

社會工作行政

政 概 說

蘇景輝

一、社會工作行政的定義

社會工作行政(social work administration)與社會福利行政(social welfare administration)具有相同的涵義。

Rino Parti 認為行政是指透過組織內所有人員的協調與合作，去完成工作的過程(註一)。

Harleigh Trecker 則指出：

(一)行政是一連續的動態過程。

(二)此過程的目的是為了達成目標。

(三)要運用人力與物力去達成目標。

(四)協調與合作是運用人力、物力的主要手段。

(五)行政的主要要素是規劃、組織、領導及藝術家的才能(註二)。

John C. Kidnecigh 在一九五〇年即指出：社會工作行政是把社會政策轉化為社會服務的過程(註三)。

故吾人可說：社會工作行政即是社會工作機構的行政者將其機構既有的服務政策轉化為具體的服務，以便輸送給其案主羣的過程。

二、社會工作行政的過程

行政與管理此二個名詞當做動態的過程時，二者常可交互使用之(註四)，只是政府機關較常用行政一詞，民間機構較常用管理一詞(註五)。

社會工作行政的過程，可借用管理的過程：規劃(planning)、組織(organizing)、領導(leading)、控制(controlling)。以下分述之(註六)。

(一)規劃(Planning)
規劃者，乃代表一種針對未來所擬採取的行動，進行分析與選擇的程序。

具體來說，就是管理者在沒有採取他們負責的行動之前，先行探尋可能採取的方案；一方面考慮本身所要達成的基本任務，另一方面，基於未來面臨的環境狀況與內在資源條件，比較各方案之成本與效益關係，然後選擇最佳之方案。

可供規劃的方案性質包括極廣，自時間觀點，可以是十年，甚至二十年或更長的長期計畫，也可能是一年或一季、一月或更短的短期計畫；自涵蓋範圍觀點，可以是一機構之整體計畫，也可以是某一部門或某項專案之局部計畫；自企業經營功能(business function)觀點，可以是屬於一種生產日程，也可以是有關行銷或財務方面的活動。但是只要可供採行的途徑或方式有一個以上，它們都需要經過規劃程序，以期所選定的，乃是最佳的一個方案。

「規劃」(planning)與「計畫」(plan)乃用以代表兩種相關但不相同的觀念或內容。規劃代表一程序，而計畫乃是規劃的產物或結果。平常我們所看到經核定或通過的預算或文件，乃是計畫。但自管理觀點，真正重要的，乃是在這些計畫背後，並導致這些計畫的規劃程序；我們認為，良好的計畫，乃是藉由有效的規劃程序而產生的。

(二)組織(Organizing)

管理所包括的組織功能，其作用為建立一機構之內部結構，使得工作、人員及權責之間，能發生適當的分工與合作關係，以有效擔負和進行各種業務和管理工作。

首先，應將達成一機構之整體目標所需從事的工作，依據某種基礎，加以組合為若干部門或單位。如果一機構之任務範圍狹小且單純，這種工作並不困難；但在多數情況下，由於牽涉工作項目眾多；且性質複雜，所設置的部門常

不限於一層，而是較大單位內，還有較細分的工作單位，可達數層之多。一般我們所看到的組織系統圖，就代表這種基本組織結構。不過，組織問題，除了建立組織系統外，還要劃分各部門職掌，確定彼此權責關係，建立適當溝通途徑以及選用適當人員等等。

組織結構是否良好，影響一機構之效能率甚大。組織不佳，將會造成工作重複遺漏，畸重畸輕，人員之間不能合作，或決策遲緩等等不良後果。因此，任何機構之管理，僅有良好的計畫是不夠的，它還靠有良好組織之支持，才能將計畫付諸實施。

再者，什麼是良好的組織，也不是一成不變的，隨著一機構任務及外界環境的改變，其組織也要配合相應改變，這樣使得管理中的組織功能成爲一項持續不斷的工作，而非僅限於機構創立時才需要。

(B) 領導 (leading)

領導代表管理中一種影響力的發揮和運用，其目的爲激發工作人員之努力意願，引導其努力方向，以增加他們所能發揮的生產力和對組織的貢獻。

如前所述，管理的基本意義爲「藉由權力達成目標」，而一組織主要由人所組成，這樣使得領導功能在管理中佔有一極重要地位。讓我們想像一個機構，有了良好的計畫和組織，但如個個組織成員垂頭喪氣，沒精打彩，則再好的計畫和組織，也都成爲具文和形式，不能發揮其作用。

尤其在一民主社會中，要影響成員的行爲，已不能只靠權威或命令。要真正激發人員的工作意願和潛在能力，涉及許多社會心理因素，同時也隨任務性質、外界環境等狀況而改變，使得領導成爲管理中一項十分複雜而困難的功能。

首先，領導有賴良好的溝通，包括雙向的溝通：主管所要傳遞的信息，能够準確而及時的抵達其下屬；下屬的意見和態度，也同樣能傳達給適當的上級。這種溝通的方式包括有正式和非正式的，其對於行爲的影響各有不同的作用。

其次，領導有賴對於員工的激勵，此即瞭解員工的需要和動機，如何使其追求個人需要滿足同時也達成組織需要；或換言之，使他藉由達成組織所分配的任务而獲得個人的滿足。

再則爲領導的方式，自嚴厲或專斷的領導方式，至自由放任的領導方式，其間還有許多其他領導方式。其中以那種方式較有效，或在什麼情況下有效，這也是極其複雜的問題。

(C) 控制 (controlling)

不管一組織擬訂多麼良好的計畫，一旦付諸實施，都會發現，種種事實發展或結果，不是原來所假定的或預期的。因此有賴管理中另一種功能，以應付和解決這種問題，一般就稱這管理功能爲「控制」功能。

基本上，控制代表一種偵察、比較和改正的程序。此即建立某種反饋 (feedback) 系統，能有規則地將其種實際狀況——包括外界環境及組織績效——反映組織，並藉由管理人員或電算機；和預期狀況或標準做一比較，如比較結果顯示其間差異超出一定程度，則管理者必須探討原因，並採取改正行動。這樣希望保持一機構所採行動及實際發展，不致與原有目標及計畫，背道而馳。

控制並非事後檢討，因爲，等到事後才發現差錯，往往事過境遷，爲時已晚。管理上所強調的控制功能，乃是希望在採取行動之前或當時，就能發生引導或匡正的作用。譬如靈敏的資訊反饋，可有助於達成這種目的；而如能藉由控制系統之建立——譬如評估標準之選擇及實施等——事先即能影響人們的行爲，使其朝向特定方向努力，更是代表控制所能發揮的積極作用。

事實上，控制功能和規劃功能之間，具有密不可分的關係。有計畫而控制，有如脫韁之馬，難以把握其奔馳方向；而如缺乏計畫，控制亦失去其憑藉，漫無目的，因此，討論管理程序時，一般常將規劃與控制相提並論，俾能表現一較完整的作用。

三、社會工作行政者的要件

(一) 社會工作行政者的技術：

一個成功的社會工作行政者應具備怎樣的技術和特質？美國社會工作人員協會 (National Association of Social Workers) 的一個委員會仔細地研討了此一問題，認爲社會工作行政者應具備以下的技術 (註七)：

1. 早在事實之前能思考、規劃。
2. 分析計畫的可行性。
3. 考慮做事的相關方法。
4. 預估與評價決策的可能影響。
5. 設定優先順序。

6. 決策。

7. 處理同存的角色與任務。

8. 維持個人的心理平衡。

9. 了解科層體系的功能、組織理論，並運用這些去達成機構目標。

10. 運用特殊人才去工作，並消弭他們的限制。

11. 建設性的使用權威並授權。

12. 有效地與他人溝通。

13. 果斷地行動。

沒有一個行政者能完美地全部做到上述各點，但行政者若能越了解行政的過程，並具備行政技巧，則他的機構在輸送服務給民眾時則更具效率。

(二) 社會工作行政者應具備的知識：

充足的行政知識是運作社會服務機構的有效要素，以下是一個社會工作行政者應具備的知識（註八）：

1. 社工行政者應具有充足的有關機構目的、政策、資源等知識。

2. 社工行政者應具有基本的人類行為動力的知識。

3. 社工行政者應具有社區資源的綜合知識，特別是與他自己的機構有關的資源。

4. 社工行政者應具有機構所使用的社工方法的了解。

5. 社工行政者應具備管理原則、過程、技巧的知識。

6. 社工行政者必須與社會工作專業協會有良好的往來。

7. 社工行政者必須具備組織的知識。

8. 社工行政者必須具備評估的知識。

(三) 社會工作行政者應有的態度：

除了知識、技術外，社會工作行政者應具備專業態度，它是與員工、社區建立良好關係的要素（註九）：

1. 行政者應尊重 (respect) 每位員工是一個獨立的個人。

2. 行政者承認沒有人人是完善的，接受此一前提，尊重 (regarding) 每位員工與自己。

3. 行政者提供物質設施與心理氣候，以促使每位員工有最好的工作表現。

4. 行政者了解價值的重要性。

5. 行政者有一開放性的心靈，接納新的意見與事實。

6. 行政者承認機構的福祉比任何員工重要。

四、社會工作行政的基本原則

Trecker 提出十八點社會工作行政的原則，做為社會工作行政者在工作上的引導（註一〇）：

(一) 社會工作價值的原則 (The Principle of Social Work Values) 行政者必須接受社會工作的專業價值，並以之為方向的指引。

(二) 社區需求與案主需求的原則 (The Principle of Community and Client Needs)：社會工作機構的行政者必須了解社區的需求及案主的需求，並接受滿足他們的需求是機構的基本職責此一事實。

(三) 機構目的的原則 (The Principle of Agency Purpose)：機構的行政者必須能清楚地了解機構的目的，如此其決策與行動方能切合機構的目的。

(四) 文化背景原則 (The Principle of Cultural Setting)：機構行政者必須要儘量去了解其所在社區的文化背景，因為文化影響人們對需求的表達方式，服務的認可，以及人們對所提供的服務之支持與使用情形。

(五) 有意義之關係的原則 (The Principle of Purposeful Relationships)：行政者必須與董事會、員工，甚至案主羣建立良好且有意義的關係，如此機構的服務方案才可能成功。

(六) 視機構為一整體的原則 (The Principle of Agency Totality)：社會工作機構必須被視為由相關各部門所構成的一有機體系，經由此中人們的共同努力，才能提供各種服務。

(七) 專業責任的原則 (The Principle of Professional Responsibility)：社會工作行政者要負起責任，提供高品質的專業服務。

(八) 參與的原則 (The Principle of Participation)：社會工作行政者應鼓勵董事會、員工、案主羣參與機構的決策及問題的解決過程。

(九) 溝通的原則 (The Principle of Communication)：社會工作行政者有責任開放溝通管道給董事會、員工及社區。

(十) 領導的原則 (The Principle of Leadership)：行政者要負起領導機構的責任，以達到機構提供專業服務的目標。

(四) 規劃的原則 (The Principle of Planning) : 社會工作行政者必須領導全機構的規劃工作，並促使員工去規劃與機構有關的工作。

(五) 組織的原則 (The Principle of Organization) : 社會工作行政者必須發展一個適當的組織，使組織中的成員清楚本身的職責及成員間彼此的關係。

(六) 授權的原則 (The Principle of Delegation) : 社會工作行政者必須儘可能地授權給部屬，使部屬擁有權威與決策權。

(七) 協調的原則 (The Principle of Coordination) : 社會工作行政者是機構的中心人物，行政者必須發揮協調的能力，期使員工貢獻所能完成任務。

(八) 運用資源的原則 (The Principle of Resource Utilization) : 社會工作行政者必須有效地運用財力、物力、人力等資源。

(九) 變遷的原則 (The Principle of Change) : 社會工作行政者有責任引導機構及成員進行必要的改變。

(十) 評估的原則 (The Principle of Evaluation) : 社會工作行政者要不斷地評估機構所推行的方案是否達成目標。

(十一) 成長的原則 (The Principle of Growth) : 社會工作行政者要提供挑戰的機會給員工，使其有機會成長與發展。

六、社會工作行政的基本理論來源

社會工作行政此一社會工作方法，其基本理論採擷自其他學科的理論，主要的有組織社會學、社會系統理論 (Social systems theory)、人羣關係學說 (human relations school)、管理學的理論與研究 (management theory and research) 等，現分別敘述如下：(一) ..

(一) 組織社會學：組織社會學的有關理論與研究提供了科層體制的結構性質、組織中的非正式過程、權威關係與部屬順從，使員工滿意並提高士氣的有效組織結構與組織氣候、組織變遷過程等。

(二) 社會系統理論：組織是一個開放的系統，它與環境互動，受環境影響也影響環境。

(三) 人羣關係學說：人羣關係學說的焦點在於組織中個人與小團體的動力，其中特別著重領導型態、參與決策、溝通等促進工作氣候並達到共識的方法。

(四) 管理學的理論研究：從一九三〇年代的行政管理理論：規劃、組織、用人、引導、協調、報告、預算；到後來的決策理論、Bennis及Argyris等三人，有關領導、人力資源發展的學說，Drucker的一般管理理論等，皆豐富了社會工作行政的知識基礎。近年有關管理的技術如目標管理 (management by objectives)、方案評估 (program evaluation)、及規劃技巧 (planning techniques)、成本效益分析 (cost-benefit analysis) 等也為社會工作行政所引用。

〔本文作者為輔仁大學社工系講師〕

附 註

- 註一：Rino Patti, "Social Welfare Administration", in Neil Gilbert and Harry Spech, ed, Handbook of Social Service, (N.J.: Prentice-Hall, Inc, Englewood Cliffs, 1981), p. 568.
註二：Harleigh Tvecker, Social Work Administration: Principles and Practices (New York: Association Press, 1977), p. 30.
註三：John C. Kidneigh, "Social Work Administration-An Area of Social Work Practice?" Social Work Journal 31, April 1950, p. 58.
註四：Richard Crow and Charles Odewahn, "Connecting Policy to Administration", in Charles S. Prigmore, Charles R. Aberton, Social Welfare Policy: Analysis and Formulation, (Massachusetts: D. C. Heath and Company, 1979), p. 22.
註五：Chauncey Alexander, "Management of the Human Services" Encyclopedia of Social Work, 1977, p. 845.

- 註六：許士軍，管理學，東華書局，民七十二年六月，頁八十一。
註七：Social Work Administration (New York: National Association of Social Workers, 1968), p. 9.
註八：Rex A. Skidmore, Social Work Administration, (New Jersey: Prentice-Hall, Inc, Englewood cliffs, 1983), p. 31-33.
註九：同註八，pp. 33-35.
註一〇：同註一，pp. 206-213.
註一一：同註一，pp. 569-577.