

現實與使命的掙扎 台灣社工人力配置

王秀燕

再多看他幾眼？兒少保社工員告白……。

「痛，是現在唯一的感覺！每一分鐘都是煎熬，有太多的如果… 如果我選擇安置他？如果我選擇再多看他幾眼？如果我不要只相信眼見為憑，而我對每個案件的投入都已有一些感情，每天面對每一個案、每一種服務方式都是抉擇？每一種都有無限的可能，只是我對自己這次的選擇，卻由希望變成危機，我太在意經營一個照顧者與孩子關係的維持，此次教訓已成為我人生歷程再也無法抹去的傷痕..」（台中縣政府，2006）。

壹、前言

這是2006年在中縣發生的一件重大兒虐案件，黎姓男童遭孀婆虐待致死的案件，第一線社工員在重大兒童虐待評估檢討會中，顯露心靈深處淒涼的感受，她以未做好這件事所引發效應，泣不成聲，並將此事件當成人生最大警惕。參與該次會議的專家、學者除針對個案處置提出許多專業建議外，另對於兒童少年保護社工存

在個案負荷量超出正常值甚多的問題，憂心忡忡的警告，社工人力配置結構面的問題如未能重視，沒人敢擔保「下一個出事的縣市不會是我？」，而不再是：「為什麼是我？」的疑問。尤其是兒童少年保護社工，長期以來呈現人力不足、年資淺（剛畢業大學生初任社工員）是共同特徵，高流動率是常態，工作負荷讓其面臨崩解(burn out)狀況不足為奇。近來離職的社工員多數往補習班走並以轉考行政職為第一志願，如此選擇以工作無法負荷是

主要因素，其次是父母、家人對一線社工人身安全的憂慮，原本已搖擺不定的心終於向現實靠攏。組織留不住人的無奈，只有身陷其中的人才能體會。

國內在這幾年大學甚至科技大學廣設社工系及相關科系每年培植二千多名畢業生，大部分的人可能成為社工職場的新鮮人，惟學校養成教育過程中實無法讓學生充分了解實務面問題的複雜與多元，不斷新興的議題，如高風險、家庭暴力、性侵害、長期照護、國民年金到目前最嚴重的經濟大海嘯引發的全球性失業問題等。為因應新增業務，各縣市雖然有來自中央補助的計畫型社工員人力（兒童少年保護、家庭暴力防治等），它真的紓緩或解決了長期以來國內社工人力不足的問題嗎？到目前為止，對於社工人力配置與運用仍然是個頭痛的問題，社工人力很難說它已有一套完整政策。相較以往進步多少？人力配置問題牽涉層面廣，它常是現實與使命間的掙扎，人力配置與走向採絕對或相對標準，實在有太多可以討論空間。然而，如果迴避這些問題，它不會自動消失，社工人力的規劃或許我們常描繪一個自我告解的圖像叫「質量並重」。果真如此嗎？誰來評斷？今日社工人力配置在各縣市仍然無法同步發展，到底是什麼原因？或許一起來面對這個嚴肅的人力配置議題，可以多些聲音出來而有另類思維，以作為規劃人力之參考。

貳、文獻檢視

一、政策形成因素

國內對於縣市社工人力的配置，早期設定基準係以當時鄉鎮市區人口數訂定，近幾年來，隨著整體社會環境的變遷，社會工作者的服務範圍逐年擴大，從早期的濟貧演變到今日更多元的服務類型如：家暴、性侵害、違反兒少性交易條例、高風險家庭、新貧家庭服務等，為因應層出不窮的問題與需求，近年來社工人力增補政策朝向計劃型補助（案件發生數、人口數），跳脫單純以人口數計算，至於這個政策是如何形成可從幾個因素來瞭解。詹火生(2001：25-28)引Howard Leichter說法，認為影響政策形成的因素主要有下列四項：

(一)情境因素(Situational factors)，意指社會偶發事件。情境因素通常扮演凝聚社會注意力之角色，它可以激發社會大眾集體意識，直接或間接的推動社會福利政策方案排進議程。

(二)結構因素(Structural factors)，包括政治結構、經濟結構、社會人口結構等。結構因素是決定社會福利政策能否被推動與執行之最基本的條件。

(三)文化因素(Cultural factors)，主要是政治文化(Political culture)和一般文

化。政治文化包含政治規範、價值和政治意識型態；一般文化指的則是社會的倫理價值與生活方式。

(四)環境因素(Environmental factors)，指外在於某特定社會但會影響該社會變遷發生的因素，如：跨越國界之全球化的衝擊，就是此處所謂的環境因素。

社工人力配置政策變化似乎離不開以上因素。隨著社會環境的變遷，從情境因素中即可發現每隔一段時間就有重大兒少保護或性侵案件，每每成為媒體焦點；結構因素則包括家庭結構變化（單親、繼親、隔代教養家庭增多）、人口結構（生育率下降、人口老化）、經濟結構（勞動條件、社會保障下降等）；文化因素除了政治意識型態還包括民主國家的政治選舉帶來選票壓力和一般文化傳統社會倫理價值與生活方式式微，環境因素(Environmental factors)，如經濟全球化和工作福利興起，對彈性勞動市場體制改革與就業政策等與對社會福利影響(Mishra,1999)。在這些因素交錯與影響下，現代社會工作所需面對的社會問題更加複雜，以現有人力實無法應付新興的社會問題，社工人力配置的問題引起廣泛注意，呼籲主管單位正視長久以來國內社工人力不足問題之聲四起。

二、政策制訂結構

而依Peter Taylor-Gooby的分析，社會政策之制訂主要發生在國家脈絡裡，而各個國家脈絡係由各國獨特環境條件所形成。換言之，政策制訂之結構，是在一個結合政府、市場、職業、家庭和相關價值信念的文化架構裡運作的（劉育廷等譯，2006）。而社會政策或計畫形成從決策情境複雜度來分，可歸納為以下三個模型（John,1998：12-13；朱道凱譯，2007：41-44；吳錫泓等譯，2005：191-193）

(一)理性模型(a model of reasoning)

政策制定是一連串邏輯、合理、中立的方法，被組織用來評估問題、訂定解決方法以及選擇和行動過程。亦即推論模型(a model of reasoning)是理性決策，決策者是或者應該循一系列完成步驟制定，包含：釐清目標、辨別達成目標各種可能行動路線、預測每一行動路線可能後果、評量每一行動路線可能後果、選擇其中最能達成目標行動路線。每個人在政策過程中都得到想要的，政治家與官僚訂定決策選擇，選出最好選擇，然後制定政策交由官僚執行。

(二)社會模型(a model of society)

社會模型認為市場模型將社會視為獨立、自主、理性決策者集合，沒有共同生命，由互相交易擴大個人福祉所組成；透

過理性計算來擴大個人福祉，市場模型假定個人對商品、服務及政策有相當固定、獨立偏好。但是在真實社會中，心理和物質是相互依賴透過感情聯繫、傳統和社會團體連結在一起，基於忠誠和形象。人們界定自己偏好往往是取決於呈現給他們方式及由誰決定。為了取代社會視為市場，Stone建構以社群為模型(a model of community)，政治社群模型(political community)或以城邦為起點，政策和政策思想都是在政治社群產生的。然而在市場模型下，並未討論人們如何為了公共利益願景或社群本質-政策選擇背後，真正的政治問題而爭執不休。

三、政策制定模型(a model of policy making)

是一個生產模型（龐大科層模式），政策是按部就班，循序漸進產生的，像生產線，一個議題送進議程再界定問題，經政府的行政與立法部門，各種替代解決方案被提議、分析、正當化、選擇、去蕪存菁，定案後交行政機關實施，過程中不斷遭利益團體挑戰和修正，挑戰者可能利用司法部分。最後如果流程管理成熟，還會提供一個方法去評鑑和修訂已實施的解決方案。流程相當於理性決策模型認知步驟，政府變成特大號決策者。將政策制定視為理性問題解決(problem solving)，卻不能解釋有時為什麼先有解決方案然後再

找問題。為什麼解決方案反而成問題，只能告訴我們政策是否退步或運作不良。生產模型忽略理念之爭，理念之爭才是政策制定在政治社群本質，理念是交易媒介與模式，影響比金錢強大。共同理念激勵人們採取行動，結合形成集體行動，理念是一切政治衝突核心。政策制定是連續不斷鬥爭、爭分類標準、類別界線以及指導人們行為理想典型定義。

從政策制定模型，反觀我國社會政策決策模式隨著經濟、政治民主化進展大致從「理性模型」轉變類似「政策制定模型」（龐大科層模式）（李瑞金等，2009：12-13）。目前國內社工人力增補政策趨向政策制定模型，如按部就班、循序漸進形成，當議題提出開始規劃逐年增加人力，議題送進議程後界定問題。在行政與立法部門，出現了各種替代解決方案提議和分析，最後形成目前政策草案。

參、細說社工人力配置轉變

回顧我國邁向專業領域的歷程，在1965年（民國54年）訂頒之「民生主義現階段社會政策」即揭示運用社會工作人員，1971年內政部函請省市府於施政計畫中編列社會工作人員名額，1972年、1975年及1977年台灣省政府、台北市、高雄市政府分別實施設置社工員計畫。

1991年、1993年北、高二市分別將社工員納入編制。1997年通過社會工作師法，對社會工作師的專業地位、保障服務品質有所提昇。1999年以後隨著地方制度法，台灣省各縣市政府依其人力需求逐年增列社工員（師）的正式編制，截至2008年底止，各直轄市、縣（市）政府設置有社會工作（含督導）員1,457人（內政部，2008）。30多年來，社工員從事直接服務從單一或部分縣市實驗開始到全面實施，人力雖逐年成長，但與理想的人力配置比例仍有段距離。歷年來社工人力員額是如何配置的？和當時社會脈絡有何有關？可從以下獲得一些蛛絲馬跡。

一、實驗與授權各縣（市）決定階段（1965-1978年）

社工員制度推動源自1965年「民生主義現階段社會政策」中揭櫫「應僱用曾受過專業訓練的社會工作人員，負責推動各項福利工作」後，內政部即於中華民國社會建設第一期及第二期計畫內訂定建立社會工作人員制度，並於民國1971年通函省、市政府編列社會工作人員名額（邱汝娜、李明德，2005：136）。而實際進用社工員從事直接服務開啓歷史上重要一頁，可追溯自民國1974年，配合小康計畫選擇台中縣大里鄉，聘請曾受過專業訓練的社會工作人員負責推廣各項福利措施。這是我國社會工作人員的首度田野實驗，社工員均由

大學裡受過社會工作專業訓練，有高度的工作熱誠，要把學校所學，真正用於鄉鎮社區裡（簡春安等，1993；台中縣政府，1884）。由於實驗方案成效良好，1977年9月，台灣省政府開始建立社會工作人員制度，分期擴及全省各縣（市），民國1978年訂頒實驗工作綱要。1977到1978年，試辦縣市為台北縣、高雄市、台中縣、雲林縣、桃園縣、新竹縣、基隆市、台南縣等，此階段省府較有嚴謹的介入，社工員的甄選與分發自此階段始由台灣省政府統一作業，其嚴謹程度不下於高普考試（邱汝娜、李明德，2005：137）。在當時省政府未訂定「台灣省推行社會工作人員制度計畫」之前，亦即1979年以前是否進用社工員係尊重各縣（市）決定，有關社工員的人數、任務上的編組、以及工作的方式等，都由各縣（市）自行決定。

二、依地域、人口密度、工業區等條件階段（1979-1995年）

1979年（民國68年）省政府社會處訂頒「台灣省推行社會工作人員制度計畫」，正式推動社會工作人員制度。在實施要領中有關設置社工員之員額包含以下原則（台灣省政府，1990）：

（一）推行社會工作人員之縣市，每一鄉鎮（市）應設置社會工作人員1名，工業發達、人口密集地區得視實際需要酌增1-2名。

(二)推行社會工作人員之縣市，應設置社會工作督導員，每滿五鄉鎮（市）區1名

(三)省府社會處應制社會工作指導員，每4縣市1名。

1981年修訂「台灣省推行社會工作人員制度計畫」增列志願服務工作項目，當時各縣市進用之社工員計有308名，其中平地社工員192名、山地49名、人口密集與工業區有26名、縣市社會工作督導員41名（鄭怡世，2006：199-120）。至1987年，全省21個各縣市全面設置社工員，1989年經省府核定各縣市進用之社工員為297名、督導員44名，合計341名（台灣省政府，1990：5）。

三、以人口數配置時期（1996-2005年）

1996年台灣省政府訂定「各縣市政府自行遴用社會工作人員及社會工作督導員基準」進用社會工作人員，該基準以當時鄉鎮市區人口數訂定，人口少於5萬者設1名；人口於5萬至10萬者設2名；人口於10萬至20萬者設3名；人口在20萬以上者設4名。（曾中明、蔡適如，2007：11-12）。當時即核定員額數494名，雖然上述標準可作為各縣市進用社工員之依據，但是否足額進用各縣市不一，有些超額，有些未足額進用，致社工員有532名（內政部，2002）。以中縣為例，除依該標準進用且超額，1988年社工員已達41

名（督導員4名）。

四、多元需求推估模式階段（2006迄今）

隨著社會結構急遽變遷，社會問題複雜化衍生了多元的福利需求以及相關社會立法與福利政策相繼頒布或修訂，社會福利措施急速增加，社工人力不足相當嚴重。據此，社工人力朝向多元需求推估模式階段，依內政部研訂「充實地方政府社工人力配置及進用6年中程計畫」（草案）有關社工人力配置參考基準（內政部，2008）如下：

（一）以個案量作為社工人力配置參考基準

參考美國兒童福利聯盟兒童保護社工人力配置比例（每名社工員負責案量新舊案合計以不超過10至15案為限）、台灣兒童暨家庭扶助基金會兒童保護社工人力配置比例（以每人25案為上限），及92年度委託台灣社會工作專業人員協會辦理之「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」推估（內政部，2003：173），國內公部門每位社工員每月平均個案服務量以28人較為合理等推估模式，訂定以每位社工員每月平均個案服務量28案作為公部門社工人力配置參考基準；經以近3年每月平均個案服務量推估，地

方政府所需社工人力，計應配置社工人力3,047人。

(二)以各縣市人口數、福利需求、主要福利項目（保護性、高需求）使用量及主要福利人口群數量作為社工人力配置參考基準

以各縣市人口數及現有社工人力為基礎，再就實際與可能的福利需求、主要福利項目使用量及主要福利人口群數量進行調整，並參考國外人口配置比率做高、中、低三種比例之推估。依該模式之低

推估估計，公部門應配置社工人力3,539人。內政部規劃草案係以內政部委託研究之社工人力配置基準為參據，其中公部門占三分之二為2,351名，現有編制員額已有324名。因此，需再進用2,027名，並以編制員額總數範圍內，以社會工作師或社會工作員職稱配置。另三分之一員額（1,188名）得以委託民間團體辦理。公部門所增加人力部分，由直轄市、縣（市）政府以上項基準推估6年內逐年調整配置，依規劃進度辦理（詳如表一）。

表一 內政部6年內逐年調整配置人力一覽表

部門/人力	應配置人力	現有編制員額	待進用員額
公部門	2,351	324	2,027
私部門	1,188		1,188
合計	3,539	324	3,215

資料來源：作者整理自內政部（2008）

綜合歷年來社工人力之進用標準，從授權各縣（市）決定階段到多元需求推估模式階段，可看出每個階段均與當時社會脈絡息息相關，隨著改變中的社會需求、社會工作職業影響與需求和政治及立法變遷等而不斷的推進，如表二。

肆、社工人力配置規劃與政策走向

從2008年內政部研訂「充實地方政府社工人力配置及進用6年中程計畫」（草案）中（內政部，2008）得知，自2002年起內政部多次邀集行政院人事行政局、行政院主計處、各地方政府等開會研商因應對策，除請各地方政府考量實際需求，配合地方制度法第62條修正進行組織整併及人事調整時，將社會工作（督導）員額以社會工作師（員）職缺，納入組織編制，或檢討可委請民間專業團體辦理之社

表二 台灣社會工作人員人力配置轉變

階段	實驗與授權縣(市)決定階段	依地域、人口密度、工業區條件	以人口數配置	多元需求推估模式
年代	1965-1978年	1979-1995	1996-2005	2006迄今
依據	<ol style="list-style-type: none"> 1965年「民生主義現階段社會政策」 1978年訂定「社工員實驗計畫工作綱要」 	<ol style="list-style-type: none"> 1979年訂定(民國68年)及「台灣省推行社會工作人員制度計畫」 1981年修訂「台灣省推行社會工作人員制度計畫」 	1996年台灣省政府訂定「台灣省各縣市政府自行遴用社會工作人員及社會工作督導員基準」	<ol style="list-style-type: none"> 2006至2008年度補助地方政府增聘社工人力 2008年「充實地方政府社工人力配置及進用6年中程計畫」(草案)
社會背景	小康計畫消滅貧窮	工業化、城鄉資源分佈不均	家庭、人口結構變遷	新興社會議題
具體作法	<ol style="list-style-type: none"> 中央政府較有嚴謹的介入 有關社工員的人數尊重各縣(市)的決定 	<ol style="list-style-type: none"> 每一鄉鎮(市)應設置社會工作人員1名，工業發達、人口密集地區得視實際需要酌增1-2名 社會工作督導員，每滿五鄉鎮(市)區1名 	以當時鄉鎮市區人口數訂定，人口少於5萬者設1名；人口於5萬至10萬者設2名；人口於10萬至20萬者設3名；人口在20萬以上者設4名	<ol style="list-style-type: none"> 以個案量作為社工人力配置參考基準 以各縣市人口數、福利需求、主要福利項目(保護性、高需求)使用量及主要福利人口群數量作為配置參考基準

資料來源：作者整理

會福利業務項目，委辦經費得由縣市政府編列預算或由公益彩券盈餘支應，以補縣市政府人力之不足外，並將約聘僱社工員排除於人力精簡範圍外，於2006至2008年度補助地方政府增聘社工人力597人（含320名兒少保護社工、87名大溫暖弱勢家庭脫困社工、190名家庭暴力及性侵害防治業務社工），以因應複雜的社會問題及民眾需求。然而補助地方政府增聘社工人力畢竟是短期應急之措施非常態之人力。因此該政策所揭示之具體作法為：

一、地方政府本於自治權責，建置合理社會工作人力

以內政部委託研究以各縣市人口數、福利需求、主要福利項目（保護性、高需求）使用量及主要福利人口群數量作為社工人力配置基準，建置合理社會工作人力，逐年增加社工人力，並以社會工作師或社會工作員職稱進用。

二、以社會工作師或社會工作員職稱納入正式員額進用

依內政部規劃現階段直轄市、縣（市）政府需本自治權責，以內政部委託研究之社工人力配置基準為參據，計算應配置社工人力，其中三分之二員額，在編制員額總數範圍內，以社會工作師或社會工作員職稱進用。其餘約三分之一員額得以委託民間團體辦理為原則（如表一所列

人數）。

三、6年內逐年調整配置人力

有關社工人力，涉公權力行使者，原則以納編為主，地方政府所需人力（含現有及須增加人力）區分為納入編制員額及委託民間辦理之專業人力員額，其中納入編制員額分2階段辦理：未完成修編前（2009年度以前）：2007年底請各地方政府在既有編制員額內將社工人力納編。2008年底前請各地方政府配合地方制度法第62條修正，修訂組織準則時，將所需社工人力納入正式編制總員額內。未完成修編前，所需人力依「聘用人員聘用條例」進用，並賡續專案補助兒少保社工人力320人及家庭暴力及性侵害防治社工人力190人。完成納編後（2009年度以後）：即自2009年起，分3年逐年以考試分發進用，未分發任用前之職缺則以職務代理或約聘方式進用辦理。

2008年原研訂之「充實地方政府社工人力配置及進用6年中程計畫」草案，由於考量6年時間過久，且社工人數計算有待檢討。因此，2010年內政部刻正修訂該草案，初步擬修正為4年中程計畫。

伍、縣市社工人力：現實與使命掙扎

社工人力進入多元需求推估模式階段，不管是「充實地方政府社工人力配置及進用6年中程計畫」（草案）或目前正研擬中的4年計畫，對降低社工員每月平均個案服務量，提昇個案服務深度與解決長期陷入捉襟見肘的社工人力起了鼓舞作用，問題是任何一個計畫當人力歸為地方政府的自治權責，常存在的一些問題揮之不去，我們希望有充足的社工人力去執行社會工作這個高承諾的服務行業的理想，但過程中遭遇的困境、阻力無法解決時，達成理想或使命的那一天總是無法預期，這些現實面問題是縣市政府社政單位難題，夾在現實與使命間的掙扎，大部分縣市社政單位不願屈服現實，因為放棄這個理想等於放棄專業的進展，但在大系統中，這個次系統又將如何維持平衡或兼顧這個理想，絕不是三言兩語可以道盡的。以下是目前常面臨的現實面問題：

一、社工人力配置政策（計畫） 是政治考量與妥協下產物

Stone認為人是政治動物，在政治社群中藉由結盟、遊說、關係、動員等彼此影響，公共政策不可能在真空狀態下產生，需放在政治社群中去看；許多時候政策往往是不同政治考量與妥協下產物（朱道凱譯，2007：12-14）。充實地方政府社工人力配置亦無法置於政治脈絡之外，先要往前走（制定中程計畫）又要不干涉

地方用人權，何嘗不是政治考量與妥協下產物，但這個產物在執行時卻困難重重。

二、社工人力配置員額陷入各方 人馬角力戰

規劃中的社工人力配置期待以社會工作師或社會工作員職稱配置進用，亦即各縣市均能開出編制內員額，而不是以約聘僱人員進用，回歸基本面的問題「配合地方制度法第62條修正，修訂組織準則時，將所需社工人力納入正式編制總員額內」，但縣市總員額就是那麼多（有一定規模），增加名額除涉及增加人事費外，各單位都想搶，首長認為每個單位都重要，就再次上演各方人馬的角力戰，無關專業，在縣市很難有一個客觀標準，期待社工人力贏過其他單位人力似乎過度樂觀，除了直轄市及極少數縣市外，目前各縣市社工員幾乎都是以約聘僱人員進用，即便將納編項目加入社福評鑑指標，占優勢的仍是資源豐富的直轄市，一般縣市有苦往肚子裡吞，問題不在社政單位，大系統中的複雜人事決策才是問題核心。

三、給錢的上位組織無法規範 各縣市作法

雖然行政院規劃將增加社工人力之人事費分年設算給地方政府，但所增加之人事費卻不能專款專用，因為基於地方自治權責，不能侵犯縣市首長之用人權。這些

僵硬的法規一般人或許很難理解，為何解決最現實與惱人人事費後，卻不能指定專用於社工人力？當投入這些經費，有膽識的首長兌現政策，其縣市居民何其幸運？當各縣市不能有同步齊一的作法，苦的還是最基層社工員與最底層的弱勢者，對全面提升社工服務品質恐怕大打折扣。

四、社工人力配置員額是絕對或相對標準

社工人力配置遊走在「制度面」、「實務面」間，這些人力是如何計算出來？基準是什麼？跟誰比？足不足夠？誰說了算？是絕對主義（認知主義）還是相對主義（非認知主義，以結果來看）（萬育維、陳秋山，2006：83）。亦即需求是固定、數字的定點或是在分配中的位置，若無法說清楚讓其他領域的人也可以明白，如何能使掌握人力決定權的單位支持社工人力配置的員額不無疑義，畢竟社政單位無法獨立決定員額。

五、現有約聘僱之社工員權益與衝擊

草案中將社會工作（督導）員額以社會工作師（員）職缺，納入組織編制，然而目前在實務中龐大社工人員大部分是約聘僱人員，這個和他們未來工作生涯息息相關的中程計畫（草案）所稱的完成納編後，分3年逐年以考試分發進用，未分發

任用前之職缺則以職務代理或約聘方式進用辦理。但這個措施基層社會工作人員卻渾然不知，恐怕衝擊長期奉獻於實務的基層社會工作人員權益。

陸、正視問題，幾個可以努力方向

2006年因兒虐案件頻傳，兒童局專案補助部分兒少保人力，全省在當年即增加了320人力，對長期不足的社工人力，確實有正向助益，但國內社工被高度期待扮演超出自己能力能負擔的角色，很少人願意正面觸及這個現實的議題，人力的補充更不在話下，針對上述的現實問題或許可以有幾個努力方向：

一、社工人力配置政策（計畫）與地方首長施政計畫結合

民選首長總是有選票壓力，社工人力到底和他施政有何相關？我們到底能不能形成一個氛圍，讓不管在任或尋求連任的縣市長瞭解社會工作的重要，不是單純為為增加人力而增加人力，而是增加人力是勢在必行，當所有縣市長都有共識這個政策才有意義，因為只有某幾個縣市重視，進步是有限的；社工人力配置政策（計畫）從中央規劃到社工界必須團結想出策略，形成合作聯盟，讓縣市長將社工人力

配置政策（計畫）自動納入其施政計畫的優先項目，或許公佈首長重視度是最實際方法。

二、社工人力配置員額需有特別作法

社工人力配置以社會工作師或社會工作員職稱配置進用歸屬編制內員額，如果以配合地方制度法第62條修正，這個方向難度頗高，如果認同社會工作已接近像消防、警察人員般的重要且和人們生活息息相關，那它配置就必須重新思考有些特別作法，否則在龐大官僚系統裡，充其量也只是把它歸於特別的社政人員而已，要達到基本目標是相當艱難的。

三、跳脫僵硬法規，規範基本作法

中央補助社工人力人事費分年設算給地方政府，卻不能明列專款專用，原因在於人事權屬於自治權責，是縣市首長用人權；如果給錢卻不能達到目標，連基本盤也達不到，那是否該思考給予補助的合理性，否則以增加社工人力之名，未行增加社工人力之實，實在很難說服大眾，如果法規僵硬可努力突破，若安於現狀，這個政策可能是作半套或向現實妥協。

四、社工人力配置員額質量並重

進入多元需求推估模式階段所評估社

工人力配置員額，基本人數或許可以量化測量、計算，但各縣市差異性大，或許亦可有些計算空間是質性的；另外，如果有些縣市配合增額，亦可訂定獎勵措施，更能反應實際面。

五、重視基層社會工作員權益

社工人力配置政策（計畫）攸關基層社會工作員未來工作權。因此，所有細節應有統一作法，在過程中亦應事先讓基層社會工作員參與和瞭解，由上而下政策較無法反應實際執行面的問題，亦忽視基層社會工作員權益。

綜上，社工人力配置政策（計畫）確實可紓解長期以來社工人力不足的困境，縣市社政單位自然持正面看法，但人力配置卻不是他們所能掌握，讓他們陷入現實與使命的掙扎。因此，唯有政策（計畫）制定者正視這個現象協助突破，各縣市才能同步開展，造福民眾。

柒、結語

社會工作在20世紀初興起之後，經歷社會環境的大變動，社會工作為了因應社會變遷對人們的衝擊，不斷的擴充專業知識、發展預防、干預方法以證明處遇的功效，但處在第一線的社工員在處理形形色色個案過程中，充足的人力資源可增加服

務深度與廣度，正視制度面和結構面帶來影響是保持專業敏感度不二法門。因此，唯有不斷正視問題，專業才有進步機會，也才能讓民眾真正感受與肯定社會工作確

實是一門助人專業，而我們所用的方法和技巧的確實對他生活和行為產生改變。

（本文作者為東海大學社會工作研究所博士生暨台中縣政府社會處處長）

參考文獻

- 內政部(2002)。研商將縣市政府社會工作（督導）員排除人力精簡範圍並將其納入縣市政府員額編制等事宜會議紀錄。台北：內政部。
- 內政部(2003)。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：委託台灣社會工作專業人員協會研究報告。
- 內政部(2008)。「充實地方政府社工人力配置及進用6年中程計畫」（草案）。台北：內政部。
- 內政部(2008)。97年社政年報。台北：內政部。
- 台中縣政府(1884)。台中縣推行社會工作人員制度成果展資料。台中：台中縣政府編印。
- 台中縣政府(2006)。重大兒虐評估檢討會案例篇。台中：台中縣政府。
- 台灣省政府(1990)。台灣省社會工作人員工作手冊。南投：台灣省政府社會處編印。
- 吳錫泓、金榮枰等編著，金東日譯(2005)。政策學的主要理論。上海：復旦大學。
- 李瑞金、李明政、陳琇惠、王秀燕等(2009)。社會政策與立法（二刷）。台北市：松惠。
- 邱汝娜、李明德(2005)。政府社會工作人員制度的起初：參與者的回顧，社區發展，109。
- 曾中明、蔡適如(2007)。健全社會工作專業制度—談現階段充實公部門社會工作人力措施，社區發展，120。
- 詹火生、古允文(2001)。社會福利政策的新思維。台北市：桂冠。
- 鄭怡世(2006)。台灣戰後社會工作發展歷史分析-1949-1982。台中：國立暨南大學社會政策與社會工作學系博士論文。
- 簡春安等(1993)。台灣省各縣市推行社會工作人員制度評鑑研究。南投：台灣省政府社會處。
- John, P. (1998). *Analysing public policy*. New York: Pinter.
- Mishra, M. (1999) *Globalization and the Welfare State*, Cheltenham, UK ; Northampton, MA : Edward Elgar Publishing.

- Peter, T(2001). *Welfare States under Pressure*,(edited), Sage, London and California, (劉育廷等譯, 壓力下的福利國家: 變革與展望)。北市: 松慧,2006。
- Ramanathan, C. S. and Link, R. J. (1999) *All our Futures: Principles and Resources for Social Work Practice in a Global Era*. (萬育維, 陳秋山, 社會工作實務的全球觀點)。台北,洪葉,2006。
- Stone, D.(1997). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W.W.Norton. (朱道凱譯,政策調詭)。台北:學群,2007。