

臺北縣推行社會工作人員制度之回顧與展望

詹玉蓉 · 邱夙儀 · 林寶珠 · 黃逢明

壹、前言

政經快速發展，社會急遽變遷，人口趨向老化，家庭功能式微，對社會中的每個人造成重大影響，許多社會問題也接踵而至，除了兒童、少年、婦女、老人、身心障礙者或低收入戶等弱勢族群，社會工作所面對的問題益加複雜與多元化，因此，如何建立完善的福利制度，提供完善的福利措施，以滿足民眾的殷切需求，不但是政府部門施政的重要目標，也是社會工作專業因應未來社會發展趨勢的重要課題。

社會福利制度與社會福利措施之執行效能與人力素質高低息息相關，社會工作人員不但是推展社會福利的尖兵，更是落實福利政策的執行者，社會福利制度與福利服務目標之達成，亦有賴於社會工作人員制度之建立與配合，因此社會工作人員制度是否健全攸關民眾福祉甚鉅。

回顧臺北縣社會工作人員制度發展歷程，自推行以來，經過多次組織配置、角色定位、工作項目、服務內容等變革，其目的在於充分發揮社會工作人員的專業功能，進而提升社會福利服務品質。伴隨社會急遽變遷的趨勢，在大環境的影響下，

家庭結構及家庭關係也跟著有所改變，家庭型態也日趨多元，同時政治民主化過程中，社會福利政策與立法快速成長，民眾社會福利服務需求日益殷切，為滿足民眾需求，協助民眾解決問題，社工專業制度勢必因時利導提出因應策略與發展願景。

臺北縣從民國 66 年開始推行社會工作人員制度迄今已 28 年，本文希冀針對臺北縣政府社會工作人員制度發展沿革進行探討，勾勒出不同時期演變的脈絡。研究方法除了相關文獻資料的蒐集及整理外，主要經由與臺北縣從事社會工作超過 20 餘年訪問對象之訪談，勾勒出不同時期社會工作人員制度的發展與演變，探究人力配置、社工員角色演變、工作項目、功能發揮等面向，也描繪出實務社會工作者的工作感想與心得，並經由集體思考，反省及思索現行社會工作人員制度的困難與限制，思考解決之策略與作法，期進一步建構臺北縣專業社會工作制度未來的發展願景。

貳、社會工作人員配置的沿革與變遷

臺北縣政府社會工作人員制度實施迄今，大致可以分為三個時期：(1)建制草創

期：民國 66 年至民國 79 年 10 月；(2)功能取向分工期：民國 79 年 10 月至民國 89 年 1 月；(3)福利服務四通八達期：民國 89 年 1 月迄今。茲將各時期的人力配置、工作項目及角色變化情形說明如下：

一、建制草創期：

臺北縣建立社會工作人員制度始於民國 66 年，當時臺灣省政府社會處擬定臺灣省各縣市設置社會工作人員實驗計畫並選擇臺北縣為試辦縣市之一，省府謝前主席東閔於 624 次首長會議裁示除原正在試辦中的臺中縣仍繼續實驗一年外，另選擇三種不同類型之縣市辦理實驗，三種類型之縣市為：

(一)人口密集、工商業發達、社會問題較為嚴重之縣市。

(二)人口遽增、工商業漸趨發展、環境複雜之縣市。

(三)工商業落伍、住民生活困難之典型農業縣。

當時所選擇之三個縣市分別為臺北縣、高雄市及雲林縣，人員配置為臺北縣 33 名、高雄市 22 名、雲林縣 11 名。分配至臺北縣的這 33 位社工員即為臺北縣第一批從事社會工作的生力軍。

民國 66 年 7 月報到，負責報到的承辦員問我“我們都不曉得你們要來報到，你們來要做什么”，我杌在那裡，不知該如何回答，報到完，叫我先回家，7 月 10 日正式上班，那時候沒有規劃社工員辦公場所，社會科臨時借了農業局的會議室當作社工員之辦公室，長官也不曉得要叫我們做什么，叫我們自己討論要做什么，儘快定案，然後工作。(受訪者 A)

雖然我們在學校接受三年養成教育，也曾經在工作的領域實習，但一到縣府工作後，一時也

不知道社會工作能作什麼？什麼是專業工作？如何規劃？如何執行？只知道社會工作三大工作方法：個案工作、團體工作與社區工作。我們的長官也不知道社會工作是什麼，所以當時的主控權是在省政府社會處，甄選、資格、員額、培訓等都是省政府社會處在規劃，所以當時我們還要去叫興新村省訓團受訓，訓練相當密集，我還記得省政府專門委員張秀卿專員帶著我們討論個案表格的設計、工作紀錄的撰寫、家訪的技巧，受訓完之後，我們就回臺北縣，坐在當時辦公室農業局會議室討論工作項目。當時的困境也在於長官不知道要叫我們做什麼，他們只知道有一批素質很齊全的人進來縣府工作。(受訪者 B)

此時期社工員的工作項目，由於係屬首創，無前例可循，且因試辦性質，因此省社會處暫定兩項任務：(1)從事各種社會福利措施之調查、研究、分析、協調、宣導及服務工作；(2)推行小康計畫、輔導貧戶自立自強及照顧低收入戶工作。而除了省社會處所交辦的工作之外，主要是從個案工作著手。

我們在思考工作項目的時候，首先想到個案工作，個案工作要找誰呢？那時候的社會福利最重要的是低收入戶，當時在訂「小康計畫」，要消滅貧窮，民國 66 年 10 月至 12 月，我們分為五組，因為 33 個社工員只有 5 個男生，比較有趣的是這 5 個男生一個都沒外流，都是娶社工員作伴，一個娶第二屆之社工員，一個娶非屆別縣市調過來的社工員，另外三個都是娶非屆非專。我們先從貧戶著手，將臺北縣 29 個鄉鎮市分為 5 個區塊，我們先去與公所建立關係，請公所配合我們進行貧戶輔導，花一個半月的時間將每一個貧戶都訪視過，建立個案資料，自己設計書卡建檔。(受訪者 A)

由於係屬試辦計畫的性質，因此第一批的社工員均抱持「開疆闢土」的使命感，

戰戰兢兢地積極從事工作項目。

那時候什麼都沒有，真的是草創期，工作項目、相關工作表格，都是自己在摸索、規劃、設計，我們社工員充滿幹勁、衝勁十足，每個人在思考要做什么，我們最可惜的是每一個人都有熱忱及衝勁，在角色的部分，大家有共同的使命，就是為了讓我們社工科系的人將來有出路。(受訪者B)

那時候我們也有壓力，因為是2年的實驗計畫，長官告訴我們，實驗成功才可繼續辦理，實驗計畫做得好才有未來，如果做不好就要解散，因此大家都有共識，覺得我們是開疆闢土的先鋒，學弟学妹的未來掌握在我們手中。(受訪者A)

社工員於民國66年7月份正式報到，歷經省政府的在職訓練，即開始進行工作，工作方式將社工員分組至各鄉鎮建立貧戶資料建檔，再正式分發至各鄉鎮市公所服務。

我們正式分發至各鄉鎮，原則上一個鄉鎮一個人，偏遠鄉鎮兩個人，因為我們有山地鄉，所以隔、三年後也有山地社工員的設置。那時候剛到鄉鎮，公所會認為你是縣政府的長官來指導，其實要做什么我們也不懂。一開始到鄉鎮，還是做貧戶，把之前所建檔的資料拿來run，去找貧戶叫有沒有婦女、兒童或是青少年可以去輔導，因此民國67年一整年都是在做低收入戶輔導，協助他們脫離貧窮。(受訪者A)

因為當時有一個重點工作就是要「消滅貧窮」，譬如說是貧宅破舊，社工員就協助申辦貧宅整建，失業的人就必須趕快幫他介紹工作，經提供社會福利資源後，生活獲得改善就可以消滅貧窮，我記得每一段時間要回去做在職訓練，我都是在做個案報告，最精彩的是原本這一家人原是窮兮兮的，經由我提案家人就業扶助、貧宅整建、職業訓練，終於脫離貧戶。(受訪者B)

綜合上述，派駐至臺北縣的第一批社

工員正式報到以後，除了受訓之外，主要配合消滅貧窮及小康計畫的實施，加上以貧戶為服務對象也比較明確，因此工作項目是以貧戶資料的建檔與輔導為主。經由受訪者的回憶及資料歸納，當時的困境包括：(1)社工員的角色定位不清，與村里幹事的角色分野模糊；(2)必須苦思工作項目：制度初創，無前例可循，又必須做出成果；(3)孤軍奮鬥：社工員各自派駐在鄉鎮，情感上常感到孤單。

相對而言，當時也有許多的優勢：(1)公所認為增加人力：大多數公所視社工員為其單位之一員，認為有社工員可以支援一些它們所做不到的事；(2)塑造社工形象：年輕、專業、素質齊全，當時縣政府沒有任何一個單位成員全部是大專以上畢業，縣政府認為增加一批生力軍，縣府其他單位也常需社工員支援活動；(3)團隊情感融洽：在使命感的前提下，社工員在情感上彼此相互支持，工作情緒激昂。

民國67年，因應社會發展的趨勢，臺北縣勞工多，當時也慢慢有概念要推「工廠輔導員」，因此運用部分社會工作人員設置「勞工輔導小組」，配屬於社會科勞工課，協助辦理工廠團康活動、廠際聯誼活動以及培訓工廠輔導員等服務措施。

民國67年7月，因社工員人數即將增至41人，就抽調一些人成立「勞工輔導小組」，負責推動勞工輔導的業務，成員大概是6個人。當時我們所做的第一件事是拜訪工廠、工會，辦理廠際聯誼活動，找信華、中興電工等幾個大工廠，我們就去工廠幫他們辦勞工活動，後來發現只是帶勞工各項活動其實是不夠的，透過勞工課的協助，產業工會開會員大會的時候，課長就會帶著我們去列席，報告勞工小組的工作，希望有機會就讓我們去協助勞工，臺北縣因應社會的需求，

發展勞工小組，我們的團體工作剛開始就是以勞工小組來做，這算是我們的特色。當時的工作項目還有一個重點是透過我們的力量去培訓「工廠輔導員」，先從幾個大工廠進行，找工廠叫司庫的人，訓練出來以後，就放給他們去做。(受訪者 A)

與派駐鄉鎮市的社工員相較，「勞工輔導小組」的工作項目較為明確，呈現成果也較具體，大約民國 75 年、76 年的時候，工廠輔導員制度大致已建制，「勞工輔導小組」的階段性完成，負責的社工員回歸到鄉鎮，繼續提供服務。

在社區發展工作方面，臺北縣從民國 68 年起也開始嘗試發展，主要工作項目包括辦理社區活動、輔導社區理事會健全功能、推行三大重點工作（生產設施建設、生產福利建設、精神倫理建設）、進行志工招募等。

記得當時韓國正在推新鄉鎮運動，推了幾年之後，成效不錯，我們長官去觀摩回來，後來全省都在推社區發展運動，當時除了辦理社區活動之外，我記得為了做精神倫理建設，社工員每天早上 7 點就去社區帶土風舞班，還有開皮雕班、手工藝班及協助社區理事會運作，還要協助辦理社區考核及觀摩，社工員的機動性很強，POP 都沒學過，海報全部是自己做出來的，很有成就感。71 年起也開始招募志工，是由上而下的方式推行。(受訪者 C)

當時主要還是做個案，社區工作算是支援性質，我也開始嘗試去做，與社區理事會接觸，區幹事大多兼社區總幹事，因此開會時，我都會拜託他們帶我去，瞭解社區有什麼需要協助，社區辦活動時，就想辦法去參與，在本鄉鎮就有一些社區開始去關心與協助運作。(受訪者 A)

當時為了社區考核，能爭取好成績，此項業務也是社工員重點工作，當時社工員被訓練成作

資料成果高，除此也要規劃各項社區活動表演，並將社區成果彙編社區考核資料手冊並拍攝成一部社區短片。因為有參與這項工作，因此提升了方案規劃及運用社會資源能力，並累積社區工作經驗。(受訪者 B)

綜合而言，當時社工員進行社區發展工作的時候，有許多的收穫：(1)知道進行資源聯結：活動的辦理與運用必須進行資源的聯結與運用；(2)人脈的累積：社工員進入社區之後，必須尋求社區理事會及公所的支持，與里長的關係相當好，他們也都是社區理事會的成員，也要與衛生所、警察、老師接觸；(3)方案的規劃：辦理社區考核或社區觀摩，成果的呈現必須透過方案良好的規劃來完成；(4)潛能被激發：辦理活動、唱歌、跳舞、主持樣樣都學，接觸層面多，學習到的也多。

當時在推動也有許多的限制與困難存在，有待社工員去克服：(1)社區的官方色彩重：社區本身是被動的，公所或縣政府有錢來就做，且比較著重硬體的建設；(2)社區意識激發不易：辦理活動只是希望民眾來參與，剛開始民眾參與度不夠，慢慢與社區民眾建立關係；(3)志工招募不易：志工招募剛在起步階段，推展初期較為困難。

在督導制度方面，臺北縣自民國 67 年開始即有社工督導員，產生背景由縣府自社工員之中指派。民國 68 年正式推行社工員制度的時候，督導透過正式招考的方式產生，由省府統一招考指派。

當時比較偏於行政督導部分，專業督導部分較缺乏，因為督導也不知道如何去提升社工員專業工作技巧。當時督導主要是做行政工作、與社會科的窗口及差勤管理工作，回歸到專業性的部分就較為不足。督導在民國 79 年以後的功能性

叫心比較發揮功能，其實這也回歸到要有專業的局長來領導。(受訪者 B)

二、功能取向分五期

70 年代末期，貧窮議題已非主流，反而因為社會經濟的繁榮，生活型態改變，身心障礙、童工、雛妓、失蹤兒童、老人等議題……形成立法，社工制度開始轉型。

民國 79 年 10 月，基於社會工作人員專業制度考量，臺北縣變更社會工作人員配置方式，採功能式中心為取向，設立 5 處社會福利服務中心（老人福利服務中心及青少年福利服務中心設於板橋、殘障福利服務中心設於三重、婦幼福利服務中心設於新店、志願福利服務中心設於永和），5 個中心督導則透過協調產生，督導的功能也逐漸加強。

功能叫心時期，督導的功能比較強，變成一個團隊在運作，以前是散在各個鄉鎮，個人單打獨鬥，當時大家覺得在公所幫他幹事做了太多的事，專業的部分比較沒辦法去呈現，所以思考成立功能叫心，把人集叫回來，去做比較專業的工作。(受訪者 A)

社會工作人員之工作方向，除著重於發揮組織功能，依照社會福利相關法規，針對老人、青少年、兒童、殘障者等服務對象，推展相關社會福利服務方案，同時亦兼顧鄉鎮市責任區域社會救助個案服務工作。

功能叫心時期，我隸屬於青少年福利叫心，當時因應少年福利法，工作著重在青少年休閒活動，以及反飆車、反毒的宣導，也依法成立了「青少年保護專線」，個案工作當然還是接，青少年個案問題大多是抽煙、偏差行為、父母不易管教，跟學校合作，藉由演唱會等活動的辦理，至校園去做宣導，後來性交易防治條例通過後，我

們也必須陪伴偵訊，成立「觀摩團」，當時就開始接觸保護型個案。(受訪者 B)

我在功能叫心時期，剛開始是在老人叫心，也是因為老人福利法的修訂，對於老人被受虐的部分較重視，因此辦了很多的宣導與講座，我也辦過全國第一件的老人保護訴訟案，我也出庭作證，後來這個案子沒有成立，不過也累積相當難得的經驗。我記憶比較深刻的是民國 82 年時，當時老人癡呆症比較不為社會大眾所瞭解，我有一次接到一個個案，發現原來這樣子的狀況是老人癡呆症，後來也因為這樣子開發了走失手鍊，此外安養機構經營管理者的訓練也是當時很重要的工作，老人休閒活動的辦理也辦理相當多。(受訪者 C)

在實務運作模式方面，每一中心分別針對所負責服務對象進行福利方案規劃設計，而由所有中心分別結合公私部門資源同步執行。因此，各中心與責任區域內之社會福利機構、團體與基層行政機關透過福利服務方案之合作，逐漸形成資源互相整合之合作關係。與派駐於鄉鎮市相較，在功能性中心，社工員的工作較著重於團隊合作，服務類型也較為拓展，除了經濟扶助個案，也依法律所規定，包括接受通報、處理流程、設立求助專線，進行保護型個案的處遇輔導工作，社工員的角色也被定位為執行公權力的人員。

派駐於鄉鎮市的時侯，著重於個人工作，規劃社區活動及辦理宣導性工作，到了功能叫心，大家可以集思廣益，在方案規劃方面，品質也比較專業，而且那時都會接到保護性個案，這與昔日在鄉鎮市所做的經濟扶助案件是截然不同，在做個案的時侯，也發現安置機構及民眾求助管道不夠，因此也必須成立「24 小時民眾諮詢專線」，受案、轉介、安置等工作流程也逐漸建立。(受訪者 B)

我們在功能性中心時期，仍必須兼顧原本鄉鎮的工作，一個禮拜要去一次，個案的工作就必須在那一天處理完成。(受訪者C)

民國86年12月31日性侵害防治法通過，抽調婦幼中心人力，依法設置「性侵害防治中心」，辦理性侵害犯罪防治及被害人權益保護工作，民國87年6月2日家庭暴力防治法通過，於民國88年6月24日合併成立「家庭暴力暨性侵害防治中心」，並於民國89年8月2日正式成為獨立行政機關，組織隸屬社會局，專責保護性個案之工作。

社工員在功能性中心所遭遇的困難，主要是針對由於對特定服務對象所產生的問題認識不夠深入，因此初期必須自我摸索，此外社工員依法執行任務的時候，由於相關配套措施不足，因此社工員人身安全的保障較為不足。

性交易防治條例出來的時候，最大的困難在於法律雖定出來了，但是卻沒有配套，也沒有實務工作人員為我們進行訓練，都是自己在摸索，一邊做一邊在學習，經驗是從工作過程累積，當時我們覺得社工員在外面是危險的，因為我們偶爾夜間要去陪伴偵訊，沒有公務車，所以我們必須自己騎機車或是去公載去，救援的過程也蠻危險的，所以當時也結合民間單位，為青少年中心的社工員投保1,000萬元的意外險。(受訪者B)

當時在做老人個案時，著力點較為不足，遇到老人遺棄的個案，我們告家屬遺棄也告不成，因此充滿了無力感。(受訪者C)

在個案服務工作方面，功能性中心因為針對特定對象服務，所以服務較深入，社工員所接受的訓練也較為密集。由於在職訓練的實施，配合社會問題，經由專家學者的指導，對社工員專業知能的提升產生相當大的助益。

我記得當時我們所接受的訓練蠻多的，因為針對新的社會議題，各中心都有指導老師，各中心也進行很多的在職訓練，也讓我們的工作比較順暢，社工員的知能也較為提升。(受訪者C)

民國83年9月起，基於行政管理因素之考量，原採分區配置之各中心社工（督導）員，全數集中於板橋的「社政大樓」統一管理，工作方式仍依責任區域、服務對象及服務功能分設中心，此制度一直沿用至民國89年1月。

三、福利服務四通八達期

80年代，各項福利法案更臻完備，但發現同一家庭出現的問題反而分別由不同單位負責，每每發生誰是負責人的問題，因此以家庭為服務對象之趨勢再度形成，而且家暴的法案介入家庭議題，民眾大多不甚了解，為了達到福利輸送的目標，宣導及網絡集合為本階段的主要議題。

民國89年1月，為提供民眾完整性、多元性、立即性、可近性之福利服務、協調及整合社會福利資源、建構福利服務輸送之區域網絡、推展各項社會福利服務計畫與方案。於是臺北縣再一次地將社會工作（督導）員的配置做了重大的變革，首先於民國89年1月27日成立板橋中心、三重中心、土城中心及文山中心等4個區域福利服務中心，北海岸中心於民國89年12月29日開辦，新泰中心於民國92年4月29日開辦，雙和中心於民國93年5月27日開辦，並於民國93年12月23日完成七星中心的設置，已完成「社會福利、四通八達」的福利服務網絡。

臺北縣政府區域社會福利服務中心配置表

區域中心	設立日期	設 置 地 點	區域內鄉鎮市
板橋中心	89 年 1 月 27 日	板橋市中正路 10 號 2 樓	板橋市。
三重中心	89 年 1 月 27 日	三重市溪尾街 73 號 3 樓	三重市、蘆洲市。
土城中心	89 年 1 月 27 日	土城市中正路 18 號 5 樓	土城市、樹林市、三峽鎮、鶯歌鎮。
文山中心	89 年 1 月 27 日	新店市中正路 263 巷 16 號 5 樓	新店市、深坑鄉、石碇鄉、坪林鄉、烏來鄉。
北海岸中心	89 年 12 月 29 日	淡水鎮沙崙路 300 號 1 樓	淡水鎮、三芝鄉、金山鄉、萬里鄉、八里鄉、石門鄉。
新泰中心	92 年 4 月 29 日	新莊市民安路 393 號 2 樓	新莊市、五股鄉、林口鄉、泰山鄉。
雙和中心	93 年 5 月 27 日	中和市南山路 236 號 9 樓	中和市、永和市。
七星中心	93 年 12 月 23 日	汐止市明峰街 201 號 (金龍國小一樓)	汐止市、瑞芳鎮、雙溪鄉、平溪鄉、貢寮鄉。

民國 89 年第一階段成立 4 個區域中心，每個中心的人力配置大致為 7 個社工員，三重中心因為涉及三重福利大樓的營運管理，所以配置 9 位社工員，加上 4 位督導，所以大致為 30 多位人力，督導由原先功能中心的督導依個人的專長及意願擔任。

區域社會福利服務中心社會工作人員工作方向係以家庭為主軸，提供便利、完整及連續性之個案服務，並結合社會資源建構福利輸送網絡，針對轄區內弱勢族群，就近提供各種社區照顧之服務，諸如：針對危機家庭的個別化個案處遇服務、獨居長者與身心障礙者的社區關懷方案、弱勢兒童、青少年的寄養安置與保護服務、天然災害之應變處理等……。服務措施大致來說，主要是採取綜融的服務模式，工作內容包括個案工作、資源招募與整合、方

案設計與執行、志工管理等。

民國 88 年 9 月 21 日突如其來的大地震，使臺灣遭受巨大的創傷，也釀成臺北縣境內多處災情，民國 89 年臺北縣成立全國首創災後專業服務單位——「社會暨心理關懷站」，持續進行家庭訪視、關懷慰問，並提供社會福利、心理輔導等各項服務，此外為協助 258 戶離鄉遷往臺北地區居住之中部地區地震受災戶，民國 90 年臺北縣特設「生活重建服務中心—新店社會暨心理關懷站」，協助 921 震災北遷民眾適應都會地區生活，建立新的人際關係及社會支持網絡。社工員積極投入 921 震災重建工作，不但協助受災民眾適應新的生活、恢復生活常軌，更呈現社工員在救災工作所扮演的積極角色與功能。

綜合而言，區域社會福利服務中心具備的優勢包括：(1)豐沛的專業人力資源；

(2)工作團隊情感融洽、機動性高；(3)建構區域服務網絡；(4)以家庭為關注焦點；(5)培植在地團體，辦理創新方案；(6)發揮良好宣導效能；(7)志願服務人力之運用。

目前區域中心社工員的素質其實蠻平均，大家是一個工作團隊，透過互相的討論，集思廣益以找尋出最好的處理方式，也可以減輕社工員一個人的工作壓力，所以情感融和。區域中心與在地資源都有蠻好的互動與合作關係，在轉介個案的過程具有很好的便利性，遇到複雜性高的個案，就可以聯合相關單位及團體一起工作，這也是跨工作團隊方式來進行，此外社工員人力較不足，因此也可以透過志工來協助，志工也是一相當好運用人力的資源，對於區域中心受益頗大。（受訪者C）

區域中心社工員的平均服務年資都相當久，在工作技巧及相關的資源都很熟，所以對於各項工作的推展並不生疏，大家彼此分工的機制蠻好，也因為彼此工作久了，在工作過程中遇到挫折時，大家會彼此關懷與鼓勵。（受訪者B）

成立區域中心之後比較好找人，相較於功能性中心時代，有的個案劃分較不清，不曉得要找誰，現在只要知道個案在哪一個鄉鎮，打電話到區域中心，很快就能找到，此外如果負責的社工員不在，大家也可以互相支援。（受訪者A）

臺北縣自民國 89 年開始設立區域社會福利服務中心，迄今已逾 5 年，然而，由於社會結構的變遷與家庭功能的式微，社會問題逐漸多元化與複雜化，社工員的角色、功能及工作內容也隨之轉變，目前臺北縣推展社工（督導）員制度的問題及限制如下：(1)社會大眾對社工員的角色期

待過高；(2)外部資源網絡及相關配套措施不足；(3)媒體介入所造成的困擾；(4)相關單位共識尚待建立。

從制度面來看社工員，社會大眾對社工員的期待為何？社工員其實能夠發揮的功能並不是那麼多，也許社工員運用所有的技巧及資源，政策面、制度面都作了很多努力，但仍無法完全滿足民眾的需求，民眾要求 100，社工員也許只能做到 60，因此會產生期待的落差。（受訪者A）

現今社會問題多元與複雜化，許多的社會問題並不容易解決，我們在工作過程中發現，外部的資源網絡並不夠，醫療、教育單位所提供的資源並不足，民間團體力量很強的並不多，然而政府單位許多方案委託出去以後，由許多團體一手包，也會有服務品質下降的疑慮。（受訪者A）

我們強調以家庭為中心，進行個案工作，但目前的困境在於整個資源網絡的相關配套措施並不够，無法成為社工員有力的支援，因此社工員在進行個案處遇及服務時，無法完全滿足案主需求與解決案家問題。（受訪者B）

我們經常接到通報，提到鄰居很可怕，害怕他會放瓦斯，但他並沒有放瓦斯的事實，民眾希望社會局趕快來，以為只要社工員出現，一切的問題就迎刃而解，這是我們所遭遇很大的困難。（受訪者C）

現今大眾傳播媒體發達，社會工作因接近人羣與社會問題，更成為媒體的重要消息來源，惟部分媒體在未求證的情形下，以誇大不實的報導，忽視整個事件的內涵，造成社工員服務過程中的困擾，並且常因此主導工作方向，影響專業判斷。（受訪者C）

在為案主服務的過程，發現許多相關單位把

案主推來推去，對於社工員產生很大的壓力。其實現在許多單位及機構都有社工員，如果社工員的理念、工作方法等都可以整合的話，相信可以解決很多問題。(受訪者 A)

參、未來展望

臺北縣政府在推展各項社會福利服務工作時，一向以保障縣民基本生活需求，並運用社會工作人員提供弱勢族群應有的生活尊嚴與權益為核心方向，近年來個案問題日益複雜，各項服務需求必須透過團隊合作方能滿足，可預期未來社工員在提供服務過程中將遭遇更多考驗，為使福利服務工作能夠在有限的人力與資源情況下達成目標，除現行各區域社會福利服務中心社工員的努力，落實創新方案的執行外，亦期待社會局相關課室積極發展完整之福利制度與服務系統以支援社工員。

為使臺北縣社會工作專業制度更健全，社會福利工作推展更為順利，未來將賡續秉持以「家庭」為主軸的服務理念，加強家庭功能的評估，擬定策略與作法，推動各項服務方案，整合社會資源及落實轉介功能，我們思考的策略與作法分述如下：

一、建立門市觀念

社會問題的複雜性及服務對象類型的多元化，使得政府部門和機構都必須採取團隊的方式進行合作，社工員提供第一線的專業服務，與行政單位通力合作，維持積極創新的活力，以專業的知識技能及團

隊的分工合作，提供民眾高品質的服務內容。

二、建立專業人才培訓制度

社工人力素質是社會工作制度能否發揮功能之重要因素，未來可針對社工員在職訓練及研習進行加強，並落實不同年資、不同需求的專業社工（督導）員訓練制度，同時於各階段之工作期間搭配不同類型之實務工作訓練與督導，訓練課程亦配合當前社會趨勢與議題，提供社工員解決這些問題的理論、技術與價值；此外並藉由「督導訓練」培訓督導人才，以建立完整專業人才培訓制度，期全面提升社工員服務品質及專業水平。

三、提升專業人員法規及社會工作管理知能

隨著新的社政法規與政策之修正或頒布，賡續邀請相關領域之專家、學者、法官、律師蒞臨講授法令之精髓及社工員在執行時所應扮演的角色、權利義務等課程，期使社工員在最短的時間內熟悉法令並進入狀況，提供服務對象適切、立即的服務；未來期待社工員亦需針對委託團體進行監督、評鑑工作，以維持一定的服務品質，因此社會工作管理（包括個案管理、方案管理、資源管理、機構管理、績效管理）的知能及技巧亦需增強。

四、強化社會工作專業倫理與服務理念

將消極、被動、救濟型之工作轉為積極、主動、多元化之服務，促使社工員扮演個案管理、機構協調、資源整合的積極角色，以提升服務品質，並期待累積本土化社工實務經驗，發展切合民眾需求的服務模式；另可辦理各類型抒壓活動，期使社工員找到適合自己的減壓方式，以因應工作壓力，避免產生衰竭之困境。

五、建立家庭支持服務網絡

本縣積極推展「新北縣 好家園—臺北縣支持家庭功能發展方案」，並於民國 94 年 2 月正式實施，社工員所扮演的角色更為吃重，未來將結合教育、衛政及警政單位，共同建構縝密的通報、救援、保護服務網絡與篩檢及處遇轉介機制，提供家庭足夠的支持性資源，重建家庭能量，促使家庭功能的實踐。

六、培植在地社團或機構，辦理創新方案

在強調效率、競爭與責信的現代社會環境，伴隨社會問題日趨複雜化與多元化的趨勢，除了政府部門的努力外，民間團體的投入亦可提供服務對象適切的服務，補充政府部門之不足，未來亦可積極申請中央補助人力與相關服務方案經費，培植在地社團或機構，辦理及承接委託方案及業務，以減輕目前社工員的工作負荷，期待在強調經濟、效率與效能的要求下，藉由公私部門的協力合作，達成各方案所設定的目標，為服務對象提供適切的照顧與

服務。

七、整合社會資源，建立服務資源網絡

良好社會福利制度的落實需要政府及民間資源的挹注，以現今政府有限的人力、資源，社工員面臨層出不窮的新型態個案與迅速膨脹的福利業務，不僅需克服服務提供上的侷限，尚須發揮社會工作資源整合之技巧，未來我們將以各個區域社會福利服務中心為據點，進行社區調查，繪製社區資源圖，積極整合社區資源，以建構連續性、綜合性之社會福利資源網絡及規劃弱勢族群社區照顧方案。

八、堅守專業倫理，創造雙贏局面

社工員除了堅守本業的專業倫理外，遇媒體報導不實的事件，主動適時發新聞稿澄清，亦應積極發揮社會工作的同理心及溝通能力，將適當的材料透過彼此的瞭解與媒體記者攜手合作，創造雙贏的結果，並可訂出因應媒體的守則，媒體因應流程建立以後，可以減輕社工員面對媒體的壓力。

肆、結語

回溯臺北縣社會工作員制度的發展歷程，經歷了建制草創期、功能取向分工期及福利服務四通八達期三個時期；臺北縣社會工作員的服務類型及範疇，從原先的經濟扶助，演變為弱勢族群的保護工作及災難工作的積極投入，乃至目前多元服務

類型的提供，服務內涵及數量大幅增加，社會工作人員的角色任務亦由個案輔導、社區工作、專案服務，隨著社會環境及組織體系之變遷，轉移為個案管理、方案管理、資源整合、志願服務人員招募與運用、救災工作等多元任務。

為落實社會福利，臺北縣政府致力於保護兒童權益，維護婦女尊嚴，加強老人福利及照顧身障需求，積極推動多元化社會福利服務。此外並依照月份，配合節日推出各種福利活動，顯示傳統救濟性的社會福利已擴展至預防性之社會福利，不但強化了社會福利的內涵，更賦予社會福利新生命，整體而言，朝向社會福利社區化、福利服務多元化、服務團隊專業化的目標邁進。

依據「內政部 91 至 93 年度中央對臺灣省 21 縣（市）政府執行社會福利績效考核評比」，有關「社會工作專業制度」部分，臺北縣 91 年度總分為 84.13 分，名列全省第 2 名；92 年度總分 99.76 分，為全省第 1 名；93 年度因廢除總分緣故，僅以「特優」、「優」、「甲」、「乙」、「丙」等第呈現，臺北縣亦獲得「特優」佳績，不僅顯示臺北縣在建立社會工作專業制度所做的努力，這也是所有社工同仁共同努力的成果。

處在現今的多元化社會，社會結構快速變遷，社會福利服務需求日益殷切，社會工作專業所面對的社會問題也更加複雜與多元化，綜觀上述，臺北縣社會工作人員制度的發展，在現階段變遷快速的社會脈絡中，面臨著社會大眾對社工員的角色期待過高、外部資源網絡不足、媒體介入所造成的困擾、相關單位共識尚待建立的困境，因此社工專業制度勢必因時利導提出因應策略與發展願景。

回顧過去，我們探究臺北縣社會工作制度的發展歷程與趨勢，瞭解不同時期社工員的人力概況、服務項目與工作重點，以及在服務過程中所遭遇的困難及限制；展望未來，配合著社會工作所面臨的挑戰，我們從社工員觀點出發，思索未來社工員制度的走向及社工員因應時代趨勢的策略與作法，更期待將服務過程的心得及實務經驗的累積，轉化為本土的社會工作知識，俾能達成「健全社會工作人員制度、提升社會工作人員知能」的整體目標！

（本文作者：詹玉蓉為臺北縣政府社會局副局長；邱夙儀為該局新泰中心督導；林寶珠為該局三重中心督導；黃逢明為該局社會工作課課員）

參考文獻

- 林萬億（2002）當代社會工作：理論與方法，臺北：五南出版社。
 陳武雄（1996）我國社會工作專業制度之規劃與發展，社區發展季刊，76：4—12。
 施教裕（1996）國內縣市政府社工員角色定位之探討，社區發展季刊，76：13—23。
 臺灣省政府社會處（1995）臺灣省社會工作人員工作手冊，南投：臺灣省社會處。

附錄 臺北縣社會工作員制度沿革

時 間	重 要 紀 事
66 年 7 月 1 日	推行專業社會工作制度，首度晉用 33 名社工員，隸屬社會科社會行政股。
67 年 7 月 1 日	成立「勞工輔導小組」，隸屬社會科勞工行政股。
72 年 12 月 6 日	成立社會局，下設社會行政課、合作行政課、社會福利課及勞工行政課等四課，社工員隸屬社會行政課。
77 年 8 月 16 日	勞工行政課劃歸成立勞工局。
79 年 10 月 1 日	設立分區功能性社會福利服務中心，隸屬社會福利課。 (一)老人福利服務中心設於板橋。 (二)殘障福利服務中心設於三重。 (三)青少年福利服務中心設於板橋。 (四)婦幼福利服務中心設於新店。 (五)志願福利服務中心設於永和。
82 年 5 月 14 日	除社會行政課、合作行政課外，另將社會福利課劃分為老人殘障福利課、兒童少年福利課及社會救助課三課，社工員綜合業務隸屬社會救助課，各區功能中心服務業務則分屬於各業務課。
83 年 9 月 1 日	社會工作員服務地點改變，各中心統一集中於板橋社政大樓提供服務，仍維持功能中心之名。
86 年 11 月 19 日	老人殘障福利課劃分為老人課、身障課。
86 年 12 月 31 日	設立「性侵害防治中心」。
88 年 6 月 24 日	合併「性侵害防治中心」，成立「家庭暴力暨性侵害防治中心」。
88 年 12 月 1 日	社會局劃分為人民團體課、社區發展課、社會救助課、兒童少年福利課、老人福利課、身心障礙福利課及社會工作課。
89 年 3 月 14 日	設立「九二一震災社會暨心理關懷站」，隸屬社會工作課。
89 年 1 月 27 日	社會工作員組織改變，設立區域性社會福利服務中心（板橋中心、文山中心、三重中心、土城中心）。
89 年 8 月 2 日	「家庭暴力暨性侵害防治中心」正式成為獨立行政機關，組織隸屬社會局。
89 年 12 月 29 日	設立「北海岸區社會福利服務中心」。
90 年 7 月 22 日	設立「臺北縣政府生活重建服務中心—新店社會暨心理關懷站」，隸屬社會工作課。
91 年 12 月 31 日	「九二一震災社會暨心理關懷站」及「臺北縣政府生活重建服務中心—新店社會暨心裡關懷站」結束。
92 年 5 月 1 日	設立「新泰區社會福利服務中心」。
93 年 5 月 27 日	設立「雙和區社會福利服務中心」。
93 年 12 月 23 日	設立「七星區社會福利服務中心」，完成「社會福利，四通八達」目標。