

社會工作行政、科層體制與個案工作

蘇信如

前言

社會工作者在實際服務的工作中必須使用兩類工具 (tools)：其一是內在化的專業知識與技術；其二則是外在的資源；而今日，面對廣大案主羣 (clientele) 及他們所帶來的日益複雜多變的問題時，僅憑工作人員「己」之力，實在是不敷所需的；於是，結合眾人的知識才幹，藉助組織體系的功能以吸收、網羅多方資源，便成了當前社工專業提供多樣性、整合性的服務所不可缺少的重要方式了。

在科層性的機構中，透過制度化程序的運作，確實較可保證前述兩類服務工具的充裕性與有效性。但是同時，科層化的反功能也不可避免地在社會工作機構中發生了。尤其是在所謂「專業次文化」的從中影響下，更使得問題複雜化，甚至影響到服務的功效。

「行政」是任何科層體系所必備的一套運作機轉，透過它，組織的功能才能發揮；而對機構式的個案實務工作而言，更是不可或缺的一部份。由是，今日社會工作界也日漸對機構組織、行政程序與實務工作間的密切關係加以重視。本文即嘗試對社會工作行政之涵義、其與專業機構及服務實施之間的關係加以闡釋；並對三者間既存的問題加以探討。

在第一節中，首先對「行政」的基本概念及所包括的一般性內容做簡要的

說明；而後再接著對社會工作專業領域中的「行政」加以闡釋，包括其特質、靜態與動態性的內涵、程序等。最後，在本節的第三部份中，則對相關的三種行政模式，即：「社會工作行政」、「社會福利行政」及「社會行政」等做比較解析。在第二節中，筆者擬對現代社會的一大要角——「科層體制」(Bureaucracy) 與社會工作專業的關係加以說明，並探討「行政」在其間所佔有的地位；而後列舉部份較典型的共通問題，對其衝突與困擾的根由及改善之道加以討論。在全文的最後一節，嘗試以個案工作為架構，將前二節所做的探討與實務面相結合，期待讀者對本文所關注的論題能有一個較落實的全盤體會。

壹、「社會工作行政」釋義

一、「行政」之基本概念

(一) 行政的定義

回顧早期文獻，可知以往多從政治的觀點來對「行政」(Administration) 兼做闡釋；但近年來因行政學本身的發展趨向於自「管理」的角度出發；並採用「系統」(System) 的整體性觀念。所以時至今日，當談及「行政」的時候，所涵蓋的不只是處理事務的方法、程序與技術，也同時包括工作的

決策、計劃、組織、協調以及領導等動態面。

有許多學者界定過「行政」的意義，而範圍大概都不出「過程」、「方法」與「人際關係」等三大方面（鍾敬文、李碧恥，一九七八年，頁三）；綜觀各家的說法，姑舉出個人認為最具代表性的定義：「行政是一個團體或一個機關，為了達成他們共同的目的或任務時，一些人透過合作性的努力與協調成的行動而推行的一套集體性的運作。」（張金鑑，一九七九年）

（一）行政的內涵要素：

由湯普森（James D. Thompson）的著作及古立克（L. Gulick）所創用的「POSDCORB」一詞，可了解行政的一般共同要素至少包括下列幾項，即：計劃、組織、人事、領導、管理、協調、監督、預算及報告等。再參酌所謂的「十二個M」（劉脩如，六十二年，頁二〇三—四）及「十五個M」（張金鑑，一九七九年：五—六）的總合看來，可知：人、財、物、事、時、地及無形的士氣、人際溝通等都是行政的重要元素；除了質與量的充實外，合理地加以組織調配，統籌運用，更是欲達成行政功效所不可輕忽的。

（二）行政的職務：

總括地說，行政就是一個機關團體用來擬定服務或工作的目標、維持機構健全的組織、做各種大小的決策以及對工作成效加以評估的一整套方法和過程；分析起來，應包括如下的八大種職務：

- （1）策劃之事務：指機構宗旨、目標的擬定與公佈；實行的方法與程序的制定等。
- （2）組織之事務：包括機構內部各工作部門及工作人員間，關係結構的安排與管理。
- （3）人事之業務：有關員工的聘用與解雇；職位的調整以及工作環境的安置等。
- （4）督導之職務：指透過團體或個別之方式對機構人員施行行政與教育的責任。
- （5）統籌之業務：包括整體的協調與控制，理想的分工與合作之促成。
- （6）報導性業務：包括內部之業務紀錄整理、建設；以及對外之公共關係。

（7）預算與財務會計：包括資金的進入，規劃與管制等事項。

（8）評估與研究：指有關機構之財政及服務功能二大方面之考察、評鑑。

在對一般概念有了粗略的描述後，接下來擬對社會工作領域中的行政做較仔細的探討。

二、「社會工作行政」的基本概念

在本節中，將對社會工作的涵意，其特質與重要的元素、程序加以說明。

（一）「行政」在社會工作中的涵義：

在探討社會工作的行政時，崔克爾（H. B. Trecker）提出一個重要的前提，認為：「行政」本身是社會工作實務的專業方法之一，而且每個社會工作機構均需由社會工作行政人才來管理。行政對社會工作的重要性乃在於：透過這種「專業方法」，可使機構內的全體工作人員融入於（involved）該機構的整體運作過程中，而能根據個人的職掌來履行責任，且使資源發揮最大的效能，以達成機構提供民眾最好服務之宗旨。（Trecker, H. B. 1977）

綜合多家的說法，目前最具代表性的定義有兩個，是克德耐（J. C. Kid-negh）所提出的：社會工作行政是把社會福利政策轉化成社會服務的一種過程。這個過程是雙向的（Two-way），除了將無形的政策具體化成實際的服務外，亦將在實施的過程中所得到的經驗加以運用，轉而修正並改進有關的政策。（Trecker, 1977, p22~23）

此外，綜合史坦恩（Stein）、韓格特（Haugate）及紐曼（Newman）等人所下的定義，第二種典型的界說是：社會工作行政是依據一種動態的程序，形成協調合作的組織功效，以能建構並達成一個社會機構的功能與目標。

由以上的文字性闡釋再配合以實際的體驗來做解析時，諸多專家指出，社會工作專業的行政應具有某些特有的性質。

（二）社會工作行政之本質與特性：

可以五點為代表：

- （1）社會工作行政是社會工作六種方法之一，是一種間接性的專業服務方法。

(2) 社會工作行政是一種連續性的動態過程，且強調「起而行」的行動化作為。

(3) 採用合作與協調做為其主要的手段或方法 (means)，來將人與物及資源做統籌運用。

(4) 同時兼重機構的宗旨與個人目標之達成。

(5) 強調計劃、組織與領導的重要性。

由以上摘要式的列舉，可知，社會工作行政乃是一種龐大、複雜而困難的行政事業；其與一般企業行政的相異處在於：強調藝術性應重於事務性；講究合理的人道與人性取向，同時兼顧物理物質性、心理精神性及人際關係面等三種環境的創造。在體認社會工作行政的本質時，我們應視其為（社會工作）機構，組織體系中的一種「社會工作」，而不是以普通機關組織中的一般行政業務來看待它。

(三) 社會工作行政之要素與程序：

從靜態的角度把行政視為社會工作專業的方法時，其主要內容包括下列數要素：

(1) 組織：可分為內部結構的編組、人員的部署及對外關係的建構等數方面；主要工作是募集適任的人才，施行人事管理，使其能分工合作，分層負責，促成機構整體的有效運作；並對外主動宣揚、聯繫，以建立充分的關係網絡。

(2) 領導：行政領導的一大特色是「決策」；而正確決策的先決條件乃是充分的溝通與協調。社會工作組織體制中所需要的是民主式的雙向溝通；只有經過這種動態過程，才可促成有效的協調；而經由協同一致，相輔相成的「集體創作」過程所產生的決策也才能發揮實際的領導作用，而使服務的提供臻於最佳境界。

(3) 督導與諮詢：經由對直接提供服務之工作員施以工作分派與規劃、工作困難的界定與解決、服務成果之評估與督責，並催化工作員彼此間及對上的溝通與協調；亦即經由積極關係網絡的互動，由負有較高層責任或能力者，對其他人員發揮行政教育與支持的功能。

(4) 預算：社會福利機構的預算，應側重於對可運用之資源，包括金錢、物質與工作員的才能與時間等，做理想的調配，使服務的供需在有限制的情況下，能儘可能配合案主的需要，獲得最佳的平衡。

(5) 文書處理：應包括對內對外公文之處理、工作報告之製作、編印以及專業服務檔案之建立與管理等。

若從動態的角度來看，則社會工作行政的程序是指：透過工作員對案主的各類型接觸、互動，以發揮機構政策的功能，為案主提供服務的過程。自先後順序來看，社工行政的程序包括三大部份，即：計劃、執行與評估；而這三者具有連續而循環的密切關係。

以上是有關「社會工作行政」的基本認識；而在下一段落中，我們將對幾個極近似的相關概念做一些辨正與討論。

三、社會工作行政、社會福利行政與社會行政

這三個有關社會工作之行政面的用詞常被許多人認為是同義複詞，可交換使用；但事實上，這三者應該是有區別的。就如罕連 (Archie Hanlan) 在其「從社會工作到社會行政」(From Social Work to Social Administration) 一文中所指出的，這三者在社會工作的行政面上，應是密切關連，且不能截然劃分的三個部份；也可以說它們是相關的理論，知識與技術的「整套連續體」。從這三種行政模式所強調之重點的差異，可以看出社會工作專業在有關人類及其生活領域上，從微視面到巨視面的不同關注重心。(Halan, A. 1978)。以下試分別自假定 (Assumption)、目標 (Goals) 及處遇 (Interventions) 三個角度來對這三種行政模式做解釋與比較。

(一) 社會工作行政 (Social Work Administration) ..

是從社會工作傳統的三大方法中所引伸出來的；其與社會工作者的職業生涯型態 (Career Pattern) 有密切關係；例如：個案工作機構中的督導員或行政主管常是由第一線的個案工作員依其才能，隨年資的增長而逐漸負起高層行政的責任；團體工作取向的機構也大多由直接服務的團體工作員調昇轉任管理階層。

社會工作行政的基本假定是來自傳統的個案、團體及社區三種工作。認為：社會工作行政的知識基礎，是來自社會工作的實務領域。依據這種強調「方法」的取向 (Method Approach)，其在處遇 (Intervention) 上特別著重於受僱的工作員彼此間，人際關係技術之運用。故終極的目標，即在於強化並擴充社會的功能。以提供並分配社會的資源，協助人們儘可能有效地運用資源。

(二) 社會福利行政 (Social Welfare Administration) ..

這種行政模式的特色在於：強調人類服務組織的管理與社會科學知識的相關性，且著重於在社會福利政策與行政實施的領域中，對既存知識做必要的補充，並發展新的科學知識。其假定「社會福利行政」乃是社會工作與社會科學知識間的交會；其中心工作是在於將一般社會科學知識直接應用到社會工作這門專業的目標上面，而無須些一較微細的臨床技術。由此觀點出發，這種模式的處遇 (treatment) 要求較前述三種基本社會工作方法更多的科學管理任務。而決策過程中所包含的各個要素即為行政者的主要活動。其目標也是在於強化社會的功能，而特別著重於資源的適當配置。

整體比較起來，社會福利行政非但沒有排斥社會工作三個基本方法的知識與技術，而且更進而將這些工作方法置於一個更廣大的知識脈絡中。而且這些學理基礎乃是社會福利方案與機構的行政管理所不可缺的。

(三) 社會行政 (Social Administration) ..

第三種行政模式更進一步認為：專業的知識與技術不只與社會科學有關；同時，也與整個社會制度的價值體系、需求的先後緩急以及資源狀況等有密切關係。這種模式將重心置於社會福利服務的政策、計劃與行政上；不僅是兼顧社會福利與政治、社會及經濟制度的相關性；也對決定國家資源如何分配的多種決定因素加以考慮。

這個最巨視取向的模式認為：社會行政應採取一種系統化的途徑，由大社會網絡來對社會工作與社會福利的論題，如專業自主權 (Autonomy)、案主羣 (Clientele) 等，重新予以審視與界定。

社會行政者所做的處遇是居於上層的政策制定者與第一線的直接實務者之

間的「中間人」所應做的工作；而這些行動應經常由社會福利機構的廣大「案主消費者團體」的需求來界定。

社會行政的目標包含了前述兩模式的理想，而尤其明顯地著重於對社會資源的創造。其終極目標則是：在社會福利制度化的功能上，創造出新的社會福利財物與服務。

綜觀上述的討論，可知社會工作專業中的行政，原是從微視到巨視的一套連續體，對三個層次的不同模式之明確區分與辨別，應有助於我們了解「行政」在社會工作中的地位；也讓實務領域中的專業工作者，能更具體地掌握其在「直接——間接」的一貫服務體系中所應承擔的行政使命。

貳、行政、科層體制與社會工作專業

行政，是一套系統化的動態過程，必須依附於組織體系中才能運行；同時，因應社會變遷需求而產生的各種科層體系也必須以合理有效的行政為其命脈，才能成為有生命的人類社會機轉。今天，就社會工作而言，若欲使這門專業的服務功效充份運行，則對社會工作機構之行政與其科層體制間關係的探討，便成了不可忽視的課題。

一、科層體制之基本認識

「科層體制」(Bureaucracy) 是德國社會學家 Max Weber 所創導的概念 (Max Weber, 1947, pp. 333~334)；在其經典之作中，指出：「科層體制」是機構組織中的一套分層負責處理事務的行政體系；是各類社會組織操作某種工作時，必須應用的機轉；其重要內涵包括：有等級差別的地位、固定的職務、劃定的權限及例行公事的一定程序以及上下隸屬的責任關係等數項。

依據 Weber 用「理念型」的方式來描述科層組織時，指出其具有下列數種特質：

- (1) 標準化與分工。
- (2) 一個複雜而普及的規則體系。

(3)權威的層級體系。

(4)非私人性與公平無私。

(5)高度專門化與強調能力取向。

(6)職業生涯之提供與保障。

而他認為，任何一個現代化的行政組織都必須在某種程度上以這個理想型的模型為其結構設計的標準。

「科層體系」原是因應社會的趨勢而生，為對各種人類組織提供必要的運作機轉而存在的；主要目的在於以合理性的協調，促使組織呈現出最佳的績效。其本身應是一種「工具」或「手段」(means)，而不是組織的「目的」；若一旦其規則、與權威的層系等從「手段」變成「目的」時，便會弊病叢生而大大的妨礙組織目標的實現。放眼今日社會中的各種機關、團體，可發現在人性與科層體制特質的交互作用下，反功能的產生是相當普遍的現象；而不幸的是，社會工作機構也多未能倖免，甚而在「專業」這個變數的干預下，使問題益形複雜化。下文，筆者試著加以探討。

二、科層體制與社會工作專業——關係探究與問題淺析

一個現代化的機構，尤其是提供專業性服務的機構，如果要發揮高度的功能，則必須具備兩大方面的條件：一為理想的行政體系，二為優良的專業才能；造成這種趨勢的原因，一方面是：隨著社會對專門技術的愈來愈強調，各種機構普遍都有「專業掛帥」的傾向；其二，則是因組織功能的細密化，強調任一項職務的實現均應由專精化的許多單元來共同完成所致。

基於上述之專業化(specialization)的潮流及對整合服務模式的強調，今日，行政科層體制與專業的結合便成為社會工作實施的必然發展。但是因為專業與科層在本質上的差異，尤其是某些核心價值與信念的對立，使得這兩者間的關係變得很複雜。且常遠離理想中的相輔相成的型態，而陷入交相衝突、干擾的狀況。

對當前社會工作專業與科層組織間的問題及其成因，可大略從四個向度來

探討：

(一)自服務提供的向度來看：

社會工作強調針對案主羣的獨特性、尊嚴及獲取所需資源的權利，來儘可能提供一切必要的服務。但是科層體制的特質之一則是強調標準化、非個人化及嚴密的組織內部的與來自外在大社會體系的規則與法律。在這種強有力的限制下，再加上可用資源的不充足，社會工作者常會有無法充份發揮服務功效的無力感與挫折感。

(二)自權力根源的角度來看：

社會工作者的權威類型是屬於「專才權威」(expert power)，個人的力量來自其專業素養與經驗；但是科層體制中的權威，則是附在「職位」之上，與個人的才識並無直接關係。此外，今日社會工作愈來愈強調自主性與自我的控制和引導，著重於專業服務的彈性與獨立性；但是，反觀現存的科層組織，則是經由一套套既定的程序與層級化的督導來約制專業工作人員的活動，於是衝突的發生便勢所難免了。

(三)自「同僚關係」來看：

組織的科層化愈深時，會使員工間的關係愈顯得正式化，並強調責任與權限的明確分劃。雖然專業模式本身的專精化傾向及對客觀性協同合作關係的強調，已日益強化了社工機構中員工關係的正式性；但是基於這門專業的特性，社會工作者多半會在其所服務的機構外，再用一些較獨特的標準去獲取多種團體組織的成員身份，以謀求專業同僚的社會支持；而在實務工作中，與多種相關的系統，如：案主體系(client system)、目標體系(target system)等建立關係，更是工作人員的職責所在；這些因專業導向而形成的複雜關係網絡，絕不是官僚文化所強調之對組織權威的盲目而簡單的全然效忠所可完全涵蓋處理的，而其間的差距(gap)則常成為問題產生之源。

(四)自行政職位體制的角度來看：

最早，各種機關組織所遵從的是「業務與幕僚」(line and staff)的觀念，並未將專業人員的地位與行政者的地位平等看待，而採用「二層級體制」(single hierarchy)，造成具有專業知能的員工受到一般行政人員全

然領導的局面；而在服務的實施上，常因此而造成「外行人領導內行人」的困擾。後來，因專業化日漸受重視，有關機構開始在「專業人員——行政人員」之關係取向的引導下，建構出「二元層級體系」(Dual hierarchy)。今日對其運作成效加以評析時，發現這種模式雖免除了專業人員因升遷進入行政職位層系而造成專業夭折的不良後果，却也反而惡化了專業人員與行政人員之間的衝突；而諸如：相互抵制的心態、知識本位的歧異與派系活動的競爭等多種干擾則更進而直接或間接地影響到專業服務的品質。

綜合以上對四種層面的探析，略可體認到今日社會工作機構中所存在的嚴重問題，可說是專業文化與科層體制經由行政的機轉交相作用而產生的結果；改善之道，自最粗淺的層次來說，除了對既存的行政體制再予以改良修正外，專業的具體代表者——工作人員的反求諸己也是不可輕忽的努力方向；在本節的第三部份中，試依個人所知提出幾點建議。

三、專業性科層組織中的行政體制與社會工作人員——衝突之預防與問題的解決

從整個的行政體系與個別專業人員二大方面來看，今後有待努力的方針與可把握之要領至少有下列各項：

(一) 機構中行政組織體制面的改善：

(1) 採用「三元層級體系」(Triple hierarchy)的組織結構模型：爲了彌補「二元體系」的缺失，彭文賢教授提出了「三元體系論」(彭文賢，一九八二)；其要義在於：在專業的與行政的二元組織中，再建立一組協調職位的層級，賦予整體的領導性權威。

雖然時至今日，這個所模式的真正效用還未得到實際的驗證，但就社會福利機構而言，仍是值得嘗試的。由以專業涵養爲基礎背景的社會工作行政專才居於協調的職位，發揮溝通協同的中介功能，折衝一般科層業務與專業服務間的衝突，並統整調和機構的組織文化；不但可以免除一般行政人員外行領導內行的弊端，而且專業人員因能力權威得到應有的重視。除了可提升的專業的自主性之外，更可得到發

展其職業滿足的機會。在良性循環之下，不斷促成機構服務功效的再增進。

(2) 組織尺寸之控制：社會工作單位並不宜大；除了較易達成雙向的明暢溝通外，亦容易形成非正式的小團體功能，有利於工作者與機構的整合。

(3) 對機構中，各層級工作人員的職務(roles)與組織本身目標(goals)做明確的界定與劃分；而除了多使用團體督導的方式來增強社工員在機構中的專業自主性之外，更應使機構的全體員工，包括專業的與非專業的人員都在內，共同參與於一種持續進行的。對機構整體政策與宗旨的監察工作，也就是經由定期性的正式會議，來取得對整個機構取向的共識。

(4) 明確區辨專業的能力與一般慣例行政的技術性能力之間的差別；加以精確化，並據以對有關員工工作適切合理的要求。

(5) 與時俱進地彈性修改機構的規章、制度，以消除對專業實施的不必要圍限與阻碍；亦即提供社會工作者以能自主、自律地成長之組織環境。

(二) 機構中專業工作者方面的努力：

首先，專業人員須對自己在機構中所須扮演的角色有確切的認識：每一個工作者因既存的專業本質及機構組織的特質使然，必須同時扮演三種角色，即：助人者(helper)、組織者(organizer)與科層人員(bureaucrats)等三者；一般說來，前二者是較爲多數的社會工作者，尤其是直接服務的實務者所熟悉的；而後者則有待專業人員更費心地去體認。

摩根(R. Morgan, 1962, p. 116-125)在其所做的實證研究結果中指出，社會工作科層設施中工作人員的科層者角色有下列數種典型：

(1) 功能型科層人員(Functional Bureaucrats)：

以專業爲導向，是偶爾在某社會福利機構中工作的專業人才；其同時致力於在機構內、外去尋求與專業同儕的互動及被認可。其與外界溝通協調的目的之一是在於促成服務功效的最大發揮；而機構對這類人員所提供的服務常予以

高度重視。

(2) 服務型科層人員 (Service bureaucrats) ..

以所服務的對象為關心的焦點，但在協助案主的主要導向下，也同時體認到自己乃是科層體系的一部份。這類型的社會工作人員將自己視為整合於機構的層級團體中，雖然對後者常存有兩相對立的矛盾感受，但大抵都認為：與組織結構的整合乃是提供實際服務的最佳途徑。

(3) 專家型的科層人員 (Specialist bureaucrat) ..

大多數的社會工作者均屬於此類型；他們同時以專業與科層體制為主要導向。這類型的科層者慣常用機構的法則與規定去引導其專業判斷；他們視機構為一個科層體，並體認它具有各種型式的人類組織普遍共有的反功能；當專業與科層體制間發生衝突時，這類的工作時常會犧牲機構組織的規範以維護專業。而他們也多半能在個人的專業生涯中，成功地調適這種困境。

(4) 行政型的科層人員 (Executive bureaucrat) ..

完全以權力的行使為首要之務；傾向於人、錢及物的管理。他們拒斥由下屬所發起的變革，而着重於強化機構科層體的既有規範與紀律化組織的經營。

(5) 職業型的科層人員 (Job bureaucrat) ..

指對所屬機構有所實質性「職業投資」的工作員；他們的注意力完全集中於自身的職業安全性；極度小心謹慎地運用機構的規章，並堅守原有的規範，以維護並促進自己的事業。這種過度僵化地順服於組織的既存制度的工作者，常會逐漸變成所謂的「無效的僚屬」 (Ineffective job bureaucrat)

理想上，專業人員應對自己身為機構的一員時，是屬於那一型的科層人員有清楚的自覺；而一般說來，社工機構中的工作員的科層角色應是介於服務型與專家型二者之間。

在提供直接服務時「助人者」、「組織者」與「科層人員」三種角色常會對身為機構成員之一的專業實務者形成角色衝突的困擾；為消弭由此而產生的不良影響，實有待工作者對自己所不可避免的第三種角色身份加以正視，並從下述各方面來下功夫：

(1) 對機構的政策與程序方面：應對它們有正確的認識與了解，並配合專

業職責加以做有創造性的解釋，以發揮積極而有建設性的功用。

(2) 對自己在科層行政與專業實務兩者間所遭遇的角色差異，工作員應嘗試着去將它們統整；理想的境界是：不僅能在現實的層次中去掌握這兩種角色中互不相容的因素；進而更透過動態的過程，從這種必存的衝突中激發有利的變遷和革新。

(3) 在面臨組織的強大壓力與限制時，為了不成為科僚環境的制約產物，專業者除了努力維持自己在機構中的「生存」之外，更應致力於維護個人的行動活與思想力的獨立性；並積極地爭取行使專業獨立判斷權的領域，以及有關共識的普及化。

(4) 對整個大社會體所賦予的合法性權威及機構所設的強制性規約需有客觀的認知。

(5) 肯定「組織」與「行政體制」只是社會工作專業達成其社會使命所需運用的工具。在努力去獲取切合專業服務的宗旨與機構所強調的能力與技術之餘；對純粹只是為了行政業務的便利或私人利益而產生的要求，並不須做不必要的屈從。

(6) 在對所屬機構有所認同 (Identification) 的同時，工作者亦應保持某種程度之心靈獨立性；此外也應儘量避免將個人的精力浪費於無謂的人事糾葛與私人的情緒困擾上，以免專業生涯的早夭。

綜觀以上片面性的探討，可體認到：以傳統三大基本方法的知識和哲理為根本的社會工作行政知能與技巧，實是今日經由機構的設置來提供服務的社工實務人員所不可缺的專業素養。

叁、科層組織中的個案服務與社會工作行政

個案工作是社會工作的最根本內涵，也今是日多種人道服務 (Human Service) 的機構設施中最普遍的主流取向；所以，若在對有關的概念及重要論題做了如上的說明之後，再進一步試着將探討的重心落實到今日科層組織中

的個案服務上，相信將會有助於我們較具體地認識社會工作行政的實際面。

一、社會工作行政與個案工作的關係

由前面所做的闡述可知社會工作行政的主要根基之一是個案工作；無論其背景假定、運作的要領等都是建構自其實務的領域；而將社會工作行政視為在組織體制中運作的一套方法時，則有關的程序與活動又成為機構式個案服務工作所不可缺少的重要手段，所以這兩種同是強調動態的過程，同是着重藝術性特質。其根本上是相互為用，相輔相成的。

在米勒 (J. G. Miller) 與赫恩 (G. Hearn) 等多人的引介倡導下，自一九五〇年代起，「一般系統理論」 (General System Theory) 將社會工作產生了相當深遠的影響；其所引發出的重要觀點之一是：將各式的人類團體視為由各個交相連的次級系統 (Subsystems) 所組成的層級化體系。而且這些規模不同的系統是由小而大，層層相套的。例如：個人、家庭、社區等；在理想狀態下，每個系統都應是有生命的，不斷經由其半滲透性的界限與外在的環境（即較大的系統）進行雙向的交換。而一旦這種動態的過程受到了阻碍，便會使該系統呈現病態。由這個理論性的觀點，學者們進而在實務的領域中引導出「媒介模式」 (Mediating Mode)，認為社會工作乃是一種「邊界工作」 (Boundary Work)，主要功能是能立於各相關系統間的交界上，居中調停、催化，使它們都能經由持續性的動態過程獲得生命的存續及功能的擴展。

以這個理論取向的發展為背景，自一九五〇年代末期開始，個案工作的實施更明顯地着重於整體觀的取向，並以個案的協同合作 (Case Cooperation) 為工作重心。這種已成為今日主流的模式，強調個案工作的專業性活動應是一種超越某特定機構的範圍，而同時含括了機構內部和不同機構彼此之間，以及人際關係等多種因素的動態過程；而個案工作的實施者，除了直接服務的角色外，也應該同時負起連結、協調、交涉、媒介及倡導的職責。由是，屬於間接性專業方法之一的社會工作行政所包括之催化性與支持性的多種活動，在整個個案服務的實施中便愈顯得重要了。

具體來說，協同模式的個案工作是以由當事人、重要關係者及專業人員共

同商定的詳細計劃為基礎；透過機構組織的功能，去協調與服務實施有關的數個重要次級系統。包括：案主系統 (client system)、目標系統 (target system)、行動系統 (action system) 及變遷媒體系統 (change agent system) 等來共同為問題的解決而努力。不僅使案主系統，如個人或家庭，能妥善運用其潛能與外在的資源以獲得適當需求的滿足；也能與身處的大社會系統達成和諧互利的適應關係。而其終極的功效則與社會工作行政的目標——社會整體功能的強化與擴展——不謀而合。

協調 (Coordination) 是動態行政的首要內涵，而有關這種所謂的「制度化的合作」 (詹火生，一九八二，頁一二五) 之多種職務的履行，也是當今隸屬於專業機構組織中的個案工作者，在扮演「個案協調者」 (Case Coordination) 的角色時，所不可避免的工作。由此可知行政工作對個案服務的重要性。

二、社會福利機構科層體制中個案工作者的行政職務

經由本文前面的論述，可知當今的個案工作者多半須經由機構的設施來提供專業服務，而基於倫理守則及現實的考慮，直接服務者除了對案主、對專業本身負責之外，亦須兼顧機構的立場與宗旨，受其統籌管理。而這方面的具體表現，即在於專業人員對既存組織規章的遵守與行政程序的履行。為減少前述之科層體制與專業文化間必存的衝突，而積極發揮服務的功效；個案工作者除了體認「行政」本身亦是社會工作專業的一部份之外，若能把握如下的要領，確切承擔起必要的行政職責，相信是相當有幫助的：

(1) 詳盡地做好初次會談的記錄：其中應包括自當事人，其家屬與重要關係人甚而其他機構所收集到的重要資料，做成心理社會的初步評價。且以此為基礎，根據機構的功能與宗旨協同有關的行政者來評估該當事人接受服務的合適性。

(2) 協調有關的數個系統 (見前文) 以形成合作的關係：組織起必要的團體，催化其對努力的目標進行討論與抉擇；訂定合適的會程 (Sessions)，並領導統整性計劃的設訂。

(3)對有關的活動與努力的過程加以監督；並對整個行動體系中的訊息脈流加以管理、控制，以維持一種目標導向的(goal-oriented)且協同一致的努力。

(4)依照服務施行的狀況，完成必要的文書性工作，以憑證服務的功効，並便於機構中管理業務之進行。

(5)當事人、其家屬及所有含括在整個計劃中的專業人員、機關、方案與訊息來源等之間的聯絡者，以使案主的需求受到正確的認識，並確保服務的適切性。

(6)擔任不同次系統間的媒介協調者，使訊息的流通充足而順暢，並將衝突減到最小。

(7)對案主的需求與可用的資源，包括工作者的能力、時間以及來自多方的財物等，依據既存的準則做預算，並進行必要的協調。

(8)除了與案主系統維持適切的專業關係之外，並且與相關的各種正式與非正式的資源系統建立並持續良好的公共關係，以促發、動員可供目前及未來專業服務所需的資源。

(9)遵守機構所訂定的合理人事制度，有效率地履行職務，充任服務型或專業型的科層人員角色。

(10)確實地評估個案服務的成效，對個人的專業才識、能力，不斷地力圖精進；並以理性而合於現實情境的態度與標準，來敦促機構的政策與程序進行必要的修正與發展。

綜合觀之，上述十項基本原則的重心都不外是社會工作行政的重要內涵，如：計劃、組織、督導、統籌、公共關係及預算與評估等。

結語

觀諸我國的社會工作現況，當前服務的實施仍是以機構式的個案工作為主。隨著專業化取向的益受重視，機構中，科層體制與專業文化的衝突也益發明顯了。為消弭既有的問題並防患於未然，相信至少有兩個方向是待我們努力以赴的：

其一是：如何以我國固有的國民性、價值體系及權威取向模式基礎而建立起適合我國情境的社會工作行政專業體制。企求能儘量減少科層體系的反功能，而發揮組織結構的力量來增進服務功効，並促成社會工作專業層次之提昇。

其二則是：身為機構的一份子，一個實務工作人員如何去體認「行政」與「服務」的相容互惠性；並不斷加強社工行政的必備素養。

總言之，就整體社會工作專業的發展來看，與科層體制相結合，經由行政程序的運作來提供服務已是不爭的趨勢。而就個案實務工作者的立場來看，行政，不僅是其進行專業服務時所不可缺少的工具與方法；就其個人職業滿足感的獲取與專業生涯的延續與進展而言，也是必備的工具。由此可知，社會工作行政、科層體制與個案工作者三者間實際上是互有相生相成的密切關係。

本文是個人就所學、所知與所思而做的粗淺探討，還期望諸多社會工作的先進們以豐富的才學與經驗多予批評指教。

參考書目：

- (1)廖榮利：社會工作專業，省政府社會處，民國七十一年。
- (2)徐震、林萬億：當代社會工作，五南圖書，民國七十二年。
- (3)劉衍如：社會福利行政，正中書局，民國六十二年。
- (4)鍾敬文、李鴻昭：社會福利機構之行政，文大社工系，民國六十七年。
- (5)廖榮利：動力個案工作，三民書局，民國六十八年。
- (6)葉楚生：社會工作概論，三民書局，民國六十八年。
- (7)張思忠、鄭基懋：社會個案工作，向下兒童福利基金會，民國六十六年七月。
- (8)彭文賢：「行政權威的多元設計模式」，公共政策學報，民國七十一年四月，第五期，頁五四—七〇。
- (9)管碧玲：「專業人員」與「行政人員」關係與「組織結構」，公共政策學報，第五期，頁八二—九三。
- (10)詹火生譯：社會行政概論，黎明出版社，民國七十二年。
- (11)Bertsche, A. V. & Horezst, C. R. "Coordination of Client Services", *Social Work*, p.252 1980. [11]
- (12)Compton, B. R. & Galaway, B. "The Social Worker, the Profession, and the bureaucratic structure" *Social Work Process*, 1979, pp. 479-514.
- (13)Forster A. *Social Casework and Administration*, 1966, pp. 107-126, 160-173.
- (14)Green, A. D. "The Professional Social Worker In the Bureaucracy, *Social Service Review*, 1966, vol. 40.
- (15)Harilan, A. "From Social Work to Social Administration", *Social Administration*, 1978.
- (16)Pruger, R. "The Good bureaucrat", *Social Work*, July 1973.
- (17)"Trekker", H. B. *Social Work Administration Principle and Practice*, 1971.
- (18)Wasserman, Harry, "The Professional Social Work in a Bureaucracy", *Social Work Janu*, 1971.