

由實務及理念探討社會工作人員制度

——社會需要及社會功能方面——

孫文旺

本省社會工作人員制度為推行民生主義現階段社會政策，建立社會工作人員專業制度。在各縣市設置社會工作人員，運用社會工作專業知能，協助預防及解決社會問題；並啓發個人與社會潛能，增進社會福利，期以建設安和樂利社會。省政府為朝此目標，並依行政院、內政部及省政府委員會之頒令及會議決議（註一）。自民國六十六年六月間奉准實驗設置社會工作人員制度以來，至今已有一年半載，其中經過社會實務之努力，各縣市各有行政單位（社會及民政科（股）等）之配合、專家學者之呼籲和參與策劃及省政府考核小組之考核等過程，已促使本省基層福利工作項目由消極、被動走向積極、主動，並由受協助之案主及報章雜誌對社會之設置予以高度評價。當然，設置制度前之實驗階段，正為評價此制度之目標、過程及方法之功能性、有效性及可靠性，而在其中亦產生了許多對此制度之檢討及建議。筆者在校時曾參與社區發展及社會福利工作計劃，又自六十八年九月以學校身份參加省政府、新竹縣及臺北縣政府之社會實務工作檢討會及與社會工作人員私下交談；而輔仁大學社會學系在六十九年元旦於彰化靜山舉行五天之社會工作檢討會，會中公私立福利機構具三十一十五年之社會實務者之嚴謹討論給了筆者對目前社會實務上有了很大觀念之衝擊。筆者整理這些實務之經驗及理念之思考，探討本省社會工作人員制度。

何謂制度

何謂制度？社會工作辭典定義制度為「維繫團體生活與人類關係之法則」。

有了組織，自然需一套行為規則。」（註二）社會制度是將一套相關的社會角色及社會規範組織起來，而來滿足社會需要及社會功能（註三）。如為滿足人類性慾、繁衍及親和的需要等而有婚姻制度，如為滿足人類物質營生之需要而有經濟制度。由以上對社會制度之定義，筆者抽出三個概念，作為本文之探討——（一）社會需要及社會功能之滿足。（二）一套有組織之相關的社會角色。（三）一套有規範之相關的行為。

社會需要及社會功能之滿足

一、人類的需要

關於人類的需要，大部份學者依其來源，分為生理及心理——社會之需要兩種。人類為使其生命繼續維持並繁衍其後代，而有渴、饑及性之生理需要，而人類並具有一套生理特徵來滿足需要，如直立之脊椎骨、手脚之靈活、腦部中樞神經之發達及語言工具（如舌頭、聲帶、喉頭、臉部及呼吸肌肉等）之具備（註四）。除了這些生理特徵滿足生理需要外，人類更需在文化模式及社會互動之文化及社會功能中，利用及結合其他人類之生理特徵來滿足生理需要。因此，滿足基本欲求以維持生命之過程中，許多欲求非個人或家族所能為力，而必須社會之協同與努力才能解決（註五）。在人類之文化模式及社會羣體關係中，人類為使其生命維持、繁衍，及個體被認同、接受，需與其他入交往互動

，因而產生親和、認同、攻擊、依賴、自主及成就等之心理——社會需要，故在人類社會中，為滿足這些需要而產生一套文化及社會功能如文化語言、社會組織（包括經濟、文化、宗教及社會團體等）、社會規範與控制及價值體系。

二、社會功能

心理學家 A. Allport 謂需要是一種刺激人類行動之情境，需要不只是一種單純的行為而且是一組複雜之行為模式（註六）。因此，刺激人類行動而產生功能。在生理需要之功能足手、腳、腦部及語言工具等生理特徵之運作；而在心理——社會需要之功能足文化模式、規範、價值、家庭及團體等組織之存在。因此，人類在既存之文化模式和團體、社會之關係中，滿足生理及心理——社會之需要所扮演的角色具有社會功能。社會工作學者 W. Boal 談到有關社會工作訓練課程之目標時，定義「社會功能」為人類的活動，並身為社會羣體中之一員需實踐其在社會羣體中所賦予之若干角色。而這些角色更需個人與個人間、個人與羣體間及個人與社區間之相互活動及社會互動所促成（註七）。

三、社會問題與社會工作

為滿足社會需要而有社會功能之產生，而社會功能亦能影響社會需要之滿足與否。如一個人因生病而住院，而人際關係及羣體關係之角色功能受挫或喪失，並產生家庭收入之減少、工作機會之喪失（這些是營生、認同及工作成就等之需要），甚至可能導致家庭解組（繁衍、親和及認同等需要）。因此，社會需要及社會功能兩者之間是相互關係及影響着。當社會需要不能滿足而社會功能受挫或喪失時，並為大眾所認同的，且認為需付出行動去解決的，則產生了社會問題（註八）。而社會問題之形成產生了許多爭論，這些爭論包括了社會工作與其他領域之社會科學及與制度、執行政策者之爭論——（一）人類需要之爭論——人類需要是多層面性及衆多性，似乎是無底洞及沒有滿足之境界，又人類之社會功能受時、地、物之限制，而是否能以人力、財力、物力資源有限的社會工作之解決方式來界定？又如何界定？（二）大眾所認同的爭論——何謂「大眾」：在數量上，是指多少人而言。有的社會問題屬私人之困擾，有的為公

衆論題（註九）。私人困擾之產生，由於個人之個性、社會需要之不能滿足及個人之角色功能受挫或喪失等所導致；公衆論題是為大眾（至少包括十大部份人）之需要及功能受到威脅。而私人困擾與公衆論題之爭論——有些社會學家認為解決社會問題之行動，着重公衆論題；而私人困擾是屬個人之事，以個體之方式處理，而解決之可能途徑由個人意志之行動去解決，故不必去重視。但社會工作認為公衆論題需付出行動解決外，私人困擾可能影響人際間、團體間、社會之功能及秩序，而人際、團體及社會之功能及秩序和社會之政策失效亦導致私人困擾。因此社會工作實務之過程——案主之協助、團體之輔導、社區民衆之共同行動及社會政策之制定，同是解決社會問題之方法。在質量上，大眾是什麼人？他們的性別、年齡及社會之階層地位如何？有些社會學家定義「大眾」為「重要之人」（A significant number of People）意指那些社會上之領導者及在經濟、社會和政治事務方面具有較大權力者。而社會學領域對社會問題之研究，首重於探討社會上所認為社會問題之那些人是誰（註十）。一般民衆常誤認社會工作所解決個人及社會問題的對象，似乎只限於窮人、失業者、精神病者、病患、殘障者、老人及因家庭解組而受影響之家庭成員者等社會不幸的一羣。這個誤認，一方面由於社會工作面臨社會層出不窮之問題，需要付出行動而協助解決時，但因人力、財力、物力之限制下而有選擇性，並優先考慮那些人的問題較具嚴重性破壞社會功能及社會秩序；另一方面由於一般人將社會工作者與對社會上不幸者之施惠及服務的慈善家、行善者及社會服務工作者之影像，歸於同類所導致。（三）對改變之爭論——當付出行動而解決問題時，需牽涉到改變個人、團體及社會。而面臨人之性格的已成模式、人的需要之多面性及人與羣體之相關性和複雜性之社會關係時，會懷疑改變現存狀況之真實性及可靠性。關於改變之真實性，筆者提出三點：①計劃改變者是誰——擬定改變政策是誰？他們對受改變對象了解多少？他們的價值觀（包括認知利益上、職務上及道德等）存在於計劃改變是什麼？②改變之過程如何——計劃改變者用何種方法達到目標？與執行改變者之關係如何？是否另有其他較適合於計劃改變者及受改變對象之價值觀的改變方式？改變過程中所運用之技巧及人力如何？③受改變對象如何——受改變者是誰？他們對改變之反應如何？他們之

反應如何被計劃改變者及執行者所接受？

因此，社會工作所面臨改變而解決社會問題時，一方面需具備有關人類行為之學問——對人之價值、存在意義及客觀性、整體性之了解；另一方面由實務經驗中，磨練解決問題之技巧，這是一種工作藝術。社會工作不是對人的問題之解決，以防腐劑之方式；它不是促使人完全脫離其存在之問題而產生生活之乏味；不是使人逃避他們面對自己問題之責任，而是協助人去面對、了解及解決自己的問題（註十一）。有些人會懷疑「協助」之可靠性如精神病患及兒童其受心智障礙及生理特徵之影響，且較差及較難改變之決定能力，而是否社會工作者替他們來做決定？這是協助過程和協助者與受助者關係之問題。是否社會工作者依非常主觀性來決定及處理而忽略受助者之需要及人性價值？縱然，工作者自己作決定而能解決問題後，而當受助者之問題再次發生時，受助者是否有能力解決？在協助之工作原則下，是否有各種較有利及有效之技巧？

社會工作人員制度

本省在工業技術化及現代化之推進下，社會大眾之生活程度已有大幅度之改善，但同時有些新的社會問題產生，有些舊的社會問題日益嚴重。政府面臨因社會變遷所產生之新舊社會問題，而需擔負及推動福利政策之重要角色。本省社會工作人員制度針對目前社會之滿足及社會功能之健全，編列了四個工作項目以為實驗階段之推行計劃。它包括了：

(一)防治家庭問題，健全家庭功能——因維持家庭生計者患病或死亡，以致家庭收入減少而影響家計及家庭角色之一時或長期之不和諧；因夫妻之離婚、爭吵或離家出走而影響家庭關係等。這些家庭問題之產生及家庭功能之失調或喪失，而影響家庭成員之營生、親和及認同等之需要。並由家庭問題而引起社會問題如青少年犯罪問題等。

(二)輔導青少年及服務老人、和諧人際關係——在大專聯考制度之激烈競爭及社會上尚遺存對「黑手」的技術工人之輕視，許多青少年無法繼續升學，對學校課業缺乏興趣及家庭問題之產生等，而產生失學、失業、失意之青少年問題。社會由大家族制轉變為小家庭制，相對地老人之傳統權威受影響，又加上

許多大陸來臺而親友淪陷於匪區之單身老人，這些老人角色功能之改變影響老人營生、認同等需要。（註十二）

(三)啓發社區意識、健全社區發展——中國「自掃門前雪，不管他人瓦上霜」「你家的事」之傳統價值取向；又加上社會變遷下，職業及居住之需要及方便等，促使社會地位及地域上垂直及水平性之流動（註十三）；此兩方面影響社區居民對社區共同事務漠不關心、缺乏責任感及參與感。

(四)配合地方實際需要、協助其他福利服務事項——各縣市在社會工作人員制度之工作計劃未實施前，有既存的民政、教育、衛生及社政單位辦理民衆福利服務項目。而社會工作人員制度推展時，如何依地方民衆之實際需要，在各縣市已存之行政組織的模式及配合目前各項民衆福利服務項目，社工具之角色是什麼？如何協調連繫及配合。

一、探討分析

筆者以社會需要及社會功能之兩個層面，來對目前社會工作人員制度作探討分析。筆者先引出三個問題：①目前社會需要及社會功能是什麼？在目前社會變遷下，最急需解決因社會需要及社會功能所引出之社會問題是什麼？②社會工作人員制度是否依目前社會需要及社會功能而付出行動？政府在人力、財力、物力之有限資源下，又如何行動？誰制定這些制度之工作項目？又誰執行？③受助者在社會工作人員制度實施下，反應如何？在受助者之回饋下，政府又如何修正福利政策？在此上理念之思考，筆者以省政府、及目前推行社工具制度較有績效之新竹縣政府和臺北縣政府三者之實務經驗，分兩方面——(一)實施計劃之比較。(二)如何了解社會需要及社會功能作探討分析。

(一)實施計劃之比較：

省府於六十六年七月開始以臺北縣、臺中縣、雲林縣及高雄縣為政治革新實驗示範之縣，而於六十七年七月另選桃園縣、新竹縣、基隆市及臺南市四縣市繼續實驗一年並予以考核，六十八年七月省府就考核及實驗結果，繼續實施實驗計劃。並制定四大工作項目而明文規定各縣市就四大項目，視地區之特性與實際需要，選定項目實施辦理。

省府實施計劃

工作項目	對象	對象
一、青少年之輔導	社會環境適應困難之青少年	
二、老人與兒童福利之增進	心理困擾之老人 需要照顧之兒童	
三、家庭扶助	低收入者與生活困難之家庭	
四、社區建設之輔導	社區內全體居民	
五、工、漁、鹽、礦地區勞工問題之輔導	上述地區之民衆	
六、協調基層有關人員推動社會福利	基層工作人員如村幹事、家政人員、家計人員及公共衛生護士	

資料來自：六十八年九月，臺灣省推行社會工作人員制度專輯，臺灣省社會處印。

新竹縣政府實施計劃

工作項目	對象	工作項目	對象
一、青少年之輔導	社區青少年	一、青少年之輔導	原擬「社區青少年」 經省府修正為青少年
二、老人與兒童福利之增進	老年人、社區老年人、受助兒童、貧苦兒童、社區兒童	二、老人與兒童福利之增進	原擬為「社區老人」 經省府修正為老人
三、家庭扶助	低收入戶及防止新貧戶之產生	三、家庭扶助	低收入家庭遭遇重大變故之家庭
四、社區建設之輔導	社區居民	四、社區建設之輔導	社區居民
五、工、漁、鹽、礦地區勞工問題之輔導	上述地區民衆	五、勞工青年之輔導	勞工青少年 (已取消)

六、協調基層有關基層工作人員 人員推動社會福利	六、協調基層有關配合地方實際需要協助其他福利服務事項
七、未婚媽媽之輔導	未婚媽媽
八、提倡正當之休閒活動	原擬為「社區居民」 經省府修正為一般民衆

資料來自：新竹縣政治革新實驗工作實施計劃

台北縣政府實施計劃

工作項目	對象	工作項目	對象
一、青少年之輔導	對社會環境適應困難之青少年	一、青少年之輔導	青少年
二、老人與兒童福利之增進	心理困擾之老人、需要照顧之兒童	二、服務老人、和老人	和老年人
三、家庭扶助	低收入者及生活困難之家庭	三、家庭扶助	低收入戶、有精神病患家庭、有殘障家庭、特殊問題家庭(包括感化院出院之學生)
四、社區建設之輔導	社區內全體居民	四、社區建設之輔導	社區居民
五、工、漁、鹽、礦地區勞工問題之輔導	上述地區之民衆	五、輔導廠礦勞工福利服務	工廠勞工青少年
六、協調基層有關基層工作人員如村幹事、家政人員、家計人員、公共衛生護士	基層工作人員如村幹事、家政人員、家計人員、公共衛生護士		

資料來自：臺北縣政治革新實驗工作實施計劃

(一) 工作項目之比較

省府制訂各縣市實施之工作項目，本為四大項而增列工、漁、鹽、礦地區勞工問題之輔導另一項，此項是配合目前政府照顧上述地區勞工之政策。而六十八年度，新竹縣及臺北縣所列之工作項目是依省府之實施計劃；至六十九年度時，各縣市依實施結果及地方實際需要增列工作項目，或由省府之實施計劃中列出較符合地方之實際需要並呈省府核准後實施。如新竹縣由省府第五項中，抽列出對勞工青少年之輔導（但此項經營當地社會實務實施後，發覺在人力配合及工作技巧上之不足，以致工作績效不顯，故提出取消。），又列未婚媽媽之輔導及提倡正當之休閒活動二項；而臺北縣於六十九年度對省府之第二項目，只列出服務老人、和諧人際關係之一項，主要由於配合目前政府對老人福利政策之重視，而兒童福利之增進一項則併入家庭扶助之工作項目中辦理。另外臺北縣針對省府之第五項列為輔導礦廠勞工福利服務項目，因臺北縣內之礦廠達八十餘單位而勞工人數四十餘萬人，其中勞工青少年佔大多數，故成立了勞工青少年輔導小組；而在省府第六項中納入其他工作項目中作重點辦理。

(二) 對象之比較

關於對象，省府列為對社會環境適應困難青少年、心理困擾之老人、需要照顧之兒童及低收入者與生活困難之家庭而較注重社會上特別之一羣；而有些縣市擴大解釋對象。如六十八年度新竹縣列社區青少年及青少年、老年人及社區老年人、受助兒童及社區兒童；臺北縣之解釋與省府同。因此解釋工作對象方面發生了爭執，省府鑑於此或依循政府照顧社會大眾之政策，而在六十九年度新竹縣青少年輔導項目之工作對象原擬為社區青少年，但呈省府核示後，省府修正為青少年，其理由「此工作項目之對象，並不侷限於社區而應普及於社會工作人員服務之地區」。另外，工作對象解釋之爭執亦發生於各縣市與其鄉鎮間如「貧苦兒童活動輔導經費方案」，在有些鄉鎮業務承辦人解釋為列冊的低收入戶及未列冊而清苦之兒童；而社員工一方面考慮工作對象及範圍之擴大，另一方面考慮參加活動之兒童對「低收入戶」「貧苦」稱謂之感受，故辦理活動之對象開放給其他兒童參加。而另一方面縣市之經費預算已列為低收入兒童，

故與鄉鎮承辦人發生解釋之爭執，而影響工作之進行。

二、如何了解社會需要及社會功能

省府制定實施計劃，以為各縣市社員工運用個案、團體、社區等專業方法，調適社會關係，利用社會資源，尋求解決社會問題及增進當地社會福利。

社會工作實務之實施，筆者認為需具備：(一)工作之倫理，即人性價值、人內在潛力及人與羣體間之責任關係等。(二)工作之科學哲理，即有關人之行為科學之了解及科學之態度等。(三)工作專業技巧及方法，即如何由實務經驗再配合工作倫理和科學哲理，成一套具有藝術性之技巧及方法。

省府推行社員工制度時，並成立了三方面特別單位以協助推行：(一)設立一直屬省府之單位——社會工作室。負責策劃及督導全省社會工作人員之實務。(二)由專家學者所組成之社會工作專案小組——研討社會工作專案之推行。(三)由省府有關之委員及設有社會工作人員之縣市科局長所組成。另外，配合國家目前福利政策而推行工作計劃如工、漁、鹽、礦地區勞工問題輔導之工作項目，老人福利法之實施及全民運動、改善社會風氣之重要措施等。又社會工作人員制度雖為約聘僱制，而設立於縣市之行政組織下，而多層面之行政程序亦影響計劃之實施。問題在，影響計劃實施之決策者是如何了解他們決策後實施之情況？及如何由各縣市前線之社員工實施之情形之回饋，而訂定及修正決策？

省府在工作計劃中，規定社會工作人員之名額——推行社員工之縣市，每一鄉鎮(市)區應設置社員工一名；而工業發達、人口密集地區，視實際需要酌增一—二名；並各縣市設置社員工督導員，滿五鄉鎮(市)區一名；本府社會處應社員工督導員每縣一名(目前指導員隸屬社會工作室)——如臺北縣共廿九個鄉鎮市，設有廿九位社區社員工及四位督導員，另設五人制之勞工青少年輔導小組及一位督導員；新竹縣有十五個鄉鎮市，設十八位社區社員工，新竹市因人數眾多而設三位，督導員共二名。社員工面對一個鄉鎮市那麼多社會需要、社會功能之問題及縣市行政組織之行政程序時，他如何實施其工作？而縣市督導員、省府指導員、社會工作室及專案小組等又如何協助社員工？以上由實務及理念之思考所提出之問題，筆者認為是影響社員工如何了解社會需要及社

會功能而解決社會問題，進而如何達到社員工員制度之功效。故筆者再次針對社員工之實務實施方面，提出五方面之影響因素：

(一)學校所學之學識及實務實習之訓練如何？如有些社員工員反應，學校所學難以應付社會上層出不窮之問題。實務之實施尚覺不足如學校較偏重個案工作方法之訓練，而在目前工作上需運用社區及團體工作。又有些指導員及督導員，因缺乏社會工作督導實務及小團體方法之訓練，故在增進和協助社員工之能力及合作方面，尚嫌不足。而另一方面，學校之師資設備不足，亦是問題。

(二)社員工之職前及在職訓練如何？省府對督導員及社員工在學所學不足訓練如何，成效如何？如某些社員工及督導員反應，有些訓練課程較符合工作之實際需要；有些偏重於理論及過時之經驗而不符實際。又社員工及督導員處於縣市政府之行政體系下，其工作須配合行政程序而實施，而其行政能力如何？(三)督導員及指導員如何協助社員工？督導員具社工實務二年之經驗而經省府統一甄選的；而指導員，有的在實務有經驗，有的為社工研究所畢業者。他們如何支持社員工之工作精神、協助工作技巧之增進及加強工作知識。

(四)社員工與縣市及鄉鎮之有關行政人員，在工作上如何協調連繫？此方面，是關於社員工隸屬於政府之行政組織的問題。社員工如何判斷及處理民衆需要，社會功能？扮演之角色如何？若與承辦福利事項之行政人員，發生意見衝突時，如何解決？

(五)社員工於工作推行中，如何由受助者之回饋，修正實務之技巧、方法及知識？又如何將推行之結果反應於上面決策者及執行者等之有關福利服務之行政人員。

結語

有人批評社會工作是「外國搬來的東西」。並有人漸而懷疑，它是否存在於中國的必要。但筆者認為社會工作之原模，始於社會及個人之慈善行為如中國古代的義倉、賑災及禮運大同篇之思想，純屬單向之行為方式，即施善者對受救助者一種直接單向之施恩行為。但因人性之價值觀及社會科學之發達，而使這種施恩行為，漸提升為專業之協助關係，即需具有一套專門知識、技巧及對人性尊重之專業人員來擔任這種角色。尤其擔任起，目前因社會之變遷而產生新、舊社會問題，而如何滿足社會需要，如何健全社會功能，如何解決社會問題及提供福利服務。誠然，外國之社會科學知識及社會工作技巧發達而一系統。當我們面對社會需要及社會功能，如何擷取有關人類行為的知識及社會工作技巧，以適合於我國文化、社會、經濟等之模式；而我國文化、社會及經濟等之模式如何促成專業社會工作之設立。這兩者存在着相互影響之關係，也是目前已開放國家發展之重要課題。

註一：(一)行政院於民國五十四年訂頒「民生主義現階段社會政策」庚項「僱用會受專業訓練之社會工作人員負責推進各項工作」之指示。

(二)行政院於民國六十五年十月第一、四九八次會議通過「中華民國臺灣經濟建設六年計畫」第六章建立社會工作人員專業制度之決策。

(三)內政部於民國六十五年十二月訂頒「當前社會福利救助業務改進方案」(五)建立社會工作人員制度之規定。

(四)臺灣省政府委員會六十八年七月九日第一、四八〇次會議決議案。

註二：蔡漢賢主編之「社會工作辭典」。社區發展研究訓練中心民國六十六年二月編印，第二二二頁。

註三：Theodorson, George A. and Theodorson, Achilles G., *A Modern Dictionary of Sociology* 雙葉書局，臺北 1969 pp. 206-207.

註四：Lidz, Theodore, *The Person*, Basic Books, INC., Publishers, New York, 1968, pp. 8-9.

註五：蔡漢賢主編「社會工作辭典」，社區發展研究訓練中心編印(六十六年二月)，二八〇頁。

註六：Arkoff, Abe, *Adjustment and Mental Health* 開發書局印，臺北，1974, pp. 38-39.

註七：Skidmore, Rex A. and Thackeray, Milton G., *Introduction to Social Work*, 中央圖書公司印，臺北 1969, pp. 20-21.

註八：Rubington, Earl and Weinberg, Martin S., *The Study of Social Problem: Five Perspectives*, II edition 儒林書局印，臺北，1977, pp. 4

註九：楊國樞，葉啟政主編，當前臺灣社會問題：「葉啟政，有關社會問題之基本初步檢討」，巨流圖書公司，臺北(六十七年) pp. 4-7

註十：Rubington, Earl and Weinberg, Martin S., *Ibid*, pp. 4-6.

註十一：Skidmore, Rex A. and Thackeray, Milton G., *Introduction to Social Work* 中央圖書公司印，臺北 1969, p. 19.

註十二：有關老人問題參考——楊國樞及葉啟政主編，當前臺灣社會問題「白秀雄——老人問題與老人福利」巨流圖書公司，臺北，頁五五—五六。

註十三：同上「廖正宏——鄉村人口外移對臺灣農村的影響」頁一八五—一八七。