

將分配社會化：某些財貨與服務的分配，從市場或私人控制的領域，轉移到公共控制與集體決定的領域。可是到底哪些東西是必須移轉到公共控制的領域由國家來主導分配，分配的過程如何組織，這牽涉到不同人群特殊的物質利益，以及價值理念的衝突。

作為道德共同體的福利國家，以社群團結為紐帶，強調普遍的共善；作為重分配的體制，福利國家涉及到不同的個人和社會群體之間的利益衝突，它凸顯了個人對資源佔有權利。福利國家的這兩個面向，作為道德共同體與作為重分配的體制，存在著緊張關係。集體的社會責任，和個別的特殊利益，要如何調和？

公民社會的結社生活與公共參與提供調解利益衝突和發現共善的可能性。公民社會的多元結社和參與網絡形成一個公共對話的空間。公共討論的過程，顯露更多的訊息，使人們克服私利的偏見，能夠從別人的觀點來看到之前不曾想過的事物和情況，因而擴大個人的知性與道德能力，個人的價值因此改變而容納更大的公共規範與共同關懷。結社組織所提供的公共參與過程，於是產生一種「轉化」作用：從「我」要什麼，轉化成「我們」要什麼；從私人個別利益的衝突，轉化成對集體性的共同利益的界定。

公民社會的結社網絡與公共參與不但提高了利益的匯集與表達的管道，同時灌輸參與成員團結合作的習慣以及公共的精神，養成關懷、同情、利他和互助的公民習性。如同托

《回應》

公民社會與福利國家

◎ 林國明

近來有關公民社會和福利國家之間的關係，受到持續的關注。其根源，一方面如張世雄教授指出的，是從對西方福利國家發展現況的反省，來思考公民社會的自願組織如何補充或取代國家官僚模式和市場競爭模式的福利供給角色；另一方面是從對民主政治本身的反省，來思考公民結社和公共參與在福利政策的制定與執行過程所扮演的角色。

在思考民主政治、公民社會和福利國家之間的關係時，我們必須認識到現代福利國家同時作為一個「道德的共同體」和「重分配體制」的內在矛盾。福利國家的建構性原則，是保證個別成員某些需求的滿足，由社群集體來負擔；在集體供給的領域，我們與其他人分享某些東西，我們也有義務盡己之力，來背負必要的負擔。福利國家所建構的這個「道德共同體」，因而強調成員之間的互助義務和共同利益。實踐集體供給的「道德共同體」，

克威爾一百多年前讚嘆美國志願組織的蓬勃發展所說的，在參與結社生活的過程中，「情感回復了，心胸寬大了，人類的心靈，唯有在彼此的互惠影響之下才能發展起來」。社會信任、互助義務與互惠規範的公民習性的養成，正是強調社群集體責任的福利國家重要的文化與制度基礎。

公民社會對福利國家的重要性，不只是提供調解衝突、尋求共善的公共參與空間，養成社會互助的公民習性；它也被認為能夠改善當前福利國家所面對的「效能」問題。

變動迅速的多元化社會，使政府在回應民間福利需求的能力和效率，經常面臨力有未逮的嚴重挑戰。社會經濟環境的快速變動與技術的複雜性，使政府福利政策的制定與執行呈現資訊不足的偏差；家庭結構、就業型態、工作生涯與生活風格的變遷與多樣性，使政府提供的標準化的、齊一性的福利服務，不僅可能供給不足，也可能忽略個別性的多元差異。另外，政府的福利方案，經常是以個別的社會類屬（如老人、兒童，身心障礙）或單一的福利需求（如托育、就業、醫療、所得維持）作為組織的原則，各個分立的方案之間缺乏整合性，個人多重的福利需求之間的關連性也被忽略。

一些社區主義或結社主義的思潮以為，在一個福利需求呈現多樣性與異質性的環境中，政府的社會福利政策，如果要有效地回應社會需求的話，一方面必須要更有彈性，要

留意地區之間與個案之間的差異，另一方面必須注意到各種福利需求之間的關連，以及福利計畫之間的整合。在這樣的政策脈絡下，公民社會的志願組織在社會福利政策的形成、規劃和執行的角色，就被強調出來了。

民間志願組織，因為根著於具體的社會生活經驗，對社會的需求有較為詳細和正確的資訊，因此，如果他們能夠介入參與政策形成與福利方案的規劃，可以更有效地傳達民眾的確實需求。民間志願組織所提供的資訊是來自生活世界的實際知識，經驗性的實際知識進入政策討論的場域，可以改進決策的品質。政府與專家在擬定政策時，經常傾向技術的觀點。但是現代社會的管理牽涉到許多複雜的，相互關連的問題，專業性的知識有其侷限性。來自日常生活的經驗性知識，可以彌補專業知識的不足，使政策方案的效能，可以獲得更適當的評估。

另外，在社會服務的提供方面，由於「在地的」民間志願組織，比起遙遠的政府官員，更能了解服務對象的特殊需要，而且，由於這些志願組織本身就整合在社區的生活網絡之中，他們更容易看到服務對象之間，以及不同需求之間的關連性。民間志願組織的參與，使政府政策與福利服務更能貼近人民的日常生活需求，也使社區民眾能在整合性的服務支持網絡中，共同促進福利水準的提升。

這些社區主義者和結社主義者的觀點，根源自某些社會民主的理念，而有別於取消國家福利責任的社會福利私有化和市場化的主張。它並不放棄福利國家對集體義務的承諾和國家的福利責任，但要求擴大民主參與和自我管理的空間，要求政府福利政策更有效地回應社會需求。

如果我們承認公民社會是福利國家重要的制度與文化基礎，而且能夠協助解決福利國家面對的效能問題，那麼，活絡的公民社會如何形成？這是個困難的問題。公民社會的建立雖然受許多既有的社會結構和文化習性的限制所牽綁，但我以為，政治可以發揮主動性，來協助活絡的民間志願部門組織網絡的形成。

民間自主組織的互動網絡與結社生活的形成需要物質的基礎。如果許多民眾處於生活匱乏的困境，社會充斥著因為不平等而引發的對立與衝突，在這種條件下，我們期待的公民社會是難以建立的。因為，缺乏基本生活保障的民眾，沒有資源和餘暇參與結社生活；這將使得結社組織集中在優勢群體，強化既有的社會不平等。社會經濟的極度不平等，也將鼓勵極端主義的信仰和手段，而難以形成溫和寬容與溝通互信的公民文化；結社組織，即使存在，也是用來從事衝突，而非合作的。因此保障人民經濟生活的基本安全，努力降低資源分配與社會財富的不平等，是公民社會能夠形成茁壯的基本物質條件。從這樣的觀

點來說，福利國家與公民社會其實是一種雙向影響的關係。提供基本生活保障和降低不平等的福利政策，協助建構公民社會的物質條件，而成熟的公民社會則鞏固福利國家的規範基礎並增進政策的效能。

政治制度所劃定的政策決定和執行的場域，也將影響民間組織的形成與發展。如果政策決定是存在於一個集權化的、封閉的官僚體系，由政府和政策專家所把持，民間部門的參與必然會受到限制而萎縮，一個活絡的公民社會也難望建立。

公民社會的形成、成長與茁壯，不會是自然的產物；如何藉由公共政策與決策體制的設計，來創造有利公民社會發展的機會，消除限制它發展的條件，這是我們在思考福利國家和公民社會的關係時必須關注的問題。