



社會工作與政治作為一種志業

〈政治作為一種志業〉是德國社會學家馬克思·韋伯（1864-1920）於1919年在慕尼黑大學進行的演講，談論作為政治家應具有三種的絕對重要的理想素質：熱情（Leidenschaft）、責任感（Verantwortungsgefühl）與判斷力（Augenmass）。做為一位社會工作者，何嘗不需要熱情、責任感與判斷力。對於服務對象保持「熱情」，他們獨特的人生際遇，激發我們要以堅韌的精神，持續專注的提供適切服務；我們所做的任何服務，均對自己、專業、服務對象與社會大眾「負責」；而為了提供適切的服務，不斷精進自己的專業知能，才能讓我們具有正確的「判斷力」。

政治與社會工作不只在理想素質上頗為類似，政治與社會工作也息息相關。第二次世界大戰之後世人稱頌的「福利國家」（Welfare state），就是由國家主導社會福利政策發展，透過政策、政府與政黨等「政治」元素加以推動。政治是管理眾人之事，透過政策的擬定與政府的行政作為，將福國利民的措施付諸實現。而福利意識形態就主導了這個國家的福利走向，每一個國家都有不同的福利理念，形成不同的福利體制。艾斯平·安德森（Gøsta Esping-Andersen）在1990年的著作《福利資本主義的三個世界》（*The Three Worlds of Welfare Capitalism*）當中就按福利意識形態的差異，將福利國家區分為：自由（Liberal）、組合一國家（Corporatist-Statist）與社會民主（Social Democratic）三種類型，儘管被批評以歐美國家類型為主，欠缺其他國家的分析，同時也欠缺性別意識，但他將政治理論融入福利國家的分析，開創了福利國家研究的典範。

奠基在不同福利意識形態之下的政黨組織，也成為民主國家民眾選擇執政黨主要的依據。政黨提出自己的福利政見，經由民主程序，取得政權後加以執行，而成為這個國家福利的制度。最典型的例子是瑞典的社會民主黨秉持社會民主主義作為執政的意識形態，大力推動福利國家的建制，而成為當前許多國家學習模仿的對象。

執政黨擁有行政權力，透過社會政策的擬定與行政作為，加以執行。如果政黨均以公眾利益為念，政治理應是清明的，是大公無私的。社會學者帕森斯（T. Parsons）將

權力界定為「在社會系統之內將事情完成，達成集體目標的一種能力」，是以，政治權力只是完成大眾事務而被賦予的能力。但為什麼很多人提到「政治」，就會想到權力壟斷、專制獨裁或分贓圖利等負面印象。主要原因就是「政治」涉及「分配的權力」，這種分配包括利益、金錢、名位等稀有資源。當一個政黨或政治人物在分配這些稀有資源時，不是廓然大公的態度與方式，而是圖利自己政黨或個人時，政治就蒙上陰影。

這種政治的運作方式，當然不是人們所樂見。在《倫語》一書當中提及，季康子問政於孔子，孔子對曰：政者，正也，子率以正，孰敢不正。期勉君主要以身作則，公正嚴明，如此政治自然清明。但是這種期待是以「明君」為要件，以個人優越條件為前提，常常可遇而不可求，是「人治」的思維。儘管《孟子》一書提及：民為貴，社稷次之，君為輕；《尚書》也提到：天視自我民視，天聽自我民聽。但這些民本思想，終究無法落實在政府統治的基礎上，集權力於一身的帝制型態，也成為中國數千年來的統治方式，即使已到21世紀依然堅不可破，無法撼動。

西方國家對於權力議題，顯然不期待在「明君」身上，而是對權力抱持警惕之心。因此，於啟蒙時代即由英國哲學家洛克在《政府論》中提出「權力分立」的理念，並由法國哲學家孟德斯鳩提出「三權分立」的政府體制，行政、立法、司法三權彼此相互制衡，以防杜集權與獨裁。最能表現出政治權力分散的名言，是英國阿克頓爵士（John Dalberg-Acton）在1887年4月寫給大主教格雷頓（Mandell Greighton）信中提及：「權力使人腐化，絕對權力使人絕對腐化」（Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely）。演變至今，三權分立已是民主國家政府基本型態，而政府制度的公開透明，也成為民主國家的運作方式，為了讓政府的領導者不能私心自用，官員必須公開其財產，甚至與各國領袖來往的信件也要公諸於世，以維持一個清明與透明的政治體系。監督制衡遂成為民主國家重要的運作精神與制度設計內涵，儘管民主的運作，需要增加溝通協調的成本，可能讓效率變低，但至少可以防杜一黨專政與貪污腐敗的情形。英國前首相邱吉爾曾說：「民主是最壞的政府，可是其他所有試過的政府更壞」。民主政治的運作型態，還是較符合人性與能夠捍衛人權的一種方式，這就是為什麼人類發展指數（Human Development Index）較高的國家，都是民主國家，而非威權政體的共產國家的原因。

政府的權力關係是一個動態的變動過程，從國家機關角色到人們對政府認知的改變。公共管理的思潮，從傳統公共行政、新管理主義到新公民治理，政府的角色從划槳、領航到服務，透過民主化過程，讓高高在上的政府角色走下神壇，而必須與人民手

牽手、肩並肩的站在一起。如果從學理上來看，國家機關的政策角色，學者陳恆鈞在2011年出版的《治理互賴理論與實務》一書中將之分為：多元主義論（pluralism）、馬克斯主義論（Marxism）、菁英主義論（elitism）與國家主義論（statism）四種，這些理論觀點對於國家機關有不同的定義，「多元主義論」認為社會權力係均勻分配；「馬克斯主義論」則認為只要階級存在就會呈現權力不平等；「菁英主義論」認為權力會集中在少數統治或權力菁英手中；「國家中心論」則認為國家機關是一個主動、積極的角色，國家機關會基於自身利益的追求而與社會團體相互競爭。儘管對於國家機關權力行使方式有不同解釋，但國家政策目標的達成實有賴國家機關與社會團體的合作，兩者關係不是零合遊戲，而是透過彼此互動與相互授權，形成政策對話，減少政策錯誤的發生，這種作法與新公共服務強調政府與民間共同治理的理念若合符節。因此，社會政策的形成政府與民間單位多做溝通，彼此相互合作，才能與時俱進，訂定符合民眾所需的福利政策。

本期季刊的主題是「社會工作與政治」，是本季刊創刊以來從未出現的主題，頗具開創意義。在專題論述方面，以政治為主要核心概念，內容涉及福利意識形態、政策與制度等方面。在福利意識形態方面，〈社會工作與民主的距離：由親到疏？〉一文，語重心長提及：

社會工作專業起源於民主萌芽的時代，所以許多社會工作先驅都非常關心民主的議題。可惜在社會工作教育和實務當中，甚少討論民主的議題，社會工作與民主的距離從親近變得疏遠。

期許社會工作與政治有更多對話；在探討〈新自由主義對臺灣社會工作界的影響〉一文提出：

基變與批判是社會工作的傳統之一，則應相信在新自由主義之外，我們尚有其他選擇，讓社會工作再次回歸「社會」，也讓傳統的典範與智慧能被新世代實務者所繼承。

期許在新自由主義強調效率與效能思維之外，社會工作者能提供更具人性關懷的服務；另外，COVID-19疫情也對臺灣社經結構產生一些影響，在〈臺灣福利國家的福利韌性〉一文提及：

此次新冠疫情也帶來根本性的社會不平等與新社會風險，進而影響不同職業與階層的所得維持能力與生活機會，從而對於既有福利制度安排形成新的挑戰。

臺灣的社會福利制度因應新風險社會形成，需要更具回應能力的福利措施。

在政策與制度層面，本期有四篇文章均提及社區發展與社區治理的議題，回應臺灣民主化的過程，社區工作的制度內涵在改變，社區與政府的關係也在調整當中，「由上而下」與「由下而上」的傳統論述，已不足以解釋政府與社區多層次、多面向的關係。也有文章提及社會工作要不要懂政治？社會工作面臨的政治議題有哪些？民代介入社會工作服務時如何回應？等等，均是在實務現場面對政治力量介入時如何加以因應可貴的經驗分享。

社會福利制度的建構通常都由行政單位作為規劃與執行的主體，人民則有權利表達其主張，並要求政府加以調整。美國退休人員協會（American Association of Retired Persons）就是美國老人福利政策最大遊說團體，可以否決健保改革等重要議題，也被《經濟學人》稱之為新型「老人政治」。臺灣社會福利制度的建構，也與政治力量的運作息息相關，沒有1987年解嚴之後，社會力勃興，帶動社會福利運動蓬勃發展，就不會有1990年代社會福利黃金十年與後續社會福利制度的發展；沒有1990年代立法委員與縣市首長時選舉的「敬老津貼」的主張，就不會有後來國民年金制度的建立；儘管在社會福利制度建置過程，產生政策買票等爭議，但沒有與政治力結合的政策主張，恐只是紙上談兵，無法付諸實現。身為社會工作者，學習正直的政治工作者秉持熱情、責任感與判斷力，同時不排斥政治、瞭解政治、運用政治，社會工作就會逐漸成為我們終生堅守的志業。