

以企業觀念推動 社會革新

許榮宗

壹、前言

社政工作之內容及其涵蓋之範圍，相當廣泛而繁雜，但目標則非尚常明確；即在謀求社會之和諧、安定、均富及公平。台灣光復以來，社會福利工作在政府與民衆的共同努力之下，各項福利措施次第完成，人民享有幸福安康之生活。然而，近年來，由於經濟快速成長，人民所得激增，教育普及發達，生活水準顯著提高，民衆對政府的福利需求亦愈加殷切，面對此一新的情勢與挑戰，今後社政工作的推展，唯有運用科學的方法，不斷力求革新精進，發揮專業精神，才能使政府施政合乎時代潮流，滿足民衆需求。

蔣故總統 經國先生曾說：「我們要追求進步與革新，必須因應時間、空間的變化，以及主觀、客觀條件的變化，而在工作方法上求新求變。」又說：「更重要的是，所謂工作方法的調整或改變，一定要把握重點，放在一切的工作是否能適合於民衆的需要之上。」基此體認，雖然社政工作在政府精心規劃下，已奠定良好的基礎；惟面對社會結構急速變遷，民衆福利需求日殷之際，追求行政革新乃成爲當前社政工作之重要課題，所以，謹以競爭、成本、市場、銷售、服務、品管等企業經營理念，來推動社政革新，俾使今後社會福利工作朝向社會福利普及化，社政機構企業化，社政人員專精化之理想目標邁進。

貳、以競爭的觀念加強爲民服務

競爭是現代企業經營求生存的重要關鍵，亦是促進人類生存進步的主要動力，今日台灣地區已邁向工業化與都市化社會，在現代工業社會中相互競爭的現象更爲明顯，只有力求進步才能永保生存與發展。因此，社會福利工作的推展，亦應建立競爭之觀念，才能提高服務效能。而競爭的目的，一方面要力求進步，做到明天比今天更好；另一方面各機關相互切磋磨礱，以齊一水準。省政府邱主席曾指出：「每一位公務員都能以競選之心情，來爲民服務，相信服務工作一定能做得更好。」所以社政工作者在處理社會問題時，應該以主動、積極、認真、負責的態度，發掘問題之成因，採取有效的疏導措施，以消弭問

題於無形，藉以減少社會的損失，真正確保社會上每一位成員生活無虞，並引導社會大眾循正當途徑謀求合理的利益，全面提升國民生活品質，使社會政策充分發揮預防、導進功能，這才是社會福利工作應有的作為。

有鑑於此，省社會處應採下列三項做法，以主動積極精神，加強為民服務，恢宏社政績效。

一、及時救助的工作精神：社會福利工作，就是要為全體民衆創造一個可以使他們上進、自立的生活環境，當民衆有困難，我們幫助他；民衆遭遇急難，我們救助他，使他們趕快衝破困難，渡過難關站立起來。社政工作人員就像乾旱時的及時雨，民衆發生緊急危難，我們及時地給予關懷，使他不致於因危難垮下去，甚至未來更能夠憑奮鬥的結果，來回饋社會。

可見社會福利工作所提供的股務，一定要及時，才能發揮福利服務的效果，使民衆真正受益，也就是當民衆需要幫助的時候，我們就能及時給予必要的協助。水滸傳裡有一個主角人物，名為宋江，他的外號就叫及時雨，因為他往往在大家最需要幫忙的時候出現，就像在乾旱時所下的雨一樣，及時而來，深受歡迎。再看現在花蓮有一家很著名的醫院，這家醫院的董事長是個尼姑，名為釋證嚴法師，大家稱她為活菩薩，她一生以行善為目的，所到之處看到民衆遇有困難時，即主動給予協助，而獲得民衆的敬愛，所以當她要募款籌建佛教慈濟綜合醫院時，社會各界紛紛捐款解囊，竟達數億元之多，可見救助必須及時，才能收效，同時也易得到他人的回報。

二、動員社會資源，推動志願服務：基於政府的人力與財力不可能漫無限制的大量增加，而社會問題又需及時的解決，因此，今天推展社會福利工作，惟有發掘廣大的民間資源，並予整合，將之導入於可供社會運用之途徑，方能確實落實福利服務。台灣省曾訂定運用社會資源興辦社會福利事業省政革新方案，期能結合民間資源，加入社會服務工作行列，其中志願服務工作就是最具體的參與方式，這種有計劃的動員人力，來參與政府的公共事務，作法是非常有意義的。我們能更進一步的動員社會資源，適時適切在社區中拓展兒童福

利，加強青少年、殘障、婦女福利，持續資深國民福利服務，必能使社會福利工作更上一層樓。

三、設立社會服務團，擴大服務層面：為民服務是政府的職責，省社會處為擴大福利服務團，以加強對社會熱心公益之工商企業人士或團體提供社政，以及省政有關的服務，協助其解決困難，以資回饋其對社會之貢獻，並激勵股務熱忱，從而建立政府服務民衆的新形象。

參、以成本的觀念辦理社會福利

企業生產產品，提供服務，均須顧及成本的因素。社會福利工作旨在保障民衆之生活，增進民衆之福祉，但由於不斷地充實福利內容，提昇服務品質，往往造成龐大的經費負擔，所以在國家政治責任考量下仍須顧及成本效益的觀念。社政人員對於每一項經費支出應作妥善的規劃運用，並減少成本的浪費，其使每一位納稅人的每一塊錢，都發揮最大的效果。

近幾年來，社會福利法規日趨完備，政府福利措施的範圍亦隨之擴大，社會福利經費負擔也逐年加重，七十六會計年度決算社會福利支出為九十八億一千四百萬元，七十七年度預算社會福利支出達一百一十九億三千零二十八萬元。從以上數據顯示，社會福利的投資愈來愈多，惟面對廣泛之福利服務工作，單憑政府財力，實無法足做到盡善盡美。所以社會福利事業的未來動向，一方面要結合民力，動員社會一切資源，統籌運用分配，以建構成一個週密的社會福利服務網；另一方面要培養民衆「受益者付費」觀念，以端正社會上少數只知道要求更多的福利，社會福利為免費的午餐，坐享救助的依賴心態。因此，省社會處目前在規劃社會福利制度時，係以推廣福利互惠及責任分擔的原則為著眼點，除低收入或特定之對象外，均考慮酌收費用，目前已實施部分計有：

一、智能不足者日間托育中心：政府頒行殘障福利法以後，對殘障者的照顧更加完備，但仍有多數殘障同胞無法獲得收容安養，台灣省患有智能不足

之殘障者，計有一九、八一三人，而目前台灣省現有專門收容智能不足殘障者之公私立養護教養機構，全部收容量僅及其五分之一，尚有很大部分非低收入者亟待收容養護，面對此一情況，即獎助縣市政府及公益團體在社區設置日間智能殘障者托育中心，為智能不足者提供日間養護服務，目前全省共有二十所，均採收費方式，因可使智障者有專人照顧，而智障者家庭成員得以安心從事營生之工作，故至受歡迎。

二、公立殘障教養機構收費服務：殘障人口日益增多，所帶來的家庭問題與社會壓力亦日形嚴重，台灣省所屬南投啓智教養院及台南教養院已擴增收容量，能先行解決部分低收入戶家庭的殘障者養護問題，並對一般家庭的殘障人士，依殘障等級，酌收教養費用，收費標準則按省政府當年公佈之每人每月最低生活費之二倍計算。

三、解決托兒所托兒業務：托兒教育是學齡前兒童健全身心發展的有效方式，目前全省公私立托兒所雖達三、八六九所，收托兒童二〇八、四八〇人，除低收入戶免費外，亦均需收費，但隨工商業的發達，很多家庭的父母均須外出工作，對托兒所的需求日增，因此目前正積極擴增托兒所，並充實設施。

四、公立老人養護機構自費安養：台灣省目前尚無老人養護專門機構，對罹患長期慢性病或癱瘓老人的養護與照顧，付諸闕如，為解決此一問題，目前正積極興建省立彰化老人養護中心，這座具有示範性之老人養護中心，預計今年七月可以完工啟用，除已列為低收入戶之中風或癱瘓老人可免費養護外，其餘皆要收取養護費用，同時為因應退休教職人員及經濟情況較佳而乏人照顧之老人需求，由本省自辦及獎助私人機構辦理老人自費安養機構，目前全省共有十八所。

肆、以市場的觀念滿足民衆需求

企業活動的目的即在滿足顧客需要，提供適切服務。社會福利的市場觀念，就是要透過市場機能，達到均衡社會福利的需求與供給。使民衆的需求立即

得到滿足，政府之供給亦收預期功效，藉以消除供過於求或求過於供所引發之社會問題。

社會福利的固有本質乃是仁政的具體表現，所以必須有前瞻性，掌握未來應該努力之重點，才能創造一個供需均衡的社會福利市場。因此針對社會需求，發展下列工作，是當前社政工作的重要課題：

一、強化老人福利措施：由於國民生活素質提高，公共衛生改善，使國民平均壽命大為延長，加上出生率的穩定降低，更使老年人口比率不斷增加，根據台灣省人口統計，民國七十六年底，六十五歲以上人口為八十八萬七千一百四十三人，佔總人數的百分之五點六五，而老年人口自民國六十六年以來，每年均以百分之零點二的增加率在遽增，以此推估至民國八十九年（公元二〇〇〇年），六十五歲以上人口當超過百分之八，屆時我國將邁入聯合國所界定的老年國家，亦就是國際上所稱的高齡化社會。人口的老化給社會帶來的直接影響，就是老人問題日趨複雜嚴重，所以老人之福利工作必須未雨綢繆。省政府邱主席曾經指出：「政府應肯定老人以往的貢獻，以充分安享餘年的觀念，來加強老人福利制度。社會各界應尊重老人的智慧、經驗，以敬重資深國民的心情，來愛老人。老人應有的人生七十方開始的想法，充滿信心與希望，學習或從事適合自己興趣的事情，繼續為社會大眾服務，更要以先進者的立場，指導後進，導正社會風氣。」社會處已訂定「台灣省安老計畫——關懷資深國民福利措施」，並獲府會第一九一七次會議修正通過，將從本年度開始，計分十年時間，由省府編列六十九億餘元預算，投入老人福利工作，加強辦理老人免費健康檢查、獎助鄉鎮興建老人休養活動中心、輔導設置長青學苑。辦理居家老人服務、推動日間托老服務、舉辦老人醫療健康講座及老人才藝競賽、推廣長青志願服務、提倡敬老崇孝美德等，以實現老有所養、老有所樂、老有所用的理想目標。

二、轉換育幼機構功能：育幼機構主要功能在促進兒童身心健全發展，所以凡是民主國家都非常重視育幼工作，台灣省早於民國三十五年即創兒童育幼機構，負責收容失依兒童，由於社會的繁榮進步，今天需要收容安置之貧苦失依

兒童已逐漸減少，現有三所省立育幼機構均將重新規劃，採取多元性服務措施，成爲地區性兒童福利中心，並加強輔導私立育幼機構辦理社會需求殷切之其他福利服務項目。同時爲加強鼓勵院童向上發展，對於已滿十五歲院童，依規定應轉至其他機構收容，但凡是經升學輔導考取高中，高職或五專者，均可繼續留院，以安定其生活，專心向學。

三、增設殘障福利機構：台灣省的殘障人口已達一二二、五九三人，這些不幸的殘障同胞，亟待大家的關懷，然而他們最需要的不是同情和可憐，而是給予照顧與扶助，也就是使他們殘而不廢，障而無礙。目前全省公私立殘障福利機構雖達四十三所，但收容數量仍然有限，爲擴大對殘障者之照顧，本省預定在北部地區增設一所殘障教養院，專門收容患有重度及多重殘障者，以加強偏遠地區之殘障福利措施。另外亦積極獎助私人或團體捐資興辦殘障福利機構，使殘障者受到妥善照顧。

伍、以銷售的觀念增進民衆共識

企業的目的即在銷售其產品或服務，因必須不斷的推銷自己，要想推銷成功，必須講究方法，社會福利機構是提供福利服務之場所，以解決人類從娘胎到墳墓所面臨的各種急難與疾苦，可見社政工作與民衆生活息息相關，政府的施政，對社會上的每一份子都可能造成影響，因之社會福利機構必須負起社會銷售責任，讓民衆有機會認識福利服務之內涵，建立對社會福利的正確觀念；所以社政機構與人員，要運用各種傳播途徑，介紹所屬機構之概況與特色，達到真正爲民謀求福利的宗旨。基於上述，下列有關機構與人員，都要扮演銷售的角色，促進政府與民衆的溝通：

一、公私立社會福利機構：社會福利機構是社政工作之主體，也是達成社政工作目標的最主要場所，台灣省公私之社會福利機構相當多，分設在全省各縣市，惟少數社政機構並未充分發揮機構功能，使其服務項目缺乏認識與瞭解，例如省屬仁愛之家係以收養失依老人爲主要業務，但亦時常發現低收入戶的老人，不願意住進仁愛之家，這事實顯見社政機構缺乏有效的宣導與自我推

銷，使政府的良法美意無法讓需要照的民衆充分享受。有鑑於此，如何使社會大眾樂於接受現代福利機構之服務方式，則社政機構之負責人與工作人員應該考量傳統文化與民衆需求創造機構自身的特色再透過有計劃的宣導（促銷），使社會中的弱者，都能在合理有效的制度下，得到應有的照顧。

二、輔導人民團體發揮中介功能：人民團體是促進社會建設之重要動力，健全人民團體組織，不僅可增進團體成員的福祉，而且可導引社會的全面進步，所以社會愈進步，社團的設立就愈多，分見於各行業與各階層，成爲政府與人民之間的中介橋樑。截至民國七十六年十二月底止，全省計有人民團體七千九百八十個單位，是台灣光復時的十八倍，會員人達到二、七五七、一五二人。而政府的政令、政策若經由人民團體的管道，有效轉達於每一位國民，不僅以減少動輒發生的自力救濟與街頭運動，維持社會治安，更可以促進民衆與政府的感情與國家建設。所以積極輔導人民團體在會務、業務及財務上健全發展，提高服務品質，爭取會員向心力；並促其協助政府宣導政策，推行政令，共同致力於社政建設，促進社會和諧團結，則是未來努力的工作重點。

三、強化社會工作人員專業形象：台灣省推行社會工作人員制度，自民國六十六年開始試辦以來，已整整達十一年，目前全省廿一縣市皆已設置社會工作人員，總計社會工作人員已有三三〇人，專責辦理社區服務、家庭服務、志願服務，及福利服務工作；由於社工人員敬業樂羣的工作態度、與積極主動的工作精神，其工作績效已獲得社會各界的肯定。例如前不久的台中市政府之柳川違建戶拆遷與交通整頓，及停售愛國獎券後殘障同胞的集體請願重大事件，社員工皆居中主動溝通協調，使上項工作得以順利推展與化解，另外，每遇有社會發生重大事件或災難時，他們都能立即投入工作行列，協助民衆搶救於災害，樹立政府爲民服務形象。但儘管社工人員對社政工作功不可沒，仍有部分民衆對社工人員缺乏認識，所以今後將強化社會工作人員之專業服務，而專業服務的發展方式，從個案輔導進而發展到對團體之輔導，最後進入社區之規劃與輔導，建立社工人員之專業服務體系，以確保工作成果。

陸、以服務的觀念建立祥和社會

社政工作是多元的組合，必須匯集不同的專業知識與社會資源，才能滿足社會大眾的需求，使民衆在人生的成長過程中，都能得到良好的照顧，所以社政工作具有三種任務：一是服務社會；二是改造社會；三是造福社會。其實，這三種任務結合起來，就是要以服務的觀念來建立一個安和樂利的社會。

社政工作也是社會羣體的活動，所以必須激發團隊精神，培養羣已相惜的現代社會觀。李總統登輝先生在主持七十七年行憲紀念大會，提到「愛心」與「誠意」是國家設的原動力；他說：「中國的儒家思想告訴我們『不誠無物』，要求我們立身處世，應『仰不愧於天，俯不忤於人』。西方的宗教精神，則強調生命中必有愛，才有永恆的意義與價值，唯有愛心與誠意，才是促進國家建設的原動力，也唯有愛心，才是化解政治歧見的萬靈丹」。社政工作是一項服務人羣的工作，以人為對象的服務，更要以愛心為基礎，才能夠將心比心地感受到別人的苦痛，並協助其渡過難關。所以說，二十世紀八〇年代，是屬於服務的時代，服務愈多的政府才是最好的政府，蔣故總統經國先生曾告訴我們：「要落實於為民服務」。因此，社政工作者應該效法企業為爭取顧客的精神，重視顧客喜好，並做好售後服務，才能維護及開拓市場，竭盡所能為民謀福利，使社政任務付諸實現。因此應以下列原則，做好為民服務之工作：

一、和藹的態度：朱堅章教授在一篇為民服務思潮中說：「服務態度好，項目縱使不多，品質縱使稍差，也比較容易得到好感；服務態度不好，服務項目再多，品質再好，也還是會造成不良的印象。」所以社政工作者在接觸民衆時，態度上要和藹可親，語氣要溫和和禮，以爭取民衆的好感與信賴，如民衆要求有不合理或不合法時，更以和藹態度委婉說明，現在舉出兩個實際的例子來說明服務態度的重要性：

曾經有位大學畢業生要出國留學，到有關單位辦理出國手續，填寫表格時有錯，承辦人員很生氣把表格丟到地上說：「你大學是怎樣唸的，連表格都不會填！」這位同學爲了要出國，只好忍氣吞聲合著眼淚將表撿起來，重新把表填好。當他赴美國留學時，一下飛機，就把印有中華民國國徽的護照撕成四片，並說：「我再也不回那可恨的地方！」這個例子告訴我們，雖然只是一個官

員的服務態度不好，但令這位學生不滿的卻是我們的國家。

另外一個例子也是大學畢業的留學生，在星期六的上午到外交部護照科辦出國手續，護照科長看到這位學生必須在星期三趕到美國麻省理工學院註冊，時間非常緊迫，即請護照科同仁加班幫他完成出國手續，結果加班到下午一點才完成，這時，這位留學生感動得流下眼淚。後來，他在美國麻省理工學院成績非常優秀，當地的博士論文通過時，適逢中美斷交，他毅然地放棄在美國的優渥待遇，回國服務，他的指導教授覺得很奇怪，問他道：「台灣情勢這麼危險，別人都想盡辦法到美國，爲何你卻急著回去呢？」最後這位留學生回答教授說：「爲了報答外交部的數位科長，就是與台灣共存亡也是應該的。」

這兩個例子非常明顯的告訴我們，一個公務人員的服務態度能夠影響到整個國家。這就告訴我們，有一個完全爲民服務的政府，才能創造一個受信任的進步且開放的社會。

二、充分的溝通：我國是一個實施福利社會的國家，我們所面臨和必要解決的社會問題，一天比一天多，如何解決日趨複雜之社會問題，只有加強政府與民衆之間的雙向溝通，建立社會福利，人人有責的觀念。省政府邱主席即說：「提倡社會福利，要有道德及責任的觀念。意即社會福利的推行，是社會每一份子的責任，社會是共同依賴的，每一個人都要先盡自己所能，才能享受社會所給予的福利。」準此原則，政府與社會大眾能夠充分溝通、建立共識，彼此關懷，一定可以化解社會上愈來愈多的暴戾之氣、衝突意識，反抗權威等情緒化行爲，使整個社會朝向和諧與安定。

有人說，民主政治就是民意政治，一切以民意爲依歸，所以政府的施政，唯有透過溝通，了解人民的願望，才能制定合理之政策，爲民衆造福，管子就說：「政之所興，在順民心；政之所廢，在逆民心。」因此，我們從事社會福利工作的人員，和民衆的充分溝通是責無旁貸的要務，這些都是爲民服務的基本工作原則。

三、手續的簡化：現代政府行政組織與職權日益擴大，如何提高行政效能，成爲行政管理的重要課題。一個政府的行政手續過於複雜，不能與時代進

步相配合的話，必會引起民衆的不滿，影響政府的威信，我們要有進步緩慢，就是落伍的觀念，在面對社政工作眾多服務項目中，各項福利服務的辦理手續，要以簡單、明確、快速為目標，從簡化法令，簡化程序，簡化表格等著手，並運用科學技術，改進工作方法，提高服務效率。

柒、以品管的觀念提高服務品質

三民主義的社會理想是建設大同社會，我社會福利制度建立以來，即朝此目標邁進。近年來由於人才薈萃經濟繁榮社會安定，社會福利各項建設突飛猛進，社會福利制度隨著人民財富累積，政府稅收增加，逐步建立，例如社會保險、社區發展、社會救助、職業訓練與就業輔導，及各項福利服務，都制定法令，建立制度，使社會福利服務體系宏基初奠。惟社會變遷一日千里，人民需求永無止境，社會問題愈趨複雜，際此轉型期社會，社會福利發展的步驟，貴在建立共識，提高服務品質，以循序漸進之方式，逐步達到大同社會之境界，先總統 蔣公會告訴我們：「禮運篇大同社會，並不是我們一步可以達到的。」因此，以品管的檢驗精神，落實社會福利政策，使社會福利做的更有效、更理想，則建設大同社會的理想，當可早實現。

一、加強社區考核，建立和樂社會：社區為政府最基層的建設單位，對於民衆的好惡也最為瞭解，政府推行社區發展二十年來，已建設四、一四四個社區，總投資額已超過二百多億元，受益民衆一千零七十一萬三千八百八十五人，已達全省人口的三分之二，尤其特別重視偏遠地區的社區輔導。對改善社區居民生活環境及提高生活水準，貢獻至大。為使社區持續發展，及實際考察全省各縣市辦理社區情形，省政府每年按期組成社區考核小組，辦理社區年度考核工作，歷年來考核結果顯示，由於各級政府機關的重視，學校、民間團體與基層民衆的通力合作，使社區福利建設獲致良好績效；但仍有一些缺失待加強，例如全社區理事會，推展社區精神倫理建設及建設成果的維護。今後為平衡社區各項建設，鼓勵社區居民自立自助，除繼續辦理年度考核外，並加強平時考核工作，及對社區理事長、社區工作幹部施以專業訓練，使社區功能充

分發揮，改善民衆生活。

二、精簡機關組織員額，提高行政效率：為配合時代變遷，瞭解各機關推行社政工作情況、人員編制、行政運作、經費運用等，就所屬各機關組織編制進行檢討與評估，以達到瞭解現況，發掘問題、解決問題，策勵將來之目的，對現有不合時宜之職務與組織員額，採取凍結方式，出缺不補，並對目趨殷切之業務，採取擴大編制方式，使機關組織合於時代潮流，全面提升行政工作效率。

三、培訓工作幹部，增進服務效能：今天民衆對社會福利的需求，不僅希望量的增加，更要質的提昇，因此社政工作者，不獨要精於專業知識，更需要在觀念上，力求創新，俾為民衆提供更完善之服務。所以在提昇專業服務品質方面，朝兩個途徑努力：一是輔導台灣省社會福利工作人員研習中心，致力創新研習內容，務期理論與實務配合，使每一位結業學員，均能成為推動社政工作之主要動力；一是加強調訓私立福利機構工作人員及各縣市志願服務人員，方以彌補政府人力之不足，提昇民間福利服務之水準，使訓練績效落實於基層。

捌、結語

社會福利的發展，秉持三民主義的均富政策，兼顧我國民情習俗，並參酌西方國家的和實施經驗，已逐步形成茁壯，使福利項目增加，福利範圍擴大，福利水準提高，為民生主義自由安全的社會奠定了深厚之基礎。

基於社政工作與民衆福祉息息相關，而人民對社會福利需求日漸增加，如何妥善舉辦社會福利事業，以創造更美好的社會生活，個人認為唯有以企業觀念的革新精神，才能提昇社政效能，開創社政工作的新里程，共同建立一個羣已相惜、崇法務實、富而好禮的安和樂利社會。

（本文作者為台灣省政府社會處處長）