



# 公部門社工人力 運用限制與改進之道

蘇俊丞

## 壹、問題背景—臺灣社會福利體系所面臨的内外在環境

社會工作起於人與人的互助與連結，相信透過環境中的人際互動達到生活安全無虞之目標。社會工作源於歐美國家，其所頒布的法案亦為社會工作專業的發展基礎。其中較有代表性的法案或措施如 1601 年英國伊莉莎白女王為因應 16 世紀封建制度崩潰，土地徵收，兼受宗教改革之影響，寺院的解散導致以往依賴寺院提供食宿的貧民失去容身之處，衍生各項遊民與貧民問題而頒布世界上最早的社會保障法 - 「濟貧法」(Poor Law)，本法基於救助貧民是社會的共同責任，故將相關濟貧法規予以合併編寫，亦成為社會救助相關法律之發端。德國於 1788 年採行漢堡制、1852 年採行之愛爾伯福制以及後來於 1892 年施行之「新漢堡制」均為後續的公共扶助與社會工作開創新的里程碑。

1869 年英國除了仍要不斷因應工業化衍生更多的失業與貧窮問題，也要處理因

應問題之救助制度不完善、不協調及資源重疊等問題，為此成立了「慈善組織會社」(Charity Organization Society, COS) 以因應之，除了整合救濟資源外，還包含建立友善訪問員深入了解申請救濟者的社會背景，並依調查結果依個別情境處理，這種強調「個別化」的作法，亦促使社會個案工作 (social casework) 之產生。另外還有 1884 年英國的「湯恩比館」(Toynbee Hall) 與 1899 年美國的「睦鄰運動」(The Settle Movement) 讓社會工作專業制度更加具體實踐於社會中，也讓服務方式更加明確。這些法案亦揭示著社會工作起於濟貧工作，爾後開始建立相關制度，到慈善組織會社時開始強調透過友善訪視員針對所需救助個案提供個別化服務，到睦鄰運動開始講求透過個案或團體服務技巧進行社區工作，服務範圍從個案、團體到社區，制度的建制也因著多元化社會問題而不斷改變。但自 20 世紀末到 21 世紀初期，面對全球化、社會經濟結構及政治氛圍改變，傳統社會工作服務模式勢必仰賴更有

制度的體系才能讓助人工作朝向有效率及專業化的發展，因此各項政策配套措施開始產生，也相對範定所需提供之福利服務內容。政策、法規及行政是執行社會福利相關工作時不可或缺的要件。然而，社會政策與社會立法能否有效執行，有無適切的專業人力是關鍵所在。社會工作的推動均需仰賴專業及充足的社工人力，始得讓福利服務輸送更加落實。

## 貳、臺灣社工制度與法規演變過程

以下茲就臺灣政府社會工作制度沿革詳述如次：

### 一、政策衍生專業人力需求

隨著臺灣社會變遷、產業結構轉變，衍生許多新興社會問題。20 世紀初期，有鑑於福利國家思潮逐漸興起，有關國際潮流的發展與服務內涵開始引進臺灣，政府開始扮演促成改變的核心角色。1965 年頒布「民生主義現階段社會政策」，該政策中述及「……至於所需人才，則應盡量任用各大學有關社會工作學系畢業之學生。對現有工作人員，亦當隨時舉辦在職訓練，增加其專業知識，改進其工作方法」。然而當時的社會工作專業仍附屬於社會學系下，難有完整的課程設計與規劃，得視社會學系擁有多少社會工作或社會行政相關師資來決定開課，故社工專業人員之訓練仍非常薄弱（林萬億，2013）。1967 年行政院擬定的「中華民國社會建設第一期計畫」中提出建立社工員制度，每一救濟

院所每 200 名即設置一名社工員服務，每 500 戶貧戶應設置一名社工員服務。當時社會工作被定位為「救濟」之工作角色，且也只是規劃而已，到 1970 年代才開始實施。

### 二、社工員職稱入政府制度

1971 年行政院核定省、市政府聘用社工的名額，並於隔 (1972) 年通過「臺灣省各省轄市設置社會工作員實驗計畫」。1973 年開始於基隆、臺中、臺南、高雄四個省轄市試辦這項計畫兩年，設置社工員 10 名、管理工 10 名，負責辦理平價住宅公共衛生、設備維護、急難救助等事項（臺灣省府社會處，1986）。當年公告「臺灣省消滅貧窮計畫綱要」（簡稱「小康計畫」），這被稱為臺灣戰後首次最大規模的脫貧計畫，也由於這個計畫的實施，使得「社會工作員」這個職稱制正式進入政府體系內（鄭怡世，2006）。

### 三、專業透過教育與訓練再強化

相較於小康計畫，「臺灣省各省轄市設置社會工作員實驗計畫」因當時任用之約聘社工員大多不是社工科班畢業生，也缺乏社工實務經驗，試辦期後卻因績效不彰，社工員幾乎夭折。然而，這是危機也是轉機，1972 年因為我國退出聯合國，原本聯合國兒童基金會從 1948 年起即對兒童福利提供贊助，並於彰化設立「臺灣省兒童福利工作員研習中心」，但因為退出聯合國而中止經費挹注，該研習中心共有 10 名人力對未來工作幾乎人心惶惶，為此省府社會處將其調至臺中縣大里鄉，配合

當時的「小康計畫」，以專業工作方法，協助低收入戶脫貧（張秀卿，1985），這樣的安排是受到肯定的，因為社工員不但有完整的專業訓練，且輔以健全督導機制。可見工作人員的專業訓練及管理人員之督導機制是整個計畫推動成功之關鍵，也因此獲得時任省主席謝東閔的支持，將這項制度推展到其他縣市。既是從臺中縣開始，就先在彰化先試驗，如果也獲得同樣的成效，再推廣至其他各縣市。

#### 四、循序漸進推展社工制度

1976 年行政院再核定「當前社會福利服務與社會救助業務改進方案」，建議開始以正式編制或約聘僱方式遴選專業人員從事社會工作。1977 年省府社會處除繼續在臺中縣實驗社工員計畫外，開始將這不錯的社工專業服務制度向台北縣（現為新北市）、雲林縣、高雄市推展，並為期一年。1978 年再增加桃園縣、新竹縣、基隆市、臺南市共 8 個縣市繼續為期一年的實驗。同時再訂「臺灣省各縣市設置社會工作人員實驗計畫綱要」作為各縣市辦理社工員實驗制度之依歸。1979 年再次擴點實施於宜蘭縣、彰化縣、嘉義縣及臺南縣，幾乎全國遍佈社工員之足跡，且社工員之工作項目分別為：(1) 防治家庭問題，健全家庭功能。(2) 輔導青少年及老人。(3) 啟發社區意識，建全社區發展。(4) 配合地方實際需求，協助其他福利服務事項。可見當時社工員著眼點放在社區中的家庭問題，也落實社會工作「人在環境」之服務宗旨。直到 1980 年全台已有 17 個縣市設置社工員制度。

#### 五、社工勞動權益爭取

1980 年，經濟發展持續起飛，威權政策飽受挑戰，讓長期執政的國民黨在經歷幾次重大政治事件後受到嚴峻的挑戰，為了穩定民心，於當年度中國國民黨通過「復興基地重要建設方案」，1981 年又重申作為社會政策的推展依據。並於當年通過幾項重大的社會立法。就社會福利制度部分有三法：《老人福利法》、《殘障福利法》、《社會救助法》；1989 年制定《少年福利法》（王秀燕，2016）。因應著新的社會福利法案誕生，法案規定之福利服務推展均需由專業社工人力提供服務，之後開始逐年擴編社會工作人員名額，當時對於社會福利工作推動，仍舊採取殘補式模式進行；就人力運用層面，仍舊採取臨時性實驗性質的約聘工作人員，這對於社會工作人員之工作相當沒有保障，甚至每每計畫實施不當、未達效益，該項計畫即不再推行，致使社工人力流動率高，除此之外，比起同為社政部門工作的公務員，薪資待遇上的落差，外加同工不同酬，更是社工員不願久留的原因。是故，這批約聘雇人力得為自己工作保障爭取權益，而運用的方式就是爭取納入政府社政體系之編制（陶蕃瀛、簡春安，1997）。

1982 年起臺灣省政府開始為約聘社工人員爭取納編。首先函請內政部將社工員及社工督導予以納編；為此，內政部於 1983 年研擬一份「建立社會工作人員制度實施方案」作為規劃社工員資格審核、專業證照、聘用升遷制度、分及制度等項目參考草案（林萬億，2002）。然而，這項草案在之後幾年未能成功通過，社工員工

作保障問題仍懸而未決、納編聲浪依舊不斷，直至 1989 年 10 月及 1990 年 4 月，行政院終於針對社工員納編問題提出解套結論：「為建立社會工作員專業制度，將編制問題分成三年提報任用計畫，併入高普考或基層特考辦理」。此結論意指社工人員仍就得通過國家公務人員考試始得取得公務人員資格，獲得工作保障。然而，這樣的解套方式卻過於理想化。首先，對於業務量繁重的一線社工實務工作者而言，根本無法專心準備考試；其次，國家考試之窄門，通過率相當不易。對於終日忙於直接服務人員，甚至肩負督導重任之中階管理者均是不太可能達成的目標；如果再加上「未能通過考試取得任用資格，即不得再行聘用」，這對社工員而言形成強大的心理壓力。當政府的回應無法解決社工員工作保障問題時，僅只能再另闢其他管道，也因此催生了社會工作師證照與社工師法。（陶蕃瀛、簡春安，1997；陳惠鏡，1992；簡春安，1993）

## 六、專業獲法源認同－社工師法通過

由於 1980 年代末期，有鑑於省市市政府約聘社工員納編問題屢遭挫敗，社會工作界開始思考透過立法，讓社會工作專業能夠得到法定地位。1988 年 3 月由內政部所召開的「商討建立社會工作員專業制度有關事宜」會議上，即討論到如何處理省市市政府約聘社工員納編、考試、職業，以及專業證照等議題。當時，社會工作員也期待透過社工師立法以保障其工作權，社工界也有同感認知到是該建立專業證照之時機（林萬億，2013）。於是從 1990 年起，

相關學者開始組成專業小組進行社會工作師法的研擬工作。社工師法研擬小組不以為解決社工員納編問題為立法之主軸，而是希望讓社會工作專業獲得國家及社區認可，究其原因乃社工師法無法管到政府公務人員的任用與編制，也管不著社會福利機構。

社工師法草案在歷經各項遊說、密集性討論後，終於在 1997 年 3 月 11 日完成立法三讀通過。於同年 4 月 2 日經總統公布施行。社工師法的施行社會工作專業地位受到肯定的表徵，更是邁向專業的里程碑。社會工作師法施行後，未來要取得社會工作師證照者，須取得相關入門資格，其中學歷及修習相關學分即為審查指標，符合考試資格後，再通過社會工作師考試，始得取得社工師證照，並可於政府及民間單位執行個案問題評估與處遇、保護性服務業務、提供個人、家庭及社區團體預防性及支持性服務、社會福利資源開發及整合、方案規劃與評估、人權議題倡議等業務。

## 七、步入政府體制－納編、公職社工師考試

建制化指涉取得國家體制秩序下被接受認可的社會位置（陶蕃瀛，1999）。觀乎 1997 年社工師立法後，雖然對社工專業地位之提昇、社工權責義務之規範有了更加明確的依據，讓社會工作制度得以建制。但是卻未能解決政府約聘社工員工作保障問題。陳惠鏡（1992）描述政府約聘社工員無法納編為政府正式公務人員之心態為「就業中的失業心態」。惟社工師

法中開業事宜反倒成為關注焦點，社會工作師法變相成為社會工作師執業法（楊玫瑩，1998）。另外，社會工作師具有專技人員身分可依據「專門職業及技術人員轉任公務員條例」選擇擔任政府公部門的正式公務人員，為臺灣的社工師職涯轉換提供更多可能。

根據「專門職業及技術人員轉任公務員條例」第四條及第六條規定，專門職業及技術人員相當之特種考試及格後兩年始可轉任公務員。亦即社會工作師擁有社會工作師執業執照滿2年者，可轉任公務人員，且可轉任制公部門之社會行政類職務（何彩燕，2003）。從上述社工員轉任社會行政部門現象觀之，可想見社會工作員得兼辦一定程度的行政業務量，甚至所負責之業務幾乎是行政業務，導致一線直接服務人力嚴重流失，影響個案服務的執行。約聘社工員工作獲得保障，卻造成直接服務人力之流失，不是社工界所樂見，如此的現象也造成社會工作這門專業技術無法持續傳承，因此勢必針對社會工作人員人力配置制度再行研擬。因此，自2002年起多次邀集行政院人事行政局（目前改為行政院人事行政總處）、行政院主計處、各地方政府等開會研商因應對策。其對策中的一項即惟商請各地方政府考量社工人力需求，將社會工作（督導）員納入各縣（市）組織編制，並列為年度重點業務；再配合2006年1月起設置「公職社會工作師」考試類科，調增社會工作師職系以及開設社會工作師職缺（曾中明、蔡適如，2007）。

## 參、社工人力不足問題之浮現

當前臺灣社會工作專業之推動面對相當多的挑戰及各方勢力的衝擊，在鉅視層面部分，自20世紀末起，全球化與國際化的浪潮襲及整個產業趨勢及世界經濟發展，亦突破過往的地緣政治的傳統距離觀，世界秩序一直被重塑當國與國之間疆界日漸消弭，各項產業結構的轉變與競爭已經超乎人類能力所能控制的範圍，加上臺灣內部政治與經濟、人口結構之轉變，產生更多新興社會問題賴以重新建構社會安全網及重新建構福利服務輸送系統始得因應之。就中介層面而言，福利多元主義、1990年代後流行於歐美的新管理主義等西方思潮衝擊社會工作服務模式，將社會服務的供給帶進一種「契約化社會服務」（contracting-out social services）或「購買式服務」（purchase of service contract）的時代（黃源協，2015），更要求社會工作服務必須有效率、效能又經濟，另方面也希望政府能以夥伴關係將一些可由社區、非營利組織執行的業務透過方案委外、民營化等方式由民間單位執行，降低政府人事開銷，也讓服務更加多元化。就微視層面，家庭結構變遷，少子女化及高齡化引發的多元家庭及個人問題，以過去一對一之個案工作模式實難以因應之，於服務模式上力求「以家庭為中心、以社區為基礎」的服務模式，讓服務工作更加促進家庭的整合。社工者因應多元化的家庭及社區衍生之問題，如果無法在專業及危機處遇上更加精進，就可能發生社工人力因無法負荷案量，屢遭民眾質疑專業及撻

伐而紛紛離開工作崗位另謀他職。

2010 年台中縣一則攜子自殺案件震驚全國，各界將矛頭指向一線社工怠忽職守，沒有盡到保護兒童之責，讓一線社工乘載莫大的生心理壓力。隔年 2 月又發生台東縣社工因案量過多而過勞死案件、保護性社工遭個案毆打成傷等社工人身安全事件。社工人員不但背負著超乎能力所及之案量，也得乘載社會民眾的批評，讓一份助人的工作充滿許多危險性及壓力。當助人者已身心俱疲，又如何讓服務品質達到所謂的效率、效能又經濟？2010 年台中縣曹小妹案件，曝露出一線社工乘載高案量及超時工作的勞動問題，也在當年主管社政業務的內政部社會司開始痛定思痛面對社工人力不足造成社會工作者不願久待的問題。

## 肆、相關社工人力補充之解決對策

隨著社會變遷、家庭結構之轉變，新興社會問題隨之需要大量社會工作人員因應。2005 年邱小妹遭父親毆打致昏迷，從醫療資源最豐沛的台北仁愛醫院轉送至台中縣沙鹿童綜合醫院急救事件，讓政府更注意兒童保護工作議題。2005 年兒少保護案件更逼近萬件，但是相關配套措施及人力卻未就定位，現有專責人力亦無法負荷日益激增的通報案件。政府對此提出增聘社工人力相關計畫或政策。

### 一、補助各直轄市、縣（市）政府增聘兒童及少年保護社會工作人力實施計畫

2007 年 5 月內政部即執行「補助各直轄市、縣（市）政府增聘兒童及少年保護社會工作人力實施計畫」，協助地方政府增聘 320 名兒保社工人力、190 名家庭暴力及性侵害防治業務社工，並補助 40% 的人事費用，將各地方政府兒少保護社工人力擴編至 505 名。

## 二、弱勢家庭脫困計畫

當年度「大溫暖社會福利套案」中的「弱勢家庭脫困計畫」，增補地方政府執行人力 87 名以執行 1957 專線所轉介的弱勢家庭個案的家庭評估（林萬億,2013）。該計畫由當時內政部擔任主辦機關，並由內政部等相關部會及地方政府，提供弱勢家庭 10 項服務，包含急難救助、短期緊急住宿安置庇護等，為此內政部自 2006 年 11 月至 2008 年專案全額補助地方政府再增聘 87 名社工員，辦理相關個案訪視業務。

## 三、補助各直轄市、縣市政府增聘家庭暴力及性侵害防治社工人力計畫

家庭暴力及性侵害案件，從 2002 年 3 萬 6,120 件，到 2006 年增加至 6 萬 6,635 件，為此行政院於 2007 年 5 月 18 日核定「補助各直轄市、縣市政府增聘家庭暴力及性侵害防治社工人力計畫」，再次挹注 4 成經費，於 2007 年至 2008 年協助地方政府增聘 190 名家庭暴力及性侵害防治社工人力（曾中明、蔡適如,2007）。2008 年起運用公益彩券回饋金協助地方政府增聘各福利別臨時社工人力（97 年至 100 年分別增加 265 名、376 名、735 名及 411

名)，加強各項兒少、婦女、老人及身心障礙福利工作。

#### 四、充實地方政府社工人力配置及進用計畫

2010 年 4 月 19 日台中發生一起曹姓女童與母親燒炭自殺的案件，由於該案已有社工員及警察等相關專業人員介入，但仍無法挽救該名學童的生命，而引發整個社會的關注。當時矛頭全都指向第一線的保護性社工未善盡通報及以公權力介入保護等責任致悲劇的發生。然而，也從事件中凸顯社工人力嚴重短缺現象。接續下來幾件重大兒童虐待案件、攜子自殺案件，均顯示近年來社會變遷、家庭結構轉變，弱勢家庭支持系統薄弱等結構性問題。然而，每每遇到重大兒童虐待案件，總將矛頭指向一線保護性社工未善盡職責，另保護性社工背負相當大的壓力，有些甚至離開社工崗位，另謀出路，亦造成一線社工人力嚴重流失之現象。同年 4 月 24 日數百名社工人員齊赴內政部陳情抗議，表示各縣市平均每 1 名社工須同時負擔近百個案，相較於先進國家每月不超過 25 件，工作量是歐美國家的 3 至 6 倍，若以臺灣各類服務對象人口數來檢視社工人力之服務比值，個案量負荷最大的分為別婦女、老人及兒童少年領域，平均每位社工員的服務量分別為 12689 人、5057 人及 3237 人，若以總人口數來計算，平均每位社工員的服務量為 4074 人，讓社工人員幾乎每天工作超時，壓力極大，呼籲政府應重視社工人力嚴重不足之新生（考試院第 11 屆第 83 次會議考選部重要業務告，

2010 年）。

綜此，新聞事件凸顯的社會問題，中央單位以增補社工人力因應，然而社會問題層出不窮，社工人力所能負荷之案量有限。就社工人力配置部分，歷年來各縣市政府乃依據民國 85 年臺灣省政府訂定各縣市政府社政單位社工員額基準進用社工員，該基準以當時鄉鎮市區人口數訂定，人口數少於 5 萬者設置 1 名社工；5 萬 -10 萬者設置 2 名社工；10 萬 -20 萬者設置 3 名社工；20 萬以上者設置 4 名社工。然而，社工所面對的是對服務的過度需求、對所有社會問題過度的反應，例如因不滿政府某施政即陳情之民眾、政府政策也得因應不同族群之需求而制訂、重要的心理衛生政策及漸增的兒童照顧政策，社工員不斷地面對來自各方的壓力，疲於應對每年會修正之政策與立法。有鑑於社工人力進用不足等問題係長期以來既存的問題，近年來又受民意代表、民間團體及媒體輿論等多方關注，2010 年內政部開始草擬相關因應問題的配套方案，時任部長江宜樺宣布行政院核定「充實地方政府社工人力配置及進用計畫」，預計 100~105 年六年內，社工人力將再增加 1462 人，其中，60% 正式納編，使得民國 105 年各地地方政府的社工人數，可達 3052 人。這項社工倍增計畫實施之預期效益是政府社工人員服務總人口比，由每位社工平均服務 14500 位民眾，大幅降為 7580 位（曾中明，蔡適如，2007）。

「充實地方政府社工人力配置及進用計畫」以兩種方式估算地方政府社工人力，其一是以各縣市之福利人口數（保護

個案通報及法定社工服務事項)推估社工人力需求,估算後總共須增加 1,434 人;其二乃以總人口數推估社工人力需求。首先以社福績效考核績優且社工人力較佳的 3 個縣市平均每位社工服務民眾為基準值估算,再參考當地人口密度、老年人口數、身心障礙人口數、保護案件通報數予以納入統計公式加權計算,估算後總共須增加 1462 人(曾中明、蔡適如,2007)。當行政院核定本計畫後,地方政府也開始計畫性地增聘社工人力,100 年先增聘 366 名約聘社工人力,包含 166 名辦理身心障礙 ICF 鑑定、需求評估及換證工作,200 名辦理兒少保護、家庭暴力及性侵害防治、老人保護、身心障礙保護等各項工作服務。101 年至 105 年進用 1,096 名正式編制社工人力(分 5 年納編),106 年至 114 年地方政府約聘社工人力如果出缺

即增補正式人力,預計納編 394 名正式社工人力。

未來地方政府社工人數將由 2007 年的 1,590 人增至 3052 人,另外要將 1/3 的員額(約 1,416 名)委託民間辦理(曾中明、蔡適如,2007)。預定於民國 114 年,公部門社工總數應達 3052 人,其中 1,828 名(3/5)社工人力予以納編,另 1224 名社工人力再由約聘雇方式晉用。自 2011 年開始,行政院人事行政局(現為行政院人事行政總處)以局力字第 1000040165 號函請各地方政府提列公務人員考試公職社會工作師類科之職缺,以緩解各地方政府社工人力不足之問題。另也透過國家考試方式,以較優渥的待遇及福利制度來招募社會工作師,讓地方政府社會工作人力更為穩定。

表 1 近代社工人力增補相關方案計畫(研究者自行整理)

序號	年代	方案名稱	人力增補狀況內容
1	2006	補助各直轄市、縣市政府增聘兒童及少年保護工作人力實施計畫	挹注 4 成人事經費,協助地方政府增聘 320 名兒少保護專責社工人力
2	2006	大溫暖社會福利套案計畫	自 2006 年 11 月至 2008 年專案全額補助地方政府再增聘 87 名社工員,辦理相關個案訪視業務
3	2007	補助各直轄市、縣市政府增聘家庭暴力及性侵害防治社工人力計畫	2007 年至 2008 年協助地方政府增聘 190 名家庭暴力及性侵害防治社工人力
4	2010	充實地方政府社工人力配置及進用計畫	預計從 2010 年至 2016 年這段期間要求地方政府陸續補足應配置之社工人力,其中含 366 名約聘人力、1096 名正式編制社工員。另預定於民國 114 年,公部門社工總數應達 3052 人,其中 1,828 名(3/5)社工人力予以納編,另 1224 名社工人力再由約聘雇方式晉用。



## 伍、落實成果

### 公職社會工作師人力現況

根據研究者函文至管理社工人力之主管機關 - 衛生福利部及控管社工人力流動之銓敘部，研究者將各縣市社工增補狀況及全國高考及地方政府特考之公職社會工作師在職及離職狀況整理如次：

#### 一、各地方政府公職社會工作人力增補狀況

2010 年因重大兒童虐待案件，擬定「充實地方政府社工人力配置及進用計

畫」，預計從 2010 年至 2016 年這段期間要求地方政府陸續補足應配置之社工人力，其中含 366 名約聘人力、1096 名正式編制社員工。這是近年最大規模的政府增聘社工人力方案，而且也是依照各地域之不同，透過運算公式，推出該縣市合理應配置之社工人力。然而「應然」面雖是如此，惟「實然」面則受限於各種因素而無法達成，而其中政治因素即佔較高之比例，其次就是縣市政府預算員額之限制。以下茲就截至 106 年 6 月各地方政府增聘公職社工人力現況整理如表 2-2。

表 2-2 衛生福利部提供

縣市別	101-114 年應納 編織員額數	已新增 修編員額	可修編但 尚未修編	經檢討 未能修編	已完成 進用人數
台北市	80	64	16	0	61
新北市	219	206	13	0	163
桃園市	138	138	0	0	117
台中市	190	172	18	0	160
台南市	140	90	0	50	81
高雄市	134	88	46	0	64
基隆市	28	21	0	7	21
新竹市	31	18	13	0	18
嘉義市	22	11	3	8	0
新竹縣	37	8	0	29	3
苗栗縣	40	20	0	20	20
彰化縣	99	50	0	49	52
南投縣	53	36	17	0	22
雲林縣	56	41	0	15	41
嘉義縣	43	43	0	0	35
屏東縣	62	44	12	6	40
台東縣	24	16	8	0	14
花蓮縣	28	15	1	12	22
宜蘭縣	34	19	15	0	17
澎湖縣	11	3	0	8	2
金門縣	8	7	0	1	4
連江縣	2	1	0	1	0

以上針對截至 106 年 6 月底各地方政府之進用公職社工人數，針對現況，研究者提出分析討論。

### （一）員額之“天花板”效應：

地方政府受限於組織法規，有其編制員額之上限，而這員額控管主導權於人事行政總處。除非已達員額上限之天花板，不然地方仍有員額可運用，這就得看地方首長、社政首長、人事局處的幫忙。

### （二）人事預算：

中央制定「充實社工人力計畫」，對於地方政府而言其實有其限制，甚至有地方政府表示無法配合。對此，中央也釋出善意，目前只要地方政府有編列公職社工人力即將其納入中央統籌分配稅款中的收

支差短去酌予補助地方政府。所以原則上走納編，地方政府會得到更多的統籌分配稅款的補助。但是如果地方首長不予重視，即使中央釋出善意，地方社政首長礙於縣市首長不願配給名額，地方政府仍舊處在有預算，但不編列公職社工師名額的狀態。

## 二、公職社會工作人力異動現況

從以上可以看出地方政府對此項大型社工人力增補計畫之配合狀況，然而，公職社工師聘進來了，是否真能久留？真的增補到規定的數額了嗎？這些問題仍是需要去探究。研究者於 106 年函文請銓敘部針對 97-105 年公務人員高等考試與地方政府公務人員考試公職社會工作師類科離職或轉調其他非社會工作職系之人數，統計如次：

表 2-3 97-105 年公務人員高等考試三級考試公職社會工作師類科錄取人員（以社會工作職系任用者）離職（指辭職、撤職、免職這類情形，不含留職停薪、商調到其他機關等情形）或轉任社會工作職系以外職系人數統計表。

考試年度	限制轉調期間離職人數	限制轉調年限未滿 1 年		限制轉調年限屆滿後 1 年以上未滿 2 年		限制轉調年限屆滿 2 年以上		合計
	離職人數	離職人數	轉職系人數	離職人數	轉職系人數	離職人數	轉職系人數	
97	1	0	21	0	10	0	15	46
98	0	1	16	0	8	2	11	37
99	0	0	4	0	5	1	3	13
100	0	5	10	1	5	2	9	32
101	1	0	29	0	13	0	18	60
102	1	0	26	0	15	0	6	47
103	7	0	0	0	0	0	0	0(未達轉調年限)
104	8	0	0	0	0	0	0	0(未達轉調年限)
105	1	0	0	0	0	0	0	0(未達轉調年限)

資料來源：銓敘部

表 2-4 97-105 年特種考試地方政府公務人員考試考試公職社會工作師類科錄取人員（以社會工作職系任用者）離職（指辭職、撤職、免職這類情形，不含留職停薪、商調到其他機關等情形）或轉任社會工作職系以外職系人數統計表。

考試年度	不得轉調原分發占缺任用以外之機關期間	原錄取分發區所屬機關再服務 3 年期間	限制轉調年限屆滿後（6 年）未滿 1 年		限制轉調年限屆滿後（6 年）1 年以上未滿 2 年		限制轉調年限屆滿後（6 年）2 年以上		離職 / 轉職人數佔錄取人數 %
	離職人數	離職人數	離職人數	轉職系人數	離職人數	轉職系人數	離職人數	轉職系人數	
97	3	0	0	1	0	0	0	0	4
98	2	0	0	0	0	0	0	0	2
99	3	1	0	0	0	0	0	0	4
100	14	0	0	0	0	0	0	0	14
101	13	1	0	0	0	0	0	0	14
102	7	0	0	0	0	0	0	0	7
103	8	0	0	0	0	0	0	0	8
104	4	0	0	0	0	0	0	0	4
105	0	0	0	0	0	0	0	0	0

資料來源：銓敘部

以上針對截至 106 年 6 月底各地方政府之進用公職社工人數，針對現況，研究者提出分析討論。

### （一）高考部分：

就高考部分從統計資料可看出未滿 1 年即轉調其他職系。從 103 年實施轉調年限從 1 年延至 3 年後，轉調人數開始下降，惟今 (107) 年 2 月開始是首批轉調年限 3 年的公職社工師開始申請轉調其他職系的頭一年，故未能呈現轉調人數。惟從過往的統計資料可看出，未滿一年轉調人數幾乎 20 多位，可見社政單位留住人才相當不易。

### （二）地特部分：

相較高考限制轉調年限 1 年，地方特考因為有區域限制，也是偏鄉地方政府留住在地人才之主要考選管道，因此，轉調人數相較高考低。然而不可忽視地是離職人數卻達 14 個人，既然是公務員考試，人們取得公務員資格後仍辦理離職的現象，也想見即使透過地方特考方式，仍舊留不住人才。

## 陸、執行問題與建議

因著「充實地方政府社工人力配置及進用計畫」，地政府政府開始依據這計畫增補正式社會工作人力，然而，計畫美意是中央的，落實至地方政府仍有些限制，

以下提出執行限制及對應之建議：

## 一、受統籌分配名額限制

統籌編制名額就是這麼多，例如作者服務的單位為非直轄市，統籌名額就相當受限，要從其他處室口袋中的名額「撈」過來，就得看地方社政單位局處首長受不受長官『寵愛』、地方首長是否重視社會福利等種種因素，這是一場『人才爭奪戰』。直轄市因為經費充足，編列員額自然不受限，然而非直轄市就得『勤儉』一點，把名額真正用在『刀口』局處上才能真正發揮施政效能，更能回饋該縣之百姓，創造更多人口願意留在該縣生活與工作。然而，並非所有縣市首長都願意重視這一塊，對於增聘社工人力積極度就相對『落差』很大。畢竟進入新管理主義時代，政府講求績效，每件人民申請案的處理都有其實效限制，因此在時間壓縮下，公務人力勢必不斷倍增，除此之外，仍須面對民選縣市首長推動新政策之壓力，除本業務要推動外，額外要面對『臨時交辦業務』，要從其他局處要到名額增補正式社工人力相當困難。中央對此也提出誠意，但受限於行政院人事總處地員額限制，只要願意增補一名正式社工人力可以補助該地方政府相當比例之款項，惟如果地方首長不重視，社政局處首長又『不夠力』，光靠中央一直搖旗吶喊增聘社工人力是不夠的，因為中央畫大餅，地方根本無力、沒錢買單。前陣子屏東縣政府首先向中央提出將社工人力外掛於縣府總控員額之外，不要占到縣府總員額，且更可以招募到更多的社工人力協助推動大屏東縣社政業務，然

而對此掌管人事業務之中央單位仍未鬆口，怕這方便門一開，各地方政府各局處首長開始紛紛「搖旗吶喊」要增聘公務人力了屆時人事總處鐵定『招架不住』。

## 二、定位明確

為何要社工人力？顧名思義就是社會變遷下的社會問題增多造成社工人手不夠才要加碼增聘社工人力。然而，社會問題不會少只會一直增多，且更多元、複雜，那社工人力當然年年都不夠，例如發生空難要社工親自到案家發慰助金並給予『安慰』；天災地變要成立急難救助小組趕快處理當下之危機；選舉快接近了，可能要社工針對補助個案稍加『寬容』等等，改天可能連服務案家之犬畜升天都要出動社工進行後續『協助』。這樣的狀況社工人力當然年年不夠，說不定分發來3天就自動閃人了。這不禁要思考『政治性』問題，社工專業地位是否受到重視，還是處於協助『政治』的附屬地位，如屬於後者，人民就會跟著政府一起『漠視』社工角色之重要性，甚至只要一線社工不處理不該是其權責範圍內的事情就是1999申訴該名社工，外加局處首長不夠深入瞭解案情，光就表面即怪罪該名主責社工，到時如有其他「去處」，人力仍舊流失，屆時只能『有勞』其他同仁協助後續處理。所以，社工之『定位』一定要清楚、夠明確，也因為如此才能要人要的『名正言順』，讓社工人力真正處理『刀口』上的問題。

## 三、降低庶務性工作量

為因應中央家庭支持服務相關方案計

畫，鼓勵地方政府設立家庭福利服務中心，落實福利在地化。開始看到地方政府設立區域性家庭（社會）福利服務中心。社工員派到區域性服務中心工作，但因計畫內規定要辦理一定量的宣導活動、填寫相關報表，社工員疲於辦活動、填報表，如果該位社工負責保護性工作，個案服務結束回到辦公室面對的是各種紀錄、報表之填寫，如果假日又得辦活動，服務的館舍又『多元』，例如有兒童圖書室、兒童遊戲室、小禮堂、地下停車場等，電燈壞了要即時換、兒童遊戲室孩子打架要即時處理、甚至小禮堂有租借他單位使用要負責把器材架好，甚至筆者看過社工員於快下班時急電家長將孩子從兒童遊戲室帶回家，家長就『裝乎皮皮』不來帶小孩，社工員基於空間管理職責，只能苦等父母來接孩子才能下班，等待期間處理孩子的精神與體力之耗竭，又有誰可以體恤。有人說就報請加班！這當然是可以，但如果該位社工為保護性社工，即使報加班，可能有棘手之個案要處理，又無法休息了。與其如此，筆者建議是否別讓社工疲於處理這些多餘性的庶務工作，因此空間儘量以向當地公所借用辦公空間，讓區域性服務中心以『麻雀雖小、五臟俱全』空間規劃理念規劃即可，其餘之空間管理再跟當地社區結合即可，別再分散社工員處理『正事』的時間，把案子處理得更精緻。

## 柒、結語

社會工作教育過程中，強調『人在環境中』（person in environment）的觀念，

因此受教育的過程中，給學生的觀念是生態系統觀念看待每一個個案，甚至整個社會問題。惟社會問題是因著社會變遷而源源不絕產生，過往的服務經驗不等於能夠因應現在的社會問題處遇模式，然而，社工教育養成中卻來不及因應社會問題一再變遷，而政府有關單位卻常以「人力不足以因應社會問題」一語帶過。因此，因應對策就是『增加社工人力』，卻忽略了社會問題是比起社工人力的增聘更快衍生新的問題需求的。社工疲於因應新的社會，卻又疲於因應講求『責信』時代的各項關鍵績效指標（key performance indicators，簡稱 KPIKPI）達成的『上級要求』，如此，試問如何精於個案服務及推廣更多創意個案服務。有鑑於此，筆者建議首先降低基層社工個是行政量，各式表單填寫能夠『整合』，而非漠視個案生命故事需求只求達到 KPI，再求來年更多的中央補助款；其次，中階督導管理部分之人才選用應能甄選具服務輸送規劃能力者擔任之，帶領一線社工因應多元個案問題並共同思考有效率、創新的服務輸送模式；最後，仍得回歸到人力資源問題，『人』一直是組織的重要資源，社工者決定投入政府科層服務，大多因政府機關擁有依法行政之角色，任何方案政策之推行都需要政府的法源依據，地方社政機關首長如能重用、安置，才是社工人力久任之不二法門。

（本文作者為東海大學社會工作系博士候選人、屏東縣政府青年學院專案辦公室科員）

**關鍵詞：**政府社工人力、公職社工師、充實社工人力

## 參考文獻

- 王秀燕（2010）。現實與使命的掙扎 -- 臺灣社工人力配置。社區發展季刊，129，114-127。
- 立法院（2016）《立法院第9屆第1會期第11次會議議案關係文書》。台北：立法院。
- 考試院（2010）《考試院第11屆第83次會議考選部重要業務告》。台北：考試院。
- 何彩燕（2005）〈社會工作師職涯轉換之研究〉。《臺灣社會工作學刊》，4：79-105。
- 林萬億（2013）。《當代社會工作》。台北：五南。
- 張秀卿（1985）。〈社會工作員對國家社會的貢獻〉，《社會建設》，第56期，頁91-99。
- 陳惠鏡（1992）。從縣市社工員的職業困境談社工建制。社會福利，98，43-44。
- 陶蕃瀛（1999）。社會工作專業發展的分析與展望。社區發展季刊，88，190-196。
- 陶蕃瀛、簡春安（1997）。〈社會工作專業發展之回顧與展望〉，《社會工作學刊》，第4期，頁1-25。
- 曾中明、蔡適如（2007）。〈健全社會工作專業制度——談現階段充實公部門社會工作人力措施〉，《社區發展季刊》，第120期，頁9-20。
- 黃源協主編（2015）。《社會工作概論》。台北：雙葉。
- 楊玫瑩（1998）。台灣社會工作專業化之研究：社會工作專業人員制度建立過程與評析。東吳大學社會工作研究所碩士論文。
- 鄭怡世（2006）。《台灣戰後社會工作發展的歷史分析—1949-1982》。南投：暨南大學社會政策與社會工作學系博士論文。
- 林萬億（2002）。〈臺灣社會工作的歷史發展〉。收錄於呂寶靜（主編），《台灣社會與社會工作》，1-42。台北：巨流。
- 簡春安（1993）。《台灣省各縣市推行社會工作員制度評鑑研究》。南投：台灣省政府社會處。