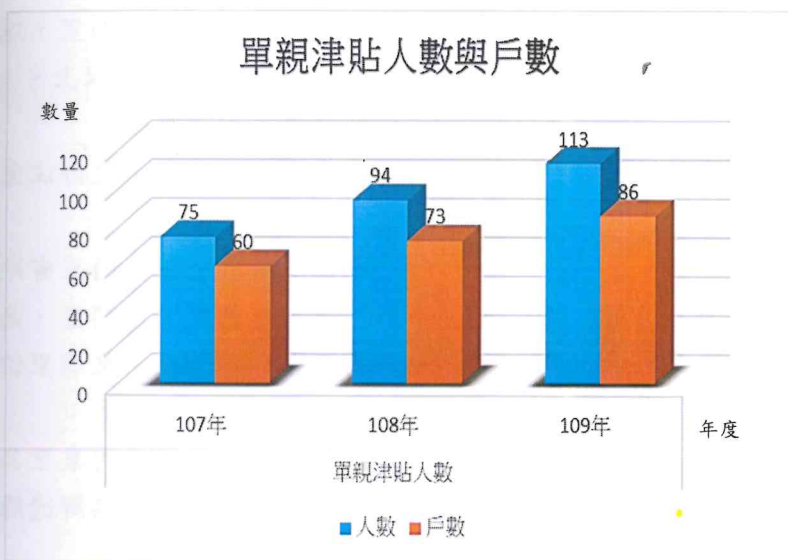
#### (四) 身心障礙者津貼



資料來源：高雄市社會福利平台

本區領取身心障礙津貼呈現約略下降趨勢。然新申請案數並未下降，此乃既有案件有部分轉為低收入戶或公費安置列入他項計算所致。

#### (五) 單親津貼



資料來源：高雄市社會福利平台

本區領取單親津貼呈現上升趨勢，且每年增加約 20 人 (13 戶)。也就是說每年約有 20 位未成年子女被迫成為單親家庭。這當中，新案有較高未婚生子比例。嬰幼兒、未成年子女承受家庭變故，在不利的環境中成長，未來可能成為危安因子，值得社會安全網各機關持續關注。

## 二、全區社福業務綜合分析

### (一) 各里弱勢戶比較(低收入加中低收入戶)

社會福利業務可分為以戶計算及以人計算 2 種。以戶計算者，家戶內人口皆為福利對象。以人計算者，只以該個案為福利對象。故以戶計算者，門檻較高，計算方式也較複雜。低收入戶及中低收入戶係唯二以家戶計算之福利服務，其審案有 3 大因子：家戶平均月收入、動產(均額)及不動產(總額)。



資料來源：高雄市社會福利平台

本區弱勢戶以內豐里最多，觀亭里次之。光興里、內東里、永富里亦有20戶以上。



資料來源：高雄市社會福利平台

本區弱勢戶佔各里戶數比例以內豐里最多，東埔里次之。光興里、石坑里、內南里、瑞山里及內東里亦有6%以上。金竹里、內興里較少。內豐里比例甚高，值得注意。

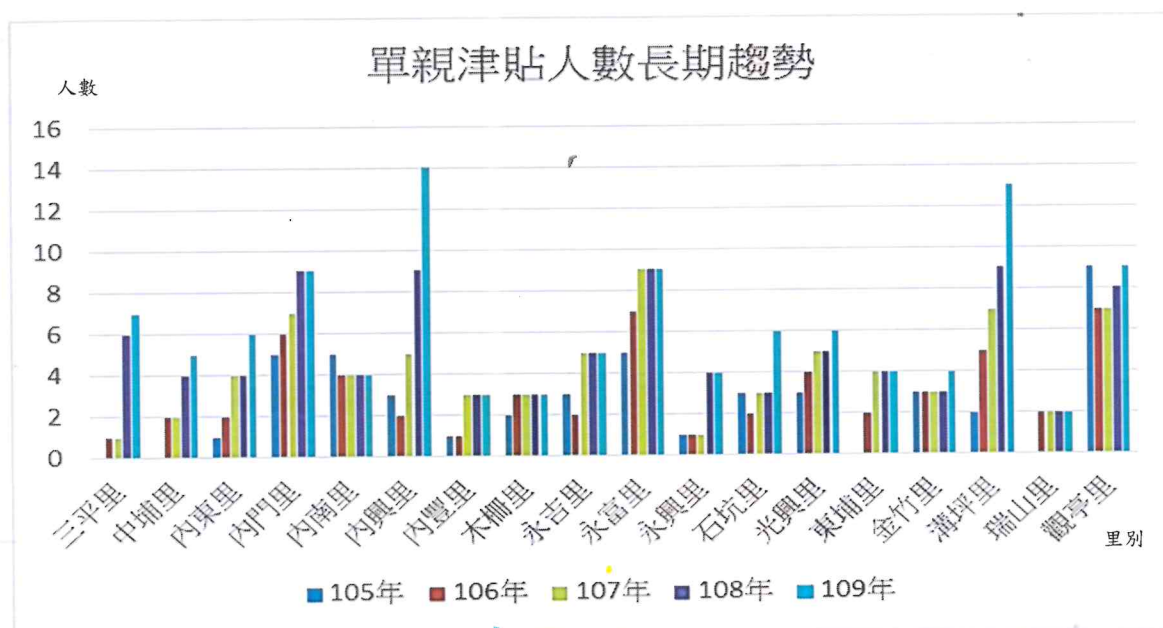
本表可看出比例高的里有地緣關係。內豐里、光興里、為內埔地區；石坑里、東埔里位處龍山山脈山麓下地區；內南里、瑞山里及內東里為二仁溪流域。均為較偏僻邊緣之區域。

## (二) 弱勢數量長期趨勢

由於中低收入老人及身心障礙津貼是以個人為補助對象，核撥條件較為寬鬆，人數也未能代表家戶情形，故其長期趨勢不在本文討論範圍。單親津貼補助對象為未成年子女，子女數約略可換算家戶

數，且單親家庭無論是肇因於喪偶、離婚、家暴或未婚生子，受影響者為未成年子女，未成年子女在較困頓的環境中成長，可能存在社安因子，本文遂將其列入優先討論。

1. 本區領取單親津貼人數，除內南里、瑞山里外，均呈現長期上升趨勢。內興里、石坑里及溝坪里於去(109)年有暴增現象，以內興里來說，其低收入戶、中低收入戶比例並不是很高，單親數卻節節上升，究竟是離婚、家暴還是未婚生子，有待後續深入追蹤。溝坪里位處內門東半部，水源豐沛，相較於內門西半部，其務農者收入較豐，卻仍有較高單親人數，也是值得後續關注。

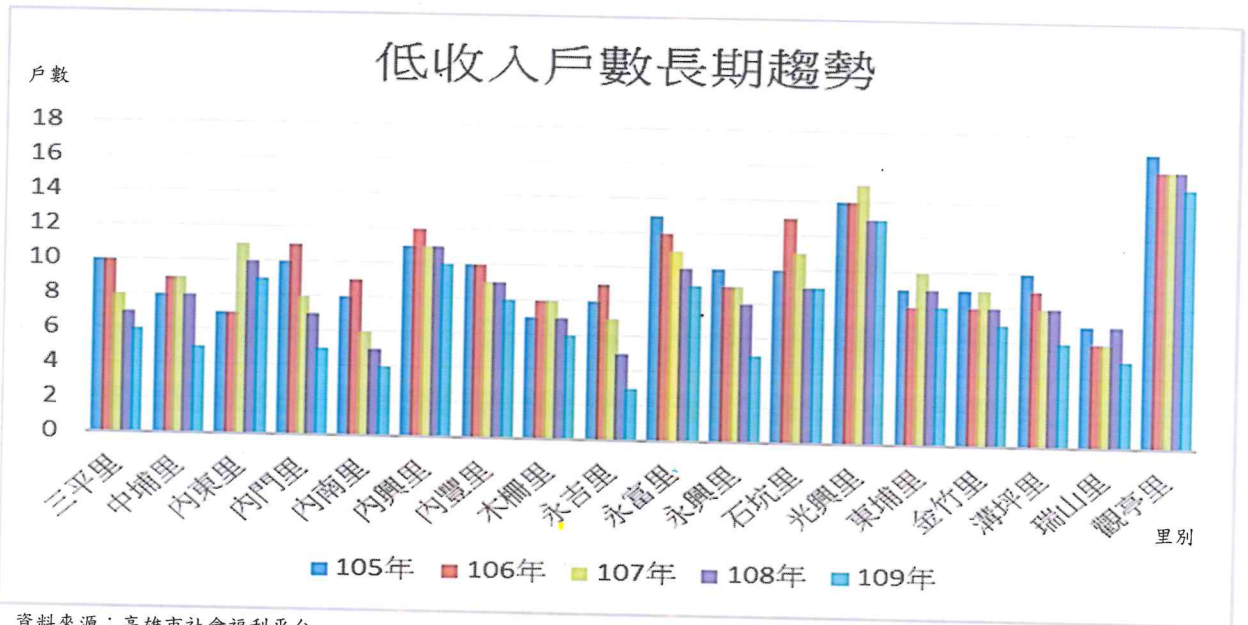


資料來源：高雄市社會福利平台

## 2. 低收入戶長期趨勢

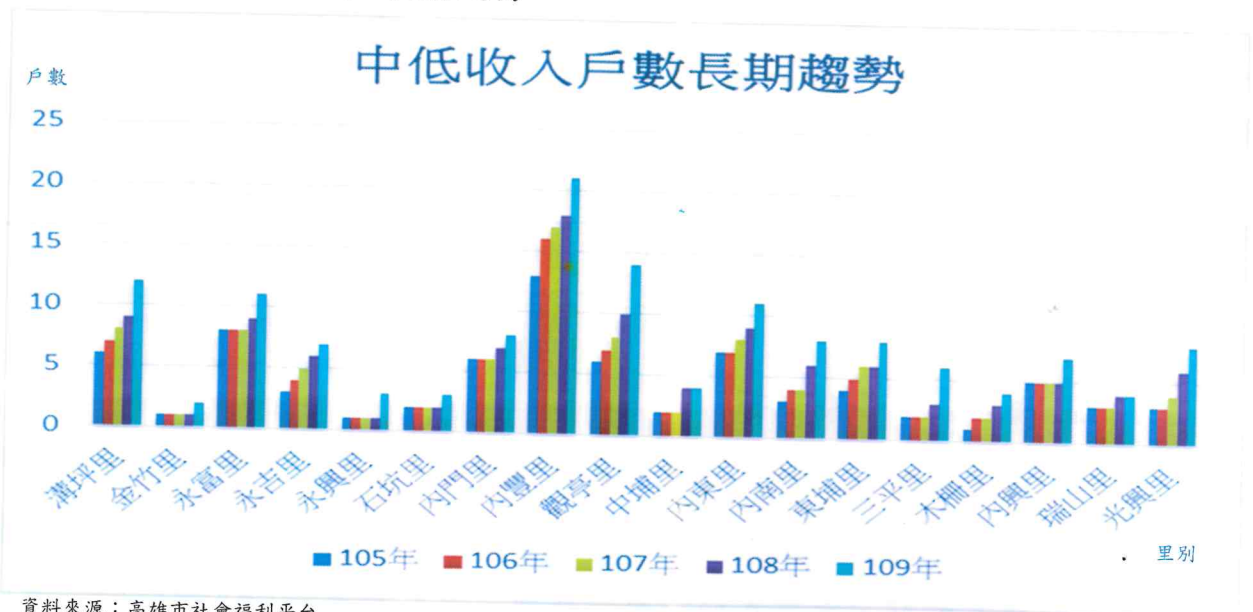
本區低收入戶長期趨勢呈現下降趨勢。是否與家戶平均所得提升有關，尚無公開資訊可供比對分析。惟應與基本工資<sup>2</sup>及審核標準提高有關。本所長期觀察亦發現，只要肯工作，大部分家戶平均收入均能達基本工資 1.3 倍以上，有部分家戶成員因而故意不工作以求維持低收入戶資格。

<sup>2</sup> 年齡介於 16 歲至 65 歲屬有工作能力者，無論有無工作均應計入基本工資



政府資源有限，近幾年社福支出已達總預算 25% 以上，不能長期讓投機民眾虛耗寶貴公共資源，建議政策上持續調高基本工資，鼓勵民眾就業，以健全勞動市場。

### 3. 中低收入戶長期趨勢



本區中低收入戶長期趨勢呈現上升趨勢，與低收入戶趨勢相反。故應與家戶平均所得無關。中低收入戶數並無現金補助，在基本工資提高下仍能呈現上升趨勢，茲探究如下：



- (1) 申請動機主要來自於子女就學學雜費減免以及其他優惠。  
此動機情有可原，私立學校學費高昂，對一般家庭而言是龐大負擔。然高薪者無從規避法規，自營或無雇主但卻高收入者竟能輕易規避<sup>3</sup>，法制設計上有不公平之處。
- (2) 不動產門檻為532萬，過於寬鬆。鄉下地方很多人將土地出售，但與新地主協商仍實際於原有農地耕種，既可獲得中低收入資格又能保有務農生計，新地主也能取得農保資格，一舉數得。此類人員數量不明，但影響的是後代務農根基，因為原地主後代將無田可耕。況且新地主購買農地如果只是為了置產而無心發展農業，甚至濫墾濫建作為非農業用途，對我國農業長期發展將有莫大斷害。

### 三、小結

弱勢者與投機者如何區分，主政者應有解決之道。政府財政日益困難下，給付行政應有所節制，否則弱者更弱、投機者更投機，絕非社稷之福。

## 參、社福業務有否促進完善社會安全網

### 一、行政效能分析

#### (一) 耗時因子：

1. 民眾檢附資料不齊全，或登打案件時，須民眾補件，經通知仍未補件，造成審核上困難。
2. 民眾實際上未達救助門檻，家戶內仍有工作人口可維持生計，以脫產等各種方式規避法規，申請不過就申復，申復不過隔年<sup>4</sup>又來申請，徒耗行政與社福資源。

<sup>3</sup> 農民及部分自營業者免稅

<sup>4</sup> 因財稅係查調前年度資料，脫產者次年度方有實際效果。

3. 家戶情況異動(如：死亡、學生畢業或休學等)，未即時告知，造成津貼溢領；後續追繳溢領款困難。
4. 民眾為獲得福利津貼，不惜隨意遷徙戶籍，規避法規，如：申請低戶或中低戶時，原戶口與父母同戶，故意將父母遷出該戶口，進而不計算兄弟姊妹，以取得福利身份。
5. 有關身障相關福利，常因身障手冊失效或未後續鑑定，導致福利身份異動，影響自身權益。
6. 社福補助款入帳戶頭遭凍結、被列警示戶，民眾未主動後續鑑定、告知戶頭凍結，頻致電公所，極度仰賴公所善後。

## (二) 耗人因子：

1. 社福法規多如牛毛，新進人員需耗費數月時間才能熟稔。社福法規之所以多如牛毛又多半是為了防堵投機者，行政人員與投機者周旋下，陷入一種惡性循環，結果往往是已無心力關照真正需要幫忙的弱勢者。
2. 福利服務種類繁多，弱勢者無法清楚表達需求，資淺人員較無法第一時間掌握，溝通上耗費太多精力。

## 二、 行政盲點分析：

- (一) 行政人員專注於主動申請者，對無力或不知求援者容易忽略。
- (二) 申請通過後，脆弱家庭本質未變，然行政人員以結案心態視之，未能有效持續關注。

## 肆、 社福業務精進策略

### 一、 減少無謂困擾：

- (一) 建立業務葵花寶典，將各類案件可能碰到的困難、如何與民眾溝通、如何辦理最順暢(避免民眾補件跑好幾趟)、如何以最短時間審核、如何查出虛偽不實資料等寶貴經驗寫入葵花寶典，作為經驗傳承與作業指引。

- (二) 加強臨櫃工作能力，將實務經驗融入表單內。針對常見問題設計各類 Q&A 以及一次告知單，讓民眾能一目瞭然還欠缺哪些文件，避免多跑好幾趟。內部也要設計相關檢核表，讓承辦人員能在臨櫃時以最快速度發現問題，當場詢問或告知民眾。
- (三) 加強業務宣導，每半年主動書面關懷並提醒民眾如戶內有人口異動，應主動告知公所。
- (四) 建立各業務工作時程表(甘特圖)，定期審核在案社會福利案件，避免津貼溢領。
- (五) 針對規避法規民眾，採線上系統查閱親屬資料<sup>5</sup>，或請里幹事同仁訪視，依實地訪視情形，計算家戶人口。
- (六) 建議上級機關強化跨部會、跨領域資訊整合能力，方便基層查調更多資料。

## 二、突破盲點：

會主動求援並來到公所提出申請者，坦白說對社政人員而言心頭上的擔子就減輕一半。最擔心的是，不知道或無力求援、或求援過程因故遭忽視、遭拒絕，在困厄環境下走投無路而衍生家暴甚至輕生悲劇。針對上開人等，如何突破盲點策略規劃如下：

### (一) 加強家訪：

1. 鼓勵社區型人民團體(例如社區發展協會)申請防治暴力相關計畫(例如衛福部社區初級預防宣導)，透過執行計畫來加強轄區內脆弱家庭的訪視與關懷，並期待能發現新案，及時了解狀況與處置。
2. 鼓勵里幹事落實訪視：各里幹事主動程度有別，區公所可將主動查報案件多寡與案件關聯性定期統計並列入考績評核項目，

<sup>5</sup> 例如戶政機關親屬系統表

以鼓勵積極任事之同仁。

3. 造冊追蹤：針對社區及里鄰系統查報回來之資料造冊，緊急時先予申報關懷起來，非急案則定期訪視追蹤。

(二) 強化審案敏感度：

1. 身心障礙者家庭：審案人員應想到是否有照顧者，照顧者是否有各種壓力，該家庭其他成員有無提出相關申請案紀錄等。並將該家庭註記，定期通報各里辦公處觀察注意。
2. 急難紓困(救助)案件：如果是工作受傷或是重大疾病無力負擔醫療費用者，應想到該家庭家計是否僅申請人負擔，如有其他工作人口卻非負擔家計者，該工作人口狀態是：待業？待業原因是無就業機會？還是因身心障礙、疾病而無力就業？如又導致遊手好閒、酗酒、賭博、吸毒或家暴等危安行為時，即屬脆弱家庭並可能潛藏邊緣戶，應定期分析並註記通報里辦公處觀察注意。
3. 單親案件：單親原因為何？家暴離婚、未婚生子？小孩由誰照顧？小孩狀況如何？如有疑慮，這類家庭應註記，定期通報各里辦公處觀察注意。
4. 跨區聯繫：不少民眾設籍本區，然實際居住外地者，轄管機關難以掌握其概況，實際案例探討如下：
  - (1) 旗山保母虐童致死案，受害者母親設籍內門，實際居住於旗山，且將小孩分託他人照顧。該案事發前本所即掌握到小孩行蹤不明，旗山區公所亦掌握到該家戶有家暴問題。然各自通報市府由旗山社會福利服務中心追蹤管制後，兩區公所後續對該戶狀態均毫無所悉，直至悲劇發生。
  - (2) 旗山單親幼子託顧於內門案，本案單親媽媽患有精神疾病，曾於本所申辦社福業務，後遷戶籍於旗山區立案。本所人員於109年人口普查時發現某戶有高齡老人照顧2名

未滿 2 歲幼子<sup>6</sup>，了解後得知是本所舊案且屬脆弱家庭，立即通報「關懷 e 起來<sup>7</sup>」及旗山區公所，旗山社會福利服務中心也隨即開案追蹤管制至今。

- (3) 上開 2 案結果南轅北轍，關鍵在於跨區聯繫緊密度，第 1 案 2 公所事發前彼此未聯繫，雖各自掌握到若干問題，但在市府未賦予追蹤管制權責下，未意識到照會彼此，致無法及時掌握案情變化。第 2 案一樣市府未賦予追蹤管制權責，然 2 區公所主動照會彼此，並與旗山社會福利服務中心緊密合作至今。

## 伍、結語

### 一、工欲善其事，必先利其器：

- (一) 審案工具：對能主動申請者，應力求花最少時間取得最精準結果為努力目標。這方面區公所可自行設計 EXCEL 檔因應，然民眾身家等資料仍待戶政、稅捐、國稅、地政等各機關查調，此部分如上級機關能將各類資料更緊密整合並且在資安控管下開放更大權限，應能加快審案速度與精度。
- (二) 傳承工具：教育訓練首重傳承，除既有頒定之作業手冊外，承辦人可自行撰寫葵花寶典武功秘笈之類的傳承手冊，讓不同業務同仁能在最短時間熟稔彼此業務，俾能相互緊密支援。
- (三) 內控工具：建立工作時程表，定時檢視，避免疏漏錯誤。

### 二、走動式管理：

- (一) 走出辦公室，效能會更高：時代在進步，施政方式也要進步。民主國家如不能切合民意，將有事倍功半之虞。根據過往實務經驗，走訪巷弄直接接觸民眾，能獲得更多更實際的資訊。對那些不知或無力求援之弱勢民眾，也有較大機會發掘到。

<sup>6</sup> 與母親設籍旗山區

<sup>7</sup> 關懷 e 起來(<https://ecare.mohw.gov.tw/>)是社會安全網通報系統

(二) 建立基層人際脈絡：傳統上多數同仁認為這是首長、主管或里幹事的工作，社會課櫃檯人員負責在公所審案即可。然而，多年經驗證明：如能與里長、社區理事長或其他地方意見領袖建立良好關係，拓展層層脈絡，使其了解政策、了解區公所的需求，彼此相互合作，這也是一種另類的社會安全網。

### 三、對數據要有敏感度：

數據背後可能是一段故事，一個脆弱家庭。社會福利案件審案過程可看到個案的家戶資料，不同承辦人對家戶人口組成理解程度是有差別的，對財稅資料的判讀<sup>8</sup>也因業務閒忙與否，而有深淺之別。審案過程，多半只在乎與准駁有關的數據，僅少數特殊案件會深入探究。如能加強審案敏感度，例如為何低收入戶數逐年減少，中低收入戶卻逐年增多，又單親家庭也是逐年增加等，多用點心與臨櫃民眾相談可以問出更多資訊，又或者後續審案時透過數據分析<sup>9</sup>，有可能因而發現更多脆弱家庭，達到完善社會安全網的政策目標。

---

<sup>8</sup> 例如不動產歷年來增減情形、又動產種類也能看出家戶經濟另有隱情

<sup>9</sup> 本課將建立於每年3月分析總清查後各數據變化之制度