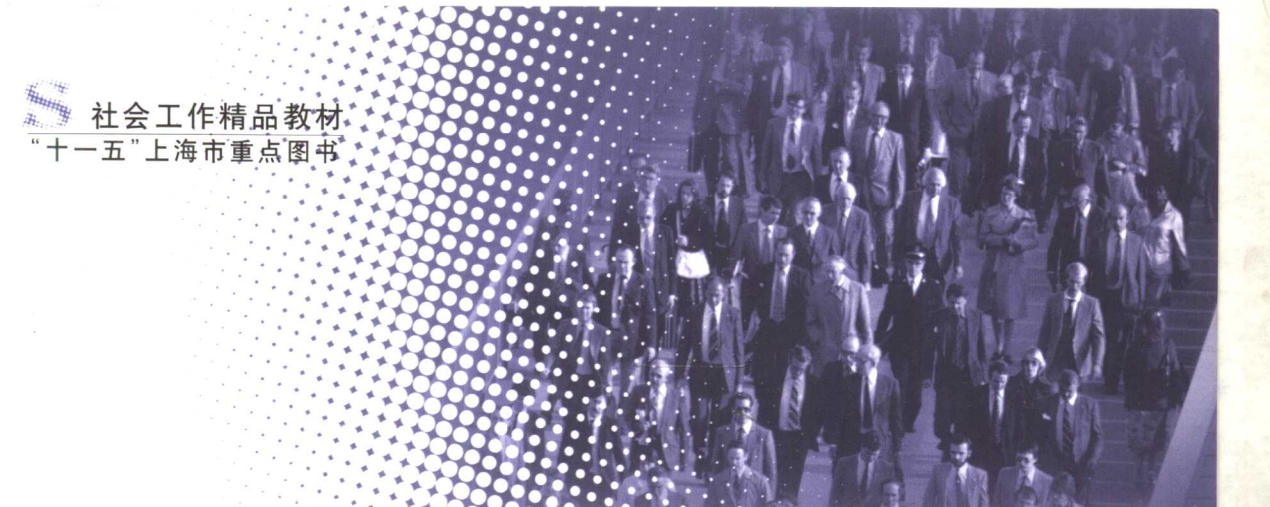





社会工作精品教材
“十一五”上海市重点图书



社会工作行政

Social Work Administration

曾群◎著

 社会工作精品教材

社会工作行政

曾群◎著

世纪出版集团  上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会工作行政/曾群著. —上海: 上海人民出版社,
2007

社会工作精品教材

ISBN 978-7-208-06851-3


I. 社... II. 曾... III. 社会工作—行政管理—教材
IV. C916

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第025240号

责任编辑 张菲娜
封面设计 路静

社会工作精品教材
社会工作行政
曾群著

出版 世纪出版集团 上海人民出版社
(200001 上海福建中路193号 www.ewen.cc)

出品  上海世纪出版股份有限公司高等教育图书公司
www.hibooks.cn
世纪高教 (上海福建中路193号24层 021-63914988)

发行 世纪出版集团发行中心
印刷 上海商务联西印刷有限公司
开本 787×1092毫米 1/16
印张 12.5
插页 2
字数 165,000
版次 2007年4月第1版
印次 2007年4月第1次印刷
ISBN 978-7-208-06851-3/C·267
定价 20.00元

总序

尽管社会工作是融知识、价值和技巧为一体的,但它的与众不同之处在于其独特的价值追求和促进社会改变的宗旨。从价值层面而言,社会工作代表的是一种基于人本主义和人道主义的责任、关怀和奉献。从宏观层面而言,社会工作体现为立足科学知识、回应不同人群的需要并寻求社会的积极改变的制度安排。一个共识是,中国的社会工作正进入发展的机遇期,因为它已从民间的呼吁进入了官方的话语。此刻,对于社会工作者而言,更为重要的是反思自己能够贡献什么。毋庸置疑的是,社工教育界的使命是传递一整套的专业价值、知识和体系,以造就一批愿意奉献于社会工作以改变这个世界的年轻人。作为一个共同体,我们命定成为这一段历史的书写者,即便我们无法重构宏大叙事,改变这段历史的若干片段也是值得为之付出努力的。此刻,我们要展现专业追求与雄心。

这套教材可以视为我们对这一重要历史时刻的主动回应,我们希望这样的回应是有所贡献的,它至少记载了我们前行的足迹。教材立足国际视野与中国经验,致力于展现社会工作的知识库存和前沿进展,并为中国社会工作的发展提供一定的智识支持。世纪出版集团高等教育图书公司高瞻远瞩地洞察到社会工作发展的重要意义,并愿意以他们的专业和网络推进社会工作的专业发展,这体现了出版人高度的社会责任感,对此我们要表达敬意!教材的作者均是来自海内外的社会工作专家,正是社会工作将我们联结在一起,这样的联结是改变的动力!本套教材是开放的体系,欢迎学界同仁加盟。

丛书策划:何雪松 韩晓燕

2007年2月28日于上海

第一章 导论

- 第一节 社会工作行政的含义/1
 - 行政、政策与管理/2
 - 行政与社会工作/6
- 第二节 社会工作行政的特征/8
 - 社会工作与社会工作机构/8
 - 社会工作行政的特征/10
- 第三节 社会工作行政者与行政伦理/12
 - 社会工作行政管理/12
 - 行政伦理/17
 - 本书结构/19
 - 本章小结/20
 - 关键概念/21
 - 思考和练习/21

第二章 管理理论概览

- 第一节 古典管理理论/22
 - 泰勒的科学管理理论/23
 - 法约尔的一般行政理论/24
 - 韦伯的官僚制理论/26
 - 简评/27
- 第二节 人际关系学派/28
 - 梅奥与霍桑实验/28
 - 麦格雷戈的 X 理论与 Y 理论/30
 - 简评/31
- 第三节 当代管理理论/31
 - 管理理论丛林/32
 - 追求卓越/35

本章小结/37
关键概念/38
思考和练习/38

第三章 计划

39

- 第一节 计划的涵义/39
 - 什么是计划/39
 - 计划的种类/40
- 第二节 如何制定计划/41
 - 制定计划的步骤/42
 - 战略性计划的制定/43
- 第三节 战略管理与目标管理/47
 - 战略管理/47
 - 目标管理/49
 - 本章小结/50
 - 关键概念/51
 - 思考和练习/51

第四章 决策

52

- 第一节 决策理论简介/52
 - 传统理性理论与有限理性理论/53
 - “混过去”决策与垃圾桶模型/54
 - 其他决策理论/56
- 第二节 决策过程与方法/57
 - 决策过程和要素/57
 - 决策方法和技术/60
 - 决策类型/63
- 第三节 决策的心理陷阱/66
 - 决策的形成方式或构造/66

决策的心理陷阱/67

本章小结/69

关键概念/69

思考和练习/70

第五章 组织 71

第一节 什么是组织/71

组织的含义/72

官僚制组织和后官僚制组织/74

第二节 组织设计与重组/77

分工和部门化/77

整合/81

结构形式/83

组织重构/86

第三节 组织文化与组织学习/88

组织文化/88

组织学习/92

本章小结/94

关键概念/94

思考和练习/94

第六章 人力资源管理 96

第一节 人力资源管理实务/96

挑选前的实务/97

挑选时的实务/99

挑选后的实务/104

第二节 社会工作督导/110

什么是督导/110

督导类型与方式/112

机构的督导政策/114

第三节 相关法律和政策议题/114

本章小结/116

关键概念/116

思考和练习/116

第七章 领导 118

第一节 什么是领导/118

领导的含义/119

权力的基础/120

第二节 领导理论/121

特质理论/121

类型或行为理论/123

权变理论/125

新领导理论/128

第三节 团队领导/130

什么是团队/130

团队领导/134

本章小结/138

关键概念/138

思考和练习/138

第八章 激励 139

第一节 什么是激励/139

激励的含义/139

激励的类型/140

第二节 激励理论/141

内容理论/141

过程理论/144

管理学中的激励理论/146

其他激励理论/147

第三节 激励策略与方法/148

理论的启示/148

激励策略与方法/149

本章小结/152

关键概念/152

思考和练习/152

第九章 控制 153

第一节 什么是控制/153

控制的含义/153

控制的过程/154

基于绩效的管理/156

第二节 绩效测量/157

系统模型/157

绩效测量的三种视角/158

第三节 财务和信息控制/164

预算/164

信息管理/166

本章小结/168

关键概念/168

思考和练习/169

第十章 任务环境 170

第一节 什么是任务环境/170

组织与环境/170

任务环境/173

第二节 利益攸关者/174

案主与社会工作营销/174

政府与伙伴关系/177

社区关系/179

本章小结/181

关键概念/181

思考和练习/181

参考文献/182

致谢/189

第一章 导论

学习目的

通过本章学习,应掌握行政的基本内涵,了解行政、政策和管理之间的区别和联系;理解行政是社会工作宏观实务方法之一;掌握社会工作行政的基本特征;了解社会工作行政管理者的角色和技能。

社会工作行政(social work administration)(亦称“社会福利行政”或“社会行政”)是20世纪40年代以后发展起来的一种社会工作实务方法。本导论将界定社会工作行政的含义,讨论社会工作行政的特征以及社会工作行政者的角色和技能,并勾勒出全书的结构。第一节提出,社会工作行政是指对社会工作机构进行管理以实现其目标的过程。第二节侧重于介绍社会工作机构和社会工作行政的重要特征。第三节简要讨论社会工作行政管理者的角色和技能以及行政伦理。最后介绍本书的结构。

第一节 社会工作行政的含义

在现代的社会工作文献中,行政与管理的含义相同,是指协调他人工作的活动。就其职能而言,管理包括计划、组织、领导和控制等基本活动。社会工作行政就是指对社会工作机构的管理,即通过各种活动以实现社会工作的使命和社会工作机构的组织目标——有效地传递社

会福利而满足案主的社会需求,恢复和提升他们的社会功能,追求社会正义。

行政、政策与管理

要准确掌握社会工作行政的含义,首先要了解行政的含义。通过比较行政与政策以及管理的含义,可以使行政的含义更为明晰。

行政与政策

W. Wilson(1886,转引自 Hughes, 2003:24)区分了政治与行政:

行政位于政治的领域之外。行政问题不等于政治问题。虽然政治设定了行政的任务,但其不应该操纵官员……公共行政是对公共法律具体地和系统地执行。行政是将一般法律运用于特定情况。比如,增税、绞死罪犯、邮件传递、装备军队和招募新兵,等等。以上这些都是明显的行政行为,遵守一般法律的指引。一般法律明显外在于和高于行政。政府的计划行动不是行政,对这些计划的具体执行才是行政。

根据以上的经典区分,行政不同于政治或所谓的“计划”——政策。计划或政策是由当选的政治官员决策的。行政只是由常任的文职官员或公务员执行既定的政策,属于政策过程中的“决策后阶段”(Parsons, 1995),其任务是将既定的政策转化为政策对象可以获取的具体服务。这种区分同样存在于社会政策和社会行政之中。前者考虑福利供给的政治和意识形态的基础,后者只是关注既定福利服务的运作(参见 Alcock, 2003)。

正是从这个角度,有的学者将社会工作行政定义为将社会政策转化为具体的社会服务的过程。比如,斯基德莫尔(2005)在总结了众多社会工作行政定义后指出:

……社会工作行政可以被视为一种机构工作人员利用社会过程将机构的社会政策转化为社会服务传输的行动。它需要行政人员(领导者)和其他所有工作人员(下属或团队成员)的参与。最常使

用的基本过程包括计划、组织、人事、指挥和控制……(2005:3)^①

以上定义揭示了传统社会行政的实质含义,但有一定的局限性。首先,政策科学已经模糊了政策和行政的区别,将原先不在关注范围内的行政或政策执行问题纳入政策过程中一并考虑。由于社会政策的含义更为广阔,社会行政(指执行既定社会政策或福利服务运作)概念使用减少。比如,1987年,英国社会行政学会更名为社会政策学会。

其次,大量的非政府或非营利的社会工作机构涌现。它们不是传统意义上的政府部门,虽然受制于政府的相关政策(尤其是社会政策),但工作内容已不再局限于执行既定的政府政策。许多非政府的社会工作机构同样需要明确自己的使命,制定自己的战略和计划,通过管理来实现组织目标——满足案主需求,维护社会正义。执行既定政府政策意义上的社会行政概念已不能很好地来描述和概括这些机构的活动。

因此,本书不采用执行既定政府政策意义上的社会行政概念,而是从社会工作机构管理的角度来介绍社会工作行政。

行政与管理

社会工作行政是一种管理活动。“行政”和“管理”在本书中是同义词,可以互换使用。但是,早期(20世纪40年代至70年代初)的西方社会工作行政文献对“行政”和“管理”有所区分,更倾向于使用“行政”一词。其中一个重要原因是“行政”与“管理”的词义在当时具有较大的差异。英文中的“行政”(administration)源自拉丁文 *ministrare* (后演变为 *ministrare*),意为“服务和治理”;而“管理”(management)源自拉丁文 *manus*,意为“用手控制”。因此,行政主要是指服从指示和服务,管理则包括目标的实现(Hughes, 2003)。另外,20世纪30年代后的很长一段时间内,管理一般被认为等同于企业或商业管理。而对企业或商业机构而言,管理的目标就是赢利。因此,社会工作机构和其他人类服务机构更愿意采用具有服务含义的“行政”一词,而非带有控制和赢利含义的“管理”。这

^① 根据原文对译文略作了调整。

一点在美国大萧条时期(正如下文提到的,社会工作行政就是在这个时期以及以后的十几年里才开始被重视的)尤为突出,因为当时人们对企业和企业主充满敌意和藐视,“不使用‘管理’这个词汇是在大萧条时期‘在政治上作出的正确选择’”(德鲁克,2006:6)。

然而,“行政”和“管理”的这种区分在20世纪70年代末期至80年代早期的社会工作文献中变得含糊不清。到了90年代以后,“管理”反而后来居上,被更多地用来指社会工作机构中的行政管理活动。Patti(2000)分析了两方面的原因。一方面,当时的社会工作机构为了解决自身行政管理中存在的问题,引入了目标管理(MBO)、全面质量管理(TQM)、战略计划、成本核算乃至营销等管理(当时主要是指企业或商业管理)的理论和方法。另一方面,管理理论和方法本身也在发展,突破了管理等于企业或商业管理的局限。比如,管理学大师彼得·德鲁克在1990年出版了《管理非营利组织:实践与原则》一书,表明管理理论与方法具有一定的普遍适用性,不仅可以应用于商业组织,也可以应用于非营利组织——相当部分的社会工作机构是非营利组织。德鲁克(2006)说:

当然,不同的组织有不同的管理方式,毕竟,使命决定战略,战略决定组织结构。管理连锁零售店和管理天主教教区的方式肯定是不同的(尽管存在这样一个令人惊异的现象,即这种差异比连锁店或主教所认为的要小得多);空军基地、医院和软件公司也有不同的管理方式。但是,最大的差异体现在各类组织使用的术语上。然而,这些差异主要应该体现在应用上,而不应该体现在管理原则上。不同组织的任务和挑战也不存在巨大的差异。例如,所有这些组织的高级管理人员在解决人事问题上花费的时间相差无几,而且他们总是面临几乎相同的人事问题。在这些组织关心的问题中,90%左右的问题都是普遍性问题。对于最后10%的问题,企业与非营利性机构之间的差异与不同行业的企业之间(如跨国银行与玩具制造企业)的差异并无太大差别。在所有组织中,无论是企业还是非营利性机构,只有这最后10%的管理问题才是这些组织所独有的使命、文化、

历史和专业术语需要解答的问题。(2006:6-7)

因此,20世纪90年代以来,大量的社会工作行政文献使用了“管理”这个术语,以表明社会工作行政可以采用管理的一般原则(如 Kettner, 2006; Patti, 2000; 黄源协,1999)。尤其是,具有权威性的美国国家社会工作者协会(NASW)1995年出版的《社会工作百科全书》(*Encyclopedia of Social Work*)(第19版)将“行政”词条改为了“管理”。本书出于文献连续性等方面的考虑,仍沿用“社会工作行政”。但此处的“行政”并非仅指在既定政策或目标下,服从指示和实施服务的程序性活动,而是与现代意义的“管理”的含义相同,包括更广泛的内涵。比如, Lohmann 和 Lohmann(2002:3)在《社会行政》一书中用“行政”指称以下四种活动:

1. 社会服务管理(这里的“管理”是狭义的——引者注);
2. 在各层面上促进、发展和实施社会服务领导力的努力;
3. 影响社会服务目标、战略和方向的组织和机构的政策制定和其他决策活动;
4. 确保不同社会服务持续性的机构建设的努力。

在本书中,行政与管理含义相同,指“协调他人的工作活动,以使工作可以有效益和有效率地完成”(Robbins & Coulter, 2005:7)。从职能或过程的角度看,行政管理主要包括以下四项基本内容:

1. 计划;
2. 组织;
3. 领导;
4. 控制。

简而言之,计划指确立组织目标,制定实现目标的战略以及行动方案;组织指动员和分配资源以实现组织目标的活动;领导指通过人际影响促使他人行动或改变;控制指对管理过程和结果进行评估,以确保活动按计划执行。本书将在以后的章节(第三章至第九章)中对这些职能进行详细的讨论。

但必须同时指出,以上只是从功能的角度将管理划分为计划、组织、

领导和控制等活动,但管理并不局限于这些活动。正如德鲁克(2006)指出的:“只要能影响组织的绩效和成效的,就是管理的中心和责任,无论是在组织内部还是在组织外部,无论组织能控制的,还是完全不能控制的。”(2006:35)因此,本书采用广义的管理概念,在讨论以上职能的同时,会关注其他影响组织绩效的活动。

行政与社会工作

社会工作是一项传递社会福利的专业活动。为了有效传递社会福利,社会工作逐步发展了不同的实务方法,行政就是其中一种重要的方法。

1917年和1922年,Richmond先后出版了《社会诊断》(*Social Diagnosis*)和《什么是社会个案工作》(*What is Social Case Work*),提出了社会个案工作的原则、理论和方法以及“研究—诊断—治疗”模型,为个案工作奠定了科学基础,使其成为当时社会工作最主要的实务方法。20世纪30年代,西方经济大萧条一方面促进了公共福利的发展,另一方面使人们重新注意到社会结构与环境的作用和影响,为小组工作和社区工作的发展提供了机遇。到20世纪40年代至50年代,小组工作和社区组织或社区工作得到了正式的承认,也成为社会工作的重要实务方法。比如,1951年有关社会工作教育的Hollis-Taylor报告,在评述社会工作历史时开始强调小组工作和社区组织(参见Brieland, 1977:342-343)。1958年美国国家社会工作者协会的“社会工作实务的暂定义”(Working Definition of Social Work Practice)也将社会工作的对象由个人扩展到团体和社区(参见Bartlett, 1958:5-9)。至此,社会工作逐步形成了个案工作、小组工作和社区工作等三大传统实务方法。

与个案工作相比,行政被视为一种社会工作实务方法的时间相对较晚,在20世纪40年代才开始获得重视。1944年,当时的美国社会工作院校协会的课程委员会将“社会福利行政”列为社会工作八门基础课程之一。1946年,美国全国社会工作大会(National Conference of Social Work)第一次讨论了行政问题,内容涉及:行政过程、领导动态学、薪酬、

工作分类、理事会、公共关系、劳工、项目开发和退休计划等。1977年,《社会工作行政》(*Administration in Social Work*)创刊出版。1982年,美国社会工作教育委员会(Council on Social Work Education)在课程政策声明中明确地将行政作为一项实务和干预模式。政策声明提出的实务和干预模式包括:针对个人、家庭和团体的实务,咨询,培训,社区组织,社会计划,项目计划和开发,行政,政策制定、执行和分析,以及研究(参见 Skidmore, Thackeray & Farley, 1994:108)。

除了行政外,20世纪40年代以后,研究也逐步成为社会工作实务方法。至此,社会工作形成了包括个案工作、小组工作、社区组织或社区工作、行政和研究在内的五大传统实务方法(Morales & Sheafor, 2004)。另外,社会政策也可以视为社会工作的一种干预模式。

但是,行政作为一种社会工作实务方法或干预模式,并不是直接面对案主(个人、家庭和小组)提供微观或临床服务(如个案工作和小组工作),而是在宏观层面上进行干预,是社会工作宏观实务方法之一。所谓宏观实务,是指“旨在有计划改变组织和社区的专业性干预”(Netting, Kettner & McMurtry, 2004:4)。换言之,社会工作宏观实务是指通过有计划地影响和改变组织、社区和社会政策等案主人所处的宏观系统来有效传递社会福利的专业活动。从这个角度讲,社会工作行政就是对组织(即社会工作机构)的管理来有效地实现满足案主人群的社会需求这个组织目标的专业活动。

根据这个定义,社会工作行政具有以下含义:第一,社会工作行政的目标是有效地传递社会福利来满足案主人群的社会需求——这也是社会工作的使命和社会工作机构的组织目标。第二,社会工作行政的直接对象并非案主人群,而是作为组织的社会工作机构。第三,社会工作行政的内容是管理,就其职能而言,包括计划、组织、领导和控制等基本活动。也就是说,作为一种宏观实务方法,社会工作行政传递社会福利的方式并非直接向案主提供面对面的服务,而是通过管理来确保社会工作机构可以提供有效的社会服务,并以此间接地提升案主的福利。