

# 政府社會工作人員制度的起初：參與者的回顧

邱汝娜・李明德

## 前言

一項政策或制度的形成必有相當的過程，而新的制度通常有時代背景、有識者的推動、實驗的過程、參與者的投入及有決心的領導人才可竟成。當今政府社會工作人員制度即經過相當的歷程，從政策的揭櫫到制度確立也長達十四載。這之間歷經試辦、實驗、評鑑，及至民國 68 年省政府訂頒「臺灣省推行社會工作人員制度計畫」而告確立，正式在各縣市推動全面聘用專業社工員辦理社會福利服務。該計畫對社工員及督導員資格的界定、地方政府的員額配置、工作項目、訓練與督導考核、協調聯繫、經費來源等均有明定。

就在社工員制度從實驗踏到制度化的決策階段，作者有幸參與作業，對當時各界（政府部門、社工學界與社工員們）的積極投入與熱心支持，深受感動與鼓舞，好似一股社工熱潮，大夥不畏艱辛、不知疲累，為社工志業勇往直前。時過四分之一世紀，如今回顧，更深覺參與社會工作界這一項重要計畫極具歷史意義，願將當時參與的一些點滴作簡單記述；正當思索此文時，適巧曾於民 66 年首屆由省府甄選的社工員暨第一期社工督導員的李明德女士來訪，她雖已離開社工界隨夫婿投身外交圈，卻對當初參與社工的熱忱與信念懷念不已，甚製作網站聯繫早期之社工夥伴分享，因此特邀其共撰此文，我們就以參

與者的角色—政策作業參與者與社工參與者—來說社工員建制起初的故事。

## 壹、社工建制的回顧（邱汝娜）

作者是在 68—69 年間在省政府社會工作室當科員，辦理社會工作人員制度業務，當時社會工作室也就是為推動社工員制度於 68 年 2 月設立的。社工員制度的推動自民國 54 年在「民生主義現階段社會政策」中揭櫫「應僱用曾受過專業訓練的社會工作人員，負責推動各項福利工作」後，內政部即於中華民國社會建設第一期及第二期計畫內訂定建立社會工作人員制度，並於民國 60 年通函省、市政府編列社會工作人員名額。當時對社工員的資格認定、遴選及工作內容及經費來源都不確定，縣市要編列預算何其容易，亦即只提示可運用社工員，惟在政府這個龐大的官僚體系中如何定位與運行，是一個很不明確的狀態。因此，有必要先以試辦實驗方式進行，作為日後建立制度的基礎。

## 實驗的孕育

臺灣省政府係於 62 年開始進行實驗計畫，從少數有意願參與並具地方類型之代表性的縣市試辦，再漸進擴大實驗區域，先後計有 6 年。縱觀整個實驗時期約可分為兩個階段，而兩階段之間乃採滾動式接續：

1.第一階段：從 62 年到 64 年，試辦

縣市為基隆市、臺中市、臺南市及高雄市、臺中縣、彰化縣等。工作項目以小康計畫低收入戶為主要。在此階段，最初係僅前四個省轄市聘用極少的社工系畢業的學生辦理低收入戶的輔導，其功能較偏向社政人力的補充。但在 63 年，臺灣省政府社會處在臺中縣大里鄉的「小康計畫聯合服務中心」自行聘用 12 位社工員進行低收入的個案工作服務，展開較具專業模式的實驗，此實驗的催生者及指導者是社會處張秀卿專門委員（後任臺北市社會局副局長退休），張專委早年在美國接受社會工作教育，滿懷抱負，其在大里的實驗可說建立了社工個案服務的雛型。張專委的積極推動直接影響了當時臺中縣的社會科長藍石磷先生，藍科長雖非社工本業，但以他的美術專業大概圖繪出社工在社政工作上的璀璨願景，他隨後向省府積極爭取在臺中縣全面的實驗，並極力鼓吹社工專業的服務成效，對後續的擴大實驗著有影響。作者在 65 年讀臺大社研所時，藍科長即經常邀請協助該縣辦理社工訓練與研討，對他以一個非社工專業的人努力推動社工專業的建制，深受感動。（其在退休後才重拾畫筆，也贈送作者一幅畫）

2. 第二階段：從 66 年到 67 年，試辦縣市為臺北縣、高雄市、臺中縣、雲林縣、桃園縣、新竹縣、基隆市、臺南縣等。此階段省府較有嚴謹的介入，社工員的甄選與分發自此階段始由臺灣省政府統一作業，其嚴謹程度不下於高普考試；此階段的工作項目除上階段的小康計畫低收入戶外，另增各種福利措施的調查、研究分析、協調及服務等。在此階段，臺灣省政府特別邀集國內大專社會工作系科專家學者組成考核小組實地進行考核，對實驗的擴辦及社工員設置的必要性有相當的影響。隨即更邀聘省府委員及學者專家成立「臺灣省縣市實驗社會工作人員制度專案小組」，負

責推行社會工作人員制度之策劃，督導及考核；由於專案小組的策劃，也影響社工員的工作項目擴及當時各種社會問題的服務。當時社會處即擬具「臺灣省縣市設置社會工作人員實驗計畫綱要」，規定社會工作人員之工作項目為：1. 青少年輔導；2. 老人與兒童福利之增進；3. 家庭扶助；4. 社區建設之輔導；5. 工、漁、鹽、礦地區勞工問題之輔導，並於工作方法中指定以個案，團體及社區等工作入手。第二階段的工作項目比第一階段確擴增許多。不僅工作項目增加，社工的服務更擴及原住民地區，臺灣省政府社會處於 67 年 12 月初依據「中央加速改善偏遠地區居民生活方案」，於 30 個山地鄉設置社會工作人員 54 名，對原鄉的低收入者及老弱殘障提供照顧服務。

### 決策的過程

一個制度從實驗到正式形成，除了靠累積的實驗成果外，通常掌握決策的領導者的決心是重要的關鍵因素。社工員制度實驗計畫自 62 年開始以滾動式漸進擴大實驗區域，每年考核專家總是呼籲社工員設置的必要性，及至 68 年初，時任省社會處處長的許宗德先生，在其「推動社會工作人員制度的一段心路歷程」一文中曾坦露「感受相當大的壓力」，因為「聽到各方亟力強調社工員設置的必要性與時代性，但一個制度的建立除了社會迫切的需求外，也必須考慮政府未來長期財務負擔的能力及有關單位的配合。但又思及社會結構正迅速變遷，社會問題日益增多，社會福利的專業性服務是勢在必行……因此毅然決定就社會工作人員建立制度的方向研議進行」，並將之作為首要的工作目標。由於許處長的決心與毅力，親自主持專案小組會議及研討會，專家學者與地方政府社政主管們均極熱切的參與討論與提供建議，當

時參與的專家學者有徐震教授、蔡漢賢教授、白秀雄教授、王培勳教授、李鍾元教授、江玉龍教授、張甘妹省府委員等；而在社會處內部，張秀卿專委持續出力，全力指導，有「大專家」之譽。那時，幕僚作業的社工室，在陳子約主任的指導下，社工股股長胡暇玉先生帶領 3 位科員—呂寶靜、蘇麗瓊與作者—的工作團隊，也被喻為「小專家」，當時為收集資料、準備會議議程、撰擬計畫及工作報告等，經常加班，不知疲累。猶記一次週六在臺北開小組會議，會後胡股長要我們三人速回辦公室（南投中興新村）作會議交辦作業，當時因買不到車票，就請求股長緩一天回辦公室處理，股長說「工作不能耽擱，妳們想辦法都要回去處理……」建制作業的急迫與辛苦，可見一斑。

「臺灣省推行社會工作人員制度計畫草案」經充分討論研議後，於 68 年 7 月 9 日送省府委員會議審議。該計畫內容主要是人員進用、員額編制、工作項目、督導考核、訓練與進修、協調聯繫、實施進度與經費來源等。計畫在省府委員會議審議時卻面臨相當的質疑與批評：認為是社政機關工作人員未能發揮功能才另設社工員，會造成人力財力浪費；也認為可調訓村里幹事取代……。通常府會有不同聲音時，計畫要過關是很難的，許處長在前述一文中即陳述當時他見府會即將退回計畫時，冒犯主席（林洋港先生）堅持社工制度不宜再拖，相關的問題可在實施中繼續探討。社工制度終於 68 年 8 月 27 日奉核定實施。若當時許處長沒有堅持，社工的實驗不知還要拖多少年？領導者的決心與意志確實影響政策的發展。

#### 後續的影響

政府社工員制度普及後，對社會福利服務的後來影響很大。就個人的觀察，約

有下列幾方面：

(一) 社工員是地方政府社會服務發展的要角：簡春安教授於 82 年所做的「臺灣省各縣市推行社會工作人員制度評鑑研究」即指出「十分肯定社會工作人員制度在我國社會行政系統內提供服務給民眾的績效和重要性。……如果沒有這一批約聘的社會工作人員，面對今日快速膨脹的社會福利業務，許多地方政府的社會福利行政業務縱使不會立刻癱瘓，也無法提供最基本的服務品質，並且維持不了多久。」10 年後的今日，社工員在政府社政部門的任務與重要性更有過之而無不及。

(二) 「社會工作師法」的推動原力：社工員制度在社工員自身的努力下通過了「社會工作師法」。

(三) 社工專業團體是政府的夥伴：社工團體不僅對自我專業的期許與成長做努力外，並對社會福利政策多所建議與鞭策，亦協助政府社福專案的規劃或執行。

(四) 社會行政走向專業化的搖籃：許多參與社工建制的人與社工員因累積的經驗與服務成效被拔擢為社政首長或主管，而影響社會福利政策更具專業化。如蔡漢賢教授、白秀雄教授、蘇麗瓊均擔任直轄市社會局長與社會司長、作者也擔任過縣市社政主管與社會司長、首屆社工員劉寶貴則為臺北市政府的副祕書長、簡惠美與王玲惠為中央青輔會副處長、詹玉蓉為臺北縣府社會局副局長……還有許多在社政或相關領域均有出色的表現。

### 貳、回首來時路—社工初始印象（李明德）

#### 捨我其誰

66 年 6 月通過省政府第一次大規模社工甄試後，所有錄取報到的社工新鮮人，被集體告知身負專業開拓者角色，也就是肩負臺灣省縣市社工專業制度能否繼續發

展的關鍵性角色時，幾乎所有人都被自己承擔那麼重要角色而振奮不已。

我們不曾思考日後會有多少困難，只知道一定不能夠退縮，勇往直前，向著目標邁進。雖說當時環境，沒有人可以具體說出社會工作的定義，社會普遍不認識社工一詞，甚至於所有的工作者都不具備公勞保的基本保障，可是，大家都情願為社專業在臺灣，盡一份可能的心力。

剛出校門的初生之犢，並不思考退路，反而是充滿捨我其誰的使命感，不管縣市政府怎麼分配安排，每一個人都懂得充分運作職務空間，讓職能角色依照各人專長充分展現獨特差異。印象中，最挑戰的經驗並不是直接服務中的難題，而是每一周舉行的個案討論會的直接面質。當自認為有心得的個案報告被提出更深入批判時，臉皮薄一的總不免淚灑當場，可是，事後並不責怪批評者太不留情，反而是鞭策自己更上層樓，如今想來，當時的質疑應該多一點技巧，遠比那麼直率的表達要有同理多了。

#### 搭「平板車」訪視低收入家庭

基於跨鄉鎮業務合作需要，透過當時駐平溪社工寶貴的帶領，必須起個大早搭火車，並趕上當地七點半的平板車訪視低收入戶，我充滿烏來式浪漫想像如期上工。一到現場才知道平板不是有輪子的車，而只用電力拉動一條纜線的鐵板，以接近垂直的斜角，將礦工從山底下拉到山上。我的心忐忑不安，可是，想到臺大畢業的她都能夠做到，我一定也要做得到！

纜繩軋軋作響，站在兩米平方的鐵板上，任由陌生人操作機器，覺得至少離地數百公尺高了，我緊抓住大不到一歲的寶貴，故做鎮定的問說：「還有多久會到？」，她平靜的望我一眼說：「已經走完三分之一了！」，永遠不能忘記那一幕，當回身往下

看時的暈眩，天哪，不見底的空間如果纜繩斷了，連勞保沒有的我們，該怎麼辦？實在不敢往下想，從此，對於身邊這位高材生的偉大，更多了千分敬意。

#### 「隔壁」認知的差距

有一次到坪林低收入戶複查，村幹事表示那一戶人家在「隔壁」，也就放心跟著走。他沿路有說有笑，半小時過了，「隔壁」還沒到，忍住不問，跟著他揮手攔砂石車，那車好高根本跨不上去，司機大手一拉才上得了車，心想村幹事還真貼心，安排免費野雞車。哪裡知道下了車，竟然還繼續往「隔壁」方向步行，從早上九點多出發，下午二點左右才到達所謂「隔壁」的那一戶貧困人家。

問村幹事：「他們為什麼選擇住在這麼荒蕪的深山？」得到的回來是：「祖先認為有山有水斯有財，現在繁榮地區以前不受青睞，因為那屬於不毛之地的都市貧瘠土地，原本長不出好糧食來。」這真是差異價值觀哪！時間見證老祖宗不同的智慧價值。

#### 第一次督導經驗

一線社工回報區域性社會現後，透過督導會議決定來個專業方案服務：對於宜蘭縣三星農場採取地毯式逐家戶全面訪問，由轄區 12 個鄉鎮 14 名社工連同督導一人共同承辦是項業務，當時長官都放手讓社工自行包辦一切，但是，沒有經費支援。

大夥做的很起勁，發現這一個農場，確實隱藏相當多的殘障世代遺傳與低社經地位問題。然而，農場屬於退輔會所有，並不歡迎過度介入，社工也缺乏足夠人力支援全面性輔導方案實施，區域專案也就順理成章告一段落。過程中，參與的社工收穫很具體可貴，透過團體督導組織方式，每週定期由督導召開校團體聚會，深

度討論個案問題。團體督導採取雙管齊下的給能服務：

一、針對農場家庭比較嚴重的智能不足、精神病、自閉症問題，由督導編寫適合討論的講義，將相關精神醫療與特別教養理論帶入實務工作之中。

二、在上述專業督導團體中混合團體領導人訓練，透過社會團體工作型式協助組員做團體觀察，所有人輪流當催化員與觀察員，容許使用 co-leader 或者參與觀察、旁觀觀察型式，由組員自己選團體定位，只有督導責無旁貸當領到底。

當時還將團體督導結果依據個案工作、團體工作方式分別集結編印成三本書，以縣政府名義免費發行，當時許多大專院校與機構主動索書，以至於再版發行四千本，是為當時宜蘭縣社工首創的出版。

### 社工研習訓練

省訓團制服女、草屯魔鬼訓練營、二水家政中心、中興大學殘障專業研習……說來可話長了，由省府主導統籌甄選與推動社工專業制度的全省第一代社工，在還沒有正式工作前，奉令到省訓團參加職前訓練，成為全省社工大規模訓練之濫觴，每一次研習訓練都留下鮮明的記憶。它不但是專業能力的補給站，也是心靈的舒活區，大夥可以透過跨縣市的交流機會，突破區域視野的限制；也可以透過不同主題的研習訓練，擴展專業職能。很有趣的是，每一次時間安排都成為絕對必要的壓力釋放與情緒支持來源，結訓時，每一個人又如同一尾活龍般，活力十足的返回基層工作崗位。

社工的訓練很有意思的是結業證書，後來在省社會福利工作人員研習中心所頒的證書除註明訓練課程外，還印著一段有意義的一行字：「讓我們懷抱博愛的精神，秉持真誠的態度，運用專精的技巧，共創

造，美好的今日，希望的明日」這就是我們社工的使命！

### 社工信念不死

去（93）年聯合臺北縣第一屆元老，舉行第一次有始以來元老社工大聚會，以第一屆臺北縣社工（當時員額 33 人）為主要對象，結果來了 17 人，從美國來的余淑珍，現在是 EVEREX 副總（V.P.），從西非瘧疾回來的我還身在外交大家庭；島內最遠的嘉義縣社會課長洪金蘭，毫不猶豫的專程請假搭火車北上；擔任實踐大學教授的小陸逢丁憂也趕到；擔任青輔會副處長的玲芬，還有幾個公務機關退休的同事們都全程參與；沒有人想到頭銜或者利益，都以參加行動支持；是否意味著這種原汁原味的第一代傳統社工精神永遠不死呢？知覺心理學課堂上老師曾說，「我們看到什麼並不重要，我們相信什麼比較重要」，應該就是「信念不死」的緣故。

當年，社會工作道路是模糊不明的，可是，所有的人都覺得希望無窮，因為自己就是那一份希望的關鍵，每一個人都以「社會工作需要我」、「我熱愛社會工作」的捨我其誰命運共同體；同時不放棄社會工作存在是永恆價值的信念「我代表社工」、「社工代表我」榮辱與共。即使到今天各自四散，臺北縣元年足跡亦擴散到美澳、非洲，我們還是覺得「我們是一家人」、「以曾經社會工作為榮」，似乎如當年蔡教授漢賢所期許謂「一日社工，終生社工」理想的實踐與實現，「我熱愛社會工作，並且當成一世志業經營」的過往，大概是我們社工家族最可貴的共同記憶吧！

自去年底，臺北縣與宜蘭縣分別成立元老社工家族網站，重新找回每一個人失去已久的夢想，我們永遠保持一顆對世界相信，對人類信任的原始情懷，在這一群人身找到「社工不死」的記錄，並且確確



實實展示在生活之中！

### 結語

人生是由許多故事織成，政府社工員的建制，也是由許多參與者的故事所織成。每個人的角色不同，經歷不同，體會有不同，但卻在共同的理想與信念中共織一個美麗的夢，而這個美夢在許多人的參與努力下已經實現！而且在延續發展，不

論是縱面或是廣面。本文回顧社工建制起初的故事，也不是完全的，還待許多參與者來補充。但在回顧中，參與決策的前省社會處張秀卿專門委員與許處長與業於 92 年 4 月與 12 月別世，在社工的建制史上他們二人有著舉足輕重的貢獻，並以此文紀念他們。

（本文作者：邱汝娜現任行政院一組組長；李明德現任漢邦中醫診所行政）



台灣省社會工作督導員職前訓練合影留念 68.11.1.

第一期社會工作督導員職前訓練結訓合影——日臺灣省政府社會處、地方政府、專家學者於綜合座談後合影（座位排左起第六位為許處長，座位排右起第四位為張秀卿女士）



66 年省府首次遴選社工員職前訓練（於省訓團，第二排右 4 為本文作者之一李明德）