

職組職系簡併變革之芻議—以社會工作職系為例

童聖桓¹

《摘要》

銓敘部業於 105 年 3 月 31 日提出《職組暨職系名稱一覽表修正草案》，對現有進行職組與職系通盤檢討，並作大幅度之調整修正。然此次職組職系修正草案中，銓敘部審酌社會工作職系與社會行政職系、勞工行政職系之考試類科、工作內涵、基本學識及專長條件無明顯差異，評估無分立職系之必要，故擬予以整併為「社會服務行政職系」。此舉對於社會工作專業的建置有重大影響，更對社工專業的「教、考、訓、用」等制度產生極大的變化。

本研究從文獻分析法與深度訪談法，了解此次社會工作職系的簡併，將會如何影響社會工作在公部門的專業發展，或對社會工作人員「教、考、訓、用」制度有其他何種影響，並進一步彙整討論相關利害關係人對此次社會工作職系簡併的態度及會誰影響較高；研究發現本次社會工作職系簡併，雖可增加現職公職人員調任彈性及機關單位用人的彈性，但也將可能會接連影響大學教育核心課程設計、考試類科整併及選取問題，甚至會增加機關單位培養訓練成本，連帶影響大學生、正準備該考科的考生，及機關單位未來在職訓練安排等問題，本研究亦期待將此研究結論提供予相關部會，作為後續研議簡併必要性及相關配套之參考。

關鍵字：職組職系、社會工作職系、教考訓用、利害關係人

¹ 作者為國立政治大學公共行政學系碩士生，現職臺北市府社會局家庭暴力暨性侵害防治中心社會工作師。

壹、緒論

一、研究背景

我國政府機關所置公務人員職務設計，始自 58 年實施職位分類制度時，計設有 159 個職系（朱武獻，2004；陳志瑋，2013），嗣於 76 年 1 月 14 日配合新人事制度施行時，由銓敘部依公務人員任用法擬訂及報請考試院核定發布，大幅整併為 53 個職系，並組成 26 個職組，並自同年月 16 日與公務人員任用法一同實施；當時設置之 53 個職系，其中行政類計有 9 個職組（包括 23 個職系），技術類計有 17 個職組（包括 30 個職系）。嗣於 79 年至 100 年間歷經 12 次修正，最終依考試院於 100 年 10 月 31 日公布的《職組暨職系名稱一覽表》及 100 年 11 月 22 日公布的《依法考試及格人員考試類科適用職系對照表》之四層分類架構，即先分為行政類別和技術類別；次以各類別細分職組為 43 個職組，即行政類可分「普通行政」等 15 個職組，技術類可分「農林保育」等 28 個職組；再各職組內細分職系，即行政類可分「一般行政」等 45 個職系，技術類可分「農業技術」等 51 個職系，共計 96 個職系。

我國公務人員職組職系之設置，旨在因應專業分工之考量，但由於區分過為繁雜瑣細，不僅妨礙行政機關用人彈性，也造成公務人員轉調不易、難以培養通才等困境，而迭有檢討簡併的強烈呼籲（張四明，2016）。對於這樣的結果，不僅職組職系要簡併，考試類科也要簡併。104 年 2 月 5 日考試院第 12 屆第 22 次會議通過「第 12 屆施政綱領」，「壹、總綱」明文：「三、通盤檢討整併職組職系及考試類科，精進考試方法與培訓機制，完善選才、育才與留才制度」。事實上，在第 12 屆之前，銓敘部即有專案小組，朝「行政類職系加以整併、技術類職系維持專業分工」之方向，即採簡併、通才、彈性之原則處理，且朝行政類應較通才，技術類較專業取向檢討研議。銓敘部研議中的方案，擬依：1.重整職系核心職能，便於設科取才經濟；2.配合組織調整情形，合理區分工作內涵；3.整合不同專業人力，因應彈性用人所需；4.確保專才通才並重，提昇整體工作效能；5.

參考學校系科設置，辨別職系所需學識等方向，將 43 個職組、96 個職系簡併為 21 個職組、44 個職系（楊戊龍，2016）。

銓敘部於 105 年起，為因應國內外政經濟、社會、文化等環境快速發展及全球化競爭時代，文官須處理事務之廣度與深度，已非昔比，僅具備單一專業能力者，尚不足以完全勝任所任職務之工作職責，實須進行簡化公務人員職務分類，並於合理範圍內增加人員調動彈性，藉此培育公務人員兼具專業性之通才能力，以肆應全球化時代之國家發展需要。故基於其職責所在，於 105 年 3 月 31 日提出《職組暨職系名稱一覽表修正草案》，對現有進行職組與職系通盤檢討，並作大幅度之調整修正，係將原有的 43 個職組調整為 22 個職組，即行政類職組由原 15 個職組調整為 8 個職組，技術類職組由原 28 個職組調整為 14 個職組；原有的 96 個職系調整為 45 個職系，即行政類職系由原 45 職系簡併為 17 個職系，技術類職系由原 51 個職系簡併為 28 個職系，使政府機關人才培育及人力運用，發揮更積極之功能，以能達到人與事之適切配合，從而促進機關業務之推行，提昇政府行政效率²。

另銓敘部 105 年 3 月 31 日提出《職系說明書修正草案》³，就現行職系內工作內涵，審視機關業務變動、現行政府職能結構及發展情形，並參酌公務人員考試類科與應試專業科目設置情形、大學校院系所設置及授課科目或必修科目、各機關職務歸系分布情形等相關資料，進行通盤檢討研究，據以認定各職系之工作性質及所需專業知能之相關性。為期審慎，銓敘部將通盤檢討規劃情形，分別於 103 年 12 月 2 日、104 年 2 月 25 日及 104 年 5 月 26 日提請考試院考試委員座談會提示意見；復於 104 年 4 月至 11 月間，辦理 16 場次相關宣導座談會，積極與相關機關及人員溝通協調，廣徵各界建議；嗣銓敘部擬具職系說明書修正草案（初稿），於 105 年 2 月 25 日函詢中央暨地方各主管機關意見，以為同一職組或修正職組名稱與職系說明書修正之參考。

² 參考自考試院 105 年 3 月 31 日《職組暨職系名稱一覽表修正草案》總說明。

³ 參考自考試院 105 年 3 月 31 日《職系說明書修正草案》總說明。

二、研究動機與研究問題

在一切講究專精分工的工業化時代，不論志願組織的社會工作實務、國家政府的社會福利輸送實務，社會工作專業的發展也在二十世紀初走向專業化。然而，任何專業的成立，在尋求社會認可的過程中，本身必須具有一套獨特的專業知能與技巧，此專業知能也必須能因應社會變遷的需要不斷創新和提昇，而專業所屬的成員之間應該享有一套共同的工作理念、價值、倫理和興趣。不僅如此，這套專業理念系統還需要尋求社會的認可，且為其他相鄰專業所接納，取得一個具有不可取代的專業地位（鄭麗珍，2011）。臺灣社會工作專業人員協會（以下簡稱「社工專協」）及社工先進與專家學者們，過往至今不斷為了臺灣社會工作專業發展而努力，自民國 91 年起，不斷倡議及爭取公部門社工人力的擴充、任用，並於民國 93 年辦理「社會工作專業在公部門之角色定位與功能—研議社會工作職系」座談會，積極研擬「社會工作師考、訓、用制度」，最終考試院銓敘部回應社工專協及相關社福團體的建議，通過增設「社會工作職系」一案，並始於 95 年之國家考試辦理「公職社會工作師」高考，為公部門舉用所需之社會工作專業人才。有關公職社工師制度，從 2006 年開始實施，至今已十年。表一顯示需用人數逐年增加中，也代表政府部門對於社會工作專業人員的重視（王永慈，2016）。

表 1：公職社會工作師類科相關統計數據表

項目類別	年度	報考人數	到考人數	需用人數	需用人數合計	錄取人數	錄取人數合計	錄取率
高考	95	199	148	16	22	24	30	16.22%
地特		35	23	6		6		26.09%
高考	96	231	169	18	22	28	32	16.57%
地特		62	37	4		4		10.81%
高考	97	308	244	47	57	70	80	28.69%
地特		104	75	10		10		13.33%
高考	98	543	443	36	41	52	57	11.74%
地特		141	88	5		5		5.68%
高考	99	551	433	17	39	26	48	6.00%
地特		421	275	22		22		8.00%
高考	100	693	510	48	122	60	130	11.76%
地特		627	427	74		70(4)		16.39%
高考	101	867	656	88	181	128	209	19.51%

地特		1,195	784	93		81(12)		10.33%
高考	102	1,253	932	122	207	141	226	15.13%
地特		992	625	85		85		13.60%
高考	103	1,198	907	165	243	206	270	22.71%
地特		859	571	78		64(14)		11.21%
高考	104	1,256	905	173	260	193	251	21.33%
地特		992	676	87		58(29)		8.58%
高考	105	1,152	899	106	220	139	247	15.46%
地特		929	656	114		108(6)		16.46%
高考	106	1,020	788	113	170	129	157	16.37%
地特		700	516	57		28		5.43%
高考	107	1,040	800	137	206	161	214	20.13%
地特		776	519	69		53		10.21%
合計		18,144	13,106	1,790		1,951		

資料來源：整理自考選部

註：錄取人數較需用人數多，係因公告需用人數到考試前有兩個月以上時間，此時間機關可以提報增列需用人數，考試後尚有增額錄取，另外地方特考錄取人數括號內數字為不足額人數，計有 65 人。

然此次職組職系的簡併及變革草案中，銓敘部審酌現行社會工作職系、勞工行政等二個職系均係於 93 年 8 月 27 日自社會行政職系分出設立，且社會工作職系與社會行政職系、勞工行政職系之考試類科應試專業科目及工作內涵，其所需具備之基本學識及專長條件似無顯著差異，具有基本行政管理及行政學、社會學等知能即得勝任，似無分立職系之必要，故予以整併為「社會服務行政職系」⁴。此舉對於社會工作專業的建置有重大影響，除了將過往為社工專業先進們的努力都幻化成灰之外，更對於社工的「教、考、訓、用」等制度產生極大的變化。是以，本研究欲了解此次社會工作職系的簡併，是否影響社會工作在公部門的專業發展，或對社會工作人員「教、考、訓、用」有其他影響，並進一步彙整出社會工作職系的簡併會對哪些利害關係人影響較多，期待將此研究成果訴諸相關部會，作為後續簡併變革及相關配套之參考。其研究問題如下：

- (一) 社會工作職系簡併對「教育」制度的影響為何？
- (二) 社會工作職系簡併對「考試選拔」制度的影響為何？
- (三) 社會工作職系簡併對「培養訓練」制度的影響為何？

⁴ 參考自考試院 105 年 3 月 31 日《職系說明書修正草案對照表》社會服務行政職系說明。

(四) 社會工作職系簡併對「任用升遷」制度的影響為何？

(五) 機關內部利害關係人對於此次社會工作職系整併的態度為何？

貳、文獻回顧

欲探討社會工作職系簡併之影響情形，必須從職組職系之設定開始談起；再之，對於公務人員的「教（教育）、考（考試選拔）、訓（培養訓練）、用（任用升遷）」的相關學理中，去探討社會工作職系簡併在「教、考、訓、用」等制度下可能會產生什麼影響，據此以作為研究之根基，最後再以利害關係人觀點，彙整分析受到影響的利害關係人，及其影響程度。以下，分就公務人員的職組職系、教育、考試、訓練、任用的發展現狀，及利害關係人等觀點，分別說明：

一、職組職系之設定

在簡薦委制度下，將公務人員區分為簡任、薦任和委任三個官等，並以人為分類對象；因與職務工作無關，自無職系的設置。但採行職位分類制度後，該制度的基本結構，起始於以「職位」為中心，依各個職位上主要工作的性質，將其相同相近者歸納成「職系」；另按各個職位上主要工作的繁簡難易和責任輕重，將其相同相近者歸納成「職等」，再將「職等」和「職系」兩者交叉構成「職級」；而每一職級均包括同職等和同職系的全部職位在內。因此，職系與職等可謂職位分類制度結構中的兩大根本。復就職位分類制度理論而言，可視需要而有職組的設置，將工作性質相近或可相通或經驗可以互換的數個職系，合成一個職組（徐有守，2006；周萬來，2016）。

職組、職系是職位分類制下條理化工作性質的概念，其設計是為達專才專業、適才適所、人與事的配合，其控制機制在依職務所需專業選才及調任（楊戊龍，2016）。「職系」係工作性質的區分，旨在便於設科取才、職務配置，同一職系的職務，其工作性質及所需學識相似；「職組」係工作性質相近職系之組合，職組之設置則為利於靈活用人、工作指派。職組職系之區分或設置是否合理、妥適，攸關公務人員考試類科之設置及政府機關人才羅致，影響所及，殊為重大。

依公務人員任用法第 18 條第 1 項第 1 款規定，簡任第 12 職等以上人員，在各職系之職務間得予調任；其餘各職等人員在同職組各職系及曾經銓敘審定有案職系之職務間得予調任。第 13 條第 4 項規定，高普初等及相當等級特考及格人員得予任用之機關及職系等範圍，依各該考試及任用法規之限制行之。但依「職組暨職系名稱一覽表」備註欄規定，不同職組之部分職系間得單向或雙向調任。另依「現職公務人員調任辦法」第 5、6、7、8 條規定，現職公務人員考試類科、學系（輔系）或研究所性質、曾修習 20 學分、工作性質、接受教育訓練、專長轉換訓練等與調任職務職系性質相近者，得認為具有擬調任職務職系之專長而予調任。即現制對於機關現職人員之調任，仍保有一定程度的彈性，但要經過學習、審查（楊戍龍，2016）。

本研究所探討之社會工作職系，自 93 年 8 月 27 日自社會行政職系分出設立設置，依考試院於民國 100 年 10 月 31 日修正發布之職系說明書：本職系之職務，係基於社會工作之知能，對社區成長活動與教育訓練、個別、伴侶、家庭與團體等問題之社會暨心理評估處置、兒童、少年與老人之保護服務、更生人之保護、性侵害暨家庭暴力防治服務、兒童保育與早期療育、對失智老人、遊民、病患與精神問題提供心理與生理之醫療協助、就業支持輔導、老弱孤苦貧病、身心障礙與婦嬰幼童之收容養護及不幸與非行少年之教育、諮商輔導等，從事計畫、研究、擬議、審核、督導及執行等工作。其工作內容強調社會暨心理評估處置與支持輔導，與現行的社會行政職系強調合作行政之計畫、研究、擬議、審核、督導及執行不同，更與勞工行政職系強調對勞工政策之擬訂、勞動人力規劃、勞動檢查、勞動條件、勞資關係、勞工福利、勞工保險、勞工安全衛生、職業訓練、技能檢定、就業輔導與促進、勞工統計、勞工團體、國際勞工事務及外勞管理工作內容不同，如表 2 所示。

如此三種不同工作性質及專業屬性的職系，卻被銓敘部認定其所需具備之基本學識及專長條件似無顯著差異，具有基本行政管理及行政學、社會學等知能即得勝任，似無分立職系之必要，故予以整併。顯見銓敘部認為社工直接服

務之工作內容與社會行政間接服務之意涵同屬行政範疇，未查社工專業對人專精深入的服務與評估處遇之獨特性，與社會行政之計畫制度研擬有極大差異；加上，社工服務對象之兒童、青少年、婦女、老人、身心障礙等弱勢族群之就托、就學、就養、就業、照護等身、心、社議題，其服務範疇包含個別、伴侶、家庭與團體等，與勞工行政之僅服務勞工族群，重視勞動權益之範疇，差異甚大。因此，此次三個職系減併，造成模糊的專業分工，影響社會工作職系之從業人員逐漸失去對社工專業自主性，陷入 Fabricant 和 Burghardt (1992) 所謂的「社會工作向下流動」(pro-letarianisation) 或 Dominelli (1996) 所謂的「社會工作減專業化」(de-professionalisation) 的結果 (鄭麗珍, 2011)。

表 2：社會工作、社會行政及勞工行政等三個職系說明書對照表

	社會工作職系	社會行政職系	勞工行政職系
現 行 規 定	本職系之職務，係基於社會工作之知能，對社區成長活動與教育訓練、個別、伴侶、家庭與團體等問題之社會暨心理評估處置、兒童、少年與老人之保護服務、更生人之保護、性侵害暨家庭暴力防治服務、兒童保育與早期療育、對失智老人、遊民、病患與精神問題提供心理與生理之醫療協助、就業支持輔導、老弱孤苦貧病、身心障礙與婦嬰幼童之收容養護及不幸與非行少年之教育、諮商輔導等，從事計畫、研究、擬議、審核、督導及執行等工作。	本職系之職務，係基於社會行政及合作行政之知能，對下列工作從事計畫、研究、擬議、審核、督導及執行等： (一)社會行政：含社會保險、社會救助、社會福利、殯葬行政、社會服務、社區發展、人民團體與社會福利基金會管理、身心障礙福利、社會運動、社會調查及社區處遇等。 (二)合作行政：含合作行政、合作組織、合作業務、合作金融及合作人員訓練等。	本職系之職務，係基於勞工行政之知能，對勞工政策之擬訂、勞動人力規劃、勞動檢查、勞動條件、勞資關係、勞工福利、勞工保險、勞工安全衛生、職業訓練、技能檢定、就業輔導與促進、勞工統計、勞工團體、國際勞工事務及外勞管理等，從事計畫、研究、擬議、審核、督導及執行等工作。
修	社會服務行政職系		
	本職系之職務，係基於社會行政、社會工作、勞工行政、人民團體與合作		

正 規 定	<p>事業管理等知能，對下列工作從事計畫、研究、擬議、審核、督導及執行等：</p> <p>(一) 社會行政：含社會政策、社會保險政策與法規之擬訂、承保、現金給付、財務收支、社會救助、社會福利、社會服務、社區發展、社會福利基金會管理、社會調查及社區處遇等。</p> <p>(二) 社會工作：含個別、伴侶、家庭與團體等問題之社會暨心理評估處置、兒童、少年、老人、身心障礙者與更生人之保護、性侵害暨家庭暴力防治服務、兒童保育與早期療育及對弱勢族群提供心理與生理之醫療協助、就業支持輔導、收容養護、教育、諮商輔導等。</p> <p>(三) 勞工行政：含勞工政策之擬訂、勞動人力規劃、勞動檢查、勞動條件、勞資關係、勞動福祉、退休、勞工保險、職業安全衛生、職業訓練、技能檢定與技能競賽、就業服務、勞工統計、勞工團體及跨國勞動力事務等。</p> <p>(四) 人民團體與合作事業管理：含社會團體、職業團體與合作事業之輔導、推動、管理、社會運動及公益勸募案件許可等</p>
-------------	--

資料來源：作者整理自考試院 105 年 3 月 31 日《職系說明書修正草案對照表》

二、職組職系變革對教育制度之影響

江明修等（2001）指出選任國家人才需有學校教育以為後盾與基礎。政府若能籌設專門學校以培育公務人員，或為上策；如政府遷臺前於交通部所設立之鐵路管理學校、財政部所設立之稅務專門學校以及中央政治學校（政治大學前身，專為培養政治建設人才）等，皆是培育特定公務人員之專門學校。是以在已無專為培育公務人員而設立之學校，而學校教育又實為取士選才之重要基礎下，實有必要設計相關措施以配合我國公務人員之考選、訓練與任用。蔡良文（2011）更提到教育體制是人才的搖籃，而公務人力的素質與能力，則其基礎能量完全取決於教育的成果。實務上，人事行政業務的考選、任用、訓練及進修等，均是可配合或借助學校教育的正規體制而進行的。

然論現況，現今傳統教學典範強調評量結果之權威性與客觀性下，是非題、選擇題、配合題等客觀性的評量方法，就成為最常用的評量方式。然而，這樣的評量方式卻衍生出扭曲教學本質及考試領導教學等缺失（Birenbaum & Cochy，1996；謝祥宏、段曉林，2001）。大學教育也為了因應國家辦理之考試，提升學

生競爭力與學校績效評鑑，亦逐漸偏重需測驗的核心課程，以及緊縮教師課程決定權限的變革，衍生出課程與教學窄化的問題、考試領導教學的弊病，以及測驗為本的績效迷思（湯維玲，2012），核心課程設計出現專門職業與技術人員考試領導社會工作教育的態勢益形明顯（林萬億，2010）。徐啟維（2016）亦提出臺灣社會工作師法至 1997 年通過至今，社會工作專技考試引導了正式教育體制內的社會工作教學，社工教育核心課程設計，被社會工作專技考試所領導的形勢，越趨明顯，卻也間接影響社會工作教師教學自主性，可能使社工系教師陷入「考試領導教學」與「以教育為導向」之兩難。

又職組職系與考試類科關連性密切，屬上下游連動關係，即考試類科的設置主要是為了能夠進用符合職系說明書之需求與機關需求之人才，故現行各類考試規則當中所定的考試類科都有其對應之職系與職組，然倘若職組職系整併後，原先之考試類科應如何對應職系是一大問題，又考試類科涉及應試科目，若不加以整併，恐有一職系下設多個考試類科與應試科目過於複雜之情況（張四明，2016；楊戊龍，2016）。是以，社會工作職系若與勞工行政及社會行政整併，則考科整併及選取將會是一大問題，後續相關大專院校設計核心課程也將會連動影響。

三、職組職系變革對考試選拔制度之影響

（一）對考試類科之影響

一個完整、有效的考選制度，是實上代表著多重的意義。對用人機關而言，良好的考選制度，可以用人單位論才，因為有人、有才，單位或機關才具備競爭力；對培訓人才的學校而論，是檢驗學校辦學成效的重要指標，考取率、通過率高，表示學校在培訓人才方面，畢業生具備實力，為社會各界所肯定；對應考人而言，透過國家考試，可以進入各部門工作、或具備專業執照，可以執行、擔任專門職業或技術性工作，為個人創造順利發展的生涯；對社會、國家而言，國加考試駛具備專業知能人才得所，成為社會繁榮發展

之基石；而人力資源有效利用，更是國家競爭力所之繫（楊朝祥，2009）。

依公務人員考試法、公務人員任用法、職組暨職系名稱一覽表及依法考試及格人員考試類科適用職系對照表等相關規定，公務人員考試類科係配合職組職系及用人機關業務需求而設置。另為落實從嚴認定新增考試類科，更訂定審核機制。因此，考試類科的設置原則，包括（1）基於考用配合原則辦理，（2）一職系設置一類科的政策，（3）考試類科設置訂有審核機制（張四明，2016）。我國現行劃分職組職系與考試類科，大抵有進用專業人才及做為任用依據的主要功能。按公務人員任用法第 13 條第 4 項規定，各等級考試職系及格者，取得該職系的任用資格，使得考試類科和任用資格兩者密切連結，而做為任用依據（陳志瑋，2013）。是以，考選制度系藉由職組職系為基礎，採一職系一類科之原則考試選拔該職系之人才進用，如職組職系有變革，則會接連影響考試類科的變化，若社會工作職系若與勞工行政及社會行政整併，則考試類科整併及選取將會是一大挑戰。

（二）應考資格的影響

另公務人員考試法規定，公務人員考試應考資格分一般條件（按考試等級規定學歷條件）與特殊條件（語文能力檢定合格、工作經驗或訓練、專門職業證書、提高學歷等條件），考選部經彙集各用人機關建議增設情形後，邀請銓敘部、行政院人事行政總處、相關用人機關及公（學）會等團體研商，決議增列公職土木工程技師等 11 類科，經考試院審議通過，於 102 年 12 月 3 日修正發布公務人員高等考試三級考試暨普通考試規則部分條文及其附表，以期未來各用人機關將有機會進用已具有專門職業證照及工作經驗之專業人力，有效提升公務體系之整體人力素質。

考量新增之公職專技人員類科應考人，需具備專門職業及技術人員考試及格資格及相關工作經歷始得應考，其執業能力業經國家考試及若干年工作經驗之衡鑑。除著重應考人專業知能外，更應重視其溝通能力、人格特質及應變能力，爰規定採筆試與口試方式，並分二試舉行，應試專業科目並酌減

為二科，其中一科列考專業科目，一科列考行政法及相關專業法規(考選部，2014)。

我國於 95 年之國家考試辦理高考三等「公職社會工作師」、96 年增設辦理普考四等社會工作類科迄今，為公部門舉用所需之社會工作專業人才。然公職社會工作師之考試資格不同於社會行政及勞工行政職系之應考資格，除應考人需 18 歲以上，大學以上學歷外，另應領有社會工作師證照方能應試，以展現社工之專業技術之獨特性。如後續社會工作職系簡併，原「公職社會工作師」類科的應試資格也將變成一般應考條件，無須專業證照，如此將難以提升國內公務體系人力素質及專業實務能力，是否也違背公務體系引進具有專門職業證照及工作經驗之專業人力，增設公職專技人員類科之宗旨？

四、職組職系變革對培養訓練制度之影響

整體公務文官制度乃是環環相扣、彼此相關，就目的而言，訓練的目的在於「任用」，即是為了在其工作上及未來發展所需的技能與知識，施予適當的訓練內容，使其能勝任公務的推動。其次，要成為一位公務人員必須具備一定的學歷程度，但是學校的教育目的並不在於為訓練某一職業所需的人才，而在於培育一位健全的人格與某一專業的全面知識，因此一位大學畢業生並無法立即具備工作所需的技能，而是必須仰賴訓練來補足工作上的知識與技術；並且在公務生涯中必須不斷給予適當的訓練，才能使得公務人員有持續發展的機會，歸結而言，就是要將「教育」與訓練緊密的結合，使教育與訓練成為個人終生學習的不同階段與獨特的功能。目前我國有關公務人員的訓練大致可分為二大類（許濱松等，1997）：

（一）職前訓練：

職前訓練的目標是在培育公務人員任職前所需具備的基本知識與技能，以符合機關組織管理之要求。依據「公務人員考試法」及「公務人員考試錄取人員訓練辦法」的規定，公務人員各等級考試的正額錄取人員，應按錄取

的類科接受訓練，訓練期滿成績及格者，始發給證書、分發任用，並由保訓會負責有關訓練之規劃執行事項。換言之，「公務人員考試法」所規定的訓練，是作為考試程序的一部分。考試錄取人員的訓練期限為四個月到一年，視各種考試需要而定，並分為基礎訓練與實務訓練兩階段，基礎訓練時間為四星期，並需集中訓練機關，接受集體訓練，實務訓練則留在用人機關，接受實務訓練。此外，依「行政院所屬各機關公務人員國內訓練進修要點」，各機關新進人員於進用前或到職後三個月內應實施職前訓練，使其了解處理公務之知能。如上述，因凡是考試入取人員，不分哪一職組職系，皆需接受基礎訓練，因此職組職系之變革較影響不大，惟實務訓練則留在用人機關，則會衍生職務勝任問題，即當社會工作職系整併，機關用人仍須仰賴社工專業評估及處遇時，然過往未曾接觸社會工作相關實習或實務經驗者，讓其面對用人機關之實務訓練(如家暴防治中心)時，會使用人機關及新進人員彼此都須面對較大的磨合期，如社工領域常遇到高張力或患有精神疾患等服務對象時，一般應考條件進用的非相關背景新進人員，是否能忍受的了實務訓練？

(二) 在職訓練：

在職訓練乃是員工任職後所接受的各種工作訓練，其目的在於增進工作效率、改善服務態度、鼓舞工作情緒及發展永業制，所以它是公務人力運用及發展必須的途徑（許南雄，1997）。然而，由於考試院及行政院分別訂有訓練法規，實施的目的、對象及方式均有所不同，其中「行政院所屬各機關公務人員在職訓練作業準則」將在職訓練細分為工作中訓練與工作外訓練，前者指在工作場所中經常性的訓練，後者指離開任職機關到訓練機構接受訓練。然社工專業的培訓，除了文本知識外，仍重視實務情境之因應，因此要求就讀相關科系都需有實習一定時數，以避免產學脫勾，然當應考資格僅要求大學資格，未要求相關科系之程度，後續用人機關為了第一線服務品質的落差，則需要增加諸多在職訓練的成本。再者，社工專業需仰賴長時間

的培訓才行，在職訓練短時間的培訓，真能彌補專業服務品質的差距嗎？

五、職組職系變革對任用陞遷制度之影響

任用制度的宗旨，係參酌「分類職位公務人員任用法」的精神，於第二條明定：「公務人員之任用，應本專才、專業、適才、適所之旨，初任與升調並重，為人與事之適切配合。」藉以揭示機關用人的原則。公務人員任用法分別在 16 條及 18 條規定行政、教育及事業人員得以相互轉任，也放寬現職人員調任彈性，另也放寬試用人員才能優異者得擔任主管職務（李飛鵬，1996；江明修，2001）。

依「現職公務人員調任辦法」第 4 條規定，除簡任第 12 職等以上人員外，各職等人員在同職組各職系之職務間得予調任，並得單向調任與原任職組職系視為同一職組職系之職務，相關職系調任規定需參酌職組暨職系名稱一覽表。另依「公務人員任用法」第 18 條規定，現職人員之調任，必要時，得就其考試、學歷、經歷或訓練等認定其職系專長，並得依其職系專長調任，如曾修習與調任職務職系性質相近之科目二十學分以上者得為之。

張四明（2016）於《公務人員職組職系及公務人員考試類科之檢討研究》文獻檢視與質性資料分析，發現參與歷次焦點座談的學者專家普遍認同為了職組職系整併可增加用人彈性，回應機關用人需要。未來對於職組職系的設置與整併，原則上以「簡併、通才、彈性」為主，且行政類以通才為導向、技術類強調專業取向。雖然行政類重視通才取向，但十一職等以下的公務人員依舊是專才為主。綜上述論，職組職系之整併，對現職公務人員而言，會增加調任彈性；對機關而言，也可適時回應機關用人需要。

六、利害關係人理論（Stakeholder Theory）

利害關係人理論是 1984 年由 R. Edward Freeman 在《Strategic Management: A Stakeholder Approach》一書中提出，他為了回應企業面對管理日益複雜與動態經營環境的需要，提出他著名的策略管理的「利害關係人的途徑（A Stakeholder

Approach)」，他將利害關係人定義為：「所有受到企業，或是能夠影響企業達成組織目標的團體與個人」，這種途徑的建構，是為了讓企業經理人從利害關係人的概念、架構、哲學、以及執行程序上，更有效的管理組織績效。爾後，因公共事務涉及政府決策的影響，因此，政策分析學者 William N. Dunn（1994：85）沿用相關概念，將「政策利害關係人」（policy stakeholders）定義為：「不論是能夠影響政府決策或是受到政府決策影響的個人或團體，就是政策利害相關者」（陳敦源、劉宜君、蕭乃沂、林昭吟，2011）。

有關利害關係人的分析架構很多，本研究茲以 Myron D. Fottler（1989）提出的「組織外部」（external）、「組織內部」（internal）、「內外介面」（interface）等三種利害關係人面向（朱秘誼，2017），整理出此次社會工作職組職系整併可能會影響的對象：組織內部系統主要包含管理者（含具有人事調配權的機關首長）及公務人員；組織外部則會有網絡單位（含與社工相關的網絡合作單位）或社會大眾（含服務個案）；內外介面則是強調在會受到組織影響的個人或團體，抑或是想進入組織的利害關係人，如準備報考社會工作職系的民眾，社工師公會等非營利組織，甚至包含未來想從事公部門社工人員的研究生等。本研究因時間成本有限，故先以組織內部系統之影響對象為主要研究對象。

參、研究設計

一、文獻分析法

為了瞭解職組職系之沿革與對教考訓用等面相之影響性，本研究在文獻資料來源上，將檢閱相關圖書、期刊論文、網路資料、各國政府官方網站和報告，以及相關國際組織之官方網站和研究報告等，同時檢視我國目前職組職系分類制度現況及未來變革草案，並分析草案所產生的問題及爭議，俾能依據現行制度面與運作面因素歸納出相關問題，作為訪查實務經驗者和利害關係人之基礎。

二、深度訪談法

質性研究的取向 (qualitative approach) 強調將當事人置於情境 (context) 中，了解其主觀性的經驗，並探討此種經驗對當事人與其情境脈絡的生態關係，真正了解事實的本質 (the nature of reality) (簡春安、鄒平儀，2004)。採用質性研究的理由包括：1.發展詳細的描述；2.整合多重觀點；3.瞭解對事件的詮釋；4.為量化研究的變項與檢測概念做準備 (瞿海源、畢恆達、劉長萱、楊國樞，2012)。本研究大致採用深度訪談法。

深度訪談法是為能針對受訪主題得到深入而紮實的瞭解，認為深度比廣度在此更為重要，為了理解公職社工師對社會工作職系簡併變革與對教考訓用等面相之影響性決策及實際執行情形，本次深度訪談法之研究設計將採取立意抽樣 (purposive sampling) 與滾雪球抽樣 (snowball sampling)，藉由作者於職場熟識之直屬主管，及其後續引薦之「滾雪球策略」找尋合適受訪之 3 位現職社會工作職系之主管、1 位現職社會工作職系之公職社工師、1 位現職社會行政職系之助理員，共計 5 位來訪談。後續藉由深度訪談之資料蒐集，並將資料依 Glaser 和 Strauss (1967) 提出之「編碼」(coding) 概念進行分析，藉由教考訓用等四個面向為「選擇編碼」與開放性編碼以其他作者額外瞭解到的影響，對訪談資料進行分解、分類及歸納，進而提煉出考核指標及原則，並透過分析、探討這些指標及原則間的關係，呈現研究的發現。

表 3：研究架構暨訪談大綱

一、基本資料		性別、年資、學歷、工作經歷(現任與曾任)。
社 會	「教」：社會工作職系重整對「教育」制度的影響	您認為「社會工作職系」併入「社會服務行政職系」，對現有的大學社工科系的設置有影響嗎？(如：社工系所存廢或更名) 您認為「社會工作職系」併入「社會服務行政職系」，對現有的大學社工科系的課程規劃會有影響嗎？(如：必/選修課程，實習制度的存廢)
	「考」：社會工作職系重	您認為「社會工作職系」併入「社會服務行政職系」，對社會工作師法及其所範定專業會有影響嗎？(如：廢除社工師法)
工		

作 職 系	整對「考試選 拔」制度的影 響	您認為「社會工作職系」併入「社會服務行政職系」，會 影響社工科系學生報考國家考試的意願嗎？(如：非以前的 社會工作職系)
		您認為「社會工作職系」併入「社會服務行政職系」，會影 響社工科系學生報考專門技術社工師考試嗎？(如：專技社 工師考試、專科社工師考試)
簡 併	「訓」：社會 工作職系重 整對「培養訓 練」制度的影 響	您認為「社會工作職系」併入「社會服務行政職系」，對 直接服務社工教育訓練有影響嗎？(如：專業知能、服務技 巧)
		您認為「社會工作職系」併入「社會服務行政職系」，對社 工人才的培養有影響嗎？
之 影 響 情 形	「用」：社會 工作職系重 整對「任用升 遷」制度的影 響	您認為「社會工作職系」併入「社會服務行政職系」，對現 行社工職務有何影響？(如：直接/間接服務分工或比重區 分、薪資結構分化)
		您認為「社會工作職系」併入「社會服務行政職系」，對社 會福利服務提供有何影響？(如：服務個案之深廣度、心態 或立場)
		您認為「社會工作職系」併入「社會服務行政職系」，對公 務社會福利體系相互調任或升遷有何影響？(如：增加調任 彈性、減少社政人力短缺)

資料來源：作者自己整理。

肆、研究結果

一、受訪者的選取

本研究以「立意取樣」選擇五位具有豐富資訊的研究對象，以達到質性研究對少量對象做深度探究的目的。立意取樣的條件如下：

- (一) 受訪者已擔任公職達 5 年以上。
- (二) 受訪者曾歷經社工專業建制的參與過程。
- (三) 受訪者口語表達清楚，並願意以開放的態度描述其工作經驗，得以詳細描述事件經歷與自身想法感受。
- (四) 受訪者曾承辦人事相關職務或擔任主管，對人事調任有所認知。

表 4：受訪者基本資料

編號	職位	學歷	經歷	服務年資
A	正式	碩士	社工、督導、組長、大學講師	近 20 年
B	正式	博士	社工、督導、組長	近 15 年
C	正式	碩士	社工	近 10 年
D	正式	學士	社工、督導、行政職	近 10 年
E	正式	學士	社會行政職（兼人事助理員）	近 5 年

資料來源：作者自行整理。

二、社會工作職系簡併對「教育」制度的影響為何？

(一) 社工相關大專院校系所編制不受影響

經訪談五位受訪者，皆表示因為目前台灣仍朝向歐美福利國家的方向發展，又社工師法亦有保障社工系所的存在，且近期政府為推動長照政策及強化社會安全網政策，需要大量進用社工人才，因此相信這樣的社會主流發展方向，不會讓社工相關系所的編制有所變動。

「社會工作系所應該不會有任何的變動，因為現在社會主流，還是需要我們做這些社福服務工作的部分，所以我覺得主流是不會有太大的變動」(D06-1)

「畢竟我們還有社工師法在，除非是社工師法同步的去做修正，我們要去廢掉一個法都沒有那麼容易，加上現在的社會氛圍的說法，社工要去掉，我也不覺得還有可能性，因為某種程度我們去看亞洲國家的

所有社工專業建制，台灣還是相較於一些東亞國家，其實算很好了，我們自己在推展兒少保護工作或是成人保護、親密關係、兒保家暴，我們民眾的知識接受度是高的」(C06-1)

(二) 核心課程規劃仍會受到影響

1. 大專院校無法承擔畢業生考不上國考的壓力

雖然五位受訪者皆表示社工科系的編制不會有所變化，但仍對於社工職系整併後，因大專院校仍需擔負大學畢業生的出路等課責議題，因此仍需要因應國家考試的動向，進而改變核心科目。

「現在新的同仁進來，很多都是這樣，但法律就是這樣，那也不是學校的錯，因為沒有一間學校承擔不起那間學校畢業的學生考不上社工師證照，不管今天是公立學校都沒有一個願意承擔的，所以教學方向都會一面倒啊！」(C04)

2. 大學的補習班化，更使得真正專業實務課程被漠視

其中受訪者 C 更提及因過往他們曾歷經社工師法立法前，大專院校彼此發展不同的方向，但立法後，大專院校為因應社工師證照考試的專業學分，大專院校設置核心課程也有些不同的狀況，每間學校也都發展一樣的課程及內容，且以考試為取向。因此也認同現在的國家考試，不論是先前社工師專技證照考試所引發的課程規劃更動，後續大專院校也因國家考試政策而變動，像是補習班一樣，為了因應市場的趨勢，新管理主義的氛圍，使得很多是真正專業且實務的課程，淪為選修課及邊緣化。

「立法前各校就是百家爭鳴，有些學校如台大要專門做很多很多學術，然後比如說像我們實踐跟東吳大學很多就是走實務取向，大家各個各司其職在這個產業裡面，大家去做很多很多不同角色。可是當社工師法過了之後，大家為了考證照，幾乎每系所開出來的課都一樣，變成所謂的公營補習班、私營補習班及私人補習班，然後很多所謂的學分班也跟著出來呀！」(C01)

「說實在的，我是在社工師法成立之前的那一批，所以我們的訓練很多

都是放在實務操作層面，比如像心理學的部分、會談技巧，這些科目我可能都要上一個學期。……但後來大家不重視啦！現在考一二三四五我們來集中學習這些核心課程，如社會政策、社工概論等，其他一些所謂實務操作的課程就被邊緣化，可是這些東西對一個實務工作者來說相當重要。」(C03)

3. 突破既有社工框架，增加課程多元化

也有受訪者認為這樣的簡併也未必對核心課程設計是不好的，認為大學如有足夠資源，也是可以維持既有核心課程，且因應國家考試而發展出有關勞工關係相關選修課程供學生選讀，也可藉此讓學生有不同角度及思維探索未來想發展的領域。

「可能會把勞政當作選修的課，那看每個學校有沒有這樣的資源去把勞工行政的老師請來上課，或開一個選修課這樣……，可能未來就還會多一個勞政社工的相關課程進來，那就可能每個學生就有不同的選擇這樣子，就大學需要開的課要比較多才能有辦法去因應這些更多的面向，我覺得對社會工作來說，並不是一件不好的事情，只是可能在大學階段，學生就要比較知道自己想要學的是哪一個部分。」(D06-2)

4. 對勞工相關科系的影響

本研究雖然以探討社工職系整併為主，但因勞政職系亦可調任到社工職系的單位之可能，仍不可忽視勞工相關科系的影響，因此受訪者也對於勞工相關科系如有規劃相關社工學分，也許較能因應未來職系整併所造成的衝擊。

「因為我覺得對一個學社會工作的學生來說，今天叫他去做任何一個行政職沒有差，可是對一個學習勞工的人，你要他來直接服務，他必定會有很大的落差，除非未來勞工系所也加開社工相關課程，這也許可以降低這些落差。」(D13)

三、社會工作職系簡併對「考試選拔」制度的影響為何？

(一)考科的修訂成關鍵

有受訪者深信，職組職系的整併，勢必會影響考試科目的選擇，因此對於目前未有明確考科修訂的草案，相當擔憂，也認為會不會導致三個職系有考試比重的落差。

「如果考試題目加了勞政科目之後，我覺得當然會影響很多社工人他要怎麼去準備勞政的考試，所以不知道之後考試科目要如何修訂，就是勞政跟社政跟社工這三樣如何取得平衡的考科要怎麼設計，才能達到平衡？究竟是勞政、社政、社工直接服務都各考一科嗎？」(D11-1)

但也有受訪者認為考科選擇亦是重要的人才篩選重要過程，但職組職系整併後，是否考科題目因簡併而變得較為簡單，導致許多專業科目難以考出鑑別度的疑慮。

「我不覺得整併之後，對於要考進來的人會更難考，因為考科可能會有所挑選，也為了普羅大眾的程度，也就是三個職系會共同應答的程度，但今天要這樣調整，那更要維持原來專業，一定要堅持住原來社工專業該有的精神，他應該要專業的專業能力。」(C13)

(二)國考窄門再縮，考進來難度增加

雖說職組職系整併是會讓人才考選更多彈性，但對於目前想從事國考的民眾而言，因職系整併，勢必為了公平性，仍會在整併的幾個職系所屬專業考科有重新篩選，如此對於以現行考科的考生們，則會增加考題之困難度，甚至會讓以考社會行政職系方向的考生擔心其是否需要再多念其他勞政的考科或更具社工專業直接服務的考科，如果難度增加，也會降低考生報考國家考試的意願。

「這次整併，像對我就有影響了，因為如果整併，考科一定會整併，到時一定會多幾科我需要重新準備的，我也許就不考了，所以這勢必會影響我的意願，尤其勞工行政的勞工職安，然後社工直接服務阿，我們考社會行政都沒有念這個東西啊！」(E13)

(三) 補習班更加興盛

如因考科整併，國考難度增加，到時科目如有非本科系難以準備

的，是否也會造成補習班更加興盛，但如此對於國家而言，真的有辦法讓政府選出來這些人可以適才適所嗎？

「像我之前考上公職社工師，我沒有去補習，我就可以好好就我的專業科目做準備就可以考上，因為這就是我們過往專業需要的東西，只要你是社會工作者應該都不會有太困難的問題。公職的門檻反而會增高變窄，因為多了勞工的科別混合社政的科別只會讓原本只有那幾個特別準備的考生會更加的困難，我覺得只會讓補習班更蓬勃發展。那如果我在大學沒有去廣泛的學習這些東西，我又想要考上的時候，我也只能透過補習班來加強這些，那到最後都是大家會考試不會服務，那真的有辦法讓政府選出來這些人可以適才適所？」(D12)

(四)對專技社工師考試的衝擊

1. 社工師證照的必要性受影響

依社會工作職系之公職社會工作師應考資格規定，如要考該類別，除需 18 歲以上，大學以上學歷外，亦需領有社會工作師證照，但此次社會工作職系整併後，公職社會工作師的應試資格則會與社會行政、勞工行政職系的應考資格相當，是以有無社工師證照皆可從事相關社工職務，如此國家當初為何需要增設社工師專技證照？抑或是增設公職專技人員呢？。

「這樣感覺像是，因為像我們現在都限定要有社工師證書，表示我們也有一個專業性在，如果之後變成公家機關都沒有在限定區分考試資格，這樣民間是不是更加認為社工專業也被矮化。變成人人人都可以考，在民間都變成有興趣去這一塊，我想要學就可用…。這樣下去，變成公家單位助人也都變成很隨便，這個社工專業就真的容易會面臨崩解的狀況。這就像在走回頭路的感覺…。這也讓我們不知道這十幾年來，我們社工界為什麼當初要不斷爭取我們的專業。」(E11)

2. 國家帶頭違反社工師法

民國 86 年施行社會工作師法，為我國社會工作的重要里程

碑，依社工師法第 4 條規定，中華民國國民經社會工作師考試及格，並依本法領有社會工作師證書者，得充任社會工作師，且依同法規範，社會工作師方能執行第 12 條規定之相關業務，然此次職組職系簡併後，將社工師與社會行政、勞工行政整併，其應考資格亦會降為僅需大學畢業之資格即可報考，然此舉將與社工師法與法不符，因此受訪者認為此舉會有國家帶頭違反法律之虞。

「另一方面說，這樣對於專技社工師證照的衝擊，因為做公部門的社工原本都需要證照、執照跟入公會的，但是因為社會行政沒有證照的必要，所以之後很多人也不想去繳公會會費了，也不用加入公會了，因為有無證照都可以當社工。但國家設置社工師證照到現在 20 年了，如果現在國家在用人也都不重視有證照的專業時，這樣不是違背法規了嗎？」(B12)

「但如果按照這樣簡併的話，原本需要有社工師證書的社工職系，就會變成無證照也可以來當社工，但依社工師法，沒有經過考試資格是不能當社工師的，那之後從事公職社工師的職務及資格，如此是否有與法不合的疑慮，那國家考試要帶頭違法嗎？」(C10)

3. 與現在政府推動社福政策相違背

「今年(108 年)開辦的社會安全網……進用的一定是社工人員……，可見中央政府對於社會工作其實是非常的重視，這些社會福利的推動就一定要有社會工作人員來擔任，這是很明確的方向。所以有關考試制度或直系整併的考量，卻把這麼重要的社會工作人員的類別把它整併，這個是與國家現在推動的社福政策背道而馳。」(A01)

4. 社工專業更不被重視

當社工證照不被國家及民眾重視時，那社工專業是否也跟著不被重視了？

「現在如果說還為了這個整併，而變成不是一個必要性的專業，那是不是也沒有必要去考社工師證書也可以在公部門當社工，這

樣民間及大眾怎麼看待這專業建制，變成民間那些本身就未必需要社工師證照就可以當任社工，連你們公家的社工人員都這樣子了，一樣只要有興趣就可以來當社工，那個社工師法下還有存續的必要性？」(E10)

四、社會工作職系簡併對「培養訓練」制度的影響為何？

受訪者一致認為在職訓練對社工職系之現職人員不會有影響。但受訪者皆擔心未來公部門社工單位都要面臨一些挑戰，即是任用機關應如何訓練一個從勞政、社政出來的人，來做社工直接服務工作的評估跟處遇，是如何去訓練這些人可以成為社工專業做這些職務，這才是真正的難題，又社工專業有其困難度即敏感度需培養，因此如再教育端與考試端難以篩選出合適人才，或敞開大門讓非屬社工專業的人來擔任社工職務，即會增加培訓的成本，細說如下：

(一)增加訓練成本

因在教育端與考試端難以篩選出合適人才，或敞開大門讓非屬社工專業的人來擔任社工職務，即會增加培訓的成本。

「因為在大學階段投資的成本少，那在後續就需要把應該具備的專業知識運用技能，靠後面在職訓練去補強……，所以用人的投資成本也會增加，就是會後面會花很多的培訓成本，這都是一連貫的影響。」(C07)

「但職業培訓就是可能需要分初階跟進階，如果我今天考進來的一批裡面有一些人是社會工作專業，有些是社會行政專業，有一些是勞動行政專業的背景進來的時候，機關要怎麼去讓這些人能夠真正勝任這份工作，我覺得這就是對任用機關非常非常重要的一件事，任用機關可能就要切成兩段，初階的訓練就要分成幾個部分，有學過會談學習技巧的或有學過評估能力技巧的人，跟從零開始的課程，這到底要培訓多久才夠呢？那我們現在案量那麼高，督導跟我們工作這麼繁忙，到底是誰能幫那些人重新上課？什麼時候上課呢？上課多久才算是學得好呢？」(D22)

(二)增長訓練時間且影響新人權益

受訪者 E 認為職前訓練是新進人員的基礎，現今有基礎訓及專業訓，花費時間對於任用機關而言，少說需要因應近 3 個月的空窗期，但如職組職系簡併之後，對於行政人員需擔任社工專業人員，即需要有足夠個實務訓練，又社工專業訓練非一蹴可及的，如以社工師的標準，仍需有一定社工學分及實習等實務訓練，但如此對於新進人員則需耗費更多的時間在受訓，而任用機關則需要等待更長的時間才能正式給予職務。再者，以高考三等新進人員為例，其合格實授前，新進人員仍需領取委任五職等的薪資，如受訓時間曾長，那何時方能合格實授，那增長期間的薪資應如何定義與撥付，那對於未簡併前的新進人員相比，是否權益更加受損。

「進行社工職前培訓，這個還是有必要的，整併之後專業性就更低更虛了，可能實習就是更需要了，現在實務訓也要跟著拉長，就是變成說我們還要另外一個階段是在做這個專業訓，原本去衛福部的兩周專業訓，但之後變成又完全沒有這一塊認知的人，然後去兩個禮拜之後他就可以上工了……那個人真的有辦法去判斷個案的狀況嗎？目前看大家有證照、且受過專業訓這樣子進來，然後在做這個都需要至少一年時間才上手，而且你這樣面對個案那種不是隨便什麼人一到馬上就有辦法接受出去，你要說從小的案子開始嗎，這也不是你能選擇的啊！」(E18)

(三)建議職前訓練須納入社工學分

受訪者 D 則認為如社工職系簡併真的施行，那任用機關是否可以增設職前訓練機制，納入社工學分班訓練方式或要求需考取社工師證照方能擔任該職務，如此可降低社工體制的衝擊。

「還是我們如果開放非本科系之後，是不是我們也可以設置機制，這些考上進來的從業人員他得去補這些社工學分，成為社工專業或是要有證照的機制。不然對勞政社政的人他怎麼去證明他可以怎麼去幫助弱勢。」(D19)

(四)社工專業薪傳不易

受訪者相信新進人員仍有其學習能力，但社工專業非單後天學習即有其專業，而是社工是以工作者「自身」為工具服務他人，但考試並未有實務測驗，新進人員也沒有實務執行，他們可能就是要慢慢學心理學、會談技巧及如何評估家庭動力，與社會工作相近的社會行政職系都未必有如此因應能力。

「其實我遇過很多社會行政的人，他們最大的挑戰是：我要怎麼去跟家庭工作，我要怎麼去訪談，我如何從訪談中收集到我要的資訊，然後再去評估一個合適的處遇計畫提供給這個人或家庭，最後讓他們的生活可以比較平穩度過難關。這可能對社會行政來說，他需要他欠缺的是實務工作的經驗，或是對人的認知，可是對勞工行政的來說，他們可能有唸過社會學，但他沒有唸過更多兒少婦老殘，或是醫療這些相關領域的內容，跟會談技巧的部分。」(D02)

受訪者 D 更認為職系簡併對於社工專業人力的傳承及留任也會變得不容易，因為社工領域原本流動率高，然以現今雖然職系簡併，可補足人力不足，但反而讓這樣人才更難適才適所，如訓練不足，則會更讓人才容易流失，反而使得社工人力養成更加不易。

「他是不是只要簡單的職前訓練他就可以被完備讓人能上線，如果沒有具備這樣的專業能力，它的影響層面有多大？是公文不見、活動方案沒辦好還是人身安全處理不好，人死掉，如果一個勞工行政分發來這邊，看到的是人死掉，是否能受的了。」(C14)

「就目前來說你就可以看到公職社會工作師不斷流失或是考上無法勝任都走了，那你現在擴大到讓勞政進來，讓社政進來，這有時候職前訓練不足，只是直接逼瘋他們到離開而已啊，有時候這案量大到連自己是學社工的都知道，這個狀態的人都受不了，更何況是從來沒有做過會談評估或處遇方案的這些人，他們要怎麼去面對這些。」(D08)

五、社會工作職系簡併對「任用升遷」制度的影響為何？

(一) 社工職務行政化

受訪者 B 歷經過往社工職系的建置，認為當初考試院將社工職系放在

行政類別中，而非放在技術類，因此後續國家就會將社工職系定位在行政人員，因此才有與相關助人行政放在一起。因此受訪者 B 認為此次的職組職系整併是必然的結果。

「年輕的時候覺得這樣備妥的設置結果，就覺得這不是件好事，因為未來會被行政所網綁，結果現在來看，果然又回到行政思考了，所以現在才會融通啊！現在行政管理都是法條，我認為你們都是一樣的，所以是融通的……，這是當時很多學者被妥協的結果，因此社會行政下的社會工作還是屬於行政，所以現有的職系就是不專業，這就是無法專業，那考試委員會認為既然都在行政下，那就把它整併回來啊！因為我參與過整個過程，而這些考試委員能知道當時多少狀況，他就用他們的權力決定我們的路……，所以我會認為當初沒有把它放在技術職系下，現在因為它屬於行政而被整併，是可預料的。」
(B05)

受訪者 B 也認為這樣的影響性對公部門內部而言，因主事者認為社工專業是行政管理，因此社工所做的作業程序變成申請核銷、控管及轉介，勞政亦是如此。但社工專業是有其獨特性，不應只是行政做得來的。

「但我坦白講，勞政本身也有所謂行政管理與第一線的直接服務工作，難道做就業服務站的人不用懂臨床直接服務的東西嗎？個案是家庭因素還是個人因素導致失業的，如果都把他當成行政管理來辦，那媒合率當然低阿，最後也就會變成社政的問題」(B07)

受訪者 C 也擔心當個案服務變成行政管理來作業，則個案服務僅能偏向表面，但如此服務取向，難以對於個案問題從根本來解決，加上社工專業強調敏感度，但現今如以行政考量，之後則會讓社工與個案的言行舉止的溝通更加困難。

「我今天可以依法行政開交通罰鍰……可以依法行政去開罰小孩沒照顧好，但是我們要不要從根源去協助、去深究為什麼是小孩會有疏忽照顧會有人身安全的危險，像警察一樣逼逼違規處罰，我今天是對人的工作，如果今天我可以跟醫生說我依法行政，這個並不就成功率未達五十以上就不開刀請你回家，但社工專業會談除了聽到的語言文字、他的聲音表情、他的動作他的肢

體、對這個言行……，這樣的敏感度怎會是依法行政可以做得來的？這樣取向雖然很符合現在行政要求就是依法行政，但對人的服務不好，就是陳情處理不完啊」(C16)

而接連後續不單只是影響公部門單位而已，而是因為原本社工專業進行的福利服務，變成委外發包的形式，由民間繼續服務，這也會成為社福民營化更加明顯，而公共業務移轉民間，會造成所謂社會分化現象，使用者的付費能力導致社會服務等級化。

「但未來直接服務的單位進用人力方面，有五成人力都是約聘僱的或計劃型人力，未來也都會陸續產生問題，也就是說這就是公部門人力緊縮下，我們想做直接，但我們長官認為我們是做行政管理，那之後公務人員不一定會做直接服務，很多直接服務就會被切割出去變成委辦的，就全部變成方案委託、委辦跟計劃型人力就好了，這樣後續也會影響到公私協力的合作應該怎麼協調，這就是會影響之後服務外包的效應，也是另一個公部門可能會面臨的衝擊。」(B09)

(二)非社工專業的用人困難

五位受訪者皆同意職系的整併，將會對於社工為主的任用單位會有困難，其中最大的困難是行政類科的學習基礎與大學科系都不同，那我如何要求他們有能以社工專業來服務弱勢？

「我覺得這是好議題啦!……說白一點，假如今天一個勞政分發來家防中心當社工，這樣我們怎麼談專業，整個基礎跟大學都不一樣，我們要怎麼用他。」(B06)

「人文學科畢業生他們可能想要求一個穩定的話，就會去讀學分班，但這樣進來的怕做個案服務，怕面對案主等，之後整併後，沒經歷整個本科系專業4年的訓練及薰陶，一定會變多，是不是一定會預期發生，一定會，因為現在已經發生了，只是之後整併，這樣的現象會變多。」(C09)

「尤其是在保護性社會工作領域，如果他不曾評估處遇，他受了新人訓、實務訓之後，這就要自己接案評估，然後獨立作業，這些我相信

他會非常的辛苦，任用單位跟考上被分發的人都會互相更折磨更辛苦，那國家這麼重視人民的福利的趨勢下，要怎麼確保這些人力是可以提供國家所認為我們專業應該提供的能力。」(D18)

(三)對新進人員的影響：身心情緒負荷力是否足以因應職務

每一位社工身上扛了好幾個個案，心理壓力不是外人可以理解，加上社會工作領域會經常遇到負面情緒高漲的家庭或服務對象，因此心理素質及抗壓力，如何避免在提供服務過程中遭到情緒困擾及二次創傷是社工職務的關鍵，以現今社工領域中，仍有諸多本身是社工專業的人，仍舊敵不過工作情緒與個人信念等壓力，因而有耗竭感(Burn-out)而離職，更何況是過往沒面對個案服務，且沒有受過社工心理相關訓練的人來從事這份職務。

「就是個案的深廣度、立場或是同理心的部分，甚至於同仁的職前準備如何不被移情或反移情的自我覺察，我相信那些東西就是一個很大的影響，因為我們大學都有被訓練基本的自我覺察，我會有基本認知及發現有警訊，然後我可以去幫忙自己脫離出這些情緒或心理狀態，可是對非本科系的人來說，他們會怎麼去應對。」(D23)

(四)對個案的影響：服務專業度不足

受訪者認為因提供服務的人已非僅是有社工專業都可以擔任，且服務的態度也較為行政管理的角度看待，使得個案服務的心態也不一定正確，甚至因為這群新手的專業程度不佳，導致服務品質下低，個案的權益應如何顧及。身為社會行政職系的受訪者 E 也會擔心自己未來如考上高考，分發到直接服務單位，也會擔心自己的專業能力有限，反而影響個案服務的品質。

「我覺得這樣的整併其實對於個案服務是不太好的，因為你沒有受過這種專業訓練過的人，像我是讀大眾傳播系畢業的，之前也沒碰過，那社會工作考科有更專業的一些科目，儘管有共同科目，像行政法，但是你專業科目為什麼都不一樣，就感覺比較不專業，這是我個人覺得就專業性降低了，對個案這種服務的深度廣度，還有服務心態的調整，是同情還是同理，一般人真是

太沒有辦法或心情去看待。」(E23)

「雖然國家某種程度應該為各產業規劃就業權，但卻要因此犧牲很多東西，像是個案弱勢族群的權益或服務品質，變成這些新手的白老鼠。」(C11)

(五) 影響現職社工人員的專業歸屬感

對於本身具有社工服務熱誠才會投入這樣的行業來幫助人，但如今當國家對於社會工作職系的定位都轉移之後，多少對社工專業的歸屬感都會有影響，甚至也有受訪者表示如政府仍以行政為最終考量，是否需要離開公部門回到民間才有機會做第一線服務工作。

「簡併對於個人的歸屬感或是成就感會有影響，畢竟是自己所認同的專業被磨煞，也會對於自己在公部門或單位上的腳色定位會很茫然，一定會有妾身未明的問題。」(C20)

「雖然我自己知道我在這位置上，我想做直接服務都會覺得很困難，也會壓垮很多對社工服務有熱誠的人，這會導致很多社工會因為想做直接服務而離開公部門到民間當社工，或是到外面開業當社工接政府的個案」(B10)

(六) 調任或升遷

1. 增加調任彈性、減少非自願員工的痛苦

曾擔任或現任的主管的受訪者坦承這樣的簡併，確實會增加調任彈性，使得分發進來的非志願人員，無須被職系的框架困綁，而在這職務痛苦待著，同時也讓主管業合作上也辛苦，因此認為這養算是一種解套。

「其實以前沒有社工職系的時候，有社工職系因為是比較專業的職系，所以很多人考進來不想做直接服務，但又因為這職系被框住，這現象是存在的，因此我在處理人事的時候，這樣的非志願社工，他們只是因為考試分發進來，他就想跳槽，雖然有人會說這些人是為了自己的生涯找出路。」(B03)

但該受訪者也坦承，如此簡併，雖是讓當下非自願的員工有解

套的機會，但也反而讓未來分發進來的人都會如此辛苦的循環。

「這也會影響未來想進入公職的人，直接服務的職缺，如果進來的是勞政或社政的，那怎麼辦，因為行政是只要大學學歷就可以考進來了，之後在地特的遴選上就會有問題，因為他綁得比較久，而且加上非本科，所以接下來往後走，就是現在用人才是真的需要擔心的，這些分發進來的學歷基礎都不一樣，機關要怎麼用人，其實就有地特的進來，他非本科系，我友人但沒有用，或是他坐不住，我綁住他，他也被綁住，他痛苦，我也痛苦。」(B08)

面對如此的陳述，作者也詢問社會行政人員分發來直接服務單位的想法，也得知社政職系非本科系是有美好想像，但後來發現不如預期而想離開：

「來其實我當初是有一點覺得會有自我期許，說起來考社會行政也是有一個美麗的誤會，覺得那是一種助人的工作，但後來發現不是這麼一回事。」(E05-2)

2. 機關人力流動更快

因為職系之間調任單位的彈性增加，對現職人員也會有較多的選擇，但對於非志願的人員只會更加逃離不好的職缺，反而增加流動率，任用機關也會不斷找尋計畫性人力來補足，尤對社工直接服務的任用機關並非好事。

「相對的，社工人力就會跟著減少，因為就即使後來職系合在一起，然後這些人好像看起來很多，但還是跟現在一樣，大家做一陣子就想逃離，然後這邊的一樣，但反而人力留不住，調任的路變廣了，想跑的會更多，想當跳板的會更多，但也是會讓大家更容易調任他處，所以這個框架感覺對我們來講是一個好處，但對於整體或用人機關來講覺得不是個好事。」(E24)

「我們現在社工職系相較於其他一般行政職系，我們的業務是屬於高壓力、高張力的、危險的職務，人員流出的比例會高一點，我今

天受不了這個壓力，我就商調工作，我的大池塘變大，我換工作的機率變高，所以對我們產業的人員流失會變快，因為有一些本來不能去的職系，人才流動會加速，這樣留用制度要更周延，否則以目前我們單位人才就留不住了。」(C12)

六、組織內利害關係人對於此次社會工作職系整併的態度？

(一) 社工專業仍須成為單一職系

五位受訪者仍建議社工職系有其獨特專業性，因此應把社工職系獨立出來成單一職系。

「當時社會工作職系為什麼要另外獨立出來，就是因為它需要有專業證照因為服務個案也是需要專業人員去判斷，去做這種工作，所以我認為這就是為什麼不適合跟那(社會行政、勞工行政)併在一起。」(E01)

(二) 應該要放在技術類

受訪者皆明確指出，以現行制度，因公職社工師等社工職系的考科是需要社工師證書方能應考，因此其本質應放在技術類，且以現行實務做法，公職社工師與行政類只能單向調任，而非雙放調任。

「社工職系轉調社會行政，這不是雙向還是單向喔!!人事有一本手冊，上面好像就會有寫，就像一般行政人員也不能轉去會計相關職系一樣。」(E03)

再者，現行制度，社工師職缺如需要找尋約用或約聘人員，因為公務人員任用法規定說行政職系跟專技職系是不能調任的，是因為一定會涉及要有證照才行，要符合那考試資格，但是行政類的，按照此邏輯，是要有社工師證書才能考這個社會工作職系，以臺北市家防中心為例，如果說要找社工師職代的話，都需要有社工師證照，除非說真的找不到人，才可以去報請衛福部同意讓找沒有社工師證照的人擔任職代，但還是要符合可以考社工師證照的資格。就上述幾點，可發現公職社會工作師仍應放置於屬技術類，而非行政類。

「因為這個確實是比較需要一個專業的，根本就是社會工作職系應

該還要再放去技術類職系才對，而且不能隨便調任一般行政職系……，我覺得社工職系應該要獨立出來。既然當初要設立增設公職專技人員的類科，那就是要讓專業的來做這一塊，難道不覺得其實蠻浪費我們原本設置的用意嗎？」(E08)

七、小結

本研究從深度訪談法了解此次社會工作職系的簡併對社會工作人員「教、考、訓、用」制度有其他何種影響，研究發現本次社會工作職系簡併，在教育度層面，雖不會對於大專院校建置有所影響，但大學考量其對學生的課責或讓學生有不同的生涯規劃方向，因此會新增或更動既有的核心課程設計。

在考試選拔方面，因為相關職系的考科會有所整併，使得國考窄難度增加，且對於社工職系應考資格需要社工師證照，也將變成一般大學即可應考的資格，使得社工專業及社工師證照制度也遭受影響，甚至會出現國家帶頭違反社工師法的疑慮。

在培養訓練層面，因為在考選機制及考試科目簡併，導致考選專業程度降低，因此在人員晉用後，任用機關仍需耗費較多成本培訓新進人員，當耗費成本及時間增加，對於新進人員的權益也會遭受影響，甚至對於社工專業人才的留用也不易。

在調任升遷方面，雖職系簡併可增加現職公職人員調任彈性及機關單位用人的彈性，但也因此會增加人員流動率，增加機關單位用人的困難，甚至將社工專業定位在行政面，使得社工服務委外增加，社工自身的專業歸屬感也會受到影響等。因此本研究詢問受訪者為現任組織內利害關係人，受訪者皆期待社會工作職系仍須單獨，且也為了避免社會工作職系爾後再被認定為行政職系而再次遭受整併，受訪者建議將社會工作職系放在技術類職系中。

伍、研究結論與建議

一、研究結論

本研究分別從文獻與深度訪談中，了解此次社會工作職系的簡

併，將會如何影響社會工作在公部門的專業發展，或對社會工作人員「教、考、訓、用」制度有其他何種影響。

無論是文獻或訪談，皆發現職組職系與考試類科關連性密切，屬上下游連動關係，且學校為了對學生及其家長、社會有所課責，因此考科的設置及整併將對大學教育層面易產生「考試領導教學」與「以教育為導向」的兩難，雖不會對於大專院校建置系所有所影響，但大學考量其對學生的課責或讓學生有不同的生涯規劃方向，因此會新增或更動既有的核心課程設計，但也因此擠壓到實務操作之專業課程的規劃及設置，進而使專業能力不足的疑慮。

從考試選拔論，職系整併使得考試類科整併及選取將是一大挑戰，無論取捨哪一科目，對於原職系所屬考科勢必增加準備考試內容、考試難度增加。另一方面，社會工作職系應考資格需要社工師證照，如職系整併，應試資格也將變成一般大學即可應考的資格，使得社工專業及社工師證照制度也遭受影響，甚至會出現未有社工師證書從事社工工作，導致政府違反社工師法的疑慮。

從職前訓練論，凡是考試入取人員，不分哪一職組職系，皆需接受基礎訓練，因此職組職系之變革較影響不大，但實務訓練期間，因考試科目簡併致考選的專業識別度降低，故在人員晉用後，任用機關仍需耗費較多資源及人力來培訓新進人員，當耗費人力成本及時間增加，對於新進人員的權益也會因受訓時間增長，進而延長訓練期，薪資等也連帶受影響，甚至後續因社工服務對象常有高張力個案，使得一般應考條件進用的非相關背景新進人員留用不易，對於機關的專業人才培養會更加不易。儘管在職訓練可增進員工任職後的專業知能、工作效率及服務態度等，但社工專業的培訓，除了文本知識外，仍重視實務情境之因應與實習時數等長時間的養成，因此受訪者也擔憂在職訓練短時間的培訓，也難以彌補專業服務品質的差距。

從調任升遷論，雖職系簡併可增加現職公職人員調任彈性及機關單位用人的彈性，但也因而導致公職人員調任彈性增加，進而增加機關的人員流動率，增加機關單位留任人才的困難。另一方面，社工專業也因定位在行政面，因此專業服務委外數量增加，進而使得公部門

的社工專業僅為依法行政，對社工專業捍衛個案權益而言也將會減少，社工自身的專業歸屬感也會接連受到影響等。

綜上，本研究經詢問現任組織內利害關係人的受訪者們，受訪者皆期待社工職系仍須單獨成一職系，另也為了避免社工職系後續再次被認定為行政職系，進而再次被整併的疑慮，故也建議將其放在技術類職系中。

二、研究限制

本研究因時間及資源限制，採取之抽樣方式並不能完全涵蓋臺北市家防中心或是全台灣的社工領域相關從業人員所可能面臨的影響性，因此可能在結果呈現上有所佚失。樣本抽取方面也僅訪問現職員工，並無法呈現其他職系人員的看法。這些都可以提供後續發展相關研究的樣本選取或是其他研究方法的設計來取得本研究未能涵蓋之資料呈現。

而本文研究者為臺北市家防中心現職社工人員，但在訪談過程及選擇受訪者過程中，因考量社工人員從業環境相對封閉，且具有個案隱私性質，因此選擇還是由自身進行訪談，此舉雖有影響受訪者回答或是研究者自身觀點干擾研究結果，但研究訪談過程中也發現，受訪者面對認識的同仁，較能說出心底真正的想法，或許也是本次研究得以順利獲取受訪者更多回應的一項優點。

三、未來研究方向建議

作者後續持續追蹤法規修訂狀況，確認 108 年 1 月 16 日已修正發布《職組暨職系名稱一覽表》，並將於 109 年 1 月 16 日施行，查新版已將社會工作職系單獨列一職系，且將社會行政及勞工行政職系整併為社勞行政職系。另考選部亦於 108 年 4 月 19 日據此一覽表提出考試類科新修草案，發現到三個類科並未因為職系簡併而有簡併考試類科，卻有因應各類科實務場域的需求，簡併各考試類科的考試科目。雖現況未有本研究所述之疑慮，然社工職系仍屬於綜合行政職組，後續仍有遭簡併之可能，因此未來研究仍可以繼續拓展不同樣本選取的現況研究，或是可以進行政策推行的相關評估。同時，也可以不同職系職組之間有遭簡

併的職系進行了解，以全面了解職組職系簡併的影響性，進而回應職組職系簡併之優缺點。

參考文獻

- 蔡良文. (2011). 論文官核心職能-教考訓用觀點. *T&D 飛訊*, 121, 1-22.
- 周萬來 (2016)。淺談公務人員考試類科與職組職系相關性。國家菁英，12 (4)，3-13
- 李選, 張婷, 顏文娟, & 王郁琇. (2010). 由全球人才競爭思維探討護理師教考用制度之現況, 困境與趨勢.
- 柯三吉. "我國國家公務員選用制度變革之策略性議題: 美英日三國改革經驗與啟示." (2008): 1-13.
- 吳泰成. (1997). 職組職系改進芻議.
- 陳志瑋 (2013)。我國考試行政類科現況分析與改革方向芻議-以公務人員高考三級考試為例. 國家菁英= National Elite 9, 2013, 47-60.
- 黃萬枝. (2001). 談職系職組之檢討修正.
- 張涵榆. (2014). 公務人員考試類科, 應試科目與職能適配性之研究—以 [一般行政職系] 為例. 臺灣大學政治學研究所學位論文, 1-210.
- 廖又生. (1996). 我國國家圖書館任用制度初探. 圖書館學與資訊科學, 22(1).
- 彭錦鵬. (2016). 文官制度的國際變遷趨勢與我國的改革.
- 石守正 (2010)。公部門社會工作人員工作壓力、專業承諾與離職意願之研究—以台北縣市政府社會局為例。國立臺灣師範大學社會教育學系社會教育與文化行政碩士班碩士論文，台北市。
- 邱吉鶴 (2001)。行政機關績效評估制度之研究。國立台北大學企業管理學系碩士論文，台北市。
- 行政院人事行政局 (2007)。從策略性人力資源管理之績效評估，7-22。人事行政研究發展徵文。

- 林彥超（2009）。公部門績效管理之理論行探索。國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文，新北市。
- 周雅容（1997）。焦點團體法在調查研究上的應用。調查研究，3，51-73。
- 周姮均（2014）。臺灣社會福利績效考核中的悖理。國立臺灣大學政治系碩士班碩士論文，台北市。
- 李淑卿（2016）。政府審計人員專業成長、績效管理、自我效能與審計績效之研究。中華大學科技管理博士學位學程博士論文，新竹市。
- 孫本初（2006）。**新公共管理（含概要）**。台北：一品文化。
- 楊昊（2009）。公共組織績效管理的趨勢分析。行政試訊，28，1-4。
- 溫金豐（2009）。淺談公務機構的績效管理。T&D 飛訊，88，2-17。
- 趙善如（1999）。社會工作組織社會工作者績效考核。社會政策與社會工作學刊，1（3），179-207。
- 廖洲棚（2014）。論跨機關管制行政之政策協調：賽局理論的觀點。行政暨政策學報，59，89-126。
- 劉禮琦（2017）。非營利組織績效管理之研究－財團法人台中市慈心基金會為例。東海大學行政管理暨政策學系第三部門在職專班碩士論文，台中市
- 瞿海源、畢恆達、劉長萱、楊國樞等（2004）。**社會及行為科學研究法-質性研究法**。台北：東華。
- 戴智啟（2006）。行政機關國會聯絡人工作績效評估指標建構之研究。國立政治大學行政碩士在職專班碩士論文，台北市。
- 簡春安、鄒平儀（2004）。**社會工作研究法**。台北：巨流。
- 蘇偉業（2009）。什麼是公部門的良好表現？公部門績效管理之回顧與再定位。T&D 飛訊，88，1-5。
- 羅鼎程（2013）。台灣公部門社會福利工作人員之工作內容與工作負荷之研究。全球議題與本土解決策略－當代社會工作發展新方向研討會，台北市。