

低估教育與訓練等人力因素的社工運作

彭懷真

社會工作界是人力密集的行业，必須依賴高素質又高意願的人員推動專業服務並落實政府的法令。高素質的人力有賴高水準的教育與訓練，工作人員的高意願有賴激勵和管理。但很可惜的，這些教育、訓練、激勵和管理等措施都不夠理想，都存在很多的問題。

更根本的議題是：社會工作界到底有多少人？有多少專職人員？以從事社會工作為職業的，總共有多少人？這些問題，恐怕不容易弄清楚。如果不知道有多少人力，又如何決定該如何推動多少社會工作呢？又如何討論教育和訓練的問題呢？

從事社工的，可概分為學術界、公部門

及私部門，三者之間有些交集。首先，在學術界，民國九十一年開學時，社會工作相關系所計有二十四個，專任教師在二一〇人左右之間，教授約二〇%，副教授四〇%，助理教授一八%，講師二二%。（有博士學位者超過六成，其餘百分之三十幾為碩士。）但對兼任教師的狀況，就很難明確說明，而兼任師資是各系所相當重要的人力，許多系所的半數以上課程由兼任老師擔任。

在公部門，依監察院的調查報告（二〇〇二），在八十九年底時，社會福利人力以廣義的定義包含一般行政人員、社會工作人員，

在社政體系內共有九千九百餘人，其中社會

行政人員的中央及地方編制員額合計一〇二七人，實際員額九一八人。以狹義定義，以社工專業技能與知識從事社工直接服務者，實際需求為六一六七人，現有人力四三六九人，不足一二五八人。社政體系實際需求為四五八八人，現有三三二一人，不足一二六七人。不足數均超過百分之二十五，等於是長期由三個人做四個人的事。

依內政部社會司（一九九九）的統計，各直轄市、縣（市）政府共有編制內及約聘社工員（含督導員）七一五人，其中約聘性質超過半數。以編制內不到八百人的規模，

要擔負社會福利的規劃、行政、評估等，並執行各項法令中對社工員的要求，其結果當然是不理想。

社工員的素質如何呢？仍有相當比例的社工員不是社會工作及相關科系畢業的，在專業教育方面的準備顯然不足。即使是社工系畢業的，在面對如此眾多的新興問題、服務需求、法令規範等，亟需不斷接受訓練。但社政人力一直吃緊，不易接受較充足的訓練。

公部門人力的嚴重不足，結果自然是大量委託。在社會福利實施中，政府把各種直接服務和間接服務的方案委託給民間。政府固然可藉此推動民營化、鼓勵公辦民營、支持民間團體參與社會福利、鼓舞人民的愛心等，但無法掩飾「公部門無力依法行政，無力執行該執行業務」的現實壓力。

民間的機構如雨後春筍，紛紛加入爭奪政府委託方案的行列。社會福利服務市場成為戰國時代，而專業人力更在高度不確定的市場中加入混亂戰局，也出現一連串的問題。林萬億（二〇〇一）估計臺灣私部門有

三千人在從事社會工作，但是實際有多少？社工員的工作狀況及所屬機構性質如何？這些人力的程度，所受教育和訓練的詳細狀況如何？能否有效執行夠水準的專業服務？都不夠清楚，存在著各種問題。

在民間機構中，基金會居要角。若靠基金孳息維持運作，在利率如此低的今天，必定非常吃力。依喜馬拉雅研究發展基金會（九九九）之資料，臺灣有一六四九家基金會，其中基金規模超過十億僅九家，近一億至十億之間者有九十五家，佔百分之六點一，其中社會福利方面的很少。即使有十億基金，每月可得利息收入不過兩百萬，執行例行直接服務已屬不易，若想大量聘用社工員，幾乎不可能。許多基金會只好降低員工的薪資福利，並四處募款或爭取執行政府方案，卻又使社工員經常涉獵陌生領域，無法持續深入了解某一專業服務，對專業化的知識累積不易。

多數有規模的機構原本都是針對特定人口群的服務而籌設的，在政府大量釋出方案的情勢中，紛紛跨出原有專長進攻其他領

域。專業人才被要求在短時間內熟悉其他專門的服務，當然有很大的困難。最速成的方法就是大量辦理訓練，希望培養出很多的人力去填補福利市場中的服務人力。所以近年來，社工人力必須去接受各種短期訓練，承辦訓練的民間機構也愈來愈多。

訓練當然需要師資，師資何處尋覓？一定少不了各大學相關科系的老師。老師基於各種理由投入，如推展理念、有利研究、尋找授課材料、賺取外快等，而維持和機構關係有助於安排學生實習和就業、也對指導的研究生完成論文很重要。老師紛紛到處上課、參加個案研討會、參與會議，因而非常忙碌。再加上來自政府部門的委託研究和督導評鑑，以及與民間機構的關係維持，許多社工老師陸續出現「耗竭」的狀態。更嚴重的可能是老師對教學本業的無法全心以赴，沒有足夠的時間和能力去教育出符合專業要求的學生。

社工系的擴展在近年來十分明顯，首當其衝的當然是大學社工系的老師。一九九五年至二〇〇二年，臺灣各社工相關科系增加

了三分之一；一九九五年各系招收大學部新生不到一千人，二〇〇一年已增到近一千七百人，增幅達七〇%。近幾年社工系增設速度很快，加上各校紛紛增設不同的班別。社工教育界的挖角、跳槽、人力重組、競爭合作、策略聯盟等、使原本相對穩定的學術界人力也變得不穩了。很多學者都面對職涯中換跑道和跨專業的考驗。許多相對還不是很成熟的師資也在教育市場的急速擴張中匆促上陣，加入培育新一代社工人力的行列，他們本身都亟需接受訓練，卻在這方面明顯不足。

依社工專協一項截至九十年五月的統計，臺灣省各縣市的社工員平均需服務人數都超過萬人，而臺北縣、桃園縣、臺中市、嘉義市、臺南市甚至超過三萬人（轉引自監察院調查報告，二〇〇二）。社工員工作量大，很難強求其服務品質，更嚴重的是連本身地位都長期處於不穩定的狀況。今年初在新任縣市長上任後，許多縣市的約聘社工員都失業，即為最殘酷的證據。

政治力對社工界的影響極大，首當其衝

的，還是在政府體系內的社工人員。臺灣各地方的社工員，在公部門者，因地方首長的政黨屬性和對社工的看法而地位有很大差距，尤其是約聘人員。地方制度法實施後，依該法第十九條及第二十五條之一的規定，縣市對社會福利自治事項，得規劃與執行，增加各地自主的空間。隨著縣市長的權威上升，社工員的不穩定性也上升。許多民間組織需依賴承辦政府方案來維持運作。問題是政府的政策也不穩定，作業辦法不斷修改，施政重點朝三暮四，令各組織無法配合，在人力聘用上無法持續。

在公部門人力嚴重短缺情況下，經常出現下列問題：

- ◆ 社會福利措施不斷增加，但公部門人力編制未增加。
- ◆ 有限的人力要處理相當龐大的社會福利經費。
- ◆ 專業人力在過度負荷中感到疲累，甚至普遍有耗竭之感。
- ◆ 約聘人員對前途充滿不確定性，人員流動率高。

◆ 一人兼辦多項業務，無法專精化。
◆ 處理眼前的繁雜業務已不容易，沒有足夠時間去思考及研發新方案。

陶蕃瀛、簡春安（一九九七）多年前的研究指出：十年來本省社工員的流動率每年均在百分之十五以上。近年來，流動情況仍十分普遍。由監察院的調查報告中可知：社會行政人員和社會工作人員間的複雜關係，有重疊交集、有必須合作對外之處、也有彼此競爭之處。行政人員為正式的公務人員，享有做為公務員的薪資、福利、晉升、進修等各項權利，約聘的社工員則地位不穩定，單是為了「是否納編」，即有長達十餘年的爭辯。其根本的衝突點是：社工人員究竟要成為另一批社會行政人員，或是要獨立成一個專業性高但不確定性也高的職業？在對這兩種人才的教育與訓練，是否要有不同，也是大問題。

除了納編之外，最受重視的人力議題與「社工師」有關。單以在社工服務市場來看，「當社工人員工作負荷已過度超量，公辦民營受限於機構財物限制與該機構專業自主的

問題時，是否政府開始擴大服務輸送管道？」（黃明慧，二〇〇二）有一被高度期望的新機制是「社會工作師事務所」。自民國八十六年通過「社會工作師法」之後，已有近一千名通過國家考試的社會工作師。依該法規，社工師執行業務三年以上，獲有工作證明者，得申請開立「社會工作師事務所」，但截至民國九十一年三月，仍未有一家事務所誕生。（江季璇，二〇〇二）如果真的設立了，這些社工師當然需要各種管理和專業訓練，問題是：誰來提供呢？

社工師事務所無法形成一個服務輸送管道，有些人寄望集合一群人的「社會工作師公會」，以縣市公會的力量來執行公部門委託出來的方案。但要具體落實，仍有很長的路要走。依江季璇（二〇〇二）的研究，近百分之六十的北市社工師未計畫開業，主要障礙有：市場需求不明、不易對弱勢族群收費、缺乏法令規章、收入不穩定等。

劉淑瓊（二〇〇一）分析：「公設民營」表象上似乎是政府在既有、甚至縮小規模的條件下，擴大福利服務供應的種類與數量

的最佳策略選擇。對民間社會福利團體而言，彷彿也是確保穩定的經費來源，擴展機構服務範圍，增進服務品質從而提昇機構聲望的可能途徑。但她的研究發現其中問題重重，目前環境未臻成熟，未來要落實，也不容易。

其中最被忽略的，是受委託者的能力、經驗、品德與意願，這些人力適當嗎？有能力妥善運用各種資源嗎？管理機制健全嗎？某些民間機構享有「不公平的優勢」，會造成其中工作人員的過度負荷，並排擠其他機構的生存空間，影響其他社工人員的生存發展。民間社會福利機構的「托拉斯化」，會形成另一些人員訓練、薪資、福利等問題。另一個被期待的補充人力，就是「志工」了。

依內政部（一九九九）的資料，當時志工人數約有四萬五千餘人，相當於提供二〇一六位專職人力。王順民（二〇〇〇）討論在不同的福利供給管道正以各種形式呈現，由非營利組織所帶動的志願服務或善行義舉成爲一項整體社會事實，並對社會福利制度

或實際的福利服務輸送產生一定程度的構造影響。依曾華源（一九九八）的研究，截至民國八十六年六月，平均每人每週提供志願服務工作達二·八小時，在宗教、社區、學校及貧病老弱、輔導諮詢、醫療服務等給予協助。但是，志工本身即爲專業服務中不確定之人力，志工到底可以做什麼、不能做什麼、該做什麼、不該做什麼，是不易規範的。尤其是如何給予志工必要且持續的訓練，以使其扮演該扮演的角色，也是重要議題。另一方面，過度運用志工，其實對專業社會工作的發展，並不有利。

綜合而論，社工界可能是「理想性高、現實感低」工作者群集之處，從立法、政策、行政、教學到各種直接服務，常基於「做就對了」的理念，接受「just do it」的觀念，因而忽略和低估人力成本的因素。

偏偏社會工作實施的本質是「人力密集」的，少了人力，什麼事都不可能自動運作。人力不足夠，就難以有效推動社會工作。人力素質不夠理想，就不易有高水準的專業

服務。人力的教育和訓練沒做好，對案主就不利，對方案的品質就難以掌握。許多事情都是在人力嚴重不足又高度不確定的情況下，靠著主事者辛苦地張羅甚至是拼湊而運作。社工界的人通常是人脈廣、朋友多，要找其他「好心人」來幫助，不是太難的事。因而大家沒有真正靜下心來徹底檢討和正視人力不足和素質不確定的問題，往往帶著船到橋頭自然直」的心態來拼湊出各種服務。整個社工領域的人才，因而長期處在忙亂複雜的情勢之中，不論是行政界、實務界或學術界，到處是一團混亂。

近十年來，社工界有各種的多，但在人力方面明顯的少。社工界有幾個多：

- 立法多、政策多
- 新思潮、新概念、新方法多
- 會議多，研討會更多
- 評鑑多，對地方的評鑑多
- 研究多，尤其是委託研究多
- 手冊多，活動成果多
- 考試多，各種國家考試和升學考試接

二連三

● 班別多，各種學分班、碩士專班和碩士班紛紛成立

● 狀況多，爭議多，是非也多

唯一不夠多的，是「人力不多」，人力的增加遠不及外界的需求，專業人力的供給更是吃緊。有意願有能力又正巧符合專業要求的人才有限，能專心從事社工的人才，更是不足。在人力非常吃緊的狀況中，許多決策者都基於對人力的錯誤假定來推動社工，高估了每一個工作者的配合度，低估了社工人的挫折忍耐力，也錯估社工人力的素質、社會工作者的角色，甚至是外在的情勢。最根本的問題是：社會固然有需求，社工人是否應無止境地滿足社會的要求？在政治結構和社會狀況中，社工界應全面檢討人力運用狀況，至少該先檢視教育與訓練的問題。

近年來，臺灣社工界的熱鬧是許多人過於忙碌所「張羅」出來，而社工界的榮景是撐出來的。社工人並沒有足夠的人力和實力去擔負這麼多的任務和如此多的工作。以打棒球為例，一隊防守者有九個人，分別是投

捕手、四個內野手和三個外野手，但在場上如果只有四五位在守，必須應付層出不窮、接二連三的狀況。因此，很多社工人都很忙，又要固守自己該守的，又要幫著別人去處理太多的問題。結果呢？累壞了社工人，又沒有好好扮演該扮演的角色，也有許多人因此也找到了推卸責任的理由，未做好本分，又去忙別的事。

社會工作在臺灣的發展已經很多年，多數社工人都以專業自我期許。如今，面對人力如此吃緊而紊亂的窘況，是該好好思考「如何使社工人真正專業」和「如何透過教育與訓練確保社工人是專業」等重要問題的時機了。

（本文作者為東海大學社會工作系教授）

◎參考書目：

內政部社會司（一九九九）。中華民國八十八年社政年報。

王順民（二〇〇〇）。當代臺灣地區志願服務的考察和展望——以宗教類非營利組織為例。慈濟醫學暨人文社會學院臺灣志願服

務的現況與發展研討會論文集，頁五〇—七五。

江季璇(二〇〇二)。從社會工作師事務所開

業模式調查解讀創業之路，社會工作師事

務所開業模式與未來展望研討會手冊，頁

四—十五。東吳大學社會工作系。

林萬億(二〇〇一)。展望二十一世紀的臺灣

社會工作。社會工作學刊，七，I—XV。

陶蕃瀛、簡春安(一九九七)。社會工作專業

發展之回顧與展望。社會工作學刊，四，

頁一—二五。

喜馬拉雅研究發展基金會(一九九九)。臺灣

。 三百家主要基金會名錄。

曾華源(一九九八)。志願服務工作發展趨向

——以祥和計畫志願服務之推動為基礎。內

政部社會司委託研究。

彭懷真(一九九三)。臺灣地區社會福利機構

專業人員參與訓練工作狀況之研究。國科

會專題研究計畫成果報告。

彭懷真(一九九九)。「社會福利基本法草案

——規劃研究報告。內政部委託。

彭懷真(二〇〇一)。社工教育的定位衝突與

抉擇。東海大學社工系專題討論書面報告

黃明慧(二〇〇二)。社工師事務所與公部門

合作的可能，社會工作師事務所開業模式

與未來展望研討會手冊，頁四一—四三。

東吳大學社會工作系。

黃煌雄、趙昌平、呂溪木(二〇〇二)。我國

社會福利制度總體檢調查報告。監察院。

劉淑瓊(二〇〇一)。論「民營化」的「政治

化」：以地方政府社會福利機構契約委託為

例，政府福利責任的蛻變與轉折：中央政

府與地方政府的新角色國際學術研討會手

冊，頁一六二—一八二。朝陽科技大學社

會工作系。