

# 高雄市推展社會工作專業體制概述

陳 菊

## 壹、前言

近年來，隨著我國急遽政治民主化、社會多元化的結果，人民權利意識高漲，社會福利推展的落實與否已成爲政府施政良窳的指標。而落實社會福利工作，除了政策、立法與經費的支持外，尚賴社會工作人員的執行，才能確保福利服務的品質。因此社會工作人員的專業素質對整體社會福利工作的推展具有關鍵性的影響。我國規範社會工作專業證照制度的社會工作師法已在八十六年通過，對長期投入社會工作的社工人員來說實在是一令人振奮鼓舞的好消息，也是台灣往社會工作專業發展的一大步。回顧高雄市政府社會局對邁向社會工作專業制度的努力，

謹以本文將執行情形概述於後。

## 貳、推展沿革

### 一、建制與推展期

民國六十五年本局開始實施社會工作員制度，進用大專院校社會工作相關科系畢業人員從事第一線社會服務工作，並於民國六十八年改制時，爲加強推展社會福利服務工作，因應社會發展之需要，正式成立社會工作室。在早期資源匱乏、制度未盡完善的情況下，社會工作員運用各種專業知識與技術，秉持服務熱忱，深入基層爲弱勢民衆提供最直接的福利服務，而以其優異的工作表現與長期的努力，終得以奠定日後社會工作專業制度的基礎。

本局早期之社會工作員均係大專院校社會工作相關科系畢業，經公開甄選錄取，陸續以約聘方式進用，運用社會工作專業方法，主動、關懷之態度推展各項直接服務工作，以增進社會福祉。

### 二、擴大與多元期

在肯定社會工作員之專業制度爲社會之所需及世界潮流之際，中央爲解決社會工作員納編問題，於民國七十九年函令省市府修正組織編制，將社會工作員額納入，分三年提報任用計畫，併入高普考辦理，而現職約聘僱社會工作員如未能考試及格取得任用資格者，即不得再行聘僱用。此一決策對本局大多數服務十數年來任勞任怨、致力於推

展社會福利工作的社員工實有不公之處，社員工也對以往奉獻心力及辛苦建立之社會工作專業制度將被抹煞而感到痛心，且憂心若無法通過高、普考試取得任用資格將造成人才流失，進而影響社會工作經驗之傳承累積。所幸在各界的努力下，除了於八十三年修改組織編制將社會工作人員納編外，並同意原任之約聘僱社會工作（督導）員，如未經公務人員考試及格取得任用資格者，仍得以約聘僱方式繼續任職至自行離職為止，新進之社會工作（督導）員則應依公務人員考試及格者任用。

此一期間，社會工作內涵隨著社會變遷的需要不斷充實服務內容與工作重點，以專精業務分組兼顧預防及發展性之做法推展本市各項社會福利，並提供及時、就近、便利之服務，工作項目已由早期以低收入戶調查輔導為主之補救性服務，擴及兒童保護、青少年服務、婦女服務、老人服務、志願服務、身心障礙者諮詢服務、研究發展等領域，並陸續成立青少年、婦女、綜合福利服務中心、中途之家、兒童、少女關懷中心、緊急、

短期收容等中心，許多創新的工作項目及艱鉅的服務方案均在社員工的努力下克服困難、圓滿達成。在服務的過程中，社員工也透過不斷地學習、摸索、在職訓練，累積豐富的實務經驗，逐步建立了良好的社會工作模式。

### 三、專業發展期

在多方的努力與催生下，已於八十六年通過的社會工作師法，不但將社會工作專業服務法制化，奠定了我國社會工作專業體系與地位的新里程碑，更提供社會工作人員較寬廣的生涯規劃領域，且提供、保障服務對象獲得更高的服務品質。在目前民衆對福利需求殷切且各種社會問題日益複雜及嚴重化之際，本局大多數社會工作人員雖面臨公務人員高、普考試及社會工作師考試之壓力，但是對於工作的投入卻不會因而減低，反而不斷在專業知能上更求精進，期透過專業的服務，使服務對象能得到更完善的照顧，也使本市的社會工作專業制度發揮最大的功能。

### 四、推展概況

本局一向對加強社會工作人員之專業理念、知識與技術及促進社會工作制度專業化努力不懈；謹將執行成果概述如下：

#### (一)員額編制

現有社會督導四名、社會工作人員四十二名、業務員二名，除一名男性外，其餘均為女性，其中具任用資格之正式編制人員有十六人（佔三三·三%），未具任用資格之約聘人員計三十人（佔六二·五%）；且多為大專院校社會工作相關科系畢業，其中大專畢業者為十九人（佔四一%），大學畢業者為二十三人（佔五〇%），研究所畢業者有四人（佔九%）；平均年齡約三十六歲，其中服務年資逾二十年者六人，逾十年者計二十四人、逾五年未滿十年者計八人，未滿五年者計十人。本局社員工多年來無不兢兢業業於自我崗位上致力推動社會福利服務，解決及預防社會問題，啟發個人及社會潛能，調適人際關係，結合社會資源，增進民衆福祉，受到市民的肯定與認同。

#### (二)加強專業知能、確保服務品質

為增進社員工社會工作專業知識與技術，

改善服務方案，以提昇服務品質，本局每年均依社工員業務需要及個人興趣舉行各項在職訓練課程，或者派外受訓，並定期辦理機構參觀聯誼活動，從中學習新的理念、知識與技術。近年來隨著許多新的社政法規之訂頒，如兒童及少年性交易防制條例、性侵害犯罪防治法、家庭暴力防治法等，本局即邀集相關領域之專家學者蒞臨講授法令之精髓及社工員在執行法令時所應扮演的角色、權利義務等課程，期使社工員能在最短的期間內熟悉法令並進入狀況，提供服務對象最適切、立即的服務。

此外，本局尚定期召開社會工作諮詢委員會會議，聘請專精各社會工作領域之專家學者為諮詢委員，召開諮詢會議，希望透過專家的專業知識及經驗提供社工員所需的建議及協助，以增強社工員專業職責之達成。

### (三) 建立社會工作專業服務體系， 提昇社會工作專業地位

社會工作師法明訂省（市）政府社會處（局）為主管機關，賦予本局規範本市執業及開業之社會工作師，並負監督管理之責，

以確保受服務對象之權益。據此，本局對於本市社會工作專業服務體系之建立與推展實無旁貸。除此之外，每年均召開社會福利機構聯繫會報及針對社會工作、社會福利相關領域進行專業講座或訓練課程，增進社會福利專業工作者之協調聯繫及觀摩學習的機會，以專業知能改善服務方案，提昇社會工作專業地位。

### (四) 促進社會工作教育發展，培植日後 社會工作專業人力

為配合各大專院校社會工作相關系所學生實習計畫，培植日後社會工作專業人才，特別於每年暑假提供實習機會，並安排課程介紹、參觀活動、直接服務、執行方案等實習課程，以促進社會工作專業教育之發展。

### (五) 發行社會服務季刊，廣為宣導社政 業務執行情形

社會工作專業要得到社會的認可，除加強專業水準外，還可藉由媒體的宣導，使社會大眾認識社會工作專業的角色與功能。本局每季均編印「社會服務」季刊三、〇〇〇本贈送全國大專院校、各縣市政府、本市社

會福利相關機構、團體、各級民意代表、各級學校等單位參閱，以宣導社政業務執行情形，行銷社會工作專業制度，提昇社會工作專業形象。

## 參、社會工作師法通過後對 本局社會工作專業化的

### 影響

如前所述，目前本局納編之社工（督導員）若離職出缺即需進用公務人員考試及格者遞補，故在政府用人程序方面，社會工作師法暫時並未帶來明顯的衝擊與改變；惟依據「專門職業及技術人員轉任公務人員條例」等相關法令，已納編之社工（督導員）於社工師專技高考或特考及格取得社會工作師資格，且執業滿二年以上，成績優良有證明文件者得銓敘轉換為社會行政職系之公務人員，不須再經公務人員高、普考試取得任用資格；據此，預估最快在民國八十九年即有首批社工師高考及格，且為本局編制內之約聘僱社工員可銓敘轉換為正式之公務員。此規定對現職社工人員實具相當正面的推力，

對於社工人員之自我形象、要求及激勵有很大的助益。此外，法中明訂社會工作師的權利義務，並確保服務對象之權益，對於服務品質與績效的提昇也有正向效果。

### 一、建立社會工作專業制度

「社會工作師法」在名稱上即昭示了從事社會工作是專門事業，在職稱上社會工作師「就比社會工作「員」具有專業地位，所以通過國家考試取得證照之社會工作師與醫師、律師、會計師、建築師等一樣是具有專業性、權威性的職業工作，再加上多項社會福利法規規定社會工作人員是專業人員之一，以及社會工作師法明訂省（市）政府社會處（局）為主管機關，賦予應有的職責及公權力，所以身為政府公部門負責執行公權力的社會工作員，更應努力加強社會工作專業知能，早日取得社會工作師之證照，使社會工作專業制度更能因此獲得肯定與重視，並以身作則帶動民間社會工作專業化的推動與發展。

### 二、提昇專業服務品質

依社會工作師法規定，取得社會工作師資格者，方可使用「社會工作師」之稱謂，此種名稱的排他性是爲了避免非社工專業人員濫用社工師的職稱，損及社會工作的專業地位與形象。社會福利服務工作由合格的社會工作師提供，當能對所提供的服務品質把關，以維護案主之權益。本局爲因應社會工作師法施行，更應加強辦理在職訓練課程，鼓勵同仁參加社會工作師各項高考、特考及檢覈考試，以取得社會工作師證照。目前本局已有十六位同仁擁有社工師之證照，對於提昇社會工作專業地位及服務品質有莫大助益。

### 三、推行社會工作專業化的困境

雖然本市推行社會工作員制度已逾二十年，且多項社會福利法規已明訂社會工作人員是專業人員，再加上社會工作師法的通過，理論上通過國家考試取得證照之社會工作師應該成爲與醫師、律師、會計師、建築師一樣具有專業性、權威性的職業工作，但事實不然；推動社會工作專業化仍面臨不少困境。

#### (一)專業形象與權威模糊，不易受到社會認可

首先，由於社會工作專業係起源於志願服務的慈善工作，且即使在社會工作本身已相當專業化的今天，志願服務或慈善工作在整個社會福利服務網絡中仍扮演相當重要的功能與角色，使得參與其中的社會工作者的角色顯得有些模糊，所以難以建立明確或不易爲他人取代的專業地位。此外，一些評論質疑社會工作不夠專業化，如社會工作專業的知識與技術；由於社會工作者所處理的問題其本質的關係，使得有些社會工作的理論知識並不完整，也有許多是由別的专业領域借用，經重新整理後才適用於社會工作。所以不可諱言社會工作專業制度還有很長的路要走。本局社會工作員也常遭到諸如此類的質疑，仍處於向社會大眾爭取專業認同、建立專業形象的階段。事實上，社會工作之實施須透過實務經驗累積與理論不斷地相互印證，才能擴充社會工作的專業知識與技術範圍，進而責信社會大眾。

另外像現在社會上普遍對社會工作也有

模糊與錯誤的認定，如社會工作人員是不是志工、有沒有領薪水、是不是有愛心的人就可以擔任社工……等，認為每個人都可以從事社會工作；另外在生活中有時會發現有些不肖民間機構或團體假社工之名行詐騙之實等，這些都是本局從事社會工作的社工人員常碰到的問題。或許社會工作師法的通過有利於資格的限定，透過考試才能取得證照，如此可以更確定專業社會工作者不是只要有愛心或熱心即可，還要具有專業的知識與技術才能從事。

## (二)員額配置受限且工作壓力沉重，

### 易造成人才流失

由培育人才的觀點來看，社會工作人員在員額配置受到限制，長期因工作負荷量龐大、工作壓力沉重、專業地位不夠明確、甚至需二十四小時待命出勤，且工作內容具某種危險性，但薪資待遇中卻無危機處遇服務費等現實處境，都不利於社會工作人員工作的穩定性。經由公務人員考試錄取分發至本局之社工員因工作壓力太大而致轉調者時有所聞；即便是資深的社會工作人員在金榜題名後選擇

離開的也大有人在。離職使經驗的傳承中斷，實不利於社會工作專業的累積與發展；另外，社會工作人員的昇遷管道也是個問題，以社工督導來說，雖然平均要督導十位社工員，但僅單列七職等，且未領主管加給，對士氣實有負面影響；再者，擁有社會工作師證照之社工員，在社政體系中和其他人員是否有所區別，是否可以獲得專業加給，也間接影響到社會工作專業地位的認定；最後，原約聘之社工員在取得社工師證照，銓敘轉換為正式公務員後，是否會轉任至其他公務單位，造成人力的損失，這些衝擊都尚待觀察思考。總之，社會工作人員對專業的承諾度不足就容易造成士氣低落及人才流失，如何認定社會工作是終身職業是需要努力的地方。

## 肆、檢討與展望

### 一、加強專業訓練，提昇服務

#### 品質與績效

推展社會福利工作必須依賴受過專業教育與訓練的社會工作人員負責輸送福利服務的任務，且為紓解服務對象的問題或困難，增

進其社會功能，更應加強社工員專業化的知識與技術。本局責無旁貸必須廣續辦理各項訓練課程，並依社工員之業務內容、工作年資對內或派外受訓，使社會工作理論與實務充分結合，進而建立在地的服務模式，以提昇服務品質與績效。

### 二、改善工作環境，激勵

#### 工作士氣

本局社會工作人員所負責的工作項目與服務對象雖然各有不同，但都需要介入各種保護性或評估調查工作，常有危險性且吃力不好討好，被施虐者或業主威脅恐嚇的情形也時有所聞，但也只好忍受工作環境不安全所帶來的陰影。工作環境不安全導致個人、家庭成員生活也連帶受到影響，最後只好選擇離職。如果我們要確保服務的品質，留不留得住專業的社工員具有很大的關鍵性，因為要培訓一位專業的社會工作人員需要花費大筆的時間、人力與物力，任一專業人才的流失都是很可惜的，這是政府應該加以重視的議題。或者可以運用公、私部門的資源，如本局男性同仁、警察、男性志工等陪同處理某些較

具危險性的個案，以降低工作環境不安全的問題。

此外，應適度配合本市人口數的增長及業務量的擴大增加社工人力；以高雄市來說，平均每個社工人員需服務三萬餘人，負擔相當深重，但員額卻沒有增加，人力不足的情況下中央卻不斷頒行各種社會福利法令且要求社工人員配合執行，實在是疲於奔命。本局除繼續舉辦各項訓練幫助社工人員紓解壓力、提報獎勵績優社工人員之外，也定期召開各組團體督導會議，藉由督導制度彼此分享經驗，以合作、相互激勵與支持的團隊運作方式增進信心，突破工作上的困境。

### 三、加強社會工作專業倫理

#### 與自我省思

社會工作具有人群服務和助人專業的特質，使社會工作者在執行業務時，和其他專業人員比較起來，有著較為不同的專業倫理與價值觀。因為在人群服務的過程中每個案主的情形都有所不同，所以無法以固定的套裝模式提供服務。社會工作人員在實際執行業務時，應時時省思每一個判斷是否符合社會

工作的專業倫理守則，以達到規範專業行為自律的目的，進而確保案主的最佳利益及福祉。總之，社工人員如何增進解決問題的能力，且在服務流程中符合倫理的規範，是本局社會工作人員當務之急。

### 四、整合社會資源，建立服務

#### 資源網絡

由於政府在推展社會福利服務時經費及人力資源方面的有限性，使得如何整合社會資源，突破福利輸送管道上的障礙，以提昇服務成效，就成為社會工作人員努力的目標。傳統公部門社工人的角色功能應能符合現代及未來的社會福利服務的需求，多充實有關非營利組織管理的知識與技術，整合民間資源。本市目前各種社會福利服務相關機構、團體分佈零散，使應有的服務效能充分發揮。為協調各類機構、團體的服務訊息及項目，有效統合開發及運用，實應儘速建立公部門與私部門間資源轉介及服務網路，以加強福利服務的可近性及方便性。

### 伍、結語

為提供民衆可近性、便利性之服務，使其能在社區中即可獲得協助與照顧，本局的社會工作人員已不再侷限於扮演傳統的服務提供角色，而是必須配合社會福利多元化、社區化、民營化的潮流，促進福利服務的普遍化。所以社工人員須扮演方案規劃者、資源分配者、輸送協調者、執行監督者等多重角色。社工人員本身必須不斷的訓練與進修，才不致因工作遇到瓶頸而對社工人專業失去信心與希望，社工人員對自我社會工作生涯發展需做好長期規劃，才能提昇專業素質及服務績效。而站在政府促進社會工作專業化的立場，除繼續辦理並鼓勵社工人員參加在職訓練外，尚須努力提高社工人員的工作滿意度及認同感、改善工作安全、增加社工人員額、訂定明確的獎懲及昇遷制度等措施，才能使社工人員貢獻所學、專才專用。

（本文作者現任高雄市政府社會局局長）