

# 北市福利機構人員素質

## 及其服務量供給之探討

余漢儀

### 壹、緒論

傳統上，福利機構的功能在於救助及收容安置孤苦無依不能自謀生活的人，帶有濃厚慈善與施捨的意味；但隨着整個時代思潮的發展，現代福利社會的觀念中，人不只是維生而已，尚須注意生活素質與人性尊嚴的問題，救助機構的慈善觀念與施捨方法乃受到嚴重的挑戰。目前福利機構的作法能滿足受助者的需求嗎？本市大小林立的福利服務機構不下百餘所，但有關資料卻嫌片斷，針對各類福利機構作整體調查是一項大膽的嘗試，期望這些初級資料的探討，能使我們更具體瞭解福利事業的營運現況、福利事業市場的供給；藉以比較各類福利服務的發展潛力以及公、私立機構的差異，作為今後福利投資的參考。

### (一) 研究內容：

- A、各類福利機構所提供服務之特性、服務對象之年齡、結構及教育程度。
- B、福利機構負責人之特性，包括性別、年齡結構、教育程度、服務年資及在職訓練之情況。
- C、福利機構員工之特性，包括性別、年齡結構、教育程度、專業人員及義工之運用、在職訓練之情況。
- D、每年政府及民間的投資及機構相對提供的服務量、年度支出、員工數量、專職兼職比例、單位成本及單位案例負荷量。
- E、機構負責人針對員工督導、業務推展方面所提出的困擾所在，並對政府某些配合措施的建議。

### (二) 研究對象：

參照「臺北市福利機構手冊」（北市社會局、六十九年）、「臺灣地區社會服務機構手冊」（台南神學院、六十七年）、「臺灣地區特殊教育暨傷殘福利機構簡介」（省府社會處、六十七年）及「臺北市心理衛生暨社會福利機構手冊」（市療、六十五年），統整出目前提供北市六類福利服務、位於市區或近郊，非中央級的九十三所公、私立機構，對受助者提供直接服務而非僅於轉介，對低收入民衆酌量收費。

### (三) 研究方法及過程：

以附回郵之普查問卷寄發各機構負責人，再以電話一一追蹤聯絡，澄清問卷題意不清之處，或補寄郵遞失誤之問卷，結果寄出九十三所機構中，收回七十九份問卷，可用率達八四·九%，詳情請參考表一。由於願及郵寄問卷的回郵率

表1. 郵寄問卷收回及訪問情形

機 構	發 件	回 件	實地訪問
殘 障 服 務	18(100.0)	16( 88.9)	6(33.3)
心理衛生及醫療社工	19(100.0)	17( 89.5)	4(21.1)
兒 童 保 育	31(100.0)	25( 80.6)	2( 6.5)
家庭及婦女兒童服務	10(100.0)	7( 70.0)	3(30.0)
青 少 年 輔 導	6(100.0)	5( 83.3)	0( 0.0)
老 人 安 養	9(100.0)	9(100.0)	3(33.3)
總 計	93(100.0)	79( 84.9)	18(19.4)

，所提問題無法太深入，或較偏於量化資料的探討（Quantitative）：第二階段再由筆者親自走訪十八所機構，以補郵寄問卷深度之不足，以期對目前本市各類福利服務能有更貼切的掌握（Qualitative）。

## 貳、各類福利機構之特性

福利機構乃因應社會需要而產生，其所提供服務因著人類問題本身的複雜性益顯繁瑣、歧異，依九十三所機構之服務重點勉強予以歸類，計有殘障服務、心理衛生及醫療社工、兒童保育、家庭及婦女兒童服務、青少年輔導，及老人安養六類，將列述於後。

### （一）殘障服務：

目前我國將殘障定義分為視覺殘障、聽覺或平衡機能殘障、聲音機能或語言殘障、肢體殘障、智能不足及多重殘障。目前這方面福利機構提供的服務偏於養護（caring）而非復健（rehabilitation），由於設備簡陋及專業人員不足，對智能不足或多重殘障者能有最基本的的生活照顧已屬難得，而復健工作僅限於輕度的肢體殘障及智能不足者（國小的啟智班、益智班須IQ 50~70者），職能重建也提供輕度肢體殘障者。六十九年底配合全國戶口普查的殘障調查資料，其中智能不足及多重殘障佔所有殘障人口的二三·五%；而因腦麻痺所引起的病例日益增加，我們可藉此為例一窺當前復健醫療情況。

腦性麻痺（Cerebral Palsy）由於腦部受損，使病童之發展——不論是語言、運動、智力都可能受影響，而病童若無早期矯治，往往成為多重殘障。若依C. P.發生率（Cerebral Palsy 佐藤孝三、馬場一雄，六十年）來推算本市六十九年底人口病例：

新生兒  $4398 \times 1.8 \sim 2.0 / 1000 = 79 \sim 88$

5~14歲  $442541 \times 2.5 / 1000 = 1106$

15~39歲  $1000482 \times 2 / 1000 = 2001$

所以最保守估計，北市至少有三千二百個病例。而本市僅振興、臺大、長庚、馬偕四機構七十年內在小兒科門診為C. P.的就二千餘人，而其復健部

表 2-1 七十年度主要醫療機構診治 C. P. 情形

主要有C.P.之醫療機構	臺大	長庚	振興	榮總	國泰	仁愛	馬偕	三總	市療	總計
小兒科初診 C. P. 案例	480	600	1000	44	33	20	門診不詳 住院32	15	7	約2231
復健科收治 C. P. 案例	240	120	140	3	13	1	100	4	2	623
復健科人員編列及職稱	技 正 技 士 技術員 共22名	治療師 約 50名 18名	治療師 技術員 助理 技術員 共計32 名	技 師 治療師 技 士 技術員 共計	技 師 治療師 技 士 技術員 共計	技 士 治療師 技 士 技術員 共計	治療師 技術員 約 技 士 共	技術員 約 技 士 共	技術員 約 技 士 共	168
臺大復健系畢業生人數	14	16	1	9	5	3	6	5	8	67

門真正收治的僅六百餘人。私立機構的設備及人員素質參差不齊，卻有大量候補名單，如真光教養院及聖安娜兒童之家主要是殘障養護，缺乏專業復健人員，收容將近二百病例（見表二一）。

復健專業成長緩慢：國內培養復健人員主要有二管道：(1)振興復健中心由民國五十六年起延聘外國顧問先後訓練了五期的護校（專）背景員工從事此類工作，至六十六年止，共儲備九十六位，目前有四十位在中心工作。(2)臺大復健系成立於民國五十六年，迄今共有畢業生三〇八位，而實際仍從事復健工作者僅八十八位（二八·六%），先後出國者有一二位（三六·四%）（表二一）。如此專業訓練卻致器材費用殊為可惜。這與國內復健專業未受重視大有關係，由於沒有執照制度，他們並無專業保障，目前更有相當多是由短期訓練班出來的，專業訓練並未得到相對報酬，這是畢業生出國率高主因之一，由此又造成國內教學人員奇缺，復健研究工作無法推展的惡性循環。

## (二)心理衛生及醫療社工：

此類機構歧異程度較大，我們將重點置於醫院的社會服務，故而在十九個機構中有十三個是醫療社工性質。有兩個屬於電話諮詢服務，目前對案例的控制尚屬被動，轉介情形的追蹤亦有困難。心理衛生方面除了有以門診方式予以個案輔導諮商外，也提供座談等各類團體活動，以羣衆教育方式進行。目前的醫療社工約有三種：精神科社工、醫務社工及一般社會服務員，他們介於病房與整個醫療系統之間來溝通病房與醫護人員的隔閡，替病房尋找社會資源解決困擾，以協助病房完成治療、順利出院重新適應社會生活，故而在院方的公共關係方面也扮演了微妙的角色。

一般醫療社會工作的經費來源有三類：(1)基金制——由醫院總收入提撥固定比例為基金；(2)由紅利中提撥——需要時由社員簽章，到總務處領取；(3)委託性的指定捐款（外界捐款指定用途）——如指定給洗腎者作醫療、人事、生活等方面之補助。目前有些醫院成立社會服務部門只爲了要享受購買醫療器材免稅之優待，並沒有編列預算，故社會服務部門形同虛設；社員大多兼行政雜務，大大減低了其功能，此等現象值得醫療行政當局重視。

表2-2 臺大復健系歷屆畢業生動向（醫院以復健部門為主）

服務單位 級別	臺大	長庚	馬偕	榮總	仁愛	國泰	三總	市療	其他醫院	出國	返港	其他	總計
56級(一屆)	1								4	11	2		18
57級(二屆)	1			1					1	6	1	4	14
58級(三屆)						1	2			17	2	1	23
59級(四屆)				2			1		5	16	4	7	35
60級(五屆)	1			1					7	15		6	30
61級(六屆)	3		1	1	2			1	8	14	5	7	42
62級(七屆)	3	2		1		1			5	12		5	29
63級(八屆)		4	1			1			3	6	4	4	24
64級(九屆)	2	3		1	1	1	1		4	12	3	4	32
65級(十屆)	1	2	1	3		1			6	1	3	9	27
66級(十一屆)	2	5	4			3			4	2	3	11	34
總計	14	16	7	10	3	8	5	1	47	112	27	58	308

附註：資料由臺大復健系廖文炫先生及陳美津小姐提供。「其他醫療」指在外縣市醫療機構（二十四人），或改爲精神治療（十七人）方面，或改習醫科（六人），「其他」中有十九人服役中。

### (三) 兒童保育：

此類服務除了十五所公立托兒所和廣慈育幼所外，就是私人興辦的育幼院。其中市立托兒所收費分三級，對本市登記有案之生活照顧戶是全免費，生活

類服務的大部份；關於不幸婦女的協助機構頗有限，只有廣慈博愛院的婦職所，目前服務性質已很歧異，由家計推廣、提供膳宿、職業訓練、經濟補助，到心理輔導都有；在可預見的將來，服務內容必然會因問題的多元性而益趨分化龐雜。

輔導戶是半費，一般民衆是全額，但和私立的相較之下，師資設備都較齊全，收費也便宜，所以成爲民衆爭相托兒的所在。育幼院相當於從前的孤兒院，只是也收容短期間因家庭變故而無人照顧的孩童，除了生活上的撫養，也負責供院童受教育到某個程度，較難處理的是殘障兒童，因無復健設備及專業人員，這類兒童在育幼院內僅是維持生命而已，而這類棄嬰也愈來愈多，針對一般兒童的服務並不能解決他們的困難，這是目前服務需求逐漸轉換的一個現象。

### (四) 家庭及婦女兒童服務：

由於宗族在東方社會維繫家庭制度上有很大力量，小家庭的問題往往在家族中來解決，即使是現代工業社會核心家庭的普遍，一般人還是不慣於主動將家庭問題訴諸外界專家來解決，這是我們的家庭服務無法突破經濟資助範疇的原因之一；像歐美家族治療爲主的服務在臺灣尚不太普遍，馬偕的基督教家庭協談中心是這類服務的嘗試。由於人口成長的影響，家庭計劃的宣導也佔這

表2-4 心理衛生及醫療社工機構

機 構	電 話
臺大兒童心理衛生中心	3123456 轉 2379
榮總心理衛生醫療諮詢 「王大夫電話」	8719494
臺北社區心理衛生中心	9822509
馬偕協談中心	5718427
臺北生命線協會	8715000
中興醫院社會服務室	5214984 5213234 -207
和平醫院社會服務室	3812673
馬偕醫院社會服務部	5513222 轉社服部
市療社會服務室	7683140 -5轉社服室
長庚醫院社會服務部	7525211
聖若瑟醫院社會服務部	3036240 ~3
臺大醫院社會服務部	3123456 轉2130~2
國泰醫院社會服務部	7082121 轉 312
榮總醫院社會服務組	8712121 ~2066
中心診所社會服務部	7510221
仁愛醫院社會服務室	7087711
耕莘醫院社會服務部	9113391 ~212
廣慈博愛醫院醫療所	7682334
華明心理輔導中心	3311193 3821885

回郵率17/19=89.5%

表2-3 殘障服務機構

機 構	電 話
友好復健技藝社	9129222
更生復健服務中心	3924851
臺北傷殘服務中心	3519762
臺北肢體傷殘 兒童重建協會	7676615
臺北婦女慈心社	3519762
臺北美生慈壇社	3033930
惠美聽力語言訓練中心	9311232
臺北聾啞福利協進會	9311600
北市盲人福利協進會	5630614
臺灣盲人重建院	9017482
義光附屬復健國校	3217458 3516686
育仁啓智中心	3712863
私立陽明養護中心	8912563
聖安娜兒童之家	8714397
佳音韻律中心	5812924
真光救養院	9435961
廣慈復健所	7682334
育仁啓能中心	3821098

回郵率16/18=88.9%

在我們社會的傳統，學校課業霸佔了青少年生活的大部份，但近年的升學競爭日益激烈，學生的精神壓力愈來愈大，整個社會物質文明泛濫，城市生活各方的引誘，都使青少年犯罪率逐漸提高。有關北京市青少年犯罪已有過研究（臺北市少年犯罪防治輔導機構服務效益與需求之調查研究，周震歐，臺北市少年輔導委員會，六十九年），故而我們不擬重複，所選取的服務機構以諮詢輔導、提供國康活動、促進青少年健全身心發展為主。

#### (五) 青少年輔導：

表2-6 家庭及婦女兒童服務機構

機 構	電 話
中國家庭計畫協會	7016517
中國家庭教育協進會	7520944
北市家庭計畫推廣中心	3061251
美滿家庭服務中心	3710432
基督教家庭協談中心	3712244
天主教未婚母親之家	
愛 民 中 心	7811286
廣慈博愛院婦職所	7682334
聖心會快樂兒童中心	3028465
兒福家扶中心	3516948 3516944

回郵率：7/10=70%

表2-5 兒童保育機構

機 構	電 話
建成托兒所	5413211
大安托兒所	7012374
城中托兒所	3933620
中山托兒所	5923842
龍山托兒所	3713016
木柵托兒所	9395526
南港托兒所	7655081
古亭托兒所	3033164
松山托兒所	7087759
雙園托兒所	3811022
教總臺北兒童中心	7610025 7686550
三軍托兒所	3215345
國軍第一育幼院	9313073
華興育幼院	8311393 8317336
伯大尼育幼院	9395328
忠義育幼院	9344561 9310213
義光育幼院	3217458 3516686
福安育幼院	3032464
仁愛育幼院	7913408
體惠育幼院	8715276
佛教快樂兒童苑	8912462
聖道育幼院	8714445
露德之家	8715021
茂偉德兒童之家	8714645
省立臺北育幼院	
大同育幼院	9402455
好生育幼院	8923625
希望育幼院	3218007
博愛婦孺教養院	8312693
廣慈博愛院育幼所	7682334
臺北兒童之家	5414454

回郵率25/31=80.6%

老人服務應是多樣性的，但在東方社會遲遲未發展，乃因決策者陷於一種似是而非的觀念：照顧老人是個別家庭的責任，若政府為老人提供服務，便會削弱子女對父母供養的責任感，於是政府的責任只限於為完全無依無靠的老人提供公共援助，使他們不至晚景淒涼。但隨着都市化及工業化進展迅速，居住環境因素的影響，一般人壽命增加，家庭的傳統功能正在急遽變化，無依老人比例在可預見的將來將是有增無減。

依聯合國設置標準：一個

國家六十五歲以上的人口佔全國總人口四％以下者為「青年國」；六十五歲以上人口佔四％以上而未滿七％者為「成年國」；若超過七％以上者就成為「老年國」。據行政院經建會預測，到民國八十五年，我國的老年人口將是七・一％，那時我國也將步入「老年國」了。老人安養服務，顧名思義

#### (六) 老人安養：

表2-7 青少年輔導機構

機 構	電 話
基督教勵友中心	5942492 -3
救國團青少年輔導中心 「張老師」	3814040 3145550
臺北青友中心	9239112 3819205
熊大姐諮詢	5611076
臺北山地大專學生中心	3219982
臺北學生中心	3417414

回郵率：5/6=83.3%



，主要是狹義的生活照顧，這就是目前一般安老院、敬老所主要的功能。老人學（Gerontology）在一九四〇年代誕生，顯示了老人福利由傳統的「安養」邁入另一里程，我們的老人福利內容有待大幅度的調整。

表2-8 老人安養服務機構

機 構	電 話
福德敬老所	7682334
崇德敬老所	7682334
弘德敬老所	7682334
陽明敬老所	8913858
中和敬老所	9400360
省立臺北救濟院安老所	7616612
愛 愛 院	3060493
仁濟安老所	6212131
天主教安老所	6102034

回郵率9/9=100%

目前殘障服務多由民間私人機構提供（九三・七%）；心理衛生及醫療社工（五八・八%）、老人安養（六六・七%）及兒童保育（五二・%）主要是公立機構；家庭及婦女兒童服務（四二・九%）、青少年輔導（八〇%）則多由宗教性機構興辦（見表二一九）。綜觀而論，公立機構只佔整個福利服務機構的四〇・五%，其中宗教機構亦有不可忽視的貢獻（二五・三%）。政

表2-9 各類福利機構之性質

	公立	宗教	其他	總 計
殘 障 服 務	1 (6.3)	5 (31.3)	10 (62.5)	16 (100.0)
心理衛生及 醫療社工	10 (58.8)	3 (17.6)	4 (23.5)	17 (100.0)
兒 童 保 育	13 (52.0)	4 (16.0)	8 (32.0)	25 (100.0)
家庭及婦女 兒童服務	2 (28.6)	3 (42.9)	2 (28.6)	7 (100.0)
青少年輔導	0 (0.0)	4 (80.0)	1 (20.0)	5 (100.0)
老 人 安 養	6 (66.7)	1 (11.1)	2 (22.2)	9 (100.0)
小 計	32 (40.5)	20 (25.3)	27 (34.2)	79 (100.0)

府預算對福利事業的投資有限，儘量居於協調立場輔導民間機構籌辦乃是必然趨勢，但殘障復健及老人安養這兩類服務需有質量並重的投入（金錢及人員素質）方能真正嘉惠案主，故而也唯有財力如政府者方能提供，再輔導少數有實力的私人機構經營以達到品質管制。同樣資料再組合成另一表格來看（表二一十），公立機構主要在於提供兒童保育、心理衛生及醫療社工，及老人安養；宗教機構所提供的服務則頗為均衡，特別是殘障服務及青少年輔導也不忽略；其他一般私人機構則着重於殘障服務及兒童保育。

表2-10 公、私立機構之服務類別

	殘障服務	心理衛生及醫療社工	兒童保育	家庭及婦女服務	青少年輔導	老人安養	總 計
公 立	1 (3.1)	10 (31.3)	13 (40.6)	2 (6.3)	0 (0.0)	6 (18.8)	32 (100.0)
宗 教	5 (25.0)	3 (15.0)	4 (20.0)	3 (15.0)	4 (20.0)	1 (5.0)	20 (100.0)
其 他	10 (37.0)	4 (14.8)	3 (29.6)	2 (7.4)	1 (3.7)	2 (7.4)	27 (100.0)
小 計	16 (20.3)	17 (21.5)	25 (31.7)	7 (8.9)	5 (6.3)	9 (11.4)	79 (100.0)

$$\chi^2=24.69, df=10, \alpha<0.01$$

### 叁、服務對象之特性

或由於福利機構所接觸對象極其複雜且較不連續，若非有相當的管理水準，檔案系統的建立是有困難，這也是頗多福利機構沒有完整的案主資料的原因之一。在七十九個機構中有部份機構未予填答其服務對象之背景資料，或數目不定者（如青少年輔導機構）不予採用。

(一)案主的教育程度：

表3-1 各類服務對象之教育程度

	實機 管構	不識字 總平均	小學 總平均	初中(職) 總平均	高中(職) 總平均	大專及以上 總平均	其他 總平均	總平均	等級
殘障服務	10	377 37.7 (52.4)	73 7.3 (10.2)	136 13.6 (18.9)	43 4.3 (6.0)	16 1.6 (2.2)	74 7.4 (10.3)	719 71.9 (100.0)	④
心理衛生 及醫療社工	10	1117 111.7 (30.9)	1236 123.6 (34.2)	541 54.1 (15.0)	433 43.3 (12.0)	244 24.4 (6.8)	41 4.1 (1.1)	3612 361.2 (100.0)	③
兒童保育	23	2070 90 (63.7)	626 27.2 (19.3)	343 14.9 (10.6)	135 5.9 (4.2)	13 0.6 (0.4)	63 2.7 (1.9)	3250 141.3 (100.0)	⑤
家庭及婦女 兒童服務	2	56 28 (5.6)	472 236 (47.2)	338 169 (33.8)	117 58.5 (11.1)	4 2 (0.4)	14 7 (1.4)	1001 500.2 (100.0)	①
老人安養	8	681 85.1 (34.1)	587 73.4 (29.4)	497 62.1 (24.9)	140 18.5 (7.0)	83 10.4 (4.2)	9 1.1 (0.5)	1997 249.6 (100.0)	②
小計	53	4301 81.2 (40.7)	2994 56.5 (28.3)	1855 35 (17.5)	868 16.4 (8.2)	360 6.8 (3.4)	201 3.8 (1.9)	10579 199.6 (100.0)	

附註：爲使資料一目了然，乃將部份表格增列「等級」一欄，數字愈小者等級愈高。

若將機構性質分爲公立及私立，私立又分爲宗教性及非宗教性的（見表三一），它們所接觸對象的教育程度以公立機構的最低，其次爲非宗教性的私立機構，而宗教性機構案例的教育水準較高，這和它們所提供服務類別較多有關，而公立機構偏重於老人與幼兒這兩類人口，教育程度偏低。到底是怎樣教育程度組合的人在受福利措施呢？有四〇・七%是不識字，二八・三%屬小學程度，一七・五%是初中（職）程度，高中（職）程度（八・二%）及大專以上（三・四%）僅佔少數。

教育程度偏低和貧窮有如孿生兄弟，學齡兒童入學率的提高後，更應進展到加強中級、職業教育的就學率，特別是特殊教育質量方面的加強也可使部份殘障人口能自立自養，這是教育單位可深思配合的。

（案主的年齡結構：

綜合來看，目前接受福利服務的對象主要是幼年人口（四二・七%）及六十歲以上的老年人口（二七・三%）。

再以公立、宗教、非宗教私立機構而言（見表三—四），我們發現公立機構著重在六十歲以上的老年人及十四歲以下的幼年人口；而私立機構則涵括青少年、幼年人口、及未滿六十歲的成年人。可見北市政府方面尚著重傳統依賴人口的社會福利，而私立機構已逐漸擴及每一年齡層。公立機構今後的服務可考慮加強於十五—二十四歲的青少年，一方面是這年齡層的殘障人口發生率高，另一方面也因應日漸嚴重的青少年犯罪問題。

### 肆、機構負責人特性

傳統福利機構有濃厚「救濟」色彩，多出於私人興辦，但求其熱誠有餘而財力稍備則可，並未要求領導者具備專業訓練；但以今日福利機構提供服務的多樣性，就非傳統的經營方式所能應付，我們希望能由各類機構負責人的基本背景資料作個整理，也順便看看公、私立機構負責人是否會有不同。

（一）性別：

以機構類別而言，除了青少年輔導及老人安養外，多是女性主管的局面。公、私立機構都是此趨勢，只是私立機構的女性主管更普遍罷了。

表3-2 公、私立機構服務對象之教育程度

	實機 答構	不識字 總平均	小學 總平均	初中(職) 總平均	高中(職) 總平均	大專及以上 總平均	其他 總平均	總計 總平均	等 級
公立	232545	110.7 (51.2)	1021 44.4 (20.6)	731 31.8 (14.7)	366 15.9 (7.4)	229 10.0 (4.6)	76 3.3 (1.5)	4968 216 (100.0)	③
宗教	13 614	47.2 (24.7)	950 73.1 (38.3)	515 39.6 (20.7)	277 21.3 (11.2)	86 6.6 (3.5)	40 3.1 (1.6)	2482 190.9 (100.0)	①
其他	171142	67.2 (36.5)	1023 60.2 (32.7)	609 35.8 (19.5)	225 13.2 (7.2)	45 2.6 (1.4)	85 5 (2.7)	3129 184.1 (100.0)	②
小計	534301	82.7 (40.7)	2994 57.6 (28.3)	1855 35.7 (17.5)	868 16.7 (8.2)	360 6.9 (3.4)	201 3.9 (1.9)	10579 203.4 (100.0)	

表3-3 各類福利機構服務對象之年齡結構

	實機 答構	14歲以下 (人)總平均	15~24歲 總平均	25~39歲 總平均	40~59歲 總平均	60~69歲 總平均	70歲以上 總平均	總計 總平均
殘障服務	12254	21.2 (20.2)	557 46.4 (44.3)	265 22.1 (21.1)	36 3 (2.9)	62 5.2 (4.9)	82 6.8 (6.5)	1256 104.7 (100.0)
心理衛生及 醫療社工	111313	119.4 (31.7)	534 48.5 (12.9)	711 64.6 (17.2)	718 65.3 (17.3)	518 47.1 (12.5)	346 31.6 (8.4)	4140 376.4 (100.0)
兒童保育	232970	129.1 (91.4)	278 12.1 (8.6)					3248 141.2 (100.0)
家庭及婦女 兒童服務	2639	319.5 (63.8)	362 181 (36.2)					1001 50.1 (100.0)
老人安養	9 9	1 (0.4)	11 1.2 (0.4)	17 1.9 (0.7)	159 17.7 (6.3)	559 62.1 (22.3)	1749 194.3 (69.8)	2504 278.2 (100.0)
小計	575185	91.0 (42.7)	1742 30.6 (14.3)	993 17.4 (8.2)	913 16.0 (7.5)	1139 20 (9.4)	2177 38.2 (17.9)	12149 213.1 (100.0)

表3-4 公私立機構服務對象之年齡結構

	實機 答構	14歲以下 總平均	15~24歲 總平均	25~39歲 總平均	40~59歲 總平均	60~69歲 總平均	70歲以上 總平均	總計 總平均
公立	252408	96.3 (40.8)	407 16.3 (6.9)	335 13.4 (5.7)	289 11.6 (4.9)	710 28.4 (12.0)	1759 70.4 (29.8)	5978 236.3 (100.0)
宗教	141188	84.9 (40.3)	811 57.9 (27.5)	398 28.4 (13.5)	224 16 (7.6)	138 9.9 (4.7)	191 13.6 (6.5)	2950 210.7 (100.0)
其他	181589	88.3 (48.3)	524 29.1 (15.9)	260 14.4 (7.9)	400 22.2 (12.2)	291 16.2 (8.8)	227 12.6 (6.9)	3291 182.8 (100.0)
小計	575185	91.0 (42.7)	1742 30.6 (14.3)	993 17.4 (8.2)	913 16.0 (7.5)	1139 20.0 (9.4)	2177 38.2 (17.9)	12149 213.1 (100.0)



表4-1 各類福利機構主管之性別

	男	女	總 計
殘 障 服 務	7 (43.8)	9 (56.3)	16 (100.0)
心理衛生及 醫 療 社 工	8 (47.1)	9 (52.9)	17 (100.0)
兒 童 保 育	5 (20.0)	20 (80.0)	25 (100.0)
家庭及婦女 兒 童 服 務	1 (14.3)	6 (85.7)	7 (100.0)
青少年輔導	3 (60.0)	2 (40.0)	5 (100.0)
老 人 安 養	7 (77.8)	2 (22.2)	9 (100.0)
小 計	31 (33.2)	48 (60.8)	79 (100.0)

$$X^2=12.79 \text{ df}=5 \alpha<0.05$$

表4-2 公、私立機構主管之性別

	男	女	總 計
公 立	15 (46.9)	17 (53.1)	32 (100.0)
宗 教	7 (35.0)	13 (65.0)	20 (100.0)
其 他	9 (33.3)	18 (66.7)	27 (100.0)
小 計	31 (39.2)	48 (60.8)	79 (100.0)

表4-3 各類福利機構主管之年齡結構

	29歲以下	30~39歲	40~49歲	50~59歲	60歲以上	總 計	等級
殘 障 服 務	1 (6.3)	4 (25.0)	2 (12.5)	5 (31.3)	4 (25.0)	16 (100.0)	⑤
心理衛生及 醫 療 社 工	2 (11.8)	6 (35.3)	4 (23.5)	4 (23.5)	1 (5.9)	17 (100.0)	①
兒 童 保 育	1 (4.0)	10 (40.0)	6 (24.0)	5 (20.0)	3 (12.0)	25 (31.7)	②
家庭及婦女 兒 童 服 務	1 (14.3)	3 (42.9)	0 (0.0)	2 (28.6)	1 (14.3)	7 (8.9)	④
青少年輔導	1 (20.0)	2 (40.0)	0 (0.0)	2 (40.0)	0 (0.0)	5 (6.3)	③
老 人 安 養	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (11.1)	5 (55.6)	3 (33.3)	9 (11.4)	⑥
小 計	6 (7.6)	25 (31.7)	13 (16.5)	23 (29.1)	12 (15.2)	79 (100.0)	

## (二) 年齡結構：

福利機構主管年紀大部份集中在三十~三十九歲及五十~五十九歲兩個年齡層，其中以老人安養及殘障服務機構的主管年級較大，心理衛生及醫療社工、兒童保育的主管較年輕（見表四—三）。至於公立機構的主管是否較私立的年紀大呢？結果是雙方的差距並不是很明顯，但宗教性機構負責人的年齡結構就頗年輕，有五五%主管是三十九歲以下的。

## (三) 服務年資：

福利機構性質是較特殊的，因為所服務的是「問題人物」(People with problems)，非短期可見工作成效，由資料顯示（見表二十），有六〇%的主管服務年資在五年以上，其中也不乏一待就是二十年以上的（一一·五%）；一般而言，主管若沒有隨時吸收新知，則整個機構業務會停滯或萎縮，不易有所突破。六類機構中以老人安養和心理衛生及醫療社工主管任職最長，大部份都在五年以上；而青少年輔導和殘障服務機構的主管年資較淺。非宗教性的私人機構的主管年資偏高（見表四—六），是可瞭解的，私人與辦福利事業原非牟利，故而除非財源極端困難，不會關門，更不會以「企業化經營」的觀點來

表4-4 公、私立機構之主管年齡結構

	29歲以下	30~39歲	40~49歲	50~59歲	60歲以上	總 計	等級
公 立	4 (12.5)	9 (28.1)	4 (12.5)	10 (31.3)	5 (15.6)	32 (40.5)	②
宗 教	2 (10.0)	9 (15.0)	2 (10.0)	5 (25.0)	2 (10.0)	20 (25.3)	①
其 他	0 (0.0)	7 (25.9)	7 (25.9)	8 (29.6)	5 (18.5)	27 (34.2)	③
小 計	6 (7.6)	25 (31.7)	13 (16.5)	23 (29.1)	12 (15.2)	79 (100.0)	

表4-5 各類福利機構主管之服務年資

	1~5年	6~10年	11~15年	16~20年	21年以上	總 計	等級
殘 障 服 務	4 (25.0)	8 (50.0)	3 (18.8)	1 (6.3)	0 (0.0)	16 (100.0)	②
心理衛生及 醫 療 社 工	6 (35.3)	4 (23.5)	1 (5.9)	2 (11.8)	4 (23.5)	17 (100.0)	⑤
兒 童 保 育	13 (54.2)	3 (12.5)	7 (29.2)	0 (0.0)	1 (4.2)	24 (100.0)	④
家庭及婦女 兒 童 服 務	2 (28.6)	0 (0.0)	4 (57.1)	0 (0.0)	1 (14.3)	7 (100.0)	③
青少年輔導	4 (80.0)	0 (0.0)	1 (20.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	5 (100.0)	①
老 人 安 養	2 (22.2)	3 (33.3)	1 (11.1)	0 (0.0)	3 (33.3)	9 (100.0)	⑥
小 計	31 (39.7)	18 (23.1)	17 (21.8)	3 (3.9)	9 (11.5)	78 (100.0)	

$$X^2=35.84 \text{ df}=20 \alpha<0.02$$

表4-6 公、私立機構主管之服務年資

	1~5年	6~10年	11~15年	16~20年	21年以上	總 計	等級
公 立	14 (45.2)	8 (25.8)	5 (16.1)	1 (3.2)	3 (9.7)	31 (100.0)	①
宗 教	10.0 (15.0)	3 (15.0)	4 (20.0)	1 (5.0)	2 (10.0)	20 (100.0)	②
其 他	7 (25.9)	7 (25.9)	8 (29.6)	1 (3.7)	4 (14.8)	27 (100.0)	③
小 計	31 (39.7)	18 (23.1)	17 (21.8)	3 (3.9)	9 (11.5)	78 (100.0)	

看成本和服務效益，故而即使是財源、人力方面很困難，也都還支撐下去。很多零散小規模的服務是否勝過少量但具規模的服務？由「規模經濟」的觀點而言，是不值的，案主所受服務的素質，亦是受虧損的。

#### (四)教育程度：

一般而言，資料顯示極高的教育水準（見表四—七），主管中有九一·一%是大專以上，但若就各類服務機構而言，青少年輔導、家庭及婦女兒童服務主管的水準最高，而殘障服務方面的主管較弱，這和所提供的服務顯然有關，前二者可算是福利事業新部門，而後者則停滯在殘障收容養護階段，和主管人員的觀念也頗有關聯吧！和私人機構相較（見表四—八），公立機構主管的素質較整齊，而非宗教性的私立機構則是三種性質機構中主管的教育水準最弱的，僅有一·五%是大專以上程度。

#### (五)在職訓練：

當詢及主管們最近一年，是否有機會接受與職務有關的在職訓練時（見表四—九），有近半數（四六·二%）答稱「有」，其中以家庭及婦女兒童服務的主管接受在職訓練的機會大，而兒童保育及老人安養的主管較少。私人機構主管受訓的機會也較大（見表四—十），這可能是因其教育程度並不整齊，故而較注重以在職訓練來彌補；但宗教機構再一次顯示了良好的訓練環境。

表4-7 各類福利機構主管之教育程度

	初中(職)	高中(職)	專 科	大學及以上	總 計	等 級
殘 障 服 務	1 (6.3)	2 (12.5)	7 (43.8)	6 (37.5)	16 (100.0)	⑥
心理衛生及 醫 療 社 工	0 (0.0)	0 (0.0)	5 (29.4)	12 (70.6)	17 (100.0)	③
兒 童 保 育	0 (0.0)	(12.0)	5 (20.0)	17 (68.0)	25 (100.0)	④
家庭及婦女 兒 童 服 務	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	7 (100.0)	7 (100.0)	①
青少年輔導	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	5 (100.0)	5 (100.0)	①
老 人 安 養	0 (0.0)	1 (11.1)	4 (44.4)	4 (44.4)	9 (100.0)	⑤
小 計	1 (1.3)	6 (7.6)	21 (26.6)	51 (64.6)	79 (100.0)	

表4-8 公、私立機構主管之教育程度

	初中(職)	高中(職)	專 科	大學及以上	總 計	等 級
公 立	0 (0.0)	1 (3.1)	9 (28.1)	22 (68.8)	32 (100.0)	①
宗 教	0 (0.0)	1 (5.0)	4 (20.0)	15 (75.0)	20 (100.0)	②
其 他	1 (3.7)	4 (14.8)	8 (29.6)	14 (51.9)	27 (100.0)	③
小 計	1 (1.3)	6 (7.6)	21 (26.6)	51 (64.6)	79 (100.0)	

表4-9 各類機構主管在職訓練之有無

	有	無	總 計	等級
殘 障 服 務	9 (56.3)	7 (43.8)	16 (100.0)	④
心理衛生及 醫 療 社 工	10 (58.8)	7 (11.2)	17 (100.0)	③
兒 童 保 育	5 (20.0)	20 (80.0)	25 (100.0)	⑥
家庭及婦女 兒 童 服 務	4 (66.7)	2 (33.3)	6 (100.0)	①
青少年輔導	3 (60.0)	2 (40.0)	5 (100.0)	②
老 人 安 養	5 (55.6)	4 (44.4)	9 (100.0)	⑤
小 計	36 (46.2)	42 (53.9)	78 (100.0)	

表4-10 公、私立機構主管在職訓練之有無

	有	無	總 計	等級
公 立	13 (40.6)	19 (59.4)	32 (100.0)	③
宗 教	10 (52.6)	9 (47.4)	19 (100.0)	①
其 他	13 (48.2)	14 (51.9)	27 (100.0)	②
小 計	36 (46.2)	42 (53.9)	78 (100.0)	

表4-11 各類福利機構主管參與在職訓練機構

	政府機構	學 校	國 外	基 督 教 機 構	傷殘重建 協 會	社區發展 協 會	實 答 機 構
殘 障 服 務	4 (50.0)	2 (25.0)	2 (25.0)	0	1 (12.5)	0	8 (100.0)
心理衛生及 醫 療 社 工	3 (30.0)	6 (60.0)	0	4 (40.0)	0	2 (20.0)	10 (100.0)
兒 童 保 育	2 (50.0)	0	0	1 (25.0)	0	1 (25.0)	4 (100.0)
家庭及婦女 兒 童 服 務	0	0	3 (75.0)	1 (25.0)	0	2 (50.0)	4 (100.0)
青少年輔導	0	0	0	5 (166.7)	0	2 (66.7)	3 (100.0)
老 人 安 養	4 (80.0)	0	0	1 (20.0)	0	1 (20.0)	5 (100.0)
小 計	13 (38.2)	8 (23.5)	5 (14.7)	12 (35.3)	1 (2.9)	8 (23.5)	34 (100.0)

至於提供主管在職訓練的機構有那些呢(見表四—十一)?政府機構及基督教機構(互談會、醫療計劃協進會、馬偕醫院等)扮演了極重要角色,學校和社區發展協會也經常被提起。公立福利機構的主管常參加政府機構的在職訓練(見表四—十二),宗教機構當然以教會機構辦的在職訓練為主,其他私立機構則多方參加。其實政府機構所提供的在職訓練不妨也讓一般私立機構參加;對宗教機構所提供的訓練不妨多運用。而非宗教性私立主管的在職訓練、殘障服務、老人安養方面都應加強。

總括看來,各福利機構多為女性主管,年齡多為三十~三十九歲或五十~五十九歲,六〇%以上是在機構服務五年以上的,九一.二%具備大專以上程度,僅有四六.二%最近一年內受過有關現行職務的在職訓練。若將各類機構主管的背景資料相較,可得一綜合的等級如表四—十三。結果是青少年輔導、家庭及婦女兒童服務等機構負責人的素質最強;而老人安養及殘障服務方面的主管較弱,需要加強。非宗教性私立機構的主管素質遠在公立及宗教機構之下,而後二者的程度相去不遠(見表四—十四)。

表4-12 公、私立機構主管參與在職訓練機構

	政府機構	學 校	國 外	基 督 教 機 構	傷殘重建 協 會	社區發展 協 會	實 答 機 構
公 立	10 (76.9)	2 (15.4)	1 (7.7)	1 (7.7)	0	2 (15.4)	13 (100.0)
宗 教	0	3 (33.3)	2 (22.2)	7 (77.8)	1 (11.1)	4 (44.4)	9 (100.0)
其 他	3 (25.0)	3 (25.0)	2 (16.7)	4 (33.3)	0	2 (16.7)	12 (100.0)
小 計	13 (38.2)	8 (23.5)	5 (14.7)	12 (35.3)	1 (2.9)	8 (23.5)	34 (100.0)

表4-13 各類福利機構主管素質之等級

	殘障 服務	心理衛生及 醫 療 社 工	兒童 保育	家庭及婦女 兒 童 服 務	青少年 輔 導	老人 安養
年齡結構	⑤	①	②	④	③	⑥
服務年資	②	⑤	④	③	①	⑥
教育程度	⑥	③	④	①	①	⑤
在職訓練	④	③	⑥	①	②	⑤
人 力 素 質	(17) ⑤	(12) ③	(16) ④	(9) ②	(7) ①	(24) ⑥

註：將有關人力素質之指標：「年齡結構」、「服務年資」、「教育程度」及「在職訓練」等合併考慮，其優劣等級相加，得（ ）內之數字，再調整為①～⑦之等級。

### 伍、機構員工之特性

「老人學」是一九四〇年代才誕生的，顯示老人福利已由傳統的「維生」邁入新里程，故此類福利機構的主管素質更應重視；殘障福利若無復健作用，則流於養護而已，主管本身的熱誠固然重要，一些專業素養也應具備；對此政府日後任用此二類機構主管人員時可特別要求，待遇方面也應相對提高，以求適才適用。

表4-14 公、私立機構主管素質之等級

	公 立	宗 教	其 他
年齡結構	②	①	③
服務年資	①	②	③
教育程度	①	②	③
在職訓練	③	①	②
人力素質	(7) ②	(6) ①	(11) ③

前節為針對機構負責人之特質分析，本節擬以類似架構來瞭解一般在福利機構事業服務員工的特性。

(一) 性別：

福利機構任職員工比主管級（六〇・八%）有更強的女性傾向（六八%）（見表五——），有幾種原因說明此現象：福利服務傳統上被視為女性行業，它所要求的人格特質在女性身上較普遍，故而



表 5—1 各類福利機構員工性別

	實答 機構	總 男 平 均	總 女 平 均	總 平 計 均
殘障服務	15	61 4.1 (32.6)	126 8.4 (67.4)	187 12.5 (100.0)
心理衛生及 醫療社工	16	28 1.8 (23.0)	94 5.9 (77.0)	122 7.6 (100.0)
兒童保育	23	142 6.2 (26.6)	391 17.0 (73.4)	533 23.2 (100.0)
家庭及婦女 兒童服務	7	19 2.7 (14.8)	109 15.6 (85.2)	128 18.3 (100.0)
青少年輔導	5	2 0.4 (22.2)	7 1.4 (77.8)	9 1.8 (100.0)
老人安養	8	130 16.3 (60.5)	85 10.6 (39.5)	215 26.9 (100.0)
小計	74	382 5.2 (32.0)	812 11.0 (68.0)	1194 16.1 (100.0)

表 5—2 公、私立機構員工性別

	實答 機構	總 男 平 均	總 女 平 均	總 平 計 均
公立	29	176 6.1 (28.6)	439 15.1 (71.4)	615 21.2 (100.0)
宗教	20	40 2 (23.0)	134 6.7 (77.0)	174 8.7 (100.0)
其他	25	166 6.6 (41.0)	239 9.6 (59.0)	405 16.2 (100.0)
小計	74	382 5.2 (32.0)	812 11.0 (68.0)	1194 16.1 (100.0)

表 5—3 各類福利機構員工之年齡結構

	實答 機構	29歲以下 總 平均	30~39歲 總 平均	40~49歲 總 平均	50~59歲 總 平均	60歲以上 總 平均	總 計 總 平均	等 級
殘障服務	15	81 5.4 (43.3)	30 2 (16.0)	22 1.5 (11.8)	32 2.1 (17.1)	22 1.5 (11.8)	187 12.5 (100.0)	④
心理衛生及 醫療社工	16	52 3.3 (42.6)	38 2.4 (31.1)	12 0.8 (9.8)	16 1 (13.1)	4 0.3 (3.3)	122 7.6 (100.0)	③
兒童保育	21	173 8.2 (37.2)	117 5.6 (25.2)	54 2.6 (11.6)	73 3.5 (15.7)	48 2.3 (10.3)	465 22.1 (100.0)	⑤
家庭及婦女 兒童服務	7	55 7.9 (44.7)	48 6.9 (39.0)	15 2.1 (12.2)	3 0.4 (2.4)	2 0.3 (1.6)	123 17.6 (100.0)	②
青少年輔導	4	6 1.5 (75.0)	2 0.5 (25.0)				8 2 (100.0)	①
老人安養	8	28 3.5 (13.0)	36 4.5 (16.7)	67 8.4 (31.2)	71 8.9 (33.0)	13 1.6 (6.0)	215 26.9 (100.0)	⑥
	71	395 5.6 (35.3)	271 3.8 (24.2)	170 2.4 (15.2)	195 2.7 (17.4)	89 1.3 (7.9)	1120 15.8 (100.0)	

主管也多為女性，但考慮某機構主管人選時，除了其專業能力外，性別往往也列入考慮中，因此女性主管就比例上即無女性員工之高。就各類服務而言，家庭及婦女兒童服務仍是有最高比例的女性員工，老人安養機構則是唯一男性員工多於女性員工的。宗教性機構女性員工比例較高，非宗教性私人機構則略低（見表五—二）。

(二) 年齡結構：

員工大部份在二十九歲以下及三十—三十九歲之間，顯然有較主管級年輕的年齡結構，前者五十歲以上的有二五·三%，主管級卻有四四·三%。依然是老人安養及殘障服務的員工年齡較大。宗教性機構員工的年齡結構依然是較年輕的，但公、私立機構員工的年齡結構並無顯著差別（見表五—四）。

表5-4 公、私立機構員工之年齡結構

	實答 機構	29歲以下 總 平均	30~39歲 總 平均	40~49歲 總 平均	50~59歲 總 平均	60歲以上 總 平均	總 計 總 平均	等 級
公 立	27	178 6.6 (31.1)	166 6.1 (29.0)	106 3.9 (18.5)	105 (18.3)	18 0.7 (3.1)	573 21.2 (100.0)	①
宗 教	20	84 4.2 (48.0)	40 2 (22.9)	27 1.4 (15.4)	12 0.6 (6.9)	12 0.6 (6.9)	175 8.8 (100.0)	②
其 他	24	133 5.5 (35.8)	56 2.7 (17.5)	37 1.5 (9.9)	78 3.3 (21.0)	59 2.5 (15.9)	372 15.5 (100.0)	③
	71	395 5.6 (35.3)	271 3.8 (24.2)	170 2.4 (15.2)	195 2.7 (17.4)	89 1.3 (7.9)	1120 15.8 (100.0)	

表5-5 各類福利機構員工之教育程度

	實答 機構	小 學 總 平均	初中(職) 總 平均	高中(職) 總 平均	專 科 總 平均	大學及以上 總 平均	總 計 總 平均	等 級
殘 障 服 務	14	26 1.9 (14.2)	22 1.6 (12.0)	45 3.2 (24.6)	47 3.4 (25.7)	43 3.1 (23.5)	183 13.1 (100.0)	④
心理衛生及 醫 療 社 工	15	10 0.7 (9.3)	7 0.5 (6.5)	16 1.1 (14.8)	20 1.3 (18.5)	55 3.7 (50.9)	108 6.9 (100.0)	②
兒 童 保 育	24	92 1.3 (17.0)	57 2.4 (10.5)	183 7.6 (33.8)	11.5 4.8 (21.3)	94 1.4 (17.4)	541 22.5 (100.0)	⑤
家庭及婦女 兒 童 服 務	6	1 0.2 (0.8)	3 0.5 (2.4)	56 9.3 (44.8)	27 4.5 (21.6)	38 6.3 (30.4)	125 20.8 (100.0)	③
青少年輔導	4					8 2 (100.0)	8 2 (100.0)	①
老 人 安 養	8	111 13.9 (51.4)	29 3.6 (13.4)	38 4.8 (17.6)	21 2.6 (9.7)	17 2.1 (7.9)	216 27 (100.0)	⑥
小 計	71	240 3.4 (20.3)	118 1.7 (1.0)	338 4.8 (28.6)	230 3.2 (19.5)	255 3.6 (21.6)	1181 16.6 (100.0)	

表5-6 公、私立機構員工之教育程度

	實答 機構	小 學 總 平均	初中(職) 總 平均	高中(職) 總 平均	專 科 總 平均	大學及以上 總 平均	總 計 總 平均	等 級
公 立	28	128 4.6 (21.3)	56 2 (9.3)	202 7.2 (33.6)	114 4.1 (18.9)	102 3.6 (16.9)	602 21.5 (100.0)	③
宗 教	19	32 1.7 (18.5)	18 0.9 (10.4)	37 7.2 (21.4)	21 1.1 (12.1)	65 3.4 (37.6)	173 9.1 (100.0)	④
其 他	24	80 3.3 (19.7)	44 1.8 (10.8)	99 4.1 (24.4)	95 4.0 (23.4)	88 3.7 (21.7)	406 16.9 (100.0)	②
小 計	71	240 3.4 (20.3)	118 1.7 (1.0)	338 4.8 (28.6)	230 3.2 (19.5)	255 3.6 (21.6)	1181 16.6 (100.0)	

### (三)教育程度：

福利機構員工依然有相當高的比例是小學程度，大專以上的只有四一·一%和主管級的(九一·一%)相去甚遠。其中以老人安養服務的員工教育程度最差，而青少年輔導的員工教育程度最整齊，這和主管級的資料一致(見表五—五)。私立機構的員工教育程度較公立機構為高，至於宗教性和非宗教性倒無很大差異(見表五—六)。公立機構在主管人選方面較慎重，會考慮其學歷背景，但多數私立機構與辦為自發性，負責人未必有很高學歷，但在挑選員工方面則較公立機構注意到學歷，或許這是私立機構員工教育程度較高之緣故。

### (四)專業人員及義工之運用：

目前在福利機構工作的員工專業背景如何呢？當詢問主管其部屬由相關科系畢業的人數時(見表五—七)，有三三·六%的支薪員工是有專業背景的，因部份機構也考慮到行政人員的專業背景，故而實際比例應再稍低些。家庭及婦女兒童服務、心理衛生及醫療社工及青少年輔導員工的專業性類似；而殘障服務、老人安養及兒童保育業服務員工的專業素質就差一截，又再次印證了這類機構的服務重點止於收容和養護。

在義工運用方面也有兩極端情況，專業素質較高的機構有較高比例的義工人員(青少年輔導義工是正式員工的四倍多，家庭及婦女兒童服務將近三倍，心理衛生及醫療社工則二·六倍)，至於老人安養、兒童保育和殘障服務機構借助義工的比例並不大。由於社會福利機構所處理的問題很繁複，傳統上就有人手不足的情況，於是義工很自然的成為一種社會資源，只是義工人員的訓練、督導都得經過週密設計，才不至於因而影響服務的素質、案主的權益，所以我們可以假設，唯有員工專業素質較高的機構才會適宜的運用義工這個社會資源。

在全市一、二六六名支薪員工作業的同時，也有八三四位義工人員一起配合。依各類機構計算其平均規模，發現福利機構的員工編制約為一六·四人，而其中老人安養(二五·一人)、兒童保育(二三·六人)及家庭和婦女兒童服務(十九·九人)的規模類似，青少年輔導(一·八)則偏小。

再就性質不同的福利機構而言(表五—八)，公立機構員工的專業素質極

表 5—7 各類福利機構專業人員及義工比例

	實答 機構	支薪員工		等級	義 工		等級	相關科系		等級
		總	平均		總	平均		總	平均	
殘 障 服 務	15	181	12.1 (100.0)	④	21	1.4 (11.6)	④	41	2.7 (22.7)	⑥
心理衛生及 醫療社工	16	122	7.6 (100.0)	⑤	322	20.1 (263.9)	③	84	5.3 (68.9)	②
兒 童 保 育	25	589	23.6 (100.0)	②	40	1.6 (6.8)	⑤	136	5.4 (23.1)	④
家庭及婦女 兒童服務	7	139	19.9 (100.0)	③	396	56.6 (284.9)	②	106	15.1 (76.3)	①
青少年輔導	5	9	1.8 (100.0)	⑥	39	7.8 (433.3)	①	6	1.2 (66.7)	③
老 人 安 養	9	226	25.1 (100.0)	①	16	1.8 (6.2)	⑥	52	5.8 (23.0)	⑤
小 計	77	1266	16.4 (100.0)		834	10.8 (65.9)		425	5.5 (33.6)	

高，私立機構則稍低。公立機構是組織編制較固定的，故而可想像義工運用有其限制，但在私立機構則可再次看到員工專業素質與義工運用的關係。

宗教性機構的規模(八·四人)和其他私立機構(一五·九人)及公立機構(二二·一人)相形之下是較小的，但卻運用近二·三倍於支薪員工的義工

表5-8 公、私立機構專業人員及義工比例

	實答 機構	支薪員工		等級	義 工		等級	相關科系		等級
		總	平 均		總	平 均		總	平 均	
公 立	31	685	22.1 (100.0)	①	58	1.9 (8.5)	③	276	8.9 (40.3)	①
宗 教	20	168	8.4 (100.0)	③	385	19.3 (229.2)	①	44	2.2 (26.2)	②
其 他	26	413	15.9 (100.0)	②	391	15.0 (94.7)	②	105	4.0 (25.4)	③
小 計	77	1266	16.4 (100.0)		834	10.8 (65.9)		425	5.5 (33.6)	

。公立機構不妨訂立一套義工運用規則，特別是老人安養、兒童保育及殘障服務等機構；另一方面也應積極輔導義工設立自己的組織，使得義工的素質能有所保證，且被妥善運用。

#### (五) 在職訓練：

福利機構的員工（七六・九％）比主管級（四六・二％）有更多機會接受在職訓練（見表五—九），而兒童保育、家庭及婦女兒童服務、心理衛生及醫療社工的員工受訓機會又強於青少年輔導、殘障服務及老人安養。公立機構員工受訓的機會不低，宗教性私人機構對員工也提供不少機會。至於在職訓練的籌辦則未必非自行負責，事實上，目前多半是參加其他單位主辦的（見表五—十）。

綜合來看，各福利機構多為女性員工；年齡多為二十九歲以下及三十—三十九歲；有四一・一％具大專程度，但二〇・三％為小學程度；有七六・九％在最近一年接受過在職訓練，相關科系畢業的僅有三三・六％；義工人員的人數達總支薪

表5-9 各類福利機構員工在職訓練之情況

	無	自行籌辦	其他單位辦	皆 有	總 計	等 級
殘 障 服 務	6 (37.5)	2 (12.5)	6 (37.5)	2 (12.5)	16 (100.0)	⑤
心理衛生及 醫 療 社 工	3 (17.7)	3 (17.7)	6 (35.3)	5 (29.4)	17 (100.0)	③
兒 童 保 育	3 (12.5)	2 (8.3)	15 (62.5)	4 (16.7)	24 (100.0)	①
家庭及婦女 兒 童 服 務	1 (14.3)	1 (14.3)	2 (28.6)	3 (42.9)	7 (100.0)	②
青少年輔導	2 (40.0)	0 (0.0)	8 (40.0)	1 (20.0)	5 (100.0)	⑥
老 人 安 養	3 (33.3)	0 (0.0)	5 (55.6)	1 (11.1)	9 (100.0)	④
小 計	18 (23.1)	8 (10.3)	36 (46.2)	16 (20.5)	78 (100.0)	

表 5—10 公、私立機構之員工在職訓練之情況

	無	自行籌辦	其他單位辦	皆 有	總 計	等 級
公 立	5 (15.6)	3 (9.4)	18 (56.3)	6 (18.8)	32 (100.0)	①
宗 教	4 (21.1)	2 (10.5)	8 (42.1)	5 (26.3)	19 (100.0)	②
其 他	9 (33.3)	3 (11.1)	10 (37.0)	5 (18.5)	27 (100.0)	③
小 計	18 (23.1)	8 (10.3)	36 (46.2)	16 (20.5)	78 (100.0)	

表 5—11 各類福利機構員工素質之等級

	殘障服務	心理衛生及 醫療社工	兒童保育	家庭及婦女 兒童服務	青少年導輔	老人安養
年齡結構	④	③	⑤	②	①	⑥
教育程度	④	②	⑤	③	①	⑥
專業背景	⑥	②	④	①	③	⑤
在職訓練	⑤	③	①	②	⑥	④
人力素質	(19) ⑤	(10) ②	(15) ④	(8) ①	(11) ③	(21) ⑥

員工的六五·九%。若將各類機構的背景資料相較，可得一綜合等級如後（表五—十一），和主管級人力素質的優劣等級類似。同樣方式來看公、私立機構的分野，結果非宗教性機構遠遜於宗教性及公立機構，後二者所差不遠，此結果與主管之人力素質相似（見表五—十二）。

表 5—12 公、私立機構員工素質之等級

	公 立	宗 教	其 他
年齡結構	②	①	③
教育程度	③	①	②
專業背景	①	②	③
在職訓練	①	②	③
人力素質	(7) ①	(6) ②	(11) ③

加強非宗教性私立機構員工素質，非光憑一紙限定雇用專業人員規定即可奏效，以其薪資之低亦難以留才，應協助其在職訓練以爲補救，特別是殘障服務及老人安養的員工素質宜由待遇及在職訓練方面提高。政府也應輔導那些籌辦在職訓練的單位，以確定它們能提供更週全的服務；必要時，政府可配合財力及人力協助。



## 陸、福利服務的投入與產出

一個國家的福利服務佔總預算的比率是逐年提高或縮減受很多因素支配。首先要看其「福利服務」的定義是否固定於某特定對象，還是因應整個社會需要會有所調整；就好比一個經濟日漸富裕的社會若將「貧窮線」逐年提高，則此社會仍將有某個比率的「低收入人口」，這是將「貧窮」以相對角度來處理。通常愈是資源有限的社會就愈易以「絕對性」來處理福利服務，提供每個國民生存的基本需求成為首要之務。由此可知福利服務的範疇受社會資源多寡及整個社會的價值體系而定。

本章嘗試探討整個社會（政府及民間機構）對福利事業的經費、人力投資，而所有的服務效果在數量上如何？單位成本如何？

### (一)員工數量：

雖然各類福利機構規模龐雜大小不一，但本市同類機構間的變化卻不至太大，故而將各同類機構所填答員工數相加，再除以實答機構數，即得平均員工數，平均專職及兼職員工數亦以同法求得（見表六—一）。其中以老人安養的員工最多（二五·一人），其次是兒童保育（二三·六人）、家庭及婦女兒童服務（一九·九人）、殘障服務（一二·一人）、心理衛生及醫療社工（七·六人）、青少年輔導（一·八人），由於各類服務機構規模頗然不同，故而我們不直接使用平均專職員工人數，而以其佔總支薪員工比例來看各類服務機構專職或兼職情況。結果依次為老人安養（九九·六%）、心理衛生及醫療社工（九七·五%）、兒童保育（九六·三%）、家庭及婦女兒童服務（九一·四%）、青少年輔導（八八·九%）及殘障服務（七九·六%），兼職員工的情況正好相反。

公立機構的平均支薪員工人數最多，有二二·一人，其他私立機構有一五·九人，宗教機構相形之下，人數頗少（八·四人），但專職員工人數的比例，雖然公立機構最高（九七·一%），但宗教機構（九一·七%）就比其他機構（八九·八%）高（見表六—二）

如果要簡略表明福利機構的規模，我們可說通常它的支薪員工人數有一六

·四人，其中有九四%是專職員工。殘障服務的員工人數應加強，至少應和老人安養及兒童保育的相近，其專職員工的比例亦偏低。公立機構的員工人數較宗教機構為多，服務績效卻遜色極多，在組織編制上不妨參考宗教機構的「精兵策略」，不需太多的行政人員編制。

表 6—1 各類福利機構員工之專職比例

	實答 機構	支薪員工		等級	專職員工		等級	兼職員工		等級
		總	平均		總	平均		總	平均	
殘障服務	15	181	12.1 (100.0)	④	144	9.6 (79.6)	⑥	37	2.5 (20.4)	①
心理衛生及 醫療社工	16	122	7.6 (100.0)	⑤	119	7.4 (97.5)	②	3	0.2 (2.5)	⑤
兒童保育	25	589	23.6 (100.0)	②	567	22.7 (96.3)	③	22	0.9 (3.7)	④
家庭及婦女 兒童服務	7	139	19.9 (100.0)	③	127	18.1 (91.4)	④	12	1.7 (8.6)	③
青少年輔導	5	9	1.8 (100.0)	⑥	8	1.6 (88.9)	⑤	1	0.2 (11.1)	②
老人安養	9	226	25.1 (100.0)	①	225	25 (99.6)	①	1	0.1 (0.4)	⑥
小計	77	1266	16.4 (100.0)		1190	15.5 (94.0)		76	1.0 (6.0)	

表6-2 公、私立機構員工之專職比率

	實答 機構	支薪員工		等級	專職員工		等級	兼職員工		等級
		總	平均		總	平均		總	平均	
公 立 其 他 小 計	31	685	22.1 (100.0)	①	665	21.5 (97.1)	①	20	0.6 (2.9)	③
	20	168	8.4 (100.0)	③	154	7.7 (91.7)	②	14	0.7 (8.3)	②
	26	413	15.9 (100.0)	②	371	14.3 (89.8)	③	42	1.6 (10.2)	①
	77	1266	16.4 (100.0)		1190	15.5 (94.0)		76	1.0 (6.0)	

人)及殘障服務(一一五·八人)。

公立機構在去年度共服務了一萬多人(見表六—四)，佔總服務人數的五四·八%，而宗教機構也佔了一六·三%。平均服務人數，每間公立機構是三七二·六人，其他私人機構為三〇五·四人，宗教機構為二二六·四人。

### (二) 服務數量：

和機構員工規模相對的，我們也請負責人統計上年度機構所服務過的人數，由於部份機構服務是以大批羣衆教育方式(特別是青少年輔導方面)，而我們所強調的是「深度服務」，故而經檢視後，僅有六個機構資料合於標準(見表六—三)若以上年度總服務人數而論，心理衛生及醫療社工佔五一·九%，其次是兒童保育(二一·八%)、老人安養(一三·五%)、殘障服務(七·二%)、家庭及婦女兒童服務(五·七%)，上年度本市福利機構至少提供過一萬九千餘人深度服務。若看各類服務的年度平均案主人數，則以心理衛生及醫療社工的規模最大(七七四·六人)，依次為家庭及婦女兒童服務(五五〇人)、老人安養(二九〇·九人)、兒童保育(一六九·一人)。

表6-3 各類福利機構之服務量

	實答機構	年度服務	平均	等級
殘障服務	12	1,389	115.8	⑤
心理衛生及 醫療社工	13	10,070	774.6	①
兒童保育	25	4,228	169.1	④
家庭及婦女 兒童服務	2	1,100	550.0	②
老人安養	9	2,618	290.9	③
小計	61	19,405	318.1	

### (三) 年度支出：

依五十九個機構負責人所填答上年度機構總支出可於表六—五中列出等級，而平均年度支出的情形也大致如此次序。其中公立機構去年度共支出一億四千零四十四萬元(五二%)，宗教性機構為五千一百四十四萬元(一九%)，而其他私人機構為七千八百一十五萬元(二八·九%)。而平均年度支出，公立機構差距頗大，平均每所公立機構去年度支出六百三十八萬四千元，而宗教性機構為三百零二萬六千元，其他私人機構為三百九十萬八千元(表六—六)。

綜合而言，去年度，五十九個機構共支出二億七千零三萬元，平均每個機構支出四百五十七萬七千元。政府機構的投入相當整個福利服務的一半，除了繼續著重老人安養外，應將兒童保育一部份財力轉致力於殘障服務，特別是市

表6-4 公、私立機構之服務量

	實答機構	年度服務	平均	等級
公 立 其 他 小 計	28	10,434	372.6	①
	14	3,169	226.4	③
	19	5,802	305.4	②
	61	19,405	318.1	

立托兒所主要應針對低收入民衆需求，對一般大眾至少應比照坊間私立托兒所收費，因其師資、設備均佳。

表 6—5 各類福利機構之年度支出

	實答機構	年度支出 (萬元)	等級	平 均 (萬元)	等級
殘 障 服 務	13	1,979	⑤	152.2	⑤
心理衛生及 醫療社工	14	7,359	②	525.6	③
兒 童 保 育	18	6,798	③	377.7	④
家庭及婦女 兒童服務	4	3,107	④	776.8	②
青少年輔導	4	156	⑥	39.0	⑥
老 人 安 養	6	7,604	①	1267.3	①
小 計	59	27,003		457.7	

(四)單位服務成本：

若將上兩節資料合併討論，我們可得平均每服務一人一年的費用（見表六—七）。至於公立機構的單位服務成本則高於宗教機構和其他私人機構。目前平均一個接受福利服務的人，機構一年所投入成本為一萬四千三百八十九元（見表六—八）。

6—6 表公、私立機構之年度支出

	實答機構	年度支出 (萬元)	平 均 (萬元)	等級
公 立	22	14,044	638.4	①
宗 教	17	5,144	302.6	③
其 他	20	7,815	390.8	②
小 計	59	27,003	457.7	

表 6—7 各類福利機構之單位服務成本

	平均年度支出 (萬元)	平均年度服務量 (人)	平均單位服務成本	等級
殘 障 服 務	152.2	115.8	13,143.4元	④
心理衛生及 醫療社工	525.6	774.6	6,785.4元	⑤
兒 童 保 育	377.7	169.1	22,335.9元	②
家庭及婦女 兒童服務	776.8	550.0	14,123.6元	③
青少年輔導	39.0			
老 人 安 養	1,267.3	290.9	43,564.8元	①
小 計	457.7	318.1	14,388.6元	

若將平均專職員工人數及平均單位服務成本之等級作為服務機構本身的發展潛力，則就「量」的觀點而言，各類機構的發展條件優劣依次如表六—九。公、私立機構相比（見表六—十），公立機構的客觀條件，特別是「量」方面是遠超於前的，宗教機構又優於其他私立機構。

6—8 表公、私立機構之單位服務成本

	平均年度支出 (萬元)	平均年度服務量 (人)	平均單位服務成本	等級
公 立	638.4	372.6	17,133.7元	①
宗 教	302.6	226.4	13,365.7元	②
其 他	390.8	305.4	12,796.3元	③
小 計	457.7	318.1	14,388.6元	

表 6—9 各類福利機構之發展潛力

	殘障服務	心理衛生及 醫療社工	兒童保育	家庭及婦女 兒童服務	青少年輔導	老人安養
平均專職員工人數	⑥	②	③	④	⑤	①
平均單位服務成本	④	⑤	②	③		①
發 展 潛 力	(10) ⑤	(7) ③	(5) ②	(7) ③		(2) ①

表 6—10 公、私立機構之發展潛力

	公 立	宗 教	其 他
平均專職員工人數	①	②	③
平均單位服務成本	①	②	③
發 展 潛 力	(2) ①	(4) ②	(6) ③

表 6—11 各類福利機構之單位案例負荷

	平均員工人數		年平均服務量		年 案 例 負 荷	
殘 障 服 務	④	12.1	⑤	115.8	④	9.6
心理衛生及醫療社工	⑤	7.6	①	774.6	①	101.9
兒 童 保 育	②	23.6	④	169.1	⑤	7.2
家庭及婦女兒童服務	③	19.9	②	550.0	②	27.6
青 少 年 輔 導	⑥	1.8			③	
老 人 安 養	①	25.1	③	290.9		11.6
小 計		16.4		318.1		19.4

表 6—12 公、私立機構之單位案例負荷

	平均員工人數		年平均服務量		年 案 例 負 荷	
公 立	①	22.1	①	372.6	③	16.9
宗 教	③	8.4	③	226.4	①	27.0
其 他	②	15.9	②	305.4	②	19.2
小 計		16.4		318.1		19.4

(五)單位案例負荷量：

我們常聽一些社會工作人員抱怨 Case load 太多，無法作深度服務，意指每個工作人員在某期間所照應的案例數量太多，以致顧此失彼重量而失質。我們若將各類服務的年平均服務量除以其平均員工人數，即得每年每位員工的案例負荷量（見表六—十一）。我們所要注意的是，由於各機構平均員工人數

包含行政人員，故而所得案例負荷量較實際為低。由於心理衛生及醫療社工的服務性質偏向於「事件」，不似殘障服務、老人安養、兒童保育等是「全人全天候」的負責，故而顯得案例數量較多。老人安養服務和殘障服務及兒童保育都是「住院」性質，故而案例負荷量頗相近。

宗教機構每位員工每年平均需照顧二十七個案例，其他一般私立機構為一九、二個案例，公立機構只需一六、九個案例。不過須再次說明的，公立機構的員工中行政人員比例較高，而宗教機構通常員工採精兵制，專職行政人員少，所以實際的案例負荷量差距並沒有這樣大。

### 柒、機構負責人之意見及結論

本章除了針對郵寄問卷上所得有關資料整理外，也將筆者走訪十八個機構時所得資料一併討論。

#### (一) 指揮督導時的問題：

福利服務目前是針對特定對象，而員工的專業素質卻仍是一個最令機構主管擔心的問題，另一方面待遇也不是很好，故而有人常以之為歇腳站，敬業精神自然差，流動性大更使機構的業務產生無法銜接的現象。特別有公立機構的主管提到目前的人事主計制度不能彈性運用，也未能有效的獎優懲劣，對士氣影響極大。

#### (二) 業務推展之障礙：

經費不足是反應最強烈的，這相對影響機構設備的添置及員工的素質，使得事倍功半；法令制度配合差，涉及員工的編制、職掌；都會區寸土寸金，場地限制有時似乎又非金錢能解決；負責人深減一般社會大眾並非很關心福利服務，尚停留在「政府辦救濟」的觀念。

#### (三) 政府配合措施：

在經費方面希望政府有合理的補助，或成立公益金；更期望政府能擔負起各福利機構間協調統籌的責任；立法配合須以彈性不拘。有部份公立機構主管強調，若要社工員好好發揮，則社工的行政體系應另立門戶。主管機構承辦人

員的專業素質和服務熱誠，對機構負責人是直接的鼓舞，尤其當政府擔負起評鑑各私立機構的權責時，若承辦人員本身是門外漢，自然無法克盡厥責。

此次調查問卷是以市府一研究單位而非業務主管單位具名寄出，不記名的郵寄回郵率竟高達八四、九%，實在顯示出一般福利服務機構負責人都極其關心政府對這方面的措施，也樂於提供資料，積極的表示意見。

筆者綜合此次調查心得，有以下的建議：

(1) 福利機構人事編制的修改：目前的形態著重於行政管理而非專業性輔導，行政人員往往多於實際業務工作人員，於是機構有勞逸不均情形，甚或以專業人力打雜；應簡化行政部門，加強各個職位工作的完整、連續性，與其低薪雇來一批閒人，不如高薪招考少數專才。

(2) 檔案系統的建立：唯有一些基本的統計資料存在，才能進一步分析、預估，但我們社會福利方面的資料管理卻慢半拍。政府單位可設計一些精簡的表格協助各機構作統一形式的資料登錄，亦便於將來大量輸入電腦處理，建立社會福利資訊網。

(3) 法令、制度應彈性配合：近年來政府接連頒佈社會福利四法，顯示出求變的決心，但社會問題應隨社會變遷而有新趨勢，立法應求實際應變，隨時調整，否則徒具法規而於事無補。

(4) 政府本身可負起評鑑福利機構的權責：藉輔導一些小規模的福利機構改善服務性質或撤銷，使在福利市場上的營運機構都具某一規模而非苟延殘喘，降低服務素質；建議不妨成立臺北市社會福利服務機構評鑑小組或委員會。

(5) 政府應發揮居間協調功能：協助私立機構成立公益金制度、義務工作人員協會、及在職訓練的辦理等，多方面運用民間資源來補足整個福利預算的不足。

(6) 計劃及預估：將社會福利視為一種企業，配合人口組成的變化，估量可能的福利需求，得以運用較客觀、系統的方法，將有限的福利資源作最有效的分配。美聯邦政府教育衛生福利部在一九七〇年曾嘗試以量化的效益分析方法來分配社會福利資源即為實例。唯此工程需有完整的各類人口資料為基礎，否則無從作起，特別是福利需求的推算。