

台灣非營利組織與政府競合間的 社工人力資源管理策略

何素秋

壹、前言

人力資源管理在營利部門是企業管理很重要的一環，營利部門運用各種培訓、升遷制度及獎勵措施，為公司用才及留才，以便創造高品質、創新的產品及銷售績效，為企業賺取更高的利潤。但是在非營利組織領域，組織設立的目的不在謀取利潤，而在服務使命，加上不固定、不穩定的財源，在人力資源管理的投入方面，往往遠不及營利部門的重視程度，甚至輕忽人力資源管理的重要性。

非營利組織雖然被期待扮演組織先驅者、改革與倡導者、價值維護者、服務提供者及社會教育者等角色，但是若要充分發揮角色功能，主要的關鍵在組織的使命導向、治理效能、充裕的財源、自主

性，及是否具備前瞻性的人力資源管理制度。從國內非營利組織實務工作面向的觀察，除少數由企業或政府捐助成立的非營利組織有穩定的財源外，其他需靠社會大眾捐贈的非營利組織，普遍存在募款的壓力及財源不穩定的情況，甚至出現赤字預算，年度計畫縮短，裁減人力，有多少經費做多少服務的窘境。值此情況，政府的補助不論多寡，均為較確定的經費來源。因此，絕大多數的社福團體與政府合作，由政府補助或委託活動或方案，尤其是社工專業人力的補助，雖然非營利組織需編列自籌款，但是普遍仍仰賴政府的財源挹注。

因此，台灣非營利組織與政府間的互動關係是複雜且微妙的，即便非營利組織擁有穩定的財源及充足的專業人力資

源，也大都需要被政府法制規範或需被賦予公權力才能合法執行服務，可見非營利組織脫離不了政府「權控」的範圍，但也促進了公私部門的合作。然而，公私部門間的合作關係卻往往受制於政府採購法、有關法規或制度的限制，或受及時性政績的短期福利計畫所影響，經由年度公開的比案、方案評鑑結果，決定委託或持續與否，加上搖擺不定、難以預測的短期福利計畫，充斥著不確定及不穩定的狀況。尤其在社工人力方面，一方面需要符合政府補助或委託的資格條件，一方面又要擔憂委託的未持續性，社工人力在方案結束委託後的人事處理，及組織已投入的成本等問題。與政府合作與否，形成有風險、進退維谷的兩難狀況。

非營利組織在不穩定財源的境況下，精簡人事幾乎是共同的因應對策，形成社工人員經常性工作過荷及員工高流動率現象，更遑論與公部門較具福利保障的社工人力制度競爭。非營利組織一向關注公部門的社工人力政策，政府一有任何增加社工人力的風吹草動，非營利組織總是喜憂參半，一方面為案主的利益、服務品質可望提昇及政府逐漸重視社會工作專業而喜。但另一方面，開始憂心社工人員向公部門流動，小型組織擔心社工人員向大型組織流動，形成留不住人才、不斷為其他公私部門訓練人才，阻礙組織發展的惡性循環。

因此，本文擬就非營利組織實務工作面向，探討國內社工專業人力制度的發展對公私部門的影響，非營利組織與政府在社工人力層面的競合關係，及非營利組織面臨人力資源管理的挑戰及重要性，以及針對如何提昇專業人力資源策略，以因應公私部門的合作關係及社工人力的流動問題，提出一些討論，使組織更具備競爭力。國內針對非營利組織人力資源管理的文獻及研究不多，且大致引用營利組織的概念，祈藉由本文從實務工作的經驗與觀察及部分文獻的蒐集與看法，引起更多的討論或研究。

貳、社會工作人力制度的發展對公私部門的影響

社會工作專業人力制度與實務工作的發展為一體的兩面，溯源至台灣社會工作實務發展的歷史，約與香港相同時期，在1950年代，以濟貧的社會救助業務為主。早在1950年，「基督教兒童福利基金會」（現已改稱台灣兒童暨家庭扶助基金會，簡稱家扶基金會）以民間團體的力量推動家庭救助工作，就採取「社會工作員」制度，開啓台灣社會工作專業制度的濫觴（詹火生，2007）。然而，在當時國內尚未有社會工作教育體制的背景，初期家扶基金會的社工員必須具備基督徒的身份，參

考及運用西方先進國家的社會工作經驗，以宗教人道關懷的精神提供服務。直至1978年，家扶基金會才制定社會工作人員必須具備社會工作相關科系畢業的任用資格。

公部門社會工作人力制度的發展，行政院早在1967年擬定的「中華民國社會建設第一期計畫」中，即提出建立社會工作人員制度，但遲至1972年台灣省政府訂定「台灣省各省轄市設置社會工作人員實驗計畫」，隔年在基隆、台中、台南及高雄等四省轄市試辦以社會工作人員對低收入戶提供專業服務。於1976年「中華民國台灣經濟建設六年計畫」的第六章社會建設部門，首次將社會工作人員制度臚列其中(許宗德，1996)。1979年台灣省政府訂頒「台灣省推行社會工作制度計畫」，正式推動社會工作人員制度(曾中明、蔡適如，2008)。

由前述社會工作人力制度的發展來看，從私部門開始到公部門的正式推動，已近六十年的歷史，但強調社會工作相關教育背景的社工專業人力制度發展僅約三十年的光景。然而，台灣社會工作人力及專業制度的建置，在1997年4月2日「社會工作師法」通過立法後，才奠定法制基礎，開始正式推動社會工作證照制度。

社工師證照化的意義，參考美國社會

工作證照法(The Social Work Licensure Law)，主要目的在保護民眾，使民眾能獲得由「完成社會工作教育、受過實務工作督導、通過標準化的國家考試」等符合資格及具備專業能力的社會工作人員提供服務。在台灣，社會工作師法歷經制定及修法的過程，依據2008年1月16日修訂頒布的社會工作師法第1條開宗明義：「為建立社會工作專業服務體系，提昇社會工作師專業地位，明定社會工作師權利義務，確保受服務對象之權益，特制定本法。」換言之，社工師證照制度的意義應在保障案主權益，藉由建立社會工作專業服務體系，制定符合資格的門檻及監督機制，使社工具備專業知能及遵守工作倫理以提供服務。

探討社工師專業人力對公私部門的影響，宜先詮釋社工師證照的意義。從社工師歷年專技高考的錄取率(如表一)觀之，除97年度(錄取率25.42%)大幅提高外，錄取率偏低，有嚴格把關的意含，似乎不是針對基本資格門檻設計。顯然，社工師證照的意義不僅代表合格，更接近「高門檻專業認證」或取得公職資格。「社會工作師法」推行後，對非營利組織而言，具備較多社工師證照的專業人力，有助於日後接受政府委託方案。就公部門約聘社工具的立場而言，開啓了轉任公職的一扇門，報考社工師證照逐漸受到重視。

表一：歷年社會工作師專技高考考試合格人數及錄取率

年	報名人數	到考人數	錄取人數	錄取率
1997	3144	2196	264	12.02
1998	2146	1308	211	16.13
1999	1962	1206	193	16.00
2000	1931	1189	191	16.06
2001	2031	1468	95	6.47
2002	2200	1458	79	5.42
2003	2275	1571	266	16.93
2004	2626	1919	39	2.03
2005	2898	2119	195	9.20
2006	2871	1995	221	11.08
2007	2601	1923	200	10.40
2008	3307	2419	615	25.42

考選部(2009)

由上觀之，國內社工人力制度的發展，主要分為三階段，從早期(1950年代)，由非營利組織以宗教慈善精神招募的非社工專業背景工作人員，逐漸強調社工相關專業科系畢業的社工員。到中期(1970年代)，政府制定社工人員制度，非營利組織與政府的合作社工員的資格逐漸被範定。直到近期(1980年代至今)，歷經社工師的催生及法制化，目前強調社工師證照及分科化，勢必影響非營利組織與政府的競合關係。

參、公私部門社工人力的競合關係

非營利組織與政府間的合作，存在既合作又被監督、管制及不穩定的複雜關係。而政府不論公職或約聘雇的社工師在薪資及福利制度的保障均具優勢，非營利組織在競合關係中面臨人力資源管理策略的挑戰。

一、與政府合作的社工人力風險

一般而言，非營利部門與政府間的關係，可歸納成以下四個介面：一是管制關係：作為整體社會中的一個部門，非營利部門在政府所搭築的法制架構之下運作，政府的各種政策、制度、法令與措施都會影響非營利組織的集體生態、個別發展方向、經營思維和活動內容。二是財務關係：政府對非營利組織提供經費挹注與技

術支援。三是服務輸送：公部門透過補助或委託方式，將本身生產公共服務的職能移轉給民間非營利組織。四是政策倡議關係：非營利組織以各種社會運動或議會路線手段，影響政府的公共政策，並著力於監督政府的施政作為（呂朝賢，2009）。台灣非營利組織與政府間的關係普遍脫離不了服務補助、方案委託及財務關係。

財源不足向來是台灣非營利組織在經營上的主要困難，官有垣、杜承嶸(2005)針對台灣社會團體的研究發現，有將近六成五的受訪組織直接言明「財政困難」是其內部營運的首要挑戰。非營利組織各憑本事尋求財源，仰賴政府經費補助的程度不一，通常與組織治理策略及規模大小有關。非營利組織規模、人員編制、薪資福利制度及專業素質等均落差很大，從1名社工員的組織至數百名社工員的組織。大型組織透過有效的策略規劃，通常具備較多優勢，對政府的資源依賴較低，相對地自主性較高，較有能力聘用充足的專業人力推展服務。部分小型組織尚且僱用非社會工作相關科系畢業的社工員。

因此，非營利組織為尋求較確定的財源，申請或投標政府的方案補助或委託是必然的趨勢，政府成為組織重要的資助者。但彼此的合作處於在政府法制的監督機制，需要公權力的委託授權，但又要接受定期方案評鑑，投標比案，或預算可能隔年即縮減的不穩定關係，非營利組織處

於被箝制、合作與否的兩難狀況。一旦政府中斷方案委託，多出的社工人力面臨裁撤抉擇，姑且不論雇主照顧員工的社會責任及社工人員已和組織建立工作承諾及同事情誼外，即便裁撤人力也要符合勞動基準的規範，發給資遣費及有關規定，或由組織另覓財源發展新方案的窘境，自行承擔組織風險與成本。

社工師法推行後，政府近年來開始重視社工專業人員的證照資格。例如2007年8月7日內政部修定通過的老人福利專業人員要點，第七條規定社會工作人員應具下列資格之一：（一）社會工作師考試及格者；（二）具專門職業及技術人員高等考試社會工作師考試應考資格者；（三）高等考試或相當高等考試之特種考試以上社會行政職系考試及格者；（四）普通考試或相當普通考試之特種考試社會行政職系考試及格，並持有居家服務員進階訓練或照顧服務員訓練結業證明書者。除第二項規定具備社工師專技高考「資格」外，其他均需通過國家考試。另，政府委託方案的社工人事費用開始有鼓勵證照的措施，具證照的社工師每月得多補助一千元。由上觀之，公部門傾向獎助及逐漸鼓勵公私部門進用社工師的趨勢。

如前述，國內社工專業人力制度的發展，雖然有長足的進展，但對多數非營利組織而言，仍處於不利的環境，特別是社會團體的內部困境幾乎都是圍繞在財力

與人力不足的議題打轉，財務困難似乎是目前非營利組織所面臨的共同困境，而人力不足的窘境，則是反應在會員的流失、會務推動的專兼職與志工人力缺乏、專業人人才的欠缺等層面(官有垣、鄭清霞，2009)。只有少數規模較大的社福團體建立較有保障的社工人力資源管理制度，及優先任用社工師並提供證照加給的獎勵措施，大多數非營利組織在社工人力資源方面缺乏競爭力，不易獲得政府的認同，也難以因應與政府合作不穩定的風險，形成組織發展的劣勢。

二、非營利組織面臨政府福利優勢的挑戰

國內非營利組織的社工人員薪資及福利制度幾乎與公部門無法抗衡，與香港非營利組織的就業環境相較，命運大不相同。香港政府於1972年宣佈社會工作專業化，其中規定受政府資助的社會服務機構員工工資與公務員薪資級表掛勾，使得機構員工流動率降低，社工人員可以持續提供專業的服務(王卓聖，2005)。台灣地區私部門的社工人員薪資普遍偏低，以具參考指標的聯合勸募而言，補助社工員的每月薪資標準29,000元。部分組織則低於25,000元，甚至有組織積欠薪資數月才支付一次薪資。非營利組織約有四至五成主管薪資在三萬至四萬之間(官有垣、鄭清霞，2009)，對照企業界及公部門基層公

職社工師，薪資都是偏低的狀況。

以國內公職社工師為例，其職級為委任第五職等，第一年每月薪資(含專業加給)為43,020元，若未升等，可逐年晉薪至十年，最高至51,740元。即便公部門約聘的社工員薪資，即使一年一聘，沒有年度晉薪，月薪仍比許多私部門的主管薪資還高，且一旦通過公職社工師考試，年資照算。此外，以上薪資尚不包含其他額外的津貼，再加上公務退撫制度的保障，難怪私部門「薪少事多」的社工員，一旦有機會難免向公部門流動，更遑論取得社工師證照，擁有轉任公職的機會。加上社工師專技高考錄取率低，取得證照者不夠普及，更容易向公部門流動。若政府大幅增聘人員，私部門員工流動在所難免，非營利組織長期培訓員工的努力，往往無法抵擋政府的薪資及福利優勢。

肆、非營利組織的人力資源管理策略

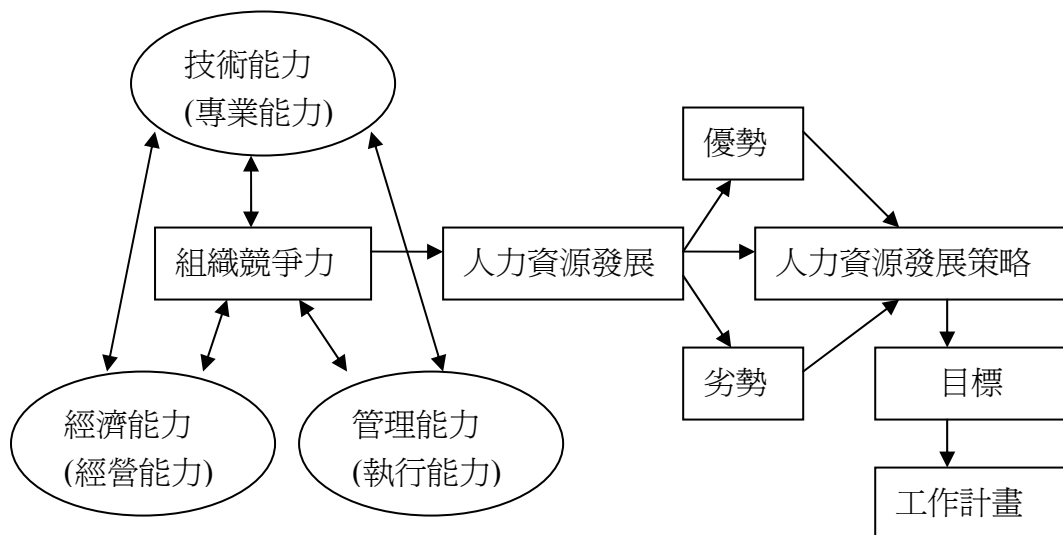
一、人力資源管理的重要性

非營利組織面臨上述的挑戰，若要在政府及同業中具有競爭力，應先破除「因募款不易，所以盡量不增加人力」慣有的迷思，社工專業服務是由密集的專業人力所創造，和企業的人力資源管理的概念是異曲同工的，優秀人才可研發創新優良產

品，產品在市場才有占有率。同樣地，優秀的社工人才可推展及研發好的服務方案，才能獲得政府、捐助人及利害關係人的肯定與支持。服務的品質及能見度提昇，加上有人力推動資源的開拓工作，好的服務和好產品一樣就會有支持的民眾。國內已有不少原本規模較小的組織，因為人力資源管理策略的改變，晉用不少優秀人才，組織有長足的進展。綜言之，非營利組織應向公部門及企業學習人力資源管理策略，以使命為導向，在選才、用才、訓才、留才等面向均有評估及規劃，有策略地留住人才。服務與責信、組織專業形象被認同，加上有策略規劃的組織治理，就能引進資源，帶動組織的發展，組織才有較高的自主性及能永續經營管理。

所謂人力資源，指組織內與員工有關

的任何資源而言，包括員工的人數、類別、素質、年齡、工作能力、知識、技術、態度和動機等均屬之。人力資源管理則是針對組織內人力資源運作的管理機制的統稱。廣義言之，人力資源管理指組織內所有人力資源的開發、發掘、培育、甄選、取得、運用、維護、調動、考核與管理等一系列過程與活動(常昭鳴等，2005)。人力資源管理往往被企業界視為提昇組織競爭力的重要層面，企業以人力資源提昇組織競爭力(如圖一)，以員工的技術能力、執行能力、經營能力等建構組織競爭力(常昭鳴等，2005)。上述能力的建構、強化與創造等人力資源的發展，成為企業提昇組織競爭力的基礎，但非營利組織卻經常忽視它的重要性。



圖一 人力資源提昇組織競爭力 (常昭鳴等，2005)

台灣現階段沒有任何一項關於非營利組織就業參與情形的統計調查，公共部門與私人部門對於台灣民眾參與非營利組織職工的情況及其所產生的社會經濟影響與效益均瞭解有限，更遑論掌握其未來的發展趨勢(官有垣、鄭清霞，2009)。近幾年也少見對社工人力資源有關的研究，足見非營利組織及有關單位對非營利部門人力資源管理的忽視程度。

美國約有1千2百萬的民眾在非營利組織部門工作(Commongood Careers, 2008)。參考美國有關非營利組織人力資源調查的資料，Johns Hopkins Nonprofit Listening Post Project(2007)的調查報告，發現美國非營利組織近幾年正面臨聘僱人員的危機，社會工作專業即將面臨勞力的短缺，「長工時但低報酬」使年輕的非營利組織工作者打退堂鼓。低薪、有限的發展機會及缺乏足夠的利益，形成非營利組織勞力危機的複雜因素。該項調查，從277名受訪者的調查結果，發現非營利組織面臨挑戰的原因，依序為「未能提供具有競爭力的薪資」(占87%)、「未能提供工作晉升機會」(71%)、「未能提供具競爭力的福利」(60%)。

台灣目前也尚未有對求職者詢問他們對社會部門的態度、動機及追求生涯挑戰的調查。茲摘述美國Commongood Careers組織的一項調查

報告(Commongood Careers, 2008)，該組織成立於2005年，自喻為非營利部門人才任用創新的伙伴，旨在協助業者招募及任用組織各層級需要的人力及提供資源給求職者。為此目的，Commongood Careers推展一項調查，對15,000名求職者施測。詢問求職者對社會部門的態度、動機及追求生涯挑戰的看法。這份問卷調查結果，可幫助組織更有效地運用在員工招募(recruiting)、任用(hiring)、發展(developing)及留任(retaining)有能力的員工。

調查的內容分為三大項目：(1)文化的連結(culture connection)：擬顯示受訪者的動機及價值(motivations / values)；(2)工作激勵(employment incentive)：探討報酬的有關偏向；(3)生涯發展(career development)：擬顯示受訪者長程的計畫及抱負。75%的受訪者同意以下的陳述：

1. 組織必須改變他們的招募實務，以吸引下個世代的領導者。
2. 組織必須改變他們的任用實務，以留住下個世代的領導者。
3. 組織必須更專業地致力於發展更多非營利部門未來的領導者。

針對該項調查結果，該公司提出以下策略供非營利組織參考：

1. 明確定義及公開傳播組織獨特的文化及價值的陳述。

2. 應定義組織(僱主)的品牌及運用行銷資源。
3. 發展前瞻性、整年度承諾的招募及面談資料。
4. 對各級員工的升遷及晉薪計畫。
5. 保持薪資優勢及維持組織報酬的競爭力。
6. 創造福利，提供彈性的休閒時間與上班安排。
7. 建構每一員工的生涯發展階梯，鑑別有能力的員工，及提供有規則的晉升管道。
8. 挑戰及發展員工在家的訓練方案及督導機會。

Commongood Careers進一步提出：非營利組織人力資源管理的欠缺，導致無效的招募、貧乏的任用決策、高離職率、不平衡的報酬體制、無效的員工管理，及未獲得生涯發展的不滿意員工。受測者在「文化的連結」方面，認為理想的非營利組織在文化連結的特質依序為合作的(collaborative)、目標取向的(result-oriented)、策略的(strategic)、尊重的(respectful)、活力的(dynamic)、開創的(entrepreneurial)、多變的(diverse)、組織穩定的(stable)、有結構的(structural)。在工作激勵及生涯發展方面，「不能滿足受僱者薪資需求」是形成下列趨勢的主要原因之一：(1) 高人數有社會性思想的求職者決定不參與非營利部

門工作或轉職；(2) 高人數的無經驗管理者；(3) 留不住人才；(4) 高員工異動率，有能力者只是暫停留，一面尋求更高薪的工作。

經調查的結果，評估工作機會的重要因素，受測者選擇的排序如下：組織的使命及方案(mission/program of org.)、工作薪資/福利(salary/benefits of job)、組織的效能及影響(effectiveness/impact of org.)、個人價值與組織文化的契合(values match org. culture)、組織的活躍與活力(exciting/dynamic org.)、晉升機會(opportunity for promotion)、組織的多樣性及包容性(diversity/inclusive)、工作的職務及年資(title/seniority of job)、組織的穩定性及結構(stability/structure of org.)。

62%的受訪者選擇組織的使命及方案，占第一位。工作薪資/福利、組織的效能及影響各占第二、三位。若將薪資及健康照顧的項目拿掉，受訪者對福利的優先順序如下：休假政策、彈性工作安排、退休的投資計畫、牙齒及視力保險、職涯發展、績效獎金、教育補助金、遺族及兒童照顧。

上述的調查結果，和國內多年前的調查結果有不少相似的發現，摘述如下(鍾美智，1995)：國內社工系畢業生投入專業工作後繼續任職之原因，包括對社工專業的認同且肯定其價值；個人特質適合；

組織環境及工作內容符合其期待；同事間的相互支持與回饋。社工系畢業生投入專業工作後離職的原因，包括組織環境及工作內容不符期待；專業服務遇到瓶頸；社福體制不健全；對社工專業失去信心與希望等。該項研究在人力資源管理方面，提出了幾項建議：實行有效的督導以建立完善的制度；賦予社工員較高的專業自主性；提昇社會福利機構專業形象並明確定位角色；提供多元化進修管道以充實專業知識。

整理前兩項國內外的調查結果，提昇求職者或員工對非營利組織使命的認同、組織文化的營造、組織專業形象及服務定位的強化及行銷等，顯得格外的重要。另有保障的薪資與福利制度及升遷的工作激勵也是留才非常重要的因素。此外，營造組織活力、相互支持、專業學習與成長的工作環境及督導制度的建立等都是非營利組織應致力發展的人力資源管理策略。

二、非營利組織人力資管理策略 —以家扶基金會為例

家扶基金會是一個典型的由外援到自立到有能力援外的國際非營利組織。早期是美國基督教兒童福利基金會(Christian Children's Fund，仍簡稱CCF)的分會，在台的服務始於1950年，直到1985年自立，目前為家扶國際聯盟(ChildFund Alliance)的會員之一，該聯盟包括美國、

加拿大、澳洲、紐西蘭、德國、法國、丹麥、瑞典、愛爾蘭、日本、韓國及台灣(家扶基金會)等12個國家的非政府組織。家扶基金會從自立迄今，服務規模及預算成長超過20倍。目前設有23個家扶中心、12個兒童及少年機構、1所海外分會(蒙古家扶中心)。扶助國內四萬六千多名兒童及少年，及34個開發中國家四萬三千多名兒童及少年。此外，接受政府委託兒童及少年保護、家庭寄養服務及其他多元的兒童及少年福利服務。

家扶基金會能有目前的服務發展狀況，主要關鍵在擁有認同組織使命、文化精神及敬業態度的同工，以及對人力資源發展的重視。家扶基金會在國內最早設立社會工作人員制度，一向將員工視為重要資產，重視員工的使命及精神凝聚、專業素質、生活保障及人力資源管理。除重視員工專業訓練及教育外，有關薪資福利制度的規劃，以在同業間具有競爭力為前提。在與政府的競合關係中，以激勵社工員考取社工師證照，厚植專業人力素質，及運用晉昇管道留住優秀人才，減少優秀人才向公部門流動為策略規劃方向。

為不斷提昇社工人員專業知能，家扶基金會早於1996年即在社工處下設立培訓組，職掌員工教育訓練事宜。培訓組從收集員工對培訓的期待及建議，諮詢學者專家意見，及分析工作內容，完成建立家扶員工教育訓練辦法及制度。以建構各職

級員工的核心能力為基礎，規劃員工教育訓練制度。其中包括職前引領訓練、基本進階訓練、專題訓練、方案研習、定期個案研討、讀書會、精英訓練、帶職進修等項目。為協助員工能夠順利考取社工師證照，社工處培訓組進而於2007年規劃員工考證協助方案，包括：(一)社工師考試學習方案—社工知能研習班；(二)內部員工學習網站社工師考試專區：蒐集相關考試資訊、考古題、考取證照員工心得及各考科講義、書目資料公告於員工學習網；(三)讀書會：由培訓組提供社工師考試參考書目，供各家扶中心辦理定期讀書會，除因應社工師考試外，同時也朝學習型組織的理念及方向努力。

在薪資的規劃方面，設計重點在與同業相較下略高的底薪，期待招募到較優秀的人才，但與公部門約僱社工員類似，幾乎沒有年度晉薪。這樣的制度設計容易落入無法吸引員工久任的批評。為能留住績效優良的同工，設計了資深社工員、督導、主管的職級晉升管道。基層的社工員難以避免流動，但優秀的社工人才能透過晉升機會，至少得與公部門約僱的社工人力任用制度有若干抗衡作用。

顧及員工健康及外出家庭訪視或洽公的安全問題與生活保障，家扶基金會為員工編列健康檢查費用，並投保意外險。社工師法通過後，旋即修訂員工給薪制度，增定社工師證照加給，經過修定後，目前

的加給辦法，增薪15點(1700多元)，優於碩士學歷加給(增薪10點)，並以優先進用社工師為原則。此外，制定一套員工教育訓練制度，並設置員工內部學習網站，隨時吸收新知，朝向學習型組織發展。

其他的福利及激勵措施，除法定提撥的勞退金外，另設有鼓勵員工久任至退休的額外提撥制度，但員工需服務至退休才有權利提領。另，訂有公私分明的彈性休假制度，員工帶職進修辦法。未來將精進各職級員工晉升的職位評定制度，發展更具前瞻性的人力資源管理制度。

此外，若將社工師證照制度回歸到提昇社會工作專業以保障案主權益的初衷，則具有證照的社工師是否工作表現優於無照的社工人員，聘用社工師是否有較佳的績效產出？其結果或可作為人力資源策略的參考。以家扶基金會為例，2009年11月在職的專業人力總數為809人(含社工員、生活輔導員及教保人員)，其中擔任社工員職務的709人，有社工師證照的人數117人，占社工人數的16.5%。依據2004-2008年5年的員工考核結果，「有證照考核優等的社工師」人數平均約占「有證照社工師」人數的一半。即接近五成有照的社工師工作表現獲得家扶基金會主管及督導的肯定，被評為優等。

家扶基金會近幾年的員工總離職率約在5%至6%之間，員工的流動率不高。若單看專業人力的離職率，近五年的離職率

平均約一成，可知非專業人力比專業人力的穩定度高。近五年社工師離職人數累計16人，有證照社工師的離職率占有證照社工師人數約6%，無證照專業人力離職人數平均占無證照專業人數約一成。從比較有無證照專業人力的平均離職率來看，社工師的穩定度較高。雖然未進一步探討員工離職的原因，僅從離職的數字來看，家扶基金會的社工師人力尚稱穩定。

非營利組織常被批判組織管理鬆散，尤其不重視人力資源策略。人力資源關係組織的競爭力及永續經營。家扶基金會的人力資源管理制度雖不盡理想，仍有許多改善的空間，如社工員底薪雖較高，但幾無年度晉薪的激勵，當年資拉長後，若未升遷，其實與同業規模較大的基金會相較，是缺乏競爭力的，但透過晉升設計及員工訓練，提供員工生涯發展機會，使制度能與政府及同業抗衡，留住優秀人才。

伍、結語

非營利組織無可諱言地，是社會安定的一股重要力量。當政府在公共服務輸送上，借力非營利組織，委由民間執行服務，政府扮演資源提供者與服務監督者的角色，兩者理當成爲緊密的「夥伴或協力關係」(partnership)。但在台灣的經驗與政府的合作，私部門社工人員所付出的服

務心力、時間不亞於、甚至有時超過公部門，不少社工員半夜、假日還在處理個案問題或緊急安置服務，但所獲得的待遇及保障遠低於公部門。不僅來自政府的財源支持不夠，在合作的過程中，繁瑣的行政程序及結報工作，配合方案評鑑，消耗許多社工專業人力，影響服務的提供。評鑑過程，曾有評鑑委員質疑社工人力的成本過高，顯見對社工專業的不認同，更遑論不少民眾仍停留在社工員是無給職義工的印象。社工人員及組織得不到外界認同及鼓勵，挫折在所難免，看來社工專業仍有很長的路要走。

在羨慕香港政府對私部門社工員有較平等的對待，並帶動民眾對社工專業的認同及社工專業的蓬勃發展之餘，國內的非營利組織應朝自立自強發展。沒有充足的人力，組織只會在原地踏步，宜重視人力資源管理，帶動組織發展，減少政府的補助依賴，開闢財源，才能降低政府的箝制，具備因應與政府合作的不穩定風險，並有組織的自主性及競爭優勢，敦促或倡議政府的福利政策改革。

社工專業發展至今，不論公私部門，應協力倡導社工專業的價值，使社會工作專業及社工師的能見度提高，促進社工專業被認同，及規劃合理的社工人力資源制度，才能吸引優秀的社工專業人才留在社工界服務。社工師公會、社工專協及聯合勸募協會在國內非營利組織中扮演很重要

的角色，若能帶動社工員合理的薪資及有關制度(如聯合勸募協會對非營利組織社工員的薪資補助是重要的參考指標)，或可促進社工人力資源及專業的發展。更重要的是敦促政府對社會工作的重視，由政府

帶動社工專業發展及引發民眾對社會工作的認同，使社會工作更有發展的遠景。

(本文作者：現為台灣兒童暨家庭扶助基金會副執行長、東海大學社會工作學系博士班研究生)

參考文獻

- 王卓聖(2005)。台灣與香港社會工作專業發展的比較分析。台大社工學刊(9)。
- 官有垣、鄭清霞著，蕭新煌、官有垣、陸宛蘋主編(2009)。非營利部門組織與運作。台北：巨流。
- 官有垣、杜承嶸(2005)。台灣民間社會團體的興盛及其在公民社會上顯現的特色與問題。轉型中國公民社會的發展—國際的視角國際學術研討會。北京：北京大學公民社會研究中心。
- 呂朝賢著，蕭新煌、官有垣、陸宛蘋主編(2009)。非營利部門組織與運作。台北：巨流。
- 曾中明、蔡適如(2007)。健全社會工作專業制—談現階段充實公部門社會工作人力措施。社區發展季刊(120)，8~20。
- 常昭鳴等(2005)。人力資源基礎工程。台北：博碩策略顧問有限公司。
- 詹火生(2007)。台灣社會工作專業發展的經驗與展望。社區發展季刊(120)，21~26。
- 賴兩陽(2007)。社工師法對專業制度的影響與爭議。社區發展季刊(120)，67~84。
- 鍾美智(1995)。社會工作畢業生任職專業工作及離職因素之研究。東海大學社會工作學系畢業論文。
- 蕭新煌、官有垣、陸宛蘋主編(2009)。非營利部門組織與運作。台北：巨流。
- 考選部，<http://www.moex.gov.tw> 2009/4/7
- 內政部統計處，<http://sowf.moi.gov.tw/08/new08.htm> 2009/4/7
- 香港社會工作者註冊局，<http://www.swib.org.hk/> 2009/4/8
- Commongood Careers (2008) The Voice of Nonprofit Talent in 2008, This report was written and published under a creative Commons Attribution-NonCommerical- NoDerivs 2.5 License.

The Johns Hopkins Nonprofit Listening Post Project (2007) The Nonprofit Workforce Crisis, *Communique*, (8): 1-9.

National Association of Social Workers-Michigan Chapter. <http://www.nasw-michigan.org/displaycommon.cfm?an=4> 2009/4/9

Office of the Professions, New York State Education Department. <http://www.op.nysed.gov/sw.htm> 2009/4/9