

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



黃源協

壹、前言

戰後西方福利國家的發展，為社會服務的專業發展創造一個絕佳的環境，特別是普及主義（universalism）改善了福利服務專業在勞動市場的地位，透過一些專業方案，更加促進普及主義的相關政策，進而增進福利服務專業者之間的平等地位，也創造了一種邁向各種職業層級的專業團體皆可參與服務形成的「民主專業主義」（democratic professionalism）的運動（Henriksson, Erede and Bureau, 2006）。然而，當1990年代初期新公共管理（New Public Management）或新管理主義（New Managerialism）之理念化為政策及付

諸執行時，為福利服務工作職場的分化帶來新的組合。政府、家庭、市場和志願／慈善單位在福利服務供給上的關係，從補充性（complementary or supplementary）的關係轉移至替代性的供給者（Stewart, 2007），特別是公共服務之契約委外（contracting-out）的服務模式，其強調責信（accountability）和物符所值（value for money）導致政府和志願組織之間的財務關係本質，出現了從「支持」（support）轉移至「規範」（regulation）和控制（control），亦即，從補助（grants）的形式轉變為正式的契約關係（Alcock and Scott, 2007）。這種新管理主義所引發之福利分工

的變化，不僅衝擊到不同部門之間的關係，也影響到福利服務專業者的地位。

管理主義者的意識型態不僅給予福利服務供給制度改革的活力，同時也重新分配專業的機會；對於許多在專業層級較低層級團體，這即許意味著其專業方案的空間已被窄化，甚至視其為可能淪為「專業國家之終結」（the end of profession state）的新政策（Erichsen，1995）。此乃因為福利政策已經受到市場邏輯所迷惑，福利服務的供給變得更加的混合，也變得更加分化，在這個新的福利體制和脈絡裡，政治領導的目標在於彈性及工作的強化，職業文化和專業發展所關心的，卻易於被視為是組織有效運作的一種障礙。這些曾經與許多專業方案結合的制度情境已面臨重構，福利服務市場化限制公部門專業方案的範圍，而使得「民主專業主義」有可能重返半專業者或次專業者易被邊緣化或指是附屬的「人力資源」（manpower）之傳統的「老式專業主義」（old professionalism）（Henriksson et al.，2006）。

從「民主專業主義」返回「老式專業主義」，或許意味著相關專業之間的關係已面臨到管理主義的

挑戰。專業主義與管理主義常被視為是相對立的概念，當新管理主義從理念被轉化到實務層次，隨著契約委外經營的模式進入到社會服務領域，也讓工作於此領域的專業者，感到矛盾與兩難，到底要以扮演維護個案權益的專業者為重，抑或執行機構以求生存的管理者為要。儘管台灣的福利服務供給並沒有經歷過福利國家的階段，福利專業者也未曾進入到「民主專業主義」的境域。然而，當台灣的社會工作正在邁向專業化之際，即因福利服務供給之受到新管理主義的影響，而使得社會工作的專業化遇到嚴峻的挑戰。處於變遷中的台灣社會工作專業教育，該如何調整其教育與訓練的策略以因應所面臨的挑戰，此為本文所關注的焦點。

貳、科層／專業主義與 管理主義的內涵

一、科層／專業主義

專業主義（professionalism）是一套與社會行為相關之任務取向的行為（task-oriented behaviours），包括：高層次的專門技術，監督每項工作管理的自主性和裁量權，對任務的承諾和自由，認同同儕以及

一套倫理和維持標準的方法；此外，高層次的專業主義往往有其專業組織，以使得專業者能相互支持和提昇其專業標準，並可藉由確保其同儕的標準，以保障他們集體的聲望（Southon and Braithwaite, 2000）。Finlay（2000）即將專業者所應具備的特徵歸納包括：功利主義、信任性、技術、知識、才能、行為守則、組織、自主性、權力以及專業文化和成規，這些專業主義的體制，其目的乃在於排除非技術性者及不具資格者，以建立一套執業的獨占權和規範其勞動市場（Abbott and Meerabeau, 1998）。因而，專業者係依據其專門的知識與技能，致力於專業服務和諮詢的提供，並將其特定工作之績效與個人問題加以連結，以合理化其所宣稱的專業自主性和專業地位。

專業主義之異於科層化，最主要是在於其核心即是個別判斷和裁量的概念，這種自主性的授與是基於有證照的訓練、精通一套有系統和複雜的知識體系、持續的專業發展、依附的實務倫理守則以及同儕團體的責信（Miller, 2004）。然而，福利國家建立之初，其服務輸送的組織安排，一方面是立基於科層行政的原則，另一方面，則是立

基於專業者的專門技術。科層行政是以一種理性、規則限制和層級的觀點，去連結人和資源之複雜體系，科層行政提供福利專業者（例如，醫師、教師、社工員等）運用其專業判斷的組織脈絡；這種行政理性和專業技術的結合，確保了福利國家的中性（neutrality），並保護社會福利輸送之專業判斷的運作。雖然「官僚」（bureaucrats）和「專業者」（professionals）之間可能會反復出現緊張的現象，但這種組織體制為戰後福利國家的成長，提供了一種穩定的制度基礎（Newman, 1998）。這種「科層」與「專業者」的結合，也就形成了戰後「科層——專業主義」（bureau-professionalism）的福利服務輸送模式。

1970 和 1980 年代裡，在科層——專業主義主導下的社會服務，社工員被視為是一種「街頭官僚」（street-level bureaucrats），他們使用其裁量作為防衛，以管理其難以抗拒的工作負荷（Ellis, Davis and Rummery, 1999）。社工實務的研究發現，專業裁量大部分被用來防衛而非倡導專業的理想，或彈性地回應人們個別的需求。街頭官僚的行為直接地以其工作更具可預測性與可控制性之需求作為引導，因而，不同於賦予專業

裁量之彈性和個別化的理想，街頭官僚採用刻板印象將案主類別化，以簡化其回應的方式，這使得引導社工員的並非是專業原則和方法，而是「實務為基礎的意識型態」（practice-based ideologies），這不僅讓他們能夠掌控其工作，也使得他們能夠因應在時間與資源皆有限的情況下所遭遇的困境（Ellis et al., 1999）。然而，專業主義所賦予的自主與裁量權，也在實務的運作上受到某種程度的妥協。

二、新管理主義

1970 年代中期之前，科層／專業主義的福利服務模式被視為是一種政治上的共識，然而，福利國家危機卻伴隨著對經濟、政治和社會上的批評，在經濟上，公共選擇理論視公部門在福利服務的供給上是浪費和無效率的；在社會上，舊式體制的父權主義和奶媽國家，造成了一種破壞自立的依賴文化；在政治上，科層——專業的權力被視為是為自身的利益，它阻礙並威脅政治和文化的變遷。這種從經濟、社會和政治提出全面性的批判，事實上也即是一種對過去政府在福利服務扮演積極性角色的重新思考，進而帶動對傳統科層——專業主義之福利

服務輸送模式的反省，一股強調削弱政府角色的「管理」理念，便在這股趨勢下逐漸的成長與茁壯。

在這股強調新管理理念的帶動下，1990 年代之前，公部門管理的新模式已出現於許多先進國家，它被冠以不同的名詞，如管理主義、新公共管理、後科層典範（Post-Bureaucratic Paradigm）或企業型政府（Entrepreneurial Government）及新管理主義，儘管用詞有所不同，但本質上他們皆在描述相同的現象（Hughes, 1998；Zifcak, 1994；Clarke and Newman, 1997）。Aucoin（1988）即指出，新管理主義不同於傳統的行政科層理想，它在公部門的發展是因為它具有某些出現於私部門的特性，包括對「結果」、「績效」以及「成果」的關注，它給予人員、資源和方案的管理較高的優先性，以相對於行政之於活動、程序和規範（Pollitt, 1993）。此外，新管理主義的知識也被視為是一種「普遍主義的」（universalist），它適用於所有組織，而非僅是特定的組織，它呈現出一種超越服務或部門間的理性行為（Clarke and Newman, 1997；Flynn, 1999）。Clarke（1998：239）將新管理主義的重要意涵歸納如下：

1.一種意識型態：它強調在達成組織和社會的目標上，要能以擴張管理權來追求較大的效率。

2.一種計算的架構：它整理有關組織目標，以及達成目標之方法的知識，特別是關於效率的內部計算法（輸入與產出），以及在市場關係的領域內之競爭位置的外部計算法。

3.一系列重複的討論：它詳述如何管理，以及要管理什麼之不同（甚至分歧）的概念（全面品質管理、卓越、人力資源管理以及商業過程的再造等）。

因而，新管理主義抱持著一種相互承諾的合作文化，以越過組織的價值和任務，它的任務即是要去創造一種同質和共享的文化，以使得所有工作者負有追求共同目標的義務；它相當強調放棄傳統附著的作法，而尋求藉由文化管理（目標和意義的創造）與績效管理結合，以彌補動機的差距；它強調減少督導的控制，以達成促進整合，以及由「順從」（compliance）轉向「承諾」（commitment），其目標是要

去創造一個開明的組織，其成員皆負有達成共同目標的責任及追求組織目標的雄心（Clarke and Newman, 1997）。此外，新管理主義並非僅是吹捧較佳管理的價值，它同時也代表著一種意識型態，所有實務的方法，其範圍是配合管理而非專業的結構和實務（Sheppard, 1995）。因而，新管理主義的興起以及被運用於實務，在相當程度上是基於欲矯治傳統科層——專業主義所引發的負面效應。

Clarke and Newman (1997) 即指出，因為在科層——專業體制裡，它是一種規範的權力之領域，它將管理者培育為組織中的直接代理者，此乃因為管理者可「作對事情」（do the right thing）：他們是知道有關組織效率和績效者。管理主義的合法性則係源自於協調和控制社會福利之其它方法有明顯失靈的現象，管理的性質則是與舊式體制的問題及組織權力的支配方式相對的：科層、專業主義和政治的代表。科層——專業主義與管理的對照如表 1。

表 1 科層——專業主義 VS 新管理主義

科層是：	管理是：
規則限制的	創新的
內部取向的	外部取向的
強調順從	強調績效
冷酷的	動態的
專業主義是：	管理是：
家長式作風的	顧客導向的
神秘支配的	透明的
標準取向的	結果取向的
自我管制的	市場考驗的
政治人物是：	經理是：
武斷的	務實的
干預的	使能的
不穩定的	策略的

資料來源：Clarke and Newman，1997：65

參、專業主義面臨的挑戰

1980 年代新管理主義的倡導者開始對專業主義採取嚴厲的挑戰，他們認為專業者在資源的使用上是浪費的，他們應受制於管理和市場的原理，且呼籲更多的使用者參與和權力（Davies，2000）。1990 年代，市場力量已進入了社會服務專業領域，且公然要求他們要「更精簡」、「更識時務」和「更有效

率」（Hodkinson and Issitt，1995）。這些主張反映在當代社會服務的四個面向（Finlay，2000；黃源協，2000）：

1. 朝向購買者和供給者的分離，以及民間、志願和社區部門的興起，轉變了服務的輸送。

2. 當國家成為規範者而非提供者，菁英的專業者遭到攻擊，且被宣稱一種商業的管理觀點將會更有效率。同時，自由市場關於營利、

生產效率、成本效益、物符所值的想法，取代了傳統服務的觀念，且不斷的將壓力加諸在專業者身上，要他們展現出他們的價值。

3.因專業者和管理者之間界線的模糊，專業內的團結已進一步地遭到侵蝕。

4.隨著使用者之權益的獲得重視，以及使用者團體的擴張，消費者被鼓勵要能停止做為服務之被動接受者，而應對其需求有發言權。

因而，在這股福利多元主義之強調分散化和民營化的趨勢下，以社會照顧為例，專業者已遭遇到多方面的挑戰（Finlay, 2000；Kelly, 1998；Davies, 1998）：

1.傳統專業角色的界線受到變遷的照顧脈絡所挑戰：朝向民間、志願和社區服務的轉移，已根本地重新界定專業者的權力，當專業者被迫要習得新技術，以及更富彈性地擴張其所關注的範圍時，新綜融性角色便已隨之開展；同時，他們也失去了其專業特有的支持和督導結構。隨著傳統角色界線的瓦解，專業者必須要能在多專業的團隊中商定出新角色。特別是專業者被迫必須擔任管理者——管理照顧、管理團隊、管理預算。所有這些方式，專業者可被視為正處於一種再專業

化（re-professionalising）的過程。

2.專業角色權威受到「技術組合」（skill mix）之稀釋作用的挑戰：在專業服務的組織裡，後福特的工作組織模式，意味著引進「技術組合」的模式，以較廉價的勞力或次資格（less-qualified）助手，取代較高資格的員工（專業者）。它企圖發展一種高度訓練員工為核心和次資格助手為外圍的策略，這種組織類型的原理，在社區的情境裡，提供一種能迅速回應快速變遷的需求，以及服務使用者特性之更具彈性的勞力。然而，這種策略卻可能對所有專業團體造成潛在的威脅，此乃因為他們冒著讓技術助手加入而被稀釋的危險，例如，護理執業者擔負某些醫療角色，而照護助手則負起某些護理人員的責任。一種類似外圍（outworking）的制度正被發展著，而以往由專家所擔負的照護過程，已被分類為可依據例行之協議或程序執行的要素。

3.專業責信受到新社會政策的挑戰：一系列的政府政策已對專業權力造成侵蝕和攻擊。Southon and Braithwaite（1998）即認為，要求使用協約或績效測量的新改革，已彰顯出意圖減少專業的技巧，以及增強管理的控制。Davies（1998）也認

為，衛生專業之法定規制的轉變，代表著一種對專業信任的減少。專業的自我規範（self-regulation）似乎正被一套專業法定規範（status-regulation）的模式所取代。

4.專業決策受到新式充權的大眾所挑戰：充權（empowerment）為當代福利服務輸送的重要策略，它在於讓接受服務者有更多的選擇、發言權和決定權，以培養和授予為其本身爭取權益的權力。因而，服務使用者作為一個個體或集體的成員，其意見漸被重視。這種發展趨勢也使得傳統之專業者的決策模式，面臨到相當的挑戰。

顯然，在一個後現代的社會裡，專業主義的傳統定義已漸被視為是過時的，此乃因為它未能回應當代社會、經濟、教育和政治的因素，這些因素正在加速專業地位的新概念，以及改變分工的特質（Kelly, 1998）。Schon（1992）即認為，儘管社會仍須依賴專業，但對專業倫理與技術的質疑，近來已產生出對專業知識是否足以補救社會不幸之深層根源的懷疑論（引自 Kelly, 1998a：80）。無論這些專業懷疑論的真實性有多寡，當專業者不能夠充分地滿足理想的期待，服務使用者會因為專業者之未能輸送

而深感憤怒，而專業者也會因內化這種失敗的訊息，而深感失望和挫折，甚至有可能被反對者當作武器使用（Finlay, 2000）。為此，認知到自己責任是運用其權力以為案主困境辯護的專業者，也正熱衷於探討新策略之「理想」（rhetoric）與「事實」（reality）之間的差距（Kelly, 1998）。這也即意味著社會工作已不能再忽視其所處的環境脈絡，否則將可能陷入專業主義的烏托邦。

肆、新管理主義在社會服務的實踐

Porter（1992）指出，新管理主義企圖將專業人員的價值和文化，由利他的照顧轉向理性化的照顧管理，以盡力讓專業服務更師法企業（business like），這種轉型已藉由引進多種的管理技術，以增加專業的生產和效率，以便能圖利於組織甚於案主；市場機制、購買者和供給者的分離以及消費主義，被用於抑制專業的自主，因而，專業人員必須順應標的（targets），按照購買者的要求行事，屈服於預算，忍受消費主義，以及在許多方面必須向線上管理（line management）負責，而非資深的專業同事（Kelly，

1998)。

這種管理優於專業的新策略，使得福利國家的某些領域，皆尋求放棄所謂的「階層控制」(control by hierarchies)改由「契約控制」(control by contract)(Hoggett, 1991)。在一種購買者和供給者角色分離的「準市場」(Quasi-market)運作下(如圖 2)，契約的使用使得以往著重於守門者角色的傳統服務輸送，轉往著重於使用者的需求導向發

展(如表 2)(Steward, 1993; Harris, 2002)。專業者在福利服務輸送所扮演之主導性角色，也因而受到效率、消費主義以及顧客導向新典範的挑戰。詳盡的標準和程序，讓社會服務消費者可向提供者施壓，以提昇其服務品質；不同機構的服務輸送，也受到績效指標的監督，進而提供消費者做選擇(Butcher, 2000)，這些發展可被視為是一種消費者的充權。

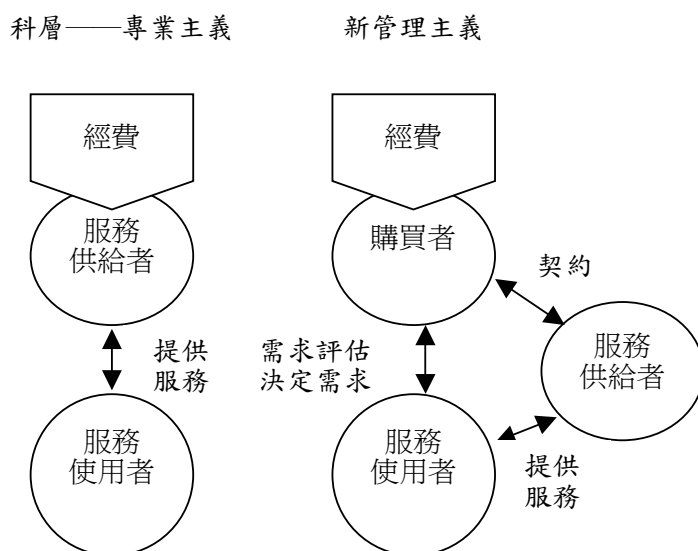


圖 1 社會服務輸送模式的變遷
資料來源：修正自 Wistow, et al. 1996: 6

表 2 顧客選擇與守門者之比較

顧客選擇 (customer choice)	守門者 (Gatekeeping)
需求取向	預算取向
預算彈性	預算無彈性／嚴格控制成本

顧客選擇 (customer choice)	守門者 (Gatekeeping)
量身訂做的服務	盡可能經濟且有效率地增大服務供給量
基於個人的選擇，可自由地購買服務	限制服務的選擇和購買，以便能夠確保納稅人的錢做最佳的運用
個人可影響服務的型態和內容	標準化服務

資料來源：Harris，2002：149

伍、新管理主義在社會服務運用的難題

社會服務是整體公共服務的一環，相較於其他的各種公共服務，社會服務的契約委外有其不同的特性，就歷史發展過程而言，非社會服務性的契約，如垃圾清運、清潔或工程委外一般較早受到政府的運用，有關社會服務類的契約委外之起步較晚，形成了一種「新契約主義」(new con-

tractualism) (Chalmers and Davis，2001)，它代表著以契約（無論是法定或非法定的方式）來規範公共關係，並使得管理的密集性增加 (Ramia and Carney，2000)。在契約的管理上，社會服務的許多特性，亦使其較其他公共服務的契約管理更為困難，美國主計署曾在調查報告中對兩者進行比較（如表 3）(GAO，1997)：

表 3 社會服務與非社會服務契約特性之差異

非社會服務	社會服務
工作要求較容易訂定	任務通常較為複雜且不確定；工作要求難以訂定
數量的輸出較易確定與監督	長期性的方案結果較難以確定及監督
績效的監督著重在有形的任務或輸出	績效監督難以進行
任務通常較為標準化與定量，績效測量較為容易	績效難以測量，因為大部分的服務無法由案主的成果進行判定，處遇方式難以標準化，工作人員的決策適當性亦難以評量

資料來源：修改自 GAO (1997：30)

在上表的內容中，社會服務與其他公共服務的契約委外之最大差

異，在於服務內容之相對不具體性、複雜性與私密性，加上受服務

對象相對權力之弱勢，讓期望引進民間企業精神，以重塑公部門服務品質的自發性力量，難以在此得到重要突破，特別是績效評估或牽涉到有關數量測量的部分，包括詳細評估指標、工作說明以及契約內容，幾乎難以有一套固定的標準，實際進行契約管理的難度亦因而較高。例如，Hardy and Wistow（1998：33）在英國居家服務的委外之研究即發現，地方政府在契約監督上已遭遇許多困境，包括：

- （a）難以至人們的家中監督照顧服務；
- （b）大部分的案主並不願意進行申訴；
- （c）僱用人們進行嚴格的監督程序亦需要成本。這些問題是否能因所承辦的單位是志願部門而減緩所遭遇的困境呢？

承接社會服務的單位以志願部門為多，志願部門因其理念價值或利他精神的特色，使得政府與志願部門之間的合作關係較能避免商業部門的道德危險，有助於降低地方政府在契約管理上的負荷；Ferris and Graddy（1991）即指出，如果志願部門能真正地代表其社群，除了其服務較易獲滿意外，契約簽訂過程所採取的協商，亦可讓政府在契約訂定的交易成本降低；Van Slyke（2004）亦指出，志願部門較不易

透過資訊的不對稱性，為謀求自身利益而產生投機行為，這有助於避免「契約失靈」的問題。

然而，Van Slyke（2003：298～9，Table 1）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。另外，就更為鉅視層面，有關公民社會的論述亦引起討論，Nowland-Foreman（1998）指出政府與志願部門之契約會產生非預期性的效果，當社區參與被專業管理所取代，志願部門將從社會資本的貢獻者變成流失者，購買式契約造成政府對志願部門產生財源補助控制，並使得志願部門這隻「金鵝」（goose），將無法再生下「金蛋」（包括參與、資源動員、領導力發展、鼓勵合作與信任關係）。

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，此外，在契約化服務的輸送體系下，志願部門也面臨到自己內部之專業化過程的強化，其專業員工享有更多的責任和影響力，當志願組織適應契約驅使（contract-driven）的制度，儘管有時候會不願意或擔心，他們被要求服務要能夠達到一定的標準，且要能夠為公共基金負起效率和效能的責任，並且要能夠專業化的操作，這些要件要求的不僅是民間組織要與政府產生對話，它進一步地鼓勵要創造出一種跨部門的專業對話（Miller，2004）。這些訴求或期待使得志願部門的工作者，除必須維繫其專業化的服務，也要能夠藉由統整的能力，以負起組織的效率和效能，進而對社會展現其組織的責任。這對工作於志願部門的專業者將是一項重大的挑戰。

陸、新管理主義的新出路—— 最佳價值

契約化服務所衍生出的困境，被視為是一種準市場失靈（quasi-market failure）的現象（Boyne，1998：705），特別是強制性競標（Compulsory Competitive Tendering，CCT）的實施（類似台灣政府採購

法），不僅引發政府部門員工對 CCT 的反彈（Bovaird and Halachmi，1998），連志願部門也出現不滿的聲浪，他們期待與政府的關係是較長期的伙伴關係，而非對抗關係（Rees，1996）。以英國為例，這些現象使得新工黨政府在 1990 年代後期上台之初，即宣稱「CCT 提供給員工、雇主和居民的是一個不幸的交易，因而，CCT 將被放棄」（DETR，1998a，para. 1.5），這使得以契約委外為主的服務輸送模式，進入到另一波的新變革——最佳價值。

最佳價值體制在公共服務並不是全新的領域，基本上，它係跨足於新公共管理（New Public Management，NPM）與社區和地方治理（Community and Local Governance，CLG）的產物，該體制除重視社區的參與外，其運作強調無縫隙服務（seamless services）及合作的政府（joined-up government），並將主要焦點置於以伙伴關係作為規劃、委託、甚至輸送公共服務的自然方式，以及以信任為基礎的關係契約而非對抗式契約。這種理性模式的主要特色在於取兩者最好的部分，包括（Bovaird & Halachmi，2001：458～59）：

1. 它改良 NPM 內的契約文化，

取市場和內部供給之間的平衡，唯必須要能展現出競爭。

2.以伙伴的關係契約取代 CCT 之競爭和對抗式的契約。

3.將公民視為服務使用者和納稅人，以讓他們能多面向的接觸公共服務。

4.找尋授予使用者能力和社區共同參與服務產出的方式。

5.嚴格要求績效改善，其所根據的是中央的規定及地方社區共同設定的目標。

6.以使用者共同參與服務產出及委託的伙伴關係取代 NPM 下嚴格的個案和簽約者（client-contractor）分離的現象。

顯然，最佳價值並非是一項完全否決過去的新策略，而是一項結合過去好的，再加上引進企業經營模式，並配合現代民主理念實踐的創舉。Martin（2001）即指出：最佳價值絕沒有將之前的改革一掃而空，而是建立在其基礎上——擴展市場的角色、讓地方政府對納稅人和服務使用者更負責任、以及鼓勵更多績效取向的文化。黃源協（2007）曾就最佳價值體制及其實踐的內涵，歸納指出：

最佳價值不僅要能持續追求服

務的經濟、效率與效能，也要能夠不斷的提升服務品質；要善用競爭機制，但卻不受強制性契約外包的束縛；要求的不僅要關注社區居民的感受，更要社區居民積極地參與；最佳價值要的不是利害關係人之間的抗衡，而是統整與合作；強調的不是守成，而是不斷的學習與創新；學習不僅是內部學習，更要求與外部的學習和比較；以及要的不僅是消極接受績效結果，更要績效不佳者做積極追蹤或直接介入。

最佳價值正式實施後，儘管已呈現許多正向的發展，但卻也有些遭致詬病的地方，特別是因在績效計畫的檢視和督察（黃源協，2005），英國官方的報告書「換檔」（Audit Commission，2001）即指出，許多地方政府的績效正持續改善中，且地方政府也更願意相互學習，並更加願意接受挑戰與回應使用者的需求。不過，民眾對許多地方政府的滿意度仍偏低，地方政府之間的服務績效也有很大的差異，有些地方政府接受挑戰的能力和意願也不足。為改善這些負面現象，他們提出欲朝向更簡化和統整方向發展，同時在監督上也將依地方政府的績效與能力做調整。2001

年 12 月英國政府公布白皮書「強勢地方領導——有品質的公共服務」(Strong Local Leadership-Quality Public Services)，承認最佳價值體制的審核和督察應更簡化且更具焦點。該白皮書指出：

「高品質的地方服務有賴來自其政治和行政領導者強力的統合治理，個別服務之所以會失敗主要是由於組織核心的政治或行政的缺失，服務為基礎的督察和評估本身並不能夠提供解決整體統合績效的充分方法，因而，我們將在所有的地方政府引進全面性績效評估 (Comprehensive Performance Assessment, CPA) (DTLR, 2001 : clause 3.16) 。

相較於最佳價值體制實施之初著重於特定服務的成本和品質之績效改善，CPA 則是更進一步強調服務領域內與整個地方政府所有服務的一種績效評估 (Higgins, 2005)。CPA 將統合服務績效組合的相關訊息，這些訊息主要來自績效指標、審核和督察報告以及同儕檢視。地方政府將會收到其包括社會服務在內的七項服務之績效等級，及其整體服務統合能力 (Audit Commission, 2002)，最後地方政

府將被評判並公布為五種績效等級之一 (優、好、普通、弱、差)。給予等級的目標在於啟動管理的介入和 / 或激發更多的公共責信 (Rashman and Radnor, 2005)。

自 2002 年 CPA 開始成為英格蘭地方政府的規制性要求，表現佳和努力的地方政府將獲得包括做交易權力的「彈性和自由」，其餘的將會受到嚴格的規制或緊密的監督，最糟糕的服務將可能會直接被介入，甚至將其功能轉移給另一個機構或民間部門。這項新體制為地方政府現代化添增了變革的新驅動力，它不僅明確地提供地方民眾當地政府在公共服務的分項與總體表現，也開啓另一頁中央、地方政府和民間部門的新關係。

柒、社會工作專業的重構—— 兼重績效與責信的專業體制

社會服務從傳統的科層——專業主義到新管理主義，再到最佳價值與 CPA 的經營，無不期待能夠創造出一個兼具經濟、效率、效能、品質與公平正義的服務輸送體系。這種轉向管理者的角色發展，使得社會工作者在福利服務市場裡，所扮演的不再僅是傳統的社會工作，而

是在兼具市場化色彩的社會服務供給脈絡裡，社會工作須具有管理和財務的才能，以及規劃、執行、調查和評估的專業技巧。此外，最佳價值和 CPA 的出現，也使得社會服務強烈地被期待要能以績效展現責信。為此，以社會工作的才能為主要的教育和訓練便在此趨勢中發展出。Adams（1998）即指出，以才

能為基礎之觀點的採用，與新管理主義的成長有直接的關連。社工員與弱勢團體之間的關係，其角色漸被一種新的方式所取代，所強調的是市場的或準市場活動的角色（Causer and Exworthy，1999）。Parrott（1999）將這種社會工作所處脈絡與本質的轉變歸納如表 4。

表 4 社會工作脈絡與本質的轉變

	1970's~80's (post-seebohm)	1990's (1990)
社會工作過程	社會工作是助人的技巧 社會工作是普遍主義的 社會工作是案主中心的	社會工作是管理實務的 社會工作是選擇性的 社會工作是消費者導向的
社會服務組織	整合的社會服務部門 主要供給者規範自己的服務	照護混合經濟轉變成為 購買者監督／規範混合經濟
組織原則	大量供給機構為基礎的服務 在地方政府內對公民權的普遍支持	個別化的照護包裹社區為基礎的服務 在地方的混合經濟內消費者充權
福利的角色	公共福利服務的供給發展社區服務權	照護混合經濟的使能發展 對自己／家庭和社區的責任
服務輸送	政府家庭為補充者志願／私人部門 （極小化）	市場和準市場家庭為服務供給的中心 志願／私人部門（極大化）

資料來源：Parrott，1999：132

在此脈絡下，「有能力去完成職場上所要求之工作到達某種標準」的「才能」（competence）已成為社會工作的新焦點。將「才能」的概念運用於社會工作上，所謂「社會工作才能」（social work competence）係指社工員能力或才幹的表現在於工作上可看得到的成

就，而非僅是取得學術或專業的成就，社工員是否具有才能有賴其專業的表現，及將學術上所獲得的「知識」（knowledge）運用於實務（Braye & Preston-Shoot，1995）。換言之，「社會工作才能」所強調是要社工員能實踐其所習得的知識、價值和技能，且其結果要能能

展現出服務的績效，以及對社會的責信。因而，傳統社會工作所強調的專業主義，已難以符合當前其所處之環境脈絡的需求，社會工作必須在傳統的專業外，開創對績效、統整與責信負責的社會工作才能。

捌、社會工作專業教育與訓練的回應

這種強調與傳統社會工作迥異的社會工作才能，將可能對社工員的專業認同造成強烈的衝擊，且他們也必須重新調整過去根深蒂固的工作邏輯。因而，當台灣社會工作已邁向專業化之際，前述從專業主義到新管理主義再到最佳價值，最後再到全面性績效評估的發展歷程，確實可能挑戰社工的專業化。當外在環境似乎隱藏著一股去專業化的現實壓力時，我們需要倡導的專業並非是頑固地強調傳統的專業主義，而是應該試圖去建構一套將績效、責信與統整納入社會工作之專業的重構（professional reconstruction），以培養出 Hafford-Letchfield（2006）所認為之一位有才能的社會工作員要扮演好的六種重要角色：

1.準備與他人協力工作，並評

估其需求和環境，包括：個人、家庭、照顧者、團體和社區。

2.規劃、執行、檢視和評估社會工作實務。

3.協助個人表述其需求、觀點和環境，包括倡導和參與決策的討論。

4.管理風險。

5.負起自己組織內的督導責任和支持自己的實務。

6.展現社會工作實務的專業才能。

社會工作才能的增長主要有兩種管道：(1)學校教育體系；(2)政府在職訓練體系。就前者而言，黃源協、蕭文高（2006）的研究指出，台灣目前學校的社會工作教育缺乏提供完善的管理相關課程，這顯示社工教育的內容未能與時俱進，以反映社會環境之變遷；至於後者，職訓練體系的建立須政府投注較多心力方能達成，不過就台灣目前的在職訓練環境來看，最大的困境在於雖有社會工作的培訓，但很少專為培育社會工作才能所須的管理課程而量身設計，即使有些社工員參與管理的相關訓練，但仍限於零散且欠缺系統，這對於個人實務運用的幫助還是有限。

因而，為因應整個外部環境對

社會工作專業可能造成的影響，特別是不再讓好不容易建立起來的社會工作專業重返「老式的專業主義」，台灣社會工作的「專業教育」應該突破傳統的領域，將社會工作管理視為是其培訓專業社工所不可或缺的學科，特別是有關社會工作的品質、績效及團隊的管理，且這門學科所應含括的也不應僅是概論性的，而是要能延伸至更廣泛的內容。此外，社會服務的領導者

也應以主動積極的態度，將其機構帶向一種學習型的組織，以期藉由不斷地藉由學習來提昇社會工作專業使命與社會責信的實踐力，進而能夠重建並贏得個案、社會大眾、管理者與政府對社會工作專業的信任與信心。

（本文作者黃源協現為國立暨南國際大學社會政策與社會工作系教授兼系主任）

📖 參考文獻

黃源協（2007）社會服務的績效與責信，「兩岸社會福利學術研討會——社工專業與福利服務」，上海復旦大學、財團法人中華文化社會福利事業基金會、上海市浦東新區社會工作者協會主辦，2007年8月20～24日。

黃源協、蕭文高（2006）社會服務契約管理——社會行政人員觀點之分析，台大社會工作學刊（13），173～218。

黃源協（2005）從強制性競標到最佳價值——英國公共服務績效管理之變革，國立政治大學公共行政學報，國立政治大學公共行政學系（15），131～163。

黃源協（2000）社區照顧服務輸送模式之探討，社會政策與社會工作學刊 4（2），179～220。

Abbott, P. & Meerabeau, L. (1998) Professionals, Professionalization and the Caring Professions, In. P. Abbott, and L. Meerabeau (eds) The Sociology of the Caring Professions, pp.1-19, London: UCL Press.

Adams, R. (1998) Quality Social Work, London: Macmillan.

Alcock, P. and Scott, D. (2007) Voluntary and community sector Welfare, In. M. Powell(ed). Understanding The Mixed Economy of Welfare, pp.83-106, Bristol:

- The Policy Press.
- Audit Commission (2001) *Changing Gear: Best Value Annual Statement*. London: Audit Commission.
- Audit Commission (2002) *Delivering Comprehensive Performance Assessment: Consultation Draft*. London: Audit Commission.
- Bovaird, T. and Halachmi, A. (2001) Learning from international approaches to Best Value, *Policy & Politics*, 29(4): 451-463.
- Boyne, G., J. (1998) Competitive Tendering in Local Government: A Review of Theory and Evidence, *Public Administration*, 76(Winter): 695-712.
- Braye, S. and Preston-Shoot, M. (1995) *Empowering Practice in Social Care*, Buckingham: Open University Press.
- Butcher, T. (2000) The Public Administration Model of Welfare Delivery, In. C.Davies, L.Finally and A.Bullman (eds). *Changing Practice in Health and Social Care*, pp.17-29, London: SAGE.
- Causer, G. and Exworthy, M. (1999) Professionals as managers across the public sector, In. M. Exworthy and S. Halford (eds), *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*, pp.83-101, Buckingham: OPU.
- Chalmers, J. and Davis, G. (2001) Rediscovering Implementation: Public Sector Contracting and Human Services, *Australian Journal of Public Administration*, 60(2): 74-85.
- Clarke, J. and Newman, J. (1997) *The Managerial State*, London: SAGE.
- Clarke, J. (1998) Doing the Right Thing? Managerialism and Social Welfare, In. P. Abbott, & L.Meerabeau (eds) *The Sociology of the Caring Professions*, pp.234-254, London: UCL Press.
- Davies, C. (1998) The Cloak of Professionalism, In. M. Allot, and M. Robb, (eds). *Understanding Health and Social Care-An Introductory Reader*, pp.190-197, London: SAGE.
- Davies, C. (2000) Care and the transformation of professionalism, In. C.Davies, L.Finally & A. Bullman (eds). *Changing Practice in Health and Social Care*, pp.343-354, London: SAGE.

- DETR (Department of Environment, Transportation and Regions) (1998) *Modernising Local Government: Improving Local Services through Best Value*, London: DETR.
- DTLR (Department of the Transport, Local Government and the Regions) (2001) *Strong Local Leadership-Quality Public Services*, Cm5237, London: The Stationer Office.
- Ellis, K., Davis, A. and Rummery, K. (1999) Needs assessment, street-level Bureaucracy and the New Community Care, *Social Policy and Administration*, 33(3): 262-280.
- Erichsen, V. (1995) Health care reform in Norway: the end of 'profession stste'? *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 20(3): 719-737.
- Finlay, L. (2000) The Challenge of professionalism, In A. Brechin, H. Brown and M.A.Eby(eds). *Critical Practice in Health and Social Care*, pp.73-95, London: SAGE.
- Flynn, R. (1999) Managerialism, professionalism and quasi-markets, In. M.Exworthy and S. Halford (eds). *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*, Buckingham: Open University Press.
- GOA (General Accounting Office) (1997) *Social Services Privatization-Expansion Poses Challenges in Ensuring Accountability for Program Results*, Washington D. C.: GAO.
- Hafford-Letchfield, T (2006) *Management and Organisations in Social Work*, East Exeter: Learning Matter.
- Hardy, B. and Wistow, G. (1998) Securing Quality Through Contracts?-Development of Quasi-markets for Social Care in Britain, *Australian Journal of Public Administration*, 57(2): 25-35.
- Harris, J. (2002) *The Social Work Business*, London: Routledge.
- Henriksson, L., Wrede, S. and Burau, V. (2006) Understanding professional projects in welfare service work: Revival of old professionalism, *Gender, Work and Organization*, 13(2): 174-192.
- Higgins, P. (2005) *Performance and User Satisfaction Indicators in British Local*

- Government: Lessons from a case study, *Public Management Review*, 7(3): 445-464.
- Hodkinson, P. and Issitt, M. (1995) The Challenge of Competence for Caring Professions: an Overview, In. P. Hodkinson and M. Issitt (eds). *The Challenge of Competence: Professionalism through Vocational Education and Training*, London: Cassell.
- Hoggett, P. (1991) A new management for the public sector?, *Policy and Politics*, 19:243-56.
- Hughes, O.E. (1998) *Public Management and Administration*, New York: ST. Martin's Press.
- Kelly, A. (1998) Concepts of professions and professionalism, In. A.Symonds and A. Kelly (eds). *The Social Construction of Community Care*, pp.78-93, London: Macmillan.
- Lymbery, M. (2004) Responding to crisis: The changing nature of welfare organisation, In. M. Lymbery and S. Butler (eds), *Social Work Ideas & Practice Realities*, pp.34-56, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Miller, C. (2004) *Producing Welfare: A Modern Agenda*, Basingstoke: Palgrave Macmillan. °
- Newman, J. (1998) Managerialism and Social Welfare, In G. Hughes and G. Lewis (eds). *Unsettling Welfare-the Reconstruction of Social Policy*, pp.333-374, London: the Open University.
- Parrott, L. (1999) *Social Work and Social Care*, East Sussex: Gildredge.
- Pollitt, C. (1993) *Managerialism and the Public Services*, Oxford: Blackwell.
- Ramia, G. and Carney, T. (2000) Contractualism, Managerialism and Welfare: the Australian Experiment with a Marketised Employment Services Network, *Policy & Politics*, 29(1): 59-83.
- Rashman, L. and Radnor, Z. (2005) Learning to Improvement: Approaches to Improving Local Government Services, *Public Money and Management*, 25(1): 19-26.
- Rees, J. (1996) The Case for a Voluntary Regime, *Local Government Chronicle*

- Public Sector PLC, PLC.
- Sheppard, M. (1995) *Care Management and Social Work*, London: Whiting & Birch.
- Southon, G. and Braithwaite, J. (2000) The end of professionalism? In. C.Davies, L.Finally and A.Bullman (eds). *Changing Practice in Health and Social Care*, pp.301-307, London: SAGE.
- Steward, J. (2007) The mixed economy of welfare in historical context, In. M. Powell (ed). *Understanding The Mixed Economy of Welfare*, pp.23-40, Bristol: The Policy Press.
- Steward, J. (1993) The limitations of management by contract, *Public Money and Management*, 13: 1-6.
- Travers, M. (2007) *The New Bureaucracy*, Bristol: The Policy Press.
- Van Slyke, D. M. (2003) The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services, *Public Administration Review*, 63(3): 296-315.
- Van Slyke, D. M. (2004) What Do They Know, and Whom Do They Hold Accountable? Citizens in the Government-Nonprofit Contracting Relationship, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2): 191-209.
- Wistow, C., Knapp, M., Hardy, B., Forder, J., Kendall, J. and Manning, R. (1996). *Social Care Markets-Progress and Prospects*, Buckingham: Open University Press.
- Zifzcke, S. (1994) *New Managerialism-Administrative Reform in Whitehall and Canberra*, Buckingham: Open University Press.