

# 建立我國社會工作專業體制

---

## 應有的前提與要項

---

蔡漢賢

### 一、前言

在國內喊出社會工作要專業化，已經有一段相當長的時間。就是從民國五十四年政府頒佈現階段民生社會政策，強調任用社會工作有關科系畢業學生以來亦已逾十年，學術界開始撰著專書呼籲至今亦也有五、六年（註一），但迄至目前始終還是停留在聽樓梯響，不見人下來的狀況，所幸近來不同會議中的反應（註二）政府已在漸次朝向建立專業社會工作員方向走，作為社會工作教育界的一份子，責無旁貸的有義務從旁搖旗吶喊促其實現。

建立社會工作專業體制不是一項政治口號，他必須以認識體悟為前驅，也需要學術理論為後盾，唯有這種的架構，專業體制才能鞏固。假若我們只喊建立「社會工作員專業制度」而不談「社會工作專業體制」，雖是聊勝於無，但總是不夠穩妥。因為社會工作

專業體制是包括了專業教育、社會、守則、證照、審驗、申訴、任用等項，而社會工作員專業制度充其量只是其中一部分，而且也正因還有一部份要項不能包括，所以在整個專業制度中檢查、約束、聯繫、制衡的功能就不易發揮，等到功能上發現了闕失來錯怨專業制度，則何如事先檢討我們有無窺悉專業制的全貌、專業制度的精髓，以免錯怪專業制度。

由於專業制度是成長的，而不是突發的，所以在內中凝結有經驗的教訓、實際的措施，但是在軀壳架構之外，還必須要對專業的意旨有正確的認識，也就是要知道專業有他的特性與條件，欠缺了應有的特性，是職業而不是專業；沒有這些特性，充其量只能停留在半專業的階段，他的特性，歸納來講，至少有左列各項：

一、功能特別化——唯有這一專業才能提供它的特長與功能，而不是其他專業所能代替。

二、感情超然化——憑知能處理問題，不因個人好惡而對服務對象有差別待遇。

三、服務標準化——不同問題有不同處理方法，但因有制度，有水準，時空縱有不同，只要問題一樣，就有一致的處理方法，沒軒輊之分。

四、措施具體化——處理問題，實事求是，劍及履及，有方案、有步驟，使服務對象確能獲益。

五、拘束制度化——對工作人員與服務對象，保護與保障兼而有之；保護而不包庇，保障但不僵化，做到相互尊重，獎是懲非。

由於專業具有這些特性，而我們又要它能充份發揮它的特性，所以需要條件，這些條件包括有形、無形的；也可分為前提與要項。欠缺了前者，專業制度不易萌生，縱是強行移植，也不可能茁壯；忽略了後者，桔移准為枳，也將失去他的真態，而使人分不清是否是專業。

## 二、建立社會工作專業體制應有的前提

為了要使我們未來的社會工作專業化體制够標準、够實用，就要在開始締建之初，把握國際潮流，體察自我的處境，來研擬，如果標準過高，自然會不實；標準過低，又同樣的會不適。個人極願提出應有的前提和必須的要項，以求未來的專業體制鞏固、兼容、久遠，這些應有的前提是：

1. 國際化與國情化兼顧。
2. 專業化與科際化兼存。
3. 法治化與人道化兼備。
4. 經濟化與社會化兼進。

茲再逐項分述如次

1. 國際化與國情化兼具——國際化與國情化是一體二面的事，運用得當，非僅不衝突，而且相得益彰更能發揮社會工作的特性。因為就社會工作而言，基本觀念、方法運用、範圍項目、專業標準是相近的，但實務技巧、工作重點、人才運用、成效考核就有差異，因為基本觀念與專業標準是接近的，所以只是大同小異，同中有異。如果在觀念上能體認國際化的重

要，在研究了解之餘，就可以有見賢思齊的標準，配合一般的趨勢，於是國際會議地區合作、校際結盟都有相互裨益之助。國際會議方面，每二年一次的國際社會福利會議（I. C. S. W.），每次開會都有一討論主題，對聯誼與觀念的引導，都可幫助，而且透過參加國家的國家報告書，各國也可以比較學習，又社會工作學校聯合會（I. A. S. S. W.），是國際間配合時代變化，改革課程的樞紐、課程的調整、重點的變更、標準的釐定也可以獲得參考，例如一九七六年會議時，美國代表的報告就提出了美國已接受了學士學位為社會工作人員最基本的資格學位（註三），這種改變對仿美制的國家有很大的影響，此外還有以個人為主體的國際社會工作人員聯盟（I. F. S. W.），這團體和以上二者仍是相呼應，三者的不同乃在一是普遍性，一是以學校為主，一是以人為主，在這些組織中，各國千岩競秀，彼此存菁去蕪，來作自我充實的標準。此外地區性會議功效亦同，因為文化背景接近，參加人數較少，更可發揮功效，至國際調查報告貢獻亦多，例如聯合國先後舉辦的國際社會福利調查，至今已有五次（註四）由這項調查的名稱從社會工作改為社會福利，就可證明社會工作範疇在擴大，調查漸深入，教育在更新。從歷次報告中看出學校情形、課程重點、教育方法、社會政策、人力供需等，一方面是看出不同時間研究重點的不同，一方面在時過境遷之後也可當作歷史來追溯研究。其次校際合作也不是單純的交互選讀，師資交換等活動，而是因相互的借鏡，彼此願求好、求勝而生相互競進的功效。

自然了解國際狀況作為參考是必要的，但如果不能建立自己應有的規格，就必然會有無所適從的苦悶，更何況國際是化人為我，不是化我為人、喪失自我，也就是接受別人學理經驗之餘，仍有自我風格，因為社會工作是助人的專業，而被助者又多半是經濟上的弱者，對外來文化的吸收少，依賴傳統習俗多，如在援採吸收之餘，不能轉化，那可以肯定的說外國的方法與技巧未必能完全適用我國，更何況不轉化的援引，充其量只學一國，而排斥他國，總不若多方採辦的收效大，所以國情化的目的，主在求學術的生根、獨立與實效，他的成效不在一時，而在久遠。

2. 專業化與科際化兼存——要建立專業體制而不

談專業化，乃是捨本逐末之作。專業化亦即是專精化、標準化，他不是獨佔、排他，而是樹立一些尺度與標準，可以使從事這一行業的人，作努力追求的目標，也讓社會大眾有評價的尺度。這種標準一面必須和國際水準呼應；一面也要和國內需要配合，好高騖遠因是不切實際，自成一型也是格格不入，於是在調適過與不及之間，須從下列二方面來努力：一面是要盡速的樹立自己社工體制的明確哲理、體系知識、行為規範、專業團體、民衆承諾；一面更需要有完善的教育訓練機構、健全的社團與保護法規，自強的社會工作人員，唯有這樣組成的專業體制才能專而精，專而不弱，但這畢竟在功效上還不完美，我們還要精而深、精且廣，就要有「統合力量」和「整體觀念」，也就是從醫學、法律、教育、經濟，甚至機械等不同科際的境域來探究人類適應環境的原則與方法，例如社會工作與醫學的結合，就有醫務社會工作、心理衛生、傷殘復健等業務的出現；與法律結合就有獄政改革、更生服務、觀護制度等；與教育結合，就有成人教育、技藝教育、學校社工、媽媽教室；與經濟結合，就有公共造產、家庭副業等，凡此都必須借重其他學科的知識，來擴大社會工作的功能。

3. 法治化與人道化兼備——社會工作是在民主社會人權至上觀念下的產物，而民主的本質是自由與平等，但這二個要項都要以法治為前提，才能在民主法治中保障人權尊嚴，在鼓勵獎勵中促進社會福利，例如我們要增進不同年距或不同類別不幸者的福利，倘若我們沒有優生保健、兒童、青少年、老年的福利法規和社會救濟、殘障、專業人員、志願服務等法，而想求郅治，那是緣木求魚的事。惟有透過法律的強制性，才能防止個人偏頗與感情用事，平庸的人遵循法規，可以合乎標準；精明人執行法規，可以發現闕失求改進，於是服務的精深與標準都可獲得。自然從這點來回顧我們自己，會覺得應努力的很多，學術界人士近年就曾出版「對我國現行社會工作有關法規的檢討與建議」（文化學院社工系印）只要大家肯面對觀衆，自然就可以有與時俱進的成績。還有我們還申明社會工作的立法有異於其他限制性法律的立法，走的是溫和、嚴峻少，也就是法意中要有人道化，這人道化與人情味會影響法治性公正與權威有所不同，人道是介乎人性與人權之間，他是人性的系統化，人權

的廣泛化，而最具體的說明就是「給的慷慨、受得尊嚴」，由於條文中有人道的意味，所以見之法令更能發揮博愛、平等的真義。

4. 經濟化與社會化兼進——經濟是手段，福利是目的，我國傳統就認經濟發揮到極致就是要「正德、利用、厚生」，也就是現代所謂的生存權、工作權、受益權等的實踐，所以我們推展經濟發展要不忘社會發展，吸收外資固然重要，但工業安全、童工保護的原則決不放棄；發展觀光、鼓勵遊客要爭取，但民族尊嚴決不受損，生活水準要高，但公害、污染、犯罪等問題要不相對增加，這才是經濟化、社會化並進的真正效果。抑有進者，是享受的受物質生活之餘不忘精進生活的增進，人有餘力，就應助人，政府有責任辦好福利事業，使每個人基本生活所需不虞匱乏，而民間團體亦應本著民胞物的精神，更求精進，透過志願服務，來促進大眾對社會工作的參與，提供的也不定以物資為限，而是擴及物質以外的溫情關懷、諮商服務，使得社會工作精神與物質兼備。

以上所述專業的前提，並不是專業的本體，只是前提條件愈充分，本體的執行愈容易。由於有了以上的前提，在體制上就可以使得社會工作標準化、現代化的與時俱進，日新又新，至運轉要圓潤，效果要確切，推展要有效，還需要從下面幾個項目來努力。

### 三、建立社工專業體制應有的要項

要項所指並非鉅細包羅，而是指不可或缺者，建立社會工作專業體制應有的要項有：

1. 以意願來審定去留
2. 以教育來提高素質
3. 以會社來團結聯繫
4. 以守則來貫徹約束
5. 以證照來完成管制
6. 以審驗來保持進步
7. 以申訴來制衡保障
8. 以任用來開拓前程

#### 1. 以意願來審定去留

——職業與事業的最大分野，乃是一是為生活而工作，時有身不由己、無可奈何之感；一是在謀生以外，還可追求個人理想與抱負。前者的工作態度是等因奉此，推一步走一步，後者是心之所願，肯研究探討，

主動努力。當然這種意願的萌發，有先天的秉賦，但更重要的還要後天的引發、指導和鼓勵，要吸引志同道合的青年朋友來參與社會工作行列，一定要藉一些媒介來促成。例如社會工作機構的開放參觀、簡介專集的刊印、專業會社的疑問解答、還有身受其惠者的矢志貢獻等，這些都是形成意願的有力因素，由具有意願的人參與，因為認識得清，所以助人服務引以為樂，遵行守則不以為苦，這樣培養出來的社會工作人員，不僅有知能，而且有愛心。

## 2. 以教育來提高素質

——教育是培養人才的常規，但體系與重點，一定要分清。今天我們面臨最大的問題就是將社會學與社會工作混淆不清，不僅是社會大眾有此錯覺，就是少數社會學系的老師，在利害關頭之際，也會有這種左右逢源的想法，只要利之所在，毫不猶豫的可以說讀社會學系同樣的具從事社會工作的知能，我們決不否認社會學系有他獨特的功能，但如果堅持這種模稜皆可的說法就會造成邁向專業的阻礙。如果在研究所階段還仍然不予明確劃分，則對專精水準之提高將影響更大。劃分了社會學與社會工作只是原則，而要充分的發揮教育的功能，還必須從師資、課程、教材、教法來着手，假若我們選的師資沒有民族情感，昧於了解自己社會現況而猶沾自喜的話，那必然犯了崇洋媚外的幼稚病，假若我們的課程只有理論而不談實際，那培養出來的學生能否言不得而知，但推展實踐能力的薄弱却是肯定的。教材方面，一知半解的選外國書籍為教本，而不從工具書、調查報告、實例分析等自己所屬地區資料來着手，更是犯了不務當之急的毛病；至其他如教法上有講述而無討論，有考試而沒撰著，有參觀而不談實習，有記誦而不談思考，有教育而不談訓練，有畢業而不談任用，則對學生而言，充其量只是多得了一張畢業證書，對個人、對服務對象、對國家均無裨益。

## 3. 以社會來團結聯繫

——新知識不斷爆發，舊知識會衰退，西方學術界曾說自然科學的衰退率是每年百分之十五至廿，社會科學是百分之五至十，也就是說自然科學者如畢業後七八年之內全不進修，他所學的知識便一無所用，社會科學者衰退率雖稍低，充其量也只時間較長而已，更何況不同學校畢業的工作者，如沒有一個超校際的組

織，必然的仍侷限於既有的一套，所以專業社會應該以民主方式來組成。這類團體，在我們國內不是沒有，而是名稱太多，業務太少。「理事」不理事，「監事」更無事可監，所以大家就都無所事事，尤為憾者則蟬連二十年以上者頗不乏其人，至一人跨越幾個團體，更比比皆是，於是在組成分子上是老成者堅持不去，青壯者裹足不前，有活動的團體不是沒有，但一泓止水的更多，所以在建立我們的社會工作專業化時，專業團體一定要實大於名，退而其次也要名實相符，他至少要能：

①促成團結、擴大研究——凡是從事這一行業的都要參與，作為會員不只是繳費、開會、競選而已，而是社會有專題講座、函授課程、專業刊物、研究報告等活動，可將國內外社工訊息、新知技能傳及每一個份子。

②維持水準、加強服務——專業社會不僅是在維持成員的水準，而且也要促進服務功能。這二者是互為倚賴的，成員素質不夠，不可能會增進服務功能，而維持水準的方法除了薰陶、訓練的積極辦法外，也要消極的規定資格，任何人必須要有一定的條件才可以申請入會，這些條件有形的是學歷，無形的是規定要遵行守則與接受管約約束，也可以說選適合格人選，再透過制度來發揮功能。

③提供職業、加強福利——走向專業化後，就業的機會就只有專業圈子內才會有靈通消息，社會的刊物不僅報導了訊息，也提供了就業機會，而最難得的是透過會社的決議使工作者薪俸有最低標準，職業有保障，專業工作者可免除人事靡應、吹捧奉迎的浪費時光，而且經由會商仲裁，可以保證各級社工人員獲得合理薪俸，讓有心助人者，不因自己收入過低而須別人扶助。至倘能步韓、非、美等國後塵，要求政府任用社政主管時必須由全國社工協會推介，更可確保社工專業效果之擴大。

④吸引新秀、弘揚推廣——出版簡明、淺顯不同範疇的社會工作介紹書刊，讓青年朋友因閱讀而了解因了解而參與，因參與而支持。透過了興趣申請接受社會工作教育，充實了教育陣營，更因為社會是社工界同仁的整體參體，透過了民主方式而可融滙眾見，經由人際與會際關係而可與農業推廣、家政服務、社區發展、宗教團體等聯繫，更擴大了社會工作的功能

#### 4.以守則來貫徹約束

——法律是剛性的限制，失之過嚴；道德是柔性的束縛，失之較寬，我們必須在介乎二者之間，由參與者大家的同意，訂出一個精神守則來作服膺的標準，這是自律的依據，工作人員與服務對象間互信的媒介，也是提供社會人士評價的尺度，至內容方面各國大致趨勢是獨立與敬業並重，關切與平等兼容，守密與責任俱有，合作與進步並採，保護與保障兼俱。至我國的守則應有內容，筆者亦曾不計工拙擬有初稿乙份，此處為節省篇幅，不再重複，讀者如願指正賜教（註五）請參閱本刊刊登之專題座談彙編部份。

#### 5.以證照來完成管制

——證照的最大意義是使擁有者引以為榮，求助者以為信。今天各種服務業，不問專精程度的深淺，大都規定必須取得執照方能就業。精深者如醫師、律師、會計師，一般者如廚師、水匠、電匠等情形都是如此，他最大意義是讓社會人士相信，這些取得者是經過一個可信賴機構代為審查，讓服務者見到了專長證照後可以信賴，省却了查詢與疑慮，只是證照審查機構誰屬，却是一個值得商榷的問題，如由政府機構負責，權威性大但專業意味較少；如由專業社團負責，專業意味是有，但是權威性又較少，何況政府行政機構是否肯完全採認，在開發中國家亦未必容易為行政當局所接受。例如美國早期全國社工協會（NASW）發出的績學證照（ACSW）是由社團自己發出，但最早實施證照制度的紐約州，却是由州立大學為主，組成委員會負責審核，然後由州政府立法頒授。個人以為我國證照之頒發，以由政府機構頒發為宜，因其能較早擴及行政單位之重視，但審核委員會却應以學術界分子為主，組成審查會，如此方能有較超然之地位。

#### 6.以審驗來保持進步

——維持現狀就是落伍，脫離崗位就是外行。實驗一面是隨時可以知道現在真正從事社會工作的有多少人，一面又因審驗必須由服務機構主管代為送審，所以又可證明是不是現職與專職人員，等到審查完竣後，實驗機構再將審查合格的工作員姓名按筆劃序印成名冊，陳列各公私機構，如此民衆於求助時見為其服務之工作員已列名合格名單上更能增加信心，至其

他如個人有過失行為，而經法院判決有罪時，發證機構亦可利用換證之機會予以吊銷，達存菁去蕪之效。

#### 7.以申訴來制衡保障

——以上所述大多是主動的在求如何培養出合格的工作者，但百密難免會有一疏，何況制度的真意是在求盡善盡美，倘若有不遵守則而侵犯服務對象權益時，在制度的運轉上一定要有制衡與制裁，才能盡善盡美，所以發證機構又訂立了申訴制度，如果民衆在接受服務時，自己權益有受損，除了可申請司法機構請按國家法律給予保障外，發證機構亦可應當事人之要求予過失之工作員懲處，以求保障當事人和維持專業的尊嚴。自然申訴制度決不能使得勇於任事者受束縛，而生性狡詐者反得逞，所以申訴受理係以有無遵奉守則為主，發證機構如接受申訴，申訴書副本立即送工作人員先閱，並予二週之時間準備答辯，如確有過失可由審理委員會依章予以糾正、記過甚至吊銷執照，如無過失則予慰問、鼓勵以達到謹言慎行自清自律、保護保障的多重意義。

#### 8.以任用來開拓前程

——擴大專業人員在公私機構的服務機會，不止是單純的保障了專業人員的職業，而是公私機構用的如全是合格人員，必然的有助服務素質的提高，而這種任用一定要公私機構將年資、進修、貢獻等相互結合，將任用程序制度化。工作者憑知能獲職位，以貢獻來定陞遷，既可免權謀鑽營之弊，亦可防派系壟斷之害，如此才能使專業體制日趨完整。但衡之我們自己，民間機構大多不脫家族形態、血緣、地緣關係超過了知能標準，就是考選單位的考試任用亦多與現代專業精神未盡配合，最高的特種甲等社政人員考試，迄今只取一人，考選機構所訂的應考資格是否恰適，與考用是否合一貫徹，可以從這個事例中獲得最好的說明，至高、普、特考亦因人力規劃未建，人事孔道阻塞，使得國內與社會工作有關科系之七所院校每年日夜間部七百餘畢業生報效國家有心，服務社會有志，因社政人員考試並未按年舉行，致使仕途路狹，縱偶有舉行，亦錄取人數甚低，純屬點綴性質，而限制必須有工作經驗，排斥大專應屆畢業生參與之特考，則又大開方便之門，一次社工特考錄取人數可超政府來台廿餘年錄取社政人員之總和（註六）青年學子因無工作經驗，不得應考，因無任用資格，而無法獲得工作

經驗，形成惡性循環，永遠被拒於報考之門外，非僅浪費教育投資，抑且阻礙任用制度功能之發揮。是筆者深以考選部門必須體認社會工作之真義，及早恢復按年舉行高、普考來培植與吸引人才，並修改特考限制與應考科目，俾已受社工專業教育之青年學生，有公平競爭之機會，而內政部門於民間機構申請組織或立案時，初期規定業務人員至少要有一人為合格人員，然後比率漸次增加，並透過訓練、講習、考試來充實，其他現已從事社會工作而未具專業資格之人員，亦應予以訓練、甄試，如此三數年後，當可使所有工作人員均變為專業人員，這樣專業體制才能完成，服務素質才能提高。

#### 四、結 語

專業體制是建立在一套完整的理論架構下，本文所述專業應有的前提是形成專業的第一個循環，這循環是以醞釀、準備為主，各前提相互補充，相互沖擊，而形成意念與需要；本文所列舉專業應備的要項屬第二個循環，這循環是以實踐、推展為主，各要項均應以前提為基礎，相互配合，每個要項均可為重心，而賴其他要項來充實，例如以教育為重心，培養的成果再好，沒有會社來聯繫，就不易有較大的貢獻；欠缺了守則的約束，就不易使自己更崇高化；沒有證照的頒發，難免會覺得缺乏了專業感；不談審驗申訴，保護保障的功能就無從發揮，捨任用而誤專業，服務有志，貢獻無門，更是全功盡棄，非僅苦讀時光虛度，而且教育投資浪費。如再另以一個項目為中心，也同樣可以推演出是互看支援充實。

匡扶服務要談技巧，解決問題必須知能，我們在享受物質文明之餘，必然的會遭遇到心理失調、貧富懸殊、公害污染、失業殘障等問題，這些問題已經不

是單純的愛心、耐心、熱心所可解決，而是除了仁愛胸懷之外，還須具有專業知識才可獲致，而這種知識不是教育機構、專業會社、法令規章或進修訓練等某一項目所單獨可以臻功，<sup>註一</sup>一個完整的專業體制下，才能貫徹國家的社會政策和顯示社會工作的真正功能。

註一：我國第一部討論社會工作專業化之書籍為民國六十年兒童少年福利促進會出版，蔡漢賢主編之「各國社會工作專業體制之研究」，蔡君其他有關社會工作專業化之書籍尚有「社會工作專業化之研究」、「建立我國社會工作專業化研究報告」、「促進我國社會工作專業化論」見彙編等。

註二：每年中華民國社區發展研究訓練中心召開之社區發展工作檢討會，均有通過從速建立專業社區工作人員之建議。又六十五年度國家建設社會福利組海內外學人亦建議政府從速建立社會工作專業體制。

註三：資料出自ICSW十八屆年會，美國工作小組報告，原資料名稱為：Social Realities and the social Work Response: Social Work Education in a Post-Industrial Society 1976

註四：原文出自聯合國出版之 Training for Social Welfare Fifth International Survey, U. N. 1971

註五：請參閱本期專題座談拙著：「社會工作專業教育及守則」。

註六：社工特考五十四年一次取五〇九人，五十七年取四三七人，而高、普考自政府遷臺以後，每年平均錄取數高考不超三人，普考不超過十人。