

社會工作師國家考試與社工人 人力供需探討

蔡漢賢

壹、國際趨勢下社工專業來時路 崎嶇

社會工作從1898年美國哥倫比亞大學社工研究所前身紐約慈善學校發展到今天已超過100年。國際專業團體社福協會(ICSW)早在1928年年會時就以「樹立社會工作人員之尊嚴與職權」為研討主題。

嗣後舉世對這問題的重視，一直有增無減。1964年聯合國社會發展委員會曾明示「增進個人及社會公益之專業水準及專業精神；唯有具備高度專業水準與專業精神之社會工作人員，始能充分發會社會福利之效能」。接著以促進較高生活水準致力經社進步而制定的「聯合國社會發展宣言」中第3章第2項亦載有必須訓練專業及技術人員以為推展工作之所必須。1971年

在馬尼拉召開之第15屆國際社會福利會議以「社會發展新策略與社會福利之任務」為討論主題，其中有「各種專業人員之培植與運用」為子題，在分組會議中討論，其結論社會工作專業者須與其他專業人員合作，接受其他專業服務的人員並應邀其參與工作，社工人員必須分析其所應擔負之任務並在各有關專業中取得帶頭與協調的地位，緊接著會後所召開的社會福利部長會議亦以社會工作專業人才之培養與任用為討論議題，就是1971年聯合國出版的第5次國際社會福利調查報告中，亦一再注意社工專業人才與人力供需的研究。由此，不難看出國際間對社工專業體制的重視必要性。面對著國際潮流的沖擊，政府在體認之餘，為了增進人民生活目標，而頒布遷台的第一個社會政策，「民生主義現階段社會政策」中有記載：「僱用曾受

專業訓練之社會工作人員」，負責推進各項工作。末端又再明列「所需人才應盡量任用各大專院校有關社會工作學系之畢業生，對現有工作人員亦當隨時舉辦在職訓練，增進其專業知識改進其工作方法」。隨後頒布的「社會建設綱領」及內政部本之而制定的「第2期社會建設計畫」，在推進項內除強調觀念溝通、立法通過、機構配合外，亦列有「對執行幹部應予調訓，並積極培養專業才，俾能有效實施」。1971年3月召開之社會工作教學做研討會中亦以「社會工作人力資源及人事制度」為六大主要討論議題之一。可惜這些多是意念的探討。鮮有對人力供需提出具體數字。

學術界有鑒及此，開始從喊社工專業轉化為研究專業，筆者一馬當先，邀約旅居各國華人社工學者合著「各國社會工作專業制度之研究」一書並以「如何促進我國社會工作專業化」召開研討會，呼籲社會人士同心合作促成專業，反應至為熱烈，而歷年海外學人返國參加國建會，亦多於會中建議從速建立社會工作員專業制度。實踐學院亦於1976、1977年2度召開社會工作研習會。1987年東海大學又以「現代化社會工作專業制度」舉行研討會，且出有實錄。雖是漣漪處處，惟憾未成波濤潮流。因循猶豫，談多做少最是悵悵。所幸在政策上仍未忘懷，1994年、2004年「社會福利政策綱領」中亦有述

及，前者在基本原則中有「運用社會福利專業人員，社會工作方法」；後者在福利服務第17點有「政府應配合社會變遷與政府改造，……以及社會福利工作人員之配置」。此時復因有社會工作師法之通過，兒少、老人、障礙等福利法均有專業單位之設立及專業人員之配置。從以上的資料，我們不難看出國際的潮流，政府的體認，民間的感觸，直接間接的都表示出社會工作人員必須專業化，但當進一步涉及專業化的細節時，對人力的供需、範圍的廣狹、涵義的深淺、實施的緩急，又隨著機關的本位、論著者的修養、個人的利害而產生不同的看法與見解。

貳、要求納編與爭取員額二階段 路遙遠

在早期的社福人力，並沒有社會行政人員與直接服務社會工作員之分，雖然中央與地方都說人力不夠，並沒有全面化的調查，所以缺多少只是概估，更因長久以來人事部門都是平頭式的精簡人員政策，所以大方向只能先求其有，再談納編員額，對民間社工人力也關注不夠，能夠有的資料是1950年在亞洲協會資助下艾伯華夫人曾做過社會工作人力需要調查，筆者曾向亞洲協會索借，但並無所獲。僅有的具體資料是社會處在1969年提研討會參考

用之英文本「省社會處所需社工人員分析報告」，內中列有兒童福利機構、少年感化、公共扶助、就業服務、國民住宅、勞工福利、社區發展等7大項，估計結果共需社工人員1,909人；內中行政督導為459人，專業人員為1,450人。如就當時全社會處暨直屬機構共有職員1,047人而言，無疑是說須要擴大幾達200%，這個數字純屬猜估，寫給外國人看。本來談人力需求就幾近抽象，況社會工作原無止境，可精益求精，若將之我們現在從事專業工作的人員與其他國家比較，就不難看出多寡概略。在美國1960年戶口普查時顯示，每10萬人中有社會福利工作人員65人；如將之按照政府機構與民間機構來講，在美國每10萬人中有39個政府的社工人員，有22個民間的社工人員；如與歐洲的情形比較，丹麥是每10萬人有15個社工人員、荷蘭是每10萬人中有23個社工人員，法國是10萬人中有40個社工人員。隔了半個世紀，張紉教授在研究中是以社工師服務人數計，舉美國的標準是每450人有一社工師、瑞典500人有一社工師、德國650人有1位社工師、法國每1,000人有1位社工師、我國每3,000人有1位社工師，如以前文10萬人換算，則美國10萬人約有250位社工師，可以看出增長了300%，值得我們重視與警惕。當然數字的高低與品質的良窳會有差距，可是我們不妨在過程中找出什麼時候以地區來定員額、什麼時候以

人口、或混合人、地來定員額，那怕這些數字或是束之高閣、或是過眼煙雲，但至少可供檢討與回憶。

由於受「民生主義現階段社會政策」的影響，最早談社工人力是1971年內政部函省市政府於施政計畫編列社工人員名額；1973年省轄市各設置社工員10名；又因受小康計畫需要，省在台中縣大里鄉聘社工員12人，台北市則因安康計畫在大安區設置社工員4人；1978年為改善偏遠地區居民生活在全省30個山地鄉設置山地社工員54人，前面這些數字都是行政裁量定人數，接著開始以「地區」來定人數。1979年省頒「推行社會工作人員制度實施計畫」，員額方面規定每一鄉鎮（市）區應置社工員1名，人口密集地區得視需要酌增1至2名。直轄市台北市社會局則自1981年開始成立12個社會福利服務中心；以團隊方式推動社會工作。社政單位雖急如星火想建立專業制度，但行政院第一組在沒有高層長官催促下，卻是消極迂迴，加上人事單位談精簡、財主單位談「節流」，行政院幕僚很高明，從未說不贊成，但肯定是不支持，一下要你談與村里幹事配合；一下要你研究世界各國狀況，期待你人少事煩的社會司不了了之，所幸司內同仁學有專攻，尤能投入，你要什麼資料，就提供什麼資料，一年之中就研編有「歐洲共同市場國家社會工作專業制度概況」、「英國社會工作專業證照」、

「日本社會福祉士及介護福祉士法暨相關法規彙編」、「美國社會工作專業制度概況」、「美國加州職業及專業法第十五篇社會工作人員」等書，而幾年之間研究之廣且多彙編為「內政部社會司出版品簡介」，內分十餘大類，收專書126種、研究報告10篇，敢誇為行政單位之所未有。

在這期間，社工員的建制表面上是膠著狀態，但社會司仍是心急如焚，1988年5月就邀集國內社工界學者專家，開會獲得結論有社會工作人員員額設置標準，以行政區域，依人口之多寡比率設置，不失為具有科學、明確、具體之優點，可隨人口之消漲，增減員額，以確保社會工作服務之品質，嘉惠民眾。惟在建立專業制度之過渡期間，採任用與聘僱並行。員額設置標準如奉行政院核定後即進行納編作業，第一階段商請考試院考選部舉辦乙等社會工作特考1次，錄取名額以核定員額之1/2。省市、縣市現職約聘僱社會工作人員特考及格者，即予納入編制任用；第二階段則以高等考試分發任用，在此階段不得再新聘或新僱社會工作人員，缺額則逐年由社會工作高等考試分發任用。現職社會工作人員未能通過考試取得任用資格者，比照教育人員任用條例第21條第2項規定之方式，得繼續任原職，至其離職為止。從這個結論來看，只是在解決那時社工員的出路而已，文字中呈現了任用與聘僱並行，不新增聘僱社工員的保守文

字。值得一提的是在1989年所通過少年福利法，現已與兒童福利法合併為兒童及少年福利法，該法是第一個就人口數來訂定社政人力，其中第4條有「直轄市、縣（市）主管機關承辦少年福利業務人員之人數按各該直轄市及縣（市）居民人數比例定之，每50萬人不得低於3人，未滿50萬人者應配置3人」。但這項工作人員並未說明是社政抑社工人員，各縣市亦從未照這標準建制。同年6月內政部又再將修正之「建立社會工作人員專業制度實施方案報院，其中對遴用社工員採甲、乙兩案報院裁定。甲案是依院轄市轄內人口每10萬人至少配置社工員7人、縣市每10萬人至少配置社工員5人，僱用社工員得依技術人員任用條例，中央得編列預算配合獎助；乙案員額與前同，於近期舉辦社工員乙、丙等特考，考試未錄取者以約聘僱人員留用，並有對民間機構聘用專業人員比例之高低，作為補助與考核要件之一。實際上這方案仍為行政院所擱置，終於引發社工界的不滿、抗議、遊行，促成了1997年「社會工作師法」的通過，也因為社工師法的通過，排除了無知的迂迴、擊潰了顛覆的阻撓、驚醒了因循的遲緩。

參、福利法對社工師有需求惜無員額標準

談需求只談直接服務的社工師人力，而未談社政人員，難免會有偏頗；談社工師又不談須否分級，亦會影響到人力的多寡，只是本期編審會決議以直接服務人力為重，至於分級問題原內政部研究社會工作師法草案時就有：「本法所稱社會工作師分甲級及乙級社會工作師」，另又有條文規定「乙級社會工作師執行法定任務時應有甲級社會工作師督導」，甚至1995年12月立法院一讀通過之社會工作師法第2條仍有「本法所稱社會工作師，分社會工作師及社會工作士」，祇是後來偏向仿美，走專技可開業的方向。現行社會工作師法二讀、三讀是在一氣呵成下的急就章，留下了教育部未承認宗教學院可應考、守密一罪有二條文不同罰則，社工師開業限一地區自縛手腳的限制，雖然現在都已有修正，但更證明當時的疏忽。值得喝采的是社會工作師法修法時社工界同心協力，將人事、財主的阻擾一掃而空，開拓了社工新行業，法中第2條有「本法所稱社會工作師，指依社會工作專業知識與技術，協助個人、家庭、團體、社區，促進、發展或恢復其社會功能，謀求其福利的專業工作者。」接著第六條又有「非領有社會工作師證書者，不得使用社會工作師名稱」。有了這樣名銜的界定，才能方便統計人數。內政部近年雖有2次邀請社工專協做專業人力推估之研究，惟不是照現行社工師新法執行業務來估計，雖有提

出高、中、低數字，但可斟酌之處仍有，況且2010年1月通過政府再造，福利與衛生合為一部，未來發展難料，是以目前不須另起爐灶，惟日後應配合業務來估計，且因新修法專科社會工作師證書及組織未成型，所以如有研究結果勢必是「珍存」。我們要找出社工師人力的需求要按地區、按業務、按單位，公部門由地方社政單位；私部門由各專業組織，再旁加社工師分會及聯合會來估計，是以宜先從第12條業務要求來著手，其執行業務有：

一、行為、社會關係、婚姻、家庭、社會適應等問題之社會暨心理評估與處置。

二、各相關社會福利法規所定之保護性服務。

三、對個人、家庭、團體、社區之預防性及支持性服務。

四、社會福利服務資源之發掘、整合、運用、分配與轉介。

五、社會福利機構團體或於衛生、就業、教育、司法、國防等領域，執行社會福利方案之設計、評估、管理、研究發展與教育訓練等。

六、人民社會福利權之倡導。

七、其他經中央主管機關或會同目的事業機關認定之領域或業務。

從這條文中擴大社工師的職責，也規範了不同社會福利法中從事這些業務須用社工師，其中衛生、勞工、教育、司法、

國防，以及未列出的退輔、原住民等，公部門無所規避就是法律的明定，試看社福法規中多有專職單位、專業人員、專業保障之條文，而相關部會業務、亦明訂須社工師特予協辦之條文。為估算方便，本文先列出社會福利法條文的特別規定如附表，至政府與民間所需社工人力估算取

向，不在列出數字，而是先探求估算方法，至具體數字應由中央先成立規劃小組，各級政府社政部門及民間專業團體依原則及標準來估算，不可以是行政裁量、專家一己判斷的閉門作業，在分工合作下自能接近需求真相。

社會福利主要法賦予社工師特定任務及需求人力估算表

法律名稱	訂修時日(第2項為最近修正時日)	條文賦予重點職務	需求人力				備註
			政府		民間		
			現有	需加	現有	需加	
兒童及少年福利法	1995. 08. 11 2003. 05. 28	(5)兒童受不法侵害，應予協助及保護 (11)主管機應負專業人員訓練 (34)受侵害時社工人員須二十四小時責任報告 (40)接受偵訊時須社工員陪同 (51)機構業務須遴用專業人員辦理					(括弧為原法條次)

老人福利法	1980.01.26 2007.01.31	(7)相關業務應置專業人員辦理 (26)居家、社區、機構服務應由專業人員為之 (43)對受疏忽、虐待、遺棄等老人應責任報告					
身心障礙者權益保障法	1980.06.02 2009.07.08	(9)業務應遴用專業人員辦理 (20)辦理輔具資源管理及研發事宜 (76)對被遺棄等有不正當行為應責任報告					
家庭暴力防治法	1997.02.14 2007.03.28	(8)家庭暴力防治中心應配置社工 (13)審理時聲請輔導之社工人員應在場 (49)防治保護被害人權益，得請警察機關提供協助 (50)社工人員知有疑似家暴情事應立即通報當地主管機關					
社會救助法	1980.06.14 2009.07.08	(6)執行業務應置專業人員 (34)機構之業務應由專業人員辦理					
特殊境遇家庭扶助條例	2000.05.24 2006.05.17	(6)緊急生活扶助證明文件取得困難者可由社工員訪談資料審核					

性侵害犯罪防治法	1997. 06. 20 2005. 02. 05	(6)防治中心應置社工 (13)派社工陪同受害人接受偵查					
兒童及少年性交易防制條例	1995. 08. 11 2006. 05. 30	(10)法院詢問時應有社工員在場 (11)社工員調查中輟學生 (14)中途學校應有社工員 (15)指認加害人應有社工員在場					
志願服務法	2001. 01. 20	(5)設置專人辦理相關事宜 (11)指定專人負責督導					

資料來源：作者製表

除了這些法外，中央預算書中福利是由約20個部會編列，是以還有福利之外相關法令都須用社工員，而所需人力應由業務相關單位自估算方為接近，要者如特殊教育法、精神衛生法、少年事件處理法、觀護法、原住民族基本法等，只要用到社工師法定業務的項目，就應估算所需社工人力。有了這個需求概況估算方式外，還必須有重點統一說明，估計才容易接近實際需求，其要項如后：

一、表中現有人力應照實填寫，其中需加部分宜估計增減的額數，如少年輔導、觀護變更主管機關等所需人力。

二、現行福利法施行細則中，對機構已有人力最低要求，如政策上確要滿足各

單位需求，對人力的增置中央要有獎助策略，不問人事費用是五五或六四的補助，都有助人力充實的達成。

三、須求人力的統計，公部門要由直轄市、縣市自估，私部門要由地方各機構、各專業團體、社工師公會估算後，由地方政府彙整。

四、估計數字中對修法後業務增量、24小時輪班人力，每周法定工時縮減以及自行開業人數等都需要注意增減，相關部門必須審慎為之。

五、人力估算，視總人口、服務對象、個案負荷量，應視不同項目來估算，估算方法先要由專案小組提供標準，方不會各行其道。人力的估算要可長可久，甚

至於運用派遣工、志工做急需時補救都要及早規劃，不宜像蘇內閣時有阿嬤殺三孫再自殺的事件，就有發緊急生活扶助金及增僱300名社工員的急就章，最後增加社工員如何發揮功能也就沒有下文來收場。

肆、教、考、訓、用與專技社工師考試

憲法第85條規定公務人員非經考試不得任用、第18條規定人民有應考試服公職之權，事實上早年並無社工員之設，社政人員以高普考而獲任用者亦屬不多，大多為儲備登記，轉任考試、特種考試而獲任用，尤屬不妥者則為後者比例較前者超出甚多。高、普考社政人員每年錄取平均數不過10人左右，但1965年社工特考取509人、1968年取473人，也就是說一次社工特考的錄取數超過政府遷臺錄取高普考之總和。歷次特考又多有資格與經驗之限制，是社會工作科系學生每多被摒諸門外，對學用配合不無有待商榷處。而目前民間機構又因未全面受考試、任用之限制，雖是社會工作師法有取得證照方可從事社會工作的規定，但因錄取率低，考政單位說未達合格標準，應考考生怪才能與考題脫節，引發了質與量的糾葛、考與用的失衡。先就質與量的精粗來談，台灣社工教育的發展從1951年省立行政專科學

校社會行政科到今天已超過26所以上大專院校有相關科系。而沙依仁教授調查博、碩、學士生每年約2,000人，但因考試錄取率低，社工就業範圍狹，畢業生從事社工者各校估計不到20%；考政單位說60分為及格，未達標準雖沒明言是學校還是考生；而考生則怪課程與考題脫節，雖然教育不是以考社工師為唯一目標，但很多學生考不取就成教育與考政的課題；接著又有考與用的失調，教育、行政、考選難辭其咎。教育部有沒有人力規劃，社工科系太多畢業學生是問題；行政部門喊「精簡」沒有錯，但該簡而沒簡的單位依然存在，精簡用平頭式各減百分之幾，業務該增的就愈加不足，兼之又有地方行政機關組織準則，控制了局處單位數也控制了員額、考政單位只好無可奈何的得過且過。

雖然有社工師法的通過，但報名考取的多是已從事社工有年，只是多了一張證照，新進的擴大就業機會增加自然有限。加之社會工作師法通過時因遷就壓力，而有檢覈及對未經教育部立案但有10年以上歷史的宗教學院讓步，而可參加考試，造成了舊新之間的不公平。試看新修正的社會工作師考試規則有很多地方對「以前」、「以後」的落日條款限制，便證明了以往錯誤端倪之所在。而在社會行政人員與社會工作師不同體系又要互通下，2006年又改社工師任公職社工師又須再考一次。（見下表）

歷年公務人員高等考試三級考試公職社會工作師考試 報考人數、到考人數、及格人數暨及格率統計表

年別	報考人數	到考人數	及格人數	及格率%
2006	199	148	24	16.22%
2007	231	169	28	16.57%
2008	308	244	70	28.69%

造成同是社工人員，且均為國家考試，但公職較一般為難，而同一機關內社政人員與公職社工師亦容易有見解的爭議，自非洽宜。考政單位對這些混淆在2007年時曾舉辦「社會工作師教考訓用制度與國際接軌研討會」，惜因主持人社工

背景不足，內容是敘介多、決議欠引為憾事。特別須要警惕的是粗估國內從事社工的約近萬人之譜，但歷年考試及格人數不過2,500餘人，也就是現有從事社工者之中約有2/3未經考試及格取得證書，有名實不符之痛(見下表)

歷年專門職業及技術人員高等考試社會工作師考試 報考人數、到考人數、及格人數暨及格率統計表

(考選部網站)

年別	報考人數	到考人數	及格人數	及格率%
1997	3,144	2,196	264	12.02 %
1998	2,146	1,308	211	16.13 %
1999	1,962	1,206	193	16.00 %
2000	1,931	1,189	191	16.06 %
2001	2,031	1,468	95	6.47 %
2002	2,200	1,458	79	5.42 %
2003	2,275	1,571	266	16.93 %
2004	2,626	1,919	39	2.03 %
2005	2,898	2,119	195	9.20 %
2006	2,871	1,995	221	11.08 %
2007	2,601	1,923	200	10.40 %
2008	3,307	2,419	615	25.42 %
總計	29,992	20,771	2,569	12.37 %

社工師中合格人數不足，考試錄取率又偏低，急就章中就產生了新行業，一是歷年考題解答；一是補習班膨風，各自登報說成績傑出，如命題再有小圈圈，那就更對考生不公。由是可見社工人力的規劃，問題頗多，就政府而言，教育部門人力規劃最是重要，每年能用估計不過200人，但學校招生卻是2,000人，顯然出路受限阻；社政單位強調加強福利，但福利機構用人必須專業人員；考政單位對命題實用化及錄取率寬緊尤須加以考量。至各培訓學校，課程、教法亦須能學以致用；而社會工師全國聯合會及各地分會對教材、會社、守則、證照等以及在職進修要有創建與精進，以協助各相關部門建立國際化與國情化知能兼具的社工師為目標。

參考文獻

- 蔡漢賢主編(2000)。社會工作辭典p.485，社區發展雜誌。
- 張鴻鈞譯(1968)。聯合國社會發展委員會通過。大學社會工作課程之再商榷。東海社會學專刊。
- 張鴻鈞譯(1969)。聯合國社會發展委員會在1968年3月通過。刊社會建設第2期p.3。
- 我國出席第15屆國際社會福利協會報告書(1970)。刊社會建設第7期p.128
- U.N.1950.1971。Training for Social Work:An International Survey及Training for Social Welfare Fifth International Survey。
- 蔡漢賢主編(1972)。各國社會工作專業體制之研究。兒童少年策進會印。
- Sotial Work Personnel Needs of Depantment of Social Affaire, Taiwan Provincial Goventment 1969。
- 社會司編(1989)。我國建立社會工作專業制度發展重要過程。p.2至17。

伍、結語：敬業、樂業、永業一以貫之

我們要以人為制度來挽補變遷中的失調，也要以恰適的人力資源來貫徹法規的德意，進步的國家不可以與落後的制度相併存，更重要的是社工人員要較別人有較多明辨是非的認知、追求理想的崇拜、服膺信守職業倫理的敬業；也要社會讓他有引以為榮的職銜以及足以溫飽的待遇，使他們既願奉獻這一職業，又能工作勝任愉快，從工作認同來達到工作滿足，樂此不疲的提昇服務品質，融敬業、樂業、永業一以貫之的持續精進、永不止息。

(本文作者：現為台北、東吳大學社會工作學系兼任教授)

行政院(1988)台77內字第33359號函。

社會司(1990)。內政部社會司出版品簡介p.1至161。

社會工作師法(1997)第16條、44條、46條。

鄭麗珍(2008)。台灣社會工作專業人員協會。台灣社會工作專業人力推估之研究。

台灣社會工作教育學會(2006)。社會工作相關系所暨教師名錄。

考選部(2009)。專門職業及技術人員高等考試社會工作師考試規則第5條。

考選部(2007)。社會工作師之教考試用制度與國際接軌研討會。

陳宇嘉(2007)。考選部，社會工作師教育、考試制度與國際接軌之研究。

考選部網站(2008)。http:www moex.gov.tw/。

聯合報。2009.10.19，搶國考大餅補習班被爆榜單膨風。