

# 社會福利體制與社會福利 專業人力資源之規畫

楊孝滌

## 一、前言

最近幾年來，社會福利已成爲民衆的主要期望，民衆對於本身福利權的認知程度愈高，對於維持社會公平、確保社會正義的社會福利需求亦愈高。尤其在各級民意代表或縣市長以及其他各種選舉時，社會福利成爲任何一位候選人共同和一致的政見，而從選舉結果顯示，在競選過程，政見中社會福利訴求愈明確，愈對現行社會福利體制提出嚴厲批判的候選人愈能得到選民的認同和支持，而使候選人當選民意代表或縣市長。爲了贏得選戰，不僅在野的民進黨以社會福利爲主要競選訴求，甚至於在去年立法委員選舉時成立福利國連線，以強烈訴求方式對社會福利體制的不夠健全和社會福利經費不夠充足提出批判。尤其是「現行社會福利政策無法有效保障弱勢團體和一般民衆」的政見發表得到熱烈的回應，成爲民進黨在去年立法委員選舉時，爭取到較多的席位。而實質上，執政的國民黨亦將社會福利作爲主要政見訴求，但受到無法對現行政策

給予激烈的批判，訴求強度上亦顯不足，效果亦略遜於嚴厲的批判者。

而在這種強烈的民意要求下，社會福利必然成爲今年年底縣市長選舉的主要訴求，明年省市長，後年立法委員以及總統民選與民衆利益分享有直接關係，社會福利必然成爲候選人說服選民的主要訴求，只要民主政體制繼續發展，爲得到民衆的充分支持，社會福利體制的建立，社會福利經費的擴充是一種必然發展的趨勢。

雖然有一百多位立法委員聯合質詢要求成立社會福利部，雖然行政院連戰院長在任職前亦承諾成立社會福利部，但在行政院研究考核委員會數次開會，在理性決策下，行政院組織法之中仍然並無單獨成立社會福利部的計畫，這種違背民意導向的決策，或許有國家負擔和經費上的考慮，但仍然必然會成爲今年年底縣市長選舉，以及以後選舉批判的重點，民衆實在無法了解，政府願意投資數千億建高速公路，除了縮短高雄台北來去數小時外，大概就是高速公路沿線車站土地炒作的好處了，民衆的生存權、工作權和健康權的維護難道比不上高速公路嗎？

在這種持續的壓力下，甚至於威脅到執政黨的執政權在中央政府成立社會福利部，有效規畫社會福利政策，強化弱勢團體之保護，合理分配社會福利經費，自然是必然發展之型態。尤其落實地方社會福利工作，充足社會福利經費，更是服務民衆以及有利於民衆，或與民衆結合在一起的主要措施。但是成立中央社會福利部，充實地方政府社會處局的體制，以及編制更多的社會福利經費，是否能落實社會福利工作，維護民衆基本福利權，有效保障社會上弱勢團體，促使社會財富分配繼續惡化呢？這仍是值得檢討之事，而實質上，不當的社會福利政策，過度擴充的社會福利經費，有時候不但不能有效維護民衆的福利權，甚至於成爲政府財政的重大負擔，影響整體經濟發展，而導致社會發展的困境，而其中之關鍵是在於社會福利專業人力資源體制之建立。惟建立有效的社會福利專業人才制度，有效培育高專業層次的社會福利工作者，以其專業知識和技術及專業精神，落實社會福利政策之制定，並在各基層社會全面推展社會福利措施，才能有效解決屬於個人、家庭、社區和整個社會的問題，而能妥善應用社會資源，並使社會福利經費發揮實效，有利社會正義之維護，社會公平之推展。基於以上的分析，完整性的社會福利體制之建立有其必然性，但如果無法有效建立社會福利專業人力資源之體制，要發揮實效仍然是十分困難的。

## 二、人力資源之規畫模式

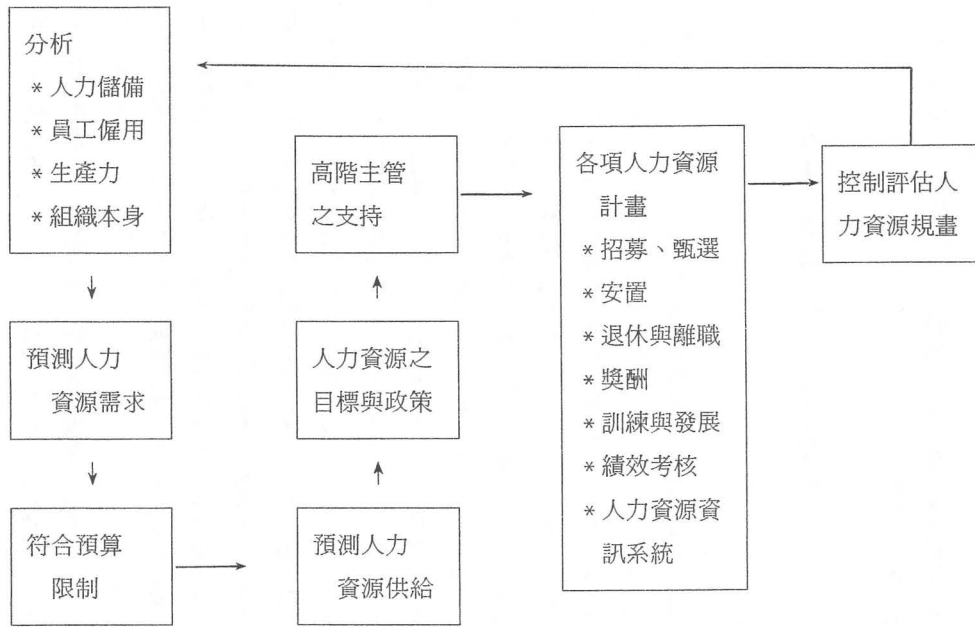
楊孝濬（民七十九年）在「社會福利與社會發展」一書中認定專業社會福利人才體制之建立，對於解決社會問題，提供專業福利服務，促進社會發展有其具體之成效，他認為：

由於社會和家庭結構變遷，家庭福利服務功能的低落，所引發的社會問題，仍然需要建立更積極更專業的福利服務體系，以解決日趨嚴重的兒童和青少年問題，更由於我國社會福利體系已從純粹消極社會救助體系邁入積極性社會福利服務和社會資源再創造，社會財富再分配的精密規畫體系，而期望透過此種社會福利體系，有效解決過分注重經濟發展所帶來社會失衡和財富分配不均衡和不公平的問題，更期望透過此種社會福利體系培育出更爲精緻的人力結構，更爲和諧的社會體系，更負擔社會責任的家庭和更爲有效的學校教育系統，而使我們社會之發展邁入更注重效率及社會整體利益的發展型態。（註一）精緻的社會福利專業人力資源之有效培育和運用，不僅對於社會福利政策的落實有關，更與解決社會問題，均衡社會財富分配，以致於促進社會整體發展有密切之關聯性。如何做有效的人才資源規畫，朱義正（民八十一年）在「兒童福利人力資源之研究」碩士論文，引述五位國外學者的人力資源規畫模式，資料如圖一至圖五。（註二）

從圖一資料顯示，Vetters認爲人力資源規畫必須首先對於人力資源作爲客觀上分析，從人力儲備，員工僱用，生產力和組織本身作系統之分析，並能精確預測人力資源需求，並在完全符合預算限制之條件下來預測人力資源的供給，而能明確制定出人力資源目標與政策，此種政策得到高階主管支持之型態下，規畫出各項人力資源計畫，從招募、甄選、安置以致於訓練與發展，考核而至退休或離職，均作精密的設計，而在控制評估人力資源規畫體系後，再重複此一步驟。這種從組織分析，供需分析以致於人力資源規畫計畫到實際使用，並從整體性之評估，以作爲未來人力資源規畫之參考。我國社會福利專業人力資源並未依據此種系統規畫的模式，專業社會工作人員之體制雖已以高普考任用方式納入社會行政體系，但專業社會福利人力資源供給和需求分析以及精確人力資源規畫計畫之設計，以及社會福利專業工作人員工作績效評估均缺乏的型態下，要使得社會福利人力資源有效運用，應是十分困難的，以此一模式系統規畫有其必要性。

而在Heneman的人力資源規畫模式中，如圖二所示，其對於人力資源需

圖1 Vetter 之人力資源規畫模式



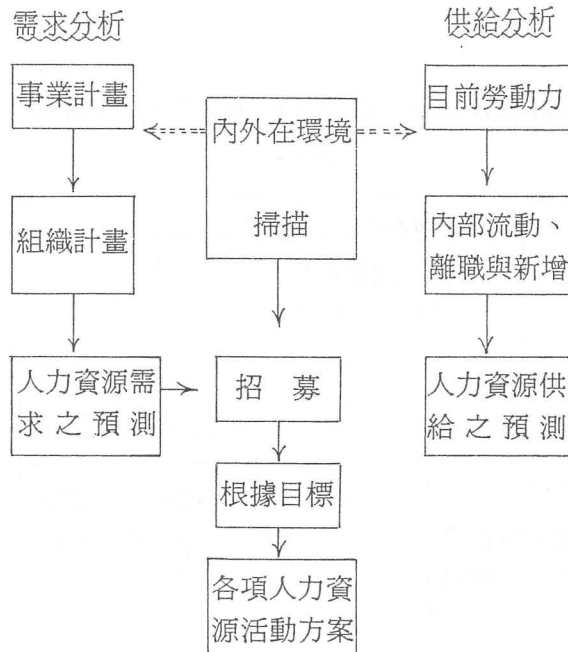
資料來源：Schuler, Bardall S., (1987) "Personnel and Human Resource Management." 3rd. ed. West Publishing Co., pp.86.

求分析和供給分析上予以特別的重視，在供給分析上，針對目前勞動，內部流動、離職和新增人力資源之掌握，以了解人力資源供給之預測。而在需求分析上，則注重事業計畫、組織計畫以致於人力資源需求的預測，在徹底了解內外環境因素後，而以實際招募工作均衡人力資源之供需，並根據目標來設計各項人力資源活動方案。從以上的模式，可以充分顯示，我國社會福利專業人力資源，隨著社會福利法規的制定及功能化，人力資源需求有大量擴充之跡象。為貫徹執行老人福利法、殘障福利法以及順應高齡化社會及弱勢團體對本身權益的重視，老人及殘障專業社會福利人力資源實有發展的必要性。而人力資源供給面有顯然不足之現象，自然造成無法依據目標作有效人力資源之規畫，必然會影響社會福利工作擴展的有效性。依據此一模式，均衡人力資源供給和需求面，應為當務之急。

而在Klingner之人力資源規畫模式，如圖三所示，首先要確定人力資源規畫之目標，並對人力資源需要和供給作精確之估計，然後再設計及決定人力資源計畫，並規畫方案，從羅致、遴選、升遷以致於設計方案計畫使人力資源之運用效率達到最高之程度，然後控制及評價人力資源運用之有效性並與目標作整體性之比較，方能使人力資源規畫體系更為完整。而在我國社會福利專業人力資源之規畫，由於缺乏具體之目標，雖然在各種社會福利法中，均有社會福利專業人力資源之條文，甚至於有依據人口比例來聘用專業社會福利工作人員之條文，但由於法規未能落實，法律僅具宣示性功能，自然無法建立有效的人力資源規畫計畫。社會福利專業人員雖有納編之計畫，但以高普考方式納編，專業性不足之問題，必然會影響到社會福利工作人員之工作效率，對於社會福利工作之擴展，亦可能產生多向之影響，必須有效加以解決的。

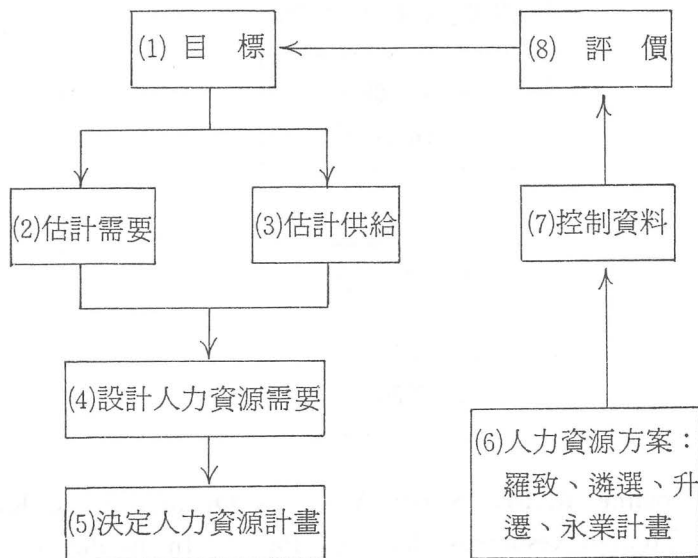
而在Joanne, Kerey, Quainance之人力資源規畫模式，以圖四所示，此一模式從策略規畫為起端，將使命、目標、預算及組織結構作整體性之規畫，然後再決定人員需要和可利用人員，在供需充分配合後，設定人力資源目標，

圖2 Heneman 之人力資源規畫模式



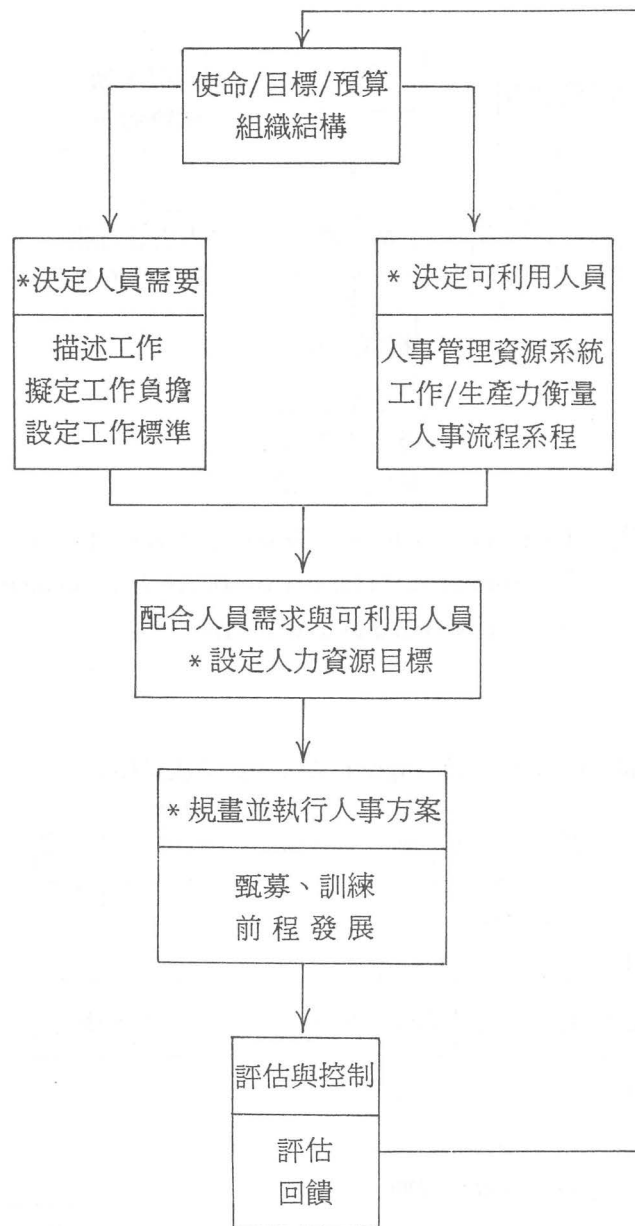
資料來源：Heneman, Schwab, Fossum, Dyer. (1989)  
 "Personnel and Human Resource Management."  
 4rd.ed. Richard D. Irwin, Inc.

圖3 Donald E. Klingner 之人力資源規畫模式



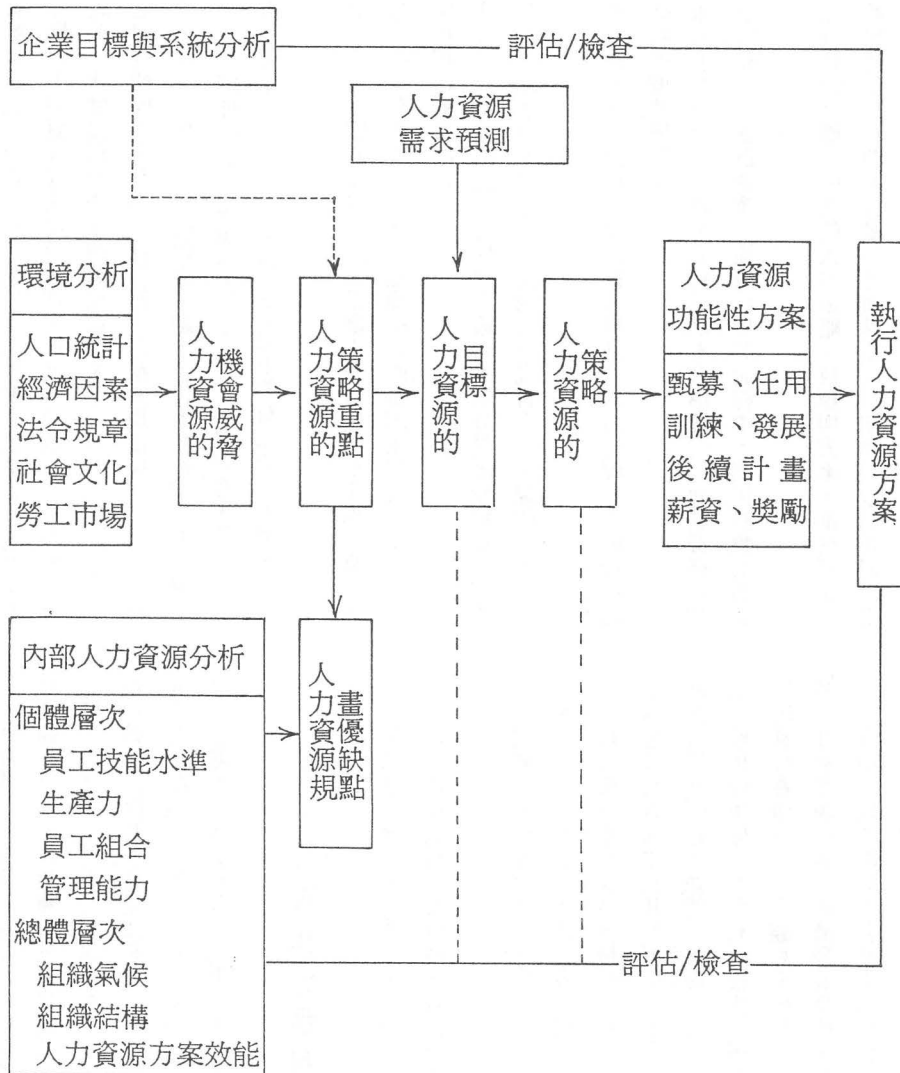
資料來源：Donald E. Klingner (1980). "Public Personnel Management.  
 —Contexts and Strategies." Cliffs, New Jersey : Englewood  
 Prentice Hall Inc. p.62.

圖4 Joanne, Kerry, & Quaintance 之人力資源規畫模式



資料來源：Joanne, M.M., Kerry, Y.L., & Quaintance, M.K.(1985)  
 "Human Resources Planning, Part 1 : In the Public  
 Sector." Personnel Journal. August.

圖5 Nkcto 之人力資源規畫觀念性模式



資料來源：Nkcto. Stella M. (1988) "Stcategic Planning for Human Resources-Let, s Cet Started." Lary Range Planning, Vol. 21, No. 1, Feb.

並充分執行人事方案，透過甄募、訓練，前程發展使人力資源與策略目標充分結合，以突顯人力資源規畫之有效性，而透過任何與控制回饋體系，分析目標執行有效之分析，亦顯示人力資源運用之有效性。從此一模式，由於對於社會福利策略性目標之缺乏，社會福利無法在預算規畫體系下，具有明確之定位，而使得社會福利均走向殘補模式之型態，自然無法以精確規畫模式，來制定社會福利發展人員體系，以致於社會福利問題之突顯，及民衆對政府和執政黨社會福利政策之不滿上。在這種模式之規畫型態下，應予以有效導正的。而在 Nzoumu 之人力資源規畫模式上，人力資源規畫系統主要有六項基本要素：（見圖五）

1. 環境分析：環境分析的價值在於辨識並預期人力資源的機會與威脅。人力資源規畫者必須對於那些影響人力資源與組織績效的新因素以及環境可能的變化，持續觀察並保持相當的敏感度。

2. 目標與策略分析：人力資源供需的目標與策略大部分是源於組織的整體策略規畫，而公司在選擇策略時，也必然會受到公司現有人力資源的質與量所限制。

3. 內部人力資源分析：此項分析主要是在分辨當前人力資源狀況的優缺點，而分析時應兼顧總體與個體變數。

4. 預測人力資源需求：預測人力資源需求應以未來為導向，而其最終目的，不僅在滿足任用需要，更應為企業在達成目標的過程中，提供具體高素質的人員。

5. 發展人力資源策略與目標：所有的人力策略、目標與方案，都應經過完全的整合與協調，並契合公司長期的計畫，進而轉化成短期而有效的營運計畫。

6. 評估與檢查：評估與檢查的目的在於找出計畫與實際的差距，進而加以改善，正確的評估與檢查程序包括：(1)對人力資源行動方案的成果評估，(2)對

於任何預知的衍生事件，注意其正確性。

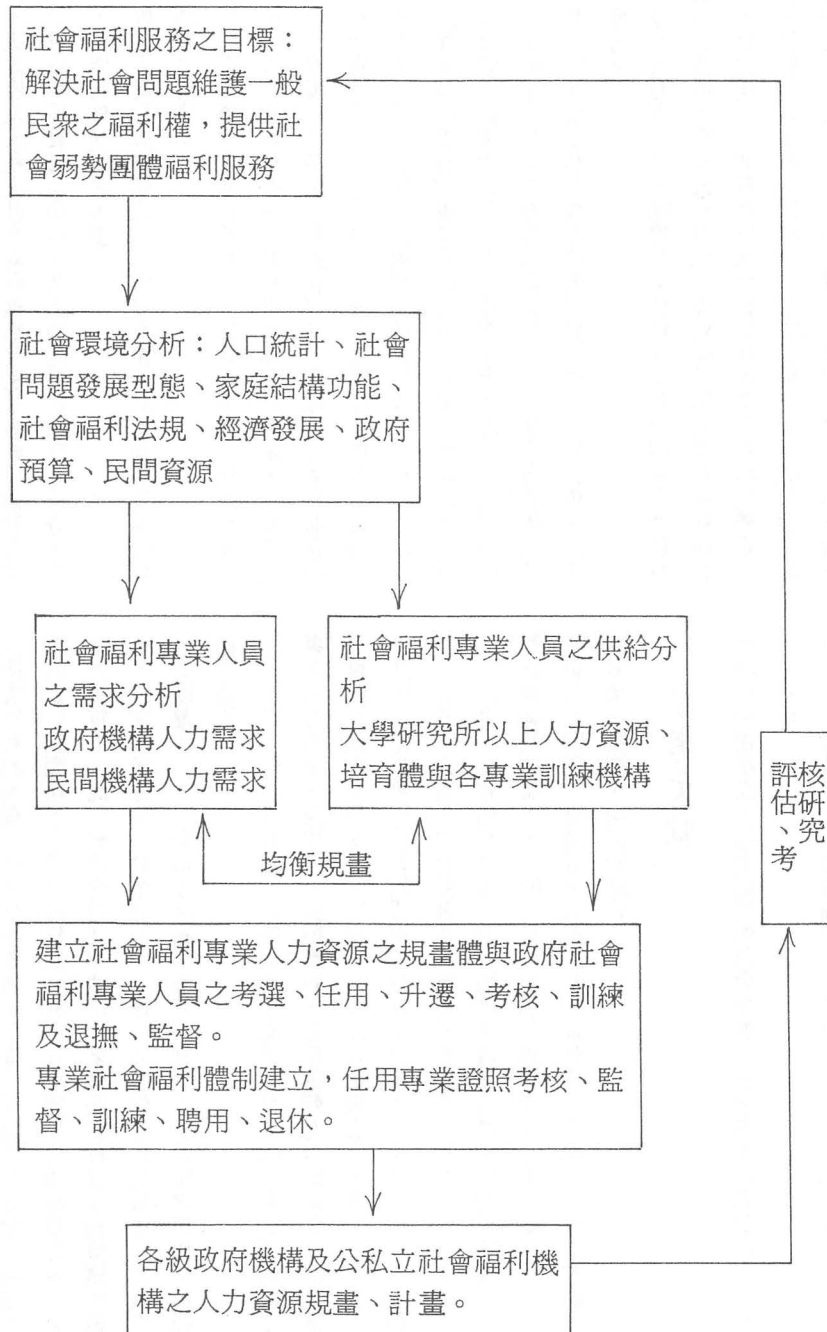
而在我國社會福利專業人力規畫體系下，仍有無法周全規畫的現象，由於社會福利仍然無法脫離殘補式之模式，仍無法認定社會福利對社會之積極功能，自然在社會福利人力規畫之型態下，有較為消極之傾向，而使得專業社會福利人員無法面對社會變遷和社會實質需求，作相對應之規畫與發展，必然會形成人力資源規畫失調之問題。基於以上之分析，並順應社會發展和民衆對社會福利之需求，規畫社會福利專業人力資源，應有其實質之必要性。

### 三、我國社會福利專業人力資源之規畫

從以上的分析中，為順應社會大眾對社會福利之需求，建立社會福利專業人力資源之規畫有其必要性，我國社會福利專業人力資源之規畫模式如圖六所示。

從圖六資料充分顯示，為促使社會福利體制更為周全，社會福利預算能更妥善運用，實有必要建立社會福利人力資源的規畫模式，而整個模式以確定社會福利服務目標作為規畫最初之步驟，主要自然是面臨社會問題之嚴重性，期望透過具有專業素養和知能的專業社會福利工作人員來協助個人、家庭和整體社會解決其問題，並能有效保障社會上之弱勢團體，維持其生存權、教育權、工作權和健康權。進而有效維護一般社會大眾的福利權。並以此作為目標，對於現實社會環境作一客觀和系統性之分析，從人口統計、家庭結構與功能之變遷、社會問題型態、經濟發展型態，政府所編制之社會福利預算以及民間所運用之資源。以作為社會福利需求分析之依據，需求分析可從政府和民間社會福利機構兩方面作分析。而社會福利專業人員之供給面自然來自於大學研究所中社會工作或其他相關科系為主要培育體系，除此之外，建立專業訓練體系亦有實質之必要性，以免發生社會福利專業人力資源供需失調之嚴重問題。然後再

圖6 我國社會福利專業人力資源規畫模式





建立社會福利專業人員的任用體制，從政府社會福利人員正式納編，並予以專業任用方式，而無論公私立社會福利機構來聘請專業人員時，必須經過一種證照之制度，以發揮專業福利服務之效果，從考選、任用、訓練、升遷以致於退撫建立完整之體制，而各級政府及公私立社會福利機構分別規畫社會福利專業人力資源之規畫計畫，以致於發揮實質上功能，進而經過系統研究、檢查和評估後，再回到目標層次，再作另外階段之規畫。

基於以上社會福利專業人員之規畫模式，為建立完整之社會福利專業福利服務網絡，以下為四項必要之措施：

1. 多元化社會福利專業人力資源之教育體制：由於社會福利問題所涉及極為廣泛的領域，以及解決個人、家庭和社會問題高專業知能之需求，以及提供兒童、少年、老人、婦女、殘障以及勞工、農民和原住民多樣性之福利服務內涵，建立多元化社會福利教育體系有其必要性，不僅要在大學之中成立社會福利學院，並在學院內設置專業學系，包括社會福利、社會行政、社會工作以及其他福利服務的組別，以達到科際整合和專業知能培育之效果，而能使人力資源供給面更為多元化，亦更切合社會的實質需求。亦要在大學之中設立授予碩士及博士學位的研究所，不但能夠提供人力資源之品質，亦可從事各項學術性和實務性之研究工作，有利於社會福利學術地位的提昇，亦可面對社會變遷作實務性與政策性規畫之參考。

2. 務實性社會福利專業人力資源之訓練體系：社會福利教育體系固然具有人才培育之功能，但是由於各項政府及公私立社會福利機構仍有其對社會福利專業人員需求的特殊性，因此建立一個較高層次社會福利專業人員培訓體系，而以務實性的訓練方法，針對人力資源，作職前、在職或轉移領域的訓練工作，使社會福利人力資源的運用更有效率，此一訓練中心亦可訓練一些對社會福利工作有興趣，但專長略有差距者，給予系統之訓練，提昇其專業素養，而能夠透過證照制度的鑑定，成為社會福利專業人力資源另外一個主要的來源。

3. 周全性社會福利專業人員服務網絡：社會福利服務網絡的建立，可將所有被服務對象均納入此一體系之中，以便做追蹤服務、轉介以達到專業分工的理想目標。如果每一社會福利機構均各自為政，不但造成人力資源的浪費，不但造成經費的浪費，亦使得服務效果下降，反而不利於福利服務之對象。周全性社會福利網絡，不僅在於建立一專業性社團以作為聯繫和資訊分享之功效。而要實質上，此一網絡應具法律地位，來確保各社會福利機構均納入此一網絡，方能使資訊分享，專業分工，以達到高工作效率的境界，尤其在個案型態之變更或遷移，此一網絡亦能確保個案不發生失去連絡之現象，而能提昇福利服務之品質。

4. 有效性之社會福利研究與評估體系：社會福利體制是否周全，社會福利專業人力資源之運用是否發揮實效，必須依賴有效的研究和評估體系，方能使社會對於社會福利問題徹底認知，以作政策規畫之參考。而對於人力資源效率之評估，尤其可作為有效運用人力資源之參考。成立高層次研究和評估考核中心，對於人力資源之有效運用，應有其實務的。

總之，社會福利專業人力資源之規畫實有體制化的必要性，方能順應民意對社會福利的需求，亦能使每年增加的福利經費之應用更為有效，而能夠解決社會福利問題，維護社會大眾的基本福利權，亦能促使社會整體之發展，而達到繁榮、富裕、均富的社會。

## 參考文獻

- (註一) 楊孝潔，社會福利與社會發展，五南圖書出版公司，民七十九年，第一〇七頁。
- (註二) 朱義正，「兒童福利人力資源之研究」，私立中國文化大學兒童福利研究所碩士論文，第十六至二十三頁。民八十一年。
- (本文作者為東吳大學社會學系教授)