

挪威社工人員：福利服務的萬事通？

導論

周海娟

社會工作是福利國家的一個特殊專業領域，社工人員則是站在第一線提供福利服務的尖兵。雖然各國社工人員的工作內容與服務範圍不盡相同，但大體而言，社工人員仍具有一個共同特徵：他們願意獻身於援助社會弱勢團體，並致力於協助需要幫助的個人與家庭。

挪威絕大多數的社工人員均是公務員，他們多任職於公共醫療或福利服務部門。社工人員在個案工作的基礎上，負責公共援助與其他物質性物品的分配。換言之，社工人員是在複雜的福利科層體制中，為各個有需求的團體（例如：心智障礙者及其家人、囚犯、青少年犯罪者、失業者、老人、酗酒者和嗑藥者等）提供直接且必要的福利服務。社工人員的專業服務項目主要包括三大類：(1)提供

個人、家庭和案主團體直接的服務；(2)在福利組織中，執行並規畫與福利方案（立法）有關的施行細節；(3)提倡、援助並強化各種符合案主需求的服務，並作為改善福利體系的代言人（Thyenes, 1991）。

隨著一九七〇年代挪威福利國家的改革與變遷，社工人員和其他專業人員一樣經歷了一段激進改革時期，這也使得人們注意到社工人員的福利服務角色和福利與政治的改革與變遷是息息相關的。因此，本文的目的在藉著挪威福利國家的發展與變遷探討挪威社會工作人員福利服務角色的轉變與挑戰。首先，本文闡明挪威福利國家的建立、福利服務的供給與社工人員的福利服務角色。其次，探究從福利國家轉向福利社會的變遷過程中，社工人員福利服務角色的轉變。最後，在結論部分提出目前挪威社工人員面臨的挑戰及其可能的因應之道。

挪威福利國家與社工人員

一、福利國家的建立

自十九世紀末，挪威和其他北歐國家就已採行普遍式，以公民權為基礎的福利制度，其最終目的是要將全體公民納入一個公共的、全國性的社會保險與安全體系中。雖然這種普遍式的社會安全體系起源甚早，但真正現代福利國家的建立是源於第二次世界大戰期間，由流亡在斯德哥爾摩和倫敦的挪威政治家所擬定之「共同綱領」(the common platform)。該綱領確認了重建挪威及其未來發展的意識型態基礎和各黨派團結一致建立福利國家的政治目標(The National Insurance Institution, 1981; Kuhnle and Selle, 1990; Hildeng, 1991)。

完全就業、經濟成長、減少不平等的方法，以及包含疾病、殘障、失業、老人與援助兒童的眷屬津貼等全國性的社會安全計畫，不僅是共同綱領中的四項重要目標，也是戰後工黨執政二十年（一九四五—六五）的政治綱領。整體而言，挪威福利國家的特色在於創造並維持完全就業、強調平等、以及普遍性的公共福利供給。

完全就業不但是經濟成長的前提，也是更平等分配資源的一項重要來源。戰後，完全就業使個人及其家庭有賴以維生的薪資所

得，因為，薪資勞動是福利國家資源再分配的最重要管道。此外，薪資勞動也提供個人參與工會的機會，個人能藉著工會會員的身分發揮經濟和政治上的影響力。

執政者和經濟學家對凱因斯的理論深具信心，他們認為：藉著持續的經濟成長可以達成完全就業的理想。經濟成長不僅有助於更平等的資源分配，也有利於進一步福利供給的發展。因此，經濟成長本是達成其他目標的手段，但最終卻成為執政者建立福利國家的首要工作。換言之，只有透過增加生產，才能滿足日增的就業需求、邁向更公平的社會，以及維持一個複雜且龐大的福利服務體系。

更平等分配資源是福利國家的重要目標之一，然而，具體測量分配平等與否的指標界定不易，所以，首先以家庭可支配所得的多寡做為測量分配平等與否的依據。簡言之，在福利國家建立之初，促進更平等分配政策的目的是致力於最終所得的平等，而政府採取的任何政策手段都是在改善市場運作造成的不平等。累進課稅是政府促進平等的策略之一，這項政策同時也受到勞工運動的支持。很明顯的，薪資工作者的利益是政府制定經濟政策的優先考慮，其目的無非是透過政策的施行以促進更平等的資源分配。

戰後，挪威的福利體系開始逐步擴大，而且將包括疾病、殘障、失業和老人在內的社會安全體系予以制度化。但由於戰爭期間的破壞，住宅問題在戰後成為國家重建的第一要務，既有的資源大多用來解決住宅短缺的問題。換言之，住宅問題成了社會福利資源

分配的優先項目，社會安全體系內其他項目的改善也就相對較少。

一九四八年的全國社會安全計畫可視為全面擴大福利供給的里程碑，該計畫不僅增加既有的社會援助和擴大福利供給，而且將戰前嚴格實施的家計調查取消，改採普遍原則，亦即挪威所有居民均可享有福利供給，以及最低限的生活水準。至於全國社會安全計畫的財源主要來自國家和各自治市的歲入與課稅，另有約二五%則由薪資工作者負擔（約佔薪資所得的三%）（Hildeng, 1991）。

自戰後至一九六〇年代中期，挪威的經濟與工業基礎已形穩固，福利國家的藍圖也得以逐步實現。大量的社會政策改革方案逐一立法，並迅速付諸實施，其中尤以一九六六年的社會安全法案、一九六九年的醫療院所法案、以及一九七七年的工作環境法案最具影響。隨著福利國家的擴張和相關法案的實施，不僅公共部門快速膨脹，公共支出的數額也日益上升。

二、福利服務的供給與社工人員福利服務的角色

自十九世紀下半葉起，國家即扮演著積極的福利供給者角色，相對地，少數提供福利服務的商業性、市場取向、非營利性或慈善團體就顯得不發達。挪威一開始就傾向於和丹麥、瑞典等國一樣，採行具有高度爭議的強制性社會保險。政府的主要考量是：如果國

家的福利角色只限於補助非政府部門的福利服務供給，那麼可能僅有少數人或少數團體能獲得服務，最需要援助者反而無法取得必要的福利服務（Kuhle and Selle, 1990）。

在這樣的福利體系下，國家是福利的最主要供給者和分配者，而地方政府則是確保國家福利可及於地方社區的最佳輔助體系。在第一線提供福利服務的社工人員絕大多數在各自治市任職，其次是各州／縣的福利部門，其餘少部分則在志願團體或私人組織服務。一九六四年的社會照護法案對社工人員影響甚巨，該法案的通過不但意味著社會上對社工人員開始有大量的需求，而且社工人員的角色也因執行某些特定工作得以合法化。

社會照護法案規定，各自治市要設立一個社會福利委員會和社會福利服務處。前者的主要任務是評估當地民衆的社會福利需求、規畫該自治市社會福利預算、提出福利方案的發展計畫，並協調公共部門和志願團體的社會服務以滿足當地民衆的福利需求。後者則是各自治市直接提供福利服務的單位，也是僱用社工人員的最主要部門（超過半數的社工人員受僱於此部分）。這意味著社工人員的工作更趨於行政上的服務協助，因而也更受法律規章、福利科層體制的規範和預算等的束縛，不若過去受僱於心理治療或其他機構時，社工人員的工作享有較大的自由度。各地社會福利服務處的主要職掌包括：（1）提供財政援助給那些尚未領取其他福利津貼者（例如，失業給付、養老金等）。依法律規定，這項援助同時也結合諮商以協助案主將來能自給自足，這就是「人助自助」的處置方式；

(2)提供地方社區的兒童保護；(3)提供老人補助性質的服務或其他形式的援助（例如，送餐服務、家務處理等）；(4)處理藥物濫用和酗酒等相關問題。

社工人員往往認為是窮人及弱勢團體的支持者，他們的主要工作之一就是從公共及私人組織中爭取更多的資源和福祉給需要協助者，尤其在保障弱勢團體取得福利服務方面，社工人員扮演著重要的角色。基本上，整個社會服務體系的運作，有賴於決策者和實際執行人員的密切配合，一個優秀的社工人員不僅要為案主爭取必要的福利服務，而且要能恰如其份地居間做為媒介者和協調者，使整個社會服務體系能順利運作。

然而，社工人員的角色往往陷入「雙重忠誠」的衝突中：一方面要忠於「雇主」（公共部門的福利科層體制），另一方面又要確保案主的權利和利益。尤其在分配有限的公共資源時，如何決定優先權、恰當分配公共援助和平衡相衝突的利益時，這種「雙重忠誠」的角色衝突更為明顯。最近一項調查指出(Sjævn and Selner, 1991)，在社會福利服務處工作的社工人員中，有四分之三希望有關的法律與規定能做修正，有半數以上希望較少法律規章的束縛，只有不到三分之一認為他們必須在既有的法律規定中執行工作。另一項重要發現則指出，所有受訪的社工人員一致認為，現有的法律必須做調整以便能針對案主的最佳利益提供服務。

社工人員在提供案主福利服務時，不僅要面對法律規章的重重限制，而且也面臨資源有限的困境。特別在一九七〇年代初石油危

機之後，挪威和其他西歐國家一樣面臨財政拮据的問題，公共財源的緊縮意味著公共福利服務體系和運用該體系提供服務的社工人員無法以既有的公共資源解決所有的福利需求問題，他們必須要尋求其他非政府部門的資源以補充公共部門的不足。

從福利國家到福利社會

一、福利國家發展的瓶頸

一九七三年的石油危機是福利國家發展的一個轉捩點，持續的經濟成長不再被視為理所當然。挪威的工業與造船業也出現問題，整體工業產值下降，工業部門的就業也降低了二十%以上，國家在石油工業的龐大投資也將無法確保更高的成長，同時，政府已認知到未來可能有更多的問題會一一浮現。

逐漸下降的經濟成長率和日衰的經濟力都迫使政府不得不考慮縮減公共支出，這也是二十年來政府首次降低公共部門支出的成長比率，其目的在使公共部門的成長維持在私人部門成長的相同水準。和限制公共部門成長的目的的一樣，政府開始深入檢討公共部門的行政問題，尤其是專業化和部門化的趨勢和服務的過度使用均被認為是製造問題的原因。因此，主張運用市場機制以控制公共部門浮濫的聲浪日盛，當然，也有人認為，可能使得某些目標不易達

成，例如：免費的公共服務是有利於中、低收入者和偏遠地區居民的福利措施。

在一九八二—一九八五的長期計畫中，政府明確指出，挪威不能再盲目地仰賴石油收入以維持福利國家的龐大支出，公共支出的成長幅度必須加以限制，某些高額補助金要重新進行檢討。同時，全國社會安全體系及其擴大計畫也受到質疑，社會安全給付也因而不冉擴張。朝向選擇性福利服務供給的意向也隱約透露在該長期計畫中：「社會福利部支配的公共支出佔總國民生產毛額的五分之一，其中有八〇—九〇%是用在社會安全支出……即使老人及其他領年金者人數的自然增加和其他補助津貼支出均維持現有規定，社會安全支出在未來幾年內也將大幅上升。將來，政府將優先考慮援助那些最需要援助者或最貧窮者。……目前必須強調的是：援助計畫必須是選擇性的，社會的援助必須優先給予最需要者。」(Parliamentary Downtary No. 79, 1982-85, 轉引自 Hildeng, 1991: 167-8)。

二、福利社會的理想與社工人員福利服務角色的轉變

自一九七〇年代末、八〇年代初，福利服務供給問題就已不再侷限在公共部門的討論，一般認為，所有必要的福利服務不應僅由國家和專業人員來承擔，家庭、鄰里和地方社區應該共同參與福利

服務的供給。換言之，福利國家的意識型態已逐漸轉變為福利社會的意識型態。政府行動的目標著重在強化人際接觸、家庭成員以及鄰里間的互動關係，因為親朋好友間的密切聯繫不僅提供個人安全感和歸屬感，也具有建立彼此互助照護的可能性。透過不同的政策，政府開始強調家庭、地方社區和志願團體在總體福利發展上的重要性。

此外，公共和私人部門的福利分工也是未來努力的目標之一，利用市場機制、簡化公共部門的規定和部分公共部門的私有化均是適應福利國家意識型態轉變的趨勢。在一九九〇—一九九三年的長期計畫中，挪威政府明白揭示，雖然強有力的現代公共部門是福利社會的基石，但在經濟困難時期，國家和自治市本身對計畫更新和更有效運用資源的要求會增加。因此，在發展福利社會時，促進公共部門與志願團體的互動是至為重要的，而且，公共部門極需志願團體參與福利服務以補充國家福利的不足。

在此轉變過程中，社工人員不但要設法從不同部門獲取資源以提供案主必要的福利服務，同時，他們也可能面臨新的角色衝突。以往，社工人員面對的是「雙重忠誠」的問題；現在，他們可能要面臨更多的衝突與矛盾：一則是案主（或案主團體）的要求與社工人員的專業價值相衝突，一則是案主的要求與政治家制定的政策（或政策的搖擺不定）很難契合，再者是對社工人員抱有過高的期望，亦即冀望他們能從廣泛的公共和私人社會福利組織的網絡中汲取福利資源，以提供有需求者更多的福利服務。

結 論

由於社工人員是針對各種有不同特殊需求的案主提供福利服務，他們不但在精神治療、兒童照護（監護）、病後療養和老人照護等各方面受過專業訓練，而且能從公共或其他部門取得資源以提供案主福利服務。因此，社工人員往往被視為是福利服務的萬事通。

然而，隨著福利供給來源的改變，公共部門的福利資源不敷使用時，福利服務萬事通的社工人員也面臨新的挑戰，他們必須要能動員並連結社會上福利資源的重要來源：(1)其他案主能提供的資源；(2)個人社會網絡（家庭、親友或鄰里）；(3)其他專業人員所能提供的援助系統；(4)福利科層體制及其相關的福利方案。尤其處在從福利國家到福利社會的轉變過程中，社工人員如何有效結合並運用法定的、私人的和志願團體的福利資源與服務供給，以提供案主適當的服務，將是未來挪威社工人員最重要的課題。

（本文作者就讀於澳洲塔斯馬尼亞大學社會學系博士班）

參考書目

Hildeng, B. (1991). *The Norwegian Welfare State: Its Aims and*

Organization. In O. Tutvedt & L. Young (eds.), *Social Work and the Norwegian Welfare State* (pp. 142-176). Oslo: Norwegian State College of Local Government Administration and Social Work.

Kuhle, S. and Selle, P. (1990). *Meeting Needs in a Welfare State: Relations between Government and Voluntary Organizations in Norway*. In A. Ware & R. E. Goodin (eds.), *Needs and Welfare* (pp. 165-184). London: Sage.

Stjerno, S. and Seltzer, M. (1991). *Social Work Practice in the Welfare State: A Norwegian Example*. In O. Tutvedt & L. Young (eds.), *Social Work and the Norwegian Welfare State* (pp. 227-246). Oslo: Norwegian State College of Local Government Administration and Social Work.

The National Insurance Institution (1981). *Social Insurance in Norway*. Oslo: The National Insurance Institution.

Thyness, P. A. (1991). *The Role of Social Work in the Norwegian Welfare State*. In O. Tutvedt & L. Young (eds.), *Social Work and the Norwegian Welfare State* (pp. 33-45). Oslo: Norwegian State College of Local Government Administration and Social Work.