

芬蘭社會工作的發展策略

張 紉

壹、楔 子

從去年開始，芬蘭突然之間成為台灣國際學習對象中的耀眼明星（註 1），特別是經濟及教育上的優異表現，讓國人熱切地想要一探這個北國傲視全球的競爭策略。筆者正好恭逢其盛，自 2006 年 9 月至 2007 年 3 月在國科會補助下，赴芬蘭進行青少年議題的相關研究。接受筆者進行研究並提供各項研究資源協助的機構為 Department of Social Work and Social Pedagogy, University of Kuopio。該校位在芬蘭中部約九萬多人口的小城 City of Kuopio，學校以健康生化相關科技的研究及學術發展著名。

芬蘭的人口有五百三十多萬人，2006 年國民平均所得 40,007 美元，約為台灣國民所得 2.5 倍（註 2）（天

下雜誌，2007）。透過文學或媒體報導，確實可增加台灣認識地處偏遠極圈內的芬蘭之所以近年來各項競爭占鰲頭的背後努力因素。筆者更幸運的是能以半年時間，在一個類似“鄉村”（urban）（相對於台北市）的芬蘭城市，從近距離地與一般芬蘭居民互動經驗中，真正體驗這個國家及人民的深度內涵。芬蘭是樸拙內斂、安靜沉穩、體貼細膩、平實自信，恬淡無爭，這些特質無論是從人的接觸、軟硬體設施設計或服務提供、或互動的事物上均隨時展現，讓筆者深深體驗何謂具有「文化深度與厚度」的國家及社會。

自這種厚實的社會文化脈絡下，去觀察芬蘭社會工作的發展，也許能提供一種與台灣所熟悉的美國社會工作高度專業發展模式相異的圖像。芬蘭以芬蘭語及瑞典語為

主要語言，因此筆者在芬蘭進修期間，無論是書面資料閱讀蒐集或實際參與其專業社群或一般生活，深受語言限制，經常無法深窺堂奧。加上筆者研究重點在青少年議題研究，對於社會工作及社工教育的專業發展資訊接觸有限，因此本文係以芬蘭國立社會服務暨健康研究發展中心（The National Research and Development Center for Welfare and Health，簡稱 STAKES）（註 3）的出版報告「芬蘭社會工作發展的國家策略」（The Finnish national strategy for the development of social work）（Kananaja, 1999）為介紹內容（註 4）。雖然這份報告距今已有一段時間，但是從這份報告的呈現脈絡，除了可認識芬蘭政府對於社會工作發展的規劃藍圖外，更有助於國內了解芬蘭政策制定相關人對於一個攸關人民福祉的議題如何進行周延縝密的規劃，以及支持這些規劃的深度思考脈絡。

貳、社會福利服務概況簡述

芬蘭負責社會福利體系事務的機關為社會事務暨健康部（Ministry of Social Affairs and Health），但是全國約 450 個地方市政府

（municipalities）才是社會福利服務主要提供者。芬蘭社會福利服務體系中，兒童日托及老人照顧是兩大核心服務。社會福利經費是由地方市政府提供 70%的經費，另外 20%由中央政府提供，10%則由案主支付。2005 年時芬蘭全國社會福利總支出為 423 億歐元，地方政府支出在社會福利服務的經費為 58 億歐元，其中約三分之一由中央政府提供，其餘三分之二皆由地方政府自行由稅收支出（Ministry Of Social Affairs and Health, 2006）（註 5）。

芬蘭法定的社會服務包括：社會工作、兒童指導及家庭諮商、家務服務、住宅服務、機構照顧、家庭照顧、家庭照顧者的補助及服務、兒童少年福利服務、兒童日托、藥物濫用者服務、精神障礙服務、身心障礙服務及復職服務（rehabilitative work，即國內失業者「再就業」服務）。在此範圍內，社會工作的內容主要是專業工作者提供個人及家庭輔導諮詢服務，協助他們因應、維繫及促進生活保障以及增進其在社區內發揮功能（Ministry Of Social Affairs and Health, 2001）（註 6）。

芬蘭在 1997 年時，約有 9 萬 5 千人在地方政府從事社會服務工

作，有 5,900 人從事社會行政工作，另外約有 15,400 人受僱於從事社會福利服務的非營利組織。這些社會服務人員多數具有專業技職教育程度，職業類別包括：社會工作人員、家務員、護理人員、身心障礙照顧者、社會指導員、幼教老師、幼保員。其中社會工作人員需要較高的教育程度。1998 年時，仍約有四分之一的社工員資格不符標準（Ministry Of Social Affairs and Health, 1999）（註 7）。

芬蘭在 2003 年提出了一個 2003～2007 的五年社會福利改革計畫，其中社會服務人員的人數、教育程度、專業技巧及在職訓練體系也列為改革項目之一（Ministry Of Social Affairs and Health, 2004）（註 8）。到了 2006 年時，芬蘭的社會服務人員增加到約有 11 萬 5 千是由市政府所聘任，5 萬人則任職於非營利組織及私人企業。這些社會服務人員的資格，則開始有「社會服務專業人員資歷要求法案」（Act on the Qualification Requirements for Social Welfare Professionals）所明定，社會工作人員則需要有大學教育程度，幼教老師及提供輔導諮詢工作者則至少須具備技職教育程度。該法案並要求市政府必須提供持續性

在職教育。教育訓練課程由教育部負責提供，社會事務暨健康部則負責規畫全國社會福利服務體系及人員標準原則（Ministry Of Social Affairs and Health, 2006）。

參、策略規劃的背景

社會工作的專業發展在 90 年代早就是芬蘭社會政策領域的議題之一，但是在 90 年代後期，這個議題更形重要，原因有下列幾點：

1. 芬蘭在 90 年代初面臨到經濟不景氣影響，失業者人數大增，造成仰賴經濟及社會支持需求增加。在此同時因為國家公共經費的緊縮迫使地方市政府縮減社會工作所需資源，然而隨著長期失業人口增加，芬蘭政府認為需要提供社工取向的服務，來預防這些人大規模被排除於社會之外的問題。

2. 90 年代初，芬蘭政府也同時修正對於社會服務的經費分配方式，中央對於地方市政府的補助改採總額分配方式，根據各地方市政府所轄區域的人口概況、失業率及經濟狀況決定補助額度。這項修正增加了地方市政府對社福經費運用的決策權，因此主要由地方市政府聘用的社會福利服務專業人員深覺

必須向地方市政府爭取資源。

3.在人力素質方面，雖然法令明定社會工作人員的資歷，但是許多地方市政府雇用不具資歷者擔任臨時工作。由於缺少資源，社會工作人員也無法提供符合專業標準的工作品質。此外對於解決某些社會問題所需要的專業知識及技巧的人才養成工作，也都沒有積極發展。

4.另一項爭議是中央的社會救助工作（social assistance）占據了社工員大部分的工作量。社會事務暨健康部曾經嘗試想將此項業務由地方市政府權責轉由中央政府的社會保險局負責，如此可讓地方政府將資源投注在深化對兒童及家庭的服務，以及對於不同案主群強化處遇，以預防邊緣化及進行復職輔導（註9）。

基於上述原因，社會事務暨健康部與 STAKES，在 1996 年進行一項對於社會工作現況的評估，以便提出發展策略。對於社會工作現況的評估工作進行了四個月，社會事務暨健康部與 STAKES 強調評估原則是與社會工作實務界緊密合作，使用四種方法進行評估，包括焦點團體、訪談、文獻資料整理以及召

開區域會議，評估時所邀請的人員包括：實務社會工作者、研究者、教師、社會工作學生、社會福利行政人員、專業團體及組織主管、政策制定者、主管機關行政首長、非營利組織負責人等。

肆、社會工作功能及領域

社會事務暨健康部與 STAKES 整理評估階段所得到的資料，確認社會工作的功能及實施的領域。

一、社會工作功能

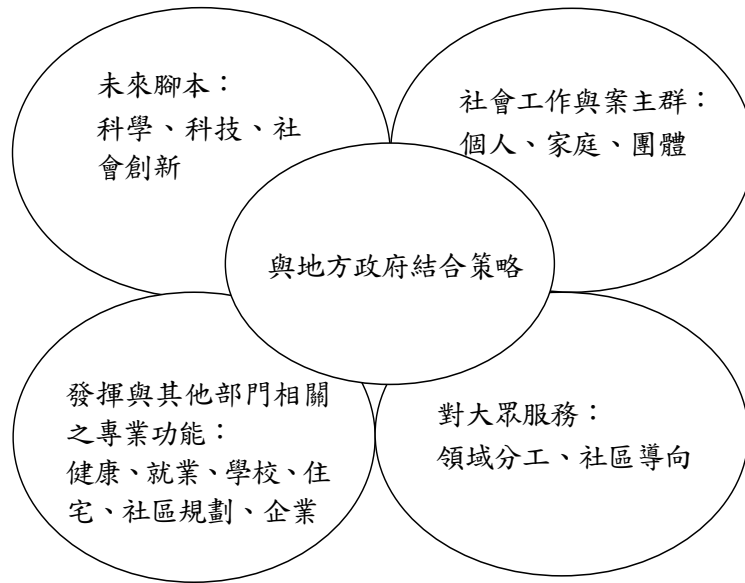
社會工作的功能是促使社會改變的原動力，包含兩個目標：

(一)促進良好社會狀況，紓緩人們生活情境困難；

(二)對於擁有限資源的個人及團體，或是弱勢遭社會排除的個人或團體，強化他們的社會功能、增加參與及因應能力。

二、社會工作實施場域

芬蘭社會工作功能實施範圍分為五大場域，見圖一。說明如下：



圖一 芬蘭社會工作功能領域

資料來源：Kananaja, Aulikki (1999). The Finnish national strategy for the development of social work. STAKE: Themes from Finland. (Themes 4/1999). Helsinki, Finland. p: 7

(一)社會工作與案主群：個人、家庭、團體仍然是社會工作最主要的服務場域。這個場域是社會工作者發展專業知識及技巧之處，因此無論新的問題或實施場域湧現，社會工作基本功能仍是服務案主。

(二)服務社會大眾：在都會地區，社會工作除了服務案主外，愈來愈需要服務社區及一般市民大眾。貧困及多元文化社區需要與社會工作結合，因此在這個場域中與市民、其他專業者及志願工作者的網絡建構就益形重要。

(三)社會工作者專業知識：社工不僅需要具備健康照顧方面的專業

知識（這是芬蘭社工傳統的工作場域），也需要養成對於就業服務、學校、住宅組織、社區規劃以及私人企業等相關的專業知能，因為這些場域都是人及社區生活的重要層面，因此在這些場域中，僅知道社會服務或補助的訊息是不足夠的。

(四)未來取向：社會工作者還必須讓自己有未來導向。社工需要從相關或甚且不同場域中的創新來鼓舞自己。科技創新可以提供社會工作發展需要，其他學科領域如：科學、藝術或其他，也可以為社會工作未來發展注入豐盛的靈感。

(五)與地方政府結合：由於社會

福利服務的決策及執行已分權化，因此社會工作必須能落實到地方推動的策略。芬蘭社會福利政策重要決策者深感社會福利的社會層面仍未能真正整合入地方政府的策略中，因此在這個場域中，需要發展更有力及更有效率的方法與地方政府結合。

伍、專業社會工作發展策略

一、策略目標

芬蘭社會工作發展的策略目標為：

強化社會工作成為促使社會改變的原動力，目的在改善社會生活狀況及紓解困難的生活情境，以及強化人們社會功能及因應能力，協助他們能控制自己的生活。

這個策略目標的意涵有下列要素：

(一)社會工作在社會中是一種獨立自主功能，而非社會政策的工具。但是這並不意謂社工與社會中其他功能或專業是分離的。相反地，社會工作者必須緊密地與其他行動者合作，只是社會工作有其獨有的價值、道德及倫理。

(二)社會服務與社會津貼（補助）只是社會工作的工具。過去社會工作被視為是社會政策的執行工

具，但是面臨到社會環境變遷及不景氣影響，社會工作不能侷限在工具手段層次，這也是為何社會工作需要強調其專業的自主性格。

由於社會工作在芬蘭歷史發展上的因素，造成要社會或其他專業改變對於社會工作具上述特性的認知並不容易，因此需要發展策略。策略發展鎖定下列兩個標的範圍：

(一)社會福利組織中的社會工作任務結構及功能。

(二)社會工作專業本身。

二、策略範圍一：社會福利組織中的社會工作任務結構及功能

在此發展策略下，提出三個計畫：

(一)社會救助的工作需要由地方市政府轉由中央保險局負責，如此才能停止社會工作成為政策執行工具的框架。當然在危機情境下，社工員為案主提供個別化的社會救助處遇不在此限。

(二)地方市政府社會福利組織中的功能結構需要再調整，以配合社會工作即將要發展的專業訓練方向。地方政府的福利組織需要界定其工作任務，分為碩士程度執行的社會工作任務及技職學院程度的社會工作任務。

(三)工作任務結構及功能調整的

方向要鼓勵彈性以及多部門導向，這代表工作任務結構及功能需要擴展傳統行政及專業體系的界線，促使多種專業可以一起成為工作夥伴。

三、策略範圍二：社會工作專業本身

在此發展策略下，提出七個計畫：

(一)重新配置社會工作資源：由於過去社會工作的資源幾乎全數運用在社會救助工作，因此嚴重排擠了社會工作對於被社會排除對象、就業服務或是兒童保護等工作的實施，也造成無法服務貧困社區，促進其社會活動或是與其他部門合作。然而資源在可預期的未來增長空間不大，因此必須重新思考社會工作實施領域的優先順序。

(二)強化專業知識及技術：強化社會工作者專業知能需要採取一些行動。首先，大學教育需要發展實習教學。由於大學社會工作領域的教師較少參與實務，但是社會工作專業知識及實務技巧須由實務工作中發展而來，因此大學教師需要實際參與社會工作實務。其次，社會工作研究的議題也必須源自於實務工作以及案主真實生活情境中所面臨的問題。另外，芬蘭同時也在大學中特別發展設置了大學社會中心

(university social centers)，這些中心設置目的在結合社會工作教學、研究及實務，因為這些中心目前在不同地方政府轄區配置數不均，因此也需要解決。此外專精化也是需要發展的議題，由於目前也設立一些實驗性單位研發有效的實務操作模式，以便能提供社工實務技術諮詢及專精課程的訓練，但是這些工作卻尚未能廣泛地宣傳出去，因此發展出一套有效宣傳制度，促使這些專業知識及技巧能廣為被使用也是很重要的工作。

(三)增加相關部門合作：社會工作與就業服務合作是當務之急，因為芬蘭失業率高，長期失業者占社工案主比例高。目前社工與就業部門的合作已經展開，因此建議必須開始對於現行跨部門合作的經驗進行資料蒐集及分析，未來才能根據這些合作模式的實證結果，發展地方及區域層次永續性的合作模式。此外社會工作與健康照顧部門、教育部門及環境部門的合作都需要強化。例如：社會工作與環境部門可以共同合作進行社會影響評估。

(四)明確說明社會工作的法定責任：是否要立法規範社會工作者的證照及法定責任並未討論。由於某些地方市政府的社工與行政長官對

於為案主倡導工作的見解不一致，形成雙方緊張關係，因此社會工作者需要有「社會報告」（social report）責任的提案正在研議。

(五)發展知識及資訊傳播的方式：由於社會工作者從服務的對象可以真實觀察到社會功能的發展狀況，同時也可以觀察多種處遇方案對於不同弱勢族群的效果，因此社工可以提出許多獨特的資訊，引發社會大眾的討論以及引導活動或方案規劃。目前多數社工的經驗分享多侷限於專業社群中或是放在個人腦袋裡，社會工作要專業化發展，轉化個別個案的經驗成為專業領域知識資產，並且能廣泛傳播，提供政策決策者及規劃者參考，是十分重要的工作。

(六)增加國際合作：芬蘭的社會工作是在一個地理位置偏隅及獨特芬蘭語言的環境中運作，即使北歐國家之間的接觸互動已有悠久歷史，同時英文也成為廣泛採用的溝通語言，社會工作者的國際接觸經驗仍只是少數人的“特權”。目前芬蘭社會福利主要由鉅視社會政策主導國際發展，僅有少數教師具有社會工作背景，這種狀況與其他許多國家的社工發展不同。此外社會工作學門領域鮮少有外國籍教師，

因此需要積極擴充及強化社會工作國際接觸機會。

(七)增加與創新運動及活動結盟：社會工作需要同時進行增進案主處遇專業知能以及自我導向朝向未來，與多元創新領域結盟勢必需要。例如：科技、藝術及文化活動、就業領域的合作、發展貧困區域的公民運動，這些都是提供活化激勵社工的元素。這些多元目的的環境，都有助於擴充社會工作處遇的規模。

陸、根據評估所採取的行動

這份報告書主要是完成芬蘭社會工作現況與內涵的評估，在此同時也有其他工作小組處理此份報告書中的某些計畫建議。

(一)針對社會救助工作轉移的建議，政府最終仍是維持在地方市政府責任的決定。雖然此建議芬蘭政府並非不採信仍然在思考中，但是可預見短期內不會再改變，然而許多地方市政府已經重新改組其部門分工，將此項業務的部分工作在社會工作者的指導及督導下，轉交由福利行政人員處理，社工員得以開始發展新的案主處遇方法。這個議題的發展狀況，目前各地方市政府

的差異很大。

(二)教育部已經針對大學社工教育進行評估，包括實習教學及大學社會中心。此外對於社會工作專精教育也完成初步規劃，規劃書目前正在進行專家意見蒐集。強化大學社會中心成為研究與教學合一的計畫，也已經上路。

(三) 1998 年社會事務暨健康部、勞工部及 STAKES 已經開始合作，著手蒐集長期失業者的方案資料。這個議題也在赫爾辛基召開過兩天研討會，相關會議資料訊息都發給這兩個部門。會後兩位部長共同設置一個任務小組，去推動這兩部門分別設置在區域層級及地方政府層級兩部門單位的合作工作。STAKES 則負責其他計畫。社工員國際接觸經驗也在檢視中。其他建議也可看到許多地方市政府已經展開小型實驗方案或工作小組推動中。

(四)社會工作以及社會福利領域中的其他專業者的專業證照議題，是由另一個工作小組負責，這個小組已經同意專業證照的必要性。目前是由另一個新的小組開始研議不同社會福利專業人員須執行哪些專業工作內容。

(五)社會工作者執行社會報告法定責任獲得很大正面支持，但是發

展出適宜的社會報告的運作模式卻是十分耗心力，目前有一所大學願意接受這個任務，與地方政府協會積極討論中。

(六)成立了追蹤小組持續檢視各個領域的發展，同時這個小組也可以自己提出計畫來鼓勵各項發展。

柒、後 記

芬蘭自 1999 年這份評估報告書出版以後至今，由於筆者缺乏資料，因此無法交叉檢視各項發展社會工作專業的策略執行程度。受限於資料的有限性，筆者也無法根據這份評估報告書中的內容，參照國內社會工作專業發展程度，進行任何比較的推論。但是筆者個人短短半年接觸芬蘭的經驗，對於芬蘭人針對一個問題或現象，所展現的坦然面對、深度思考、實在檢視以及落實修正的態度，過程中的謹慎縝密及謙和邏輯，已被深刻吸引沉迷到不可自拔程度。

社會工作的專業發展深受國家體制及政策制度的影響而有不同型貌。國內社會工作的專業發展蓬勃茁壯，正處在外來知識與本土養分的交互滋養中。芬蘭的社會工作專業對我們是陌生的，本文期待能提

供淺嚐式的接觸，讓社會工作同好淡淡品味。在國內一片驚訝艷羨氛圍中，筆者相信她其實仍會是自信卻低調、樸實卻廣結人緣地兀自發展著。芬蘭確實是一個好國家，也

值得國內社會工作夥伴一起結識與學習。

（本文作者張紉現為國立台北大學社會工作學系副教授）

註 釋

註 1：作家吳祥輝於 2006 年出版「芬蘭驚驗」一書後，各種平面或網路媒體紛紛摘錄報導，蔚為盛況。天下雜誌 2007 年 12 月 385 期也有芬蘭的專題深度報導。

註 2：天下雜誌（2007）第 385 期，頁 135，台灣 2006 年國民平均所得為 15,548 美元。

註 3：這個研究發展中心是於 1992 年由芬蘭社會事務暨健康部所設置的一個單位，負責芬蘭社會福利及健康相關政策之研究分析、發展及出版。員工數近 500 人，20%具博士學位，70%具碩士學位，年預算額為三千八百萬歐元。網址：<http://www.stakes.fi/EN/index.htm>

註 4：Kananoja, Aulikki (1999). The Finnish national strategy for the development of social work. STAKE: Themes from Finland. (Themes 4/1999). Helsinki, Finland. 此份報告是由當時擔任 STAKE 主任的 Aulikki Kananoja 於 1999 年 6 月 13~18 日，參加 IFSW 所舉辦的歐洲論壇會議，在「各國社會工作國家發展策略」工作坊中，所提出說明芬蘭全國社會工作發展策略的報告書。

註 5：Ministry Of Social Affairs and Health (2006). Social welfare in Finland. Brochures 2006:11eng. Helsinki, Finland.

註 6：Ministry Of Social Affairs and Health (2001). Statutory social welfare and health care services. Brochures 2001:7eng. Helsinki, Finland.

註 7：Ministry Of Social Affairs and Health (1999). Social welfare in Finland. Brochures 1999:6eng. Helsinki, Finland.

註 8：Ministry Of Social Affairs and Health (2004). National development pro-

ject for social services in Finland. Brochures 2001:7eng.2004:7eng. Helsinki, Finland.

註 9：「社會救助業務該由哪一個機關負責？」這個議題在芬蘭已經是長久以來的爭議。雖然有明確理由顯示由中央政府社會保險局負責較為適宜，但是最後仍是決定這項社會福利服務繼續由地方市政府負責。