

社會工作管理

吳來信 黃源協 廖榮利 編著

國立空中大學印行

出版弁言

科技文化快速發展，知識的創新與傳播一日千里，終身教育已成為現代人生涯規劃的重要理念。本校自創校以來，即致力於推展成人教育與終身學習，期以多元之教學媒體，發揮「人人有書讀、處處是教室、時時可學習」的功能，提供終身學習者進修之良機，進而提升國家社會人力素質。

近年來，網際網路日益普及，網路教學與數位學習已是當前社會之所趨。本校除原有之電視、廣播、面授教學外，目前更積極投入發展網路教學，建構完善便捷的網路教學環境，提升多元媒體教學品質，突破地域及傳統教學的限制和瓶頸，將多元化的課程傳送到社會每一個角落，提供終身學習者更方便的學習管道。

在學習無國界、知識不分你我他的理念下，為提升競爭能力，確保競爭機會，本校戮力建構全方位學習環境，提供更方便、更有彈性的學習服務，以臻終身教育之完美境界。本校教科書之出版一向以符合社會脈動為宗旨，因此，教科書的編排設計有其獨特之處，藉由學習目標、摘要、關鍵詞彙與自我評量等單元，融合教學策略，推陳出新，與時並進，提供同學豐富精確的最新知識，達到自我成長的目標。

隨著現代傳播科技的發展，國人閱讀習慣亦隨之改變，建立教學媒體資料庫是提升本校競爭優勢的最佳途徑。在此前提下，目前已利用網際網路整合教科書資料庫，並將逐步進行數位教材製作與發行。希望本校發行的教材，除了提供本校同學學習使用外，更能透過校際或國際合作之交流，以達資源共享，將是本校未來的努力方向。

陳松柏 謹識

序

社會工作管理是社會工作中相當重要的一門學問。國內先後有廖榮利教授與黃源協教授兩位先進有相關論著。兩位教授都是社會工作界實務與學理俱佳的前輩。其中廖榮利教授長期在精神病理社會工作領域浸濡。在臺灣大學期間，本人忝為其學生，並主要以精神病理社會工作為實習的第一選擇，因此深知其臨床督導實務的經驗豐富，本書中的第六章社會工作督導與管理與第七章社會工作實習與督導兩章由其執筆可以說再恰當不過了。在文稿進行中，適逢本人甫針對本校學生成人終身學習的特性，在澎湖與臺灣本島，規劃與推動本校推廣教育中心「社會工作學分班」之「社會工作實習」課程，與籌設本校空專「社會工作與福利行政科」之相關資料，廖老師建議予以放置在其文中，以為補充說明社會工作管理的教育性。而黃源協教授則以其堅實的理論基礎與在英國研習社區照顧的經驗、鹿港「社會福利社區化實驗計劃」推動經驗等與社會工作管理結合，所以能將其實務經驗例子充分融入於其中，這是非常符合本校理論與實務兼備的原則。而本人則主要負責第二篇社會工作管理新思維與歷史背景。本篇主要介紹以福利國家為傲的英國與以資本主義殘補式社會福利為代表的美國兩種不同福利模式軌跡下的社會工作管理的變遷。其中以國民健康服務（NHS）、國民救助法（National Assistance Act）、社會安全為三大支柱的英國，在面臨「去機構化」與新管理主義、福利多元主義的壓力浪潮下，也先後進行三次大改革。而社會服務在國民健康服務與社區照顧法中供應者在「內部市場」的競爭關係與對立也曾徒留社會對於改革的失望，因此，於1997年工黨政府在勝選後，即予以廢止，而代之以各部門（sectors）間夥伴關係的建立。除此之外，英國政府在規劃過程與在政策面之執行落差小，應為國內政策擬訂者與執行者所取法。英國政府近五十年在社區照顧的摸索與實施過程，雖也面對住宅不足等問題，但也有諸多可以效法之處。

第二篇中運用相當多的政府白皮書以說明社會工作管理的措施是與歷史思潮息息相關的。英國的社會工作經理人必須熟悉白皮書內容與社會政策之相關轉折，以及各種信託基金（Trusts）的功能與運作，社會工作經理人在該基金之角色，如何在社會服務的供應者（provider）轉變至採購者（purchaser）中自我調適，並重新找到社會工作的價值，恐怕是研讀本書準備成為社會工作界一員可以思索的地方。而美國的社會工作由慈善組織會社的志願服務開始，逐步發展為專業社會工作，並逐漸因應全球經濟大蕭條中透過社會安全法

案的推行，與60年代方案型的補助讓社會工作專業逐步紮根。1980年代民營化與購買型服務契約的出現似乎可以嗅到英國與美國的社會服務有相同的趨勢。

最後，本人雖忝為召集人，然因才疏學淺，並兼行政工作，在繁忙的工作中，難免有錯誤，敬祈讀者於閱讀過程中，不吝斧正。而本書在編寫過程中，蒙本系歐陽主任正指導，教學媒體及設計委員洪敏琬老師的催稿、校正，與王尤娜助教、美雀、慧貞的協助，在此一併予以致謝。而妻惠真在本人書稿過程，能無怨無悔忍受獨自教養伯璋的辛勞，容日後再予以補償。

學科委員兼召集人

吳來信

2004/1/27 於澎湖中心

作者簡介

吳來信

法國國立社會科學高等研究院社會人類學博士

（主修與研究精神病理社會工作）

國立臺灣大學社會學系社會工作組學士

現任國立空中大學社會科學系助理教授兼澎湖學習指導中心主任

兼國立空中大學社會科學系社會類負責人、空專社會工作與福利行政科科主任

（第一章、第五章第一節、第七章~第十二章）

黃源協

英國新堡大學社會政策博士

國立中正大學社會福利碩士

私立東吳大學社會學學士、碩士

國立暨南大學社會政策與社會工作學系教授

（第二章~第四章、第六章、第十三章~第十四章）

廖榮利

美國耶希華大學社會工作碩士

國立臺灣大學名譽教授、國立空中大學社會科學系兼任教授

（第五章第二節~第五節、第十五章~第十六章）

目次

第一篇 社會工作管理理論與實務運作 / 1

第一章	歷史背景影響下的社會工作管理相關理論	3
第一節	古典管理理論	5
第二節	當代管理理論	14
第三節	社會工作管理實務理論	17
第二章	社會工作的團隊管理與資源管理	21
第一節	團隊管理	23
第二節	資源管理	30
第三節	社會工作資源網絡的建構	34
第四節	社區資源網絡建構的實例分析——大埔里地區個案管理中心	38
第三章	社會工作的目標管理與績效管理	47
第一節	目標管理	50
第二節	績效管理	55
第四章	社會工作的衝突管理與壓力管理	71
第一節	衝突管理	73
第二節	溝通	78
第三節	壓力管理	84
第四節	時間管理	89
第五章	社會工作主管的領導知能與實踐	97
第一節	新世代環境脈絡與其領導模式	99

2 社會工作管理

第二節	社會工作機構主管對領導的知能與實踐	104
第三節	社會工作機構主管的領導風格與屬員的因應	114
第四節	與上司相處方法與藝術	120
第五節	女主管議題與社會工作女主管之探討	124

第六章 社會工作方案評估 131

第一節	方案評估的意涵、功能與類型	133
第二節	方案評估的方式	139
第三節	方案評估前的進行	142
第四節	規劃方案評估應注意的事項	146
第五節	方案評估的研究報告與其運用	149

第二篇 社會工作管理新思維與歷史背景 / 159

第七章 歷史背景影響下的社會工作管理 161

第一節	美國社會工作管理回顧	165
第二節	英國社會工作管理的新趨勢	169

第八章 新管理主義與社會安全管理（以英國為例）..... 185

第一節	新管理主義與社會安全支出	187
第二節	英國的社會政策與政府組織	189
第三節	新管理主義，社會安全部及其相關機構的組織重整	196
第四節	新管理主義，重新建構社會安全體系與社會變遷管理	199
第五節	新管理主義，彈性工時勞力市場、大量失業及社會安全措施	202

第九章 新管理主義與國民健康服務（以英國為例）..... 213

第一節	英國主要國民健康服務白皮書與法案	215
第二節	管理主義的多樣化——由泰勒主義所衍生的新一波管理	226
第三節	管理主義化之市場化與國民健康服務	230
第四節	管理主義化與國民健康服務的消費者	232

第五節	管理主義化與國民健康服務的充權	234
-----	-----------------------	-----

第十章 混合經濟的社會工作管理與照顧管理

(以英國為例)	241
---------------	-----

第一節	英國戰後的社會照顧 (Social Care) 與混合福利 (Welfare Mix)	246
第二節	英國柴契爾主義下混合經濟下的社會工作管理與照顧管理歷史	250
第三節	社會工作與社會照顧的未來	251
第四節	社會服務由供應者至採購者之變遷過程的例子	252
第五節	混合經濟照顧管理下的社會工作專業危機感	254
第六節	混合經濟照顧管理下的社區革命	256
第七節	混合經濟照顧管理下的轉型問題——經濟的管理	259
第八節	混合經濟照顧管理下的準市場與準消費者	262
第九節	混合經濟照顧管理下的伙伴關係	263

第十一章 混合經濟下的社會工作管理與照顧管理

(以美國為例)	275
---------------	-----

第一節	美國的照顧管理歷史	277
第二節	照顧管理實務轉型	281
第三節	混合經濟下的照顧管理方案	284
第四節	照顧管理方案的型態	286
第五節	混合經濟下的照顧管理與社會工作實務的糾葛	288
第六節	混合經濟下的社會服務組織特徵	297

第十二章 新管理主義對社會工作的衝擊

第一節	管理主義的意義	311
第二節	新管理主義與科層體制及專業主義	313
第三節	新管理主義與社區照顧、照顧管理	315
第四節	新管理主義與社會工作角色的轉變	315
第五節	新管理主義對社會工作專業的衝擊	316

第三篇 社會工作管理領域 / 329

第十三章 社會工作非營利組織的管理 331

- 第一節 非營利組織的意涵、特色、類型與社會功能 333
- 第二節 非營利組織的董（理）事會與執行長的角色與功能 336
- 第三節 非營利組織的策略性管理 339
- 第四節 非營利組織公關行銷的意涵 342
- 第五節 非營利組織公關行銷的運作 345

第十四章 社會工作個案管理與照顧管理 355

- 第一節 個案 / 照顧管理的意涵與特性 358
- 第二節 個案 / 照顧管理的模式與層次 360
- 第三節 個案 / 照顧管理的運作程序 366
- 第四節 個案 / 照顧管理的評估模式 371
- 第五節 個案 / 照顧管理者的角色 377
- 第六節 機構在照顧管理運作中的職責 379

第十五章 社會工作督導與管理 387

- 第一節 社會工作督導與管理之概念 389
- 第二節 社會工作督導的運作方式 392
- 第三節 督導管理概念於社會福利體系之形成 395
- 第四節 督導關係發展與優質督導者要件 397
- 第五節 台灣的社會工作督導實例評介(一) 401
- 第六節 台灣的社會工作督導實例評介(二) 408
- 第七節 實習機構政策與督導管理的成效 416
- 第八節 學校的社會工作教育方案與機構督導管理方案 419

第十六章 社會工作實習與督導 427

- 第一節 社會工作實習的本質與特性 429

第二節	實習指導教師與實習學生的焦慮與需求	438
第三節	實習指導教師對帶領實習學生的焦慮與因應	441
第四節	社會工作實習學生對實習的焦慮與需求	442
第五節	對實習學生的督導程序例解	445
第六節	臨床社會工作的實務教學方案與督導	450
第七節	間接服務的實習教學與督導簡介	454
第八節	國立空中大學社會工作實習多元實驗模式評介	457





第一篇

社會工作管理理論 與實務運作

第 1 章

歷史背景影響下的社會 工作管理相關理論

學習目標

——研讀本章內容後，讀者可達成下列之學習目標：

1. 瞭解古典管理理論（科學化管理理論、行政管理理論、科層體制管理理論、人群關係管理理論）與當代管理理論（指當代結構主義管理理論、權變管理理論、參與管理理論、系統管理學派）的主要論述。
2. 瞭解封閉系統型與開放系統型社會工作管理在實務運作的相關理論。

摘 要

古典管理理論是今日管理理論的前身歷史。當今管理理論反映了對於在工作場所中人類的本質與社會工作經理人角色上思維的進展歷程。90年代時，北美的新「管理」理論與實務也許說的比做的還多。以社會工作者而言，我們都很清楚人行為的改變是緩慢而困難重重的。有極少的現今的社會工作經理人會承認到科學管理或行政管理學派所謂的產品，作為社會工作經理人而言，這些早期的理論仍然歷歷在目，而對其行為形成重要的影響。因此，早期的社會工作者的概念形成與社會工作經理人的角色持續在社會服務機構的管理形成清晰的印象。過去，現在，與出現中的商業管理理論對社會工作經理人在展現方案與服務的效率與有效性上有重要的影響。

大量而複雜的商業與產業的成長加速推動新的專家—經理人的來臨。經理人的角色既非工人也不是雇主。經理人受僱監督與支援其他的工作，並以此受評估他們執行此任務的能力。特別在比較大規模的組織中，某些經理人並不會與生產產品的各類工人直接交涉，他們只是執行，如監督較低層經理人等較高層的管理工作。任何層次的經理人繼續由以協助他們執行其工作的知識系統的發展中受益。社會工作管理的理論依其歷史發展可分古典理論與現代管理理論。古典管理理論又分科學化管理、行政管理理論、科層體制管理理論、人群關係管理理論；而當代管理理論又分當代結構主義、權變管理理論、參與管理理論、系統管理學派。

第一節 古典管理理論

一、科學化管理理論

(一)科學化管理的基本理論假設與設計

最早期，一般稱為科學化管理的管理理論的來源就在十九世紀的學徒制度。泰勒（Frederic W. Taylor, 1856-1915）是一位專業的工程師，一般是與科學化管理聯結在一起。這個名詞最早是由班迪（Louis Brandeis）在1910年首次應用的。泰勒相當受到工作場所中人與其行為的假設為基礎的工作倫理所影響。經濟因素為泰勒假設工人工作的主要動機，他們的行事非常理性，他們偏好單純的工作；他們需要指導及督導以協助他們工作。他們在工作中所追尋的只是財務安全及能保證較高而規律化的給付的穩定工作環境。

經理人的工作應該牽涉到設計與應用較佳的方式以增加工人的生產力。為完成這個目標，科學化管理相當依賴諸如以佣金、按件計酬等獎勵方法作為誘因的給付。所有這些方法都是以相信誘因會讓人們花更多的時間努力生產，並提供財務的誘因給工人。如果賺錢是人工作的主要目的，而賺更多錢是一種獎勵的話，則人就會更辛勤工作。因此，泰勒認為人類是「以經濟為目的的人」（economic man）（有時，稱為機器人「machine man」）。

科學化管理理論相信受僱者應該在財務上受到獎勵，並相當強調細心挑選與訓練工人後，分派他工作。它強調以工人執行單純任務，而經理人以減輕其思維與作決策的責任，來進行勞力分工。每個工人都只做其特定的工作，由於工作不複雜，雇員很快就學會正確的做，而也會日漸更具生產力。經理與勞工的角色很明顯的被分化（differentiated）。福特汽車廠T模型與A模型是生產線第一個以科學化管理理論，而進行高效率生產的一個例子。科學化管理是相當依賴勞力分工的原則，才可成行。

(二)科學化管理的限制

科學化管理理論如果沒有以研究為基礎就無法進化。泰勒與其信徒進行的若干實證性研究似乎與其看法吻合。而其後的理論者則以其研究方法來嘗試推翻其看法。有人認為泰勒與其信徒，一般而言，在測試科學化管理原則的效益應用時，並沒有有效控制團體。他們進一步認為這些發現是受到霍桑效應的影響。其它對科學化管理的批判則聚焦於對於人的基本假設上。有些批判它不將工人視為個體，而是將他們看成可以互相交換的部分，並

可將他們棄讓的。泰勒被控以對日以繼夜執行重複性的工人構成生理與心理傷害，缺乏敏感度。這種批評也許有點不公平的。有作者指出泰勒並非完全對人類需求，或重複性工作對工人潛在的傷害效果全然沒有敏感度。他的著作中就曾開始瞭解團體動力及它對生產力的影響。他強調透過經濟的誘因所產生的個人動機，也許更多設計用以克服團體對工人行為的影響力。科學化管理理論似乎對社會工作經理人所扮演的角色毫無作用。然而，泰勒與其同事對於管理的主要貢獻則仍是發生作用的。科學化管理理論對組織行為的內省提供許多貢獻。科學化管理對於後產業革命紀元之管理實務是一重要的出發點。在科學化管理前，經理人主要以「大姆指規則」(rule of thumb)、直覺與經驗為主要基礎進行操作與作決策。他們很少以管理原則或其它概念性架構運作。不論任何代價要產出最大的利潤的作法，會引導管理決策。因此，工人常被濫用而感覺無力感。經理人在控制個別雇員經常出現獨斷而反覆無常。科學化管理至少是以某些假設與原則為基礎，而它也是在管理與對待工人更客觀的方式走出一步。以經理人角色出現的社會工作者持續看到科學化管理概念，有時在管理其他人，但經常在他們自己的管理實務中出現。

二、行政管理理論

(一)行政管理理論的基本理論假設與設計

另一派管理派別也在二十世紀前半葉形成，這些統稱為行政管理理論是由亨利法佑(Henri Fayol, 1841-1925)的文獻所發展出來的。法佑是一位法國礦業家。他相信，不同的機構中，普遍存在適合較高管理層次的某些管理原理。1916年，他首次將他的觀察結果出版，但一直要等到1940年時，當管理理論學者廣泛討論後，才為美國所熟知。

法佑一直遭到誤解。十四項管理原則應該被以規則(rules)或法則(laws)般認定這並非其原意。十四項管理原理普遍被誤解為過度嚴厲。「控管幅度不超過8個人」(沒有人可以管8個以上的人)這一督導原則被認為是有時效性的。

法佑相信好的管理應該經過教導才可。他將管理功能分為規劃(planning)、組織(organizing)、指揮(commanding)、協調(coordinating)與控管(controlling)。他認為管理並不侷限於工作場所。他認為，在所有人類活動中都可進行管理。法佑辯稱，只要遵守基本原理，人可以被教導在任何地方從事較佳的管理工作。這些原理如下：

1. 工作的分工(依自然次序進行專門化)。
2. 權威與責任(責任是權威的自然結果)。
3. 紀律(discipline)。

4. 單一指揮 (unity of command) (人無法忍受接受雙重的指揮)。
5. 單一目標 (一個方案中的所有活動都有相同的目標)。
6. 個人的利益低於整體性利益。
7. 獎酬依公平，以努力獎勵，合理的原則給付。
8. 中央集權化為原則 (centralization)。
9. 梯形鏈 (scalar chain) [權威線，踏板原理 (gangplank principle)]。
10. 次序 (order) (每個人都有其位置，每個人都在他的位置上)。
11. 平等 (equity) (源自於慈善與正義的組合)。
12. 人事穩定 (stability of tenure of personnel)。
13. 創舉 (initiative)。
14. 團隊精神 (esprit de corps)。

也許我們會做如下結論：泰勒式的科學化管理與法佑的行政管理是互不相容而衝突的理論。事實上，並非如此。法佑的原則是設計用以協助行政主管執行較高層次的管理功能。而泰勒式的管理則在正面的影響個別工人的生產力。兩者以些微的不同方式貢獻於管理理論。事實上，他們的看法是互補的，他們分享人類與如何將其工作動機激發出來的類似信念（類似科層體制的模式）。

(二)行政管理的限制

行政管理的原則似乎合乎邏輯，但在現實的工作世界中，並非都是實際的。在現實生活中，這些原理對於經理人並非經常行得通的。而每種的原則並未加以定義。西門 (Herbert Simon, 1976: 20-44) 就指出某些原則與其它原則的步調是不一致的。他進一步指出，在某些情境下，遵行某一原則就會侵犯到另一項原則。

(三)當今行政管理的應用

儘管行政管理的原則有如上的限制，它們仍值得我們加以研究。事實上，依照這些原則所做出來的管理決定經常是正確的 (sound)。現在的很多概念都是隱含在這些原則中，與它們相一致的，而也許也是從中發展出來。

以目前或未來想成為社會工作經理人而言，管理概念也許可以藉由行政管理對當代的管理理論最有貢獻部分的教導開始。這與社會工作認為「如果人能在獲得機會並獲得協助下，學習將其功能做較佳的發揮，人可能做改變」的價值是相一致的。而如果社會工作經理人仍存著在十九世紀，「如只給某些人而不給其他人，就是一種好的禮物 (gift)」，