

# 邁向新世紀的社會工作管理

黃源協

## 壹、前言

隨著民眾福利需求意識的上揚，再加福利服務輸送方式的轉變，特別是政府與民間（或第三部門）在福利市場所扮演角色的重組，如何有效率的運用有限的福利資源，以提供符合民眾需求之高品質的福利服務，為現代福利國家政府所共同關注的議題。對福利機構而言，隨著科層行政模式的招致批評，以及強調市場競爭取向供給模式的引進，公私部門的福利機構如何發揮其服務輸送的「效率」、「效能」以及「責信」（accountability），以維繫組織的生存，進而謀求機構的發展，已成爲當代福利機構所共同面臨的議題。此外，消費者的滿意與否，不僅是檢視福利服務措施的良窳，也是對福利機構服務輸送品質的考驗。在政府、福利供給者以及福利消費者間所構成的福利市場，社會工作的管理已成爲邁向新世紀福利服務輸送的重要議題。

社會工作管理的概念通常包括兩種不同的意涵：社會工作人員的

管理以及將管理觀點運用於社會工作。儘管這兩者並不完全做明確區分，但前者是指涉部分實務者的操作方式受他人管理，特別是線上經理（line managers），因而，指涉的是實務發生的組織脈絡；而後者是指將社會工作的管理者，當作是不同類別的員工，但同時也引進管理的概念，當作是實務本身的一環。傳統上，管理被視爲是一種由管理者所執行的，反之，其它工作則由非管理者執行。然而，在人群服務組織中，資深的專業工作者往往會執行管理的責任（Adams, 1998:43）。然而，專業工作的重要性在新近的福利服務輸送上，已隨著新管理主義（new managerialism）的進入福利服務領域，特別是福利供給準市場（quasi-market）的出現，而使得社會工作的管理，無論是社工員的管理或管理社會工作，皆出現巨大的轉變。

臺灣近些年來的福利服務已漸受到這股潮流的影響，民間社會福利機構在服務供給的角色，隨著社會福利公辦民營的引進，特別是契約式或委託式福利服務的逐漸擴張，已使得福利機構不得不重

視社會工作管理；而公部門的福利服務輸送，在面對各類福利人口群的增加，以及福利需求的擴增，如何有效率的使用資源，以提供有效能的服務，也是必須面對的挑戰，管理已成爲社會工作必要且不可逃避的選擇。本文將以影響當代福利服務輸送的新思維——新管理主義（new managerialism）——爲出發，探討面臨變遷中的社會工作所必備的各種管理面向——全面品質管理（Total Quality Management, TQM）、目標管理（Management By Objective, MBO）、參與管理（Participatory Management）、團隊建立（team building）以及資訊管理（information management）。

## 貳、從公共行政到公共管理

自一九四〇年代福利國家興起以來，政府部門的福利服務輸送，主要是透過傳統科層模式的運作，其後便迅速地膨脹和擴張，一九七〇年代中期的石油危機所衍生出的福利國家危機，在崇尚減少政府干預的「新右派」（the New Right）政治人物操弄下，一方面政府在福利供給上的角色遭到質疑，另一方面福利科層供給模式所產生的弊端，也招致到相當大的挑戰。政府與科層的結合，往往是意味著僵化與缺乏效率，如何以其它服務輸送的替代方式增強或改善政府與科層結合所衍生出的問題，在社會服務界也就開始引起廣泛的討論。

事實上，新右派的標的並不在於要求社會服務全盤民營化，它所訴求的是政府的供給應該要在一個市場體系下運作，政府將其

角色限定在最小的規範，或至少以「代用券」（voucher）的方式，允許有選擇除政府供給以外的機制。這兩種觀點所正視的是供給者間的競爭，以及服務之整體資源的分配，若非全部由消費者所決定，至少也應有相當程度的影響（Cutler & Wainne, 1997, pp.19-20）。

這種信念對社會服務的影響，在一九八〇年代起已逐漸發酵，且對福利服務的實務也有顯著且重要的影響。自從一九八〇年代中期以來，先進國家之公部門管理便產生很大的轉變，主導二十世紀大多數時間之僵化、階層以及科層的公共行政模式，已逐漸轉變爲彈性、市場爲基礎的公共管理模式。這種轉變不僅是管理型態的一種改革或改變，而是一種政府社會角色，以及政府和市民關係的轉變（Hughes, 1998:1）。在理論上和實務上，傳統的公共行政已不被信任，世界各國已在找尋公部門管理的新觀點，以重新再造政府（reinvention of government）（Walsh, 1995），這種新公共管理觀點的採用，意味著公部門之新典範的出現（Hughes, 1998:1）。

這種新典範對公共行政的一些基本和永恆不朽的原則，提出直接的挑戰，這些原則包括：(1)以層級和科層原則的組織；(2)政府藉由科層制直接提供產品和服務；(3)政治和行政事務應被區隔，行政是執行命令的工具，政策和策略則屬政治領袖的範疇；(4)公共行政被視爲是行政的特殊領域，因而需要僱用終生的專業科層（Hughes, 1998, p.1）。在「新右派」思潮主導的環境下，這些傳統公共行政的組織模式，所遭致的重大挑戰與攻擊包括：(1)公部門規模過

大，消耗太多稀少的資源，為回應這種質疑作法，主要在於透過刪減政府的預算，以減少對公部門的使用；(2)政府涉入的範圍過多，即政府讓自己涉入太多的活動，為回應這項質疑，許多政府的正式活動被轉回到民間部門，民營化即是其中的一例；(3)政府的方法，即科層制已成為相當不受歡迎的社會組織形式，以科層方式所做的供給，已被視為是一種二流和無效率的保證，因此，若要讓一些措施停留在公部門，則必需要建立科層制之外的其它組織方式 (Hughes, 1998:9)。

自八〇年代以來，西方先進國家之政府服務提供方式，並非僅有科層的輸送，民間部門的彈性管理體系已漸為政府部門所採用。此外，政府也可藉由間接的補助、規範和契約方式，以替代直接的提供。一旦科層的運作與社會分隔，大眾會需要較佳的責信機制。因而，大多數先進國家在一九九〇之前，已出現了公部門管理的新模式，這些新模式被冠以不同的稱號，如管理主義 (managerialism)、新公共管理 (new public management)、以市場為基礎的公共管理 (market-based public management)、後科層典範 (post-bureaucratic paradigm) 或企業型政府 (entrepreneurial government) (Hughes, 1998:2) 以及新管理主義 (new managerialism) (Clarke & Newman, 1997)。

新管理主義乃政府各層級皆致力於實踐3Es——經濟 (economy)、效率 (efficiency) 以及效能 (effectiveness)。Hood (1991) 即認為，新公共管理有幾項重要的信條：

——著重管理、績效評鑑以及效率，而非政策；公共科層分散為處理一種基於使用者付費的機構；運用準市場 (quasi-markets) 和契約外 (contracting out) 以扶植競爭；預算刪減、以及一種強調輸出目標 (output targets)、限定項目的契約 (limited-term contracts)、財務誘因以及經營自由的管理型態 (Hood, 1991:1)。

此觀點大部分著重於組織的內部，且意味著實質的改變是必要的，特別是人事方面，但同時也指出某些新公共管理的特色。Osborne & Gaebler (1998) 即認為，政府可做許多市場所無法做的，但他們卻認為，科層制既不必要也無效率，其它的方式必須被使用，政府需要被改造 (reinvented)，因而，他們提出「企業式政府」(entrepreneurial governments) 的十點方案 (ten-point programme)：

大多數企業政府促進服務提供者間的競爭 (competition)，藉由將控制權由科層制推向社區，以增加公民的權力 (empowering citizens)，他們對機構的績效測量，不僅著重於輸入，也重視結果 (outcomes)，他們是受到目標 (使命) (mission) 的驅使，而非規則和規範。他們將案主重新界定為消費者 (customers)，且提供它們選擇。它們對於問題探防患於未然 (preventing problems)，而不只是提供事後補救的服務，他們將其精力用於賺錢 (earning money)，而非僅是花掉而已；他們分散職權 (decentralise authority)，採用參與管理；他們偏好市場機制 (market mechanism) 服務，也重視各部門間的媒合 (catalysing all sectors) (引自Hughes,

1998:2-3)。

這種改造自一九三〇年代以來普遍採用的制度，在美國以「政府再造」(Reinventing Government)的口號出現，並獲得相當的重視。這種現象強調對科層制以及科層政府普遍的覺醒，且提供了解脫的妙方。在美國，「政府再造」是由副總統柯爾(Gore)所主持的「全國績效評估委員會」(The National Performance Review)執行，其內容分為四大部分：(1)消除官僚文章；(2)顧客至上；(3)透過員工增權以獲得結；(4)回歸基本目標—建立花費少而運作更佳的政策(引自Hughes, 1998:4)。

儘管新公共管理、管理主義、企業政府的用詞雖有不同，但它們皆指相同現象，即它是以一種市場為基礎的新模式，取代傳統的科層制。改善公共管理、減少預算、公共企業民營化似乎已漸為普遍，現在要求增加政府或科層制的規模已幾乎不存在。各國政府開始視行政的才能可做為一種實質的競爭資產，且增加彼此間對此理念的相互借用。OECD (1990:1)在其一九九〇年的報告指出，大多數國家有一種「共同的觀點」(a shared approach)，即若公部門的效率 and 效能要有進一步的改善，則公共行政「文化」(culture)的急遽改變是有必要的，文化的改變是要將科層轉變為結果為基礎的組織 (results-based organization)，亦即經理人員要為目標的達成和結果負起責任 (Hughes, 1998:4)。

將私部門的管理理念引進公部門，在福利服務上出現了「準市場」(quasi-market)的情境，準市場不同於傳統的政府形式和真正

的自由市場，之所以不同於傳統的政府形式，在於其運作斷然地不同於公共科層的獨佔性的決策者，而以競爭的多元性取代獨佔的權力；而不同於完全自由市場，則包括三方面：(1)競爭的供給者也許即是公部門機構或第三部門之非營利組織；(2)具購買權的消費者較少展現於現金的措辭，而是在某種代理策略上，換言之，即是一種移轉性支付；(3)消費者的願望往往不是直接的表達，而是有其代理人，例如，家庭醫師 (general practitioners) 或照顧管理者 (care managers)。因而，準市場是藉由讓公部門的官員身處於某種市場原理的環境下，以促使他們仿效私部門的決策者 (Rao, 1996: 174)。顯然，這股發展趨勢已逐漸遠離大型、由上而下 (top-down) 以及集中化科層的公共行政，而朝向小型化、分散化、市場化以及消費者導向之公共管理發展。

## 參、準市場與社會工作

新管理主義對管理型態和策略強調動力論 (dynamism)、彈性 (flexibility) 和創新 (innovation) (Clarke & Newman, 1997:58)。它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。新管理主義在社會工作上的用法，係指一九九〇年代人群服務方面發展的準市場情境，以相對於二〇世紀初以來工業上的管理概念，新管理主義展現出政府對企業主義價值和商業管理方法的支持和提昇之面向，新管理主義的標的在於確保專業

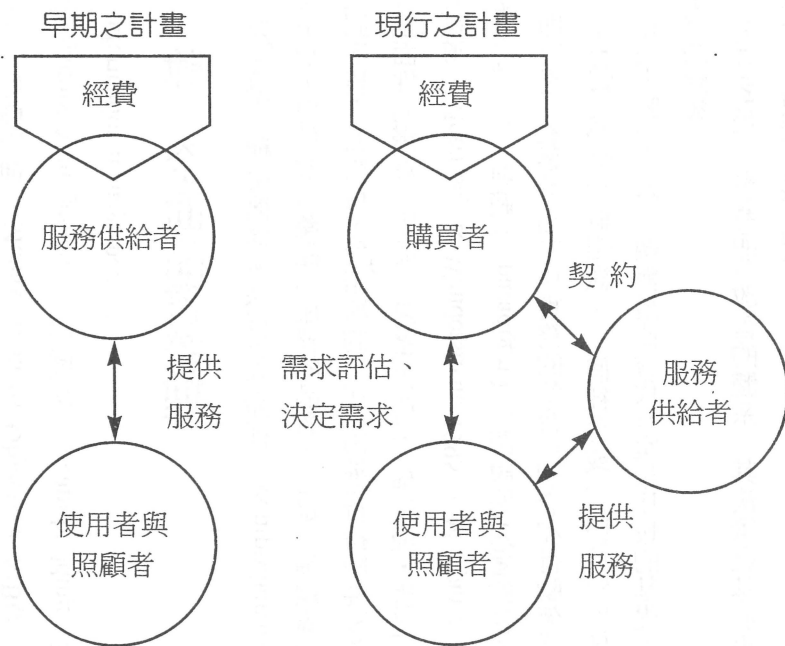
受到管理者有效的監督，這是建立在確保專業工作者產品的品質，以相對於老式的集中化組織，其工作的判斷是必須維持在預算的範圍內 (Adams, 1998:61)。

準市場的引進，可被視為是一種公共管理歷史的轉捩點，它在服務供給的遊戲規則上，產生基本的改變，也即是朝向新管理主義的方向邁進，其目標乃在於改變公共服務經營方式，藉由明確和公佈的契約，在實際符合使用者需要的，增加管理者經營組織的權力。亦即，讓組織的經營從一種老式的指揮結構，轉向較具公開和回應的管理方式 (Rao, 1996:175)。

事實上，自一九七〇年代後期以來，公部門已逐漸採用民間商業組織的管理文化、用詞和實務。Farnham與Horton (1993:237-38) 列舉出下列的事實：目標設定上強調理性觀點的策略性管理、政策與行政的分隔、授權給負責服務輸送的執行單位、縮減層級、增加負責會議標的中層主管之責任、績效指標的使用、以及鼓勵個人主義的人力資源管理型態。Farnham與Horton指出，公共服務取向 (public service orientation) 朝向將服務使用者當作消費者的發展，符合準市場的發展，將由專業供給者支配的供給導向 (supply-led) 的服務，轉向由服務使用者促使的需求導向 (demand-led) 服務 (Adams, 1998:51)。

這種轉變的趨勢相當程度地衝擊到社會工作的經營，無論是社會服務的供給，或社工員的角色，皆隨著經營型態的轉型而調整或有重大的轉變。就福利服務的供給面而言，新右派政府深信志願

部門乃是最優越的服務輸送者，而將政府與第二部門間關係，傾向以契約關係替代補助關係 (Kramer, 1995)，這種買賣關係的新模式，使得由政府由購買與供給合一的福利服務輸送者，轉向著重消費者需求、市場競爭、以及減少科層的市場運作模式 (如圖一)，正是回應這股管理主義的新潮流。



圖一 公部門福利服務供給的轉型圖

資料來源：Browning, 1992.

就社會工作人員方面而言，英國很多社會工作機構，社會工作人員被賦予「照顧管理者」(care managers)的稱號，以表示他們的焦點已並不在於提供案主服務，而是著重於資源的配置和看守(Jones, 1999:47)。這種重要的轉變顯出一種基本的轉變，機構的需要和需求是最重要的考量，而非案主的需求。在當代的福利體系，政府的社會工作機構不需要高深教育、研究的社會工作人員，這些已被視為對品質無益的，現在所需要的是對機構的忠誠、依照指示的能力、準時的完成手續和評估、緩和和安撫案主的需求、經營不足的預算、以及以不會將機構的窘境暴露給大眾，這是新管理主義下對社員工的要求條件，簡言之，在當代福利體系中，對政府社員工的期待是：專業的自我規範是無望且不足的，所需要的是對案主至上的那種專業自主性和理想不存幻想的管理勞動力。這種轉變顯露出新右派的政府，並不特別在意去贏得福利供給者的心，而是著重於確保經營工作的權利(Jones, 1999:47)。

這股趨勢反映出社會工作處於準市場之境中，必須要突破傳統科層管理方式，以及相當程度地犧牲專業自主性，以成就在競爭市場中的角色。Dominelli (1996) 指出，以才能為基礎之觀點(competence-based approach)的引進社會工作，已經對專業主義的社會工作造成傷害，且降低了自主反映實務的範圍，法定部門的社會工作，僅可提供非常有限的機會給反壓制的工作，這種反壓制的工作挑戰深植於組織文化內的實務(Adams, 1998:43)。

在這種福利供給轉型的環境脈絡下，一股回應準市場模式的管

理策略，也逐漸地踏進社會工作的領域。Rose (1989) 即指出，團隊工作、品質意識、彈性和品質圈的新詞彙，將員工的自主性熱忱與共同文化之集體企業主義相結合(Clarke & Newman, 1997:62)。這使得社會工作的管理，也必須借助於全面品質管理(Total Quality Management, TOM)，以及為追求全面品質管理所不可或缺的管理工具：目標管理(Management by Objective, MBO)、參與管理(Participatory Management)、團隊建立(team-building)以及資訊管理(information management)。

## 肆、全面品質管理

TOM是一種由機構所採行之全面性(comprehensive)顧客導向型系統，用於改善產品和服務的品質。它是一種組織中所有階層從上到下皆全面動員，對組織的工作過程進行持續性改善，以追求顧客全面性的滿意。因而，TOM不僅是一種管理，也是一種全面品質的領導(Morrissey & Wandersman, 1995)。Morgan & Murgatroyd (1994:4-5) 以「典範」(paradigm)一詞說明TOM的核心理念和實務，即它是一套管理和工作實務的整合性理念和行動架構：

1. TOM包括一個組織、一個社會或一個社區所做的每一件

事，在他人眼中，在一個與最佳替代方案比較的基礎上，TOM決定了它的聲譽。

2. TOM是一整套品質改善的體系，其決策是基於事實(資料的蒐集)，而非意見或印象。

3. 全面品質包括的不僅是使用者或顧客接受之特定服務或產品的品質，而且也包括組織內部為達成持續績效改善所做的每一件事。

4. TOM假定品質是發生於一個組織內所有活動的結果；所有的任務和員工必須參與改善的過程，組織需要品質的制度和一種品質文化。

5. TOM是一種管理組織的作法，因而每件工作、每個過程皆能正確、最早且隨時被執行，它影響組織中的每一個人。

TQM之所以「全面」(total) 即它必須包括組織中的每位成員；且全面管理的觀點即是組織內部所運作的制度和文化的，且所有的決策皆必須以資料為準。Robbins & Coulter (1996, p.59) 為TQM所提出的五個特性，能讓我們更進一步的了解TQM：

1. TOM以客為尊：顧客不僅是指購買組織產品或服務的外人，也包括組織內彼此互動或服務的顧客（例如發貨或會計人員）。

2. TOM強調持續改善：TOM是一種對「未曾滿足」的承諾，即「非常好」(very good) 還不夠，品質要能不斷地被改善。

3. 組織所做每件事之品質的改善：TOM對品質使用一種非常廣泛的定義，其所關心的不僅是最終的產品或服務；其輸送的速度、禮節和對申訴的回應等，皆為其內涵。

4. 精確的測量：TOM使用統計技術測量組織作業的每個重要變項；並與標準或水準點比較以確認問題所在，追查其根源，並設

法消除之。

5. 員工授權：TOM讓所有員工參與改善的過程，TQM方案中廣泛的使用團隊以作為發現和解決問題之授權的表現方式。

簡言之，TOM是一種動員組織內所有員工，在一種強調顧客導向的前提下，使得組織的產品或服務，朝向「零缺點」的目標而努力的一種理念。為進一步對TQM有一更清晰的概念，可由美國聯邦品質研究所(Federal Quality Institute)對傳統美國式哲學原理與全面品質管理哲學原理的比較分析觀之(引自Martin, 1993b, p.25)。

表一 傳統美國式哲學原理與全面品質管理哲學原理的比較分析表

傳統美國式哲學原理	全面品質管理哲學原理
組織有多重的競爭目標	品質是組織最主要的目標
財務主導組織	消費者滿意度引導組織的方向
管理者和專業人士決定何謂品質	消費者決定何謂品質
注重穩定，如果沒有壞，就別修理它	注重持續的改善，不用心的組織會失敗
改變是突發的，是在科層制度下成功抗爭後完成(經由對官僚科層奮鬥而來)	改變是持續的，是由團隊工作完成
員工與部門相互競爭	員工與部門相互合作
決策是以「勇氣」為基礎，做總比沒做好	決策是以資料和分析為基礎，不做比做錯好
員工訓練是奢侈和高成本的	員工訓練是必要的，並且是一種投資
組織的溝通主要是由上往下	組織的溝通是注重上下垂直與水平的溝通
鼓勵承約者以價格作為相互競爭	和輸送服務與產品的承約者發展長期關係

資料來源：Martin, 1993b, p.25.

儘管TQM是源自於企業界，但在公部門或社會服務部門也已漸被採用。如前所述，TQM的本質在於使全體組織成員均能深深投入並賦予權力，以持續改善服務品質，進而追求顧客的滿意度。爲了達到定義，其所關連運作上，TQM結合了七項實務的步驟或策略，包括（孫本初，一九九七：Morgan & Murgatroyd, 1994; Martin, 1993b）：

### 一、高層主管的領導與支持

TQM的成敗與領導者的行爲和態度有關（Morrissey & Wander-sman, 1995），TQM的推動必須是要始自於高層領導階層的參與，爲品質文化之變革賦予動力。他們需要能爲組織的未來理想樹立一個可達成的願景（vision），然後將組織即將採行的品質改進政策及願景，在一個開放且深具信任感的組織氣候之下，順利地傳遞給每一位組織成員。爲了透過高層主管的了解、參與與支持，以達成組織變革的目的及TQM的理想，高層主管應能接受與TQM相關之哲學與工具的訓練，以引導其本身對TQM的承諾，並能將其傳遞給各階層的主管，並盡力提供其員工達成此目標之必要的資源、時間與訓練，以確保服務品質提昇的願景之實現。

### 二、策略性的規劃

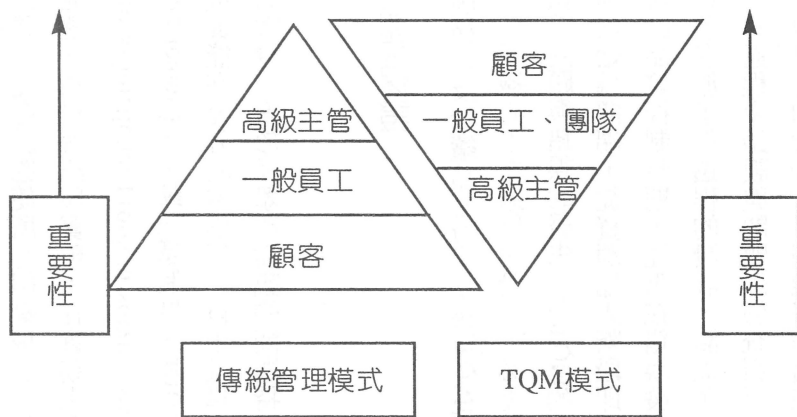
願景和策略是TQM的核心項目，策略性規劃係指對組織整體長遠之未來方向的思考。其目的在於促使組織進行持續性的品質改

善，形成組織日常運作的必要之務，並建立一個動態的、參與的規劃過程。換言之，策略性規劃在TQM上的運用，係著眼於組織長遠的發展策略，設定組織在某一段時間的發展目標，以實現或滿足顧客高層次的滿足。因而，欲達到此一目標，組織必需要能同時兼顧對外重視民眾的需求，對內重視組織內部的運作過程，隨時修改策略內容，持續不斷地朝著零缺點的方式邁進，以滿足民眾的長程期望。

### 三、以客為尊的服務導向

提供顧客高品質的服務爲TQM的重心之所在，在策略性規劃的過程裡，爲了能輸送高品質的福利服務，必需要能確實掌握民眾的需求，同時供給部門也要能夠建立一個開放性管道，以供民眾易於獲取所需的資訊。此外，供給部門要能平衡不同民眾間、不同民間團體可能相互衝突的需求，並將如何達成民眾的期望與需求之各種策略設定實施的優先次序。

基本上，社會服務部門的「顧客」可區分爲外在顧客，亦即爲一般顧客，以及內在顧客，即組織中的各級工作人員。在一個組織裡，可以依各部門的工作流程，將一個部門的輸出，視爲另一個部門的輸入。所以每一個部門在將其產品或服務輸送給另一個部門時，均應「以客爲尊」的去了解其內部顧客需求爲何；唯有透過這種供給者與內外顧客的聯結，才能持續不斷地追求服務品質的改善與提昇，以達到「顧客百分之百的滿意」之組織所追求的目標。



圖二 TQM：倒金字塔的控制

資料來源：Morgan & Murgatroyd, 1994, p.17.

如圖二所示，TQM之異於傳統管理的控制方式，正是實踐以客為尊的重要表現。

#### 四、考評與分析

考評制度之運作必須要使組織能系統化地了解民眾對其產品或

服務的滿意程度，並且要能以組織內部過程的改善做為考評的重點，其直接的目的即在於降低錯誤與浪費時間，並改進服務的成本與效能、精確性以及提高服務品質，最終目的在於確保組織能確實掌握顧客的需求。因此，考評資料的蒐集應側重於顧客滿意度的各個相關屬性和特色，例如，反應性、可信度、準確性、易於接近的程度等；同時也要能注意到服務過程中之品質的變異性，當顧客認為服務品質出現瑕疵或組織欲提昇顧客滿意程度時，組織應能以整體的觀點來解決問題或滿足其需求。值得注意的是，考評與分析必須是要建立在以事實的資料為基礎之上。

#### 五、訓練與獎賞

在TQM組織裡，教育訓練與獎勵措施皆為其重點工作，品質團隊和改善過程需要於投資對人的訓練。教育訓練通常包括職前與在職教育，以使組織的人員能確實具有執行任務所必要的技巧和知識，諸如工作團隊、問題解決技術、蒐集與資料分析方法與工具等。此外，適當的獎勵措施可以提振工作人員的士氣和滿意度，進而促進組織變革為品質導向的組織。

#### 六、員工的授權與團隊工作

若組織的高層主管認同並支持TQM實施後，組織成員的投入、授權以及團隊工作，乃是組織達成品質承諾的最重要因素。

Morrissey & Wandersman (1995) 即認為，TQM乃是建立在所有組

織員工參與和授權的基礎上。工作過程的改善只有在組織員工由上而下的全體員工，以及各部門均積極投入勞力的情況下，才能獲得全面的成功。因此，所有工作人員將他們的智慧、創意及活力投入於組織目標的追求，唯有如此，才能確保全面品質的達成。

此外，若欲透過賦予成員推動TQM的認知活力來提昇公共服務品質，其首要之途在於應使所有組織成員均能系統化地辨識出民眾的需求，並逐一加以解決與實現；在實務上可透過跨功能的問題解決團隊（cross-functional problem-solving teams）、自我管理團隊（self-managing teams）、主動建議制度（active suggestion system）等，使組織成員能在充分的授權下，自由且具有彈性地凝聚團隊力量，以集體的智慧，對於民眾所面臨的問題持續不斷地尋求治本之道。

## 七、品質保證

零缺點服務以及持續品質改善，為TQM重要的目標，為了滿足民眾的需求，組織的工作過程之設計，必需要在服務的生產過程之始，即能預防問題與錯誤的發生。在TQM的系統中，品質保證即是自工作過程之始為開端，從資源輸入階段即防止問題的產生，而不是如同傳統的品質控制時期，注重在錯誤發生後的控制與檢查。品質保證的特色在於工作過程的設計，涵蓋了事前錯誤的預防、事後以及整個生產過程中錯誤與問題的檢查與矯正，所以為了因應此種事前的預防與早期的檢查，以期能發掘潛在的錯誤，工作人員的

訓練，即應著重於分析前一階段的供應者所提供的相關資訊，並應和民眾建立起「合夥關係」（partnership），如此，才能確保服務品質能符合民眾的期望。

在一個福利需求增加但預算相對不足的時代裡，以最低成本購買有效的福利供給，其所運用的策略包括：(1)對地方需求更具回應性；(2)透過有系統的資源配置，以確保服務的供給和資源的分配；(3)案主易於取得多重方案（單一窗口服務）；(4)對績效負責；(5)服務效率最大化；(6)內部以及內外部門的協調。此外，使用者付費也被視為是有效率的策略，以減少草率的需求（trivolous demands），增加對部分社會服務使用者的承諾，以及透過使用者和供給者間更明確的財務處理，以增加使命感。若社會服務部門能將這些發展趨勢與TQM有更直接的連結，則必需要能重視下列的要項（Morgan & Murgatroyd, 1994）：

1. 著重消費者的價值主張以及消費者服務契約的發展。
2. 著重服務速度和服務整合，以便消費者能減少任何「激烈爭論」（hassle），並以更少的時間取得服務。
3. 強調減少重做或錯誤率，以便消費者能在以較低的成本適時取得適當的服務。
4. 強調在組織內避免白費力氣以及減少無附加價值的措施。
5. 著重消費者導向之績效測量和指標的發展。
6. 著重過程的簡化，以減少對資訊的重複需求、資訊蒐集的用語問題、減少對服務取得之各種複雜的程序與要件。

7. 著重於服務輸送時不必要的勞務。

8. 著重於促進自主和自理的制度。

總而言之，這八項要點要求一種品質領導 (quality leadership) 的系統觀點、較佳以及對消費者友善的訊息和分析系統，以願景為基礎之策略性品質規劃、較佳人力資源的使用、持續改善和品質保證之固定過程、以及著重過程結果和對較高程度之消費者滿足的承諾。這些必要的發展也許要結構的變遷和分散化，也許不必要，但他們卻要求重新思考品質對社會服務的發展的意義 (Morgan & Murgatroyd, 1994)。

## 伍、目標管理

全面品質管理著重於組織員工對目標共識的建立，因而，如何透過全體員工的參與組織活動，以達成組織的目標，也是TQM所不可或缺的一環。「目標管理」是一種強調由管理者及其部屬共同設定明確的目標，且將這些目標的使用視為激勵、評估與控制努力的主要基礎。特別是目標管理代表著一種著重於達到結果的思考方式 (Mondy, et al. 1991:154-55)。目標管理的特色在於組織內的每位被雇者的工作，皆有明確書寫的目標，且這些目標是可測量的、務實且具挑戰性的，它包括如何以及何時完成某事，且對目標達成繼續評估，標的 (targets) 是可磋商的，而非由督導指派的 (Weinbach, 1998:81)。簡言之，目標管理是訂定目標、決定方針、安排進度、使其有效達成，同時對成果加以嚴格評核的一種管理程序。其主旨

在於激勵個人能力，發揮最大潛能，故目標管理的哲學為 (陳海鳴，一九九七)：

1. 重視參與感：每一員工均有親自參與釐定工作目標及達成方法的機會。

2. 授權原則：實施目標管理首重分層授權，並採用成果重點的經營方式，進行自我評估，並為結果負責。

3. 團隊合作精神：目標管理是一種團體的行動，只有在共同了解、合作、協調的情況下才能完成。

4. 目標之確定性：目標需要清楚確實，始能有助於管理功能的發揮，目標的訂定，有賴組織各層級的共同參與。

典型目標管理方案的過程，可被區分為以下八個步驟 (Robbins & Coulter, 1996:242)：

1. 組織整體目標和策略的形成。

2. 組織內各單位或部門主要目標的配置。

3. 單位的主管們與其長官協同設定其單位具體目標。

4. 協同設定所有部門員工的具體目標。

5. 明確指出界定目標如何被達成的行動方案，且獲得其主管及下屬的同意。

6. 行動方案的實施。

7. 定期檢視目標達成的進度，並給予適度的回饋。

8. 以績效為基礎的酬賞 (performance-based rewards) 強化成功達成目標者。

早期目標管理普遍的在企業界使用，自七〇年代起也漸被引進社會服務機構的領域，其主要原因在於：面臨來自董（理）事會以及資金提供者對責信要求的壓力、爲了展現方案的效益以及增加效率（Raider, 1977）。目標管理若能在工作上妥善的被運用，且在各層級發生作用，則可能會對社會工作機構活動過程的形成，產生強力的影響。Raider（1977）建議，目標管理在社會服務機構的運用，提出了四階段的作法，包括：

#### 第一階段：自身研究（self-study）

目標管理的採用必需要有機構資源的承諾，在實施初期，因機構的人員可能尚處於學習期，因而，需要有實質的支出和時間的投入。爲了避免投入目標管理之實質機構資源的問題，首先便要去發覺阻礙成功的障礙，這必要借助於評估成功希望的自身研究，一般而言，導致機構遭遇潛在困難的因素包括：機構不穩定、環境不穩定、地位的不連續、以及未協商的競爭。在自我研究的期間，要能夠機警地與目標管理之其它相關機構共同合作。許多昂貴且令人挫折的錯誤，便可透過這種合作予以避免。

#### 第二階段：實施策略（implementing strategy）

目標管理的實施，對機構的影響並不亞於組織主要的變遷，若這種轉變要持續很久，必需要能仔細地規劃策略，包括機構主管和董（理）事會的支持、誰負責目標管理的實施、鼓勵機構員工的參與和熱誠。目標管理的實施若被接受，最初應被視爲一實驗性，而非永久性，且規模宜適中，以便易於掌握並能由實驗中學習經

驗。此外，參與的員工應接受相關的訓練，特別是與目標相關的在職訓練方案。

#### 第三階段：體系設計（system design）

當自我研究完成後，所欲採用的目標管理體系之規模可能已被決定，但若指標中出現一個或多個可能潛在的困難或可能失敗的現象，則不應有過度的野心，而應減少其複雜性，並採用較適當的規模。不管所選取之目標管理的全面性程度爲何，體系必需要能反映個別機構的特質和組織文化。目標管理並沒有適用於所有機構的單一模式。Raider（1977:240-241）提出適合於社會服務機構目標管理的四個基本導引，包括：

1. 建立對機構使命的共識；
2. 以歸納性的過程設定目標；
3. 建立一個可測量且具體的團體目標；
4. 使用接近目標達成的可測量、量化以及具體的里程碑（milestones），以便充分掌握朝向目標的完成進度。

#### 第四階段：發展長期的承諾

#### （developing long-lasting commitment）

若要使一個機構目標管理的實施能長遠，在執行的過程中，必需要考慮幾項重要的原則：

1. 彈性：若目標管理要能成功地在一群服務的情境下實施，它必需要以富有高度的彈性，以期適合於每一種情境；其重心要擺在執行和使用目標管理的過程，而非一些僵硬的程序，或是一些累贅

的格式。

2. 個人的成長：若目標管理要能真正的為員工所接受或重視，則它必需要能與員工個人的成長目標有關。他必需要能為員工在工作上創造發展的機會，且必需要能讓個人目標與機構目標相輔相成，進而促進個人的自我成長與自我實現。

3. 提供經常性的雙向回饋：員工必需要能對其提出改變的建議和計畫感到有信心，也唯有當員工的建議被考量和使用後，員工才會感受到對體系承諾的感覺。另一方面，員工也需要確認達成團體目標過程中所遭遇的阻礙，以及如何克服這些阻礙，特別是行政方面的。簡言之，員工與機構間應建立伙伴關係，並能提供經常性的雙向回饋 (two-way feedback)。

社會工作管理者的基本工作之一，即是要能以巧妙的方式提醒其它人注意到所設定的目標。即單靠個人的目標之達成是片面的，社會工作的管理者應盡量地藉由對目標的強調、再說明以及提醒，以將個人、團體和組織的目標加以結合，以達到個人需求的滿足與組織目標達成的「雙贏」策略，進而促使服務品質更進一步的提昇。

## 陸、參與管理

參與管理 (participatory management) 是對員工可加入組織策略執行之決定的承諾，這套反傳統科層之由上而下的管理模式，為當今公、私部門組織管理的重要議題，員工透過加入策略性規劃、

全面品質改善計畫、組織使命和目的的釐清、問題解決團隊以及任務小組等，而對其工作具有決定權；廣泛而言，參與意味著員工在問題的解決、政策和執行的決定、以及組織的評估扮演著某種角色 (Pine, Warsh, & Maluccio, 1998)。參與管理在社會服務機構受到重視，主要是起因於基層員工對組織的政策不清、指揮結構的不明、績效指標的模糊、以及文書工作的要求等，而導致員工的士氣低落 (Weatherley, 1983)。為解決這種組織目標與個人目標間的隔閡所導致的負面現象，參與管理被認為可促進個人目標與組織目標間的共識。

讓員工參與影響他們本身的組織問題或決策，對其自尊和士氣的提昇將有很大的助益，進而對決策的理解與結果有正面的效應 (Brody, 1993)。許多研究也指出，參與管理的行為與較高的工作滿足度或較低的怠工有關聯 (Malika, 1989; Packard, 1989, 1993)。這主要是因為人性會傾向於支持本身有參與的決策。但是若員工覺得他們的參與僅是「象徵」(token) 而已，若僅是一種假裝要他們參與或在意的想法，則參與管理效果是不存在的。參與管理的理論家堅持，讓員工參與決策應是誠心的，且是對一種較高的人性所持的強烈信念 (Weinbach, 1998:67)。

在人群服務組織方面，許多研究倡導應讓員工參與決策 (Packard, 1989, 1993; Weil, 1988; Ramsdell)。倡導者認為，員工參與可產生的正面效果，包括 (Ramsdell, 1994:51; Pine, Warsh, & Maluccio, 1998)：

1. 提供組織領導做決策之充分參考資料或訊息。  
 2. 提昇組織對員工的專門技術、創造力、進取心以及判斷力的運用。

3. 增進員工對組織決定的動機和承諾。
4. 提昇服務之產量和品質。
5. 增進員工的士氣和滿足感。
6. 減少工作壓力、倦怠和員工的流失率。

然而，參與管理並非是指組織中的每位成員皆必須參與組織的決策，管理者尚須視組織的情境與員工的特性及意願而定，個人參與群體決策的前提，必須是要他們具備對團體有貢獻的知識、經驗或專業技能，使能有貢獻，否則便不宜涉入。此外，員工對決策議題的關心度或興趣，也應必須被考慮，若員工漠不關心，卻仍要強調其參與，則可能對決策沒有貢獻。因而，管理者不應單方面的強調「參與管理」，但卻忽略員工的「冷漠地域」所可能造成的負面影響（Weinbach, 1998）。

儘管參與管理將可使得員工更認同組織的目標，但若參與管理被過度的使用，則團體的決策可能會使得一位主管，覺得自己像似一位主席而非領導者；且對一些必要但卻不受歡迎的決策，可能會因為太多的參與，而使得決策受到貶損。此外，參與管理之參與決策的增加，可能會使得員工更不易於預期管理者的行為，而失去了以往得知管理者在什麼情境下作些什麼事的預期，而導致因情境的不穩定與不可預測性，進而給員工帶來焦慮，而危及士氣與服務績

效。

## 柒、團隊建立

全面品質目標的達成，往往是要藉助於以「團隊」(team)而非「團體」(group)的方式進行。團隊與團體皆是一種人群的組合，然而，兩者在許多面向有其程度上的差異。相較於團體，團隊不僅重視組織整體目標的達成，更包括了其成員間的相互依賴與彼此承諾。換言之，團隊不僅重視組織整體目標之達成，也是彼此間心理上的契合。Jessup (1992) 即指出，成功的團隊工作在於分享 (sharing) —— 分享使命、分享任務和經驗、以及分享結果 (引自 Siegel, 1995)。一個有效能和管理得當的團隊，將可提供人們相當高的滿足，特別是當團隊高度地加入對問題的確認和解決，以及目標的設定 (Whitley, et al, 1996)。團隊與團體間的差異，可歸納如表二：

表二 團體與團隊的差異

差異面向	團體 (group)	團隊 (team)
目標	成員的工作是獨立的，目標是可以區分的，但有時會與他人的工作目標發生衝突。	成員具有共同的目標，彼此必須在相互支援下，才能完成目標。
互賴程度	成員將注意力集中於自己身上，可以自由決定，採取不影響其它成員的行動。	成員彼此間相互依賴，任何成員或決定，均會影響到其它成員。
合作程度	成員獨自工作以達成任務	成員經由合作才能使工作最有效地達成任務

時間架構	成員可以獨自工作很長一段時間	成員必須長時間密切地協調彼此間的工作
溝通	成員往往會過於謹慎小心，彼此間較缺乏互動機會，進而欠缺了解，溝通也因此產生障礙。	成員可在公開與誠懇的環境中進行溝通，且每個人皆可努力地了解他人的看法與觀點。
參與	成員不一定有機會參與團體的決策，因為服從命令的重要性大於獲得工作成效。	成員們參與任何會影響團隊的決定，服從命令並不能作為判斷標準。
主動性	成員總是被告知如何去做事，而不會被詢問什麼是最好的達成方法，因為領導者並不鼓勵他們提出建議或意見。	成員們盡力地為組織貢獻自己的天賦與知識，以達成團隊的目標。

資料來源：整理自「孫本初，一九九七；文林，一九九三」。

由表二可知，團隊是一個具有較高互賴、信任與主動積極的團體，成員間相互支援與合作，以每個人本身的才能，共同為團隊的使命、任務或目標而努力，並重視成員間的溝通與意見參與。因而，團隊的定義要比團體更為嚴格。相較於團體，團隊是較為積極且主動性，而領導方式的不同，對其目標的達成，將有重要的影響。Maddux (1993) 指出兩種不同領導方式的差異如表三所示(引自文林譯，一九九三)。

前面藉由對團體與團隊的比較，以及分析團體為中心與團隊為中心的領導方式，我們可由兩個面向來了解團隊工作的特性：各階層員工的參與以及機構員工具備的特質。就前者言，每一位員工在機構中可能各自扮演不同的角色，在社會工作的實務上，大部分的

表三 團體與團隊領導方式的差異

團體為中心的領導	團隊為中心的領導
為了達成眼前的目標，會忽略所應注意的疑點，並隱藏一些自己的想法，即使這些想法可以提高生產力，促進目標的達成。	眼前的目標是執行的重點，同時也能顧及長期的目標，並樂見以團隊合作的方式達成更大的目標。
對於高階層的管理階級、同輩與員工的行動，只是在被動地作回應，因為覺得與群眾相處的方式比較容易些。	主動激發大多數人的行動，展現個人的領導風格，並盡量刺激他人的熱烈反應與行動，帶動團隊合作與相互支援。
在計畫階段或解決問題時非常希望他人的參與，但也只能參與到某種程度，所以這種參與是有限度的。	能讓人們參與解決問題，並願意為此效力，讓人可以輕易看見團隊合作所產生的種種機會，並讓人人有表現的機會。
對於那些比上司還要了解自己工作情況的人，會產生怨懟與不信任感。	尋找那些希望自己表現優秀，並願意與人合作的人，認為自己扮演的角色是在鼓勵別人。
認為以團體的力量來解決問題的方式，只是在浪費時間，甚至覺得會對管理階層的權威造成威脅。	認為解決問題是團隊所有成員共同的責任
控制資訊，僅傳達一些團體需要或希望知道的訊息。	充分並公開的溝通，歡迎別人提出問題，允許團隊成員自行過濾資訊。
忽略員工之間的衝突，或是與其他團體之間的衝突。	會在問題變成毀滅性衝突之前作協調，並解決問題。
常常要花很久的時間，才能了解個人或團體所得到的成就。	在正確時間，以適當的態度了解個人與團隊所獲得的成就。

資料來源：文林，一九九三。

工作人員注重民主參與，對於決策、機構政策都有發言權。不論是積極或消極，員工可藉由支持或批評管理者或其它同僚之方式，參

與發展機構之工作士氣。不同階層的工作人員對機構之政策與措施皆應了解，以利於推動機構的福利。就機構員工的特性言，團隊的運作需要機構的員工高度的參與與承諾，才能使得機構的運作能朝向團隊目標前進。其目標的達成與機構員工的屬性，有其密切的關聯。Skidmore (1995) 認為，下列幾項特質對所有機構的員工都是非常重要的。

1. 能力和承諾的展現：有能力的社工會以其表現，來協助一個機構的建立及強化行政組織。反之，可能會造成機構的衰微，並產生許多的困擾或困難。此外，唯有員工履行其義務，始可促進機構的利益以及社會服務的輸送。

2. 對其它員工、行政人員以及機構的忠誠：忠誠即是員工不在機構外批評其主管或同事，而是在機構內作適當的批評。此外，忠誠亦指對領導者和同事關懷的表現。

3. 保密：各階層員工對自己、機構、案主、行政者，皆應盡保密的義務。特別是團隊工作人員更應保守秘密，不應將行政者託付的資料給予他人。

4. 對彼此間的需求具敏感性：在一個有效率、有共存工作關係之機構團隊中，領導者與工作人員更易於感受到彼此間的需求。機構內的工作人員應該要充分地掌握需求之所在，並能竭力地協助滿足需求。

5. 實際接納行政主管及其它員工：接納即是要了解到沒有一個人是完美無缺的；爲了接納別人，我們必需要實際嘗試去了解他

人、與他人相處。當團隊成員能與另一個團隊共存，且知悉相互間的優缺點，必能積極地結盟，保持高昂士氣，以使服務輸送更具有效率。

6. 創造力：創造力係指尋找新構想、新目標、新計畫、新方案或新措施。員工的創造力可著重於個人的興趣、被指派的工作、與同事的共同利益或工作以及機構整體。

Skidmore (1995) 也指出，團隊工作過程包括五項主要的次過程：溝通、妥協、合作、協調及實踐。各項次過程簡述如下：

1. 溝通 (communication)：團隊工作始於全體成員彼此間的溝通，溝通要注意傾聽；溝通也意味著對想法的互動及反應，有時甚至是真實的呈現。此外，溝通應該是誠實的，而且內容是與議題有關，而非與個人事務有關。

2. 妥協 (compromise)：溝通開始後，緊接著即是接納，若意見有分歧，則以折衷的辦法解決爭端。工作人員必須樂於發現彼此間之不同意見，而當情況發生時，要能以妥協的態度來解決困境，而這需要具有變通性、敏感性以及改變的意願。

3. 合作 (cooperation)：合作係指兩個或更多的人一起工作或彼此幫忙的過程，它也是改變的主要社會過程。機構內的全體員工，若缺乏合作的意願，即可能導致機構行政效率的減低或鬆解。

4. 協調 (coordination)：協調意指機構內之組成份子組織與實務之相交結集，爲使機構力量能發揮到極致，將摩擦及困難減至最低。機構中的協調需要所有各層級員工的參與；在過程中，機構

中不同人員、部門之關係，緊密地維繫一起，以便效率、效能可經由健全的組織得以達成。此外，協調也要能清楚界定全體員工的角色、職責，以及詳細說明機構的動機。

5. 實踐 (consummation)：團隊工作不僅需要與別人共同著手計畫，且必需要能予以實踐。實踐服務或行動是團隊過程中之主要部分。

團隊的建立可說是參與管理的具體表徵，TQM視團隊為一種對學習的承諾以及品質改善之變革的重心。換言之，TQM強調員工要能有系統地學習，並藉由參與機會，將之持續運用於工作上的改善。因而，相較於個別的學習，團隊可說是強勢的學習體，它所提供的環境使得學習可被形成、檢測、重新界定等。以團隊為基礎的學習活動必需要能包括：團隊的需求、團隊內個人的需求以及組織的需求。團隊內的這三項需求，經常展現出真正的進步和發展可在組織內出現 (Morgan & Murgatroyd, 1994:23-24)。

## 捌、資訊管理

隨著福利服務強調以需求導向 (needs-led) 或消費者導向 (consumer-led) 取代服務導向 (service-led) 或組織導向 (organization-led) 的發展趨勢，要求一參與和充分訊息的環境，也隨之受到重視，這不僅提供供給部門組織文化一個轉型的機會，也強化了資訊在福利服務輸送上的角色 (Hearn, et al. 1992; Bamford, 1996: 25)。換言之，爲了確實了解案主或接受服務者的需求，以及爲了

充分掌握有限的資源，並據以設定服務的優先次序，皆需要有充分的訊息作參考。Giller (1996:36) 即指出，過去十年以來，社會服務部門或其相關的機構裡，受到監督和評估服務發展的影響，已經大大地提昇了政策和實務；而這些監督和評估需要有足夠的資訊作爲其參考的依據。Dippe (1996:49) 的研究也指出，社會服務部門已體認到有必要建立資訊系統，以支持允許進入居宿或護理之家的新任務。

TQM的決策必須建構在有效的資訊蒐集，資訊管理 (information management) 係指適時獲得提供決策參考的相關資訊，以促進組織效率的提昇及目標的達成。Hearn, et al (1992:107) 即指出，普及可用的資訊是每日有效解決問題的唯一基礎；資訊不僅可使員工更具生產性，且對組織的規劃和策略也是必要的。事實上，決策本身並不困難，困難的是有效的決策需要適時且正確的訊息；此外，決策本身並非只是一種選擇的過程，它還包括對決策前之資訊的檢視與分析 (Bamford, 1996:17-18)。因此，爲了讓資訊發揮對決策的影響，並產生最大的效用，資訊應具有下列的特色 (Mondy, et al. 1991:603)：

1. 適時——最新的 (Timely - up-to-date)：一個好的決策，不可能立基於過時的資訊。
2. 準確——正確的 (Accurate - correct)：管理者必須要仰賴正確的訊息，不正確的資料可能將導致不佳甚至錯誤的決策。
3. 簡潔——精要的 (Concise - essential)：管理者在有限的時間

內僅能吸取有限的資料，因此，訊息須限定於最需要且必要者。

4. 相關——管理者需要知道的 (Relevant - what the manager needs to know)：電腦雖可提供管理者眾多的資料，然而，在某一種特定的情境下，僅有少部分的資料是有用的，因而，必須篩選出最相關的資料進行分析。

5. 完整的一所需要的每件東西 (complete - everything that is needed)：有時沒有訊息要比片面的訊息好，若管理者持不完整的訊息，可能會做出錯誤的判斷。

社會工作機構的資訊系統包括機構的和案主的，或可更進步區分為社區、案主、服務、員工以及資源配置（含金錢）等類型 (Lewis, et al. 1991:247)：

1. 社區訊息：例如人口訊息、社會經濟特性的資料、未服務人口的身分、外部服務和資源的明細表等。

2. 案主訊息：包括與個別案主以及案主群相關的訊息，包括：問題、歷史、接受服務的型態、服務的期間、社經和家庭的特性、就業、甚至滿足的測量和服務結果等資料。

3. 服務訊息：包括機構內各單位提供服務的類型、接受服務案主的人數、某一特定時間允許或解除接受服務的人數、服務相關措施的詳細內容。

4. 員工訊息：包括花在各項活動的時間、服務案主人數、服務量、以及機構內不同方案的區分等。

5. 資源配置訊息：包括總成本、特定服務類型的成本、財務報

告之必要資料。

各種訊息在直接或間接服務，皆有其重要的價值。在直接服務方面，案主可能經常需要某些訊息的協助，例如，資源、給付、社會網絡以及法定權利等相關訊息，給予案主正確的訊息，將可能是一種協助案主解決問題、以及挑戰沮喪或不力於自己的信念，也可能是一種增權的措施 (empowering activity) (Lishman, 1994)；此外，管理者可以用來追蹤工作人員的活動及對案主的服務情形。在間接服務中，則可借重資訊系統的管理來彙集資料，以形成較佳的社會政策、社會計畫，並做為倡導辯護 (advocacy) 時主要的依據。為此，福利服務輸送的資訊體系，其所蒐集可供決策用的資訊，必須是要能夠 (Hanbery, Sorensen, & Kucic, 1981)：

1. 評估服務輸送的模式（例如，誰在何時何地接受什麼樣服務的類型和數量？）。

2. 界定目前的資源是如何被取得和消費的（例如，主要收入來源為何？保護性服務之專業人員的成本為何？）。

3. 提供各種人群服務的供給者和管理者監督的協助（例如，特殊的接案是否適當？）。

4. 發展需要多方面報告要求的資料（例如，什麼樣的報告是補助機構所要的？）。

5. 建立一個提供計畫的資料檔（例如，在使用的模式上是否有改變？）。

6. 評估服務輸送的結果（案主功能表現的程度，以及其問題的

改變為何?)。

資訊科技的高度與快速發展與成長，已逐漸成爲社會工作資訊管理所不可或缺的重要工具，特別是網際網絡 (Internet) 在福利服務輸送上已漸受到關注，且很多社會工作機構也已採用這種先進的科技，做爲有效溝通以及協助讓稀少資源有效被配置與運用的工具，特別是在強調資源整合服務工作，如何使機構或部門間的訊息，能夠以一種簡潔、有效率且迅速的方式傳達，對案主權益的保障以及資源的運用，皆有其正面的效益，此外，服務輸送的相關心得、研究也可藉由網際網路而迅速討論與分享，很多機構現在已運用 E-mail 做爲機構內溝通或獲得訊息的工具 (Oppenheim, 1996)。

然而，這種使用方式並不是沒有問題的，例如，造成很多非正式的溝通 (unofficial communication)、並非每個人皆會使用或方便使用。特別是對社會工作之使用網際網路的兩項最大的阻礙即是：挑戰 (challenge) 與守密 (confidentiality)，前者是指有些具有決定權的高階主管，其決定可能會受到在網路上所提供之未經證實、研究或慎重考慮的觀點所影響，這使得決策面臨潛在的挑戰；而後者是指網際網路的輸送，對社會工作所強調的保密原則，是一種很難加以完全避免的潛在威脅。此外，電腦本身並不便宜，也並非對人皆易於使用，特別是社會工作所服務的案主，往往是社會上的弱勢族群，更限制使用上的推廣 (Oppenheim, 1996)。

## 玖、結論

從福利國家的危機到福利多元主義，如何在有限的資源下提供高品質的服務，已成爲邁向新世紀之社會工作管理所需面對的挑戰。在新管理主義之追求經濟、效率與效能的趨勢下，傳統科層模式的福利服務輸送，似乎已成爲追求高品質福利服務的障礙，部門之從傳統公共行政轉變到公共管理，志願部門之跳脫出傳統慈善組織的經營，以及政府與志願部門間的補助關係轉型爲契約關係的「準市場」模式，皆充分彰顯出以市場爲基礎的管理哲學，其強調創新、競爭、彈性以及開明的精神，已逐漸滲入甚至取代傳統科層模式之集中化及僵化的行政模式，而成爲新世紀的社會工作管理模式。

在這股新管理主義的風潮下，儘管存在著福利需求的上揚及福利經費緊縮的兩難困境，但組織的經營管理期待以效率、效能的發揮，並以全面品質管理的理念之運用，以追求「以客爲尊」、「需求導向」或「消費者導向」之福利服務輸送。在這種發展趨勢下，異於科層管理模式的目標管理、參與管理以及團隊關係的建立，已被視爲實現此理想的必要且基礎的工具，而如何迅速且充分瞭解消費者的需求意向，以及如何充分掌握可用的資源，以作爲媒合資源與需求的資訊管理，也是做出正確決策的基礎。

社會工作管理在概念上包括社會工作人員的管理以及管理社會工

作，新管理主義興起對社會工作的專業性是有某種程度的衝擊，然而，為因應這股新潮流，社會工作人員的訓練除專業的知能之習得，也不能自外於管理的趨勢外；此外，無論是公部門或第三部門，供給型態的轉變也是一項難以抑制的事實，如何順應這股變遷的趨勢，並藉助於管理的新理念，以適度地調整機構或組織的管理結構，是有效服務輸送所應重視的，也是機構生存所必備的基礎。

臺灣近些年來受到福利多元主義的影響，一些西方先進國家之社會福利改革的主張或作為，已影響到我們的福利服務供給模式，這也使得我們同樣必須面對社會工作管理的必要性（黃源協，一九九九）。為因應這股潮流，並為確保福利需求增加但資源卻有限所可能產生的兩難，無論是社工員的管理或管理社會工作，若忽略福利服務輸送現實面的困難，或無視於新管理主義潮流所帶來的衝擊，則不僅組織管理將面臨潛在的危機，也可能損及福利服務消費群的權益，這也正是臺灣邁向新世紀的社會工作管理所面臨的挑戰。

（本文作者現任暨南國際大學社會政策與社會工作學系副教授）  
參考文獻：

文林 建立團隊——合作就是力量 Maddux, R. B. 翻譯 臺北 麥田 一九九三  
陳海鳴 管理概論——理論與臺灣實證 臺北 華泰 一九九七  
孫本初 公共管理 臺北 時英 一九九七

黃源協 社會工作管理 揚智文化事業 一九九九

Bamford, T. (1996). Information driven decision making: fact or fantasy. In A. Kerlake & N. Gould (eds.). *Information Management in Social Services*, pp.18-28, Aldershot: Ashdate.

Brody, R. (1993). *Effectively Managing Human Service Organizations*. London: Sage.

Browning, D. (1992). Purchaser/Provider Split: Passing Fashion or Permanent Fixture? In I. Allen, (ed). *Purchasing and Providing Social Services in the 1990s: Drawing the Line*, pp.7-17, London: PSI.

Clarke, J. & Newman, J. (1997). *The Managerial State*. London: SAGE.

Culter, T., & Waine, B. (1997). *Managing the Welfare State*. Oxford: Berg.

Dieppe, M. (1996). Developing an information strategy and systems: reflections on a case study, In A. Kerlake & N. Gould (eds.). *Information Management in Social Services*, Aldershot: Ashdate, pp.48-56.

Giller, H. (1996). Monitoring for effective management in social services. In A. Kerlake & N. Gould (eds.). *Information Management in Social Services*, Aldershot: Ashdate, pp.36-47.

Hanbery, G. W., Sorensen, J. E., & Kucic, A. R. (1982). *Management*

- Information Systems and Human Service Resource Management. *Administration in Social Work*, 3 ( 3/4 ), pp.27-41.
- Hearn, B., Darvill, G., & Morris, B. ( 1992 ). On becoming a Manager in Social Work. Essex: Longman.
- Hood, C. ( 1991 ). A public management for all seasons ? *Public Administration*, 69 ( 1 ) , pp.3-19.
- Hughes, O. E. ( 1998 ). *Public Management & Administration*. New York: ST. Martins Press.
- Jones, C. ( 1999 ). "Social work: regulation and managerialism", In. M.Exworthy & S.Halford ( eds ). *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*, pp.37-49, Buckingham: Open University Press.
- Kramer, R M. ( 1995 ). The roles of voluntary social service organizations in four European states: Policies and trends in England, the Netherlands, Italy and Norway. In S. Kuhnle. & P. Selle ( eds. ) . *Government and Voluntary Organizations*, England: Cedric Chivers Ltd.
- Lewis, J. A., Lewis, M. D. & Souflie Jr. F. ( 1991 ). *Management of Human Service Programs*. California: Brooks/Cole.
- Lishman, J. ( 1994 ). *Communication in Social Work*. London: Macmillan.
- Malka, S. ( 1989 ). Managerial behavior, participation, and effectiveness in social welfare organizations. *Administration in Social Work*, 13 ( 2 ) , pp.47-65.
- Martin, L. L. & Ketter, P. M. ( 1997 ). Performance Management, *Administration in Social Work*, 21 ( 1 ) , pp.17-29.
- Mondy, R. W., Sharplin, A. & Premeaux, S. R. ( 1991 ). *Management: Concepts, Practices & Skills*. New York: Allyn & Bacon.
- Morgan, C. & Murgatroyd, S. ( 1994 ). *Total Quality Management in the Public Sector*. Buckingham: Open University Press.
- Morrissey, E. & Wandersman, A. ( 1995 ). Total Quality Management in Health Care Settings: A Preliminary Framework for Successful Implementation, In. L. Ginsberg, & Keys, P. R. ( eds. ) . *New Management in Human Service*, Washington: NASW, pp.171-194.
- Oppenheim, J. ( 1996 ). "Internet: super highway", In. A.Kerlake & Gould, N. ( eds ) *Information Management in Social Service*, pp.29-35, Aldershot: Ashgate.
- Paekard, T. ( 1989 ). Participation in decision making, performance and job satisfaction in a social work bureaucracy. *Administration in Social Work*, 13 ( 1 ) , pp.59-73.
- Paekard, T. ( 1993 ). Managers and Workers Views of the Dimensions of Participation in Organizational Decision Making. *Administration in*

- Social Work, 13 ( 1 ), pp.59-73.
- Pine,B.A., Warsh,R., & Maluccio,A.N. ( 1998 ). Participatory Management in a Public Child Welfare Agency: A Key to Effective Change. Administration in Social Work, 22 ( 1 ), pp.19-32.
- Ransdell, P. S. ( 1994 ). Staff Participation in Organizational Decision-Making: An Empirical Study. Administration in Social Work, 18 ( 4 ), pp.51-71.
- Rao,N. ( 1996 ). Towards Welfare Pluralism - Public Services At a Time of Change, Aldershot:Dartmouth.
- Raider, M. C. ( 1977 ). Installing Management by Objectives in Social Agencies, Administration in Social Work, 1 ( 3 ), pp.234-244.
- Robbins, S. P., & Coulter, M. ( 1996 ). Management. New Jersey: Prentice Hall.
- Segal, U. A. ( 1991 ). Marketing and Social Welfare: Matched Goals and Dual Constituencies. Administration in Social work, 15 ( 4 ), pp.19-34.
- Skidmore, R. A. ( 1995 ). Social Work Administration - Dynamic Management and Human Relationships. Boston: Allyn & Bacon.
- Walsh,K. ( 1995 ). Public Services and Market Mechanisms - Competition, Contracting and the New Public Management, London: Macmillan.
- Weatherley, R. A. ( 1983 ). Participatory Management in Public Welfare: What Are the Prospects ? Administration in Social Work, 7 ( 1 ), pp.39-50.
- Weinbach, R. B. ( 1998 ). The Social Worker as Manager - A Practice Guide to Success. Boston: Allyn & Bacon.
- Whiteley, S., Ellis, R. & Broomfield, S. ( 1996 ). Health & Social Care Management. London: Arnold.