

追求卓越

人群服務組織管理

Achieving Excellence in the Management of Human Service Organizations



Peter M. Kettner 原著

孫健忠
賴兩陽 合譯
陳俊全

追求卓越

人群服務 組織管理

*Achieving Excellence
in the Management of
Human Service
Organizations*

Peter M. Kettner 原著

孫健忠、賴兩陽、陳俊全 合譯



雙葉書廊有限公司 發行

人群服務組織管理／ Peter M. Kettner 原著；孫健忠、賴兩陽、陳俊全合譯。 --初版。 --臺北市：雙葉書廊，2005〔民94〕

面： 公分

譯自：Achieving excellence in the management of human service organizations

ISBN 986-7433-36-X（平裝）

1. 社會工作—管理 2. 組織（管理）

547

94015658

追求卓越—

人群服務組織管理

原 著 Peter M. Kettner
譯 者 孫健忠、賴兩陽、陳俊全
發行人 張福隆
執行編輯 邱瓊薇
出版社 雙葉書廊有限公司
地 址 台北市羅斯福路三段 269 巷 12 號 1 樓
電 話 (02)2368-4198
傳 真 (02)2365-7990
網 頁 <http://www.yehyeh.com.tw>
讀者服務 reader@yehyeh.d2g.com
登記證 局版北市業字第 239 號
法律顧問 宇州國際法律事務所 廖正多律師
出版日期 西元 2005 年 8 月 初版一刷
再刷日期 西元 2008 年 8 月 初版三刷
電腦排版 辰皓國際出版製作有限公司

I S B N : 9 8 6 - 7 4 3 3 - 3 6 - X

著作權所有◎侵害必究

本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回更換

Authorized translation from the English language edition, entitled ACHIEVING EXCELLENCE IN THE MANAGEMENT OF HUMAN SERVICE ORGANIZATIONS, 1st Edition, ISBN: 0205318789 by KETTNER, PETER M., published by Pearson Education, Inc, publishing as Allyn & Bacon, Copyright © 2002

All rights reserved. No part of this book may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or by any information storage retrieval system, without permission from Pearson Education, Inc.

追求卓越——人群服務組織管理

**Achieving Excellence in the Management of
Human Service Organizations**

譯者序

進入社會工作管理的專業世界

「社會行政是不專業的」、「管理工作都是開會與打雜的工作」、「我寧願做個案，也不要浪費時間做行政」……，這些說詞常常在實務界的社工員中流傳。長久下來，社會工作被區分為「直接服務」與「間接服務」兩大領域，前者包括個案、團體與社區，後者則以行政、管理與政策立法為主，「直接服務」最先進入社工系的教學領域，個案、團體又與心理輔導關係密切，在教學過程中除了理論教導之外，可使用角色扮演、團體運作方式進行，似乎較為活潑有趣。而「間接服務」涉及政府部門、機構管理單位，許多社工員觀念中的政府部門是「吃茶看報」、「打官腔」、「沒效率」，而機構管理則被視為「打打雜」、「開開會」等「不專業」的工作。因此，社工員對行政管理工作總是興趣缺缺，甚至視為畏途。由於社會工作者均以「直接服務」為工作重點，長久以來，逐漸形成政府部門社政主管與民間社會福利機構的領導者的職位，大都由未具社會工作知識背景者佔據，而常有「外行領導內行」之嘆。造成這種情形，社會工作者本身對專業的自我窄化，也是主要原因之一，似乎這些自稱社工專業者已經忘掉「社會福利行政」、「社會工作管理」、「社會政策與社會立法」也是社會工作專業養成的一部份。

社會工作管理是否真的不需要具備社會工作專業知能？美國社會工作管理的歷史發展，可供進一步思考。在 1970 年代之前，美國社會工作管理一直被主流的社會工作實務者所排斥，直接服務技術尤其是個案工作幾乎佔社會工作專業四分之三世紀的優勢，也鮮少有人願意投注心力智慧使其成為實務與研究的領域。雖然社會工作拒斥行政管理，但是，管理的理論與技術卻有快速的進步，當政治經濟的環境改變，要求社會工作者必須要符合當時的管理思潮時，才驀然發現，

社會工作管理知識的鴻溝；此時，就必須藉助擁有管理知識，卻無社會工作訓練背景者擔任行政主管的職務。不過，美國的社工行政發展歷史上，也針對此一問題加以檢討，釐清社會福利機構有其獨特的服務性質、服務倫理與專業技術，顯然不同於一般行政，進而促成社工學院積極的列入社會行政課程，訓練社工人員成為未來機構的管理人才。到了 1980 年代，隨著社會工作行政與管理專業地位的確立，使美國社工界從事行政管理工作的人員大幅增加，頗有苦盡甘來之感。

台灣社會福利行政知識的發展，源於 1971 年 2 月，由內政部與聯合國發展方案（UNDP）在台北共同召開「社會工作教學做研討會」，該會中決定有關課程的部份訂定社會工作概論、社會個案工作、社會團體工作、社區組織與社區發展、社會福利行政、社會政策與立法、社會研究法、人類行為與社會環境、社會工作實習等九門課列為工作的專業必修課程，並報請教育部核定。不過，當時的「社會福利行政」係以政府部門組織與功能為主，對民間社會福利機構管理的理念與型態幾無觸及。但是在 1990 年代之後，隨著民間福利意識的抬頭，及政府部門大力補助與委託民間興建成立社會福利機構，只侷限在政府部門管理的「社會福利行政」，已嫌狹隘，加上先進國家社會工作管理的知識已頗為成熟，「社會工作管理」的知能除了融入社會福利行政的教學外，甚至成為一單獨的科目，與「社會福利行政」並駕齊驅。值此之際，台灣一些傑出的社會工作學者，亦出版相關書籍，使社會工作管理成為社工養成教育裡重要的一環，對台灣社會工作專業的發展，具有重要的影響。不過，在相關書籍的數量上仍嫌不足，實務性亦不夠。因此，尋找一本理論與實務兼具的教科書，就成為社會工作行政管理相關課程教學上的重要任務。

在社會工作或人群服務管理相關的英文書籍，可謂汗牛充棟，各具特色。不過，美國亞利桑納州州立大學榮譽退休教授 Peter M. Kettner 博士這本《追求卓越—人群服務組織管理》（*Achieving excellence in the management of human service organization*）卻讓人印象深刻。Kettner 博士擁有四十年的實務工作經驗，在組織環境下工作超過 8 萬小時，因為擁有豐富的社會工作實務經驗，故在撰寫本書時，係以社會福利機構與

社會工作者為對象，在舉例與行文當中均以社會工作相關理念表達，令人閱讀之時頗感親切。而本書理論與實務兼具，許多學術理論的概念，均用實例或表格的方式呈現，讀者可以按圖索驥，模擬套用，使本書具有操作手冊的功能。此外，本書的關鍵議題在於「組織整合」，如果管理者能讓組織中每一部份功能相互協調運作，則效率、效能、品質及生產力將會最大化，而這個組織也將邁向卓越之路。作者期望讀者能夠熟練這些管理的重要技能，從而引導社會服務機構組織達到卓越，以提升人群服務組織的管理績效。

這些特色也吸引本書三位譯者，先以英文原典於相關課程中教授，學生反應甚佳，遂有翻譯成中文之構想，以饗讀者；惟翻譯工作是「一步一腳印」的艱辛寫作過程，本書由決定翻譯到完稿，歷經年餘，還好由三位老師分工合作，才能勉力完成。翻譯講求「信雅達」，初稿完成之後，往往尚須花費許多心力修正，力求正確流暢；不過，翻譯者也透過這個過程，細心閱讀了書中的內容，收穫頗為豐碩。本書由孫健忠教授負責翻譯序文及第1章至第4章，由陳俊全助理教授負責翻譯第5章至第8章及第14章，由賴兩陽副教授負責翻譯第9章至第13章。翻譯過程力求用語一致，但仍有少許未盡統一之處，經討論後決定尊重譯者的本意，以多元方式呈現。

是書之成，要感謝雙葉書廊發行人張福隆先生鼎力支持，劉懷生先生的聯繫協調，邱瓊薇小姐的大力協助。還有許多社工系老師的鼓勵與同學協助打字與校稿，才能使本書順利出版，也藉此一併敬致謝忱。本書譯者學識有限，若有謬誤之處，尚祈各界不吝指正。

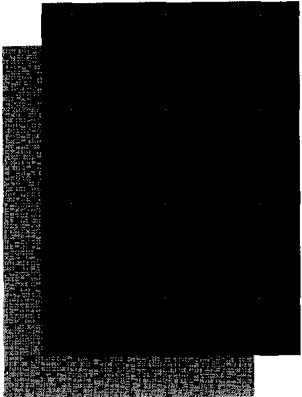
孫健忠

賴兩陽

陳俊全

謹識

2005年8月20日



序

對「它」，我們有不同的稱謂：工作（*work*）、辦公室（*the office*）、機構（*the agency*），以及其他不同的名稱或同義詞，這當中有些用語可能並不令人喜歡。其實，我們所指的是我們所受僱的組織。我們人生中大部份的時間均與組織發生關聯。以一個受僱四十年的工作者而言，他在組織脈絡下的工作超過八萬個小時。除了我們所就業的場所外，我們在組織中購物、在組織中因社會目的而聚集、在組織中進行宗教崇拜，以及經由組織滿足我們許多的需求與慾望。著名的社會學家 Amatai Etzioni（1964）對此就指出：

我們在組織中出生，透過組織接受教育，多數人會消耗人生中的許多時間為組織工作。大部份的休閒時間，我們也會在組織中消費、玩樂與祈禱。大多數的人會在組織內死亡，並且當要舉行葬禮的那一刻，所有組織中的最大組織——國家——必須給與官方許可證明。（p.1）

儘管組織在我們生命中扮演如此重要的角色，然而極少數的實體如組織般那麼被視為理所當然。大多數的受雇者可能認為組織只是提供一個工作而已，並且對組織有不同程度的感覺。但是組織並不僅是個人執行職務的名冊而已。在此情況下，整體是比其各部份的總合還要大。工作場域（*workplace*）是由系統與次系統、資源、技術、人員、內在人際動力、權力、權威、民主、參與，以及許多其他複雜的互動因素所組成。一個人是否喜歡在早晨起床去上班，是依靠組織如何調和這些互動的因素，讓組織真的具有生產力，也同時能激勵它的員工，讓組織成為適宜工作的地方。

確認每一件事情均有不錯的協調，以及組織能在最好的狀況下表現，這是誰的工作呢？組織中的每一個人都必須對於組織卓越的成就有所貢獻，但是那必須

創造出一個環境，讓員工希望組織能夠成功的人就是管理者。這是一項極大的責任，而且並不能把它視為簡單自然的事。我曾經遇過上百位管理者，他們相信自己在心理學、社會工作、法律、護理、或其他方面的專業訓練是足夠的——但這些並不足以顯示他們在管理領域中也同樣是專家。他們相信在職訓練應該可以滿足此部份，但是從過去對成功組織和成功領導者的研究中發現，這樣的觀點並未受到支持。除了專業領域所發展的知識、技巧及價值觀之外，具備管理的知識與技巧也是達到成功的關鍵因素。

在過去超過三十年的時間，我曾經執業、教導，以及提供其他人許多有關社會服務機構行政與管理議題的諮詢——主要是非營利組織，但也包括政府機構。因為這些經驗，我也學習到要感謝這些管理者在促使其組織成功時所扮演的重要且獨特角色。這是高度複雜的角色，而且一個人在接受及執行此角色時，必須對其面對的管理理論、知識、技巧有充分的了解，以及對它們的特別貢獻表示敬意。

管理理論與研究主要集中於營利企業及工業組織。或許是因為這個原因，管理理論通常在社會工作或其他人群服務專業領域的管理和行政課程中，僅作初略的探討。非營利行政或社會服務行政對於方案的主要焦點，係在了解非營利或社會服務組織獨特的特質，以及專業協會所建立的價值觀思考。因此，許多在專業教育中受過訓練的機構行政者和管理者，珍視他們的專業知識與價值（這是好事），但是他們卻無法體認到需要有一個廣泛及良好發展的管理理論和實務，而這個和他們日常所擔負的責任有高度的相關。

對那些選擇運用其所學與個人、團體及家庭一同工作的人，諸如社會工作者、律師、牧師、心理師、教師、諮商師等，專業的養成相當重要，且與這些工作高度相關。然而，對那些選擇進入管理或行政的人而言，這個專業的養成並非都能直接轉化成為組織日常管理所需的知識與技巧。就是因為這個原因，促使我編撰這本將管理知識與技巧運用於人群服務組織的書。

在構思這本書的綱要上，我曾嘗試去發展，用一般的語言或許可以稱之為實務模式（a practice model）。當然實務模式從未照其先前所設計的方式完全一樣的運作，但是它能提供給初學的管理者，特別是準備在人群服務管理中工作的學生一些實務面的指引。

人群服務組織管理的實務模式，是依據組織卓越（organizational excellence）和內部一致性（internal consistency）的概念所建立。卓越這個名詞在管理文獻中會定期的出現，但通常缺乏完整的定義。在這本書中，我一部份的企圖是想要開始去指出一些塑造組織生命的要素，而它們在規劃及執行時能與其他系統及次系統達到和諧的狀態，以有助於組織生產力的最大化。關於這個模式運作的假設是：假使所有的系統是以其內部一致與相容的方式來設計；假使所有的系統是以支持組織使命與哲學一致追求的方式來設計；以及假使員工被鼓勵有高度的績效表現，並且其績效受到支持與獎勵，那麼若是以策略性、長期性與方案目標及標的的持續成長為測量，組織將可達到卓越。

這個模式是立基於管理理論。本書第一篇：發展管理理論與哲學，將討論古典及當代的理論，並萃取出對人群服務組織管理架構有價值的原則。雖然所描述的是人群服務管理理論的架構，學生及實務工作者可以彈性的運用，調整理論基礎以適合於組織、管理者等獨特性需求與其他因素。

組織要素的討論試圖指引管理者建立一個內部一致性且支持高度績效的組織。社會服務機構常久以來所關切的事，就是它們並未擁有達到成功所需的資源。本書第二篇：管理組織，探討諸如組織重組、重新設計工作、重新建立激勵與獎勵系統等策略，以達到生產力的最大化。這些策略並不一定需要其他額外重要的資源。本書第三篇：管理資料、訊息和財務，強調藉由系統的設計以增進成本效益、成本效能，使既有的資源能做最有效的運用，並藉此有助於一個實務／研究的取向。

本書第四篇：管理人力資源，檢視招募、遴選、訓練、發展、培養與評估每一位員工的方法，以鼓勵相互支持的團隊工作，並產生能讓組

織功能高度運作的動能。本書第五篇：監督與評估組織的成效，討論界定組織優勢和劣勢的方法，以防止組織在增進功能的狀況下有任何的惡化或衰退。

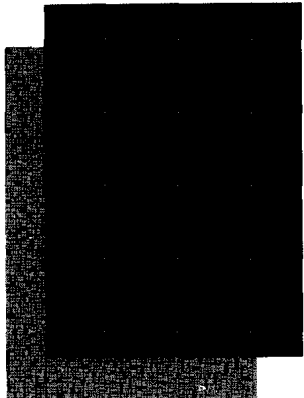
每章的最後有一組練習作業。這些練習作業旨在產生一個政策與程序手冊，使學生或實務者可以保持一個資源文件，有如一個模式的使用，可隨任何組織來調整。設計良好的政策與程序，關切著機構的使命及哲學，是一條增進組織卓越的長遠之路。

我誠摯的盼望這本書可以提供許多學生及管理者一個資源，因而可以指引他們在諸多實務上不僅擴大組織成效的程度，也同時提供管理者強烈的工作滿足。

本書的完成，需要感謝許多人的貢獻。第一，我要非常感謝許多學生，他們帶著探究的精神，數年來挑戰我的觀念，並且使我更加清晰地去思考，以使觀念與原則一致及調和。在原稿的技術性準備上，若沒有那些精於電腦繪圖與編輯者的耐心和注意，作者將會面臨完全的困境。對於這些協助，我深深的感謝亞利桑那州立大學公共方案學院出版協助中心的工作人員，包括主任 Janet Soper、Mary Fran Draisker、Victor Garman 與 Roisan Rubio。深切感謝 Allyn and Bacon 的資深編輯 Karen Hanson，以及 Alyssa Pratt，他們總是即時的回答我許多問題，也要感謝審閱者 El Paso 社區學院的 Arturo Acosta、密西根州立大學的 Francisco Villarruel，感謝他們所提供有益的建議。

最後，我提出對這本書的獻詞。說實話，我從未覺察到獻詞的真正重點。對所愛的人的感受總是最私密的事情，我已經選擇將我先前的著作獻給那些學生和實務工作者，他們每天奮鬥以期減少社會問題和減少人類的傷害；以及那些認真學習，並且嘗試去掌握和運用新的觀念及想法的人。然而，本書是我第一次獨自撰寫，並且發現這種與其他同事合著的完全不同經驗。整個撰寫過程中，我唯一的支持和力量是來自於我的太太 Judy。她每一章至少閱讀三次，提供寶貴的建議、指出數百個必須修正之處、追尋難以掌握的參考文獻、指導我使用 WordPerfect 的一

些特殊功能，以及提供最大的精神支持。因此，我將這本書獻給她。也要藉此感謝我的孩子 Tim、Rick 與 Becky，他們教導我的管理遠多於他們所知道的。



中文版序

2005 年 7 月 30 日

謹向台灣的朋友及同道致上問候。感謝你們對於這本非營利組織管理基本原理的教科書感到興趣。一些讀者可能會奇怪，為什麼在社會福利領域內需要一本管理的教科書。原因就是社會服務機構必須被管理，然而如果機構完全仰賴由工商企業的人們來管理，則他們會將焦點主要放在效率與預算的管理上，而非提供高品質的服務給案主，以得到最佳可能的結果。另一個替代的選擇則是鼓勵臨床社會工作者進入管理的職位；不過，管理一個組織所需要的技能與臨床工作所學習的技能相當的不同。基於這些原因，我試圖將管理領域內的最佳理論與研究發現，以及社會工作的價值與承諾相結合。

營利與非營利組織之間確實存在一些顯著的差異，我預料你們將會發現大多數由企業所發展的理論和研究，當運用在非營利組織時，必須要經過調整才可能有幫助。兩類組織之間最顯著的差異是，工商企業公司使用金錢利潤作為成功的主要測量（在一些實例中，且是唯一的）。然而，非營利機構雖然也必須財務穩健的持續運作，但它們的成功不在於所產生的金錢，而是在它們達成服務案主的成功程度。

本書從企圖提供讀者關於非營利組織管理中如何成為卓越的研究回顧開始，接著簡要的探討管理思想的發展歷史，從 1900 年代的早期到當代的管理理論。以這些主題為基礎，本書之後嘗試為學生建構一個架構，以管理組織中的重要組成、管理資訊與財務、管理人員，以及最後評估組織的效能。

這些章節的討論是循序漸進的，也就是每個部份都本於先前的討論，因此它們不應該被視為分離的。關鍵的議題在於「組織整合」。如果管理者能讓組織中的每一部份功能相協調運作，則效率、效能、品質及生產力將會最大化，而這個

組織也將被形容為邁向卓越之路。我對你們的期望是希望你們能夠熟練這些管理的重要技能，也因而引導你們的組織在未來能達到卓越。

誠摯的祝福

A handwritten signature in black ink, reading "Peter Kettner". The signature is fluid and cursive, with a large initial "P" and a long, sweeping underline.

Peter M. Kettner, DSW

榮譽退休教授

亞利桑那州立大學



Preface to Chinese Edition

2005/07/30

Greetings to friends and colleagues in Taiwan. Thank you for your interest in this text on the basic principles of management for non-profit organizations. Some readers may wonder why a text on management in social welfare is necessary. The reason is that social service agencies must be managed, and if agencies rely strictly on people from business and industry, they may find that the primary focus is on efficiency and managing the budget instead of providing the highest quality service to clients and getting the best possible results. The other alternative is to promote a clinical social worker into a management position. However, the skills needed to manage an organization are significantly different from skills taught to clinicians. For these reasons, I have attempted to synthesize the best theory and research findings from the field of management with the values and commitments of social work.

While there are some critical differences between for-profit and not-for-profit organizations, I think you will find that much of the theory and research developed for business can be useful when applied to non-profit organizations with some adaptations. The most significant difference between the two types of organizations is that business and industrial corporations use monetary profit as the primary (in some instances, the sole) measurement of success. While non-profits must be financially sound to continue to operate, their success lies not in dollars generated, but rather in the extent to which they are successful in serving their clients.

This text begins with a unit of study intended to provide the reader with an overview of what it takes to excel in non-profit management, and a brief tracing of the history of management thought from the early 1900s through contemporary theories of

management. With those topics as a foundation, the text attempts to construct, for the student, a framework for managing the major components of the organization, for managing data information and finances, for managing personnel, and finally for evaluating organizational effectiveness.

These sections are intended to be cumulative, each part building on the previous one, and should not be taken in isolation. The critical issue is 'organizational integrity.' If managers are able to make all the components of the organization function in harmony, then efficiency, effectiveness, quality and productivity will be maximized, and the organization can be described as on a path to excellence. My hope for you all is that you are able to master the critical skills of management, and as a result, to lead your future organizations to excellence.

Best wishes,

A handwritten signature in black ink, reading "Peter Kettner". The signature is fluid and cursive, with a large initial "P" and a long, sweeping underline.

Peter M. Kettner, DSW
Professor Emeritus
Arizona State University

目 錄

譯者序 i

序 v

中文版序 xi

Preface to Chinese Edition xiii

Part 1 發展管理理論與哲學 1

1 管理的卓越觀點 3

了解管理者的角色 4

界定管理與行政 5

創造一個積極的工作環境 6

建立組織卓越的判準 7

關於卓越的研究 8

認證標準所界定的卓越 9

管理者的觀點 11

組織卓越研究所出現的一些議題 12

建立卓越領導的判準 12

檢視傑出領導者的特質 13

以知識與價值為中心 14

管理者就是指揮家 17

摘要 18

各章練習說明 19