

# 社會工作行政與管理專業化過程探析

賴 兩 陽

## 壹、前 言

「社會行政是不專業的」、「行政工作都是打雜的工作」、「社會行政工作誰都可以做」、「我寧願做個案，也不要做行政工作」……，這些說詞常常存在於社工實務界與學生的認知當中。長久下來，社會工作被區分為「直接服務」與「間接服務」兩大領域，前者包括個案、團體與社區，後者則以行政與政策立法為主，「直接服務」最先進入社工系的教學領域，個案、團體又與心理輔導關係密切，在教學過程中除了理論教授之外，可使用角色扮演、團體運作方式進行，似乎較為活潑有趣，容易引起學生的興趣。而「間接服務」涉及政府部門，許多學生刻板印象中的政府部門是「吃茶看報」、「打官腔」、「沒效率」、浪費生命。因此，對行政工作總是興趣缺缺，連帶影響其學習的動機。

對於「間接服務」較為負向的刻板印象，當然不夠客觀公允，社會行政、社工管理與政策立法的影響力，不下於對案主直接的協助，政府部門也早已不是尸位素餐、無所事事的單位。但是為什麼仍然讓學生有這種想法，甚至在實務界多年的人，還是認為社會行政是不專業的，什麼人都可以做，這樣的心態，顯然必須進一步瞭解，並且從教學及實務中改進，以喚起學生及實務界對「間接服務」的熱情。

本文試圖從美國社會工作專業化發展過程中，瞭解「社會工作行政」(Social work Administration)，如何取得專業認同；其次檢視臺灣「社會行政」(包括社會福利行政及社會政策與社會立法)在社工專業教育發展中的現象，並引導出社會行政人員專業化的問題，進而提出增進學生對社會行政認識的建議，希望對臺灣社會工作行政與管理教育有所助益。

## 貳、美國「社會工作行政」教育的發展

臺灣的社工系的學生對行政工作興趣缺乏，其實在美國社會工作行政的發展歷史上也有類似的情形。從美國社會工作發展的歷史來看，1900 至 1935 年係以「個案工作」為主要的核心技術，1922 年 Mary Richmond 的《社會診斷》(social diagnosis)奠定了「個案工作」的基礎。當時雖然有一些美國大學開設社會工作有關課程，但行政工作並不被認為有異於直接服務與實務(蔡啓源譯，1998：8)。遍查專業文獻著作，在此一時期所舉辦過的國家研討會並未發現社會福利行政與實務受到專業的支持性注意(林顯宗、陳明男，1990：7)。

美國社會行政受到重視，要從 1930 年代「新政」(New Deal)時期開始，當時大量擴展與鼓勵對社會福利計畫之需求，

使得社會工作行政，不論是社會工作教育或實務領域，均因面對挑戰，而有顯著的發展。1934 年美國「聯邦緊急救濟總署」（Federal Emergency Relief Administration）成立，1935 年發布「社會安全法」（Social Security Act）創立了聯邦/州的公共救助制度，激起對公共服務人員的大量的需求，但社會工作教育卻只是以訓練民間直接服務的社工員為主，不符合當時人才所需，學校被要求檢討個案與團體技術，使其適應公共福利方面的行政與監督所需要的技術。不過，此時願意接受社工行政訓練的，仍然是鳳毛麟爪，在 1958 年假底特律（Detroit）舉行的社會工作教育協會（Council of Social Work Education, CSWE）年會中，就有報告提出社會工作研究生只有 1% 是專攻行政領域（蔡啓源譯，1998：8）。因此，社會工作行政仍被視為社會工作專業實務的外圍領域。直到第二次世界大戰後十年社會工作行政才有組織地關連到社會工作的核心知識、價值與技術。1950 年代社會工作行政已明顯地變成整個社會工作過程固有的一部分，不再是一種附加或便利的策略。行政雖然已贏得立足點，但社會工作專業仍繼續固守著拒斥立場，不承認它是一種專業的實務方法（林顯宗、陳明男，1990：13）。

1960 年代美國瀰漫著反戰的氣氛，人權運動蓬勃發展，弱勢群體進入社會福利機構，但這些機構卻缺乏有效處理貧窮、種族等問題，造成對社會福利是否存在合法性的質疑。公共福利的龐大科層組織，也被視為阻礙服務提供與持續不平等的幫凶，社會工作行政亦被懷疑其功能性。此時，強調草根民主、實踐改革的社區組織反而成為社會工作者最重要的技術。不

過，社區組織與社工行政兩者技術並不衝突，常有相互重疊之處。雖然，在這個時期社會工作實務似乎受到質疑，但是，在課程的發展上，卻有小小的進步，在 1962 年，社會工作教育協會對課程的內容強調三項重要的領域，就是（一）社會福利政策與服務（二）人類行為與社會環境（三）社會工作實務方法。實務方法包括個案、團體、社區、行政與研究等，行政已被視為社會工作不可或缺的技術。儘管如此，依據統計在 1971 年全美只有 271 為學生，占學生總數的 2% 正式進入社會工作學院的行政課程（林顯宗、陳明男，1990：16）。

到了 1970 年代，因經濟不景氣，形成一種「匱乏政治」（Politics of Scarcity），社會福利經費必須加以削減，管理從以往僅重視計畫的維持與擴張，轉變到需關連到計畫的描述、控制與評鑑。在此一情形下，社會福利組織面臨巨大的技術與知識的真空，也刺激了社工界必須積極的訓練社會行政人才。加上美國當時「衛生、教育與福利部」（現已改為「衛生與人群服務部」）的經費補助，造成社會工作學校課程迅速擴張，1975 年在 84 所社工學院中有 19 所提供行政專業課程，2 年之後，已增加至 35 所（林顯宗、陳明男，1990：21），社會工作行政相關的期刊論文亦大幅增加，社會工作行政在社會工作領域的專業地位，遂告確立。

1987 年美國社會工作行政季刊（Administration in Social Work）開始發行，標示著社會工作行政的學術性獲得肯定，同時也讓更多的實務工作者願意從事行政工作。Chess 等人研究 1981 年至 1985 年社工人員的工作內容顯示，從 1981 年到 1985 年之間，社會行政人員的比率從

27.8%提升到 36.5%，個案工作者卻從 41.1%，下降至 29.4%（引自蔡啓源譯，1998：13—14），似乎可以看出社會工作行政在辛苦的成長過程中已逐漸被認可。

從以上美國社會工作行政的發展過程中可以看出，在 1970 年代之前，社會工作行政一直被主流的社會工作實務者所排斥，直接服務技術尤其是個案工作幾乎占社會工作專業四分之三世紀的優勢，也鮮少有人願意投注心力智慧使其成為實務與研究的領域。但是，在社會工作拒斥行政管理的过程中，管理的理論與技術已有快速的進步，當政治經濟的環境改變，要求社會工作者必須要符合當時的管理思潮時，才驀然發現，社會工作管理知識的鴻溝。此時，就必須藉助擁有管理知識，卻無社會工作訓練背景者擔任行政主管的職務。不過，美國的社工行政的發展歷史上，也針對此一問題加以檢討，釐清社會福利機構有其獨特的服務性質、服務倫理與專業技術，顯然不同於一般行政，進而促成社工學院積極的列入社會行政課程，訓練社工人員成為未來機構的管理人才。到了 1980 年代，隨著社會工作行政專業地位的確立，使從事行政工作的人員大幅增加，頗有苦盡甘來之感。

臺灣的社會行政人員看到美國的發展過程，應會有似曾相識的感覺，現行社會福利行政與管理似乎也被許多自認擁有「專業者」，視為枝微末節，泛泛無甚學問。不知是社會工作者放棄社會行政領域，讓其成為其他領域人員就業的場所？或是社會行政真的不需要具有社工專業者投入？

## 參、臺灣「社會行政」教育的發展

雖然臺灣社會工作實務界，對社會行政專業的認知不足。不過，從臺灣社會工作教育的觀點看來，社會行政進入專業教育的體系，似乎不像美國如此的坎坷。社會行政一直是社工教育中重要的一環，與國民政府 1940 年在大陸成立「社會部」有關，當時為了配合社會行政的需求，許多大學的社會系開始設立社會工作課程。1944 年秋，教育部召開大學課程修訂會議，特准在社會學系內增設「社會行政組」，且規定「社會行政與福利」為社會學系學生必修課程。當時中文著作與社會行政有關的包括馬榮宗《社會事業與社會行政》（1942 年 4 月）及社會部主編《社會行政概論》（1944 年 10 月）（林萬億，2002：141）。不過，當時社會部的「社會行政」充滿了人民團體組訓色彩，會有多少社會工作專業成分，頗令人懷疑。

在戰後初期，臺灣並沒有立即設立社會工作專門教育單位，只有省政府的社會行政人員訓練班。臺灣最早社會工作教育起於 1951 年臺灣省立行政專校的社會行政科，2 年修習 84 個學分，不過師資大部分不是社會工作學者。1955 年與大直行政專修班合併成為省立法商學院，社會行政科改為社會學系，3 年後再分為社會學理論與社會行政兩組，是後來中興大學社會學系之肇始，也是國內第一個社會工作教育的科系（林萬億，2002：127—128）。雖然當時師資不足，開授的課程有限，不過該系因以社會行政為重點，培養了許多社會司司長的人才，例如王家銓、徐學陶、蔡漢賢、陳武雄、蕭玉煌等諸位先生均是。

臺灣對社會工作課程做有系統的規劃，始於 1964 年 12 月，當時臺灣 5 所大學的社會學系教師們在聯合國亞經會和亞洲協會協助之下，於臺北舉行為期一週的「社會工作教學研究會」，設計社會工作教學課程，會中決議將勞工立法併入社會立法（劉脩如、陳國鈞，1966）。復於 1971 年 2 月，由內政部與聯合國發展方案（UNDP）在臺北共同召開「社會工作教學做研討會」，該會中決定有關課程的部分訂定社會工作概論、社會個案工作、社會團體工作、社區組織與社區發展、社會福利行政、社會政策與立法、社會研究法、人類行為與社會環境、社會工作實習等九門課列為工作的專業必修課程，並報請教育部核定（林萬億，2002：130—135）。這個課程設計對社會工作教育內容的一致性，有很重大的影響，即使教育部早已解禁，不再規範各校的專業必修課程，不過，這九門課依然被視為大學社工系是否具有專業教育的指標，社工師法的考試內容，仍不脫這些課程的範疇。

由以上課程設計可以看出，社會行政與政策立法等科目，與個案團體社區等直接服務課程一樣，一開始就被列入社工專業課程，並未遭到排斥，可能與當時美國社會工作教育的課程經過長期發展，已具共識，而臺灣剛好接續這個階段，平行加以移植的結果。當時相關的著作包括劉脩如、陳國鈞《社會立法》（1966）、劉脩如《社會福利行政》（1975）及《社會政策與社會立法》（1976）與白秀雄《社會福利行政》（1979）。這些書籍內容頗為充實，以社會政策與社會立法為例，首先介紹社會問題的意義，並對政策與立法定義加以探討，接下來介紹先進國家，如英國、德國、

美國、日本等國的社會政策與立法，之後回到我國社會政策與立法的內容，包括人口、土地、住宅、勞動、農村、保健、保險、救濟、福利服務與社會組織等主題。從現行社會政策觀點觀之，所有社會問題及其對策均加以涵蓋，範圍顯然過大。書本大部分內容均為政府政策與法規抄錄，引述的多，說明的少，遑論加以評論。不過，對於當時社會福利制度尚未健全的情形之下，這些文獻整理的功夫，已彌足珍貴。

在 1970 年之前，政府並無社會工作相關的制度，直到 1971 年行政院核定省、市政府聘用社會工作員名額，臺灣省政府遂於 1972 年訂定「臺灣省各省轄市設置社會工作員實驗計畫」，並於隔年在基隆、臺中、臺南、高雄 4 省轄市試辦 2 年，設立了社會工作員 10 名、管理工 10 名，負責辦理平價住宅公共衛生、設施維護、急難救助等事項。但由於這些社工員均非社工科系畢業，成效不彰。約聘社工員制度幾遭夭折，適巧，1972 年我國退出聯合國之後，原由聯合國兒童基金會補助的「臺灣省兒童福利工作員研習中心」經費終止，1974 年臺灣省政府社會處將該中心 10 人調去臺中縣大里鄉協助推動「小康計畫」，由於使用社會工作專業技術，績效受到肯定，又在當時臺灣省主席謝東閔的支持下，將社工員制度推展至全國（林萬億，2002：130—135）。但由於約聘社工員制度妾身不明、保障不足，經過幾番波折，才促成了 1997 年 4 月 2 日「社會工作師法」的通過。

「約聘社工員」制度對臺灣社工師制度的建立有很重大的影響，隨著 1970 年代之後，縣市政府逐步增加社工員的名額，

配合各大專院校社工系的成立，使社工系的畢業生除了民間社福機構之外，找到了另一個就業市場。不過，政府約聘社工員所做的業務均以「直接服務」為主，又因未具備公務員資格，無法轉任社會行政人員，逐漸形成了雖具社工專業知識，但福利保障不足，而位小職卑的「社會工作制度」；與掌握行政權力，具有正式公務員資格，享有優渥福利，卻「大部分」不具社會工作專業的「社會行政體系」，形成「一國兩制」的情形（賴兩陽，2001）。另因約聘僱社工員都具有社工相關背景，以直接服務為工作重點，長久發展下來就形成「社會工作=直接服務」，而社會行政人員則來源分歧，大都不具社工專業背景，又形成了另一個印象就是「社會行政≠社會工作」，所以才會讓許多社工實務界的人士一直認為社會行政是不專業的。

### 肆、社會行政需不需要社工專業？

社會行政的專業地位，並未獲得認可，從地方政府社政首長的任命，就可以看出端倪，許多縣市長並不認為社會局長需要由具社工背景者擔任。依據內政部2002年度中央對臺灣省21縣（市）政府執行社會福利績效考核評比，有關社會工作專業制度方面，現有臺灣省21縣（市）政府社會局局長具有社會工作專業背景的只有臺北縣、苗栗縣、彰化縣與高雄縣4個縣，其比例不到五分之一。到了2005年也只有臺北市（社會學背景）、臺北縣、苗栗縣、臺中市、臺中縣、彰化縣、嘉義縣、臺南市、高雄縣的社會局長具有社工相關背景出身，比例雖在上升，但依然未超過半數。這樣的現象反映了一個根本的

問題，難道社會行政不需要社工專業知識？只要有「愛心」、「有資格」、「有門路」就可以擔任？

事實上，從職業分類的認定與實際工作的內容來看，社會行政人員均需要具有社會工作相關學歷背景。依據行政院勞工委員會編印「職業分類典」職業代碼編號2606.02－社會福利「社會福利行政人員」，係指運用社會工作專業知識，在各級行政機關及公私立社會福利機構內從事規劃與管理工作，從業人員資格條件需具備大學或相當大專院校以上社會工作相關科系畢業之資格，並取得國家公務人員資格考試及格者。這個職業分類典已經述明，「社會福利行政人員」是需要具備社會工作相關科系畢業之資格。

如果分析社會行政人員的工作內容，大概會有以下的項目：

一、政策擬定：大至國家福利政策走向（如社會福利政策綱領），小至某一項福利（如老人福利服務）未來如何發展，行政人員常需提供決策者參考意見。

二、法規草擬：現行福利政策有無須制定法規，以為依據？母法所規定之子法如何加以草擬？現行法規是否有窒礙難行之處，需要加以修正補充？法規不明之處，如何解釋說明？均為行政人員常遇之問題。

三、制度設計：法規所明訂之業務，如何形成可操作之制度，例如身心障礙者保護法規定必須建立「公益信託」、「生涯轉銜」、「個別化服務計畫」等制度，行政人員即需透過制度設計，加以落實。

四、經費撥補：政府部門常因擁有較充裕與穩定的財源，而可對非營利的社會福利機構或團體加以補助，並做為政策引

導的機制。因此，經費補助的行政作業程序就落在行政人員的肩上，如果案件繁多，確實不堪其擾。其實經費補助牽涉到資源配置的問題，為什麼要補助這項業務，而不是那一項？為什麼要補助 50%，而不是 70% 或 100%？當經費有所不足時，哪些業務必須縮減？這些決定一定會有一些「政策」考量，行政人員必須依據這些考量的因素，擬定或修正補助標準。

**五、監督管理：**公部門作為業務的主管機關，本就具有監督考核之權，不過隨著「民營化」時代的來臨，這項功能日益強化，如何將業務委託民間辦理，如何招標，如何考核其服務成效，成為行政人員常常遇到的問題。而地方政府行政人員每年亦需面對中央政府的考核，於是，接受考核與考核相關單位，就成為行政人員的工作重點。

**六、活動辦理：**行政人員基於業務宣導、研討研習、節慶聯歡、配合選舉等情形，也常需要辦理活動，以結集相關人員，達到特定效果。辦理活動往往勞師動眾，耗時費力，如果長官嗜好此道，往往讓基層行政人員人仰馬翻。

**七、行政協調：**業務上為了溝通意見、說明作法，開會、打電話、寫公文、草擬長官致詞參考稿、撰寫說帖、新聞稿等「瑣碎」業務，頗為繁多，偶爾還要陪同長官出席會議、出差，常常占了行政人員很多時間。

如果將上述的工作內容加以分析，除了「辦理節慶活動」、「配合選舉造勢」不太需要社會工作專業知識者外，其他的工作內容都涉及到必須具備社會工作相關的知識與思維。尤其是政策擬定、法規草擬、制度設計、經費撥補及監督管理等業務，

絕非未具專業背景者，短期間即可勝任。

另外一個很重要的因素是「專業承諾」(commitment)，受過社工專業訓練者，其人格與價值理念均受到薰陶，瞭解社工所堅持的倫理，遇到挫折，也才能基於專業使命，堅持到底，這是非社工科系者所欠缺的。由近幾年來社福績效考核看來，那些未具社工專業背景出身的局長，普遍在考核成績上未盡理想，而且更換頻率較高，施政無法持續，對層出不窮的社會問題，由於欠缺專業知識與專業認同，而有左支右絀，力不從心之感。顯見社會行政或社工管理也已經發展出一套具有價值體系、專業知識與操作技術的領域，有別於一般的行政管理與企業管理，必須具有專業知識者方能勝任，已是不爭的事實。

## 伍、增進學生對社會行政與管理的認識

學校教育是社工實務界人才的來源，如能從學校教育著手，讓學生瞭解社會行政與管理掌握政策方向、資源分配是具專業的重要工作，才能使學生願意投入社會行政與管理的工作。不過，現行社工系學生除了「社會福利行政」及「社會政策與社會立法」必修之外，其餘選課趨勢大概可以歸納為以下特性（賴兩陽，2004）：

**一、重實務，輕理論：**社會工作強調實務層面，使同學對服務技術的興趣，遠大於抽象層次較高的基礎理論。在選修課程中有關輔導技術、治療方法、團體帶領等課程常常門庭若市，戶為之穿；福利理論、比較政策、組織管理等課程常門可羅雀，冷落稀疏。

**二、重直接，輕間接：**社會工作直接服務比較可以透過與人接觸的過程，得到

直接回饋，而對於政策、法規、行政、管理或倫理，其牽涉的層面較廣，通常必須具備基本哲學、政治學、經濟學、法律學等基礎知識，同學的訓練不足，又無與案主接觸的機會，較難引起同學的興趣。

**三、重兒少，輕老殘：**即使是直接服務領域，同學受限於生活經驗，又剛從兒童、青少年階段發展而來，有關兒少課程，通常十分受到青睞；反而對於具有就業市場潛力的老人、身心障礙者福利服務領域，有興趣者寡。

這種選課趨勢，無可厚非，社會工作如能從基礎的直接服務做起，較能瞭解實務的狀況，而且直接服務的就業市場，也較間接服務大與容易一些。不過也並不表示，間接服務必須經由直接服務的途徑入手。現行社會行政相關知識，也已具備了成熟的條件，可以作為同學的選擇之一。為了激發同學對間接服務的興趣，增進社會行政教學成效，謹提供以下建議供作參考：

### 一、增加「社會政策與社會立法」授課時數

在 1971 年教育部核定「社會政策與社會立法」的課程時，社會政策課本的主要的內容其實是政府的施政報告與法令規章（陳國鈞，1975；劉脩如，1975、1976），較為缺乏現代公共行政與管理的理論知識。因此，對於社會政策的價值、理念、意識型態、政策模型、政策形成過程、政策評估等理論，均付諸闕如，與現在社會政策理念有所不同。而在社會福利立法部分因當時並不充實，篇幅甚少，到了 1973 年才有兒童福利法、1980 年則有「社會救助法」、「殘障福利法」與「老人福利法」，

才見充實。時至今日，即使不論勞動立法、人民團體立法與社會保險立法，光就社會福利立法就包括「兒童及少年福利法」、「兒童及少年性交易防制條例」、「身心障礙者保護法」、「老人福利法」、「特殊境遇婦女家庭扶助條例」、「性侵害犯罪防治法」、「家庭暴力防治法」、「社會救助法」、「社會工作師法」與「志願服務法」等 10 個重要立法，相關子法亦高達 142 個之多，其中身心障礙者保護法的子法即有 58 個，內容大為充實（內政部社會司編印，2003）。如將「社會政策與社會立法」擺在同一科目之內，要用一學期 3 個學分去處理，一定力有未逮。既無法對社會政策做深入探討，亦無法對社會立法詳加說明，似乎可將「社會政策」與「社會立法」拆成兩門課程，每門課 3 個學分，也許較有充裕的時間可以深入說明。

### 二、釐清「社會福利行政」與相關課程的授課內容

現行大學社工系必修科目中必須教授「社會福利行政」，傳統上，本科目內容大多被界定為「政府社會行政」，因此，大部分篇幅在介紹政府部門的行政組織、人事及業務內容（劉脩如，1975，白秀雄，1979；林顯宗、陳明男編著，1985）。不過，近年來私部門及「公設民營」機構紛紛成立，與公部門有並駕齊驅之勢，社會福利行政課程內容，如只侷限「政府社會行政」顯然有所不足。社工師考試科目更以「社會工作管理」為名，以表示公私部門均需管理知識，其取向已與原先「社會福利行政」大相逕庭；另高考考試科目也無「社會福利行政」一科，而以「社會福利服務」代替。因此，「社會福利行政」與「社會工

作管理」兩者之間重點如何區分？是否配合社工師考試科目以「社會工作管理」一科取代，值得進一步討論。另「社會福利服務」尚非社工系公認的必修科目，卻是考試科目，其內容與「社會福利行政」差別為何？到底是以「社會福利」為主？還是以「福利服務」為主？均需進一步釐清。

### 三、增開社會行政實務技術課程

不管是「社會福利行政」或「社會工作管理」，其所講授的管理技術，常以督導或行政主管的角度出發。但是，大部分的學生畢業之後，進入公私部門的福利機構工作，卻是從基層的行政人員與社工員做起，他們所需要的行政技術，其實是「公文撰寫」、「新聞稿撰寫」、「政策說帖」、「長官致詞參考稿」、「法規研擬」、「方案設計」、甚至是「召開記者會」、「辦活動」等實務技術，而不是如何領導、決策與考核。可惜的是，社工系的學生常缺乏這些基本的行政能力訓練，而必須進入職場後重新學習，如果要拉近學校與實務界的距離，顯然，學校也應開設相關課程，讓同學有一些基本認識。

### 四、充實社會福利行政單位體系實習內容

現行學生到政府機關實習，大部分所接觸到的還是以社工員所從事的「直接服務」為主，很少學生可以在行政科室實習，主要的原因是不曉得行政人員在處理什麼業務，看起來只有「寫公文」、「打電話」、「開會」，行政人員也不知道如何將他身邊「寫公文」、「打電話」、「開會」的內容，設計成一套實習內容，讓學生可以瞭解。久而久之，學生的實習就很難與行政工作結合在

一起，想去瞭解行政業務的學生，不得其門而入，行政人員也認為學生不會懂，形成一種現象就是所有地方政府社會局的實習都是「社工課」的業務，與其他行政課室無關。揆其主要原因有四：第一、許多行政人員均無社會工作專業背景，沒有實習經驗，不曉得如何帶實習生；第二行政工作有時牽涉到「公權力」的行使，實習生確實不方便介入；第三行政人員工作繁忙，無暇他顧；第四行政工作常涉及法令規章，實習生的素養常不足，無法瞭解。這些問題如無法解決，確會會使學生在行政單位實習有「入寶山空手而回」之嘆。因此，行政單位有必要設計一套能夠讓學生參與的行政作業的實習制度，讓他們進入一個行政者的工作情境，包括如何引用法規、分配資源、設計制度與溝通協調等等，如此，才能讓學生從實習中有所獲得，啟發他對行政工作的興趣。

### 五、鼓勵學生參加高普考試以取得行政人員資格

現行高普考中行政人員的投考資格，是非常開放的，讓符合基本學歷條件者，可以選擇任何一種類科報考。不過，考試科目其實已經在篩選不具該類科專業背景的人員，以社會行政高考三級的專業科目為例，包括社會學、社會工作、社會政策與社會立法、社會研究法、社會福利服務與行政法，除行政法之外，所有的考試科目都是社工專業教育中的重要課程。連社會系或兒福系的學生，都無法受到如此完整的訓練。顯然社會行政考試，是為社工系學生量身訂作，如果考上的都是非社工背景的人，社工教育就要深自反省。因此，積極鼓勵社工系的學生努力考取高考，逐



漸占據社政體系的職位，社政專業化才有可能。

## 陸、結 語

本文中從美國「社會工作行政」發展，可以看出其取得社工專業認同艱辛的努力過程，並且逐漸受到學生與實務界的重視。臺灣因為建立社工員制度比美國較晚，其學習的國家又以美國為主，因此社會行政進入社工專業教育過程頗為順遂。其問題反而是建立地方政府社工制度之後，社會工作以提供「直接服務」為主，隨著社工員人數漸增，逐漸形成地方政府社會局中人員分屬「社會行政」與「社會工作」兩大領域，又由於社工員僅具約聘身分，無法轉任行政人員，大部分行政職

缺，由各方人員轉任，形成「專業的社工員」「不專業的行政人員」的刻板印象（其實行政人員當中也有許多受過社會工作專業訓練），要改變這個刻板印象，在教學上要增進學生行政管理理論、實際操作技巧，在實務界方面要增加學生行政單位實習的機會，行政單位應建立有計畫的實習制度與內容，讓學生瞭解行政人員工作內容與決策的考量，並鼓勵學生投考高普考，占據社會行政的職位，如此，才能提升社會行政人員的社工專業能力。如果有一天，縣市政府的社會局局長都具備社會工作專業訓練背景，社會工作才稱得上是一門成熟的專業！

（本文作者現任東吳大學社會工作學系副教授）

## 參考資料

- 內政部編印（2002）91 年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效實地考核報告。
- 內政部社會司編印（2003）社政法規彙編。
- 白秀雄（1979）社會福利行政，臺北：三民書局。
- 林萬億（2002）當代社會工作—理論與方法，臺北：五南圖書公司。
- 林顯宗、陳明男（1985）社會福利與行政，臺北：五南圖書公司。
- 陳國鈞（1975）社會政策與立法，臺北：三民書局。
- 蔡啓源（1998）Rex A. Skidmore 著，社會工作行政，臺北：雙葉書廊公司。
- 劉脩如、陳國鈞（1966）社會立法，臺北：三民書局。
- 劉脩如（1975）社會福利行政（上下冊），臺北：國立編譯館主編，正中書局印行。
- 劉脩如（1976）社會政策與立法（上下冊），臺北：國立編譯館主編，五南出版公司印行。
- 賴兩陽（2004）社會行政體系的「一國兩制」：探討社會行政人員的專業化，臺灣社會工作學刊，1，219—236。