

# 臺北市社會工作體制的發展與挑戰

謝秀芬

## 壹、社會工作體制的發展

臺北市政府最早於民國六十四年開始聘雇社會工作人員，首批人員分派服務於現在的安康平價住宅。其後為因應行政院輔導大專院校法商科學生就業方案，要求本市在五年內進用二百名社工員，社會局遂從民國六十八年起逐年聘雇社會工作人員。當時的主要工作是配合區公所所在各區推展社區發展工作，輔導社區理事會從事社區服務工作，低收入戶、危機家庭等個案輔導工作的投入相對有限；辦公場地也大都依附在其他的單位，例如區公所、里長辦公室，甚至於也有暫借廟宇角落辦公的情形。在這個階段，社會工作在整體市政建設中的角色功能是從屬性的，當然，這必須扣緊在國家社會的政經發展階段脈絡下理解。

社會局根據民國六十八年訂定的「台北市社會工作人員設置運用計畫」，將社會工作人員分為個案、團體、諮詢服務及社區工作等四組推展社會工作。為了積極推展社會工作的服務績效，旋於民國七十年六月特別針對缺失訂定「台北市政府社會局社會工作人員制度改

進方案」，隨即將七十一年度新進的四十名社會工作人員配置運用，率先在當初的中山區、城中區及木柵區成立三個社會福利服務中心，按照業務負荷量配置社會工作人員五至十名及社工督導員一名。這項改進方案無疑是社會局建立社區性服務據點的濫觴，緊接著在七十一年度的區政檢討會議中，大安區公所提案要求設立社會福利服務中心，更加確定各行政區設置社會福利服務中心的必要性。民國七十一年八月正式確立設置社區性服務據點的政策，開始漸次於各行政區設立社會福利服務中心；其他如平價住宅、老人福利服務中心、青少年福利服務中心、殘障福利服務中心以及婦女福利服務中心，也在相同的政策原則下相繼設立，奠定了在社區推展社會福利工作的資源網絡與基本架構。

## 貳、社會工作專業智能的發展

隨著各行政區社會工作服務據點的普遍設置，開始有了獨立的辦公地點與組織編制，社會工作人員的角色功能逐漸回歸社政部門的業務發展需要。事實上，社會工作服務的提供與社會的需求息息相

關，臺灣地區社會工作的發展與當時代的社會變遷密不可分；由於社會結構的瓦解與家庭功能的式微，除了一般性的經濟貧窮問題，單親家庭、兒童少年虐待、婚姻暴力及老人保護等問題層出不窮，社會工作者的角色功能與工作重點也隨之轉變。

早期的社會工作以推動社區發展為重點工作，個案工作的服務數量不多，社區內的低收入戶、危機變故家庭是主要的輔導協助對象，在社會工作專業智能的發展上仍屬摸索階段，這自然跟學術界培養社工專業人才所需的時間有關，公部門社工人員的確有賴於學術界的培養與補充。按照王玠教授的講法，直到民國八十年，「個案管理」的工作模式才真正落實於臺灣社會。有感於社工員的專業素質必須從根做起，臺北市政府社會局曾在民國八十年規劃全市一百多名社工員參訓，分兩梯次參加密集的個案管理在職訓練，由於強調專業智能的提昇，各項特定主題的在職訓練逐漸成為例行性的工作項目。

在本市師資與資源的相對優厚條件下，有意識、有計畫的在職訓練堪稱為推動社會工作專業發展的顯著特色，這項傳統至今仍被珍貴的保存與發揚著，甚至於新進同仁的職前訓練也是年度計畫必辦的工作項目。同時在專業智能的結晶與制度化上也累積了相當程度的成果，諸如兒童少年保護、婚姻暴力、老人保護、社工員安全手冊等各類工具手冊的編撰，對於社會工作專業的延續與發展影響深遠。

## 參、公部門保護性業務的成長

台北市政府現有社會工作員（含社工督導員）編制一三二名，分別配置於平價住宅、低收入戶訪查、殘障福利中心、老人福利中心、北區婦女福利中心、二十四小時保護專線中心、遊民收容所，以及十二個行政區當地的社會福利服務中心（如萬華區設有萬華社會福利服務中心，每區配置社工員四至八名不等，負責區內低收入戶、兒童少年保護、老人保護、遊民、危機家庭及法院交付監護權評估調查等訪視輔導工作）。

社工員相對較高的流動率現象普遍存在，近幾年的流動率則快速上升，從百分之二十、三十逐年增加，以八十七年度為例，社工員流動率已經高達至百分之四十一，諸如無力感（Powerless）、崩熱（Burn-Out）等負向工作情緒時見檢討，這些離職人員大都流向醫院、學校或其它非社會行政職系，離職的原因不外乎個案負荷量沉重、工作壓力大。目前各行政區的社區社工員，每人平均負擔一二〇案（國外經驗以二十五案為最適量），社工員也因此不得不發展出各類個案的優先處理順序，原則上以保護性個案優先，其中又以兒童少年保護案為花費最多心力的工作項目。

探討公部門社工人力量的工作量與工作重點的演變，似乎可以以民國八十年前後為分野，婦幼保護的議題日漸成為社會各界關心的焦點；在中央的法制建構上也回應著這樣的社會需求，諸如兒童福利法、少年福利法、性侵害犯罪防治法等婦幼安全法規先後訂頒，各級地方政府投注於保護性工作的業務有增無減。而近二年有關老人保護以及獨居、失能老人的社會議題也督促著政府部門因應處理，民國八十七年五月二十八日經立法院三讀通過，且即將於八十八年六月二十四日全面實施的家庭暴力防治法，更足以代表公部門積極

介入家庭內暴力防治的決心。

這些年來的發展趨勢，自然也意味著社工人力保護性業務與責任的加重，從以下的臺北市保護性個案統計圖可以明顯發現，在社工人力相對增加有限的情況下，保護性個案逐年增加，其他如人民陳情案、轉介案以及配合市政建設案件（如公娼輔導、拆遷案訪視評估）也有同樣的成長趨勢。另一項相當耗費社工人力的監護權評估調查案件，隨著民法條文的修正，法院責付調查的案件數也已經從八十三年度的一百餘件倍數成長，預估在八十八年度將會達到三百件之多。

## 肆、挑戰與因應

回顧臺北市政府社會工作的發展與演變，我相信現在正是面臨第二個轉型階段的關鍵時期。第一個轉型期是發生在民國八十年前後，主要表現在社會工作專業智能的提昇，以及兒童少年保護工作的高度密集投入，特別需要感謝許多前輩所辛苦努力奠定的發展基礎，這項珍貴資產同時也是我們面對未來挑戰的信心所在。

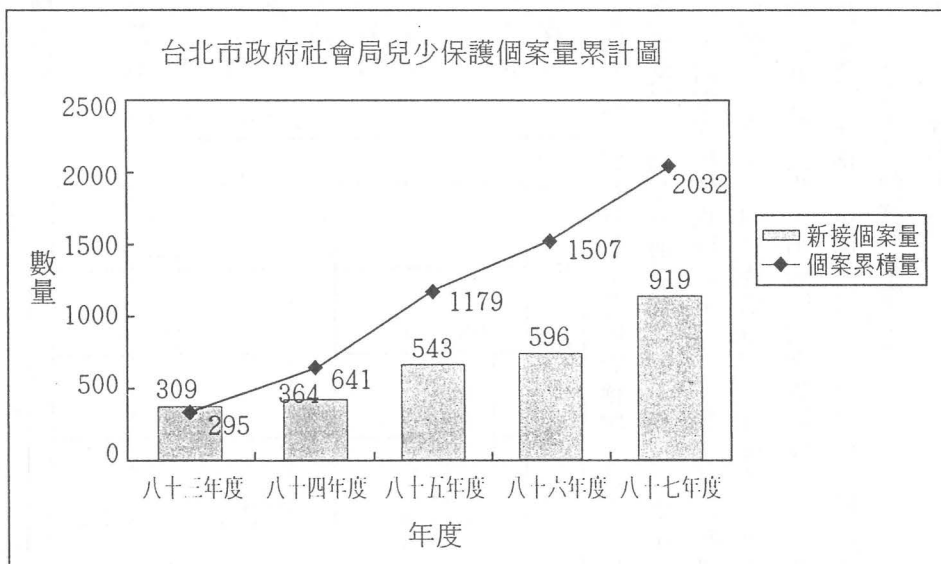
隨著時空背景的演變，眼前我們的確有幾項關鍵性的課題必須重新思考與釐清。首先是各行政區社會福利服務中心的功能定位問題，目前社福中心承接的業務內容過於龐雜，涵括有兒童少年保護、老人保護、低收入戶輔導、危機變故家庭、遊民以及一般性的福利救助評估調查工作。社福中心功能的複雜化可能產生兩種不利的影響，除了工作繁雜無法專精化發展外，也無法提供新進同仁長期培養與適才適所的職場環境。換言之，社會工作應該採取一如醫學體

系般的分級制度，

社福中心應該將功能定位為社會局面對社區民衆的第一線服務窗口，正如同家醫科提供初步的診斷與評估，再視問題的實際需要轉介到更專門化的服務單位。現階段如何將社福中心的保護性業務逐步釋出，進而確定社福中心第一線服務窗口的單純功能，無疑是社會局組織功能調整的重要變革與契機。因此我們對本市「

家庭暴力暨性侵害防治中心」的組織修編案抱以高度期望，這不僅僅是社工人力的爭取，事實上，透過社福機構功能的區分與分級，

台北市政府社會局兒少保護個案量累計圖

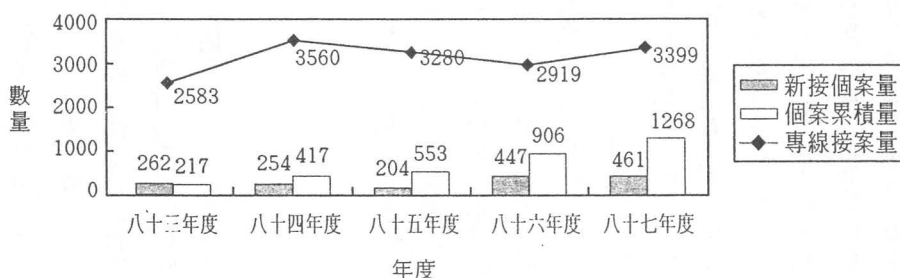


除了可以提供社會工作人員專業生涯發展的需要與環境，也可能減輕社工員的工作負擔，使服務工作更有效率的進行。

其次，社會局目前在各行政區普遍設有前述的社會福利服務中心、老人福利服務中心以及婦女福利服務中心，這些社福機構的功能整合問題也必須一併思考，如何將這些資源機構整合為相互連結的福利服務輸送體系，以及如何以最有效率的方式提供市民便捷的服務，也是我們當前必須因應處理的課題。最後，政府的資源畢竟有限，結合民間團體共同推動需求日殷的社會福利工作刻不容緩，這項課題同時也是當前推展福利社區化的重要工作項目。

## 伍、民主化發展與社會福利（代結論）

台北市政府社會局成人保護個案量累計圖



隨著台灣政治民主化的發展，政府角色逐漸從統治人民的管理者調整為服務的提供者，各種定期性的選舉更是加速了「顧客導向」型政府職能的發展。雖然公部門不同於私人企業的營利本質，但是在經營理念上愈來愈接近，包括現階段的政府再造運動，也是以企業品質管理、顧客滿意為推動改革的指導原則。

在政黨競爭的民主化時代，選民除了比較政黨

的理念與意識型態，更關心的是與自身利益有關的議題，其中尤以社會福利政策的競爭最為突顯，這是政府社會福利業務快速膨脹的主要原因，社會工作人力的需求自然也隨之增加。面對這樣的挑戰與變遷，社會工作人員儘管工作辛苦，對於逐漸增加的社會認同感也確實值得驕傲，而政府的社政部門也必須適時的調整組織功能，除了提供市民便捷有效的服務，建構一個滿足社工員專業生涯發展需要的環境，才是社會工作專業永續經營的基礎工程。

（本文作者現任臺北市府社會局局長）

監護權調查個案

