



# 政府部門社工人力 推估模式的初探

鄭麗珍·黃泓智

## 壹、前言

社會工作專業人力的進用與政府的社會福利輸送品質息息相關，適當的社會工作人力配置一方面象徵著政府保障人民社會權的承諾，另一方面也顯示政府財政資源的合適配置。

受到全球化之影響，台灣的生產部門與勞動參與等型態都產生顯著的變遷，過去快速成長的經濟發展開始已漸緩慢，失業率上升、薪資水準降低、累積財富縮水等，加上人口老年化與少子化的兩極化的發展趨勢，在在都衝擊著台灣社會各個體系的支撐能力。同一時間，臺灣的政治環境也不變，根據柯三吉（民84）的分析，臺灣在民國76年解除戒嚴之後，長達四十年的威權體制暫告終結，進入所

謂的兩黨民主政治，施政直接訴諸選民的意見歸向。為了爭取執政所需的選票，政治上的反對黨與執政黨彼此競爭較勁或討價還價，推出各種福利與民生法案以討好選民，促使一些與家庭成員生活息息相關的「單行」社會福利法案通過，以規制政府機關設立與提供相關家庭福利服務的依據。基於此，立法院在短短的十二年間（民國78年到90年）通過了十幾個特定的社會福利法案，是臺灣近年來福利擴張的最盛期。在這些法案中，除了「全民健保法」涵蓋對象普遍化外，其餘各個法案皆以受益對象的「身份」類別而予以命名，例如合併兒童福利法和少年福利法為兒童及少年福利（民國92年）、老人福利法、社會救助法、身心障礙者權益保護法（民國96年更名，原名殘障福利法），並新修

訂通過兒童少年性交易防制條例（民國84年）、性侵害犯罪防治法（民國85年）、家庭暴力防治法（民國87年）等。

當這些以福利人口群為對象的社會福利法案通過後，各級政府就有義務「依法」提供各項法定規範的福利服務給需要的人民，而這些福利法案所規範的不只是現金補助的給付規格，還牽涉到個人服務（personal services）的輸送設計。當政府在社會福利建制日趨完善時，為了能夠有效而迅速的輸送這些法案所規範的福利服務，各級政府本身或透過購買服務的模式配置社工人力來推動各項福利業務的輸送，造成社工人力的需求擴增，加上各個法案所牽涉的福利人口群和服務範圍的多元化，社工人力需求面的質與量之適足性（adequacy）就成為政府有效推動福利的重要關鍵因素之一。就一個國家社會政策的長遠發展來看，福利需求的常態與變動都會影響社工人力質量的適足性，主管社工人力的政府機關、教育體系、專業社群實有必要進行社工人力的推估，俾利於政府對於社工人力的發展有精準的掌握，以及早的週全因應。

本論文的目的有二，一是嘗試研擬政府部門社工人力需求的推估模式；二是據此模式進而實際計算出各縣市現階段所需的社工人力需求量。

## 貳、政府部門的社工人力運用

最早，社會工作人員是由慈善式的愛心志工逐漸發展為經由專業教育訓練或取得證照後的助人專業工作者。台灣的社會工作人員在民86年「社會工作師法」訂頒後，已逐漸取得社會認可的專業地位，相關之福利政策、專業教育、人力（manpower）供給與需求、服務輸送等環節亦應進行整體性之規劃，專業制度才得以永續發展的基石（簡春安和高永興，民88）。近年來，為落實地方自治，各地方政府紛紛修訂組織體系與重整人事員額，政府部門的社會行政體系與社會工作專業人力之編制，成為社會福利界關心的焦點。根據Wong(1986)的說法，鉅視面的人力規劃(macro-level manpower planning)指的是確保社會服務得以輸送的最適人力規劃過程，意即在特定時間內能夠有效推動福利業務所需的人力數目和專業程度。

台灣省社會處曾於民國85年時，以民國83年底各縣市人口數為基準，函各縣市政府核算各縣市政府的社會工作人員及督導員人數（台灣省政府，八五府社一字第162156號函），各鄉、鎮、市、區人口數計算的標準為：(1)每鄉鎮市區至少應置社工員一名；(2)人口數在五萬人以上，未滿十萬人的單位，設置社工員二名；(3)十

萬人以上，未滿二十萬人，設置社工員三名；(4)二十萬人以上，設置社工員四名。在民國83年時，政府核定員額共計494名，但當時各縣市即因財政和觀念因素而未足額聘僱，台灣省合計僅有414人；截至民國88年三月止，核定員額比率並未更動，各縣市政府共聘用的社會工作人員有618人（其中督導73人，社會工作人員545人），平均每一位政府部門聘用之社會工作人員（含督導）服務35,484人，地方政府在社會工作人力的配置一直依據此標準，然體制規劃趕不及實際的發展（林萬億，民88）。

若以民國90年至95年間的社會福利績效考核資料來觀察，政府部門社工人力的整體員額其實呈現逐年增加的趨勢，五年間從776人增加到1,305人，成長幅度68%，平均每年成長13.6%，但各縣市政府的社工人力配置分佈卻不盡然相似，有少數縣市政府的社工人力還會呈現下降的情況。最近，政府大幅擴增社工人力大致有三波，一是民國95年「弱勢家庭脫困計畫」（大溫暖計畫）增聘86名社工人力（計畫已經結束），二是民國95年「補助各直轄市、縣市政府增聘兒童及少年保護社工人力實施計畫」增聘320名社工人力，三是民國96年「補助各直轄市、縣市政府增聘家庭暴力及性侵害防治社工人力計畫」增聘190名社工人力。所以，在民國97年時，政府部門聘任的社工人力總數

共計有1,539人（包括正式編制及約聘的社工員），同時期行政院主計處公告全國總人口為22,942,706人，平均每一位政府社會工作人員需要服務14,908位民眾，此數值與民國88年相較之下改善了許多（58%）。

近年來，隨著民營化風氣及政府組織改造，政府透過公辦民營或方案委託的方式邀請民間部門承擔更多的福利服務輸送任務。因此，「政府部門社工人力」若廣義地探計政府及其委託民間單位共同辦理的各項「法定」福利業務，則依據內政部社會司的統計，到民國95年底，各縣市政府內部聘任1,511位社工員，以委外方式聘任的社工人力有764人，總計「政府部門社工人力」為2,275人，委外人力占全部人力的33.58%，詳見表一，平均每一位社工服務10,018位民眾(22,790,250/2,275)。至民國97年底，各縣市政府內部聘有1,539位社工員，以委外方式聘任的社工人力則為1,291人，「政府部門社工人力」總計有2,830人，委外社工人力占了45.62%，詳見表一，平均每一位社工服務8,107位民眾。

同時，表一的統計數據表還顯示各縣市政府在委外的社工人力分佈上呈現差異性，在民國95年間政府自行聘任社工員比例較高（委外比例30%以下者）的有台南市、台中市、台南縣、宜蘭縣、南投縣、台北縣、台中縣、基隆市、嘉義縣等九個

縣市，當時並沒有任何縣市政府的委外人力超過五成以上。但到了民國97年間，各縣市政府自行聘任社工員維持較高比例（委外比例30%以下者）的尚有宜蘭縣、基隆市、台南市等三縣市，而新竹縣政府在總體社工人力聘任的大幅下降下，政府自聘的社工員比例也升高。然而，在民國97年時，各縣市政府依賴民間部門支援社工人力超過五成的是縣市則增加為八個

縣市政府，分別為花蓮縣、台中市、台中縣、台北市、新竹市、桃園縣、嘉義市、台東縣等。整體來看，政府部門在執行其法定福利業務的的社工人力之聘任的確有增加，但主要增加的社工人力主要是在委外的部分，政府本身自聘的社工人力增加的幅度非常有限。如此倚賴民間部門的人力來輸送法定福利業務，對於政府整體的福利輸送績效與品質之影響值得觀察。

表一：民國95和97年政府自聘及委外社工人力的統計

縣市政府	95年				97年			
	政府	委外	合計	委外%	政府	委外	合計	委外%
台北縣	210	69	279	24.73%	172	123	295	41.69%
宜蘭縣	36	8	44	18.18%	45	6	51	11.76%
桃園縣	91	69	160	43.13%	87	97	184	52.72%
新竹縣	36	16	52	30.77%	33	7	40	17.50%
苗栗縣	31	26	57	45.61%	41	36	77	46.75%
台中縣	80	32	112	28.57%	75	95	170	55.88%
彰化縣	64	31	95	32.63%	61	29	90	32.22%
南投縣	48	10	58	17.24%	50	37	87	42.53%
雲林縣	48	25	73	34.25%	44	35	79	44.30%
嘉義縣	30	10	40	25.00%	33	21	54	38.89%
台南縣	55	9	64	14.06%	55	30	85	35.29%
高雄縣	100	63	163	38.65%	130	86	216	39.81%
屏東縣	67	47	114	41.23%	65	53	118	44.92%
台東縣	22	20	42	47.62%	31	36	67	53.73%
花蓮縣	30	21	51	41.18%	45	58	103	56.31%
澎湖縣	17	10	27	37.04%	19	13	32	40.63%

基隆市	26	10	36	27.78%	29	6	35	17.14%
新竹市	29	29	58	50.00%	31	36	67	53.73%
台中市	49	8	57	14.04%	44	56	100	56.00%
嘉義市	16	14	30	46.67%	22	22	44	50.00%
台南市	45	7	52	13.46%	49	13	62	20.97%
臺北市	244	168	412	40.78%	250	303	553	54.79%
高雄市	137	62	199	31.16%	128	93	221	42.08%
總計	1511	764	2275	33.58%	1539	1291	2830	45.62%

備註：公部門現有社工人力數以實際社工人力（含編制內及約聘僱、約用之社會工作師（員）及實際從事社會工作業務之課員）估算。各地方政府社會局統計日期截至 97 年 9 月 30 日止。資料來源：內政部社會司

## 參、相關專業人力推估模式

近年來，各個專業領域對其專業人力的配置紛紛提出推估研究，期望能夠建構各領域專業人力的需求與供給之模式，以預先規劃各專業之發展。其中，張紉等（民92）針對不同專業領域之社工人力進行推估，吳淑瓊等（民92）則在長期照護領域中針對不同照顧專業進人力行推估，許耕榮等（民93）則在評估心理衛生工作的同時，亦對心理衛生人力進行評估，茲分別簡述如下。

張紉等（民92）接受內政部委託之社工人力研究，整理之前國內社會福利人力之相關研究，發現自民國60、70、80、90年代陸續都有學者或民間團體進行或發表社工人力的調查。例如白秀雄（民70）針對兒童少年福利人力進行調查、陸光

（民77；民80）針對老人福利服務人力之研究、陳淑芬（民83）針對殘障福利專業人力調查、高迪理（民83）針對廣泛的社工人力進行調查，以及高永興（民86）針對社會福利機構社工人力的調查。張紉等（民92）指出，過去的研究調查雖彙整出台灣整體社工人力之概況，但卻未能歸納出人力需求與配置之準則，因此進行國內當時社工人力需求、運用與困境之探討，以普查的方式對公部門與民間部門福利機構之中層主管與第一線社工人員進行調查。根據民國92年這項問卷調查的結果，發現政府體系內應已聘用3,053位社工人員，加上受雇於民間福利組織中的4,522位社工員，當時全國應有7,575位現職社工人員，平均每一位社工員最多可能服務2,982人，此一比例明顯的高於德國、日本、美國、香港等工業先進國家或地區

(張紉、林萬億、王永慈，民92)。

許耕榮等(民93)在行政院衛生署委託下，進行我國社區心理衛生中心評核模式建立之研究，同時對各中心的工作人力進行評估分析，以及中心人員對方案規劃與評估之訓練需求。該研究以機構與工作人員為對象，藉由問卷調查與深入面談等量化與質化並重的方法收集所需資料。在機構部分，著重於工作人力配置與現況、全體工作人員每週總工時、全體工作人員在工時配置之百分比。工作人員的部分，則將重點放在個人兼辦非相關業務之情形，以及某特定時段內之人力工時分析。

隨著台灣邁入老年化國家，老年人口比例逐年攀升，加上身心障礙者福利受到民間社福組織的推動逐漸受到重視，長期照護成為國家社會福利的發展重點，長期照護體系中各專業領域的人力配置成為受關注的焦點。吳淑瓊等(民92)針對全國長照需要評估第三年計畫中，針對各專業領域的人力需求(如：居家服務、社會工作、護理、物理治療與職能治療)進行推估研究。該研究先介紹過去人力需求推估方法，包括衛生人力/人口比率估算法(the health manpower population ratio approach)、以需要為基礎估算法(the health need-based approach)、以需求為基礎估算法(the demand-based approach)和衛生服務目標估算法(service target approach)；接著，

該研究也討論影響人力需要推估之相關因素。最後，該研究結合兩種估算法(以需要為基礎和以需求為基礎)來估算我國長期照護的人力需求。

在講求行政成本效益的衛生行政方面，推估專科醫師的人力需求和供給也是相當重要的議題。根據詹佩玲、葉炳強、吳岱霖和吳肖琪(民94)在核算台灣未來所需的神經專科醫生人力時，運用了多種推估模式取向，包括有供給趨勢法(供給現況與未來人力相累加)、基準法(每十萬人口專科醫師需求)、線性迴歸法(每年人口趨勢與所需神經專科醫生人力成長率的迴歸)、住院需求推估法(所有病人、神經科病房住院率與神經科病人住院數的公式)和盛行率推估法(常見神經科病型的盛行率與住院人數成長之公式)等五種方法，由此評估出台灣目前神經專科醫生的供給過剩或不足，進而建議未來衛生行政應就這類醫生的水力供需進行規劃。

即使是同一機構、同一屬性的服務，個案之間所需要的工作時數差異也很大，以近年來頗受重視保護性工作為例，從事性侵害暨家庭暴力防治工作的社會工作人員數量成長快速，張四明(民92)以台北市政府民國88年業務資料計算每件個案所需工作時數，依行政業務劃分區別為兒童及少年保護、性侵害保護、成人保護(以婦女及老人為主)三類，每類案件再區分

為半年可結案、半年至一年可結案、一年內無法結案等三種，大約各占全年案件的30%、30%、40%，結果發現性侵害案件每案所需工時依序是80、92、92小時，成人保護為22.5、96、96小時，兒童及少年保護則要32、87、102小時，後二項合計稱為家庭暴力案件，有30%的案件要花費22.5小時完成結案，而70%要96小時，平均每案73.95小時。

Eaglstein和Pardes(1983)針對以色列國墾區社工人力的推估，並建立參數作為社工人力的推估指標。例如他們針對以色列四十一個國墾區所想要推動的社會福利計畫，建構了一個依據人口資料來核算社工人力的推估模式，這個大致包括三個參數，一是某地區的人口數，二是國墾區內的聚落距離和社區壓力事件的程度，而這裡所指的社區壓力事件程度指的是該社區內多個容易成為福利案主的人口群比例，例如大家庭數及人數、0-18歲兒童數、居住擁擠戶數、單親戶數、居住機構人數、社會救助戶數、福利案主家庭數、福利預算數等，期間的比例和權重都將影響推估公式的建構。

從上述的推估研究來看，合理的專業人力的推估大致是建立在以需求為基礎的概念上，以專業人員數量相對於服務對象人口數量為基礎，再就可能的服務使用率、造成服務需求的事件發生率等因素加以調整，而服務輸送的結構諸如機構屬

性、團隊組成、每件工作時數等因素亦需加以考量。本論文的首要目的就是試圖發展可行的社工人力推估模式，做為主管機關進行社工人力規劃之依據。

## 肆、推估算式及推估結果

從上述的文獻探討可以發現，專業人力推估的最基本考量因素是社工人力相對於人口總數的推估基礎。然而，受到福利服務的可近性、使用者意願和能力等因素的影響，社會工作人力的需求在實際與理論之間有所差異，推估結果往往難以反映實際情況，故有必要就服務供給面的相關因素加以調整。所以，本論文主張推估模式應納入兩個變項的考量，一是福利需求發生的風險程度，稱為人口因子，二是實際上福利服務使用或提供的程度，又分為保護性服務或高需求服務。

此外，為了避免社會工作人力推估結果過度理想而不可行，本次推估盡可能以接近實際服務量和工作負荷量的人力來推估。首先，考量區域差異，本次推估以縣市政府為單位，以反映各地方政府及僱用社工人力的不均分佈問題，惟金門和馬祖地區的人口和福利服務數量過少而不列入推估。再者，人口數量和福利服務使用量因採計標準或法令變動，有可能在年度之間大幅變動，所以本次推估以過去五年的

官方統計資料作為抽樣架構和期間。本論文所建構的政府社工人力的推估算式如下

所列，公式中的各因素之定義和資料來源請詳見附件一。

社會工作人員推估數量

$$\begin{aligned}
 &= A \text{ (依人口及需求配置社工數)} + \\
 &\quad B \text{ (依保護性業務量調整社工數)} + C \text{ (依高需求性業務量調整社工數)} \\
 &= \sum_{i=1}^{11} \frac{A_{city\ i}}{A_{average\ i}} \times w_i + \\
 &\quad \sum_{i=1}^4 \frac{(B_{case\ i} - B_{criterion\ i}) \times B_{hour\ i}}{Y} + \sum_{i=1}^{14} \frac{(C_{case\ i} - C_{criterion\ i}) \times C_{hour\ i}}{Y} \\
 &= \frac{\text{縣市總人數}}{\text{多少人口配置一名社工}} \times \text{人口因子} + \\
 &\quad \frac{\text{保護性案件(數/工作時數)} - \text{保護criterion}}{\text{社工人員負荷案件(數/工作時數)}} + \frac{\text{一般案件(數/工作時數)} - \text{一般criterion}}{\text{社工人員負荷案件(數/工作時數)}}
 \end{aligned}$$

## 一、福利需求發生的風險程度： 人口因子

沿用一般專業人力推估所運用的相對人口數基礎，本次推估首先針對主管機關的「政府部門社工人力」，也就是公部門直接及委託民間辦理社會福利服務所需人力，民國97月底社工人力統計共2,830名（詳見前文表一），相對於民國97年底台灣地區人口數22,942,706人，現況大約是一位社工相對於8,000位民眾（8,106.96人）。

各縣市的人口數除此一比值後所得粗估數值，應進一步就特定人口群可能的

福利需求作調整，所以就數個重要福利人口群設算人口因子，同時必須考量，各人口群之間的相關福利服務，所需要的人力緊急性、單一個案的服務時數等特性應為不同，所以加上權數加以修正各個福利人口群的人力相對需求，推估的算式如下。例如失能老人人口特別多，那麼所需要的居家服務督導員、長期照顧管理員、老人住宿機構社工等人力應該要更多；但就所需社會工作人力的緊急程度來說，失能老人與家庭暴力受害人相較之後，後者在法規上有明確的時效限制，在人力規劃時應優先考量。

依人口及需求配置社工數

$$= \frac{\text{縣市總人數}}{\text{多少人口配置一名社工}} \times \text{人口因子}$$

$$= \frac{T_{city \ j}}{X} \times \sum_{i=1}^{11} \frac{A_{city \ i}}{A_{average \ i}} \times W_i$$

$$\frac{A_{city \ i}}{A_{average \ i}} \times : \frac{\text{縣市某類福利人數}}{\text{全國某類福利人口占全人口比例}}$$

$$A_{average \ i} = \frac{A_{total \ i}}{\text{全國總人數}} \times T_{city \ i}$$

$i$ ：福利人口群，共 13 類  
 $j$ ：城市，共 23 縣市  
 $X$ ：多少人配置一名社工？（低推估為 8000）  
 $W_i$  = 各類服務需求程度權數（總和=1）

人口因子究竟要採計那些福利人口群呢？搜羅國內法定應辦理的社會福利服務，並且在法規上或實務上由社會工作人員提供服務者，共計有十三個福利人口群。由於各個福利人口接收到來自各縣市政府的關注程度不一，在推估時不應予以平等的處理，例如其中所需社工人力的重要程度根據下列原則在推估時予以不同的權重，例如「保護性業務的權重高於一般性業務、兒童福利高於成人福利、失能者的照顧高於失依者、福利服務高於現金給付」的原則排序。各人口群的權數依其排序，權數總和為1（則與各人口群人數之乘積加總即為平均數），分母為1至13的總和(91)，越重要，或者說需要最多社工

人力的人口群，採計的權數越大。同時，本次的推估所依據的是近五年以來的官方服務量資料，為了考量前五年的變化，推估的算式的採計是以遞減的方式設定權數，越近期的資料權重愈重。

## 二、因應實際上福利服務提供的算式調整權重原則

在社工人力實際提供的福利服務方面，本次的推估算式將政府最需要急迫輸送的福利分為保護性服務及高需求服務，預防性或支持性的福利服務不列入計算，例如諮詢、宣導、倡議等部分。

在發展保護性服務因子的算式概念方面，本次推估是以各縣市實際開案的人

數、可能花費的工作時間，再計算需要多少社工人力。在實務的分工方面，保護性服務指的是兒童及少年保護、成人家庭暴力及性侵害二大部分，後者服務對象包括老人及婦女等家庭暴力受害者，由於加害人的處遇目前歸屬司法及醫療體系主責追蹤，不列入計算，而113婦幼保護專線已改由全國統一接線，已在人口因子的考量之內，不重複採計。

在計算每個個案的服務時數及每人每年工作時數的估算，依據的是張四明(民92)的計算成果，兒童及少年保護（兒少保）的部分有30%的案件要32小時，70%的案件要96小時/案，成人保護業務（成保）的部分有30%的案件需要22.5小時，70%的案件需要96小時/案；也就是說，成保平均每案花費74小時，而兒少保更高，每案平均需要77小時，估算式如下。

保護性服務人力調整量＝

$$\frac{\text{保護性案件(數/工作時數)} - \text{保護criterion}}{\text{社工人員應負荷案件(數/工作時數)}} = \frac{\sum_{i=1}^2 (\text{B}_{case\ i} - \text{B}_{criterion\ i}) \times \text{B}_{hour\ i}}{Y}$$

人口調整項  $\text{B}_{criterion\ i}$

$$= \frac{\text{全國保護性服務所需社工}}{\text{該縣市保護性服務所需社工}} \times \frac{\text{97年該縣市人口}}{\text{97年全國總人口}}$$

Y=2040 小時 (每人每年工作時數,扣除週休二日及國定假日)

在高需求服務方面的推估算式，依據各法規所範定的服務項目，採計及其服務量，例如發展遲緩通報數、早期療育個管服務數、一般安置兒童及少年數、緊急安置兒童及少年數、性交易兒少陪同偵訊、特殊境遇婦女、老人機構安置、老人居家服務、老人日間照護、低收入戶戶數等

十二項，基本上都是需要提供個案管理和個人服務項目。在這些法定福利服務項目中，有些已在辦法中設定社工人力的配置標準，但大多數沒有適當的文獻提供每案所需的工作時數，故以一個社工一年處理的個案數為推估指標，高需求服務的調整項算式如下。

高需求服務人力調整量＝

$$\frac{\text{高需求案件數} - \text{高需求criterion}}{\text{社工人員應負荷案件數}} = \frac{\sum_{i=1}^{12} (C_{case\ i} - C_{criterion\ i}) \times C_{hour\ i}}{Y}$$

調整項  $C_{criterion\ i}$

$$= \frac{\text{全國高需求服務所需社工}}{\text{該縣市某高需求服務所需社工}} \times \frac{\text{97年該縣市人口}}{\text{97年全國總人口}}$$

### 三、推估結果

#### (一)人力總數及各縣市情況

在本次的推估嘗試中，考量各縣市的總人口數、法定福利人口群數，再加入調整權重後的高需求個案服務量、保護性個案的服務量，得以推估出台灣二十三個縣市的政府部門如果要推動各項「法定業務」需要配置的社工人力總計應該要有4,462位，詳見表二。其中，由於本次的推估算式主要立基於各縣市的總人口數，因此需要配置社工人力最多主要是直轄市，依序為台北縣569人、台北市557人、高雄市412人；另外，需要配置社工人力超過兩百人的縣市，由北到南還有桃園縣313人、台中縣209人、高雄縣335人、屏東縣203人；而需要社工人力最少的縣市則為人口較少的縣市，例如澎湖縣42人、基隆市78人、台東縣78人、新竹市84人、嘉義市86人。過去，有關專業人力的推估經常採用以總人口數相對於社工人力的平均服務量，本次的推估考量更多

的因素，例如福利人口群、不同類型個案量的服務權重調整，將更能精緻的推估政府部門所需的社工人力。

在這次的推估中，比較值得觀察的是，在民國97年底各縣市政府所聘任（包括編制、約聘、委外）的社工人力為2,830人，本次的推估則考量總人口數、福利人口數、服務個案負荷量後所推估出來的政府部門社工人力應配置4,462人，顯示各縣市政府應增加社工人力1,632人，才能符合政府部門推動各項法定福利業務人力的適足性，即要好好推動全國的法定福利業務，尚缺36.58%社工人力。

由於各縣市政府的總人口數與福利人口數不盡然相似，故本次推估也針對各縣市政府在推動其地方法定福利業務所需所需調整的社工人力數量，詳見表二。在推估結果與目前各縣市實際聘任的現況作一比較，地方政府部門社工人力短少超過百人的依序是台北縣277人、高雄市191人、桃園縣129人、高雄縣119人，顯示這些縣市政府地方以目前所聘任的社工人力

來推動當地的法定福利業務適足性堪慮，即其福利服務輸送的工作量遠遠超過其既有的社工人力所能合理負擔。若以比例來看，短缺最嚴重的縣市，以新竹縣缺少為最(64.44%)，其次是嘉義縣(59.53%)，宜蘭縣(56.92%)、基隆市(55.14%)、彰化縣

(51.13%)，以及台南縣(50.58%)。如果參考民國98年度社會福利績效考核評比等地，這些社工人力短缺比例較高的縣市政府，其績效考核的等地似乎也比較不容易取得優等或甲等。

表二：政府部門社工人力需求的推估結果

縣市別	總人數	97年官方社工現況			推估結果	社工人力短缺	
		政府	委外	合計	合計	人數	比例
台北縣	3,833,730	172	123	295	569	274	48.16%
宜蘭縣	460,902	45	6	51	118	67	56.92%
桃園縣	1,958,686	87	97	184	313	129	41.14%
新竹縣	503,273	33	7	40	112	72	64.44%
苗栗縣	560,397	41	36	77	114	37	32.73%
台中縣	1,557,944	75	95	170	209	39	18.50%
彰化縣	1,312,935	61	29	90	184	94	51.13%
南投縣	531,753	50	37	87	137	50	36.29%
雲林縣	723,674	44	35	79	137	58	42.27%
嘉義縣	548,731	33	21	54	133	79	59.53%
台南縣	1,104,552	55	30	85	172	87	50.58%
高雄縣	1,243,412	130	86	216	335	119	35.46%
屏東縣	884,838	65	53	118	203	85	41.91%
台東縣	231,849	31	36	67	78	11	14.23%
花蓮縣	341,433	45	58	103	113	10	8.87%
澎湖縣	93,308	19	13	32	42	10	23.90%
基隆市	388,979	29	6	35	78	43	55.14%
新竹市	405,371	31	36	67	84	17	19.80%
台中市	1,066,128	44	56	100	153	53	34.53%
嘉義市	273,793	22	22	44	86	42	48.92%
台南市	768,453	49	13	62	123	61	49.65%

臺北市	2,622,923	250	303	553	557	4	0.84%
高雄市	1,525,642	128	93	221	412	191	46.33%
總計	22,942,706	1539	1291	2830	4462	1632	36.58%

## 伍、結論與建議

台灣當前的人口與社會結構迥異於二十世紀，老年人口日漸增多，家庭結構與組成、各弱勢族群間的福利需求趨向多元，社工人力的質與量之適足性是政府推動社會福利服務順暢與否的關鍵因素之一。過去，台灣在短短的十二年間（民國78年到90年）通過了十幾個特定的社會福利法案，想當然爾需要配置相當數量的社工人力，才足以應付日益繁重而多元化的法定福利業務之輸送的任務。根據民國97年底各縣市政府所提供的社工人力配置量，大致有2,830人（包含編制、約聘和委外）。為了明確反映社工員實際推動這些法定的福利業務的工作量，本次的推估納入近五年來各縣市的總人口數、法定福利人口群數，再加入調整權重後的高需求個案服務量、保護性個案的服務量後，發現法定福利業務的輸送需求及潛在所需的服務量後，各縣市政府應該配置4,462人，人力短缺1,632人。此外，從民國95和97兩年的統計資料可見，兩年來各縣市政府所增聘的社工人力主要是來自委外的民間單位，政府本身所自聘的社工人力增

加有限。簡言之，近年來各縣市政府所聘任的社工人力，對於推動各項法定福利業務的適足性明顯不足，而大量倚賴民間部門的人力來輸送法定福利業務對於福利績效的影響，則值得進一步的觀察。

在本次推估中，受限於可取得資料，本研究無法將所有社會工作領域均納入推估的調整因子當中，服務量在各類型之間的採計亦難達到完全的互斥，部分年度的資料缺漏、部分縣市的社工人力、福利人口或服務量的統計資料不甚合理等情況，僅以權數的方式調整，次級資料之諸多限制有待後續研究者以其他研究方案加以克服。再者，公私部門的福利分工多元，完整人力推估的範圍不應限於政府聘任的社工人力，宜以其他方式進行推估。整體而言，本研究的推估算式發展概念周全，較於過往相關研究具有以下優勢：

（一）低推估採用以社會工作人力現況為基礎進行「微調」的策略，對相關政策及人力培育任用的規劃應具可行性。

（二）本研究之推估值考量了過去五年的變化，適用於今年，未來可以運用此算式，輸入前一年度的相關數據，而獲得最新的人力推估數量。

（三）本研究推估模式考量各縣市實際

與可能的福利需求，納入主要福利項目使用量及主要福利人口群數量，兼顧服務的需求及供給面。

(四)詳列各地及全國人力推估數值，提供中央及各地方政府具體的參考數據。

## 二、政策建議

基於文獻分析及推估結果，全國的政府部門所需的社工人力嚴重不足，第一線社工人力的工作負荷案量之沈重可以想見，也會影響法定社會福利業務的輸送績效，實在有違政府對人民福祉的承諾。因此，本研究提出四項建議。

首先，爲了因應近年來通過爲數可觀的社會福利法案之推動，政府應提出有效策略儘速增加社工人力的總額，尤其是在高保護性及高需求性的福利業務之輸送方面更應先適足的配置，降低個案負荷量。同時，爲了加強這些吃緊的社工人力之服務輸送的品質，政府也應該規劃相關教育訓練及人事制度，提升精簡人事的專業服務品質，更有效率的提升福利績效成果。

另外，除了台北市政府採用正式納編方式聘任社工員外，目前各縣市政府部門

的社工人力仍以約聘性質爲主，甚至還有縣市政府竟以約用性質（臨時人員）方式聘任社工員來推動法定的福利業務，工作待遇與福利不均更易導致人力短缺，形成惡性循環。同時，這幾年各縣市政府所增加的社工人力大多透過委外的方式，對於具有公權力性質的高保護性業務的輸送，仍應以政府自行提供較佳，至於部分高需求的福利和支持性的福利服務則可鼓勵民間部門擔任。

最重要的，主計處及社會工作主管機構應共同擬定人力建置標準，定期對於人口結構、福利需求及服務量的變化進行推估與檢討，反映於政府社會福利行政體系的設計。目前增設公職社會工作師一職爲具有前膽的作法，惟職務及數量仍難反應實際上福利輸送的人力需求，社會工作員納編與增加人力配置等措施仍有賴於對各領域的社工人力需求進行中長期之推估，以提供政府單位和民間社會福利組織進行有效率與效能的人事規劃。

（本文作者：鄭麗珍現為台灣社會工作專業人員協會理事長；黃泓智現為政治大學風險管理與保險學系副教授）

## 參考文獻

內政部社會司（民98）。2009年4月27日檢索自<http://sowf.moi.gov.tw/08/new08.htm>。

- 台灣省政府（民85）。八五府社一字第162156號函。
- 白秀雄（民70）。社會福利行政。台北：三民。
- 吳淑瓊、呂寶靜、胡名霞、張明正、張媚、莊坤洋、莊義利、戴玉慈、羅均令（民92）。全國長期照護需要評估第三年計畫。台北：行政院衛生署。
- 林萬億（民88）。台灣社會工作人力的需求與配置，於台北縣政府：研商社會福利人力需求與組織編制規劃會議書面資料。
- 柯三吉(民84)我國社會福利政策的政治發展分析。社區發展季刊，70，46-56。
- 高永興（民86）。社工專業人力運用調查報告。社工實務季刊，創刊號，61-69。
- 高迪理（民83）。台灣地區社會福利組織體系及人力配置之規劃。社區發展季刊，67，47-52。
- 張四明（民92）。性侵害暨家庭暴力防治工作成本效益分析。內政部委託研究。
- 張紉、林萬億、王永慈（民92）。世界各國社會工作專業制度之比較及國內社工人力需求、運用、困境因應之調查評估研究。內政部委託研究。
- 許耕榮、陳嘉鳳、王榮春、韓明榮、林柏煌（民93）。台灣社區心理衛生中心績效評核模式之建立—以賦權評估理論為基礎。台北：行政院衛生署。
- 陳淑芬（民83）。殘障福利機構專業人力運用與社會工作服務推展之研究。東海大學社會工作研究所碩士論文。
- 陸光（民77）。我國老人福利法執行成效之評估。台北：研考會。（引自張紉等，民92）
- 陸光（民80）。我國社會福利服務業現況與發展之研究。台北：行政院青輔會。（引自張紉等，民92）
- 詹佩玲、葉炳強、吳岱霖和吳肖琪（民94）。台灣地區神經專科醫師人力推估。醫護科技學刊，7(4)，頁393-402。
- 簡春安、高永興（民88）。專業人員體系的建立，於詹火生、古允文（編著）新世紀的社會福利政策，頁91-109。台北：厚生基金會。
- Eaglstein, A. S., & Pardes, Y.(1983). A formula for determining social worker positions based upon the pardes method. Social Indicators Research, 13, 59-68.
- Wong, H. K.(1986). Macro-level social work manpower planning: with illustrations from experiences of Hong Kong. International Social Work, 29, 307-321.

## 附件一：原始統計資料及資料來源

### A 福利人口因子

項目	依據法源	服務量/個案量	資料來源
A1 獨居老人	老人福利法	年底列冊需關懷之獨居老人人數(人)	內政統計年報 <a href="http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp">http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp</a>
A2 失能老人	老人福利法 §16、§17、 §18、§19	2006年至2010年失能老人人數之推估	呂寶靜(2006)‘我國長期照顧’制度規劃報告 內政部社會司 <a href="http://sowf.moi.gov.tw/04/07/07.htm">http://sowf.moi.gov.tw/04/07/07.htm</a> 內政統計年報 <a href="http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp">http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp</a>
A3 身心障礙	中華民國 憲法增修 條文§10 身心障礙者 權益保障法	有身心障礙手冊 人數	內政統計年報 <a href="http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp">http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp</a>
A4 發展遲緩 兒童	兒童及少年 福利法§23	早療通報人數	內政統計年報 <a href="http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp">http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp</a>
A5 受暴兒 少	兒童及少年 福利法	兒少保護通報 件數	內政統計年報 <a href="http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp">http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp</a>
A6 家庭暴力 (成人)	家庭暴力 防治法	成人保護通報 件數	內政部家庭暴力防及性侵害防治委員會 <a href="http://dspc.moi.gov.tw/mp.asp?mp=1">http://dspc.moi.gov.tw/mp.asp?mp=1</a>
A7 性侵害案 件	性騷擾 防治法、刑法	性侵害案件通報 件數	內政部家庭暴力防及性侵害防治委員會 網站
A8 從事性交 易兒少	兒童及少年 福利法 性交易犯罪 防治條例	性交易查獲件數	內政統計年報 <a href="http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp">http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp</a>

A9 單親家庭 (戶)	「建構家庭 福利服務系 統實施計畫」	單親家庭戶數	家庭收支調查 <a href="http://fies2.tpg.gov.tw/index.asp">http://fies2.tpg.gov.tw/index.asp</a> 89年普查 <a href="http://www.dgbas.gov.tw/fp.asp?xItem=1185&amp;ctNode=3273">http://www.dgbas.gov.tw/fp.asp?xItem=1185&amp;ctNode=3273</a>
A10 外籍配偶	外籍配偶照 顧輔導基金 收支保管及 運用辦法	外籍配偶人數	內政部戶籍人口統計月報 <a href="http://www.ris.gov.tw/ch4/static/st1-0.html">http://www.ris.gov.tw/ch4/static/st1-0.html</a> 內政統計通報 <a href="http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp">http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp</a> 92年外籍與大陸配偶生活狀況調查 <a href="http://www.ris.gov.tw/ch4/0930617.html">http://www.ris.gov.tw/ch4/0930617.html</a>
A11 低收入 (貧窮)	社會救助法	低收入戶人數	內政統計月報 <a href="http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp">http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp</a>
A12 原住民	「建構家庭 福利服務系 統實施計畫」	原住民人數	中華民國統計資訊網 <a href="http://www.stat.gov.tw/mp.asp?mp=4">http://www.stat.gov.tw/mp.asp?mp=4</a>
A13 隔代教養	「建構家庭 福利服務系 統實施計畫」	隔代教養家庭數	薛承泰(2002)台灣地區單親戶的變遷:1990年與2000年普查之比較,台大社會工作學刊,6,pp.1-33(原始資料為2000年普查)

B 保護性業務

項目	依據法源	服務量/個案量	資料來源
B1 兒少保護	兒童及少年 福利法	兒少保護開案數	內政統計年報 <a href="http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp">http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp</a> 內政部家庭暴力防及性侵害防治委員會 <a href="http://dspc.moi.gov.tw/mp.asp?mp=1">http://dspc.moi.gov.tw/mp.asp?mp=1</a>
B2 成人保護	家庭暴力防 治法	94年開案數 92年、91年 開案數	內政部兒童及少年保護與家庭暴力防治小組97年度報告 內政部家庭暴力防及性侵害防治委員會 <a href="http://dspc.moi.gov.tw/mp.asp?mp=1">http://dspc.moi.gov.tw/mp.asp?mp=1</a>

B3 性侵害通 報及保護	家庭暴力防 治法§6、§8 性侵害犯罪 防治法	性侵害通報件數	內政部家庭暴力防及性侵害防治委員會 <a href="http://dspc.moi.gov.tw/mp.asp?mp=1">http://dspc.moi.gov.tw/mp.asp?mp=1</a>
--------------------	----------------------------------	---------	--

C 高需求業務

項目	依據法源	服務量/個案量	資料來源
C1 早期療育 個案管理	兒童及少年 福利法	早期療育通報數 按比例推估	內政部兒童局 <a href="http://www.cbi.gov.tw/welcome.jsp">http://www.cbi.gov.tw/welcome.jsp</a>
C2 兒童少年 保護一般 安置	兒童及少年 福利法	機構安置兒少 人次	內政統計年報 <a href="http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp">http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp</a>
C3 兒童少年 保護緊急 安置			內政統計社會司網站
C4 寄養家庭	兒童及少年 福利法	家庭寄養兒少 人數	內政統計年報 <a href="http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp">http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp</a>
C5 性交易 兒少陪同 偵訊	兒少性交易 防治條例	陪同偵訊人數	內政統計年報 <a href="http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp">http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp</a>
C6 性交易 案件兒少 緊急安置	兒少性交易 防治條例	機構安置人次	內政統計年報 <a href="http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp">http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp</a>
C7 性交易 案件兒少 一般安置	兒少性交易 防治條例	機構安置人次	內政統計年報 <a href="http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp">http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp</a>

C8 特殊境遇 婦女扶助	社會救助法 婦女福利法 特殊境遇婦 女扶助條例	特殊境遇婦女	內政統計年報 <a href="http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp">http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp</a>
C9 失能老人 機構安置	老人福利法	長期照顧機構現 有安置老人人數	內政統計年報 <a href="http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp">http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp</a>
C10 失能老人 居家照顧	老人福利法	居家照顧使用 人數	內政統計社會司網站
C11 低收入戶 福利服務	社會救助法	低收入戶戶數 (以開案比例 20%推估)	內政統計年報 <a href="http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp">http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp</a>
C12 遊民服務	社會救助法 §17	受理或查報遊民 人數	內政統計年報 <a href="http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp">http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp</a>