

國立政治大學社會工作研究所
碩士論文

指導教授：傅立葉 博士

馬上關懷急難救助之福利輸送體系分析
—以台北市文山區為例

研究生：石晏宇

中華民國九十九年十月

誌謝辭

回憶這三年多來的研究所生活，有歡笑有淚水，想當初碩一、碩二課業繁重之際，經常沒日沒夜趕報告，尤其英文 paper 著實令人頭痛，但是報告期限前一晚，在政大綜院 14 樓總是燈火通明，大家一起擠在教室裡，人手一台筆電忙著趕工，沒筆電的同學也會擠在電腦室打拼，同學們之間相互鼓勵與支持。直到了研究所才體會一起讀書、全力以赴的快樂，研究所生涯雖然辛苦難熬，但讓我成長許多，也會為自己感到驕傲。

真的很感謝班上同學的支持與鼓勵，彼此相處了三年，大家可以相約玩樂、談心，也可以認真地討論社工議題或論文方向，讓我在課業繁重、論文荼毒之下，也能在研究所回憶中留下許多歡笑。儘管，班上同學陸陸續續畢業離校，但彼此友誼不因此離散，仍然保持聯繫，不時相約聚餐，有時真的會捨不得畢業，希望這樣的學生生活能夠一起持續下去。佳男、婷婷、雅云、佳琦、宜婷、譯葦、李琪、虹玳、旻真、明莉、佳玲，謝謝你們的陪伴，讓我在研究所生涯中有個美好又溫馨的回憶。

也要感謝大學同窗好友們文政、惠君、彥琪、伯瑞、禹康、宛亭、淑慧，每逢生日或過節，我們總是沒錯過，三不五時來個玩樂行程，讓我有個可以歸屬的地方，你們也陪伴了我許多日子。還有感謝宜蘭鄉親恆詣、嘉澤經常陪我喝茶談心，讓好山好水好無聊的宜蘭多一份溫馨。

「關關難過關關過」，這佳句從學長姐傳承下來，似乎已經快成為所上的「所訓」，也真實地呈現了研究所的艱辛過程。到了碩二，除了應付課業外，開始為了畢業論文而感到緊張，思考題目方向、指導教授、研究方向等等問題，原本以為按部就班即可達成，萬萬沒想到論文的寫作卻是如此艱難，從一開始的題目擬訂、計畫書撰寫、搜集研究資料到最後的撰寫結論，每個章節讓我費盡心力、絞盡腦汁。感謝傅立葉老師不辭辛勞地提攜，包容我的驚鈍與怠惰，指點了論文寫

作上的方向與建議。也要感謝孫健忠老師與李淑蓉老師在口試中提出許多讓我受益良多的建議與指教，使我有機會可以再精益求精。此外，要感謝政大社工所呂寶靜老師、謝美娥老師、宋麗玉老師在課堂上的教誨，使我得以擁有一些學術涵養來作為論文寫作的基礎，以及感謝郁芬助教在課業外，協助了許多行政庶務，讓我在慌忙之中有所方向。

在蒐集資料過程中，承蒙多位貴人的協助。感謝文山區公所良匯姐的首肯與協助，有你的支持，使我的研究得以進行，希望你的考試與家庭都順順利利；感謝文山社福中心主任許嘉妮督導、劉靜燕社工前輩，有你們的帶領與指導，使我實習過程中獲益良多，也承蒙靜燕姐的協助，使我的訪談工作得以順利進行；謝謝接受訪視的各位大哥大姐們，願意撥冗與我分享許多事情，讓我從中學習許多事；感謝宜蘭縣社會處周亦晨督導的提攜，在社會處實習過程中，觸發了此研究的動機，也感謝周督導在業務上的分享，使我更深入了解馬上關懷。

感謝友良多年以來的陪伴，不管是歡笑或是淚水都會有你在我身旁支持，這本論文能夠完成也多虧有你的協助，不管是文句潤飾或資料整理，你總是會盡心盡力，很高興我們能夠一起成長，未來還要請你多多指教。

最後，獻給我的家人爸爸、媽媽與弟弟，感謝你們容忍我的忙碌，給予了我一個專心打拚的環境，希望我們一家人能繼續擁抱希望，走向希望。

晏宇

2010年 冬

摘要

「馬上關懷急難救助」開辦以來，已成為了我國社會救助政策中一項重要措施，也為社會救助政策注入了異於傳統的複雜性與動態性。福利輸送體系的規畫與執行為社會政策的重要一環，當福利輸送體系出現了轉變，其中的參與者，不論是政府部門、執行單位、甚至是接受福利服務的案主，其角色與功能也因此異於以往。

據此，本研究從福利輸送觀點來檢視馬上關懷此項方案，針對其福利輸送體系作一步的探討與分析。透過本研究期待可瞭解：一、瞭解馬上關懷急難救助的福利輸送體系之運作過程與組成結構；二、探討馬上關懷急難救助的福利輸送體系對於福利接受者的影響；三、探討馬上關懷急難救助的福利輸送體系在實務上的相關問題，以提供政策制定者為參考。

依據研究問題與目的，本研究採質性研究方法，邀請台北市文山區九位執行人員與五位福利接受者進行深度訪談，研究結果茲分述如下：

一、馬上關懷急難救助福利輸送體系之改革

首先，就其運作過程而言，在輸入階段有多元且深入社區的入口管道、具包容性的申請門檻、仰賴通報人員等特色；在轉化階段有僵化的書面審查、實地訪視、明文化的裁量空間、政治壓力的介入等特色；在輸出階段有可及性的協助、尚未能整合社區資源、福利銀行機器等特色。

其次，就其組成結構而言，在重新建構福利輸送體系的面向，有聯邦模式的協調方式、公民參與等特色；在重新分配福利輸送體系任務分工的面向，有多元化的執行者、專業的撤離等特色；重新建構福利輸送體系組成的面向，有多元且即時的求助管道、補充性的福利措施等特色。

二、對於福利接受者的影響

馬上關懷急難救助對於福利接受者的正面影響主要有提升可近性與可及性，而負面影響為整合性、連續性、公平性、可責性等方面的不足，有待改善。

關鍵字：貧窮、社會救助、馬上關懷、服務輸送、急難救助

Abstract

Ever since the start of Emergency assistance, it has become an indispensable assistance policy in our society and it helps our social assistance policies with new mobility and elaborateness. The program and the execution of the service delivery system are considered the most important links for the social policies; when service delivery system shifts, every part of its participator, such as the government, the executive board, or the clients functions differently.

According to the fact mentioned above, this research attempts to scrutinize the Implementing Urgent Caring System with a service delivery system perspective, especially focusing on the further analysis of its service delivery system. The paper would be divided into three parts: 1. Understanding the operational process and the structure of the service delivery system of the Implementing Urgent Caring System. 2. Discussing the influence of the welfare receivers' of the emergency assistance of the service delivery system. 3. Discussing the problems regarding the emergency assistance of the service delivery system and offering suggestions for the policy makers for reference.

This research adopts qualitative research methods to invite nine executive social workers of Wenshan District, Taipei City and five welfare receivers (clients) to do the depth interviews, and the research results are as follows:

1. The reformation of the emergency assistance of the service delivery system of the Implementing Urgent Caring System:

Foremost, in the preliminary process of the reformation, the diverse entrance, the loose application restrictions, and the evaluation system of professional informers play very significant roles. Second, on the middle of the reformation, the ossified application form examination and inquiry, the

transparent measurement of evaluation, and politic interference are the evident conditions in executing the emergency assistance. In the last phase of the emergency assistance, there we can find the accessible assistance ,the disorganization of community resources, and welfare bank apparatus are the main characteristics of this part.

Moreover, when it comes to the structure of the emergency assistance,we can find its features sit on the modes of federation and the citizen participation. Next, in distributing the whole project, the executives and the professional evacuators take charge of the service delivery system. In the final process of the emergency assistance, immediate and diverse assistance, supplementary welfare measures make the emergency assistance more beneficial.

2. The Influence on the Clients:

The positive influences of emergency assistance of the Implementing Urgent Caring System toward the clients are uprising the accessibility and availability while the negative influences are the lack of integration, continuity, equality, and accountability.

Key words:Poverty, Social assistance, Implementing Urgent Caring System ,Service delivery, Emergency assistance

目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機.....	1
第二節 研究背景.....	3
第三節 研究目的與問題.....	7
第二章 文獻探討.....	9
第一節 新貧問題與社會排除.....	9
第二節 馬上關懷急難救助.....	26
第三節 社會政策福利輸送相關概念.....	40
第三章 研究設計.....	53
第一節 研究架構.....	53
第二節 研究方法.....	55
第三節 資料蒐集方法與工具.....	60
第四節 資料分析方法與嚴謹度.....	63
第五節 研究倫理.....	66
第四章 資料分析與討論.....	69
第一節 馬上關懷福利輸送體系之運作過程.....	71
壹、 輸入階段.....	73
貳、 轉化階段.....	83
參、 輸出階段.....	106
第二節 馬上關懷福利輸送體系的組成結構.....	116
壹、 內部關係.....	117
貳、 外部關係.....	135
第三節 福利使用者的急難需求、求助歷程與感受.....	139

壹、 福利使用者遭遇的急難狀況.....	140
貳、 接觸馬上關懷的契機.....	146
參、 接受馬上關懷的評估與審查.....	149
肆、 馬上關懷所提供的協助.....	153
伍、 後續的發展.....	156
第五章 結論與建議.....	159
第一節 研究主要發現與討論.....	159
第二節 政策建議.....	172
第三節 研究限制與未來研究之建議.....	176
參考文獻.....	178
附件(一)-訪談大綱.....	185
附件(二)-研究參與同意書.....	190
附件(三)-馬上關懷急難救助作業要點.....	191
附表(一)-「馬上關懷」急難救助申請書/通報表.....	194
附表(二)-「馬上關懷」急難救助認定基準表.....	195
附表(三)-馬上關懷急難救助個案認定表.....	196
表次	
表 2-1 貧窮與社會排除之比較.....	13
表 2-2 歷年家庭可支配之所得差距.....	18
表 2-3 歷年政府對家庭移轉收支對所得分配之影響.....	18
表 2-4 我國歷年低收入戶人數統計表.....	21
表 2-5 歷年急難救助發放統計表.....	29
表 2-6 台北市急難救助金標準.....	29
表 2-7 馬上關懷急難救助、弱勢脫困計畫與縣市急難救助之比較表.....	39

表 2-8 我國社會救助福利輸送體系之阻礙表.....	46
表 3-1 本研究受訪的相關執行人員之基本資料.....	59
表 3-2 本研究受訪的福利使用者之基本資料.....	59
表 4-1 全國各縣市馬上關懷急難救助的核定件數與核定金額統計表.....	70
表 4-2 台北市馬上關懷急難救助的核定件數與核定金額統計表.....	71

圖次

圖 2-1 我國歷年失業趨勢圖.....	16
圖 2-2 歷年失業率與貧窮率之比較.....	22
圖 2-3 申請急難救助作業流程圖.....	30
圖 2-4 馬上關懷急難救助作業流程圖.....	35
圖 2-5 政府針對經濟弱勢人口救助方案關係圖.....	36
圖 3-1 研究概念圖.....	54
圖 4-1 馬上關懷急難救助的福利輸送體系之運作過程分析圖.....	72
圖 4-2 馬上關懷急難救助的福利輸送體系之組成結構分析圖.....	116
圖 4-3 福利使用者的急難需求、求助歷程與感受之分析圖.....	139

第一章 緒論

第一節 研究動機

馬上關懷方案審核浮濫招到不少批評，審核委員發現申請救助者的收入竟然比委員還要好，直言部份鄉鎮的審核已失去公平。…一位參與審查的委員發現，鄉內提出的申請案幾乎全數過關，村長站在地方立場一定會投同意票，鄉公所的審核委員因想討好民意而同意，民間公正人士即使投反對票，並加註反對看法，最後仍照案通過。此外，補助款 1 到 3 萬的決定流於主觀，審查委員經常陷入 1 萬及 3 萬間的爭議，左右為難，村長也會因個案核定補助款的高低不同，心生嫌隙。有位審查委員透露，有些經濟條件不差的申請人，本身還在打零工，根本未達補助標準，有些去年年所得近 80 萬，本身還有存款，日子過得比審核委員還好，最後卻還是在首長的同意下放行，讓他覺得自己淪為橡皮圖章，心生退意。社會處指出，全縣案件至少有 9 成以上會過關，將會把發放過於浮濫的聲音上達中央。(聯合新聞網，2009/01/04)。

我國社會救助政策的改革聲浪已經持續多年，但始終缺乏整體性的修正。以往我國貧窮對策無法提供彈性且及時的協助措施，社會救助的主要協助方式是以低收入戶扶助為主，其申請程序相當繁雜與費時，使政府的援助似乎難以適時地提供給弱勢民眾，使他們僅能繼續在困境中苦撐待變，甚而走投無路。不僅如此，社會中有更多弱勢民眾也面臨相同的困境，民眾的生存與發展的機會該由誰來保障。2008 年受到金融風暴的波及，台灣的社會與經濟的情勢快速變遷，經濟成長率迅速下滑至 0.1%，失業率急遽地突破 6%，短時間內增加了許多失業人口，儘管勞工們保有工作，但其工作待遇也大幅縮水，亦有許多勞工接受「無薪假」的待遇，使他們更缺乏了生活上的保障。

新政府為了因應此次金融風暴對於台灣社會的負面影響，制定了「當前物價穩定方案」，主要為針對民生物資與經濟成長之因應對策，內政部據此推動「馬上關懷急難救助」專案。早在推行前，內政部舉辦多次的座談會，卻遭地方政府

或公所基層人員的反彈。嗣後，在新政府推行此專案幾個月，卻已在基層出現了許多批評聲浪，以及報章雜誌報導出許多令人吃驚的缺失。研究者不禁感到納悶，這不是一項改革與因應社會問題的方案嗎？為何反而帶來更多的質疑與問題？或是媒體的過度渲染？

然而，福利政策的缺失對於人民福祉的保障之影響至鉅，尤以近年來我們信手瀏覽報章雜誌，不時可見許多貧困家庭走上絕路的新聞，不禁思考為何這些貧困家庭未能獲得任何的協助，而我們社會的最後一道防線在哪？隨著近年來經濟情勢劇變，貧窮帶因而擴張，出現了新貧與近貧的新興貧窮人口，都是被社會救助所排除的對象，使得這些問題似乎顯得越來越急迫。對此，政府陸續提出一些對策，馬上關懷急難救助即是其中的一環。

關於社會政策的討論，Gilbert & Terrell(2002)從社會資源的配置基礎、供給配置的型態、福利供給的輸送體系以及財源籌措方法等面向來檢視社會福利政策的制度。即便有不同的意識形態與價值偏好，會有不同的政策設計，但一項政策必須能有效地將福利輸送到服務接受者的手上，以適時協助到服務接受者，否則這樣的社會政策將呈現失功能(dysfunction)的狀態，由此可見福利輸送體系的重要性。在傳統社會救助中，其福利輸送機制是從政府本位來規劃，以達行政便利，但並未貼近貧窮者的真正需求(賈裕昌，1999)，使貧窮者只會在社會救助中遭遇種種阻礙。是故，本研究將以福利輸送的面向來檢視馬上關懷急難救助，藉此對於這項政策有更深入的探討。

第二節 研究背景

歷經了 2008 年台灣總統大選，新政府上任後，馬英九總統的執政團隊為了落實「扶窮濟急減少家庭不幸」之政策主張，以及為了因應當前全球性通膨、石油物價上漲等對弱勢民眾造成之衝擊，於 2008 年 8 月 18 日推出了「馬上關懷急難救助」（以下簡稱馬上關懷），以協助遭受急難的民眾獲得及時且有效的救助。至今該方案已運作了一年之久，根據內政部統計，馬上關懷開辦以來，2009 年度已協助了 55,810 人次，發放金額已達 879,880,000 元(內政部，2009)，儼然形成我國社會救助政策中一項重要措施。

回溯總統大選期間，兩方總統候選人對於台灣社會當前的社會議題，提出了許多的社會福利相關政見，也決定了未來台灣社會福利政策的走向。檢視兩方政見，謝長廷在政策白皮書中指出貧富差距擴大、社會救助政策嚴苛的問題，而主張以既有的「弱勢家庭脫困計畫」予以協助以及修改社會救助法；另一方面，馬英九在政策白皮書中的社福政見中亦指出了「貧富差距」、「新貧階級」、「近貧人口」等社會現象，以及社會救助政策過於嚴苛的問題，而認為要採取較積極的社福政策，對此提出了「扶窮濟急降低貧困」的政策理念，具體行動為啟動積極性脫貧方案、設置急難救助基金、建立緊急處遇機制、修訂社會救助法等。從中可以發現，雖兩方候選人的政治理念彼此衝突，甚至劍拔弩張，但同樣地對於當前的貧窮問題之嚴苛現象，以及社會情勢趨於惡劣而感到憂心，紛紛提出修改法令、提供緊急協助等對策。

以往政府對貧窮人口所提供的救助多著重於最底層的低收入戶，然而我國貧富差距逐漸擴大，2008 年我國基尼係數¹已達 0.34，以及自 2008 年七月起我國失業率持續維持在 4%以上，且不斷攀升，2009 年七月失業率更達 6.07%(主計處，2009)。隨著這些社會情勢的劇變讓許多工作人口淪入底層階級，這些貧困者因

¹ 基尼係數(Gini coefficient)，即戶數累積百分比為橫軸，所得累積百分比為縱軸之所得分配曲線與完全均等直線間所包含之面積對完全均等直線以下整個三角形面積之比率，此項係數愈大，表示所得分配不均等的程度愈高，反之，係數愈小，表示不均等的程度愈低。

失業或薪資偏低而無力儲蓄。當面臨通貨膨脹、糧食及原油等物價上漲時，許多弱勢家庭因而陷入生活困境。

對此，我國主要的貧窮對策，即社會救助法，近年來已有許多的轉變。在立法上，歷經了民國 86、89、94 和 97 年等四次修法；在措施上，於民國 95 年推出「大溫暖弱勢家庭脫困計畫」，以及民國 97 年頒布的「馬上關懷急難救助」等方案。這些不斷推陳出新的政策，其目的在於處理快速變遷的社會情勢。弱勢家庭脫困計畫的核定本開宗明義地指出政府以急難救助等多面向方式來協助就業型態轉變下的新貧者，以及處於社會底層的近貧者；而馬上關懷亦指出政府要以急難救助的方式來協助遭逢急迫性變故致生活陷於困境之民眾(內政部，2006；內政部，2008)。儘管我國社會安全制度的建構逐漸完善，然而社會的某個角落總是有一群受社會或政府所遺忘的經濟弱勢者。馬上關懷即是在如此社會期盼下而產生，希冀能將讓社會的角落與每個弱勢家庭都能獲得應有的照顧與生存的機會。

過去，急難救助向來是我國社會救助的一個重要項目，在相關福利給付之餘，扮演雪中送炭的角色，具有即時性，以協助面臨生活困境或是遭遇重大變故的民眾，藉由急難救助使其暫渡難關，因此我們可將急難救助視為緊急維生系統。雖然我國急難救助行之多年，但較屬於地方行政事務，使急難救助的審查與給付有許多的權宜性，然而對民眾來說即充滿不確定性，長久以來，不但未獲得政府的重視，也未曾針對其成效進行完整的評估(孫建忠，2008)。如今，急難救助卻成為政府與社會給予相當重視的貧窮對策，不僅如此，馬上關懷更在福利輸送體系上予以改變。

「馬上關懷急難救助」特強調急難救助「快、準、有效率」的性質，以給予弱勢民眾及時的協助。並將全國 7,827 個村里單位納入急難救助的通報及受理窗口，增加個案求助的管道，強化現有急難救助體系，以彌補現有社政人力不足或通報不及的情形，有效減少民眾求助無門而導致走上絕路的家庭悲劇。「馬上關

「馬上關懷急難救助」的協助對象以負擔家庭主要生計者死亡、失蹤或罹患重傷病、失業或其他原因無法工作，致家庭生活陷入困境者為主。由村里幹事、公所承辦人與民間公益代表所組成的訪視小組來評估個案的需求，並提供 1 至 3 萬元的關懷救助金，或提供其他社福服務轉介(內政部，2008)。可見，相較於以往的急難救助，馬上關懷更能運用了村(里)在地化通報系統，藉此及早發現遭逢急迫性變故致生活陷於困境之民眾，並結合在地民間公益團體，以提供及時經濟紓困運用在地化的訪查機制，為過去急難救助機制所未見的創新措施。因此，馬上關懷企圖彌補社會救助制度在福利輸送上的缺口，以及因應快速變遷的社會經濟情勢。

從實務面來看，社會政策是一種解決社會問題的的工具或方法，而福利輸送體系即社會政策與社會問題之間的媒介。在福利國家的發展脈絡中，社會政策的執行促使官僚的行政結構與福利專業者共同組成了以福利專業者為首的福利輸送體系，以維繫福利國家的運作(黃源協，2000)。社會救助政策即是福利國家發展過程中不可或缺的社會政策，其中社會工作者與官僚行政人員共同組成的福利輸送體系一直是政策運作的重要角色，即使社會救助政策歷經多次轉變，也不脫此福利輸送體系。然而，馬上關懷在福利輸送體系上有截然不同的規劃，從中可見社工的專業角色正逐漸從急難救助的體系中脫離，取而代之的是以鄉鎮市區公所、村里長與村里幹事為首的村里行政體系。研究者從社工的觀點來看，不禁擔憂馬上關懷的公平性與專業性，另一方面也反思在福利政策不斷擴張之際，為何社工的專業角色反而更加薄弱。

事實上，在福利輸送過程中，專業者與案主之間事實上是存在著照顧與控制並存的關係，隱藏著權力或知識的壓迫，使得專業者與服務使用者彼此權力不對等，亦會產生相互抗衡的現象，專業者將會賦予案主的弱勢地位(Leonard，1997;Watson，2000)。此現象尤其在社會救助政策中更是顯而易見，社會救助政策的建構反映出社會價值體系，而時常被批評為社會控制的工具(孫健忠，2002)，經由福利輸送體系來達成控制的目的。因此，在社會救助福利輸送體系長期以來

未受到檢視的狀態下，似乎也聽不見服務使用者或被排除者的意見與聲音，近年來逐漸受到重視的新貧問題，即是默默被現行的社會救助制度所排除的一群經濟弱勢者的困境再現。即使互異的意識型態對於政府應負擔的福利角色仍有許多討論與爭議，但是如何建構一個兼具效率與效能的福利輸送體系，以維護民眾的生存與發展機會，仍是政府與社會必須面對與共同思考的問題。



第三節 研究目的與問題

由前文所述，可知政府為了彌補社會救助度的缺口，並因應社會環境的快速變遷，推出了「馬上關懷急難救助」專案，也為社會救助政策注入了異於傳統的複雜性與動態性。福利輸送體系的規畫與執行為社會政策的重要一環，當福利輸送體系出現了轉變，其中的參與者，不論是政府部門、執行單位、甚至是接受福利服務的案主，其角色與功能也因此異於以往，這使福利輸送體系中的互動關係更顯得複雜，彼此的合作與互動關係所形成的福利輸送體系更是將會影響政策執行的效果(李翠萍，2006)。

因此，本研究欲從福利輸送觀點來檢視馬上關懷此項方案，以瞭解該方案是否落實與維護弱勢者的利益，並深入了解福利使用者與執行者的看法，以打破「由上至下」的規畫與執行方式。再者，專業助人工作者更應去傾聽人民的聲音，而非進行父權式的武斷裁量，忽略了民眾真正的需求(黃源協、蕭文高，2006)。

在嶄新的福利輸送體系中，若能有效地將福利輸送到受助者的手上，實為人民之福祉，未來可納為社會救助制度修正的規劃中；若弊多於利，應檢討其輸送的阻礙，可作為未來政策規劃之參考，以避免重蹈覆轍。故本研究針對馬上關懷的福利服務輸送體系作一步的探討與研究，預期達到下列目的：

- (一) 瞭解馬上關懷急難救助的福利輸送體系之運作過程與組成結構
- (二) 探討馬上關懷急難救助的福利輸送體系對於福利接受者的影響。
- (三) 探討馬上關懷急難救助的福利輸送體系在實務上的相關問題，以提供政策制定者為參考。

根據上述研究目的，本研究預期回應的具體問題如下列：

- (一) 民眾如何接觸馬上關懷急難救助？民眾在馬上關懷急難救助中將經歷哪些運作程序？馬上關懷急難救助由誰來執行評估？如何進行評估？提供哪些

協助？如何進行轉介？馬上關懷急難救助的福利輸送體系中各執行單位間如何分工與互動？

- (二) 馬上關懷急難救助是否能让民眾容易接近福利服務(可近性)？此方案是否能立即滿足民眾的需求(可及性)？此方案是否有清楚明確的權責劃分(權責)？此方案是否能為民眾提供連續且充分的福利服務(連續性)？此方案是否能夠透過各相關單位共構成完成的服務網絡(整合性)？此方案是否能夠公平的評估與協助每位民眾(公平性)？
- (三) 馬上關懷急難救助在實際推行上與政策規畫上是否有落差？從執行者與民眾的觀點來看，在可近性、可及性、權責、整合性、公平性、連續性等方面有哪些改進之處？

第二章 文獻探討

研究者欲將「馬上關懷急難救助」此項政策加以分析，希望透過以下的文獻探討，將馬上關懷的形成背景、政策內容與福利輸送體系做一詳盡討論，以瞭解其在社會救助體系中的角色與變革，藉此作為後續實證研究的背景知識。本研究的文獻探討有以下的安排：

- 一、從歐洲各國近年來所關注的新貧問題與社會排除的觀點來檢視我國近年來的社會與經濟現象，以描繪出我國新興貧窮問題，再據此觀點以省思我國反排除政策的方向。
- 二、近年來，急難救助成為我國貧窮對策中的重要措施，而馬上關懷急難救助更是嶄新的急難救助方案，透過歷年來的急難救助措施的探討，以此了解馬上關懷的獨特性。
- 三、藉由檢視福利輸送的相關概念，以瞭解福利輸送模式、福利輸送中常見的障礙以及福利輸送體系的檢視原則與概念，以作為後續分析與討論的依據。

第一節 新貧問題與社會排除

自古以來，貧窮一直是個受爭議的議題，貧窮沒有明確的定義，因為它本質上即是一項政治性的議題，在相當大的程度上牽涉到政府採取何種因應對策與經費來源等現實與政策面問題。由於貧窮的界定往往都是具偏頗性且充滿爭議，因此貧窮從未有客觀的定義與共識的對策(Kane & Kirby, 2003)。然而，意識形態的不同，也影響了貧窮問題的界定。傳統的貧窮議題討論可分為絕對貧窮與相對貧窮的觀點，右派(right-wing)傾向於絕對貧窮的觀點，只針對社會中的少數低

收入戶提供協助，並只需維持其最低生活水準；左派(left-wing)則傾向於相對貧窮的觀點，認為貧窮問題屬於社會結構的問題，社會中每個人都可能遭遇貧窮問題，故濟貧乃是社會責任(Spicker, 1993)。可見，貧窮問題的界定係取決於價值判斷，而不同的定義亦有不同的解讀或詮釋。

1990年代起，歐洲各國對貧窮與經濟安全的探討，已逐漸由絕對貧窮、相對貧窮進而探討新貧與社會排除的新興貧窮問題。於是貧窮問題不再只是單純缺乏維生能力的最低標準、或是有關社會階層的結構性問題而已，而是進一步涵蓋了動態的過程，來探討為何有些特定人口較易被除在社會與經濟參與機會外，導致貧窮與經濟不安全的問題(古允文、詹宜璋, 1998)。尤其台灣社會正面臨日趨嚴重的不穩定就業、貧富差距擴大等社會現況，人們該如何因應，更突顯此議題之急迫性。

壹、新貧問題與社會排除觀點之相關概念

一、新貧問題

新貧問題起源自 1980 年代，當時歐洲各國面臨社會與經濟結構的轉變，不僅影響了處於勞動市場邊緣的勞工，也迫使社會中大多數人必須面臨多面向的社會問題，如不穩定就業、長時間失業、家庭功能的弱化及淪為社會底層。故此新興社會問題意味著喪失薪資與社會保障的危機，也呈現出福利國家不足以對抗新貧問題的缺失(Bhalla and Lapeyre, 2004)。

具體而言，歐洲學者認為社會上新貧問題的惡化，可從下列的社會現象可予以窺探，而這些社會現象在每個工業城市中已經成為相當普遍的現象，可見新貧問題正快速蔓延在我們社會中(Mingione, 1993; Room et al., 1990)：

- (一) 愈來愈多的人依賴社會救助，突顯失業保險制度在高失業時之弱點。
- (二) 由於失業或就業的不安全所導致的貧窮問題影響層面甚廣，不僅僅是

弱勢族群，其中亦包括中產階級。

- (三) 壞帳、逾期放款的增加，顯示新貧者並非只是低所得者。
- (四) 無業青年的暴力與犯罪事件逐漸增加
- (五) 申請社會救助之單親家庭的增加，從中可見家庭結構的變遷。
- (六) 無家可歸的街友不斷地增加，而這些被忽略的人們在城市中遊蕩。

從上述社會現象，可見新貧問題已成為當今社會不可忽視的問題，而追溯新貧問題的形成因素，Room 等人(1989)認為勞動市場結構、家庭型態和社會政策等三項因素的改變都是構成新貧的原因，茲說明如下：

(一) 勞動市場方面

1980年代起急遽升高的失業率及長期失業型態，除了擴大了失業人口與就業人口的差距，更使社會出現了分裂(segmentation)的現象。首先，受限於失業補助必須要有就業記錄，且補助期限短暫，使得失業勞工所獲得的協助也相當有限。其次，婦女和年輕人的就業不穩定，因無法累積足夠的時間，也不能得以享有失業保險之給付權利，他們必須轉向仰賴社會或家庭的支持。最後，勞動市場的不穩定及高失業率使社會的支持能力弱化，政府也因財政困頓而必須限縮相關福利資格。

(二) 家庭型態的改變方面

隨著單親家庭的增加，以及政府不斷削減兒童照顧的福利，使單親家長在撫養與就業的兩端無法取得平衡，若為了負擔照顧的責任而放棄就業，卻因此缺少了生活費用；選擇了就業，所得的工資支付托育照顧的費用後，也所剩無幾，無法積累財富。尤其女性單親家長不容易就業，而相關福利資格立基於工作年資，在不穩定的就業情況下，使女性單親家庭無法獲得充分的經濟保障。

(三) 社會政策方面

隨著失業者以及不穩定就業情況的增加，缺乏經濟保障的弱勢階層因而不

斷地擴大，一方面侵蝕了社會保險的功能；另一方面，經濟發展的困境亦使政府的財政困頓，各國政府在財政的考量下，不斷緊縮社會福利的供給，而轉向強調工作的積極就業市場策略與工作福利(Workfare)，使得安全和穩定之就業者，與失業者或不穩定就業者之間的差距與衝突，勢必將會更為擴大。

總之，日漸繁榮的全球化經濟型態，使社會上眾多的弱勢人口由於不穩定的就業型態與失業問題，而陷入新貧問題，亦意味著當社會階級間的差距不斷擴大之際，所造成的社會對立(social polarization)。其中，不穩定就業與失業係新貧問題的本質因素，具有動態性與累積性的排除過程，更是分裂了社會結構以及階級(Bhalla and Lapeyre, 2004)。

二、社會排除觀點

「新貧」一詞是描述新型態的貧窮族群，而「社會排除」即是新貧族群所面臨的困境，也是一種檢視新興社會問題的觀點。由於全球化的影響、彈性化的勞動市場、福利國家的危機所帶來動態性(dynamic)與多面向(multidimensional)的排除性危機，使這群被經濟與社會所排除的新貧人口不斷地增加，再加上以社會保險為主軸所建構的社會安全體系中，這些新貧人口不斷進出就業市場，使新貧人口很難受到現有社會安全體制的充分保障(Bhalla and Lapeyre, 2004; 王篤強, 2007)。

全球化雖然帶來許多經濟發展的機會，卻也連帶地導致龐大的新貧族群被排除，更是威脅了社會的團結與凝聚，在缺乏共享的價值與利益之下，將會產生了破碎的社會(fractured society)。因此，社會排除係關於喪失社會資格(social disqualification)的過程，進而導致個人與社會整體之間關係的斷裂或個人脫離於社會整體之外的現象(Bhalla and Lapeyre, 2004)。

相較於傳統的貧窮議題，社會排除觀點更強調了貧窮現象的多重資源剝奪及

其動態過程，此概念指出從「缺乏可支配所得」觀點的狹隘性，轉而強調多重資源的剝奪造成個人和家庭被排除於一般所接受的社會生活外(張世雄，2001)。傳統上貧窮問題的討論僅描述靜態的貧窮狀態，而社會排除觀點則係以多面向和過程兩個概念層面來重新詮釋貧窮問題(Berghman，1995)，可藉此區辨貧窮與社會排除的不同，此兩概念之比較如下表 2-1。

表 2-1 貧窮與社會排除之比較

	靜態結果	動態過程
收入	貧窮(poverty)	窮困(imppoverishment)
多面向	剝奪(deprivation)	社會排除(social exclusion)

資料來源：Berghman，1995

Silver(1994)整理社會排除相關論述，大致可歸納為凝聚典範(solidarity)、專門化典範(specification)、壟斷典範(monopoly)等三種典範，但由於每個典範係立基於不同的哲學思想與意識形態，對於社會排除產生不同的論述，彼此間仍然缺乏共識，具有相當大的歧異性，致使不容易對於「社會排除」此概念作出明確的定義。為了進而釐清社會排除的意涵，可透過 Bhalla and Lapeyre(2004)所指出的社會排除概念之七個特性進一步清楚了解社會排除的意義，說明如下：

(一) 多面向的取向(a multidimensional approach)

社會排除涉及經濟、社會與政策等多面向因素的交互影響，進而產生了相互促進的剝奪過程。而此過程具有累積性，隨著時間逐漸地侵蝕個人的資源與機會，將個人推向弱勢與剝奪的處境，使其暴露於多元的風險中，故社會排除相當強調各項因素之間的相互強化，致使剝奪過程更加難以避免。

(二) 不穩定就業與失業問題所導致的結果(consequences of unemployment

and precariousness)

勞動市場的變遷係社會排除觀點的核心議題，勞動市場的不安定性與失業問題成為關鍵性因素，以解釋個人或團體被迫無法參與社會的過程。事實上，就業的狀態能使個人連結其他的經濟與社會參與等面向。然而，勞動市場的不安定性與失業問題將會帶來相當大的風險，使個人或團體從社會中被排除，尤其家計負擔者的就業更是家庭能否避免貧窮與社會排除的關鍵。但令人沮喪的是，失業問題與就業型態的改變所導致的非典型就業，進而促成社會排除的發生，使被排除者無法享有社會連帶關係，進而使其喪失技能、參與社區與生活的限制與缺乏改變動機與自信等，也引發了其他社會問題，如歧視、社會對立與犯罪問題。

(三) 質性的特性(the qualitative dimension)

藉由社會排除觀點的分析，不只可指出被排除者的就業、居住、健康或教育等基本權利遭受威脅的問題，也指出工作、居住、健康服務或教育的品質問題。在民營化的主流福利思潮下，輸送給貧窮者的服務通常是有阻礙的或是品質不佳，但從社會排除觀點來檢視，提供必需的服務給貧窮者係社會包容的重要方法之一。

(四) 長時間的過程(a long-term process)

社會排除不僅削弱個人的能力，更可能剝奪了下一代的發展機會與資源。社會排除將會產生代間轉移的問題，使社會流動停滯。因此，我們對抗社會排除時，必須關注被排除者的時間性與資源性問題，而在政策上，應能具備連續性、彈性化或整合性等要素。

(五) 動態過程(a dynamic process)

社會排除不只聚焦社會與經濟剝奪的情況，相對地更加關注於個人從整合狀態邁向不安定性、弱勢甚而排除的過程。因此，社會排除同時包含了過

程與狀態的涵義。

(六) 相對概念(a relative concept)

不像貧窮一詞可被定義為絕對或相對的概念，而社會排除僅聚焦於相對性的概念，包含地區上、文化上與時間上的標準，或是一般人基本上應有的正常生活。因此，當人們在特定的社會與特定的時間中，而缺乏一些基本的生活水準，即是社會排除的現象。

(七) 政策導向的概念(a policy-oriented concept)

傳統福利體系的安全網無法提供適當的社會保障給人民，以對抗社會排除，因此迫使社會政策的發展必須朝向促進能力、公私夥伴關係、社會參與、整合性與積極性等面向。

綜上所述，「社會排除」係指因失業或不穩定就業等社會變遷使個人面臨多面向的剝奪情形，使其被剝奪了有關就業、生活或福利上等基本權利，且此剝奪過程具有動態性與累積性的特性，因此社會排除有別於以往的貧窮概念，而為一項相對性概念，藉此來指出民眾遭到排除的困境，而我們必須採取更為積極性與整合性的政策來協助這些被排除者。

貳、我國新貧問題之圖像

經濟全球化帶來國家管制解除、貿易自由化、資本跨國流通以及勞動市場的彈性化，列為全球經貿分工體系中的台灣，不免受到全球化的影響。近年來台灣的經濟情勢持續衰退、勞動市場出現重大的動盪以及貧富差距擴大等新興社會議題，另一方面台灣社會也面臨家庭變遷的社會現象，衝擊了處於社會底層的民眾，因而出現了上述所討論的新貧問題之現象，除了挑戰社會福利制度的回應能力與輸送能力，更加深了社會階級間的對立。可從下列幾個面向予以討論，以勾勒出

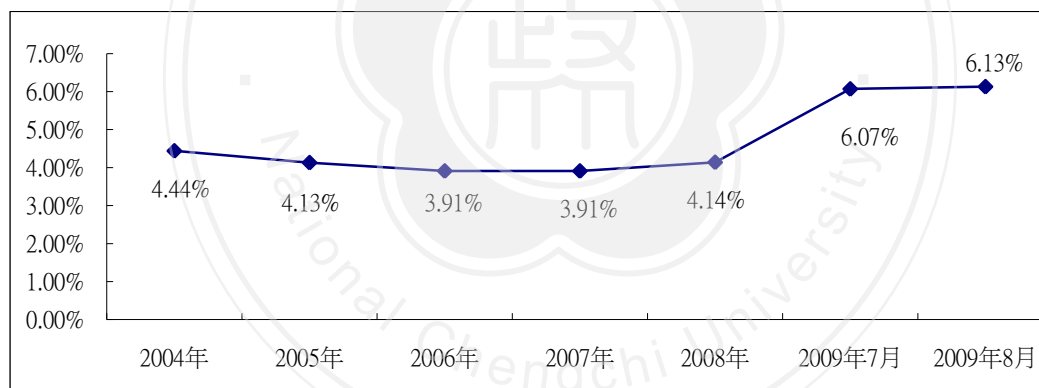
我國新貧問題之圖像。

一、勞動市場結構之變遷

(一) 失業率及人數大增

自 1990 年代起，我國勞動市場受全球化的影響，失業人數逐年攀升，尤其 2007 年底美國的次級房貸問題引發了全球性金融海嘯，在短時間內，我國失業率及失業人數更是急速攀升。截至 2009 年八月我國失業率為 6.13%，失業人數為 672,000，而其中因工作場所歇業或業務緊縮的失業人數更高達 354,000 人，皆為歷年來新高的紀錄，亦為歷年來增加速度最快、增幅最大的紀錄(請見圖 2-1)，形成嚴重的失業潮問題。

圖 2-1 我國歷年失業率趨勢圖



資料來源：整理自行政院主計處

(二) 失業周期長

2008 年因工作場所歇業或業務緊縮的失業者之平均失業周數為 27.5 周，而其中失業 27-52 週 31,046 人，53 週以上的失業者為 24,892 人，比起 2007 年各增加了 5,877 人，1,332 人。另一方面，政府給予失業者的失業給付僅有六個月(24 週)。由此可知，至少有 55,938 位失業者(27 週以上)在領取六個月的失業津貼後(主計處，2009)，必須獨自面對缺乏經濟支持的生活困境，

而這些長時間的失業人口依舊不斷增加。

(三) 不穩定的就業型態

我國的勞工屬於部分工時者之人數在近年來呈現攀升的趨勢，從 2006 年的 249,000 人，到 2008 年的 311,000 人，其間增加了 62,000 人(主計處，2009)。其中，根據行政院主計處的 97 年人力運用調查分析報告進一步指出 97 年 5 月從事部分時間、臨時性或人力派遣工作者計 65 萬人或占全體就業者之 6.24%，其中部分時間工作者 31 萬 1 千人，臨時性或人力派遣工作者 49 萬 8 千人，分別占全體就業者之 2.98% 與 4.78%。可見，經濟全球化再加上金融風暴對於勞動市場的衝擊，除了失業問題外，也使勞動市場更加速勞動彈性化，如部分時間、臨時性或人力派遣工作者，形成了越來越多的非典型工作、邊緣性工作。再者，非典型就業者通常並非被社會救助或失業津貼所涵蓋的對象，一旦陷入貧窮的困境，也只能獨自面對，導致這些勞工們成為社會上潛在的被排除者。

二、貧富差距的擴大

首先，從表 2-2 可知台灣社會的貧富差距在 2001 年達到最高，貧富差距達到 6.39 倍。隨後是逐年下降，2006 年的家庭所得差距倍數為 6.01 倍，吉尼係數則是 0.339，為 2000 年以來的新低，而後在 2008 年又有攀升的趨勢，2009 年家庭所得最高組與最低組的差距達到 6.34 倍，究其原因可能是受美國次級房貸金融風暴的影響。雖然自 2001 年後的所得差距在帳面上有所改善，但是探究其下降因素主要為政府投注了大筆社福支出。根據表 2-3 可知如果沒有這些社會福利津貼及補助等政府重分配支出，最原始的所得差距為逐年攀升，2009 年達 8.22 倍，為歷年來的新高，經政府重分配後，才降至 6.34 倍。這也顯示近年貧

富差距的數據上雖然有明顯的下降，但這是透過社福資金大量補助，除了增加國家財政負擔，社會上貧富差距現象並未因此改善，反而每下愈況，甚至在全球性金融風暴的影響下，台灣社會的貧富差距情況更趨於嚴重。

表 2-2 歷年家庭可支配所得及差距

年別	全體家庭平均所得(元)	可支配所得按戶數五等分位數					最高分位組為最低分位組之倍數(倍)	吉尼係數
		1 最低所得組	2	3	4	5 最高所得組		
1999	889,053	317,001	573,853	778,496	1,031,669	1,744,245	5.5	0.325
2000	891,445	315,172	571,355	778,556	1,043,508	1,748,633	5.55	0.326
2001	868,651	279,404	524,766	740,054	1,013,478	1,785,550	6.39	0.35
2002	875,919	292,113	538,584	743,888	1,005,274	1,799,733	6.16	0.345
2003	881,662	296,297	545,465	745,231	1,021,325	1,799,992	6.07	0.343
2004	891,249	297,305	555,452	775,719	1,035,972	1,791,796	6.03	0.338
2005	894,571	297,694	556,117	779,044	1,043,131	1,796,884	6.04	0.34
2006	913,092	304,274	564,865	795,427	1,073,507	1,827,387	6.01	0.339
2007	923,874	312,145	571,128	799,418	1,069,885	1,866,791	5.98	0.34
2008	913,687	303,517	564,893	796,225	1,068,804	1,834,994	6.05	0.341
2009	887,605	282,260	544,532	771,572	1,049,242	1,790,418	6.34	0.345

資料來源：行政院主計處

表 2-3 歷年政府對家庭移轉收支對所得分配之影響

年別	五等分位所得差距倍數			移轉收支效果		
	政府移轉收支前	加來自政府移轉收入	實際(目前)	從政府移轉收入	對政府移轉支出	合計
1999	6.468	5.651	5.502	0.818	0.148	0.966
2000	6.568	5.688	5.548	0.88	0.14	1.02
2001	7.667	6.536	6.391	1.132	0.145	1.277
2002	7.469	6.293	6.161	1.176	0.132	1.308
2003	7.319	6.198	6.075	1.12	0.123	1.244
2004	7.413	6.173	6.027	1.24	0.15	1.39

2005	7.447	6.183	6.036	1.26	0.15	1.411
2006	7.454	6.16	6.006	1.294	0.154	1.448
2007	7.523	6.119	5.981	1.404	0.138	1.542
2008	7.732	6.203	6.046	1.529	0.158	1.687
2009	8.219	6.473	6.343	1.746	0.130	1.876

資料來源：行政院主計處

三、家庭組成型態之變化

臺灣社會受到工業化與都市化的影響，使臺灣人口結構的快速變遷，尤其對家庭型態的衝擊更為明顯。首先，人口結構方面，2008年臺灣地區幼年人口占17%，經濟勞動力人口占72.6%，老人人口則占10.4%。在此趨勢下「老化指數²」(index of aging)從1963年的5.57人上升至2008年的61.4人。「扶養比³」(dependency ratio)呈現逐年攀升的趨勢，2008年已來到38人，由於少子女化及高齡化之結果，即使工作年齡人口對幼年人口之負擔將逐漸減緩，但對高齡人口之負擔將逐漸加重，更帶動了扶養比上升的趨勢(經建會，2009)。

其次，在單親家庭方面。薛承泰、杜慈容(2006)依據1990與2000年臺灣地區戶口普查原始資料推估，指出台灣社會近十年間單親家戶比例從占「有小孩家戶」的5.9%升至6.7%，男女單親比十年來大致維持在四比六。此外，因離婚所形成的單親，也在這十年間有明顯的增加，1990年時離婚占男女單親比例分別為50%與73%，2000年時這個比例為61%與82%；近年來離婚對數每年都有五萬對以上，單親家庭成長速度應該會更快。近十年間「隔代家戶」成長相當明顯，由1990年38,870戶增加至2008年156,303戶(兒童局，2008)，這將是今後臺灣社會需要去面對的現象。

再次，外籍配偶方面。根據戶政司統計數據顯示，1994年台灣地區的外籍配偶有113,143位，正逐年不斷攀升中，截至2008年已增加至132,035位。

² 老化指數=65歲以上人口數/0-14歲人口數*100。

³ 扶養比(dependency ratio)又稱為依賴指數，係指每一百個工作年齡(15至64歲)人口所需負擔依賴人口(14歲以下幼年及65歲以上高齡人口)之比率。

總的來說，我國近數十年來的家庭變遷趨勢朝向高齡化、隔代家戶增多，離婚率上升、單親與新移民家庭也在增加。此現象加上外在的經濟不景氣，將形成許多新型態的危機家庭，其特質與傳統弱勢者有所不同，成為了「新」弱勢家庭（薛承泰、杜慈容，2006）。

四、低收入戶人口趨勢

為了有效協助弱勢家庭，必須要有一套準則來衡量一個家庭是否陷入貧窮，而社會救助係以家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費以下，且財產總額未超過一定標準者，即可列為「低收入戶」，而最低生活費則是依據當地平均每人消費支出 60%。因此，台灣的貧窮線的測量是採取「相對貧窮」的概念，此種概念自 1997 年社救助法修訂後沿用至今（劉邦富，2006）。而歷經多次修正，我國貧窮人口的趨勢如表 2-4 所示。

從表 2-4 可見我國長期以來呈現低度貧窮率⁴，貧窮人數皆不到 1%。即便最低生活費標準與社會救助法歷經多次的修改，逐漸放寬標準，然而貧窮人口仍未有大幅度波動。上述討論的相關社會現象之變遷導致許多經濟弱勢者，然而對於貧窮人口比例的影響相當有限。最令人擔憂的是，在這些法定貧窮人口之外，這些弱勢者未能受到政府的協助，而其生活如何得到保障？

如此低度的貧窮率，許多學者把矛頭指向嚴苛的貧窮門檻，而社會救助即是透過嚴苛的貧窮門檻來達到社會控制的目的，在執行過程中充滿著自立自助、家庭責任與行為品性的價值考量，並經由資格與給付的機制來達成（孫健忠，1999），說明如下：

（一）在自立自助方面：

一方面排除具有工作能力者進入社會救助，即使缺乏工作收入，也以基

⁴ 貧窮率在本研究中特別指低收入人數佔全國總戶數之比率。

本工資列計家庭收入計算。另一方面，以偏低的給付水準避免福利依賴。但是政府從未考量社會制度與環境之缺陷所造成的就業困境，且即使有工作，而微薄的收入也不見得能改善其困境，故不應單方面責難受助者。以及一味強調自立只會忽視了貧窮者的生存權，而無法適時提供協助。另外，偏低的給付水準僅能協助貧窮者維生，而缺乏脫貧的資源。

(二) 在家庭責任方面：

資產審查與福利給付係以家戶為單位，強調家庭成員彼此的協助責任與扶養義務，固然可藉此避免資源浪費或規避責任。但也使弱勢家庭無法適時獲得協助，反而政府淪為家庭警察來教化家庭責任。縱然經修法後，其家戶之認定已大幅放寬，但仍為屏除此限制。若家庭成員能力有限，無法承擔責任，而社會救助也未能適時介入，將使弱勢家庭缺乏生存與發展的機會。

(三) 在行為品性方面：

當貧窮者進入社會救助體系後，必須遵守社會救助相關規定與價值，如出國限制、工作倫理、避免奢侈的生活用品等。以防弊的方式來規範受助者，不但忽視受助者的個人尊嚴，也賦予其負面標籤。

表 2-4 我國歷年低收入戶人數統計表

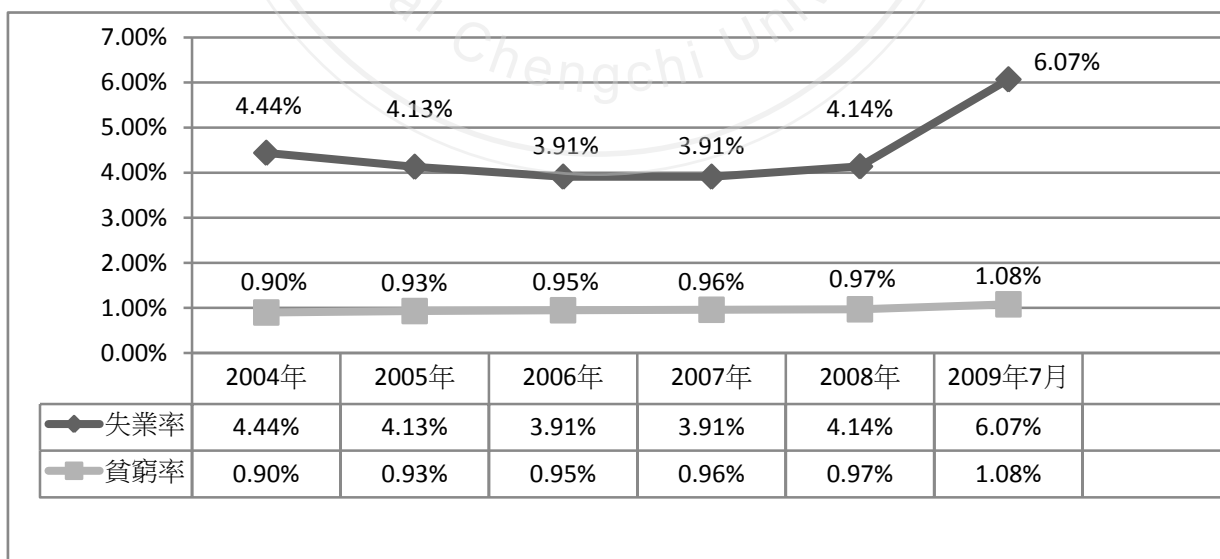
年度	低收入戶數	低收入戶數佔總戶數比率	低收入人數	低收入人數佔總戶數比率
1998	54,377	0.86	124,107	0.57
1999	57,825	0.89	135,471	0.61
2000	65,981	0.99	154,910	0.70
2001	66,825	0.99	161,814	0.72
2002	70,417	1.02	171,200	0.76
2003	76,410	1.08	187,875	0.83
2004	82,783	1.15	204,216	0.90
2005	84,823	1.16	211,292	0.93
2006	89,902	1.22	218,151	0.95
2007	90,682	1.21	220,990	0.96
2008	93,033	1.22	223,699	0.97

資料來源：內政部統計處

五、檢視我國新貧問題與社會排除之現象

我國的貧窮問題是否如同數據顯示如此低的貧窮率？進一步回過頭來檢視前述的勞動市場動盪、貧富差距擴大與家庭變遷之現象。首先，在勞動市場結構方面，透過歷年失業率與貧窮率的比較(請見圖 2-2)，可見儘管失業人數逐年攀升、非典型就業者增多，甚至在 2009 年有大幅度的變化，然而貧窮率卻仍然不為所動，一貫保持在 1% 的貧窮率，直到 2009 年九月我國貧窮率終於首度突破 1%，來到 1.08%，相較於失業率增幅達 1.93%，其增加幅度與速度明顯趕不及社會的快速變遷。更令擔憂的是，有越來越多的弱勢勞工被排除在勞動市場邊緣或勞動市場之外，而從王永慈(2004)的實證研究曾指出失業家庭陷入貧窮的比率為 15.34%，為一般家庭的 2.18 倍，長期失業家庭的貧窮率更高達 3.64 倍。再加上由於社會救助政策的僵化與社會控制的特質，使這群弱勢勞工再度被排除在社會救助之外，無法得到協助，他們該如何度過貧困的難關？

圖 2-2 歷年失業率與貧窮率之比較



資料來源：整理自行政院主計處

其次，在貧富差距擴大方面，2008 年全國家戶所得五分位差之最低所得家戶組可支配的所得為 303,517 元，其全年家戶所得除以家戶人口數之平均所得（例如，一個 3 口的弱勢家庭，其每人每月平均所得計算為 $303,517/12\text{月}/4\text{人}=8,431$ 元），比諸社會救助法所規定之最低生活費（98 年度臺灣省每人每月 9,829 元，台北市 14,558 元，高雄市 11,309 元）相去不遠，據此可推論，其中部分最低所得家戶組人口雖苦於生計維持，但受限於嚴苛的貧窮門檻，跨不過社會救助門檻，無法得到社會救助的協助（內政部，2006）。可見貧富差距擴大之下，落在社會底層的弱勢家庭處境更為艱辛，隨著貧窮帶的擴大，也拉大了窮人與富人的距離。

最後，這些無法得到社會救助協助的經濟弱勢者時常與前述新型態的家庭結構相互重疊，如單親家庭、隔代教養，使得家庭功能減低，而經濟弱勢者更加無法依循社會的期待來自立自足。然而，現實上社會現況並不如社會救助制度所假設，每位工作人口都能就業、每個家庭都有足夠能力負起扶養的責任，這些弱勢家庭在政府無謂的堅持社會價值之下被排除、被忽視了。使得我國社會救助政策的合適性及合理性長久以來一直有許多的爭議（古允文，2008）。

綜上所述，可見歐洲各國從 1990 年代起所關注、並且研擬各種因應對策的新貧(new poverty)問題和社會排除(social exclusion)現象，顯然在我國社會中已成為普遍的社會現象。李淑容、賴兩陽於 2004 年的實證性研究亦指出我國因為市場結構的改變，確實有一群「新貧」人口的形成，不同於以往傳統的老弱殘貧的舊貧階級，他們主要為一群中壯年有工作能力的人口群，主要為家庭生計負擔者，因為沒有了穩定的工作收入，致家庭陷入困境（轉引自李淑容，2007）。李易駿(2007)亦針對我國的多重弱勢者進行分析，指出失業者、貧窮者與自我排除者為社會排除的主要對象，其中失業者難以受到社會安全制度的協助，可能造成排除問題的惡化。

參、反排除政策

面對許多迫切且難解的新貧問題與社會排除現象，我們該如何去因應呢？西方各國紛紛開始採用積極性(activation)政策，此類政策包含了許多不同的政策與方案類型，其主要類型包括：積極性勞動市場政策(Active Labour Market Policy)、工作福利(workfare)與福利促進工作(welfare to work)等三大形式(呂朝賢，2007)。

然而，社會排除的影響不能過度簡化為就業問題，此更涉及了社會疏離及人際關係的排除，使其無法參與社會。因此，在上述以就業為核心的積極性政策之外，同時需要提供整合性服務，以促進社會融合(張菁芬，2005)。基於此，Pierson(2002)特別強調以社會工作的服務整合以因應社會排除的現象，其認為社會排除將會阻礙了公民權利的落實，以致社會福利資源無法有效地輸送。因此，Pierson指出打擊社會排除需要社會工作所提供的服務進行協調與整合，並指出有下列五項策略，茲說明如下：

一、極大化所得與福利權

社會工作者不能只針對因貧窮者或失業者採取部分補助，或只考量以所得為主的服務措施。由於在長期的經濟排除之下，將會逐漸削弱貧窮者其參與的意願，故應在考量服務需求者的福利權之下，採取多元的規劃以協助其進入社會參與的體系。

二、強化社會網絡

由於社會排除係一個過程，受到多面向的剝奪而導致最後的社會疏離。然而，不同的福利型態及社會支持網絡及家庭觀，對於受到排除者呈現不同程度的社會疏離。因此強化個人、家庭乃至鄰里之間的社會網絡，將有助於促進社會融合。

三、建立夥伴關係

夥伴關係係指不同組織，以正式及非正式的合作關係之下達成共同目標，而夥伴關係的連結將有助於因應社會排除。地方政府通常扮演主要角色，擔負福利輸送的責任，以及與私部門間的合作；志願服務部門可以提供一般性或特殊性服務；地方性社區組織或社團可帶著地方知識與經驗，提供地區及鄰里的特殊需求。

四、 促進參與

與服務使用者及居民討論，並確保其參與服務及方案、以實際行動的方式減少排除。首先，透過提供充分的資訊，使民眾可更有效率地參與。其次，透過諮詢以協助民眾選擇所需要的方案。再其次，鼓勵民眾採取行動。

五、 與鄰里工作

鄰里之間的影響的確可正向的提供資源並強化鄰里，因此透過委員會或志願服務的方式可以鄰里之間的動力以減少排除。其中，可將鄰里視為地方服務輸送的基礎，可促進社區間的合作，以打擊社會排除。

第二節 馬上關懷急難救助

從前節可知，我國與西方各國同樣地面臨社會與經濟結構出現劇變的情勢，尤其 2008 年之際，全球油價與物價的急遽上漲，再加上金融風暴的蔓延，讓台灣的民眾面臨了更險惡的社會環境，使整個社會的「貧窮帶」(poverty zone) 將面臨逐漸擴大的危機(薛承泰、林建成，2008)。隨著時代變遷及貧窮問題的轉變，新貧問題與社會排除現象正挑戰我國的抗貧對策。

社會救助法為我國對抗貧窮的主要對策，當其無法適時因應社會變遷以協助貧窮者時，使得社會各界對社會救助法的批評不曾間斷。對此，社會救助法近年來有許多的轉變。在法制上，歷經了民國 86、89、94 和 97 年等四次修法，雖逐漸放寬了社會救助的範圍，但本質上卻仍未彌補其原有制度上的缺口，至今仍有許多爭議(古允文，2008；孫健忠，2009a)。在措施上，於民國 95 年推出「大溫暖弱勢家庭脫困計畫」，以及民國 97 年頒布的「馬上關懷急難救助」等方案，以補綴社會救助政策的缺口，在社會救助體系在整體性修正前，可謂較為實際與務實的回應。

以下就歷年的急難救助措施進行探討，首先從社會救助法的急難救助與弱勢家庭脫困計畫先行了解，作為分析與比較的基礎；其次，針對馬上關懷急難救助的政策內容與相關文獻進行討論；最後，從上述的討論與比較，指出馬上關懷急難救助的獨特與改變之處。

壹、社會救助法的急難救助措施

我國「社會救助法」揭櫫生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助四大宗旨，除了社會救助法規定外，現行兒少福利法、身心障礙者權益保護法及老人福利法中對於弱勢民眾亦提供中低收入戶生活扶助的規定，而使協助對象擴及至中低收入戶者。歸納而言，社會救助體系的主要扶助對象可分為三個類別：低收入戶、中低收入戶及遭遇急難事故者(孫健忠，2002)，針對不同扶助對象而有不同

的認定標準與給付內容。

從上述可見，急難救助為我國「社會救助法」中一項重要的宗旨與措施，從1964年開始，即為民眾的求助管道之一(林萬億，2006a)。在現行措施上，急難救助包含了鄉鎮市公所急難救助、縣市政府急難救助與內政部急難救助等三項主要措施。整體而言，在社會救助法中，急難救助主要協助有五種對象：

- (一) 戶內人口死亡無力殮葬。
- (二) 戶內人口遭受意外傷害或罹患重病，致生活陷於困境。
- (三) 負家庭主要生計責任者，失業、失蹤、應徵集召集入營服兵役或替代役現役、入獄服刑、因案羈押、依法拘禁或其他原因，無法工作致生活陷於困境。
- (四) 財產或存款帳戶因遭強制執行、凍結或其他原因未能及時運用，致生活陷於困境。
- (五) 其他因遭遇重大變故，致生活陷於困境，經直轄市、縣(市)主管機關訪視評估，認定確有救助需要。

在現況方面，近年來隨著社會快速變遷，急難救助人次不斷攀升(請見表2-5)，2008年我國接受急難救助的協助人次已來到48,078人，為歷年來新高，亦呈現不斷攀升的趨勢，可預期未來急難救助的需求者將會不斷增加，顯然急難救助對於弱勢家庭的協助更顯得日益重要。

在執行方面，從圖2-3顯示急難救助的作業流程，可見社會救助法的急難救助措施之設計，乃是層級化的規劃，先後以鄉鎮市公所急難救助、縣市政府急難救助與內政部急難救助來協助民眾。多層次的協助措施雖立意良好，但在執行方面卻未有詳加規劃，使得急難救助缺乏時效性與適足性，無法發揮原有期待的功能，其相關批評可歸納為下列：

(一) 認定協助對象的方面：

各縣市政府僅籠統規定設籍該縣市民眾遭遇急難事故、無力負擔生計或是急難事故所需之費用者，便可予以急難救助，卻未對上述事項加以說明或規範。由於沒有明確的標準，以致實務上經常按低收入戶相關法令並將標準稍作放寬，即成為政府最常用的判斷依據，可見急難救助成為低收入扶助措施的一種延伸，其所能發揮的功能自然受到限制(孫健忠，2002；薛承泰，2007)。

(二) 給付內容方面：

由於相關辦法係由各地方政府自訂，其間差異甚大。補助金額通常只定訂出補助的上限與下限，並未有補助標準的細則，使得急難救助金的認定和給付，與執行人員的裁量權息息相關(孫健忠，2002)，以台北市為例(請見表 2-6)。再者，在科層的行政層級間，給付的審查與核發將耗費多時，無法立即協助遭遇急難的弱勢民眾，如縣市急難救助從申請至給付需耗費二個星期(內政部，2008)。

(三) 福利申請方面

由於急難救助措施過去未曾獲得政府的重視，也未曾針對其成效進行完整的評估。以往社會救助的提供多本於行政優位的思考，而採取消極的申請制，急難救助措施也不例外，許多縣市僅採取書面審查，而過度重視福利審查，忽略現實面以及後續的訪視與協助(孫健忠，2002；孫健忠，2009b)，而將其淪為另一項突顯政府官僚體制下的缺漏，將急難救助之真正美意完全抹殺。

表 2-5 歷年急難救助發放統計表

	急難現金救 助--計(人 次)	急難現金 救助--男 (人次)	急難現金救助 --女(人次)	急難現金救助 --金額(元)
2000	41,599	239,486,894
2001	39,229	214,056,822
2002	39,335	205,359,625
2003	35,257	22,451	12,806	199,139,830
2004	36,134	23,054	13,080	245,920,668
2005	33,960	20,958	13,002	217,938,907
2006	37,094	22,722	14,372	215,961,088
2007	46,666	27,528	19,138	268,450,651
2008	48,078	28,723	19,355	273,681,682

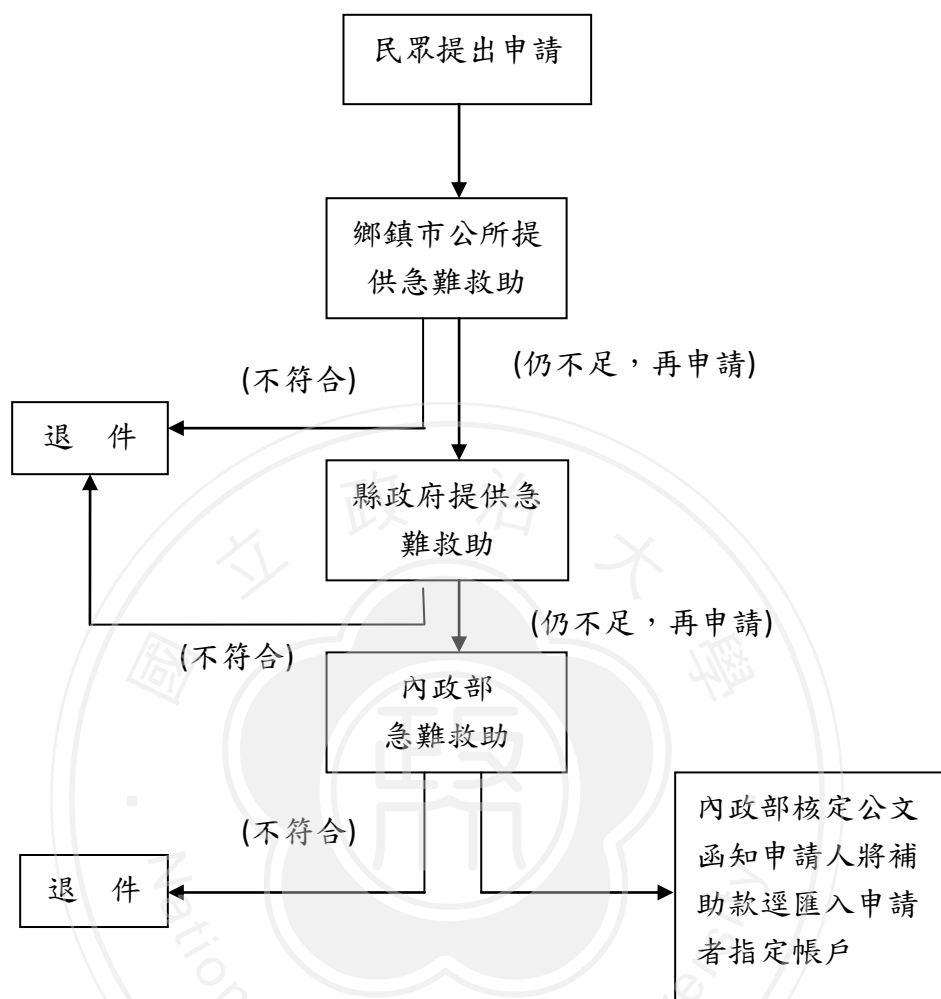
資料來源：內政部統計處

表 2-6 台北市急難救助金標準

認定標準	
1. 本市負家庭主要生計之市民，因患病、死亡、遭遇意外、天然災害或其他原因，致生活陷於困難。 2. 本市市民在他縣市獲得職業，缺乏旅費，無法前往報到者，或行旅本市之他縣市民，缺乏旅費無法返鄉。 3. 本市市民或行旅本市之他縣市民，在本市遭遇天然災害或其他重大災害事件致受傷或死亡。	
給付內容	
項目	救助金額
喪葬救助	10,000 元以下，但情況特殊者，最高可核發 20,000 元
傷病救助	10,000 元以下，但情況特殊者，最高可核發 20,000 元
生活救助	4,000 元以下，但情況特殊者，最高可核發 20,000 元
川資救助	莒光號以下火車票、國光號以下汽車票
災害慰助	10,000 元以上 20,000 元以下

資料來源：97 年度台北市社會救助服務人員手冊

圖 2-3 申請急難救助作業流程圖(資料來源：修改自高雄縣社會處，2009)



貳、弱勢家庭脫困計畫

由於近年來的全球化影響，使我國經濟產業結構轉變，造成貧富差距持續擴大。政府為落實對弱勢民眾基本生活的照顧，於 2006 年提出有「大溫暖社會福利套案」(2007-2009 年)，三年總經費高達 1914.44 億元。其中，「弱勢家庭脫困計畫」即為減少因突遭變故而陷入困境者走向絕路的不幸家庭，尤其係針對近貧者與新貧者提供協助。

該計畫認為我國部分收入不足者或失業者，因工作能力、資產、撫養親屬等要件，跨不過社會救助門檻，無法得到社會救助，而成為近貧者與新貧者。因此，弱勢家庭脫困計畫為補綴社會救助體系之缺漏，凡因各種不可完全歸咎於個人之

理由致家庭突遭變故而陷入困境急需救助之非低收入戶，或處在貧窮邊緣生活困頓之家戶，而提供急難救助、就業輔導、職業技能訓練等多面向福利措施(內政部，2006)。該計畫內容摘要如下：

一、受理窗口

弱勢家庭脫困計畫自 2007 年至 2009 年間設置「1957」求助專線，24 小時接受民眾的求助。接案後，評估如有必要，將由社工員訪視，並於 72 小時內完成訪視，如有特別需求可轉介或連結相關福利資源，如急難救助、緊急醫療補助、精神疾病診斷與治療、就業扶助等。

二、服務對象

其服務對象係針對「個人及家庭發生重大變故而陷入困境急需救助者」及「處於貧窮邊緣而急需救助的經濟弱勢家戶」兩大對象提供服務，依據所遭遇困境具體細分，可分為以下五類弱勢者為該計畫實施對象：

1. 經營事業不善致生活陷於困境者；失業未能領取失業救助或給付且無收入，生活陷於困境之家庭；或領取失業給付期間已過仍未紓困，生活陷於困境者。
2. 因經濟性因素有自殺之虞通報個案，生活陷於困境者。
3. 已申請福利項目或保險給付，尚未核准期間生活陷於困境者。
4. 因遭家庭暴力、性侵害、存款帳戶經凍結或其他特殊情事，致家庭財產未能及時運用，生活陷於困境者。
5. 處於貧窮邊緣之經濟弱勢家戶急須救助者。

三、給付內容

經社工員訪視後，評估求助民眾是否為上述協助對象，若為協助對象的第 1 類、第 2 類、第 5 類：按月或分次發給 1 個月至 3 個月，經評估有必要得延長 3 個月；給付基準為臺灣省及福建省比照低收入戶第二款，臺北市、高雄市比照低

收入戶第二類生活扶助費，發給家庭生活補助、兒童生活補助及高中（職）以上在學學生就學生活補助。若為第3類及第4類救助對象：一次給付方式發給新臺幣5千元至2萬元。

四、相關討論

弱勢家庭脫困計畫企圖將現有社會福利資源予以整合，提供單一窗口諮詢與轉介，並將急難救助範圍擴大，過去無法跨過社會救助門檻者的弱勢家庭，將可獲得適時的關懷與協助，以避免弱勢家庭遭遇困難時走投無路。其次，社工員接案後，須在72小時內訪視案家，以評估求助者的需求，及核定其急難金的發放，並且該計畫也對社工人力予以補助，以避免案量過大，社工人力不足負荷。

周才忠(2007)指出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」，但實際上與「高風險家庭兒少關懷輔導計畫」的協助對象有諸多重覆之處，可能有資源疊床架屋之慮。其次，弱勢家庭脫困計畫拘泥於「個案管理」的傳統模式，所需處理的問題過多，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。

參、馬上關懷急難救助

在新政府上任後，於97年8月18日正式推動馬上關懷急難救助專案，並取代了先前的弱勢家庭脫困計畫。該專案特強調急難救助「快、準、有效率」的性質，以給予弱勢民眾及時的協助。並將全國7,827個村里單位納入急難救助的通報及受理窗口，增加個案求助的管道，強化現有急難救助體系，以彌補現有社政人力不足或通報不及的情形，有效減少民眾求助無門而走上絕路的悲劇發生（內政部，2008）。以下首先簡介馬上關懷急難救助的政策內容；其次，整理相關文獻與論述對於馬上關懷急難救助進行討論。

一、政策內容：

(一) 協助對象：

1. 負擔家庭主要生計責任者死亡、失蹤或罹患重傷病、失業或因其他原因無法工作，致家庭生活陷於困境。
2. 其他因遭逢變故，致家庭生活陷於困境。戶內人口死亡無力殮葬。

(二) 受理通報窗口：

1. 村（里）辦公處
2. 鄉（鎮、市）公所
3. 縣市政府社會局(處)

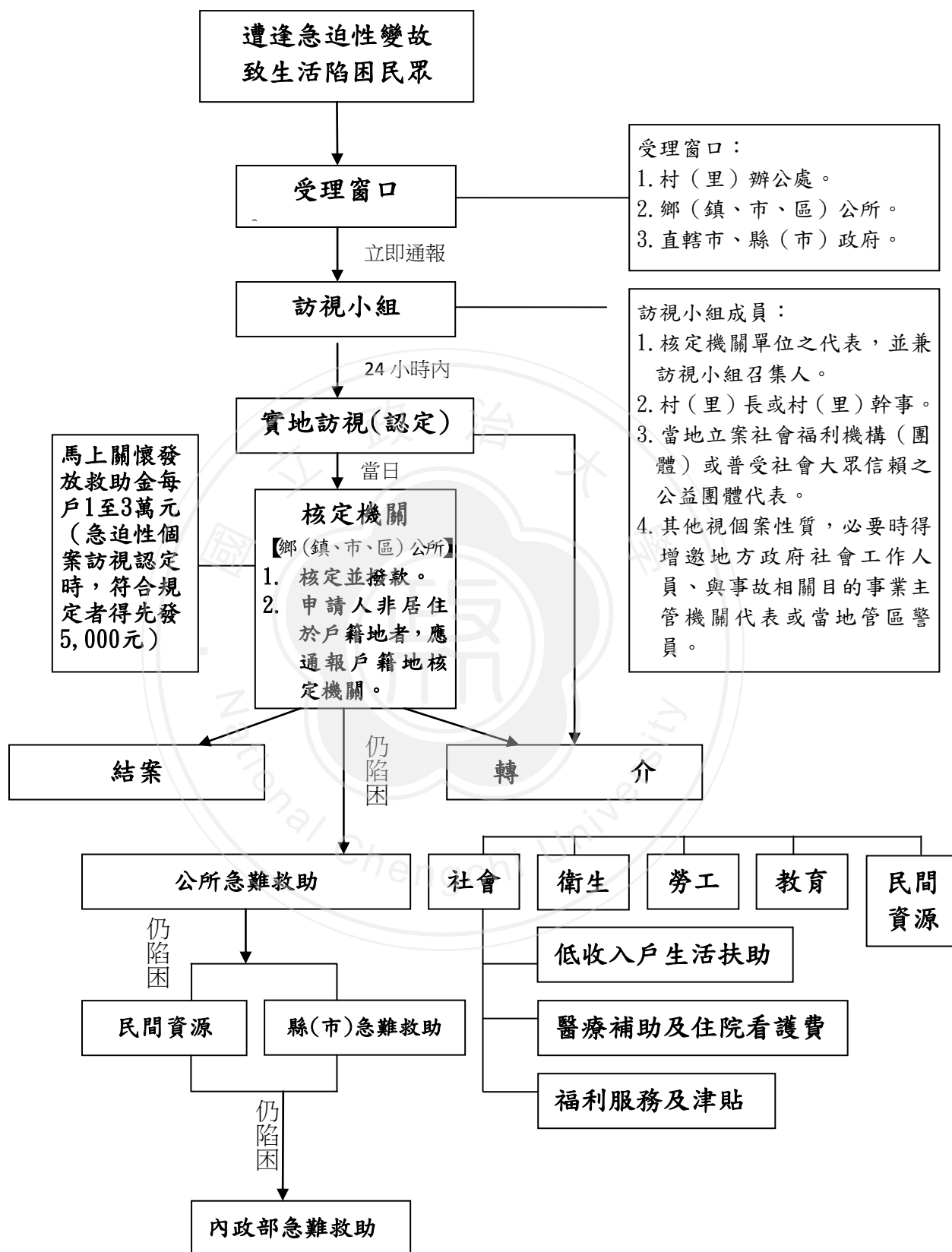
(三) 執行方面：

1. 訪視小組：受理窗口受理後，立即通報公所承辦人，召集訪視小組於二十四小時內進行個案實地訪視。個案急難事實及生活境況，由訪視小組填具認定表，由核定機關(公所)即時核定及撥款。訪視小組由「公所承辦人」、「村里（長）幹事」、「當地立案社會福利機構（團體）或普受社會大眾信賴之公益團體代表」組成，由公所承辦人為召集人。
2. 審核方式：馬上關懷急難救助主要由公所為核定機關，由訪視小組初核，縣市社會局(處)復核。目前除桃園縣、南投縣、高雄縣及金門縣等4縣由縣政府為核定機關外，其餘21縣市由鄉鎮市區公所為核定機關。
3. 救助金核發：訪視小組對急迫性個案得於認定符合規定時，立即先發給新臺幣五千元，並逕送核定機關於當日核定後，於二十四小時內發給關懷救助金餘額，總金額約一萬至三萬元。
4. 作業流程：如圖 2-4 所示，由村里幹事或村里長、鄉鎮市區公所、縣市政府社會局(處)所共同組成的受理窗口一旦接獲弱勢民眾的申請後，須在二十四小時內訪視小組就必須至案家進行訪視，訪視後即由鄉鎮市區

公所進行核發救助金。此外，後續仍有其他協助方式的轉介，其一為原有的急難救助措施，如縣市急難救助；其二轉介至其他政府單位，如社會福利、勞工或教育。



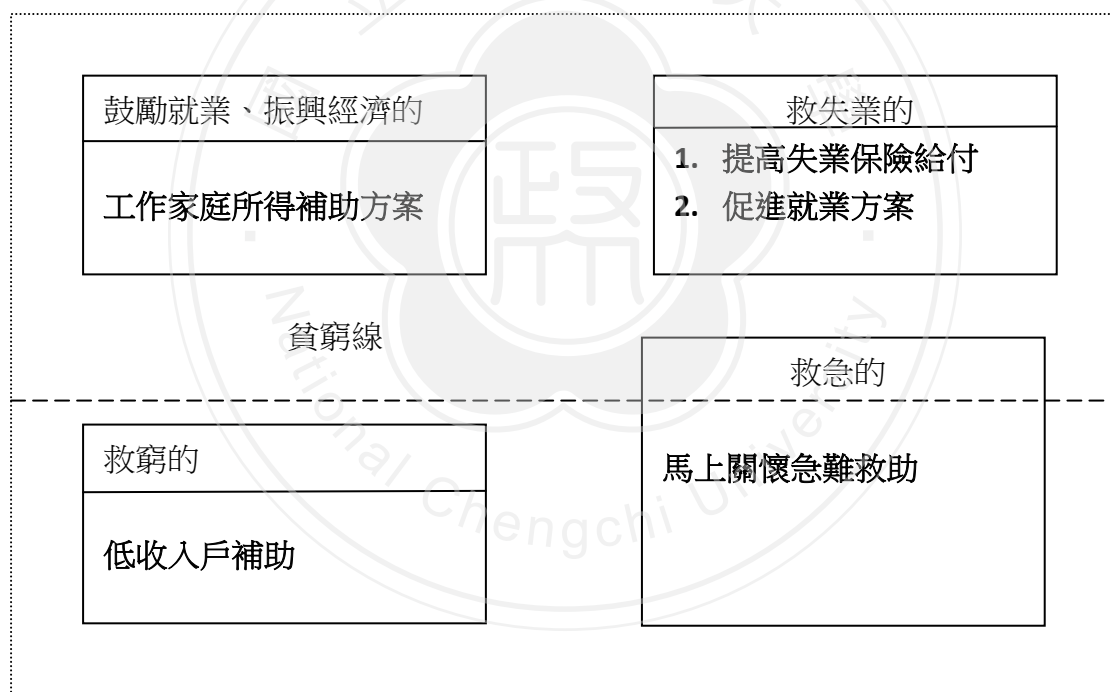
圖 2-4 馬上關懷急難救助作業流程圖(內政部，2008)



二、政策的相關討論

目前馬上關懷的相關討論中，雖然尚未有相關實證研究的出現，但社會各界也提出了許多支持或批評的論述。首先，在支持方面，為了因應社會急速變遷，以及針對經濟弱勢人口進行救助，除了馬上關懷急難救助外，陸續推動「工作家庭所得補助方案」、「促進就業方案」等措施，來彌補社會救助體系無法適時因應的缺漏，而馬上關懷急難救助在其中特別扮演「救急的」角色，其橫跨了貧窮線，對於貧困人口或是貧窮邊緣的人口皆能給予立即性的協助(請見圖 2-5)(詹火生，2009)。

圖 2-5 政府針對經濟弱勢人口救助方案關係圖(詹火生，2009)



資料來源：內政部，2009

其次，在批評方面，孫健忠(2008)指出馬上關懷急難救助授權村里長核定權，可能有綁樁及政治考量；審查時間過於急迫；現行急難救助方案重覆，產生疊床架屋的問題。王篤強(2008)從政策的進場、操作、和退場等三個面向來討論馬上關懷，而認為該政策進場時缺乏宣傳與溝通、執行時未得到各方人員的配合、不

同方案未能整合。整體而言，政府施政缺乏系統性的整合。林萬億(2009)認為馬上關懷與民進黨政府先前推出的弱勢家庭脫困計畫的救助對象雷同，但卻執意改變審查程序，有綁樁之嫌，並且增加了基層人員的工作負擔。尤貽君(2009)認為馬上關懷急難救助欠缺專業社工的介入與評估，其成效令人質疑。總的來說，專家學者對於馬上關懷急難救助有下列的批評：訪視期限過於急迫；審核公平性令人質疑；審核標準過於寬鬆；欠缺專業的介入；缺乏整體性規畫的政策。

肆、馬上關懷急難救助的特殊性

綜上所述，急難救助措施在社會救助中越來越受到重視，隨著社會快速變遷，就業型態轉變下的新貧者，以及處於社會底層的近貧者之人數不斷增多，惟大多受限於嚴苛的貧窮門檻，而未受到社會救助的保障，當其遇到急迫性的求助需求，即需要急難救助措施予以協助。弱勢家庭脫困計畫與馬上關懷急難救助皆立基於既有的急難救助措施上，利用其及時性、補充性、臨時性等特色，在社會救助力有未逮之範圍予以補綴，使急難救助在社會救助體系中特別是扮演著「救火員」的角色。

如表 2-7 所示，透過馬上關懷急難救助與過往的急難救助措施相比較，可發現其差異性。首先，在資格方面，馬上關懷擴大協助對象的詮釋，排除了資格的限制，使遭遇生活困境的民眾皆能獲得補助。其次，在申請與審核的過程方面，民眾可直接在鄰近村里內即可申請，如村里長辦公室或公所，並直接由公所承辦人員、村里幹事或村里長與民間公益團體代表所組成在地化的訪視小組，立即進行評估，其評估必須依據「認定基準表」，依相關規範予以評估是否給予協助。再次之，在核發方面，特別強調時效性，規定必須於一天內完成訪視，三天內完成核發程序，並在給付金額部分，採取較寬鬆的標準，以給予適足的協助。

雖然馬上關懷和大溫暖弱勢脫困計畫同樣為社會救助的補綴措施，但相較於大溫暖弱勢脫困計畫，仍有幾點相異之處：首先，馬上關懷急難救助主要聚焦於協助「新貧人口」度過難關，而不再特別對近貧者提供協助；其次，馬上關懷急

難救助的訪視與審核的權責不侷限於社會工作者，而下放於公所與村里，包含了公所承辦人、村里幹事或村里長及民間公益團體代表，期待以在地公正人士立場，提供客觀、公正的認定意見，而民間社福團體並即時聯結其資源，針對受救助對象的需求，提供支持與服務，擴大弱勢照顧成果(內政部，2008)。

從上述可知馬上關懷急難救助做出許多的改變，期待透過提供立即且彈性的協助，讓社會減少因一時生活遭困而走向絕路的不幸事件的發生。而相較以往的急難救助，可發現馬上關懷有幾項不同的重要特色(孫健忠，2008)：

- (一) 靈通性：除本人申請外，包括親人、鄰居、村里長、社區機構及團體皆可通報需要救急者。
- (二) 及時性：在規定時限內，強調「速訪、速核、速發」。
- (三) 回應性：建立備用金制度，對急迫性個案得於認定符合規定時，立即發給 5000 元補助。
- (四) 在地性：訪視小組成員由在地人士組成，擴大社區關懷及參與。
- (五) 穩定性：由中央政府直接編列預算，財源較為穩定及充裕。

從上述經比較所得的差異性與特色，可發現馬上關懷急難救助的獨特性即在於透過村里體系去建立起社區化的福利輸送體系，一改過去飽受爭議的缺失，而更趨向理想的福利輸送體系，不僅有別於以往的急難救助措施，並與前節 Pierson 的反排除政策之理念不謀而合，即避免過多的資格審查，以擴大民眾的福利權；期待社會工作者、社區鄰里工作者與志願工作者建立起夥伴關係，進而建立社區網絡以協助貧窮者促進社會融合。雖然，如此改革的立意甚好，但福利輸送體系的建構與檢視仍有許多不同層面的考量，為了更進一步深入探討此特殊性，下節將以福利輸送相關概念來進行文獻整理，以作為後續探討與分析的基礎。

表 2-7 馬上關懷急難救助、弱勢脫困計畫與縣市急難救助之比較表

	馬上關懷急難救助	1957 弱勢家庭脫困計畫	縣市急難救助
資格限制	無	排除低收入戶	無
急難事由認定	馬上關懷係以社會救助法第 21 條第 5 款「遭遇變故致生活陷於困境」為主要對象	1957 以「新貧」及「近貧」為對象	縣市急難救助以社會救助法第 21 條第 1 至 3 款為對象(無力殮葬、遭遇重病或意外、生計負擔者死亡)
受理窗口	村里	縣市政府	縣市政府
執行人員	公所承辦人員、村里幹事或村里長與公益團體代表	社工員	社工員
核定單位	鄉鎮市公所	縣市政府社會局(處)	縣市政府社會局(處)
核發金額	1-3 萬元	平均 1 萬 3,200 元	平均 5,670 元
審核時效	三天	七天	約二週內

資料來源：修改自內政部，2008

第三節 社會政策福利輸送相關概念

本節將以福利輸送為討論的主題，首先就福利輸送體系的意涵進行探討，以了解福利輸送體系的本質，可釐清後續討論的範圍與面向。其次，從理論觀點出發，探究福利輸送體系中的網絡結構由於權責分配與責任轉移的變革，可呈現三種不同觀點的福利輸送模式。最後，深入探究福利輸送體系的常見阻礙，進而提出檢視標準與改革策略，以檢視福利輸送體系該如何達到預期的目的。

壹、社會福利輸送體系之意涵

社會工作辭典定義社會福利為「一種國家的方案、給付與服務體系，以協助人民滿足其社會、經濟、教育與健康需求。」這個定義告訴我們社會福利所提供的服務是一種體系，其提供服務的網絡不是單一的，而是由各種組織與機構組成，提供者遍及各政府層級，從中央到地方，從公部門到私部門。所提供的內容不只是現金給付，還包含了實物給付與服務方案(林萬億，2006b)。

政府為了解決社會問題，規劃了多項社會福利政策與方案，以期促進人民的福祉。然而，一項政策或計畫的目標即使多麼崇高，若執行的策略與方法不切實際或考量不周，而政策或計畫的目標僅能淪為空談。因為目標是代表一個理想，而策略與方法則是技術或現實面的考量，儘管政策目標多麼崇高、政策規劃再怎麼完整，若策略與方法缺乏了正當性與適切性，將使該政策事倍功半，甚至導致反效果。其中，福利輸送即是社會福利政策的策略與方法，透過有效的福利輸送體系可將福利服務與案主有效連結，以達到政策的目標。

什麼是福利輸送體系呢？可從下列學者所提出的定義予以窺探。Aiken 等人從系統觀點指出福利輸送體系係指組織體系或組織群從環境獲取資源，再將此等資源轉化為方案與服務以提供給案主(引自陳昭榮，1985)。Austin(1991)指出服務輸送一詞係指金錢給付、資源、服務等項目遞送至服務需求者之過程或現象。

Gilbert & Terrell(2002)認為福利輸送體系係指社區中組織之安排(organizational arrangement)，透過此安排使服務提供者與服務使用者連結在一起，提供者提供社會福利服務，而消費者接受福利服務。萬育維(2007)認為福利輸送體系是指將福利服務從福利項目設計者送到需要者手中的過程。

由此可見，福利輸送體系一方面涉及了系統的輸入-轉化-輸出之運作過程，另一方面有關於福利組織與其他不同組織所互動與形塑的組成結構，而最終目的在於要將福利服務有效地送達福利使用者手上，茲說明如下：

一、運作過程

陳昭榮(1985)藉由系統觀點來檢視福利輸送體系的過程，其認為完整的體系應具備資源、案主、服務提供者、資訊等要素，以資源與案主為體系輸入項，機構執行轉化功能，進行體系的運作，進而輸出社會服務，並將服務結果回饋給環境及輸入項，此輸入-輸出循環構成體系過程。此分析觀點亦為後人針對福利服務輸送體系之研究所採用(黃秀香，2006；林沛伶，2007；張國書，2008)，綜而言之，大抵所探討的焦點在於福利輸送過程中將會遭遇的問題與改革方向，以此來檢視馬上關懷急難救助，在探討福利輸送之運作過程各階段應包含下列的內容：

- (一) 輸入階段：以福利使用者為輸入要素，福利使用者要如何接觸到福利輸送體系？
- (二) 轉化階段：以評估與審查工作為轉化要素，福利輸送體系會如何執行評估與審查工作，以認定福利使用者的資格？
- (三) 輸出階段：以所提供的協助項目為輸出要素，福利輸送體系如何提供救助金與福利服務？又如何整合與協調這些福利服務？

二、組成結構

馬上關懷急難救助的執行牽涉了許多不同的單位或組織，從不同的焦點來看，可區分為「外部關係」與「內部關係」。在外部關係方面，主要涉及馬上關懷急難救助如何與其他外在環境所互動，如社會脈絡、民眾與其他福利措施。其次，在內在關係方面，不論是輸入、轉化或輸出階段，須經由這些不同的單位共同合作所執行，透過彼此間的協調，共同建構了馬上關懷的輸送體系。所謂組織間的協調，係一種過程，透過此過程，二個或兩個以上的組織基於志願式交換或法令規則下，針對共同控制的資源，設定一套彼此同意的分配標準，以達成共同的目標，亦即協調為組織之間的聯合決策及行動所導致的結果(藍忠孚，1993)。在此協調過程下，構成了這些組織在輸送體系中的互動關係，此互動關係通常基於角色扮演與角色互補上來運作，亦影響了對於輸送體系功能的發揮，而互動關係可有兩種：一為**相互關係**(reciprocal relationship)，係指各角色之間的關係旨在生產一種共同產品；一為**連接關係**(conjunctive relationship)，係指兩個不同組織之職位彼此關聯，但其功能則各為自己所屬之組織而發揮(張承漢，1998)。

(一) 相互關係：

在相互關係方面，馬上關懷的訪視小組成員為各個要素組織(如公所、里辦公室、社福或公益團體)之代表，組成了連結各要素組織的夾縫團體(訪視小組)，透過夾縫團體的居間協調與決策，將各個組織連結形成了馬上關懷急難救助的福利輸送體系，使之發揮整體功能(張承漢，1998)。

(二) 連接關係

另一方面，在連接關係方面，儘管各個要素組織之間為不相互隸屬與控制的關係，但透過職務上的連結，將彼此聯繫在一起，以協調共同的行動(張承漢，1998)。易言之，在馬上關懷急難救助專案中，透過專案的執行，連接了不同單位中的執行人員，形成了不同形式的連接關係，以共同

組成福利輸送體系，例如公所社會課的課員擔任馬上關懷的承辦人、里幹事要擔負馬上關懷的個案通報與訪視工作。此外，在連接關係中，亦使個人產生角色緊張，使連接的組織或團體之間產生衝突(張承漢，1998)，例如公所社會課的課員同時擔負原有業務與馬上關懷的執行，可能會發生無法有效地平衡與調適兩項任務的困境。

貳、社會福利輸送體系之模式

社會福利必須透過有效的福利輸送體系來輸送給人們，當福利國家處於意識形態與社會結構轉變之際，遭受許多的挑戰與批評，人們開始探索社會福利輸送的不同選擇，也改變了社會福利的輸送方式。私有化與分散化成為當前福利國家轉型的兩個方向，私有化要求國家角色的撤離，交由市場提供福利；而分散化則是從中央政府分散到地方政府、社區組織或非營利組織，其中政府仍扮演重要的角色(李易駿等人(譯)，2006；張世雄，1996)。

由於社會救助為政府照顧人民基本生存的最後一道防線，政府有其不可卸除的責任，因此不宜採取私有化的改革方向，而分散化成為較可行的改革方向。首先，將福利供給與輸送的權責從中央政府下放至地方政府，這關係到「政府間」的權力分配。其次，政府在福利輸送體系中的責任轉移至志願部門、市場或社區(Healy，1997)。這樣的改變使社會福利變得更具回應性，以因應新興弱勢族群的需求，然而，對案主來說，可能帶來更多不確定性，即便增加了多元性與選擇性。這些不同的福利輸送方式涉及了不同的意識形態與價值選擇，而各有優缺利弊。

在分散化的改革方向中，一個完整且有效的福利輸送體系需要協調合作來達到政策目標，而權力與責任的分配關係更是決定了協調合作的方式，不同的協調合作運作方式將會使輸送體系有不同的運作類型，以下檢視一些輸送體系運作類

型(陳恆鈞、黃婉玲(譯), 2006)。

一、中央集權式的輸送體系

在中央集權的體系中，強調權力的集中與統一，而權力的歸屬相當明確，權力的分配呈現金字塔狀，處於頂端的最高權威，通常是由最高行政部門或首長來職掌，並由各種專業人員專責各項專業工作。藉由統一且集中地進行福利輸送，能夠有效管理各項服務，以增進其整合性與權責性，但也帶來一些問題，如決策時間過長、增加服務使用者與決策者的距離、造成社會控制。

二、聯邦式的輸送體系

聯邦(federation)是由兩個以上的組織所組成，他們同意相互合作，並針對某些活動提供整合的服務。在此輸送體系中，彼此的權力是相對等的，透過彼此對等的協調合作來建立福利輸送體系，可避免重複提供服務，使資源有效運用，以提升可近性。然而，組織彼此的結盟出於自願，當衝突發生或是未達到協議的要求，將無法有效控制組織對於服務體系的投入。

三、個案管理式的輸送體系

個案管理體系中，個案管理將組織、服務輸送與管理的責任置於個案管理者身上，這位實務工作者必須評估案主的需求，規劃相關服務，且協調其他組織或服務供給者提供這些服務，以滿足案主的需求。藉此可以確保案主能夠及時獲得所需的服務與資訊，並且因應個別化的需求，但會提高服務輸送的成本。

參、社會福利輸送的常見阻礙

不論是公部門或私部門，對於福利輸送體系的改革從不停歇，對此的批評與檢討的聲浪更是日漸高漲，尤其聚焦在福利輸送體系中失敗的情況，其產生了空有服務項目，但服務卻無法到達案主手中的窘境，Agranoff (1983)與 Gilbert &

Terrell (2002)皆指出福利輸送體系常見的阻礙可彙整歸納為下列四個基本問題：

一、零散片斷(fragmentation)：

由於不同的機構各有其不同的服務地點、不同的服務對象或服務專長，並且機構之間缺乏聯繫協調，而提供重疊或不一致的服務，導致各機構間無法建立一個服務網絡。

二、不可近性(inaccessibility)

福利使用者在使用福利服務時將面臨障礙，如資格條件過於嚴苛、服務地點交通困難、服務資訊的缺乏、案主的身心功能限制、服務人員的工作取向及態度等，皆可能形成福利輸送管道上的阻礙。

三、不連貫或中斷(discontinuity)

在不同服務的提供者或機構之間，有時因缺乏良好的諮詢轉介系統，或各機構所能提供的服務資源與案主之間的需求有所差距，使得案主必須在不同機構之間疲於奔命，卻仍無法滿足與解決案主各種存在的需要和問題。

四、責信危機(unaccountability)

各機構所推動的服務為能確實達到政策或計畫所預期的目標，或滿足民眾的需求，或福利輸送的效率和效果未能進行客觀的評估，對於提供資源的社會大眾無法信服，不禁令人質疑福利輸送體系的成效與影響為何？

綜上所述，這些福利輸送的問題使得福利使用者在面臨福利輸送體系時，將會感到相當困惑與挫折，在不可近性的方面，讓福利使用者不知如何申請或向何處申請？由於嚴苛的資格條件、差別待遇等因素，連帶產生管道阻塞、遺漏的問題，使福利使用者不容易進入福利輸送體系，沒有了服務使用者，體系也無從運作；在不連續性方面，讓福利使用者的需求無法在輸送體系中獲得滿足，或往往

在轉介過程中中斷，連帶產生不充分、不連貫的問題；在零碎片斷方面，福利提供者彼此並未協調，造成重疊浪費的問題，或是所提供的服務品質參差不齊，而造成不一致的問題。在責信危機方面，福利使用者與決策者間缺乏互動，使福利使用者不能監督相關決策，或決策者無法有效回應福利使用者的需求(陳昭榮，1985；施教裕，1995)。

以此檢視我國社會救助福利輸送體系的阻礙，從過往的文獻研究中可見有下列阻礙(請見表 2-8)，如法制面、執行面、給付面。這些阻礙經多次修法後，仍不見其改善，阻礙的問題持續地存在，歷年的相關研究皆指出相同的問題。此外，社會救助政策企圖以道德價值控制受助者的思想與行為，使受助者時常受到社會的歧視與標籤化，而產生了烙印現象(李元邦，1991；陳世榮，2006)，讓需求者對於申請福利感到卻步，此亦成為社會救助福利輸送的阻礙之一。

多重的福利輸送阻礙讓許多經濟弱勢者難以進入社會救助體系中。當前節所討論的新貧問題擴大之際，將會有更多的經濟弱勢者無法獲得協助。一旦經濟弱勢家庭面臨到失業、欠債、生病等危機，家庭極易陷入困境(薛承泰，2007)，現行阻礙重重的社會救助福利輸送體系對於此類的「急難」，能發揮的功能相當有限。

表 2-8 我國社會救助福利輸送體系之阻礙表(研究者自行整理)

常見阻礙	相關文獻之研究發現
零散片斷 (fragmentation)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 社會救助欠缺有效的督導、指揮與直接服務系統(萬育維等，1994)。 2. 各縣市救助資源條件有別，造成給予的福利差距(徐震等，1989；萬育維等，1994；林萬億等，1995；孫健忠，2002)。 3. 社會救助涉及兒童、婦女、老人等其他福利領域分工上顯得相當分歧與混淆(施教裕等，1995)。 4. 部分福利給付過低(孫健忠，2002)。 5. 各縣市行政作業流程不同(孫健忠，2002)。 6. 社會救助項目間劃分不清(施教裕等，1995) 7. 福利給付項目疊床架屋，出現重複申請現象(孫健忠，2008)

	8. 業務分散，缺乏整合(孫健忠，2002；陳虹樺，2008)。
不連貫或中斷 (discontinuity)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 脫貧服務較少(孫健忠，2002)。 2. 未能有效整合民間資源(孫健忠，2002；陳虹樺，2008)。 3. 執行業務人力不夠(林萬億等，1995；陳虹樺，2008) 4. 中央無力協助地方改善救助經費短絀困境(徐震等，1989 萬育維等，1994) 5. 福利服務項目過於零散、不連續(萬育維等，1994)。 6. 審查資料的申請流程繁複，且需要多地奔波(王淑月， 2004；陳虹樺，2008) 7. 完整的訪視、評估與通報機制尚未建立(曾家祥，2003)
不可近性 (inaccessibility)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 低收入戶資格之認定嚴苛，造成邊緣人口眾多之現象(徐 震等，1989；萬育維等，1994；施教裕等，1995；孫健忠， 2002)。 2. 最低生活費用認定之疑慮(孫健忠，2002) 3. 扶養責任難以認定(孫健忠，2002；王淑月，2004；陳怡 婷，2007) 4. 工作能力人口的認定引起爭議(孫健忠，2002；王淑月， 2004)。 5. 申請程序繁複(王淑月，2004；袁志君，2000)。 6. 民眾普遍對福利資訊不瞭解(王淑月，2004；廖宗侯， 2006；陳虹樺，2008) 7. 民眾接近福利的機會不一致(袁志君，2000)
責信危機 (inaccountability)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 救助體系欠缺專業服務人員，輔導工作缺乏效能(徐震 等，1989；施教裕等，1995)。 2. 工作人員面臨龐大壓力，如關說、負荷量大等(施教裕等， 1995；孫健忠，2002)。 3. 審核裁量權未予規範(林萬億等，1995) 4. 相關行政人員良莠不齊，且態度不佳(廖宗侯，2006；陳 虹樺，2008) 5. 急難救助缺乏評估標準與規範(薛承泰，2007)
其他阻礙	<ol style="list-style-type: none"> 1. 產生社會烙印的負面效果(李元邦，1991；陳世嫻，2006) 2. 案主因常受到侵入詢問而感到不舒適(曾家祥，2003)

肆、社會福利輸送之原則與策略

儘管福利輸送體系因不同的意識型態而有不同的組成與方式，然而如何建立一個健全且有效的福利輸送體系更是我們需要關注的焦點。多位學者對於福利輸送體系的建構提出一些建議，以作為福利輸送體系的規劃原則與指引。最後，為了因應福利輸送體系的阻礙與問題，而提出各項改革策略。

一、規劃福利輸送體系的原則

當我們在討論福利輸送體系的規劃時，可由兩種取向進而探討：其一為以福利輸送的規劃原則來檢視體系內的運作情形；另一取向以其系統運作為架構，用輸入、轉化與輸出的概念，來分析體系的整體實況，並包含提供者、輸送者與使用者等次體系(林明禎，2004；陳昭榮 1985；萬育維，2007)。

Gilbert & Terrell(2002)根據上述的福利輸送之阻礙，而建議藉由加強協調與溝通，以及避免服務的重疊架屋，來減少不連續性的阻礙；藉由創造新的方法讓服務使用者更加容易取得服務，以減少不可近性的阻礙；讓案主和消費者能提出意見且增加在系統中決策制定的主權，以減少無責信的阻礙。因此，理想的福利輸送體系應具備整合性(integrated)、連續性(continuous)、可近性(accessible)、責信(accountable)等原則。

Healy(1997)認為福利輸送體系的規劃設計上應有下列 8 項考量的原則：效果(effectiveness)，指的是福利輸送的結果與原來政策之或方案之目標間的關係。使用者的滿意(consumer satisfaction)，此概念頗偏向市場取向，但這卻也服務輸送的主要目標之一。平等(equity)，指的是同等的分享。成本效益(cost-efficiency)，此概念往往以金錢的代價來衡量，透過成本與獲益的比值來了解服務的成效。可接近性(accessible)，指的是國民或案主可以輕易接近而使用福利，包括在空間上的及文化上的可接近性。協調(coordinated)，指的是不同政策與方案間的相互協調，包括政策運作，或是服務的輸送及設計方面。連續性(continuous)，指的是

服務的提供在時間上的連續及不同服務轉介面間的連續，而近年來所謂的個案管理，即是對於連續性予以加強。責信(accountable)，指的是提供服務的組織與人員是否負起應負的責任，且與其所掌握的資源及權利相當。同時責信也涉及到國民及案主是否可以對所接受的服務提出申訴或容有事後的損害救濟機制。

萬育維(2007)則是指出福利輸送體系應具備可近性(accessibility)、可及性(availability)、整合性(integration)與權責性(accountability)等要素。所謂的可近性係指有需要的案主接近福利服務的能力，而可及性係指福利服務是存在的，且立即滿足案主的需求；整合性係指透過機構之間的協調與整合來滿足案主的多元需求；權責性係指中央與地方、政府與民間的權責要釐清。

綜上所述，這三位學者對於理想福利輸送體系的見解有許多相互涵蓋之處，大抵不脫 Gilbert & Terrell 所提出的整合性(integrated)、連續性(continuous)、可近性(accessible)、責信(accountable)等四項原則。不同的是，Healy 特別強調政策或方案的成效，並且採取成本效益分析或使用者滿意度等評估方式，但政策或方案的成效評估並非本研究所欲探討的重點。在這四項福利輸送體系的規劃原則之外，Healy 提到服務應能平等分享的「公平性」，以及萬育維所提出服務應能立即滿足案主的需求的「可及性」，亦為重要的參考原則。

本研究總結上述學者所提出的原則，可知若檢視一項政策或計畫的福利輸送體系應具備下列的要素，茲說明如下：

1. 可近性：可近性是指有需要的案主接近福利服務的能力。
2. 可及性：可及性是指這項服務可立即滿足案主的需求。
3. 整合性：整合性是指不同提供服務的組織或單位間能夠相互協調，以避免提供重疊或不一致的福利服務，並且能夠建立服務網絡。
4. 連續性：讓案主多元的需求可只由一個機構予以滿足，或提供擁有連續性的服務，使案主不致在繁雜的福利輸送體系中迷失了方向。

5. 權責性：權責性是指中央與地方、政府與民間彼此的分工與權責要清楚明確。並有公開的意見反應或申訴管道，使民眾有意見表達的空間。
6. 公平性：政策的資源是否能夠同等的分享給每位有需求者，不因其身份背景之差異，而有不同的對待與處遇。

二、福利輸送體系的改革策略

Gilbert & Terrell(2002)認為福利輸送體系的設計應努力解決三個問題：(1)有關決策的權力與控制應置於哪個位置？(2)誰來執行服務輸送的任務？(3)服務輸送體系的結構為何？並提出以下列三項改革策略予以回應：重新建構權力、重新分配任務與重新建構體系的組成，藉此因應上述種種福利輸送體系的阻礙進行改革：

(一) 重新建構福利輸送體系的權力：

1. 福利輸送協調方式改變(coordination)：

協調為發展整合性及全面性的服務輸送體系的重要策略，依不同的協調方式可分為中央集權、聯邦(federation)與個案管理等模式，不同的協調方式也代表著權力分散程度與位置的不同。由於集中化的權力結構將會限制福利輸送的可近性，權力的分散與下放將成為福利輸送的改革趨勢，尤其個案管理模式受到許多學者的推崇。

2. 強調公民參與(citizen participation)：

不像協調是在建構機構之間的關係，而公民參與是在重新分配機構與案主間的權力，透過公民參與的方式可讓案主可對福利輸送體系提出更多的意見以及更多的影響力。相對地，機構必須深入了解案主的需求與背景，使福利輸送更能貼切案主的期望。

(二) 重新分配福利輸送體系的任務分工：

1. 多元化的執行者(role attachment)：

社會福利被視為由中產階級所執行的專業，儘管是針對弱勢族群所提供的協助，然而提供服務者與接受服務者彼此的階層隔閡是相當明顯的，故提供服務者可能無法了解不同地區或不同階層的生活觀、行為模式及文化價值。因此，福利輸送的執行者必須要具備文化敏感度，並且對於案主的社經地位、地理背景或文化有更多的了解，在此觀點下，在地的非專業人員將會是相當合適的執行者

2. 任務委託(professional disengagement)：

為了加強福利輸送，重新分配任務為改革策略之一，以往福利輸送體系通常以服務委外的方式，委由非營利組織執行，可藉此避免科層組織的限制，以提升福利輸送的效能。

(三) 重新建構福利輸送體系的組成：

1. 強化福利輸送體系的入口管道(specialized access structure)：

可近性為服務輸送體系組成的重要元素，而進入福利輸送體系的管道更是可近性的關鍵，如單一窗口的設置，統一協助案主的受理申請、轉介等服務，以確保案主與輸送體系的連結。

2. 發展新的福利輸送體系(purposive duplication)：

在既有福利輸送體系中設置新的機構或方案，以提供更多的選擇，甚而彌補福利輸送體系之缺口；若既有的福利輸送體系由政治和組織運作的因素，改革的行動有許多阻礙或困難，勢必要在既有體系外創造替代性的福利輸送網絡。

因此儘管政府有不同的意識型態或政治傾向，其所推動的福利政策或計畫，

若要有效地達到其政策目標，首先必須要建構理想且有效的福利輸送體系，藉此將福利資源與服務遞送給每位有需要的國民。綜上所述，理想且有效的福利輸送體系是能讓有需求者獲得充分的資訊，並且鄰近地區即有服務據點，使有需求者容易接近；當有需求者進入福利輸送體系後，可以立即獲得滿足，不因等候多時而延誤了有需求者的；福利輸送體系所提供的服務是能夠滿足民眾的多元需求，不必疲於奔命，並能提供連續性服務；在福利輸送體系之中，中央與地方、政府與民間的權責與任務能夠清楚分工；不因民眾在性別、種族或身分的不同，而對於民眾所提供的服務有所差異。

其次，每個福利輸送體系無法盡善盡美，皆有其不可避免的阻礙，而改革策略即為改善福利輸送體系的方法，雖各有其限制與不確定性，但規劃者必須依據組織運作的脈絡上選擇合適的改革策略，使福利輸送的價值與效能達到最大化 (Gilbert & Terrell,2002)。

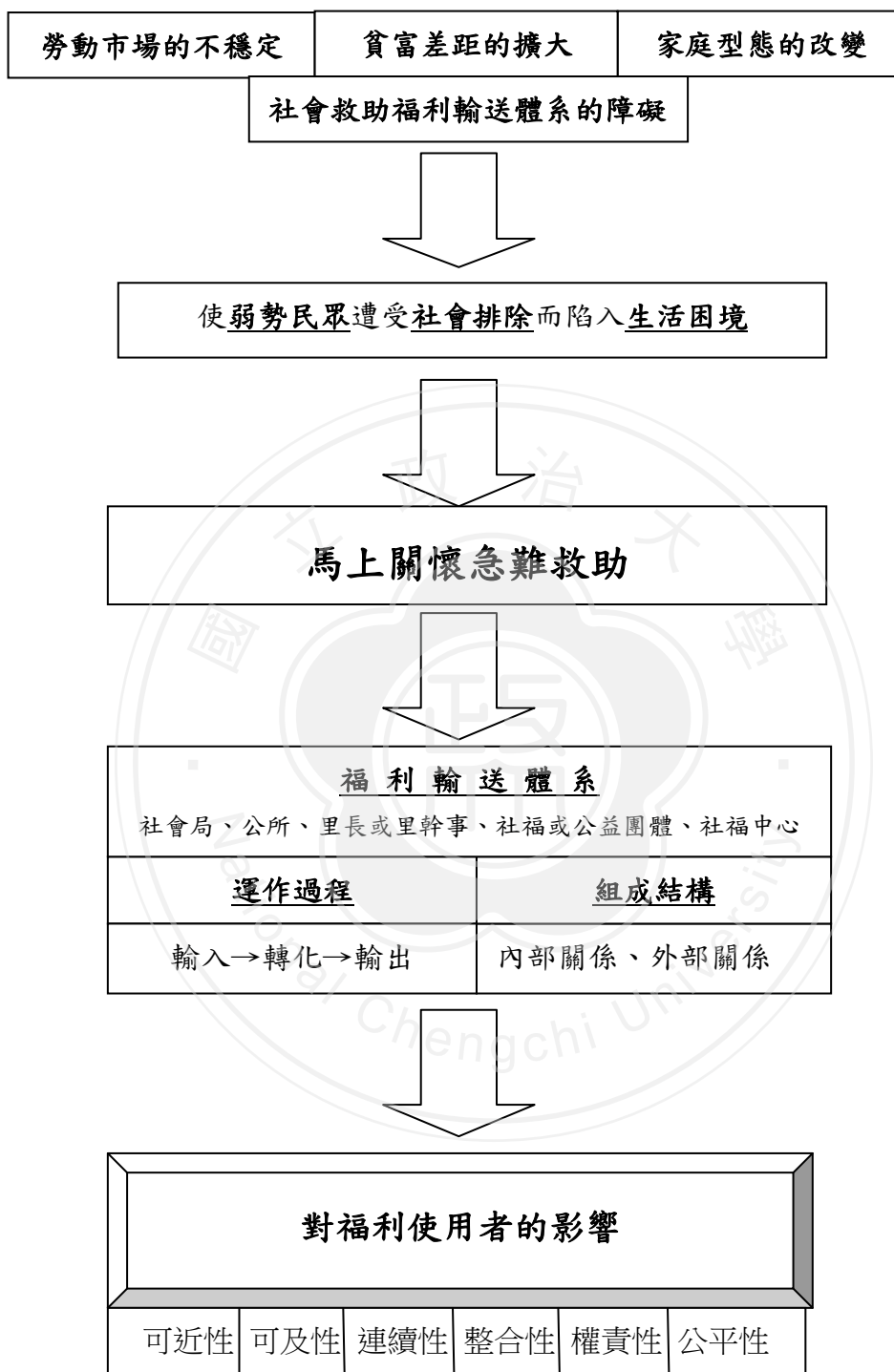
第三章 研究設計

第一節 研究架構

從上述相關文獻可歸納出：近年來，台灣社會受到勞動市場的變遷、家庭型態的改變與貧富差距擴大的衝擊，致使貧窮型態的改變，而出現了新貧人口。然而，這些新貧人口在社會救助體系卻得不到充分的協助，究其原因乃是因為社會救助福利輸送體系長久以來存在著許多福利輸送障礙，雖歷經多次修法，但在未整體性修正前，仍然無法因應快速變遷的社會情勢。當社會階級間的差距不斷擴大之際，將會分裂社會的凝聚，在動態性與累積性的排除過程下，將出現了社會排除現象。社會排除不僅是階級彼此的對立，更致使新貧人口個人與社會整體之間關係的斷裂或個人脫離於社會整體之外的現象。

而馬上關懷急難救助作為我國反排除策略之一，其目的在於協助陷入生活困境的弱勢民眾提供及時性的協助。有別於以往原有的急難救助，採取社區化的福利輸送體系。儘管，福利輸送體系的議題向來不是社會救助所關注的議題，但福利輸送體系社會政策的策略與方法，扮演著關鍵的角色。因此，馬上關懷急難救助所帶來的福利輸送體系之改革，為本研究所關注的焦點。故本研究從三方面予以探討，其一訪問相關執行人員，以了解馬上關懷急難救助的福利輸送體系之運作過程與組成結構。其二訪問受助的民眾，以探討馬上關懷急難救助對福利使用者的影響，並以福利輸送體系的輸入、運作與輸出等面向予以檢視，從文獻探討可知，可近性、可及性、連續性、整合性、公平性與權責性可作為福利輸送的檢視原則，此外瞭解馬上關懷急難救助是否有其他的附帶效果，如社會烙印或社會融合。本研究根據上述的研究目的，建構本研究相關概念架構，如下圖所示：

圖 3-1 研究概念圖



第二節 研究方法

壹、研究方法的選擇基礎

社會科學中存在著兩種相互對立的觀點，即實證主義和詮釋主義，前者認為「科學研究」是以系統、實證的方法獲取知識的一種活動，以對客觀現象進行研究，研究者是不帶價值的，於是研究者很容易置身事外。後者認為，人具有自由意志，人的行為無法預測且無規律，社會現象不存在普遍的一致性，而研究者必須透過自己的詮釋來了解社會現象，甚至參與其中(陳向明,2002;畢恆達,2008)。立基於此，而促成了質性研究，質性研究是將歸納邏輯(inductive logic)運用於對社會現象的探究過程。質性研究以研究者本人作為研究工具，認為社會現象的真實性，主要由日常生活中不斷互動過程所共同建構出來的一種主觀經驗，這種主觀經驗明顯的受到不同時空與情境背景因素所影響，研究方法為使用歸納法分析資料和形成理論，透過與研究對象互動對其行為和意義建構獲得解釋性理解的一種活動(陳向明,2002;潘淑滿,2003)。

基於上述對質性研究的定義，可發現質性研究有下列的特點(王佳煌、潘中道、郭俊賢、黃瑋瑩譯,2002;陳向明,2002;簡春安、鄒平儀,2004;潘淑滿,2003)：

一、自然主義的探究傳統

質性研究認為現實世界為一個非常複雜且動態變動的現象，不能以單一因素或變項所能解釋的，強調從社會脈絡來了解社會現象或行動的重要性，認為任何社會現象或行動都必須擺在其生活情境中解讀，才能了解其社會意義。因此，質性研究的資料來源主要都在自然情境中下收集。

二、對意義的解釋性理解

質性研究認為現象與事實受環境與情境中主角的主觀解釋彼此間的互動所影響，而社會事實的建構是由無數解釋，不斷闡釋的成果。質性研究以自然的方

式收集資料，平實直述的記錄所看見、所聽見的現象或在環境中發現的意義，其主要目的在對被研究者的個人經驗和意義建構作「解釋性理解」(interpretive understanding)，研究者透過自身親身的經驗，對被研究者的生活故事和意義建構作出解釋。

三、 研究是一個演化發展的過程

質性研究認為，研究為一個對多重現實的探究和建構過程。在這個動態的過程中，研究者和被研究者雙方都可能會變，蒐集和分析資料的方法會變，建構研究結果和理論的方式也會變。因此，質性研究為一個演化的過程，而不受到科學規範的約束。

四、 研究者為主要的工具

質性研究的資料收集過程不借用標準化工具，如量表、問卷或儀器等，而研究者本身即是最好的研究工具，但研究者在進入研究場域之際必須放空自己，才能對研究現象具有較高的敏感與覺察。

五、 使用歸納法

質性研究將研究過程所收集到的豐富、多元、完整的資料，運用歸納法透過由繁化簡、逐步分析的步驟，將資料抽絲剝繭萃取出其意義與解釋。而研究者必須以開放、無預設的立場，深入了解資料背後所隱含的意義，在歸納、比較、對照與分類的過程中建構出理論。

六、 重視研究關係

由於注重解釋性理解，強調從當事人的角度來看待此社會現象或行動，而質性研究相當重視研究者與被研究者彼此的關係，研究者無法脫離被研究者進行研究，必須透過雙方彼此的互動，才能進行研究。

雖然，沒有明確的規範來限制何種社會現象或行動必須使用質性研究方法，而主要依據研究內外相關因素以選擇較合適的研究方法。簡春安與鄒平儀

(2004)建議在下列情況中，質性研究方法會較為合適於探究此社會現象：

- 一、 進入一個不熟悉的社會環境時
- 二、 當研究情境較不具控制或權威
- 三、 研究的概念或理論仍處於初步建構的階段
- 四、 強調被研究者的觀點對研究結果詮釋的重要性
- 五、 為了界定新的概念或形成新的假設

簡而言之，質性研究的本質是強調研究者在動態且互動的研究過程中，對所探究的現象與行動，落實在社會脈絡情境中，透過全面式、深度的探究，瞭解其豐富的意涵(潘淑滿，2003)。基於此，本研究有下列採用質性研究之理由為：

一、 研究主題

本研究之主題為探討馬上關懷急難救助之福利輸送體系，而從第二章的文獻探討可知，在社會救助政策中，較少受到關注且研究成果相對貧乏之主題，致使歷年相關研究相當有限，尤其馬上關懷急難救助為近年的新興政策，更是尚未有人投入研究。在無大量資料可供假設形成、概念化與操作化的狀況下，較不適用於量化研究方法。另一方面，本研究希冀透過福利使用者的觀點出發，以檢視馬上關懷急難救助之福利輸送體系對於福利使用者的影響。

二、 研究對象

本研究的研究對象中除福利輸送體系中相關執行人員外，因陷入困境而申請急難救助的個案可能不少為低社經地位者，可能不適合以抽象的概念來進行研究。其次，急難救助的福利使用可能連帶著烙印效果，而使研究對象不便公開地表達其使用福利的經驗歷程及感受，研究者必須透過敏銳的觀察，藉由深度訪問，始能獲取研究對象實際經歷、感知的內心歷程。綜而言之，研究者自忖本研究之主題較適用於質性研究。

貳、研究範圍與對象的選取

本研究之目的在於深入檢視與分析馬上關懷急難救助福利服務輸送體系的運作過程與組成結構，以及對福利接受者的影響。因此，研究對象將涵蓋此福利輸送體系中的執行人員與福利使用者，以下將說明研究者如何選取研究範圍與研究對象。

一、研究範圍之限定

本研究所欲探討的馬上關懷急難救助為全國性的政策，其所涉及層面與地區相當廣泛，限於研究者之經費與時間，無法逐一探討，而基於研究者可掌握之資源、可投入之時間成本，以及資料收集的可近性等考量下，故本研究將研究範圍限定在台北市文山區，以選取台北市文山區內相關人員作為本研究深入探討的研究對象。

二、選樣方法

質性研究主要針對少量的樣本做集中深入的分析與探討，主要在於選擇資訊豐富之個案作深入的研究，因此質性研究重視的是資料豐富性，而非樣本數的多寡，只要研究者所選取的樣本可提供豐富的內涵，即便只有一個樣本的個案研究仍有其價值(簡春安、鄒平儀，2004)。基於上述，在選樣方面，本研究列出符合研究主題的研究對象及限定，依據質性研究之理論性抽樣原則來選擇樣本，並且在資料飽和原則下，完成資料蒐集的工作，進而分析及呈現結果。

本研究的抽樣方法採取滾雪球抽樣(snowball sampling)，研究者將依據研究主題，透過管道來接觸有關人員，再向有關人員詢問與推薦擁有豐富資訊的個案，並且持續追問下一位有關人員的推薦，重複此循環動作，直到蒐集到的資訊達到飽和為止(陳向明，2002；簡春安、鄒平儀，2004)。

三、研究對象之選擇

本研究旨在探討馬上關懷福利輸送體系，因此其運作過程與組織結構之上下

脈絡中，相關單位、團體、人物，皆為重要資料來源，故訪談蒐集資料之對象包含以下幾類：

(一)相關執行人員

1. 台北市社會局馬上關懷急難救助業務承辦人。
2. 台北市文山區公所社會課馬上關懷急難救助業務承辦人。
3. 里長或里幹事：經由區公所承辦人推薦台北市文山區里長或里幹事，並且曾參與過馬上關懷急難救助的訪視小組。
4. 民間機構代表：經由區公所承辦人推薦台北市文山區民間機構代表，並且曾參與過馬上關懷急難救助的訪視小組。

表 3-1 本研究受訪的相關執行人員之基本資料

代號	身份	性別	服務年資	訪談時間
A1	公所承辦人	女	5 年	2010/3/2
A2	社會局承辦人	男	7 年	2010/3/18
B1	里幹事	男	5 年	2010/4/14
B2	里幹事	男	15 年	2010/4/14
B3	里幹事	女	15 年以上	2010/4/28
C1	第三公正人士	女	2 年(參與馬上關懷)	2010/3/23
C2	第三公正人士	女	1 年(參與馬上關懷)	2010/3/23
C3	第三公正人士	女	0.5 年(參與馬上關懷)	2010/3/30
D1	社工	女	9 年	2010/4/22

(二)福利使用者：經由跟隨訪視小組進行家庭訪視時，邀請馬上關懷急難救助的福利使用者接受本研究的訪談。

表 3-2 本研究受訪的福利使用者之基本資料

代號	E1	E2	E3	E4	E5
性別	女	男	女	男	女
婚姻	已婚	未婚	已婚	未婚	離婚
年齡	37	50	40-45	18	44

福利資格	低收入戶	低收入戶	低收入戶	無	低收入戶
急難事由	居住在安康平質，越南籍夫妻，妻子罹患癌症	長期失業，近期遭遇車禍而受重傷	孩子有身心障礙、案夫罹患重病無法工作	近期父親突然過世，而缺乏經濟支持	居住在安康平宅，單獨撫養女兒，有腎臟疾病
申請時間	2010年3月	2010年3月	2009年9月	2010年4月	2010年4月
訪談時間	2010/3/24	2010/4/7	2010/4/26	2010/4/23	2010/5/10
接觸來源	跟訪邀請	跟訪邀請	社工介紹	跟訪邀請	跟訪邀請

第三節 資料蒐集方法與工具

壹、資料蒐集方法

在質性研究中，蒐集資料的方法有許多種，因為在質性研究中任何東西只要符合研究目的都可以成為資料，因此幾乎任何方法都可以成為質性研究蒐集資料的方法，而其中深度訪談法為質性研究中較常被用來進行資料蒐集的方法（陳向明，2002）。訪談法主要是以研究者運用口語敘述的形式，針對特定對象收及與研究有關的資料，以對研究的現象與行動有全面式的了解。在訪談過程中，研究者必須創造一種自然的情境，讓受訪者能夠針對研究議題，充分表達自己的看法、意見與感受（潘淑滿，2003）。

Mishler 認為訪談是一種交談行動，是受訪者與訪談者共同建構意義的過程。受訪並不是將已經存在腦中的記憶如實的呈現，而是用一種他認為訪員可以理解的、敘說故事的方式，去建構他的經驗和歷史。受訪者與訪員的先前理解（pre-understanding）在敘說與問答的過程中得到溝通與反省，以共同創見一個彼此都能夠理解的資料。所以訪談是一個互動的過程，它不是將在訪談之前就已經存在的客觀事實挖掘出來，而是不斷在互動過程中創造新的意義（引自畢恆達，2008）。

總結上述，可見質性研究的訪談法具有下列特色(潘淑滿，2003)：有目的的談話、雙向交流的過程、平等的互動關係、談性的原則、積極的傾聽。並且適用於下列五種時機：(1)研究者無法直接去接觸或瞭解的社會事件與活動，必須經由受訪者的角度去瞭解；(2)藉由受訪者與研究者合作來探索生活經驗中的特殊事件之個案研究；(3)提供研究者更寬廣的情境與視野；(4)臨床上的應用；(5)同時多位受訪者接受訪問，以瞭解群體的互動情形(Minichiello et al.，1995；引自林金定、嚴嘉楓、陳美花，2005)。

本研究主要探討馬上關懷急難救助之福利輸送體系，一方面建構其運作的情形，另一方面從福利使用者的觀點來檢視其影響。研究者以訪談的方式，藉由研究對象的經驗與知識來建構馬上關懷急難救助的樣貌，另一方面可讓福利使用者敘說其過往的經驗與感受，以探討其對馬上關懷急難救助的看法與意義。在訪談形式上，研究者擬採用半結構式訪談，以對訪談的結構有一定的控制，同時也允許受訪者積極參與。因此，研究者事前準備訪談大綱，根據自己的研究設計對受訪者提出問題，並根據訪談的當時狀況，對訪談的程序和內容進行彈性的調整(陳向明，2002)。

貳、研究工具

本研究所使用之資料蒐集工具有二，一為研究者本身，二為訪談大綱，三為錄音機，說明如下：

一、研究者

質性研究主要是透過研究者身與研究對象之間的互動，來了解研究現象，故研究者本身是一個相當重要的「研究工具」，而研究者的靈敏度、精確度和嚴謹程度對研究的品質相當重要(陳向明，2002)。

從有關研究問題的經驗來看，研究者過去擁有過四次實習機會，總計實習時數將近一千小時，且皆為直接服務的機構，研究者在實習過程中，熟悉社會工作

的接案、評估與處遇等流程。研究所階段的實習更是聚焦在社會救助領域，兩次的實習機會皆在社會救助相關業務的公部門，使研究者對於社會救助政策在實務上的運作已有相當程度的了解，並且有多次獨立接案的經驗，更加熟悉弱勢家庭的困境與需求。因此，研究者能夠掌握研究問題的焦點，並且深入探討研究對象的感受、經驗與詮釋。

從有關研究方法的經驗來看，研究者於研究所就讀期間，選修「質性研究」之課程，與小組成員一同完成了一份質性研究之學期報告，其中蒐集資料方法即是採用深度訪談法，故研究者對於深度訪談法已有相當程度的熟悉與瞭解。並且結合先前在實習機會中累積豐富的會談經驗，研究者可充分掌握與營造良好的訪談情境，敏銳地察覺研究對象的感受與經驗，以探討研究對象對於研究現象的意義建構。藉此，不僅取得豐富資料，並獲得可信與嚴謹的資料分析結果。

二、訪談大綱(請見附件一)

深度訪談在訪談前必須設計一份訪談大綱，而訪談大綱羅列研究者認為應該了解的主要問題，在實際訪談時，依當時的情境決定問題的次序及詳細的字句(陳向明，2002)。Patton 建議訪談的內容可以包含詢問受訪者的經驗與行為、意見與價值、感受性資料、知識性問題、感官問題與其他相關問題(簡春安、鄒平儀，2004)。據此，訪談大綱係經由閱讀探討相關文獻，根據本研究欲進行之研究方向擬訂，聚焦於研究目的及研究問題。藉此使訪談內容能成為有效及可資探討之資料。

三、錄音機

在徵得受訪者同意之原則下，擬盡可能使用二部錄音機置於訪問情境之不同位置，以有效掌握訪談資料並不使受訪者感受到莫明壓力。訪談結束後，藉由原音重現，研究者將訪談的內容與過程詳實地記錄下來，以作為後續分析的依據。

第四節 資料分析方法與嚴謹度

壹、資料整理與分析

質性研究之資料分析為研究者對資料的整理和分析為研究者的一種加工，是通過一定分析手段將資料「打散」、「重組」、「濃縮」的一個過程，且實際操作時，整理與分析是一個同步進行的活動(陳向明,2002)。若在資料分析過程中，發現研究過程所蒐集之資料呈現不足或矛盾的情況，研究者必須要進一步收集更多資料以釐清問題。當資料間已無明顯的矛盾，或沒有新概念出現，於是代表著資料已達飽和的狀態(潘淑滿,2003)。因此在資料蒐集的過程中，也同時進行資料整理，並將先蒐集到的資料進行初步分析，以協助接下來研究進行並引發更多詢問的資料，直到資料飽和為止。因此，本研究引自陳向明(2002)資料整理與分析的步驟，並整理為下列具體步驟與方法。

一、資料分析的具體步驟

(一) 閱讀原始資料

首先，在閱讀原始資料的時候，研究者應採取主動投降的態度，意味著研究者把自己有關的前設和價值判斷暫時懸置起來，讓資料自己說話。其次，閱讀資料同時便是在資料中尋找意義的過程，可以從很多不同的層面進行，如語意層面、主題層面、內容層面等。多層次的解讀可以從不同的角度使資料本身所蘊含的多重意義可以浮現。

(二) 登錄

登錄為資料分析中的最基本的工作，將蒐集的資料打散，賦予概念和意義，然後再以新的方式重新組合在一起的操作化過程。首先，從不同的思考單位著手，根據資料的具體特性進行選擇最基礎的單位為和。其次，登錄的一個相當重義的工作即是找到對本研究問題有意義

的登錄碼(code)。碼號為資料分析中最基礎的意義單位，其尋找策略為有關語詞或內容出現的頻率，例如某些語詞或內容在資料中反覆出現，而形成一定的模式。

(三) 尋找本土概念

本土概念係指被研究者經常使用，並用來表達他們看法的概念。而本土概念不必然為研究者不熟悉的概念，只要對被研究者具有一定的意義，即可被認為是他們的本土概念。尋找本土概念沒有一定的模式可尋，主要依靠研究者的敏感度與經驗，來找出使用的頻率較高；伴隨著明顯的情感；具有吸引力的本土概念。

(四) 建立編碼和歸檔系統

上述完成，可將所有的碼號匯集起來，組成一個編碼本。而編碼本有兩個主要的作用，其一為將碼號排列出來，以瞭解碼號的數量與品質。其二為提供方便查詢碼號。

二、 資料分析的思維方式

當研究者對研究的資料進行分析時，除了應注意一般的操作技巧外，還應注意自己的思維方式和面向，而可從下列幾個面向進行資料分析與探討：

(一) 因果分析

資料分析中一項重要的工作為尋找資料內容間的因果關係，在質性研究中的因果關係是在探究特定事件發展的過程中獲得的，透過對事情發展過程的分析，可發現不同事件發生的時間順序、他們之間的相關關係以及內部存在的各項因素，因而對事件間的因果關係進行推論。

(二) 部分和整體之間的闡釋循環

質性研究對部分的理解依賴於整體的理解，而整體是由部分組成的，對整體的理解又依賴於部分的理解。因此，我們必須要對整體檢驗時，對部分進行分析，以了解部分是如何與整體發生關係，而闡釋循環的目的即是在於將部分細節與整體結構連結起來，且此過程是不斷地循環，直到兩者同時進入分析的視野。

(三) 回溯覺察之重組

此方法係指研究者對資料有了自己的理解，以回溯的方式，回想自己如何取得這些結論，自己有哪些資料可以支撐這些結論。藉此檢視研究對象在不同時間和場合對有關事件或主題的看法，以及研究者在不同時間或不同角度對某現象或主題的認識。

貳、資料分析嚴謹度

不論是自然科學或是社會科學，皆要求對其研究對象的事實狀況保持客觀的立場；同樣的「質化研究」也強調客觀性的重要性，而研究的嚴謹性是藉由研究的信度、效度來達到。Guba(1990)主張質性研究可以可信性、遷移性、可靠性與可確認信等四種方法來控制質性研究的信度與效度（引自潘淑滿，2003），茲說明如下：

一、可信性

係指本研究所蒐集的實證資料之真實性程度，相當於量化研究中的「內在效度」，亦即研究者對受訪者所建構社會事實的理解程度是否和受訪者吻合。

在本研究中，為增加資料的確實性，在訪談前先確定研究對象對討論的議題有充分的了解，才進行資料收集。在資料真實性方面，盡量以受訪者能夠接受的語氣及習慣用語來呈現，以減少不客觀分析結果之產生。在資料整理後，遇有不清楚或遺漏之處，研究者以電話或再訪受訪者的方式，以確保資料的完整與詳實。

並定期與指導教授討論研究資料的詮釋，避免研究者因個人偏誤而失去研究的客觀性，並作適時修正。

二、遷移性

相當於量化研究中的「外在效度」或「可推論性」，係指受訪者所表達的感受與經驗，可以被有效地被記錄下來，而增加資料可轉換性的技巧為厚實的描述。

本研究在後續的資料整理階段，盡可能再現訪談情境與過程，包括受訪者在訪談期間的心情、語氣、肢體動作等。而在資料分析上，研究者檢視編碼與分析的方式，進行編碼之討論，逐步澄清其定義與內涵，並進一步討論分析結果，以增加分析的客觀性與一致性。研究分析之後將再反覆回顧訪談資料，以確認實證資料的完整，及研究者對於資料的解讀無誤。

三、可靠性

相當於「信度」指研究對象個人經驗的重要性與唯一性。而研究者可藉由資料來源多元化及監控整個資料蒐集過程來提高資料的信度。強化質化研究的可信賴性的技巧在於研究者要詳實的記錄研究過程，並說明如何作決策、如何詮釋，使研究過程有跡可尋，並提供資料判斷的可信賴性。

研究者將可能的干擾因素降到最低，包括時間與空間的安排。另外本研究儘可能完整且清楚地陳述質化研究過程，包括資料蒐集方式、分析過程以及最後形成結果的說明，以達成質化資料之可信賴性。

四、可確認性

相當於量化研究的「客觀」，關注於質性研究對於研究倫理的重建，從中獲得值得信賴的資料，藉此建立質性研究的「可確認性」。

研究者將會遵守研究倫理，在研究過程中對於研究資料的蒐集，不作研究者個人主觀價值評斷而扭曲了社會事實的真相。

第五節 研究倫理

由於質性研究關注研究者與研究對象之間關係對研究的影響，故研究工作的倫理規範成為不可避免的問題。而本研究考量質化研究相關倫理議題而在研究過程中有以下處理：

壹、告知後同意

係指研究對象是否充分被告知參與研究的意義及相關資訊，以讓研究對象可作出適當的選擇，應告知的訊息包含下列：研究內容與目的、可能會有的風險與收穫、資料處理的保密措施、瞭解研究者的身分等(潘淑滿，2003)。

因此，本研究除了先提供訪談說明書及取得受訪同意書外，研究者在訪談進行之前，再向受訪者說明研究者個人身分、研究內容及目的、處理研究結果的方式、訪談進行的方式及時間、選擇參與者的方式、其參與研究的風險及好處、及受訪者可依意願拒絕回答某些不願意回答的問題等。亦於訪談前即事先提供訪談大綱予研究對象，在研究對象充分瞭解研究內容之前提下，再進行訪談之研究。

貳、保障研究對象的隱私權

由於質性研究時常會深入地接觸與獲取研究對象的相關資訊和看法，研究者必須在研究呈現上有所保護，以避免研究對象受到不良的影響。陳向明(2002)將私人領域分為個人的資訊和隱私的資訊，兩者有某種程度的重疊，而隱私的資訊係指不願透露或公開談論的個人資訊。畢恆達(1998)認為隱私權係指個人可控制他人獲得有關他的資訊之權利，而保障隱私權的方式有兩項：保密與匿名。

研究者在訪談進行之前，研究者會主動向研究對象承諾遵守保密原則，不會透露任何有關研究對象的資訊。而在問卷整理、逐字稿或研究成果的呈現，有關研究對象的相關資訊將以匿名的方式來處理。

參、保障研究對象有隨時退出的權利

研究者在研究邀請書中說明，受訪者有權利隨時終止資料之提供，或退出研究。即使簽署了受訪同意書後，受訪者隨時都可以中止研究。



第四章 資料分析與討論

本研究欲探討馬上關懷急難救助的福利輸送體系之運作過程與組成結構，以及對於福利受助者帶來的影響等研究目的，以研究者在研究過程中，透過深度訪談所獲得的實證資料作為分析素材。據此，本章將分為三小節予以呈現此經驗現象。第一節將透過福利輸送體系中相關執行人員的陳述以描繪福利輸送的輸送過程；第二節將進一步了解馬上關懷輸送體系中的組織網絡與互動關係，以了解馬上關懷福利輸送體系的組成結構；最後，第三節則透過福利接受者的描述來了解其遭遇何種急難困難和馬上關懷所帶來的影響，並藉此串連與馬上關懷急難救助福利輸送體系互動的經驗現象。

在進行討論前，可藉由相關統計數據的呈現，以初步了解出本研究的研究背景。首先，全國馬上關懷急難救助在 2009 年發放了 52,111 位受助人次，以及 807,076,000 元的救助金，達到了相當可觀的數量。嗣後，在 2010 年上半年(1 月至 6 月)，也是研究者進入研究場域搜集資料之際，馬上關懷在全國共發放了 16,060 位受助人次，以及 243,786,000 元的救助金(請見表 4-1)，整體而言，馬上關懷的核定案件與金額方面有下降的趨勢。其次，在台北市文山區的情況，於 2010 年上半年台北市共發放了 1,002 位受助人次，以及 16,814,000 元的救助金，在全國各縣市的相較下，屬於較多案件的縣市；其中，台北市文山區在 2010 年上半年發放了 101 位受助人次，以及 1,530,000 元的救助金(請見表 4-2)，在整體台北市中，屬於偏多案件的區域。

表 4-1 全國各縣市馬上關懷急難救助的核定件數與核定金額統計表

資料時間：2010 年 1 月 1 日至 6 月 30 日

縣 市 別	核定	
	件 數	金 額(元)
臺北市	1,002	16,814,000
高雄市	1,752	25,974,000
臺北縣	1,890	32,063,000
宜蘭縣	223	3,522,000
桃園縣	684	10,015,000
新竹縣	180	2,628,000
苗栗縣	481	7,544,000
臺中縣	697	9,600,000
彰化縣	894	13,115,000
南投縣	839	12,478,000
雲林縣	611	11,285,000
嘉義縣	431	6,515,000
臺南縣	460	7,766,000
高雄縣	812	11,977,000
屏東縣	1,605	23,375,000
臺東縣	348	5,240,000
花蓮縣	497	6,617,000
澎湖縣	44	757,000
基隆市	953	12,780,000
新竹市	159	2,105,000
臺中市	773	11,483,000
嘉義市	148	1,905,000
臺南市	493	6,652,000
金門縣	84	1,576,000
連江縣	0	0
合計	16,060	243,786,000

資料來源：修改自 99 年馬上關懷公告季報

表 4-2 台北市馬上關懷急難救助的核定件數與核定金額統計表

資料時間：2010 年 1 月 1 日至 6 月 30 日

縣市別	鄉(鎮市區)別	核定件數	核定金額	鄉(鎮市區)別	核定件數	核定金額
臺北市	士林區	111	2,185,000	文山區	101	1,530,000
	大同區	78	1,250,000	北投區	68	970,000
	大安區	38	545,000	松山區	22	340,000
	中山區	117	2,646,000	信義區	40	505,000
	中正區	93	1,325,000	南港區	34	625,000
	內湖區	153	2,442,000	萬華區	110	1,918,000

資料來源：修改自 99 年馬上關懷公告季報

第一節 馬上關懷急難救助的福利輸送體系之運作過程

從第二章的文獻探討可知「福利輸送體系」係指將福利服務從福利項目設計者送到需要者手中的過程(萬育維, 2007)。更具體而言, 福利輸送體系一方面涉及了系統的輸入-轉化-輸出之運作過程, 另一方面有關於福利組織所組成的網絡結構, 而最終目的在於要將福利服務有效地送達福利使用者的手上。據此, 馬上關懷之福利輸送體系可區分為兩大面向予以探討, 一為體系之運作過程, 二為體系之組織結構, 藉此兩面向予以窺探馬上關懷之福利輸送體系。

本節先就馬上關懷的福利輸送體系之運作過程進行分析與討論, 以下匯整各受訪者的經驗與看法, 以釐清運作過程的全貌, 茲就輸入、轉化與輸出各面向分述如下:

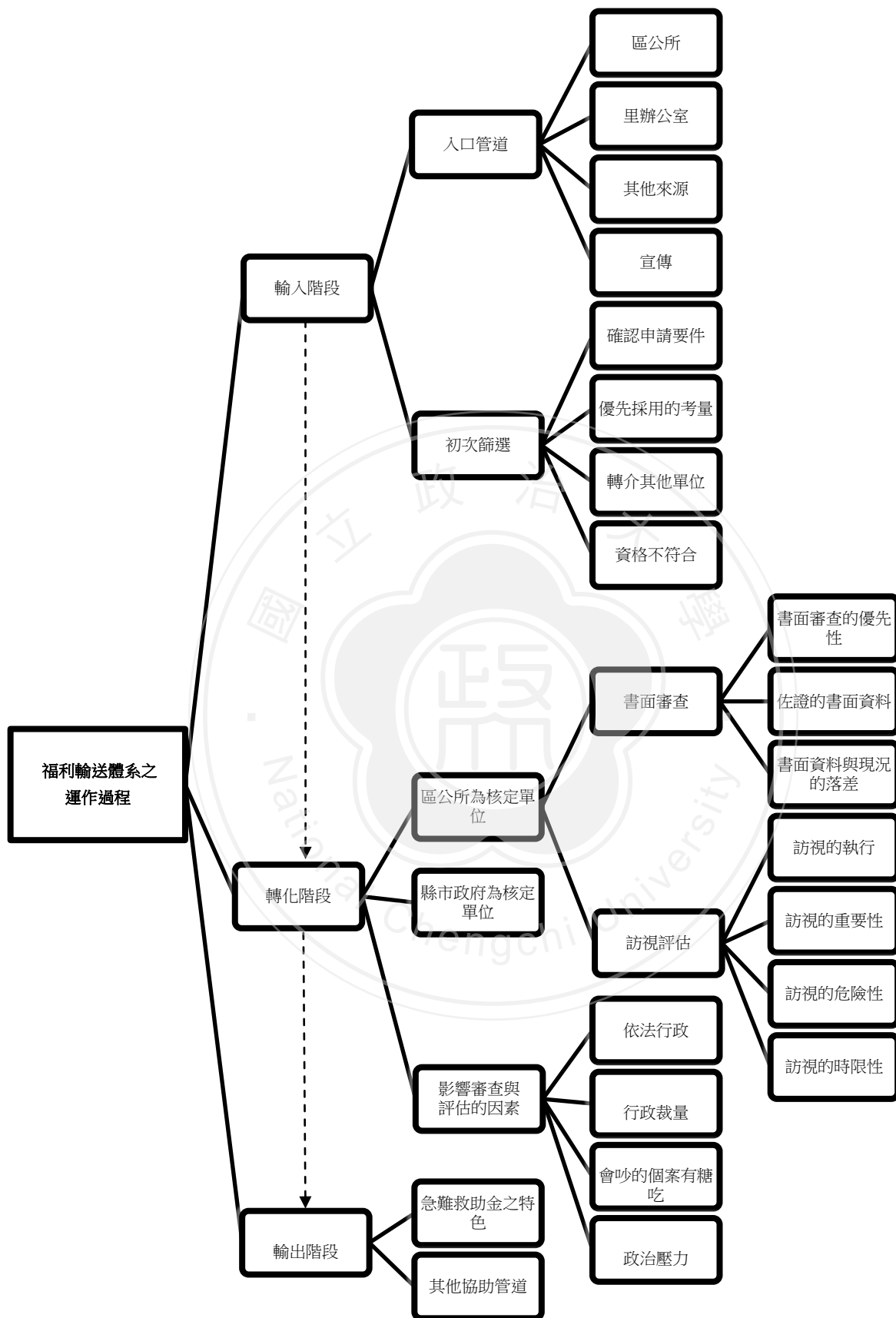


圖 4-1 馬上關懷急難救助的福利輸送體系之運作過程分析圖

壹、輸入階段

在系統觀點中，輸入(input)代表的是系統從環境中取得資源或資訊，而在福利輸送體系特別要探討的是有需求的案主如何進入福利體系或接觸福利服務，亦即福利輸送體系的入口管道(access structure)。若入口管道能夠被建構完善，可使福利使用者更加容易取得服務，以減少不可近性的阻礙，可見入口管道攸關了福利使用者是否能順利地進入福利輸送體系的關鍵。

馬上關懷急難救助強調增加民眾求助的管道，將全國 7,827 個村里單位納入急難救助的通報及受理窗口，擴大了福利輸送體系的入口管道，從受訪者的經驗亦可驗證之。除了入口管道外，初次接觸到求助者的執行人員當下的初次篩選亦為重要的關鍵，將決定求助者是否能獲得適當的求助。因此，以下分別「入口管道」和「初次篩選」此兩面向作進一步的分析，以探討馬上關懷運作過程的輸入階段：

一、入口管道

馬上關懷急難救助係針對有急難需求的民眾提供立即的協助，以避免民眾遭遇急難後陷入困境，卻求助無門。尤其，近年來的經濟景氣持續下跌，更遭逢金融風暴，社會中出現了許多貧困家庭，其遭遇到臨時性的危機更不容易因應，而政府與社會應責無旁貸地保障這些家庭的基本生活，不致陷入困境。然而，現行社會救助相關福利措施立基於嚴苛的資產調查，而排除了許多弱勢家庭，使其未能適時地獲得協助。此時，跳脫了嚴苛的資產調查之馬上關懷急難救助即成為重要的協助措施。

「急難救助就是指那個應急的部份。就像有生病住院啦！醫藥費呀！那一方面。或是說有的人是欠…健保費多久，沒有錢呀！怎麼樣的。那就一定要先把健保的部份先他們弄，弄了以後，然後再給他們繼續看病。不然就不得了了，這個醫藥費。」(C3,p3)

「他這個個案是確實在當下、立即有急難救助的需求，就是需要一筆補助，然後，他們家才夠…就是才可以度過那個危機的話，我們就會看看他是不是，這個個案是不是有符合馬上關懷的申請標準…」(D1,p1)

「那因為馬上關懷它是針對就是說，整個家庭，主要負擔家庭經濟上面，然後突然間發生困難的時候，我們才提到馬上關懷這樣子。」(B3,p1)

「因為，會來申請這個，比較有可能就是說，他本身沒有辦法申請到低收入戶，他可能就是…，因為低收入戶的資格比較嚴格嘛，他可能沒辦法算在低收入戶，那他又有這方面，短時間有這方面資訊上的需求啊。那這個時候，我們就會幫他申請這個馬上關懷。」(B2,p2)

從文獻探討中，可知馬上關懷其中一項特色為靈通性，其意味著福利輸送體系的多元訊息管道，使有需求者容易接觸馬上關懷，馬上關懷亦可透過各個管道的通報，而主動提供協助，讓遭遇急難的弱勢家庭不致孤立無援，而四面八方的資訊來源讓馬上關懷福利輸送體系具備了靈通性的入口管道。

「有些是從學校申報過去的，…欸～這個小朋友，你譬如說某方面要繳什麼繳不出來，就可能這個是比較最清寒的，或是有特殊狀況，家裡有突然什麼比較大的變故，他們學校會呈報、申報上去。那有一些是管區，警員會申報過去。阿有些是民眾，譬如說誰跟誰講，他知道這個訊息，自己去區公所申報。所以它的來源有來自四面八方的來源。」(C1,p4)

在「馬上關懷急難救助作業要點」中亦指出其受理窗口擴大至公所與村里單位，以建立在地化通報系統，而這些四面八方的資訊來源亦從此通報系統所提供，在受訪者的陳述中，可更深入了解其運作過程，依不同的資訊來源彙整如下：

(一) 區公所

文山區公所為馬上關懷福利輸送體系中主要的受理窗口與核定單位，扮演著重要的角色。另一方面，公所作為行政單位，主要受理有需求者的主動申請，並在追求行政的服務品質下，區公所設有單一服務櫃台，專人協助民眾辦理各項業務，而急難需求者亦可透過此櫃台以尋求馬上關懷急難救助。即便民眾不了解福利服務的申請或規定，單一服務櫃檯亦可協助民眾。

「就是我們的單一櫃台，通常他們來，不會直接問馬上關懷，他們都說要申請急難救助…」(A1,p1)

「我們會跟她了解一下說，現在是什麼的原因來申辦，然後我們再來做個案，來釐清這位個案是適用馬上關懷還是市民急難救助的部分…」(A1,p1)

「最多個案來源還是當事人求助…」(A1,p1)

「一般的民眾他如果說沒有透過里辦公處，沒有透過里幹事，他自己也可以到區公所，自己主動來申請。」(B2,p2)

(二) 里辦公室

台北市文山區共有 39 個里，研究者共訪談了三位里幹事，從中可了解除了區公所外，各地區的村里辦公室亦為馬上關懷急難救助的重要受理窗口，其實村里辦公處長期作為與民眾接觸的前哨站，協助辦理多項福利業務，一直是社區中重要的福利窗口，尤其以村里幹事為村里事務的實際工作者，是最基本、最深入民間的公務人員，他們直接與民眾接觸，他們的工作也是提供「面對面」的服務(黃源致, 2001)。因此，馬上關懷福利輸送體系明訂村里辦公室作為受理窗口，以協助民眾的申請，或是通報遭遇急難的弱勢家庭，此即期待里辦公室能深入社區中，擴大通報管道。

從受訪者的陳述可發現里辦公室的通報或協助的確為重要來源，而里辦公室亦為民眾所熟悉的求助管道，里長或里幹事可以當面提供民眾適當的協助或轉介，如告知福利資訊、代辦代送，而由村里長、鄰長與村里幹事所組成的村里體系不僅能深入社區就近受理民眾的求助，亦可從身旁主動發掘有急難需求的民眾，並主動協助與通報。

「最多個案來源還是當事人求助，…再來就是里辦公處，大多是里幹事的通報…，其實我們承辦人都坐在辦公室，比較不可能接觸到所有里民，那里民是不習慣直接到這邊來，會直接衝進里辦公室，然後告訴她要什麼，然後就有里幹事做代辦代送。」(A1,p1)

「你(民眾)要不是自己找過來，要不然就是聽說，聽鄰長說或是聽…，欸，哪家很可憐，那我們(里幹事)當然會主動去了解，…那也會幫他看看說適不適合，有沒有適合、符合馬上關懷的條件，他如果有的話，我們都會跟他講說，我們可以幫你申請這個，那請他備好資料這樣子。」(B1,p3)

「鄰長告訴我們(里幹事)的，有通報到我這邊來，然後我們再去做進一步的瞭解之後，覺得說他符合申請馬上關懷的那個條件的話，然後我們就是拿申請書給他填，然後幫他送件。」(B3,p1)

「像我里內個案是有一個就是本身他是負擔家裡經濟的，然後因為生病，開…臨時開重大…就是開大刀就對了。然後就是一些…等於是說所有的那個經濟來源都斷絕了嘛，那我們就幫他申請這樣子…」(B3,p3)

「有的是里長提報的，因為里長知道哪一戶人家怎麼樣，有的會里長提報。里長知道他，里長會提報。」(C2,p11)

(三) 其他來源：

除村里辦公室外，警察同樣地與民眾的關係密切，不管是經常查訪的管區，或是位於社區中的派出所或分局，皆為民眾時常求助的對象。因此，在馬上關懷急難救助福利輸送體系中，警察主動通報的個案亦為重要的來源，以協助主動發掘有急難需求的個案。

「有時候那個個案是，有可能是警察、管區發現，…或是管區接受通報以後，藉由那個通報系統到民政局，再轉下來，所以有些也是警察那邊會提供給我們…大家對警察認為說，什麼事情找警察、什麼事情找警察，所以他們可能也因為這樣子，接觸到的面比我們更廣…」(B1,p30-31)

警察除了被賦予通報的責任，也被課予業績壓力，此做法確實能讓警察單位通報每位有急難需求者，但另一方面，在業績壓力之下，警察單位可能因而缺少了評估的動作，以將業績衝高作為目標，並非立基於民眾的需求，而形成濫竽充數的浮濫通報。

「他們(警察)蠻重視業績的，所以他們也會有這樣的通報表，但是警察機關對於我們這個區塊的了解真的比較有限，所以他們傳來的個案量很大，可是相對的，真正可以核定的個案數很少」(A1,p2)

就醫為民眾日常生活中重要的一環，其醫療費用也是民眾的重要支出之一，若遭遇急難需求，而無力支付醫藥費，此時醫院社工將扮演重要資源連結的角色，亦成為通報個案的重要來源。

「再來就是醫院，醫院就是也是蠻多的，醫院就是醫院的社工，…他們會傳真過來，或者是社工室會打電話過來跟我談一下這個個案的狀況」(A1,p1-2)

作為馬上關懷的訪視小組主要成員之一，第三公正人士主要由社區人士來擔任，因而也連結了社區人士的社會網絡，是故了解福利資訊的社區人士也能主動發掘有急難需求者，比起區公所、里辦公室或警察等正式網絡，社區人士的非正式網絡更深入社區當中。

「我們有一個隔壁的，我(第三公正人士)也是幫他，就是…就是給他提報這個(馬

上關懷…」(C2,p6)

(四) 宣傳

除了受理申請與主動通報外，福利資訊的傳遞亦為入口管道的運作關鍵之一，將會影響有急難需求者的求助動作，若未有充分的福利資訊，將會使有急難需求者求助無門，馬上關懷也未能適時介入。因此，福利資訊的宣導為馬上關懷福利輸送體系的重要一環。

從受訪者的陳述中可知，馬上關懷的宣傳管道相當多元，包括報章雜誌、里辦公室、網路與相關單位等，皆為了能讓民眾獲得馬上關懷的福利資訊，讓有急難需求者可以主動求助。

「他們的里都會有個里辦公室，里辦公室外面都會張貼一些政令宣導的海報，海報的話就是里民就會看阿看，就覺得自己好像蠻符合，每項都對，就進去，所以他們也是個通報來源」(A1,p14)

「他們就把所有的急難救助弄成一個簡單的訊息，PO 在報紙上，可是民眾看到的，是一個…，他看到的是一塊，他覺得那一塊應該就是都是他可以領的…那這一方面，我覺得宣導這一塊，真的是，政府真的是有在做」(A1,p51)

「我們在網路上張貼，然後，也曾經發過新聞稿，或者是，也提供我們 1999 電話，市民熱線，那邊一些 Q & A，一些問答集，讓他可以在那邊幫忙做一個基本的規準的說明」(A2,p51-52)

「轉給相關的第一線單位，譬如說公所、社福。我們社會局也有發服務站，就是比較屬於有櫃臺服務窗口的，我們就有放一些(DM)」(A2,p52)

「比較認識的民間慈善團體，我們都…，我們有開過會議，透過會議的，還有發送 DM 那些資料，做宣導這樣子…」(A2,p53)

二、初次篩選

當相關執行人員初次接觸到個案，在決定受理申請或是通報前，個案都會先經歷相關執行人員的初次篩選，此時相關執行人員所考量的要件與因素，而影響了其所做出的判斷與裁量，可能成為個案進入福利輸送體系的助力或阻力。以下彙整受訪者的陳述，茲就相關執行人員所做出的判斷與裁量的過程與考量分述如下：

(一) 確認申請要件

包含了區公所承辦人、里幹事與社工等相關執行人員接觸到個案，首先會透過當面或電話上的詢問，以蒐集個案的相關資訊，來釐清個案的問題，並且與相關承辦人討論案情，以避免做出錯誤的判斷與裁量。

「當事人的求助大部分是直接到我們區公所這邊，有單一櫃台，那我們會做初步的詢問…馬上關懷認定區塊認定的基準比較嚴謹，所以他適用的對象是比較有限，初步民眾來，我們都會做出篩選，…原則上我們在電話上會跟他了解一下概況…」

(A1,p1-2)

「簡單的初步篩選的認定，里幹事是OK的，那在細部上可能要再做個案討論分析的時候，可能就必須我們可能要互相討論…」(A1,p3)

其次，馬上關懷的相關規定亦為相關執行人員所關注的要件，易言之，個案必須符合相關規定，才能接受到協助。而這些規定可以歸納為下列數項申請要件：

1. 急難事故

急難性問題都是需要即時且簡便的急難救助，而常態性福利雖可以提供長時間的協助，但其申請程序相當繁複及等待時間過長，尤其低收入戶的申請甚至要等到一個多月，而無法提供即時的協助。據此，相關執行人員依據個案所遭遇的問題性質來選擇適當的協助，亦可同時進行，以馬上關懷急難救助先立即舒緩個案當下的困境，嗣後再協助個案申請低收入戶福利服務，以保障個案後續的生活所需。

「因為對我來說，這個只是急難救助，社會救助中的一小部分而已，因為畢竟我們還有一些常態性的東西，那反而就是，在緊急的狀況之下，我們才會動用到這一個。」(B1,p54)

「那我們通常會先跑得是常態性的，對！那除非真的是緊急，然後又必須常態的話，會兩個同時進行。那時候還滿常就是，同時幫他申請馬上關懷，或是急難救助，加上低收入戶，或是什麼都要了等等，這方面會一起進行，…因為畢竟那個時間(申請低收入戶)拉比較長，他光是遞件進去，然後出來，然後訪視完，送上去審核下來，大概一個月多，公文才會到。然後公文到之後會告訴你，下個月才會撥錢，這種時間太長了，所以在這段空窗期的時候，就是用這個來彌補，我覺得這個可能也算它優點之一吧。」(B1,p55)

「因為畢竟這個案是比較特殊的案子，…所以我們都是用最優先的方式來幫他處理。」(B3,p2)

2. 家計負擔者

馬上關懷的協助對象主要針對 25 歲以上，65 歲以下的工作人口，尤其是家計負擔者遭遇了急難事件，而缺乏資源予以因應。此項特別是在因應現今台灣社會中新貧人口的增加，並且彌補現行社會救助措施對於工作人口的排除，避免遭遇困境的工作人口及其家庭被社會與政府所遺忘。由此可知，馬上關懷急難救助為新貧問題的因應措施。

「主要是家庭家計負擔者的發生，或是非家庭家計負擔者的發生，在這個家裡面的確造成家裡已經沒有存款，或是收入來源來應付這個急難狀況，這個部分主要是針對 25 歲以上，65 歲以下的工作人口，就是我們會針對家裡面的工作人口…」(A1,p4)

3. 三個月內的急難事由

原本馬上關懷所認定的急難事由主要是以一個月內為限，將資源集中在近期發生急難事由的個案，也是擁有最具急迫性的需求。嗣後，民國 97 年 11 月內政部將急難事由放寬為三個月內發生者，主要有鑒於國內景氣因受國際金融海嘯影響未見好轉，相關裁員失業、無薪休假、減薪浪潮的衝擊，使得許多弱勢家庭遭遇許多壓力(內政部 2008)。在實務上，此項規定亦為馬上關懷與其他福利措施的區分標準。

「因為馬上關懷的初步認定基準跟台北市民急難救助的認定基準，其實是類似，但是我們會根據事故發生者的對象，他是不是負擔家庭的生計者，或是他是怎麼樣的發生事故是在三個月內…」(A1,p1)

4. 申請一次為限

馬上關懷為避免資源的重置與浪費，將民眾申請的次數限定為一次。嗣後，民國 98 年 3 月，內政部有鑒於當時的社會問題趨於惡化，而對於馬上關懷專案做出修正，對於認定確有再予救助之需要者，最多得再予一次之救助(內政部，2008)。但是，在實務上還是以申請一次為限，讓

個案再申請的機會較少。

「我們就會先查他有沒有申請其他相關的社會福利，有沒有申請過這類補助，我們盡量不要讓他重複申請，…同一事由只能申請一次為限…」(A1,p5)

5. 居住地為申請地

過去在實務上，時常會出現申請相關福利時，必須要回到戶籍地才能申請，但實際上戶籍地與居住地時常不同，此問題也造成了個案申請上的阻礙，而馬上關懷則是以個案的居住地作為申請地，並能實際訪問為原則。使得個案不受空間上的限制，可以就近地求助。

「馬上關懷就是按照居住地做為申請地，那我一定要訪視的到人…」(A1,p5)

(二) 優先採用的考量

除了上述的申請要件外，在實務運用上，馬上關懷急難救助經常是優先被採用的福利措施，與此方案的特殊性有所相關連，其原因如下：

1. 馬上關懷的預算為中央經費

由於馬上關懷急難救助為內政部所推行的福利措施，其預算來源主要來自於中央政府，而地方政府會希望相關執行人員對於個案的協助上，建議優先採用中央政府的政策，一方面響應中央政府的政策，另一方面可以節省地方政府的資源。

「如果能先適用馬上關懷，我們就先用，因為這個是屬於中央的經費，而那個(急難救助)是屬於地方的經費，…通常是重大的話，就是做馬上關懷…」

(A1,p4)

「因為，這是中央政策啦，所以會優先評估，發給這一個補助，…只要是類似這些發生變故的情況來作申請，都會先評估可不可以發馬上關懷，…發給馬上關懷不夠了，是不是再轉發我們台北市的急難救助，或者是不符合的情況，再轉台北市急難救助這樣，等於是，它是優先評估了…」(A2,p13)

2. 馬上關懷的及時性

馬上關懷急難救助對於時效性的要求，速訪速審的特性增加了其協

助的及時性，對於遭遇急難事故的個案來說，確實獲得了有如甘霖的協助，為其一大優點，亦為執行相關人員優先採用的考量因素。

「馬上關懷的話，它就是會比較立即性、比較快，那如果說他符合資格的話，他撥款也蠻快的，確實在這個短時間之內，可以給他幫助，…當一個人需要幫助，他又沒有辦法，他需要幫助，然後他又不知道要去，怎麼去申請，然後他又要在短時間之內，希望可以獲得一些經濟上的援助的時候，那我們就是會讓他，介紹這一個政策。」(B2,p29)

3. 較為寬鬆的審查門檻

現行社會救助措施擁有嚴苛的貧窮門檻，造成低度的貧窮率。而馬上關懷急難救助在審查門檻上較為寬鬆，使得個案較容易進入福利輸送體系接受協助。遭遇困境的弱勢家庭不致因嚴苛的審查門檻而被排除，而接受不到任何的協助。

「那有的時候，我們遇到一些急難戶，我們其實已經知道說他，如果以他的資格去申請那種低收入戶，是不會過的，我們會轉介他申請這一個。」(B2,p29)

(三) 轉介其他單位

起初在民國 97 年 8 月剛推行之時，主要由各公所來承辦馬上關懷，其為主要的核定單位。嗣後，民國 98 年 3 月，內政部對於馬上關懷專案做出修正，使得馬上關懷急難救助專案有兩個核定單位，一為鄉鎮市區公所，二為縣市政府社工員。據「馬上關懷急難救助要點」之第三點指出馬上關懷之協助對象主要為負擔家庭主要生計責任者死亡、失蹤或罹患重傷病、失業或因其他原因無法工作，致家庭生活陷於困境，主要由區公所作為核定單位。

另外，第三點第二款指出其他因遭逢變故，致家庭生活陷於困境的救助對象有下列情事之一，經直轄市、縣（市）政府社會工作人員評估並認定確有救助需要者，由直轄市、縣（市）政府依認定結果核定及撥款：（一）因經濟性因素有自殺之虞之通報個案。（二）因遭家庭暴力、性侵害經庇護安置，於緊急生活扶助金尚未核發期間，財產未能及時運用於生活所需。（三）

已申請福利項目，於尚未核准期間。

「自殺死亡就要分成他是因為經濟因素自殺，還是因病自殺的怎麼樣的，如果這種因經濟因素自殺的，就要由社福中心去做核定，如果是一般自殺案件的話就由我們這邊核定」(A1,p3)

由於核定單位不同，在台北市文山區中，區公所與社福中心之間常有轉介、聯繫的合作互動，其中的轉介與通報上的聯繫變得相當重要。另外，在同樣的核定單位之間也會有轉介上的合作，特別是在不同地區的鄉鎮市區公所間的轉介，因為個案發生事故的地點不見得與居住地相同，而基本上要以能夠接受訪視的居住地作為申請地點，所以透過轉介讓個案居住地的鄉鎮市區公所就近協助與訪視。

「只要他有親屬願意幫她處理，我就說我幫你通報你家附近的鄉鎮市公所，那我們會打電話過去他家的鄉鎮市公所馬上關懷承辦人。」(A1,p1)

(四) 資格不符合

若個案不符合上述初次篩選的認定，區公所承辦人將會協助個案申請其它福利的資源，同樣地可以滿足個案的急難需求，特別是市民急難救助，其福利資格更為寬鬆，但所能提供的補助金額就相當有限，不若馬上關懷的優渥。透過市民急難救助的協助，而不致讓個案無法獲得任何協助，也不致於讓個案感到被拒絕的感受。

「通常我們是擇優，如果個案一來，個案真的有這個需要，我們就做馬上關懷給他，如果沒有達到馬上關懷的標準，還是有急難救助的需求，就是做這個區塊(市民急難救助)給他，…那核定的金額就沒有裁量權就是一萬塊。」(A1,p4-5)

「因為你沒有急難救助這一塊，馬上關懷被拒絕，叫那些個案他們會不能理解，他也覺得他很嚴重…」(A1,p22)

若個案的急難需求或相關資格皆不符合政府所提供的福利資源，區公所承辦人會請個案去文山社福中心申請其它的民間資源，尤其文山社福中心在文山區中扮演著社福資源連結者，個案可從中獲得不同的政府與民間資源。

「如果說不符合馬上關懷，市民急難救助我們可以做的，就做市民急難救助給他，

那這兩個都不符合的話，那我們就請他去社福中心，做一些民間資源的結合。」(A1,p2)

大多數的個案確實有急難需求才會主動求助，而相關執行人員會依據其需求程度與相關資格而提供各項相符的福利資源，但仍有許多個案抱著僥倖的心態，據受訪者 A1 陳述而發現在實務上有許多諸如此類的案例，如小題大作、假性需求或重複申請，而感到十分困擾。

「有些誇張的就像感冒肺炎，他也給他勾患重傷病的，我真的覺得有點浮濫了，…我遇到一個外籍新娘，他老公一出門不回家，他就去報失蹤，…這樣警察單位也知道他反反覆覆的狀況，我們就第二次、第三次就不讓他申請，…比較特殊那種，就真的有名下有三四部車也來辦。」(A1,p2,5,6,17)

貳、轉化階段

當個案順利地進入了馬上關懷急難救助體系後，接下來將會接觸到該福利輸送體系之正式的審查與評估工作，如前文所述，依據個案的不同急難事由，分別由區公所或縣市政府作為其核定單位。在區公所的核定作業中，由公所承辦人召集里幹事、第三公正人士的訪視小組為其審核與評估的主要執行者。其次，台北市政府會交由社福中心的社工員，為個案進行審查與評估。本研究彙整受訪者的陳述來呈現審查與評估階段的進行過程，茲說明如下：

一、區公所為核定單位

(一) 書面審查

在馬上關懷中，資產調查的階段需要申請者提供家庭收入之證明與相關急難事由之證明，例如對於「家庭已無足資維持基本生計之存款或收入」之認定，係以家庭之存款及收入減去基本葬埋費用之額度或自行負擔醫療費用，再除以該家庭實際共同生活人數後，未達每人每月最低生活費者。收入包括工作、營利、投資、租金、利息及其他所得、生活津貼、親屬定期扶養費及公私部門補助等(內政部，2008)。其中，申請者必須附上相關收入與支出之證明，以俾資產審查的進行。

由於資產調查大多係以書面資料所呈現，在實務上又稱為書面審查，以

下匯整受訪者的陳述，來了解馬上關懷的書面審查階段之過程與特性，分述如下：

1. 書面審查的優先性

在馬上關懷中，書面審查扮演著重要角色，申請者都必須先出示相關證明文件，以及通過區公所的審查，區公所才會安排後續的訪視評估，其中可知書面審查的優先性。對於相關證明文件主要是證明急難事由的確實發生，以及發生於三個月內，嗣後再安排訪視，以避免訪視小組花費時間出訪不符資格的個案。

「一定要先送資料過來，因為我們一定要確認這資料是不是有效的，是不是三個月內？身分證明文件是不是有效的證明文件？有的都已經去拿去年的診斷證明書過來，那就跟現況不符，…原則上這些都是書面的初步審，我們就把這些資料初步審好，然後才會做訪視跟撥款的動作，因為一般書面都沒有過，我們連訪視都沒有，…只要書面件收齊，我們就跟他排訪視，就約里幹事、約第三公正人士一起出去。」(A1,p8-9)

公所如此重視書面審查，基於馬上關懷所核定的金額較高，使得公所承辦人不敢怠慢，需要謹慎以對。其次，公所對於個案的自述有待查驗，特別是個案對於急難或困境的認定有時流於主觀，仍須藉由相關文件來加以佐證。

「畢竟這個核定的金額真的比較高，那我們就必須要比較嚴謹一點去看待這個案子，…因為我不知道她先生留多少錢，不曉得他自己有多少錢，我們口述問還是會問，他跟我們回覆的，我們沒辦法去確定真的還假的？認定時又要認定他沒有這樣的收入或存款，或者經濟狀況。」(A1,p2,8)

另一方面，受訪者 D1 觀察到訪視小組的出訪是在書面審查之後，意即申請者經公所先進行書面審查，通過了才安排訪視，據此訪視小組所進行訪視的個案本來就是資格符合的個案，而沒有進行訪視的個案原本就在書面審核的階段中被排除了。

「因為我一直以為去家訪是…就是篩選的機制，後來聽到好像真的就是以書面審查比較多，聽起來好像會去訪，應該都會有，那沒有通過的，

就不會去訪，…就是如果真的不會通過的話，就不用去訪，就可以節省那個去訪視的時間，那如果真的會過的話，再去訪。」(D1,p25-26)

2. 佐證的書面資料

馬上關懷主要係針對負擔家庭主要生計責任者死亡、失蹤或罹患重傷病、失業或因其他原因無法工作，致家庭生活陷於困境等急難事由，在書面審查的過程中，申請者應附上可相佐證的資料，受訪者 A1 提到數個需要有提出佐證資料的案例。

基本上，申請者皆須附上戶籍謄本與財稅資料，若有「失業」的事由，就必須附上參加推介服務、勞保加退保的紀錄證明；若有「失蹤」的事由，要提出失蹤的報案紀錄；若有「因重病無法工作」，必須附上診斷證明書或重大傷病卡；若有「家庭生計負擔者死亡」之事由，須附上死亡證明。

「後來發了這個函釋之後，請他準備就業輔導單位參加推介服務的紀錄證明，現在勞保加退保的證明，戶籍謄本跟財稅資料。」(A1,p5)

「失蹤就沒有三個月的限制，他比較特殊，因為失蹤當下，當事人比較少會得到這樣的訊息，但現在比較會，因為現在警察機關都知道說有馬上關懷這個部分，就失蹤這塊比較特殊，不受失蹤滿六個月的限制，只要他尚未尋獲的，只要他提出失蹤的報案紀錄。」(A1,p5)

「這裡急難事時第五類無法工作，主要是針對說他失業的部分，如果他是因為非自願失業的，或是照顧重傷病家人，或是臨時性失業的部分，主要部分還是要依照訪視的認定。」(A1,p6)

「我們這邊是行政中心，所以樓下二樓戶政都可以調的到，再來就看他是怎麼樣的急難事實，就提出相關的證明文件，死亡的話就是死亡證明正本，失蹤的話就是失蹤報案證明，那罹患重傷病就是診斷證明書跟重大傷病卡。」(A1,p5)

如同上述，不同急難事由需要附上不同的書面文件，使得書面審查的階段變得有些雜亂，連身為執行人員的受訪者 B2 亦有搞不太清楚的情況，更何況是民眾，必須處理這些需要檢附的繁雜書面資料，將會出現多處奔波，或是多次補件等情況，而延誤了個案的受助時間。

「我們需要當事人檢附非常多的資料，如果說你真的要講一個問題的話，可能就是說，流程上來說，就是檢附的資料，可能就是會比較…要求他們會檢附的比

較多一點，…像譬如說要附一些醫院的一些證明文件，或者是說他要附一些財稅方面的資料，就是說有一些民眾他…，其實不要說民眾啦，我們里幹事有的時候也不是對每一個情況都很清楚，對，所以說有的時候會讓那個民眾要兩次或三次來補件」(B2,p6-7)

3. 書面審查與現況的落差

書面審查在馬上關懷的程序中扮演著相當重要的角色，但是相關的證明文件不見得就能夠真實地呈現個案的困境，特別是在財稅資料上，受限於現行的稅制，其更新的時間時常趕不上現況，往往只能調到 2 年前的資料，實在無法佐證個案現在的困境，致使造成求助上的阻礙。

「她先生前年的薪資，一年就有 22 萬，今年是 99 年，98 年度報稅，要等五月以後才報，所以九月才調的到資料，…這是二年以前的資料，有些調出來，動產不動產很多，那他現在跟你講，那我公司就是倒閉，那現況就是沒有很多，那調出來都是去年，去年正好阿，所以我們都會請他切結，…畢竟說這個是二年前，今年我們的確調不到，我們還是請他做切結，然後附上現況的相關證明就可以。」(A1,p8)

於是馬上關懷為了因應此問題，彈性放寬了書面審查的部分，主要針對在查驗申請者的財稅資料上，對於不動產的部分不再多做限制，而是特別注重個案於現況中能動用的資源上或實際面臨的困境上，關注於其實際的需求。

「之前有函釋說不能強制他一定要做這個部分，因為還是要按照現況，那現況的話，我記得之前有收到一個函釋的文，就是說，有關家戶內的財稅的認定，我們還是依照現在現有可以看到存款收入證明，…他就是有這個急難需求，我們還是就現況去給他，就算他不動產很多，但還是有不予計算的部分，因為他就是不能用，…我們就是按照就現況而言，因為那些東西都是死的，那實際上他能動用的資源有多少。」(A1,p11-12)

(二) 訪視評估

彙整了內政部多項函釋的「馬上關懷急難救助 Q&A」中指出實地訪視時得依個案當時明顯之狀態，或當地村里長或村里幹事對於個案已有之瞭

解所提供個案明顯狀態意見，自得依照訪視事實認定。可見，在馬上關懷的審查機制中，訪視評估扮演著重要的角色，特別是急難事由需要訪視小組至案家作實地的訪視，依據個案的現況來認定，其中訪視的執行過程與特性如下：

1. 訪視的執行

經區公所受理申請及書面審查後，公所就會立即安排訪視，依據「馬上關懷急難救助作業要點」第五點指出，訪視小組實地訪視之成員，應包括核定機關之代表、村（里）長或村（里）幹事以及當地立案社會福利機構（團體）或普受社會大眾信賴公益團體之代表。因此，由公所承辦人擔任召集人，協調村（里）長或村（里）幹事、公益團體之代表能夠同時出訪的訪視時間，更重要的是要配合個案能夠接受訪視的時間才能進行。但文山區廣闊，包含了 39 個里，又加上申請者眾多，從受訪者 B1 與 C1 的陳述中，可感受到在執行與聯繫上的繁雜，以及訪視時間的緊湊。

「因為其實在訪視之前，我們都會，公所這邊都會直接跟個案聯繫，因為，還要安排第三公正人士的時間，…申請的人很多，所以第三公正人士也要排時間，對啊，那可能他們…，而且每個里，文山區來講，39 個里，…承辦人一次要應付 39 個里，他們要安排時間，那他們也只能盡量，然後盡量要安排在上班時間。」(B1,p6-7)

「這個因為訪談的案件是區公所在排的，那他們會先跟當事者，跟這個案主約時間。譬如說，欸～這一戶是十五分鐘，那一戶是二十分鐘。」(C1,p6)

其次，在訪視過程中，訪視小組透過訪談，可以蒐集資訊，以對於案家有進一步的了解，特別在於了解案家現況與急難事由等，以此作為未來的評估與審查的基準。

「一方面個案也願意配合啦，那我們也是很願意說，就是盡快訪視到他們，了解他們的狀況這樣子，…應該是了解一下他目前的狀況為什麼會發生，然後，目前的狀況包括，比如說像家裡的狀況、他工作的狀況，然後，為什麼會發生？事發的原因是什麼？然後，藉由這個來綜合判斷。」(B1,p7,p13)

在抵達案家前，訪視小組中里幹事為成員當中最熟悉當地環境與個案的角色，並向其他小組成員簡單說明現況或討論，讓訪視小組成員對於案家有基本的認識與了解。

「其實我們在進去之前，里幹事就會跟我們講一下他們現在家裡面的狀況，或者是說在收案順便排訪視的時候，把案件拿給里幹事的時候，跟他做討論。」(A1,p16)

在訪視的進行上，主要由公所承辦人進行訪談，而透過一些談話，讓個案可多做一些陳述，其他成員從旁協助，適時補充詢問個案一些問題，讓資訊更為完整，使訪視小組可從中獲得更多的資訊，如受訪者 B1 與 C1 所提及，他們特別關注於個案的工作與收入的狀況、家庭支持情況等等，以了解個案的現況與困難，從中更發掘其他尚未提出的需求與困境，讓公所或里幹事等相關協助人員能夠有及時介入的機會。然而，受訪者 C2 提到訪視的進行大多較快且單純，只有較「盧」的個案才會花較多時間，似乎是個案在接受訪視時，若沒多說話，訪視就會進行較快，因此個案必須主動地陳述自己的問題，否則訪視便會中止。另一方面來看，訪視工作彷彿成為一項慣性的儀式，特別在龐大的個案量之下，相關執行人員只能匆促執行這些訪視工作

「最主要是承辦人在詢問，對，那我們就…，承辦人最主要是詢問說，就是例行要先問一下，那我們在旁邊喇勒這樣，都沒看其他兩個沒關係。」(B1,p30)

「就是跟民眾聊天，就是，其實藉由聊天的方式去了解他們家，然後去找說，有沒有可能他有什麼樣的問題，然後去從藉由聊天的過程當中，去找出一些資訊出來，…因為有時候喇勒，欸，怎麼樣啊？又過得狀況…，就是東聊聊、西聊聊，然後也可以…，他或許就會有一些訊號露出，讓我們可以多一部份去注意這樣子。那甚至在之後，可能就是補助完，他有可能其實他問題並沒有解決。」(B1,p21-22)

「是因為是失業，那你失業，你工作多久了？那你之前的職業是什麼？收入怎麼樣？那你家裡那個父母親還建在嗎？你有沒有結婚、有沒有小孩？那這樣子，有沒有兄弟姊妹？兄弟姊妹彼此之間感情怎麼樣？有沒有住附近，會不會相互幫忙協助？」(B1,p13-14)

「平常我們訪視大部份就是…比較單純的就是很快啦！很快就是一件就可以訪完，…比較盧的，會講久一點。阿比較那個…單純一點的，就是問一問，

他就很配合講一講，就完了。」(C2,p17)

最後，在訪視小組離開了案家之後，會立即在案家門口討論審查與評估的結果，公所承辦人詢問其他成員的意見，以作為後續審核的依據。而在表示意見後，公所承辦人就會請成員在訪視表上簽名蓋章。但是對於事後的討論，除了承辦人外的成員，都表示自己僅是提供意見，而審核結果仍必須由承辦人來做出決定。此外，不同的受訪者表達出不同的參與討論的程度，如 B1、C1 指出在訪視後都會被詢問意見與討論，但 B2 則是認為訪視後並沒有什麼討論，承辦人就自行核定。

「就是訪視完之後，我們出了門，可能是跟第三公正人或是里幹事一起討論這個個案我們給不給。」(A1,p16-17)

「就是訪完之後，我們離開個案家以後，我們就很快要趕快做個結論，因為這個一旦訪視完，立刻送進公所，…那當場討論說，他這樣…，嗯，那大概就是依照那個標準，大概是，他可以核到多少金額，沒有問題，好，那就蓋章，簽名蓋章就好，就出去了，對啊。」(B1,p19)

「我們不會在案主面前討論，我們出來到外頭的時候，那課長會問說「X 老師有什麼意見？妳覺得我們該補貼多少？」(C1,p8)

「沒有討論，…他(承辦人)回來了以後，他會根據實際的情況，就做決定嘛。」(B2,p17)

2. 訪視的重要性

訪視工作在審查機制中扮演很重要的角色，亦為必要的程序，特別是訪視小組必須花許多時間在於訪視，個案能否獲得協助，也是必須經由訪視評估後才能核定。然而，訪視小組成員是如何看待「訪視」此事？亦或者訪視到底能夠發揮什麼樣的功能？從下列受訪者的陳述可以了解訪視的重要性：

(1) 了解家庭需求

對於訪視小組來說，訪視能夠協助訪視小組更加深入了解個案的家庭狀況，以及針對個案的現況進行評估與提供協助。尤其，藉由訪視使得公所的審核與評估不會只有個案的自述以及所附上的書

面資料，以促使掌握核定權的承辦人能夠擁有更多面向的評估，甚而從中發掘其他的需求與困境。也在此考量之下，訪視形成相當重要的一環，不僅是一個程序，更是政府對於民眾更為積極的協助與接觸。

「如果戶籍居住在文山區的話，我們就訪談他的居住地，就不會去醫院訪談，因為他家裡可能有老婆小孩，或是其他依賴人口，成年的話可以家戶做訪問，順便了解家戶狀況，…因為馬上關懷這區塊主要還是說就現況認定，我們就現況去看，你去家戶訪視最重要的是可以很清楚去看他現在的居住情況是怎麼樣，…去家裡跟他互動、了解、認定這樣子。」

(A1,p1,p11,p12)

「(訪視)當然是有幫助(核定)啊，至少對公所來講，因為，你可以併同他的口述的部分，然後再來就是他的書面資料，以及訪視的、看到的家裡環境，去綜合評估說他到底是不是真的很有困難？…它可以展現的面貌跟你單一申請人就到公所申請，…來得多元、多面向一點。…可能會再發現其他家庭成員的需求，不是只有那個申請人而已，…其實訪視在這個案子裡面，發揮很重要的功能，…有一些是不容易完全從他的…，透過現場的會談、口述或者是書面資料去佐證，那有一些就變成必須要看他家裡的情況，就是因為它這樣的設計，所以當然訪視就很重要。」(A2,p34-35)

(2) 增加審查的公平性

過去，社會救助相關福利的推行，大多採取申請制，亦即申請者要提出相關書面申請資料，經審核通過後即可獲得補助。從受訪者 B1 的陳述中，可以發現，雖然書面審查可以提昇行政上的效率，以及節省人力來處理大量的案件，但是書面資料無法真實地呈現申請者的現況，因而可能會出現有需求者無法獲得協助，而獲得協助者卻不是真正的有需求者，造成實際現況與審核結果有所落差，其公平性不禁遭受許多質疑。

「品質上來講，那如果說你是書面審的話，那書面審，就是你提供資料，沒有，他們可以自己去找。對，那當然，他就不可能要到說，你現在實際上狀況是怎麼樣？」(B1,p27)

「有些里民就會反映說，為什麼他有低收入戶資格？他其實比我家還有錢，然後，你要我怎麼回答？我說是市政府、社會局審下來的，對啊，那他們是以書面為主，當然，這個落差會比這種訪視，會來得更大，…可

是我覺得我們也很無辜啦，因為我們不可能，你要每一個社工都這樣子去跑，對啊。那你又沒有這麼多人力，又要照顧到你的需求，那這樣子下來的話，比較有效率能夠幫助到人的，就只能靠書面審核。」(B1,p25-26)

因此，訪視除了能夠深入了解家庭外，亦能達成審查與把關的功能，從訪談中可以確認個案的陳述是否屬實，藉由訪視來排除不合適或假性需求的個案，將社會資源保留給最需要的人。另一方面，透過訪視能夠發現書面資料所無法呈現的需求與困難，使得有需求者不致被缺乏彈性的書面審查機制所排除，由於馬上關懷賦予執行者擁有相當程度的裁量權，公所承辦人可以透過訪視來行使裁量權，在深入了解個案的現況後，再來核定個案的申請，同時增加了審查的公平性。

「但是因為法令又限制說，只要符合標準就要給他，所以，有可能因此這會有落差。那會比那種就是你申請遞件，然後呢，就書面審查，然後里幹事跑一趟這樣子看來講，…我覺得效果會更好啦，…如果說你是從社會資源分配來講，我覺得適合，…會比較好的優點是在於說，因為大家有去現場看，…然後才能知道說他到底是不是需要。」(B1,p24)

「他是真的住得很好阿，那種我們一下就不核，…其實我評估的最重要項目是說看他家裡有多少的負擔人口，…因為現況就跟他的東西不符合，寫進去就不核阿，因為現況我們看到的就是另外一回事，所以就是這樣子處理，…那些狀況沒有真的實際去看，你就光他寫的，有的人寫的很可憐，你去看就覺得還好，有的人寫的輕描淡寫，你去看就覺得怎麼這麼糟糕，怎麼會這樣，雖然眼見不能為憑，至少你了解了七八成，對於整個個案的認識。」(A1,p12,p17,p21)

「我沒辦法一下就定多少錢以上發，多少錢以下不發，我就是看個案狀況，看他現在是怎麼樣狀況，看他現在的程度是到如何，然後我們問，然後把現況寫進去，然後判定核發，所以我們沒有一個很清楚的認定基準是因為這樣。」(A1,p12)

對於馬上關懷的推行，訪視小組成員必須秉持著有效利用社會資源的信念，對於申請者資格有所篩核。若個案能擁有足夠的能力或資源，訪視小組將會不予以通過，受訪的執行人員也對於假性需

求者感到相當不滿，認為他們其實能夠自立自強，但是為了微薄的福利補助，而投機取巧地申請馬上關懷的補助，此與急難救助的精神不符。

「如果就從那個政府資源，就是用在刀口上這個概念來講，我覺得有必要，…他可能只是暫時性失業，他並不是這麼沒有競爭力，那忽然一下子，發生了急難事由，他不是沒有能力去應付，那到底是不是有這麼多資源要放在這種人身上，這個是，我覺得需要大家共同來認定。」(B1,p4)

「他這個月、一個月平均收入有多少，…對！那再看家庭的。那其實應…兩個夫妻在賺錢，那小孩子還小，照道理應該一個家庭夠用了嘛！既然、雖然政府有推這個專案，可是我們不能濫用資源呀！對不對？你金山銀山再這樣子，也是會空的呀！我是記住我們要守這這個，要用在有用的地方，不是你每一個申請就全部這樣子核准。」(C1,p9)

因此，透過談話的過程，可確認個案的急難事由之真實，有時可發現到個案的一些異狀，來揭發假性需求者的不實陳述，因此，訪談成為重要的篩核機制，也嚇阻一些假性需求者的申請，使他們對於在訪視中，必須與訪視小組說明自己的急難事由而感到不安。

「當然還是有它的必要性啊，因為有些東西，我們…，你沒有實際去他們家裡面看的話，你不了解說他到底是不是真的、這麼的需要人家幫助，…有時候經過訪視了以後看，去他們家看，有一些看，其實他們家的環境也還 OK 啊，什麼東西也還不錯啊，是不是真的有這方面的必要，有時候也會存疑。」(B2,p9)

「可是去家訪之後，…申請者來說，就是要把自己真正的家庭狀況要曝光，…不能說只是去，帶資料去區公所，就變成說他真的自己的生活的狀況會被看到，那我覺得就多少可以篩選出一些…要騙人的、要詐騙的一些人吧。因為，他如果申請的話，就是他自己要很理直氣壯的覺得說他真的…有困難，然後要講得出他的困難，然後人家會去他家看他的困難到底在哪裡。」(D1,p22)

經由實地訪視與談話後，公所會依據訪視小組的意見來做出核定的結果，而在訪視表上，小組各成員皆會簽名蓋章以示負責，因而這項評估與核定結果是由訪視小組共同來討論與決定，比起窗口的書面審查，更為貼近現況，且更具公平性。

「去申報的人一定相當多，那你是一定要去看才知道，你到底有沒有真的，需要這麼達到政府要救助你的程度，…所以他們有些會抱怨呀！怎麼審核過那麼少？但是我們以實際看到的，跟你訪談、跟你談的結論，去做一個那個的決定。」(C1,p10)

(3) 反對意見

儘管訪視對於個案的協助或是對於審查上扮演重要的功能，但是仍有反對的聲浪，認為在馬上關懷中的實地訪視成為必要的程序，此作法耗費許多人力與時間，使協助效率相對較差，而採取書面審查為主的縣市急難救助的行政效率會較佳，且必要時再訪視，可以節省不必要的訪視時間與人力。

若個案有其他的需求與困境，可以透過轉介，再由社福單位做更進一步的處理，或是提供其他的福利措施，由此觀之，受訪者 A2 不認為訪視必定帶來好處。

「因為我們在各縣市急難救助通常，大部分都沒有說一定要訪視。所以這樣相對來講，在整個效率上，當然會比較好，因為有很多民眾是書面審查，我就可以決定要不要給你急難救助金。必要時，才派員訪視，…這樣就是表示有空間嘛，因為你沒有一定要做訪視，是有需要的時候，再去做。轉介服務通常都是公所那邊做，…他們處理之後，就是直接，有需要可能轉介社福中心，或是一些外面的民間單位。或是，幫他轉介，他可能可以申請我們社會局其他的補助，也幫他轉介申請的管道。」(A2,p49-50)

3. 訪視的危險性

對於深入案家的訪視，受訪者 A1 與 C1 提到了訪視的危險之處。即便案主有精神疾病或暴力傾向，訪視小組都必須前往訪視，甚至不見得馬上就能得知案主的狀況，因此訪視小組時常需要面臨到突發的狀況。

對於個案較為熟悉的里幹事，若事前得知案主的狀況，就能提早告知其他成員，並且聯繫警員共同配合訪視。而進入案家後，受訪者 A1 提到，會盡量站在出口的位置，以便逃生。可見訪視有其危險性，但訪視小組的組成能夠相輔相成、相互照應，而降低了風險。

「我之前有遇到一個個案，我們一進去就把我們反鎖在房間裡面，…因為我們只是做個訪視而已，也不知道個案什麼時候會發作，所以我盡量進去看一下之後，我盡量就站在出口的位置，因為還是會怕怕的。」(A1,p9)

「那一戶人家呢，又需要警員配合、陪同，因為他們現在是那個…案主好像有輕微的精神問題，所以具有危險性、有攻擊性。所以其實我們在去專訪這些案子的很多過程當中，其實有一些也是真的會讓人捏一把冷汗的，…因為那個怕等一下有攻擊性，因為那個什麼時候發作不知道，精神有狀況。他就是，他跟一個老母親，阿有些是可能是…從裡面再出來的，那些吸毒方面的什麼、種種之類的。那出來就是有一點點危險性的，都一定要會同警員過去。」(C1,p1-2)

4. 訪視的時限性

依據「馬上關懷急難救助作業要點」第五點指出受理窗口受理後，應立即通報核定機關之代表，召集訪視小組，於 24 小時內進行個案實地訪視。

原則上，公所受理通報後，就立即進行訪視，而 24 小時的時限需自書面審查後，待相關證明文件備齊，通報表才算是完成。雖然，星期六日並未在 24 小時的規範內，但公所盡量會電話告知受理且安排訪視。

「我受理通報，我收件齊開始，我就是快安排訪視，原則上我就是盡量不要讓他超過 24 小時，…我禮拜五接到的個案，禮拜五來的個案，至少要讓他接到電話說，我跟你排什麼時候訪視。」(A1,p9-10)

然後，公所對於 24 小時的訪視時限面臨到許多困難，首先是個案不見得能夠配合訪視時間，特別是擁有工作的個案，難以配合在上班時間的訪視，使得訪視時間有所延誤。其次，公所在召集訪視小組的聯繫過程，也會有許多困難，各成員皆原有既定的工作任務，又要敲定共同的訪視時間，如此的聯繫過程是相當繁瑣，24 小時的訪視時限讓公所備感艱辛。

「我們盡量配合個案的時間來做訪視，…原則上 24 小時他們給我這麼死，可是我們真的還是個案彈性，不是我們要 24 小時就 24 小時，…24 小時，四成左右，另外六成大部分主要是個案的時間沒辦法配合，…申請到結案的時間是

24 小時以內，可是這樣的作法真的是有困難，…可是是不是真的要 24 小時這麼急迫，我覺得真的是有待商榷，因為執行單位不是只有我們一個人，我要配合里幹事的時間，也要配合第三公正人，也配合案主的時間，這個中間的聯繫過程真的是很繁瑣，就是說我們盡量在做。」(A1,p9)

「因為你現在要邀三個人，然後大家約時間，然後你要跟個案約時間，那個案可能…，因為可能去打臨時工什麼的，那就花你整個時間上來講，有時候，要求我們是在 24 小時內都要訪視到，可是，有時候真的沒有辦法配合到。」(B1,p6)

如此壓迫的訪視期限固然讓民眾的權益受到保障，可提升服務的可及性，但另一方面卻也影響了訪視小組的執行品質，受訪者 A2 提到可能會造成訪視小組缺乏準備訪視的時間，沒有事先的準備與了解，只能就現場的訪談來了解；另外，受訪者 B1 提到訪視小組在緊迫的訪視期限下，又要約齊小組成員，而時常會安排在同一天，接續地訪視好幾位個案，所安排的時間將會非常緊湊，也壓縮了訪視的時間，不禁令人質疑其訪視執行的品質。

(訪視期限)幾乎都是會壓迫承辦人的工作量，…還有我自己個人也覺得，會有影響，…那個時間的急迫性，確實有時候影響在…，因為他們在訪視前，有時候可能要收集這個案、案家的資料跟一些背景、案況，先做一些瞭解，那甚至要跟民眾做一些聯繫，還要安排訪視的時間、人員、地點等等的，那所以，可能就會有一些影響這樣子，對。因為你要做一些準備的時間。(A2,p36-37)

你要大家匯集起來去審，然後呢，又規定要 24 小時內，說實在啦，時間這麼趕，品質其實會有問題，…差不多都半個小時，那還要考慮到交通往返，從這個點到那個點，你半個小時完就要趕過去、趕過去、趕過去，你一直在…，有時候問的東西就不會很深入了。不會很深入，可能你聊起來就是表象。(B1,p26)

除了訪視小組的阻礙外，個案的配合程度也是拖延訪視時間的因素之一，個案的不合作也會讓公所承辦人感到無力。目前，經過一段時間的磨合，公所與訪視小組已經上了軌道，大多都能符合 24 小時的訪視時限，即便未能在期限內完成，市政府承辦人也能給予彈性，理解 24 小時的訪視時限過於壓迫，而未有相關的處分。對此期限，訪視小組成員多少有些埋怨，亦帶來相當大的壓力，而認為中央政府未能體諒基層人員的辛苦。

「說實在的很多個案今天訪完要給你錢，聯絡他來他今天還是不能來阿，明天要工作還是沒辦法來領。」(A1,p9)

「我們基本上還是要求區公所這樣做到啦，但是就是說，我們在一到三天的部分(核定時限)，我們有時候也是給予一些彈性嘛，…其實慢慢大家就是說，上軌道之後啊，就可以加快速度，就…現在大部分都是可以這樣子處理，達到這樣的一個要求。」(A2,p35-36)

「因為他訂那個 24 小時實在讓人很傻眼，說實在的，因為他們是坐在辦公室裡面，不曉得我們基層在做真的有困難，他們有他的業績壓力，可是要大家互相體諒，訂那個真的很沒意思。」(A1,p23)

二、縣市政府社會局(處)為核定單位

除了區公所外，縣市政府社會局(處)亦為馬上關懷的核定機關，依據馬上關懷急難救助作業要點第二點指出，當個案符合第五點第二項情事之個案，以直轄市、縣(市)政府為核定機關，亦即因其他因遭逢變故，致家庭生活陷於困境的救助對象，並有下列情事之一，經直轄市、縣(市)政府社會工作人員評估並認定確有救助需要者，由直轄市、縣(市)政府依認定結果核定及撥款：

- (一) 因經濟性因素有自殺之虞之通報個案。
- (二) 因遭家庭暴力、性侵害經庇護安置，於緊急生活扶助金尚未核發期間，財產未能及時運用於生活所需。
- (三) 已申請福利項目，於尚未核准期間。

據此，文山社福中心為台北市政府社會局在文山區的福利單位，文山區中有上述要件的個案可尋求文山社福中心的協助。其次，社福中心在核定馬上關懷的程序上，並不會將書面審查作為核定的先決條件，而希望個案能夠盡量多附上一些資料，以佐證其困難，但不影響社工對於個案的協助。

「申請表要請個案填，領據要請個案填，然後社福中心要寫個案的報告跟一個審查表，那再來就是個案通常會希望他附戶口名簿或戶籍謄本，…資料的話其實…就是看他能夠附多少東西，例如說他如果有經濟上困難，我們就會希望說像是租房子的契約書，能不能給我們，讓我們知道說他真的有這個開銷，然後或者是他有看醫生，或有身心障礙手冊，醫生就會有診斷書或是醫療收據，那身心障礙手冊就可以影印這樣子。就是看他家裡實際的狀況，然後看能夠附什麼資料，…就是我們沒有一定要必要的資料。可是就是我們在送出去給社工科的時候，會希望看能夠附多少資料盡量附這樣。就是可以更佐證我們的報告的

那個真實度。」(D1,p4-5)

對於訪視評估，社工會先花上一段時間，以會談的方式來了解個案的需求與狀況，藉此獲得充分的資訊，而後協助連結相關資源提供給個案，社工與個案的關係不僅如此，會持續地以電話相互聯絡。

「就是請他來辦公室談，對，然後，藉由一些資料去瞭解他，然後，透過就是滿長時間的去討論，就是大概都要一、兩個多小時，去討論那個現在目前家裡的狀況這樣，那之後會保持著就是電話互相聯絡的方式，那有…我有資料會給…會問他要不要參加，或是他會主動跟我問說，有沒有什麼物資可以領？因為最近可能不夠用。」(D1,p11)

其次，訪視對於社工而言，主要是深入案家以了解其居住環境以及家庭的互動，因而有以下的重要功能：

(一) 觀察居住環境

社工進入案家後，觀察其居住環境，更從中觀察到是否孩子活動的空間、家庭衛生習慣、是否有獨自的空間等等，這些面向皆會影響個案及其孩子的生心理發展。

「有些是我真的要去看一下他到底住在什麼樣的環境，會去看說他們家誰跟誰睡，那家裡的空間是…，就是東西收納是不是乾淨、是不是整齊，對，然後，家裡如果有小小孩的話，到底有沒有一個空間是讓孩子玩的地方，就是會去觀察這、是不是整齊。」(D1,p11-12)

(二) 家庭互動情形

進入案家後，才能實際觀察到孩子如何受到照顧、個案是如何教育孩子並藉此了解案家是否有疏忽或虐待等事件發生。尤其，更從中了解親子以及夫妻之間的互動，藉此了解其家庭間的連結與支持。

「大多幾乎都會，一定都會家訪啦，…而且其實，在面談的時候就已經收集資料，已經足夠了，而且他有的帶孩子來我們中心過，所以，幾乎全家我都看過了這樣，…有一些是會擔心小孩在家裡被照顧的狀況，所以我們會去家訪，去問一下說，就確認一下小孩在家裡受照顧情形，…晚飯是誰在煮？然後，有沒有固定在吃？然後功課是誰在看？」(D1,p8)

「而且去家訪的時候，那個就可以實際看到案家生活的感覺，對，所以我們會去…就是大部分都會去家訪，然後也會跟小朋友見面去評估他的發展狀況，或是小孩的…就是功課是問誰啊？然後小孩在學校的事情會不會跟爸爸、媽媽講，就是去知道說他們親子互動的關係，…我們也會去問說，就是雙方關係是怎麼樣？因為是常會吵

架嗎？還是根本就一個常常不在家？或是他們根本就分房睡？」(D1,p12)

(三) 建立關係

案家為個案最為熟悉的地方，社工在案家與個案討論，個案在熟悉的環境下，更能侃侃而談自身的經歷與狀況，藉此社工能夠與個案建立更為深入的關係，以便後續的協助。

「也是一種建立關係的方式啦，就去他家，然後看一下整個環境，然後，當下就開始…，他就會提出他想要討論的問題，然後我們就可以在他家直接討論，那之後，等訪完回去之後，他如果要辦什麼東西，就會再來辦公室找我，因為我們那邊送資料比較容易。」(D1,p12)

(四) 高風險家庭

對於狀況不好的高風險家庭，以及發生重大變故的家庭，社工會提高訪視的頻率，以給予適時的協助與支持。此外，訪視可以實際地觀察案家的經濟狀況，如冰箱的食物、家庭擺設或使用物品，有些個案可能真的陷入困境，而有些個案可能是不當使用補助，出了一些奢侈品。

「如果像有一些狀況不是很好的家庭，我就會比較常去訪案，…而且有的時候，家庭如果變動，就是他的…他可能…像我有一個案子是有面臨到孩子死亡，然後甚至他有家暴，所以他都是不同時間點發生的，所以，就會因應不同的狀況，再從…就是會經常去訪案，…然後也可以從他的物品上，去看他是不是真的經濟有困難，…你就會發現他的錢是不是有亂花，那冰箱有時候我們可以打開，看裡面到底有多少食物，對，那…很多真的都是不多，有可能不會煮，有可能根本沒有錢買。」(D1,p12-14)

三、影響審查與評估的因素

綜上所述，馬上關懷的審查與評估階段涉及了許多不同的相關執行人員，依據作業要點的規定，不管是公所、里幹事或里長、公益團體代表、社工員等成員，各分別掌握不同程度的裁量權來審查與評估個案的福利資格與需求，他們在個案的協助上扮演著重要的角色，然而這些執行人員如何考量審查與評估？茲就影響審查與評估的因素分述如下：

(一) 依法行政

馬上關懷的訪視小組除了民間社福代表外，大多皆為公部門的公務員，其奉行的基本原則即為「依法行政」，遵守現行的法規命令，也是影響馬上關懷的審查與評估之重要因素。據此，公所及訪視小組依據馬上關懷急難救助要點的授權，而扮演著馬上關懷急難救助之審查者、評估者的角色，因此對於申請者擁有高度的權力，並非其他權力干涉即可影響。

「反正公務人員嘛，我們一直被教育就是依法行政、依法行政，但是我們在依法行政裡面，要怎麼樣去找到那個彈性去便民，我覺得這個一直是…，我們一直以來的課題，…這是公務人員最低底限，就是依法行政啦。對啊！不會因為里長關說，…就是就算里長想要，但是他就覺得那個人可能要給他，可是就是沒辦法，其實里長多少也能夠體諒。」(B1,p17,p35-36)

更進一步來看，公所與訪視小組可以准許或駁回民眾的申請，決定個案之申請是否「核准」。然而，其扮演著審查者角色卻是相當難為，審核嚴謹程度實在拿捏不易，不論「嚴」與「寬」皆容易招致民眾或相關單位之非難。

「他們最常問就是，幹事，我會不會過？對，然後我說，我會說過、不過，不是我能決定的，對。這不是我一個人能夠決定，而且要，就算你沒過，原因是什麼？你過了，我給你多少錢，這個我都沒有辦法決定，對，就是我們之後，事後要討論，…要過、不過就是那條線啦，只要你符合，就算不想給，我們還是會給啊。」(B1,p34)

但是受訪者 B1 提及一個案例以說明，在依法行政的原則下，仍可能會出現法規上的資格與現況間的落差。由於基於法規的規定，個案已經通過了書面審查階段，已經可取得福利資格，但實際訪視卻發現沒有如此的困境。此時，公務員又不想要自找麻煩，基於「依法行政」，大多會予以通過，避免遭受個案的申訴，依法行政有時也會成為僵化的限制。

「可能就是他真的很有錢，…他本身沒有什麼資源，他旁邊資源很多。但是在這種狀況下，只要符合條件就可以，…也有聽說那種家裡其實…，就是他其實很有錢，就他名下沒什麼財產，然後就是存款也是很少，可是，他的其他親戚或其他朋友，跟他有關係的人，錢很多也會…，也都一起生活，可是他就符合標準啊，那你要不要給他？…可是，你去查他財稅資料，他什麼狀況這樣查查查，查下來，他就是符合，符合你就不能不給，…可是問題是，我們能夠查到的資料，沒有辦法去佐證我們所看到的東西，…那依法行政，我們就是給啊，那沒辦法。」(B1,p39,p44,p45)

(二)行政裁量

1. 裁量空間

儘管相較於縣市急難救助，馬上關懷急難救助作業要點針對救助對象、急難事由之認定做了更為詳細的規定，但仍保留了彈性的裁量空間，賦予了公所與訪視小組裁量權，可針對個案的特定狀況予以彈性的認定與處理，以符合個案服務的實際需要。

「就是我們在裡面可以做一個裁量的彈性。但我覺得這個是沒有辦法的事情，因為法律不可能規定到這麼死，對，那也讓我們可以藉由這些彈性當中，多去幫助一些可能真的有需要，但是沒辦法獲得幫助的人，…裁量權，我覺得就是在規定裡面，我們去做我們最能夠幫助到個案的一個選擇，就是我們做最大努力了。」(B1,p12,p17)

「我想內政部沒有很明確訂出來，也是想說因為個案裁量，因為這個區塊真的是，我們第一線的裁量權其實不小。」(A1,p12)

在彈性的裁量空間中，公所與訪視小組仍然有其審核與評估的考量，對於個案的申請進行篩選與核定，若審核未過，公所與訪視小組亦能連結其他資源予以協助。

「造成他現在需要急難的狀況，到底符不符合要件？對，那如果是符合要件的話，當然OK啊。對啊，因為畢竟馬上關懷來講，它真的是一個急難的事由，它不是針對說你的能力，…有些狀況之下，真的沒有辦法給啦，…不過還是會用其他途徑，盡量能夠去協助到，就協助到啊。」(B1,p15,p17)

「我們所受理的是執行單位，可是我們還是有我們裁量權，你有權利申請，但是我有權利拒絕，我不是說不讓你申請或什麼的，你可以申請，你不服的話，我可以轉這個給你。」(A1,p19)

對此，受訪者B1給予肯定，認為急難救助具備彈性與裁量空間的審核與評估，可以讓更多有需求者順利獲得協助，馬上關懷可以適時地提供協助，不致讓個案被排除。

「我是覺得彈性一點比較好，…比較、空間比較大，讓我們能夠，真的發現這樣子，真的需要幫助的時候，我們才有辦法去提供協助這樣子。」(B1,p11)

2. 難以認定的困境

儘管上述提及彈性的裁量空間的確為民眾開啟了大門，使有需求者可以適時地獲得協助，惟在此彈性空間中，亦產生許多模糊地帶，讓公所與訪視小組碰到難以認定的困境，必須多花費時間來研究如何認定此個案，也讓申請者有其投機取巧的空間，不斷地浮誇自己的急難事由，使得審核與評估的工作顯得更為複雜與困難。

「他跟你講說，我需要療養三個月。那醫生上面寫：須休養三個月。那我們就要做這個認定了。…他可能他實際上，他真的就在工作啊，或者是怎麼樣的，…他嘴巴跟你講沒有，…其他原因嘛…像這種東西，我們要認定上就有困難，你知道嗎？因為它寫得很抽象。那很抽象的時候，…，他就會硬跟我們凹，譬如說他已經做過失業，非自願性失業了，…那年紀大算不算其他原因？…給我們一個模糊地帶，然後，我們這樣很猶豫說，到底適用哪一類？然後到底要給多少？怎麼給？…然後也不知道，就是，一直在…這種時間反而是很浪費，沒有意義的，…對！就是認定上會有困難，真的有困難。」(A1,p54,p58)

此難以認定的困境讓訪視小組感受到莫大的壓力，而各界對於馬上關懷的批評也多聚焦於此處，使得訪視小組對於個案評估盡量放寬認定，以免惹上麻煩或抱怨。因此，訪視小組成員都殷切地期盼馬上關懷能夠如同其他法規有明確的規定與標準，讓他們更容易遵循，不必煩惱如何認定。

「那你在這個裁量權上面，你有什麼一個評估標準？就是你個人的評估標準或是一些，那方向在訪視過程中，我了解說，你在模糊地帶當中，你要怎麼去認定這樣子？…好當然是能夠救急啦，那不好就是在我們就是認定上的問題而已。對啊，我們認定有時候真的很困難，對啊，你要我們認定，給、不給，給我們壓力，雖然大家分攤那個責任，可是還是會覺得說，有些真的該給、有些你就覺得不想給，但是還是得給。」(B1,p11,p58)

「很多時候都是自由裁量，我們盡量說上面規定的明細一點，我們下面的越好辦事，就是盡量做善事。」(A1,p6)

即便「馬上關懷急難救助作業要點」對於急難事由與生活陷困之認

定，以及核發基本皆有訂定相關規定，其中仍有許多不確定概念，如無足資辦理基本生活、陷於困境、自殺之虞等等。嗣後，內政部陸續針對這些具有爭議的不確定概念頒布了許多函釋，試圖藉此加以界定。僅管如此，人民的生活水準或困境皆為相對概念，難以既定標準來界定，因而又會出現受訪者 A2 所提及的問題，若針對不確定的生活事實試圖以標準或要件加以認定，後續仍會不斷出現新的不確定的問題出來，又需要無窮盡地訂定函釋。

「它有切割急難事由、生活陷困跟核發基準，…你每一個類別裡面又有認定基準，就這些條件。可是你又要符合生活陷困，可是這個部分又、又變成說什麼無足資辦理基本生活的存款或者是收入，這個部分…其實就很難認定。」
(A2,p10)

「因為有些東西，本來就是裁量的，你要再做解釋，你似乎就把它刻意要去理化，可是你們依據以後，就發現不對了，又有另外兩種、三種的樣態跑出來的時候，就會造成更多的疑問、更多的問號，…它就是認定基準看起來好像具體，但是反而也塑造一些模糊的空間，然後又下了太多的解釋函，以致於越解釋越模糊，然後變成讓民眾更會去跟你鑽那些法條上的爭議的空間，…那在他們在認定上面很困難。」(A2,p47,p62)

「它不是都有一個補助標準嗎？就是你要符合什麼要件嘛，只是說，那些要件有些東西是真的沒有辦法具體、明確出來。」(B1,p11)

對於民眾的困境與急難事由的認定在社工實務上，原本即是一項個別化與彈性的任務，而更需要的是相關執行人員的專業知能與實務經驗來予以認定。如同受訪者 A2 所言，相較於此，大多來自行政人員之背景的訪視小組缺少了社工實務的經驗與專業，僅能仰賴遵循法規來認定個案的情況，而出現官僚化的助人工作。

「可是我們(社工)那個裁量就是靠經驗、靠我們認為他的家裡的財產狀況怎麼樣。」(A2,p10)

3. 多重要件與程序的限制

在認定方面上，馬上關懷制定了更為詳盡的要件與基準，因此使得

可裁量的空間相較於縣市急難救助為縮小。首先，個案的急難事由必須是近三個月內所發生的，而各項急難事由有其必須符合的認定基準。其次，在程序上，個案必須歷經書面審查、訪視小組的實地訪視等層層程序，將急難救助的協助予以複雜化，更是加以宥束，且對於個案來說，是一種相對限縮的急難救助。

「整體來說，其實仔細看它的一些條文，就會覺得它相當程度有被限縮，…它(馬上關懷)反而比各縣市的很多現有的急難救助，這樣子的一個補助，反而來的具體限縮了某些條件。…譬如說，我失業，我只有兩種情況，…我生病也只有兩種情況，…那馬上關懷，譬如說你生病，我還要符合，什麼最近三個月內發生的生病的事件，然後又、又需要持續一個月以上的治療或化療等等，或者是我剛好取得重大傷病卡的證明，又要致生活陷困，好像層層的要件。」(A2,p8-9)

那我們先看他最低底限到了，就是要看有沒有符合最低底限，那當他那個底限到，就是有符合那個標準的時候，反正那底限就在那邊，有就是有、沒有就是沒有，我覺得那法律就是這樣，規定死死的。」(B1,p11)

對此，受訪者 A2 認為急難救助應為最為寬鬆的福利措施，放寬各項門檻與限制，讓個案可以獲得即時與適當的協助，以作為社會救助中的最後一道防線。然而，馬上關懷透過法規與函釋，對於認定上與給付上制定許多基準、要件與程序，對於執行人員或是個案都是一種阻礙。

「在社會救助裡面，急難救助本來就是一種，幾乎是最寬、裁量空間最大的，…急難救助只是一個小小的一環。它是…幾乎是最後一道防線。但是也是設計上，最需要裁量空間的，對。但是它不是最複雜的制度設計。所以你應該讓它越單純化，裁量空間越寬，然後越容易審核，這樣子，我就會覺得比較理想。不是你去設計了一些認定基準啊，等等的。對啊！然後你又設計了一些訪視小組的一個規模。」(A2,p11,p49)

(四) 會吵的個案有糖吃

在訪談過程中，多位受訪者時常以「刁民」來形容個案，雖然聽起來有些戲謔，但實際情況上，確實出現不少如此過份的民眾，讓這些擔任執行人員的受訪者感到相當困擾。尤其，這些民眾對於補助或福利措施會特別敏感與執著，他們不見得有急難需求，但他們敢於「嘗試」，也懂得如何投訴，

讓公所承辦人左右為難。在福利上的審核予以把關，本為職務上的責任，然而民眾的一再投訴，甚至語帶威脅，讓承辦人實在不敢拿自己的前途或生命來作堅持，而市政府也對於此情況是天高皇帝遠，無法就實地來了解情況，只希望平息民怨。因此使得承辦人無處伸冤，只能讓會吵的個案有糖吃，不吵不鬧就好，而馬上關懷的審查與評估失去了實質的意義。

「有的民眾就是拍桌、翻桌子，要打人啊！他就是錢啊！…你跟他 argue 什麼？你不給，他今天告到社會局，社會局會問你說，你為什麼不給？…你會覺得說，你在中間，你會很難做人。那幾乎我們在認定或什麼，他只要能附到一些基本、相關的證明文件，我們就是給，…那這樣的民眾，我們要怎麼反映給社會局知道？他們看不到啊…那如果你一直被申訴，一直被什麼的，我們公務人員真的是有這部分的壓力啊…其實，會吵的孩子有糖吃。」 (A1,p33,p44,p46)

(五) 政治壓力

從受訪者的陳述中，可知在馬上關懷的審查與評估中，政治力的介入亦為重要的因素，受訪者 A1 提及在執行馬上關懷業務上承受許多的壓力，身為民意代表的議員接受人民陳情後，立即向內政部作反應，此可為民眾的一項投訴管道。然而，議員卻不見得能夠區別民眾的陳情是否合理，卻利用自身在職務上的權力，試圖來影響馬上關懷的審查與評估。

「通常議員的部分，就是直接把人民的陳情書，或是手寫的部分，轉到內政部，…內政部那邊會給我們電話，就跟我們講說，你們就盡量辦嘛，議員交辦嘛。…上一次有一個更誇張的，人在台南。戶籍在我們的戶政單位喔，我們連訪視都沒辦法去訪視喔，可是，我收到內政部的科長打電話給我，跟我講說，拜託啦，台南市那個說馬上關懷不能給啦，…能做的就是市民急難救助…那不好意思啦，議員交辦的，…我就匯款耶！喔，拜託，還服務真周到，…那你上面的這樣講的時候，我們能不做嗎？」 (A1,p68-69)

其次，身為訪視小組成員之一的里長亦有同樣的問題出現，甚至更能直接地影響馬上關懷的審查與評估。據受訪者 A1 指出，部分里長直接打電話到公所施壓，甚至在通報表上蓋章，即是暗示承辦人要核准通過，讓承辦人倍感壓力。另一方面，身為訪視小組的成員之一，部分里長有時在訪視過程

中試圖影響其他小組成員，甚至會當面質問其他成員，而主導整個審查與評估。

「有的里長會直接，就是在申請書上面的那個通報資源那邊。他就直接蓋自己的里長的章啊，就是，我希望這個案子可以過。然後會打電話過來，我通報一個個案喔，什麼的，你給他核高一點啦…我們的那個老朋友了，…要里長那邊來的，就會有這種事情，你就會覺得很有壓力，…你這樣喔，我就要跟你們區長報告，還是怎麼樣，找到區長去的時候（台語），我們就只能照辦啊。」(A1,p70)

「里長他要贏得這個里民對他的…信任，對！那所以他做好人，壞人就你們區公所人員去做。我報上去了，你不給，…某一些會「你為什麼不過？」會有。有幾位，我知道，…某幾個里的里長，會跟我們會同過去。譬如說我們有課長、里幹事、還有我，那里長就會來，他也是就來參與意見說，妳就給他嘛！」(C1,p11)

受訪者 A1 亦坦承，在實務上，個案的背景或中介人將是審查中重要的影響因素，若中介人為議員，公所在承辦程序上自然會加速、更為簡便，甚至不用補件也沒關係，誠如大家朗朗上口的俚語「有關係就沒關係，沒關係就有關係。」

「他找的資源，跟他的一些受訪者 background 這些的，其實都會影響到他申請案，真的會。而且甚至是那種議員的，我們一定是更快啊。…他就算他不來補件，我們就沒關係，我們訪視的時候再跟你收，…對啊！沒辦法，就是這麼現實。」(A1,p70)

受訪者 B1 對此認為，里長為里民服務、為民喉舌，站在民眾的立場向訪視小組爭取福利是相當正常的事，畢竟里長為選民負責，也可從中提供協助給民眾，然而這些行為必須在法規的裁量權之內進行。但是若逾越了此裁量範圍，即是政治施壓，將會影響了馬上關懷審查制度的公平性。

「對啊，不否認可能有這種狀況，就是因為里長是人民選的，所以那里長可能，如果說里長為了要討好選民，去比較偏向里民，我覺得是有可能的，但是，只要在那個彈性之…，就是在那個裁量權之內，三方如果都同意的話，…我覺得這個很正常，這是人性，…所以這種東西對於里長來說，對一個民選的，不管是議員、里長，或者是民選首長來講，他們都會這麼做啊。對啊，那有政治考量。」(B1,p34,p38)

另一方面，受訪者 B1 認為里長的政治施壓之情形在台北市文山區中並不常發生，其認為台北市民眾的知識水準較高，以及里長的素質也較好，也較能認可法治社會，並非完全倒向里民，亦能扮演好審查與評估的角色。受

訪者 C1 亦指出，文山區有許多相當熱心助人的里長，不但積極協助馬上關懷的訪視小組，對於窮困的弱勢家庭，更是豪邁地當下自掏腰包，讓民眾可以先應急。

「我覺得台北市，第一個，民眾素質也比較高，…要求也可能也比較多，然後里長素質也比較好。對，有時候里長會，真的會很客觀的，去站在一個比較客觀的角度會說，啊，那你這樣子不行啊，什麼也會幫政府說一些話，我覺得還不錯，對啊。並不是完全的就是一面倒向里民，就台北市本身來看的話。」(B1,p40-41)

「有些里長就會很熱心，那很積極就是會來參與這個專訪，然後…就我看到那個里長，他就直接先掏錢給她「妳這個先拿這，先應急用一下。」阿有些根本就是這樣「阿妳就給她過就好了呀！」所以你要…所以因為經由這一次這樣子的參與，我就看到太多的這個社會的層面。」(C1,p18)

參、輸出階段

馬上關懷的個案將經歷了接觸受理單位的輸入階段、接受審查與評估的轉化階段，而最後的輸出階段則是要提供相關的協助給個案。「馬上關懷急難救助作業要點」指出其救助內容主要下列兩點：(一) 依個案需要提供一次性關懷救助金或分月、分次發給關懷救助金；(二) 其他福利服務轉介。而關懷救助金的給付方式及給付基準主要為即時發給一萬元至三萬元之現金。

由此可知，馬上關懷急難救助的協助主要以現金給付的方式，而其他相關的福利服務則是透過轉介的方式，包含申請相關社會福利服務(津貼)、轉介衛生、勞工或教育等體系申辦相關福利事項，並結合民間資源。據此，對於馬上關懷所提供的協助與轉介，本研究透過訪談以深入了解其實務上的運作，並加以了解執行人員對此的看法，以下匯整馬上關懷的協助與轉介之特色如下：

一、馬上關懷急難救助金之特色

(一) 有限的協助

1. 協助次數的限制

馬上關懷在實務上的運作係以申請一次為限，經內政部於民國 98 年 3 月修正馬上關懷急難救助作業要點，放寬急難救助同一事由以申請

一次為限的規定。若經馬上關懷急難救助金發給後，生活仍陷於困境，經訪視評估，認定確有再予救助之需要者，最多得再予一次之救助。在實務上，馬上關懷的協助原則上以一次為限，至多二次，嗣後若仍有其他需求必須連結其他的資源予以協助。

「原則上就是一次性，錢也是有限，然後看後續有沒有社會福利資源幫他辦的。」(A1,p5)

「不能用同一事由再做申請的時候，這些第三公正人士或是區公所那邊，可以提供更多的幫助。」(B1,p5)

2. 有限的介入

在此部分可從兩面向來討論，包含了馬上關懷的協助內容與金額。首先，在協助內容方面，受訪者 A1 指出訪視小組皆非具有社工背景的執行人員，即便深入案家後，訪視小組也只能核發救助金，但在助人工作方面，則是感到無奈以及手足無措。此外，有些個案的需求相當多元且複雜，然而訪視小組所擁有的資源相當有限，且個案的資格必須符合相關法規，才能協助辦理其他福利服務，如低收入戶生活扶助，否則連訪視小組也愛莫能助。

「因為畢竟我們(訪視小組)不是專業的社工員，我們介入的真的有限，那其實這些個案，說實在的我也不知道該怎麼應付，…我們能做的就是，真的是只有給錢而已，所以這個區塊，我真的覺得做到很…，讓我覺得有點不是真的能夠幫到那些人？」(A1,p3,p40)

「畢竟我們手頭上的資源就是這麼多，對啊，那告訴我們的方式，就是這個樣子，那我們就是依照，講難聽一點，就是依照規定來做啦，但是，就是我們只能在既有的規範裡面去達到，協助到民眾的一個需求這樣子。」(B1,p9)

其次，在救助金額部分，多位受訪者(B1, C1, D1)皆認為馬上關懷急難救助金之金額其實不高，甚至對於遭遇急難的弱勢家庭並未能達到脫離困境之效，又受限於嚴苛的貧窮門檻，而無法得到低收入戶的生活扶助，只能不斷在急難救助體系中遊走。據受訪者表示，馬上關

懷急難救助僅能協助小家庭度過單純且短期影響的急難事件，可見其介入與協助相當有限，對於個案而言，就只是不無小補的協助。

「如果說他那個，忽然那個急難是很急迫，而且金額非常大的時候，馬上關懷就沒辦法支應啊，譬如說他因為失業，他忽然臨時失業，然後又要繳錢，對，健保費付不出來了，小孩子，兩個小孩的學費，不是一個馬上關懷即時能夠支應到的，對，…那有些是可能那個急難是一時的，然後金額沒那麼大的時候，那馬上關懷就可以滿足他，…小案子可以，大案子不行。」(B1,p41-42)

「其實你要說高嗎？有些真的說…就我剛剛說不無小補，像有些家庭突然間…像我說的一個，經濟來源、這個支柱，突然一下倒下去了，這個家庭突然少了這份資源，經濟的來源一下子沒了。其實你要說，三萬塊能做什麼？…可是她就沒有辦法申請到低收呀，因為她有謀生能力呀！那只有兩戶人口，也不能符合資格呀！」(C1,p21-22)

「我覺得這些錢老實說也沒有很多耶，…因為一個家庭，一個家庭如果三口的話，其實一個月的開銷就會有兩萬塊多啊，所以，其實這個，就是這筆錢能幫助其實真的是短期的，就是一、兩個月左右的幫忙而已。」(D1,p33)

3. 救急不救窮

馬上關懷急難救助作業要點開宗明義指出其救助對象為遭逢急迫性變故致生活陷於困境之民眾，而所提供救助金主要係協助遭逢變故的弱勢家庭能夠度過危機，不致走投無路。透過馬上關懷急難救助金，可先緩和急難危機的衝擊，先穩定了一段時間，後續必須再透過其他的福利資源予以協助。

「突發性的事情，我只是救急不救窮，…所以你可能一下子沒有辦法，現在面對太多事情了，對啊！像我們有一個就是老公因為金融風暴關係，失業以後，中風。然後，那樣需要大量的醫療費用，那家裡就只有靠他，之前靠他在…，他跟他太太有工作，那他中風之後，他太太要全職照顧他，那又有兩個小孩要養，那怎麼辦？…面對這樣子，急難的狀況，馬上關懷可以提供他喘息一段時間，那在這段時間當中，我們會去幫他想，譬如說幫他申請殘障手冊、申請殘障補貼，然後申請低收入戶。對，這種能夠想到的資源，先去幫助這樣子的狀況。」(B1,p16)

因此，馬上關懷急難救助的協助相較於其他福利而言，係屬一項臨時性救助措施，對於長期性的困境與問題，有其介入上的有限性，而未能如同其他福利措施提供長期性的協助。此外，遭逢急迫性變故的弱勢家庭即使獲得馬上關懷救助金，其更為關鍵的脫困方向即為獲得穩定的工作機會，否則社會救助相關措施都只是旁枝末節的協助。

「因為我們會跟他講，他這個部分不能解決這件事，因為這個是長期的家庭問題，不是這樣處理的，我們就讓他去辦低收或是其他小孩的育兒補助等等的長期的，不是我們這種臨時性可以解決。」(A1,p6)

「那緊急的狀況之下，用這個去，可以暫時舒緩，但是未必能夠有效解決。因為畢竟他們要的是一個穩定的工作、一個穩定的收入。這種因時性的，也只能幫他們維持一小段時間。」(B1,p9)

訪視小組的成員在協助個案的過程中，大多抱持著救急不救窮的傳統觀念，並加上馬上關懷急難救助的推行，更深化了此觀念對於社會救助相關人員的影響。然而，「急」與「窮」又該如何做明確的區分？現行社會救助的政策聚焦於緩急不濟窮，卻無視弱勢家庭受限於嚴苛的貧窮門檻而求助無門，即便經歷了馬上關懷的緩急後，弱勢家庭的生活又能改善多少呢？

「人家中國人有一句俗話說得好嘛，救急不救窮，對不對？頂多幫助你一次、兩次，對不對？難道每個月一直幫助妳，很困難。但是因為要申請低收入戶，它就是會加計算她爸爸、媽媽的那個錢，所以說，一計算下去的話，那個財產總額就超過了，所以她就沒有辦法。」(B2,p3)

(二) 時效性的協助

即便受訪者對於緊迫的訪視期限多有所抱怨，但大多的執行仍可達到此要求，整體上不僅訪視時間不延誤，也在行政程序上更為簡便，作為核定機關的公所當天就能發給救助金，以達到馬上關懷的「速訪、速審、速發」的要求。

「通常我們早上去訪回來的案子，中午以前出去的，大概下午就是進來了，所以我們就發了，只要在社福系統登錄完成之後，我們就發放，如果是下午回來的案子，隔天早上我們就發了，所以其實通常很快，幾乎不用四個小時，因為這種在跑就很快。」(A1,p17)

「其實這樣整個那個馬上關懷的這一個專案的話，其實公所的效率是非常好的，整個的效率都非常好，…因為他是要案件到了，就是要速辦嘛。」

(B3,p6)

另一方面，馬上關懷賦予社福中心相當大的核定權限，社工經評估後，即可核發救助金，個案就能及時地獲得了協助，社工也不會經由煩雜的行政程序，縮短了核發救助金的時間。

「而且錢是一、兩萬在跑，就是錢還滿多的，…這個部分給社工一個滿大的權限，然後我們可以覺得說，在這個家庭是符合那個標準，我們就可以提供給他，所以，算是可以很快可以決定說，能不能夠補助給對方的一個部分，…我覺得整個行政流程對我來說，我覺得還滿容易完成的，就是不會讓我造成很行政上的負擔。」(D1,p31,p33)

馬上關懷在協助上強調及時性，對個案而言，確有其重要性，尤其遭遇急迫性事故時，更需要即時的協助。如同受訪者 C2 所提及的案例可知，當個案面臨到親人去世後的善後，不僅急需一大筆喪葬費，更是面臨到後續生活上的困境，馬上關懷及時地給予的補助金可以舒緩個案的困境。

「就是可以幫助人家，就是…稍…先疏困一下嘛，…我們訪視好多都是人走掉的，都是在殯儀館嘛！他們就是說喪葬費，籌不出來呀，…我們訪視回去，他很快就審核出來了呀！幾天就、一兩天就出來了呀！阿出來聯絡就可以馬上領到錢，可以先暫時先疏困一下。」(C2,p21)

(三) 便利性

馬上關懷急難救助將通報單位與受理單位深入社區後，為民眾帶來許多便利性，不僅在距離上鄰近，也在社區中會有更多的相關人員可以協助個案，尤其村里中的村里長或村里幹事，他們作為政府的第一線，直接面對面與民眾的接觸。從過往的文獻亦指出里幹事在社會福利與民

眾事務上的重要性，如廖宗侯(2006)指出村里幹事在村里之中具有福利服務的媒介者、生活點滴的諮商者及行政程序的支援者三種角色功能，若能稱職地扮演，必定為民眾帶來許多便利性。

「來櫃台領(補助金)，如果不能的話，就是里幹事送過去，…有的個案是說家裡面，他可能真的沒有辦法來領，那我們就請里幹事代領、代送。」(A1,p18,p37)

(四) 給付標準化

馬上關懷急難救助金額限度為一萬元至三萬元，而其給付有其既定的基準，並非由訪視小組單方面所認定，可避免審查與評估上的不公正情況。在實務上，給付救助金的原則係由一萬元起跳，若家庭中有負擔人口，每位負擔人口再加上五千元，如六歲以下孩童、在學學生、身心障礙者、懷胎六月以上、分娩二個月以下，而急難救助金至多為三萬元。準此，馬上關懷急難救助金的核發係為一項高標準化的福利給付，其中未有訪視小組可介入的裁量空間。

「這裡(認定表)就是告訴你負擔家裡面人口，戶內有六歲以下孩童、在學學生、身心障礙者、懷胎六月以上、分娩二個月以下，一個人就是加五千塊，…他訂了這個(基準表)之後，我們反而更好做事，…一給就是給多少，因為就是死的，一給就是按照上面核定標準給多少，我就是給多少，…因為上面已經寫要怎麼加給怎麼給，所以就是說我們就是判定給跟不給，給的話多少就死的。」(A1,p16,p17)

對於執行人員來說，因為標準化給付可以減少在裁定給付金額的時間與爭議、提升了執行的效率、避免政治力的介入等等優點。另一方面，對個案而言，可說是憂喜參半，若急迫性事故重大，標準化給付可能無法予以充分的協助，也缺乏了裁量空間；亦有需求輕微的個案，而核定單位僅能依據給付基準來給予超乎個案需求的標準化給付，無法因應個案情況有所調整。因此，標準化給付同時產生了缺乏適足的協助以及浪費社會資源的問題。

「可是，後來發現他的醫療收據啊、費用等等，才花了可能八千塊，那我

們給你一萬塊，…因為通常我們的福利的給予，不一定會超過你原來所花費的，不然這樣就比較不像救助的性質了。」(A2,p18)

「社福中心能發的是一到兩萬啦，…要嘛就給一萬，要嘛就一萬五，要嘛就兩萬，就是我印象如果沒有錯，就是只有這三種價錢，所以他如果是…就是需要照顧的人有兩個以上，就是兩萬嘛，最多。…就是除了本人之外，還有另外一個身障者的話，就至多只能一萬五，就是如果撫養一個人的話是一萬五。…就是也許我覺得他家只需要一萬五，可是因為他家是兩個小孩，所以我一定要給他兩萬。」(D1,p32)

二、其他協助管道

馬上關懷急難救助作業要點指出經開案之個案如有其他需求，直轄市、縣(市)政府應轉介相關社會、衛生、勞工或教育等體系申辦相關福利事項。必要時，得結合民間資源協助之。有鑑於此，轉介亦為馬上關懷的重要協助內容之一，尤其上述提及了馬上關懷救助金在協助上的有限性，必須仰賴轉介來彌補案主尚未滿足的需求。

「主要會轉介的部分的話，主要是說如果有需要，通常較少，會轉介的部分，比如說他是遊民，他需要安置，或者是剛好跟你講的，兒童需要安置，或者是說一些不是說我現在處理就好了，他可能需要後續的一些物資。」(A1,p15-16)

轉介的任務主要由訪視小組各成員所執行，而公所與社會局、社福中心、里幹事有密切的網絡連繫，故公所可謂為轉介機制的中樞。就受訪者的訪談資料匯整，有下列常用的轉介資源與管道：

(一) 民間資源

轉介民間資源給協助民眾的時機主要在於，若個案的資格無法符合政府資源的資格，或是政府資源已經用罄時，只能協助個案尋求民間資源的協助。如受訪者 B1 所舉的案例，個案的資格受限於貧窮門檻，無法獲得低收入戶的生活扶助，而馬上關懷也已經領過一次，卻仍陷於貧窮的困境，只能仰賴民間基金會的救助金。

「在政府沒辦法介入的地帶。所謂沒有辦法介入地帶，包括第一個是說，他不符資格，第二個是說他這些政府的資源已經用過的狀況之下，我才會去協助民間資

源。…像有一個阿嬤就是，她兒子再婚，可是，他前妻生的小孩交給阿嬤管，就阿嬤就帶那個孫女，可是，那個阿嬤賺得錢又不多，又要照顧小孩子，然後兒子又不把錢拿回家，那時候有幫她申請低收入戶的時候，申請一定不過，因為她有兒子，兒子也住附近，那你申請馬上關懷，馬上關懷那時候已經辦過了，…我只好轉到行天宮…」(B1,p27-28)

其中，這些民間資源的資訊會由社會局作匯整，將有提供救助金的社福團體或管道等訊息轉發給台北市各公所，使各公所能在社區中，就近地且直接地協助個案。

「我們就是當時有提供他的一些民間團體的一些名單，資訊。等於說我這邊都是中間的一個媒介的角色嘛，因為社福團體還可以有一些救助金、救助措施這樣的管道。那我就、我們都會提供給各公所，那他們平常可以靈活運用 (A2,p50)

然後他就會給政府，那他也會發下來給我們，其實，就社會資源來講，社會局或者是社會課這邊，其實他們有個整合的系統。」(B1,p28)

有關民間資源主要有下列主要類型，首先最為常用到的是醫院部分，常有欠缺醫療費的個案來申請馬上關懷，但馬上關懷救助金僅能提供短期且有限的資源，而後續就必須由醫院的基金會來協助個案募款或提供補助。其次，台北市有些大型基金會，如行天宮或法鼓山，皆有提供救助金或後續關懷工作，對於個案來說，是項重要資源。

「在民間的部分，時常會碰到欠缺醫藥費的個案，而醫療費不可能付，他付不出來，醫院社工就結合他們的，像萬芳醫院會結合他們裡面的基金會，然後去做募款的動作。」(A1,p1)

「唯一賺錢的那個人，又車禍意外，然後肇事者又是一個計程車司機，能賠的太有限了，所以，就是變得他們一下子可能需要錢去讓他女兒付學費，然後媽媽也要就診那些的。然後才又另外轉那個民間的行天宮的急難濟助。」(A1,p31)

「行天宮有這個急難救助，或者是法鼓山裡面都有。就轉介過去，然後他們也會排社工來，由他們那邊提供協助。」(B1,p28)

除了公所外，村里單位亦能協助個案連結其他資源，透過里長的連結與募款，結合了村里間的企業或團體的資源，能夠及時地協助個案渡過眼前的急迫性事故。另外，村里幹事亦主動地協助個案申請其他民間機構的資源。

「我們先找一些民間的單位，先去幫助他，先去支應那喪葬費用。然後就募集一些物資，先給那個人吃這樣子，…里上一些私人的企業，對啊，里長那邊多多少少會有認識一些，私人企業公司啦，…就一個人大概出個一、兩千塊啊，或幾百塊，然後幫他這樣子。這樣子是比較快啦。」(B2,p23)

「像一些社會福利團體有沒有，像我們之前有幫人家就是說，他往生嘛，我們幫他申請那種棺木費，也有這種社福的團體，可以申請這樣的，那如果可以的話，我們里幹事也會主動幫他申請。」(B2,p26)

(二) 社福中心

社福中心的角色主要為後續的輔導工作，如安置或轉介資源等等，甚至民間資源的轉介也需要社工的認定後，民間單位才願意受理。同時，社工能夠提供長期的輔導工作，建立長期的助人關係，並非馬上關懷的一次性訪視，更能由社工依據個案的需求進行個案管理。

「後續安置的部分，社工就會做一些協助，這些路倒的都是這樣處理，…我們這次給他就會跟他講，後續還有急難需求的話，你就要去社福中心，找一些民間資源轉介了，…民間資源的部分，…，需要轉介的時候，那有的，像那個行天宮就一定要我們社會科或社工人員去核章，他才認定嘛。」(A1,p15,p47)

「有長期資助上的需求，我們就會轉介給社工人員，…我們會告訴他，然後請他去找他這樣子。或者是說請社工來訪視他，都可以。」(B2,p3-4)

在社福中心裡，社工會依據個案需求來提供不同的資源與協助，如低收入戶、身障補助、以工代賑以及其他的民間資源等等社福資源，除了提供補助外，社工與個案討論生活細節、未來方向以及改變的目標，使個案獲得更多的正向資源。因此，社福中心可以提供長期性的資源與協助，更加有效地協助個案，彌補馬上關懷的有限性介入，社福中心即為馬上關懷訪視小組重要的轉介資源。

「另外就是低收入戶如果能夠申請的話，就會建議他趕快辦，對，低收入戶啊，或是身障補助啊，租屋補助啊，就這一類福利性質的東西，就是在提供他補助之外，還會等於說提供他福利上的資訊，那他如果能夠辦理的話，會趕快教他填申請表，然後再跟他說要申請哪些資料。」(D1,p9)

「我們中心是有跟一些基金會募款，那他們會…每個月會給我們一筆錢去買日常生活的物資，那我們就會提供給這些家庭，那也是希望說他們把錢可能用在需要花的

地方，例如說水電…水費、電費這一類的，然後盡量把就是錢留在那些要、要花錢的地方，那物資的部分，我們就可以多少提供一些。」(D1,p9)

「因為他工作不穩定，所以有以工代賑的申請，我就趕快把資料給他，所以他也通過以工代賑的申請了，嗯，然後，所以變成說他工作也穩定了，然後那個低收福利也有了，對，所以他狀況就穩定很多。」(D1,p11)

「我們六月份會辦親子遊，就是可能會邀請這個家庭要不要參加？對，那因為我們在會談的時候，就會聊到一些生活上的細節，所以就會知道說。」(D1,p11)

(三) 台北市民急難救助

台北市民急難救助亦為重要的轉介資源，尤其在獲得馬上關懷救助金之後，個案若仍有其他需求，卻無法獲得其他資源所協助，馬上關懷又限定相同事由僅能申請一次，公所或社福中心僅能協助個案申請市民急難救助。另一方面，馬上關懷受理單位的公所認定個案的急難事由未符合馬上關懷的基準，而協助個案申請市民急難救助，避免讓個案求助無門。因此，對於個案來說，是一項緩衝的重要資源，以免在政府資源無力介入時，仍有一項急難救助可以提供給個案。

「他就是一直就診，持續性要付出那些醫療費，造成他生活上的困擾，他又沒有收入，…馬上關懷有三個月的限制，申請完之後他一直有急難救助的需求，急難救助就是剛好沒有時間限制，那他一直跟你吵，他又拿得出診斷證明書，他就一直在就診，…做急難救助，他做為一個緩衝的功能，不然有些民眾不能接受，這邊就是少給，主要我希望這個區塊的功能不是在救急，而是在於推他出去。」(A1,p4,p21-22)

(四) 食物卷

2009年台北市政府推行了溫馨關懷方案，在當時與馬上關懷互相搭配同時實施，同樣必須經由訪視評估後，發放食物卷，當時讓馬上關懷的協助更加多元化。再者，食物卷並不受馬上關懷的評估影響，即便馬上關懷的審查未通過，若訪視小組認定個案仍有需求，可藉由發放食物卷來協助。

「後來我們在整個台北市府的政策很強調這種案子的多元的服務，不只是給予馬上關懷的，包含有發，包含後來我們有食物券的政策，還有一些各局處的一個配套措施，就是，我覺得有落實到轉介。這個部分對民眾是比較有幫助的。」(A2,p60)

第二節 馬上關懷福利輸送體系的組成結構

馬上關懷急難救助並非由單一單位或組織所提供的福利措施，尤其負責審查與評估工作的訪視小組更是由來自不同單位的人員所組成，且深入案家進行訪視。此外，馬上關懷的受理單位與核定單位結構相當複雜，彼此之間需要有密切的分工合作。由此可見，在馬上關懷中，單位彼此間的互動關係相當密切，亦是馬上關懷在協助上的重要影響因素，故本節探討馬上關懷急難救助的組織網絡與互動關係，以了解其福利輸送體系的組成結構。據此，本節依焦點的不同來區分內部關係與外部關係，內部關係係聚焦於馬上關懷的訪視小組及其組織網絡，外部關係則是了解馬上關懷與社會趨勢、民眾、其他福利方案的關係。

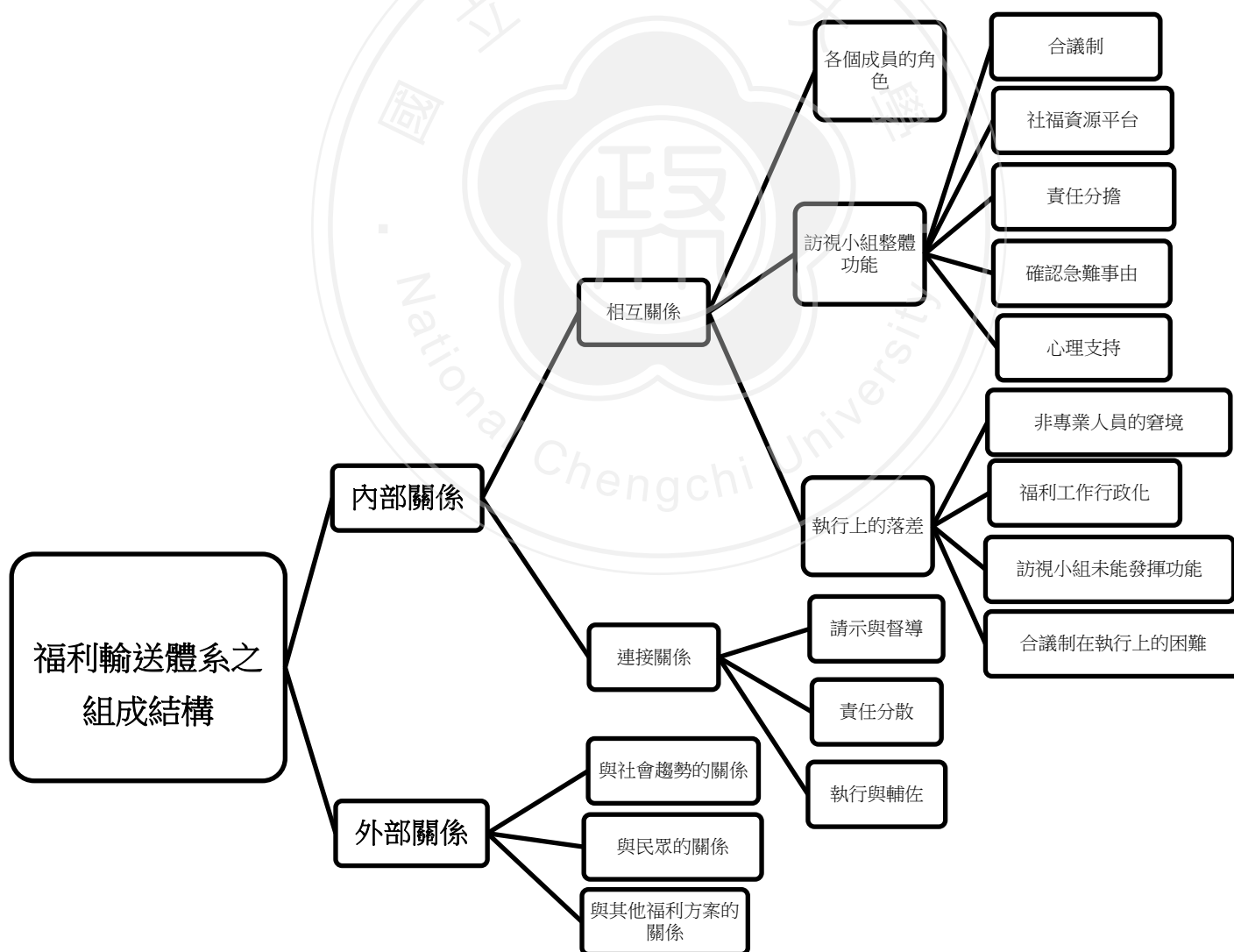


圖 4-2 馬上關懷急難救助的福利輸送體系之組成結構分析圖

壹、內部關係

馬上關懷急難救助的執行牽涉了許多不同的單位或組織，不論是輸入、轉化或輸出階段，須經由這些不同的單位共同合作所執行，透過彼此間的協調，共同建構了馬上關懷急難救助在福利輸送體系上的相互關係與連結關係。

以下茲就馬上關係急難救助的福利輸送體系分別從相互關係與連接關係分述如下：

一、相互關係(訪視小組)

在馬上關懷中，相互關係主要涉及「訪視小組」的執行，馬上關懷的福利接受者必須在申請到核發的過程中，接受訪視小組的實地訪視以進行審查與評估的認定，可見訪視小組為輸送體系中重要之一環，且由相關組織或團體之代表所形成。按「馬上關懷急難救助作業要點」指出，進行實地訪視的訪視小組應包含下列成員：核定機關之代表，並兼訪視小組召集人；村（里）長或村（里）幹事；當地立案社會福利機構（團體）或普受社會大眾信賴公益團體之代表；社會福利機構（團體）應指派社會工作人員為代表；其他視個案性質，必要時得增邀直轄市、縣（市）政府社會工作人員、與事故相關目的事業主管機關代表或當地管區警員。

據此，訪視小組的各個成員來自於不同的單位或團體，其身分也不盡相同，此審查與評估的機制有別以往的窗口接案或是專業人員至案家訪視，馬上關懷則是運用多元整合的評估團隊來進行審查與評估，為社會救助的審查制度之一項創新，而以下就實務上其應有的角色、實際發揮功能及其落差進行討論。

(一) 各個成員的角色

1. 承辦人

公所的承辦人負責執行馬上關懷的相關業務，除了受理申請、後續核發之職責外，還必須負責召集訪視小組成員，在受理民眾申請後，盡

快安排訪視，聯繫案主與訪視小組成員的時間，以促成訪視小組的實地訪視。

「我受理通報，我收件齊開始，我就是快安排訪視，…執行單位不是只有我們一個人，我要配合里幹事的時間，也要配合第三公正人，也配合案主的時間，這個中間的聯繫過程真的是很繁瑣，就是說我們盡量在做。」(A1,p9)

進入案家後，公所承辦人由於擔任受理申請與核發之職責，也處理了個案的相關申請與佐證文件，故而對於個案的急難事由與認定較為清楚與了解。同時，公所匯集了各項社福資源的資訊，而承辦人依據個案的實際需求來連結相關資源，如政府或民間資源等，以協助個案度過難關。據此，承辦人自然成為訪視過程中的領導者之角色，主導著訪視小組進行審查認定與連結資源之任務，而其他成員較屬於輔佐的角色。

「區公所那邊就有他的行政上的角色嘛，他就是來評估這個家是不是符合這個馬上關懷的需求。」(D1,p24)

「平常他在問的時候，都是他們在問啦！因為資料在他手上，他們在問的嘛！」(C2,p19)

「自己社會福利這一塊，你要很快、很清楚，像你要馬上能夠即時的feedback給民眾。那其他相關的一些資源，他們可以用到的，他們問得到，你要事先想到，跟沒有預期到的，你都要想辦法去幫他們找到資源。」(A1,p74)

訪視後，訪視小組各成員會提供各自的認定意見，給予公所承辦人作為參考，由承辦人進行核定與核發，再聯繫個案前來領取。據此，訪視小組的意見僅為核定的參考意見，主要核定權仍在公所承辦人身上。

「應該是說盡量能夠幫他爭取到，那至於說馬上關懷他核定的金額不在於我們，就是我們那個區公所的承辦人員，…他們核定，金額是他們在核定的。」(B3,p9)

「這個有過沒過我是都不知道，因為他們就是訪完的時候，就是說回去審核，有過、沒過，就會直接跟他們聯絡。」(C2,p11)

2. 里幹事

在訪視小組中，雖村里單位的村里長或村里幹事皆列為訪視小組當然成員，擇一執行訪視工作，但在實務上，大多係由村里幹事參與訪視

小組，因村里長主要負責的是村里上的公共事務，而村里幹事經常辦理福利事項，其較有協助個案上的經驗。受訪者 A1 亦表示，只有在選舉的時候，里長才會較踴躍參與訪視。

「其實里長要做的事物是在公共事務上比較多，…個案數比較平均的時候，其實里幹事能夠自己解決出來訪視一下，就不會再要求里長一定要陪同，…最近比較多是因為年底要選舉，所以里長會陪同一起參加…」(A1,p13)

再者，內政部的「馬上關懷急難救助 Q&A」亦指出，村里幹事平時致力於社會福利工作的協辦，尤其過往急難救助申請案件大多係透過村里幹事協助申請，可見村里幹事在急難救助或福利業務上的重要性。歸納受訪者的陳述，里幹事在馬上關懷的訪視小組中應有下列功能：

(1)提供個案的資訊

每個村里皆設有村里辦公室，在文山區中，里幹事於周一至周五的上午時間在區公所上班，而其餘時間皆是在里辦公室值班，並且里幹事在里上承辦許多業務，如社會福利申請、里民活動、里長交辦事項等，均直接與民眾作有許多互動，自然能夠了解里民的動態。尤其，許多社會福利的申請案件讓里幹事接觸到許多弱勢家庭。亦誠如廖宗侯(2006)的研究指出，長期在地方服務的村里幹事，早已融入當地社會，掌握地方人脈、熟悉各類社團運作。因此，不論是民眾希望獲得豐富的資訊與行政的協助，或是政府單位要落實推展各項基層業務，都可以充分運用村里幹事的角色功能來達成，可以說是地方基層的重要支柱。

因此，里幹事在訪視小組中，依據其與里民有較多的互動經驗，而能夠提供個案的相關資訊給其他成員，使得訪視小組能夠順利進行，且更能夠貼切地了解個案的現況。

「其實最主要我希望從里幹事那邊得到的訊息是這個家戶的狀況，因為我們了解的很片刻，可是他這個原因是怎麼來的，或者是說他過去是怎麼樣的生活型態，什麼樣的性質，其實里幹事很清楚，因為他們在地很久，所以我最希望從里幹事那邊知道說，他現在家裡誰在住而已，…他們家曾經申請過什麼，…什麼樣的原因，然後現在是因為怎麼樣…」(A1,p14,p65)

「我們里幹事在這邊所扮演的角色，因為我們平常都在里上，我們會再去巡，所以我們會比較了解說那個人，大概在那邊狀況怎麼樣，然後也可以問鄰長或里長，這樣子。所以我們只是協助，從旁協助確認這個，這戶家庭的狀況，跟是不是有住在台北市。」(B1,p1)

「畢竟是他(里幹事)自己的里民嘛！他應該比區公所的承辦人員，還有我們這些公證人士，更了解這位的，他的…應該說，背景，還有他實際的情況，應該是他會比我們更了解。所以他應該提供更好的、更清楚的訊息給我們。」(C1,p12)

(2)協助辦理福利事項

由於里幹事平時經常辦理福利事項，對於福利資源相當熟悉，也是最基層公務人員，負責相關政策的執行，因此里幹事可協助里民妥善完成馬上關懷的相關申請程序，以及連結其他福利資源，如低收入戶、中低收入津貼或民間資源，以協助里民解決急難需求。再者，里幹事穿梭於里辦公室與公所，扮演著區公所與里民間的橋梁，可直接反映里民的意見，以及傳達核定結果。

「那我們會盡量請他提供相關的證明文件，…我們去了解他的情況，盡量的告訴他說，你可以再提供一些東西來，然後來做一個證明，盡量可以讓牠可以通過。那他如果說還有符合其他的資格的話，那就轉介。或者是說我們就直接，就請他說，啊，還是你要不要來申請我們低收入戶或是什麼…」(B2,p16)

「就是變說我們自己要清楚，…就譬如說這個就是我們在幫他們想的時候，是到底符合什麼、什麼不符合，他資產較高不能申請，對啊！我們就開始要幫他去計算、盤算什麼的，因為畢竟民眾對於這個東西，熟悉度沒那麼高，除非他們真的有去研究，要不然熟悉度沒有這麼高的狀況之下，我們這些基層的公務人員就扮演一個比較重要的角色，就是要幫他們去想辦法解決問題。」(B1,p53)

「沒有過的話，我們就會去幫他了解說，他為什麼沒有過，來跟這位民眾做一個解釋這樣子，…事後的話，只是會請他們(公所)告知我們里幹事說，他有沒有過？對，因為，民眾他都會很心急啊…」(B2,p17)

3. 第三公正人士

從受訪者所提供的資料來看，文山區的第三公正人士大多為社區發展協會的成員，而在實務運作上，則是僅由二至三位第三公正人士實際參與訪視小組的運作。大多為退休或是家庭主婦，平時即在多處擔任志工，對

於參與馬上關懷的訪視小組，皆認為是一項志願服務。「因為我覺得這是一種蠻有意義的事情呀！在我們能力做得到，其實…因為我從我還…應該幾十年前，應該差不多…二十幾年前，二十幾年前我就已經在擔任青少年輔導組的社工…」(C1,p19)

以下分別就設置目的、理想條件與發揮功能分別討論：

(1)設置目的

內政部的「馬上關懷 Q&A」指出由民間立案機構或公益團體參與訪視之目的，除可昭公信，以確保每一個案都受公平對待外，並藉其參與，將民間資源有效聯結，以提供個案更周延之協助。由此可見，內政部在規畫馬上關懷之際，將第三公正人士納入訪視小組中，有兩項目的，一為增加公平性，二為期待能連結民間資源。從下列受訪者的陳述與經驗，亦能驗證此兩項目的：

首先，受訪者 A2 特別指出，第三公正人士的參與能夠達到監督與制衡的效果，使訪視小組更趨向合議制。使公部門不再獨斷地決定福利資格的核定，第三公正人士能夠站在客觀、民眾立場向公部門提出不同的意見，亦能督促公部門在訪視上的執行與評估，每次訪視後皆需要第三公正人士的簽章，否則訪視將無法成立。

「因為，他會設計第三公正人士，就是希望他站在一個第三者客觀、公正的一個角度，那內政部也希望說，至少是三人小組的訪視，它必是有監督、制衡的效果，那就是所謂的合議制啦。」(A2,p27)

「我會覺得說，有個客觀的人在看我們，在這樣做的方式的時候，有沒有偏頗，是也有，多少有點可能、可能有點監督的意味。」(B1,p18)

「我覺得他可能設的目的是說，有一個客觀的人，第三者，來看待這件事情，可能會跳脫出我們參與者的觀感。」(A1,p77)

再者，社會局力邀社福團體的參與，如法鼓山或慈濟，可進而連結更多的社會資源，以提供給個案。但是，在文山區中，卻較少有社福團體，而參與的成員皆來自於社區發展協會的志工。

「但是我們也曾經有提供一些，跟我們社會局比較有合作關係比較，默契比較好的一些社福團體，我提供給他們參考，…有的區可能跟法鼓山基金會合作嘛，…有的是社區發展協會，或者是一些慈善團體合作。」(A2,p4)

「有個第三公正人在旁邊，他是比較客觀的來看這個東西，對，然後而且他們也知道比較多的社會資源，可以提供…」(B1,p5)

(2)理想條件

由於「馬上關懷急難救助作業要點」指出第三公正人士應為當地立案社會福利機構（團體）或普受社會大眾信賴公益團體之代表。因此，其他相關執行人員相當期待會有社工人員進駐訪視小組，以提供更多助人的技巧與資源，然而實際上第三公正人士大多為社區發展協助協會的成員，因此在連結資源上較少發揮。此外，文山區的第三公正人士僅有少數二、三位為固定班底，以訪視全文山區 39 個里，其範圍相當廣大，因而第三公正人士也對於個案的了解相當有限。是故，受訪者 B3 建議應找社區中的居民，來擔任該社區的訪視小組之第三公正人士。

「我覺得對第三公正人士特別希望就是他是有社工背景的，就是助人專業相關背景的，我覺得會比較好一點。」(A2,p27)

「但是因為它這個案子是要…自願協助嘛，所以很多團體就不是社工的背景，就是一般公益性質的。」(A2,p23)

「因為有的…公正人士就那幾個。然後就去跑好幾個里，…那我們比較不贊成說，…這些公正人士不瞭解我們這個個案。…我公正人士一定是找我社區裡面的，…因為至少他認識他這個人，知道他們的狀況，一些細節都很清楚。所以以我們里來講，我們公正人士都是我們自己里內的人。」(B3,p7)

(3)實際發揮功能

上述為根據作業要點與受訪者的期待來探討第三公正人士的理想條件，而實際上在訪視小組中發揮哪些功能，從下列受訪者的陳述可略知一二。

文山區的第三公正人士大多為中年婦女，普遍有較多的社會歷練，對於個案所遭遇的急難事件，較能同理其感受與困境，相較於其他年

紀較輕的執行人員，個案對於第三公正人士相當信任與認同，因此第三公正人士能夠安撫與支持個案的感受與情緒。然而，在連結資源方面，第三公正人士更多是依據其豐富的訪視經驗，提供求助方向給個案。但第三公正人士大多為社區發展協會成員，而未擁有實質的福利資源，無法直接地提供資源給個案。

「第三公正人就會跟他講，我也看很多，我也知道你的狀況，他們就年紀比較大，比較聽得進他們說的話，我們講就說小孩子不懂，你們沒遭遇過，不知道這樣子的狀況，就是他們會做一些關於一些心裡的支持部分，這一點可能我們在做個案不是那麼認同，可是他們簡單講兩句話勝過我們講了很久。」

(A1,p14)

「他們比較不是做轉介，因為轉介的功能…，應該說他們是提供一個諮詢的方向，…就是說你可以往這邊去，對，那通常我這邊會比較多是…，第三公正人士是會提出這個方。」向(B1,p29)

參與訪視過程中，第三公正人士會補充與提問，甚至幫忙轉譯台語，更貼近民眾的用語，讓公所承辦人對於訪視的資料蒐集更加完善。訪視後，第三公正人士會依據他的所見所聞，參與訪視小組的討論，並提供一些意見給公所承辦人，可彌補承辦人的疏漏或不足。

「我們在裡面，你光一個人聽的話，有時候會沒有說記得太清楚，阿我們是旁邊注意聽她在講話，有時候前後矛盾，阿我們出來就會聊到這一件事情，好像有一點就是幫助他們多注意一點，阿我們進去就是看她們環境什麼的。」

(C2,p9)

「我的功能就是說，給他台語翻譯一下啦！阿有什麼就是再補充一些事情。」(C2,p19)

「我們不了解他到底在哪裡，我們只是初步去看到的，以我們眼睛看到的憑，譬如說大概是怎麼樣，那我有想，因為我也不會去過問這個啦！這個我們不會去問，反正我們職責是，把我們看到的，該怎麼樣，一起共同討論。」(C1,p19)

4. 警察

研究者參與馬上關懷的研究過程中，警察已經成為訪視小組的當然成員，每次訪視必然有警察的出席，從受訪者的陳述中亦可觀察到

此現象。雖然在訪視過程中，警察較少可介入的空間，但身為訪視小組的一份子，警察也有其發揮的功能。

首先，訪視小組成員期待警察在場能夠提供保護，以防範個案的突發性攻擊行為。其次，警察單位亦同時也連結了社會資源，透過訪視問卷，協助個案填寫各項資料，再轉介至「張榮發基金會」，嗣後再由該基金會再額外提供急難救助金。

「最近才有警察，他們警察最近才比較常出來。以前有啦！偶而就是有幾個件，警察會出來啦！阿要不然以前都是里幹事啦，就是社會課還有跟我這樣子，三個。阿最近都好像，我覺得最近都好像每個、每件都有警察，…他們說，他們也要業績啦！」(C2,p10)

「他們會有一個家戶慰問的問卷，所以警察就會蠻介入這個區塊去了解一下，…除了我們訪視以外，警察單位也會可能詢問一下他現在案家的狀況、成員，然後這次急難原因、需要什麼樣的幫助，有沒有我們警察可以介入的部分，他們也會轉介到張榮發基金會，會把個案轉發轉介，他們會做到這個區塊，我覺得這一點已經很大的突破跟過去。」(A1,p15)

「那精神狀況不穩定的，然後，那時候就會偕同警方、管區，說我要去訪一個可能危險性比較高的，可能需要警察在場，這樣子，這樣警察就會派人過來」(B1,p34)

(二) 訪視小組的整體功能

訪視小組由不同身分或組織的人員所組成，從上述來看，各有其應有的職責與功能，並對於整體小組有深刻的影響與結合。但實際上是否能實際發揮上述提及的職責與功能？整體而言，訪視小組有下列的功能：

1. 合議制

過去，公部門時常為人詬病與批評的是政治力介入的關說或是獨斷的核定審查，以公權力來決定人民的福利資格，而缺少了實際的了解，以及傾聽民眾的心聲。據此，馬上關懷的評估方式係以訪視小組進行實地訪視案家的實際生活情況，並且由不同身分或組織的人員所組成，除了既定的公所人員外，亦納入了不同專業人員、民間公益團體或社福團體代表，藉

此引進不同的觀察角度與立場，亦能透過共同討論的方式來決定個案的福利資格，跳脫了過去公部門一言堂的審查機制。

「三人小組的訪視，它必是有監督、制衡的效果，那就是所謂的合議制啦。(A2,p27)

當然我這邊是主要的業務執行，我們看到的角度很有限，那警察單位有警察一些角度，然後里辦公室也有，健康中心也有，第三公正人士也有，那我們就是做一個彼此協調互相配合。」(A1,p21)

「因為它既然是合議制，…就是三個人要共同同意嘛，…不是說里幹事說 OK 就 OK 啊，不是說里長說 OK 就 OK 啊。」(B1,p34)

「我們也是三個人會一起共同討論，因為總是多幾個人的意見為…為那個。一個人就會比較…有時候會比較袒護他，好像看到他蠻可憐的，就幫助他。阿他們有三個人的話，他們就會站在不同的角色，我們就是看得比較遠一點，就是需不需要長期救助？還是怎樣。」(C3,p8)

2. 社福資源平台

訪視小組深入案家，亦意味著將社福資源帶入案家中。透過訪視評估，訪視小組可以立即提供其他福利資訊，或是直接協助個案再申請其他的福利補助。再者，透過公所與社福中心的密切聯繫，將個案轉介至社福中心，由社工再提供後續的個案管理與協助工作。

「不管怎麼樣，我們還是到這個家庭去訪視嘛，那他當然就有效的將一些，有其他困難的、的狀況，他可能轉介社工的資源，或其他的福利資源這樣子，就是，當然是，可能還是會發現一些這個家庭，更需要被協助的其他的問題，除了馬上關懷之外，其他的問題。」(A2,p33)

不僅如此，訪視小組提供一個資源共享平台的機制，讓訪視小組可在此平台共同討論對於個案的協助，以及相互協調與合作，以強化不同組織或單位間的聯繫與交流，甚而促成福利服務上的連續性與整合性。

「等於說我們像是一個社福的資源平台，資訊都在這邊，然後我們可以收集過來之後，我們去幫他們想辦法說，欸，如果他不符，我們還有什麼可以幫他，…我們可就相互聯繫的方式去滿足，應該說去協助這個個案，看怎麼樣做能幫助到他，…那當然就會造成我們的橫向聯繫啊，這個一定是一個平台在這邊…」(B1,p5,p19,p33)

在此平台上，亦促成了個案與福利資源的聯結，一來可帶進各項福利資源進入案家，二來可建立起個案與訪視小組成員的關係，而在後續

的求助上，使個案擁有了求助的方向與資源。

「其實一起去的話，有一個好處就是說，讓大家、讓這一些各個單位都了解到他的情況，其實也不錯啦，…如果說有什麼困難的話，大家可以一起去幫助他，…如果說他以後有遇到什麼困難的話，大家比較容易可以去幫助他嘛，…因為，他有可能會遇到很多不一樣的問題，但不是每一個問題都是里幹事可以解決的，對對對…，那如果有其他單位可以一起去，可以幫助。」(B2,p19)

3. 責任分擔

在公部門中，承辦人的輪調或流動皆屬於常態現象，而在人員調動後，時常會出現業務銜接或需要適應時間的問題，而在訪視小組其他成員相互輔佐下，可彌補如此缺失，不因一位成員無法發揮功能，就使評估與認定的工作因而停擺。

「當然有可能會造成說，造成說承辦人對這些相關規定不熟的狀況下，有可能在訪視當中，或在認定上會出現問題。但是就是因為是三個不同單位來一起訪視的時候，可以減低這種風險。我覺得反而這個也是一個保障啦。」(B1,p16)

「其實前半年我的參與，因為我過去自己本身是護理人員，那過去是做行政執行，我剛接觸這個區塊的時候，我對於社會福利知識是零，所以我出去訪視真的是里幹事帶著我出去的，所以其實很多事情里幹事了解的比我更多。」

(A1,p23)

4. 確認個案的急難事由

訪視小組的實地訪視可更準確地了解案家的生活環境，除了發掘個案其他的需求外，亦能藉此排除假性需求的個案，以維護社會資源的分配正義。尤其，里幹事對於里民較為熟悉，較能夠協助訪視小組釐清個案的實際生活情況。藉此，可以強化馬上關懷在審查認定上的公平性。

「訪視小組扮演的功能，主要就是確認說他是不是真的有需要受到幫助(B1,p4)

因為我們的個案，我們都很清楚啦，…那譬如說，家裡還住豪宅還申請這個，那當然去訪視一定會不會過，…因為其實還是有一些人說，有點像說政府的資源不要白不要那種心態，…因為他們(訪視小組)來，不只要瞭解你的狀況，還要看你的居住…所有的環境啊。」(B3,p20)

「它(訪視小組)只是去做一個問題的確證，訪視的確證和訪視，就是說，像里幹事就是確認他確實有住在那邊，其他的成員只是確認說他確實有發生這樣的問題。」(B2,p6)

5. 心理支持

當弱勢家庭遭逢急迫性事故時，除了急需資源的介入，亦需社會網絡給予支持，以緩和個案所面臨的壓力。講求時效性的訪視小組即在第一時間進入案家，在訪談過程中，若訪視小組成員能夠給予適當地鼓勵與支持，將會使個案獲得精神上的正向力量，在慘澹的烏雲中看到希望，可見馬上關懷不僅提供金錢補助外，若訪視小組能夠對於個案給予支持與關心，亦能夠帶來無形的心理支持。

「那他有這種突發狀況，馬上幫你，其實你也去給他一個精神上的安撫跟鼓勵，表示說還是有人在關懷、有人在關心，對！對！對！雖然說他或許不是很迫切需要你這筆小金額，可是你這種實際上去走訪的話，是給他一種心靈上的鼓勵。」(C1,p24)

「遭遇這重大變故的時候，他會感覺到說至少我們有伸出一雙溫暖的手，然後他至少說有一點點那種、那種感覺到說，現在社會上還有這麼溫暖的事情啊，對對，所以我的說，…都會這樣一直問他，這樣子。我說你不要客氣，有什麼我能夠幫的話，你千萬不要客氣。」(B3,p18)

「可是我去的時候，我覺得蠻溫馨的，有時候我跟人家訪視完了之後，那一家的人有時候會拉著我的手，…握的很緊說『感謝！感謝！』…」(C2,p14)

(三) 實務執行上的落差

即便訪視小組的設計係希望能夠有效地協助遭逢急迫性事故的個案，然而在實務運作上，不盡然依照設計與規劃的如此理想，仍有現實上執行的困難，以下就訪視小組的組成困難作討論：

1. 非專業人員在執行上的窘境

訪視小組的成員皆非專業社工人員，大多為行政人員，卻是在馬上關懷中扮演執行助人工作的重要角色，亦為個案經歷急難事故後，最先接觸的求助資源。此部分不僅是外界所質疑的部分，亦即本身的成員所擔憂的。受訪者 A1 指出自己即使身為馬上關懷的執行人員，但過去不曾從事過社福相關工作，對於訪視與評估的工作感到無法勝任，而不知所措。而受訪者 A2 亦指出訪視小組成員缺乏社福相關訓練，對於社會福利資源可能不太了解，因而誤導了個案的求助。

「其實前半年我的參與，因為我過去自己本身是護理人員，那過去是做行政執行，我剛接觸這個區塊的時候，我對於社會福利知識是零，…所以我出去訪視真的是里幹事帶著我出去的，…那我能給他什麼？或是他的訊息能給我什麼？我真的覺得這是一個很大的疑問，我根本沒辦法去分析這個個案，或什麼東西的。…然後我還能幹嘛？我也不知道我能幹嘛，對啊(A1,p23,p71-72)

「可能會有一些里幹事或里長，他比較不是像社會課的工作人員，或是一些社工人員，有一些比較社福的相關的訓練，但是在這個案子又被迫要做訪視，那他可能沒辦法做到像一般社工人員，或者是一些受過訓練的志工那樣子的的一個表達方式，…可能會對於法規的宣達，並不是傳達這麼清楚，然後會造成民眾的誤解。」(A2,p26)

另外，公所為了因應龐大的馬上關懷案件，安排了政府擴大就業方案的臨時人員來協助馬上關懷的執行，而這些臨時就業人員有時可頂替公所承辦人，來擔任訪視小組的公所代表兼召集人。惟他們更是缺乏了助人專業的素養與經驗，也對於馬上關懷的運作不見得能夠清楚了解。再者，擴大就業方案期限為半年，每半年又會有新的臨時人員來接手，更難期待他們能夠熟悉這些規定與執行步驟。他們所能做的僅是依照認定表進行訪視，即便已在訪視小組的其他成員協助之下完成訪視，還是有可能增加訪視小組的品質之不確定性。

「上次是一個年輕的男孩子，…好像半年一次的那個，…好像臨時工就對了，不是正式的啦！」(C1,p3)

「你看以他們這個什麼認定表來說的話，對不對，其實，我不知道…我有時候搞不太清楚說，他們(臨時人員)這樣去做一個訪視，如果我們里幹事沒有跟著一起去的話，他們是不是真的很清楚，有的時候啦。」(B2,p32-33)

「那擴大就業(臨時人員)其實這個是，…以專業性來講，當然會是比較不足，…他不管是六個月還是…，至少他有工作嘛，…如果說以專業性來講的話，他畢竟是怎麼講？是外行人剛好碰到這邊，然後可能在處理上面就會比較沒辦法那麼專業。」(B3,p15)

2. 福利工作行政化

訪視小組的成員大多從未有專業助人工作的訓練，然而這些成員卻必須負責執行訪視工作，為了因應訪視工作的執行，他們只能盡可能將之行政化、制式化，完全依據作業要點、基準表與認定表來執行訪視工

作。使得這些訪視或福利工作皆流於形式，如此行政化的結果，可能會造成訪視小組與其訪視工作成為無實質意義的儀式，對於個案而言，則是缺乏合乎需求的協助。此現象與前人的研究有雷同之處，如張又升(2001)在公所的福利輸送之研究亦指出，公所普遍具有消極被動的服務態度，制式化的回應民眾的需求與申請。

「也是做一年之後才OK，自己可以這樣處理這些事情，把他行政化，可是我們能做的就是這些而已。」(A1,p23)

「那最後，可能會因為這樣就流於制式，「好，你的狀況，我大概知道，喔，那就這樣」。就變成是這樣子，這個是不可避免，這在實務上，會碰到的狀況啦，…他就說，我根據你所提供的資料跟你實住的資料上來講，就是這樣，不會符合法令規定，那我們也…。我身為一個公務員，我幫助到你了，我也沒事了。」(B1,p26,p27)

「我們這一個制度，基本上法規規定的算是蠻詳細的，其實他們只要照表操課，其實是還OK。」(B2,p9-10)

「因為他們都是大部份就是照那一些資料這樣問，…有多少人居住在這個地方？…經濟來源怎麼樣？」(C2,p1)

3. 訪視小組成員並未發揮功能

在訪視小組的實務運作上，文山區的第三公正人士不見得為個案所居住社區中的人士，並不熟悉個案背景，僅能從實地訪視中，聆聽個案的陳述，才能在當下初步了解個案的問題與需求。然而，第三公正人士在缺乏充分資訊下，須在訪視後即對於評估與認定提出意見，不論是否定或通過的意見，皆會對於最後的核定結果造成影響，因此有受訪者認為此作法太過草率。另一方面，更多的時候，第三公正人士並未實際地參與訪談或討論，而是沉默不語，因此部分受訪者認為第三公正人士沒有參與訪視小組的必要。

「說實在，你要他們(第三公正人士)發揮什麼功能？他們對這個個案，對這個區域不熟悉啊，…變得說他幾乎沒有參與感。他可能就他當天看到的事實是這樣子。然後，他就來決定說，要，不要。可是你不覺得這樣決定很草率嗎？因為他知道的太片面了。對啊！那我會覺得說，他的參與是真的不是很必要，說實在的。」(A1,p61,p77)

「因為法規上是需要有一個第三公正人士，是沒錯啦，就是說，他們也需要有人，確實來看這個事情，…幫助沒有很大，…因為有的時候，我們跟公正人出去公證，可能去訪視的過程當中，可能一句話也沒講，…或者是他對這個個案其實也不是很了解啊。」(B2,p12-13)

再者，里幹事未如馬上關懷方案所期待，對於每一個弱勢家庭或個案皆能掌握與了解，尤其在台北市擁有龐大的居民與流動人口，而在訪視過程中，里幹事無法針對其他成員提供充分的個案資訊，訪視小組亦因此無法對於個案有更深入的評估與認定。

「那些個案，其實他們一直都是屬於弱勢家庭，所以像那些獨居啊，身障啊，或者是低收入、中低戶、收入戶那些的，其實里幹事他們之前真的都有接觸過。…或者他們一直在輔導的個案，那只是說這三個月內，臨時發生了這件事，他們不知道嘛。」(A1,p65)

「有的也不熟呀！沒有辦法說完全熟。而且有的里幹事是新任的，或是怎麼樣，他們也都是新調過來這一里的什麼，他們也不會說很了解，…不熟，他們就去了，然後就說，我是你們這裡的里幹事什麼的，…不熟的他就是不了解呀！也不可能全部了解。說實在的，一里那麼多人、那麼多戶。」(C2,p13)

4. 訪視小組的組成困難

由多元身分的成員組成訪視小組，形成特殊的合議制，以達到公平的認定以及多面向評估。然而，在實務上的執行卻有諸多困難，如受訪者 A2 所提到，訪視小組在聯繫與協調上，必須耗費許多時間與人力成本，每次出訪皆需有三位成員出席，將會造成這些單位或組織的負擔。

「以我比較社福專業的立場，我覺得我比較反對這樣合議制啦，…它雖然說制衡，可是反而在很多區公所要約那個訪視的時間上，你就要約不同單位的時間，然後再加上大家一起出動，其實在那個行政跟人力的成本上，負擔反而比較大。」(A2,p31)

其次，訪視小組的訪視時間沒有固定時段，須依據個案的申請時間及可受訪時間來安排。其中，公所承辦人身為公務人員，有其召集訪視小組的職責，然而訪視小組的參與係基於志願服務，因此缺乏強制性。

尤其，訪視時間大多為臨時性、機動性，當天或隔天就要立即出訪，讓第三公正人士或里幹事難以配合，使得有時訪視小組無法每次都能找到第三公正人士或里幹事的參與。如同上述的情況，即便未能招集全部成員，但訪視小組仍必須執行訪視。然而，內政部的「馬上關懷 Q&A」亦指出第三公正人士無法派員時，不得僅由公所及村里長或村里幹事進行訪視認定，明顯有違內政部之規定。

「要跟我們配合到像隨時機動這樣出門，真的很困難…因為真的是隨 call 隨到隨走這樣子，…可是實際上，根本不可能做到這樣(全員到齊)，…比較沒辦法每次都這樣。…因為有的時候，第三公正人士不好找啊。」(A1,p13,p63)

「他們(里幹事)有的不願意配合啊。…我不要去啊，我低收入戶已經去過啦。…不去的話，…，我們回來補章啊，不然能怎麼辦？」(A1,p62-63)

第三，即便內政部在規畫訪視小組的第三公正人士，期待社福機構能夠指派社工參與，但在實務上，社工卻是較少實際參與訪視小組的進行。誠如受訪者 A2 指出，社工本身已有相當沉重的工作量，無法隨時配合馬上關懷的訪視，且文山區遼闊，訪視行程亦會耗費許多時間。再者，訪視小組成員多元，社工必須與其他成員作協調或討論，與過去過往服務型態有所不同，讓社工感到困擾。再其次，若個案為社工所長期輔導的，社工已經相當程度的掌握了個案的情況，或由社工接手後續的輔導工作即可，因此讓社工感到沒有必要實際參與訪視小組的必要。據此，訪視小組缺乏專業的助人工作者，可能因此影響了訪視的品質。

「我會聽到一些意見啊，就是講到說社工其實很難去配合，因為畢竟，不是二十四小時可以隨時待命，…參與這個訪視工作不是他們原來的工作本分，他們額外協助的，這確實影響他們的工作時間。」(A2,p29)

「因為這個訪視小組的結構，比較大，所以變成說，…他(社工)要跟里長、里幹事啊，區公所去做一個意見的制衡，…有些社工，不見得想要這樣的合作，…這個溝通、協調過程，有時候是一件不容易的事。」(A2,p30-31)

「如果是我們自己的案，老實說，我們就常常在訪啊。所以其實，我不知道去的功能到底是什麼耶，因為我們平常就有在輔導這個案子，…我們常常在訪啊，…難怪他們都不通知我們，因為可能不需要嘛。」(D1,p19)

二、 連接關係

在連接關係方面，主要涉及不同組織之間透過職務上的協調與合作關係，對於有急難需求的個案提供急難救助金與福利服務。在文山區的馬上關懷運作中，則包含了社會局、公所、里辦公室、社福中心等組織，彼此的連接關係彙整如下：

(一) 請示與督導

此處主要指出公所與社會局的互動關係，在馬上關懷中台北市社會局為指導單位，而文山區公所則是核定機關，在實務運作上，彼此間互動與合作的機會相當頻繁，也為執行馬上關懷的主要單位。

在社會局方面，其首要扮演的角色是督導，將相關法令解釋、作業流程或福利資源傳達給區公所，讓他們有所依循，並督促公所在執行上的完成與遵守。特別是當公所在執行產生了疑義，或有行政裁量上的兩難之時，社會局皆會提供諮詢與指導，並扮演中介者的角色，再向內政部承辦人做諮詢。由此可見，公所與社會有密切的互動與合作關係，使馬上關懷的輸送體系能夠運作且發揮功能。

「我的角色就是，算是一部份督導區公所辦理這個案子，…我們比較是後端，比較像是督導，還會提供一些法令解釋或協助的角色，還有幫忙在比較特殊爭議案件的時候，我們跟中央做一個請示，…尋求中央的答覆，然後我們再告訴公所，那包含的，我本身也要對於相關的規定、流程要很清楚。」(A2,p2)

「只要是內政部有相關的規定，一些標準化的作業、流程或方式，我都會負責要轉達區公所，…也算是一個有點諮詢的角色吧！」(A2,p2)

「有些個案比較複雜的時候，我自己也沒辦法認定，課長也覺得應該要去問一下，然後我們就會跟承辦人去討論，他可以回覆我的，就馬上回覆，他不能回覆我的，他就會直接再去問內政部那個承辦人。」(A1,p7)

雖社會局處於督導的位階，理應對於公所的運作情況有所掌握與指揮，但實務上，公所並非社會局隸屬單位，社會局也未有實質的監督權，對於公所的運作並未能實際的介入，也無法行使強制性的權力。在權力分散化的趨勢下，區公所掌握了更多的執行權，而上級單位的社會局則是缺少了監督權，

無法實質地督促或考核。

「我沒有實際跟到那些訪視的現場，所以我會知道的狀況，都是可能透過公所這邊轉達的，或是民眾自己去反映的。」(A2,p24)

「我們就是做一個類似督導、提醒的角色啦。因為最後要發給救助金的是區公所嘛，那我們就會請他盡快處理，對。但是，他最後還是不發給我們，也沒辦法強制他一定要發給救助金。只是說我們請你的行政作業流程要加快。」(A2,p36)

(二) 責任分散化

在馬上關懷的輸送體系由多元單位組成，而各單位的權責與任務有所分工。整體而言，以公所為執行的主軸，而其他單位也承擔了不同性質的任務。

在公所方面，主要負責推動馬上關懷的執行，不論在受理申請、訪視認定或核發等工作，皆以公所為主要的執行者，也承攬了大部分的任務。相較於過往的福利措施，馬上關懷將受理到核發等任務交由公所全責完成，直接授權給第一線單位，以跳過繁雜的層級間行政程序，更能就現況依職權予以認定或轉介。

「核定基本上是區公所的權責啦，…他的資料送過來，我們就會看他，大概看一下他的類別啦，他的金額有沒有發錯了，…那相關的欄位有沒有勾選這樣子？都是比較屬於一些形式要件的審查啦，那實質內容的審查，都還是由公所在處理。(A2,p37)

訪視小組主要是公所直接去督導、去管理啦，我們只是比較針對公所，社會課這邊請他們加強一些宣導。」(A2,p23)

「區公所是比較、最第一線的執行單位，…主要的受理、訪視、審核，都是他們。」(A2,p2)

在里辦公室方面，其深入社區，與里民有許多的直接互動，實為政府部門最前端的觸角。在馬上關懷中，里辦公室扮演著傳達訊息與輔導申請的角色，由於里幹事除了為公所人員外，亦為訪視小組的重要成員，里幹事可透過公所協助個案的轉介或申請。馬上關懷作業要點更明文規定，將村（里）辦公處列為受理單位，亦即希望里辦公室能發揮其深入社區的特性，將馬上關懷的觸角帶進社區中。

「我們里幹事只是說了解情況這樣子。然後協助當事人來申請，對，那如果沒

有過的話，那我們來告訴民眾說，作為一個橋樑嘛，告訴民眾說，你是因為什麼樣的情況，所以沒有辦法申請過這樣子，做一個委婉的解釋，就這樣子，對啊，因為我們等於就是區公所跟里民之間的一個橋樑。」(B2,p18)

「里長會希望說，里辦公處還做一個角色，就是對…等於說是區公所派駐在這邊的一個小窗口，對，然後透過里幹事這樣去轉介這樣，所以有些案子，會從我們這邊轉介過去。」(B1,p3)

在社福中心方面，於馬上關懷中，特別扮演的是後端接受轉介的角色。當個案經過了訪視小組的認定與訪視，若評估有後續協助的需求，應轉介至社福中心，由社工進行個案管理以及長期協助，並且經由社福中心的連結，更可結合其他跨領域的資源，比起公所或里辦公室更能協助個案滿足需求。

「如果是參與馬上關懷訪視的社工員，當然就是在訪視中發揮他的…盡量配合訪視。那假設不是的話，就是說，不管是民間或政府的社工員，他應該扮演後端，就是原來他社工員角色，就是說，配合區公所的轉介。」(A2,p56-57)

「應該說他能夠發揮一般社工員可以發揮的角色，就是我們所知道的像，除了能夠去發掘民眾的急難救助的急難的需求之外，解決他緊急當下的問題，當然他可以再針對他可能延伸的中長期的困難，做一些長期的輔導，…可以做到比較屬於像個案管理的一個服務啦，可以做比較深度的專業服務，那可以結合一些跨專業的資源等等。對，我覺得這個是，就說他一定是可以比、做得比區公所的承辦人員，里長、里幹事更深入的部分。」(A2,p56)

(三) 執行與輔佐

在訪視小組的組成中，公所代表擔任召集人外，還包含里幹事和第三公正人士，而第三公正人士由公益或社福團體代表所擔任，並且視個案情況所需，邀請相關單位參與訪視，藉此連結了其他資源的進駐。在執行方面，主要由公所來執行，其他資源的聯結或是評估認定則需要其他訪視成員來輔佐進行，如健康中心可協助認定障礙程度、警察可協助訪視的進行、里幹事可提供個案資訊等等，讓公所在訪視中可更充分了解個案的需求。

「案子審定上面我們可能比較清楚一點，跟他們比起來，那我們比較清楚一點，可能我們在於個案判定有我這邊來做，個案那邊判定做，那相關輔佐單位就是他們了。」(A1,p21)

「健康中心來評估你覺得他有沒有這樣的需求，有沒有說我們可能就是這個是

不是需要協助他去辦手冊，或是告訴他身障認定那些。」(A1,p21)

「警察單位除了說他是個通報來源以外，就是說也是協助家訪，其實協助家訪就是可能有一些個案連自己的管區是誰也不知道，那去的話就是說他可能就是有一些糾紛的問題問一下或是什麼的，主要都是輔佐單位。」(A1,p21)

「里辦公室就是個案狀況的瞭解。」(A1,p21)

貳、外部關係

除了福利輸送體系自身的運作外，亦與社會環境與脈絡有所關聯，如同一個開放式系統，馬上關懷原先設置的目的即為處理當前社會問題的處方性措施，避免民眾受到劇變的社會問題所帶來的負面影響，以及彌補現有社會救助福利措施的疏漏。歸納而言，馬上關懷福利輸送體系的外在關係可由社會趨勢、民眾與其他福利等關係來探討，分述如下：

一、與社會趨勢的關係

馬上關懷於 2008 年開辦之際，正逢全球性金融風暴，此嚴重的影響，使台灣的失業率持續數個月的攀升，影響了數以萬計的家庭，使其頓失收入來源，無以維持生計。為因應此重大的社會劇變，馬上關懷急難救助即將失業或無薪假等失業家庭列為其補助對象，以協助其度過當前的難關。相較於過往，馬上關懷急難救助方案能跳過了立法程序，使其對於社會趨勢的變動更能靈活對應，更具有彈性來提供各項協助。亦有賴於龐大且前線的村理體系及公所部門，才能夠因應與容納這些激增的弱勢家庭，馬上關懷的申請者絡繹不絕，於 2009 年之際，形成了馬上關懷的高峰期，而隨著金融景氣回穩，政府的各項經濟措施發揮功效，使失業情況不再惡化下去，更有下降的趨勢，現行馬上關懷的申請案量已經逐步下降。

「前一陣子失業潮嘛，無薪假那種啊。對，馬上關懷才多了 5-2 類那個區向，以前沒有那個類。」(A1,p52)

「跟經濟景氣開始變差的情況，那失業率提高嘛，所以設計這些，比較屬於救濟的一些措施，…當然有很多在整個經濟不景氣、失業潮底下的人口他，透過這個得到一些救助，…在去年那個高峰期那段時間，訪視的量暴增，可是那個是每個區都一樣。」(A2,p20,p22)

「因為那一陣子，喔，真的是，可能剛開辦，然後大家又遇到經濟風暴，所以，喔，

那時候辦的人真的很多。那時候我就覺得…，有時候一天就兩、三個，我就覺得…我都不用做其他事情了，…這麼緊急的事情，我們當然要先把一些不緊急的先放下來啊。」(B1,p20)

「現在件比較少了，…以前件蠻多的，而且它甚至有到一天有到六件耶！五、六件的。阿大部份都兩、三件啦！有時候一件啦。」(C2,p4)

二、與民眾的關係

政府透過馬上關懷政策，與民眾的關係也有所改變。首先，訪視小組的進行讓公所人員能夠深入到案家中，更貼近民眾的生活。因此，受訪者 C1 認為透過馬上關懷的推動，可以拉近政府與民眾的距離，政府與福利接受者不再是過去透過櫃檯的制式化互動，而政府的協助是能夠進入到案家，並實際地了解民眾的生活。

「你如果沒有那一份一點點愛心，你真的沒辦法跨進那一步，…像區公所的這些課長呀、什麼。去到那邊也是要放下身段，…因為他們去到一個專案的地方、個案的地方，就是代表市政府，就要代表市長，去關懷，去什麼。所以你也不能擺你在公所裡面的架子呀！所以我就看到這一面，就這一層他們已經有改變了，…也是讓他們走入最基層去看這一些那個。」(C1,p1-2)

雖馬上關懷提供了民眾一項急難求助的管道，但僅為臨時性、短期性協助，且僅針對於遭遇急難性事故的民眾協助。然而，在政府的政策宣導下，或是媒體報導，引起民眾的許多關注，許多民眾會抱持著嘗試的心態來申請，或是誤認為任何貧困的事由皆能透過馬上關懷來取得協助，因而造成民眾對於馬上關懷的過度期待，形成民眾與工作人員的認知差距。亦因此過度期待的現象，政府感受到莫大的壓力，因而對於馬上關懷的執行頒布許多函釋，將之更加具體化與明確性，以避免民眾的疑義。

「但是我們覺得，可能是因為這個是新的中央政策，然後，它比較容易引起比較多民眾的關注。好，然後詢問也比較高，所以變成，反而會很多人，應該說民眾的觀感跟福利的認知，會覺得好像這個，很多都可以補助。」(A2,p9)

「相對於我們工作人員、承辦人員，反而覺得那個民眾對這個補助的那個核准條件，期望值比我們大很多。…他們會認為，不見得會很仔細去研究那個認定標準。或者說他們的看法跟我們對認定標準的解釋又不一樣。」(A2,p9)

「我覺得這跟這個福利政策的曝光度有關係，就是說，反而大家會更仔細去檢視什麼叫做無足資辦理存款，或者是明顯無法，反而會在這字義上作更多的討論，…那民眾反而

會有爭議，然後公所在裁量上也反而比較困難。」(A2,p11)

透過受訪者的陳述可以了解到馬上關懷的協助，主要希望因應民眾的急迫性需求，舒緩暫時性的危機，而不是根除原有的貧窮，更重要的脫貧策略係自己要能自助，否則政府與社會資源有限，無法給予長期性的協助。更具體而言，當個案遭遇急迫性事件，如同在人生路途上遭遇到崎嶇的路段，此時馬上關懷的協助可以協助個案暫時度過崎嶇的路段，而後續的人生路途仍然需要個案的自行努力與堅持。

「主要我希望這個區塊的功能不是在救急，而是在於推他出去，…因為我覺得他有心在這邊吵，如果用這個去工作的話，他早就發財了，所以就是這個急難救助的區塊，因為馬上關懷的錢是死的，我沒有權限給他多少，可是這個區塊給的錢很有限。」(A1,p22)

「你又說政府不幫你，可是政府真的沒辦法介入私人問題啊。然後你要政府拿出錢來去救助你們，然後你們又不把那個錢拿來做事情，只會每天去想辦法爭這些福利的狀況之下，你要我們…我想幫，說實在，我真的意願不高。對啊！你都不幫自己了，為什麼政府要…，你都不幫自己，還造成社會的負擔的狀況之下，為什麼政府要去養你這種人？」(B1,p60)

「一條路可能會有崎嶇、不平的時候，所以我會覺得他們這個家可能就只是陷入一個坑洞，所以我們的幫忙是把他拉到坑洞之外，就是拉到平地上，對，所以我就是抱…就是他們就是一時需要救助，因為急難其實就會希望是短期，突然家裡發生了什麼事，對，所以，我們就是協助他，就是讓他生活回復穩定嘛。」(D1,p27-28)

三、與其他福利方案的關係

整體而言，急難救助是社會救助體系當中的一環，而馬上關懷即是彌補過去縣市急難救助在協助上的不足，為社會救助體系的補充性方案，自然與其他福利方案息息相關。

首先，馬上關懷的主要特性為臨時性、急難性，僅能舒緩急迫性需求，而無法協助長期性的問題。若個案有長期性需求，在馬上關懷給予及時性協助後，須轉介至長期性福利制度來進一步協助，亦即與長期性福利制度相輔相成。

「沒有什麼社會福利是完全足夠的啊，只能解一時之需，那如果你要長期的話，可能就要走另外的一個制度啊。譬如說去申請低收入戶之類的啊，這樣子啊，你可能就是要走別的，這個東西的話，它是屬於臨時性、急難性的啦，對啊，它不是說長期性的，不是那

種長期性的，所以說，他如果說現在當下有這樣子的困難，我們幫助他嘛。」(B2,p26)

「它是主要是救急不救窮嘛。那長期性的話，我們會就是說，如果說你符合規定的話，我們就是往長期的方向走嘛，把他轉介到另外不同的那個社會輔助的方面去啊，…因為現在其實一些多功能，各單位的多功能櫃臺，就是你去，就幾乎都可以申請得到一些資料了。」(B3,p12)

其次，受訪者A2提及馬上關懷急難救助與其他福利方案有疊床架屋的問題，亦即在現行急難救助制度外，政府又推出了馬上關懷急難救助，彼此的救助對象與執行管道又有許多相互重疊之處，而有政策競合的問題。雖然，現行實務上，各地公所自行區分，以馬上關懷為優先，縣市急難救助為次要，但不免也出現許多重複申請的現況。然而，政府對於急難救助制度仍未見改革或整合之行動，而則以不斷地以替代性方案來進行暫時性彌補，如大溫暖弱勢家庭脫困計畫，或現行的馬上關懷，惟長久以來並未根本地解決社會救助制度的缺失。

「很像中央加碼的，可是你要先發給這個，那而且，加上它沒有跟地方政府的急難救助，有一個互斥或衝突的一個排斥的一個設計，就變成有的人可能就兩個都可以領得到。」(A2,p15)

「你既然只要發一種，你為什麼不照現有的急難救助的機制走就好了，…因為它並沒有比各縣市的急難救助還寬，就是它是具體，可是具體反而就是比各縣市的急難救助小一點點，…有一點點所謂的競合或是疊床、疊床架屋的關係。」(A2,p16,p62)

另一方面，多元的協助方案亦可帶來不同資源的選擇，因而受訪者提到馬上關懷與縣市急難救助能夠相輔相成，對於協助者而言，可以相互搭配來適用在個案身上。在實務上，馬上關懷對於福利接受者的規範較為嚴苛，且金額較高，因此執行人員將協助需求較高、較急迫的民眾申請馬上關懷，其餘則是協助申請縣市急難救助，如此區分之下，形成了階層化的社會救助網，針對不同程度的個案提供不同的協助。

「這一段時間做下來之後，我發現它們兩個是可以互補的。…如果今天我是民眾，我來我就是要錢嘛，…我就是要馬上關懷，我就是要那個錢，然後跟他講說沒有辦法，我們就是那個規定怎麼樣喔…但是，還有這個(市民急難救助)可以給你用。然後他就會覺得，喔，不然也好啦。」(A1,p43)

「但是這樣子又會出現一個問題，就是我馬上關懷不合，但是我市民急難救助可以合，就是我符合市民急難，但是我不符合馬上關懷，然後我還是有錢可以拿，但是如果急難統合在一起，那我可能馬上關懷沒有就沒了，這也是一個問題。」(B1,p52)

第三節 福利使用者的急難需求、求助歷程與感受

從文獻探討中可知，近年來隨著台灣的經濟情勢持續衰退、勞動市場出現重大的動盪以及貧富差距擴大等新興社會問題，因而亦產生了新貧問題的現象。對此，政府推出馬上關懷急難救助，以因應台灣的新貧人口陸續擴大之現象，及彌補社會救助體系無法適時因應的缺漏。其中福利輸送之執行將攸關著該政策的成效，而福利輸送體系的主要目的為將福利服務有效地傳送到福利使用者手上，此將涉及福利使用者在接觸與使用這項福利的過程、後續的影響或經歷後的感受，是故本研究於此節彙整福利使用者的陳述，以了解福利使用者的急難需求、求助歷程與感受。

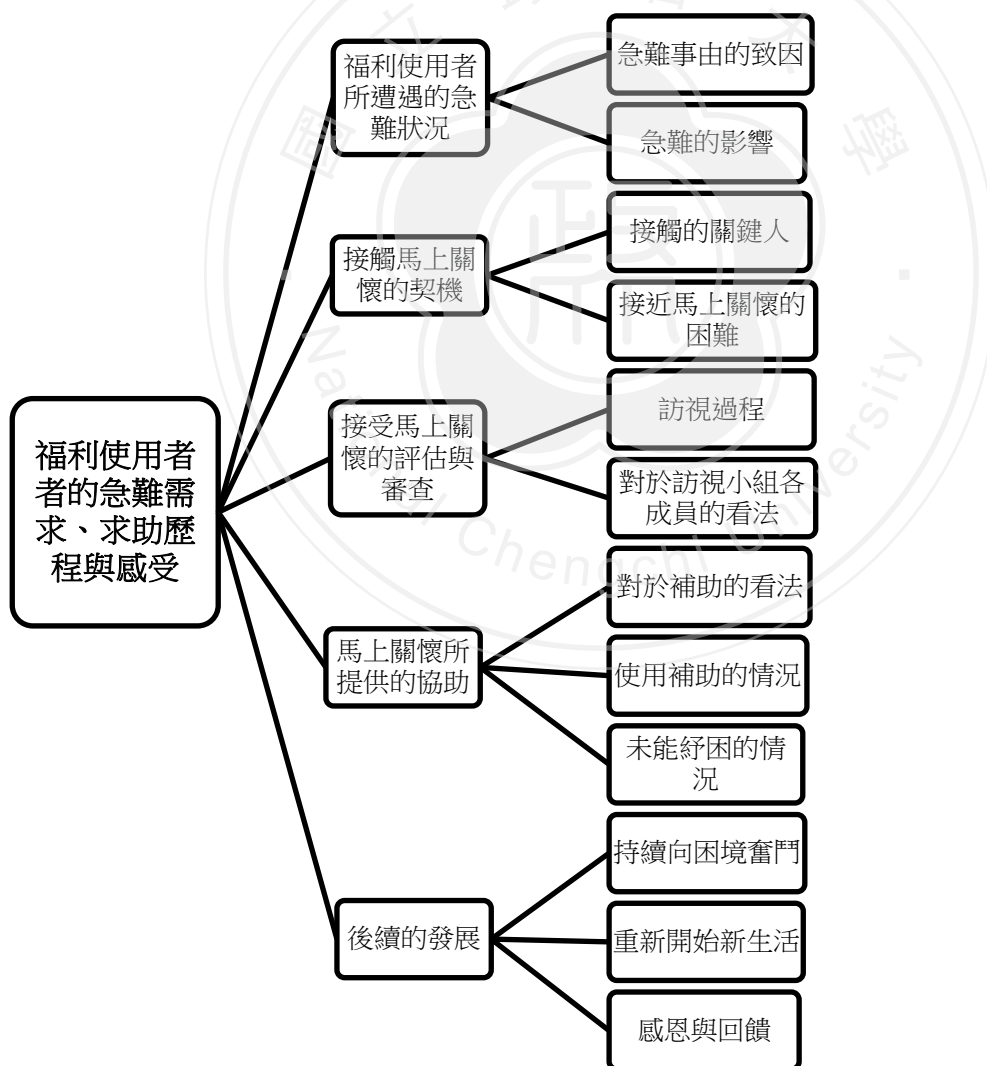


圖 4-3 福利使用者的急難需求、求助歷程與感受之分析圖

壹、福利使用者遭遇的急難狀況

按馬上關懷作業要點指出其救助對象主要具有下列情形：負擔家庭主要生計責任者死亡、失蹤或罹患重傷病、失業或因其他原因無法工作，致家庭生活陷於困境；其他因遭逢變故，致家庭生活陷於困境。再者，在馬上關懷急難救助認定基準表更具體明定了死亡、失蹤、罹患重傷病、失業、其他原因無法工作與其他變故等六大類急難事由，由此可見馬上關懷主要的救助對象之範圍。

再者，從受訪者陳述中，可知原本案件最多的類別為第三類的罹患重傷病以及第四類的失業，究其原因為此兩類較易舉證，也隨著去年失業率攀高有關，使得失業人數大增，後來當失業率回穩，且申請者也大多早已提出申請過，故反而是範圍較廣的第六類其他變故之申請者反而超越了第四類。

「如果以到現在，應該是第三跟第六類啦，…原本是第三跟第四類，就是失業跟重病最多，因為這兩個原因最具體，最容易舉證，…後來第六類其他變故追上來，因為慢慢就發現有些東西不適用前面五款的時候，…三最多，然後再來六，再來是二…再來是四。」
(A2,p19)

「還是滿高比例，我覺得都是中長期失業。所不見得能夠那麼符合失業這一個條款，但是生病比較容易，就是說最近出院，進出醫院，大大小小的病，…比他稍微容易舉證一些啦。」(A2,p21)

本研究訪問了五位福利接受者，其中三位的急難事由為罹患重傷病，一位為死亡，另一位為其他變故。然而，福利接受者其實擁有了多重問題，並非由認定表之分類可以簡易畫分，如受訪者 E2 同時有失業與患病的急難狀況，僅能就較為明顯的罹患重傷病作為急難事由。為了進一步了解福利接受者的急難事由之致因與影響，以及曾經歷的協助資源，以下分述之並加以討論。

一、急難事由的致因

(一) 患病

儘管有全民健保的補助，民眾看病時仍時常面臨到自費的問題，或是長期性疾病，所累積下來的醫療費也是相當可觀，亦超乎其負擔能力，尤其對於工作不穩定的弱勢家庭，更是造成其沉重的壓力。

「化療，一種是健保，一種是自費，…健保的兩萬，自費要三萬七，…問題是在他(醫生)說我老婆要用新藥才可以，用這個健保也是可以，不是不可以，然後我老婆一直痛，我就在想，用那個自費時間比較短一點。」(E1,p4-5)

「像這樣爸爸後來這樣工作不順利的時候，就會變成我們都只有支出，沒有收入，…後來的時候，爸爸一直其實這幾年的工作都不順，就生病之後都不順，可是我們又沒有收入，其實我就是有卡債。」(E3,p2,p4)

「已經維持一年的敗血症了，…每次入院都是三、四萬，…洗腎洗了一年又七個月。」(E5,p2-3)

(二) 失業

四位受訪者皆提及了失業問題，即便其申請事由皆非失業，但常態性的失業情況卻持續存在，亦造成其經濟能力較為薄弱，難以承受其他急難事故。究其失業的原因，大多為非自願性，且受訪者仍有持續積極尋找工作的動作，但受到經濟不景氣的影響，再加上大多受訪者的年紀為中年，其求職的挑戰與難度亦大為增加，使得失業情況成為常態性。

「我這個沒有辦法，我有試過，找工作就是需要搬，看到我這樣子(手受傷)就不要了，現在不是像以前，現在很難找工作了…而且現在經濟不景氣。」(E1,p2)

「因為之前的公司解散了、破產了，移到大陸去，把我們裁撤掉了，那時候不知道可以申請失業給付，就沒去申請，後來有人去那邊上班，然後介紹我去，我就去那邊做，畢竟我們年紀大了，去到那邊會害怕有勞資的關係，就會有小地方會刁難你，刁難你就知道了，就沒做了。」(E2,p13)

「同樣老闆花了兩萬一，他可能不想去請一個有家庭負擔的人，或是比較、年齡比較大的人，…他可能情願選一個剛畢業的學生來做。」(E3,p51)

「畫海報(臨時工)，…我畫了一天，然後妹妹跟著我去畫了一天，我們去做了五個鐘頭，我們兩個人賺了一千塊，…他沒有幫我想說哪邊可以急難救助什麼的，他都沒有，他只有幫我找臨時工叫我去做，可是我沒有那個體力做了。」(E5,p9)

(三) 先天性發展障礙

受訪者 E3 的大兒子有先天性發展障礙，受訪者必須辭去工作來專心照顧，並且大兒子在復健與治療過程中，必須花費龐大的費用，造成家庭的沉重負擔。不僅如此，其丈夫又罹患重病，而無法支撐起此龐然重擔，受訪者求職亦到處碰壁，難以有穩定的收入，家庭也失去了經濟支持來源。然而，

大兒子的病情難以好轉，每過一段時間都必須煩惱該如何支應更換支架的費用。

「我的老大今年十二歲了，那他是我們一歲以後，他有一次就是生病了，然後我們才慢慢發現他是遲緩兒，…一歲之後我們就開始做復健，那那時候我還持續在工作，就是我們還是雙薪的家庭。」(E3,p1)

「哥哥是遲緩兒，像他那個支架的費用也都很高，然後現在就是越大，他換的速度會越快，…很多的支出會變成我們的重擔，後來會變成收入幾乎是零。」(E3,p2)

「他越大換得越快，以前大概一年多換一件(支架)，到後來就一年，到現在、現在大概半年都常常要換，因為他有在長，然後，就是因為這樣，我才慢慢被發現我沒有辦法了。」(E3,p41)

(四) 欠債

部分受訪者提到自己為了支應生活所需，而有了一些負債，有的是向朋友借錢，甚至有受訪者積欠了大筆卡債，在不斷的利息累積之下，形成了龐大的壓力。然而，在缺乏經濟來源的情況下，這些借貸亦是逼不得已的，他們僅能以此來因應生活上的基本所需。但是，這些債務的壓力又逼迫他們陷入更深層的絕境。

「現在先跟朋友借，…多多少少，先跟他們借一些。」(E1,p6)

「像有時候，真的手上都沒有現金買菜的時候，就是只好拿去刷，其實很清楚那個利率是很高的，可是家裡要吃、要用，對，衛生紙要用，小朋友要吃，這是一個很基本的，才會弄…，所以就是，去刷卡。然後就會變得我們的負擔越來越重，…其實我從上個月開始，…我的卡費連最低，我都繳不出來…」(E3,p5,p7,p18)

(五) 失怙

單親家庭中成長的受訪者 E4，由於父親過世，必須獨自面對此重大變故，即便有親友的協助，也無力承擔龐大的喪葬費，而需要透過馬上關懷的申請來取得協助。此外，受訪者 C1 亦提及在執行中，時常會碰到當弱勢家庭的負擔生計者去世，使其頓失了經濟來源，而相當需要社會網絡的支持與協助。

「我聽他們這樣算一算，也要十幾萬(喪葬費)，…叫我一下子拿出十幾萬來，

怎麼可能？…剛好我的年齡又是一個非常尷尬的時期，剛好滿十八，又沒有滿二十，然後又沒當過兵，…就是十八歲，通常人家父母都還建在，那我可能…，我本來就沒有媽媽了，然後之後，爸爸又比較揮霍，…然後就比較早走啊。」(E4,p1,p4,p6,p7)

「可能這個家庭最主要的賺錢，譬如說爸爸，他是賺錢的，他突然受傷，過是突然病故，一下子家裡失去了這個支柱，那當然需要大家伸出這個援手，去幫助一下，拉一把。」(C1,p11)

二、急難的影響

(一) 經濟匱乏

上述的急難事由帶來許多的影響，首當其衝即是家庭中的經濟情況。從受訪者 E3、E5 的陳述中，可見其家庭面對事故的發生，剛開始還能以過往的儲蓄來支應，不致立即陷入困境。這些事故的發生大多導致了經濟來源的中斷，但是家庭的必要花費卻不能停斷，持續一段時間後，若仍無法有所改善，經濟匱乏的情況將會導致生活必需品的中斷，而為害了其生存的機會。此時，相當需要其他的社會資源的投入，

「剛開始的時候，因為家裡還有儲蓄嘛，就還 OK，…尤其就是從去年開始，我們就撐不太下去，因為家庭的一些花費都還是要有，…剛開始我先生還有工作，但是不是很多，應該是後面這兩年，幾乎我們可以說沒什麼收入了，…比如說像我們五口、五口人，其實我們一個月大概一萬五，也是就是吃啊、用的這些，是跑不掉了，…我們現在是連吃飯錢都很難，那你說健保，我根本沒有辦法，…我講難聽一點就是說，它是可以晚一點，不會怎麼樣。」(E3,p1,p2,p9,p52)

「申請的原因就是一時，…我們的錢真的轉不過來，…已經維持快一年了。」(E5,p1)

我還是天天洗腎啊，…他健保卡還是讓我帶回來的嘛，…當我等一個禮拜後我有錢了，再去繳，然後繳掉以後，又快沒錢了，…因為繳的時候，又要繳電費啊，也手機費啊，又要什麼住院的費用啊，繳掉以後，又快沒錢了。」(E5,p9)

(二) 內心的煎熬

這些急難事故亦造成受訪者沉重的心理壓力，尤其是當受訪者面對這些急難事故時，除了自身無法承擔外，亦不知道如何求助，此無助的心情讓受訪者倍感艱辛。

因為我們沒遇過，從來沒有接觸到這樣，所以不知道去哪裡求救(E3,p9)

可是我很無助的時候，我也會很想要有人可以主動的對我伸出手來，幫我推一把
(E3,p9,p25)

「我其實…我剛開始我都不敢跟人家講，我們家經濟的狀況。(E3,p27)

那種心情真的很複雜，就是我很努力的工作跟生活，然後，我掃這個地一天五百塊，可是我其實連繳利息都不夠。」(E3,p16)

再者，這些急難事故與困境壓迫著受訪者不得不向現實情況低頭，即便他們對於未來的改變仍抱有期待，但久而久之，也漸漸地放棄了原本的期待，也放下了對於尊嚴的堅持，而更加務實地尋求各種生存的方式，例如受訪者E2的陳述，到最後必須仰賴資源回收來維持生活，剛開始會感到顏面無光，但最後也慢慢地接受自己的處境，認知到別人的眼光不是最主要的問題，而是要尋找生命的出口。

「靠撿東西(資源回收)，然後撿去賣，…剛開始撿，有自尊心作祟阿，也比較不敢撿，有時候這種事情總是有些無奈，…現在慢慢開始釋懷，…要怎麼武裝自己也沒用，沒錢吃飯就是沒錢吃飯，這是很現實的問題，這也不能假，不能說我吃飽了。」
(E2,p14)

「那個卡債我們是一直都有在還，可是就是，真的是…，因為我們沒有辦法像以前那樣。」(E3,p10)

即使受訪者求助後，仍對於福利資格所帶來的標籤感到難以釋懷，很擔心會讓別人知道，而投注特殊的眼光，因此在求助過程中，感受到沉重的壓力。

「我的印象中，我覺得應該是，就是像老爺爺、老奶奶，他們可能自己獨居，沒有子女奉養他們啊，或者說他是受傷啊、生病，或是說小孩子很小要養，才要去申請那個低收，因為我覺得我跟我先生兩個都是很健康的，就是可以、可以動的工作的人，對對對，不好意思。」(E3,p2)

「因為我們現在這樣過得並不是好的生活，也不是好的事情，當然也不希望別人知道啊。」(E3,p32)

「是能避免就能…，因為，你多一個知道，就要多一個很奇怪的眼光，或者是…噓寒問暖。那我覺得沒有必要啊，…就是，我有很多地方太特別，我想說有些地方我想要跟一般人一樣，就是一般一樣的上學，一樣交朋友，一樣做我想做的事，就是這樣。」(E4,p18)

(三) 結束生命的念頭

面對著沉重負擔的壓力與困境，受訪者在苦無轉機的處境下，開始有了自殺的念頭，而期待身後的保險金能夠協助家庭脫離困境。由此可見受訪者在缺乏協助下，對於困境的絕望，此時更是需要社會資源的介入與支持，給予他們一個求助的方向、一個生存的機會。

「我跟我媽媽就會講說，我曾經想過說，如果我可以跟我的大兒子走掉的話，我們的保險就可以幫助家裡，把家裡的債都還完，然後兩個正常的孩子可以給爸爸帶，他們可以過得比較順遂的生活，不用擔心啊。」(E3,p16)

「去年開始我就很難過日子了，然後常常就會跟媽媽講，我那天說我好想帶大力走，這樣我們都可以解決問題，…家裡又可以有錢。可以解決經濟上的事情。」(E3,p31,p32)

(四) 子女照顧的問題

急難事故造成的生活困境亦削弱了家庭的照顧能力，使得孩子在家庭中無法獲得良好的照顧，還要負擔起家庭的重擔，例如受訪者 E5 的孩子必須要協助做生意，或是照顧受訪者的生活起居。另外，相較於其他的孩子，弱勢家庭的孩子缺少相同經驗的休閒或育樂活動，使得孩子自幼即有相對剝奪的感受，亦影響了孩子的身心發展。

「我妹妹這麼小，她有去幫我賺錢過，她也會賺錢了啊，因為我教她畫海報，我教她怎樣招呼客人。」(E5,p48)

「我們家小妹妹比較犧牲，因為我沒有辦法請人啊，…她都待在我身邊，有時候就為了我也沒有去上學。」(E5,p6)

「媽媽就會跟我說，他們就是因為經濟狀況不是很好，所以，之前在很有收入的時候，他們都會去…帶孩子去看一些展覽跟一些休閒育樂的東西，可是因為爸爸生病，然後媽媽就變成要撐這個家的時候，他們就少了這些娛樂。」(D1,p10)

貳、接觸馬上關懷的契機

當弱勢家庭陷入困境後，受訪者時常感到無助，不知道向誰以及如何求助？由此可見，有需求者在接觸福利過程中的阻礙與困難，尤其是福利的資訊與受理管道為其中關鍵的要素，才不會讓有需求者感到無助。

「因為我只知道我現在很困難，那我不知道要去哪裡求助，我不知道去哪個機關做什麼？」(E3,p52)

部分受訪者早在申請馬上關懷之前，即擁有了低收入戶生活扶助，但據受訪者的陳述，低收入戶生活扶助相當有限，若非低收二類以上的資格，僅能補助撫養人口，使得單身戶或成年人口為主的弱勢家庭即便有低收入戶資格，但實際沒有獲得任何實際的補助。對於個案的需求，無法給予充分的資源，使得個案必須透過馬上關懷來獲得更多的資源。

「本來就有補助(低收入戶)了，也沒多少，一個月就補助四五千塊，就是補助小孩子的。」(E1,p2)

「就是車禍之後生活很困苦阿，可是那個低收入戶也沒有用阿，他也沒有補助，可是有個名額是說你是低收入戶，也沒有實際上的補助。」(E2,p2)

其次，低收戶的資格審查相當嚴苛，亦需耗費許多時間，據受訪者 B2 指出低收入戶的申請需要花上兩個月的時間，如此可能造成緩不濟急的問題。因此，在實務上，執行人員將協助求助的個案同時申請馬上關懷與低收入戶，由馬上關懷來提供立即的協助。

「因為低收入戶它的資格非常的嚴格，它必須要計算那個直系尊親屬和卑親屬那個，就是父母、還有你的子女的一些相關的資料。」(B2,p3)

「他要去申請低收入戶，或者是中低收入戶的話，他審查的資格是比較久、比較長的，大部分來說是遞件了以後，要兩個月的時間，…那這樣子的話，緩不濟急嘛。」(B2,p29)

但在訪談過程中，亦有所謂福利依賴的受訪者，在低收入戶福利中獲得龐大的醫療補助，並用來購買汽車，另一方面仍以罹患重傷病為急難事由來申請馬上關懷。不僅如此，仍大言不慚地揮霍補助金，對此讓研究者不禁感到汗顏。

「洗腎是領了二十幾萬(醫療補助)，二十幾萬當中我其…我之前就有貸款，幫我扣掉以後，就剩下十幾萬，…趕快買一部那個汽車，…我才可以說下兩天啊，還是沒有力氣騎摩托車的時候，就開車。因為開車不用力氣啊。」(E5,p2-3)

上述為受訪者對於低收入戶福利申請上的困境，由此可見，馬上關懷對於個案的協助更顯得重要，以彌補低收入戶福利措施的困境。而個案在接觸馬上關懷過程中又會歷經哪些事件與阻礙呢？茲就此分述如下：

一、接觸的關鍵人

由於福利資訊的傳達為福利輸送體系的入口管道中的一項重要因素，尤其大多福利資訊的傳達係由相關執行人員所扮演關鍵人的角色，據此馬上關懷才會將村里單位納為通報單位，以擴大受理窗口。而在本研究中的受訪者中，其接觸馬上關懷的關鍵人，幾乎皆為社工，包含了社會局、醫院社工或少年福利中心的社工，在接觸個案的過程中，將馬上關懷的訊息傳達給個案，讓個案能夠適時接觸到馬上關懷。不僅如此，亦能協助個案申請相關福利，不致迷失在繁雜的申請程序中。

「不知道社會局還是社會科？應該是社會局吧，有個X小姐(社工)，他叫我去申請什麼關懷的，…因為你現在沒有在工作，我跟我媽媽也沒有什麼收入阿，生活上真的有困難，他就說你可以再去申請什麼，所以我這一次再去申請馬上關懷，因為我之前不知道有這些管道。」(E2,p1-2)

「因為我之前是在醫院，…看到我們是低收入戶，然後他看我的病情，必須要有人照顧，而且要人有陪，然後他就說你們是低收入戶，看需要什麼，我找社工幫你，後來就找社工，XX醫院裡面的社工，後來社工就幫我們連絡這邊(公所)的管理。」(E1,p2)

「馬上關懷是社工(少年福利中心)叫我們去申請，…社工就有人去聯絡我乾媽，乾媽就叫我說，叫我去辦這些有的、沒有的(E4,p7)到公所，他告訴我這個管道，他說可以去申請生活上的需要，他說生活上有什麼需要，他就跟我說有哪些管道可以申請生活上的補助，那時候申請是申請三千塊阿。」(E2,p1)

「就是那種資訊啊，我覺得還是怎麼講？還是要我們很主動，然後而且我們還不見得很齊全，可是我來這邊的時候，因為他們很有經驗。」(E3,p4)

二、接近馬上關懷的困難

從受訪者的陳述中，可知個案在接近馬上關懷時會遇到一些阻礙，讓他們在申請上感到困難，使他們無法順利獲得福利或協助。

最主要在於福利資訊方面，許多受訪者都表示在求助過程遭遇許多阻礙，特別是福利資訊的不足，讓他們到處碰壁，需要花上許多時間到處詢問或嘗試，像

個無頭蒼蠅般不知所措。

其中，受訪者 E2 對於福利資訊不足感到很惶恐，由於相關福利的申請都必須透過別人的告知與協助才能獲得，而缺少了自主權，也感到許多未知數，完全仰賴執行人員的協助，自身無法掌控協助的資源與方向，若無執行人員的告知或宣傳，弱勢家庭的資訊能力又較差，將難以得知求助管道。易言之，個案在馬上關懷中僅感受到上對下的控制，但在受助過程中卻是缺乏權能，而缺少自主權。

「因為我之前沒有申請過，我本來就不知道，本來以為自己生活困難是自己的事情，後來才知道政府有這些關懷、關心的。」(E2,p2)

「可是我不知道我可以申請什麼？可以申請什麼？我不知道，因為我沒有這方面的資訊，像是社會局沒跟我講，我也不知道可以申請什麼，畢竟這方面的資訊我們太缺乏了，像是可以申請什麼？我也不知道阿，要有人跟你講，你這樣才知道，…我們資訊太少，我們能夠申請什麼補助，我們也不瞭解，都需要人家跟我們講。」(E2,p3,11)

「之前里幹事沒有跟我講過馬上關懷的事情。」(E2,p12)

但是對於個案來說，大多是不熟悉這些福利資源，一開始的求助歷程即到處碰壁，或是獨自摸索，而在經歷這些挫折後，或有關鍵人提供指引方向，逐漸才對於整體的福利輸送體系有清楚的了解。然而，若一開始即能提供一項整合性、連續性的福利輸送體系，就能不必讓個案在摸索與挫折之後才能熟悉福利資源。

「不管是要去做復健，或是一些福利，有什麼可以幫助他的資源，其實，其實我相信每個爸爸、媽媽都是很陌生，…我們都是，一開始都是到處碰釘子，到處摸索，甚至有很多可以幫助他的資源，我們也不曉得。」(E3,p3)

其次，受訪者時常對於申請程序感到不知所措，不清楚有些文件需要多處申辦，也不知該如何處理，而必須仰賴其他人的協助才能完成。尤其，受訪者 E1 為越南籍移民，對於中文非常陌生，導致相關文件都必須仰賴就讀國小的女兒來協助翻譯。

「是有比較累一點，因為有些資料我不懂，也是要別人跟我說去哪裡弄，要怎麼弄，我身體又比較不好，真的不太方便。」(E2,p15)

「我就去公所，我不知道要怎麼弄，我那個妹妹告訴我，說你這張還要寫什麼的，才能去申請，不然我不知道。」(E1,p7)

參、接受馬上關懷的評估與審查

一、訪視過程

受訪者對於訪視小組的效率都感到非常滿意，即訪視小組在實務上的運作達到了速訪、速審、速發的優點，讓民眾對此相當讚賞，亦對於政府的行政效率有所改觀。

「(訪視小組)隔天就來了，很快，效率蠻高的，(補助)再隔天就發下來了(E2,p4)

「因為他有跟我講過會來家裡訪問，…我之前辦你們那些都會覺得很久，然後之後呢，沒想到隔天就來了。」(E4,p21)

然而，在訪視過程中，受訪者對此過程大多抱持負面的看法。馬上關懷的訪視工作著重於資格審查，並且按表操課，使福利接受者的感受大多是不舒適的，個案的需求反而是被忽略的聲音，更有被監控的烙印感。茲就受訪者對於訪視過程的看法說明如下：

(一)著重資格審查的訪視

在訪視過程中，其訪視的內容大多聚焦於在資格上的審查，有關於個案的工作情況、身體狀況、收入或支出、家庭概況等等，個案很清楚地認知到正在接受馬上關懷的審查，也願意配合此審查機制。然而，在此審查機制中，是由訪視小組來主控，個案完全沒有掌控的空間，只能依照機制的安排來進行，如此情況下，個案的聲音很容易被忽略。尤其，倘訪視小組所關注的焦點在於審查，而非個案的需求，很容易讓訪視工作本末倒置。

「他們(訪視小組)大概就問我們以前在做一些什麼工作，我以前在公司做，後來小孩子很小，我就沒去上班，就在家裡照顧，這樣子五年了。」(E1,p3)

「沒有耶，就是當面的問答而已，也沒有說什麼，也只有就馬上關懷審查的問答而已，沒有多提其他事情。」(E2,p12)

「戶籍嘛，然後還有一些我爸什麼時候走啊，然後，過世有沒有留下什麼的？」(E4,p23)

「然後就是問一些…我病得怎樣了啊，然後，我那個低收入戶一個月就是…就是補助多少錢啊，然後基本上開銷怎樣啊，基本上開銷真的都是每個月都不夠的啊。」(E5,p22)

「我們也有問題，但沒有跟他講阿，因為我們以為說他們只是來審核我們的資格而已，所以他們問什麼，我就答什麼，也沒有提出我們什麼的需求，因為那天他們

來的原因是來審核我的馬上關懷資格，所以說是他們問我們問題，他們沒問我們，我就沒有跟他講。」(E2,p6)

(二) 按表操課的訪視過程

在訪視程序上，受訪者 E4 認為訪視小組事先並未多作說明，就貿然來作訪視，讓受訪者感到十分突兀，且對於馬上關懷的辦法或後續程序未多作說明，讓受訪者感到不知所措。此外，整體的訪視過程相當迅速，完全按表操課，依照訪視表逐一詢問，彷彿像是審問犯人，有時訪視成員甚至會加入許多自己的意見與評斷，讓個案感到不舒服。如同受訪者 A2 所陳述，不少個案會抱怨在申請馬上關懷之時，彷彿被審問一般，不僅讓民眾與政府的距離更加遙遠了，也加深了福利烙印。因此，敷衍了事的態度將使訪視工作慣例化，可能無法實際發揮功效。

「其他就是我覺得，除了那筆錢，其他是沒有什麼，你們就只是來嘛，他們就只是來，然後寫完你的問卷調查，好，不是假的，錢，好，就沒了，走了，就這樣。」(E4,p52)

「我是覺得他應該講，把對這個急難救助講清楚一點，因為有些，我會覺得雖然你們訪問都很快。」(E4,p33)

「他們應該就是照著表上面，然後問你問題。」(E4,p23)

「(訪視)好像在審問犯人一樣，就是說，…你都還好啊，幹嘛來申請這個？類似這樣子，或者是說，不會啊！我覺得你家裡還有很多人啊，你現在沒什麼困難之類，就是說沒有真正的去關心到他的困難，或者是主要是同理，…反而會讓民眾覺得，會有距離感。或又加深了對公務、公家單位的刻板印象等等。」(A2,p43)

受訪者 E4 相當直接的表示，從訪視過程中，可以感受到訪視小組的組成與執行是迫於職務上的要求，才會進行訪視，而為勉其難來訪視後，又趕著離開，甚至能不來就不來，誠如受訪者 A1 的陳述，部分里幹事會有不配合訪視的情況，亦反映此經驗現象。

「我就比較認清這個現實面。你沒錢，人家就把你當怎樣，有錢不一樣，不一樣的事情，…然後換做你是一個，換做你是一個身價不凡的，他們可能常常會到你家泡茶、聊天之類的，但是如果你的身價像我現在這樣，可能就是義務來，有來就不錯了，有些搞不好還真的不來。」(E4,p38)

「他們(里幹事)有的不願意配合啊。…我不要去啊，我低收入戶已經去過啦。…不去的話，…，我們回來補章啊，不然能怎麼辦？」(A1,p62-63)

二、對於訪視小組各成員的看法

在本研究的訪談過程中，當研究者詢問個案對於訪視小組成員的看法，大多受訪者皆表示不認識訪視小組的成員，他們不曾自我介紹，也迅速地進行訪視，訪視十分鐘後，旋即離開案家，使得個案與訪視小組成員並未建立起關係。

「我根本就不知道哪一個是里幹事啊，不認識他啊。」(E5,p32)

「訪問者：妳知道他們身份嗎？受訪者：不知道。」(E5,p21)

其次，在訪視運作上，也出現了訪視成員未到齊的情況，使得個案對於訪視小組的成員更加難以認識。

「沒有，他(里幹事)不知道這個事情，也沒看過他來過。」(E1,p6)

由於研究者經由跟隨訪視小組的訪視，來邀請個案或執行人員接受本研究的訪談，故研究者對於個案所經歷的訪視過程有所了解，為了讓個案能對於個別成員有所認識，在訪談過程中，試著帶領個案去回想訪視的過程，並指認出各成員的身分為何？受訪者才恍然大悟，原來進行訪視的成員是公所代表、里幹事與公益團體代表。茲就受訪者對於訪視小組成員的看法說明如下：

(一) 公所代表

在研究者參與馬上關懷的訪視過程中(民國 99 年三月至五月)，公所代表大多時間是由一位臨時工作人員來擔任，而這位臨時人員為二度就業的中年男子，其有溝通上的障礙，且對於馬上關懷的運作或其他的相關福利並不熟悉。從受訪者的陳述中，可見擔任訪視小組召集人的公所代表，由臨時人員來擔任，使訪視工作更加混亂。受訪者 E4、E5 皆認為無法與這位臨時人員溝通，也不想要將需求或困境告訴他，使研究者對於訪視的品質更令人擔憂。亦從受訪者 B2 的陳述可知，雖然仍可由其他成員(里幹事、第三公正人士)來協助訪視的進行，但其訪視的實質意義已經喪失了。對此疑慮，內政部的「馬上關懷急難救助 Q&A」並未明確說明，僅指出該人事安排係由核定機關斟酌決定，亦即不反對由臨時人員來擔任公所代表。

「就是問卷的那個(公所代表)嘛。雖然他講話真的有時候，我真的聽不懂。說實在，我都全部都聽不懂啦，聽到最後是我姑姑在那邊幫我講啦，因為，我不是說他，

他那樣不好，…但是說實在，我真的聽不懂。」(E4,p22)

「那個阿伯是區公所的代表，他是代賑工而已，…所以說沒有辦法說真正的著手到那一個部分，所以說我、我不會去告訴他這一些，你沒有聽到他…他有辦法來訪視是不錯了，他如果去要去說言論的方面，他是有所障礙的，對，所以說他有所障礙的當中，他並不能幫我們這一些痛苦的人申請到什麼、爭取到什麼，所以說我們不必要讓他增加這一種困擾，因為他幫不到我們。」(E5,p41)

「你看以他們這個什麼認定表來說的話，對不對，其實，我不知道…我有時候搞不太清楚說，他們(臨時人員)這樣去做一個訪視，如果我們里幹事沒有跟著一起去的話，他們是不是真的很清楚，有的時候啦。」(B2,p32-33)

(二) 里幹事

在里幹事方面，在研究者參與訪視過程中，有多次訪視未有里幹事參加，使得個案對於里幹事的看法較少。但有受訪者對於里幹事的印象相當不好，認為其里幹事對於個案的協助上並未有實質上的幫助，在訪視過程中大多是沉默不語，使得受訪者在最後才得知他的身分。

「我也不知道里幹事來幹嘛啊，到最後我才知道他是里幹事。」(E4,p36)

「前面我都不知道他在幹嘛，我甚至不知道他是里幹事，…然後問到最後，他就坐在旁邊，也不知道他在幹嘛，然後最後我在看他的時候，他才說，他是里幹事，然後叫我去申請低收入戶，對我來講，你應該講廢話吧，這我本來就知道要申請，不如你來幫我申請，…我還覺得你有比較實質上的幫助。」(E4,p52)

(三) 第三公正人士

在文山區，第三公正人士主要由二位社區發展協會的成員所擔任，他們已參與了一年多，對於馬上關懷或是其他相關福利措施皆有相當程度的認知，因此對於個案的狀況較能了解如何協助，且他們從其豐富的人生歷練出發，更能同理個案的心境與感受。據此，個案亦能同樣地感受到第三公正人士的支持與同理，故對於第三公正人士相當讚許。

「她很專業，兩、三個問題就、就知道我的狀況了，然後，為什麼我知道她知道？她催著妳說，有什麼問題趕快問一問，她不能站太久，她身體虛弱，…她相信我所講的。」(E5,p23)

「因為怎麼樣，我知道被了解到，最後面那一句，你要問趕快問，她不能站太久。我知道她了解我，洗腎的比較虛弱。」(E5,p30)

肆、馬上關懷所提供的協助

一、對於補助的看法

馬上關懷急難救助所提供的救助金主要介於一萬元至三萬元間，原則上以一萬元起跳，若戶內人口如有六歲以下兒童、在學學生、身心障礙者或懷胎六個月至分娩後二個月婦女，每人加計五千元，至三萬元為上限。在本研究中，受訪者所領取的補助為一萬元至兩萬五千元間。對於補助，受訪者皆給予正面的肯定，認為其效率快速，幾乎隔兩個工作天即可拿到，對於受訪者有相當大的助益。

「就是救急，所以就會比較快，那我錢就很…前幾天就下來，那我是覺得很棒，…就是我是覺得你們這個很…(快)，因為我就當時接到電話說錢來了，我還有一點驚訝。」

(E4,p21,p40)

「那個錢就是像及時雨一樣，趕過來幫我。」(E3,p48)

在急迫或緊急的事故發生之際，受訪者獲得到這些救助金，都認為得到了一些喘息的空間，使急迫的需求獲得了舒緩，在這短時間內，可以喘口氣，再準備後續的處置。

「有一萬塊在，…對我們的生活上多少有些補助。」(E2,p11)

「一萬多不算多也不算少，可是不無小補，但是有就是好啦，我想基本上都是一種幫助，…如果你一個就是可能短時間這樣補助給他幾萬塊，他可能可以度過短時間。就是至少不會讓他，就是有時間去接受這件現實。」(E4,p39,p49)

「說大不大啦，可是，如果說在致命上，馬上關懷還有那個急難救助的話，…就是說你一急的時候，可以幫忙到你」(E5,p48)

雖然急難救助的目的僅在於提供短暫的協助，但協助的範圍卻是有裁量的空間，透過轉介或是資源連結，仍可以給予個案更多的協助，此端視訪視小組如何執行與運作。畢竟馬上關懷並非能全面地帶來改善個案的所有需求與問題，而在某些方面仍有圍限，因此後續的協助將會是使個案擺脫困境或滿足其需求的重要資源。另一方面，由訪視小組來認定個案的需求，且由既定的基準來提供標準化的救助金，個案僅能在規範下獲得協助，而並非個別化的協助，使得個案的急難需求不見得在此獲得充分的舒緩或改善。

「我實際上不知道你們想要做到哪邊？還是只是出於只是想要把這筆錢辦下來給你而

已？因為給你就是一個幫忙了，然後，我不知道你們就是想要幫到哪邊。」(E4,p50)

「就是所謂的急難救助了，嗯，所以說你沒有辦法說是大還是小，因為急難救助就是表面上看著你需要就是需要了。」(E5,p49)

「因為每個月生活還是不夠的話，債務也會一直累積啊，對不對？然後，一萬塊是有限的啊，…急難救助裡面的馬上關懷能馬上拿到一萬塊已經夠了，不能奢求太多，…可是，就是要有後續的…要來認識這個家庭的需要，探訪這個家庭的需要。」(E5,p40-41)

「金額這個我也不能講什麼，因為他能給我就是這些，不滿意我又能怎樣。」(E2,p7)

二、使用補助的情況

受訪者在領取急難救助金後，有其不同的用途，但受訪者大多是運用在生活所需上。急迫性需求可能牽涉到許多面向，而救助金的運用要考量到個案所重視的面向，如債務、工作或生活上等等。

「他就是覺得那個部分會比較重要，因為地下錢莊就影響到人身安全嘛，然後計程車修理就變成影響到他之後能不能賺錢嘛。」(D1,p30)

受訪者 E1 將補助用在自身的醫療費，尤其在後續的癌症化療與手術上，必須花費許多費用，而又有許多自費的項目。

「對對，都是用在醫藥費。」(E1,p7)

受訪者 E2 則是用於緩解生活上的貧困，在短期內能夠維持基本的生活開銷，雖然他擁有了低收入戶資格，但列為四等，又沒有撫養的子女，使得他無法獲得長期性的實質補助，在馬上關懷救助金用罄時，又必須在尋找其他求助的管道。

「有一萬塊在，生活上就是有幫助啦。」(E2,p11)

受訪者 E3 除了用來維持家計外，也會用來償還債務，以及做些小生意。而受訪者 E5 則是主要用來償還債務，但是債務仍然像個無底洞，利用救助金來償還，僅能緩和短期的壓力，而債務的壓力仍然存在著。

「(補助)用在就是家裡用，然後老實講，就是要繳，像我有、有卡債，他知道要繳，然後我又要趕快拿去批貨，因為我只要趕快賣掉。」(E3,p48)

「我後來拿到一萬塊以後，我就跟你講了，該還的趕快去還，…沒有全部，可是也是去還了一部份啦。」(E5,p39)

但亦有不當使用救助金的情況。案主不見得會將救助金用在生活所需上，而是用在其他用途。受訪者 D1 亦表示在實務上，有時的確會碰上這樣的個案，他

們不見得能夠妥善運用救助金。因此，社工在實務上，可能會將救助金分次給予個案，以防個案不當使用救助金。

「有時候會遇到這幾種啦，就是原本預定要補助款項是要他拿來做什麼用的，可是他們拿去挪用別的，對。然後還有另外一個就是工作這部分，就是跟你說一套、做一套這樣。」(D1,p30)

「他們(社工)會怕他就是用在不是孩子身上，所以他、有時候他可能會分次，兩次、三次給他」(E3,p47)

三、未能紓困的情況

經過了馬上關懷的補助後，有些個案仍有未能紓困的情況，使得個案須再尋求其他資源的協助。究其未能紓困的原因，首先在既定的給付標準之下，個案所獲得的補助不見得與其需求相當，有時這項核發標準將會低估了家庭或個案的需求，故形成了救助金與實際需求的落差。

「孩子早上去學校，如果我沒幫他買，就一個人一百，一個月三十天，差不多兩個人就六千塊了。」(E1,p7)

「急難救助，如果要認真講起來，以我這年紀，當然是不夠啊，萬一，你看，假設我現在是有姑姑、叔叔他們，萬一我沒有這些人呢？那我那十幾萬(喪葬費)是誰給我？」(E4,p41-42)

有些個案在執行人員眼中是福利依賴者，時常向執行人員求助或要求福利補助，但實際上個案也並非希望自己置身於此處境中，很多時候礙於個案缺乏自助能力，或是協助資源不夠，使得個案長期處於困境中，即便有了馬上關懷急難救助，或是低收入戶協助，所帶來的協助仍相當有限，個案依舊在貧困中載浮載沉。

「有的人就是很會鑽，…他就什麼就是要去申請，他們知道怎麼去鑽，怎麼去申請。」(C2,p2)

「沒有減輕多少，因為都是一段性一段性，不是持續性，像這個月補助只有一萬塊，就沒有啦。」(E2,p12-13)

「之前有申請升等，低收入升等阿，也是沒有，只有一個名額而已，你是低收入戶，一個身分而已，他實際上的補助是沒有，他只有申請那個三千塊，然後還有這次的一萬塊，實際上的補助只有這一萬三而已，其他就沒有了。」(E2,p2)

由於陷入長期的困境，許多受訪者提到了未來仍然需要協助或需要被滿足的部分，受訪者 E1 在未來需要接受癌症化療以及重大手術，需要醫療費的補助，

個案與案夫都因此無法工作，也需要生活費用的補助。受訪者 E2 因出了車禍而受了重傷，將有段時間無法工作，而相當需要在生活費用上的協助。受訪者 E3 則是龐大的債務問題造成很大的壓力，卻沒有可協助的資源。即便受訪者獲得了馬上關懷的協助後，僅得到短暫時間的舒緩，但這些困境仍然困擾著受訪者，他們僅能不斷尋找其他各項福利資源，嘗試著各種求助管道，來維持他們的生存機會。但更多時候，他們對於龐大的福利輸送體系感到相當茫然，而殷切地期待社福人員能夠給予更多的指引與協助。

「我想說請箱先生(社工)，就是這邊的管理，就是說請他幫我申請多一些生活補助，多一點就不要這麼憂心，…就是社工，因為我們不知道管道怎麼跑的，我們不知道，想請箱先生幫幫我們，…他還是要再幾個月，他說是蠻重的，還要再幾個月，…先治療再說，先把身體弄好，之後還要再動大刀。」(E1,p7,p9)

「我這個需要長期養病，不是說能夠馬上好的，你說我每個月要去申請這個，這樣是比較被動，如果低收入戶每個月能有基本生活費補助，這樣我比較有自主權啦，…你說每個月要去申請這個申請那個，我自己要去找門路，我就比較累了，而且我本身的知識不是很充分，畢竟我沒有這方面的管道息。」(E2,p7)

「那因為有卡債那個部分是，沒有辦法馬上解決的，…我如果這樣申請(卡債協商)了，我很怕說到時候，我的補助還有薪資都是我的名字跟戶頭，我也很怕他們會不會就強制要把我拿走。」(E3,p9)

伍、後續的發展

個案在歷經了馬上關懷急難救助以及相關執行人員的協助後，有的能夠展開新生活，有的仍然處於貧困中，但卻仍抱持著堅毅勇敢的態度，對於未來仍有期待與希望，持續慢慢地向未來前進。儘管個案遭遇到了許多不公平與意想不到的事故，面對著匱乏與擔憂的處境，他們所經歷的艱辛與苦難是我們難以想像的，但他們仍然勇敢地走下去，身旁的親友或社會所給予支持與協助更是彷彿甘霖的力量，而他們的故事不會因困境而有所停滯，有更多的希望等待他們向前邁進。

一、持續向困境奮鬥

受訪者 E1 與 E2 都是罹患了重傷病，有長時間無法自立生活；受訪者 E3 的

孩子罹患了先天性身心障礙，而其丈夫罹患了腦癌，不僅其家庭面臨到前所未有的危機，所帶來的龐大壓力更是造成沉重的負擔。即便經過了馬上關懷急難救助，以及後續的其他福利申請、社工輔導後，貧病交迫的困境一直仍是揮之不去的夢魘。儘管如此，家人的支持在過程中一直是重要的正向力量，支持著個案繼續走下去，個案也願意樂觀進取的看待這困境，正如受訪者 E2 所說的「日子還是要過」，他們並沒有被困境打敗。有工作能力的受訪者 E3 更是積極地努力找尋各個賺錢機會，即使當前的就業市場對於中年二度就業者不太友善，但受訪者仍然到處嘗試從事一些小生意，也積極地尋找各樣的工作，來賺取微薄的收入，他很努力的讓家庭能夠維繫下去。

「還是要再幾個月，他(醫生)說是蠻重的，還要再幾個月，…先治療再說，先把身體弄好，之後還要再動大刀。」(E1,p9)

「壓力還是一樣，因為日子還是要過阿，現在就是靠大家幫忙，哥哥幫忙一點，姐姐幫忙一點。」(E2,13)

「我們都是就是盡量，像有些小生意這樣子做，然後，是三月我們才開始到清潔隊上班，…這樣至少小朋友，我們家裡的基本的、吃用的開銷可以暫時這個部分是可以。」(E3,p7-8)

其實，不是每位個案都願意當福利依賴者，他們也希望能夠脫離困境，他們在福利資格上嚐盡了歧視與烙印，福利補助雖然維繫了他們的生存機會，卻沒有保障他們的尊嚴。即便他們處於貧困中，卻仍期待著能夠脫離困境，可以賺錢、身體好轉等等期許。

「我如果說那邊還過得去的話，我可以搬到外面去住的，我不用住在這邊生病的，那會更好的啊，然後更好如果我賺…我身體好起來了，我賺得更多了，我是不是可以脫離貧困了？我可以脫離低收入戶了，真的沒有一個人喜歡低收入戶的啊。」(E5,p47)

二、重新開始

受訪者 E4 歷經了失怙的傷痛，在馬上關懷急難救助及其親友的協助後，始能支應龐大的喪葬費，以及近期的生活費，往後他即將要展開全新的生活，即便少了家庭的支持，他仍然樂觀的看待未來。案父的過世不僅使受訪者 E4 失去了家人的支持，案父亦留下了龐大的債務問題，受訪者則是辦理拋棄繼承，以免債

務遷累了其嶄新的生活。

「很多東西都要收拾，然後，還要找一個新的工作環境。然後，規劃可能就是跟正常人一樣啊，就是存錢嘛，買一點生活必需品。」(E4,p40)

「所以我也不太想要麻煩，然後我也不去研究，就是我們要辦拋棄，…就是想辦法還人家錢…然後，再來是車子，因為都有干涉到，怕的是地下錢莊，所以都不敢動，…就讓銀行拖走，因為那是欠銀行，然後又怕又有欠到地下錢莊，…看是銀行拖走，還是地下錢莊拖走。」(E4,p8,p10)

三、感恩與回饋

在訪談過程中，受訪者 E3 講起自己過往所經歷的困境，雖然聲淚俱下，但隨即又掛起了慣有的開朗與笑容，他經歷了一般人不曾遇過的挫折，也非平常人能夠忍耐的煎熬，卻仍然可以樂觀以對，他對於能夠度過這些挫折與煎熬而感到驕傲，也由衷感謝在求助過程中所接觸過的協助者，如老師、醫師或社工。此外，從他的陳述中亦能感受到他的求助過程曾經歷許多的波折與阻礙，他亦能同理其他相同遭遇的人，而樂於分享自己的求助經驗給他們。對於未來，他還懷有期許，不因困境而有所消磨，他希望這一切的苦難都能度過，並且恢復過往的生活。

「我老實講是說，我有時候會覺得自己，為什麼這些事情都讓我遇到，可是，有時候跟別人比又覺得我們很幸運，…我們就是一路來的時候，就是碰到很好的老師啊、醫生、護士，就是很…然後都有幫助到我們。」(E3,p14)

「如果你有碰到媽媽像這樣子，你可以…如果他們需要幫忙啊，你可以把我的電話給他們，…因為真的沒有走過的時候，你根本真的不知道要請誰幫你的忙。」(E3,p21)

「現在…這樣至少我基本的可以維持，就是我剛剛說講自己笑自己說，至少這樣我們還可以活著。」(E3,p44)

「我現在就是一直很希望說我先生如果可以的話，就是他工作順利的話，其實我們、我們就是…就是可以、就是可以再恢復到以前這樣，一般的生活。」(E3,p10)

第五章 結論與建議

本研究以「馬上關懷急難救助」方案為研究主題，透過訪談其執行人員與福利接受者，從中探討其福利輸送體系的運作過程與組成結構之要素，期盼由此深析福利輸送體系的改革與創新，對於福利接受者又如何帶來影響，並藉此省思在快速變遷的社會環境下，如何發展更適切的福利輸送體系，以因應趨於惡化的貧富差距，及照顧社會底層的弱勢者。

相較於以往的縣市急難救助，馬上關懷急難救助的福利輸送體系在運作過程與組成結構上有了不同以往的改變，因此對於福利接受者與當前的政策網絡中也形成了新的互動關係。惟每項社會政策的改革與轉變，自然會涉及不同的價值偏好與意識形態之爭議，也會產生正反兩方的意見，研究者在此討論該政策的優缺點，據此指出改革的建議。

本章共分為三節，第一節為研究發現與討論，將研究發現進行更深入的討論；第二節為政策建議，根據研究結果提出相關建議，提供未來政策的改革作為參考；第三節為研究限制，以及未來研究之建議。

第一節 研究主要發現與討論

福利輸送體系的規畫與執行實為社會政策的重要一環，為保障人民的生存與福祉，必須隨著社會環境的變化，而有適時的調整與因應。然而，當福利輸送體系出現了轉變，其中的參與者，不論是政府部門、執行單位、甚至是接受福利服務的案主，其角色與功能也因此異於以往，使得福利輸送體系中的互動關係更顯得複雜，彼此的合作與互動關係所形成的福利輸送體系也會影響政策執行的效果（李翠萍，2006）。因此，本研究分別檢視馬上關懷急難救助福利輸送體系的運作過程、組成結構及其對福利使用者的影響，以窺探福利輸送體系的全貌。至此，本研究有下列的研究發現：

壹、馬上關懷急難救助福利輸送體系之改革

一、運作過程

本研究從系統觀點來檢視福利接受者在馬上關懷急難救助中將經歷哪些協助與程序，以了解馬上關懷福利輸送體系的運作過程，分別依系統的輸入、轉化與輸出三階段，其運作過程有下列特色：

(一) 輸入階段

在輸入階段中，本研究主要探討福利輸送體系所提供的入口管道與資格門檻，攸關了民眾是否能容易接近馬上關懷急難救助。

1. 多元且深入社區的入口管道

馬上關懷的受理與通報單位相當多元，由各鄉鎮市區的公所、村里辦公室、警察單位共同組成，甚而社福團體或組織亦可協助個案通報，可配合民眾習慣向上述社區中單位求助，提供個案在社區中即可就近求助的管道與資源，以避免求助無門的窘境。另一方面，社區中各單位亦能主動通報，建立起在地化通報系統，如時常與民眾直接接觸的里幹事或警察，可透過通報來反映民眾的困境，此誠如孫健忠(2008)所提及的「靈通性」之特色，藉此提供了四面八方的訊息，增加了在協助上的主動性。然而，許多通報管道對於求助者未能加以評估，逕行通報至公所，使通報量龐大，且出現許多不實的通報，讓執行人員疲於奔命。

2. 具包容性的申請門檻

馬上關懷急難救助特別是針對 25 歲以上，65 歲以下的工作人口所提供的急難救助，尤其是家計負擔者，此意味著將新貧階級納為救助範圍內，當其陷入困境時，可獲得適時的協助。其次，馬上關懷擴大了急難救助的範圍，將因死亡、失蹤或罹患重傷病、失業或因其他原

因無法工作等因素而陷困者列為救助對象。再其次，將以往民眾在福利申請必須返回戶籍地之限制取消，民眾可向居住地的公所逕行申請馬上關懷。因此，馬上關懷提供了具有包容性的協助，以避免社會排除的現象，使馬上關懷成為公所或村里單位優先採用的福利措施。

3. 仰賴通報人員的裁量

儘管有多元求助管道，但求助者仍必須經由公所、里幹事或警員等通報人員來引領民眾獲得協助，以及進行初次篩選，若通報人員消極不作為，或是以擅自認定來拒絕民眾，民眾亦無法獲得此具有包容性的協助，而使得這些通報人員的裁量成為民眾是否能接近馬上關懷的關鍵。

(二) 轉化階段

在轉化階段中，本研究主要探討福利接受者進入馬上關懷後，將會經歷哪些審查與評估程序，及其重要影響因素。馬上關懷的福利輸送體系主要以書面審查與實地訪視為其評估方式，茲以轉化階段之特色說明如下：

1. 僵化的書面審查

據文獻指出，現行的縣市急難救助著重於採取書面審查，因而過度重視福利審查，而忽略了現實狀況(孫健忠，2002)。在馬上關懷的審查階段，從本研究的研究發現可知，民眾在申請時仍必須先附上相關書面資料，並經公所的書面審查通過後，才有後續的評估與協助階段。即便馬上關懷已適度彈性放寬了書面審查，對於民眾的財稅資料上，有關不動產的部分不再多做限制。

然而在實務上，書面資料未必與現實相符，且未能真實呈現民眾的急難需求，亦因書面資料的補件而延誤了及時協助民眾的時機。更甚之，

部分申請者所提供的書面資源未能佐證其急難事由，在書面審查階段即被排除，訪視小組也未能進行實地訪視，而無法了解其實際的困難與需求，是故馬上關懷仍留存著以往急難救助措施過於注重書面審查的缺陷。

2. 實地訪視

在審查與評估階段中，由公所代表、村里幹事與公益團體代表所組成的訪視小組將會實地到案家進行訪視，不僅成為必要的程序外，亦能藉此深入了解案家的需求，在民眾所提供的書面資料外，發掘民眾在現實生活上所遭遇的困難，使資格審查之外，亦可進行多面向評估，以補足書面審查之不足，屆時訪視小組可適時轉介其他相關的社會資源與服務。另一方面，實地訪視可使訪視小組實際了解民眾所提供的書面資料與申請事由是否符合現況，形成重要的篩核機制，藉此排除企圖欺騙福利補助的假性需求者，以提升審查的公平性。是故，實地訪視成為馬上關懷的審查與評估階段中的重要一環。

此外，實地訪視成為馬上關懷的必要程序，亦因此需耗費龐大的人力與時間，在業務量大增、未有補充人力之下，而造成了公所與執行人員的沉重負擔，也可能壓縮服務品質。另一方面，非專業背景的訪視小組將訪視工作行政化，使得實地訪視僅為一項必要的程序與儀式而已，未能實際發揮應有的功能。

3. 明文化的裁量空間

孫健忠(2008)指出急難救助是我國社會救助中扮演著「急時雨」的角色，以提供給面臨生活困境或是遭遇重大變故的民眾，在等待給付期間，抑或是未能符合資格時，藉由急難救助來舒緩或協助，使其暫

渡難關，因此急難救助可視為緊急維生系統。此時，急難救助就需要寬大且彈性的裁量空間，讓執行人員能夠適時地運用，協助民眾及時獲得協助。

在馬上關懷的實務中，在資格審查與核發的認定方面都給予執行人員相當的裁量空間，使其可依據個案的現況與需求予以裁量的認定。然而，馬上關懷主要由公所或村里單位的行政人員所執行，缺乏助人工作上的專業知能與實務經驗，因而對於個案的現況難以運用這些裁量的空間，亦引起許多爭端。是故，內政部頒布了許多函釋與認定基準，將在裁量上的模糊空間予以明文化，以協助行政人員來認定民眾的困境。另一方面，亦因此縮減了馬上關懷的裁量空間，使得馬上關懷在層層要件的審查下，所關注的焦點是個案的「福利資格」，並非其「需求」。

4. 政治壓力的介入：

政治壓力的介入似乎已是社會福利實務時常面臨的議題，特別在馬上關懷的執行上，審核權力與訪視工作下放至公所或村里單位，地方單位所承受民意代表的「關注」更加顯著。尤其身為民選官員的里長作為訪視小組的成員，直接地參與馬上關懷的審查與評估，有時會為民眾過度爭取福利資源，而形成了政治壓力，亦因此影響了馬上關懷在分配資源上的公平性，本研究中亦可驗證此現象。

(三) 輸出階段

1. 可及性的協助

按「馬上關懷急難救助作業」指出馬上關懷之訪視、審核及救助金發放作業時程，以3個工作天完成為原則，以符合速訪、速審、速核、

速發等目標，藉此及時提供弱勢民眾紓困，確實能來實質的協助。

另外，馬上關懷急難救助的協助相較於其他福利而言，係屬一項臨時性救助措施，其政策目的亦針對民眾對於長期性的困境與問題，有其介入上的有限性，如僅有一次性協助、缺乏深入的助人工作、給付金額過於標準化等等限制。

2. 尚未能整合社區資源

馬上關懷的可及性與可近性之特性，可使其成為有困境的民眾接觸福利資源的入口，藉由馬上關懷不僅可獲得急難救助金，以先舒緩急難的需求，再透過轉介機制來協助福利使用者取得後續的協助。尤其，訪視小組的成員包含了民間社福或公益團體之第三公正人士代表，可於在訪視階段時，直接引介該團體的資源，或透過關係網絡來連結其他的社區資源。

然而，馬上關懷在文山區的實務運作上，第三公正人士僅以兩、三位固定成員參與，且皆為社區發展協會的成員，而缺乏社福資源的連結。可見文山區的資源網絡尚未建構完全，使馬上關懷在結合社區資源上的轉介功能有所限制。

3. 福利銀行機器

馬上關懷所提供的評估與協助相當有限，大多聚焦於經濟面向上，也缺乏其他資源的介入，並在行政化的執行情況下，使得福利使用者與執行人員的接觸只剩下申請與核發的關係，誠如傅科對於社會救助的形容—「福利銀行機器」(王增勇、范燕燕等(譯)，2005)，訪視小組與公所重覆著認定資格與核發救助金的工作，如同銀行的行員，而缺乏了助人工作與訪視的實質意義。

二、組成結構

為檢視馬上關懷急難救助的組成結構，依焦點的不同，將組成結構區分為內部關係與外部關係，內部關係係聚焦於訪視小組的組成及其組織網絡，外部關係則是了解馬上關懷與社會趨勢、民眾、其他福利方案的關係。並藉由 Gilbert & Terrell(2002)的福利輸送體系之改革策略，從中窺探權力、任務與組成在馬上關懷福利輸送體系的組成結構上改變。

(一) 重新建構福利輸送體系的權力：

1. 福利輸送協調方式改變——聯邦模式

由於馬上關懷透過將權責的分散化，下放至村里體系、公所與民間公益或社福團體，一方面增加其核發與裁量的權限，以提升執行的效率，另一方面擴大基層單位與民間部門的參與。從福利輸送模式的權力轉移觀點來看，在此分散化的趨勢下，馬上關懷的輸送模式更趨近於聯邦模式，此模式係指各單位針對某些活動提供整合的服務(Healy, 1997)。

尤其，在訪視小組係由公所代表、里長或村里幹事、第三公正人士所組成，共同執行訪視工作，並提供審查與評估上的資訊與意見。成員間彼此的審核權係相對等的，透過彼此對等的協調合作來共同建立福利輸送體系。在此協調合作下，形成了「合議制」的審查與評估機制，容納多元的意見來認定民眾的福利資格；訪視小組亦能提供一個社福資源平台，其成員來自不同組織單位，故同時可連結不同資源進入案家，以提供給福利接受者；再其次，訪視小組共同執行訪視工作，可分擔訪視重責，不會因公所代表怠忽職守，就使民眾的權益受損；此外，里長或里幹事長期深入社區，以及第三公正人士大多為社區人士，其參與可減少提供服務者與接受服務者彼此的階層隔閡，藉此確認民眾的急難事由，也給予了福利接受者的心理上的支持。

然而，聯邦模式中各單位的結盟是出於自願，當衝突發生或是未達到協

議的要求，將無法有效控制各單位對於服務體系的投入(Healy, 1997)。公所承辦人員與村里幹事為公務員身分，無法拒絕任務的執行，但在本研究中發現願意擔任第三公正人士的人選少，以及里幹事因另有要務，而無法每次配合投入訪視工作，造成訪視小組的組成困難。

2. 公民參與——社區代表與民間代表參與審查與評估的認定

有別於協調是在建構機構之間的關係，公民參與著重新分配機構與案主間的權力，透過公民參與的方式可讓案主可對福利輸送體系提出更多的意見與影響力。相對地，機構必須深入了解案主的需求與背景，使福利輸送更能貼切案主的期望。以往社會救助服務輸送體系的審查與服務掌握在社政專業人員身上，其審查與服務過程通常並未透明化，因此遭受許多責信上的質疑。

因此，馬上關懷專案的訪視小組由公所承辦人、村里（長）幹事、第三公正人士所組成。其中，村里（長）幹事可以反映地方上民眾的意見，而第三公正人士可以更能同理民眾的困境。訪視小組的組成形成了合議制的審查機制，藉此結合多元的意見，拉近審查者與案主間的距離，使服務輸送更具責信，且更能適切回應民眾的需求。但必須先釐清這些多元意見是代表誰的利益、是否具有代表性的問題，否則只是圖利某些勢力；另一方面，包容多元意見，也意即壓縮了社工專業的空間，是故必須衡量其公平性，否則服務輸送將有失偏頗。

(二) 重新分配福利輸送體系的任務分工：

1. 多元化的執行者——非專業背景的在地人之參與

訪視小組的里長或里幹事、第三公正人士長期在社區中與民眾直接互動，

熟悉福利接受者的生活環境，也就近連結資源給因應福利接受者的急難需求，以及重視個別化的問題與需求。由此可知，訪視小組容納非專業的在地人的參與，以拉近專業機構與民眾的隔閡。惟從本研究可發現，這些非專業人員在助人工作上難以提供協助，大多為配合訪視工作而參與，有時僅成為橡皮圖章。

2. 專業的撤離——權責轉移

過往社會救助體系的服務輸送一向由社政單位一肩扛起，但社工員的增加數量永遠趕不上案件增加量，而沉重的負荷量亦削弱了可及性。是故，馬上關懷專案將急難救助的訪視與審查工作委託給公所與村里單位共同承擔，其能夠就近受理求助、訪視評估與提供協助，以增加服務輸送的可及性，亦可提升輸送上的時效性。

然而，非社工專業背景的公所與村里單位之執行人員，在助人工作上缺乏訓練與涵養，給予福利接受者的協助相當有限，而僅能將福利工作「行政化」，透過福利資格的審核來予以協助；其次，馬上關懷缺乏監督機制，使得社會局對於公所無法直接監督與控制，在執行上無法提出立即的糾正。此外，公所對於此臨時性專案不甚重視，有時會任用臨時人員來擔任公所代表，而缺乏長期穩定的專職人員。

(三) 重新建構福利輸送體系的組成：

1. 強化福利輸送體系的入口管道——多元且即時的求助管道

可近性為服務輸送體系組成的重要元素，而有需求的民眾是否容易進入服務輸送體系的管道更是可近性的關鍵，用以確保案主與輸送體系的連結。以往社會救助輸送體系採取被動的態度，並有繁雜的申請手續與資格門檻，削減了其可近性。而馬上關懷專案透過村里單位多元分散的據點，並有村里(長)幹事可就近主動發掘案主，以增加服務輸送的可近性；並且要求時效，

公所被規範須在一天內完成訪視，三天內完成核發救助，提升了福利輸送體系的可及性。

2. 發展新的福利輸送體系——補充性的福利措施

目前馬上關懷急難救助與縣市急難救助同時並行，但馬上關懷提供了不同的福利輸送機制上之急難救助措施，因此係採取分離(separatism)的改革策略，在縣市急難救助之外，提供流程更簡化、更具有時效性的服務輸送體系。然而，研究者認為馬上關懷急難救助與其他福利方案有疊床架屋的問題，彼此的救助對象與執行管道有許多相互重疊之處，而出現資源與政策上競合之疑慮。更重要的是，政府不就根本性問題來修改社會救助法中急難救助體制之缺失，卻長期以臨時且補充性的方案來因應社會問題，致馬上關懷急難救助在法規、人力配置或整體規劃上都仍有未竟周延的問題。

貳、對福利接受者的影響

一、可近性：

可近性是指有需要的案主接近福利服務的能力。在此面向中，馬上關懷將各村里單位納為通報單位，以延伸政府的觸角，以深入社區協助民眾，使民眾可就近在社區中求助，並由該地的公所或村里單位來提供協助，確實增加了可近性，讓民眾不必千里迢迢奔波，而能夠及時尋得求助管道。

此外，本研究發現民眾對於求助管道時常不甚了解，其訊息掌握能力較弱，因而在福利輸送過程上，執行人員與福利接受者間隱藏著權力或知識上的壓迫，福利接受者必須仰賴執行人員來指引救助管道與提供協助資源，而缺少了選擇上的自由與能力。是故，馬上關懷的可近性其實是掌握在執行人員是否能主動地接觸、提供資源或指引程序。

二、可及性

可及性是指這項服務可立即滿足案主的需求。在此面向上，馬上關懷要求公所必須在一天內完成訪視，三天完成核發程序，以此達到速訪、速審、速發的優點，不僅提升了時效性，也減少了繁雜的行政程序。對於福利接受者來說，確實給予相當大的幫助。尤其，許多福利接受者面臨到經濟匱乏的困境，此急難救助金有如甘霖般及時帶來了紓緩與喘息的空間。

然而，在要求時效性以及龐大的個案量之下，公所與訪視小組背負了沉重壓力，因而在服務上顯得十分倉促，僅能聚焦於審核資格與核發救助金，卻忽視其他面向的協助與支持，其服務品質堪慮。其次，公所安排訪視時，必須聯繫與協調其他訪視成員和民眾的受訪時間，此協調過程相當繁瑣，而耽誤了協助的時間。是故，公所在時效的要求下，其權宜之計為有時未等候村里長或第三公正人士的參與，逕行訪視工作，以盡快核發救助金。

三、整合性：

整合性是指不同提供服務的組織或單位間能夠相互協調，以避免提供重疊或不一致的福利服務，並且能夠建立服務網絡。訪視小組容納了來自不同單位的成員，可同時對於福利接受者進行評估，以及在現場即可討論與協調資源的介入，有助於福利輸送的整合性。

然而，在實際執行上，本研究發現訪視小組的出訪，有時未必能夠全員到齊，有時甚至由臨時人員頂替公所代表，此時的訪視行動就缺乏了協調與整合的功能，使得在制度上的理想設計與現行實務上有了落差。是故，馬上關懷因訪視小組未能落實執行，而缺乏整合的效果。

四、連續性

讓案主多元的需求可只由一個機構予以滿足，或提供擁有連續性的服務，使案主不致在繁雜的福利輸送體系中迷失了方向。在此面向上，公所和訪視小組能夠提供福利接受者的資源相當有限，而後續的長期協助或多元的福利資源，仍然必須仰賴社福中心的協助，使得轉介成為相當重要的機制。

然而，在實務上尚未建立明確的轉介機制，仍然以口頭建議的方式，來告知民眾後續轉介的管道，並非互通有無的服務網絡，而是需要民眾奔波且重複陳述自己的困境；另一方面，尚未建立社區福利資源網絡，使得後續的轉介資源有限。

五、權責性

權責性是指中央與地方、政府與民間彼此的分工與權責要清楚明確。並有公開的意見反應或申訴管道，使民眾有意見表達的空間。目前台北市正推行 1999 專線，讓民眾有直接反應意見或投訴的管道，本研究的受訪者也多次提及 1999 專線的重要性，藉此政府可了解民眾的抱怨與意見，也相當重視民眾的反應。此外，本研究亦有受訪者尋求議員的代為投訴；其次，內政部每季彙整各地方政府的執行情形，以馬上關懷季報來呈現核定件數、核定金額或參與單位的透明化統計表，將執行情形公開給社會大眾閱覽，以提升馬上關懷的責信。

然而，本研究發現福利接受者大多不清楚訪視小組的成員，且在訪視過程中，主要由公所代表來執行，而其他的里幹事與第三公正人士的參與程度相當有限，可見其分工與權責尚未釐清與協調，使得訪視小組的組成如同虛設，未能發揮合議制的功效；其次，馬上關懷執行上的相關數據季報確實提供了透明化的資訊與責信，但僅以數量或金額來做為評鑑的工具，顯得有些偏頗，尤其在助人工作上，

更重視的是在協助上的深度，以滿足民眾的需求為要，此深度非以數量即能呈現，且可能因此誤導執行人員僅關注個案在有關「數量」上的問題，而非個案的「需求」。

六、公平性

政策的資源應能夠同等的分享給每位有需求者，不因其身份背景之差異，而有不同的對待與處遇。在推行之初期，訪視小組容納了村里長或村里幹事、第三公正人士的參與，社會各界提出許多的質疑，但在實務上，訪視小組的成員大抵能秉持著公平公義的原則來認定福利接受者的資格。其次，馬上關懷訂定相關的認定基準表，亦有助於執行人員公平地認定民眾的福利資格，不因個別的主觀價值而有所偏頗。

然而，不可否認的是，破壞公平性的政治壓力確實曾出現在馬上關懷的執行上，不論是民意代表或村里長的介入，皆影響了訪視小組的認定，或公所人員的核定。儘管第三公正人士的設置，即為了監督訪視小組的執行，但缺乏反映或溝通意見的機制，使得第三公正人士大多是沉默的，也僅參與短暫十分鐘的訪視工作，無法有效發揮。

七、其他附帶效果

烙印一直是社會福利所討論的眾多議題之一，尤其社會救助對於處理貧窮問題的手段，會附著在社會成員對於社會價值的考量，無形中進行社會控制，並且帶來污名化的烙印(孫健忠，1999)。本研究發現福利接受者在困境發生的初期，擔心背附著污名化的烙印，而抗拒求助於社會福利，直到後期的經濟匱乏威脅了生存時，才會尋求協助。嗣後，倘執行人員能夠提供良好的協助經驗給予福利接受者，即能消除福利接受者對於福利資格的烙印感受。

另一方面，上述提及的家庭實地訪視確實帶來許多優點，如了解家庭需求、

增加審查的公平性，儘管進行家庭訪視的成員有所不同，但家庭訪視作為選擇性福利的核心工作已經歷史悠久。對此，Bauman 認為家庭訪視的效果為分隔而非整合，是排除而非容納(王志弘(譯)，2002)。本研究亦發現訪視小組的成員大多來自公務員背景或社會賢達人士，其所進行訪視工作並對於福利接受者認定，除了基於法規的規範外，亦包含了其個人的價值與信念，因而形成了中產階級對於社會底層的自以為是的裁決。不僅如此，具有侵入性的家庭訪視，也使得福利接受者被迫將自身的弱勢完全揭露給陌生人來觀察與認定，也缺乏了拒絕的選項。誠如傅科所指出審查制度為社會救助中的核心技術，也是規訓權利的工具，能夠對於被審查者進行監視與區隔(王增勇、范燕燕等(譯)，2005)。因此，若家庭訪視不能將社會資源與網絡連結有效地帶給福利接受者，而僅存看緊荷包或教化的功能。

第二節 政策建議

壹、對於福利輸送體系的建議

一、回歸社會救助制度

社會救助歷經多次的修法，但大多聚焦於低收入戶的相關法規做修正，而急難救助部分則是被忽略，直到近年來的經濟與社會的快速變遷，使得急難救助措施被受到重視。從 2007 年的弱勢家庭脫困計畫，到現行的馬上關懷急難救助，皆是以臨時且短期的方案來補綴社會救助制度的不足。然而，這些臨時且短期的方案缺乏完善的法規、人力配置與配套措施，政策的更迭與變遷也讓福利使用者與執行人員難以適從，而更需要的是應就根本性問題改革社會救助制度，以提出長期性的改革政策。

據此，本研究認為應將社會救助體系建構多層次的措施，因應社會的快速變遷，分別針對新貧、近貧與貧困者給予不同程度的協助，且不同措施間有密切的轉銜，而非僅協助落在貧窮線內的貧困者，亦藉此同時協助貧窮線邊緣的新貧

者與近貧者，以達緩和與預防貧窮之效。

二、通報機制的強化

為了避免濫竽充數的通報現象，應強化通報上的作業程序，尤其在通報表上的改善，使相關執行人員在通報表上應詳述個案的概況，明確告知申請者應附上相關的證明文件，讓通報機制更具有效率。

三、增進福利資訊的宣傳

鑒於本研究的受訪者大多提到對於福利資訊的不瞭解，而造成他們在協助上的困擾，可見福利資訊的宣傳是發掘更多潛在求助者的關鍵。因此，在推動馬上關懷的執行時，必須增進福利資訊的宣傳，如福利資源手冊、公布欄宣導海報、村里辦公室的宣導，讓民眾得知相關福利資訊，適時提出求助的申請。

四、強化公所的社會福利人力

近年來，隨著社會福利業務擴大，公所亦承擔相當大的權限與責任，馬上關懷的承辦單位主要由各地公所來主責。據此，公所擁有的人力與資源將是福利服務品質的關鍵，若能在公所配置專業社工員，或由縣市政府社工員派駐，將能社會福利的觸角加以延伸，提升助人工作的品質。

五、整合轉介的機制與資源

政府應整併福利業務，建立起完善且無縫隙的轉介機制，避免申請者必須花費時間在機構間的來往奔波上，並因應福利接受者的不同需求，而提供不同的服務。另一方面，對於社區的機構與資源進行盤點、協調與整合，使福利接受者在社區中即可獲得福利資源。是以建構跨體系協力(Intersystem Collaboration)的服務網絡，藉此縮短服務流程，以及滿足家庭與個案的需求(Ryan et al, 2001)。

據此，建構完善的轉介通報系統為當務之急，讓不同的單位可藉此互通訊息，讓求助者的個案記錄與協助過程得以無接縫地轉銜給下一個協助單位。

貳、對於馬上關懷的執行方面

一、彈性使用合議制的訪視小組

馬上關懷急難救助在改革與創新上，特別是採用合議制的訪視小組來進行家庭訪視，儘管在設計上有許多理想上的優點，但在實務上執行卻是困難重重，使得實際執行顯然有所落差，不僅未能發揮實際功能，亦影響福利輸送的可及性與公平性。另外，從本研究可發現第三公正人士的功能發揮有限，而村里長的參與可能造成政治力介入之疑慮。據此，研究者建議馬上關懷應彈性使用合議制的訪視小組，而非每位福利使用者皆必須接受訪視小組的訪視。僅針對有多重需求或申請複審的福利接受者，由訪視小組進行實地訪視，藉此縮減訪視聯繫上的繁瑣工作，以及減少政治壓力介入的機會。

二、提供訪視技巧的訓練

針對於公所、村里長或社福代表所組成的訪視小組給予訪視技巧的訓練，促使訪視小組能夠有效了解案家的實際問題，強化其評估與審查的品質，以有效協助弱勢家庭的困境。

三、建立專業監督機制：

建立定期舉行縣市政府、公所與社區機構的連繫會報機制，建立起一個溝通與協調的平台，以強化社政體系與訪視小組的溝通，對於訪視小組的執行加以監督，也讓社會工作者能適時介入，以強化其公平性與公正性。此外，應給予縣市政府的實質權力，以監督與督促公所與里幹事執行助人工作。

四、 強化專業人員的介入：

藉由增加編制或補助人力的方式，訪視小組應編制一位社會工作者，讓專業與非專業的意見能共存於馬上關懷的評估與審查中，藉此在採取公民參與改革策略之餘，而不流於民粹之疑慮。其次，由於訪視工作攸關民眾權利甚鉅，故應由公所的專職人員來進行訪視小組的召集，而非以臨時人員來頂替，否則此草率的作法對於民眾而言，有失公平性。

五、 資格審核應以實地訪視的結果作為裁量基準

鑒於本研究發現馬上關懷的資格審核仍以書面審查為主，因而過度重視福利審查，而忽略了個案的實際困境。據此，建議馬上關懷的執行與審核應以訪視小組的實地訪視結果作為裁量基準，並藉此確實了解個案的困境與現況，使資格審查更為公平。

六、 具體規範訪視小組各成員的職責

現行訪視小組的執行應由公所代表、里幹事與第三公正人士共同負責，但實際情況卻是時常發生缺席的情況，或出現虛應故事的情況。故應具體規範訪視小組各成員的職責，讓訪視小組成員得以依循，使執行結果更能符合期待。

七、 考核機制的改善

現行僅以數量或金額來做為評鑑執行成效的工具，以此作為各縣市政府的執行績效，顯得有些偏頗。應從更多元的面向來檢視該政策的執行情況，如福利接受者的滿意程度；或是建立抽查機制，以深入檢視被抽選的個案之協助情況是否合適。

第三節 研究限制與未來研究之建議

壹、 研究限制

一、研究範圍有限

由研究者因經費與時間有限，並考量可近性之下，研究範圍僅能限於台北市文山區，然而台灣各地區的資源或執行情況可能有所不同，故本研究無法將研究結果推論到其他不同類型的縣市或行政區。

二、研究時間有限

本研究的研究時間有限，僅能在 99 年二月至五月在台北市文山區進行短時間的訪談與觀察之研究，而無法透過長時間的觀察與追蹤來取得更豐富的研究資料。

三、研究關係

研究者在本研究中以局外人的身分下進行研究，必須經由文山區公所馬上關懷承辦人的首肯與引介下，才能進一步接觸其他的研究對象，而並非自由選取研究樣本；其次，在研究過程中，因承辦人的調職，亦讓研究者必須重新尋找「守門人」，再建立關係與請求協助，使得研究過程多有阻礙。再次之，在短期的研究期限內，研究者尚未與研究對象建立深厚的關係，而部分研究對象不願意深入訪談細節，對於訪談內容有所保留，使研究資料的蒐集上受到限制。

貳、 未來研究之建議

一、不同地區的比較

各地的行政組織與福利資源皆有不同，而馬上關懷急難救助的執行情況亦隨之有所差異，透過兩個地區的觀察與調查，得以比較兩者的差異。尤其，擁有豐沛福利資源的都市地區，以及福利資源貧乏的鄉村地區，兩地在政策執行上會如

何因地制宜的進行。

二、不同方案的比較

在急難救助措施中，縣市急難救助與馬上關懷急難救助並行，其申請資格、協助內容、協助項目相似，在本研究中亦認為有疊床架屋的疑慮。未來可針對此兩方案進行比較與討論，以了解其中的異同，及優缺點，藉此尋求更完善的急難救助措施。

三、不同取向的研究方法

本研究以質性取向來探討馬上關懷急難救助在文山區的執行現況，但無法呈現馬上關懷急難救助的具體且全面之面貌。因此，建議未來可採取量化研究方法來探討馬上關懷急難救助，藉此取得更加具體且廣泛的研究資料，更深入地加以檢視其運作情況。

參考文獻

中文部分

內政部(2009)。98年度馬上關懷公告季報。2010/09/01 瀏覽。

<<http://www.moi.gov.tw/download.aspx?type=00100>>

內政部(2008)。馬上關懷急難救助作業要點。

內政部(2008)。馬上關懷急難救助 Q&A。

內政部(2006)。弱勢家庭脫困計畫核定本。

內政部統計處(2009)。低收入戶戶數及人數。2009/10/01 瀏覽。

<<http://www.moi.gov.tw/stat/survey.aspx>>

內政部統計處(2009)。歷年急難救助發放統計。2009/10/01 瀏覽。<

<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>>

主計處(2009)。人力資源調查統計。2009/10/01 瀏覽。

<<http://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/9122215402371.pdf>>

主計處(2008)。98年家庭收支調查報告。2010/09/01 瀏覽。

<<http://www.dgbas.gov.tw/lp.asp?ctNode=3491&CtUnit=1077&BaseDSD=7>>

王篤強(2007)。貧窮、文化與社會工作—脫貧行動的理論與實務。台北市：洪葉。

王篤強(2008)。打開社會的壓力鍋，關懷弱勢，方向要高遠，手法要細膩。國政

評論，社會(評) 097-107 號，國家政策研究基金會。

王志弘(譯)(2002)。工作、消費與新貧(原作者：Zygmunt Bauman)。台北市：巨

流。

王永慈(2004)。失業家庭的經濟生活分析—以臺灣兩次失業潮為例。社會政策與

社會工作學刊，8:2，頁 159-192。

王增勇、范燕燕(譯)(2005)。傅柯與社會工作(原作者：Adrienne S. Chambon, Allan

Irving, Larua Epstein)。臺北市：心理。

王淑月(2004)。社會救助審查中工作能力人口群界定問題之探討—以台中縣為例。

暨南國際大學社會政策與社會工作研究所碩士論文。

王佳煌、潘中道、郭俊賢、黃瑋瑩(譯)(2002)。當代社會研究法:質化與量化途徑(原作者:W. Lawrence Neuman)。台北:學富文化。

尤詒君(2009)。台北市社會救助之挑戰與展望。社區發展季刊,124,頁15-27。

台北市社會局(2008)。97年度台北市社會救助服務人員手冊。台北市:台北市社會局。

古允文、詹宜璋(1998)。臺灣地區老人經濟安全與年金政策:社會排除觀點初探。人文及社會科學集刊,10:2,頁191-225。

古允文(2008)。導論。載於古允文(主編),回到根本:重構台灣的基本生活安全網(13-19頁)。台北:財團法人厚生基金會。

兒童局(2008)。隔代教養、單親家庭戶數及兒童少年人口推估。2009/12/01 瀏覽。 <http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/internet/main/index.aspx >

李翠萍(2006)。社會福利政策執行網絡探析。台北:秀威資訊科技。

李淑容(2007)。臺灣新貧現象及其因應對策。東吳社會工作學報,17,頁193-219。

李易駿(2007)。臺灣社會排除人口之推估。人口學刊,35,頁75-112。

李易駿、邱汝娜、林慧芬、侯東成、鄭怡世、賴月蜜(譯)(2006)。解讀社會政策(原作者:P. Alock,A. Eriskine & M. may)。台北市:群學。

李元邦(1991)。烙痕與社會福利:兼論臺灣社會福利烙痕現象。國立臺灣大學社會學研究所碩士論文。

呂朝賢(2007)。「新貧」的意義、政策及其限制。社區發展季刊,119,頁20-39。

林萬億、李淑容、王永慈(1994)。我國社會救助政策之研究。內政部研究報告。

林萬億(2009)。社會探索:社會福利寒冬就在眼前。中國時報,2009/01/14。

林萬億(2006a)。台灣的社會福利:歷史經驗與制度分析,臺北:五南。

- 林萬億(2006b)。當代社會工作：理論與方法(二版)。台北：五南。
- 林明禎(2004)。談老人社區照顧服務輸送品質。社區發展季刊，106，頁141-149。
- 林金定、嚴嘉楓、陳美花(2005)。質性研究方法：訪談模式與實施步驟分析。身心障礙研究，3-2，頁122-136。
- 林沛伶(2007)。智能障礙者社區化支持性就業服務輸送系統之探討—以台中縣、市就業服務員觀點為例。東海大學社會工作學系研究所碩士論文。
- 周才忠(2007)。大溫暖社會福利套案的政策反思及務實方向。2009/03/01 瀏覽。
<http://compsy.idv.tw/forum/socialwelfare_policy.pdf>
- 黃秀香(2006)。女性單親家庭就業培力與服務輸送機制之研究—以台北市為例。東海大學社會工作學系研究所博士論文。
- 黃源協、蕭文高(2006)。社會政策與社會立法。台北：雙葉。
- 黃源協(2000)。社區照顧輸送模式之探討，社會政策與社會工作學刊4：2，頁179-220。
- 黃源致(2001)。基層民主中村里與社區組織互動之研究。暨南國際大學公共行政與政策研究所碩士論文。
- 陳昭榮(1985)。社會服務輸送體系之研究：以臺北市為例。東吳大學社會學研究所碩士論文。
- 陳世嫻(2006)。社會救助受助者烙印感受之探討：以高雄市為例。暨南國際大學社會政策與社會工作研究所碩士論文。
- 陳虹樺(2008)。臺北市低收入戶救助制度變遷之探討—1994年臺北市市長民選以來。東吳大學社會工作研究所碩士論文。
- 陳怡婷(2007)。從制度性排除探討社會救助法中親屬責任—以台北市社福中心社工員為例。東吳大學社會工作研究所碩士論文。
- 陳恆鈞、黃婉玲(譯)(2006)。社會政策與計劃分析：實用方法論觀點(原作者：Donald E. Chambers)。臺北市：學富文化。

- 陳向明(2002)。社會科學質的研究。台北，五南。
- 施教裕(1995)。兒童福利機構的行政重組和服務整合。二十一世紀兒童福利政策論文集，313-356，台北：中華民國兒童福利基金會。
- 施教裕(1995)。台灣省社會救助法規適用情形之調查研究報告。台灣省政府法規委員會委託研究報告。
- 袁志君(2000)。貧窮家庭的福利探討—以花蓮縣秀林鄉原住民兒童為例。中國文化大學兒童福利研究所碩士論文。
- 徐震等(1989)。我國社會救助體系整體規劃之研究。行政院研考會。
- 高雄縣社會處(2009)。申請高雄縣政府急難救助流程圖。2009/10/01 瀏覽。
<http://www.sw.kscg.gov.tw/?prog=2&b_id=6&m_id=36&s_id=108>
- 孫健忠(1999)。社會價值與社會控制—以社會救助為例。台大社會工作學刊，1，頁 77-109。
- 孫健忠(2002)。台灣社會救助制度實施與建構之研究。台北：時英出版社。
- 孫健忠(2008)。對「馬上關懷急難救助」的觀察與期待。國政評論，社會(評) 097-098 號，國家政策研究基金會。
- 孫健忠(2009a)。社會救助的「結」與「解」：回顧 2008，展望 2009。蔡政文主編，2009 年台灣展望。台北：國家政策研究基金會，頁 321-330。
- 孫健忠(2009b)。解開社會救助法的緊箍咒。國政評論，社會(評) 098-013 號，國家政策研究基金會。
- 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。國立臺灣大學社會工作研究所碩士論文。
- 張世雄(1996)。社會福利的理念與社會安全制度。臺北：唐山。
- 張世雄(2001)。社會救助、新貧窮問題與多層次—多面向分析。社區發展季刊，95，頁 55-71。
- 張承漢(1998)。社會組織與社會關係。台北市：幼獅。

- 張菁芬(2005)。社會排除現象與對策：歐盟的經驗分析。台北市：松慧。
- 張國書(2008)。國軍心理衛生(輔導)工作服務輸送體系之研究。國防大學政治作戰學院社會工作研究所碩士論文。
- 畢恆達(1998)。社會研究的研究者與倫理。載於嚴祥鸞主編，危險與祕密：研究倫理，31-91頁。台北市：三民。
- 畢恆達(2008)。詮釋學與質性研究。載於胡幼慧(主編)，質性研究：理論、方法及本土女性研究實例，21-36頁。台北市：巨流。
- 曾家祥(2003)。雲林縣水林鄉低收入戶社會救助政策執行之研究。國立中正大學社會福利研究所碩士論文。
- 賈裕昌(1999)。社會救助與人權保障：一個社會學的批判反思。台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 經建會(2009)。中華民國臺灣97年至145年人口推計。2009/12/01 瀏覽。
<<http://www.cepd.gov.tw/>>
- 萬育維等(1994)。邁向二十一世紀社會福利之規劃與整合：社會救助需求初步評估報告。內政部研究報告。
- 萬育維(2007)。社會福利服務：理論與實踐(二版)。台北：三民。
- 詹火生(2009)。從低收戶、中低收入到工作貧窮—社會救助政策的省思。社區發展季刊，124，頁42-48。
- 劉邦富(2006)。台灣貧窮家庭兒童照顧政策落差研究。東海大學社會工作學系博士論文。
- 潘淑滿(2003)。質性研究：理論與應用。臺北市：心理。
- 廖宗侯(2006)。社會救助制度中村里幹事的審查行為與影響因素之探討—以台中縣為例。暨南國際大學社會政策與社會工作研究所碩士論文。
- 薛承泰、杜慈容(2006)。家庭變遷與社會救助政策—以臺北市為例。社區發展季刊，114，頁134-146。

薛承泰(2007)。台灣是個 M 型社會嗎? 國政研究報告, 社會(研) 096-006 號, 國家政策研究基金會。

薛承泰、林建成(2008)。近貧人口短期脫困計畫—「工作家庭所得保障方案」評估。國政研究報告, 社會(研) 097-019 號, 國家政策研究基金會。

簡春安、鄒平儀(2004)。社會工作研究法(二版)。臺北市:巨流。

藍忠孚(1993)。我國社會福利行政組織結構及功能之探討。行政院研究發展考核委員會。

西文部分

- Agranoff, R.(1983).Services integration.In R. M. Kramer and H. Specht(eds.) *Reading in community organization practice*(pp.327-348).Englewood Cliffs, N. J.:Prentice-Hall, Inc.
- Austin,D.M(1991).Understanding the service delivery system. In R.L.Edward and J.A.Yankey(Eds.).*Skill for effective human service management*(pp.27-43).Washington DC:NASWP Press.
- Bergman, J.(1995).`Social Exclusion in Europe:Policy Context and Analytical Framework.` , in G. Room et al.(eds.) ,*Beyond the Threshold:The measurement and analysis of social exclusion*.Britain:The Ploicy Press.
- Bhalla, A. S. and Lapeyre, F.(2004).*Poverty and Exclusion in a Gobal World* (2nd ed.).Basingstoke and London:Macmillan.
- Gilbert, N. & Terrell P.(2002).*Dimensions of social welfare policy*(5th ed.).Boston : Pearson Education.
- Healy, J.(1997).*Welfare Options:Delivering Social Services*.St Leonards:Allen & Unwin.
- Kane, S. & Kirby, M.(2003).*Wealth,Poverty and Welfare*.New York:Palgrave

- Leonard, P.(1997).Postmodern welfare:reconstructing an emancipatory project.London:SAGE Publications.
- Mingione, E.(1993). The New Urban Poverty and the Underclass:Introduction.*International Journal of Urban and Regional Research*, 17, pp.324-26.
- Pierson,J.(2002).*Tackling Social Exclusion*.London:Routledge.
- Room, G.et al. (1990). *'New Poverty' in the European Community*.New York: St. Martin's Press, 1990.
- Room,G.,Lawson,R. & Laczko,F.(1989) ° *New poverty in the European community*.Policy and politics,17-2,pp.165-176.
- Ryan,S. et al.,(2001).Critical Themes of Intersystem Collaboration:Moving from a “Can We” to a “How Can We” Approach to Service Delivery with Children and Families.*Journal of Family Social Work*,6(4),p39-60.
- Spicker P.(1993).*Poverty and social security: concepts and principles*.London:Routledge.
- Silver, H.(1994). Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms.*International Labour Review*,133-5/6,pp.531~578.
- Watson,S.(2000).Foucault and the Study of Social Policy,in G.Lewis et al.(eds.) ,*Rethinking Social Policy*.London:Stage.

附件一

訪談大綱

壹、訪問公所承辦人

一、瞭解馬上關懷之運作與流程

- (一) 申請：民眾該如何申請馬上關懷？案件來源主要為何種管道？民眾的申請事由大多為何？是否會篩選民眾的申請？篩選的標準為何？
- (二) 訪視小組的組成：請問訪視小組如何組成？你如何挑選訪視成員？小組的組成是否會遭遇困難或難以配合的問題？你認為成員分別應具備的條件與功能為何？請問身為馬上關懷承辦人，你在訪視小組中的職責與角色為何？你是否認為訪視是否有其必要性？你會如何因應24小時的訪視期限？是否合理？
- (三) 訪視過程：訪視小組如何進行訪視？你認為應注意哪些評估的要項或指標？不同成員對於訪視有何影響？過程中你和其他成員如何合作？個別特色為何？在訪視過程中，你會提供什麼協助給民眾？
- (四) 決策：訪視小組是如何作出評估的決策？承辦人在決策過程中，通常扮演何種角色？你會如何影響決策？是否會有意見不合的情況？你會如何說服其他成員？或如何因應衝突的情況？社會輿論對於非專業人員的評論，你怎麼看待？
- (五) 核發程序：救助金核發程序為何？救助金核發的依據主要為何？核發時程為何？你認為馬上關懷所規範的核發時效是否合理？你如何因應此時效上的規定？是否有曾違反時效規定的經驗？
- (六) 後續轉介：後續提供哪些轉介服務？如何提供？主要由誰來決定或建議轉介？你會有哪些評估的指標來建議轉介？
- (七) 宣導措施：馬上關懷有哪些宣導方式與措施？公所應扮演何種角色？或有何應有任務？
- (八) 反映意見管道：馬上關懷是否有提供管道讓民眾來反映意見？若有，民眾所反映的意見大多為何？你覺得合理嗎？你認為需要改進之處為何？你通常會如何因應？若無，你認為是否應該提供反映管道？該如何提供？

二、瞭解馬上關懷的角色與分工關係。

- (一) 組織網絡：你認為在馬上關懷涉及哪些單位？你認為各單位之間如何分工？你認為各單位扮演什麼角色？現況中各單位是否確實發揮其應有的功能？
- (二) 方案網絡：社會救助中有不同的補助方案，如低收入戶、急難救助、馬上關懷，你認為彼此間是否有衝突或整合的情況？又該如何分工？
- (三) 整體的看法：你認為馬上關懷是否能發揮其預期的功能或達到政策目標？是否確實協助陷入困境的民眾？

貳、訪問里幹事

一、瞭解馬上關懷之運作與流程

- (一)申請：民眾該如何申請馬上關懷？里辦公室是否為民眾主要申請的管道？你會如何協助民眾申請？民眾的申請事由大多為何？你是否會主動通報或建議民眾申請？你是否會篩選民眾的申請？篩選的標準為何？
- (二)訪視小組的組成：請問訪視小組如何組成？請問你認為成員分別應具備的條件與功能為何？請問身為里幹事，你在訪視小組中的職責與角色為何？你認為訪視是否有其必要性？你會如何因應 24 小時的訪視期限？是否合理？
- (三)訪視過程：訪視小組如何進行訪視？你認為應注意哪些評估的要項或指標？不同成員對於訪視有何影響？個別特色為何？你和其他成員如何合作？在訪視過程中，你會提供什麼協助給民眾？
- (四)決策：訪視小組是如何作出評估的決策？里幹事在決策過程中，通常扮演何種角色？你會如何影響決策？是否會有意見不合的情況？你會如何說服其他成員？或如何因應衝突的情況？民意代表、里長是否會表達特別的關心？平時與里民熟識的里幹事，在決策中是否會感到為難的經驗？
- (五)核發程序：救助金核發程序為何？救助金核發的依據主要為何？
- (六)後續轉介：後續如何提供其他相關福利服務？主要由誰來決定或建議轉介？你會有哪些評估的指標來建議轉介？
- (七)宣導措施：馬上關懷有哪些宣導方式與措施？里幹事應扮演何種角色？或有何應有任務？
- (八)反映意見管道：馬上關懷是否有提供管道讓民眾來反映意見？若有，民眾所反映的意見大多為何？你覺得合理嗎？你認為需要改進之處為何？你通常會如何因應？若無，你認為是否應該提供反映管道？該如何提供？

二、瞭解馬上關懷的角色與分工關係。

- (一)組織網絡：你認為在馬上關懷涉及哪些單位？你認為各單位之間如何分工？你認為各單位扮演什麼角色？現況中各單位是否確實發揮其應有的功能？
- (二)方案網絡：社會救助中有不同的補助方案，如低收入戶、急難救助、馬上關懷等，你認為彼此間是否有衝突或整合的情況？又該如何分工？
- (三)整體的看法：你認為馬上關懷是否能發揮其預期的功能或達到政策目標？是否確實協助陷入困境的民眾？

參、訪問公益團體代表

一、瞭解馬上關懷之運作與流程

- (一) 訪視小組的組成：請問訪視小組如何組成？請問你認為成員分別應具備的條件與功能為何？請問身為公益團體代表，你在訪視小組中的職責與角色為何？你認為訪視是否有其必要性？你會如何因應 24 小時的訪視期限？是否合理？訪視工作是否造成機構或你個人的困擾？據新聞指出，有許多公益團體退出，其原因為何？貴機構持續支持訪視工作的原因為何？
- (二) 訪視過程：訪視小組如何進行訪視？你認為應注意哪些評估的要項或指標？不同成員對於訪視有何影響？個別特色為何？你和其他成員如何合作？在訪視過程中，你會提供什麼協助給民眾？
- (三) 決策：訪視小組是如何作出評估的決策？公益團體代表在決策過程中，通常扮演何種角色？你會如何影響決策？是否會有意見不合的情況？你會如何說服其他成員？或如何因應衝突的情況？社會輿論對於非專業人員的評論，你怎麼看待？
- (四) 核發程序：救助金核發程序為何？救助金核發的依據主要為何？
- (五) 後續轉介：後續如何提供其他相關福利服務？主要由誰來決定或建議轉介？你會有哪些評估的指標來建議轉介？在轉介方面，公益團體如何提供協助？
- (六) 宣導措施：馬上關懷有哪些宣導方式與措施？公益團體應扮演何種角色？或有何應有任務？
- (七) 反映意見管道：馬上關懷是否有提供管道讓民眾來反映意見？若有，民眾所反映的意見大多為何？你覺得合理嗎？你認為需要改進之處為何？你通常會如何因應？若無，你認為是否應該提供反映管道？該如何提供？

二、瞭解馬上關懷的角色與分工關係。

- (一) 組織網絡：你認為在馬上關懷涉及哪些單位？你認為各單位之間如何分工？你認為各單位扮演什麼角色？現況中各單位是否確實發揮其應有的功能？
- (二) 方案網絡：社會救助中有不同的補助方案，如低收入戶、急難救助、馬上關懷等，你認為彼此間是否有衝突或整合的情況？又該如何分工？
- (三) 整體的看法：你認為馬上關懷是否能發揮其預期的功能或達到政策目

標？是否確實協助陷入困境的民眾？

肆、訪問文山社福中心社工員

- 一、請問社工如何參與馬上關懷的運作？
- 二、請問你認為社工在馬上關懷中扮演的角色為何？
- 三、普遍來說，遭遇急難的民眾會有哪些需求？
- 四、請問你如何了解案主的需求？以及提供哪些協助？
- 五、對於非社工的訪視小組進行案家訪視，你有什麼看法？
- 六、整體而言，你認為馬上關懷有哪些優缺點或看法？

伍、訪問福利使用者

- 一、請問你曾遭遇到什麼樣的困難(申請事由)？
- 二、請問你曾經向誰求助過？
 - 如何進行申請？如何得知
 - 通報後，協助者第一次與您接觸的情形？
 - 多久與你聯繫
- 三、請問你曾接受過哪些審查與評估的程序？
 - 你知道馬上關懷的訪視小組有誰嗎？
 - 他們詢問你哪些面向的問題
 - 對於各個成員的印象與感受
 - 合議制的審查是否較為公平？是否對你造成困擾？
 - 是否提供其他福利資源與資訊？
- 四、請問在馬上關懷中，你曾接受過哪些協助？
 - 這些協助有明確的指引
 - 接受這些協助時，是否會遭遇阻礙？
 - 後續會關切您的問題嗎？
 - 你是否知道下次要找誰詢問或求助嗎？
- 五、這些協助對你帶來什麼影響？
 - 你會如何使用補助金？
 - 你認為相關協助是否對你有很大的幫助？
 - 對你的生活是否有所改善？

- 六、你還有哪些困難或問題尚未能解決？
- 七、你期待還需要哪些的協助？
- 八、整體而言，你認為馬上關懷有哪些優缺點或看法？



附件二

研究參與者同意書

在研究者為我說明研究的目的、性質、方法和過程之後，我同意參與「馬上關懷急難救助的福利輸送體系之初探-以文山區為例」的研究。我知道我將接受一至二次的訪問，每次約為1至2小時，我們會就研究主題做討論，提供研究者進行碩士論文之研究。

我同意參與本研究時會在一式兩份的同意書上簽名，一份由我保留，另一份則交給研究者。

研究者在進行訪談時將同步錄音。訪談錄音帶會再謄寫為逐字稿，並經過我的閱讀確認之後，方列入研究報告。

我的權益如下。研究者承諾謹守下列原則以確保我以下權益。

一、同意權

我基於個人意願參與本研究，在訪談進行過程中，我自由決定分享經驗或看法。

二、暫停或退出的權利

我有權在任何研究過程中要求暫時停止或退出研究。

三、資料保密

我在提供的經驗或看法，會獲得其他保密的尊重研究者也會為我的個人隱私保密負責。雖然研究報告會以匿名方式，適時引用訪談內容，但絕對不會對外洩漏我在研究過程中所分享的個人隱私資料。

在研究過程中，我如果有任何想法或疑問，可以隨時與研究者保持聯絡，他會竭盡提供我所需的資源。

研究參與者簽名：

聯絡電話：

日期：

研究者：石晏宇

聯絡電話：09*****

聯絡地址：台北市文山區指南路二段64號自強九舍D332

116 台北市文山區指南路二段 64 號 國立政治大學社會工作研究所

附件三

馬上關懷急難救助作業要點

97年8月18日內授中社字第0970703755號令發布

97年11月6日內授中社字第0970712249號令修正發布附表二

98年3月16日內授中社字第0980713585號令修正發布

98年9月14日內授中社字第0980713760號令修正發布

- 一、為落實總統扶窮濟急減少家庭不幸政策主張，運用村（里）在地化通報系統，及早發現遭逢急迫性變故致生活陷於困境之民眾，發揮政府馬上關懷，提供及時經濟紓困，特訂定本要點。
- 二、本要點所稱核定機關，指鄉（鎮、市、區）公所；直轄市、縣（市）政府衡量其得於本要點規定時程內完成訪查、核定及撥款者，得自為核定機關。但第五點第二項情事之個案，以直轄市、縣（市）政府為核定機關。
- 三、本要點救助對象為具有下列情形之一者：
 - （一）負擔家庭主要生計責任者死亡、失蹤或罹患重傷病、失業或因其他原因無法工作，致家庭生活陷於困境。
 - （二）其他因遭逢變故，致家庭生活陷於困境。
- 四、本要點救助內容規定如下：
 - （一）依個案需要提供一次性關懷救助金或分月、分次發給關懷救助金。
 - （二）其他福利服務轉介。
- 五、本要點規定申請急難救助程序如下：
 - （一）受理窗口：遭逢急難民眾本人或親人、鄰里、社區、學校、相關機關、機構、團體等，得檢具申請書或通報表（格式如附表一）向下列窗口申請救助或通報：
 - 1.村（里）辦公處。
 - 2.鄉（鎮、市、區）公所。
 - 3.直轄市、縣（市）政府。
 - （二）實地訪查：
 - 1.受理窗口受理後，應立即通報核定機關之代表，召集訪視小組，於二十四小時內進行個案實地訪視。
 - 2.訪視小組由核定機關召集，成員如下：
 - (1)核定機關之代表，並兼訪視小組召集人。
 - (2)村（里）長或村（里）幹事。
 - (3)當地立案社會福利機構（團體）或普受社會大眾信賴公益團體之代表。社會福利機構（團體）應指派社會工作人員為代表。
 - (4)其他視個案性質，必要時得增邀直轄市、縣（市）政府社會工作人員、與事故相關目的事業主管機關代表或當地管區警員。
 - 3.前日第三子目所定機構或團體，由核定機關造冊送直轄市、縣（市）政府備查，並建立資料庫備用。核定機關如需邀請資料庫名單以外之機構或團體指派代表擔任訪視小組成員者，得隨時補報備查。
 - （三）個案核定：個案急難事實及生活境況，由訪視小組依認定基準表（如

附表二)認定，並填具認定表(格式如附表三)立即送核定機關即時核定及撥款。

(四)轉介：經開案之個案如有其他需求，直轄市、縣(市)政府應轉介相關社會、衛生、勞工或教育等體系申辦相關福利事項。必要時，得結合民間資源協助之。

(五)其他應遵行事項：

1.當事人應誠實提供有關證明，如不實領取關懷救助金，應負法律責任，並返還已領取之關懷救助金。

2.訪視人員應善盡訪查認定之責，如有不實情事，應負相關法律責任。

第三點第二款救助對象有下列情事之一，經直轄市、縣(市)政府社會工作人員評估並認定確有救助需要者，由直轄市、縣(市)政府依認定結果核定及撥款：

(一)因經濟性因素有自殺之虞之通報個案。

(二)因遭家庭暴力、性侵害經庇護安置，於緊急生活扶助金尚未核發期間，財產未能及時運用於生活所需。

(三)已申請福利項目，於尚未核准期間。

六、給付方式及給付基準規定如下：

(一)核定機關對符合第三點規定者，應即時發給關懷救助金新臺幣一萬元至三萬元。經評估必要時，得將該個案關懷救助金採分月或分次方式發給之。

(二)核定機關得建立備用金制度。訪視小組對急迫性個案得於認定符合第三點規定時，立即先發給新臺幣五千元，並逕送核定機關於當日核定後，於二十四小時內發給關懷救助金餘額。

(三)關懷救助金發給後，家庭生活仍陷於困境者，直轄市、縣(市)政府得依社會救助法第二十一條規定核予救助；直轄市、縣(市)政府急難救助後，家庭生活仍陷於困境者，得轉報內政部再核予救助。同一家庭每年領取政府發給之急難救助金總額，最高以新臺幣十萬元為限。

七、行政及管考規定如下：

(一)所需經費由內政部依直轄市、縣(市)之村(里)數及行政事務費計算，預撥經費予直轄市、縣(市)政府，以代收代付方式辦理，並轉撥鄉(鎮、市、區)公所備用。

(二)核定機關發放關懷救助金後，應定期將有關憑證送直轄市、縣(市)政府辦理核銷。本要點支出經費採就地審計方式，有關憑證之審核、保管、財務處理及督導考核，參照內政部推展社會福利補助作業要點規定辦理。

(三)直轄市、縣(市)政府應於每月三日及十八日前，將前半個月執行成果送內政部彙整。

(四)直轄市、縣(市)政府執行績效優異者，列為內政部社會福利績效考核另予加分項目；主辦業務及訪視人員得送請其所屬機關(構)獎勵或表揚。

八、經費來源：由內政部編列預算支應。



附表一 「馬上關懷」急難救助申請書/通報表

一、個案來源及流程

通報來源：當事人求助 當事人親屬 村里辦公處 鄰長 社區發展協會 學校 機關
機構 團體 其他
通報單位名稱及通報人姓名：_____ 聯絡電話：_____

受理窗口：__村(里)辦公處，__鄉(鎮、市、區)公所，__直轄市、縣(市)政府。

受理窗口受理通報時間：__年__月__日__時__分；
 受理窗口通報核定機關業務單位時間：__年__月__日__時__分
 訪視小組個案認定時間：__年__月__日__時__分；
 個案關懷救助金發給時間：__年__月__日__時__分

二、申請書

申請人	基本資料	姓名：_____ 性別： <input type="checkbox"/> 男 <input type="checkbox"/> 女 出生：__年__月__日 國民身分證統一編號：_____ 電話：(H) _____ (O) _____ (M) _____ 居住地址：_____ 戶籍地址：_____
	急難事由	1. 事故發生者： <input type="checkbox"/> 負擔家庭主要生計責任者 <input type="checkbox"/> 非負擔家庭主要生計責任者 2. 事由： <input type="checkbox"/> 1)死亡 <input type="checkbox"/> 2)失蹤 <input type="checkbox"/> 3)罹患重傷病 <input type="checkbox"/> 4)失業 <input type="checkbox"/> 5)其他原因無法工作 <input type="checkbox"/> 6)其他重大變故 致家庭生活陷於困境。
	證明文件	1. <input type="checkbox"/> 戶籍證明(或身分證明)敘明：_____ 2. 申請事由證明： <input type="checkbox"/> 死亡證明 <input type="checkbox"/> 失蹤證明 <input type="checkbox"/> 罹患重傷病證明 <input type="checkbox"/> 失業證明 <input type="checkbox"/> 其他原因致無法工作證明 <input type="checkbox"/> 防治單位通報敘明：_____
	簽名 蓋章	1. 本表有關本人基本資料、急難事由、證明文件，均係本人據實提供；訪視小組訪視本人及家庭時，係由本人或家屬據實陳述；如有不實願自負法律責任，並返還關懷救助金。 2. 同意主管機關如有基於個案評估及審核之必要，得調閱本人及家屬之戶籍或財稅有關資料。 申請人簽名蓋章：_____ 年__月__日

附表二 「馬上關懷」急難救助認定基準表

單位:新台幣元

急難事由		生活陷困	核發基準		備註
類別	認定基準	認定基準	負擔家庭 主要生計者	非負擔家庭 主要生計者	
一、 死亡	1. 未能領取社會保險給付、汽(機)車強制責任險給付、犯罪被害補償、暫時補償金或事故責任賠償。	1. 家庭已無足資辦理基本葬埋之存款或收入。 2. 家庭已無足資維持基本生計之存款或收入。 3. 家庭經濟狀況明顯無法維持基本生計。	三萬元。	一萬元。	1. 急難事由以最近 <u>三個月內發生者</u> ，並同一事由以申請一次為限。 2. 負擔家庭主要生計者，指以其收入負擔家庭生活二分之一以上者。 3. 負擔家庭主要生計者戶內人口如有六歲以下兒童、在學學生、身心障礙者或懷孕六個月至分娩後二個月婦女，每人加計五千元；罹患重傷病者，得視其自負醫療費用加計，並以各該分項最高額為限。 4. 經評估經濟戶長如有理財方式不當，不宜一次發給關懷救助金者，或採分月、分次方式發給關懷救助金，對於戶內人口生活保障較佳等情形，應以分月或分次方式發給。
	2. 已申請保險給付、補償金、賠償金而尚未領取期間。	1. 家庭已無足資維持基本生計之存款或收入。 2. 家庭經濟狀況明顯無法維持基本生計。	一萬元至二萬元。		
二、 失蹤	已向警察機關報案協尋尚未尋獲者(不受失蹤滿6個月之限制)。	1. 家庭已無足資維持基本生計之存款或收入。 2. 家庭經濟狀況明顯無法維持基本生計。	一萬元至二萬元。	一萬元。	
三、 罹患 重傷 病	1. 必須1個月以上之治療或療養，且無法工作。 2. 取得重大傷病卡證明等且無法工作。	1. 家庭已無足資維持基本生計或支付醫療費用之存款或收入。 2. 家庭經濟狀況明顯無法維持基本生計。	一萬元至三萬元。	一萬元至三萬元。	
四、 失業	1. 非自願性失業致無法工作。 2. 照顧罹患重傷病必須一個月以上治療或療養之親屬，致無法工作之臨時性失業。	1. 家庭已無足資維持基本生計之存款或收入。 2. 家庭經濟狀況明顯無法維持基本生計。	一萬元至三萬元。		
五、 其他 原因 無法 工作	因其他原因致無法工作。	1. 家庭已無足資維持基本生計之存款或收入。 2. 家庭經濟狀況明顯無法維持基本生計。	一萬元至二萬元。		
六、 其他 變故	其他變故且無法獲得任何補助、救助或保險給付等。	1. 家庭已無足資維持基本生計之存款或收入。 2. 家庭經濟狀況明顯無法維持基本生計。	一萬元至三萬元。	一萬元至三萬元。	

附表三

馬上關懷急難救助個案認定表

單位：新臺幣元

訪 查 內 容	訪查認定時間：__年__月__日__時__分 受訪人： <input type="checkbox"/> 申請人本人 <input type="checkbox"/> 申請人之__																	
	家庭狀況（以實際共同生活人口為範圍）																	
	稱謂	姓名	年 齡	健 康 情 形	工 作 現 況	每 月 收 入	職 業 保 險	未 就 業 原 因	領 取 政 府 補 助	稱謂	姓名	年 齡	健 康 情 形	工 作 現 況	每 月 收 入	職 業 保 險	未 就 業 原 因	領 取 政 府 補 助
	本人																	
公 所 及 縣 市 政 府 救 助	一、 <input type="checkbox"/> 核列低收入戶第__款，每月生活扶助費共__元。 二、 <input type="checkbox"/> 已領取政府補助： <input type="checkbox"/> 老人生活津貼 <input type="checkbox"/> 身心障礙生活補助費 <input type="checkbox"/> 兒童、少年生活扶助 <input type="checkbox"/> 托育津貼 <input type="checkbox"/> 照顧津貼 <input type="checkbox"/> 其他生活扶 助__，每月共__元。 <input type="checkbox"/> 特境婦女__元。 三、 <input type="checkbox"/> 核發 <input type="checkbox"/> 醫療補助 <input type="checkbox"/> 住院看護費用補助__元。 四、 <input type="checkbox"/> 核發急難救助金直轄市、縣(市)政府__元。公所__元。 五、 <input type="checkbox"/> 轉介__機關收容。 六、 <input type="checkbox"/> 災害救助金__元。 七、 <input type="checkbox"/> 其他：__。									保 險 及 社 會 資 源 一、保險：(傷病、死亡者之保險情形) 1 <input type="checkbox"/> 公保 2 <input type="checkbox"/> 勞保 3 <input type="checkbox"/> 農保 4 <input type="checkbox"/> 漁保 5 <input type="checkbox"/> 學保 6 <input type="checkbox"/> 軍榮保 7 <input type="checkbox"/> 汽機車強制險 8 <input type="checkbox"/> 其他__ 9 <input type="checkbox"/> 保險給付__元： <input type="checkbox"/> 已領取 <input type="checkbox"/> 申請中 二、社會資源救助： 1 <input type="checkbox"/> 已獲__(基金會、宗教慈善團體)救 助__元。 2 <input type="checkbox"/> 登報募捐或捐款__元。 3 <input type="checkbox"/> 其他：__元。 三、賠償金：__元 <input type="checkbox"/> 未獲賠償原因：(車禍、職災及意外事故，請務必詳填) _____								
	一、急難事由 <input type="checkbox"/> 喪葬費用無力負擔(喪葬費用__元)。 <input type="checkbox"/> 醫療費用無力負擔(醫療費用__元)。 <input type="checkbox"/> 生活費用無著(原因)____。 <input type="checkbox"/> 其他____。 1. 事故發生者： <input type="checkbox"/> 負家庭主要生計責任者 <input type="checkbox"/> 非負家庭主要生計責任者 2. 事由： <input type="checkbox"/> 1)死亡認定指標__ <input type="checkbox"/> 2)失蹤認定指標__ <input type="checkbox"/> 3). 罹患 傷病認定指標__ <input type="checkbox"/> 4)失業認定指標__ <input type="checkbox"/> 5)其他原因無法工 作 認定指標 <input type="checkbox"/> 6)其他變故認定指標__									二、家庭狀況（實際共同生活人口為範圍） 1. 實際收入__元 () 填註稱謂 () __元+() __元+() __元 +() __元+() __元+() __元 2. 實際收入__元÷實際共同生活人口__人 =__元 3. 存款：__元								
三、問題及處遇（含轉介及資源連結）									四、關懷救助金給付方式 1. <input type="checkbox"/> 一次性關懷救助金__元 2. <input type="checkbox"/> 分__月(次)發給， <input type="checkbox"/> 每月(次)關懷救助金__元									

馬上關懷急難救助之福利輸送體系分析—以台北市文山區為例

認定結果	<p>本案經認定人員共同確認，認定結果如下：</p> <p>1. 經認定符合認定基準表：<input type="checkbox"/>急難事由第__類之__ <input type="checkbox"/>生活陷困第__類之__ <input type="checkbox"/>關懷救助金擬發給一次性關懷救助金____元。<input type="checkbox"/>分__月(次)發給關懷救助金計____元，本次已發給____元。</p> <p>2. 經認定不符合認定基準表：<input type="checkbox"/>急難事由第__類之__ <input type="checkbox"/>生活陷困第__類之__，<input type="checkbox"/>擬暫緩發給關懷救助金。</p> <p>3. 其他處遇：協助申辦<input type="checkbox"/>低收入戶生活扶助 <input type="checkbox"/>社會救助法第二十一條急難救助 <input type="checkbox"/>醫療補助或住院看護補助 <input type="checkbox"/>福利服務及津貼 <input type="checkbox"/>轉介_____。</p>					
認定人員簽名	核定機關主辦業務 單位代表 簽名	村(里)長或(里)幹事 簽名	社福或公益機構(團體) 代表(單位名稱、職稱) 簽名	其他單位代表(單位名稱、職稱) 簽名	核定機關 審核	(呈第__層決行)

