

# 國內縣市政府社會工作員角色定位之探討

施教裕

## 壹、歐美政府社會工作員角色定位之借鏡

美國社會工作員角色之發展起源於民間慈善組織，故向來對政府科層組織及行政職位之認同很低，蓋其早期將社會工作視同慈善工作(charity)，而慈善工作本質上即屬於民間自發性的布施或助人行爲，根本無政府介入之餘地；及至後來社會工作範疇逐漸擴大和被視爲與社會公益(philanthropy)等同之角色和功能(參閱 Nagai Lerner, & Rothman, 1994)，政府的介入或干預仍受到質疑和排斥，即使進入福利國家時期，美國社會福利的意識型態仍認爲社會問題的起因包括社會結構的障礙和個人適應能力的不足，故國家必要時固然有照顧個人基本生活

的責任，但個人仍須負起爲自己謀取最大福祉而不致陷於完全依賴的義務，故志願部門的角色和潛力並未因福利國家的興起而褪色或消減，藉以維護民間志願組織之經營運作的自主性，以及保留民間社會資源之開發運用之所以不同於強制課稅的自發性。因此，可以說迄至一九六〇年代之前，美國社會工作界前輩一向反對社會工作員的角色進入政府科層體系。直至向貧窮宣戰的「大社會計畫(Great Society)」爲有效改善貧窮問題，始在政府內部設置社會服務或家庭服務部門，對社會救助工作之推動策略，乃改採現金救助和輔導服務雙管齊下的方式，並聘用社會工作員對領取社會救助者進行個案輔導，以期改變案主的人格態度行爲而達到自

立更生之目標(參閱 Mencher, 1974)。至於其他政府部門如兒童局所啓用社會工作員之角色，大多僅限於配合公權力之行使，如兒童保護案件之調查處理等。一般而言，晚近美國社會工作界對政府社會工作員之角色定位，除傳統的現金救助之行政作業外，對公權力之行使的調查處理以及案主個人行爲人格之輔導改變等角色，亦尚能接受，故在編制及員額上均相當可觀。

即使政府在社會福利領域介入的角色向來十分鮮明，英國社會工作員角色之起源和發展仍以民間志願組織爲主。譬如在重商主義時期的濟貧法，爲增加生產力和國家財富，政府即開始介入社會救助並強制有工作能力的低收入者繼續投入生產行列。及至福

利國家時期，英國社會福利的意識型態傾向

於接受社會問題的起因以社會結構的不健全為主，故政府有滿足人民基本生活需要的責任，譬如對社會救助津貼之發放，乃強調透過社會行政部門之科層角色和功能即可，不再另外借助社會工作人員之個案輔導功能，以期改變案主之人格和態度行為。即「需要」本身乃福利供給之唯一合法性基礎，或案主的需要本身已被視同「權利」一般，政府不復苛求受益者必須履行其他道德、品行或自助規範的義務。因此，政府社會福利的角色除了社會行政之外，社會工作相關的輔導服務並不是必要的，僅保留給民間社會福利機構以志願的方式去規畫和執行（參閱 Mencher, 1974）。可見福利國家時期的英國即使政府介入的角色很主動和積極，但其社會福利部門大多只認同間接服務的角色包括政策規畫及行政執行，至於直接服務的角色如社會工作和輔導服務則不感興趣；及至後福利國家時期由於民營化和購買服務等主張的盛行，直接服務的角色更是不得不轉移由

民間主導和提供。

至於在北歐福利國家如挪威、丹麥、瑞典和荷蘭等，則由於小國寡民和統合行政的社會背景，故過去在福利國家時期，政府向來扮演相當積極的服務行政角色和功能，即政府不僅介入福利的政策制定和行政推動，而且負責服務供給的直接提供包括現金給付和輔導服務。可見過去北歐福利國家政府福利部門中直接服務的社會工作角色是相當普遍和廣泛的，就像一般文官一樣，尤其是政府乃大多數社會工作人員的最大雇主。當然在民營化趨勢之下，志願組織或營利部門僱用社會工作人員的數額和比例將逐漸提高。

以上三種社會工作人員在政府中角色定位的借鏡，可以瞭解在政府介入角色相當鮮明的福利國家如英國和北歐諸國，過去政府部門對直接服務的傳統社會工作角色之認同仍持有兩極化的立場，且在民營化趨勢下均將益見消減。至於向來對政府介入持保守態度的福利國家如美國，則政府部門對社會工作之直接服務角色的接納是相當有限的，且亦

將日見減少。因此，在未來社會福利事業民營化的發展趨勢下，政府部門對傳統社會工作人員的直接服務角色之認同或接納，將逐漸減少。

## 貳、社會工作人員多元化角色發展之探討

社會工作往往被界定為助人的專業或解決社會問題的專業，或協助個人、家庭、團體及社區激發潛力或改變的專業。由於社會工作專業所涉及的問題、案主對象、工作場域、介入模式和工作技巧等均相當廣泛和複雜，故此一專業所需要的或所培育的究竟是專才 (specialist) 或通才 (generalist)？在過去曾爭論不休，迄今尚無定論。不過可以理解的是，社會工作專業人員大多具有通才的素養和專才的磨鍊，始能勝任不同的工作角色。

社會工作人員角色制度化之前，如悲天憫人的善心人士之布施或鄉里士紳的義舉，均屬於助人的角色，也是社區人群因應天災人

禍的一種應急的或臨時的補救措施，可見此等工作的性質在機構宗旨或任務、組織架構、工作人員、經費資源、服務對象和工作方法及程序等，均無一定的典章或制度可循。制度化後首先以救濟院的一般教化角色最為鮮明，包括對鰥寡孤獨、貧困殘疾、遊民乞丐、精神病患以及罪犯等的綜合收容教養，此一教化的角色即意含「作之師、作之親」，希望助人者本身成為受助者的人格典範和生活榜樣，且涵蓋院內救助（或教化）和院外救助（教化）。此後救濟院的一般教化角色隨著福利機構的制度化與專業化之發展，而衍生成多元的介入角色（參閱 Aron & Levin, 1974; Trathner, 1979；施教裕，一九九四：一四四—一六〇）（詳見附表一）。

上述多元的介入角色從微視面而言，即仍以個人、家庭和團體為主體，並依案主對象特質、服務干預案主家庭或案主個人的自主領域之大小（如由強制性的完全干預或約束，到志願性的從旁協助和輔導，乃至到任由消費者自由選擇的諮詢服務）、服務內涵

的項目範圍（如包括經濟、醫療、社會、就業、教育及心理等層面的協助、輔導和矯治）、以及服務供給的密集程度之多少等四項基準，可以依序從密集的一端到鬆散的另一端分為：替代或收容性、矯治性、保護性、支持性、補充性和發展性等六類（詳見附表三），構成所謂服務的連續性（continuum of care）（參閱施教裕，一九九五）。

在鉅視面而言，多元的介入角色乃超越個人、團體和家庭，進一步以社區、組織或機構之間、區域福利體系和服務網絡等層面為主體，希望藉著社會政策及立法的倡導與推動、福利體系和服務輸送網絡的建立與暢通、社區生活品質的提昇以及社會問題的防範與改善等，以所謂「社會途徑（social approaches）」而非「臨床服務（clinical practices）」，達到增進人群福祉和建立福利社會的目標。對此蘇景輝（一九九三）稱之為「宏觀社會工作（macro social work）」，並引用 Rotman and Tropanan (1987:3-26) 的看法將其分為政策途徑、行政途徑和社區

工作途徑三種。社會工作人員的角色在政策途徑方面，為倡導與推動社會政策及立法，可能扮演政策分析師、立法推動聯盟的社會運動鬥士或弱勢團體的權力辯護者等；在行政途徑方面，為機構之間政策、業務、人員、案主及經費的協調與配合，藉以建立福利體系和服務輸送網絡，可能扮演親善大使、謀士或說客、募款高手、大眾傳播客串者、談判與協商顧問等；和在社區工作途徑方面，為建立福利社區和推動社區組織工作以及各種社區行動方案，亦可能扮演上述兩種途徑的各種多元角色（參閱附表二）。正如 Rubove (1983) 在回顧英美社會工作人員身為專業的助人工作者之角色發展後，認為社會工作人員最突出的角色即是社區的親善大使和社會資源的動員組織者。

社會福利服務成長與擴張之後，由於為落實「社區照顧或社區服務」的政策目標及理念，故建立「福利社區」和「社區福利服務體系」的措施及方案乃勢在必行。因此，在執行上須符合「四A」的考驗：一、可受

性(acceptability)，即服務內容和方式須符合案主的主觀價值和意義；二、可及性(availability)，即案主所需要的各種服務內涵及項目，均可以充分提供，且給予消費者有多種選擇之餘地；三、可近性(accessibility)，即服務資訊及服務輸送的管道及工具，均相當暢通；四、可信性(accountability)，即服務的成效和成本均須

獲得案主及服務對象的滿足和信任。換言之，社會工作人員在未來任務角色上將更偏重於行政途徑方面的連繫與協調以及督導與管理。

在特定區域裡，社區之間仍可建立較大的服務體系和輸送網絡，以系統的概念而言，區域與社區之間的連結和關係正如系統與次系統之間一般。尤其是區域性社區福利服務體系的建立，更可以朝「區域性社會福利機構聯合作業組織」和「區域性聯合勸募組織」(參閱Brilliant, 1994)的雙軌模式，在業務上及財務上均可以協調和整合，甚至在服務項目分工、專業人員支援、志願服務

人員培育等方面，均能夠統籌協調和相互配合。尤其是在未來民營化或擴大民間參與的發展趨勢之下，公私立福利組織機構之間的協調與配合，以及委託民間辦理福利事項之訂約與督導等，均意含政府部門社會工作人員的任務角色將朝向行政途徑和社區工作途徑移轉。

### 參、國內縣市政府社會工作人員制度變遷之回顧

民國六〇年代初期是國內社會工作人員制度的創辦和實驗階段，只有在少數縣市推展，主要為配合台灣省小康計畫之推動，希望借助個案工作的方法和技巧，以確實輔導低收入戶和急難戶可以自立更生，以及運用實際調查研究而設計的各種福利措施方案，藉以改善偏遠地區居民的生活，尤其是山地鄉原住民生活的關注和提昇，而達到消滅貧窮的目標。可見社會工作人員角色的引進，乃希望彌補過去社會行政部門行政角色之不足，特別是對低收入戶的社會救助工作，由

傳統的現金救助之行政業務擴大為救助與輔導兼顧的個案輔導服務(參閱許榮宗，一九八八：一七一—一八)。

民國六〇年代後期和七〇年代初期邁入國內社會工作人員制度的建制和推展期，由於社會工作人員在小康計畫中所展現個案輔導服務角色和功能受到肯定，以及社會行政部門長期在人力不足之組織結構背景下，各縣市乃紛紛相繼設置社會工作人員，使社會工作人員制度至此乃建立雛型。民國七〇年代中期和後期即進入國內社會工作人員制度的擴大和轉型期，由於台灣省小康計畫和台北市安康計畫之階段性任務已告完成，社會工作人員個案輔導服務的對象乃逐漸由低收入戶和急難戶擴展至有社會適應困難之特殊標的案主群體，乃至於更擴大至全縣市性或區域性之一般社會大眾。因此，社會工作人員的工作內涵即由個案輔導服務擴大為專案服務，包括諸如兒童、青少年、殘障、老人、家庭、社區、勞工及志願服務，此等專案視各縣市社會工作人員人力及當地社會需求而提供單元性

或持續性之服務。至此專業工作技巧由個案工作擴大為團體工作和社區工作，工作層面涵蓋宣導講座、成長發展團體、研習訓練、班隊活動、調查研究、社團組訓、機構聯誼及協調、工廠輔導員訓練及睦鄰活動、社會資源開發及募款活動等（參閱許榮宗，一九八八：一八一—一九九）。

上述轉型期的主要特色之一，即是專業化或專精化的嘗試與努力。以台灣省為例，省社會處社工室確實擔起龍頭的帶動和督導角色，從社會工作人員的選用、分發、考核和訓練均一手包辦，使全省社會工作人員形成一股強大專業人員團體的組織和氣氛。此期社會工作人員的士氣相當高昂，團體內也確實發掘不少領袖和特殊人才。工作模式因工作派駐地點而可略區分為所謂「鄉鎮制」、「區域中心制」和「集中制」。所謂鄉鎮制，即配合小康計畫推行的傳統方式，一個鄉鎮市派駐一位社會工作人員，工作內涵大多仍以個案輔導服務為主。區域中心制即在幾個鄉鎮市之間共同設置一個社會工作人員服務

中心，工作內涵除個案輔導服務外並視區域需要推動若干專案服務。集中制乃全部社會工作人員仍集中在縣市政府社會科局上班或成立一個聯合服務中心，工作內涵較偏重於各種專案服務的設計和推動。上述三種模式也有相互組合的情形，譬如鄉鎮制和集中制結合，或鄉鎮制和區域制結合，或區域制和集中制結合，可謂不一而足。可以說偏重鄉鎮制者仍延續小康計畫的角色而偏重於傳統低收入戶或急難戶輔導的功能，社會工作人員較具有社會人際關係技巧者其個人的工作成就感較高，自主性亦較高，和在鄉鎮市社區裡的能見度高以及社會地位高，如果說其個人魅力在地方稱得上「呼風喚雨」，實不為過。反之，集中制和區域制則強調專案設計和團隊工作，藉以提昇社會工作專業技巧、專業形象和服務品質。

民國七〇年代後期是社會工作人員制度多元期和迷失期，在體制上由於縣市自主性愈來愈高，加上省府不再分擔社會工作人員的人事經費，故乃逐漸形成各縣市主導社會工作

員制度的局面和趨勢。縣市自主性大後有兩極化的效果，正面的效果是投入更多的資源和開發更多的專案服務，使社會工作人員的工作內涵及方案隨著時代變遷的脈動而調整，可謂多姿多采和成果豐碩。負面的效果是在社會行政與社會工作的角色分工上，日見模糊，由於社會行政體系長期人力不足的壓力下，導致社會工作人員兼辦行政業務者漸多，如根據八十五年台灣省政府社會處統計資料顯示，各縣市社會工作（督導）員現有三二六人，其中兼辦行政業務者九十七人和專辦行政業務者二十五人（王繡蘭，一九八六）。惟長久以來社會工作人員納編問題迄未根本解決，故以上兩種兩極化之發展趨勢，均助長另一個共同的負面結果，即工作負荷過重和離職異動頻繁。工作內涵擴大和工作量增加事實上並未意含專業工作技能的專精或專業形象的提昇或服務品質的提高。故許多有心且多才多藝的社會工作人員由於無法認同行政部門所課予的多元角色而紛紛出走，或即使未離職亦在職業倦怠中迷失工作的使命和方



向。

民國八〇年代初期是社會工作人員制度的混亂期和停滯期。自七〇年代後期以來中央社會福利經費的增加，使縣市社會工作人員又必須面對三項新的挑戰。第一是硬體建設的增加和充實，各種社會福利大樓或福利中心一方面固然使社會工作人員可以獲得夢寐以求的場地和設備，著手各種福利服務中心的規畫和使用，俾能大展長才或提昇專業形象，另一方面卻由於社會行政單位事務人力的不足致使硬體的經營和維護，成為揮之不去的惡夢。第二是各種老人、殘障或其他弱勢對象之生活津貼或經費補助的審查與發放，行政作業的繁複和工作負荷實非局外人可以想像和理解，社會工作人員在此方面的投入除了部分具有電腦資訊處理專才者外，可以說是和專業最不相關或最無成就感的文書表報泥沼。第三是社會福利事業的經營取向有多元化或民營化的趨勢和期許，各種公設民營或委託辦理或購買服務等模式，使社會工作人員不得不協助民間社會福利機構設置的

立案輔導和其他一般社會行政業務的推動，如此迫使社會工作人員的角色和功能由原來的臨床服務提昇為行政協調和專業督導。如台灣省政府社會處於八十四年調查目前社會工作人員經辦工作項目中應屬行政業務範疇者，即涵蓋：一、有關生活津貼暨經費補助之審查與核發等十五項；二、辦理一般行政業務如小本創業貸款和督導社會福利基金會業務等八項；三、規畫福利服務中心暨輔導機構立案等九項；四、有關手冊編印、法令宣導執行及其他非社會工作業務之研習等十項；五、其他事項如外籍勞工管理、大陸同胞來台探病奔喪服務等九項；可謂林林總總，十分繁複。

面對以上三種挑戰，許多資深的或新進的社會工作人員恐怕一時尚無法調適本身的工作角色，或未必具備新的工作角色所需要的專業知能，甚至連社會行政部門本身亦很難釐清或掌握社會行政與社會工作之角色分工。此一時期的特色可以說是十分弔詭的，即在公部門社會福利資源充沛和各種社會福

利軟硬體建設成果輝煌的環境背景中，社會工作人員的角色定位乃面臨前所未有的挑戰和混亂，特別是使社會工作人員向來所標榜的專業角色陷入低潮和停滯的困境。

### 肆、國內未來縣市政府社會工作人員角色定位之期許

以組織環境的觀點而言，國內未來縣市政府社會工作人員角色和功能之定位，勢必受到縣市政府社會行政部門的角色和功能定位之影響，蓋縣市政府社會行政部門的組織環境即是社會工作人員的工作脈絡，且與社會工作人員的工作角色和內涵息息相關。組織環境可分為一般環境和任務環境二者(Hatcheld, 1983:51-65)，一般環境乃指諸如政治、經濟、社會、法律、人口、科技等方面的變遷所導致的廣泛和間接的影響或結果；以社會行政部門而言，以福利財務危機、福利多元主義、民營化或擴大民間參與、地方自主、人口老化、社會立法、行政革新或減肥計畫等一般環境趨勢為主，凡此均將影響政府社

會行政部門的角色和功能之定位，譬如不再侷限於傳統的服務供給者，而是偏重於政策制定規畫者、福利資源分配者、服務輸送的協調者以及方案執行的監督者等。任務環境則指諸如合法性基礎、經費財務來源、業務上游機構團體、業務下游機構團體以及案主群體等方面的變動所產生的具體和直接影響或結果；以社會行政部門而言，乃包括各級民意機關、政府部門、接受公設民營或委託補助或購買契約的民間社會福利機構團體、各種案主群體等的互動關係所建構的任務環境為主，此亦影響政府社會行政部門的角色和功能之定位，由所謂的「公共行政」轉變為「公共治理」(Kooiman & Elissen, 1993)。

從科層組織的架構與設計而言，儘管各縣市社會福利行政部門在一個相當典型的政府金字塔層級中，也是一個不折不扣的科層，不過在組織定位上並非是緊密封閉的科層，而是一個所謂「鬆散併湊的體系(loosely coupled system)」(Hesenfeld, 1984: 158-159)。此意社會福利行政科層雖然表

面上有明確的組織結構，以顯示組織各部門垂直和水平之間均有理性的分工與協調，和在功能運作上成爲一個整體，但事實上往往可以發現其組織編制員額及職位職掌，在設計上和執行上均不符合理性的原則。譬如業務範圍廣泛而雜亂，以及長期的人力不足，和行政與專業之角色區分不明等。雖然如此，卻也不能因此遽下斷言社會行政部門的績效不彰或運作不當，蓋此等組織特質正是社會福利行政部門以一個「鬆散併湊的體系」應付外在錯綜複雜的社會環境，以及多元利益團體的衝突期望之不二生存法門。

在組織內部方面，尤其是在監督或權力控制的層面上，由於第一線的社會行政人員或社會工作人員因其工作內涵相當繁雜以及工作方法或技術相當不確定，被稱爲「街道上的科層人員(street-level bureaucrat)」，或往往爲處理各種突如其來的社會意外事故如天災人禍或各種保護案件，必須扮演如救火救災的緊急救援角色，或執行政府回應重大社會議題如發放各種老人或殘障生活津貼

的特種部隊。故事實上很難加以有效規畫及管制其例行工作或活動的內容設計及執行，以及在組織權力的運作上亦可能出現正式權威(如地位和職權)與非正式權威(如影響力和聲望)二者之間並不一致，或甚至發生有多重權威或軟性權威的狀況，故在監督或督導系統上，社會行政主管或社會工作督導亦不見得願意或能夠展現其科層所賦予的正式權威，而傾向於尊重非正式權威或軟性權威的運作，以利組織任務的順利完成(施教裕，一九九六a)。因此，在社會行政組織架構中除社會行政科層文化外，仍有社會工作專業文化的存在，而此一專業文化事實上也是配合社會福利事業制度化和專業化發展趨勢所必然產生的，可以說行政文化和專業文化二者是不可或缺的。

在組織外部方面，由於社會環境變遷導致社會問題及案主個人問題的複雜性和嚴重性，公私立社會福利機構團體愈來愈多，社會福利事業日見蓬勃發展，而社會福利服務內涵及項目愈來愈複雜，如此乃形成機構團

體之間協調的困難與問題，以及福利服務輸送管道上的阻力和障礙。故縣市社會行政部門的傳統科層行政角色和功能，事實上已無法滿足當前及未來社會福利事業的需要，而所謂現代的非營利組織管理及專業督導服務的疆域，正是政府門由傳統的公共行政邁向公共管理的重要課題和挑戰（施教裕，一九九六b）。尤其是社會工作的專業督導服務角色之範疇，不僅在微視層面必須加強個案管理以落實個案工作的轉介與追蹤，而且在中視層面可以在服務的連續性目標上使不同的服務介入和內涵達到服務整合，乃至於更進一步邁向鉅視層面的機構團體之間的連繫與協調，使社會福利的服務網絡可以建立，和社會福利資源可以有有效的統合開發及運用，以及社會福利事業的決策及經營可以由所有公私立社會福利機構充分參與及分擔。此一新的社會工作專業角色的本質，一言以蔽之，即是發揮所謂的「串連和互動（interactive）」或「拓業（entrepreneur）」的精神（Tropman, 1989: 219-242）。

以科層組織架構與設計的理性要求而言，納入正式組織編制員額一直是各縣市社會工作員制度努力的目標，藉以保障社會工作員在政府部門中的文官地位和提昇其專業服務形象。又由於社會工作是一項專門技術職業，故提昇社會工作專業地位和規範社會工作從業人員的執業資格方面，亦須建立證照制度藉以要求從業人員具備最基本的專門技術水準，和同時取得社會大眾的認可與信任。此正是我國社會工作師法所爭取的立法目標和法案內涵。以公部門的社會工作員而言，不僅須具備公務員考試的文官資格，而且須獲得專門技術職業證照，始能受僱從事社會工作的專業行為。至於民間部門的社會工作員則僅須具備專門職業技術證照，即可受僱或自僱執業。

縣市社會工作員納編案業於七十九年經奉行政院核定同意循修正組織規程及編制表之程序辦理，目前正由省府民政廳配合省縣自治法重新研擬「台灣省各縣市政府組織規程準則」及「台灣省各鄉鎮市公所組織規程

準則」草案送台灣省議會審議中。此案如奉行政院核定後，社會工作員與社會工作督導員將成為各縣市政府及鄉鎮市公所正式編制員額中的職務頭銜。上述納編員額案係以七十八年在職社會工作員人數為準，僅有三百四十一名，鑒於社會福利業務成長日鉅和工作量負擔增加，使社會工作人力不足問題益見嚴重，故省府於八十五年八月間復同意各縣市政府增置社會工作員計一百五十三名，藉以紓解人力不足的困境，和落實各項社會福利立法的推動及執行。未來在進用縣市政府及鄉鎮市公所社會工作員的方式上，最好是比照公立學校教師的聘任辦法，使社會工作員的角色不致完全被科層體制所限制，而能維持專業的形象和地位；或至少以聘任和聘任並行的雙軌制，俾能保持工作人力的穩定性和專業性。

回溯過去縣市社會工作員角色的發展過程中，社會工作模式及內涵由個案輔導服務、專案服務及社區工作，隨縣市社會行政部門的組織環境之變遷，轉移為個案管理、



機構協調與督導、社會資源整合；以及在社會工作專業服務類型及範疇，亦由消極、被動、救助收容的傳統類型轉變為積極、主動、連續性服務的多元類型。在上述發展過程中，隨著各項社會福利需求的提高，社會工作人員的服務內涵及數量亦大幅增加，可謂已經達到不勝負荷的地步。因此，此一角色轉型的主要結果之一，即是縣市社會工作人員所擔負臨床或直接的專業服務角色類型和分量，均將逐漸減少，否則即無法因應未來的各項福利服務需求；或配合民營化或公設民營、委託民間辦理、購買契約等的趨勢與做法，縣市社會工作人員的角色必須重新釐清，否則即難以與民間機構團體的社會工作人員有所區隔或分辨。

綜合以上所述，未來國內縣市或鄉鎮市社會工作人員的角色定位和期許，由於社會行政部門的組織環境之改變，故一方面在直接的專業服務的類型及分量上將逐漸減少，至多僅能保留涉及公權力行使的角色，如在保護案件中配合其他相關部門的強制介入和調

附表一 社會福利機構之類型及特質

類 型	救助對象	時 期	理 念	做 法	特 質
1. 社區安養堂	鰥寡孤獨 殘疾老丐	古今中外	悲天憫人 鄉里自救	衣食住行 基本照顧	鄰里一家 守望相助
2. 救濟院 乞丐寮	同上	重商時期 放任前期	市容觀瞻 社會控制	勞役懲罰 收容安置	大雜院 龍蛇雜處
3. 專業機構	特定 案主對象	放任中期	宇宙秩序 外鑲內塑	環境重建 生活紀律	避免污染 家庭隔離
4. 田園農莊	兒童	放任後期	社區情誼 家庭生活	重回鄉村 社會連繫	大自然 浪漫情懷
5. 慈善組織	貧民 弱勢團體	放任後期	個案交換 資源管理	現金救助 專業輔導	資訊交換 協調連繫
6. 睦鄰運動 /中心	弱勢團體 勞工移民	社會改革	知識良知 社會責任	社區中心 文康活動	知行合一 實地參與
7. 政府科層	低收入者 特定對象	福利國家	積極服務 社會機構	照顧弱勢 資格認定	公事公辦 手續完備
8. 聯合勸募	福利機構 社會人士	後福利期	福利社會 社會動員	合縱連橫 福利網絡	聯合服務 聯合募捐
9. 營利機構	中上階級	後福利期	人性仲介 服務專業	專業輔導 潛力發揮	開業收費 市場福利
10. 企業福利	企業員工 工會勞工	後工業化 期	員工權益 工會戰利品	人力資源管理 工作生活品質	勞資合作 勞動條件

查評估工作，蓋此一角色內涵和性質是危險性較高且吃力不討好，故民間福利機構團體往往不願意投入；至於其他成長發展、補

社會福利服務體系及輸送網絡中有關個案管理、機構協調與督導、社會資源整合等福利管理的比重和分量。

充、支持、復健或矯治、收容或替代的專業服務類型及內涵，則均可交由民間福利機構團體接手辦理。即使是所謂開創性或實驗性專業服務類型及方案，均亦可交由民間福利機構團體辦理，公部門社會工作人員僅扮演倡導、規畫和諮詢的角色即可。另一方面在社會工作模式及內涵上，亦將減少個案輔導服務、專案服務及社區工作的投入，且配合公設民營、委託民間辦理或購買服務契約的經營趨勢，增加建立的

附表二 社會工作人員多元化角色之類型及特質

類型	救助對象	時期	理念	做法	特質
1. 慈善家 /助人者	救急濟貧 天災人禍	古今中外	悲天憫人 鄉里自救	布施物資 獨力隨興	行善積德 仕紳典範
2. 稅吏 /雇主	救急不救貧 意外事故	重商時期	貧困必要 工作誘因	勞役懲罰 收容安置	生產第一 國家財富
3. 宣道士 /觀護員	救急不救貧 移民勞工	放任時期	道德缺陷 品性改造	no relief but friend	休閒時興 社會秩序
4. 親善大使 /鄰友	弱勢團體 移民	放任後期	社會福音 世俗拯救	生活適應 優勢文化	愛人如己 躬親實踐
5. 權力鬥士 /辯護者	弱勢團體 勞工	社會改革	社會正義 基本保障	主導立法 改變制度	社會問題 政府干預
6. 科層/非營利 助人專業	貧民/低收入 弱勢團體	福利國家	人民權益 人格缺陷	現金救助 專業輔導	科層行政 為民服務
7. 營利事業/ 私人顧問	中上階級	福利後期	人性仲介 服務專業	專業輔導 潛力發揮	開業收費 白領專業
8. 謀士 /說客	福利機構 社會人士	後福利期	福利社會 社會動員	合縱連橫 福利網絡	聯合服務 聯合勸募

附表三 社會工作專業服務分類表(以兒童福利服務為例)

類型	服務對象	介入程度	項目範圍	密集程度
替代或 收容性服務	棄兒及 無依兒童	強制性	寄養、 機構安置	經常 長期
矯治性服務	行為困擾及偏差 非行、犯罪、 發展遲緩或障礙 早產或重病兒童	近似 強制性	早期療育 復健或矯治	經常 中長期
保護性服務	受虐及被疏忽、 街頭遊童、 失蹤兒童、雛妓	近似 強制性	緊急保護 安置、輔導 治療	經常 中長期
支持性服務	低收入兒童、 原住民兒童、 意外事故兒童	選擇性 輔助性	現金扶助 輔導、服務	經常、定期 中長期
補充性服務	單親兒童、 未婚媽媽及子女 學齡前及輔導、 學齡兒童	選擇性 成長性 補充性	現金扶助 托育 服務	經常、定期 中短期
發展性服務	一般兒童 資優兒童	志願性 成長性 發展性	才藝培育 文康休閒 親職諮詢 心理衛生輔導	定期 中短期

## 參考文獻

### 中文部分

- 王繡蘭 推行社會工作人員制度之檢討與芻議  
未發表專題報告 南投 台灣省政府  
社會處 一九八六
- 許榮宗 台灣省社會工作人員制度的回顧與展望 社會工作論叢 南投台灣省政府  
社會處 一九八八
- 施教裕 社會福利工作人員的角色與任務  
講座彙編 第二集 南投台灣省社會福利工作人員研習中心 一九九四；兒童福利機構的行政重組和服務整合  
兒童福利政策白皮書研討會論文集  
台北 廿一世紀基金會與中華民國兒童福利基金會主辦 一九九五；社會工作人員在行政科層中的權變角色 社會福利 雙月刊 第二二期 頁六一—一〇 一九九六a；社會變遷趨勢與社會福利政策走向——從社會福利行政到社會福利管理 研考雙月刊—第一九一期 頁三一—四七 一九九六b
- 蘇景輝 宏觀社會工作 福利社會 雙月刊 第五十三期 頁一六一—一九九三

### 英文部分

- Axin, J. & levin, H., Social Welfare: A History of the American Response to Need, New York: Harper & Row, 1975.
- Briliant, E.L., The United Way: Dilemmas of Organized Charity. New York: Columbia University Press, 1990.
- Hasenfeld, Y., Human Service Organizations, Englewood, NJ: Prentice-Hall, 1983.
- Kooiman, J. & Eliassen, K.A. (eds.), Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience. Newbury Park: Sage Publications, 1993.
- Mencher, S., Poor Law to Poverty Program: Economic Security in Britain and the United States, Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1974.
- Nagai, A.K., Lerner, R., & Rothman, S., Giving for Social Change: Foundations, Public Policy, and the American Political Agenda, Westport, CT: Praeger, 1994.
- Rothman, J. and Tropman, J.E., "Models of Community Organization and Macro Practice Perspectives Their Mixing and Phasing," in F. Cox, and J.L. Erlich (eds.), Strategies of Community Organization: Macro Practice, Itasca, IL: F.E. Peacock, 1987.
- Rubove, R., The Professional Altruist: The Emergence of Social Worker as a Career 1880-1930, New York: Atheneum, 1983.
- Tratner, W. I., 1979 From Poor Law to Welfare State: A History of Social Welfare in America, New York: The Free Press, 1979.
- Tropman, J.E., "Human Service Entrepreneurship", in Y. Hasenfeld(ed.), Administrative Leadership in the Social Services, New York: The Haworth Press, 1989.
- (本文作者現任國立暨南國際大學社會政策與社會工作研究所副教授)