

社會發展

與

社會工作

Irving A. Spergel (社會工作博士)，美國芝加哥大學、社會服務行政學院教授。

· 郭振昌譯 ·

一、引言

社會發展是一個可用來描述有關社會工作「巨視結構」實務（“macro-structural” practice）的新名詞，它被當作社會工作的基本觀點，同源於社會治療（social treatment），其目的如同社會治療，是為個人福利，謀求改善個人與社會，但其路線較不直接。社會發展實務注重社區與社會的制度及其對個人的社會影響；而社會治療則注重個人對其他個人與團體，在不同情境——家庭、學校、工作、鄰里、矯治、健康照護、娛樂等中的社會關係。

社會工作提出社會福利問題。特別社會工作的功能在於改變個人與制度（註一）。社會工作實踐這些功能的程度及其相互的性質一直是長期以來爭論與討論的根源。最近，這些努力的效果一直引發一些問題（註二）。

最近幾年，社會工作實務逐漸變成複雜、分歧與專門化是小問題，特別自從「大社會」（Great Society）計畫時代之後。當時一直致力於描述個人或制度實務的嶄新與改變之領域，可能一直較少興趣於如何結合實務片斷（practice pieces），即使在兩個主要實務部門——社會治療與制度實務——或全包括它們的部分方面也是如此。

整合或綜合的實務觀念需要定期地提供一般性任務的觀念，並述說清楚一種專業干預的領域之母數（The parameters of a field of professional intervention），這些觀念將形成改進專業實務與

角色準備的一個基礎。它們常常暗示認識專業實務顯著的改變已經發生了，有時它們也可能前導或引起實務革新。

本文的目的即在提出部分觀念整合的工作，主要牽涉到社會發展實務的某些要素——社區組織、社會政策制定與分析、社會計畫，及行政。有關這方面的許多想法肇始於一九七二年芝加哥大學社會服務行政學院，對於課程分歧的考慮，特別是重複的課程（註三）。在碩士課程的巨視面，一項較為有效的教育形態被尋着了。

一些教授們對此項討論的一個假定是：社會工作的實施，不只在社會福利機構中，而且在社會的其他機構或體系形態中。在某些國家、州，及都市區域的政策與行動，如租稅、教育、都市交通、人民權利，已清楚且有時立即地影響到個人的福祉。是否一個區域或多或少影響個人的社會福利之差異似乎不明顯，但社會工作人員是否應實施社會工作，至少在制度改變或發展層次，在每個這些區域是可能的。更且，社會發展橫式的範圍——政策、行政、社區組織、及計畫——對處理在一個結構層次的這些個別主題與問題上是模糊不清的。由此更顯得一項實務專業在一致的價值架構中，考察方法的特性——至少「巨視」方法，並認定下列的一些觀念是重要的。

二、社會發展的價值基礎

社會工作的目標是充分發揮人類的潛能與預防社會問題的發生。社會發展的一般目標是創造有效

的制度結構以配合人類的社會需求。一方面，社會發展可要求制度發展或改革，特別當制度安排不能配合現存社會需求時。另一方面，當它們清楚地貢獻於個人發展與社會適應時，支持、預防與加強已經有效的社會制度，可能極為重要。

社會發展的觀念不僅意指創造社會供給、社會預防、社會控制、社會復健、及社會問題預防的有效制度，它也提出對社會的世界觀或普遍觀，且所有制度的角色在裨益於對個人的社會改良。以魏林斯基 (Harold L. Wilens key) 及李布克斯 (Charles H. Lebeaux) 的觀點，那是一個「制度的」(institutional) 勝於「殘補的」(residual) 觀點。

當殘補的觀念變弱……且制度的觀念逐境優勢時，似乎福利與其他社會制度的形態將變為更模糊不清。在持續的工業化之下，所有制度將以社會福利目標之方式為取向與評鑑。「福利國家」將變成福利社會，且其實際情況勝於所形容的(註四)。

在社會發展研究途徑中，有一個道德上不可避免的任務，它暗示着一個顯明的歷史過程：社會是包括一套社會改革的社會事件或階段。邁爾達 (Alva Myrdal) 曾說：

社會改革政策可被視為經過三種階段。在溫和干涉的保守時期，治療最嚴重的社會病態是足够了；在自由時期，透過集體分擔危險來保護不平等是足够了；而在社會民主時期，正嘗試預防社會病態的發生。最初是透過私人慈善與公共濟貧的治療法社會政策時期；第二個是社會保險時期，擴大範圍

但仍只是象徵性的；而第三個可以稱為保護與合作性社會政策的時期……(註五)。

最後，我們應該注意，實務上，社會發展與社會治療可代表活動的重疊領域。兩者都牽涉到預防與治療，個人與制度。一個社會工作人員可能同時在他的實務中，相互地或連續地強調社會發展與社會治療。然而，社會治療傳統上強調個人與人際間在現存制度架構中的診斷與修正，而社會發展可能一直更為強調問題的預防，特別是對於創造或加劇個人失調的制度安排，修正勝於簡單地支持。然而，兩者的取向甚至需要強調人類發展的積極面勝於補救面，及實現個人的社會潛能。

社會發展的概念以實質策略 (substantive strategies) 的方式一般不被公共與專業團體所討論。這不單指歐洲國家的例子，特別在計畫經濟國家，社會發展政策已廣泛地討論、制定，並應用在經濟、人力、及社會福利領域。然而，在美國也開始注意到社會發展的概念，例如，「重新安置公共政策」(“reallocative public policy”)，尋求重新分配高所得者的實質資源，並與低及中階級合作。所得政策與服務供應體系模式的制度與試驗已經開始，且有關的政策批評也開始了。

三、社會發展的樣式 (modalities)

進而，可能達成社會發展的手段或樣式，及策略與目標，終究不是互相密和着的。顯然的，制度改變的手段賴於這些學科原則與技術的發展，像政

策分析、行政、計畫及社區組織重於個案工作或團體工作。然而，我們仍舊不清楚這些「巨視」方法的範疇與特質為何？它們重疊的程度？及它們將如何整合？事實上，審視政策分析者、計畫者、社區組織者，或行政者的實務顯示，即使它們不相等，也可能大部分類似。在審查建構那種社會發展實務，及以那種整合形式的觀點時，這個相關實務領域的明確化可能因此而為第一步工作，同時，也應清楚關於這些樣式的相互補充與前後關係，這對於社會發展實務角色行為的理性研究途徑是必要的。

(一) 社會政策

這各詞主要指涉在國家或州層次，像年齡、心理衛生、租稅、交通、福利、社區發展、住宅及就業等方面的立法、政治、組織的決策——經常有特殊的課題——雖然也有關於在小社區及機構層次非公共部門的決策。社會政策也是一種結果及決策過程。它提出廣大人們的部分福利行動之一些普遍結果或廣泛枝節。方法論上，它一直被認為「原則與普遍程序引導行動過程，處理社會中總體的社會關係」(註六)。它也一直建議，社會政策是「在一個變遷的環境中，策略移動的發展，引導一個組織或一個組織的批評資源朝向理解的機會。」(註七)

這種政策可能不只提出行動的社會要求或明白命令，而且也是一種正在進行的過程。它大部分是一種知性的活動，包括理解、觀念化、分析與選擇。它主要處理社會、政治及立法過程，且最後在某

些特殊問題領域或社會場合，形成組織結構、方案量度、預算安置、評鑑及認可。政策可能指出什麼應該做，及要做到什麼程度，而它通常不會交待得很清楚。更且，一項政策陳述不可能為一個特殊的行動過程提供充分的理論基礎，最重要的，它不會明示在既與的過程中，誰將獲得什麼利益及誰將遇上什麼損失之結果。政策的這種性質，最好是為計畫、行政、及服務供應的有用架構。

社會工作政策分析者的角色也可能截然不同於實際的政策制定者或決策者，如，政治家、立法委員或行政人員。他的主要活動可能是有關於特殊立法課題與機構方案的研究與評鑑、預算分析，及其不同的社會結果。然而，有賴於他的組織、自己地位、技術及經驗的名譽與權力，他不只可以利用他的認知與分析技術，而且包括組織、組織間、政治的影響及專門技術。在政策分析與決策之間的界線是如此的不清楚。

(一) 計畫

計畫是一個常與政策發展或分析交互使用的名詞。它也在組織、組織間、社會問題或社會服務領域，包括社區組織與行政的一套顯着的工作。在傳統的都市計畫中，它歷史性地表示一種理性、詳細且有方案的过程。卡恩 (Alfred Kahn) 設計畫是「以事實、設計及價值應用觀點的政策選擇與籌劃。」(註八) 計畫者的主要貢獻是計畫工作的制定或定義。這種制定是有關社會事實方面的評估與有關社區是否基於地區、興趣或問題偏好之間，繼

續反覆回饋的結果。最近的聯合國文獻敘述，計畫是一個「觀點與細節之間的結合體。」(註九)

價值與優先次序的社會結果 (social consequences of values and priorities) 在計畫層次比政策更為清楚，職是，似乎是概念的、政治的、社區，及專業的爭論與衝突在方案的計畫階段會發生。例如，分權化的概念可能在一般的政策討論中被不同的團體所完全接受，但在特殊的社區計畫、方案策略及特定的預算安排則引起大量的爭論與衝突。

社會計畫的概念一直與在社區、國家及國際層次的大規模變遷或發展相關聯。基於此，社會計畫可能被視為社會變遷的主要來源，勝於對變遷的反應。計畫的前述意義在美國並非一項特色。社會計畫在其他社會以集中化及大規模的說法更為普遍。職是，計畫在美國背景，事實上必須考慮到高度多元的分權化或不同利益團體的背景與壓力。

卡恩建議，計畫注重特殊方案當比一般方案較可能達成改變制度的目的。複雜的計畫工作之變異性呈現在一成本效益分析 (cost benefit analysis)、設計計畫預算制度 (PPBS)、優先次序計畫 (priorities planning)、計畫評核術 (PERT)、目標管理法 (MBO) 等——可能在方案發展工作關係的用處多於為制度創造或制度問題消除的目的上，於此，策略與應變因素的多樣性 (politics and a variety of contingent factors) 可能扮演支配性的角色。

當計畫者回到政策分析或決策角色時，他也攪

亂了社區組織者的角色範圍 "title"，可能所組成的公眾與機構興趣於認識問題或主題，或鼓舞機構聯合以接受一項特殊計畫途徑。他也可能財力或立法支持，甚至投入一項服務體系或方案的實際執行或行政中。

(二) 社區組織

社區組織或發展——我們交互使用這名詞——指涉不同於政策分析，社會計畫與行政的觀點。當我們從較為廣大的社會發展觀點轉移到社會組織的強調時，我們可能從複雜的政治、科層制、專業及方案決策轉變到人民參與。在評判的意味上，受助者的決策觀點可能由上往下轉變為由下往上 (from a top-down to a bottom-up)。在社區組織層次，可能比在其他種干預的社會發展層次更需要發展受助者的參與與領導 (註一〇)。

在過去十年間，社區組織實務顯得注重社會福利機構的合作，以及試圖儘可能有效地平衡社區可用資源與現存地方人民的需要。近幾年，社區組織已改變為多少強調問題解決，資源與經濟發展，及鄉民參與 (grass-roots participation)。較多的社區團體與工作人員表現得比以往活躍，且採用較多種不同的策略——合作、鼓吹及衝突——以達成他們的目標。同時，政策分析、計畫及方案行政可能是組織者的部分角色。然而，假使我們注重不同的角色行為種類，組織者趨向更為活躍或政治性，特別在地方社區層次，但也似乎投入發展或服務行政中。

進而，社區組織或社區發展與社會治療實務可能重疊，特別在鄰里或鄉間層次。組織者可能不需要幫助社區居民表達他們的關心，興趣於組織變遷與方案發展，及儘快地獲得某種高度優先或緊急的服務。他的鼓吹提供或經紀服務（brokerage services），在效果上可能形成其本身一種顯著的橋樑、照會、簡短諮詢，或危機干預服務。進而，人民領導不需要幫助、無需由社區組織者或發展者考慮支持、訓練，甚至活動進行中的諮詢。這些努力顯然地需要人際間的敏感性與會談技術。制度與個人的改變，假如不互賴，可能考慮到社區組織者也同時是個委員會的成員或社區領導者的同時角色關係。

四 行政

概念上，我們應該界定社會福利行政為在社區價值與支持架構中，社會政策與計畫有效執行的過程。然而，社會福利行政的理論與實務之區別是不明顯的。當社會行政或發展行政的觀念在其他國家有意義時，在美國却不常採用這個名詞，且社會福利行政在此僅意謂社會福利機構範圍的行政。

通常一般的組織與管理理論、研究、及社會福利經驗，均傳統地指向行政實務。史坦尼（Herman A. Stein）把行政描述為「一種透過一個體系的聯合與合作之努力，以界定及達成組織目標的過程。」（註一一）謝利（Rosemary C. Sarrin）的定義更為複雜：「行政是一種方法，關於(1)轉變社會的委託（societal mandates）成為執行的政策

與目標以引導組織行為；(2)透過組織的結構與過程之設計能達成其目標；(3)確保物力、人力、受助者與社會立法資源的需要，以達成目標及組織生存；(4)需要技術的選擇與處理；(5)促使組織行為導向最大而漸境的效果與效率；及(6)評鑑組織執行促進系統與繼續問題解決之成效。」（註一二）

當這些定義強調行政與科層制的理性或明確目的時，另有其他的定義注重非正式結構、體系關係、人際關係及適當的決策過程。

行政也一直被認為活動、功能、相互重疊或互動的三個層次——執行或制度的、管理的、及技術的。在制度層次，行政者需要轉變與執行某種社會、社區或立法委託成為行為。一項主要的活動是決定組織範圍，如對其環境的特殊組織關係之範圍，包括需要對應於不同社會成品供應種類的各種不同資源獲得類型。執行的功能決定於與其他機構改變關係的性質——合作、競爭、衝突（或無關係）——以為發展。

在管理層次，主要活動是調節消費者與組織的技術次級單位。行政者在此層次的角色行為朝向服務的獲得與安排、結構的設計、單位間的合作、工作人員的指導與發展，包括徵募、選擇、訓練與督導。在技術層次，包括像諮詢、個案管理、教學、評鑑、照會、檢視，甚至受助者服務的直接供應之類的次級角色，強調標準化、規則化、定期的評估與評鑑。

當政策分析者或決策制定者、社區組織者、或社會計畫者、與行政者在設定固定的範圍，期待他

們有一種特定的社會發展角色是困難的時候，有些場合，每種角色相互重疊而可能有一組核心概念需要每個角色都去執行——包括額外的智慧與想像——社會委託、運用社會關係、訊息、溝通、決策、認可與控制、政策、問題分析與解決、方案評價、資源獲得與安排，一致與衝突、及人民參與。當擔負了這些概念與技術之後，反可能建立一般社會發展角色的障礙，他們的知識仍主要落於傳統的 policy analysis、社區組織、計畫與行政的範圍。然而，它們也將呈現主要因素或集體因素，需要由工作者處理社會福利方案與制度的創造、成長與改變。

四、與社會工作範圍的調和

社會發展與社會工作範圍（social work paradigms）之間需要調和。社會發展由社會工作的歷史改革任務與實務特質所組成。我們已研討分析過將社會發展樣式當作社會成長的精心之作與實務活動的專精性。無論如何，我們已集中注意影響有關別人類問題與需要的制度因素與手段。

然而，我們可能需要去比較社會發展與社會工作，尤其是在傳統上社會治療的應用方面。這種比較應從專業的範疇，或考慮像理念（ideology）、工作人員資格（worker qualification）、「關係」的運用（Use of "relationship"）、影響（influence）、科學的方法（scientific method）、及資源的複雜性與限制（resource complexity and constraint）等方面。這兩種範型的類似與不同，在上述的討論中已暗示了，但我們應該試著使它們再清楚一點，

特別是從角色執行的觀點。

(一) 理念

社會發展與社會治療工作人員顯然地都關心尊重個人自我決定的權利與其尊嚴的維護，並強調配合社會需要與透過社會關係從事此項活動，不管其對個人需要與福利的影響是直接的或間接的。然而，這種道德的使命對社會發展工作人員乃意謂，他必須注重制度與方案結構更勝於個人人格，較關心結構的不平等勝於個人的失調。社會發展工作人員更直接地假定，財富、所得、種族、地位，以及社會服務的不平等，乃是人們擁有問題的成因。社會治療或臨床工作人員不做或不能結構或功能地準備進行這些信仰。社會發展工作人員在其職責部分也不能處理特殊個人的社會及功能之廣大或詳細的部分。這並不意謂他們包括透過這些觀點的急進或保守途徑之實務工作不可能有大的差異。無論如何，這些名詞在社會治療比在社會發展上有著不同的意義。事實上，這些名詞的政治運用上對社會發展比對社會治療實務更具有莫大的關聯。

(二) 工作人員資格

社會發展與社會工作人員藉着特殊的教育與訓練，也藉着特殊的社會敏感、感情與社會成熟，及強調人們特殊需要——貧民心理上、生理上及社會上的缺陷之能力來限定他們的角色資格。社會發展工作人員可能也需要額外而些微的進取 (aggressiveness)、機智 (Resourcefulness)、及執行不只現存機

構結構內在而且包括外在工作的能力。既然法律、政策、社會服務體系與方案被認為裨益於人們的問題解決，社會發展工作人員需要批判性地質問現存社會與組織的實際情形，並以某種準獨立、與專業的、組織的關係形貌來執行工作。

(三) 關係的運用

社會發展與社會治療工作人員在關心社會關係的素質上是一致的，他們關心社會上有助益與有訓練的關係之運用。社會發展工作人員必須能夠不只間接而且直接地、結構地創造這些社會關係。這兩類的工作人員是專業的，必須意識到他們自己人格的優劣點，並利用「專業自我」(professional self)以改進社會關係形態，使有助於受助者。然而，社會發展工作人員必須考慮花大部分的時間處理組織、組織間、知性、與政治上的課題，職是，他所處理的工作環境，不只更為複雜，而且他的運用「自我」的訓練必須擴展到不同類型的關係。與特殊機構積極或有助益的關係之促進較諸有需要的受助者協助關係之發展有更不同的意義與區別。社會發展工作人員在包含或「偏頗」(partisan ship)代表兩個機構與需要受助者客觀平衡的創造上可能遭遇較大的困難。

(四) 影響

效果上，社會發展工作人員可能不同於社會治療工作人員，主要在他的利用組織、社區與政治影響方面。他較關心修正政策與程序的重要性勝於直接改

變受助者的關係，他利用人力、資料、法律、計畫、設備、資源等，政治地與組織地代表需要的人們。他更有興趣於把人們當作制度的代表，能充分運用組織與政治功能，勝於直接地把人們當作受助者。一般而言，他更關心影響的作業勝於關係的運用，特別對受助者的關係。權力與壓力、集體與個別的，直接的與間接的，是他採用的工具。應注意的是，影響的原則在傳統的社會工作範圍中是不明顯的。它們顯然忽視了臨床社會工作人員此方面的角色，臨床社會工作人員粗略激起的有效實務之基本評判標準是，誰受益及誰喪失了特殊的社會福利方案或服務供應制度。社會治療工作人員可能似乎比社會發展工作人員較少提起有關既與方案努力的價值之問題，社會發展工作人員必須以社區、體系、組織改變與發展的方式思考問題，這些形成它影響努力的主要目標。

(五) 科學的方法

兩類的工作人員委身於理性與真實的試驗 (rationality and reality testing)，注重信賴於歸納與直覺的程序 (inductive and multiple procedures)。其不同主要牽涉到用來當作決定基礎的資料蒐集與分析之種類上。社會發展工作人員發現調查與量化技術比個案研究途徑更適於他的工作需要，更為正式途徑的假設檢定與資料獲得可能是必需的。社會發展工作人員可能比社會治療工作人員需要去發展更加精通於研究與評價程序，然而，兩類工作人員似乎均強調輸出勝於結果或長期效果。

(六) 資源的複雜性與限制

當社會發展與社會工作在他们們努力於協助人們中，面臨複雜性、變異性與限制時，對社會發展工作人員來說這種問題較大。他可能必須對抗不只更變異的實務，而且對達成目標的手段較少直接控制。方案、組織及社區變遷發生的時間架構，可能比個人或家庭改變的發生要長得多。

因此，社會發展角色比定型的古典治療強調之社會工作角色易於反功能是不可能的。社會發展工作人員因此可能比社會治療工作人員容易蒙受較大的挫折、儀式的行爲，如「科層制」的活動，機會主義及腐化。立即性的缺乏與不足的與受助者人際互動，經過一段時間，也可能愚鈍社會發展工作人員的社會敏感度。易言之，社會發展工作人員在執行他的角色時，呈現面臨較大的複雜性與限制。結果，他可能比社會治療工作人員似乎較少達成其目標。

五、結 論

基本上，與社會治療比較，社會發展是社會工作傳統上社會協助固有特性的一個主要觀點。然而，制度的與個人的實務強調能招致如此強烈的兩者之間聯繫的喪失。發生到這種地步，使這些專業的次級部門，變成文化地與政治地相互隔離，這種專業可能分解，例如，形成治療者或臨床者與管理者的不同團體。當專業的生命力一方面有賴於繼續的專業化與於實務組成因素間創造性張力的存在時，另一方面它的持久性可能有賴於理論家與從業者以持續的基礎，執行並概念化共同的首趣與觀念。

附 註

- 註一·貝 Porter R. Lee, *Social Work As Cause and Function, and Other Papers* (New York: Columbia University Press, 1937); Mary E. Richmond, *Social Diagnosis* (New York: Russell Sage Foundation, 1917).
- 註二·見，例如，Joel Fisher, *The Effectiveness of Social Casework* (Springfield, Ill.: Charles C. Thomas 1976); Henry Meyer, Edgar F. Bargatta, and Wyatt C. Jones, *Girls at Vocational High* (New York: Ruffell Sage Foundation, 1965)
- 註三·包括這些課程的討論。仍在進行中。一篇由 Jack Meltzer, Mary Davidson, Earl Durham, Harold Kichman, Lynn Vogel, Sheldon Tobin, Frank Breul, Pastora Caffery, Laurence Hall, Armita Boswell, 及其他人擔任。Jack Meltzer 是社會發展計畫碩士班 (Social Development Program at the master's level) 的主持人。
- 註四·Harold L. Wilensky and Charles H. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare* (New York: Random House, 1971)
- 註五·Alva Myrdal, *Nation and Family* (New York: Harper and Brosy 1941), p.152.
- 註六·Alvin L. Schorr and Edward C. Baumbert, "Social Policy" *Encyclopedia of Social Work* (New York: National Association of Social Workers, 1971), 2:1361-76.
- 註七·Raymond A. Bauer and Kenneth J. Gergen, eds., *The Study of Policy Foundation* (New York: Free Press, 1968).
- 註八·Alfred Kahn, *Theory and Practice of Social Planning* (New York: Russell Sage Foundation, 1969)
- 註九·United Nations, *Economic Commission For Asia and the Far East, Social Development in Asia Retrospect and Prospect* (New York: United Nations, 1971), P.53.
- 註一〇·Irving A. Spiegel, *Social Planning and Community Organization: Community Development*, *Encyclopedia of Social Work, Vol.2* (New York: National Association of Social Workers, forthcoming)
- 註一一·Herman A. Stein, *Social Work Administration: "in Social Work Administration: A Resource Book*, ed. Harry A. Schwartz (New York: Council on Social Work Education, 1970), pp.7-11.
- 註一二·Rosemary C. Sarti, "Administration in Social Welfare," *Encyclopedia of Social Work, 1971*, 1:42-43.
- 取自 Irving A. Spiegel, "Social Development and Social Work," *Siman Slavin ed., Social Administration* (New York: The Maworth press and Council on Social Work Education, 1978), pp.24-35.