

公益与效率:社会服务组织绩效管理的实践*

——以 S 社会工作服务机构为个案

聂玉梅^{1,2} 顾东辉²

(1.浙江理工大学法政学院,浙江杭州 310018;2.复旦大学社政学院,上海 200433)

[摘要] 非营利组织不以营利为目的,但并不代表组织不需要效率。本文是对 S 社会工作服务机构的个案研究,主要考察了该机构进行组织绩效管理的制度安排和员工应对绩效管理的方式和想法,以期寻求社会服务组织中较好的绩效管理方式。在调查研究的基础上,总结了社会服务组织进行绩效管理中应该避免的问题和值得肯定的经验。

[关键词] 社会服务组织 绩效管理 社工

[中图分类号] C916 [文献标识码] A [文章编号] 1672-4828(2012)01-0011-04

DOI: 10.3969/j.issn.1672-4828.2012.01.002

一、问题的提出:社会服务组织的效率问题

当前的民办社会服务组织,虽然是非营利组织,不以盈利为目的,但是并不代表组织就不需要效率。当然,作为以服务为主的组织来说,衡量效率却有其难点。学者们已经形成了这样的共识:由于组织使命、组织目标等组织内外因素的特殊性,非营利组织绩效评价比营利组织和政府部门绩效评价难度更大。因而,虽然自 20 世纪 60 年代开始,组织绩效的研究便成为组织理论重要的研究主题,但有关非营利组织的绩效评估的研究并不多见。对营利组织来说,经济效益是衡量其经营业绩好坏的标准,各种财务比率和生产力指标是衡量效率的指标;而非营利组织主要是通过政府、基金会以及社会捐赠等获得活动资金资源。非营利组织如果对这些社会资源的管理与运用效率太差,就将面临信用危机。但是,国内目前真正进行绩效评估的非营利组织比较少,缺乏评估文化和评估的制度化;不同的非营利组织采用不同的评估形式和规范,从各自的角度审视、评估非营利组织绩效(高孟立,2010)。因而,一方面,非营利组织需要在公益与效率之间寻求平衡,另一方面,对于以提供服务为主的非营利组织

来说,衡量组织绩效却有其难点。

当前绩效评价应用的主要方法有 4E 模型、欧盟通用框架(CAF)、平衡记分卡、关键绩效指标法(KPI)、全视角考核法(360 度绩效反馈)、重要事件法、数据包络分析法等方法。各种方法如何应用到非营利组织评价中,有许多学人从各个角度作出了阐述。如邓国胜提出的更有针对性、更适合中国非营利组织的 APC 评估理论(邓国胜,2004),亦有学人基于可行性及实用性,推介诸如成效管理评估模式、扩大体系评估模式、平衡计分卡、全面方案评估模式、行动体系模式等衡量方式和方法(梁伟康,2010)。而对于平衡计分卡在非营利组织中的应用分析(赵丽,2009)也比较多。纵观国内众多文献,关于如何进行绩效评估,如何进行绩效评价体系建构有许多论述,但是社会服务组织在实践过程中到底是如何进行绩效管理的,应该怎样做才能够表现工作绩效,却少有论述,也欠缺实证研究。因而,本研究即选取有代表的社会服务机构进行实证调查,希望描述社会服务组织在具体运作过程中是如何进行绩效管理的,组织是如何进行效率评价,工作人员又是如何应对组织绩效评价和自己的工作成果

[作者简介] 聂玉梅,浙江理工大学法政学院社会工作系讲师,复旦大学社政学院博士生;

顾东辉,复旦大学社政学院教授、博士生导师

*基金项目 本文系浙江省教育厅课题“公平与效率的平衡:服务类非营利组织绩效个案研究”(编号:1006101—F)的成果,浙江省社科联课题“合作主义视域下非营利组织治理研究”(编号:2011B004)的成果之一

的。

在现代社会,社会问责要求日益发展,非营利组织的相关支持者(Stakeholders)包括政府、基金会、企业等资源提供方,以及服务受众、机构的管理层等都十分关注机构的服务成效。捐赠方、购买方希望看到服务成效,服务机构有义务证明自己组织工作的成绩。因而非营利组织在实践过程中如何进行绩效管理,总会有其自身一套实践智慧。本研究采用个案研究,之所以采用这种研究方法,是基于研究目的和内容考虑。本研究不在于对中国服务类非营利组织的范围、规模和发展现状作出描述,而试图分析成功的服务类非营利组织绩效管理模式,其成功与失败的经验教训,工作人员的真实想法,在组织运营过程中,平衡公益与效率问题的困境与突破。个案研究的方法限制了研究的普遍性和概括力,但是却能够赋予研究以深刻性和洞察力,能够真正解决问题。

二、绩效管理:S机构的实践智慧

S社会服务机构,2006年成立于上海浦东新区,是一家专门服务于老年人的社会工作机构,其业务范围主要是为养老机构和社区提供专业社工服务,现拥有32名社工,现在进行的主要服务有:为公办养老机构派驻专业社工,协助开展活动;受托管理多家为老服务中心、日间照料中心。现在机构已经与10个养老院订立服务合同,同时该机构还开展关于弱能老人项目等。S机构在实践过程中得到社会认可,组织绩效较好,组织正在日益茁壮成长中。本研究对机构的负责人和一线社工进行了深入细致的访谈调查,以期了解机构在具体实践中的制度安排,专职工作人员在具体的实践过程中如何解读组织效率,是如何做出公益与效率平衡的。

(一)组织的制度安排

与养老院的合作是S机构目前最主要的服务内容。对于这样的一个新工作,由于养老院要购买每个社工的服务,那么社工的到来是否给养老院带来了变化,不仅是养老院评价的标准,也是S机构必须面对的问题。S机构必须保证自己派驻的社工,工作是有成效的。因为这涉及到以后合同的续签,如果院舍方面对派驻的社工不满意,或者认为社工的介入并未取得任何成效,并未对养老院的工作有明显的帮助,有可能终止续签合同。因而对本机构社工工作绩效的衡量成为社工组织必须要进行的任务。为了约束社工,S机构从制度与行为上进行了相关方面的管理。

1.约束与量化:对员工行为的控制

根据新制度学派的观点,组织普遍受到了外部环境的社会规则、规范和心态的形塑(Noshua Watson,2009),而那些促使组织的形态、结构或行为变得合理、可接受和易获得支持的社会观念、规则、规范或文化被称作制度环境。S社会工作机构作为制度环境内的一份子,必定受到

行业内部相关做法的影响。在社会工作机构中,在约束员工行为方面,已经有比较通行的做法,譬如写计划,写个案工作汇报等。

由于每名社工的身份属于社会工作机构,而工作则分散在各养老院中,因而,对于社工的上班时间与工作任务的制度在量化方面表现明显。S社会工作机构对每名社工要进行工作的任务和数量进行了相关规定。首先,日程安排要有计划。每名社工每周、每个月都要求递交工作报表、工作记录,要对工作进行汇报,机构督导不定期对社工个人进行抽查。而为了更好地指导社工,在工作开展数量上亦有最低要求。每个月要求至少开展5个个案工作,其中要结案3个,要开展2个小组工作,对社区活动亦有要求,但负责人表示这个一般很难达到,现在已经不做特别要求。S机构对员工行为的控制主要是通过开展工作的量化和递交工作计划与总结来进行的。

2.培训与辅导:员工能力提升的促进

对于S社会工作机构来说,员工办公的地点分散在各养老机构,为了使社工具有归属感,同时使社工在工作中成长,能够胜任本职工作,S机构认为在当前状态下,提升组织绩效的最好的办法,就是提升社工的工作能力与开发共性化的活动。因而,机构设有社工专职督导,负责培训与指导事宜。对于派遣到养老院中的社工来说,需要具有独挡一面的能力,能够独立开展工作。他(她)要能够辅导老人,进行危机干预,还要进行行政方面的工作,诸如报表、活动设计等,还要对院舍的护工、康复师等现职工作人员、老人家属进行相关培训与辅导。从某种方面来看,派驻社工几乎要是全才。而招聘进来的社工一般为才毕业的高校社工专业学生,年轻而少经验,在工作开展中的相关技巧的应用,面对相关情形如何正确处理,在院舍中如何开展工作,年轻社工如何将理论知识转化为实践应用,都是机构需要解决的问题。能够让社工在院舍中合适的处理问题、进行合理的工作计划设计,开展适合该院舍的服务项目,协助养老院员工进行专业护理,使社工能够胜任这份工作,是提高服务效果的根本所在。因而,培训与辅导也是S机构绩效管理中的一环。

3.需要与满意:客户反馈

对于员工的考核,除了机构本身的制度和考核指标之外,对于S机构来说,养老院方面的评价非常重要。养老院作为机构的客户,其对社工的肯定与评价至关重要。对于S社会工作机构来说,客户满意最主要是来自院方领导的评价。S机构负责人说,在社工入驻养老机构后,在前期三方沟通会比较多,院方和社工之间也有磨合期;不同的养老机构老人有不同的特点,有的社工不一定适合这个养老院,那么,通过沟通,可以进行协调。S机构已经出现过社工和养老机构互相不适应的情况,那么,派驻适合该养老机构的社工或者帮助社工适应该养老机构,

就是 S 机构要做的工作。

因而, S 机构在制度层面进行绩效管理还是相对传统的方式, 主要就是通过对于员工从工作量和行为上进行控制, 以督导进行培训与指导, 客户满意度这三方面来进行。在对 S 机构负责人的访谈中, 笔者特意问到, 机构是否考虑过采用诸如平衡计分法、全面质量管理方法等, 负责人认为, 适合组织发展的评估方式是最好的, 在才起步的服务组织中, 对评估过于苛刻, 容易形成形式化, 也会对员工工作带来巨大不便与压力。

(二) 员工的困惑与实践

总体而言, 对于 S 机构, 主要是从以上 3 个方面来进行绩效管理。该机构并没有如众多研究者在探讨的应用平衡计分卡、全面质量管理模式等, 从组织的整个绩效来看, 还是属于摸索中的管理。不管是以何种形式进行管理, 该方式方法内化到员工个人, 得到员工的认可, 或者真正有助于员工提高工作绩效, 是绩效管理或绩效评估的目的。在本研究中, 笔者也着重调查了员工应对组织绩效考核的方式和想法, 以期找到对于一线社工来说较好的绩效管理方法。

1. 量化与效果: 员工的感受和对策

量化管理有没有效果, 有何成效呢? 在访谈中, 大部分社工表示, 最底线的量化是需要的, 这样有助于本人有计划地做好工作, 对社工本人来说, 是一个自我督促。社工的时间是非常自由的, 虽然社工是个需要乐于奉献的职业, 但是如果没有底线量化, 对于社工缺乏制度约束, 容易让社工缺乏压力与动力。但是, 社工也表示, 社会服务质量是很难用数量来进行评价和衡量的, 例如, 要开展 5 个个案, 但同时还要求 3 个结案, 那么, 社工可能在还不具备结案条件的情况下就结案了, 开展个案, 如果 A 开展了 10 个个案, 可是只有一个或者根本没有案例对案主有实质性效果, 那么开展再多的个案有什么意义呢? 反之, 如果 B 只开设了 3 个个案, 但是这 3 个个案都获得了一定成功, 均一定程度上解决了案主本人的问题, 那么用单纯数量的评价就是 A 优于 B, 但真正需要的服务却是 B。

成员采取那种对组织有利但却不是职能任务要求的行为, 能够改变组织形态和组织的“社会环境”, 从而能够为组织直接绩效改善做出一定贡献, 这种绩效就被认为是情景绩效。营利性组织工作绩效通常是指任务绩效, 任务绩效经常采用企业财务指标进行衡量; 而直接测量非营利性组织的任务绩效比较困难, 非营利性组织绩效主要测量其情景绩效(Organ& Ryan, 1995)。而在实际的工作过程中, 社工的这种“情景绩效”很难通过量化来进行测量, 因而, 在非营利组织评估中, 过程评估一般受到重视。

在数量与效果的悖论上, 众多社工表示, 在服务开展

中, 有时因为要达到数量要求, 会忽视质量。“有时也是希望有成效, 但是任务没完成, 会有匆忙结案的情况。这也是不得已啦。”(社工 W 访谈) “我们一般都能完成任务的。但是私密地讲吧, 有时是为了完成任务, 有的个案我才开出来的。”(社工 L 访谈) 尽量在完成数量任务和开展必要的服务工作之间进行平衡, 就是在完不成任务的情况下, 社工也有办法达到数量标准。

2. 汇报与行动: 时间的竞赛

为了对情景绩效进行评估, 社会服务组织一般会进行过程评估, 这表现在要求社工记录服务过程与效果上。在访谈中, 有部分社工表示, 做社工非常辛苦, 不仅要求做服务, 而且还要求“写服务”。自己做了什么, 如何做的, 这需要材料的证明。可是, 这对于部分社工造成了压力, 做得好但是写得不一定精彩; 有的社工做得一般, 可是却很会下文字功夫, 甚至于可能会助长部分社工“作材料”的风气。社工是个讲究奉献的职业, 但是如果衡量员工绩效的标准有偏颇, 则会取得适得其反的效果。好几位社工表示, 对于初入职的社工来说, 写工作汇报和个案工作情况, 对于总结工作经验, 提升自身工作能力有很大帮助; 但是对于入职时间较长的社工来说, 仍然要疲于奔命地开展服务, 写汇报材料, 长期如此, 会占用大量时间和精力, 不利于社工服务项目的开展。社工总体的时间精力是有限的, 将时间精力放在写材料的时间上多, 那么实际上开展服务的时间以及开展服务的质量可能会受到影响。

因而, 一线社工的建议是, 汇报是需要的, 但是衡量的标准不能全部放在材料上。总结一线社工访谈, 他们认为写汇报材料与实际开展服务之间存在时间的冲突。有社工表示, 在工作汇报和材料中, 大家或多或少会有粉饰自己工作及成效的倾向。现在该机构还比较小, 机构负责人对员工的工作比较了解, 所以还没有出现以材料为根据进行衡量, 但“因为有要求啊, 我都会尽量去记录, 甚至有的时候没做什么事情, 记录得还挺好。我觉得这样也挺好的, 能督促我每天去想怎样开展工作。”(社工 L 访谈) 一般社工都会尽力去写, 有时甚至“写”成为主要的工作任务。“但是如果写成了我的主要任务, 那么我觉得就不是社工了。希望工作进入正轨后, 写的任务能少一点。”(社工 N 访谈)

3. 辅导与分享: 提高绩效的主要途径

一线社工一般认为, 自己作为社工, 学到了很多在学校中没有学到的知识和技巧; 书到用时方恨少, 在工作过程中, 由于知识和阅历的不足, 总是感觉知识不够用。由于大多数社工才毕业, 入职年限少, 很多情况以前都没有碰到过, 因而, 他们认为, 要提高服务成效, 目前最好的做法就是提升社工的服务技能, 通过有针对性的培训和督导, 及时指导一线社工的工作, 提供可供操作的模式, 解

答社工的工作困惑,这是最重要的。“我认为如果我们这些社工的服务能力都不高,做任何评比都是无效的。重点是让我们这些年轻社工能够成长。”(社工 Y 访谈)其实,社工专业毕业的学生理论知识是有的,但是怎样将书本上的知识应用到中国的实际,却是一个问题。“督导的辅导挺重要的,特别是刚开始工作的时候很需要。我才来的时候,虽然学过很多社工知识,但真正面对那些任务时,迫切需要人来指导。”(社工 L 访谈)

社工认为分享在能力提升和职业激励中作用很大。“分享是很重要的。我们需要互相切磋技艺。这个过程中我们也能得到相互鼓励和肯定,对职业有帮助。现在我们的辅导和分享都还不够。”(社工 N 访谈)“通过辅导和分享,我学习到了很多,也进步了很多。在工作中很快就上手了。我觉得这个比其他都重要。”(社工 Y 访谈)

三、结论:社会服务组织绩效管理的经验

由于非营利组织的复杂性,其产出及成效(Outputs & Outcomes)难以衡量,而且其成功往往缺乏一致的评价标准,因而,在组织实践中,很难运用一种成熟的绩效评价框架去进行衡量,这在本案研究中得到验证,诸如平衡计分卡模式、全面质量管理模式,这样的即成衡量模式在社会服务机构中很难推行,或者即使推行也是不可能有成效的。组织需要根据自身服务的特点,制定适合本机构的衡量标准。通过该个案调查研究,可以总结出以下可供借鉴的经验和需要注意的问题。

首先,培训和辅导是现阶段社会服务组织提升绩效最好的办法。社会服务机构在业务开展过程中,要加强对专职工、志愿者的培训与辅导,提升服务人员的服务技能和服务能力,是提高服务成效的根本,否则,其他任何形式的评估和衡量都是浪费资源。

第二,给专职服务人员订最低工作任务量是必要的,但要根据社工服务群体的需要开展,不能让员工落入为完成工作量而开展服务的窠臼。订立最低工作量,能让员工有一定的奋斗方向,但是,最主要的还是要根据服务群体的需要制定合适的服务计划,监督员工将计划落在实处。

第三,汇报、总结等材料性任务不能占用员工太多时间和精力。社工师开展实际服务的时间和精力与其他行政事务,写材料的时间是有冲突的。社会服务组织在进行绩效考核的制度设计时,应该充分考虑这一点。一线社工表示,在写汇报材料时会粉饰自己的工作,假如机构根据汇报材料来衡量社工的实际工作,长此以往,容易助长员工“做材料”而轻服务的作风。这需要机构领导对汇报材料做适度的应用。

在现阶段,社会服务组织中的专职社会工作者还是经验不足、知识欠缺的一个群体,要提高绩效还需要将重点放在员工的能力提升上。而现阶段非营利机构对绩效

的评估关注点主要在服务产出、服务的质量保证、服务使用者的满意程度上。如何在绩效管理不增加一线工作人员的工作负担仍是值得探讨的重要课题。

[参 考 文 献]

- [1] 波伊斯特.公共与非营利组织绩效考评:方法与应用[M].北京:中国人民大学出版社,2005.
- [2] 梁伟康.非营利组织整体性绩效评估[M]//社会福利研究第二辑.北京:中国社会出版社,2010.
- [3] 赵丽.官办非营利组织绩效评估的新思路——基于平衡记分卡与利益相关者理论[J].中国乡镇企业会计,2009,(6).
- [4] 陈俊龙,孙扬澄,金鑫.非营利组织绩效提升的策略研究[J].上海经济研究,2003,(2).
- [5] 高孟立.我国非营利组织绩效评估现状及其成因分析.现代商业[J].2010,(8).
- [6] 邓国胜.非营利组织“APC”评估理论[J].中国行政管理,2004,(10).
- [7] Noshua, Watson. Not Just Compliance or Resistance: Performance Feedback and Strategic Responses to Institutional Pressure[J].Academy of Management Proceedings, 2009(No.16774).
- [8] Organ, D. W. & Ryan, K.A Meta-analytic Review of Attitudinal and Dispositional Predictors of Organizational Citizenship Behavior[J].Personnel Psychology,1995,48:775-802.
- [9] Emily Barman,What is the Bottom Line for Nonprofit Organizations? A History of Measurement in the British Voluntary Sector,International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 200718(2):101-115.

Public Welfare and Efficiency: the Practice of Social Service Organization Performance Management

——Take S Social Work Service Agency as the Case
NIE Yu-mei^{1,2} GU Dong-hui²

(1.School of Law and Politics, Zhejiang Sci-Tec University, Hangzhou, Zhejiang, 310018; 2.School of Social Policy and Development, Fudan University, Shanghai, 200433)

Abstract: The Non-profit organization does not take profit as a goal, but it does not mean that the organization does not need the efficiency. This Research took the S social work service agency as a case, mainly inspected the institutional arrangements of the organization's performance management, and the way which the staff deals with the institutional arrangements, sought a good performance mode of administration in the social service organization. Based on the investigation research, the author summarized the affirmative experience and the problem should be avoided in the performance management.

Key words: the Social Service Organization; Performance Management; the Social Worker

编辑 / 万道林