

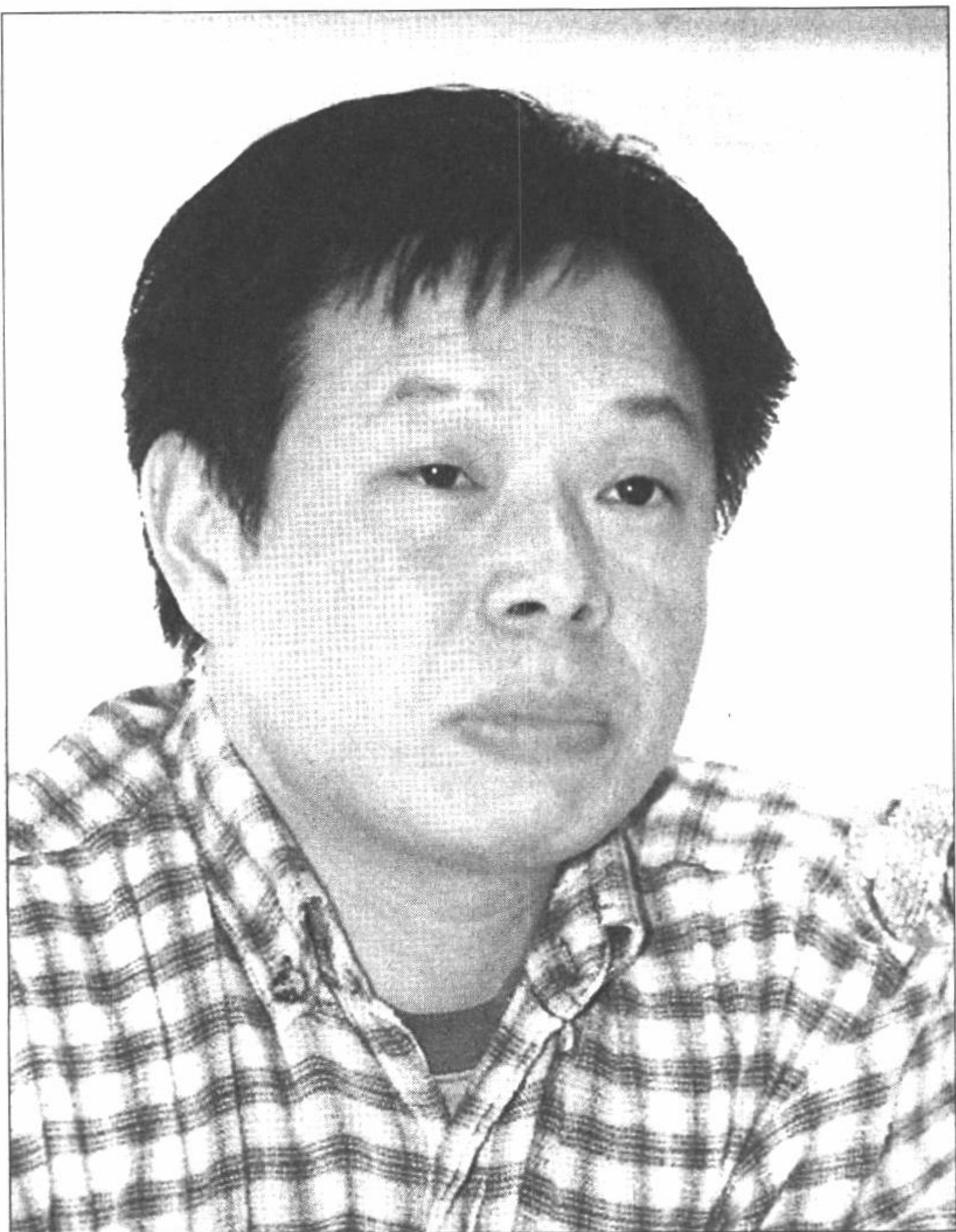
回應人

林國明

美國耶魯大學社會學博士，現任台灣大學社會學系助理教授，主要專長為政治社會學、歷史社會學、社會政策與醫療政策，代表著作有〈全民健保民營化的政治邏輯〉、〈國家與醫療專業權力：台灣保險體制醫療費用支付制度的社會學分析〉、《From Authoritarianism to Statism: The Politics of National Health Insurance in Taiwan》。



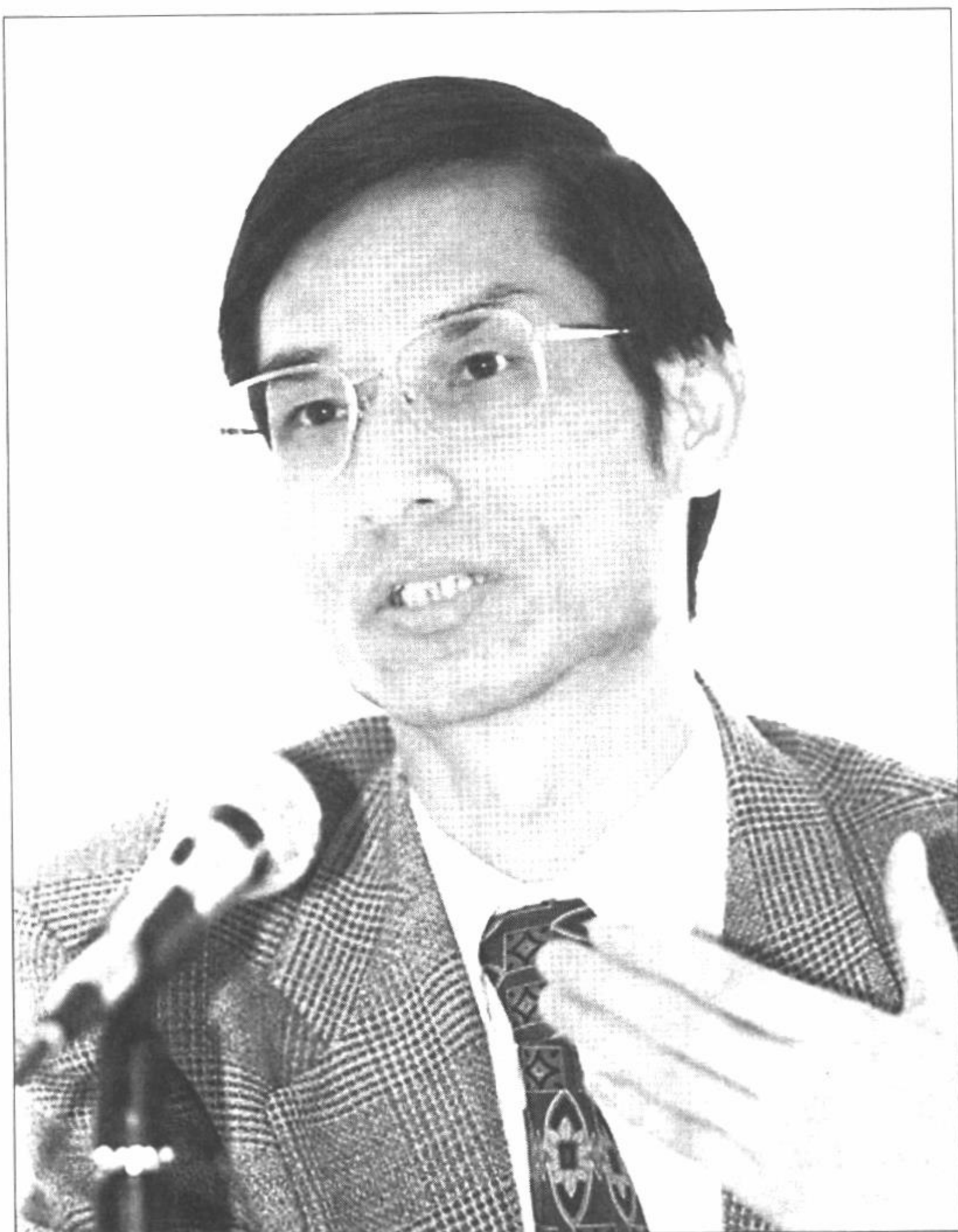
社會互助與福利國家的關係



報告人

張世雄

社會學博士，現任中正大學社會福利系副教授，主要專長為社會福利理論和歷史，代表著作有《社會福利的理念與社會安全制度》。



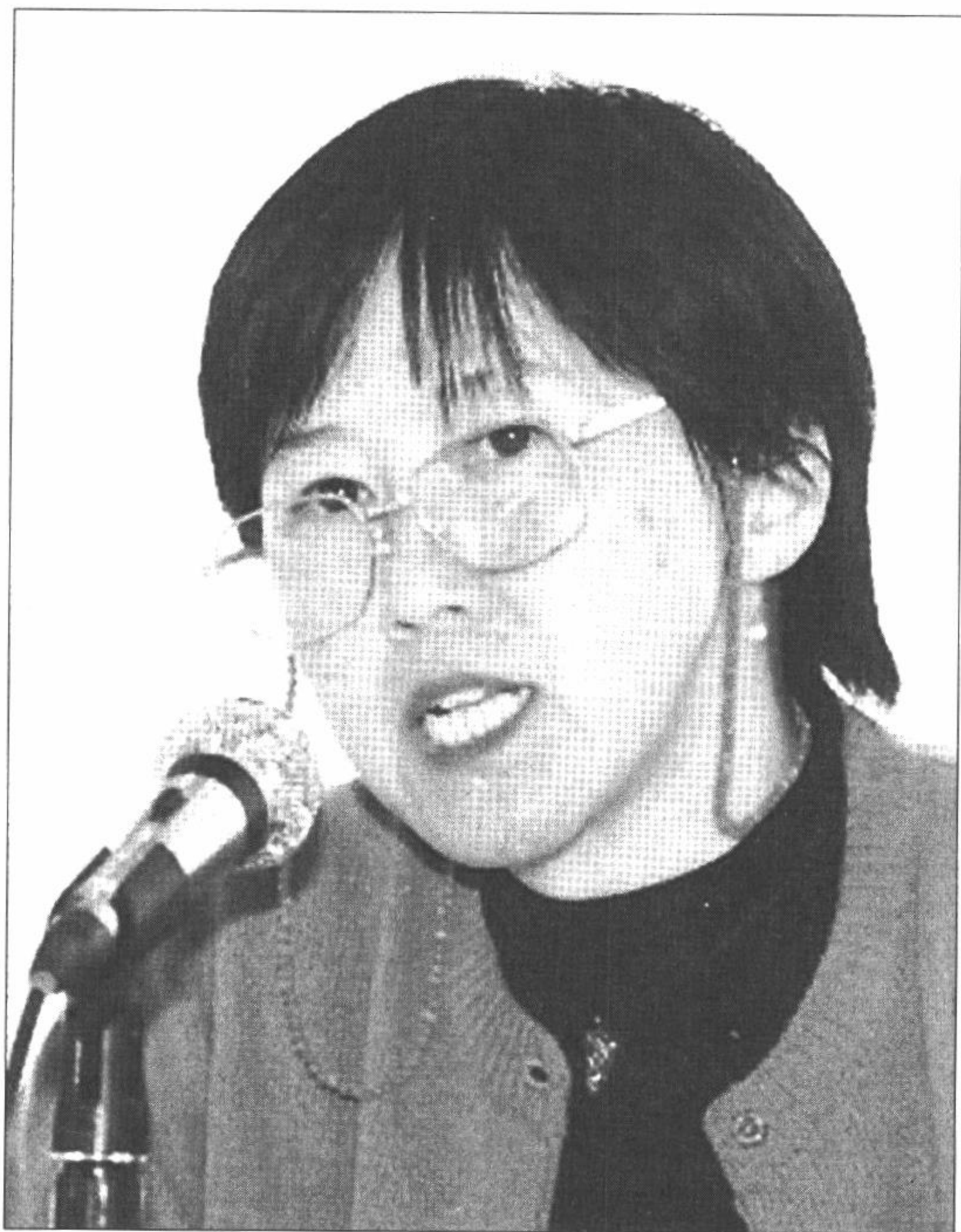
回應人

林萬億

美國加州柏克萊大學博士，現任台北縣副縣長、台灣大學教授、社工專協現任理事長，曾任台灣大學社會系主任，主要專長為社會福利、社會政策，代表著作有《比較福利國家》、《當代社會工作》、《社會團體工作》。

胡幼慧

美國伊利諾大學芝加哥校區社會學博士，現任陽明大學衛生福利研究所副教授，曾任婦女研究室副召集人，主要專長為社會流行病學、女性健康、老人研究、質性研究、醫療社會學、社會福利理論、兩性研究，代表著作有《社會流行病學》、《三代同堂——迷思與陷阱》、《婆婆媽媽經——她們的語言、她們的權益》（合著）。



社會互助、自願服務與福利國家的關係

◎ 張世雄

我們的時代正面臨著一個相當普遍的矛盾現象：要建立一個積極且致力於良善生活方式的公民社會，須要依賴於一個有相當作為政府的福利國家；然而現代福利國家的制度性建立和公民權利的擴展，卻又可能逐步地腐蝕了公民社會的根本基石。存在於這個弔詭的困境中的關鍵性問題，究竟是什麼？

在現代社會福利思潮中，我們多數同意一個有自由和自主的公民，且有相當自願服務（包括慈善）和社會互助精神的成熟個體的養成，須要在法治主義和民主平等參與制度的基礎上，有著社會和福利政策的提供與保障。前者消除社會經濟不平等所構築的不合理障礙或特權剝奪，後者則對社會成員中有能力不足或缺陷者的積極條件保障。這些政策的整體是要致力於讓每個社會成員都能過著自主、尊嚴和相互關懷的生活，寄望得以因此邁向

一個有文明化生活方式的公民社會。

然而這樣的信念和承諾，經過本世紀福利國家的黃金年代之後，卻讓生活在其中的人們產生了重大的挫折，甚至絕望。批評和反省的聲浪不僅來自所謂新右派（包括新新自由主義、新保守主義、新組合主義）的反對者，也同時來自要求強化個人或團體權能的左派激進者，以及社會（或福利）自由主義的同情者。反對者的理由包括福利國家造成個人工作動機和企業精神的消失（因此是國家競爭力衰退的主要原因）、個人理性自利追求下的道德危險和競租行為、依賴文化和低劣階級的形成、過度強調個人的法定權利卻危及了對國家社群共同福祉的義務（特別是自願服務和互助精神）、以及相對於這些現象而帶來國家結構本身的官僚行政——治療性專業主義化。雖然左派和福利自由主義者絕不能同意這些批評，但承認在社會經濟結構所造成的生存機會不平等以及在市場中無法滿足基本需要的原因外，也不能光是想依賴一個有能政府的政策制定來解決所有問題，反而忽略了人民自身參與決策制定、執行、考核的權利和相對的義務。是以如何在反對者和支持者間尋求一第三條道路，已成為當代社會福利的主要議題。

就在這背景下，公民社會的概念及其所展現和倚賴的民間參與和自願服務的活力，已獲得了相當多的注意和討論。並同時賦予在文化重建和心靈重建上的基礎性意涵。然而尚

未獲得足夠重視和澄清的，則是社會福利和公民參與間的複雜關係，及其構成的社會文化根基。要探索這些問題，我們有必要先對公民社會、福利國家及其間相互關係的歷史發展有所認識。有了對問題構成的解釋，方能提供我們從事社會診斷和設計政策處方的合理依據。由於這個問題受到西方現代化的重要影響，因此我們的討論不可避免地會相當偏重西方脈絡的引用。

對公民社會的等待和期待：市民社會和公共領域的侷限

當前我們所使用的公民社會概念，應該是西方學者所說「市（私）民社會」和「公共領域」的組合，並以三分的模式來別於政府部門和市場部門。相對於市民社會所強調法治主義下對私人（財產、契約或結社）權利和自由的保障，公共領域則是要凸顯出人際間共同參與和理性溝通對民主政治的運作和維持的重要性。兩者對公私活動界限的範定，共同構成現代自由——民主社會的基本原則。如同亞當斯密使用市場這支看不見的手，來描述個人私利行動如何產生社會公益的成果，托克維爾在美國民主一書中，稱頌個人間的自由結社和自願參與合作不僅造成對政治權力的制衡，並使得生來講平等和自利的美國個人，

不得不從冷淡孤立和物質享受中，轉向公共事務關懷，進而養成為人服務的習慣和公益愛好。相對於這種自由本位的私己式福利論述，在黑格爾或馬克斯的市民社會理論、甚至是約翰彌爾部分著作中，則以為對個人或階級私利的正當化，正是造成貧窮、失業、無知和不平等諸多社會問題後果的源頭。不僅是市場競爭會造成機會主義心態和貧富資源的差距，地方事務參與也常造成「不要在我家後院」的私利心態和對共有公共資源的競奪。那正是公共和私人二分架構所造成的諸多困境和對社會領域特殊性的忽略。

換個角度看，西方自願服務和社會互助精神的源頭，可能並不在市民社會的公私二分構造，或是參與結社本身。在近代市民社會的發展中，自利心與利他心的結合，事實上是奠基在基督宗教傳統演變（從羅馬天主教會對信仰和善工的混合，經過新教改革對信仰和慈善的嚴苛區隔，再到十八世紀新的宗教致力於對個人心中神性和情感能力的開發）的過程中，再隨著啟蒙運動世俗化理性的人道主義的發展，從而在宗教力量式微中瓦解和各自分殊。志業主義和自願主義的不同，明顯地呈現在宗教性與非宗教性的組織慈善和服務中：前者是基於宗教性的感召和獻身，後者是要個人對人性的尊嚴和自主性的重視。同樣地，社會互助展現在中世紀宗教性的兄弟會組織和稍後世俗性勞動者團結的工會組織或合作組織，也有著行動力量上的重大區別。但無論是宗教的或世俗人道主義的力量，十九

來進行程度不等的收入重分配，失業的問題則進一步地奠定國家使用經濟政策來從事社會干預的必要性和可欲性。透過需要滿足、風險分攤以及機會平等概念的社會化，奠基於一種後果主義倫理的福利科學不僅是有著可計算性和可規劃性的特質，社會化所賦予的一個中央集權協調單位的建立，替代了原先各自獨立運作、資源目標分散的慈善組織和互助組織，或將之納入協調體系之內（無論是委託或合夥），由專責的行政官僚體制來確保其效率和成果的達到。在這個凱恩斯－貝佛理奇式福利國家中，經濟政策和社會政策是共生不可分。專業主義的伴隨發展，相對於業餘的志／自願服務者或互助組織，目的是要以知識和技能的生產訓練，來確保政策方案的制定或執行成效。社會福利因此不再是一種基於利他心（或掩飾過的自利）的慈善或團結互助。

雖然全國性專業官僚行政體系的建立，被認為是可以避免自願慈善或互助組織的特殊利益關懷，但官僚體系的單一標準化作業方式，卻正好落入另一種缺乏對特殊需要關注的困境，並構成另一種的社會無效能。更為重要的是，雖然福利國家要跨越自願慈善和社會互助的狹礙關懷，但是將福利權益範定在政府與個人間的法定資格關係，卻產生了一種「權益的個體化」現象，逐步地減弱了人際間的相互關懷和義務情感，更讓領受者有著被「案主化」的感受。就在政治經濟全球化過程中，政府的國家管理能力遭受到嚴重的限制和挑

戰，這些對專業官僚冷漠和無能的不滿，迅速地成為批評和反省的對象。但更根本的批評則是國家福利的提供和輸送，並沒有實現其所承諾的讓個人有同樣機會得到自主性人格和關懷心的發展，反而是讓個人更加地依賴國家福利供給和人際隔離。在這裡，核心的議題是什麼樣形式的福利供給和輸送，才能提供個人人格適當成長的條件和環境。

福利國家重建中的自願服務與社會互助

福利科學是源自西方法治主義社會下的個人主義式效用主義：個人的自我滿足和（特別是物質的）幸福被視為是最高善和價值。在這架構下，社群的共同善或是對他人福祉的關懷既是不相干，也是不可欲的（除非是對自己有利）。至於個人的喜好，國家應該採取中立的政治態度，而個人對他人不同的喜好則應予容忍或承認，只要個人的自由並不超越法治限制下的自由。相對於這立場，當代社群主義學者體會到這種法治的形式侷限，在於無法養成一重視社會共同生活和維持社會整合的個體。因此一些社群生存必要的特定公民德性和義務習性必須被教導和遵守，以實質的價值肯定來替代和消除形式法治的空洞。這種法治主義（中立政治）和德治主義（德性政治）間的無盡爭論，成為現代多元主義社

會的根本考驗，而社會福利則是這場論戰的主戰場。

的確，光是有消極不受干預的自由空間，並不足以促進個人自主性人格的發展，而須要有更進一步對自由條件的積極提供，如機會平等的教育或工作機會。其次，有了權利來獲取自由條件的滿足，卻沒有相應社會相互義務意識的賦予和互助習性的養成，也只是造成對國家過度依賴的案主關係。也因為個人自主性和社會共同關懷意識當是不可分割的一體，當代社會福利必須脫離只是作為資本主義的殘餘產物的思考，而重新定位為一種提供理想人格養成的社會生態環境。

當代社會福利私有化和民營化的理想中，相對於新新自由主義所主張的消費者主權和市場競爭模式，社群主義者或修正的社會民主理論都朝向自願服務／非營利組織和地方分權的模式，來減緩專業官僚主義的缺失，特別是在人格養成上強調自願和相互關懷習性的養成。但是這並不代表國家的政府可以忽略那些內在於自願組織和互助組織間的一些偏頗和根本困難。無論是福利多元主義的參與競爭與或福利組合主義的社會自治理念，也仍須強調國家在維持和平衡社會正義上的監督與批判角色。包括在非營利組織有成為作免稅生意的營利事業這潮流下，政府的考驗將是如何平衡不同需要團體（如身心障礙者）間的服務供給和輸送。

對我國社會福利和公民社會發展的一些觀察

「徒法不足以自行」的德治主義，是儒家或東亞國家傳統宣稱對現代生活的可能貢獻。不同的是西方學者是試圖以一種德治理念，來矯正法治主義社會的困境；而東方國家的引述，卻是在一個徒有法治架構缺乏法治精神的社會中，再次鞏固德治主義的政治理念。這種對西方法治精神的工具化策略，如同傳統帝國儒家對法家的借用和納編（卻被診斷為儒家的法家化），深深地影響了官僚體系的組織原則和運作規則（如有德的通儒來領導專業的官吏）。道德精英式的經世主義和網絡關係式的社會人情往來交換，當然也不能輕易地和西方公共領域、市民社會或自願部門的價值與制度相融合。

就社會福利來說，缺乏個人式後果主義倫理、社會化概念和公民權利制度的整體適應，深受儒家文化影響的我國政治或將停留在精英式德政的福利概念，或再次以福利制度來塑造人民的生活習性，讓個人和家庭自我管理 and 自我負責。前者如各級領導尋求適時地突破官僚行政體系來做個案式地施捨恩惠，以謀得人民更大和直接的感恩，而非強化官僚體系的法治精神和實踐。後者如技術官僚不斷提出公積金或其它強迫儲蓄制度，來養成個人的自我管理和責任習性，或者是倡導福利社區化來疏解政府的福利負擔。在拼湊的社會

學習過程中，公共性原則和社會自治理念的個別採用，反而是造就一個無能的巨獸和一些無益的社會激動。

世紀末前的大地震，除了帶來物質和生命的重大破壞外，也給台灣帶來了一些可喜，以及一些可憂的現象。一場人力、財力和物力的社會總動員，讓台灣頓時間有著成為一個「志工島」的新希望，相對於政府官僚體系的失能。當然在這場充滿著令人感動的互助與服務精神展現的救援行動中，我們也不要忽視同時出現的一些警訊。正當人們爭論台大和教會學校等師生忙著前往災區協助，而暨南大學的師生是否應該急著撤離埔里到台大當「寄大」的同時，除了暨大學生和家長的自我辯護外，我們或許也要注意學生在抗議「假服務，真勞役」活動的社會意義；特別是對政府部門極力推動的青年志工活動的抗拒。激情的傳統善會式義診，或災區觀光的他者心態，都值得我們對志工台灣的未來抱持更謹慎的評估。

世紀西方慈善和互助組織都有著活躍的發展，卻不能有效地疏解日益嚴重的社會問題。在自願慈善和服務組織上，一方面所謂的公益常是朝向中產階級的需要和特殊品味，特別是在教育和公共衛生目的上，另一方面則常有著愈落後地區資源愈不足的自願部門失敗問題。而強大工會組織力量的社會互助和社會自治模式，一面必須克服不同職業和階級內部分化產生的利益衝突，特別是高風險團體的風險無法向外分攤，一面則為保障現有勞動者的利益而常以其他團體的社會利益為代價。這兩股社會力量的失敗，常是促使國家福利發展的重要前提。

社會福利與福利國家

十九世紀末的資本主義社會，嚴重的景氣循環威脅了政治秩序的穩定。社會投資不足和大量失業人口的產生，「失業問題」替代了原先的「貧窮問題」，使得自願慈善和社會互助都不足以因應新的社會經濟情勢。在沒有企業家以及金融業者願意冒著無利可圖的風險來從事投資下，工作機會的創造和勞雇間供需的協調就有賴於一個不得不承擔最後風險的國家來負責。相較於原先貧窮問題和階級不平等問題中，政府透過累進稅制和社會保險