



社會福利直接服務採用人力派遣 的理論與實務 —以台中縣市的三個方案為例

彭懷真

壹、前言：我為什麼寫這個論文

近年來，社會福利體系快速發展，尤其是直接服務方面的。直接服務社會福利工作永遠是「人力密集」而不是「資金密集」或「技術密集」，各項社會福利都需要人力去推動，所以需要有更多的人去執行政府的社會福利業務。但是，政府不可能無限制地增加人力，政府必須與民間的社會福利組織合作，採用各種方式去聘用適合的人力以執行社會福利工作。

我喜歡創新，對於社會福利工作的推動以及對所謂弱勢人口群，我都希望試試看能否有不同角度的服務作法。自民國九十五年起，我帶領了一個團隊（中華民

國幸福家庭促進協會）從事人力派遣的工作，陸續派遣許多社會工作人員與相關人才去台中市政府社會處或台中縣政府社會處去從事各項社會福利工作。四年多來，有二十多個職缺是在我們這個團隊派遣的情況下去縣市政府服務。

基本運作的模式是政府公告某項社會福利工作委外的採購契約，我們協會去投標，在審查與競爭中獲得該方案。然後依照採購契約中的各項規定執行對人力的招募、甄選、訓練、督導、考核、薪資與福利控管、離職等的處理。這些方案有的是是一年，有的只有四個月，每一次方案即將結束時，如果用人單位還有新的採購契約，我們再爭取，繼續執行依契約所要求的各項事務。所派遣的人力所從事的工作

包括：街友訪查、生活危機人口輔導、低收入戶訪查與輔導、身心障礙人口訪查、身心障礙者就業服務勞務要記等。

兼任中華民國幸福家庭協會秘書長的我，直接督導派遣人力的各項工作，從簡報與爭取、研擬招募通知、宣傳公告、甄選、訓練、團體督導、績效考核、離職面談，我都全部參與，也擔任部分教育訓練課程的講師。有些人事行政工作由協會的組長與專員來負責，個別督導則由具有社工師執照的社工碩士擔任。

人力派遣是人力資源管理近年來相當受到重視的議題，主要分析的角度(成之約，2005；戴徽州，2007)包括法律層面、勞動條件、公司治理、用人單位、被派遣者感受等，主要探究的人口群包括外商、本國企業、台灣與美國的比較等，學術研究的重點包括派遣公司的績效、被派遣員工的工作效益、工作外包的法律影響等，鮮少有針對非營利組織的派遣作深入分析者，也欠缺從社會福利角度省思者。

貳、為何需要人力外包或派遣方案？

從趨勢來看有兩個關鍵，一是一九八零年代美國管理革命風潮中的變化產生各種人力運用的新形式，人力資源管理有諸多改變，促成了眾多行業採用了人力派遣

的方式。二是政府體系的契約外包及社會福利民營化所促成的一種服務方式。

先談前者，彼得·杜拉克(Peter F. Drucker, 1999)提出「契約工作者」的概念，並預測將成為組織日後人力運用的主要方法。近二十年來，各種組織，包括政府、企業與非營利機構(學校、醫院與社會福利組織)，都在人力聘用上更加靈活，更為彈性。到了一九九零年代，詹姆斯·錢辟(James Champy)與麥克·漢默(Michael Hammer)提出的「流程改造」(reengineering)，帶動管理風潮。他們認為組織需要找出關鍵的流程，使其盡可能扁平而有效率，次要的、周邊的流程與人力則割捨。

查爾斯·韓弟(Charles Handy, 2002)在《大象與跳蚤－預見組織與個人的未來》一書中進一步分析：經濟型態的主角，將是「大象」(組織)及「跳蚤」(個人)的混合型態，由於各項競爭激烈，使得企業必須不斷精簡，終身僱用制已經成為歷史。他提出「醉漿草組織(the shamrock organization)」的概念，認為：「未來理想的組織，就像三葉瓣的醉漿草，葉雖三瓣，仍屬同一個醉漿草。三瓣分別代表三種人力：核心工作團隊、約聘人員及彈性勞工。第一瓣葉子是由專業人員、技術人員與管理者組成的核心工作團隊，他們對組織非常重要，能為組織帶來獨特性，是組織的核心，第二瓣葉子是

各種約聘性質人員，第三瓣葉子則是彈性勞工。

戴斯·狄洛夫(Des Dearlove, 2005)在《管理思想如何改變世界》詳細解釋醃漿草組織的分工方式：

一、核心工作團隊：受過高度訓練的專業人員所組成的，包括資深管理階層與基層員工。

二、承包業務的外圍單位：包括個人與組織。外圍人士雖然在組織核心所定義下的廣大架構之中運作，但在完成計畫或履行服務合約，仍享有高度的自主權。例如顧問公司、廣告代理商等。

三、彈性的勞動力：透過各種形式幫忙，可能只是兼差或間斷提供，還是對完成組織的任務有承諾。

此種組織型態中，核心工作團隊掌握組織的發展目標、致勝策略，至於規劃及執行，除了核心工作團隊可以執行，也可以交給對人力運用熟悉的人力派遣團隊。這種方式可以降低固定的人力成本，更重要的是，能夠降低僱用到不合適的員工的風險，使組織中的人力運用靈活，不斷評鑑與調整，避免用人不當造成太大的損失。在台中市或台中縣的社會福利服務中，政府為核心工作團隊，承接人力派遣方案的幸福家庭協會則是外圍單位，擁有高度的自主權。

Weinbach(2007)在《The Social Worker As Manager: A Practical Guide

to Success》中分析社會工作管理者面對的人力組合較其他體系要複雜，主要包括了：1.專業人員：已接受正式密集的教育，具備特定的之知識價值和技巧，能執行高度技巧性的工作，也符合專業倫理。2.即將成為專業的人員：符合專業人員的條件，但是欠缺相關的學歷或證照。3.準專業人員：只接受了一部分、層級較低的專業訓練。4.當地的非專業人員：並未接受正式的教育和專業認證，只有在很特定的情況中從事對某種背景案主的服務。5.支援性人員：不提供直接服務，只是支援專業工作者的專職人員。6.志工：無酬地付出時間和服務。以醃漿草組織的形式來看，前三者確定是第一瓣核心人力，志工則屬於第三瓣人力，其餘主要是第二瓣人力。

為何組織的人力要做如此複雜的區隔呢？組織為了完成其任務來進行人力運用，人力資源管理有各種人力組合，每一種人力都有公民權。員工是組織的公民，公民的身分不可能完全相同。「公民權」概念是韓第主張中的核心，他認為核心人力才是組織的公民，公民則可以享受特定的權利，也承擔特定的任務，所有的成員並非都有完整的公民權，他們的能力必須經過充分證明，尚未獲得公民權的需更努力尋求認可。放在政府體系之中來看，公務員就擁有公民權，其他人力就要經過不斷的考核來獲得認可，約聘人員與派遣來

工作的人力擁有的權利略低於正式的公務員。

再談後者，《新政府運動》（劉毓玲譯，1993）指明：在一九八零年代，美國企業紛紛執行革命性的變革：流程改造、減少層級、注重品質、親近顧客等，政府反而普遍效率不彰。因此時代雜誌在八零年代進入尾聲時問了一個問題：「政府，死了嗎？」美國大眾認為政府的面貌是：行事遲緩、缺乏敏感度、公務員有事不關己的心態。政府組織怠惰又集權，總為成規定見所束縛，加上只注重法令規章，層級指揮很難有力地運作，領導者難以改革。

九零年代起，新政府運動風起雲湧，許多組織都試著變革，共同的特色是：精簡、分工、創新、富有彈性、善於應變，讓民眾有選擇權，許多政府單位有各種的變革，各自以非官僚化的作風，以較佳效能完成政府的工作。「企業型政府」陸續在各地方出現，讓民眾經歷到不同的服務。

「政府需精簡」是常見的口號，但這命題是含糊的。在台灣，政府體系龐大，確實有些單位應該精簡，但也有些領域在急遽社會變遷中無法精簡，甚至還需要聘用更多的人力來執行。社會福利行政，尤其是許多保護性社會工作服務被殷切期待，社會福利服務也隨著法令規定的增多與民眾要求的增加而擴大，因此各種約聘

社工的計畫陸續執行。（張青芬，2004）服務多元化的趨勢在美國，也在台灣出現。福利多元主義(welfare pluralism)廣受重視與採用，其特質是分權(decentralization)和參與(participation)，使更多的民間組織進入了福利服務的輸送體系之中。黃源協(2001)歸納政府與民間推動社會福利之合作方式與發展階段，將社會福利民營化區分為三大類：1.政府將按照服務對象特殊需求而作特定委託的「個案委託」方式；2.政府將預定要從事的社會福利方案或活動委託民間機構執行的「方案委託」模式；3.政府部門規劃福利服務提供的方式、項目、對象，並提供大部分或全部的經費或設備交由民間福利機構執行的「公設民營」模式。本方案基本上是第二類「方案委託」，由幸福家庭協會承辦生活危機處遇服務中的勞務派遣工作。

蘇麗瓊、陳素春、陳美蕙(2005)整理政府委託的方式包括兩大類：一是機關委託民間經營或管理，二是業務委託民間辦理，如：內部事務與服務、行政檢查事務與輔助行政等。該文統計內政部所屬十三所社會福利機構的狀況，有三十項內部事務或服務委外辦理，七項行政事務委外。台北市的公設民營在九十二年時有二十二個服務中心、四十一個安置照顧（薛承泰、黃文鳳，2005）。高雄市則有八個公設民營機構（洪富峰、蔡昭民，2005）。

劉淑瓊、彭淑華(2007)整理2001-2005年的政府委外方案，在身心障礙者服務方面，有三百六十四案，共八億一千萬；在婦女服務方面，則有一百零六案，經費共一億九千多萬。

在福利服務領域中，經費來源由公部門提供，服務供給由私部門負責的模式是「契約外包」。若契約是由法令規定付諸競標，便形成「強制性競標」(compulsory competitive tendering, CCT)。因為有競爭，就不是獨佔，各民間組織爭取政府的經費以提供服務。這種CCT強調的是供給面，而非財務面(financial)與規制面(regulatory)的私有化(郭振昌，2005)。以本方案來說，政府提供經費，也給予規範，協會爭取承包方案，與政府簽約後則負責提供人力去服務。

劉淑瓊、彭淑華(2007)研究政府社會福利引進民間資源及競爭機制，歸納出政府引進民間資源的途徑主要有四：

1. 行政委託：依照「行政程序法」第十六條
2. 經費補助：依照「內政部推展社會福利補助作業要點」
3. 政府採購：依照「政府採購法」
4. 促進民間參與公共建設：依照「促參法」

本方案是屬於第三類，台中市政府採購提供生活危機方案的外聘人力，幸福家

庭協會參與競標，獲選承辦此任務。

政府採用人力派遣的例子不少。如學校單位的清潔工、駐衛警，又如環保局的清潔工作外包給清潔公司，以節省人事費。蘇麗瓊、陳素春、陳美蕙(2005)統計內政部所屬十三所社會福利機構員工人數，編制人員共六百人、職務代理有二十七人、約聘僱人員五十三人，另有七十一人是工友、四百零九人是技工。約聘人數佔員工總數的百分之五左右。在委外案中，有些是人力委外，例如中區老人之家的護理人力、澎湖老人之家的臨時監護工、北區老人之家的重病看護服務等。不過這些委外案的執行狀況如何，無法得到詳細的資料。

參、以被派遣的勞動力從事工作

每一個組織都需要勞動力去完成各項工作，以維持組織的經營，在快速社會變遷的時代，勞動彈性化(labor flexibility)是趨勢，政府部門、企業、非營利組織都大量使用暫時性工作的安排(contingent work arrangement)，人力派遣是暫時性人力工作安排的狀況(許妙穗，2001；吳尚蕙，2007)。不僅企業大量採用人力派遣，政府部門僱用人力派遣人員的情況亦越來越普遍，也已經有專門研究探討公部門是否要設置人力派遣公司(張景旭，

2004)。

社工的僱用原本就是比較彈性的 (Weinbach, 2008)，社工的聘用單位也應該以較為彈性的方式去處理，考慮多元運用人力，包括人力派遣。在許多社會福利機構與政府部門都採用人力派遣 (如蘇麗瓊等, 2005)。

人力派遣，或稱派遣勞動，也被稱為「臨時勞動」、或「租賃勞動」(Leased work)。美國稱為「臨時支援服務」(Temporary Help Services)，歐洲各國則稱之為「臨時性機構勞動」(Temporary agency work TAW)，日本稱「人力派遣」，台灣的人力派遣觀念主要來自日本。從說法的眾多可瞭解此一領域的動態多元及尚未成熟，在國內尚未立法，是一種方興未艾的勞動方式。人力派遣的重點有三：

1. 派遣單位與用人單位訂定派遣契約，約定由派遣單位僱用員工後派遣至用人單位，被派遣員工被派遣至用人單位的工作地點，去上班並執行工作任務，並在派遣單位監督下工作。
2. 標準流程是用人單位提出人才需求給派遣單位；雙方依人才需求條件去招募並篩選適合之被派遣員工。

三方經由明確的契約訂立，各自執行任務。

由於人力派遣的運用，可讓企業減少人事招募以及人員管理的成本，越來越多

企業、政府部門、非營利組織加以採用。誰負責找人？主要是人力資源部門。但企業不確定經濟榮景會有多長，因此打算先聘用人力派遣人員。人力資源管理者也無法在短時間找到足夠的穩定人力，因此嘗試透過派遣業者找人 (彭懷真, 2004)。

人力派遣在那時已經成為重要的求才種類，近年來成長更快速。派遣的盛行與勞動力市場結構轉變有關，例如外籍勞工的引進，以及服務業的快速成長，服務業已經佔就業人口百分之五十七，業者對人力的需求極大，因而大批徵才。業者為了創造人氣，並且以更緊迫的方式掌握住顧客，也非靠密集的人力不可，因而求才行動十分積極。對於老闆來說，如何在就業市場尋找到多元勞動力，已是重要課題。借重人力派遣達到此一目標，則是可行之處。

無論景氣與否，管理者都感受到「人力永遠是問題」，要找到大批可用的人，非常難，即使是臨時的人手也不簡單，任何領域都需要有能夠調動人力的高手。我發現：人力派遣工作者需要人際網絡廣、接觸面寬、彈性大、主動性強，隨時能說服他人投入，又能使大家滿意。身段低、態度誠懇、熱心助人、資訊多、容易聯繫、處事靈活等，都是不可少的。當然，如果能成立組織，制度化地服務，更為有效。這也是近年來相關人力組織日漸增多的主因，人力派遣公司陸續設立，傳統的

人力服務業者也增加了派遣方面的服務。中時電子報、1111、104等人力仲介業者也有人力派遣專區，提供派遣服務。

根據「中華民國行業標準分類」，人力派遣業屬「其他服務業」項下之「人力供應業」：包括職業介紹、人力仲介及人員派遣。由於人力派遣主要是一種工作型態；不侷限於從事人力供應業之事業單位才經營此項業務。人力派遣與經濟景氣、勞動彈性化、服務經濟的發展、市場供需情形及科技進步都有關，越來越多企業爲了人事調度上的靈活度及降低企業營運成本等目的，讓人力可隨業務的需求以及季節性因素自由調整。針對非典型工作型態的發展趨勢，行政院於九十三年三月三十一日通過「服務業發展綱領及行動方案」，「人才派遣」被列入，被列入12項重點發展服務業之一，訂定「人力派遣業人才培訓計畫」；另外勞委會也將「立法保障新興勞動關係」列爲施政重點之一。行政院勞工委員會爲此研擬「勞動派遣法」草案，規範派遣之勞動關係。

人力派遣中的關係比傳統的雇用複雜，傳統聘用是聘用的組織與被聘用的人力之僱用關係，「派遣勞動」則是一種臨時性的聘僱關係(Contingent or Temporary Employment Relationship)、非傳統或非標準的聘僱關係(Non-traditional or Non-standard Employment Relationship)、非典型的聘僱關係(Atypical

Employment Relationship)或稱爲不穩定的聘僱關係(Precarious Employment Relationship)。不管對這些聘僱關係有哪些描述，這些聘僱關係所指涉的是一種非全時、非長期受聘僱於一個雇主或一家企業或一個組織的關係(成之約，2005)。

派遣勞工與派遣公司有勞僱關係分爲兩種：有的派遣公司會和勞工訂定「不定期契約」，有的派遣公司則和勞工訂定「定期契約」。「派遣勞動」涉及三角互動關係(Triangular arrangement)，包括派遣機構(Dispatched work agency、Temporary work agency、Temporary employment agency或Private employment agency)、要派業者(User enterprise)和派遣勞工(Dispatched worker、Agency worker、Temporary worker或Agency temps)三方當事人。

在派遣機構、用人業者及派遣勞工的三角關係之間，派遣機構與用人業者係爲商務契約關係，彼此約定勞務的提供與購賣；派遣機構與派遣勞工之間爲僱用關係；派遣勞工與用人業者之間則僅有提供勞務時的指揮、監督關係。換言之，派遣機構僱用勞工的目的是安排她或他至用人業者處提供勞務。派遣勞工與派遣機構和要派業者之間就形成一種雙重關係(Dual relationship)，一方面是派遣機構合法僱用的，另一方面卻要在用人業者處提供勞務、接受用人單位的指揮與監督。

「三方關係」，「多元效忠」是人力派遣中常見到的現象，也使此種關係比較動態。派遣關係可能比較複雜，因為與傳統的雇用關係不同；也可能有些個人的空間，因為關係較有彈性。組織也有較大的空間，無須與員工長期維持緊密互動。

「派遣勞動」另一項引起爭議的是派遣機構的角色與功能問題。派遣機構的角色與功能是很難清楚釐清。由於派遣機構自勞工的派遣過程中獲得報酬，因而經常被批評為將勞工視為商品來出售得利。

人力派遣業者，應給予求職者正職員工的權利。也必須在選、任、用、留、去等人事管理方面，符合相關的法令。人力派遣業者，應給予求職者正職員工的權利，也必須在選、任、用、留、去等人事管理方面，符合相關的法令。派遣人員與派遣機構需簽訂勞雇契約，受勞動基準法的保障。派遣員工適用於勞動基準法，應享有勞保、健保等基本保障。工作時間、休息時間、延長工時、休假、例假、請假、產假、職災補償等，則定期契約勞工與不定期契約勞工均相同。

被派遣者與正式的勞工享有之權益差異在於：1.定期契約期間屆滿，則原有之勞雇關係即行消滅。2.定期勞動契約，勞工期滿離職時，不得向雇主請求加發預告期間工資及資遣費。3.定期契約期間若短於一年，勞工將無法享受勞動基準法第三十八條規定之特別休假權利。4.派遣員

工的福利制度(如特休假、三節禮金、年終獎金、績效獎金…等福利)主要取決於用人單位，同樣的工作職位派到不同的用人單位時，得到的福利照顧多少會有不同。

勞方和資方，當然有不同的角度。從資方的角度，派遣可降低勞動成本；人力調配上更有彈性，並可規避用人單位的部分義務；減少勞工福利支出。從勞方的角度，若一時無法獲得經常性僱用工作時，以此作為跳板；選擇工作的自由度高；可配合特殊生涯規劃的需要，又因為工作環境轉換機會多，可以獲取更多的工作經驗。

在本方案中，來應徵的人員各有打算，接受「派遣」的工作往往是他們晉升正式職員的跳板。表現績優的派遣人員在派遣時希望受到市政府的肯定，成為正式的約聘人員。

肆、方案的運作與人力管理內容

台中市政府在九十四年底從事九十五年度生活危機處遇方案招標時，中華民國幸福家庭協會的團隊投標了。經過甄選，協會獲得了機會，第一年是派遣十位社工員。當本方案執行將屆一年，市府社會局(社會處)辦理新年度的招標，希望擴大對遊民的輔導。本會也獲得九十六年度的方

案執行機會。九十六年度的方案內容擴大了派遣的範圍，把遊民輔導的街友訪查人員與社會福利資訊人員也納入派遣。

聘用街友訪查人力與聘用社工人員的狀況有許多不同，是屬於日薪制，招募、訓練、督導、績效考核、行政事宜等都要另外考慮，增加了派遣單位的難度，尤其是街友輔導人員並不都是社工專業背景，素質的差異性比社工員部分大，招募與督導的難度較大。九十七年市府社會處希望強化街友輔導的工作。

以派遣人力執行此一具有公權力的任務確實值得爭議，但在法令模糊地帶聘用非正式人力從事街友訪查也是一種妥協卻可行的作法。市府要求一年有八次的團體督導，另有三十六小時對社工與街友輔導

員的訓練。個別督導與教育訓練仍然持續進行。社會局（此時已改名為社會處）的主管與協會同仁多次討論方案的內容，擬定了九十七及九十八年的計畫。由協會繼續承辦此方案。

協會此派遣單位的工作項目是提供人力給市政府社會局(處)，所有與人力資源管理有關的都需負責，主要負責人員招募、人事行政、教育訓練與績效評估等事項。

派遣單位的任務：協會此派遣單位的工作項目是提供人力給市政府社會局，所有與人力資源管理有關的都需負責，主要負責人員招募、人事行政、教育訓練與績效評估等事項，工作重點如表：

人員招募	人事行政管理	訓練與督導	績效評估
一、發布訊息 二、受理應徵文件 三、資格審查 四、面試 五、錄用	一、簽訂勞動契約。 二、新進人員資料建檔。 三、勞健保費、勞退休金申請辦理。 四、出缺勤、差勤、請假管理。 五、薪餉、差旅費發放。 六、績效評估管理	一、職前訓練安排 二、定期安排專業研習 三、個別督導 四、團體督導	一、每月由外聘督導個督 1-2 次。 二、每月定期團督。 三、每季考核一次。

依照這四大方面，由協會的同仁負責整體的行政與聯繫工作，各部分的詳細作法進一步說明如下：

(一) 在人員招募方面：每一位被派遣者無論何時開始起聘，聘約都是到該年年底，因為方案的期限就是到年底。當本會在十二月初與市政府簽下一年契約後，又開始招募的工作。原來的人員當然可以參加甄選，但不保證會錄取。派遣單位與用人單位的主管都希望保持人員的流動性，避免派遣人力又成爲固定人力。在行政事宜方面，由協會與市政府共擬招募辦法，協會負責刊登廣告並處理面談行政事宜。每次面談有四至五位面試評分者，分別是用人單位——市政府社會局（處）負責運用該人力的主管和督導，他們主要是針對能否勝任工作方面加以詢問；還有派遣單位的我與協會的組長，主要詢問的是工作資歷與社工知識，並說明聘用條件。各自打分數後，用人單位佔百分之六十，派遣單位佔百分之四十。

(二) 在人事行政管理方面：排列出聘用者後，隨即通知聘用者到本會報到，將聘用的勞動條件詳加說明。由於人力派遣的觀念與作法還不是很普及，要解釋地特別清楚，尤其是聘用合約。簽約、填表，有簡單的職前講習，隨即派遣到市政府工作。在市府主管說明業務及工作要求之後，他們開始工作。每個月，個別督導者、團體督導者會和他們分別見一次面，

本會同仁則視需要去處理各種行政工作。

(三) 在訓練、督導方面：派遣的人力剛報到時都需接受職前訓練，每個月都有兩小時專業訓練，每半年有一次整天的訓練。訓練課程的主題以社工專業知識技能爲主，強化對非自願性案主的瞭解，也加強情緒管理、壓力管理的知能。由於是派遣人力，他們對自己前途的不確定性較高，也多次安排生涯規劃方面的課程。每一次團督結束後，大家一起用餐。

(四) 在績效考核方面：考核工作則由用人單位、派遣單位與派遣員工都打分數，並進行輔導或續聘、停聘的考慮。派遣單位先研擬考核表草案，經過用人單位確認後執行。對聘用者每兩個月考核一次，其中被聘用者自評估百分之六十，所屬主管督導佔百分之四十。如果總分不到八十分，要給予警告與加強輔導，連續兩次不到八十分就自下個月起不予續聘。一次不到六十分或有重大問題，也不續聘，重新招募。

人力派遣最大的考驗是人力的穩定性與素質，面對街友此一複雜的人口群，需要有相當社會歷練、人際互動能力、情緒控管能力，還要能持續走動，處理各種狀況與危機，並且深夜訪視。街友的健康習慣通常不好，許多酗酒，少部分嗑藥，都增加工作的難度。我因爲曾經從事犯罪輔導矯治工作，也曾指導遊民方面的研究論文，再加上是「中年男性」（遊民主要的

人口背景），責無旁貸地擔任團體督導，另有社會工作師（具有社工碩士）擔任個別督導，個別督導每個月一次，重點是心理上的調適與訪視方面能力的強化。

從政府官員與學術界的角度，比較注意人力派遣勞動條件方面的問題，例如協會在爭取民國九十八年的「生活危機處遇服務勞務委託案」時，評審委員提醒承包單位應該注意：

1. 是否符合勞動基準法的規定，善盡雇主的責任？
2. 是否考慮到受僱人力的職業災害？是否為受僱者購買保險？
3. 是否給予適當的訓練，使派遣勞動力有機會成長？又是否考慮這些勞動力轉任正職的可能性與競爭力？
4. 如果遇到被派遣者提出訴訟，如何因應？若調解不成，訴訟的流程要面對。
5. 如何持續提升被派遣者的工作素質、敬業精神與工作靈敏度？
6. 遇到被派遣者在工作中的危機，如何控管？

在98年11月底爭取「辦理台中市整合身心障礙者評估暨支持服務委外方案」時，這項方案是台中市政府依據身心障礙者權益保障法第7條規定，直轄市、縣市政府主管機關應籌組專業團隊進行身心障礙需求評估，為簡化成立中心或單位成本並兼顧民眾對公權力行政作為之信任，由台中市政府晉用約聘僱人力辦理。市政府

預備設立單一窗口，受理身心障礙證明、福利服務資源轉介、身心障礙證明異議之申訴管道，具體落實身心障礙者之福利服務，因此需要組成一個專業的服務團隊所規劃的方案。在審查時，審查委員提醒與詢問許多問題，例如：如何訓練？有多少經費用在訓練與督導方面？對於聘用者所獲得資料的資訊管理體系如何？如何確實做好評估與需求調查？這些寶貴的意見也是我們執行這些業務所應該強化的。

每一次審查會的提醒都很有價值，在派遣實務中的確遇到各種與勞動條件有關的考驗，畢竟這不是一個已經上軌道、有清楚法律可遵循的制度，而協會不是一個真正的人力派遣公司，對勞動方面法治的瞭解還需要持續加強。

伍、透過人力派遣案反思管理概念與社工管理

我講授與研究「社會工作管理」十餘年，也在工作中設法應用，期望「能知、能行，又能反省」。此方案不僅是人力資源管理，也與作業流程管理、財務管理、組織改造等方面有關。本方案兩年多來的執行是應用一些管理概念，也藉此檢討這幾部分的內容如下：

（一）在服務流程管理方面：供應鏈管理的目標是「鏈上的每條聯結都與下一條聯結相連於雙贏狀態下，透過合夥關係

產生效率。」但如果各環節彼此對立，缺乏信任，爭功諉過，反而需要不斷開會、密集協調，會更沒有效率，對案主的服務更難產生效果。

此方案是政府社政部門與民間社福機構合作的實例，也可以省思組織間關係 (intra-organizational relationship)。

「Make versus Buy? (製造或購買?)」是經濟策略中核心的議題，任何企業或組織總得界定與確認本身的業務疆界。在服務輸送的垂直流程中，勢必要瞭解「誰是我們的上游，誰又是我們的下游？」也總是會考慮：要不要往上游經營，也考慮可能經營下游的嗎？自身生產 (make) 的成本與效益總是會拿來與購買 (buy) 作比較。

對政府來說，政府社會福利行政部門可以試著經營各種類似下游的直接服務，都由社會行政人員或社工員來執行，但政府的能力有限，政府人員的編制沒有很大的彈性，漸漸多以購買來代替本身的提供。近年來，政府委託的業務越來越多，委託的形式越來越多。從中央到地方，社會福利行政體系的業務已經有許多都是透過「購買非營利組織的產品（即各種服務）」來進行。

購買的成本與製造的成本不同，購買面對很多跨組織合作、溝通的問題，在交換之中，運輸的成本與協調的成本都要考慮。組織之間的合作需要正式的契約，

Besanko, Dranove and Shanley(2000) 提醒：不同單位合作，需接納「有限理性」(bounded rationality) 的前提，無法得到完美決策，又需瞭解資訊的不對稱性，雙方各自有對方不完全瞭解的訊息，而且，績效評估的標準一定不同。

從供應鏈管理 (supply chain management) 的角度，一種產品需要運輸、儲藏與配銷，以往通稱為「後勤管理」，近年來成爲一項精密的科學工作。在福利服務輸送過程中，在政府的供應與案主的需求之間，也是一種「供應鏈」，也需要有供應的管理。過去是政府主導，人民被動地接受，但當代人們的主體意識與公民意識抬頭，更積極表達需要與想法，也期待更好的服務，政府未必都能滿足。政府受制於人力的不足、公務員的作風與法令的框架，無法充分符合人民多元的期待，尤其在各種「第一線的直接服務」中，需有民間機構予以協助。

例如遊民的輔導，每天深夜要去各地去探視、規勸與輔導，對於以女性爲多的社會行政人員來說，並不容易。遊民的生活作息與特殊文化，對服務者形成相當的挑戰與莫大的壓力。許多地區都委託民間機構去輔導遊民，透過比較專業的服務體系，聘用較爲瞭解遊民的工作者，可能產生較佳的效果。

供應鏈管理的要素是「速度」與「彈性」，即時、立即、快速、馬上等成爲必

然，效率被期待，降低成本的重要性增加。對遊民輔導來說，遊民有狀況、有問題，需立即被處理。或許有人會問：為什麼政府不直接處理呢？首先是「法源」問題，遊民所作所為未必觸法，不一定是警政體系可以介入的。其次是「成本」，一位遊民輔導員領取每天不到一千元的日薪，此種薪資無法聘用到社工員，更不可能請到警察。第三是「柔性」，強化輔導的色彩，而不是強硬的糾正。台中市政府決策者把遊民輔導的工作交給社會行政體系，社會行政體系又透過派遣民間機構協助。

警政處理的業務有清楚的法令規範，對遊民未必都符合這些法令可以處理。警察無法「依法行政」去強勢驅散，但又不能完全置之不理，因此對遊民輔導，警方是配角，在必要時才介入。以社會行政體系為主，服務容易多元化，遊民有各種問題，社會行政體系可以多元地幫助，遊民輔導員是第一線直接人員，再轉介其他社政甚至是教育、就業、醫療等部門的公務人員給予幫助。

在生活危機方案中，對不同人口群有不同的關懷服務，由於「法令的模糊」與「服務需求的多元」，需以彈性甚至是有些創意的方式去處理。政府把服務輸送的某些環節委託出去，保持了某種變動與彈性。

人力派遣方案具有「政府將某些福利

服務委外代工」的性質。「委外代工」(outsourcing)指一個組織將自己內部處理的工作或服務，委託另一協力廠商，代表委託者來執行。畢竟，沒有一個組織能夠把所有的事情都做到無懈可擊，代工觀念的出現與商業活動有一樣長久的歷史，代工是回應下列問題：「哪種領域的活動是組織的中心，又有哪些工作或服務透過外部供應可以做得更好？」近年來，從資訊科技、人力資源管理到會計業務等，都出現越來越多的委外服務。

委外代工委的理想是「節省成本使利益平衡均享」，這理想看似容易，實行卻不簡單的概念。想要達到委託一方與被委託一方都滿意，需審慎規劃，並有充分的溝通與協調。拉瑟提(Mary Lacity)和威爾寇克(Leslie Willcocks)提出七大影響委外代工成果的變數是：發包的業務範圍、決策制訂者、評估過程、營運規模、合約期限、合約類型與合約日期等(林秀津譯，2005)。

(二)在人力資源管理方面：社會工作服務輸送特別需要考慮人力的多元性(staff diversity)和文化的多樣性(cultural diversity)。在遊民輔導的人力雇用中，若是輔導者在生活經驗上、在文化認同上都與被輔導有某些類似，加強了彼此互動的效果，討論問題時有相近的語言，可能產生出不錯的效果。派遣方案聘用的人力確實因此對遊民提供了比較被接受的服

務。

「多樣性優勢」(diversity advantage)是人力招募中的重要作法。招募時如果挑選相近背景者，固然容易管理，卻造成諸多限制。同類型的人往往引進同樣的工作，又用相近的方法執行，如此組織難以擴張，也面對工作上的盲點。輔導遊民的人與遊民在文化背景上近似，有助於雙方的溝通，可避免與遊民的對立。在督導這些輔導員時，我也提出社會主流的文化價值做為思考的參考。

(三) 在財務管理方面：一九八零年代，美國經濟的全面優勢逐漸被日本等國取代，企業紛紛採取縮減成本的措施，由於勞動力成本很容易計算，因此勞工常成為企業優先整頓的目標。人力派遣是一種降低勞動力成本的方法，因此被廣泛採用。對政府部門來說，「如何再造？」成為重要的議題，縮減人力是必然的考慮，各種降低勞動力的作法也陸續推動。

從財務管理的角度，適度的外包屬「作業成本制」(activity-based costing, 簡稱ABC)。此種方法提供組織計算特定作業過程衍生實際成本的模型，透過確定核心流程，減少非核心的開銷。管理者都想省錢，要想省錢，首先必須知道「花了多少錢」以及「花在什麼地方」，ABC的方法就是細分流程中每個環節的成本，瞭解每個特定活動需花費多少成本，進而知道某項特定產品或服務的成

本架構中，需要編列多少經費，以及日後如何決定價格。此方法比起全面性地緊縮預算，要比較合理而明確。近年來有許多成本系統的套裝軟體，藉此可準確地衡量特定產品線、客戶、通路、設施等的獲利程度，因此廣泛被應用。

製造、研發、行銷等是清楚的直接成本，維修、儲藏、管理等是間接成本，直接成本的部分是「成本標的」(cost object)，不適合外包。間接成本則有較大的彈性去外包。主張「組織瘦身」(downsizing)的管理者認為縮減員工規模有助於追求效率提升和財務表現改善，縮減人力是最重要的手段。如果實在無法裁員，也要將正式的員工改聘成臨時工、外籍勞工或委託外包。有時「組織瘦身」的用詞讓人感覺不舒服，可能用「最適當規模」(rightsizing)來代替。本質都是減少聘用人力，以較少的人做一樣多的事情。

陸、結語：面對人力多元化的考驗

我最喜歡研究的是「我自己」，這篇論文就是我研究自己的一個作品，包括我所教學、所從事、所批判、所閱讀的，都在論文中有所呈現。有時我是方案的管理者，實際行動；有時我是學者，觀察派遣方案的面貌；有時我是教育工作者，在人

力資源的課程中拿自己所參與的方案來說。我慶幸自己有這麼多的身分，也很高興地投入了一個新興的領域，如今能整理出實際的作法與心中的想法，更覺得很有成就感。

但是我終究只是一個人，也只參與了方案的某些部分，而這方案與許多人都有關。我比較瞭解派遣單位同仁的想法，也透過團體督導與訓練對被派遣者有些認識，但還是不足夠。如果進一步探究，這些人的心聲可深入剖析，檢視人力派遣的優缺利弊。此外，可以再訪問好多人，包括：用人單位的主管、市府的人事與主計單位、負責個別督導的老師以及所有被派遣的人員，也應該與人力派遣業者談談，比較我所做的與企業的有何不同。

從事社會工作教育與非營利組織管理的人們總是得面對「人力多元化」的挑

戰，政府體系理的人力狀況也勢必更多元化。Weinbach(2007)提醒社會工作者要更瞭解如何做管理者，他分析：比起過去十年，人力多元化的趨勢非常明顯。不論是專任或志工。多元化的類型：包括無法改變的「基本差異」，如年齡、種族、身體殘障。以及可以改變的「次級差異」，如婚姻狀態、父母階級、宗教信仰、居住區域和工作經驗。也有一些是包含兩者的，如工作反映文化、價值和行為的差異。本論文所反省的只是「人力聘用方式的多元化」，就已經很豐富了。欣賞多元價值是社工強調的，但是一旦要管理多元化的員工，難度增加，考驗增多，可以研究的主題也多了。（本文作者：現為東海大學工系系主任、中華民國幸福家庭促進協會秘書長）

參考文獻

行政院勞工委員會(2004)。人力派遣服務業發展綱領及行動方案（院臺經字第0930051134號函核定）。台北：行政院勞工委員會。

行政院勞工委員會(2006)。事業單位使用派遣勞工概況（行政院勞工委員會統計處第三科）。台北：行政院勞委會。

行政院勞工委員會(2007)。派遣勞工權益參考手冊。行政院勞工委員會。上網日期：2008年03月10日。http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=43c47073

方孝鼎(2000)。台灣底層階級研究：以台中市遊民、拾荒者、原住民勞工、外籍勞工為例。東海大學社會學研究所博士論文。

王偉忠(1997)。臺灣地區遊民服務網絡的初步分析-以國內的四個機構為例。國立中正大學社會福利研究所碩士論文。

- 成之約(2004)。人力派遣大革命。台北：才庫人力資源顧問股份有限公司。
- 成之約(2005)。關於勞動派遣的幾點討論。財團法人國家政策研究基金會國政研究報告。上網日期：2006年12月10日。<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/094/SS-B-094-016.htm>
- 江宥萱(2006)。勞動派遣勞工權益保護之研究。政治大學行政管理系碩士論文。
- 江瑩(2000)。從大台北地區之遊民服務網絡探討遊民賦權之可行性。世新大學社會發展研究所碩士論文。
- 吳尚蕙(2007)。人力派遣員工工作效益之探討。逢甲大學企業管理研究所碩士論文。
- 吳柏燁(2004)。台灣人力派遣運作模式新探。國立中山大學人力資源管理研究所碩士論文。
- 吳欽仁(2007)。社會救助體系下的遊民現況及業務問題探討—以臺北縣為例。東吳大學社會工作研究所碩士論文。
- 吳瑾嫣(2000)。女性遊民研究：家的另類意涵。應用心理研究，8，83-120。
- 吳麗雪(2007)。人力派遣趨勢—派遣試身手·上班不命苦(台灣白領派遣市場抬頭)。PC Office電腦上班族。2007-05-30。
- 汪沛鑑(2006)。人力派遣服務品質對要派公司滿意度與再派遣意願之影響。大同大學事業經營研究所碩士論文。
- 周信旗(2002)。人力資源彈性化任用管理之研究—以我國派遣勞動為例。國立中山大學人力資源管理研究所碩士論文。
- 周靜宜(2006)。加強人力資源派遣交換關係—要派公司及派遣公司觀點。國立中山大學人力資源管理研究所碩士論文。
- 林旭彥(2004)。公部門設置人力派遣公司之探討。大葉大學工業關係研究所碩士論文。
- 林聿玲(2006)。跨國人力派遣管理之比較研究。國立中山大學人力資源管理所碩士論文。
- 林琬淞(2006)。台灣人力派遣專員之專業能力探討。大葉大學人力資源暨公共關係研究所碩士論文。
- 洪富峰、蔡昭民(2005)。公私合營、共創雙贏—高雄市身心障礙福利服務民營化。社區發展季刊，108，31-37。
- 胡峻璋(2005)。人力派遣業服務品質與派遣員工滿意度、價值、忠誠度關係之研究。東吳大學企業管理研究所碩士論文。

- 張青芬(2004)。92年國內青年從事志願服務暨服務學習現況調查。台北：行政院青輔會。
- 張喬茵(2007)。「其實你不懂我的心」—派遣與正職員工之比較性研究。靜宜大學企業管理研究所碩士論文。
- 張愷倫(2001)。人力派遣業之跨國性比較—以在台執業之人力派遣業者為例。國立中山大學人力資源管理研究所碩士論文。
- 許妙穗(2001)。我國人力派遣制度安排之探討。國立中山大學人力資源管理研究所碩士論文。
- 郭振昌(2005)。台灣地區公共就業服務民營化可行性初探—福利多元主義的省思。社區發展季刊，108，135-146。
- 郭慧明(2005)。我要活下去！遊民的生存策略和生活世界。世新大學社會發展研究所碩士論文。
- 陳大衛(2000)。臺灣遊民問題的結構分析。世新大學社會發展研究所碩士論文。
- 陳文勝(2006)。人力派遣員工生涯導向、社會支持與組織承諾關係之研究。南台科技大學企業管理研究所碩士論文。
- 陳自昌(1995)。遊民的社區生活與遊民服務：臺北市萬華區的遊民研究。國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 彭懷真(2004)。人力派遣突然大熱門的啓示。台北：1111雜誌專欄。
- 黃玫玲(1995)。臺北市遊民生活適應問題之研究。國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 黃源協(2001)。台灣社區照顧的實施與衝擊—福利多元主義的觀點。台大社會工作學刊，5，53-101。
- 楊惠芬(2003)。政府機構人力派遣運用之個案研究—組織與勞工面向。大葉大學工業關係研究所碩士論文。
- 楊蕙禎(2006)。台北市遊民外展社工服務研究—萬華、中正區外展社工員與遊民間之互動經驗。國立暨南國際大學社會政策與社會工作研究所碩士論文。
- 廖柏芳(2005)。企業導入人力派遣考慮因素及其效益評估研究。國立台灣師範大學工業科技教育研究所碩士論文。
- 滿春梅(2006)。社會支持與專業處遇對遊民可能自我概念之影響。東海大學社會工作研究所碩士論文。

- 劉淑瓊、彭淑華(2007)。社會福利引進民間資源及競爭機制之研究。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 潘國財(2004)。我國人力派遣產業運作制度與人力資源管理實務之研究。東吳大學企業管理研究所碩士論文。
- 潘淑滿(2005)。漂浪人生：遊民、家與公共政策。臺灣社會工作學刊，4，171-210。
- 蔡博全(2000)。國內人力派遣業制度運作及人力資源管理實務之探討—以美國相關產業為對比。國立中山大學人力資源管理研究所碩士論文。
- 鄭智娟(2006)。人力派遣從業人員工作特性、工作滿意、工作倦怠與離職意願之研究。國立中山大學人力資源管理研究所碩士論文。
- 鄭麗珍(2004)。遊民問題調查、分析與對策研究。內政部社會司委託研究。
- 賴佳瑩(2005)。人力派遣人員工作特性認知、工作投入、工作價值觀與工作績效之關聯性研究。國立台灣科技大學企業管理研究所碩士論文。
- 戴徽州(2007)。國內人力派遣公司員工組織承諾之研究。國立東華大學企管系碩士論文。
- 薛承泰、黃文鳳(2005)。台北市社會局推動公設民營二十年。社區發展季刊，108，22-30。
- 蘇麗瓊、陳素春、陳美蕙(2005)。社會服務民營化—以內政部所屬社會福利機構業務委外辦理為例。社區發展季刊，108，7-21。
- Besanko, D. , Dranove, D. and M. Shanley (2000) 。 Economics of Strategy(2nd Edition) 。 NY: John Wiley & Sons 。
- Charles Handy (2002) 。 The Elephant and the Flea: Reflections of a Reluctant Capitalist 。 (潘東傑譯，大象與跳蚤—預見組織與個人的未來)，台北：天下，2002。
- David Osborne & Ted Gaebler (1992). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. (劉毓玲譯，新政府運動)，台北：天下，1993。
- Dearlove, Des (2002). The Ultimate Book of Business Thinking: Harnessing the Power of the World's Greatest Business Ideas. (林秀津譯，管理思想如何改變世界)，台北：商周，2005。
- Handy, Charles(1997)The Hungry Spirit. London: Random House.Peter F.Drucker

(1998). Peter Drucker on the Profession of Management. (李田樹譯, 杜拉克: 經理人的專業與挑戰), 台北: 天下, 1999。

Stephen P. Robbins(2006).Robbins/ Organizational Behavior 11/e. (李青芬、李雅婷、趙慕芬譯, 組織行為), 台北: 泰華, 2006。

Weinbach, Robert W (2007).The Social Worker As Manager: A Practical Guide to Success. New Jersey: Prentice Hall.