

社會工作

與

社會行政

■ 郭 振 昌 ■

這三種行政模式關係密切，不易分開，甚至於它們代表著在理論、知識，與技術上一項重疊的連續體(overlapping continuum)。美國賓州大學社會工作學院副教授罕命(Archie Hanlan)的一些觀點頗值得參考。

罕命認為，這三種行政模式，依其在假定(assumptions)、目標(goals)、與干預(interventions)上之不同強調重點，應加以明確區分，其作用顯然與吾人在理解社會工作專業與廣大社會之關係上有重大的意義——它們代表著在人類與其環境中，從微視到巨視範圍的強調，在社會工作的專業強調上，有不同的觀點與活動。

一、社會工作行政

此一模式邏輯上與許多社會工作幹部人員的工

一、前言

目前國內的論文與研究報告中，對於社會工作教育與實務的行政層面用詞，至少有三個：社會工作行政、社會福利行政，及社會行政；並有人認為這三種名詞乃同義複詞，可相互為用。其實，與其說這三個名詞為同義，可相互為用，毋寧說，

作生涯形態相關。易言之，許多個案工作機構的指導人員已由個案工作者轉向督導者並成為行政人員了；團體工作機構絕大部分由團體工作者來執行管理，且小團體的從業人員已產生大比例地從事社會工作本題中的行政工作；衛生及福利委員會與計劃機構草擬工作計劃，趨向要求社會工作人員具有社區組織的訓練，且最近的社會工作文獻將行政與社區組織相結合。足見行政在社會工作中的地位。

社會工作行政的基本假定採自傳統三種社會工作方法之假定。每種方法均包含著不同社會工作體系的知識與技巧，邏輯上，這種假定也由社會工作行政所擁有。因此，社會工作行政的知識基礎，最初在社會工作的實質領域中被發現，而在其他的學科。

社會工作行政干預的產生乃跟隨方法途徑，特別強調受僱工作人員個別與團體人際關係之臨床技術。這些技術與管理文獻中的人羣關係途徑(human relations approach)相互頡頏，逐漸興趨於敏感訓練的行政使用，以及強調領導的形態與行為。

實務上的基本假定與專業的主要目標緊密結合著，社會工作行政的目標清楚地強化廣大社會工作目標之社會功能：提供與分配大社會資源，協助人們盡可能有效地運用可用資源。既強調現存的財物與服務，現存的方案與機構，這些目標僅是殘補式的社會福利功能(residual social welfare functions)。在此種網絡中，社會工作行政此種模式在社會工作實務主流中是為翹楚。

三、社會福利行政

社會福利行政與社會工作行政之區別，與其說完全相異，毋寧說僅是強調程度的區別而已。社會福利行政強調在人羣服務組織之管理上有關的社會科學知識。這個觀點並不排斥社會工作三個基本方法的知識與技術基礎，而是代之以社會工作人員為社會福利方案與機構之行政需要上有更為廣泛的知識網絡。在此種連續體上，此一模式可視為避免集中於固有的社會工作知識與主要注重個人與團體行為，取而代之的，朝向在社會福利政策與行政領域中，對既存知識的關鍵性與差異性的補充，及發展社會科學知識。

社會福利行政的假定超越社會工作的內在觀點，勝於接受一些社會工作先前的方法與實務之定義，這個模式假定這是社會工作與社會科學知識間的共同問題，其中心工作是應用社會科學知識到此專業的目標與任務上，而無需臨床技術。

社會福利行政的干預比任何社會工作的基本方法需要更多的社會科學管理任務，因此，決策過程的內涵(components of the decision-making process)變成行政人員一系列相關的活動與干預，優先次序(priority)即意指經常評估與分析一個機構的當前作業；且這些設置為社會福利行政人員在從事其決策活動時的提供當作重要的訊息來源。社會福利行政的一項主要的目標是強化社會功能。尤其是有關資源分配的目標，此一模式包括社會福利領域中主要的檢視與執行地位(the major monitoring and implementing positions)

。社會工作人員們依其觀點執行我們社會的社會福利財物與服務，乃是達成此一專業目標的關鍵團體。

四、社會行政

社會行政當作一種行政模式，在西歐已存在了好幾十年了。在當作一種連續體上，社會行政已避免僅強調社會工作的殘補式功能，以及伴隨地強調個人成功或失敗的模式。社會行政的觀點已趨向於專業的知識與技術，不只與社會科學有關，而且與較廣大的社會制度之價值，優先次序，及資源有相互的關係。因此，社會行政著重於與政治、社會及經濟制度有關的社會福利財物與服務的政策、計劃及行政，且全國資源分配之決策需配合社會福利之需求。

相關的名詞「國家發展」(national development)，意指廣大的社會與經濟資源之建立的優先次序，在既有的社會中，大略地決定社會工作專業的目標與功能。在這種網絡中，社會行政直接與社會工作專業相結合，惟需從社會福利較廣闊的利益觀點，與其他的社會與經濟制度之影響全國社會福利發展之觀點。與其他兩種模式比較，這種途徑在社會工作的發展主流上較少受到注意，同時，它提供社會工作專業上可以指示新方向與新對策的比較分析，特別當全國社會行政的優先次序與社會福利計劃改變社會福利資源的分配時更具效用。

從社會工作專業當作社會福利次級體系的巨視觀點之主要假定，依次是社會之較廣大社會、政治，與經濟制度的次級體系。因此，當社會行政不排

斥社會工作，可能起源於其自己的專業中時，其範圍、實務與資源的定義，這種觀點假定，專業的肇始周圍經常受較廣大體系事件所限制與決定。因此，社會行政假定為一種系統途徑，其中像社會工作與社會福利課題，如自治、干預、案主羣、方案，與機構經常受廣大社會網絡再決定。

社會行政的干預來自以上的基礎，因此，干預的實現較少以隔離式的行政決定 (isolated administrative decisions)，而以有關體系其他部分的方式決定，特別強調人力資源之高度分歧運用。在某些方面，社會行政人員可能在體系中被當作與其他個人與團體的觸媒劑 (catalyst)，以致於他們能不事先考慮到干預可用的對策與資源。社會行政人員的干預經常由需要來決定，特別是社會福利機構中未迎合其需要的「案主——消費者」團體 (client-consumer groups)。其干預可能被描述為：上層政策制定與第一手政策執行的中間人。社會行政的目標包括其餘兩種模式。在所提議的連續體上，此一模式有區別地自己處理為分配的新大社會資源之創造。社會行政與其他兩種模式相反，著重於嶄新社會福利財物與服務，及社會福利制度功能之創造。

而後，社會行政處理社會福利領域中，優先次序與資源的再分配；以擴充現存的社會福利財物與服務，及創造新的財物與服務，來處理新的供應體系 (delivery system)。更重要地，它要求為這些財物與服務之再分配與創造上，以理性的基礎，建立與檢視社會福利指標之合法性角色。

綜觀其上所述，這三種行政模式，產生於有關社會工作實務、專業及這些因素與較廣大社會之關係的不同假定、目標及干預。同時，這些模式提供在社會工作之行政上的比較分析，它們可能無法顯示直穿過這三種模式的共通性。某些倡導性與社會行動性的社會工作文獻提議，策略的範圍可被所有的社會工作人員所採用，包括它們在行政上的地位。因此，社會工作人員的概念化當作一個行政的行動者，重重地借用某些我們的倡導與社會行動文獻，且提議，某些一般性的策略可應用到連續體的所
有模式。

五、社會行政專業教育的目標

國內社會工作專業教育的範圍，似乎仍偏重於傳統社會工作三種基本方法的講授與實習。有關社會行政的課程，充其量也只有社會福利行政，社會福利計劃與評估，社會立法與社會政策等；而在社會行政機構之實習課題上，更不知如何強化其實習目標與成果；加之，社會行政機構之實習督導者也缺乏對社會行政實習的充分認識與素養，使得許多實習學生充其量僅能以問答式、閱讀資料來瞭解實習機構概況，下焉者可能還淪為「幫傭」——做打雜，而無法達到介入行政作業體系的實質效果。

當前國內培養社會工作碩士的研究所已增為三所，其畢業生因受國內學術研究管道的限制，勢必無法全數走上學術界，通過高考以進入社會行政機構服務的必大有人在，在當前社會福利事業以國家

公共行政為主導的情況下，這無異是個好現象，惟此一現象就需有充分的社會行政專業教育來配合，使這批可能是社會行政機構中級幹部人才能隨到隨用；而一般人認為社會行政無需專業素養的錯誤觀念更亟待修正。

社會行政專業教育的目標在訓練行政人員的領導角色與功能，促使社會福利機構的行政人員實現更適當地維護與改變其機構的責任，以提供最有效率與更有效果的人羣服務需求。本文也在此引介美國新澤西州路特格斯大學社會工作研究所（Rutgers University Graduate School of Social Work）的行政方案藉供參酌。

路特格斯行政方案之基本目標，在使學生學習整合與應用組織理論與決策之原則到其實地情境中所被分派的特定工作上。該目標在於發展分析、互動、與技術性的行政技巧，以運用到加強與改變現存社會福利方案，以更有效率地配合案主的需要。這些一般性的目標，包括為瞭解組織行為與領導角色及功能的各種不同的理論途徑。這些技巧，包括認知的與情感的（Cognitive and affective），認為行政領導的基本向度，與假定促進維護與修正社會福利機構方案之目標。在此先界定分析與互動的領導技巧後，再討論技術性的技巧。

分析的技巧（analytic skill）可定義為應用組織功能、結構，及過程之原則，以獲得組織內與組織間問題之了解。這是把組織當作一個整體，以致於行政的問題能藉著對不同選擇解決方法之選擇結果的認識來精確地診斷與解決的能力。這需要在決策的系統方法中組織執行知識的應用。分析的技巧允許學生了解組織的問題，以便他們能藉著考慮現存體系中的緊張與機會來成功地獲得解決

。了解這些因素需要各種不同的策略與適當的領導能力，以解決特殊組織網絡中的特殊問題。這種技巧認為基本上在性質上的認知，特別需要概念性的能力。

相反的，互動的行政技巧（interactional administrative skill）有賴於學生應用人類行為、互動關係，及人類動機的原理知識以與人們一起工作的能力，它更有賴於在分析技巧的認知問題中，需要影響其他人以執行解決問題的情感的能力。它需要應用在個人與團體層次不同的人際方法，以達成個人與團體的整合與一致；它促使個人需要滿足，以便個人與組織目標能獲得互補；它透過個人的關係與藉著促進團體的互動與凝聚力來提供支持力量。

分析與互動的技巧，在它們大部分的基本意義上，意指認知與情感技巧的結合（combinations of cognitive and affective skills），如同思想家與實行家加上利用邏輯性與理性的能力與相對於透過人際轉換採取行動的能力。這種目標的實地訓練內容，因此發展學生這兩種技巧，假定是為社會福利組織有效管理的需要。這個目標藉著提供學生能有學習到這兩種技巧的經驗之機會的特殊行政工作來達成。

相對於這些一般性的技巧，對於執行特殊的組織任務，也需要特殊的技術性的技巧（specific technical skills）。技術的行政技巧與例常性的組織功能相結合，俾人事管理、預算、服務供應、方案評價，公共關係等。它需要與特殊工作領域相關的良好特殊與獨特的知識與技巧，如技術性的技巧常常可能與某些組織的地位，像直接服務工作人員

的督導者、預算分析人員、人事指導者等相結合，這些技巧通常與特殊的生涯目標有關。

因此，除了一般的分析與互動的技巧之外，此方案也藉著協助學生發展技術性的技巧為特殊的生涯作準備，以期執行特殊的管理地位。訓練配合個別學生的需要也是應該的，因為學生有不同的興趣、能力與先前的工作經驗。因此，方案的目標不只考慮到一般的管理技巧，也發展有關學生特殊生涯目標、興趣，與能力的特殊能力。

六、結語

社會行政實務可說是社會工作實務的巨視層面（macro-aspect），它可高至結合政策科學的社會政策、社會立法與社會福利計劃，也可低至在社會服務機構行政面的領導、溝通、協調，與公共關係。在社會福利成為今日國家重要的公共行政之一的情況下，即使有如海耶克（Friedrich A. Hayek）等人的反對社會福利成為國家集中化行政，將使人民走向奴役之路的憂慮，但在統籌分配國家資源以達均富目標的大前提下，此一趨勢必難遏阻，而推展此番事業除了寬列應有的預算外，就必須要注重專業人才的培育。

專業人才也是多樣性的，於是乎如何各得其所，各盡其能，則又需主管無旁貸地識才慧眼始克奏其全功。因此，一位有良好互動能力（如人羣關係）的職員應鼓勵他從事中級管理工作；一位具超然的分析能力（如有系統的觀點）之職員應安排他在機構的高級層次；而一位較能處理現存結構上事務與有興趣及有能力發展特殊技術性技巧的職員，則需鼓勵他擔任基層的職務。