

台灣社區工作與社區研究學刊 第十四卷第一期
2024年4月 頁 173-188
DOI: 10.53106/222372402024041401005

書評

書名：社會福利行政
作者：李易駿、許雅惠
出版：2023，洪葉文化事業有限公司

評《社會福利行政》

張雄盛*

東吳大學社會工作學系助理教授

收稿日期：2024年4月15日，接受刊登日期：2024年4月24日。

*通訊作者：philipc172@scu.edu.tw

中文摘要

本文介紹《社會福利行政》一書的重點內容及特色。從整理爬梳公共行政與管理學的發展過程，吾人能將「社會福利行政」理解為運用管理原理（方法）於政府社會部門組織運作與推動社會福利政策，故本文贊同作者主張的「管理原理運用於福利組織的限制」。其次，從探討國內其他《社會福利行政》教科書的過程中，發現本書更聚焦於社會福利行政內涵與執行過程，而是強調管理的運用與行政的執行面，包括社會福利機關的法制環境、運作環境、公共關係與危機處理等。最後，本文建議可增加基層的行政人員所需的行政技術的案例說明或作業練習，以及從批判觀點探討社會福利行政體制內的結構的不平衡與權力關係，或從個人經驗出發的內容，以擴增本書的觀點。

關鍵字：社會福利行政、社會工作管理、公共行政、管理學

Book Review on “Administration of Social Welfare”

Hsiung-Sheng Chang

Assistant Professor, Department of Social Work, Soochow University

Abstract

This article introduces the key contents and characteristics of the book “Social Welfare Administration”. From sorting out the development process of public administration and management, we can understand “social welfare administration” as the application of management principles (methods) to the organizational operations of government social departments and the promotion of social welfare policies. Secondly, from the process of discussing other domestic “Social Welfare Administration” textbooks, I found that this book focuses more on the connotation and implementation process of social welfare administration, but emphasizes the application of management and the execution process of administration. Finally, this article suggests that this book can add case descriptions of administrative techniques or homework exercises for grassroots bureaucratic staff, and to increase the critical perspective on structural imbalances and power relations within social welfare administrative bureaucracies, or add content based on personal experience to expand the book’s perspectives.

Keywords: Administration of Social Welfare, Social Work Management, Administration, Management

一、社工專業需要甚麼樣的「社會福利行政」？

臺灣大學社工相關科系普遍將「社會福利行政」列為必修科目之一。傳統上，其內容主要是談政府的社會行政，課程篇幅大部分是在介紹政府部門的行政組織、人事及服務業務內容（白秀雄，1979）。隨著 1987 年政府解嚴，並搭上新管理主義「小政府、大市場」的思潮，公部門的社會福利服務開始透過契約委外或公設民營的方式，委由民間社福機構辦理，民間營利／非營利社福組織紛紛成立，與公部門有並駕齊驅之勢，社會福利行政課程若只侷限「政府社會行政」顯然有所不足，隨著社工師考試科目以「社會工作管理」為名，以表示公私部門均需管理知識，其取向已與原先社會福利行政大相逕庭（賴兩陽，2005）。因此，在台灣「社會福利行政」與「社會工作管理」兩門課常被視為是兩門性質相近的學科，部分討論社會工作教育專業化過程的文章，會把社會福利行政與社會工作專業放在一起討論（賴兩陽，2005）。在筆者任教的系所，就規範社會福利行政及社會工作教育盡量要由同一位教師講授。

「社會工作管理」列為社工師證照必考科目後，同樣地，對於社會工作管理是否該屬社會工作專業的聲音也一直存在。會有這樣的疑慮，一方面是社工專業與教育長期「重直接服務、輕間接服務」，社會工作行政一直被主流的社會工作實務者所排斥；另一方面是，不管是「社會福利行政」或「社會工作管理」，其所講授的管理技術，常以督導或行政主管的角度出發。但是，大部分的學生畢業之後，進入公私部門的福利機構工作，卻是從基層的行政人員與社工員做起，他們所需要的是行政技術（賴兩陽，2005）。終於，衛生福利部（2022）於「研商提升社會工作師考試及格率等相關事宜會議」中，多數出席社福單位達成支持減考「社會工作管理」之決議。

在「社會工作管理」一科即將從社會工作師考試中減考之際，是不是同時也代表著與社會工作管理相近的「社會福利行政」對社工專業的重要性亦同步下降？或是「社會福利行政」可以走出一條不同於社會工作管理的路徑？證明其存在與社會工作專業或政府公共行政（政策執行）具有不一樣的必要性？或者，更進一步的問：「社會福利行政」能有辦法拒斥管理知識學理，摒棄不用之嗎？要回答上述的問題，就要回到「社會福利行政」的專業內涵去思考。

二、社會福利行政、公共行政與管理原理的三角鍊

「社會福利行政」自 1971 年就納入社會工作教育課程的專業必修課程之一（林萬億，2002：130），起步要比「社會工作管理」來得早。然而，隨著非營利部門蓬勃發展，新右派思潮／新管理主義的興起，加上 1997 年《社會工作師法》的通過，「社會工作管理」納入社工師證照考試必考科目，管理知能成為社會工作者及社會工作教育關注的焦點之一，甚至讓人覺得「社會工作管理」有後來居上之勢，比「社會福利行政」更為重要。那為何本書兩位作者李易駿教授、許雅惠教授在這樣的大環境發展趨勢下，還要出版、持續更新「社會福利行政」一書？兩位作者為何不從善如流，如坊間許多作者順應社工師考試科目的需求，將寫作重心放在「社會工作管理」這門學科上？然而，這樣就代表社會工作教育不需要社會福利行政這一門學問嗎？或是這樣就能跳脫社會福利行政與管理原理（理論）之間的羈絆嗎？

針對前面問題，兩位作者在序言裡就有提及：「我國社會工作教育及學生的觀念中，有偏重於直接服務的情況，但人員在進入職場中卻又偏好往行政職為發展」。本書其實是回應社會工作畢業學生與發展的需求；同時，又為了讓社工相關科系的學生進入職場後，能對社會福利行政工作內涵能有正確的認知，

使國家社會福利政策能順利獲得推展。至於後者的問題，關於社會福利行政與管理原理（理論）之間的纏繞與羈絆，筆者認為要了解社會福利行政與管理之間的關聯性，要從公共行政及管理原理理論的發展淵源談起，也許這樣才能比較清楚兩位作者撰寫本書的內涵與動機。

關於「社會福利行政」的理論與執行方法，多數的作者都引介管理的原理或理論，如：古典管理學派的 Rredrick W. Taylor 的科學管理、Henri Fayol 的 14 項管理原理、權變理論學派 Jay W. Lorsch 的組織結構、組織學習觀點／理論的 Peter Drucker 的知識管理與 Peter M. Senge 的學習型組織。在行政運作過程方法的部分，如：規劃（SWOT 分析）、決策、領導、控制、激勵、人力資源管理、財務管理、績效管理等概念方法，幾乎與管理學原理或知識毫無二致。即使是「社會福利行政」理論常引介的公共行政學者 Luther Gulick 提出的「**POSDCORB**」公共行政管理原理，亦是借用管理觀點來解釋行政（彭懷真，2019：59；張潤書，2020：4）。會有這樣的現象，主要因為「公共行政」（又稱「行政學」）自 1887 年由美國學者 Wilson 提出之際，就被定位是一門以政府運作與管理為研究主題的學門，與管理學知識密不可分，是一門借其他學科成果的學問，依附在政治學、管理學、經濟學、心理學、社會學等較成熟的學科之上（張書潤，2020：8）。而社會福利行政被視為是在政府透過公共行政與組織推行社會福利政策，亦借用公共行政相關的理論與運作執行知識。

若從公共行政的理論演進歷史來看，從 19 世紀末到 20 世紀 30 年代的傳統理論時期，以科學管理的理論與方法為基礎，到 1930 年代至 1960 年代的理論時期以行為科學的理論與方法為立論主旨，至 1960 年代以後的整合理論時期，以系統分析理論與方法為立論主旨（張書潤，2020：39）。上述的公共行

政的發展階段，其實也與當代管理理論的發展時期互相對應¹（Kettner 著，孫健中、賴兩陽、陳俊全譯，2015；張淳堅、徐蓮蔭、吳能惠，2008；郭雅芬，2010）。

一般公共行政的發展歷程可以從四種不同的觀點來剖析，首先是以三權分立為基礎的「政治觀點」，其次是以科學管理、注重效率與成本的「管理觀點」，第三是強調政府活動的「公共政策觀點」，第四是對應到 1960 年代末期從美國興起的新公共行政運動的「公共性觀點」（張書潤，2020：3）。因此，若從管理的觀點來談「行政」，Kettner（孫健中等人譯，2015：3）即認為「管理」與「行政」兩個名詞是可以交互轉換使用的。兩者在文獻的描述及實務的運用上仍有一些細微的差異，Kettner 引用 Sheldon 從功能上對「管理」與「行政」的區分定義：

行政²是企業的功能，它關連到公司政策的決定、財務、生產與分配的協調、組織範圍的決定，以及執行的最後控制。

管理是企業的功能，它關連到行政所設定限制下的政策執行，以及在之前所設定特定目標之下組織的人事雇用。

Sheldon 對「行政」與「管理」間的界定，讓我們能了解管理或行政是企業組織的功能，都是存在工作場域中的執行之特定功能，其目的係在增進生產力及組織目標的達成。而企業組織的政策決定、財務預算、協調、組織範圍、控

¹ Kettner（孫健中等人譯，2015）將人群服務管理理論分為 9 個階段：1900 年代早期的科學管理、1900 年代早期至 1940 年代的科層管理、1930 年代至 1950 年代的人群關係理論、1960 年代的 X 理論與 Y 理論、1950 年代至 1970 年代的目標管理、1960 年代至 1980 年代的系統理論、1960 年代至 1980 年代的權變理論、1950 年代及 1980 再起的全面品質管理、1970 年代至 1990 年代的多元化管理。

² 粗體是原作者加註。

制、人事雇用等功能，被引介至公共行政領域，同樣也是政府行政執行的重要功能。

從上述公共行政與管理的發展歷程的討論，可以發現兩者之間的定義與功能是交互指涉且互為作用的。因此，當我們在談公共行政與管理原理時，釐清或切割兩者的關聯性似乎已無太大的意義，關注的焦點應該是政府及企業組織提供專業活動及服務（do），即如何應用（how）管理原理（方法）於公共行政領域推行政策或提供福利服務。

若順著「管理的觀點」，「社會福利行政」就能理解為運用管理原理（方法）於政府社會部門組織運作與推動社會福利政策，而「社會工作管理」即是運用管理原理（方法）於民間營利／非營利組織運作並配合政府提供福利服務。因此，當我們在討論公共行政、社會福利行政、社會工作管理／非營利組織管理，管理原理（方法）不應是主體，但部分教課書卻依管理原理編排書本章節，以至於讀者在閱讀「社會福利行政」與「社會工作管理」經常會感到混淆。故此，可以理解本書作者對於政府政策執行與服務業務委外，而較少用「契約」、「採購」、「產品行銷」等管理用詞，跟管理學門保持一定的距離。而是用「社會福利輸送」，這也較能呼應到當代福利多元主義的概念，即作者在序言中提到的「管理原理運用於福利組織的限制」。同時，也因為採用「社會福利輸送」的觀點，作者認為社會福利服務的推行，必然包括中央、地方、營利／非營利（小型）社福組織等正式組織間的協作。故本書是少數將小型社會福利組織行政納入社會福利行政之教科書，甚至是探討公部門／私部門／第三部門（非營利組織）之協作模式，使過去長期以來認為「社會福利行政主要是探討政府單位行政」、「社會工作管理主要是探討第三部門／非營利組織」決然二分之曲解能獲得些許的澄清。

三、本書與國內「社會福利行政」教課書在內容與編排上的同中存異

「社會福利行政」從過去的一般政府社會行政，到因應社會變遷及證照考試涉入管理知能，在現代社工專業發展脈絡下該維持何種路徑？是要與管理知識原理分立，回到傳統一般政府社會行政的傳統？還是只能沿著公共政策執行的發展路徑，繼續引入更多當代管理學理與知識？或是，朝向揉合公共討論、社區民主的新公共治理（New Public Governance, NPG）典範發展（柯三吉，2019：306）？亦即在這樣學科變動的氛圍下，再回到最根本的問題：「我們對於社會福利行政的想像（內容）為何？」

從臺灣常用的「社會福利行政」教科書來看，社會福利行政與社會工作管理似乎從來沒有分家過。在江亮演、洪德旋、林顯宗、孫碧霞（2009）、吳來信、王秀燕、陳琇惠（2016）、林勝義（2023）、彭懷真（2019）、黃源協、莊俐昕（2019）等 5 本常用的社會福利行政教科書的單元（各章標題）中可以發現，內容大致可分為四大類（參見下頁表一）：首先是社會行政發展、基本概念、制度、組織架構（設計）、設施體系、社會行政主要領域（管理、財務、行政人員、研究與設計、福利設施與監督）等；其次是社會福利行政管理原理／理論之介紹；第三是各類不同社會福利行政體系及福利服務的介紹，包括：社會保險、社會救助、社區發展、福利服務（兒童及少年、婦女服務與家庭支持、老人、身心障礙者、醫療服務、勞工、社會住宅、社區工作等）；第四是各國社會福利與行政以及福利體制介紹。

表一：臺灣「社會福利行政」書所包括的內容單元

作者 (年代)	各章標題
江亮演、 洪德旋、 林顯宗、 孫碧霞 (2009)	社會福利與行政的演進、行政的制度、組織、設施體系、社會行政主要領域(管理、財務、行政人員、研究與設計、福利設施與監督)、我國社會福利行政體系、社會保險、社會救助、福利服務、社區發展、國民就業及國民住宅、各國社會福利與行政(英國、瑞典、法國、美國、加拿大、澳洲、日本)
吳來信、 王秀燕、 陳琇惠 (2016)	社會福利思想、宗教哲學、行政概念與體制、領域；福利體制(社會民主福利體制、保守福利體制、自由福利體制、東亞國家社會福利行政)、社會福利行政體系〔社會保險、社會救助、福利服務(兒童及少年、婦女服務與家庭支持、老人、身心障礙者、醫療服務、勞工、社會住宅、社區工作)、非營利組織行政體系與發展〕、社會福利行政實務、行政與社會工作、政策與方案規劃實務、社會照顧的規劃與實務
林勝義 (2023)	社會福利行政的基本概念、歷史脈絡、背景考量、組織設計、社會政策的形成及其轉化、社會福利計畫之規劃、計畫及業務之執行、行政領導與激勵、行政溝通與協調、人力資源管理、財務管理、行政倫理、績效評鑑
彭懷真 (2019)	<p>Part 1 關鍵人物與概念：社會福利行政必須認識的人物、理論、概念、價值，及各種新的行政與管理訴求；</p> <p>Part 2 結構與公務員組成：行政組織(衛生福利部、社會及家庭署、其他社會福利機構)、基金會及社會安全網、與社會福利行政密切相關的中央單位、六都的社會局、社會局裡的中心、其他地方單位、社會課及縣市社會處、各縣市社會福利業務的比較；</p> <p>Part 3 行政之路：公務員與社會行政人員、你適合做公務員嗎？他律與自律、考試與分發、社會化與訓練、薪資與福利、績效考核、升遷、轉任與離職、總務行政、供應鏈管理等手段、採購行政、品管與稽核</p>
黃源協、 莊俐昕 (2019)	社會福利行政的基本概念(行政、管理與治理)、緣起與發展、相關理論、社會福利行政的相關理論(古典管理學派、人群關係學派、組織環境觀點、組織學習觀點)；行政的規劃、組織、領導與激勵、決策、人力資源管理、控制、作業管理、臺灣及各國社會福利行政體系介紹(日本、英國、德國、瑞典、美國)

上述這些教科書除了社會行政及體系的介紹以及社會福利行政執行方法及步驟之外，部分作者側重於社會行政理論（原理）（或者說管理原理）介紹，以至於內容跟社會工作管理有較多的重疊；亦或有作者索性就不用專章談社會行政理論（原理），但是書中的社會福利行政執行方法又多所涉及管理學的知識概念。另有部分側重社會福利服務的介紹，以及各國的福利與行政之比較，或納入 Esping-Andersen 的福利體制介紹，較少談社會福利行政實務與公、私、第三部門協作，跟「社會政策與社會立法」課程內容略有重疊。另有作者採用不一樣的編輯方式，將社會福利行政拆解成不同的單元，主題式、深入淺出的說明，也從個人微視面的角度探討體制、福利及個人安身立命之議題。看似輕鬆易懂好閱讀，但若不熟稔社會福利實務與相關理論概念，又略顯去脈絡化的片段、零散，從讀者的角度反而不易閱讀。

這些教科書切入的角度不同，往往都反映出作者個人專長與經驗。對社會福利、社會政策與立法較熟悉的學者，就會納入社會政策、社會服務及福利體制與理論；對管理知識較熟稔的作者，就會放入管理原理與理論介紹，內容的編排也會依管理步驟逐篇撰寫；對直接服務較有經驗的作者，就會納入個人安身立命的議題及考公職之經驗歷程。至於這些是否為社會福利行政範疇？本文暫且先不討論。

從本書《社會福利行政》的章節內容單元可看出，雖然跟其他《社會福利行政》教科書作者一樣都有介紹社會福利行政概念、理論發展、政策轉換與決策、行政組織、人力資源管理、財務管理與預算制度、績效管理與控制監督等，但是本書更聚焦以社會福利行政為中心的介紹，對於管理理論的介紹並沒有花太多篇幅，而是強調管理的運用與行政的執行面。因此，就不難理解為何兩位作者在本書中要介紹社會福利機關的法制環境、運作環境、公共關係與危機處理，這是其他教科書較少提到的。同時，也省卻各類社會福利體制、社會政策

及福利服務的介紹，回到社會福利行政的核心—行政組織、執行過程、人員管理與領導、服務輸送、績效管理控制監督和行政組織間的合作等。在文章編排部分，為方便讀者熟稔各項主題，本書另闢 **BOX** 專題，針對書本內引用的的特定概念或制度法規做進一步的介紹，如：民意代表的關心與關說、末位淘汰制、《採購法》招標規定、評估（assessment）與評鑑（evaluation）等，省卻讀者再另外查找資料的時間，算是一個相當友善讀者的措施。

四、小結與建議：增加行政技術的案例說明及批判觀點

本書《社會福利行政》作為一本社會工作教育使用的教課書，在社會福利、行政、管理三者間取得適當的平衡，內容務實地回到以社會福利行政為核心—例如：行政組織、執行過程、人員管理與領導、服務輸送、績效管理控制監督和公私部門組織間的合作形式等，均有詳實的說明與介紹。編排的方式也確實有助於教學者及閱讀者（使用者）了解特定的議題，是一本既實用且方便閱讀的教課書。除了上述的特點外，筆者認為本書作者尚可思考再補充兩方面的內容：首先，既然「社會福利行政」或「社會工作管理」講授的間接服務，管理技術常以督導或行政主管的角度出發，較缺乏基層的行政人員所需的行政技術，如：「公文撰寫」、「新聞稿撰寫」、「政策說帖」、「長官致詞參考稿」、「法規研擬」、「方案設計」、甚至是「召開記者會」、「辦活動」等實務技術（賴兩陽，2005）。如若書寫內容可增加一些實務技術的案例說明或作業練習，或許能更增添些許實務工作現場的臨場感，增加學生的學習興趣。第二，本書書寫的立場較偏向從結構功能論點強調政府社會福利科層體制的運作的科學性與客觀性，這樣的論點常被批判理論觀點認為是忽略結構的不平衡與權力關係，較無類似 Michael Lipsky（蘇文賢、江吟梓譯，2010）於《基層官僚》一

書中從批判的觀點去探討公共體系實踐的困境與矛盾；或是缺乏類似魚凱(2016)在《公門菜鳥飛：一個年輕公務員的革新理想》一書中，從個人角度／經驗出發的書寫方式，這樣的書寫方式可能會更有趣一些，較容易引起讀者或學生們學習的興趣。

參考文獻

- 白秀雄（1979）。《社會福利行政》。臺北市：三民書局。（Pai, Hsiu-Hsiung (1979). *Social Welfare Administration*. Taipei: Sanmin.）
- 江亮演、洪德旋、林顯宗、孫碧霞（2009）。《社會福利與行政》。臺北市：五南。（Chiang, Liang-Yen, Te-Hsuan Hung, Hsien-Tsung Lin and Pi-Hsia Sun (2009). *Social Welfare and Administration*. Taipei: Wunan.）
- 吳來信、王秀燕、陳琇惠（2016）。《社會福利行政》。臺北市：國立空中大學。（Wu, Lai-Hsin, Hsiu-Yen Wang and Hsiu-Hui Chen (2016). *Social Welfare Administration*. Taipei: National Open University.）
- 林勝義（2023）。《社會福利行政》（4版）。臺北市：五南。（Lin, Sheng-Yi (2023). *Social Welfare Administration* (4nd Ed.). Taipei: Wunan.）
- 林萬億（2002）。《當代社會工作－理論與方法》。臺北市：五南。（Lin, Wan-Yi (2002). *Contemporary Social Work: Theory and Methods*. Taipei: Wunan.）
- 柯三吉（2019）。《政策執行與公共治理》。臺北市：五南。（Ke, San-Chi (2019). *Policy Implementation and Public Governance*. Taipei: Wunan.）
- 張淳堅、徐蓮蔭、吳能惠（2008）。〈現代管理哲學思維之演進探索〉。《商學學報》，16，87-104。（Chang, Chun-Chien, Lien-Yin Hsu and Neng-Hui Wu (2008). Exploration on the Evolution of Modern Management Philosophical Thinking. *Journal of Business Studies*, 16, 87-104.）
- 張潤書（2020）。《行政學》（5版）。臺北市：三民書局。（Chang, Jun-Shu (2020). *Administration* (5nd Ed.). Taipei: Sanmin.）

- 孫健中、賴兩陽、陳俊全（譯）（2015）。Peter. M. Kettner（原著）。《人群服務組織管理》。臺北市：雙葉書廊。（Sun, Chien-Chung, Liang-Yang Lai and Chun-Chuan Chen (Trans.) (2015). Peter. M. Kettner (Original). *Human Services Organization Management*. Taipei: Yeh Yeh.）
- 郭雅芬（2010）。〈管理哲學思維之演進探索－現代管理理論發展之前身〉。《商學學報》，18，25-50。（Kuo, Ya-Fen (2010). Exploration on the Evolution of Management Philosophical Thinking: The Predecessor of the Development of Modern Management Theory. *Journal of Business Studies*, 18, 25-50.）
- 魚凱（2016）。《公門菜鳥飛：一個年輕公務員的革新理想》。臺北市：網路與書出版。（Yu, Kai (2016). *Rookie in the Public Service: A Young Civil Servant's Revolutionary Ideal*. Taipei: Net and Books.）
- 彭懷真（2019）。《社會福利行政》。新北市：揚智文化。（Peng, Huai-Chen (2019). *Social Welfare Administration*. New Taipei: Yang Chi.）
- 黃源協、莊俐昕（2019）。《社會福利行政》。臺北市：雙葉書廊。（Huang, Yuan-Hsieh and Li-Hsin Chuang (2019). *Social Welfare Administration*. Taipei: Yeh Yeh.）
- 衛生福利部（2022）。《研商提升社會工作師考試及及格率等相關事宜會議》。資料檢索日期：2024年3月30日。網址：<https://www.klcc.gov.tw/tw/social/2826-256770.html>。（Ministry of Health and Welfare (2022). *Meeting to Discuss Issues Related to Improving Social Worker Examinations and Passing Rates*. Retrieved 30-03-2024, <https://www.klcc.gov.tw/tw/social/2826-256770.html>.）
- 賴兩陽（2005）。〈社會工作行政與管理專業化過程探析〉。《社區發展季刊》，112，197-205。（Lai, Liang-Yang (2005). An Analysis of the Professionalization

Process of Social Work Administration and Management. *Community Development Quarterly*, 112, 197-205.)

蘇文賢、江吟梓（譯）（2010）。Michael Lipsky（原著）。《基層官僚：公職人員的困境》。臺北市：學富文化。（Su, Wen-Hsien and Yin-Tzu Chiang (Trans.) (2005). Michael Lipsky (Original). *Grassroots Bureaucrats: The Dilemma of Public Officials*. Taipei: Proed.）