

台北縣推行社工員制度實務探討

林仲篴

一、前言

本縣自民國六十六年起推行社工員制度迄今已歷十年，其施行績效與發展取向自有待於專家學者之評估釐訂。由於社會工作專業制度為現代先進國家社會福利體系之重要環節，而建立社會福利體系亦屬我國「現階段民生主義社會政策綱領」之施政要務，因此社工員制度推行得失遂成為政府及學術界共同關注之問題。理論上此一制度之必要性似已具共識，惟在實務層次多少還有理論實踐過程之「現實差距」。無可諱言，我國推行社工員制度基本上以美國模式為參考架構，大致不離計畫性「制度移植」之模仿途徑。揆諸開發中國家現代化之歷史經驗，「制度移植」並不必然導致「制度化」之產生。本文僅以臺北縣推行社工員制度之實務為案例，試從社工員之組織型態、工作範圍、服務內容、成效分析等層面加以分析探討，俾供理論研究和施政決策之參考。

二、組織型態

本縣現有約聘社工督導員五名，約聘雇社會工作員三十六名。社工員採鄉鎮市配置方式，派駐於鄉鎮市公所，在鄉鎮市首長及民政課政監督指導下執行業務。社工督導員採分區及中心督導配置方式

，對社工員負行政管理與專業督導之職責。本縣社工員原附屬於縣政府社會局社會行政課，自七十五年度起由社會局專員負行政主管責任。本縣社工員之組織型態，其優點有三：(一)社會工作較易深入基層。(二)有利於社工員與基層行政機關之結合。(三)有助於社會工作服務需求市場之掌握。其缺點有二：(一)社工員較難發揮組織功能。(二)不利於社工員之科層管理。本縣尚有三分之一社工員兼任青少年福利服務中心及勞工福利服務中心之工作人員，其業務分屬本府社會局社會福利課及勞工行政課，由上述單位主管節制。就組織學之觀點而言，社工員在行政機關中之組織型態應否科層化、如何科層化等問題，值得專家學者深入探究。

三、工作範圍

本縣現階段社工員基本上以社會福利業務、社區發展業務、勞工服務及志願服務為工作範圍，其經常性工作項目有社會救助個案調查及扶助、特殊個案輔導及轉介、居家老人服務專案、殘障福利服務專案、社區組織工作、社區福利服務、社區精神倫理建設工作、志願服務人力資源儲訓、社會財力資源發掘運用、青少年福利服務中心機構運作及工廠勞工服務等，而臨時交辦事項如海山、煤山、海山二坑礦災重大急難事故處理、二重疏洪道洲後村

遷村事件處理等，均動員社工員參與服務。就工作項目分析，本縣社工員之業務與社會局各課業務均有關聯，其正面意義顯示：社會工作專業服務功能之發揮，有助於社會福利，施政措施之落實推行。而其負面意義則顯示：在社工員員額凍結之狀況下，相對於社會福利行政業務量之成長，社工員之人力運用必然捉襟見肘，專業服務品質亦將大才折扣。隸屬行政機關之社工員，其科層角色與工作範圍、工作項目，亟待決策階層澄清釐訂。

四、服務內容

本縣社工員推展工作所運用之方法，大體上仍以社工專業傳統之個案工作方法、團體工作方法、社區工作方法為主，七十二年依上級機關之指示增加志願服務工作方法一項。其實質之服務內容則依工作項目而定，舉其要者略述如左：

(一)社會救助項目：包括經濟扶助、心理支持、就業輔導、家庭重建、收容安養、個案轉介等，主要以低收入戶、急難家庭、破碎家庭為對象。

(二)老人福利項目：包括居家老人服務、老人團體服務、老人個案諮商等，主要以七十歲以上之老人為對象。

(三)殘障福利項目：包括殘障個案諮詢諮商、殘障職訓就業創業輔導、殘障團體組訓活動等，現階

段主要以本縣肢障者為對象。

(四) 青少年福利項目：包括青少年電話信函諮詢、青少年個案諮商輔導、青少年團體活動、青少年休閒服務等，主要以本縣社區及學校青少年為對象。

(五) 勞工服務項目：包括勞輔員組訓、勞工刊物發行、勞工休閒服務、勞工個案諮詢諮商等，主要以本縣工廠勞工為對象。

(六) 社區發展項目：包括社區組織輔導、社區需求調查分析、社區工作計畫策動、社區發展資料彙整、社區福利服務、社區民眾活動等，主要以本縣後續計畫更新社區為對象。

(七) 志願服務項目：包括志願服務人力資源組訓儲備、社會財力資料發掘整合、社會福利志願服務方案協調推動等，主要以本縣志願服務策進委員會及各鄉鎮市分會、各類型志願服務團體及人員為對象。

五、成效分析

本縣推行社員工員制度，對於擴大社會福利服務層面及提昇社會福利服務品質，由於專業人力之投入，自有一定程度之成效。惟其成效是否達成社會工作制度化之專業目標，社會工作員工之服務是否符合專業要求，則有待探討。

就前述組織型態、工作範圍、服務內容綜合分析，不難發現本縣社員工員制度存在某些現象，茲歸納析述如左：

(一) 科層功能與專業功能之矛盾現象：社員工員既

附屬於行政機關，自應整合於行政機關之科層體制，而行政機關基本上以行政管理為其機構功能，然現階段縣市政府社員工員則以直接服務為其事業功能。目前之狀況譬喻之，如同縣市政府衛生行政單位之工作人員以醫療護理之直接服務為業務內容，其績效自然不彰。以本縣三十六名社會工作員提供全縣二百六十萬縣民之社工服務，其成效實不易在統計上顯現。

(二) 工作內涵與工作方法之混淆現象：社會工作事業領域所謂個案、團體、社區均屬工作方法，即是為達成「助人」目標而運用之方法途徑。現階段社會工作實務，經常執行於個案、團體、社區之分類形式，而忽略社會工作專業服務之實質內涵。而產生與機構業務脫節之現象。任何社會福利施政措施，皆以「助人」為最終目標，社會工作專業功能之發揮，即是社會福利施政措施之實質內涵。從本縣社會工作項目觀察，近幾年來在配合社會福利施政措施方面，頗有改進。實有助於社員工員制度成效之彰顯。

(三) 理論取向與實務取向之疏離現象：現階段本縣社員工員制度在專業訓練、工作督導、績效要求、服務觀念等方面，多少仍拘泥於理論取向，而疏忽於理論實踐過程所謂「現實差距」之有效解決，難免產生「形式重於實質、方法取代目標、理論妨礙實務、供給不符需求」之現象。

六、檢討建議

(一) 根據實務工作經驗，行政機關社會工作與福

利醫療機構社會工作，其組織型態、工作範疇、工作方法、服務內容、績效目標、專業功能、發展取向等方面，似乎有所差異，希望學術界與決策階層能够深入研究、明確釐清，俾利於社員工員制度之制度化。

(二) 根據工作參與觀察所得，我國推行社員工員制度在政策指導、工作督導、訓練方針、精神教育等方面，略顯偏於理論取向，希望學術界與決策階層多從實務層面考量指導，俾利於社會工作成效之強化。

(三) 社會工作員之建制，實屬社會工作制度成敗之關鍵，否則施行時日愈久，制度分歧愈烈，制度整合愈難，實不利於「制度化」之實現。學術界與決策階層似宜積極統整領導社會工作之發展路線，俾使社會工作建制早日達成。

七、結語

社會工作員制度與社會福利體系互為表裏，在理論上已有充份之論證，本文之意旨則強調實務層面制度化之重要性，突顯理論實踐之「現實差距」；筆者所以不揣淺陋、野人獻曝，實有感於現階段推行社員工員制度存在某些理念與結構問題，可能不利於社工專業之發展，亟待決策階層、專家學者再加探討解決。故謹陳一己管見，惟期拋磚引玉、集思廣益。

〔本文作者臺北縣政府社員工員〕