

# 社會行政中現存之督導體系

林瓊雲

## ——以台北市政府社會局為例——

### 壹、當前社會行政機構人員之管理屬行政科層制

#### 一、科層體制的本質

由於「科層體制」此一名詞被廣泛地使用，而被誤與「形式主義」、「官僚作風」等名詞相聯想。「科層體制」指的是描述組織在不受現實環境影響的前提下，其正式結構的理想典型，其本質為：

#### (一)層級節制的權威 (Hierarchy of Authority)

其權力結構是為垂直的層級，權力集中在頂端，低職位者被高職位者所監督控制，有清楚的主從關係。

#### (二)分工 (Division of Labor)

依據功能性專門化原則，按個別成員給予較適職位，以期明確分工。

#### (三)統一的成文規章與程序 (Uniformly Written Rules, Regulations and Procedures)

用來界定每一正式職位的職責、個別成員的權利與義務，以及組織運作過程中，每一特殊情況的處理程序。

#### (四)非人情化 (Impersonality)

強調組織內理性化與合理化的人際關係，成員經由正式化的溝通管道，依組織的正式規則互動，並依書面的文件加以管理，如公文等。

#### (五)能力勝任 (Technical Competence)

在體制內之聘僱、升遷均唯才是用，使用一套一視同仁的標準，遴選智能

合格者，循組織的層級晉升，而不致受個人政治與社會因素所左右。

#### 二、當前行政機構具有之科層體制特質

證之於我國行政機關，其組織結構與構成份子均依法有明確的規定可資遵循。從遴選組成份子衡量其能力是否勝任方式而言，依據中華民國憲法第八章考試第八十五條規定「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度。……非經考試及格者，不得任用。」從組織結構之運作探討，在「公務員服務法內」明定層級節制權威關係運作的原則，規定「長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從之義務。」再透過各單位之組織規程對於任務與職掌的說明、分層負責明細表、各項工作作業程序及流程表等之制訂，規劃出在實際的組織運作動態過程中長官指揮監督的範圍（不同職位之權責與任務職掌），層級執行權責及所受監督，逐級管考制度，使能各守其分，運作自如。

因此，在評估行使對組織功能之成效時，即依據既有法令規章之監督指揮過程中，其所著重的層面為：

(一)組織是否合理：機關的任務職掌與內部單位層級是否依法明確訂立，內部單位能否發揮組織功能，以符精簡的原則，內部單位間的職掌是否明確劃分，各職位的職稱、人數、職等的配置與業務及職責程度是否相當。

(二)員額是否精簡：訂立合理之員額設置標準，對於員額之運用應兼顧法令的規定與業務的需要。

(三)用人是否合法：除注意人才的培育外，所用之人應具合法任用資格。

四人力是否有效運用：透過工作方法之檢討改善，推動工作簡化、分層負責，逐級授權、合理適當分配工作，使無勞逸不均現象等方式，使人力充分發揮。

## 貳、現行社會行政機構內專業督導之引進

### 一、社會工作督導的功能與技能

社會工作督導是指資深的社會工作者（或稱督導者）對新進的社會工作者所做的一種定期和持續性的指導和訓練的方法，具有行政職責和促成專業訓練兩大功能：

#### 1. 執行行政職責對機構之功能：

- (1) 機構行政職責之完成。
- (2) 機構內工作人員專業訓練目標之達成。
- (3) 確保及提高機構內工作人員對接受服務者之服務內容與素質。
- (4) 與其他機構充分協調合作，以共同負起為民衆謀求福利的使命。

#### 2. 促成專業訓練對工作人員之功能：

- (1) 促使工作者感受到學習是一種愉快之成長過程。
- (2) 減低工作者學習和成長過程中可能產生的焦慮。
- (3) 啟發工作者尋求更多與更新的工作方式來提高服務效果。
- (4) 引導工作者發覺自我學習的成就價值和自我成長的滿足感。

為使上項功能得以發揮——社會工作督導內容和範圍係以專業知識和技術為主體，其內容和範圍應包括：

1. 社會工作專業知識的實際運用。
  2. 社會工作實施程序的運用。
  3. 機關政策和功能的實現。
  4. 所服務對象實質獲益的內容和程度。
  5. 社區資源之運用和社會政策的實現。
  6. 專業守則的遵行和專業精神的表現。
- 適當方法的採用是達到功能的途徑，社會工作督導方法一般分為個別督導

### 與團體督導二種。

#### 1. 個別督導之技能

個別督導是社會工作專業訓練的傳統方法，它是由一個督導者和一個工作者以面對面的方式，定期舉行討論會議。討論會議的內容主要是有關受督導者實際對受助者（個人、團體、家庭、社區式機構）提供服務時的各種專業程序和技術的課題，同時也包括其專業學習、行政措施，社會政策等方面的難題以及督導者的期待和指定作業等在內。督導者根據工作者之記錄及報告以間接和引導的方式，啟發其思考及尋找答案之方式，討論各種不同的解決途徑，並促使工作者選擇或決定適切的辦法。在這種過程中，常涉及專業意識，知識體系，技術的運用和自我認識，自我學習和自我引導等的問題，也都須督導者善加察覺和妥為指引。在督導會議過程中，督導者應善加運用各種會談的技術。

#### 2. 團體督導之技能

它是由一個督導者和數位工作者以小組討論的方式定期舉行討論會議。小組人員由三至四人或八至十二人不等，這種討論會議的主要內容包括各工作人員專業服務過程中的難題，每次由小組中的一或二人提供書面（或口頭）的記錄和討論要領，督導者和小組人員事先（或當時）詳閱（或聽）該項資料，然後由督導者主持小組討論，以深入了解有關情況和尋找解決的各種有效途徑，各小組人員可自我選擇和決定使用的方法與技術。督導者主持這種督導會議時更應講究團體諮商的技巧。

### 二、因應行政體系限制的社會工作督導設計

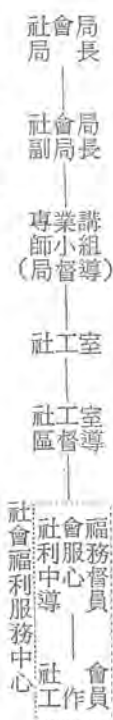
臺北市政府社會局為貫徹執行「民生主義現階段社會政策」，進用專業人員推行社會福利政策，乃配合中央設置社會工作人員，自民國六十九年至七十二年八月共陸續進用社會工作人員一百三十餘名。最初因對社會工作人員之運用未定明確的目標，祇是將社會工作人員分配到各科室及區公所社會科，並由行政人員指揮監督，無形中成為行政人員之助理，無從發揮社會工作專業效能。自七十年五月蔡局長漢賢、張副局長秀卿到任以來有鑒於此，即致力於社會工作人員之有效運用與督導。然面對行政編制社會工作室的正式編制員額僅有主任一人、科員二人，專業方面亦未儲備督導人才的事實困難，乃在「建立社會工作督導

制度需與建立社會工作制度同時進行」之大原則，因應事實上的限制，發掘可用之人力資源，動員局內負繁重行政工作且曾受有專業訓練人員直接參與社工員的督導與訓練，進而組成一較完整的高層督導等突破作法，在國內創造出獨樹一格之社會工作督導設計。

### (一) 督導架構

在臺北市十六個行政區，依其範圍大小，設置十二個社會福利服務中心將一百餘名社會工作員分配到各中心，採集中辦公，團隊工作方式提供服務。每中心設置社會工作督導員一名負責督導中心社會工作員。為期各中心有效推行工作特在社會工作區設置區督導四名，每位區督導負責督導四個中心之業務。另為加強區督導發揮督導功能在社會局內運用受專業訓練之行政人員設置專業講師（即局督導）六名，除定期對中心督導員及區督導定期講授專業知能外並巡迴督導各中心之實際業務及指揮區督導辦理督導業務。

臺北市社會工作分層督導體系：



### (二) 研訂任務職掌

為法除設置社會工作員之初，因社會工作員工作項目未定又未設專業督導員，社政人員為應付日漸增加之工作負荷，要求社會工作員協助處理行政業務的現象。更為明確劃分行政與專業服務之分工，乃明訂「臺北市社會局社會工作員之任務與職掌」、「臺北市推行社會福利職責分工體系表」、「臺北市社區發展推行機構與社會福利服務中心協調聯繫要點」、「臺北市社會局社會工作督導員工作任務及職掌」、「臺北市社會局社會工作督導員工作任務及職掌」等有關規定，消極地為有效防止社會工作員完全從事行政協理工作，積極地使行政人員、社會工作員能明確地瞭解社會工作員之職掌、工作範圍與內容，能在各種業務處理過程中作行政與社工明確分工，收到相輔相成之效。

### (三) 督導方式

督導方式採二步驟方式實施之。第一步驟為定期辦理對社會工作督導員之

團體督導，第二步驟為輔導督導員對自己中心社會工作員定期實施個別及團體督導。再透過區督導與專業講師之赴中心定期巡迴督導，銜接上述二步驟之督導功能。

對全體社會工作督導員，每二週舉行半天之專業研習以有計畫地培養督導員之專業及督導技能，並儲備督導人才。每次的研習包括講授社會工作知能一小時，案例討論一小時及中心業務報告。輔導督導員對自己中心內社會工作員每週作一次之個別輔導以促進工作員專業知能上之不斷成長。每週舉行中心督導會議一次，督導會議之內容包括案例研討、講授專業知能、社政方針及動向、社政法規運用、疑難解答以及對上級之建議等。

### (四) 編印專書簡明化、標準化具體工作流程

為使社會工作員在學校所學的專業知識理論較易在現實環境各種不同變化中得以運用，並期結合社會工作員實際工作經驗的累積，作為後繼者工作的參考，縮短培養合格社工的時間，更為使其瞭解行政法規，而能合法、合理、合情的提供服務，臺北市社會局乃結合全體社會工作員的力量由社工員自己執筆、自己參與，運用各種社會資源，在完全無行政預算的情況下編印多種叢書，要者有「放射光芒的職業」、「臺北市社會工作員工作手冊」、「服務民眾有關法規彙編」、「服務案例處理程序舉隅」、「國康活動彙編」——從促進人際關係來增進生活情趣」、「臺北市社會資源手冊」等專書，以及攝製「臺北市社會福利簡介」幻燈片、「仁的使者——一位社會工作員的成長」電影片、「會議規範——民主與和諧」電影片，作為對社會工作員職前、在職訓練、自我進修之教材，提昇其專業服務之知能與技巧。

### 參、結語——向融合行政科層制與專業雙軌運作

#### 制努力

一方面由於工業化、都市化導致的社會快速變遷，產生了各種錯綜複雜的社會問題與需要；一方面由於現代社會中機構組織功能分化、專門化，組織需延攬大量的專業人員自有其必然性與必要性。則在專業與科層組織之結合過程中，應努力之方向在於明瞭科層組織與專業相異、相似處後，研訂出一套兼顧行政體系並尊重保障專業以發揮其特殊功能之雙軌運作體制，使科層體制之效率與理性和專業的知能與倫理相結合，各取其優點使在體制內可以適用得人充分發揮功能，提昇社會福利之作法與功能。