

「社會工作師法」立法始末

簡春安・李雲裳・高永興

一、前言

「社會工作師法」於 1997 年 3 月 11 日終於完成立法，是我國社會福利發展的重要里程碑，它的通過是結合國內社工「老中青」三代的共同努力；學生、實務工作者、學校老師及各界的奔波與支持；更包括了各黨各派的協調與折衝，始竟全功，值得一書，以為社工未來推動其它法案時的參考。

二、歷史背景

社工師的立法有其歷史背景與需求，應從國內的社會福利發展過程來分析，以了解其立法的時代意義，其發展過程可大略分成下列幾個階段（臺灣省政府社會處，1979，1991a，1991b，1992；陳惠鏡，1992；簡春安，1991，1992，1993；蘇麗瓊，1992）：

（一）民生主義現階段社會政策階段

1965 年所公布的「民生主義現階段社會政策」以社會保險、國民就業、社會救助、國民住宅、福利服務、社會教育、與社區發展等七大方針為政府推動社會福利之重點。此政策明示：「所需人才，應儘量任用各大學有關社會工作學系畢業生，對現有工作人員，亦當隨時舉辦在職訓練」。這個政策已看出專業人員的重要性已被強調。

（二）專業社會工作人員初步的試驗階段

1974 年配合小康計畫，選擇臺中縣大里鄉，聘請受過專業訓練的社會工作人員負責推廣各項福利措施，這是我國社會工作人員的首度田野實驗。但所受雖是專業的訓練，可惜任用上仍然沒有保障，而且就僅臺中縣這麼一個點，根本談不上普遍的實施。

（三）擴大專業社會工作人員的實驗地區

臺中縣大里鄉的實驗得到良好的結果，1977 年復選定臺北縣、臺中縣、雲林縣及高雄市實驗設置社會工作人員制度。大里的實驗，證明社工員的工作成功，所以值得推廣；更促使專業的提昇，社工專業與村里幹事所做的服務工作不同。然而此時的社會工作人員仍然只徒具專業之名，卻無工作權被保障之實。

（四）全面實施社會工作人員制度

1979 年社工員制度全面實施，不過當時仍然尊重各縣（市）的決定，有關社工員的人數、任務上的編組及工作的方式等，都由各縣（市）自行決定。社工員雖然尚未納編，但能普遍推廣已是頗堪告慰，這是很多社工前輩努力多年的成果。

（五）相關法令的制訂及社工員納編的需求

民國 68 年以後，中央相繼訂頒兒童福利法、老人福利法、殘障福利法、社會救助法及社區工作綱領等重要法規，每個法規均明定「公私立社會福利機構之業務及

社區發展工作應擇用專業之社會工作員辦理之」，專業社工員從此有更強有力的法源根據，惟社工師法卻仍未出爐。

至此，我們可以發現，社會工作專業發展的最重要關鍵就是早日完成社會工作師的立法。然而立法院內尚有上百個法案待審，若要立法，非得先從行政院制訂版本送立法院審查，立法院各委員將會有另外的版本出現，再經過折衝後成立整合版。但要讓立法委員們認真通過此案的話，社工師法的重要性必須先被社會認可方可。否則，若社會各界不認為有其需要，立委諸公就不會付諸審查，而且就算立委要審查，也需要看出法令的急迫性，否則也要躺在立法院好多年的時間。社工師立法每個人都在期待，而且期待了將近 30 年，社工前輩們更是前仆後繼的為這個法案付出不少心血，但誰也沒把如何完成，誰也不知道何時將完成。

二、社會工作師法起草背景

從民國 50 幾年（1960 年代）起，「社會工作專業證照制度」就常在有關社會福利服務的會中被談起，一直到 1991 年中華民國社區發展研究訓練中心，委託徐震、林萬億兩位教授研擬。1994 年內政部委託社工專協承辦起草，廣邀學術、實務界之專家學者共同參與，完成了「社會工作師法草案」。之後立法院又有朱鳳芝、黃昭輝、林志嘉等委員版產生（立法院議案參考資料，1995）。各版大同小異，但有關社會工作師是否要分級、分那些等級、各等級的資格為何等議題成為各界討論與爭執的焦點。早期研擬的是只有「社會工作師」一級制，後又有高等社會工作師、社會工作師、及助理社會工作師的三級制，擔心其複雜化又有社會工作師及社會工作士的

二級制。社工專協認為，法案通過之前各種意見的紛擾應該是正常現象，當務之急是先送審再講，若初審通過，可藉一讀二讀的過程中，逐條整合修正，而如何把法案送進立法院，研判應該是：較激烈、較能喚起社會大眾注意、顯出其急迫性、較能吸引立委諸公鼎力協助的，就是示威遊行了。

三、成立「社會工作師法推動聯盟」

成立聯盟之前必須先成立籌備會，社工專協籌組籌備會來推動社工師法責無旁貸，但更需要全國各社工團體的齊心努力。令人感動的是醫務社會工作協會李雲裳理事長主動與社工專協會合，（醫協的成立比社工專協要早，當時不計組織名位，毫不猶豫的與社工專協結合在一起）。1995 年 8 月 8 日聯盟籌備會第一次會議，決議成立分區聯絡網、兩協會的理事長拜訪社會司長、並廣邀更多組織團體共同打拼、籌備會決議發行「戰報」，直至社工師完成立法為止，頗有不完成使命決不甘休的意圖。

推動聯盟旋即於 1995 年 8 月 26 日上午 10 時於臺北女青年會 902 室成立。與會者除了專協與醫協兩主辦單位外，尚有答應財力支援的中華兒童福利基金會及十方啓能及臺中縣社會科等單位。（聯盟最早期的經費只有 12 萬元，來自社工專協與醫務社工協會各 5 萬元，CCF 與十方啓能各 1 萬元）；答應人力支援的有：紅心會、高醫、長庚。列席的有：內政部社會司、高雄榮總、高雄縣社會科、高雄市社會局、伊甸。傳播媒體則有中廣、綠色和平及中國商報等。

四、1026 請願大遊行

社工員「納編」是社工界多年的期待，但納編必須有法源，法源則需立院的通過，而立院的通過需要社會壓力，要製造社會壓力最簡單一途，按著當時的立法習慣，則是遊行示威了。推動聯盟的成員不是學校老師就是機構基層主管，平日安份守己認真工作，都沒有示威遊行的經驗，但爲了早日立法也只好「撩落去」。推動聯盟決議於民國 84 年 10 月 26 日推動「1026 請願遊行」。

(一)任務分配

當時的工作分配如下：決策小組：簡春安、李雲裳、江玉龍、蘇培人、王金英、陳武宗、張英陣、卓春英。總領隊簡春安，副總領隊李雲裳，總指揮高永興，副總指揮謝東儒，總糾察王榮璋，各區指揮爲謝東儒、江玉龍及卓春英等。印象中每次開會時大家都是熱血沸騰，慷慨激昂，知無不言，難得又同心協力，爲的就是社工師早日立法。

(二)宣示遊行決心、密集開會並發行戰報、發動萬人連署等

民國 84 年 9 月 19 日，在「專業證照制度與立法研討會」中，聯盟正式宣布進行 1026 請願遊行的決心。擴大發行「戰報」的次數與份數（那個月內就發行了五期）。分區召開有關社工師立法的各類研討會，廣邀社工學界、實務界夥伴參與，要求每個分區負責至少一部遊覽車，每個社福機構負責 20 人、每個學校 100 人參加遊行（醫協並要求各設有社工系之學校應派師生參與遊行，否則各醫院將不接該校學生的實習，可謂絞盡腦汁，爲的是遊行請願時，能展現社工界的實力）。9 月 20 日發起「支持社工師法儘速完成立法」萬人連署活

動。密集召開聯盟會議（一個月內召開了 6 次），解釋各類疑議，宣示推動社工師立法決心，並藉以激勵社工夥伴們的士氣。

(三)學生工作隊成立

10 月 15 日於士林成立「社會福利學生工作隊」（學生永遠最熱情，人數多，示威遊行也是很好的實務演練，既然社工師立法與同學們未來的出路有關，他們的參與也是理所當然）。他們的宣言中提到：

「社會福利工作界的學生，要站出來與前線的老師、實務界的學長姐併肩作戰，一同推動社工師法立法，這不僅僅只是爲了我們自己將來的生計，更是爲了將來所服務案主的權益，更是爲了國家長遠的進步，更是爲了我們當初就讀社會福利工作科系時，所對社會正義抱持的一點點理想和堅持」。

慷慨激昂之情沛然可見，他們的主動參與與激情的投入，無疑是遊行的靈魂與主軸。爲了 1026 的遊行，學生工作隊還在各校園發動 1024 的校園連署活動，並在各校設站講解，加強媒體宣傳，以增進校內它系同學以及社會大眾對社會福利的瞭解與重視。展現了社工系學生在激情的示威遊行中理性與策略運作的一面。（次日報紙更以「支持社工師法，12 大學院校同步連署－社工相關科系學生，明天發起請願大遊行」以頗大版面報導，顯然已得到媒體的注意）。

(四)遊行訴求與動員規劃

1995 年 10 月 13 日的聯盟備忘錄裏記載著有關大遊行的方向與訴求。把主要訴求定位爲：「建立社工尊嚴，爲社工師法請命」。動員的規劃如下：

- 1.各縣（市）均以一部遊覽車以上爲目標；
- 2.優先補助遠道（中南部、東部）的

北上車隊；

3.各動員地區自行製作布條一幅，聯盟提供參考標語：

(1)落實社會福利政策，不能沒有社工師；

(2)做到要死要活，沒人理睬我死活；

(3)做到要死要活，沒人識我；

(4)我爲人人；人人忘我

(5)沒錢、沒人、慘！有錢、沒人、慘！慘！慘！

(6)民之所欲常在我心、社工心聲無人關心；

(7)福利到處堆、社工拼命追、助人像牛馬、立法像烏龜；

(8)雪中送炭是社工、社工尊嚴誰尊重。

爲了凝聚共識，營造氣勢，籌備會也引用了“郊遊”的曲調而填了遊行用的歌詞：

要！要！要！要！要！要！社會福利人人要

去！去！去！去！去！去！社工被遺棄

工作很努力，專業沒人理，社會福利如何做下去？

走！走！走！走！走！走！我們一起來努力

來！來！來！來！來！來！把專業來建立

(五)遊行過程

按規劃 10 月 26 日 12:40 在中正紀念堂集結，13:00 行前誓師後馬上展開遊行，14:00 至內政部請願，15:00 至立法院請願，並在重要據點演出行動劇，吸引注意以達訴求效果。當時的遊行分四大隊，第一隊爲南區的臺南、高雄、屏東組成；第二隊爲中區的臺中、彰化、南投、雲林、嘉義組成；第三隊則爲東區的宜蘭、花蓮臺東及北區的基隆、臺北、桃園、新竹、苗栗組成，第四隊則由各大專院校的

學生隊伍壓軸，(當日報到的人數光學生就有 1,750 人，以實踐社工 519 人，東吳 270 人，東海 177 人較多，其它各校均有六、七十人左右參加。值得一提的是臺南神學院社會服務系的師生在系主任 Dr. Mark Thelin 練馬可博士的率領下也來了 71 人，坐著遊覽車有如正義援軍聲勢浩蕩的前來，令人精神爲之一振)。當時報到的遊行人數，保守估計約 2,500 人至 3,000 人之眾，看到社工的夥伴自動自發的從各方湧出，綁著布條穿著 T 恤，令人欣慰與振奮。(次日報紙的刊頭報導：「要求加速『社工師法』立法工作，社工系、殘障團體近 3,000 人走上街頭」，字體版面均很顯著，且附遊行照片，顯然業已達到宣傳效果。)

遊行由中正紀念堂出發，沿中山南路，徐州路經由中央聯合大樓，再經濟南路至立法院遞交請願書結束。正副總領隊(簡春安、李雲裳)兩人平日常是口若懸河滔滔不絕的演講人材，然而站在緩緩而行的前導戰車中，頭綁著白布條，望著川流不息的行人，雖然情緒高昂，卻有不知要如何“喊”下去的困擾，記得還頻頻向站在旁邊的卓春英詢問「等一下要講什麼？」，示威要講的話與上課或演講不同，遊行對我們仍然是陌生的情境。

遊行當日約三千多人參加，各團體逕自各區排隊，派代表向大會報到並領 T 恤(一件 55 元)及遊行備忘錄，可謂浩浩蕩蕩。大會還借了一輛民代選舉使用的高分貝戰車充當領隊前導車，緊接著爲行動劇隊伍，其次爲各大隊依序出發。依然記得遊行當天在中正紀念堂集結時，已看到警備人員著深色制服，在集結點、中山南路沿線、聯合辦公大樓及立法院前都佈滿了警備人員，陣勢排開、配備齊全，一幅如臨大敵的情勢，雖然可以理解是維持治安

所必須的防備措施，但對遊行的每個社工「良民」(尤其對仍在學的學生而言)都有很驚訝的感觸，很不習慣。身為總領隊的我更是焦慮倍增，因為良民與暴民之間，可能只有一線之隔而已，遊行必須達到目的，卻萬萬不能脫軌演出，學生及社工夥伴的身體安危更要考量，若有三長兩短，實在無法對社會及歷史交代。所幸遊行從頭至尾均在預定的情況下進行，順利的向行政院、立法院、及內政部送交「儘速完成社會工作師立法」連署名冊，也如預期的吸引媒體及社會大眾的注意，塑造了早日完成社工師立法的社會壓力，真是謝天謝地。

五、後續加溫動作並「社工師法草案」初審通過

示威遊行雖然順利成功，但立法尚未完成，仍需繼續努力的事情頗多。11月4日馬上舉行聯盟會議，檢討1026的請願活動並期擴大戰果。時值新任立委選舉期間，聯盟馬上決定舉辦「為立委候選人測溫，檢測立委候選人社會福利溫度」，當然背後的用心就是要他們簽署「支持社會工作師法」的同意書。11月20日進行此測溫活動，12月1日公布結果，聯盟放話，要求全國社工夥伴發動當地各界鄉親，不要支持那些對社工師法溫度不高的候選人，為社工師立法締造有利的支持環境，事後證明此策略頗為成功。天助自助者，皇天不負有心人，「社會工作師法草案」終於在民國84年12月13日立法院初審通過，距1026的遊行請願共48天。

六、社工師分級制的協調過程

民國84年12月初審通過的社工師法主要是以黃昭輝、林志嘉的版本為主，審

查期間並未探討分級制的問題。民國85年6月行政院提出相對版本則提及「社會工作士」乙詞，且列為落日條款。為了加速法案通過，聯盟旋即舉辦第二次公聽會，討論社會福利經費與專業人力的議題，林志嘉委員建議把行政院與立法院的版本整合為協商版，專協為此密集召開了5次協商本的會議，分級制的意見再次被廣泛討論，而且變化起伏頗大，11月7日的協商會議中，多數委員認為分級制較易衍生問題，未來紛爭不斷，因此共同決議不採分級制，社工師法因此定位為「社會工作師」的單一層級。經過五百多個日子，數十次的討論後，結果又回到原點。雖是令人感觸，卻也因此使大家有機會各抒己見，有機會聆聽不同的觀點，有機會相互辯論，這些過程也應該都是美事。

七、法案的協調—社工師考試及檢覈資格的折衝與討論

遊行固然辛苦，但總是「有時有陣」（時間過了就算完成），後續工作卻是沒完沒了。還包括對立院各黨團的遊說；更需舉辦各類公聽會或研討會，以讓社會各界知道立法的真意，更要對初審通過的法案進行修正。所以推動聯盟除了對立法院各黨團分別拜會，傳遞需求並密集開會外，也舉辦了不少座談會及公聽會如：「誰來保護受服務者的權益」公聽會；分區舉辦「社會福利服務網路」座談會（共5場）；又分別以「兒童、青少年」、「醫療、精神、心理衛生」、「婦女」、「老人」為主題，在各區舉辦社會福利網路的座談會，期能達到社工師的立法實質更被社會各界瞭解與接受。

社工師法的條文從一讀到三讀的過程中，最大的差異點是第5條與第6條有關

考試及檢覈資格規定條文的戲劇性變化。考試院的代表認為訂定專業人員的考試檢覈資格係考試院之職責，不必在社工師法的條文中規定，否則會造成適用上的疑慮。對考試院的主張，聯盟巡回各地舉辦了 12 場次的座談，社工夥伴們也同意對第 5、6 兩條僅做概括性的規定而已，民國 85 年 11 月 7 日的三黨協商會議亦與考試院有所共識。那知在民國 86 年 3 月 7 日社工師法進入二讀時，在短短 15 分鐘的協商中，部分立委對第 5 條第 6 條不同意，認為立法權利應仍在立院，協商後修正了第 5 條，而第 6 條則用林志嘉委員的版本，社工師法在母法中規定了考試及檢覈資格，幾分鐘之間，社工師法居然完成了二讀三讀。民國 86 年 3 月 11 日下午 3 點 11 分，立法院王金平副院長敲下了議事槌，社工師法終於完成立法程序。

八、結 論

社會工作師完成立法值得慶祝，社工專協、醫務專協有幸能與全國社工夥伴共

同打拼，使得立法完成。感受上有點像足球賽上的所踢進去的那臨門一腳，得到不少掌聲，但回頭一望，能施展這臨門一腳，清楚知道是不少社工前輩努力多年以後所做的這記關鍵門前球；是社工各界齊心努力所結合而成的團隊有流暢的配搭；是社工朋友們的熱情相助、加油打氣；是社會大眾的祝福與期待。說政黨，三黨都有；論年紀，包括老中青；談專長，涵蓋社工各領域，若不是社工的大結合，絕對沒有完成立法的可能。回憶中，每個禮拜一兩次從臺中上臺北的旅途雖是勞累，但感受上卻是愉快；密集的會議中，儘管有不少口舌之爭，但深知大家為的都是臺灣社工的未來，卻也溫馨。社工專協與醫務協會有幸能和大家共同打這美好的一仗，不僅可貴，畢生將引以為榮。

（本文作者：簡春安為 1993 年～1997 年社會工作專業協會理事長；李雲裳為 1995 年～1997 年醫務社會工作協會理事長；高永興 1993 年～1997 年社會工作專業協會秘書長）

參考文獻

- 立法院（1995）立法院議案參考資料（1995 年 12 月 12 日），立法院內政及邊委員會。
- 江亮演（1992）論社會工作員專業證照制度之建立，社會福利月刊，23—27。
- 陳惠鏡（1992）從縣市社工員的職業困境談社工建制，社會福利月刊，98，43—44。
- 臺灣省政府社會處（1992）社政年報（1990 年 7 月～1991 年 6 月），臺灣省政府社會處。
- 臺灣省政府社會處（1991）社政年報（1989 年 7 月～1990 年 6 月），臺灣省政府社會處。
- 臺灣省政府社會處（1991）臺灣省八十一年度各縣市推行社會工作員制度實施計畫，中興新村：臺灣省政府社會處。
- 簡春安（1992）我國推行社會工作員制度之省思，社會福利月刊，98，11—14。
- 簡春安（1991）我國社會工作專業制度之未來發展方向，社區發展季刊，57，126—128。
- 簡春安、許臨高、陶蕃瀛、賴淑霞（1993）臺灣省各縣市推行社會工作員制度評鑑研究，中興新村：省社會處。
- 蘇麗瓊（1992）建立縣市政府社會工作專業制度之芻議，社會福利月刊，98，15—25。