

# 我國社會工作專業制度之規劃與發展

陳武雄

## 壹、前言

社會工作專業制度之建立已是世界潮流之所趨，盱衡歐美先進國家及亞洲鄰國日本、香港等均已建立社會工作人員專業制度。二十餘年來，我國社會工作人員在不同的服務領域或服務項目上，發揮了社會工作專業知識及哲理信念，締造了不凡的工作績效，惟以整體社會工作制度觀之，離專業化標準仍有些距離。

回顧我國社會工作人員在邁向專業領域的歷程，早在民國五十四年訂頒之「民生主義現階段社會政策」即提到運用社會工作專業人員從事社會福利工作。

民國六十年內政部函請省市市政府於施政計畫中編列社會工作人員名額。

民國六十一年、六十四年及六十六年臺灣省政府、臺北市政府及高雄市政府分別實施「設置社工員實施計畫」。

民國六十八年臺灣省政府函頒「臺灣省推行社會工作人員制度實施計畫」，擴大設置社會工作人員，辦理專業服務。

民國七十年臺北市政府制定「台北市社會局社會工作人員制度改進方案」，據以成立十二個社會福利服務中心，並採團體工作方式，推展專業社會工作。

內政部亦於民國七十七年召開「商討建立社會工作人員專業制度有關事宜」會議，研商社會工作人員納編、特種考試及專業證照等相關事宜。民國八十年，中華民國社區發展研究訓練中心委託徐震教授與林萬億教授進行「社會工作師法草擬研究」，在八十年六月間提出第一套社會工作師法草案版本。

民國八十三年九月至八十四年八月內政部舉辦「社會工作師法草案」系列公聽會，廣徵醫療社工、老年、殘障、婦女、兒童、青少年等民間福利服務團體，以及考試院、人事行政局與省市、縣市政府等政府單位之意見。

民國八十五年六月六日「社會工作師法草案」經行政院院會審議通過，並於同年六月十七日送請立法院審查。

以目前各地方政府社會工作人力絕大多數擁有國內外社會工作科系或相關科系之學士、碩士學位，其平日在協助社會上有特殊需要或適應問題的個人、家庭、團體、社區，社會工作人員的地位應受到社會的肯定，其在助人過程中行使的專業判斷應受到認可，然而從專業發展歷程看來，國內社會工作人員仍處於爭取專業認同、建立專業形象階段，致社會工作功能仍未能充分發揮。

## 貳、社會工作之專業制度

從傳統觀點來說，社會工作者擔任協調(Mediating)、社會調停(Social Broker)、及積極維護(Advocacy)等各項角色，履行其對個人及家庭等提供服務的主要功能。鑑於社會福利日益受重視，不論公部門或私部門投入社會福利的人力、財力皆迅速增加；其中，推動社會福利最主要的人力是社會工作者(Social worker)。國內社會工作者，人力已逾千人，分佈於公、私之醫療、殘障、老人、兒童、少年、家庭、社區等服務機構與團體中。然而，國內目前並無範疇社會工作者的法律，由於社會工作者的素質關係到受服務者的福祉甚鉅，為保障受服務對象的權益，以及明定社會工作者的權利義務，社會工作者的專業法規應儘速立法。

以目前在立法院中亟待審查之社會工作師法(草案)中，社會工作師之分級，一直是研擬的重點。行政院版本與立法院一讀版本

不同之處為行政院版僅採一級制，目的是想提昇社會工作專業程度，並且不複雜化社會工作師法，以利儘速通過本法。然而，從過去本部召開之草案研擬公聽會系列中，與會者對於一級制的設計提出相當多的意見，為考慮目前社會工作界之實際狀況，有相當多非受專業學科訓練且無高等學歷之工作者獻身投入社會工作多年，若此法案未能將之納入，則將引起相當大的反應，因此，於法案設計上，特別精心規劃出如何兼顧之過渡條款。

另一研擬重點，在於確立社會工作師法只規範社會工作專業人員，而不涉及社會工作機構之管理。社會工作機構之管理期望儘速訂立「社會服務法」，規定社會福利服務機構之管理及社會工作師員額之聘任，以確實保障社會工作師之專業地位。然而，公務員體系中高普考系統，則必涉及機構之問題；通過行政類科高普考，並實際服務於政府機構之社工員或社會行政人員，可否直接取得社會工作師資格，成為政府社工員亟欲爭取的權益。然而根據專技人員考試法，專技人員之考試及檢覈係屬考試院職責，故未在條文中訂定。

## 參、社會工作之國情化

由於社會工作的強烈實務取向，使其不論實施於任何地區，均需以當時當地之特殊需要為工作目標，並據以發展出一套適合此目標的理論方法。因此當檢視我國社會工作人員在社會工作實務工作時所可能遭遇的困擾，不可不對社會工作國情化加以探討。國情化即

是採借進口的概念以吻合本地的需要(Shawky, 1972)。我國社會工作理論與方法乃由西方移植而來，而其中又以美國對我國社會工作佔絕對優勢之影響，二十多年來的社會工作教育體系師資多是受美國教育體制，即便晚近歐洲與日本教師加入教育陣容，在專業知識的傳承及知識理論的建立上，仍屬移植而來的學說，極爲欠缺理論上的反省；在實務上，則缺乏專業組織團體的有利支持。

以美國社會工作專業制度之發展來看，社會工作專業教育團體與實務社會工作者之推動功不可沒。其社會工作專業教育之組織，自「美國社會工作學校協會」(AASSW)、「美國社會行政教育學校協會」(NASAA) 至「社會工作教育委員會」(CSWE) 不僅維持美國社會工作教育之專業水準，並參與專業資格之授證工作。至於實務社會工作者之推動力量，自一九一八年演變至一九五五年成立之「全國社會工作員協會」(NASW)，不斷擴大美國專業社會工作團體對專業制度發展之影響力。然而，就臺灣社會工作專業團體之社會地位觀之，民間社會福利機構在臺灣社會工作專業化的過程中未曾扮演過主角(林萬億，一九九四)。

我國社會工作國情化的呼聲較早來自國內學者所編著之「社會工作國情化與國際化」，試圖將社會工作與我國國情相連結，並提出四項社會工作國情化之原則：

- 一、把握群體意識。
- 二、培養民族信心。
- 三、建立民族學術。

四、培養現代意識。

林萬億先生試圖將國情化過程加以階段化：

- 一、認定社會工作原創地的文化特色。
- 二、有選擇的採借。
- 三、實驗與評估。
- 四、接納、拒斥與創新。
- 五、傳播。

## 肆、專業主義對應科層主義

各地方政府社會工作員受聘於政府單位，執行國家社會政策中社會福利的實務操作者角色，面臨如何兼顧社會工作的專業特質與行政體系的科層特性之衝擊。專業與行政在配合上的最大問題，在其所具備之功能表現與其權威來源不同。

觀諸英國，在一九四五年「福利國家」的社會福利模式逐步底定後，政府運用大批社會工作員提供直接服務實現各項社會福利措施，其因置身於龐大科層體系中，致社會工作者並未有足夠之自主性。因科層體制是有組織的、階層性的，在結構上每個位置均有其明確之權威與職責，造成體制中不同階層者共同參與。而專業主義(Professionalism)需要長時間的訓練，並需內化各種專業技巧與價值，專業主義要求每位專業工作者均具備一定程度之同等專業技術，因此若將專業工作者納入有階級性之分的結構中，將使思考自律之專業工作者喪失機動性(劉久清，一九九三)。

社會工作人員在長期受訓過程中，已由社會化吸收各種專業規範與價值，並建立起專業功能，自不願於執行業務時受限於科層體制的律則，以功能表現觀之，理想之專業工作者被期待以高度的功能自主，此種自主性在科層體制中卻常見削減。

以國內各縣市政府社會工作人員中，不乏工作十餘載之資深社會工作人員，從解決各式疑難雜症的工作上累積豐富的實務工作經驗，然長久以來因無暇準備無法通過公職考試，而致人才流失；目前雖以納編方式保障社會工作人員之考績、年資、人事等權利，並使社會工作人員於取得國家考試資格後重返行政崗位，然卻也使得不少社會工作人員考上公職後流入其他行政體系，造成社會工作專業之損失。

## 伍、掌握社會脈動、了解政策取向

社會工作制度之績效不在社會工作者本身的自我吹捧，而應植基於受服務對象肯定的程度。睽諸西方先進國家，被視為專業者，往往以其對民衆之貢獻具體而有效者稱之。因之，社會工作人員不僅能對那些遭遇個人層面問題的個案提供協助，更應能夠處理社會層面的問題。我國由於工業化和都市化帶來傳統之社會結構和功能的方式微，如家庭功能的改變、社會的高齡化等，皆為社會福利規劃之內涵；而國內在所得分配漸趨平均之後，也導致現代社會工作制度之興起，社會工作服務方式漸漸從扶助弱勢團體發展為落實「福利人權」之趨勢。因應此一趨勢，社會工作未來應朝幾個方向努力：

### 一、認識福利政策、拓展服務範疇

我國最早之社會福利政策應係民國五十四年訂頒之「民生主義現階段社會政策」，該政策的主要內涵包括：社會保險、國民就業、社會救助、國民住宅、福利服務、社會教育及社區發展等七大項。而當前最新之社會福利政策則是民國八十三年七月三十日行政院訂頒之「社會福利政策綱領」，該政策係依據憲法促進經濟與社會均衡發展之原則，衡酌國家總體資源及政府財力，期以就業安全達成自助、社會保險邁向互助、福利服務提昇生活品質、國民住宅安定生活、醫療保健增進全民健康，逐步建立社會安全制度，發揮政策功能而訂定。其實施要項包括：(一)就業安全，(二)社會保險，(三)福利服務，(四)國民住宅，(五)醫療保健。

至於該政策之基本原則為：

- (一) 著重社會與經濟之均衡發展，倡導權利義務對等之福利倫理。
- (二) 健全社會福利行政體制，適時修訂社會福利相關法規。
- (三) 建構以家庭為中心之社會福利政策，弘揚家庭倫理，促進家庭關係。
- (四) 結合相關單位，運用社會福利專業人員，採專業社會工作方法，推展各項社會福利工作。
- (五) 積極倡導勞資合作，兼顧勞資利益，培養企業與職業倫理，保障國民充分就業權益。

(六) 規劃各類社會保險，本財務自給自足原則，建立完整之社會保險體系。

(七) 推展福利服務應本民衆福祉爲先，著重城鄉均衡發展，結合學術與民間組織，發展合作模式的服務輸送體系。

(八) 依據國民住宅政策，協助較低收入家庭解決居住問題，以安定國民生活。

(九) 推動各項衛生政策，強化醫療保健體系，以增進國民健康。

社會工作人員是推動社會福利的尖兵，更是落實執行社會福利政策的動力；因此，社會工作人員務須深入了解當前社會福利政策的走向，因應民衆的需求與期望；善用專業方法，克盡專業職責，秉持尊重與關懷的態度，確實肩負社會工作人員應有的任務與使命。

## 二、整合社會資源、開創福利新境

社會工作應適時因應社會環境的變遷，而調整其服務方式和服務內容，充實專業的知能，致力於專業的發展。社工人員在提供服務方面，需要透過一套經由教育與經驗獲得的知識與技術，同時也要克服現有的知識與技術的限制，以不斷的追求適應性與完整性的服務。所以每一專業人員均有責任維持及改進社會工作的服務，經常的對於社會工作及社會政策所需要的知識予以檢討、利用及增進，並且進一步發展專業理論與技術。

社會工作強調專業關係的建立和運用，所以對於服務過程中所可能接觸的案主服務機構，其他專業領域以及社區間的專業關係，

均需有良好的能力以整合各項社會資源體系。面對現代社會對於社會福利服務機構更多的挑戰和要求，社會工作人員正面臨前所未有的壓力，來展現服務的可行性及其效益，尤其在面對許多相關領域的服務，同時競求經費的資助時，更是飽受威脅，而必須致力於服務品質的提昇。(Kays & Chrisbare, 1988)

以現今政府有限的人力、資源，社會工作人員面臨層出不窮的新型態個案與迅速膨脹的福利業務，不僅需克服服務提供上的侷限，尚需發揮社會工作資源整合之技巧。

### (一) 結合民間資源全面落实各項福利服務

由政府主導決策規劃委託民間辦理，鼓勵民間參與社會福利，如八十四年十二月試辦之「台灣省二十四小時兒童少年保護熱線中心計畫」即是爲落實兒童福利法及少年福利法對二十四小時保護兒童少年所發展之公設民營服務，委託台灣世界展望會辦理，減輕各縣市政府經費及人力之負擔。爲落實推動社會福利工作，社工員應加強發揮專業知能，有效結合社會資源熱烈參與，使政府與民間力量相結合，致力開創福利新境。

### (二) 推廣「廣結志工拓展社會福利工作——祥和計畫」

志願服務是推動社會福利，弘揚社會工作的最佳助力。內政部爲激勵社會大眾秉持「施比受更有福，予比取更快樂」的理念，發揮「助人最樂，服務最榮」的精神；擁抱「志工情」，展現「天使心」，胸懷燃燒自己、照亮別人之情操，踴躍投入志願服務行列，積極散播志願服務種子，共同爲協助拓展社會福利工作及增進社會

祥和而奉獻心力；特自民國八十四年七月一日起積極推展「廣結志工拓展社會福利工作——祥和計畫」。

該計畫自實施以來，深受社會大眾一致的青睞與嚮往；截至目前自動報名參加「祥和計畫」的熱心人士已達三萬餘人，且在不斷陸續增加當中；值此社政人力普遍嚴重不足的情況之下，社工員應該發揮專業的技巧，透過教育訓練、任務授予及協調整合的方法，善加運用這股龐大的人力資源，使其真正成為推動社會福利，弘揚社會工作的有效助力。

### (三) 推動「福利社區化」

受虐兒童、少年犯罪率逐日升高，家庭暴力、老人殘障人口照護問題層出不窮，使社會工作人員為因應家庭功能式微，必須發展出以家庭為單位之社區福利服務體系，發動社區居民以社區中現存的相關組織，以有系統、有計畫地結合社區本身之人力與資源提供社區中受服務族群必要之福利服務。內政部刻正研擬「推動社會福利社區化實施要點」，經福利社區化專案小組積極研議，俟奉核定後頒布施行；屆時，必可協助各縣市政府落實福利社區化工作。

### 三、健全督導體系、強化專業關係

社工員在執行社會工作的內容常需要情緒投入 (emotionally charged) 與自我涉入 (ego-involved)；從實務工作中，也可反映了一個人自己與周遭世界互動的方式。從學習人類行為中，社會工作人員必須學習有關自我防衛、動機與非奉承的衝動 (unflattering impulses)

的技巧；而此時社會工作督導的角色即在導向行為或人格的改善，透過督導的教育情境則是要求社會工作人員以批判式地檢視自己在提供福利服務時自我涉入的程度。關於督導之幾個議題，分述如左：

#### (一) 督導之角色責任

有關「督導」之角色說明，以美國社工協會 (NASW) 的社會工作中的案主保護實施標準 (Standards for Social Work Practice in Client Protection) 中使督導的責任更加明確。這份標準將「與對工作相關壓力的管理，並提出協助給員工，應付他們的工作壓力」列入督導的任務中。

#### (二) 督導之重要性

##### 1. 減輕工作壓力：

在討論社工員工作時所面臨的情境時，Brearley (1982) 在工作壓力和支持性督導間的關係做了明確的說明：

社工員面對很多壓力，在不明確的狀況下工作，必需面對缺乏知識，以及環境中不可控制的元素，無可避免地會產生壓力。社會工作因此發展了處理壓力的技巧，尤其是在督導過程中，督導是分擔不確定性所帶來之負擔的一種方法，也是一種在實務工作中必須在資訊和知識不足情況下做決定時獲得支持的方法。透過督導，工作員得到協助處理自己對不確定的反應，也協助澄清決定和分享決策的責任 (Shapiro, 1982)。

##### 2. 降低職業倦怠：

一項各助人專業的工作厭煩和職業倦怠程度的平均值比較發

現，社會工作有高的平均值 (Pines, Aronson, Kotry)。社會工作人員若處於缺乏支持系統之福利制度中，其個別的服務效力自然會降低。

因此，支持性督導的目標是在減輕疑慮、疏緩罪惡感、增強自信、提高工作人員對工作要求的調適能力，並且解放更多的心理能量從事工作；藉由增加受督導者情緒狀況，使受督導者可提供更有效的服務。

### (三) 督導之原則

當社工督導員在對社工員提供支持性督導任務時，會運用與支持性心理治療 (Supportive Psychotherapy) 相同的介入方法，其具體之原則如下：

1. 督導員為社工員預防壓力、減輕壓力、或者去除壓力。
2. 督導員透過讚美社工員的努力，同時保證、肯定、鼓勵、傳達信心、強化社工員的優點。
3. 與社工員分擔困難決定的責任、支持社工員的決定。
4. 專注並富同理心的傾聽、提供發洩情緒的機會。

所有這些支持均係透過正向的關係，這個關係包涵尊重、同理的體諒、接納，有興趣也關切將社工員視為一個人對待。這樣的介入運用在有意義的正向關係上時，有助於督導員的溝通與訊息傳遞。

## 四、加強專業訓練、提昇服務品質

社會工作在現代化工業社會中，負有重大之意義，以其目標直接解決各種社會問題，間接可協助政治、經濟、文化、社會、教育、家庭等各社會制度的發展，可窺見社會工作在今日社會上所扮演之角色是何等重要。以目前各地方政府社會工作人力絕大多數擁有國內外社會工作科系或相關科系之學士、碩士學位，在進入社會工作這門理論與實際相融合之專業時，受過社會工作專業教育僅是入門，而要能實際以專業技能去協助各種需要之服務族群，就必須透過課程之訓練。茲舉數種社會工作訓練方式敘述如下：

### (一) 招收優秀在職人員的訓練——以比利時為例

比利時於一九六四年成立「國家社會服務促進中心」，此一中心負有三個使命，即 1. 高等社工教育，2. 補充社工教育，3. 研究工作。自一九六四年底起招收優秀社工人員作兩年的在職研究。

入學的基本條件是：1. 曾在正規的社工學校畢業，2. 曾有三年以上的服務經驗。此外，比利時國立社工學院設有社會心理學及精神衛生學的研究所，招收社工學校畢業並對此項工作有經驗的社工人員作為期一年的專門研究。

### (二) 鼓勵深造、層次銜接的訓練——以丹麥為例

丹麥自一九六五年起定期辦理社工人員講習，期間是五個月，研究教育學及社工學校與社會服務機構關於見習生之協調與監督等問題。又於一九六六年起開設特別研究班，分兩期實施：第一學期半年，仍為基本的社工教育；期末舉行考試，成績優良者得參加第二期一年的高級研究。研究的範圍有：少年問題、家庭問題、社會

政策、社會行政等。

### (三)以公私機構並肩合作的訓練——以英國為例

一般而言，訓練是培養基層專業人員較為迅速的一種方式。在以往訓練的機構，政府與民間均有，觀護人員顧問委員會、中央兒童扶養訓練委員會以及社工訓練委員會等均是。前二者為政府所設，由公務人員來主持；後者為民間機構，有獨立的財務與特殊的訓練計畫。這種方式行之有年，利弊兼有。一九六八年西波委員會 (Seeborn Committee) 建議將訓練機構合一，稍後一九七〇年政府通過地方社會服務方案 (Local Authority Social Act, 1970) 乃與此類機構一併改稱為中央社工人員教育訓練委員會。

### (四)以國家訓練來負全責的訓練——以韓國為例

韓國政府為補救合格社會工作人員的不足，於是政府在一九五七年八月奉大統簡第一三〇一號令，設立了中央社會事業工作者訓練所，即為現在的國立社會事業指導者訓練院，到了一九六七年這十年之間一共訓練了五千四百四十五名現職人員，受訓的對象，則以社會行政公務員為最多，約有一千一百五十九名，其次為福利設施的保母約有七百五十名，福利設施的院長及副院長有七百十名，兒童福利指導員六百七十五名，福利設施職員五百九十二名等，而其教育的主要內容則為社會福利設施應有的觀念與方法教育。

### (五)以民間學校取代政府機關的訓練——以美國為例

美國除社工助理員或福利調查員得為大學程度外，社工人員均須碩士以上程度。社工人員名銜雖是限制嚴格，但卻鼓勵人民參與

社會工作，於是或由民間學校於暑假設班講授社工課程；或公私立團體自辦講習班，其參加份子不限學生而已；或受政府之委託，代訓和平工作團 (Peace Corps)、社區服務團；或為公私團體保送在職人員補充新知，因有關機構對派遣人員多有補助費用；以上各種訓練措施對社工員水準之提高有其實效。

### (六)以參加講習取得考試資格之訓練——以日本為例

日本為提高社會福祉士之水準，東京都社會福祉協議會民間福祉從業者資格基準委員會曾擬定草案，規定凡未曾受專業社工教育而又具有適當教育水準者，如曾參加社工講習訓練、曾經考試合格亦可取得資格。其講習科目分為甲乙丙組，五個月為一期，一年舉辦二次，日夜均有實施，參加完畢後經考試合格，按其等第亦可取得社會福祉士之資格。

教育與訓練是並行不悖的，訓練往往可彌補教育之不足，國內每年政府及民間辦理之社會工作人員在職訓練、講習及觀摩活動，更是為提昇現職專業人員之服務品質而設計。畢竟，社會工作人員是需要更多相互切磋及專業組織和專家的協助來掌握因社會新興的福利服務需求所賦予之任務。

## 五、建立專業制度、激勵工作士氣

政府施政之終極目標在於為民造福，關係民眾福祉之事項，政府都當以最積極之作法，以最快速之步調，促其實現。社會工作人員深入基層服務民眾，績效深獲社會各階層之肯定，各級民意機關亦

迭有反映。社會工作專業制度的建立，關係民衆福祉至鉅，當不宜因政府行政、政策方向更異而延宕，致影響本制度之建立及民衆福祉之有效推展。我國未來行政體制無論是福利與衛生合併或分立，社員工對社會工作專業制度之迫切需要並無不同。

當前省市政府爲因應民衆強烈需求，已著手將約聘僱之社會工作（督導）員納編，其中臺北市政府及高雄市政府已完成組織編制納編，臺灣省政府亦正修正臺灣省各縣市組織編制中，唯地方步調不一之現象，對社會工作人員士氣影響至深，對我國社會工作專業制度未來之發展亦是一阻礙。因此，於強調專業立法之際，審視我國社會工作實況，觀之世界社會工作專業化潮流，允宜加強專業制度之建立，以保障社會工作人員權益。

## 陸、結語

社會工作制度引進社會行政系統以來，有其服務績效，然由前文所述，仍有其限制。畢竟，在我國社會工作實務工作中，僅依外來的理論與經驗是不夠的，尚需將其國情化。實務的社會工作者在面對快速變遷的社會問題時，要維持專業服務水準，就不僅需要不斷充實專業知識與技術，尚須：加強對以家庭爲中心、社區爲單位發展出的工作導向、加強案主的整合復健功能、加強政策形成、方案設計與評估等各方面之專業知識與技術的研究發展工作，並努力去突破，使行政系統和專業體系之間的不同本質得到調和，嘗試著發展出使專業特長在行政科層體系下充分發揮，維持積極創新的高

度活力，讓專業與行政相輔相成。

最後，各地方政府雖普遍運用專家、專業在職訓練來協助社會工作人員掌握社會新興的福利服務需求，然而近幾年的社會變遷瞬息萬變，新興起的社會需求愈來愈複雜，因此社會工作人員當透過全面性之資源整合、健全社會工作督導體系及專業訓練之加強，以成功的掌握社會脈動，了解目前的政策導向，迎接社會福利新紀元的來臨。

（本文作者現任內政部社會司司長）

### 參考書目

- 林萬億 福利國家—歷史比較的分析 臺北 巨流圖書公司 一九四九年三月
- 蔡漢賢 社會工作的國情化與國際化 臺北 中國文化學院 一九七八年
- 劉久清 社會問題與社會工作——一個整合的理論與實踐 臺北 政治大學社會學研究所博士班論文 一九九三年
- Keys, Paul R., Ginsberg, Leon H. 1988, New management in Human Service, NASW.
- Pines, Ayala, Aronson, Elliot and Kafrey, Ditsa. 1981, Burn-out-From Tedium to Personal Growth. New York: The Free Press.