

民衆福祉為先

◎張煜輝

內政部社會司專員

專業制度為要

——建立社會工作專業制度的策略與取向

壹、前言

現代社會工作專業制度的興起，導源於工業化、都市化，致使傳統社會結構與功能的式微。(註一)社會的快速變遷，舊有的價值標準被揚棄，而新的價值標準尚待建立，由於缺乏一致的認同標準，使人們在享受物質文明之餘，在心理上却產生了許多矛盾、衝突與困擾；經濟的繁榮却造成貧富懸殊；醫藥的發達使人健康長壽，但却帶來「老來無依」的淒涼；小家庭的盛行，引發子女的教養問題，這些問題的複雜性，非有專業的社會工作人員，運用專門的知識與專業的技巧，無法加以妥善解決，更凸顯社會工作專業的必要性。

二次世界大戰以來興起「福利國家」的世界潮流，世界各國無不以「民衆福祉」為政府施政之依歸。我國多來來經濟建設的成果，已創造了世界性的奇蹟，顯著提昇國人生活的水準，也為「大同社會」的理想奠立了堅實的基礎。在富裕的社會中，為落實政府「

民衆福祉為先」的一貫政策，使幼少的迷茫、青年的惘然、成人的困擾、殘障的悲愴、老年的淒清，無論是健康的、病弱的、富有的、貧困的皆可獲得社會工作人員的服務，使生理、心理、社會的問題得以解決，創造美滿的生活與幸福的人生，建立社會工作專業制度乃刻不容緩的課題。(註二)

貳、問題與挑戰

一、重要的發展過程

我國社會工作制度之倡議，早在民國五十四年行政院公布之「民生主義現階段社會政策」便見端緒，其中庚：社區發展第三十一項即有「設立社區服務中心，由社區居民推薦熱心公益人士組織理事會，並僱用曾受專業訓練之社會工作人員，負責推進各項工作」之規定，其發展過程擇要列述如下：(註三)

(一)民國六十年內政部函請省市政府編列社會工作人員名額，報經行政院核定實施。

(二) 民國六十三年省府社會處於臺中大里鄉開始推行社會工作實驗工作。

(三) 民國六十五年行政院於「中華民國臺灣經濟建設六年計畫」中列入建立社會工作人員專業制度之決策。

(四) 民國六十五年行政院核頒內政部擬訂之「當前社會福利救濟業務改進方案」第五項規定建立社會工作制度。建議遴選人才正式列入編制、或以聘僱方式從事各項社會工作。

(五) 民國七十二年內政部研訂「建立社會工作人員專業制度實施方案」草案，七十六年就行政院審議應改進各點研修後再報請行政院審核。

(六) 民國七十七年十二月行政院鑑於「行政院組織法修正草案」已送請立法院審議，核復社會工作專業制度應併同中央及地方社會福利行政體制深入研究。

(七) 民國七十七年起臺灣省政府，臺北市政府為因應民衆殷切需求，中央建立社會工作專業制度雖尚在研究中，迫於事實之需要已着手將現職約聘僱社會工作人員納編。

(八) 臺灣省政府於七十八年二月十七日以七八府人一字第一四〇一七號函核定臺灣省各縣市政府聘（僱）用之社會工作督導員及社會工作人員納編案。

(九) 內政部於七十八年六月三十日，再次函報行政院「建立社會工作人員專業制度實施方案（草案）」。

(十) 行政院於七十九年四月二日由王秘書長邀集有關機關首長研商結論，我國社會工作專業制度，亟待加速建立，此為當前國情所需，亦為世界潮流之所趨；為建立社會工作專業制度，省、市政府應循修正組織規程及編制表之程序，將所需社會工作人員之員額納入。

(四) 七十九年六月內政部邀集行政院第一組、考選部、銓敘部、行政院人事行政局開會研商制定「社會工作人員法」（暫訂）立法原則與要項，會中獲得兩項結論：

1. 為因應社會快速變遷，民衆對社會工作專業需求日益殷切，制定社會工作專業人員有關法規有其必要。

2. 為期法規的制定更為完整與周延，應廣泛蒐集國內外相關資料，俾便參考。

(五) 八十年委託東吳大學徐震教授從事研擬「社會工作師法」之研究。

(六) 八十年十一月行政院核定臺北市政府社會局組織規程暨編制表之修正案，增列薦任社會工作督導員十二人；委任社會工作人員二〇人。

二、制度未建立所衍生的問題

(一) 人力不足流動率高

由於制度尚未建立，直轄市及臺灣省各縣市政府所約聘僱之社會工作人員福利與保障皆嫌不足，因此導致人員流動率偏高，比較七十六年八月、七十七年十月及七十九年元月及七月社會工作人員的在職人數即可看出其嚴重性，再加上所謂「遇缺不補」之規定，真是雪上加霜，益發顯現專業人力更嫌不足。目前，雖已解凍，但人力與業務量的遽增未能配合，此一問題亦未獲解。（註四）

(二) 少數社員工的工作精神與服務態度有待改進

少數社員工擔任社員工後，欠缺自我充實的銳氣；而且在工作精神與服務態度上，間有表現出敷衍應付的現象。以社會工作（督導）員專書研讀進修而言，社員工自我充實的情況不盡理想，有的則一天到晚考慮自己的權益，如工作的地點，稍微離家遠一點，則到處找人關說，而將專業服務及犧牲奉獻的精神未置為首要。（註

威克門 (William Wickenden) 則認為專業除須具備：特定的活動類型；獻生服務的動機；自我實現的期望；社會責任的認知等四項要件外，社會工作專業應具有六項特質：

1. 獨立的科學與知識體系；
2. 專業教育的過程；
3. 行爲的標準；
4. 合格的人員；
5. 專業地位的認定；
6. 專業性的組織。(註九)

國內學者蔡漢賢教授亦曾就專業應有的感性與動力加以補充認為，矢志奉獻，全力助人是專業所不可少，人們內心中有「戴仁而行，抱義而處」的工作態度，「知中愛人」的工作技巧，這種品德與學養，能力與態度是專業所應具備。(註十)

二、建立專業制度應具的要項

綜合上述專業的涵意，觀之世界社會工作發展的趨向，且依據 Caplow 的看法，由職業進階到專業的途徑有四個步驟即：1. 成立專業人員協會；2. 取得某一服務領域的獨佔權；3. 發展出倫理守則；4. 證照制度之建立。(註十一) 吾人以爲建立社會工作專業制度應具之要項，可歸納如下：(註十二)

(一) 專業教育——培養專業人員

人才有賴教育養成，訓練可補教育之不足，但無法取代教育。社會工作專業教育源於以機構爲基礎的學徒制訓練，經過多年的發展而逐漸演變爲正規的專業教育並以專家組成的專業團體爲主導，訂定社會工作專業教育的課程標準，如美國於一九一九年聯合十七所社會工作學院成立專業社會工作學校協會，並於一九二七年第一次正式認可一所學校的社會工作，且於一九三二年發展出一套基本

的課程標準。(註十三) 我國自民初滬江大學有社會學課程開始，至近年來社工教育日見普遍，五所以上大學設有研究所碩士班，但課程標準雖具規模，但教材教法則仍待改進。

(二) 專業團體——凝聚專業人員

專業團體於社會工作專業制度中扮演着極重要的角色，於英國早期專業證照即由專業團體所推動辦理。(註十四) 此外，專業團體之以凝聚同業爲滿足，須在組織之下致力於專業學術之研究、會員就業與福利之開拓，以學術研究之成果，引導專業之發展，提供政府部門決策之採擇，藉資訊之提供、國際間之交流，維持並提昇會員專業之水準與服務之品質。

(三) 專業守則——規範專業人員

建立共識，以爲遵循之法則，世界各國無不視專業守則爲獻身此一行業的精神標竿與行爲規範。外在以法令來規定，對專業人員之約束，不若內在專業倫理自我修持之建立，專業守則即是建立內在專業倫理之基礎。我國社工人員，雖省市各有其守則，但多沿襲他國之既有，致使國情風格與特色每嫌不足，對社工人員新形象之建立，助益不多。

(四) 專業證照——檢定專業人員

專業證照的涵義，乃是獲有專業證照者必須具備專業的知識與技能，其中並含有權威與信任之概念，持有專業證照者在其執業或作爲過程中，人們必須仰仗其權威，並信任其作爲。(註十五) 專業證照之頒發，使持有者「引以爲榮」，使受助者「深以爲信」。制定法令規章，使具有一定專業技能之人始頒給證照從事該項專業，以維護服務之品質，保障受助者之權益自有其必要。我國對理工性質之職業，早有技能檢定證照頒發之法規條文，但對社工證照，至今仍未付之闕如，甚至政府社工人員仍接受約聘人員待遇，而未納

入編制。(註十六)

肆、策略與取向

專業制度不應只是架構，更有賴運作，而運作順暢與否則涉及行政機關體系，因為措施須由機關來推行，法令須由機關來研提。且工作的方法須在不斷的實踐中加以充實，是以建立專業制度在前提上必須考量國際化與國情化的調和；在實際上則須使機關、法規、措施環環相扣。

一、國際化與國情化的調和

前述之教育、會社、證照、守則等四大要項乃國際潮流所趨。因專業是分工精細發展的結果，而證照、會社又是工業化與民主制度下的產品，是以國際化不是英化、美化、日化，乃是擷取時代潮流的精華；至於國情化實非食古不化，是在求新求變之餘，調和文化衝突，在推展實施之際，響應聯合國號召，樹立地區或國家特色，沒有阻隔窒礙，是以須在理念上有所溝通，方不致遭受排斥。

由於社工哲理根源於個人主義，其權利義務觀點和中國文化中家族主義與社會關懷未盡契合，是以國際化不是全盤移轉，特別是我們的服務對象其行為反應是中國模式，若欠缺了文化傳承就減少了激發動力；典章制度如果國情化，便能因鄉土情深，懷念故舊而不忘本。吾人不難發現古代保息之政、九惠之教、胎養令、安濟坊、漏澤園等法美意良的福利措施存在已久，證實了我社會工作也會有輝煌的一頁。當前韓國推行的「米穀銀行」，即源自中國社會，而日本的公民館亦是社學的擴充，英美社工界也強調傳統文化，此

種珍存本身的優點，就是國情化；進一步吸取他人長處即為國際化。(註十七)

在國情化的過程中，實務工作者扮演著相當重要的角色。現職社工員實地工作經驗的累積是發展合乎國情社會工作的基礎，依據學理在不斷的實踐中，使理論更純熟，更適合我們的社會，因此，案例彙編，處理流程範式整理，即是實務工作者對國情化的貢獻，使專業的方法與技巧，由累積而融會，以提高服務的品質。社工員必須認清：你是我國社會工作的傳承者，亦是未來國內社會工作專業環境的開拓者，千萬不可怠忽所肩負的使命，而空待社會工作專業時代的來臨。

二、機關、法規與措施環環相扣

1. 機關體系須健全

以我國現行社政機關體系，設社會司屬內政部之下，銜諸舉世，已不多見；若仿倣韓國、日本採行福利、衛生合併為一，則對醫療、精神病患、老人慢性病等問題之防治較少折衝協商之苦；如仿德國、以色列採勞工福利合一，則對就業介紹、職業訓練等亦可收如臂使指之效；若以美國現行之衛生人羣服務(DHHS)為名，亦別有特色。據了解行政院組織法現又再次進行檢討，考量社政機關體系時，除參考世界各國機關組織體系外，亦應兼顧理論與國內現況。就理論而言，社會保險包括：健康保險、意外保險、年金保險、失業保險四大體系，如因即將實施全民健康保險率即將社政納入衛生部門似失允當；就國內現況而言，如成立「衛生福利」部，則

合中央易，合地方難，於地方政府衛生、福利分設一級單位主管。若合，除組織編制法制之修訂曠日費時外，現有實際業務如人民團體、合作行政、社區發展、社會運動、殯儀服務等又無法納入，且現行人事行政體系，社會行政與衛生行政二職系無法互調，應由那類職系擔任主管，更易引起爭議。若不合，則又形成行政體系之撩亂。機關體系之考量實應審慎，以免因結構上的先天缺失，導致運作不暢，影響對民衆的服務。

2. 法令規章應周延

法規的主要功能不在消極的約束，而是積極的保障，除了一般福利法規外，社會工作員法等直接與社會服務或社工專業制度有關的法規更須完備。以日本爲例，一九五一年訂有「社會服務法」，一九八七年通過「社會福祉法」；至於美國，「社工人員證照法」、「志願服務法」均存在；即使南非在一九七八年亦通過「社工人員法」，泰國亦頒行「志願服務法」。於是，各國家藉類似的法規維繫了專業體制與精神，吸引更多優秀人員參與工作，並將公職納入文官制度，參與民間機構者列入專業體系，在適當薪資及其他保障下，促使其敬業樂羣。我國目前尚未制定有關社會工作員之法規，未來立法時則應考量左列各點，並將前述專業制度之四要領納入條文，加以法制化，以爲社會工作專業制度之法律基礎。

1. 社會工作專業人員之基本權責爲何？
2. 「社會工作人員」名稱應否限制使用？
3. 社會工作人員應具之積極資格與消極資格要件爲何？

4. 專業證照之核發，應否配合專業人力之供需？

5. 專業團體之組織架構及應具之功能爲何？

6. 有關獎罰規定之重點爲何？

但在專業的立法過程中，吾人亦應慮及可能的反效果，誠如 Caplow 所言，由職業進階專業其中取得獨佔權是步驟之一，因此，可能由於專業證照的限制，使其他無照的熱心人士無法志願參與。又如專業證照要求太高，則可能絕大部分現有社工人員（包括政府及民間福利機構之社工人員）不合格，打擊士氣。若要求太低則不能提昇專業地位，反而貶低專業人員的尊貴地位，很可能會降低其服務奉獻的熱誠，並發展成自我保護主義，成爲權利之爭。（註十八）從目前社工員呼籲制定專業法規，頒發專業證照，似爲建立社會工作專業制度催生，然考其動機及其所主張之作法，即可獲驗證，能不慎乎！

3. 相關措施要配合

社會工作專業制度之基礎不在工作者的自我宣揚，而在受惠民衆的肯定，此即格林伍德所謂的社區認可，爲專業的五項特質之一，因此，充實專業知識，精進專業技能，以提昇專業服務品質，益發顯現其重要性。

爲充實專業知識，須不時廣泛搜集資料，了解其他國家之發展狀況，使專業知識之新鮮度與時俱進，不致落伍，內政部社會司不時譯介新知，獎助社會工作人員出國考察其用意即在於此。

爲精進專業服務技能，須加強在職訓練，透過小組研討，主題

座談，研讀寫作等，交換工作心得，累積實務經驗，使服務技能不斷精進，民衆獲得高品質之服務，此為專業所應具之要項，亦是內政部社會司不斷努力的目標。七十九年三月訂頒「社會工作（督導員）專書研讀進修要點」分別選定會談技巧、督導系統、倫理守則等專書提供社工研讀寫作，期望藉此使社工員豐富的實務經驗，有再次思考的機會，而淬煉為更加純熟的服務技能，落實民衆之福祉。

除了充實專業知識、精進專業技能外，為提高服務效率，內政部獎勵購置社工員專用機車，以加快服務的脚步，機車採統一的設計，連同服飾、公事包之獎助促進社工員形象的建立，給民衆一個清楚的印象，相信在建立專業制度的過程中定有所助益。未來亦可研究電腦的運用，以節省人力，開發社會工作個案管理軟體系統，提高效率。又如會談室及必要周邊設備之設置，提供社工員適當的專業服務環境，亦將逐步研究規劃辦理。上述各項措施密切配合，提昇專業服務品質，加速建立社會工作專業制度的脚步。

我國專門職業是依據法律，透過國家考試以取得專業資格，社會工作專門職業立法，是未來努力的目標，然法規訂頒費時衆人皆知，且須賴民意機關的審議與監督、行政機關的推動、實務工作者的努力、社會大眾的肯定與支持等多方面的配合方能水到渠成，有待努力之處仍多。

歷年來迭有將社會工作員納入編制之建議，幾經波折，好不容易行政院於七十九年四月邀集相關機關、省市府會商決定由省市

政府循修正組織規程及編制表之程序將所需社工員額納入編制，然却引起部分社工同仁的疑慮與抗拒，甚至倡言維持約聘僱方式現狀，修正勞動基準法，將社會工作納入適用範圍，顯已喪失一位專業工作者應有的使命與擔當，顯露為己私利之心態。目前臺北市政府社會局之組織規程及編制表業經行政院核定修正，臺灣省部分則正由行政院審議中，依據考選機關所本考用合一之原則，必先有編制員額，再依任用計畫，擬訂考試計畫舉辦考試，為兼顧現職社工員之權益，並避免人才之流失，內政部將依省、市政府實際狀況與需要，適時協調考選機關爭取舉辦特考。

伍、結語

自政府頒布民生主義現階段社會政策，明示運用專業人員從事社會福利工作以還，倏忽已逾四分之一世紀，社會福利工作雖是項日新月異，服務方面與技巧時有改進，但專業人員體制的建立，却仍是有橫看成嶺側成峯之憾，究其癥結，歸納來講，有無知的排拒、有顛頂的阻撓、也有因循的遲緩，致使「民衆福祉為先」的政策，在邁向更快、更好的過程中，欠缺了助力受到了障礙。

所幸近年來學界呼籲於前，民意代表繼起於後，省市府力圖振作，社工同仁戮力以赴，在低氣壓中又湧現出一股澎湃不已的激流，我們深信在潮流的趨勢下，一定可以教育排拒的、擊潰阻撓的、驚醒遲緩的，讓更多人有相似的體認，那就是社會工作專業制的建立，「今天不做，明天就會後悔」。

建立制度不宜只是感性的狂熱，而且還要理性的認知，一定要放眼世界，但心懷自己，在取石他山，存菁去蕪中凝塑出自我的風格，是以不侷限於促使現職社工員納入編制，而在着眼民衆福祉如何增進；不在形式上有無專業制度，而在社會工作的教育、會社、守則、證照標準是否貫聯，能不能在充實內涵，建立網絡之餘，讓獻身這一行業的人，工作有動力，服務具知能；也使被服務的民衆，可以品享到關懷有技巧、接觸受尊重更上層樓的感受。

願我們的服務措施，是走在需要之前，而不落在時代之後，更願我們社會工作專業制度的建立，指日可待，不讓後世譏評我們對社會工作，是沒有作爲的一代。（註十九）

註 釋

- 註 一：詹火生，「社會工作在各國發展趨勢及受重視情形」，民國七十六年，收錄於李欽湧主編「現代化社會工作專業制度論文集」，頁四四～四八。
- 註 二：張煜輝，「我國社會工作專業制度的回顧與展望」，中華民國社會工作專業人員協會，社會工作學刊，八十年三月。
- 註 三：內政部社會司編印，我國建立社會工作專業制度發展重要過程，七十八年六月。
- 註 四：同註二。
- 註 五：趙守博，「發揮專業服務精神、開創更大工作績效」，民國七十六年，刊載於臺北縣政府編印「社工十年」，頁一

二。

- 註 六：同註二。
- 註 七：同註五。
- 註 八：陸光，「社會工作在各國發展情形及受重視程度」，民國七十六年，收錄於李欽湧主編「現代化社會工作專業制度論文集」，頁二五～三五。
- 註 九：同註八。
- 註 十：蔡漢賢著，建立社會工作專業制度爲福利政策奠基，中華民國社區發展研究訓練中心，七十八年二月，頁四。
- 註 十一：陸光，「我國社會工作人員專業守則制訂之研究」，民國八十年六月。
- 註 十二：同註十。
- 註 十三：陳素卿譯，美國社會工作專業制度概況，內政部社會司編印，七十八年六月，頁二～三。
- 註 十四：蔡神鑫譯，英國社會工作專業證照，內政部社會司編印，七十八年四月，頁八。
- 註 十五：同註十四，頁一～二。
- 註 十六：同註十。
- 註 十七：同註十。
- 註 十八：陳茂元「我國社會工作的瓶頸難題」，七十八年七月，收錄於「中華民國七十八年國家建設研究會建言集」。
- 註 十九：參見蔡漢賢於社會司編譯英國、歐洲共同市場國家、日本、美國等國家社會工作專業制度或法規等書序言。