

# 健全社會福利政策的

## 組織體系及人力資源之道

△林水波△

政府在社會福利政策中扮演著重要的角色，它有時是補助者、規範者、推動者、協調者及直接提供者；有時經由契約簽訂的方式，授權及資助民間機構提供給社會福利的服務；有時進行政策工具的研擬與設計，務期發揮社福的積極功能，防止不良後遺症的產生（詹火生，一九九四）。

而社會福利政策最終的目標乃在，促進社會的整合；刺激經濟的成長與發展；創造和穩定經濟發展所需的人力；減少反社會、脫序及失序的行為，以維護現階段可接受的社會與政治安排；實現利他思想，表現合乎人性的社會需求，發揮公民意識；提昇社會正義、增進社會公平、彌補市場機能運作的失靈（王麗容，一九九二；林萬億

，一九九四；Jansson, 1990）。這些角色的扮演與政策目標的成就，最基本的條件或前提，乃在於健全的組織體系，充沛的人力資源。在即將邁入二十一世紀的階段，如何在這兩方面有了革新的安排及配置，為本文所要探究的焦點所在。

### ■組織體系的健全與設計■

組織體系是政策規畫、執行與評估的重要機制，其設計之健全，關係組織任務或使命之達成。在目前社會福利政策的發展階段，組織體系所應注意的問題，有下列幾項：

#### 一、組織定位

行政院組織法修正研修的過程中，衛生及社會福利的分合，引發了仁智互見的衝突，以致未能加以適當的組織定位，延宕了組織設計的進度，未來的發展方向亦因而無法明確。不過，依照事權統一、功能一致、責任明確的組織設計原則，業務專業化趨勢日般的要求，資源集中、統籌及獲取的便捷，世界潮流的迎合，衛生及社會福利應朝向分開設部的方向邁進，一刀斬斷名稱的爭議、孰置前孰置後的衝突、何類人員當首長之爭奪，俾便節省下時間資源，以論及實質議題的討論。

#### 二、強化管理資訊系統

資訊為組織體系的原動力。蓋組織體系為進行重大決策的基礎，調適政策方向及內容的依據，變更組織結構，因應環境變遷，均有賴資訊的支持(Darf, 1993)，是以組織體系應設計良善的資訊系統，以適時適地提供充分、正確而豐富的資訊，進而改變或強化對組織運作問題的瞭解，發現產生問題的環節及關鍵人物，規畫對症下藥的解決工具。過往國人對資訊的重要性之見解時有偏誤，不太把資訊列為決策資源，而行主觀的思維、直覺的論斷，直接的移植，並受意識形態的左右，以致形成諸多政策落後，不足及失調的現象。今後應儘可能強化管理資訊系統及決策支援系統，致使決策者可以隨時調用、主控及展開相關的整合性資訊，俾使作成較佳化的決策。

## 二、掌握政策網絡

社會福利政策包括諸多政策領域，比如社會救助、福利服務、社區發展、社會教育、國民住宅及社區發展等（行政院研考會，一九九三）。每一個政策領域均形成一個特殊的政策網絡(Warden, 1992)。這個網絡展現了公私部門涉入政策執行的情形，彼此動態的互動關係，相互資源交換的情形，以及涉入者之間，因互動所形成的相互依存性。茲為了掌握每個特殊的政策網絡，主事者可由七個面向來陳述網絡的特性，以為

動員與運用的基礎：

1. 行動者：在一個網絡中，究竟有那些行動者，主要的行動者為何，它們的需求及興趣所在，每個行動者的能力、資源及運作績效，專業化程度，以及角色認知與態度傾向如何，凡此均會決定網絡的規模及特性。
2. 功能：政策網絡的組成者，其在政策執行過程中，那一個組成者願意主動配合、動員資源、協同合作、互換資訊、彼此諮商，共赴事功，那一個環節由於意見不一、互信不足、溝通不良、工作使命感不同、對目標的優先順序認定有異，以致無法達成政策協調，妥適管理網絡成員間的相互關聯性，目標的成就就受到掣肘。
3. 結構：政策網絡的結構所涉的內涵，乃泛指行動者之間的關係模式，諸如互動的強度、關係的密度或多元性、互惠性或對稱性的互動關係、協調或聯繫的類型、授權委託的情形，以及行動者間的關係為衝突、競爭或合作的樣態。
4. 體制化：體制化乃泛指網絡結構的制式化特性及其穩定性。體制化程度愈高者，行動者愈能依據標準化作業程序行事，致使行動較具可預測性。如若網絡行動者間的關係，較具非正式性、臨時性的組合，則各自的行動取向也就較難事先掌控，乃需針對情境演展才能有效進行權變因應。
5. 行動規則：每個政策網絡進行統理網絡內的交換情形，所依據的行動原則為：互動的傳統或已定的遊戲規則。這其中，或由政府完全主導社福政策的推動，或由私部門統理；有時也將社福問題導向政治化之途，但有時又將問題本身去除政治化的走勢，完全依照環境演展、社會需要、財政資源的境況編擬社福預算；最後，政策取向亦有可能取決於實用主義或意識形態的作用或影響。
6. 權力關係：政策網絡通常是行動者間的權力關係，以權力分配的情形呈現這項關係的特色。權力分配取決於行動者的資源擁有情形，以及行動者的需求而定。如甲行動者沒有資源，又需要資源，其就可能失去自主性，成為其他行動者的附庸。我國的社福政策大體上由國家機關主導，其他的行動者對前者的資源依賴程度頗深。
7. 行動者的策略：行動者每每建立結構，以滿足自己的需要、利益及目標；發展種種管理系統策略，管理行動者彼此間的相互關聯性。

總之，每一類社福政策，均會形成不同的政策網絡，擁有不同行動者、履行殊異的功能、建立有別的结构、體制化及行動規則，形成差異的權力關係，採取互異的行動策略，以因應彼此間的關聯性，進而在政策的規畫、合法化及執行過程中，產生助力或阻力。

#### 四、避免伊卡洛斯矛盾 (The Icarus Paradox)

希臘神話有段談及伊卡洛斯的故事。即他擁有用臘塑造的翅膀，極具飛行的力量，但他因受其力量著迷，一直往高空飛，直到接近太陽，臘翅膀因而溶化，他自己也就墜海死亡。這種矛盾，被學者引用來闡釋諸多美國的公司經營現象。美國有許多的公司在成立之初，均擁有各自的特色及技能，但這些特色及專長，卻導引它們趨向極端的方向發展，有的過於冒進，有的過於吹毛求疵地要求品質，有的過於具有發明狂，不問人間社會的需要否，或過於擴充銷售物品的種類，以致逐漸偏離原來的定位，進而喪失原本的優勢，超越經營的經濟規模，導致業績大幅滑落，競爭力也大不如前(Daft, 1992)。在社福機構即將提昇地位之際，功能及事權更加統合及集中之時，社福機構的發展及成長乃可預期，但應預防伊卡洛斯的矛盾，順應所能分配到的財政資源，

慎選推動業務的人力資源，避免龐大的組織帝國之形成，不要併入一些不太相關的業務，注意政策的大方向而不必拘泥於微末細節，按照標的對象所需安排社福內容，推動重點的施政計畫而非無所不包，才不致迷失了政策方向，脫離社會長期以來的企盼。

#### 五、形塑健康的組織理念

組織體系生存在不同的環境界域內，與諸多參與者共同推動政策的運營，茲為贏得這些參與者的合作互助，共襄盛舉，並非以心不甘、情不願的勉強心態，加入政策推動的陣營，社會福利的組織體系，要有七項正確的組織理念：

1. 以為全國人民提供社福，扮演有效及負責的角色為榮；
2. 納國會的決策取向，兼顧政治及行政理性，以履行符合時代潮流的社福責任；
3. 在與其他機構共同推動社福業務時，盡量設法反映及支持這些機構的特殊需要；
4. 關懷社福體系的從業人員，敬重及重視他們的工作；
5. 設法改進整個社福體系的溝通及協調，避免本位主義的作祟，地域觀念的掣肘；
6. 確認體系內個人成長及組織發展的重要性，並盡量研擬策略，時時精練個人及組織能力

7. 重視參與提供社福之服務，並試圖對所推動的各項活動，追求高品質的服務水平。

社福組織體系為了因應未來二十一世紀的環境要求，首先應確立組織的定位，俾便堅定體系追求的價值、使命及方向。而在未來社福運營過程中，須不斷作成因應性、突破性及負責性的決策，有賴妥適的管理資訊系統及決策支援系統，方能儲存、調用及研判所需的資訊。

社福由於牽涉不同領域，乃會介入各色各樣的參與者或利害關係人，形成不同特性的政策網絡，其規模、凝聚力、互動關係、運作規範及影響力各有不同，對政策的成敗又是關鍵的所在，是以主事者應注意各種網絡的分合、組成員、政策主張及所有的資源。

社福的領域未來可能會因社會的演展，福利國家的趨勢，漸進而不斷地擴大範圍。不過，因政府財政有日趨困難之勢，如何善用民間資源，走向公辦民營的經營指針，避免陷入伊卡洛斯矛盾的情境。

組織體系的有效運作，健康的組織理念扮演不可或缺的角色，更是組織邁向追求有意義、有價值的重要工具，成就公共組織目標的策略，所以體認組織理念的內涵，順應理念的重點，發展

組織的任務及使命。

## ■ 人力資源的培塑與發展 ■

社福的業務經緯萬端、範圍廣泛，需要充沛的人力資源，富有工作使命感、工作責任感、組織認同感的人力來完成，來轉化抽象的政策理念，成爲具體又可管理的行動；同時更要與社福政策的標的對象互動，瞭解他們的需求與建設，以爲推動政策的指針。因之，人力資源的培塑及發展乃是社福政策運營的力量源泉，如何爲之呢？

### 一、人員選用的正義

社福業務需要相當專業的人員，富有工作熱誠、持有遠見與視野，並能主動負責、積極進取推動業務，因此，人力的品質就值得重視，尤其在人員進入組織體系之前，更須有一套被人認爲公平正義的選用制度，以形塑良好的組織形象，願意爲組織效勞的心志。這樣的選用制度要具有八大特性(Gilliland, 1993)：

1. 考試內容與工作的關聯性：組織體系在選用人時，其所使用的選用工具或方式，一定要與其事後擔任的工作情境、所需知識有關，並不涉及關係的厚薄、政治理念的殊異、出身背景的不同、性別的差別對待。換言之，要不要選

用一個人，要依據正確而有效的資訊，以每個人所擁有的專業能力、潛在能力爲錄用的標準。

2. 予以被選用對象表現的機會：一項選用制度，如讓被選用者，有了表現其才華、內涵及知識的機會，並非由主持選用者基於特殊政治考慮、主觀的判斷、他人的不當關說而成最後決定，就被認定爲較合乎正義的制度。

3. 選用行政的一致性：錄用與否的決定程序相當標準化及持久性，不因人、因時及因地而不同。換言之，考試的內容、計分的方式及對分數的詮釋，不因人而異。

4. 提供適時及具參考價值的選用結果資訊：選用結果，不論錄取與否，職司選用的機關，應立即提供相關的資訊，回覆被質疑的問題，以營造兩造之間的互動正義。

5. 提供最後選用的資訊：每次選用後，對選用的決定原則及基準，提出合理化的解釋，俾讓參與者口服心服，信用選用過程的正義性。

6. 考用者的表現讓人信任：在考用過程中，主持考用的人員，讓人覺得誠懇、可信、熱誠、及溫馨，不致令人感覺狡猾、形式或敷衍的作風。

7. 運用雙向溝通：在考用過程中，讓被選用者有

表示意見、觀點或視野的機會，而非由選用者掌控全程。此外，被選用者亦能詢問有關工作的性質、組織的運作情況與發展方向，以爲決定是否加入組織陣營的決定。

8. 備有再考量的機會：在考用進行的過程中，可能有一些無意或有意的疏忽，造成錄用的謬誤，茲爲矯正這種不公的現象，提供被選用者有第二次機會，進行查閱或審視考用的環節，以求補救的機會。

組織體系在選用人力資源上，爲參與者認定具有正義性，乃是形塑良好組織印象的開端，形象管理的最根本策略，更是組織具有吸引力的機制。是以，組織體系要在制式化選用體系的特色上講究，在人際互動上創新，在考用結果的合理化上追求，用以達到選用正義的目標。

### 二、厲行管理的策略

今日組織任務之成就，首先要從業員間養成八大認同：對團隊的認同、對企業精神的認同、對成就的認同、對革新的認同、對策略思維的認同、對服務對象的認同、對追求卓越認同及對責任的認同(Denhardt, 1933)。然而，這些認同的形成有賴於進行「派」的管理(Management by Pile)。其中A代表參與(Participation)、I代表涉入(Involvement)、E代表授權(

Empowerment)。即言之，組織員工在組織運作的過程中，形式的參與已不能感動他或她的工作態度；他們的見解、心聲及知識更應被融入決策的內容，他們自行參照組織的運營決定自己的議程及工作課題；讓員工擁有充分的自由裁量權，用以創新及成就組織業務，不要將其訓育成溫馴的被動順服者。須知，今日社福政策之成功，主動開創相當重要，消極疏離可能無法因應外在環境的演展，所以，以派的管理術來形塑員工對組織的向心力。

### 三、形塑倫理的行為

組織體系徵用了人力，但這並不意謂就能發揮專業才能、貢獻所知，用以完成社福政策的推動工作，猶有賴於組織進行種種施為，從事社會化的工作，養成以下的各種倫理行為：

1. 維持高水準的專業及個人行為；
2. 致力個人在社福領域方面的成長；
3. 支持社會的目標，以發展社福的專業化程度；
4. 鼓舞組織主管公平對待所有的員工，以這種的境界之達成爲主要的關懷；
5. 維持對組織的忠誠，以與公益相容並存的方式，追求組織的目的；
6. 支持所有有關社福的法律、規章與政策；
7. 不利用自己的官方職位，獲取特權與利益；

8. 改進公衆對社福角色的瞭解及體認。

這些對達成組織任務，推展公共關係，培養工作認同感，養成對組織的向心力，培塑健全的組織文化，均甚爲有助力的倫理行為，均要以有效的人力資源管理來促成之。而有效的指標爲(Carrel Kuzmits and Elbert, 1992)：

1. 用心關懷組織員工，將其視爲組織重要的資產；
  2. 對員工提供優秀的訓練、發展、教育及升遷的機會；
  3. 建立妥適的俸給制度，回饋員工對組織的貢獻；
  4. 塑造具有共同意識的組織氣氛，配合優遇制度留住人才，減少員工離職率；
  5. 設置開放性的溝通管道，暢通內部的意見交流，紓解員工的誤解與抱怨；
  6. 高層主管人員對人力資源的重視、投入與支持；
  7. 鼓勵員工的組織參與、提出政策主張，應用法定範圍內的裁量權，以滿足員工的成就慾，自我實現的滿足感；
  8. 組織政策的明確性、適時性及執行的一致性。
- 總之，組織在面對不確定性的外在環境，隨時會有意外或法定業務外的工作任務，被動遵行

相關規定的行為，所能成就的目標，很可能僅達到次佳化地步而已。若要實現較爲理想的組織績效，形塑組織員工的倫理行為或公民意識的行為，消除規避行動、規避責任及規避變革的防衛性行為(Asforth and Lee, 1990)就顯得相當重要了。

### ■ 結論 ■

台灣地區的社會福利政策，在組織體系定位後，可能歷經重大的變革，再加上人民對社會福利的需求日殷，就更需要健全的組織體系及質優量適的人力資源，而上該兩者之成就前提，乃建立在四種組織文化之(Daft, 1992)：

- 一、富適應力的文化：這種文化的特色，乃組織對所面對的外在環境，進行策略性的監測與分析，掌握住演展的方向與重點，而構想出彈性因應與調適之道，不致成爲環境的俘虜，任憑它的宰制。
- 二、擁使命感的文化：在這種組織內，組織擁有共同的遠景，清晰的發展方向，促使員工的工作活動具有意義。
- 三、有涉入感的文化：在這種文化氣氛內，相當強調員工的參與涉入決策的過程，並藉由這

種經驗創造員工的責任感與向心力，進而提升組織的績效。

四、行一致性的文化：在穩定的環境內，組織注視內部問題，並持一致的行事取向。組織支持以一套行事方法，運營組織的任務。組織的符號行動，人員表揚及各種典範，足資維繫合作氣氛與保持傳統，並以順從已立的政策及慣行爲手段，成就目標。

在健全的組織文化下，輔之高品質的領導，則組織任務之完成極易，這種領導的特性有：

- 一、信任、塑造及支持團隊精神；
- 二、專注及應用問題解決過程，儘量以資料而不是以情緒導引決策的作成；
- 三、尋求員工的意見於決策作成之前；
- 四、詢問及傾聽行事員工的見解，以提昇工作或服務品質；
- 五、致力發展員工的互導與互信；
- 六、採取服務對象取向主義，關注員工及公民；
- 七、在歸咎責任之前，事先改進體系及檢試運作移程；
- 八、儘可能避免全然由上而下、權力導向的決策方式；
- 九、鼓勵經由風險承擔的方式，進行各項創新，容忍誠實的誤失；

十、建立一個開放的氣氛，提供各項回饋性的資訊；

十一、發展員工認同的目標及達成目標的計畫；

十二、立即及公平地解決造成問題的行為(Denhardt, 1993)。

總之，健全的組織體系，量質並重的人力資源，妥適或與組織環境相對應的組織文化，加上品質領導，當使社福政策的運營，找到良好的立基(niche)，展開推動的前置作業。

(本文作者爲台灣大學政治學系教授)

## ■參考書目■

- 王麗容，一九九二「社福政策與服務輸送：省思過去，展望未來」，公共事務與國家發展學術研討會論文，民主基金會主辦。
- 行政院研考會，一九九三「我國社會福利行政組織結構及功能之探討」，台北：行政院研考會。
- 林萬億，一九九四「福利國家——歷史比較的分析」，台北：巨流。
- 詹火生，一九九四「政府在社會政策中的角色與功能：中美兩國之比較」，中西社會政策學術研討會論文，中研院歐美研究所主辦。

Ashforth, B.E. & Lee, R.T. 1990 "Defensive

Behavior in Organizations : a Preliminary Model. Human Relations, 43, 7 : 621-648.

Carrell, M.R., Kuzmits, F.E. & Elbere, 1992 Personnel/Human Resource Management. N.Y. : MacMillan.

Darf, R.L. 1992 Organizational Theory and Design. Singapore: Info Access & Distribution Pte Ltd.

Denhardt, R.B. 1993 The Pursuit of Significance. Belmont, CA: Wadsworth.

Gilliland, S.W. 1993 " The Perceived

Fairness of Selection System: An Organizational Justice Perspective " Academy of Management Review, 18, 4 : 694-734.

Waarden, F.V. 1992 " Dimensions and Types of Policy Networks." European Journal of Political Research, 21 : 29-52.