

## 全球化下的臺灣社會工作：邁向真正的專業

賀志峰<sup>1</sup> 古允文<sup>2</sup>

### 摘要

社會工作長久以來被視為是處理特定社會福利問題的專業，在臺灣也是如此。隨著 1997 年社會工作師法的制訂，政府法令強化了社會工作師的地位與發展，但社會工作也喪失了決定教學內容的自主性，2007 年社工師法的修訂更加強化了此一趨勢，產生了三大問題：第壹、為了攫取快速成長的社工職場，一些短期學分班出現並排擠了正式四年的大學社工教育；第貳、技術訓練成為社工教育的核心，諸如培力、反歧視、社會正義與人權等本質性議題受到忽視；最後，結果社會工作者也逐漸失去了批判思考與反省的能力。2000 年之後大陸也迅速地建立起其社工教育與證照體系，華語社會的社會工作者越來越有可能涉入跨境事務的處理、交流、甚至就業，最後本文結論未來臺灣社會工作者應具備三方面的能力：瞭解當地問題與全球脈動關係的能力、組織服務與資源以解決問題的能力、以及促進人際合作以彰顯社會正義與人權的能力。

**關鍵詞：**全球化、社會工作、教育、專業化、華語社會

---

1 國立臺灣大學社會工作學系博士候選人/北京師範大學珠海分校社會工作學系講師

2 國立臺灣大學社會工作學系教授

通訊作者：古允文，E-mail: ywku@ntu.edu.tw

## 壹、前言

社會工作長久以來被視為是處理特定社會福利問題的專業，這些福利問題多是根植在不同社會的制度與脈絡之中，形成一個內部市場的狀況，在臺灣更是如此。社會福利需求、社會福利政策、社工執行人力、以及社工教育研究四者之間存在著緊密的互動關係，需求與政策的轉變帶動社工就業市場的變化，而教育界則提供必要的人力資本訓練，滿足就業市場的期待。四者之間整合的緊密程度決定了社工專業的整體發展。而隨著社會福利供給逐漸趨向分散化與民營化的多元福利供給取向，社會工作所面臨的不僅僅是越來越多的機會，同時也必須扮演更多元的角色。

但隨著 2000 年以後全球化成為社會發展的重要趨勢，也影響到國際社工界。「國際社會工作者聯盟」(The International Federation of Social Workers, IFSW)於 2000 年開始，感受到社會工作所面臨環境的變化，覺得需要賦予社會工作新的意義。經過一系列地訪問各會員組織，IFSW 卻發現當代社會工作其實是一群專業、而不是一個一致的整體，因此 Adams, Dominelli 和 Payne 等人表示 (2005: xix)

「社會工作正以許多不同的方向改變中，由於社會工作是其所存在的福利體制的產物，因此不同國家的社會工作會有差異…社會工作者與社會工作教育者最近已經致力於強化其全球連結與共同合作，重新建立一個新的、大家都同意的國際定義，並且探討提供社會工作教育國際標準的可能性。然而，不同洲之間的社會工作處境依然有很大的歧異。」

結果，當代的社會工作一方面依然深植在當地社會的福利問題與脈絡之中，另一方面也開始發覺全球化趨勢已經迎面而來。眾多需要社會工作者投入的社會議題造就了當代社會工作的重要性，也蓬勃了社會工作者的就業機會。在亞洲地區，香港與新加坡的社會工作專業化發展向來處在前端的地位，一個社會工作的大學學位或文憑是擔任註冊社工的基本門檻，而後續的碩士與博士學位更提供了社工專業學習與進修的管道。但隨著社會議題的湧現，社工人力的供給卻逐漸面臨吃緊的狀況，於是出現新加坡大舉向臺灣徵求人群服務專業人力的情形。專業化程度高、國際連結強、完整的升遷管道、以及誘人的薪資條件（同等級社工港星薪資約是臺灣的兩倍以上），是香港與新加坡能夠跨國徵求專業人才的優越競爭條件。而臺灣則是面臨人才外流的問題，打破了臺灣原本社工勞動市場的封閉情形，結果社會工作者自身再也無法自外於全球化的趨勢變化，成為國際移動人力資源的一部份了。在大陸也迅速地建立起其社工教育與證照體系之後，全球化趨勢將更加明顯，華語社會的社會工作者越來越有

可能涉入跨境事務的處理、交流、甚至就業。本文將由此出發，探討臺灣社會工作現今面臨的挑戰，以及未來的發展方向。

## 貳、臺灣社會工作的發展

翻開臺灣的社會工作發展歷史，簡單來說即是採用合法性與壟斷性的證照策略，透過國家力量介入產生專業制度，且相信透過證照制度的建立、持續的改善證照規定及法案補充，就可確定專業的地位（黃培潔、古允文，2014）。基本上，1965 年的「民生主義現階段社會政策」與 1997 年的社會工作師法制訂應是兩個關鍵點。前者確立社會工作者制度作為專業的福利人力，但即使如此，多數的社工只是政府的約聘僱人員，不是正式的編制，地位與薪資都不如公務人員與其他專業人員，因此社工的專業化運動，往往就從爭取社工納入正式編制開始，例如 1989 年「臺灣社會工作專業人員協會」成立時的第一件政策倡議，就是舉辦「省市社工員納編方案討論會」邀請臺灣省各縣市社工督導共同討論納編方案，決議要求政府早日規劃並建立社工人員任用制度及社工證照制度。進而在 1991 年完成社工師法草案第一版之研擬，除了進行立法的公聽會之外，並在 1995 年首次走上街頭，發起「1026 社工師法請願遊行」，在各界社福機構、社政單位社工人員及大專院校社工系所師生的大力支持下順利完成，當天並獲得內政部及行政院의承諾，及多位立委的支持，終於 1997 年臺灣第一部「社會工作師法」公佈實施（古允文，2016）。

1997 年的社工師法讓社工教育進入起飛的階段，雖然臺灣社工教育最早可以回溯到 1950 年代，但只是附屬在社會學之下，經歷課程獨立與分組教學之後，臺灣社會工作追求自我主體性的分離運動在 1970 年代末發端，東海大學社會工作系在 1979 年正式獨立設系，更分別在 1984 年與 1994 年設立碩士班與博士班；隨後輔仁大學與東吳大學社會工作系也相繼走上獨立之路，形成社會工作教育的主流趨勢，影響所及，之後的新增系所中，很少將社會學與社會工作擺在一起的了。社會工作追求自主性的努力在社會工作師法通過後達到高峰，徹底地與社會學分道揚鑣了！社會學的學生除非修過社會工作所要求的核心課程，否則被完全摒除在社工師的應考資格之外，隨之而來也就難以進入社會工作的就業市場。然而，當時相對鬆散的社工師考試規則也讓一些新興系所有維持自身特色的機會，指標之一是中正大學於 1989 年成立社會福利學系，先設立碩士班，更在 1992 年擴大成立學士班與博士班。相對其他傳統的社會工作強調的直接服務，中正大學則傾向於政策分析與研究的典範，伴隨 1990 年代臺灣福利體系的快速發展，益加突顯出社會福利取向的重要性與能見度。結果「社會工作」不再是新設系所的唯一選擇，以「社會福利」為系名，在中正大學之後還有文化大學與玄奘大學。在這兩大系統之下，則是其他「長」字輩的校系

(因為求通吃，所以系名特「長」)，如暨南大學「社會政策與社會工作學系」、陽明大學「衛生福利研究所」、高雄醫學大學「醫學社會學與社會工作學系」，以及當時尚未更名的靜宜大學「青少年兒童福利學系」(古允文、許展耀，2008)。

不過，這樣彈性發展特色的時代在 2007 年社工師法與考試規則修改之後就戛然而止了。新的考試規則規定自民國 102 年 1 月 1 日起，考生必須修習至少兩次社工實習、累計 400 小時以上，並具備下列資格始得應考：

公立或立案之私立專科以上學校或經教育部承認之國外專科以上學校社會工作相當科、系、組、所、學位學程畢業，曾修習社會工作(福利)實習或實地工作，領有畢業證書。所稱社會工作相當科、系、組、所、學位學程係指開設之必修課程包括下列五領域各課程，每一學科至多採計三學分，合計十五學科四十五學分以上，且經考選部審議通過並公告：

(一) 社會工作概論領域課程二學科：包括

1. 社會工作概論。
2. 社會福利概論或社會工作倫理。

(二) 社會工作直接服務方法領域課程三學科：包括

1. 社會個案工作。
2. 社會團體工作。
3. 社區工作或社區組織與(社區)發展。

(三) 人類行為與社會環境領域課程四學科：包括

1. 人類行為與社會環境。
2. 社會學。
3. 心理學。
4. 社會心理學。

(四) 社會政策立法與行政管理領域課程四學科：包括

1. 社會政策與社會立法。
2. 社會福利行政。
3. 方案設計與評估。
4. 社會工作管理或非營利組織管理。

(五) 社會工作研究法領域課程二學科：包括

1. 社會工作研究法或社會研究法。
2. 社會統計。

對社工教育界的衝擊就此展開，各個社工系所為了讓自己的學生具備報考社工師的資格，不得不調整原有的課程結構，流風所及，1990 年代成立的社會工作相關系所也紛紛改名，除中正大學社會福利學系尚能堅守創系的理念與特

色之外，其他多想盡辦法在系名中加上「社會工作」四個字，並搭配社工師考試進行課程調整，原來的多元特色就慢慢流失了。例如我們 (Chang, Ku and Hsu, 2010) 分析臺灣社工系所 1990 至 2008 年共 2,089 本碩博士論文，即發現碩博士論文的研究取向發展呈現趨同的現象，推測與社工師考試制度之後所成立或改制的系所，其系、組、所名多以「社會工作」為依歸，有相當程度的關聯。

表 1 呈現臺灣社會工作教育的現況，現今共有 70 個學位學程，包含 39 個學士班，每年招收 2,736 個新生；26 個碩士班，每年招收 434 個新生；加上 5 個博士班，每年可以招收 21 個學生。專任老師人數也從 1990 年代的 150 位左右成長至 316 位，這些老師 90% 以上都有博士學位，另外還有 436 位兼任老師，提供更多元與實務的課程。

表 1 2016 臺灣社會工作教育現況

	教師人數		每年招收學生數			學位學程數			
	專任	兼任	學士	碩士	博士	學士班	碩士班	博士班	合計
總計	316	436	2,736	434	21	39	26	5	70

資料來源：臺灣社會工作教育學會調查 (2016)。

在教育之外，考上社工師執照的人數也日益增加。至 2016 年底止，考上執照的社工人數已有 9,404 人，在考上執照之後，真正領有執照並執業的社工師大約 5,394 人，其中 40 歲以上的比例最高 (32%)，若以 30 歲為切點，30 歲以上比例高達 80%，這群人多已位居督導以上的職位，也是願意久任社工的中堅。這些發展都進一步展現在臺灣社工職場的擴增上，表 2 呈現近十年全職社工人數，總數從 2003 年的 2,713 人成長接近 5 倍，達到 2015 年底的 12,487 人，其中受雇於政府的社工約佔 35%，顯示政府部門已經充分運用社工作為其主要的福利人力；但更值得注意的是民間部門聘用社工的人數遠高於政府部門，意味著社工角色的擴展已經不侷限在政府福利部門了。

表 2 臺灣全職社工人數

年代	總計			公部門			民間部門			原住民族	
	合計	男性	女性	合計	男性	女性	合計	男性	女性	男性	女性
2003	2,713	475	2,238	1,025	190	835	1,688	285	1,403	...	...
2004	3,208	553	2,655	1,092	196	896	2,116	357	1,759	...	...
2005	3,686	634	3,052	1,207	203	1,004	2,479	431	2,048	...	...
2006	4,356	661	3,695	1,469	211	1,258	2,887	450	2,437	...	...
2007	4,709	745	3,964	1,670	244	1,426	3,039	501	2,538	...	...
2008	5,655	902	4,753	1,948	296	1,652	3,707	606	3,101	...	...

(續後頁)

(接前頁)

年代	總計			公部門			民間部門			原住民族	
	合計	男性	女性	合計	男性	女性	合計	男性	女性	男性	女性
2009	6,232	966	5,266	1,947	294	1,653	4,285	672	3,613	25	155
2010	7,103	1,102	6,001	2,221	353	1,868	4,882	749	4,133	32	251
2011	8,409	1,332	7,077	2,727	418	2,309	5,682	914	4,768	42	312
2012	9,457	1,601	7,856	3,046	526	2,520	6,411	1,075	5,336	59	364
2013	10,301	1,758	8,543	3,587	666	2,921	6,714	1,092	5,622	64	394
2014	11,537	2,021	9,516	3,978	742	3,236	7,559	1,279	6,280	69	397
2015	12,487	2,274	10,213	4,394	815	3,579	8,093	1,459	6,634	73	432

資料來源：衛生福利部（2016），社會救助與社會工作司（2016）。

這樣的發展趨勢也充分展現臺灣的社會福利需求、社會福利政策、社工執行人力、以及社工教育研究四者之間存在著緊密的互動關係，以及內部市場的樣貌。然而，二十一世紀之後的全球化卻開始對臺灣社工的內部市場產生了衝擊。

### 參、全球化的挑戰：以大陸社工發展為例

全球化所可能帶來的衝擊很早就被關注到了，就像古允文早在 1997 年就指出的：「或許會有一天，當臺灣的社會工作者在協助貧窮案主時，問他貧窮的原因，答案可能會超乎傳統的老、弱、病、殘、學歷或能力不足等，而是『老闆把工廠移到大陸』、『我的薪資比菲律賓工人還高』、或是『公司倒閉了，因產品價格競爭不過泰國』之類的理由。而這麼一天，不會太慢來到！」（1997）。全球化所帶來的社會問題，讓不同地區與國家的社會工作者必須共同合作，社會工作者也難以再以「本土」自居，而需具備處理跨境問題的能力。

在全球化的趨勢下，如同 Adams 等學者所提到的，社會工作者與社會工作教育者最近已經致力於強化其全球連結與共同合作，重新建立一個新的、大家都同意的國際定義，並且探討提供社會工作教育國際標準的可能性。這在東亞尤其明顯，大學學歷已經成為社工專業的基本要求，尤其值得注意的是中國大陸社會工作的興起，不同於港、星只是一個小型經濟體，對臺灣的影響不會太大，由於大陸人口規模數十倍於臺灣，加上共同的華語基礎，對臺灣的影響就無法小覷了。

#### 一、中國大陸社會工作發展歷程與特點

二十世紀初期，社會工作伴隨著基督教的傳教活動開始進入中國，在宗教力量的支持下，社會工作教育訓練與實務在教會大學與醫院獲得初步發展，如

燕京大學、協和醫院等（林萬億，2002）。然而，在 1950 年代早期，社會學與社會工作等專業在全國高等教育院系調整中被取消，導致中國社會工作教育進入一個長達 36 年之久的停滯期。直到 1980 年代中期，社會工作專業才在大學獲得恢復與重建，北京大學等幾所高等學校在多方支援下開辦社會工作與管理專業（王思斌，2013）。1990 年代中期，中國社會工作教育協會成立，承擔起了協調全國社工專業教育發展功能，社會工作教育界與外界的合作交流亦日益頻繁。同時，社會工作專業在教育部調整後的本科目錄中得以保留，並由「控制發展」的專業改為「非控制發展」的專業（史柏年，2004）。

進入到二十一世紀，在高等教育擴大招生政策的影響下，社會工作專業在各大專院校紛紛開設，中國高等教育擴大招生規模的改革直接促進了社會工作等應用性學科（專業）的迅猛發展（李迎生、韓文瑞、黃建忠，2011）。同時，中國共產黨和政府逐漸認識到社會工作在解決社會問題、促進社會和諧中的作用與功能，出臺相應鼓勵政策與法規，運用行政力量推動社會工作專業發展。其中一項關鍵性的政策綱領是 2006 年 10 月 11 日中國共產黨第十六屆中央委員會第六次全體會議通過的《中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定》，對社會工作人才隊伍建設做出如下表述：「造就一支結構合理、素質優良的社會工作人才隊伍，是構建社會主義和諧社會的迫切需要。建立健全以培養、評價、使用、激勵為主要內容的政策措施和制度保障，確定職業規範和從業標準，加強專業培訓，提高社會工作人員職業素質和專業水準。制定人才培養規劃，加快高等院校社會工作人才培養體系建設，抓緊培養大批社會工作急需的各類專門人才。充實公共服務和社會管理部門，配備社會工作專門人員，完善社會工作崗位設置，通過多種管道吸納社會工作人才，提高專業化社會服務水準」。此綱領性政策終結了社會工作人員是否應該存在於福利體系中的爭論，轉向以何種適當方式促進社會工作發展以及如何使得福利體系更有效運作 (Law & Gu, 2008)，社會工作專業化、職業化進程加速推進與完善，上海、廣東等地政府部門率先推進社會工作服務的試點工作，形成了在體制內與體制外同時推進社會工作服務的格局。

從中國社會工作發展歷程來看，二十世紀主要是社會工作專業教育的兩次引入，分別是二十世紀 20 年代和 80 年代，前者是由西方基督教傳教士與留洋華人等主導引入，後者是由政府部門、本土學者主導引入。進入新世紀之後，社會工作教育與實務發展經歷了急劇擴張的階段。一些學者對改革開放後中國大陸社會工作教育發展的特點進行了歸納，史柏年（2004）提出了四點特點：後發快生、教育先行、師資滯後與拿來即用。李迎生等（2011）提出了五個特點：國家大力支持、發展速度迅猛、注重借鑒西方與港臺經驗、以外延式擴張為主、在社會學的大框架下發展。而社會工作實務發展則具有「黨政推動」的顯著特徵，尤其是中共十六屆六中全會將建設宏大社會工作人才隊伍納入黨的人才梯隊後，發展社會工作服務成為體制內外共同努力的方向。

## 二、中國大陸社會工作教育層次與課程設計

### (一) 社會工作專業教育層次與規模

中國大陸開設社會工作專業的院校，大致可以分為三類：一是教育部所屬和國家部、委、局、辦所屬的普通高等院校紛紛開辦社會工作專業；二是由地方教育主管部門批准開設社會工作專業的地方性高等院校；三是高職高專院校也競相加入到社會工作專業教育的行列中。圖 1 顯示，從 1999 年開始，中國大陸新開設社會工作專業的本科院校數量快速增長，2000-2012 年間，平均每年增加 20 多所，如果再加上高職高專院校，可能會接近年均 30 多所。在學歷層次上，基本形成了從專科、大學、碩士與博士的人才培養體系，圖 2 顯示，中國大陸設置社會工作專業碩士學位集中於四個批次，首批社會工作專業學位碩士試點單位有 33 所，2010 年新增社會工作碩士點 25 個，2011 年新增 3 個，主要服務於國家特殊需求人才培訓專案，2014 年新增 43 個。社會工作博士點還比較稀缺，多開設在社會學博士點下面，作為教育專案或專業方向存在，有中國人民大學等 10 餘所高校開設社會工作博士教育專案（李迎生等，2011）。據最新統計，中國大陸有 321 所高等院校開辦了社會工作專業本科，70 所高職高專院校開設了社會工作專業專科，具有社會工作碩士學位授予權的學校 104 所。每年培養 3 萬餘名社會工作專業畢業生（公益時報，2016）。然而，社會工作專業畢業生從事社會工作行業的比例卻極低，呈現出「社工冷」的現象。

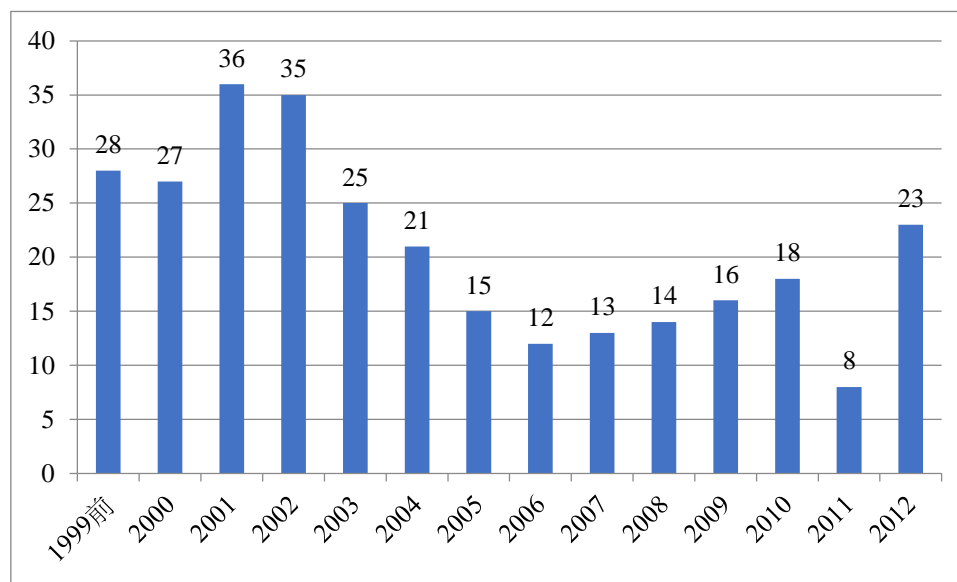


圖 1 中國大陸歷年新增社會工作專業本科院校數

資料來源：根據中國社會工作教育協會（2013）內部資料繪製



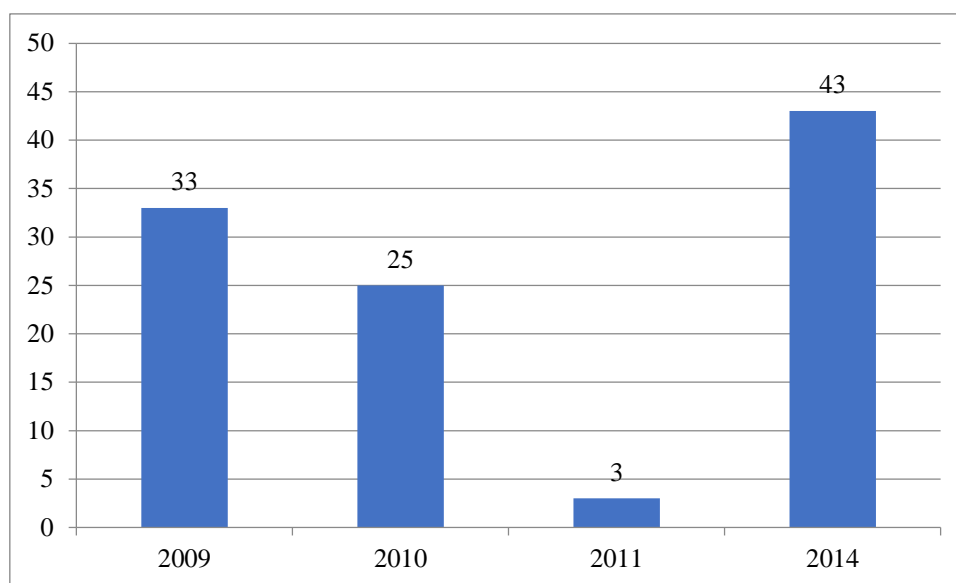


圖 2 中國大陸歷年新增社會工作專業碩士點 (MSW)

資料來源：百度百科，2017 年 2 月 27 日，取自 <http://baike.baidu.com> 提供的資料繪製

## (二) 社會工作課程體系與內容設計

中國大陸社會工作課程設計受到多重因素的動態影響，其中包括六個方面的因素：1.社會工作專業常依附其他科系，如社會學、政治學、甚至是哲學；2.所屬院校的性質與使命常影響社會工作專業的課程；3.共產主義政治意識形態在社會工作課程中是強製成分；4.中國社會工作教育者極力宣導社會工作專業化與職業化；5.強烈的社會工作本土化情懷與傾向；6.既要社會工作本土化，又要獲取西方積累的知識經驗與認可支援的矛盾狀態 (Yan & Ka Tat Tsang, 2005)。在社會工作恢復重建過程中，中國大陸極度缺乏社會工作專業的師資與教學經驗，社會工作教育者只能一方面透過不斷嘗試與糾試錯來積累經驗 (Yuen-Tsang & Wang, 2002)，另一方面是參照港臺模式發展社會工作教育，尤其是香港教育與服務機構對內地社會工作專業教育的影響甚巨，主要體現在師資培養、課程教學與服務督導等方面 (Law & Gu, 2008)。

在社會工作課程體系設計上，根據 Ngai (1996)的觀察，北京地區社會工作院校的課程體系主要有五個部分：1.基礎課程，如社會工作概論、社會學概論、社會心理學與政治經濟學；2.宏觀層次的課程，如社會保障與社會福利、社會研究與社會政策；3.特定服務課程，如學校社會工作、工業社會工作；4.方法技巧課程，分為個案工作、小組（團體）工作與社區工作；5.田野實習與研究。此外，社會工作課程體系中還包括體現思想意識形態的公共必修課（針對所有專業的學生），如馬克思主義哲學、政治經濟學與思想道德修養等課程。從以上課程體系設計中既可以看到香港社會工作教育模式的影子，又能看到政治意識形態的嵌入。

在課程內容與教材編寫方面，教育部因應高等教育的快速發展，提出了加強各專業主幹課程建設的措施，在此背景下，委託教育部高等學校社會學學科教學指導委員會確定社會學專業和社會工作專業的主幹課程，並協助編寫了《主幹課程教學基本要求》（教育部高等教育司等，2004）。同時，中國社會工作教育協會牽頭組織編寫了本土化的社會工作專業主幹課程系列教材，包括社會工作導論、個案工作、小組（團體）工作、社區工作、社會保障概論、社會政策概論、社會行政、現代社會福利思想等教材（王思斌，2013），該系列教材受到社會工作教育工作者的廣泛採用。

### 三、中國大陸社會工作人才評價機制與崗位設置

#### （一）社會工作人才評價機制與發展規模

建立社會工作人才的評價機制是促進社會工作職業化的關鍵一步。中國大陸將社會工作者職業水準評價分為助理社會工作師(JSW)、社會工作師(SW)和高級社會工作師三個級別。助理社會工作師、社會工作師的報考條件限於學歷與工作經驗的要求，並未對修讀社會工作相關課程作出要求。其中，助理社會工作師考試報名條件：

1. 取得高中或者中專學歷，從事社會工作滿4年。
2. 取得社會工作專業大專學歷，從事社會工作滿2年。
3. 社會工作專業本科應屆畢業生。
4. 取得其他專業大專學歷，從事社會工作滿4年。
5. 取得其他專業本科及以上學歷，從事社會工作滿2年。

社會工作師考試報名條件：

1. 取得高中或者中專學歷，並取得助理社會工作師職業水準證書後，從事社會工作滿6年。
2. 取得社會工作專業大專學歷，從事社會工作滿4年。
3. 取得社會工作專業大學本科學歷，從事社會工作滿3年。
4. 取得社會工作專業碩士學位，從事社會工作滿1年。
5. 取得社會工作專業博士學位。
6. 取得其他專業大專學歷，其從事社會工作年限相應增加2年。

在考試科目方面，助理社會工作師考試科目為《社會工作綜合能力（初級）》、《社會工作實務（初級）》。社會工作師職業水準考試科目為《社會工作綜合能力（中級）》、《社會工作實務（中級）》和《社會工作法規與政策》。（人事部、民政部，2006）因此可見，中國大陸對社會工作者採取一種比較寬泛的界定，在職業資格認定上是否受過社會工作專業教育訓練並非必要條件，這為社區居委會工作人員、群團組織工作人員、政府基層工作人員等創造了有利條件。

2008年中國大陸首次組織實施社會工作職業水準考試，報考人數就達到13.78萬，從表3的歷年資料可以看出，人們對報考助理社會工作師與社會工作

師的熱度仍在不斷升溫，2015 年報考人數達到 27.65 萬人。「社工熱」的背後是政府對社會工作人才建設硬性考核的結果。2011 年，中央組織部、中央政法委、民政部、人力資源社會保障部等 19 個部委和群團組織聯合發佈首份《社會工作專業人才隊伍建設中長期規劃（2011-2020 年）》，提出到 2015 年，中國大陸一線社會工作專業人才總量增加到 50 萬人，其中具有社會工作師職業水準證書或達到同等能力素質的中級社會工作專業人才達到 5 萬人，具有高級社會工作師職業水準證書或達到同等能力素質的高級社會工作專業人才達到 1 萬人；到 2020 年，中國大陸一線社會工作專業人才總量增加到 145 萬人。

表 3 中國大陸歷年社會工作職業水準報考情況

年代	JSW 報考數	JSW 到考數	JSW 合格數	SW 報考數	SW 到考數	SW 合格數
2008	60,139	52,419	20,648	77,698	62,954	4,192
2009	38,204	31,694	6,611	46,015	35,943	4,227
2010	46,047	37,753	5,428	25,547	19,175	2,664
2011	54,515	44,100	8,068	25,500	19,426	2,338
2012	92,621	75,509	23,846	34,245	26,125	6,104
2013	121,937	97,527	27,300	48,287	36,695	11,658
2014	144,282	116,672	28,386	62,580	49,258	7,417
2015	196,965	155,337	34,274	79,535	59,851	13,155

資料來源：國家資料網，2017 年 2 月 27 日，取自 <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A0P02&sj=2014>。

## （二）社會工作服務領域與崗位設置

中國大陸社會工作的服務領域，依據《社會工作者職業水準評價暫行規定》規定的範圍是社會福利、社會救助、社會慈善、殘障康復、優撫安置、衛生服務、青少年服務、司法矯治等領域。而《社會工作專業人才隊伍建設中長期規劃（2011-2020 年）》規定的更為廣泛，包括社會福利、社會救助、扶貧濟困、慈善事業、社區建設、婚姻家庭、精神衛生、殘障康復、教育輔導、就業援助、職工幫扶、犯罪預防、禁毒戒毒、矯治幫扶、人口計生、應急處置、群眾文化等領域。這些服務領域長期以來是由政府部門、事業單位與社區居委會來經營與管理。

社會工作崗位開發設置主要有兩類來源，一類是在政府部門、群團組織、事業單位、社區居委會等直接提供人群福利服務的機構中，通過崗位調整轉化來開發社會工作崗位，此類社工崗位開發設置阻力多，難度大；另一類是民間社會組織，尤其是社會工作服務機構設置社會工作崗位，此類社工崗位主要吸收社會工作專業畢業生，但此類機構主要依靠政府購買社會服務經費生存。如表 4 所示，2014 年全國有社工機構 3,300 家，2016 年增加到近 6,600 家，2014

年社工崗位為 11 萬個，2016 年社工崗位增加到近 20 萬個，2014 年全國直接經費投入 20 億元人民幣，其中，廣東成為社會工作服務發展的重鎮。

表 4 中國大陸全國與廣東社會工作服務發展狀況

年代	區域	社工機構（家）	持證社工（人）	社工崗位（萬）	資金投入（億人民幣）
2014	全國	3,300	158,929	11	20
	廣東	756	31,733	2.4	7.3
2016	全國	約 6,600	約 289,000	20	--
	廣東	1,163	約 60,000	--	--

資料來源：2014 年資料來自於民政工作報告（2014 年），中國社工時報（2014 年 12 月 28 日），中國社會報，（2014 年 12 月 31 日）；2016 年資料來自於公益時報（2016 年 11 月 15 日）

#### 四、中國大陸社會工作發展的挑戰

中國大陸社會工作在快速發展的過程中，無論是專業教育還是實務發展都面對著諸多的張力與挑戰。Law & Gu (2008)認為中國社會工作發展過程中，至少面對如下四個方面的議題：1.如何形成符合本土化的社會工作訓練與實務理論；2.課程設計與教學的標準化；3.社會工作者的職業結構與資格評價如何銜接；4.如何營造有助於社會工作專業化的工作環境。Yuen-Tsang & Wang (2002)認為在社會工作教育發展過程中面臨三個方面的張力，包括社會工作教育的使命是個體處遇 VS.社會改革，課程設計是標準化 VS.脈絡化，專業化是走專業主義 VS.平民主義。史柏年（2004）認為社會工作教育面臨如下四個嚴重抉擇，包括社會工作教育的目標是推進「專業化」還是崇尚「自然主義」，社會工作教育的道路是遵循「國際通則」還是強調「本土化」，社會工作教學的管理是側重「規範化」還是鼓勵「多樣化」，社會工作人才的培養是堅持「通才教育」還是推行「專才教育」。李迎生等（2011）認為中國大陸目前社會工作教育面臨著一系列的嚴峻挑戰，包括教育模式比較單一，缺乏層次性、特色性；對西方經驗照搬照抄，對本土經驗的關注嚴重不足；社會工作教育存在嚴重的區域、高校、培養方向的不平衡；在社會學學科框架下發展難以適應新時期社會工作教育發展的需要；社會認同度不高、職業聲望低，影響專業畢業生的就業選擇；職業制度不健全、極力機制不足，專業教育與職業制度不銜接；第三部門發展不足、社會工作者的就業管道較窄。

#### 肆、國際間社工教育標準的趨同

從上面的描述中，我們能夠歸納出社會工作在臺灣與大陸地區正處在蓬勃發展的戰國時代！我們所面臨的挑戰是如何將社會工作知識教導給我們的學生，讓他們能在這個大趨勢中找到立足的根基。再以香港為例，社工必須向

「社會工作者註冊局」登記，臺灣社工學歷也可以至香港註冊社工，但註冊局會依據下列標準及程序，個別審議持有由臺灣教育部認可的當地院校所頒授的社會工作學位或文憑的人士的註冊申請（古允文，2016）：

一、註冊局於收到註冊申請時，申請者持有的社工學歷，其相關課程的內容、社工實習、教師學歷及師生比例須符合註冊局制訂及已生效的社工學歷評核準則 (Principles, Criteria & Standards for Recognizing Qualifications in Social Work for Registration of Registered Social Workers) 的最新版本；及

二、申請者須通過臺灣考選部設立的三項社會工作師考試的其中一項：

（一）社會工作師高等考試

（二）社會工作師特種考試（最後一次於 2003 年舉辦）

（三）社會工作師檢覈（最後一次於 2005 年舉辦）

而且，申請者在遞交註冊申請表格的同時，須附帶符合上述兩項標準的相關證明文件，其中包括所有證書、成績單、以及修讀時該課程的詳情、各科目的內容、教師和實習導師的履歷、師生比例等等。註冊申請將會交由資格評核及註冊委員會進行初步評審，惟已達到上述兩項標準的人士的申請才會被考慮。

至於香港各大學社工學歷的評核標準，類似臺灣的社工師考試規定，也一樣要求欲註冊社工者需修過下列的課程：

#### 一、社工核心課程，又分為下面兩類：

（一）社會工作實務：包含社會工作理論與實務（內容需涵蓋個案、團體、家庭、組織與社區的理論與實務、整合性社工實務、社工技巧訓練、實務相關選修科目）與社工價值和倫理（內容需涵蓋個人與專業發展、社工價值與倫理、倫理守則）等兩門課。

（二）其他：包含社會福利體系與社會政策（內容需涵蓋社會福利理論觀點與概念、香港、大陸與各國福利體系、社會政策與社會服務、香港社工註冊體系）、人類行為與社會環境（內容需涵蓋生命歷程發展、人類行為與多樣性、人類行為與社會環境）、與社會行政與管理（內容需涵蓋社會規劃與發展、機構管理模式與過程、方案規劃、管理與評估）等三門課。

上述這兩類核心課程不一定都要單獨成為一門獨立課程，但其內容都應該包含在社工的學位學程課程之中。

#### 二、非社工核心課程：

（一）社會科學與通識知識：包含社會學、心理學，以及其他諸如經濟學、政治學、哲學、歷史...等。

（二）研究方法與社會調查：包含研究與社會調查的基本知識與技巧、研究成果的應用。

(三) 法律知識：與社會工作相關的基本法律知識。

(四) 溝通技巧：自我瞭解與人際溝通、社工實務所需的語言能力。

### 三、社工實習：

(一) 社工文憑（專科或副學士學歷）：至少 700 小時實習加上 100 小時的實習指引與準備。

(二) 社工學士與碩士學位：至少 800 小時實習加上 100 小時的實習指引與準備。

(三) 上述實習期間每週至少需接受 1.5 小時的督導，若全日整週實習督導時間則不可低於每週 2 小時。

從對香港註冊社工制度的簡單說明，可以看出即使不採用臺灣與大陸的考試制度，但不意味香港對擔任社工的資格（學歷、課程、與實習）沒有規範。在社會工作已經成為國際間認可的一門專業時，雖然有些差異，但各國社會工作的教育與認證標準確實已經逐步建立起來，東亞各國也不例外 (Aspalter, 2014; Huang and Ku, 2014)。2016 年 5 月 11 日即將接任日本社會福祉教育學校聯盟（約等同於臺灣社會工作教育學會）會長的白澤政和教授前來訪問，他正進行東亞地區（特別是日、韓、臺、大陸、與港澳）社會工作教育與認證制度的比較研究，其主要目的之一也是希望為未來社工人力跨國移動與認證預作準備（古允文，2016）。由此可知，在全球化的大潮流下，臺灣社工教育的內容與標準也無法置身其外，必須將臺灣青年社工未來往海外發展的可能性納入考量，否則可能讓臺灣社工日益孤立於國際社工的大社群之外。

## 伍、臺灣社工教育的挑戰

如同大陸在社工快速擴張過程中所引起的反思，臺灣似乎也不能倖免！尤其高等教育已經因為少子女化導致生存危機，一些面臨嚴峻招生不足考驗的系所，紛紛搶進轉型為社工系或開設社工學分班制，企圖藉此舒緩生存壓力。結果社工系所或學分班制不僅未減少、反而逆勢成長，連帶也產生教育品質堪慮的問題。

首先是短期社工學分班的浮濫增設，1997 年社工師考試以較寬鬆的 20 學分加一次實習來界定可以報名社工師考試的最低標準，原是希望給非正規社工系畢業、但實際從事社會工作的人一個取得社工師資格的機會，但卻也為部分學校開了一個巧門，營利趨向的驅動下，各種短期的社工學分班如雨後春筍般不可勝數，這也是導致 2007 年社工師修法緊縮報考資格為 15 科、45 學分、與 2 次至少 400 小時實習的原因之一。這至少導致兩個影響：首先，當學校發現社工師考試資格可以如此速成，只要聘任一些碩士學位的兼任老師就可以開班招生賺錢，為什麼還需要大費周章成立社工系、聘請近 10 位具社工博士學歷的

專任老師、購買圖書設備、規劃教室空間、進行冗長的 4 年社工專業養成教育？其次，由於學分班的教育品質難以掌握，無法用教育來把關的結果，也導致仰賴社工執照考試來把關的後果，結果錄取率就無法大幅提升，這個現象與心理師考試對照更加明顯！心理師考試需具相關碩士以上學歷者才有考試資格，由於前端已有「相關碩士以上學歷」的教育把關，因此錄取率就能放心提升到 90% 以上。

第二，在短期速成的壓力下，加上社工師資趕不上系所擴增與學分班開設，社工教育的內容因而偏向技術性的訓練，忽略社工其實需要較長時間的養成教育。這麼一來，對青年社工學生而言，他們宛如進入一個以考試為主導的補習班，感受不到社工原本應該具有的人文關懷，諸如培力、反歧視、社會正義與人權等本質性議題受到忽視。2015 年青年社工學生組織「翻轉社工學生聯盟」，發起「社工教育的 50 道音影」活動，希望社工教育能脫離專業執照考試的桎梏，有更寬廣的多元包容，以及對學生學習主體的尊重，即是在這樣的脈絡下出現（古允文，2016）。

最後，在考試制度的強力規範下，青年學生抱持著進入社工職場的期待修滿該修的課程，卻又在考試的過程中充滿挫折...，逐漸消磨了批判思考與反省的能力。在這些亂象之下，社工教育變成一個有利可圖的領域，背離了社工教育的社會正義與弱勢充權的本質，並強化了考試制度為教育品質把關的必要性，及格率無法放鬆，不僅青年學生翻轉社工回歸多元化與學習主體的理想難以落實，在日益全球化的今日，也阻礙了臺灣社工國際化的可能性（古允文，2016）。

## 陸、代結論：邁向一個真正的專業

臺灣的社工教育正站在一個轉捩點上，隨著 2000 年之後大陸也迅速地建立起其社工教育與證照體系，華語社會的社會工作者越來越有可能涉入跨境事務的處理、交流、甚至就業，臺灣社會工作未來面對的議題將是：1. 全球化所帶來的挑戰為何？2. 在全球化的世界裡社工究竟需要具備哪些能力？以及 3. 對社工教育與實務的影響為何？如同 Malcolm Payne 在《什麼是專業社會工作？》(What is Professional Social Work?) 一書中所強調，在全球化的時代裡，社會工作之所以能稱為專業不是因為它滿足一些條件，而是因為社會工作的知識與服務能夠有效促進社會的正向發展 (2006：189)。為了達到這樣的目標，我們的社工教育就不能侷限在技術性的訓練，而必須賦予學生至少三方面的能力：瞭解當地問題與全球脈動關係的能力、組織服務與資源以解決問題的能力、以及促進人際合作以彰顯社會正義與人權的能力。這樣的社會工作才能跳脫近年來社工師考試制度所帶來的紛擾，讓社會工作者成為真正不受羈絆、擁有跨境工作能力的一個專業。

## 參考文獻

- 十九部委 (2011)。社會工作專業人才隊伍建設中長期規劃 (2011-2020 年)。  
2017 年 2 月 27 日，取自 <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/fvfg/sbgz/201204/20120400302330.shtml>。
- 人事部、民政部 (2006)。社會工作者職業水準評價暫行規定與助理社會工作師、社會工作師職業水準考試實施辦法。2017 年 2 月 27 日，取自 [http://www.mohrss.gov.cn/gkml/xxgk/201407/t20140717\\_136341.html](http://www.mohrss.gov.cn/gkml/xxgk/201407/t20140717_136341.html)。
- 公益時報 (2016)。中國社會工作發展報告 (2015) 節選。2017 年 2 月 27 日，取自 [http://www.gongyishibao.com/newdzb/html/2016-03/08/content\\_13619.htm?div=-1](http://www.gongyishibao.com/newdzb/html/2016-03/08/content_13619.htm?div=-1)。
- 王思斌 (2013)。社會工作導論。北京：高等教育出版社。
- 古允文 (1997)。從福利國家發展談民營化下國家角色的挑戰。社區發展季刊，80，70-78。
- 古允文 (2016)。翻轉中的臺灣社會工作教育：專業化、多元化與全球化的糾結。社區發展季刊，155，17-32。
- 古允文、許展耀 (2008)。社會工作的變與不變：兼論教育與考試的辯證關係。國家菁英季刊，4 (4)，103-125。
- 史柏年 (2004)。新世紀：中國社會工作教育面對的選擇。北京科技大學學報 (社會科學版)，20 (1)，30-35。
- 李迎生、韓文瑞、黃建忠 (2011)。中國社會工作教育的發展。社會科學，5，82-90。
- 林萬億 (2002)。當代社會工作：理論與方法。臺北：五南。
- 教育部高等教育司 (2004)。社會工作專業主幹課程教學基本要求。北京：高等教育出版社。
- 黃培潔、古允文 (2014)。再思考臺灣的社會工作專業制度發展。東吳社會工作學報，27，129-154。
- Adams, R., Dominelli, L. & Payne, M. (Eds.) (2005). *Social work futures: Crossing boundaries, transforming practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Aspalter, C. (Ed.) (2014). *Social work in East Asia*. Surrey: Ashgate.
- Chang, Y.F., Ku, Y.W. & Hsu, C.Y. (2010). Social policy study in Taiwan: An analysis of postgraduate degree theses, 1990-2008. *Asia Pacific Journal of Social Work and Development*, 20 (1), 95-110.
- Huang, P.J. & Ku, Y.W. (2014). Social work in Taiwan. In Christian Aspalter (Ed.), *Social work in East Asia* (pp. 53-74). Surrey: Ashgate.



- Law, A.K.C. & Gu, J.X. (2008). Social work education in mainland China: Development and issues. *Asian Social Work and Policy Review*, 2(1), 1-12.
- Ngai, N.P. (1996). Revival of Social Work Education in China. *International Social Work*, 39(4), 289-300.
- Payne, M. (2006). *What is professional social work?* Bristol: Policy Press.
- Yan, M.C. & Tsang, A. Ka Tat (2005). A snapshot on the development of social work education in China: A delphi study. *Social Work Education*, 24(8), 883-901.
- Yuen-Tsang, A.W. & Wang, S. (2002). Tensions confronting the development of social work education in China: Challenges and opportunities. *International Social Work*, 45(3), 375-388.

## **Globalization and Social Work in Taiwan: Towards a Real Professionalization**

Zhifeng He<sup>1</sup> Yeun-Wen Ku<sup>2</sup>

### **Abstract**

Social work has long been a profession dealing with welfare problems in a given society that is especially true in the case of Taiwan since the profession is fostering under governmental regulation and licensing. The 1997 Act for Professional Social Workers is the first step to confirm social work as a profession, while social work also loses its autonomy to decide teaching contents. Three problems are emerging in this context. First, in order to catch up with the growth of social workers' job market, a lot of short-term programs are established to fulfil the minimum requirement of courses and credits, which crowds out comprehensive social work education in universities. Second, skill training, instead of the fundamentals of social work (e.g. empowerment, anti-discrimination, social justice and human rights), becomes the heart of social work education. Third, and most importantly, social workers are increasingly declining in their competence of critical thinking and self-reflection. As China also establishes its own social work education and governmental licensing system, social workers are much likely to engage in matters across borders of Chinese-speaking societies. The critical issues we need to think about the future competences of social workers in Taiwan, located in Chinese-speaking societies, will include: 1. the ability to understand local problems in the globalizing world; 2. the ability to develop organizations and resources for social needs; and 3. the ability to promote social justice and human right through interpersonal collaboration.

**Keywords: Globalization, Social Work, Education, Professionalization, Chinese-speaking Societies**

---

1 Ph.D. Candidate, Department of Social Work, National Taiwan University / Lecturer, Department of Social Work, Beijing Normal University-Zhuhai

2 Professor, Department of Social Work, National Taiwan University  
Corresponding Author: Yeun-Wen Ku, E-mail: ywku@ntu.edu.tw