

# 充權 (Empowerment) 社工工作權—— 先談社工教育的充權

嚴 祥 鸞

「……社會工作人員終究躲不了台中縣黎小弟弟受虐致死，疏於介入處遇的人道、專業、行政責任。此時，承辦黎小弟弟受虐案的社工和台中縣社會局專業上的嚴重過失必然是千夫所指，該自請處分的，該接受降級的，地方政府明快的給予社會一個交代，很少有人會對這樣的處分提出異議，即使是當事社工與行政首長……」（陳宜珍，2007）<http://blog.roodo.com/tasw/archives/2652866-comment>.

## 壹、前言：社工的非戰之罪

民國 86 年台中縣黎小弟弟受虐致死案，「社工」成為社會千夫所指的罪人。不但承辦社工，行政首長，還是社工專業，都接受這樣的責難。儘管社工專協的副秘書長陳宜珍在「又走了一個小孩之後—社工的非戰之罪」，提及「……本文無意替當事社工開脫責任……」。「……社工人力不足」，已是目前

地方政府的普遍現象。只是，何以陳宜珍仍要說：「……本文無意替當事社工開脫責任……」？社工訓練的結果？抑是……

雖然，行政院於民國 95 年 5 月相繼核定「補助各直轄市、縣（市）政府增聘兒童及少年保護社會工作人力實施計畫」（行政院，2007）和「補助直轄市、縣（市）政府增聘家庭暴力及性侵害防治社工人力計畫」（行政院，2007）兩

項增加人力計畫。根據這兩項計畫，兒少保護專責社工：「由各直轄市、縣（市）政府增聘 320 名兒少保護專責社工人力，將各直轄市、縣（市）政府兒少保護專責社工人力總數擴充至 505 名，使每名社工員個案負荷量降到 30 至 40 名，俾有充足人力加強推動兒童及少年保護工作（截至民國 96 年 2 月底已增加 282 名）。

至於，家庭暴力及性侵害防治社工人力：「協助直轄市、縣（市）政府增聘家庭暴力及性侵害防治社工人力，降低個案負荷量，提升個案服務品質，預定於民國 96 至民國 97 年度增加社工人力 190 名。」但是，「增加社工人力成本，誰付？」根據計畫規定，「……本計畫所需人事費用，40% 由中央補助各直轄市、縣（市）政府，60% 由各直轄市、縣（市）政府自籌經費支應。」

地方政府支持？2007 年 8 月 2 日考試院召開例行院會，院長姚嘉文指出：「地方政府今年提報的社福人員只需三人，明年將不舉辦『社會福利工作人員特考』。」（中國時報，2007 年 8 月 3 日，A4）

## 如何補足？誰要支付費？

多數社工係「約聘」方式，原本就是有風險的。長期以來，中央的政策，由地方政府自籌經費辦理，辦理效果不佳，已非單一事例。自治條例原來在於尊重地方政府的權力，此時，反而成為中央與地方在福利政策與社工人力政策，相互推託的最佳藉口。中央因為首長更替頻頻，福利政策也隨行政院的人事更替而發生和消失。新政策實施所聘用的社工，也隨時因為首長更換失去工作。以大溫暖和弱勢兒保社工為例子，大溫暖的社工被告知，計畫沒了，工作也就結束。弱勢兒保社工在第一年還有中央政府補注地方政府 70% 的人事費，第二年之後，地方政府得自行想辦法，社工的工作，也就未定。

社工的工作，如此不確定，案主的權益，自然無法保障！「無法保障案主權益，又如何『充權案主』？」更深沉的專業問題是：「充權」在社工教育的意義是什麼？社工工作權如此脆弱，他們自己如何「充權」？「社工自己無法充權，如何『充權案主』？」「充權」在社工教育的意義是什麼？

爰此，本文希望藉由社工的勞

動條件和「跨專業如何對待社工」，進一步討論「充權」在社工教育的意義是什麼？分別從個別的觀點 (individual perspective) 和結構關係的觀點 (relational perspective)，討論社工教育的「充權」。

## 貳、社工的勞動條件

香港：每一位社工服務九百個人來看；台灣：每位社工平均必須服務三、四千人。每個月不及三萬元的薪資報酬，為數極多的機構甚至不提供勞退，又得面臨職業風險的事實。（陳宜珍，2007：公、私部門社工人力約有七千多人）。台灣社工如此沉重負荷？社工的流動相關研究有，但針對社工專業的勞動條件和勞動剝削的討論就很少？

陳政智等（社區發展季刊，2005），以高雄市社會工作師公會會員為例，探討社會工作師勞動條件。該調查以勞動條件較佳的社會工作師為對象，53 位（84%）在公立機構。儘管多數在公立的，加班多、不一定週休二日、不理解資遣制度或退休辦法，卻是普遍的現象。根據研究結果，社工師認為：詢問機構資遣制度或退休辦法「似乎過於功利」、「機構有專門的人

或部門負責，無須瞭解其詳細規定，當有需要時再詢問即可……」。這是否反映「社工教育是助人教育」？再次陷入「愛心是無價」的迷失。

## 符合專業的勞動條件

專業的發展、活動和專業間的互動關係是糾結的，在範圍廣泛的專業的理論必須包括處理權力競爭和專業互動關係之複雜的事實（Abbot, 1988）。專業化的建構是掌控在少數擁有知識、技術的人手中，藉由他們建立一套專業的知識、技術、文化，透過請求國家立法的建制，掌控進入成員的資格與機會達到控制的目的。社工師法的立法和通過，正是社工專業化的開始，也是種控制手段的開始。

彭文美（2003）「社會工作員勞動條件的探討」，即藉由重新建構社會工作專業制度形成過程，討論社會工作員在爭取專業地位與個人權益間的矛盾。研究結果有四點，一、角色混淆：社會工作員是專業者或是工作者？二、慈善？專業？難以擺脫的被剝削命運。三、機構利益凌駕專業，澆熄社會工作員工作熱誠。四、專業自主於科層

體制中被傷害，造成社會工作人才流失。這四種矛盾情結，正是牽制社工「充權」的關鍵因素。

### 興趣、熱情和理想 vs. 勞動權益

康芸（2007）「社工人員對於自身勞動權益的覺知與因應策略之探討－以台北市公設民營之社會福利機構為例」發現，社工人員的進入只因「助人工作的興趣、熱情和理想」。對於「勞動權益的期待」，不過是達到「勞基法的基本規範」和合理。值得討論的是，社工人員對勞動條件，雖不完全滿意，還可以接受。但是，對於薪資、定期契約、部分工作內容（核銷作業）以及宗教自由，有明顯的不滿和質疑（康芸，2007：126～128）。

以薪資為例，由於「助人」和「非營利」，他們不滿的不是數字，他們接受比其他專業，如律師、醫師或心理師的薪資較少。他們不滿的是，多數社福機構沒有建立，或建立卻沒有落實合理薪資結構。特別是，他們的薪資沒有成長的空間，又得面臨隨時失業。關於工作契約，多數以「定期契約」方式，已失去很多勞動保障。多數機

構在聘用面談時，不願意說清楚相關「權益」。

在核銷作業，包括人事補助和執行費用。社工人員對其薪資和政府委託補助有落差，以及核銷未支出費用，都有明顯的不滿、質疑以及焦慮。其感受包括「道德衝突、涉及違法以及被利用、被剝削不平衡」。

然而，他們可能採取的因應方式，包括「表達疑問、要求解釋」、「藉由抱怨來發洩情緒」、「將問題合理化」以及「轉移焦點的方式迴避問題」（康芸，2007：128）。康芸解釋：除了害怕焦慮和顧慮失去工外，「不知道該不該爭取」和「不知道該如何爭取」是主因。社工人員所以「不知道該不該爭取」和「不知道該如何爭取」，源自於「社工教育」（康芸，2007：129）。她建議社工教育課程，應增加「自我照顧」和「自我增權（充權）」的學習和訓練。充權對象不再限於案主，社工人員的充權，也非常重要。

### 參、專業化？「跨專業如何對待社工？」

社會工作一直想忝列專業之林，「社會工作師法」的通過，讓

社會工作師同律師、醫師一樣為專業職業技術人員，為「師」級行業，可以執業。通過社工師考試，社工就「專業化」？社工師被以「專家」對待？

以社工在家事法庭為例，社工和法官、律師是否居一樣平等地位？作者在「誰「決定『誰專業／非專業』？」乙文（詳見嚴祥鸞，2006a），提出「祛除專業霸權：無一專業優於另一專業，專業應被平等對待」。既然司法鑒於「業務量繁複」和「缺乏家事商談的相關訓練」，逐漸釋出，並將該項工作專業化，即應尊重專業。換言之，司法系統鑒於法官「缺乏家事商談的相關訓練」，逐漸釋出，要將該項工作專業化，自省和行動實踐更重要。尤其，「跨專業的合作」不是口號，更不是「司法是絕對的權威」。固然，心理諮商或社工其他領域的專業，可以加強法律專業訓練。同樣的，法律專業是否也應加強相關專業訓練？尤其，台灣法學訓練和法官的養成，除了法律技術課程外，人文社會科學等訓練幾乎無。因此，跨專業合作，必須加強法官相關專業訓練，不能以專業霸權姿態「司法是絕對的權威」，訓斥他人，要求別人加強。

## 專業的自主性

同樣的，社工面對專業霸權的法官，可否「捍衛家暴受害者最佳權益」，斷然「拒絕法官要求她去『家事調解』」？而非配合法官。只是，「為什麼多數社工人員都配合？不滿，卻還是沉默……？」（嚴祥鸞，2006a）。只因為社工是「為社會大眾服務、為追求公平正義」，就不可以主張「權益」！誠如彭文美（2003：51）一位社會工作人員在網路上的留言：

「『非營利組織也稱作NPO！似乎暗喻社會工作人員難以被剝削的命運』」

『我的老闆常以犧牲奉獻自居，強調要有愛心，連我們微薄的薪水……他總是暗示有部分員工每個月固定對機構認捐，事後我們發現這是一個剝削的騙局』」

此與康芸（2007：128）的發現「不滿」是一致的，只是「不知道該不該爭取」？再次陷入「社工是慈善？專業？」的矛盾。鑑於這些現象，我開始呼籲，「充權社工工作權」的倡導運動。勞工陣線相繼在7、8兩個月，在台北和高雄舉辦二場「性別主流化與勞動條件論

壇」，針對護理人員和社工人員的勞動權益暖身。在 8 月 10 日台北場次，我突然體悟：「何以過去在勞研所和勞工系，談勞工權益，是理所當然！」在社工學系，卻有些怪異？「很難得到認同！」源自於社工教育的本質。因此，談「充權社工工作權」，必須先談「社工教育的「充權」。

#### 肆、社工教育的「充權」：個別的 vs 結構關係的辯證

過去二十年，不同學術領域或學門，都同意「充權（Empowerment）當事人的重要性」。特別是女性主義學者，在台灣，從胡幼慧（1996）主編「質性研究」、嚴祥鸞（1998）主編「危險與秘密：研究倫理」，到目前性別主流化的推動，充權當事人是核心議題之一。儘管現代社會福利的政策企圖扮演使其當事人不能充權的角色。右派政治人物不斷重新訂定更嚴格的道德規範，強調個人和家庭的責任。左派政治人物雖然公開承認「意義無法用行政解釋」，實務和原則都對國家介入個人生活有所限制（Leonardsen, 2007）。「充權」似乎成為全能的意涵，Leonardsen（2007: 4），「充權就像

永續發展（sustainable development）和預防政治（preventive politics），實質上，充權不但沒有澄清議題，反而模糊其議題。」

社工專業不斷強調：「充權當事人」。只是，社工處於「沒有保障的勞動環境」，他們「充權當事人」前（或同時），如何充權自己？社工系畢業生只有 10%，願意進入社工相關領域。台中黎小弟事件後，網路的回應：

「那……社工系專業的學生，究竟還要不要當社工……」

「『學歷』豈是『強勢』的高度？『專業』與『非專業』難道是區分弱勢的唯一標準？當專業一再告訴我該保持應有的社會責任但「弱勢」卻否定專業（我）所做的一切努力……」（<http://blog.roodo.com/tasw/archives/2652866-comment>）

面對這些現象，討論「社工工作權的充權」前，先討論社工教育的充權是必要的。國際社會工作教育學會（International Association of Schools of Social Work, IASSW）和國際社會工作者聯盟（International Federation of Social Workers, IFSW）

(2004)，訂定全球社會工作教育的訓練和資格，即花很多時間討論「社工教育的充權」議題。IASSW 和 IFSW 都強調，充權必須從結構關係觀點 (relational perspective)，才能理解個人在結構的選擇備受限制。社會階層化不變，貧窮並非個人意志可以決定。此現象，正是 C.Wright Mills 主張，社會議題 (social issues) 不同於個人問題 (personal trouble)。只從個別的觀點 (individual perspective)，社工會淪為「道德代理人 (moralising agents)」(Leonardsen, 2007: 4)，也才不致於陷入「不知道該不該爭取」的困境。

Leonardsen (2007) 主張，社工教育的充權必須從結構關係觀點。他的論調有二：第一，個別觀點的充權，會使社工成為「道德代理人」，而非「協助當事人了解處境，能夠自我充權的協助者 (facilitator)」。第二，具體了解充權 (contextualised understanding of empowerment) 應是社工教育標準的明鏡。即學生被告知充權的原則，在教育學習過程，也需要充權的實踐。何以個別觀點的充權，會使社工成為「道德代理人」，而非「協助者」？此涉及社會問題是價

值衝突 (value conflict)，還是社會工程 (social engineering)。

根據 Leonardsen (2007: 4)，具體了解充權係因社會物質狀況存在和個別解讀和行動，尋求符合充權意義的能力，是非常複雜的互動。因此，她有二項前提：第一，社工在社工教育對社會和組織結構不僅具備理論知識，而且社工自己應被充權，有實際的能力，能夠處理情境。第二，社工能夠培養分辨利益和權力關係複雜性的能力。社工會遇到和服務的對象，總是位處於不同的社經和文化。這些社經和文化位置，正好反映權力關係的形式。這種訓練不應限定於理論的教學大綱，更應形成一種企業家或行動訓練的準備。特別是採取「什麼是問題 (what is the problem) (Bacchi, 1999)」，社工每天介入公民的生活，協助他們，面對各式各樣的問題，一定要有一套價值，不是（不可以）在空氣中操作。

### 沒有錢 vs. 沒有意義

現代社會福利政策總是將貧窮，沒有錢 (poverty-lack of money) 和心理社會問題，沒有意義 (psycho-social-lack of meaning)，

二者混為一談。沒有錢，就沒有價值，是否就沒有意義？反之？實質而言，物質貧窮不同於精神貧窮。換言之，以物質作為問題基礎的現代社會福利政策，已受到嚴重的挑戰。

Leonardsen 以沒有錢和沒有意義為例，分別從問題症狀和結構的矛盾關係，討論社會福利的挑戰（2007：5～7）。以沒有錢為例，如果視「缺錢」是問題，是傳統的觀點，缺錢者不可以被接受，必須要為此負責。解決的方式，傳統的慈善捐助，或現代的福利救助。為什麼有人有錢？有人沒有錢？從結構觀點，社會有一基本的權力和薪資所得重新分配結構，窮人係因位處於很困難改變生活環境的結構位置。「脫貧」是要務，社工必須理解結構的不公平。有如家暴受害者，無法逃離困境，因為社會結構不安全，他們不知「逃到那是安全」？

至於「沒有意義」，傳統方式多針對個人予以治療、疏導或安撫，很少從結構著手。很少從不同族群、階級或性別，整體社會樣態討論，結果都抽象空洞的救濟策略。相對的，從結構觀點，找尋「沒有意義的樣態」，諸如，精神

疾病的樣態、犯罪樣態或是成癮樣態，有系統的樣態可以發現社會問題癥結。所以，解釋「沒有意義」要從社會學的角度，不是從個人層次。

### 貧窮女性

個別觀點多數忽略根本原因，以貧窮女性為例，其培訓計畫著重在預算技能或理財能力、找工作、強調管理和營養，完全忽視貧窮女性。實際的情況：貧窮女性「錢都不夠用，如何理財？性別和年齡歧視充斥，如何找工作？連買足夠食物都有困難，如何增加營養的知識？」。這樣的計畫，不過再增加她們的壓力，無法解決其問題！

（Anderson, 1996: 22）個別觀點不過反映不公義的情境，貧窮者要為其問題負責，鮮少挑戰質疑結構導致「貧富」的現象。

不但西方社會如此，台灣也不例外。例如，企業打電話到「政府的就業服務中心」，希望徵求「中高齡的女性」。就業服務中心人員回答：「真的？你真的要用 45 歲以上……」（嚴祥鸞，2006b）。同理不僅是個別的，更應從結構面。受到結構的年齡歧視，需求面多數公



開限制年齡，社工求才也沒有例外，多數機構將應徵對象的年齡限定在 30 歲以下，標準稍寬鬆的則在 35 以下，有如過去公開的性別歧視。

事實上，性別歧視仍以不同歧視的形式存在。2002 年喜瑪拉雅基金會調查台灣 172 家社會福利組織的社會工作人員性別（陳俊諺，2007），報告顯示，社會工作者以女性居多，占總人力的 61.5%，女性是男性的 1.6 倍，反映社會工作是「職場女性化」。同時，報告顯示，社福單位職場位階的性別隔離現象，即男性的一級主管，占 62.7%，較女性 37.3%，則是其 1.6 倍。職場少數的男性工作者，在高位階職務的人數比例卻高於女性工作者，是性別階層化的現象，代表某種形式的職場性別歧視。

## 伍、結論：

為避免社工人員「崩熬（burn-out）」經典症狀，我們必須真實評估我們的能力。「價值衝突」不會有解決方案，是政治人物要面對的，不是社工可以解決。持續將社會問題視為「價值衝突」，社工只會變成「道德代理人」。例如，充權女性必須先改變性別的社會文化

結構和實務運作。無可避免，社工人員一定會遇到「價值衝突」的困境，但不要期許自己可以解決。換言之，社工教育必須協助學生，釐清「什麼是實際生活的困境、不公平、以及不正義」。即社會問題是深沉的經濟、組織、以及科技結構壓力的展現，不是天真的充權策略就可以消除，唯有社工教育的具體了解充權和實踐，才有助於社工專業的發展。

如何讓社工教育的具體了解充權和實踐？應可從下面二方面改變，一是社工專業的核心價值，另一則是如何達成。社工專業的核心價值不變，而是調整面對核心價值的態度。價值衝突是每天生活多會遭遇到的，社工也無例外。社會工作不能，也無法和政治切割，因此，社工教育應清楚區分，有些問題源自於組織結構，有些則源自於社會專業工作。例如，「預防勝於事後處理」，事實上，社工目前剛好是相反，每天疲於奔命處理個案，何來預防？至於「如何達成」，核心價值無法只是從課程大綱、課堂授課學習。例如，Freire（1995）的「被壓迫的教育學（the pedagogics of the oppressed）」不應該僅從「理論概念的傳授」得知，

而要化為學生在校園生活的實踐。

Askeland 和 Payne (2006: 740-742) 在「社會工作教育文化霸權 (Social work education's cultural hegemony)」，對全球化趨勢的國際勞工教育改革，提出兩個策略。我認為二個策略，也可以作為社工教育充權的方向。第一，改變建構社工教育的教材；第二，使用多元文化資料作為教材。改變「建構社工教育的教材」策略，包括：合寫或編輯解釋少數族群和經驗的教材，使在地文化價值、研究和技能發展，能影響主流文化；課程規劃明確要求，

不同文化的素材必須納入；以及提供經費出版少數族群文化。

全球化趨勢，台灣必須「了解多元的機會和文化同質化的風險」，採用多元文化資料的教材，成為必然。過度強調普同，會危及教育的責任和反省能力，社工必須面對和克服。諸如，社工教育工作者必須開放使用和選用少數族群文化的資料；將這種開放態度移轉到學生的實踐；以及清楚告知和鼓勵引起使用教材的困難。

(本文作者嚴祥鸞實踐大學社會工作學系教授)

## 📖 參考文獻

- 中國時報 (2007) 社工當村里幹事，內政部反對，2007 年 8 月 3 日，A4。
- 行政院 (2007) 補助各直轄市、縣 (市) 政府增聘兒童及少年保護社會工作人力實施計畫，台北：內政部。
- 行政院 (2007) 補助直轄市、縣 (市) 政府增聘家庭暴力及性侵害防治社工人力計畫，台北：內政部。
- 胡幼慧 (1996) 質性研究，台北：巨流。
- 康芸 (2007) 社工人員對於自身勞動權益的覺知與因應策略之探討——以台北市公設民營之社會福利機構為例，慈濟大學社會工作研究所碩士論文，花蓮：慈濟大學。
- 陳宜珍 (2007) 又走了一個小孩之後——社工的非戰之罪，<http://blog.roodo.com/tasw/archives/2652866-comment.xml>
- 陳俊諺 (2007) 從性別主流化之角度檢視社會福利組織性別分工，實踐大學

- 社工研究所 95 學年度第 2 學期婦女就業專題報告。
- 陳政智等 (2005) 社會工作師勞動條件之探討——以高雄市社會工作師公會會員為例，社區發展季刊 (109)，475~485，台北：內政部。
- 彭文美 (2003) 社會工作員勞動條件的探討，國立中正大學勞工研究所碩士論文，嘉義：中正大學。
- 嚴祥鸞 (1998) 危險與秘密：研究倫理，台北：三民。
- ，2006a 誰決定『誰專業／非專業』？讀一位婚暴女子的情事——走過受助歷程的高山與深谷及採訪後記：天空不藍，依舊可以微笑二文的反思，應用心理研究 (32)，69~74，台北：輔仁大學。
- ，2006b 單親婦女就業困境，發表於 2006 年單親婦女就業政策研討會，台北：實踐大學。
- Abbot, A. (1988) *The System of Professions—an Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: University of Chicago Press.
- Anderson, J. (1996) Yes, but IS IT Empowerment? Initiation, Implementation and Outcomes of Community Action. In Humphries B. ed. *Critical Perspectives on Empowerment*, pp. 69-84. Birmingham: Venture Press.
- Askeland, Gurid Aga and Malcolm Payne (2006) Social Work Education's Cultural Hegemony. *International Social Work* 49(6): 731-743
- Bacchi, C. (1999) *Women, Policy and Politics*. London: Sage.
- IASSW/IFSW (International Association of Schools of Social Work/International Federation of Social Workers), 2004. *Global Standards for Social Work Education*. <http://www.iassw-aiets.org>
- Leonardsen, D. (2007) Empowerment in Social Work: An Individual vs. A Relational Perspective. *International Journal of Social Welfare* 16: 3-11.