

“以人為本” 理念與社會工作行政*

譚佩欣**

一、前言

公共行政的根本目的在於維護社會公共利益以及為市民大眾服務。自1980年代以來，政府作為公共服務提供者的職能與角色越來越突顯。因此，世界各國政府都十分重視公共服務的質量及其所取得的成效。

過去十年，特區政府社會工作局（以下簡稱“社工局”）一直堅持“以人為本”的理念為市民提供服務，着重市民的訴求，貼近弱勢社群的實際需要。在落實特區政府在公共行政方針政策的同時，社工局亦不斷進行革新和改進，積極尋求為市民及服務對象提供更佳、更多元化的服務。

本文嘗試從這十年來社工局在對施政方針理念的貫徹，組織架構的轉變，內部行政改革以及推行促進社會服務機構的服務優化機制等方面，探討如何具體落實“以人為本”的理念。

二、社會工作範疇施政方針的轉變

在這十年裡，政府政策的發展路向在不同時期有着明顯差別，尤其是澳門回歸祖國後，特區政府成立以後，面對社會急速發展和轉型，社會工作領域方面的施政方針更加着重強化以市民利益為依歸的理念。為了配合市民的需要以及長遠政策規劃，必須更人性化地開展適切的社會服務。

* 本文寫作的目的是為了慶祝澳門回歸十週年。

** 澳門大學公共行政學碩士

隨着對社會服務需求的發展和變化，社會工作範疇的施政方針較以前明確及有具體目標，制訂了具前瞻性、持續性及中長期社會服務政策，所提供的服務涵蓋家庭、兒童青少年、長者、復康及防治藥物依賴等範圍。為了建設和諧共融社會，社工局更着重和關顧服務對象的實際需要，重視各種社會問題的解決具體措施，服務方式由過往的較被動轉變為主動，由單向性的政策推行朝向官民協作的關係發展，貫徹落實“以人為本”的服務理念。

為了提升服務提供者的水平和素質，社工局一直十分關注社會工作人員的專業培訓。早於1991年，當時的社會工作司已有針對不同專業服務人員而開展的培訓工作。特區政府成立以後，更重視對社會工作人力資源的培育，並將其納入施政方針項目內。培訓課程的對象除社工局員工外，還包括民間的社會工作服務人員，透過不同形式（社工局自辦，社工局與本澳組織或國際組織合辦，國際組織舉辦）的課程、會議、參觀交流活動等，提高其知識水平和專業技術能力，持續實踐“服務能力專業化”的方針。

三、社會工作局服務架構的轉變

作為特區政府的社會福利公共部門，社工局一直秉持着照顧扶持弱勢社群的宗旨。回顧近十年來的變化，主要表現在服務理念、架構功能、服務發展路向等方面，着重回應市民的需要，以專業服務手法提供服務，建立以市民所需為導向的服務形式。

（一）服務理念和宗旨

1986年11月17日頒佈的第52/86/M號法令，明確訂定社工局（前澳門社會工作司）的宗旨和原則。宗旨是向經濟困難的個人、家庭及團體提供社會支援，包括經濟、物質或技術方面，並推進社會福利事業之發展。社會工作所遵循的四大原則為：平等、效率、互助和參與，強調社會團體的互助，透過與民間機構的合作，向其提供經濟、物質或技術方面的協作，形成政府與民間的優勢互補。在服務方式上，提出透過更專業的手法，向市民提供服務。

近年來，雖然社會工作局的組織法有改變，但在工作理念上力求朝着“以人為本”的道路邁進，由過往的側重慈善救濟工作，到逐步加強服務的深度和廣度。在加強深度方面，社工局引入心理輔導和心理評估，為有需要人士提供更深層次的輔導服務。在加強廣度方面，不斷提供多元化的服務和活動，涉及家庭、兒童和青少年、長者、復康、防治藥物依賴、問題賭博治療等的工作；同時更關注推廣預防教育工作，通過預防與治療相結合，多方面為市民提供服務。針對特定的對象，提供適切的服務，是社工局落實“以人為本”理念的重要體現。

（二）組織架構和功能

1980-1990年代期間，社工局的運作模式有了很大的變化，由以服務項目為主，轉變為以家庭為中心以及分區服務為重點。為了更好地服務區內市民，社工局讓其在所屬區份申請服務及進行查詢。當時澳門社會工作司轄下社會服務廳在澳門半島及離島不同區域設立了四個接待與協調中心，並按行政堂區劃分，分別是花地瑪堂區、聖安多尼及望德堂區、風順堂及大堂區、以及氹仔和路環區。其後，由於花地瑪堂區人口激增，需要處理的個案及相關事務日益繁重，1995年又增設了青洲區接待與協調中心，分擔服務工作，這種分區服務運作方式一直沿用至今。此外，1990年社會服務廳增設了三個輔助機構小組，專門負責向兒童及青少年、長者及殘疾人士的社會服務設施提供技術及財政援助工作。

1987年6月22日透過第42/87/M號法令的頒佈，前澳門社會工作司增設了社會設備廳，負責社會房屋的計劃和管理工作。但自1990年房屋局（前房屋司）成立後，與房屋相關之權限已從社工局劃出，撥歸房屋局管轄。

1988年9月27日透過第90/88/M號法令的頒佈，社工局負責規範社會服務設施的設置地點、運作條件，以及發放准照和監管設施的相關工作，以確保社會服務設施提供具質素的服務。

為了回應市民對社會服務設施的需求和更加善用資源，社工局與民間團體 / 機構合作，設立不同類型的社會服務設施，如托兒所、兒

童及青少年院舍、安老院舍、復康中心等。此外，透過與其他公共實體或民間社團合辦大型社區活動，如國際兒童節、國際長者節、復康日等，發揮社工局組織協調的功能，廣泛地推動社會關注弱勢群體的活動。

透過第24/99/M號法令，社工局再次更新行政組織架構，以配合社會服務的發展以及組織合理化的需要。通過重組及調整內部行政架構，將已經試行及運作多年而又未正規化的服務單位，如預防及治療藥物依賴辦公室等納入正式編制。為了加強對家庭和社會服務組織的功能，社工局將原有的社會服務廳分為家庭暨社區服務廳和社會互助廳。其主要服務範疇為：個人及家庭、兒童及青少年、長者、復康、防治藥物依賴等；所提供的服務類別包括：經濟援助，個案輔導工作，社區發展，推廣公民教育，社會服務設施的規劃以及開設、服務活動的津助、發展和監管、社會工作專業人員培訓等。尤其對職能及權限亦有明確的劃分及界定，使整體運作架構更大地發揮服務效能，更有針對性地幫忙澳門居民解決個人、家庭以至社區問題，大大提升回應市民需求的幅度和力度。

（三）服務發展路向

社工局在服務發展路向方面，從初期以救濟性質為主，一直發展到現時的綜合性社會服務；從單一的支援性服務到與民間社團／機構的協作，以至整合社會資源和結合社會各方力量；從而推動社會服務的發展，提升社會工作人員的服務水平，期望為市民大眾提供多元化和綜合性的社會服務。社工局透過不同的政策工具及服務運作方式推動社會福利服務發展，如直接提供社會服務、開辦新型服務計劃（先導計劃）、研究規劃、機構輔助以及支援、專業人員培訓、績效評估、立法監管等。

面對社會環境不斷變遷，家庭及社區問題日益複雜及嚴重，社會工作局除為市民提供上述服務外，亦會加強社會服務網絡整合功能，持續提升綜合服務質素，竭力營造一個互相關愛、和諧共融的健康社區。

綜上所述，十年來，從服務理念以至服務內容，社工局都積極求變，務求以市民的需要為導向，提供適切的服務，尤其重視市民的聲音，共同營造和諧社區。當然，在社會服務的發展道路上，仍存在着很多的改善空間和開拓的領域，這需要民間機構及市民與社工局共同努力。

四、向市民提供優質服務：社會工作行政的目標

（一）公共服務優化機制

社工局一直致力改善及提升服務素質，除舉辦培訓課程外，還與民間團體在不同範圍合作開設嶄新的社會服務設施，又透過不同方式與市民及民間團體進行溝通，廣納民意。

社工局一直貫徹特區政府公共行政服務的政策與方針，積極配合行政當局推行優化服務的總體政策，着重改善社會服務工作，提升服務績效，使其能適切地回應市民大眾的訴求及需要。為進一步加強社會服務政策的透明度，社工局設立了優化委員會協調有關工作，循序漸進地開展及落實推行各類優化項目，並配合特區政府推行“2007-2009公共行政改革路線圖”的方針以及與廉政公署合作開展工作。公共服務優化機制主要分為：1. “市民回饋”機制——投訴機制及“市民滿意度評估”計劃。收集市民及服務使用者的建議和意見，用作參考依據，從而逐步提升服務素質、完善服務機制和相關流程，讓市民大眾獲取所需服務。2. “自我完善服務”機制——服務承諾、ISO品質管理體系認證及優化行政程序。公共實體採取主動性，以不同方法積極地提升社會服務的質與量。3. 廉潔管理計劃。透過廉潔推廣工作，維持政府公務人員的廉潔形象以及專業操守，使能向市民提供更優質之公共服務。

1. 投訴機制

社工局於2001年設立接受市民建議、投訴和異議處理的“投訴機制”，不斷積極聽取市民的意見，並檢討和完善投訴機制的運作流程，以達至促進溝通、加強監督、改進工作等目的。市民可透過不同渠道，如社工局轄下服務單位設置的意見箱、電子郵件、24小時錄

音專線或傳真專線等，反映意見及作出投訴或建議；有關資料會透過專人獨立管理、分類處理和進行分析，並在指定期限內作出跟進及檢討，以確保處理的質量、速度和持續性。“投訴機制”發揮了一定成效，促進了服務質素及行政運作的有效改善。

2. “市民滿意度評估” 計劃

配合特區政府進一步優化公共服務素質的理念，社工局於2004年開始推行“市民滿意度評估”計劃，透過問卷調查，收集服務使用者的意見和建議，以評估服務的成效。調查數據顯示，市民一般對社工局所提供的服務均感到滿意，而工作人員亦獲讚賞，反映市民的整體評價滿意和正面的；有關的改善建議具積極意義作用，可作為訂定改善服務的參考指標。社工局因應調查的實際情況，不斷逐步完善公共服務的軟硬件設備，改善內部行政運作，提升工作人員的行政效率，如：設立新的社會工作中心辦事處和建立電子化系統處理數據資料等，快速地回應市民的需求，完善了工作流程，提升了水平和績效。

3. 服務承諾

为了提高公務人員的工作效率及行政運作，確保市民能更方便和在合理時間內獲得所需服務，社工局除了加強各單位之內部溝通外，轄下服務單位更推行“服務承諾”計劃，戒毒復康處和社會設施管理暨准照處率先於2001年1月推行和實施。現時服務承諾範圍已擴大到局內各個服務單位，項目由初期14個擴展至2008年的60個。服務承諾專責小組對服務進行監督，定期檢討服務標準，跟進相關工作。各服務單位對承諾項目進行檢討和更新，並因應實施情況需要進行項目的增刪，又提升個別項目的承諾指標。同時，對個別未達標的情況進行檢討改善及制定防錯措施，力臻完善。歷年來，大部份服務承諾項目均能達標，反映社工局人員抱着持續改善服務的精神和態度，為市民提供優質的服務。另外，為配合特區政府於2008年在公共實體全面推行“服務承諾認可制度”的政策方向，社工局自2007年已開始積極跟進相關工作，並且已正式向公共服務評審委員提出服務承諾認可申請。

4. ISO質量管理體系認證

ISO質量管理體系認證是當代國際行政改革中企業管理的先進模式，社工局於2004年開始在部分服務單位引進該質量管理體系。在2004年施政方針中，社工局防治藥依賴廳的戒毒綜合服務中心住院部率先落實推行ISO 9001：2000質量管理體系認證，從而逐步提升內部運作、行政效率和服務水平，以及建立服務質素持續改進機制，回應市民對社會服務質素日漸增加的訴求。住院部於2005年10月通過ISO認證機構的評審並取得證書，其後三年，戒毒綜合服務中心住院部持續進行內部質量審核及跟蹤評審，保證所建立的ISO機制能順暢地運行。另外，社會互助廳轄下的社會設施管理暨准照處亦於2007年6月中開始積極推行ISO認證的相關工作，完成了“系統評估”；現階段正進行“體系建立與文件編寫”及“體系實施與審核”，2008年下半年將繼續跟進ISO審核及認證等工作，期望於2009年成功考取認證。

5. 優化行政程序

優化行政程序於2004年逐步開展，並按各行政程序的要求而採取不同措施，如：電子化措施、流程再造、一站式服務等。優化委員會轄下的行政優化小組每年根據行政優化程序和既定時間表，跟進各項行政優化工作的開展進度和具體情況，以確保各服務單位能貫徹執行優化項目。社工局期望在優化工作完成後，能以規範化和標準化來達到提高行政效率、完善內部運作、善用人力資源等效益，進一步改善便民措施及提升市民大眾對公共服務的滿意度。

6. 廉潔管理計劃

配合廉政公署有關公務人員廉潔奉公的推廣工作，社工局於2005年4月開展“廉潔管理計劃”的相關工作。為了讓員工能充份掌握執行公務時應遵守的法律規定，社工局於2006年製作了《內部廉潔守則》，在部門內推廣正直的公僕文化，宣傳廉潔工作的良好操守，減少員工誤觸法律的風險，維護社工局的廉潔形象。其後社工局與廉政

公署雙方於2007年9月21日簽訂了《廉潔管理計劃合作議定書》，協議以兩年時間為基礎執行計劃中的內容。2008和2009年的內容包括：成立統籌小組及各工作小組、履行通報義務、設立專題網頁，製作發放援助金，准照批給、續期及採購的工作流程，檢討現時公職身份收受利益的申報程序及處理準則、檢討迴避制度的執行機制等，各工作項目均能如期開展或完成。稍後將開展的工作包括：上載及更新內聯網的訊息，透過內聯網收集社工局員工對廉政工作的意見，審查援助金，准照批給及續期、採購的工作流程，優化公職身份收受利益的程序，迴避制度的執行機制等。

（二）其他優化服務機制

社會福利理論經常提及官辦民營的社會福利模式，認為政府資源較豐富，但由於始終屬於龐大的機構，所提供的社會服務在運作上遠不及民間機構具彈性和優勢。民營社會福利的優點在於可以利用較少的資源發揮較大的效能，政府則承擔監督及協調角色。故此，社工局近年減少提供直接服務，改為交由民間機構營運社會服務設施，使兩者的優勢可以互補。同時，社工局為致力協助受資助民間社會服務設施提升服務素質，推行其他優化管理措施，包括：1. 服務質素持續改進機制，2. 受資助機構會計制度，3. 社會服務資訊聯接系統。

1. 服務質素持續改進機制

為了協助民營社會服務機構全面提升服務水平和效益，建立相互間的協作機制，社工局於2005年12月委託香港樹仁大學承辦“服務質素持續改進機制”的研究以及機制的建立，期望藉系統性研究，配合澳門實際情況與世界服務質素改革的潮流優勢，建立一套適合澳門社會服務應用的持續改進機制。研究計劃的主要內容是對社工局所資助的社會服務設施的持續優化機制進行深入評估和分析，並建構四個綱領（機構管理、服務提供及監管、服務評估、服務交代）、十項標準以及五十項指標。最終達至提升澳門社會服務機構的整體水平，為各機構建立一套改善行政、評估等機制。有關機制將會於2008年第四季於社工局內的三個單位試行，並於2009年正式向社會服務界推廣。

2. 受資助機構會計制度

為了加強對受資助民間社會服務機構的財政監督，更完善地處理財務會計記錄，確保政府發放的津貼能適當的運用，發揮應有的效能，社工局委託了專業會計師事務所，按各服務範疇的特性及會計準則，逐步建立一套合乎資助服務機構需要的會計制度。2007年底，社工局開始舉辦先導計劃會計培訓課程，對象為社工局受資助單位，旨在便於進行監督管理和跟進工作，其後又制定了受資助單位財務會計制度的相關財務報表填報指引。先導期間採用較寬鬆會計政策，循序漸進地跟進及改善社會服務設施會計帳目管理。

3. 社會服務設施資訊聯接系統

為了更好地發展整體的規劃，建立有助於掌握服務使用者的現況資料，預測其服務需求，社工局於2006年10月委託了香港社會服務聯會對轄下社會互助廳的資訊科技發展進行研究，期望對社工局的業務發展提供一個具方向性、可靠性以及有效率的資訊平台，協助建立內部社會服務資料庫的中央資訊系統。在收集和分析資料後，制定了工作流程圖以及系統功能設計，為未來實施“資訊系統”提供功能以及工作流程說明，包括下列內容：1) 系統架構，2) 系統要求，3) 系統功能，4) 用戶要求功能，5) 系統接駁介面。2008年工作更推展至社工局其他工作單位，目前已收集用戶意見及相關資料，並完成分析報告，將就有需要的問題進行修訂，預計於2009年進一步將該系統延伸至受資助的民間服務機構。

五、總結：“以人為本”的持續落實

改革不能單是形式上改變，更重要的是思維的轉變，才算是真正改革的開始。公共行政改革的實踐必須落實各種施政理念，從而反映特區政府積極完善公共行政的決心，達至建設和諧社會的目的。“以人為本”並非口號或空談，而需真正落實到政策及服務上，切實地為社會及市民大眾謀福祉。

作為特區政府的職能部門，社工局一方面貫徹落實特區政府“以人為本”的施政理念，並以務實的態度推動社會服務發展；另一方面，透過上述各種優化服務的持續改善以及服務素質和提升，更高效快速地回應市民需要。

社會福利十分重視人的價值，而社會各界公共服務亦着重體現“以人為本”的精神。在未來日子裏，社工局將一如既往地堅持“以人為本”的施政理念，持續優化各項服務，深化和強化各項改革的成果，竭誠盡力促進社會服務工作的發展，為市民大眾謀求福祉。