



澳門特別行政區政府
社會工作局
GOVERNO DA RAEM
INSTITUTO DE ACÇÃO SOCIAL

《社會工作者註冊制度》

法律草案公眾諮詢總結報告

二零一二年十二月

目錄

前言.....	2
第一章 諮詢工作概況.....	3
1.1 諮詢活動簡報.....	3
1.2 諮詢結果滙總.....	4
第二章 民意諮詢渠道及分佈.....	5
2.1 持份者遞交意見.....	5
2.2 傳統媒體、網絡論壇及社交媒體.....	6
第三章 議題檢視及分析.....	7
3.1 社會工作者註冊委員會.....	8
3.2 註冊門檻.....	11
3.3 社會工作定義及專業發展.....	14
3.4 倫理守則.....	17
3.5 監管機制.....	19
3.6 權利與義務.....	21
3.7 社會工作者資料庫及清單.....	23
3.8 其他.....	25
第四章 總結及展望.....	27

前言

為開展《社會工作者註冊制度》立法工作，社會工作局於 2012 年 5 月 8 日至 6 月 22 日期間進行了法律草案公眾諮詢，在此期間業界持份者和市民大眾積極參與和踴躍發表各自的觀點，充分體現了民主參政的主人翁意識，也為完善註冊制度提出了很多深具參考價值的寶貴意見。為了讓社會能夠全面了解諮詢的總體情況，及時掌握註冊制度諮詢活動的成效，社會工作局透過委託獨立第三方研究機構，以內容分析法¹將是次諮詢活動期間收集到的意見及建議作出整理，編撰了本總結報告，期望能夠進一步加深社會各界對註冊制度的了解，求同存異凝聚共識，以便盡早出台一套適合本澳的《社會工作者註冊制度》法案，讓市民能獲得更優質的服務，同時使社工專業可持續提升和健康地發展。

總結報告共分為四個章節，第一章是諮詢工作概況；第二章是民意諮詢渠道及分佈；第三章是議題檢視及分析；第四章是總結及展望。參考近期多個政府部門的做法，為了支持及響應環保工作，避免因印刷而造成的資源消耗，故本總結報告將會限量印刷，並上載於社會工作局網頁以供社工業界、市民大眾及關注《社會工作者註冊制度》的人士下載或瀏覽。

¹ 內容分析法是社會科學研究方法中的一種對文本內容進行編碼、分類、語義判斷及形成可供統計分析之用的量化分析方法。

第一章

諮詢工作概況

1.1 諮詢活動簡報

在諮詢期內共派發了《社會工作者註冊制度》法律草案諮詢文本中文版 1,410 份及葡文版 67 份，而上載於社會工作局網頁，於諮詢活動期間共有 529 人次瀏覽。此外，亦印製了 300 份宣傳海報並派送至各社會服務機構，目的為推動各界人士、社會團體及廣大市民之積極參與，透過多元方式發表意見及建議，包括親身提交、電話、電郵、郵寄及傳真等。

此外，就《社會工作者註冊制度》法律草案諮詢文本舉辦了三場公眾諮詢會及一場為社會服務單位而設的特別諮詢專場，獲得各界人士積極參與。同時於諮詢期間也分別與理工學院及聖若瑟大學之師生，以及本澳社會服務界不同持份者進行了合共十場座談會，廣納法律專家、市民大眾及各持份者對此法律之專業意見及訴求。而社會工作局亦派員出席澳門論壇及澳門講場等節目，聽取市民意見，增加政府與社會大眾之互動，共同理性探討註冊制度相關議題及自由發表觀點和看法。

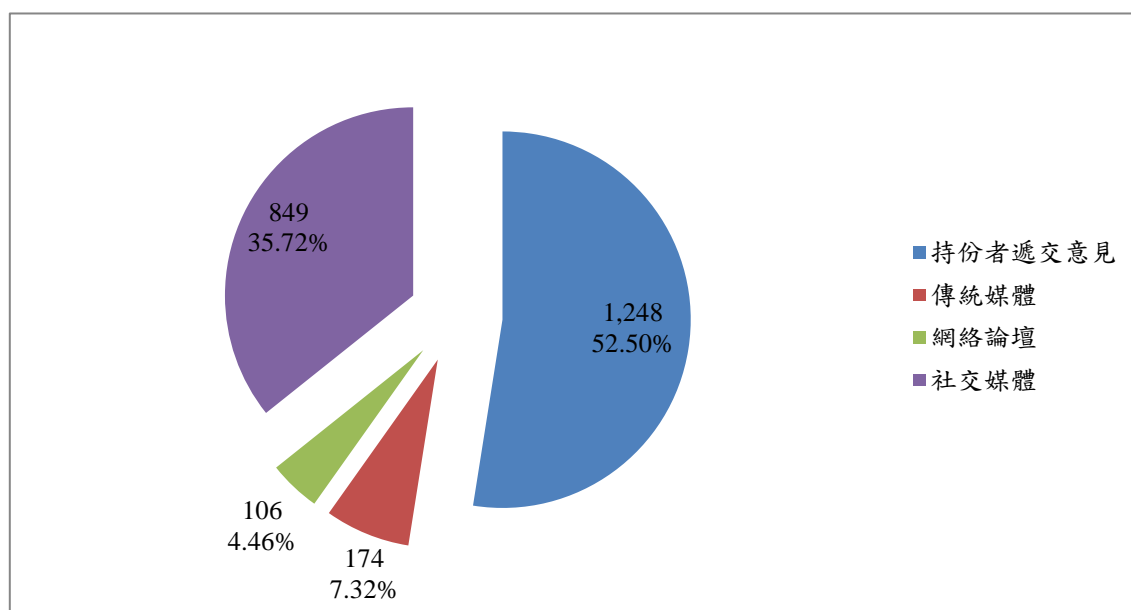
除了主動接觸社工業界及社會大眾聆聽不同的聲音外，社會工作局亦密切留意及檢視各類媒體有關註冊制度的報導和評論，包括傳統媒體、網絡論壇及社交媒體，以全面掌握民意。

1.2 諮詢結果匯總

在為期 46 天的諮詢期間²，業界持份者和市民大眾踴躍發表意見，共收到各類意見和建議共 2,377 份（圖一），分別來自以下四個主要渠道³：

- a) 持份者遞交意見共 1,248 份（郵寄及遞交 1,043 份、透過諮詢會及座談會上提交 152 份、傳真及電郵 53 份）；
- b) 傳統媒體對註冊制度之報導和評論共 174 份；
- c) 本澳網絡論壇之討論共 106 份；
- d) 社交媒體有關註冊制度之討論共 849 份。

圖一：意見收集數量



² 整個諮詢期原為一個月，但應業界訴求順延 15 天，即由 5 月 8 日起至 6 月 22 日止。

³ 持份者遞交意見為政府透過公眾諮詢會、座談會/會議、遞交/郵寄、傳真、電郵渠道收集之市民意見；傳統媒體、網絡論壇、社交媒體為透過網絡挖掘方式收集市民表達之意見。

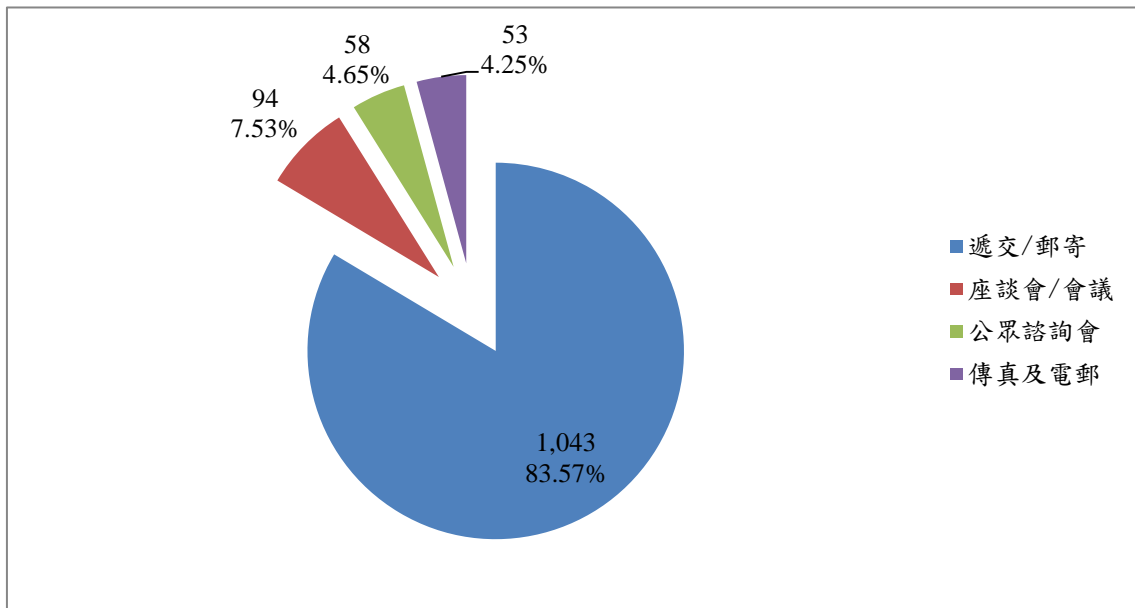
第二章

民意諮詢渠道及分佈

2.1 持份者遞交意見

諮詢期內共收到來自持份者遞交的意見共 1,248 份⁴（圖二），其中遞交/郵寄意見所佔比例相對最高，逾八成（1,043 份，83.57%）；其他意見相對較少，依次為座談會/會議意見（94 份，7.53%）、公眾諮詢會（58 份，4.65%）、傳真及電郵（53 份，4.25%）。

圖二：持份者遞交意見

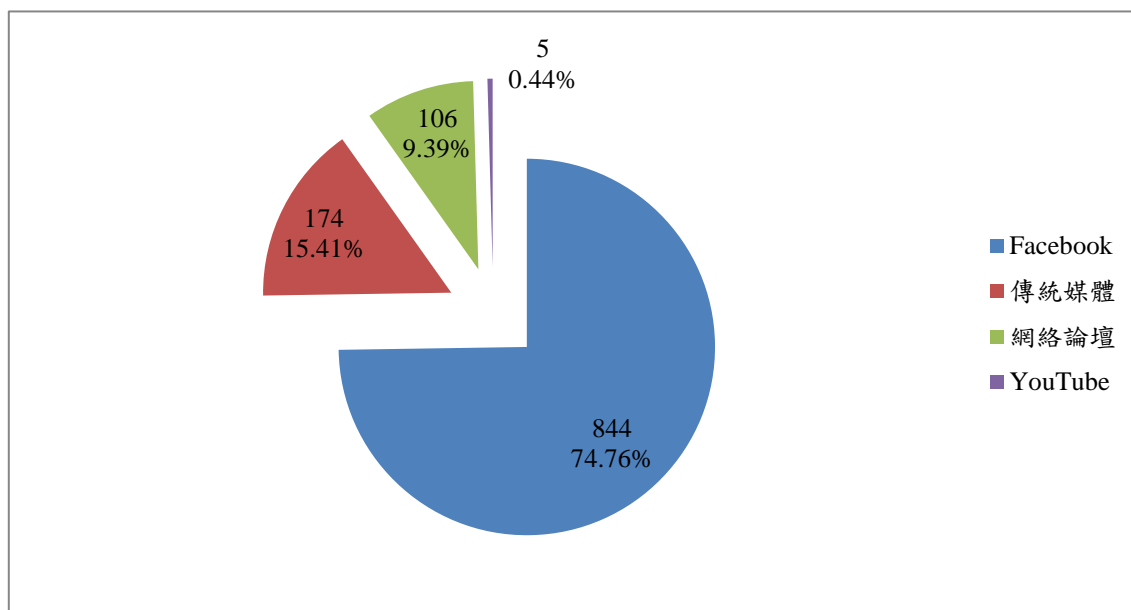


⁴ 意見份數統計方法：遞交/郵寄意見、傳真意見、電郵意見以來件數量為統計單位；公眾諮詢會、座談會/會議以各場活動中的發言人數為統計單位。

2.2 傳統媒體、網絡論壇和社交媒體

諮詢期內，傳統媒體、網絡論壇及社交媒體之意見共有 1,129 份（圖三），其中社交媒體-Facebook 數量最多，近七成五（844 份，74.76%）；其次為傳統媒體，逾一成五（174 份，15.41%）；再次為網絡論壇，近一成（106 份，9.39%）；社交媒體-YouTube 最少（5 份，0.44%）。就信息量而言，社交媒體-Facebook 數量在整個諮詢期中均遠高於傳統媒體、網絡論壇及社交媒體-YouTube。

圖三：傳統媒體、網絡論壇和社交媒體

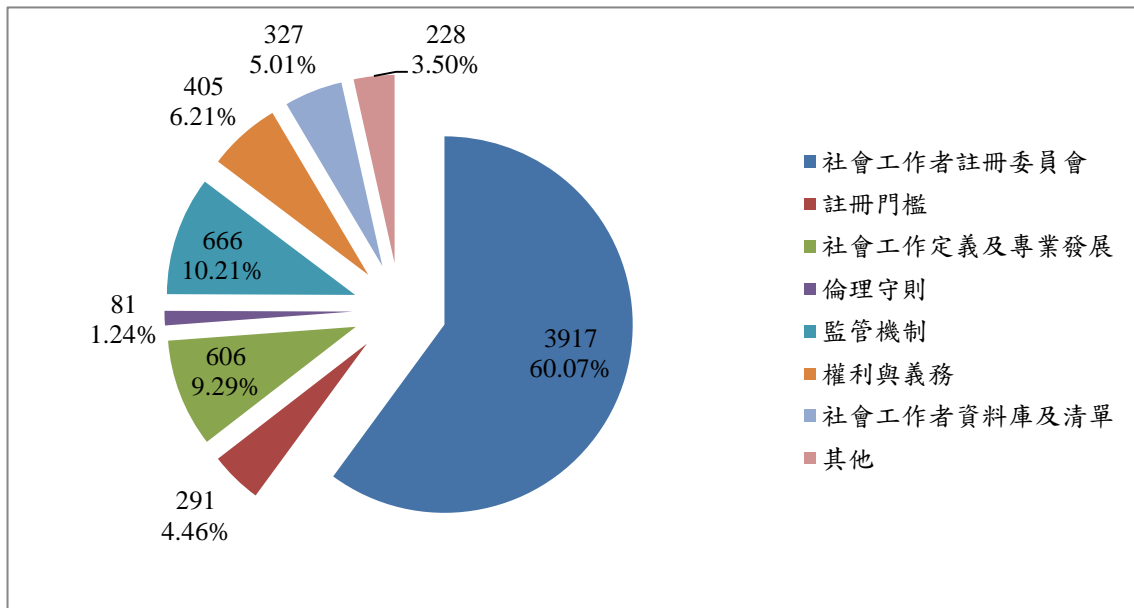


第三章

議題檢視及分析

《社會工作者註冊制度》公眾諮詢共收到 2,377 份意見，總議題意見數為 6,521 條。議題範疇主要包括：社會工作者註冊委員會、註冊門檻、社會工作定義及專業發展、倫理守則、監管機制、權利與義務、社會工作者資料庫及清單、其他議題等（圖四）。

圖四：議題分佈



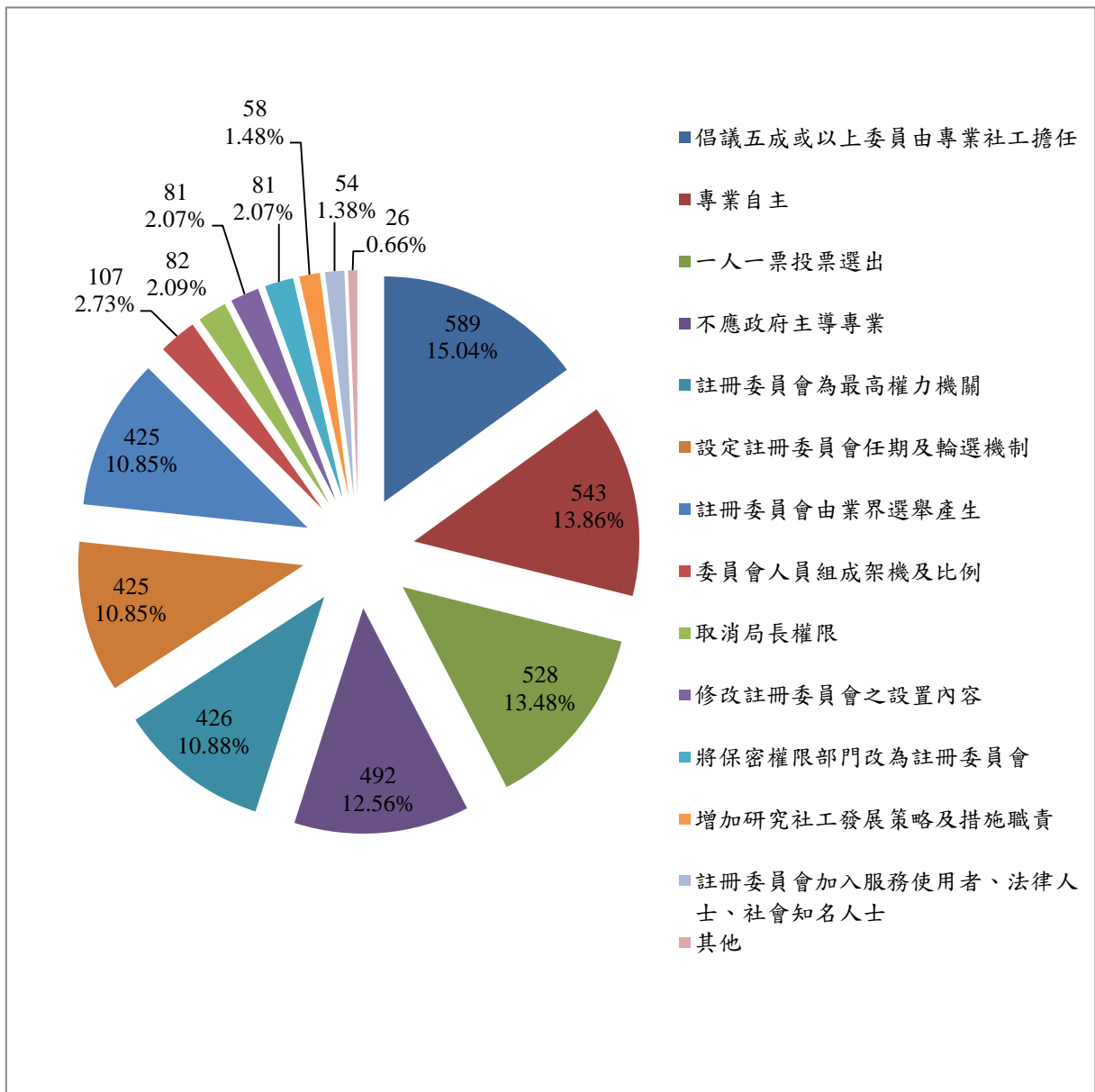
3.1 社會工作者註冊委員會

從整個諮詢期間收集意見的議題內容分佈來看，提及「社會工作者註冊委員會」方面的意見最多，共有 3,917 條（圖五），約佔整體關注議題的六成。當中意見包括：倡議五成或以上委員由專業社工擔任（589 條）；專業自主（543 條）；一人一票投票選出（528 條）；不應政府主導專業（492 條）；註冊委員會為最高權力機關（426 條）；設定註冊委員會任期及輪選機制（425 條）；註冊委員會由業界選舉產生（425 條）；註冊委員會人員組成架構及比例（107 條）；取消局長權限（82 條）；修改註冊委員會之設置內容（例如性質、職責、過渡期安排等）（81 條）；將保密權限部門改為註冊委員會（81 條）；增加研究社工發展策略及措施職責（58 條）；註冊委員會加入服務使用者、法律人士、社會知名人士（54 條）。餘下 26 條意見涉及內容較分散，未能盡錄，包括：主席權力是否過大；註冊委員會之認受性等。

綜合上述資料顯示，業界持份者普遍關注到「社會工作者註冊委員會」的組成忽略了專業自主而阻礙專業發展，提出註冊委員會主席及成員必須由業界以一人一票方式選出，而委員組成比例中社工專業人士必須佔五成或以上。而按照目前的諮詢文本，註冊委員會由九名成員組成，當中四名為具有適當資格的公共行政工作人員，是不排除具有社會工作學士學位且具社工前線經驗之人員出任。另外，四名委員由社會工作者業界或社會人

士擔任，是考慮到本法律是保障服務使用者，應容許其他人士參與，事實上，諮詢文本當中並未說明社工所佔比例，而有關設置已較其他專業註冊制度來得彈性和平衡，期望在法定基礎下能多顧及業界的參與和意見，並且亦留有空間回應註冊委員會成員由註冊社工選舉產生的可能性。

圖五：有關「社會工作者註冊委員會」之意見分佈



根據部份來自專業團體之建議：註冊委員會總成員由 9 人增加至 13

人。以香港為例，約 17,000 名⁵（2012 年）社工中設有 15 名委員，比率為 0.09%；而澳門社工數目約 700 人⁶（2012 年），若按照原諮詢文本設 9 名委員，則相關比率為 1.29%，相對香港已是較高的人數比例。

同時，按澳門《基本法》第 129 條規定：特區政府自行確定專業制度，根據公平合理的原則，制定有關評審和頒授各種專業和執業資格的辦法。社工行業在澳門特區成立以前，並沒有形成一套制度化的評審機制，也不存在如香港社會工作者註冊局的法人團體組織性質，所以澳門《基本法》明確規定，回歸後除了特區成立以前已被承認的專業和專業團體外（意指「公法人」組織），特區政府乃負責所有新的專業評審和頒授事宜。不過，對於諮詢期間有關業界關注的議題，在明年修訂法律文本工作時，仍然會讓持份者再加以討論，並繼續以虛心聽取各界意見和建議，但會因應意見的代表性、法律可行性和可操作性等實際情況，竭力完善法律文本內容。

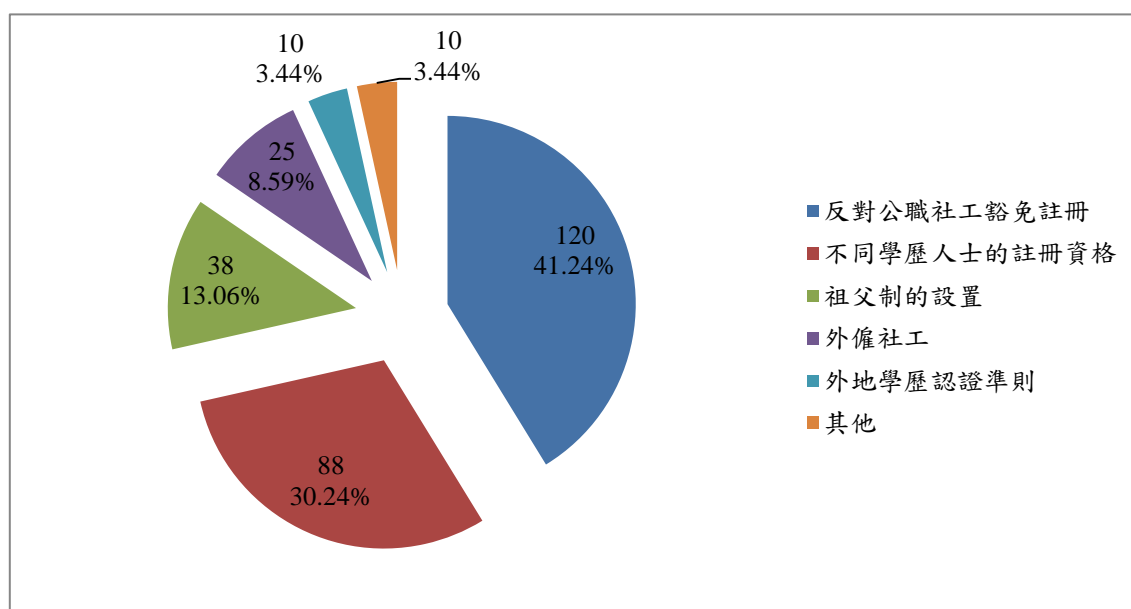
⁵ 資料來源：香港社會工作者註冊局網頁

⁶ 資料來源：社會工作局研究暨計劃廳

3.2 註冊門檻

在「註冊門檻」方面收到的意見共 291 條（圖六），約佔整體關注議題的 4.5%。意見主要包括：反對公職社工豁免註冊（120 條）；不同學歷人士的註冊資格（88 條）；祖父制的設置（38 條）；外僱社工（25 條）；外地學歷認證準則（10 條）。其餘意見共 10 條，包括外地畢業生考評機制和加入後備課程等。

圖六：有關「註冊門檻」之意見分佈



對於持份者所擔憂的有關公職社工不需註冊的問題，認為民間機構及政府的社工都必須註冊，把公職社工排除在註冊制度以外會造成一專兩制的社會分化情況。事實上，為確保註冊制度的公平性及專業性，社會工作局認同註冊制度需一視同仁，故一直致力於與行政公職局磋商及配合，爭取把公職社工納入註冊制度內。現階段已將業界之訴求轉達公職局，讓其

作出通盤的考慮，深入研究公職社工納入註冊制度內之可行性。

另外，諮詢文本中“祖父制”的設立，是因應在籌備過程、及與業界社工聚會中，有業界及服務機構曾反映為了尊重過去歷史的發展，註冊制度應考慮讓一些不具備學歷的人士註冊，但其必須是長期擔任社會工作職務的人士才可納入註冊的考慮，這個特殊情況於鄰近地區香港業界中俗稱為“祖父制”，屬過渡時期的特別措施，其設立之原意是關顧過去一直以來對本澳社會工作專業服務有貢獻之人士，免其因法律生效受影響。而

“祖父制”只適用於註冊制度推出後的首年，往後則不會再接受這類人士的申請。有關特別措施於香港註冊制度推行初期具有成功的實踐經驗，對此有持份者建議有關之專業門檻不能太低，透過“祖父制”申請註冊社工之人士必須為現職從事社會工作，最少具備中學五年級程度，以及不少於10年之專業服務年資，並修讀包括實習在內的社工專業相關補充課程。

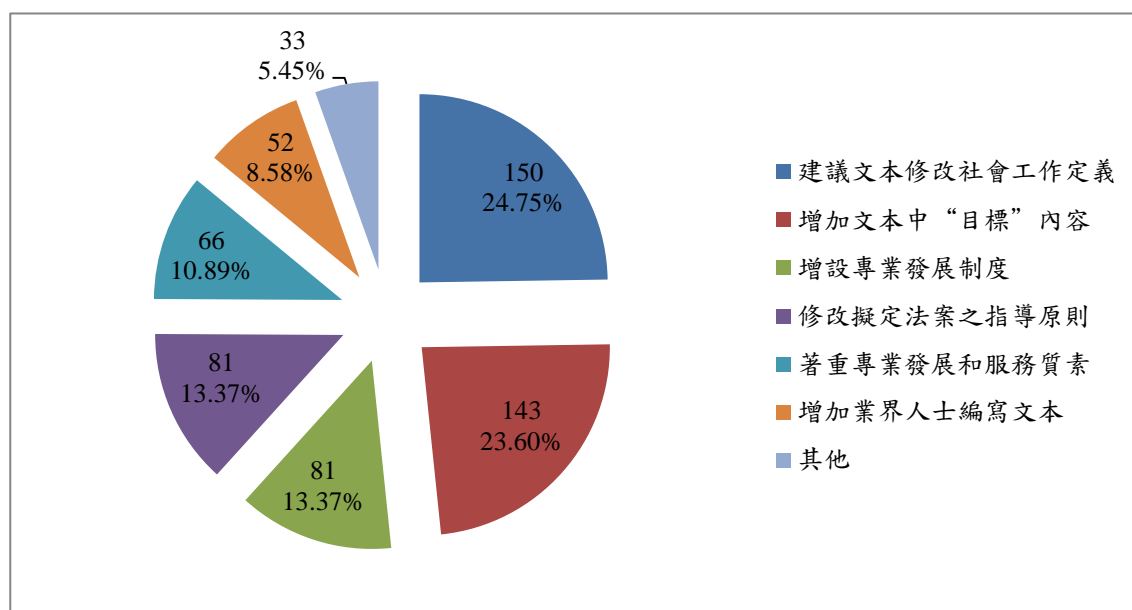
另一方面，文本內提及外僱社工，當中主要是考慮到本澳目前實況和未來發展需要，例如以社工專才導師的需求或南亞裔傭工面對生活適應的需要為例，希望儘量避免日後因需要時才去考慮修改法例。但值得一提的是，根據目前本澳外勞輸入政策，相關外僱社工專才輸入是必須通過審慎周詳的評估，以及經人力資源辦公室作整體考量及研究；而機構在聘用方面亦具有相關條件限制，最後方可由人力資源辦公室作出是否審批的決定。

而對於本地居民在外地取得社會工作學歷，及就其外地學歷認證準則方面的問題，社會工作局在籌設註冊制度時，一直有關注這個情況，擬規劃透過未來的「社會工作者註冊委員會」，按照申請人所修讀的學科，實習的經驗和時數等，審批其是否具備在本澳註冊的條件。

3.3 社會工作定義及專業發展

「社會工作定義及專業發展」範疇共收到 606 條意見（圖七），約佔整體關注議題的 9.3%，其中討論較多的議題包括：建議文本修改社會工作定義（150 條）；增加文本中“目標”內容（143 條）；增設專業發展制度（81 條）；修改擬定法案之指導原則（81 條）；著重專業發展和服務質素（66 條）；增加業界人士編寫文本（52 條）。其餘 33 條意見較分散，涉及設立特別（專業）職程；定義應接軌國際；推行督導制度；制度是否獲國際認可的專業資格認證等。

圖七：有關「社會工作定義及專業發展」之意見分佈



就業界期望將人權、社會公義、個人充權及社會變遷等社會工作原則列入文本內容，本法律主要規範的是社會工作者的註冊制度，針對的是與註冊有關的事宜。同時，社會工作定義會根據社會作業界、理論界的變

遷有不同的詮釋。以“社會公義”為例，它本身是學術上的用語，而非法律用語，若沒有一個確切的定義，在法律上會難以操作，亦難以作為社會工作的原則。從比較法的視角分析，縱觀世界多個國家與地區規範的法律制度，都沒有將社會公義納入一般法律層級的規範性文件中。諸如：

- 中國內地《社會工作者職業水平評價暫行規定》和《社會工作者職業水平證書登記辦法》條文當中沒有有關社會公義的描述。
- 香港的社工註冊條例《第 505 章》（1997 年第 302 號法律公告）內，沒有有關社會公義的描述，且未有就社會工作作出定義，；但在其註冊社會工作者工作守則內（1998 年 10 月 16 日首次刊憲），第一部分基本價值觀及信念第 4 點，就提及“社工有責任維護人權及促進社會公義”。
- 英國的“The General Social Care Council (Registration) Rules 2008”及“Code of Practice for Social Care Workers-September 2004 (updated April 2010)”並沒有有關社會公義的描述；業界提及的價值觀、信念和一些社工界別堅守的原則，則載於“Code of Practice for Social Care Workers-September 2004 (updated April 2010)”。
- 台灣地區的《社會工作師法》（社會工作師法於 1997 年頒佈，目前最新版本於 2009 年 5 月 27 日修訂）及《社會工作師法施行細則》（2008 年 10 月修正），亦沒有提及社會公義。而經 2008 年 3 月 28 日台灣地

區內政部同意核備的《社會工作倫理守則》則有有關社會正義的描述，以及載有業界提及的價值觀、信念和一些社工界別堅守的原則。

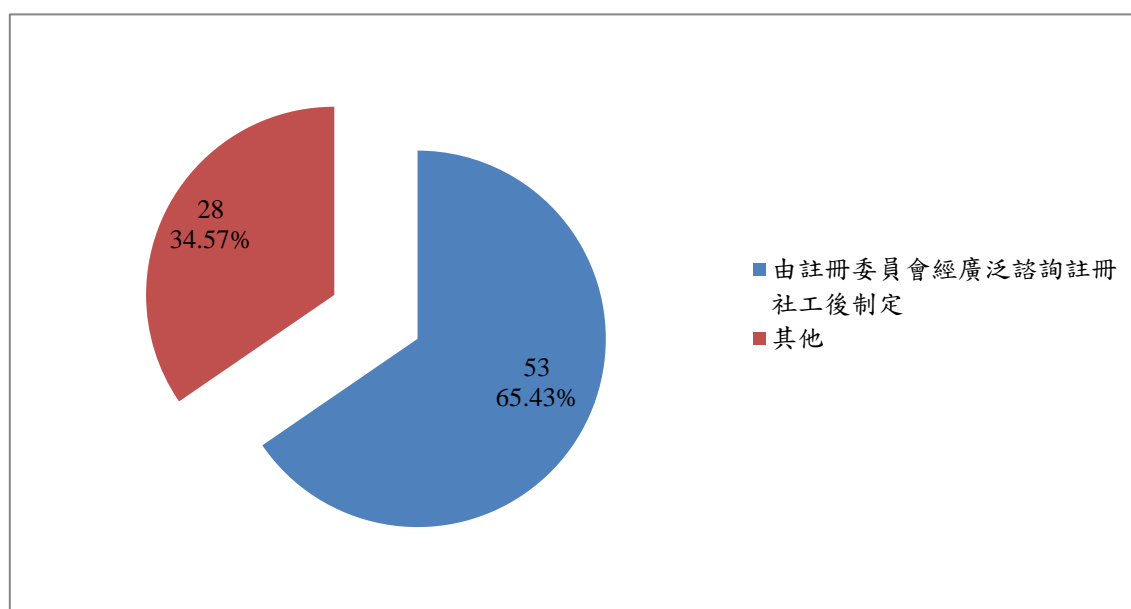
上述國家與地區相關社工註冊的法律和工作守則或倫理守則作比較，該等國家與地區均沒有把價值觀、信念及原則放入社工註冊的法律內，而是放於工作守則或倫理守則內。

為此，可能適宜將“社會公義”界定為一個追求的目標，而非在法律上予以適用。社會工作局會繼續與社工教育界及業界進一步探討此議題，研究將社會公義、社會工作定義等內容放置在《倫理守則》或工作守則中作出規範，以便與其他國家／地區做法一致，和有利於日後可對這些定義作適時的修訂。

3.4 倫理守則

關於《倫理守則》方面的意見共有 81 條（圖八），約佔整體關注議題的 1.2%，當中討論最多的議題為：《倫理守則》應由註冊委員會經廣泛諮詢註冊社工後制定（53 條）。其餘意見共 28 條，涉及內容包括：守則內容應先於或同步與法案推出；由業界自行制訂；法律文本內應載有《倫理守則》等。

圖八：有關「倫理守則」之意見分佈



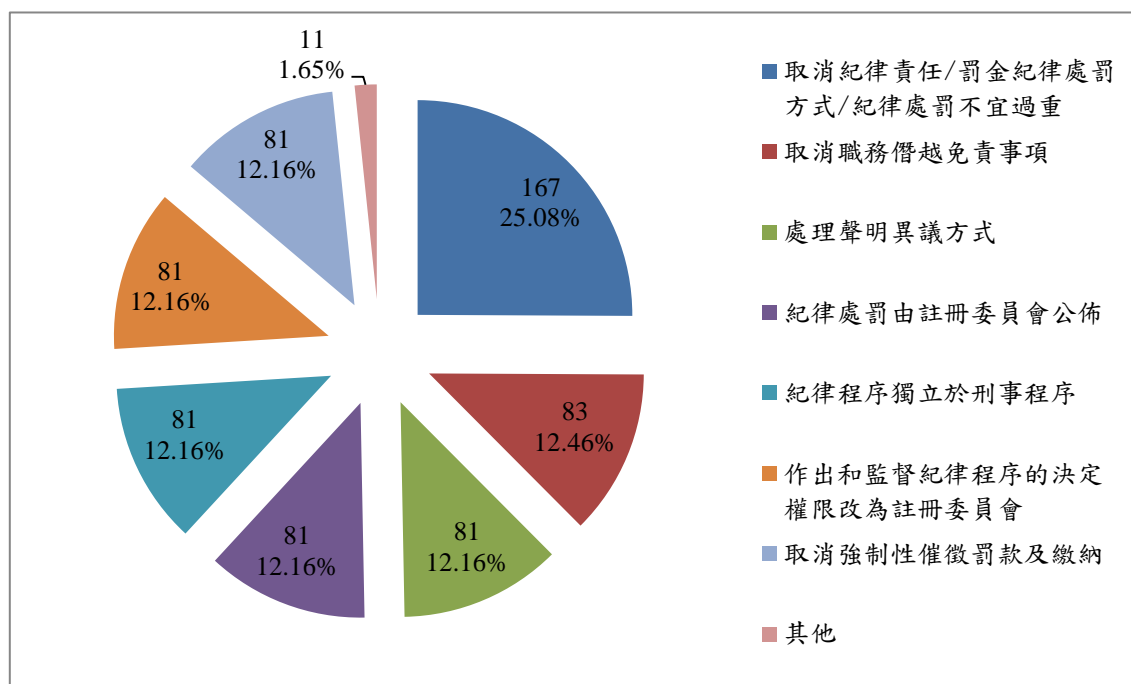
對於諮詢意見中關注到文本內並未包含《倫理守則》的內容，主要是在籌備制度過程當中，社會工作局偕同業界前赴香港社會工作者註冊局進行交流，獲悉香港有關工作守則是在註冊制度生效後，由首批有法定地位的註冊社工代表共同參與制定的，這種做法可體現規範社工專業操守之工作守則，在符合國際專業標準之前提下，能融合當地特色和發揮專業自主的精神。因此，社會工作局在參考鄰埠的成功經驗，為了讓業界可更多和

直接參與制訂的大前題下，初步擬定了諮詢文本中的方案。然而，對於在諮詢期間有意見認為《倫理守則》應在制度推出之前先行訂立，社會工作局是採取開放的態度聆聽業界和社會人士的意見。

3.5 監管機制

關於「監管機制」的意見共 666 條（圖九），約佔整體關注議題的 10.2%。意見包括：取消紀律責任/紀律處罰不宜過重（167 條）；取消職務僭越免責事項（83 條）；處理聲明異議方式（81 條）；紀律處罰由註冊委員會公佈（81 條）；紀律程序獨立於刑事程序（81 條）；作出和監督紀律程序的決定權限改為註冊委員會（81 條）；取消罰金處罰方式（81 條）。其餘意見共 11 條，包括：增加對紀律訴訟程序社工的援助；減少對社工之規管；紀律程序結果及決定由註冊委員會決議等意見。

圖九：有關「監管機制」之意見分佈



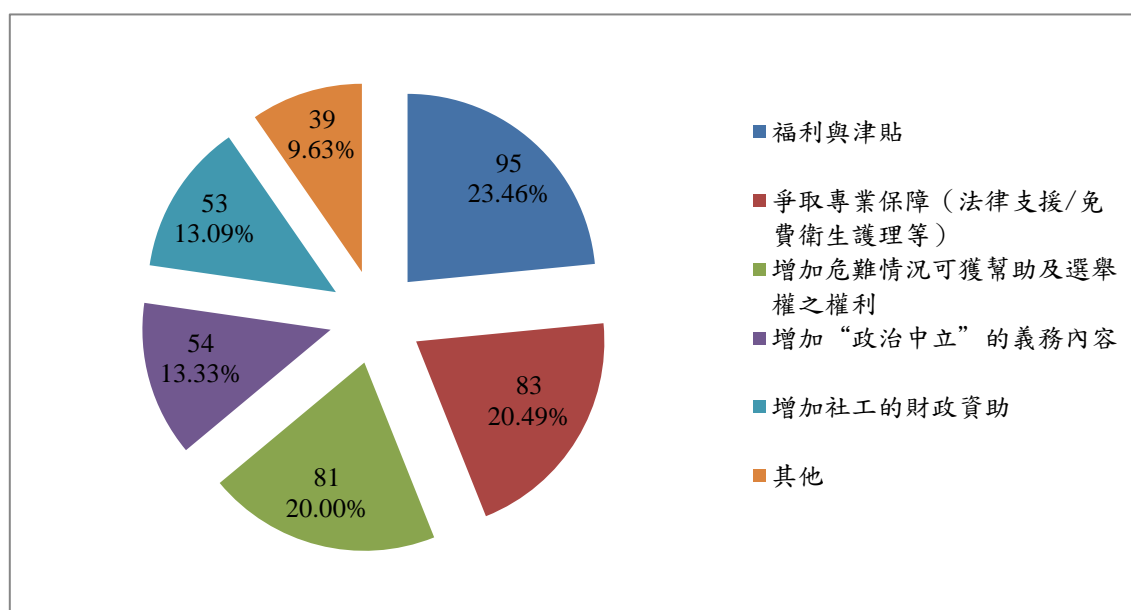
業界的諮詢意見反映註冊制度中的紀律處罰過嚴，建議取消罰款、減輕紀律處罰，以及將監督紀律程序的決定權限交由註冊委員會負責。

事實上，社工註冊制度之立法原意乃非強調處罰，而是在遵守本地法律及專業守則下，對違規人士起警惕及監管作用，至於監管違紀事宜原意也是由未來的註冊委員會負責。此外，對於業界提議取消罰款或減輕處罰之考量等，社會工作局歡迎業界及社會大眾共同討論，並且參詳國際上的做法，再訂出適用於本澳實際情況的條款。

3.6 權利與義務

在「權利與義務」方面收到的意見共 405 條（圖十），約佔整體關注議題的 6.2%，主要意見包括福利與津貼（95 條）；爭取專業保障（訴訟的法律支援/免費取得衛生護理等）（83 條）；增加危難情況可獲幫助及選舉權之權利（81 條）；增加“政治中立”的義務內容（54 條）；增加社工的財政資助（53 條）。其餘意見共 39 條，涉及內容包括：認為保障不足；義務太多/不清晰；權利描述空泛/太少；增強社工執法權等意見。

圖十：有關「權利與義務」之意見分佈



諮詢意見中比較著重關注社工人員的權利和福利保障，這亦是社會工作局一直關注和致力完善的工作。現正開展制定的《社會工作者註冊制度》主要目標，就是為保障服務使用者的福祉和權益，以及提高社會工作人員的專業地位，從而促進整體社會服務工作的持續發展。目前，特區政府遵

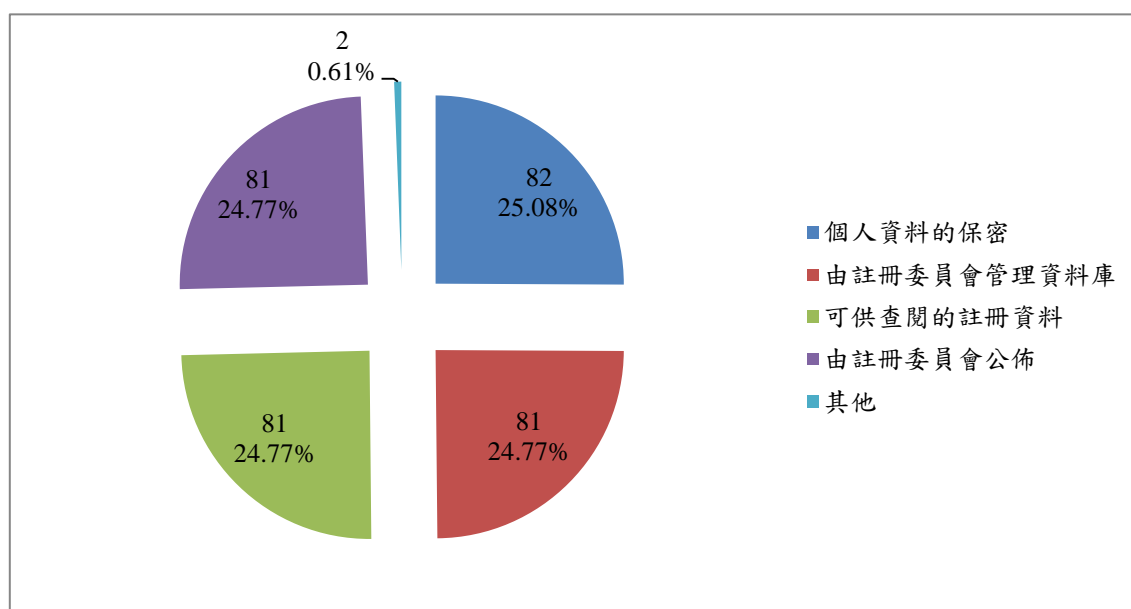
照“互助合作，共同分擔”的指導原則向民間機構進行資助：透過法定的各種津貼，尤其是定期資助，對有關服務的總體開支提供補貼；而社會服務機構人員醫療保險、專業發展等資助計劃亦已相繼推出。而為了進一步支持民間機構穩定工作團隊，持續優化服務，在 2012 年財政年度的施政方針中提及會對資助制度開展深入研究，檢討和改革現行對民間機構的資助方式，當中將包括社工職程和資助等問題都會放在整個研究內作通盤考慮，期望讓社工能有更好的前景。

至於增加“政治中立”的義務內容，社會工作局將繼續與社工教育界及業界進一步探討此議題的最適宜處理方案，研究將此放置在《倫理守則》中作出規範。

3.7 社會工作者資料庫及清單

在「社會工作者資料庫及清單」方面收到的意見共 327 條（圖十一），約佔整體關注議題的 5%，包括：個人資料的保密（82 條）；由註冊委員會管理資料庫（81 條）；可供查閱的註冊資料（81 條）；由註冊委員會公佈（81 條）及其他意見（2 條）。

圖十一：有關「社會工作者資料庫及清單」之意見分佈



諮詢意見普遍關注到個人資料的保密及管理資料庫之實體。事實上，有關檔案和資料庫的管理和更新，可由註冊委員會負責，為每名社會工作者繕立檔案，同時須遵守第 8/2005 號法律《個人資料保護法》之規定處理。而檔案和資料庫內的資料和數據，可作統計和研究之用。

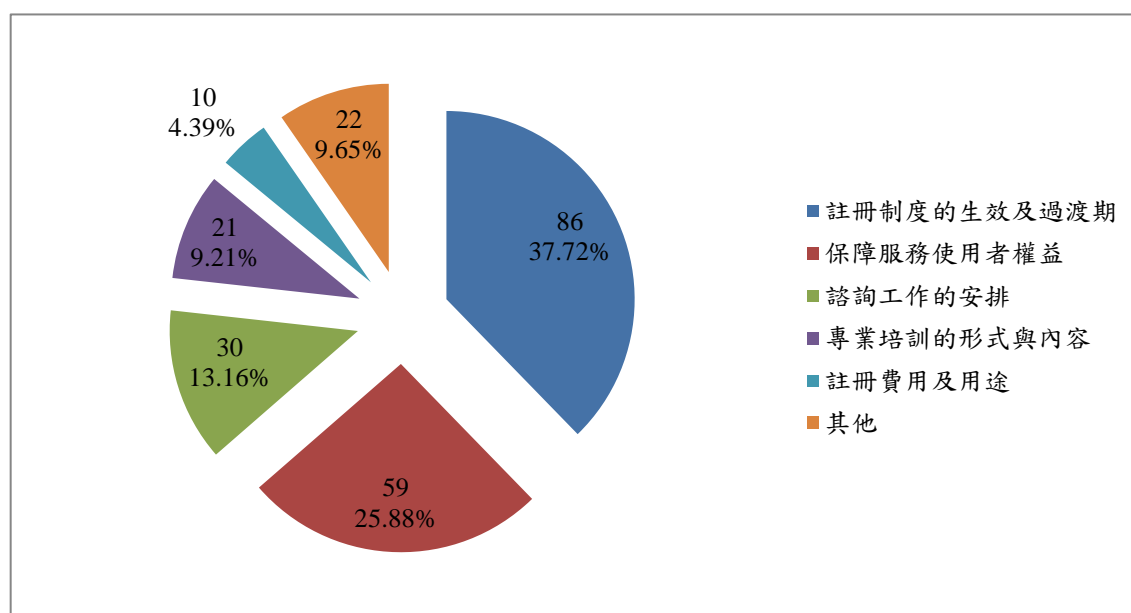
在對外公佈的“社會工作者清單”內只會載有公眾關注的註冊基本資料，如社工姓名、註冊編號及註冊有效日期等；如任何人士需進一步核

實註冊社工的資料，如註冊所基於的資格、最後任職服務實體，必須親自前往負責註冊之工作單位作出申請方可查閱，但用途也只限供核實某人是否合資格的社會工作者，嚴禁任何人士未經許可而使用名單內的資料作其他用途。

3.8 其他

除前述意見外，與社會工作者註冊制度相關的其他意見共有 228 條（圖十二），約佔整體關注議題的 3.5%，內容包括：註冊制度的生效及過渡期（86 條）；保障服務使用者權益（59 條）；諮詢工作之安排（30 條）；專業培訓的形式與內容（21 條）；註冊費用及用途（10 條）。其餘意見（22 條）之議題分佈較零散，例如：文本與早期文本落差大；冀廣泛聽取社會意見才修訂文本；建議諮詢會延長等意見。

圖十二：其他意見



綜合而言，有意見反映註冊制度應設有過渡期，讓業界同工能夠有充足的時間適應新制度。而專業培訓方面，為保障服務使用者能獲得優質的服務，普遍認為業界同工需要持續接受相關專業培訓課程。而培訓內容則建議配合社會服務之性質及發展需要，同時期望政府及服務實體在資源上作出相應的配合等。

就上述註冊過渡期、專業培訓及其他各項意見均值得參詳及作進一步討論，為日後完善文本內容提供了不少寶貴的參考意見。

第四章

總結及展望

特區政府一直致力推動不同專業領域範疇邁向專業認證之工作，目前《社會工作者註冊制度》46日公眾諮詢已順利結束，社會工作局非常感謝和高興在此期間能廣泛地收集到大量寶貴意見。對於社會大眾就諮詢文本所發表的一切意見，包括當中關注較多的議題討論如：社會工作者註冊委員會之組成與職能、公職社工是否納入註冊制度、社會工作定義和《倫理守則》之制定等。社會工作局均十分重視和關注，因此將與業界持份者以及有關行政實體繼續充分磋商及完善文本方案，務必在保持本澳現行法律的穩定性下，在合符法理依據和業界共識的方向下，循序漸進地發展專業自主。

同時，為使《社會工作者註冊制度》法律條文內容能夠取得業界持份者和社會大眾的普遍接受和認同，社會工作局將會展開後續修訂法律草案文本之工作，擬於2013年透過社會工作委員會下設「修訂社工註冊制度法律草案－專責小組」，以便策動與社工業界及相關持份者進行專業諮詢之定期工作會議，冀盼在會議上進行有關修訂法律條文之工作，至於有關持份者，初步構想會包括有本澳社工專業組織代表、社福機構方面的僱主和社工代表、社工教育界方面的師生代表，以及服務受眾自助組織代表

等。希望藉著這些專業諮詢的定期工作會議，作為彼此間的互動溝通平台，並在客觀的商討過程中，集思廣益、群策群力下，共同制訂一套適合本澳目前實況操作的《社會工作者註冊制度》。

最後，社會工作局期望社工業界及關注《社會工作者註冊制度》之市民大眾能夠繼續參與討論，從而優化及完善相關制度，共同為保障社工專業及服務受眾權益作出貢獻。

