

身心障礙福利機構運用

ISO 9000 品質保證制度可行性探討

吳美瑩

壹、前言

身心障礙者不像兒童有亮麗的未來或老人有光榮的過去，對於身心障礙者而言，生理與心理方面的遺憾、外在環境的侷限、局外人的眼光……，常造成大多數的障礙者個性退縮，謹守傳統社會對障礙者「包袱」、「負擔」等負面評價；而因障礙程度嚴重，或家人無法親自照顧，必須送由機構收容養護之身心障礙者尤為之甚。國內社會福利機構的數量隨著我國社會福利事業的發展而快速增加，特別是身心障礙福利機構的成長更因政府及社會各界的重視，而益加顯著。民國八十二年台灣地區已立案之身心障礙福利機構共有七十五家，八十六年增至一一七家，截至九十年十月底止全國計有一九〇家已立案之身心障礙福利機構，除可提供身心障礙者收容養

護、日間托顧、庇護訓練等傳統性服務外，更增加了個案管理、臨托服務、諮詢服務等因應時勢需求的服務方案。機構在短短七年內成長了兩倍餘，惟政府福利經費及民間社會資源卻因福利事業蓬勃發展，人人都想搶福利大餅下，政府不得不積極倡導福利經濟或企業管理理念以服務績效評估機構，進行公平、正義及合乎最佳效能的合理分配經費。

施教裕（民八七）與 Lawrence L. Martin（施怡廷、梁慧雯譯，民八六）均強調責任（accountability）是社會服務機構是否獲得社會資源支持的重要基礎，而黃源協（民八八、八九a、八九b）認為八〇年代新管理主義思潮出現後，激發福利服務供給者對於服務供給方式有新的想法，取代傳統強調量的供給，而主張服務品質以及需求導向的全面品質管理。綜上，身心障礙福利服務機構為配合時勢潮流，其未來發展趨勢，除應強化對於資源運用與機構管理觀念，更重要的是要致力於福利服務品質的提昇，以獲得社會資源

支持，俾利機構之營運與存續。

鄭讀源（民八九）認為在兼顧理論與實務情境下，建構機構品質指標的方式包括：評鑑、ISO（國際標準組織 International Organization for Standardization 的簡稱）與全面品質管理（Total Quality Management，簡稱TQM）等三種。施教裕（民八八）亦指出透過評鑑可以協助瞭解機構是否足以繼續扮演適當的福利供給任務和角色，以及服務效能是否符合專業的期許和滿足身心障礙朋友及其家屬的需要，和有無具體成果或效益等等；目前各級政府普遍均採「評鑑」方式輔導機構。經濟部標準檢驗局自七十九年將 ISO 9000 品質管理及品質保證系列標準納入國家標準（CNS 12680~12684）後，ISO 9000 品保制度之驗證在近幾年來迅速地蔚為風潮，推展至今，國內各行各業尋求驗證之目的，不僅在提高組織形象及知名度，更為了建構良善完善的品質管理制度，以使產品／服務透過此制度的運作能不斷提昇品質，常保市場的競爭力或組織的持久性（黃皇僑，民八七）。但隨著通過 ISO 9001／2 驗證的廠家一直增加，致使通過 ISO 9001／2 的認已非競爭優勢，而變成基本條件，若想使組織永續經營創造優勢，除了通過 ISO 9001／2 的認可外，尚需透過全面品質管理（TQM）配合內外環境的改變，制定策略並從管理面及流程中去不斷的改善，以強化企業的體質，而使顧客滿意，以達到永續經營的目的（張國棟，民八六）。

ISO 於一九四七年二月廿三日成立，成立的目的在於「制定世界通用的國際標準，以促進標準國際化，減少技術性貿易障礙」。ISO

9000 系列，這套標準原只適用於買賣雙方的合約，後來因逐漸受到重視，且某些地區（如香港）更明文規定欲參加政府各項工程投標者，均需取得 ISO 9000 系列之認證；張容寬（民八八）認為其受肯定主要係因該品質保證認證系統是藉由第三者的認定，能公平、公正且客觀的提供買方（即消費者）對產品或服務品質的信心，不僅減少買、賣雙方在品質上的糾紛及重覆評核之成本，對賣方（即生產者）而言，更是一項提昇產品品質形象的極佳方法。林公孚（民八六）更舉買橘子為例，認為重時效的現代社會，一個個挑選檢查已經不再是好辦法，還不如去檢查果樹，鑑定整個果園，來得有效。因此是以營造一個表裡如一持續經營的體系，來達成品質保證的目的。因此，一個合格的 ISO 9000 品質管理與保證系統便成為取信大眾的憑證。

國內社福界中以慈濟醫學院社會服務室於八十九年八月與該院藥劑科等相關單位共同通過 ISO 9002 認證，屬較早具有品保認證之社福單位，惟該室係附屬於醫院下之行政單位，配合院方於千禧年通過 ISO 9002 驗證之政策目標，故其申請動機為被動非自發性。至社會福利機構部分據瞭解目前僅有一所身心障礙福利機構（以下簡稱個案機構）於九十年一月十八日通過 ISO 9002 認證，成為國內第一家通過 ISO 9000 系列驗證之社福機構。

ISO 9000 品質保證制度對提昇機構服務品質雖有幫助，惟主管機關為輔導身心障礙福利機構提昇服務效能，依據身心障礙者保護法規定每隔三年必須辦理全國性機構評鑑工作，該評鑑訂有明確的

服務標準項目，機構只需遵循項目內容進行機構內部改善，如達到優或甲等標準者，中央主管機關將頒給獎金、獎牌並遴選績優工作人員出國考察，可見評鑑制度在政策上是具誘因的。而個案機構不計較導入ISO制度需額外支付費用，而目前主管機關亦不主動倡導該制度，究竟ISO制度具有何種優勢？研究者擬藉此研究探究該機構導入動機、推動過程中面臨障礙、推動前後所產生績效差異，進而檢討評鑑制度與ISO品保制度之相關性，以提供未來有意願加入ISO品保制度之機構參考，政府推廣實施之參據，並期望對學術累積有所助益。

貳、文獻探討

一、我國身心障礙福利機構之發展與現況

我國對於身心障礙者的關懷與救助，始於宋代，設置東西南北四福田院，收養幼老廢疾者；以常平義倉米供養之。後將福田院改為居養院，收養鰥寡孤獨廢疾者，並設立國家公墓名為漏澤園，凡老弱廢疾者死後無以為葬，由漏澤園予以掩埋。時至清代，在台灣省設置養濟院七處及普濟堂三處，其中彰化縣養濟院以收容癩瘋病患及身心障礙者為主，餘台南縣普濟堂、澎湖廳普濟堂亦兼收身心障礙人口。爾後又設置之留養局、淒流所等收容游民、乞丐、老弱

及障礙者，顯見清代對台灣地區身心障礙者以提供院內救濟為主。日人據台後，院內救濟事業多遭停辦和歸併而逐漸萎縮。台灣省光復之初，即接收並整頓日據時代的救濟機構，迄民國三十六年，台灣省政府社會處成立後，輔導各縣市先後成立救濟機構，復簡化歸併、新創機構。當時的救濟機構除救濟院外，並有習藝所，給予老弱障礙者職業訓練，協助習得一技之長獨立謀生。睽之台灣省光復至民國七十年間，對障礙同胞服務已由消極的院內救濟項目，逐漸擴及醫療復健、社會保險、職業訓練；而當時的職業訓練多數由救濟院所提供，選擇收容者具有生產能力者，參與生產習藝計畫，按月發給生產津貼，惟身心障礙者習藝後，受限於體智能狀況，仍很難找到自立的工作，故滯留機構者居多（參考江亮演等，民八一）。

殘障福利法於民國六十九年公布後，台灣省於民國七十年會舉辦殘障者調查，並發給殘障手冊，使之能享受各種福利。同時對於殘障者之醫療、教育、職業訓練、養護，均予以重視。此時期的身心障礙機構大多數為身心障礙者專設，換言之，機構中的障礙同胞不必再忍受與失依老人、兒童或遊民雜處之苦，能獲得工作人員較專業的服務品質，較佳的養護照顧。這些機構功能也因應需求，逐步分化為職業訓練類（如台灣省立仁愛習藝中心、彰化縣私立博愛服務中心）、養護類（如基督教伯大尼之家、基督教喜樂保育院）、教育類（如天主教瑞復益智中心）、混合類（如私立真光教養院、私立景仁殘障兒童教養院）（參考江亮演等，民八一）。

表一顯示目前台灣地區身心障礙福利機構成立時間、規模及服

務方式，發現八六至九十年間新設機構數達八三所為最多，且新設機構中有六五%之收容數在五十人以下；而殘障福利法訂頒後，新設機構有逐年遞增現象（如六十至六九年新立案機構僅九所，七十至七九年新立案機構增為三一所，八十至八五年新立案機構增為五九所，八六至九十年新立案機構更增為八三所）。可見政府在輔導身心障礙福利機構朝向正常化、社區化、小型化及多元化等收容原則已逐漸達到具體績效。

二、身心障礙福利機構經營管理之分析

誠如前述，近年來身心障礙福利機構在數量上已有顯著進展，梁偉康（民八三）認為面對「責任危機」(accountability crisis) 時代的來臨，社會服務機構主管人員更需注重組織之經營管理，以求受服務對象最大的滿足，及提昇機構服務績效；現階段提昇身心障礙福利機構品質管理之法令依據與作法如下列。

(一) 法令依據：身心障礙者保護法第六十一條規定，主管機關應期輔導與評鑑身心障礙福利機構，經評鑑成績優良者，應予獎勵。

(二) 實務上輔導措施：內政部為改善身心障礙福利機構軟硬體設施，以提昇機構服務品質，落實身心障礙者就養福祉，針對機構採取下列輔導措施。

1. 補助建築設備費用：協助已立案身心障礙福利機構擴建（整修）房舍及充實設施設備，以擴充教養床位，並提昇教養居住環境品質。

表一 台灣地區身心障礙福利機構收容情況一覽表

單位：所

成立時間	機構類型			收容規模						
	公立	私立	公設民營	無具體收容量 (福利中心)	50人 以下	51- 100人	101- 200人	201- 300人	300人 以上	小計
40-59年	0	8	0	1	1	0	4	1	1	8
60-69年	1	8	0	1	2	2	2	0	2	9
70-79年	4	26	1	0	8	10	8	2	3	31
80-85年	4	40	15	5	28	12	12	2	0	59
86-90年	1	52	30	6	54	15	7	1	0	83
小計	10	134	46	13	93	39	33	6	6	190
合計	190			190						

2. 提高教保人員待遇：各機構可依進用人員之資歷等條件，申請補助服務經費，此措施一方面提高機構教保素質及員工待遇，降低離職率，一方面減輕機構經營負擔，故可落實身心障礙者就養服務工作。

3. 辦理身心障礙福利工作人員培訓及出國考察研習：為增進機構教保人員之專業知能，每年補助機構、團體辦理各類障礙類別專業人員課程研習，以提昇服務績效，另亦遴選服務於行政機關、福利機構、團體之績優工作人員出國考察，以觀摩學習先進國家服務經驗兼可拓展國際視野。

4. 定期辦理身心障礙福利機構評鑑事宜：透過每三年舉辦之機構評鑑，以了解各機構業務推展狀況，主要則在提高其工作效率及效能。

三、ISO 9000 品質保證制度介紹

ISO 於一九四七年二月二十三日成立，總部設在瑞士日內瓦，創始會員國共二十五國，目前有一一〇個會員國。我國受限於入會資格，目前仍屬非會員國身分。藍科正（民七九）強調 ISO 9000 系列標準之精神與特色有下列三點：

- (一) 以滿足顧客／消費者的需求為出發點。
- (二) 注重系統分析方法：要求組織必須充分了解內部每個會影響產品／服務品質的過程，並以部門間「介面」的觀念，來落實執行與管制每一個流程，以保證產品／服務品質能符合要求。

(三) 重視組織最高策略層峰及全體人員的共同參與。

因此，任何機關（構）為了獲得 ISO 9000 系列國際品質標準的驗證，必須上自最高管理階層的理念承諾、品質政策釐定，下至最基層的全員參與、落實執行。各個部門內和部門間的溝通協調，從理念宣導、共識建立到全員參與，甚至整個組織必須作大幅度調整。另吳英黛、陳治中（民八七）認為 ISO 9000 系列必備下列二項要素。

(一) 系統化文件資料：

ISO 9000 是一個強調用文字紀錄的品質管理系統，故組織中所有工作程序書面化、標準化、系統化是其主要重點。目前各單位導入 ISO 9000 品保制度多採英國標準局「四階」文件架構，即由管理階層宣佈品質政策、理念及品質管理系統之要求，並做成原則性陳述的一階文件：品質手冊（Quality Manual），再經由跨部門設計，強調部門與部門間彼此密切的關係，設計出容易達成服務目標，如作業要點的二階文件：規劃程序書（Quality Procedure），為了進一步讓單位內同仁了解執行每一項作業時，應有的工作技巧、需求標準、作業條件、步驟與注意事項等則利用三階文件：作業說明書（Work Instruction），至每一項執行程序之紀錄與表單則為四階文件：品質紀錄（Quality Record）。

(二) 稽核制度：

ISO 品質稽核作業方式包括內部稽核、外部稽核兩種，透過內部自主性單位與外部公正的第三者驗證機構，進行矯正動作以確保

品質管理系統與全面品質的持續改善。該稽核制度才是執行品質管理制度的開始，藉由定期與不定期、內部和外部的稽核方式，查證品質活動是否落實，確保品保制度的實行結果與當初規劃安排是否相符，進而決定品質系統之有效性。因此，ISO 9000 品保制度透過「你說，你做，寫下來給我證據」的精神，將組織中各個「點、線、面」作業化成如蜘蛛網的品管制度，而四階文件管理制度是否落實有效，隨時用稽核制度來監控，方能讓品保制度達到最佳效能，這對機構和服務使用者（即消費者）來說，ISO 9000 才有存在的意義。

由表一可清楚看出 ISO 9001 / 9002 / 9003 三者之細項，ISO 9001 共有二十項，內容最完整，其次為 ISO 9002（不包含設計管制）有十九項，而 ISO 9003（不包含設計管制、採購、流程管制與服務）有十六項，範圍最小。高旭（民八七）認為 ISO 9001 / 9002 / 9003 只有保證範圍的大小，但不意謂其間品質制度之優劣。葉若春（民八八）指出，ISO 9000 品保制度在一九九〇年代推動初期，以企業界（如製造業、石化業）、服務業為主，最近三年來政府機關、非營利組織如醫療院所等，亦逐步接納進而導入，其影響層面日漸深遠。表二係經參考相關文獻依企業、政府機關及非營利組織等三種不同類型組織探究其導入動機、遭遇困難事項及效益之異同試列表區分之。

四、慈濟醫學院社服室導入 ISO 9002 介紹

慈濟醫學院係東部地區首善之醫療院所，該院自八十八年二月

表二 ISO 9001~9003 之要項對照表

品質系統要求項目	ISO 9001	ISO 9002	ISO 9003
4.1 管理責任	√	√	√
4.2 品質系統	√	√	√
4.3 合約審查	√	√	√
4.4 設計管制	√	× (不適用)	× (不適用)
4.5 文件及資料管制	√	√	√
4.6 採購	√	√	× (不適用)
4.7 客戶供應品之管制	√	√	√
4.8 產品之鑑別與追溯性	√	√	√
4.9 製程管制/流程管制	√	√	× (不適用)
4.10 檢驗與測試	√	√	√
4.11 檢驗、量測與測試設備之管制	√	√	√
4.12 檢驗與測試狀況	√	√	√
4.13 不合格品之管制	√	√	√
4.14 矯正及預防措施	√	√	√
4.15 搬運、儲存、包裝、保存與交貨	√	√	√
4.16 品質紀錄之管制	√	√	√
4.17 內部品質稽核	√	√	√
4.18 訓練	√	√	√
4.19 服務	√	√	× (不適用)
4.20 統計技術	√	√	√
要項項數	20 要項	19 要項	16 要項

表三 不同類型組織之導入動機、遭遇困難及效益比較表

項目	導入動機	主要困難事項	效益
企業	<ol style="list-style-type: none"> 1 改善及強化公司體質。 2 提昇整體企業形象。 3 經營者或母公司的要求。 4 因應客戶要求及生存競爭所需。 5 增加客戶信心。 6 同業間皆已推行。 7 提昇品質水準。 8 增加競爭力以拓展市場。 	<ol style="list-style-type: none"> 1 員工配合意願不高。 2 人力缺乏，負責員工須經常加班。 3 增加費用支出。 4 公司各階層缺乏對 ISO 制度的認識。 5 負責人未充分有效整合跨部門之合作默契，連帶影響 ISO 制度之推動。 6 增加大量文件及紀錄之彙整工作。 	<ol style="list-style-type: none"> 1 營業收入增加。 2 顧客投訴減少，滿意度增進。 3 員工士氣提昇，生產績效提昇。 4 發展出自有品質文化，提昇公司品牌形象、增加外銷機會、提高產品競爭力。 5 作業標準化、生產力提昇。
政府機關	<ol style="list-style-type: none"> 1 遵照上級機關或政策指示辦理。 2 使全體員工在標準化作業程序下，確保行政品質的一致性。 3 追求行政革新，樹立高效率政府團隊形象。 4 追求民眾滿意的服務。 5 建立全面品質管理的組織文化，提昇服務品質。 	<ol style="list-style-type: none"> 1 條文適用性之疑慮問題：因原條文設計係適用於製造業，轉換為適用行政機關應如何解釋或與現況連結尚須大費周章。 2 公務員的心態，多做多錯少做少錯，故工作人員初始常存排斥及抗拒。 3 費用負擔問題：目前申請 ISO 認證並非政策要求必做事項，多數政府機關均未編列該經費預算，故難達普及化。 	<ol style="list-style-type: none"> 1 各項作業因訂有明確之標準與程序，可提高施政績效與工作效益。 2 建立機關優質形象，提振同仁士氣。 3 因作業要求標準化、書面化、合理化，讓人員替換性高且易於學習，可縮短人才培訓時間。 4 因建立內部稽核系統，以減少錯誤，矯正缺失、預防舞弊並持續改善，可確保系統有效運作，提高民眾滿意度。
非營利組織（以醫院為例）	<ol style="list-style-type: none"> 1 保護員工安全。 2 讓病人更有保障。 	<ol style="list-style-type: none"> 1 人力不足。 2 認證時間壓力。 3 成本與品質之平衡點難拿捏。 4 缺乏可參考之範例。 5 對 ISO 的認知不足。 6 員工配合度不高。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 病患方面：(1) 增加病患信心。(2) 作為民眾選擇優良醫院的指標。 2. 醫院方面：(1) 人盡其才，適得其所。(2) 溝通有道，衝突減少。(3) 控制成本，效率管理。(4) 品質提昇，病患滿意度提高。(5) 透過教育及宣導，獲得員工參與配合及認同。(6) 工作執掌規定明確，效率提昇。

即規劃導入 ISO 9002 品質保證制度，在企管公司長達一年輔導下，院方於隔年順利通過驗證，社服室因與病患家屬接觸頻繁，提供服務之良窳對院方信譽影響甚鉅，故在社服室潘前主任帶領下，修訂原有之工作手冊內容以配合 ISO 9002 規定格式，一舉通過驗證。林主任係八十九年七月新上任之社會服務室主任，研究者於九十年八月與之訪談發現，林主任認為社服室原本就已經有完善的工作手冊作為社工人員工作指南，為了通過 ISO，同仁不得不花費時間、人力重新整理表件，而驗證的人員懂的只是組織架構或品質管理知識，並非社工領域專家，所以其僅能依申請單位產品／服務內容進行查核是否符合 ISO 條款規定，而無法提供專業服務的引導。

五、機構評鑑制度、ISO 9000 品質保證制度與 TOM 之關聯性

機構評鑑工作多年來被公、私部門一致認為係協助機構體檢和自我檢討的重要契機，內政部自民國七十一年辦理第一次機構評鑑以來，即不斷檢討改進評鑑內容，期望隨著時代潮流趨勢，對機構專業制度的要求與案主權益保障能與日俱增。惟依據施教裕（民八七）專案研究訪談全國四十九家身心障礙福利機構針對第四次評鑑制度之意見摘要如次：

(一) 執行方式：

1. 評鑑人員對機構應有一段觀察期，才能真正瞭解機構，或採用非預期方式觀察機構，以避免機構作假。

2. 評鑑人員不應只重視表面的檔案資料，而應花點時間實際瞭解機構營運狀況和專業服務措施。

3. 應以院生教養工作為評鑑重點。

(二) 評鑑人員：

1. 評鑑應由學者專家、機構負責人及實務工作者組成，以維持評鑑專業性。

2. 評鑑人員應輪換，不宜每次固定某些人員，以避免關說情事。

3. 評鑑人員組成應考量專業性和公正性；參與評鑑人員應對評鑑基準、相關辦法有全盤認識與瞭解。如具有專業認證的執照更具公信力。

(三) 評鑑制度定位：

1. 評鑑制度不應強調你優我劣的分數比較，而應制訂一套機構能達到的評鑑基準。

2. 評鑑制度的最終目的在求機構一年比一年好，故機構自我比較、成長、創新或突破是必要的。

3. 評鑑應著重評估機構如何在既有條件下去做相關努力，以使機構更人性化、更切合實際提供服務。

由上述意見表達發現，大多數機構仍抱持對評鑑人員之客觀性存疑，評鑑就是比較誰書面作業做得好，誰的分數就會比較高等負面觀點。可見評鑑制度實施以來，協助機構提昇服務品質之宗旨不變，惟仍有其待檢討改進之處。

至 TOM (即中譯「全面品質管理」)，謝家駒 (民八五) 認為應課

作「全面優質管理」較適當，其對TQM下的定義為：在高層管理的領導與參與下，通過全體員工上下一心、群策群力，以具競爭力的成本，提供高品質且不斷改進的產品與服務，在客戶中建立優質及物有所值的良好聲譽。

ISO、TQM與評鑑三者依前所述均在強調提昇服務水準、企業形象、顧客滿意等目標，ISO 9000 國際品質保證系統所推行的品質管理是以購買者立場為中心的品質保證制度，而TQM所推行的品質管理是以供給者立場為中心的品質保證制度，兩者間整合、融合或統合，以達到提昇品質水準，成為目前重大課題。鍾朝嵩（民八九）提出當面對「雖取得ISO 9000之審查認證，並且已接受數次的定期維持審查，似乎並沒有如期待般產生效果，原因何在？」、「好不容易取得ISO 9000 認證，很希望能活用，在體質改善方面能有一些成效，不知道該如何才是」……之管理者疑惑時，其乃提出TQM 9000三階段模式概念：該模式以品質管理活動的優點或成熟度，分為三個層級，層級一為ISO 品質保證，層級二為TQM 品質保證，層級三為TQM 總合質經營，愈高層級表品質愈高。

表四係研究者參考相關文獻及個人觀察所得針對ISO與評鑑制度二者之異同與優缺點列表區分之。

評鑑制度與ISO品保制度孰優孰劣，正如回答先有雞還是先有蛋一樣難解，內政部於九十年舉辦第五次身心障礙福利機構評鑑，為辦理一場公平、公開與公正之競賽，每一次評鑑項目需重新訂頒，一方面係考量身心障礙福利法令經常更新，評鑑項目如未配合修

正，恐失評鑑引導功能；另一方面則為配合身心障礙者多元需求，政府有職責輔導機構開辦或創新服務項目，透過評鑑項目之引導，可輔導機構朝理想標準邁進。本次評鑑主辦單位為求慎重，光是研訂評鑑指標即歷經半年餘，召開過九次小組會議，動員之人力、時間、經費不貲，最終期待不在比較成績好壞，但機構暗地的較勁，以爭取好成績之心態勢所難免，當最後成績的揭曉是否真如機構預期，實質好的機構必然得高分？抑或做假，表面功夫下得深的機構搶得機先？恐怕須等到評鑑結束後，才能揭曉。評鑑制度之評比分數，美其名係作為獎勵機構依據，實則卻在製造機構與機構間的角度，這也就是評鑑制度讓人詬病之處。

反觀ISO 9000 品保制度之認證，倒像一個溫和的紳士，既不跟你搶，也不跟你比，而是自我比較，如果將評鑑制度比喻為高普考試，大家為求上榜都在力爭有限的名額，而ISO就是專門技術人員檢覈考試，只要我實力達到錄取名額，並無錄取名額之上限。目前該二制度併存，政府部門除明訂已立案之機構均必須接受評鑑外，至是否宜要求機構另選擇ISO 制度，以補不足，機構基於申請ISO 制度需數萬元以上經費，在政府部門既不強制亦不鼓勵下，多存保留觀望。ISO 制度是否適用於社會福利機構？又ISO 制度有無取代評鑑制度之可能？……均為本研究感興趣且亟待後續探討之議題。

參、研究設計與方法

表四 ISO 與評鑑制度之比較

項目	ISO 9000	評鑑	說明
定義	以文件化建立品質保證系統，並具說、寫、做一致的精神，透過稽核制度持續的去落實系統（張國棟，民八六）。	梁偉康(1994)認為評估(或評鑑)應重視責信與控制。評估是一種過程，以區別那些優良、欠佳或正在改善、變壞中等，並重視機構服務的目標、宗旨是否妥適，能達致預期效率與效能。	兩者目的均在求提昇機構品質、效能，並強調品質的持續性。
推動流程	蔡呈欣(民八七)研究指出ISO流程為： 高階管理的支持→確認推行ISO的原因→選擇驗證機構與適用之品保模式→推行人員之選派與培訓→成立推行委員會→擬定推行計畫時程→擬定並宣佈品質政策→內部診斷與教育訓練推廣→編製品質文件→落實品質文件之規定→品質稽核→公司制度之文件化與標準化→矯正計劃與施行→申請驗證→維持成果	內政部公布評鑑項目→機構動員上下員工整理相關書面表格文件→加強員工管理，案主服務內容→試評→接受評鑑→績優者獎勵、欠佳者限制補助及接受輔導。	ISO有一套制式文書作業規定及取得驗證之前置作業亦有明確流程，形式上較嚴謹。
考評項目	1.以ISO 9002為例，包括管理責任等十九項，偏重在負責人、工作人員之品質管理理念與做法；惟欠缺會計管理查檢項目。 2.實地驗證時因項目為原則性，故驗證人員有較大彈性空間進行查檢。	1.以九十年年度評鑑項目為例，包括組織管理、建築物及設施設備、專業服務、權益保障、改進及創新措施等五大項，一百八十個問項。 2.問項具體而明確，評鑑人員必須依據題義進行考評，缺乏彈性。	1.前者考評項目僅係大方向，較具彈性，後者則項目明確，為考評人員易受限於題目打分數，易流於以書面資料為主之缺失。 2.前者忽略會計管理之查檢項目，為一疏失。
時程上	自構思建立該制度至取得驗證，歷時約需一年半至二年。	自接獲中央主管機關公布評鑑項目至正式實施評鑑，計有半年準備期，迄成績揭曉前後約一年時間。	前者準備期包括辦理教育訓練課程，須與輔導單位、員工溝通理念建立制度，故耗時較久。
花費上	驗證委員審核文件及實地督導等經費視機構資料之簡繁，約需數萬元以上費用。若再加上聘請顧問公司之輔導費用，動輒超過十萬元。	評鑑委員之聘請由中央主管機關(內政部)負責，機構毋需負擔經費。	前者係機構主動發起，故需支付額外費用。
態度上	主動爭取驗證	被動接受政府的定期評鑑	前者係機構主動爭取通過驗證，故態度較積極，且有破釜沉舟一舉通過之決心；後者則視機構是否存有改革與自我突破、成長而異。
後續處理	取得ISO證書後，有效期限為三年，此期間每年須接受持續追查，追查項目並非十九個項目均查檢，而係僅就機構較欠缺不足項目再予重點式檢查。三年之有效期滿後須重新辦理十九個項目之查檢。	實地評鑑每三年辦理一次，成績優良單位可接受獎勵、欠佳機構則接受輔導。績優單位毋須年年接受續評，欠佳機構接受一段期間之輔導後，如達到標準，即免再接受輔導。	前者每年持續重點式追蹤，充分掌握機構改變動態，亦可簡化受評流程；後者至少每隔三年才辦理一次評鑑，較無法即時掌握機構之變革。

本研究係針對特定個案機構深入瞭解該機構取得資格驗證之動機、推動過程中面臨障礙，推動品保制度前後所產生績效差異，故對機構相關人員進行訪談與詳實記載推動過程，主要目的在瞭解個案機構實施 ISO 品保制度前後所產生之績效差異，績效差異將以該機構接受內政部前後二次評鑑結果進行比較，以探討是否基於 ISO 品保制度之影響，致其在品質管理制度方面確有進展。

本研究初期採參與觀察（於該院進行教育訓練課程時，研究者亦參與其中，一方面增加對 ISO 觀念的瞭解，一方面觀察中心同仁研習過程），再於適當時機進行訪談，訪談對象主要包括三部分：（一）機構部分：負責人（董事長、主任）及相關部門主管（行政組、教保組、訓練組、社工組等各組組長）計六名，另訪問負責文管工作人員及第一線教保員感受，計二名。（二）輔導人員：企業管理顧問公司負責人、輔導人員、ISO 驗證人員各一名，共三名。（三）學員二名。共十三名。

基於目前迄無身心障礙福利機構取得 ISO 9000 系列認證，及前未曾有人針對社會福利機構實施 ISO 9000 品質保證制度進行研究，故本研究擬採探索性之個案研究方法，除參考相關文獻資料、了解目前身心障礙福利機構現況與提昇品質方式外，並採用參與觀察和訪談方法，蒐集個案機構自推動 ISO 9000 準備期到取得驗證登錄後所有階段的資訊，以便對身心障礙福利機構導入 ISO 9000 品質保證制度的真實情境做一詳盡呈現和描述；同時根據面對面訪談過程中，蒐集推行 ISO 9000 系列前後績效差異比較資料，俾提供其他類

似機構引為參考或借鏡。

本研究自八十九年十一月赴個案機構，瞭解其申請 ISO 目的，並與企業管理顧問公司談論社會福利機構申請 ISO 可行性後，即引發研究者研究動機。除一方面進行相關文獻資料蒐集整理外，公餘之暇配合該機構進行教育訓練，研究者亦多次參與 ISO 課程，藉資吸收相關知識與概念。另於九十年一月十八日全程參與 ISO 驗證過程，並進行焦點團體討論，釐清相關疑問。又於四至十月間不定期至該中心進行工作人員訪談，以蒐集員工對 ISO 實施後之感受，因四月底適逢內政部辦理機構評鑑，評鑑目的係在協助機構提昇服務品質，此與 ISO 有相同目的，故亦藉機瞭解渠等對 ISO 與評鑑之觀感。而為豐富文獻資料於九十年八月間訪問已通過 ISO 9001 驗證一年餘之慈濟醫學院社服室主任，以瞭解該單位在 ISO 實施一段時日後之效益或可行性。

肆、個案機構認證前的準備階段

個案機構位於台南市安平工業區內，前身為電機公司，十餘年前在經濟繁榮時，接受政府委託辦理智能障礙者職業訓練及就業安置業務，在累積照顧智障者經驗後，於十年前轉型向前台灣省政府社會處申請立案，專責辦理智障者收容養護及庇護訓練業務。負責人員先進企業理念，當一提出申請 ISO 認證之構想時，立即獲得主

管及工作人員之認同。以下將就訪談結果彙整機構導入動機、目的等問題予以探究。

一、導入動機：

(一)政府補助緊縮，機構應提昇服務品質效能，博得外界認同，進而爭取社會資源。

(二)提昇服務品質與節省支出。

(三)相關服務業（人力仲介）管理制度改變的成功經驗。

(四)面對主管機關即將舉行的機構評鑑，透過ISO此一制度預做暖身。

(五)導入ISO制度已成風潮。

(六)文書作業標準化，即使人員異動，新人上任亦能很快熟悉，有助人員輪調，提高工作效率。

二、導入的目的：

(一)提高服務品質，使服務優質化。

(二)透過ISO良好的管理制度管理人員，降低人事管理成本。

(三)ISO不僅重視成果表現也重視過程，所以讓同仁在過程中產生認同，對中心也比較有向心力。

(四)透過第三者協助機構找出過去沒有注意到，卻須改進的事項。

(五)提昇機構的外部責任。

三、申請認證應注意之程序：

申請單位如擬向經濟部標準檢驗局申請本國ISO品保制度認證，得向該局、所屬各分局或代施檢驗機構免費索取申請書、基本

資料及問卷、權利義務聲明書、申請作業手冊等資料，查填上開資料並附機構品質手冊、組織系統表、機構場地佈置圖、服務製程簡要作業流程圖等自行送件或函寄該局轄區分局受理。受理單位將指定人員初步審查文件，除資料不全或證件不符合通知補正外，初審符合規定者正式受理申請，並將申請案轉送該局登記列管，並由標準局從所有合格評審人員中依專長、行業別及其他因素考量派遣評審人員確定評鑑計畫，並在機構繳交相關費用後赴機構實地評鑑。評鑑工作正式展開前，驗證人員先行利用簡短時間，將評鑑場所巡視一週，對現場作業狀況、流程、設施安置以及工作環境等取得全盤性瞭解。評鑑作業採取與機構有關人員面談、審查文件、觀察實際作業或請機構人員實地操作：等方式。評鑑作業結束前，驗證人員與機構代表舉行評鑑總結會議，驗證人員說明評鑑結果及缺點判定情形，機構如有異議，可當場提出申訴。評鑑作業結束後，驗證人員應將報告寄至標準檢驗局，如經評鑑有主要缺點不符合標準時，機構可於一個月內提出申請複評，或於二個月後重新提出申請；如經評鑑無主要缺點，但有次要缺點者，應於十日內提出矯正計畫辦理複審，複審通過並繳交證明書費及年費後即發給證明書。經驗證認可登錄之機構，爾後應納入追查系統，每年辦理例行追查複檢一次，並於發證後每三年重新驗證一次。

經查標準局所訂申請及取得認可登錄之各項費用標準如下：

(一)申請費：每件一萬元。

(二)評鑑、複評、追查作業人天費：每人每日七千元。

(三)證明書(含新發、換發、補發):每件二千元。

(四)年費:每件每年一萬五千元。

由上述收費標準估算,如機構自行建制,未邀請顧問公司輔導而申請國內認證至少需繳交三萬四千元始能順利取得證書。而個案機構一方面認為標準局核發之認可登錄證明不具國際觀,一方面考慮IIIB (economy, efficiency, effectiveness)因素,希望能在最快、最經濟與效益前提下儘速通過驗證,故一開始即打算委由顧問公司以統包方式進行輔導(顧問公司必須協助機構擬訂ISO相關文件表單,進行員工教育訓練、驗證人員實地評鑑時從旁協助機構應對、迄取得美國驗證機構發給之證書為止)。故經詢價後選定的輔導公司係在雙方可接受之價位,且保證能協助機構通過認證為止。經研究者實際參與整個驗證過程發現,個案機構雖係申請美國 ISO 9002 認證,驗證人員係國際驗證公司授權委託國內具有驗證資格人員所進行之驗證,其作業流程與標準局規定大致相似。

四、導入時程與流程:

個案機構自八十九年六月起有導入ISO制度的構想,九月與顧問公司簽約接受輔導,迄通過認證,實際接受顧問公司輔導時程僅約四個月(輔導流程如表五)。

伍、導入ISO品保制度前後差異比較分析

表五 顧問公司輔導流程表

階段	輔導要項	起訖時間
1. 導入準備及共識訓練。	1. 對全體員工進行 ISO 導入與簡介課程。 2. 董事長、主任介紹中心組織與作業流程提供給顧問公司作為規劃參考。 3. 主任指派幹部擔任管理代表,這些幹部必須參加以後密集的 ISO 訓練課程。	89年9月~89年10月
2. 現況檢討分析及文件製作。	1. 顧問老師每週安排與各組組長溝通。 2. 指導各組幹部如何制定程序書、標準書及設計表單。	89年9月~89年11月
3. 系統落實執行及實務指導。	1. 顧問老師督促跟催各組表單填寫試用情形,適時檢討修正使制度落實及合理化。	89年10~89年12月
4. 缺失改善及稽核訓練。	1. 顧問公司安排三小時的內部品質稽核訓練,通過這個訓練的幹部,以後就是中心理所當然的稽核人員。 2. 顧問公司指導召開管理審查會議,主要目的在檢討中心的缺失,進而提出矯正預防措施。	89年12月~90年1月
5. 進行模擬驗證及接受正式評鑑。	1. 顧問老師讓員工先模擬熟悉驗證流程。 2. 顧問公司協助尋找驗證公司,最後決定由國際驗證公司進行驗證。 3. 正式驗證時並由顧問公司在旁陪同協助相關事宜。 4. 評鑑結果發現有二個次要缺點及一個觀察事項,機構須研提矯正預防措施。	90年1月~90年1月18日 (評鑑初期)
6. 持續推動及改善。	1. 驗證通過後應持續進行相關訓練研習。 2. 改善、矯正機構相關缺失事項,以備隔年續評。	90年1月18日~90年1月底 (評鑑後期)
		90年3月13日(發證) ~92年12月15日(證書有效日期)

個案機構導入 ISO 品保制度主要期望在透過標準化管理模式，管理於無形，進而提昇機構服務品質，惟在通過六個月後，機構品質是否確已逐步漸入佳境，以下研究者將分別從與主管、員工訪談中，瞭解機構工作人員對建制 ISO 態度、施行過程容易面臨之問題、得到的收穫、驗證前後的績效差異比較其導入 ISO 品保制度前後是否有顯著差異。

一、員工對建制態度：負責人具有決策、領導之權責，員工卻是建立 ISO 制度之執行者，要建立完善的 ISO 制度，負責人的強力支持與員工的全力配合，二者缺一不可。但一個尊重屬下的老闆，在實施一項政策變革時，事先的告知過程也是必要的。個案機構能在短期內通過認證，基於上下一心、全力以赴、互相尊重，故得以順利完成，而在建制過程中員工接觸密集，產生革命情感益增機構凝聚力，由下列訪談資料得知員工對建制態度。

(一) 主管的態度由平日要求穿制服以建立員工服從、向心力開始，導入 ISO 過程中並不斷與員工溝通。

(二) 驗證與顧問公司人員從旁觀察認為該中心主管重視 ISO 證書的取得連帶影響員工對建制之決心。

(三) 員工剛開始基於服從長官指示與配合機構政策，在懵懂中進行 ISO 認知課程，逐漸熟稔後發現 ISO 竟有其迷人處。

二、遭遇的困難或阻礙：個案機構在董事長「二〇〇一年初拿到 ISO 證書」令下，員工上上下下幾乎是馬不停蹄的爲了達到這個目標而努力，惟推動過程中仍產生以下問題：

(一) 員工抱怨連續幾天睡不好覺、工作太累、沒必要申請如此匆促。

(二) 由於國內尚乏瞭解 ISO 與社福機構的專業人員，在輔導老師不甚瞭解身心障礙福利機構服務內涵下，雙方常須耗費不少時間在溝通理念上。

(三) 原本的輔導老師中途換人，因不同輔導人員有不同觀點，原先已擬訂的資料必須重新檢視並更改，耗費許多時間及人力。

(四) 目前坊間對 ISO 制度存在著負面看法（只需花一筆錢，就可得到證書），影響推展成效。

三、得到的收穫：透過導入 ISO 制度的過程中所得到的收穫，可分爲個人與中心兩方面：

(一) 個人方面：學習到統合性的概念、處理事情更有效率、主管不再事必躬親。

(二) 中心方面：協助找出中心的缺失或待改善問題、提昇中心的服务品質及形象、同仁向心力提高。

四、通過的重要關鍵因素：歸納訪談意見發現，通過的重要關鍵主要爲下列因素。

(一) 最高階主管決心。

(二) 全體員工的支持。

(三) 機構原有的規定齊全、較容易轉換成標準化的制式格式。

五、驗證前後的績效差異：茲就訪談與觀察個案機構推展 ISO 品保制度前後所產生之績效臚述如次。

(一)工作職掌明確清楚，不再發生業務重疊或找不到人做現象；ISO 品保制度要求一切工作需依據作業說明書規定執行，致每個人的工作都得靠文字指示去做，即「說、寫、做一致」，故工作人員對自己的職掌、權責掌握清楚後，不易推諉、卸責，也不會重複做浪費資源。

(二)彰顯機構經營理念與品質目標：個案機構明確的將「愛心、耐心、專心」列為中心的品質政策；並將取得 ISO 9002 國際品質驗證、權益申訴每月二件以下列為中心九十年度之二項重大品質目標，透過公告方式，向全體員工宣示推動 ISO 9002 制度的決心，可讓員工及外界明瞭機構經營理念與品質目標。

(三)文件表單簡淺易填：修正後的文件表格比較清楚、明確，分得比較細，表格雖然多，但是填起來比較簡單，不費腦筋，員工接受度高。

(四)提振工作士氣：為社會福利機構中全國第一家通過 ISO 9002 國際品質驗證者，這種殊榮讓全體員工與有榮焉，更可鼓舞同仁士氣。

(五)建立公平、公正的賞罰考核制度：ISO 訂有明確的考核制度，主管人員不能如以往憑個人喜好評分，而需依員工實際表現打考績，且每一直屬長官各占有百分比，加總的結果才是最後的總成績，如此評分方式，可達公平、公正，不再失之偏頗。

(六)人員替換性高、充分建立職代制度、縮短新進人員摸索與適應時間：不管職務異動、臨時外出或請假，遞補或代理人員只需依

書面化品質系統運作，較易建立職務代理制度，另新進人員因檔案資料詳盡，可縮短適應期。

(七)節約成本支出：有形的紙張、日用品、機器維護，…及無形的人員監控管理等，都因實施 ISO 制度後得以節省許多無謂的浪費。

(八)院生、家長滿意度提高：ISO 制度中要求定期與家長溝通聯繫、院生需安排定期社區融合活動、對院生的生活照顧更周密；…無形中拉近老師與家長、院生的距離，對中心滿意度提高及提昇中心的形象。

(九)內部稽核制度可確保品質管理系統的持續改善：通過 ISO 9002 品保制度的驗證，僅是一個階段性目標的完成，而稽核制度才是執行品質管理制度的開始，透過不同組別間之內部稽核，協助了解自己缺失何在，因為自我檢查都有盲點，透過別組人員來檢視，可以更客觀，進而進行矯正動作以確保服務品質的持續改善。

(十)能落實自主性管理方式：過去對員工管理缺乏制度，需設有許多管理人員督導，避免員工偷懶；實施 ISO 制度後，主管比較好管理，不必像以前什麼事都需盯著，而且容易追蹤到底那一個環節疏忽了，老師無形中會變得具警覺性，因為很容易被發覺誰出了差錯與疏失。

ISO 制度雖普遍在企業界實施，但社福機構目前卻仍裹足不前，個案機構願做先鋒嘗試導入 ISO 制度，究其原因除負責人抱持「以企業型態經營機構」的理念外，對於上次機構評鑑專家學者對其「內部資料未作整合性管理運用」之缺失，該中心亦耿耿於懷，

期望藉由 ISO 制度的整合性特質妥善建立中心良好的文書管理作業系統。該機構在九十年內政部辦理之第五次評鑑中，獲得評鑑人員青睞之主因為「通過 ISO 9002 認證」，評鑑成績也因此由乙等提升為甲等，此具體成效來之於導入 ISO 制度，可謂不可多讓。以下依據訪談彙整該中心同仁對 ISO 與評鑑制度之看法：

一、ISO 制度之優點：

- (一) 內容規範較清楚。
- (二) 具整合性、合理性、一致性及關聯性、追溯性。
- (三) 強調稽核與申訴的重要性。
- (四) 驗證要求的只是一個 minimum 最低標準，達到這個標準者才可過關，發給證書，具鼓勵各行各業導入之效。
- (五) 節省重複評鑑之資源。

二、ISO 制度之缺點：

- (一) 未涵括會計、財務項目。
- (二) 偏重制度面，對實質的教養服務內容未深入觀察。
- (三) 驗證時間匆促、人力有限，且驗證人員對社福機構之法令、專業知能不足。

三、評鑑制度之優點：

- (一) 對建制 ISO 是一項引導利器。
- (二) 對專業項目要求較高、較多。
- (三) 評鑑人員之組成專業且多位，可就專長領域分工及提供機構適當建議。

四、評鑑制度之缺點：

- (一) 項目重疊性太高，過度重視書面作業。
- (二) 評鑑人員不夠客觀。

陸、結論與建議

本研究主要研究發現歸納如下：

一、個案機構因應政府、社會劇烈變動，萌生申請 ISO 品保制度認證之動機

個案機構負責人對於導入 ISO 品保制度，剛開始概念醞釀期時，亦舉棋不定，直到體會(1)政府補助緊縮，機構應提昇服務品質效能，博得外界認同，進而爭取社會資源。(2)相關服務業(人力中介)管理制度改變的成功經驗。(3)面對主管機關即將舉行的機構評鑑，透過 ISO 此一制度預做暖身。(4)導入 ISO 制度已成風潮。(5)文書作業標準化，即使人員異動，新人上任亦能很快熟悉，有助人員輪調，提高工作效率等因素助燃下，乃毅然與企業顧問輔導公司簽約，在 ISO 專家協助下，歷經四個多月輔導期取得美國公司的 ISO 9002 (九十四年版)國際認證。它的過程是艱辛的，機構內的員工大家一致的想法就是如期得到證書。到如願通過認證，機構須面對

每年的續評追查，每隔三年須重新申請驗證之過程，但機構上下仍通過驗證為榮。

近年來，因應社會環境變遷與企業競爭，不斷提昇服務品質成為組織爭取各項資源的利器，為達到組織永續經營的目的，不管營利或非營利組織導入 ISO 9000 系列品保制度漸已成一股風潮。個案機構現已率先社福機構通過驗證，目前據聞尚有其他社會福利基金會以自行建制方式進行資料整合中，期待未來社福機構因重視機構品質績效，建立符合本身機構特性之品質管理制度。

二、提供優質化服務及降低成本為個案機構導入 ISO 制度之目的

社會福利機構主管人員經常須面對機構內外壓力及危機，內在壓力包括財源短絀、人事管理問題、服務控制問題、組織設計問題；外在壓力主要為資源匱乏、服務對象需求滿足問題、服務擴展問題、成本效能評估等問題。而經營機構首重「人力」、「財力」資源，如能妥善運用資源，以最經濟的成本提供最完善的服務，則為非營利組織管理之極致。ISO 9000 品保制度在企業界強調的品質管理理念是「以經營成本評估品質績效」，即任何一項產品品質的提昇都應對業者的利潤有利，才得以普及；類推至非以賺錢為目的之社會福利機構，「成本效能」的觀念乃是機構自保的尚方寶劍。依此觀之不難理解個案機構何以要導入 ISO 9000 品保制度。

三、推動 ISO 制度後產生的績效因機構而異

經訪談個案機構相關人員後蒐集到渠等認為推動 ISO 制度後可產生如下的績效：(一)工作職掌明確清楚，不再發生業務重疊或找不到人做現象。(二)彰顯機構經營理念與品質目標。(三)文件表單簡淺易填，員工接受度高。(四)提振工作士氣。(五)建立公平、公正的賞罰考核制度，考績查考不再只是掌握在長官一人手上。(六)人員替換性高，充分建立職代制度、縮短新進人員摸索與適應時間。(七)節約成本支出。(八)院生、家長滿意度提高。(九)內部稽核制度可確保品質管理系統的持續改善。(十)能落實自主性管理方式。

除前面員工所述之十項感受性效益外，研究者經比較個案機構最近二次經內政部舉辦之台灣地區身心障礙福利機構評鑑結果發現，個案機構上次評鑑成績等第為乙等，九十年辦理之評鑑成績等第已提升為甲等，評鑑委員對該機構勇於接受新觀念導入 ISO 制度，甚表嘉許。

惟反觀另一非營利組織——慈濟醫院社服室，該單位主管則不諱言指稱，ISO 對已具備完善作業標準之的單位無引導作用，所以注重投資效益如長庚醫院者，並不認為有必要申請 ISO 制度。該室係為配合醫院整體政策而導入 ISO，因社服室本身已有工作手冊作為員工工作指南，ISO 所強調的管理責任、個案處理作業標準等工作規定，均鉅細靡遺呈現於該手冊中，加以驗證人員懂的只是組織架構或品質管理知能，並非社工領域專家，所以其僅能依申請單位

服務內容進行查核是否符合 ISO 條款規定，而無法提供專業服務的引導。故整體而言 ISO 對該單位之實質效益並不大。

四、ISO 品保制度與評鑑制度各有優缺點， 社福機構可衡酌個別狀況決定是否 採行 ISO 9000 品保制度

個案機構認為 ISO 制度有書面化、標準化、系統化的特性，並強調稽核、由下而上的主動申請認證、提昇機構品質績效之優點，而評鑑制度有項目基進過於繁瑣、評鑑人員多存主觀態度評分、機構係由上而下消極被動受評、無申訴管道之缺點，故明顯支持 ISO 制度之實施。依據藍毓莉（一九九九）對全國評鑑合格之西醫院進行問卷調查，研究發現一半以上醫院暫無打算推行 ISO 制度，原因為此制度於醫療界限制仍多；而慈濟醫院社服室主任於訪談時亦不諱言表示，ISO 對制度健全的單位無引導作用。

至現行之評鑑制度係對全國已立案之身心障礙福利機構進行業務輔導、獎勵輔導並重，績優者發給獎勵金，惟如發現財務、專業服務等有缺失者，除定期輔導限期改善外，必要時得撤銷立案登記。該評鑑制度之實施雖亦有機構建議修正相關項目、實施方式、評鑑人員之意見，惟相較於 ISO 制度，由於前者為多數機構熟悉之輔導制度，後者之施行成效尚待考驗，故目前各機構對評鑑制度較偏於「雖不滿意但尚可接受」之態度。至 ISO 制度由於政府未積極推廣，

申請單位須自付額外費用取得認證，是否有導入採行之意願，各機構可先評估自我需求再考慮是否跟進。

五、推動 ISO 品保制度可以自行建制或透過 輔導機構、專家的輔導協助

本研究中之個案機構因對 ISO 品保制度不熟悉，為避免自行摸索造成資源浪費，而委由輔導機構以較快的速度建立符合驗證標準的制度。慈濟醫院社服室雖亦委託顧問公司指導建制事宜，出發點係基於尊重各領域之專業，惟該室人員認為渠原本即有一套員工工作手冊制度在運作，只需表單配合 ISO 制式格式稍作修改，非常順利即通過驗證，且 ISO 輔導人員非具醫療或社工背景，所以感覺上輔導之人員對其無甚助益。故對於有意導入 ISO 品保制度之社福機構，除自行建制外，應選擇瞭解機構特性、具社工或社福相關學識與輔導經驗之輔導機構或人員為佳。

另研究者將就研究所得對政府部門、個案機構及其他社福機構提出下列建議事項。

一、對政府部門方面：

(一) 配合時勢發展，似可考慮擴大推廣之可行性：

雖有人質疑身心障礙福利機構為非營利組織，ISO 品保制度應僅適用於供應量充足的自由競爭市場，惟研究者以為將 ISO 品保制

度導入身心障礙福利機構實施有其可行性，其理由如下：

1. 機構數量在政府大力輔導與補助下已快速成長，當服務提供者眾時，乃產生市場競爭模式，即成本低、品質高、案主需求導向之福利競爭時代。

2. 在目前普遍注重行銷的時代裡，機構為強調其組織特色，得依其服務特性與案主需求，訂定一套適合該機構之 ISO 品保制度，以昭社會公信。

3. 透過 ISO 制度，協助機構建立完整文書資料，使作業流程標準化、合理化、文件化，準備資料過程中需負責人支持及全員參與，雖辛苦但可加強員工凝聚力，完成後因資訊檔案完整呈現，將可助爾後行政效率事半功倍，確實提昇服務品質。

4. 機構評鑑制度與 ISO 品保制度同為提昇機構服務品質的重要方式，其主要差別為前者係由上而下（中央主管機構訂定評鑑項目後指派相關人員到機構辦理評鑑），各機構是處於被動受評，故評鑑結果較難確保缺點改善之誠意。而後者因係機構自發性提出申請驗證，機構通常配合意願較高，日後有需改善之缺點，將樂於改進。

5. 政府部門以評鑑為先，以 ISO 為後續追蹤利器；而辦理 ISO 認證所需負擔之費用，得申請政府補助。如此，機構可保基本的服務品質，政府亦得藉專責單位協助考評機構，既輕鬆省力又收一舉數得之效。

故政府如堅持以扶植機構成長為立基點，可嘗試將 ISO 品保制度之嚴謹過程導入身心障礙福利機構，建立機構「通過驗證」為基

本要件之基本認知，如此則收容於已立案之身心障礙福利機構之障礙者將可得到高品質、高效率、高效能之照顧，此模式建立後推廣於其他收容兒童、少年、老人、遊民等社會福利機構，將可落實新政府弱勢優先的福利政策。

(一) 擷取評鑑、ISO 制度之優點，協助機構健全化，達到 TQM 境界：

政府部門現行依據「身心障礙者保護法」之規定邀請專家學者赴機構進行實地評鑑工作，雖有部分受評機構質疑評鑑人員過度主觀，但多數機構仍能接受專業人員之指導，依據評鑑項目進行試評及作為改善缺失依據；而 ISO 制度因驗證時間匆促，僅指派一名驗證人員擔任驗證工作，且驗證人員對社會福利之法令、專業知能不足等皆為其缺點；惟 ISO 制度因係國際認可之品質保證制度，所具備之整合性、合理性、一致性等功能普遍受到肯定。個案機構在申請導入 ISO 制度過程中，學習到基礎管理系統模式，直接間接導引機構向上成長，故評鑑結果之等第已較上次進步，顯見二者間互有相輔相成之效。基於評鑑與 ISO 兩種制度具備相當功能，政府部門似可適當擷取其優點進行機構輔導，協助機構提昇服務品質，又當品質達到一定標準（品質保證又可簡稱 QW），如何持續保持，建立顧客滿意的目標，則有賴 TQM 制度之落實。

二、對個案機構方面：

(一) 應釐清 ISO 9000 品保制度之認可登錄職責：

ISO 係藉由有系統、有計畫，且獨立之稽核作業，對申請單位品質管理系統進行全面查核，並未對產品品質加以測試認可。故取得 ISO 9000 驗證資格僅能證明其經由良好的 ISO 9000 品質管理系統，產製出（提供）符合顧客要求之產品或服務，至於產品或服務之良窳，全視顧客之要求而定，是否最好並不一定。故個案機構雖可自豪為第一所取得 ISO 9000 品保制度認證之社會福利機構，惟不盡然代表所提供之身心障礙者托育養護服務為全國最佳之機構，尚須經政府之評鑑、家屬滿意度調查之公評。

(二) 通過 ISO 9000 品保制度認證並非結束，而是邁向 TOM 之起步：

ISO 9000 是品質管理發展史上一個重要里程碑，在國內外逐漸重視之際，將有愈來愈多企業、機構需要獲得這張證書。但值得注意的，取得了證書並不一定代表品質有所提昇，正如駕駛執照一樣，考取了駕駛執照的人，不一定循規蹈矩地去駕駛汽機車。倘欲對外證明 ISO 證書使機構品質管理制度化、正規化、合理化，確實提高品質及降低成本，而非應付過關，持續推展全面品質管理（TQM）是必要的。

ISO 與 TOM 之區別在於前者是以顧客立場為出發點，後者較強調自我成長、持續改善；前者有一套完整而具彈性的規範，故當機構順利通過 ISO 認證後，為求持續、全面性的改善，可結合 TOM 的

精神、理念、內容等俾使機構更上一層樓。

三、對其他社福機構方面：

(一) 機構可依其組織特性，制訂一套適合之品質管理系統：

ISO 9000 係一般性之品質管理標準，適用於任何產業（包括所有製造業或服務業等不同大小之公司、企業、組織或機構），並不限使用於特定之行業。其特色為各項要求項目，僅規定系統應具有之功能，並不強制規定申請單位應如何實施。因此申請單位可依據其本身之企業文化、組織架構、管理功能、產品服務活動之特性及顧客之需求等，制訂一套最適合自己實施之品質管理系統。本案個案機構在制訂 ISO 文件時，也是以機構原有之作業規定為藍本，參酌 ISO 之精神而制訂管理系統。

(二) ISO 制度非毒藥亦非迷藥，應慎思機構的需求再決定是否導入：

目前除個案機構外，尚未有社福機構通過 ISO 認證，基於申請 ISO 制度者係以營造業或製造業為多，國內尚乏兼具 ISO 與社福二種理念之驗證或輔導人才，故機構倘有意導入 ISO 制度，輔導人員之適當與否將影響後續推動之成效，個案機構之前車之鑑不得不防。

（本文作者：吳美瑩為國立暨南國際大學社會政策與社會工作系碩士，現任內政部社會司專員）

◎參考文獻：

- 江亮演、林顯宗、簡俊耀、丁碧雲、沙依仁(民八二)，重修台灣省通志卷七政治志社會篇。台灣省文獻委員會編印。
- 吳英黨、陳治中(民八七)，ISO國際標準認證制度及其在物理治療品質管理上的應用。中華物理治療雜誌第二十三卷，第二期，六九—七五頁。
- 林公孚(民八六)，突破ISO 9000—國際化品質經營之道。台北：中華民國品質學會。
- 施教裕(民八七)，台灣地區身心障礙福利機構評鑑基準之研究。內政部委託研究報告。
- 施教裕(民八八)，身心障礙福利機構評鑑相關基準之評析。南投：台灣省政府社會處編印。社會福利第一四〇期。
- 高旭(民八七)，ISO 9000 品質系統稽核與評鑑。台北：中華民國品質學會。
- 黃源協(民八八)，社會工作管理。台北：揚智。
- 黃源協(民八九a)，社區照顧—台灣與英國經驗的檢視。台北：揚智。
- 黃源協(民八九b)，社區照顧服務輸送模式之探討。社會政策與社會工作學刊第四卷第二期。
- 黃皇僑(民八七)，營建業實施ISO 9000 品質管理績效之研究。國立交通大學管理科學研究所碩士論文。
- 張國棟(民八六)，ISO 9002 與TQM之比較研究。國立中興大學企業管理研究所碩士論文。
- 張容寬(民八八)，ISO 9000：品保系統建立實務Q&A。台北：商業周刊出版股份有限公司。
- 梁偉康(民八三)，社會服務機構行政管理與實踐。香港：集賢社。
- 葉若春(民八八)，ISO 9000 應用在行政機關之研究—以稅務及地政為民服務業務品質提升為例。行政院研考會委託研究。
- 蔡呈欣等(民八七)，服務業ISO 9000 品質保證制度之現況實證分析與過程模式之先期探討。第四屆全國品質管理研討會論文集。
- 鄭讚源(民八九)，長期照護服務品質指標建構實務。中華民國醫務社會工作協會建構有品質、有績效、有責任的醫務社會工作—二〇〇〇年的醫務社會工作願景研討會。
- 鍾朝嵩譯(民八九)，飯塚悅功著，ISO 9000 與TQM的融合。桃園：先鋒企管發展中心。
- 藍科正(民七九)，以全面品質管制概念簡介ISO 9000 系列。台北市銀行月刊第二十一卷第十二期。