

# 去政治化的社會工作—— 新自由主義的影響

許雅惠、張英陣

## 壹、社會工作即政治 (Social Work is Political)

「政治」是甚麼？長久以來，許多行業都喜歡自外於政治：「因為我們是專業的，不談政治」！事實上，「政治」並非僅指權力的運作和政府體制，如民眾普遍感覺厭煩的選舉、政客和選邊站的意識形態；政治更深層的原型，是一種理念、原則和價值，更是一種思想的革命。政治真正的使命，是如何促使民眾「想像」一個不同於現在的生活環境、想像一個更美好的未來，如何讓正義和公平得以實現，使人類和其他物種都能共享地球資源 (Gray & Webb, 2013)。

若從權力與政府體制的運作來論，社會工作即政治。社會工作從19世紀末開始萌芽，社會工作先驅們就積極參與各級政府決策。為人熟知之睦鄰運動創造者，珍·亞當斯 (Jane Addams, 1860-

1935) 女士在美國被稱為是政治倫理學家 (political ethicist) (Knight, 2010)，也被認為是公共行政改革的先驅 (Shields, 2017)；她在帶領社區居民倡議公共衛生改革之後，於1895年被芝加哥市政府任命為首任市政府衛生清潔督察員。茱莉亞·拉思羅普 (Julia C. Lathrop, 1858-1932) 和珍·亞當斯與艾倫·蓋茲·司塔兒 (Ellen Gates Starr, 1859-1940) 曾是大學時期的同窗，後來也在芝加哥霍爾館 (Hull-House) 共事，茱莉亞·拉思羅普於1912年成為美國兒童局 (Children's Bureau) 的首任局長。克萊曼·艾德禮 (Clement Attlee, 1883-1967) 曾在貧困的東倫敦地區擔任過社工員，積極參與政治與社會改革，也曾是國會議員，1945年擊敗邱吉爾 (Winston Churchill, 1874-1965) 成為英國首相，推動戰後福利國家的建設。

此一傳統在1990年代的美國社會工作

發展中逐漸形成政治社會工作（political social work）這項專科領域，休斯頓大學社會工作碩士班設立了「政治社會工作」專業學群；1995年康乃狄克大學社會工作學院成立了「南希·韓福瑞政治社會工作研究中心」。政治社會工作成為一項社會工作實務，目的是參與政治決策、投入政治機制、促成社會變遷；更積極點，政治社會工作包含擴大政治參與、影響政策的決策過程、參與各項選舉和成為民意代表或民選首長等（Lane & Pritzker, 2018）。

更廣義的，社會工作即政治，意味著社會工作是一種思想的革命，其目的是追求社會的繁榮興盛（eudaimonia）。然而，政治作為一種理念、原則與價值的改變，如若缺乏實踐行動將也是徒勞無益，這即為社會工作中基變（radical）或批判（critical）的傳統。美國社會工作先驅亞當斯、司塔兒、瑪麗·范·克利克（Mary Abby van Kleeck, 1883-1972）、伯塔·雷諾茲（Bertha Reynolds, 1887-1978），加拿大的社會工作先驅，也是社會正義與和平運動者瑪莉·詹妮森（Mary Irick Jennison, 1892-1970）、貝絲·涂瑞爾（Bessie Touzel, 1904-1997）（Jennissen & Lundy, 2018），以及英國湯恩比館的創始者巴涅特牧師（Samuel Augustus Barnett, 1844-1913）、曾任英國首相的艾德禮和女性權利倡議者艾米琳·佩特希克-勞倫斯（Emmeline Pethick-

Lawrence, 1867-1954）（Ferguson & Woodward, 2009）都被認是基變傳統社會工作者（radical social workers）。

曾為社工員的英國首相，艾德禮在其自傳第四章以〈社會工作與政治〉為題，說明他投入於政治社會工作的實務經驗（Attlee, 1919）。在他的《社會工作者》一書中，艾德禮強調社會工作者是政治活動的策動者（the social worker as agitator），意即社會工作者應該是社會的先知，面對社會的不公義，需要具備反叛的精神，接受召喚去從事變革（Attlee, 1920; Dickens, 2018）。就此觀點而言，理想的社會工作實務不僅是以非壓迫性的方式對待服務使用者，更應該是針對社會福祉政策進行檢視批判，以協助服務對象改變不公平的環境結構（Ferguson & Woodward, 2009）。

需要提醒的是，政治社會工作並不因此等於基變社會工作；其間的差異在於如何定義與如何促進社會改革。基變社會工作傳統上偏向左派的社會主義立場，以改革資本主義體系、瓦解經濟結構不公為策略，為弱勢者而戰；政治社會工作固然可以以此為理念，但也可能因其價值意識形態，族群、宗教或性別，而採取較為保守的政治行動。過去容易被詬病的是，社會工作者在參與政治過程中，因不察或刻意地，成為捍衛當權者和主流優勢階級的利益。左派傳統、馬克斯主義者其實對社

會工作成為國家統治工具是很有意見的，甚至認為社會工作者是維護統治利益的看門走狗（Garrett, 2021; Lavalette, 2011; McLaughlin, 2008）。

立法委員、中央與地方政府的高層和社政相關行政體系，都不乏具有社會工作背景者，這些民意代表和政府公務體系的人員，應都可以算是政治社會工作者。然而，到目前為止，臺灣並未發展出「政治社會工作」這項專門領域，社工教育也很少開授基變、批判社會工作或政治社會工作課程。臺灣的「政治社會工作者」（實務、官僚、學術）如何自我認同自己的專業？是政治化還是去政治化？是臣服於主流的體制現況？還是心存社會改革的火種？這是本文反思社會工作政治意涵之起點。

## 貳、柏林圍牆倒塌——新自由主義蔓延

「社會」本身就具備濃厚的政治意義；社會工作強調「人在環境中」的特色，解決社會問題理應以集體行動的方式來改變環境。然而，隨著時代變遷，社會工作者在詮釋社會問題時，逐漸產生個人化歸因、個人化的處遇的現象，產生社會工作的去政治化（depoliticised）；社會個案工作、社會團體工作，社區工作，慢慢地將「社會」的集體性模糊了。

社會工作去政治化的原因，除了來自社會工作社群追求「專業化」的渴望，也有來自外部政治環境的影響。前者可追溯至醫療教育專家亞伯拉翰·弗萊克斯納（Abraham Flexner, 1866-1959）於1915年在美国慈善與矯治協會（美國社會工作人員協會的前身）的年會中宣稱社會工作還稱不上是專業，頂多只是個半專業（Flexner, 1915/2001）。此一宣稱引起憤怒與失望，導致後續社會工作者積極追求科學化和實證化，以證明自己是一項專業。在追求科學化的過程中，實務工作因此比較偏重容易被測量、容易操作有成效的個人與家庭處遇，以證明社會工作處遇的有效性（effectiveness）。

就外部因素而言，更凸顯出其政治意涵。美國的許多基變社會工作先驅都會被美國司法單位調查、被媒體追殺、被政治、公民和企業領袖，批評他們是顛覆破壞社會。一戰期間，珍·亞當斯和許多社會工作先驅都是反戰的和平主義者，但在當時政治氛圍下，他們被指控為不愛國或同情「布爾什維克」（Bolshevik）。1930年代，美國許多社會工作者因為具有基變的思想，而被刻意打壓，甚至因而喪失工作機會。二戰之後的「麥卡錫主義」（McCarthyism），對社會工作之「去社會化」影響更大；仇恨保守、捕風捉影的政治氛圍，讓社會工作者被指控是共產主義的同路者而被整肅。在《人煙罕至之

路》(Reisch & Andrews, 2001) 這本書中，作者就描述了美國社會工作者基變理念，如何長期被迫害的歷史。

1989年11月柏林圍牆倒塌，正式宣告資本主義戰勝了社會主義，也加速了經濟全球化的腳步；新自由主義原本就是經濟領域的主流意識形態，慢慢地侵蝕蔓延非經濟層面；政治、社會和文化因此逐漸經濟化(economization)。強調市場機制、競爭和個人責任的價值，也影響各國的福利政策和社會工作。現今，即使是被視為福利典範的北歐斯堪地那維亞體制，社會民主主義也受到挑戰，新自由主義造成了北歐福利國家的重構。右派政黨越強大，社會凝聚力就越萎縮。此外，北歐的社會工作教育和實務，也開始強調每個人的生活條件是個人要肩負的責任，導致社會工作偏離批判傳統，微觀(micro)和宏觀(macro)的實務分離越來越大(Kamali & Jönsson, 2018)。社會工作本為弱勢族群而生，追求社會正義是其專業價值，但在新自由主義影響下，去社會化、去政治化、個人化、醫療化的取徑，除了換來「不忠實(於正義)的墮落天使」(unfaithful angels)(Specht & Courtney, 1993)的責難外，又是否獲得其他專業和民眾的「按讚」？

近來，歐美學者已經開始警覺到新自由主義對社會工作本質的影響，也不斷呼籲應採取行動以抗拒新自由主

義的侵蝕(Ferguson, 2008; Ferguson & Woodward, 2009; Powell, 2001; Gray & Webb, 2013)。新自由主義的病毒蔓延到臺灣了嗎？社會工作如何受到新自由主義的影響？我們是欣然擁抱新自由主義還是積極抗拒呢？本文以下將分別討論新自由主義對社會工作實務和對社會工作教育的影響。

## 參、新自由主義對社會工作實務的影響

張英陣(2014)以「後」現代李爾王作為隱喻，論述新自由主義強調個人責任，致使社會工作專業偏向個人治療而忽略社會改革；新自由主義重視效率使得社會工作「麥當勞化」(McDonalizing)而喪失專業性；新自由主義重視競爭與效率造成社會工作者的身心壓力；可惜的是，這篇文章著重於文獻和理念論述，缺乏實證資料支持；且「後」現代李爾王的隱喻，對臺灣讀者也有文化上的隔閡。林歆恩(2013)訪談十數位服務於公、私部門超過20年之社會工作者後指出，資深社工具感受到當前的社會工作環境大不如昔，並歸因於新自由主義下的新管理方式，讓社工具感到壓力與疏離。侯建州(2018)則針對醫院的高階主管、社會工作部門主管和社會工作人員三類，深度訪談了16位受訪者，呈現新管理主義對健康

照顧服務和醫務社會工作的影響。該研究指出，強調顧客導向、重視財務績效、服務績效；醫院的經營明顯展現出營利導向、以績效獎勵工作人員、各層級的專業人員均感受到專業自主性受限的困境。雖然社工界直接批判新自由主義的研究不多，但如果翻閱以社工人員為研究對象的各種論文，將不難發現，社會工作者經常抱怨的職場困境，如身心耗竭、績效評鑑、表單填報（制式化與程序細瑣）、與服務對象關係疏離、面對電腦時間多於個案會談時間等，或許多少與新自由主義有所關聯。

### 一、福利服務的責任化

新自由主義的人性論是以「經濟人」（*homo economicus*）基礎，相信每個人都是理性、自主的，可以為自己的生活條件精打細算，個人責任因此成為新自由主義的核心信念；在1990年代，新自由主義方興未艾之際，福利服務因此影響而產生「責任化」（*responsibilisation*）的主張。責任化指的是，過去有他人或國家為個人承擔責任，現在應轉化成個人為自己承擔責任。承擔責任當然與自主性、選擇等概念密切相關，每個公民被期待要「自主選擇」並極大化個人福祉、健康、安全和生活品質，這樣才能在日常生活、職場、鄰里互動中，發揮並善盡國民義務。不過，責任化並非指個人能有完全的「自

由」，個人應遵守立法者和專家所認為之「有益身心健康及良善的規則」，以實踐美其名為「積極的公民權」（*active citizenship*）（Juhila et al., 2017）。

責任化不好嗎？這不就是社工實務上常說的充權（*empowerment*）、案主自決嗎？作者認為，在不同的意識形態脈絡下，充權其實代表不同的意涵。基變或批判取向的社會工作先驅、教育學家保羅·弗雷勒（Paulo Freire, 1921-1997）都提出過充權的理念。1980年代，充權幾乎是社會工作理論和實務最常被提及的概念之一（Simon, 1990）。但這時候的充權，是一種提升個人、人際或政治權力的過程，用以改善邊緣弱勢族群的生活（Gutiérrez, 1990），充權的終極目標是對弱勢族群的「社會政治解放」（*sociopolitical liberation*）（Carr, 2003）。然而，新自由主義下的責任化，強調的充權則是偏重在服務對象個人層次的充權，改變認知、修正行為、培養案家獨立自主，促使其能自給自足，使用諸如自助助人助、自我管理、自我照顧等華麗詞藻；而不是充權社區或改革結構（Juhila et al., 2017）；一種去社會化和去政治化的充權過程。

除了充權之外，復原力（*resilience*）也成為另一個呼應責任化的好用概念。復原力的概念早在物理學、工程學、醫學、健康促進和社會心理學等領域被使用，1980年代後的社會工作也開始普

遍運用此概念，企圖用復原力取代風險（risk）的概念。簡單地說，復原力是從逆境（adversity）中「反彈回來」（bounce back）的能力，這也是拉丁文resilio「跳回」（to jump back）的意思（Garrett, 2018; Hing, 2013; Masten, 2001）。2008年間金融危機加上新自由主義的影響，許多國家的福利服務都採取擰節政策（austerity），聯合國和許多國家開始推廣復原力方案，期待預算緊縮又能解決社會問題。例如美軍復原力計畫，美國2008年開始復原力訓練計畫，2012年修正為「全面性軍人與家屬適應」（Comprehensive Soldier and Family Fitness, CSF2）計畫，強調情緒、社會、靈性和家屬四個面向，基本上是從正向心理學的觀點提升軍人與家屬的復原力，試圖降低軍人使用醫療的成本，這個計畫甚至被推薦運用於學校的學生（Garrett, 2018）。

許多學者批評，復原力概念之運用，忽視了社會與政治脈絡；主流的復原力理論還是著重於個人。強調自助性的復原力，是否能解決經濟壓迫、種族歧視等結構性不公？著眼於個人層面的復原力，去政治化的效應明顯，變成是種呼應新自由主義，讓逆境持續存在的觀點（Collins, 2017; Garrett, 2018; Joseph, 2013; McMurray et al. 2008; Mohaupt, 2009; van Breda, 2018）。

不過，近年來也開始有復原力研究關注到復原力去政治化的問題，開始倡議社會面的復原力，以使復原力更符合社會工作「人在環境中」的專業特色。例如，邁克爾·安加爾（Ungar, 2012）主張，應以社會生態觀點發展復原力，從體系互動的角度，同時關注社會環境與個人成長。羅貝塔·格林（Greene, 2014; Greene et al., 2023）提出「生態－壓力模式」（ecological-stress model），主張從全人關懷的觀點來理解復原力過程，深入探討不同族群在個人和體系所經歷的逆境。「生態-壓力模式」的復原力，主張每個人在經歷壓力後，都有重建適應與運作正常生活的能力，此亦為回應「個人－環境取向」（person-environment approach），復原力應關注個人家庭、人際關係、家庭、社區、社會等多元體系（multilevel systems）的復原。

換言之，復原力應不僅專注個人復原力，更應以廣泛的生態系統概念，含括家庭、團體、社區、組織和國家（Aranda & Hart, 2015; Collins, 2017; Greene, 2014; Greene et al., 2023; Ungar, 2012; van Breda, 2018）。可惜的是，這類關注社會結構面的復原力觀點雖獲得認同，但現行社會工作實務仍偏向從個人層面來提升復原力（Collins, 2017; van Breda, 2018）。本文主張，復原力觀點不該去政治化，更應強調「人在環境中」的觀點，從社

會生態多元層面去實踐社會正義與反壓迫精神（Chandler, 2014; Greene et al., 2023; Humbert & Joseph, 2019; van Breda, 2019）。

## 二、購買服務契約：掌舵還是搖槳？

新自由主義相信市場競爭機制和服務效率。政府採購、外包服務、民營化、績效評比，影響非營利組織和政府部門之運作甚鉅。1979年柴契爾夫人（Margaret Thatcher, 1925-2013）擔任英國首相，1980年雷根（Ronald Wilson Reagan, 1911-2004）就任美國總統，他們被視為是新右派（新自由加新保守）主義的政治實踐者（Taylor, 2007）。在小政府、大社會的主張下，美國於1986年正式訂定《政府採購法》。臺灣則於1998年通過並頒布《政府採購法》，於1999年開始施行。

《政府採購法》背後的意識形態是，政府不宜直接介入公共服務；政策由政府負責掌舵，服務執行則委由民間來搖槳。就商業性服務和公共工程而言，採用政府採購制度似乎行得通，因為它還有可能發揮市場競爭、降低成本和追求品質的效益；但市場機制能運用到具有濃厚非營利性質的社會工作服務嗎？許多承辦社會福利服務採購的工作人員和擔任採購評選的學者專家或應都能同意，社會福利服務並非一個完全競爭的市場。臺灣目前的社會福利服務供給能量並不足以造成市場競

爭，無利可圖的福利方案導致沒有組織願意投標也時有所聞；委辦單位甚至還需要私下央求非營利組織來「幫忙」。反觀，有利可圖的長照服務方案，卻逐漸形成福利產業之托拉斯化，小型的組織根本無力參與競標。

為了創新、為了宣傳，長官們喜歡絢麗熱鬧的活動場面，這類型輕鬆的方案，往往不缺營利性公司競標；而賣力賣命的服務方案則委由非營利的社會工作機構承接，甚至可能還要倒貼經費以完成計畫。福利服務採用市場機制運作，就不免產生一些副作用；例如，因為福利供給之不足，有些政府社會福利服務採購只能「依法行政」，即便投標單位沒有足夠的能力、或服務品質不佳，也只能「含悲、含淚、含怒」地進行服務委託，因為在沒有競爭者和其他選擇下，廢標、流標、重新招標，都代表既有服務必須中斷或取消。當服務採購者不是服務使用者，服務提供者不是經費出資者時，弱勢處境的服務使用者，其需求、聲音、和權益如何被評估？市場機制本身並不邪惡，好的社會分工可以令貨暢其流，讓每個人都能滿足需求。但是社會福利服務若僅看到新自由主義對市場機制的稱揚，而未思考這個市場機制的供需和品質，只為採購而採購，難道不是另一種政治？

### 三、關鍵績效指標：快手出細活？

追求服務績效本是社會工作的天職，因為社會工作者需要藉由其專業介入解決服務對象的問題和改善社會環境，簡而言之，改變就是社會工作的績效。如果服務績效能夠同時兼顧服務的量（outputs）、品質（quality）和成效（outcomes），應該是最符合社會工作專業的期待。由於新自由主義強調3E，意即經濟（economy）、成效（effectiveness）和效率（efficiency），這三者中經濟和效率最能相輔相成，但是成效則和經濟與效率二者或有牴觸。若人群服務要追求成效（服務對象的改變），有時要付出更高的成本，甚至無法講求效率（服務量或單位成本）。所以新自由主義雖然宣稱3E，但實際運作時都比較重視經濟和效率，最典型的就關鍵績效指標（key performance indicators, KPI）。

關鍵績效指標既然最看重的就是效率，也就是服務數量。在採購過程中，看到許多政府單位的邀標書，以及政府和民間組織的成果報告內容都是呈現關鍵績效指標，也就是要呈現服務人數、服務人次、服務時數、實務供給量等。政府與民間單位的主管以及民意代表也大多以服務量做為績效要求的標準。所以有長官出現的宣導場合，一定得動員民眾和志工熱烈參與；另外也出現過民意代表質疑社工的服務案主只有30幾位，顯然是不符合關鍵

績效指標。即便是部分主管會要求社會工作人員對於方案的績效要同時兼顧量化評估和質化評估，但這種期待通常還是停留在量的服務量和質的服務滿意度問卷開放性問題，較少執行實質的成效評估，因為達成KPI、完成核銷、順利結案比較重要。

關鍵績效指標對社會工作的影響，除了前述重效率，輕成效的現象外，最令人擔憂的，是社會工作處遇過程的議題。社會工作是最早倡議「關係」之重要性的專業，瑪麗·李奇蒙（Mary Richmond, 1861-1928）認為社會個案工作就是研究與善用社會關係（Richmond, 1917）；菲利克斯·比斯特克（Felix P. Biestek, 1912-1994）主張關係是社會個案工作的「靈魂」（soul）（Biestek, 1957）；海倫·哈里斯·佩爾曼（Helen Harris Perlman, 1906-2004）強調關係是助人者的「心脈」（heart）（Perlman, 1979）；亞當斯（Addams, 1910）和瑪莉·芙蕾特（Follett, 1918/1998, 1924）均強調「關係」在社區工作與社會團體工作中的重要性。長期以來，以社工員與服務對象的關係作為社會工作的基石也不斷被強調。可是當前的社會工作關係偏向個人獨立自主，保持專業界線的距離模式，而忽略了傳統建立在友誼為基礎的關係模式（許雅惠，2019）。當社會工作的工作模式以任務為取向，專注於表單勾選、量表測量、詢問制式的程序問題、處理個案眼前的任

務時，服務容易產生片斷化，人在情境中的觀點、以個案為主體的理想將被績效焦慮所淹沒。

## 肆、新自由主義對社會工作教育的影響

或許可以注意一下，資深社會工作督導們在會議、訓練、閒談場合中，都怎麼評價剛從學校畢業的年輕社工？看重自己的權益？缺乏以前社會工作的精神？質疑學校的社會工作教育失敗？沒有準備好學生就業？社會工作教育確實和社會工作實務，相互產生影響。例如，當實務界走向個人治療化（沙遊、桌遊、藝術、動物輔療等等）趨勢時，社會工作教育的課程也應學生反應增加了諸多輔導諮商、心理治療、輔助性媒材等課程，而且非常受到學生歡迎。社會工作教育是否也在推波助瀾，以市場為導向，間接強化新自由主義的力道？

「怪異大學」（whackademia）是澳洲學者李察·希爾用來形容受到新自由主義影響的當代高等教育（Hil, 2012）。在怪異的大學裡，大學逐漸失去其為民主社會培養積極公民的使命，而逐漸淪為資本主義市場的技藝訓練所。大學的使命從學習、教學與研究，轉向獲得計畫經費與創造各種收益的管道。大學校園越來越像購物中心，咖啡廳和商店漸漸多起

來，課程也朝向討好市場與學生的喜好，學生就像是逛街購物的顧客，來到大學這座購物中心付錢買學位。許多大學不惜以鉅額獎學金來利誘學生入學，況且運用各種行銷手段招募國內外學生，砸大錢買廣告、爭排名，但卻忽視學生的教學品質。招收外籍學生的國際教育已成為澳洲的第三大出口產業（僅次於煤礦與鐵礦），國際教育產業的獲利在全球僅次於美國與英國。受到新自由主義的影響，大學的教師也成為被管理的專業，大學教師就像是技師、教書匠，努力宣傳招生、爭取計畫經費逐漸削弱其批判反思與專業判斷（Bal, 2017; Giroux, 2011; Hanesworth, 2017; Hil, 2012）。

新自由主義讓高等教育走向商業化，是全球普遍的現象（德瑞克·柏克，2003 / 2004）。高等教育理應是道德與政治實踐的場域，藉由批判性的對話、分析和理解，引導學生認識多元的知識理念與傳統。大學應該是學習民主和有意義的價值之基地，可是21世紀的大學邁向商業化、商品化、私有化、制式軍隊化，喪失了大學的理念（Giroux, 2011），當前高等教育最大的危機是，無法產生挑戰新自由主義理念的多元價值（Giroux, 2014a）。新自由主義讓大學商業化變成是一種生存下去的藉口、甚至為了生存被賦予了道德合理性。無止境的競爭已經腐化了大學的領導階層，個人化的學術資本主義

(individualized academic capitalism) 塑造了自我中心主義、有條件的忠誠（對大學的忠誠）、對他人（特別是對學生）缺乏責任感的組織文化。雖然許多大學的願景與使命都出現「關懷」這個詞，但新自由主義下的商業化大學根本就是一個缺乏關懷的地方（Lynch, 2010）。

社會工作宣稱是一種關懷專業，可是在一個缺乏關懷的高等教育機構裡面，如何培養出具有關懷的社會工作者呢？國外已經有許多關注新自由主義對社會工作教育的影響文獻（Garrett, 2010; Hanesworth, 2017; Morley, 2016; Reisch, 2013），在此將參酌這些文獻來檢視新自由主義對臺灣社會工作教育的影響。

### 一、博雅精神的喪失

新自由主義不僅帶來貧富懸殊與民主式微，更深化了階級之間在教育、就業、住宅、健康照顧上的落差和不平等（Amin, 2004; Reisch, 2013）。新自由主義改變了大學的使命、社會工作教育的本質與過程。諷刺的是，多數人對資本主義市場導向策略製造出的問題，多未有所察覺。雖然新自由主義製造社會更多的不穩定（precariousness），但因高等教育學費提高、學生助學貸款增加、畢業後就業困難，學生和家長期待畢業後找到好工作，就是教育投資的本質。社會工作學分班之開設遍滿北中南，連沒有社會工作學系的

大學，都努力辦好辦滿社工學分班，就是因為聽說社工的薪資還不錯、工作蠻好找的；吸引許多自嘲是「半路出家」的轉業者就讀。再加上高等教育單位高層的企業化經營理念，使得高等教育的目標本來是要「教育」出有智慧的公民（wise citizens），目標現今已轉向「訓練」就業公民（worker citizens），所以「就業能力」（employability）就成為高教評鑑的重要指標。

高等教育新自由主義化之後，首先衝擊到博雅教育、通識教育的邊緣化。事實上，博雅教育想要培養學生人文素養，並以批判思考的精神了解政治、經濟、社會和文化的脈絡，並實踐關懷與改變社會。博雅教育也在教導學生不要隨波逐流，而是引導社會的道德潮流，對抗社會的不正義（Gibbs, 2017）。人文關懷、批判性思考、社會改革等這些博雅教育的精神都是社會工作學生不可或缺的。曾經一度，臺灣許多大學以標榜博雅教育為招生宣傳，但近幾年我們卻明顯看到，在企業化經營下，不賺錢的、沒招生作用的、增加成本的、刪減而不會被抱怨的、對就業無明顯助益的，就是通識課程。通識教育的學分逐漸減少，許多通識課程由兼任教師授課，對學生的投入度相對不足（Pangle, 2013）。

社會工作教育不該只是訓練「畢業即能就業」的社會工作者，即便重視技術

能力，也應擁有批判性思考能力。俄文 *intelligentsia*（知識分子），指的是一群受過高等教育的人，從事於批判、改造和領導社會的轉型。我們前述的先驅們，幾乎都是具有批判理念的社會工作者，也是公共知識分子（*public intellectuals*）（Karger & Hernández, 2004; MacKinnon, 2009; Singh & Cowden, 2009）。社會工作具有社會改革的特色，也呼應了公共知識分子的使命；期待社會工作者也是公共知識分子，會是一種奢求嗎？

## 二、微觀的處遇課程：談改革太沉重？

由於新自由主義強調個人責任原則，社會工作受其影響，也偏向以個人的角度詮釋問題成因和尋求解決方法；加速了社會工作研究偏向處遇導向和證據為本的臨床研究（Hanesworth, 2017）。即便社會工作持續宣稱是一追求社會正義的專業，但社會工作實務、教育與研究是否偏離社會正義的使命？或許我們可以從社會工作的「再個人化」（*re-individualization*）和「去政治化」（*de-politicization*）（Reisch, 2013）獲得些許答案。「人在環境中」向來是社會工作的專業特色，也就是社會工作透過個人、人際和社會的改變追求人類的福祉。一旦社會工作去政治化，就會走向微觀實務（*micro practice*）和宏觀實務（*macro practice*）的分離，而社會工作教育因應實務工作的轉變加上高

等教育的新自由主義化，社會工作教育課程規劃也偏向微觀實務的課程。例如宏觀的社會政策和社區工作課程在社工教育中已被邊緣化，除了各一門必修課之外，幾乎很少再開授相關的選修課；不像諮商輔導、媒材課程那麼熱門。更不用談具有批判理論基礎之基變社會工作、批判社會工作、政治社會工作、社會倡議、社會運動等課程，已經無法吸引學生選讀。即使是充權、同理、復原力、照顧、正義等概念，在課堂上大多也是以微觀面的認知與技能來傳授給學生。影響所及，社工畢業生可能缺乏社區工作知能，不知道如何動員、組織社區發展、更遑論「充權」服務對象去改變其生態環境。同樣的，新自由主義惡化了貧窮問題，但社會工作教育能給予優秀學生有品質的教育，去解決當前服務對象的經濟危機嗎（Stoesz et al., 2010）？

## 三、學術階層化：特聘之上還有特聘？

高等教育新自由主義化，已在學術界裡形成階層化（Reisch, 2013; Stoesz et al., 2010）。由於高等教育的運作也採用新管理主義的策略，經營大學有如企業（*run university as business*），校長自認是CEO。部分大學的高層主管、私立大學的董事會和經營「學術工廠」的教師則成為學術資本家，資淺教師、專案教師、行政人員則成了學術資本主義內的被剝削階

級。高等教育的教師承擔教學、研究和服務的多重角色，但教師升等雖已有多元管道，但研究升等仍是主流；大學或許也設立教學獎項，但各種階層化的教授彈性薪資與特聘、特特聘等級分類，多不以教學為本，而是以研究論評。為教師評鑑所訂立的關鍵績效標準，教學、研究發表、產學合作、學生輔導、招生工作等數不盡的指標，定期積點計算績效，累積的數量和財務價值，對學校管理費用的貢獻，成為續聘標準。這種名之為「市場專政」（tyranny of the market），是典型的新自由主義化的學術資本家所表現出的法西斯霸權和貪婪，在校園中產出被壓迫的階級（Bourdieu, 1998; Fenton, 2018）。可嘆的是，就如魯迅（1881-1936）〈阿Q 正傳〉（1921 / 1989）筆下的阿Q，爾雅羅斯拉夫·哈塞克（Jaroslav Hašek, 1883-1923）《好兵帥克》（*The Good Soldier*）（1923 / 2010）中的主角Švejk，在面對新自由主義的霸權下，頂多能做點「低咖啡因的抗拒」（decaf resistance），無法對市場化的高等教育轉型改變（張英陣，2014；Fleming & Sewell, 2002）。

處在缺乏關懷之新自由主義化的高等教育環境中，社會工作教育者該如何抵禦？如何培養社會工作學生宏觀的批判思考能力？如何在教師與學生的互動中，增廣與深化知識，並願意採取實踐行動？追求知識，學習批判性思考而不僅是就業技

能，就是一種「實踐智慧」（phronesis, practical wisdom），應也是對教育工作者的深刻挑戰。

## 伍、另類社會工作的可能性

新自由主義讓社會工作教育、社會工作實務去政治化，不免讓人質疑社會工作是不是已經走向窮途末路（the end of social work）（Maylea, 2021; Powell, 2001; Schram & Silverman, 2012）？年輕一代的社工系學生和資淺社會工作者，自其出生就成長在新自由主義的環境下；在社會化過程就被自立自足的論述（discourse of self-sufficiency）所引導（Fenton, 2018）；恐怕早已被新自由主義的病毒悄悄地感染，甚至無法區辨不同意識形態的存在可能？

本文匿名審查委員建議，我們應呼籲政策制訂者、服務規劃者和專業教育者，共同抵抗新自由主義對專業的傷害，作者同感，但也深感無奈。在臺灣，社會工作學術界是個多元的組合，是否大家對於「何謂社會工作？」都有共識？來自不同的學科訓練，社會、心理、諮商、政治、教育、法律、犯防、管理、行政、政策、醫療，甚至經濟背景者，在在均有。當現行的社工教育者、政策制定者，其實各有其多元背景；權力和資源擁有者，或許正是因其擁抱新自由主義價值、重視管理績

效而獲致肯定、上位參與，甚至享受到利益分配。不同專業背景者如何看待去政治化現象？是否認可社會工作是一個強調「改變」的專業？是否看到新自由主義對社會正義與民主的危害？未經歷過左派思想訓練、強調個人諮商和焦點問題解決的教學取向，可能早已深陷新自由主義價值框架而不自覺。作者認為，比較有能力提出反思或抵抗者，或許是社工實務界的現場工作者，因為他們是過去20年來新自由主義當道下的直接受害者。然而，過去幾年，大概僅於2015年曾見到社會工作人員職業工會，效法香港社工界辦理過「進步社會工作」的探討。期待日後《社區發展季刊》能有更多與新自由主義、新管理主義、基變社會工作、批判社會工作等相關主題對話與論述。

但教育畢竟還是改變的根源，實務工作者是學校教育出來的。即便大學社工系老師們也是任教於一個被新管理主義掌控下之「新自由主義大學」，但我們實在不忍見到李歐塔（Jean-François Lyotard, 1924-1998）所宣稱的「教授已死」（The death of the professor）成為輓聯。即便學術工作者無法立即改變「新自由主義大學」，但也應本著公共知識分子的精神，對社會工作去政治化有所批判反省；也或可效法北歐國家，在社會工作教育中融入更多的批判理論觀點與方法，以對抗新管理主義的霸權（Kamali & Jönsson,

2018）。

英國文化學家斯圖亞特·霍爾（Stuart M. Hall, 1932-2014）有句名言：「大學是一個批判的制度，沒有批判，它甚麼也不是」（引自Ferguson, 2017）。當前全球高教可能都被工具理性之意識形態給緊緊綁住了，為了達成經濟目標、訓練學生的就業能力、增加大學收入，許多舉措已放棄了對不公平、權力與人類痛苦的倫理使命（Giroux, 2014b）。難道新自由主義真是別無選擇的道路（There is no alternative, TINA）？如果我們仍然認可，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。基變和批判社會工作的道路難行，也可能孤獨寂寞，不過就如美國詩人羅伯特·弗羅斯特（Robert Frost, 1874-1963）〈人煙罕至之路〉（The Road Not Taken）這首詩的最後兩句：「我選了一條乏人問津之路，從此際遇截然不同」。

（本文作者：許雅惠為國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系教授；張英陣為亞洲大學社會工作學系教授）

**關鍵詞：**社會工作、去政治化、去社會化、新自由主義

📖 參考文獻

- 林啟恩（2013）。《新自由主義下的社工不自由？》（碩士論文，國立暨南國際大學）。臺灣博碩士論文知識加值系統。<https://hdl.handle.net/11296/5at5qd>
- 侯建州（2018）。〈新管理主義對於醫院醫療服務之影響：給醫務社會工作的啟示〉。《臺灣社會工作學刊》，21，37-78。
- 張英陣（2014）。〈「後」現代李爾王〉。《社會政策與社會工作學刊》，18（1），45-88。  
[https://doi.org/10.6785/SPSW.201406\\_18\(1\).0002](https://doi.org/10.6785/SPSW.201406_18(1).0002)
- 許雅惠（2019）。〈我們能做朋友嗎？：反思保護性社會工作的專業關係〉。《臺灣社會福利學刊》，15（2），57-108。[https://doi.org/10.6265/TJSW.201912\\_15\(2\).02](https://doi.org/10.6265/TJSW.201912_15(2).02)
- 爾雅羅斯拉夫·哈塞克（Hašek, J.）（2010）。《好兵帥克》（范文美譯）。志文。（原著出版年：1923）
- 德瑞克·柏克（Bok, D.）（2004）。《大學何價：高等教育商業化？》（楊振富譯）。天下。（原著出版年：2003）
- 魯迅（1989）。〈阿Q 正傳〉，載於張清柏（主編），《吶喊·徬徨》（頁76-122）。輔新。（原著出版年：1921）
- Addams, J. (1910). *Twenty years at Hull-House*. Signet Classic.
- Amin, S. (2004). *The liberal virus: Permanent war and the Americanization of the world*. Monthly Review.
- Aranda, K., & Hart, A. (2015). Research moves: Tinkering with practice theory to generate new ways of thinking about using research. *Health, 19*(4), 355-371. <https://doi.org/10.1177/1363459314554318>
- Attlee, C. R. (1919). *As it happened*. Willian Heinemann.
- Attlee, C. R. (1920). *The social worker*. G. Bell and Sons.
- Bal, M. (2017). *Dignity in the workplace: New theoretical perspectives*. Palgrave Macmillan.
- Biestek, F. P. (1957). *The casework relationship*. Loyola University.
- Bourdieu, P. (1998). *Acts of resistance: Against the tyranny of the market*. The New.
- Carr, E. S. (2003). Rethinking empowerment theory using a feminist lens: The importance of process. *Affilia, 18*(1), 8-20. <https://doi.org/10.1177/0886109902239092>
- Chandler, D. (2014). Beyond neoliberalism: resilience, the new art of governing complexity. *Resilience: International Policies, Practices and Discourses, 2*(1), 47-63. <https://doi.org/10.1080/21693293.2013.878544>
- Collins, S. (2017). Social workers and resilience revisited. *Practice: Social Work in Action, 29*(2), 85-105. <https://doi.org/10.1080/09503153.2016.1229763>

- Dickens, J. (2018). Clement Attlee and the social service idea: Modern messages for social work in England. *The British Journal of Social Work*, 48(1), 5-20. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcx025>
- Fenton, J. (2018). Putting old heads on young shoulders: Helping social work students uncover the neo-liberal hegemony. *Social Work Education*, 37(8), 941-954. <https://doi.org/10.1080/02615479.2018.1468877>
- Ferguson, I., & Woodward, R. (2009). *Radical social work in practice: Making a difference*. The Policy.
- Ferguson, I. (2008). *Reclaiming social work: Challenging neo-liberalism and promoting social justice*. Sage.
- Ferguson, I. (2017). Hope over fear: Social work education towards 2025. *European Journal of Social Work*, 20(3), 322-332. <https://doi.org/10.1080/13691457.2016.1189402>
- Fleming, P., & Sewell, G. (2002). Looking for the good soldier, Švejk: Alternative modalities of resistance in the contemporary workplace. *Sociology*, 36(4), 857-873. <https://doi.org/10.1177/00380385020360040>
- Flexner, A. (2001). Is social work a profession? *Research on Social Work Practice*, 11(2), 152-165. (Original work published in 1915)
- Follett, M. P. (1998). *The new state: Group organization the solution of popular government*. The Pennsylvania State University.(Original work published in 1918)
- Follett, M. P. (1924). *Creative experience*. Longmans.
- Garrett, P. M. (2010). Examining the ‘conservative revolution:’ Neoliberalism and social work education. *Social Work Education*, 29(4), 340-355. <https://doi.org/10.1080/02615470903009015>
- Garrett, P. M. (2018). *Welfare words: Critical social work and social policy*. Sage.
- Garrett, P. M. (2021). *Dissenting social work: Critical theory, resistance and pandemic*. Routledge.
- Gibbs, P. (2017). *The pedagogy of compassion at the heart of higher education*. Springer.
- Giroux, H. A. (2011). *On critical pedagogy*. Continuum.
- Giroux, H. A. (2014a). *Neoliberalism's war on higher education*. Haymarket.
- Giroux, H. A. (2014b). Public intellectuals against the Neoliberal University. In N. K. Denzin & M. D. Giardina (Eds.), *Qualitative inquiry outside the academy* (pp. 35-60). Left Coas. <https://doi.org/10.4324/9781315421339-1>
- Gray, M., & Webb, S. A. (2013). *The new politics of social work*. Palgrave Macmillan.
- Greene, R. R. (2014). Resilience as effective functional capacity: An ecological-stress model. *Journal of Human Behavior in the Social Environment*, 24(8), 937-950. <https://doi.org/10.1080/10911359.2014.921589>
- Greene, R. R., Greene, N., & Corley, C. (2023). Introducing the resilience-enhancing stress model.

- In R. R. Greene, N. Greene, & C. Corley (Eds.), *Resilience enhancement in social work practice: Anti-oppressive social work skills and techniques* (pp. 1-13). Springer Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-38518-6\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-031-38518-6_1)
- Gutiérrez, L. M. (1990). Working with women of color: An empowerment perspective. *Social Work*, 35(2), 149-153. <https://doi.org/10.1093/sw/35.2.149>
- Hanesworth, C. (2017). Neoliberal influences on American higher education and the consequences for social work programmes. *Critical and Radical Social Work*, 5(1), 41-57. <https://doi.org/10.1332/204986017X14835298292776>
- Hil, R. (2012). *Whackademia: An insider's account of the troubled university*. University of New South Wales.
- Hing, L. S. S. (2013). Stigmatization, neoliberalism, and resilience. In P. A. Hall & M. Lamont (Eds.), *Social resilience in the neoliberal era* (pp. 158-182). Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139542425.010>
- Humbert, C., & Joseph, J. (2019). Introduction: the politics of resilience: Problematizing current approaches. *Resilience: International Policies, Practices and Discourses*, 7(3), 215-223. <https://doi.org/10.1080/21693293.2019.1613738>
- Joseph, J. (2013). Resilience as embedded neoliberalism: A governmentality approach. *Resilience: International Policies, Practices and Discourses*, 1(1), 38-52. <https://doi.org/10.1080/21693293.2013.765741>
- Juhila, K., Raitakari, S., & Löfstrand, C. H. (2017). Responsibilisation in governmentality literature. In K. S. Juhila, S. Raitakari, & C. Hall (Eds.), *Responsibilisation at the margins of welfare services* (pp. 11-34). Routledge.
- Kamali, M., & Jönsson, J. (Eds.). (2018). *Neoliberalism, Nordic welfare states and social work: Current and future challenges*. Routledge.
- Karger, H. J., & Hernández, M. T. (2004). The decline of the public intellectual in social work. *The Journal of Sociology & Social Welfare*, 31(3), Article 4. <https://doi.org/10.15453/0191-5096.3004>
- Knight, L. W. (2010). *Jane Addams: Spirit in action*. W. W. Norton.
- Lane, S. R., & Pritzker, S. (2018). *Political social work: Using power to create social change*. Springer.
- Lavalette, M. (2011). *Radical social work today: Social work at the crossroads*. The Policy.
- Lynch, K. (2010). Carelessness: A hidden doxa of higher education. *Arts and Humanities in Higher Education*, 9(1), 54-67. <https://doi.org/10.1177/1474022209350104>
- MacKinnon, S. T. (2009). Social work intellectuals in the twenty-first century: Critical social theory, critical social work and public engagement. *Social Work Education*, 28(5), 512-527. <https://doi.org/10.1080/02643758.2009.339111>

- org/10.1080/02615470802406494
- Masten, A. S. (2001). Ordinary magic: Resilience processes in development. *American Psychologist*, 56(3), 227-238. <https://doi.org/10.1037//0003-066x.56.3.227>
- Maylea, C. (2021). The end of social work. *The British Journal of Social Work*, 51(2), 772-789. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcaa203>
- McLaughlin, K. (2008). *Social work, politics and society: From radicalism to orthodoxy*. The Policy.
- Mohaupt, S. (2009). Review article: Resilience and social exclusion. *Social Policy and Society*, 8(1), 63-71. <https://doi.org/10.1017/S1474746408004594>
- Morley, C. (2016). Promoting activism through critical social work education: The impact of global capitalism and neoliberalism on social work and social work education. *Critical and Radical Social Work*, 4(1), 39-57. <https://doi.org/10.1332/204986016X14519919041398>
- Pangle, L. S. (2013). Reclaiming the core: Liberal education in the twenty-first century. *Perspectives on Political Science*, 42(4), 207-211. <https://doi.org/10.1080/10457097.2013.829341>
- Perlman, H. H. (1979). *Relationship: The heart of helping people*. The University of Chicago.
- Powell, F. (2001). *The politics of social work*. Sage.
- Reisch, M., & Andrews, J. (2001). *The road not taken: A history of radical social work in the United States*. Routledge.
- Reisch, M. (2013). Social work education and the neo-liberal challenge: The US response to increasing global inequality. *Social Work Education*, 32(6), 715-733. <https://doi.org/10.1080/02615479.2013.809200>
- Richmond, M. E. (1917). *Social diagnosis*. Russell Sage Foundation.
- Schram, S. F., & Silverman, B. (2012). The end of social work: Neoliberalizing social policy implementation. *Critical Policy Studies*, 6(2), 128-145. <https://doi.org/10.1080/19460171.2012.689734>
- Shields, P. M. (2017). *Jane Addams: Progressive pioneer of peace, philosophy, sociology, social work and public administration*. Springer.
- Simon, H. A. (1990). Invariants of human behavior. *Annual Review of Psychology*, 41, 1-19. <https://doi.org/10.1146/annurev.ps.41.020190.000245>
- Singh, G., & Cowden, S. (2009). The social worker as intellectual. *European Journal of Social Work*, 12(4), 479-493. <https://doi.org/10.1080/13691450902840689>
- Specht, H., & Courtney, M. E. (1993). *Unfaithful angels: How social work has abandoned its mission*. Free.
- Stoesz, D., Karger, H. J., & Carrilio, T. (2010). *A dream deferred: How social work education lost its way and what can be done*. Aldine.

- Ungar, M. (2012). Social ecologies and their contribution to resilience. In M. Ungar (Ed.), *The social ecology of resilience: A handbook of theory and practice* (pp. 13-31). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-1-4614-0586-3\\_2](https://doi.org/10.1007/978-1-4614-0586-3_2)
- van Breda, A. D. (2018). A critical review of resilience and its relevance for social work. *Social Work/Maatskaplike Werk*, 54(1), 1-18. <https://dx.doi.org/10.15270/54-1-611>
- van Breda, A. D. (2019). Reclaiming resilience for social work: A reply to Garrett. *The British Journal of Social Work*, 49(1), 272-276. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcy010>