

美國社會福利的行政與管理

李保悅

壹、前言

貳、歷史展望

基於面對組織行為的內在與外在束縛，社會福利機構遭遇到一九八〇年代的挑戰。特別是後者（外在的束縛）製造嚴重的困境，因為這些機構無法能實際地去改變環境的條件。主要的外在挑戰是（一）與其他的社會優先考慮事項比較，社會服務的財政資源被相對的累減；（二）全球性資源的分配，全面地影響到世界上的國家與企業的計劃；（三）資訊企業及其相關技術的發展；（四）主要人口的轉變；及（五）資本主義、福利國家及美國家庭間交互關係的變更。

儘管有這些束縛之存在，社會福利實業的幅度與複雜性繼續在成長。在美國，以僱用人員的數量來作衡量，社會福利被列入美國最大企業中的第十位。但是大多數的工作人員並非受過社會工作專業訓練者，而僅有少數人是受過社會工作行政訓練的。因此，當這些領域中的要求被視為是優先事項時，有關運作及權責考量（Accountability）的問題即行出現。

在工業化社會後的男性與女性角色之改變及人口之快速變老也引起特別的挑戰。就現在的社會人口特質，一般社會價值觀，及家庭結構而言，社會福利實業一方面在最近的將來不太可能退，而在另一方面，因加諸於成長上的外在束縛，社會福利實業在其未來成長中顯然將不會像在一九五〇至八〇年間那麼迅速。此實業也因營利機構之提供社會服務的成長而經歷迅速的變化。有一部分人認為資本主義的方法與動機污損了社會福利實業對人類福祉的主要價值關懷。

社會行政一直被西歐及北美國家公認是社會工作的一種一般性的方法。但在美國，較多的強調是針對以個人而非以在社會機構與方案中的結構性或系統性的改變，為焦點的人際干預的直接服務方法。再著，行政功能習慣地由那些缺乏專業社會工作訓練的人員擔當。

從一九〇〇年開始直至第二次世界大戰結束為止，公共福利行政部分地被承認為守業的責任。一些學者如阿伯特（Abbott，一九三二）、史醉（Street，一九三二）及澳華特（Atwater，一九四〇）等列舉了數項行政實施的指導方針，並一致推薦機構行政主管獲取專業訓練。雖然社會行政的課程在一九一四年就開始有所供應，但社會工作專業很緩慢地將其接納為真正的專業基本方法。專業組織也對承認行政為一種社會工作的方法有所抗拒。「美國社會工作教育委員會」（Council on Social Work Education）同樣的阻撓將行政接受為具課程政策之一部分及為其資格審查準繩之一，而且拒絕將行政與個案工作並列為訓練學生的相等方法。當時的態度是將優秀的個案工作實施者晉升入行政職位中或從社會工作之外的專業中挑選訓練有素的行政主管擔當之。

直到一九六二年當「美國社會工作教育委員會」改變其課程政策時，社會工作行政的專業訓練才受到正式的接納，而且社會工作學校在此時方開始發展社會行政的訓練方案。「全美社會工作者協會」也跟著鼓勵行政工作的訓練，而聯邦政府也向正式的訓練方案提供財政上的支持。當時盛行的取向

是，一方面認知存在於所有組織社會工作或非社會工作中的一般行政要素，而另一方面強調社會工作行政，係一特殊的行政形式，因它需要有關社會問題、服務和價值方面的知識。行政被認為是一種由組織中所有成員們所共享的累積責任。而其主要的功能促使個人與團體在一個社會服務機構內，願對該機構作最大限度的參與和貢獻。

在一九六〇年間，社會福利方案、經費開支、及案主數量大幅度擴張起來。行政工作的訓練也受到社工專業組織、聯邦政府，及那些具快速成長機會的政府所支持。但是，社會工作行政本身的訓練方案的成長仍然相當緩慢。在所謂「民權」(Civil Rights)及「福利權利」(Welfare Rights)運動時期(一九六〇年代)，許多人將「行政」與「維持現狀」(Status Quo)加以相連，而認為社會福利領域中的行政設施的問題之部分而非為一種有潛力的解決辦法。這個因素延誤了社會工作專業中行政的發展。

聯邦政府花費在社會福利方案的經費從一九六〇年的二十四億增至一九八〇年的三百十四億總共增加了百分之四百六十倍。州與縣市政府及志願服務機構領域也增加了它們對社會福利方案的支持與經費，雖然這些增加未達聯邦政府所供應數量之程度。

當社會福利體系在幅度及複雜性方面成長後，各界對此種龐大事業的控制與管理的關懷隨而逐漸增大。在一九七〇年代末期及一九八〇年代，基於政治因素而使經費大為縮減，所有政府及民間機構因而更加強調支出的節儉和方案的計劃、實施、維持與評鑑所需的技術性管理知識。在許多的州中，受過社工行政專業訓練的主管們，常感到有被受過工商管理或公共行政訓練人士所取代威脅。當資源的外在束縛變得更為明確及當「不確定性」增加時，那些具社會政治(Sociopolitical)技術的行政主管們發覺他們自己被夾在一種混亂的組織現實與環境的理性要求之間。社會機構解決此種困境的辦法通常是選擇一位僅具技術管理技巧的行政主管，而忽略了實際和倫理政策的問題。

摘要言之，社會福利機構的行政在一九七〇年至一九八九年間大為成長，但受過專業社會工作行政訓練的人僅佔全部主管的一小部分。一般專業協會及社工學校對訓練及安排社會工作者以擔當社會福利機構的行政管理職位，仍然相當勉強強給與高度的優先考慮。

叁、實施範圍

行政已被接受為社會工作實施的基本方法之一，但它也更被廣義的視為包括在社會福利中的目標達成和組織維持等活動的責任在內。它與公立機構、醫院和教育組織的行政，以及甚至更普遍地與廣泛的私人和公私立的人類服務機構的管理共享責任。自一九八〇年以來，美國行政在公立機構與私人機關間及它在人類服務與工商領域間之區別變得含糊不清。但這種情況在國外則顯然不會發生，因為在那些國家中，「公立社會服務」被接受為對福利國家所作的承諾的核心部分。

在討論「管理」中，現代的學者專家們強調結構和行為的方面、理性——技術的要素、資源與環境的束縛，及政治的控制。自一九八〇年以來，美國社會福利領域戲劇化改變，顯示出行政係一種必要的政治程序，關礙到服務在何時？為什麼？如何——反為難而分配。在這個狀況下，行政工作為一種核心的社會工作方法尤其具有重大的意義。

行政的各種定義不可避免的會受文化與時間兩因素所影響，反射出知識、社會價值和專業概念發展。因此，在一九八〇年代的各種行政發展是一種外在環境變更的結果，而此種外在環境是以效率性、私業化、權責考量、經費縮減管理、電腦化及標準化為焦點而非以均衡分配、主要社會問題的解決辦法、有效服務遞送及人權增強為重點。

任何行政的定義都多多少少有武斷及強辯的性質，因為在其範圍和相關事物的觀點上有許多的區分。但是，專業對社會福利行政所作較廣泛的定義

在輿論上獲得實質上的一致贊同。行政在某一機構中是以下所有介入程序的總合：

- (一) 形成政策及將其轉換成可運作的目標。
- (二) 策劃方案及將其付諸實行。
- (三) 籌備經費及分配資源。
- (四) 管理機構內部及機構與機構間的運作。
- (五) 指導及督導人事。
- (六) 代表組織及從事公關工作。
- (七) 提供社區教育。
- (八) 監督、評鑑、及改革運作以增加機構的生產力。

有此學者將「行政」與「管理」區別為兩種不同的程序，但另外的學者將兩者視為同意義的概念。雖然以上的定義將管理列為行政的一部分，但此種區分多多少少有些武斷。明支自格 (Minzberg, 一九七三) 將管理角色的定義包攬那些一般為社會工作行政所接納的要素在內。但在社會工作文獻中，管理者的角色被擴張至包含資源發展、公共關係和社區代表的責任在內。相對的，西歐的文獻常將「管理」當作一種廣泛的概念，而將行政界為組織的內在責任。

在人類服務組織內，行政活動是針對依據社會上的價值觀與法律而達成對案主的有效服務。視地理、政治、案主、技術，及專業理念而定，這些活動常有區別性的強調。這並非假定某單一個人將履行所有的任務，相反的，一般的期待是，行政將由數位個人在組織結構的不同層面所運作而成。視組織的大小及結構而定，責任是由一小部分人或許多的人共同負擔的。

「究竟社會行政是否與私人工業及工業組織的行政有別？」引起很大的爭論。無疑的，有部分的知識適合於工商企業、公立機構和社會機構的行政，但也有一些知識僅特別與某一特殊組織的實際問題與任務有關。有相當數量以研究為基礎的知識顯示，因案主的人性品質得提供機構的原始材料與

產品的主要泉源，因而在目的與目標上及在獲取這些目的和目標的方法上有很大實質上的區別。

根據此種展望，除了協調、控制和統合的各種管理活動外，行政包括策略的形成與服務的遞送在內。行政主管的責任包括將政策轉變成方案，以及創新及改變既存的政策。在服務遞送領域中的責任包括監督遞送體系的品質與反應，而非僅僅是服務提供本身。

肆、理論基礎

管理的原則是從實施中獲取的一般驗證推論以及組織行為的理論中發展出來的。社會行政大量取自於社會和政治科學的領域及公共、健康、工業和高業管理的專業。各種理論都是以組織的本質與結構和那些影響組織行為的題綱為中心者。多數的現代社會行政文獻是折衷性的，而且是以數個組織行為的理論為基礎。

在一九六〇及七〇年代，有關一般管理的文獻，特別是社會福利，有實質上的成長。雖然後者不能被認為對組織理論有重大的貢獻，但柏蒂 (Parsons, 一九八三) 的「組織發展」、雲特 (Winter, 一九八五) 的「方案策劃與財政經營」、奧斯丁 (Austin, 一九八三) 的「行政複雜性」，及剛傑 (Gunner, 一九八四) 的「縮減資源、鬆弛結構與管理雄心」等，皆對組織行為對政治方面的知識有所貢獻。其他的學者如柏羅 (Parrow)、任德 (Zald)、史醉 (Street)、及海機 (Hage) 等化費了很多的努力與精力在人類服務的研究工作上。

一、傳統的科學管理理論

從歷史上看來，當組織在其幅度與複雜性上增長後，組織理論就經驗到重大的改變。威伯 (Weber) 首先界定科層行政的品質，並顯示科層行政同

時係社會改變的原因與結果。他較早的理性、合法權威的著作係現代行政管理論的基石。泰羅 (Frederick Taylor)、福拉梯 (Mary Follett)、尤威克 (Lyndall Urwick)、及其他學者的理論不但併入威伯的理論，而且也藉運用由工業工程與其他專業中所獲得的科學原則，以尋求充分地發揮效能及有效性。

最近對技術與生產力的興趣在「運作管理」與「系統理論」上顯現得特別明確——兩者都關懷到運用以科學為基礎的管理原則，在組織的範圍內將「輸入」(Inputs)轉變成「輸出」(Outputs) (運作管理主要涉及策劃、時間安排、運作、與控制)。

所有科學化的管理原則都主張目標的外在資源、事務的一致性、結構型態的不變性，及權威和責任的精確分配。非正式的關係與社交組織大部分都被加以忽略。這些理論期望人們能被教導如何在一個組織中從事有用的行為，雖然一些系統理論家強調人們應付「猶豫不決」與「混亂狀況」(Anarchy)的方式。

二、人類關係理論

對行政的第二個重要影響是「人類關係理論」；它們今日在人類服務上仍有重大的影響力。這些理論是基於以下的四項假設：

- (一) 工作人的動機被社會心理酬勞所激發的程度遠較被經濟酬勞所激發的程度為甚。
- (二) 個別個人的生產力主要是被團體規範所決定。
- (三) 領導與溝通的樣式重大地影響工作人的行為。
- (四) 過度的專門化能製造功能的失調。

這些強調科層行政的心理問題的理論文獻作者如白納 (Chester Bernard)、理克弟 (Rensis Likert)、康恩 (Robert Kahn)、凱茲 (Daniel Katz)、及阿接雷斯 (Chris Argyris) 等。研究工作著重工作人

的士氣與生產力、滿足感、動機，與領導能力、及在組織中的小團體行為的動力因素。對個人操作的焦點假定組織的目的與個人的興趣兩者是相符合的。人類關係理論家特別對人類服務組織的行政主管們有吸引力，因為這些理論與流行的人際技術能相互融和——兩者皆以案主的承諾和動機的相對重要性為概念，及以工作人員的交互活動品質對工作人員與案主兩者的角色決定性影響力為假設。

三、結構者模式

也許大多數的組織理論家都能被類別為「結構者」(Structurists)。多數的結構者在他們的定義中都同時併入結構與程序兩者，不過不同的學者將重點加在其中之一而已。早期結構者之一的塞門 (Herbert Simon) 發展出公共行政的理論，但他後來將注意力轉移至組織行為的較一般性的方面。他與他的同僚是負責將焦點擺在那些論及行為的理性和非理性方面的決定作理論上的學者，而至某種程度，他們代表一種對人類關係理論者的橋樑。馬奇 (March) 及塞門 (Simon) 鑑定了一些如「有界限的理性」(Bounded Rationality)、「滿足各方的妥協」(Satisficing) 與「不確定性的吸收」(Uncertainty Absorption) 等概念，而認為它們是解決組織上問題的重要策略。海機 (Hase, 一九八〇)、武威 (Woodward, 一九七七)、湯普生 (Thompson, 一九六七)、河爾 (Hall, 一九七七)、醉客 (Drucker, 一九八〇)、柏羅 (Perrow, 一九七九)、康特 (Kanter, 一九七七) 和格德塞 (Goodsell, 一九八三) 等的理論將注意力集中在如此的變數，如目標實現、環境關係、權力，及集權化以及在如此的特質，如相互依賴、適應、非正式關係、參與和代表，及預料到的後果等。這些理論認為行政科層化是起於組織內在部門間及組織與其他外在組織間的現象之交互活動的一種繼續不斷變更程序。

明支白格 (Minzberg) 在一九七九年所著的「結構」、康特 (Kan-

ter)在一九七七年所著的「權力與區分性的參與」，及格白斯(Galbirth)在一九七二年所著的「連絡策略」等文獻都一致將注意力針對「母體結構」(Matrix Structures)，並導致較多樣的替代的組織形式。這些方式特別對社會福利機構有用因它們比其他機構較有水平線的結構和多重的相互依性。結構者也注意到，在較大社會中的組織目標的會法性與地位是組織行為的重大決定因素。

「偶然條件理論」(Contingency Theory)是一理由探討在各組織間的結構變異及注意有計劃組織藍圖的重要性之結構理論改編而來的理論。共能斯(Lawrence)、羅許(Lorsch)及西克生(Hickson)的工作是這些理論的代表；它們強調環境的要求與偶然事件和技術的性質是變化的結構的決定因素。

「政治經濟理論」(Political Economy Theories)是由哈生費德(Ha-senfeld, 一九八三)及任德(Zald, 一九七八)的工作所代表。雖然這些作者能被列入「結構者」的行列，但他們的主要關懷是外在和內在環境的政治因素，而認定它們為行為的重要決定因素。注意力是指向那些以鑑別性的方式獲取及分配「權力與合法性」的過程；組織的目標、策略及報酬被視為取自於在組織內部與外在環境間從事競爭的當事人之間的交換。非顯然不合理的行為被視為在政治決定範圍內係合平理性者。有效率的行政主管被認為是在組織內外的政治範圍內的參與者，而非科層行政中的技術員。奧絲丁(Austin, 一九八三)與根摩(Gunmer, 一九八五)辯稱由於社會福利機構的較大行政複雜性以及為了機構的效率而必須付出來應付政治因素的勞力，政治經濟理論與社會福利機構特別有關連。

組織理論中較為刺激性的處理法是由馬騎(March)與阿生(Olsen)在一九七六年首創，而後被史醉(Street)在其一九七九年所作的公共福利研究工作中採用的所謂「垃圾桶」(Garbage Can)模式。此模式認為組織係面對內在和外的高度「不確定」及具有曖昧目標和令口糊技術的「組成

的無政府狀態」(Anarchy)。基於這些特質，有四項交互活動的要業係行政決定作成的核心因素：問題、解決辦法、參與者，及選擇行為。選擇行為係指那些具有解決問題與情況及確定決定作成的潛力的情形，包括「避免」與「疏忽」在內。傳統的有關管理決定作成的理性觀念已受到挑戰，而政治策略往往被用來代替這些觀念。

四、系統理論

這些理論代表一種統合「結構者理論」與「人類關係理論」兩者的嘗試。它們試圖併入其他的理論，以便作成較一般性的理論。系統理論家的間始假設定：一個科層行政是一個具有數個次系統的社會系統，而這些次系統有能力履行各種功能，諸如維持、生產、界線維護、適應，及管理等等。無論其目標為何，組織被視為與一種生理系統相似，由相互依賴部分所組成一個有機整體。「合理性」不被強調，而取而代之的考慮是應付「不確定」和「矛盾」的方式。

雖然它們仍然處於發展階段，探討性別相似和相異性的組織行為的理論正在逐漸引起注意力。康特(Kanter)在一九七七年所作的一項對一個企業組織中的男性與女性人員的研究報告辯稱態度、信仰及行為是組織和科層行政結構的一種功能。有關權利與機會反在企業組織的次單位中的性別分配的概念，被視為是士氣、滿足感與生產力的預測指標。女性與數民族工作人員在組織階層結構中都佔據較低的職位，而且在晉級升遷上具較少的權力與機會。到相當的程度，他們的行為是這些狀態的一種結果。康特(Kanter)與海機(Hage)兩位學者更進一步的辯稱：「權力」對在一個組織中的人們的有效行為是非常重要的，因為假如沒有它，多數的人都會去操作的功能。康特(Kanter)影響了數位研究人類服務組織的作者，包括諾曼(Norman)曼又可斯基(Mancuso)、波木特(Perlmutter)及亞歷山大(Alexander)等。諾曼與曼又可斯基認為「行政」在傳統上，一直被界定係理性與任

務取向者，因而它屬於男性的領域，甚至在女性控制的專業中也應如此。沙內(Sarti)觀察到在社會福利機構的高級主管中，男性與女性在滿足個人、專業和組織角色的要求上有很顯明的差異。再者，女性較著重人際關係、參與性的決定作成、偶然情況計劃(Contingency Planning)，及集體領導等。就像她們喜愛同意性和參與性的決定作成一樣，他們對平線性(Horizontal)和母體性(Matrix)的結構遠較垂直性(Vertical)的結構有所偏好。

文獻的回顧顯示出行政實施的原則可由多種專業本質的知識基礎中發展出來。雖然「什麼是最佳理論」尚未獲得一致的輿論，但將各種可運用到管理行政上的理論加以統合，是會有很大的價值。多數理論家對界定組織行為的主要範圍之興趣提供了一種互相穿插編織的基礎，就像對不同組織所作的大規模的比較研究工作一樣。

方法學上的進步加強了研究人員在比較研究工作中處理大量資料的能力。系統理論之較寬廣的處理方式允許不同層面上的行為分析、組織與組織之間交接面的關懷，及分析的對象和單位的轉換。傳統理論過早關懷到「閉系統」(Closed System)的性質及行為的單一幅度的理解。今日將較大強調擺在開放系統處理法(Open System Approach)、組織與組織間的交換、環境的束縛、發展型態、評鑑與權責考量，以及參與性的決定作成等，有助於可運用到行政上的進一步知識之發展。

伍、功能與角色

行政功能是經過一連串의 交互活動而實現者，這些活動包括：

- (一)安置及規定目標。
- (二)計劃目標獲取的方法，包括獲得物質和非物質的資源。
- (三)控制及協調組織成員的運作。

(四)商討及解決問題。

(五)發展及激勵工作人員。

(六)溝通及經營資訊。

(七)監督服務遞送的品质與數量。

(八)評估組織的未來需要。

(九)對外代表組織。

這些活動是在不同的層面操作的：在制度的層面——組織與環境作交互活動，以建立目標，獲取資源、溝通、及代表組織；在管理的層面——活動包括計劃、設計、指導、分配、協調、溝通、監督、改革、及評鑑；在技術的層面——關懷到案主的接受與處理、技術的發展、維持與統合、工作人員的督導與發展、品質控制與評估、及服務及其遞送的改革。雖然以上的每一層面都有其不同的功能，但這些功能都有重疊之處。再者，各種事件及它們在某一層面如何被管理，往往會影響往後在其他層面的行為。明支白格(Mintzberg)在一九七三年從三方面去鑑定行政角色：人際方面名義上的首腦、領導者、資訊方面(監督者、傳播者、發言者)，及決定方面(企業家、困難處理者、資源分配者、商討者)。柏蒂(Pattu)在一九八三年所著「在方案行政中的組織發展」即係建立在明支白格的理論上的。作者像拉威生(Levinson, 一九八二)及沙支尼克(Selznick, 一九五七)將行政主管的角色強調為領導者與改革者。以上每一理論假如單獨被觀察時，都會顯示某些弱點，但它們被集合起來觀察時，它們能提供一種對行政角色的較完整的瞭解。

明支白格(Mintzberg)的處理法能夠與那些幫助瞭解各種角色的實際與技術要求之各式組織結構發生關連。它也強調每一角色在操作時所需的知識與技術。拉威生(Levinson)強調領導，並指出有效的組織要依賴行政角色上的傑出操作，因為領導者除了供應正式被賦與的合法及強制權力外，他也要提供酬償與專長。社會福利行政主管們面對特殊的問題，因為他們的正

式權力之使用常常受到限制，雖然操作和權責考量的標準並未降低。因此，在決定作成運用代替型式的社會權力及工作人員的參與，是唯一能解決此種困境的方法。

行政行為的「主動性策略」(Proactive Strategy)及「反應性策略」(Reactive Strategy)最能於領導式樣與角色狀況中被瞭解到。主動式樣的重要性首先被一位名叫德克(Derthick, 一九七五)的學者所注意到；他辯稱如此的行為是一九六〇年代引起聯邦社會福利方案擴張的主要因素。但在七〇年代之後，領導階層一直對政客們所強調的社會福利方案的經費減縮和削減償作反及應性的活動。不使人驚訝的事是，各種對貧窮人、少數民族、殘障人的方案遭受到最大的災難，因為這類人對政治決定作成者的影響力是最虛弱者。

柏帝(Patt)的數項研究報告(一九八三年)指出，在社會服務組織中的行政主管傾向於花費較多的時間在組織的維持和控制的功能上，而花費較少的時間在目標達成的活動，如計劃、指導、資源爭取、改變和組織代表等上。審爾特(Overt, 一九七五)注意到那些面對與資源有關的問題的非營利組織的行政主管們傾向於依賴經費縮減與維持，而非依賴改革和主動的為以獲取資源。

權力是行政的一條重要的線，但它如何被使用，在那些贊成集權人和理性決定結構的人與那些因認知社會機構之面對高度的不確定性鬆弛連繫的組織而贊成參與性的決定作成的人之間，引起相當大的爭論。還有其他的人士強調需要一種團體組織及其他的代替形式，以支持案主、公民與工作人員之間的廣泛權力共享。

陸、職員的供應

在一九六〇年及七〇年代，當聯邦政府開始支持行政人員的訓練後，受

過專業訓練的主管的數量有快速增長的現象。不過，人員的供應從未滿足實際的需要。再者，因為許多可被運用的社會工作訓練都未論及社會福利行政的現實，而任用的優生考慮都是給與那些具有工商及公共行政訓練或法律訓練的人員。

不過一項在一九六九年所作的研究調查顯示，有百分之五十的「全美社會之作者協會」會員是在擔當行政角色，其數量比較早的報告所顯示的為多。但一九八五年的比較資料顯示，只有百分之三十的該會會員擔當重要的行政角色。那些對行政功能有次要責任的人，將全體擔當此種角色的人帶到百分之四十一的層面。以上觀之，從事行政工作人員在一九八〇年代有下降的趨勢。

一九八五年的資料也顯示百分之五十五的會員服務於非政府的私人機構，而只有百分之四十五的人在公立機構服務。當工作人員的「第二工作」(Secondary Employment)被觀察時，資料顯示百分之八十六的會員在私人營利和非營利的組織中服務。雖然在美國的某些地區受僱於私人機構的社會工作人員的比率一直都頗高，但此種被私人領域統率的現象代表一種戲劇性的轉變。格白特(Gibbet)在一九八三年的研究報告中發現會員們不平均地分佈於醫療機構(百分之十五)、心理衛生機構(百分之廿九)，及家庭與兒童服務機構(百分之廿五)，而服務於私人機構的人數比率是相當的高。聯邦與各政府很強烈的鼓勵向私人領域進展，而研究資料顯示如此的政策獲得相當大的效率。

在一九七五年至一九八八年間，「全美社會工作者協會」的女性或少數民族會員也在轉變。該協會報導在一九七五年中，百分之六十三的會員係女性，而在一九八五年時，數量增至百分之七十二。非白人的會員從百分之十四下降至百分之十二。雖然該協會的女性會員之比率有增加的傾向，但女性會員在社會工作機構中擔當行政角色的比率並未上升。相反的，會員的性質與一九五〇年代的性質相似。

儘管在一九七〇年代提供特殊行政訓練的社工學技術有迅速成長的現象，但接受行政訓練的學生比率並未增加。根據「全美社會工作教育委員會」的一九七五年及一九八三年的研究資料，在一九七五年中，接受行政和政策決定的職位訓練的學生只佔全體學生之百分之九，而那個比率在一九八三年下降至百分之三。女性學生增加的比率與那些準備從事直接服務工作而非行政工作的學生的增長比率成正比。

社會工作機構在過去很倚重，從直接服務的實施者中挑選行政主管。此種傾向在今日已不顯著，這是因為僱用機關嚴格要求行政主管之必須具備組織與管理兩方面的複雜知識，以及資訊管理、預算、工作人員發展、商討、政治領導、政策作成和計劃方面的技術。除非社工與學校及訓練機構能替大量的社會工作人員在行政地位上作準備，社會工作專業將無法對社會機構有主要的控制力。

柒、主要問題與趨勢

美國的社會福利行政主管正面對一九八〇年代的許多問題。假如要使社會福利企業繼續生存下去及滿足一般所接受的社會需要，這些問題必需被觸及與解除。福利國家正遭受空前嚴重的攻擊，特別是它對滿足兒童、貧窮人、少數民族、殘障人和無家可歸人的需要。再者，工作地點的各種改變，勞工市場的分裂、技術的變更、工會主義的下降，及勞工與管理關係的重新結構，也影響到人類服務的管理。

一、減退的資源

在一九八〇年代，社會福利方案遭遇到在社會福利預算中分配中社會服務之用的資源數量的大幅下降之嚴重問題。社會安全和其他非入息（*Non-income-tested*）為主的方案之費用增加，劇烈地削減了援助社會上脆弱人口

或向貧窮和不幸人口重新分配收入與服務的資源。立法機關及執行預算的辦公室對經費開支的嚴格控制阻礙了行政的彈性，就像零位基礎的預算，依賴私營領域及嚴厲的方案評鑑所加與的壓力一樣。任何以上的手續如適當地被運用，它們能加強組織的運作，但事實上是如此的手續僅被用來減低資源，而不考慮到需求，許多服務供應者因而對它們顯示很少熱誠。

雖然經費縮減的管理變為行政的中心關懷，但多數的文獻在論及有關決定作成的難題時，將它們敘說為好像不受價值觀的影響一樣。譬如說，專業倫理規章如「全美社會工作者協會」的倫理守則，並未提供明顯的指導方針以說明如何從事「經費削減」的行政工作。以「功利主義」（*Utilitarianism*）為基礎的各種辯論特別是差強人意，因為以解決最難處理的問題和服務高度脆弱人口為目標的方案，若依照所謂的「成本效率分析」（*Cost-Benefit Analysis*）去運作，將會導致最無效的結果。羅爾斯（*Rawls*）在一九七三年曾提議「分配公正」（*Distribution Justice*）的原則應被運用來引導社會政策的主動力。奇怪的事是，雖然這些原則未被加以運用，但它們與社會政策所闡明的哲理是相符的。

社會工作行政的政治本質在試圖實現「分配公正」原則時，變得很顯然。當資源不可能在最近未來增加時，嚴重時難題常被「誰應被服務」的題綱所強調。砲拉克（*Pawlat*）及其同僚在一九八三年曾向那些經驗到如此難的行政主管們建議一連串的政治策略，以用來維持現有的資源及獲取新的財政資源。

二、社會服務私業化

雖然私人機構一直是社會服務的一個重要部分，私人營利性和非營利性的社會服務組織在一九八〇年代有想當程度的成長。聯邦政府很強烈地提倡此種轉變，並提供許多鼓勵如此發展的獎勵刺激。不幸的是，存在於公立機構與私人組織之間的「購買服務契約」（*Purchasing Contracts*）並未充分

地為世人所知。不過自一九八五年以來，可能超過百分之五十的社會服務遞送是與私人組織發生關係的，而且各種心理衛生、兒童福利、健康、矯正、職業訓練和藥物濫用等方面的服務多數係由工商組織所提供。

這些轉變特別使得行政主管們感到關懷，因為他們常會介入目標的優先考慮事項、案主、效率的要求及對企業活動價值概念展望方面的轉變。雖然聯邦與行政向這些私人機關提供它們總預算中三分之二的經費，但前者對後者的權責考量的要求程度是否與它們對公立社會服務行政主管的權責考量的要求程度相同，則不太為人所知。再者，像沙拉蒙（Salamon）與阿伯生（Abramson）兩學者在一九八二年所說：私人領域之無能力獲取足夠的經費以負擔最低限度的社會服務，是件非常明顯的事。因此，縱使有相反的觀點之存在，當今的雙重系統將會持續下去。

三、資訊的管理

電腦的採用在社會福利機構中有快速的成長，而且此種情況很可能在未來的日子裡繼續下去。被實施者與管理者用來行使決定作成的資訊系統已被發展出來，就好像用來作監督與評鑑各種方案和加速服務遞送的系統被發展出來一樣。在一九八〇年中期，小型電腦技術充分地發展到足以在一種「成本效率」基礎上用來衡量運作及作評鑑與研究之用。自動化資訊系統的一個被行政主管們逐漸認知的利益，機構與機構之間的合作與協調的可行性與有效性。

四、參與性的管理

在一九八〇年代，美國人對日本的管理技術，大感興趣，而此種興趣激勵工商界從事改革及嘗試共享性的管理技術，如「品質循環」（Quality Circles）。「品質循環」一詞係指行政主管與工作人員雙方共享責任，以尋找及解決生產和協調方面的問題。雖然此種技術已普遍地漫延到美國的工

商界，但其運用之程度仍然不及日本。「品質循環」技術在人類服務組織中，僅被作最低限度的運用，而且有些人認為此種技術之採用，侵犯到工作人員意願參加的自主性與自由性。無論如何，因世人對此種技術與高度興趣，它可能與其他參與性的技術並進地漫延開來。

「母體組織」（Matrix Organization）和「平行組織」（Parallel Organization）的發展顯示出，許多較不集權和較開放的組織所持有的利益。在母體組織中，每一位工人都隸屬於兩條「權力與溝通」的管道——一條關聯到機構的運作部門，而另一條與特殊的服務或案主團體發生關聯。由康特（Kanter，一九八三）所發明的平行組織係指由傳統性本體組織的標準委員會（Steering Committee）所經營的暫時、輪值性的各種特殊任務委員會（Task Forces）。這些委員會將組織中許多階層的工作人員集中在一起，以團體方式參與有關生產、士氣，及特別是改革與改變方面的問題解決活動。所有這些替代性的結構驅使個人去省察及經驗相互關連和相互依賴的問題。

對這些替代模式的興趣是基於一種對過度科層行政化的組織之負性效果的關懷。康特（Kanter，一九八三）、明支白格（Mintzberg，一九八三），及吐奇與格藍特（Toch and Drant，一九八二）都曾建議數種參與性的決定作成模式，而這些模式正漸漸被社會服務組織所採用。研究報告提議，組織上的決定作成的參與，能減低工作人員對工作的不滿與壓力，反增加生產力與士氣。這些機械也被用在「平等待遇行動」（Affirmative Action）與「訴冤管理」（Grievance Management）上，以深究那些很為管理部門感到難處理的問題。

五、管理上的倫理問題

雖然倫理問題一直延漫在社會福利機構的每一功能及每一地位中，但直到最近，行政主管們才認真地充分擔當此領域的責任。需要熟練行政技術的

功能包括加速向案主遞送有效的服務，及在能降低負性或有害效果的方式下處理社工人員與案主之間的衝突。針對人類服務行政主管所作的研究報告指出，這些主管們將重點在對經費供應者的權責考量上的程度遠超過他們對增進服務的品質、擴大被服務業主的數量、或增加工作人員的士氣與滿足感的程度。對「不當服務」(Malpractice)的關懷已經增高，同樣的，對案主有權獲取有效服務而不遭受負性後遺症的社會責任的關懷也在逐漸上升。有些學者專家們主張當案主因服務的組成與遞送而受到疏忽時，他們應得到補償。路易士(Lewis, 一九七七)曾提議社會機構採用倫理手則，以引導方案的發展，確保最不幸的案主在一種不使其條件惡化的方式下接受所需的服務。

六、平等待遇行動及公平薪俸

儘管聯邦權力機構在執行「平等待遇行動」(Affirmative Action)的法律與指導方針上缺乏熱誠，這個題綱仍然留在大眾的議程上，同時在許多州，有相當數量的壓力正在推動出平薪奉或「比較價值」(Comparable Worth)的立法，以減低男性與女性工作人員間薪金或工資的差別。

以社會工作專業中女性之佔多數性的事實來看，這些訓令的實現在行政上引起相當程度的挑戰。這些題綱也挑起了對以種族、年齡、生理殘障、或資歷深淺為基礎的歧視之關懷，而且也強調了在剷除制度性種族歧視上之缺乏進展的事實。當傳統的勞工—管理關係在一九八〇年代受到挑戰時，這些因素很可能變得更使人關懷與注意。

七、服務及服務遞送

以經驗為基礎的模式在一九七〇年及八〇年代發展得相當的迅速，但社會福利機構繼續受計劃、實施和有效服務遞送方面的問題所困擾。知識在許多方面都停留在萌芽階段；再者，因它常被僅僅運用到有限的人口上，它的

概括性並未為世人所知。組織運作上的相關事務經常不將服務的有效性當作一項標準的變數。

其他應被解除的問題，包括產生所需服務之不易得性、各種服務之間所需的連繫之缺乏、相互依賴的領域間之服務的殘缺與問題、與組織結構有關的重要決定作成之缺乏案主和直接服務人員的參與，反對處於自助或互助環境中的案主提供有力等略之缺乏注意力等。

八、人類服務之改變狀況

社會福利機構正在那些影響管理角色的各種不同的方式下被重新整頓。一位名叫林因(Lynn)的學者在一九八一年曾作了一種趨勢預測：建立包含許多小型服務機構的大型組織，籍資源集中、協調及較有效的集中管理，而增進有效性與生產力。但有部分學者預測一種與以上相反的趨勢，那是說，建立小型、草根性的互相援助機構，而言些機構在適應改變的環境條件上較富彈性，而且它們能對案主的需求作迅速的回應。再者，它們也可能在應付與社會服務的功效與生存力有關的理論挑戰上更為有效。

捌、結語

行政上的「動力領導」(Dynamic Leadership)對在一種充滿敵意的社會環境中的社會服務組織的生存與增長，有決定性的重要。此種領導必須以從實驗中獲得的有效行政知識和主觀判斷為基礎。它也要包含與民主社會的基本價值觀相符的倫理和道德性的行為。行政主管是機會的監督人，而此種機會係指有關人員藉他們的勞力貢獻以增進生活品質的機會。

當民主社會與福利國家的一些難題與困境達成協議時，人類服務組織的主管們在本世紀結束前的數年中將會面臨挑戰性的機會。

(作者現職美國紐約市社會局主任)

- Abbott, E. (1931). *Social Welfare and Professional Education*. Chicago: University of Chicago Press.
- Alexander, C. (1982). "An Overview Of Administration. Policy and Planning as Specializations in Social Welfare Practice." *Administration in Social Work* 6 (2-3). 7-18.
- Astley, W. G., & Van den Ven, A. H. (1983). "Central Perspectives and Debates in Science Organization Theory." *Administration Science Quarterly*, 28 (2), 245-273.
- Atwater, P. (1940). *Problems of Administration in Social Work*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Austin, D. (1983). "Administrative Practice in the Human Services: Future Directions for Curriculum Development." *Journal of Applied Behavioral Science* 19 (2), 141-161.
- Brannon, D. (1985). "Decision Making in Public Welfare: Scientific Management Meets Organized Anarchy." *Administration in Social Work*, 9(1), 23-33.
- Cole, R. (1982). "Diffusion of Participatory Work Structures in Japan, Sweden, and the United States," In P. S. Goodman (Ed.), *Change in Organizations: New Perspectives on Theory, Research, and Practice*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Cook, T., & Russell, R. (1980). *Contemporary Operations Management*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- Council on Social Work Education (1975). *Statistics on Social Work Education in the U. S. 1975*. New York: Author.
- Council on Social Work Education. (1975). *Statistics on Social Work Education in the U. S. 1968*. New York: Author.
- Cyert, R. (1975). *Managing the Non-profit Organization*. Lexington, Mass.: D. C. Heath & Co.
- Derthick, M. (1975). *Uncontrollable Spending for Social Service Grants*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Drucker, P. (1980). *Managing in Turbulent Times*. New York: Harper & Row.
- Elkin, R., & Molitor, M. (1984). *Management Indicators in Nonprofit Organizations*. New York: Peat, Marwick, Mitchell & Co.
- Fanshel, D. (1976). "Status Differentials: Men and Women in Social Work." *Social Work*, 21(6), 448-454.
- Finch, W. (1978). "Administrative Priorities: The Impact of Employee Perception on Agency Functioning and Worker Satisfaction." *Administration in Social Work*, 2(4), 391-400.
- Galbraith, J. (1973). *Designing Complex Organizations*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Co.
- Gilbert, N. (1983). *Capitalism and the Welfare State*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Goodsell, Charles T. (1983). *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*. Chatham, N. J.: Chatham House.
- Gummer, B. (1979). "Is the Social Worker in Public Welfare an Endangered Species?" *Public Welfare*, 37(4), 12-21.
- Gummer, B. (1984). "The Changing Context of Social Administration." *Administration in Social Work*, 8(3), 5-16.
- Gummer, B. (1985). "A Social Worker's Guide to Organizational Politics." *Administration in Social Work*, 9(1), 13-22.

- Hage, J. (1980). *Theories of Organizations*. New York: John Wiley & Sons.
- Hall, R. (1982). *Organization: Structure and Process* (rev. ed.). Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- Hasenfeld, Y. (1983). *Human Service Organization*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- Hickson, D. J., et al. (1971). "A Strategic Contingencies Theory of Interorganizational Power." *Administration Science Quarterly*, 23, 454-465.
- Josefowitz, N. (1980). *Paths to Power*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Co.
- Kanter, R. (1977). *Men and Women of the Corporation*. New York: Basic Books.
- Kanter, R. (1983). *The Changemaker: Innovations for Productivity in the American Corporation*. New York: Simon & Schuster.
- Katz, D., & Kahn, R. (1978). *Social Psychology of Organizations* (rev. ed.). New York: Wiley.
- Kravetz, D., & Austin, C. (1984). "Women's Issues in Social Service Administration." *Administration in Social Work*, 8(4), 25-38.
- Lawrence, P., & Lorsch, J. (1967). *Organizations and Environment: Managing Differentiation and Integration*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Levinson, H. (1981). *The Executive*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Lewy, C. (1982). *10 Ethical Decisions and Actions for Social Service Administrators*. New York: Haworth Press.
- Lewis, H. (1977). "The Future Role of the Social Service Administrator." *Social Work*, 1(2), 115-122.
- Lynn, L. (1981). *Managing the Public's Business: The Job of the Government Executive*. New York: Basic Books.
- March, J. G., & Olsen, G. P. (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen, Norway: Universitetsforlaget.
- March, J., & Simon, H. (1958). *Organizations*. New York: John Wiley & Sons.
- Meyer, J. (1984). "Budget Cuts in the Reagan Administration: A Question of Lawness." In D. L. Bawden (Ed.), *The Social Contract Revisited* (pp. 34-35). Washington, D. C.: Urban Institute.
- Mintzberg, H. (1973). *The Nature of Managerial Work*. New York: Harper & Row.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (1983). *Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- National Association of Social Workers. (1985). *NASW Membership-National Summary Tables Report No. 1*. Washington, D. C.: Author.
- Neugeboren, B. (1985). *Organization, Policy and Practice in Human Services*. New York: Longman.
- Norman, R., & Mancuso, A. (1983). *Women's Issues and Social Work Practice*. Iasca, Ill.: F. E. Peacock Publishers.
- Paré, R. (1983). *Social Welfare Administration: Managing Programs in a Developing Context*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- Pawlak, E. J., Jeter S. C., & Fink, R. L. (1983). "The Politics of Cutback Management." *Administration in Social Work*, 7(2), 1-10.

- Perlmutter, F. (Ed.) (1984). *Human Services at Risk*. Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Perlmutter, F., & Alexander, L. (1978). "Exposing the Coercive Consensus: Racism and Sexism in Social Work." In R. Sarrì & Y. Hasenfeld (Eds.), *The Management of Human Services* (pp. 207-234). New York: Columbia University Press.
- Perlmutter, F., & Slavin, S. (1980). *Leadership in Social Administration*. Philadelphia: Temple University Press.
- Petrow, C. (1979). *Complex Organizations: A Critical Essay* (2nd ed.). Glenview, Ill.: Scott, Foresman Co.
- Rawls, J. (1973). *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Richard, W. (1983). "Social Work Administration under Assault." *Administration in Social Work*, 7 (3-4), 9-20.
- Salamon, L., & Abramson, A. (1982). "The Nonprofit Sector." In J. Palmer & Sawhill (Eds.), *The Reagan Experiment* (pp. 219-246). Washington, D. C.: Urban Institute Press.
- Sarrì, R. (1984). *Executive Leadership in Turbulent Environments*. Launceston, Tasmania: Australian Council on Social Work Education.
- Sarrì, R., & Hasenfeld, Y. (Eds.). (1978). *The Management of Human Services*. New York: Columbia University Press.
- Selznik, P. (1957). *Leadership in Administration*. New York: Harper & Row.
- Simon, H. A. (1976). *Administrative Behavior* (3rd ed.). New York: Free Press.
- Slavin, S. (1981, November). "Some Conceptual Issues in Social Work Administration." Paper presented at the National Association of Social Workers Symposium, Philadelphia.
- Stamm, A. (1969). "NASW Membership: Characteristics, Deployment, and Salaries." *Personnel Information*, 12(1), 34-45.
- Stein, H. (Ed.) (1981). *Organization and the Human Services: Cross-Disciplinary Reflections*. Philadelphia: Temple University Press.
- Street, D. (1979). "Social Organization of Public Assistance." In D. Street, G. Martin, & L. Gordon, *Functionaries and Recipients: The Outputs of Urban Public Aid* (pp. 23-46). Beverly Hills, Calif.: Sage Publications.
- Street, E. (1931). *Social Work Administration*. New York: Harper & Bros.
- Tead, O. (1951). *The Art of Administration*. New York: McGraw-Hill Book Co.
- Thompson, J. (1967). *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill Book Co.
- Toch, H., & Grant, J. D. (1982). *Reforming Human Services: Change Through Participation*. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications.
- Trecker, H. (1946). *Group Process in Administration*. New York: Woman's Press.
- Vinier, R., & Kish, R. (1985). *Budgeting for Not-for-Profit Organizations*. New York: Free Press.
- Willis, C. (1984). "Purchase of Social Services: Another Look." *Social Work*, 29(6), 516-519.
- Woodward, J. (1965). *Industrial Organization Theory and Practice*. London, England: Oxford University Press.
- Zald, M. (1978). "Political Economy: A Framework for Comparative Analysis." In M. Zald (Ed.), *Power in Organizations* (pp. 221-261). Nashville, Tenn.: Vanderbilt University Press.