

台灣社會工作專業發展的經驗與展望

詹火生

壹、台灣社會工作發展的歷史回顧： 從非專業、半專業、到專業

台灣社會工作實務發展的歷史，大約與香港相同時期，在 1950 年代，以濟貧的社會救助業務為主。但是社會工作專業化的發展，台灣則落後香港約四分之一個世紀。台灣社會工作專業制度的建置，以 1997 年「社會工作師法」通過立法，奠定台灣社工專業制度的法制基礎。

然而，就社會工作相關實務來說，早在 1950 年，「基督教兒童福利基金會」（現已改稱中華兒童福利基金會，英文仍維持為 CCF）以民間團體的力量推動家庭救助工作，就採取「社會工作員」制度，開啓台灣社會工作專業制度的濫觴。1960 年代到 1970 年代間，伴隨

著台灣工業化的啓動，家庭結構產生變化，家庭問題日生，家庭諮商與協談的社會工作服務應運而生，而這些民間社會工作大部分與宗教團體有密切的關係。

我們可以扼要的說：台灣社會工作，從 1950 年代到 1970 年代，幾乎是西方宗教團體透過民間社會組織，以工業先進國家所發展出來的社會工作方法，提供以社會救助、家庭服務、青少年服務等為主的服務。在社會工作人力方面，台灣在 1960 年代初期開始在大學設立社會學系，最早在台灣行政專校設有社會行政專班，訓練社會行政人才，後行政專校納入中興大學法商學院，即為目前台北大學前身。在大學方面，則以東海大學為始，台灣大學繼之，開始培育社會工作人才，投入社會工作行列。

在此階段，雖然社會工作尚未法制化，社會工作專業制度尚未建立，但民間團體的這種開創者的精神，開拓了後來台灣社會工作法制化與專業化的堅實基礎。這一階段的發展軌跡，和香港社會工作從 1950 年到 1960 年代末期的發展，十分類似。

政府開始介入社會工作，則始於 1970 年代初期的「台灣省社會工作員實驗計劃」，業務重點以社區工作和貧戶輔導為主；公私立大醫院開始設立社會工作室，聘用社會工作員。這種發展的背景，也促成台灣醫療社會工作專業制度最早建立，也成為推動台灣社會工作專業制度的重要推手。

1980 年台灣立法通過「社會福利三法」（老人、殘障、社會救助），開始台灣社會福利立法的新紀元。1990 年代台灣社會快速變遷與政治的民主化，加速了政府介入社會問題的解決和社會福利制度的建立，重要社會立法皆在這一階段通過，因此學者論述此階段台灣社會福利的發展，有所謂「黃金十年」的見解。事實上，重要的社會福利立法與社會工作制度的建立，大部分是在 1990 年代完成，稱之為台灣社會福利與社會工作的「黃金

十年」，亦不為過。

在社會工作專業制度的發展方面，1997 年「社會工作師法」的立法通過，為台灣社會工作專業制度取得法制的基礎，同時也提昇了台灣社會工作者的專業形象。社會工作師法也建立了社會工作師證照制度，不僅公立社會福利機構的社會工作人員必須取得社會工作師證照，民間私立社會福利機構聘用社會工作人員也必須取得社工專業證照，否則無法通過機構評鑑、或獲得政府經費補助。台灣社會工作師也成立「台灣社會工作師公會」，建立社會工作專業倫理與專業認同。

1997 年社會工作師法通過後，考試院即在當年（1997）舉辦社會工作師高考、特考、及檢覆筆試等考試。十年以來，取得台灣社會工作師專業證照者已有 2,216 人。

1997 年以來，隨著社會工作師法的通過，台灣社會工作在政策立法、制度建制、和社工教育等方面皆有更迅速的發展；簡述如下：

1.在政策立法方面；與社會工作相關的立法不僅更加健全完備（參見表一），而且所服務的人口群也更加多元，例如：老人福利法已經修訂數次，1980 年的殘障福利

法也修訂為身心障礙者權益保障法（2007），訂定性侵害犯罪防治法（1997）、家庭暴力防治法（1998）、兩性工作平等法（2002）、性騷擾防治法（2005）等與家庭或兩性相關的法律。

2.在制度建制方面；1990 年代以來，在社會服務的供給上，政府不再是社會福利服務的主要供給者，民間福利服務機構的蓬勃發展，與政府福利機構彼此形成夥伴關係。政府也採取「公設民營」、「服務外包」等方式，提供民間社會福利機構發展的契機。社會工作也逐漸引進「社會工作管理」的理念，與強調專業之餘，也重視社會工作服務的效率。

3.在社工教育方面；台灣社會工作教育在台灣社會工作專業發展上扮演著兩個重要的角色；誠如前述，台灣主要大學從 1960 年代起就在社會系講授社會工作，引入西方社會工作的理念與技巧，扮演著社會工作知識縱向擴散傳播的角色。另一方面，社會工作教育也提供社會服務所需人才的來源，1980 年代隨著台灣快速社會變遷帶來許多新興社會問題，需要更多社會工作人才，除了傳統大學紛紛設立社會工作學系或研究所，新興大學或科技

大學也陸續設立社會工作學系或與社會工作相關的學系與研究所。目前全台灣已有 22 所大學、科技大學、技術學院設有以社會工作為名的學系（見附表二），設有與社會工作相關學系的學校也有 9 所（見附表三），設有碩士班的大學有 22 所以上，設有博士班的大學則已有四所。

貳、台灣社會工作發展的特色

從以上台灣社會工作發展歷史的簡單回顧，可以歸納出下列幾點發展特色：

一、從非專業到專業；近半個世紀

台灣社會工作發展由民間宗教團體開其端緒，主要是由基督教會或天主教會在台灣推動社會服務工作，引進西方社會工作方法；至於其他民間社會服務則泰半採用非專業的服務方式。1980 年代醫療機構開始推動醫療臨床社會工作制度，政府也開始研擬在社會福利機構實施社會工作制度的可行性，並逐漸在公立社會福利機構引進社會工作人員制度。一直到 1997 年「社會工作師法」立法通過後，台灣社會工作專業制度才取得法制的基礎。

二、從政治威權到社會民主；決策由下而上

1987 年台灣解嚴以前，社會處於政治威權時代，一方面，社會工作輒被視為「社會控制」的工具；另方面，政府則把社會工作視為「解決貧窮」的手段。1987 年解嚴後，社會快速轉型為多元民主，政策決策逐漸從以往「由上而下」（top down）轉為「由下而上」（bottom up），各種社會福利團體結盟，「社會工作專業協會」成立，對催生社會工作專業制度都發揮關鍵的影響力量。

三、從經濟發展到社會公平；追求成長與再分配

1980 年代是台灣經濟發展最快速成長的時期，年平均經濟成長率達 8% 以上，國民所得快速成長，中產階級增加。「衣食足而後知榮辱，倉稟足而後知禮節」，中產階級的興起，對社會公平的相關議題更加關心，對社會福利相關制度更加熱心參與，這也是推動台灣社會工作邁向專業化的重要力量。

四、從 NGO 開創到政府主導

前已述及，1980 年代以前，台

灣社會工作主要是由民間非營利團體，特別是教會，扮演著主要供給的角色；1980 年代中期以後，政府才開始被動介入社會工作專業制度的建制。這種由 NGO 開創社會工作制度，台灣與香港的發展軌跡，十分類似，只不過香港社會工作專業制度比台灣更早建立，「香港社會服務聯合會」（香港社聯，Hong Kong Council of Social Services, HKCSS）扮演關鍵的角色。

五、從殘餘模式到制度模式；政府建立制度

台灣社會工作發展，學者認為是從 1950 年代的「殘餘模式」（residual model）逐漸發展到 1990 年代的「制度模式」（institutional model）。從政府的角度來說，社會工作在制度建立或經費預算等方面，都是在 1990 年代以後才逐漸制度化。

六、從歐美經驗擴散到本土實證；新興社會問題

1980 年代以前，大學社會工作在課程內容與研究觀點等，皆從歐美大學或研究機構直接引進，簡言之，就是歐美經驗擴散到台灣。1980 年代以後，隨著台灣社會學實

證研究的成熟和普及，1990 年代以來新興的社會問題，如外勞問題、外偶家庭問題、單親家庭問題等，社會工作開始這些社會問題的探討，並企圖建立解決問題的台灣模式。

七、從功能結構觀點到衝突批判觀點；調和利益團體的衝突

社會工作研究觀點，有所謂「結構功能觀點」(structural functional perspective)，與「衝突批判觀點」(conflict-radical perspective)兩種。以台灣社會工作發展的經驗來說，可以 1980 年代為研究觀點轉變的分水嶺，在此之前，社會工作研究採取靜態社會變遷的「結構功能觀點」；1980 年代以後，尤其 1987 年政治解嚴後，社會多元結構興起與社會變遷瞬息萬變，在政策研擬與研究紛紛採取「衝突批判觀點」，調和諸多社會利益團體的衝突。

八、從單一因果邏輯到多元衝突邏輯；多歸因的社會問題

社會工作研究對導致社會問題原因的解釋，早期較採取單一歸因的觀點，因此，對解決問題的對策，也採取單一因果的看法。1980

年代以後，學者瞭解到社會問題成因的多元複雜因素，因此轉而採取多元觀點的對策。

參、台灣社會工作發展：幾點啟示

一、社會工作專業發展必須借助專業組織以及有堅實的专业倫理

社會工作專業發展能夠獲得社會的認可，與政府的支持，其專業組織與社會工作人員必須要有堅實的专业倫理基礎。就此而言，「台灣社會工作專業人員協會」、「中華民國社會工作師公會」、與「中華民國醫務社會工作協會」充分發揮自我監督的專業倫理。

二、政府與民間可結合成社會工作專業發展的夥伴關係

政府在社會工作專業發展上，扮演法制化的重要角色；同時民間社會福利服務的健全發展，也因專業制度的建立，提昇其服務品質。「公設民營」、「服務外包」的發展，也因社會工作專業制度的建立，使政府和民間結成「夥伴關係」。

三、社會工作專業發展必須築基於社會價值文化基礎之上

社會工作源於歐美工業先進社會解決社會問題，所發展出來的一套專業制度與專業工作技巧；因此其理論基礎與文化倫理皆以歐美社會的文化價值為基礎。東方社會文化與倫理與歐美社會不盡相同，因此，如何把社會工作理論與倫理能

築基於自己的社會文化基礎之上，使社會工作方法能契合自己社會的價值與觀念，是社會工作者在現在與未來所必須努力的重要課題。

（本文作者詹火生為台灣大學社會工作學系暨暨南大學社會政策與社會工作學系兼任教授）

參考文獻

王卓聖（2004）台灣與香港社會工作專業發展的比較分析，台大社會學刊（9），137～183。

葉世明（2004）淺悉社會工作在台灣的发展，現代台灣研究（雙月刊）（2）。

表一 台灣社會福利立（修）法一覽表（1995～2007）

年份	社會立（修）法
1995	<u>兒童及少年性交易防制條例</u> 修法：殘障福利法、勞工保險條例
1996	修法：勞動基準法
1997	<u>社會工作師法、性侵害犯罪防治法</u> 修法：身心障礙者保護法（殘障福利法修正）、就業服務法老人福利法、社會救助法
1998	<u>家庭暴力防治法</u> 修法：勞動基準法
1999	修法：社會工作師法、全民健康保險法、兒童及少年性交易防制條例
2000	<u>特殊境遇婦女家庭扶助條例</u> 修法：老人福利法、社會救助法、兒童及少年性交易防制條例就業服務法、勞動基準法、工會法、勞資爭議處理法勞動檢查法、職業訓練法、勞工保險條例、農民健康保險條例
2001	<u>志願服務法、職業災害勞工保護法、原住民族工作權保障法</u> 修法：全民健康保險法、身心障礙者保護法、勞工保險條例
2002	<u>兩性工作平等法、就業保險法、敬老福利生活津貼暫行條例</u> 修法：社會工作師法、老人福利法、全民健康保險法、就業服務法勞工安全衛生法、勞資爭議處理法、勞動檢查法、職業訓練法勞動基準法、農民健康保險條例、性侵害犯罪防治法
2003	<u>兒童及少年福利法</u> （註：「兒童福利法」及「少年福利法」合併修正為本法） <u>大量解僱勞工保護法</u> 修法：社會工作師法、全民健康保險法、身心障礙者保護法就業服務法、勞工保險條例、敬老福利生活津貼暫行條例
2004	修法：身心障礙者保護法
2005	<u>性騷擾防治法</u> 修法：社會救助法、全民健康保險法性侵害犯罪防治法、兒童及少年性交易防制條例
2006	<u>公益勸募條例</u> 修法：性騷擾防治法、就業服務法特殊境遇婦女家庭扶助條例、兒童及少年性交易防制條例
2007	<u>身心障礙者權益保障法</u> （身心障礙者保護法修正）、 <u>國民年金法</u> 修法：老人福利法、家庭暴力防治法、兒童及少年性交易防制條例就業保險法、就業服務法、性別工作平等法（兩性工作平等法修正）

表二 台灣各大學以社會工作為名的科系

	學校名稱	科系名稱
1	台灣大學	社會工作學系（含碩、博士班）
2	政治大學	社會行政與社會工作研究所（碩士班）
3	台灣師範大學	社會教育學系（社會工作學組）、社會工作學研究所（碩士班）
4	政治作戰學校	社會工作學系（含碩士班）
5	台北大學	社會工作學系（含碩士班）
6	輔仁大學	社會工作學系（含碩士班）
7	東吳大學	社會工作學系（含碩士班）
8	實踐大學	社會工作學系（含碩士班）
9	東海大學	社會工作學系（含碩、博士班）
10	中山醫學大學	醫學社會暨社會工作學系（含碩士班）
11	亞洲大學	社會工作學系
12	朝陽科技大學	社會工作學系（含碩士班）
13	暨南國際大學	社會政策與社會工作學系（含碩、博士班）
14	台南神學院	宗教社會工作學系
15	長榮大學	社會工作學系（含碩士班）
16	嘉南藥理科技大學	社會工作學系
17	高雄醫學大學	醫學社會學與社會工作學系（含碩士班）
18	屏東科技大學	社會工作學系（含碩士班）
19	大仁科技大學	社會工作學系
20	美和技術學院	社會工作學系
21	慈濟大學	社會工作學系（含碩士班）
22	玉山神學院	教會社會工作學系

校名排列由北到南

表三 台灣各大學社會工作相關科系

	學校名稱	科系名稱
1	陽明大學	衛生福利研究所（碩士班）
2	台灣神學院	教會與社會系
3	中國文化大學	社會福利學系（含碩士班）
4	玄奘大學	社會福利學系（含碩士班）
5	明新科技大學	幼兒保育學系、老人服務事業管理學系
6	弘光科技大學	老人福利與事業系
7	靜宜大學	青少年兒童福利學系（含碩士班）
8	中正大學	社會福利學系（含碩、博士班）
9	稻江科技暨管理學院	老人福祉學系

校名排列由北到南