

社會工作專業發展的分析與展望

陶蕃瀛

社會工作專業致力於提昇個人、家庭、團體、組織與社區的社會功能，期使社會之中每一個人都有幸福美好的生活。社會工作的宗旨目標也是社會福利制度的理想。從歐美社會工作專業的發展歷史經驗看來，專業的發展與社會福利體制的演進發展高度相關 (Tratner, 1984; Johnson and Schwartz, 1988; Dubois and Milley, 1998)。我國社會工作專業發展的進程與歐美有所不同 (黃彥宜, 1999: 1; 白秀雄, 1999: 3; 簡春安、陶蕃瀛, 1999: 7)。臺灣地區專業發展的主軸自始是以成爲社會福利體制內的专业助人者爲基調 (許水德, 1997: 7)。而歐美國家之社會工作專業發展包含二個主軸，其一是推動社會改革與社會福利制度的進步發展，另一軸線才是成爲社會福利體制內提供服務的主要專業。基於前述對社會工作專業發展基調的體察，本文提出建制化的概念分析臺灣地區社會工作專業的發展及社會工作在社會 (福利) 體制內的位置。然後以專業之服務必須回應社區需求之觀點展望臺灣社會工作專業的前途。

建制化的意義

廣義的來說，建制化指涉的是取得在國家體制秩序下被接受認可的社會位置。然而，在現代國家裡，國家體制高度發展並結合壟斷性的經濟力量滲透入社會每一個階層。「天高皇帝遠」或「帝力於我何有哉」早已是過往雲煙。一般而言，我們只有在國家體制內位置的不同，絕少有人或組織是在這個國家體制之外的。換言之，所有人或組織都有一個在國家社會體制內的位置，而所謂建制化更正確的說乃是指個體或組織朝向與國家體制之關係更緊密的方向變化其社會位置。

又因爲國家體制正是社會體制內分配資源的主要公共場域，如果能夠取得與國家體制良好的關係位置，則可以穩定的獲得社會資源之分配。許多個人和組織乃以建制化爲尚。專業發展如果自主性與理想不足，只以壟斷職業場域、提昇社會地位與薪資報酬爲滿足，則容易掉入以建制化爲專業化的迷障。專業發展一旦走上建制

化之途，則專業自主的保有日益艱難，因為，現代國家的體制基本上是通過資源再分配等經濟生活層面的社會控制過程進行國家的統治（Miller and Rose, 1990）。國家以經濟發展為優先的基本政策，引導許多社會資源於經濟發展。國家獨厚資本累積之價值，排擠了其他社會價值。家庭之客廳可以為工廠、社區傳統文化活動成為文化產業，父母忙於生產線上，地方社區與個人的獨特價值與生活方式沒入現代國家標舉的經濟體制內。經濟活動像癌細胞一樣的掠奪其他活動也需要的養分資源。社會經濟一枝獨秀，其他問題掩蓋在富裕的表象之下。公民若欠缺自覺、自制與自主、不經思考反省的接受這一套經濟發展至上的語言，將成為馴化的公民，或名為國民。在國家發行與操弄之法定貨幣所建構維持的經濟共同體社區內，經由國家的教育體制，配合國家的人力發展規畫與國家發展政策指導國民規畫生涯目標方向，進入精微的職業分工系統，依賴高度發展的世界市場生活，使得永續自足的社區淪喪。專業發展若走上建制化之途，依附於經濟發展至上之國家體制而不能標舉專業獨特之價值（如社會工作之人本精神、人道主義、互助合作而非競爭之價值）將不可於國家統治力量的介入專業自主空間時堅持原則。專業化與建制化並非不可並存，但建制化之專業必須衡量自己的組織實力、價值基礎、與社會條件，審慎地面對專業自主與國家強制力量之間難免的衝突。

專業建制化就抽象層面來看，是一種冀求擁有統治權力（即所謂公權力）或權威力量的心態或意向。專業人士錯認為掌有公權力

可將問題解決，期望擁有公權力或獲得公權力的認可支持，甚至期待入主政府以解決問題。換言之，專業人士對強制性統治權力能耐錯誤期待之心態或意向是專業朝向建制化前進的基本力量。在這些心態驅使下各式各樣迎合權威者、扮演權威者或成為權威者的行動就會出現。然而社會工作專業一貫強調的案主自決之精神原則和統治力量的強制性，二者存在著本質上的衝突，這是專業發展若走上建制化，專業實踐永恆面對的兩難。

社會工作專業的建制化，就具體的層面而言，是社會工作專業集體地進入國家機制，成為國家行政與司法體制的一員，例如家庭暴力防治法第八條：「各級地方政府應各設立家庭暴力防治中心；辦理下列措施，以保護被害人之權益並防止家庭暴力事件之發生：：。並應配置社工、警察、：。」社會工作專業的建制化另一種具體方式就是將專門執業的資格認證關卡交由國家制為之或要求國家背書。一九九七年四月二日公布的社會工作師法就是前者的實例。

社會福利之轉化

社會福利制度，本為互助分享的社會功能系統。然而在現代國家裡卻被轉化並矮化為一個依循資本邏輯的另類的經濟（生產與分配）制度，以補救基本經濟體制缺失所造成的社會問題並舒緩要求體制改革的社會壓力（Piven and Cloward, 1971）。大多數國民可支配的社會資源係經由在職業分工系統內的權位（和努力）而取得，如

果在職業分工系統內沒有位置，則透過社會福利系統或個人的家庭親屬或朋友關係網獲得再分配。大多數的個人一旦脫離了職場的社會控制範疇，同時也失去在職場內獲得社會資源分配的身分。然後，福利國家的福利服務系統或非直接隸屬國家系統的社會工作者將介入，以所謂科學與藝術結合的社會工作專業知識技能考察檢視其社會處境與需要之後，分配必要的社會資源繼續維持無職場身分國民的基本生活所需。

「社會工作專業」的社會位置

從英美社會工作發展的歷史來看，十九世紀後葉社會工作專業開始發展。當時快速的社會變遷，引發傳統家庭與社區功能之式微，社會集體呈現出的憂心與焦慮不安導致在既有的衛生保健、醫療、法律、教育等專門職業之外又發展出社會工作這一門行業（Parson, 1996）社會工作專業執業的領域和對象經常與前述幾個專業重疊，也經常與這些專業共同服務案主。

社會工作可以說是現代自由主義意識型態之國家與社會解決社會問題的一種努力。這種形式的努力使得國家既能夠協助某些陷入不利處境之家庭及其成員維持基本之健康與成長，又免於國家直接過度干預家庭，使得家庭形式上可以繼續保持為一個成員相互照顧之自然場域或社會單位。就此一社會工作發展之歷史脈絡來看，社會工作專業的社會位置介於公私領域之間，處在社區／國家與家庭之間，一方面形式上維護私領域如家庭之自主，另一方面在福利國

家體制與社區的支持下協助家庭照護其成員並柔性地執行社會控制之功能維持社會秩序(Piven and Cloward, 1971; Tramer, 1984)。

臺灣地區社會工作專業發展之社會脈絡

若一個社會之社會工作專業獲得社區之支持多，而有求於國家之支持少，則其建制化的程度可以較低。臺灣地區的社會工作專業興起有其特有的歷史脈絡。在我看來，其與國家體制的淵源仰賴甚深，與民間社區則頗為疏離。基本上，推動臺灣地區社會工作專業發展的主要力量，初期可以分為三股：一是移植自英美深受國家體制規約的社會工作學術界。其次是深受外國力量影響的基督教與天主教之組織，如臺灣基督教兒童福利基金會和基督教福利會等由教會支持的慈善組織（練馬可，一九九四）。第三股力量是與國家淵源深厚的婦女聯合會、救國團與國民黨民眾服務站系統。（黃彥宜一九九一；陶蕃瀛與簡春安，一九九七）近一、二十年來臺灣地區社會工作專業發展的力量則加入在國家行政系統內處於邊緣位置的縣市政府社會工作員、社會工作者的專業組織和民間宗教色彩力量主導的社會福利組織。然而，社會工作專業與民間草根的助人機構組織始終有如兩根平行線，各自發展鮮少交流合作。

基本上，個人認為本土的助人界，如各地的廟宇團體、慈善組織包括慈濟基金會等超大型的助人導向組織，並不特別關心社工師法的立法過程或社會工作人員納入編制這個議題。因為他們自有其社會條件和社區基礎，無需國家體制扶植。然而，一向與他們疏離

的社會工作學界和「專業」社會工作界長期以來則一直努力地爭取國家體制的認可。許多社會工作界的人士認為通過社會工作師法是社會工作專業化的重大進展。關於這一點本人一向不同意，多年前即已經為文（陶蕃瀛，一九九一）發抒自己對社會工作專業發展途徑的一些看法。個人認為在推動「社會工作專業」過程裡，社工界過去努力的要求政府設置專業的社會工作員，然後要求納編（納入正式編制之謂），及近來努力的推動社工師法，這些一脈相承的努力都不是專業發展的正途，而應可以視之為是建制化的努力。因為這些努力基本上是企請國家體制給予肯定、背書或國家法律之保障，而不是反求諸己的發展專業組織與專業知能、辨明專業價值基礎、強化專業之社會功能以奠定專業之社區基礎，並經常警覺反省專業是否隨著社會變遷調整功能。前述這些自我增強權能（empowerment）的努力才是社會工作專業發展之正途。

社會工作建制化之影響

專業發展的主要指標是專業人士對專業領域的自主程度與自主範疇。而專業之建制化恰恰相反是壓縮專業人士自主空間的。因為社會工作建制化使得社會工作專業必須要執行國家交代之職責，以換取國家之支持。專業自主空間遭到進一步的壓縮。從下述幾件事情之中均可以觀察到臺灣社會工作專業的自主性遭到壓縮與自主性薄弱的情況。

專業人員由專業自行培育養成、資格之認定由專業自行負責是專業

專業自主的重要面向之一。而依據社會工作師法，專業資格的取得由國家機關的考試院主導，由考試委員們認可的學者專家參與其事。社會工作專業組織雖然被垂詢意見，但是實質上並沒有權力。甚至許多從事社會工作的實務經歷也不被國家承認。社會工作師法通過後首先舉辦的兩次資格考試，一次報名三千餘人實際應考者兩千多人取得社會工作師資格者二六四人；第二次檢覈考試實際應試者三百餘人，取得社工師資格者三人。社會工作界群情譁然。

社會工作師法第七條：「非領有社會工作師證書者，不得使用社會工作師名稱。」以目前社會工作師資格取得狀況看來，資格標準極高極嚴，戒嚴時代的律師資格考試差堪相比。而專業幾乎沒有挑戰這種結果的實質力量。當然專業組織本身的組織強度與實力不足，推動社會工作師立法時對情勢判斷過度樂觀失貞，已然註定目前的專業從業人員資格認定自主權力淪喪之局面。

專業自主另一層面的表現在於專業自我決定職業之場所與服務項目。目前各種相關的社會福利立法都明列社會工作人員之角色，然而其角色之執行是被縣市政府指派的。例如，兒童及少年性交易防治條例第十條：「本條例第四章之案件偵查、審判中，於訊問兒童或少年，主管機關應指派社工人員陪同在場，並得陳述意見。：」在這些類似的法中，我們看到社工（專業）人員是由主管機關指派，而主管機關是內政部社會司、省（市）社會處（局）、與縣市政府。如此的安排，社會工作人員在結構位置上是要去執行政府的職務。如果社會工作人員可以由當事人或其監護人遴聘，則專業

者的自主性會比主管機關指派大一些，而且介入的社工人員也有比較大的可能站在當事人的立場協助當事人。

家庭暴力防治法規定各級地方政府應各設立家庭暴力防治中心，並結合警政、教育、衛生、社政、戶政、司法等相關單位辦理各項措施。中心之中應配置社工、警察、醫療及其他相關專業人員。家庭暴力防治中心可以和性侵害防治中心合併設置。考察目前各地已經依法設置之性侵害防治中心幾乎均只配置一名專職但不在政府編制內的約聘社會工作人員。這似乎反映社會工作在政府建制內的邊緣弱勢地位。

建制化的社會工作專業的另一個主要影響，在我看來，是會削弱社會工作改革社會機制的社會位置與行動力。如果愈來愈多的社會工作者受雇於國家體制，由主管機關指派工作任務、決定工作目標、進而評量工作績效時，當國家體制本身需要改革時，也許還有少數幾位諍諤之士仍然能夠正直勇敢地推動體制內改革，也許還有幾位有志之士能夠不為五斗米折腰，轉換社會位置推動改革，但整個社會工作界集體地參與改革的力量將大為削弱。

專業發展：專業化或建制化

建制化不同於專業化。建制化是向國家體制靠攏，甚至依附。而專業化是專業加大自主程度，強化對其職業領域控制能力的過程。建制化與專業化是專業發展上兩個方向迥異的過程。然而，建制化常因為狐假虎威的效應給人們專業化的假象。

一九八六年東海大學主辦第二屆中英社會福利研討會，英國代表團的領隊Peter Kain-Cadurie(金高德)一次與我私下交談的時候問起臺灣地區社會工作專業組織的情況與臺灣的社會工作者如何取得專業的執業資格。當時尚未解嚴，社會工作的專業組織尚不知在何處，要做社會工作者似乎雇主同意僱用最最重要。我一時語塞，不知如何回應才能免於困窘。稍後方知金高德曾經在中興大學任教，對臺灣的社會工作有某種程度的認識。這麼問我可能只想給我一個機會教育吧。我還在思考該如何回答時，他繼續說道：他的專業背景是法律，雖然從未有大學畢業文憑，但目前在社會政策學系裡擔任榮譽教授。據他說在他所在的英國市鎮裡，取得律師執業資格的辦法如下：任何有意在當地執行律師業務的人，只要到當地律師公會登記註冊，並且在三年之中參加當地律師公會所俱樂部之每週例會五十三次就取得和保有執業資格。每週例會在晚間舉行，雖也有正式的法律討論座談，但主要的活動是會員間的聯誼和非正式的討論。我當時的反應是這樣就可以取得專業的執業資格嗎？如果一個人的專業素養不夠怎麼辦？金高德十分肯定的說就是這樣。

多年後方才體悟，這種制度設計直扣專業制度的本質。專業的本質是職業從業人員對執業領域的自主控制。專業的核心是一群有能力執業並且彼此認識相互瞭解的從業人員，這一群人們彼此合作長短互補，以專業集體的內部分工滿足社區對某一類服務的需求。三年中維持五十三次以上，超過三分之一的出席率是最低標準。每週一次的例會幫助會員融入專業社群，也使得專業社群對個別成員

的能力專長有一定的瞭解評估。這種制度設計使得專業能夠發展成爲一個專業社群，在這個專業社群的社會關係基礎上，專業自主和自律才有可能實踐，專業維持其執業領域內的秩序和對成員服務品質的管束掌控才有可能。有一個專業自主的專業社群組織，專業才有可能不依附國家權力進行其對執業領域的主控。

臺灣地區專業發展的前途展望

各種專業，社會工作專業當然也不例外，在專業發展上的基本課題，一是專業爲社區與案主提供的服務能否符合需要，其次就是專業如何發展和維繫專業社群自主自律的組織力量。（陶蕃瀛，一九九一）

專業必須保持對社區需要敏銳覺察與回應社區需要的能力。我們這個社會對社會工作這個職業的期待是什麼？社會工作專業人士自我期許推動社會改革，以及如何推動改革？這兩個問題是展望社會工作專業發展前途時要問的兩個基本問題。如今社會工作師法已經通過，社會工作被政府部門認可爲是一門職業殆無疑義。民間部門中受西方基督教傳統影響的福利系統接受社會工作爲一門專業也沒有爭議。

展望社會工作專業發展還有以下幾個課題要社會工作社群集體面對。

第一個課題是如何在本土宗教性組織和基層社區自發推動的社會福利工作與福利組織裡讓社會工作者成爲重要的人力？這一個課

題涉及社會分工程度的社會結構問題，也許專業本身無法獨立面對。但是專業仍然可以經由更精準的認識社會問題與需求、提出較非專業者更有效的方案與服務爭取機會。這還牽涉專業養成教育問題。

第二個課題是專業教育如何能夠培育出符合社會福利領域需要的人才，也能培育出推動社會改革的社會工作者？專業教育工作者需要更多的社會服務參與，和實務工作者更多的合作共同成長。

第三個課題是如何強化專業社群組織？此一專業社群組織的主要任務是提昇專業整體的服務效能、培育新進專業工作者，和使社會工作專業能夠堅守社會工作的價值觀念：互助而非競爭、尊重差異、相信人的潛能。

最後一個課題是建構社會專業社群共同的願景。是這一個願景使得社會工作專業除了有效執行社會福利體制的任務之外，還能夠依循著願景推動社會改革。作者相信以合作運動的精神原則，建構一個居民互助、永續自足的社區(sustainable community)是社會工作可能的願景之一。

本文論述的重點是過去臺灣地區社會工作這個助人專業的专业發展沒有接軌到本土社會草根居民的社會生活脈絡中與社會本存的助人者和助人組織相當疏離，並且這個社會工作專業所推動的專業化實際上是建制化而非專業化。最後並展望臺灣地區社會工作專業發展進程上有待努力的四個課題。這些課題是社會工作專業集體要面對的課題。進入二〇〇〇年之前拋磚引玉，期盼社會工作界的朋

友們共同思考面對前述課題和其他大家認為重要的專業議題。

(本文作者現任東海大學社會工作學系副教授)

◎參考書目：

黃彥宜 臺灣社會工作發展 思與言 二九(三) 一九九一頁一一九
一一五二

許水德 為何及如何建立社會工作人員制度 社區發展季刊 第一期 一
九七七 頁一

練馬可 臺灣地區基督教社會工作的專業化：一些回顧 收錄於內政
部社會司主辦「中華民國社會工作專業制度研討會」實錄 一九
九四頁一〇七—一二二

陶蕃瀛 論專業的社會條件：兼談臺灣社會工作之專業化 當代社會
工作學刊 創刊號 一九九一 頁一—十六

陶蕃瀛、簡春安 社會工作專業發展之回顧與展望 社會工作學刊
四 一九九七頁一一—二五

Dubois,Brenda and Karla K. Miley(1998) Social Work:An Empowering
Profession. Needham Heights,MA:Allyn and Bacon.

Johnson,Louise C. and Charles L. Schwartz(1988) Social Welfare:A
Response to Human Need. Newton, MA:Allyn and Bacon.

Miller, Peter and Nikolas Rose.(1990). Governing economic life. Econo-
my and Society, 19(1):1-31.

Parton, Nigel.(1996) Social theory, social change and social work:an
introduction. pp. 4-18. In Nigel Parton.(ed.)(1996) Social Theory,

Social Change and Social Work. London:Routledge.

Piven, Frances F. and Richard A. Cloward(1971) Regulating the poor:the
functions of public welfare. New York:Pantheon Books.

Trotter, Walter I.(1984) From poor law to welfare state.3rd. edition.
New York:The Free Press.