

個案管理在社會行政方面 運用可行性的初步探討

郭登聰

一、前言

個案管理的概念在國內社會工作界被討論或運用，可能是近些年內的事。事實上個案管理所強調的利用整合和協調的功能，就個體而言促使案主能得到適切、適時和適當而不重疊的服務；然從整體而論則，是帶動福利資源的充分發揮以創造更大的服務效益。這並不是一種全新的論點，尤其是當社會工作實務大量引進管理科學的觀念和技術時，如何追求社會福利服務的適宜和效能就成為一項重要的課題。唯個案管理的做法則是提醒了社會工作服務在其面對的「個案」有一套完整的對應和處置，並且能達到妥當的提供，需求的滿足和問題的解決，而這些整體的服務是能考量適宜和效益。畢竟早期的個案工作儘管是標明以案主為導向，但卻忽略整個服務過程應配合其內在和在環境和資源的統合，而造成零亂或浪費，進而對服務的品質產生折扣的現象。

對於個案管理的推展，在國內的實際運作情況和反應尚未十分明朗，尤其是一般社會行政部門亦未見對此有任何評論。本文即嘗試站在社會行政管理觀點，檢視此項概念的實際可行性，以供未來運用的參考。

二、社會行政環境的討論

儘管管理科學的理念和方法已充斥在社會行政各界，但不容諱言現有行政部門尚未能真正接納和發揮；然這亦不代表行政部門行為做事不科學、不管理。行政部門早已運作多年的「行政三聯制」，計畫、執行和考核三部門被認為和管理科學強調的規畫、組織、領導、協調和控制是相通。唯其實質運作所產生的效能如何，則自有認斷。不過在此我們要強調說明，行政管理重點乃偏重在整體福利資源的分配和使用，其關照服務

的對象是以全民性、普遍性為主。其考量的方向是一個整體的服務標的，而不是單獨之個別案主的需求。

基於此等因素，通常我們在行政體系內，鮮少對所謂的「個案」做特別的注意；反之，則是將這些問題交由政府部門的社會工作人員處理。而這也就是一般我們區別所謂直接服務或間接服務的差別之處。然兩者之間亦似乎各司其政，長久以來亦未有多大的歧異。

隨著管理科學的觀念被逐漸引進行政部門之後，也配合著由於社會變遷衝擊下，對於福利服務供需情況的反省。如何追求有限福利資源的有效利用及最適宜的福利服務品質，成為一個必然的趨勢。循此社會行政部門，不論是從事低收入戶輔導、老人、青少年、殘障、兒童或婦女等福利者，似乎應共同的評估或檢視即有對於各類服務案主所提供的福利措施，包括各項補助的內容或項目。例如通常我們都會認為對於低收入戶的照顧是不足的，但是我們若仔細的分析其間所受的各項福利資源的累積，包括可提供生活補助、醫療補助、平價住宅及子女獎助學金等，可能會發現這些被照顧者的福利總值可能已超乎一般家庭。倘若再有上其從民間所取得的福利補助，則更令人感受其形成的優勢福利即得益者。

當然這種情況並不是任何低收入戶者皆如此，加上各地區的政府福利措施亦各有差別。不過這樣的事實無疑的提醒我們是不是對低收入戶的資源分配有了問題，是不是現存低收入戶的問題癥結是出現在當初對於其資格的認定過於嚴苛，阻斷了一般人的機會。但是祇要被列入低收入戶後，則可以重覆或多方的取得各種福利照顧。或許也有人會認為這種情況已有政府的社會工作人員把關審核，應早已被篩選或避免。但個人在此提出應可視為一種檢視的訊號，即告知我們是否已在福利資源上造成零散、紊亂、重疊和浪費。這種情況的發生顯然會造成諸多頹陷在低收入戶邊緣的一般家庭成為制度之下的犧牲者，而形成一種福利的問題，更是對社會福利的考驗和諷刺。

再者，我們也可以從老人福利的措施來看，相信大家知道老人福利需求的優先重點是在醫療照顧方面，其次是經濟補助和文康休閒等。但是我們若普遍的檢視現有老人福利行政措施或活動方面，似乎是有倒轉現象。這種情況並不意味行政部門不知道福利的抉擇順序，而是由於老人的健康醫療的照顧涉及及到經費的支出相當龐大而其相關的行政作業及配合亦十分複雜，這種問題又以現有各福利經費的短絀最有關係。因而我們可看到現階段許多老人的福利措施大多著重在文康休閒和敬老活動。事實上這些服務並不是不重要，而是當基本的需求未見滿足之前，潛在問題可能是更形惡化。由此我們可見到許多「有限的經費卻花在非迫切性需求的服務上，像老人乘車免費或敬老禮金的發放，也許這些措施的得失是需重新評估才能論定其存廢價值，不過在此我們僅提出做一種對福利資源有效運用的討論。即然福利的經費不足，那為何有限的經費卻未見用在最適切的地方？因為上述兩項的花費亦不在少數。

這兩個例子顯然是無法代表或顯示在福利行政層面，所存在的所有福利資源未妥當運用支配的經驗，不過我們的討論重點亦不在做深入的追究。而是從其間引發我們去思考長期以來社會行政的作業是否應開始仔細的檢討，對於這些服務標的，我們是否依然籠統的視為一種含混的服務行為；是不是應摒棄許多所謂早已留待下來的工作，而且去將其與社會環境的變動做一對照，來證實其存廢的意義；是不是該割捨一些不適切者，對有價值者則重新定位和開展。尤其最重要的是，行政的重點應回歸到對這些即存的服務案主，我們是否應開始注重並建立一套「個案管理」的服務認知。雖然行政的考慮是普及性的，但這種行政的意義可能不同於實務工作上的「個案」，而是一種比喻。也就是對每一種服務案主做一種有系統的服務設計，衡量福利需求的優先順序，提供一套經過統整的服務組合，妥當調整和配置政府資源和民間力量的適切發揮，應該都可說是一種近似的作為。

三、社會工作環境的討論

在社會行政部門中另一值得討論的即是現有政府的社會工作人員對於個案管理概念的運用。無疑的社會工作人員是輸送福利服務的第一線工作者，其接觸的「個案」是實實在在的個體，而不再是一種含糊的象徵或是服務數字。社會工作人員在其不同的工作環境對於服務的個案做不同的接觸，提供不同類型的關懷照顧。到底現有的社會工作人員是否在其實務過程中有引進若干個案管理的知識或方法，我們並不清楚。不過以其接受的專業教育的過程，似乎相當程度的提供積極的個案服務觀念。唯我們應重視的則是所謂個案管理的意義應是在透過一套對案主精確評估，提供完整服務計畫，妥當連結福利服務資源，並做持續性有效監督的過程來完成。顯然這樣的條件，則超乎原有的服務型態。

事實上，這套追求有效服務效能及品質的管理運作被用在目前政府服務的案主上是可行的。傳統的社會工作所面對的個案我們尚可分二個層面討論：一則為直接案主即如低收入戶或問題案主的服務；二為間接的案主即以活動性的服務為主，非全然面對面或一對一的型式。前項的對象有三種基本的因素可促使引用個案管理，其一為政府的社會工作人員通常無充分的人力和能力來面對不斷湧進的個案需求，使得服務的品質未能掌握；其二是社會工作人員在處理案主的資源分配或使用時，往往未做或無法控制案主資源重疊行為，而使資源的發揮產生偏差；其三是社會工作人員需重新將其提供給案主的現存福利服務資源攤開在整個內部和外在環境之中檢視，如此才知道其是否真正的滿足案主的需要，亦能有效促使總體資源或社會資源的結合。至於後項的服務案主，顯然社會工作人員是無法充當萬能的福利供給者，也不可能全是才的福利滿足者。甚至此種情況和對象未必需要直接服務者，因此個案管理的中介者，協調者或媒介者的功能更能適切的展

現。

也許這些論點，就現有政府的社會工作者而言，皆已從不同的管道或型式來達成「異曲同工」的管理意義。但仔細的思考或檢視，事實上從某種角度來看，即以現有政府的社會工作人員人力逐漸不足的情況下，發揮個案管理的功能，扮演個案管理者的角色，似乎是極為適當的選擇。

四、個案事件的說明

誠然，整個對於個案管理在社會行政部門的運用，用較抽象的文字敘述，我們仍無法深切的瞭解其實際可行性如何。在此我們不妨引用民國七十八年十一月上旬，發生在台北市「賈家兄妹跳樓事件」做為一個驗證。希望在此我們亦能深層的體會到在所謂服務一體，行政及實務一家的前提之下，個案管理所應展現的能力。

關於賈家兄妹跳樓的敘述，我們不欲在此對其內容及造成的社會影響做詳細申述。而是簡單的說明案家被視為有多重潛在和外顯問題的家庭，跳樓的原因亦有各種不同的社會歸因，但很難做一清楚的界定。唯我們要探討的是這個案家在事情發生時，才發現其並未被納入政府列冊的福利照顧系統，但卻由政府的工作人員基於專業服務的精神和評量實際需要，將其列入照顧的對象。當事情發生時，整個社會與情的反應除了指責政府福利服務的不足外，連帶的是對於社會工作人員服務內涵的責難。然而在同月份下旬的一個專業性實務研討會上，與會者則相反的對於社會工作人員的投注做相當的肯定。姑且不論這之間的差異為何，我們最關心的是這一個事件，這一個「個案」對整個社會行政體系的衝擊為何？而行政體系又如何用個案管理的觀點來回饋。

首先，我們會發覺案家即是被排除在正式福利系統之外，因此這個「個案」對行政部門而言，倘若不是事情發生，可能永遠是被視為「無意義」的。當然這種無意義本非行政單位的故意漠視或放任，而是即有的制度設計，受制

於太多條件因素的使然。可是當問題發生之際，這個「個案」卻變成相當具有「壓力」的意義，尤其是在整體社會的輿論和政治關懷之下。無疑的將促使原本的處理容易超越常態的規範，因此我們可能看到許多「非常」的手段，而使原本的個案處置成爲一種逾越專業的判斷，而變成某種形勢下的產物。

其次，就社會工作人員對於本案的處理，若依據其相關的資料可見社會工作人員在總計超過百次的關懷訪中，似乎已盡其可能的提供相當的照顧和處置。然而，這些努力並不能和事情結果的出現成爲反比。也因此在前述的實務研討會上有參與者認爲社會工作人員的處置是不合於所謂「個案管理」要求，即未做有效的處置。當然這種評論有其實務的理由也同樣的存有批判的盲點。事實上，以現有政府社會工作人員的人力及能力，顯然是無法按照這種理想的模式來運作。不過這種解釋也會出現邏輯上的矛盾，顯然是自知本身條件的不足，似乎更須具備或發展有效管理的觀念，以促進對案主服務品質的提昇和確保。

無疑的，從此項事件的分析看來，我們是可以發現這的確是考驗或檢查個案管理的發揮。唯我們須先瞭解此刻的政府社會工作人員並未具備有個案管理的條件和能力。因此我們僅可將本案做爲一個模範。不過在事件發生後，我們卻可看到有若干的近似個案管理的處置出現。包括：

- (一) 對全案的處理做工作流程的檢討並提出緊急的對應措施。儘可能就案家已產生的問題提供解決，從送醫、治喪、慰問到社會捐款的料理。
- (二) 檢討整個補助作業流程的得失和權責的歸屬，用以尋求整個服務網絡的補救，把行政和實務工作做整體的檢查。
- (三) 準備整理和歸類各種類似或近似的案件，開始做現存問題的分析，以便尋找問題的癥結，而及早做預防。
- (四) 準備對在處理過程中的遭遇的問題，包括法律、醫學、社會工作等各實務的問題做深度的研討，以提供可能的對策。
- (五) 對現有各類型的福利案主的資料做整理建構的工作，能充分掌握各服務案主所擁有的資源和補助情況，以避免重疊或流失。

當然這些處理的方式可能看來較似補救式的作爲，不過從其中可看出若干積極性的意義。

五、參考模式的提供

顯然的，我們從這個事件之中，發現無論是社會行政本身或是社會工作方面似都可以將個案管理的概念或方法做適度的展現，甚而我們亦認爲這是必然的趨勢。在此則再提供一個簡單的參考模式。即是：

(一) 首先我們將管理時間分爲三個階段，一爲平常時期或稱一般時期，即社會工作人員對案家的慣常性處置；二爲緊急時期或稱危機時期，即指本案發生變故之際；三爲重建時期或稱善後時期，即在事情發生後案家的重組和復健。

(二) 其次我們把管理對象依其父親、母親、兄、弟、姊、妹做分類，並再將家庭視爲一個對象。

(三) 再者我們把管理步驟列出，即包括從問題的認定，需求的評估，計畫的提供，資源的整理連結和監督作業的進行的這一整套流程。

我們再將此三種管理變數做一個矩陣的圖示：如圖表(一)

六、運作可行性的問題

基本上，個案管理是可依不同的環境、對象、問題或情境做權變，此乃其中之一。不過這些陳述並不意味，將個案管理工作運用到社會行政系統上的暢行無礙。事實而言，對於在政府部門或行政單位運用管理，其基本弊端是無法輕易克服，最起碼的是，到底誰來認定何種情況是資源的有效運用？何種程度代表案主得到適切的服務品質？這種管理的意願或動機起源何處？假如這些疑問我們暫時可用「民意」的需求及施政「效能」做

管理對象 行政系統	平常時期					緊急時期					重建時期					備註
	問題	需求	計畫	資源	監督	問題	需求	計畫	資源	監督	問題	需求	計畫	資源	監督	
父親																一、從每一個空格中我們可以發覺其需要所在，同時也可以檢視是否完成。 二、每一空格尚可再做各種細分。
母親																
兄																
姊																
弟																
家庭																

搪塞使其合理化；但是進一步的則是得深入檢討整個行政環境、行政制度、行政作業是否都在理性的要求下，做適度的改變或調整。而這種問題的討論，則可能是一項龐大的行政工程的改革。

撇開這些鉅視問題的困擾外，就實務運作的情況，我們自然會發現這種個案管理不單是一種想法或觀念，而是要去執行。這一來就自然涉及到我們現有的制度，是否設計了或允許社會工作員來操作此等內容。其相關

配合的條件，是否足夠。不過有一極為重要的關鍵是，即然在政府部門或行政單位來執行福利行為，是否允許對一個個案做所謂有效處置後，可因績效不彰而即撒手不管。這些接踵而來的壓力，可能會使這些理性的前提變成一種困境。

七、結論

在此，我們顯然知道無論在一般社會工作方面或社會行政層，面對個案管理的需要和可行狀況，這些檢討的懷疑並不是阻礙我們想嘗試突破的用心。祇不過，我們可從此過程中得到更實際情況的認識和掌握，使其更成為可行。

參考書目

1. 張秀卿、沙依仁譯，個案管理，「運用個案管理理念促進社會工作實效」研討會資料。
2. 個案管理研討會資料選輯，中華民國社會工作專業人員協會編印，民國七十八年十月。
3. 郭崑謨，企業管理與行政效能，收錄在七十六年首長會報專題演講選集，台北市政府社會局編印，頁二二七至二三五，民國七十七年七月。
4. 白秀雄社會福利行政，台北三民，頁廿一至廿六，民國七十八年十月。
5. 邢祖援，行政三聯制的重要觀念，收錄在管制考核業務綜述，行政院研考會編印，頁一三至二十，民國七十六年十月。
6. 台北市政府社會局對「賈家兄妹跳樓事件」的個案處理報告。

「作者現任台北市政府社會局管考員」