

# 社會工作與民主的距離 ——由親到疏？

張英陣

## 壹、被社會工作遺忘的民主？

保持社交距離是COVID-19疫情期間最重要的安全政策，在疫情期間為了確保彼此的健康，人與人之間確實需要保持適當的距離。但是在疫情穩定之後，若我們還在堅守社交距離，反而容易造成人與人的疏離。「距離」的概念不僅是有空間的意涵，也具有社會與心理的意義。社會工作專業向來強調「關係」的重要性，良好的專業關係不僅需要社會工作者和服務對象在空間上的親近，也需要彼此的相互認可（recognition），這就是所謂「親身臨在的關懷」（embodied care）。當代社會工作實務中，我們似乎很少論及民主與社會工作的關係，不知是民主與社會工作理所當然應該融合在一起，而分不出彼此之間的距離，還是民主與社會工作的距離本來就非常疏遠而讓人忽略其關係的存在？所以，到底社會工作與民主的距離關係是

親近，還是疏遠呢？

「民主」是日常「耳熟」未必「能詳」的語彙，一般民眾對「民主」可能有各種不同的解讀。不少政治人物在談及兩岸關係時，總是很自傲的說：「臺灣是個民主國家」。此話聽起來沒錯，但終究還是要問到底甚麼是「民主」？以前有政治人物經常講「民主就是人民做頭家」，但是這麼多年來人民何時做過「頭家」？選舉投票也不過是幾十秒的瞬間，票選之後人民又能做甚麼主？民意代表到底是代表民意還是黨意？而且臺灣也缺乏選賢與能的「選舉」，因多數的候選人都宣稱自己是投入「選戰」，而且是不惜任何手段想要戰勝對方的割喉戰，當然就談不上選出「才德兼備」賢能之人。

在志願服務的領導訓練中有一門課是「民主素養與志工團體」，在講授這門課的開始，我經常詢問志工們「臺灣是個民主社會嗎？」我經常接收到的回應是「臺

灣太民主了」。剛開始對這樣的回應有點不解，因為在我的認知中，並不存在「太民主」的社會，只有不夠民主的社會。很快的理解到一般民眾從媒體和日常經驗中感受到的其實是「不夠民主」的弊端，因為在政黨惡鬥的過程中，恣意攻訐政敵，養網軍製造社會仇恨對立；美其名是捍衛權利，卻不遵守法治，讓無辜的百姓受到傷害。這種種政治和經濟力量造成社會的沉淪，在一般民眾的眼中自然就是「太民主、太自由」。

民眾所謂的「太民主、太自由」其實正是反映這個社會缺乏民主素養，民主並非只有選舉和法治制度，更是一種尊重他人尊嚴和願意為他人承擔責任的價值信仰。割喉式的選戰、網軍製造的仇恨、因芝麻小事的街頭對嗆、細小衝突造成的群架鬥毆和社會失序對無辜民眾的傷害等，這只是證明這個社會缺乏民主素養，這個國家還不夠民主。2024年的立委選舉，部分縣市選區出現單一政黨獲得絕大多數或全部席次，政黨因此而沾沾自喜，卻忽視了這是民主的倒退，這和美國少數選區由單一政黨長期獨霸的現象一樣，單一政黨又如何代表多元的民意，因此有政治學者已經指出這就是代議式民主政治的衰退。再加上1990年代以後新自由主義（Neoliberalism）興起，加速了社會不平等，使得少數經濟與政治精英壟斷了決策權，一般民眾與弱勢族群在決策過程中

被排除，因此加速了民主的式微（Amin, 2003; Barber, 2004; Brown, 2015）。俄國勞工領袖米哈爾·托姆斯基（Mikhail Tomsy, 1880-1936）的一句警語：「一個政黨獲得權力之後，其他人都淪為階下囚」，這意味著威權主義是所有政黨的原罪，倒是值得深思。處於代議式民主和新自由主義造成民主倒退的時代，雖然已經具備了選舉和法治制度之「淺薄民主」（thin democracy），更須要我們共同努力追求參與式的「堅實民主」（strong democracy）（Barber, 2004）。就如同亞當斯（Jane Addams, 1860-1935）所言：「唯有更加民主，才能矯正民主的弊端」（Addams, 1902/2002）。

或許我們自認為生活在一個健全的民主社會裡，而將民主視為理所當然；或許我們都身染「自由主義的病毒」（liberal virus），認為市場競爭和社會不公是經濟成長必要的邪惡（Amin, 2003），因此在社會工作教育和實務過程中甚少討論民主的實踐。即使是2009年12月《社區發展季刊》第128期的主題是「司法與社會福利」，該期的社論標題是〈維護人權 促進民主發展實踐社會工作使命〉，其破題指出「人權保障是民主社會的根本」。這確實符合主流自由主義的民主論述，當代社會工作以「人權」和「權利」的概念取代了民主，但缺乏對民主理念加以詮釋。2022年6月《社區發展季刊》第178期

的主題是「服務使用者觀點的社會福利服務」，這期應該是有很大的空間討論社會工作與民主的關係，但多數的討論仍是以人權為依歸討論服務使用者參與。

「人權保障是民主社會的根本」是以理性與自主性為基礎的自由主義民主觀，1990年代開始，社會工作與人權有更密切的連結，全球社會工作定義和倫理守則也都沒有忽略社會工作與人權的實踐。不少社會工作學者宣稱社會工作是一種「人權專業」（social work as a human rights profession）（Healy, 2008; Mapp et al., 2019; Reynaert et al., 2022），當然也有人質疑這種主張（Murdach, 2011; Solas, 2008）。作者無意質疑社會工作是一種人權專業，但在認同「人權保障是民主社會的根本」之前，需要先釐清民主的意義，才能確認人權是否真的是民主的根本。本文最主要的目的是企圖回歸社會工作先驅對民主的詮釋與實踐，並思考是否值得重拾被當代社會工作所淡忘的民主遺產？

## 貳、社會工作先驅論民主

現代的政治民主理念雖源自古希臘的城邦（polis）政治，但依據英國社會學家馬歇爾（T. H. Marshall, 1893-1981）的公民權（citizenship）概念，英國是到19世紀才具有政治公民權，事實上全球女性具有選舉權要到20世紀才比較普遍，

甚至有些國家的女性到了21世紀才開始有選舉權。當前主流的政治民主勢力基於自由主義的代議式民主，雖然這是普遍的民主制度，但是在1990年代以後結合了新自由主義，代議式民主的弊端叢生。美國「政治創新研究所」創辦人凱薩琳·蓋爾（Katherine M. Gehl）與策略管理大師麥可·波特（Michael E. Porter）在《當政治成為一種產業：創造民主新制度》（2020 / 2021）一書中，指陳當前美國的代議民主已經成為一種政治產業，政黨內的初選和相對多數決制度共同危害社會的公共利益。從這幾年臺灣的選舉和政治運作來看，又何嘗不是一種政治產業的競爭，哪來顧及民眾的福祉與民主精神。

馬歇爾主張的公民權所關心的議題是從基本民權、政治權和社會權等多元面向探討英國社會的階級不平等。雖然多數的民主議題探討偏重政治民主，但民主的理念與實踐是多元複雜的，社會工作發展於19世紀末，正值英國政治公民權萌芽的時代，但是當時英國與美國的女性並沒有選舉權，而且多數的社會工作先驅是女性，親身感受政治參與的不平等；此外社會工作專業的發展和工業化、都市化及人口移動有密切關聯，這些現象造成許多勞工、移民、婦女、兒童等在經濟上遭受剝削。所以，社會工作先驅們都非常關切民主的議題，況且是政治、經濟、社會、文化等多元面向的「社會民主」議題。

瑪莉·李奇孟（Mary E. Richmond, 1861-1928）在1922年出版的《甚麼是社會個案工作》（1922）一書的第11章以〈個案工作與民主〉為篇名，闡述社會工作的「民主觀點」（democratic point of view），她認為民主是人們彼此肯定相互的依賴性（interdependence），欣賞人類的差異性而願意互相善待，而且也相信人擁有自己的意志和目標。她的民主焦點在於反思專業官僚的菁英主義，在助人的過程中尊重每個人的個別性與人類的相互依賴，以追求共通的人性（humanity）（Agnew, 2004）。與亞當斯共同創立霍爾館（Hull-House）的艾倫·蓋茲·司塔兒（Ellen Gates Starr, 1859-1940）深受英國費邊主義之社會民主理念的影響，也曾多次參與勞工運動而被逮捕，她和亞當斯一樣具有追求民主生活的理念，她們兩位都相信民主和教育是充權的策略，但在實踐民主的方法上有所差異，司塔兒更著重於藝術、勞動與宗教。在1895年〈藝術與民主〉一文中，司塔兒相信藝術是美感的具體展現，是人類愉悅的工作，這種愉悅的經驗內涵著人類的自由，沒有自由的奴隸就稱不上愉悅的工作。司塔兒認為美或藝術是所有人都需要的，不應是少數人的奢侈品（Starr, 2003）。所以，每個人都有藝術的和自由的生活就是一種民主的實踐，所以除了積極參與勞工運動之外，司塔兒在霍爾館亦致力於藝術教育。

1945～1951年曾任英國首相的克萊曼·艾德禮（Clement R. Attlee, 1883-1967）認為民主的興起改變了社會工作的價值與方法，社會工作者需要將服務對象視為是具有公民權的公民，而且教育水平提升，公民參與公共事務的知識與能力，所以社會工作不再是為勞工階級服務，而是與公民一起共事（Attlee, 1920）。除了上述三位之外，19世紀末和20世紀初的許多社會工作先驅都非常關注民主的議題，個人認為在這些先驅當中，以亞當斯和瑪莉·芙蕾特（Mary Follett, 1868-1933）對於民主的論述最為豐富，以下將討論她們的民主理念。

### 一、珍·亞當斯的社會民主理念與實踐

追求民主是亞當斯一生的職志。社會暨政治倫理學家吉恩·貝思克·艾爾斯坦（Jean Bethke Elshtain）所撰寫的亞當斯傳記，書名是《珍·亞當斯與美國的民主夢想》（2002a）。而路易絲·奈特（Louise W. Knight）撰寫之亞當斯傳記則將書名訂為《公民：珍·亞當斯為民主而奮鬥》（2005）。2002年有兩場關於重現和探索亞當斯的思想與實踐之研討會，總共有47位論文發表人，後來經挑選編輯成書，重點也是圍繞在亞當斯的民主理念與實踐，該書的書名為《珍·亞當斯與民主的實踐》（Fischer et al., 2009）。從亞當斯的相關傳記與論述中，我們了解到她



最初比較著重於關切社會與經濟民主的議題，後來也逐漸關心政治民主的問題，所以她的民主理念與實踐是多元的關懷。

1889年亞當斯和司塔兒共同創立芝加哥第一個社會睦鄰中心——霍爾館，在1892年〈社會睦鄰的主觀必要性〉這篇文章中，亞當斯明白指出創立霍爾館的核心理念：

這是一間位於有許多國外移民居住且在城市中被孤立的一個地方，雖然是個僅僅足以立足的房舍，但可近性高也有足夠的空間，充滿好客與包容的精神。霍爾館致力於促進社會互動，希望在社會中提升經濟共同體的意識。而我們的努力就是要發揮民主的社會功能。（Elshtain, 2002b）

在這篇文章中，亞當斯也說明了推動社會睦鄰運動的三個主觀性動機：首先是推動社會有機體民主化，促使民主的實踐超越政治領域；其次是人類生活的共享，讓不同族群的人有機會互動；第三是基督宗教信念的復興，也就是要推動人文主義的關懷。其實這三項主觀動機都與亞當斯的民主理念有關，社會有機體的概念意味著人不是獨立存在的個體，而是相互依賴的關係，她認為民主不只是政治平等，而是一種「社會事務」（social affairs），是在日常生活經驗彼此相互善待。雖然霍爾館提供居民多元的活動，也

展現基督宗教中愛的人文關懷，但在1893年〈社會睦鄰的客觀價值〉文章中，亞當斯說明了霍爾館為社區居民提供了多元的服務，但她堅定的強調霍爾館的服務不是慈善的（philanthropic）動機，而是在實踐良善的公民權利（good citizenship）（Elshtain, 2002b）。亞當斯從不認為到霍爾館來的居民是服務使用者或案主，而是公民（citizen），霍爾館的活動就是在培養民主的公民（Elshtain, 2002a）。

亞當斯將1899年一系列的演講內容彙編成她的第一本書《民主與社會倫理》（1902/2002），這本書被實用主義哲學家暨心理學家威廉·詹姆斯（William James, 1842-1910）譽為是那個時代最偉大的書籍之一（Hamington, 2004）。教育哲學家杜威（John Dewey, 1859-1952）在芝加哥大學講授的倫理學課程中也將《民主與社會倫理》列為指定閱讀書籍。事實上，亞當斯和杜威是好友，在學術與社會實踐上都有許多互動，杜威在《民主與教育》（1916）所論述之民主理念可看出和亞當斯對於民主的見解彼此有相互影響。亞當斯在《民主與社會倫理》書中所詮釋的民主比較不是當代主流新自由主義的政治民主，而是一種社會民主，她認為：

民主的概念不只是企求全民福祉的情操，也不僅是相信人性尊嚴與眾人皆平等的信條，而是一種生活的方式和信念的檢驗。（Addams,

1902/2002)

關於民主的意義，杜威也和亞當斯有一樣的想法。杜威認為民主不只是一種政府行政、法律制定與執行或選舉投票的政治機制，而是一種共同結社的生活、共享的社會生活經驗（Dewey, 1888; Pappas, 2008）。過去已經有許多學者討論了亞當斯的民主理論與實踐，綜合而言不外乎是社會倫理、同情的理解和日常生活的尊嚴。

#### （一）社會倫理

從《民主與社會倫理》的書名當中，就可以理解亞當斯主張民主需要符合倫理，而且是一種「社會倫理」的觀點。亞當斯認為第一階段的民主是法國大革命期間所提出來的主張，是建立在個人主義基礎上講求個人的倫理，但是工業革命之後的民主已經邁入第二階段，由於工業化的勞力分工更加精細，而且人口移動使人有機會與更多不同文化生活背景的他人互動，講求個人的倫理已經不符合時代的需求，社會需要在人類多元性和關係的基礎上去建構新的「社會倫理」。如同社會學家涂爾幹（Émile Durkheim, 1858-1917）的分析，工業革命後的社會從機械連帶邁入有機連帶，亞當斯也認同「社會有機體」的理念，才會強調推動睦鄰運動的首要動機是促進社會有機體民主化。有別於自由主義重視個人理性與自主的倫理，亞

當斯的社會倫理強調人類社會的相互依賴：

我們不是從人煙稀少的偏僻小徑上學習社會倫理的標準，而是從車水馬龍的大路上與人相遇。在人群中，最起碼我們應該看到別人的負擔。（Addams, 1902/2002）

杜威也有類似的看法，他認為民主是一種倫理的概念：

民主本身是社會性的，亦即是一種倫理概念，政府的意義也是建立在此倫理的意義上。民主不只是一種政府的形式，更重要的是一種道德與靈性的結合（moral and spiritual association）。（Dewey, 1888）

由於經濟型態轉變，第一階段的民主理念已經無法解決社會的不公平。亞當斯認為執著於服從規則的軍國主義式倫理（militaristic ethics）、僅重視家庭責任的家庭訴求（family claim）和堅持個人信念和主張的個人倫理（individual ethics）都是過時的倫理（belated ethics）。社會倫理主張，每個人都應該要認識自己，在與他人的合作的過程中實踐民主，建立一個異質性的多元社群。因此，亞當斯認為：「確認社會的共同命運是民主的核心理念，這也是社會倫理的根源與展現」（Addams, 1902/2002）。

## （二）同情的理解

英國的湯恩比館（Toynbee Hall）主要是由牛津大學與劍橋大學的學生為貧困的居民提供服務，霍爾館也是由一群受過高等教育的中上階級人士為勞工及弱勢族群服務，促進階級之間的互動與了解本來就是睦鄰運動的精神。工業革命帶來生產模式的改變，由於分工精細，人類的相互依賴性越高；再加上都市化與國際人口移動的影響，造成都市某些區域成為多元族群聚居的地方，而弱勢族群在都市的居住生活條件都相當差，這就是霍爾館設立的客觀必要性。根據1895年《霍爾館的地圖與文件》（*Hull-House Maps and Papers*），霍爾館的周遭至少有來自18個國家的移民生活在這個社區，在如此多元的文化、語言、理念差異的人群要共同生活，不僅要有「社會倫理」，更需要「同情的理解」（sympathetic understanding）。亞當斯提到：

我們逐漸了解到世界上諸多的困苦，但卻很少人感受到這種痛苦，是因為我們缺乏一種想像力，使我們無法理解他人的經驗。（Addams, 1902/2002）

所以，如果社會想確保民主的生活：

我們要追隨社會道德的路線，培養民主的精神。因為人類多元的經驗（diversified human experience）和伴隨的同情心（resultant

sympathy）是實踐民主的基礎與保證。（Addams, 1902/2002）

「同情」（sympathy）在華人社會的語言中似乎是比較傾向負面的意義，但在西方則是幾千年來的倫理傳統。曾任英國首相的艾德禮在《社會工作員》（*The Social Worker*）（1920）一書中直接指出，從事社會工作的首要條件就是同情。

「同情的理解」是亞當斯「社會倫理」之基石，是實踐一個符合倫理的社會民主之必要條件。「同情的理解」幫助一個人可以了解他人的生活經驗，如此才能促進有意義的溝通和社會改革（張英陣，2014；Shields, 2006）。在一個多元化的時代，有意義的溝通是實踐民主最基本的條件，而有意義且良善的溝通首先需要每個人學習傾聽（listening）或關注（attention）。亞當斯成就其對倫理學與民主的貢獻，她的主要方法就是仰賴閱讀與傾聽，她同時具有「質疑的眼神」和「溫和的好奇心」，她總是抱持著傾聽的態度並善解人意，全神貫注和運用想像力，再加上來自內心的關懷，因此產生許多偉大的想法。亞當斯相信民主是一種內在過程與外在過程的融合，如果我們能從他人身上學習，能從言論自由中有所收穫，那麼自己的心胸便能開放而且有所改變（Knight, 2005）。

大約與亞當斯同時代的法國哲學家西蒙·韋伊（Simone Weil, 1909-1943）所論

述的「關注倫理」(ethics of attention)，是當代政治民主與多元社會最欠缺的倫理。雖然，韋伊和亞當斯都相當重視專注的傾聽(attentive listening)，但韋伊不像亞當斯那般信任民主，韋伊認為政黨政治是一種邪惡，所以必須要揚棄政黨。真正的民主需要有盧梭所主張的「公共意志」(general will)，但必須要社會具備複雜且高度的關注(attention)(Weil, 1943/2013)。不過，韋伊和亞當斯一樣，認為傾聽是最基本的道德承諾，關注是追求真理和正義的基本能力。關注的能力是暫時停止自己的想法，放空自我，等待接受他人的想法(Bourgault, 2016; Thomas, 2020)。韋伊認為若是民主能成為追求真理與正義的機制，那麼民主是良善的，否則就不好。沒有傾聽會導致民主赤字，沒有傾聽就沒有民主(Scudder, 2020)。

### (三) 日常生活的尊嚴

由於亞當斯非常親近基層的民眾，所以會從日常生活經驗中發展出社會倫理，而她所關心的民主也都與民眾日常生活的尊嚴有關。對亞當斯而言，民主就是一種活生生的經驗，要能掌握全局就必須從注意生活中的小細節(Elshtain, 2002)，而這樣的關懷取向也直接運用於公共行政的改革。

亞當斯所處的時代正好是都市化造

成城市許多問題的時候，美國很多市政改革的方法無法解決城市的問題。公共行政學者一直都關心公共服務是否能與民主並存，而亞當斯批評當時的政府改造運動像是「堡壘模式」(ciatdel model)，著重於公共行政技術的改變和捍衛權威，沒有展現道德和社會的生活，無法將民主展現於日常生活經驗。因此，亞當斯認為公共服務應該要採取「公民家務事」(civic housekeeping)的取向，假如，公共服務像是做家務事，那麼就會像管理家務一樣重視每個人的生活必需，像是家裡的三餐飲食、清潔和照顧工作，這些都是維持日常生活所必須。公共行政學者史蒂弗斯(Stivers, 2000)用「科層男性」(bureau men)與「睦鄰女性」(settlement women)來對比美國進步年代的政府改造運動，她認為睦鄰運動的「公民家務事」模式影響了往後美國的社會福利政策，並且是當今許多社會福利服務方案的原型，而且「公民家務事」模式著重於所有民眾的生活條件改善，不像「科層男性」比較重視政治機器的改革。

亞當斯的「公民家務事」模式類似當今關懷倫理學者所提倡的「關懷民主」(caring democracy)(Tronto, 2013)，她不僅重視每個人的內在尊嚴以及日常生活細節的價值，並將其觀點融入於公共服務改革與民主。亞當斯的社會民主理論很值得關心人民日常生活經驗的公共



行政者所借鏡，她強調符合倫理的社會民主是關懷他人和服務民眾的最佳指引（Shields, 2006）。政府若有心想要落實民主的公共行政，應該要以「新公共服務」（new public service）取代「新公共管理」（new public management），政府的角色不應該是要掌舵，而是應該力行服務民眾（Denhardt & Denhardt, 2007）。當許多人都還在聲稱要「將政府經營的像企業一樣」之時，或許我們應該思考效法亞當斯的社會民主理念「將政府經營的像家一樣」。

## 二、瑪莉·芙蕾特的參與式民主

芙蕾特被管理學大師彼得·杜拉克（Peter Drucker, 1909-2005）尊稱為「管理學先知」（Drucker, 1995），當代管理學界也譽她為「管理學之母」（Graham, 1995），美國社會工作界尊稱她為「社會工作管理的先驅」（Selber & Austin, 1997），然而她的理論與實踐在臺灣的社會工作界相對比較陌生。芙蕾特和亞當斯一樣，她們都是從實務經驗中建構其理論，並在日常生活中實踐。芙蕾特有生之年長期投入於社區工作，是當時「社區中心運動」（community center movement）的主要倡議者，她主張社區都應該有個公共空間，讓公民可以透過團體學習互動，學校也應該是最佳的社區活動中心（Tonn, 2003）。

芙蕾特生前的著作並沒有得到學術界的重視，反而在她過世後受到管理學、政治學、公共行政、社會教育、社會工作等領域的尊崇肯定。不過多數的學者比較著重於芙蕾特的管理理論，近代許多學者認為她才是管理學理論人際關係學派（human relations theory）與衝突解決等的創始者。不過，芙蕾特於1918年出版的經典著作《新國家》（*The New State*）一書中所強調的其實是民主治理和公民參與，而被公共行政學者尊為「參與的先知」（Morse, 2006）。極力倡議民主政治應該由「淺薄的民主」轉型成「堅實的民主」之政治學者班傑明·巴布爾（Barber, 1998）認為芙蕾特的《新國家》是美國參與式民主的經典著作，對思考美國民主政治的未來相當重要。對民主理論頗有貢獻的女性主義政治學家珍妮·曼斯布里奇（Mansbridge, 1998）認為，芙蕾特《新國家》一書的貢獻將會綿延持續，特別是芙蕾特強調，所有的民主都需要建立於在地的民主與制度（local democracy and institutions）之上，而且民主也必須以差異中求統合和以整合解決衝突為基礎。

治理（governance）在當今各個部門中是個普遍使用的概念，像是政府治理、公司治理、學校治理、非營利組織治理等。在傳統的公共行政定義中，治理的目標是為了追求公共福祉或社會大

眾的幸福。在實踐此目標的過程中就需要慎重思考，政府應該如何連結一般民眾？如何擴大民眾的影響力？如何讓民眾參與決策、政策執行、及改善政府的責信機制（Stivers, 2008）？對一般民眾而言，治理就是透過社會參與落實公民權（citizenship）。在雪莉·安絲汀（Arnstein, 1969）的公民參與階梯（ladder of participation）理論中，從操縱、教化、告知、諮詢、安撫、夥伴關係、授予權力到公民控制有不同的參與程度，嚴格來說只有夥伴關係、授予權力和公民控制這三種程度的參與才算是治理，意即要讓民眾在公共事務中發揮其影響力。

公共行政學者史蒂弗斯（Stivers, 2008）早在十幾年前就認為治理已經進入黑暗時代，因為公共事務的治理深受新公共管理主義的影響，大量透過契約採購以市場模式來運作，民眾的角色已經從公民（citizen）轉變成顧客（customer）。公民期待的是更多的參與，而不是有效管理契約。一個治理模式若忽略了民主政治和公民參與，就已經失去了治理的意義。經過了十幾年，雖然有些批判與反思，但身陷黑暗當中之治理並沒有露出光明的曙光，反而變本加厲。我們已經無法期待中央政府及地方政府的治理能夠讓公民成為參與者或達到公民控制的參與程度，目前唯一能寄望實踐治理理念的大概

只有以社區為基礎的社區治理，這也是芙蕾特和巴布爾所強調的在地民主（local democracy）。

芙蕾特（Follett, 1918/1998）認為鄰里組織（neighborhood groups）是實踐民主治理的最基本單位，有了社區鄰里的治理方能延伸至地方、國家、甚至全球治理。芙蕾特（Follett, 1919）主張社區是一種過程，人類的活動是一種循環式的回應（circular response），個人和他人需要共同回應環境的變遷。如果沒有他人，個人沒有存在的價值。有選舉制度並代表這個社會是個民主社會，真正的民主也是一種過程，是一種透過公民參與和團體對話的整合差異（unifying difference）過程（張英陣，2015）。由於鄰里組織具備有實踐治理的三大優勢：人與人之間相互熟識及了解，容易建立起友善的情感，以信任取代懷疑；其次在鄰里社區內居民比較能夠有經常性的互動，比較能夠實踐公共生活，學習個人與社會的關係，透過生活經驗的交流培養深度的同情心和了解公共生活的意義；第三個優勢是藉由鄰里組織學習結社的規則，因為結社是人類生存的核心，人類的幸福和生活的意義必須直接仰賴我們和他人的共同關係，而鄰里組織最容易培養與他人互愛和友誼的關係（Follett, 1918/1998; Morse, 2006; Stivers, 2008）。

芙蕾特主張不論是研究經濟、政治、

文化或社會都應該以人為核心，但人絕非獨立存在的個體，而是生活在關係當中的人。所以我們必須要了解結社會的法則（the laws of association），而這個結社的法則就是團體的法則（the laws of group）。長期以來，我們都致力於瞭解個人與社會的關係，「我們現在很清楚沒有獨立的個體這回事，個人是在互動中產生」（Follett, 1918/1998）。社會也不是建立在個人之上，而是以團體為基礎。真正的民主是在團體當中學習如何與他人相處，社會的進步也有賴於團體。團體過程包含了集體生活，這是實踐民主的關鍵因素（Follett, 1918/1998）。

對芙蕾特而言，組織或社會要進步不只是一要依靠其經濟條件或物理環境條件，更重要的是真誠的合作，也就是透過團體過程：

進步不是被創造出來的結果，而是一種創造的過程。……有意識的團體創造才是社會與政治能量的未來。我們的目的是更有意識地生活在團體關係中，讓團體成為創新的方法。由於有了團體讓我們知道自己不是命運的玩偶。（Follett, 1918/1998）

而在團體的過程中，芙蕾特也強調所有成員的參與，只有每個人都參與這個團體的創造過程才算是民主。因此，這個團體的民主創造過程蘊含著充權

（empowerment）的理念，這同時意味著組織內個人、團體和組織本身的變革。組織內一定會有權力的議題，傳統上談到權力大都指某些人的力量超越他人，是一種「權力控制」（power-over）的概念，但芙蕾特認為團體的權力應該是「權力共享」（power-with）的概念，大家共同發展權力，是一種共同參與的權力（co-active power），而不是強制性的權力（coercive power）（Follett, 1918/1998; Metcalf & Urwick, 1942）。當代女性主義學者非常喜歡引用「權力共享」這個名詞，但可能很少人知道這個概念來自芙蕾特。

芙蕾特關於組織的參與式民主，強調以整合處理衝突的理念與變革管理密切相關（Héon et al., 2017）。民主意指「整體」的意志，而不是多數人的意志，而整體的意志不是多數人的共識，而是一種整合的意志（integrated will）（Follett, 1918/1998）。人類社會本來就存在著差異，由於差異產生不同的利益，在利益衝突的狀況下通常有四種方式來面對衝突：一是某方自願臣服，二是經過抗爭之後，某方勝過另一方，三是相互妥協，四是整合。前兩種方式都具有宰制的性質，妥協的方式是多數人所贊成的方式，不論是組織或政治，許多人都主張在利益衝突時就採用妥協的方式。但是芙蕾特認為妥協不是組織穩定變革的方式，是一

種相當短暫性的穩定，只是將衝突的議題延緩，但衝突很快會再度興起（Follett, 1924）。真正能促成進步的方式是整合，不在衝突的雙方身上去尋找解答，而是共同創一個新的觀點。整合是一種統整差異的創造性過程，芙蕾特強調的是統整的過程（unifying），而不是達到一致性（unity）的結果。整合的過程也是一種團體過程，在這種過程中，個人開始發展其團體或社群意識，學習如何與他人一起感受和思考。而且在團體過程中的個人也學會「我不應該臣服於他人，我必須肯定自己且將自己最正向的價值給予團體」（Follett, 1918/1998）。

團體的整合過程中，沒有人是消極被動的，每一個成員都應該是建設性地積極參與而形成團體精神（group spirit）。整合的理念就像是複合材料（composite materials）的概念，運用每一種材料的優質特性複合成一種新的材料具備更優越性的功能。團體的整合是藉由集體的思考來統合差異，成為一種新的思維。芙蕾特關於整合的變革理念，不僅適用於企業界，也適用於政府和非營利組織的民主和社會創新（Héon et al., 2017; Morse, 2006）。

目前的民主政治主要是採取多數決，但芙蕾特主張代議制不是政治生活的事實，真正的政治應該採取結社模式。跟亞當斯和杜威的觀點一致，芙蕾特也認為民主是一種靈性的力量，多數決是以數字取

勝，但真正的民主不能靠投票箱和選票數字，而需要的是建立人際網絡，凝聚集團的意志。就如同《新國家》第19章〈真正的民主〉所主張：

民主是每個人都建立一種單一整合的生活（single life），不是我的生活，也不是他人的生活，也不是國家和個人的，而是我的生活和他人生活的結合，個人即國家，國家即個人。……不完美遇見不完美，或不完美遇見完美；這不是一種影響的過程，而是不完美淨化成完美的過程。這就是民主信念的真義。

（Follett, 1918/1998）

## 參、未完成的論述

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。多數人認為我們生活在一個民主社會中，但未能體認當今的民主實質上是一種淺薄的民主，深化民主促成公民參與仍是社會需要努力的方向，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。本文的初衷是想介紹社會工作先驅們的民主理論與實踐，並預計從社會政策、社會福利組織治理、臨床社會工作、社區工作和志願服務等五個面向來反思當前的民主實踐。只因為篇幅的限制，原本有一



節關於當代社會工作實務與民主的議題完全沒能論述。此外關於亞當斯和芙蕾特兩人的民主理論和實踐都還有再深入說明的必要，以及她們的民主思想對當代社會工作的意義都很值得再討論，期待以後能有機會再完成這些論述。

法國大文豪雨果（Victor Hugo, 1802-1885）在《悲慘世界》（Les Misérables）的再版序中曾言，如果這個世界還存在著痛苦的生活，那麼《悲慘世界》一書就還有它存在的意義。借用雨果的話，假如我

們的社會尚未深化民主，那麼社會工作討論與實踐民主仍有其必要性。

（本文作者為亞洲大學社會工作學系教授）

**關鍵詞：**社會工作、民主、珍·亞當斯、瑪莉·芙蕾特

## 參考文獻

- 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。
- 張英陣（2015）。〈社會工作的職場靈性〉，《靜宜人文社會學報》，9（1），159-186。
- 凱薩琳·蓋爾·麥可·波特（Gehl, K. M., & Porter, M. E.）（2021）。《當政治成為一種產業：創造民主新制度》（譚天，譯）。天下。（原著出版年：2020）
- Addams, J. (2002). *Democracy and social ethics*. The University of Illinois. (Original work published in 1902)
- Agnew, E. N. (2004). *From charity to social work: Mary E. Richmond and the creation of American profession*. University of Illinois.
- Amin, A. (2003). *The liberal virus: Permanent war and the Americanization of the world*. Monthly Review.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Attlee, C. R. (1920). *The social worker*. G. Bell and Sons.
- Barber, B. R. (1998). Mary Parker Follett as democratic hero. In M. P. Follett (Ed.), *The new state: Group organization the solution of popular government* (pp. xiii-xxviii). The Pennsylvania State

University.

- Barber, B. R. (2004). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. University of California.
- Bourgault, S. (2016). Attentive listening and care in a neoliberalism era: Weilian insights for hurried times. *Etica & Politica / Ethics & Politics*, 18(3), 311-337.
- Brown, W. (2015). *Undoing the demos: Neoliberalism's stealth revolution*. Zone.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007). *The new public service: Serving, not steering*. M. E. Sharpe.
- Dewey, J. (1888). *The ethics of democracy*. University of Michigan.
- Drucker, P. F. (1995). Introduction: Mary Parker Follett: Prophet of management. In P. Graham (Ed.), *Mary Parker Follett: Prophet of management* (pp. 1-9). Harvard Business School.
- Elshtain, J. B. (2002a). *Jane Addams and the dream of American democracy*. Basic.
- Elshtain, J. B. (2002b). *The Jane Addams reader*. Basic.
- Fischer, M., Nackenoff, C., & Chmielewski, W. (2009). *Jane Addams and the practice of democracy*. University of Illinois.
- Follett, M. P. (1919). Community is a process. *The Philosophical Review*, 28(6), 576-588. <https://doi.org/10.2307/2178307>
- Follett, M. P. (1924). *Creative experience*. Longmans.
- Follett, M. P. (1998). *The new state: Group organization the solution of popular government*. The Pennsylvania State University. (Original work published in 1918)
- Graham, P. (Ed.). (1995). *Mary Parker Follett: Prophet of management*. Harvard Business School.
- Hamington, M. (2004). *Embodied care: Jane Addams, Maurice Merleau-Ponty, and feminist ethics*. University of Illinois.
- Healy, L. M. (2008). Exploring the history of social work as a human rights profession. *International Social Work*, 51(6), 735-748. <https://doi.org/10.1177/0020872808095247>
- Héon, F., Damart, S., & Nelson, L. A. T. (2017). Mary Parker Follett: Change in the paradigm of integration. In D. B. Szabla, W. A. Pasmore, M. A. Barnes & A. N. Gipson (Eds.), *The Palgrave handbook of organizational change thinkers* (pp. 471-492). Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-52878-6\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-319-52878-6_10)
- Knight, L. W. (2005). *Citizen: Jane Addams and the struggle for democracy*. The University of Chicago.
- Mansbridge, J. (1998). Mary Parker Follett: Feminist and negotiator. In M. P. Follett, *The new state: Group organization the solution of popular government* (pp. xvii-xvi). The Pennsylvania State University.
- Mapp, S., McPherson, J., Androff, D., & Gatenio Gabel, S. (2019). Social work is a human rights profession. *Social Work*, 64(3), 259-269. <https://doi.org/10.1093/sw/swz023>

- Metcalf, H., & Urwick, L. (1942). *Dynamic administration: The collected papers of Mary Parker Follett*. Harper & Brothers.
- Morse, R. S. (2006). Prophet of participation: Mary Parker Follett and public participation in public administration. *Administrative Theory & Praxis*, 28(1), 1-32. <https://doi.org/10.1080/10841806.2006.11029519>
- Murdach, A. D. (2011). Is social work a human rights profession? *Social Work*, 56(3), 281-283. <https://doi.org/10.1093/sw/56.3.281>
- Pappas, G. F. (2008). *John Dewey's ethics: Democracy as experience*. Indiana University.
- Reynaert, D., Nachtergaele, S., De Stercke, N., Gobeys, H., & Roose, R. (2022). Social work as a human rights profession: An action framework. *The British Journal of Social Work*, 52(2), 928-945. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcab083>
- Richmond, M. E. (1922). *What is social case work? An introductory description*. Russell Sage.
- Scudder, M. F. (2020). *Beyond empathy and inclusion: The challenge of listening in democratic deliberation*. Oxford University.
- Selber, K., & Austin, D. M. (1997). Mary Parker Follett: Epilogue to or return of a social work management pioneer? *Administration in Social Work*, 21(1), 1-15. [https://doi.org/10.1300/J147v21n03\\_01](https://doi.org/10.1300/J147v21n03_01)
- Shields, P. M. (2006). Democracy and the social feminist ethics of Jane Addams: A vision for public administration. *Administrative Theory & Praxis*, 28(3), 418-443. <https://doi.org/10.1080/10841806.2006.11029540>
- Solas, J. (2008). What kind of social justice does social work seek? *International Social Work*, 51(6), 813-822. <https://doi.org/10.1177/0020872808095252>
- Starr, E. G. (2003). *On art, labor, and religion*. Transaction.
- Stivers, C. (2000). *Bureau men, settlement women: Constructing public administration in the progressive era*. University Press of Kansas.
- Stivers, C. (2008). *Governance in dark times: Practical philosophy for public service*. Georgetown University.
- Thomas, C. (2020). Simone Weil: The ethics of affliction and the aesthetics of attention. *International Journal of Philosophical Studies*, 28(2), 145-167. <https://doi.org/10.1080/09672559.2020.1736127>
- Tonn, J. C. (2003). *Mary P. Follett: Creating democracy, transforming management*. Yale University.
- Tronto, J. C. (2013). *Caring democracy: Markets, equality, and justice*. New York University.
- Weil, S. (2013). *On the abolition of all political parties*. New York Review. (Original work published in 1943)