

研究論文

社會工作短期聘僱對福利機構服務 輸送之影響：基層主管觀點

廖家慧*

中華民國幸福家庭促進協會支持性就業服務員

李易駿

國立金門大學社工系教授

中文摘要

本研究以短期聘用的非典型僱用方式進用社工員提供服務的脈絡為背景，探討社會福利機構基層主管在執行服務輸送過程中，對於短期僱用的承辦經驗、社會工作短期僱用對機構基層主管工作的影響、社會工作短期僱用對專業服務的影響及瞭解社會福利機構基層主管對組織變革的期待，以瞭解基層主管在督導短期聘僱社會工作者服務處境及對於專業服務提供之影響。

本研究使用深度訪談法，針對 11 位曾接受過或正接受公部門委託外包方案，具 1 年以上人員督導管理及有方案承辦執行經驗之社會福利機構基層主管進行訪談。分析訪談資料發現：1.對基層主管工作的影響為：社工員的招募與選擇角色工作的衝突、工作管理與安排困難、工作策劃與分派的兩難、機構與社工工作橋樑及面對短期聘僱的負擔與壓力。2.在提供的專業服務上，短期方案銜接過程使服務中斷無法後續發展，社工員服務經驗影響品質提供；在工作安排上，短期聘僱社工員無法接觸核心工作。根據研究結果提出：社會工作短期聘僱對於機構基層主管工作及機構專業服務的品質均有影響。

關鍵字：短期聘僱、基層主管、服務輸送、服務品質、社會工作

The Effect of Contracted Social Workers to Welfare Service Delivery: The Perspective of Supervisors

Chia-hui Liao

Job coach, Family Wellness Association

Yih-jiunn LEE

Professor, Dept of Social Work, National Quemoy University

Abstract

The aim of this research is to discuss the impact caused by undertake experience of short-term contracted social workers and short-term employment on the works of supervisors, the impact on the social work professional services, and expectations for organizational change, in order to investigate the affects for supervisors by short-term employment situation and social worker services for professional support services.

This research involved in-depth interview, comprised of 11 supervisors who had been received or were receiving public sector outsourcing programs commissioned, with more than 1 year contractor personnel management and supervision of the implementation of primary supervisors in social welfare programs. The results of the analysis of interview showed that: 1. For the contractor during the process of execution of the contract, grassroots executives felt forced to face a difficult contract specifications, and the Government would interfere with the project plan for the agency; while the cooperative interaction, the contractor personnel management was a real challenge for institutions. 2. The effects to primary supervisors are: short-term hiring social workers in charge of the work includes grassroots social worker recruitment and selection of role conflict work, work management and arrangements difficult dilemma to work planning and distribution,

institutional and social work bridges and face the burden of short-term employment and pressure.

According to the results of the interview, the supervisors and service quality of welfare service delivery are affected by short-term employment.

Keywords : Short-term employment, Supervisors, Welfare service delivery, Service quality, Social work

壹、緒論

我國社會福利民營化政策反映 1980 年代英美福利先進國家意識型態。而社會福利民營化具體的推動，肇始於社會福利預算於短期內大幅增加之際，中央用以化解政府部門經費與員額規模不相稱的行政矛盾現象的產出，期藉以舒緩政治與行政的壓力（趙碧華，2002）。民營化在政府組織再造、委託民間辦理的風潮下，在社會福利服務輸送中展開。政府鼓勵民間參與社會福利服務風潮增加了民間機構計畫或方案的供應量，改變了福利服務輸送體系。邱瑜瑾（2005）提及近年來民營化政策發展，非營利組織在新管理主義的架構下「全面品質」管理的思潮被引入，引發組織學習效應，開始展現服務品質；且不少組織是在委託方案的要求下聘請與社工專業有關人員，對臺灣社會工作服務專業人力素質提昇仍具有功能。

雖然民營化使民間組織與機構有機會透過承辦政府方案，結合組織使命，提升專業素質及擴大機構組織服務範圍，但在江亮演、應福國（2005）的研究中提到，民營化雖然是社會福利服務輸送未來的模式，卻也對社會福利服務輸送帶來限制與挑戰。政府不可能獨占福利市場，也無法滿足每位福利消費者的個別需求，唯有提倡大眾參與，發揮政府財力、物力資源，結合民間有能力、有意願的團體，運用專業人員提昇服務品質，方可滿足福利消費者迫切需要。

機構組織管理者的機能包含領導和管理，統整機構的事與人，並讓兩者能相互配合與運作。基層主管的角色為第一線的管理者，負責技術或生產人員的管理，依照管理者指示執行特定工作，屬直接執行人員（李炳賢，2005；吳孟修，2011）。而本研究主要針機構中的基層主管，若將上述的管理階層概念延伸至社會工作領域，所謂社會工作的基層主管，可能涵蓋的包含機構的督導、副督導、組長等第一線的管理人員。本研究主要目的在於：1.瞭解社會工作短期

僱用對機構基層主管工作的影響：以社會福利機構基層主管角色探討目前短期僱用關係對於社工員、服務輸送品質、機構內部管理及人員訓練與培育的影響；與基層主管在人員管理、方案執行、與工作安排間的情況，藉以瞭解短期僱用對於基層主管工作執行形成何種的影響。2.瞭解社會工作短期僱用對專業服務的影響：探討社會工作短期僱用對機構造成的影響，而社會福利機構基層主管角色如何兼顧契約履行與專業服務品質的平衡？

貳、文獻探討

一、督導功能與服務輸送

(一) 機構督導的功能角色

李炳賢（2005）提出主管的職務機能著重在扮演管理者與領導者角色。管理主要涉及「事」，其權力來自於組織結構，它在組織內促進穩定、秩序與解決問題。領導則直接涉及「人」，其權力來自於個人，是一種影響力的發揮。管理及領導為完成目標不可或缺的要素，主管需視組織的情境變數加以調和運用的比重。

曾華源（1982）將督導的定義分為兩個部分，認為「督」係指對受督導者工作的適當性與品質進行瞭解、管理和評鑑；「導」則是以良好的督導關係為基礎，引導受督導者努力工作並具有效率和效果。蘇美機（1991）的研究中對督導的定義是（1）是社會工作專業化的一種輔導方法或程序；（2）是一種互動關係，督導者與受督導者雙向溝通互動，並非單方的給或受；（3）是一種行政性、教育性或支持性的過程，需由有經驗或受過訓練的督導來擔任，透過督導過程，工作者可有效完成機構的行政職責，並獲得專業知識和技術發展；（4）目的再

於維護受助者的權益，確保服務品質，增進工作者專業能力和自我成長，激勵與支持工作者的工作動機，促進組織服務效能，維持專業形象與提高專業水準；

(5) 是依工作者的需要實施的。

在督導的任務方面，Kadushin (1992) 認為督導者主要任務為(1) 工作人員的招募與選擇；(2) 社會工作人員的職務安排與指導；(3) 工作策劃；(4) 工作分派與授權；(5) 評估、檢查、審核工作執行狀況；(6) 其他部門間的工作協調；(7) 機構主管與社會工作者之間的工作橋樑；(8) 機構政策的倡導與推廣；(9) 機構、案主、社會工作者之間的行政緩衝者；(10) 機構與社區之聯絡；(11) 服務措施及政策的改善者。督導一職需具備行政、專業工作與教育、機構管理層面及支持性的任務，除了專業上強化社會工作者的能力，還需監督與評估服務的狀況，以維護服務的品質與接受服務權益。督導也是機構政策的主要執行者及轉達者，並為機構提供服務的責信、專業的服務形象負責。最後，督導需扮演良好支持者的角色，在社會工作者面臨各方面壓力與挫折時，提供情緒及心理支持，疏導其負向情緒，預防專業耗竭的產生，引導工作者在自我及專業上重新認同，激發專業的潛能。

社會工作督導在機構中扮演的是基層管理者的角色，具備行政、教育、支持、協調管理的功能，也是社會工作者與組織機構間的橋樑。督導角色在組織運作上，有其重要性，特別是在服務輸送品質上的監督管理上；但在組織機構的政策規劃或是營運方向，基層管理者卻沒有實際決定的權利，如此，面對大環境民營化的風潮，僅能遵照機構決策辦理，對於承辦方案後對於機構組織及聘僱社會工作者的影響，均是機構督導在管理及領導上必須要面臨的問題，因此，以下將社會福利服務輸送及輸送品質上先進行瞭解，後續將再對於機構組織在民營化後在管理層面所出現的改變及限制與彈性聘僱關係下對於社會工作者的影響進行討論。

(二) 服務輸送與輸送品質

Gilbert & Terrell (2012) 認為服務輸送體系是一種將服務「分配者」和「消費者」連結起來的組織安排，將社會資源流向案主，案主也將其效果回饋給體系，此外，各個體系間也會發生整合效果，產生共同將服務提供給案主的合作行為，是資源流向案主的遞送體系同時包含多重資源分配者間系統關係交互運作的動態過程。Austin (1991) 提出服務輸送之過程是在社會公認之問題下，由服務輸送網絡，經過一群相互有關之組織，在某一特定社區中，共同參與特定型態提供服務(引自林沛伶，2007)。統整各學者對於服務輸送定義的討論，可將服務輸送歸納為的是利益給付、資源、服務等流向或遞送至服務需求者一方之過程或現象。將案主需求與其服務、資源等整合後，由服務輸送者提供服務給案主的動態的流動。其輸送的型態包含透過各種有形及無形的方式提供服務。

服務輸送是個動態交換的過程，如何去評估服務輸送的品質，可由服務輸送的架構思考。第一種取向是以其系統運轉機制(system operational mechanism)為架構，所探討的是組織體系以及輸入、投入、轉換、儲存、產出、輸出、回饋等過程(郭靜晃、曾華源，2000；萬育維，2007)。第二職種取向則是以其內涵因素(content factor)為架構，Gilbert & Terrell (2012) 提出理想的服務輸送系統的服務應包括整合的(integration)、連續的(continuity)、可近性(accessibility)及可責信的(accountability)。

綜言之，服務品質始於服務輸送體系的設計，並在輸送過程進行評估，是一個較為複雜題的主題。通常對服務品質，常以提供的實物、過程、提供者及提供的結果來界定。另外，亦會考量所提供的服務是否為連續整體，可以確實迅速提供並符合需求，而服務是否是方便可以獲得甚至是否真正是有品質與責信的。

二、短期聘僱對組織機構的影響

福利機構採用短期聘僱策略有其優勢，陳靜宜（2009）指出社會福利民營化經費注入與契約規定讓受託的民間機構更願意聘用專業人員，提昇社會工作專業化；而在社會工作者方面也有認為短期聘僱的工作型態可以有機會接觸不同方案，增進工作經驗的豐富度，同時也可避免職業倦怠的情形。馬財專、葉郁菁（2009）研究中有社會工作者提出，對於派遣工作熟悉後，有助於工作經驗的累積。

Van Slyke（2003）整理近 20 年來政府與志願部門間互動相關實證研究的發現包括：缺乏競爭及測量績效的能力；責信機制的界定與執行不當；政策與執行實務之目標相左；志願部門依賴公共資金導致任務混淆、去專業化及服務品質下降；政府與志願部門之間因為缺乏資訊交換與協調引起關係緊張；政府對承包單位與案主所傳遞有關政策、方案、規定及期待之訊息不一致，產生對於案主的公正性議題（引自黃源協，2007）。顯然，這種發展方式將可能威脅到由公平概念所支持之社會服務的整體觀念對於新管理主義與民營化對於機構在社會福利服務輸送及機構責信上所產生的影響，綜觀國內外學者的論述，可以歸納為以下幾點：1.增加民間機構與政府互動合作的機會；2.引進市場競爭的概念與社會工作公平正義觀點之衝突；3.產生經濟上的依賴及後續募款困難；4.機構自主性受牽制及無長遠性規劃；5.隱藏的成本無法計算與契約管理監督困難。

又劉淑瓊（2008）的研究指出，2006 年總計全臺灣在社會服務方面的契約委託案計有 798 件，總決標金額約為 25 億八千萬元左右。其中方案委託有 611 件，佔 76.6%，機構委託（公設民營）的有 187 件，佔 23.4%。由比例觀之，民營化已成為政府執行社會福利政策的重要形式。歸納趙碧華（2002）、劉淑瓊

(2001、2004)、陳政智(2002)、黃瓊滿(2007)及李易駿、陳靜宜(2010)對於短期聘雇或契約化的方式進用社會工作者提供服務的研究結果，在服務品質面向可能造成以下的影響如下：1.就業不安全及高流動率影響服務品質；2.服務無法持續性對品質的衝擊；3.社會工作經驗無法累積；4.要求職場即戰力，縮短適應期。而接受服務的個案，需要社會工作者長時間建立關係，評估其需求並提供持續穩定的工作，但社會工作者在計畫方案結束時，服務被迫中斷，無法提供持續及穩定的服務，使個案可能面臨每年均要面對不同的社會工作者，重述相同的問題，而關係建立後，社會工作者可能又出現變動的狀況，如此的不斷循環的狀況，除影響提供服務的品質外，也造成個案接受服務的權益受損的情形。

三、小結

社會福利輸送民營化的目的之一是希望藉由市場競爭的方式，調整服務輸送模式，以最小利益獲得最大的效果。政府透過方案委託、公辦民營、契約等形式，補助民間單位或福利機構相關設施設備、行政業務及人事費，使得福利服務的提供者由原本的政府提供轉變由政府及民間共同分擔，也開啟了以短期聘僱的方式進用社會工作者提供服務的模式。

社會服務較其他公共服務的契約委外最大的差異在於服務內容相對的不確定性、複雜性及私密性，大部分服務無法由案主的成果進行判斷績效及成果難以確定及監督、處遇難以標準化執行，加上服務使用者相對的弱勢，在本質上與其他非社會服務就有所區別。而社會福利機構藉由承接政府方案獲得政府的經費、資源及人力的挹注，承辦過程中也強化雙方合作的機會與關係上的連結，期待可以提升機構服務的專業度及達到機構服務的使命。但短期聘僱的方式所

造成的人事流動、教育訓練成本支出、服務經驗無法累積、受限契約減低機構自主性及服務提供的品質等議題，也隨之產生。

基層主管直接面對機構短期聘僱政策所僱用的社會工作人員，負責執行上層的政策及監督社工員完成任務，並無修改及修訂機構政策及契約的彈性與權力，僅能透過督導、監督等方式提升福利服務輸送人員的能力及效能，並適時給予情緒上的支持與宣洩，執行行政、教育及機構的任務。但在機構透過短期聘僱方式進用社工員提供服務的過程中，除了面對機構間的競爭外，也須執行服務人員的招募與訓練、工作的安排、契約的履行與經費的申請與控管等的角色功能。在如此眾多限制及風險環繞的環境中，基層主管需要使短期聘僱的社工員能盡快進入狀況，提供服務，亦須完成契約規範的服務量，實為很大的挑戰。如此，站在機構基層主管督導的角色，如何看待對於機構短期聘僱方案的承接過程、如此聘僱方式對於基層主管的工作影響及短期聘僱社工員過程對於服務輸送品質所帶來的優勢與衝擊為何？故期待透過研究，以機構內直接面對服務及社會工作者的基層主管之觀點，瞭解在如此聘僱關係中，對於機構的管理及服務輸送上的影響。

參、研究方法與設計

一、研究設計及資料蒐集

本研究針對社會福利機構以短期聘僱的方式進用社工員之現象，聚焦於基層主管的觀點，瞭解對於服務輸送的影響。督導角色在組織運作有其重要性，特別是在服務輸送品質上的監督管理上；但在組織機構的政策規劃或是營運方向，基層管理者卻沒有實際決定的權利，面對大環境民營化的風潮，僅能遵照

機構決策辦理。對於承辦方案後對於機構組織及聘僱社會工作者的影響，均是機構督導在管理及領導上必須要面臨的問題。目前相關研究尚未出現有關於基層主管觀點來探討短期聘僱短期聘用對福利機構服務輸送之影響有關的研究，另因重視基層主管的主觀經驗，故本研究採用質性研究方式進行。

表 1：受訪社會福利機構基層主管及其機構特性

類別		人數	類別	人數	
性別	男	4	年齡	26-30	4
	女	7		31-35	3
學歷	研究所(含在學)	6		36-40	1
	大學	5		41-45	3
	非相關科系	2	機構型	小型社團法人	5
社工人數	1-4	1		大型機構(財團法人基金會)	6
	5-8	4	社工督導年資	1-2	1
	9-12	2		2-3	5
	12人以上	4		4-5	2
短期聘用佔社工數比	0-25%	4		6-7	2
	26-50%	0	8-9	0	
	51-75%	0	10年以上	1	
	76-100%	7			

本研究使用「立意抽樣法」及「滾雪球抽樣法」來進行抽樣的工作。立意抽樣指依據研究者的主觀認定，選取最能適合其研究目的之樣本。其抽樣之邏輯與效力，在於做訪談研究的個案能有豐富資訊，在樣本中含有大量對研究目的至關重要問題的資訊（吳芝儀、李奉儒譯，1995）。滾雪球抽樣法是去發掘擁有大量資訊的主要資訊提供者或關鍵個案，其起點是透過向有關人員詢問應該再向誰請教，而由許多不同的資訊提供者所舉薦（吳芝儀、李奉儒譯，1995）。由於本研究主要透過基層主管的觀點，瞭解聘僱短期社會工作者對於服務品質提供之影響，故將採用主管機關認定模式，將下列各類機構皆視為「社會福利機構」：社團法人、社會福利基金會及附設社會福利措施；財團法人宗教組織附設社會福利設施者；財團法人衛生醫療組織可配合辦理福利服務，且為考量獲取資料的豐富度及廣度，公辦民營、招標採購或以方案計畫申請政府委外方案

等，均可納入本研究的選取對象。樣本之選取以福利機構內的基層主管為研究對象，如督導、組長甚至為主任等基層主管。其必須管理或督導短期聘僱之社會工作人員至少有1年以上，具備福利機構人員督導管理及方案的承辦執行經驗，方符合本研究之研究對象。

在訪談對象的選取上，透過將少數的研究對象延伸到相關網絡，獲得不同角度對於研究問題的詮釋。藉由受訪者於訪談結束後，請受訪者推薦相關的其他受訪者，並透過交錯的關係，就有意願接受本研究訪談之對象作電話或當面聯繫，選取符合研究問題的訪談對象。受訪者共計11位，男性4位，女性7位；年齡分佈上，26-30歲4位，31-35歲3位，36-40歲1位，41-45歲3位；學歷集中於研究所（含在學）為6位，大學畢業為5位（其中2位為非相關科系）畢業；累計社工督導年資以2-4年為多，共計5位，1-2年有1位，4-6年有2位，6-8年有2位，10年以上有1位。

在受訪者任職機構特性上，較大型的民間福利機構（如財團法人及基金會）基層督導共計6位，小型社團法人協會基層督導計5位。所聘僱的社工人員人數，1-4人為1個單位，5-8人為4個單位，9-12人為2個單位，12人以上，計有4個單位。而機構短期聘僱社工員佔機構社工總人數之百分比，以76-100%為多，計7個單位，再者是0-25%為4個單位；再進一步分析，其中僅有一個單位同時僱用為短期與長期社工員，而其短期聘僱社工員佔機構社工總人數為12.5%。

二、資料收集與分析

本研究採用半結構式訪談及深度訪談的質性研究法方式來蒐集資料，針對社會工作管理脈絡意涵下的短期聘僱內容做為訪談依據。將訪談者分別編碼後將訪談資料謄寫成逐字稿，重複閱讀逐字稿內容，找出每個訪談問題的關鍵句、

關鍵字、相關的主題，並在一旁加以註記，以做為不同研究對象的資料分析。藉由反覆閱讀逐字稿資料，熟悉資料的內容，並將過程中的想法、概念或問題記錄下來，尋求資訪談資料中相關的連結，並依據研究目的分析資料重點進行資料分析與整理。

研究者為質性研究中主要的研究工具，對於整個研究的過程與決策都須加以說明，訪談中，也避免環境對於研究進行的干擾，研究中並應遵守嚴謹的研究倫理原則，亦於訪談前告知並取得同意。在研究過程中，藉由持續閱讀相關文獻研究，以加深本身對於議題與理論的敏感度，在訪談過程中除全程錄音外，同時也觀察受訪者的語氣、表情、情緒等非口語的表達，並加以註解，以有效了解訪談主題與詮釋的過程；另外訪談時也隨時注意與提醒自己不以個人主觀經驗引導受訪者的思緒，面對受訪者提出的重要的議題，適時運用引導及澄清的技巧，或採用不同的方式探問相同的問題，以檢視受訪者提供資料的一致性並確認受訪者所要表達的真實想法。在資料分析的過程，將訪談的研究資料及相關錄音檔案留下，並妥適地放置歸類、註明資料蒐集的時間，以確保研究的中立性，並讓其他研究者得以驗證及討論。

肆、研究結果

一、對基層主管工作的影響

依據基層主管角色及功能任務的文獻資料敘述來探討短期聘僱社會工作人員對基層主管工作的影響，從社工員的招募與選擇、工作管理與安排、工作策劃與分派的兩難、機構與社工員的工作橋樑、短期聘僱的負擔與壓力五個部份來分析。

(一) 社工員的招募與選擇

1. 招募與訓練的惡性循環

機構基層主管提到，機構沒有足夠的時間因應社工的離開，加上新進社工需要招募及培養的時間，方案計畫原有的社工員在新進社工培訓期間需要先協助負擔方案執行的案量或服務量，甚至是帶領新進社工，當壓力無法負荷時，將形成惡性循環，如ALS08及AMM05。

「當有人提出要離開的時候，通常他也不會給機構太多的時間去做因應，...，我們機構如果要找新的人也不是這麼快速，而且要看甚麼時間點...要找到新的社工本來就很困難，可是你的方案是持續要做的話，就變得往往是機構還在的社工員要去Cover這些方案的整個運作進行。」

(ALS08)

「因為他們還沒有辦法去接新的案子，就是接原本方案內的業務的時候，其實那個業務有時候會壓在比較資深人員的身上，或者是壓在督導的身上。那對於資深人員跟督導身上，其實都是有蠻大的壓力。」

(AMM05)

2. 影響人員培訓完整度

在人力資源管理上，人員的發展也是主管人員必須要考量與規劃的。而部分基層主管提出短期聘僱的社工員在發展上受到限制，在培養社工員上受到方案計畫一年一聘的限制，即使發現社工員有其他的潛質與能力，也會礙於聘僱的時間，很難討論更深入或者長遠的發展，如 FSS06 及 FMS10。

「我們不敢安排就是以長期的規劃來安排他，來培育他，來教育他，...。」

(FSS06)

「所以我覺得對主管來講，招標案可能就是那種長期發展的培訓會是一個困難，你就變成你就是著眼在現在，我就是今年把這個方案做好，

那你可能你的角度永遠都是現在，但是你如果要去發展比較長期一點的規劃的話，就真的會有困難，因為你真的沒有辦法去保證這些事情。」

(FMS10)

基層主管提到，人員進用的時間無法固定，加上流動的狀況，可能會面臨不定期都會有新進社工員進入方案的狀況。而訓練部分，可能因為時間的壓力及訓練人員如督導或方案資深社工本身業務忙碌而有所疏漏，造成訓練的完整度不夠。此時也會花費較多心力在新進人員上，較少時間可以關心與照顧資深的人員，如 AMM05。

「在管理上面是困難的，因為你新進的人員來，而且是可能是不定期的時間來，其實在訓練上面其實，會有一點擔心就是說漏東漏西的。因為可能事情多，事情忙，有時候可能會忘記。我是會擔心說那在訓練上面的完整度會不夠。然後再加上我可能就會比較少去照顧到比較資深的人員。」(AMM05)

綜合上述，基層督導工作上面對的是新進人員招募與訓練的惡性循環；新進人員需要一定的時間瞭解及熟悉工作場域，對於也需要一定的訓練課程提升服務的專業，在不斷的人力流失、招募、訓練的過程中，為了盡快讓人力可以支援提供服務，對於訓練的完整性及長期的人員規劃，均有所影響。

(二) 工作管理與安排

1. 人力安排困難

對於基層主管來說，在承接政府短期聘僱方案還有一個困擾即為機構人力規劃。在方案整體規劃上除了考量機構的服務宗旨、目標與對象外，經費的來源及人力需求與安排，當面臨方案的不確定時，服務人力的安排與界定對於基層主管的工作確實造成困擾，如 FMS03。

「他（政府）一直好像有放話說他們要接回去做，不管他們狀況怎麼樣，好像明年度是一個不確定感，在人力上面的一個安排上面就會有很大的困難拉。那，我現在接下來是要怎麼放那個人力？...變的說那個不確定感來說的話，對社工，對機構都是一個，都都會有影響。」

（FMS03）

2. 協助安排工作轉調，避免失業

若是遇到年底機構並未順利承接到方案的狀況下，基層主管可能在評估機構人力需求之後，協助以轉調的方式讓社工員繼續留任機構服務，如FMS10。

「那如過說假設之後真的不是我們的話，我們就會開始就是會做職缺的盤點，先去了解有沒有我們機構的方其他案是有缺的...。」（FMS10）

3. 一個社工有兩個老闆，難以管理

在管理上的困難方面，另一個部分即是不同方案的管理或者是機構內部若是同時存在短期聘僱方案與機構長期聘僱的模式，容易造成管理混亂與困難，如FLL09所提，社工員面對著政府與機構兩個老闆，對於自己方案與機構的認同低，甚至會認為機構沒有實際管理權力，在基層主管督導管理中，會變成社工員在政府與機構中挑對自己有利的說法，管理上更為艱難。

「可能就會出現兩個老闆，一個是政府的老闆，...，我簽這種約，那我就會覺得機構你硬要管我，我是簽縣府的約，那我為什麼要全部聽你的？我想配合你我會配合，我不想配合你，我根本就不想理你。」

（FLL09）

（三）短期聘僱的負擔與壓力

1. 招標作業過程使服務斷層

每年方案招標或申請承接的過程，政府可能都會有一段行政作業時間，但服務使用者確實仍然有需求存在，在每年行政作業期間，將面臨的服務提供的

中斷。機構也需面對資源不穩，服務停擺的狀況，故部分基層主管提出期待在招標期程的行政作業，政府可以加快腳步，如FLL02。

「譬如說執行到去年十二月底，那今年假設三、四月招標，那從一月到三、四月招標之前，那如果有一些需要服務的那怎麼辦？就只能跟承辦人員那邊談，...，看是不是他們在招標的期程他們在行政部分來講，可以加快他們的速度。」（FLL02）

2. 服務空窗與績效壓力

在短期聘僱的過程中，委託契約不會因為機構的人員流動或是訓練而變更服務的內涵與數量，規範的績效在承辦期程內均需要達成，否則有違約的可能。對於基層主管而言，除了要負擔人員訓練的責任外也要承受績效達成的壓力。又年底的時候除了方案的核銷與成果報告撰寫之外，隔年度方案計畫的撰寫準備與招標，也是壓力來源如 AMS01 及 AMM05。

「我覺得壓力的來源是因為我們可能找到的人比較晚，就是變成是那個達到績效的那個狀況，就是可能我們變成我們必須要比較辛苦，因為績效還是必須要去達到...。」（AMS01）

「變成壓力都在主管身上，對。以社工來講，我們都是盡量就是讓他服務都是持續的，...我們都希望是給社工員更穩定的一個環境。」

（ALS11）

3. 需負責扛起社工未來生計

方案經費來源的不穩定性及經費核銷核撥的速度，使得基層主管需要背負社工員的生計與是壓力的來源，也會影響社工員的心理的安全感，如 AMM05。

「我覺得是我們在寫計畫的人，那個是很可怕的，感覺就是要扛起他們的生計重要的一個角色。那其實當你不成功的時候，其實那個面對的那個壓力是他們的生計沒了，或者是說自己的未來也不見了，會有

那種還滿害怕的感覺。」（AMM05）

「可是其實壓力好大喔，...，就會一直背負著，有點像剛才我說的，很像家計，就是所有人的家計在你身上，你要趕快去追錢這樣子。那壓力是還滿大的，因為大家都是靠這一筆錢在生存，那如果錢一直不下來，萬一單位發不出錢來的時候，其實對社工的安全感也是會影響。」

（AMM05）

4. 自行承擔堆積與延後處理的後果

一個方案的執行，絕非只有單純的派案與服務。在方案承接過程，政府與機構內部都存在許多行政聯繫會議要召開與討論，以達成共識。另外加上人員的培訓及方案的督導與執行，基層主管在時間有限的狀況下，通常只能先去招開會議，將手邊正在處理的事務放著，或是延後一些工作，所以造成許多時間的壓縮，也需要面對延後處理可能面臨的後果，如ALS08所述。

「我們自己督導人員本身就有很多的方案或者會議要去召開，那可是我又必須要去顧到這一個新的夥伴，那相對來講那個時間成本就是其實就是花費的是比較長的時間。我可能因為要處理他的事情，我原本的事情都是要延後去處理的，那我還要去面對延後之後的一些後果，然後不管是休息的時間或者是，有些東西就很容易Delay這樣子。」

（ALS08）

（四）小結

短期聘僱方案使得機構內部人事的變動頻繁，對於基層主管而言，人事的管理也更加困難，訓練與培訓上無法長期規劃外，社工員進用後需要在短時間內上手提供服務，訓練的內容與完整度都受到限制，也使的新、舊社工員無法兼顧，形成惡性的人力流動及培訓的循環，難以有後續的規劃與安排。

經費預算的管理也成了基層主管的工作，社工人員的薪資規劃及方案經費的運用，甚至是超出方案計畫規範服務的費用，基層主管都需要協助處理。承辦方案計畫有一定的風險，例如在招標過程所面臨的計畫或服務斷層與人力經費的不足，或者是為了因應計畫的變動，而改變服務的方針等，對於基層主管而言，都是具有一定的風險與壓力需要面對。

二、短期聘僱社工員對專業服務的影響

本節主要在探討在承辦政府委託方案的過程中，機構基層主管短期聘僱的社工員在提供專業服務上的看法，主要分為五大部分：基層主管對於「服務品質」的認定及看法；方案銜接的斷層及無法後續發展；社工員服務經驗影響品質提供；短期聘僱社工員無法接觸核心工作；對直接服務提供過程的影響。

（一）基層主管對於「服務品質」的認定及看法

1. 品質的標準欠缺明確的定義

在訪談的過程中，發現基層主管對於服務品質的認定標準不一，也很難說明對於品質的定義。譬如基層主管認為對於服務的用心、服務產出的績效與成果及社工員本身的專業技能等，都是基層主管提到對於服務品質的看法，如FML07。

「第一個，服務的水平，你要看到的是他的績效跟成果。你付出的時間精力很多，並不表示你的成效很好...其實服務績效是跟能力有關，而不是跟時間有關，...。所以我會常常講說社工員他本身要學的專業技能的東西，非常非常重要。」(FML07)

2. 達到政府要求不代表有服務品質

主管提出，契約僅是片面的，達成契約並不代表服務是有品質的，但是確

無能力改變契約規範，端看社工員在過程中如何提供服務，而社工員在服務上，其實在契約規範的標準下，是可以有彈性的服務，思考如何讓工作更有意義，如 FLL02。

「達到政府他們的要求這樣真的就是服務有品質嗎？當然不是阿，我一直不認同。...。」（FLL02）

「但是你做到那基本的量，...我只要達到你最低的這個量，因為我已經符合契約的要求，其他我要怎麼做我可以讓這個工作他是更有意義的。」（FLL02）

3. 對於服務品質的管理與維持

政府單位為了監督與維持委託單位提供服務的品質，也會透過不同方式聘請專家學者提供督導。但是對於品質的要求與期待每年都不相同，所以對於機構也造成困擾，如FLL02。

「就是可能你每年遇到的一些專家學者都不一樣，而且他們期待又不一樣，所以這一個部分其實也會造成，也許你接這個案子，但是你被期待的目標跟做法，每年都不一樣...。（FLL02）」

（二）方案銜接的斷層及無法後續發展

FLL02提到方案計畫常因為角力的過程，無法永續，當機構無法順利承接方案，或者是因為無法達到政府期待的成效，可能出現方案移交給其他單位執行的狀況。

「就是不穩定。每年這樣子他有他的缺點，最大的缺點是，他的人的部分沒有辦法有一個永續，那在服務的方案來講，他也很容易會因為這個角力或是一些的過程，然後他會變成比較不是那麼連貫，那這部分的確是他的缺點。」（FLL02）

ALS11提到在方案移交的過程，服務對象資料遺失或者是未交接完善的狀況，更有遇到機構因為無法繼續承接，惡意刪除服務對象資料的經驗，這都影響後續服務的提供與服務使用者接受服務的權益。

「其實他對忽然間市府指名要接的單位，其實不是很願意去接受。所以有些我們在要個案資料的時候，他不願意給我們，那就是一個困難，因為你沒有個案資料，或者有時候就是給你地址跟電話而已，一些資料完全是刪除掉，完全不給你看。」（ALS11）

短期聘僱方案每年都會遇到契約方案續聘與招標的過程，對於服務使用者來說，需求並不會因為年底方案計畫到期而消失，但提供服務的社工員卻受限在方案計畫中，使得服務使用者面臨服務中斷的狀況，如FLL02。

「譬如說執行到去年十二月底，那今年假設三、四月招標，那從一月到三、四月招標之前，那如果有一些需要服務的那怎麼辦？...這個個案的確有他們被服務的需要。」（FLL02）

在方案的業務內容上，每年政府單位規劃的方案大多承襲往年，不見得有辦法從事機構想要的服務。而在承辦的內容與案量其實都是龐大的，即使有其他的想法與發展，也都會受限在時間與心力上，無法提供更完整適切的服務，如FLL09。

「或許我們明年可以做些什麼，但是那些話你可能變成只能是一個期待了。因為你也是要到明年才知道這個方案有沒有標到，標到才有辦法去試看看你原本想做的事情。可是每年契約都已經會有固定委託方案期待你做的事情，然後那些東西出來，你不見得真的有辦法再去你其他想去做的事情。」（FLL09）

如上述，基層主管提到在方案銜接或者招標的過程，甚至是資料移交的過程使服務對象的資料遺失，除服務使用者面臨服務中斷，也涉及到個案服務資

料的保存及個資、倫理上的問題。而對於機構而言，僅能執行契約規範的內容，無法對於服務有更合適或者是延伸性的發展。

（三）社工員服務經驗影響品質提供

對於基層主管來說，聘僱社工員本身的能力與經驗也是影響其服務品質的因素；在經驗豐富的社工員上，藉由短期僱用的聘僱方式，協助機構提供服務困難與影響相對於初入社會的社工員來的低。如 AMS01、ALS08 提到在社工員進入機構的第一年都還是處於摸索狀態，服務較無法要求品質與看到成效；直到第二年承辦相同方案之後，才能更了解方案的進行與服務的提供，基層主管認為在此狀況下，才有可能提升一些服務的品質。

「就是也要看那個社工他本身的一個服務經驗，...社工的經驗有去影響到它的品質。」（AMS01）

「如果現在都是短期的狀態，我就會覺得說，因為當你還在嘗試怎麼去推動一個計畫的時候，他的品質當然就不可能被要求。不是說不能被要求，但是我覺得那個要求可能會是，比較不容易看到成效的。」（ALS08）

部分基層督導也提到，某些方案的需要累積社工員的經歷與能量才能更適切的提供服務。若是在人力不穩定的狀況由新手社工來服務，基層督導認為新進社工在彈性與因應方式上較為不足，可能擔心服務無法到位外，也容易造成社工員專業耗竭，如ALS11及AMM05。

「他必須要累積更多的能量來做處理。...像我們剛畢業的社工，其實很容易Burnout掉，很容易就倒了，因為他的那個特殊性。」（ALS11）

「有些人還是看起來是有機會達到我們要的標準，可是...，會覺得讓你覺得有一點擔心，可是那個擔心就會影響到說，我派個案給你，你是不是真的可以把它服務好，達到我們的要求這樣子，其實那個擔心還是會存在的。」（AMM05）

(四) 短期聘僱社工員無法接觸核心工作

在機構承接到政府計畫方案後，對於短期聘僱的社工員的工作安排，可能受限於方案時間與方案的熟悉度，在工作內容上可能進行調整。基層主管可能會思考在短期的時間內，社工員可以協助的事項，安排基本的工作或者是重複性的工作給短期人力執行，基層主管也不會特別的培訓與告知方案執行的緣由，僅需要完成主管交辦的事情就好，避免因為方案的斷層影響機構整體服務的運作，如 FSS06。

「他專業能力我不會讓他碰到最核心的部分，...應該是講說，如果讓他碰到一些比較重要跟必須長期關懷的，那明年他沒有怎麼辦？...，在最核心最重要的，包含說需要長期輔導協助的個案的話，一樣交由原本人力的去進行，這樣才會有邏輯性，在服務上比較不用說遇到所謂中斷的間層。」(FSS06)

(五) 對直接服務提供過程的影響

1. 關係建立面臨挑戰

在公開招標或者委託外包時，可能因為競爭使得方案的承辦單位有所變動，服務使用者需要重新適應新的服務人員。短期聘僱雖非造成上述狀況的唯一主要因素，但基層主管也提到，方案的承辦單位變動或更改，對於社工員在提供服務的過程中，也需要面對及處理服務使用者面對不停轉換服務人員的情緒，如 AMS01。

「對服務使用者來說的話，他們可能會想說為什麼一直在做一樣的事情，對因為我們換了個人，就是換了個單位，換了個人，可是對他們來說其實這個服務其實一直都在，就是可能我們必須要去處理他這些情緒。」

(AMS01)

ALS11 提到服務使用者重新適應社工員得過程中，可能出現挑戰新來的社工員，或者是仍是依賴先前服務者；在社會工作的服務上面，強調專業關係的建立，社工員需要與服務使用者培養與建立關係，讓服務使用者可以信任服務提供者，才有可能進一步的了解服務使用者的需求與給予適切的服務。

「會挑戰社工，因為他覺得你新來的，什麼都不懂，開始就會稍微去考驗社工，就會去磨一下他，會去稍微欺負他一下。...當然他會說我要找以前的社工，那個常常去看他的會更有依賴感，所以他想要找之前的社工回來。」(ALS11)

「因為不可能一直換人，因為他們就是相信、信任一個人，就是建立關係比較久。你跟服務人員一定要打好關係，他才會去信任你。」(ALS11)

對於服務使用者來說，由短期聘僱社工員提供服務上也會有品質的落差。當換一個服務提供者，就需要再重新認識與適應，許多時間花費在關係的建立與資訊的蒐集。而不斷的只停留在關係建立的階段，將難以達服務計畫與目標的設定與執行處遇，使服務使用者產生改變，如AMS01和ALS08。

「我覺得品質是有一點差，就是有落差，不是說他很差的意思。因為要在就是花時間去就是跟他建立關係嘛，也要再確認一些資訊，就是可能變成好像都在蒐集一些資料，變成沒有辦法很快地去協助服務的對象。」(AMS01)

「如果被服務的個案每年都在換社工員，我覺得其實也不是非常好的一件事情。...如果今天一直換社工員，他們往往還是會呈現一個都還沒建立關係的階段，就很難做到後續我們期待的那種處遇計畫的目標，跟我們可以實際做的一些內容。」(ALS08)

2. 服務壓縮影響服務使用者權益

短期聘僱的狀況下，人力無法順利銜接與訓練，及時提供服務。為維持方案的運作與持續的服務，方案計畫中其他的社工員必須去承擔未進用或者是仍在訓練中的新人的業務量，如此狀況，基層主管提到，可能降低原本預計服務的頻率與次數，也可能影響服務提供的方式如 AMS01、ALS04。

「如果是從行政方面來說，可能我們找人如果沒有那麼快找到，那些個案可能就是會被分配下去給其他的人，其他社工可能要去分擔，那他們的工作量就是又更大了一點。可能也變成比較沒有辦法去主動去聯繫個案。」（AMS01）

「如果說我們站在他的立場去想的話，我們當然也知道一定是這樣的，所以那時候我也知道可能家訪的次數會少也說不定，因為他可能有很多自己行政的工作要趕快做一些處理。」（ALS04）

在人力受限，服務頻率減少的狀況，基層主管也提到社工人員可能在主動釐清個案狀況及隨時提供服務上會有所限制，可能降低服務的主動性，也無法準確的掌握服務個案的狀況，如 AMS01 所述。

「如果是人力充足的時候，應該是說我們就可以去主動去釐清那些個案。就是定期的去了解一下他們的狀況。但是如果是人力不充足的話，就會變成個案他們有問題，有想要找我們的時候才會來找我們這樣，就是可能我們變成沒有辦法隨時去提供他服務。就是說沒有辦法去掌握他的狀況，然後可以去提供他什麼樣的一個資源這樣。」（AMS01）

AMS01 提出，在專業服務的提供上，因為需要依照契約完成相關服務，達到規範的績效，對於需完成事務需要進行規劃與分配，因此也可能壓縮服務的時間，使社工人員在服務上比較辛苦。

「我們的人員的確也是會比較辛苦一點，...，然後我們的外督他其實就有幫我們去分配說我們可能每個月要完成哪些事情，就是可能一定要去完成這些事情，才有辦法在時間之內去完成這些績效，...，有壓縮了服務的時間啦。」（AMS01）

3. 社工員心理不安穩影響服務提供

基層主管認為短期聘僱社工員在提供服務時，因為擔心方案無法承接與續聘的狀況，常認為自身工作缺乏保障，所以可能會在外留意工作機會，進行工作的面試，尋找穩定長期性的工作，也會考量要不要繼續擔任機構方案計畫的服務人員，如 ALS04 及 FLL09。

「社工會焦慮他下一份工作在哪裡，他可能比較沒有心，多多少少會比較沒有心，他可能就會想要去找其他的工作面試。」（ALS04）

「簽了方案要配合機構，但是一配合機構，空窗期機構又不會幫我補這個薪水，而是讓我突然變成好像那種非自願離職，我還掛著你的員工，我這個時候我又很難去找工作，但是我就是請領不了薪水。這個其實是他們一些，自己心中私底下聊的時候，你沒有給我保障，我怎麼幫你，我怎麼幫你這麼努力的去付出，那他可能就是會且戰且走這樣子。」（FLL09）

在情緒上社工員有著焦慮與不安，在面對方案無法續接時，也會有心理的衝擊與挫折，面對招標不穩定，隨時有可能需要轉換工作的情形，社工員也背負不小的心理壓力，如 AMM05。

「因為我覺得那個不安全感是會存在的，因為社工他們都會希望說，在社工能夠長期去發展，至少是穩定的，因為他不用一直持續在換工作。他如果覺得那個招標是不穩定的，因為他不確定能不能成功，那如果一旦不成功，其實他又要換，他的心理壓力是會有的。所以我覺得那個流動率就可能相對變高。」（AMM05）

部分基層主管，如 FMS03、FMS10 及 FML07 提到短期聘僱方案一年一聘的模式，除了使社工員對於方案的未來存有不確定性、心理焦慮外，也可能使社工員降低服務的熱誠與投入程度，出現「反正只到年底，只要有做就好，我馬上要離開了」的想法。

「他也會擔心，那他會不會用心在這個工作上，也會再考量。他可能也想說，其實很多社工就知道我就是一年制的，那我明年就不知道在哪裡，他在這一年當中，他的心理上面也會有一些影響。」(FMS03)

「你可能就會覺得說，反正就到年底，那我大概就做到一個程度就好。那也不太會去細想，我之後我還想在這個機構學什麼，因為可能你的心思可能都會放在反正就到年底了，那我就是這一段時間，份內工作做好就好了。」(FMS10)

「那短期人員來的慣例來講，他也會說，反正我做一做，過幾天就要離開了，賺錢是你們單位在賺錢，我只是來做工的，那種態度。」(FML07)

(六) 小結

服務品質的概念也牽涉到服務績效的計算，基層主管對於服務品質有著不同的認定。基層主管提出短期聘僱對於服務品質的影響，主要是在於可能因為方案的銜接斷層或者是人力流動的培訓與教育過程，使得服務壓縮，缺乏連貫性，服務的次數與頻率降低，社工員無法確切掌握服務使用者的狀況，方案也無法因應社會的快速改變有不同的發展變化。

社會工作是人與人的服務，社工員與服務使用者透過專業的關係，共同面對現在環境中的狀況或危機。但在短期方案的情況下，人員異動頻繁，關係建立困難，對於服務使用者而言，一再面對不同的社工員，僅停留在關係建立的階段，根本無法處理核心的問題。而社工員自身也面對方案計畫的不穩定性，在提供服務的過程中，可能較無法專注投入服務，直接影響服務的提供。人力

流動的狀況下，僅能完成方案計畫的基本規定，達到政府要求，基層主管在人力安排上，也可能盡量不讓短期人員接觸需要長期介入的服務，在有限時間內完成任務即可。

伍、討論

本研究經由對 11 位具有督導短期聘僱社會工作者經驗之基層主管的訪問，透過基層主管的角度，對於短期聘僱社工員在服務輸送的服務品質的影響有初步的了解與認識，本節試圖對於其相關議題及影響進行討論。

一、社會福利機構基層主管工作角色及功能因短期聘僱而產生改變嗎？

正如 Kadushin (1992) 指出的，督導者主要任務有 11 項(請見第 3 頁至第 4 頁)，而本研究從訪談資料分析中發現，基層主管提出主要工作在機構政策的倡導與推廣；機構、案主、社會工作者之間的緩衝者；機構與社區的連結；服務措施及政策的改善者的角色與功能上，是受訪之基層主管沒有提及的。而經費的申請、規劃及控管的工作，並未列入督導者的主要任務，但在本研究中，卻是基層主管的主要工作內容之一。

基層主管在評估、檢察、審核工作執行狀況及面對服務專業性、過程與結果的品質上，提到僅能依照政府契約規範執行計畫，盡量達到要求，避免違約。但對於達成契約規範的內容是否符合品質的概念，部分基層主管提到達到契約並不代表服務的品質。評估、檢察、審核工作執行狀況；服務專業性、過程與結果的品質；及社工員成長及案主權益的維護上，由於短期聘僱的特性與社會工作人力的不穩定特質，基層主管在此部分的功能較少被突顯。

從本研究的訪談資料中，短期聘僱基層主管鮮少提及機構政策的倡導與推廣；機構、案主、社會工作者之間的緩衝者；機構與社區的連結；服務措施及政策的改善者等部分的工作內容及角色。而對於服務專業性及品質、社工員成長及案主權益的維護，由於短期聘僱的特性與社會工作人力的不穩定特質，基層主管在此部分的功能較少被突顯。另受訪者提及短期聘僱對於督導工作的影響層面多於工作人員的招募與培訓；工作的策劃分派；執行及評估審核；政府、機構及社工員間的溝通橋樑或協調；經費的申請、規劃及控管，顯示出短期聘僱使得基層主管的工作產生的比重上的變化，較多角色功能及任務在人員的訓練、工作的分配、方案的執行及經費的管理上。即使從訪談資料中，受訪者提到許多協調、工作間的協調及扮演組織及社工間的中間者等角色的比例及工作繁多，但上述角色功能的內涵也含括在「行政」的功能與任務中，此部分亦為基層主管必須意識到的。

二、不同機構規模之基層主管，面對短期聘僱所造成的影響及壓力是否有差異？

在本研究中，並沒有針對基層主管機構的規模、職稱及督導的年資等資料作為變項，進行嚴格的分析。但就研究訪談過程中的印象及訪談資料中強烈意見，呈顯在大型機構中，面對短期聘僱的狀況，基層主管比較能透過機構內部人力盤點，並協助社工員進行轉調；而在小型社團法人的機構中，可能較沒有彈性，一旦面臨短期聘僱方案的中斷，社工員立即面臨失業，基層主管僅能協助在短時間內完成服務對象的轉介及方案的移交。故面對短期聘僱人力安排的狀況，小型機構基層主管的在訪談中的討論及擔心，較大型機構來的多。

而訪談對象督導年資雖以 2-4 年居多，但也有督導 6-8 年甚至是 10 年以上督導經驗者參與訪談。就訪談中的資料呈現，督導年資在面對短期聘僱上，也有不同的反應。如督導年資較短者，面對短期聘僱的狀況，可能期待機構給予更多的支持或者透過教育訓練提升督導、管理技巧；而督導年資較長者，也較能思考服務方案的後續規劃與延伸及品質的要求，並未未來因應方式等。

上述的討論，也回應到一般研究之結果，組織架構及規模、職稱及督導年資不同，確實有不同的需求，面對短期聘僱時，在自身的環境脈絡下也有不同的看法與期待。但在本研究中，並非以職稱及機構規模研究的變項，無法確實進行比較與探討分析。

三、短期聘僱方式影響社工員提供服務的品質嗎？

在採用短期聘僱策略影響社工員提供服務品質的許多研究中提到，由於短期聘僱的方式在勞動保障不明確，組織機構需要另覓財源發展新方案或承擔風險與成本；加上工作者薪資隨方案是否通過而定，亦有回捐及有意壓低社工員薪資的現象，在此工作環境中在此工作環境中權益不受保障、資訊與權力不對等，且對於契約期滿後有著迷惘與無言，顯示短期聘僱方式對於社工員而言缺乏基本保障（何素秋，2010；李易駿、陳靜宜，2010）。而從受訪的基層主管經驗中也提到，承接不同政府短期聘僱的方案，可能在人事補助上並不相同，但為了內部管理的一致性及機構的營運，薪資福利並不會如同政府補助的條件，社工員也產生不平等的心態。

陳政智（2012）曾指出以約聘雇及臨時人力方式運用社工人員，使社工員對未來沒有保障，尤其在年度更替時，必須討論專案的延續性，這種感覺特別強烈，讓人有一種不如歸去的感覺。而且這種「工作不保，無心增進個人專業

能力」、「工作不保，無心全心為案主服務進個人專業能力」也成為部分社工人員消極的藉口，最後成為雙方互相推諉卸責的惡性循環。本研究的訪談過程中，部分受訪基層督導表示面對明年不知道在哪裡的情況下，社工員心裡會對於未來產生不確定與焦慮，無法投入機構的服務及付出心血在服務使用者上，易有「反正就到底」、「沒有保障如何付出」的心態，降低服務的熱情。而面對無法順利承接方案，瞬間沒有工作的狀況，對社工員而言一方面承受沒有工作的衝擊與壓力，另一面又需要繼續提供服務，與服務使用者說明並協助處理轉介及銜接的事宜。

在趙碧華（2002）、王永慈（2004）及陳政智（2011）的研究中提到，當受託機構面臨補助經費不穩定、不明確時，有時會讓服務無法延續，並影響到實務工作的運作，如預算刪除影響接案與結案政策的改變、實務工作模式的選擇、服務縮短、人員縮減等；而人力的流動使得許多服務被迫中繼，新的服務人員又要重新開始服務。本研究中，部分受訪者也表示在經費無法延續，人力流動的狀況，除了面對方案執行與社工員案量的壓力兩難外，對於服務使用者而言，需要面對新的社工員並重新建立關係，有時也面對服務使用者情緒反彈的狀況；而方案具有執行期程的壓力，造成服務過程可能僅停留在關係建立，很難進入實際處遇及服務目標的達成，使服務只有表面，無法有效獲得協助，缺乏品質。

另外，陳靜宜（2009）的研究中也認為，短期聘僱的型態和社工員的流失造成個人與組織專業經驗無法累積，長期下來可能有負面影響。而從本研究中受訪基層主管的觀點認為，社工員的流動與方案的不穩定性，使得在人事的規劃與培訓難有長期的規劃，且使得機構一直處在招募人員的行政作業及訓練新人的惡性循環過程，服務難以提供，更難以談論品質。且在人事的訓練與培養上，基層主管也會考量短期聘僱的性質及方案的穩定狀況進行安排，避免使機構成為社工人員的短期培訓中心，增加機構負擔。這部分也造成短期聘僱在訓

練上及養成上的不足與片斷，這些都可能對於服務提供的品質造成衝擊。

對於短期聘僱之社工員，受訪基層主管提到即使接受相關訓練及帶領，在提供服務上仍無法放手讓新進社工自己執行，甚至部分受訪者對於短期或臨時人力的規劃上，僅安排簡單或者是交辦的事情，換言之，基層主管對於短期聘僱社工員接觸核心工作存有擔心與疑慮，除了專業能力的不足外，也擔心對於長久有服務需求者而言，短期人員介入服務隨時有離開的可能，使服務上會出現中斷的間層，後續服務上更加困難。上述與李易駿、陳靜宜（2010）研究中表示「方案為因應快速變遷的社會變化加上政府政策的急迫性，對於進用的人員有馬上投入的「即戰力」期待，對於組織在承接方案與聘用人員都帶來壓力。」的說法有部分不同，顯示基層主管在不穩定人力的規劃上，有所調整與考量，也思考避免因服務人員不穩定的情況，影響服務的提供。

綜合上述討論，研究者認為短期聘僱社會工作來提供服務影響並非是唯一影響服務品質的因素。但從研究中基層主管的觀點可知，以短期聘僱方式進用社會工作者提供的過程中，產生服務提供者勞動條件缺乏保障、心理的不安定感及缺乏服務的熱誠、方案申請及招標造成的服務斷層、服務提供者的能力無法培育，經驗無法累積等狀況，除了使得基層主管在契約承辦期間須面對不斷的人員招聘訓練過程外，確實可能使得服務只停留在表面，機構也僅能完成委託契約基本規範，難有更合適及適切的服務發展及後續服務的延伸，可知社工員提供的服務品質，確實受到短期聘僱方式的影響。

陸、結論與啟示

一、社會工作短期聘僱對機構基層主管工作有影響

在人員的招募與選擇上，社工員人力的高流動情形已是社工界的常態，雖然並非為社會工作短期聘僱所致，但在短期聘僱的狀況下，確實也可能因為方案未能承接的狀況產生社工員流動的情形，此部分與先前研究有相似之處。在訪談資料中提到，基層主管的工作很容易落入人員招募與訓練的循環過程，除了不斷的在尋找合適的社工員外，也需要透過帶領、訓練來培養社工員的能力，使社工員能夠盡快步入軌道，提供服務。而一直在招募及訓練的狀況下，讓基層主管對於人事的選用及訓練感到無力，也造成機構原有社工須背負更多的責任與壓力，形成惡性循環。高流動狀況，除了使得機構在培訓人員時無法進行人力的長期規劃，也可能因為在人力需求及服務斷層的壓力下，影響新進人員訓練的內容及完整度。如同先前研究中也提到的，短期聘僱型態和社工員的流失，造成個人與組織的專業經驗無法累積，對於基層主管而言，除了不斷的帶領與教導新人，也影響了服務提供的品質。

有鑑於上述狀況，部分基層主管提到機構為了減低在人力上交接過程產生的服務空窗，在欲離職之社工員離職前，先進用新任社工員，讓新舊社工員有時間做好交接，了解服務使用者的狀況，也避免服務空窗影響服務使用者的權益，而在兩名社工員交接期間的人事成本，則是由機構來負擔。即使提前進用新人，減低服務的空窗期與斷層，但在欲離職的社工員離開後，後續帶領新人的責任仍是落在機構基層主管，甚至是資深工作者的身上。

基層主管在執行機構方案與督導過程，工作的管理與安排為基層主管工作中很重要的部分。先前研究較少提及，短期聘僱的狀況使得短期聘僱對於機構

人事管理最大的挑戰在於人力無法妥適的規劃。在本研究中，基層主管提到自身工作的內容包含規劃自己部門與承辦方案的相關經費、服務提供及目標進行規劃，並安排人力執行。但方案的不確定性，使得基層主管無法確實界定人力需求，當無法順利承接方案時，基層主管需要盤點機構內部其他部門的人力需求，並評估社工員本身的特性，協助進行工作的轉調，避免社工員因未承接方案而失業。故部分受訪者提到，在短期聘僱過程中機構為避免管理上的不確定性，也改以機構長期聘僱的方式來進用社工員，維持機構及服務的穩定性。

另外，在管理上，基層主管也面臨社工員面對著政府與機構兩個老闆，可能將在面對問題時，社工員會採取對自己有利的說法，對於機構的配合度因此受影響。而機構為了能有充足的經費來源，通常承接政府一個以上的方案，所以在方案特性與服務面向有所不同時，也將造成管理上的不易。

而工作分派的部分，基層主管提到的是案量分派的兩難。在先前研究中，曾說明在執行政府委託的方案或公設民營的計畫，委託過程中招標程序常有行政延誤的情形，使方案時程相對減少，但政府對服務案量的要求並不會相對減少，造成服務提供受到壓縮。但本研究中，基層主管進一步提到，由於服務的案量與要求並不會相對減少，且服務案量與派案的要求均須達到契約規範，對於基層主管而言，一方面必須依規定完成派案，另一方面又須考量社工員案量上的負荷及面對社工員服務的壓力，故基層主管提到，工作分派的兩難，也是短期聘僱社會工作在督導工作上產生的困難。

短期聘僱對基層主管帶來的壓力為何？此部分在先前的研究中也是較少被提及與重視。根據研究資料，基層主管提到短期聘僱使得督導工作更加的多元及豐富，除了督導、管理方案與執行外，在機構人數不足、方案需要協助時，基層主管必須身兼數職，協助社工達到方案契約規範。且在承辦過程中，許多的會議及網絡之間的聯繫，均需要耗費時間，基層主管也常因此必須將手邊的

工作暫時放下，在工作的安排與時間規劃上，更加需要留心。如同訪談者提到，基層主管需要額外用自己的其他時間，來處理因公務而被延宕的事物，也需要面對延後處理的後果，對基層主管而言，是困擾與壓力。另外，面對招標中斷的狀況，方案服務無法持續、人力閒置、背負社工員生計、經費補助有限、面臨服務空窗、達到契約規範的績效，更是基層主管在面臨短期聘僱方案的過程中，需要妥善處理的部分。

二、短期僱用對機構專業服務品質有影響

對於短期僱用在機構專業服務品質上的影響，在本研究中可以發現無論服務品質如何界定，機構承接方案都須努力達到政府規範的標準，否則就是違約。即使達到政府要求，也有部分基層主管提到，達到契約規範並不代表服務是有品質的。在服務品質的維繫上，機構基層主管是透過督導機制及定時檢視社工員的服務狀況等方式，透過監督與督導的過程來提升服務的品質。

短期聘僱面對的另一個問題為方案的銜接或者轉移過程，對於服務使用者來而言可能面臨服務的中斷及無法連貫，影響服務使用者的權利。如同先前研究也曾提及，服務使用者隨時可能面對不同服務提供者，在重新建立關係的過程，需要面對並處理服務使用者情緒反彈，耗時且關係建立困難。部分基層主管提到，服務使用者對先前服務提供者存有依賴感，容易產生比較心態，對於後續服務人員較無法信任，難以執行處遇計畫達成目標。除此之外，服務提供者不斷更換的情形，也可能使得服務僅能停留在關係建立階段，無法進入後續處遇與目標計畫執行，將影響服務輸送的品質。

另外，基層主管提到，社工本身對於服務的熟悉度與經驗，也將影響服務的提供。社工經驗是需要累積成長，通常新進社工員在推動與執行計畫時，對

於機構服務的脈絡仍不是非常清楚，在品質上較不易被要求且不易看到成效。在短期聘僱的狀況下，經驗難以累積，除非社工員本身具備相關的經驗和能力經驗成熟，才較有可能達到品質的要求。基層主管也認為，並非新進社工都達不到品質上的要求，但對於新進社工員提供服務的過程仍是會存有擔心，因新進社工員對於服務方案的特殊性較不了解，且社工經驗的累積相對不足，在提供服務過程中，面對服務使用者難有因應方式，且彈性較為不足，服務過程可能產生專業耗竭，也是基層主管在新進社工提供服務上需要特別考量的。

社會工作短期聘僱使方案不穩定度提高，人員流動率增加，對於服務提供也產生了影響。基層主管提出，在人力無法順利銜接，及時提供服務的狀況下，使得服務提供的頻率變少，難以主動瞭解服務使用者的狀況，提供適時的服務及資源。而方案計畫也限制了服務的提供，在有限的計畫時間內完成規定的績效，追求量化數字的表現，在方案間無法連貫形成斷層。

在先前的相關研究中，較多顯示社工員在工作不穩定缺乏保障的狀況下，將影響服務提供的熱誠與付出。在本研究中，受訪者也提到相同的看法，認為社工員面對沒有保障的工作，對於機構沒有認同感，如何能幫助機構努力付出？社工員會產生焦慮、不安的情緒，心理狀態將影響工作的穩定性。面對瞬間沒有工作的衝擊與挫折，社工員也選擇且戰且走、「我只是來做工」的心態，在服務的投入與熱情上，都會受到衝擊和影響。

而先前研究較少提到基層主管提到在人力的安排及規劃，研究發現，基層主管礙於短期聘僱人員隨時可能要離開的狀況，僅能安排短期聘僱社工員較基本簡單的工作，短期聘僱社工員無法接觸到機構核心工作，無法確切說明及瞭解服務的脈絡，更是沒有時間進行培養與訓練，故只能分擔機構既定的工作及完成交辦的事項，避免社工人員能力養成後又面臨異動的狀況。此部分除了影響基層主管在工作的分配與安排外，對於短期聘僱人員而言，也無法有制度的學習及累積提供服務的經驗。

三、研究啟示

短期聘僱社會工作來提供服務影響非是唯一影響服務品質的因素。研究現社會福利機構中的短期僱用確對服務品質發生負面的影響，並對基層督導增加了方案管理、經費籌措的工作，並分擔掉原來的工作時間的工作能量。顯然，委託外包的一些潛存成本或負面效果被忽略了。當然，本研究並不足以撼動短期聘僱的作法，但卻也顯示了重要的提醒。

其他有更多研究者持續研究，或可克服這些困難與缺失，或可調整短期聘僱的作法，或另一方面提示督導對其工作角色有新的準備。

參考書目

- 王永慈 (2004)。〈檢視社會工作管理的倫理議題〉。《臺灣社會工作學刊》，1，1-44。
- 江亮演、應福國 (2005)。〈社會福利與公設民營化制度之探討〉。《社區發展季刊》，108，54-72。
- 何素秋 (2010)。〈臺灣非營利組織與政府競合間的社工人力資源管理策略〉。《社區發展季刊》，129，267-280。
- 李易駿、陳靜宜 (2010)。〈隱而未見的代價：臺灣社會工作短期契約僱用探析〉。《臺灣社會工作學刊》，8，38-87。
- 李炳賢 (2005)。〈中階主管的人格特質、領導風格及情緒智力與工作績效關聯之研究—以汽車零件製造業為例〉。臺南：國立成功大學管理學院高階管理碩士在職專班碩士論文。
- 林沛伶 (2007)。〈智能障礙者社區化支持性就業服務輸送系統之探討--以臺中縣市就業服務員觀點為例〉。臺中：東海大學社會工作學系碩士論文。
- 邱瑜瑾 (2005)。〈社會服務民營化對非營利組織發展的影響-以臺北市社會福利機構為案例分析〉。《社區發展季刊》，108，90-108。
- 吳孟修 (2011)。〈基層主管安全衛生教育訓練需求分析研究〉。高雄：國立高雄第一科技大學環境與安全衛生工程研究所碩士論文。
- 馬財專、葉郁菁 (2009)。〈有多彈性？雲嘉南就業服務中心個案管理員派遣人力運用之分析〉。《社會政策與社會工作學刊》，13 (2)，187-237。
- 陳政智 (2002)。〈社會福利機構主管對新管理主義因應之研究〉。臺中：東海大學社會工作學系博士論文。
- 陳政智 (2012)。〈公部門以約聘僱及臨時人力方式運用社工人員的爭議〉。《社

區發展季刊》，137，290-296。

陳靜宜(2009)。〈需要保障的助人者：台灣社會工作的非典型僱用關係〉。臺中：

靜宜大學社會工作與兒童少年福利學系碩士論文，未出版，市。

郭靜晃、曾華源(2000)。〈建構社會福利資源網絡策略之探討-以兒少福利輸送服務為例〉。《社區發展》，89，107-127。

萬育維(2007)。《社會福利服務-理論與實踐》。臺北：三民。

曾華源(1982)。〈對督導工作的基本概念和運用〉。《社區發展季刊》，19，94-99。

黃源協(2007)。〈專業主義、新管理主義與最佳價值-社會工作專業教育的挑戰與回應〉。《社區發展季刊》，120，85-105。

黃瓊滿(2007)。〈新管理主義下非營利組織的變遷：個案研究〉。臺中：靜宜大學社會工作與兒童少年福利學系碩士論文。

趙碧華(2002)。〈我國社會福利民營化政策之評估研究--以大臺北地區契約委託社會福利機構為例〉。臺北：國立政治大學中山人文社會科學研究所碩士論文。

劉淑瓊(2001)。〈社會服務「民營化」再探：迷思與現實〉。《社會政策與工作學刊》，5(2)，7-47。

劉淑瓊(2004)。〈績效、品質與消費者權益保障：論社會服務契約的責信課題〉。《社會政策與社會工作學刊》，9(2)，31-93。

劉淑瓊(2008)。〈競爭？選擇？論臺灣社會服務契約委託之市場理性〉。《東吳社會工作學報》，18，67-104。

蘇美機(1991)。〈督導員特性、督導實施狀況對義務張老師督導滿足之影響〉。臺中：東海大學社會工作學系碩士論文。

Michael Quinn Patton(原著)，吳芝儀、李奉儒(譯)(1995)。《質的評鑑與研究》。臺北：桂冠。

Gilbert, N. & Terrell, P. (2012). .Dimensions of Social Welfare Policy. (8th) Boston :

Allyn and Bacon.

Kadushin ,A. (1992). Supervision in Social Work. (3rh) Edition. New York:

Columbia University Press.

