



# Searching for Excellence:

Management Skills for Frontline  
Social Welfare Service Administrators

## 追求卓越：

前線社會福利服務  
管理技巧

何志安 林彩珠



香港城市大學  
City University  
of Hong Kong

Division of Social Studies

社會科學學部

Searching for Excellence:  
Management Skills for Frontline Social  
Welfare Service Administrators

追求卓越  
前線社會福利服務管理技巧

何志安

林彩珠

©2000 香港城市大學 社會科學學部

作者：何志安 林彩珠

本書版權受香港及國際知識版權法例保護。除獲香港城市大學社會科學學部書面允許外，不得在任何地區，以任何方式，任何媒介或網絡，任何文字翻印、仿製、數碼化或轉載、播送本書文字或圖表。

國際標準書號：962-442-155-2

2000年第一次印刷

2002年第二次印刷

出版：香港城市大學 社會科學學部

香港九龍達之路83號

互聯網：<http://www.cityu.edu.hk/dss>

電郵：[schcob@cityu.edu.hk](mailto:schcob@cityu.edu.hk)

追求卓越：前線社會福利服務管理技巧

Searching for Excellence: Management Skills for Frontline Social Welfare Administrators

©2000 by Division of Social Studies, City University of Hong Kong

Authors: Ho Chi On, Billy & Lam Choi Chu, Ida

All rights reserved. No part of the material protected by this copyright notice may be reproduced or utilized in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording, or by any other information storage and retrieval system, without written permission from the copyright owner.

ISBN: 962-442-155-2

2000 first print 2002 second print

Published by: Division of Social Studies

City University of Hong Kong

83 Tat Chee Avenue

Kowloon

Hong Kong

Internet: <http://www.cityu.edu.hk/dss>

E-mail: [schcob@cityu.edu.hk](mailto:schcob@cityu.edu.hk)

Printed in Hong Kong

# 序 言

近年，香港社會福利服務的發展起了很多重大的變化，當中主要包括：服務監察制度的設立、資助模式的改變、公共服務引入現代管理概念等，這些均對社會福利機構的人力資源和財務管理產生很大的衝擊。有鑑於此，社會科學學部開辦有關社會福利服務行政與管理的科目，以提高社工學生對這方面的認識和關注，讓他們掌握有關的管理知識和技巧以迎接這些挑戰。多年來這個課程深受同學的歡迎，他們從中獲得莫大的裨益。

在課程設計方面，我們一向以英文及外地參考書為主。隨著本地社會福利的發展，同學們熱切期望有更多本地並以中文撰寫的教科書和材料，好讓他們更易掌握這方面的知識和技巧。這本教材正好回應這方面的需要而撰寫。本書除了介紹與社會服務有關的人事管理知識和技巧外，更透過本地例子和個案研習，讓學生更易消化及理解有關的理論和概念，促進教和學的效果。

當然這是一本補充性的教材，同學還須閱讀其他的參考書籍，再加上課堂上的參與，才可收到最佳的學習效果。

本部教學人員會斷續努力，編寫更多本地化的學習教材，為社會福利服務及公共政策的發展作出貢獻。

楊羅觀翠博士  
香港城市大學  
社會科學學部主任

# 前言

隨著香港社會福利服務的不斷發展，社會福利服務無論在類別、單位和人手上，近年都有長足的增加。有鑑於此，社會福利服務機構的行政與管理越來越需要專門的管理知識和技巧，才能提高服務質素和效率。因此，如何把現代的組織及管理理論和人力資源管理的技巧應用於社會福利服務機構的管理當中，已是目前社工界的新課題。

然而，現時大部份有關機構管理的研究和論述均以商營牟利機構為主，至於社會福利服務機構的行政與管理的研究與著述則較少。就算近年出版有關這方面的研究和著作，亦以機構整體性管理為主，較偏重於高層的行政與管理。而針對前線福利服務單位的管理技巧與實務則很少。香港現時大約有四千多個社會福利服務單位，前線的社會工作管理人員除了肩負社會工作專業服務的提供與督導外，他們還需承擔前線服務單位的行政及管理工作。

過去，在社會工作訓練中較少涉及有關社會福利服務機構的前線行政與管理的訓練。因此，剛畢業的社工同學往往在從事前線單位的管理工作上感到吃力和缺乏信心。有鑑於此，當務之急是在課程中加強前線管理與督導的訓練。很可惜近年有關這方面的研究和著述十分缺乏，而以中文撰寫的教材更加罕有，造成在這方面的本地教材付諸闕如。

回應這方面教材的缺乏和社會福利界對前線單位的管理與督導技巧的需求，本書嘗試把管理學的理論和技巧應用於前線社會福利服務單位的行政與管理工作上，以前線

社會福利行政人員的處境和需要出發，並搜集實際的案例作說明，再加上作者多年從事前線管理經驗，盼能撰寫一本能為前線社會福利管理人員提供一些實務管理技巧的工具書。好讓他們能掌握一些實際而可行的方法和技巧來管理所屬的服務單位，從而能更有效率及有效能地達成服務單位的目標，提供優質服務，更能善用匱乏的資源，向社會公眾和政府作出交代。

本書的內容主要環繞前線社會福利服務單位主管的管理任務和技巧來撰寫，共分十章。主要內容包括：優質服務與單位管理的關係、社會福利服務機構的性質和組織環境、單位主管的管理角色與任務、計劃、組織、領導、團隊建立、激勵員工、社會工作督導、控制等技巧，亦包括財務管理、辦公室溝通和自我管理等。每章除闡釋有關的理論及技巧外，在適當處亦有案例作說明，彼能讓讀者對相關的管理概念及其應用更容易明白，並能掌握當中實務技巧，把它們應用於日常工作上。

本書由醞釀到成書，前後大約是兩年多的時間。首先要感謝香港城市大學社會科學學部的支持，給予作者部份時間，彼能從繁忙的教學及研究工作中，搜集有關資料及從事撰寫的工作。在編寫的過程中，更要多謝學部主任楊羅觀翠博士、首席講師黃陳碧苑女士及張兆球博士的鼓勵與支持，並從中給予適切的指導。另外亦需多謝學部文職同事協助此書的文字處理工作。最後更要多謝香港城市大學社會科學學部出版此書。

作者自感在倉促中編寫此書，錯漏之處在所難免，惟望各社會福利機構的管理及行政人員、單位主管、社會工作教育工作者、修讀社會工作的學生等，不吝指正，給予意見以作日後修訂之用，不勝感激！

何志安 林彩珠 謹識

# 作者簡介

何志安(Ho Chi On, Billy)，香港城市大學社會科學學部講師，為香港大學社會工作碩士、公共行政碩士和現為博士研究生，並曾受人力資源管理和市場學的專業訓練。曾任前線社會福利服務管理多年，亦曾為香港社會工作人員協會、社會福利署和各大社會福利機構進行人事管理和團隊建立的培訓活動。研究範圍主要探討社會福利機構的機構文化、員工行為、工作滿足感、人事管理和團隊建立等。曾發表的論文包括：《社會福利服務機構的機構氣候在本土文化的塑造下對員工行為的影響》、《如何做好青少年中心的督導工作》、《青少年中心的督導形態》等。

林彩珠(Lam Choi Chu, Ida)，香港城市大學社會科學學部高級講師，為夏威夷大學社會工作碩士，持英國及中文大學行政及人力資源管理文憑。曾在本港及澳洲多間政府及非政府之福利機構任職，具十多年行政及管理經驗。曾為香港社會服務聯會進行人事管理的培訓活動。研究範疇包括人事管理與溝通、員工督導，計劃與組織等。

# 目 錄

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 序 言 .....                   | i   |
| 前 言 .....                   | iii |
| 作者簡介 .....                  | v   |
| 第一章 優質服務與前線社會福利管理 .....     | 1   |
| 第二章 社會福利機構的性質和組織環境 .....    | 9   |
| 第三章 單位主管的管理角色與任務 .....      | 25  |
| 第四章 計劃與組織技巧 .....           | 35  |
| 第五章 領導與團隊建立技巧 .....         | 53  |
| 第六章 激勵及處理問題員工技巧 .....       | 79  |
| 第七章 社會工作督導及員工考核技巧 .....     | 101 |
| 第八章 辦公室的溝通技巧 .....          | 123 |
| 第九章 控制及財務管理技巧 .....         | 143 |
| 第十章 前線社會福利服務行政人員的自我管理 ..... | 161 |

# 第一章

## 優質服務與前線社會福利管理

何志安

### 前言

近年在工商界裡正如火如荼地推行「全面優質管理」，以低成本、高效益和顧客導向的方針，提供優質及具競爭力的商品或服務，已是當今致勝之道。能夠控制成本，以有效率和有效能的方法，提供符合質素水平的商品或服務以滿足顧客的需要，才能在競爭劇烈的環境中擴展業務，欣欣向榮。

那麼在社會福利界又如何呢？機構基於其非牟利、具社會使命和大多受政府資助的特色，其運作環境的競爭性相對較小。機構會否因而忽略了提供服務的成本效益和質素管理？隨著近年社會大眾對社會福利服務的期望愈來愈高，對公帑的問責要求亦愈大，政府也提高對受資助服務的監察，引入現代管理的概念，並且在社會福利界內營造競爭環境，提出資源增值和成本效益。如何確保服務質素已成為社會服務機構的首要考慮。社會服務機構在拓展服務的同時，更強調優質服務的提供，在機構內建立優質服務文化，成立監察服務質素的機制，為服務對象提供優質服務以滿足其福利需要。「服務質素管理」已成為現今社會服務機構的成功之道。

## 何謂優質服務？

怎樣才是優質？這確實很難界定，當中包括主觀及客觀的成份，「服務使用者的滿意程度」和「服務表現指標的達成」或許可顯示服務質素的水平，從而得知該服務是否優質。在商業世界裡，產品質素一般取決於商品是否價廉物美和耐用。然而在社會福利服務中，服務是否優質應以服務對象的需要和利益為依歸。在社會服務機構內推行「全面優質管理」(total quality management) 其實有兩方面含意。第一方面是指一間機構所提供的服務是優質的；另一方面是指這間機構在各方面的管理制度都是優良的 (謝家駒，1997)。「優質社會福利服務」應包括下列四個元素：(1) 該服務的提供能否方便服務使用者 (service accessibility)；(2) 該服務手法和方式是否受服務使用者接受 (service acceptability)；(3) 該服務是否有效地滿足服務使用者的需要和解決他們的問題 (service effectiveness)；及(4) 提供服務的機制是否開放及具足夠的透明度，使服務使用者容易了解服務運作，並設立足夠的溝通渠道，好讓使用者能就服務的提供給予意見 (service openness) (Wilding, 1994)。

除了服務使用者的滿意程度外，優質服務亦可以由一些客觀服務標準顯示出來。以社會福利服務為例，隨著政府近年對其資助的方法進行檢討，社會福利署率先成立服務表現監察制度 (Service Performance Monitoring System, SPMS) 以確保受資助服務能達至一定的服務水平。透過與受資助的社會服務機構簽署津貼及服務協議書 (Funding & Service Agreements, FSA)，訂明服務質素標準 (Service Quality Standards, SQS)，分階段實施在提供服務時須遵守的四項原則、十九項標準和七十九項準則，冀能確保機構在服務提

供的過程中能達到上述的標準。社會福利署亦成立一套有系統的服務表現評估程序，分別透過服務單位自行評估及社會福利署定期的外在評估，監察受資助服務的服務表現，確保服務質素（社會福利署，1999）。或許這就是現行一套較為客觀的標準以訂明服務的提供能否達至優質。

在這個愈趨強調優質服務的環境下，各大社會服務機構的管理層亦作出相應的對策，紛紛制定一些確保服務質素的措施，在機構內建立優質文化，期望各級同工能上下一心，在機構及各服務單位內推行「全面優質管理」，盼能提供高質素和高成本效益的服務予有需要的一群。

## 卓越管理是優質服務的基礎

卓越管理是提供優質服務的基礎，沒有卓越的管理人員和系統，服務也很難達致優質。為了實踐「全面優質管理」，社會服務機構的管理層應與全體員工上下一心、群策群力、善用資源以提供高質素且不斷改進的服務，在服務對象中建立優質服務的良好聲譽（謝家駒，1997）。「全面優質管理」強調顧客導向服務和組織的團結精神，其實這與社會工作中以服務對象為中心及團隊工作等價值系統同出一脈（劉惠靈，1995）。那麼社會服務機構在追求提供高質素的社會福利服務予服務對象時，作為前線管理人員在單位的行政與管理上應如何回應？

各項社會福利服務均是透過前線服務單位所提供，單位主管除了追求優質服務的同時，亦應追求優質的管理，在單位內建立一有效率和有系統的管理制度，把每一個前線單位的管理環節做到最好，這樣才能為服務對象提供優質服務。當中主要包括以下四個環節：(1)掌握服務使用者

的需要，訂立明確的服務目標和優質服務的指標，為單位制定年度計劃 (planning)，清楚列明工作步驟和運作流程以提供服務；(2)在單位內建立提供優質服務的組織架構 (organizing)，包括資源調撥及人手編配和工作隊伍的成立等；(3)抓緊各項人力資源管理 (leading & staffing)如：有效領導、激勵員工、團隊建立、員工的督導、公平考核和獎賞等，從而激發員工的潛能和士氣，明白提供優質服務是每一個員工的責任。促使單位內各級同工能上下一心、群策群力地為服務對象提供優質服務；及(4)訂立優質服務的標準和政策，並設立控制及監察制度 (controlling & monitoring)以確保所提供的服務達至優質。

## 環境變遷下的優質管理

自九七回歸，在特區政府的管治下，香港社會福利服務的發展面對各種挑戰和衝擊，經歷了種種風風雨雨，當中主要包括：「以合約形式聘請新職位」、「資源增值計劃」、「一筆過撥款」、「服務競投」、「在不增加資源下推行一校一社工」、「服務表現監察制度」等，不勝枚舉。由於篇幅所限，本文不會逐一介紹每項的建議和分析其利弊。這一系列政策建議背後正正反映出政府正面對財政赤字和資源緊拙的情況，不得不提出一些美其名是資源增值，實質是削減資源的措施以減輕政府的財政負擔。再者，也反映社會大眾對政府運用公帑的問責性大大提高，政府亦要監察資源的運用以免做成浪費。另一方面亦顯示政府近年在管治理念上引入精簡架構、私營化、公司化、成本效益和公平競爭等概念於公共服務的管理和提供上。面對這些環境變遷，前線社會福利服務單位在中心的管理與運作上將會面對大小不同的挑戰與威脅(threats)，或許當中也有—

些發展的契機(opportunities)，前線服務單位將如何自處？應該怎樣回應呢？。

最大的衝擊莫過於機構內的人力資源管理。在過往的資助制度下，員工的薪酬是由社會福利署按資助章則來訂定，職級與薪級點都是既定的，員工與所屬的服務機構大多沒有爭議。但是一旦實行「一筆過撥款」、「資源增值計劃」、「合約制聘請新職位」時，由於資源調撥更趨彈性，機構可自行釐定員工的職級架構、人手編制、薪酬水平和附帶福利。屆時機構能否與員工保持有效溝通、維持融洽的關係將會成疑？這些計劃都衝擊著機構與員工的互信關係。機構將面對如何維持員工的士氣？如何挽留富經驗及傑出的員工？員工的表現如何評核？如何達至一公平公正的昇遷制度？這些都是在這種環境變遷下，社會服務機構在人事管理上會遇到的問題和挑戰。

那麼前線單位主管在不斷變遷的環境下，單位內的人事管理和管理工作會面對甚麼挑戰？在「資源增值計劃」、「服務競投」和「服務表現監察制度」的實施下，單位主管的文字及交代工作將會增加不少，經常要透過提交工作檢討報告和活動數字來作出交代，亦要確保在服務提供時能符合「服務表現監察制度」中所定下的服務標準和準則，才能繼續獲得政府的資助。每年亦要提交檢討報告，而每三年亦要接受社會福利署為單位進行獨立評審。凡此種種均為前線管理人員帶來很多文件和交代工作，為現行的單位人事管理和服務提供增添壓力。再者，前線單位主管在資源增值下亦要盡量節省開支來提高效率，設立服務質素監察制度以確保服務的提供達至優質，更需加強服務評檢的工作以證明工作成效。另一方面亦要不斷改進現行服務，最終希望能達至全面優質管理。

從上述討論可見在公共服務(包括社會福利服務在內)引入現代管理文化、管理主義和顧客導向後，無論機構的人力資源管理和前線單位的管理均受到大小不同的衝擊。對人力管理和前線單位管理的要求不斷提高，沒有優良和現代化的管理制度是很難在現今環境多變的處境下，仍能維持競爭力，為服務對象提供優質服務。

## 優質服務與前線社會福利服務管理

能否提供優質服務予有需要的一群確實有賴前線服務單位各級同工的努力，堅守提供優質服務的原則。除此之外，若然不能把前線社會福利服務單位的管理工作做好，就談不上優質服務的提供了。無可否認，卓越的前線服務單位管理確是提供優質服務的基礎。如何把前線服務單位的管理工作做好是現今社會福利界的挑戰。

本書將會在餘下的章節裡，分別為大家深入探討如何把前線社會福利服務單位的管理工作做好？當中包括計劃、組織、領導、團隊建立、激勵、督導、員工考核、辦公室溝通、控制、監察、資訊科技的應用等，從而在前線單位內建立一個嚴謹和有系統的的管理制度，好讓在這良好的基礎上為服務使用者提供優質且不斷改進的服務。

### 本章習題思考

1. 為何現今社會服務界愈來愈看重優質服務的提供？
2. 如何在前線服務單位落實「全面優質管理」的概念？
3. 你是否同意卓越管理是提供優質服務的基礎？原因為何？
4. 環境的變遷如何影響卓越管理的推行？

## 參考書目

- Wilding, P. (1994). Maintaining quality in human service. *Social Policy and Administration*, 28(1), 57-72.
- 香港社會福利署 (1999) , 《服務表現訓練教材套 (第一冊) - 服務表現監察制度：第一期實施計劃》。香港：社會福利署。
- 梁偉康、陳洪濤 (1995) , 《在服務機構推行全面優質管理》。香港：集賢社。
- 唐偉國、葉春生 (1998) , 《ISO 9000：全面優質管理的基礎》。香港：三聯書店。
- 劉惠靈 (1995) , 〈在社會服務推行「全面優質管理」〉, 刊於《聖公會教區福利協會通訊》第25期, 頁2。
- 謝家駒 (1997) , 《全面優質管理》。香港：三聯書店。



## 第二章

# 社會福利機構的性質和 組織環境

何志安

### 前言

在香港，社會福利服務主要透過兩類機構提供：政府機構（社會福利署）及非政府機構（前稱是志願福利機構）。在規模及人手上均以政府機構最大，服務的類別和單位亦最多，主要的工作重點放於提供有法律責任的服務（statutory services）、綜合社會保障援助計劃、服務策劃與協調和社會福利的資助與監察等。而非政府機構的規模和人手則甚為參差，有些機構細至祇有一個服務單位，少過十位工作人員；有些大至數十個服務單位，超過數百個員工；有些是針對某特定群體如老人而提供服務的機構（單元性非政府機構），有些則是多元化的服務機構，為不同的群體提供不同類型的福利服務。不論規模大細、服務類別的多寡，非政府福利服務機構（現時超過二百五十間）均主要扮演福利服務提供者的角色（welfare service providers），成為在香港提供社會福利服務的骨幹。政府機構與非政府機構兩者在提供服務的數量上所佔的比率上大約是三比七之分。