

澳洲社工人員：福利服務的再突破

葉肅科

前言

社會工作是社會的建構，而非反歷史的科技實體。就此意義而言，社會工作並非無所不在，而是以不同形式出現在不同的社會裡。在西方社會裡，社會工作所反映的特殊論題是和晚近資本主義的發展階段相關聯。換言之，在資本主義的生產與再生產過程裡，社會與經濟體制不免存在某些矛盾與緊張，社會工作因此被發展成「社會的」制度化回應之一環。這些制度化回應所指的便是「福利服務」或「福利國家」。

事實上，社會工作和福利服務密切相關，但它並非由福利服務所決定。福利服務不僅包括許多和資源分配與再分配有關的正式與非正式制度化體制，而且也包含有關社會福利與社會過程的知識與意識型態。在人類社會裡，無論理論或實務均無法脫離它的脈絡而存在。社會工作就是與福利有關的過程的一部分，而且它對生活世

界的瞭解與介入也是源自和福利有關的過程之體制、知識與意識型態(O'Connor et al., 1991:7)。

本文的目的主要在檢證澳洲戰後時期，特別是一九七〇年代以來社會政策與福利服務的發展。福利服務的再突破是本文的關注焦點。本文無意提出一個社會政策與福利服務發展的綜合分析，反之，它是藉著澳洲福利服務的變遷和社工人員的難題，探討福利服務再突破的可能性。

福利服務的變遷

自一九七〇年代初期以來，澳洲的社會政策體制就不斷的轉變。從一九四五年至一九七〇年代初期，澳洲主要政黨間對社會政策的一般方針均存有明顯共識。自由黨和工黨皆接受混合經濟體制、集中化的薪資調整、充分就業與漸次的福利成長。社會福利本

身被視為是達成充分就業目標的輔助手段。然而，自一九七〇年代以來，隨著人口的日漸老化、家庭模式的變遷和失業分布層面的擴大，均在在證明澳洲社會政策的基本方針需要重新調整(Bremner, 1994:279)。

社會政策過程並不一致的現象，而且對於它是什麼和它應該是什麼的理念也有相當的差異。事實上，有關社會政策過程的理念是受到政府如何看待國家角色、市場角色、政府如何統治，以及公民的權利與義務之方式的影響。在政策發展與執行過程中，往往會有許多不同的假設與實務運作其間，這就形塑了政策過程的運作方式。譬如，一九七〇年代，澳洲的社會行政是受民主國家理念的形塑，強調由下往上的參與；自一九八〇年代，社會行政受到管理國家理念的影響，著重理性與控制；到了一九九〇年代，則受到緊縮國家理念的影響，強調市場解決之道。由於政策部門裡不同組織的行動者皆試圖界定問題、尋求解決之道和主要管理取向，因此，這些不同取向間仍存有持續的爭論(Dalton et al., 1996:92)。

自第二次世界大戰以來，公共科層制日漸增加其複雜性。然而，撤離政府直接服務供給和給予福利機構自由裁量權以免政府直接控制也是一種趨勢。這些變遷已在西方社會形成，並且滲透到廣泛的福利服務領域。雖然早在一九七〇年代，澳洲的社區團體和社會運動就曾主張：政府應資助社區導向的服務和控制公共服務的增長。但自一九八〇年代，隨著經濟理性主義者論點的點燃，澳洲才逐漸轉向緊縮政府活動的領域。

一九八〇年代初期，澳洲工黨政府試圖對公共服務進一步的控制，聯邦和州政府轉而尋求「協合管理」(Corporate management)理念。對公共服務有影響力的思想家認為，惠特蘭政策(the Whitlam government)的許多政策是被懷有敵意的行政體系搞壞了。同時，惠特蘭政府可利用的預算也是勉強的。在賦予政府對預算、公務員和政策執行更具控制力的轉變過程中，工黨政府採取了一套源自私人部門協合管理的理念與方法。這些理念與方法讓它們達到某些目的，但同時也引進其他足以影響政策過程的假設。

管理主義的主要理論基礎是經濟，效率則是它的主要組織目標的假設。協合管理對組織過程的理性考量持相當肯定的看法。來自公共部門和私人部門的評論者皆認為，協合管理有賴於規劃手法的理性考慮；它所關注的是技術專家的政治事務；它處理行政事務並不是要試圖將行政民主化，而是再度把政治事務轉移到行政層面上(Yeatman, 1990)。就此意義而言，協合管理是把行政看成是試圖達成政治目標的一種政治機器。

雖然協合管理這種行政體系的操控形式賦予政府更大的操控權，但它也付出「成就狹義化」的代價。為了強化行政監控，它不僅把焦點擺在容易測量的事務上，也造成一種政策結果標準化的壓力。於是，在成就要求詳述和成果予以標準化的情況下，組織活動的某些層面（像福利服務的供給）被列為優先考量。反之，較無形的和較難測量的目標（例如強化社區意識）就相對的被犧牲或隱匿於無形。隨著決策的更進一步集中化，這實際上是把權力從地方社

區交還給科層官僚。希望使科層制有責任的要求，不僅在科層制內部製造出大量的文書檔案，而且也影響科層制所資助的社區組織。因為，社區組織經常必須對相當貧乏的經援提出許多詳細的報告(Dalton et al., 1996:95-97)。

另一方面，協合管理也造成決策者和組織必須更明確的交代他們試圖透過政策與計畫達成什麼目的？就某種意義上來說，這種行政取向雖不能完全排除非正式組織的決策過程，但卻可使決策更透明化。再者，它也使政策目標更明確和更可公開的細查。這也就是說，專業人員被要求對他們想要達成的目標做更多描繪，並且較少仰賴他們的專業意識型態行事。

社工人員的難題

至一九八〇年代中期，澳洲上級指導單位（聯邦與州政府）日益盛的管理觀點與地方實務單位社區導向觀點間的鴻溝已有日益擴大的趨勢。公共福利部門的功能縮減，管理導向的論述逐漸在福利服務的領域形成優勢。因為，福利服務領域所出現的這種管理主義，並不是更廉價或更好的做相同的事務。反之，它所做的根本是不同的事務；它是要把福利服務轉移或導向一般管理者企圖規畫的方向上來，這使它們看起來可以理解，而且符合決策者的解決之道(Hough, 1996:43-44)。

然而，在此過程中，福利服務工作的「殖民化」(Colonisation)

和隨之而來的轉變也可能遭到社工人員的抗拒。因為，社工人員可說是福利服務的前線戰士，他們的福利實務經驗將顯示：上級管理者企圖把社會工作重新界定成清楚的、確定的、可預測的和透明的作法，顯然和他們的服務工作不相容且有矛盾。社工人員也將意識到：在道德行為、社會問題和人際互動領域運作下的福利實務工作通常是相當不確定的，而上級管理者這種行政取向正為組織的不確定性提供了滋長的養分(Hough, 1996:44)。

上級管理者或公共福利部門的指導、命令模式及其必要的控制概念，不僅為福利服務的前線戰士帶來明顯的新問題，也加重了某些舊問題。當然，這並不是說福利服務的管理主義沒有任何好處。反之，負面影響可能比正面影響大；只是上級管理者對這些負面影響總是三緘其口罷了！此一觀點和晚近國家福利工作的研究與分析相符(Fook, 1996a, 1996b)。對社工人員來說，過去十年，福利服務的把關與配額情形變得更普遍。同時，強調決策而非夥伴關係的概念、著重限制而非援助，以及凸顯案主控制而非資源分享的結果，不僅造成進一步以強制性措施對抗案主，而且也導致社工人員和服務使用者間更大的社會距離。服務使用者回過頭來可能又把社工人員逐漸看成是無法滿足其需求的政府機構人員。

儘管澳洲不會出現類似北歐國家這種國家福利服務供給的黃金時期，但在某種程度上，它的國家福利供給已高度科層化，它的運作方式也往往妨礙或危害到社工人員工作初期的服務理想。就目前澳洲福利服務的脈絡來說，這種趨勢已擴展成主要論述。管理主義

的理念已堂皇入室，它們不僅試圖宰制行政管理領域，而且也侵入政策與實務領域。譬如，隨著來自福利管理者改變技巧與接受新的、不同訓練的要求，社工人員的福利服務運作方式也在特殊管理的監控下(Hough, 1996:44-45)。

福利服務的再突破

當社會實體被化約成可管理的單位，並以無思慮的處理方法來達成過去不曾達成的控制程度時，實際生活世界所產生的問題自然就變得更嚴重了。因為，人類的社會組織通常遠比自然科學家在實驗室裡所能發現的事物更複雜、更不確定，甚至更矛盾。

解決社工人員福利實務問題的最好方法，可能要從避免把理論硬套在實務上做起。再者，做研究的最好方法，不僅要研究實務工作者在做什麼？更重要的是要問：這些研究能對他們有什麼幫助？然而，當社工人員的實務經驗不斷受到理性化與管理重組理念的影響，這種把焦點擺在社工人員之實務觀點的研究，可能會變得較難進行。更精確的說，在一個瀰漫管理主義氣息的福利組織裡，試圖接受並確認福利工作者的問題、經驗與觀點，勢必會引起挑戰與抗拒。這有部分是因為它所涵蓋的社會關係與價值，部分則是因為此類實務在上級管理者看來，不僅變得較不熟悉，甚至簡直不能理解(Fook, 1996a, 1996b; Hough 1996:43)。

事實上，當代公共福利工作的組織脈絡對實務工作者的反省實

務或反省研究的促進似乎沒有什麼興趣。然而，這種反省取向的研究，不僅凸顯反省實務的重要性，也走出當代公共福利工作的組織脈絡。此類福利組織研究顯然牽涉到組織實務，而組織實務又和研究實務一樣，需要自我反省過程。

結論：變遷與挑戰

總之，作為「激戰地帶」(Contested terrain)的澳洲公共福利領域，有關社工實務的內容的意義之爭可能會持續下去。可以預見的是：來自上級管理者的觀點和來自前線戰士(社工人員)的觀點間會有很大的衝擊。這就好比來自皇室和來自民間的觀點總是格格不入一樣。

上級管理者試圖增加福利服務工作的明確化、形式化、集中化與程序化可能會造成社工人員的嚴重失調。因為，他們的實務經驗將使他們從左右為難，轉而積極抗拒這種再定義，可以肯定的是：在社工人員執行福利服務角色的戰鬥中，一旦面臨價值與實務法則相互抵觸時，這種抗拒將更加明顯。

反省取向的福利服務，目的在克服理論與實務脫節的難題，同時，也可看成是現有福利服務的再突破。它的強調重點是：基於理論與實務的考量，從前線戰士(社工人員)的實務經驗與觀點來瞭解和推展福利服務工作是必要的。

值得注意的是：即使在西方社會裡，福利服務或社會工作的特

徵與形式也因國而異。這些差異就反映在各國的文化、國家角色與福利的發展上。在許多方面，澳洲的福利服務或社會工作和英國或美國的福利服務或社會工作均有實質的差異。我們應該小心的是：不要毫無反省、批判的將不同社會的福利服務或社會工作取向與方法引進以回應我們自己的社會論題。對社工人員而言，歷史的和脈絡的論題是福利服務工作中不可忽視的一環。因為，個人做為社會的產物與參與者，我們往往會把個人的經驗、能力與希望帶入我們的社工實務中。

(本文作者為澳洲塔斯馬尼亞大學社會學博士)

參考書目

- Brennan, D. (1994). 'Social Policy, in J. Brett, J. Gillespie and M. Goot (eds.), *Developments in Australia Politics* (pp. 277-298). Melbourne: Macmillan.
- Dalton, T., Draper, M., Weeks, W. & Wiseman, J. (1996). *Making Social Policy in Australia: An Introduction*. St Leonards, NSW: Allen & Unwin.
- Fook, J. (1996a). 'The Reflective Researcher: Developing a Reflective Approach to Practice, in J. Fook (ed.) *The Reflective Researcher: Social Workers' Experience with Theories of Practice Research* (pp.1-8). St Leonards, NSW: Allen & Unwin.
- Fook, J. (1996b). 'Making Connections: Reflective Practices and Formal Theories', in J. Fook (ed.) *The Reflective Researcher: Social Workers' Experience with Theories of Practice Research* (pp. 189-202). St Leonards, NSW: Allen & Unwin.
- Hough, G. (1996). 'Using Ethnographic Methods to Research the Work World of Social Workers in Child Protection', in J. Fook (ed.) *The Reflective Researcher: Social Workers' Experience with Theories of Practice Research* (pp. 43-54). St Leonards, NSW: Allen & Unwin.
- O'Connor, I, Wilson, J. & Thomas, K. (1991). *Social Work and Welfare Practice*. Melbourne: Longman Cheshire.
- Yeatman, A. (1990). *Bureaucrats, Technocrats and Femocrats: Essays on the Contemporary Australian State*. Sydney: Allen & Unwin.