

# 社會工作師與村里幹事之不同

陸 光

## 社會工作師是專業人員

社會工作是工業社會的產物，是國際公認的一種專業，像醫療、建築、法律、會計一樣。社會工作者，在我國尊師重道的文化環境中，亦應譯稱社會工作師，與醫師、建築師、律師、會計師一樣，受人重視。我中華民國職業分類典正式制定的名詞，即是社會工作師，並且分作十類。爲了正名，爲了保障社會工作的專業地位，本文特採用「社會工作師」，代替時下「社會工作員」的稱謂，以爭取社會人士的認同與加強社會工作者影響的力量。

社會工作師與村里幹事的關係被人認爲模糊，是因爲有社會工作師從事社區發展工作在地方基層服務而引起。假使社會工作師祇在公私立醫院裏做醫療社會工作，在輔育院裏做矯治社會工作，或在其他學校、精神病院、或兒童、老人、殘障福利機構裏做社會工作，便絕對不會引起少數政府官員及外行人對社會工作師與村里幹事擔任的工作似乎有混淆的錯覺。

## 社區社會工作師不應被誤認爲村里幹事

社會工作師從事社區發展工作，被稱爲社區社會工作師，依照職業分類典職業的描述：「社區社會工作師運用社區組織及社區發展專業工作方法，促使社區之進步與發展。從事之工作包括：(1)在社區規劃、社區基金及社區發展機

構中，擔任組織、規劃、執行、宣導等工作；(2)在社區中，協助全體或部分居民進行調查研究，決定需要，動員資源，並使能解決問題，增加情誼，促進團結；(3)在政府機構中，配合政府決策，協助社區理事會動員社區內之資源，展開基礎工程、生產福利、精神倫理等建設工作，加速國家全面建設；(4)協助都市計畫、都市更新、社區行動等單位，從事社區各種全面性的規劃與行動。」依照這一說明，顯見社區社會工作師（以下簡稱社會工作師）之工作與村里幹事的工作，是截然不同的。但是因同在地方基層服務，而被誤認爲角色模糊甚至工作重複，這是錯誤的，實在令人困擾而覺不平。因爲同在基層服務的管區警員，或社區衛生保健人員，却又未被如此誤認。可能由於各方瞭解不够，亟待加強溝通。

## 強使社區發展與村里行政配合易起誤會

社會工作師與村里幹事的關係被人認爲模糊，由來已久，村里幹事可以代替社會工作師的呼聲亦時有所聞，雖經社會工作專家學者不斷呼籲說明兩者之間沒有相同，更無重複，但還是疑雲不散。民國七十二年三月內政部召開加強社區發展工作與村里行政聯繫配合研討會，邀請內政部所屬社政及民政兩方面各級主管人員及社會工作與地方自治等各方面專家學者一百三十餘人舉行一天半會議，將兩者根本不同之處加以澈底澄清。大會結論是：「爲實施民主政治，兩者目標一致，方法不同。村里行政是上令下達，社區發展是民衆規劃，兩

種體制應該分立，協調配合則宜加強。」多年糾葛，得以紓解，社會工作師與村里幹事兩者角色模糊的誤會，隨之清朗。各方正喜社區發展工作多了一分助力，少了一份拖累。不意最近在社政與民政的圈外，又吹起了一陣社會工作師與村里幹事工作重複、村里幹事可以代替社會工作師的謬論，實有再加澄清辨正的必要。並希望這一陳腐的問題，以後不再一次次的舊事重提。

### 社會工作師常被誤認程度深淺不一

社會工作師被誤認與村里幹事相同或相似，雖或事出有因，但兩者實際上確是不同，且截然的不同。被誤會的原因，一是因為彼此在同一個社區或村里工作，被視為兩者相等「二」，彼此又同為政府派遣的職員，被認為兩者相似「三」，彼此工作項目亦有部分相近，被認為兩者近似「三」，但實際上「一」

上令下達着重強制執行，一為民衆規劃力求協調合作，彼此理論體制完全不同「非」，一為政府取向依法行事追求民政政令統一，一為民衆取向根據需要給社會專業服務，彼此所負責任務毫無從屬關係「非」。作者在此借用一些統計號，旨在說明各方對社會工作師與村里幹事關係的看法，認為相同、相似或近，都是不對的，祇是誤認程度的不同而已。

### 社會工作師與村里幹事絕對不同

社會工作師與村里幹事之間，雖或有著外觀相同或相近似的假象，但本質上是絕對不同的。姑不論組織理論、角色理論、功能理論如何，試根據各項實況比較即可瞭解，茲擇要分別列表說明如次：

社會工作師與村里幹事不同情況比較表

比較項目	社會工作師	村里幹事	比較結果
一、產生背景	工業社會生活競爭劇烈，個人適應困難，社會問題叢生，人民需要專業協助。	傳統的保甲觀念及地方自治管教養衛的構想，政府履行管教責任。	不同
二、時代使命	協助不幸民衆解決他不能解決的問題，調整社經變遷帶來的衝擊，積極輔導推進國家社會全面的發展。	推行政令，完成地方政治建設。	不同
三、價值觀念	尊重人的價值與尊嚴，遵守民主的目標與方法，承認個人團體之間有差異，提供均等的適當的服務，協助個人成長促進社會改革。	重視權威，維持安定，履行政府管教養衛的責任。	不同
四、法令依據	民生主義現階段社會政策、社區發展工作綱領、社會福利法規、及社政法令。	臺灣省各縣市實施地方自治綱要、臺北市各級組織及實施地方自治綱要，及其他有關地方自治法規與命令。	不同

五、扮演角色	組織者、策劃者、使能者、倡導者、改革者、教育者、矯治者、催化者、聯繫者、資源者。	命令傳達者、公務執行者。	不同
六、隸屬系統	接受社政主管單位行政命令，社會工作室之專業指導並受社會工作人員專業組織之學術領導，力求民衆需要之滿足。	接受民政主管單位之行政命令，打通上情下達管道，以利政令推行，同時接受村里長之命辦理村里事務。	不同
七、工作機構	組織社區理事會，推選理事長，設總幹事，分組辦事。並成立基金會等組織，展開工作，必要時可轉介其他福利單位，相互配合。理事長任期二年，連選得連任一次。	設立村里辦公處，承村里長之命，推行各項工作，有時運用村里民大會及鄰長會議交換意見，村里長任期四年，連選得連任之。	村里長與理事長，村里幹事與總幹事，部分人員相同
八、組織性質	社區理事會為民間組織、社運機構，工作具有彈性。	村里辦公處屬行政體系，為政治單元，一切依照法令行事。	不同
九、工作地區	在社區內，社區範圍由居民過半數之同意，並報鄉鎮區公所核定，可大於、小於村里，或一樣大小。	在村里內，村里範圍由鄉鎮區公所劃定，並報縣市政府核定。	部分相同，部分不同
十、工作對象	一般居民以外，並以兒童、老人、勞工等為特定對象，有時並以社區團體機構為對象。	一般村里民衆。	部分相同，重點不同。
十一、工作內涵	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 協助社區理事會發揮功能、健全社區理事會組織、鼓勵社區理事會定期召開會議。</li> <li>2 辦理社區調查，以了解居民的問題和需要。</li> <li>3 依社區調查報告，幫助理事會設計並推行各項福利服務活動，藉由活動激發社區居民意識與責任感。</li> <li>4 培養領導人才，組訓與運用志願工作人員。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 向社區民衆發布或傳達有關政令。</li> <li>2 協助社區基礎工程建設與環境清潔等維護工作。</li> <li>3 協助鄉鎮公所推展社區活動、從事有關協調、聯繫、及經費籌措等事務工作。</li> </ol>	部分相同，但程度不同。完全不同者佔八一·八%。

## 十二、工作項目

5 動用社區資源以解決社區問題，滿足社區需要。  
6 辦理個案工作、團體工作，解決社區特殊問題。

### 一、臺灣省為例

1. 社會救助戶之調(複)查。
2. 人民申請(就醫、安置、貧困兒童家庭補助……等)案件調查。
3. 對有問題之個人與家庭提供解決及預防困難發生之服務(包括兒童、青少年、婦女、家庭、老人及殘障)。
4. 對有相同需求之個人與家庭引導組成團體活動(團體工作)。
5. 依區域需要擬訂區域內福利服務。
6. 工廠勞工輔導。
7. 發掘與運用社會資源辦理社會服務。
8. 社會福利機構之發掘與運用。
9. 輔導社區理事會健全組織。
10. 協助社區理事會推廣社區工作。
11. 社會問題之調查、研究、分析。
12. 職業訓練輔導之服務或轉介。
13. 諮詢服務。
14. 辦理親職教育。

### 二、臺北市為例

#### 家庭服務：

1. 家庭問題諮商與服務。

### 一、臺灣省為例

#### 重要工作項目：

1. 辦理里民申請服務事項。
  2. 訪問里民協助戶口查報、探求民間疾苦及重要問題反應事項。
  3. 辦理里民大會事項。
  4. 推行國民禮儀範例及國民生活須知暨改善民俗。
  5. 推行環境衛生事項。
  6. 推行里公共建設事項。
  7. 推行里鄰內敦親睦鄰守望相助事項。
  8. 辦理貧民調查、救助、安置事項。
- 一般工作項目：
1. 辦理里例行各種會議及協調事項。
  2. 執行兵役動員事項。
  3. 市容查報及公共衛生事項。
  4. 調查學齡兒童及協助督促就學事項。
  5. 辦理失業就業輔導事項。
  6. 促進全民體育、文康活動及提倡正當娛樂事項。
  7. 推行社區發展「里」有關事項。
  8. 配合動員及保防事項。
  9. 上級交辦及有關里民福利建設事項。

### 二、臺北市為例

1. 推行政令，反映民意。
2. 推行村里育樂活動。

貧民調查一項相同，福利服務、諮詢服務等四項近似，不同者，佔八七·一%。

推行村里育樂活動、推行社區發展兩項近似。不同者佔九〇·五

十五、工作方法	<p>使個案工作、團體工作、社區組織、社區發展、社會行政調查統計、規劃設計、諮詢輔導、資源動員、集體行動等專業方法。</p>	<p>使用一般行政及日常溝通的方法，傳達政令，反映民意。</p>	不同
十四、工作精神	<p>遵守專業道德，發揮愛心耐心，尊重案主尊嚴，發揮奉獻犧牲情操。</p>	<p>遵守公務人員服務法令之規定。</p>	不同
十三、工作知識	<p>需要專業教育，包括工作方法、調查統計、規劃設計、行為改變、組織管理、政策行政、團體動力等課程、及實習工作。</p>	<p>需要行政管理、民政法規、及一般常識之培養。</p>	不同
	<p>三、依照社區發展工程綱要，列有七十七項，（略）。</p>	<p>三、依照臺北市政府增進里幹事服務效率實施要點規定，列有三十五項，（略）。</p>	不同
	<p>社區服務： 1. 協助社區理事會發揮組織功能。 2. 協助發掘與運用社會資源，解決社區問題。 3. 協助辦理各項福利服務活動，促進民衆參與。 4. 推動志願服務制度。</p>	<p>3. 推行社區發展，辦理公共救助、福利服務及其他建設事項。 4. 代繕各種申請書表，及辦理村里辦公處證明事項。 5. 分送有關役政通知單、徵集令及辦理役男身家調查及兵役資料之查報。 6. 辦理村里例行會議，並加強鄰長會議，應按規定，每四個月召開一次，並作成詳細紀錄，以便查考。 7. 辦理各種公職人員選舉及選務工作。 8. 辦理房屋稅、田賦、地價稅發單催徵，綜合所得稅輔導申報、發單、催徵暨退稅及農作物災歉勘查工作。 9. 填寫戶長資料卡。 10. 違章建築之協查工作。 11. 村里長交辦事項。 12. 鄉鎮市區公所交辦事項。</p>	%
	<p>2. 有困難家庭之訪視與輔導。 勞工服務： 1. 勞工生活諮詢與服務。 2. 輔導廠商培育勞工生活輔導幹部、策劃文康活動。 3. 協助就業指導，培養職業道德。</p>		

十六、溝通方式	主動接觸民衆。 積極輔導自立自強。 溝通雙向，對民衆服務，對政府負責。	被動接觸民衆。 消極辦理救濟工作。 溝通由上而下，宣導政令爲主。 無專門性之大專院校，培養此項人員。	不同
十七、人員培養	現有十一所大專院校，專設社會工作系、科、組，培養社會工作師，並有研究所三所培養高級人才。 大專院校社會工作學系及相關科系畢業。將來擔任公職，亦需公務人員資格。	並無一定限制，大專或高中畢業均可，但需公務人員考試及格。	不同
十八、甄選條件	政府約聘人員，不在編制之內，缺乏人事保障。希望將來正式任用或望社區有能力自行聘用。	編制人員正式任用，具有各種人事保障。	不同
十九、人員任用	教育程度高，均爲大專畢業，平均年齡低，三〇以下者佔九三%；性別女性居多，佔七一%；籍貫多屬外縣市或外鄉鎮、區。	教育程度少數爲大專畢業，多數爲高中程度。年齡平均偏高，任期有達三十年以上者，性別多爲男性，籍貫多爲本鄉鎮區或本里本村者。	不同
二十、人事費用	臺灣地區現有社會工作師七二人，擔任社區社會工作師者不到三〇〇人，現有社區四二九四個，社區理事長均爲無給職，並無辦公費，支出極爲有限。	現有鄉鎮區三五八個，村里七二六四個，村里幹事至少七千人以上，現有村里長七二六四人，每人每月辦公、事務各費以臺北市爲準估計五、〇〇〇元以上支出費用龐大。	不同
二一、人員編配	視工作需要，可駐縣市、駐鄉鎮、或駐社區，一人輔導一社區或數社區，希望社區發展後此人能夠離去，改任巡迴輔導工作。	派駐在本村里工作，一村里一人，希望長期留駐。	不同
二二、工作支援	可以單獨展開工作，無須村里幹事支援，但不會放棄各種地方資源之運用。	可以單獨推行政令，無須社會工作師支持，村里遇特殊問題可轉介社會工作師辦理。	不同
二四、辦公場所	常在社區理事會內，多設社會活動中心，但工作多屬外勤，常須各地走動。	半天在鄉鎮區公所，半天在村里辦公處，辦公處多設村里長家裏。	不同
二五、工作時間	辦公時間內或外，均須工作。	辦公時間內工作。	不同

二六、決策過程	社區理事會開會決定，每三個月開會一次以地方需要為依歸，決定後即可執行。	依上級政府及鄉鎮區長、村里長之命令辦理，一切以政府政令為依歸，民衆或村里民大會有所建議，報請政府核定後辦理。	不同
二七、工作資源	分別來自政府與民間，並可設置社區基金會。	依賴政府核撥經費辦理，無基金會設置。	部分相同，本質不同。
二八、工作網絡	社區理事、地方領袖及社會福利機構主管均是。	各鄰鄰長	不同
二九、集體行動	社區自動出力或運用政府資源，採取集體行動。	依賴政府行政力量，人民很少參與。	不同
三十、工作成果	解決人民困難，加強人際關係，促進社區發展，包括各種精神福利倫理建設，無形重於有形，有時更重品質，不能完全量化。	公務行政規定單純，可依遵辦情形，以數量統計表示。	不同
三一、工作壓力	為協助人民解決問題時超出法令許可，當另設法解決或提供專業意見，工作壓力很重，並有挫折感。	依照規定行事，至多請示辦理，工作無壓力感。	不同
三二、成果維護	社區居民自動自發自己維護。	仰賴政府出錢維護。	不同
三三、工作評估	執行上級規定項目的成效外，主要在看受助對象獲得的效益，既重量更重質，並以滿足人民需要為主要的取向。	執行上級規定項目的成績，為評估之依據，着重數量的衡量，並以政府政績取向。	部分相同，內容不同
三四、專業組織	常組織或參加專業團體，加強研究，討論學術，訂定工作守則，提高服務素質，爭取社會地位，保障同仁權益。	政府佐理人員，並無專業團體組織。	不同
三五、未來發展	可升督導員，可調社會行政工作，可改任其他社會福利有關機構的社會工作師。	一般規定為四職等，除在鄉鎮區公所內調動職等外，極少升遷機會。	不同

## 社會工作師被誤認的原因應加解釋

綜合以上三十五項實際情況比較的結果，其中有二十八項完全不同，七項有部分相同或相似。部分相同的項目有四，主要為工作地區及工作對象二項，因社區範圍及社區居民與村里範圍及村里居民部分重疊所引起。查管區警員及社區衛生保健人員的工作範圍及工作對象，情形與此相似，但這兩種人員既未被認為與村里幹事角色相同，亦未被認為可以由村里幹事代替，社會工作師自亦不應被誤認為與村里幹事相同或可由村里幹事代替。次要者為工作資源來自政府及工作評估依照政府規定兩項，這是推動任何公共行政所難免，故不予申論。

另有工作機構、工作內涵與工作項目三項，部分相似，此乃由於民政單位行政命令的規定所使然。社會工作師與村里幹事之工作與任務，本不相同，惟民政部門少數人士為加強推行地方自治，認為社區發展工作應由民政部門移歸民政部門主管因而引起爭議，政府決策單位未能根據理論實務及時明白裁斷，反而提出加強社區發展工作與村里行政聯繫配合的主張，幾近敷衍妥協，社會工作師的專家學者，包括作者本人在內，為尊重各級政府意見，並盼息事寧人以利工作，亦不表反對而呵諛稱是。所訂部分規定，鼓勵村里長為社區理事長，村里幹事為社區總幹事，彼此工作項目亦儘量重疊以加強配合，終致引發今日村里幹事可以代替社會工作師的謬論，宜即檢討匡正。

## 社區發展村里行政應該分頭努力

七十二年三月間召開加強社區發展工作與村里行政聯繫配合研討會的若干構想，乃奠基於社區與村里範圍大小一致的假定。目前新訂社區發展工作綱領業已頒佈，社區不受村里行政區域大小之限制，加以國內工業化都市化的趨勢，必將促使社區面積擴大，包括數個村里以上。今後社區與村里面積既不相同，原有聯繫配合之構想勢難實現。如再勉強推行，非但無益，反將彼此牽制增

加困難，不如明確分工，各自分頭努力，加速國家及地方的整體建設。

社會行政於民國三十年代自民政部門中分娩而出，以應時代需要；社會工作又於六十年代自社會行政中誕生，配合社經變遷趨勢，協助人民解決各種複雜的社會問題。社會分工愈愈愈細，各種職業日益專精，此為人類文明進步之結果。正如有了婦產科醫生不用助產士更不要收生婆的道理。

我國社會工作已較英美落後六十年以上。縱不大力補助，亦不應開倒車，而主張以村里幹事代替社會工作專業人員，貽笑大方，故彼此仍以各司所事為宜。

## 結語：村里幹事不能代替社會工作師

我國社會工作發展遲緩，社會工作師專業制度迄未建立；並因社區社會工作師與村里幹事同在地方基層工作而被誤認為兩者重複，以致少數人士產生村里幹事可以代替社會工作師之誤解。實則兩者絕對不同，經選三十五個項目加以比較即可證明，惟以民政單位部分人士爭取社區發展工作主管，決策單位又未明快裁決，從而採取妥協路線，要求社區發展與村里行政加強配合，以致引起更多誤解。今後極須明確劃分彼此職責，各司所事，分途發展。

如欲強以村里幹事代替社會工作師，決不可行。不僅不適當，並且不能夠，不可以，也不應該。彼此產生背景、價值取向、時代使命均不相同，故不適宜代替。彼此所具知識理論，所用工作方法，所持精神態度均不相同，所有村里幹事再予社會工作專業教育，亦不可能，故不能夠代替。彼此工作秉持之法規依據、工作項目、考核要求均不相同，如欲將民生主義現階段社會政策，兒童、老人、殘障福利及社會救助現行法規有關社會福利救助工作應由社會工作師運用社會工作社區發展方法辦理之規定均予更改，更不可以，故不可以代替。社會問題日趨複雜，解決方法更為艱深，社會工作師為專業人員，面對問題，有時或有疑難，加以村里幹事代替社會工作師，是以一般性之公務人員代替專業人員，無異用接生婆代替婦產科醫生，實違反時代趨勢與人民需要，故不應該代替。今後希望不再聽到有關社區發展與村里行政以及社會工作師與村里幹事之間的誤會與爭議，並且不想再費文墨再予辯正。