

# 社工員與里幹事

## 工作角色重複與否的研析

王麗容

### 緣起

我國社會工作人員專業制度化的問題早已不是新聞，甚至已有十多年的歷史。然十多年來始終處於萌芽階段，一直是「只聞樓梯響」，究其原因，涉及甚廣，不一而足。民國六十六年台灣省、台北市大力推行此制度（當時稱為設置社會工作人員實驗制度）以來，社會工作人員實施制度總算比較有具體雛型，社會對社會工作人員的認知總算有了開始。六、七年來社會工作人員的努力已逐漸獲得肯定。內政部也在七十二年十二月將社會工作人員專業制度草案呈送行政院核定，我們欣慰於此專業制度渴望透過立法程序來強化其功能，但我們也發現某些阻力橫諸於前，使這個制度無法早日催生，尤其是部分社會人士及決策人員對基層的社會工作人員和里幹事之間的角色（功能）關係仍模糊不清，誤以為兩者是同功能的基層服務人員，認為雙重的人員投資是人力財力的浪費。也有些人士由於里幹事的編制未能擴編，而主張社會工作人員應與里幹事合併，以增加里幹事員額，不希望社工員專業制度化，造成一股阻力。

筆者曾於七十年三月服務於台北市政府研考會時，奉上級之命將社會工作專業制度化中有關里幹事與社會工作人員分，合問題做了探討，那時是台北市社會工作人員專業制度過程中的一次震撼，因決策人員當時正面臨贊成與反對意見的抉擇，長官甚至親自赴基層了解兩者的角色功能及基層反應。幸好驚濤駭浪中，承蒙長官的鼓勵與支持，台北市推行的社會工作人員制度得以繼續成長茁壯。今日，整個社會工作人員專業制度更面臨新的挑戰，承蒙有關人士不斷地排除困難，為奠定我國明日更美好的社會福利遠景而努力，使這個制度有了新的希望。但仍有不少各界人士由於不大認識這個工業社會的新產物——社會工作人員

，而搞不清楚社會工作人員與里幹事角色關係究竟如何？能否劃清？任務有別否？兩者應合併還是應分開？還有社會工作人員只有和里幹事一樣在基層服務的這一類社會工作人員嗎？種種問題，希望藉由本文使了解者更清楚，不甚了解者亦有所認識，期盼進而由瞭解而支持社會工作人員專業制度。由於個人才疏學淺，若為文有不當之處，尚祈不吝賜教。

### 壹、先要澄清的幾個觀念

#### 一、社會工作人員類型很多

#### 不只一般社會工作人員

首先解釋「一般社會工作人員」的意義，目前台北市、台灣省、高雄市等政府機構的社會工作人員，他們分布在全省各角落，提供基層的社會福利服務工作，須具通才之能力，以提供綜合性、一般性的服務，服務對象遍及各年齡層，服務對象的特質具多元性，服務內涵涉及社會福利各層面，筆者認為此類社會工作人員可稱之為「一般社會工作人員」(General Social Worker)，以跟其他類型社會工作人員有所區別。這一類型社會工作人員常被誤為社區社會工作人員，事實上，嚴格言之，並非社區社會工作人員，因其服務面沒那麼狹隘，常被冠之「社會工作人員和里幹事工作重複」(事實上並不然，兩者交集的集合是空集合，請見後述)的社會工作人員即此類社會工作人員，他們和里幹事一樣同是基層服務的尖兵，許多人一提起「社工員」，腦海中只有一般社工員。

事實上，社會工作人員並不是只有在基層服務，提供綜合性服務功能的一般社會工作人員，所以今日我們談社會工作人員專業制度化並不是只論該類社會工作人員的專業制度化問題。社會工作人員除了上述那一類之外，尚有衛生機構（如衛生所、醫院）的社會服務員——醫療社會工作人員、精神病院社會工作人員，在婚姻諮詢（詢）及生命線等之家庭服務之社會工作人員，還有學校社會工作人員、公共救助社會工作人員，社區社會工作人員、團體（活動）社會工作人員等等。總之，含糊地講社會工作人員的任務和幹事工作重覆，可能來自於對「社會工作人員」的類型及服務取向的誤解，也因而一論及社會工作人員專業制度化就只想到一般社會工作人員。

我國內政部於六十七年八月公布的「中華民國職業分類典」中，即明訂了社會工作專業化的前瞻性職業名稱，在該分類典中第一大類，第九中類之第三小類即明定為「社會工作師類」，規定社會工作師又分下列細類：一般社會工作師類、公共救助社會工作師類、社會保險社會工作師類、學校社會工作師類、醫院社會工作師類（包括精神醫療社會工作師、公共衛生社會工作師）、矯治服務社會工作師、團體活動社會工作師、社區社會工作師及其他社會工作師等。故從此更可說明社會工作人員專業制度化的問題，並不是只有一般社會工作人員這一類，而是所有類型的社會工作人員專業制度化的問題，決策人士正視社會工作人員專業制度化時，應跳出一般社會工作人員的範疇，似乎不宜只想到和里幹事於基層相互補的一般社工員，應考慮整體社會工作人員專業體制的問題，其特質猶如醫師這一專業，其中有各類專業的醫師：外科醫師、內科醫師、婦產科醫師、小兒科醫師等等。對社會工作不了解的各界人士，希望你們在瞭解中支持，在參與中鼓勵。

## 二、專業制度是目標 納入編制是需要

社會工作人員專業制度化重要的措施是希望藉由證照制度使社會工作人員取得服務對象的信心與安全感，保障受服務對象的權益，亦使取得證照者引以為榮，產生專業執著感，故期盼參照專業人員法規通例，猶如律師法、建築師法、會計師法、醫師法等等，制定社會工作師法，使這種攸關民眾利害關係的職務

者，為社會提供有償或無償的服務。有了立法依據，才可由政府或授權委託其法定之社會工作專業團體，依循由考試或檢覈資格，核發執照，建立專業制度，這是社會工作專業制度化的主要意義。

而社會工作人員納入編制與上述專業制度化的問題是兩回事。社會工作人員之所以亟需納入編制，乃因依我國國情，應由政府先建立社會工作專業制度來引導民間建立專業制度化，政府機構應以編制內社會工作人員來運作此項工作，我們認為唯有當社會工作人員工作時有安全感，因而認同，奉獻此專業，早日樹立專業形象，社會工作才能落實於基層，也才亦達專業制度化的目標，這是社會工作人員為何應納入編制的積極意義。現階段，依公務人員任用法，社會工作人員同樣非經國家考試不得取得公務人員任用資格，為了安定社會工作人員的工作情緒，減少流動率，增進工作績效，若待專業制度中的立法程序完妥，恐影響時效，故權宜之計，政府機構應透過特考方式納編社會工作人員，使社會工作早日在基層生根，將來更以證照制度來標準化社工具素質。

## 三、消極救濟是任務 積極預防是取向

國內尚有許多人對社會工作人員的工作方法與工作技巧、工作內涵認識不清楚，以為社會工作人員僅從事於消極的救濟工作，所以只要一顆溫暖的愛心，人人皆可為之，視社會工作為不需要講求方法的「純消費性」工作。事實上社會工作者不但需運用各種專業知識及技巧，進行各種消極性的救助與事後的補救工作，更重要的，也運用了專業方法和理念從事於積極的輔導與事先的預防工作，同時重視服務遞送過程中的方案評估及成本效益的分析。不但有其專業理論、知識體系作為工作的依據，並有專業的運作技巧和作為工作的準則，所以是一項具有專業特質的工作，非經專業教育是不足以勝任的。但是社會熱心人士可透過另一種途徑，也是社會工作中極為重視的一環——參與志願服務，來響應、來支持社會工作。

筆者曾於某次有關社會工作人員專業制度化的會議中聽某位基層領導人士，振振有詞地說里幹事對個案的救助工作也做得和社會工作人員一樣好，對某個案既協助申請低收入戶，也發動募捐，認為這就是完美的個案處理過程，殊不知

社會工作人員處理個案的原則是：危急時，給魚吃，並要教他如何有計畫、有效地吃這條魚；非危急時，儘量避免造成依賴，故教他如何釣魚，並如何將魚分享他人。同時在「予」的過程中尚有許多個案工作的基本原則和案主的心理需求等等許多因素的考量，所以專業與非專業僅救助事宜是有顯著的區別的。

#### 四、專業教育是基石

##### 短期訓練是補充

社會工作人員至少需經過三年社工教育或四年的專業教育經考試及格者方得任用之，其專業訓練的內涵包括了社會工作理論、知識、方法及技巧的學習，也包括了實務運作的實習課程，有專業師資的指導，也有實習機構資深社會工作者的督導。在實際工作領域上，尚須施予職前訓練，不斷地接受督導者的督導和在職訓練課程，方能使其理論與實務相結合，方能使其專業素養充分發揮，以保障其服務素質，確保服務對象的權益，所以在校的专业教育是最重要的訓練、培育過程，是一個專業社會工作者專業素養的奠基期，舉凡其人格特質的塑造、專業理念體系的發展、工作技巧及方法的學習、專業角色的認同與認同，以及專業良知、專業倫理的信守，點點滴滴，無不在那有計畫、有步驟的學習生涯中獲得培育。但却有人言：「只要對現有的里幹事加以短期的訓練，使他們具有社會工作的知識，就可以執行社會工作人員的任務，何必增設社會工作人員？」究其原因，是這些人對社會工作人員專業教育認識上的不足，不大了解社會工作人員在服務過程中的特性，事實上，長期的專業教育絕非短期的職前訓練可以取代的，畢竟羅馬不是一天造成的。我們更要說，捨已有的專才不用，是人力資源的浪費；訓練未具社工業養的里幹事是訓練費用的浪費。邁向「福利國家」的我國，能不用專業人才來推動社會福利工作，還做人力財力的雙重浪費嗎？！

#### 五、政治組織是憲政所需

##### 社會組織是國本所在

我國推行民主憲政體制，依此體制最基層組織是社會性的，如推行民主憲政的英、美兩國，其郡（或縣，County）以下並沒有行政組織。但依我國國情，在目前狀況下，只好兩者並存，以往，在周代是鄉（政治組織），遂（社會組織）二制並存，在元代是里（政治組織）、社（社會組織）二制並存。目前推行的里鄰組織，是以前保甲組織的延續，是政治組織，有人却言，有了里鄰不應有社區等社會組織的存在，因那是自歐美輸入的；事實上我們既需要里鄰地方政治組織來鞏固地方自治的基礎，也需要社區等社會組織來強化民主憲制的意義。因此，我們肯定以地方自治工作為主要任務的基層服務人員——里幹事——設置的必要性，我們也不可以忽略為健全基層社會組織而設置專業的社會工作人員的必要性；前者不可廢，後者亦不可不立。前者實施三十多年，後者却是近年來的事；前者毋須實驗，後者却仍在實驗中（不過國內的實驗應是運作（轉）上的實驗，而不是對制度的實驗，因他國已行之百年餘，制度需要是肯定的），時間先後在其次，實驗與否也不是關鍵，重要的是此時此刻應配合我國國情迅速發展為輔導、發展社會組織（如社區、社會團體等）的社會工作人員專業制度（早在民國五十四年民主主義現階段社會政策即已明訂「社區發展」此一工作項目，並規定任用社工專業人員推動之）。總之我們需要里幹事推動地方自治組織，更需要社工健全基層社會組織。

#### 六、開道有先後 術業有專攻

自從社會工作人員制度實施以來，部分人士認為民衆辦理社會救助事項仍有求助於里幹事的現象，因此否定社會工作人員存在的必要性。事實上，吾人皆知，我國實施地方自治已有三十多年歷史，代表政府形象於基層落實政府政策的里幹事，扮演政府及人民之間的溝通角色是最爲人所熟知的，一則「歷史悠久」，一則人數最多、最普及，所以里民易於求助於里幹事是當然之事。社會工作人員則是新時代的產物，是應補助主動服務不足，而在今總統任行政院長時創設，正式推動至今不過六、七個年頭，人數不如里幹事多（里幹事平均一、二個里至少有一個里幹事，社會工作人員在臺灣省一鄉鎮設一名，台北市六百三十個里，平均一個行政區不到十個），分布面不如里幹事普及，所以民衆對社會工

作員的認識尚不如里幹事來得印象深刻，有待助者為申請社會救助事宜仍求助於里幹事，此應是必然的道理。多年來社會工作員制度實施的經驗也告訴我們，里幹事需要社工作員協助者甚多，他們轉介紹給社會工作員的個案無以計數，只因他們瞭解社會工作員學有所長，務有所專，認可社會工作員的專業形象之餘，為使其「里民」獲得政府最佳的照顧與服務，充分扮演了個案轉介者的角色。或許有人以為那是推諉，其實不然，里幹事的工作角色是以落實地方自治於基層為主，附帶處理庶務性的服務事宜為輔，社會工作此專業常非其專長所在，故在各有專長的情況下，於基層相互配合著。再打個比方來說，里幹事之於基層民衆的服務猶如什麼都可以插手的全科醫師，小病可以醫，大病只好轉診給專科醫師，而今日社會工作員在基層扮演的即社會福利（工作）的專科醫師的角色，民衆申請服務事宜里幹事足以服務之，但需要進一步輔導、協助其社會適應和潛能發揮的事宜，則有待社會工作專科醫師來服務。同時，由於此間的社會工作專科醫師立足於地方尚短，假以時日，其專業形象、知名度一樹立，大家必然直接找最具安全感的服務管道，以尋求最迅速、最完善的專科服務，因此，我們認為民衆之「聞道有先後」，社會工作員與里幹事「術業有專攻」，民衆仍有求助於里幹事辦理救助事項，並非意味着社會工作員不需要存在，里幹事是地方自治組織的尖兵，社會工作員是社會福利工作的先鋒，各有所專，各有所長，不可偏廢。

以上六個觀念的澄清，主要是期待社會各界在瞭解中支持社會工作員制度，在支持中促進此制度的早日建立，並因參與社會工作而使社會更和諧、更溫暖、更具安和樂利的景象。

以下諸部分將分析下列幾個重點：一、社工作員與里幹事並無工作重覆之虞。二、里幹事與社工作員是無法合併的，前者無法取代後者，後者取代前者亦有困難。三、兩者合併有困難，宜採分工制度，使其合作落實於基層，充分便民，方能貫徹。蔣總統經國先生「事事為民衆著想，處處從基層作起」的指示。

## 貳、兩者工作並無重覆之虞

本節所討論之社會工作員是指和里幹事同樣是政府施政措施下的基層服務人員之「一般社會工作員」（見前述），但並不是許多人錯誤觀念中的社區社工作員（以下諸節亦然）。同時，本節所討論之里幹事之職掌或工作項目是以台北市為例，依據台北市七十一年一月所頒布之「台北市政府增進里幹事服務效率實施要點」所訂之里幹事工作項目分析之；至於社會工作員之工作項目，全省「一般社會工作員」之工作內涵，雖有區域特質上的差異，重點略有不同，但大同小異，僅以台北市為例，來比較分析「社會工作員之工作項目和里幹事重覆」這個混淆視聽的問題。台北市政府社會工作員的服務項目如左列，里幹事之工作項目如表一。

台北市政府社會局社會工作員服務項目：

### 社會救助服務

(一) 指導申請及有效運用各項救助措施：

- |        |          |        |        |
|--------|----------|--------|--------|
| ① 生活補助 | ② 兒童家庭補助 | ③ 生活安置 | ④ 免費施醫 |
| ⑤ 急難救助 | ⑥ 災害救助   | ⑦ 臨時工  | ⑧ 助學金  |
| ⑨ 平價住宅 | ⑩ 免費殮葬   |        |        |
- (二) 發掘並結合多種社會資源，協助遭遇困難之低收入民衆。

### 社會福利服務

- (三) 指導就業之方法及態度，並協助排除有關就業之障礙（就業輔導）。
- (四) 輔導參加職業訓練，並指導申請及有效運用自強貸款（創業輔導）。
- (五) 指導對課業缺乏興趣、輟學及未升學之青少年，排除障礙重回學校（就學及升學輔導）。
- (六) 辦理持續性之團體活動，培養青少年正確之人生觀念與態度（青少年輔導）。
- (七) 調整家庭成員對內、對外人際關係，並實施親職教育（強化家庭功能）。
- (八) 輔導老年人及婦女再學習，並參與休閒及社會服務活動（輔導參與社會服務）。
- (九) 既有社區之技術輔導及新社區之規劃設計（發揮社區功能）。
- (十) 兒童、青少年、婦女、家庭、老人及殘障福利諮詢服務（諮詢服務）。
- (十一) 其他發展性及積極性社會福利服務。

## 一、里幹事落實地方自治於基層

### 社工員落實社會福利於基層

從里幹事三十五個工作項目（見表一）中，我們發現第五至第十三項，第二十二至第二十七項，計有十五個項目屬於致力於地方自治組織的工作項目；若再加上前四項和最後兩項具自治性質的服務性工作，則高達二十一個工作項目。所以基本上里幹事的業務性質、工作目標，主要在於將地方自治的觀念及作法落實於基層，故以地方自治目標為重，他們是推動地方自治的尖兵；從社會工作員工作項目（見前述）中我們可以發現，社會工作員是推動地方社會福利的尖兵。所以里幹事主要工作目標，在於致力地方自治組織的運作及地方自治目標的達成，社會工作員主要工作目標，則在於致力基層社會福利工作的運作及社會福利目標的達成，兩者工作目標既不相同，工作項目怎有重複之處？

## 二、里幹事以推行民政業務為主

### 社工員以貫徹民政業務為主

從里幹事三十五個工作項目中，我們發現其中有十九項（百分之五十六）和民政業務有直接的密切關係，而和警政業務有直接相關者僅一項，與衛生、教育業務有直接相關者分別是一項和二項，和社會福利工作有直接關係者計七項，與兵役業務有直接相關者一項，和工務業務有直接相關者為三項，所以里幹事係以貫徹民政業務為主的工作角色。社政係源自民政，因社會發展趨勢，因應社會分工細密與加強服務而分出，舉凡人民團體組訓、社會運動、勞工福利、社會救助、兒童福利、殘障福利、老人福利、社區發展、平價住宅管理、合作行政均屬社政業務範圍，由於社會行政工作傾向於策劃、設計、管理、指導的間接服務者工作角色，且鑑於人力不足，無法提供主動服務到家的直接服務內涵，社會工作員是為彌補社政業務間接服務及被動服務的不足，其工作角色是為貫徹社政業務於基層，採取了主動服務到家的方式，提供了直接服務為主的工作內涵，包括消極的救助及積極的福利服務事項。所以一個以貫徹

民政業務為主，一個以貫徹社政業務為主，兩者何有重複之處？

## 三、里幹事重行政程序運作

### 社工員重專業服務提供

里幹事工作項目中涉及許多相關業務，不只和社會福利有關，所以和里幹事工作項目「似」有重複者，豈止社會工作員。再仔細分析里幹事工作項目中和社會福利業務相關的七項，我們可以發現事實上兩者在此相似並不相同的工作項目上，確有其層次深淺上的不同，足以證明兩者的工作項目似重疊但並不重複。這七項里幹事的業務中，其中第十九項、二十項因社會工作員無此類工作職掌，無重複之虞。第十六項、十七項、十八項、二十一項、二十三項則易造成外人的誤解，也是認為有工作重複之關鍵所在。以下將逐一說明之：

第十六項：協助辦理社會救助戶之救助事項；里幹事著重行政法令程序的申請手續的運作，但並不包含社會工作員著重個別輔導、助人自助及社會資源的結合運用。

第十七項：重大災害之調查、救助之協助事項；里幹事著重法令規定範圍的申請救助事項；社會工作員著重彈性安置、情緒支持、資源的結合與運用及追蹤輔導。

第十八項：老人調查暨敬老證、慰問品之轉送；里幹事著重「事務性」的工作，社會工作員則著重老人在宅服務、生活安置、專案性老人活動及個別輔導。

第二十一項：協助失業者辦理求職登記；里幹事協助失業者止於「登記」，社會工作員則運用職訓介紹、就業輔導、資深轉介等方法，技巧來服務失業者，並協助整合其家庭功能。

第三十三項：協助推展社區發展；里幹事著重於社區之規劃參與，社會工作員則著重於社區的運作、社區活動的輔導、人力、物力、財力等，有形無形社區資源的結合及運用。

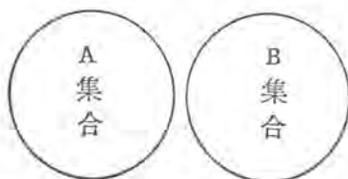
所以從以上的分析可知，社工員與里幹事的工作似重複並不重複，里幹事常偏重於行政程序的運用，社會工作員重方法技巧的運作，前者業務層次較淺，後者專而精，兩者是可以相輔相成的，並非重複。

#### 四、就數學集合觀論

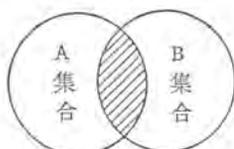
##### 兩集合並無交集

從數學的集合觀念，我們可更具體地發現，里幹事和社員工的工作項目並沒有重複。設里幹事之所有工作項目為一集合(A)，各工作項目是該集合的元素，社員工之所有工作項目為另一集合(B)，各工作項目是該集合之元素，前者因涉及的業務範圍較廣，類型較多，故該集合是異質性較高的集合體，後者則因專精化、深度化，以福利工作為主，所以是個同質性較高的集合體。由於A集合(里幹事職務)的元素(各該工作項目)和B集合(社員工職務)的元素(各該工作項目)是絕然不同的(前已詳述過)，因此這兩個集合的交集之集合是個空集合，也就是兩者不重複的。一般是而非的觀念是這兩集合有交集，甚至有人認為A集合包含B集合，或B集合包含於A集合，以致認為社會工作人員和里幹事之工作重複，不必設置社會工作人員，前面是「部分重複」(有交集)的論點，後者是「全部重複」(部分集合)的論點，均是錯誤的觀念，正確的觀念應是兩者之交集的集合為空集合( $\emptyset$ )，兩集合的元素均為獨立或互斥事件，即兩者工作項目並沒有重複。以下以圖表示上述三個觀念：

圖一：正確觀念——  
兩集交集之集合為空集合



圖二：似是而非的觀念——  
兩者有部分交集



圖三：嚴重錯誤的觀念  
—A集合(包含)B集合  
—B集合是A集合之部分集合



總之，兩者之工作項目似有重疊但並不重複，容有調整，亦或有層次深淺之分的分工方式均可。一般不了解社會工作人員任務及角色的各界人士，大都以為「社會工作人員做的，里幹事也都在做」，甚至誤以為「社會工作人員能的，里幹事也能」，在「面」的了解上不足，在「深度」的認識上亦缺乏，所以當兩者的工作項目關係為上述第三種的集合型態，而有毋須設置社會工作人員之錯誤觀。就以上的分析，我們可以了解兩者功能是有顯著的不同的，工作目標、工作內容各有顯著差異，里幹事職掌中涉及了許多相關業務，如警政、衛生、教育、社會福利、兵役、工務等等，均僅涉及該業務體系內的極少部分業務，而且百分比微乎其微，因此我們不能說有了里幹事，分局、派出所警察人員不需要；有了里幹事，衛生所公共衛生醫務人員不需要……；同樣的，有了里幹事，各社會福利服務中心的社會工作專業人員就不需要！

表一 里幹事工作項目與各有關業務關係表

6. 辦理里民大會事項	5. 辦理鄉編組事項	4. 查報改善市容及增進市民福祉事項	3. 推行里文化建設活動及全民體育事項	2. 訪問里民瞭解民情及重要問題反映事項	1. 辦理里民申請服務事項	備註
√	√	√	√	√	√	「√」：表示與該業務有直接關係
		△			△	「△」：表示與該業務間接關係
		△			△	
			△		△	
			△	△	△	
				△	△	
					△	
					△	



區域特質，民衆特性，提供各類型之服務，以提高其生活素質；就工作角色言：里幹事主要工作角色有三：地方自治組織的推動者、政令宣傳的執行者、民情事項的反映者，次要工作角色是非專業性、技術性施政措施的協助者，社員工之工作角色主要有六：基層社會福利工作的推動者、政府福利措施的直接服務者、民間社會資源的結合與運用者、民衆生活適應、情緒困擾等問題的解決者、社會問題的預防者、人民生活品質的提高者；就任用方式與資格言：里幹事以納編公務人員三或四職等進用之，具高、普考及格或一般特考及格（包括國軍退役役官兵轉任公務人員特種考試）者均可，無學歷背景限制，社會工作員則以約聘方式聘用，比照委六支薪，需具社會工作科系或其相關科系畢業等資格經甄試及格者，方得任用之；就隸屬體系言：里幹事屬民政體系，社會工作員屬社政體系。爲清楚起見，列表二說明之。

表二 社工員與里幹事角色功能差異分析表

項目	社會工作員	里幹事
工作目標	落實社會福利於基層	落實地方自治於基層
工作重點	貫徹社政業務爲主	貫徹民政業務爲主
工作內涵	重專業服務的提供	重行政程序的運作
工作方式	1. 重視社會福利主動服務到家 2. 傾向於下情上達的服務模式 3. 主動服務多於被動協助	1. 重視政令宣導 2. 傾向於上情下達的溝通體系 3. 被動服務多於主動關懷
服務對象	對需要特殊服務者提供專案服務，並對民衆提供普及性、富行政性、一般性、相似性的服務	
服務特質	對一般市民提供各類型之服務	
工作角色	1. 基層社會福利的推動者 2. 政府福利措施的直接服務者 3. 民間社會資源的結合與運用者 4. 民衆生活適應、情緒困擾等問題的解決者 5. 社會問題的預防者 6. 人民生活品質的提高者	1. 主要工作角色： 地方自治組織的推動者 2. 政令宣傳的執行者 3. 民情事項的反映者 2. 次要角色： 非專業性、技術性施政措施的協助者

隸屬體系	民政體系
任用方式	以納編公務人員任用
甄選及資格	以三或四、五職等進用
應具社會工作科系及相關科系畢業者，經高普考及特考及格	無專業背景限制

由上述之分析可知里幹事與社工員角色功能上有顯著之差異，任用背景需求上有顯著不同，以及兩者指揮督導體系上亦有顯著差別，同時里幹事又有繁瑣的基層業務，如何再肩負社會工作員的多而複雜且需專技性的業務呢？所以里幹事不能也不可取代社員工，以下將比較若由里幹事替代社會工作員的優缺點（前提是里幹事也不增加員額）：

表三 里幹事替代社工員優缺點分析表

分析項目	優點	缺點
人力運用	1. 達國家人事精簡的政策	1. 捨專才而不用是人力資源的浪費，是教育投資的損失
國家支出	2. 節省國家公務人員之人事經費	2. 社會問題無法周防消滅，所造成國家人力、物力、財力的損失却又是無以計數的
方便民衆	3. 集民政、社政業務於一身，民衆求助方便	3. 能力不足，業務繁雜，民衆無法獲得有效滿意的服務
工作目標	4. 無	4. 捉襟見肘，顧此失彼，既無法健全地方自治組織貫徹民政業務，又無法發揮社會工作專業職責，促進社會福利事業發展
因應需要	5. 無	5. 無法應付工業社會多元化、複雜化社會問題預防及解決之需求
社會要點	6. 無	6. 造成指揮體系的混淆 ？社政體系或民政體系指揮里幹事？
法律方面	7. 無	7. 造成法令執行上的脫節——某些福利服務法令上委由局辦而不要由區公所（里幹事所在）辦



準。這個構想是來自基層行政主管的反應，他們認可社工員的素質及服務內涵，以臺北市為例，社工員平均年齡廿六歲，沒有一人不在專科以上之學歷，個個具有社會工作的專業教育背景，有衝勁、有熱忱，在服務民衆的過程中更能發揮服務的績效，因而認為新進里幹事最好也具社會工作員任用資格，以提高里幹事的水準，增進為民服務的效率。這種替代方式即社工員替代里幹事的模式，只是名稱是里幹事而已，雖然可使里幹事和社工員無分軒輊，却帶來了許多值得深思的問題：

### (一) 十大缺點仍存在

里幹事（其實是社工員）仍要執行民政業務及社教業務體系下的業務，同樣會帶來「里幹事替代社工員」的十大缺點，其中第一點的缺點可修正為：①組織氣候不利於里幹事（其實是社工員）成長，將造成社工員工作滿足感的低落；區公所是里幹事的直接督導單位，民政局是上級指導單位，無專業認同的對象，又無有力的督導及訓練，社工員專業滿足感將大為低落。②工作職掌未能發揮社工員所長，易造成職業倦怠感；民政業務為主，區里行政、地方自治工作為重，和社會工作員工作取向大不相同（見前述里幹事與社工員工作項目分析），易造成成就感、滿足感、勝任感的不足，產生職業倦怠及高流動率，形成人力投資的浪費。

### (二) 職等如何調整

里幹事任用職等目前比社工員低，若以社工委六支薪的方式，區公所的編制系統豈不得大調整？若不以社工員目前之委六支薪，人才的進用上勢必有些困難？參與力無法達到預期目標。

### (三) 科際整合不可及

里幹事分佈於基層，理想的狀態應是各背景人才均能投入此工作行列，同運作於一行政區，藉由專長的互補，彼此相互支援，可增進「里」服務績效的發揮。若僅運用有社會工作專長者，雖甚為適用，但仍有上述缺憾。

所以就現階段而言，以社工員替代里幹事固然有其意義，但仍有十大缺點及其他困擾問題，所以似不必限定里幹事亦具社會工作素養，只要有興趣，並通過任用考試者均可投入該工作行列。

## 伍、既不可合併應採分工合作模式

### 一、分工合作是國情所需

#### 專業制度是時代所趨

前面第三、第四部分已論及合併的可能性及不可行之因，我們可知由里幹事替代社工員是不能也不可，社工員來替代里幹事似可行却有諸多缺點與問題，所以筆者認為合併之途不可採，分工之路却可採。依分工後的兩條軌法之分工模式，里幹事與社工員各專其責，各盡其工作角色，於基層服務的過程中相輔相成，才能貫徹「蔣總統經國先生「事事為民衆着想，處處從基層作起」的指示，這是主張社會工作員專業制度加速建立，以造福基層民衆最大的理由。另外尚有十大理由來說明此模式在我國當前施政體系是最需要也最適合的原因，這十個理由也就是社工員與里幹事分工而合作的運作體系下的優點，也是社會工作員制度應儘速專業化的原因：

1. 人力運用方面：將能人盡其才，適才適所，是人力資源的充分運用，是教育投資的充分發揮。
2. 財力支出方面：將可預防社會問題，消弭社會偏差或個人偏差。少數的人事經費的支出，却為國家節省了難以估量的社會問題所帶來的人力、物力、財力的損失。
3. 便民方面：使基層均有各型專長人員，有助民衆獲得有效、滿意的服務，是政府推動便民服務最具體表現。
4. 工作目標達成：分工細密，各有所專，既能使地方自治的使命感徹於基層，又可提高民衆福利服務的品質。
5. 因應社會需要方面：既可因應工業社會所帶來的解決社會問題之需，亦可依我國國情，健全里鄰組織。
6. 指揮體系方面：社工員屬社政體系（社會局），里幹事屬民政體系，指揮體系毫不混淆，易於發揮功效。
7. 法令執行方面：透過社會工作員貫徹殘障福利法、社會救助法、老人福利法

等規定委由省（市）社會處（局）辦而不是由鄉鎮區（公所）辦之法令事項，不致造成法令執行上的脫節。

8. 政策實施方面：建立社會工作人員制度才符合「民生主義現階段社會政策」、「經濟建設六年計畫」，「當前社會福利救助業務改進方案」等政策指示。

9. 配合現行施政措施方面：藉社會工作人員制度才能貫徹行政院長七十二年十二月一日所推動社會福利工作三大指示（見前述）。

10. 邁向「福利國家」境界方面：藉由社會工作人員制度，運用專業的方法，才能提昇我國社會福利事業，將我國社會福利工作帶入新境界，將我國帶向「福利國家」之林。

## 二、分工——職掌不重複

### 合作——角色相互補

社會工作人員與里幹事採分工合作服務於基層的互動模式，兩者的角色功能應如何配當？在職掌上或工作項目上，應使兩者工作項目交集之集合成為空集合。在組織運作上，使兩者的組織據點充分聯繫協調配合。在角色扮演上，使全科醫師與專科醫師各展所才。

#### (一) 職掌上——容有重疊但不重複

前面第二部分已提過目前兩者的工作並不重複，將來社會工作專業制度化之後，兩者職掌之關係如下：

1. 工作原則：里幹事以推動地方自治組織工作為主，協助其他市政建設目標之達成為輔。社工員則以推動基層社會福利工作為主，促社會工作專業作法落實於基層。

2. 工作項目：里幹事仍可維持現有工作項目，其中和社會福利工作有直接相關者，由於兩者工作角色和內容上的差異並無重複現象，故和社工員是可相輔相成，互居互補工作角色。社工員的工作項目除了社會行政體系中福利服務的範圍，包括各年齡及各類型服務對象之直接或間接服務外，可依社政體系運作上的實際需要，服務區域的特性，配合當前社會福利政策妥擬之。但兩

者工作容有調整亦可。

#### (二) 組織運作上——相互協調配合

里幹事屬於民政體系，社工員屬於社政體系，前者以區公所為工作據點，後者以社會福利服務中心（以北市為例）為工作據點，兩者於基層的組織，猶如衛生所、分局、派出所，均為貫徹市政目標的基層服務組織，因此在服務過程中，區公所里幹事與社會福利服務中心之配合關係，就猶如與其他基層組織（如衛生所、派出所、學校）之配合關係一樣，彼此充分協調、配合，以參與彼此定期或不定期的會議來溝通意見，以認識彼此的工作角色與工作職掌來作較佳的轉介服務，使民眾享受最佳的服務。這是里幹事與社工員在分工體制上，組織之間有上述的作法，以發揮分工的服務功效。

#### (三) 角色扮演上——轉介服務

里幹事工作面廣但不深入，社會工作人員工作是專而精，前者在基層服務時，其角色猶如醫師體制中的全科醫師（事實上並未集各種才能集於一身），後者在基層服務時則猶如專科醫師（衛生局各衛生所工作人員、警察局各分局、派出所人員在基層服務網絡中亦如專科醫師者的角色），兩者的角色關係是：當全科醫師無法處理、解決的問題，轉診給適合的專科醫師，當專科醫師認為只要全科醫師即可解決者的問題轉介至全科醫師。例如里幹事碰到需特殊輔導的個案，須用專業技巧和方法來解決其生活適應，社會適應或人際關係等有關問題時，轉介給社工員輔導；社工員碰到須辦理低收入戶申請手續、請領敬老證等的個案，轉請里幹事協助（上述工作均為里幹事職掌內任務）。這是兩者分工、社會工作人員專業制度化之後，社會工作人員扮演專科醫師的角色時，和里幹事合作的過程中需建立此種的服務默契，方能確實造福民眾。

## 結 論

社會工作人員專業制度確須考慮我國國情，以發展國情化的社會工作模式，既不造成國內原有行政組織上的困擾，也不阻礙我國社會福利工作發展為原則，我們深信社會愈進步，分工是愈細密，上級決策人士對這制度一定會做最明智的裁示。