

airiti
台灣社會研究季刊 | 第七十四期 | 2009年6月 | 頁407-417

解嚴後台灣福利運動建制化的過程

王增勇*

The Process of Institutionalization of Social Welfare Movement after the Lift of Martial Law in Taiwan

by Frank T. Y. WANG

* 服務單位：陽明大學衛生福利研究所
通訊地址：112 台北市立農街二段155號
E-mail: tywang@ym.edu.tw

社福界慶祝二十週年背後的弔詭現象

這一、兩年來，各社會福利團體紛紛舉辦二十週年慶，這固然紀錄著1987年解嚴後，台灣社會福利組織的蓬勃興起，各類社會弱勢族群的組織與服務團體因緣際會地登上初萌芽的公民社會舞台。但弔詭的是，這些團體幾乎都是以研討會的形式舉辦週年慶，研討會中主辦單位往往要求機構的社工員動筆寫學術論文，而我常常是以學者的身份擔任這些論文的評論角色。在閱讀過程中，我看見這些基層社工硬是將自己生動、多元且豐富的故事套進生冷僵硬卻又不熟悉的學術框架，形成一種高度擠壓扭曲的文字狀態，我心中總是感到不忍，故而一反擔任學術祭司的期待，當下我總是鼓勵他們放下學術框架的束縛，不要害怕用自己的語言說出自己的故事。事後，我忍不住問他們為何一定要用學術研討會的方式慶祝，一位社工員這樣回答我：「一方面可以向社會大眾展現我們的成效；另一方面，這樣可以為我們的機構評鑑加分！上次，一位委員在評某機構的時候，就說他們辦研討會，所以應該加分。」我才當下恍然大悟，原來研討會不是以改善社工員實務實踐困境的知識生產為目的，而是強化機構後續爭取政府契約的競爭力；我不禁感到一陣寒意，歡慶的背後，其實隱含著目前社會福利與社會工作的困境，而我更為社福界對這種趨勢缺乏理解與批判而感到憂心。因此，這篇文章試圖勾勒台灣解嚴後，社會福利運動進入國家體制後的困境與背後形成的因素。

提問：變調的公民論述與失根的群眾運動

20年前，當我還是個社福組織工作者¹時，敵我界分是清楚的，

1 1991-93年間我擔任辦理低收入戶老人居家照顧服務與受刑人家屬服務的紅心字會秘書長，1993-4年因推動老人福利法修法而成立老人福利推動聯盟，並擔任第一任秘

國民黨政府威權體制是弱勢人民基本生活無法獲得保障的主要障礙。90年代初期，林萬億(1994)從歷史角度對國民黨在國共對抗下，福利制度淪為政府控制手段的批判，對於當時國內以結構功能觀點進行分析的社會福利論述，是相對進步的，並提供解嚴後弱勢族群動員的重要論述依據，成為解嚴後社會福利運動的基調。1992年修憲，林萬億與當時以社聯工作室為主的民間社會福利工作者共同推動「社會權」入憲，並與自由主義經濟學者吳惠林進行論戰，標示出這種理想社會。於是，以北歐社會民主國家為榜樣，以公民權為基調所建立的普及式社會福利制度成為90年代初期社會福利運動的標竿與願景。但是，這樣的普及式公民權原則在逐步進入台灣選舉政治中卻逐步變調，甚至被遺忘²。

社會福利議題第一次被選舉政治動員是民進黨在1993年縣市長選舉中提出老人年金議題做為共同政見。當時雖然被視為台灣民主政治中首次以公共政策取代以往國家認同為訴求的選舉轉型，但民進黨操作老人年金議題的動員路線是以「芋頭與蕃薯」之間的省籍區隔為基調，這可以在當時流行的說法中見到一斑：「平平(同樣)都是納稅，為什麼那些老芋頭(榮民)每個月有萬把元可領，而我們一般老人半仙都無?(台語)」，這種以省籍對立的政治動員雖然有效，但卻再度強化台灣民眾之間的省籍情結，並沒開發出人民重新理解人類生命歷程共同老化風險的公共空間，讓因應老化所帶來的經濟風險機制(不論國民年金保險或老人津貼制度)成為凝聚台灣社會向心力的可能，反而讓

書長，這段期間我都是「社聯工作室」的成員，該組織是非正式組織，以集結與培訓民間社福組織幹部為主，扮演對政府施壓時對外使用的名稱，是當時社會福利運動主要的集結平台，該組織在各社福聯盟性組織相繼成立後，於1998年解散。

- 2 就在今年2月國民黨執政下進行的長期照顧保險規劃期間，林萬億與民間社會福利團體召開記者會公開以自由主義的個人觀點來質疑社會保險推動長期照顧的正當性，認為只有十分之一的人口需要長期照顧，另外十分之九的人口為何要負擔?(中時電子報，2009.2.23)完全違反當初他自己主張社會民主主義的公民權論點。

社會福利再度成為分化民眾的社會機制，承諾各式津貼於是成為之後選舉，政治人物公開針對不同族群加以集體買票的例行性儀式。換言之，社會福利議題被吸納進入選舉政治中，便成為強化族群對立的工具，而非強化社會團結的觸媒。這種台灣社會福利相關議題操作手法不僅無法帶動公共化民主參與討論的過程，更無助於草根群眾的意識覺醒過程，反而成為民粹政客操作族群對立以獲得選票的工具，這種社會福利理想被政治人物省籍化操作/強暴/掠奪的過程，無疑是目前社會福利運動者最大的無力感來源。應該反省的是，社會福利運動者如何失去了在公共討論中對社會福利議題的主導權？解嚴後的福利體制發展歷程形成了怎樣的體系，有效地節制社會福利運動的自主性並阻礙了社會福利公共化的政治動能？而社會福利運動再基進的可能方向是什麼？

福利規訓體制的三位一體

1965年美國通過老人福利法(Older American's Act)，被譽為老人福利的里程碑，十四年後美國社會學者Carol Estes(1979)發表《老化集團》(*Aging Enterprise*)一書，抨擊老人福利法實施後，最大的受益者不是老人本身，反而是一個以服務老人為名的龐大利益共生集團，這個集團是以國家、專業與學術研究、與服務提供業者三者交互建構而成的利益共生體，而這個集團口口宣稱矢志服務的老人則淪為「被管理與噤聲的對象」。這本書標示了批判老人學研究(critical gerontology)的開始，以Estes為首的一群政治經濟學者開始集結，對人口老化現象提出政治經濟與文化批判觀點的分析(Estes and Associates, 2001)。在老人研究成為顯學之際，批判老人學從未成為主流，但它的存在卻提供不容忽視的反省聲音。同樣地，我將試著從這樣路徑理解台灣過去20年社會福利體制的發展歷程，提出警告：在台灣社會福利界稱通過大量

福利立法的90年代是台灣社會福利的「黃金十年」，這些福利立法的成果，固然促成了目前台灣福利體制的發展，但卻也可能是福利運動失去批判動能的根源所在。相較於國民黨時期，福利體制以國家為中心，福利提供以殘缺與不足的形式呈現，解嚴後的福利體制國家不再壟斷服務的提供，而是以國家委託民間社福組織辦理的方式進行。委託民營啟動與建構了一種新的國家與民間社會的權力關係，國家經費的委託帶著一種規範性的契約關係，發展成一種意識形態運作的規訓機制有效地節制了社會福利運動的政治動能。我稱解嚴後的福利發展結果為「福利規訓體制」，這個體制的形成包含了三組平行分立但卻又相互強化的過程：福利輸送體系的民營化、專業體制的證照化、以及倡導組織的代言人化。

福利體系民營化

台灣過去20年福利體制的擴張主要以「委託民營」的方式推動。80年代西方福利國家的財務危機引起爭議與挑戰，以市場機制改革國家主導的福利體制的聲浪興起，以混合經濟(mixed economy)為架構的福利民營化成為許多國家福利制度改革策略。90年代台灣社會福利法案大幅翻新，政府主責應提供的福利服務項目大幅增加，雖然法令規範政府可自行辦理或委託辦理，各級政府多半選擇委託民間辦理的方式因應這波福利的擴張。福利民營化的概念雖然稜接自西方，但論述使用脈絡的差異卻導致完全不同的權力效果。西方的福利民營化是在福利國家已然建立後，試圖以提升福利體系效率與節制費用高漲為名，系統性拆解福利體制，對助人專業自主空間透過標準化流程進行壓縮，並降低國家介入的程度，讓市場接手；但台灣的福利民營化是在福利體制尚未建立，政府面對新選舉政治壓力下，不得不投入福利提供的壓力下，透過民營化試圖極小化政府投入社會福利的資源。在

台灣，國家以民營化方式擴大其對人民生活的介入，提供民間團體大量承接的方案契約，卻也同時收編了民間團體對反抗國家的自主性。面對福利民營化，當時社會福利運動者的心情其實是複雜的。相較於過去政府完全不補助民間組織辦理福利服務，委託民營的制度下，政府所釋放出的資源(房舍、經費)對初成立的民間社福組織確實是發展的助力，於是社福組織便抱持著「拿你的錢，做我的事」的實務心態。但另一方面，為避免個別社福組織落入「拿人手短」的困境，社福組織日後發展聯盟性組織專門扮演對政府施壓的黑臉角色，個別社福組織則隱身在聯盟背後，以避免角色衝突的尷尬，算是民間社福團體維持自身自主性的策略(王增勇，2004；張恆豪，2008)，但卻也難保倡導性聯盟組織不被政治人物或學者所壟斷或把持³。

雖然民營化關係是雙向，並不代表民間組織必然被政府所全然控制，但是，社福組織低估了民營化制度對社福組織所產生的規訓效果。首先，源於新自由主義的「規範下市場」(regulated market)概念，委託民營制度給予政府利用「養魚」政策，保持政府委託案的市場中有足夠的民間組織進行彼此競爭，讓政府得以用低價委託服務，降低民間組織聯合對抗政府的籌碼，導致委託民營不僅是將執行責任交給民間，連財務責任都部分移轉到民間組織，造成民間組織承辦越多福利業務，便需要募集越多資金協助辦理服務。民營化制度造成社福組織不僅人力大量投入直接服務，更使得政府得以收編民間組織既有的自主財源。

3 兒童福利聯盟(簡稱兒盟)就是一例，原本做為兒童福利機構對政策進行討論與交流的平台，兒盟在成立過程卻被當時的立法委員林志嘉與台大教授馮燕從需要定期改選的社團法人改為可長期把持的基金會性質，由林擔任董事長，並對外自稱「孩子王」，而馮出任執行長。導致兒盟失去聯盟組織提供溝通與對話平台的公共性質，而成為與成員相互競爭資源的兒童福利團體之一，導致兒童福利界的意見缺乏凝聚共識與發言的管道。

其次，在確保公務預算的正確使用，政府建立一套責信制度規範社福組織，從登記立案、委託契約、招標競爭、標準化服務流程、服務績效指標、日常督導、定期報表、到年度評鑑等流程，環環相扣約束著社福組織管理者與基層服務人員的日常活動不逾越政府所規範的內容。在疲於奔命達成政府服務目標與爭取到下一年度標案的壓力下，社福組織的工作人員不僅花費大量時間與精力在文書作業上，逐漸內化政府對福利對象的想像與觀點，失去批判政府的獨立性，讓自己成為社會控制的工具。社福組織「公務人員化」或「麥當勞化」已經成為社福界長期依賴政府委託案之後的必要反省。

最後，在政府透過委託民營制度以最低廉的價格擠壓出最多的服務時，社會福利體系內部的勞動爭議成為日益浮現的矛盾。因為委託契約的不穩定，社工員被迫以最彈性與廉價的方式受雇，以保障民間社福組織自身的營運收支平衡。民營化給予政府極大的自由進行政策的改弦易策，而不必直接面對被裁員的社工人力，而間接轉移給接受委託的民間組織去承擔。經過多次補助中斷而失業的社工開始意識到自己在民營化政策下已變成不斷在機構間「漂流」的社工(沈建亨，2004)。

助人專業證照化

福利服務的擴大提供助人專業就業的機會，在契約競爭的壓力下，專業爭相以證照自律，以爭取在專業階層的不敗之地。社工員制度在政府體制的邊緣化促使社工員在解嚴後進行集結，不幸的是，社工專業錯誤地將勞動議題解釋為專業地位的缺乏，讓社工員以推動證照做為解決社工勞動條件惡劣的手段。1997年社工師法的通過，讓實務的專業必須透過學術主導的考試來鑑定，實證典範下行動與知識分離的矛盾，透過社工師考試強化了學術優於實務的知識霸權。在取得

證照的壓力下，實務工作者失去原本貼近日常生活的知識生產空間，而充塞著以考試為標竿的背誦性知識。學術界沒有反省目前獨大的實證典範無法捕捉實務經驗的多樣性與豐富性，卻只要求實務界生吞活剝地照抄學術格式。

於是，在個案研討會上，我看見資深護理師與社工師在個案記錄上被迫要寫文獻回顧；在論文發表會上，社工員找不到語言記錄燒燙傷友參加肚皮舞過程中的掙扎與感動，因為藝術還沒有在理性的學術研究空間中找到合法的位置。在永無止境追求專業的競爭遊戲下，為了證明社工是專業，2007年社工師法再度修法將社工師再分成一般社工師與專精社工師兩級，社工專業的內部殖民過程更加深化。以排擠他人為邏輯的證照制度，讓社工專業內部也以同樣的邏輯作自我區分，專業不再是集體自律的共識行動，而是依靠外人(學者)來鑑定而完成的區隔。證照制度沒有讓社工加薪或獲得醫生般的崇高地位，反而專業內部更形分化，知識生產空間更形限縮。

儘管證照的實施，基層社工員的抱怨不曾間斷，但是證照制度卻越形穩固。主要的原因在於，證照讓專業更容易被體制所管理，例如醫院評鑑制度對專業人員的品質管控就直接以證照的有無做為指標。有了證照之後，社工科系的招生就有了金字招牌，技職體系的老舊科系紛紛改名為「社工」，為招生加分，也為學生畢業後找出路。專業知識所形塑的權威更形鞏固，儘管拿到證照的社工員常常懷疑自己是否因為這張紙而更能夠為案主解決問題？專業助人者的位置讓社工員在助人過程中，相信自己應該是全能的問題解決者，反而讓屬於人與人之間相互的流動與支持容易被阻絕，社工反而更不容易以一個人的身分貼近案主的生活世界(Margolin, 1997)。儘管社工界高聲提倡「優勢觀點」、「反壓迫」與「充權」，但自身所擁抱的專業化邏輯卻是極為排他

與父權。社工已然成為他自身要為案主解決的問題的一部份。追究原因，社工沒有真正看清自己在資本市場社會所處的矛盾位置，社工也沒有真正接納自己照顧角色的母性本質根本不是父權社會所重視的。以父權知識體系邏輯追求專業地位，無疑地是根本否定自身以照顧倫理為根基的專業本質。從認識論上以自身經驗做為知識生產基礎，才能為社工帶來實務與知識之間的整合，而不再是不停的斷裂與區隔。

倡導組織的代言人化

民主制度中有一個弔詭，就是每個人政治制度上平等，但經濟制度中卻存在著不平等。在政治制度上，透過選舉制度「一人一票」的原則落實人人平等的精神，無論你是貧富貴賤、正常人或瘋子，每個人選票的份量都一樣；但在真實世界中，人人所掌握的資源又不平等，擁有的地位與發言權因各自的資源不同而有差異，因此總是有人的聲音是被忽略與被緘默的。因此，在民主資本市場社會中，每個人在政治上平等，但在經濟上卻不平等的現象。於是「平等」出現第二種定義，就是在民主政治中，每個被認定都有投票權、但還沒有發言權的人，都有平等的權利與機會透過集結成社的方式，讓自己的聲音透過團體，成為被聽見的一方，團體就成為參與者的「代言人」。這種制度我們稱為「利益團體政治」(politics of interest groups)。在民主精神下，這些代言人需要向他所代表的族群負責，促進他所代表的社群的內部參與機制，以建立共識，並接受民主的定期選舉檢視他做為代言人的合法性，這是做為代言人最基本的條件與倫理。民主制度還有一個重要的信念，是相信在公共討論中，集體利益會超越個人利益而形成更強大的社群，並將社會帶向更好的未來。對於社會中處於邊緣處境的族群而言，「集結成社」是民主制度賦予他們爭取權利最重要的管道。

聯盟性組織(殘障聯盟、智障者家長總會、老人福利推動聯盟、康復之友聯盟、臺灣少年權益促進聯盟、家庭照顧者關懷總會等)是過去20年社會福利運動的主要推手,扮演台灣社會各種弱勢族群的代言人,造就了90年代社會福利立法的黃金十年。除了早期殘障聯盟在推動身心障礙福利法修法時,曾經動員身心障礙者走上街頭,之後的聯盟性組織多半是以行政遊說與立法倡導為主要方法。這些組織的發展,專業人員扮演重要的角色,但是專業人員扮演特定族群的代言人,隨著政府各種委員會的設立,這些代言人紛紛取得政策發言的位置。

但是這些倡導性組織在過去十年卻出現專業主導的壟斷現象,相對地投注在草根民眾組織工作的時間越來越少,甚至聯盟性團體被少數大型社福組織所主導,失去為代言族群爭取整體發展的利他性格,而成為個別組織爭取政治利益的管道。在民主政治中,倡導團體的草根組織動能越強,對決策者的遊說壓力越大,這種基層組織與政策倡導的失衡,形成社福運動缺乏社會基礎的空虛現象。換言之,解嚴以來,社會福利使用者的代言人制度儼然形成,但這代言人制度並沒有成為充分鼓勵內部社群民主參與的管道與共識的凝聚,而淪為少數人把持權力的位置,如果第一波台灣社會福利運動是催生服務使用者的自主團體,那促使既有代言人團體進一步的民主化,成為使用者所掌握的草根性組織將是下一社會福利運動的最重要議題⁴。

批判知識生產與介入的可能

社工是個貼近弱勢族群生活世界的專業,因此在體制與案主之間

4 對於社福運動代言人應有的倫理,請見王增勇(2007.10.31) http://tywangster.blogspot.com/2007/10/blog-post_31.html。

的矛盾與衝突是社工日常生活中每日的功課。社工的經驗本身就蘊藏著反抗的土壤，只要社工被給予適當的語言與視框。與社工員對話，協助他們重新框架自己的經驗，讓他們長出對抗體制化權力的能力，這是我站在學者位置上最享受的工作。當體制壓迫越強，想要發聲的人就越多，但這是需要呼朋引伴一起來做的事。

以批判觀點反思社會福利的現況，注定是條孤單的路。社工學界有批判觀點的人，常常不參與社會實踐；參與實踐的人，又往往疏於論述的生產。台社過去對社會福利的議題切入不多，但台社所標示的批判與本土的精神，對於像我這樣一個尋求以批判觀點反省社會福利運動者，確實提供可以相濡以沫的地方。而這條路才開始。

參考書目

- Estes, C. L. (1979). *The Aging Enterprise*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Estes, Carroll L. and Associates (2001) *Social Policy and Aging: A Critical Perspective*. Thousand Oaks: SAGE.
- Margolin, L. (1997). *Under the Cover of Kindness*. Charlottesville and London: University Press of Virginia.
- 王增勇(2004)〈透視專家權力：以台北市居家服務為場域的行動研究〉。《應用心理研究》，23：51-77。
- 林萬億(1994)《福利國家》，台北：巨流。
- 林萬億(2009.2.23)〈林萬億：長照險9成民眾白交錢難！〉。中時電子報<http://www.coolloud.org.tw/node/35650>，擷取時間，2009.03.31。
- 沈建亨(2004)《基層社會工作者集體位置的行動研究》。陽明大學衛生福利研究所碩士論文。台北：陽明大學。
- 張恆豪(2008)〈社會運動團體與服務型非營利組織的互動關係：以障礙公民團體的歷史發展與組織變遷為例〉。論文發表於「2008年台灣社會學年會」。台北：中央研究院主辦。2008年12月12-13日。