

新北市高風險家庭整合型安全網--全觀型治理之個案研究

彭錦鵬

中央研究院歐美所副研究員、台大公共事務所副教授

黃博琇

台大公共事務所碩士生

摘要

近年來臺灣社會由於結構性失業問題、貧富及城鄉差距擴大、傳統社區關係解構、高齡化社會等因素，導致諸多弱勢家庭需承受更多元與更沈重的壓力。面對這樣的社會問題，新北市政府於 100 年 1 月推動「高風險家庭整合型安全網服務計畫」。

本文欲從全觀型治理的角度來分析新北市政府所推動的高風險家庭整合型安全網服務計畫，探討該計畫的實施成效(包括跨單位的服務計劃、整合型安全網接觸的人口數、安全網是否達到預防家庭事故發生的目的，是否幫助新北市高風險家庭的民眾改善其家庭問題)，並觀察其如何符合全觀型治理模式促成該計畫的產生與有效執行。

本文藉由對「新北市高風險家庭整合型安全網」的研究，探討跨單位政府治理的特質、創新的施政作為，以及哪些治理模式將使具有創新意涵的施政計畫有效執行。此外，本文亦針對該個案的成功之處，建構跨單位公共治理的模式，以供其他政府機關學習，使該政策的效益能擴及全國。

關鍵字：高風險家庭、整合型安全網、全觀型治理、政策創新

新北市高風險家庭整合型安全網--全觀型治理之個案研究

壹、前言

近年來臺灣社會由於結構性失業問題、貧富及城鄉差距擴大、傳統社區關係解構、高齡化社會等因素，導致諸多弱勢家庭需承受更多元與更沈重的壓力。面對這樣的社會問題，新北市政府於 94 年 2 月起實施「臺北縣支持家庭功能發展實施方案」，並於 98 年 11 月推動「高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」，取預防重於治療的觀念，協助家庭解決生活危機，避免風險持續擴大。

惟鑒於社會及家庭結構快速變遷致使政府所面對的社會問題越趨複雜與棘手，新北市政府決定擴大辦理高風險家庭的服務對象，使潛在的高風險家庭能透過政府事前預防的服務，減少事後意外的發生。該計畫由新北市朱立倫市長率先提出，朱市長期望透過高風險家庭整合型安全網的建構，以保障新北市的兒少權益，並成立高風險家庭服務管理中心，以整合社會局、教育局、衛生局、勞工局、警察局、民政局、原民局、公務局、消防局、資訊中心等 10 個單位的資源，提供支持性及整合性的服務。

「新北市高風險家庭整合型安全網」的特色即在於，此安全網整合新北市政府的各局處來因應當前社會、家庭結構變遷所造成的複合型問題。因為家庭功能喪失所造成的社會問題並非單一性，而是影響至家庭的各個面向，例如家庭不健全可能伴隨家庭經濟產生困難、孩童學習狀況不良、家長或孩童有精神疾病、家長失業等，因此政府必須整合各局處的資源與力量，才能有效解決這類複合型社會問題。

「新北市高風險家庭整合型安全網」整合新北市各局處的特色是透過全觀型治理所強調的治理層級、功能與部門的協調與整合，以問題和結果為導向，有效解決當今政府所面臨之「棘手問題」(wicked problem) (6Perry, 1997; 6 Perry, 2002)。因此，本文希望藉由全觀型治理的觀點來檢視該項計畫的政策決定、推動過程、執行成果，並試圖找出哪些治理模式將有助於政府形成創新的政策。

貳、文獻探討

一、高風險家庭服務概述

(一)高風險家庭服務的發展脈絡

高風險家庭服務主要是為因應我國在過去數十年的社會變遷中，家庭型態功能的改變，以及所造成的各種家庭不幸事件而採取的措施。簡慧娟(2014)將我國

高風險家庭服務的發展分為三個時期：創立期、發展期和成熟期。創立期的工作為訂定「高風險家庭評估表」¹、定義何為高風險家庭，並落實高風險家庭的通報、篩檢以及後續的社工個案服務。中央政府於民國 94 年起實施「推動高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」，藉由補助地方政府委託的民間團體聘用專業社工人員，以個案管理的模式，為個案家庭提供需求評估、尋求資源、安排轉介、督導服務、追蹤評估等支持性及補充性服務。發展期以擴大高風險家庭通報範疇以及深化高風險家庭服務為兩大主軸。擴大高風險家庭通報範疇包括訂定「受刑人、在押人或受保安處分人進入矯正機關有子女需照顧之通知處遇流程」、推動「6 歲以下弱勢兒童主動關懷方案」，深化高風險家庭服務則包括訂定個案處遇模式、建立個案成效評估等。成熟期的重點則為擬將高風險家庭服務法制化。

由於高風險家庭向來非屬法定服務對象，通報及介入處遇皆未具強制力，常有遭案家拒絕的情況，且地方政府多仰賴中央政府補助，未自行編列預算，因此為確切落實高風險家庭處遇服務工作，高風險家庭服務法制化勢在必行。而此階段修正訂定的法律有：「兒童及少年福利與權益保障法」及「兒童及少年高風險家庭通報及協助辦法」，其目標皆為透過地方政府各相關單位的積極通報與後續介入，以提升高風險家庭服務的品質。

對於高風險家庭服務的討論，我國文獻多聚焦於高風險家庭的定義、高風險家庭處遇的模式、開案與結案評估的標準，以及服務績效等面向。宋麗玉、施教裕(2006)以不同的社福機構作為研究對象，以探究各機構在高風險家庭服務上的處遇模式，並統整各機構在處遇服務上所具有的模式與要素。

曾儀芬、王秀美、黃福慧(2014)以澎湖縣社福高關懷方案為例，試圖從跨社服、教育和司法/矯正單位合作的角度下，以及澎湖縣現行不同社福方案共存的情況下，以釐清該方案的定位。該文指出，民國 87 年頒佈的「中途輟學學生通報及復學輔導方案」已致力於整合內政、法務、教育、原住民委員會、民政、勞工和衛生等行政單位，並透過聯繫民間輔導資源，形成跨領域、跨公私部門的合作以強化復學輔導網絡。儘管強調高關懷兒少輔導方案的整合性質，澎湖縣社福高關懷方案設立的處遇目標和服務內容，仍與教育和司法/矯正單位有所不同，各社服方案有各自的服務核心，各社福單位內個別方案的自主性極高，遇到有共同個案需要與其他單位聯繫時才共同工作的初步合作層次，目前屬於個案管理階段，未來則期望朝向跨單位合作模式發展。

在我國社會福利服務中，個案管理是一主要的工作方法。個案管理是指，提供協助給正處於多重問題且需要多種協助同時介入的案主之協助過程。(Ballew & Mink, 1996)。事實上，許多的個案都是相當複雜，難以由單一機構自行解決，

¹ 高風險家庭評估表其評估內容包括：一、家庭成員關係紊亂或家庭衝突；二、家中兒童少年父母或主要照顧者從事特種行業或罹患精神疾病、酒癮藥癮並未就醫或未持續就醫；三、家中成員曾有自殺傾向或自殺紀錄者；四、貧困、單親、隔代教養或其他不利因素；五、非自願失業或重複失業者；六、負擔家計者死亡、出走、重病、入獄服刑等六項。

且在不同機構各自為政的情況下，每個機構服務的輸送呈現分散，無法針對需求者提供整合的服務。但是，個案管理能解決具有多重需求的案主所面臨的情況嗎？

王增勇(2003)對「個案管理」這項社工管理工具提出反思，認為個案管理的意涵取決於當下的社會關係，並以政府官員、醫院社工員、社區社工員為例，指出三者對於「個案管理」的理解並不相同：政府人員認為個案管理就是個案紀錄全都上網建檔管理；醫院社工員認為個案管理就是一案統包到底，所以當病人離開後，所有事情應由社區社工員處理；而社區社工員則認為個案管理就是連結與管理各項資源，並為案主服務。對於一個有多重需求的案主而言，其所需要的服務多元，非單一機構所能提供，那麼透過個案管理就能夠解決多重需求案主的問題嗎？還是必須透過跨單位合作或其他的模式才能有效因應問題呢？

(二)社會福利服務的整合模式與要素

上述提到個案管理在目前我國社會福利服務的提供上是一項主要的管理工具，但是運用個案管理是否就能解決福利服務需求者所面臨的多元問題，仍有待商榷。是否仍有效滿足多重需求案主，需要各機構互相支援，Horwath 和 Morrison(2007)針對兒童社會福利機構間的合作與整合，提出五個層次，由低到高分別為：溝通 (communication)；共同操作 (co-operation)；共同協調 (co-ordination)；聯合 (coalition)；和整合 (integration)，越高程度的合作，意味著參與機構放下本身的自主權，致力於共同目標而非單一個案，對夥伴關係負責而非機構本身。而影響機構間合作程度的要素包括：1.預先的傾向因素 (predisposing factors)：例如機構間之前的相處關係。2.強制責任 (mandate) 是指因需要、要求或有權力的機構所提出的合作。強制責任影響合作的程度會因是否有政治上的支持、有沒有能力合作，以及與其他夥伴關係間的連結等而有所不同。3.成員與領導 (membership & leadership)：由於參與的機構多元，每個機構都會試圖要求其在合作關係中的代表性，因其適度的讓各機構表達其代表性能促進合作。此外，亦有必要了解成員的核心業務與合作的程度，有些機構會認為與其他機構合作屬於其核心業務，有些則認為合作屬次要，必須先了解合作意願低的機構其背後的因素，方能有效領導。4.機制 (machinery) 強調如何透過治理過程、組織間的系統與結構和實務議題來界定責任歸屬與課責機制。當個別機構的服務範圍與夥伴關係致力於的服務範圍沒有重疊時，即需要透過內部凝聚與溝通來處理，避免出現無法課責的情形。5.過程 (process) 則是指合作關係中各機構間的互動。影響機構間互動關係的要素包括各機構的理念與信任。機構間理念的磨合與信任的建立並不容易，但卻是影響合作關係仍否持續的關鍵。

Palinkas 和 Fuentes(2012)將影響機構間在被虐青少年 (abused and neglected youth) 服務方案中的合作因素分成合作過程的特徵、外部環境的特徵、合作成員與組織的特徵等三種，而合作過程的特徵也會受到外部環境的特徵與合作成員、

組織特徵的影響。在跨機構的合作中，跨機構的會議是很重要的溝通管道，在這個平台中各機構能進行跨機構的策略規劃。此外，當期望提升服務品質的動機出現時，將會促使跨機構間合作的發展。Palinkas 進一步提出影響跨機構合作的外部環境特徵：募款的能力(availability of funding)、行政區的規模(county size)、共同的顧客(shared clients)、政府強制規定(government mandates)，而影響組織成員合作程度的內涵則包括：共同與言(common language)、對問題認知的一致(common recognition of the problem)、共同的目標與價值(common goals and values)、投入(commitment)、課責(accountability)、互動關係(interpersonal relationships and social ties)、居間協調者(collaboration broker and/or facilitator)、機構領導者的支持(supportive leadership)、誠實與信任等特質(Honesty, Credibility, Trust, and Respect)。由此可知，機構間的信任、價值理念一致、首長的支持、強制命令和課責等是跨機構合作的成功因素。

二、政策創新的意涵

在當前環境變遷急遽，民眾對政府要求越來越多的情況下，「政策創新」是回應組織變化，提升組織運作績效的重要方法。英國公共服務革新辦公室(Office of Public Services Reform)與英國首相的策略小組(the Prime Minister's Strategy Unit)將創新能力設定為衡量政府服務品質的標準，(Walker, 2006)，我國行政院亦於 2007 年頒布「政府服務創新精進方案」，在政府服務品質獎當中加入創新的評獎(劉坤億等，2012)，由此可知，政府部門越來越重視創新的能力，以及創新在公共服務中也越來越重要。但是，即便創新是政府部門很重要的能力，官僚體系對於創新的態度卻不積極，由於創新失敗會遭致處罰，而此處罰的程度會遠大於創新成功所得到的獎賞，因此降低了公部門創新的機會(Hall, 1983)。

關於創新的分類，Bingham(1978)認為包含了程序創新與產品創新兩種型態；劉坤億等(2012)則認為我國政府機關的服務創新類型有服務/產品創新、科技類創新、市場化創新、組織創新、輔助創新等幾類。服務/產品的創新是指將舊的服務/產品提供給新的顧客，或指將新的服務/產品提供給新的顧客；科技類創新則指涉運用新的資訊系統傳遞服務或進行內部的溝通；市場化創新包括委外或公私協力等與私部門、第三部門合作；組織創新著重於組織內部層級的合併和簡化行政流程；輔助創新則指採用新的品質管理方法和重新設計預算資源的配置。其進一步透過問卷調查，以了解政府機關對於政府服務創新類型的評價，結果發現，受訪者認為服務/產品的創新、科技類創新、組織創新和輔助創新皆是行政機關常用的創新策略。惟市場化的創新並非行政機關普遍使用的創新方式。

至於影響政府創新產量的因素，可參考李仲彬(2013)所整理的各種文獻中提到影響政府創新產量的因素。該文將影響政府創新的因素分成人員層面、組織層面與環境層面，人員層面又分成人員的年齡、教育程度、人員對工作的滿意度、

人員對改變的態度、人員的工作動機以及首長對創新的態度。組織層面分成分工化程度、資源寬鬆度、人力資源、研究部門的存在、地方政府規模、政黨競爭程度、科技應用程度、組織內非正式團體、溝通網絡、行政效率。環境層面則包括族群變異性、鄰近縣市的數量、鄰近縣市的創新能力、民意的支持程度。由此可知，影響政府創新的因素很多，但在每個個案當中影響創新的因素還是有所不同，因此若要探討影響一個個案發展創新政策的因素，仍需透過訪談才能有更深入的認識。

台灣競爭力論壇(2014)針對新北市政府進行訪談，以了解政府如何透過社會創新來加強公共治理。其中提到影響新北市政府創新的重要因素在於市長施政風格與各局處的團結。以新北市高風險家庭整合型安全網為例，市長的施政風格展現於當朱立倫市長看到一份數據，顯示新北市只有將近兩千戶的高風險家庭時，立刻發現個案數及比例，遠低於其原執政的桃園縣，因而立即啟動新北市高風險家庭的安全網絡機制。而各局處的團結源自於當個案量越來越多，而社工無法負擔時，社會局就會請各局處來幫忙社會局。此外，在高風險家庭政策下發展出來的免費供餐學童的「幸福保衛戰」活動，也運用了公私協力的方式與超商合作，使得三餐不濟的高風險家庭子女能得以溫飽。

三、全觀型治理的意涵

英國學者培力希克斯(Perri 6)首創全觀型政府(holistic government)的概念，主張二十一世紀政府所處的政治、經濟、科技、環境，必須以全觀型治理加以因應，政府型式應轉變為全觀型政府、預防性政府、改變文化的政府及結果取向的政府。簡單來說，全觀型政府就是使政府能顧及全體，成為預防性、採取文化變革、結果導向的政府，並能跨越政府層級、部會功能分裂的差距，以提供人民更好的服務。

Perri 6 認為政府機關在政策目標與手段之間的問題，不是組織「內」分化與專業化的問題，而是一種組織「間」的問題，此一問題源自於政府組織間的碎裂化(fragmentation)發展。碎裂化是指具備不同功能與專業的機關組織之間，因為缺乏有效的協調而無法進行溝通、合作和團結，導致組織間無法整合、各自為政的情形，進而造成政府機關無法達成其所訂的政策目標。

Perri 6 的觀點之所以值得討論與反思，是因為其批判了 1980 年代至 1990 年代「政府再造」與新公共管理的主張。政府再造與新公共管理強調應遏止政府過度成長，並引進企業管理中的效率概念，認為政府應朝向分權授能，不應再一肩擔起生產服務的責任。然而 1990 年代後新公共管理所面臨的瓶頸是，人民需要的不再是強化政府的效率，而是期望政府能解決各種犯罪、失業、健康與教育低度發展等社會問題。在全觀型治理的概念下，新一波「政府再造」的目標為如何在穩定與有限的預算當中創造最大的效能。本文認為，新公共管理與全觀型治理

的差異在於後者又更強調政府究竟是否能幫助人民解決問題與滿足人民需求。

那麼，具體而言，全觀型政府究竟是指涉什麼呢？Perri 6 在其著作中提到，全觀型政府應達成下列事項：

1.政策層次的整合(policy-level integration)：

政府機關在政策制定階段即應進行政策的整合，使各部會機關對於特定的政策目標皆具有共識與使命感。

2.中央政府勇於創新並擴大職權：

各部門對於政策目標的整合要有勇氣，要能勇於嘗試與創新，並且並需認知到整合工作不是中央單方面的事，地方政府也需要主動投入與參與。

3.審慎運用整合型預算(integrated budgets)：

整合性預算的運用可以克服組織功能分化之下，各部會機關在單一年度內缺乏長遠思考的預算限制。惟必須注要的是，此種預算對政府各部門的整合工作未必有效且必要，仍需視情況而定。

4.負責監督者需重塑新價值：

全觀型政府之下能需要有監督者來監督政府整合工作的進度，有責任的監督者包括監察機關與政治人物、管制人員、監察委員、地方委員會。監察機關應順應民意以進行監督，使政府在施政上更有效能並進行聯合參與(joined-up)。

5.中央與地方政府皆應傳播新知：

中央與地方政府都應設立學習的機構，以負責傳播有關政府整合的新知識。

6.政府應更新資訊科技系統：

在全觀型治理的概念之下，資訊科技系統的發展被用以提供民眾更即時與完善的服務，但同時也應確保民眾的個人隱私受到保護。

7.人事行政的改革：

革新的政府治理模是需要有新的人事制度，包括考銓、薪俸等配套機制都需要革新才能因應全觀型政府的新治理模式。

8.政治人物要勇於面對政策目標整合的困境：

如同前面提及的，各機關單位間由於分化所產生的目標整合問題，是全觀型治理所要解決的問題，因此政府必須設法讓公務員與民眾了解到全觀型治理的必要性，讓民眾也參與全觀型政府的設計。

分析了全觀型治理的概念後，可知全觀型治理對政府治理的重要性，並堪稱新典範。以下將以彭錦鵬(2005)的分類與整理為例，比較全觀型治理、傳統官僚組織與新公共管理的區別(表一)。

表一：傳統官僚體制、新公共管理與全觀型治理的比較

	傳統官僚體制	新公共管理	全觀型治理
時期	1980 年代以前	1980~2000	2000 年以後
管理理念	公部門型態管理	私部門型態管理	公私合夥/中央地方結合
運作原則	政府採功能性分工	政府功能部分整合	政府整合型運作
組織型態	層級節制	直接專業管理	網絡式服務
核心關懷	依法行政	作業標準與績效指標	解決人民生活的問題
成果檢證	注重輸入	產出控制	注重結果
權力運作	集中權力	單位分權	擴大授權
財務運用	公務預算	競爭	整合型預算
文官的規範	法律規範	紀律與節約	公務倫理與價值
運作資源	大量運用人力	大量利用資訊科技	線上治理
政府服務項目	政府提供各種服務	強化中央政府掌舵能力	政策整合解決人民生活事件
時代特性	政府運作的逐步摸索改進	政府引入競爭機制	政府制度與人民需求、科技、資源的高度整合

資料來源：彭錦鵬，2005。

廖俊松(2006)認為，全觀型治理的核心活動是協調，即組織間的協調。組織間的協調能否具體落實是全觀型治理成敗的關鍵。因此要推動全觀型治理就必須積極落實組織間的協調行動。然而所謂組織間的協調行動也會有斷續之可能，組織間的和諧整合關係可能無法維持一全面性的、可持續性的發展；故希克斯等人所主張的組織間的協調並非一味追求組織間整合和諧關係之全面性的、可持續性的發展，而是盡可能謀求不同政府機關間基於本位主義所衍生出的功能性且緊張的均衡關係，且這種均衡關係可能會隨著不同的時空環境而有意義上的變化。也就是說，本位主義所帶來各機關間的緊張關係無法避免，但機關間可盡力於這些緊張關係中謀求平衡，努力尋求組織間的協調關係。這種強調各機關間主動積極的意願以及行動，才是全觀型政府的真義。此外，廖俊松對於全觀型治理的質疑在於，其認為希克斯雖然在書中論證指出二十一世紀政府全觀型治理的必要性及其制度化落實的可能性，然而針對書中九個英國地方政府實際運作案例的研究觀察結果，作者們卻指出英國尚不是全觀型治理的成功案例。也就是說，在沒有全

觀型治理成功案例的情況下，實在很難說服二十一世紀的政府有信心朝向全觀型治理邁進。因此其認為從這個角度觀之，全觀型治理可能只是一個待檢證的未來命題。正因為全觀型治理僅具有理論上的創新價值，缺乏具體實證研究與成功案例，所以本文才應透過全觀型治理的策略來分析政府機關成功的施政案例，以建構出全觀型治理於政府政策上的實用價值。

四、新北市高風險家庭整合型安全網服務

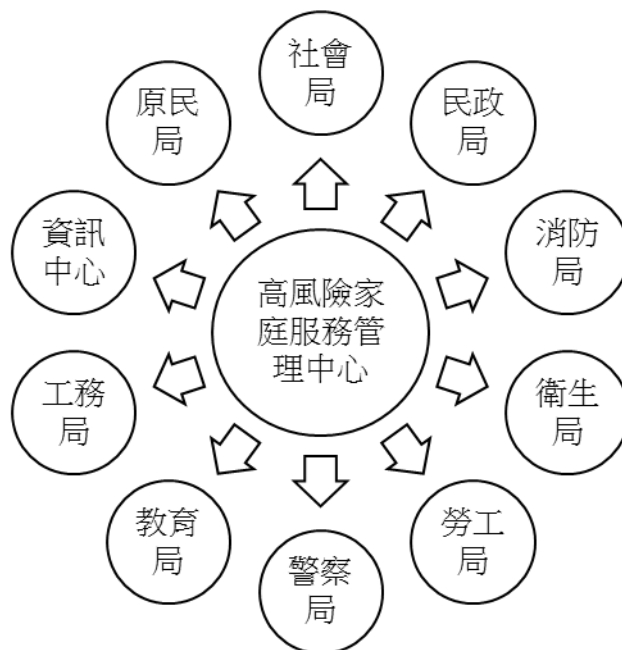
新北市高風險家庭整合型安全網服務計畫的實施背景為，新北市人口眾多，至 101 年 12 月總人口達 393 萬 9,000 餘人，占全國人口總數的六分之一，為全國之冠。加上新北市約有七成市民為移入人口，且多數為核心家庭，家庭規模小，親屬支持的資源又不足，使得家庭中照顧者的責任加重。因此，如何協助新北市政府青壯人口兼顧家庭經濟及對家人的照顧，實為新北市政府推動高風險安全網的重要理由。由於全球化的不景氣，結構性失業增加、貧富及城鄉差距擴大、傳統社區關係解組等社會及環境因素，致使家庭同時面對經濟的不穩定、照顧人力不足、親職功能薄弱、婚姻關係失調、疾病醫療等多元性的問題。為避免家庭本身因應能力不足而發生危害生命安全的事故，新北市政府於民國 100 年 1 月訂定「新北市高風險家庭整合型安全網服務計畫」，希望透過政府各機關網絡之專業職責與資源系統，並藉由跨域整合之精神，建構高風險家庭的預防及服務體系，共同協助支援有需求的家庭化解危機。

新北市高風險家庭整合型安全網希望藉由各局處及民眾主動關懷發現、訪視、服務及通報機制，建立高險家庭資料庫，及早發現遭遇困難或有需協助之高風險家庭，並藉由公私伙伴之合作機制及資源連結，提供這些高風險家庭整合的服務方案，以提升家庭成員互助功能及復原能力。根據內政部兒童局於 98 年 11 月 24 日修訂的「推動高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」，經通報而欲提供服務的對象為有以下情形的家庭：

1. 家庭成員關係紊亂或家庭衝突。
2. 主要照顧者罹患精神疾病、酒癮、藥癮並未（持續）就醫者。
3. 主要照顧者為自殺風險個案。
4. 因貧困、單親、隔代教養或有其他不利因素。
5. 非自願性失業或重複失業者。
6. 負擔家計者死亡、出走、重病或入獄服刑。

新北市高風險家庭整合型安全網以高風險家庭服務管理中心為統籌機關，並將高風險安全網服務分成三個面向：通報、服務與宣導，各機關根據業務性質負

責通報或服務，或同時負責通報與服務，宣導部分則是每個機關的職責。高風險中心負責統整各局處通報的高風險家庭名單，並根據通報資料決定是否成案，成案後再分派給公部門的社工、各局處，以及與新北市合作的 8 個民間社福單位來進行後續的服務。高風險安全網中的 10 個局處就如同安全網的 10 個觸角，每個機關由於業務性質的不同，所接觸到的人口也不同，因此可以擴大安全網接觸到的範圍，使潛在的高風險家庭都被納入(圖一)。



圖一：高風險家庭整合型安全網結構圖

在實際服務的分工上，民政、警政、消防、工務等單位是以通報為主，而社政、教育、衛生、勞政、原住民等單位則除了通報外，尚需提供後續處遇服務。101 年後，警政與和民政局亦加入服務端，接受高風險中心派案，從原先的通報和宣傳者轉變為通報、宣傳、服務三者兼具的角色(新北市社會局，2011)。各局處通報的管道主要來自其執行業務的過程，例如民政局透過其轄下的戶政機關提供的戶籍資料，發現潛在的高風險家庭；消防局則透過救災與緊急救護的過程中與潛在的高風險家庭接觸。各局處提供的服務也是以其業務範圍所及為主，就該機關所擁有的資源與能力提供高風險家庭協助。

工務局與資訊中心主要從事宣導的角色，工務局會透過法令宣導會向民眾介紹高風險家庭的相關課題，並將高風險家庭關懷通報計畫列入優良公寓大廈評選活動的評選標準。而資訊中心主要透過教授新北市民免費電腦課程，將高風險家庭的相關資訊與文宣納入課程教材當中，號召民眾投入社會關懷行列。高風險家庭整合型安全網中 8 個局處的工作內容如表二：

表二：各局處執行高風險通報與後續服務的內涵

機關	通報面	服務面
民政局	透過戶政單位的戶籍資料初篩，通報給各區公所，公所認為有疑慮的個案會請里幹事去訪視。里幹事訪視後判斷該個案疑似為高風險家庭，會再通報中心判斷是否成案。另外亦透過募集各里的溫心天使主動關懷里內的潛在高風險家庭。	<ol style="list-style-type: none"> 1.通報中心後經中心認為屬單純經濟型個案者，會協助其申請相關社會福利津貼。亦會提供家務、課業輔導及心理支持。 2.區公所進行追蹤服務 3 個月，並於系統回報辦理情形。 3.溫心天使協助社會福利申請、家務和課業的指導。 4.在逕為出生登記前，戶政事務所的人員會到新生兒家中訪視，了解家長不來登記新生兒戶口的原因。
消防局	透過災害搶救、緊急救護、住宅防火居家訪視等三種管道接觸潛在高風險家庭。	<ol style="list-style-type: none"> 1.透過居家訪視主動宣傳防火知識，同時接觸潛在高風險家庭。 2.優先讓 5 樓以下老舊公寓、獨居老人、住宅式宮廟、資源回收家庭、出租套房及高風險家庭等高風險族群免費申請安裝住宅用火災警爆器推廣專案和獨立式一氧化碳警報器。 3.發現逃生通道阻塞、逃生門上鎖、樓梯間堆放雜物等情事時，一並通報相關單位辦理。(本屬工務局公共大廈管理科業務)
社會局	各社福中心、委外社福單位社工通報社會局	以服務多重需求家庭為主，提供經濟、生活照顧等多元協助及追蹤輔導。
衛生局	透過自殺關懷訪員探視以及預防接種名冊的對照，找出有自殺、精神、酒、藥癮等問題的高風險家庭。	針對自殺、精神疾病、酒癮、毒品等問題提供精神科專業人員社區服務、心理師駐點諮詢服務、飲酒減量醫療戒治服務、非海洛因醫療戒治服務等。
警察局	首創「守護幼苗專案」主動篩選清查通報潛在高風險家庭。並透過高關懷青少年通報中心，與學校和各局處合作，即早發現需要協助之青少年。	警政單位少輔會自 101 年亦接受高風險中心派案。
教育局	以高關懷青少年中心	1.透過班點圖提列熱點管制作為，有效掌

	為主軸的中心運作模式，通報來源包括校安通報、校外聯巡、各局處通報和家長、民眾投訴。	<p>握易生校安事件地點，並針對提列熱點結合教官、學務人員及警查實施巡查。</p> <p>2.防制學生藥物濫用、學生暴力和行為偏差事件，以及中輟預防。</p> <p>3.連所網咖查察與扣押違規網咖。</p>
勞工局	局內的就業服務站和各業務科室進行通報。	<p>1.運用就業促進方案包括就業諮詢、就業促進研習、職訓諮詢與推介、深度就業諮詢等協助高風險家庭主要負擔家計者就業。</p> <p>2.透過溫心天使服務進行到宅訪視、需求調查和提供就業資訊。</p> <p>3.辦理公部門短期就業安置計畫，提供具有勞動價值的公部門短期工作機會。</p> <p>4.位來希望加強與民間單位的就業轉銜，建立各單位聯合服務平台，並辦理高風險家庭青少年職涯探索成長團體。</p>
原住民行政局	透過新北市原住民族家庭暨婦女服務中心、原住民生活輔導員、原住民就業服務員，以及本局相關福利服務補助等與原住民接觸時，找出潛在的高風險原住民家庭。	<p>1.提供案家家庭、人身安全、就業、經、醫療、急難救助等諮詢服務。</p> <p>2.協助案家申請各項社會福利補助。</p> <p>3.情緒支持、關懷訪視。</p> <p>4.提供案家就業媒合等協助其就業方面的服務。</p>

參考來源：新北市政府社會局 101 年自行研究報告；新北市高風險家庭整合型安全網回顧與分享論壇；作者訪談內容。

新北市高風險家庭整合型安全網的計畫特色在於，成立高風險家庭服務管理中心，由專責單位統籌案件管派、服務追蹤、諮詢服務、教育訓練與宣導、資訊系統規劃建置、工作考核與服務評核等任務，同時每月定期召開跨局處工作會議，建立資源整合及協商平台，並針對各局處通報流程與後續服務上遇到的問題提出討論(新北市社會局，2011)。

除了內部機關的資源整合之外，對外行銷亦是高風險計畫成功的原因之一。高風險安全網中全部的機關皆需對民眾宣導政府的該項服務，且宣導的方式採多元化，以及應暢通通報的管道。也就是說，政府對民眾宣導高風險家庭的指標，鼓勵通報等，都是該計畫重點工作的一部分。多元化的宣傳方式除了製作宣導海報，張貼於各公務單位、機關學校、里民服務處、社區公佈欄外，亦可製作宣導

品於各大型宣導活動、研習會議、社區座談會議中進行發放，期望藉由這些管道讓新北市市民亦能熟悉高風險家庭通報管道。另外，除了海報的發放外，讓民眾熟悉如何通報也是一種有效的宣傳途徑。例如研考會為讓市民多認識高風險家庭並上網通報，特別將內政部「關懷 e 起來」通報網站設計成教學範例，並於市民電腦班中教市民使用，讓民眾認知到高風險家庭的概念以及了解如何上網通報。

新北市高風險家庭整合安全網的前端通報與後端服務處遇是一連續的管理過程。首先各機關可依其主軸功能針對家庭不同面向的困境，提供通報、關懷、服務及宣導等不同性質的服務。其中民政、警政、消防、工務等單位以清查通報及關懷為主，而社政、教育、衛生、勞政、原住民等單位除需進行清查通報及關懷外，尚須提供處遇服務。也就是說，社政、教育、衛生、勞政、原住民等單位兼顧清查通報與提供後續協助，而民政、警政、消防、工務則以清查通報為主，但全部機關皆需負責向民眾宣導政府有在提供這項服務。

至 101 年後，警政單位與民政單位亦加入服務端，接受高風險中心的派案。該計畫的流程主要分為三大部分，第一部分為主動篩選清查，以界定可能的高風險家庭，並列為需要幫助的名單。第二部分即針對已被列為高風險的案件進行派案的服務，而非屬高風險的案件則列為不成案或轉介至其他能提供協助的單位。第三部分則為追蹤評估，即針對已接受服務的高風險家庭進行追蹤與評估，若經過協助後情況已有所改善，則可結案，若否，則需繼續進行訪視與協助。

五、高風險家庭整合型安全網執行成效

新北市高風險家庭整合型安全網強調透過各局處積極通報以及提供後續服務，而其執行後是否真的改善新北市高風險家庭的狀況是引人關心的。根據統計，新北市的高風險家庭通報件數佔全國高風險家庭總通報件數之 70% 以上，是一個相當高的數字(新北市政府，2014)。而各局處的通報件數亦有成長，101 年比 100 年增加了 2727 件通報數(表三)。

新聞媒體亦曾報導新北市高風險家庭整合型安全網的成功案例，以警察局為例，有一次警察查緝毒品，欲將嫌犯移送法辦，但碰巧發現屋內牆角有玩具，猜測是否有小朋友在屋內，透過進一步追查後才發現孩童，並即時救了那名孩童²。

消防局透過居家安全訪視幫助一戶弱勢家庭安裝一台強制排氣熱水器。該戶弱勢家庭的父親患小兒麻痺不良於行，母親體弱多病需人照料，十二歲女兒目前就讀小六，由於沒有足夠的錢換裝強制排氣熱水器，於是消防局同仁決定發起集資，並到水電行詢問熱水器價格。結果，水電行老闆決定免費幫這戶弱勢家庭安

²「新北高風險家庭安全網 口碑佳」，台灣新生報，2013/6/12。https://tw.news.yahoo.com/%E6%96%B0%E5%8C%97%E9%AB%98%E9%A2%A8%E9%9A%AA%E5%AE%B6%E5%BA%AD%E5%AE%89%E5%85%A8%E7%B6%B2-%E5%8F%A3%E7%A2%91%E4%BD%B3-160000895.html

裝熱水器，這也是一件政府透過整合型安全網幫助弱勢家庭免於發生意外的實際案例³。

表三：100年至101年高風險家庭案件通報量統計

年度	月份	民政局	教育局	社會局	勞工局	警察局	衛生局	消防局	原民局	司法	其他	總計
100年	1-3月	41	184	78	28	203	152	0	0	24	24	734
	4-6月	162	434	393	31	398	256	137	26	17	11	1865
	7-9月	521	253	553	158	1225	172	183	39	8	17	3129
	10-12月	1043	530	283	221	1709	144	184	26	31	14	4185
	100年合計	1767	1401	1307	438	3535	724	504	91	80	66	9913
101年	1-3月	892	442	179	196	1118	127	239	28	38	32	3291
	4-6月	612	552	178	188	1460	153	132	31	37	19	3362
	7-9月	361	224	184	155	1435	130	161	12	58	12	2732
	10-12月	297	547	197	128	1508	145	176	9	112	136	255
	101年合計	2162	1765	738	667	5521	555	708	80	245	199	12640
總計		3929	3166	2045	1105	9056	1279	1212	171	325	265	22553

資料來源：新北市社會局

「溫心天使」的服務亦是整合型安全網中非常重要的一環。以新北市北海岸的一個案為例，個案從小父母離異，由母親撫養，家中尚有八十二歲且失明的外曾祖母，母親因精神狀況不佳難以就業，三人生活陷入困境。社政單位因此安排

³「水電工送熱水器救貧女」，蘋果日報，2014/5/5。http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20140505/35810340/

個案的母親到療養院就診，「溫心天使」的志工陳先生與太太每個月則到個案的家中陪伴，協助課業輔導，如今個案的母親病情已逐漸穩定，個案也未中輟學業⁴。

參、研究方法

本文主旨在探討「新北市高風險家庭整合型安全網服務」從方案的發想、推動和執行到成果一連串的過程，是否符合全觀型治理理論所提，政府為了解決民眾的問題，而發展出一套以「解決問題為導向」的施政計畫。因此，本文透過訪談「新北市高風險家庭整合型安全網服務」中的主管機關社會局和關鍵機關民政局和消防局，以反映此一計畫的運作架構和細節。接受深度訪談的對象包括：社會局的受訪者 2 位，民政局受訪者 5 位，消防局受訪者 2 位，都是直接負責整合型安全網服務的公務人員。以這三個機關為例，了解新北市高風險家庭整合型安全網從方案的提出、運作過程中各機關的協調溝通，以及如何分工以達成提升通報率和協助高風險家庭改善困境。

本文對社會局、民政局和消防局所設計的主要訪談大綱如下，惟因各機關業務性質的不同而於訪談時稍做調整。

1.您認為新北市高風險家庭整合型安全網有什麼效果？
2.在高風險家庭整合型安全網之下，各單位間如何進行權責劃分和溝通聯繫？
3.能否請您就您所知道的内容，說明新北市高風險家庭整合型安全網計劃的發想過程？是哪個局處首先提出這樣的構想，又哪些單位後來也決定參與？
4.您就職的機構在高風險家庭整合型安全網計劃中的角色是什麼呢？又有什麼可以加強之處？
5.就您的單位來看，您覺得在高風險家庭整合型安全網的服務中，政府資訊系統的運用狀況如何？是否有助於個案通報與後續的開案？
6.您認為高風險家庭整合型安全網落實至今，有哪些措施確實提升了新北市民的福利？又有哪些必須改進之處？
7.對於其他縣市的政府若要推行類似的整合型服務，您有什麼建議？

肆、研究結果與討論

本文係從顧客導向、全觀型治理與政策創新的角度，來檢視新北市高風險家庭整合型安全網的計畫發想、服務流程、教育訓練、績效考核等面向，並透過訪談消防局、民政局、社會局等局處，了解各局處在通報、宣傳、服務等面向上的

⁴ 「市府整合服務 關懷高風險家庭」，自由時報，2014/3/5。
<https://tw.news.yahoo.com/%E5%B8%82%E5%BA%9C%E6%95%B4%E5%90%88%E6%9C%8D%E5%8B%99-%E9%97%9C%E6%87%B7%E9%AB%98%E9%A2%A8%E9%9A%AA%E5%AE%B6%E5%BA%AD-221740383.html>

做法，以及執行高風險整合型安全網時遇到的困難與解決方法。

根據英國學者培力希克斯(Perri 6)提出的全觀型政府(holistic government)概念，主張二十一世紀政府必須以全觀型治理加以因應，政府型式應轉變為全觀型政府、預防性政府、改變文化的政府及結果取向的政府。Perri 6 更進一步強調全觀型的政府應達成下列的目標：

- 1.政策層次的整合(policy-level integration)。
- 2.中央政府勇於創新並擴大職權。
- 3.審慎運用整合型預算(integrated budgets)。
- 4.負責監督者需重塑新價值。
- 5.中央與地方政府皆應傳播新知。
- 6.政府應更新資訊科技系統。
- 7.人事行政的改革。
- 8.政治人物要勇於面對政策目標整合的困境。

因此，本文在研究結果的部分擬從全觀型治理下政府應達成的各項目標，以及顧客導向和政策創新的內涵，來分析新北市高風險家庭整合型安全網個案的成功之處與有待加強之處。

一、 新北市高風險家庭整合型安全網的成功之處

(一) 重塑新價值—該做的事就是要做

新北市高風險家庭整合型安全網成功的一個因素即在於首長的決心以及對價值的堅持，並透過教育訓練使執行端的公務員能認同為高風險家庭服務是政府的責任，並且是相當有意義的。新北市政府的主管級受訪者表示：

市長的施政風格就是打團隊戰，然後怎麼樣去做真正該解決的事情，就是發生問題就要想辦法用各種路徑去解決，而不是我的法定責任在哪裡，我們工作在哪裡，然後切割再切割，或是互踢皮球，這大概是市長的施政風格。……就是我們從無到有去主動去創新一些作為，這些我們看重的是我們執政者重視。因為市長第一任時間，他對於青少年或是兒童保護這部分幾乎是零容忍。市長常常說一個孩子都不能少，我寧可讓他們白吃，也一定要找到這些可能找不到的孩子。所以結論就是市長施政作為是他決定的事情目標非常明確，要的東西也非常明確，只要你有遇到資源或法令的困難，需要他奧援，就像我剛剛講的，靠人脈或是其

他方式，只要東西對，這些都不是問題。(受訪者A)

消防局的受訪者在被問到消防局是否曾反對加入安全網，受訪者表示：

消防局內有分內勤和外勤，內勤負責規劃，外勤負責執行當然覺得工作變多，覺得很累.....主要是增加了整理和通報工作，所以當然是變多變重.....但是有做總比沒做好，例如幫困苦家庭裝設強制排氣的熱水器並補助 3000 元。意外就是熱水器老闆免費幫忙個案家庭裝熱水器，同時可以喚起民眾做愛心。(受訪者B)

民政局的受訪者對於工作量增加則表示：

工作量是一定會增加，但該做的還是要做，因為以前納進來東西做不多，感覺就是做半套。在小戶長納進來前，同仁就覺得這很高風險，幾年前沒有處理通報，都覺得這是問題。同仁覺得安全網是有助於新北市的兒少。(受訪者D)

公務人員就是長官叫我們做什麼，我們就做什麼。該做的還是要做。要告訴人家做這件事的意義，但現在是法律規定要做，不做就要被罰款。兒少福利法有規定通報責任，里幹事現在已被列入通報責任，今年戶政人員也加入通報範圍，變法定義務。(受訪者C)

我們都體認到小孩子不見是很可怕的事，我們轉給教育局 400 筆，他們也一筆一筆輸進去，教育局也沒吭聲，所以工作要讓大家體認到為什麼要做，這才叫政策，不然就是一層層的管理，根本沒有工作的精神和益處在。各局處當然會抱怨，但這是一個抒壓的方式，透過抱怨，了解哪個環節是錯的，再來想怎麼去修。(受訪者F)

由此可知，政府首長本身對重塑價值的堅持，以及讓執行端的公務員也認同政府首長的價值，即是新北市高風險家庭整合型安全網成功的因素。但本文認為新北市公務員本身的公務倫理與價值也是推動高風險整合型安全網的重要動力，因為當公務員本身對於現狀不滿，認為該做的事就是要做時，政策成功的可能性就較高。

(二)政策創新

高風險家庭事實上並非新的概念，內政部自民國 94 年起即推動「高風險家庭關懷輔導處遇計畫」，要求各縣市政府必須對轄區內的高風險家庭進行關懷和輔導的處遇，而新北市高風險家庭整合型安全網的發想正是立基於此，只是更進一步整合了市府內各機關的資源，使安全網接觸的範圍更大，能接觸到的潛在高風險家庭越多。Perri 6 提到，全觀型政府應勇於創新並擴大職權，而在新北市高風險家庭整合型安全網的個案中，新北市政府確實透過成功整合各局處，使高風險家庭的通報範圍擴大，也使關懷高風險家庭的任務不再只侷限於社政單位，各

局處皆可為高風險家庭盡一份心力。

論到高風險家庭整合型安全網是否屬於政策創新，根據劉坤億、胡龍騰、曾冠球(2012)的分類，高風險家庭整合型安全網應包括服務/產品的創新、科技類的創新、組織的創新，以及輔助性的創新。服務/產品的創新是指提供新的服務給既有的服務對象或新的服務對象，在高風險家庭整合型安全網中，新北市政府主動前往訪視、清查潛在的高風險家庭，接觸到原本可能無法接到協助的高風險家庭，因此屬於產品/服務的創新。科技的創新則是指高風險家庭服務管理中心透過資訊系統的建立，使新北市各局處的網絡人員可透過該系統進行高風險家庭案件的通報、瀏覽關於個案的處遇情形。組織的創新可見於安全網中通報管道的擴散，使各單位的基層成為主要的通報來源。整合型安全網中強化與機關內其他部門的協調合作、結合民間夥伴一同提供服務等則屬輔助性創新。

對於政策創新的本質，受訪者表示：

創新的目的其實不是在創新，而是在解決問題，當民眾有感覺他就會覺得你這是創新，不然你說創新沒有人感覺到，其實就是他有感。(受訪者A)

也就是說政府進行創新的本質其實就是為了解決問題，當政府願意很務實的去替民眾想該如何解決問題，並試圖找出適合的資源與管道時，其實這就是創新。從全觀型治理的角度來看，政策創新與解決問題為導向是一體兩面的，而其本質亦在於顧客導向，就是為民眾解決問題。

除了高風險整合型安全網本身即是一創新的案例外，安全網下的 10 個局處亦將其原有的業務內容透過融入協助高風險家庭的元素，使原本單純例行的業務成為創新。例如受訪者 A 表示：

主政者重視之後，我們也知道我們施政的目標，我們會先整合我們內部的介面，我們不讓我們的同仁虛耗能量，剛剛所有增加的東西是你這個系統本來做些什麼事，我們大量對話去說，整併起來，多增加一點點，我們沒有要讓你再重新建立一個為了高風險整合性安全、為了幸福保衛站，再去建立一個你過去都沒做過的 SOP。完全不用，完全就是你現在做什麼，你那個原先系統再伸出一個觸角關心一下。

在高風險家庭整合型安全網之下，各局處發展出因應高風險的創新方案，以促使高風險家庭的通報與後續服務的執行，如表四所示。舉例而言，溫心天使就是民政局與勞工局，透過里長到各里募集愛心人士，主動關懷社區的高風險家庭，遇到需要後續處遇服務的個案，就可以通報社會局和中心來處理。幸福保衛站則是透過與超商合作，提供免費食物給高風險家庭。也就是說，幸福保衛站是安全網服務的前端，透過幸福保衛站，政府可得知潛在的高風險家庭，進而提供後續的服務。

表四：新北市高風險家庭整合型安全網下的創新案例

創新案例	主要負責機關
風險燈號、危機管理	高風險家庭服務管理中心
守護幼苗專案	警察局、教育局
溫心天使	民政局、勞工局
基層關懷網	警察局
幸福保衛站	社會局與新北市內各超商
高關懷青少年通報中心專案	警察局、教育局
實務銀行、志工銀行	社會局
小戶長、逕為出生登記前訪視	民政局
住宅防火居家訪視	消防局

參考資料：新北市高風險家庭整合型安全網回顧與分享論壇

(三)政策層次的整合—跨局處合作

新北市高風險家庭整合型安全網是跨域整合的典型案列，透過 10 個機關不同業務內容的開展，接觸到各類不同的民眾，使潛在的高風險家庭都能被納入安全網當中，並透過專責的高風險服務管理中心，整合各局處通報的案件，再派案給各相關的局處進行後續的服務。

誠如 Perri 6 所言，政府機關所面臨的不是組織「內」分化與專業化的問題，而是一種組織「間」的問題，即政府組織間的碎裂化(fragmentation)發展。碎裂化使得不同功能與專業的機關組織之間，因為缺乏有效的協調而無法進行溝通、合作和團結，導致組織間無法整合、各自為政的情形，進而造成政府機關無法達成其所訂的政策目標。政府機關內部整合資源既非易事，那新北市又是如何成功整合 10 個局處發展成整合型的安全網呢？

第三年的合作目標就叫「跨域合作，溫馨服務」，「跨域」就是我現在開始所有跨局處要幫忙社會局。我舉最簡單的例子，警察局的法定責任是要對於治安人口做戶口查訪，所以在高風險的治安疑慮人口查訪時，我只要你的治安疑慮人口查訪表單列增列一欄「有沒有十八歲以下的孩子，那在你眼睛看到的，目前狀態是安全的嗎？」就是你只是順手順眼再看一下。當然，我們也有教育訓練，但是這樣置入性的放在表單裡，那就是同仁的工作，也沒有增加他的工作量，這是警察局的部分。再以勞工局為例，大家會覺得幫助失業人口就業很 OK，但是過去我的主政是尋找工作，可是我們現在要求他，當我現在派案給你是高風險家庭的時候，對於主要工作者的照護或是協助就業，請你也務必再多一份心。因為有專責的專員去了解，你再多一份心，再多一個訓練，他可能有十八歲以下的孩子，這樣串聯，這就是我們內部的跨域整合，到外部的「溫

警服務」的部分。(受訪者A)

消防局受訪者則表示：

社會局成立這個安全網讓各局處各有系統可以通報，通報網成立以前就會轉報。只是現在更明確的知道要通報社會局.....以前沒有這個網、這個平台，就不知道後續執行的情況，也只能當下塞錢幫忙應急。(受訪者B)

作者問消防局有跟哪個局處較密切嗎？

就社會局。很少有合作情況，因為面對的對象不一樣，如果合作的話感覺會同一對象花太多人力。高風險安全網原初的立意是希望透過各局處合作來找到可能潛在的高風險家庭，但是不是說各局處合作找同一批人，而是各自點對點去找，然後就會找到很多堆的人，藉由不同觸角囊括更多的人。(受訪者B)

民政局的角色在於篩出真正高風險的家庭，讓社會局有限的社工人力可以進行探訪。公所主要的工作是找出潛在的高風險家庭，然後通報到中心。中心確認為屬高風險家庭後再請社工去訪視，這是屬於前端的工作。另外一種是公所通報中心後，中心認為這是不嚴重、邊緣的案件，只要持續關心，不需要太多人力，通常是經濟型案件，就會再回到公所端進行。所以你會看到公所關心的事可以分兩種，一種是通報前的主動關懷，看完以後再決定要不要通報，另一種是通報給中心，中心再pass回來給公所，那種就是列管追蹤的案件。所以他的原則就是案件派進中心，中心會依據案件的性質做分案，分案後安全網下有五、六個不同的機關，中心會根據案件不同的性質分派給不同機關，公所接到的個案會是風險較低的個案和經濟型個案。複雜型的、複合型的，社會局會接去。所以民政局這邊還是有關懷，只是案件類型比較不一樣。(受訪者C)

作者問受訪者：民政局有跟哪些機構合作？

民政局就是跟公所、戶所、中心、教育局、衛生局有業務上的往來，主要是請他們將比對的後續結果回傳。(受訪者E)

社會局的受訪者對於跨局處合作則表示：

如果每個局處在推動上遇到困難，就會回報高風險中心，中心就有對應的窗口，中心的同仁就要幫他們想說，碰到這個問題時要怎麼解決會比較好。不同的夥伴就要跟他們建立夥伴關係，所以第一年做的時候，只要有局處說這個不好，做不出來，我們馬上處理，想辦法解決。針對困難也會拿到會報去討論。……所以我們中心的同仁跟各局處關係都很好，雖然台面上覺得這不好做，中心功能怎樣怎樣，大家會去評論，但

下了這個會議，大家關係都很好。我們同仁會去追問問題是什麼，然後幫忙處理。……我們現在能做的就是盡量做，能幫的盡量幫，各局處能投入的盡量投入。其實跨局處大家是贊同的，那問題是要怎麼跨？所以怎麼跨立基點要一樣，我們第一年就說盡量通報，第二年就開始要求精準通報，大家通報準確一點，服務就比較容易進場。三年來酒癮跟精障都沒有下降，經濟有下降，我們就會去慢慢看，讓各局處都知道，然後提供政策性的參考。(受訪者F)

由訪談的內容可知，成立整合型安全網後，各局處在通報上比較有系統，讓欲通報的局處知道向誰回報可能個案，並可追蹤個案後續接受處遇的情形。關於機構間是否有合作的情形，以有提供後續處遇服務的機構較有可能與其他局處合作。例如消防局只跟社會局合作，主要的接觸也只是回覆通報潛在的高風險個案。但是民政局合作的對象則較多，除了其下的區公所和戶政單位外，因為業務內容也和教育局、衛生局有接觸。而協商溝通的平台即為高風險中心，各局處將執行上的困難回報中心，中心就會設法解決。

(四)新北市高風險家庭整合型安全網可供其他局處學習之處

本文希望藉由檢視新北市高風險家庭整合型安全網的成功之處，供其他縣市政府學習，以下訪談內容是受訪者對於其他縣市若欲建立類似整合型安全網機制的建議。受訪者的建議包括：政府首長的支持，副市長的居中協調，成立整合各局資源的高風險中心，以及執行端的公務員要肯配合首長的政策並貫徹到底。

其實很多的的基本功大家都一樣，資、通訊的結合非常重要，就是資訊化，你要整個帶動資、通訊的結合以及公私的協力……我們讓系統化的事情能夠不會因著我這個人在不在而受影響，因為我已經系統化了。你不會因為像我剛剛說的機制因為我不在或換個首長，頂多力道弱一點，不像現在那個熱血青年，但是那些資、通訊的或是那些制度都已經置入性。利用這樣的跨域整合，就是讓他在現有的系統產生置入性，然後人走了以後，他還是留在那邊……結論就是來學我們，因為我們不會藏私，幸福保衛站大家就是全部付出，包括宜蘭，我一推出，高齡照顧組織要一個星期全部過去，然後只截取他要的，然後就開記者會。我說沒關係，他們多厲害，縣長找我們所有一線同仁去官邸聽所有高風險整合性安全的內容，然後所有高齡照護一個星期馬上複製。簡單講，我剛剛講的過程當中，大家來，或是現在在很多的訓練系統裡，包括幸福保衛站和高風險，大家都當成教材。我的意思是說我們除了這些人的因素，我剛剛已經說很多機制化、制度化，甚至資、通訊化。資訊系統我們花了兩三年去弄出來，可是如果你要來學，你只要學精神。我是說最簡單的，當你精神開始慢慢學會了以後，你就會發展你自己需求的、在地化的。(受訪者A)

長官意志要很堅強、要有一個很強的中心，長官要堅持，後端要貫徹。像台北市也想像，但也沒做起來。其他縣市沒做起來，原因是團隊合作的問題。重點還是長官的意志。高風險不是新業務，里幹事 96 年就要通報，但以前才十幾件，有績效管考後通報量就增加了，這是要不要做的問題。以前通報就是隨機的，但有壓力的時候，大家就會去做了。(受訪者 C)

那副市長要求說要成立一個中心，那這個中心是跨越個局處之上，把位階提高，各局處要配合中心的指揮和推動，那我們當然不會站在各局處上要求他們怎樣，我們都是靠協商。(受訪者 F)

另外，社會局受訪者提到跨局處合作中成功的重要因素：副市長做為居間協調者

新北市最厲害的就是有侯副市長，侯副市長就是強調廣義的治安，就是預防的觀念，把犯罪在事前就堵起來。所以他就跟警察局講，這不是增加工作，而是在事前預防。副市長做得很好，就是協商，例如衛生局覺得工作變多，那副市長就會問說哪裡變多，要怎麼幫你，他會說工作要怎麼做好，他會站在一個更高的位階上去處理，他可以用行政作為去仲裁、協商。……大家都覺得新北做的不錯，其他縣市其實也可以做，大家都要來做，那不見得要用我們的方式。設計的方式就是針對當地的特性，應該是要有這方面的執行能力。其實中央政府和地方政府有些政策的構想都還不錯，只是要怎麼把它執行出來，這很重要。(受訪者 F)

簡而言之，受訪者對於其他縣市的建議，主要就是相關的機制和資訊系統必須建立，以及要有關鍵的居間協調者。不過整合型安全網的精神、價值比制度和系統的建立更重要，先有核心價值和理念，後續的硬體設備就不是太大的問題。也就是說，首長的決心、基層的貫徹、團隊合作等價值理念才是關鍵。

二、新北市高風險家庭整合型安全網的困難

儘管新北市高風險家庭整合型安全網被認為是一成功的案例，但本文於訪談過程中仍發現其在執行上有一些問題。希望藉由以下問題的提出，點出高風險家庭整合型安全網在執行細節上需要注意之處，使其未來在執行過程中更臻完善。

(一) 績效考核的問題

為了推動各機關進行通報的動作，副市長於每月會報時會詢問各機關通報的情形，並對於通報數下降的機關詢問下降的原因，以了解是否有通報上的困難。

我們沒有給他設限數字，這個數字若下滑，長官會問為什麼？但會比較前一個月後一個月和前一年後一年，若數字一直下降，可能會懷疑你沒

在做，因為其實我們也無法預估每年的數字，沒有基準數。但還是會給壓力，怕他們就此不通報。但長官若要求表現，各機關就會就有績效的壓力。(受訪者F)

雖然高風險中心沒有給各局處設定每月的通報標準，但就如同社會局受訪者所表示的，各機關首長若為求表現，當然會希望自己局處的通報量多一點，造成執行端的人員必須積極尋找通報的來源，難免會有績效考核上的疑慮。消防局的受訪者表示：

我們有時候一個月不一定有案件，但是長官有要求啊，所以後來我們會請指揮中心接獲民眾報案時，將自殺、家暴、精神病患及毒(藥)癮等案件另行造冊，並請各大隊追蹤清冊名單是否為高風險家庭而進行通報。(受訪者B)

相較於消防局，民政局比較沒有通報上缺乏來源的疑慮，但是大區跟小區，每里的人口分佈差異仍會造成通報數上的不同。

區內沒有高風險家庭要通報什麼東西？就很好啊，因為區內就只有老人沒有兒少。戶政單位的通報量很多，沒有缺乏通報量的疑慮。……我們還是要衡量公所有沒有認真做事啊，假設總共有10000件，要看公所有沒有達到五分之一。掌握兩三成不為過吧。對大所來講不是問題，但對小區來講就比較困難，假設都發生在學校，就要自己去找。(受訪者C)

績效考核是政府管理計畫方案時必要的工具，以確保執行機關有認真在落時通報，但是面對不同機關業務性質本質上的差異，以及各行政區間人口數和人口分布的差異，政府必須適當運用績效考核工具，才不會使各機關流於盲目追求通報案件數。

(二) 局處溝通的問題

儘管高風險家庭整合型安全網是以跨局處合作為特色，但在實際執行時仍會面臨通報端與服務端溝通上的問題，例如通報端通報的資料不夠明確，使後續服務端因資料不完整而無法進行服務。

各區的社工與各區的分隊會有衝突，社工會覺得消防局分隊通報資料記錄的不夠清楚，像是缺乏家庭收入啊這類比較細的資料。(受訪者B)

公所會質疑戶政機關通報的資料嗎？我這樣講好了，通報高風險的事情包括小朋友的食衣住行有疑慮，這叫做高風險通報的定義，但他們通報給公所的不是這個標準。例如單親扶養他們通報出來的是離婚，所以有人辦離婚，底下又有小孩的，就符合通報標準。但是通報離婚當中只有一件兩件可能是高風險家庭，就對公所來說他們要看很多不是高風險家庭的人，這是公所負擔最重的地方。公所要花更多時間去篩選，早期公

所反彈的地方就在這裡。通報出來後請里幹事去看，就會比較知道個案的需求是什麼。民政局也有通報資料不明確的問題，所以公所要通報明確，要使後端能接手為原則。社工跟民政局不是直接聯繫，是透過中心。這東西不是社工提出來的，是由中心判斷資料明不明確，兩種情況不成案：資料不全、通報錯誤(例如獨居老人)。(受訪者 C)

最怕的就是你說不是你的，我說不是我的，那誰要做？問題還是存在啊。所以長官就會去裁示，就會把工作更明確的劃分，那大家在工作上就沒什麼好推拖的。社會局、教育局、衛生局就是做個案服務的，那公務局做服務很難，公寓大廈不好進出，所以他們就做宣傳的角色，公寓大廈的評比標準之一就是看他們有沒有宣傳，就是這樣分工下來。我們會依照各局處的屬性和功能做設計，所以我們每一樣都在做設計，社工員就是解決問題。(受訪者 F)

由此可知，通報機關與服務機關在資訊的傳遞上還是會有溝通的問題，但是就如同受訪者所說的，前端的人要盡量通報明確，以後端能接手為原則，合作單位間要彼此會對方考量，互相推拖無法解決問題。此外，長官的裁示與明確的工作劃分也很重要，各機關該做什麼就是什麼，各司其職。其實就是各機關若能多為其他單位多想一點，建立真正的夥伴關係，認定彼此都是在為新北市的兒少服務，那通報端就不會通報很累，服務端接收到不完整的資料時也能更有耐心的去核對資料。

(三) 中央政府各自為政的管理問題

除了各機關間有溝通的問題外，中央政府與地方政府在分工上也有問題。

整個系統在新北市操作是 ok 的，但要跨縣市就比較困難。失蹤人口或是戶籍遷到戶政事務所，其實這不是地方政府的工作，因為人是到處在跑，所以現在比較難做的是和中央。……系統太多，中央要地方同一個東西要 key 三個系統，所有一線最大的罵聲就在這裡。像衛生局有三套系統，自殺防治有一套、藥酒癮有一套、精神疾病有一套。中央那套系統是新出來的，我們跟他門協調快一年，中央看得到我們有做事就好啊，但是中央不肯，最後使出殺手鐮，說到幾年幾月幾日前要 key 資料，沒有 key 就考核就 0 分，所以我們這次就 0 分。那為什麼中央不肯？他們考量的點和我們不一樣。我們通報和派案記錄不需要打很多字，服務端只要打勾就好，不需要打得很繁瑣。所有的單位都有中央的系統和地方的系統要處理，中央就是不同處室就要有不同的系統。

新北市各局處雖然因為成立高風險家庭整合性安全網而工作變多，但因為各局處都肯認這項工作必須要做，所以遇到困難就去解決，沒有什麼不滿的。不過因為中央的要求造成地方政府各局處必需輸入相同的資料 3 次，讓新北市各局處

的工作人員備感壓力，這才是第一線人員真正不滿之處。至於這個問題有沒有辦法解決，就要看中央是否願意與地方有更進一步的協調與溝通。

(四) 媒體求全的壓力

新北市高風險家庭整合型安全網一開始的困難在於系統網絡等機制的建立，以及必須讓各局處明白為什麼要做高風險家庭整合型安全網。但執行至今，各局處對於高風險家庭整合型安全網已經有很深的認知，這樣的價值已經內化成新北市各局處的行政文化，所以目前對各局處而言，只要遇到問題，各機關願意投入、共同面對與解決，困難就不再是困難了。社會局受訪者表示，真正困難的地方在於還是有安全網無法預防的事，還是有意外無法避免。

不是說有了高風險安全網就不會出事，這個政策就是這樣，我們同仁有時候很挫折，因為我們努力半天一出事就把自己打垮了。這就是一個該做的事，就是要去做，我們最大的困難不是很難很累，而是對一個家庭的掌握度。我們不能做神的事，一定有無法預防的事，因為我們做這麼多，還是會有出事的可能。在工作的推動上有沒有困境，只要大家認同，覺得可以幫助民眾，不增加工作量，就可以推出去。我們第一年花很多心力在講清楚這件事，高風險就是有必要做，發展到今年，有些困難我們就去思考該怎麼做，而且不是只有你做我做，就是要共同做。(受訪者F)

政府的施政就像是金魚缸效應所言，常常被放大檢視，民眾和媒體常常只關注政府沒有處理好的部分，而忽略其他成功的案例。這種困難僅能夠過向民眾與媒體宣傳高風險家庭整合型安全網中成功的案例來化解。

伍、結論

本文從全觀型治理與政策創新的角度，探討新北市高風險家庭整合型安全網的發想、規劃、執行到成果，希望藉由了解其如何透過跨局處合作，協助新北市內的高風險家庭，並透過各局處的通報以預防高風險家庭意外的發生。透過訪談新北市社會局、民政局與消防局三個局處，本文發現，新北市高風險家庭整合型安全網是由新北市市長朱立倫所提出的政策創新，朱市長認為兒少的權益很重要，因此希望透過整合新北市各局處，藉由各方的通報端以及服務端的合作，使高風險家庭中的兒少能夠得到適切的保護與協助。朱市長的決心是這個計畫的起源以及後續能持續運作的關鍵。

除了首長的支持外，各局處的認同與配合也是促使該計畫能夠辦貫徹的因素。社會局和高風險中心在計畫第一年花很多心力去建置服務網絡，以及讓各局處同仁了解高風險家庭整合型安全網不是增加各局處工作量，而是透過事前預防以減輕事後處理的麻煩。由於各局處最終也認同為高風險家庭服務是新北市政府

的核心價值，因此各局處的同仁能積極面對問題、解決問題，並不斷改善服務品質。

副市長侯友宜的居中協調、高風險家庭服務管理中心的設立，也都是新北市高風險家庭整合型安全網成功不可或缺的原因。整體而言，當首長有決心支持該項政策的推動，且執行端的公務員也都有這樣的價值理念願意投入時，接下來就是制度的設計和各方資源的整合，以及建立夥伴關係和合作網絡。

當然，一個政策不可能完美，透過訪談本文也發現了高風險家庭整合型安全網在執行上的一些問題與困難。本文發現績效考核和局處溝通的問題在此個案中仍會出現，因此如何減少績效考核與局處溝通的問題將是後續方案執行過程中必須注意與改善的。除了績效考核與局處溝通的問題外，受訪者表示，真正的困難不在於執行層面的資源不足或機關內部的協調，而是外界對於高風險家庭整合型安全網的期待。高風險家庭整合型安全網之所以無法滿足民眾與媒體的期待，是因為其無法掌握所有高風險家庭的狀況，難免會有個案被遺漏在安全網之外。因此，政府能做的就是不斷的精進服務流程與服務品質，盡可能使所有潛在的高風險家庭個案都能被即時偵測到，並即時提供協助，才能避免意外的發生。

本文由於時間、資源的有限，無法更深入了解其他機關對於高風險家庭整合型安全網的看法，是本文的限制之一。另外，雖然根據新北市高風險家庭服務管理中心自行做的調查顯示，民眾對於成立高風險家庭服務管理中心此一政策表示支持，但是對於服務流程、服務內容等，目前則無法得知民眾的滿意度，此為另一限制。期望新北市政府在未來能針對「民眾對於高風險家庭整合型安全網的服務滿意度」進行調查，以了解民眾對於該政策的看法，並進行政策溝通，讓民眾與媒體瞭解安全網服務的具體內容和困難之處，方能使政府政策的美意與努力被外界看見。

參考資料

一、中文部分

- 1.簡慧娟，2014，〈高風險家庭服務輸送系統之建立與發展〉，《萬國法律》，193:2-10。
- 2.宋麗玉、施教裕，〈高風險家庭服務策略與處遇模式之研究成果報告〉，政府委託研究案。
- 3.曾儀芬、王秀美、黃福慧，2014，〈執行高關懷兒少輔導方案機構間合作現況之探討：以澎湖縣為例〉，《台灣社區工作與社區研究學刊》，4:1，83-130。
- 4.王增勇，2003，〈照顧與控制之間—以「個案管理」在社工場域的論述實踐為例〉，《台灣社會研究季刊》，51,143-183。
- 5.蔡明娟，2011，〈合署辦公的公私協力模式：以「台北市高風險家庭服務方案」為例〉，台北大學公共行政暨政策學系碩士論文。
- 6.張素梅，2008，〈兒少保護家庭及高風險家庭接受處遇服務之經驗探討—以台中縣為例〉，東海大學社會工作學系碩系論文。
- 7.彭錦鵬，2005，〈全觀型治理：理論與制度化策略〉，《政治科學論叢》，23:61-100。
- 8.韓保中，2009，〈全觀型治理之研究〉，《公共行政學報》，31:1-48。
- 9.廖俊松，2006，「全觀型治理—一個代檢證的未來命題」，《台灣民主季刊》，第三卷第三期。
- 10.黃家均，2010，〈台北市政府「1999 市民熱線」之研究—顧客導向及全觀型治理的觀點〉。
- 11.李仲彬，2013，〈影響地方政府創新產出量的因素〉，《東吳政治學報》，31:1，105-160。
- 12.劉坤億，胡龍騰、曾冠球，〈政府服務創新類型與策略引導〉，《研考雙月刊》，36:5，91-104。
- 13.孫本初，2010，「公共管理」，智勝文化，台北。
- 14.「新北市高風險家庭整合型安全網回顧與分享論壇」，新北市政府，2013。
- 15.「新北市高風險家庭整合型安全網服務計畫執行成效評估研究」，新北市社會局，2011。

16. 「政府吸納社會創新強化公共治理之研究」，台灣競爭力論壇，2014。

二、英文部分

1. Jan Horwath, Tony Morrison. (2007). Collaboration, integration and change in children's services: Critical issues and key ingredients. *Child Abuse & Neglect*, 31, 55-69.
2. Lawrence A. Palinkas, Dahlia Fuentes. (2014). Inter-Organizational Collaboration in the Implementation of Evidence-based Practices among Public Agencies Serving Abused and Neglected Youth. *Adm Policy Ment Health*.41,74-85.
3. Jack L. Walker (1969). The diffusion of innovations among the American States. *The American Political Science Review*. 63(3), 880-899.
4. Peter A. Hall. (1983). Policy Innovation and the Structure of the State: The Politics-Administration Nexus in France and Britain. *American Academy of Political and Social Science*.466, 43-59.
5. 6 Perri. (1997). *Holistic Government*. London: Demos.
6. 6 Perri, Diana Leat, Kimberly Seltzer and Gerry Stoker. (1999). *Governing in the Round: Strategies for Holistic Government*. London: Demos.
7. 6 Perri, Diana Leat, Kimberly Seltzer and Gerry Stoker. (2002). *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. New York: Palgrave