

臺灣省行政督導體系之

運作情形與功能之探究

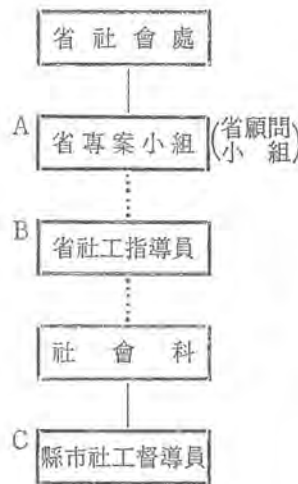
省專案小組、省社工指導員 及縣市社工督導員 三大督導系統之研究

林淑芬

一、前言：

社會工作從非專業發展至專業之工作型態，回顧其歷史發展過程，在所謂的慈善組織社會之志願服務階段，從事的社會工作人員在一種無知識引導的情形下，透過師傅傳授給學徒的訓練方式，培養工作人員之工作技能；但及至二十世紀強調調查和專業教育的型態，經由受過專業教育的傳遞知識與技術給未受過訓練者，而這種專業教育的特性乃在於科學原則之藝術化運用和專業倫理意識的培養，爲了要達到這兩種目標的專業社工人員，督導的程序顯得更加爲重要了。由資深的工作員帶領資深或新進工作員的方式，將有助於培植高水準之社會工作從業人員，此乃時勢所趨的一種工作程序，臺灣省之社會工作亦依循如此的發展情形，於「臺灣省社會工作員手冊」中，規定省設社工指導員，縣市則設社工督導員，引領縣市社工人員工作之推展；且臺灣省政府曾於民國六十九年二月頒布「臺灣省推行社會工作員制度專案小組設置要點」之法案，要求成立十五—十九人之工作小組，以推行本省社會工作員制度。是故，從社會工作專案小組、省社工指導員至縣市督導員，構成目前臺灣省督導體系網；筆者擬針對這三大督導層系之功能、限制和工作概況做一比較分析的工作，希有助於同好者之了解，當不甚感激矣！

△臺灣省行政督導之三大體系圖：



※「——」表示直接統轄之力量
「……」表示無直接統轄之力量。

二、省專案小組之運作情形與功能之探討：

省專案小組是根據省政府對於六十九年訂定之「臺灣省推行社會工作員制度專案小組設置要點」，以推行社會工作員制度而成立的。此工作小組設置委員十八人，除由政府財政廳、主計處、人事處各選派一人爲委員外，其餘則聘請國內社會工作方面的專家學者擔任之，由社會處處長爲此專案小組之召集人，約每三個月舉行會議一次，必要時召開臨時會議；而其成立之任務，根據「臺灣省推行社會工作員制度專案小組設置要點」之規定，可分爲四方面：

- (一)協助策訂本省推行社會工作員制度有關計畫及研究社會工作任務。
- (二)協助指導縣市專案社會工作推動事項。
- (三)提供社會工作專業知識諮詢事項。

四其他有關社會工作研究發展事項。

專案小組是屬顧問性質，委員們均爲無給職，從六十九年至今，致力於本省社會工作之推展，貢獻頗鉅；而筆者個人認爲其尚可發揮之潛能，包括以下四點：

(一)專案小組應加強與省社工指導員之間的聯繫與合作，透過定期性的聯合討論會或檢討會的方式，以共同策動縣市專案社會工作內容和工作趨向之引導，發展出一套適合我國國情之社會工作景象。換言之，就是最好能使專案小組

發揮實質「督導」省社工指導員的作業情形，而非無約束力量之顧問方式，使學術界與實務工作者密切相結合，建構一強力之督導系統；此構思當有賴於法令之配合而運作之。

(二)專案小組在協助策訂本省推行社會工作人員制度方面不遺餘力，發揮甚大的功能，若能將其任務內容涉及於省社工指導員、縣市督導員方面，當有助於本省社會工作全面性、綜合性和深入地迅速開展，如能規劃一套省社工指導員、縣市督導員之工作手冊，提供予家務工作者一工作憑藉或工作方針，減少許多工作上的瓶頸問題。

(三)對於提供社會工作專業智能諮詢事項之服務，似乎許多社會工作實務者尚不知利用專案小組之此項工作內容；因此，筆者建議專案小組可設一「專案信箱」，利用其開會時由委員們共同討論，將所得結論回覆予有疑難之從業人員，並將之發表在社會工作有關之報章雜誌，以供有類似困擾之社工人員的參考，使之在「做中學」，從學中做到，開墾社會工作的天地。

(四)加強與各公私立社會福利機構之間的溝通配合，協力研究發展社會工作的前途，避免工作的重疊與故步自封的現象，使之在羣策羣力的研討之下不斷地精進，建立社會工作的可行模式，使在本省繁衍茁壯。

三、省社會工作指導員之運作情形與功能之探討：

本省社會工作指導員之配置，於「臺灣省社會工作人員工作手冊」中規定「省政府社會處應置社會工作指導員，每四縣市一名」，至於指導員之工作內容，却未加以界定之；是故，目前省社工指導員的工作情形，尚在摸索、嘗試理出一條本省可行途徑之階段；至於指導員之職位，則配屬於社會處社工室，由該室之工作人員充擔任之，其任務根據社工室工作人員陳德進先生論述，包括以下三方面：

(一)社會工作人員之訓練（包括職前和在職訓練兩種），配合省府之政策措共同推動社會工作人員制度之規劃。

(二)劃分指導區：每一工作人員有其負責之督導範圍。

(三)其他有關社會工作推展事項：包括——十步芳草光輝錄、臺灣省社會工

作成果展或成果專輯書籍、新刊物或書籍之編訂、研究創新構想等方面之研擬與實施。

由於省社工指導員之職由社工室之工作人員補充之；因此，在指導員素質和專業智能方面，常是眾人爭論之焦點。筆者茲提出個人對省社工指導員之條件、功能和指導方式的一些淺見立論之。

A、一個好的省社工指導員之條件：

(一)省社工指導員必須是社會工作相關科系畢業，最好有二年左右的社會工作實務經驗或研究所畢業加上一年的實務工作，方可提供給縣市社工人員適合其需要之督導內容。至於人格特質方面，須具備社工人員應有之愛心、熱忱、傾聽、善於支持他人、開放自己以接納他人意見等要件。

(二)有兩項要求特別是省社工指導員應具備的：清明的頭腦和情緒支持，身為一位省指導人員除了對所負責之督導區域有所了解外，在「idea」方面要跑得比指導員或社工人員快；也就是說，指導員之思緒要敏捷，透析縣市工作推展之關卡，即時予以必要的指點，可增加對所服務對象服務內容之豐富性與整體性。由此可見，指導員清明頭腦的重要性，給予社工人員一個工作方向，引導其不斷地進步發展。而另一要點是情緒支持方面，當縣市督導員或社工人員工作不順遂或工作士氣低落時，需要有人給予支持、安慰或引導，這時省社工指導員就是最好的傾聽者，因為他是一超然的專業角色，能够同理工作人員的感受。所以，在縣市社工人員面臨挫折或困難時，省指導員是一好的支持者與協調者。

B、省社工指導員之功能：

(一)省社工指導員之設置，有督導縣市社會工作人員工作推展之功能，在教育和行政協調方面有其不可抹滅的必要性。

(二)有關諮詢與支持的來源：省指導員對縣市社工人員無直接管轄之權，位於超然的地位，因此，往往是縣市工作人員工作推展之諮詢者、排解者、支持者、研習者。

(三)縣市社工指導員之評鑑工作：對縣市督導員之工作成果予以考核和審議

，供作縣市評定督導員年度工作優劣的標準之一。（省指導員之評分占總評社工督導員工作成果的四十%）

（四）省指導員是一居間的關鍵人（Key Man）：位於基層之實務工作人員和上級主政者之間的協調聯繫角色，省社工指導員是一重要且關鍵性的人物，本省縣市社會工作網絡之樞紐，端賴此角色發揮其強韌的溝通功能。

C、省社工指導員之指導方式：

目前本省社工指導員之指導縣市工作情形的方式，包括以下三項：（亦是前述社工室之陳指導員所論述的）

（一）參與縣市之社工會報，了解縣市在工作推行上的困難或疑竇，給予必要的協助。

（二）不定期至縣市視察縣市社工人員之工作情形，利用此機會亦可協助工作人員解決工作的一些障礙。

（三）非正式的諮詢：透過電話、書信或私下聚會時，引導縣市社工人員運用更適切之領導方式或工作方法，使縣市之社會工作得以更深、更廣地發展。

綜觀目前省社工指導員之工作情形，筆者認為尚有一些功能可以發揮的，包括以下六點：

（一）目前尚無社工督導員工作手冊或工作規範，以明確地指引督導員運用適當的工作方法領導社工推行社會工作，使得各縣市的督導情形，有良莠不齊之失；因此，有必要彙編一本「縣市督導員工作手冊」，供所有縣市社工督導員工作之憑藉，亦是倡導「社會工作專業化」之實施步驟，有助於發展一套有制度、有目標之縣市社會工作模式予社工同仁遵循之。現社會處之社工室正著手於督導員工作手冊之編訂，我們盼是其早日完成，促使縣市社會工作之統籌發展。

（二）省社工指導員之素質方面：目前指導員是由社工室之工作員充當。筆者認為必須嚴格要求省指導員之資格，應具備前述「社工指導員條件所列之要項」，方可提供縣市督導人員高水準的指導內容。

（三）省指導員在溝通聯繫上下工作網絡上，顯得鬆散不密，因為其上無一定

專業智能之指導單位，對下則必須躬親負責督促縣市的工作情形，加上指導人員之不足，使得省社工指導員面對層層壓力。筆者認為省指導員可上與省專案小組結合，使專案小組成為省指導員之專業講師小組，傳授專業智能並協助辦理督導業務及實際業務；向下則增加與縣市督導員之接觸，以了解所負責之督導區域的業務。如此則可將整個體系：省專案小組——省社工指導員——縣市社工督導員——縣市社工四個次系統緊密連結在一起，發揮與臺北市社會工作督導架構一樣的宏大威力。

（四）另一牽涉到省指導員功能發揮之影響因素是關於社工人員聘用的行政問題。縣市社工人員聘任之經費是來自縣市政府編列預算支付之，而省指導員之立場是專業知識與技術之提供者的超然地位；有時，縣市政府人員與社工人員（包括縣市和省府社工人員）意見相左時，縣市府人員即指稱經費是由他們出的，應由他們管轄，於是，就有權能和專業智能上不同單位的衝突存在。因此，對於這問題的解決，當有助於省指導員充分發揮其效力。

（五）研究發展工作的擴展，將使我國社會工作在多變的社會環境中，提供契合實際需要的服務品質：延請國內專家學者的研究調查以了解目前或未來的需要趨向，致力於當前之服務內容的改善；亦可出版專刊或設計幻燈片的方式，讓社工同仁不斷地吸收新知新能或作為推行社會工作實務時之用。這些是省社工指導員尚可發揮的功能之一。

（六）省指導員為確切督促縣市社工督導員之工作情形，可於拜訪縣市社工人員時，要求閱覽社工督導員之工作記錄，而後針對該縣市之實施概況，即時告訴縣市督導員工作之得失，並討論所面對的困難或問題，鼓勵他們不斷地突破和進步。而筆者認為最好的方法是省方面能規劃好近程、中程、遠程目標，使縣市基層社工人員亦可統籌推展工作的有效率行為，而不是「一道命令一個動作」的短視作法；如此，則可使本省之社會工作，在有目標、有工作步驟、有專人的引領之下，著向專門化之途徑邁進了。

四、縣市社工督導員之運作與功能之探討：

一位社工督導員，介於縣市行政人員和社會工作員之間，是一聯繫溝通之

重要角色，與省指導員一樣是立於樞樞和樞紐之地位。因此，對於縣市社工指導員之必備條件、功能，聯繫及其他相關問題，當不可不加以注意並了解之。

A. 指導員應具備之條件：根據廖榮利先生於「指導技術」書中述及一位指導員須具備六種特質：

- (一) 能與不同性格或學習型態者相處。
- (二) 對社會工作有相當的知識與經驗。
- (三) 要有教授他人的能力。

四對機構的政策與措施要能溝通與合作。

(五) 要有足夠的能力啟發與促進學生或工作者在訓練過程中產生改變的效果。

(六) 對機構的有關政策與規定要支持與遵守。

而在李普愛翻譯 Elizabeth Nichols 所著之「社會工作指導者的新形象」中，認為一個好指導員必須有以下條件：

(一) 好的指導員並有組織他的工作，將所有工作分門別類，安排妥當，井然有序。

(二) 必須熟知他所在的機構、機構的資源與限制，並將這些資料傳授給他的工作員。

(三) 能有好的記憶力更好，因為指導員必須熟知他的工作員所正在進行的個案。

(四) 在工作員沒有完全發揮他的潛力以前，好的指導員應完全熟知每個工作員對安全感、激勵、鼓舞的各種需要。

(五) 他必須具備「診斷技巧」能够辨認每個工作員的發展情形，並配合這發展情形適時給予協助。

而在「臺灣省社會工作員工作手冊」中，規定遴選縣市指導員之標準是：自公私立社會福利機構之社會工作員中資深績優者選擇之，筆者茲將縣市社工指導員之條件分為兩大類論說之：

(一) 客觀條件：社會工作相關科系畢業，有二年左右的實務工作經驗或研究所畢業加上一年工作經驗，大致上與省指導員的要求相似，須擁有社會工作專

業智能，對所服務機構之行政作業情形有所了解，且要有組織其分內工作之能力，善用社會資源等等要件。

(二) 主觀條件：涉及指導員之人格特質，須是一位具有愛心、熱忱、傾聽、適時給予他人鼓勵與支持、清明的頭腦等特質之實務工作者；最好指導員能有好的記憶力以了解社工員之工作現況，也希望他是一公公共關係能手，打開社會工作推行上層管道。

B. 社工指導員之功能：

「所謂指導，是一種程序，對於執行機構的方案，有直接職責的工作員，由機構指定一個專業工作者，協助他，依照其所需要的來學習；協助他，盡量運用其知識和技術；協助他，增進其能力；如此他能更有效的工作，並對於他自己本身和機構，增加更大的滿足感。是故，社工指導員之任務重矣！有其存在的必要性，現在就來談論一位縣市社工指導員之功能，分為三方面論述之：

(一) 行政功能：指出推展社會工作當中，碰到有關行政問題，必須要執行之指導工作。如：協助社工員書寫工作報告、填寫報表和公文之類事宜；此外，對於機構職掌功能和機構工作員之工作期待，也是指導的內容所在；至於溝通協調上下工作人員，亦是屬於行政功能所在。

(二) 教育功能：給予社工員專業智能與工作經驗之指導，指引尚在摸索或錯誤工作方式之社工員一條可行途徑。

(三) 支持功能：社工員在推展工作時，難免碰到工作不順遂或個人情緒問題時，則指導人員可適時給予精神上的鼓舞，必可提高工作同仁之士氣，不斷地致力於社會工作之精進與創造。

至於縣市社工指導員之工作任務，根據「臺灣省社工員工作手冊中之任務，包括以下七點：

(一) 輔導派駐鄉鎮市區社會工作員研訂細部執行計畫。

(二) 輔導社會工作員有效運用社會資源並主動與基層有關人員及公私立社會福利機構，建立良好工作關係。

(三) 輔導社會工作員有效運用專業智能，以提高服務品質。

(四) 指導社會工作員詳實填寫工作紀錄與指導建檔事宜。

(5) 辦理社會工作人員工作動情及工作考核事宜。

(6) 從事民情反應及有關社會工作研究發展工作。

(7) 其他上級交辦事項。

從縣市社工督導員之工作任務，回顧目前他們已發揮之功能，茲將之歸納為以下兩點：

(一) 縣市督導員發揮最多之功能是在行政方面，也是佔據其工作時間之大部分，包括：協助社工員工作日誌之纂寫與公文之研擬、評鑑、溝通上下工作人員之意見等內容。因此，本省縣市社工督導員可說是「行政督導員」。

(二) 指導社工員工作之推行，給予必要的協助。

由於省方面尚無規劃社工督導員輔導社工員或推展社會工作之可行步驟，因此各縣市之督導方式有截然不同之別。所以，在評析縣市社會工作督導功能方面，僅就整體觀點予以論說之，筆者認為縣市社工督導員尚可發揮之功能，包括以下三點：

(一) 縣市督導員將其工作投注在行政處理方面，因此，相形之下，對於教育與支持功能之發揮，就顯得微小多了，是故，在工作之調配方面，社工督導員應如何將行政、教育和支持三大功能充分運作於實務工作上，才不失當初設置督導員之目的。

(二) 就筆者參與縣市社工會觀察所得，發覺一共通現象：許多督導員不懂得領導技巧，這或許牽涉督導員之行政業務繁忙使然而無暇或無心帶領社工員之工作，以致社工員有情緒困擾時，無人鼓勵之、支持之；有工作推展上的困難時，無人指導之、協助之；使得社工員好似汪洋中漂泊的孤舟，無人引航，所以，督導員在領導功能方面，有待加強之。所謂一個好的領導者不是將所有的工作總攬於一身；也不是將上級命令毫無通融的壓在社工員身上；也不是「遠山觀虎鬥」事不關己的不負責任態度；更不是「放牛吃草」的放任作風；而是懂得利用特殊才能的人才，使達至「人盡其才」之標的，並能給予有情緒困擾或低潮之社工員適時的支援，以提高工作士氣；督導員若能協調上下工作人員不同的工作要求，居間聯繫疏通之；最重要的一點是領導者須具有一顆積極向上之心，方能帶動社工員之工作幹勁，共同研討更好的社會工作實務推展

方向。如此，則再大的困難或問題，在這種社工督導員——社工員同舟共濟之堅強毅力下，必可突破層層難關，迎向燦爛的美好光景，這是督導員領導藝術之高度發展結果。盼見社工督導員之成長，以助社會工作之迅速開展。

(三) 另一影響縣市社工督導員之功能無法發揮的因素是牽涉到督導員彼此之間工作聯繫和分配不善而致的。目前本省縣市督導方式是由一位或數位督導員帶領一小組社工員，採用分為數個工作小組以推展縣市社會工作；由於督導員人數少，且須花費相當時間於行政事務方面，再加上社工員人數多，以致發生督導方式之缺失，甚或疏於形式之領導型態；這是本省強調社會工作步向專業化之一大阻礙。另一問題是關於督導員之間的聯繫協調問題，往往由於縣市社工督導員將工作重心放在行政和自身所帶領之社工員工作小組的投注上，因而，使得督導員無多餘時間運用於督導員彼此之間工作經驗的分享與專業智能的切磋方面，督導之實質功能也就無從全然發揮了；所以，督導員工作分配與聯繫問題，是阻礙督導員無法發揮其潛力的因素之一。至於如何改善這種情形，筆者認為除了減少行政工作的執行之外，必須藉助於多元媒體時常給予督導員「充電」，包括聘請資深指導員或督導員演講、討論會、座談會，亦或聯誼活動等方式，灌輸督導員專業智能和意見溝通的機會，不斷為社會工作實務注入新血；而且還須增加督導員之間聯繫「同僚團體督導會議」。所謂「同僚團體督導會議」所指稱之參與成員是督導員，而非包含社工員在內之團體會議，希藉此機會分享工作經驗，專業智能的吸收與意見的交換，必有助於社會工作督導功能之完全發揮矣！

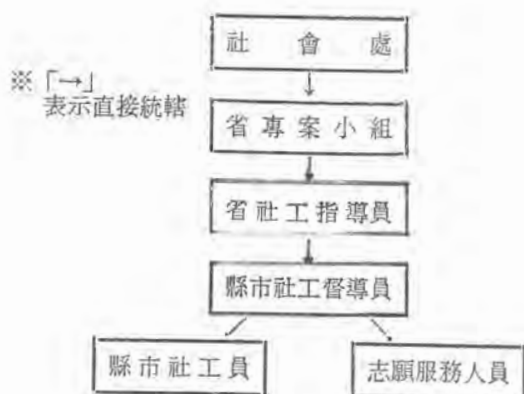
五、結 論：

「督導」已成為現代人類活動的重要因素，無論是在教育或在社會工作方面，甚至在商業、農業、工業、軍事、娛樂及其他實際的集體活動方面，都需要督導的施行、督導可協調、指導及改善活動中的個人，提高社會服務的品質。「由此可見，督導工作運用性之廣。本省社會工作尚在起步階段中更迫切，需要督導工作有效地運作，以確定社會工作專業化之實施方向，這種用資深督導員帶領社工員或志願工作人員的工作方式，方可提供社會大眾必要的多元性

與複雜性的服務需求。

本省各縣市在社會工作推展上，亦運用督導之原則與方法（除了高雄市、臺北市自行獨立作業外，澎湖縣尚未有社工人員之設置，但是在實際運作方面，却有一些主觀和客觀因素之阻礙，使得督導功能尚未發揮其應有的功能，這涉及省專案小組——省指導員——縣市社工督導員三大督導體系之間如何密切地搭配的問題，以充分發揮督導之行政、教育和支持三大功能，表現稱職的居間協調角色；包括關鍵人角色、中間人、邊緣人、另一工作者以及人羣關係專家等角色的良好表現，使本省各縣市之社會工作，在省縣（市）督導人員層層溝通之疏解下，迅速地向前邁進，這是所有國人衷心盼望的，亦希望在社會人士共同努力下早日實現！

△臺灣省督導體系運作理想圖：



△以省專案小組為核心和主導之社會工作環：



〔註譯〕

- 註一 廖榮利 社會工作學 初版（臺北市：三民書局，民七十二年）頁二二二
- 註二 高雄市社會工作督導員訓練專輯，提出報告者：莊文生（高雄市：市政府社會局，民七十二年五月），頁九。
- 註三 同上，提出報告者：江玉龍（高雄市：市政府社會局，民七十二年五月），頁七一。

【書目】

- (一) 廖榮利 社會工作學 初版 臺北市 三民書局 民七十二年
- (二) 臺灣省政府社會處編 臺灣省社會工作員工作手冊 南投縣 省社會處 民六十九年
- (三) 高雄市政府社會局編 高雄市社會工作督導員訓練專輯 高雄市社會局 民七十二年五月
- (四) 廖榮利與藍采風 臺灣的社會工作教育 臺北 中華民國社區發展研究訓練中心 民七十二年六月
- (五) 林瓊雲 「社會行政中現存之督導體系——以臺北市政府社會局為例」 社區發展 三十六期（民國七十一年） 頁二二—二四
- (六) 黑幼龍譯 督導與顧問 三版 光啓出版社與天主教社會服務中心聯合出版 民六十九年五月
- (七) 省專案小組開會記錄與資料 南投縣 省社會處 民六十九年
- (八) 同上 民七十年
- (九) Elizabeth Nicholds 李普愛譯 「社會工作督導者的新形象」 社會建設 四十六號（民七十二年四月） 頁三四—三六
- (十) 廖榮利 督導技術 臺北市 中華民國社區發展研究訓練中心 民六十九年七月