

國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系

博士論文

台灣戰後社會工作發展的歷史分析  
— 1949-1982

指導教授：張英陣博士

研究生：鄭怡世

中華民國 九十五年 六 月 十 日



## 謝 誌

能夠開始動手寫謝辭，應該是每位博士生從入學的那一天起，就開始有的熱切想望；而每篇謝辭的背後，代表的是每位博士生所走過可能是精彩而豐富、也可能崎嶇而坎坷的故事。但不管是前者或後者（相信更多是兩者的綜合），能夠成就一本論文，必定是有著許多力量的陪伴與支持。

對我而言，能夠完成這篇論文，最要感謝的就是張英陣老師，還記得當時自己對於博士論文題目猶疑不決，甚至想轉換到這個我並不熟悉、也沒有什麼把握的領域時，張老師的鼓勵與一路的陪伴、指導，是最具安定性的一股力量。回想與張老師的相識，是我在勵馨基金會工作時，因教育訓練的機會上到他的課，之後進碩士班時修他的課、邀請他擔任我碩士論文的指導教授一直到現在。張老師不僅在思想上、課業上給予我許多啓迪，在生涯發展上也總是給我許多中肯的建議與幫助，這份「亦師亦友」的情誼，令我感受深刻也格外珍惜。

也要感謝古允文老師在博士班生涯中，以導師的身份不斷地「鞭策」、「威脅利誘」來關心每位博士生的進度，同時也不吝分享未來「行走江湖」的諸多「武林秘笈」，讓我們對未來的學術生涯更具體的想像與準備；古老師對我們「鍥而不捨」的關心，正是系上老師們全心關懷學生這股風氣的代表。也要感謝施教裕老師在博一時指定我們閱讀 Roy Lubove 所著 “The Professional Altruist: The Emergence of Social Work as a Career 1880-1930” 這本書，開啓了我對以歷史研究的方法來進行社會工作發展研究的視野，也種下我從事這份研究的種子。也要感謝我的口試委員詹火生老師、簡春安老師、鄭麗珍老師、與詹宜璋老師的肯定，他們在研究計畫書審查時給我具體的建議，使我得以免去「可能

要做三、四年以上才能完成的博士論文」這樣的困境，到論文審查時更將「葵花寶典」交给了我，點出了我許多不足的地方，也打通了我諸多困頓之處，之後就看我是否有此智慧及能力去「開枝散葉」了。當然，系上每位老師、所修每一堂課的討論，也都帶給我很多層面的發想與刺激。

也要謝謝易駿及雅惠夫婦對我的幫助與關心，特別是在信仰裡的分享與代禱，讓我更加得力。還有要謝謝同班同學邱姐、錦麗姐、正申，還記得博一、博二時，每個禮拜總是由正申開車，載我們四人從台北「翻山越嶺」地赴暨大「求學」，還不時在車上先行「彩排」自己的報告內容並「互相打氣」。同學們這種相互扶持、無私分享的情誼，是我生命中極為珍貴的回憶。

也要感謝徐震老師、白秀雄老師、邱汝娜參事、李東江先生夫婦、賴芳英女士、謝玲雪女士、王雪嬌女士、黃秋菊女士、黃碧珠女士、張淑瓊女士接受我的口述歷史訪談，由於大家的參與，讓這本論文得以更加豐富。

當然，論文的完成，家人的支持與體諒是背後最關鍵的力量。媽媽不時的叮嚀與關心，爸爸以他三十多年從事社會工作的回憶、經驗、與體會，和我分享諸多觀點，到最後階段還充當我論文的「校對志工」，他的參與，帶給我的不僅是有形的幫助，還有對社會工作的承諾與付出的感動。而妻子佳欣的「完全配合」，則是讓我可以「只專心做好寫論文這件事」，這是何等幸福的事啊！最後，要感謝愛我的上帝，世上一切的美好，都是由祂所成就，包括我的論文！

「耶和華啊，榮耀只歸於祢，---因為祢有信實不變的愛」(詩篇，一一五：1)。

於台中 2006/6/1

論文名稱：台灣戰後社會工作發展的歷史分析：1949-1982

校 院 系：人文學院社會政策與社會工作學系

頁 數：320 頁

畢業時間：民國 95 年 6 月

學 位 別：博士

研 究 生：鄭怡世

指導教授：張英陣博士

## 論文摘要

本研究將台灣戰後 1949-1982 年間的社會工作發展，放置在這段期間的歷史脈絡下來進行觀察，以詮釋學方法來分析與詮釋所蒐集到的文字/獻資料與口述歷史資料，以試圖回答「是什麼樣的社會力量、條件型塑台灣戰後 1949-1982 年的社會工作發展，以及這個階段的社會工作呈現出什麼樣的樣貌」這樣的提問。

本研究認為，1949 年國民政府遷台後，在政治上以黨、政部門為主體、對台灣民間社會進行全面性掌控的威權體制，以及大量依賴美國而深具殖民性格的學術文化，是型塑台灣戰後 1949-1982 年間社會工作發展兩股最主要的力量，而在這兩股力量的交互影響下，這段期間的社會工作發展基本上可以區隔出三個階段，分別是「『社會控制』與『美式專業社會工作』雙元化的社會工作發展」（1949-1963 年）；從「『社區發展』到『貧民服務』的社會工作發展」（1964-1972 年）；以及「以政府體制內社會工作建制為重心的社會工作發展」（1973-1982 年）。

如果再針對這三個階段的社會工作發展進行綜合性的觀察，我們會發現，台灣戰後 1949-1982 年間社會工作所呈現的是「擺盪在黨政控制與知識依賴間的社會工作」這樣的獨特樣貌。而這種「擺盪在黨政控制與知識依賴間的社會工作」

其本質是「依賴的」：依賴國家體制來進行社會工作的建制，以取得社會工作的合法性；依賴美國的社會工作教育體制與知識體系來構築台灣社會工作的教育藍本與知識生產的基礎。而這種「依賴體質」的社會工作又可歸納出以下特徵：以政策文件與法令規章架構的社會工作制度；橫向移植美式專業社會工作教育內容的社會工作教育；由學術工作者所形成的「社工社群」對台灣社會工作發展深具影響力；從剛性到柔性社會控制的社會工作內涵；以及犧牲奉獻、溫暖助人、順服國家體制的社會工作意識型態。

透過這樣歷史的反思，本研究認為台灣的社會工作應該要從受「現代主義」那種強調單一、普遍、進步、向核心國家靠攏的「中心化」思維，逐步混合「後現代主義」所強調的那種多元、在地性、歧異性、「去中心化」的批判性思維來重新定位社會工作，回歸到以社會工作的「主體」——受服務者或潛在受服務者與提供服務者的經驗與社會情境為基礎來構築社會工作的方法與知識。其具體的作法包括：創造出社會工作者本身所特有的「公共領域」，透過共同討論、參與以及以集體行動與協商甚至是政治參與的方式，來與有權力者、包括國家進行協商與對抗，以擺脫對國家的依賴；回到社會工作起源的那種「去中心化」、「去國家化」、「追求更具公平正義的社會」的本質與使命來重新定位台灣的社會工作，成為帶領台灣邁向成熟的市民社會的領導性角色與力量；知識生產的民主化，讓台灣的社會工作知識有更多元的來源與對話；對台灣社會工作的使命、定位與發展路線，以及創新的工作方法與知識進行在哲學與思想層次上的論辯。而這樣的論述與實踐應形成一股持續性的反省力量，讓台灣的社會工作擺脫「依賴的」惰性而走向「去依賴的」自我實踐與認同。

關鍵詞：台灣、社會工作歷史、社會工作發展、國家與社會工作、專業

Title of Thesis : A Historical Study of Social Work Development in Taiwan 1949-1982

Name of Institute : Department of Social Policy & Social Work,  
National Chi-Nan University

Pages : 320

Graduation Time : 06/2006

Degree Conferred : Ph. D Degree

Student Name : Yi-Shih Cheng

Advisor Name : Ying-Chen Chang

## **Abstract**

This thesis tries to explore the social work development in Taiwan from 1949 to 1982. Different kinds of chronicles and oral history were studied to reply two questions: what the main factors were which had molded Taiwan's social work development during 1949 to 1982, and what the unique appearance of social work in Taiwan during this period was. The findings showed that the authoritarianism regime that KMT adopted to govern Taiwan after World War II resulted in the disappearance of civil society in Taiwan entirely, and the American aid based on the Mutual Defence Treaty made Taiwan's social work technologies and academic knowledge more dependant on US. These two historical facts were the main factors to mold the social work development in Taiwan during 1949 to 1982. These two factors were also divided this period into three stages: 'social control' and 'American-style social work' as the dichotomous social work (1949-1963), 'community development' and 'service for the poor' as the new business of social work (1964-1972), embedded into the state and operated as part of the welfare state as the main concern of social work (1973-1982).

Therefore, it showed up that the social work in Taiwan during this period was 'reliant': it relied on the state to back up the social work professionalization, it also relied on the

American-style social work to manufacture the social work knowledge and method. The 'reliant social work' showed some other characteristics: it rested upon governmental policies and regulations to build up the social work regime, the American-style social work was transplanted into Taiwan without any introspection, the academic institution of social work had powerful influence, the contents of social work were from hard social control to soft social control, and the domain social work ideology as sacrificial and warm helper.

Accordingly, social work in Taiwan should liberate from 'reliance' to 'de-reliance'. Since social work development in Taiwan 1949-1982 was covered up by the modernism – the western social work was good, progressive and as the universal understanding of social work, we should consider the post-modernity critical thinking – reflectively constructed, pluralistic framed, local and 'de-centered' social work knowledge and methods. The strategies suggested are mainly avoiding the romantic imagination about state role and creating social worker's 'public sphere', rethinking the social work historical mission and as an important role of civil society, more democratic knowledge producing, and more philosophical debate on the social work mission as well as the mean-to-end social work knowledge and methods.

Key Words: social work development, social work history, Taiwan, state,  
social work profession



# 目 錄

第一章 緒論	
第一節 爲什麼要進行這份研究 .....	1
第二節 本研究的研究取向 .....	3
第三節 本研究的研究目的 .....	5
第四節 本研究的時間區段與歷史分期的時間切點 .....	6
第二章 文獻探討 .....	11
第一節 幾個詮釋「專業」與「專業發展」的理論觀點 .....	11
第二節 英、美社會工作發展概述 — 歷史分析的觀點 .....	27
第三節 本研究的分析架構 .....	58
第三章 研究設計 .....	61
第一節 做爲一種研究方法的「歷史研究法」 .....	61
第二節 資料蒐集的方法 .....	69
第三節 資料分析的方法：詮釋學方法 .....	78
第四節 研究嚴謹性的掌控 .....	80
第五節 研究倫理 .....	85
第四章 「社會控制」與「美式專業社會工作」雙元化的社會工作發展 ..	87
第一節 歷史脈絡 .....	88
第二節 黨、政部門所認識的社會工作 .....	97
第三節 美式專業社會工作觀念的萌發 .....	113

第五章 從「社區發展」到「貧民服務」的社會工作發展 .....	129
第一節 歷史脈絡 .....	130
第二節 社區發展工作的啟動與演進 .....	137
第三節 從事貧民調查與服務的社會工作 .....	153
第四節 附屬於社會學系的社會工作教育 .....	157
第六章 以政府體制內社會工作建制為重心的社會工作發展 .....	177
第一節 歷史脈絡 .....	177
第二節 小/安康計畫與社工員實驗計畫 .....	185
第三節 政府體制內的社會工作人員建制 .....	194
第四節 社會工作獨立學科訓練的成形 .....	208
第七章 結論與建議 .....	227
第一節 擺盪在黨政控制與知識依賴間的社會工作：	
「依賴的」社會工作體質 .....	227
第二節 歷史的反思：從「依賴」到「去依賴」的	
社會工作論述與實踐 .....	241
第三節 研究限制與對後續研究的建議 .....	246
參考文獻 .....	251

附 錄 .....	283
【附錄一】口述歷史訪談大綱 .....	283
【附錄二】口述歷史受訪者參與研究邀請函暨同意書 .....	288
【附錄三】深度訪談受訪者參與研究邀請函暨者同意書 .....	290
【附錄四】美國口述歷史協會的原則與標準 .....	292
【附錄五】 1951-1983 年國內重要經濟與社會福利指標 .....	295
【附錄六】 1950-1983 年各級公職人員選舉一覽表 .....	297
【附錄七】 1952-1982 年台灣農業、工業、服務業生產淨額佔全台 生產淨額之百分比變化表 .....	298
【附錄八】張鴻鈞教授之生平事蹟 .....	299
【附錄九】 1960、1970 年代社區發展工作項目一覽表 .....	301
【附錄十】 1971 年「社會工作教學做一貫研討會」會議結論 ....	303
【附錄十一】社會工作界人士於 1971 年中國國民黨「中央社會 工作會議」中之提案內容及審議結果 .....	305
【附錄十二】1960-1986 年間社會工作相關期刊收錄文章主題統計表	308
【附錄十三】台灣省「小康計畫」計畫項目暨執行成果 .....	309
【附錄十四】台灣省推行社會工作員制度計畫 .....	313
【附錄十五】 1971-1983 年社會工作領域重要出版品一覽表 .....	315
【附錄十六】 1970-1986 年社會工作研究主題分類統計 .....	318

## 圖 次

圖 1.4.1	不同研究對台灣社會工作發展的不同分期 .....	8
圖 1.4.2	本研究的歷史分期及時間切點 .....	10
圖 2.3.1	本研究的分析架構圖 .....	59
圖 5.1.1	台灣 1952-1983 年農、工、服務業生產淨額比值趨勢圖 .....	131
圖 6.1.1	1951-1983 年物價成長與物價波動曲線圖 .....	182
圖 6.4.1	1961-1986 年社會工作研究論文數量變化曲線圖 .....	215
圖 7.1.1	台灣戰後 1949-1982 年間社會工作發展兩股主要力量對 社會工作的認識變化圖 .....	227

## 表 次

表 3.2.1	本研究口述歷史、深度訪談邀請人士一覽表 .....	74
表 3.2.2	本研究所蒐集的文字/獻資料一覽表 .....	77
表 4.1.1	1951-1963 年美援與台灣的資本形成 .....	92
表 4.1.2	美援佔台灣 GNP 的比例 .....	92
表 4.1.3	台灣各期經濟建設計畫歷程表 .....	92
表 4.1.4	台灣 1952-1958 年各類進口貨品佔所有進口貨品比例一覽表 .....	93
表 4.1.5	1953-1988 年台灣留學美國的人數與比例 .....	94
表 4.2.1	「特種考試社會工作人員考試」之相關規定 .....	100
表 4.2.2	戰後「中國社會工作協會」會員結構分析表 .....	103
表 4.2.3	「中國社會工作協會」第七屆理監事名冊 .....	104
表 4.2.4	1956 年台灣的政府體系從事社會行政工作的員額數 .....	106
表 4.2.5	1948-1956 年台灣省政府社會處支出經費佔台灣省政府總支出 之比例變遷表 .....	107
表 4.2.6	1950 年代社會行政的工作重點 .....	108
表 4.3.1	1951 年「社會工作人員講習班」課程內容一覽表 .....	113
表 4.3.2	1952 年行政專校社會行政科課程分配表 .....	115
表 4.3.3	葉楚生於 1954-1956 年連續 20 期所發表之「社會工作講座」 內容一覽表 .....	117
表 4.3.4	1940-1950 年代台灣地區宗教福利構的發展情形 .....	123
表 5.2.1	1960 至 1980 年代社區發展相關政策規劃與文件中，有關聘任 社會工作人員/專業人員之規定 .....	141
表 5.4.1	1950-1970 年代初期台灣社會工作教育重要紀事 .....	155
表 5.4.2	1970 年代社會工作組(系)課程標準發展一覽表 .....	163
表 6.2.1	1960-1980 年代相關政策規劃與文件中，有關社會工作人員制度 (含聘任)之演進過程 .....	185
表 6.2.2	1980 年台灣省各縣市政府、高雄市政府暨 1981 年台北市政府 設置社會工作員名額一覽表 .....	197

表 6.2.3	1980-1986 年度台灣各縣市政府設置社會工作人員員額一覽表 ....	198
表 6.2.4	1980 年與 1983 年台灣省政府聘任之社會工作人員及督導員 性別概況 .....	200
表 6.2.5	1980 年與 1983 年台灣省政府聘任之社會工作人員及督導員 年齡概況 .....	201
表 6.2.6	1980 年與 1983 年台灣省政府聘任之社會工作人員及督導員 學歷概況 .....	201
表 6.4.1	1970-1980 年代初期社會工作教育重要記事 .....	209
表 6.4.2	1983 年各大專校院社會工作暨相關相科系班級數、學生人數及 專任教師人數統計表 .....	210
表 6.4.3	社區發展研訓中心及台北市政府社會局於 1971-1983 年間之 出版品主題與數量一覽表 .....	213

# 第一章 緒論

## 第一節 為什麼要進行這份研究

1997年4月2日，「社會工作師法」由總統公布施行，為長年來台灣社會工作界所殷切期盼的專業建制以及專業地位的提昇跨出了重要的一步。然而，誠如簡春安、高永興（1999）的觀察，社會工作師法只是確認「專業證照制度」的法制化；而張紉、林萬億、王永慈（2003）也認為，雖然社會工作師法的通過，確立了社會工作者的專業地位，但一門專業的建制還應包括專業教育、專業組織、專業人員以及專業的工作環境等面向的發展成熟。從這些學者的觀點，再證諸社會工作師法公布施行後發生於社會工作界諸多的爭議性議題與事件，例如：社會工作教育的快速擴充，對社會工作專業的影響與衝擊（林萬億，2002a）；技職體系的大學校（院）是否適合設置社會工作學系的爭議（台灣社會工作專業人員協會，2004a）；具「公務人員轉任資格的社工師」轉任公職的諸多爭議（何彩燕，2004）；南投縣生活重建中心從原本的公設民營委託案，因決策者的決策而必須面臨業務移交、解散與歸建母機構的命運，也因此產生了一群「漂流社工員」的集結與發聲（沈建亨，2003）；社會工作師證照的考試因錄取率過低而產生實務界與學術界的對立（台灣社會工作專業人員協會，2004b）；因其他相鄰的專業其證照（如臨床心理師、諮商心理師）的法制化，而引發社會工作社群的集體焦慮與專業競合的問題；以及社會工作師法修法，是否應放寬社會工作師應考資格、提高考試及格率、比照美國採分級制設專精社工師而引發不同觀點的論辯等（林萬億，2004；台灣社會工作專業人員協會，2004c；漂流社工，2004），代表著台灣的社會工作專業並沒有因為「社會工作師法」的通過而相安無事，依舊存在著諸多錯綜複雜的問題。但我們若從歷史的視野來觀察上述這些議題與事件，我們會發現，這些議題與事件絕非單獨存在，而是在整個台灣社會工作發展的脈絡下

所產生的結果。也就是說，當我們現在擔心未來的台灣社會工作該如何走下去時，我們應該回過頭去看看是那些因素型塑了目前台灣社會工作的形貌，當我們對於自己所在的專業的歷史有更清晰的理解，我們才能在共同的理解下找到更具建設性的共識與力量。

然而，台灣目前有關社會工作發展歷史的相關文獻，大多是從編年史的觀點與視角，針對台灣社會工作發展的整體歷程（例如林萬億，2002a；黃彥宜，1988），或是針對社會工作發展中的某一特定時間或事件（例如莊秀美，2004a；陶蕃瀛、簡春安，1997；楊玫瑩，1998；張景泰，1998；簡春安，1993；曾中明，1981；黃癸楠，1981；羅四維，1980）、或某一特定區域（何建芬，2003）來進行討論與分析。所謂編年史的觀點與視角，是指透過突顯時間順序和歷史事件之間的因果關係，而形成一種環環相扣的演變過程；這種透過編年史的觀點與視角所進行的台灣社會工作發展分析，確實可以清楚呈現台灣社會工作發展的軌跡（包含各種困境），但這些研究也往往讓我們產生這樣的印象：台灣的社會工作由於發展的時間不夠長久、本土化的努力與反省不夠，所以專業的知識基礎尚未穩固；或是台灣的整個社會工作專業仍處於不確定的專業地位，而這樣的不確定專業地位導致台灣社會工作的從業者因低薪資或低職業聲望而受到傷害（例如鍾美智1995；蔡淑芳，1984），或是因此而受制於其他專業（如醫療專業）或體制（如國家體制）而感到無力（例如方雅麗，1999；陶蕃瀛，1999），或是對社會工作專業的低度認同（周月清，2002）。

事實上，任何專業在其所在的社會所呈現出來的形貌，絕對是受其歷史因素所影響，而這些歷史因素又與其社會、政治、經濟、文化環境息息相關，所以 Leiby（1969）便強調，要將社會工作歷史的研究當成是「社會史」的研究，亦即將社會工作專業視為是一個獨特的社會群體，以了解這個群體對社會問題的回應與所採取的行動，以及這個群體如何建立起自己的社會基礎。而 Becker（1970:



92) 也認為，專業這個概念必須放在特定的歷史與國家脈絡中來討論，它不像是科學的概念，可以適用於所有不同的場域，套用 Turner & Hodge (1970) 的概念，專業是一個特定歷史的、與國家的「常民概念」(folk concept)；既然專業是一個「常民概念」，Freidson (1986) 便認為其研究策略就具有現象學的特徵，所以對專業的研究應該是現象學取向的，因為專業並非由一個單一的團體所決定，也並非由這門專業中的成員、或與這門專業有所接觸的其他職業、或這門專業的受服務者或僱用者所決定，更非由國家所決定，而是被特定國家的歷史與社會、政治、經濟脈絡所型塑出來的，而這也正是研究者之所以要進行這份研究的主要目的。也就是說，本研究所採取的分析觀點，除了以過去從編年史的觀點與視角所從事的研究為基礎外，更是將台灣戰後的社會工作發展架構在整個台灣戰後的社會、政治、經濟的發展脈絡下來進行觀察與探索。

## 第二節 本研究的研究取向

本研究之所以會採取將台灣戰後的社會工作發展架構在台灣戰後的歷史脈絡下來進行觀察這樣的研究取向，除了受前述幾位學者的觀點所影響外，另外也有來自於對「專業」這個議題進行探討的學術脈絡的影響。如果我們回顧對「專業」與「專業發展」進行探討的研究取向，我們會發現，在 1940 至 1960 年代，主導美、英兩國學術界且最常被引用的是 Durkheim (1992)、Greenwood (1957)、Wilensky (1964)、Parsons (1968) 等人的作品，這些作品從專業的功能、專業所擁有的核心特徵（特別是其複雜的知識與技術形式，以及伴隨著其所從事的工作的倫理取向）、以及專業發展的過程等這些取向，來區分專業與其他職業的不同，其重點在於強調專業在知識上與技術上的特殊性，以及對其服務對象有關倫理的或利他的傾向；同時，這幾個研究取向也深受實證典範的影響，並以「去脈

絡化」為主要的論述策略，其基本關懷是如何為「專業」這個「社會事實」建構出放諸四海皆準的理論架構。到了 1970 至 1980 年代，分析「專業」與「專業發展」的研究取向，明顯移向專業與國家、專業與政治菁英，以及專業與市場、階級體系之間的關係這種政治經濟分析的觀點，而這樣的分析視角，儼然成為探討「專業」與「專業發展」另一個重要典範（Macdonald, 1995）；以這個典範寫成的作品以 Freidson（1970, 1986）、Larson（1977）、Wilding（1982）等為代表，特別是 Larson（1977: 6）所提出的「專業計畫」，視專業是「某特定群體對市場控制與壟斷所產生具有凝聚力與堅定性（coherence and consistence）的行動，是某一特殊服務的生產者對其所擁有的專門技術去尋求構成與掌控市場的歷程，也是一個特殊社會階層的集體宣稱與向上社會動員的集體歷程」，而這樣的分析觀點更被視為是這個典範的一個重要理論論述（Freidson, 1986）；也就是說，這樣的理論觀點其重點是將一門專門的發展放置在其所存在的社會、政治、經濟脈絡下來進行觀察，並探討整體的社會力量對這門專業在專業化過程中所產生的影響；而這樣的研究取向，其本質是現象學、詮釋學取向的，其關心的是不同的專業在不同的時空脈絡下所顯現的獨特形貌。

此外，如果我們觀察過去有關台灣社會工作發展的相關研究，在方法上大多是以文獻資料搭配深度訪談、觀察為主（楊玫瑩，1998；張景泰，1998；黃彥宜，1988；曾中明，1981；黃癸楠，1981），這些研究基本上呈現了台灣社會工作專業發展歷史上相關事件的人（who）、事（what）、時（when）、地（where）等資訊，但對於為何（why）會有這些事件發生、這些事件如何（how）發生與發展，以及這些事件對社會工作所蘊含的深刻意義，並沒有提供更豐富的見解與解釋。同時研究者也觀察及意識到，台灣的社會工作界似乎仍相當缺乏對於如果再不進行採訪便會消失了的記憶進行口述歷史的訪談<sup>1</sup>，這其實是台灣社會工作界一件

---

<sup>1</sup> 目前已整理出版有關社會工作前輩的口述歷史著作有劉脩如口述，陳進金記錄整理（1996）的《劉脩如先生訪談錄》；以及李明政等（2004）的〈訪蔡漢賢教授談社會福利〉。

刻不容緩的大事，也因此，本研究亦採用口述歷史訪談來做為資料蒐集的一種方法。簡言之，本研究嚐試將台灣戰後 1949-1982 年的社會工作發展置於歷史的脈絡下來進行觀察，期待透過文獻/字資料、親身經歷這個階段社會工作發展的當事者的口述歷史，以及詮釋學的分析方法，來理解在台灣戰後 1949-1982 年的歷史階段中，社會工作是如何被建立起來的，並試圖回答「是什麼樣的社會力量、條件型塑這個階段的社會工作發展；以及這個階段的社會工作呈現出什麼樣的樣貌」這樣的提問。

### 第三節 本研究的研究目的

綜合以上的討論，本研究嚐試以過去從編年史的觀點與視角所進行的台灣社會工作專業發展的相關研究為基礎，再加入歷史分析的觀點，來呈現更具「歷史感」的台灣社會工作發展樣貌。在研究取向上，本研究是以蒐集文字/獻資料以及口述歷史為主，再以詮釋學方法來進行這些資料的分析。透過這樣的研究歷程，本研究希望能夠達到下述目的：

一、分析與討論台灣戰後 1949-1982 年間，有那些社會力量型塑社會工作的發展；以及在這樣的發展歷程中，有那些事件致使整個社會工作的發展產生重大轉折；同時也將這些事件架構在這個階段台灣社會、政治、經濟乃至於文化等歷史脈絡下來進行觀察，以了解為何(why)會有這些事件發生、這些事件如何(how)發生與發展、以及這些事件對台灣社會工作發展所蘊含的深刻意義。

二、試圖透過歷史分析的取向，來觀察、討論與理解台灣社會工作在 1949-1982 年間的發展歷程，包括在這個階段裡，社會工作內涵及工作內容的轉

變、社會工作教育的進展、社會工作組織的態樣、社會工作的論述與意識型態的形成與溝通，以及國家政策對社會工作發展所造成的影響等。

三、期待能以歷史視野的高點，透過「深厚的描述」來呈現更具歷史縱深與厚度的台灣社會工作專業發展，並描繪這個階段台灣社會工作發展的獨特樣貌。

#### 第四節 本研究的时间區段與歷史分期的時間切點

雖然本研究認為編年史的研究取向有其限制，但為了行文與讀者閱讀上的方便，本研究仍先將台灣戰後 1949-1982 年間的社會工作發展進行歷史分期。歷史分期的目的，在於協助讀者理解及認識在時間的長流中，研究者的研究時間區段其發展的本質與發展的規律，而不同的研究者當然可以依自己的意志與研究旨趣，將其所研究的時間區段加以分割成不同階段，但是一位負責任的研究者仍應清楚闡明其所採取的時間切點與歷史分期的理由，以使讀者更加明瞭研究者的立場以及論述的基礎。

目前國內有關台灣社會工作發展的源頭以及階段，不同的研究者有其不同的見解，黃彥宜（1988）將台灣社會工作發展的源頭溯至清初治理台灣後所採行的各項慈善救濟事業，並將台灣的社會工作發展區分為清代台灣之社會救濟事業（1683-1894 年）；日據時代的社會事業（1895-1945 年）；斷層、泛政治主義下的社會工作（1946-1950 年）；以及專業形象塑造期（1951-1987 年）四個階段。楊玫瑩（1998）則是將 1949-1972 年的台灣社會工作發展區分為社會工作萌芽與嚐試階段（1949-1972 年）；政府社工人員制度實驗階段（1972-1982 年）；專業組織成立與發展階段（1983-1990 年）；以及專業爭取法律保障階段（1990-1998 年）

四個階段。林萬億（2002a）則認為，「台灣社會工作的源頭最直接注入的是日本於 1895 年殖民台灣所引進的社會事業」（頁 4），並認為台灣的社會工作發展歷經了日據時代的社會事業及國民政府在中國大陸的社會工作（1895-1945 年）；戰後黨政社會工作（1945-1970 年）；社會工作專業化啟動（1971-1980 年）；社會工作專業化的加速推動（1981-1990 年）；以及社會工作建制完成（1991-2000 年）等五個階段。也就是說，關於台灣社會工作發展的源頭以及發展過程的分期，在觀點上仍存在相當大的分歧（詳如圖 1.4.1）。

在此，本研究無意對上述研究者所提出有關台灣社會工作的源頭，以及對社會工作發展的分期進行討論與論辯，同時也並未遵循前述幾位研究者所採用的分期，而是另以 1949、1964 年、1972 年、以及 1982 年來做為分期的時間切點。之所以採用這幾個時間點，主要是因台灣在戰後 1949-1982 年間，因威權體制而形成「強國家、弱社會」這樣的國家－社會關係，在這樣的整體結構下，國家力量完全主導台灣的社會發展，任何新興的構想、制度，必須透過國家體制形成政策、計畫後，方得以在全台付諸實行，社會工作自無例外。在社會工作方面，特定政策或計畫的頒訂，往往反映的是國家對於社會工作的認識，以及基於這樣的認識所塑造出社會工作「應有」的工作內容。也就是說，本研究認為，在台灣戰後至解嚴前，因威權體制而形成的國家力量強勢支配民間社會的結構下，觀察國家機關對社會工作的不同認識，以及在國家力量的主導下社會工作工作內容的轉換，進而進行這個階段社會工作發展的分期，應是較為合理的一種分期方法。亦即本研究將台灣戰後 1949-1982 年間的社會工作發展分為三個階段：1949-1963 年是第一階段；1964-1972 年是第二階段；1973-1982 年為第三階段，並針對每一個歷史分期進行資料的整理、分析與討論，以理解並呈現每一階段社會工作發展的獨特樣貌，之後再針對各分期所得到的結論，以本研究的提問為主軸來進行綜合性的討論與論述。

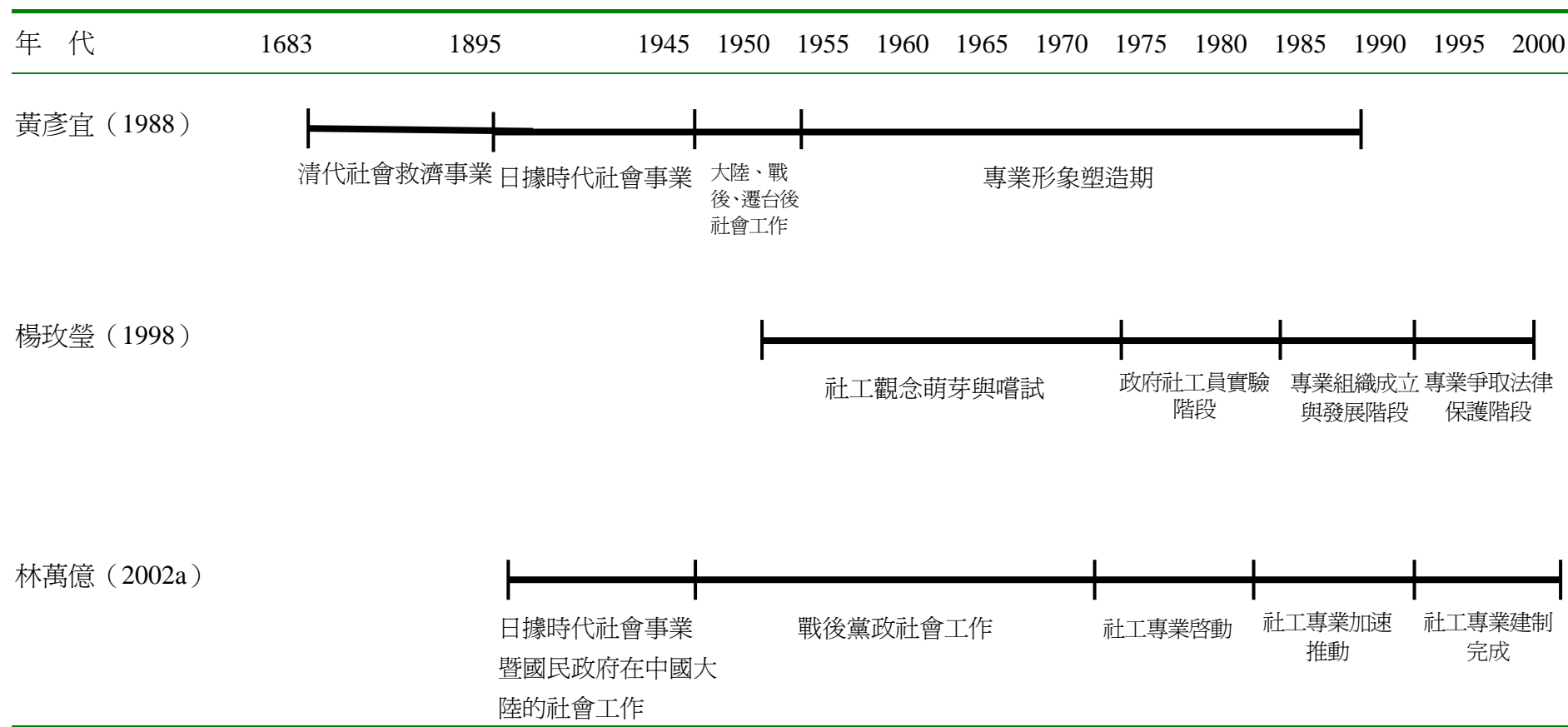


圖 1.4.1 不同研究對台灣社會工作發展的不同分期

研究者繪圖整理

本研究的时间起點定為 1949 年，是國民政府自中國大陸播遷來台後，在台灣行使統治權的開始，林萬億（2002a）與黃彥宜（1988）認為這個階段的社會工作是延續在大陸階段的經驗與思維，被黨、政部門視為是行使統治權的一部份。1964 年，台灣開始從農業為主的經濟型態轉變為以工業為主的經濟型態，就在這個時間點上，中國國民黨通過「民生主義現階段社會政策：加強社會福利措施增進人民生活實施方針」（以下簡稱「民生主義現階段社會政策」），之後交由內政部令頒實施。在這份政策文件中，明確宣誓以國家力量來推動社會福利，而其所運用的方法是「社區發展」，同時也首度提出聘任「社會工作人員」來從事社區發展的相關工作以及推動社會福利方案這樣的理念，這樣的政策宣誓意謂著將社會工作視為是在基層社區中輸送政府福利服務的一種工作方法，亦即整個社會工作的工作內容開始以「社區發展」為主軸。

1972 年，台灣因工業化而逐漸拉大貧富之間的差距，台灣省政府為使貧民獲得更妥善的服務，以展現政府對貧窮問題的重視，乃訂頒「台灣各省轄市設置社會工作人員實驗計畫釋例」，擇定四個省轄市來進行設置社工員以服務貧民的實驗計畫。這個計畫的頒訂，意謂著國家機關正式吸納社會工作的工作方法，來做為輸送政府濟貧措施給貧民的一種服務方法，社工員不再是在社區中從事社區發展的相關工作，而是有了明確的服務對象——貧民，社會工作也因此在政府的施政中演化為具專業意涵的角色。在歷經幾次的實驗計畫後，台灣省政府訂頒「台灣省推行社會工作人員制度計畫」，至此，「社會工作人員」正式進入政府體制，成為正式的法定職稱，針對特定對象從事特定的服務工作。

到了 1982 年，政府體制內的社會工作建制幾近完成（除新竹市、嘉義市、台中市於 1983 年，澎湖縣政府於 1987 年開始聘任社工員外），政府社會工作人員成為解嚴前人數最多的社會工作從業人員。但因為台灣省政府在訂頒「台灣省推行社會工作人員制度計畫」時，為突破當時人事與主計單位的反對，因而要求各縣

市政府以「約聘」這樣的權宜方式晉用社會工作人員，而使得這群政府社工員無法享有與一般公務人員同等的待遇。因此，內政部乃於 1983 年研擬「建立社會工作人員制度實施方案」，自此開啓了政府體制內「約聘」社會工作人員的集結，並出現「納編」訴求的一連串集體行動；此外，「中華民國醫務社會工作協會」也在這一年突破解嚴前「非常時期人民團體組織法」的限制，在「中國社會工作協會」外另行成立真正代表社會工作專業人員的社會工作專業組織。這兩個重大事件的發展，意謂著當時的社會工作從業人員開始形成具組織性的集體力量，並以集體行動的方式與國家體制展開對話與協商，甚至技巧性地、以合法的方式衝撞國家體制來達成社工社群所形成的共識與目標。本研究認為這種集體力量的形成，以及以集體行動的方式向國家體制表達社工社群的具體訴求，是台灣戰後首度社會工作從業人員的集體動員，並開始突破先前那種受國家力量主導的社會工作體制，逐漸展現出專業自主性的重要里程碑，所以其應該是另一個社會工作發展的階段。也因此，本研究將 1982 年定為另一個時間切點，並以此時間點做為本研究的研究終點（詳如圖 1.4.2）。

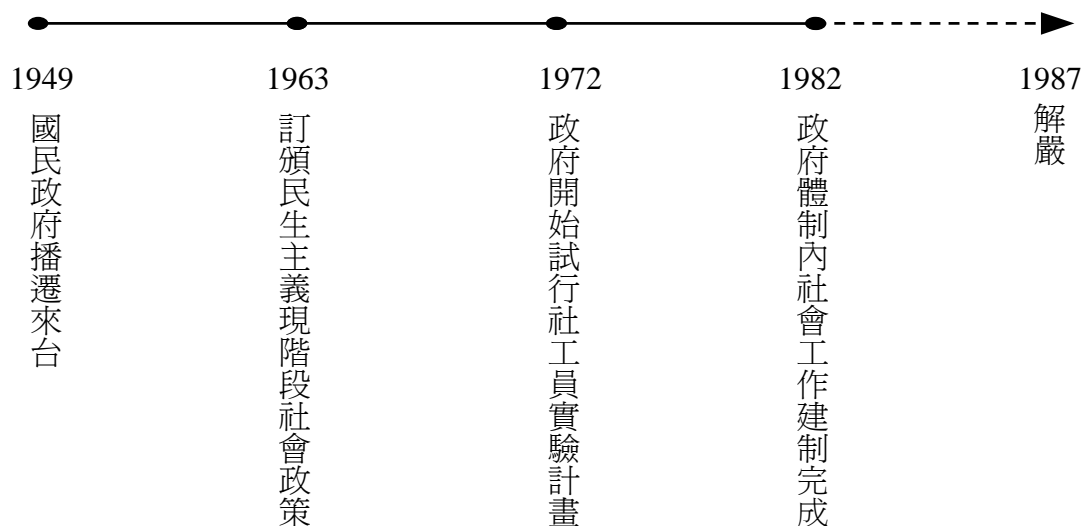


圖 1.4.2 本研究的歷史分期與時間切點



## 第二章 文獻探討

### 第一節 幾個詮釋「專業」與「專業發展」的理論觀點

自從Carr-Saunders & Wilson於1933年在英國出版《專業》(The Professions)一書，以社會科學的角度分析「專業」並進行系統化的理論性探討以來，西方的專業社會學(sociology of the profession)一直從不同的理論觀點與取向，嚐試對「專業」(profession)與「專業發展」這些概念加以釐清(Macdonald, 1995: xi; Abbott, 1988: 4)。但Millerson (1964: 1)卻認為，在所有社會學的概念裡，其中一個最難分析到滿意的概念就是「專業」，這是由於三個因素所導致：首先是語意上的混淆，因為「專業」這個字彙過去被廣泛且過度地使用<sup>2</sup>；二是研究上的限制以致於太過強調去找出專業的基本特質；三是過去對於專業的討論太過固著於靜態模式的分析，而較不注重專業發展的動態過程分析。然而，隨著社會科學的進展，專業社會學也隨著不同的理論、觀點以及研究策略而有所進展，最明顯的，就是對專業與專業發展的分析已從功能/特質論這種Millerson所謂的「靜態模式的分析」，進展到對一門專業的發展，其背後所蘊涵的歷史、社會、文化、政治、經濟的意義與結構進行動態的分析。也因此，本節將以專業社會學的文獻為主，分別從字義的演進、功能/特質/過程論、權力/獨佔論、系統論、以及擴散論來檢視不同的理論與觀點對「專業」與「專業發展」的理解，以耙梳出在討論專業發展這個議題時，不同理論觀點的核心論述，以及所著重的面向。

---

<sup>2</sup> 1971年簡明版牛津英語字典(Oxford English Dictionary, 1971: 2316)便指出，專業一詞在16世紀也用來指稱所有人們所認可並賴以維生的職業，當時每個人問其他人他/她的專業是什麼時，並不會假設他/她的回答僅會出現像醫生、律師、牧師、軍人等這種具有排他性的職業，而是可能會出現像雜貨商人(haberdasher)、裁縫師、馬鞍製造師、理髮師或水手---等這樣的答案。也就是說，在西方世界裡，「專業」這個名詞曾經不僅被用來指稱具有排他性的職業，同時也指稱所有的職業。

## 壹、字義上的演進及定義

依《牛津英語字典》(The Oxford English Dictionary, 1989, vol. 12: 572-3)的考證，專業這個擁有拉丁文字根的名詞，在歐洲擁有很悠久的歷史，專業一詞在 16 世紀之前，指的是一種有意圖或目的的宣告 (declaration)、宣誓 (vow) 或表達，亦即，其原始的根源可以連結到中古世紀大學的神職教育這樣的基礎，指的是一個人提出神聖的誓約；這是這個名詞很正向的用法，意味著一個人願意出於宗教上與道德上的動機而將自己獻身於良善的事務中。而後，這個字彙逐漸被用來指稱神職、法律與醫學這些需要擁有大學教育的職業，以及軍事這種紳士的職業，從事這些職業不僅需具有博學的知識，同時這些職業在當時的社會也是獨特的、排他的、需要相當良好的身家背景才能從事的；也因此，這些職業象徵的是較高的社會階級。

同時，《韋氏字典第三版》(Webster's Third, 1993, vol. 2:1811) 也有對「專業」進行更精巧的定義，其認為專業是知識與技術制度化的一種方式；專業是一種召喚；從事專業工作需要具備特殊的知識而且通常需要經過長期且密集的準備，這些準備包括技術與方法的教授，以及這些技術與方法在科學上或學術上的原理原則；同時專業必須透過組織的力量來維持其工作品質，並要求其成員承諾對某項特定工作持續地鑽研，其主要的目的是希望能滿足公眾的需求、提供公共的服務。在此之前，Freidson (1986: 26) 也認為，從 19 世紀開始，對專業的定義在某種程度上似乎是以正式的高等教育來做為將專業人士與其他工作者區分開來的標記，將接受高等教育視為是成為專業人士的基本條件，並以他們所受的訓練與所擁有的技術的本質來區隔專業與一般的職業，這種對專業人士與其他工作者的區分，其思考的根源其實是將專業視為是一個特別的職業階級。

簡言之，從字義上的演進及定義，我們可以看到「專業」基本上意謂著一種承諾、獻身，一種必須透過高等教育習得特定知識與技術的職業階級，一種由專業成員所形成的組織來規範其成員的行為與控制工作品質的職業型態，以及一種具有服務公眾這種利他精神（altruism）的道德情操。而這些字義上所展現出來的「特質」，正是以下功能/特質/過程論所欲討論的重點。

## 貳、功能/特質/過程論

功能論的核心概念是功能（function），它是指對維持社會均衡有用的適當活動（蔡文輝，1993：33），也因此，功能論者強調專業具有穩定社會的正向功能（Freidson, 1983: 19）。這樣的論點可以以涂爾幹（Emile Durkheim, 1858-1917）為代表，在其 1992 年重刊的翻譯著作《專業倫理與公民道德》（Professional Ethic and Civic Morals）<sup>3</sup>中便認為，勞動分工是現代社會的重要特徵，而由勞動分工所產生的職業團體，其代表的是現代社會的道德基礎，而專業則是鑲嵌在所有良善功能的社會力中的實體，是位居於個人與國家之間很重要的道德中介，所以，藉由各種專業所發展出來的職業道德，是現代社會得以穩定的基礎。而在功能論盛行的 1950-1960 年代，專業社會學除了強調專業對整個社會所帶來的功能外，更多的學者希望從探討專業的「特質」（traits）來區辨專業與一般職業的不同（Parsons, 1968；Millerson, 1964；Greenwood, 1957）；以及將專業視為是一種發展的過程，透過對專業「生命史」的研究，而找出專業發展的普遍模型（Wilensky, 1964）。本研究採用林萬億（2002b：67）的觀點，將前者命名為「特質論」，後者則命名為「過程論」。

---

<sup>3</sup> 本書於 1957 年首度被翻譯成英文並由倫敦 Routledge 出版社出版。本研究所閱讀的版本為 1992 年的重刊本，由 Cornelia Brookfield 重新翻譯，並由 Bryan S. Tuner 重新寫序。

早在 1915 年，Abraham Flexner 應邀在「全國慈善會議」(The National Conference on Charities) 上發表震撼社會工作界的專題演講——「社會工作是一門專業嗎？」(Is Social Work a Profession?) 時，所採取的就是「特質論」的觀點。在這篇演講中，Flexner 首先提出了一門職業要能夠被稱得上是專業，必須符合六個標準：專業會伴隨著本質上知識的運作與強大的個人責任；從科學與學習中產生素材 (raw material)；透過這樣的素材漸漸發展出實用與明確的目標 (practical and definite end)；擁有教育上可傳遞的技術 (educationally communicable technique)；傾向自我組織 (self-organization)；在動機上逐漸傾向利他 (increasingly altruistic in motivation) (Flexner, 1915: 581)，接著他詳細討論每項標準的意義，然後再一一檢定社會工作是否符合這六個標準；最後他提出的結論是：「在目前這個階段，社會工作並不符合這樣的標準」(Flexner, 1915: 588)，這可以說是上個世紀早期以「專業應該具備的特質」這樣的觀點來系統地論述何謂「專業」的一篇重要文獻。之後，Carr-Saunders & Wilson 也採類似的觀點，認為專業是經過組織的團體，而這樣的團體會將奧秘的知識運用到特定的案例 (cases) 上；這些團體具有精巧的入行與訓練體系，而這個體系混雜著入行的考試以及其他正式的資格；同時，這些團體也會制定並實施倫理或行為守則，來規範其成員的行為 (引自 Abbott, 1988: 4)。Abbott (1988: 4) 認為，Carr-Saunders & Wilson 對專業的定義，為日後專業的「特質論」奠定了重要的基礎。

另外，Greenwood (1957) 在仔細地檢閱社會學的相關文獻後，萃取出五項「元素」來作為區辨何謂專業的五項屬性，這五個屬性分別是：(1)、系統的理论<sup>4</sup>；(2)、專業的權威<sup>5</sup>；(3)、社區的認可<sup>6</sup>；(4)、專業的倫理守則<sup>7</sup>；(5)、

---

<sup>4</sup> Greenwood (1957: 46-47) 認為，專業與非專業之間最大的區別，在於一門專業所具備的技術是由知識的基礎所支持，而這樣的知識基礎是被組織成具內在一致性的體系，我們稱之為理論體系，——而理論體系的學習必須透過學術領域的正式教育來獲得，因此，我們可以推論，一個職業要朝向獲得專業地位的方向發展，學徒制的見習制度必須臣服於正式化的教育之下。

專業的文化<sup>8</sup>；而若以上述的模型來檢視社會工作的專業發展，他認為社會工作在當時已經是一門專業了，因為社會工作致力於提昇其在各項專業中的位階，所以可以享受到那些屬於頂尖專業所可以享有的最大聲望、權威與獨佔地位。除此之外，Millerson（1964: 4-5）也分析了 21 篇討論「專業」這個議題的社會學文獻，並從中找出 23 項專業的特質<sup>9</sup>。之後，Parsons（1968: 536）也提出了專業所應俱備的三個核心判準（core criteria），包括：一、伴隨著制度化的方式來正當化專業訓練的適當性，以及透過訓練來增進個人的能力；二、發展與運用專業所需的知識與技巧的能力；三、以制度化的手段來確認其專業能力能夠回應社會的需要；同時他也認為，專業的特徵還包括因為專業聯合組織（collegial organization of professions）的成功而讓專業取得了專家的地位，「專

---

<sup>5</sup> 在專業的關係裡，專業人員會指出什麼對受服務者有益，什麼對受服務者無益，而受服務者通常都會同意專業人員的判斷。---，也因為受服務者通常會服從於專業的權威，所以就賦予了專業人員一個判斷上的獨佔地位（a monopoly of judgment），當一個職業努力朝向專業化發展時，其中的一個動力就是獲得這樣的獨佔地位（Greenwood, 1957: 47-48）。

<sup>6</sup> 專業在發展的過程中，會致力於取得社區的認可，以說服社區讓其獲得獨佔性的權威、聲望與權力。而其所使用的方法大致包括：限制進入這個專業領域者的資格；不准沒有受過此專業養成教育的人使用該專業的名稱來從事該專業的工作；說服社區制訂有利於專業的證照制度以篩檢出合格的從業人員；與公權力合作以強化證照制度；強調專業的績效標準只能交由專業者的同儕或組織來評定（Greenwood, 1957: 48-49）。

<sup>7</sup> Greenwood（1957: 49-50）認為，專業所享有的獨佔地位可能會被濫用，權力與特權也可能被用來保護既得利益而非公共利益，為了避免這樣的情事發生，每個專業都會建立倫理守則，以約束及規制其成員的行為。透過專業倫理守則，這個專業對社會福祉的承諾會成為公共記錄，也因此更確保其被社區所信任。同時，專業倫理守則必須是清晰的、系統化的、與具約束力的，同時也必須具備利他的寓意與公共服務的取向。

<sup>8</sup> Greenwood（1957: 52-53）指出，專業的文化包括價值（values）、規範（norms）與象徵（symbols）。價值就是這個專業的基本信念（beliefs），這是這個專業之所以存在而不受質疑的前提；規範則是指專業人員在社會情境下的行為指引；象徵是指承載該專業有意義的項目（meaning-laden items），包括這個專業的勳章、標記、以及與眾不同的服裝；歷史、傳奇故事、以及術語；英雄人物與惡棍；以及專業人員、受服務者與門外漢對這個專業的刻板印象（stereotypes）等。

<sup>9</sup> 這 23 項特質分別為：以理論為基礎的技術；必須接受訓練與教育；須經過能力的測試；有組織的；須遵守專業的行為規範；利他的服務；可應用到其他事務上；必要的公眾服務；核准證照的組織；專業人員與受服務者之間明確的關係；給予最公平的服務；對同業忠誠；明確的報酬（以上特質是大部份的學者有提到的）；透過知識修正的實務；培育對專業發展有所貢獻的成員；透過專業組織提昇聲望以保障就業機會與改善收入；運用原理原則來強化專業的實務；將個人的判斷整理成抽象或通用的原則；獨立；非手工的（non-manual）；非仰賴資本的利益（profit not dependent on capital）；推論奠基於理論，理論奠基於實務；被認可的地位。

業技術的不對稱」(asymmetry of expertise)會要求受服務者(client)去信任專業人員，以及專業人員必須尊重受服務者及其同事；而這些關係是被組織、證照以及倫理守則等不同的制度形式所規範與保障。

當然，「特質論」的觀點也遭到一些學者的批判，例如 Millerson (1964) 便認為，以特質為基礎(trait-based)的專業定義，通常反應的是政治的關懷(political concerns)，例如：如果一個人不喜歡社會工作，他便可能找到一些特質將社會工作排除在「專業」的範疇之外。Johnson (1972: 17-8) 也認為，這種著重於專業的功能與特質的研究，可能是一門專業為了取得專業特權的合法性所做的策略性宣稱(例如利他的精神)，而非專業真正具備的特質。Austin (1983) 則認為，Flexner 的分析是立足於已建制的專業，如醫療、法律等，將適用於醫療專業的要素無條件地應用到其他職業上，並以此判斷某一職業是否為專業，這明顯地犯了邏輯上的謬誤；他更指出，這種披著科學外衣的診斷，充其量只是職業間不斷競爭所產生的現象罷了，並非真正客觀公允的比較研究。

在理解了特質論的重要論點後，接著，我們繼續討論另一個取向：「過程論」。事實上，Caplow 在 1954 年所出版的《工作社會學》(The Sociology of Work) 一書，便以「過程論」的觀點來說明專業的發展，他認為：「首先，專業是從建立具有明確的會員規則以排除不具資格者的組織開始的；接著，他們會改變其名稱，以遺忘他們的過去而強調其獨佔性，更重要的是，他們會給予自己一個具有法律規範的標籤；而後，他們會建立倫理守則，來強調其對社會的效益，並進一步來規制能力不足者，並降低內部的競爭；然後，他們會進行政治倡導來獲得政治上的認可，先是限制別人使用這個專業頭銜，接著則是對未獲得證照而執行該專業的工作的人予以犯罪化(criminalize)的處理；至於學校的興起，則是與政治行動同時發生」(Caplow, 1954: 139-40)。也就是說，Caplow (1954) 認為專業發展的順序依序是：排他、強調專業的界域、內部的控制，最後則是外

部關係。而對專業發展的「過程」提出較具體理論論述的，是Wilensky（1964）在針對 18 門職業<sup>10</sup>分別進行個案研究後，所建立不同的專業在專業化過程中所共同經歷的發展模式：一、專業的第一個歷程是有「全職工作的需要」：就像生病永遠需要照護，所以照護技術與組織的發展促使了醫師與護理成為一門專業；而醫院通常是需要被管理的，所以醫院的發展促使了醫務管理這樣的專業產生；在這個階段，專業的從業人員通常是從其他職業轉入的。二、訓練的問題緊接出現，專業組織通常會驅使設立訓練學校（training school）：訓練學校會穩定地發展出專業所需的課程、學術學位以及研究方案來擴張其知識的基礎；通常訓練學校也會採較高的標準，這樣可以增加訓練的深度與成本，並讓入行者提早對此專業有所承諾。從觀察成功的專業所獲得的經驗來看，接受標準化的訓練是進入專業的必要條件。三、結合訓練學校成立專業組織：在這個階段，專業中的積極份子會致力於詢問這門職業是否為專業？專業的任務是什麼？如何提升新進者的品質---等這些有關專業「靈魂的追求」(soul-searching)的議題；這時，這門專業或許會改變名稱，透過改名，或多或少可以降低早先還未成為專業時的職業認同；另外，在這個階段，專業必須投入更多的心力來處理一些重要的議題，包括專業內部不同背景的從業人員對於資格認定的標準與程序各持互異的立場與見解，以及外部相鄰專業或職業的競爭。四、會持續在政治上進行倡導，以贏得法律的支持來保障其工作內容，同時會確認其倫理守則（code of ethics）：當專業的領域並非明顯地具排他性時，以法律來保障這門專業的頭銜（title）便成為其主要的目標，當這門專業的領域很明確地被定義出來時，僭用這門專業名稱的其他相鄰職業（fraternity occupation）都會被宣稱為不合法；另外，發給執照與認證（licensing and certification）是在爭奪專業權威時很好用的武器，這樣的現象也通常會發生在這個階段。五、最後，專業會開始制

---

<sup>10</sup> 這 18 門專業 Wilensky（1964: 143）將其分為四大類：

- 一、已發展完成的專業：會計師、建築師、土木工程師、牙醫師、律師、醫師；
- 二、正處於建立專業的過程中、位於專業化的邊緣：圖書館員、護士、驗光師、藥劑師、教師、社會工作師、獸醫師；
- 三、新出現的專業：都市管理師（city management）、都市計畫師（city planning）、醫務管理師（hospital administration）；
- 四、尚被質疑是否為專業：廣告、殯葬業者（funeral direction）。

定排除不合格的與無節操的從業人員的規則；制定減少內部競爭的規則；以及制定保護受服務者與強調服務理念的規則；而這些規則通常都會以成文的形式記載成正式的专业倫理守則。

簡言之，一個職業要達到完全「專業建制」這樣的境界，大致會經歷幾個典型的程序：開始有人從事全職的工作，同時劃出專業的領土管轄權；專業早期技術的領導人或運動的支持者會關心訓練與實務的標準，同時設立訓練學校，而這樣的訓練學校若非寄居在大學裡，便是在最初的廿或卅年裡和大學有密切的聯結；專業裡的教師與積極份子會成功地動員來成立專業組織，首先可能是地方性的，而後成為全國性的；接著則會追求以法律來保障其獨佔的技術；最後，則是制訂專業的倫理守則。但 Wilensky 也提醒我們，任何專業的發展，未必會完全符合上述的五大步驟，在其所區分的第二、三、四類的專業中，專業倫理極有可能一開始便出現，專業組織也有可能先於訓練學校而成立，兩者的提前出現，是為了對往後爭取專業化做準備。

過程論的觀點也遭到一些社會學家的批判，例如 Abbott (1988:10) 便認為，雖然過程論的觀點說明了專業的「演化過程」，但是，是什麼因素促使這些過程發生？同時，這種對專業化歷程的討論，往往會遺漏了專業活動的內容，例如專業為了生存所做的各種努力、各種控制手段的發展、以及如何生產與應用專業知識---等；同時這樣的發展模式並沒有針對這些專業活動所依存的大環境去做探討。而 Collins (1990: 13-14) 也認為，過程論的觀點嚐試要建立一套放諸四海皆準的模式，也隱含著任何職業只要按此發展模式前進，便能夠達到「完全的专业建制」這樣的結果，但事實是如此嗎？有多少職業試圖去經歷這樣的歷程，或是已經經歷了這些歷程，但卻不一定能達到像醫師、律師這種高度專業化的專業建制，其中必定有其他的因素存在。



## 參、權力論/獨佔論

到了 1970-80 年代，專業社會學對於「專業」與「專業發展」的討論，開始出現以專業與國家、專業與政治菁英、以及專業與市場及階級體系之間的關係進行分析的取向（Macdonald, 1995），例如Freidson(1986: 35)便認為：「專業不僅是一種因為其擁有正式的知識而有聲望加諸其上的職業，專業也是一種在資本主義勞動市場的競爭中獲得特殊型式保障的職業；另外，專業也會透過政治行動，運用專業組織去和國家協商，以獲得國家所支持的市場保護」。這種強調以權力的運作來尋求職業的保障與市場的壟斷，以及透過討論專業與國家之間的關係來作為分析專業化歷程的觀點，林萬億（2002b：67）、楊玫瑩（1998：9）、Macdonald（1995: 4）稱之為「權力論」<sup>11</sup>（power approach），而Abbott（1988: 15）則以「獨佔論」<sup>12</sup>（monopoly school）稱之。

在這樣的分析取向中，Freidson 首先透過對英、美醫學專業化歷程的深入研究，於 1970 年出版了《醫學專業：應用知識的社會學研究》（*Profession of Medicine: A Study of the Sociology of Applied Knowledge*）一書，書中是以「合法的、組織化的自主性」（legitimate, organization autonomy）這樣概念來討論專業的形成，他認為，專業之所以會被稱之為「專業」，是因為「專業」具有合法的、組織化的自主性，亦即，專業被賦予合法的權力去控制其工作，而這種合法的權力是由社會（或實際上是國家）所授予，社會（或國家）之所以願意授與專業這種合法的權力，是因為作為專業基礎的學術與科學知識贏得政治、經濟與社會青

---

<sup>11</sup> 事實上，Macdonald（1995: 4-5）認為，「權力論」這個命名是許多學者為了讓自己的作品與功能論、特質論、過程論、系統論有所區隔，或是學者為了特別區辨出以強調「專業在資本主義勞動市場競爭中的壟斷過程」這種分析取向而採取的命名，所以這個分析取向基本上包含了兩個主軸，一是馬克斯學派的觀點，強調專業與國家之間的關係、專業與階級分化的關係、專業在勞動分工中/後的階級特徵、以及與其他階級間的權力關係；二是以 Johnson、Larson、Freidson 等人為首，以分析專業如何取得獨佔/壟斷地位為核心論點的討論。

<sup>12</sup> 「獨佔論」事實上是較傾向前述以 Johnson、Larson、Freidson 等人為首，以分析專業如何取得獨佔/壟斷地位為核心論點所採取的命名。

英的支持，之後，專業便可運用這樣的自主性來「支配」其他的職業，以及排除外在大量的干預與監督（Freidson, 1970: 71, 188-91）。

而後，Larson 於 1977 年所出版的《專業主義的興起：社會學的分析》（*The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis*）一書，認為一門專業的專業化歷程，是特殊服務的生產者對其所擁有的專門技術去尋求構成與掌控市場的歷程，也是一個特殊社會階層的集體宣稱（collective assertion）與向上社會動員（upward social mobility）的集體歷程，而這種集體宣稱與集體動員的正當性，是建立在獲得社會認可的專門技術，或更簡單地說，是建立在教育與認證的基礎之上；另外，專業化也是一種嚐試，嚐試著去轉換知識與技術這種稀少的資源成為社會的與經濟的報酬；而為了維持專業的稀有性以獲得社會的與經濟的報酬，專業便必須走向壟斷——壟斷在市場中的專門技術，以及壟斷專業在階層化體系中的地位（Larson, 1977: xvi-xvii），而她也將一門職業取得「專業地位」的歷程，以「專業計畫」（professional project）一詞統攝之。對 Larson 而言，所謂的「專業計畫」是開始於一門職業透過組織性的努力，以找尋其在整個勞動分工的市場中的相對應位置，其最終的目的是要在勞動分工的市場中取得特定的階級地位，而這樣的階級地位包括聲望與報酬的保障；此外，為了讓一門職業能夠在競爭的市場中充份地獲得組織與掌控，Larson（1977: 16-7）進一步闡述，認為整個「專業計畫」所要進行的工作包括：在意識型態上，必須在公眾中建構一個「信用的獨佔」（monopoly of credibility），以使受服務者（顧客）安心；另外，他們也必須贏得「官方的特許權」（official privilege）才能獲得「在法律上強制性的獨佔」（legally enforced monopolies）；同時，要成功地處理這些外在的意識型態事務，專業還必須完成兩項內部的工作：發展出一套獨特的能力（distinctive competency），以及「在專業改革領導團體的指揮下，對相關領域的勞動分工予以單一化」，而進行此勞動分工單一化的核心工作，就是創造一個訓練的體系，以協助型塑專業獨特的能力——此即專業的「商品」（若用較中性的

語彙來表達，即「專業的工作內容/內涵」)，以及標準化與集中化這個商品；也就是說，專業必須透過這種商品的標準化與集中化，讓自己取得特殊化的地位。依照這樣的論點，Wenocur & Reisch (1989) 提出一個分析模型，來探討美國的社會工作如何在市場經濟中從慈善工作逐漸演變至「專業事業」(professional enterprise)的整體歷程，這個分析模式大致包含五個面向：定義專業的「商品」；專業組織與專業從業人員；專業知識、教育、訓練；獨佔地位的取得；專業的意識型態與意識型態的溝通。

從以上的討論，我們可以看到權力論/獨佔論提出了一套與功能/特質/過程論截然不同的分析取向，他們認為一門專業的專業化歷程，其實就是這門專業尋求支配與權威的歷程，讓某一群人（即所謂的「專業人員」）可以完全獨立地控制某一領域的工作。而其分析的策略是從專業如何在資本主義社會中，透過與國家及社會菁英的聯盟來取得獨特壟斷地位這樣的角度切入；也就是說，權力論/獨佔論將專業發展置於更大的、外在的社會歷程來觀察，而非僅觀察專業本身。然而，Bledstein (1976) 與 Haskell (1984) 認為，權力論/獨佔論的觀點太過於從馬克斯學派的政治經濟分析取向來分析一門專業的專業化歷程，而忽略了「專業的文化權威」(the cultural authority of professions) 這個因素，他們認為取得文化的合法性 (cultural legitimacy) 才是專業化的核心，亦即一門專業所謂的專業化歷程，其實就是將自身的專門技術附著於一般文化的合法性上，來增加其理性、效率與科學的價值的整體歷程。

## 肆、系統論

Abbott 於 1988 年出版了《專業的體系：專家勞動分工的專論》(The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor) 一書，這本專論被認為是以「系統論」的取向來討論專業與專業化的代表性著作 (Macdonald, 1995: 14-15)。

Abbott (1988: 2) 的核心論點是：「不同的專業會組成一個相互依存的體系 (interdependent system)，在這個體系裡，每個專業會因不同類型的管轄權 (jurisdiction) 而產生不同的專業活動，有時候專業可以擁有完全的控制權，但有时候這樣的控制權會落入別的專業手中。管轄權的界限無論是在地方性的實務 (local practice) 或是在全國性的主張 (national claims) 的層次，永遠都是爭論不休的，而對管轄權論爭的歷史，就是專業真實的、決定性的歷史，而且管轄權的宣稱給予專業誘因去組織與模塑其發展；所以，一個有效的專業社會學分析，應該從管轄權與管轄權論爭的個案研究為起點，將這樣的論爭置於一個更大的脈絡裡，將不同的專業所組成的體系視為一個整體，了解這個體系的內部差異（指各專業在體系內競爭管轄權），以及外部力量對此體系所產生的影響，唯有從這樣的肖像 (portraits) 中，才能產出一個對現代社會的專業發展具解釋性與預測性的有效模式」。從這樣的論點中我們可以看出，專業所具有的「管轄權」，其實是 Abbott 所提出的「系統論」的核心。

所謂的管轄權，在 Abbott 的觀念裡，是指專業工作者對某項工作具有排他權利的宣稱 (professional claim to exclusive right over certain kinds of work)，亦即壟斷處理某些問題的權利，或控制某些工作而不讓其他行業的從業者介入。依 Abbott 的觀點，在系統內，管轄權可分為「單一專業的管轄權」與「專業之間的管轄權」。「單一專業的管轄權」指的是各個專業處理某特定問題的效力 (efficacy)，若某一職業可以有效地解決某些問題，或針對這些問題提供某些有效的服務，那麼這個職業便可能成為處理這類問題的專業；而單一專業的管轄權是由三種管轄權所構成：一是法律管轄權 (legal jurisdiction claims)，是指透過法律所獲得的法定工作控制權；二是公眾管轄權 (public jurisdiction claims)，是指社會大眾對此專業的看法，或可說是這門專業的形象；三是工作場所的管轄權宣稱 (jurisdictional claims of workplace)：是指在特定的工作場域內，專業所能掌控的特定工作範圍與內容 (Abbott, 1988: 66-69)。

「專業之間的管轄權」則是指體系內的各個專業之間所可能產生的各種管轄權間的競合關係，以及所反映出來的一門專業的規模與能力，而這樣的管轄權則可分為五種類型：一是完全管轄權（full jurisdiction claims），是指擁有上述「單一專業的管轄權」所有完整的管轄權，並已取得社會大眾的認可及法定的地位，其權力是來自於所擁有對解決某特定問題的抽象知識，例如醫學這門專業就是擁有完全管轄權一個典型的例子。二是附屬管轄權（subordinate jurisdiction claims），是指一門專業受到另一門專業的控制，因為其是受到控制的專業，其所擁有的管轄權並不完整，故將其稱之為附屬管轄權，護理這門專業就是很典型的例子。三是分割管轄權（divided jurisdiction claims），是指由不同的專業針對不同的服務對象提供類似的服務，事實上這是一種專業間的合作。四是智識管轄權（intellectual jurisdiction claims），是指專業僅處理或提供解決問題所需的知識，而不涉入實務工作，例如統計就是擁有智識管轄權的典型代表。五是建議管轄權（advisory jurisdiction claims），是指一個擁有完全專業管轄權的專業試圖藉由合法性的權利，去解釋、緩和或部份修正另一個擁有完全專業管轄權的專業所採取的行動，典型的例子就是神職人員對安樂死、墮胎的主張而影響了醫師對這些醫療行為的觀點與作為，這時我們可以說神職人員這門專業對醫師這門專業具有建議管轄權（Abbott, 1988: 69-79; 270-274）。

事實上，Abbott從「管轄權」的觀點，來討論不同的專業在競合的權力關係中所佔據的位置，這種動態的觀點，似乎比Carr-Saunders將專業區分為已建構完成的專業（established professions）、新的專業、半專業（semi-professions）與可能成為專業的專業（would-be professions）<sup>13</sup>；以及Etzioni（1969）將專業

---

<sup>13</sup> Carr-Saunders 所稱已建構完成的專業是指像醫師、律師與牧師這些專業；新的專業是指像工程師、化學工程師、會計師、自然科學家、社會科學家等這些專業；半專業是指像護士、配藥師、驗光師、與社會工作等這些專業；可能成為專業的專業是指像醫院管理師、行銷管理師、工作管理師等這些專業（引自 Toren, 1969: 143）

區分為「專業」與「半專業」<sup>14</sup>這種靜態的類型學（typology）分類，來得更加生動與具說服力。

簡言之，Abbott (1988)明顯是將不同的專業視為是存在於同一體系中的不同位置，「透過『專業管轄權』的競合關係，而決定不同專業所佔據的位置，以及為何可以佔據這樣的位置」來作為其分析的核心。然而，DiMaggio (1989: 5334-5) 認為，Abbott 的著作並沒有回答「整個社會如何型塑專門技術（how societies structure expertise）」這個問題；同時，對於專業如何獲得「集體理性」（collective rationality）這個問題，Abbott 也是存而不論（brackets）。另外，Johnson (1989: 413) 也認為，Abbott 太固著於正統的系統模式，以致於忽略每個專業在專業化過程中，不同社會的歷史、政治、經濟、文化等動態因素所產生的影響。

## 伍、擴散論

以上所討論的幾個理論觀點，都是從西方社會學家對「專業」與「專業化」這個議題的關懷出發所進行的理論性論述，然而，當我們要觀察台灣或第三世界的社會工作專業發展時，除了運用這些「純西方」的理論觀點外，其實不可忽視發源於西方的社會工作對台灣所產生的影響，因此，擴散論就成了解釋台灣社會工作專業發展的一個重要理論觀點。擴散是指「知識、技術與觀念從一個或多個創新中心被傳散到其他單位的過程」（林萬億，1994：204），這個觀念較早是應用於探討社會福利/社會安全制度/體系的互相模仿與學習這樣的研究裡（林萬億，1990；彭懷真，1982；Taria & Kilby, 1969；Collier & Messick, 1975）。例如 Taria & Kilby (1969) 的研究便發現，歐洲各國與非歐洲國家的社會安全

---

<sup>14</sup> Etzioni (1969: v-vi) 所稱的半專業是指相對於醫師與律師這些已建構完成的專業，其特色是相對較短的訓練時間、地位尚未獲得合法化、專業權威尚未建立、專精的知識體系也尚未建立、較小的自立性、以及仍受社會較大的控制。除此之外，Etzioni 認為半專業還有一個很重要的特徵，那就是其從業人員絕大部份是受雇者，是在特定的組織內（如醫院，政府機關）從事其工作。

體系，其發展是與地理位置有很強的相關。而 Collier & Messick (1975: 1305) 也從相關的文獻中發現，1898 年義大利的勞工與疾病年金保險制度，就是法國與比利時的綜合版；澳大利亞的第一套社會保險制度就是取法於德國；同時他們也發現，這樣的擴散呈現兩種模型，一是發生在鄰近國家的空間擴散 (spatial diffusion)，另一是從先進的大中心而後依序被落後的邊緣小國所採借的層級擴散 (hierarchical diffusion)；而在他們分析、比較了 59 個國家最初採用社會安全制度的時間及內容後，證實了這兩種類型的擴散現象確實存在。

而 Paul (1972) 與 Midgley (1981) 則是運用擴散的觀念來討論美國社會工作專業對第三世界國家的影響。Paul (1972: 5) 認為，美國與被擴散國家都曾經天真地以為，社會工作具有跨文化的普世科學原則與方法，可以解決各個國家的社會問題。Midgley (1981: xi-xiii, 150-1) 則認為在第二次世界大戰後，透過國際性的專業組織、國際性會議、期刊、學術交流、以及各種型式的個人接觸，大量地將美國社會工作的理論、方法、技術---等專業的理念擴散到第三世界國家，他以「專業的帝國主義」(professional imperialism) 來指稱這種發展於北美及歐陸的文化傳統與政治意識型態 (包括個人主義、人文主義、自由主義、工作倫理、以及不受政府干預的資本主義) 的社會工作專業，不被作任何反省地擴散至第三世界國家的現象；而他對這樣的現象甚為悲觀，他這樣提到：「第三世界社會工作者並沒有得到與西方社會工作者相稱的薪資、認可與專業地位；---；第三世界的學生被訓練去應用與西方國家學生相同的社會工作原則、研讀相同的教科書、閱讀相同的期刊、以及被教授相同的理論與方法。這些學生畢業後被公私立的社會福利機構所僱用，運用與西方社會福利機構相同的方法，試圖去解決自己社會中的問題，---結果當然力不從心」；所以 Midgley 深切主張第三世界國家應以美國社會工作為素材，以自己國家的文化、歷史傳統、社會、政治、經濟脈絡為根本，而發展出自己國家「實用主義取向」(pragmatic approach) 的社會工作專業，事實上，這樣的觀念就是台灣社會工作界所一直倡言的「社會工作本土化」。

在相關研究方面，黃彥宜（1988：14、48）的研究也以擴散的觀點來討論台灣日據時期的社會工作發展以及台灣社會工作教育的發展，她認為：「西方的社會工作方法已透日本擴散到台灣，例如鄰保事業（就是）源於英美的社會組織——公社（睦鄰組織）（settlement house）；---因而，我們可以確定社會工作傳入台灣應早於中國本土」；而她的研究也發現，台灣的社會工作教育「體現出美國社會工作強勢擴散的結果」。林萬億（1994：214、219）也將擴散的觀點具體地應用到解釋台灣社會工作專業的發展歷程，他認為「現代社會工作輸入台灣，基本上是經過『二手擴散』（secondary diffusion）。也就是西方社會工作先傳到日本與中國，再由這兩個國家擴散到台灣」；同時，他也認為「就採借而言，不應全盤拒絕來自工業國家的擴散，事實上，那也是沒有辦法完全拒絕的；---我們要減少對核心國家社會工作的依賴，（因此）社會工作本土化是我們迫切需要進行的」。而後，王卓聖（2003：106）的研究也指出，香港社會工作的發展歷程，特別是在教育與訓練方面，基本上是受英、美、加拿大等國家的影響，是「擴散模型」最傳神的寫照。

也就是說，擴散論首先是應用於比較社會福利這樣的研究領域中，而後被用來討論那些社會工作專業發展相對較早、較高的美國/核心國家，對社會工作發展相對較遲、較慢、較「落後」的國家的影響（包括日本、台灣、中國、香港、及第三世界國家---等）這樣的現象。然而，這樣的研究取向，並沒有解釋「被擴散國家」為什麼會引進社會工作，又是什麼樣的環境因素讓社會工作可以在這些「被擴散國家」中存在，例如，台灣戰後是屬於「強國家、弱社會」的國家——社會關係，民間社會力量的凝聚與增長無法與西方社會相比擬；但是，社會工作這個在具強大民間力量的社會中逐漸發展成形的專業，為什麼會進入並存在於與其發源地有著完全不同的社會、政治、經濟結構，且民間社會力量薄弱的台灣社會，並漸次地發展？擴散論並沒有針對這樣的問題提供較具體且具洞察性的解釋。而也是本研究期待能夠補充「擴散論」的地方。



## 第二節 英、美社會工作發展概述 — 歷史分析的觀點

Woodroffe (1962: 3) 認為，社會工作起源於英國維多利亞時代中葉、1860年代的慈善組織運動，是當時回應如何解決貧窮問題的其中一種方法；Payne (2005: 1) 也持類似的觀點，認為社會工作出現於 19 世紀後半葉的西歐與北美社會，是由民間社會的慈善組織所發展出來的集體行動，來作為一種表達與試圖解決當時的社會不安與焦慮的方法。Powell (2001: 32) 以及 Powell & Geoghegan (2005: 129) 則認為，社會工作是根植於民主力量所型塑出來的市民社會 (civil society)<sup>15</sup> 中的一種志願性行動，以回應伴隨著工業革命而來的社會變遷。也就是說，在 19 世紀後半葉，英國因資本主義與工業革命而出現人口大量集中大都市的都市化現象與特徵，而在這些大都市中，階級間的鴻溝因資本過度集中於資產階級而致使貧富差距被拉大，傳統鄉村生活的那種有機連帶被徹底地摧毀，而形成社會危機；同時社會主義亦開始興起，挑戰資本主義所造成的社

<sup>15</sup> 依 Cohen & Arato (1992: 84) 的考察，市民社會一詞的譯文可追溯至希臘先哲亞里斯多德，亞里斯多德以 *politike koinonia* 一詞來指稱政治社會/群 (political society/community)，而後經西塞羅 (Cicero) 於西元一世紀將其轉譯為拉丁文 *societas civilis*，意指希臘的「城市國家」(polis)，其意義不僅意指「單一個家」，而且也指涉一個社會已經發展到文明政治共同體這樣的生活狀況，在這樣的社會裡，在一套法律與規章的體系之下，人民是具有自由與平等的公民身份；而這套法律所代表的，不僅是將一些規範與價值經由一套被認可的政治程序予以制度化，同時也代表著奠基於被認為較好的德行與互動的獨立生活形態。事實上，市民社會與民主制度發展有著密切的關係 (Seligman, 1992; Ahrne, 1998)，Gellner (1991: 496) 便認為，「市民社會這個概念的種種內涵確實與建立民主自由的社會政治秩序息息相關」。晚近，西方社會、政治思想家與理論家們也多所論述民主制度與市民社會之間的關聯，例如 Gellner (1995: 31) 認為，「對市民社會最簡單、最直接的定義，就是市民社會是由多元的非政府組織所形成的一套體制，而這套體制的力量大到足以和國家相抗衡」；而 O'Connell (2000: 472) 也認為，「市民社會就像是公共的空間 (public spaces)，在這樣的空間裡，人們可以參與在複雜的、曖昧不明的、對話的民主中；民眾是政府治理的參與者，而非旁觀者、抱怨者、受害者、或是共犯 (accomplices)。---同時在這樣的空間裡，人們可以學到新型態的自我尊重 (self respect)、更深層與更堅定的團體認同 (group identity)、公共技術、合作的價值、以及公民的德性」。也就是說，基本上西方的社會、政治思想家或理論家將市民社會視為是一個以民間性、群體性和社團性的利益為目的，所形成一股有別於政府力量的純粹民間力量，是一個與國家分開，但卻是與國家平行的一個場域；在這樣的場域中，公民可以依據自己的興趣與願望而相結合。西方社會之所以如此強調市民社會的重要性，是因為它是一個以自由民主和尊重個人基本人權為基礎所構成的社會，在這樣的社會中，由完全由自由的個人所組織和參與的各種團體可以正當地存在，而這種由多元、自由團體所形成的社會網絡，正是對抗各種具有極權傾向的國家主義的一股重要社會力量，而也只有透過這樣的社會力量，才有可能粉碎和抵制國家的專制傾向，所以市民社會是現代社會與後現代社會中牽制國家權力膨脹的重要力量，也是個人自我認同、發展公民各種權利，以及擴大民主制度的基礎 (Walzer, 1995)。

會不平等，並且要求統治階級賦予被剝奪的普羅大眾（disenfranchised proletariat）更完整的公民權（citizenship rights）。在此期間，奠基於民間志願行動而出現的不同類型慈善組織開始大量增殖，透過慈善救濟或社會教育來服務貧民，於是乃形成志願組織與國家之間的合作關係，以穩定社會秩序（Powell, 2001: 26）。然而，這些在大都市中數量與種類繁多的慈善組織，也逐漸浮現出彼此競爭、缺乏協調的現象，同時也出現需要新的技術來進行組織管理的強烈需求（Woodroffe, 1962；Young & Ashton, 1956）。

## 壹、承繼維多利亞時代慈善精神的慈善組織會社運動

在這些慈善組織中，倫敦慈善組織會社（The London Charity Organization Society）於 1869 年成立，在其領導階層的熱心領導之下，慈善組織會社（亦簡稱 COS）擴展到全英國各大都市，並在之後的五十餘年內，成為全英國最具影響力的地區性慈善組織。Layburn（1995: 139）認為，慈善組織會社的成立，其主要關懷是道德的衰敗，以及一些勞動階級無節操地誤用慈善之名；此外，其更關心濟貧法與慈善組織之間、以及眾多慈善組織之間的整合與合作的問題，其本質是可以說是與國家合作再教化貧民（remoralise the poor）以及以更有效的方法來管理貧民的救濟工作。而 Lewis（1995: 11）則認為，COS 的宗旨是要透過與濟貧法的合作來改善貧窮的狀況，同時去抑制乞討，並透過調查來有效地協助值得救助的貧民發展良好的習性；同時，COS 的目標是使值得救助的貧民回復到「自我扶養」（self-maintenance）的狀態，並讓這些貧民成為在市場上可以交換的勞力，同時也充份地參與在公民社會中，亦即 COS 的觀念不僅是經濟的，同時也將慈善視為是創造一個道德的社會（ethical society）的手段；亦即 COS 認為，要建立一個道德的社會，其關鍵是富有的人必須具有利他的行為，而貧窮者也必須有自我支持（self-supporting）的行為出現。

在工作方法上，慈善組織會社承繼查默斯（Thomas Chalmers, 1780-1847）<sup>16</sup> 的理念，以訪視、調查、記錄為主要的工作方法，並大多交由「慷慨的女士們」（Lady Bountiful）所志願組成的「親善訪問員」（friendly visitor）來從事這些工作。在 1890 年由 COS 理事會所出版的《慈善組織與救濟：對慈善組織會社的建議》（Charity Organization and Relief: A Paper of Suggestions for Charity Organization Society）的刊物中，曾刊載許多實施貧民救濟的原則，包括每位個案必須個別化地對待，必須關心個案整個家庭的福利，對於個案致貧的原因、需求、資源以及品格（character）需要詳盡調查；只有在確定可以帶給個案永久性福利的情況下，才能施以短期性的協助；鼓勵節儉；必須找出能協助個案的親屬及鄰里的互助網絡（引自 Powell, 2001: 34）。此外，慈善組織會社運動的重要理論家與實踐者柏森奎特（Bernard Bosanquet, 1848-1923）<sup>17</sup> 也認為，慈善組織會社的工作者最優先要處理的是受服務者心靈與品格（mind and character）的問

<sup>16</sup> 查默斯生於英國 Fifeshire 郡的 East Anstruther。1802 年自聖安德魯大學（St. Andrews University）畢業，之後接受呼召進入 Roxburgh 教會服事。1819-1823 年，他負責聖約翰教會（St John's）的 Glasgow 教區，並開始其著名的貧民救濟工作。首先，他先將這個教區分為 25 個責任區，每個責任區由一位教會的執事（deacon）負責，每個責任區域大約是 50 個家庭或 400 位居民的規模。當責任區內的貧民前來尋求協助時，負責的執事必須先行調查與了解前來尋求協助者其家庭環境，並且盡可能動員 Chalmers 所謂的「自然資源」（natural resources）來協助這些求助者。首先，求助者會先被鼓勵到工廠嚐試工作，以確認求助者是否具備養活自己的工作能力；接著必須調查求助者的收支情形，以了解其是否可以節省更多錢，或是做更明智的花費；如果這兩者都不充份，則接著調查其親屬是否可以提供協助，如果親屬都無法提供協助，則會讓求助者的鄰里知道其鄰里有人需要協助，以邀請鄰里共同加入協助的行列，當然這個工作會盡量避免求助者在其鄰里間產生「貧窮者」的烙印這樣的結果；如果所有這些努力都嚐試過還無法協助求助者，則由教區的基金來支付援助求助者所需的費用。此外，在這個教區內的所有執事也會定期聚會，聚會的目的有三：一、交換資訊與意見，有點像現今所謂的「個案研討會」（Case Conference）；二、研訂促使這個制度更加成熟的準則；三、商討對於嚐試過任何方法都失敗的頑固個案的因應對策（Young and Ashton, 1956: 69-71）。

<sup>17</sup> 柏森奎特是家中五位男孩中的么兒，其大哥 Charles Bosanquet 是英國某個慈善組織會社的創始人之一，同時也擔任這個慈善組織會社的第一任執行秘書。Bernard Bosanquet 在牛津大學求學時，認為自己受德國理想主義哲學家的影響很深，他畢業後被遴選為牛津人文學院研究員，並於牛津大學教授邏輯學歷史與道德哲學歷史。1881 年，柏森奎特離開牛津大學，加入「倫敦倫理會社」（London Ethic Society）與「倫敦慈善組織會社」從事成人教育及社會工作，之後於 1903 年重返教職。Bernard Bosanquet 在學術上的貢獻主要是在宗教、美學、以及社會與政治哲學，而其社會與政治的哲學觀點可以稱之為「理想主義」（idealist），這樣的觀點明顯是受到黑格爾以及古希臘哲學家柏拉圖與亞里斯多德的影響。由於其認為可以透過志願行動來促進社會進步，所以在他生命中的精華階段積極投入慈善組織會社的工作，並為慈善組織會社的工作奠定了很重要的理論基礎（Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2004）。其有關慈善組織會社的相關論述，已由英國的 Routledge/Thoemmes Press 於 1996 年集結成《Social Work and Charity》一書出版，本文所引用 Bernard Bosanquet 的文章，即出於此書。

題，只有真正探觸到受服務者的心靈與品格，才能對他們的幸福有所貢獻並確保其生活的穩定（Bosanquet, 1901: 296）。從中我們可以看出，這些原則其實都是現今社會個案工作的重要指引，所以 Woodroffe（1962: 24）便認為：「在COS的組織脈絡裡，社會個案工作被廣泛應用，而成爲社會工作三大方法中最早也是最被高度運用的工作方法。而慈善組織會社不僅想出這樣的技術做爲其主要工作者——友善訪問員每天工作的指引，同時，也因爲很早就建立了自己的訓練學校，因而成爲對英語系國家的社會工作具有重大影響的組織」。

慈善組織會社的理念與工作方法於 1877 年經由水牛城（Buffalo）聖公會牧師賈汀（Rev. Stephen Gurteen）傳入美國，之後兩年美國各大都市相繼成立COS，紐約的慈善組織會社則是於 1882 年成立（Leiby, 1978: 114）。事實上，美國與英國類似，自十九世紀後半葉開始，由於工業化的大量擴張造成經濟與社會發展的不均衡，相對少數的家庭與企業擁有全國大部份的財富，當時明顯的社會問題大致有：都市的人口（移民）與住宅問題、就業安全與工資問題、教育與健康問題等，因此各個城市出現大量的志願性慈善組織以協助政府處理這個龐大的問題，並穩定美國轉型爲工業社會的社會秩序（Ehrenreich, 1985: 19；Wenocur & Reisch, 1989: 22）。在這些慈善組織中，也出現了一些新的、具有多元目標與改革意圖的組織，例如「社會服務聯盟」（League for Social Service）、「全美社會服務協會」（The American Institute of Social Services），這些組織對既有的私人慈善組織無能解決 1873-77 年大恐慌所造成的剝削而感到失望，因而主張對慈善工作進行改革，Bremner（1980: 197）認為，他們其實是「反映了宗教熱忱、社會科學的超然、以及組織效率的混合興趣」；同時這些組織的領導者也都具有相當的社會地位、受過良好教育的中產與上層階級，他們爲了解決因都市化、工業化所導致的社會問題進而產生「階級地位的焦慮」（status anxieties），因此便擁抱技術性與科學性的手段來處理慈善與社會服務

工作 (Walker, 1976: 617)，而這樣的理念與實踐也被稱之為「城市慈善」(urban charity)，而慈善組織會社在英國的實施經驗、以及其理念與工作方法，也正好與「城市慈善」的理念相符，所以其出現也正好成為解決當時美國中、上階級「階級地位的焦慮」的重要方法。

傳入美國後的慈善組織會社，其主要的工作方法有二：一是友善訪問 — 藉由「慷慨的女士們」所組成的「親善訪問員」(friendly visitor) 對申請救濟者進行訪查，以確定COS所應採取的救濟措施；二是運用科學的方法來管理COS的慈善工作，包括有效地輸送服務、管理與協調社會中的慈善資源 (林萬億，2002b: 71-2；徐震、林萬億，1983: 49)；也因為COS這樣的工作方法，而使得慈善組織會社運動被冠上了「科學的慈善」(scientific charity)的美名。Wenocur & Reisch (1989: 30-1) 便認為，美國的慈善組織會社基本上是一個新教的社區服務、實證主義 (positivism)、社會達爾文主義 (Social Darwinism)<sup>18</sup>與社會控制的獨特組合，而其以科學的方法來管理與協調慈善組織的工作，則是希望藉由相容於美國的工業化而發展出來的科學、法律規章以及效率的語言來處理慈善事業。事實上，慈善組織會社所發展出來的工作方法也一直被視為是實務領域中「技術的楷模」，其所強調的問題、所服務的案主、以及所創造出來的組織型態，都將社會工作移向當時美國政治與經濟的主流中；而慈善組織會社運動將其服務的內涵定義為「社會治療」(social therapeutics) 的策略，也成為日後美國社會工作實務的主要形式與專業優勢。簡言之，從美國社會工作專業發

---

<sup>18</sup> 社會達爾文主義一詞是由英國社會學家史賓塞 (Herbert Spencer, 1820-1903) 所提出，他認為人類社會與物種進化那種「適者生存」的原則一樣，有些人就是會比其他來得更有錢與更有權力，所以貧窮問題是無法根除的；同時，一個社會裡，較有財富與權力者往往會比軟弱者更容易獲得成功 (Ohio History Central, 2006a)。Mowat 以這樣的觀點來觀察 COS 的工作，其發現 COS 所不能提供救助的對象，有可能是那些「最需要」但卻「最不值得」的救助者；而接受 COS 救助者，有可能是那些「最不需要」的救助者。會產生這樣的情形，最主要是因為 COS 的領導者固著於社會達爾文主義，亦即 COS 強調透過協調與科學來促使救濟措施的效率極大化，同時，其長遠的目標是希望受救助者能透過自我的革新而自立；在這樣的原則下，只有那些在貧民中最堅強以及最能夠自立者才可以獲得救助，其他的貧民將任其衰亡 (引自 Powell, 2001: 34)。

展的歷史來看，慈善組織會社運動對於定義美國社會工作，塑造美國社會工作專業的進化產生了決定性的影響（Lubove, 1965）。

此外，無論是英國或是美國的慈善組織會社，組織中的男性與女性成員主要都來自於都市、中上階級，同時也擁有相對較高的教育程度，一些男性的 COS 志願服務者是「有閒暇的」（leisure）、文雅的非受僱者（graceful unemployed），大部份是律師或退休的商人，而支薪的工作者則較多之前是擔任教師與牧師者；這些成員大多超過 30 歲、已婚，他們從事這項工作的主要動機是因為其具有「貴族階級的義務」（noblesse oblige）這樣的意識，少數是其家庭具有社區服務的經歷。此外，早期的 COS，男性大都佔據董事、主任、督導與支薪的工作者的位置；雖然男性工作者的薪資不若其他領域的薪資來得高，但其所支領的薪資卻是在社會服務領域中最高的（Becker, 1968；Rauch, 1975）。女性在 COS 裡，是「友善訪問者」大軍的主要成員，部份則是不支薪參與 COS 的行政庶務；而這些由女性所組成的 COS 志願服務者，並不純然是因為身處「有錢有閒」階級為了打發時間才來從事 COS 的工作，多數的女性是受到較強的宗教價值的影響，她們透過參與 COS 的集體行動來落實其所信仰的宗教理念，以回應社會的變遷與挑戰（Rauch, 1975），所以 Summer 便認為，19 世紀的婦女慈善運動（包括慈善組織會社在內），背後蘊涵著一股濃厚的道德意識型態，這些婦女從事這樣的慈善運動，其目的主要是為了讓這個社會更符合其價值觀與道德規範裡的「好女人」、「好家庭」進而成為「好社會」的樣貌（引自黃倩玉，2000：484）；也因此，COS 的女性志願服務者其身份具有很大的同質性，大多是新教教徒、已婚，很少具有少數民族的身份（Wenocur & Reisch, 1989: 34）。而 Lewis（1995: 34）則認為，慈善組織會社裡男性與女性的分工——男性掌控決策權，女性從事訪視、行政庶務的工作，事實上是複製了那個時代對男性與女性的刻板印象，以那個時代所認知的男性與女性特質來決定工作內容，亦即

COS 雖然擴大了女性的公共參與，但對女性的地位提昇與角色扮演並沒有太大的改變。

## 貳、強調「住進」貧民區的睦鄰組織運動

19 世紀中葉在英國的市民社會裡所出現的志願行動中，也出現另一支以完全不同於COS的理念與方法來從事貧民服務的慈善運動，那就是睦鄰組織運動（Settlement House Movement）。Carson（1990: I）認為，睦鄰組織運動的意識型態系譜（ideological genealogy），其實是由一組個人的與知識的網絡所編織而成，包括當時的社會改革者，基督教社會主義（Christian Socialism）<sup>19</sup>、維多利亞時代中葉牛津地區的英國國教廣義教派（Broad Church）的積極份子，以及理想主義哲學等，他們主張以人道主義來回應、以社會改革來處理貧窮問題。早在 1850 年，莫里斯即成立「工人學院」（Working Men's College），強調將受過良好教育者與接受較少教育者共同組成具人性的團契（true human fellowship）的好處，這樣的理念感染了丹尼斯（Edward Denison, 1940-1970），他是天主教 Salisbury 教區主教的兒子，並於牛津 Eton and Christ Church 學院修習法律；他於 1864 年住進東倫敦 Mile End Road（當時是東倫敦的貧民區），並於「濟貧會社」（Society for the Relief of Distress）擔任救濟品分發員（almoner）；在此期間，他深覺光是物資的救濟對貧民是不夠的<sup>20</sup>，這些人需要的是更多的教育、正義、

---

<sup>19</sup> 這個運動開始於英國民權運動（1937-48 年）失敗後的 1848 年，主要的領導人有魯道（John Ludlow, 1821-1911）、莫里斯（Frederick Denison Maurice, 1805-1872），以及肯斯利（Charles Kingsley, 1819-1875），他們都是左派的基督徒（Christian left），主張教會應與勞工緊密地合作以對抗資本主義。所以他們與工黨（Labour Party）合作，透過出版刊物與小冊子，成立工人組織與工作學院等方式來進行社會改革運動，以減緩因嚴重的貧富差距所造成的社會不平等與社會問題。他們的行動，特別是組織勞工合作社的實驗計畫最後還是難逃失敗的命運，但是其理念被之後的費邊會社（Fabian Society）、信奉基爾特社會主義者（guild socialism）、以及許多羅馬天主教團體所承繼。基督教社會主義傳入美國後，於 1989 年成立基督教社會主義者會社（Society of Christian Socialists），並與社會福音運動合流（The Columbia Electronic Encyclopedia, 2006a；Wikipedia free encyclopedia, 2006）。

<sup>20</sup> Denison 在寫給朋友的信中曾提到：「---我並不相信麵包和肉品的救濟是理想的，分配麵包與肉品佔去我太多時間反而限制了我進行更充實、永續的關懷援助，---麵包和肉品的施予只不

領導與友誼來擺脫他們被蹂躪的生活景況。於是丹尼斯於 1867 年起，與一群知識份子開始教導該地區的貧民閱讀聖經、歷史與經濟；而這種強調「住進」貧民區，與貧民建立友誼、從事貧民教育的理念，被之後的巴涅特（Samuel Augustus Barnett, 1844-1913）所承繼並發揚光大（Woodroffe, 1966: 65；Meacham, 1987: 4-5；Young & Ashton, 1956: 223-4）。

巴涅特出身於 Bristol 鋼鐵業富豪，幼年因身體多病所以只有間斷性地接受學校教育，之後畢業於牛津大學 Wadham 學院，獲得歷史與法律學位。1873 年，他與新婚妻子羅蘭（Henrietta Rowland）一同前往 Whitechapel 地區的 St. Jude's 教會（這個教會正好位於東倫敦區最貧窮的區域）牧會，並與倫敦的 COS 以及牛津、劍橋的學術圈保持密切的接觸；同時他也利用 St. Jude's 教會開設文學課程及討論會，舉辦兒童營會、藝術展覽，也因此與社區內的貧民建立起良好的友誼。1875 年，巴涅特夫婦獲母校牛津大學的邀請回校訪問八週，並將其其在 St. Jude's 教會所觀察到的貧窮問題以及貧民的生活景況與學生們分享，並與學生們討論希望接受高等教育的學生能夠住進其牧會的社區與當地貧民共同生活，以改善、提昇貧民的生活環境這樣的理念。之後他也實際邀請及安排有志從事這項服務的學生親至 Whitechapel 地區體會貧民的生活實況，並投入貧民服務的工作，而湯恩比（Arnold Toynbee, 1852-1883）就是其中之一（Johnson, 2001: 72；Young & Ashton, 1956: 224）。

湯恩比出身於醫生世家，父親是耳鼻喉科的權威醫師。他於 1873 年進入牛津 Balliol 學院就讀，1875 年受巴涅特夫婦感召住進東倫敦區 Whitechapel 的 COS 辦公室附近，和貧民共同生活，並協助進行當地貧民的家庭訪問，同時也協助巴涅特夫婦舉辦各項社區活動，教育貧民、為貧民服務，與當地居民建立了親密

---

過是濟貧法的實施項目罷了，但那是愚蠢的，也完全無效。依我的見解，本協會與其他大多數的協會的主要目標，應該是讓上流階層的人們實際接觸他們的同胞的不幸，如此才能瞭解並體認到自身參與社會改革的必要性」（引自莊秀美，2004：122）。



的關係與情感。1878 年，他以《英國工業革命史之研究》一文獲得學位，並以優異成績獲Balliol學院留校擔任講師兼學生助教（tutor）。畢業後的湯恩比除了留校任教外，亦實際投入社會改革工作，以改善當時英國因經濟問題所帶來的嚴重社會不平等，他先是擔任牛津地區貧民救濟委員會（Board of Guardian）的委員，並協牛津地區的勞工組織工會，之後也利用週日時間對Whitechapel及Tower Hamlet地區的勞工講授經濟史課程或進行演說<sup>21</sup>；1883 年湯恩比病逝，享年 31 歲，但他的行誼為英國的大學睦鄰運動奠定了重要的基礎。湯恩比病逝的隔年，巴涅特夫婦在牛津設立一個委員會，為「東倫敦地區大學睦鄰運動」（University Settlement in East London）募款，並號召大學知識份子投入睦鄰組織運動，劍橋大學馬上跟進支援，於是「大學睦鄰運動」正式成形。同年，即 1884 年，該委員會於東倫敦區的Commercial Street正式成立睦鄰組織服務中心，並取名為「湯恩比館」（Toynbee Hall），而東倫敦地區的大學睦鄰運動便以湯恩比館為據點，提供成人教育，特別是針對成年的移民與勞工開設各項課程；設立法律服務站及老人服務站；對病殘兒童及酗酒者提供協助；此外，還成立了成人及兒童劇團，以及Whitechapel地區的藝廊，透過藝術活動來提昇當地居民的生活品質。而後，這種工作模式迅速在全英國各大城市增殖，到了 1900 年，全英國有 45 個睦鄰組織，其中有倫敦就有 30 個（莊秀美，2004；Rose, 2001；Meacham, 1987；Young & Ashton, 1956）。

Gilchrist & Jeffs（2001）認為，綜觀 1850 年代後的英國睦鄰組織運動，其核心理念是每個人都應該為社區付出，同時，如果接受過高等教育的知識份子，無論男女，只要願意居住到倫敦或其他大都市的貧民區中與貧民一起生活，就有可能解決社會不平等的問題。此外，他們也認為，睦鄰組織運動在三方面具

---

<sup>21</sup> 他最為後人所津津樂道的一段演說詞，是於 1883 年以自己多年來對英國工業革命經濟史所做的研究與反省後，對一群勞工朋友所做的懺悔。他這麼說道：「我們一直都忽略你們，我們給你們的是慈善而非正義；同時，我們給你們的不是同情，而是困難且不切實際的建議」（引自 Meacham, 1987: 16）。

有顯著的影響：首先是睦鄰組織運動使參與者因親身投入及體驗貧民的生活而了解社會不平等的嚴重性，進而重新思考貧窮政策；例如前英國工黨首相艾德里（Clement Richard Attlee, 1883-1967），在他在位期間，通過了以「貝佛里奇報告書」（Beveridge Report）為藍本的五項重大福利法案，因而建立起英國在第二次世界大戰後，以集體社會供給（collective social provision）、提供普及式福利（universal welfare）為主體的福利國家體制；而艾德里與「貝佛里奇報告書」的撰寫人貝佛里奇（William Henry Beveridge, 1879-1963），在大學階段都曾參與睦鄰組織運動，之後也一直與湯恩比館保持聯繫。第二是教育，透過開辦不同性質的晚間或假日延伸課程來提昇社區居民的知識水準，同時也透過組織各種不同的文化性社團，提供社區居民有討論與論辯各種不同議題的機會；此外，睦鄰組織的工作者亦積極參與學校教育的改革，並讓自己躋身於校務委員會（school boards）中，以解決教育供給失衡的問題；同時他們也開設課後安親班、識字班、以及青年戲劇班，以服務社區中有此特殊需求的貧民。最後，睦鄰組織運動透過教育提昇社區居民公共參與的意願，共同解決社區的問題，這對促進公民領導（civic leadership）以及社會民主都有重大的貢獻。

英國睦鄰組織運動的理念很快地也傳佈到美國，並與美國的社會福音運動（Social Gospel movement）<sup>22</sup>相結合。1886 年，美國的紐約成立第一個睦鄰組織——「鄰里協會」（Neighborhood Guild）；三年後，即 1889 年，遊學英國並曾參

---

<sup>22</sup> 這個運動興起於美國 19 世紀後半葉，是一群新教徒為了運用聖經的教導來解決工業化所產生的諸多社會問題所產生的一股運動與思潮，重要領導人包括革雷頓（Washington Gladden, 1836-1918）與瑞雪布希（Walter Rauschenbusch, 1861-1918）等人。他們強調人們應該學習耶穌的樣式，放下在地上的不必要的慾望而相互幫助，特別應該去幫助那些最需要幫助者；同時他們也不希望勞工階級與基督教信仰疏離，所以社會福音運動也攻擊當時盛行的社會達爾文主義，這樣的理念對美國睦鄰組織運動產生深遠的影響。到了 1908 年，美國社會福音運動的理念正式被「美國基督教會聯合會」（the Federal Council of the Churches of Christ in America）所承認，並且寫成「教會的社會信念」（the social creed of the churches），同時也提出廢除童工、給予女性勞工更好的勞動條件、每週休假一天、每位勞動者應享有最低工資的保障等主張。但隨著 20 世紀勞工運動的蓬勃發展，社會福音運動逐漸失去其吸引力及著力點，而漸漸被淡忘，但其所主張的諸多理念也被之後的「新政」所採納（The Columbia Electronic Encyclopedia, 2006b；Ohio History Central, 2006b）。

觀湯恩比館後歸來的珍-亞當斯 (Jane Addams)，於芝加哥創設赫爾館 (Hull House)，來進行貧民 (特別是因移民而成爲貧民者) 服務，成立初期的服務方案包括兒童服務 (包括辦理學前兒童托兒所、學齡兒童課後照顧、貧困兒童夏令營等)；開設成人教育課程，包括音樂、繪畫、舞蹈、數學、中學及大學的函授課程、以及移民者的語文、認識美國歷史等課程；以及社區居民急難救助。此外，珍-亞當斯也積極從事各項社會改革活動，例如催生全美第一個青少年法庭，參與制定婦女工作 8 小時制、工廠視察法 (包含禁止僱用童工等規定)、勞工保險制度等。而隨著捐款的逐漸增加，原本只有一棟建築物的赫爾館逐漸擴建而成爲建築群，有圖書館、體育館、合作社、俱樂部、宿舍、藝廊、餐廳等。赫爾館成立後，其工作模式也是迅速擴散至全美各大都市，至 1900 年止，全美約有 100 個睦鄰組織，且絕大多數集中在紐約、波士頓及芝加哥這幾個大城市；到了 1910 年全美國則擴增到 400 個睦鄰組織 (莊秀美，2004；Elshtain, 2001；Powell, 2001；Rose, 2001；Levine, 1971)。

睦鄰組織運動並不像一般的慈善組織，是以滿足貧民的需求爲主要目的，其核心信仰是要蘊孕出具有友誼及較少排他性的社區，透過鼓勵及維持社區中富有者與貧窮者、有權力者與無權力者、以及專業者與受服務者有意義的對話，來維持社區的凝聚力與互助精神，進而解決貧窮問題。此外，睦鄰組織運動也挑戰了許多慈善組織會社運動對政治、經濟的基本假設，以及工業革命後盛行的資本主義所創造出來的社會環境，其實踐了社會工作中較爲民主的理念，強調社區參與，同時也將社會服務與民主、平等與社會正義等議題連結在一起，也因此，有一些睦鄰運動的成員對解決貧窮問題具有激進的、革命的思想與意圖，視財富的壟斷是「行政的」(administrative) 問題，除非透過制度的變遷，否則便無法解決。所以珍-亞當斯參與、推動許多的社會立法，同時許多美國睦鄰組織的工作者支持且參與罷工行動，或是投入地方或國會議員的選舉，成爲政府施政的監督者；亦即，睦鄰組織運動的目標是正義而非慈善，但也因爲睦

鄰組織運動這種潛在對正義的追求，使得它經常會挑戰當時美國已建立好的社會秩序與規範。簡言之，睦鄰組織運動對於社會問題的解決方案是走向「制度性變遷」(institutional change) 這個方向，其認為，要協助解決貧窮與移民的諸多問題，必須努力去改變許多外在的與社會環境的問題 (Gilchrist & Jeffs, 2001: 15; Powell, 2001: 39; Wenocur & Reisch, 1989: 38-40; Levine, 1971: 40-1)。

然而，美國廿世紀的社會工作發展似乎揚棄了睦鄰組織運動這條「社會改革」的路線，而採慈善組織會社運動的「治療取向」。Wenocur & Reisch (1989: 41-4) 認為這是因為下述幾個原因所造成：首先，睦鄰組織運動無法將其社會改革的目標轉換成可理解的、統一的實踐方法 (method of practice)，讓睦鄰組織運動在當時美國的政治、經濟脈絡裡成為一個合法的活動領域，同時也無法產生足以支持其服務成為一種可以複製的專業技術。第二，睦鄰組織運動所宣稱的雙重角色 — 擴展貧民在教育上及文化上的機會，以及對整個社會宣揚更深入的民主觀念，這並不能促使睦鄰組織很輕易地成為一種不同的、獨特的服務內涵，或是獨特的組織型態；事實上，睦鄰運動的工作者視「社會工作」僅是其所從事的四項改革運動中的其中一個環節而已，那就是在社區中透過組織俱樂部 (clubs) 與小組 (classes) 的方式，提供社區中底層階級與移民訪視看護 (visiting nursing) 的服務。第三，睦鄰組織運動的工作有三個主要的取向：一是在認為經濟成長終究是正確的社會裡，提供實質的服務做為解決社會問題的暫時性方案；二是擴張服務的觀念，將為提昇貧窮女性、小孩及其家庭權益所進行的倡導工作也納入成為具體的服務項目；三是最激進的取向，就是視睦鄰運動是激進改革美國社會的工具，某種程度來說，是一種以革命的手段來實踐其社會目標與理想；但也因為睦鄰組織運動這種遠大的理想，使得其產了過多的工作內容，從輸送服務、公眾教育到具攻擊性的社會改革，這些活動或工作並無法讓睦鄰運動呈現出一個明確的專家領域，並藉此提供一個立足點讓其朝向職業的專精化這個方向前進。

## 參、以「個案工作」為主流的美國社會工作發展

Lubove (1965: 22-3) 認為，1900 年以後的美國社會工作，是以慈善組織會社運動那種強調矯治與治療取向的「社會個案工作」(social casework) 來作為其追求專業地位的一種知識基礎與技術，而這樣的知識基礎與技術，其實是來自於美國的COS訓練其友善訪問員如何進行社會個案工作開始的。剛開始時，慈善組織會社（也包括一些睦鄰組織）建立了非正式的學徒制，以及 2-4 週的「在職訓練課程」(“workers-in-training” programs)。到了 1898 年，這樣的課程由紐約慈善組織會社加以組織而成立「慈善暑期學校」(Summer School in Applied Philanthropy)，當時共計 27 位友善訪問者註冊成為這間學校的正式學生，這所訓練學校很快地達到兩個目的：一是證明慈善的科學基礎，讓社會工作可以更有力度地宣稱自己具有科學的、與專業的地位；二是提供從社會工作領導者到接受過訓練的工作者一個公開討論與共同交流其理念與經驗的園地，同時也可以；到了 1904 年，原本幾週的課程改制為為期 8 個月的課程，並將學校名稱改為「紐約慈善學校」(The New York School of Philanthropy)<sup>23</sup>而這樣的課程模式也擴張到東岸與中西部的許多城市 (Leighninger, 2000; Wenocur & Reisch, 1989)。

之後，紐約慈善學校獲得羅素聖者基金會 (Russell Sage Foundation) 的經費贊助，也由於基金會與學校之間如此緊密、相互輔佐的關係，使得這所學校成為社會工作教育的領導者。1909 年，芮奇孟 (Mary E. Richmond, 1861-1928) 受邀擔任羅素聖者基金會慈善組織部主任，1910 年被延攬進入紐約慈善學校擔任教職，芮奇孟的加入，象徵著這所領導美國社會工作教育的學校，是朝向強調實務的技巧以及以實務為基礎的研究這樣的取向發展。從實務工作轉向學術工作的芮奇孟開始透過與實務工作者的對話、研討、督導、以及沉澱自己的經

---

<sup>23</sup> 也就是現在「哥倫比亞大學社會工作學院」(Columbia University School of Social Work) 的前身。

驗，於 1911 年在羅素聖者基金會的贊助下出版了《社會處遇的第一步：爲個案工作者而寫的教科書》（First Steps in Social Service Treatment: A Textbook for Caseworkers）一書，這本書忠實地反應了 COS 的工作哲學、目標與方法，同時也很明顯地強調社會工作的技術核心就是個案工作。1917 年，芮奇孟再出版《社會診斷》（Social Diagnosis）一書，這本書被視爲是將社會工作技術轉化成可傳遞的知識的重要著作，對社會工作教育具有相當深遠的影響，書中強調外在環境因素（如住宅、失業、醫療衛生---等）也是造成案主問題的一環，同時可以透過社會個案工作的會談技巧、提供善意的勸導、以及要求案主合作---等方式，來減少案主人際關係的困擾、挫折或不安。也就是說，早期社會工作的教育在羅素聖者基金會的贊助下，是以 COS 的個案工作模式爲課程設計的核心而複製到全美各地，這也使得社會工作教育的內容走向與醫學院相似的診斷與治療取向（林萬億，2002b：74；Wenocur & Reisch, 1989: 66-7；Lubove, 1965: 46-7）。

1910~30 年代，弗洛伊德精神分析學派進入美國知識界，個案工作受其影響頗深，因爲心理分析有助於解釋人類行爲中被視爲無關而被疏忽，或被視爲不合理而忘卻的一面，對於許多棘手的個案，可以提供完整而有效的工作架構與方法，而這樣的處遇模式，也大大地提昇了社會工作的「科學性」，讓社會工作更朝向「專業主義」（professionalism）的路途邁進（Grinker et al., 1961）。除了弗洛伊德精神分析學派在知識基礎上對個案工作產生莫大的影響外，整個美國的政治、經濟氛圍<sup>24</sup>也爲個案工作成爲社會工作的主流創造了很大的機會，

---

<sup>24</sup> 這個階段在美國被稱之爲新時代（the New Era），主要是指美國從第一次世界大戰之後，從戰後的善後處理轉換到平時經濟的種種作爲。由於戰後的美國急欲回復經濟水準，所以便極力拉攏大企業的力量，於是大型企業型塑了這個新的工業化國家的發展，私人企業主導著政治的機制，也擴大了社會中的貧富差距，據統計，1928 年時，大約 1% 的人擁有全美 59% 的財富，13% 的人擁有全美 90% 的財富，有 75% 的人沒有私有財產。但特別的是，過剩的財富（surplus wealth）被引導成爲基金會或社區信託（community trusts）的資源，而成爲一種爲教育、宗教、慈善而努力的企業封建主義（corporate feudalism），但這些來自於企業的經費挹注，也促成了民間慈善組織（包括社會工作組織）的勃興，特別是社區聯合勸募會（community chests）也是在這樣的背景下興起；而同時企業的方法與價值也同樣透過社區聯合勸募會影響慈善募款的技術與傳佈（Wenocur & Reisch, 1989: 79, 87）。另外，在這個階段，美國的民主制度（兩黨政治）也日趨成熟，政治上各種多元的力量紛陳，這也使得民間組織

Wenocur & Reisch (1989: 92-3) 便認為，社會工作的專業化進程其實是取決於對市場機會的回應與掌握，而第一次世界大戰（1914-1918）之後的善後處理正是提供了社會工作最佳的市場機會。對社會工作而言，第一次世界大戰戰後對社會工作最重要的影響就是「在貧窮線上的個案工作」（casework above the poverty line）這個新市場的誕生，而這也加速了將精神醫學的知識與意識型態注入個案工作中，讓個案工作躋身成為社會工作的主流。這樣的潮流可以從Lubove（1965: 132-3）所提出數據看出其梗概，1916 年全美支薪的社工員，男性有 1,111 人、女性 2,857 人，其中有 2,666 人從事個案工作或提供服務給個人的工作；1926 年全美支薪的社工員增加至 25,000 位，其中有 60%是個案工作者，有 20%是團體工作者，有超過一半的社工員是在全美 33 個大都市裡從事實務工作。也因此 Lubove（1965）便認為，這個時代的社會工作發展有兩個重要的趨勢：一是雖然社會工作者積極地從事個案工作與社會改革，但兩者間很難取得平衡，所以社會工作選擇了讓其更具科學基礎及更可能躋身進入「專業」行列的精神分析個案工作，將社會工作帶向「提供服務給個人」這個方向；二是，精神分析社會工作將焦點移向案主的內在問題，這使得社會工作者不再去關心個人不適應的社會因素，如社會變遷與被剝削的原因，而認為個人的不適應是一種個人的過失，所以處遇的重點自然就放在案主的長期治療以協助其適應環境，而非協助案主排除環境中的障礙。

到了 1940-50 年代，美國在經歷了大蕭條（Great Depression, 1929-1933）以及第二次世界大戰（1939-1945）之後，與英國相似，由傾向民主社會主義（democratic socialism）的左派政黨（在美國是民主黨，在英國是工黨）執政，建構並擴張以國家供給為核心的社會福利制度，並產生全國性的、以稅制來支持的公共福利與社會保險體系。而美國的社會工作也在這樣的政治、經濟氛圍

---

可以去聯合潛在的選民 — 勞工與貧民 — 在政治權力上與國家進行平等的對抗，也擴大了人民透過民間組織參與政策決策的空間（Dahl, 1967）。

裡，從一個在公立或私立機構內從事「技藝性的」實務工作，逐變轉變為羽翼豐滿「大量生產的工業」(mass production industry)，成千上萬的社工員被吸納進入政府的科層結構中，任職於經仔細分類過的職位，從事經標準化與受規章制度所轄制的社會工作。事實上，美國在這個階段所開展的公共福利體系，是希望能夠「以有效的個案工作進行適當的救助來取代先前不適當的賑濟工作」；亦即美國政府接受個案工作的功能，所以也逐漸為接受過社會工作教育的社工員打開了另一個就業市場，其中最重要的就是設置了「社會與福利工作人員」(social and welfare workers)這樣的職位；也由於聯邦政府擴增了這樣的工作機會，依美國人口普查的資料顯示，1940 年全美的社工員增加至 70,000 位(Wenocur & Reisch, 1989: 90, 152-6)。

#### 肆、以民間社會為核心的美國社會工作專業建制

此外，1920-50 年代是美國社會工作透過創立社會工作學校與專業組織，以團體的力量有系統地將社會工作推向「專業化」的建制，進而型塑社會工作的專業文化與意識型態的重要階段。社會工作從業人員被訓練成為會做社會調查、診斷、行政、處理救助事務、寫個案記錄的工作者，而從事社會工作的志工也必須要接受專業人員的指導與督導。簡言之，社會工作開始擺脫師徒制的技術傳承方式，而以正式、有系統的學校訓練來傳遞專業知識與技術，之後則再進一步以專業的證照制度來確保專業的品質以及控管進入這個專業的人員。在社會工作教育方面，1915 年時共有 15 所短期訓練學校提供社會工作員短期訓練課程，到了 1930 年代，社會工作學校 (social work school) 已超過 40 個。而 1919 年時，在 Porter Lee 的引導下，15 所社會工作學校聯合成立了「美國專業社會工作者訓練學校協會」(Association of Training School for Professional Social Worker)，這個協會的目的是對成立社會工作學校實施所謂的「組織認證」，新成立的學校若沒有達到協會所設定的標準，就不能成為這個協會的會員



（亦即協會不承認這所學校在社會工作方面的課程），這可說是社會工作領導者對以大學為基礎的社會工作教育一個正式的承諾；這個協會於 1927 年改組為「美國社會工作學校協會」（American Association of School of Social Work, 簡稱 AASSW），當時美國有 28 所（含加拿大則有 35 所）社會工作學校成為這個協會的會員（通過協會的認證），但由於 AASSW 於 1939 年決定只允許擁有兩年碩士學位的大學校院成為其會員，因而引發了以提供學士課程為主的學校的不滿，於是這些學校另組「全國社會行政學校協會」（National Association of Schools of Social Administration, 簡稱 NASSA）。事實上，這樣的衝突除了表面上是起因於社會工作的專業訓練應以碩士課程為主體、還是以學士課程為主體的爭議之外，其實更重要的是新成立的社會工作學校對傳統以個案工作為主體的社會工作學校的一個反擊（林萬億，2002b：78；Wenocur & Reisch, 1989: 129-130）。

到了 1940 年代，隨著美國大學數量的增加，以及整個社會對社工員需求的增加，提昇社會工作的專業地位、增加社工員的平均薪資、建立統一的社會工作課程標準、吸引更多的大學畢業生就讀社會工作研究所以提昇社會工作從業人員的人力素質，便成了當時社會工作界的重要課題；而這些議題事實上都與社會工作教育有密切的關係，也就是說，1940-50 年代美國社會工作發展的重心逐漸且緊密地移向大學學術殿堂，期待透過建立統一的教育基準，為社會工作邁向專業的大道奠定厚實的基礎（Wenocur & Reisch, 1989: 208-9）。然而，由於社會工作教育界對於社會工作教育是要以培育碩士層級的人力為主，亦或以培育學士層級的人力為主產生很大的歧見，因而分裂為前述的「美國社會工作學校協會（AASSW）」與「全國社會行政學校協會（NASSA）」兩個組織，前者是以傳統的、以個案工作為課程核心的、開設碩士課程為主的社會工作學校為主體；後者則是設立較晚、以開設學士課程為主的學校為主體。其實，以當時的情況來看，提供學士課程的訓練有其市場上的需要，因為如之前所描述的，

在大蕭條後，由於政府福利體制規模擴大，以及二次世界大戰後求助於私人慈善組織的求助者大量增加，致使政府部門及民間部門對於社工員的需求量大增且非常急切，而傳統以訓練碩士為主的社會工作學校實在無法滿足這方面的需求<sup>25</sup>，於是便提供了開設社會工作學士課程一個絕佳的機會。

爲了處理這樣的緊張關係，以及儘速解決全美社工員人力缺乏的問題，美國政府的聯邦社會福利部、兒童局（Children's Bureau）、公共救助局（Bureau of Public Assistance）、以及「美國公共福利協會」（American Public Welfare Association, 簡稱APWA），邀請AASSW與NASSA的代表於1946年共同成立「全國社會工作教育委員會」（National Council on Social Work Education, 簡稱NCSWE）；這個協會成立後馬上獲得卡內基企業（Carnegie Corporation）的經費贊助進行美國社會工作教育研究<sup>26</sup>，這份研究報告提出了一個嶄新的社會工作教育架構，那就是擁有碩士學位是進入社會工作專業的最基本要求，社會工作研究所必須提供研究生幾個專精領域的進階實務，以作為就業的準備，而大學部的社會工作課程則是為進入研究所做準備，以提供學生綜融性的訓練為主。這樣的結論明顯偏向AASSW的主張，雖然引起NASSA的高度不滿，但仍無法扭轉社會工作教育界已經形成的共識。1952年，AASSW與NASSA這兩個組織合併為「社會工作教育委員會」（Council on Social Work Education, 簡稱CSWE），並成為協調與建立社會工作教育政策、訂定社會工作教育的課程標準，以及對全美各大學的社會工作系/所進行評鑑與認證的重要組織<sup>27</sup>（Kendall, 2002）。

---

<sup>25</sup> 一方面是人數上實不足以滿足市場上的需求，例如1938年只有23所、1942年增加到42所學校設有社會工作碩士課程；但1942年則有94所大學在社會學系裡開設社會工作的基礎課程，例如研究法、個案工作、團體工作、社區組織、以及社會服務機構實習等課程。另一方面則是因為雇主單位必須支付碩士畢業生較高的薪資，而這些碩士畢業生在這些機構裡所從事的工作卻只需大學畢業的程度，所以雇主不願意花較多的薪資聘請社會工作的碩士畢業生（Wenocur & Reisch, 1989: 244-5）。

<sup>26</sup> 這份研究由Hollis與Taylor共同主持，於1951年以《Social Work Education in the United States》（美國的社會工作教育）為名公開發表，由哥倫比亞大學出版（Hollis & Taylor, 1951）。

<sup>27</sup> 事實上，頒訂社會工作的課程標準是源自於AASSW，其在1932年、1944年分別提出社會工作課程政策與聲明，並訂出「最低課程標準」，要求其會員組織（即社會工作學校）必須將這

而美國社會工作在追求專業化的過程中，也一直朝著透過證照制度來取得專業的獨佔地位這個方向來努力。依Wenocur & Reisch (1989: 212) 的考證，早在 1928 年，「加州婦女投票聯盟」(California League of Women Voters) 便將第一部有關社會工作證照制度的法案送交州議會審議，但因受限於當時社工員人數太少，以及社會工作學校為數不多，無法形成有力的政治影響力，所以最後也就無疾而終。雖是如此，社會工作仍採取不同於證照制度的方式來進行市場的壟斷，那就是透過結社來篩選具備一定資格的人入會成為會員，而排除那些不具資格者，並透過訓練及發給證明來提昇會員的能力與市場競爭力，這樣的組織最明顯的就是 1921 年成立的「美國社會工作人員協會」(American Association of Social Workers, 簡稱AASW)，所以Lubove (1969: 127) 便認為，AASW對於建立整個社會工作的專業標準扮演著極為重要的角色。AASW初期是以工作經驗來作為篩選會員的標準，只要有 4 年社會工作實務機構的工作經驗（接受學校或專業的訓練可取代工作經驗，但最少仍需有 1 年的實務工作經驗）便可申請成為會員，這其實反映的是當時這個專業仍是年輕的、缺乏社會工作學校的畢業生這樣的事實；之後，由於高等教育日漸普及，AASW的入會標準改採接受大學教育的年數與實務工作的年數兩者的混合<sup>28</sup> (Lubove, 1969: 135-6)。

之後，由於不同的社會工作組織在二世次世界大戰後，針對一些專業議題所進行的聯合行動產生了許多正向的效果，再加上包括AASW在內的許多組織的

---

些「最低課程標準」開成必修課，未達此標準者可取消其會員資格(即取消 AASSW 的認證)。CSWE 成立之後，分別於 1962 年、1970 年、1984 年、1994 年(大約每 10 年左右一次)公佈社會工作教育之課程標準，以規範、控制各大學校/院學士班與碩士班之社會工作教育品質(林萬億、呂寶靜、鄭麗珍，1999；Frumkin & Lloyd, 1995)。最近一次係於 2001 年所頒訂的「CSWE 教育政策與認證標準」(CSWE Educational Policy and Accreditation Standards)，並於 2002 年 5 月進行修訂，全文共分 5 章：第一章為前言；第二章為教育政策與認證制度的功能；第三章為教育政策(包括政策目的、社會工作教育之架構、社會工作教育方案之目的、基礎課程內容、進階課程內容)；第四章為認證標準；第五章為此次「教育政策與認證標準」之改變(CSWE, 2004)。

<sup>28</sup> 例如 1930-40 年代，要成為 AASW 的完全會員(full membership)必須要完成至少兩年的大學課程，除此之外，還必須有五年與社會工作有關的教育、技術訓練或受雇於社會工作實務機構(但如果是從大學或從二年制的社會工作學校畢業，只需要四年的時間)的資歷(Lubove, 1969: 136)。

積極奔走、CSWE的成立、爲了提昇專業地位必須具備更大的資源與能量來推動立法與遊說的工作、以及戰後有利於社會工作服務市場的擴大等因素的推波助瀾，促使了不同的社會工作組織聯合起來致力於籌組一個具代表性的社會工作專業團體，最後於 1955 年成立了「全美社會工作人員協會」(National Association of Social Workers, 簡稱NASW)<sup>29</sup>。NASW成立時採單一的入會標準：需由CSWE所認可的社會工作學校畢業（即社會工作碩士）方可申請成爲NASW的會員（林萬億，2002b：87；Wenocur & Reisch, 1989: 240-2）；之後，由於CSWE在 1970 年同意接受大學部的社會工作教育課程（Leiby, 1978: 343），所以NASW也於 1970 年修改入會資格，接受學士級的社會工作者成爲會員；林萬億（2002b）認爲，此舉這代表社會工作不再那麼地排外，也代表著社會工作從菁英的專業模式的走向綜融、通才的訓練。

NASW成立之後，於 1969 年開始鼓勵在各地的分會遊說各州議會立法建立社會工作證照制度（翁毓秀，2002：142），透過法律來取得市場的獨佔地位，而取得證照者則具有獨立執業的資格，可以在市場上提供營利性的服務。目前NASW提供兩種類型的證照，一是專業資格認定（Credentials），由NASW品質保證室（Office of Quality Assurance）負責<sup>30</sup>；二是專長證明（Specialty

<sup>29</sup> NASW 是由「美國社會工作人員協會（AASW）」、「美國醫務社會工作者協會」（American Association of Medical Social Workers, 簡稱 AAMSW）、「美國精神病理社會工作者協會」（American Association of Psychiatric Social Workers, 簡稱 AAPSW）、「全國社會行政學校協會」（National Association of Schools of Social Administration, 簡稱 NASSA）、「美國團體工作者協會」（American Association of Group Workers, 簡稱 AAGW）五個正式組織，以及「美國社區組織研究協會」（American Association for the Study of Community Organization, 簡稱 AASCO, 成立於 1946 年）、「社會工作研究群」（Social Work Research Group, 簡稱 SWRG, 成立於 1949 年）兩個非正式組織所合併而成。其主要的功能包括：促進成員的專業發展，建立與維持實務的專業標準，倡導更合理的社會政策，提供保護會員與增進專業地位的服務；訂定社會工作倫理守則（NASW, 2004a）。

<sup>30</sup> 目前授予三種資格認定：

- 1)、合格社會工作師（Academy of Certified Social Workers, 簡稱 ACSW）；係於 1960 年所建立的證照制度，目前仍是最被廣爲熟知與關注的社會工作資格認定制度。欲取得此項資格所需具備的條件，請參閱 NASW 網站（[www.socialworkers.org/credentials/credentials/acsw.asp](http://www.socialworkers.org/credentials/credentials/acsw.asp)）以及翁毓秀（2002：147-8）。
- 2)、合格臨床社會工作師（Qualified Clinical Social Worker, 簡稱 QCSW）；欲取得此項資格所需具備的條件，請參閱 NASW 網站（[www.socialworkers.org/credentials/credentials/qcsw.asp](http://www.socialworkers.org/credentials/credentials/qcsw.asp)）以及翁毓秀（2002：148）。

Certification)，由實務專長部門（Specialty Practice Sections）負責<sup>31</sup>（NASW, 2004b）。從這樣的證照制度中我們可以清楚看出，這其中有著明顯醫師證照的影子，三種資格認定代表著在實務工作中，因時間、經驗與能力的累積而產生不同的專業位階（有如駐院醫師、總醫師、主治醫師）；七種的專長證明則是依個人的興趣、專長、以及實際投入的領域來對實務工作者予以區隔（有如依醫師的專長區隔成各「專科醫師」），這其實是一直延續著 1920 年代以來，美國社會工作一直追求與醫學相似的診斷與治療取向（目前多以臨床社會工作稱之）這樣的思考模式在發展整個的社會工作專業，並以此來作為追求專業地位的基礎。

## 伍、鑲嵌在福利國家體制中的英國社會工作發展

英國的社會工作在廿世紀的發展，並不像美國明顯呈現出走向「治療取向的社會工作」這樣的圖像，對於「社會工作專業化」的集體宣稱與動員也不似美國明顯。早年 COS 所發展出來的「個案工作」方法，在廿世紀初主要運用於醫療領域以及獄政領域裡的監護工作（Payne, 2005；Osborn, 1996），但一直到二次世界大戰，「社會工作」都還僅是民間社會諸多志願行動中的一種實踐與方法。1942 年「貝佛里奇報告書」出爐，工黨（Labour Party）政府接受「提供普

---

3) 臨床社會工作專家（Diplomate in Clinical Social Workers, 簡稱 DCSW）；欲取得此項資格所需具備的條件，請參閱 NASW 網站（[www.socialworkers.org/credentials/credentials/dcsw.asp](http://www.socialworkers.org/credentials/credentials/dcsw.asp)）以及翁毓秀（2002：148-9）。

<sup>31</sup> 此項專長證明係於 1998 年 NASW 進行會員調查，結果會員提出希望 NASW 能授予專長證明的強烈需求，NASW 為了回應此項需求決定授予此項證明。目前授予七項專長證明：

- 1)、進階兒童、青少年與家庭社會工作者專長證明（Certified Advanced Children, Youth and Family Social Worker, 簡稱 C-ACYFSW）；
- 2)、兒童、青少年與家庭社會工作者專長證明（Certified Children, Youth and Family Social Worker, 簡稱 C-CYFSW）；
- 3)、健康照顧社會工作者專長證明（certified Social Worker in Health Care, 簡稱 C-SWHC）；
- 4)、酒精、香煙與其他藥物濫用臨床社會工作者專長證明（Certified Alcohol, Tobacco, and other Drugs Social Worker, 簡稱 C-CATODSW）；
- 5)、進階社會工作個案管理者專長證明（Certified Advanced Social Work Case Manager, 簡稱 C-ASWCM）；
- 6)、社會工作個案管理者專長證明（Certified Advanced Social Work Case Manager, 簡稱 C-SWCM）；
- 7)、學校社會工作專家專長證明（Certified School Social Work Specialist, 簡稱 C-SSWS）。

及式社會福利是國家的責任」這樣的觀念，通過五項重大的福利法案，因而建立起以集體社會供給、提供普及式福利為主體的英國福利國家體制。伴隨著這些福利法案，在政府體制內亦設立了不同的部門與層級來處理不同的福利業務及輸送福利服務，包括：1946 年的「全民健康法案」(the National Health Act 1946)，賦予地方政府健康部門從事母親及兒童福利服務工作的權力及責任，同時也針對精神病患提供居家護理、訪視及協助等工作 (Hall, 1976: 3)；1948 年的「全民救助法案」(the National Assistance Act 1948)，設立地方政府福利部門，專職從事老人、身心障礙者的福利服務工作 (Walton, 2005: 591-2)；1948 年的「兒童法案」(the Children Act 1948) 在各地方政府設立兒童部門，從事兒童虐待及疏忽個案的調查工作，並且建立法定程序，以保護需要協助的兒童 (Hill, 2000: 27)。至此，「社會工作員」正式進入政府體制而成爲法定職稱，並鑲嵌在政府體制內輸送福利服務，成爲福利國家得以順利運作的重要角色。

雖然社會工作因福利國家的建制而正式進入政府體制中，爲需要者提供個人性社會服務 (personal social services)，但因爲其工作內容與責任分散在各地地方政府的三個不同部門，而使得社會工作顯得「片斷化」與「補綴化」。1965 年，工黨政府爲解決社會工作/個人性社會服務「片斷化」與「補綴化」的問題，乃成立「希蒙委員會」(Seebohm Committee)，並於 1968 年提出「希蒙報告書」(Seebohm Report)，強調應該將分散的社會工作/個人性社會服務加以整合，由單一的部門主責之；同時也應該以家庭爲單位來提供「綜融性」的社會服務 (Seebohm, 1989)。繼任的保守黨政府接受這樣的建議，乃於 1970 年通過「地方政府社會服務法案」(the Local Authority Social Service Act 1970)，於各地方政府設立「社會服務部門」(Social Service Departments, 簡稱 SSDs)，將上述三項福利服務工作合而爲一；誠如 Osborn (1996: 57) 所言，「在各地方政府設立一個官僚式的社會服務部門，使得社會工作得以在公共服務領域中佔據到重要的位置，也使得社會大眾對社會工作產生更大的期待」。事實上，SSDs 的服務

理念是建基在「普及」與「綜融」這兩個原則上(universal and generic principles)，社工員的工作對象是以家庭為主，並且要能夠解決一個家庭或個人的所有問題。簡言之，社工員在「1970 年地方政府社會服務法案」通過後，大多是受聘於各地方政府的社會服務部門，提供「直接服務」給有需要協助者。

1976 年，因中東戰爭而引發國際原油價格飆漲，英國面臨經濟成長停滯的嚴峻考驗，政府稅收大幅減少，以稅制來支持的福利國家體制也因此面臨極大的挑戰。1979 年保守黨執政，柴契爾夫人所領導的政府採用新右派(the New Right)混合新自由主義的經濟理性觀、以及新保守主義國家觀的立論，主張縮小國家規模、擴大私人及志願部門在福利供給上的角色的福利多元主義(welfare pluralism)，而開始一連串縮減政府的公共支出及組織的規模、以市場機制取代科層化的福利國家體制、採福利混合經濟的體制、以更具經濟與效率的方式來管理與輸送福利、賦予志願與私人部門在福利供給上更大的責任等作為，來「支解」福利國家(Deakin, 1994; Gamble, 1994)。在這樣的福利意識型態下，因回應民眾的不同需求而不斷擴編，且成為地方政府第二大部門的社會服務部門也自然成為被檢討的對象。1980 年，Peter M. Barclay 受政府委任組成一個工作小組(Working Party)，來釐清地方政府社會服務部門中的社會工作員其角色定位與工作內容，並針對地方政府與志願及私人部門之間的關係提供具體建議。1982 年，該工作小組出版《社會工作員：其角色與任務》(Social Workers: Their Role and Tasks)這份報告書，在報告書中肯定社會工作員是提供個人性服務的中堅角色；界定過去社會工作的主要工作內容，是進行照顧計畫的規劃以及提供直接服務；強調社會工作應朝向「社區社會工作」的方向發展，並認為社會工作應成為社區中，鄰里、非正式的照顧網絡、志願組織之間的溝通平台(Barclay, 1982)。事實上，此報告書已隱約透露「社區照顧」應是社會工作未來的工作重點，同時社會工作也要肩負開發志願與私人部門的資源的重任，讓志願及私人部門成為福利供給的核心角色。

1980 年代，英國人口老化的現象日趨嚴重，並對福利供給產生重大影響，「去機構化」、「正常化」（老人及身心障礙者應在社區中及家庭中被照顧）的處遇觀念被大力提倡，許多老人及身心障礙者從集中式處遇的機構搬到具有社區支持體系的小社區中居住，這也使得「社區照顧」（community care）成為成人照顧工作的主流概念與方法（Hill, 2003；Payne, 1995）。在此同時，消費者權利更受重視，社會工作員在提供福利供給及輸送服務時，被要求要納入服務使用者的意見，在做決策時，要讓受服務者充份參與，並建立受服務者表達需求及意見的機制，亦即「增/賦權」（empowerment）的觀念及實務被英國社會工作界所普遍重視及採用（Payne, 2005: 99-101）。此外，種族問題也成為英國社會重要的議題，社工員在進行服務時，亦被要求需更具文化差異及沒有差別待遇的敏感度，同時「反差別待遇的實務」（anti-discriminatory practice）也被「中央社會工作教育與訓練委員會」（the Central Council for Education and Training in Social Work, 簡稱 CCETSW）列為「社會工作文憑」（Diploma in Social Work, 簡稱 DipSW）這個層級的社會工作教育其課程標準中的必修科目之一（Thompson, 2001: 1）。

到了 1980 年代末期與 1990 年代初期，對於社區照顧供給無效率與無效果的批評與日俱增，主要的批評集中在照顧者進入「以社區為基礎的照顧」的速度太慢，並認為這是因為政府身兼服務提供者與購買者的雙重角色所導致。為回應這樣的批評並有效釐清社區照顧的未來走向，保守黨政府乃選任 Roy Griffiths 針對社區照顧的財務及組織進行調查研究。1989 年，Griffiths 報告書——「社區照顧：行動的議程」（Community Care: Agenda for Action）出版，強調透過在政府組織中引入「準市場」（quasi-market）機制來增加需要照顧者的選擇權，並提高社區照顧的效率；SSDs 仍應位居社區照顧的領導地位，並且應以「照顧管理」（care management）為主要的工作方法來從事社區照顧的工作。這樣的理念被寫入 1989 年的政策白皮書，以及 1990 年的「全民健康服務暨社區照顧法案」（the National Health Service and Community Care 1990）中；之後



保守黨政府開始一連串的社區照顧改革，包括 1995 年的「照顧者法案」(Carers Act 1995)，照顧者的權利正式取得法律的支持，政府對於照顧者與被照顧者開始採取不同的「照顧管理」模式；以及 1996 年的「社區照顧（直接給付）法案」(Community Care (Direct Payments) Act 1996)，讓具給付資格者由政府提供經費讓其自行在市場中購買服務 (Means, Richards & Smith, 2003)。此外，保守黨政府亦於 1989 年通過「兒童法案」(the Children Act 1989)。也因為 1989 年「兒童法案」、以及 1990 年「全民健康服務暨社區照顧法案」的通過，使得 1990 年代 SSDs 的工作內容被區分為「成人照顧」與「兒童服務」兩大領域。到了 2004 年工黨政府正式將這兩個領域的工作分別劃歸健康部 (Department of Health, 簡稱 DoH) 以及教育與技藝部 (Department for Education and Skills, 簡稱 DfES) 掌理之，前者負責成人健康與社會服務，以及兒童的健康服務；後者負責兒童的社會服務 (Levin, 1999)，社會工作的工作內容於是再度被裂解。

事實上，整個 1990 年代與 2000 年代，新管理主義 (New Managerialism) 主導了包含社會福利在內的整個英國公共政策的思考，當然也包括前述社區照顧的改革，以及兒童福利的諸多革新措施。新管理主義的基本理念大致是：有效的管理可以解決公共供給無效率的問題；政府組織應從「科層組織」轉化為「消費者取向的組織」；在公共服務中引入「擬市場關係」(market-like relationship)，如競爭、契約委託、消費者選擇權等。同時也強調，從事更好的管理可以讓社會福利產生更好的效率，更好的協調，更大的服務使用者滿意度；對福利支出進行更好的控制；引入競爭機制將更有助於回應服務使用者的需求 (Clarke & Newman, 1997；Clarke, 2003: 215)。而 Harris (1998) 與 Cochrane (2000) 也認為，新管理主義對社會服務部門中的社會工作所產生的影響有：以商業的取向來輸送服務，所以預算控制成為最主要的特徵；透過新的規章以及評鑑的方法來掌控社會工作的專業權力，但也增加受服務者的權力；社會工作的核心角色轉變為守門者與分配決策者；透過績效考核與預算限制來甄選民

間部門中具有自我規範能力的組織來輸送福利服務；運用管理上的控制技術，例如稽核（audit）與視導（inspection）來對於第一線工作者進行掌控。也因此，社會工作者的角色也從原本僅專責提供及輸送福利服務的「直接服務」工作者，逐漸轉變為服務的仲介者、購買者、管理者、評估者以及個案的照顧者等角色（Department of Health, 2005: 60; Clark, 2003: 215; Hendrick, 2003: 196-6; Means, Richards & Smith, 2003: 69）。但無論政府的體制及工作內容如何改變，英國政府自 1948 年以降，一直都是社工員最大的僱主，例如依 Barcalay（1982: 25-6）的統計顯示，1981 年有 78% 的社工員受僱於政府部門；Balloch（2005）的統計亦顯示，2004 年有 69% 的社工員受僱於政府部門。而這種鑲嵌在國家體制中的社會工作，也無可避免地走向 Jones（1983: 157）所言：「似乎，社會工作將繼續被國家用來作為社會控制的工具」這樣的結果。

## 陸、由國家主導的英國社會工作教育與認證體制

福利國家的建制除了讓英國政府自 1950 年代以來一直是社工員最大的僱主外，也使得英國的社會工作教育以及社會工作人員的認證亦深具國家主導的色彩。依 Lyons（1999: 6）所述，自 1896 年起，COS 即為其志願工作者建立了一套社會工作授課計畫；之後，COS 參與倫敦社會學與社會經濟學院（School of Sociology and Social Economics in London）（創設於 1903 年），以及利物浦大學社會科學院（School of Social Science at Liverpool University）的創建，並將上述的社會工作授課計畫於這兩個學院中實施，提供實務工作者修習社會工作課程的機會。然而，倫敦社會學與社會經濟學院因為財務上的困難，於 1912 年併入倫敦政經學院（London School of Economic, 簡稱 LSE）並更名為社會科學與行政學系（Department of Social Science and Administration），這可說是英國社會工作教育進入大學教育的起始；此外，Barnett House 與 Oxford & Bedford College, London 也都開設相關課程，但較偏向於社會學的傳統。到了 1945 年，曾至美國修習社

會工作的 Eileen Younghusband (1902-1981) 接受英國卡內基慈善信託基金 (the Carnegie UK Trust) 的委託，從事英國社會工作課程的規劃，在其報告書中建議，應該將社會工作課程整合至大學的層級，以提昇社會工作專業的訓練水準；之後，Younghusband 繼續獲得英國卡內基慈善信託基金的支持，在 LSE 中開始「綜合性社會工作」(generic social work) 課程的實驗計畫 (Payne, 2005: 60-1)。

到了 1970 年，一個準非政府組織 (Quasi-Non-Governmental-Organization) — 「中央社會工作教育與訓練委員會」(the Central Council for Education and Training in Social Work, 簡稱 CCETSW) 成立，專責負責社會工作教育的標準化與評鑑工作，並且規劃四種社會工作學制供各學校開設，這四種社會工作學制分別為：二年非學士學制 (non-graduate, two years)；大學部學制，通常開在各大學的社會科學或社會學系中；一年制研究所文憑 (postgraduate diploma, one year)；以及二年制碩士學位 (master level, two years) (Payne, 2005: 236; Lynons, 1990: 10; Jones, 1979: 72)。2000 年，國會通過「照顧標準法案」(the Care Standards Act 2000)，在此法案的規範下，原本專責社會工作教育訓練的 CCETSW，於 2001 年改組為「一般社會照顧委員會」(the General Social Care Council, 簡稱 GSCC)，這個委員於同年公佈「一般社會照顧委員會所認可的社會工作學位課程原則」(the General Social Care Council Approval of Courses for the Social Work Degree Rule 2002)，頒訂一套三年制、授予學士學位的社會工作課程原則，各大學欲開設此課程者，必須以此原則撰寫計畫書並獲 GSCC 的認可方可實施之，以確保未來社會工作員都具有大學學士學位的知識基礎 (Balloch, 2005; GSCCa, 2005)。

而在社會工作師的認證方面，則是由「合格社會工作師認證委員會」(Certificate of Qualification in Social Work, 簡稱 CQSW) 這個政府組織主責，社

會工作師的認證採學歷認證，通過上述 CCETSW 所認可的四種社會工作學制任一學制者，皆可申請認證。CQSW 到了 2002 年被前述的 GSCC 所取代，除了進行社會工作者的認證外，更擴及所有從事社會照顧工作的工作者的認證(Balloch, 2005)。截至 2005 年 2 月，有 60,000 位社會工作員向 GSCC 提出認證申請，但僅有 13,000 位取得合格社會工作師的資格 (GSCCb, 2005)。

此外，英國社會工作專業組織 — 「英國社會工作者協會」(the British Association of Social Workers, 簡稱BASW)一直到 1970 年才正式成立<sup>32</sup>, BASW 是一個純粹的民間組織，採會員制，只要是從事與社會工作相關的工作者皆可申請入會。這個協會是會員分享工作經驗、知識，爭取權益、相互支持的園地；同時該會也制訂「英國社會工作倫理守則」(Code of Ethics for Social Work)供全英國社會工作者遵循，這也是該會成立至今的重大成就之一。此外，該會也出版「今日社會工作」(Social Work Today, 簡稱SWT)專業期刊，以及學術期刊「英國社會工作學刊」(British Journal of Social Work)，「英國社會工作學刊」則是被喻為是英國最重要、也是最權威的社會工作學刊 (Payne, 2002)。

簡言之，英國的社會工作發展，概觀來看，可以追溯自 19 世紀中葉以後的民間志願行動；一直到二次世界大戰之後，社會工作正式進入福利國家體制中，透過地方政府輸送各項福利服務予公民，其所扮演的角色是鑲嵌在國家體制中提供直接服務給有需要者；也就是說，英國的社會工作發展的重心一直是在國家，但也由於其本身就是國家體制的一部份，所以其發展也深受國家政策與執政黨的意識型態所影響。而美國社會工作的發展，深受慈善組織會社運動以及

---

<sup>32</sup> BASW 是由 8 個前身組織所合併而成，包括：「公設兒童照顧者協會」(the Association of Child Care Officers, 簡稱ACCO)；「家庭個案工作者協會」(the Association of Family Caseworkers)；「精神醫療社會工作者協會」(the Association of Psychiatric Social Workers)；「醫務社會工作者協會」(the Institute of Medical Social Workers)；「心智障礙福利公務員會社」(Society of Mental Welfare Officers)；「社工員組織常設會議」(Standing Conference of Organizations of Social Workers)；「社會工作者協會」(Association of Social Workers)；以及「全國公設觀護人協會」(National Association of Probation Officers) (Payne, 2002)。

睦鄰組織運動（Settlement House Movement）這兩個傳統所影響，而後經歷了1920年代佛洛伊德/精神分析洪流（Freudian/Psychiatric deluge）的影響而以個案工作為獨尊；1940年代因美國擴大福利體制而以福利行政為核心；1960年代因社會工作專業認證制度的建立而以臨床社會工作為主流的专业發展與建制；相對於英國，美國的社會工作體制是以民間專業組織為中心，並走向社會工作者獨立執業的證照制度這個方向發展。如果依Freidson（1970）將專業自主性（professional autonomous）做為判斷一門專業的专业化程度的標準，美國社會工作的專業自主性明顯高於英國。

### 柒、激進社會工作對英、美社會工作發展的批判與反省

而英國這種鑲嵌在國家體制中的社會工作發展，以及美國追求專業自主與認證的社會工作體制，事實上也受到「激進社會工作」（radical social work）<sup>33</sup>的強力批判。激進社會工作以再思社會工作的歷史使命這樣的姿態出現，批判資本主義所帶來的社會不公平與對貧窮者的壓迫，以及「專業社會工作」對此現象的不適當回應。而激進社會工作所謂的「社會工作歷史使命」，事實上就是指睦鄰組織那種對社會結構性不公義的強烈關懷與改革行動，例如Mullaly（1997: 105-6）便認為：「從睦鄰組織運動開始，社會工作就具備了激進社會工作的元素」；而Reisch & Andrews（2001: 13）也認為，美國激進社會工作的根源是珍-亞當斯對美國社會的批判，以及其所訓練與支持的睦鄰組織工作者所從事的各項社會改革運動。

第一本對「激進社會工作」進行有系統論述的書籍，應該是英國學者Bailey & Brake於1975年所出版的《激進社會工作》（Radical Social Work）一書，其對激進社會工作進行這樣的論述：「以我們的觀點來看，激進社會工作是要去了

---

<sup>33</sup> 林萬億、古允文譯（1991）是以「基變社會工作」一詞翻譯之。

解被壓迫者在社會與經濟結構中所處的位置；對我們而言，社會主義的觀點對社會工作者來說是最符合仁道精神的一種取向。我們並非主張消滅個案工作，而是主張消滅那種會成為支持統治階級霸權的個案工作。面對壓迫所產生的結果，社會工作者必須協助人們了解他們自身因壓迫所產生的疏離（alienation），並建立他們的自信」（Bailey & Brake, 1975: 9）。而在此書的附錄〈Case Con 宣言〉（Case Con Manifesto, Case Con 是一個由社會工作者所形成的團體）中，也針對自希蒙報告書以來英國社會工作界所強調的專業主義提出批判，他們認為個案工作已成為專業社會工作一個最重要的工具，而這種強調科學處遇的個案工作往往是將問題歸咎於個人，要求個人為自己的問題負責，而忽略了外在的經濟剝削才可能是造成受服務者的問題的主因。此外，在此宣言中也強調，社會工作專業化意謂著只有受過訓練者可以獲得知識與技術來提供服務，因而排拒那些未受過訓練的工作者，這只會得使得社會工作與廣大的群眾更加地疏離；同時，社會工作將自己視為是與醫師、律師一樣的專業人士，這其實是將與商業相似的生涯引入社會工作中，亦即，只有從事「正確」與「專業」的工作，才能獲得適當的報酬與往上升遷的機會。所以 Powell（2001: 38）就認為，「專業化就是提供社會工作者一個遠景以及向上發展的歷程，而其結果最終只會讓社會工作去激進化（deradicalise social work）」。然而，Thompson（2001）則是以不同的觀點來看待英國激進社會工作的發展，他認為英國激進社會工作的概念，在經過與女性主義及反種族主義的融合後，反而是更具文化敏感性，也因而成就了「增/賦權」以及「反差別待遇」的理論基礎與實務實踐，這不僅讓激進社會工作的觀點在社會工作領域裡更加普及化，同時也開啓了社會工作理論與實務一個新的視野。

在美國，Specht & Courtney（1994）以激進社會工作的觀點（更精確地說是從社會工作的歷史使命出發），來反省美國的社會工作專業發展，他們認為美國的社會工作在歷史的進程中是「選錯了邊、轉錯了方向」，使得整個專業朝向「治

療取向」這樣的脈絡發展，而之後更走向可以單獨執業的證照制度這樣的社會工作建制，更使得整個美國的社會工作專業背離了原有的使命與理想，而成為「墮落的天使」。而 Reisch & Andrews (2001)則是透過歷史研究的方法，詳盡地介紹了美國激進社會工作的起源、定義、發展歷程、不同流派的主張與論辯等，是一本對美國激進社會工作介紹甚詳專論；而他們對激進社會工作的未來則是抱持與 Thompson (2001) 相似的樂觀看法，他們認為雖然美國缺乏許多促使激進社會工作蓬勃發展的元素（例如缺乏強烈的階級意識、工會組織），也存在著許多讓激進社會工作無法著力的迷思，例如機會平等、政治多元主義、個人主義與物質主義被不斷地強化、改革者大多是強調滿足個別的需求而非普及式的權利、以及保守的專業主義等，這些因素都使得美國現在的社會工作者無法也無心去擁抱與接受激進社會工作的觀點；但是，自 1970、1980 年代之後，在經過與女性主義、多元文化觀的整合之後，激進社會工作的觀念已經成功地轉換成實務的政策、方案、以及工作方法，甚至許多保守的政治人物與專業人士，在思考新的福利方案或擴張舊的福利制度時，也都不知不覺地採納了激進社會工作的意識型態。

簡言之，激進社會工作認為政治經濟所造成的不公義以及社會階級之間的矛盾衝突才是社會問題形成的主因，社會工作者如果不能看清楚受服務者（特別是受壓迫者）所處的社會位置，以及社會所存在的三公義結構，而僅是透過助人的程序協助受服務者改變自己的行為或心態以適應其所生存的環境，那社會工作將只是維持社會規範與秩序的一種社會控制工具。此外，激進社會工作對於社會工作走向專業化也是存在著諸多批判，並認為專業主義只會為社會工作者帶來更多的規制，而使得社工員忘卻了社會工作出現時的歷史使命。當然，激進社會工作的主張與反省並沒有對英國與美國的社會工作發展產生根本性的撼動，但其融合馬克斯主義、進步主義、民權運動、新馬批判理論、女權主義、種族主義等多元的思潮，以找回社會工作歷史使命感的強烈宣稱，將繼續以一

種分析方法、思想與哲學觀點存在於社會工作各領域中，成為社會工作一股重要的批判與反省力量；同時其也轉化為不同的實踐方法，在社會工作的不同領域為整個社會及社會工作做出不同的貢獻。誠如 Ife (1997: 57) 所言，「激進社會工作者在專業中是少數，他們儘可能地要脫去『專業』的標籤；他們要避免社會工作者太過沈迷於『專業的』角色中，他們提醒社會工作者分析權力的重要性。此外，激進社會工作對社會工作的影響是深遠的，一方面可以讓社會工作者不會太過於滿足現狀，另一方面也促使社會工作者以批判的態度來看待社會工作的理論與實務」。

### 第三節 本研究的分析架構

從以上第一節的討論中我們可以了解，分析「專業」與「專業發展」的理論觀點，基本上呈現出兩種不同的典範：深受實證主義影響、以「去脈絡化」為主要的論述策略，以期建立一套放諸四海皆準的理論架構，如特質論、功能論、過程論、與系統論；以及將一門專業的發展視為是現象學的研究，將其放置於更廣闊的社會、政治、經濟與文化脈絡下來進行觀察，以探討一門專業在不同國家體制與社會力量的影響下，其獨特的專業化歷程，如權力論、獨佔論、與擴散論。而如果我們以後者這個典範，再加入歷史分析的觀點來觀察英、美社會工作的發展，我們會發現，社會工作會因不同國家的歷史發展脈絡，以及國家政策環境所型塑出來的福利體制，而產生對社會工作的不同認識，並基於這樣的認識而產生不同的社會工作內容、社會工作教育體制、社會工作組織，以及不同的社會工作論述與形象。



也就是說，如果從本研究的研究目的對照到第一、二節文獻檢視的結果，我們可以粹取出進行本研究所需的分析架構（詳如圖 2.3.1）。這個分析架構有六個主要的面向，其分別為：台灣戰後 1949-1982 年間的 political、經濟與歷史發展脈絡；國家相關政策對社會工作發展所產生的影響；以及在歷史脈絡與國家政策的影響下，社會工作的工作內容產生什麼樣的變化，社會工作組織與從業人員呈現出什麼樣貌，社會工作的教育內容、體制，以及知識生產是什麼樣的景況，還有呈現出什麼樣的社會工作意識型態（包括社會工作從業者所發展出來的論述、自我定位、以及所呈現出來或社會大眾所認知的形象）。本研究後續將從這六個面向來進行資料的蒐集，並將所蒐集到的資料鑲嵌進先前所區分出來的三個階段，以歷史分析的觀點來進行深入的分析與討論，最後再進行綜合性的討論與論述，以回答本研究的提問。當然這六個面向間是交互影響、相互型塑的，並非線性或靜態地呈現那個面向影響那個面向，所以之後的分析與討論所呈現的必定是動態、各面向之間相互交疊的樣貌，而非以將這六個變項各自獨立的方式來呈現資料分析的結果。

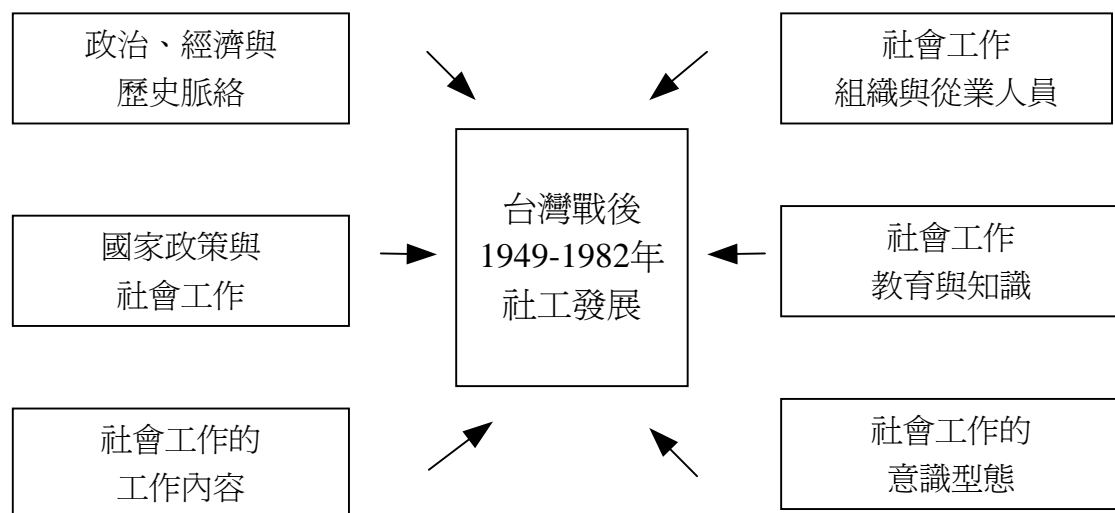


圖 2.3.1 本研究的分析架構圖



### 第三章 研究設計

社會認知學派的 Howard Goldstein (1991:102) 在討論社會工作的知識建構與研究方法時，認為研究設計的目的在於找到適當的研究方法來解答研究問題。因此，本章的主要目的在於討論本研究所欲採用的研究方法——歷史研究法，說明其意義、特質、實施程序等要點，並在文中說明為什麼歷史研究法可以解答本研究的研究問題。第一節將先從「做為一種研究方法的歷史研究法」談起，來說明「歷史」的本質是什麼，歷史如何作為研究的「客體」，進而介紹本研究所認識的歷史研究法。第二節將討論如何蒐集本研究所需的資料，以取得解答研究問題所需且具有高度意義與價值的資料。第三節將討論資料分析的方法。第四節則將討論本研究的嚴謹性，以說明本研究如何確保研究過程及所獲得的結論是可被信賴的。最後，則是討論本研究的研究倫理，以作為研究者在研究過程中所應服膺的行為準則。

#### 第一節 做為一種研究方法的「歷史研究法」

如果單從字面上的意義來看，「歷史研究法」是指針對「歷史」進行研究的方法，也就是說，歷史研究法所欲研究的「對象」，很明顯的就是「歷史」。這時，一個很基本的問題就出現了：「歷史是可以被研究的嗎」？要解回答這個問題，就必須先了解「歷史」及其本質是什麼，才有可能進一步了解何謂「歷史研究法」，以及本研究為何及如何運用歷史研究法。

何謂「歷史」，這是許多歷史哲學家與社會科學家窮竟一生所欲探究的問題，希臘哲人亞里斯多德認為「歷史是對個人作為和遭遇所做的敘述」(引自錢

永祥譯，1981：5）。梁啟超（1984：45）認為：「史者何？記述人類社會賡續活動之體相，校其總成績，求得其因果關係，以為現代一般人活動之資鑑者也」。Shafer（1980: 2）認為歷史一詞有數種意義，「首先，歷史是指過去的事件及實際發生之事；其次，歷史一詞意味著事件的記錄或敘述；最後，歷史一詞意味著一門學科、一個研究領域，其已發展出一套方法和概念，透過這些套方法與概念，歷史學家蒐集過去事件的證據、評估證據，並就各種主題進行有意義的討論」。Stanford（1994: 1）則認為，歷史是由事件（events）與記錄（records）所構成，亦即所謂的「歷史」，既可指世間曾經發生過的連串事件，也可指透過文字或理念將前述事件加以整理安排而形成的連貫記錄。杜維運（2003：24）也持相似觀點來定義歷史，他認為「所謂歷史，不外是以往實際發生的事件（簡言之為往事），或者是以往實際發生的事件的記錄（往事的記錄）」。也因此，Collingwood（1992: 12）便認為，歷史所認識的客體是「人類在過去所做的行為」，所以歷史是「研究人類在過去所做的各種行為的科學」。

從上述對歷史的定義我們可以了解，歷史是由過去發生的事件與記錄所構成。但這樣定義會讓我們產生另一個疑問，人類每天會產生無數的事件，有許多事件會被記錄下來，但有更多的事件沒有被記錄下來，我們真能從這些事件與記錄中了解到過去發生了什麼事嗎？而如果這些事件或記錄是能夠「被研究」的，那麼我們真的可以透過這樣的研究方法而探究到「歷史真實」嗎？事實上，這樣的問題就是知識論對知識的生產所欲探究的議題，從知識論的角度來看，研究者必須先從本體論（ontological）、認識論（epistemological）、與方法論（methodological）三個面向<sup>34</sup>來理解，才有可能真正掌握到所欲研究的對象。也就是說，當我們欲進行歷史研究時，我們必須先釐清這個研究方法在本體論、認識論、與方法論上的思考，也才有可能更精確地掌握這個研究方法的精髓。

---

<sup>34</sup> 本體論主要是討論「可知的」（knowable）的本質是什麼，或「真實」（reality）的本質是什麼。認識論討論的重點是置於認識者（或研究者）與被認識者（或可知的對象）之間的關係的本質。方法論則著重於討論研究者如何發掘知識（Guba, 1990: 18）。

在社會科學發展的歷史進程中，其發展之初受到自然科學所型塑出來的科學理性非常深遠的影響，在這樣的影響下，「實證主義」曾經被社會科學視為是認識人類活動、甚至是生產社會科學知識的主要科學觀。實證主義的科學觀其信仰體系是根植於「實在主義」的本體論（“realist” ontology），也就是說，實證主義者相信是有「真實」的存在，而且這樣的「真實」是由不變的自然法則（natural laws）所操縱，科學的任務就是去發現真實「真正的」本質（the “true” nature of reality），以及真實如何「真正地」運作（how it “truly” works）；亦即科學的終極關懷就是如何去「預測」（predict）與「控制」（control）自然現象與人類的活動；所以實證主義的本體論是一種實在主義，認為真實是存在「在那裡」（out there）的，同時也是藉由不變的自然法則及結構（mechanism）在操縱。其認識論是一種客觀主義，認為研究者與被認識對象之間不僅可能而且必須要採取遠距離、非互動的態度，價值以及其他任何可能影響結果的偏誤與破壞因素都必須加以排除。而其方法論則是採取實驗/操控的方式，對問題與/或假設事先以前提的方式陳述之，同時在嚴謹的條件控制下，進行經驗的驗證（或否證），其目的在獲得規則性的知識（Lincoln & Guba, 2000；Guba, 1990: 19-20）。

而在這種以實證主義為基礎的科學觀影響下的歷史研究，其認為歷史的研究對象——人類在過去所做的行為，是可以從過去的記錄去發掘、找到的，歷史學家的重要性，就是從這些記錄中去找可以突顯出時間順序和事件之間的因果關係，通過歷史的描述將原來關係不大的事件巧妙地聯繫在一起，而形成一種環環相扣的演變過程。但是為什麼要找出這種環環相扣的演變過程呢？因為這其中隱含著人類行為的「真理」（以現代的語彙來說，就是所謂的「真實」、「意義」），所以歷史學家的責任，就是透過科學的方法（歷史研究法）找出這些隱而不顯的真理，藉由找到這些真理來揭示人類行為過去的發展軌跡，並進而推測將來的方向（王晴佳，1999：118）；所以其在方法上會強調以科學的方法和態度考據史料，檢視其真偽（古偉瀛、王晴佳，2000：8），因為其相信，

唯有從真實的史料中，才能發現公正而客觀的「歷史真實」，也因此，其特別強調原始檔案的重要性。這種以實證主義的觀點來從事歷史研究者，可以以德國歷史學家Leopold von Rank（1795-1886）為首的「蘭克學派」為代表<sup>35</sup>，而最明顯的例子便是法國著名的歷史雜誌《史學評論》在其1876年創刊詞中所載明該期刊的「政策」是：「本刊只接受以『原始資料為根據』的稿件，作者應採取『嚴格的科學表述方法，每個論斷都必須有證據、有史料出處和引語』」（引自羅鳳禮，1996：5）。

如果我們把秉持這種以實證主義傳統來從事歷史研究者稱之為「傳統史學」<sup>36</sup>，那麼決定傳統史學的研究對象以及歷史研究所需的素材，其考量是非常具「政治性」的（王晴佳，1998），這裡所謂的「政治性」是指傳統史學的研究對象是以發生在國家統治菁英身上的行為或事件為主，焦點大多集中在王朝更替和帝王將相等上層統治者的政治、軍事及外交活動<sup>37</sup>，例如在西方史學界具有重大影響力及史學家所公認頗具權威性的綜合性史學刊物《英國史學評論》，其在1886年的創刊詞便這樣說：「國家與政治將是史學研究的主要題材，因為國

---

<sup>35</sup> Rank 為德國著名的史學家，其注重研究原始的檔案資料和歷史事件親歷者的記錄，相信這樣便可以做到「客觀」地「據實記事」。在他有生之年，不遺餘力地查訪德意志各地及歐洲各國的公私檔案館，蒐集、挖掘和考證資料，不僅形成了一套考證史料的方法，而且也寫出了大量史料翔實、可靠的歷史著作（引自羅鳳禮，1996：5）；例如在他的成名作《羅馬和日耳曼人的歷史：1492至1514》中，他在附錄裡便對義大利史學家Machiavelli與Guicciardini提出嚴厲的批判，並指出他們在史料運用上的錯誤，他認為歷史學家重要的工作就是弄清事實，恢復歷史本來的面目，其工作就是要「如實直書」（王晴佳，1998：208）。也因此，Rank也被之稱為「科學歷史之父」（黃進興，1992：59）。

<sup>36</sup> 當然這裡所稱的「傳統史學」是一個統稱，並非僅指上述的「蘭克學派」。

<sup>37</sup> 但也有一些史學家以不同的角度來撰寫歷史，例如法國史學巨擘Voltaire（1694-1778）的代表性著作《路易十四時代》及《論風俗》便是精典的文化史著作。Voltaire在《路易十四時代》一書的導言中便開宗明義地寫道：「讀者不應指望能在本書中---找到更多有關戰爭的、攻城略地的大量細節。---在這部歷史中，作者將只致力於敘述能引起各個時代注意，能描繪人類天才和風尚，能起教育作用，能勸人熱愛道德、文化技藝和祖國的事件」（引自王晴佳，1998：158-9）；亦即，Voltaire認為歷史應包括人類社會生活的全部經歷，不單單是政治方面，還有人們在生產、交換以及思想、風俗習慣等方面情況的變化。Voltaire的思想也影響了後世一些史學家，例如法國的Jules Mechelet（1798-1874）、英國的John Richard Green（1837-1883）、以及美國的John Bach McMaster（1852-1932），他們的研究重點都放在社會文化史與文明史上；但這些史學家的思想在西方傳統史學領域裡，只是細小的涓流（羅鳳禮，1996：3）。

家的活動和在國家事務中發揮了巨大作用的個人活動，通常比平民的活動重要得多」(引自羅鳳禮，1996：4)；而做為歷史研究所需的素材也必須是「被證實為真」的記錄(特別是我們所謂的「官方記錄」)才具有意義及價值。也就是說，傳統史學在本體論、認識論與方法論上，基本上是認為歷史真實是一種客觀的存在，它可以為人們所認識，而認識的途徑是透過對檔案資料的發掘與考證，同時，歷史研究者在認識與再現歷史真實的過程中，是可以不受自己主觀因素所影響，所以史學基本上是與自然科學一樣，是一門科學，可以透過歷史研究的方法而獲致「真理」(或者說是「歷史的真實」)。

由於傳統史學對於發掘歷史的真實有自己一套獨特的認識論與方法論，所以其所發展出來的研究方法在十九世紀 70 年代到廿世紀 50 年代主宰著西方歷史學界(羅鳳禮，1996：8)。但是隨著哲學與社會科學的發展，對於「真實」的理解，除了「實證主義」的科學觀外，現象學、詮釋學、批判理論(critical theory)、建構論(constructivism)、參與論(participatory)等也都針對何謂「真實」提出了本體論、認識論與方法論上的討論，而不再視「實證主義」的科學觀是獲致「真實」(或「真理」)的唯一方法(黃光國，2001；Lincoln & Guba, 2000)。這種不同「典範」的思考也開始衝擊傳統史學，一些新的史學家與學派開始對傳統史學的本體論、認識論與方法論提出質疑與批判，同時也對「何謂歷史真實？」與「可能獲致歷史真實嗎？」提出新的理解與想法。而這些史學家因為提出了新的史學觀點，後人為了與傳統史學有所區隔，便將其稱之為「新史學」<sup>38</sup>。

---

<sup>38</sup> 新史學是一個總稱，是史學界為了方便將其思想與傳統史學做比較而採用的命名。較著名的新史學史學家包括英國的 Benedetto Croce (1866-1952)，R. G. Clingwood (1889-1943)，Arnold Joseph Toynbee (1889-1975)，Edward Hallett Carr (1892-1982)，E. P. Thompson (1924-1993)；美國的 James Harvey Robinson (1863-1936)，Harry Elmer Barnes；法國的 Lucien Febvre (1878-1956)，Fernad Braudel---等(羅鳳禮，1996：9、11-2)；而較具代表性的新史學學派則是法國的「年鑑學派」(Annales)(王晴佳，1998：325)。

基本上，新史學<sup>39</sup>之所以被之稱為「新」，首先是在「研究對象」上與傳統史學有很大的不同，其認為傳統史學將研究對象集中於菁英統治階層的政治、軍事及外交活動，這實在太過狹隘，因而主張擴大研究對象的範圍，例如美國史學家Robinson（1989）在其《新史學》一書中便言明：「人類的活動不僅是當兵、做臣民或做君王，國家也絕不是人類唯一關心的事情。---自古至今，人類的活動還包括海上探險、開拓商業、建築城市、設立大學、建築宏偉的大禮拜堂、著書、繪畫---等，這些都應包括在歷史裡面」（頁 48）。所以新史學在研究對象的選擇上已不再那麼地「政治性」，而是較傾向從觀念、理論、現實的關懷出發，而對社會、文化的生活進行考察<sup>40</sup>，例如Braudel（1996）的成名著作《菲利浦二世時期的地中海與地中海世界》，除了探討菲利浦二世時期所發生的政治事件外，大部份的篇幅都在討論社會、經濟、人口等方面的變化，以及地理環境因素所造成的歷史演變；又例如Thompson（1964）的著作《英國工人階級的形成》（The Making of the English Working Class）一書中，便是以馬克斯學派的觀點來探討英國階級意識的形成。也就是說，新史學的關懷是更注重對不同的「人」在不同時間裡的生活實況的理解。

而新史學在本體論上及認識論上，基本上還是承繼傳統史學的觀點，認為「史學是關於人的科學，是關於人類過去的科學」（姚蒙，1988：40），但其並不認同史學家/研究者（主體）可以自外於「歷史真實」（客體/研究對象）而存在這樣的觀點，而是認為史學家/研究者可以以其個人的主觀觀念與標準來對史料提出解釋，例如Carr（1995：6、23）便認為：「相信在歷史學家（研究者）解釋之外客觀地存在著一些歷史事實，乃是一種荒謬的幻想」，所以他主張歷史

---

<sup>39</sup> 事實上，新史學是非常多元的，各個不同的學者與學派有其特定理論體系，本研究因為篇幅的限制，以及重點在介紹新史學對於歷史真實在本體論、認識論與方法論上與傳統史學的差異，所以不會針對各學者與流派的理論、主張進行介紹與討論。

<sup>40</sup> 古偉瀛、王晴佳（2000）認為，傳統史學著重於「政治史」的探討，而新史學則除了「政治史」外，更多的關懷放在「社會史」與「文化史」上。



研究基本上是史學家/研究者先依自己的主觀而發展出一個「暫時性的解釋」，並依此解釋選擇「暫時性的材料」，這樣便可以讓兩者互相作用，從而使事實越來越客觀，解釋也越來越真實，所以他認為：「歷史是歷史學家（研究者）與事實之間不斷交互作用的過程，是現在與過去之間無休止的對話」。另外，新史學基本上是認為人們可以認識過去、認識歷史，但人們這種認識的動機是現實所給與的；亦即，新史學基本上還是認為有一個客觀的「歷史真實」存在，只是這個「歷史真實」並不是一個具普遍性與規律性的架構，而且人們對歷史的認識，其方式與角度也都會反映出不同的「歷史真實」（姚蒙，1988：45）；亦即，歷史真實與歷史學家/研究者事實上是「互為主體」的（intersubject）。晚近，也有學者從建構論的觀點提出了迥異於新史學的本體論與認識論<sup>41</sup>，但其非本研究的重點，因此不多贅述。

在方法論上，新史學的主要特徵是借鑒其他人文和社會科學的理論、方法和概念，以及採用跨學科的研究方法（羅鳳禮，1996：15），這樣的思想與實踐可以以法國的「年鑑學派」<sup>42</sup>與美國的「新史學」<sup>43</sup>為代表。事實上，誠如古偉瀛、王晴佳（2000：133）所言：「新史學在歷史認識論方面，科學理性作為一種方法論的位置一直沒有動搖，而且還有加強的趨勢」；以年鑑學派為例，其試圖使史

---

<sup>41</sup> 例如 Jenkins（2003）便認為，歷史的真實已經發生，但它也已經逝去，只能由歷史學家/研究者藉由不一樣的媒體（例如書籍、論文、記錄片等）來喚回，但實際的事件絕不會重現，所以「歷史乃是論述過去，但絕不等同於過去」。亦即，歷史的真實乃不可得，所有的歷史真實都只是以史料的記錄者或史學家/研究者個人的意念所寫成的論述。

<sup>42</sup> 「年鑑學派」的起始是 1929 年由 Lucien Febvre 與 Marc Bloch 共同在法國創辦了《歷史、經濟和社會年鑑》（*Annales d'histoire économique et sociale*）雜誌，從其名稱便可看出其希望從社會、經濟等各層面對歷史作考察。而後，此雜誌的投稿文章以社會科學的研究方法來探討歷史問題的色彩越來越濃厚，因此雜誌的名稱在 1946 年改為《年鑑：社會、經濟與文明》，將歷史與其他社會科學學科並列，主張、提倡運用各種研究方法來探究歷史真實（古偉瀛、王晴佳，2000：145-6）

<sup>43</sup> 在美國蓬勃發展的「新史學」也是強烈主張史學應與社會科學結盟才有可能作好歷史研究，例如新史學代表人物之一的 Harry Elmer Barnes 便認為：「歷史是關於人在社會環境條件下發展的記錄，如果不具社會學、行為心理學、精神分析心理學、人類學、經濟學、政治學、法律學、倫理學等各門社會科學的知識，就不能對這種記錄作出合理的解釋」（董之學譯，1965：11）。

學建立在一個更為科學的基礎上，因而其首先強調「分析」與「提問」對史學方法論的重要性，因為「歷史研究就社會意義而言也是一種科學研究，這種研究需要一整套的科學程序：對問題提出不同的假設（這些假設是奠基於一定的理論和實踐之上）；在研究中運用各種手段、方法和途徑去組織材料、分析所提問題的各個層次；最終是證實或推翻假設，或是做出回答，或是提出新問題」（姚蒙，1988：47）。但新史學並不侷限於使用單一的方法來理解或找到歷史的真實，只要是能回答歷史/研究問題，任何可運用的資料，例如：人口統計、生育記錄、死亡記錄、地契、賣身契、帳簿、日記、傳記、遺囑、口述傳說、口述歷史---等，都可以作為歷史學者/研究者進行歷史研究時的分析素材；也就是說，新史學也強調史料的重要性，但史料必須有理論、觀念或問題的引導才具有意義，亦即，不再視史料為歷史的代言人，而是歷史研究的起點（古偉瀛、王晴佳，2000：163）。總的來說，新史學雖然仍無法擺脫科學理性的束縛，但這樣的科學理性已受到社會科學各種典範的影響，而不再以「實證主義」的科學觀為獨尊，這可以從其以多元的方法來探究歷史真實的努力中清楚看出這樣的趨向。

基於以上的討論，本研究所採用的歷史研究法是新史學的「典範」<sup>44</sup>，亦即研究者將「歷史研究法」界定為是社會科學研究法中的一種方法，可以透過一定的程序來協助研究者找到台灣戰後 1949-1982 年的社會工作發展的「歷史真實」。此外，也由於這樣的「歷史研究法」在方法論上是不同於「實證主義」科學觀的方法論，本研究稱之為「質性研究」典範，是研究者希望以這樣的研究典範，將過去台灣社會工作發展所發生過的事件與記錄放在台灣社會發展的社會、政治、經濟脈絡裡，來試圖回答「是什麼樣的社會力量、條件型塑台灣戰後 1949-1982 年的社會工作發展；以及這個階段的社會工作呈現出什麼樣的樣貌」這樣的提問。

---

<sup>44</sup> 本研究採姚蒙（1988）的觀點，將新史學視為是一種「典範」。

## 第二節 資料蒐集的方法

如上一節所述，本研究是將「歷史研究法」界定為社會科學研究法中的一種，因此本研究將運用多種不同的歷史資料來回答研究問題。本研究所欲蒐集的資料包括：口述歷史、深度訪談、以及文字/獻資料。以下便針對如何蒐集這幾種類型的資料來進行說明與討論。

### 壹、口述歷史

依Thompson (2000: 65) 的考證，口述歷史是「1948 年哥倫比亞大學歷史學家Allan Nevins<sup>45</sup>開始記錄美國社會中顯要人物的回憶，從那時候起口述歷史便成為當代歷史研究的新方法」。那麼什麼是口述歷史？ Starr (1996: 40) 認為「口述歷史是透過有準備的，以錄音機為工具的採訪，記述人們口述、具有保存價值與至今尚未得到的原始資料」；Ritchie (2003: 19) 則認為「口述歷史是以訪談 (interview) 的方式蒐集口傳記憶以及具有歷史意義的個人觀點；口述歷史訪談指的是一位準備完善的訪談者 (interviewer) 向受訪者 (interviewee) 提出問題，並以錄音或錄影的方式記錄下彼此的問與答。訪談的錄音/影帶經過製作抄本<sup>46</sup>/逐字稿 (transcribed)、摘要、列出索引等程序後，儲存在圖書館或檔案館 (以供他人使用)」；潘淑滿 (2003: 197) 則認為，「口述歷史是研究者運用訪談的方式，針對某一個人或某一群人，對過去事件的經驗或看法的描述與詮釋。」

---

<sup>45</sup> Allan Nevins 是美國著名的傳記作家、史學家，他是從新聞記者轉行而進入史學領域。早在 1938 年他便在《通往歷史之門》(Gateway to History) 一書中強調：「應該創立一個組織，有系統地從活著的美國風雲人物的口中與文件中，套取他們在近六十年來參與政治、經濟、文化活動的全部記錄」(Nevins, 1996: 29)。十年後，也就是 1948 年，他於美國哥倫比亞大學內創立了美國歷史上第一個口述歷史的研究機構——哥倫比亞大學口歷史研究室 (Ritchie, 2003: 39)。

<sup>46</sup> 「抄本」是歷史學門較常使用的語彙，社會科學研究則較常使用「逐字稿」一詞來指稱這種將口語訪談的結果轉換成書面文字的資料型態。由於本研究並非在歷史學門裡進行歷史研究，而是以社會科學研究的歷史研究法這個取向來進行此項研究，故爾後行文將以逐字稿一詞來取代抄本。

簡單地說，口述歷史就是指口頭的、有聲音的歷史，它是對人們的特殊回憶和生活經歷的一種記錄（楊祥銀，2004：7）。

從以上不同學者對口述歷史的定義便可以了解，口述歷史是研究者/訪談者因特定的研究需要或特定的意圖，而試圖去挖掘某一個人或一群人過去的經驗或回憶，所以 Starr（1996: 40-1）便認為，口述歷史做為一種史料的來源，可以補文獻資料之不足；文化人類學家 Brettell（1998: 528）也認為，口述歷史的目標有二：一是透過這種對話的取向（dialogic approach）來取得歷史事件或結構更完整的資料；二是透過將口述歷史資料與已記錄的資料加以比對，來找到對同一歷史經驗的不同聲音與解釋。而 Ritchie（2003: 45-6）亦曾這樣寫道：「其他史料通常都能提供歷史上的人（who）、事（what）、時（when）、地（where），但口述歷史卻能在『為何』（why）與『如何』（how）上提供更豐富的見解與內涵」，所以他更直截了當地說：「這就是做口述歷史的理由：問一些從來沒有人問過的問題，蒐集一些如果再不進行採訪便會消失了的記憶」，而這也是本研究之所以要採用口述歷史來做為其中一種資料蒐集方法的原因。也就是說，若本研究希望以更具歷史深度與厚度的視野來觀察台灣的社會工作發展，以口述歷史來補充既有文字/獻資料的不足是必然的選擇。當然，以口述歷史所蒐集到的資料也可能因為個人記憶的出錯、自我的扭曲（ego distorts）、或是一些無法解決的難題（例如害怕傷害他人）而使得受訪者刻意隱瞞某些事實---等因素，因而造成資料可信度的問題，所以游鑑明（2002）便認為，口述歷史與一般訪談法最大的不同，就是研究者/訪談者必須在整理口述歷史稿件時做考證的工作。

在討論過有關口述歷史的定義、本研究為什麼要蒐集口述歷史資料、以及口述歷史可能產生的困擾後，我們將重點轉向本研究如何蒐集口述歷史資料。本研究是以下列四個步驟來蒐集口述歷史資料：

一、受訪者的選擇：Ritchie（2003）認為，進行口述歷史的訪談應該依研究目標決定訪談名單，通常會先訪問年長和最有影響力的人，規劃完成後，就著手好好地進行幾個有深度的訪談，然後再做出全套的後續處理；同時口述歷史應該蒐集其他地方所無法提供的資料、觀察和意見，而不是蒐集那些人人皆知的東西；更重要的是，口述歷史是透過那些有實際經驗、親臨現場的人所講的話，來記錄歷史」。本研究依這樣的原則，選擇台灣社會工作學術領域、政府社會工作領域、民間社會工作領域中，曾親身經歷 1949-1982 年間社會工作發展及重要事件的當事人，例如於 1960 年代親身投入及參與社會工作教育會議且長年投身於社會工作教育及專業制度建制的徐震教授；於 1970 年首批經「中華民國社區發展研究訓練中心籌備工作小組」遴選至美國接受聯合國社區發展相關訓練並取得碩士學位歸國的李東江先生；1975 年首批受聘為台中縣政府社會科的社工員現在仍服務於台中縣政府社會科的社工前輩；1979 年調任台灣省政府社會處社工室並全程參與社會工作員制度規劃的邱汝娜女士。

二、訪談前的準備：潘淑滿（2004: 206）認為，以單一研究對象為主的口述歷史研究，都是以被研究者的傳記、自傳或回憶錄的形式來呈現；以某一族群或團體為研究對象的口述歷史研究，則主要著重於對特定歷史事件的資料進行蒐集，以便歷史真相再現。本研究的研究主題及內容明顯屬於後者。所以，本研究乃事先針對每位受訪者擬定訪談大綱（請參閱【附錄一】），與受訪者接洽確認其願意接受訪談後，將此訪談大綱交寄予受訪者並與其針對訪談大綱的內容交換意見。在器材設備方面，研究者是以錄音機來收錄訪談時的談話內容。

三、訪談的方式：口述歷史訪談可以是一對一的訪談，也可以是集體式的訪問。一對一的訪談最大的好處，就是可以在不受干擾的情境下，較完整地蒐集到個人的記憶與經驗，因此，在進行一對一的個別訪談時，必須讓受訪者有暢談的空間，儘量不要有第三者的干擾，這樣訪談才容易進入狀況。集體訪談

的優點則在於因受訪者具有相同的經驗，訪問時可以相互提示（游鑑明，2002：23）。本研究除台中縣政府社會局的社工前輩是採集體式的訪談外，其餘受訪者皆採一對一的訪談方式。而在實際進行訪談時，研究者恪遵潘淑滿（2004）與江文瑜（2002）的提醒：以誠懇的態度認真仔細地聆聽、不任意打斷受訪者的談話、適當的提問、注意受訪者非語言的表達等口述歷史訪談應注意的原則與技巧。

四、訪問記錄的整理：Ritchie（2003）認為，口述歷史訪談的逐字稿，有助於促使口述歷史訪談結果的學術交流與推廣；楊祥銀（2004：110）「口述歷史的最終產品不應該僅僅是內附一盤錄音帶的小盒子——那迷人的內容只有上帝與熟悉專案的人知道；其真正的目標是以最方便和最容易的方式向別人展示訪談的內容」，所以將口述歷史訪談製作成逐字稿是必要的。也因此我們可以說，將口述歷史的訪談結果製作成逐字稿以供他人運用，是口述歷史訪談與社會科學研究的深度訪談最大的差異。也就是因為口述歷史訪談的逐字稿其目的是供其他人運用，所以逐字稿內容的查證、將口語化的談話內容改寫成文字書寫且可供閱讀的表達方式、以及整理完成的內容需經受訪者的過目等工作就變得非常重要；所以游鑑明（2002：25-6）便提醒，在整理逐字稿時，對於受訪者所處時代的制度，或是人、事、物應弄清楚，多費心查證，查證的方式可以對受訪者進行補訪、詢問其他的相關人士、或是與文字/獻資料進行比對---多種管道來進行；另外，逐字稿整理出來之後，一定要讓受訪者過目，而且受訪者有權修改逐字稿的內容。也因此，本研究在口述歷史訪談後，皆將口語話的談話內容整理文字書寫且可供閱讀的表達方式的稿件，然後交由受訪者過目，在受訪者確認無誤且取得授權同書後，方才引用其中的內容。

## 貳、深度訪談

除了口述歷史資料外，本研究亦採深度訪談的方式來蒐集資料。所謂深度訪談是指一種有目的的談話內容，是研究者透過與受訪者談話的過程，了解受訪者對某些問題或事件的看法、感受與意見；而在訪談的過程中，研究者必須創造出一自然的情境，讓受訪者在一種被尊重與平等的互動關係中進行雙向式的溝通與對話；而研究者也必須本著開放的態度與彈性的原則，讓受訪者能夠針對研究議題充份表達自己的看法、感受與意見（潘淑滿，2003；Berg, 1998；Marshall & Rossman, 1995）。另外，Patton（1990）將質性研究的訪談法區分為三類，一是非正式的訪談（informal conversational interview），這是訪談者與受訪者雙方在自然、彈性、無結構、立即回應的情境下的對話；二是導引式訪談（interview guild），這是訪談者將訪談所欲討論的主題或談話範圍，先以綱要的方式預妥當，在實際訪談時，依當時的情境決定問題的次序及詳細的措辭；三是標準化開放訪談（standardized opened interview），這是訪談者事先將訪問的問題內容、字句與順序做好規劃，要求受訪者受訪時僅依這些標準化的字句與順序來回答即可。本研究是採 Patton 所謂的「非正式訪談」來蒐集深度訪談的資料，亦即研究者透過幾次與受訪者在自然的情境下，由研究者提出問題詢問受訪者，由受訪者自由地表達其想法，訪談後隨即針對訪談內容進行重點式的記錄。

針對以上的討論，本研究實際進行口述歷史訪談與深度訪談的受訪者，其名單及選擇理由如表 3.2.1 所列。

表 3.2.1 本研究口述歷史、深度訪談邀請人士一覽表

姓 名	邀 請 理 由	訪談方式
徐 震	徐教授曾於 1960 年代投入、參與社會教育會議。留學美國回國後擔任社會工作教職，並擔任中華民國社會工作專業人員協會第一任理事長。對於社會工作專業發展有長足的貢獻及體認	口述歷史訪談
白 秀 雄	白教授早年任職於中國國民黨「中央社會工作」。1966 年獲中山獎學金至美國南加大修習社會工作，1969 年回國後歷任實踐家政專科學校社會工作科主任、教授，政治大學社會學系教授；高雄市政府、台北市政府社會局局長；社會司司長；台北市副市長。對於社會工作專業發展有長足的貢獻及體認	口述歷史訪談
李東江	李先生 1960 年進入台灣省立法商學院社會學系就讀，他在該系求學時，曾修習該系所開立的社會工作相關課程，包括「社會工作實習」這門課。畢業後先於基督教兒童福利基金會擔任社工員，之後於 1970 年經「中華民國社區發展研究訓練中心籌備工作小組」遴選為至美國接受聯合國社區發展之相關訓練，並取得碩士學位歸國的第一期研究人員。	口述歷史訪談
邱 汝 娜	邱女士於 1979 年調任台灣省政府社會處社工室並全程參與社會工作員制度的規劃；而後歷任地方、中央社政單位之主官/管，對政府推動社會工作制度有相當豐富的經驗與經歷	口述歷史訪談
賴芳英、謝玲雪、王雪嬌、黃秋菊、黃碧珠、張淑瓊等 6 人	賴女士等六人係 1975 年首批受聘為台中縣政府社會科的社工員，至今仍服務於台中縣政府社會局的社會工作前輩	口述歷史團體訪談
鄭 基 慧	鄭先生於 1966 年進入基督教兒童福利基金會台北家扶中心擔任社工員，之後於該會服務 32 年退休	深度訪談



## 參、文字/獻資料

文字/獻資料在歷史學門裡也稱之為史料，梁啟超（1984：83）曾言：「史料為史之組織細胞，史料不具或不確，則無復史之可言」；而「沒有史料，沒有歷史」更是歷史學門一個很重要的論點（杜維運，2003：141），可見史料（文字/獻資料）對歷史研究的重要性。而Patton（1990: 233-4）也認為，文字/獻資料<sup>47</sup>是極為豐富的資訊來源，因為這些資料提供給研究者許多觀察不到的資訊，他們可能披露在研究開始之前就已經發生的事情，也可能披露研究者可能不瞭解的事實和決定。也因此，本研究在資料的蒐集上，是透過有系統地蒐集下列類型的文字/獻資料來進行分析與討論（詳如表 3.2.2）：

### 一、已出版的刊物：

這是本研究所蒐集的資料的重點，包括：

（一）、圖書：主要是以學術性的圖書為主，其中又以各個階段所出版的教科書為蒐集的重點，例如葉楚生（1958）的《社會工作概論》；蔡漢賢主編（1972）的《社會工作理論與實務》；廖榮利（1974）的《社會工作概論》；白秀雄（1976）的《社會工作》；徐震、林萬億（1982）的《當代社會工作》；以及《社會工作辭典》第一版至第四版---等，以分析台灣社會工作在知識生產上，以及對社會工作的認識及定義的變化。

（二）、研究報告：包括早年所出版的研究報告，例如蔡漢賢主編（1971）、羅四維（1980）；政府的委託研究，如簡春安（1993）；到晚近行政院國家科學委員會專題研究計畫，如林萬億、呂寶靜、鄭麗珍（1999）---等。這些研究報告中皆蘊含著豐富的資訊，特別是相關的統計數據，從中可以看出社會工作發展的某些趨勢。

---

<sup>47</sup> 原文係「文件或檔案資料」，本研究為方便與前述口述歷史資料互相對應，故以「文字/獻資料」來指稱這種以文字記錄的型式被保管與典藏的資料。

(三)、期刊中的文章：這方面的資料主要是蒐集歷年相關組織所出版的期刊，例如《台灣新社會》、《社會建設季刊》、《社區發展季刊》、《社會福利》---等；以及學術單位所出版的期刊，例如《社會研究》、《社會導進》、《社會工作》、《東吳社會工作學刊》、《社會政策與社會工作學刊》、《臺大社會工作學刊》---等，選擇其中與本研究有直接相關的文章加以閱讀分析之。

(四)、博碩士論文：主要是蒐集與社會工作專業發展相關議題有關的博碩士論文，如黃癸楠(1981)、曾中明(1981)、黃彥宜(1988)、蔡淑芳(1984)---等。

(五)、政府出版品、統計資料、年鑒、年報：包括《中華民國臺灣地區國民所得》、《內政統計提要》、《台中縣推行小康計畫設置社會工作員實驗工作報告》、《台灣省政府社會處六十六年度年報》、《台灣省議會公報》、《立法院公報》---等。

(六)、回憶錄、傳記：如《劉脩如先生訪談錄》---等。

(七)、報紙：以中央日報與聯合報為主。

(八)、其他有關之文字/獻資料。

## 二、未出版的刊物：

包括會議記錄，公文書，檔案---等。



表 3.2.2 本研究所蒐集的文字/獻資料一覽表

資料型態		蒐集資料的重點
已出版的刊物	圖書	學術性的圖書、記錄社會工作人員實務工作經驗的圖書
	研究報告	專業組織或訓練中心出版的研究報告、國科會專題研究計畫、政府相關部會之委託研究
	期刊	相關組織所出版的期刊、學術單位所出版的期刊
	博碩士論文	
	政府出版品，統計資料	台灣社會、政治、經濟發展概況/趨勢的統計資料；社會行政/福利單位（如省政府社會處）的年報或統計資料
	回憶錄、傳記	
	報紙	以中央日報、聯合報為主
	其他有關之文字/獻資料	
未出版的刊物	會議記錄、公文書、檔案	

### 第三節 資料分析的方法：詮釋學方法

在資料蒐集完成並加以整理後，必須從大量的資料中找出那些是對研究議題具有意義的資料，並依據本研究的提問，針對這些資料進行分析、描述與解釋，進而撰寫具創造性的研究報告。而如第一節所述，本研究是將歷史研究法視為是社會科學「質性研究」典範中的一種研究方法，所以在資料分析的方法是採用 Miles & Huberman (1994: 9) 的概念，將這些蒐集而來的資料都視為是以文本 (text) 的型式所呈現的語言，透過對這些語言的詮釋與分析來找到本研究所關切的「歷史真實」。亦即，本研究所採取的分析方法，是以詮釋學方法為主。

Paul Ricoeur (1913-，法國知名哲學家) 認為詮釋學 (hermeneutics) 是一種辨讀的過程，此過程可以將人們從明晰的內容和意義帶進到潛在或隱藏的意義之中 (引自 Palmer, 1969: 43)。如果從語源學的觀點來探討詮釋學的意義，這個字彙源自於古希臘文的 Hermes，Hermes 是希臘神話中的信使，其職責在傳達諸神的訊息給人類，而在傳達的過程中，便已涉及神意的理解和詮釋 (引自梁福鎮，2000：224)；所以 Palmer (1969: 13-4) 便認為，詮釋學的字根本身就孕涵著「帶入理解」的過程，這個過程是將某種外來的、陌生的、在時空和經驗中是遙遠的、模糊的東西，轉變成熟悉的、現刻的、可理解的東西，也因此，某種需要被陳述、說明或翻譯的東西就能夠「被理解」——即「被詮釋」，而這整個過程就涉及到語言。事實上，詮釋學最初是以一種「方法」在文學與神學領域出現，因為光從文學作品與聖經上的文字 (即所謂的「文本」) 往往無法理解其意義，必須運用詮釋學的方法才能從文本找出其「隱藏的」意義；而後哲學家 Martin Heidegger (1889-1976) 與 Hans-Georg Gadamer (1900-2002) 將詮釋學從「方法論」的層次轉向「本體論」的層次來進行理解，因而使詮釋

學成爲一門真正的哲學理論（黃光國，2001：312）。在此，本研究並不去處理詮釋學在認識論與本體論上的理解，而是將其視爲是一種「方法」——協助研究者將所蒐集到的文本（text）放置於本研究的提問之下，來理解台灣戰後 1949-1982 年間社會工作發展的歷程，從而呈現這個階段台灣社會工作發展的獨特樣貌。

但是，如何從這些文本（text）找到其隱藏的意義或是轉換成可以回答研究問題的答案？梁福鎮（2000）提出了一套將詮釋學方法應用到教育研究的實施步驟，研究者採借其觀點，並以下述的方法與步驟來進行文本的分析：

一、對文本產生時的歷史背景有所理解：文本的產生一定有其歷史背景，同時文本也必須放在歷史脈絡下來理解才具意義。因此，本研究在進行文本的詮釋分析時，會配合對台灣社會、政治、經濟發展歷史的鋪陳，以便從這樣的歷史脈絡中找到文本的可能意涵。

二、文本意義的解釋：如何理解文本的意義是詮釋學方法所關懷的核心議題之一，梁福鎮（2000：230）認爲可以採用「預先準備的詮釋」、「文本內在的詮釋」、以及「交互合作的詮釋」三種方法來進行之。所謂「預先準備的詮釋」是指研究者在詮釋的過程中，必須對自己的「先前意識」、「先前理解」、「先前知識」、以及「待回答問題」等面向加以澄清、揭露；正如畢恒達（1996：44-5）所言：「詮釋學指出先前理解的必然性，要我們在理解的過程中記得帶著自己。---詮釋學要求每一位研究者對自己的詮釋『負責』；研究者既然無法自外於理解的過程，就應該將之做爲反省的對象，如此才不致於將研究者個人的『偏誤與偏見』（bias and preconceptions）帶入研究中」。「文本內的詮釋」是指運用「詮釋的循環」（hermeneutic circle）方法，就文本整體和部分的意義進行來回的詮釋，以找出文本的真正意義；畢恒達（1996：27-8）也認爲，「詮釋的循環」是詮釋學方法最主要的一個規則，因爲「對於『部份』的理解爲『整體』

之意義所引導，而對於整體的理解又有賴於對部份的理解以達成」。「交互合作的詮釋」則是指對於與研究議題有關的重要文本的理解，因為對這些重要文本的理解，有助於詮釋整個研究所蒐集到的文本。

三、理解文本中的假設與建構：文本中孕涵著許多隱藏在文字背後的意義、規範、價值、目的，亦即文本本身有其自己的假設與建構，研究者在理解文本的歷史脈絡之後，便應該運用詮釋學方法來理解文本的內容以及文本的假設與建構，以趨近研究者所欲找尋的「歷史真實」。但要如何才能理解文本中的假設與建構？梁福鎮（2000：231-2）認為可以以下述操作化的步驟來達成：一、首先瀏覽整個文本，求得重點的理解；二、運用邏輯方法、語意分析和文法規則，將文本的語句和措辭逐一加以研究，至少對文中存在的矛盾加以解釋或確定；三、再次閱讀文本，以進一步掌握文本的內容與意義；四、將蒐集到的資料與文字/獻資料相對照，從文字/獻資料中往往可以獲得如何詮釋文本的概觀；五、提取整個文本的單一思想；六、將整個文本的思想依邏輯順序劃分為若干部份，並形成意義井然的理解；七、將每個段落內容的意義用自己明白的表達加以陳述，完成文本內容意義的詮釋；八、再度閱讀文本，並不斷反省自己在詮釋文本上的缺失。

#### 第四節 研究嚴謹性的掌控

如前所述，本研究在研究「典範」上可以類歸為「質性研究」，而「質性研究」往往會遭受到來自於對資料蒐集及詮釋過程中研究者本身的主觀、限制及涉入研究情境的適切性等質疑。因此，為了確保研究過程及結論是可被接

受、可被信賴的，以及做為一位研究者必須以負責、誠懇的態度來面對自己所做的研究這樣的前提，清楚說明本研究的嚴謹性是絕對有其必要的。

本研究所蒐集的資料包括口述歷史、深度訪談與文字/獻資料，有關口述歷史資料嚴謹性的掌控已在第二節中說明，在此不再贅述，此處所要討論的嚴謹性，是將整個研究視為一質性研究來進行討論。Guba & Lincoln(1989)，Patton(1990)，Marshall & Rossman(1995)，Tutty、Rothery & Grinnell(1996)，簡春安、鄒平儀(1998)，陳向明(2002)等人皆曾針對質性研究的嚴謹性進行討論，本節是以 Guba & Lincoln(1989: 228-251)所提出的架構為主，再綜合歸納各學者的觀點來說明控制本研究嚴謹性的方法。

## 壹、可信性指標 (trustworthiness)

可信性指標是為方便和「量化研究」的內在效度、外在效度、信度、客觀性等指標相對照而發展出來的。本研究在可信性指標方面，是以下列方式來評定或達成：

### 一、有效性 (credibility)：

是指研究可以反映或趨近所欲找尋的「真實」的程度。本研究在有效性方面是採用下述技術來控制：

(一)、長期的投入 (prolonged engagement)：指長期地涉入研究場域之中來獲得較真實的資訊，以避免獲得錯誤的資訊或扭曲了資訊的內容；同時也透過長期浸淫在研究場域之中，而對研究場域的文化脈絡有更進一步的理解。就本研究而言，研究者在東吳大學接受社會工作碩士班的訓練，而後進入本系博士班就讀，在此前、後，曾於勵馨基金會從事社會工作實務 10 年，之後於臺中健康暨管理學院社工系擔任教職 2 年 6 個月；同時也積極參與、投入

台灣社會工作專業人員協會（TASW）、聯合勸募協會---等社會工作專業社群的活動，可說是長期浸淫在這個研究議題中；而研究對象亦有多人是研究者的師長，在關係的建立、文化脈絡的理解上並無太大問題。

（二）、逐步的主觀性探索（progressive subjectivity）：在質性研究中，研究者本身就是研究工具，所以必須不斷地檢視自己的價值和對社會事實的建構，以避免因個人的主觀及先驗（preconception）而影響到對資料的分析與詮釋。這樣的反省與檢視必須每隔一段時便做一次記錄，以釐清研究者主觀建構的發展歷程。因此，研究者從撰寫研究計畫開始，便撰寫研究日誌，以做為自我探索、自我覺察的工具，來清楚看出資料本身與研究者自我主觀間的界限。

（三）、研究對象的稽核（member checks）：亦即在資料的蒐集與分析的過程中，研究者需不斷地與研究對象確認對研究者的理解是否有誤，這樣的過程有兩個好處：其一是可以讓受訪對象有修正其觀點的機會；其二是可以獲得受訪對象更多的資訊。因此，研究者在口述歷史訪談完成後，皆會馬上轉換為逐字稿，並整理成文字書寫且可供閱讀的表達方式的稿件請受訪對象過目，避免因研究者個人主觀的見解，而曲解了受訪者真正的意義。

## 二、可移轉性（transferability）：

欲達成質性研究的可移轉性，研究者必須將所蒐集到的資料做深厚的描述（thick description）。本研究在控制可移轉性方面所要做的努力，主要是以研究者本身所受的學術訓練，將所蒐集到的資料放置於台灣社會、政治、經濟的發展脈絡下，來深刻描述台灣社會工作發展的概況，希望能透過具深度與厚度的「歷史感」，讓讀者更清楚了解台灣戰後 1949-1982 年間的社會工作發展歷程。

## 三、可靠性（dependability）：

是指如果有機會讓其他有興趣的研究者依本研究的程序再做一次相同的



研究時，可以檢驗兩次的研究結果得到相類似結果的程度。本研究在這個指標上所做的工作，是儘可能地詳細記錄研究的過程、程序、決策、以及導致結論的思考過程，並將研究者認為重要的資料在本文中以附註、或是將全文以附錄的方式呈現之。而在資料分析的過程中，採定期和指導教授共同討論的方式，避免自己太過專注於資料分析而產生盲點。亦即透過嚴謹的記錄及討論來建立本研究的可靠性。

#### 四、確認性（confirmability）：

意指研究者必須確認對於研究結果的解釋都是來自於所蒐集的資料，而非來自於研究者的想像。本研究為達成這個指標所要從事的工作，和為達成上述「可靠性」指標所要從事的工作是一致的。

#### 貳、詮釋過程的掌控

在詮釋過程的掌控方面，本研究是嚴密地進行「偏誤及偏見的控制」(control bias and preconception)，以確保研究結果是來自於所蒐集到的資料，而把來自於研究者的先驗與理解降至最低。另外，研究者也在研究設計中明確交待「歷史研究法」的認識論與方法論、採用這個研究方法的原因，以及所欲採用的資料蒐集與分析方法，以誠實地面對這個研究典範所可能帶來的限制。而研究者在研究期間，也透過研究日誌來反省自己在投入研究過程中所做的種種思考，並透過與自己、他人的對話來掌控將自己的主觀與偏見帶入研究中的可能性。另外，所有逐字稿、書面文字/獻資料也將予以完整保存，讓有興趣的讀者可以了解研究者的研究決策及資料分析過程，使研究偏誤及偏見減至最低。

## 參、三角檢定法

三角檢定法 (triangulation method) 的基本假設，是任何一種的資料、方法和研究均有各自的偏差，只有綜融各種資料、方法及研究方可獲致「中立」(neutralize) 的結果 (胡幼慧，1996：271)。而 Denzin (1989) 認為，三角檢定法有四種模式：一、方法 (method) 的三角檢定：指採用不同的研究方法/典範來檢證研究發現的一致性；二、資料來源 (resource) 的三角檢定：指使用不同的資料來源來檢證研究發現的一致性；三、分析者 (analyst) 的三角檢定：指以多位審查者來審查研究發現；四、理論 — 觀點 (theory — perspective) 的三角檢定：指使用多種觀點、理論來詮釋資料。由於本研究是採「歷史研究」這樣一個單一的研究典範來進行此項研究，故本研究僅採用上述四種模式中的「資料來源」三角檢定、以及「分析者」三角檢定來確保本研究的嚴謹性。

### 一、資料來源的三角檢定：

本研究蒐集台灣社會工作發展的口述歷史、深度訪談、以及文字/獻資料，並透過詮釋學方法來分析所蒐集的資料，希望能更接近台灣社會工作專業發展的「歷史真實」。

### 二、分析者的三角檢定：

本研究在研究過程中，研究者定期和指導教授討論研究過程中所遭遇到的問題；另外，也和二～三位對此研究議題有高度興趣的研究夥伴，定期討論研究的最新發現，並請其指正自己的分析與詮釋是否妥適。亦即透過不同的視角，找出研究者的盲點，以確保本研究的嚴謹性。

## 第五節 研究倫理

社會科學研究通常是在社會脈絡（social context）中進行，所以往往涉及複雜的人性因素，同時也面臨著更多面向的倫理考量。因此，在進行研究設計時，便需將研究倫理一併納入考量，以避免研究者及被研究對象因涉入研究情境而產生不必要的困擾；「美國社會工作人員倫理守則」就有專章來規範社會工作的研究倫理，顯見這個議題的重要性。在此，研究者參考「美國社會工作人員倫理守則」（NASW Code of Ethic: 5.02, 1997）的條文，以及簡春安、鄒平儀（1998）與 Rubin & Babbie（2001）對此議題的討論，以及研究者個人的主觀意見，整理出本研究所應服膺遵守的研究倫理大致如下：

### 一、研究者的志願參與：

在本研究開始進行之初，即先以電話與口述歷史受訪者以及深度訪談受訪者聯絡，之後寄發邀請信函、「參與研究同意書」（詳如【附錄二】、【附錄三】），以及訪談大綱供受訪者參閱，在徵得口述歷史受訪者的同意後，始和受訪者約定訪談時間，之後再依約前往訪談。

### 二、遵守口述歷史訪談之相關倫理原則：

本研究在進行口述歷史訪談時，確依「美國口述歷史協會的原則與標準」（請參閱【附錄四】）的規範來進行，以確保受訪者是在志願、安全與舒適的條件下接受訪談。

### 三、口述歷史資料的處理：

如前所述，口述歷史訪談與社會科學研究的深度/焦點團體訪談最大的差異，就是口述歷史的訪談結果必須進行考證、將口語的逐稿轉化文字書寫且可供閱讀的表達方式的稿件、以及經受訪者過目且確認後，方得以予以保存或供他人運用。因此，本研究在進行正式的訪談前，皆先徵詢受訪者同意允許錄音；同時也在「參與研究同意書」中也明確載明口述歷史之訪談錄音帶及訪談的稿件將保存於本系，並可供本系所認定之教育及學術目的之使用；在訪談結束後，亦恪遵上述程序謹慎處理訪談結果。

### 四、研究結果的處理：

本研究既然是對台灣社會工作發展的觀察與反省，當然很樂意將研究結果和社會工作社群的所有夥伴分享，特別是和受訪者分享。另外，若受訪者對研究結果有疑問，研究者有義務對其進行必要之口頭報告或做書面的說明。當然，研究論文完成後，研究者期待能有機會公開發表。同時也一定以謙虛、誠懇的態度接受來自各界的批評與指正。

## 第四章 「社會控制」與「美式專業社會工作」 雙元化的社會工作發展

首先，我們從事社會工作的同仁要有一個共同的認識，即是要把「積極建設台灣準備反攻大陸」的政策徹底圓滿執行。---社會工作者既有如此重要、如此廣闊的天地，就必須縱橫聯繫，上而堅持三民主義的社會政策，下而求貫徹這些政策的實施。---還有最重要的，即總統於今年元旦號召總動員，指示要推行經濟、社會、文化、政治四大改造運動，其中關於社會改造運動一項，正是我們從事社工的同仁努力之標的。（引自〈社會工作（月刊）〉，許君武，1952：3）

戰後 1950-60 年代的台灣是一個高度動盪的社會，國民政府接收台灣後，因行政長官公署若干不當的接收方式與治理政策而引發二二八事件；之後，國民政府倉促遷台，以威權體制（authoritarianism regime）強勢治理台灣，使得台灣民間社會的力量幾乎無從凝聚與增長，而形成「強國家、弱社會」的國家－社會關係；所以，黃彥宜（1988：37）便認為，國民政府遷台後的社會工作，在泛政治主義的影響下，具有濃厚的政治色彩，且呈現「青黃不接」的現象；而林萬億（2002b：113-4）也認為，戰後的台灣社會工作屬於「黨國社會工作」的階段，國民政府將社會工作視為一種剷除日人遺毒，宣揚三民主義的工作。而如前第二章所述，社會工作出現於 18 世紀的西歐與北美社會，是由民間社會慈善組織所發展出來的集體行動，來作為一種表達與試圖解決當時社會的不安與焦慮的方法，之後也在具強大民間力量的社會中逐漸發展而形成一門專業。而這就產生了一個很值得探索的問題，那就是這種在泛政治主義影響下的「黨國社會工作」，其內涵是否與歐美所謂的「社會工作」相同？若答案是肯定的，那麼在戰後階段受嚴密思想與言論控制的台灣，對於新興的思想、學術、言論及行動必定有著嚴格的篩檢，為什麼社會工作可以獲得統治階級的「信任」，而得以存在於戰後這個與其發源地有著完全不同的社會、政治、經濟結構，以及

文化脈絡的台灣？若答案是否定的，那麼這個階段的「黨國社會工作」其所認識與理解的社會工作是什麼？其內涵又是什麼？抑或這個階段的台灣，會因為黨政部門與非黨政部門所處的社會位置不同，而對社會工作有著不同的認識與理解？既有的文獻並沒有針對這個問題提出較具體解答與討論，而這也是本章希望能夠深入探討以回答本研究的提問，並期待能補充既有文獻的地方。本章在節次安排上，首先是先行理解國民政府在遷台前至 1960 年代初期這十餘年間的歷史脈絡與政治經濟情勢，進而分析在這樣的歷史脈絡及政治經濟氛圍裡，主導台灣整體發展的黨、政部門其所認識的「社會工作」是什麼；接著，則分析非黨政部門所認識的社會工作；最後，則是針對這個階段的社會工作發展進行綜合的討論。

## 第一節 歷史脈絡

1945 年 8 月 15 日，日皇裕仁宣佈「投降詔書」，日本願意接受盟國的〈波茨坦宣言〉，無條件投降（台灣省文獻委員會，1990：717-8）；依〈開羅宣言〉及〈波茨坦宣言〉的規範，日本將台灣及澎湖列島歸還中國<sup>48</sup>。國民政府乃於 1945 年 9 月 20 日正式公布「台灣省行政長官公署組織條例」，並任命陳儀擔任台灣省行政長官兼台灣警備總司令；10 月 25 日，陳儀在台北市公會堂（即今日之中山堂）接受日軍第十方面司令長官安藤利吉的投降，並宣告台灣及澎湖列島正式重入中國版圖。然而，由於以陳儀為核心的行政長官公署若干不當的

---

<sup>48</sup> 但也有學者持「台灣地位未定論」的觀點。之所以會有這樣的觀點出現，主要是 1950 年 6 月 25 日韓戰爆發，北韓在中共及前蘇聯的支持下，大舉進攻南韓。美國政府重新考慮支持台灣的國民黨政府以對抗中共政權，於是美國總統杜魯門在韓戰爆發後 2 天，下令第七艦隊巡邏台海，執行「中立化」的任務，並發表聲明，其中謂：「---台灣若落入共產主義者之手，將直接影響到太平洋區域的安全。---台灣將來的地位，必須等到太平洋的安全恢復及對日本的和平條約成立後，或者聯合國予以考慮後，才能確定」（引自李筱峰，1999：35）。其中更詳細的論述請參閱李筱峰（1999：35-7）、吳新興（1992）。

接收方式與政策、處理日產與台灣人民財產的不當、讓台灣人民感受到在政治上遭受差別待遇，再加上部份官員的官僚作風與貪污行爲、政風與軍紀太差、台灣人民與中國之間的長期隔閡、經濟政策失當所造成的異常通貨膨脹等因素，而使得台灣人民從原本熱望回歸祖國的心情轉變爲失望，甚至到了憤怒與絕望的邊緣，這股憤懣的情緒，在 1947 年 2 月 27 日一場取締私煙的流血事件中，像河水決堤般地衝決而出，而引發了對往後台灣政治、社會發展極大影響的二二八事件。二二八事件發生後，國民政府行政院會議決議撤銷台灣省行政長官公署，改制爲台灣省政府，並撤換陳儀，改派魏道明任台灣省省主席（引自李筱峰、林呈蓉，2003：297）。

1946 年 12 月 25 日，中華民國制憲國民大會通過中華民國憲法，但當時的執政黨中國國民黨面對中國共產黨的革命，展開戡亂剿共的大規模軍事行動，此即所謂的「國共內戰」。1948 年 5 月，國民大會第一次會議通過「動員戡亂時期臨時條款」，賦予總統緊急處分權，進一步擴大了總統在憲法上的職權（張玉法，1988：268-9）。1949 年 1 月，時任中華民國總統蔣介石因國民政府軍隊在內戰中繼續陷入劣勢而決定下野，由副總統李宗仁代理總統一職；同年 4 月南京撤守，中央政府先後播遷到廣州、重慶、成都，到了 12 月 8 日由時任行政院長閻錫山宣佈遷都台北。1950 年 3 月 1 日，蔣介石俯順輿情，復行視事，並發表文告，重申光復大陸國土、拯救大陸同胞，重建中華民國爲民有、民治、民享之國家的決心。

由於國民政府在中國大陸慘敗被迫撤遷到台灣的經驗，使得蔣介石復行視事之後，便積極進行各項整頓工作。Clough（1978）與Roy（2003）便認爲，蔣介石及其主要幕僚已覺悟到他們對大陸的淪陷負有重責，也知道未來唯一的生路就在台灣，唯有在統治方法上做最徹底的變革，才有可能再從共產黨手中奪回政權。也因此，國民政府遷台後，便積極地在政治與經濟兩方面進行變革，

將台灣視為「反共復國」的基地，並以「動員戡亂時期」這種「內戰」狀態的延長來定位遷台後的時空階段。首先進行改造的就是國民黨的黨務，因為當時中國國民黨的領導當局認為，中國大陸的淪陷與黨派對立紛爭有密切的關係，只有重新樹立「以黨治國」<sup>49</sup>的權威，讓黨的地位高於政府，才能真正保障其政權。而蔣介石為了徹底改造被視為腐化貪污無能的中國國民黨<sup>50</sup>，乃於 1950 年 8 月 5 日成立「中國國民黨中央改造委員會」，重新整頓國民黨（彭懷恩，1997：73）。事實上，由中國國民黨中央改造委員會所進行的黨務改革，其核心是重建政治領袖（事實上就是當時中國國民黨的領導人蔣介石）的權威，以達成其所宣示「一年準備、二年反攻、三年掃蕩、五年成功」這個以武力反攻大陸、統一中國的目標。在這樣的改革中，有關國家政策的形成，依〈本黨改造綱要〉的記載：「黨要實行政黨政治，依主義制訂定政策，以政策決定人事，以組織管理黨員。黨的政策應透過民意機關及在政府服務之黨員，依法定程序構成法令及政令」（引自許福明，1986：58）。所以，戰後蔣介石復行視事之後，任何有關國家發展的重大決策，必須先由中國國民黨中央黨部做成決議，再交由相關政府部門執行；以對台灣社會福利及社會工作制度具有重大影響的「民生主義現階段社會政策」為例，就是先由中國國民黨第九屆二中全會於 1964 年 11 月 28 日通過，之後再於 1965 年 3 月 25 日由行政院院會通過後令頒實施。

在統治權的行使方面，1949 年 5 月 19 日，時任台灣省主席兼警備總司令陳誠宣佈台灣實施戒嚴，以前述的「動員戡亂時期臨時條款」凍結了憲法所賦予人民的言論、出版、講學、集會、結社等自由，同時也賦予台灣警備總部相

---

<sup>49</sup> 「以黨治國」這樣的觀念是來自於孫中山先生。于子橋在《民國政黨政治》一書中曾指出：「孫先生經歷了民初政黨政治的挫折後，在思想上發生了轉變，提出革命時期應實行黨治，即訓政時期應採『以黨治國』的策略。他認為這樣的觀念雖然不符西方民主政黨的理念，卻是符合中國的實際需要」（引自彭懷恩，1994：45）。

<sup>50</sup> 最明顯的例證就是 1949 年 8 月 5 日美國國務院所發表的「對華白皮書」（全名為「1944-1949 年美國與中國關係之重大論述」），在這份資料中，美國國務院主張全面撤除對中華民國的軍事與經濟援助，其中的一個理由是國民政府之所以在國共內戰中失敗，乃是由於執政黨中國國民黨的貪污、腐敗、無能（引自黃榮華，1984：78-9）。



當大的權力；1955 年代中期，中央政府設立國家安全局，由總統直接統攝警備總部、調查局、情報局等情報機關，這種集軍事、警察、情報體系之決策權於國家領導人一身，以方便國家機關充份掌控社會及經濟結構的國家體制，是為所謂的「威權體制」<sup>51</sup>（陳佳宏，2004：1095；Winckler & Greenhalgh, 1988: 10-1）；台灣於 1950 年代所形成所謂的「白色恐怖」<sup>52</sup>，便是「威權體制」的產物。Perlmutter（1981: 5）認為，現代的威權體制，其最大的特色就是以國家公權力為基礎的國家機關對於民間社會普遍性與全面性的控制與支配；蕭全政（2001：67）則認為，在台灣，這樣的控制與支配除了表現在政治上對人民基本人權與公民權的相對剝奪及限制外，亦表現在經濟上對經濟活動與市場的管制與操縱；在社會上，對人民團體與社會運動及動員的壓制；在文化上，對意識型態的塑造；以及對教育體系與傳播媒體操控。而這樣的政治環境，事實上也對台灣 1950 年代起所開展的社會工作產生了重大的影響，我們從之後的討論中便可以看到，原本在英、美是由民間部門透過自發性的組織而逐漸成形的社會工作，在台灣威權體制下，是透過執政黨及政府菁英的決策而形成政策，進而全面性地開展。

在經濟發展方面，國民政府播遷來台後所面對的是殘破不堪的台灣：物質極度缺乏、物價暴漲、人民生活困苦、大量失業、巨大的財政赤字、外匯嚴重

---

<sup>51</sup> A. Isaak 則認為，在威權體制中，政治控制係用以滿足政治菁英的統治意欲，亦即除政治菁英本身外，不允許任何人參與或染指政治場域，該體制所允許的是對政治無威脅性的活動，因此一般日常性的社會場域較不受政治菁英的干預，而擁有相當程度的自由。亦即，在威權體制下的政治場域為一般常民的禁地，其他無關政治的社會場域才允許人民有發展的自由（引自葉永文，2004：4）。

<sup>52</sup> 所謂的「白色恐怖」是指在 1950 年代，在美國與國際反共主義的氣氛中，國民黨政府以「反共」為名，透過「懲治叛亂條例」、「檢肅匪諜條例」等特別法，在台灣進行左派與異議人士的「肅清」行動，全台至少有 5 千人被殺害，以及相等數量的人被判刑而身繫囹圄十年以上（楊碧川，1997：8-9；藍博洲，1993：21；Roy, 2003: 90-1）。1998 年由法務部邀集司法院、國家安全局、行政院第一組、法規會，國防部、軍管區司令部等機關研擬完成「戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例草案」，經立法院於 1998 年 5 月 28 日完成三讀，同年 6 月 17 日總統公布施行。此條例施行之後，行政院依據此條例之規定，設立「財團法人戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會」，專責辦理補償相關事宜（財團法人戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會，2005）。彭懷恩（1997：76-7）認為，「白色恐怖」使得台灣民間社會的公共參與降到冰點，一般民眾視政治為畏途，絕口不談國事，以免動輒得咎。

不足，再加上中國國民黨領導階層普遍認為，中國大陸之所以淪入中國共產黨之手，軍事潰敗固為一原因，大陸人民所得分配不均，人民生活久久不得改善則是主因，於是國民政府乃於 1949 年起展開大規模的經濟改革措施。在經濟改革措施上，首先進行的是「土地改革」，其分為三個階段來進行：首先是於 1949 年 4 月由台灣省政府公布「台灣省私有耕地租用辦法」，並於翌年由立法院通過「耕地三七五減租條例」，即所謂的「三七五減租」<sup>53</sup>；接著是於 1951 年 6 月由行政院頒布「台灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法」，即所謂的「公地放領」<sup>54</sup>；最後則是於 1953 年 1 月立法院通過「耕者有其田條例」，及同年 4 月台灣省政府公佈「耕者有其田條例施行細則」，即所謂的「耕者有其田」<sup>55</sup>。土地改革是國民政府播遷來台後，所進行的第一項也是最徹底的一項經濟改革行動，也大大地改變了台灣社會、經濟的結構，彭懷恩（1997：81）便認為：

導致國民黨在大陸失利的重要因素之一是地主制度造成農民的不滿，中共以「農村改革者」的姿態出現，號召被壓迫的農民「翻身」，造成國民黨在農村地區兵敗如山倒。也因此，在 1949 至 1953 年之間，國民黨在台灣進行強迫性的土地改革措施，這項政策的影響有政治與經濟兩方面。政治上因消除地主的權力基礎，使國民黨無形中減少反對勢力的潛在來源。加上農民因為是此一政策的獲利者，對國民黨的支持大幅提高。在經濟上，土地改革使台灣經濟分配趨於平均，減緩了社會不平等所導致的政治壓力。

---

<sup>53</sup> 所謂的「三七五減租」是指佃農對地主所繳納的地租，其最高上限為主要作物正產品全年收穫量的 37.5%；這樣的措施除了減輕以往佃農沈重的負擔外，也透過法律來保護耕作權，以謀求租佃關係的安定（陳誠，1961：21）。

<sup>54</sup> 所謂的公有地，主要是戰後從日本所接收過來的農地，其耕地面積大約佔台灣總耕地面積的 21%。公地放領的具體作法是將放領的公地其地價訂為該土地每年主要作物正產品收成的 2.5 倍，折合實物計算，承領者不需負擔利息；地價的償付限十年內分期攤還，承領之年起免繳地租（陳誠，1961：44-6）。

<sup>55</sup> 其主要的精神乃是政府向地主徵收農地，再將徵收的農地放領給農民。有關地主的地價補償，則由政府依應補償之地價，70%發給實物債券分十年償還，30%發給公營四大公司（台灣水泥、紙業、工礦、農林）的股票一次償清（劉進慶，2001：77）。

第二個對台灣 1950 至 1960 年代的經濟發展具有舉足輕重影響的，就是「美援」，以及因美援而開始的經濟建設計畫。美國從 1950 年下半年起開始持續且大量地對台灣提供巨額的經濟及軍事援助<sup>56</sup>，一直到 1965 年 6 月 30 日方才終止對台的援助。在這 15 年間，台灣每年平均接受 1 億美元的援助，佔此一期間台灣國民生產毛額（GNP）總量的 6.4%。美援對於維持台灣經濟的安定、平抑物價起了一定的作用，特別是其對當時台灣許多基礎建設（例如鐵公路交通、通信設備、電力等）的支援具有重大的貢獻（請參見表 4.1.1 及表 4.1.2）。但是，在 1953 年春，美國共同安全署（Mutual Security Agency）<sup>57</sup>對美國國會提出有關對台援助計畫的報告中聲明：「共同安全署經濟援助計畫特別著重下列方向，---，改善台灣自給自足的能力，藉計畫發展以使得減少援助或停止援助成為可能---。」而台灣當局也為了爭取美援，乃訂定第一期經濟建設計畫；之後，一直到 1985 年，這 30 年間總共推動了八次經濟建設計畫（詳如表 4.1.3）。

而國民政府也藉由美援的援助及經濟計畫的開展，於 1950 年代初期開始一波以「進口替代」為主的經濟發展。所謂的「進口替代」是指台灣在戰後的復原階段，整個島內的有效需求市場也隨之擴大，原本需由國外大量進口的非耐久性消費品，藉由保護政策的施行（包括實施複式匯率制度、進口管制、保護關稅、外匯管制等方式）來減少進口，而改由國內自行生產以供應內銷市場。在政府的鼓勵及扶植下，這個階段所發展的進口替代產業是以資本需求較低、

---

<sup>56</sup> 美援對台灣的援助，最早可溯自 1948 年美國國會通過的「援外法案」(Foreign Assistance Act)（吳聰敏，1988：145）。1948 年 7 月 3 日，中美政府在南京簽訂「中美經濟援助協定」，開始對華進行軍事及經濟援助（文馨瑩，1990：85）。但在國共內戰的變局中，美國原本擬放棄對國民黨的支持及對華的軍事、經濟援助，轉而承認中國共產黨。之後，因 1950 年 6 月 25 日韓戰爆發（北韓總理金日成在蘇聯及中國共產黨的支持下，下令其軍隊越過北緯 38 度線向南韓進攻），美國開始重新評估台灣的戰略地位，杜魯門總統認為：「對南韓的攻擊行動令人無法不去擔心共產主義運用武力及戰爭的顛覆手段去征服其他獨立國家，---在這樣的情況下，台灣一旦落入中國共產黨武力佔領的手中，將對太平洋地區及美國的安全造成直接的威脅」，於是在 6 月 27 日派遣第七艦隊協防台灣；而美國也自 1950 年下半年起恢復對台灣的國民政府在軍事及經濟方面的援助（費浩偉，1989：8；Clough, 1978: 8；Roy, 2003: 112）。

<sup>57</sup> 這個機構為當時美國對台經援的執行機構。美國對台經援的執行機構曾經更迭過幾次，先後為共同安全署、國外業務署、以及國際合作署（文馨瑩，1990：107-8）。

表 4.1.1 1951-1963 年美援與台灣的資本形成（單位：美金百萬）

	資本形成淨額		美援資助		占美國對國內資本形成資助全額之比例
	金額	百分比	金額	百分比	
基本建設	481	18.5	356	44.0	74.0
農 業	329	12.6	193	23.8	58.7
人力資源	577	22.1	104	12.8	18.0
工 業	1216	46.8	157	19.4	12.9
合 計	2605	100.0	810	100.0	31.1

資料來源：吳聰敏（1988：153）

表 4.1.2 美援佔台灣 GNP 的比例（單位：%）

	佔 GNP 的比例	對歲入的比例
1951	10.9	47.3
1955	14.6	49.0
1958	9.0	27.4
1960	8.4	37.9
1965	2.6	10.1

資料來源：楊碧川（1997：181）

表 4.1.3 台灣各期經濟建設計畫歷程表

計畫名稱	計畫期間
第一期經濟建設四年計畫	1953 — 1956
第二期經濟建設四年計畫	1957 — 1960
第三期經濟建設四年計畫	1961 — 1964
第四期經濟建設四年計畫	1965 — 1968
第五期經濟建設四年計畫	1969 — 1972
第六期經濟建設四年計畫	1973 — 1975
六年經濟建設計畫	1976 — 1981
新四年經濟建設計畫	1982 — 1985

資料來源：中國國民黨中央委員會文化工作會（1984：27）

勞力較密集的產業為主，包括紡織、食品加工、成衣、橡膠、鞋類、木材製品等（黃仁德，1994：63）。從表 4.1.4 中我們可以清楚地看到，消費品進口佔總進口貨品的比例，從 1952 年的 19.9% 降到 1958 年的 6.4%，至 1960 年則是稍微攀升至 8.1%；可見這個階段國民政府所推動的進口替代策略是非常成功的。而這個階段（1952-1960）的經濟成長率平均為 8.07%；國民所得的平均年增率為 20%（詳見【附錄五】）

表 4.1.4 台灣 1952-1958 年各類進口貨品佔所有進口貨品比例一覽表 單位：%

年 代	農工原料	資本設備	消費品
1952	65.9	14.2	19.9
1953	67.1	15.6	17.3
1954	72.3	15.1	12.6
1955	74.7	16.5	8.8
1956	73.9	18.7	7.4
1957	72.5	20.6	6.9
1958	71.8	21.8	6.4
1959	67.5	25.1	7.4
1960	64.0	27.9	8.1

資料來源：李國鼎、陳木在（1987：57）

美援對台灣的影響，除了明顯地在軍事上給予台灣協防穩定台海局勢，在經濟上維持台灣經濟的安定促進台灣的經濟發展外，事實上，美援對台灣也有許多潛在的影響。由於美援的支持，台灣自 1951 年至 1958 年，每年均選派人員至海外受訓（1951-1958 年選派至國外受訓者共計 1,411 人），而赴美受訓者有 1,039 人，佔所有赴海外受訓者的 73.6%（周琇環編，1998：299-300）；同時，自 1953 年起，赴美留學的人數佔留學生總人數的比例，也一直都維持在 75% 以上（詳如表 4.1.5）。也就是說，隨著美援對台灣的援助，使得台、美交流更趨頻繁，也更加深了台灣在學術上及技術上對美國的依賴，美國學術界所發展

出來的知識體系也逐漸透過留學與各種的交流活動擴散/移植至台灣，許多社會上的新興事務、價值、思考、文化亦自美國輸入台灣，社會工作自無例外。

表 4.1.5 1953-1988 年台灣留學美國的人數與比例

年別	留學生總人數	留學美國人數	留美人數佔留學生 總人數之比例
1953	126	120	95 %
1954	399	355	89 %
1955	760	626	82 %
1956	519	410	79 %
1957	479	400	84 %
1958	674	570	85 %
1959	625	521	83 %
1960	643	531	83 %
1961	978	733	75 %
1962	1,833	1,387	76 %
1963	2,125	1,685	79 %
1964	2,514	2,026	81 %
1965	2,339	1,843	79 %
1966	2,189	1,696	77 %
1967	2,472	2,047	83 %
1968	2,711	2,272	84 %
1969	3,444	3,015	88 %
1970	2,056	1,825	89 %
1971	2,558	2,289	89 %
1972	2,149	1,867	87 %
1973	1,966	1,650	84 %
1974	2,285	1,992	87 %
1975	2,301	1,824	79 %
1976	3,641	3,173	87 %
1977	3,582	3,369	94 %
1978	4,756	4,350	91 %
1979	5,801	5,463	94 %
1980	5,933	5,572	94 %
1981	5,363	4,976	93 %
1982	5,925	5,572	94 %
1983	5,690	5,371	94 %
1984	5,410	5,066	94 %
1985	5,979	5,532	93 %
1986	7,016	6,499	93 %
1987	6,599	6,052	92 %
1988	7,122	6,382	90 %

註：自 1989 年起，赴海外留學不須經政府核准，故此表列至 1988 年止。

資料來源：教育部統計處（2001：60-63）

研究者繪圖整理

## 第二節 黨、政部門所認識的社會工作

如前節所述，戰後國民政府播遷來台之後，仍視對岸的共產黨政權為叛亂團體，並將整個國家、社會的狀態定位為「動員勘亂」這種內戰狀態的延長，所以「以三民主義統一中國」、「建設台灣為三民主義的模範省」便成為政府整體施政的重點；例如蔣介石在 1952 年的「元旦文告」中便如此宣告：

在（民國）四十一年度之中我們必須以全力來推行反共抗俄總動員運動，使台灣省確實成為三民主義政治設施的模範，和雪恥圖強反攻復國的基業，---，自由中國全體人民尤其是各級民意代表，各級人民團體，亦必須站在國家民族的立場上，衷心樂意好好的來培養起動員觀念，配合動員需要，接受動員措施，進行全面性的改造運動，把所有的意志，所有的力量，都團結凝聚在一起，鍛鍊出一個鞏固堅強，不可克服的整體來！（聯合報，1952 年 1 月 1 日，第 1 版）。

而在這樣的政治氛圍底下，在《社會工作（月刊）》這本以「社會工作」為名的期刊中便有人為文主張，社會工作的重點乃在於協助政府完成這些神聖的使命。例如許君武（1952：3）便認為：

首先，我們從事社會工作的同仁要有一個共同的認識，即是要把「積極建設台灣準備反攻大陸」的政策徹底圓滿執行。---社會工作者既有如此重要、如此廣濶的天地，就必須縱橫聯繫，上而堅持三民主義的社會政策，下而求貫徹這些政策的實施。---還有最重要的，即總統於今年元旦號召總動員，指示要推行經濟、社會、文化、政治四大改造運動，其中關於社會改造運動一項，正是我們從事社工的同仁努力之標的。

又例如杜章甫（1952：7）亦為文指出：

社會工作之目的，在改造社會與促進社會之進步。使社會制度確立成規；使社會秩序有常軌可循；---以消弭社會紛爭，鞏固世界和平。目前人類陷于空前浩劫，---尤其是我國大陸現已淪為蘇俄帝國主義的附庸，人民正遭受著朱毛匪幫的奴役。---我們從事社會工作者，應該及時奮起，以劍及履及的精神來響應 總統今年元旦文告中所提出的反共抗俄總動員之號召，在此時此地的台灣，努力進行社會改造運動，以為他日重返大陸的工作示範。

之所以對社會工作有如此的期待，事實上與中國國民黨如何界定社會工作有關。中國國民黨在黨務改造之後，中央黨部成為黨務運作的重要關鍵，中央黨部下設秘書處、工作會及專門委員會；在工作會中，有鑑於在大陸時期因為無法有效掌握群眾運動，特別是農民與勞工階級星火燎原式的農民運動與勞工運動，所以作特別設置了一個「中央社會工作會」，目的是要充份掌控各人民團體<sup>58</sup>以及各種的社會運動，所以「中央社會工作會」的職掌為：「掌理農民、勞

<sup>58</sup> 事實上，中國國民黨在北伐成功後，為貫徹以黨領政的理念，即在黨內設置「民眾訓練部」，以組織民眾推動「地方自治」、「經濟建設」、「主義化教育」這三項工作。1938年4月，中國國民黨第五屆中央第74次常會依據第五屆四中全會之決議，修正中央執行委員會組織大綱，將「民眾訓練部」改組為「社會部」，並規定「社會部掌理各種民眾團體中黨員工作之指導，協助民眾團體之組織，並策進其事業」。1939年，谷正綱自中國國民黨浙江省黨部主任委員兼第三戰區政治部主任調任黨中央社會部部長；1940年11月經中國國民黨中央常務委員會決議，為因應時代需要，貫徹「以黨透政」政策，將中國國民黨中央社會部改隸行政院，由谷正綱擔任第一任部長（張維，1996：5；蔡漢賢，1985：1916）；當時社會部的職掌大致有：社會救濟、社會福利、社會組織（人民團體組訓）、社會運動、社會服務（包括職業介紹）、勞工行政及合作行政等；國民政府播遷來台後，社會部於1949年4月31日裁併，其職掌劃歸內政部社會司（葉楚生，1958：72-3）。也就是說，中國國民黨遷台後，其實是延續在大陸時期「以黨領政」、「以黨治國」的思維，在中央黨部內設置「中央社會工作會」這個與內政部社會司相平行的機關，透過黨、政兩個管道聯合來從事民眾組訓與控制人民團體的工作，其中更對人民團體進行諸多的限制及嚴密的掌控。遷台後的中國國民黨沿用「非常時期人民團體組織法」（1942-1989年）來進行規範人民團體，此法第十條便規定：「各職業團體置書記一人，---必要時得由主管官署指派」（立法院秘書處，1989：17）；此外也以頒佈行政命令的方式「嚴格規定各級人民團體召開會議時，必須於七日前，將會議時間及召開地點，連同議事日程，報告該管縣市民政局核准，始得開會，如為舉行會員大會或其他規模較大之公共集會，由主管官署核准開會之證件，應加副本一件，併交各該團體，於開會前送往當地警察派出所，如擅行召開會議，治安機關將依戒嚴法予以懲處」（聯合報，1952年7月17日，第2版）。另外，中國國民黨也積極安排具黨籍的人士積極參與人民團體的運作，並擔任理監事，例如張其昀（曾任國民黨中央改造委員會秘書長，教育部部長）便曾公開表示：「現在省縣市主要人民團體之理監事，多數均為本黨同志---」（聯合報，1951年11月7日，第三版）。除此之外，在中國國民黨於1971年所召開的「中央社會工作會議」中，時任中央委員會第五組主任梁永章亦表示：「人民團體是本黨的社會基礎，---如何輔導其臻於健全，配合發展黨的組織，加強民眾動員準備工作，厚積全民戰鬥力量，應為當前最重要之課題」（中國國民黨中央委員會第五組，1971：56）。



工、工商、社會等運動，與有關人民團體黨團活動之指導，與社會青年之聯繫輔導及都市工作之研究，策進社會調查、黨內保防與為民服務工作」(彭懷恩，1994：95-6)；依曾服務於中央社會工作會，之後投身學術工作的白秀雄所述：「早期黨部裡面所指的社會工作，就是情報工作，很多社會工作會裡面的工作同仁是情報人員退休後到會裡工作的」(白秀雄口述歷史訪談記錄，2005)；亦即，遷台後的中國國民黨希望透過這樣的組織，對台灣社會各階層進行「社會控制」的工作。另外，中國國民黨中央委員會第五組於1971年4月22日至4月24日假台北市僑光堂盛大舉辦「中央社會工作會議」，從中更可明顯看出中國國民黨所認識的社會工作。在這次的會議中，蔣介石特別頒發一份書面訓詞，在訓詞中提到：

本黨領導國民革命，旨在實行 總理手創的三民主義，以期建設中華民國成為民有、民治、民享，亦即倫理、民主、科學的新中國；此一目標之達成，實有賴於社會建設之貫徹。是以，本黨的社會政策，特別著眼於社會福利、社會合作與社會安全，並本此方向，推動黨的社會工作，以期厚集社會力量，加速國家建設。  
(中國國民黨中央委員會第五組，1971：1)

也因此，時任中國國民黨中央委員會第五組主任的梁永章(1971：18)便加以闡釋：「凡是本著社會政策而推動的工作，即是社會工作」<sup>59</sup>；而此次會議主席鄭彥棻(時任中國國民黨中央常務委員)在致詞時亦明確指出：「我們要完成國民革命，消滅共匪，光復大陸，便須把握時機，貫徹社會政策，加強社會建設，發揮社會力量，來戰勝共匪，開創新局。這便是本次會議的基本任務」(中國國民黨中央委員會第五組，1971：1)。此外，中央日報亦曾在社論中，以〈社會工作即革命工作〉為題寫道：

<sup>59</sup> 在此次「中央社會工作會議」之後，蔣介石交付了9項任務做為中國國民黨社會工作的重要方針，這9項任務分別為：1. 加強輔導民眾團體、發展組織、發揮戰鬥功能；2. 加強青年輔導工作，發展全民體育；3. 積極推動機耕作業，促進農業經營；4. 加強發展工會組織、增進勞工福利；5. 嚴密社會調查組織，掌握社會動態；6. 發揚勤儉建國精神，端正社會風氣；7. 改進村里民大會，加強基層社會建設；8. 充實民眾服務工作，加強為民興利除弊；9. 維護宗教自由，謀求純正宗教合作。綜觀這樣的內容，大部份與在大陸階段國民政府社會部的職掌，以及遷台後的內政部與省政府社會處的職掌相近。

本黨地方組織在各縣市實施的第五屆聯合服務，近來正積極進行。---參與這次聯合服務的本黨同志，都是本黨社會政策的忠實推行者。他們把本黨的工作帶到社會的最基層，---本黨是一個擁有廣大群眾基礎的革命政黨，認真的聯合服務務工作，足以使群眾更進一步瞭解本黨的革命精神之所在。---因此，這一次的社會工作，也就是百分之百的革命工作（中央日報，1966年5月5日，第2版）。

也就是說，遷台後的中國國民黨對社會工作的認識，其實是視其為一種革命工作，而所謂的革命工作，指的是為奪回在中國大陸失去的政權，在台灣進行生聚教訓而從事與「社會建設」（當時是將社會福利、社會政策---等這些提昇人民福祉的工作皆以「社會建設」一詞含括之）有關的工作，以及為避免重蹈在大陸時期無法有效掌握群眾運動，特別是農民與勞工階級星火燎原式的農民運動與勞工運動的覆轍，而對台灣各階層所進行的各種「社會控制」工作。

在政府部門方面，事實上，國民政府在中國大陸時期，行政院曾訂頒「社會工作人員訓練辦法」，社會部亦曾發行「社會工作通訊月刊」；此外，考試院也曾令頒「特種考試社會工作人員考試規則」。從這些文件資料中，我們不難看出國民政府在遷台前對「社會工作」或「社會工作人員」的界定，而這些對社會工作定義，也隨著國民政府播遷來台而進入國家機器中。首先，我們先理解社會部所發行的「社會工作通訊月刊」，其所指稱的社會工作人員為何，依劉崇齡（1996：2）的回憶：

社會部為增進所屬社會工作人員的工作知能，提高工作效率，（特）舉辦社工通訊指導，並分期發行社會工作通訊月刊，以補助公文書之不及，並於（民國）卅二年十二月廿七日公布社會工作通訊指導辦法。其所指之社會工作人員為：一、各級社會行政機關工作人員；二、辦理各種社會事業人員；三、人民團體負責人及書記」。

考試院則是於 1945 年 1 月 8 日，以秘文字第 1 號令頒「特種考試社會工作人員考試規則」(國民政府考試院，1945：12-13)，並分別於 1965、1968、1975、1979 各舉辦一次「特種考試社會工作人員考試」(簡稱社工特考)(考選部，1996：157)。而從考試院所訂頒的考試規則來看，具備社工特考應考資格者，其應考的資格要件之一就是曾任職於政府的社會行政部門；而其考試科目亦與公務人員高等與普通考試的「社會行政類科」相似(詳如表 4.2.1)。曾任社會司長、同時也是 1975 年「特種考試社會工作人員考試」及格的邱汝娜便表示，社工特考與社會行政類科高等考試的考試科目其實是一樣的，只是社工特考考後並不一定進行分發，而是讓考試及格者擁有公務人員的任用資格(邱汝娜口述歷史訪談記錄，2005)。

表 4.2.1 「特種考試社會工作人員考試」之相關規定

	應考資格限制	考試科目
甲級社會工作人員	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 公立或經立案或承認之國內外專科以上學校畢業得有證書者</li> <li>2. 經甲類高等檢定考試及格者</li> <li>3. 有社會學門專門著作經審查合格者</li> <li>4. 曾任社會行政機關委任官或與委任官相當職務三年以上有證明文件者</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國父遺教</li> <li>2. 國文(論文及公文)</li> <li>3. 本國歷史及地理</li> <li>4. 憲法</li> <li>5. 社會學</li> <li>6. 經濟學</li> <li>7. 社會心理學</li> <li>8. 社會調查</li> <li>9. 社會政策</li> <li>10. 勞動問題</li> <li>11. 合作原理及合作事業</li> <li>12. 會計學</li> <li>13. 外國文(英法德俄日文任選一種)</li> <li>14. 人民團體法規</li> <li>15. 勞動法規</li> <li>16. 民法</li> <li>17. 行政法</li> <li>18. 社會行政</li> </ol> <p>以上 18 科 1~6 科必試科目，7~18 科於公告時指定其中二科目考試之</p>

乙級社會工作人員	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 公立或經立案之私立高級中學或其他同等校畢業得有證書者</li> <li>2. 經甲類普通檢定考試及格者</li> <li>3. 曾在社會行政機關服務三年以上有證明文件者</li> <li>4. 有甲級社會工作人員考試應考資格者</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國父遺教</li> <li>2. 國文（論文及公文）</li> <li>3. 本國歷史及地理</li> <li>4. 社會學概要</li> <li>5. 法學通論</li> <li>6. 經濟學概要</li> </ol>
----------	--	--

資料來源：國民政府考試院（1945：12-13）

從以上這些文獻資料的記載中，我們可清楚地理解，在大陸階段的國民政府，其所謂的「社會工作」其實指的就是「社會行政」，而所謂的「社會工作人員」，則是以在政府部門內從事社會行政的人員為主體，再擴及到民間人民團體的相關人員。隨著國民政府播遷來台，這種對社會工作的認識也明顯地反映在戰後主責台灣社會政策與社會福利規劃與執行的重要機關——台灣省政府社會處中，例如社會處第一任主任秘書古善愚（1948：5）便曾如此表示：「至去年六月省社會處成立，本省才有獨立的社會行政機構，專門負責推動社會工作。」而台灣新社會月刊社（1948）也以〈一年來的台灣社會工作大事記〉為篇名，來整理從1947年6月至1948年5月台灣省政府社會處所從事的重要工作。此外，李翼中（省政府社會處第一任處長）在說明與檢討省政府社會處自1947年6月至1948年5月一年來的業務概況，談到「社會工作人員訓練」乙節時，指參與這項訓練的「社會工作人員」有「省級機關職員、縣級機關職員與人民團體職員」（李翼中，1948：8）；而台灣省政府在《台灣社政十年》（1947年6月1日至1957年5月31日）一書中，於〈第四篇社工訓練、講習〉整理該十年省政府社會處所舉辦的社工幹部講習的場次及參加人員，其中所指的「社工幹部」包括：省政府社會處及各級政府從事社會行政之人員；人民團體之負責人與職員；漁、鹽業工會幹部；以及公民營廠礦工會幹部（台灣省政府社會處，1957：31-2）。

另外，金初裕（1952a：24）在〈你願意做社會工作人員嗎？〉一文中，認為社會工作人員所要做的工作，事實上就是台灣省社會處各單位所從事的各項工作，他這樣寫道：

「社會工作人員」（social worker）---他是幹什麼的？---我們舉我國的國情及社會背景試分為：社會救濟、社會福利、社會教育、社會行政、社會保健、社會保險、社會組訓、社會運動、社會服務、合作事業與工礦檢查等十一類，每一類中又包括了很多的項目。---我國社政機關的工作多按上述分類分別設置司、處科、局或股等專管一隸社會工作。

也就是說，在國民政府遷台初期，政府部門所界定的「社會工作」，其實就是「社會行政」；而所謂的「社會工作人員」或「社工幹部」，指的是任職於省政府社會處及各級政府社會行政單位的公務人員、國民黨內從事與社會工作會職掌有關的工作人員、以及各人民團體與各工會的領導者與幹部。事實上，我們也可以從前台灣省政府主席邱創煥（1989：18）在「七十八年度全省社會工作（督導）員業務研討會」的講詞中自稱自己是「社會工作者」，看出部份由中國國民黨所培育出來的黨政菁英的確是以這樣的定義來看待社會工作：

我很高興來參加這個會議，因為我本人以前也是社會工作者，從任執政黨中央第五組副主任後，接著擔任社會處處長、社會工作會主任、內政部長、以至現在的職務（台灣省省主席），均與社會工作業務密切相關。

而這種對社會工作的定義與認識，也明顯地反映在戰後至解嚴前台灣唯一由所謂「社會工作人員」所組成的人民團體——「中國社會工作協會」<sup>60</sup>的會員與

---

<sup>60</sup> 中國社會工作協會成立於1943年7月1日，該會原由重慶復興崗中央訓練團社會工作人員講習班學員及講師組成，隨國民政府播遷來台後，於1950年1月20日在台北復會（潘皓，2000：31-2；內政部社會司，2005）。

理監事的結構中（詳如表 4.2.2、表 4.2.3）<sup>61</sup>。依該會 1977 年會員大會手冊的登載，該會有 167 位會員，其中是人民團體領導人或幹部者有 125 人，佔 75%；

表 4.2.2 戰後「中國社會工作協會」會員結構分析表

	1977 年	1981 年
<b>個人會員數</b>	<b>167</b>	<b>198</b>
人民團體領導人或幹部	125（75%）	140（71%）
各級政府公務人員	23（14%）	26（13%）
國民黨中央社會工作會幹部	8（5%）	9（5%）
國民大會代表	4（2%）	3（1%）
學術界	0	6（3%）
商業界人士	2（1%）	3（1%）
未登載職業及職稱	5（3%）	11（6%）
<b>團體會員數</b>	<b>0</b>	<b>68</b>

註：(1)、1981 年的會員名冊之會員編號至 218 號，但其中有 20 人失聯，故會員人數以 198 人計。  
(2)、1981 年該會所登錄的 68 個團體會員，全部為職業團體。

資料來源：中國社會工作協會（1977、1981）

研究者繪圖整理

<sup>61</sup> 表 4.2.2 及表 4.2.3 的內容是依據該會 1977 年及 1981 年會員大會手冊所載內容加以整理而成。研究者曾分別至內政部人民團體科及中國社會工作協會現址找尋該會第一屆至第六屆的會員大會手冊及理監事名單，但兩處皆無這些資料。依據報載，該會曾於 1952 年 1 月 20 日與「中國社會行政學會」舉行聯合年會（中央日報，1952 年 1 月 18 日，第 4 版）；並於 1956 年 9 月 14 日成立「中國社會工作協會台灣省分會」，並選舉第一屆理、監事，選舉結果由李平、李瑚、王長春（若依 1977 年該會會員大會手冊所載，此三人皆為職業團體的領導人與幹部）等 25 人擔任理事，陳隆發、蔡桐椿、趙茂林等 7 人擔任監事（中央日報，1957 年 9 月 15 日，第 4 版）。之後，於 1959 年 5 月 30 日改選第二屆理、監事，理事 25 人分別為：李平、王長春、李瑚、徐金城、徐起員、柯建志（若依 1977 年該會會員大會手冊所載，此六人皆為職業團體的領導人與幹部）、劉偉民、王慶基、盧嘉、邱大慎、吳素君、蔡桐椿、蕭家棟、張承藻、余弼臣、周俠、金應麟、楊成業、林翰卿、蔣文彬、鄧騏、陸繼唐、用擎宇、鄭金台、薛幹生；監事 7 人分別為：陳隆發、陳禮、葉壽康、趙茂林、陳煒、蕭道安、劉秉正（聯合報，1959 年 5 月 31 日，第 2 版）。然依該會現任秘書長潘皓表示，該會自國民政府播遷來台後，因搬遷頻繁，且無專職人力管理會務，故前述報載資料目前該會並無所悉。該會一直到 1977 年重新修改章程、重整會員名冊，並依據此修改之章程於 1981 年改選第七屆理監事（潘秘書長表示，事實上所謂的第七屆與第八屆會員大會也都是推算的結果），同時也於 1981 年起由潘皓擔任該會無給職秘書長至今。由於國民政府播遷來台之後，成立人民團體受「非常時期人民團體組織法」第八條的規範：「人民團體在同一區域內，除法令另有規定外，其同性質同級者以一個為限」（立法院秘書處，1989：10）。所以在解嚴前，「中國社會工作協會」成為台灣唯一由所謂的「社會工作人員」所形成的結社，一直到解嚴前，由醫務社會工作者於 1983 年成立「中華民國醫務社會工作協會」，因為其名稱為「醫務社會工作協會」而非「社會工作協會」，所以得以在中國社會工作協會之外另行成立。

表 4.2.3 「中國社會工作協會」第七屆理監事名冊

職稱	姓名	任職時 服務單位及職稱	職稱	姓名	任職時 服務單位及職稱
理 事 長	繆寶康	內政社社會司副司長	理 事	陳汝煦	陶瓷工業公會總幹事
常務理事	蔣宗信	內政部專門委員	理 事	鄭文導	全國商業總會副秘書長
常務理事	黃宇元	北市府民政局局長	理 事	毛雋人	車輛工業公會總幹事
常務理事	李樹賢	台灣省社會處科長	理 事	張家政	台灣省工業會總幹事
常務理事	潘 皓	國民黨中央社會 工作會總幹事	理 事	沈仲炎	農藥工業公會總幹事
常務理事	蕭茂如	電工器材工業公會 總幹事	理 事	顏桂秋	橡膠工業研究試驗中心 總經理
常務理事	周瑞霖	機器工業公會總幹事	理 事	吳在燕	橡膠工業公會總幹事
常務理事	馮起山	織布工業公會總幹事	理 事	李 瑚	全國工業總會組長
常務理事	游雪生	飼料工業公會總幹事	理 事	王志全	進出口公會總幹事
理 事	吳傑人	經濟部工業局編審	理 事	余九皋	明邦旅行社董事長
理 事	高惠民	經濟部商業司科長	理 事	王仁豪	無登載
理 事	蔡桂煒	北市府社會局科長	常務監事	吳景康	內政部專門委員
理 事	曹頌楚	台灣省物資局副處長	常務監事	諸大文	全國工商協進會副秘書長
理 事	何君毅	全國工業總會秘書長	常務監事	王長春	煤礦福利委員會總幹事
理 事	李 平	棉布印染整理工業公 會總幹事	監 事	脫德榮	國民大會代表
理 事	馬伯良	毛巾工業公會總幹事	監 事	陶淑貞	內政部專門委員
理 事	袁孝傑	全國商業總會秘書長	監 事	張 維	中央信託局公務人員 保險處經理
理 事	周 俠	麵粉工業公會總幹事	監 事	魯以勝	國民黨中央社會工作 會編審
理 事	周擎宇	織襪工業公會總幹事	監 事	龍寺泉	鰻魚輸出業公會總幹事
理 事	陳燮和	鹽漬蔬菜輸出業公會 總幹事	監 事	李國安	無登載

資料來源：中國社會工作協會（1981：22-29）

各級政府公務人員有 23 人，佔 14%；國民黨中央社會工作會幹部有 8 人，佔 5%；其餘分別為國民大會代表 4 人（佔 2%），商業界人士 2 人（佔 1%），及無登錄職業 5 人（佔 3%）；1981 年的會員結構也無太大的改變。此外，依 1981 年的會員大會手冊的記錄，該屆的 40 位理、監事中，擔任各人民團體（以職業團體居多）的領導者與幹部者有 23 人，服務於各級政府公務人員有 11 人，服務於中國國民黨中央社會工作會者 2 人，擔任民意代表（國民大會代表）者 1 人，企業人士 1 人，無登載職業職稱者 2 人（中國社會工作協會，1981）。

而這些所謂的「社會工作人員」，其工作主要是協助當時的執政黨及政府從事各項的「革命事業」，配合「反共復國」這樣的既定政策，為光復大陸作準備，例如谷正綱在參加中國社會行政學會暨中國社會工作協會四十一年度聯合年會時，便如此說道：

各位會員今後應本此目標把握時代繼續努力，遵照總統改造指示奮鬥。谷氏並呼籲兩學會會員參加國民黨所領導的革命偉業，以完成反攻大陸的任務（聯合報，1952 年 1 月 21 日，第 2 版）。

而這些被執政黨與政府部門定義為所謂的「社會工作人員」，也相當程度地以「配合政府反共復國政策」這樣的角色來定位自己，例如《社會工作月刊》中的「社工動態」專欄曾有這樣的記事<sup>62</sup>：

台中市本年度第三次社工人員暨人民團體聯合工作會報，於---在市府禮堂舉行。---各單位提出報告後，即席簽訂反共抗俄救國公約、動員公約（社會工作月刊社，1952：131）。

另外，聯合報亦曾有過如此的報導：

---

<sup>62</sup> 聯合報於 1952 年 6 月 6 日的第 6 版也有類似的報導，場景是宜蘭縣的社會工作人員與人民團體聯合工作會報；會議的最後，所有與會者亦簽署反共抗俄公約。



台灣省省級各人民團體舉行廿一次工作會報時，省鹽業工會聯合會等團體提議由省級各團體聯合發表勸告匪諜自首書，常經一致通過，原文如后：---我人民團體本愛護國家的天職，爭取反共抗俄的勝利，當盡我們的全力，協助政府，對於肅諜工作，決不鬆懈。---台灣省農會、漁會、商聯會、工業會、教育會、婦女會等省級團體一百一十單位同啟。（民國）四十年十一月七日。（聯合報，1951 年 11 月 8 日，第 2 版）

為加強推行社會改造運動，爭取反共抗俄戰爭早日勝利，我陽明山區社會工作人員及人民團體，願共訂下列公約，實踐力行共資策勵：一、開會嚴守時間不遲到不早退；二、按時舉行動員月會力行動員公約；三、召開各種會議要有準備有內容；四、熱烈響應敬軍愛軍運動；五、發揚勤勞服務精神；六、力行節約不浪費不誇張；七、敬老慈幼救濟貧困；八、遵守公共秩序倡導環境衛生；九、加強組織嚴防匪諜；十、精誠團結互助合作（聯合報，1954 年 1 月 15 日，第 4 版）。

在理解這個階段政府部門所定義與認識的「社會工作」及「社會工作人員」之後，我們將重點移向政府部門所從事的社會工作其工作內涵及工作內容是什麼。要討論這個問題，我們可以先從社會行政的體系談起。國民政府播遷來台後，為了配合政府施政，乃於 1950 年 3 月在內政部裡設民政、戶政、警政、社會、勞工、合作及總務各司，而賦予社會司的職掌包括：一、關於社會服務事項；二、關於社會福利事項；三、關於社會救濟事項；四、關於兒童福利事項；五、關於兒童救濟之合作與聯繫事項；六、關於社會習俗改善輔導事項。亦即，內政部社會司乃是全台最高的社會行政機關，司下設職業團體、社會團體、社會福利、社會保險、社會救濟、社區發展、傷殘重建、合作行政、合作運動、社會運動共十科推展業務；而這個階段的地方的社會行政體系則是：省設省政府社會處，下轄各縣、市政府社會局/科（蔡漢賢，1985：1924-5）。然而，內政部社會司雖是全台名義上的最高社會行政單位，但社會行政的主體是在省政府社會處，所以有關社會行政方面的業務執行及統計數據，大多是由省政府社會處來

進行。依台灣省政府社會處（1957：192-7）的統計，台灣省政府社會處的總員額數在 1947 年 6 月與 1953 年 2 月這兩個時間點上皆為 146 人，1956 年 6 月則增加至 162 人；台灣省政府附屬機關的員額數，在 1956 年 5 月為 900 人；各縣市政府社會局/課的總員額數，1951 年為 144 人，至 1956 年 6 月增加至 229 人（詳如表 4.2.4）。而省政府社會處的總支出佔省政府總支出的比例，1948 年是 1.77%，1956 年則上升至 5.56%（詳如表 4.2.5）。

表 4.2.4 1956 年台灣的政府體系從事社會行政工作的員額數

單位	員 額 數
台灣省政府社會處	162
台灣省政府附屬機關	900
各縣市社會局/課	229
合 計	1291

資料來源：台灣省政府社會處（1957：192-6） 研究者繪圖整理

表 4.2.5 1948-1956 年台灣省政府社會處支出經費佔台灣省政府總支出之比例變遷表

年代	比例（%）
1948	1.77
1949	1.13
1950	1.44
1951	2.09
1952	3.53
1953	3.42
1954	3.98
1955	3.43
1956	5.56

資料來源：台灣省政府社會處（1957：197）

而這個階段（1950-1960 年代）的社會行政，其重點主要在於擬定及開辦對鞏固政權與促進經濟發展有利的社會政策與福利服務，以及中央政府劃歸省政府社會處所職掌的業務（詳如表 4.2.6）。在社會政策方面，重要社會立法包括：

台灣省政府於 1950 年 2 月 28 日頒行「台灣省勞工保險辦法」，並於同年 3 月 1 日開始辦理產業工人及交通公用事業工作保險，之後於 1958 年由總統公布施行「勞工保險條例」；1950 年 4 月 13 日總統批准「軍人保險計畫綱要」，並於同年 6 月 1 日起通令實施，之後於 1953 年 11 月 19 日由總統公布施行「陸海空軍人保險條例」；1958 年 1 月 29 日總統公布施行「公務人員保險法」（白秀雄，1985：1995-2000）。亦即這個階段是以軍、公、教、及勞工保險為主體的社會福利體制。

表 4.2.6 1950 年代社會行政的工作重點

	工作重點	工作事項
社會立法	勞工保險 軍人保險 公務人員保險	勞工保險條例 陸海空軍人保險條例 公務人員保險法
福利服務	榮譽國民（退除役官兵）服務  兒童服務  婦女服務  青少年服務  社會救助	開辦「榮譽國民之家」 成立「大陳反共義胞輔導委員會」 籌設「美援榮譽國民之家」  設立育幼院 試行辦理家庭補助 通令各縣市政府創辦「農忙期臨時托兒所/站」  訂頒「台灣省各級婦女會推行婦女福利要點」 積極從事「保護養女運動」 設立「台北市立婦女職業輔導館」  設立「少年輔育院」  設立救濟院（機構式的安養與收容） 家庭補助 災難救助 低收入者扶助
由中	國民就業服務  國民住宅服務	成立「國民就業輔導中心」  公布施行「興建國民住宅貸款條例」

中央政府 劃歸 省 政府 社會 會 處 職 掌 的 業 務	勞工行政	輔導成立工會 進行勞工教育 調解勞資關係
	人民團體輔導	訂頒「非常時期人民團體組織法」 督導人民團體相關人士定期舉行聯合動員月會及工作會報
	漁會改進	訂頒「台灣省各級漁會、各級漁業生產合作社合併改組辦法」，建立統一漁會組織的基礎
	社會運動	戰時生活節約運動 勞軍運動 敦親睦族運動 訂頒「統一捐募運動管理辦法」
	國民義務勞動	修訂國民義務勞動的相關法令，並進行相關幹部的講習
	改進殯葬業務	改進公墓、火葬場 設立公立的殯儀館
	合作事業	在全省各縣市新成立或改組合作社 輔導農民組織合作農場

研究者繪圖整理

針對特殊族群所提供的福利服務則包括：針對退除役官兵，台灣省政府於 1953 年 4 月起開辦「榮譽國民之家」，收容老弱傷殘的退除役戰士；1955 年成立「大陳反共義胞輔導委員會」，協助韓戰結束來台的大陸反共義胞以及 1955 年自大陳地區撤退來台義胞的安置與生活輔導；1956 年，由退輔會委託省政府社會處先後籌設「美援榮譽國民之家」十家（李明政，1995：337）。在兒童方面，設立育幼院（至 1947 年 5 月，全省設立了省立育幼院 2 所、縣立 1 所、私立 8 所），收容 4-12 歲孤苦無依之兒童；試行辦理家庭補助；同時爲了配合農業生產，方便婦女加入工作行列，省政府乃於 1954 年通令各縣市政府創辦「農

忙期臨時托兒所/站」，至 1956 年 4 月底止，全省共設 304 所（台灣省政府社會處，1957：86-90）。在婦女方面，於 1956 年 8 月 28 日訂頒「台灣省各級婦女會推行婦女福利要點」，規定縣市鄉鎮區各級婦女會得視其財力及地方實際需要，興辦各項婦女福利工作；同時亦於 1951 年 7 月 24 日成立「台灣省保護養女運動委員會」，並於 1956 年 3 月 22 日訂頒「台灣省現行養女習俗改善辦法」，積極從事保護養女的工作；另外也於 1956 年於台北市設立「台北市立婦女職業輔導館」，以收容被迫害無家可歸之婦女（台灣省政府社會處，1957：96-100）。在青少年方面，台灣省政府於 1956 年先後設立桃園、彰化、高雄三所少年輔育院，收容 14 歲以上未滿 18 歲之竊盜犯、贓物犯、以及觸犯刑法第 86 條規定之 14 歲以上未滿 18 歲之一般少年犯，施以一年以上、三年以下之感化教育（蔡漢賢，1985：1945）。

在社會救助方面，則有接收、整頓日本所遺留下來的救濟機構，改立為救濟院（至 1957 年共計有公立救濟院 7 所，私立救濟院 21 所）<sup>63</sup>，從事機構式的安養與收容（收容對象包括老人、婦女與兒童）；家庭補助；災難救助（又分為一般災害救助與急難救助）；以及貧戶的經濟扶助等措施（白秀雄，1985：2008-2017；台灣省政府社會處，1957：102-3）。此外，由中央政府劃歸省政府社會處職掌的業務有國民就業服務、國民住宅服務、勞工行政、人民團體輔導、漁會改進、社會運動、國民義務勞動、改進殯葬業務以及合作事業等（台灣省政府社會處，1957）。在國民就業服務方面，1956 年 7 月，省政府社會處於台北市設國民就業輔導中心，試辦職業介紹、職業訓練、職業指導等工作，嗣於 1963 年 7 月，分別在台北市、台中市、高雄市設立北、中、南區國民就業輔導中心，並於同年 9 月將各縣市之職業介紹所改組為國民就業輔導所（李明政，

---

<sup>63</sup> 依台灣省政府社會處（1957：102-3）的記錄，公立救濟機構計有：省立台北救濟院、省立屏東救濟院、省立花蓮救濟院、省立澎湖救濟院、省立習藝所、省立婦女教養所、高雄市立婦女習藝所等 7 所。1976 年，國民黨政府為了去除救濟院的污名（stigma）而要求全省的公私立救濟院更名為「仁愛之家」（陳燕禎，2004：156）。

1995：337-8；蔡漢賢，1985：1945）。在國民住宅服務方面，行政院於 1955 年開始創辦國民住宅，1957 年公布施行「興建國民住宅貸款條例」，並於 1959 年 8 月 1 日令交省政府接辦，以社會處為主管機關（蔡漢賢，1985：1948）。在勞工行政方面，主要是輔導各職業、產業及交通業成立工會，之後由各職業、產業工會成立職業工會聯合會以及產業工會聯合會；進行勞工教育；調解勞資關係。在人民團體輔導方面，包括草擬「非常時期人民團體組織法草案」，並由立法院三讀通過後頒布施行；同時也在動員戡亂體制下訂頒各種人民團體組織的法令規章，並督導人民團體相關人士定期舉行聯合動員月會及工作會報。在漁會改進方面，則是於 1950 年 4 月 22 日訂頒「台灣省各級漁會暨各級漁業生產合作社合併改組辦法」，將各級漁會及漁業生產合作社合併改組為「漁會」，建立統一漁會組織的基礎。在社會運動方面，計有辦理戰時生活節約運動、勞軍運動、敦親睦族運動，以及訂頒「統一捐募運動管理辦法」等。在國民義務勞動方面，主要是修訂國民義務勞動的相關法令，並進行相關幹部的講習。改進殯葬業務則是以改進公墓、火葬場，以及設立公立的殯儀館為主。在合作事業方面，工作重點是在全省各縣市依各地區的特產先後成立或改組合作社；輔導農民組織合作農場等（台灣省政府社會處，1957）。

簡言之，戰後政府部門所認識的「社會工作」其實就是「社會行政」，其重點在於擬訂或開辦以中國傳統的德政觀<sup>64</sup>為基礎，用以鞏固政權、安定社會，或是為促進或配合經濟發展為目的的社會政策與福利服務，同時也透過官僚化的組織體系：內政部社會司、省政府社會處、地方政府社會局/科，來執行、貫徹這些社會政策與福利服務。而其所界定的「社會工作人員」或「社工幹部」，指的是任職於省政府社會處及各級政府社會行政單位的公務人員，各人民團體

---

<sup>64</sup> 例如曾任省主席的俞鴻鈞於 1953 年 9 月 25 日出席全省社會行政會議，在對全體人員致詞時即表示：「社會行政的目的，是在實行三民主義的社會政策，達到禮運大同『老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養』的理想」（聯合報，1953 年 9 月 26 日，第 3 版）。

與各工會的領導者與幹部，以及中國國民黨內從事與「社會工作會」職掌有關的工作的人員；透過這些所謂的「社會工作人員」或「社工幹部」來推動社會行政的相關工作或是對社會各層面進行全面性的社會控制。

### 第三節 美式專業社會工作觀念的萌發

爲了提升當時政府部門「社會行政」從業人員的知能，以及培訓所需人力，台灣省政社會處自 1950 年起，開始辦理「社會工作人員講習班」。依金姬鎔（1951）所述，其所參加的「社會工作人員講習班」分爲甲、乙兩班，甲班的課程是以省政府社會處所職掌的業務內容爲主體，參加成員多是各縣、市政府的社會行政人員。乙班的課程則包括了社工概論、社會調查與統計（此兩科由龍冠海<sup>65</sup>授課）、個案調查、集團工作（即現在我們所謂的「團體工作」）（此兩科由熊芷<sup>66</sup>授課）、社區組織（由葉楚生<sup>67</sup>授課）、社會政策（由謝徵孚<sup>68</sup>授課）等詳如表 4.3.1），參加者則是以公私立救濟院所的社會工作人員與教保人員爲主。而這些開在乙班課程中的個案調查、集團工作、社區組織與社會調查與統

---

<sup>65</sup> 龍冠海（1906-1983），美國南加州大學社會學博士。來台後，曾任教於行政專校、東海大學。1960 年與國內多位社會學者，因獲得亞洲協會（The Asia Foundation）之贊助，而共同創設台灣大學社會學系，並擔任系主任（王培勳，2000a：748-9）。

<sup>66</sup> 熊芷（1901-1977），於 1919 赴美留學，取得哥倫比亞大學社會學及教育學碩士，回國後積極投入教育及兒童福利等工作；1942 年奉蔣夫人之命，任「戰時兒童保育會」執行總幹事，主持全國 45 所保育院，3 萬餘位兒童的保育工作。來台後，先後擔任省立台中育幼院院長、台北女子師範專科學校校長、實踐家專文學院教授等職務。晚年享有「幼教之母」的尊稱（丁碧雲，2000a：699；葉楚生，1978：47-8）。

<sup>67</sup> 葉楚生，1914 年生，美國哥倫比亞大學教育學碩士，曾任教育部國教司司長、國立中興大學教授（蔡漢賢主編，1992：819）。

<sup>68</sup> 謝徵孚（1903-1967），北伐期間奉蔣介石之命任職暨南大學秘書長，旋即赴法國，獲巴黎大學社會學博士，回國後曾任南京市教育局局長、中央大學教授兼立法院編修、以及社會部福利司司長。來台後任職台灣省政府，於 1952 年調任社會處處長。曾於師大、政大任教，並協助師大社會教育學系創設社會工作組（丁碧雲，2000b：767-8）。

表 4.3.1 1951 年「社會工作人員講習班」課程內容一覽表

甲 班		乙 班	
授課課目	授課教師	授課課目	授課教師
社會政策	謝徵孚	社會工作概論	龍冠海
社會救濟與社會福利法規	錢江潮	社會調查與統計	龍冠海
各國社會安全制度	鄭茂根	個案調查	熊 芷
社會調查與統計	龍冠海	集團工作	熊 芷
社會行政	古善愚	社區組織	葉楚生
社會行政統計	鄭憶雲	社會政策	謝徵孚
人民團體選舉理論與實務	陳健舟	社會救濟與社會福利法規	錢江潮
如何組織人民團體	石禮祥	各國社會安全制度	鄭茂根
人民團體之防奸防諜工作	劉國禎	兒童教育與兒童教保	張雪門
人民團體組訓實際問題	李樹賢	兒童心理與行為指導	黃堅厚
如何培養人民團體幹部	古貴訓	如何辦理救濟院所	錢江潮
勞工保險	俞慈民	就業輔導與職業介紹	黃震球
就業輔導與職業介紹	黃震球		研究者整理
義務勞動	黃震球		
社會運動	黃震球		
社會服務	黃震球		
工礦檢查	張天開		
兒童福利要旨	熊 芷		

資料來源：整理自金姬鎬（1951：37-8）

計，是 1944 年 AASSW 課程修訂小組列為社會工作教育的基礎必修課程（Kendall, 2002: 32-3），可見 1950 年代初期，當時社會行政的教育訓練已經出現「美式專業社會工作」教育的部份課程。更特別的是，這樣的課程是開在乙班，所以我們可以推論，當時的社會行政領域應該已經意識到，這些身處於第一線以提供福利服務給特殊對象的「社會工作人員」<sup>69</sup>，應該要具備「美式專業社會工作」的知能。

<sup>69</sup> 依台灣省政府社會處（1957：193）的資料顯示，國民政府遷台後，在省政府社會處所屬的台北、屏東、花蓮、澎湖四所救濟院，以及台北、台中兩所育幼院皆設有「社會工作組」。聯合報曾刊登一篇名為「風沙中的貧民樂園」的文章，其中對當時澎湖救濟院的景況有詳盡的描述，文章中曾有這樣的敘述：「（該院）並舉辦院民補習班，---，時間為三個月一期，每日下午由各組教員、社會工作員等輪流講授一小時課程，主要科目為國語、算術、公民、生活常識等」，可見當時的澎湖救濟院已聘任「社會工作員」。但由於沒有直接的文件資料可以了解這些機構的「社會工作組」的工作職掌，所以亦無法清楚了解這些身處第一線以提供福利服務給特殊對象的機構，其所聘任的「社會工作員」的主要工作內容（聯合報，1952 年 11 月 12 日，第 4 版）。



另外，1951 年由當時已退任的內政部前部長余井塘商得台灣省政府的同意，於「台灣省立行政專科學校」（以下簡稱「行政專校」）<sup>70</sup>中設立「社會行政科」，並於該科開設前述「美式專業社會工作」的部份課程。之後，行政專校於 1955 年合併「台灣省行政專修班」<sup>71</sup>而改制為「台灣省立法商學院」，原來的「社會行政科」亦隨之更名為「社會學系」，並在社會學系裡將部份的美式專業社會工作課程開成必修課及選修課供學生修習；行政專校的「社會行政科」可以說是國民政府遷台後，台灣社會工作教育正式進入大學校/院的發軔（徐震口述歷史訪談記錄，2005）。行政專校的「社會行政科」成立當時是二年制，兩年必須修習 84 學分（修習科目詳見表 4.3.2），成立初年的師資包括龍冠海、張鏡予<sup>72</sup>、葉楚生、左潞生、張則堯、劉南溟、何孝元、易希亮、李定一、王祖祥等人（傅熙亮，1952a：36-7）。值得注意的是，在「社會行政科」的課程設計中，除了「社會行政」這門課外，也將「社會工作」（本研究推論應該就是我們現在的「社會工作概論」）放入；此外，其課程中也有「社會工作實習」這個

---

<sup>70</sup> 台灣省立行政專科學校成立於 1949 年 11 月，創校目的是為協助追隨政府來臺的大專失學青年完成未竟學業，以及培育臺灣省實施地方自治所需的各級地方行政人才（徐震口述歷史訪談記錄，2005）。該校於 1955 年改制為台灣省立法商學院，1961 年改制為省立中興大學，1971 年再改制為國立中興大學（國立台北大學，2005）。

<sup>71</sup> 台灣省行政專修班成立於 1950 年春，當時教育部委託台灣省青年服務團設立「台北青年接待站」，照顧追隨政府來台的國立長白師範專科學校學生、海南青年服務團團員、以及從大陸各省來台的失學大專青年。初名「台灣省青年服務團附設行政人員專修班」，1950 年 11 月更名為「台灣省行政人員專修班」，之後再更名為「臺灣省行政專修班」。行政專修班與一般學校教育有所不同，其不對外招生，無專任員工，職工全部由臺灣省青年服務團調兼，教師則全為兼任。行政專修班設有教育行政、普通行政、土地行政、財務行政、工商管理、社會教育、社會行政及合作行政等八科；除教育行政與普通行政兩科分為一、二年制外，其餘各科均為二年制。1955 年，行政專修班奉令與行政專校合併改制為臺灣省立法商學院（國立台北大學，2005）。

<sup>72</sup> 張鏡予（1903-1991），燕京大學碩士，早年任教於廈門大學、大夏大學、以及復旦大學。1940-1949 年間曾任經濟部統計室主任、行政院經濟會議簡派專員、國家總動員會議簡任調查室主任、戰時生產研究組組長、以及財政部簡任總稽核等職。1949 年隨國民政府播遷來台後，擔任台灣省立法商學院社會學系教授兼系主任；之後，赴英國倫敦大學及美國哥倫比亞大學研究，回國後（1958 年）於東海大學社會學系任教，次年受聘為社會學系主任兼訓導長（俞景蓬，2000：517-8；葉啟政，1985：90）。

表 4.3.2 1952 年行政專校社會行政科課程分配表

科 目	學分數	科 目	學分數	科 目	學分數
三民主義	4	社會工作	4	兒童福利	2
國文	4	社會保險	4	社會心理學	4
英文	4	社會行政	4	地方行政	2
中國通史	4	社會救濟	4	公共衛生	2
憲法	2	經濟學	4	合作概論	4
民法概要	4	社會學	4	工商管理	4
刑法概法	2	社會問題	4	農村社會	4
行政法	4	社會調查與統計	4		
勞工法	2	社會工作實習	0		

資料來源：整理自傅熙亮（1952a：36）

科目，該校並設立「社會服務中心」來做為該科學生的實習機構<sup>73</sup>，其實習內容是以在社區中進行政令宣導、提供居民服務為主；這樣的實習制度應該可以說是國民政府遷台後社會工作實習制度的肇始，而「社會工作實習」也正是美國AASSW在1944年所公布的「最低課程標準」所列入的必修課程之一（Kendall, 2002: 32-3）。簡言之，從行政專校社會行政科中分別開設「社會行政」與「社會工作」課程，以及以「社會工作實習」而非以「社會行政實習」為課程名稱，都可以看出當時的社會行政/工作教育領域應該已經意識到「社會行政」與「社會工作」是有所區別的<sup>74</sup>。

<sup>73</sup> 李宗派（1954：30-5）曾對這個中心做如下的介紹：「省立行政專科學校為配合此社會改造運動之實施，決定推行社會服務，恰巧去年，該校有社會行政一科之新設。學校當局為使該科同學在校中有實習機會，特於訓導處社會服務組指導之下，籌設學生社會服務機構。---政專社會服務中心是本校社會行政科同學之實習機構，---，使同學均能把---理論與實際合一」；這個服務中心的服務內容主要是補習服務（針對鄰近社區中的兒童、少年、成年婦女教授國語文、數學、珠算，並協助宣導政府政策）、康樂服務（於週末舉辦電影欣賞會及民眾同樂晚會，免費招待社區居民參加）、人事服務（向報社勸募有求職版的報紙，每天於幾處公車候車亭等固定地點張貼）、以及編印「服務日報」或「民眾壁報」以報導該中心之工作情形。

<sup>74</sup> 這也可以從一個微妙的變化看出當時確實有這樣的情事出現，這個微妙的變化是：「台灣新社會月刊社」所出版的《台灣新社會》（此月刊於1948年創刊，發行4期後因故停刊，但隨即於1950年復刊，復刊後改名為「新社會」；該期刊在當時可定位為一份學術性的期刊）於1948年第1卷第2期至第4期、以及1950年第2卷第1期至1953年第5卷第8期，幾乎每一期皆有由台灣省政府社會處所主筆的專欄，這個專欄的名稱先後以「社工消息」及「社工通訊彙誌」為名，在刊末報導省政府社會處及其所屬機關/構的重要紀事，或回答各界（主

除了在社會行政訓練及教育領域已經開始出現美式社會工作教育的內容外，這個階段也開始有學者或實務工作者陸續在社會科學領域的期刊發表專文，將美、歐（特別是美國）社會工作的觀念推介至台灣，例如鄭茂根（1950）介紹英、法、美三國社會工作人員的訓練制度及課程內容；葉翰眉（1951：25）為文〈什麼是社會工作〉，定義社會工作是「一種專業工作，它運用專業的工作方法，適應或配合個人的或社會的資源，調整個人與個人的、個人與社會的、以及社會與社會的關係，以改善個人的生活，健全社會的關係和促進社會的幸福」。李鴻音<sup>75</sup>（1952：2）則認為社會工作具有三個層次的功能，即保護：扶助在社會關係上遭受到不幸事件及困難痛苦的人；更生：積極推動個人向上發展和社會向前進步；以及預防：防止社會病態的發生；同時他也強調，社會工作就是「社會工程」，其最終目標是建立整個國家的社會安全制度。之後，李鴻音（1953）也為文介紹社會工作的個案、團體、社區、研究、行政五大方法，同時也介紹美國社會工作的教育、社會工作人員的就業概況與待遇、社會工作的專業組織、以及美國社會工作的發展趨勢。龍冠海（1953）則分別從社會工作的知識基礎，以及工作方法兩個面向來介紹社會工作。

值得一提的是，葉楚生自 1954 年 8 月起，連續 20 期（1 年 8 個月）以連載的方式，在《新社會月刊》這本學術性的期刊中，以「社會工作講座」為專欄名稱，每期刊載一篇介紹社會工作的文章，全文共分為八講，內容涵括了：社會工作的定義及範圍，各國（含我國）社會工作的發展歷史，社會工作的工作方法（個案、團體、社區、社會行政），以及社會工作專業教育（詳如表 4.3.3）。之後，她將這

---

要是省政府、各級政府、以及社會處所屬機關/構的公務人員，對社會處所主管的業務所提出的相關問題，或要求進行法令解釋），但這樣的專欄名稱，於 1953 年第 5 卷第 9 期起改為「社政消息」。這個學術期刊專欄名稱的改變，多少可以看出學術領域（也有可能是國家機關）希望為社會工作（或是社會行政）「正名」的意圖，而將社會工作「純化」為一種專業的服務方法，這也可以從當時在學術刊物上所發表有關社會工作的文章中看出這樣的態勢。

<sup>75</sup> 李鴻音（1904-1997），國立東南大學、英國倫敦大學皇家學院畢業。曾任河南省政合作處處長、社會處處長、社會部計畫委員、教育部特約編纂、監察院參事等職。來台後，先後擔任行政專校、台灣省立法商學院教授，以及國立中興大學法商學院社會系教授兼系主任等職（李鍾元，2000a：214-5）。

表 4.3.3 葉楚生於 1954-1956 年連續 20 期所發表之「社會工作講座」內容一覽表

講 座 標 題	詳 細 內 容
第一講 社會工作的要義	社會工作的名詞與定義 社會工作的種類、範圍、特質、目的與功用 社會工作與社會科學的關係
第二講 各國社會工作之發展	英國 1601 年之「濟貧法案」 德國漢堡及愛爾伯福制 英美之慈善組織、社會公社（睦鄰組織）運動 各種社會科學發展之影響
第三講 我國社會工作之發展	民國以前、民國以來之社會工作發展 公的、私的社會事業之發展 社會工作之事業化與現代化
第四講 社會個案工作	社會個案工作的意義、起源與發展 社會個案工作的工作方法與流程 社會個案工作的應用與評價
第五講 社會集團工作	社會集團工作的意義、起源與發展 社會集團工作的工作原則與方法 社會集團工作的應用與評價
第六講 社區組織工作	社區組織的意義、起源與發展 社區組織的工作方法與步驟
第七講 社會福利行政	社會福利行政的意義、起源與發展 社會福利行政的範圍 社會福利行政的推進條件 各國（含我國）社會福利行政概況
第八講 社會工作專業教育	社會工作專業教育的重要性 社會工作專業教育的起源與發展 社會工作人員之種類及其應具備之條件 社會工作人員之訓練 社會工作之實習

資料來源：新社會月刊第 6 卷第 8 期 — 第 8 卷第 3 期

研究者繪圖整理

些內容增補修訂，於 1958 年出版為《社會工作概論》乙書，這本《社會工作概論》可以說是國民政府遷台後，第一本有系統地引介美國社會工作觀念進入國內的學術性著作，也是戰後台灣第一本社會工作概論式的教科書。葉楚生在其

社會講座第一講中，分別引用美國學者 Helen Witmer、Dittmer Gillin、Wayne Mcmillen、H. I. Clark，以及美國社會工作年鑑（Social Work Year Book）等資料，對社會工作進行如下的定義：

從上述---各家定義看來，我們可知現代社會工作是指各種由政府或私人運用現代科學知識與方法所舉辦的專業服務，這種服務包括以個人、家庭、社團、社區、乃至整個社會為對象的各種有組織的活動，其目的在協助個人或社會解除並預防其問題，調整個人社會關係乃至整個社會關係，發揮個人與社會之潛能以改善個人之生活並增進社會之福利（葉楚生，1954：20）。

除了對社會工作進行一般性的介紹外，這個階段也有學者在學術期刊中為文推介個案工作方法、醫院社會工作，以及學校社會工作，只是數量上仍相當有限。在個案工作方面，早在 1950 年，熊芷（1950）便為文介紹如何在兒童教養機關內從事個案工作；葉楚生（1952a、1952b）則是先從釐清社會個案工作的定義、工作方法開始，再進一步討論兒童教養機構的社會個案工作；金初裕（1952b）則是詳論社會個案工作的理論基礎，以及社會個案工作在台灣可資運用的場域；吳玉清（1952）以實務上的案例，來說明如何在學校中（特別是中學）針對問題學生進行個案工作。在醫院社會工作方面，則分別有傅熙亮（1952b）、丁碧雲（1952）、以及李宗派（1957）等人發表專文介紹醫院社會工作。另外，景賢（1951）亦為文介紹美國學校內的心理和社會工作的概況。

從以上的分析我們可以清楚看到，在台灣戰後 1949-1963 年間的社會行政/工作教育及學術領域裡，有部份早年出生於中國大陸，在大陸就讀大學，部份在大學畢業後留學海外（以美國居多），之後/回國後在國民政府內擔任要職或於大學內任教，而後隨國民政府播遷來台的社會行政官員或學術工作者，他們絕大多數非主修社會工作，有部份是來台任教後至海外社會工作院進修，但不一定取得碩士學位，少部份擁有社會學博/碩士學位，或教育學碩士學位，他們

所認識的社會工作，是擁有一套完整的知識體系、服務方法、與教育制度的「美式專業社會工作」，並且透過在「社會工作人員講習班」以及行政專校「社會行政科」的課程設計中，加入社會工作的「工作方法」與「社會工作實習」等這些在 1930、1940 年代被美國社會工作教育部門訂為基礎課程的科目來加以推介及傳佈之。

然而，這個階段的學術與教育領域也呈現 Midgley (1981) 所謂「美國專業社會工作的帝國主義宰制第三世界國家的社會工作發展」這樣的現象，例如在行政專校的社會行政科中開設「社會工作實習」這門課就是明顯的例證。「社會工作實習」之所以會在 1944 年代被美國 AASSW 列為「最低課程標準」之一，是因為美國自 1904 年起，即有紐約慈善學院及波士頓社會工作者學院（*Boston School for Social Workers*）等社會工作教育機構出現，之後社會工作也在強大的民間社會力量為基礎的社會中逐漸開展，也就是說，在 1940 年代的美國社會裡，已經有許多以「美式專業社會工作」做為其工作方法的組織，也有足夠的學術基礎來支持、提供、吸納社會工作教育部門中學生的實習；但是，在行政專校社會行政科開設「社工實習」課程的那個年代，台灣民間社會的力量還非常薄弱，整個社會對什麼是社會工作也尚未有共同的理解，社會工作教育也還未大幅開展，將「社工實習」列為必修課程之一，雖然有希望學習、引介美國社會工作教育至台灣的企圖，但也顯示這個階段的台灣社會工作教育，是毫無反省地移植美國社會工作教育的內容。

此外，從這個階段所出版的專書與所發表的文章來看，其所定義的社會工作是美國 1920 年代以來，混合實證主義、治療取向，將處遇焦點放在個人或家庭，以使個人或家庭適應既有體制的社會工作<sup>76</sup>。同時，整個社會行政/工作教育及學

---

<sup>76</sup> 誠如 Leiby (1978: 220) 所言：「1920 年代以降的社會工作者，其熱情是在個別的個案上，以及個案所產生與個人、家庭或社會失序有關的問題上，並為這些個案提供理性的、個別化的

術領域對社會工作的論述，也大體呈現出「社會工作是一門具備科學知識的專業，透過這門專業可以妥善處理個人或家庭的問題，而使得整個社會得以安定，同時也可以促進社會的進步」這樣的圖像，而這樣的社會工作論述，也相當程度地與當時整個台灣社會崇尚科學知識、強調經濟發展、社會進步的主流思想得以契合；再加上傳佈「美式專業社會工作」者，大多有任職於政府部門的背景，所以即使社會行政/工作的教育及學術領域所認識的社會工作明顯與黨、政部門不同，但其並沒有挑戰國家體制或是不合理的制度設計，所以亦可見容於當時的統治當局並獲得其信任。

而這種以實證主義、治療取向為主體，將處遇焦點放在個人與家庭而非社會結構性因素的社會工作，也在醫療領域開始萌發，部份公營或較大型的私立醫療機構開始設立社會服務單位，以社會工作的方法來協助病患及病患家屬解決問題。最早在醫院裡設立社會服務單位的醫療機構，是於 1949 年 10 月所成立的省立台北醫院（即今日的台北市立中興醫院）社會服務部，由劉良沼<sup>77</sup>擔任首任主任；依曾在此單位實習的陳維德（1964：58）所述：省立台北醫院社會服務部是依劉良沼的建議，以前北平協和醫院社會服務部為藍本而創建。成立之初的工作範圍僅限於小型施醫與兒童服務的工作，但於 1952 年 7 月省政府頒訂「貧民暨貧困征屬施醫辦法」後，業務範圍隨之擴展，至 1964 年已擴增至 8 項主要的服務<sup>78</sup>，主要是以對貧、弱的個人或家庭施以經濟扶助。

---

服務。社會工作者也都明瞭，非個人性的或社會結構性的因素也都是造成個案不幸的原因，同時也會倡導社會改革，但這些並非這個階段社會工作者處遇的核心」。

<sup>77</sup> 劉良沼畢業於滬江大學社會學系，畢業後留學美國，獲哥倫比亞大學碩士，並曾在芝加哥大學社會行政學院及紐約社會工作學院專研醫療社會工作。劉良沼在來台之前，曾先後服務於傷殘重建中心、善後救濟總署、北平協和醫院、以及國立中央大學附屬醫院等機構（陳維德，1964：68）。

<sup>78</sup> 這八項服務分別為：一、對貧困而無法自繳醫療費用的患者給予經濟、醫藥、與營養品等補助；二、了解病人生病的社會原因及心理因素，以提供醫師作診斷的參考；三、補助因子女過多而無法安心診治的父母設法安置其子女，或代其辦理領養及寄養工作；四、為患者家屬或患者本人需要職業者，設法為其介紹職業；五、為無依無靠、老弱、孤幼、殘廢者辦理轉送救濟院及育幼院；六、指導患者解決家庭問題，使其恢復正常生活；七、對病倒路側者、

在省立台北醫院社會服務部成立之後，各地公私立及教學醫院開始相繼成立社會服務/工作部，包括：1950 年由李美貞在台大醫院精神科門診和病床開始從事精神病患之社會個案工作，依黃梅羹<sup>79</sup>的回憶，李美貞應該是台大醫院第一位精神科社工員，當時她便運用個案工作的方法協助病患及病患家屬（引自黃侃如，2004：35）。1953 年，台大醫院在聯合國兒童急救基金會台灣業務主持人盛森夫人（Mrs. T. A. Samson）的協助下，正式成立社會服務部，由鄒玉階所領導；1956 年，台大醫院精神科與台灣省衛生處合作成立「台北兒童心理衛生中心」，聘任自美國獲得社會工作碩士的李美貞擔任主任，且聘任社工員並納入編制，以社會個案工作方法為主參與醫療團隊的運作。1956 年，馬偕紀念醫院在派員前往台大醫院社會服務部見習之後，獲董事會同意成立社會服務部。而這些在醫療領域從事社會工作的社會工作者，亦已開始發展自己的訓練體系，課程內容主要是以進行個案服務所需具備的知能，以及醫療行政與醫學倫理為主，例如聯合報便曾記載：

台大醫院舉辦之醫務社會工作人員講習班定明（廿五）日開學，參加講習學員計有 15 人，都是本市各大醫院的社會工作人員，講習目的在使他們協助病人解決疾病有關的社會、經濟及心理上各種困難，以提高醫療效果，促進保健功能。講習期間為三個月，課程計有社會個案工作、醫療社會工作、一般醫學、心理學、精神科社會工作、醫學行政與醫務人員倫理、以及專題演講等，講師有高天成院長、教育部國教司長葉楚生、精神科社會工作專家李美貞、內政部專門委員鄒玉階、暨台大醫院各科主任等多人。（聯合報，1958 年 2 月 24 日，第 2 版）。

---

棄嬰等的收容與治療，並負擔私生子及不幸母子的生活費用；八、辦理對學術上有研究價值的患者的免費診治及診斷期間的訪視。

<sup>79</sup> 黃梅羹於 1967 年畢業於台灣大學社會學系，畢業後先任職於彰化地區的「農忙期臨時托兒所」，擔任托兒所的老師（此托兒所由聯合國經費資助）。之後，因為台灣退出聯合國，經費補助中止，黃女士於是轉任台大醫院精神科社會工作員；迄今在台大醫院精神科已服務近 40 年（黃侃如，2004）。



此外，這個階段的民間社會，開始有來自國外（主要是美國）的社會工作團體在台灣設置分支機構，例如 1950 年基督教兒童福利基金會<sup>80</sup>在包霖博士（Dr. Daniel A. Poling）與孫理蓮女士（Mrs. Lillian Dickson）的奔走下，首先設立光音育幼院，之後陸續成立台中育嬰所、大雅盲童育幼院（後捐贈給西德惠明盲人福利會，並更名為「惠明盲校」）等，並接辦大同育幼院；一直到 1964 年，該會正式改組為「基督教兒童福利基金會台灣分會」，並於台中設立第一個家庭扶助中心，開始聘任大學畢業生為社工員，以經濟資助、家庭訪視、醫療補助、親職教育、育樂活動等方式服務貧困孤寡之家庭（林東陽，1985：17-21），而成為台灣戰後在首先實施「美式專業社會工作」的民間團體。除此之外，這個階段台灣的民間社會，亦有本土的傳統慈善救濟組織針對不同對象提供特定的服務，例如仁濟院收容照顧精神病患、無依老人與遊民，以及對貧困者實施社會救助等（陳燕禎，2004：149）；「愛愛院」收容遊民、乞丐（林金田，1996：49）；各地的慈善會進行貧困者物資救濟---等；同時，台灣省政府社會處亦改組日本統治時期所遺留下來的救濟機構成為私立救濟院，全省計有 21 所，並交由地方人士經營、管理（台灣省政府社會處，1957：102）；這些慈善組織基本上是延續明、清以降普遍存在於中國及台灣社會「士紳典範」的慈善觀，除了對貧弱者予以施捨、賑濟外，其實也相當程度地具有教化及維持社會秩序的功能（梁其姿，1997；李孝悌，1999）。同時，包括天主教、基督教、以及本土宗教（以佛教居多）在內的宗教團體，亦在台灣從事許多福利服務，包括醫療、教育服務，以及設立老人、兒童、殘障、青年、原住民的福利機構（如表 4.3.4）（王順民，1999）。這種機構式的集體收容、安養措施，雖然被部份學者視為是西方社會工作的原型之一（Young & Ashton, 1956；Woodroffe, 1962），但是在台灣戰後 1949-1963 年這個階段，這些組織並沒有特別宣稱自己是運用「社會工作」的方法，也沒有具體的資料記載這些組織或機構有運用「社會工作」的

---

<sup>80</sup> 即目前的「中華兒童暨家庭扶助基金會」（Chinese Fund for Children and Families / Taiwan, 簡稱 CCF/Taiwan）。1950 年時，該會尚未在台灣成立基金會的組織，而是受基督教兒童福利基金會香港分會所監督，在台灣設立 4 所育幼院（林東陽，1985：17）。

工作方法，或是聘任「社會工作人員」來提供服務（也許有，但基於本研究的限制並未尋得），而是以其特有的社會基礎及社會條件，針對貧、病、老、弱、殘、孤等特定對象來提供各項服務，所以陶蕃瀛（1999：192-3）便認為，「專業社會工作」與這些本土、傳統、以及透過宗教力量所設立的草根性助人/慈善組織基本上是疏離的。

表 4.3.4 1940-1950 年代台灣地區宗教福利構的發展情形

服務領域	天主教		基督教		本土宗教	
	1940 年代	1950 年代	1940 年代	1950 年代	1940 年代	1950 年代
醫 療	14	20	12	8	-	1
教 育	12	32	7	6	1	2
兒 童	-	2	3	34	2	6
老 人	-	1	1	2	-	4
殘 障	-	2	55	42	-	3
婦 女	-	1	-	-	-	-
青 年	1	6	4	12	-	-
原住民	-	3	-	6	-	-
少 年	-	-	-	2	-	-
諮 商	-	1	-	4	-	-
社 區	-	-	-	-	-	-
綜 合	3	6	1	4	-	1
合 計	30	74	33	83	2	9

資料來源：王順民（2001：99）

## 小結

從以上的討論我們可以發現，國民政府在遷台後，將台灣視為「反共復國」的基地，在政治上透過「威權體制」來限制民間社會的公共參與，使黨、政的

領導者與菁英所做的決策，能夠在沒有反對力量的阻撓下加以貫徹。在經濟上，則是全面實施土地改革，並在美援的支持下，展開一波以進口替代為主的經濟建設，改善了台灣戰後民生凋敝的經濟；美援的到來雖然促使台、美的交流更為密切，但也更加深台灣在學術上及技術上對美國的依賴，美國學術界所發展出來的知識體系及學術文化，也透過留學與各種學術交流活動擴散/移植至台灣，社會工作自無例外。而這種以黨、政部門為主體，對台灣民間社會進行全面性掌控的威權體制，以及大量依賴美國而深具殖民性格的學術文化，也成為型塑台灣戰後 1949-1963 年間社會工作發展的兩股主要力量，進而呈現出黨、政門將社會工作視為是「與社會行政及社會控制同義的社會工作」，而社會行政/工作教育與學術領域則是以「美式專業社會工作」來界定社會工作，這種「雙元化」的社會工作發展。

在黨、政部門方面，中國國民黨，對「社會工作」的認識是視社會工作為一種「革命工作」，是為奪回在中國大陸失去的政權，在台灣生聚教訓而從事與「社會建設」有關、以及對台灣各階層進行「社會控制」的工作；而政府部門所認識的「社會工作」則是延續大陸國民政府時期的觀念，視「社會工作」就是等同於「社會行政」，其重點在於擬訂或開辦對鞏固政權、安定社會，或是對促進經濟發展有所助益的社會政策與福利服務，同時也透過官僚化的社會行政組織體系來執行、貫徹之。也因此，黨、政部門所界定的「社會工作人員」或「社工幹部」，指的是任職於各級政府社會行政單位的公務人員、各人民團體與各工會的領導者與幹部，以及在中國國民黨內從事與「社會工作會」職掌有關工作的人員，而這種對社會工作的認識與定義，也完全反應在戰後唯一由所謂的「社會工作人員」所組成的人民團體——「中國社會工作協會」的會員及理監事的結構上。

而當時社會行政/工作教育領域所認識的社會工作，則是擁有一套完整的知識體系、服務方法、以及教育制度的「美式專業社會工作」，並透過台灣省政社會處自 1950 年起開始辦理「社會工作人員講習班」，以及 1951 年於「台灣省立行政專科學校」中設立「社會行政科」這兩個管道，將「美式專業社會工作」的概念及部份的教育內容引介、傳佈進入台灣社會。引介、傳佈這套「美式專業社會工作」者，主要是早年出生於中國大陸，在大陸就讀大學，之後留學海外（以美國居多），回國後在國民政府內擔任要職或於大學內任教，而後隨國民政府播遷來台的社會行政官員或學術工作者，他們絕大多數非主修社會工作，有部份是來台任教後至海外社會工作院進修，但不一定取得碩士學位，少部份擁有社會學博/碩士學位，或教育學碩士學位；他們所引介、傳佈的社會工作，是美國 1920 年代以來，混合實證主義、治療取向，將處遇的焦點放在個人或家庭而非社會結構性因素的社會工作，並大體呈現出「社會工作是一門專業，透這門專業可以妥善處理個人或家庭的問題，而使得整個社會得以安定，同時也可以促進社會的進步」這樣的社會工作論述，而這樣的社會工作論述，也相當程度地與當時整個台灣社會崇尚科學知識、強調經濟發展、社會進步的主流思想得以契合。

此外，雖然被黨、政部門定義為所謂的「社會工作人員」，可以透過「中國社會工作協會」——這個在大陸時期便已經向國民政府辦理登記，並在政府播遷來台後復會，而成為戰後唯一被核准、以社會工作為名的「社會工作專業組織」，來取得其合法性與代表性；但由這些所謂的「社會工作人員」並非是擁有特殊技術者，而是被動地承接國家對他們的期待、執行國家所交付的任務、以及傳遞統治當局意識型態的黨、政工作從業人員，其本身就是統治階級的一員，所以並沒有、也沒必要形成對「社會工作」的共同論述，或集結成一股力量來進行「專業化」的集體宣稱與動員。而引介與傳佈「美式專業社會工作」的社會行政/工作教育與學術工作者，因深受「美式專業社會工作」的影響，因而不

斷地宣稱「社會工作是一門專業」，並積極期待台灣能朝向「美式專業社會工作」的專業建制邁進；由於這些學術工作者在大學校、院內任教，位居知識生產的權力位置，所以在那個普遍教育水準不高、資訊與知識的流通非常緩慢的社會，自然很容易取得專家的身份，並以這樣的身份積極參與政府部門所舉辦的教育訓練，或是透過著作，而逐漸取得對「社會工作」的論述權；再加上這些教育與學術工作者多有任職於政府部門的經驗，其身份原本就受政府的信任，同時其所傳佈的社會工作論述也都能見容於統治當局，甚至某種程度還具有穩定社會秩序的正面功能，所以「美式專業社會工作」的觀念與方法在推介過程並沒有產生太大的阻力。

而這種 1950 年代至 1960 年代初期所呈現的「雙元化」社會工作發展態勢，到了 1960 年代中期之後開始有了轉變，政府的社會行政領域開始出現「社區發展」以及「貧民服務」這些工作項目與內容，以社會行政/工作教育與學術工作者所形成的「社會工作學術社群」對「社會工作」的影響力亦逐漸凌駕與超越「中國社會工作協會」，我們將在下一章對這樣的發展趨向進行更深入與細緻的討論。



## 第五章 從「社區發展」到「貧民服務」的 社會工作發展

今反攻基地之經濟情況日趨繁榮，社會福利措施亟待加強，爰以建立社會安全制度，增進人民生活為目標，以採取社區發展方式，---決定現階段社會福利措施之實施方針如次。---至於所需人才，則應儘量任用各大學有關社會工作學系之畢業生。(<民生主義現階段社會政策>)；引自台灣省政府社會處，1990：103、106)

如前章所述，戰後至 1960 年代初期，由於黨、政部門與社會工作/行政教育學術領域對社會工作的不同認識，因而呈現出「雙元化」的社會工作發展。但這樣的景況到了 1964 年因執政黨所通過的「民生主義現階段社會政策」而有所改變，「社會工作人員」在這項政策宣誓中，已被黨、政部門視為是推動社區發展、執行社會福利方案的第一線實務工作者。然而，在這項政策文件頒佈後，政府部門並沒有依此政策所言聘任社會工作人員從事社區發展的工作，而是一直到了 1972 年才由台灣省政府社會處頒訂「台灣省各省轄市設置社會工作實驗計畫釋例」，擇定基隆市、台中市、台南市、高雄市設置社會工作員 10 名，而且這些社工員並非從事社區發展的工作，而是從事低收入貧戶的服務（台灣省政府社會處，1979：39）。目前既有討論台灣社會工作發展的文獻，雖然都肯定「民生主義現階段社會政策」是社會工作發展很重要的一個里程碑（林萬億，2002a；黃彥宜，1988；曾中明，1981），但研究者發現，這些文獻並沒有清楚解釋為什麼「民生主義現階段社會政策」所揭櫫由政府部門聘任社會工作人員來從事社區發展工作這樣的理念無法實現，在這將近 10 年的時間中，是那些因素阻礙了這個理想的實現？而又為什麼到了 1972 年，政府所聘任的社工員是從事貧民的服務，而非從事「社區發展」的相關工作？因此，本章將沿用上一章的體例，除了探討及回答上述問題外，並希望能透過對相關資料的分析與整理，來呈現這個階段台灣社會工作發展較清晰的樣貌。

## 第一節 歷史脈絡

1950 年代因為韓戰的爆發，突顯出台灣在冷戰時期<sup>81</sup>的國際戰略地位，而使得台灣得以轉危為安，並成為以美國為首的西方集團在反共全球戰略上不可或缺的要角。之後，1960 年代中期，中國大陸內部發生「文化大革命」，同時中共政權對外採親蘇、仇美的政策，這也使得國民黨政府的反共政策更受美國及西方民主國家的肯定；再加上台灣開始對部份第三世界國家提供農業技術合作，大大地擴展了台灣的外交關係，所以一直到 1960 年代中期，承認台北的國家比承認北京的來得多，「中華民國」仍是聯合國裡唯一合法代表中國的政權。而台灣國際地位的穩定，使得國民黨有更大的力量對內進行各項治理工作。在政治方面，國民黨是採威權統治及舉辦基層選舉以保持民主形象的雙向發展策略（彭懷恩，1997：75）。如前章所述，國民黨政府在二二八事變及遷台之後，雷厲風行地對社會各層面進行監控，並以國家安全為由進行異議言論及思想的箝制，形成了所謂的「白色恐怖」；也因此，1950、1960 年代間而出現了許多「匪諜案」與「叛亂案」，其中又以《自由中國》被查禁與雷震案<sup>82</sup>、籌組反對黨運動受阻

---

<sup>81</sup> 二次世界大戰後，自 1950 年至 1970 年間，整個世界的國際體系基本上呈現出由美國所領導的民主集團與蘇聯所控制的共產集團兩極互相對峙的權力結構。1954 年台灣與美國簽訂「中美防禦協定」，美國保證將防衛台灣和澎湖群島，台灣也同意除非在緊急自衛並與美國磋商下，不會從台灣、澎湖群島或其他島嶼對大陸發動攻擊。此協定將台灣納入東亞反共圍堵防線的集體安全體系中，和日本、南韓、菲律賓等國形成阻止共產主義進一步擴展的防禦聯線；而這個國際角色的確定，使得國民黨政府的「合法性」獲得西方反共集團國家的肯定（彭懷恩，2003：131；費浩偉，1989：12）。

<sup>82</sup> 《自由中國》創刊於 1949 年 11 月 20 日。其原始構想是來自於一部份的中國國民黨人士及社會中自由主義知識份子，包括雷震、胡適、杭立武、王士杰等人，他們在 1949 年集結，希望出版刊物來宣揚自由與民主的思想，以喚起民心共同對抗共產黨的極權專制。此刊原本計畫在上海創刊，由胡適取名並撰寫宣言，但緊接著長江失守，國民政府播遷來台，《自由中國》乃隨國民政府來台，在台北創刊。創刊之初，因其大力鼓吹民主自由的思想，有助於國民黨在危厄困境中以新形象來爭取海內外的支持，所以當時的教育部每月撥付給美金 500 元的補助經費協助其出版，國軍部隊也都訂閱此刊供官兵閱讀。然而，《自由中國》在雷震、殷海光等人的耕耘之下，除了宣揚民主自由的思想、批評共產極權之外，也將批判的箭頭轉向國民黨統治當局。1956 年 10 月 31 日，正逢蔣介石七十大壽，該刊出版「祝壽專號」，對蔣介石及執政黨提出建言，也因此觸怒當局。之後，《自由中國》於 1957 年 8 月-1958 年 2 月推出以「今日的問題」為名批判政治現實的一系列社論，其中亦討論到極為敏感的「組織反對黨」這個議題。而後，該刊亦持堅決反對增訂臨時條款以使蔣介石連任總統的立場，這



<sup>83</sup>、彭明敏等人因發表〈台灣人民自救宣言〉而被判刑<sup>84</sup>、以及《文星》雜誌遭停刊等事件<sup>85</sup>最具指標性與代表性，而這些事件的主事者最後也都因此而身

---

些言論都踏觸到執政當局的禁忌。1960年3月21日，蔣介石依新增訂的「動員勘亂時期臨時條款」獲選連任中華民國第三任總統；同年9月4日，台灣警備總部以涉嫌叛亂罪名逮捕雷震（當時其亦任籌組反對黨的籌備會發言人兼秘書長）及《自由中國》總編輯傅正等人，《自由中國》亦旋遭停刊。1960年10月8日，雷震以「為匪宣傳」及「知匪不報」（雜誌社內的會計劉子英被指為匪諜而雷震沒有檢舉他）被判有期徒刑10年（李筱峰，1987）。

<sup>83</sup> 1960年台灣舉辦地方選舉（4月選省議員、11月選縣市長），當年3月李萬居、高玉樹、郭雨新、吳三連等無黨籍人士曾召開選舉座談會；之後於5月18日（省議員選舉後），再由無黨籍人士及民社黨、青年黨人士召開「在野黨及無黨派人士本屆地方選舉檢討會」，會中強烈批判選舉舞弊，並由郭國基提出解散民、青兩黨，和台灣民主人士共同組織有力在野黨的主張，最後決議先行組織「地方選舉改進座談會」。6月16日，「地方選舉改進座談會」決議責成李萬居、雷震、高玉樹為新黨的發言人，並派17位委員至全省各地座談；7月25日在台中的座談會中，該會宣佈將於10月底前成立「中國民主黨」。此一消息一經發佈，執政當局及國民黨各相關刊物群起攻之，並表示絕不承認新黨；9月1日，《自由中國》第23卷第5期刊登由台大教授殷海光執筆，措詞強硬的〈大江東流擋不住！〉社論，強力反駁各界，特別是執政當局對籌組新黨的批判；9月4日雷震被逮捕，9月10日「地方選舉改進座談會」發表聲明，表示將繼續籌組新黨，並改以「中國民主黨籌備委員會」的名義對外從事各項工作，並聲援雷震及傅正，要求當局立即釋放兩人。1961年1月，台灣舉辦第五屆縣市議員選舉，1月23日「中國民主黨籌備委員會」舉辦「第五屆縣市議員選舉檢討會」，會中表示此次選舉有20%的新黨人士當選，但自此以後，「中國民主黨籌備委員會」沒有再進行任何活動，籌組反對黨的運動自此歸於沉寂（沈懷玉，2004：1013-4；李筱峰，1987）。

<sup>84</sup> 彭明敏，1923年生於台中大甲，戰前留學日本東京帝國大法學部政治科，戰後回台灣就讀台大政治系，1948年畢業，1954年獲法國巴黎大學法學博士，之後回台任教於台大政治系，1961年任該系系主任，並於1963年當選第一屆十大傑出青年。1964年，他與學生魏朝廷、謝聰敏等人起草〈台灣人民自救宣言〉，其中明白以「一個中國、一個台灣」作為解決台灣問題的訴求，並要求由台灣1,200萬人民（不論出生地為何）自由選舉產生的政府，來取代蔣介石所領導欠缺民意基礎的政府，以建立一新的國家和新的政府，並主張制訂新的憲法，以新會員國的身份加入聯合國。1964年9月20日，這份宣言尚未發出，彭明敏等人即遭警備總部逮捕，之後以叛亂罪被軍法機關起訴，1965年4月2日其被判處有期徒刑8年（魏朝廷亦為8年、謝聰敏10年）。但由於彭明敏在國內外擁有高度聲望，許多國內外團體紛紛聲援，最後於該年11月3日由蔣介石特赦出獄，但行動仍遭情治人員監視。1970年1月，彭明敏在多方暗助下偷渡到瑞典，之後再赴美國，除在美國密西根大學擔任法學客座教授外，也積極從事海外的台灣獨立運動。而〈台灣人民自救宣言〉也成為戒嚴時期台獨主張的重要代表（薛化元，2004a：878；李筱峰，1999：74-5）。

<sup>85</sup> 《文星》雜誌創刊於1956年11月5日，停刊於1965年12月。該刊創刊之初定位為一本「文學的、藝術的、生活的」雜誌；到了1959年才重新定位該刊為「思想的、藝術的、生活的」雜誌。《文星》自1960年起，由蕭孟能擔任發行人，李敖任主編而開始轉向思想的論戰，全面對中國傳統文化進行批判，並大力提倡現代化、西化，極力宣揚西方的科學與民主。之後，該刊自67期起，刊登一系列由台大教授殷海光從思想層面對民主、自由的析論，陸嘯釗的〈惡法錄〉，以及李聲廷（當時被譽為「人權牧師」）介紹歐美如何保護人權的實例的文章。該刊1962年出版的第90期被查禁，第98期出刊後，因李敖所寫的〈我們對「國法黨限」的嚴正表示〉，嚴厲批評國民黨中央委員會第四組對言論的箝制，而遭停刊1年的處分；就在《文星》雜誌於停刊一年將屆時，收到國民黨中央委員會第四組的函件，明白告知《文星》雜誌不宜復刊，《文星》雜誌自此消聲匿跡。《文星》雜誌是台灣戒嚴時期繼《自由中國》後，對知識份子社群深具影響力的雜誌（應鳳凰，2004，186；李筱峰，1999：64-5）。

繫囹圄或遣逃出境成為所謂的「黑名單」。這個階段一連串對思想、言論、出版、以及結社活動的鎮制，使得台灣民間社會的力量幾乎消失殆盡，國家權力得以深入社會每個階層、每一角落，而沒有強而有力的反對力量制衡之，這也使得國民黨一黨獨大的威權統治更形鞏固。

另一方面，國民政府播遷來台後，為維持其仍是實施自由民主政治體制這樣的國際形象，並以此做為與中國共產黨極權統治的區別，同時也為維持其政權的正當性，所以仍部份實施憲法內所揭櫫的民主政治理念及制度設計。台灣自 1950 年起至 1983 年止，舉辦歷屆的各級公職人員選舉，但這樣的選舉只開放到省議員及縣市長、議員層級，一直到 1969 年才開始有「中央公職人員國大代表及立法委員增補選」這種中央級民意代表選舉的出現<sup>86</sup>（詳如【附錄六】），但其名額仍非常有限。Lerman（1977）便認為，國民黨在台灣從事的選舉，其目的並不是在發展多元參與的民主政體，而是藉由選舉來進行政治菁英的整合，亦即基層選舉是來自大陸且位居中央統治階層的政治精英與地方政治菁英進行政治利益交換的機制，前者分配政治權力給後者，後者提供前者群眾基礎及統治的合法性。朱雲漢（1989：143-4）亦持類似的看法，他認為台灣在解嚴前的地方選舉，基本上是為本省菁英提供一個正式分享政治權力的管道，而這樣的管道具有多重的作用，首先是在地方上造成本土菁英之間的競爭與派系間的相互牽制，而由黨來扮演平衡者的角色；再則透過提名的關卡，國民黨可以有效地把多數地方菁英及社會關係都吸納到黨的組織裡來；但為防止任何地方菁英透過選舉而累積政治資源，所以只開放到省議員及縣市長、議員層級的選舉，本土菁英欲更上一層樓就只能循著黨政官僚體系爬升，所以必然會逐漸

---

<sup>86</sup> 此次選舉係依據 1966 年國民大會第四次會議所修訂的「動員戡亂時期臨時條款」第五項之規定而舉辦，該條文為：「總統為適應動員戡亂需要，得調整中央政府之行政機關及人事機構，並對於依選舉產生之中央公職人員，因人口增加或因故出缺，而能增選或補選之自由地區及光復地區，均得訂頒辦法實施之」。1969 年 3 月 27 日，總統明令公布「動員戡亂時期自由地區中央公職人員增選補選辦法」；並於該年 12 月 20 日舉行國民大會代表及立法院立法委員選舉，12 月 29 日舉行監察院監察委員選舉（郎裕憲，1987：389-90）。

被這個體系所同化。然而，雖然選舉可以厚植國民黨的統治基礎，並掌控與同化本土的政治菁英，但另一方面也為政治反對運動及人士鋪設了一條合法的政治參與管道，1970 及 1980 年代的「黨外」民主運動，就是藉由一次又一次的選舉而不斷地累積能量，而逐漸形成一股政治上的反對力量。也就是說，這個階段雖然中國國民黨在政治上維持著實施民主憲政體制這樣的表象，但對於民間社會、特別是會威脅或挑戰其統治權威的社會行動，仍是嚴密地進行掌控；孕育英、美社會工作發展的那種奠基於民主政治而產生的強大民間社會力量，在這個階段的台灣仍非常地薄弱。

我們可以說，台灣於 1950、1960 年代在政治民主化方面是停滯不前的，但是在經濟發展上卻呈現出高度的成長。在經歷了 1950 年代因進口替代策略的成功所帶動的經濟發展後，台灣在 1960 年代，工業生產淨額的比值首度超越農業生產淨額的比值，1963 年工業生產淨額的比值上昇至 28.2%，農業生產淨額的比值下降至 26.7%，這意味著台灣在這個階段已經從農業為主的經濟型態轉變為以工業為主的經濟型態（請參閱【附錄七】及圖 5.1.1）。

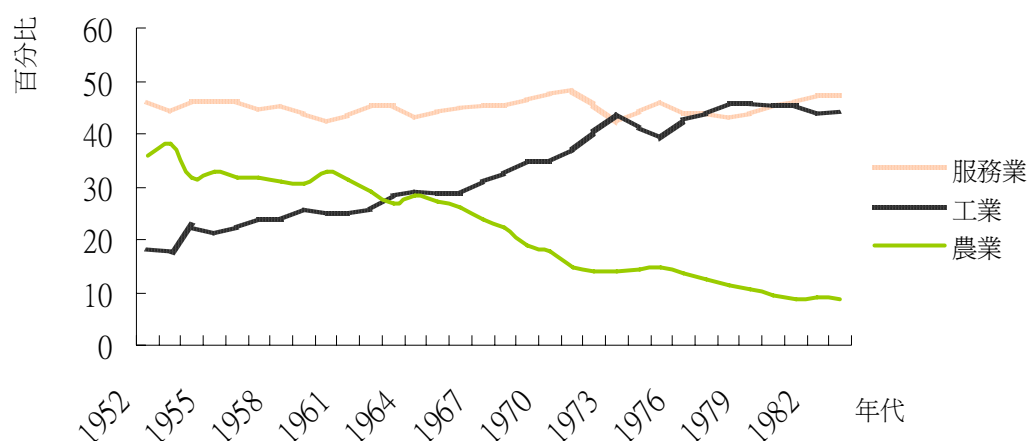


圖 5.1.1 台灣 1952-1983 年農、工、服務業生產淨額比值趨勢圖

之所以會有如此巨幅的改變，國民黨政府的經濟發展策略扮演著關鍵性的角色。1950 年代的經濟發展策略，基本上是定位在「以農業培養工業」，這個階段（1951 年至 1960 年間）自農業投注到工業的資金，每年以 10% 的速度在成長（李登輝，1980：390）。然而，當 1950 年代末期，政府的財經技術官僚發現因進口替代策略的成功而使得國內市場逐漸飽合，同時也意識到美援隨時可能終止，再加上美國為擴張其經濟勢力，於 1950 年代中期起開始對台灣政府施加壓力，要求解除不必要的經濟管制措施，由於這些內外壓力接踵而至，於是國民黨政府開始策劃新一波的經濟改革措施，透過政策上的引導，將台灣從 1950 年代的進口替代轉變到 1960 年代以出口擴張、強化對外貿易，以及引進外資及技術為主軸的經濟發展策略。首先是於 1957 年起，由台灣銀行開始執行出口低利貸款計畫，對於外銷廠商給予長期出口低利貸款；接著於 1958 年實施「外匯貿易改革方案」，並於 1961 年起改為單一匯率制（中央銀行對外匯率掛牌每 1 美元兌換新台幣 40 元），大大降低了之前實施複式匯率制所造成的對外貿易障礙；1959 年，在時任「行政院美援運用委員會」副主委尹仲容的主導下，提出「十九點財經改革措施」<sup>87</sup>；1960 年頒訂「獎勵投資條例」，透過租稅減免的獎勵措施，促進民營企業資本的形成。這些政策及措施的實施，為台灣的對外貿易構築了厚實的基礎，同時也讓台灣順利地從進口替代走向出口擴張的經濟型態（黃仁德，1994；王作榮，1989；林鐘雄，1986）。之後，1966 年 12 月 3 日設立了台灣第一個加工出口區，之後再擴增二處加工出口區，藉由減免稅捐、完備的設施、減化出口程序等作法，吸引民間部門於區內投資設廠；1966 年創設加工出口區時核准投資金額為 10,792,000 美元，至 1983 年核准投資金額已高達 382,927,000 美元；而 1966 年至 1983 年累積出口總值更高達 120 億美元（侯家駒，1991：388；李國鼎、陳木在，1987：292-96）。

---

<sup>87</sup> 「十九點財經改革措施」的基本原則首先求「經濟的穩定」，在穩定中再求「經濟的發展」，其內容著重於：一、力求預算平衡；二、改進租稅制度；三、放寬貿易管制；四、促進生產輸出；五、鼓勵節約儲蓄；六、簡化行政措施；七、改善投資環境；八、建立資本市場；九、扶植民營企業（李國鼎、陳木在，1987：139）。

此外，由於「十九點財經改革措施」解除了許多國內的經濟管制、「獎勵投資條例」適用於外資，再加上 1960 年代歐美先進國家的跨國企業開始擴張，而台灣可以提供廉價且素質較優的勞動力來滿足這些先進國家的經濟利益，所以台灣在國際分工中開始吸引外資的注意（劉進慶，2001）。外資自 1960 年開始有穩定成長，1948 年台灣政府僅核准 2 件外資投資案，外資金額為 965,000 美元，到了 1972 年核准 351 件外資投資案，外資金額成長至 248,854,000 美元（李國鼎、陳木在，1987：315）。這些外資以美國、日本及華僑的資本為主，而伴隨著這些外資而來的「技術合作」，更是促使台灣產業升級的關鍵。簡言之，1960 年代的台灣就是在「進口 → 加工 → 再出口」這樣的生產型態下，被吸納進入國際經濟體系中，並造就了 1960 年代成為戰後台灣經濟發展最快速的年代，平均經濟成長率高達 9.63%，其中 1964、1965、1967、1970 年的經濟成長率皆超過 10%；同時，台灣貿易總值佔國民生產毛額的比例亦逐年成長（請參見【附錄五】），但這也意味著台灣對外貿易的依存度亦隨之提高。

然而，1960 年代的國民黨政府雖然在經濟上明顯對外開放，但僅限於出口，國內的內銷市場或是設備、原料的進口仍是由公營企業及大型私人企業所掌控，於是就形成了出口部門是由眾多中小企業所形成的高度競爭市場，而國內市場則是由公營企業及大型企業所獨占、寡佔或聯合壟斷價格這種「二分化的市場結構」（dichotomous market structure）。在這種二分化的市場結構之下，出口市場的利潤是極低的，要創造更多的利潤就要接更多的訂單、僱用低廉工資的員工，或是由家族成員低報酬或無酬投入工作，經營者本身也幾乎是全天候投入經營與生產工作，而形成所謂的「自我剝削階級」，其基本哲學是「如果能比別人減少一分工資或支出就可以多增加一分利潤」；此外，外銷訂單很難長期保有，而且訂單金額起伏很大，為了避免薪資的固定支出，所以這些中小企業也發展出分包代工的制度，將一些加工性質的工作，以按件計酬的方式分包給農村鄉鎮或都市地區的中下家庭，運用家庭內的剩餘勞動力來進行加工生產（周添成，1989：106；

林忠正，1989：179），於是形成了 1960 年代「客廳即工廠」這種「全民拼經濟」的「感人」景象。也就是說，這個階段台灣在國際分工中所出售的是勞力而非技術，這也就是為什麼台灣在這個階段雖然各項經濟指標皆呈現高度成長，個人所得也從 1961 年的 5,666 元上昇到 1970 年的 14,417 元（詳如【附錄五】），但並未能躋身高所得的工業先進國家之列。

相對於經濟的高度發展，1950 年代至 1960 年代初期這個階段的社會福利發展顯得非常緩慢與沉寂，除了軍、公、教與勞工保險外，福利服務主要是以需經資產調查的社會救濟以及特殊對象的機構式安養、收容為主，一般民眾並無法享有相關的福利方案或服務，這可從社會福利支出佔政府總支出的比例仍偏低看到這樣的事實，社會福利支出佔政府總支的比例，1955 年佔 6.0%，至 1963 年僅稍微上昇至 7.6%（詳如【附錄五】），而且些社會福利支出還包含軍、公、教及勞工保險的給付以及退休、撫卹支出在內（財政部，2004）。同時，這個階段的社會福利在政府決策菁英的觀念裡，也是為了配合經濟建設才從事之，例如前省主席周至柔曾於台灣省議會進行報告時如此表示：「加強社會建設最主要的目的，是在配合經濟建設；經濟的繁榮，固然會導致社會的進步，但社會的進步，同樣也會促進經濟的發展」（台灣省議會秘書處，1961：8）。

然而，依「工業主義邏輯」（the logic of industrialism）的觀點，當一個社會依循著工業化這條路徑發展時，不可避免地會伴隨著出現社會福利制度（Wilensky & Lebeaux, 1965；Keer & Associates, 1964）。事實上，執政的中國國民黨也正好在 1964 年末，這個台灣社會開始步向工業化社會發展的時間點上，開始宣誓對社會福利的重視；如果不是時間點上的巧合，這樣的發展意謂著台灣與其他工業先進國家一樣，在工業化發展過程中採取類似的因應模式。首先，政府在 1964 年修訂「實施都市平均地權條例」，依白秀雄的回憶：

平均地權所徵收的地價稅是要歸政府所有，即所謂的「漲價歸公」，但是這樣的規定讓民間有些反彈。那個時候，我記得很清楚，先總統 蔣公曾經在兩次的國家總動員會報上（這個動員會報是五院院長、三軍總司令、省府主席等政要都必須參加的一個重要會議）明確地宣示：「這個錢取之於民，一定要用之於民；取之於社會，就要用之於社會」，並要求訂定一個加強改善人民生活的政策」（白秀雄口述歷史訪談記錄，2005）。

依此指示，中國國民黨於該年 11 月 28 日第九屆二中全會通過「民生主義現階段社會政策」之決議，其內容包括社會保險、國民就業、社會救助、國民住宅、福利服務、社會教育、社區發展七大項，其中更明確表明要以「社區發展」的方法來推動社會福利，而這也是社會工作人員在戰後第一次被定位為「社會福利方案的執行者」這樣的關鍵性角色，這也顯示黨、政部門對社會工作的認識已有明顯的改變。以下我們便針對「社區發展」工作之所以被重視、其在台灣的發展概況，以及「社區發展」與社會工作發展之間的關係進行較深入的討論。

## 第二節 社區發展工作的啟動與演進

社區發展（community development）是一種組織的與教育的工作過程。其目的在鼓勵社區居民的參與，協調社區各界的關係，運用社區內外的資源，採用社區自助的行動，以引導社會的變遷而提高居民的生活素質（徐震，1980：149）。之所以會有社區發展這樣的概念產生，徐震（1980、1986）認為可追溯至二次世界大戰以後，許多新興國家，尤其是農業地區的國家多為貧窮、疾病、失業等問題所困擾，這些問題並無法單靠政府的力量而獲得完全的解決，所以便產生一種策動社區民間資源、運用社區自助力量的構想與方法，希望透過社

區居民以自己的努力與政府當局聯合一致去改善社區的經濟、社會、文化環境，以促進各個國家（特別是落後國家）的經濟發展與社會進步。基於這樣的理念，1951 年聯合國的經社理事會（U.N. Economic & Social Council）通過編號第 390D 之議案，希望運用工業國家社區組織工作（community organization work）中的社區福利中心（community welfare center）這個設施，來作為促進各國經濟、社會進步與發展的途徑；但是經調查後發現，許多農業國家已在試行各種較之社區福利中心更為切合當地需要的措施，如：民眾教育（adult education）、農業推廣（agricultural extension）、合作事業（cooperatives）以及鄉村建設（rural reconstruction）等，於是乃改變前議，擴大內容，以社區發展一詞作為此工作方法的名稱。1952 年，聯合國正式成立社區組織與發展小組（U.N. Unit on Community Organization and Development in Secretariat），全力在亞洲、非洲、中東、南美等地區推行此一社會改造運動；1955 年，聯合國出版《社會進步經由社區發展》（Social Progress Through Community Development）一書，奠定了社區發展的理論基礎。此後，聯合國經常在世界各地區舉行社區發展研討會議，汲取各地區的工作經驗，編印世界性的報告文件，於是一種世界性的社會工作方法遂以形成（徐震，1980：150、175）。

台灣則是在 1964 年中國國民黨第九屆二中全會通過、並於次年由行政院以中華民國 54 年 4 月 8 日臺 54 內 2276 號令公佈施行的「民生主義現階段社會政策」中，正式引進「社區發展」的概念，其中如此闡述：

今反攻基地之經濟情況日趨繁榮，社會福利措施亟待加強，爰以建立社會安全制度，增進人民生活為目標，以採取社區發展方式，---決定現階段社會福利措施之實施方針如次。---至於所需人才，則應儘量任用各大學有關社會工作學系之畢業生。（引自台灣省政府社會處，1990：103、106）



從中我們可以看到「社會工作人員」在這項重大的政策宣誓裡，明顯地被視為是社區發展與社會福利方案的執行者，這顯然是對「社會工作」一個新的認識，也可以看出黨、政菁英開始以不同的視野來看待社會工作。而「社區發展」之所以會受到如此的重視，應該與聯合國的經費援助有關。依「民生主義現階段社會政策」三位起草人之一的劉脩如的回憶，當時原本是要以「地方自治」來作為「社區發展」這一大項的標題，但因考慮到「社區發展」可能可以獲得聯合國的援助，所以主張以「社區發展」來取代「地方自治」。他如此回憶道：

民國 53 年由國民黨中央委員建議起草「民生主義現階段社會政策」，---中央黨部提了三位起草人，分別是崔垂言、楊家麟和我三人，我們三人經過多次討論後，終於決定分成七項說明。---最後一項「社區發展」是由我特別提出，當時崔垂言和楊家麟兩位較傾向主張用「地方自治」，他們認為這是中山先生的一貫主張。至於「社區發展」一詞源自西方，---當時我主張用「社區發展」時，曾向崔、楊二人說明，中國一直沒有真正實施地方自治，---所以當時我才主張用「社區發展」，希望獲得聯合國的援助。而崔、楊二人後來也不反對，故文件的第七項目是「社區發展」而不是「地方自治」(劉脩如口述，1996：137-8)。

除了聯合國的經費援助外，曾任聯合國亞經會(ECAFE)社區發展訓練顧問的張鴻鈞(其生平事蹟請參閱【附錄八】)亦在台灣引進「社區發展」的概念與工作方法的過程中扮演著重要的角色，莫藜藜(2003)便認為，張鴻鈞應是起草「民生主義現階段社會政策」的幕後功臣之一，且是將「社區發展」引介進入台灣的關鍵人物，其理由有二：

如今推斷張鴻鈞先生對起草「民生主義現階段社會政策」應是幕後功臣之一，第一個理由是因為徐震、王培勳和丁碧雲等教授在口述歷史時皆表示，由於谷正綱先生有感於民國 34 年的「四大社會政策綱領」已不符合當年台灣社會的需要，故而口頭委請張鴻鈞先生研擬另一社會福利政策。尤其王培勳教授提及當年曾聽聞張先生與

龍冠海先生談話時，亦曾說出此事，甚至言之鑿鑿地敘述，張先生當年趁來台之便，特別在台北的「自由之家」，獨自闢室撰寫對此案的建議。---總之，---基於幾位教授的口述，當年張鴻鈞先生與谷正綱先生以及劉脩如先生的密切關係，都指向此一結論，即張先生可能參與草擬或提出建議書。---第二個理由是，該政策強調以採取社區發展的方式進行；在此之前，台灣完全沒有人使用「社區發展」一詞，而在「民生主義現階段社會政策」的前言中卻特別敘明「以採取社區發展方式，促進民生建設為重點，決定現階段社會福利措施之實施方針」，可見（此政策）對社區發展的重視---應是受到張鴻鈞先生的影響（莫藜藜，2003：6-8）。

另外，丁碧雲（1997：182-3）亦曾在〈我國社會發展與社區發展倡導者：張鴻鈞先生之事蹟〉一文中如此敘述：「此一社會政策綱領於民國 54 年 4 月 8 日由行政院公布實施。筆者之所以提出，筆者當時亦應邀與會，政策綱領要點大部份出自張先生之口筆，在（此）紀念文中寫出以示崇敬」。

張鴻鈞畢業於芝加哥大學社會服務行政研究學院（這是個依循美國睦鄰組織運動這個傳統而設立的學院），畢業後返回母校燕京大學社會工作學系任教，並分別在河北省的清河鎮，以及山東省汶縣、濟寧縣推動以大學學生為主要人力資源的社區工作，透過社區工作協助貧困的農村社區解決其居民及社區的問題（張鴻鈞，1974a）。從其針對這幾個實驗計畫所陳述的內容來看，頗有英國在 18 世紀末巴涅特牧師結合牛津與劍橋的大學生於東倫敦地區，透過社區工作、社區教育來協助貧民脫貧的睦鄰組織運動的基本樣態。之後，張鴻鈞受谷正綱之邀進入社會部服務，之後因社會部裁撤而應聯合國的聘請，赴紐約聯合國總部就任社會暨經濟理事會研究主任一職，在世界各國積極推動社區發展工作。也因為張鴻鈞這樣的學經歷背景，所以其認為「發展應指向產生貧窮、不公、不平的政治經濟結構與制度」（張鴻鈞，1974b：4），同時也認為社區發展是一種由下而上解決社區問題（包括貧窮問題）的一種工作方案（program）及

工作方式（approach），且必須由社區發展的專業人才<sup>88</sup>來推動之（張鴻鈞，1974c），也就是說，張鴻鈞所認識的社區發展，是較傾向協助發展基層組織來建立更具民主、平等與正義的社會這樣的一種社會行動。但是，張鴻鈞這樣的社區發展理念並沒有成為台灣 1965 年之後社區發展工作的主軸，社區發展引進台灣之後，逐漸演變成由政府主導，輔以「社區理事會」這樣的志願性組織及人力來推動，且是以社區的硬體建設為主。有學者便認為，這是因為張鴻鈞長年旅居海外，對當時台灣的情況並不了解，其所提倡的「社區發展」策略與方法並不適用於台灣，因為自國民政府播遷來台後，鄉鎮村里已是推動地方自治最基層的組織，在鄉鎮村里之外再行創設推動社區發展工作的組織，只有徒增行政管理及實務運作上的衝突與困擾。有關這樣的爭議，我們在稍後會有更詳盡的討論。

台灣在「民生主義現階段社會政策」頒布後，內政部於 1968 年 5 月 10 日呈准行政院頒佈「社區發展工作綱要」，台灣省政府亦於同年 9 月 27 日以府社財三字第 83700 號令頒「台灣省社區發展八年計畫」（台灣省政府社會處，1990：74）。同時，政府也在 1969 年之後，經過外交部與經合會<sup>89</sup>（行政院國際經濟合作發展委員會的簡稱）的洽商，獲聯合國發展方案（UNDP）的協助，指派社區發展顧問來台協助社區發展研究與訓練工作，至此，政府乃將原先推行的「國民義務勞動」<sup>90</sup>、「基層民生建設」<sup>91</sup>合併改稱為「社區發展」，由政府社政單位主

---

<sup>88</sup> 張鴻鈞（1974c：56）所謂的社區發展專業人才是指「實地工作人員、計畫行政人員、輔導考核人員、研究訓練人員等」，與社會工作人員是有所區隔的。其所謂的社會工作人員是指執行社會福利政策及社會福利方案的人員（張鴻鈞，1974d：162）。

<sup>89</sup> 為目前行政院經濟建設委員會（簡稱經建會）的前身。這個組織是於 1948 年 7 月，中美兩國政府在南京簽定「中美經濟援助協定」，設立「美援運用委員會」（簡稱「美援會」）而開始。之後，於 1963 年 9 月，改組為「行政院國際經濟合作發展委員會」（簡稱為「經合會」）。1973 年 8 月，行政院為加強經濟設計、研究工作，將經合會改組為「行政院經濟設計委員會」（簡稱「經設會」）。1977 年 12 月，行政院為加強國家經濟建設的有效推動，促進國家經濟的整體發展，將經設會與行政院財經小組合併，改組現今我們所熟知的「經建會」（行政院經濟建設委員會，2005）。

<sup>90</sup> 「國民義務勞動」起源於孫文於 1920 年手著之《地方自治開始實行法》，其中規定修道路、

管，這是台灣正式使用「社區發展」這個名稱，並由政府推動此項工作的肇始（台灣省政府社會處，1990；徐震，1986：426；劉脩如，1986：407-8；張鴻鈞，1974a：108）。1972年5月31日台灣省政府修訂「台灣省社區發展八年計畫」，以府社三字第58423號令頒「台灣省社區發展十年計畫」（台灣省政府社會處，1990：75）；1981年6月25日，台灣省政府基於十年計畫的工作經驗及社會需要，以府社三字第111408號令頒「台灣省社區發展後續發展第一期五年計畫」（台灣省政府社會處，1990：75）；1983年4月28日，行政院以臺72內字第7562號函訂頒「社區發展工作綱要」；1986年4月，台灣省政府續頒「台灣省社區發展後續發展第二期五年計畫」（台灣省政府社會處，1990：40；劉睿忠，1984：125-6）。

在這幾份重要的社區發展政策規劃及文件中，對於社會工作人員的聘任亦有所著墨（詳見表5.2.1）。前述「民生主義現階段社會政策」宣誓必須雇用社會工作人員負責推動各項工作；之後頒訂的「台灣省社區發展八年計畫」及「台灣省社區發展十年計畫」並沒有針對社工員制度或聘任有所規定，但其中明文：「各社區應立社區發展理事會，下設社區服務中心，為財團法人，負責辦理各

---

墾荒地、立機關、設學校等工作，均應利用地方的義務勞力來完成（蕭繼宗編，1976：4）。1943年，國民政府社會部頒佈「國民義務勞動法」，其中明定築路、水利、自衛、地方造產、以及公共福利為五大勞動事項。國民政府遷台後，於1956年由內政部訂頒「國民義務勞動法施行細則」，將上述五大勞動事項做更明確的定義，同時也對義務勞動方式有明確規定：則是凡年滿18歲至50歲的男子，每年應於業餘或假期從事80小時之無償勞動，而抗拒或不應征服勞役者，採勸導方式或依照行政執行法處分（台灣省政府社會處，1960：86）。此項業務自1947年起實施，一直到1979年6月，內政部向立法院提請廢止。但真正宣告國民義務勞動結束，是在1991年台灣省社區發展十年計畫執行期滿之後（引自謝慶達，1995：71-3）。

<sup>91</sup> 據農復會（即行政院農業委員會的前身）解釋：「基層民生建設即村里建設；是地方自治最基層建設的一環，其目的在求：一、農村經濟的繁榮，二、村民生活的改善，即從衣食住行育樂六大日常需要上改善及提高村民的生活水準。」其工作項目包括生產建設、教育文化、衛生保健、社會福利（中國農村復興聯合委員會，1970：1、43）。事實上，「基層民生建設」是由中國國民黨地方黨部發起，接受農復會支持的一項農村地區建設運動，由農復會根據個別村里所提的計畫，分別予以審查與決定補助金額。此項工作自1955年初開始，至1965年美援中止後結束，前後約十年的時間，共補助515個村里（李守廉編，1965：3-4）。謝慶達（1995：110）認為，這項由中國國民黨地方黨部所發起的「基層民生建設運動」，在取得黨中央的認可以及農復會的支持下，讓中國國民黨地方分支機構的民眾服務站，得以掌控政府的資源來介入人民的生活，這個以黨政的結構所發展出來的「基層民生建設」運作機制（各村里提出經費申請與申請通過後所核撥的經費皆由民眾服務站經手），不僅有利於地方黨部取得與運用公、私資源，甚而運用此資源介入基層的地方選舉。所以汲宇荷（1990：4）在其研究中便指出，「基層民生建設」因遭到民間反對派人士批評為籠絡人心之舉以致結束。

該社區之各項有關業務」，同時也都強調需加強訓練工作幹部，以提高工作效能，發揮工作效率。之後，行政院訂頒的「社區發展工作綱要」，其中第十條規定：「社區理事會置總幹事一人，並得酌用社會工作員，輔助社區推動各項業務。前項人員由理事會聘之」（台灣政府社會處，1990：75、111）。

表 5.2.1 1960-1980 年代社區發展相關政策規劃與文件中，有關聘任社會工作人員/專業人員之規定

時 間	政策名稱	社工員制度相關規定	外援協助
1965 年 3 月	行政院訂頒「民生主義現階段社會政策」	設立社區服務中心，由社區居民推薦熱心公益事業人士組織理事會，並雇用曾受專業訓練之社會工作人員負責推行各項工作	張鴻鈞教授以聯合國亞經會社區發展訓練顧問身份多次返國協助台北市政府規劃  聯合國世界糧食方案的援助
1967 年	內政部訂頒「都市社區發展工作指導綱要」	台北市政府在各行政區發展「示範社區」，僱用專業人員 12 人採用專業的方法積極推動社區發展工作	無
1968 年 9 月	省政府訂頒「台灣省社區發展八年計畫」	各社區應立社區發展理事會，---，並加強訓練工作幹部，以提高工作效能，發揮工作效率。徐震建議：「應該設置專任社工員擔任社區理事會之總幹事」	聯合國世界糧食方案的援助
1972 年 5 月	省政府訂頒「台灣省社區發展十年計畫」		聯合國發展方案的協助，指派顧問來台協助研究與訓練工作
1969 年	中國國民黨通過「現階段社會建設綱領」	社會建設之推進，---，對執行幹部予以調訓，並積極培育專業人才俾能有效實施	無
1970 年 1 月		設立「中華民國社區發展研究訓練中心」。	聯合國發展方案特別基金

1980 年	台北市政府訂頒「台北市社區發展推行辦法」	任用社工員全心投入社區發展工作	無
1981 年 6 月	省政府訂頒「台灣省社區發展後續發展第一期五年計畫」	無特別規定	無
1983 年 4 月	行政院訂頒「社區發展工作綱要」	社區理事會置總幹事一人，並得酌用社會工作員，輔助社區推動各項業務	無
1986 年 4 月	省政府訂頒「台灣省社區發展後續發展第二期五年計畫」	無特別規定	無

研究者繪圖整理

雖然有上述這些正式的官方文件來支持社會工作人員的建制，但自「民生主義現階段社會政策」頒佈後到 1970 年代初期，政府部門並沒有制度化地聘任社會工作人員來從事社區發展的工作，僅有台北市政府自 1967 年起，依內政部訂頒的「都市社區發展工作指導綱要」，在台北市各行政區發展「示範社區」，僱用專業人員 12 人，採用專業的方法積極推動社區發展工作（台北市政府社會局社會工作室，1989：14），而這些所謂的「專業人員」，依王培勳（1984：12）及陸光（1987：17）的觀察，也因為缺乏實務經驗及工作技巧，只憑一股熱誠，因而遭遇到許多困難。在此期間，台北市政府亦曾於 1964 年 8 月，選擇在眷區較為集中的台北市南機場設置設立了「聯勤南機場社區發展實驗中心」<sup>92</sup>，此中心特別成立了「社會工作組」，從事社會調查、社區組織、社會服務、社會聯

<sup>92</sup> 中心置董事會，由 14 位董事組成，賴孫德芳（為時任聯勤總司令賴名湯的夫人）任董事長。中心設主任 1 人（由時任台灣大學社會學系教授丁碧雲兼任），社會工作員 2 人、家政工作員 2 人、公共護士 1 人、事務員 1 人、義務工作員若干人（多由台大、師大學生擔任）。內部工作分設：幼稚園、托兒所、兒童組、青少年組、婦女組、老人組、公共衛生組、社會工作組（丁碧雲，1965：9）。

絡、殘童服務（當時劉俠亦參與在此項工作中）、兒童服務、實習學生指導、以及個案處理研究等工作，運用社會工作方法展開專業的服務（丁碧雲，1965：10）；另外，基督教路德會於 1972 年在雙園區成立「基督教路德會雙園社區發展實驗中心」，結合教會、政府及台灣大學與中興大學社會學系的師生等資源，以社會工作中的「社區工作」方法，改善該社區居民的生活（聯合報，1973 年 10 月 18 日，第 6 版）。但這兩個實驗中心最後也都因為缺乏經費及人力而結束。

也就是說，自 1965 年至 1970 年代初期，除了台北市政府以外，政府部門雖然有建立社會工作員制度的政策宣誓，但並沒有真正實踐。一直到 1972 年 4 月，才由省政府訂頒「台灣省各省轄市設置社會工作員實驗計畫釋例」，自 1973 年起為期 2 年擇定基隆、台中、台南、高雄市設置社工員 10 名，但是這些社工員亦非從事社區發展的相關工作。為什麼在「民生主義現階段社會政策」中所揭櫫聘任社工員從事社區發展工作這樣的理想無法具體落實？要回答這個問題，必須從社區發展工作在實際推展過程中所遭遇的困境、推展社區發展工作時所面臨的阻力，以及當時所謂的「社區發展」其工作內容來進行理解。

在實際推動社區發展的過程中，首先面臨的難題就是人才的培訓，因此，當時便由內政部向聯合國提出經費補助的申請，在台灣設置「中華民國社區發展研究訓練中心」。聯合國亞經會乃依此申請，於 1965 年冬派顧問張鴻鈞來台與內政部社會司研商原則，復於 1966 年 9 月派專家霍密吉（Hormiji）來台工作六個星期，協助內政部草擬「中華民國社區發展研究訓練中心計畫書」。從此計畫書的前言，我們可看出當時內政部對於爭取聯合國協同培訓社區發展人才的強烈期待；更重要的是，這個中心被定位為一個學術研究中心，是台灣推動社區發展這項重大工作的核心機構。其前言如此記載：

本計畫係在中央政府主持下，運用聯合國的資源與技術協助，設置「中華民國社區發展研究訓練中心」，---參照聯合國及其他國家的先進經驗，---用以訓練各級有關社區發展的工作人員及地方領導幹部，予以觀念上、方法上、技術上的統一與更新，---期能如此運用整套現代化的社區設計作法，促進台灣的社會改造，---但此項工作之先決條件，必須借助聯合國的專家技術，並資助一批具有學術基礎與工作經驗之青年幹部出國深造，回國後成為本中心之高級師資與研究工作者。此一中心於聯合國資助終了時，即以其物質的與精神的基礎，移置國立台灣大學，成為社會發展研究所，俾成為永久經常性的學術機構，繼續培育國家的高級社會工作人才（蕭新煌，1971：166）。

整個計畫申請協助的項目有：一、使台灣獲得國際間富有社區發展工作經驗的教學與研究人員來華服務，協助訓練我國社區發展的人才；二、使台灣人才獲得赴國外研究所需的獎學金，以造就國內高級師資與研究人員，並培訓其獲得碩士學位回國，接辦中心的教育任務，領導中心的研究工作；三、使台灣獲得本申案請所指明有關研究訓練與實驗所需的一切設備。這樣的計畫於 1970 年 1 月獲聯合國發展方案（United Nations Development Program, 簡稱UNDP）董事會通過<sup>93</sup>，台灣設立了全世界除委內瑞拉以外第二個獲得聯合國援助的社區發展研究中心<sup>94</sup>。而聯合國為了執行這個計畫，派遣美籍計畫經理人 Meyer Schwartz，以及兩名專家 L. Sinder 與 R. Apthorper 來台協助，並成立該中心的籌備小組，該籌備小組於 1970 年 5 月中旬開始甄選出國研究的人員，最後精選出最優者 15 名派赴國外深造<sup>95</sup>（李東江口述歷史訪談記錄，2005）。

<sup>93</sup> 此方案通過的同時，內政部亦函准國立台灣大學同意於徐州路台大法學院內，撥土地約 250 坪，做為興建該中心永久房舍之用，同時興建費用亦已獲得「經合會」應允同意核撥新台幣 600 萬的資助。在尚未遷入永久房舍之前，該中心先行選擇台北市愛國東路 152 號 3、4 兩層樓作為臨時辦公處（蕭新煌，1971：166-7）。

<sup>94</sup> 依該中心成立時所擬訂的組織章程觀之，中心的最高決策機構為理事會，理事長由內政部部长兼任，理事 23~25 人，由理事長聘任之。中心置執行長 1 人，下設研究、訓練、行政管理三組，分別掌理社區發展及社會福利相關議題之研究、實務探討、刊物編輯；社區發展、社會工作及志願服務之講習訓練；以及總務、人事、會計等行政支援事宜（王培勳，2005：129-130）。

<sup>95</sup> 第一期自報名的 121 人中錄取 17 名，之後再從第二、三期的報名者中遴選出 30 名，分別施予為期 8 週的研習訓練。而後，依原訂計畫，自第一期的 17 名學員中選出李東江、芮承榮、歐陽湘生、陳省仁、孫有權等 5 名；自第二、三期 30 名學員中選出陳政雄、高正吉、鄭美能、



然而，依白秀雄的回憶，當時這個計畫的經理人Meyer Schwartz偕同兩位專家強力主導該中心的運作以及出國研究人員的甄選工作，台灣方面可以著力的工作不多<sup>96</sup>，而使得主管機關內政部對此中心的運作頗有微詞（白秀雄口述歷史訪談記錄，2005）。之後，台灣於1971年11月退出聯合國，因此聯合國發展方案對此計畫的經費資助即告中止（劉脩如口述，1996：154）。此外，依第一期研習訓練結束後被選為研究員赴美進修的李東江所言，當時這15位赴海外進修的研究員在取得碩士學位後，「因為台灣已退出聯合國，所以這個研究中心並沒有繼續推動原來的計畫，只是象徵性地留下兩位研究員在中心，其餘自行就業；而且當時大概有半數左右的研究員留在海外沒有回到台灣」（李東江口述歷史訪談記錄，2005）；而原本計畫在台灣大學法學院內興建的研究中心，也因為內政部的掣肘而無法實現<sup>97</sup>（劉脩如口述，1996：154-3）。於是此中心便於1973年奉行政院核定併入內政部，並定名為「中華民國社區發展研究訓練中心」

---

吳道雄、熊麗生、羅志民、鍾桂男、魏文雄、邵慶明、劉翠霞等10名為出國進修研究員。這15名研究員中，有4名是主修外文，其他則分別為主修社會學、畜牧、農業經濟、公共行政、企業管理，大多是學士，少數擁有博士、碩士學歷（張鴻鈞，1974f：117；蕭新煌，1971：167）。依李東江的回憶，這些研究員中，派赴美國進修者13名、荷蘭1名、英國1名，皆順利取得碩士學位。而當時出國受訓的補助經費也非常優厚，包括旅費、學費、生活費的補助；「生活補助費（包括生活費與購書費）是以現金來補貼我們，第一年的生活補助費大約是美金380元，第二年的生活補助費則提高到美金580元，這個額度是很高的，當時台灣的中山獎學金每月也只有美金180元，---另外，我們在美國的旅遊以及參加各種會議的費用，也全數由聯合國吸收（李東江口述歷史訪談記錄，2005）。

<sup>96</sup> 張鴻鈞（1974f：117）在〈我國社區發展研究訓練中心幾個重要問題的商榷〉一文中也有類似的論點，他表示：「在組織理事會召開會議以前，諸如人事編制，尤其是中外專門人員的聘用，甄選出國進修人才的辦理，研究訓練的辦理，卻都已成為事實，使理事會對此等重大而且屬於基本的問題，僅能知道而無法主張，不無做法顛倒之處，似宜加以檢討改進」。另外，李東江也表示，據他回憶所及，當時甄選研究員出國進修的工作完全是由聯合國的三位專家負責，內政部雖有派員進駐這個中心，但只是擔任行政支援的角色（李東江口述歷史訪談記錄，2005）。

<sup>97</sup> 依劉脩如的回憶，「（時任）內政部部長徐慶鐘受秘書室總務司左右獻策，認為內政部為該中心的主管機關，既然要建築一所社區發展研究所，就應設在內政部背後之空地，不用興建到台大法學院，徐部長猶豫未決。恰巧我早已預定於（民國）60年底提前退休。---（由於）徐部長的堅持，遂改變原計畫性質，經合會李國鼎先生乃藉故不予撥款興建，造就國內社會建設碩士人才的學術機構計畫成為泡影，這是我22年社會司長任內最大的遺憾」（劉脩如口述，1996：155）。

從事規劃、研究、訓練、出版的工作<sup>98</sup>。亦即，整個社區發展人才培訓計畫的第一階段在聯合國的經費資助及專家協助下得以順利進行；但是，第二階段的計畫因為台灣對此培訓計畫的基地——社區發展研究中心缺乏主導權，致使主管機關內政部對此中心的營運並不積極參與，再加上台灣退出聯合國，故經費補助終止；同時也因行政作業及決策上的變更，改變了原本在台灣大學法學院內設置研究中心的構想，因此社區發展的人才培訓計畫就這樣無疾而終。

除了在人才訓練工作上產生波折，事實上，「社區發展」工作也受到來自信守三民主義的「地方自治論者」的嚴厲挑戰<sup>99</sup>。在一場由「中國地方自治學會」<sup>100</sup>所主辦的「地方自治與社區發展」座談會中，當時的會議主席李宗黃開宗明義即表示該會的立場（中國地方自治學會，1966）：

<sup>98</sup> 「中華民國社區發展研究訓練中心」於1973年，由行政院以民國62年8月9日臺62字第6780號函，核定由內政部社政業務「社區發展研究訓練科目」項下編列預算，撥付中心使用，自此，該中心的運作即仰賴行政院編列預算支應。其後雖然前社會司司長蔡漢賢有將該中心改制為財團法人，並由政府一次補助設立基金2億元之建議，但遭時任行政院院長李煥以行政院79年5月1日臺790內7號函批示「免議」，此一構想無從實現。1994年1月10日，內政部開會討論該中心調整案，由時任社會司司長白秀雄主持，會中作成結論：「將該中心業務併入社會司，現有職工均以約聘僱方式納入」，之後，行政院以民國83年6月17日行政院臺83內23037號函覆同意此會議的結論，於是該中心於1994年7月1日正式裁撤（王培勳，2005：132；白秀雄口述歷史訪談記錄，2005）。該中心自成立至裁撤共完成出版研究報告110種；社區發展實務叢書55種、社會工作人員訓練叢書49種；舉辦各項研討會、示範訓練、巡迴講習及社區個別輔導共380場次，參加人員25,000人；舉辦社會工作人員訓練25期，參加人員1,311人；志願服務人員訓練25期，二千餘人參加；規劃辦理實驗社區3處。另外，也編撰《社會工作辭典》，以及發行《社區發展季刊》（王培勳，2005：131；王培勳，2000b：43）。

<sup>99</sup> 地方自治論者對於引進「社區發展」抨擊始於1966年9月，由時任政治大學教授李先良於《民主憲政》雜誌發表〈地方自治與社區發展〉一文；之後，以李先良、「中國地方自治學會」理事長李宗黃、中國國民黨台灣省黨部總幹事李守廉為中心，結合立法委員楊一峰、國大代表逢化文、以及三民主義官方權威任卓宣等人，於1966至1971年間，陸續於《中國地方自治》半月刊發表19篇討論社區發展與地方自治分合的文章；同時，「中國地方自治學會」亦先後舉辦「地方自治與社區發展」（1966年）、以及「社區發展與地方自治的利弊得失」（1970年）兩次座談會，最後提出「維護地方自治體制歸併社區發展方案」（謝慶達，1995：130；中國地方自治學會，1971）。

<sup>100</sup> 「中國地方自治學會」於1944年成立於重慶，1951年3月在台灣復會，其宗旨為實現三民主義，促進五大建設；會員五千多人。該會曾擬訂：一、建設臺灣為地方自治模範省；二、光復大陸後實施地方自治；三、四權行使法；四、各級學校實驗地方自治；五、省縣自治通則等五大方案，供政府施政參考。該學會也於1953年1月1日創辦《中國地方自治》月刊，該刊於同年6月改為半月刊發行，1959年再改回月刊發行（李宗黃，1966：4）。

地方自治的根據：一、國父地方自治遺教；二、中華民國憲法地方制度；三、縣各級組織綱要；四、臺灣省各縣市實施地方自治綱要。政府根據遺教、憲法制成兩項綱要，故我們早已有一套完整的制度，一切行動、一切施為、均應依據制度、不應任意更張，徒滋紛擾。

另外，時任立法委員楊一峰則認為：

我們底地方自治，為何要用一個洋名詞？---據我們所知，1955 年聯合國通過的「促進世界落後地區經濟社會發展方案」，方纔正式應用「社區組織」與「社區發展」字樣。---我們能承認我國現在還是經濟落後地區嗎？我政府遷台以來，經濟發展很快，早已不是經濟落後地區。

除了這種來自於理念上以及意識型態上對社區發展的批判之外，「地方自治論者」也認為，在組織體系上，社區發展的組織體系（由社政單位所領導、管轄）及工作內容，與原有的地方自治行政體系（由民政單位所領導、管轄）與工作內容會有疊床架屋的情況發生，進而造成同一地區同時具有雙元領導體系<sup>101</sup>，導致「分裂政府行政之職權而陷民政、社會兩局於互相對立之情景，混淆地方行政制度，減損或分散地方自治實施之力量」（李先良，1970a：10；李先良，1970b：5）。事實上，從當時時任台灣省議員的趙森海在質詢時任台灣省政府民政廳廳長翁鈴時所提的內容：「我們都知道民政廳是省府的首席廳，---不過最近我看民政廳很多業務都被人家搶走了，我對這事情非常感到不以爲然---」（台灣省議會秘書處，1969：458），也可看出社政體系與民政體系在「社區發展」這項工作上的重大爭議。而這樣的爭議，到了地方社區的實務執行層次，則爲成爲：「社區發展」所欲的推動工作，到底應由專業的社區/社會工作人員來擔任，還是由村里幹事來負責？

---

<sup>101</sup> 之所以會有這樣的現象發生，是因為依 1968 年的「台灣省社區發展八年計畫」之規定，「社區劃分，以自然形勢及居民生活上之共同需要，爲劃分之依據」，一個村里得劃爲二個社區，一個社區亦得包括二個以上村里，以住戶計，均以三百五十戶爲原則」（台灣省政府社會處，1990：41）。李先良（1970b：5）認為，這明顯是割裂與破壞原有之基層鄉鎮與村里組織。

依 1965 年訂頒的「民生主義現階段社會政策」所揭櫫的理想，當然是由社工員來負責推動這項工作，然而到了 1968 年 9 月，由台灣省政府所訂頒的「台灣省社區發展八年計畫」卻成了「各社區應設立社區發展理事會，---，並加強訓練工作幹部，以提高工作效能，發揮工作效率」，完全沒有提到聘任社工員來推動社區發展這件事。之後，內政部於 1970 年將「社區的劃分」修改為：「社區劃分，原則上應與現行村里區域配合」，同時也規定「社區設立社區發展理事會，下設社區服務中心，為財團法人，負責辦理各該社區之各項有關業務」；再加上之後頒訂的「台灣省各社區理事會組織章程準則」以及「台北市各區社區發展委員會暨社區理事會設置辦法」等規章，完全排除了社會工作人員參與社區發展理事會及地方社區事務決策的可能<sup>102</sup>。也就是說，雖然 1965 年「民生主義現階段社會政策」所揭櫫的理想是聘任社會工作人員推動社區發展的工作，但在基層的實際執行層次，名義上以及理想上應是由「社區理事會」來推動，並冀望社區理事會聘任專業的社會工作人員來從事社區發展的工作，但實際上卻是由村里長、村里幹事以及志願人力來獨挑大樑，排除了社會工作人員介入社區工作的可能。

之所以會有這樣的結果產生，徐震認為是因為當時政府的組織體系過於保守及落後，所以無法落實及執行「民生主義現階段社會政策」所揭櫫的理想（徐震口述歷史訪談記錄，2005）。白秀雄則認為，關鍵在於政府財政上的考量，若在全台各社區設置社工員來推展社區發展工作，會造成政府在財政上龐大的負

---

<sup>102</sup> 依台北市政府（59）6.26. 府秘法字第二八六六八號令頒施行的「台北市各區社區發展委員會暨社區理事會設置辦法」第六條及第七條之規定：「社區設社區理事會，由社區內戶長選舉熱心公益人士 9 人至 10 人組成之，並互選 1 人為理事主席---」；「社區服務中心，設總幹事 1 人，及社區工作人員若干人（均由志願人員充任），負責推行社區發展工作」（引自唐學斌，1972：497-502）。另外，依 1974 年台灣省政府所訂頒的「台灣省各社區理事會組織章程準則」之規定，社區發展理事會置理事 9-17 人，除現任村里長為當然理事外，其餘理事由社區戶長大會互選，同時戶長大會亦同時選舉理事長，任期皆為三年；理事會置總幹事一人，得由村里幹事兼任。而內政部統計處（1992：5、18）的資料亦顯示，有 48% 的村里，其村里長與社區發展協會理事長為同一人；有 86% 的村里，其村里幹事與社區發展協會總幹事為同一人。

擔，所以政府相關單位一直以撙節國家財政支出為由反對設置社區社工員（白秀雄口述歷史訪談記錄，2005）。除了以上政府組織過於保守與落後以及財政上的考量外，本研究認為，在當時那種政治力凌駕社會力的時空背景下，村里長及村幹事是國民黨進行社會控制最基層的組織，同時村里長及村幹事幾乎是由地方派系所掌控，是各地方派系選舉動員的基礎（蔡明惠，1998；陳明通，1995）；再加上當時的社區發展又是以硬體建設為主，龐大的建設經費當然也是地方派系所欲掌控的重要資源，因此將社區發展交由村里長、村里幹事或地方熱心人士兼任，當然會比交由地方派系所不熟悉或不能掌控的社會工作人員更能獲得派系人士的信任，所以由專任的社會工作人員來推動社區發展的理想，自然會因政治上考量統治權的方便行使，以及受到來自地方政治勢力的反對而無法實現。

此外，如果從 1968 年 5 月行政院訂頒的「社區發展工作綱領」，以及 1972 年由台灣省政府所訂頒的「台灣省社區發展十年計畫」這兩份政策文件中所規定的工作項目來看（詳如【附錄九】），我們會發現，當時所推動的社區發展工作，正如李東江所言「主要從事的是社區建設，著重於社區中有形的硬體設施，而且是以從上而下的方式來推動（李東江口述歷史訪談記錄，2005）。而這樣的社區工作項目與工作方法，也與聯合國所強調「組織居民：儘量要求社區居民參與社區事務、儘量促成社區居民互助合作、儘量動員社區內外資源來自行解決社區的問題，促進社區的進步；教育居民：提昇社區居民合作、互助、自助的精神」這種透過社區居民主動參與、提出社區需求、提昇社區意識以解決社區問題（包括貧窮問題）的社區工作取向有很大的差異（徐震口述歷史訪談記錄，2005），這也大大地壓縮了社工員可以投入、參與社區發展工作的空間。

從以上的討論我們可以發現，當聯合國將「社區發展」視為是一種可以改善各個國家（特別是落後國家）基層社區的經濟、社會、文化環境，以促進該國的經濟發展與社會進步的工作方法之後，台灣身為聯合國的會員國之一，自

然可以透過在國內形成重大政策後，向聯合國提出經費補助的申請。另外，國民政府遷台後（約 1955-1965 這十年間），中國國民黨地方黨部結合農復會的美援，以台灣的農村社區為單位推動「基層民生建設」，期間聯合國曾派遣官員來台考察、協助，台灣亦派員前往聯合國學習、交流、訪視社區發展的相關工作；同時，出生於中國，留學美國後回國於國民政府內任職，而後受聘至聯合國主責社區發展工作的技術官僚 — 張鴻鈞，亦在「社區發展」引介進入台灣的過程中，扮演著重要的角色。在這些內、外在因素的配合之下，台灣於 1965 年頒佈了「民生主義現階段社會政策」這項重大的政策宣誓，讓「社區發展」成為政府推動社會福利的一種「工作方法」，並將「社會工作人員」定位為這個工作方法的執行者與實踐者，這也顯示黨、政部門，特別是社會行政領域，開始以不同的視野來看待社會工作。但是，從事社區發展工作所需的人才，因著「中華民國社區發展研究訓練中心」這個計畫的中止、轉向而無法落實；同時，做為一種工作方法與計畫方案的「社區發展」，也受到來自於信守三民主義的「地方自治論者」的批評與挑戰，並在政府部門內造成了社政體系與民政體系的重大爭議，在經妥協與折衝之後，大部份的社區由村里幹事及志願人力來從事社區發展的各項工作，排除了社會工作員（包括其他專業人員）介入社區發展工作的可能；另外，在這個階段所推展的社區發展工作，其工作項目大多與社區內硬體設施的設置、修建有關，這也大大地壓縮了社會工作人員參與、投入社區發展工作的空間。由於這些因素的糾結與相互影響，使得「民生主義現階段社會政策」雖然對社會工作員可以從事的工作 — 「社區發展」有明確的宣誓，但卻不能徹底實踐。雖然如此，這個階段的黨、政部門，特別是執掌台灣社會行政與福利業務最重要的機構 — 台灣省政府社會處，對社會工作有了另一個不同的認識，那就是貧民的調查與服務。

### 第三節 從事貧民調查與服務的社會工作

雖然政府部門在 1965 年至 1970 年代初期這段時間，並沒有制度化地聘任社會工作人員來從事社區發展的工作，但從相關的記錄中可以清楚地看到，這個階段的黨、政部門開始對社會工作有了不同的認識。首先是 1966 年 1 月，台灣省政府社會處在書面回覆時任省議員蔣淦生的質詢時表示：

蔣議員建議普遍設置社會工作人員，頗有見地，本處為顧到政府財力，故初步暫在全省設置社會工作人員 6 人，擬選派大專社會學系畢業者擔任，經常分駐各區，從事貧民調查訪問，並協助解決社會問題，---全省祇設社會工作人員 6 人，人數確屬太少，但此 6 位社會工作人員其工作祇是調查訪問等工作，至於如何處理問題，解決問題，仍然報請本處分別辦理。（台灣省議會秘書處，1966：480）

雖然本研究並沒有進一步的資料可以確認省政府社會處所聘任的這 6 位社工員，其工作地點、工作內容等實際狀況，但從省政府社會處對省議員質詢的書面回覆來看，其已開始將社工員定位為從事貧民調查與貧民服務這樣的角色。此外，行政院也在 1967 年所擬定的「中華民國社會建設第一期計畫」中，提出建立「社會工作人員制度」的構想，其辦法是：「每一救濟院所每 200 名院民應有社會工作人員一名，貧民每 500 戶應有社會工作人員一名，每半年至少調查訪問一次，並採用個案工作方法，以確保工作效果」；且在第二期的社會建設計畫中仍有此規定（張秀卿，1985：91；曾中明，1981：128）。另外，依媒體報導，台灣省政府社會處在 1960 年代末期之後，便積極地推動社會救助工作，並提出相關的修正方案，希望由社會工作人員來調查貧民生活狀況並給予適當的協助，例如：

台灣省政府已訂定一項加強救濟貧民辦法，即將通令各縣市政府切實辦理，---要點內容如下：---為實現全面個案工作人員服務制度，各縣市應先就其現有之社區發展地區擇要試行建立，由社會工作人員負

責貧民個案服務，根據貧戶調查資料對每一貧戶致貧原因及實際需要作成個案加以處理，經常訪視所轄各貧戶之每一份子，確切瞭解各別之特殊問題與需要，隨時予以協助輔導，期使其獲得適當之扶助，逐漸改善生活（聯合報，1968年12月2日，第2版）。

而中國國民黨於1971年所召開的「中央社會工作會議」，其中的一個討論議題就是「加強社會福利措施改善貧民生活案」，在此議案的「實施意見」中，經該黨第五組彙整與會者的意見後，在第十一項中留下如此記錄：

十一、逐步建立社會工作人事制度，加強社會福利措施，辦理貧戶調查與複查，運用科學方法建立個案資料，針對貧民需要隨時主動輔助其生活之改善（中國國民黨中央委員會第五組，1971：111）。

除此之外，台灣省政府社會處也自1966年起，開始「洽請國內各大專院校社會學系的學生，利用暑假就縣市所得貧戶資料，再行分赴各地區按戶進行重查，是謂複查」（台灣省政府社會處，1977：11）。在那個社會工作教育附屬於社會學系的年代，省政府社會處運用社會學系的學生資源來從事貧戶調查工作，也多少顯示政府部門希望社會工作教育機構能夠協助政府從事貧民調查工作這樣的期待。當時便有許多就讀於大專院校、院社會學系的學生利用暑假參與這項貧戶調查工作，例如依黃梅羹的回憶，她在1964年進入台灣大學社會學系就讀後，當時有許多社會學系的學生會利用暑假的工讀機會幫忙作貧戶調查（引自黃侃如，2004：56）；而當時台大社會系學生李小林（1964），黃振哲（1971），鄭秀鳳、余杏容（1974）等，都曾在台大社會學系所發行的刊物《社會導進》中發表參與貧戶調查的心得；另外，媒體也曾報導大學社會系學生在暑假協助進行貧戶調查時所發生的真實案例及溫馨小故事，例如：

台北市在調查貧戶時，發現登記有案的一些貧戶家中，有電視、有冰箱和沙發等高級設備。這些假貧民為怕被調查者發現真相，而預先將家裡設備搬走，這些假冒的情況總逃不過負責調查工作的台大



社會系學生們，他們不辭勞苦的數度登戶訪問，終於窺破偽裝的真相（聯合報，1967 年 8 月 7 日，第 4 版）。

中國文化學院社會調查組學生，最近在東縣新埤鄉調查貧民時，生一感人的故事。隊員郭玲玉在建功村調查貧民時，將午餐送給貧民，自己因而餓極暈倒。---建功村是一個貧困地區，交通不便，找不到吃飯的小店，郭玲玉祇好餓著肚子繼續工作，終因體力不支暈倒，由隊長林丹護送至醫院急救（聯合報，1968 年 8 月 2 日，第 3 版）。

從以上的討論我們可以明顯地看到，在 1965-1970 年這個階段，黨、政部門，特別是推動全省社會行政與福利業務的領導機構——台灣省政府社會處所認識的社會工作，已經從「社會行政」、「社會控制」與「社區發展」這種沒有明確而直接服務對象的工作內涵，逐漸轉變為以貧民為對象並為其提供服務這種有明確服務對象、注重工作方法、具「專業」內涵的一種工作型態（以現在的語彙即所謂對貧民的「直接服務」）。雖然 Piven & Cloward (1971: 342) 認為，國家對貧民所提供的各項救濟及福利措施，其目的僅在於維持社會秩序，並透過各項服務措施來規制貧民以減少福利的依賴者，所以其本質也是一種社會控制。若我們先不去討論這個階段對貧民的服務是否具有社會控制的意涵（我們將在下一章中討論這個議題），至少可以確定的是，這個階段的黨、政部門，特別是台灣省政府社會處已明顯地將「社會行政」與「社會工作」區隔開來，社會工作被視為是一種針對特定服務對象提供「專業服務」的一種工作方法。這是黨、政部門，特別是社會行政領域對社會工作的認識的一個極大轉變。

之所以會有如此大的轉變，除了因當時社會行政/工作教育領域諸多前輩的倡導外，雖然沒有直接的資料可以證實，但若依時間上以及當時台灣社會與美國密切交流的程度，本研究認為應該多少有受美國自 1930 年代以降大量增加的「社會與福利工作人員」(social and welfare workers) 這樣的職位及其工作內容的影響。美國於 1929 年至 1940 年代，由於大蕭條 (Great Depression) 及第二次

世界大戰而造成大量失業人口及社會動盪等諸多社會問題，於是開始建立全國性的、以稅制來支持的社會保險與公共福利體系；其在 1935 年通過「社會安全法案」(Social Security Act of 1935)，其基本理念是將有工作能力者，透過鼓勵就業的措施納入勞動市場而使其享有社會保險；無工作能力者，包括老人、失依兒童、及盲胞者，則依老人協助方案 (Old Age Assistance)、失依兒童協助方案 (Aid to Dependent Children)、及盲胞協助方案 (Aid to the Blind) 分別施予社會津貼的補助。因著這樣的制度設計，於是在聯邦政府、州政府及地方政府架構起龐大的福利科層體制，並聘任大量的社會及福利工作員，以有效的個案工作方法進行適當的救助，以取代先前不適當的賑濟工作 (Wenocur & Reisch, 1989；Leiby, 1978)。如果我們仔細觀察以上台灣省政府社會處、台北市政府社會局對社會工作員的期待，以及中國國民黨「中央社會工作會議」的記錄，都可以看出當時黨、政部門對社工員的想像，其實與美國「社會與福利工作員」的工作內容與方法頗為相近，社工員被期待扮演執行社會福利/救濟制度、有效輸送服務給貧民這樣的角色。

簡言之，在 1965 年至 1970 年代初期這段期間，黨、政部門很明顯地已經將「社會工作人員」定位為從事「從事貧戶調查」以及「為貧民提供服務」這項工作的人。亦即「社會工作人員」已經逐漸被定位為對貧民提供「直接服務」這種具有「專業」意涵的角色。而這種對「社會工作」觀念的轉變，也顯示黨、政部門，特別是社會行政領域對社會工作的認識，已開始與 1950 年代社會工作/行政教育領域所認識的那種「美式專業社會工作」有所交集，而突破了前章所述的那種「雙元化」的社會工作發展。

## 第四節 附屬於社會學系的社會工作教育

在這個階段，台灣的社會工作教育也有新的進展，部份的大學校、院在社會學系中納入社會工作的課程供學生選修；同時，中國文化學院（1980 年改制為中國文化大學）夜間部也成立了台灣第一個以社會工作為系名的「社會工作學系」。另外，在 1962 年至 1971 年這十年間，因著張鴻鈞的建議，由當時台灣社會工作學術社群主導召開了三次社會工作教育會議，也為台灣的社會工作教育奠定了重要的基礎（這個階段的社會工作教育發展歷程請參閱表 5.4.1）。本節將針對這些社會工作教育的發展與演變進行較細緻的討論。

表 5.4.1 1950-1970 年代初期台灣社會工作教育重要紀事

時 間	事 件	備 註
1951 年	台灣省立行政專科學校設立「社會行政科」	1955 年改制為台灣省立法商學院
1955 年	台灣省立法商學院(1961 年改制為省立中興大學;1971 年再改制為國立中興大學)設立「社會學系」	1960 年代分組教學; 1982 年分組招生; 2000 年設社會工作學系及碩士班
1955 年	東海大學設立「社會學系」	1974 年分組招生; 1979 年設社會工作學系; 1984 年設社會工作碩士班; 1994 年設社會工作博士班
1955 年	師範大學設立「社會教育學系」	成立之初設「社會事業組」;之後更名為「社會工作組」 1985 年設「社會教育研究所」,開設社會工作課程 2004 年設社會工作碩士班
1960 年	台灣大學設立「社會學系」	1973 年分組教學; 1974 年設社會學碩士班,碩士班亦分組教學; 1981 年分組招生; 2002 年設社會工作學系及碩士班

1963 年	中國文化學院夜間部設立「社會工作學系」	1998 年停止招生
1964 年 12 月 3-8 日	第一次社會工作教育會議：「社會工作教學研究會」	1. 討論「課程標準原則」 2. 討論社會工作五大方法的課程安排及設計
1965 年	台灣基督長老教會台南神學院設立「社會服務科」	1983 年更名為「教會社會服務學系」； 1998 年再更名為「宗教社會工作學系」並設碩士班
1967 年	實踐家政專科學校設立「兒童保育科」	1973 年更名為「社會工作科」； 1991 年隨著該校改制而改名為社會工作學系
1969 年 7 月 21-26 日	第二次社會工作教育會議：「社會工作教學做一貫研討會預備會」	建議各大學早日成立社會工作系/所；加強教育與實務機構之聯繫合作便於學生實習；成立「實驗社區」作為師生研究、實習、服務、及示範之場所；成立八個委員會分別進行「社會工作教學做一貫研討會正式會議」的準備工作
1969 年	輔仁大學設立「社會學系」	1977 年分組教學 1981 年設社會工作學系 1998 年設社會工作碩士班
1971 年 2 月 3-6 日	第三次社會工作教育會議：「社會工作教學做一貫研討會」	討論社會工作教學課程的編排；社會工作教學方法的改進；社會工作教材的研究；社會實習的改進；社會工作師資及人事制度；社會工作人員在職訓練
1971 年	教育部訂頒「社會工作組（系）課程標準」	1977 年修正此課程標準
1973 年	東吳大學設立「社會學系」	1978 年分組教學 1981 年設社會學碩士班，碩士班亦分組教學； 1990 年設社會工作學系 1992 年設社會工作碩士班
1973 年	中國文化學院設立「兒童福利學系」	1974 年更名為「兒童青少年學系」； 1975 年又更名為「青少年兒童福利學系」； 1980 年設「青少年兒童福利研究所」 1998 年再更名為「社會福利學系」

研究者繪圖整理

在前一章曾提及，1951 年台灣省立行政專科學校所設立的「社會行政科」應可說是台灣社會工作教育進入高等教育的肇始。1955 年，該校改制為「台灣省立法商學院」，原「社會行政科」亦隨之更名為「社會學系」，是為四年制，這是台灣戰後在大學校、院內設立「社會學系」的起始，而社會工作的相關課程也被納入社會學系中，部份開成必修課、部份開成選修課供學生修習。依 1960 年進入台灣省立法商學院社會學系就讀的李東江的回憶，當時台灣省立法商學院社會學系只招收一班 50 位學生，系上所開的社會工作課程大致有社會工作概論、社會個案工作、社會團體工作、心理學、社區組織與社區發展、勞資關係、勞工立法、社會福利及行政、社會調查與統計，另外，有社會福利機構的參觀與實習；選修社會福利機構參觀與實習課這門課者，三年級時先由老師帶領參觀社會福利機構，到了四年級，學生可由所參觀過的機構中，選擇自己喜歡的（或由老師指定的）機構去實習；該系學生畢業後最大的出路就是擔任國中或高中老師，其次是參加公務人員考試，真正走上社會工作實務領域的人並不多（李東江口述歷史訪談記錄，2005）。另外該系也發行《社會研究》這本學術期刊。

在台灣省立法商學院改制並設立四年制的社會學系之後，台灣的大學在 1950 至 1960 年之間開始一波設立社會學系的風潮，包括：1955 年東海大學設立社會學系；1960 年台灣大學在美國亞洲基金會的贊助之下設立社會學系<sup>103</sup>；1969 年輔仁大學設立社會學系；1973 年東吳大學設立社會學系。這些學

---

<sup>103</sup> 依龍冠海（1963）所述，台灣大學於 1959 由楊懋春、龍冠海草擬設立系所的計畫書，請求美國亞洲基金會經費協助，在台灣大學內設立社會學系。美國亞洲基金會慨然答應給予經費協助，於是提請台灣大學校務會議討論通過，呈請教育部批准，於 1960 年 8 月 1 日起正式設系、招生。在草擬設系計畫書時，龍冠海曾主張將社會學與社會工作放在同一系，並進行分組教學，但當時美國亞洲基金會總會派遣其顧問艾伯華博士（W. Eberhard，加州大學社會學教授）以及其夫人來台考察，由於 W. Eberhard 的夫人是主修社會工作的專家，她認為當時台北從事社會工作教學及訓練的條件還不夠成熟，而且這樣的設計會使整個設系計畫過於龐大，因而建議放棄這樣的想法。也因此，最後的設系計畫書並沒有提出在社會學系下分組教學這樣的構想，所以台大社會學系一直到 1973 年才開始進行社會學理論組與應用社會學組（即社會工作學組）分組教學。

校都是在社會學系裡，將社會工作的相關課程開成選修課（少數社會學系將一、兩門社會工作的課程，例如台灣省立法商學院社會學系將社會工作概論及社會調查與統計列為必修課）供學生自由選修<sup>104</sup>。

除了社會學系之外，1963年，當時的中國文化學院夜間部設立了台灣第一個以「社會工作」為系名的社會工作學系，由葉楚生擔任系主任。該系的成立係「為配合政府推行社會福利政策，對於社會工作專業人才的迫切需要，乃設立我國第一個社會工作學系」；而在課程設計方面，必修的專業科目包括：社會工作概論、社會學、社會心理學、社會統計、社區組織與發展、社會問題與社會政策、社會個案工作、社會集團工作（即現在社會團體工作）、社會研究法、人類行為及發展、社會福利行政、社會調查等；選修的專業科目包括：社會保險、勞資關係、醫務社會工作、社會學名著選讀、勞工立法、就業輔導、傷殘復健、都市計畫、變態心理學、犯罪防治、少年行為問題、家庭福利與兒童福利、人口問題、少年觀護、輔導與諮商等；此外，畢業論文為必選，以培養學生個別研究問題、處理問題的能力與興趣（中國文化學院社會工作學會，1969：23）。另外，該系對於社會工作實習有嚴格的要求，並訂有「中國文化學院社會工作學系學生實習辦法」，其中規定第二學年及第三學年第一學期為參觀社會工作相關機構；第三學年第二學期為個案工作實習；第四學年第一學期為集團工作實習；第四學年第二學期為社區組織、社會福利行政實習（中國文化學院社會工作學會，1967：20）；而第三學年第二學期開始的實習，是每學期至少須前往有關機關實習二週（中國文化學院社會工作學會，1969：24）。

---

<sup>104</sup> 例如依黃梅羹的回憶，當時她就讀於台灣大學社會學系（1963-1967年）時，系上有開個案工作、團體工作、社區工作、兒童福利、心理衛生---等與社會工作相關的課程（引自黃侃如，2004：57）。另外，依邱汝娜（1967-1971年就讀於東海大學社會學系）的回憶，當時的東海社會系並沒有分組，但是系上有開設社會工作的課程，包括社會工作概論、個案工作、團體工作、社區發展、社會福利行政、社會調查---等；任課教師有國外來台的學者（例如她的社工概論就是一對外國夫婦教的）；或是自國外學有專長回國者，例如張鴻鈞夫婦；或是實務界的工作者且擁有碩士以上學位者，例如彰化基督教醫院社會服務室主任（邱汝娜口述歷史訪談記錄，2005）。

除了在前述「社會學系」以及「社會工作學系」中，開始較有系統的社會工作教育之外，隸屬於台灣基督長老教會的台南神學院也於 1965 年設立「社會服務科」（1983 年更名為「教會社會服務學系」，1998 年再更名為「宗教社會工作學系」，並設有「宗教社會工作研究所」）；1967 年，當時的實踐家政專科學校<sup>105</sup>設立「兒童保育科」（1973 年更名為「社會工作科」，1991 年隨著該校改制為學院而改名為「社會工作學系」至今）；1973 年，中國文化學院設立「兒童福利學系」。這些是這個階段與社會工作較直接相關的科系，其中也開設了社會工作的相關課程。

很明顯地，在這個階段雖有中國文化學院夜間部設立社會工作學系，以及少數學校設立與社會工作相關的科系（例如兒童保育科或兒童福利學系），但社會工作教育的主流仍是各大學的社會學系，當時幾位在社會工作教育領域較為活躍的學術工作者，除了熊芷擔任台北女師專校長、葉楚生擔任中國文化學院夜間部社會工作學系系主任、陸光<sup>106</sup>任職於師範大學社會教育學系外，其他如龍冠海、謝徵孚、丁碧雲<sup>107</sup>（任教於台灣大學社會學系）；張鏡予、張鴻鈞（任教於東海大學社會學系）；林李美貞、任佩玉<sup>108</sup>、陳國鈞<sup>109</sup>、李鴻音（任教於

---

<sup>105</sup> 該校於 1979 年 6 月更名為「實踐家政經濟專科學校」；1991 年 8 月改制為「實踐設計管理學院」；1995 年 9 月高雄校區開發完成開始招生；1997 年 8 月奉准更名為「實踐大學」（實踐大學，2005）。

<sup>106</sup> 陸光，1917 年生，國立暨南大學畢業、美國密西根大學社會工作研究院研究，曾任師範大學社會教育學系教授、生活素質研究中心代所長（蔡漢賢主編，1992：814）。

<sup>107</sup> 丁碧雲，1924 年生，國立社會教育學院學士、美國哥倫比亞大學社會工作研究學院研究。曾任南機場社區發展中心及台北兒童福利中心主任、台灣大學社會學系教授（蔡漢賢主編，1992：800）。

<sup>108</sup> 任佩玉，1922 年生，金陵女子大社會學系畢業，紐約大學、倫敦大學研究院研究，曾任中興大學社會學系教授（蔡漢賢主編，1982：802）。

<sup>109</sup> 陳國鈞（1915-1994）大夏大學社會經濟學系畢業，海牙社會研究院研究，曾任大夏大學講師、社會研究部主任；國立中央民教館編輯；教育部專員；滬江、之江、東吳聯合大學副教授、教授；中華大學副教授；浙江省社會處統計室主任；浙江省浦江縣、慶元縣縣長。隨國民政府來台後，擔任台灣省立花蓮中學校長；台灣省立法商學院/中興大學副教授、教授。著有「勞工立法」、「社會政策與社會立法」、「社會救助」等書。任教期間亦帶領學生從事台灣原住民生活與文化的調查研究工作（李鐘元，2000b：519）。

中興大學社會學系)，均於各大學社會學系中任教。這些學者多半是在大陸取得學士學位後至國外進修（以美國居多），但不一定主修社會工作（例如龍冠海、謝徵孚是社會學博士，熊芷及葉楚生是教育碩士）或取得碩士學位，他們隨政府播遷來台後在台灣各大學中任教。亦即當時從事社會工作教學者，在師資結構仍以非主修社會工作但具碩士以上學位，或具學士學位之後至海外進修但不一定取得碩士學位者居多，因此必須藉由社會學來提昇學術地位<sup>110</sup>，所以葉楚生（1958：369）便認為：「在目前情況下（指社會學與社會工作合為同一系），此種教育仍為一較合理的方式。因---更重要者乃這種制度可使社會工作專業教育在我國之學術地位較能提高」。但葉啟政（1985：91）卻認為，這個階段的「社會工作」被當成「應用社會學」納入學術的建制之中，其實是大大地降低了社會工作的學術獨立性格，而使之淪為社會學的附庸，同時也窄化了應用社會學的實用內涵。

Shumway & Messer-Davidow（1991）認為，一旦一門學科被建立起來，會產生一種論述的操控體系，並藉由這樣的操控體系樹立其權威以及組織知識的生產。如果以這樣的觀點來觀察這個階段的社會工作教育及學術發展，我們會發現，由於這個階段的社會工作教育是附屬在社會學系裡，再加上主修社會工作且具碩士以上學位的教師並不多，所以在樹立學科的權威及進行知識的生產上，相對於社會學是明顯緩慢且沉寂的。當然，這些在社會學系中任教的社會工作學術工作者，對這樣的現象也有所理解與反省，並積極地思考如何突破現實的景況。於是在張鴻鈞的建議下，以當時台灣社會工作學術工作者為主體，於1962年至1971年間集結社會工作社群召開三次社會工作教育會議，共同研商社會工作教育的各項議題，並於1971年研擬出社會工作課程標準，為台灣的社會工作教育奠定了重要的基礎（徐震口述歷史訪談記錄，2005）。之所以會召

---

<sup>110</sup> 葉啟政（1985：91-2）認為，如果以取得博士學位來做為了解一般學術水準的參考，當時的社會學者人數雖然少，但其素質以當時的水準來說，是相當不錯的。



開這三次的社會工作教育會議，曾擔任第一次社會工作會議大會秘書長的徐震認為：

主要是因為當時的台灣剛開始邁入工業化社會，社會分工越來越專門化，各種職業增多，並各需具體專門的知識；社會問題越來越家庭化，家庭數量日漸增多，家庭問題亦隨之增多；經濟資本越來越集中化，貧富不均的情形日益嚴重，因而社會工作需要一批專業的社工人才，以補救這些問題（徐震口述歷史訪談記錄，2005）。

第一次的社會工作教育會議，是先於 1964 年 8 月，由當時台大、中興、東海社會學系、師大社會教育學系，以及中國文化學院夜間部社會工作學系有關負責人，在商得內政及教育兩部的贊助下，聯合組成「社會工作教學研究會」籌備會，由龍冠海、謝徵孚、李鴻音、張鏡予、葉楚生、劉脩如、林李美貞、任佩玉、徐震等人擔任委員，並推龍冠海為召集人；同時也成立大會秘書處，由徐震擔任秘書長。正式會議於 1964 年 12 月 3 日至 8 日舉行，出席人員包括各大學社會工作教師、社會行政單位主管、社會工作機構代表共計 67 人。會議分為大會及分組研討，大會議程有「課程標準原則」及「一般問題」，分別由謝徵孚及劉脩如主持；分組討論則是針對基本社會科學、社會統計與研究方法、社會行政、社會工作概論、社會個案工作、社會集團工作，及社區組織與社區發展等科目（這是美國 AASSW 在 1944 年的「社會工作課程政策與聲明」中所訂下的「最低課程標準」的社會工作基礎課程），討論這些社會工作基礎課程的課程安排及設計；各組分別由張鏡予、龍冠海、李鴻音、葉楚生、林李美貞、任佩玉以及徐震召集（徐震口述歷史訪談記錄，2005；張鴻鈞，1971：158）。

第二次的社會工作教育會議則是由內政部出面召集。內政部於 1969 年間與外交部以及經合會洽商，經由向聯合國發展方案提出經費補助申請，聘請社會工作教育顧問來台，並於 1969 年 7 月 21 日起在台北舉行為期 6 天的「社會工

作教學做一貫研討會預備會議」，由張鴻鈞擔任大會主席，練馬可任大會報告員，陳景熙與李增祿分任英中文記錄；與會人員有各大學社會工作教師、社會行政機構主管，以及社會福利機關代表等計 35 人，會議期間分別舉行大會及分組會議<sup>111</sup>。此次會議重要結論及建議包括：為加強社會工作之教學，各大學宜竭力早日成立社會工作研究院、所或社會工作學院，儘先設立獨立的社會工作學系，至少在社會學系內分設社會工作組，單獨教學；加強大學與有關機構間的聯繫合作，便於學生實習；成立「實驗社區」作為師生研究、實習、服務、及示範的場所。大會還建議於次年 3 月間舉行「社會工作教學做一貫研討會正式會議」，並成立八個委員會分別進行籌備工作，其名稱及召集人分別為：綜合委員會由張鴻鈞任召集人；課程標準委員會由陳國鈞任召集人；教材編譯委員會由龍冠海任召集人；教學方法委員會由陸光任召集人；教學實習委員會由李鴻音、任佩玉任召集人；在職訓練委員會由熊芷、張秀卿任召集人；社會工作教學協進會籌備委員會由張鏡予任召集人（張鴻鈞，1971：159-60）。

第三次的社會工作會議 — 「社會工作教學做一貫研討會正式會議」，是由內政部及教育部聯合主辦，於 1971 年 2 月 3 日至 6 日假台北市杭州南路僑資大廈舉行，由時任台北師專校長熊芷擔任會議主席；出席會議人士包括內政部及教育部相關高級官員、參與預備會議的全體人員，以及社會福利機構代表，共計 62 人。此次會議共討論社會工作教學課程的編排；社會工作教學方法的改進；社會工作教材的研究；社會工作實習的改進；社會工作師資及人事制度；社會工作人員在職訓練等六大主題（此六大主題的具體結論與建議，請參見【附錄十】）（張鴻鈞，1971：160；中央日報，1971 年 2 月 4 日，第 6 版）。更重要的是，此次會議所通過的社會工作課程標準，經由內政部於 1971 年 3 月 23 日

---

<sup>111</sup> 分組會議計分七組，分別為：教學之現況與目標由葉楚生任召集人；教學課程標準，原召集人為張鴻鈞，因其當選大會主席，召集人改由陳國鈞擔任；教學方法之改進由陸光任召集人；教材之研究改進由龍冠海任召集人；實習之改進由李鴻音任召集人；師資及人力問題由練馬可任召集人；在職訓練問題由熊芷任召集人（張鴻鈞，1971：159）。

函送教育部高等教育司，並以副本送達各大學社會學系或社會工作系（此次會議所訂定的課程標準以及教育部函送各大學的課程標準請參見表 5.4.2）。從中我們可以看到，教育部於 1971 年所訂頒的社會工作組（系）課程標準，以及 1977 年修訂的必修科目，都是以 1971 年的「社會工作教學做一貫研討會」的決議為藍本，只是部份科目名稱有所更動，或是在必修、選修科目上進行調整。同時，我們也可以發現，這樣的課程標準，特別是必修科目，與當前各社會工作學系所開課的課程內容大致相同，顯見此次會議對奠定台灣社會工作教育的基礎深具貢獻與影響。

表 5.4.2 1970 年代社會工作組（系）課程標準發展一覽表

	科 目	1971 年「社會工作教學做一貫研討會」結論	1971 年教育部訂頒	1977 年教育部修訂
社會學及社會工作系必修課程	心理學	✓ (3 ; 1)	✓ (2 或 3 ; 2)	✓ (4-6 ; 1)
	人類學	✓ (4 ; 2)		
	人類行為與社會環境		✓ (4 ; 2)	✓ (3)
	社會心理學	✓ (3 ; 1)		✓ (3-6 ; 2)
	人類行為及其發展	✓ (2-3 ; 3)		
	社會調查	✓ (4 ; 3)		
	社會統計	✓ (4-6 ; 2)		
	社會福利及行政	✓ (4-6 ; 4)		✓ (4 ; 4)
	社會問題	✓ (6 ; 3)		✓ (4 ; 3)
	畢業論文	✓ (2 ; 4)		
	社會學		✓ (6 ; 1)	✓ (6 ; 1)
	法律（法學緒論）		✓ (4 ; 2 或 3)	<div> <div>✓</div> <div>✓</div> <div>✓</div> </div> 三選一
	政府（或政治學）		✓ (4 ; 2 或 3)	
	經濟學（經濟發展）		✓ (4 ; 2 或 3)	
	社會統計（一）		✓ (6 ; 3)	✓ (4-6 ; 2)
	社會研究法（一）		✓ (6 ; 2)	✓ (4-6 ; 3)
社會	社會工作概論	✓ (4 ; 1)	✓ (6 ; 1)	✓ (4 ; 1)
	應用文	✓ (2 ; 2 或 3)	✓ (2 ; 4)	
	社會工作實習（一）	✓ (6-8 ; 2、3、4)	✓ (6 或 8 ; 2、3、4)	✓ (2 ; 2)
	社會工作實習（二）			✓ (2 ; 3)
	社會工作實習（三）			✓ (2 ; 4)

工作組必修課程	社會個案工作（一）	✓（4；2）		✓（4；2）
	社會團體工作（一）	✓（4；3）		✓（3；2）
	社區組織及社區發展（一）	✓（4；3）		✓（3；2）
	社會立法	✓（4；3）		
	社會發展	✓（3-4；3或4）		
	演講術	✓（2；4）		
	個人與家庭工作方法（一）		✓（6；2或3）	
	基層群體工作方法（一）		✓（6；2或3）	
	社區發展與社會團體工作方法（一）		✓（6；2或3）	
	社會政策與立法（一）		✓（6；3或4）	✓（4；3）
	社會計畫與行政（一）		✓（6；3或4）	
	社會建設（一）		✓（4或6；3或4）	
	社會工作討論班		✓（2；4）	
	畢業論文		✓（2；4）	
社會工作組選修課程	社會救助	✓（3-4；3或4）	✓（3-4；3或4）	
	社會保險	✓（3-4；3或4）	✓（3-4；3或4）	
	傷殘重建	✓（3-4；3或4）	✓（3-4；3或4）	
	醫務社會工作	✓（3-4；3或4）	✓（3-4；3或4）	
	學校社會工作	✓（3-4；3或4）	✓（3-4；3或4）	
	心理衛生	✓（3-4；3或4）	✓（3-4；3或4）	
	兒童福利	✓（3-4；3或4）	✓（3-4；3或4）	
	家庭與婦女福利	✓（3-4；3或4）	✓（3-4；3或4）	
	人口問題	✓（3-4；3或4）	✓（3-4；3或4）	
	精神病社會工作	✓（3-4；3或4）	✓（3-4；3或4）	
	社會個案工作（二）	✓（3-4；3或4）		
	社會團體工作（二）	✓（3-4；3或4）		
	社區組織及社區發展（二）	✓（3-4；3或4）		
	社會安全制度	✓（3-4；3或4）		
	就業輔導	✓（3-4；3或4）		
	勞資關係	✓（3-4；3或4）		
	國民住宅管理與服務	✓（3-4；3或4）		
	少年犯罪與觀護制度	✓（3-4；3或4）		
	社會工作專題研究	✓（3-4；3或4）		
	社會研究法（二）		✓（4-6；3或4）	
	社會統計（二）		✓（4-6；3或4）	
	個人與家庭工作方法（二）		✓（4-6；3或4）	
	基層群體工作方法（二）		✓（4-6；3或4）	
	社區發展與社會團體工作方法（二）		✓（4-6；3或4）	
	社會政策與立法（二）		✓（4-6；3或4）	
	社會計畫與行政（一）		✓（4-6；3或4）	

社會建設（一）		✓（4-6；3 或 4）	
國民就業		✓（3-4；3 或 4）	
勞工福利		✓（3-4；3 或 4）	
國民住宅與都市計畫		✓（3-4；3 或 4）	
社會心理學		✓（3-4；3 或 4）	
青年輔導		✓（3-4；3 或 4）	
犯罪防治		✓（3-4；3 或 4）	

註：(1)、「社會學」這一科，「社會工作教學做一貫研討會」的會議結果是將此科放在法學院（或社會科學院）的「一般必修課程中」。

(2)、括號內的數字，分號前的數字代表學分數；分號後的數字代表開課年級，例如：（3-4；3 或 4）是指此科為 3-4 學分，並在 3 或 4 年級開課。

(3)、「1977 年教育部修訂」社會工作組/系的課程標準時，僅頒佈必修科目。

資源來源：張鴻鈞（1971：162-164）、曾中明（1981：165-6）

研究者繪圖整理

除了召開這三次社會工作教育會議之外，當時社會工作的學術工作者也了解，在那個以黨領政的時代裡，如果能讓執政的中國國民黨了解設立社會工作學系、組的必要性並形成政策主張，教育部便沒有不遵循的道理。於是，以張鴻鈞為首的社會工作界人士，便藉由中國國民黨召開「中央社會工作會議」（舉辦時間為 1971 年 4 月 22 日至 24 日，為期 3 天）的機會，以黨員的身份正式向大會提案，其中張鴻鈞等 14 人提案建議「應在各大學中設立社會工作學系；在未設社會工作學系之前應將社會學系分為社會學組及社會工作組，分組招生，並分組教學；設置社會工作研究所；迅速修訂各大學社會工作組及社會工作系全部課程」；丁碧雲等 11 人提案建議「於中山獎學金考試中增設社會工作學門案」，兩案在經討論後決議為「照審查意見通過」（詳細內容請參見【附錄十一】）。從時間點上來看，「社會工作教學做一貫研討會正式會議」是於 1971 年 2 月 3 日至 6 日召開，而中國國民黨的「中央社會工作會議」則是於同年 1971 年 4 月 22 日至 24 日舉辦，在這兩個會議之後，才有教育部所訂頒的社會工作系（組）課程標準，以及在社會學系內進行「社會學理論組」及「社會工作學組」分組招生，可見這兩個密集的會議，成功地突顯出社會工作教育的重要性，並對當時的黨、政部門產生一定的影響。

在這個階段，社會工作的學術工作者除了致力於三次的社會工作教育會議、研訂社會工作課程標準、以及倡導社會工作獨立成系的理念之外，也透過著作推介「美式專業社會工作」。在教科書方面，有龍冠海的《社會調查概述》（1963年出版）、《社會調查與社會工作》（1970年出版）；蔡漢賢的《社會工作理論與實務》（1972年出版）；姚卓英的《社會個案工作原理與實施》（1971年出版）、《醫務社會工作》（1973年出版）；丁碧雲的《兒童福利》（1967年出版）、《社會個案工作》（1972年出版）；唐學斌的《社區組織與社區發展》（1971年出版）；盛德著、曾劭恂譯的《社區發展之哲學概念》（1971年出版）；華德弗蘭德著、劉銘譯的《社會福利概論（一）、（二）、（三）》（分別於1959、1964年出版）；謝徵孚的《社會問題與社會政策》（1969年出版）等<sup>112</sup>。這些教科書除了部份是翻譯美國的著作外，從其內容也可以明顯地看出是以整理、介紹美國社會工作相關文獻中的理論、概念為主，明顯缺乏獨立的研究成果，以及較有系統地針對特定議題進行論述或討論。

在期刊方面，這個階段有中國社會安全協進會於1962年創刊的《社會安全》，中國社會福利事業協進會於1969年創刊的《社會建設》，以及中華民國社區發展研究訓練中心於1971年創刊的《社區發展通訊》，這幾份期刊是當時社會工作學術工作者及實務工作者推介社會工作、社會福利、社區發展等相關領域的新觀念、分享實務工作經驗的重要園地。此外，幾個社會學系及社會工作學系亦由系學會編輯、出版期刊，例如中興大學社會學系系學會於1961年創刊《社會研究》、台大社會學系系學會於1963年創刊《社會導進》、中國文化學院社會工作學系系學會於1967年創刊《社會工作》。其中《社會研究》及《社會導進》這兩本期刊因為是由社會學系系學會所編輯、發行，所以內容多偏向社

---

<sup>112</sup> 此處所列者，乃依林萬億、汪美偉主編（1977）的《社會工作中文文獻目錄》一書，就其中所列之書目，挑選出1964-1972年間出版之圖書，然後至中央圖書館、台大圖書館及東海大學圖書館查詢，將其中編輯體例較偏向教科書者予以臚列出來。《社會工作中文文獻目錄》收錄1944年-1977年間，台灣出版的社會工作書籍與期刊文獻，並將之分為十八大類詳列出其書目資料，部份書籍及文章還有撰寫摘要。

會學相關議題及觀念的討論及推介。整體而言，這三本期刊除了有部份是學術工作者針對社會學、社會工作相關議題及觀念進行討論、整理及介紹外，也有部份文章是當時同學參觀社會福利機構以及實習後的心得報告，也可以稱得上是同學學習學術發表的一個園地。此外，依黃彥宜（1988：82-84）針對《新社會》、《社會安全》、《社會建設》、《社區發展通訊》、以及《社區發展季刊》等期刊所進行的內容分析顯示，這個階段在這些期刊中所發表的文章，以社區發展這個議題最多，其篇數大大地超越了其他的議題（請見【附錄十二】），也顯示這個階段無論是在學術界或是實務工作界，其所關切的議題主要還是圍繞在政府傾全力推動的社區發展這項方案及工作方法上，其他議題的討論相對薄弱。

從以上的討論我們可以看出，1960 年代至 1970 年代初期，除了中國文化學院夜間部設立社會工作學系外，這個階段的社會工作教育主要是附屬於社會學系，在社會學系中開設部份美式專業社會工作的課程供學生修習，或是在社會學系中分組教學。這個階段教授社會工作的教師，多半是早年在大陸求學，大學畢業後至國外（以美國居多）留學或進修，但大部份非主修社會工作或不一定具有碩士學位，隨國民政府播遷來台後於大學校、院中任教。而這些社會工作學術工作者為了促進社會工作教學的標準化、改進社會工作的教學方法、以及促使社會工作脫離社會學系而成為獨立的學科，乃分別於 1964 年、1969 年、以及 1971 年舉辦三次社會工作教育會議，並於 1971 年訂出社會工作的課程標準。之後教育部亦依此課程標準為藍本，公佈教育部版的「社會工作學系（組）課程標準」，在當時那個國家完全掌控高等教育，各系所的開課課程必須遵循由教育部所訂頒的課程標準這樣的教育政策脈絡下，社會工作課程標準的頒訂確實為社會工作獨立成系跨出了關鍵的一步。

然而，這樣的課程標準，特別是必修科目，明顯是以美國 1930、1940 年代所頒佈的社會工作課程標準為主，非必修科目也多所參考美國社會工作學院所

開設的課程。此外，這個階段也只有蔡漢賢於 1972 年以編著的方式，邀集各校的學術工作者合作撰寫《社會工作理論與實務》這本概論式的教科書；而這本概論式教科書也和其他領域的教科書一樣，是以翻譯、推介美國已出版的社會工作文獻裡的理論、概念為主，仍相當缺乏獨立的研究成果及對某個議題進行較具獨創性的論述。在期刊方面，除了社區發展這個領域有較多發表的文章是針對實務工作進行討論外，其他領域所發表的文章數量很少，且多是以觀念介紹為主。也就是說，這個階段社會工作學術工作者所展現出來的學術能量，明顯是較為低落，這應該是與當時社會工作學術工作者人數不多，且多數非主修社會工作本科有關。因此，這個階段的社會工作知識仍然呈現和前章所述那種大量移植自美國、深受美國社會工作知識宰制的景況相似。

在實務工作領域，醫療社會工作持續發展並自成體系，除了前章所述台大醫院體系及馬階醫院成立了社會服務部，並聘任社工員從事直接服務工作外，1963 年彰化基督教醫院亦設立社會工作部，之後亦有多家基督教醫院相繼成立社會工作部門。1967 年，省立醫院普遍設立社會服務室，掌理醫療社會服務及貧病救助等事項。1972 年，台北市 16 處衛生所大眾門診部亦設置社會工作員（莫藜藜，1998：9）。此外，非醫療院所的醫療社會服務也在宗教團體的支持下在台灣展開，比較具規模的是 1965 年 2 月，由台灣基督教福利會於台北市西園路 250 號所成立的「基督教雙園社會醫療服務中心」<sup>113</sup>，此中心採社工員與公共衛生護士一對一的配搭方式，進行個案會談、訪查、教育、以及轉介等服務，這對當時的個案工作是很大的突破，其不只是靜態地等待案主來機構尋求服務，而且更進一步地透過主動式的外展服務，將服務推廣至社區中（李雲裳，

---

<sup>113</sup> 此中心的緣起是 1964 年有三位從香港來台的社會工作專業人員，他們在本地社會系畢業生及台灣神學院同學的協助下，進行為期三週對雙園地區貧民的調查工作，經研究分析，認為該地區急需設立社會服務中心，以協助居民改善生活問題。該中心成立後，其服務內容包括免費診療；進行家庭補助、醫療補助、子女學費補助、小額貸款；協助居民有關公共衛生護理事項；開設兒童康樂中心、幼兒班、免費夜校、縫紉班、以及母親會等。該中心也非常重視專業訓練，除了每週進行一次的個案研討會之外，也結合當時台北心理衛生中心每月進行一次聯繫會報。其對醫務社會工作的拓展具有相當的貢獻（李雲裳，2005：166-7）。



2005：166-7)。精神醫療領域則是持續以個人、治療取向的個案工作為主要的工作方法，並且也成為精神醫療團隊中的重要一員。同時，自 1967 年起，台大社會系教授廖榮利開始在台大社會學系開授「醫療社會工作」這門課，使得醫務社會工作不僅在實務上蓬勃發展，也開始進入學術及教育領域成為一門學生修習的課程。

另外，基督教兒童福利基金會也於 1964 年改組為基督教兒童福利基金會台灣分會，並於台中設立第一個家庭扶助中心，透過認養制度，以經濟資助、家庭訪視、協談、健康檢查、醫療補助、升學輔導、親職教育、育樂活動等方式服務貧困孤寡的家庭；之後陸續在全台成立了廿三個家庭扶助中心，並聘任大專院校的畢業生為社會工作員，以服務兒童及其家庭（林東陽，1985：17-21）。依 1966 年進入台北家扶中心擔任社工員、之後在該會服務 32 年而退休的鄭基慧所述，當時家扶中心所招募的社工員，並沒有要求必須是社會工作或社會學系畢業者，只要是大學畢業且有基督教信仰者即可參與該會社工員的甄選；由於該會當時的經費是由美國總會所支給，所以社工員的薪資頗為優渥，其薪資水準大約比當時的老師每個月多出新台幣 1,000 元，因此可以吸引到許多優秀的大學畢業生進入該會工作。而當時家扶中心社工員最主要的工作，就是進行家庭訪視，以確定受助家庭是否確實為單親母親獨力撫養未成年孩童，若家庭符合這樣的條件，即可安排這個家庭的孩童接受認養，由國外的認養人每月捐助一定數額的認養費予家扶心，再由家扶中心撥付給受扶助的家庭/孩童（鄭基慧訪談記錄，2005）。也就是說，這個階段家扶中心的核心工作是女性單親家庭的經濟扶助，而社工員所扮演的角色主要是資格審查者——透過家庭訪視及個案工作的技術，來確認受扶助者的資格，一旦受扶助家庭符合該會所訂的標準，即可享有該會所提供包括經濟扶助在內的各項服務。從這樣的社會工作內容來看，其實與 19 世紀末英、美「慈善組織會社」所從事的工作內涵與工作方法頗為相似，只是訪視者與資格審查者從志願工作者換成是各家扶中心的社工員。

而這種以家庭為單位，深具慈善組織會社「社會個案工作」這個傳統的社會工作，也為其他機構所採用，例如 1964 年台灣世界展望會在台灣成立分會，並設立中區、南區、東區辦事處（台灣世界展望會東區辦事處，2005），並聘任社會工作員針對偏遠山區、離島、海濱等貧苦地區，提供與基督教兒童福利基金會台灣分會各家扶中心相類似的服務。

除了基督教兒童福利基金會台灣分會以及台灣世界展望會透過國外母會的經濟支援，在台灣設立分支機構並聘任社工員從事以家庭經濟扶助為主的「社會個案工作」外，部份台灣本土的收容、安養機構也開始運用社會工作方法來從事「機構化處遇」，最明顯的例子就是 1969 年由中國大陸災胞救濟總會所成立的「台北市兒童福利中心」（這是一個收養大陸來台 3 至 4 歲孤苦無依的難童，以及部份台北市送養之孤兒的機構），該中心聘任時任台灣大學社會學系教授丁碧雲擔任中心主任，並成立了社會工作組，聘任 4 位社工員，其工作職掌包括個案工作、團體工作、社區發展、社區服務（運動場地及公園對外開放、家庭諮詢服務、技藝訓練、休閒活動）、社會資源運用（提供實習、組織志願工作團等）（丁碧雲主編，1985）。

簡言之，這個階民間社會的社會工作，基本仍是延續前章所述，是以民間本土慈善救濟組織，以及宗教團體所從事的各項慈善救濟服務，以及機構式的集體收容、安養服務為主，其與「美式專業社會工作」仍是疏離的。但是部份來自國外（主要是美國）且在台灣設置分支機構的社會工作團體，以及部份本土的社會福利組織，已經開始從事以個案工作及經濟扶助為主要工作方法的社會工作來協助個人及家庭。而這種以個案工作及經濟扶助的方法來協助個人及家庭，也和黨、政部門所認識的那種「從事貧民調查與服務的社會工作」，以及社會工作教育領域所認識的「美式專業社會工作」，在基本內涵及工作方法上是一致的。亦即這種以個人及家庭為對象，以「社會個案工作」為主要工作方法（更精確

地說，是以訪視、資格認定與經濟扶助為工作方法的主軸)的社會工作，在 1960 年代末至 1970 年代初期，已逐成為社會行政領域，社會工作教育領域，以及民間部門以社會工作方法來提供服務的機構的共同認識。

## 小結

中國國民黨在 1964 年末，這個台灣社會仍非常缺乏孕育英、美社會工作發展的那種強大民間社會力量，但也開始步向工業化社會的時間點上，通過「民生主義現階段社會政策」，並由行政院於 1965 年頒佈施行，這是執政的中國國民黨在戰後首度承諾以國家力量投入社會福利的重大宣誓。雖然「民生主義現階段社會政策」頒訂後，並沒有相對地提昇社會福利經費以及通過相關的社會立法來配合，而使得此項政策僅具政治宣誓意義。但值得注意的是，在這份重大的政治宣誓中，明確表明要以「社區發展」的方法來推動社會福利，同時也首度提出聘任「社會工作人員」來從事社區發展的相關工作以及執行社會福利方案這樣的理念，雖然這樣的理念最後因台灣退出聯合國，致使原本規劃作為培訓社區發展所需人才的「中華民國社區發展研究訓練中心」經費補助被迫中止，而台灣政府也無意投入這項人才培訓計畫，因而無從培育社區發展所需的人才；來自於信守三民主義的「地方自治論者」對「社區發展」的嚴厲批評與挑戰，並在政府部門內造成社政體系與民政體系的重大爭議，在幾經妥協與折衝之後，大部份的社區由村里幹事及志願人力來從事社區發展的各項工作，而排除了社會工作人員介入社區發展工作的可能；以及在這個階段所推展的社區發展工作，其工作項目大多與社區內硬體設施的設置、修建有關，因此大大地壓縮了社會工作人員參與、投入社區發展工作的空間等這些內、外在因素的糾結與相互影響而無法實踐。

但是，這種國家機構願意以國家力量來聘任社會工作人員從事社區發展工作的承諾，已經可以明顯看出具「專業內涵」的美式專業社會工作開始進入黨、政部門，特別是社會行政領域的決策者的觀念中，而將「美式專業社會工作」的內涵與工作方法吸納成為政府施政的一部份。之後，執掌台灣社會行政/福利業務最關鍵的機構——台灣省政府社會處，繼續以「從事貧民的調查與服務」這樣的工作來定位社會工作，這樣的轉變更意味著在黨、政部門決策菁英的觀念裡，社會工作人員已經逐漸從從事「社會行政」及「社會控制」這種沒有直接服務標的與對象的工作內涵，轉變為對貧民提供「直接服務」這種具有專業意涵的角色。這也顯示黨、政部門，特別是社會行政領域對社會工作認識，已開始與社會行政/工作學術社群所認識的那種「美式專業社會工作」有所交集，而突破前章所述的那種「雙元化」社會工作發展；而其交集的所在，就是台灣省政府社會處所推動的「社區發展」以及「從事貧民調查與服務」的社會工作。

此外，在 1960 年代至 1970 年代初期這個階段，除了中國文化學院夜間部設立社會工作學系外，社會工作教育主要是附屬於社會學系，在社會學系中開設部份的社會工作科目供學生修習，或是在社會學系中分組教學。當時教授社會工作的教師，多半是早年在大陸求學，大學畢業後至國外（以美國居多）留學或進修，但大部份非主修社會工作且不一定具有碩士學位，隨國民政府播遷來台後，於各大學的社會學系中任教。而這些社會工作學術工作者為了促進社會工作教學工作的標準化、改進社會工作的教學方法、以及促使社會工作脫離社會學系而成為獨立的學科訓練，分別於 1964 年、1969 年、以及 1971 年舉辦三次社會工作教育會議，並於 1971 年的「社會工作教學做一貫研討會正式會議」訂出社會工作學系（組）的課程標準，之後教育部亦依此課程標準為藍本，公佈教育部版的「社會工作學系（組）的課程標準」，為社會工作獨立成系跨出了關鍵的一步。然而，這樣的課程標準，明顯是以美國 1930、1940 年代所頒佈的社會工作課程標準為主，非必修科目也多參考美國社會工作學院所開設的課程。同時也因為這

個階段的社會工作學術工作者人數不多，且多數非主修社會工作本科，所以在社會工作知識生產上明顯較為緩慢，同時也繼續呈現前章所述那種大量移植自美國，深受美國社會工作知識的宰制的景況。

在非黨、政部門的社會工作方面，與 1950 年代較大不同的是，基督教兒童福利基金會於 1964 年改組為基督教兒童福利基金會台灣分會，並於全台設立家庭扶助中心；台灣世界展望會台灣分會亦於同年成立，並陸續設立中區、南區、東區辦事處。這兩個自美國來台設立分支機構的社會福利組織，以母會強大的經濟實力對台灣分會提供充份的經費奧援，並引進美式社會工作制度，聘任社工員，透過家庭訪視來確認受助者的資格，並提供合於資格的家庭包括經濟扶助在內的各項服務。此外，部份台灣本土的社會福利機構，例如由中國大陸災胞救濟總會所成立的「台北市兒童福利中心」也開始聘任社會工作員，進行以個案為主體、提供直接服務的社會工作。也就是說，這個階段非黨、政部門組織，若有運用或宣稱其是運用社會工作方法來從事服務者，基本上是以「社會個案工作」搭配經濟扶助來作為其主要的工作方法。而這種以個案工作及經濟扶助的方法來協助個人及家庭，也和黨、政部門所認識的那種「從事貧民調查與服務的社會工作」，以及社會工作教育領域所認識的「美式專業社會工作」，在基本內涵及工作方法上是一致的。

簡言之，以個人及家庭為對象，以「社會個案工作」為主要工作方法（更精確地說，是以訪視、資格認定與經濟扶助為主軸的工作方法）的社會工作，在 1960 年代末至 1970 年代初期，已成為社會行政領域，社會工作教育領域，以及民間部門以社會工作方法來提供服務的機構的共同認識，而成為解嚴前社會工作實務的主流。而這樣的共同認識，也使得這個階段的台灣社會工作，逐漸從 1950 年代的蹣跚學步中站立起來，並得以在 1970 年代展現出更大的能量，不僅在 1970 年代的小/安康計畫中成為政府社會工作的主要方法，而成為解嚴前

政府部門及民間部門社會工作實務的主流，並開始一連串以國家為中心的社會工作建制，同時也逐漸擺脫附屬於社會學的角色，而成為獨立的學科訓練。有關這樣的轉變，我們將在下一章中有更深入與細緻的討論。

## 第六章 以政府體制內社會工作建制為重心的社會工作發展

社會工作員應學習人類萬物之靈中最偉大的母親，以母親天生出自內心的那種愛心、犧牲、細心照顧子女之精神喜愛本身之工作，社會工作員要如同母親那樣的慈暉去照亮別人，所學所能奉獻服務社會（李建興，引自王建殷，1982：134）。

如前章所述，到了 1960 年代末期至 1970 年代初期，黨、政部門，特別是社會行政領域對社會工作認識，已開始與社會工作學術社群所認識的那種「美式專業社會工作」有所交集，而突破了第四章所述的那種「雙元化」社會工作發展；而其交集的所在，就是「社區發展」以及之後「從事貧民調查與服務」的社會工作。雖然「聘任社會工作人員從事社區發展工作」的理想最後因國內、外種種因素相互糾葛而無從實現，但「從事貧民調查與服務」的社會工作則是於 1970 年代，在由國家所主導的小/安康計畫中獲得實踐。也因此，本章將沿用前兩章的體例及分析架構，來探討小/安康計畫與社會工作的關係，以及之後社會工作如何進入國家體制中而成為國家建制的一部份。同時也將討論社會工作教育在經歷了前章所述的「附屬於社會學系」的發展後，如何逐漸演變為獨立的學科，以及這個階段的社會工作學術社群如何進行知識生產。當然，最後也將探討民間部門的社會工作所呈現的樣貌。

### 第一節 歷史脈絡

台灣穩定的對外關係在 1960 年代末期有了顯著的變化，之後一連串的外交挫敗，也大大地牽動了台灣島內政治、經濟及社會的發展。1960 年代末期，雖然美國總統甘迺迪與詹森仍維持對台友好的政策，但因為越戰問題懸而未決，

詹森總統被迫放棄競選連任。1968 年，共和黨的尼克森以結束越戰為號召贏得總統大選，選後重用哈佛大學教授季辛吉（Hery A. Kissinger），並採納其建議，向中共推廣弭兵、解凍政策，期待藉由中共的力量儘速解決越戰；而中共也因為與蘇俄的關係惡化，在邊界上與俄國的衝突日趨尖銳與表面化，所以也希望透過調整與美國的關係來平衡蘇俄的威脅，於是在「合則兩利」的情況下，開始雙方的「關係正常化」。在一連串的接觸後，尼克森於 1972 年 2 月 21 日訪問北京，雙方並於 27 日簽訂「上海公報」，公報中表示：「深信兩國關係正常化，不僅符合兩國人民之利益，更有助於緩和亞洲與世界之緊張局勢」（彭懷恩，2003：135；李大維，1996：7-8）。

在此期間，由於美國政府對中共關係的調整，再加上自 1960 年代末期以來，整個世界兩極對峙的情勢漸趨緩和，同時新興國家在聯合國的席次也大幅增加，所以國際上對於考慮接納北京政權的考慮也多了起來<sup>114</sup>。1971 年 10 月 25 日聯合國大會<sup>115</sup>首先表決美國所提的「重要問題案」，表決結果是 55 票贊

---

<sup>114</sup> 中共自 1949 年建立中華人民共和國之後，即要求聯合國大會主席及秘書長應儘速解決中國代表權的問題，而蘇俄也曾於 1949 年 12 月 29 日在安理會提案要求解決中國代表權的問題，不過此案在之後的表決中被否決。而後，1950 年 11 月 15 日菲律賓所提擱置中國代表權的議案獲得通過，再加上之後美國的強力運作，所以自 1951 年至 1960 年間，將中國代表權擱置的「緩議」（moratorium）策略均獲成功。然而，在 1960 年聯合國第 15 屆大會上，贊成將中國代表權擱置的國家只比反對的國家多 8 票，所以自此之後乃在美國的主導下改採「重要問題」策略，亦即有關中國代表權的問題，會先由我友好國家提出「中國代表權問題為重要議案，任何改變中國代表權的議案均需 2/3 多數通過」這樣的議案進行表決，以繼續保有我在聯合國的席次；這樣的策略一直運用到 1969 年。1970 年，聯合國召開第 25 屆大會，於 11 月 20 日表決阿爾巴尼亞所提的「接納北京政府，排除國民黨政府」的提案時，出現贊成票超過反對票的局面（51 票贊成、49 票反對、25 票棄權），但因此議案在先前表決時獲通過為「重要問題案」，所以台灣驚險地保住在聯合國中的席位（張淑雅，2004：1292；李筱峰，1999：88）。

<sup>115</sup> 在此次大會之前，1971 年 4 月 23 日，美國總統派時任國務次卿墨菲（Charles Murphy）來台會晤蔣介石，表明美方雖同意中共進入聯合國，但無意讓中共進入安理會，而願意保留中華民國在安理會中的席位；7 月 1 日，時任我國駐美大使沈劍虹與時任美國國家安全顧問季辛吉討論中華民國會籍時，季辛吉告知美國準備提出所謂的「雙重代表權」案，並會盡力維護我國在聯合國中的席位。1971 年 7 月 23 日，時任美國大使馬銓康（W. P. McCaughy）向時任行政院副院長蔣經國說明雙重代表權的建議，並勸我方放棄安理會席次以保代表權，蔣經國則明確表示無法接受美國的提案；同年 9 月 18 日，時任國家安全會議秘書長黃少谷致電時任外交部長周書楷，表示萬一阿爾巴尼亞的提案成定局時，「要斷然主動退會，以免完全陷於受辱地位，退會時需發表正大聲明，以明歷史是非」。1971 年 10



成、59 票反對、15 票棄權，此提案被否決，時任中華民國外交部長周書楷隨即發表聲明：「聯合國已自行破壞憲章，中華民國自即刻起退出聯合國」，之後，聯合國大會以 76 票贊成、35 票反對、17 票棄權的表決結果，通過阿爾巴尼亞所提「恢復中華人民共和國在聯合國之合法權利案」，並做成聯合國大會第 2758 號決議，自此，北京的中華人民共和國政權取代了台北的中華民國政權，成為聯合國唯一代表中國的政權。總統府隨即發表〈為聯合國通過非法決議總統告全國同胞書〉之文告，明白宣告：「---我們本漢賊不兩立之立場及維護憲章之尊嚴，已在該案交付表決之前，宣佈退出我國所參與的聯合國。同時聲明，對於本屆大會所通過此項違反憲章規定的非法決議，中華民國政府與全中國人民，決不承認其有任何效力。---」（總統府第三局，1971：1）。

退出聯合國等於喪失了台灣的國際地位，在退出聯合國後的一個月內，就有比利時、秘魯、黎巴嫩、墨西哥、厄瓜多爾等國與北京政府建交而與台灣斷交，日本亦於 1972 年 9 月 29 日與台灣斷交，但仍維持「非官方的接觸，保持實質的經貿關係」，這就是所謂的「日本模式」，而這也成為許多國家在處理與台灣的外交關係時所依循的模式。美國則是於 1978 年 12 月 15 日與台灣斷交，並於翌年 1 月 1 日承認北京政權<sup>116</sup>。簡言之，在這個階段，承認台灣的國家越來越少，1971 年時承認台灣的國家有 54 個、1972 年降為 39 個，到了 1978 年只剩 21 個。

---

月 5 日，美國白宮宣佈季辛吉將於該月再次訪問中國大陸，外交部長周書楷為此對美表達強烈抗議，認為在此案表決前美國這樣的舉動將使原本支持我國的國家有所誤解，而使我國在聯合國的代表權問題上陷於不利的地位（王正華，2002）。

<sup>116</sup> 美國為了維護台灣的利益，乃在承認北京政府時提出了「台灣關係法」（Taiwan Relation Act），以做為與台灣新的非官方關係。此法案於 1979 年 4 月 10 日由時任美國總統卡特簽署，其中明白宣示，台灣、中國以及西太平洋地區的和平與安定攸關美國政治、安全與經濟的利益，並為國際間關切之事，任何企圖以和平手段以外的方法，包括抵制及禁運在內來決定台灣的未來，美國將視為是對西太平洋地區和平與安全的威脅，而進行嚴重的關切。同時，美國也將提供防禦性武器給台灣，俾使台灣維持足夠的自衛能力（李大維，1996：322-3）。此乃台灣與美國斷交後，台灣得以向美國進行「軍購」的法源基礎。

1970 年代初期台灣在外交上的挫敗，代表著國民黨政府的外部承認也跟著鬆動，而這也立即影響國民黨統治的正當性；在這嚴峻的考驗下，國民黨內部也開始新一波的權力轉移。1969 年 7 月，時任行政院院長嚴家淦進行內閣改組，蔣經國由國防部部長升任行政院副院長兼「經合會」主委；1972 年 5 月，蔣介石與嚴家淦就任中華民國第五任總統、副總統，並提名蔣經國擔任行政院院長，29 日獲立法院同意，「蔣經國時代」正式來臨。Winckler（1984）與 Roy（2003）認為，台灣在蔣經國主政期間，已從「硬性威權體制」轉向「軟性威權體制」，亦即國家機關對民間社會的支配性角色、以及對政經資源的主導性角色已較蔣介石時代較為鬆綁。特別是在政治權力方面，蔣經國開始「本土化」的人才甄補政策，選拔許多在台灣成長的新一代政治及經濟菁英進入中國國民黨的黨、政領導階層<sup>117</sup>，對於舒緩本土菁英的政治參與以及自二二八事件以來的省籍緊張關係具有一定的意義。1975 年 4 月 5 日蔣介石病逝，副總統嚴家淦依憲法繼任總統，蔣經國則是於當月 28 日當選中國國民黨主席，政治實權已轉移到蔣經國身上。1978 年 3 月 21、22 日，蔣經國經國民大會選舉當選中華民國第六屆總統，同時也選出台籍的政治菁英謝東閔出任副總統，其所顯示的「本土化」政治意義獲海內外各界重視（彭懷恩，2003：167），而台灣民主化的進程也逐漸開展。

在此期間，台灣島內也開始蘊釀、浮現出政治革新的力量，而這些來自民間社會的力量，主要可分為兩條不同的路線，一是走「書生論政」路線的《大

---

<sup>117</sup> 例如在 1972 年內閣改組時，16 位閣員中有 6 位台灣籍人士，包括徐慶鐘（行政院副院長）、林金生（內政部長）、高玉樹（交通部長）、連震東（政務委員）、李連春（政務委員）、李登輝（政務委員）；此外，時任省主席謝東閔，以及台北市市長張豐緒也都是台籍人士（聯合報，1972 年 5 月 30 日，第 2 版）。此外，國民黨於 1976 年 11 月 19 日中央委員選舉中，在蔣經國（時任中華民國副總統兼任國民黨黨主席）的主導下，選出 22 位中央委員，其中台籍人士佔 5 位，分別是謝東閔、林金生、林挺生、徐慶鐘、蔡鴻文（薛化元，2004b：136）。1979 年 12 月 12 日所選出的 27 位中央委員中，台籍人士有 9 位，分別是謝東閔、林洋港、邱創煥、林金生、林挺生、李登輝、徐慶鐘、蔡鴻文、洪壽南（薛化元，2004c：136）。

學》雜誌<sup>118</sup>，另一是本土政治人物透過選舉而逐漸開展、滾動的「黨外」民主運動（或稱「反對運動」）（李筱峰、林呈蓉，2003：369），而對台灣政治民主化產生明顯衝擊的，當屬後者。「黨外」民主運動基本上是附著於 1960 年代末期以降一連串的中央及地方選舉而開展的。1969 年 11 月，台北市舉行改制後第一屆市議員選舉，康寧祥這位大學畢業的加油站工人令人意外地在此次選舉中當選；同年 12 月，台灣舉辦國民政府遷台後第一次的中央民意代表選舉，已擔任過兩屆台北市議員的黃信介當選立法委員，由於康寧祥與黃信介在競選時運用了「黨外」這個名詞，自此「黨外」一詞便成了非國民黨籍的政治異議份子參與選舉時的共同標誌（李筱峰，1999：85）。之後的 1972 年中央民意代表選舉、1973 年的地方選舉、以及 1975 年的中央民意代表選舉，全台皆有「黨外」人士參選。1977 年 11 月 19 日，台灣舉辦五項地方選舉，康寧祥與黃信介南北奔波，巡迴助選，促成了「黨外」的全島性串聯。而此次選舉也讓國民黨遭到遷台以來最大的選舉挫敗，「黨外」人士贏得五個縣市的縣市長、21 席的省議員、6 席的台北市議員，而且更讓全台民眾震驚的是，在中壢市發生群眾爆動的「中壢事件」<sup>119</sup>；「中壢事件」暴露了國民黨統治權威的危機，並動搖了

---

<sup>118</sup> 《大學》雜誌創刊於 1968 年元月，創刊之初僅是少數知識青年介紹文化、思想、藝術的園地。1970 年 10 月下半年間，中國國民黨於中央黨部召開了兩次青年座談會，共有學術、政治、企業界的青年七十餘人參加，與會者於會中對時政提出許多批評。在兩次的座談會後，這批關心國是的青年決定以《大學》雜誌為基礎，透過文字參與來進行「青年論政運動」。1971 年元月，《大學》雜誌改組，由丘宏達任名譽社長，陳少廷任社長，楊國樞任總編輯，社務委員多達五、六十人，網羅了當時學術界、企業界、國民黨中的許多新生代人才，且多數具有碩、博士學位，同時雜誌中也開始呈現對政治現實的關切；同年 10 月（第 46 期），該刊刊登了社長陳少廷所發表的〈中央民意代表的改選問題：兼論周道濟先生的方案〉，首先提出中央民意代表全面改選的主張。1972 年元旦，《大學》雜誌刊登了〈國是九論〉，針對保障基本人權等 9 個議題提出對執政當局的長篇建言。這個階段的《大學》雜誌所推動的政治革新理念對大學校園內的青年學生具有很大的影響力，但其言論尺度也受到執政當局保守派人士的反彈進而展開攻擊。1973 年元月，《大學》雜誌宣告分裂，楊國樞辭去總編輯職務，部份的學術工作者另組《人與社會》雜誌；部份青年學者在此期間由時任救國團主任李煥引介予蔣經國，進而進入中國國民黨成為黨內替換黨、政舊官僚體系的新血（如施啟揚、孫震、李鍾桂、關中等人）；另外，許信良、張俊宏等人則投入選舉，與「黨外」勢力結合（廖達琪、秦鳳英，2002；彭懷恩，1997；李卓穎，1990；李筱峰，1987）。

<sup>119</sup> 1977 年，時任台灣省議員的許信良因為違紀參加年底的桃園縣長選舉，遭國民黨開除黨籍。由於選情激烈，1977 年 11 月 19 日開票當日，設於中壢市中壢國小附近的投開票所發生疑似選舉舞弊情事，激動的群眾開始湧向中壢警分局要求桃園地檢處檢察官處理；之後，群眾開始抱怨分局故意托延不處理本案，一萬多名群眾包圍中壢警分局，並搗毀警局窗戶、

執政當局的權威，但同時也讓「黨外」人士看到以街頭群眾動員為基礎的「民主運動」的力量（李筱峰、林呈蓉，2003；彭懷恩，2003）。

在經過 1977 年的選舉之後，「黨外」人士不再是單打獨鬥各自努力的型態，而逐漸形成一種「政團」的雛型。1978 年的增額中央民意代表選舉，「黨外」首次組成「台灣黨外人士助選團」，透過團隊方式巡迴全省助選，同時提出「十二項政治建設」做為「黨外」的共同政見，但因為在選舉日前美國宣佈與台灣斷交，故蔣經國立即宣佈停止此次選舉的所有活動。1979 年 6 月「黨外候選人聯誼會」成立，並於全省各地舉辦群眾演講；8 月 24 日，《美麗島》雜誌創刊<sup>120</sup>，黃信介為發行人，許信良為社長，黃天福、呂秀蓮為副社長，張俊宏為總編輯，其以「社務委員」的方式網羅各地的「黨外」菁英，頗有朝向組黨的態勢發展。

《美麗島》雜誌創刊後，藉由在全台各大城市設立分社及服務處的名義於該地舉辦群眾演講會，這完全是向當時的戒嚴令進行強力的挑戰；之後於 12 月 10 日發生震驚中外的「美麗島事件」（或稱「高雄事件」）<sup>121</sup>。「美麗島事件」使得「黨外」這個慢慢成型的「政團」一夕潰散，但隨之而來的軍事及司法審判，

---

掀翻警車；警察開槍警告群眾，但不幸擊斃兩名青年。晚上 8 時，憤怒的群眾開始焚燒警局及警車，致使中壢警分局被焚、16 輛警車被毀。最後選務機關正式宣佈許信良當選桃園縣長，整起事件才告平息（薛化元，2004d：154；李筱峰，1999：101-2）。

<sup>120</sup> 在此之前，批判性的政論雜誌《八十年代》先於該年 6 月創刊，由康寧祥任發行人、司馬文武任總編輯。《八十年代》與《美麗島》這兩本雜誌被政治觀察家視為是 1970 年代「黨外」的兩條不同路線，前者傾向較溫和的「理性問政」路線，後者則是走向激烈的群眾路線（李筱峰，1987：146）。

<sup>121</sup> 1979 年 12 月 10 日，《美麗島》雜誌如期於高雄市舉辦國際人權日紀念大會，由於這次的大會並沒有獲得治安單位的許可，所以執政當局派出大批軍警嚴陣以待。當天下午，在群眾欲遊行前往演講場地時，人群中有人私自點燃火把而形成「持火把遊行」（當天下午黃信介曾和警備總部南區司令取得協議，演講可以照常舉行，但遊行時不可點燃火把），於是鎮暴部隊認定美麗島人士違反協定，因而將警戒區縮小，並開出鎮暴車、擺出了鎮暴隊型，最後釀成警民衝突。之後，12 月 13 日情治單位陸續逮捕此事件的首要份子，並由檢察官查封美麗島雜誌社及各地分社。1980 年 2 月 20 日，此事件在押人犯經軍事檢查官偵察完畢，其中黃信介、施明德、林義雄、姚嘉文、陳菊、呂秀蓮、張俊宏、林弘宣等 8 人以「叛亂罪」被起訴，周平德等 37 人送司法機關偵辦；同年 4 月 18 日，警備總部軍事法庭判決施明德無期徒刑，黃信介有期徒刑 14 年，林義雄、姚嘉文、陳菊、呂秀蓮、張俊宏、林弘宣等人各處有期徒刑 12 年（薛化元，2004e：606；李筱峰，1999：113-4）。

卻引出了一批年輕的辯護律師繼續投身於「黨外」的民主運動（此即所謂的「美麗島辯護律師世代」，繼續追求台灣政治的民主化，並朝向「組黨」的方向徐徐前進（李筱峰、林呈蓉，2003；彭懷恩，2003）。簡言之，這個階段由於台灣在外交上的挫敗、統治階級權力的轉移，使得國家機關對民間社會的強勢控制稍稍鬆綁，民間知識份子以及政治反對運動人士，透過「書生論政」以及一連串的選舉活動逐漸突破國家機關對民間社會的箝制，甚至挑戰威權體制的政經結構與意識型態。雖然這些挑戰的行動仍多以政治議題為主，但也意謂著民間社會的力量較諸先前的階段似乎有更大的蓄積與迸裂，國家機關的施政不得不更重視民眾的需求，以鞏固其統治權的基礎，而這也使得滿足民眾基本需求的社會福利，以及輸送福利服務的社會工作更受到國家機關的重視。

由於外交上的挫敗、政治上的動盪，以及國際石油危機的影響，1970 年的台灣經濟發展也呈現出震盪的情勢。1973 年至 1975 年因中東戰爭所引發的世界性石油危機（國際油價自每桶 2.50 美元上漲到 1974 年初的每桶 11.65 美元），使得以外貿為主的台灣經濟受到極大的影響，1974 年及 1975 年的實質經濟成長率跌至戰後新低，僅有 1.12% 及 4.24%。之後，因中美斷交大大地打擊外資對台灣民間的投資意願，再加上 1980 年因兩伊（伊朗與伊拉克）戰爭再次導致國際油價上漲（至該年年底每桶油價上漲至每桶 41 美元），所以 1981 年及 1982 年的實質經濟成長率也僅有 5.04% 及 3.90%（詳如【附錄五】）。而這兩次的石油危機也為國內帶來了通貨膨脹及物價上漲的壓力，並造成物價的波動（如圖 6.1.1），1970 年代消費者物價指數平均年上漲 16.95%；1974 年間的消費者物價成長率更高達 47.5%，1980 及 1981 年的消費者物價成長率亦分別達 19.0% 及 16.3%（詳如【附錄五】）。

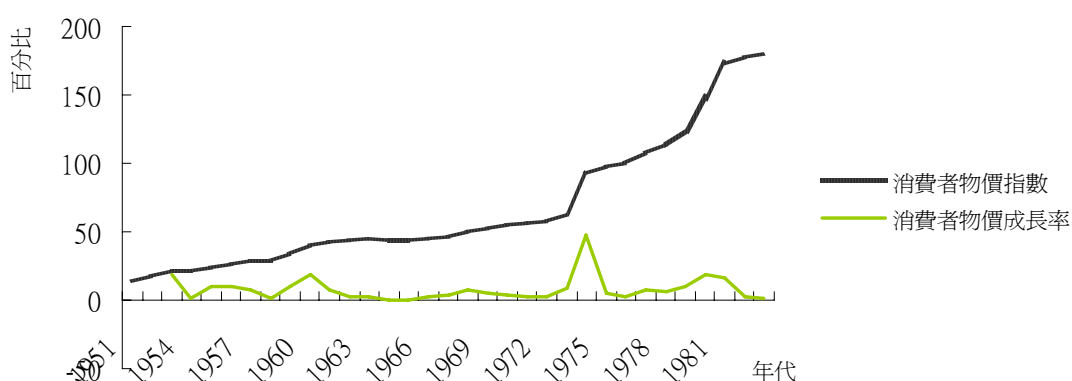


圖 6.1.1 1951-1983 年物價成長與物價波動曲線圖

爲了穩定台灣的經濟情勢，當時的執政團隊採取了兩項重要的措施，一是於 1974 年 1 月 27 日頒行「穩定當前經濟措施方案」；二是全力進行公共建設以擴大內需，並藉此創造更多的就業機會，包括自 1974 起歷時 5 年的「十大建設」<sup>122</sup>，以及自 1978 年開始推動的「十二項建設」<sup>123</sup>。其中「穩定當前經濟措施方案」及「十大建設」明顯對穩定台灣經濟有明顯助益，1976 年至 1978 年的實質經濟成長率分別爲 13.48%、9.86% 及 13.85%，之後的經濟成長率也呈現穩定成長（詳如【附錄五】）。此外，執政當局亦於 1980 年 9 月設立「新竹科學工業園區」；此園區主要是吸引、輔導電腦、電傳資訊、自動化等技術密集的工業設廠，並期待其能成爲台灣的「矽谷」；更重要的是其帶領台灣的工業從「勞力密集」逐漸昇級爲「腦力密集」。在經過幾年的辛勤耕耘後，自 1980 年代末期開始，台灣電子產品的出口值已高居出口的第一位。

<sup>122</sup> 「十大建設」分別爲中山南北高速公路；中正國際機場；西部幹線鐵路電器化；北迴鐵路；台中港；蘇澳港；大煉鋼廠；石油化學工業；大造船廠；核能發電廠。這些建設至 1979 年底全部完工，共投入新台幣 3,000 億元經費（陳柏儒，2004：63；行政院經濟建設委員會，1979）。

<sup>123</sup> 1977 年 9 月 23 日時任行政院院長孫運璿於立法院進行施政報告時，宣佈政府預計自 1978 至 1985 年投資新台幣 4,000 億元進行「十二項建設」，此「十二項建設」包括：完成環島鐵路網；台中港第二、三期工程；改善高屏地區交通計畫；新建東西橫貫公路三條；拓建屏鵝公路；繼續興建核能二、三廠；中鋼第一期第二階段擴建工程；修築台灣西岸海堤工程；加速改善農田排水系統；促進農業全面機械化；開發新市鎮；廣建國民住宅；建立每一縣市文化中心（董安琪，2004：59；行政院經濟建設委員會，1983）。

而隨著台灣工業化的進展以及民間社會力量的萌發，社會福利亦逐漸成為政府施政所關注的面向之一，台灣自 1971 年起，社會福利支出佔政府支出比率首度突破 10%，之後每年微幅成長，至 1983 年上昇至 15.2%（詳如【附錄五】），當然，這個階段的社會福利支出還是包含軍、公、教及勞工保險的給付及退休撫卹支出在內。同時，執政當局也為了因應及緩和 1970 年代外交上的挫敗，以及民間力量對統治權威的挑戰，立法院通過了幾項重要的社會立法，包括 1972 年的「兒童福利法」，以及 1980 年的社會福利三法：「老人福利法」、「殘障福利法」以及「社會救助法」。此外，台灣省政府社會處亦於 1972 年 10 月 23 日公告「台灣省消滅貧窮計畫綱要」（簡稱「小康計畫」），開始實施被喻為台灣戰後首次最大規模的脫貧計畫，台北市則是於翌年實施類似的「安康計畫」。由於小/安康計畫的實施，使得「社會工作人員」這個職稱正式進入政府體制，而成為國家建制的一部份。以下我們便先針對小/安康計畫與社會工作之間的關係進行較細緻的討論。

## 第二節 小/安康計畫與社工員實驗計畫

台灣與所有先進工業國家一樣，貧窮問題並沒有因工業化及經濟成長而減緩。依台灣省政府（1971：22）的資料顯示，1971 年台灣省有一、二、三級貧戶 74,247 戶，貧民 391,463 人<sup>124</sup>。為了有效解決台灣的貧窮問題，1972 年 6 月 16 日，時任行政院長蔣經國在巡視台灣省政府時特別指示：「貧民等級應重新認真調查，至救濟方式以積極輔導其生產或就業為宜，不要養成其依賴心理；

---

<sup>124</sup> 此項數據係 1971 年的貧戶調查結果，這次的貧戶調查是先由鄉鎮村里幹事舉辦初查，再經大專院校社會系同學辦理複查所取得。依這項調查結果顯示，當時的貧戶，每戶平均每人每月收入僅 75.57 元，（其中平均每人每月收入在 100 元至 150 元之戶數，佔 47.04%；100 元以下之戶數佔 52.95%）（台灣省政府，1971：21-2）。

如確無生產能力之老弱貧民，政府自應負責救助」（台灣省政府，1971：12）。

而時任台灣省主席的謝東閔亦指示：

政府目前所採取的救窮之道，多偏於消極性的措施，如設立貧民救濟機構，推行貧民家庭補助，推行貧民醫療救助，興建貧民平價住宅等等，這些措施---不能轉變貧窮者的環境，更不能防止貧窮的產生。我們所謂向貧窮挑戰，是積極性的行為，就是要使社會上不再有貧窮的人，---基於這一點，則今後的對策，當置重於防貧，而不以救濟為目的（謝東閔，1971：13）。

於是主責單位台灣省政府社會處乃著手草擬小康計畫，並於 1972 年 10 月 23 日經台灣省政府第 1170 次省府會議核定後實施。整個計畫按貧民實際需要，以救助、安置、生產、就業、與教育訓練為五大工作方法，分為近程、中程、遠程三個階段，分年分項實施，預計八年內促使台灣省之貧戶逐漸脫離貧窮進入小康佳境，同時設法防止新貧戶的產生（白秀雄，1976：50）（詳細計畫內容暨執行成果請參閱【附錄十三】）。

在此同一時期，內政部曾於 1971 年函請省、市政府編列社會工作人員名額，報請行政院核定實施。之後，台灣省政府於 1972 年 4 月訂定「台灣省各省轄市設置社會工作實驗計畫釋例」，擇定基隆、台中、台南、高雄市設置社會工作人員 10 名，管理工 10 名，專以低收入貧戶為服務對象，辦理平價住宅的公共衛生、設施維護、維持秩序，以及急難救助等事項（台灣省政府社會處，1979：39）。但當時這 4 個省轄市所聘任的社會工作人員並未經訓練，且各地方政府也沒有輔導辦法，使得這群社工員在沒有任何指導的情形下獨自奮鬥但卻不得要領，而成為社會科中協助辦理行政業務、跑腿打雜的人員。此項實驗計畫在經過 2 年的實驗後，經評估被認為績效不彰，未能發揮設置功能（台灣省政府社會處，1995：1；張秀卿，1985：92）。雖然此次試用社工員的結果並不如預期，然而這是國民政府遷台後，第一次以國家力量，在地方政府的層次運用社工員來從事貧民服務，



而這也開啓了在政府體制內進行社會工作建制的序幕。整個政府社會工作建制的演變，請參見表 6.2.1。

表 6.2.1 1960-1980 年代相關政策規劃與文件中，有關社會工作人員制度（含聘任）之演進過程

時間	主責單位或政策名稱	社工員制度相關規定
1965 年 3 月	行政院訂頒「民生主義現階段社會政策」	設立社區服務中心，由社區居民推薦熱心公益事業人士組織理事會，並雇用曾受專業訓練之社會工作人員，負責推行各項工作
1967 年	內政部訂頒「中華民國社會建設第一期計畫」	每一救濟院所每 200 名院民應有社會工作人員一名，貧民每 500 戶應有社會工作人員一名，每半年至少調查訪問一次，並採用個案工作方法，以確保工作效果
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並報經行政院核定施行
1972 年 4 月	省政府訂頒「台灣省各省轄市設置社會工作人員實驗計畫釋例」	自 1973 年起為期 2 年擇定基隆市、台中市、台南市、高雄市設置社工員 10 名
1972 年 9 月	台北市政府	經行政院核定 28 個員額，列入安康計畫，逐步推行；初期先以 6 人試辦
1974 年	台灣省政府	核定「台灣省小康計畫大里鄉實驗計畫」，於台中縣大里鄉設社工員，以社會工作方法輔導貧戶脫離貧窮。由張秀卿擔任此計畫的總督導
1975 年	台中縣政府	擬訂實驗計畫，協助辦理小康計畫
	台北市政府	將平價住宅區管理員逐漸淘汰，改聘 11 位社會工作人員從事社區服務工作
1976 年	行政院訂頒「中華民國台灣經濟建設六年計畫」	在第六章第四項第四條中有「建立社會工作專業制度」之規定

1976 年	內政部訂頒「當前社會福利服務與社會救助業務改進方案」	在社會救助類第五項「建立社會工作人員制度改進辦法」中，提出制訂有關法令確認社會工作人員資格並納入編制
	台北市政府訂頒「台北市政府社會局社會工作人員設置運用計畫」	預計自 1980 年度起，5 年內每年進用社區社工員 40 人，五年共計 200 人
1977 年	省政府訂頒「台灣省各縣市設置社會工作人員實驗計畫」	選擇台北縣、台中縣、雲林縣、高雄市為實驗示範縣市
1979 年	省政府訂頒「台灣省各縣市設置社會工作人員實驗計畫綱要」	增加桃園縣、新竹縣、基隆市、台南市等 4 縣市加入實驗計畫
	省政府訂頒「台灣省加速改善偏遠地區居民生活設置山地社會工作人員實驗計畫」	於 30 個山地（原住民）鄉設置社會工作人員 54 名
1979 年	省政府社會處	設置社會工作室，專責辦理推行全省社會工作人員制度的研訂，以及社會工作人員甄選訓練、行政督導考核等工作
	省政府訂頒「台灣省推行社會工作人員制度計畫」	再推廣至宜蘭縣、彰化縣、嘉義縣及台南縣，全省推行社工員制度的縣市，包括設置山地社工員之縣市已達 17 個
	台北市政府	甄選社工員 40 人。14 人成立團體工作組，從事人民團體輔導工作及勞工福利服務；26 人以 2 人為一組的方式，至台北較偏郊落後的 13 個社區從事服務
1980 年	行政院訂頒「中華民國台灣經濟建設十年計畫」	於社會福利部計畫中，第四項社會服務的第二條規定：建立社會工作專業制度，協助國民解決問題
	內政部	研擬完成社會福利中長程計畫，將逐步建立社會工作人員專業制度，促使社會工作專業化
	台北市政府	再晉用社工員 40 人。其中 36 人加入社區工作，累計 62 名社區社工員按行政區人數比例，分派至各區所配置的社區內工作

1981 年	國民黨通過「貫徹復興基地民生主義社會經濟建設」案	於社會建設措施中之第四項「擴大社會保險、強化社會福利」中，亦有「健全社會工作員制度」的條文
1982 年	台北市政府	將社工員集中於社福中心辦公，同時將「社區社工員」更名為「社會工作員」，統籌由社會局社工室督導考核，工作重點在於擴展個案服務
1984 年	省政府	全省除澎湖縣外，所有縣市皆設置社會工作員
1987 年	省政府	澎湖縣設置社工員，完成全省政府體制內的社會工作建置

研究者繪圖整理

在經歷了前述並不成功的社會工作實驗計畫後，台灣省政府乃於台中縣大里鄉開始另一項小規模的實驗計畫。1974 年 1 月，台灣省政府核定由時任台灣省政府社會處第四科科长張秀卿<sup>125</sup>所擬訂的「台灣省小康計畫大里鄉實驗計畫」（以下簡稱大里鄉實驗計畫），在「台灣省兒童福利業務人員研習中心」<sup>126</sup>裡設置「台灣省小康計畫聯合服務中心」，並將原本研習中心內的 9 位社工員改制為實驗計畫的社會工作員（張秀卿，1996：52-3）。整個實驗計畫獲得台灣省政府核准實驗 2 年，由張秀卿擔任總督導，另指定時任省政府社會處第四科股

<sup>125</sup> 張秀卿，1922 年生，1952 年台灣大學畢，同年參加高等考試及格，1953 年 10 月分發至台灣省政府社會處服務，歷任薦任科員、股長、視導、科長及專門委員等職。1964 年獲聯合國獎學金赴美 Simmons College 社會工作學院進修社會工作及兒童福利兩年，獲社會工作碩士以及美國聯邦政府衛生教育福利部所頒兒童福利專業人員證書。1981 年調任台北市政府社會局副局長；1987 年 8 月自公職生涯退休（張秀卿，1996）。張秀卿在省政府任職期間，積極投入省政府所推動社工員建制的工作，曾被前省社會處處長許宗德封為省政府社會處內社會工作的「大專家」（邱汝娜口述歷史訪談記錄，2005）。

<sup>126</sup> 1962 年 3 月，我國政府與聯合國兒童基金會以及聯合國社會經濟處共同簽訂「兒童社會服務計畫」，計畫中載明在台灣設置「兒童福利業務人員研習中心」，由聯合國兒童基金會援助訓練所需的設備，並負擔學員膳食費、旅費、及講師鐘點費等費用，以調訓各級兒童福利從業人員，授以專業知識及科學方法，以提高工作效能。該中心於 1962 年 12 月 29 日奉台灣省政府核准成立（張秀卿，1988：155-157）。1971 年我國退出聯合國，「兒童社會服務計畫」及該中心的援助計畫亦隨之停止，訓練經費改由政府編列預算支應。1981 年 3 月 20 日該中心奉准改制為「台灣省社會福利業務人員研習中心」，同時擇定南投縣草屯鎮南埔里現址作為中心之固定所在，1984 年工程陸續完工啟用（內政部社會福利工作人員研習中心，2005；張秀卿，1988：164）。

長江泰熠與劉潤葛兼任督導，9 位社會工作人員均係實踐家專兒童保育科畢業之女性，包括王姁娟、黃碧玉、胡高月、林美雪、陳金柳、賴嬌、吳敏鶯、楊如月、林春珠。實驗計畫在 1974 年 1 月 17 日正啟動，以貧戶「家庭」為單位，採取「家庭綜合輔導」的策略與方法提供服務。所謂「家庭綜合輔導」係指求助者無論以任何一項事情請求援助，社工員必須透過訪視，對求助者家庭及其成員作徹底之瞭解與評估後，對此家庭提供有計畫的全面性輔導，輔導內容採物質支援與心理輔導並重。此外，整個計畫在執行的過程中，所有社工員是以個案研討會的方式接受督導，個案研討會每週二次，每次三小時，由社工員輪流將自己輔導的個案（家庭）就分析、診斷及治療三個面向，依家系圖詳細報告後進行討論，隨後由二位督導提供意見，最後由總督導作結論，這可以說是政府機關在戰後有系統地設置社會工作督導的職位，並進行社會工作專業督導的肇始。此項實驗計畫的工作模式獲得受服務民眾及時任省主席謝東閔的高度肯定，之後在台中縣政府社會科科長藍石嶙的大力奔走下，於台中縣全縣推展開來<sup>127</sup>（張秀卿，1985：92-3）。

1974 年，台中縣政府有鑒於在縣內推動小康計畫的成效不盡理想，但發現張秀卿所領導的社會工作團隊，在大里鄉運用「家庭綜合輔導」協助貧戶的模式非常成功，於是決定採用此模式，並選擇貧戶較多的豐原、東勢、大甲、清水四鎮試行實驗，每鎮僱用高中畢業男、女青年 3 人擔任社會工作人員，帶動仁愛工作隊確實輔導貧戶。1975 年 4 月初，台中縣政府召開「輔導貧戶自立自強工作會報」，台灣省政府社會處派員指導，發現社會工作人員輔導貧戶的工作效率

---

<sup>127</sup> 依當時參與此項計畫的社工員林美雪的回憶，曾有民眾向她反應：「林小姐，我昨晚夢見仙姑，原來你就是天上派來救我的仙姑」（引自張秀卿，1985：94）。此外，時任省主席的謝東閔於當年 5 月 17 日至該計畫所在地大里鄉小康計畫聯合服務中心巡視。當天首先由 3 位社工員分別以家系圖詳細說明 3 個貧戶家庭的現況及其各別遭遇的問題，接著針對各貧戶所有問題及問題所帶來的影響提出綜合分析、診斷及處遇計畫，最後再將輔導經過及效果作有系統的說明。謝東閔聽完報告後說：「運用社會工作的方法才能夠真正引導低收入貧戶自立自強，其他地方也應該比照這樣做才對」。此次會議台中縣政府社會科科長藍石嶙也在場，聽了社會工作人員的報告後深為感動，決定回去報告台中縣長，希望能將此社會工作模式在台中縣各鄉鎮全面推廣、實施（張秀卿，1996：53；張秀卿，1985：94）。

極高，至表滿意。於是台中縣政府乃著手擬訂「輔導各鄉鎮加強小康計畫推行小組組織功能實施計畫」，於1975年10月2日獲得台灣省政府府社四字第85642號函准予在全縣全面設置社會工作人員輔導貧戶。計畫奉准後，台中縣政府即委託中國青年反共救國團直屬台灣省台中縣團務指導委員會甄選社會工作人員，應試資格為年滿20歲以上、30歲以下之大專畢業青年（但原曾參加豐原等四鎮示範計畫的社工員，雖係高中畢業因其具有工作經驗，亦准參加甄選）。此次甄選共計報名93人，甄選合格正取45人，備取20人（台中縣政府，1976：2-3）。在社會工作人員工作開始之前，台中縣政府特別委託「台灣省兒童福利業務人員訓練中心」辦理職前訓練，訓練內容計有社會政策、社會工作要義、小康計畫理論與實務，心理衛生概論、個案處理、社區發展、以及訪問貧戶模擬演練等課程，為期4天，然後分發至各鄉鎮服務，平均每一位社會工作人員負責輔導26戶左右的貧戶。但是，當時政令規定各級政府不得增加人事編置，所以這45位社工員乃由「小康計畫推行小組」聘雇，其身份是台中縣政府的約聘人員，每月薪資新台幣3,000元<sup>128</sup>，經費來源包括：動支社會福利基金補助三分之一；鄉鎮業務經費支付三分之一；社會人士捐資贊助工作金三分之一（台中縣政府社會工作前輩口述歷史訪談記錄，2005）。而這些社會工作人員的服務項目包括貧戶的家庭救助；收容安養；免費醫療（包括殘障重建）；介紹就業；輔導生產創業；小本貸款；住宅修建；指導節制生育；指導接受教育；貧童輔導；親職教育；住宅整潔等項目（台中縣政府，1976：3-4）。

在此同時，台北市（於1967年7月改制為直轄市）於1973年9月開始建立社會工作人員制度，並報經行政院核定28個員額，列入安康計畫，逐步推行；

---

<sup>128</sup> 依當時受聘為社工員現在仍繼續服務於台中縣政府社會科的社工前輩所述，當時他們受聘為社工員時，其職等是6等1級，同等級的正式公務人員薪資約新台幣4,000元，老師的薪資約每個月3,900元；當時的物價水準一碗陽春麵市價約新台幣5元。此外，這批約聘的社工員受聘之初並無法享有公保及勞保，一直到1979年才將他們納入勞保；同時亦無法享有公務人員的退休給付（台中縣政府社會工作前輩口述歷史訪談記錄，2005）。

但因員額緊縮，初期先以 6 人試辦，從事個案調查、個案輔導及兒童福利諮詢服務工作。1975 年 7 月，台北市政府社會局將原有的平價住宅管理員改為社會工作員，聘用社會學系畢業的人士擔任，每 100 戶平價住宅設置 1 位社工員，共約聘任 20 位社工員（郭登聰，1988：25；台北市政府社會局，1978）。

從以上的發展我們可以了解，雖然到了 1960 年代末期，黨政部門的社會行政領域開始以「從事貧民服務與調查」這樣的視野來看待社會工作，但真正開始在政府體制內聘任社會工作員從事第一線貧民服務，是 1972 年台灣省政府在四個省轄市所實施的社工員實驗計畫，但結果並不如預期。但緊接著時任台灣省政府社會處第四科科长張秀卿所提出的大里鄉實驗計畫，將因台灣退出聯合國而致使經費補助中斷的「台灣省兒童福利業務人員研習中心」內的社工員改制為該實驗計畫的社工員，並透過嚴謹的督導來激勵與指導這批社工員在第一線從事貧民服務，而使得社會工作在被喻為台灣戰後最大規模的脫貧計畫——「小康計畫」中找到了適切的位置。而張秀卿所領導的大里鄉實驗計畫這個社會工作團隊，其工作模式應該與張秀卿本人在美國所受的社會工作教育有很大的關連，張秀卿曾於 1964 年獲聯合國獎學金赴美 Simmons College 社會工作學院進修兩年，並獲社會工作碩士學位，而該學院素以「個案工作」這個傳統，訓練直接服務的社會工作人才著稱<sup>129</sup>（Simmons School of Social Work, 2005）。所以我們可以清楚地看到，大里鄉實驗計畫的工作對象是「貧民」、服務的單位是「家庭」，而工作方法則是與自 1920 年代以後主導美國社會工作的「治療取向的個案工作」相似，亦即透過家庭/個案訪視了解問題及其成因、提供諮詢、鼓勵就業以減少福利依賴、提高自立自尊的精神、聯結必要資源滿足受服務者的需求、擬定服務計畫並提供適切的服務以解決受服務者的問題等；也就是說，其所從事的社會工作，其實是一種「治療取向」與「矯治取向」的社會工作，

---

<sup>129</sup> Simmons College 早在 1904 年起即與哈佛大學聯合開設社會工作課程，當時名為波士頓社會工作者學院（Boston School for Social Workers），所以該校的社會工作學院至今已有 101 年的歷史（Simmons School of Social Work, 2005）。

而這樣的社會工作內涵與方法，也正好可以達到小康計畫的終極目標——將「貧窮者/戶」轉變為「非貧窮者/戶」（即當時所謂的「自強戶」）。

此外，如果我們仔細觀察小/安康計畫的內容，我們會發現其基本理念是以輔導貧戶就業為主，亦即透過社會工作人員的訪視，了解貧戶的實際狀況，有工作能力者便透過各種服務及獎勵措施輔導其接受職業訓練及就業，不接受輔導就業者，便剝奪其個人接受救助的資格<sup>130</sup>；只有因肢體障礙、智能障礙、精神障礙而導致無工作能力者，才透過社會救濟措施施以社會救濟。也就是說，這個計畫其實是「透過國家力量來強化工作價值」的一種強制性就業措施，其根本的假設正如Peck（2001: 9）與Dean（1995: 561）所言，是「一個正常的人應該要工作，透過工作來獲取謀生所得或福利的給付」，這樣的理念不僅反映出當時整個台灣社會追求經濟成長，強調工作價值的主流價值，同時也與英、美自「濟貧法」以來所發展的社會救濟措施理念是一致的，是前章Piven & Cloward（1971: 342）所謂國家為了維持社會秩序，並規制貧民以減少福利的依賴者所發展出來的一種社會制度，所以其本質也是一種社會控制。而台灣的社會工作人員在小/安康計畫這樣的制度中，也和美國的「社會與福利工作人員」在自1929年以來的「新政」（New Deal）與「對貧窮作戰」（War on Poverty）的角色一樣，不僅是這些救濟制度的執行者、服務的輸送者，其實也是資格審查者、價值的傳播者，透過對貧民的訪視及提供協助，來傳遞、強化社會主流價值，將貧民納入勞動市場的體制中成為生產者。

---

<sup>130</sup> 依徐學陶（2001：52）所述，在小康計畫實施的過程中，發現大多數貧民因為想依賴政府的救助，多會謊稱自己無工作收入，事實上仍多有打工收入貼補家庭生活的情形。但這些貧民一旦參加職業訓練，即斷絕打工收入，其家庭僅能依賴微薄的救濟金（津貼）維生，致使生活產生困難，因而對於社工員為其安排的職業訓練大多裹足不前。於是乃修正原有的實施要點，對於貧民參加職訓期間，給予其家庭特別的補助，無故不參加者，即取消其本人一切接受救助的權利。

### 第三節 政府體制內的社會工作人員建制

台中縣政府以社會工作人員來從事貧戶服務及輔導的模式頗受台灣省政府的肯定，省政府社會處認為有推廣的必要，於是擬定五年計畫提交台灣省政府首長會議審議。1976 年，時任省主席謝東閔於第 447 次首長會議中裁示：「為適應進步社會多元性工作之需要暨配合社區發展，關於設置『社會工作人員』之擬議，除高雄市條件較優可先為試辦外，並可選擇人口比較集中，社區已具規模，經費較為充裕之若干縣市予以實驗示範，俟試辦實驗獲有成果再行逐漸推廣，請社會處對此事能具體深入作進一步規劃」。1977 年，謝東閔依省政府社會處所提的計畫，在省政府第 642 次首長會議中裁示：「除了正試辦中的台中縣社會工作人員制度仍繼續實驗一年外，另外應選擇三種不同類型之縣市辦理實驗」<sup>131</sup>，省政府社會處乃依此裁示研議「台灣省各縣市設置社會工作人員實驗示範計畫」，並選擇台北縣、台中縣、雲林縣、高雄市為實驗示範縣市，試辦期間的設置人數，除台中縣已設置 44 名社工員外，以每鄉、鎮、市、區各 1 人為標準，另於縣市政府設置輔導聯繫人員 2 至 4 人，所以台北縣設 33 人，雲林縣 22 人，高雄市 12 人，均由省政府社會處會同人事處統一甄選<sup>132</sup>，甄選限大專院校社會工作系科、社會學系或其他相關科系畢業者方能報考，這批通過甄選的社工員，在分發至各縣市服務前，由台灣省省訓團施以為期兩週的職前訓練（1977 年 7 月 18 日至 7 月 30 日止），並於工作後半年（1978 年 3 月間）假台灣省兒童福利業務研習中心舉行為期一週的首次在職訓練。此外，台灣省政府社會處為使此實驗計畫能夠順利推行，特別聘請時任東海大學社會學研究所所長江玉

<sup>131</sup> 該三種不同類型的縣市包括：一、人口密集，工商發達，社會問題較嚴重之縣市。二、人口驟增，工商業漸趨發展，環境複雜之縣市。三、工商落伍，住民生活困難之典型農業縣市（台灣省政府社會處，1978：138）。

<sup>132</sup> 這次的甄選分為筆試及口試兩大項，筆試科目計有：社會工作概論、個案工作、團體工作、社區工作、社會調查與研究。筆試之後馬上進行口試，口試是由專家學者以及地方政府的社會局/科首長共同組成口試委員，由口試委員對這些應考的社工員進行一對一的面談。之後，然後將筆試與口試的成績依一定的比例計分，再擇優錄取（邱汝娜口述歷史訪談記錄，2005）。



龍、中國文化大學社會工作系主任蔡漢賢、中興大學社會系教授李鍾元、台灣大學社會系教授王培勳，以及該處專門委員張秀卿等人成立指導小組，定期與不定期分赴這 4 個縣市實地了解社工員的工作狀況，並給予指導與諮詢，使實驗工作能順利推展。這個階段的社工員其工作內容主要是：一、從事各種社會福利措施的調查、研究、分析、協調、宣導及服務工作；二、推行小康計畫輔導貧戶自立自強及照顧低收入戶（台灣省政府社會處，1995：1-2；台灣省政府社會處，1978：138）。

1978 年 5 月間，省政府研考會邀集國內大專社會學系及社會工作系/科學者組成考核小組進行實地考核，考核結果簽報台灣省政府第 1431 次會議，經時任省主席林洋港裁示：「本案仍就原指定台北縣、台中縣、雲林縣、高雄市等四縣市繼續實驗，並由社會處聘請專家學者組織專案小組研訂詳細實驗計畫報核。至應擴大實驗範圍之問題，由社會處徵詢各縣市政府意見後報憑核辦」。台灣省政府社會處遂即依照此裁示，考慮各縣市政府的需求及經費負擔能力，除原試辦的四個縣市之外，再經慎重研議選定桃園縣、新竹縣、基隆市、台南縣等 4 個縣市總計 8 個縣市再繼續實驗 1 年，而台灣省政府也另行擬訂「台灣省各縣市設置社會工作員實驗計畫綱要」，以作為這些實驗縣市辦理社會工作員制度的依據，其中規定社會工作員的工作項目擴大為：一、青少年之輔導；二、老人與兒童福利之增進；三、家庭扶助；四、社區建設之輔導；五、工、漁、鹽、礦地區勞工問題之輔導；並指定以個案、團體及社區工作等方法入手。此外，省政府社會處亦於 1978 年 11 月間邀聘國內社會工作學者專家等 12 人組成專業技術指導小組，定期與不定期前往各縣市指導社會工作業務上的技術性問題，以增進社會工作員服務品質；同時也舉辦社會工作員職前、在職訓練，以加強社會工作員的專業知能（台灣省政府社會處，1995：3-4）。

此外，台灣省政府社會處亦於 1978 年訂頒「台灣省加速改善偏遠地區居民生活設置山地社會工作人員實驗計畫」，於 30 個山地（原住民）鄉設置社會工作人員 54 名，並規定其工作項目為：一、對低收入者及老弱殘障，以個案輔導方法，主動聯繫各有關機關及運用當地社會資源，予以妥善照顧與服務；二、以個案及團體工作方法，輔導青少年正當休閒活動，並主動聯繫各有關機關及運用當地社會資源，協助解決其學業及就業問題；三、協助有關機構展開醫療服務、社會救助、改善國校設施、社區建設、以及貸款服務等工作；四、調查研究與分析當地居民的需要及社會問題，並及時協助預防與解決（台灣省政府社會處，1995：3-4；台灣省政府社會處，1979）。

在實施了一連串政府體制內的社會工作人員實驗計畫後，台灣省政府社會處於 1979 年 2 月成立了「社會工作室」<sup>133</sup>，專責辦理、推行台灣省社會工作人員制度各項計畫的研訂，以及社會工作人員的甄選、訓練與行政、督導、考核等工作；同年 6 月，也正是台灣省各縣市設置社會工作人員實驗計畫即將結束之時，時任台灣省政府社會處處長許宗德決定將社會工作制度朝向正式建制的方向研議（邱汝娜口述歷史訪談記錄，2005）。首先，成立由社工室召集的「社會工作人員制度專案小組」，專責研議如何在政府體制內建立社會工作制度<sup>134</sup>；接著是舉辦研討會與專業訓練，以聽取社會工作人員實驗計畫中的各地方政府主管人員及社工員的想法；最後則是經過專案小組、縣市社政部門的主管、以及社會工作人員數度審慎研議之後，擬訂「台灣省推行社會工作人員制度計畫草案」，正式提請省政府第 1478 次委員會討論，省府委員會（簡稱府會）決定連同省政府研考

---

<sup>133</sup> 當時主責社會工作人員制度研議的單位就是社工室。依當年調任至社工室，全程參與社會工作人員制度規劃的邱汝娜的回憶，社工室是由省政府勞動調查研究所轉換而來。當時在社工室裡，負責社工員制度資料蒐集、會議資料準備、撰擬計畫及工作報告的承辦人員主要有三位：呂寶靜，現任政大社會系主任；蘇麗瓊，現任社會司司長；以及邱汝娜本人；而時任社工室主任是陳子約（邱汝娜口述歷史訪談記錄，2005）。

<sup>134</sup> 「社會工作人員制度專案小組」的成員中，在學者專家方面，以徐震、蔡漢賢、王培勳、李鐘元、江玉龍等人出力最多；而社會處同仁，則有張秀卿、陳子約、胡暇玉（時任省政府社會處股長）、邱汝娜、蘇麗瓊、呂寶靜等人進入此小組成為小組的成員（許宗德，1996：284）。

會所提出的「1979 年度政治革新實驗示範建立社會工作人員制度項目考核結果」併案審查。然而，審查過程異常艱辛，各單位有不同意見，依邱汝娜的回憶，當時最主要的批評及反對意見有三：一是認為已經有村里幹事了，所以社工員的工作應該交給村里幹事來做就好了；二是認為社會行政系統本來就有社會行政人員，社會服務有社會行政人員和村里幹事在做，若是因為這些人做得不好，應該是加強訓練既有的社會行政人員及村里幹事，而不是再晉用一批新人；第三個反對理由是，這個制度一經實施，會大幅增加政府的人事成本，形成政府的財務負擔（邱汝娜口述歷史訪談記錄，2005）。之後於 1979 年 7 月 9 日再次提報第 1480 次府會<sup>135</sup>討論，會議中仍有異議，最後在時任省政府社會處處長許宗德的極力爭取之下，時任省主席林洋港裁示由社會處參酌所有意見綜合整理後簽報核定。1979 年 8 月 27 日，「台灣省推行社會工作人員制度計畫」終於獲得核定，並於隔日以省府社工字第 64583 號函請各縣市政府實施（許宗德，1996）。

依「台灣省推行社會工作人員制度計畫」的規定（該計畫的內容綱要請參見【附錄十四】），社會工作人員員額的配置是以推行社會工作人員制度的縣市，每一鄉鎮（市）區置社會工作人員 1 名，工業發達、人口密集地區得視實際需要酌增 1 至 2 名為準；該縣市亦應置社會工作督導員，每滿五鄉鎮（市）區設置 1 名督導員；而這些社工員及督導員是隸屬於各縣市政府社會科（局）所管轄，依工作需要派駐各鄉鎮（市）區服務。社工員由省政府社會處會同人事室統一公開甄選，應試者必須年齡在 35 歲以下（男性須役畢），大專院校社會工作系/科、社會學系或其他相關科系畢業者<sup>136</sup>；社會工作督導員則是自公私立社會福

---

<sup>135</sup> 依許宗德（1996：286）的回憶，當時此項計畫草案是提請第 1080 次省政府委員會討論後通過。但依台灣省政府社會處（1995：7）的記載，當時此項計畫草案是於第 1480 次省政府委員會討論後通過。本文採用台灣省政府社會處的記錄。

<sup>136</sup> 所謂其他相關科系畢業者係指：大專相關科系畢業曾修習社會工作概論、社會個案工作、社會團體工作、社區發展、社會學、心理學、社會政策、社會福利行政、社會問題、心理衛生、輔導原理、諮商學、社會心理學、社會調查與統計、犯罪學、犯罪心理學、青少年犯罪與觀護制度、或兒童福利之任何課程四門以上者（黃癸楠，1981：65）。

利機構的資深、績優社會工作人員中遴選之。但為突破當時人事與主計單位的反對，依此計畫所聘任的社工員或督導員皆以「專業人員」性質，採「約聘」這樣的權宜方式晉用，而不納入正式公務員體制中，其待遇則比照分類職位公務人員四至七職等的標準敘薪，在金錢上的報酬是統一薪俸，沒有眷屬實物等配給，亦無房租津貼等補助<sup>137</sup>（台灣省政府社會處，1995；黃癸楠，1981：64）。在這項計畫中明文規定，社會工作人員的工作項目計有：一、防治家庭問題，健全家庭功能；二、輔導青少年及服務老人，和諧人際關係；三、啓發社區意識，健全社區發展；四、配合地方實際需要，協助其他福利服務事項。同時為了提高社會工作的專業特性，在計畫中特別揭示兩點規定，以避免縣市政府與基層單位不能妥用社會工作人員而影響專業功能的發揮，其分別為：一、社會工作人員以辦理本計畫所訂之工作項目為限，各縣市政府不得指派社會工作人員擔任一般行政工作；二、各縣市政府得視社會工作人員實際需要，彈性規定其工作區域與時間。整個計畫也將已依「加速改善偏遠地區居民生活方案」設置的山地社會工作人員納入（台灣省政府社會處，1995）。之後，社會工作人員制度相繼推廣至宜蘭縣、彰化縣、嘉義縣及台南縣，至1980年已有17個縣市設置社會工作人員（其中高雄市自1979年7月1日起改制）。1983年新竹市、嘉義市升格為省轄市後，與台中市亦有感於社會工作人員設置之必要，所以自1984年度開始設置社會工作人員，至此，台灣省推行社會工作人員制度已有20個縣市（僅澎湖縣限於經費尚未設置）；到了1987年初，澎湖縣亦設置社會工作人員（台灣省政府社會處，1995；台灣省政府社會處，1986；台灣省政府社會處，1981），亦即全省各縣市至1987

---

<sup>137</sup> 社工督導員比照分類職位公務人員七職等（荐任）支薪，若同為七等一級，薪資為11,018元，同級之正式公務人員為11,350元、教師為12,870元。具大學學歷的社工員比照六職等（荐任）支薪，若為新進人員，自六等一級起敘薪，薪資為9,460元，同級之正式公務人員其薪資為10,725元、教師為11,645元。具專科學歷的社工員比照五職等（委任）支薪，若為新進人員，自五等一級起敘薪，薪資為9,405元，同級正式公務員其薪資為9,705元、教師為10,185元。具高中學歷的山地社工員比照四職等（委任）支薪，若為新進人員，自四等一級起敘薪，薪資為8,410元，同級正式公務員其薪資為8,790元、教師為9,825元。但教師及正式的公務員另有實物、交通及房租津貼，社工（督導）員則沒有任何津貼。另外，正式的公務員和教師享有公保，社工員則是享有勞保；正式的公務員和教師均有退休撫恤制度的保障，社工員則只能享有勞保的相關給付（黃癸楠，1981：75-6）。

年皆設置社會工作員（詳如表 6.2.2、表 6.2.3）。

表 6.2.2 1980 年台灣省各縣市政府、高雄市政府暨 1981 年台北市政府設置社會工作員員額一覽表

縣市別	設置社工員數		人口密集及工業區增設社工員數	縣市政府督導員數	合計	備註
	平地	山地				
台北市	111	/	/	/	111	
高雄市	28	/	/	2	30	
台北縣	28	1	7	5	41	此三縣係 1978 年度起實施社工員制度之縣份
台中縣	20	2	4	4	30	
雲林縣	20	0	0	4	24	
基隆市	7	0	0	1	8	此四縣市係 1979 年度起實施社工員制度之縣份
桃園縣	12	2	4	2	20	
新竹縣	13	4	2	3	22	
台南市	7	0	2	1	10	
宜蘭縣	10	4	2	2	18	此四縣係 1980 年度起實施社工員制度之縣份
嘉義縣	18	2	2	3	25	
彰化縣	26	0	2	5	33	
台南縣	31	0	1	6	38	
花蓮縣	無	6	無	1	7	此六縣僅設有山地社工員，1980 年納入社會處後推行計畫採一鄉一人之設置原則設置社工員
苗栗縣	無	2	無	0	2	
南投縣	無	4	無	1	5	
高雄縣	無	3	無	1	4	
屏東縣	無	13	無	1	14	
台東縣	無	6	無	1	7	
合計 <sup>(註 1)</sup>	192	49	26	41	308	

註 1：此處合計之社工員人數，不含台北市及高雄市之社工員人數。

資料來源：台灣省政府社會處（1980：130-1）；曾中明（1981：141-143） 研究者繪圖整理

表 6.2.3 1980-1986 年度台灣各縣市政府設置社會工作人員員額一覽表

縣市別	1980 年度 (註 1)	1981 年度	1982 年度	1983 年度	1984 年度	1986 年度	備註
台北市	111			136			
高雄市	30			40			
台北縣	41	41	41	41	41	41	此三縣係 1978 年 度起實施社工員 制度之縣份
台中縣	30	30	30	30	30	30	
雲林縣	24	24	24	24	24	24	
基隆市	8	8	8	8	8	8	此四縣市係 1979 年度起實施社工 員制度之縣份
桃園縣	20	20	23	23	23	23	
新竹縣	22	22	21	17	17	17	
台南市	10	10	10	10	10	10	
宜蘭縣	18	18	18	18	18	18	此四縣係 1980 年 度起實施社工員 制度之縣份
嘉義縣	25	25	24	21	21	21	
彰化縣	33	33	33	33	33	33	
台南縣	38	38	38	38	38	38	
花蓮縣	7	7	7	7	7	9	此六縣自 1981 年 度起陸續增設平 地社工員
苗栗縣	2	8 (註 2)	21 (註 4)	21	21	21	
南投縣	5	5	3	6 (註 5)	6	6	
高雄縣	4	8 (註 3)	8	18 (註 6)	18	22	
屏東縣	14	14	13	13	13	19	
台東縣	7	7	7	7	7	7	
新竹市	無	無	無	4 (註 7)	4	5	此三省轄市自 1983 年度起陸續 增設社工員
嘉義市	無	無	無	3 (註 8)	3	5	
台中市	無	無	無	無	3 (註 9)	7	
合 計(註 10)	308	318	329	342	345	364	

- 註：1. 此表所謂的年度係指「會計年度」，亦即 1980 年度係指 1980 年 7 月 1 日至 1981 年 6 月 30 日。  
 2. 苗栗縣自 1980 年後半年起增設 5 名社工員，1 名督導員；增設之 5 名社工員均在平地服務。  
 3. 高雄縣自 1980 年後半年起增設 4 名平地社工員。  
 4. 苗栗縣自 1982 年度起全面設置社工員。  
 5. 南投縣自 1983 年度起增設 3 名平地社工員。  
 6. 高雄縣自 1983 年度起增設 5 名平地社工員。  
 7. 新竹市自 1983 年度起增設社工員。  
 8. 嘉義市自 1983 年度起增設社工員。  
 9. 台中市自 1984 年度起增設社工員。  
 10. 此處合計之社工員人數，不含台北市及高雄市之社工員人數。

資料來源：研究者整理自台灣省政府社會處民國 69、70、71、72、73、74、75 年度年報；曾中明（1981：140）；台北市政府社會局社工室（1983：33）；高雄市政府社會局（1983：36）。

研究者繪圖整理

此外，基於考量各縣市的不同狀況，使各縣市都能夠有效運用社會工作人力，台灣省政府社會處乃於 1981 年 11 月函頒各縣市政府，其中明訂「社會工作人員係配屬縣市政府社會科/局（花蓮縣、台東縣配屬民政局），按個別志趣、專長與工作項目分組推展工作，並得分區設置社會工作人員服務中心」。於是各縣市依其個別狀況重新規劃，而形成四種工作模式：一、集中於縣/市政府辦公，但依工作項目分組的工作模式；二、分區設置社會工作服務中心，並由社工員進駐各中心提供各項服務的工作模式；三、將社工員派駐至各鄉鎮/市公所推展業務的工作模式；四、混合上述幾種工作模式的混合模式。1982 年度採第一種工作模式者，計有苗栗縣、南投縣、彰化縣、台南市等四縣市；採第二種工作模式者，計有台中縣、雲林縣（此二縣均設有四個社會工作服務中心）；採第三種工作模式者，計有基隆市、台北縣、宜蘭縣、桃園縣、嘉義縣、台南縣、高雄縣、屏東縣、花蓮縣、以及台東縣；而新竹縣則是採「服務中心」與「派駐鄉鎮」混合制，該縣社工員每週三日到鄉鎮工作，另二天半至兩個服務中心工作（台灣省政府社會處，1983b：28）。

在此同一時期，台北市政府於 1978 年奉行政院核准，於社會局下設立「社會工作室」；1979 年台北市政府通過「台北市社會工作人員設置運用計畫」，採集中市府依工作項目分組推展工作的模式，將社工員分為個案工作組、團體工作組、社區工作組、資訊中心四組，從事社會救助戶輔導、辦理社會救助戶申請案件複查、特殊社區服務、社會調查、台北市社會福利機構調查訪問與協調、以及發掘與運用社會資源支援社會福利等各項工作；同時也頒訂「台北市政府社會局社會工作人員督導考核要點」，以每 10 至 15 位社工員設置 1 名督導員，以督導考核社工員，並給予社工員方法與技術上的指導，但當時並無依此規定聘任督導員。1981 年，台北市政府社會局依其所訂定的「台北市社會工作人員制度改進方案」，於該年 10 月設立城中、中山、木柵三個社會福利服務中心，分別配置督導員 1 名及社工員若干名，以團隊方式混合運用多種社會工作專業方法

(個案、團體、社區、調查與研究等)，為台北市民提供綜合性的福利服務；由於績效良好，遂於 1982 年 7 月於台北市各區共設立 12 個社會福利中心，並以前述的模式將社工員分散至這 12 個社會福利中心提供服務（曾中明，1981：140-2；台北市政府社會局社工室，1983：33-4）。

高雄市於 1979 年 7 月改制為院轄市；同年，高雄市政府社會局將過去的社工員重新編組成立「社會工作室」，成立之初採集中市府依工作項目分組推展工作的模式，將社工員分為個案輔導組、複查組、勞工輔導組以及社區輔導組四組從事各項服務；1983 年則再依照當時高雄市的社會福利重點工作分為低收入戶家庭服務組、社區服務組、勞工服務組、老人服務組、殘障服務組、社會資源與聯繫組等六組（曾中明，1981：143；高雄市政府社會局，1983：36），其中有些組別的社工員需派駐於市府之外的相關單位從事相關的服務工作。

而這個階段全台的政府社工員是以 25 至 30 歲、大專院校社會或社會工作系/科畢業的年輕女性為主力。依台灣省政府社會處（1983b：25）的統計資料以及依黃癸楠（1981：63、92-4）的調查結果顯示，1980 年台灣省各縣市的社工員及督導員，女性人數佔 78.81%；到了 1983 年，女性社工員與督導員所佔的比例更高達 86.53%。而 1980 年台灣省各縣市的社工員及督導員，年齡在 26 至 30 歲者佔 67%；1983 年則是佔 65%。1980 年台灣省各縣市的社工員及督導員擁有大專以上且為社會、社工科系畢者，佔 66%，到了 1983 年則高達 74.55%。

表 6.2.4 1980 年與 1983 年台灣省政府聘任之社會工作人員及督導員性別概況

	1980 年	1983 年
男	64 人 (21.12%)	45 人 (13.47%)
女	239 人 (78.81%)	289 人 (86.53%)

資料來源：台灣省政府社會處（1983b：25）；黃癸楠（1981：63）



表 6.2.5 1980 年與 1983 年台灣省政府聘任之社會工作人員及督導員年齡概況

	1980 年	1983 年
25 歲以下	59 人 (19.47%)	51 人 (15.27%)
26 歲至 30 歲	204 人 (67.32%)	217 人 (64.97%)
31 歲至 35 歲	39 人 (12.87%)	61 人 (18.26%)
35 歲以上	1 人 ( 0.33%)	5 人 (1.50%)

資料來源：台灣省政府社會處（1983b：25）；黃癸楠（1981：94）

表 6.2.6 1980 年與 1983 年台灣省政府聘任之社會工作人員及督導員學歷概況

	1980 年	1983 年
大專以上社工、社會系科畢業	199 人 (66%)	249 人 (74.55%)
大專以上相關系科畢業	10 人 ( 3%)	67 人 (20.06%)
大專一般科系畢業	63 人 (21%)	/
高中職畢業	27 人 ( 9%)	18 人 (5.39%)
其他	4 人 ( 1%)	/

資料來源：台灣省政府社會處（1983b：25）；黃癸楠（1981：93）

然而，雖然政府社工員在國家力量的主導下，已經成功地成為國家建制的一部份，工作內容也從單純的貧戶服務擴大到對不同的群體提供服務。但是，社工員的「約聘」身份也使得社工員不免被地方的行政首長視為是社會行政的補充性、機動調派的人力。例如依 1975 年受聘為台中縣政府社會科的社工員現在仍服務於台中縣政府社會科的社工前輩所述，每當有緊急事故發生時，例如多氯聯苯中毒案、華航墜機案，台中縣政府都是馬上指派社工員到第一線進行處理（台中縣政府社會工作前輩口述歷史訪談記錄，2005）。又例如，1980 年，時任台北市長李登輝曾要求社工員進行流動攤販轉業意願的訪問工作，當時報紙這樣記載：

台北市流動攤販的轉業意願訪問工作，定廿八日起展開，---社會局將選派八十位社會工作人員，負責這項訪問工作，並將於廿六、廿七日舉行訪問員任務講習（聯合報，1980 年 9 月 19 日，第 7 版）。

此外，台北縣於 1984 年 6 月及 7 月接連發生「海山」及「煤山」兩次嚴重礦災，時任台北縣縣長林豐正亦指派社工員前往災區「展開各項服務，進行關懷與輔導工作，並建立個案資料，---擬訂輔導計畫」。同時，當年省政府為使二重疏洪道順利施工，時任省主席邱創煥亦指派社工員前往洲後村，負責與當地居民進行遷村的協調工作（徐照美，1984：40-1）。而這種被行政首長視為是執行「救災」、「拆遷戶協調」以及機動派遣最佳人選的鮮明形象，一直到現在都還持續著。

而這個階段的政府社工員也相當程度地被定位或自我定位為「輸送政府福利服務」這樣的角色，例如張秀卿（1985：94）在提及社工員獲得受服務者的肯定時，會謙虛地告訴受服務者：「這是政府派我們來為各位服務的，要謝就謝政府才對」。另外，一位署名茉莉的社工員，在 1979 年 4 月 8 日中央日報「婦女生活專欄」，以「我是社工員」為題的文章中這樣寫道：

由我們的工作，他們了解到政府照顧人民用心之苦，最常聽到的是：「現在的政府最好，最照顧人民了！」而當他們向我道謝為他們所作的事時，我總不忘告訴他們：「這是我們社會工作人員的職責，我們只是轉達政府對大家的關心。」事實如此，社會工作人員乃是政府對民眾提供社會福利直接服務的媒介（中央日報，1979 年 4 月 8 日，第 11 版）。

也由於政府社工員這種「輸送政府福利服務」的角色定位，所以也不斷地被教導及提醒要樂意犧牲奉獻，以求貫徹政府政令，促進社會的和諧。例如時任內政部部长邱創煥、次長王善旺，以及時任師範大學社會教育學系主任的李建興都曾這樣勉勵過社工員：

希望大家具有宗教家的精神，也就是敬業的精神，能體認工作的重要，以熱忱、全心全意地從事社會工作。眾所週知的，許

多傳教士肯冒著生命的危險，到非洲原始地區去傳教，且終生樂此不疲。如果社會工作員也有這種精神，確實地盡責服務，則社會工作的成效將是可預期的（邱創煥，引自社區發展雜誌社，1980：5）。

各位都知道，一項制度的建立，非一朝一夕可成，而是要付出很多心血鑄成它，在座各位與社會工作學者專家們，以及從事社會福利的各界人士，都為它付出了代價，我們之所以如此努力的目標，為了什麼呢？不是為任何一個個人，而是為建立一個和諧安樂的社會，社會工作員制度的逐漸建立，正是社會所需要的！（王善旺，引自社區發展雜誌社，1982：9）

李主任---為加強聽講者之記憶起見，以雞、狗、驢、馬及母親為五個比喻來說明社會工作員應有之風範。---一、社會工作員應學習如同公雞似的敬業精神。---二、社會工作員應學習如同狗一樣忠實、守法之精神。---三、社會工作員應習驢子那種任勞任怨的毅力從事於社會工作。---四、社會工作員應學習如馬如猿的敏捷性，作事情莫拖拖拉拉，求其有恒（李建興，引自王建殷，1982：134）。

也因此政府社工員在此階段所呈現的，是一種溫柔、關懷、具有母性特質的形象。例如：

最後李主任以嚴肅的語氣，說明社會工作員應學習人類萬物之靈中最偉大的母親，以母親天生出自內心的那種愛心、犧牲、細心照顧子女之精神喜愛本身之工作，社會工作員要如同母親那樣的慈暉去照亮別人，所學所能奉獻服務社會（李建興，引自王建殷，1982：134）。

台北縣政府的女社工員於十六、十七兩天，在洲後村走訪每一戶家庭，成為洲後村婦人最佳的傾訴對象。這些女社工員像乖女兒一樣依偎在婦人身邊，同情並諒解她們山洪暴發式的情緒，待其趨於平靜，再委婉的講些勸慰的話，婦人只有「看破」接受房屋被拆除的事實（聯合報，引自徐照美，1984：42）。

當然，也並非所有民眾都了解社工員的角色或工作內容，甚至會因為社工員的工作內容而產生有趣的聯結，例如中央日報曾有這樣的報導：

（台北市政府）社會局曾調查過木柵安康社區的居民對社會工作員的認識，有百分之三十五的人不知道他們是做什麼的，百分之十七的人，說他們是「管理員」，還有的說是「巡邏社區」、「通知市政府公事」等。因此，很多居民找他們寫信、聊天、修房子、修水電，有些父母乾脆告訴小孩不用帶鑰匙，放學後直接去找「管理員」開門（中央日報，1980年7月27日，第6版）。

從以上的討論我們可以清楚地看到，台中縣政府以社會工作員來從事貧戶服務及輔導這樣的模式在受到台灣省政府的肯定之後，省政府決定透過國家的力量來建立社會工作員制度。而這樣的制度設計，很明顯地是將「社會行政」與「社會工作」區隔開來，前者著重在國家社會福利的官僚體制內，規劃、辦理、考核各項提昇人民福祉的措施及方案計畫；而社會工作則被視為是一種「專業的方法」，由社會工作人員運用這項「專業的方法」，在第一線將政府所規劃欲提供給特定對象的福利服務/方案，輸送給這些特定的對象。而這樣的社會工作建制，首先是以局部的、實驗性質的「台灣省各縣市設置社會工作員實驗示範計畫」在部份縣市試行，之後在時任台灣省社會處處長許宗德的堅持，以及其所帶領的團隊的努力之下，讓「台灣省推行社會工作員制度計畫」付諸實施，亦即社會工作員制度自此正式成為政府體制的一部份，舉凡社工員的遴選與聘任、工作項目、員額配置、待遇福利、教育訓練、評鑑方式、經費預算---等，都有明確的規章可以遵循。

在從這樣的發展過程中，我們會發現，社會工作教育與學術領域自 1950 年代中葉以降所傳佈的那種混合實證主義、治療取向，將處遇的焦點放在個人或家庭而非社會結構性因素的「美式專業社會工作」，其內涵與工作方法（包括個案工作、團體工作、社區工作、社會調查）開始隨著台灣省政府社會處所擬

訂的行政計畫，包括小康計畫、社會工作人員實驗計畫、以及社會工作人員制度計畫進入政府體系中，而完成了政府體制內的社會工作建制，而這樣的社會工作建制，也完全取代了黨、政部門，特別是社會行政領域先前對社會工作的認識。邱汝娜認為，政府體制內的社會工作建制之所以可以順利完成，社會工作教育與學術領域的學術工作者，以學者專家的身份者所進行的倡議及提供給決策菁英的建言是重要關鍵（邱汝娜口述歷史訪談記錄，2005）。但本研究認為，除了社會工作教育與學術領域的學術工作者的影響外，其所傳佈的「美式專業社會工作」，主張採取的個別化處遇模式，透過訪問貧戶家庭、提供諮詢、鼓勵就業、提高其自立自尊的精神等內涵，正好可以提供國家機關處理貧窮問題時的核心思考——儘可能地將「有工作能力」的貧民納入就業體系中成為生產者，而國家力量僅集中協助那些「無生產能力者」（我們可以從前述蔣經國於1972年巡視台灣省政府時所做的指示，以及整個「小康計畫」的內容清楚看到這樣的思考，而這樣的思考也意謂著國家並沒有意圖去規劃以公民權為基礎、提供普及式福利的福利體制）的一個有效工具與工作方法。也就是說，自1950年代以降的社會工作學術社群所傳佈的「美式專業社會工作」的內涵與方法，因為頗能符合國家機關處理貧窮問題的需要，因此得以被國家機關所吸納，而成為處理貧窮問題的主要方法。

此外，政府在規劃及評鑑社會工作制度的過程中，也廣邀社會工作學術工作者參與，這也使得黨政部門的社會行政領域與社會工作教育及學術領域有更密切的接觸與配合，「美式專業社會工作」的相關觀念得以透過正式的管道進入政府的社會行政領域中，成為政府施政的參考，這也使得社會工作學術社群對政府社會工作制度的影響力大為提昇，成為國家在進行社會工作建制的過程中，另一股重要的主導力量。再者，透過政府社會行政部門甄選社會工作人員時所訂下的資格標準，也擴大了社會工作教育領域所訓練的學生的就業市場，誠如陶蕃瀛、簡春安（1997：7）所言：「政府部門（開始推動約聘社工員實驗

計畫之後）只遴選曾經接受社會工作相關訓練的大學畢業生擔任社會工作人員，在社會工作就業市場裡有其指標性的意義」。也就是說，自「小康計畫」以及之後的社會工作人員建制過程，讓黨政部門的社會行政領域與社會工作教育及學術領域更緊密地結合，其交流也更加活絡。

#### 第四節 社會工作獨立學科訓練的成形

1960 年代的社會工作在學術發展上相當程度帶著「社會學的附庸」這樣的色彩（黃彥宜，1988；呂寶靜，1979），也因此，社會工作社群開始出現社會工作應該獨立成系以擺脫附庸角色這樣的想法，在經過三次的社會工作教育會議、教育部頒訂「社會工作組（系）課程標準」、以及透過在執政黨所舉辦的「中央社會工作會議」中進行提案等一連串的行動，讓這樣的理想向前邁進了一大步。到了 1970 年代，社會工作人員在國家體制內的建制逐漸成形，這樣的發展一方面為接受社會工作教育的學生開啓了就業市場；二方面因實務工作不斷地面對新的問題與福利需求，必須有更大量與具體的知識生產來因應與支持實務上的迫切需要；同時，由於政府的社會工作人員建制讓社會工作取得了合法性，但為更鞏固社會工作是一門「專業」的正當性，並取得社會的信任，當時的社會工作社群普遍接受 Greenwood（1957）所提「專業屬性」的論點，認為獨立的學科訓練與知識生產體系是「社會工作專業化」不可或缺的元素<sup>138</sup>，也因此，

---

<sup>138</sup> 國內首先推介 E. Greenwood 所提「專業的屬性」這個觀點的是白秀雄，其在 1971 年於蔡漢賢所編的《各國社會工作專業體制之研究》一書中，發表〈專業的基本特性及其對社會工作的意義〉一文，文中詳盡說明及解釋 E. Greenwood 所提五項專業的屬性的意義，並認為台灣社會工作如要走向專業化，必須朝向這五個面向努力（白秀雄，1971）。此篇文章發表後，台灣 1970 年代有關「社會工作專業化」的論述，大多採用這樣的觀點，認為獨立的教育訓練體系是社會工作走向專業化不可或缺的要件（蔡漢賢，1972a；蔡漢賢，1972b；白秀雄，1976b；蔡漢賢主編，1976；蔡漢賢，1977；呂寶靜，1979）。

社會工作獨立成系便成了社會工作社群，特別是社會工作學術社群在 1970 年代最重要也是最優先的努力目標之一。

首先是 1973 年，實踐家政專科學校將原本三專部的「兒童保育科」更名為「社會工作科」；接著於 1975 年，政治作戰學校附設三年制「政治專修科」，並分設「社會工作組」及「行政管理組」（教育部，1975：9）。1977 年，教育部修訂「社會工作組（系）課程標準」，明定社會工作概論、社會個案工作、社會團體工作、社區組織與社區發展、人類行為與社會環境、社會政策與立法、社會福利行政、社會學、社會統計、社會研究法、社會問題、心理學、社會心理學、社會工作實習，以及法學緒論、政治學、經濟學三選一等科目為社會工作組（系）的必修課，選修科目則由各校、組（系）依師資專長及發展特色自行規劃（請參見表 5.4.2）。之後，1979 年東海大學於日間部增設「社會工作學系」<sup>139</sup>，首開台灣戰後於大學日間部設立四年制社會工作學系的先例；緊接著輔仁大學亦於 1981 年成立社會工作學系。而台灣大學與中興大學的社會學系亦分別於 1981 年及 1982 年，於社會系中以「社會學理論組」及「應用社會學組」（事實上就是「社會工作組」）分組招生。1982 年政治作戰學校再增設「社會工作學系」（詳如表 6.4.1）。這樣社會工作獨立成系/科或分組招生的發展，意味著台灣自戰後以來，社會工作真正成為一門獨立的學科訓練，而不再僅是社會學門下的一個研究領域而已（林萬億，2000：138）；同時也正式宣告台灣的社會工作教育是以大學部這個層級為主體，而非美國早年以碩士班層級為主體的社會工作教育體制。

---

<sup>139</sup> 首屆系主任為副教授李增祿，當時專任師資包括教授 E. Philip Crunk，副教授莊文生、謝秀芬，講師簡春安、莫藜藜、楊蓓、魏文雄。兼任師資包括教授江玉龍、車嘉隣（Charles G. Charkerian），講師武自珍（東海大學 1979 年 8 月師資名冊，1979）。

表 6.4.1 1970 -1980 年代初期社會工作教育重要記事

時 間	事 件	備 註
1973 年	實踐專科學校「兒童保育科」更名為「社會工作科」(三專部)	
1975 年	政治作戰學校附設三年制「政治專修科」，分設「社會工作組」及「行政管理組」	1977 年分組招生 1982 年社會工作組改制為「社會工作科」
1977	教育部修訂「社會工作組(系)課程標準」	僅頒訂必須科目，選修科目由各校、系(組)自行訂定之
1977 年	中華民國社區發展研究訓練中心出版《社會工作辭典(初版)》	
1978 年	東海大學舉辦「中華民國社會工作教育研討會」	自 3 月 10 日至 3 月 12 日為期 3 天，內容有專題演講、論文發表、座談、以及分組討論
1979 年	東海大學設「社會工作學系」	
1981 年	輔仁大學設「社會工作學系」	
1981 年	台灣大學「社會學系」分組招生	
1982 年	中興大學「社會學系」分組招生	
1982 年	政治作戰學校設「社會工作學系」	

研究者繪圖整理

此外，在這個階段，於 1950、60 年代在台灣接受大學或研究所教育後至海外（仍是以美國居多）研修，或至海外留學取得碩士或博士學位後回國任教，或是在台灣接受研究所教育之後投入社會工作教育的學術工作者開始增加，包括徐震、王培勳、白秀雄、史習禮、江亮演、李南雄、李增祿、李鍾元、吳就



君、張學鶚、廖榮利、蔡漢賢等人<sup>140</sup>。就知識社會學的角度而言，學術社群新血的加入，反映的不只是從業人口在數量上的成長，而且可能意味著學風與品質的改變（葉啓政，2001：84）。這些社會工作學術社群的新血，他們以授課、著/編書、研究、發表論文、舉辦研討會等方式，推介較新的社會工作知識與技術，並且透過擔任顧問、擔任教育訓練的講師、或是擔任民間社會福利機構的董/理事或兼職主管等方式，積極地投入社會工作實務工作領域，這也使得這個階段的社會工作學術及活動能量大為增加。

雖然如此，可能因為這些學者部份受聘於幾所尚未獨立成系的社會學系中（所以其編制仍屬社會學系），以及部份在東海社工系、輔大社工系、實踐社工系、文化兒福系及社工系這些獨立成系的系/科中任教者，未取得教授或副教授的資格，所以當時的社會工作系/科在師生比及師資結構上並不盡理想。依 1983 年教育部的統計數據顯示，在師生比上，該年東海社工系及輔大社工系的師生比是 1：23；文化夜間部社工系並無師資的數據，本研究推論是將該校夜間部社工系及日間部兒福系的師資合併計算，若此推論成立，其師生比是 1：27；而實踐家專社工系連同其前身兒童保育科已有十多年的發展歷史，所以師生比較為合理，是為 1：10。而這些社會工作系/科的師資結構，講師的比例皆約佔 1/2，部份的社會工作系/科，講師加上助教的人數佔專任教師人數的比例更高達 2/3（請參見表 6.4.2），顯見具碩士學位或是具學士學位而採升等的方式晉升為講師者，仍是這個階段社會工作系/科師資的主力。雖然學位並不一定能代表一位學術工作者的專業能力與成就，但在學術圈的成規、以及沒有完整大學評鑑標準的當時，擁有博士學位的教師人數及比例，仍相當程度地被認為是反映一個學科學術水準的重要指標。亦即，如果純粹以擁有博士學位的教師人數及比例來衡量當時社會工作這個學科的學術水準，相較於已有一、二十年發展歷史的社會學系仍有一段距離。

---

<sup>140</sup> 這些學術工作者的學經歷，請參閱蔡漢賢主編《社會工作辭典》（第二版至第四版）的附錄。

表 6.4.2 1983 年各大專校院社會工作暨相關相科系班級數、學生人數及專任教師人數統計表

	班級數	學生人數	師資結構				
			專任教師人數	教授	副教授	講師	助教
東海大學社會工作學系	4	208	9	0	3	5	1
輔仁大學社會工作學系	4	161	7	1	1	4	1
文化大學社會工作學系(夜) (註 1)	5	264					
文化大學兒童福利學系	5	196	17	2	3	8	4
實踐家政專科學校 社會工作科(三專)(註 2)	6	203	20	3	6	9	2
台灣大學社會系	8	339	17	6	6	2	3
中興大學社會學系	7	265	19	5	6	3	5
師範大學社會教育學系	4	218	22	9	5	6	2
東吳大學社會學系	4	242	19	4	6	8	5

註 1：文化大學社會工作學系夜間部無師資結構之統計數據，筆者推論該系之師資係併入兒童福利學系中併計之。

註 2：實踐家政專科學校之班級數及學生人數係 1984 年之數據。

資料來源：教育部（2005a）、教育部（2005b）、教育部（2005c）

研究者繪圖整理

除了學院中的正式教育外，由於實務工作者的大幅擴增，且招募進入社會工作領域就職者不一定接受過社會工作的學院式訓練，再加上社會工作的工作內容與領域不斷增加及變化，所以「社工員的訓練」也成為這個階段社會工作社群極為重要的一個議題，例如依 1974 年受聘為台中縣政府社工員現在仍繼續服務於台中縣政府社會科的社工前輩謝玲雪所述：「我記得職前訓練有 4 天；之後每年幾乎都有訓練，有時配合省府的訓練中心，有時配合社區發展中心，而且都有證書、時數證明」(台中縣政府社會工作前輩口述歷史訪談記錄，2005)，顯見當時的社工員接受訓練的需求以及被要求的程度。在政府社工員建制完成

之後，全台包括台灣省政府社會處、台北市與高雄市政府社會局皆會自行舉辦社工員教育訓練，或是委託「中華民國社區發展研究訓練中心」及「台灣省社會福利業務人員研習中心」辦理，主要是以社工員的職前訓練及在職訓練為主（曾中明，1981：181-2）。然而，依賴慧貞（1984）的研究顯示，這個階段政府社工員的訓練在實際執行上也產生了幾個重大的問題，包括缺乏社工員整體的培訓計畫；師資無法提供迫切所需的技術或解答所面臨的問題；教材不符實務工作的需要；社工員本身缺乏動機等。在民間方面，由於這個階段的民間社會福利機構其規模都不大，且聘任社工員的人數也不多，所以民間部門的社工員訓練顯得較稀少且無系統，大多是社工員各自尋求受訓或進修的機會。

隨著政府社會工作人員制度的建制、社會工作領域的擴展、社會工作的獨立成系或分組招生、以及實務工作上的教育訓練更受重視等因素，使得實務工作者與學生獲取知識、以及教師授課的需求日趨迫切，同時投入社會工作的學術工作者也逐漸增加，所以組織與生產社會工作知識在這個階段比起之前顯得更為積極與活躍。首先是教科書與專論書籍的數量明顯增加（請參見【附錄十五】）<sup>141</sup>，從中我們可以觀察到，社會工作概論、傳統美式社會工作的三大工作方法（個案工作、團體工作、社區工作），以及社會福利概論、社會福利行政、社會政策與立法這些方面的教科書及專論數量較多，其中白秀雄及廖榮利的著作涵蓋範圍最廣，在產量上也最多；而蔡漢賢也邀集各方人士，針對不同的主題進行論著或翻譯，並以叢書或自行印刷的方式出版，其數量也頗為可觀。此外，中華民國社區發展研究訓練中心亦透過委託的方式，委託各領域的學者針對特定議題進行撰述或專案研究並出版之，其中以社區工作所累積的出版數量最多（1971 至 1983 年間有 58 冊之多），這應該與該中心係為「配合政府社區發展政策，從事社區發展

---

<sup>141</sup> 附錄十五所臚列的出版品，主要是參考蔡漢賢主編、1992 年版《社會工作辭典》的附錄二，選擇於此期間內出版的書籍，然後分別至國家圖書館、台灣大學圖書館、東海大學圖書館查詢之。選擇標準是以由社會工作學系/組任教的教師所著/編，或於其他學系任教但其著/編之書籍內容明顯與社會工作相關的著作予以列出。

及社會福利之各項調查與研究」這樣的定位有關。而台北市政府社會局亦於 1981 年後，針對業務上的需要出版許多小冊子，其中除社區發展外，又以殘障福利、志願服務這兩方面的出版數量明顯較多，顯見其是針對新興的業務以提供第一線社工員最新的參考資訊為出版重點（詳如表 6.4.3）。值得一提的是，中華民國社區發展研究訓練中心在蔡漢賢的策劃及召集下，於 1977 年出版了《社會工作辭典》，其中邀請社會工作及相關領域的學者專家 92 人，歷時年餘完成，總計收錄名詞 1,596 則，這可以說是台灣戰後第一次大規模動員社會工作社群中的碩彥（撰稿人必須是副教授以上的學者、或是公務人員簡任職以上之行政人員、或具碩士以上學位者）所共同完成的作品；這本工具書的出版，也展現出社會工作社群在學術工作上的巨大能量。

表 6.4.3 社區發展研訓中心及台北市政府社會局於 1971-1983 年間之出版品主題與數量一覽表

	社工原理	社會政策	社工法規	社會行政	個案工作	團體工作	社區工作	醫務社會工作	兒童福利服務	老人福利服務	殘障福利服務	社會救助	志願服務	社工教育訓練	人民團體	其他
社區發展研訓中心	0	2	3	3	3	1	58	2	0	2	3	1	1	2	1	2
台北市政府社會局	4	0	3	1	1	0	13	0	5	6	24	1	10	0	6	3

資料來源：整理自蔡漢賢主編（1992：728-799）

研究者繪圖整理

除此之外，民間的基督教兒童福利基金會及向上兒童福利基金會也針對實務工作上的需要，透過學者著作、翻譯美國相關的實務書籍，或是編著的方式出版了一系列的書籍（請參見【附錄十五】）。其中最值得關注的是藍采風（1977）所著《兒童福利研究：寄養服務與社會工作》一書，該書雖是依據其對基督教兒童福利基金會於 1977 年所舉辦的「資深社會工作者暑期在職訓練高級班」，

主講六個星期的「寄養家庭服務」的課程內容整理而成，但從其內容觀之，應該是台灣戰後第一本對「寄養家庭」這項福利服務進行有系統推介的書籍，其中第七章「虐待兒童問題與其救治方法：給父母、老師、醫護人員及社會工作者的參考」，也首開台灣引介「兒童虐待」這個議題之先<sup>142</sup>，這對當時以「經濟扶助」為主要服務內容的台灣社會工作界的確是一個嶄新的概念，也正式將「兒童保護」的觀念引介進入台灣。之後該會於 1981 年接受台灣省政府的委託，試辦「兒童寄養服務」兩年，經評估後，於 1984 年正式接受台灣省政府的委託，辦理「兒童寄養服務」；而後，該會於 1988 年將「兒童保護服務」列入各家庭扶助中心的服務方案中，並訂定「兒童保護五年計畫」（官有垣，1999：240, 259），自此而後「兒童保護工作」逐漸成為台灣社會工作不可或缺的一環。

相對於圖書的出版漸趨活躍，這個階段新增發行的期刊僅有三本，分別是社區發展雜誌社於 1977 年創刊的《社區發展季刊》<sup>143</sup>；台灣省政府社會處於 1978 年創刊的《社會福利》；以及由中華民國青少年兒童福利學會暨臺北市分會與中國文化大學青少年兒童福利學系暨兒童福利研究所聯合出版的《青少年兒童福利學刊》（1979 年創刊）。其中又以《社區發展季刊》對社會工作的影響最為深遠，其內容包括社論、特載、中心議題、論著、議著、社政動態、社區報導等，這本刊物出版至今已有 28 年，「曾為台灣引進無數各國最新的福利思潮、政策與方案措施」（內政部社區發展雜誌社，2005：2），也是社會工作學者、實務工作者發表、吸取社會工作領域新知識與新觀念的重要管道之一。而這個階段在期刊中所發表的文章，還是以社區發展這方面的議題最多，但是針對

---

<sup>142</sup> 此章的內容包括被虐待兒童的癥狀、虐待及疏忽兒童者的癥狀、受虐兒童的反應、虐待兒童者的類型、虐待兒童者之類型與每類型之救治方法，以及保護被虐待兒童的未來展望（藍采風，1977）。

<sup>143</sup> 《社區發展季刊》的前身是 1971 年 11 月發行的《社區發展通訊》，然《社區發展通訊》自第二期（1971 年 12 月）起更名為《社區發展月刊》，共發行 66 期（1971 年 11 月至 1976 年 12 月，其中 1974 年 2、3 月未出版），每期約 30 頁左右的篇幅。之後於 1977 年 4 月更改為現刊刊名，刊期另起（王培勳，2005：133）。

不同服務領域進行討論的文章已明顯增多，其中又以老人、家庭、殘障、矯治等服務領域的文章較多（請參見【附錄十二】），這也顯示期刊具有推介、討論較新概念的特色，相當程度可以彌補書籍出版較偏重於社會工作概論以及傳統社會工作三大方法的不足。

除了圖書與期刊之外，這個階段（特別是 1981 年之後），研究論文的數量也大幅增加（請參閱【附錄十六】及圖 6.4.1），主要是因為學者投入專題研究的時間及人數明顯增多；同時也由於 1970 年代末期開始有研究所的研究生（主要是台灣大學及東海大學社會學研究所的研究生，也有部份是其他相關科系的研究生，例如政治大學三民主義研究所、公共行政研究所---等）以社會工作領域的議題做為碩士論文的主題；當然也可能是 1980 年以前的資料遺漏所致。依黃彥宜（1988）針對 1970-1986 年所出版的 163 篇研究論文所做的內容分析顯示，這個階段的研究論文以微視面（即以個人、家庭或小團體為分析單元）、服務領域為主題者居多；大部份的論文是以西方（美國居多）的理論或概念架構為主體，然後蒐集台灣的資料來檢證之，或是引進新的理論、概念架構以及實務技術，進而評估在台灣實施的可行性，或是實施後評估其成效（即我們所熟悉的評估研究）；研究區域以台北地區為主，因為大多數的學術機構位於台北地區；有 60% 的研究採問卷調查法來蒐集資料，有 90% 左右的研究是採量化的實證研究典範來進行研究。從這樣的研究趨向我們可以看出，這個階段的社會工作研究，相當程度肩負著引進西方的理論或概念架構至台灣的實務工作領域，並測試其可行性這樣功能，深具實務取向；同時，在研究方法上也完全受西方、特別是美國 1950、1960 年代行為科學典範的影響，多以「經驗實證」的方法論來尋求研究問題的解答。

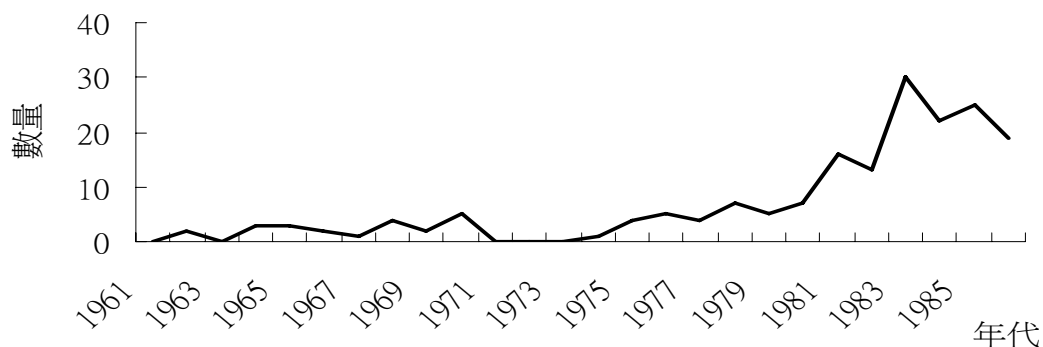


圖 6.4.1 1961-1986 年社會工作研究論文數量變化曲線圖

然而，雖然這個階段的社會工作知識生產和之前比較起來是為蓬勃發展，但仍相當程度地呈現出對美式社會工作「橫向式移植的學習」這樣的趨向，這可以從這個階段所出版的幾本社會工作概論式的書籍中看出這樣的樣態。基本上，我們可以從一門學科的概論式教科書中看出這門學科對自己的定義、所指涉的範圍、所欲處理的問題、以及實踐的方法與策略，而比較不同階段的概論式教科書，更可以看出上述這些內容的演進脈絡。台灣戰後於 1958 年出版了第一本由葉楚生所著的《社會工作概論》，直到 1972 年才再有蔡漢賢主編纂的《社會工作理論與實務》這本概論式教科書的出現，之後一直到 1983 年則再有白秀雄、廖榮利、丁碧雲、沙依仁、徐震、林萬億等人分別撰寫或翻譯概論式的教科書。

從這些概論式教科書的內容中我們可以明顯地看到，葉楚生的《社會工作概論》內容包括社會工作的定義及範圍、各國（含我國）社會工作的發展歷史、社會工作的工作方法（個案、團體、社區、社會行政），以及社會工作專業教育，其對社會工作的定義是依循主導美國 1920 年代以降的「治療模型」這個傳統所發展出來的定義。而 1972-1983 年所出版教科書除了上述的內容外，還加入了社會工作（員）的功能與角色，社會工作的哲學、倫理、知識/理論體系（徐震、林萬億，1982；廖榮利，1983）、社會工作與其他社會科學的關係（丁碧雲、沙

依仁譯，1980；蔡漢賢主編，1972；白秀雄，1976），更重要的是加入了社會工作的實施領域，包括家庭社工、醫療社工、學校社工、兒童福利服務、老人福利服務---等（蔡漢賢主編，1972；丁碧雲、沙依仁譯，1980；廖榮利，1983）。而這些內容的增加，明顯是受到美國 1970 年代所出版的教科書的影響。美國在 1960 年代之後，因 H. Bartlett 分別於 1961 年及 1970 年為NASW所寫的兩本著作，於其中提出社會工作的三組分析架構，之後美國社會工作普遍接受這三組架構為社會工作的實施模型或實施理論<sup>144</sup>，因此美國在 1970 年後的社會工作教科書，絕大多數皆以這樣的分析架構來寫成。此外，若我們仔細觀察台灣在 1980 年代所出版的這些社會工作概論式教科書，其中的內容及其對社會工作的定義，基本上也呈現出美國於 1960 年代之後的「綜融性社會工作」(generic social work)<sup>145</sup>的樣態，其基本上是假設一位受過大學層級社會工作教育的學生，需要具備對社會工作之所以成為一門專業的特質，包括哲理、價值、知識與理論體系、工作方法，以及對各個實施領域有基本的理解，並擁有基本的社會工作實務技術。

此外，這個階段的社會工作學術工作者也受到 1970 年代末期以來，台灣社會科學學術社群所興起的「社會科學中國化」學術論戰的影響，開始有社會工作「國情化」或「本土化」的論述產生，例如蔡漢賢於 1978 年編纂了一本《社會工作的國情化與國際化》，其在序言中便直言：「---而我們檢討這一方面（指社會工作本土化），就可以發現不是夠不夠，而是有沒有的問題」（蔡漢賢，1978：

---

<sup>144</sup> 這三組分析架構分別為社會工作被視為一門專業的本質，包括價值、目的、知識、認可與方法；社會工作的實施領域，如家庭、兒童、醫療、學校、監獄---等；以及運用第一組的元素於任何特定的領域中而產生一套套社會工作實施的特性（林萬億、呂寶靜、鄭麗珍，1999：4-5）。

<sup>145</sup> 依 Bartlett(1970)與 Goldstein(1973)的觀點，他們認為社會工作應走向一個整合(integrated)或綜融(generic)的實務模型，亦即社會工作在實務工作上，應打破過去個案工作、團體工作、社區工作三種方法分立的模式，而是將各種方法統合成一種可以協助受服務對象解決其所面對的複雜問題與情境的方法。而 Stevenson (2005: 570) 則認為，所謂的「綜融性社會工作」是指社會工作有一個共通的基礎，其價值、知識與技術可以運用到各個領域；亦即社工員要能夠解決一個人或一個家庭的所有問題。



1)。而其所採取的策略，是回到中國古籍及民間故事中去尋找有關社會工作的思想及範例，例如於 1978 年編纂《社會工作有關資料選註》一書，針對古籍中與社會工作有關的著作加撰選註緣由、作者簡介，以及相關注釋，以使各界人士更容易親近與了解這些古籍中所蘊含的社會工作意義（例如墨翟的兼愛第十四、戴德的禮記禮運、董煇的救荒全法---等）（蔡漢賢主編，1978）；同時也於次年編纂了《民間故事與社會工作》，以中國古代的民間故事來增進社會大眾對社會工作意義的了解（例如從二十四孝中的「單衣順母」談人際關係及兒童虐待，從浮生六記談婚姻和諧，從「愚公移山」談志願服務---等）（蔡漢賢主編，1979），然而這樣的討論只是印證中國古籍及民間文化中確實蘊含有社會工作（事實上是德政、慈善）的思想，卻沒有真正指出應該如何將社會工作本土化。

此外，關銳煊（1978）也曾提出一套台灣社會工作研究所 48 學分的「中國化」課程，但其設計偏重於培養一位行政管理與社區組織的人才，且其論述的基礎也是以美國「社會福利/工作行政研究所」的課程為藍本。陸京士（1972）也強調社會工作的教材及教法應該要國情化，但其僅強調技術層面，例如有那些可資運用的教材（包括民間故事、政府統計資料、當時的電視節目如「愛心」、「生產線上」---等），以及可以使用的教學方法（包括團體討論、視聽教材、參觀訪問---等），但並沒有討論「什麼才是社會工作本土化的教材及教法」這個核心的概念。徐震、林萬億（1973：603-4）則認為社會工作的本土化應包括選擇與創新兩個層面，同時也提出了從選擇走向創新應注意的五個原則，包括重視民主過程的原則、引導計畫變遷的原則、預防社會問題的原則、尊重多元體的原則、以及運用本土素材的原則，這樣的論述仍相當程度是聚焦在「應然」層面進行規範性的探討。也就是說，這個階段雖已有社會工作學者開始關注台灣社會工作知識生產太過偏重對美、歐知識體系進行移植的問題，但相關的論述並未觸及社會工作本土化在認識論、方法論以及具體研究策略上的討論，這也使得「社會工作本土化」（或稱「國情化」）在這個階段相當程度僅是一個受關

注的「議題」，並僅侷限在「應該要本土化」這樣的認知裡，而相當缺乏「如何生產本土化的社會工作知識」這種在知識論層次上的討論。

這個階段民間部門的社會工作發展，仍是明顯不及政府部門。雖然立法院於 1980 年通過「老人福利法」及「殘障福利法」，並規定老人福利機構及殘障福利機構的業務「應擇用專業人員辦理之」（立法院秘書處，1980a：9；立法院秘書處，1980b：4），而賦予民間老人及身心障礙福利機構聘任社工員的法源，但在完全缺乏民間監督力量的 1980 年代初期，這樣的法律條文宣誓意義大於實質，一直到 1980 年代末、1990 年代初相關民間機構成立，強力推動這兩個福利法規的修法及監督政府落實相關規定後，這樣的理念才獲得實現。此外，由於台灣高度經濟成長所帶來的都市勞工問題在 1970 年代開始浮現，但因為勞工是台灣經濟成長的支柱，也是企業得以穩健經營的重要基礎，所以對勞工的服務也開始成為政府部門及商業部門的重要工作之一。在政府部門方面，部份縣市政府運用社工員從事勞工服務的業務，例如高雄市政府社會局設立勞工服務組，派駐社工員至高雄市勞工育樂中心，配合該中心及市政府第二科推展勞工休閒育樂活動。在工/商業部門方面，也開始有少數外商公司以其公司的財力提供服務方案，例如 1974 年 RCA 公司成立「溫馨家園」方案，設立 18 位輔導教師在宿舍從事輔導工作；之後有東元公司設立的「心橋方案」、松下公司設立 BIC（Big Sister Companion）方案，同時新力公司及精密電子公司也在生產的工廠中成立輔導方案（林聯章，1982），由於這些服務方案的出現，也顯示社會工作的工作方法進入了工商業部門。但由於出資者是資方，所以這些在工廠裡所提供的服務方案，基本上是以協助員工解決個人問題、幫助其更適應工廠生活，以提昇工廠/公司的產能，所以並不會/也不被期待去處理有關勞動條件及勞資關係的問題；然而，勞動條件及勞資關係往往才是勞工問題的核心。

簡言之，這個階段的民間社會社會工作，與 1950 年代以降那種以民間本土慈善救濟組織、宗教團體所從事的各項慈善救濟服務，以及機構式的集體收容、安養服務爲主的生態比較起來，並沒有太大的改變。而部份本土與國外來台設立分支機構的社會福利組織仍是以個案工作及經濟扶助爲主要工作方法的社會工作來協助個人及家庭；而少數的外商公司也開始運用以個案工作方法爲主的社會工作來協助員工解決個人問題、適應工廠生活。亦即，這個階段民間的社會工作與上個階段相同，那些運用社會工作的內涵與方法來提供服務的社會福利組織，其工作對象仍多以個人及家庭爲主，主要的工作方法是個案工作及經濟扶助，並透過這樣的工作過程，協助個人或家庭解決其不幸、或調適其對社會的不適應，而能滿意於其所生存的現況及環境，而非將重點置於導致個案/受服務者產生問題的不良社會制度上。

## 小結

1970 年代的台灣，在政治上因外交上的挫敗、統治階級權力的轉移，以及民間知識份子與政治反對運動人士對威權體制的政經結構與意識型態的挑戰，使得國家機關對民間社會的強勢控制稍稍鬆綁，民間社會的力量較諸先前的階段似乎有更大的蓄積與迸裂；在經濟上，面對兩波因國際原油價格的飆漲而產生的經濟衝擊，執政團隊以全以推動公共建設以擴大內需的策略來因應之。在這樣的政治、經濟情勢下，國家機關也展現出較先前幾個階段更重視民眾需求的施政作爲，這也使得滿足民眾基本需求的社會福利，以及輸送福利服務的社會工作更受到國家機關的重視，我們可以從 1972 年立法院通過「兒童福利法」；同年台灣省政府公告實施「小康計畫」，翌年台北市政府亦跟進實施「安康計

畫」；以及 1980 年通過「老人福利法」、「殘障福利法」以及「社會救助法」所謂的「福利三法」看出這樣的態式。

而在這些社會福利措施中，對台灣社會工作體制具深遠影響的，莫過於台灣省政府所公告實施的「小康計畫」。事實上，如果我們仔細觀察蔣經國於 1972 年巡視台灣省政府時所做的指示，以及整個小康計畫的內容，我們會發現，這個被喻為台灣戰後最大規模的脫貧計畫，其核心的思考是儘可能地將「有工作能力」的貧民納入就業體系中成為生產者，而國家力量則應集中全力協助那些「無生產能力者」，而這樣的思考也意謂著國家無意去規劃以公民權為基礎、提供普及式福利的福利體制。而社會工作教育與學術領域自 1950 年代中葉以降所傳佈的那種混合實證主義、治療取向的「美式專業社會工作」，強調採取的個別化處遇模式，透過訪問貧戶家庭、提供諮詢、鼓勵就業、提高受服務者（貧民）自立自尊的精神等這樣的社會工作內涵與方法，正好切合黨政部門，特別是社會行政領域決策菁英的福利觀，進而被國家機關所吸納，而成為處理貧窮問題的主要方法。也因此，社會工作人員在小康計畫中取得了適切的位置，之後也進入國家體制中成為法定的職稱，來執行國家的「濟貧政策」。

之後，社會工作人員在小康計畫中的工作模式也開始以局部的、實驗性質的實驗計畫在部份縣市推動，最後在時任省政府社會處處長許宗德的堅持，以及其所帶領的團隊的努力之下，讓「台灣省推行社會工作人員制度計畫」付諸實施，社會工作人員制度自此正式成為政府體制的一部份，舉凡社工員的遴選與聘任、工作項目、員額配置、待遇福利、教育訓練、評鑑方式、經費預算---等，都有明確的規章可以遵循。而在整個社會工作人員建制的過程中，政府也廣邀社會工作學術工作者參與，並擔任制度規劃的諮詢者與制度良窳的評鑑者這樣的角色，這也讓社會工作學術社群在政府社會工作制度建制的過程中，位居於關鍵性的角色。再者，透過政府社會行政部門甄選社會工作人員時所訂下的資

格標準，也讓接受過社會工作教育的學生有了具體的就業市場，這也更強化社會工作教育與學術領域對整體社會工作發展的重要性與影響力。也就是說，自「小康計畫」以及之後以國家為中心的社會工作建制，讓黨政部門的社會行政領域與社會工作教育及學術領域更緊密地結合，其交流也更加活絡。

而這種以國家為中心的社會工作建制也帶動了社會工作教育的發展，自 1973 年實踐家政專科學校將原本三專部的「兒童保育科」更名為「社會工作科」，以及 1977 年教育部修訂「社會工作組（系）課程標準」明確列出社會工作組（系）的必修科目之後，開啓了一波社會工作獨立成系/科或於社會學系中分組招生的發展。這樣社會工作獨立成系（科）或分組招生的發展，意味著台灣自戰後以來，社會工作真正成為一門獨立的學科訓練，而不再只是社會學門下的一個研究領域而已；同時也正式宣告台灣的社會工作教育是以大學部這個層級為主體的社會工作教育體制。同時，於 1950、60 年代在台灣接受大學或研究所教育後至海外（仍是以美國居多）研修、或至海外留學取得碩士或博士學位後回國任教，或是在台灣接受研究所教育之後投入社會工作教學的學術工作者開始增加，他們推介較新的社會工作知識與技術，並且積極地投入社會工作實務工作領域，這也使得這個階段的社會工作學術及活動能量大為增加。

此外，這個階段的社會工作教科書與專論書籍在數量上亦明顯增加，其中又以社會工作概論、傳統美式社會工作的三大工作方法（個案工作、團體工作、社區工作）、以及社會福利概論、社會福利行政、社會政策與立法這些方面的教科書及專論較多；比較特別的是，中華民國社區發展研究訓練中心在蔡漢賢的策劃及召集之下，於 1977 年出版了《社會工作辭典》，這可以說是台灣戰後第一次大規模動員社會工作社群中的碩彥所共同完成的作品，而這本工具書的出版，也展現出社會工作社群在學術工作上的巨大能量。研究論文的數量在這個階段亦大幅增加，特別是 1981 年之後，研究論文的數量與之前階段比較起來，呈

現急遽上昇的趨勢；而這些研究論文相當程度肩負著引進西方的理論或概念架構至台灣的實務工作領域，並測試其可行性這樣的功能，深具實務取向；同時，在研究方法上也完全受西方、特別是美國 1950、1960 年代行為科學典範的影響，絕大多數是以「經驗實證」的方法論來尋求研究問題的解答。

雖然這個階段的社會工作知識生產和之前比較起來可以算是蓬勃發展，但仍相當程度地呈現出對美式社會工作「橫向式移植的學習」這樣的趨向。當然，社會工作學術工作者因為受社會科學學術社群所興起的「社會科學中國化」學術論戰的影響，也有意識到這樣的問題，因而開始有社會工作「國情化」或「本土化」的論述出現，但其論述並未觸及社會工作本土化在認識論、方法論以及具體研究策略上的討論，這也使得「社會工作本土化」在這個階段相當程度僅是一個受關注的「議題」，並僅侷限在「應該要本土化」這樣的認知裡，而相當缺乏「如何生產本土化的社會工作知識」，以及其在策略與方法上的討論。

在民間部門方面，這個階段的醫療領域與部份民間福利機構仍是以個案工作、機構式的集體照顧及處遇，或是對特定的個案或家庭採「經濟扶助」的救助模式為主。此外，也由於有幾家外商公司以自身的財力聘任社工員協助其員工解決個人問題、幫助其更適應工廠生活，以提昇工廠/公司的產能，這也使得社會工作的工作方法正式進入工業部門，但這樣的服務仍是以個人為主體，所以並不會/也不被期待去處理有關勞動條件及勞資關係這些在制度上或結構上造成勞工問題的根本癥結。

簡言之，在這個階段，雖然政府部門、民間部門、及社會工作教育領域都將個案工作、團體工作、社區工作及社會調查列為社會工作的工作方法，但實際上是呈現出「透過社會工作方法協助個人或家庭解決其不幸、或調適其對社會的不適應，而使個案/受服務者能滿意於其所生存的景況及社會，而非將重點

置於導致個案/受服務者產生問題的不良社會制度上」這種以個人及家庭為主要工作對象的社會工作實踐。也就是說，自 1960 年代至 1980 年代初期這個階段，政府部門、民間部門、及社會工作教育領域對社會工作的認識及實踐已趨近於一致，而這樣的社會工作實踐，並沒有、也不會挑戰到統治當局的權威及不當的制度設計，而是相當程度地具有傳遞、鞏固當時社會的主流價值，以及協助統治當局穩定社會秩序的功能，這也使得社會工作得以繼續在解嚴前那種國家力量大大凌駕於民間社會力量之上的國家－社會關係中，獲得國家的接受及認可並繼續開展。





## 第七章 結論與建議

歷史研究/分析的重點在於掌握特定社會行動或論述之所以產生的歷史脈絡，以考察及體現這樣的社會行動或論述之所以存在的社會條件。本研究基於這樣的關懷，將台灣戰後 1949-1982 年的社會工作發展，架構在整個台灣戰後社會、政治、經濟的發展脈絡上來進行觀察，期盼能更清楚地描繪與呈現這個階段台灣社會工作發展的獨特樣貌。在經過先前第四、五、六章的分析之後，本章將先提出研究者個人認為本研究較重要的發現與結論，並以這樣的發現與結論來進行台灣社會工作發展的反思；接著則是反省本研究的限制與不足之處，並基於這樣的反省，提出對後續研究的建議。

### 第一節 擺盪在黨政控制與知識依賴間的社會工作發展： 「依賴的」社會工作體質

本研究認為，國民政府在遷台後，將台灣視為「反共復國」的基地，在政治上透過「威權體制」來限制民間社會的公共參與，使黨、政的領導者與菁英所做的決策，能夠在沒有反對力量的阻撓下加以貫徹。在經濟上，則是全面實施土地改革，並在美援的支持下，展開一波以進口替代為主的經濟建設，改善了台灣戰後民生凋敝的經濟；美援的到來雖然促使台、美的交流更為密切，但也更加深台灣在學術上及技術上對美國的依賴，美國所發展出來的知識體系及學術文化，也透過留學與各種學術交流活動擴散/移植到台灣，社會工作自無例外。而這種以黨、政部門為主體，對台灣民間社會進行全面性掌控的威權體制，以及大量依賴美國而深具殖民性格的學術文化，也成為型塑台灣戰後 1949-1982 年間社會工作發展的兩股主要力量。而如果將這兩股力量放置於第一章本研究的歷史分期，並觀察這兩股力量在三個階段對社會工作的影響，我們會發現，

台灣 1949-1982 年間的社會工作發展，大致呈現出「『社會控制』與『美式專業社會工作』雙元化的社會工作發展」（1949-1963 年）；從「『社區發展』到『貧民服務』的社會工作發展」（1964-1972 年）；以及「以政府體制內社會工作建制為重心的社會工作發展」（1973-1982 年）這樣的樣貌。

在 1949-1963 年間，因黨、政部門對社會工作的認識是「與社會控制及社會行政同義的社會工作」，而社會工作教育與學術領域所認識的社會工作則是「美式專業社會工作」，因而呈現出「雙元化」的社會工作發展趨向。之後，這種因為對社會工作的不同認識而呈現出的「雙元化」發展趨向，因著黨、政部門，特別是社會行政領域先後提出或實施「社區發展」、「小康計畫」以及「政府體制內的社會工作人員建制」等政策或方案，而使得兩者對社會工作的認識有逐漸了交集，且交集的部份亦逐步擴大這樣的現象（如圖 7.1.1）。1964 年，中國國民黨所通過的「民生主義現階段社會政策」，首度提出透過社會工作人員來推動社區發展、執行福利方案這樣的政策主張，雖然這樣的構想最後沒有獲得實現，但也意謂著黨、政部門已開始理解、接納社會工作教育及學術領域所傳佈的社會工作。之後，執掌台灣戰後社會福利與社會業務最重要的機構——省政府社會處，以「從事貧民的調查與服務的工作」來定位社會工作，這樣的轉變更意謂著在黨、政部門決策菁英的觀念裡，社會工作人員已經逐漸被定位為「輸送服務給貧民」這種具有專業意涵的角色。1970 年代之後，由台灣省政府所主導與推動的「小康計畫」以及「政府體制內的社會工作人員建制」，是國家在無意去規劃以公民權為基礎、提供普及式福利的思考下，吸納了社會工作教育與學術領域自 1950 年代中葉以降所傳佈的那種混合實證主義、治療取向的社會工作內涵，透過社會工作人員採取個別化處遇模式，以訪問貧民或受服務者本人或其家庭、提供諮詢、鼓勵就業、提高受服務者/貧民自立自尊之精神這樣的工作方法，來執行國家的濟貧政策，並讓社會工作正式進入國家機關中，成為輸送福利服務給特定對象的主要方法。

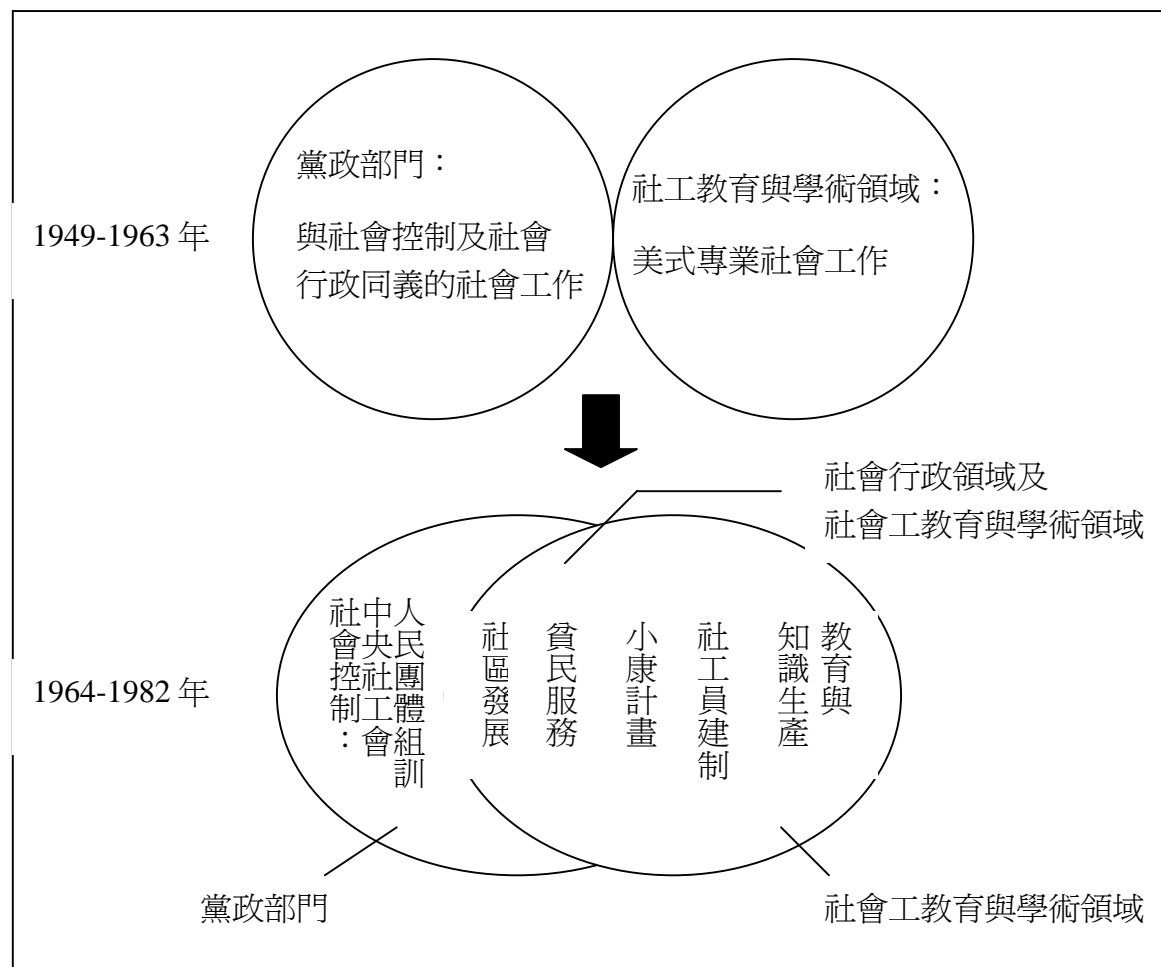


圖 7.1.1 台灣戰後 1949-1982 年間社會工作發展兩股主要力量對社會工作的認識變化圖<sup>146</sup>

而如果我們仔細地、綜合性地觀察黨、政部門以及社會工作教育與學術領域這兩股力量在這三個階段對台灣社會工作發展的影響，我們會發現，台灣戰後 1949-1982 年間社會工作所呈現的是「擺盪在黨政控制與知識依賴間的社會工作」這樣的獨特樣貌。也就是說，台灣戰後的社會工作發展深具黨政部門主導的色彩，從遷台後黨政部門將社會工作視為是「革命工作」，是為奪回在中國大陸失去的政權而在台灣從事生聚教訓以及對社會各階層進行社會控制的工作，到之後提出「社區發展」、「貧民服務」、「小康計畫」，以至於「政府體制內的社會工作人員建制」等政策方案或制度建制，事實上都是國家機關透過各種

<sup>146</sup> 本圖感謝賴兩陽老師所提供的概念。

的政策文件與法令規章來主導、強勢架構之，而使得社會工作成為政府體制的一部份，來執行國家的既定政策。而社會工作教育與學術領域則是位居於引介與傳佈「美式專業社會工作」進入台灣的重要位置，其所引介與傳佈的「美式專業社會工作」內涵與工作方法，之後也陸續被黨、政部門所吸納，來作為政府提供與輸送福利服務給特定對象的主要方法；但是，社會工作教育與學術領域無論在教育內容或知識生產上受美國社工作教育與知識體系宰制的情形，並沒有隨著台灣社會工作教育的逐步進展而有所減緩，而是亦步亦趨地跟隨著美國的腳步發展。也因此，本研究認為這種「擺盪在黨政控制與知識依賴間的社會工作」，其本質是「依賴的」。

而在這種「依賴的」社會工作體質的發展脈絡下，台灣戰後 1949-1982 年間的社會工作發展可歸納出幾個特徵，包括：以政策文件與法令規章架構的社會工作制度；橫向移植美式專業社會工作體制的社會工作教育；由學術工作者所形成的「社工社群」對台灣社會工作發展深具影響力；從剛性到柔性社會控制的社會工作內涵；以及犧牲奉獻、溫暖助人的社會工作意識型態。以下便針對這幾個特徵來進行更細緻的討論與說明。

## 壹、以政策文件與法令規章架構的社會工作制度

從先前的討論中我們可以發現，雖然台灣社會工作發展受美國很大的影響，但美國的社會工作是起源於民間的慈善組織會社運動及睦鄰組織運動，之後無論是社會工作教育、社會工作組織、以及社會工作證照制度的建制等，無一不是由民間社會工作部門所凝聚的力量來主導及完成；亦即，美國的社會工作可以說是「以志願/第三部門為中心的社會工作體制」(voluntary/third sector-centered social work regime)。而台灣的社會工作建制，雖然有社會工作教育及學術社群的引介及傳佈，但真正對社會工作建制具有絕對主導權的，還是

國家。也就是說，相對於美國「以志願/第三部門為中心的社會工作體制」，台灣戰後 1949-1982 年的社會工作發展，明顯呈現的是「以國家為中心的社會工作建制」(state-centered social work framework)，而這種以「國家為中心的社會工作建制」，其最大的特色就是藉由政府所頒訂的各種政策文件、實施計畫以及法令規章來建構社會工作制度，將社會工作人員納入為國家體制的一部份，並透過這些政策文件、實施計畫與法令規章來界定社會工作人員的工作內容、社工員的遴選與聘任、員額配置、待遇福利、教育訓練等事項。

台灣戰後第一份對社會工作發展產生深遠影響的政策文件，當然就屬「民生主義現階段社會政策」，這份由當時執政的中國國民黨通過、交由內政部令頒實施的政策文件，不僅是執政黨在戰後首度承諾以國家力量來推動社會福利，同時也將社會工作人員定位為推動社區發展、執行社會福利方案這樣的角色。雖然「民生主義現階段社會政策」頒訂後，國家並沒有相對地提昇社會福利經費以及通過相關的社會立法來配合，而使得此項政策僅具政治宣誓意義，但這項政策文件充份顯示黨、政部門對社會工作的認識已明顯不同先前階段那種「與社會控制及社會行政同義的社會工作」。之後，台灣省政府訂頒「台灣省各省轄市設置社會工作人員實驗計畫釋例」，於四個省轄市試行設置社會工作人員來處理貧民的住宅及急難救助問題，但結果並不如預期。而後，各級政府的相關單位陸續訂頒、施行「台灣省小康計畫大里鄉實驗計畫」、「當前社會福利服務與社會救助業務改進方案」、「台北市政府社會局社會工作人員設置運用計畫」、「台灣省各縣市設置社會工作人員實驗計畫」、「台灣省各縣市設置社會工作人員實驗計畫綱要」、「台灣省加速改善偏遠地區居民生活設置山地社會工作人員實驗計畫」等計畫方案，都收到不錯的成效，所以最後匯聚成「台灣省推行社會工作人員制度計畫」，漸次在台灣省各縣、市設置社工員，完成政府體制內的社會工作建制。而這種透過國家力量強勢主導的社會工作建制，因為有國家豐沛資源的挹注以及公權力做為後盾，在台灣戰後那種「強國家、弱社會」的整體結構下不僅顯得龐大且自成

體系，也成為解嚴前台灣社會工作的主力，並對民間社會工作產生關鍵性的引導作用。

然而，這種「以國家為中心的社會工作建制」，其實是國家體制與「美式專業社會工作」的緊密地結合，讓社工員得以鑲嵌在政府的科層體制內執行法定的任務。亦即，「社會工作人員」本身就是國家體制的一部份，在「特殊權力關係」的規範下（這是威權體制下所發展出來公務人員與國家之間的法律關係的一個理論論述），除非離開國家體制，否則社工員就必須聽命於國家體制；也就是說，社會工作的「專業自主性」在這樣的體制下根本就是一種虛幻、空談。所以，自政府社工員建制以來，社工員無可避免地成為地方政府行政首長眼中的補充性及機動性人力，之後「政府社工員納編運動」的失敗，以及長年以來政府的社會工作領域一直都呈現「外行領導內行」的景況，其實都是「以國家為中心的社會工作建制」的必然結果。簡言之，「以國家為中心的社會工作建制」，雖然讓「美式專業社會工作」的工作內涵得以獲得國家的支持而全面地在台灣開展，但這也使得 1970 年代至 1980 年代初期的台灣社會工作太過仰賴國家，也因此大大地削弱了社會工作更多元發展的可能。

## 貳、橫向移植美式專業社會工作的社會工作教育

從第四、五、六章的討論中我們可以了解，台灣戰後首先在台灣省政府社會處所主辦的「社會工作人員講習班」，以及在行政專校的「社會行政科」中，開授美國自二十世紀初便開始發展的「美式專業社會工作」的部份教育內容及課程。之後，隨著行政專校改制為台灣省立法商學院，而社會行政科也更名為「社會學系」，美式專業社會工作的部份課程內容也因此被納入社會學系中，而開啓了「附屬於社會學系的社會工作教育」的先例；自此而後，自 1950 年代中期至 1970 年代初期，各大學所設立的社會學系也採相同的模式，將「美式專業

社會工作」的部份課程開成必修或選修課程供學生修習；唯一例外的是，中國文化學院夜間部於 1963 年設立「社會工作學系」，這是台灣戰後第一個在大學校/院裡，以「社會工作」為名的社會工作學系。這樣的社會工作教育發展，也讓我們清楚看到，台灣社會工作教育的重心，從一開始就是放在大學部這個層級，與美國 1950 年代以前以社會工作碩士班層級為主體的社會工作教育體制有很大的不同。之所以會有這樣的差異，應該與台灣戰後從事社會工作教育的師資結構有很大的關聯。

台灣戰後 1950 至 1960 年代，在各大學校/院裡從事社會工作教育的學術工作者，絕大多數非主修社會工作，有部份是在大學內任教後至海外（美國居多）社會工作學院進修，但不一定取得碩士學位，少數則擁有社會學博/碩士學位、或教育學碩士學位，也因此，這個階段社會工作的知識生產與學術能量明顯低於社會學領域，甚至還必須藉由社會學來提昇學術地位，所以也不可能將社會工作教育提昇至碩士班的層級。然而，這樣的景況到了 1970 年代有了明顯的改變，於 1950、1960 年代在台灣接受大學或研究所教育，之後赴國外（仍是以美國居多）研修，或至海外留學取得碩士或博士學位，或者是在台灣接受研究所教育（以社會學研究所居多）之後投入社會工作教育的學術工作者開始增加，他們的加入為台灣社會工作學術社群注入了新血，也使得社會工作的知識生產與學術活動的能量大為提昇。同時，這個階段的社會工作學術工作者為了促進社會工作教學的標準化、改進社會工作的教學方法、以及加速社會工作脫離社會學系成為獨立的學科訓練，分別舉辦了三次社會工作教育會議，並於 1971 年的「社會工作教學做一貫研討會正式會議」中，訂出社會工作學系（組）課程標準，教育部亦依此課程標準為藍本，公佈教育部版的「社會工作學系（組）課程標準」。在此之後，陸續有實踐家政專科學校將原來的「兒童保育科」更名為「社會工作科」，東海大學及輔仁大學分別設立「社會工作學系」，以及部份的「社會學系」以「社會學理論組」及「應用社會學組」進行分組招生。至此，社會工作才開始擺脫社會學附庸的角色，而逐漸成為獨立的學科訓練。

然而，整體而言，台灣戰後的社會工作教育，明顯呈現出毫無反省地移植美國社會工作的教育內容與知識體系的情形，例如從行政專校社會行科開設「社工實習」的課程、各大學校/院社會學系所開設供學生修習的社會工作課程，一直到 1971 年第三次社會工作會議所決議的社會工作系（組）課程標準，在課程內容（至少是科目名稱）上並沒有太大的改變，都是以美國社會工作教育部門於 1930、1940 年代所頒佈的「最低課程標準」，以及社會工作學院所開設的課程內容為主。同時，社會工作教育的內容也不見隨著台灣社會工作實務領域的變化而有太多的改變，舉例來說，在 1960 年代，「社區發展」明顯成為政府執行社會福利的主要方法，並且有意建立社工員制度，讓社工員進入各社區從事第一線的社區工作，但整個台灣的社會工作教育並沒有明顯地增加「社區發展」的相關授課內容；即使是到了 1970 年代，以個人及家庭為主要工作對象，以社會個案工作及經濟扶助為主要工作方法的社會工作成為社會工作的主流，但在社會工作教育的內容上也沒有隨著進行調整。在知識生產與書籍著作方面，也呈現類似的情形，多是以推介美式社會工作的理論、概念與技術為主，很少針對台灣社會工作的需求與實況進行獨立的研究或進行較具獨創性的論述。雖然台灣的社會工作教育是以大學部為主體，所以培育「社會工作通才」是社會工作教育的核心思考，這是理應如此、也是可以被接受的說辭；但是，在教育內容方面，明顯沒有配合台灣的社會工作發展實況進行設計，這也使得課程安排僵化、學術訓練與實務領域脫節，以及社會工作與社會工作教育本土化這樣的議題一直都是社會工作教育領域的「熱門議題」，卻也一直沒有具體的解決方案與策略。

### 參、學術工作者所形成的「社工社群」對社會工作發展深具影響力

從第四章的討論中我們可以發現，在台灣戰後的 1950 年代，黨、政部門將任職於各級政府社會行政單位的公務人員、各人民/職業團體與各工會的領導



者與幹部，以及在中國國民黨內從事與「社會工作會」職掌有關工作的人員界定為「社會工作者」。而這些所謂的「社會工作人員」則是透過「中國社會工作協會」——這個在大陸時期便已經向國民政府辦理登記，並在政府播遷來台後復會，而成為戰後唯一被核准、以社會工作為名的「社會工作組織」，來取得其合法性與代表性。但是，從這個組織的組成份子及理監事的結構來看，這個組織並非由擁有現今我們所認識的「社會工作」這門特殊技術的人士所形成的組合，而比較像是「各職業團體領導人的聯誼會」，而且該會一直到 1977 年才重新修改章程、重整會員名冊，到 1981 年方才聘任無給職的秘書長綜理會務，可見其組織結構非常的鬆散。同時，這些所謂的「社會工作人員」，在 1950 年代的時空背景裡，本身就是統治階級的一份子，所以無意、也沒有必要集結成一股力量來進行「社會工作專業化」的集體宣稱與動員。

另外，在 1950 年代，有一批早年出生於中國大陸，之後留學國外專攻社會學、教育學，回國後在國民政府內擔任要職或於大學中任教，在隨國民政府播遷來台後，於社會行政的教育及訓練領域引介及傳佈「美式專業社會工作」觀念及課程的社會行政/工作學術工作者，他們於 1960 年代開始集結，並透過三次的社會工作教育會議以及參與中國國民黨的「中央社會工作會議」，明確地向黨、政部門及社會宣稱，所謂的「社會工作」應該是擁有一套完整的知識體系、服務方法、針對特定服務對象提供特定服務的「美式專業社會工作」，而這樣的集體行動確實也重新型塑了黨、政部門對社會工作的認識，同時也透過這些集體行動，讓這些引介與教授「美式專業社會工作」的社會行政/工作實務或學術工作者逐漸凝聚，並隱然形成一個與「中國社會工作協會」完全不同的社會工作社群。

而這個以引介及傳佈「美式專業社會工作」的社會工作學術工作者為主體所形成的社會工作社群，在普遍教育水準不高、資訊與知識的流通非常緩慢，

事事需仰賴專家的台灣戰後社會裡，對黨、政部門，特別是社會行政領域在推行有關社會行政或社會福利等事務上是深具影響力的。所以我們可以看到，1960年代中國國民黨所通過的「民生主義現階段社會政策」將社工員定位為社區發展與社會福利方案的執行者、台灣省政府社會處將社會工作視為是「從事貧戶調查與貧民服務」的工作，以及1970年代透過國家力量來建構的「社會工作人員制度」，都有他們深刻參與及投入的痕跡；而國家對「社會工作」的認識與定義，自1960年代以降，也是明顯傾向這個社會工作社群的認識與定義。

簡言之，由社會工作學術工作者所形成的社會工作社群，因其佔據著掌握、壟斷「美式專業社會工作」的知識生產與型塑社會工作的論述，以及推介其工作方法進入台灣的權力位置，並以「社會行政」或「社會福利」的專家角色為政府部門提供建言及政策上的協助；再加上他們所推介與傳佈的社會工作並未挑戰到威權體制的統治權威，故得以獲得統治當局的信任，而成為主導台灣戰後1949-1982年間社會工作發展的核心要角。雖然這個社會工作社群在此期間受限於「非常時期人民團體組織法」而無法另行成立正式的組織，但其所凝聚出來的力量，在促使社會工作擺脫「社會學的附庸」成為獨立的學科訓練，以及之後在成立真正代表社會工作從業人員的「醫務社會工作協會」及「中華民國社會工作人員協會」、推動「社會工作師法」立法為社會工作專門技術在市場上取得獨佔地位等這些推動「台灣社會工作專業化」的進程中，都扮演著關鍵性的角色。

#### 肆、從剛性到柔性社會控制的社會工作內涵

從第四章的討論中我們可以發現，台灣戰後1950年代至1960年代初期，中國國民黨對「社會工作」的認識，其實是視社會工作為一種「革命工作」，是為奪回在中國大陸失去的政權，在台灣生聚教訓而從事與「社會建設」有關、

以及對台灣各階層進行「社會控制」的工作；而政府部門所認識的「社會工作」則是延續大陸國民政府時期的觀念，視「社會工作」就是等同於「社會行政」，其重點在於擬訂或開辦對鞏固政權、安定社會，或是對促進經濟發展有所助益的社會政策與福利服務。從這樣的工作內涵我們可以清楚看到，這其實是戰後中國國民黨行使統治權以及作為整體「社會控制」機制的一環。本研究為了行文與對照上的方便，將這種直接動員各層面的社會資源、全面掌控社會各階層的活動，以遂行當時統治當局「反共復國」的意志與目的的「社會工作」內涵，稱之為「剛性社會控制」。

到了 1960 年代，由於台灣為爭取聯合國的補助，在「民生主義現階段社會政策」中將「社區發展」列為推動社會福利的方法，並且宣誓聘任「社會工作人員」來推動社區發展；之後，社區發展的相關計畫也獲得聯合國的經費補助，並甄選「社會工作人員」至美國及西方國家學習社區發展與社會工作的知識與技術；但這樣的構想最後因種種內、外在因素的相互糾結，而使得原本希望透過社會工作人員的建制，來推動社區發展、執行福利方案的政策理想成為幻影。然而，「民生主義現階段社會政策」的訂頒，其實也意味著黨、政部門對社會工作的認識，已經從 1950 年代視社會工作為「剛性社會控制」的工具，轉向視其為執行社區發展與社會福利方案的一種工作方法。之後，在 1970 年代初期，台灣省政府社會處開始推動台灣戰後最大規模的脫貧計畫——「小康計畫」，並且因「台灣省小康計畫大里鄉實驗計畫」的「家庭綜合輔導模式」受到台灣省政府的肯定，之後也在台中縣推展開來，而使得「社會工作人員」的角色有了很大的變化。在「家庭綜合輔導模式」中，社工員有了明確而具體的服務對象——貧民及其家庭，並運用「治療取向的個案工作」這個自 1930 年代以來主導美國社會工作的工作方法來進行服務，其目的在於使「貧窮者/戶」轉變為「非貧窮者/戶」，是一種兼具「治療」與「矯治」取向的社會工作。也就是說，自「台灣省小康計畫大里鄉實驗計畫」開始，台灣省政府社會處對社會工作的認識與界定，明顯地轉變為對貧民提供「直接服務」這種具有專門技術的工作內涵；而

這種將社會工作定義為「直接服務」且具有專業意涵的社會工作，也隨著台灣省社會處漸次在政府體制內完成社會工作人員制度的建制而進入國家體制中。換句話說，透過國家力量在政府體制內所完成的社會工作建制，明顯地是將「社會行政」與「社會工作」區隔開來，前者著重在國家社會行政/福利的官僚體制內，規劃、辦理、考核各項提昇人民福祉的措施及方案計畫；而社會工作則被視為是一種「專業的方法」，由社會工作人員運用這項「專業的方法」，在第一線將政府所規劃欲提供給特定對象的福利服務/方案，輸送給這些特定對象。

在非黨、政部門方面，醫療領域自戰後 1950 年代即由曾在美國接受過「美式專業社會工作」實務與學術訓練的實務及學術工作者，將美式「治療取向的個案工作」的概念與方法引進一般醫療與精神醫療領域，並且很快地發展出自己的訓練體系；也由於醫療領域的社會工作發展較早、工作場域及服務對象較明確且固定，所以這個領域的從業社工員也逐漸集結，成為社會工作實務領域中頗具影響力的一個團體，並在解嚴前突破「非常時期人民團體組織法」的限制，成立「中華民國醫務社會工作協會」，成為戰後第一個真正代表「專業社會工作人員」的「專業組織」。而在民間部門方面，1950 年代的民間社會尚無法看出有具體「美式社會工作」的工作方法與組織出現，而是以慈善救濟機構針對老、殘、病、孤兒等特定對象進行集體的收容、安養為主。到了 1960 年代，開始有自美國來台設立分支機構的社會福利組織引進美式的社會工作制度，對符合特定資格者予以經濟扶助；同時部份台灣本土的收容、安養機構也聘任社會工作人員從事以個案為主體，提供直接服務的社會工作。也就是說，到了 1960 年代末期及 1970 年代，以個人及家庭為對象，以「社會個案工作」為主要工作方法（更精確地說，是以訪視、資格認定與經濟扶助為主軸的工作方法）的社會工作，已匯聚成黨/政部門、社會工作教育與學術社群、以及非黨/政部門中以社會工作方法提供服務的社會福利組織對社會工作的共同認識，而成為解嚴前社會工作的主要工作方法與工作內涵。

然而，這種以個人及家庭為對象，以社會個案工作、經濟扶助為主要工作方法的社會工作內涵，從另一個角度來看，其實深具傳遞、強化社會主流價值，緩和受服務者（以戰後至 1980 年代初期而言，是以貧民及社會底層民眾居多）直接對抗、挑戰國家的功能，某種程度來說，深具「柔性社會控制」的色彩。亦即，戰後台灣 1949 年至 1982 年的社會工作，其實是從黨、政部門那種將社會工作視為是「剛性社會控制」的工具，逐漸轉變為與英、美慈善組織會社那種「承繼維多利亞時代慈善精神」的傳統相似，以提供特定對象（特別是貧民及社會底層民眾）個別化服務、解決其所面臨的問題，而使受服務者能夠滿意於其所生存的社會結構，以維持社會秩序的「柔性社會控制」，其本質都是在避免人民直接挑戰不合理的國家體制與結構、改變既有的社會秩序，以尋求國家及社會的穩定。而這樣的社會工作內涵，並不會、也無意挑戰統治當局的權威及不當的制度設計，而使得社會工作得以在戰後那種強勢威權體制下的台灣社會，獲得國家的接受及認可，並漸次開展。

## 伍、犧牲奉獻、溫暖助人的社會工作意識型態

Larson（1977）認為，討論專業的意識型態是重要的，因為它是一門專業內的從業人員社會化的過程，同時也呈現出一門專業對自我的定位與認識。如前所述，在 1950 年代，黨、政部門所認識的社會工作，是視社會工作為協助統治當局進行「剛性社會控制」的工具；而黨、政部門也透過每月召集其所謂的「社會工作人員」，以召開動員月會的方式，來強化與灌輸這些「社會工作人員」是完成這項「反共復國的神聖使命」的核心要角，並以簽署「反共抗俄公約」的方式，來表達這些所謂的「社會工作人員」對這項「神聖使命」形式上的承諾。亦即，黨、政部門將威權體制下對民眾進行意識型態宰制的作法，也同樣應用在其所定義的「社會工作人員」身上，並使其成為傳遞統治階級意識型態的重要工具。當然，這樣的「意識型態與意識型態溝通」並非源自於這些從業

者本身所凝聚的共識，而是一種上對下、非民主、是國家將其對於社會工作的期待與想像，強加諸於其所定義的「社會工作人員」身上的強制性作為。簡言之，這個階段被黨、政部門界定為「社會工作人員」者，由於其本身就是統治階級的一份子，所以並沒有形成對「社會工作」的共同論述，只有被動地接受國家所澆灌的意識型態，並成為國家行使統治權的一部份。

在社會工作教育與學術社群方面，因為他們是引介與傳佈「美式專業社會工作」的關鍵角色，所以對社會工作的認識不同於黨、政部門。社會工作教育與學術社群在 1950、1960 年代對社會工作的論述，大體呈現出「社會工作是一門具備科學知識的專業，透過這門專業可以妥善地處理個人或家庭的問題，而使得整個社會得以安定，同時也可以促使社會的進步」這樣的圖像；而這樣的社會工作論述，相當程度地與戰後整個台灣社會崇尚科學知識、強調經濟發展、促進社會進步的主流思想相契合。也就是說，台灣戰後 1950、1960 年代，社會工作教育與學術社群所形成及傳遞的社會工作意識型態，無論是對內或對外，是不斷宣稱自己是一門專業，而且是一股穩定社會、促進社會進步的重要力量。由於社會工作教育與學術社群逐漸在政府的社會行政與社會福利領域取得影響力，所以自 1960 年代以後，社會工作教育與學術社群所形成及傳遞的社會工作意識型態不斷地擴散，之後，這樣的意識型態反而回過頭影響政府部門，而開始 1970 年代一連串以國家為中心的社會工作建制。

1970 年代一連串以國家為中心的社會工作建制，讓社工員正式進入政府體制成為法定的職稱，並且鑲嵌在政府的科層體制中輸送與提供各項福利服務；也由於這樣的角色定位，所以政府社工員不斷地被教導與提醒要樂意犧牲奉獻，以求貫徹政府政令，促進社會的和諧；再加上大多數的政府社工員是女性，也使得社工員呈現出其是具有溫柔、關懷等母性特質，是政府照顧民眾、實施德政的化身這樣的形象。此外，如前所述，1970 年代的黨/政、非黨/政部門以

及社會工作教育與學術社群所定義的社會工作也逐步滙聚成以個人及家庭為對象，以社會個案工作及經濟扶助為主要工作方法的社會工作內涵，而這樣的社會工作內涵，主要是協助個人或家庭解決其不幸、或調適其對社會的不適應，使其滿意於其所生存的景況及社會結構，而非將重點置於導致受服務者產生問題的不良社會制度上。所以，整體而言，台灣戰後至 1980 年代初期，社會工作基本上呈現的是一種順服國家體制與社會結構，宣稱自己是具科學知識與專門技術的專業，同時也是具備犧牲奉獻、溫暖助人的特質的意識型態。

## 第二節 歷史的反思：從「依賴」到「去依賴」的社會工作論述與實踐

從以上的討論中我們可以發現，台灣戰後 1949-1982 年間的社會工作發展，基本上是呈現出「擺盪在黨政控制與知識依賴間的社會工作」這樣的獨特樣貌，而這樣的獨特樣貌，本研究認為其本質是一種「依賴的」社會工作體質——依賴國家體制來進行社會工作的建制，以取得社會工作的合法性；依賴美國的社會工作教育體制與知識體系來構築台灣社會工作的教育藍本與知識生產的基礎。之所以會產生這種「依賴體質」的社會工作，本研究認為與台灣戰後國家力量過度膨脹而非常缺乏對民間部門的想像；以及在「現代主義」的籠罩下，將學習西方的學術文化視為是進步的象徵兩者有關。

在解嚴前受威權體制強勢操控因而對民間社會的想像異常薄弱的台灣來說，「解決社會問題的責任在國家」幾乎可以說是整個社會的共同想像與國家的自我認定；而因「弗洛伊德/精神分析洪流」所型塑出來以個案工作為獨尊，並以走向「專業主義」為自我認同的美式專業社會工作，也因為頗能符合當時台

灣決策菁英的福利觀，而被國家體制所吸納，並取得優位的地位。然而，社會工作進入國家體制之後，就成為國家治理工作的一環，在科層體制中，其工作內容被規格化，並透過種種規範來對社會工作從業人員進行規制以符合國家施政的要求；也就是說，如果從國家權力對社會工作的規制這個角度來看，這種「依賴的」社會工作體質，正如激進社會工作所言，其實僅是國家進行社會控制的一種工具性方法與手段。所以我們可以從第四、五、六章的分析中明顯看出，台灣 1949-1982 年間的社會工作，相當程度無法或不願意去挑戰統治階級的權威，而是以提供「直接服務」來使受服務者滿意於其所生存的環境，缺乏與受服務者（貧民與社會底層階級）站在同一陣線上，共同改革導致其產生問題的不良社會制度或社會結構的集體力量這樣的想像與實踐。

此外，在「現代化」巨靈的籠罩之下，學習與模仿西方現代化國家的知識、學術、文化與制度，成為位居於學術邊陲位置的台灣在戰後唯一的進步觀，能夠推介、詮釋與傳佈西方先進國家的知識體系、學術文化或社會制度者，很自然地便取得專家的權威地位，進而擁有型塑論述的主導權。所以我們可以看到，台灣戰後因赴美修習社會學、教育學或社會工作，回國後在大學中任教或於實務機構中任職者，以「中介者」的角色不斷地將美國所建制的主流社會工作知識體系、教育制度與工作方法推介至台灣，並透過大學校/院這個知識生產的基地不斷地複製，因而主導型塑台灣戰後對社會工作的認識與論述。但這樣的社會工作知識、教育與方法並非根植於台灣社會，也未經深切地的反省與轉化，因而使得社會工作學術社群所推介、詮釋與傳佈的社會工作教育與知識不見得符合台灣社會發展的脈動，或是對新興的社會問題產生共鳴或回應。



換句話說，台灣戰後 1949-1982 年間的社會工作，其實在西方「現代主義的進步觀」<sup>147</sup>下所逐步構築出來的，其中隱含著：美國社會所建制出來的主流社會工作知識與方法是「唯一」、「正確」且具有「普遍性」的社會工作這樣的假設與命題，在這樣的假設與命題之下，當我們不斷地複製「社會工作是一門助人的專業」這樣的論述而沒有和台灣進行「在地的」聯結時，其實我們已經不知不覺地忘記了身處於台灣社會的受服務者與潛在受服務者，以及第一線提供服務者才是社會工作真正的「主體」，社會工作乃是立基於受服務者的需要所從事的一種服務方法與策略，而社會工作制度的建構與知識的生產，僅是爲了讓這樣的服務方法與策略得以運作得更順利。也就是說，「依賴的」社會工作體質，其實是台灣戰後強大的國家權力以及視西方現代的知識與制度爲唯一進步的知識與制度這樣的思維緊密結合的結果，其結果就是社會工作社群完全降服於「仰之彌堅」的國家權力與美式的社會工作知識與方法，進而「倒因爲果」——將國家體制中的社會工作建制以及引進「更先進」的社會工作知識與方法視爲是社會工作社群終極追求的目標，而沒有意識到或放棄了自己才是社會工作的「主體」這樣的體認與宣稱。

面對這種「依賴的」社會工作體質，本研究認爲，台灣的社會工作應該從受「現代主義」那種強調單一、普遍、進步、向核心國家靠攏的「中心化」意識型態，逐步朝向或混合「後現代主義」所強調的那種多元、在地性、歧異性、「去中心化」的批判性思維來重新定位社會工作，並回歸到以社會工作的「主體」——受服務者或潛在受服務者以及提供服務者的經驗與社會情境，並以爲基礎來構築社會工作的方法與知識。也就是說，整體台灣社會工作社群應有引領台灣社會工作從「依賴的」走向「去依賴的」這樣的論述與實踐的理想與實踐。

---

<sup>147</sup> 指歐美現代先進國家是較先進的、較高度發展的，第三世界/邊陲國家唯有透過模仿或移植這些先進國家的制度，才有可能成爲「現代化的國家」（黃瑞琪，2000：19-20）。

而這種「去依賴的社會工作」的論述與實踐，首先要從因「以國家為中心的」社會工作建制而對國家產生「可以增進社會工作的專業地位並提供必要且穩固的資源」這種浪漫的想像中跳脫出來。雖然戰後社會工作社群因與國家緊密結合而取得了法定的地位，但這種仰賴國家權力所完成的社會工作建制，其實只是讓第一線的社會工作從業人員成為社會控制的角色，而喪失了一門專業最重要的靈魂——自主性，其結果就是在國家權力的掌控之下，社會工作社群，特別是第一線的實務工作者，一直都沒有創造出屬於自己的「公共領域」，對於社會工作本身以及整體社會的公共事務，也都是處於冷漠、沒有發聲的狀態，而這也相當程度地讓第一線工作者成為被馴化甚至是被剝削的對象，更不用說以集體協商或行動的方式來與導致受服務者產生問題的不良社會制度或結構進行對抗的可能。所以本研究認為，成立社會工作者的「工會」組織是一個可以努力與嚐試的方向，讓「工會」組織成為一個以社會工作者為主體的「公共領域」。在這個以社會工作者為主體的公共領域裡，社會工作者可以透過共同討論、參與來決定自己的行動，並且透過這樣的凝聚，以集體協商或行動，甚至是政治參與的方式，來與國家或雇主協商或對抗，如此才有讓社會工作不是站在順服於有權力者這樣的位置上，也才有擺脫對國家或資源的依賴而產生更大自主性行動的可能。

再者，社會工作社群對於社會工作應有更豐富與多元的想像，投入更多元、更具草根性的工作場域，以更貼近受服務者的需要出發，來發展更具在地性、差異性與創造性的社會工作方法與服務策略。過去台灣的社會工作受美國「專業主義」的深遠影響，向國家靠攏以取得專業地位成為社會工作社群主要的努力方向，而社會工作者也被期待與灌輸「犧牲奉獻、溫暖助人、順服國家體制」這樣的意識型態，這不應是台灣社會工作唯一的論述與意識型態。從社會工作的發展源頭來看，社會工作源自於市民社會中的志願主義，「去中心化」、「去國家化」、「追求更具公平正義的社會」其實是社會工作的重要本質與使命。

也就是說，台灣的社會工作社群應回到這樣的本質與使命中去重新定位台灣的社會工作論述與實踐，並且從這樣的論述與實踐中，成為帶領台灣邁向成熟的市民社會的領導性角色與力量。

此外，本研究也認為，台灣社會工作的知識生產，在認識論的層次上，應該回到以台灣本土傳統文化、深刻在民眾心中以作為引導其思考與行為準則的那種集體性對世界的認識與假設的這個基礎上，來構築更貼近台灣民眾的需要、能夠解決民眾問題，且深具實務引導性的社會工作知識；也就是說，回到理解以台灣民族（或華人）所存在的那種對世界的假設與認識這樣的認識論層次來重塑台灣的社會知識，其實是進行「台灣社會工作本土化」最基礎、也是最重要的工作，如此的「本土化」也才具意義。在方法的層次上，以實務工作者為主體，針對其所從事的實務工作進行累積與研究，應該是其中一個重要的努力方向。事實上，實務工作者是在第一線碰觸問題並解決問題的人，藉由蒐集其觀察及經驗再加以概念化後，應該可以生產出「可以解決問題的工作模式或觀點」，再經由累積這些工作模式或觀點來發展理論論述，之後再反饋到實務工作中去實踐，實踐之後再來修正理論論述，這種的實踐 → 論述 → 實踐的循環，應該會是台灣本土的社會工作知識得以創新及累積的關鍵；同時，這種由下而上的累積過程，也具有修飾、刺激與反思經驗的功能，對建構更具本土性與解釋力的社會工作理論與知識有其正面的貢獻。這種回到台灣民眾集體性對世界的認識與假設來作為台灣社會工作知識生產在認識論層次上的基礎，以及將知識生產權利下放的民主觀，不僅可以讓社會工作的知識生產幾乎完全依賴美國、無法貼近台灣本土的需要，以及社會工作知識生產完全為學術工作者所壟斷這樣的景況獲得疏解，同時也可以讓台灣社會工作的知識生產有更多元的來源與對話，並且也是縮短民眾的需要、實務工作與知識生產之間的鴻溝的一個具體可行方法。

最後，本研究認為，台灣的社會工作在發展的過程中，一直都缺乏對台灣社會工作的使命、定位與發展路線，以及創新的工作方法與知識進行較大規模的、在哲學與思想層次上的論辯，也因此使得「依賴」的惰性一直如影隨形地跟隨著台灣的社會工作。從英、美社會工作發展的歷程中，我們可以看到，在 1950 年代美國曾針對社會工作的定義與概念架構進行全面性的討論；1960 年代美國社會工作界因興起「實務實證運動」，而引發「如何才能證實社會工作的處遇是有效的？」的論辯；以及 1970 年代，「激進社會工作」從社會工作的歷史使命來對英美的社會工作發展進行反省。這些在社會工作社群中所產生的思考與論辯，其實不僅挑戰了當時英、美社會工作社群習以為常的觀念，同時也是具體展現英、美（特別是美國）的社會工作社群自主地尋求社會工作這門專業在整個社會中的自我定位的努力。而這種大規模地挑戰既有社會工作的思考與意識型態，並從哲學與思想層次上所進行的論辯，應該也是台灣社會工作社群應該學習並實際進行的工作。

簡言之，本研究主張，台灣的社會工作社群對於台灣的社會工作，應有「啓蒙運動」式的翻轉與思辯，並形成一股持續性的反省力量，讓台灣的社會工作擺脫「依賴的」惰性而走向「去依賴的」自我實踐與認同。這不是單單爲了讓社會工作在諸多不同的專業中找到一個定位，同時也是回歸到社會工作的歷史源頭去找回自己的「根」。

### 第三節 研究限制與對後續研究的建議

本研究以歷史研究法來進行台灣戰後 1949-1982 年社會工作發展的分析，所蒐集的資料包括文字/獻資料以及口述歷史與深度訪談資料。而從研究過程以

及所獲得的研究結果中，還是存在著諸多的不足與限制，因此本節將先行反省本研究的研究限制，並基於這樣的反省，提出幾點對後續研究的建議。

## 壹、研究限制

歷史研究/分析經常受限於所使用的資料，雖然本研究儘可能地蒐集各種不同的類型的資料，但基本上，除了口述歷史與深度訪談的資料外，這些資料的來源多是「國家圖書館」及各圖書館中有典藏的資料，少數是研究者至部份縣市政府取得其所出版有關社會工作的年度報告或通訊，這也使得本研究所呈現出來的分析結果，有關政府部門與教育學術領域中的社會工作發展佔了較多的篇幅。

事實上，民間部門的慈善、救濟工作一直被視為是社會工作的一種原型，所以對於台灣戰後民間部門慈善、救濟工作的相關資料理應予以蒐集及分析，以便從中看出台灣戰後民間部門慈善、救濟工作與社會工作之間的關係，但由於台灣長期缺乏對民間慈善、救濟這種被類歸為「社會史」的研究，相關的資料也異常地龐雜、分散，甚至個別的組織的資料也多所散佚，造成本研究在蒐集這方面的資料時遇到許多的困難與挫折，所以也造成在這部份的討論相對薄弱，也因而導出了「擺盪在黨政控制與知識依賴間的社會工作」這樣的結論。

此外，本研究口述歷史所訪談的受訪者，基本上是以實際經歷過這階段的某些社會工作事件的當事人為主，所以受訪對象並沒有非常全面。另外，本研究在口述歷史資料方面完全恪遵「美國口述歷史協會的原則與標準」（詳如【附錄四】）來進行，所以部份受訪者基於個人的考量，要求刪除其訪談的部份或全部內容，本研究皆依其個人意願將其受訪內容從訪談記錄中剔除，這也造成了本研究在口述歷史訪談資料引用上的受限。

簡言之，本研究針對台灣戰後 1949-1982 年間的社會工作發展所進行的研究，其結論僅是從本研究所能掌握到的資料進行分析與詮釋所得到的暫時性結論，以提供給對此議題有興趣者一個研究的基礎，如果能再蒐集並加入更多元的資料，特別是上述民間部門慈善、救濟工作的資料，必將會有更宏觀、更具歷史結構性的觀點出現。

## 貳、對後續研究的建議

基於以上的反省，本研究提出幾點淺見，供後續對此議題有興趣的研究者，包括研究者本人繼續從事相關研究的參考。首先，當然是以本研究的架構，繼續分析及討論台灣 1982 年後的社會工作發展，特別是 1982 年至解嚴這個階段，應是立即可進行的研究議題，因為這個階段台灣民間社會力量又更加勃興，並展現出不同於 1982 年之前的社會力，而「中華民國醫務社會工作協會」也在這個時間內成立，政府體制內的「約聘社工員」也開始集結展開「納編」的集體行動，這都是對台灣社會工作發展具有重大影響的事件，而這些事件的出現，也意味著台灣的社會工作社群在專業化的努力上，採取了不同於 1982 年前的方法與策略，有助於更全面地觀察從戰後到解嚴這段歷史中的台灣社會工作發展。

第二個建議是以歷史研究/分析的方法來從事有關台灣戰後民間部門的慈善、救濟與社會工作的研究。如前所述，台灣非常缺乏這方面的研究，若能夠有針對此議題進行研究，相信必定能為台灣戰後的社會工作發展，以及「社會史」的學術拼圖拼出更完整的圖貌。

第三個建議是從事更立基於「草根」、「常民」觀點的社會工作發展研究，亦即可以從更多實際經歷這個階段的社會工作實務工作者、學術工作者，甚至於是受服務者，無論他們在那個領域、從事那個層次的社會工作，或是接受什

麼樣的社會工作服務，從其所陳述的內容來進行觀察與詮釋，相信都可以對台灣社會工作的發展有更一步的了解，也可以獲得更奠基於「歷史參與者的主體性」所發展出來的台灣社會工作發展史。

第四個建議是進行比較性的研究，從本研究的文獻探討，以及之後的分析、討論中我們可以發現，不同的社會、政治、經濟脈絡，以及不同的福利體制，會產生不同的社會工作制度。依歷史結構主義的觀點，不同制度的出現，必定有其歷史的脈絡，而比較不同國家相似制度的發展，可以找到趨動這個制度的歷史結構因素，而這樣的歷史結構因素很可能就是存在於人類社會中，趨動著人類某些社會行動的那種隱而未見的要素或原理原則。也就是說，比較不同國家的社會工作發展的歷史脈絡，很有可能會找到趨動不同社會工作制度發展的共同元素，進而產生更具洞見的學術見解。

最後，本研究認為，可以從事有關不同制度或思潮引進台灣後，對台灣社會工作所產生的影響這樣的研究。台灣長期位居學術邊陲的位置，許多的制度與知識體系都是由歐美先進國家擴散進來，也往往在沒有經過太多的消化就貿然推動，因此對台灣的社會工作發展與生態產生重大的影響，但這樣的衝擊與影響到底是什麼，我們又似乎很難說得清楚。也因此，本研究建議應該可以有更多投入於例如社會福利民營化的策略、社區照顧的方法、社會產業的發展等對社會工作的影響這樣的探索，這些都有助於更清楚釐清台灣社會工作發展的獨特樣貌。





## 參考文獻

### 一、中文官方文獻

中國農村復興聯合委員會（1970）。《台灣省基層民生建設實驗農村》。台北：中國農村復興聯合委員會。

內政部（1973）。《內政統計提要》。台北：內政部。

內政部社區發展雜誌社（2005）。《重尋台灣社會福利發展的歷史》，《社區發展季刊》，第 109 期，頁 1-4。

內政部統計處（1992）。《臺灣地區社區建設與活動調查報告》。台北：內政部統計處。

台中縣政府（1975）。《台中縣執行小康計畫示範實驗工作輔導貧戶自立自強計畫簡報》。台中：台中縣政府。

台中縣政府（1976）。《台中縣推行小康計畫設置社會工作人員實驗工作報告》。台中：台中縣政府。

台北市政府社會局（1978）。《台北市政府社會工作人員手冊》。台北：台北市政府社會局。

台北市政府社會局社會工作室（1983）。《台北市政府社會局社會工作人員工作績效報告》，《社區發展季刊》，第 24 期，頁 33-35。

台北市政府社會局社會工作室（1989）。《台北市社區工作之回顧與展望》。台北：台北市政府社會局。

台灣省文獻委員會（1990）。《台灣史》。台北：眾文。

台灣省政府（1971）。《小康計劃：台灣省消滅貧窮計劃綱要》。南投：台灣省政府。

台灣省政府（1979）。《台灣省政府推行小康計劃工作報告》。南投：台灣省政府。

台灣省政府社會處（1957）。《台灣社政十年》。南投：台灣省政府社會處。

台灣省政府社會處（1960）。《國民義務勞動的理論與實際》。南投：台灣省政府社會處。

台灣省政府社會處（1977）。《台灣省政府社會處六十六年度年報》。南投：台灣省政府社會處。

台灣省政府社會處（1978）。《台灣省政府社會處六十七年度年報》。南投：台灣省政府社會處。

台灣省政府社會處（1979）。《台灣省推行社會工作人員制度專輯》。南投：台灣省政府社會處。

台灣省政府社會處（1980）。《台灣省政府社會處六十九年度年報》。南投：台灣省政府社會處。

台灣省政府社會處（1981）。《台灣省政府社會處七十年度年報》。南投：台灣省政府社會處。

台灣省政府社會處（1982）。《台灣省政府社會處七十一年度年報》。南投：台灣省政府社會處。

台灣省政府社會處（1983a）。《台灣省政府社會處七十二年度年報》。南投：台灣省政府社會處。

台灣省政府社會處（1983b）。《台灣省推行社會工作人員制度工作報告》，《社區發展季刊》，第 24 期，頁 24-32。

台灣省政府社會處（1984）。《台灣省政府社會處七十三年度年報》。南投：台灣省政府社會處。

台灣省政府社會處（1985）。《台灣省政府社會處七十四年度年報》。南投：台灣省政府社會處。

台灣省政府社會處（1986）。《台灣省政府社會處七十五年度年報》。南投：台灣省政府社會處。

台灣省政府社會處（1990）。《台灣省社區發展二十年專輯》。南投：台灣省政府社會處。

台灣省政府社會處（1995）。《台灣省社會工作人員工作手冊》。南投：台灣省政府社會處。

台灣省議會秘書處（1961 年 5 月 9 日）。《台灣省議會公報》，第 5 卷第 1 期。

台灣省議會秘書處（1966 年 1 月 25 日）。《台灣省議會公報》，第 14 卷第 13 期。

台灣省議會秘書處（1969 年 2 月 11 日）。《台灣省議會公報》，第 20 卷第 13 期。

立法院秘書處（1980 年 1 月 12 日）。《立法院公報》。第 69 卷第 4 期。

立法院秘書處（1980 年 5 月 31 日）。《立法院公報》。第 69 卷第 41 期。

立法院秘書處（1989）。《動員戡亂時期人民團體法案》。台北：立法院秘書處。

考選部（1996）。《中華民國考選統計》，中華民國 85 年 6 月（以出版年代替卷期）。台北：考試院考選部。

行政院主計處（1983）。《中華民國台灣地區國民所得》。台北：行政院主計處。

行政院主計處（1984a）。《中華民國台灣地區國民經濟統計季報（第廿七期）》。台北：行政院主計處。

行政院主計處（1984b）。《中華民國國民所得統計摘要》。台北：行政院主計處。

行政院主計處（2001）。《中華民國臺灣地區國民所得：按季統計》。台北：行政院主計處。

行政院國家科學委員會科學工業園區管理局編（1983）。《新竹科學工業園區》。新竹：行政院國家科學委員會科學工業園區管理局。

行政院經濟建設委員會（1979）。《十項重要建設評估》。台北：行政院經濟建設委員會。

行政院經濟建設委員會（1983）。《十二項建設計畫辦理情形報告》。台北：行政院經濟建設委員會。

行政院經濟建設委員會人力規劃小組（1984）。《中華民國七十三年社會福利指標》。台北：行政院經濟建設委員會人力規劃小組。

財政部（2004）。《中華民國財政統計年報》。台北：財政部。

高雄市政府社會局（1983）。《高雄市推行社會工作人員制度工作概況與績效》，《社區發展季刊》，第 24 期，頁 36-43。

國民政府考試院（1945 年 1 月 13 日）。34：渝：744。

教育部（1975 年 4 月 30 日）。《教育部公報》。第 4 期。

教育部統計處（2001）。《中華民國教育統計》。台北：教育部統計處。

總統府第三局（1971 年 10 月 27 日）。《總統府公報》。第 2330 號。

## 二、中文論著

丁碧雲（1952）。〈醫院社會服務〉，《社會工作（月刊）》，第 4 期，頁 19-21。

丁碧雲（1965）。〈聯勤南機場社區發展實驗中心簡介〉，《社會導進》，第 1 卷第 3 期，頁 9-10。

- 丁碧雲（1997）。〈我國社會發展與社區發展倡導者：張鴻鈞先生之事蹟〉，《社區發展季刊》，第七十九期，頁 181-188。
- 丁碧雲（2000a）。〈熊芷〉，見蔡漢賢主編，《社會工作辭典（第四版）》，頁 699。台北：內政部社區發展雜誌社。
- 丁碧雲（2000b）。〈謝徵孚〉，見蔡漢賢主編，《社會工作辭典（第四版）》，頁 767-768。台北：內政部社區發展雜誌社。
- 丁碧雲主編（1985）。《台北兒童福利中心十六年工作實錄（從 1969 年到 1985 年）》。台北：中國大陸災胞救濟總會台北兒童福利中心。
- 丁碧雲、沙依仁譯（1980）。《社會工作概論》。台北：五南。
- 于宗先（1995）。〈台灣經濟發展與經濟政策〉，見台灣省政府新聞處編，《台灣光復五十年專輯：經濟發展的回顧與展望》，頁 1-41。台中：台灣省政府新聞處。
- 中國文化學院社會工作學會（1967）。〈中國文化學院社會工作學系學生實習辦法〉，《社會工作》，第 1 期第 2 期，頁 20。
- 中國文化學院社會工作學會（1969）。〈理論與實際並重：社會工作系簡介〉，《社會工作》，第 1 期第 4 期，頁 23-24。
- 中國地方自治學會（1966）。〈地方自治與社區發展〉，《中國地方自治》，第 19 卷第 7 期，頁 9-15。
- 中國地方自治學會（1971）。〈維護地方自治體制歸併社區發展方案〉，《中國地方自治》，第 24 卷第 1 期，頁 6-7。
- 中國社會工作協會（1977）。《中國社會工作協會第七屆第一次會員大會手冊》。台北：中國社會工作協會。
- 中國社會工作協會（1981）。《中國社會工作協會第八屆第一次會員大會手冊》。台北：中國社會工作協會。
- 中國國民黨中央委員會文化工作會編（1984）。《三民主義建設成果專輯》。台北：正中書局。
- 中國國民黨中央委員會第五組（1971）。《中央社會工作會議實錄》。台北：中國國民黨中央委員會第五組。
- 文馨瑩（1990）。《經濟奇蹟的背後：台灣美援經驗的政經分析（1951-1965）》。台北：自立晚報社文化出版組。

- 方雅麗（1999）。《台北市公娼事件中政府社會工作人員的工作困境：一個行動研究的反思》。台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 王正華（2002）。〈中華民國退出聯合國史料介紹：「蔣經國總統檔案」〉，《國史館館刊》，第 33 期，頁 203-232。
- 王旭堂（1991）。〈先進國家與開發中國家經濟發展的互動關係：台灣與美國四十年來經貿關係的案例研究〉，《台灣銀行季刊》，第 42 卷第 4 期，頁 1-33。
- 王作榮（1989）。《我們如何創造了經濟奇蹟》。台北：時報文化。
- 王卓聖（2003）。《香港社會工作專業發展的研究：1950-1997》。中正大學社會福利研究所碩士論文。
- 王建殷（1982）。〈台北市十五名績優社會工作員獲表揚：李建興教授專題演講「社工員應有之風範」〉，《社區發展季刊》，第 17 期，頁 134。
- 王培勳（1984）。《從社區工作的涵義及其做法論我國的社區發展工作》。台北：中華民國社區發展研究訓練中心。
- 王培勳（2000a）。〈龍冠海〉，見蔡漢賢主編，《社會工作辭典（第四版）》，頁 748-749。台北：內政部社區發展雜誌社。
- 王培勳（2000b）。〈中華民國社區發展研究訓練中心〉，見蔡漢賢主編，《社會工作辭典（第四版）》，頁 43。台北：內政部社區發展雜誌社。
- 王培勳（2005）。〈中華民國社區發展研究訓練中心的成立及社區發展季刊的發行〉，《社區發展季刊》，第 109 期，頁 128-135。
- 王晴佳（1998）。《西方的歷史觀念：從古希臘到現代》。台北：允晨文化。
- 王晴佳（1999）。〈如何看待後現代主義對史學的挑戰〉，《新史學》，第 10 卷第 2 期，頁 107-144。
- 王順民（2001）。《當代台灣地區宗教類非營利組織的轉型與發展》。台北：洪葉文化。
- 丘宏達（1979）。《中美關係問題論集》。台北：三民。
- 古偉瀛、王晴佳（2000）。《後現代與歷史學：中西比較》。台北：巨流。
- 古善愚（1948）。〈一年來的台灣社會工作〉，《台灣新社會》，第 1 卷第 3 期，頁 5-7。
- 台灣社會工作專業人員協會（2004a）。〈致教育部的陳情函〉，《社工專協電子會訊》，第 75 期（93/07/02）。

- 台灣社會工作專業人員協會（2004b）。〈對 93 年專技人員社會工作師考試錄取率之回應〉，《社工專協電子會訊》，第 83 期（93/11/09）。
- 台灣社會工作專業人員協會（2004c）。《社會工作師法修正草案：社會工作師法修法公聽會會議資料》。台北：台灣社會工作專業人員協會。
- 台灣新社會月刊社（1948）。〈一年來的台灣社會工作大事記〉，《台灣新社會》，第 1 卷第 5 期，頁 41-44。
- 白秀雄（1971）。〈專業的基本特性及其對社會工作的意義〉，見蔡漢賢主編，《各國社會工作專業體制之研究》，頁 1-11。台北：中國文化學院社會工作學系。
- 白秀雄（1976a）。〈對小康計畫 — 台灣省消滅貧窮計畫之評估〉，《社會建設》，第 28 期，頁 50-60。
- 白秀雄（1976b）。《社會工作》。台北：三民。
- 白秀雄（1985）。〈社會福利事業〉，見秦孝儀主編，《中華民國社會發展史》，頁 1987-2092。台北：近代中國出版社。
- 朱雲漢（1989）。〈寡佔經濟與威權政治體制〉，見台灣研究基金會編，《壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析》，頁 139-160。台北：台灣研究基金會。
- 江文瑜（2002）。〈口述史法〉，見游鑑明著，《傾聽她們的聲音：女性口述歷史的方法與口述史料的運用》，頁 111-134（附錄）。台北：左岸文化。
- 何建芬（2003）。《嘉義縣社會工作制度之回顧與展望》。南華大學非營利事業管理研究所碩士論文。
- 何彩燕（2004）。《社會工作師職涯轉換之研究：以縣市政府具轉任資格之社工師為例》。暨南大學社會政策與社會工作研究所碩士論文。
- 吳玉清（1952）。〈學校的社會個案工作〉，《新社會》，第 4 卷第 11 期，頁 25-27。
- 吳新興（1992）。〈美國因素對解決中國問題的影響與評估〉，《現代中國》，第 87 期，頁 85-100。
- 吳聰敏（1988）。〈美援與台灣的經濟發展〉，《台灣社會研究季刊》，第 1 卷第 1 期，頁 145-158。
- 呂寶靜（1979）。〈從專業教育著手：談台灣社會工作專業化的途徑之一〉，《社區發展季刊》，第 6 期，頁 33-37。
- 李大維（1996）。《台灣關係法立法過程（第二版）》。台北：風雲論壇出版社。

- 李小林（1954）。〈參加古亭軍眷區調查工作後感〉，《社會導進》，第 1 卷第 2 期，頁 33、26。
- 李先良（1970a）。〈論社區發展與地方自治〉，《中國地方自治》，第 23 卷第 10 期，頁 10-12。
- 李先良（1970b）。〈對台灣省社區發展推行的檢討〉，《新時代》，第 10 卷第 10 期，頁 3-10。
- 李守廉編（1965）。《基層民生建設在臺灣》。台北：台灣省基層民生建設輔導委員會。
- 李孝悌（1999）。〈評介梁其姿的《施善與教化：明清的慈善組織》〉，《台大歷史學報》，第 23 期，頁 471-480。
- 李卓穎（1990）。〈七 0 年代初期知識份子對政府的關係性自我定位：以「大學雜誌」為分析對象〉，《史繹》，第 21 期，頁 89-117。
- 李宗派（1954）。〈介紹政專社會服務中心〉，《新社會》，第 6 卷第 2 期，頁 30-33、35。
- 李宗派（1957）。〈談醫療社會工作〉，《新社會》，第 9 卷第 8 期，頁 17-19。
- 李宗黃（1966）。〈國父關於地方自治的啓示〉，《中國地方自治》，第 18 卷第 9 期，頁 3-4。
- 李明政（1995）。〈近代台灣社會行政的發展〉，見台灣省文獻委員會編，《台灣近代史：社會篇》，頁 317-353。南投：台灣省文獻委員會。
- 李明政等（2004）。〈訪蔡漢賢教授談社會福利〉，見李瑞金主編，《蔡漢賢教授及其社會福利觀》，頁 159-282。台北：松慧。
- 李國鼎、陳木在（1987）。《我國經濟發展策略總論》。台北：聯經。
- 李登輝（1980）。《台灣農業發展的經濟分析》。台北：聯經。
- 李雲裳（2005）。〈台灣地區醫務社會工作之發展〉，《社區發展季刊》，第 109 期，頁 165-170。
- 李筱峰（1987）。《台灣民主運動四十年》。台北：自立晚報社。
- 李筱峰（1999）。《台灣史 100 件大事（下）》。台北：玉山社。
- 李筱峰、林呈蓉（2003）。《台灣史》。台北：華立。
- 李翼中（1948）。〈台灣省一年來社會行政概述與檢討〉，《台灣新社會》，第 1 卷第 5 期，頁 4-21。

- 李鍾元（2000a）。〈李鴻音〉，見蔡漢賢主編，《社會工作辭典（第四版）》，頁 214-215。台北：內政部社區發展雜誌社。
- 李鍾元（2000b）。〈陳國鈞〉，見蔡漢賢主編，《社會工作辭典（第四版）》，頁 519。台北：內政部社區發展雜誌社。
- 李鴻音（1952）。〈社會工作的方向：社會工作就是社會工程〉，《社會工作（月刊）》，第 1 期，頁 2。
- 李鴻音（1953）。〈美國專業化的社會工作〉，《新社會》，第 5 卷第 4 期，頁 8-9。
- 杜章甫（1952）。〈反共大陸後的社會工作〉，《社會工作（月刊）》，第 1 期，頁 7-10。
- 杜維運（2003）。《史學方法論》。台北：三民。
- 沈建亨（2003）。《我對社會工作的探索與再認識：與基層社會工作者的串連、集體行動與反思》。陽明大學衛生福利研究所碩士論文。
- 沈懷玉（2004）。〈雷震事件（中國民主黨組黨運動）〉，見許雪姬等撰文，《臺灣歷史辭典》，頁 1013-1014。台北：文建會。
- 汲宇荷（1990）。《我國現階段社區發展過程中政府角色之研究》。台北：中華民國社區發展研究訓練中心。
- 卓遵宏、陳進金（1996）。《劉脩如先生訪談錄》。台北：國史館。
- 周月清（2002）。〈臺灣社會工作專業發展的危機與轉機：社工教育與實務的省思〉，《社區發展季刊》，第 99 期，頁 90-125。
- 周添城（1989）。〈權力邊陲的中小企業〉，見台灣研究基金會編，《壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析》，頁 139-160。台北：台灣研究基金會。
- 周琇環編（1998）。《台灣光復後美援史料，第三冊：技術協助計畫》。台北：國史館。
- 官有垣（1999）。《中華兒童福利基金會的組織與方案評估：過去服務的歷史、目前經營的現況，與未來發展的藍圖》。台中：中華兒童福利基金會。
- 林忠正（1989）。〈威權主義下弱勢團體相互剝削的循環：台灣經濟體系的解剖〉，見台灣研究基金會編，《壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析》，頁 161-195。台北：台灣研究基金會。
- 林東陽（1985）。〈會史：從中國兒童基金會到基督教兒童福利基金會及至中華兒童福利基金會〉，見林東陽主編，《CCF 卅五週年特刊》，頁 16-22。台中：基督教兒童福利基金會。



- 林金田（1996）。《施乾傳》。南投：台灣省文獻委員會。
- 林金田（1999）。〈台灣省政府原有組織業務與功能〉，見台灣省文獻委員會編，《台灣省政府功能業務與組織調整文獻輯錄》，頁 23-220。台中：台灣省文獻委員會。
- 林萬億（1990）。〈比較福利國家發展：理論與發展〉，《中山社會科學季刊》，第 5 卷第 3 期，頁 30-44。
- 林萬億（1994）。《福利國家：歷史比較的分析》。台北：巨流。
- 林萬億（2000）。〈我國社會工作與社會福利教育的發展〉，《社會工作學刊》，第 6 期，頁 123-160。
- 林萬億（2002a）。〈台灣社會工作之歷史發展〉，見呂寶靜主編，《社會工作與台灣社會》，頁 1-42。台北：巨流。
- 林萬億（2002b）。《當代社會工作：理論與方法》。台北：五南。
- 林萬億（2004）。〈我國社會工作訓考用制度的改良芻議〉。論文發表於台灣社會工作專業人員協會「社會工作師考、訓、用制度分區座談會」。台北：台灣社會工作專業人員協會
- 林萬億、古允文譯（1991）。《基變社會工作》。台北：五南。
- 林萬億、呂寶靜、鄭麗珍（1999）。《社會工作與社會福利學科規劃研究報告》。行政院國家科學委員會專題計劃（計劃編號 NSC 87-2418-H-002-021）。
- 林萬億、汪美偉主編（1977）。《社會工作中文文獻目錄》。台北：國立台灣大學社會學社會工作文獻編輯組。
- 林聯章（1981）。工廠員工適應問題與服務措施之研究：工業社會工作發展之探討。東海大學社會學研究所碩士論文。
- 林鐘雄（1986）。《台灣經濟發展四十年》。台北：自立晚報社。
- 社區發展雜誌社（1978）。〈中華民國社會工作教育〉，《社區發展季刊》，第 4 期，頁 54-125。
- 社區發展雜誌社（1980）。〈要全心全意做好社會工作：邱部長創煥于社工員在職訓練始業式中致詞〉，《社區發展季刊》，第 10 期，頁 5。
- 社區發展雜誌社（1982）。〈從事社會工作是非常有意義的事業：內政部王次長善旺于三月三十一日在本年度社會工作員在職訓練中的講詞〉，《社區發展季刊》，第 18 期，頁 8-9。

- 社會工作月刊社（1952）。〈社工動態〉，《社會工作（月刊）》，第4期，頁131。
- 近代中國雜誌社（1988）。〈蔣故總統經國先生大事年表〉，《近代中國》，第63期，頁77-80。
- 邱汝娜、李明德（2005）。〈政府社會工作人員制度的起初：參與者的回憶〉，《社區發展季刊》，第109期，頁136-141。
- 邱創煥（1989）。〈社會個案輔導固然重要，國家整體利益更應關切〉，見台灣省政府社會處編，《台灣省政府社會處七十八年度年報》，頁18-21。南投：台灣省政府社會處。
- 金初裕（1952a）。〈你願意做社會工作人員嗎？〉，《新社會》，第4卷第1期，頁24-25。
- 金初裕（1952b）。〈社會個案工作的理論與應用〉，《社會工作（月刊）》，第4期，頁11-12、10。
- 金姬錙（1951）。〈參加社會工作人員講習班有感〉，《新社會》，第3卷第1期，頁37-39。
- 侯家駒（1991）。〈加工出口區〉，見高希均、李誠主編，《台灣經驗四十年（1949-1989）》，頁380-409。台北：天下文化。
- 俞景蓬（2000）。〈張鏡予〉，見蔡漢賢主編，《社會工作辭典（第四版）》，頁517-518。台北：內政部社區發展雜誌社。
- 姚蒙（1988）。《法國當代史學主流：從年鑑學派到新史學》。北京：商務印書館。
- 胡幼慧（1996）。〈多元方法：三角交叉檢視法〉。見胡幼慧主編，《質性研究：理論、方法及本土女性研究實例》，頁271-285。台北：巨流。
- 郎裕憲（1987）。〈民國五十八年中央公職人員之增、補選舉〉，見郎裕憲、陳文俊編，《中華民國選舉史》，頁389-428。台北：中央選舉委員會。
- 郎裕憲、陳文俊編（1987）。《中華民國選舉史》。台北：中央選舉委員會。
- 倪炎元（1995）。《東亞威權政權之轉型：比較台灣與南韓的民主化歷程》。台北：月旦。
- 唐學斌（1972）。《社區與社區發展（再版）》。台北：新陸。
- 徐照美（1984）。〈談台北縣社工員的「機動」角色：從「海山」「煤山」到「洲後村」〉，《社區發展季刊》，第27期，頁40-42。
- 徐震（1980）。《社區與社區發展》。台北：正中。

- 徐震（1983）。《台灣省十年來社區發展成效之評鑑及未來發展之研究》。南投：台灣省政府研究發展考核委員會。
- 徐震（1986）。〈我國推行社區發展的回顧〉，見中華民國社區發展研究訓練中心編，《社區發展的回顧與展望》，頁 411-444。台北：中華民國社區發展研究訓練中心。
- 徐震、林萬億（1983）。《當代社會工作（第二版）》。台北：五南。
- 徐學陶（1991）。《小康計畫對社會福利工作的貢獻》。台北：中華民國社區發展研究訓練中心。
- 徐學陶（2001）。〈社會福利、公共救助與小康計畫〉，《社區發展季刊》，第 95 期，頁 46-54。
- 翁毓秀（2002）。〈美國社會工作證照制度〉，《社區發展季刊》，第 99 期，頁 142-155。
- 張玉法（1988）。《中國現代政治史論》。台北：東華。
- 張秀卿（1985）。〈社會工作人員對國家社會的貢獻〉，《社會建設》，第 56 期，頁 91-99。
- 張秀卿（1988）。〈近四十年來我國托兒事業之發展〉，《教育資料集刊》，第 13 輯，頁 147-176。
- 張秀卿（1996）。〈社政工作三十四年之回顧〉，見蔡漢賢主編，《社會福利行政工作經驗傳承》，頁 49-57。台北：中國社會行政學會。
- 張紉、林萬億、王永慈（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》。內政部委託研究報告（計畫編號：092-00AU6301001-003）。
- 張淑雅（2004）。〈聯合國中國代表權問題〉，見許雪姬等撰文，《臺灣歷史辭典》，頁 1292。台北：文建會。
- 張景泰（1998）。《我國社會工作師法合法化過程之研究》。政治作戰學校政治研究所碩士論文。
- 張維（1996）。〈從事社會福利服務工作五十年來的心得〉，見蔡漢賢主編，《社會福利行政工作經驗傳承》，頁 4-10。台北：中國社會行政學會。
- 張鴻鈞（1971）。〈大學社會工作課程之再商榷〉，《中國社會學刊》，第 1 期，頁 158-165。

- 張鴻鈞（1974a）。〈大學與社區〉，見張鴻鈞先生獎學金基金管理委員會編，《張鴻鈞先生社會發展言論彙編》，頁 73-105。台北：張鴻鈞先生獎學金基金管理委員會。
- 張鴻鈞（1974b）。〈透導社會改革以促進發展〉，見張鴻鈞先生獎學金基金管理委員會編，《張鴻鈞先生社會發展言論彙編》，頁 1-12。台北：張鴻鈞先生獎學金基金管理委員會。
- 張鴻鈞（1974c）。〈社區發展的新動向〉，見張鴻鈞先生獎學金基金管理委員會編，《張鴻鈞先生社會發展言論彙編》，頁 43-57。台北：張鴻鈞先生獎學金基金管理委員會。
- 張鴻鈞（1974d）。〈我國社會工作之專業化〉，見張鴻鈞先生獎學金基金管理委員會編，《張鴻鈞先生社會發展言論彙編》，頁 161-198。台北：張鴻鈞先生獎學金基金管理委員會。
- 張鴻鈞（1974e）。〈如何加強社區發展的研究與訓練〉，見張鴻鈞先生獎學金基金管理委員會編，《張鴻鈞先生社會發展言論彙編》，頁 107-115。台北：張鴻鈞先生獎學金基金管理委員會。
- 張鴻鈞（1974f）。〈我國社區發展研訓練中心幾個重要問題的商榷〉，見張鴻鈞先生獎學金基金管理委員會編，《張鴻鈞先生社會發展言論彙編》，頁 117-123。台北：張鴻鈞先生獎學金基金管理委員會。
- 張豐緒（1977）。〈發刊詞〉，《社區發展季刊》，第 1 期，頁 3。
- 梁永章（1971）。〈中央社會工作會的意義與成就〉，《中國勞工》，第 492 期，頁 18-27。
- 梁其姿（1997）。《施善與教化：明清的慈善組織》。台北：聯經。
- 梁啟超（1984）。《中國歷史研究法（正補編、新史學合刊）補編》。台北：里仁。
- 梁福鎮（2000）。〈詮釋學方法及其在教育研究上的應用〉，見中正大學教育研究所主編，《質的研究方法》，頁 221-238。高雄：麗文文化。
- 畢恒達（1996）。〈詮釋學與質性研究〉，見胡幼慧主編，《質性研究：理論、方法及本土女性研究實例》，頁 27-45。台北：巨流。
- 莫藜藜（1998）。《醫務社會工作》。台北：桂冠。
- 莫藜藜（2003）。〈張鴻鈞先生（1901-1973）對台灣社會工作發展的貢獻〉。論文發表於「廿世紀中葉人文社會學術研討會」。台北：東吳大學。

- 莫藜藜（2004）。〈張鴻鈞先生與台灣的社區發展工作〉，《社區發展季刊》，第 107 期，頁 42-51。
- 莊秀美（2004a）。〈日據時期臺灣的社會福利與社會工作〉，《東吳社會工作學報》，第 10 期，頁 1-33。
- 莊秀美（2004b）。《社會工作名人與名著》。台北：松慧。
- 許君武（1952）。〈社會工作者的時代任務〉，《社會工作（月刊）》，第 1 期，頁 3。
- 許宗德（1996）。〈推動社會工作人員制度的一段心路歷程〉，見蔡漢賢主編，《社會福利行政工作經驗傳承》，頁 283-289。台北：中國社會行政學會。
- 許福明（1986）。《中國國民黨的改造（1950-1952）：兼論其對中華民國政治發展的影響》。台北：正中書局。
- 郭登聰（1988）。〈台北市政府社會局社會工作人力運用模式的試擬：一個行政服務體系建構的思考〉，《福利社會》，第 8 期，頁 25-32。
- 陳孔立主編（1996）。《台灣歷史綱要》。台北：人間。
- 陳向明（2002）。《社會科學質的研究》。台北：五南。
- 陳佳宏（2004）。〈台灣地區緊急戒嚴令〉，見許雪姬等撰文，《臺灣歷史辭典》，頁 1095。台北：文建會。
- 陳明通（1995）。《派系政治與台灣政治變遷》。台北：月旦。
- 陳柏儒（2004）。〈十大建設〉，見許雪姬等撰文，《臺灣歷史辭典》，頁 63。台北：文建會。
- 陳誠（1961）。《台灣土地改革紀要》。台北：台灣中華書局。
- 陳維德（1964）。〈台灣省立台北醫院社會服務部介紹〉，《社會研究》，第 6、7 期合刊，頁 68-69。
- 陳燕禎（2004）。《政府與本土非營利組織間關係之轉變：財團法人台灣省私立台北仁濟院歷史研究分析》。國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系博士論文。
- 陸光（1987）。〈我國社區發展應有的新方向〉，《社區發展季刊》，第 40 期，頁 17-23。
- 陸京士（1982）。〈社會工作課程教材、教法的國情化與國際化〉，《社區發展季刊》，第 19 期，頁 8-9。

- 陶蕃瀛（1999）。〈社會工作專業發展的分析與展望〉，《社區發展季刊》，第 88 期，頁 190-196。
- 陶蕃瀛、簡春安（1997）。〈社會工作專業發展之回顧與展望〉，《社會工作學刊》，第 4 期，頁 1-25。
- 傅熙亮（1952a）。〈台灣省立行政專校社會行政科簡述〉，《新社會》，第 4 卷第 1 期，頁 36-38。
- 傅熙亮（1952b）。〈醫院社會工作的幾個問題〉，《新社會》，第 4 卷第 4 期，頁 37-38。
- 彭懷恩（1994）。《台灣政黨政治》。台北：風雲論壇。
- 彭懷恩（1997）。《認識台灣：台灣政治變遷五十年》。台北：風雲論壇。
- 彭懷恩（2003）。《台灣政治發展》。台北：風雲論壇。
- 景賢（1951）。〈美國學校的心理和社會工作〉，《新社會》，第 3 卷第 1 期，頁 20-21、31。
- 曾中明（1981）。《從民生主義社會福利思想論我國社會工作專業體制之建立》。政治大學三民主義研究所碩士論文。
- 游鑑明（2002）。《傾聽她們的聲音：女性口述歷史的方法與口述史料的運用》。台北：左岸文化。
- 費浩偉（1989）。〈1948 年至 1987 年間美台關係的變化〉，見李達編，《美台關係與中國統一》，頁 3-59。台北：風雲論壇出版社。
- 黃仁德（1994）。〈台灣經濟發展的回顧與展望〉，《亞洲研究》，第 10 期，頁 62-78。
- 黃光國（2001）。《社會科學的理路》。台北：心理。
- 黃秀政、張勝彥、吳文星（2002）。《台灣史》。台北：五南。
- 黃侃如（2004）。《精神社工專業認同之形塑與掙扎》。東吳大學社會工作學系碩士班碩士論文。
- 黃彥宜（1988）。《台灣社會工作發展之研究：1683—1988》。台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 黃癸楠（1981）。《台灣省社會工作人員制度之研究》。政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 黃倩玉（2000）。〈「時勢造英雌」：從跨文化比較看慈濟的慈善婦女運動〉，見蕭新煌、林國明主編，《台灣的社會福利運動》，頁 459-501。台北：巨流。

- 黃振哲(1971)。<〈貧戶工作複查有感〉，《社會導進》，第2卷第3期，頁101-102、79。
- 黃進興(1992)。《歷史主義與歷史理論》。台北：允晨。
- 黃瑞祺(2000)。《現代與後現代》。台北：三民。
- 黃榮華(1984)。《近五十年來中美外交關係之演變》。中國文化大學中美關係研究所碩士論文。
- 楊玫瑩(1998)。《台灣社會工作專業化之研究：社會工作專業人員制度建立過程與分析》。東吳大學社會工作研究所碩士論文。
- 楊祥銀(2004)。《口述史學》。台北：揚智。
- 楊碧川(1997)。《台灣歷史辭典》。台北：前衛。
- 葉永文(2004)。<〈戰後台灣的醫政關係(1945-1975)：弱勢統治與強勢統治的分析〉，《社會政策與社會工作學刊》，第8卷第2期，頁1-38。
- 葉啓政(1985)。<〈對四十年來台灣地區社會學發展的一些反省〉，《中國論壇》，第21卷第1期(第241期)，頁88-105。
- 葉啓政(2001)。《社會學和本土化》。台北：巨流。
- 葉楚生(1952a)。<〈兒童教養機關的社會個案工作〉，《新社會》，第4卷第9期，頁32-38。
- 葉楚生(1952b)。<〈兒童教養機關的社會個案工作(續)〉，《新社會》，第4卷第10期，頁28-30。
- 葉楚生(1954)。<〈社會工作講座第一講：社會工作的意義〉，《新社會》，第6卷第8期，頁19-27。
- 葉楚生(1958)。《社會工作概論》。台北：同泰。
- 葉楚生(1978)。<〈熊芷女士與幼稚教育〉，《台灣教育》，第327期，頁47-48。
- 葉翰眉(1951)。<〈什麼是社會工作〉，《新社會》，第3卷第2期，頁25-27。
- 董之學譯(Barnes, H. E.著)(1965)。《新史學與社會科學》。台北：商務印書館。
- 董安琪(2004)。<〈十二項建設I〉，見許雪姬等撰文，《臺灣歷史辭典》，頁59。台北：文建會。
- 廖達琪、秦鳳英(2002)。<〈知識菁英團體對威權體制民主化的影響：台灣「大學雜誌」社個案分析〉，《中山社會科學》，第7卷第4期，頁43-57。

- 廖榮利（1983）。《社會工作學》。台北：自印。
- 廖榮利、藍采風（1983）。《臺灣的社會工作教育》。台北：中華民國社區發展研究訓練中心。
- 漂流社工（2004）。《漂流社工創刊號：社工師法修法專刊》。漂流社工。
- 熊芷（1950）。〈兒童教養機關的個案工作〉，《新社會》，第2卷第5期，頁14-15。
- 劉崇齡（1996）。〈參與社會行政建制工作之回憶〉，見蔡漢賢主編，《社會福利行政工作經驗傳承》，頁1-3。台北：中國社會行政學會。
- 劉脩如（1986）。〈社區發展在台灣地區的回顧與展望〉，見中華民國社區發展研究訓練中心編，《社區發展的回顧與展望》，頁405-410。台北：中華民國社區發展研究訓練中心。
- 劉脩如口述，陳進金記錄整理（1996）。《劉脩如先生訪談錄》。台北：國史館。
- 劉進慶（2001）。《台灣戰後經濟分析》。台北：人間。
- 劉睿忠（1984）。《三民主義社會建設的理念與實踐：台灣地區社區發展之研究》。台灣大學三民主義研究所碩士論文。
- 潘淑滿（2003）。《質性研究：理論與應用》。台北：心理。
- 潘皓（2000）。〈中國社會工作協會〉，見蔡漢賢主編，《社會工作辭典（第四版）》，頁31-32。台北：內政部社區發展雜誌社。
- 蔡文輝（1993）。《社會學》。台北：三民。
- 蔡明惠（1998）。《台灣鄉鎮派系與政治變遷：河口鎮「山頂」與「街仔」的爭鬥》。台北：洪葉。
- 蔡淑芳（1984）。《社會工作者社會適應之研究》。台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 蔡漢賢（1972a）。〈社會工作的專業化〉，見蔡漢賢主編，《社會工作理論與實務》，頁381-404。台北：台灣省社會福利研究會。
- 蔡漢賢（1972b）。《社會工作專業化之研究》。台北：台灣省社會福利研究會。
- 蔡漢賢（1977）。《社會工作論叢》。台北：中國文化學院社會工學系。
- 蔡漢賢（1978）。〈序〉，見蔡漢賢主編，《社會工作的國情化與國際化》，頁1-2。台北：文化社工系。
- 蔡漢賢（1985）。〈社會行政〉，見秦孝儀主編，《中華民國社會發展史》，頁1911-1927。台北：近代中國出版社。



- 蔡漢賢主編（1972）。《社會工作理論與實務》。台北：台灣省社會福利研究會。
- 蔡漢賢主編（1976）。《如何促成我國社會工作專業化論見彙編》。台北：自印。
- 蔡漢賢主編（1977）。《社會工作辭典（第一版）》。台北：社區發展研訓中心。
- 蔡漢賢主編（1978）。《社會工作有關資料選註》。台北：文化社工系。
- 蔡漢賢主編（1980）。《民間故事與社會工作》。台北：自印。
- 蔡漢賢主編（1992）。《社會工作辭典（第二版）》。台北：中華民國社區發展研究訓練中心。
- 蔡漢賢主編（2000）。《社會工作辭典（第四版）》。台北：中華民國社區發展研究訓練中心。
- 鄭秀鳳、余杏容（1974）。〈貧戶複查者的心聲〉，《社會導進》，第2卷第6期，頁53-54。
- 鄭茂根（1950）。〈英美法的社會工作員訓練〉，《新社會》，第2卷第6期，頁7-9。
- 鄭梓（1991）。〈戰後台灣行政體系的接收與重建：以行政長官公署為中心的分析〉，《思與言》，第29卷第4期，頁235-244。
- 蕭全政（2001）。〈台灣威權體制轉型中的國家機關與民間社會〉，見中央研究院台灣研究推動委員會主編，《威權體制的變遷：解嚴後的台灣》，頁63-88。台北：中央研究院台灣史研究所籌備處。
- 蕭新煌（1971）。〈我國社區發展的新里程：簡介中華民國社區發展研究訓練中心〉，《中國社會學刊》，第1期，頁166-169。
- 蕭繼宗編（1976）。《十年教訓：總裁實踐總理遺志史錄（二）》。台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會。
- 賴慧貞（1984）。《我國社會工作員在職訓練之研究：以省市府聘任之社會工作員為例》。台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 錢永祥譯（1981）。〈歷史是科學嗎〉，見康樂、黃進興主編，《歷史學與社會科學》，頁1-55。台北：華世。
- 龍冠海（1953）。〈社會工作述要〉，《新社會》，第5卷第6期，頁6-7、22。
- 龍冠海（1963）。〈臺大社會學系設立的經過〉，《社會導進》，第1期，頁2-3。
- 應鳳凰（2004）。〈文星雜誌〉，見許雪姬等撰文，《臺灣歷史辭典》，頁186。台北：文建會。

- 薛化元 (2004a)。〈彭明敏事件〉，見許雪姬等撰文，《臺灣歷史辭典》，頁 878。台北：文建會。
- 薛化元 (2004b)。〈中國國民黨第十一次全國代表大會〉，見許雪姬等撰文，《臺灣歷史辭典》，頁 136。台北：文建會。
- 薛化元 (2004c)。〈中國國民黨第十一屆四中全會〉，見許雪姬等撰文，《臺灣歷史辭典》，頁 136。台北：文建會。
- 薛化元 (2004d)。〈中壢事件〉，見許雪姬等撰文，《臺灣歷史辭典》，頁 154。台北：文建會。
- 薛化元 (2004e)。〈美麗島事件〉，見許雪姬等撰文，《臺灣歷史辭典》，頁 606。台北：文建會。
- 謝東閔 (1971)。〈向貧、髒、亂與噪挑戰，建立安寧均富的社會：摘錄「走向文大國之路」〉，見台灣省政府印行，《小康計劃：台灣省消滅貧窮計劃綱要》，頁 13-14。南投：台灣省政府。
- 謝慶達 (1985)。《戰後臺灣社區發展運動之歷史分析》。台灣大學土木工程學研究所博士論文。
- 鍾美智 (1995)。《社會工作系畢業生任職專業工作及離職因素之研究》。東海大學社會工作研究所碩士論文。
- 簡春安 (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。
- 簡春安 (2004)。〈社會工作歷史發展與台灣社會工作本土化之分析〉，《臺灣社會工作學刊》，第 1 期，頁 45-71。
- 簡春安、高永興 (1999)。〈專業人員體系的建立〉，見詹火生、古允文主編，《新世紀的社會福利政策》，頁 91-109。台北：厚生基金會。
- 簡春安、鄒平儀 (1998)。《社會工作研究法》。台北：巨流。
- 藍采風 (1977)。《兒童福利研究：寄養服務與社會工作》。台中：基督教兒童福利基金會。
- 藍博洲 (1998)。《五 0 年代白色恐怖台北地區案件調查與研究》。台北：台北市政府文獻委員會。
- 羅四維 (1980)。《台灣省推行實驗示範社會工作人員制度研究：新竹縣為例》。台北：輔大社會研究中心。

羅鳳禮 (1996)。〈緒論：西方史學巨變 — 從傳統史學到新史學〉，見羅鳳禮主編，〈《現代西方史學思潮評析》〉，頁 1-39。北京：中央編譯出版社。

關銳煊 (1978)。〈社會工作教育中國化〉，《社區發展季刊》，第 3 期，頁 76-78。

### 三、英文論著

Abbott, A. (1988). *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: The University of Chicago Press.

Ahrne, G. (1998). 'Civil Society and Uncivil Organizations', In J. Alexander (ed.), *Real Civil Society: Dilemmas of Institutionalization*. Thousand Oaks: Sage.

Austin, D. (1983). 'The Flexner Myth and the History of Social Work', *Social Service Review*, 57(4): 359-377.

Bailey, R. & M. Brake (1975). 'Introduction: Social Work in the Welfare State', in R. Bailey & M. Brake (eds.), *Radical Social Work*, pp. 1-12. London: Edward Arnold.

Balloch, S. (2005). 'The Social Care Workforce', *Community Care (Campaign Briefing: Workforce)*, 24-30 March: i-xii.

Barclay P. M. (1982). *Social Workers: Their Role and Tasks*. London: Bedford Square Press of the National Council for Voluntary Organization.

Bartlett, H. (1961). *Analyzing social work practice by fields*. New York: National Association of Social Workers.

Bartlett, H. (1970). *The Common Base of Social Work Practice*. New York: National Association of Social Workers.

Becker, D. G. (1964). 'Exit Lady Bountiful: The Volunteer and Professional Social Work', *Social Service Review*, 38(1): 57-72.

Becker, D. G. (1968). 'Social Welfare Leaders as Spokesmen for the Poor', *Social Casework*, 49(2): 82-89.

Becker, H. S. (1970). 'The Nature of a Profession', in H. S. Becker (ed.), *Sociological Work*, pp. 87-103. Chicago: Aldine Publishing.

- Berg, B. L. (1998). *Qualitative Research Methods for the Social Science*. Boston: Ally & Bacon.
- Bledstein, B. J. (1976). *The Culture of Professionalism: The Middle Class and the Development of Higher Education in America*. New York: Norton.
- Bosanquet, B. (1901). 'The Meaning of Social Work', *International Journal of Ethic*, 11: 291-306.
- Braudel, F. (唐家龍、曾培耿等譯) (1996)。 *La Méditerranée: Et le Monde Méditerranée a l' époque de Philippe*. (菲利浦二世時期的地中海與地中海世界)。北京：商務印書館。
- Brenner, R. (1980). 'Scientific Philanthropy: 1873-1893', in F. Breul, & S. Diner (eds.), *Compassion and Responsibility: Readings in the History of Social Welfare in the United States*. Chicago: University of Chicago Press.
- Brettell, C. B. (1998). 'Fieldwork in the Archives: Methods and Sources in History Anthropology', in H. R. Benard (ed.), *Handbook of Methods in Cultural Anthropology*, pp. 513-546. Walnut Creek: AltaMira Press.
- Caplow, T. (1954). *The Sociology of Work*. Minneapolis: University of Minneapolis.
- Carr, E. H. (王任光譯) (1995). *What is History*. (歷史論集)。台北：幼獅。
- Carr-Saunders, A. P. & P. A. Wilson (1933). *The Professions*. Oxford: Oxford University Press.
- Carson, M. (1990). *Settlement Folk: Social Thought and the American Settlement Movement, 1885-1930*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Clark, J. (2003). 'Managing and Delivering Welfare', in P. Alcock, A. Erskine & M. May (eds.), *The Student's Companion to Social Policy (2<sup>nd</sup> ed)*, pp.209-216. Oxford: Blackwell Publishing.
- Clarke, J., and Newman, J. (1997). *The Managerial State*. London: Sage.
- Clough, R. (1978). *Island China*. Cambridge: Harvard University Press.
- Cochrane, A. (2000). 'Local Government: Managerialism and Modernization', in J. Clarke, S. Gewirtz & E. Mclaughlin (eds.), *New Managerialism, New Welfare?*, pp.122-136. London: Sage.
- Cohen, J. L. & A. Arato (1992). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

- Collier, D. & R. E. Messick (1975). 'Prerequisites versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Security Adoption', *The American Political Science Review*, 69: 1299-1315.
- Collingwood, R. G. (陳明福譯). *The Idea of History*. (歷史的理念)。台北：桂冠。
- Collins, R. (1979). *The Credential Society: An Historical Sociological of Education and Stratification*. New York: Academic Press.
- Collins, R. (1990). 'Changing Conceptions in the Sociology of the Profession', in R. Torstendahl & M. Burrage (eds.), *The Formation of Professions: Knowledge, State and Strategy*, pp. 11-23. London: Sage Publications.
- Dahl, R. A. (1967). *Pluralist Democracy in the United State: Conflict and Consent*. Chicago: Rand McNally.
- Deakin, N. (1994). *The Politics of Welfare: Continuities and Change*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Dean M. (1995). 'Governing the Unemployed Self in and Active Society', *Economy and Society*, 24: 559-583.
- Denzin, N. K. (1989). *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. N.J.: Prentice Hall.
- Department of Health (2005). *Independence, Well-being and Choice: Our Vision for the Future of Social Care for Adults in England*. Norwich: Department of Health.
- DiMaggio, P. (1989). 'Review of Abbott (1988)', *American Journal of Sociology*, 95(2): 534-535.
- Durkheim, E. (1992). *Professional Ethics and Civic Morals* (C. Brookfield, Trans.). New York: Routledge.
- Ehrenreich, J. H. (1985). *The Altruistic Imagination: A History of Social Work and Social Policy in the United States*. New York: Cornell University.
- Elshtain, J. B. (2001). 'Jane Addams and the Social Claim', *Public Interest*, 145: 82-92.
- Etzioni, A. (1969). 'Preface', in A. Etzioni (ed.), *The Semi-Professions and their Organization: Teachers, Nurses, Social Workers*, pp. v-xviii. New York: The Free press.

- Flexner, A. (1915). 'Is Social Work a Profession?', *Proceedings of National Conference on Charities*, pp. 576-590. New York: Columbia University Press.
- Freidson, E. (1970). *Profession of Medicine: A Study of the Sociology of Applied Knowledge*. New York: Dodd Mead.
- Freidson, E. (1983). 'The Theory of Professions: State of the Art', in R. Dingwall & P. Lewis (eds.), *The Sociology of the Professions: Lawyers, Doctors and Others*, pp. 19-58. London: The Macmillan Press.
- Freidson, E. (1986). *Professional Power: A Study of the Institutionalization of Formal Knowledge*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Frumkin, M. & G. A. Lloyd (1995). 'Social Work Education', in NASW (ed.), *Encyclopedia of Social Work (19<sup>th</sup> ed.)*, pp. 2238-2247. Maryland: National Association of Social Workers.
- Gamble, A. (1994). *The Free Economy and the Strong State: The Politics of Thatcherism (2<sup>nd</sup>)*. Basingstoke: Macmillan.
- Gellner, E. (1991). 'Civil Society in Historical Context', *International Social Science Journal*, 129: 495-510.
- Gellner, E. (1995). 'The Importance of Being Modular', In J.A. Hall (ed.), *Civil Society: Theory, History, Comparison*, pp. 31-55. Cambridge: Polity Press.
- Gilchrist, R. & T. Jeffs (2001). 'Introduction', in R. Gilchrist & T. Jeffs (eds.), *Settlements, Social Change and Community Action: Good Neighbours*, pp. 9-18. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Goldstein, H. (1973). *Social Work Practice: A Unitary Approach*. Columbia: University of South Carolina Press.
- Goldstein, H. (1991). 'Qualitative Research and Social Work: Partners in Discovery', *Journal of Sociology and Social Welfare*, XVIII(4): 101-120.
- Greenwood, E. (1957). 'Attributes of a Profession', *Social Work*, 2(3): 45-55.
- Grinker, R. R. et al. (1961). 'The Early Years of Psychiatric Social Work', *Social Service Review*, 35(2): 111-126.
- Guba, E. C. (1990). 'The Alternative Paradigm Dialog', in E. G. Guba (ed.), *The Paradigm Dialog*, pp. 17-27. Newbury Park: Sage.

- Guba, E. G., & Y. S. Lincoln (1989). *Fourth generation evaluation*. Newbury Park: Sage.
- Hall, P. (1976). *Reforming the Welfare: The Politics of Change in the Personal Social Services*. London: Heinemann.
- Harris, J. (1998). 'Scientific Management, Bureau-Professionalism, New-Managerialism: The Labour Process of State Social Work', *British Journal of Social Work*, 28(6): 839-62.
- Haskell, T. L. (1984). *The Authority of Experts*. Bloomington: Indiana University Press.
- Hendrick, H. (2003). *Child Welfare: Historical Dimensions, Contemporary Debate*. Bristol: The Policy Press.
- Hill, M. (2000). 'Origins of the Local Authority Social Services', in M. Hill (ed.), *Local Authority Social Services: An Introduction*, pp. 22-37. Oxford: Blackwell Publishers.
- Hill, M. (2003). *Understanding Social Policy (7<sup>th</sup> ed)*. Oxford: Blackell Publishers.
- Hollis, E. V. & A. L. Taylor (1951). *Social Work Education in the United States*. New York: Columbia University.
- Ife, J. (1997). *Rethinking Social Work*. Melbourne: Longman.
- Jenkins, K. (2003). *Re-Thinking History*. London: Routledge.
- Johnson, C. (2001). 'Strength in Community: Historical Development of Settlement Internationally', in R. Gilchrist & T. Jeffs (eds.), *Settlements, Social Change and Community Action: Good Neighbours*, pp. 69-91. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Johnson, T. J. (1972). *Professions and Power*. London: MacMillan.
- Johnson, T. J. (1989). 'Review of Abbott (1988)', *Work, Employment and Society*, 3(3): 413.
- Jones, C. (1979). 'Social Work Education, 1900-1977', in N. Parry, M. Rustin & C. Stayamurti (eds.), *Social Work, Welfare and the State*, pp. 72-88. London: Arnold.
- Jones, M., & R. Lowe (2002). *From Beveridge to Blair: The First Fifty Years of Britain's Welfare State 1948-98*. Manchester: Manchester University Press.

- Keer, C. & Associates (1964). *Industrialism and Industrial Man: The Problems of Labour and Management in Economic Growth* (4th ed.). New York: Oxford University Press.
- Kendall, K. A. (2002). *Council on Social Work Education: Its Antecedents and First Twenty Years*. Alexandria: Council on Social Work Education.
- Larson, M. S. (1977). *The Rise of Professionalism: A Sociology Analysis*. Berkeley: University of California Press.
- Layburn, K. (1995). *The Evolution of British Social Policy and the Welfare State*. Keele: Keele University Press.
- Leiby, J. (1969). 'Social Work and Social History: Some Interpretations', *Social Service Review*, 43(3): 310-315.
- Leiby, J. (1978). *A History of Social Welfare and Social Work in the United States*. New York: Columbia University Press.
- Leighninger, L. (2000). *Creating a New Profession: The Beginnings of Social Work Education in the United States*. Alexandria: Council on Social Work Education.
- Lerman, A. J. (1977). 'National Elite and Local Politician in Taiwan', *American Political Science Review*, Lxx: 1406-1422.
- Levin, E. (1999). 'Social Services Departments and Their Staff', in S. Balloch, J. Butt, M. Fisher & V. Lindow (eds.), *Rights, needs and the user perspective: A review of the national health service and community care act 1990*, pp. 87-91. London: The National Institute for Social Work
- Levine, D. (1971). *Jane Addams and the Liberal Tradition*. Madison: State Historical Society of Wisconsin.
- Lewis, J. (1995). *The Voluntary Sector, the State and Social Work in Britain: The Charity Organization Society/Family Welfare Association since 1869*. Hants: Edward Elgar.
- Lincoln, T. S. & E. G. Guba (1985). *Naturalistic Inquiry*. Newbury Park: Sage.
- Lincoln, T. S. & E. G. Guba (2000). 'Paradigmatic Controversies, Contradictions, and Emerging Confluences', in N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (eds.), *Handbook of Qualitative Research* (2<sup>nd</sup> ed.), pp. 163-188. Thousand Oaks: Sage.
- Lubove, R. (1965). *The Professional Altruist: The Emergence of Social Work as A Career 1880 ~ 1930*. New York: Harvard University Press.



- Lyons, K. (1999). *Social Work in Higher Education: Demise of Development?* Aldershot: Ashgate.
- Macdonald, K. M. (1995). *The Sociology of the Professions*. London: Sage Publications.
- Marshall, C. & G. B. Rossman (1995). *Designing Qualitative Research* (2<sup>nd</sup> ed.). New Delhi: Sage.
- Meacham, S. (1987). *Toynbee Hall and Social Reform 1880-1914: The Search for Community*. New Haven: Yale University Press.
- Means, R., S. Richards & R. Smith (2003). *Community Care: Policy and Practice* (3<sup>rd</sup> ed.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Midgley, J. (1981). *Professional Imperialism: Social Work in the Third World*. London: Heinemann Press.
- Miles, M. B. & A. M. Huberman (1994). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. Thousand Oaks: Sage.
- Millerson, G. (1964). *The Qualifying Associations*. London: Routledge.
- Morales, A. & B. Sheafor (1998). *Social Work: A Profession of Many Faces*. Boston: Allyn & Bacon.
- Mullaly, B. (1997). *Structural Social Work*. Oxford: Oxford University Press.
- Navins, A. (1996). 'Oral History: How and Why It was Born', in D. K. Dunaway & W. K. Baum (eds.), *Oral History: An Interdisciplinary Anthology* (2<sup>nd</sup> ed.), pp. 29-38. Walnut Creek: Altamira.
- O'Connell, B. (2000). 'Civil Society: Definitions and Descriptions', *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(3): 471-478.
- Osborn, H. (1996). 'One Door - Many Mansions: 1974-1995', in J. Baraclough, G. Dedman, H. Osborn & P. Willmott (eds.), *One Hundred Years of Health-Related Social Work: 1895-1995*, pp. 57-87. Birmingham: British Association of Social Workers
- Palmer, R. E. (1969). *Hermeneutics: Interpretation Theory in Schleiermacher, Dilthey, Heidegger, and Gadamer*. Evanston: Northwestern University Press.
- Parsons, T. (1968). 'Professions', in D. L. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences* (Vol. 11), pp. 536-547. New York: Macmillan and the Free Press.

- Patton, M. Q. (1990). *Qualitative Evaluation and Research Methods*. California: Sage Publications.
- Paul, H. N. (1972). 'The Diffusion of American Social Work Education', *International Social Work*, XV(1): 3-7.
- Payne, M. (1995). *Social Work and Community Care*. Basingstoke: Palgrave.
- Payne, M. (2002). 'The Role and Achievements of a Professional Association in the Late Twentieth Century: The British Association of Social Workers 1970-2000', *British Journal of Social Work*, 32: 969-995.
- Payne, M. (2005). *The Origins of Social Work: Continuity and Change*. Hampshire: Palgrave.
- Peck, J. (2001). *Workfare State*. New York: The Guilford Press.
- Perlmutter, A. (1981). *Modern Authoritarianism: A Comparative Institutional Analysis*. New Haven: Yale University Press.
- Piven, F. F. & R. A. Cloward (1971). *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*. New York: Vintage.
- Powell, F. (2001). *The Politics of Social Work*. London: Sage.
- Powell, F. & M. Geoghegan (2005). 'Reclaiming Civil Society: The Future of Global Social Work', *European Journal of Social Work*, 8(2): 129-144.
- Rauch, J. B. (1975). 'Women in Social Work: Friendly Visitors in Philadelphia, 1880', *Social Service Review*, 49(2): 241-59.
- Reisch, M. & J. Andrews (2001). *The Road Not Taken: A History of Radical Social Work in the United States*. New York: Bunker-Routledge.
- Ritchie, D. A. (2003). *Doing Oral History: A Practical Guide* (2<sup>nd</sup> ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Robinson, J. H. (齊思和等譯) (1989). *The New History*. (新史學)。北京：商務印書館。
- Rose, M. (2001). 'The Secular Faith of the Social Settlements: If Christ Came to Chicago', in R. Gilchrist & T. Jeffs (eds.), *Settlements, Social Change and Community Action: Good Neighbours*, pp. 19-33. London: Jessica Kingsley Publishers.

- Roy, D. (2003). *Taiwan: A Political History*. New York: Cornell University Press.
- Rubin, A. & E. Babbie (2001). *Research Method for Social Work* (4<sup>th</sup> ed.). CA: Wadsworth.
- Schleiermacher, F. D. E. (1985). 'General Hermeneutics: Grammatical and Technical Interpretation', in K. Mueller-Vollmer (ed.), *The Hermeneutics Reader: Texts of the German Tradition from the Enlightenment to the Present*, pp.72-97. New York: Basil Blackwell.
- Seebom, F. (1989). *Seebom Twenty Years On: Three Stages in the Development of the Personal Social Services*. London: Policy Studies Institute.
- Seligman, A. B. (1992). *The Idea of Civil Society*. New Jersey: Princeton University Press.
- Shafer, R. J. (1980). *A Guild to Historical Method* (3<sup>rd</sup> ed.). Homewood Ill: The Dorsey Press.
- Shumway, D. R. & E. Messer-Davidow (1991). 'Disciplinarity: An introduction', *Poetics Today*, 12 (2): 201-225.
- Specht, H. & M. E. Courtney (1994). *Unfaithful Angels: How Social Work has Abandoned its Mission*. New York: The Free Press.
- Stanford, M. (1994). *A Companion to the Study of History*. Oxford: Blackwell.
- Starr, L. (1996). 'Oral History'. in D. K. Dunaway & W. K. Baum (eds.), *Oral History: An Interdisciplinary Anthology* (2<sup>nd</sup> ed.), pp. 39-61. Walnut Creek: Altamira.
- Starr, P. (1982). *The Social Transformation of American Medicine*. New York: Basic Books.
- Stevenson, O. (2005). 'Genericism and Specialization: The Story since 1970', *British Journal of Social Work*, 35: 569-586.
- Svensson, L. G. (1990). 'Knowledge as a Professional Resource: Case Studies of Architects and Psychologists at Work', in R. Torstendahl & M. Burrage (eds.), *The Formation of Professions: Knowledge, State and Strategy*, pp. 51-70. London: Sage Publications.
- Taira, K. & P. Kilby (1969). 'Differences in Social Security Development in Selected Countries', *International Social Security Review*, 22(2): 139-153.

- Thompson, E. P. (1964). *The Making of the English Working Class*. New York : Pantheon Books.
- Thompson, N. (2001). *Anti-Discriminatory Practice (3<sup>rd</sup> ed.)*. Hampshire: Palgrave.
- Thompson, P. (2000). *The Voice of the Past: Oral History (3<sup>rd</sup> ed.)*. New York : Oxford University.
- Toren, N. (1969). 'Semi-Professionalism and Social Work: A Theoretical Perspective', in A. Etzioni (ed.), *The Semi-Professions and their Organization: Teachers, Nurses, Social Workers*, pp. 141-195. New York: The Free press.
- Torstendahl, R. (1990). 'Introcuccion: Promotion and Strategies of Knowledge-Based Groups', in R. Torstendahl & M. Burrage (eds.), *The Formation of Professions: Knowledge, State and Strategy*, pp. 1-10. London: Sage Publications.
- Turner, G. & M. N. Hodge (1970). 'Occupations and Professions', in J. A. Jackson (ed.), *Professions and Professionalization*, pp. 19-50. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tutty, L., M., M. A. Rothery & R. M. Grinnell (1996). *Qualitative Research for Social Workers: Phases, Steps, and Tasks*. Boston: Allyn and Bacon.
- Walker, R. (1976). *The Reform Spirit in America*. New York: Putnam.
- Walton, R. (2005). 'Social Work as a Social Institution', *British Journal of Social Work*, 35: 587-607.
- Walzer, M. (1995). *Toward a Global Civil Society*. Oxford : Berghahn.
- Wenocur, S., & M. Reisch (1989). *From Charity to Enterprise: The Development of American Social Work in a Market Economy*. Urbana: University of Illinois Press.
- Wilding, P. (1982). *Professional Power and Social Welfare*. London: Roulledge & Kegan Paul.
- Wilensky, H. L. (1964). 'The Professional of Everyone?', *The American Journal of Sociology*, LXX(2): 137-58.
- Wilensky, H. L. & C. N. Lebeaux (1965). *Industrial Society and Social Welfare*. New York: The Free Press.

- Wincker, E. A. (1984). 'Institutionalization and Participation on Taiwan: From Hard to Soft Authoritarianism?', *The Chona Quarterly*, 99: 481-499.
- Winckler, E. A. & S. Greenhalgh (1988). 'Analytical Issues and Historical Episodes', in E. A. Winckler & S. Greenhalgh (eds.), *Contending Approaches to the Political Economy of Taiwan*, pp. 3-19. New York: M. E. Sharpe.
- Woodroffe, K. (1966). *From Charity to Social Work: In England and the United States (3<sup>rd</sup> impression)*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Young, A. F. & E. T. Ashton (1956). *British Social Work in the Nineteenth Century*. London: Routledge and Kegan Paul.

#### 四、工具書（字典）

- The Oxford English Dictionary (2<sup>nd</sup> ed.). (1989). Vol. 12. New York: Oxford University Press.
- The Oxford English Dictionary (Compact ed.). (1971). Vol. 2. New York: Oxford University Press.
- Webster's Third New International Dictionary of the English Language Unabridged. (1993). Vol. 2. Springfield: G. & C. Merriam Co.

#### 五、網路資料

- 內政部社會司（2005）。〈人民團體：全國性社會團體名冊〉。  
<http://sowf.moi.gov.tw/11/new11.htm>。上網日期：2005/11/28。
- 內政部社會福利工作人員研習中心（2005）。<http://www.swwtc.gov.tw/about.htm>  
上網日期：2005/11/28。
- 台灣世界展望會東區辦處（2005）。  
<http://www.worldvision.org.tw/office/hualian/hualian.htm>。上網日期：  
2005/02/15。

行政院農業委員會（2005）。〈行政院農業委員會概述與沿革〉。

[http://www.coa.gov.tw/2/14/14\\_g1.html](http://www.coa.gov.tw/2/14/14_g1.html)。上網時間：2005/01/25。

行政院經濟建設委員會（2005）。〈行政院經濟建設委員會沿革〉。

<http://www.cepd.gov.tw/about-us/introduce/history.htm>。上網時間：2005/01/25。

財團法人戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會（2005）。〈本會簡介：歷史沿革〉。<http://www.eki.com.tw/demo/foundation/foundation.htm>。上網日期：2005/03/2。

國立台北大學（2005）。〈國立台北大學簡介：校史〉。

[http://www.ntpu.edu.tw/intro/01\\_history.htm](http://www.ntpu.edu.tw/intro/01_history.htm)。上網日期：2005/03/08。

實踐大學（2005）。〈關於實踐大學：創校歷史〉。

<http://www.usc.edu.tw/introduction.asp?dep=1>。上網日期：2005/05/07。

教育部（2005a）。〈72～75 學年度大專院校科系別班級數〉。

[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/STATISTICS/EDU7220001/service/c72-75.htm](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/service/c72-75.htm)。上網日期：2005/12/12。

教育部（2005b）。〈71～75 學年度大專院校科系別學生人數〉。

[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/STATISTICS/EDU7220001/service/s71-75.htm](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/service/s71-75.htm)。上網日期：2005/12/12。

教育部（2005c）。〈72～75 學年度大專院校科系別專任教師人數〉。

[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/STATISTICS/EDU7220001/service/t72-75.htm](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/service/t72-75.htm)。上網日期：2005/12/12。

Council on Social Work Education (2004). <http://www.cswe.org>。上網日期：

2004/08/26。

Families in Society (2004). <http://www.familiesinsociety.org/about.asp>。上網日期：

2004/10/09。

GSCC (2005a). 'The General Social Care Council Approval of Courses for the Social Work Degree Rules 2002',

<http://www.gsc.org.uk/NR/rdonlyres/841C5287-921D-4DDE-B8A5-10F62C97D16F/0/EdandTrRules9may2003.pdf>。上網日期：2005/9/27。

GSCC (2005b). 'Update on Registration Progress',

<http://www.gsc.org.uk/News+and+events/Media+releases/Update+on+Registration+Progress.htm>。上網日期：2005/9/27。

National Association of Social Workers (2004a).

<http://www.socialworkers.org/nasw/history.asp>. 上網日期：2004/08/27。

National Association of Social Workers (2004b).

<http://www.socialworkers.org/credentials/default.asp>. 上網日期：2004/08/29。

Ohio History Central (2006a). 'Social Darwniism',

<http://www.ohiohistorycentral.org/entry.php?rec=1528>. 上網日期：2006/03/23。

Ohio History Central (2006b). 'SocialGospel',

<http://www.ohiohistorycentral.org/entry.php?rec=1527>. 上網日期：2006/04/14。

Simmons School of Social Work (2005). <http://www.simmons.edu/ssw/centennial/>.

上網日期：2005/12/06。

Stanford Encyclopedia of Philosophy (2004).

<http://plato.stanford.edu/entries/bosanquet/#Back>. 上網日期：2004/10/15。

The Columbia Electronic Encyclopedia (2006a). 'Christian Socialism',

<http://www.infoplease.com/ce6/society/A0812105.html>. 上網日期：  
2006/04/14。

The Columbia Electronic Encyclopedia (2006a). 'SocialGospel',

<http://columbia.thefreedictionary.com/Social+Gospel+movement>. 上網日期：  
2006/04/14。

Wikipedia, the Free Encyclopedia (2006). 'Christian Socialism',

[http://en.wikipedia.org/wiki/Christian\\_socialism](http://en.wikipedia.org/wiki/Christian_socialism). 上網日期：2006/04/14。





一、台灣在民國 54 年即訂頒「民生主義現階段社會政策」其中規定：「設立社區服務中心，由社區居民推薦熱心公益事業人士組織理事會，並雇用曾受專業訓練之社會工作人員，負責推行各項工作」。依 老師您的觀察，是什麼樣的時空背景（社會、政治、經濟的因素）促成了這個政策的出現？

二、可是一直到了民國 66 年才由省政府擬訂「台灣省各縣市設置社會工作人員計畫」，在台中縣、台北縣、雲林縣及高雄市實驗辦理，才開始真正有社工員制度的產生。依 老師您的經驗及觀察，這十幾年間（從民國 54~66 年），是那些因素使得「民生主義現階段社會政策」所揭櫫的理想無法具體落實？

三、依 老師您的觀察，「社區發展」這個政策對後來的社工員制度有何影響？

四、依 老師您的經驗及觀察，民國 53 年~60 年間張鴻鈞教授所主導的三次社會工作教育會議，其過程大致如何（例如有那些學者參與、討論的議題、獲得的具體結論---等）？而這三次社會工作會議對社會工作的影響是什麼？

五、自民國 66 年開始，台灣省政府開始研擬與實施「台灣省各縣市設置社會工作人員計畫」，依 老師您的觀察，當時有些社會、政治、經濟因素促使省政府實施這個制度？

六、民國 78 年「中華民國社會工作專業人員協會」正式成立，老師您榮任第一屆理事長。請您談談當時成立這個協會的緣起、經過，以及當時的時空背景（社會、政治、經濟的因素）。而這樣的專業組織在社會工作專業化的過程中，扮演什麼樣的角色？其重要性如何？

七、依老師 您的觀察，從民 54 年訂頒「民生主義現階段社會政策」、民國 66 年開始建制「政府社工員制度」，一直到民國 78 年成立「中華民國社會工作專業人員協會」，這廿多年來的社會工作專業發展有何特色？

## 白秀雄教授口述歷史訪談大綱

一、自民國 62 年起，台灣省政府開始實施社會工作員實驗計畫，依您的了解及觀察，當時有些社會、政治、經濟因素促使省政府實施這個制度？而形成這項社工員實驗計畫的決策過程大致如何（有那些具影響力的人士參與？經歷了那些過程？）

二、台北市政府也於民國 61 年起聘任社工員列入安康計畫中。依您的了解及觀察，當時台北市政府率先聘任社工員來從事專業服務工作的考量點有那些？當時台北市政府如何招募社工員？社工員主要從事那些工作？如何對這群社工員進行訓練？

三、台北市政府是最早將社工員納入正式編制的政府機關。能否請您談談台北市政府社工員制度的建制過程（有那些具影響力的人士參與社工員制度建制的決策？經歷了那些過程？）

四、政府設立了社工員制度後，於民國七十年代開始興起社工員納編的呼聲及努力。依您的觀察及經驗，整個爭取納編的過程遭遇了那些挫折？最主要的反對因素是什麼？社會工作界曾採取那些具體的集體行動來推動社工員納編這個運動？

五、您一直是深受社會工作學術界及實務界人士所景仰的前輩。依您的經驗及觀察，政府社工員制度發展至今，大致經歷了那幾個階段？每個階段的工作重點與特色各是什麼？另外，政府社工員制度與社會工作教育之間的關係大致如何？

六、您早年曾服務中國國民黨中央黨部的「中央社會工作會」，能否請您談談「中央社會工作會」與社會工作之間的關係？

## 邱汝娜司長口述歷史訪談大綱

一、自民國 62 年起，台灣省政府開始實施社會工作員實驗計畫，依您的了解及觀察，當時有些社會、政治、經濟因素促使省政府實施這個制度？而形成這項社工員實驗計畫的決策過程大致如何（有那些具影響力的人士參與？經歷了那些過程？）

二、當時政府如何招募社工員？社工員主要從事那些工作？當時整個政府社工員制度的組織編制大致是如何？如何對這群社工員進行訓練？

三、政府設立了社工員制度後，於民國七十年代開始興起社工員納編的呼聲及努力。依您的觀察及經驗，是什麼因素促使社工員納編成為政府社工員一致的努力目標？

四、整個爭取納編的過程大致是如何？遭遇了那些挫折？最主要的反對因素是什麼？社會工作界曾採取那些具體的集體行動來推動社工員納編這個運動？

五、依您從最基層的社工員一直到社會福利行政最高行政主管這樣的歷練與觀察，政府社工員制度發展至今，大致經歷了那幾個階段？每個階段的工作重點與特色各是什麼？

六、依您的經驗及觀察，政府社工員制度與社會工作教育之間的關係大致如何？

## 李東江先生口述歷史訪談大綱

一、李先生是民國 59 年第一批受「中華民國社區發展研究訓練中心籌備工作小組」選派至美國深造，並取得碩士學位的歸國學人。能否請您談談聯合國所補助的這個計畫的來龍去脈。

二、當時這個計畫在招考研究員時，有那些資格限制？有那些權利、義務的規定？

三、您在美國進行研究時，大致鑽研那些課程？學習的歷程大致如何？

四、從《社會研究》這本季刊中，知道您是畢業於中興大學社會學系。能否請您談談當時中興大學社會系有那些社會工作課程？當時的師資狀況大致如何？

五、依您們的觀察的及了解，在民國 54 至 60 年左右，社會工作教育的發展大致是如何？

## 台中縣政府社會局社工前輩口述歷史訪談大綱

一、自民國 62 年起，台灣省政府開始實施社會工作員實驗計畫，依您的了解及觀察，當時有些有那些具影響力的人士參與？經歷了那些過程？

二、當時政府如何招募實驗計畫的社工員？社工員主要從事那些工作？

三、當時實驗計畫的社工員制度，其組織編制大致是如何？如何對這群社工員進行訓練？

四、政府設立了社工員制度後，於民國七十年代開始興起社工員納編的呼聲及努力。依您的觀察及經驗，是什麼因素促使社工員納編成為政府社工員一致的努力目標？

五、整個爭取納編的過程大致是如何？遭遇了那些挫折？最主要的反對因素是什麼？社會工作界曾採取那些具體的集體行動來推動社工員納編這個運動？

【附錄二】

口述歷史受訪者參與研究邀請函

敬愛的○○○：

November 16, 2004

您好！我 是暨南國際大學社會政策與社會工作博士班研究生鄭怡世，目前正著手進行博士論文「台灣戰後社會工作發展的歷史分析：1949 — 1982 年」的資料蒐集工作。本研究將採口述歷史的方法來蒐集部份資料，希望能從社會工作各領域之領袖及資深工作者的記憶中，深入了解台灣社會工作發展的歷程，並配合相關的文獻資料，來呈現更具歷史縱深與厚度的台灣社會工作專業發展。

由於您的經驗及回憶對社會工作界是極為珍貴的寶藏，爲了避免遺漏您的談話內容，本研究將於訪談時進行錄音，同時在完成訪談後，也將整理成逐字稿並請您過目，若您確認無誤，會將您的訪談錄音帶與逐字稿保存於本系，以供學術之使用；在此深切地請托、期待您的協助，並同意這樣的處理方式。若您能同意這樣的處理方式，也勞煩您簽署另頁之「口述歷史受訪者同意書」，以方便 晚 後續之處理。

本研究在完成審核後，必定致贈完整的研究論文給 您，以聊表 晚 真摯的謝忱。隨函檢附本研究之「訪談大綱」、「口述歷史受訪者同意書」各乙份。再次感謝您的熱忱協助。

敬 頌  
大 安

研究生

敬筆

## 口述歷史受訪者同意書

承蒙 您應允參與「台灣戰後社會工作發展的歷史分析：1949 — 1982 年」研究論文的口述歷史訪談，此次訪談乃以蒐集前述研究論文所需的資料為主。

研究者將在訪談過程中進行錄音，同時也會依據錄音帶製作成逐字稿並請您過目；在 您校對無誤後，您將會收到此訪談逐字稿的複本。

訪談錄音帶及逐字稿正本將保存於國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系，供學術研究、教學、出版或其他相關目的之使用

本人（您的姓名）\_\_\_\_\_謹此授與國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系本人訪談之著作權，供該系所認定之教育及學術目的所使用。

受訪者：\_\_\_\_\_（請簽名）

研究者：\_\_\_\_\_

日 期：中華民國      年      月      日

【附錄三】

深度訪談受訪者參與研究邀請函

敬愛的○○○：

November 16, 2004

您好！我是暨南國際大學社會政策與社會工作博士班研究生鄭怡世，目前正在著手進行博士論文「台灣戰後社會工作發展的歷史分析：1949 — 1982 年」的資料蒐集工作。本研究將採深度訪談的方法來蒐集部份資料，希望能從社會工作各領域資深工作者的記憶中，深入了解台灣社會工作發展的歷程，並配合相關的文獻資料，來呈現更具歷史縱深與厚度的台灣社會工作專業發展。

由於您的經驗對社會工作界是極為珍貴的寶藏，為了避免遺漏您的談話內容，本研究將於訪談時進行錄音，同時在完成訪談後，也將整理成逐字稿並請您過目。在此深切地請托、期待您的協助，若您能同意接受本研究的深度訪談，也勞煩您簽署另頁之「深度訪談受訪者同意書」，以方便 晚 後續之處理。

本研究在完成審核後，必定致贈完整的研究論文給 您，以聊表 晚 真摯的謝忱。隨函檢附本研究之「深度訪談受訪者同意書」乙份。再次感謝您的熱忱協助。

敬 頌  
大 安

研究生

敬筆



## 深度訪談受訪者同意書

承蒙 您應允參與「台灣戰後社會工作發展的歷史分析：1949 — 1982 年」博士論文的深度訪談，此次訪談乃以蒐集前述研究論文所需的資料為主。

研究者將在訪談過程中進行錄音，同時也會依據錄音帶製作成逐字稿並請您過目。您在訪談過程中所談論的內容，研究者除用於本研究外，絕不另作他用。

您自允諾接受本研究訪談之日起，至研究完成之日止，得隨時以口頭或書面方式向研究者表達退出參與本研究之意願。一旦您表達退出參與本研究之意願，本研究將不得採用您的訪談資料。

本人（您的姓名）\_\_\_\_\_（請簽名）同意上述內容。

研究者：\_\_\_\_\_

日 期：中華民國      年      月      日

#### 【附錄四】 美國口述歷史協會的原則與標準<sup>148</sup>

口述歷史協會（The Oral History Association）旨在推展口述歷史，將之視為一種蒐集和保存歷史資料的方法。此一方法乃是透過錄音訪談曾經參與過去事件和生活方式的人而完成的。協會鼓勵製作和使用口述史的人體認某些確切的原則、權利和義務，以便製作出有憑有據、實用可靠的材料。這些包括了針對受訪者、專業本身和社會大眾等所應盡的義務；以及贊助機構與訪談者彼此之間的義務。

執行口述歷史訪談的人所牽涉的關係以及所接受的贊助至為廣泛，而工作也各有不同的目標：如創建檔案記錄、專為個人研究、社群或機關計畫、出版與媒體製作等。下列原則和標準僅提供指導專業製作的一般架構，實際應用時，則可依據特定口述歷史計畫的性質作變化。無論訪談的目標為何，執行口述歷史都必須具備批判探索的精神和社會責任感；同時更要體認到這一事業在本質上是互動的（interactive）與主觀的（subjective）。

#### 對於受訪者應盡的責任

- 1、 必須告知受訪者口述歷史的一般目的和程序，以及所從事的特定計畫之目標和預期用途。
- 2、 必須告知受訪者口述歷史製作過程中雙方的權益，例如編輯、使用限制、著作權、優先使用權、版稅以及記錄的預期處置方式與傳播方式。
- 3、 必須告知受訪者將請求他們簽署法律授權書。在受訪者同意開放其訪談內容之前，訪談內容應持續保密。
- 4、 訪談者必須謹防向受訪者做出一些自己無法達成的承諾，例如：保證訪談一定出版；答應在未來訪談公開後，讓受訪者繼續握有使用權等。
- 5、 訪談必須依照先前與受訪者所做的協定來進行，這類的協定必須記錄存檔。
- 6、 訪談者在工作時，必須在計畫的目標與受訪者的觀點之間保持平衡。他們應當敏感於社會與文化經驗的多樣性，以及種族、階級、族群、年齡、宗教和性別認同等所牽連的複雜關係。他們也應當鼓勵受訪者以自己的風格

---

<sup>148</sup> 此原則與標準係採用刊載於 Ritchie（2003）之內容。原文第三部份為「贊助機構與檔案機構應盡的責任」，因與本研究較無直接關聯，故此處不將此部份納入。

和言語來做回應，勇於說出與自身相關的事情。訪談者也應當針對適合探索的部分充分地詢問受訪者，並且深入地探討，不以浮泛的回應為滿足。

- 7、訪談者應當防範受訪者遭到任何可能的剝削，並且對於日後訪談記錄的各種可能使用方式保持警覺。訪談者必須尊重受訪者有權利拒絕討論某些題目，以及有權對訪問記錄的使用加以設限，情況嚴重時，甚至必須採取匿名的方式處理之。訪談者必須向所有的受訪者清楚地解說其具有這些自由抉擇權。
- 8、訪談者應盡可能運用最好的設備來記錄與重製受訪者的聲音，如果可能的話也應包括訪談時的其他聲音與環境。
- 9、由於新的科技快速發展，受訪者應當被事先告知他/她在訪談時將會使用那些設備來進行訪談的記錄。
- 10、應盡可能與受訪者建立信任關係，以確保訪談記錄與逐字稿的使用能獲得受訪者在文字上與心靈上的同意。

## 對於公眾與專業本身應盡的責任

- 1、在執行工作時，口述史家有責任維持最高的專業標準，並維護與工作相關的各類學科和專業的標準。
- 2、在體認到口述歷史對於瞭解過去的重要性以及執行口述歷史所耗費的人力和財力後，訪談者和受訪者應當互相努力，坦誠地記錄下具有永恒價值的資料，並且讓此項資料易於使用。
- 3、挑選受訪者時，應以他們的經歷對眼前計畫主題的啟發程度做為決定標準。
- 4、訪談者必須具備訪談技巧與專業能力，或者對眼前計畫主題有所歷練。
- 5、無論計畫的特殊興趣為何，訪談者都必須嚐試超越計畫的重心，努力擴大詢問範圍，創造、製作出最完整的紀錄，以使他人得蒙其利。
- 6、訪談者應盡力以具有挑戰性與見解的詢問方式來進行富於訊息的對話。他們應當以受訪者的背景為基礎，可能的話，小心研讀適當的原始文件以及受訪者可能談論到的、與主題相關的二手資料。
- 7、訪談者應盡可能記錄整個訪談的實況，同時也應該運用最好的設備來重製記錄受訪者的聲音，如果可能的話也應包括訪談環境的實況記錄。如果可能的話，訪談者也應當盡可能地蒐集與記錄受訪者所擁有的資料，包括照片、印刷資料、以及其他的有聲或影像資料。

- 8、訪談者應當就其籌劃與方法，包括訪談環境等，提供完整的實況記錄。
- 9、訪談者，如果可能的話包括受訪者，應當重閱和評估自己的訪談以及由訪談者製成的逐字稿。
- 10、在取得受訪者的允諾後，訪談者應將訪談紀錄存放到既能保存、以及能開放一般使用的檔案典藏處。而這些訪談紀錄，訪談者應該提供受訪者的基本資料，以及計畫目標、贊助單位、和經費來源等訊息，且最好在計畫開始之前，便配合檔案典藏處決定必要的法律安排。如果受訪者保留該訪談記錄的優先使用權，其優先使用時限與公眾使用時段之間的距離必須合情合理。
- 11、訪談者應當心繫其蒐集口述歷史的社群，行事務必小謹慎，切莫輕率地增添其負面形象，為社群招致不當的名聲。同時訪談者也應竭盡所能讓其訪談可以為該社群來使用。
- 12、使用和引用口述歷史資料時，應和使用其他史料一樣，必須小心謹慎，且採相同的標準。使用者有責任維護受訪者聲音的完整性，不能誤解受訪者的意思，也不能不管前後脈絡任意引用。
- 13、當口述歷史的結果必須根據原始計畫進行展覽、媒體展示或出版時，應公開註明計畫的贊助者與經費來源。
- 14、訪談者與口述歷史計畫應當審慎考量如何與受訪者及其社群分享工作成果，以及此工作成果所可能帶來的回饋與信譽。

## 【附錄五】

## 1951-1983 年國內重要經濟與社會福利指標

年代	國民生產毛額 (GNP；單位百萬)	實質經濟 成長率(%)	國民所得(暨年增率) (單位百萬、%)	個人所得(暨年增率) (單位元、%)	貿易總值/國民 生產毛額(%)	消費者物價 指數(%)	消費者物價 成長率(%)	社會福利支出 佔政府支出比率(%)
1951	12,252	—	11,611 (—)	1,407 (—)	—	14.02	—	—
1952	17,162	12.05	16,335 (40.7)	1,913 (36.0)	—	18.09	—	—
1953	22,857	9.32	21,769 (33.4)	2,471 (29.2)	—	21.40	18.8	—
1954	25,083	9.57	23,824 (9.3)	2,608 (5.5)	23.7	21.75	1.7	—
1955	29,835	8.09	28,331 (18.9)	2,989 (14.6)	17.0	23.92	9.9	6.0
1956	34,212	5.50	32,377 (14.3)	3,269 (10.3)	22.6	26.43	10.5	6.7
1957	39,881	7.28	37,535 (15.9)	3,704 (12.4)	22.4	28.42	7.5	7.0
1958	44,502	6.56	41,880 (11.6)	4,004 (8.1)	21.3	28.78	1.3	6.1
1959	51,369	7.75	48,130 (14.9)	4,454 (11.2)	27.5	33.27	10.6	6.9
1960	62,143	6.47	58,106 (20.7)	5,209 (17.0)	27.0	39.41	18.5	6.9
1961	69,594	6.83	65,214 (12.2)	5,666 (8.8)	29.8	42.50	7.8	6.5
1962	76,652	7.85	71,806 (10.1)	6,056 (6.9)	27.3	43.50	2.4	7.2
1963	86,710	9.37	81,288 (13.2)	6,657 (9.9)	32.0	44.45	2.2	7.6
1964	101,492	12.31	95,073 (15.7)	7,563 (13.6)	34.0	44.37	-0.2	8.1
1965	111,895	11.01	104,844 (10.3)	8,110 (7.2)	36.0	44.34	-0.1	7.6
1966	125,343	9.01	117,526 (12.1)	8,848 (9.1)	37.0	45.23	2.0	4.7
1967	144,839	10.56	135,587 (15.4)	9,957 (12.5)	40.0	46.75	3.4	7.2
1968	168,695	9.07	157,769 (16.4)	11,316 (13.7)	40.2	50.44	7.9	7.8
1969	195,693	9.00	182,641 (15.6)	12,804 (13.2)	46.3	52.99	5.1	8.9
1970	225,283	11.27	209,985 (15.0)	14,417 (12.6)	53.4	54.88	3.6	9.6

1971	262,125	12.90	243,889 ( 16.2 )	16,407 ( 13.8 )	59.7	56.43	2.8	10.4
1972	314,369	13.31	291,822 ( 19.7 )	19,272 ( 17.5 )	70.1	58.12	3.0	12.7
1973	407,419	12.82	378,577 ( 29.7 )	24,540 ( 27.3 )	77.5	62.87	8.2	10.8
1974	544,847	1.12	508,294 ( 34.3 )	32,357 ( 31.9 )	87.9	92.72	47.5	10.8
1975	581,150	4.24	540,079 ( 6.3 )	33,753 ( 4.3 )	73.6	97.57	5.2	10.0
1976	696,101	13.48	644,479 ( 19.3 )	39,468 ( 16.9 )	86.1	100.00	2.5	11.3
1977	811,819	9.86	784,417 ( 16.1 )	44,920 ( 13.8 )	83.7	107.04	7.0	10.6
1978	967,938	13.85	890,874 ( 19.0 )	52,485 ( 16.8 )	90.6	113.22	5.8	10.8
1979	1,164,473	8.08	1,072,790 ( 20.4 )	61,986 ( 18.1 )	95.5	124.26	9.8	11.4
1980	1,140,778	6.60	1,334,182 ( 24.4 )	75,625 ( 22.0 )	98.8	147.89	19.0	11.1
1981	1,694,482	5.04	1,560,193 ( 16.9 )	86,822 ( 14.8 )	94.9	172.04	16.3	11.8
1982	1,828,271	3.90	1,676,305 ( 7.4 )	91,616 ( 5.5 )	87.5	177.13	3.0	14.5
1983	1,998,107	7.49	1,830,194 ( 9.2 )	98,419 ( 7.4 )	91.2	179.54	1.4	15.2

註：消費者物價指數是以 1976 年為基期

資料來源：行政院主計處（1984a）；行政院主計處（1984b）；行政院主計處（1983）；行政院經濟建設委員會人力規劃小組（1984：28-31）；李國鼎、陳木在（1987：54）

【附錄六】 1950-1983 年各級公職人員選舉一覽表

年代	國民大會代表選舉	立法委員選舉	省議員選舉	縣市長選舉	縣市議員選舉	台北市議員選舉	高雄市議員選舉
1950				第一屆	第一屆		
1951			第一屆 (臨時)				
1952					第二屆		
1953							
1954			第二屆 (臨時)	第二屆	第三屆		
1955							
1956							
1957			第一屆	第三屆			
1958					第四屆		
1959							
1960			第二屆	第四屆			
1961					第五屆		
1962							
1963							
1964			第三屆	第五屆	第六屆		
1965							
1966							
1967							
1968			第四屆	第六屆	第七屆		
1969	增、補選	增、補選				第一屆	
1970							
1971							
1972	增額選舉	增額選舉	第五屆	第七屆			
1973					第八屆	第二屆	
1974							
1975		增額改選					
1976							
1977			第六屆	第八屆	第九屆	第三屆	
1978							
1979							
1980	增額改選	增額改選					
1981			第七屆	第九屆		第四屆	第一屆
1982					第十屆		
1983		增額改選					

資料來源：中國國民黨中央委員會文化工作會編（1984：135-6、151）；郎裕憲、陳文俊編（1987）  
研究者繪圖整理

【附錄七】 1952-1982 年台灣農業、工業、服務業生產淨額  
佔全台生產淨額之百分比變化表

單位：%

年 代	農 業	工 業	服務業
1952	35.9	18.0	46.1
1953	38.3	17.7	44.0
1954	31.7	22.2	46.1
1955	32.9	21.1	46.0
1956	31.6	22.4	46.0
1957	31.7	23.9	44.4
1958	31.0	23.9	45.1
1959	30.4	25.7	43.9
1960	32.8	24.9	42.3
1961	31.5	25.0	43.5
1962	29.2	25.7	45.1
1963	26.7	28.2	45.1
1964	28.2	28.9	42.9
1965	27.3	28.6	44.1
1966	26.2	28.8	45.0
1967	23.8	30.8	45.4
1968	22.1	32.5	45.4
1969	18.8	34.7	46.5
1970	17.9	34.7	47.4
1971	14.9	36.9	48.2
1972	14.1	40.4	45.5
1973	14.1	43.8	42.1
1974	14.5	41.2	44.3
1975	14.9	39.2	45.9
1976	13.4	42.7	43.9
1977	12.5	43.6	43.9
1978	11.3	45.5	43.2
1979	10.4	45.7	43.9
1980	9.3	45.3	45.4
1981	8.7	45.2	46.1
1982	9.1	43.9	47.0

資料來源：整理自行政院主計處（1983）



年份	角色、事蹟、言論
1901	生於河北省宛平縣
1925	以第一名成績畢業於燕京大學，被選為斐陶榮譽學會會員，並應社會調查專家甘博之聘擔任助理，從事社會調查工作 2 年。
1927	負笈美國西北大學社會學研究院攻讀社會工作，之後獲得羅氏基金會獎學金之補助，轉入芝加哥大學社會服務行政研究學院攻讀社會行政，以「英國老年恤金制度」為碩士論文主題，並獲碩士學位。當時母校燕京大學需人孔急，遂返母校教授社會工作。
1937	這十年間，身兼燕京、協和、清華、南開、金陵五所大學教授。其間山東省政府與中華平民教育促進會獲得羅氏基金會百萬美元之獎助，設置華北農村建設協進會；為便利實地研究、實習、試驗及服務，由該會創設鄉村建設研究院，下設農業、經濟、工程、教育、衛生、民政和社會行政等七個學系，並分別在河北省涿縣及山東省汶上、濟寧兩縣社會實驗所，張鴻鈞則擔任此實驗所之副院長及社會行政系系主任，參與政、建、教合一之推行。之後發生七七事變，乃受命代理院長一職。
1938	鄉村建設研究院南遷，與貴州省政府合作，於定番縣繼續推動社會實驗所之工作，並兼任縣長，重新推動政、建、教合一之工作。後因經費無來源、發展困難，於是停辦離職，赴重慶。
1940	社會部成立，受時任部長谷正綱之賞識，受聘為社會部社會行政計畫委員會委員及研究室主任，參與「四大社會政策綱領」之草擬工作，這四大綱包括：民族保育政策綱領（即人口政策）、勞工政策綱領、農民政策綱領、以及戰後社會安全初步設施綱領等的草擬工作，同時也編譯社會工作叢書十餘種。
1944	擢昇為社會部社會福利司司長，致力於擴展社會福利事業，在社會保險、社會救濟、社會服務、職業介紹、勞工福利、兒童福利之制度及方法上頗多新猷，同時對於復員工作之準備及實施，無不殫精熟慮、策劃周詳。
1945	與聯合國兒童急難基金會等國際機構合作，推動戰後國內兒童福利及傷殘重建等善後救濟工作，並同時在中央大學兼任教授，擔任社會工作教育課程，培育社會工作專業人才。

1949	政府改組，社會部歸併為內政部。其乃辭卸政府職務，義務協助政府與聯合國兒童急救基金會辦理各大城市十數萬名兒童之救濟工作，直至政府派員接辦。該年 6 月，應聯合國之聘，赴紐約聯合國總部就任社會暨經濟理事會研究主任一職，從事社會福利與社區發展工作，舉凡我國向聯合國提出有關社會發展之計畫，均從中贊助，不遺餘力。
1957	受聯合國派任為中東社會發展辦事處主任，協助中東地區開發中國家促進社區建設工作。
1962	從聯合國退休，轉任聯合國亞洲暨遠東經濟委員會社區發展訓練顧問，居住於泰國曼谷，前後有四年，期間致力於社區發展教育工作，協助各開發中國家擬定社區發展計畫，促請聯合國批准後悉力推展，使各國普沾實惠。任聯合國顧問期間多次來到台灣考察，與台灣的專家、學者擬定「社區發展研究訓練中心」設置計畫，最後此計畫獲聯合國贊助實施。
1963	來台灣協助台北市政府、台大、師大和中興大學合作推行的「台北市社區發展示範計畫」，其目標包括：試驗和表證一種廣泛都市社區發展方案的組織、行政、內容和方法；創設社會實驗室充作三所大學調查研究之用；服務居住示範區域內的民眾。可惜此計畫後來未能完全實施。
1964	兩度來台協助策劃「全國社會福利及社會工作教育研討會」，此研討會於該年 12 月舉行，由其擔任大會主持人。此會議修訂各大學社會工作課程、教材、教法、師資、以及實習等問題。
1967	韓國中央大學有鑒於其對國際社區發展之卓越貢獻，贈予法學博士學位。
1968	10 月，來台定居，並應台灣大學社會學系之聘。定居台灣後，協助政府及各大學促進專業人才之培育，同時協助政府創設亞洲暨遠東地區唯一之「社區發展研究訓練中心」，運用社區資源與民間力量，達成都市社區鄉村化，鄉村社區都市化的目的。
1969	2 月起受聘擔任東海大學客座教授，並受聘為內政部、勞工教育輔導委員會、國際社會福利協會中國委員會等公部門及民間組織之顧問，這些顧問皆為義務性質，為台灣社會盡心服務。
1970	6 月檢查確定罹患食道癌。
1971	辭去教職，遷居台北天母。
1973	3 月感到胸部不適再度住院；4 月 16 日病逝於台北天母，享年 72 歲。

資料來源：改寫自莫藜藜（2003）；丁碧雲（1997）

1968 年「社區發展工作綱領」	1972 年「台灣省社區發展十年計畫」
<p>一、鄉村社區發展</p> <p>1. 關於生產建設者</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1). 農作物採用優良品種及栽培技術之講習。</li> <li>(2). 新農具之推廣與使用方法之傳授。</li> <li>(3). 堆肥之提倡及肥料使用方法之傳授。</li> <li>(4). 農田灌溉水路之修築。</li> <li>(5). 農產品加工技術訓練。</li> <li>(6). 技藝訓練。</li> <li>(7). 興建曬穀場。</li> <li>(8). 提倡家庭副業。</li> <li>(9). 果樹種植之提倡。</li> <li>(10). 各類合作方式之提倡。</li> </ol> <p>2. 關於生活改善者</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1). 家政改善指導。</li> <li>(2). 家屋裝設之改善。</li> <li>(3). 飲水設備之改善。</li> <li>(4). 家庭內外環境之美化。</li> <li>(5). 食物營養及烹調技術之傳授。</li> <li>(6). 節育知識之傳授。</li> <li>(7). 育嬰常識之傳授。</li> <li>(8). 設置托兒所。</li> <li>(9). 設置牛乳站。</li> <li>(10). 縫紉編結訓練。</li> <li>(11). 儲蓄互助之提倡。</li> </ol> <p>3. 關於教育文化者</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1). 擴充國校教室及教學設備。</li> <li>(2). 興辦兒童樂園、幼稚園、公園、游泳池、運動場。</li> <li>(3). 提倡體育運動。</li> <li>(4). 提倡正當娛樂。</li> <li>(5). 建立社區活動中心 — 儘可能與社區服務中心毗鄰。</li> <li>(6). 改善風俗。</li> <li>(7). 保護養女。</li> <li>(8). 推廣四健會。</li> </ol> <p>4. 關於衛生保健者</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1). 配合公共勞動服務，整修環境衛生。</li> <li>(2). 充實地方衛生所。</li> <li>(3). 實施防疫注射。</li> <li>(4). 推廣衛生教育。</li> <li>(5). 設置貧病免費醫療。</li> </ol>	<p>一、公共設施建設類</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 社區活動中心之設立。</li> <li>2. 社區集會活動場所之建立。</li> <li>3. 道路橋樑與堤防護岸之維護與整建。</li> <li>4. 溝渠與下水道之整治。</li> <li>5. 路燈與路標之設置。</li> <li>6. 農田灌溉水圳之修築。</li> <li>7. 社區綠化與美化。</li> <li>8. 小型公園、運動場及兒童樂園之闢建。</li> <li>9. 名勝及古蹟之維護與整修。</li> <li>10. 破舊陋屋之整修。</li> <li>11. 垃圾之運轉與處理。</li> <li>12. 髒亂污染之清除。</li> <li>13. 飲水系統之修建。</li> <li>14. 交通秩序與治安設施之整頓與添設。</li> <li>15. 其他。</li> </ol> <p>二、生產福利建設類</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 農作物及家禽採用優良品種及指導其栽培與飼養技術之講習與推行。</li> <li>2. 新式農機具推廣與使用保養方法之講習。</li> <li>3. 農業機械化之推行事項。</li> <li>4. 農作物病蟲害防治及肥料、農藥等使用方法之講習。</li> <li>5. 耕地共同經營及委託代辦工作之推行。</li> <li>6. 漁牧生產與安全操作方法之講習。</li> <li>7. 農產品加工技術之訓練與指導事項。</li> <li>8. 食品營養與烹調技術之訓練與指導事項。</li> <li>9. 手工藝生產技術之訓練與輔導事項。</li> <li>10. 縫紉及編織之傳授。</li> <li>11. 家庭副業之倡導。</li> <li>12. 客廳即工廠之倡導。</li> <li>13. 儲蓄互助之倡導。</li> <li>14. 消費生產運銷之經營。</li> <li>15. 曬谷場、雜糧倉及堆貨棧之整建。</li> <li>16. 禽畜棚舍之整建。</li> <li>17. 托兒所之設置。</li> <li>18. 保健站之設置。</li> <li>19. 兒童福利之推行。</li> <li>20. 老人福利之推行。</li> <li>21. 殘障福利之推行。</li> <li>22. 社區衛生教育之推行。</li> </ol>

<p>二、都市社區發展</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 環境衛生之維持與保持。</li> <li>2. 違章建築之防制與處理。</li> <li>3. 家屋裝設之改良。</li> <li>4. 家庭環境之美化。</li> <li>5. 倡設游泳池。</li> <li>6. 設置托兒所。</li> <li>7. 設置牛奶站。</li> <li>8. 組設合作社。</li> <li>9. 儲蓄互助之提倡。</li> <li>10. 節育知識之傳授。</li> <li>11. 少年犯罪之防治。</li> <li>12. 技藝訓練。</li> <li>13. 扶助貧戶。</li> <li>14. 貧病施醫。</li> <li>15. 保護養女。</li> <li>16. 防制流氓。</li> <li>17. 提倡社區童子軍。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>23. 社區心理衛生之推行。</li> <li>24. 家戶衛生之推行。</li> <li>25. 家庭計畫之推行。</li> <li>26. 婦嬰保健之推行。</li> <li>27. 預防接種之推行。</li> <li>28. 緊急傷患之救治。</li> <li>29. 低收入戶住宅整建。</li> <li>30. 低收入戶生活之扶助。</li> <li>31. 小本創業貸款之舉辦。</li> <li>32. 公共造產之舉辦。</li> <li>33. 社區住宅重劃。</li> <li>34. 其他。</li> </ol> <p>三、精神倫理建設類</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 社區文化中心之設置並發揮其功能(利用社區附近學校或結合社區活動中心辦理)。</li> <li>2. 圖書室之設置。</li> <li>3. 媽媽教室之設置並增進其活動。</li> <li>4. 鄉土文化維護與發揚。</li> <li>5. 康樂與運動設備之設置並增進其活動。</li> <li>6. 全民體育運動之提倡。</li> <li>7. 民俗技藝之保持與發揚。</li> <li>8. 正當娛樂活動之提倡。</li> <li>9. 改善家政、家教及家計之輔導。</li> <li>10. 家中內外環境之美化。</li> <li>11. 家庭膳食營養之改善。</li> <li>12. 家屋裝設之改善。</li> <li>13. 公共道德法律知識之宣傳。</li> <li>14. 社區播音站之設置。</li> <li>15. 敬老尊賢、敦親睦鄰之宣導。</li> <li>16. 國民生活須知及禮儀規範之宣導。</li> <li>17. 模範家庭及好人好事之表彰。</li> <li>18. 守望相助、保防自衛及救生防護之宣導及演練。</li> <li>19. 社會優良風氣之維護及倡導。</li> <li>20. 低收入戶子弟就學之協助。</li> <li>21. 成人補習教育之舉辦。</li> <li>22. 代書與諮詢服務之舉辦。</li> <li>23. 社區志願服務之舉辦。</li> <li>24. 社區長壽俱樂部之組設。</li> <li>25. 社區男、女童子軍之組設。</li> <li>26. 宗教慈善團體舉辦公益活動之聯繫與鼓勵。</li> <li>27. 社區通訊之刊行。</li> <li>28. 其他。</li> </ol>
--	--

資料來源：台灣省政府社會處（1990：112-115）；唐學斌（1972：487-490）

研究者繪圖整理

## 【附錄十】

### 1971 年「社會工作教學做一貫研討會」會議結論

1971 年「社會工作教學做一貫研討會」通過之總結論如下，將送請政府有關單位參考採行（聯合報，1971 年 2 月 7 日，第 2 版）：

#### 一、社會工作教學課程的編排：

- (一)、在大學中增設「社會科學學院」，內設政治學系、經濟學系、社會學系及社會工作學系等，因上述各學系不在法律學範圍之內，而屬社會科學，故應隸屬社會科學學院，既名實相符，又符合現代學制潮流，且與各國大學制度一致。
- (二)、在「社會科學學院」未設立以前，將各大學現有的社會學系，分設社會理論及社會工作兩組，以培養專業社會工作人員。

#### 二、社會工作教學方法的改進：

社會工作教學方法應儘量改進，除用演講方式外，應多採用分組討論、分組研究、專題研究、協同教學等方法，並應充實圖書及教學的視聽教具及設備。

#### 三、社會工作教材的研究：

建議編著社會工作叢書、選譯外國有關社會工作論文及翻譯國外有關社會工作教科書、整編國內社會工作記實等，以供各大學社會工作各科教材之用；並請國立編譯館邀集有關學者、專家，共同編撰「社會工作辭典」，以求劃一。

#### 四、社會工作實習的改進：

- (一)、加強實習課程以 6-8 學分爲準。建議教育部令飭各學校，將社會工作組學生所繳的實習費用，全部撥充實習之用。
- (二)、政府設立永久性的實驗社區，配合各種社會工作實習之用。
- (三)、實習經費的籌措，各校可配合政府對社區貧民之援助等經費運用。

五、社會工作人力資源及人事制度的研究：

- (一)、政府應制定社會工作人員考試任免人事制度，以提高社會工作人員專業標準、素質與興趣。
- (二)、建議內政部對社會工作人力資源的供求實況，應設置專任人員負責擬訂，並實施五年持續性的研究計畫，其第一年應優先研究有關訂定社會工作人事制度的參考資料。

六、社會工作人員在職訓練：

- (一)、中央及省市應設置社會工作在職人員訓練單位，如因限於人員、經費無法設置時，亦應就現有經費預算調整支付，並指派專人專責辦理。
- (二)、中央應積極爭取聯合國及區域間獎補助金，派遣富有社會工作學識及經驗人士出國進修，回國後辦理社會工作在職訓練。
- (三)、各社會福利機構，應按其需要、財力、人力、物力，採適當方式，如組班訓練、工作中訓練、職前訓練、定期性工作會議、個案會議、研討會、函授訓練及保送進修等，以達成工作人員發展的目的。
- (四)、請教育部訂定辦法，以甄選方式，准予實際從事社會工作在職人員，進入大專院校社會工作學系進修，修滿學分後授予學位。

## 【附錄十一】

### 社會工作界人士於 1971 年「中央社會工作會議」中之提案內容 及審議結果

第卅四案 提案人：張鴻鈞、熊芷、陸光、陶淑貞、丁碧雲、鄭茂根、陸京士、  
李鴻音、任佩玉、方青儒、朱明、曹沛滋、張秀卿、曹培隆

壹、案由：加強社會工作專業教育，以培養社會工作專業人才案。

貳、說明：

一、近代國家無不重視社會福利，而社會福利事業發展，有賴於社會工作學理與方法之進步，而社會工作學理與方法之進步，又賴於社會工作教育之改進。我國社會福利事業之所以難以迅速發展，因素固多，而國內社會工作專業人才之缺乏，實為重要原因之一。

二、聯合國社會委員會於一九四六年成立時，在其宣言上表示：以增進個人及社會福利為目的之社會工作能否獲致改進，端視其主持者及工作人員之曾否受過社會工作專業教育以為斷。故加強社會工作專業教育，培養具備專業水準與專業精神之社會工作人員，實為當前發展社會福利事業之重要措施。

三、目前世界各國大多分別設有二年制社會工作專科學校、四年制大學社會工作系及社會工作研究院等，以英美最為發達，亦最具成效。反觀我國，過去在大陸先後在金陵、燕京、復旦、華西等各大學及社會教育學院中附設或專設少數社會工作專業課程。自政府遷台以後，乃在國立台灣大學、國立政治大學、國立師範大學、台灣省立中興大學、私立東海大學、私立輔仁大學、私立中國文化學院等七所大學中，分別設置社會學系、民族社會學系、社會教育學社會事業組及社會工作學系。迄今廿餘年，我國社會工作專業教育，僅停留在大學本科教育階段，既無社會工作專科學校，亦乏社會工作研究所，整個體系無由建立，較其他各國，落後甚多；尤以優良師資缺乏，設備不敷使用，課程不夠水準，教學方法效果不佳，應有教材缺少，實習時間及機構均不充足等，在在亟需改進。

四、本黨第九屆二中全會所通過之「民生主義現階段社會政策」中宣示：以社會保險、國民就業、社會救助、國民住宅、福利服務、社會教育等為內容，採取社區發展之方式，促進民生建設，加強社會福利措施，建立社會安全制度，並強調任用各大學有關社會工作學系之畢業生，從事社會福利事業。因此，為配合本黨民生主義現階段社會政策，加強推行社會福利措施，自應積極發展社會工作專業教育，培養社會工作專業人才，以應國家今後迫切之需要。

參、辦法：

- 一、多設公立或私立社會工作專科學校。
- 二、在各大學中設立社會工作學系。
- 三、將各大學現有社會學系分為社會學組及社會工作組，分組招生，並分組教學。
- 四、在大學內，設置社會工作研究所。
- 五、迅速修訂各大學社會工作組及社會工作系全部課程。

以上各項建議，擬請轉送教育部從政同志採納辦理。

肆、處理意見：擬請第三審查組審查。

補充說明 原提案人：張鴻鈞

- 一、培養社會工作教學師資並提高其待遇，俾其專心從事社會工作教學。
- 二、充實改進現有社會工作教育學系，俾台灣地區至少有一、二所師資充實設備完善之社會工作教育機構。
- 三、增設社會工作教育機構以適應國家政策及社會需要。
- 四、輔導改進現有社會工作在職訓練機構，以提高在職人員之素質及技能。
- 五、儘速增設社會工作在職訓練機構，以訓練各種各級社會工作人員，並宜由社政機關與各大專院校社會工作教育機構密切配合辦理。

伍、審查意見：建議中央主管部門審酌辦理。

陸、大會決議：照審查意見通過。

資料來源：中國國民黨中央委員會第五組（1971：195-197）



第卅六案 提案人：丁碧雲、方青儒、巫鈞連、唐學斌、呂錦花、陶淑貞、馬鎮方、曹培隆、熊芷、任佩玉、陸光

壹、案由：請增設中山獎學金考試社會工作學門案。

貳、說明：查本黨設置之中山獎學金留學考各種科系均有名額，惟獨對人文社會科學中之社會工作學科無獎學金名額之設置。目前政府全力推行社會福利事業，為求配合民生主義之社會福利政策及 總統手訂育樂兩篇之意旨，極宜培育該項社會福利工作人才，應將中山獎學金留學考試增設社會工作學門名額，以利社會福利之推行。

參、辦法：請按照其他各科系辦法辦理。

肆、處理意見：擬請第三審查組審查。

伍、審查意見：送請中央主管部門酌辦。

陸、大會決議：照審查意見通過。

資料來源：中國國民黨中央委員會第五組（1971：199）

【附錄十二】 1960-1986 年間社會工作相關期刊收錄文章主題統計表

	社會 工作 概論	社工 倫理 價值	社工 教育	社工 專業 制度	個案 工作	團體 工作	社區 工作	社會 福利 行政	社會 福利 財源	家庭 社會 工作	醫務 社會 工作	矯治 社會 工作	兒童 福利	老人 福利	殘障 福利	勞工 福利
1960													2			
1961	1				2				2			1	4			
1962	3				1			1	2	2				1		
1963							6		1			3		2		2
1964							3	1		3		1		1		
1965										6	1	3		1	1	
1966																
1967																
1968																
1969	3	1					5			2	1	2		1		
1970	1			1	1		6					2	2	2		
1971	1			1		1	18							3		
1972	3	1		1		1	34	3		4		2	2	1	2	
1973	1		1				53	4	1	1	2	4	3			1
1974	2	1			1		26			2	2	1	3	2		3
1975					1	1	30	2		1	3	4	1	4	1	1
1976	1				1	1	27	3				4	1	5	2	1
1977							1				1	3	2	11	1	2
1978	1						6				2		4	6	1	2
1979	2		2	2			17	2		2		2	2	7	2	3
1980	3	1	5	5	2	2	9	2		1		5	1	10	5	1
1981	5	2	1	1	2	2	15	6	1	2	1	4	1	19	14	2
1982	3	1	1	1			18	9	1	2	2	3		31	1	3
1983		1	2	2	3		7	7	1	2	1	4	2	24	6	3
1984	2	5	2	2	1	3	21	6	1	1	2	1	1	8	2	4
1985	7	1	4	4		1	14	3	8	1	3	9	3	9	1	2
1986	4	2			4	4	29	5		18		1	3	5	7	2
小計	43	16	18	20	19	16	345	54	18	50	21	59	37	153	46	32

註：此期間另有社會工作歷史 1 篇；學校社會工作 7 篇；工業社會工作 3 篇；福利國家 9 篇。

資料來源：整理自黃彥宜（1988：82-84）

## 【附錄十三】 台灣省「小康計畫」計畫項目暨執行成果

### 壹、「小康計畫」計畫項目

#### 一、擴大救助、收容、安養：

1. 繼續辦理現行各種救濟工作，擴建增建救濟機構，增加家庭補助名額，以擴大救助、收容、安養，使一級貧民全部獲得安置救助。
2. 殘障、痼疾、低能（白癡）精神病患之二、三級貧民予以全部收容安置，以減輕其家庭負擔，便利參加生產、就業。
3. 擴大推行貧民醫療救助，加強疾病防治，使有勞動能力之貧民，免於貧病交迫，迅速恢復工作能力。
4. 積極加強辦理急難救助及嚴重精神病患之收容，使低收入者不致因意外變故及精神病患家屬之拖累而陷入貧困，有效防止新貧戶發生。
5. 發動社會力量，舉辦養老、育幼等慈善事業。

#### 二、輔導生產：

1. 以縣市鄉鎮為單位，調查可供輔導貧民從事農、漁、牧及手工藝等生產資源，分期分區輔導本地區有勞動能力之貧民從事生產。
2. 策劃興建市場，分配貧戶經營。
3. 舉辦小本貸款：由省屬金融機構融通資金，透過各級農會、合作社等，辦理小額無息或低利生產貸款，放寬保證條件，及簡化手續，以提供貧民生產資金。
4. 提供之生產條件，採合理計算，務使貧民享有辛勞成果，累積財富，逐漸脫離貧窮，進入小康境地。

#### 三、輔導就業：

1. 以縣市、鄉鎮（社區）為單位，調查在外辦理工廠、企業已具規模之當地人士，發動其錄用本鄉具有勞動力之貧困子弟。
2. 將具有工作能力之貧民，按其志願能力輔導就業。
3. 由各公私企業機構以僱用人員之多寡，比例提供貧民就業機會，輔導就業。

#### 四、辦理職業訓練：

1. 以縣市為單位，與工、商、農等職業學校配合，訓練有工作能力而無工作技能之貧民，使具有專長，以利輔導就業。
2. 與工廠企業主定約，以即訓即用方式，合作辦理職業訓練，並輔導其在原工廠企業就業。

3. 以鄉鎮（社區）為單位，設小型工廠，或規劃設置小型工業區，就地辦理職業訓練並輔導就業。

五、興建貧民住宅：以縣市、鄉鎮為單位，配合社區及貧民原有建地，興建貧民住宅供貧民居住，以改善其住宅環境，避免疾病，減少致貧原因。

六、指導節制生育：推行家庭計畫工作人員，應經常對貧戶實施家庭訪視，勸導貧戶節制生育，並免費提供技術指導及所需藥物。

七、輔導接受教育：

1. 加強輔導貧戶適齡兒童入學，以提高其知識水準，增加其日後謀生能力。
2. 以貸予入學費用方式，鼓勵貧戶子弟就讀高級職業學校。其成績優良者，免除其學雜費，或發動社會人士，贈送獎學金。
3. 辦理貧民成人補習教育，培養其勤勞精神，以增加其謀生能力；並灌輸其環境衛生、家庭計畫、公民道德及一切現代生活知識及榮譽心理。

八、推行社區生產福利事業：

1. 調查社區可用資源，發動以社區力量，辦理本社區之救助工作。
2. 興辦社區家庭副業，輔導生產。並設置「媽媽教室」，講授親職教育，家政知識等，以加強家庭之社會功能。
3. 將社區內之貧民，分配於社區內之宗教慈善團體及地方熱心人士，負責輔導其脫離貧窮。
4. 社區普設托兒所，增加貧戶婦女從事生產機會與時間。
5. 各社區（或縣市鄉鎮）採以工代賑方式，遇有公共工程及公共造產時，無論發包辦理與否，均設法儘先僱用貧民從事勞務。
6. 組織社區合作社，增加收入，減輕負擔，改善生活。
7. 發動當地衛生機構，公私立醫院各大專院校醫學系學生，組織巡迴保健服務隊，配合社區發展單位，指導公共衛生，疾病預防，並舉行定期健康檢查，減少貧民施醫對各縣市政府之負擔。
8. 加強宣導有關法令及倫理道德實踐要件，預防犯罪。
9. 發動貧民自強運動，鼓勵貧民子弟從事生產，參加訓練，踴躍就業。

九、發動社會力量配合救助運動：

1. 設置「仁愛專戶」，發動社會力量，籌募救濟基金，並設置「仁愛信箱」，協力合作，提供生產、就業、訓練之機會與（p.30）技術，以社會全體力量，共同解決社會問題。

2. 發動學生，利用假期，勸募衣物，並幫助貧民整理環境衛生，及指導其改善家庭生活。
3. 請大眾傳播機構加強宣導救貧工作，表揚貧民自力奮鬥成功事蹟，俾獲得社會廣泛支持，貧民主動合作。

資料來源：台灣省政府（1971：25-31）

貳、「小康計畫」執行成果：

自 1972 年 10 月 25 日起至 1978 年 12 月底止，全省尚有貧戶 2,799 戶，貧民 8,436 人，較 1972 年推行小康計畫前之貧戶 74,247 戶，減少 71,448 戶，6 年中約減少 96%；貧民人數減少 383,027 人，六年中減少約 97%。各項目之執行成果如下表：

大 項	細 項	成 果
(一)、救助、收容、安養	仁愛之家安養	5,269 人
	安養堂安養	497 人（月）
	家庭補助	107,499 人（月）
	貧苦兒童家庭補助	208,320 人（月）
	貧民施醫	住院：36,567 人 門診：656,888 人
	精神病患收治	1,447 人
	結核病治療	4,464 人
	殘障重建	2,285 人
	設置村里托兒所	2,610 班 94,109 人
	急難救助	159,694 人
(二)、輔導生產	小本創業貸款	5,616 戶
	小本農業貸款	957 戶
	貧漁貸款	356 戶
	生產工具貸款	375 戶
	從事客廳即工廠	22,358 戶
	分配市場攤位	481 戶
(三)、輔導就業	安置就業	54,021 人
	以工代賑	303,032 人

(四)、職業訓練	職業訓練	2,520 人
	手工業訓練	3,221 人
(五)、興建住宅	新建	14,259 戶
	整修	7,318 戶
(六)、家庭計畫	結紮手術	1,691 人
	指導結育	64,172 人
(七)、輔導接受教育	大專	75 人
	商職	1,301 人
(八)、推行社區福利事業	改善家戶衛生	187,930 戶
	改善貧民住宅	8,204 戶
	設置托兒所	1,809 戶
	輔導就業	19,566 人

資料來源：台灣省政府（1979：255-6）

【附錄十四】

台灣省推行社會工作人員制度計畫

68.8.27 府工字第六四五八三號函

70.6.23 府社工字第二一四〇二號函修正

壹、依據：

- 一、行政院於民國 54 年訂頒「民生主義現階段社會政策」庚項「僱用曾受專業訓練之社會工作人員，負責推進各項工作」之指示。
- 二、行政院於民國 65 年 10 月第 1498 次會議通過「中華民國台灣經濟建設六年計畫」第六章建立社會工作人員專業制度之決策。
- 三、內政部於民國 65 年 11 月訂頒「當前社會福利救助業務改進方案」(伍)建立社會工作人員制度之規定。
- 四、台灣省政府委員會 68 年 7 月 9 日第 1480 次會議決議案。

貳、實施要領：

一、員額：

- (一)、推行社會工作人員之縣市，每一鄉鎮（市）區應置社會工作人員一名，工業發達、人口密集地區得視實際需要酌增 1 至 2 名。
- (二)、推行社會工作人員之縣市，應置社會工作督導員，每滿五鄉鎮（市）區 1 名。
- (三)、本府社會處應置社會工作指導員，每 4 縣市 1 名。

二、配置：

- (一)、縣市社會工作人員，配屬各縣市政府社會科（局），並依工作需要派駐各鄉鎮（市）區服務。
- (二)、縣市社會工作督導員配屬各縣市政府社會科（局）。
- (三)、本府社會處社會工作指導員，配屬社會處社會工作室。

三、遴用標準：

(一)、社會工作人員資格：

1. 大專院校社會工作科系，社會學系或其他相關科系畢業者。
2. 年齡在 35 歲以下。
3. 男性須服完兵役。
4. 身心健康，無不良嗜好，國語及當地方言流利，並具社會工作熱忱者。

(二)、社會工作督導員，自公私立社會福利機構之社會工作人員中資深績優者遴選之。

(三)、社會工作人員由本府社會處會同人事室統一公開甄選，甄選辦法另訂之。合格人員由本府列冊函送有關縣市政府辦理約聘僱。

#### 四、工作項目：

##### (一)、防治家庭問題，健全家庭功能：

1. 輔導家庭，促進兒童健全發展。
2. 輔導家庭成員，預防與解決個別問題。
3. 輔導調和家庭關係。

##### (二)、輔導青少年及服務老人，和諧人際關係：

1. 輔導失學、失業及失意青少年，發揮個人潛能。
2. 提供老人福利服務。
3. 協助老人參與社會服務。

##### (三)、啓發社區意識，健全社區發展：

1. 協助民眾認識社區需要，增進其責任感與參與感。
2. 協助社區理事會，設計並推行發展方案。
3. 協助民眾發掘與運用社會資源。

##### (四)、配合地方實際需要，協助其他福利服務事項。

#### 參、其他應行注意事項：

- 一、社會工作人員以辦理本計畫所訂之工作項目爲限，各縣市政府不得指派社會工作人員擔任一般行政工作。
- 二、各縣市政府得視社會工作人員實際需要，彈性規定其工作區域與時間。
- 三、派駐鄉鎮（市）區服務之社會工作人員，應兼受鄉鎮（市）區長之監督與指導。
- 四、社會工作人員之待遇、差假，依照本府約聘僱人員之規定辦理。
- 五、舉辦各級社政人員在職訓練時，應增列社會工作課程，以增進其社會工作專業知能。
- 六、關於社會工作人員制度之推行，應運用大眾傳播工具廣爲宣傳。
- 七、推行社會工作人員制度之縣市，依據本計畫，訂定其年度實施計畫，報請本府核定後實施。（p.11）

資料來源：台灣省政府社會處（1995：7-11）



【附錄十五】 1971-1983 年社會工作領域重要出版品一覽表

類別	著/譯者、出版年、書名
社會工作概論	<p>蔡漢賢主編（1972）。《社會工作理論與實務》。台北：社會福利研究會。</p> <p>廖榮利（1973）。《動態社會工作》。台北：茂昌圖書。</p> <p>廖榮利（1974）。《社會工作概論》。台北：自印。</p> <p>白秀雄（1976）。《社會工作》。台北：三民。</p> <p>蔡漢賢主編（1977）。《社會工作辭典（初版）》。台北：社區發展研訓中心。</p> <p>丁碧雲、沙依仁譯（1980）。《社會工作概論》。台北：五南。</p> <p>徐震、林萬億（1982）。《當代社會工作》。台北：五南。</p> <p>張隆順譯（1982）。《社會工作倫理》。台北：國立編譯館。</p> <p>廖榮利（1983）。《社會工作學》。台北：自印。</p>
個案工作	<p>姚卓英（1971）。《社會個案工作原理與實施》。台北：正中。</p> <p>丁碧雲（1972）。《社會個案工作》。台北：正中。</p> <p>藍采風（1978）。《危機調適的理論與應用》。台北：幼獅。</p> <p>林幸魄（1978）。《怎樣做個案工作》。台北：幼獅。</p> <p>廖榮利（1979）。《動力個案工作》。台北：自印。</p> <p>廖榮利（1983）。《社會個案工作》。台北：自印。</p>
團體工作	<p>袁國維編（1977）。《社會團體工作概論》。台北：正中。</p> <p>李建興（1980）。《社會團體工作》。台北：五南。</p> <p>李南雄（1980）。《社會團體工作》。台北：自印。</p> <p>廖清碧、黃倫芬譯（1983）。《社會團體工作》。台北：桂冠。</p>
社區工作	<p>唐學斌（1971）。《社區組織與社區發展》。台北：新陸。</p> <p>唐學斌（1976）。《社會工作與社區發展》。台北：金鼎。</p> <p>徐震（1980）。《社區與社區發展》。台北：正中。</p> <p>徐震譯（1982）。《社區論》。台北：黎明。</p> <p>徐震編譯（1983）。《社區發展在歐美》。台北：國立編譯館。</p>
研究法	<p>龍冠海（1972）。《社會調查與社會工作》。台北：三民。</p>
社會福利	<p>陳國鈞（1975）。《社會政策與社會立法》。台北：三民。</p> <p>劉脩如（1977）。《社會政策與社會立法》。台北：國立編譯館。</p> <p>劉脩如編（1982）。《中外社會政策比較研究》。台北：中央文物供應社。</p> <p>岑士麟（1983）。《社會政策與社會立法》。台北：三民。</p>

、 政策、 立法	<p>劉脩如（1976）。《社會福利行政》。台北：國立編譯館。</p> <p>白秀雄（1981）。《社會福利行政》。台北：三民。</p> <p>詹火生譯（1982）。《社會行政概論》。台北：黎明文化。</p>
	<p>唐學斌（1973）。《社會福利新論》。台北：金鼎。</p> <p>李鴻音（1975）。《社會福利之研究》；台北：正中。</p> <p>白秀雄（1976）。《瑞典美國及我國社會福利比較研究》。台北：中國社會福利協進會。</p> <p>白秀雄（1977）。《社會福利的理論與實際》。台北：商務。</p> <p>詹火生（1980）。《社會福利工作方案評估方法概論》。台北：自印。</p> <p>李增祿編（1982）。《中外社會福利服務比較研究》。台北：中央文物供應社。</p> <p>林萬億、郭振昌譯（1982）。《社會福利計畫論》。台北：黎明文化。</p>
人類行為與社會環境	<p>廖榮利（1979）。《行為發展與心理衛生》。台北：自印。</p> <p>沙依仁（1983）。《人類行為與社會環境》。台北：五南。</p>
服 務  領 域	<p>周建卿編（1983）。《老人福利論叢》。台北：中華書局。</p> <p>周建卿編（1983）。《老人福利》。台北：商務印書館。</p> <p>徐立忠（1983）。《高齡化社會與老人福利》。台北：商務印書館。</p> <p>江亮演（1983）。《老人福利理論與實務》。台中：宏光文化。</p> <p>張隆順譯（1983）。《英國老人社會工作》。台北：國立編譯館。</p>
	<p>丁碧雲編（1975）。《兒童福利通論》。台北：正中。</p> <p>丁碧雲（1979）。《兒童福利工作手冊》。台北：救總台北兒童中心。</p> <p>沙依仁（1979）。《兒童發展與兒童行為》。台北：世紀。</p>
	<p>藍采風（1982）。《婚姻關係與適應》。台北：張老師月刊社。</p> <p>藍采風、廖榮利（1982）。《親職與家庭生活》。台北：張老師月刊社。</p>
	<p>周震歐（1961）。《犯罪心理學》。台北：自印。</p>
	<p>吳武典編（1980）。《學校輔導工作》。台北：張老師月刊。</p>
	<p>姚卓英（1973）。《醫務社會工作》。台北：正中。</p> <p>姚卓英（1978）。《傷殘復健概論》。台北：杏文。</p> <p>藍采風、廖榮利（1978）。《醫療社會學的領域》。台北：書評書目。</p> <p>廖榮利、藍采風（1983）。《醫療社會學》。台北：三民。</p>
CCF 等民間組織出版之社會工作書籍	<p>廖榮利（1970）。《社會工作實習指導與督導訓練》。台中：基督教兒童福利基金會。</p> <p>藍采風（1975）。《兒童福利研究：寄養服務與社會工作》。台中：基督教兒童福利基金會。</p> <p>張思忠等譯（1978）。《社會個案工作》。台中：向上兒童福利基金會。</p>

	<p>王仁雄等譯（1979）。《社會個案工作的專業關係》。台中：基督教兒童福利基金會。</p> <p>鄭基慧譯（1979）。《團體動力學導論》。台中：基督教兒童福利基金會。</p> <p>中華兒童福利基金會編（1980）。《社會工作實例：個案診斷與處置》。台中：基督教兒童福利基金會。</p>
蔡漢賢編著之圖書	<p>蔡漢賢主編（1972）。《社會工作專業化之研究》。台北：社會福利研究會。</p> <p>蔡漢賢、史習禮編（1975）。《社會工作有關法規選輯》。台北：自印。</p> <p>蔡漢賢主編（1976）。《志願服務實例》。台北：文化社工系。</p> <p>蔡漢賢主編（1976）。《對我國現行社會工作有關法規的檢討與建議》。台北：自印。</p> <p>蔡漢賢主編（1976）。《如何促成我國社會工作專業化論見彙編》。台北：自印。</p> <p>蔡漢賢（1977）。《社會工作論叢》。台北：文化社工系。</p> <p>蔡漢賢主編（1977）。《英文社會工作名著選讀》。台北：文化社工系。</p> <p>蔡漢賢等譯（1977）。《各國社會工作專業教育概況》。台北：文化社工系。</p> <p>蔡漢賢主編（1977）。《志願服務的理論與實際》。台北：文化社工系。</p> <p>蔡漢賢主編（1977）。《各國社會工作專業體制之研究》。台北：自印。</p> <p>蔡漢賢主編（1978）。《社會工作的國情化與國際化》。台北：文化社工系。</p> <p>蔡漢賢主編（1978）。《社會工作有關資料選註》。台北：文化社工系。</p> <p>蔡漢賢主編（1979）。《個案工作原理與實例研析》。台北：文化社工系。</p> <p>蔡漢賢主編（1980）。《民間故事與社會工作》。台北：自印。</p> <p>蔡漢賢主編（1982）。《志願服務的理論與實務》。台北：社區發展研訓中心。</p>
其他	<p>劉焜輝譯（1980）。《諮商與心理治療》。台北：漢文。</p> <p>曾文星、徐靜（1981）。《心理治療：原則與方法》。台北：水牛。</p> <p>柯教正等譯（1983）。《聯合家族治療》。台北：大洋。</p> <p>劉焜輝（1978）。《團體輔導研究》。台北：漢文。</p> <p>呂勝瑛（1981）。《成長團體的理論與實務》。台北：遠流。</p> <p>王慧君編（1982）。《團體領導者訓練實務》。台北：張老師月刊。</p> <p>游麗嘉編譯（1983）。《心理劇入門》。台北：大洋。</p> <p>張老師月刊社（1980）。《家庭與婚姻諮商》。台北：張老師月刊社。</p> <p>戴傳文編（1983）。《婚姻與婚姻諮商》。台北：大洋。</p> <p>陳麗欣、彭少華、王方（1982）。《青少年濫用藥物問題之研究》。</p> <p>陳麗欣（1983）。《少年犯罪種類與其個人家庭學校社會生活之比較分析》。</p>

研究者繪圖整理

## 【附錄十六】

1970-1986 年社會工作研究主題分類統計表

	個案工作	團體工作	社區工作	管理	社工教育	社工人員	督導	志願服務	家庭服務	兒童服務	少年服務	婦女服務	老人服務	殘障服務	矯治工作	醫務社工	工業社工	就業	勞工	住宅	社會政策	其他	合計
1961																							
1962						1															1		2
1963																							
1964											1				1						1		3
1965															2				1				3
1966															2								2
1967																					1		1
1968												1			3								4
1969																					2		2
1970		1												1								3	5
1974						1																	1
1975						1	1	1							1								4
1976											1		1			1			1			1	5
1977						1					1	1	1										4
1978	1	1	1									1		1			1		1				7
1979			1	1		1										1					1		5
1980		1	3			1									1			1					7

1981		1		1			1			2			2	1	3	1	2			1		1	16
1982		2	2			3	2								1	1			1		1		13
1983		1	2	1		2		3	2		3	2	6	1	3			1				3	30
1984		1	2	3	2	1		3	1	1	1	1	1	2			1				1	1	22
1985		2	4	1		2				1	2	2		2	1	3	2	1			1	1	25
1986			1		1	2		3	1			1			2	6					2		19
合計	1	10	16	7	3	16	4	10	4	4	9	9	11	8	20	13	6	3	4	1	11	10	180

註 1：1961-1969 年之數據係整理自蔡漢賢主編（1992：728-799）；1970-1986 之數據係整理自黃彥宜（1988：80）

註 2：社工人員含社工專業；社工教育含社工在職訓練；就業含失業問題；社會政策含社會救助。

