

# 國內兒童及少年福利機構角色與功能轉型之探索

## ——兼談多元化、專精化和社區化之展望

——施教裕——

### 壹、前言

兒童福利機構之淵源及變遷過程，在英美社會福利事業歷史中，可以發現早期乃起源於綜合性的救濟院，即收容安置各種孤老病弱殘障及遊民乞丐，此時救濟院的角色和功能雖然一方面不失為提供彼等被收容者基本的生活照顧，但另一方面卻不免有規範和懲罰的性質，故往往強迫被收容者必須勞動或從事生產。及至兒童福利的先驅將兒童自龍蛇雜處的救濟院環境中隔離出來，並提供在建築設計及管教規律十分井然有序的育幼院模式時，可以說育幼機構的角色和功能已轉型為專精和矯治的特色，並在硬體和軟體兩方面均向所謂「專業化」或「制度化」的目標和方向努力邁進。當然，所謂「專業化」也出現了兩種極端不同的理念及做法，即一種是屬於人造機構的模式，強調秩序、紀律和矯正，另一種則是傾向回歸自然的模式，如提供鄉村農場一般的自然環境、家庭氣氛和社區關係，強調自然、情感和默化。上述兩種做法均希望藉以隔離兒童在工

商業或都市化社會中所受的污染和影響。後者回歸自然的模式事實上即成為後來各種寄養家庭或中途之家等做法的濫觴。前者則繼續發展為各種兒童行為問題之輔導和治療的專業機構。（參閱 Axin, 1975; Tratner, 1979）

國內育幼機構則大多在二次大戰後相繼成立，主要是因應戰時家庭破碎而失依或流離失所的孤兒或流浪兒之需要，故並不像英美係由綜合性的救濟院變遷而來。由於育幼機構在國內也稱得上是傳統的社會福利事業的主幹之一，故除了政府或軍方設置的公立育幼院外，最主要的就屬諸如基督教、天主教、佛教、一貫道和地方信仰等各大宗教所創辦的教會育幼院，以及若干由士紳或名望人士個人及家族所創辦的私人育幼院。至於民間育幼機構完全脫離教會或個人及家族色彩，且與社會大眾廣為結合而成為社區的一部分者，則以中華民國兒童福利基金會、世界展望會和中華民國兒童福利聯盟等最具代表性，惟其角色與功能卻久已改弦更張，放棄傳統機構收容安置的做法，而以現金補助、寄養家庭、領養或社區服務等非

機構性業務範疇取而代之。

光復後政治局勢及社會情況漸趨平穩安定，一方面貧苦無依的孤兒日見減少，另一方面非機構性業務蓬勃發展，致使育幼院傳統的收容安置業務逐漸萎縮，且幾至宣告關門之光景。至此許多公立育幼院乃面臨機構角色與功能轉型問題，故首先因應工商業社會職業婦女增加所帶來托兒的問題及需求，乃競相設立托兒所，以服務一般社區或家庭之幼兒。其次因應社區兒童各種才藝學習或育樂活動之需求，而創設兒童館或兒童遊藝場所，藉以滿足社區兒童之多元需要。乃至於為提供社區一般家庭親職教育之諮詢服務，更提供各種諮詢電話或信件之服務，以及將各種諮詢及輔導案例在報章雜誌登載宣導和編輯成冊廣為流通。凡此種種跳脫傳統育幼模式的機構外展或擴大服務，可以稱得上是育幼機構在角色和功能上邁向「社區化」的一種蛻變模式。至此育幼機構可謂已轉型為一般性或綜合性的兒童福利機構。

又兒童福利工作者對兒童權利的倡導，使社會大眾由對過去貧苦無依或肢體殘障兒童的憐憫和援助，轉而對單親、未婚生、流浪行乞、失蹤、受虐待、被疏忽、智能不足、發展遲緩、情緒困擾、違反性交易防治條例及其他行為偏差等各種特殊兒童的同情和關注。因此，有些育幼院即開始提供日間托育或收容安置的服務，以因應智能不足和發展遲緩兒童的需求，以及開始收容部分受虐待或被疏忽的兒童保護個案，和針對兒童及少年偏差行為提供中途之家的輔導及矯治服務。由於育幼機構所服務兒童的對象特質及問題類型

，亦呈現另一種「異質化」、「特殊化」或「嚴重化」的趨勢，故至此育幼機構除一方面轉型為一般性或綜合性的兒童福利機構之外，另一方面更待繼續轉型為專門性或特殊性的兒童輔導機構。由此可見，育幼機構角色和功能之轉型又有所謂「專精化」或「治療化」的演變趨勢。

上述兒童福利機構的角色和功能之轉型過程中，由於因應社會變遷的需要，故兼有「社區化」和「專精化」的演變及發展趨勢，從傳統單一的育幼角色和功能，擴大為收容安置、日間托育、社區諮詢、社區服務、緊急庇護、輔導治療等現代多種機構性和非機構性的服務取向。此一兒童福利機構角色和功能的轉型，亦即呈現所謂「多元化」的發展模式。目前國內兒童福利機構的角色和功能之轉型，乍看之下，雖然僅係因應不同兒童對象及問題的需求所提供各種類型服務之改變，但若以機構的行政觀點而言，在機構內部組織的重組和外在任務環境的調適上，則不免有所謂「牽一髮而動全身」的問題和困難。譬如內部組織的重組有董事會決策支持、組織編制調整、員額擴大、經費預算配合、服務提供及督導等問題，以及外在任務環境有機構合法性、社會資源開發、個案轉介、機構之間服務輸送網絡建立及分工等問題。

## 貳、機構轉型的相關理論

社會福利機構本質上屬於所謂「非營利組織（non-profit organization）」，在組織運作或行政管理上可以說是介於傳統的公

共行政和現代的企業管理兩種模式之間，公共行政一本公平(equity)、適當(adequacy)和安定(stability)的宗旨，並強調「依法行政」為最高準則，而企業管理則較重視效率(efficiency)、利潤(profit)和動態(dynamic)的追求，以及注重隨著環境的變遷而採取因應的彈性策略及措施。因此，社會福利機構的運作及經營乃採取兼顧上述兩種模式的「公共管理(public management)」策略及做法(參閱Beke, 1987:17-32; 施教裕, 民八十四、八十五)，即在追求公平正義和社會適當以及建立制度之餘，仍須講求效率和效益，以及求新求變。

在公共管理的模式中，由於機構角色和功能的轉型必須在錯綜複雜之組織內外環境壓力下，以及不同利益團體的交相逼迫競爭中，尋求解決或因應對策，故特別有賴機構領導者以「企業菁英(entrepreneur)」的精神和做法，俾能引導機構順利轉型。對此Tropman(1989: 219-242)探討「企業菁英」的理念基礎原乃來自於諸如強調以小生意創業起家的中小企業理論(small business theory)，或以需求為導向的創新發明之需求理論(need theory)、或能夠擴大運用既有概念或做法之應用理論(application theory)以及創新和突破的人格特質之人格理論等(personality theory)，惟認為上述理論均有其不足，無法完全呈現企業菁英乃足以創新並實踐不同的理念的特質及行動，尤其是必須具有負擔財務、人際關係和知性的風險的特性，故提出所謂「四C企業菁英理論」，藉以強調菁英必須跨越及掌控四個要素：特質(characteristics)、能力(

competencies)、情況(conditions)和脈絡(contexts)。

各種組織理論在解釋機構如何調適其所處外在環境時，亦可以發現機構角色和功能轉型過程中的主要動機和策略，如人口區位模型(population-ecology model, Aldrich and Pfeffer, 1976)乃凸顯組織被動的適應於其生態環境而得以繼續生存，制度模式(institutional model, DiMaggio and Powell, 1983)偏重於強調組織必須符合社會規範價值以爭取生存維續的合法性，和資源依賴模式(resource-dependence model, Aldrich and Pfeffer, 1976)則強調組織必須主動的採取各種有利的交換策略以獲得生存所需的資源。由於上述三種組織調適模式的運作機制在本質上並非是相容並蓄的，而可能是相互抗衡或衝突的，故在社會福利機構臨床研究上Schimid(1992: 167-186)亦發現不同處境的個別機構事實上乃採取類似上述三種調適理論模式的不同回應策略，藉以同時符合外在環境的要求和滿足本身機構的需要。又Oliver(1988, 1991)進一步嘗試以網絡分析的方法發現事實上環境因素並非有決定性的影響，個別機構仍有策略性的選擇之餘地，即一方面因應外在環境的變遷及要求，另一方面衡量本身所擁有的影響力及資源，而採取不同的調適策略，諸如「順從」、「妥協」、「逃避」、「抵擋」和「反制」等。

此外，競值理論(competing values)或矛盾理論(contradiction model, Rohrbaugh, 1983)雖起源於評估組織績效時所面對各種相互抵觸的評價基準的兩難困境之省思與啓示，以及作為研究組織文化或領導類型的概念架構及權宜工具，但猶有助於理解機構角色和

功能轉型時所可能面對的困境和挑戰。如 Austin(1989:13-36)即根據 Quinn (1988)所提績效的競值概念架構加以修正為行政主管領導角色的競值概念架構，包括四種風格和八種角色：關注支持類型（帶領角色和團體催化角色）、指導任務類型（生產角色和指導角色）、開拓冒險類型（革新角色和中介角色）、保守謹慎類型（監督角色和協調角色），並認為機構主管的領導應採取帶動（interactive）的策略。一方面在橫切面上可以掌握全局，隨時對機構的外在環境及內在結構作權變的因應，以減少組織內外的不確定性；另一方面在縱斷面上可以洞察機構的歷史淵源、變遷脈絡，及展望未來前途走向。

綜合以上各種理論觀點，可以理解機構角色和功能的轉型過程中，各種組織理論向以機構為主體而探討組織整體的調適模式，以及因應組織內外環境所可能採取的不同回應策略；至於社會福利行政觀點在舉世福利危機和經費預算縮減之當前，則傾向於強調組織中的領導角色，認為機構主管的領導風格和角色是機構轉型上相當關鍵性的介入因素和互動角色。當然，以開放性系統觀點而言，不但可以結合所謂「人在組織環境中」有關領導風格和組織調適策略的理論觀點，而且可以連貫三種組織調適模式和競值理論以及其他各種機構適應策略，在理論上整合為一個週延的機構角色和功能轉型的概念架構，俾作為研究探討上的指引和參考。惟在實務運用及分析上，則仍須依據個別機構的實際運作狀況加以實地瞭解和探討。

## 參、機構轉型的相關要素及問題探索

前已述及，目前國內育幼機構的轉型，雖僅係因應不同服務對象的消長及需求之變遷，但就組織運作及機構行政而言，卻有「牽一髮而動全身」之骨牌效應，而涉及機構行政的各個層面，茲就個人實地訪問台灣省將近三十個兒童及少年機構的瞭解情形，分別敘述如下：

### 一、組織架構及人員編制

公立兒童及少年福利機構如育幼院和教養院等的組織編制及預算員額，事實上都是法定的，且由上級政府核定，個別機構本身毫無自主性可言。尤其是公立育幼和教養機構的位階在省政府而言，乃屬於三級單位，可謂「人微言輕」，即使在業務上因應社區化、專精化及多元化之需求，而須增加編制及人員，卻是很難得到省政府相關各廳處及省議會的認可和支持。尤其是機構各組室在組織編制及工作職掌上有相當的區隔和限制，致在人員調度及人力運用上較缺乏彈性。迄至目前，公立育幼和教養機構的編制及人員均係因循過去傳統機構收容安置業務之需要而設置，若和私立機構編制人員相形之下，雖尚稱足足有餘，但仍未見健全和合理，特別是無法考慮全天候廿四小時全年無休之常駐工作性質及需求，以及在人力

計算基準方面，對於專精化和特殊化所需專業輔導人力如心理輔導人員和督導人員等更未予以合理回應，倘非完全缺乏及相當不足。

在私立兒童及少年福利機構的組織編制及人員職掌方面，一方面由於機構本身有充分的自主性，故較具彈性，機構主管可以依據業務需要而自由調度，另一方面由於機構決策部門普遍採取力求精簡的人事政策原則，故和公立機構相形之下，顯得非常欠缺和不足。多數不但普遍欠缺專業輔導人員，而且連一般教保工作人員和社會工作人員亦相當缺乏或不足。

## 二、專長素養及督導諮詢

公立兒童及少年福利機構如育幼院和教養院的人員進用條件，由於須符合公務人員任用資格，故雖取得國家公務人員相關科別考試及格資格，但未必即具備工作職務所需實務專長及素養，尤其是機構中教保及輔導工作性質特殊，不但須經常於假日或夜間輪值，而且服務對象的生理及行為問題容易產生工作挫折感或職業倦怠感，故人員異動頻繁，可以說對機構及工作本身有認同感和專業素養者，少之又少，此乃形成公立兒童福利機構專業人力的斷層和危機。機構中的組室主管雖不乏由基層工作人員升遷晉用者，但其所擔任角色仍以行政督導或情緒支持居多，很難給予基層教保及輔導人員專業督導或教育養成；故在專業督導上，大多延攬外界專家學者予以支援和指導。

私立育幼和教養機構的專業人員如教保及社會工作和輔導人員

之進用，雖無特定任用條件之限制，但由於工作艱苦且無合理輪休制度，加上薪資待遇偏低，且無福利可言，故往往無法留住相關科系畢業之工作人員，致可以久留其職者大多對機構及工作本身有相當的認同感和使命感，而不見得原來已經具備相關科系的學養或專長。因此，在面對愈來愈多心理及人格行為特殊之兒童及少年問題時，無論機構主管或工作人員大多有不知所措或無法應付之困擾和壓力。對此僅有極少數機構願意接納特殊的兒童及少年個案，和借重外界專家學者的學養及經驗，試圖對此等新的個案能夠有所幫助和改善。

## 三、主管領導風格及工作期許

公立育幼及教養機構由於面對轉型的外界期許已久，故從傳統單一的育幼機構轉型至一般性和綜合性的兒童福利機構，乃至轉型為專精性和治療性的兒童輔導機構，機構的角色和功能一再承受社區化、專精化和多元化的壓力和要求。主其事者或首當其衝者的機構首長，自是兢兢業業和不敢稍有怠忽，在機構轉型上的新興業務大力衝刺和開拓，藉以防杜社會外界和民意機關的批評和指責，或甚至質疑育幼機構是否繼續存在的根本問題。因此，在育幼和教養機構的轉型過程中，歷任機構首長事實上均相當成功的扮演「企劃菁英」的領導角色，和開闢許多新的業務領域和服務疆土。至於在工作期許上，雖然不免增加許多額外的工作負擔，但仍以合理化、制度化和專業化的要求為前提和準繩，俾不致招來多數工作同仁的

反彈和抵制。

私立育幼及教養機構的負責人可以說大多具備傳奇人物的特質，對工作本身有崇高的信念、殷切的熱誠和永不卻步的使命感，在工作上的投入更是全心全意和毫無保留，視機構如家庭一般，待工作人員及院童或少年一如家人，尤其是認為工作並不是一份職業而已，而是個人理想生活方式的抉擇和實踐。因此，領導風格和工作期許是修道行道和犧牲奉獻，除非有相同的理念共識和衛道精神，否則即難以共事。亦因此，工作人員光憑專業學識和素養仍是不夠的，必須同時可以忍受偏低的薪資待遇和過長的工作時間，以及將工作視為其生活和生命的全部。對此許多所謂專業人員恐怕是無法通過此一工作要求或試煉。

#### 四、財務預算及開源

公立兒童及少年福利機構的財務預算正如其人員編制一般，雖較固定健全，但在推動新興業務所需經費預算的編列及來源方面，仍有相當的困難，即除原有例行業務之經費預算之外，很難爭取新的財源或增加原有預算額度。又譬如中央對地方社會福利機構硬體和軟體的補助款項之前提，乃要求福利機構本身須有相當比例的配合款，故公立兒童及少年福利機構除非可以取得地方政府本身所配合給予的新增財源，否則即無法獲得中央政府的經費補助。因此，公立兒童及少年福利機構在許多新興業務的財源上，仍須仰賴社會各界及善心人士的捐款，甚至如果未來欲發展更多新的機構角色和

業務功能，則有待開闢更多的社會資源以期配合。

私立兒童及少年福利機構除了少數具有較雄厚的資產或基金外，多數的年度財務預算的一半以上乃依賴社會各界及善心人士的捐助，可見其經濟困乏、財源拮据及張羅不易之一斑。因此，無論在人事費及其他各項費用支出，均非常掙節使用，藉以將營運的成本降至最低。儘管在人事及經費均感到相當窘迫，機構負責人或首長對現有例行業務及未來新興業務所需經費財源，似乎均表示相當樂觀，認為只要是符合社會需要的福利事業支出，或只要機構本身認真經營且頗有成效，則不難找到所需要的財源。當然，彼等私立福利機構可以生存或維續迄今，即驗證其本身有相當的開發社會資源能力，否則早就被淘汰或自行關閉。不過，由於民間社會福利機構愈來愈多，對社會各界的捐助及贊助之依賴也愈來愈重，而形成財源或社會資源開發上的競爭和壓力，故很少有機構首長對未來繼續開發新興業務財源表示仍有很大的信心和把握。

此外，在社會福利事業民營化或擴大民間參與的政策發展趨勢之下，私立福利機構接受政府委託服務或教養的個案將愈來愈多，故委辦經費亦可能成為機構的重要財源之一部分。不過，目前兒童及少年教養的委辦費用成本的計算標準，在內涵上似乎並未包括專業的輔導或治療人員的費用，以及在額度上以最低生活費用標準的兩倍多計算，仍嫌太低。當然，政府以委辦的立場固然希望民間機構本身亦能有所配合，故無須足額補助，但以扶植民間福利機構成長及擴展業務範疇的觀點而言，則目前仍以充分補貼為宜。

## 五、服務對象及問題

如前所述，由於社會變遷以及兒童福利工作的推展及擴大，兒童及少年福利機構的服務對象已由過去貧苦無依或肢體殘障兒童如低收入家庭及罹患小兒麻痺兒童之教養和補助，轉而對單親、未婚生、流浪行乞、失蹤、受虐待、被疏忽、智能不足、發展遲緩、情緒困擾、違反性交易防制條例及其他行為偏差等各種特殊兒童的庇護、托育、輔導和矯治。因此，兒童及少年福利機構所服務對象的特質及問題類型，不但呈現「異質化」和「特殊化」的表象，而且在行為症狀及問題程度上，亦趨向「複雜化」和「嚴重化」的內涵。因此，兒童及少年福利機構的角色和功能一方面須提供一般性或綜合性的收容教養、諮詢及臨時托育等服務之外，另一方面更須提供專門性或特殊性的庇護、輔導及矯治。

公立兒童及少年福利機構在擴大服務對象領域時，若係一般社區幼兒的托育、課業輔導、才藝學習或親職諮詢，則可由原來的教養專長及經驗延伸，在機構角色和功能轉型上，比較沒有特殊的問題和困難，尤其是經費及人事方面，亦可以收支對列的方式處理，只要有適當的場地和設施，加上服務品質及收費標準可以為社區居民所接受，即可順利推動。不過，在面對各種特殊兒童所遭遇生心理、情緒、人格行為及人際關係的問題及症狀時，即缺乏兒童及精神醫學、臨床心理學、輔導及社會工作等專業團隊的組合及運作。個別機構不但在專任聘用上述各種專業人才有組織編制上的限制和

困難，而且在兼任延聘上亦因部分地區社會資源有限，致仍有諸多問題。特別是上述屬於所謂「專精化」或「治療化」的服務，在收費上恐怕亦很難獲得兒童家屬的支持和配合，故在實際運作方面即有經費來源無著的困難。

私立兒童及少年福利機構在推動一般親職諮詢及社區服務時，在經費及人員方面因有服務收費的收入和補貼，故推動上只要現有場地和設施許可亦無特別的問題和困難；不過，在實際運作上只有少數附設托兒所而已。至於在「專精化」和「治療化」的服務項目方面，則因缺乏專業人才或擔心在整體教養或管教上發生相互感染的後遺症，故大多不但「興趣缺缺」，而且「避之猶恐不及」；只有極少數借用外界的輔導資源嘗試推展較為「專精化」和「治療化」的服務措施。

## 六、機構使命及社會需求

早期育幼機構的創辦，針對孤苦無依的兒童之扶養需要，在公立機構方面，乃依據行政區域之劃分而分別設置，在私立機構方面，則有的特別針對偏遠地區或原住民族群，或特殊問題類型如小兒麻痺症患者等之需要而設置。由於光復早期鄉村地區民眾生活極為困苦，故有的育幼機構事實上亦扮演支援社區居民生活急需之救濟角色，創辦人也因此而成為當地社區民眾心目中的活菩薩。在有些育幼機構的文物館或紀念館的檔案資料中，即不難窺見過去歷史點滴的一斑。

育幼及少年福利事業的先驅及拓荒者，無一不具有強烈的使命感，以愛心和實際付出，胼手胝足和筚路藍縷，好不容易才奠定機構的簡陋根基和規模。迄今在硬體的建築設施上，已有不少機構已歷經多次的改建，且擁有堂皇大廈，和早年土砌或鐵皮房舍相形之下，實在不可倫比。不過，仍有部分機構因為土地產權問題或董事會的決策不定，故對已陳舊過時或甚至有安全之虞的房舍，尚不知所措。即使公立育幼機構亦不例外，房舍早已老舊或漏水不堪使用，但因向來育幼業務已有萎縮之趨勢，故不易獲得民意機構及上級政府的重視和補助。

近來由於社會型態、家庭功能和兒童問題特質的演變，並非只有孤苦無依的兒童才需要兒童福利機構的教養和照顧，其他各種類型的兒童亦需要兒童福利機構的協助、諮詢、服務、教養、托育、輔導和矯治。可以說社會需求的改變結果乃希望兒童及少年福利機構提供更多「專精化」和「多元化」的服務和照顧。因此，兒童及少年福利機構的角色和功能，有待從傳統的育幼擴大為收容安置、日間托育、社區諮詢、社區服務、緊急庇護、輔導治療等現代多種機構式和非機構式的服務取向。此一兒童福利機構角色和功能的轉型之期許，對機構內部組織的重組和外在任務環境的調適而言，將不免有所謂「牽一髮而動全身」的問題和困難。諸如內部的董事會決策支持、組織編制調整、員額擴大、專業人才進用、經費預算配合、服務提供及督導等，以及外在的社會大眾認同、社會資源開發、個案轉介及服務輸送網絡等問題。由於機構角色和功能轉型是一

件相當艱難的事情，故事實上許多兒童及少年福利機構仍抱持觀望的態度，並未積極的投入和付諸行動。

## 七、測量工具及服務輸送網絡

在因應未來提供專精化或治療化的服務之需求，專業的測量工具在個案紀錄格式及內涵中是最基本和不可或缺的，此乃目前許多育幼機構所最感不足或欠缺的，惟所幸已有少數機構的主管及工作人員積極投入和用心發展。如此俾能在兒童的生理、情緒、行為、人格及自我概念等各方面，作有系統的觀察、測量和紀錄，藉以提供輔導規劃及成效評估的依據。

在服務輸送網絡上，以目前的兒童保護個案而言，最缺乏的就是緊急庇護中心以及可以發揮充分的庇護、觀察、診療、評估及輔導規劃等角色和功能，否則若僅經表面的身體檢查及傳染病過濾後，即送往育幼機構收容安置，事實上對兒童或少年的身心狀況及人格行為並無相當的認知或評估，故一旦進住育幼機構之後，潛伏的身心及人格行為問題才逐一呈現，往往使機構的工作人員疲於奔命或不知所措，尤其是必須往返分頭求助於不同醫療及輔導機構之專業協助，在人力時間及精神上的投注和損耗，更是難以形容。

以福利服務社區化的發展期許及趨勢而言，公私福利機構的組織規模和人員編制均不可能太大，故很難同時具備「多元化」和「專精化」所需要的各種專業人力。此外，在區域上亦缺乏整合各該鄰近地區所有兒童及少年福利機構藉以建立服務輸送的網絡，譬如

建立一個共同的緊急庇護及診斷中心，邀集各種專業人員組成聯合會診小組，完成輔導評估及規劃後始轉介至其他適當的兒童及少年福利機構繼續收容安置或輔導治療。

## 肆、機構轉型的發展策略類型

在目前兒童及少年福利機構角色與功能的轉型過程中，若以「多元化」和「專精化」兩個基本發展方向作為評量的大前提，則機構轉型的發展策略類型參考前述理論模式及實地訪問調查結果，大致可以分為發展型、調適型、順應型及規避型等四種。至於此四種發展策略類型的區分基準，則以諸如董事會或決策單位的支持、機構首長的認知及投入、服務設施的增設、專業經費支出的增加、專業工作人員的科別及員額的擴充、服務對象的類別、服務對象問題的特質、服務項目的內涵、輔導方案及個案紀錄與測量工具的專業性等作為評量的依據。

首先，發展型乃以公立育幼機構和極少數兒童及少年福利機構為代表。對公立機構而言，以制度理論的觀點，由於面對本身存續之合法性危機，故不得不全力以赴，固然有其適用之餘地，惟歷任育幼機構首長的企業菁英角色及貢獻誠不容忽視，故公立育幼機構在地區上均能贏得所謂「龍頭」的實力和美名，可謂其來有自。至於極少數私立兒童及少年福利機構的轉型，則很難以傳統的組織理論諸如制度理論、資源依賴理論或生態理論加以詮釋，而是完全歸諸於董事會及機構首長的企業菁英及積極互動角色，願意勇於面對

當前社會的需求，而盡心盡力予以回應。此等機構在上述各種基準均有相當正面的評估結果。

其次，調適型以少數私立育幼機構為代表。即機構首長及工作人員本身均有相當的學養及工作經驗，尤其是好學不倦的謙沖心懷，故一方面推動各種社區服務，另一方面亦能接納部分兒童保護個案，並試圖借重外界的輔導經驗及提昇工作人員的專長素養。故雖不如發展型有相當積極的投入和令人欽羨的成果，但在上述各種基準上亦均有令人滿意的評估結果。

再次，順應型亦以少數私立育幼機構為代表。即機構首長及工作人員雖然不見得具有輔導各種特殊兒童的學養及能力，也未必對各種社區服務或特殊個案感到特別興趣，但因各方面轉介而來的個案漸以兒童保護個案居多，故不得不勉強加以收容安置和試圖加以輔導治療。以資源依賴理論的觀點而言，私立育幼機構接受政府委託安置兒童保護個案，一方面可以獲得部分財務補助，另一方面亦可以爭取社會大眾及其他福利機構的認同和支持。由於所接受多數兒童保護個案的問題嚴重性較輕，故尚未引起生活上和管教上難以應付的問題和困難。此一類型在上述各種基準上的評估結果，較之發展型和調適型稍感略遜一籌。

最後，規避型則以部分私立育幼機構為代表。此一類型在各種基準上的評估結果和順應型可謂相差不多。只不過機構首長似乎有意規避提供更多的社區服務或接納兒童保護個案，而以機構本身設施不足或並未具備此方面專業人才為擋箭牌，或索性推卻機構本身

毋需投入現有市場競爭或並無此方面的輔導能力。

## 伍、結語

目前國內兒童及少年福利機構的角色和功能轉型過程中，「多元化」和「專精化」兩大發展方向，乍看之下，也許覺得有點相互矛盾，或不符合制度化和專業分工的發展原則，難怪許多規避型的機構主管及工作人員往往辯解維持傳統的育幼角色和功能有何不好？多元化豈不是更令人覺得不務正業？專精化的業務可以留待別的機構去做？

不過，由於目前國內兒童及少年福利事業在供給面上，顯得相當不足，故在服務的週延性和連續性上均有所欠缺，故在短時期內，每一機構似乎不得不發展或擴充多方面的服務功能，藉以滿足社會不同的需要。當然，機構本身必須首先克服的是，增加人手和經費以及彌補專長不足的兩大問題。

社區化更是所有社會福利機構難以避免的另一發展趨勢，蓋無論就去機構化或消弭機構的刻板印象而言，或就睦鄰關係或開發社會資源而言，或就充分運用機構設施及發揮人員功能而言，乃至於就努力使機構成為社區的一部分之長期目標而言，機構均必須對社區的需要嘗試給予最大的回應和滿足。當然，社區化另一重要涵義即是社區參與，如此對機構原有的自主權力和範疇，可能或多或少均將有所干預或限制，故未必見得能被許多強勢的機構主管所樂見或接納。儘管如此，社會福利機構的本質乃屬於公益機構，即屬於

社會大眾所有，故社會大眾的參與和督促乃是天經地義的事情。譬如有些機構主管及工作人員竟以案主隱私權或機構自主權為由，一概謝絕社會大眾或學者專家的關注和造訪，不但有故步自封之嫌，而且有將福利機構據為己私之虞。又此等拒絕社區化的機構在轉型上亦大多屬於規避型者，自不令人意外。

可喜的是，目前國內兒童及少年福利機構轉型上，仍不乏發展型和調適型者，足以作為順應型和規避型者的借鏡，故預見在多元化、專精化和社區化的推展前景上，將大有作為。尤其是公立育幼機構具有相當的發展規模及潛力，以及私立兒童及少年福利機構更不乏具有使命感的第二代薪傳領導者，將可就其先人傳奇事蹟再創另一個佳言。

（本文作者現任暨南國際大學社會政策與社會工作研究所副教授）

### 參考書目

- 施教裕 社會福利政策執行上的困境與挑戰 理論與政策 三十七 台北 理論與政策雜誌社 民八十四 頁一二—一三七； 社會變遷趨勢與社會福利政策走向——從社會福利行政到社會福利管理 研考雙月刊 一九一 台北 行政院研究發展考核委員會 民八十五 頁三十一—四十七
- Aldrich, H. E. and Pfefter, J. "Environments of Organizations," Annual Review of Sociology, Vol. 2, Palo Alto, Ca: Annual Review, 1976.
- Austin, D. M. "The Human Service Executive," in Y.

- Hasenfeld(ed.), Administrative Leadership in the Social Services: The Next Challenge. New York: The Haworth Press, 1989.
- Axin, J. & Levin, H. Social Welfare: A History of the American Response to Need. New York: Harper & Row, 1975.
- Bekke, H., "Public Management in Transition," in Kooiman, J. and Eliassen K.A.(eds.), Managing Public Organizations. New York: Prentice-Hall, 1987.
- DiMaggio, P.J. and Powell, W.W. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields," American Sociological Review, 48, 147-160, 1983.
- Oliver, C. "The Collective Strategy Framework: An Application to Competing Predictions of Isomorphism," Administrative Science Quarterly, December, 543-561, (1988) "Strategic Responses to Institutional Processes," Academy of Management Review, 16(1), 145-179.(1991)
- Rohrbaugh, J. "The Competing Values Approach: Innovation and Effectiveness in the Job Service," in R. H. Hall and R.E. Quinn(eds.), Organizational Theory and Public Policy. Beverly Hills, CA: Sage, 1983.
- Quinn, R. E. Beyond Rational Management: Measuring the Paradoxes and Competing Demands of High Performance. San Francisco: Jossey-Bass, 1988.
- Schimid, H. "Strategic and Structural Change in Human Service Organizations: The Role of Environment," in D. Bargel and H. Schmid(eds.), Organizational Change and Development in Human Service Organizations. New York: The Haworth Press, 1992.
- Tratner, W. I. From Poor Law to Welfare State: A History of Social Welfare in America. New York: The Free Press, 1979.
- Tropman, J.E. "Human Service Entrepreneurship: The Four C Approach," in Y. Hasenfeld(ed.), Administrative Leadership in the Social Services: The Next Challenge. New York: The Haworth Press, 1989.