



劉淑瓊 譯
鄒嘉文

本文譯自：Pruger, Robert The Good Bureaucrat. Social Work, 1973, vol. 18 no.4, 26-31.

社會工作幾乎完全是一門以組織為基礎的專業 (organization-based profession)。身為一個實務工作者 (practitioner) (譯註：如受過社會工作專業訓練而服務於政府社政部門中的科層人員、社工員，或其他公私大型社會服務科層組織之下的社會工作者。) 與其試圖逃避圍繞著他的組織環境，不如發展出一套科層技巧 (bureaucratic skills)，去與該環境周旋 (negotiate)。本文即在描述與說明某些必要的專門技術。

大多數的社會工作者至少要扮演三種不同的角色，工作的性質與組織使他們別無選擇。如果他們能瞭解這三種角色是什麼，那麼他們將可能更成功地扮演這些角色；但不管他們瞭解與否，他們都必須履行這些角色。本文旨在辨明此三種角色，並詳盡地討論第三個角色，因為它經常被忽略了。

社會工作者係助人者 (helper)、組織者 (organizer) 與科員 (bureaucrat)

首先，社會工作者是助人者，如：「個案工作者」、「變遷推動者」、「倡導辯護者」、「使能者」以及「中間人」等字眼，都是在強調這種傳統角色。事實上，所有的專業訓練也都導向培養勝任這個角色的能力，如衆所周知，它是構成專業內涵的基礎。

其次，社會工作者具有一個組織性的角色 (organizational role)。用以描述此種角色的典型字眼包括：「指導者」、「接案或審核的工作員」

(intake or eligibility worker)、「督導者」與「行政助理」。任何一個想成功地扮演這個角色的人所必須的特殊技術，完全視他在組織裏的職位而定。例如：他可能必須要能提一份預算，可以運用、裁撤或評價工作人員，計畫方案，籌募基金，對外代表機構，主持會議，保存詳細的工作記錄，籌辦訓練，或者在組織中以社會工作的觀點，與其他專家們對話。

實行組織性的角色所必須具備的能力，可由各種不同的方式獲得。例如：作預算，可經由正式課程、行政見習、研討會與訓練班、一般的經驗或甚至自修而習得。個人很自然會了解一個職位所必須的條件而尋求改善自己的能力，以滿足這些條件。

第三，社會工作者是科員。在這個角色中，不論社會工作者在組織裏是處於何種職位，他們必須與充塞在組織環境中的緊張 (stresses)、機會與限制 (constraints) 去周旋。有些人可能是扮演使能者的角色，有些是倡導辯護者，指導者，或者是接案的工作員，但無論如何，他們都是科員。這個角色幾乎完全被社會服務「企業」(organized social service enterprise、指整個社會工作界) 之教育者、實務工作者及研究者所忽略。

許多社會工作者可能排斥這樣的主張，以致於這種角色的訓練付諸闕如。但是事實上，所有被論及之科層體制的特質都意味著，透過正式組織來達成自己的專業目標所需的能力——也就是扮演「好的科員」的能力，與專業助人者所必須精通的其他能力，是同樣的複雜而且必要的。

好的科員

對許多人而言，「好的科員」，這個片語是一個自相矛盾的說法。一般而言，「科層組織」與「科員」經常被視為荒謬的 (ridiculous) 與無情地違反人性的 (implacably)。即使在有素養的人羣之間，這個用語也絕少被引用。然而每個人慣例地使用「好」與「壞」來區分教師、機械師、社會工作人員，總統以及革命家，因此，去假定各個層級的科員應達到不同層次的科層技巧 (Bureaucratic expertise) 似乎是合理的。但不幸地，要責難差的科員顯然比描述好的科員來得容易些。

也許有人會問：怎樣才是好的科員？或者，有技巧的科員能做什麼？他憑藉什麼而優於別人呢？最簡單的答案是：他能適當處理他的組織環境，俾充分發揮其能力，以達到另外兩個角色的要求。

對於想成爲「好的科員」的社會工作者而言，具備一個理論與實證的基礎來了解組織生活，將是相當有價值的，儘管提供這種知識的文獻很有限。本文擬從複雜組織 (complex organization) 的理論與實際經驗中，提出一些描述性的見解，遺憾的是，這門藝術的現有知識尚不容許作者提出更有力的聲言或更有用的承諾。

策略性的重點

首先，我們可以觀察到在大多數複雜的組織中運作都很緩慢。如：受限制的權威 (circumscribed authority)，專門化 (specialization)，正式的權責形式 (formal accountability) 和層

級節制 (hierarchy) 等，以及近代推動廣泛參與的傾向，都會促成這樣的結果。也許組織沒有這些特徵，什麼事都不能做，但是，有了它們往往使得決策與行動的過程均進展得相當緩慢，却也是不爭的事實。因此，好的科員有一個重要的特質就是要持續力 (staying power)。無論一個社會工作者有什麼構想、方案或專業抱負，他祇有待在組織裏，持續地爲其目標努力一段相當的時日，才有可能一一去實現它們。但是，如果只是無意識地留在組織裏還是不夠的，好的科員必須設法維持其行動的活力與獨立的思想；他也必須持續地讓自己保有組織可能達成的進步景象所引導。因爲組織生活具有強大的力量使個人變得軟弱甚至隱沒，它傾向於壓抑行動的活力與思考的獨立，致使這些能力萎縮了。「文件處理機」(paper pusher)、「應聲蟲」(yes man)「組織人」(organization man) 等形容詞，以及「科員」的通俗涵意——官僚，都是指那羣在科層組織中佔很大比例的「苟延殘喘者」。這種人可能做了大部分必須的工作，但是當個人已經嵌入其角色中，而不是自覺地履行其角色時，他們就失去成爲好科員的一項最重要的資格。

組織對科員最大的威脅可能在於使個人在意識或無意識中，爲了解複雜事物和精神壓力時，談自己相信並表現出似乎自己只是在執行職務，而僅擁有很少或甚至根本沒有自主的餘地。正式組織往往被認爲很能夠容忍此種逃避責任的方式，但是這種逃避方式絕對不是必然的或者是較合適的。因此，仍有餘地讓個人運用創見 (insights) 與技巧 (

attices)，使個人保存並擴大其工作的自主性，並引申之以加強其個人的職責感，這是好的科員所必須努力追求的目標。

總而言之，受僱於複雜組織的社會工作者必須面對它所特有的壓力與緊張。他們可能屈服，也可以自我訓練以避免淪爲科層環境之下的產物。藉由上述的了解，我們建議下列爲三個互相重疊的策略：①發展對組織特性的忍耐力。②保持蓬勃進取的心態。③培養自主性行爲之意識與廣度。

技巧的建議

爲達成這些策略性的目標，需要運用以下所討論的幾個策略。這些簡單且隨意安排的建議雖然不夠詳盡，但是可以看出所需的創見或洞識，以及策略之順序和變異性。它們也許還可以回答如下的問題：科員在集體力量的管制下，可以如何作爲，以保留其選擇權，使其得以負責的方式完成專業的目標。

1. 了解法定權威與組織執行方式

好的科員也應該順從法定的權威 (即：明文規定的權威層級，其權責和上下從屬關係等)。同時，爲了生存，他必須避免表現那些顯然會遭到免職命運的行爲。任何聰明的科員都會直覺地知道，以上兩個條件並不如乍看之下的限制那麼大。事實上，個人仍然擁有相當多的自主性，只要個人有意識地確認並使用它；相反地，如果自主性喪失，那麼一定有意無意地被放棄了，而不是結構性地被排除。

這點解釋立基於組織的調節能力上的技術性限制。舉例來說，權威的命令最當以：印行的規章辦法、法條、守則、職位描述或工作時間表等形式表達之。我們假設這些陳述是對規定的，允許的和禁止的行為加以定義，但是，這些陳述的性質幾乎必然是一般的。雖然它們是用來管制未來的各種情境，但事實上，每一種情境所包括的無數細節，都超乎我們預測或列舉的能力。此種不可避免的概括性，就孕育著行使自主權的機會。

設若某職位的面向 (job dimensions) 實質上是不可能以高度精密的說明所規定 (advance specification)，那麼我們可以推論到，機靈的科員對其職位的內涵將比組織擁有更大的控制力。在許多情況中，組織的控制能力會受到束縛乃是爭的事實。

除了頒佈完善的規章以規範未來的行為受到技術上的限制以外，組織要觀察或懲罰目前行為的能力，也同樣受到強有力的因素所削減，最明顯的是監視所費不貲，而且無漏失的監視更是昂貴得不可達到；即或組織負擔得起，還是要顧慮過度監督所帶來的士氣低落。這對受過專業訓練者尤其是如此，因為他們不僅擁有技術與工具，而且對於如何使用它們，也有能力做專家的判斷。就本文的用語而言，專業人員是由於有能力從事負責任的與自由裁決之行為才受僱於組織，因此，組織必須引發這類行為，而過度嚴密的監督，則只會腐蝕專業人員貢獻的意願，因此必須避免。

負責的與不負責的自由裁決之間的差別，可能是一個無止盡的爭論。但是，完全以正式要求 (formal requirement) 做為行為指針的專業人員，如果不是一個無能的專業人員和科員，那就是他正

在與組織相對抗，這點則是肯定的。

最後，組織本身也經常困惑——到底那些規章應嚴格執行——於是乎他們往往自相矛盾，例如，組織偏重於秩序的要求，祇要所有的工作員都完全地遵循同一工作時間表，那麼這個要求似乎就達到了。在較大規模的社會服務科層組織中，會定期地發佈備忘錄，以提醒工作人員遵守這些要求。但是，工作本身却迫使負責任的工作者必須經常去變動他的工作時間。設若這個彈性對達成組織目標確有貢獻，且為大家所公認，那麼，去執行這個僵硬的規章之意願與能力，也就無可避免地減弱了。在嚴密的規章之設定與其不規則或不情願的執行之間的某處，我們總可以發現一些額外的選擇，若說有那個組織沒有這種形式的自主性存在，那實在是難以想像的。

對下面兩件截然分立的事我們應有清晰的區辨：一是，「好的科員」有責任去尋找每一個容許自主性行為的可能性，另一則是如何使用自主性。本文只關注前者。誠如水之載舟覆舟，一旦把握了選擇自由 (options)，可用以為善，也可以作惡；可以為英雄所用，亦可為惡棍所持；同時，它可以被有技巧地運用，也可以被笨拙地使用。

2. 保留精力 (conserve energy)

「保留精力」這個提示主要是針對組織生活中，誘使個人消耗情緒能量 (emotional energy) 之特性而發的。此種精力的恣意浪費，經常是由於個人把私人角色 (兄弟朋友) 的期望和他在職業生涯中的遭遇相混淆，軟弱小器的科員遲早會被這種挫折和令人氣餒的感受所擊倒。

此種現象的一個通則，可以從白領階級經常覺得不被他們的組織所重視和賞識的傾向中看出來。

實事上，每個人對組織的貢獻都超乎正式要求之上，他們把工作帶回家做，準備工作會報 (staff meetings)，或者提供思慮周密的建議給主管，這些貢獻他本人可能很清楚，但却往往未為他人所注意 (因為其他人多半為自己的貢獻而陶醉)。如眾所周知，複雜組織在報酬與賞識的分配上是相當缺乏效率的，一個期待在科層環境中，獲得只有在私人關係裏才可能發生的情緒支持的工作員，註定是要失望的。不論是科員或者是科層組織在這種情況之下，都將不可能蒙利。

這個問題的解決立基於科員認真地負起責任之能力。可是人們追求被賞識的驅力是強大的，而且不易被昇華。很可能沒有一個科員，即使是相當好的科員，能全然地超脫期待組織賞識的誘惑。總之對這種動力 (dynamics) 有所了解，同時堅持並保留精力以履行更有價值的目標 (instrumental purpose)，可能會有其助益。例如：科員若能自節制地控制自己希冀贏得賞識的需求，顯然會增加他採取主動、提升創意的自由，同時將使個人與組織充滿活力的創造性活動因而沛然大增。

還有其他的情況也會導向有害無益的煩亂與不安，如：匯集服務統計報表，或使用表格等科層體制所不可避免的措施，專業人員或其他從事創造性工作的人，常易因此產生怨懟，並設法排拒之。有時候，這種憎厭可以使任何人的努力付諸東流，即使是偶然觀察組織生活的人都會對此感到不可思議：為何同一個能夠以創造力和自律來處理如大幅削減預算，或在一向差勁的組織中運作的人，會為一張措詞冷漠的備忘錄而激憤不已。

過度缺乏彈性 (inflexibility) 及官僚作風 (officialdom) 是眾所周知的科層病態，「好

的科員」都會試圖加以改正。然而，對於實際事件 (actual occurrences) 之過度情緒化或衝動的反應，也同樣地不理想。當然有些官僚作風可以不受個人方式而消弭於無形，例如：表格可以迅速地填妥，而不是把它們擱著，以致招惹那討厭的備忘錄之提醒。

我們應該將真正專制的行爲，以及那些只講究效率或缺乏幽默感的行爲之間的差別與同加以謹慎地區分。誠然，保持一份幽默感以抗拒來自組織的無情挫折，很可能是保留精力之良方。

3. 學得一項組織所需要的能力

這裏所指的能力，是指那些日漸爲現代服務組織所必需，但卻沒有現成的正式訓練可提供的。這些技術包括建議書的撰寫，溝通組織與社區間隔閡的能力，最新的預算與訓練方法的知識，以及釐清並有效的分析組織難題之能力。

服務性組織現有的分工方式與訓練專業人員的方案，往往無法跟上社會腳步，這是因爲社會與組織變遷步伐不一所致。去蒐集社會日新月異的知識頗費周章，而把這些智慧 (intelligence) 併入訓練課程又需要更多的時間，致使服務設施之重新調整以適應新的現實環境更加拖延時日。曾經有人說過：「組織目前的措施，對解決二十年前的問題而言，是最理想的。」在組織必需應付目前的社會，以及它無法支配所需的技術，這兩個事實之間，存有恆常的緊張。同樣恆常存在的是：讓抱負不凡、睿智過人的科員去學習所必須的專長，將使他個人及他所服務的組織因此而獲益良多。

4. 不要遷就行政上的便利而作不必要的讓步

這個策略要求科員謹記下列二者的區別：一爲何者有助於組織目標，一爲何者僅是服務組織而已

。這是科層藝術的一個很適切之成分，因爲組織的特性易於混淆這個區別。如果科員允許這種區分被混淆，那麼他將傾向於只是爲組織服務，而不是爲組織的目標效勞。

爲了瞭解與之相關的動力，我們把組織視爲完成社會目標所必需之工具或機器是有幫助的。然而，機器爲了要運作與維持，必須耗費資源，這裏可適用物理學原理：生產用的機器必須耗費部分資源，以克服內部的摩擦。換言之，這個挑戰目的在減少機器本身所花費的能量。

科層組織過度地「服務自己」(self-serving) 的一個標準例子，就是使手段變爲目的的趨勢。譬如規章或標準，這些安排原先是爲達成目的而設，但卻往往一直被保存下去，即使所對應的關係已不復存在，甚或它已阻礙生產力了，仍未被察覺。社會科學家一直在描述產生這個效果的正式與非正式誘因，但對於如何去減少它却少有指陳。尋求更好的方式來組織人類的努力可能是很好的，但是分折到最後，一些特殊的心智能力和精神將是必要的，如 Scholter 所指出的：

「我一直在思考，一定有一個方法可以把抗拒權威的動力帶進科層組織裏，而且經常堂堂地構想我在這個情境裏的角色。但我對科層組織從未擁有足夠的知識，或充分的想像力來有系統地塑造解決的方法。」

如果一個人能對組織任務以及單爲私人或行政上的便利之事務加以區分，那麼所需的想像力實際上並不是那麼大。例如：記住——規章與程序絕大不會自動執行 (self-implimenting)，它必須靠人的行動，而結構性的誘因可能誘使科員忘記規章背後的遠大目標，但從另一個角度而言，知覺（或警覺性）是可以培養的。每個人都可以堅持要去

了解並評價規章與規範設立的基礎，它們對服務對象所產生的效果也應定期地加以反省。表現這樣的行動可能招致上司或同事的不悅，但誠如前述，好的科員未必是最受歡迎的。

沒有一門學科告知社會服務機構應該如何。例如工作的時間或日數，經費與服務支出之間的平衡，提供服務的型態、保存記錄的期限和廣度，以及工作會報的次數與時數等，這一類的事情都是由人來決定的問題。當然，可能有很好的理由來解釋爲什麼有些上述的變項 (variables) 數十年如一日，但不幸地，它們的持續往往只因爲沒有人意識到它們可以有所不同。我們可以說，這是科層組織的實質內涵，也是有技巧的科員所必須批判的。

由於這裏所關注的動力是所有科層組織的特徵，因此一個同事相處氣氛融洽的組織也可能蘊涵著這些動力，所不同的是好的氣氛使組織留住優秀的助人者，但這些助人者却往往因好的氣氛而忽略了彼等動力對服務提供所可能有的影響。

助人者與組織之間的強烈認同，無論是多麼令人滿意，都會不可避免地混淆二者之間所必要的區別。因此當環境同質性高的時候，即需要維持一種特殊的投注或韌性，以保持心智之獨立。

科層組織不僅是結構而已，在裏面工作的人的素質與能力，也是方程式的一部分。隨著他們對組織環境的了解程度之不同，他們可以反過來或多或少地影響組織。很可惜，目前對於影響組織所需的專門知識與技術之確定仍屬鳳毛麟角，很希望本文已呈現了一些有助益的見解，但顯然這些仍是不足的。總而言之，人們有很好的理由不信任複雜組織，但僅是輕舉妄動，似乎也不足取法。如果社會工作者必須是科員，而事實上也是必然的，那麼他們不倒如做一個好的科員。