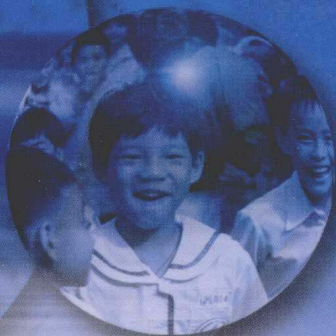


華杏出版機構



社會工作方案 設計與管理

黃松林 趙善如 合著
陳宇嘉 萬育維



華都文化事業有限公司

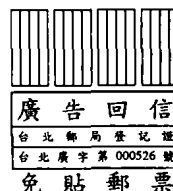
社會工作方案 設計與管理

華杏出版機構

華杏・匯華・華都（偉華）・華成

護理・醫管・營養・基礎學科・基礎醫學・中醫・幼兒教保・妝管・餐旅・觀光・休閒・運動・社工・辭典・考試叢書・原文書代理





1 0 0

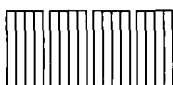
台北市新生南路一段 50-2 號 7 樓

華杏出版機構 編輯部 收

E-mail : edit @ farseeing.com.tw

URL : <http://www.farseeing.com.tw>

TEL : 02-23921167



華杏出版機構為求進一步提升品質，朝向「零缺點」前進，懇請惠予意見及勘誤，本機構將致贈禮品。如逾一個月未收到查證結果影印本及禮品，請電詢(02)2392-1167 轉 312 或電傳(02)2356-7448 · 文字主編收。

書籍若有缺頁、破損、裝訂錯誤，請逕至以下門市更換。若距離該三區門市太遠者，請改採郵寄，本機構會盡速補寄新書及所寄的郵資給您。

台北門市部：北市 100 新生南路一段 50-2 號 7 樓

TEL: (02)2392-1167

台中門市部：中市 408 文心路一段 378 號 4 樓之 2

TEL: (04)2323-8370

高雄門市部：高市 800 六合一路 94-3 號 11 樓

TEL: (07) 235-9916

✿ 申訴電話(02)2392-1167 轉 781 或電傳至(02)2322-5456 · 董事長祕書收

對我們的建議：

作者序

在台灣南部地區，所謂濁水溪以南是指雲林、嘉義、台南、高雄、屏東與澎湖等縣市，雖僅占了台灣地區總人口 26 %，卻有全國 52 % 獨居老人、51 % 老年農民、38 % 身心障礙者與 37 % 老人、30 % 榮民及 31 % 的受虐兒童事件。然而，目前濁水溪以南僅有兩個社會工作研究所，大多數南部地區的社福機構相關人力似顯不足，即使有足夠人力亦見學歷不足，或大多為非社工本科系出身。面對社工專業出身者不願從事社福工作、非相關科系卻從事社工服務，身為大學老師的一員，對此應負有地方性的責任。如何推動社會工作服務方案之實務，是我們所應面對的極重要課題。

本書是針對大學社工專業修習者，或從事社福機構實務但又半專業者為對象來寫的；若是非專業的工作人員，更具有參考運用之價值。全書依序介紹「社會工作服務方案的重要性與概念」、「當前實務方案運作時應有之典範與基本理論」、「社會工作服務方案的各大部分及應包括的項目」、「服務方案的各大部分寫作重點、技巧與案例」；另外，亦針對「團體工作的方案」、「個別化服務計畫」做了精要介紹。最後，運用三位老師指導及參與寫作的社會工作服務方案案例做一完整的呈現，以利從事臨床實務方案服務時參考之用。

在此特別對個案管理與方案設計的開路先鋒——高迪理老師、黃源協老師不吝指導與資料指正，表示至誠的感謝！本書雖盡力校核，仍恐有疏漏之處，未來甚盼有識之士能隨時不吝指正，以匡謬誤，則吾等幸甚。

黃松林、趙善如、陳宇嘉 謹識

於屏東科技大學社工系、
美和技術學院健康照護研究所

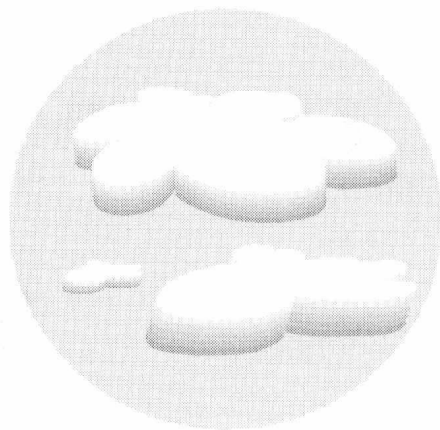
目錄

第 1 章	社會服務方案之重要性、意義與種類	1
第一節	後民營化時代社會福利的新趨勢	3
第二節	第三條途徑與新管理主義	7
第三節	社會服務方案的意義	12
第四節	社會服務方案的種類	14
第 2 章	當前方案規劃的基本典範	19
第一節	反壓迫實務	21
第二節	老人社會服務的反壓迫實務與模型	25
第 3 章	照顧的本質、模式與過程	33
第一節	照顧的本質	36
第二節	照顧的模式	43
第三節	照顧的過程	48
第四節	結論與建議	53
第 4 章	服務方案內外部構成項目	57
第一節	方案外部設計部分	59
第二節	方案內容部分	66
第 5 章	方案緣起、問題與需求評估	71
第一節	方案的緣起與舉例	73
第二節	方案的社會問題與舉例	77
第三節	需求評估的理論	82
第四節	需求評估的方法	88

第 6 章	選定服務對象、目的目標與預期效益	93
第一節	選定服務對象或標的人口群	95
第二節	服務方案之目的與目標	99
第三節	服務方案預期效益	107
第 7 章	社會服務方案策略與計畫	111
第一節	假設或服務策略的設定	113
第二節	社會服務方案實施計畫內容	119
第 8 章	服務方案之評估	147
第一節	服務方案之評估意義與種類	149
第二節	質化評估與績效責任	154
第 9 章	單一系統分析與成本效益分析	165
第一節	單一系統分析	167
第二節	成本效益與成本效果分析	175
第 10 章	團體設計與評估	183
第一節	理論基礎	185
第二節	實例說明	191
第 11 章	個別化（家庭）服務計畫在社會工作服務方案之應用	213
第一節	個別化（家庭）服務計畫興起	215
第二節	個別化家庭服務計畫之運用	221
參考文獻		235

方案範例	243
一、外籍新娘生活適應之方案計畫書——以屏東縣內埔鄉龍泉村 為例	245
二、澎湖縣兒童、少年福利服務中心落成典禮系列活動	313
三、提升鄉村帶孫祖母教養知能之方案	335
四、提升屏科大一年級學生快樂指數	371
五、2003 年國際社會福利服務研討會方案	393
六、美和村老人飲食健康促進方案計畫書	419

第 1 章



社會服務方案之重要性、 意義與種類

作者：黃松林

- 第一節 後民營化時代社會福利的新趨勢
- 第二節 第三條途徑與新管理主義
- 第三節 社會服務方案的意義
- 第四節 社會服務方案的種類



學習目標

本章係針對社會工作服務方案的重要性與方案之種類與意義做一討論，其學習目標如下：

1. 使讀者了解當前社會福利發展的趨勢：由於社會工作服務方案設計與規劃和公私部門的社會福利發展有極密切的關係，了解當前國際社會福利發展的趨勢極為重要。
2. 使讀者了解當前新管理主義的內容：第三條途徑與新管理主義已改變了社會工作服務方案評值的內容與方式，做為一個現代化的社會工作學生不能不了解公私部門對責信的評估要求。
3. 使讀者了解服務方案在社會工作的地位：社會工作不止在對受服務者提供個案、團體服務處遇，也要有規劃各種社區性、群體性與倡導性的服務計畫，而此種方案計畫在社會工作內容中占有極大的份量。
4. 使讀者了解服務方案的意義與種類：除了解方案的意義外，社會服務方案類別極多，我們可從專業服務組織運作、專業的方法、專業的範圍、服務的時間、服務的對象等五個向度來區分了解社會服務方案。





第一節

後民營化時代社會福利的新趨勢

當 1940 年代福利國家興起時，英國貝佛里奇爵士認為所謂的五種惡魔——貧窮（want）、疾病（disease）、愚昧（ignorance）、汙穢（squalor）與怠惰（idleness），同為重建新社會之阻礙，也是福利國家主要致力解決的社會問題。因此英國遂於 1944 ~ 1948 年陸續依據貝氏報告書之建議，頒訂家庭補助法案（Family Allowance Act 1945）、國民保險法案（National Insurance Act 1946）、工業災害保險法案（Industrial Insurance Act）、國民健康服務法（National Health Services Act），及國民救助法（National Assistance Act 1948），使英國成為第一個實現全民社會福利的福利國家。推動全民的福利服務邁向世界大同的境界，似乎近在眼前。

然而到了 1970 年代，福利國家已逐漸顯出窘境（Mishra, 1976, 1984; OECD, 1981）。學者相繼提出具體的證據與論著（Bean, 1994; Johnson, 1999），說明了福利國家不僅不能完全解決上述問題，更衍生了另外的諸多問題，包括：

1. 經濟問題：如石油危機產生高失業率，加上福利國家的支出成長，必然需要調高稅率，因而在低成長率及高稅率的情況下，造成企業家投資意願降低。
2. 財政問題：由於公共支出增加，稅收不足以支應，使政府採取刪減公共服務支出，或借貸與赤字預算，或同時進行預算刪減與赤字預算而危及國家財政。
3. 合法性危機：由於經濟的危機、政府的無能、財政負荷過重，政府便不為人民所支持，自然喪失其合法性。
4. 道德危機：以往是由家庭擔負的照顧服務，當政府介入福利服務提供後，可能影響到個人照顧家庭的動機，甚而造成家庭瓦解。
5. 國民工作意願低落的現象。
6. 政府效率降低：是最後也是最重要的問題，由於福利國家的政府干預市場活動，破壞市場機能，且政府的效率因缺乏競爭而遠低於自由市場效率。

而政府為增加社會福利服務方案，必須擴大人事編制，且須以提高稅收支應日益成長的社會支出，結果將導致人事成本升高，預算赤字也升高，在增加稅賦，造成中產階級及大多數納稅人口極大的負擔，形成另一波的福利思潮與變革。

新右派便是在這樣的背景下產生的。1979年英國首相柴契爾夫人上台，與其後1981年上台的美國總統雷根，共倡新保守派思想，亦即所謂的新右派觀點，1980年代便是新右派思潮鼎盛的時期，新右派強調經濟自由化、回歸市場機制、取消政府管制，也主張個人選擇、成就動機與就業的重要性。其觀點主要包括對福利市場的自由化，反對政府在企業與商業貿易上的介入干預，因為此介入會造成傷害，使市場無法發揮效能。新右派強調「理性人」，認為人們既透過理性思考會做出自由的抉擇，而且是自認為最有利的選擇，就應接受所選擇的結果，此點可從1980年代後，保守黨和新英國工黨兩者均鼓勵私人年金制，並且主張老人必須負擔自己將來的照顧責任，而不是一味地依賴在官方的協助看出端倪。並且強調資源的有效應用——政府應把人做分類，區別值得或是不值得的救助者，以及什麼人是屬於應該擁有較少的幫助或是真正應得援助者。

另外，新右派也強調家庭責任，認為家庭成員有互助的責任，只有在特定個人乏人照顧時，政府才可介入；因為政府過度的介入只有增加個人的依賴，形成依賴的文化。因此，新右派所推動的各項福利措施包括了以資產調查為基礎的福利服務、殘補式的福利、私營化或福利的混合式經濟等措施，以實踐此項福利觀點（Moore, 2002）。其中最重要是私營化與福利的混合式經濟，或福利多元主義的相關措施，是使各福利先進國家之福利服務至今仍受極重大影響的政策。新右派在各項福利政策上有極重要之主張（Moore, 2002）：

1. 在健康照顧部分：鼓勵私人健康保險和市場規範進入公部門（準市場），私人性質的保險投入志願部門和非正式部門，或家族的供應（如慈善事業和家庭資助），是最佳的經濟保障方式。
2. 在社會安全部分：認為政府的福利津貼會增加低收入者對政府產生依賴，因此以供應低收入者的必需品應減到最少作為目標。
3. 在個人社會服務部分：將政府官員對私人家庭的干預降到最少，照顧年長

者應該以私人的保險或家庭為主要供給者。

4. 在住宅政策上：支持國民擁有住宅的所有權（如用補助金來幫助購買房子），社會救助性質的福利住宅供給應該去除，以半私營的組織代之，如住宅協會。
5. 在法律和秩序部分：較嚴厲的判決和更多的警察有其必要性，許多犯罪的原因是因為個人的不正常，難以歸咎於社會結構與環境的影響，包括市區及郊區具有威懾作用的阻礙物是必需的。
6. 在教育部分：減少政府狹隘的權力控制，並且給予學校和父母較大的權限等。

整體而言，新右派的觀點中，私營化與福利的混合式經濟，或福利多元主義的相關措施，是基於當福利國家政府體制過度龐大、官僚運作無能與失靈時，市場自由化與民營化是解決此問題的極佳良方。當然也造成另一層福利全面的倒退，部分學者所謂社會遺棄（social dumping）的觀點，似乎說明此爭議的核心，這項議題強調在政府力謀減少企業成本過程中，將勞工個人或團體之就業權與福利權逐漸減少或移除的過程，而此類問題雖然仍有極多的爭議，但剪刀理論說明了此市場機制的不可干預性的部分事實（唐文慧等，1997）。新右派措施的鼓吹下，對於原有福利國家的各類福利措施的確造成極大的衝擊，各國福利服務不僅面臨福利經費的縮減，也面臨如何評估福利服務效能的爭議問題。

然而，從福利國家所強調的社會權的概念（林萬億，1994），到福利消費權意識的抬頭，即是新右派的貢獻。福利專業工作者不僅要體會所服務的對象是「案主」，也要了解所服務的對象是服務的使用者（users），更是服務產業的消費者或顧客（consumers），因此福利不僅不是對弱勢、低收入者的施捨，亦非僅是工作者與案主受助關係，更是服務提供者與使用者、或服務管理者與顧客的關係。此種將市場的機制引進社會專業服務輸送體系中，結合了新管理主義與新公共管理的概念，使顧客導向所強調的顧客滿意度、需求導向所強調的需求評估（need assessment），成為極其重要的品質評量指標（黃源協，1999）。

1980 年代，福利多元主義與混合式經濟的照顧興起，即使有部分學者認

為二者有所不同，Johnson（1999）卻認為二者實為同一意義，並認為混合式經濟的照顧或福利，從歷史的觀點來看，並非新觀點，只是定義不同，策略互異而已。他認為自初期以至今日（如表 1-1），有採行以國家為取向之混合式經濟的照顧（state oriented mixed economy），其服務供給者是政府與非正式部門為主，支付財源來自政府與非正式部門，規範則由政府、家庭規範之；另有採行傳統的混合式經濟（traditional mixed economy），其服務供給者是政府、志願服務組織與非正式部門為主，支付財源來自政府、私人資源與非正式部門，規範則由政府、協會組織自我規範、互動關懷規範之；再次為當代的混合式經濟（contemporary mixed economy），其服務供給者是政府、志願服務組織、商業私營部門與非正式部門為主，支付財源來自政府、私人資源、收費與非正式部門，規範則由政府、協會組織自我規範、市場與家人互動關懷規範之；再次則是市場機制取向的混合式經濟（market oriented mixed economy），其服務供給者是商業私營部門、志願服務組織與非正式部門為主，支付財源來自收費與非正式部門之免費服務，規範則由市場與家人

表 1-1 不同服務輸送的混合式經濟

學 派 (approach)	服務供給 (provision)	支付財源 (finance)	規 範 (regulation)
以國家為取向 (state oriented)	政府 非正式部門	政府 非正式部門	政府 家庭關懷
傳統的混合式經濟 (traditional mixed economy)	政府 志願服務組織 非正式部門	政府 私人資源 非正式部門	政府 協會組織 自我規範 互動關懷
當代的混合式經濟 (contemporary mixed economy)	政府 志願服務組織 商業私營部門 非正式部門	政府 私人資源 收費 非正式部門	政府 協會組織 自我規範 市場 家庭關懷
以市場機制取向 (market oriented)	商業私營部門 志願服務組織 非正式部門	收費 免費	市場 家庭關懷

互動關懷規範之（Anheier & Seibel, 1998; Huang, 2003; Johnson, 1999）。

以國家為取向的混合式經濟與傳統的混合式經濟時期，強調量化產品與質化的服務是難以相容的，但從當代的混合式經濟至以市場機制取向的混合式經濟，則強調新管理主義可應用於社會福利服務評鑑的機制中，於是準市場的概念被充分闡揚在評估福利的成效上。如何強調高品質、有效果與看得見的服務成果，使社會福利專業工作邁向新的領域，已是社會福利服務方案與計畫最重要的課題。



第二節

第三條途徑與新管理主義

1996 年，美國柯林頓總統為釐清長期個人與政府間責任與就業問題，頒訂了個人責任與工作機會調和法案（The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act），法案中特別針對原有政府所實施超過數十年的 AFDC（Aid to Families with Dependent Children）做了極大的變革，取消 AFDC 制，設置 TANF（Temporary Assistance to Needy Families）制度取代之。其間最大的變化是引入要求受助者必須工作的強制機制，並規定受助者的受助期間以五年為限，採取消津貼之方式迫使受助者積極尋求就業機會，使領取津貼者大幅減少，此一變革世人謂之福利改革（Dolgoft, 2002）。

1997 年，英國布萊爾首相上台後，其領導的新工黨主張——第三條路線（The third way）受到極大的關注，其核心價值是平等、保護弱勢、自主的自由、以責任為基礎的權利、以民主為基礎的權威、世界性多元化、哲學保守主義，策略重點包括新型混合經濟、包容性平等、積極性福利。社會投資型國家等（Giddens, 1998），強調工作與教育、個人責任和私營部門新伙伴關係的角色（Blair, 1999），與左右路線之差異如圖 1-1（Giddens, 1998; Moore, 2002），其中新型混合經濟概念中，政府的責任應是進行人力投資及建立基本設施，讓企業文化（entrepreneurial culture）能夠得到充分發展。他認為政府與私人企業之間應充分合作，以公眾利益為依歸去利用市場的動力，其重心是如何充分利用私人企業的優點及有利位置，這已摒棄了以往國營企業及社會市

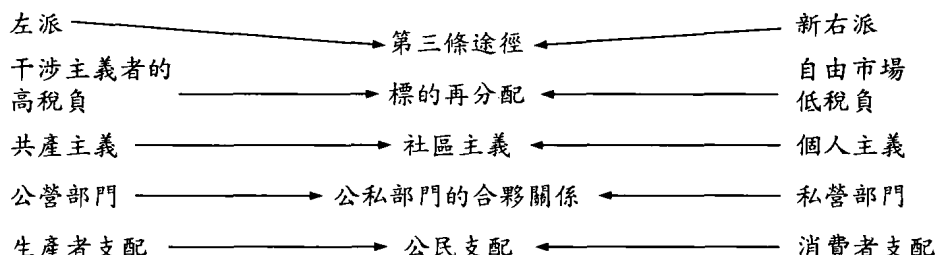


圖 1-1 第三條路線與左右路線之差異

場（social market）的策略，就算在積極福利中的「積極處理危機」的觀點，亦是源於市場裡私人企業的冒險精神。所以新型混合經濟鼓勵「負責任危機處理者」（responsible risk takers）的觀念，並要求這觀念在政府、私人企業及勞動市場都能正面地採納，而福利國家便應在危機與保障（risk and security）之間取得新的平衡點（Giddens, 1998）。總之，英國的第三條路線與美國福利改革有其不謀而合的趨勢。

另一方面，OECD 等西方國家為面對當前國家競爭力的挑戰，也在新右派的衝擊下，採行以新管理主義（neo-managerialism）為精神的公共部門行政改革新風潮，而服務於公共部門為主的社會工作專業領域，自未置身於度外，當前之新管理主義對於社會工作專業領域有著極重要的影響。新管理主義的內涵可有以下四個面向（詹中原，1999；黃協源，1999）：

1. 政府管制與市場機能的結合：強調政府機制是可以採取市場機能的型態運作，企業的績效亦可運用於政府服務效能之評量。
2. 強化組織及管理的分權：重視組織之分工外，並強調管理權責之劃分，以利組織之有效運作。
3. 服務品質的持續提升：不僅強調服務量之增加，也重視服務品質的持續提升，止於至善。
4. 公共服務之使用者或顧客導向：對公共服務之品質評估，以使用者或稱為顧客為評量的標準。

新管理主義強調效率（efficiency）、效益（effectiveness）與經濟（economy）的趨勢（黃源協，1999），而新公共管理典範（New public management

— NPM paradigm) 強調八項特色：移轉權威及授與彈性；績效控制及責任之確立；競爭與選擇；提供回應性服務；改善人力資源管理；資訊科技最適化；提升管制品質與強化政府中心導航功能，引用了「市場服務優越性以替代行政執行功能」，其作為包括了「非國有化」、「民營化」與「解除管制」等措施（詹中原，1999），運用企業服務的「全面品質管理」（TQM）評估服務效能，在在展現了「新自由經濟政策」的意識形態，也顯示了新的管理主義在社會工作專業上應用的價值。原有社會工作專業質化特性—難以具體量化評估，在新管理主義中與企業世界中，找到了可以共同對話與評鑑的語言。

前面所提及之新管理主義四個面向，如運用於社會工作的專業管理上，Adams, R. (1998) 認為新管理主義即是人群服務自 1990 年以來所採取「準市場」的發展新趨勢，有別於二十世紀稍早的工業管理，它是促使政府在各方面將企業主義價值與商業管理方法，運用於公部門的極重要的主義。新管理主義係由經理人控制專業效能，以保證專業工作之產出品質，強調的是「需求導向」的社區照顧，以取代集中化的「服務導向」之照顧服務。當然如此並不表示相關之預算不需要考慮，相反的是更強調價值之增加是透過品質保證系統來支付的，這也是為什麼社區照顧在強調以需求為導向之餘，又要達成「物超所值」（value for money）目標的原因。然而社會工作管理者在這樣的要求下便有兩難的困境，Adams 認為社會工作管理者在新管理主義的潮流下，扮演了相當複雜而且多元的、甚至是矛盾的角色：其一是受制於有限的財源，卻又要回應以需求為基礎的案主；其次是要維護專業特殊的決定，卻又要倡導工作者與服務使用者之增權；另一個是要掌控組織內運作過程之管理角色，又期望是堅持專業價值角色（如表 1-2）（Adams, 1996），對於社工專業管理者來說均有極大的困難。

在第三條路線與福利改革中，仍重視新管理主義中民間私人經營效能管理理念之運用，但原有之強制性競標（compulsory competitive tendering）之民營化制度已受到調整，取而代之的是最佳價值架構（best value framework），做為評鑑服務品質的重要架構。其中有五關鍵目標，包括合作的觀點、持續進步、達成標的、能透明、有效之審計與釐清，及十二點重要原則，包括責信、效能、可應用於各類服務、競爭但非強制、僅競爭仍可能不足、政府標

表 1-2 兩種準市場的管理主義比較表

價值 (claimed value)	行政／專業 (office/professional)	民主／賦權 (democracy/empowerment)
目標	產出導向	結果或衝擊導向
工作方法	經理者指引	所有成員參與管理與實務
組織成員關係	分層垂直的	成員合作的
協議達成方式	強制性	協商的

準、達成標的、傳播資訊、審計證據、公眾應有的資訊、中央部會之干預權、中央部會之最後決策權（Choi, 1999; LGA, 1998）。儘管十二項重要原則相當模糊，但其中二項：「競爭但非強制」、「僅競爭仍可能不足」二者，說明了政府對原有之強制性競標已做了部分的改變，其重點在於更強調品質與非量化的評鑑，並非最低價格、最經濟的服務就是政府要採用或採購的標的，而是最好的品質才是政府與大眾所最能接受的。此點與目前政府所採行的政府採購法中，所應用的「最有利標」的精神極為類似，但其方式亦有相當的不同，其差異說明如表 1-3（公共工程委員會，2003; Choi, 1999; LGA, 1998）。

表 1-3 強制性競標、最佳價值架構與最有利標三者之差異簡表

類別／特質	強制性競標	最佳價值架構	最有利標
決標方式	以價格為唯一參考標準，最低價得標	品質標準為參考標準最佳價值者得標	價格僅為參考項目之一，最適價者得標
所欲尋求的廠商	尋求最經濟價值之廠商	尋求能提供最佳品質或價值之廠商	尋求功能佳、條件好，最有利之廠商
市場之準備	完全競爭市場	不完全競爭市場或完全競爭市場	不完全競爭市場或完全競爭市場
評審標準	以價格或商業條款做評選	以服務品質、成本、責信、效能、政府標準、達成標的等	以技術、品質、功能、商業條款或價格做綜合評選