

新管理主義下社會照顧組織的倫理困境與出路

黃源協、莊俐昕

壹、前言

社會工作係一門以實踐為基礎的專業（practice-based profession），秉持著社會正義、人權、集體責任及尊重差異等原則，推動社會改變與發展、社會凝聚，以及人們的充權與解放（International Federation of Social Work [IFSW], 2014）。亦即，社會工作者關心個人與社會問題，且致力於讓處於邊緣的弱勢者能夠完全參與社會。為維護弱勢者的權益，社會工作者必須同時扮演助人者與倡導者的角色。然而，當自己必須代表弱勢者向自己的雇主（如：政府、非營利組織或企業）進行倡議時，使得社會工作者猶如是走鋼索的人（Horner, 2009）。

為維護弱勢者的權益，社會工作者除具備紮實的專業知能外，也內化了一套專業倫理守則作為行動的指南。然而，自1980年代新管理主義（new managerialism）

盛行以來，在準市場（quasi-market）的運作下，無論是政府或非營利組織的社會服務輸送，皆對社會工作的傳統價值與理念的實踐帶來巨大的挑戰。例如，Tsui與Cheung（2004）即認為，新管理主義下的社會服務，「管理是知識的主流，非專業知識」，以及「現金和契約是關係的基礎，而非照顧和關懷」。這些評述彰顯出：維護弱勢者的專業社會工作者與延續組織存活的经营管理者之間的矛盾，已威脅到人群服務的價值，亦突顯出人群服務之理想與現實兩難的倫理困境。

1990年代後期，新公共服務（new public service, NPS）興起，強調重視公民、公民權與公共利益等價值的內涵與實踐，以及強調在合理的價格下有更佳的服務品質之「最佳價值」（best value）體制，試圖將新管理主義下的人群服務輸送，從強調市場和效率導回到重視績效和品質。然而，因新管理主義的市場

與競爭未被棄守，契約委外（contracting-out）形塑的功利文化盛行，導致諸如軟柿效應（cream-skimming effect）、變相牟利（for-profit in disguise）、使命飄移（mission drift）、「道德風險」（moral hazard）等現象，仍籠罩著參與服務輸送的社會照顧組織。

重視人的尊嚴與價值、獨特性與完整性、優勢與能力等，皆為社會工作作為一種專業具備的重要特質，這些特質與當代強調「個人化」（personalization）服務之「以人為本」（person-centredness）及「協力夥伴」（collaborative partnership）的「整合照顧」（integrated care）實務思維相符（Miller et al., 2016）。這些特質或思維的落實，除了需借重於社會工作專業知能外，以專業倫理（professional ethics）作為行動指南是不可或缺的要件。然而，絕大多數社會工作者是受僱於政府或非營利組織，若組織及其管理者的思維仍舊未能跳脫出新管理主義思維，實務工作者便須經常面臨著專業倫理與組織管理的兩難。專業倫理的實踐必須奠基在組織倫理之上，為此，如何促使社會照顧機構面臨現實誘因時，仍能堅守其服務人群的價值與初衷，實為實踐社會工作專業價值與理念的前提。本文主要欲探討新管理主義下社會照顧組織管理的倫理問題及其可能出路，以作為專業者實踐專業倫理的后盾。

貳、社會照顧的意涵與組織類型

一、社會照顧的意涵

在臺灣，社會照顧（social care）雖是較罕見的用語，它卻是英國社會服務領域的偏好用詞，主要係指為有需要或處於危險中的兒童或成年人，或因疾病、殘疾、年老或貧困而有需求的成年人，提供社會工作、個人照顧、保護或社會支持等服務。社會照顧經常被視為是社會福利（social welfare）的同義詞，及社會工作（social work）的替代詞。然而，社會照顧亦通常意味著非正式的支持和援助網絡，以及社會工作和其他專業評估後資助的服務，主要可區分為（“Social care in England,” 2022）：

- （一）成人社會照顧（adult social care）：
包括對老年人、心理疾病患者、學習障礙者、肢體障礙者、酒癮和藥物濫用者、受虐待或忽視者、遊民、以及對家庭和照顧者提供的支持或協助。
- （二）兒童社會照顧（child social care）：
包括對兒童和青少年提供預防性家庭支持和兒童保護服務、兒童安置、寄養、收養、以及與青少年罪犯、有學習或肢體障礙或無家可歸的兒童和青少年一起工作，並支持其家人和照顧者。
- （三）勞動力（workforce）：包括為從

事社會照顧工作的人員提供資源、培訓和支持。

前述的定義與內涵顯示，社會照顧涉獵的範疇要比社會工作廣泛。社會工作不等同於社會照顧，而是社會照顧相關工作的一環。另外，社會照顧主要係用於區隔健康照顧（health care），但這並不意味著健康照顧和社會照顧是無關的，甚至將健康和社會照顧（health and social care）視為是一個通用的術語，用於指涉醫療保健和社會照顧提供的相關服務（“Health and social care,” 2022）。

二、社會照顧組織類型

傳統上，社會照顧供給的分工，主要是由政府、市場、志願及非正式部門

所構成的福利混合經濟（mixed economy of welfare）（Powell, 2019）。晚近，因福利服務供給的落差需要被填補、市場機制未能全面滿足人們的需求、企業社會責任（corporate social responsibility, CSR）的興起、以及志願部門獲取資金機會的變化，各國政府為克服財務困境，便希望能夠藉由擴展民間企業的责任，共同來解決複雜的社會問題，尤其是普遍性的失業，一種介於市場和志願部門之間的「社會企業」（social enterprise）隨之興起（Kulothungan, 2010; Sepulveda, 2015）。為此，在實際運作上，社會照顧的供給即可能是由五個部門組合而成的新式福利混合經濟（new mixed economy of welfare）（圖1）。

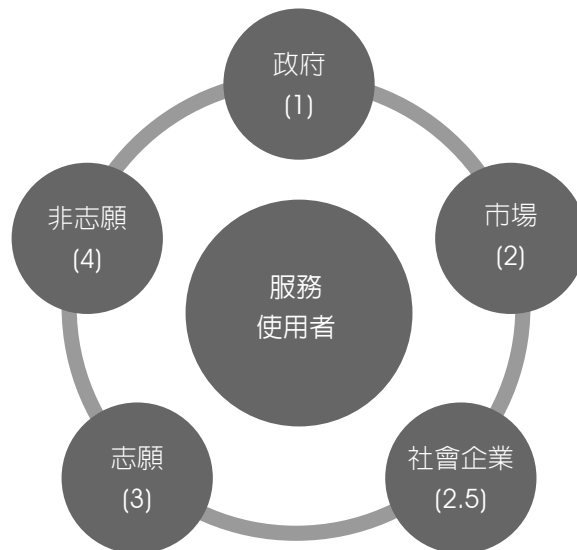


圖1 新式福利混合經濟圖

資料來源：黃源協、莊俐昕（2020，頁222）。

傳統模式將政府、市場、志願和非正式部門被分別稱為第一、二、三和四部門，如何範定社會企業部門未見廣泛討論，介於志願與市場之間的社會企業，因其可能經常遊走於公益的「社會」與市場的「經濟」光譜兩端，為此，或可以「第2.5部門」稱之，以期經營者能致力於追求「社會」與「經濟」的平衡（黃源協、莊俐昕，2020）。新式福利混合經濟的五個部門，在當代的社會照顧供給上皆扮演著重要的角色，例如，臺灣的長期照顧不僅有政府或NPO設立的組織提供服務，隨著長照2.0引進特約制度，也有許多的私人企業和社會企業投入服務供給的行列（朱德華，2022）。

參、專業倫理與組織倫理

一、社會工作專業倫理

社會工作源自於人道主義與民主的理想，其核心任務在於助人解決生活中的困難，並助人平衡社會環境的要求，實踐上則著重於滿足人的需求和發展人的潛能，且為了團結底層社會，專業者亦致力於舒緩貧困及解放弱勢者和受壓迫者，以促進社會融合（IFSW, 2020）。這些理想與任務的實踐主要是建立在社會工作的價值、信念與倫理守則上。「價值」、「信念」和「倫理」經常被混淆或混為一談（Clark, 2000），其實，三者之間有其關

聯性，卻也是有區別的。價值是社會工作實務的基石，信念是一種原則或準則，倫理則是教導實務工作者該「如何做」的指導標準。社會工作者堅信在執行業務時，多少需要遵循某些道德標準，尤其是實務上碰到價值體系相互衝突，或當只能選擇其中一個任務來完成，抑或面臨道德與法律相互抵觸時，即可能需要從「倫理」的立場來思考。作為一位社會工作專業的從業者，必須要隨時注意自己的行為與專業倫理的原則一致，且要能持守著專業倫理的標準（professional ethical standards），亦即，要能以倫理守則作為行為指南。

倫理守則（code of ethics）即是以普遍的用語來反映專業的哲學信念，以及要求工作人員要有合宜的行為與操守，並為專業行為立下典範，當工作人員遇到需要在好與壞之間做一抉擇時，倫理守則會為專業提供一個較為明確的指引（DuBois & Miley, 2019）。在社會工作上，倫理守則指引社會工作者的專業工作和服務，若服務或行為偏離了倫理標準，即能依倫理守則來裁決這類倫理議題。在實務情境中，倫理守則闡述了社會工作專業者該如何運用倫理判斷和專業責任，來面對個案、同事、專業，以及更廣泛的社會。倫理守則具有下列六項目的（National Association of Social Workers, 2018）：

- （一）倫理守則辨識出社會工作使命所依據的核心價值。

- (二) 倫理守則概括反映專業核心價值之廣泛的倫理原則，並確立一套用於指導社會工作實務之特定的倫理標準。
- (三) 倫理守則旨在幫助社會工作者當專業義務出現衝突，或有倫理上的不確定時，能辨識並做合宜的思考。
- (四) 倫理守則提供的倫理標準，能讓社會大眾據以約制社會工作為其專業負責。
- (五) 倫理守則教化新進實務工作者了解社會工作的使命、價值、倫理原則和倫理標準。
- (六) 倫理守則可用於闡述一套社會工作標準，以評估社會工作者是否冒犯不道德的行為。

二、社會照顧組織倫理

組織倫理 (organizational ethics) 是組織的倫理，是組織面對內部或外部刺激的反應。例如，對NPO而言，倫理規範是自願的，但它們確實為NPO提供了指南和一定程度的正當性。Handy和Rusell (2018) 即指出：「倫理規範不僅為道德行為和決策提供指南，而且還指導組織治理，告知最佳實務，並在更廣泛的層面上促進透明度、一致性和責信，以及向公眾傳達組織的價值」(引自Ahmed, 2022, p. 317)。以美國的莫特基金會 (Charles Stewart Mott Foundation) 為例，營運的指

導原則，主要係建立在其所設定的價值和倫理守則。

在價值上，支持該基金會運作的價值基礎包括：(一) 培養具備發揮成就能力之強大和自立的個人；(二) 了解人們如何創造社區意識，無論是在鄰里層面或在全球社會；(三) 透過合作建立強大的社區，以為積極變革奠定基礎；(四) 鼓勵負責任的公民參與，以幫助促進社會凝聚力；(五) 促進所有個人和社區的社會、經濟和政治充權，以維護基本的民主原則和權利；(六) 發展建立在人們的需求和價值觀之上，以及激發他人的願望和潛力之領導力；以及(七) 尊重生命的多樣性，以維持可持續的人類和物質環境 (Charles Stewart Mott Foundation, n.d.)。

在倫理守則上，該基金會誓言在「尊重我們合作和服務的社區」、「在我們的行動中誠信」、以及「對我們的決定及其後果負責」信念下，致力於：(一) 在我們的所有業務和交易中誠實、真實和正直地行事；(二) 避免利益衝突；(三) 適當處理我們關係中實際或明顯的利益衝突；(四) 公平對待我們的受助者；(五) 以尊嚴和尊重對待每一個人；(六) 尊重、公平和誠信地對待我們的員工，並提供保障他們權利和福利的僱傭條件；(七) 做一個優秀的企業公民，遵守法律的精神和書面訊息；(八) 對我

們工作所在的社區負責，並為我們所服務的社區謀福利；（九）對我們的所有行為負責、透明和說明；（十）提高非營利領域的責任、透明、道德行為和效用。此外，基金會還致力於訂定明確的政策，以解決受託人和工作人員之間的潛在衝突（Charles Stewart Mott Foundation, n.d.）。

顯然，組織倫理的範疇已超越單純的商業倫理（business ethics），且與組織文化相互依存，無論政府和／或監管法規如何，組織倫理向其員工和／或其他實體表達組織的價值觀。一個組織的倫理內涵將影響到該組織的聲譽、生產力和組織的底線，亦即，積極的組織倫理文化可以提高組織員工的士氣，從而提高生產力、員工留任率和忠誠度，更高的生產力提升了組織的效率，更高的員工的留任率與忠誠度降低了更換員工的成本。一個組織通常透過四種要素來塑造或養成員工的倫理文化和行為，包括：（一）書面的倫理規範和標準；（二）高階管理者、經理和員工的倫理培訓；（三）倫理情境諮詢的可用性；以及（四）保密的報告系統（Clark, 2003; “Organizational ethics,” 2022）。

對營利組織而言，若企業的營運僅著重於利潤或利益的考量，而輕忽應善盡CSR，將可能在全球皆倡議與追求之可持續發展目標（sustainable development goals, SDGs）的趨勢中被淘汰；為此，

CSR已成為當代企業經營不可或缺的元素。對社會企業而言，它欲透過解決資源限制、挑戰歧視性的社會實踐、以及改造不公的經濟體系來引發社會變革，然而，過程中同時涉及到社會價值和市場競爭，若無一套倫理標準做為指引方針，將使得社會－市場之間的抉擇，成為組織管理上常須面對的複雜倫理議題（Bhatt, 2022）。對政府機構和NPO而言，組織存在的基礎就已隱含著濃厚的社會與公益價值，相較於營利或社會企業，形塑一套更加嚴謹且符合社會價值的組織倫理規範，是實現其宗旨和使命不可或缺的要件。

當代社會照顧強調個人化服務的原則，欲透過「以人為本」與「協力夥伴」的整合性照顧運作予以實踐（Miller et al., 2016）。「以人為本」理念的實踐，需要建立在服務提供者具有以人性尊嚴為核心的價值，以及堅持諸如尊重、關懷、正義、堅毅、廉潔、守法與專業的倫理原則；「協力夥伴」實務的運作，需要參與夥伴彼此之間的真誠、互信、互惠的結合，可能提供無縫隙的整合性服務。如前所述，隨著新管理主義的盛行，社會照顧的提供者已涵蓋政府、市場、NPO和社會企業，這類組織不乏因現實或實質利益的考量（如：利潤、成本），而輕忽「以人為本」與「協力合作」的訴求，甚而成為服務品質和使用者權益保障的隱憂。為此，社會照顧組織若能夠形塑出一套「以

人為本」與「協力合作」的組織倫理與文化，不僅能夠成為實踐專業倫理的後盾，亦可降低決策時組織利益與專業倫理衝突的兩難。

肆、社會照顧組織的倫理困境

自1980年代以降，為摒除官僚體制的僵化及提升政府的活力與績效，一股新興的「政府再造」(reinventing government)運動，帶動各國政府科層文化的轉移——從「公共行政」(public administration)轉變為「新公共管理」(New Public Management, NPM)。新公共管理係以市場取向的公共選擇理論為基礎，強調新管理主義尊崇的「市場機制」及「效率」，主張政府機關應刪減公共支出，並透過「民營化」(privatisation)或準市場(quasi-market)的模式，盡量將公共服務交由市場來處理，以確實達成「小而美政府」的改造目標(Glennester, 2016)。

公共管理之「管理」蘊含著欲將企業精神引進公共部門的管理，也欲藉由諸如契約委外的方式鼓勵民間部門加入服務行列，一種「公共服務民營化」的途徑隨之成形。在「民營化」的趨勢下，社會照顧供給責任逐漸由政府部門轉移至非政府部門，如私人企業、志願組織、社會企業或個人，同時也將企業部門的管理實務

引進政府部門(Birrella & Gray, 2017)。一套基於公共行政的實務和價值體系，已被另一套強調「管理優於專業」的新模式取代，某些福利服務尋求以「契約控制」取代「階層控制」(Hoggett, 1991)，採取「購買者—供給者分離」(purchaser-provider split)的「準市場」策略(圖2)，透過「契約委外」的競爭機制，許多非政府組織紛紛投入社會照顧供給的行列(Bovaird et al., 2012; Birrella & Gray, 2017)。

隨著社會和健康照顧政策的推移，除NPO外，許多私人公司和社會企業也在契約委外和特約(special contract)的雙重機制下，紛紛投入社會照顧的行列。例如，長照2.0的實施，以公司、NPO和社會企業(含合作社)為名的長期照顧機構數量巨幅成長(朱德華, 2022)。無論是經由契約委外或特約制度，公司、NPO或社會企業投入社會照顧的行列，其初衷通常是以服務人群(特別是弱勢者)為其組織的宗旨。理論上，若是各個部門能秉持服務人群的初衷，致力於實踐組織宗旨或使命，當可創造出政府、受委託或特約機構、以及服務使用者三贏的局面。然而，理想與現實的落差不僅關係到能否達成人群服務的目標，亦考驗著社會照顧組織的倫理實踐，茲將其所涉獵之潛在倫理議題討論如後。

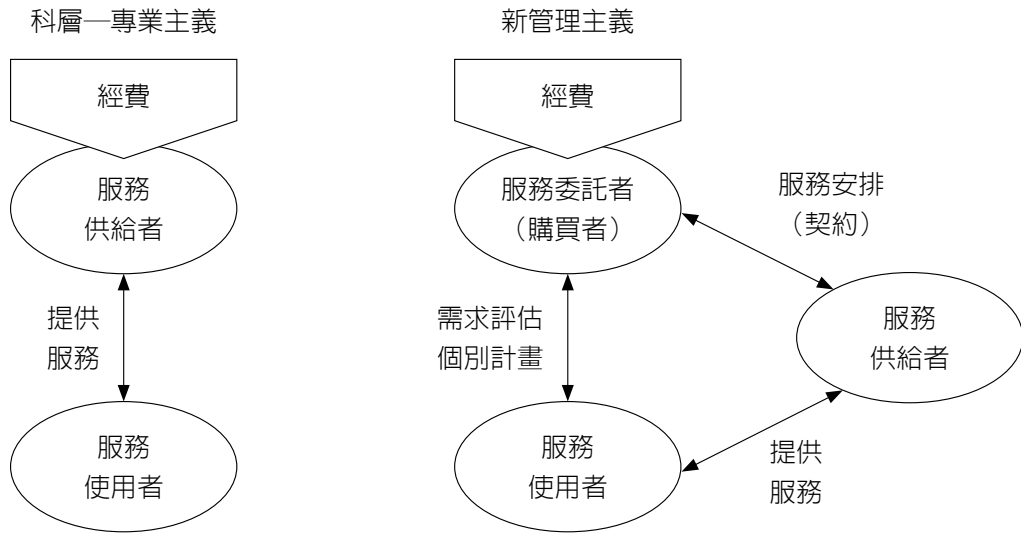


圖 2 新管理主義下社會服務輸送模式的變革

資料來源：修正自Wistow等人（1996, p. 6）。

一、市場vs.使命——軟柿效應？

無論是NPO或社會企業，成立的初衷皆是以服務弱勢人口群為其使命，即便是利潤至上的營利組織，在CSR「取之社會、用之社會」之公益慈善大旗下，企業不光只要替股東創造更大的利益，還要兼顧包括顧客（服務使用者）在內之利害關係人（stakeholders）的權益。自契約委外之準市場導入人群服務以來，除了許多傳統型NPO積極投入外，亦出現許多因契約委外而大幅成長的契約型NPO，然而，多數NPO可能傾向選擇對自己較有利的服務方案或地區，對於冷門或偏遠地方的社會照顧方案（例如：身心障礙服務、偏鄉）

敬而遠之，隱約讓NPO陷入「輕使命、重市場」之「軟柿效應」的困境。試想若強調公益使命的NPO都難以避免捲入此困境，又如何能期待社會企業能夠真誠的追求社會—企業的均衡，以及以追求利潤為目的的私人公司能善盡CSR呢？

二、利他vs.利己——變相牟利？

利他主義（altruism）是倫理學的一項主張，強調完全無私的關懷別人，及為別人的利益著想，是道德判斷及道德行為的必要條件；換言之，利他主義認為不能以利己心做為解釋道德判斷及道德行動的出發點（但昭偉、黃意舒，2000）。這種直接關懷他人且以他人利益為目標的思

維，是人群服務的理論基礎。無論是NPO或社會企業的立論基礎皆含有濃厚的利他精神，即便是營利公司在CSR的感召下，也將其視為組織經營不可或缺的一環，例如，愈來愈多的營利公司成立各式各樣的慈善或公益基金會，即是讓組織營運含有利他的成分。新管理主義下的準市場，已出現不少參與契約委外競標的NPO，表面上是欲實踐組織的社會目標，作為上卻是利己的考量甚於利他的目標。例如，現實的環境中不乏有政治人物成立或掌握的NPO，雖標榜為提供服務，實則是假服務之名行「政治綁樁」之實（黃源協、莊俐昕，2020）。另外，在競標或特約的環境裡，也出現盲從於競逐利益的NPO或社會企業，更甯說性質上即是以利潤為本質的營利組織，例如，長照2.0服務機構的逐利亂象（陳正益，2019；游麗裡，2021），這種Weisbrod（2000）所指稱之以金錢而非利他主義主導機構決策的「變相牟利」，實為當前社會照顧組織管理上重大的倫理挑戰。

三、效率vs.效能——「手段—目標」

倒置？

經濟（economy）、效率（efficiency）與效能（effectiveness）是新管理主義訴求的「3Es」，其中，效率係指以最低的資源投入，獲得既定的產出，讓投入與產出之間的成本極小化，以符合成本效益；

效能係指所執行的重要活動有助於組織目標的達成，關切的是結果或組織目標的達成（黃源協、莊俐昕，2020）。任何組織的運作無不期待能兼顧效率與效能。社會照顧的契約委外，主要是欲藉由市場競爭機制，期能以較低成本（效率）達到服務的目標（效能），然而，社會照顧實務卻出現管理者傾向以數字衡量績效，專業者投入文書時間甚於直接服務，疲於因應委託單位的評鑑，導致服務效能與品質等同於標準化和文件化（Tsui & Cheung, 2004），這些現象亦常見於臺灣的社會照顧領域，例如，無論是社會安全網2.0或長期照顧2.0的實務，委託、受委託或特約單位對於開案率、涵蓋率等指標的重視，往往甚於服務的效能與品質，進而出現「手段—目的」倒置的現象。人群服務組織消極目的在於解決問題，積極目的在於促進社會福祉與發展。任何性質的社會照顧組織皆是社會寶貴的資產，若一個組織陷入「手段—目標」倒置之耗費社會資產的現象，將嚴重威脅到人群服務該有的組織倫理。

四、專業vs.管理——管理凌駕專業？

新管理主義倡導者對專業主義採取嚴厲的批判，認為專業者在資源的使用上是浪費的，他們應受制於管理和市場的原理（Davies, 2000），且公然要求他們要更精簡、更識時務、更有效率（Hodkinson

& Issitt, 1995)，一種去專業化的趨勢展現在許多專業社工人員被指派為照顧經理（care manager）（Thompson, 2016），致使專業者和管理者之間的界線趨於模糊，甚至侵蝕專業內的團結。無論這種專業懷疑論的真實性有多寡，當專業者不能夠滿足服務使用者的期待，便可能令他們深感挫折和不安，專業者也可能內化這種失敗的訊息，而深感失望和挫折，甚至有可能被反對者當作武器使用（Finlay, 2000）。這些對專業主義和專業者質疑的現象，導致實務出現專業自主不受重視，管理技術成為行動的指導原則，管理者相信服務品質和績效，可透過管理技能而獲得改善（Tsui & Cheung, 2004）。專業人員（尤其是社會工作者）往往被視為是對社會照顧組織不可或缺的專業，然而，矛盾的是管理者基於組織現實利益考量，卻往往凌駕專業自主性，而對專業者的專業倫理帶來嚴峻的考驗。對社會照顧而言，專業者之專業倫理的實踐是需有組織倫理和倫理領導為後盾，試想一個決策上以現實利益掛帥的組織，其組織的專業者能堅守其專業倫理嗎？在新管理主義盛行的年代裡，這些現實導向的管理作為，卻已動搖「以人為本」之社會照顧組織的價值與倫理。

五、自主 vs 合作——口號治理？

新公共服務強調之「以人為本」與

「照顧協調」之整合性照顧，主要欲藉由夥伴協力的運作，來處理棘手且相互關聯之「難纏的議題」（wicker-issue）——複雜、跨域的問題（Glasby, 2017, p. 80）。從公共治理觀點而言，夥伴關係是一種部門、機構或組織的組合，它可能是兩個或兩個以上的部門或組織結合而形成的一種網絡或準網絡關係。網絡的運作需要有共同的願景和目標，也須要組成份子彼此之間的互賴、互信與互惠，始可能因資源的結合而產生綜效（synergy）。網絡運作本身就具有「交換」（exchange）的性質，參與的組織或成員是要付出相對代價的，特別是有限的自主性。然而，組織加入夥伴關係的動機往往是多元的，有的是為了組織自身利益、存活、商業考量，有的是為了回應政策或政治利益，在缺乏共同的歷史和文化作為基礎的前提下，皆可能因現實利益考量或自主性，而對夥伴關係必要的合作或運作的成本承諾不足，而讓強調網絡與夥伴的公共治理形同「口號治理」（slogan governance）。儘管夥伴關係的運作是一項「知易行難」的工程（黃源協、莊俐昕，2018），利害關係人無欲以犧牲部分自主性而成就真誠的協力合作，即可能威脅到社會照顧「以人為本」之整合性照顧的實踐，且有違人群服務組織存在的價值基礎，這些對組織倫理與專業倫理皆是一大挑戰。

伍、社會照顧組織倫理何去何從？

「讓你有理由擔心專業問題的情況，或當很難決定採取什麼是正確的行動時」，即是一種倫理挑戰（Banks et al., 2020）。無論是新管理主義或新公共服務下的社會照顧組織，前述軟柿效應、變相牟利、手段與目標倒置、管理凌駕專業、以及口號治理等困境，不僅讓強調「以人為本」的社會照顧組織，陷入「使命飄移」（mission drift）、「道德危機」（moral crisis）或「倫理危機」（ethical crisis）的風險，也直接影響專業工作者的自主性，並考驗著其所信奉的專業倫理能否真的為「案主的最佳利益」及「組織的最佳價值」作把關。面對日趨功利的社會，為預防陷入道德／倫理危機的困境，社會照顧組織該何去何從呢？

一、強化管理者人群服務的價值理念，以提升倫理領導的信念與技巧

倫理領導（ethical leadership）係指以尊重道德信仰和價值觀，以及尊重他人尊嚴和權利為指導的領導，它與諸如信任，誠實，體貼，感召力和公平之類的概念相關（“Ethical leadership,” 2022）。毫無疑問地，倫理領導具有涓滴效應（trickle-down effect），無論是私人組織、政府或NPO，倫理領導是有效和有影響力組織的

重要面向，尤其是利害關係人對NPO部門工作人員的道德期望更高，特別是對處於領導地位者（Ahmed, 2022）。展現對組織價值的承諾是有效能領導者必備要件，社會照顧係以「以人為本」為其核心價值，由專業人員依其專業價值、知識和技巧，進行需求評量和服務輸送，若面臨兩難或抉擇時，價值將是最後的依據（黃源協、莊俐昕，2020）。然而，若組織的營運出現諸如軟柿效應或變相牟利等使命飄移的現象，再加上管理凌駕專業，便可能弱化專業者的專業自主性，甚至在違反專業倫理的情況下，難以依循「以人為本」或「案主最佳利益」的原則行事。新管理主義下的社會照顧，為避免組織管理者因過於趨附契約或市場，而折損人群服務的價值基礎，包括政府、NPO、營利或社會企業部門在內的社會照顧組織，應能對各層級管理者施於或強化有關倫理領導的相關信念或技巧，以為臨床專業人員營造恪遵專業倫理的友善環境。

二、形塑組織／企業對人群服務價值的承諾，以降低專業與管理的兩難

組織／企業承諾（organizational/corporate commitment）係指組織／企業要善待員工、供應商與客戶等利害關係人，回應他們的需求，以讓員工獲得妥善的照顧與成長機會，也必須對客戶提出品質良好的產品或服務。若將組織／企業承

諾置於人群服務脈絡，社會照顧組織不僅要能回應利害關係人的需求，亦要為他們創造友善的工作職場。然而，在新管理主義對經濟與效率的重視，以及新公共服務對績效與品質的訴求，專業者與管理者之間權力關係的不平衡／不對稱，專業者的專業自主難以發揮，使得自身的專業責任（professional accountability）受到嚴峻挑戰。亦即，儘管社會仍須依賴專業，但對專業倫理與技術的質疑，已產生出對專業知識是否足以補救社會不幸之深層根源的懷疑論（Kelly, 1998, p. 80）。對NPO或社會企業而言，管理凌駕專業不僅傷害專業者的專業責任，以及服務使用者的權益，亦可能讓組織陷入「使命飄移」的災難；對營利公司而言，則可能招致背離CSR的精神。為均衡專業與管理的兩難，任何組織必須針對專業者與管理者施以人群服務的基本價值，並將其內化為組織／企業承諾與倫理的一環，以化解管理者與專業者之認知差距衍生的負面效應。

三、研議社會（影響）績效指標， 以降低或緩和效率與效能的兩難

準市場下的契約委外，期待藉由市場競爭的原理來追求社會照顧的經濟、效率與效能，並以降低成本及減少浪費作為衡量績效的標的。然而，實務運作上，利害關係人可能因各自的考量，而使得社會照顧出現「效率vs.效能」的兩難，例如，

政府部門可能是「為民營化而民營化」或「為委外而委外」，NPO可能為生存或擴展版圖而承接契約（陳重安，2011），營利公司或社會企業亦可能為找尋市場而加入委外或特約的行列，這些現象或許正是社會照顧組織陷入「重效率、輕效能」的導因。為避免民營化或特約機制陷入經濟與效率的迷思，作為引導政策發展的評鑑制度，在指標設計上除重視經濟與效率的關鍵績效指標（Key Performance Indicators, KPI）之外，例如服務次數、頻率、覆蓋率、論時／項目計酬等，亦應研議並導入可引領達成照顧目標（效能）的社會（影響）績效指標，並將之內化為社會照顧組織倫理或文化的一環，以降低「重效率、輕效能」對人群服務價值帶來的衝擊。

四、強化專業者的管理知能，以邁向 能參與網絡運作的真正專業

傳統專業主義者藉由其所形塑的專業文化與體制，例如，高層次的專門技術、監督每項工作的自主性和裁量權，對任務的承諾和自由、認同同儕，以及一套倫理和維持標準的方法，以保障他們集體的聲望（Southon & Braithwaite, 2000）。然而，隨著新管理主義的市場力量進入社會照顧專業領域，一種去專業化的趨勢已然形成。若再加上新公共治理最佳價值體制對品質與績效的訴求，包括社會工作

在內的專業者，若無力回應外界這股反／去專業化的趨勢，將可能讓自己所標榜專業，陷入一種盲目自爽的「自閉式專業」（autistic professionalism），終將難以融入當前社會照顧重視「以人為本」及「照顧協調」之整合性照顧脈絡中。若再加上許多組織存在著「管理凌駕專業」及「口號治理」的氛圍，未能將管理知能視為是維繫與提升專業地位不可或缺途徑，便可能在這股趨勢中被淘汰。為避免專業者受制於管理者而損及專業倫理與專業責任，專業者必須要能認真學習管理知能，並勇於接受管理職位，以減少外行領導內行的

現象，進而建構一套能兼顧組織倫理與專業倫理的管理機制，以邁向能夠真正落實組織倫理與專業倫理之照顧網絡運作的真正專業（authentic professionalism）。

（本文作者：黃源協為國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系特聘教授；莊俐昕為國立暨南國際大學原住民文化產業與社會工作學士學位學程原住民族專班特聘教授兼主任）

關鍵詞：新管理主義、社會照顧、社會工作、專業倫理、組織倫理

📖 參考文獻

- 朱德華（2022）。《社會企業經營模式之研究：以長期照顧領域為例》（碩士論文，國立暨南國際大學）。臺灣碩博士論文知識加值系統。<https://hdl.handle.net/11296/4sg6bs>
- 但昭偉、黃意舒（2000年12月）。〈利他主義（Altruism）〉。國家教育研究院雙語詞彙。<https://terms.naer.edu.tw/detail/1305458/?index=4>
- 陳正益（2019）。〈社區整體照顧服務體系之運作與展望：以南投縣為例〉。《社會政策與社會工作學刊》，23（2），137-177。[https://doi.org/10.6785/SPSW.201912_23\(2\).0004](https://doi.org/10.6785/SPSW.201912_23(2).0004)
- 陳重安（2011）。〈政府契約委外的再檢視：目標、理論應用、績效衡量與知識論基礎〉。《公共行政學報》，40，111-145。[https://doi.org/10.30409/JPA.201109_\(40\).0004](https://doi.org/10.30409/JPA.201109_(40).0004)
- 游麗裡（2021）。〈社區整合型服務中心之制度發展及效應：協力治理觀點的分析〉。載於黃源協、莊俐昕（主編），《社會照顧與健康照顧》（頁57-82）。雙葉。
- 黃源協、莊俐昕（2018）。〈長期照顧夥伴關係的「應然」與「實然」之研究：對長期照顧十年計畫2.0的意涵〉。《人文社會科學研究》，12（4），1-27。
- 黃源協、莊俐昕（2020）。《社會工作管理》（四版）。雙葉。
- Ahmed, S. (2022). *Effective nonprofit management: Context, concepts, and competencies* (2nd ed.). Routledge.

- Banks, S., Cai, T., De Jonge, E., Shears, J., Shum, M., Sobočan, A. M., Strom, K., Truell, R., Úriz, M. J., & Weinberg, M. (2020). Practising ethically during COVID-19: Social work challenges and responses. *International Social Work*, 63(5), 569-583. <https://doi.org/10.1177/0020872820949614>
- Bhatt, B. (2022). Ethical complexity of social change: Negotiated actions of a social enterprise. *Journal of Business Ethics*, 177, 743-762. <https://doi.org/10.1007/s10551-022-05100-6>
- Birrell, D., & Gray, M. (2017). *Delivering social welfare: Governance & service provision in the UK*. Policy Press.
- Bovaird, T., Dickinson H., & Allen. K. (2012). New model of strategic commissioning. In J. Glasby (Ed.), *Commissioning for health and well-being: An introduction* (pp.19-42). The Policy Press.
- Charles Stewart Mott Foundation. (n.d.). *Guiding principle*. Retrieved August 9, 2022, from <https://www.mott.org/about/values/>
- Clark, C. L. (2000). *Social work ethics: Politics, principle and practice*. Macmillan.
- Clark, M. M. (2003). Corporate ethics programs make a difference, but not the only difference. *HR Magazine*, 48(7), 36.
- Davies, C. (2000). Care and the transformation of professionalism. In C. Davies, L. Finaly, & A. Bullman (Eds.), *Changing practice in health and social care* (pp. 343-354). SAGE.
- DuBois, B., & Miley, K. K. (2019). *Social work: An empowering profession* (9th ed.). Pearson.
- Ethical leadership. (2022, August 2). In *Wikipedia*. https://en.wikipedia.org/wiki/Ethical_leadership
- Finlay, L. (2000). The challenge of professionalism. In A. Brechin, H. Brown, & M. A. Eby (Eds.), *Critical practice in health and social care* (pp. 73-95). SAGE.
- Glasby, J. (2017). *Understanding health and social care* (3rd ed.). Policy Press.
- Glennerster, H. (2016). Crisis, retrenchment and the impact of neo-liberalism - 1976-1997. In P. Alcock, T. Haux, M. May, & S. Wright (Eds.), *The student's companion to social policy* (5th ed.; pp.131-136). John Wiley & Sons.
- Handy, F., & Rusell, A. R. (2018). *Ethics for social impact: Ethical decision - Making in nonprofit organizations*. Palgrave Macmillan.
- Health and social care. (2022, August 2). In *Wikipedia*. https://en.wikipedia.org/wiki/Health_and_social_care#cite_note-G0319-1
- Hodkinson, P., & Issitt, M. (1995). The challenge of competence for caring professions: An overview. In P. Hodkinson & M. Issitt (Eds.), *The challenge of competence: Professionalism through vocational education and training* (pp. 1-12). Cassell.
- Hoggett, P. (1991). A new management for the public sector? *Policy and Politics*, 19(4), 243-256. <https://doi.org/10.1332/030557391782454179>

- Horner, N. (2009). *What is social work? Context and perspectives* (3rd ed.). Learning Matters.
- International Federation of Social Work. (2014). *Global definition of social work*. <https://www.ifsw.org/what-is-social-work/global-definition-of-social-work/>
- Kelly, A. (1998). Concepts of professions and professionalism. In A. Symonds & A. Kelly (Eds.), *The social construction of community care* (pp.78-93). Macmillan.
- Kulothungan, G. (2010). What do we mean by ‘social enterprise’? Defining social entrepreneurship. In R. Gunn & C. Durkin (Eds.), *Social entrepreneurship: A skills approach* (pp. 19-28). Policy Press.
- Miller, R., Brown, H., & Mangan, C. (2016). *Integrated care in action: A practical guide for health, social care and housing support*. Jessica Kindsley Publishers.
- National Association of Social Workers. (2018). *Code of ethics*.
- Organizational ethics. (2022, August 2). In *Wikipedia*. https://en.wikipedia.org/wiki/Organizational_ethics
- Powell, M. (2019). Introduction: The mixed economy of welfare and the social division of welfare. In M. Powell (Ed.), *Understanding the mixed economy of welfare* (2nd ed.; pp. 1-20). Policy Press.
- Sepulveda, L. (2015). Social enterprise: A new phenomenon in the field of economic and social welfare? *Social Policy & Administration*, 49(7), 842-861. <https://doi.org/10.1111/spol.12106>
- Social care in England. (2022, August 2). In *Wikipedia*. https://en.wikipedia.org/wiki/Social_care_in_England
- Southon, G. & Braithwaite, J. (2000). The end of professionalism? In C. Davies, L. Finaly, & A. Bullman (Eds.), *Changing practice in health and social care* (pp. 301-307). SAGE.
- Thompson, N. (2016). *The professional social workers - Meeting the challenge* (2nd ed.). Palgrave.
- Tsui, M., & Cheung, F. C. H. (2004). Gone with the wind: The impacts of managerialism on human services. *The British Journal of Social Work*, 34(3), 437-442. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bch046>
- Weisbrod, B. A. (2000). *To profit or not to profit: The commercial transformation of the nonprofit sector*. Cambridge University Press.
- Wistow, C., Knapp, M., Hardy, B., Forder, J., Kendall, J., & Manning, R. (1996). *Social care markets: Progress and prospects*. Open University Press.