

社會工作

服務方案設計

高迪理

壹、導言

最近，政府為促成社會整體的進步與和諧，並建立高品質的現代化社會生活環境，極力發展「臺灣省祥和社會推行方案」，且認定此一方案措施實行的構想為一種社會改造運動。而其中的推動原則之一又在於運用現代化專業社會工作方法，擴展社會福利，結合社會各階層的組織團體，共同推動祥和社會方案（洪德旋，一九九二）。由此可看出，在社會工作服務的發展歷程中，我們漸漸從傳統的個別案主之服務轉向以整體性的方式提供服務，因此所謂的「方案」也就是在這種情勢下，自然的形成並受到重視。故社會福利措施策劃者與實際提供服務的社會工作者，更有必要確切瞭解與「方案」相關的一些概念。

「方案」一詞，可說是翻譯自英文的“program”，且原先也極少用在社會科學的領域當中，但在社會服務事業不斷的進步、發展下，“program”或“social program”便成為相當普遍、通用的專有名詞（註一）。除了將program譯成「方案」之外，也有人將其稱為「措施」、「專案」、「計畫」、「活動」等。廣義言之，方案可以說是以一套有系統的方式，運用各項資源，執行各種相關、可行的活動，來達成事先決定之目標的計畫文件（註二），而「服務方案設計」即成為社會工作專業提供服務的方法之一。

本文將介紹一種設計與描述社會工作服務方案之架構，此架構的主要論點在於將「人際協助活動」視為一套服務體系的重心，而這個社會工作服務體系包括：管理（management）、計畫（planning）、組織（organization）、人事（personnel）、經費預算（budget），以及資訊系統（information system），且所有的設計原則皆是用來支持此項服務體系的運作。在設計與執行完成方案之際，我們若能事先加以注意，並有完善之準備，則依此架構所設計出來的服務方案必能成為社會工作專業對社會大眾表示負責之有力證明。目前社會工作專業所面臨之三大主要難題在於：含糊抽象之工作目標；不確定之服務技術；與難以處置之案主羣。倘解決上述之問題，我們必須努力充實自我的知識、才能，並以務實的心態思考可行的服務方法，紮實的提供案主羣真正所需的服務處置。對於一個社會工作方案或服務專案的設計，最切忌的就是

僅將八十年改或八十一年度，而內容一成不變的就往上呈送；或是看到國外、甚至別的縣市有什麼我們就照章翻版實施，這些都是很危險的動作。本文所提出的這個設計服務方案架構，只能說是破除上述不良觀念的參考論點之一，真正欲體會其效果非得從實際的服務工作中獲取，畢竟社會工作的重要特色在於，它是一種實務工作。

這個社會工作服務方案設計之架構是筆者在國外求學時，擔任該課程之教學助理，並與教授該課程之教授共同討論研修所發展整合而成（註三）。回國後的這四年在東海大學社會工作研究所亦開設此一課程，本文的撰寫是希望能將這四年所整合國內外有關服務方案設計的資訊，呈現給社會工作界的同仁，盼能藉此拋磚引玉共同來提昇我們社會工作專業的發展，並促成社會整體的進步與和諧。

貳、責信制度與方案設計

這個服務方案設計之架構所強調的是將專業之「協助活動」視為方案之重心。方案不單單是方法；不僅是問題本質；不只是工作者、案主特性之描述，服務方案的設計是基於社會大眾對專業社會工作的認知和支持；是應社會大眾的要求（society is buying），所以應該要以清晰、簡易的方法來表達、溝通所謂的服務方案。這個架構背後的理論基礎在於專業社會工作對社會整體之責信理念（accountability）的實踐。

以往專業社會工作之服務總被認為只需要對資源之提供者負責即可，或滿足經費贊助者（sponsor）之要求。然而，服務方案的設計並非單單重視結果，而是必須去思考如何以社會工作之誠心、智慧、努力來解決問題；方案設計是一套可測量、可計算的行動體系，切合實際而非空想，也並非是一種標準成規式的陳述而已。

社會整體包含民衆、案主、資源提供者、納稅人、以及專業社會工作者，這些都可能是某一方案中所涉及之各種主要人物，藉着共同之行動，相互影響，共同來分擔責任，也共同來判斷方案是否成功，因此在上述種種人物的連鎖

反應過程中，本架構所強調的是一「良好」的溝通。因為要能負責、要能取得別人的信任，就必須能將所做的工作內涵和別人溝通。

方案中至少要能描述不同的人物在其中所扮演之角色，以及所負有之責任，方案是一種合理並一連串行為與行動之組合。服務方案不是屬於工作者個人的，而是針對案主與工作者互動的描述，互動過程中之協助和改變指的是案主與工作者彼此運用相互的交流活動，藉此來產生個人與社會利益（benefit）。因此，方案可說是社會工作者運用社會資源來協助案主的一種依據。社會並非漠不關心或是搞不清狀況的旁觀者，社會是提供資源、認可、結構的來源，而使協助關係及過程能順利進行完成。

本架構也非常重視嚴密的思考和周詳的分析，而這些都必須能運用社會工作實務中同理心的原則，從各個不同的角度去思考，也就是說，須能站在案主及相關者的立場來考慮情境、需求、與看法，且要能將我們所思考分析的結果傳達給別人，使得服務方案溝通的各個對象可以瞭解。同時，在描述服務方案的過程中重要的是能創造、發展新的觀點、想法與概念，並能與當地的特色相互配合，如此才能形成一套負責、可行的服務方案。

總而言之，責信制度或績效責任是具有可測性的一種聯合行動體系，而非規範式的標準，在服務的過程中，各個人物皆參與共同的行動，並能及時獲得必要、足夠的資訊與方法，來影響整個體系的結果，且每一人物均對此共同行動之結果負有一份責任，最後須能有效的將必要之資訊表達與相互溝通，如此才算是達成責信制度的境界。當前的社會工作必須能展現出一種負責任的態度，取得社會對我們這個專業的信任和認可，而社會工作服務方案的設計與描述正是達成責信制度或展現績效責任的重要方法之一。

叁、界定並分析社會福利問題

清楚的陳述問題，以及分析問題對社會與個人所造成之後果，是設計服務方案的主要目的，也是證實問題必須解決的一項基本工作。在界定與陳述某個社會問題的過程中，通常也包含了解決該問題的「配方」。對於社會福利問題

之界定，通常是考慮如何用一個方法或模式來更清楚、準確的描述及說明，甚至證明問題的存在；問題的嚴重性；對誰而言，這是個問題；問題的時空性為何等等。

提供社會服務時，針對社會福利問題的描述必須能從社會的角度與個人的角度來加以檢視分析，其作用在於：(1)做為設定方案目的、目標的基礎；(2)做為解決這個問題之「必要性」提出有力的證明。

社會工作服務同時具備了對個人與對社會之雙重義務、責任和承諾。因此在研判社會問題之存在時，我們通常是以「狀態」來進行分析。「社會問題」與「社會福利」這兩個專有名詞在使用上要特別的留心；社會福利並非完全是濟貧活動和救助式之服務；社會福利應是一種境界，此境界或理念涉及了整體的和諧、安寧、福祉，以及身心健全 (well-being)；它也是一種社會整合的狀態，而在這種狀態下存在着各種的機會能夠滿足認為什麼都不關我的事；和積極參與、影響社會的這兩種人。亦有人認為「社會福利」是針對社會所關切之種種回應 (Johnson & Schwartz, 1988)。由上述對「社會福利」所做的假定，吾人可以認定「問題」不一定就是壞事或所謂不良，而是一種狀況或過程，而此種狀態造成了或產生了對社會福利的脅迫和威脅，也就是說，社會問題本身是一種狀態，而這種狀態必須藉由產生或經過改變，使問題得以解決。界定社會福利問題時，最為困難的是不易區分何者為社會的問題？何者為個人的問題？在本架構中，我們認為若下列三種狀態出現，則可稱為社會整體所面臨的問題：

- (1) 對社會資源造成損失；
 - (2) 對社會上多數成員之健康與安全造成脅迫；及
 - (3) 對社會整合與社會價值觀造成威脅。
- 而下列三種情境，則代表此為個人所遭遇到的問題：
- (1) 個人的基本健康、生活上之必需與尊嚴被剝奪；
 - (2) 因虐待或非法利用所造成對個人之威脅與迫害；及
 - (3) 成為個人自主、完全參與社會之障礙。
- 問題界定最主要之功用在於，將我們所認定的問題狀態集中於社會工作服務

務方案所需改變 (有時是維持) 的觀念、行為和情境上；且在陳述上必須為一般人所能瞭解。除此之外，陳述問題的基本原則在於運用事實和確切之資料數據來清楚的敘述問題之狀態。例如：對誰而言，此為問題？有多少人受問題之影響？問題發生有多久？為何一直持續？問題的普及性有多廣？是在某特定區域或是整體性？問題的後果與嚴重性對整個社會將造成什麼影響？產生問題之因素為何？有那些因素可能是可以藉由改變來中止問題之狀況？

整體而言，在設計社會工作服務方案時，常需從社會與個人兩種不同的觀點來認定與分析問題，且在問題的陳述上須能儘量以清晰、易瞭解、有事實根據的原則來將問題的狀況予以呈現。

肆、選定服務之標的人口

鎖定社會福利問題，以及正確選定 (targeting) 受此問題波及的人口羣，是探討責任制度與設計服務方案中重要之工作，而社會工作者與福利服務之倡導者常會忽略「選定」這個工作。我們所選定的經常必須是針對某特定的問題、情境與人口羣方能得到來自社會的各種支持。正確的去描述標的人口羣 (target population) 的特質，並能預估標的人口羣的數量，在設計服務方案之際是非常重要的。但在瞭解何謂「標的人口羣」之際，以下的一些概念亦相當重要：

1. 一般人口 (general population) ..

設計服務方案時，在選定服務對象之參考羣體總稱為一般或概括人口羣，此代表着可能接受方案服務與協助的總人口羣／所有可能的人，且包含着提供服務所需資源能涵蓋之人口羣。除了必須具體、清楚的界定我們可能服務的人口羣外，同時也必須從對這些人特徵、特性的瞭解來設計方案，因為服務方案中之案主多半是從這當中產生的。

11. 危機人口羣 (population at-risk) ..

所指的是在總人口羣當中，由於某些因素而較容易受到問題困擾

和影響之那羣人。

三、標的人口羣 (target population) ..

由於並非所有的危機人口羣均是方案所設定要去提供服務的對象。標的人口羣指的是方案特定之服務人口羣；或是在危機人口羣中對方案之服務有興趣、有能力、有機會參與者。因此在界定標的人口羣時，通常是以方案服務為重心來考慮究竟是何人能夠從方案所提供之服務，獲得有效的協助、並有效的解決問題。

四、案主人口羣 (client population) ..

一般而言，我們常從標的人口羣中來選擇服務方案之案主人口，但實際上案主人口羣可能與危機人口羣和標的人口羣有關或根本無關，因此也是需要方案設計的階段中加以估計的工作。而設計者須瞭解，案主之選定可能會受以下因素之影響：(1)案主自己的選擇；(2)其所處問題的過程和嚴重度；(3)工作者的裁決、判斷；(4)服務機構的程序、規章等。

在社會工作服務推展上，我們通常採用社區需求評定 (community needs assessment) 做為主要推估、計算標的人口羣的數量與其特性之方法。

原則上，一個好的方案設計須能真正瞭解、掌握所有與標的人口羣相關的資訊和資料，且越詳盡越好；但無可否認的是詳細準確資料的獲取，相對的花費亦較高。一般所謂的社區需求評定的方法，至少可歸成以下的三大類：

一、存檔資料的利用

包括運用現有文獻的探討與回顧方法；社會指標的使用；人口統計資料的交叉估算；相關之調查研究報告等。

二、從計算已知的個案數來推估

通常從社區各服務機構的報告記錄約略能計算出標的人口佔社區總人口的比值。另外，以主要人選法 (Key informants)、專家訪問法，或是運用社區里民大會、公聽會的方式蒐集社區需求之相關資料。

三、直接加以觀察

例如在公共衛生領域常用的流行率調查方法、人口篩選法；可採用取樣式的意見調查、或對社區的全面性調查等方法。亦有人指出可以實際提供服務（特別是以示範性或試辦方案）來瞭解社區居民對服務的需求。

總而言之，在選定標的人口羣時，除了要能預估人口羣的數量之外，若能同時瞭解人口羣的特色、問題的過程以及原因，服務方案才能設定合於實際的目的與目標；以及運用適當的服務方法與活動。因此我們在這個階段必須能回答下列的問題：

- (1) 所要解決之社會問題，其本質與範疇為何？
- (2) 方案如何與受問題困擾者配置在一起？
- (3) 構成標的人口者的特質為何？有多少人？其所在之生活地理環境方面有些特徵？
- (4) 標的人口羣中的這些人將如何成為案主／方案服務對象？其特色與數量又為何？

伍、服務方案之目的與方案目標

社會工作服務之宗旨為何？社會整合？更健全之人格功能與調適能力？減少偏差行為之發生？普遍之滿意程度與幸福快樂的生活？很多人會同意這些都是社會工作服務之目的，但這些目的均面臨了一些困境：

- (1) 含糊不清、曖昧不明、模稜兩可、過於抽象 (vague) ..
 - (2) 野心過大，尋求幸福與社會整合可說是千年來人類一直在追求的目的，一個才開始發展的社會工作專業，憑什麼宣稱能夠達成人們追求已久之目的？
 - (3) 用這些目的令人無法區分社會工作專業與其他學科專業有何不同，其他之人羣服務專業（教育、醫療、法律），又何嘗不是在促成更好的社會功能，或個人生活滿意與幸福？
- 社會工作專業需要去思考上述這些問題，來要求自我能夠提出明確特定之

目的與目標，而此也迎合了近年來盛行之社會工作評估研究以及政策分析的要求。國外學者Wood（一九七八）指出，在不少評估方案之研究中發現，服務方案之目的陳述得太廣義且沒有組織結構；方案目的與要解決之問題間沒有合乎邏輯與明顯的關連性。這個論點提供了我們很大的啟示與改進方向。

社會工作者常從事一些「本末倒置」的工作，亦即，社會工作者在處理嚴重棘手問題時，往往所關注的是自己做了些什麼，而不是案主在做什麼；只注意「輸入」而避開「輸出」。因此我們要問：社會工作的內涵是否只強調一顆善心（broad goal）以及專業技巧之發揮（input）？越來越多的學者、實務工作者皆認為除了廣義目的之外，必須要有具體、清楚、可測量、觀察之目標，如此才能明確的引導我們所使用的服務方法。

目的（Goal）與目標（Objectives）之最大不同點在於目的較為廣義，而目標較為狹義且特定。廣義之目的陳述可將服務方案與社會所關注之問題加以關連，並藉此陳述證明（justify）服務方案有資格運用社會資源。除此，目的陳述要能明確、使人可以瞭解；社會工作服務方案之目的更應兼具個人與社會福祉這兩個層面。

當社會工作者在設定目的時，常因野心過大而自陷於其中的困境，野心過大之目的常是無法達成的主要原因。社會工作者在設定目的和目標時，仍然不是很願意去承認其中是有所限制的，合理的去侷限方案服務之目的和目標，才可能在解決問題上產生可見的功効。

社會工作服務方案之目標，基本上可說是一種「終結狀態」（endstate）的陳述，除了具備上述之特定具體外，其最大之特色在於，目標應是能加以測量、觀察的一種指標，且多以成果為取向（Outcome-oriented）；目標陳述相當於一般研究方法中之假設，具有可回饋、可修正的特性，藉此終結狀態的檢視來判斷達成服務方案目的之程度。因此，目標可說是一種能夠被衡量與觀察的完成狀態，而藉此逐漸實現與達成某一特定之目的。由此可知，在目的之設置過程中，第一步就是要能在概念上清楚的知道，社會工作服務要達成或完成些什麼，而這個體認亦能幫助社會工作者去與其他的人溝通，包括案主、決策者和一般社會大眾。

一般而言，在設定目的和目標時，可採循的原則如下：

- (1) 確認社會工作服務之目的要促成案主獲得某種利益；並非完全是執行某些服務活動而已（站在案主的立場來設想）。
- (2) 目的是具有層級性的特色（hierarchy of goals），亦即，所謂的遠程、中程、與近程之方案目的和目標，而目的及目標並非從抽象的眞空中產生，乃應從實際提供服務之過程中反應出來，也並非全然從成果（outcomes）來發展目的、目標。
- (3) 選定目的和目標時，必須考慮其實際與現實性（realistic），而非純粹理想化之狀態，也就是說，服務方案目的與目標之設定通常會受執行方案可能獲取之財力、人力資源；可運用之服務技術；提供服務之地理環境；法規與道義倫理上等因素之限制。
- (4) 目的陳述必須針對某些特定的人羣，並適合於其所具有之特質（符合文化、民情）。
- (5) 若方案目的與目標之設定要能對促進社會工作實務有所貢獻，則必須同時在這個過程當中發展一套可以回饋與改正的方法來相互配合。
- (6) 方案目的與目標的設定，必須與解決特定問題過程有所關連；且陳述時所使用的字句最好是為一般社會大眾能瞭解。

陸、方案運作之假設

社會工作服務方案之運作實施，主要是藉由案主和工作者的互動過程來產生社會與個人利益。然而在方案各項活動實際運作之前，設計者不但要對問題發展的過程仔細加以分析，以及預估標的人口之特質與數量，除此之外，服務方案之設計者接著必須能夠發展和建立方案服務之目的與目標，而且能夠將上述這些狀態與條件運用假設性之陳述相互關連在一起，如此不但可以支持為什麼必須設計此一服務方案，同時也是在考驗服務方案運作成效之假設。

一 服務方案運作之假設可以運用以下的基本型態來表達：

「假設某種問題狀態造成了某些人口羣的困擾，若提供此一服務方案，

則在某種條件下，這些人的問題情境將產生某種程度的改變。」

由此我們可以看出，一服務處置假設至少包括了以下四部分：

一、基本情境：即問題過程，標的人口或案主之特色的陳述。

二、服務方案之內容，也就是所謂的社會工作處置。而通常我們是以方案中重要的一句話來描述方案的運作，或服務方案之策略、活動。

三、問題之過程要改變、形成之終結狀態（方案之目的、目標）有時相當於方案服務的成果。

四、方案能夠有效推行之條件與狀況，此也必須不斷研判並清楚地予以陳述。有時某些情境我們常會認為是理所當然的，其實並不見得適用於案主身上，因此可以運用設定的方式具體的表達。

不論是在科學的研究中，或是在真實生活世界當中，要發展和建立一個「好」的假設並非是容易的事。一個「好」的假設似乎常是在它被驗證和認定接受後才較為顯而易見，要在第一次就發掘或明顯的看出，甚至導出一項好的假設，的確有其困難性。也許要瞭解一方案服務的運作假設最好的方法就是找一服務方案來加以檢驗分析，並多加演練運作假設的陳述。總而言之，社會工作方案服務運作處置假設的陳述和驗證之所以重要，就在於它們是累積社會工作實務理論架構的必要基礎。

柒、方案服務計畫與方案之構成要素

服務計畫 (Service Plan) 或稱「工作計畫」所指的是，描述在達成方案目標過程中，案主與工作者之種種互動情境。一般而言，在服務計畫中至少應包括以下的幾項重點：

一、設境 (Setting)：案主與工作者形成專業關係／互動之物理與社會情境。亦即方案運作之環境背景，通常包括對地點、設備、物件、涉及之人物等之描述。

二、合理之期待 (Legitimate Expectations)：係指案主與工作者在協助過程中，相對的、合於常理之期待。因為互動是一種相互與互惠之專業關

係，而所為「合理」是指在專業關係的限定下能夠相互接受之角色行為與角色期待。

三、實際之行爲 (Actual Behaviors)：指的是在服務過程中，案主與工作者所應表現特定行為和互動之陳述。多數的社會工作者對行為描述之訓練不是很夠，原則上應以能夠運用五官去知曉，並描述所觀察到、衡量到的行為與行動。

四、情感之涉及 (Affective Involvements)：在方案進行過程中，案主與工作者可能產生之情緒反應。在此並非需要將所有的情緒反應全都描述出來，而是針對在方案推行與完成的過程中，可能會因案主與工作者在某些情緒、動機、感受方面之表現或交互作用，而對協助過程和服務成效產生影響。因此在服務方案設計之初，若能對此有所瞭解並會加以描述，則更能促成較好的溝通，以符合責信制度之要求。

而一完整的社會工作服務方案設計的成品中，通常是包括下列各項構成要點，且設計者能夠以清楚、明確的方式，表達給服務供輸體系中各個相關的人物，如此才能真正履行社會工作提供服務的職責。

一、問題陳述

二、問題分析

三、方案之標的人口與服務人口

四、服務方案之目的與目標

五、方案運作之假設／服務策略的設定

六、服務工作計畫

七、預算和單位成本

八、資訊系統與評估

在本文中筆者交待了上列一至六項要素之重點，盼日後能再將「預算和單位成本」、「資訊系統與評估」這兩項主題做進一步的說明和解釋。

捌、結語

社會工作與社會服務專業中的一項基本哲學觀在於對溝通的重視，而本文

所述之社會服務方案設計，正是強調這種責任態的重要性。社會工作或社會服務在過去很可能被誤解為僅是一種個人性的協助活動，而此似乎是源自傳統宗教以及醫療的模式；加上以往大家總認為社會服務只是一種純粹利他主義與愛心的表現；工作者所強調的自由心證與善意等，在這些因素的影響下所發展出來的服務方案皆面臨了新的考驗與挑戰，單純以善心為出發點的社會服務活動已無法全然獲得社會大眾的支持。而今，如何以我們的誠心加上才能，來設計服務協助案主的活動方案，以展現我們這個專業對社會整體負責的心態，並藉此獲取社會對我們的支持與認定，是當前專業社會工作必須不斷努力的方向。

最後也希望以下列五項論點做為本文的摘述，並藉此提出一些值得我們共同來思考有關社會服務的議題：

- (1) 社會工作的服務與協助至少涉及了三方面人物的交互作用：案主／受助者、工作者／改變者、以及社會整體。
 - (2) 社會工作服務所造成的利益是在協助過程中發生；並非事前就絕對可以認定的。
 - (3) 社會工作者藉由服務方案來協助案主並非僅靠專業關係。
 - (4) 明確的界定服務人口羣，要比設定方案目的更能達成責任制度的境界。
 - (5) 過度的承諾與保證，可能只會為社會工作帶來更大的損失而非益處。
- 這個社會服務方案設計的架構，可說是在我們提供協助時的一種工具，礙於篇幅的限制只能將重點儘量予以描述。而一個當今的社會工作者應是能切合實際、判斷情境來適當的運用這項工具，藉此說明社會服務工作是一種負責、有效的實務工作。

註 釋：

- 1、「方案」或「社會服務方案」用詞雖然具普遍及通用性，但在我國的社會工作辭典（中華民國社區發展研究訓練中心，一九九〇）和美國的社會工作字典（Barker, 1987）中皆未加以界定。

二、由於本文之重點並不在詳細的界定何謂「方案」，因此在本文中，筆者僅對「方案」下一廣義的定義，筆者手邊也整理了與方案界定有關的其他文獻資料，期能在往後有更完整的文章發表。

三、筆者特別要感謝 Dr. Merlin A. Taber 應允本人以中文發表本篇文章。

參考書目：

- 中華民國社區發展研究訓練中心（一九九〇）。社會工作辭典。臺北：中國社區發展研究訓練中心。
- 洪德旋（一九九二）。播下溫馨，唱出祥和。社會福利月刊，（一〇〇），九～一三。
- Barker, R. L. (Ed.) (1978). *The social work dictionary*. Silver Spring, MD: National Association of Social Workers.
- Johnson, L. C., & Schwartz, C. L. (1988). *Social welfare: A response to human need*. New York: Allyn and Bacon.
- Kettner, P. M., Moroney, R. M., & Martin, L. L. (1990). *Designing and managing programs: An effectiveness-based approach*. Newbury Park, CA: Sage.
- Rapp, C. A., & Poertner, J. (1992). *Social administration: A client-centered approach*. New York: Longman.
- Taber, M. A. (1987). A theory of accountability for the human services and implications for social program design. *Administration in Social Work*, 11 (3/4), 115-126.
- Wood, K. M. (1978). Casework effectiveness: A new look at the research evidence. *Social Work*, 23, 437-458.
- （本文作者現任東海大學社工系副教授）