

社會工作者參與基層政治——一項香港的研究

蘇景輝譯

一、緒言

社會工作應該且能夠處理社會層面的問題，或社會工作應幫助那些遭遇個人層面問題的人。此種理想功能與特殊功能的爭辯，在過去數十年並沒有完全獲得解決。但有一共識，即社會工作應該不只注意個人，也應注意環境。例如社會個案工作，經常被批評為具有保守傾向，但如今個案工作體認了干預社會環境的重要性，社會個案工作者強調他們的工作不只要案主順從社會，也企圖增強案主有效處理環境的能力。

當社會工作欲去影響社會環境，社會政策、社會組織、社會情境、社會價值時，它即進入了政治的領域。一個有效的社會工作者在此時兼及人（personal）及政治（political）。

為影響或改變社會體系，社會工作者應有足夠的政治力量及來自社區的支持。獲得力量與支持的途徑有四：第一個途徑是透過遊說直接從政治人物中獲得支持；第二個途徑是動員案主或居民選出支持他們理想的候選人；第三個途徑是鼓勵案主或居民參加選舉成為候選人，若被選上即具有影響力，第四個途徑是社會工作者直接參與選舉或被遴選指定為議員。過去數年，香港社會工作者即採取第四途徑。

一九八一年香港政府發表白皮書「香港的區行政（District administration in Hong Kong）」旨在促進政府於區層次的協調與責任，並增進每一區的公民參與。數年後，組成了十九個區議會（District Boards）。區議會議員來自政府指定及居民選舉。此種政治改革不只限於區的層次，也達到了區域（regional）及中央政府。在區域層次，有一個區域委員會（regional council），提供如下的服務：公共衛生，衛生設備，娛樂休閒，文化服務。與區議會一樣，區域及都市委員會的成員亦由指定及選舉而來。在中央層次，立法委員會（Legislative Council）也自一九八五年以來，由選舉而來，但是由選舉團及功能團體選出，而非直接選出。

自從一九八一年的政治改革，有許多社會工作者已被選出或指定為區議會

議員，由於對於社會工作者變為政治人物，有贊成與反對兩派意見，大多數的疑問是：社會工作者成為政治人物後，會有效地完成社會工作目標嗎？另一個是：社會工作者成為政治人物後即戴了兩頂帽子，社會工作專業及政治的，此兩個角色會否混淆矛盾？此項研究的目的即在探討政治的角色能否幫助達成社會工作專業目標，以及社會工作專業的角色與政治的角色是否矛盾。

二、樣本

此一研究的母體是區議會，都市委員會及區域委員會中具有社會工作身份的議員。由於本研究的焦點在社會工作者深入基層政治，故屬立法委員會的層次就不包括在裡面。

在區議會都市委員會、區域委員會中，共有三十四人聲稱他們是社會工作者或社會工作行政者。然而社會工作者一詞在香港用法十分廣泛且鬆散，為了配合研究目的，只有那些受過正式社工訓練或社會服務機構工作過的人才被視為社會工作者，共計三十人。

第一階段的工作始於一九八七年五月下旬至七月上旬，一份自填問卷（self-administered questionnaire）分發給這三十位社會工作政治人物，稍後經由郵寄或親自繳回共有27份。第二階段於七月上旬至八月中旬展開深度訪問（personal in-depth interviews），計有11人。

27位填問卷者中，21位是區議員，3位都市委員，3位區域委員；22位由選舉而來，5位由政府指定；24位男性，3位女性；22位受過正式社工教育，持有社工學位或社工證書，5位不具專業資格，但曾受過在職訓練或聽過社工課程；所有的27人皆曾在社會福利機構工作過，從3年到12年不等，平均為9年；12位是機構行政人員，11位直接工作人員（包括七位社區工作人員，3位團體工作人員，1位個案工作人員），另4位兼做行政與直接服務。接受深度訪問的11人，8人是被選的，3人是被指派的；10位區議會議員，1位區域委員；5位社會工作行政人員，6位第一線社會工作者。

三、社工專業目標與政治角色

社會工作者調停人及其環境，以促進一般人及案主的福利，特別是去影響個人行為及社會政策以促進其服務對象的福祉。為達到此目標，社會工作者依賴專業知識與技術，以及機構所賦予他們的合法權威。這是社會工作者傳統上具有的權力，然而面對變化的社會及政治環境，社會工作者應增加其權力基礎，以影響個人或社會體系，使其工作變得更有效。

本文假設香港社會工作者，能因取得政治上的角色而增加他們的權力。由於是區議員、都市委員及區域委員，社會工作政治人物 (social worker politician) 有權力去影響區內行政及區域事務。除外他們經由出現在公共事務及大眾傳播媒體上，而有機會得到聲望。也因為社會工作政治人物能得到權力，他們乃更有能力去影響個人及社會，更能有效的表達成社會工作的專業目標。

為了確知政治角色是否真能有效的協助達成社工專業目標，受訪者要回答十項問題，其結果如表(一)。

由表(一)可看出政治角色有助於社工專業目標的追求。有超過3/4的受訪者同意或極同意他們的政治角色，使他們能有效的實現他們的專業任務，包括滿足案主需求、增加休閒設施，促進市民社會意識、改善環境衛生、解決交通問題等。有甚高比例的受訪者同意或極同意他們的政治角色，使他們能有效的反映公共意見(92%)，及影響社會政策(88%)。在他們是否能更有效增強居民的歸屬感及福利服務的問題上，亦有超過65%的人持肯定的答案。

社會個案工作者及團體工作者也同意透過他們的政治投入可得到影響力。在某一個深度訪談中，一個外展社會工作者 (outreaching social worker) 述及由於他是個區議員，他所服務的問題青少年更尊敬他，使他能對其案主發揮更大的影響力。更甚的是，這些問題青少年的父母也更重視他，鼓勵他們的孩子視他為模範。

除了上述這些正向的反應外，有少數人對政治角色在他們從事社會工作中幫助表示懷疑。例如有人不同意他們的政治角色對他們在實現社工專業任務上有所助益。在深度訪談中得出兩點理由：第一，社會工作者在某一地區取得政治角色，而在另一地區表現專業職責，此一政治角色並未能幫助達成社工任務。第二，區域性的政治結構只有有限的權力去影響重要的公共政策。

總之，此調查的發現，支持本文的假設，即社會工作者可藉由取得政治角

(表一)：政治角色對達成社工目標有無幫助

在擔任區議員、都市委員、區域委員後	極同意%	同意%	極不同意%	不同意%
1. 我能較有效地滿足案主的需求 (N=25)	24	52	24	0
2. 我能更有效地增加休閒設施 (N=25)	8	76	12	4
3. 我能更有效地加強福利服務 (N=24)	16.6	50	29.2	4.2
4. 我能更有效地增強居民的歸屬感 (N=27)	14.8	51.9	25.9	7.4
5. 我能更有效的促進市民的社會意識 (N=27)	18.5	66.7	7.4	7.4
6. 我能更有效的反映公共意見 (N=25)	36	56	4	4
由於是區議員、都市委員、區域委員的一員				
7. 不能使我更有效地改善環境衛生 (N=25)	4	12	8.4	0
8. 不能使我更有效的解決通問題 (N=24)	4.2	16.6	75	4.2
9. 不能使我有效地影響社會政策 (N=25)	4	8	80	8
10. 能幫我實現社會工作的業任務 (N=25)	32	44	24	0

色來增加其權力，其社工專業任務的達成也較為有效。當然，此一假設無論如何，仍需再檢驗，因為在此研究中，有超過85%的受訪者是機構行政者及社區工作者，他們從事逆視層面的社會工作；如果受訪者大多是個案工作者，是否會有同樣的調查結果？

四、影響的策略

策略是達到目的的工具，用以影響個人或體系。不管社會工作政治人物的目的是影響個人行為或社會政策，本研究發現他們皆運用了專業社工者及政治人物兩種策略能力。

對專業社會工作者而言，實務策略有衝突（conflict）或共識（consensus）兩種。在一些研究發現社會工作者較喜用共識模式，例如聽証會，事實證據，規劃與合作，與官員溝通問題等，而較不贊成用衝突或質詢的模式。

本研究的發現支持了早期他人的研究結果，當受訪者被問及他們在社會工作中所使用的策略時，他們的回答顯示大多傾向採用非質詢的方式（non-confrontational approaches）。在履行其社會工作職責時，將近90%的受訪者著重提供諮詢和社會服務，鼓勵公民參與地方事務，在地方選舉中去投票，以及發展機構服務以滿足案主的需求。一些受訪者鼓勵他們的案主或市長去對政府施壓（42%），動員案主或市民去爭取權益（58%）或批評政府（65%）。

然而當受訪者被問及他們的政治角色時，他們似乎更願意使用衝突的策略，有超過80%的人經常批評政府的政策，有更多的人也說他們經常鼓勵市民對政府施加壓力。

總而言之，社會工作政治人物偏向使用共識策略以達成社會工作職責，但他們似乎更願意採用衝突策略以履行其政治上的角色。為何有兩種不一樣的角色？是因為社會工作是一種保守的專業，是著重社會控制？或政治人物較著重改革取向？此問題有待探討。

五、角色矛盾

社會工作政治人物同時扮演社工專業角色及政治人物角色，在廣泛的意義裡社工專業與政治人物分享相同的動機去增進生活品質達到可欲的社會目標。然而，共同的動機表示否認角色的矛盾。有人認為社工專業角色與政治角色有四處矛盾（Halmos, 1978），社會工作者與案主一起工作，經由與案主之相互關係來發揮功能，對人持尊敬的態度並保持價值中立；而政治人物只處理人

的部分問題，如老年年金給付，少年犯罪等，其功能有如宰制的領導者，對人持完全平等的觀念，並企圖以自己黨派的觀點說服他人。

由上述可知社會工作政治人物扮演矛盾的角色。本研究的發現與上述不同。

當受訪者被問及社工與政治人物的工作目標是否衝突時，另有一位表示不同意；另有85%的受訪者不同意政治人物的工作取向與社會工作者的精神有很大的不同。這些答案顯示受訪者不同意政治人物與社會工作者的工作目標及工作導向有很大的不同或衝突。問題是，他們真正工作時間是否有衝突？身為社會工作者，他們得以專業方式以確保案主的利益，身為政治人物，他們被期待提出議題或問題。為了得知受訪者真正的經驗，他們要回答三個題目：「自從成爲一個政治人物後，我覺得我脫離了社會工作的專業期待」、「做爲一個政治人物，我覺得我脫離了社會工作的正義標準」、「做爲一個社會工作者，我覺得我已失去一些案主的信任」。大部分的人不同意這些敘述，所有26人中除1人外都不同意前二個敘述，有24人不同意第三個敘述。是以此一結果沒有支持社會工作角色與政治角色有衝突的假設。

有關社會工作政治人物的角色矛盾與角色衝突的研究結果，沒有如同文獻上之所述，一個解釋是，基於個別訪談，社會工作政治者高度關注他們所扮演的雙重角色，故企圖分別此二角色以避免矛盾與衝突。根據大部分的會談的資料，他們自認爲履行社工專業職責時，儘量不去牽連到他們的政治角色。甚至如果他們的選民需要看他們，他們也會另約時間，另外，當他們表現政治角色時，其場所是在議會辦公室、會議室，很少在他們所屬的機構。

六、結論

此一研究的結果有如下的發現：一個地方政治人物的角色有助於對社會工作目標的達成；政治角色與社會工作專業角色沒有矛盾；也沒有角色衝突的問題。雖然社會工作者喜歡以共識的方式（consensus approach）做爲其影響的策略，但當他們扮演政治角色時似乎更喜歡批判政府的政策。這些結論略顯粗糙與初步，但它畢竟是第一個在香港做的有關社會工作與政治關係的研究。

（本文譯者爲輔大社會工作系講師）

本文譯自 Bong-ho Mok, Influence through political power: the emergence of social workers as politicians in the recent political reform in Hong Kong, International Social Work, Vol.31, October, 1988, PP.249-262.