

福利混合經濟下的協同合作



林 珍 珍

壹、前言

自 1970 年代以降，社會與經濟發生了劇烈的改變。經濟發展停滯、人口老化、失業率升高，資訊科技快速發展，我們可以從「後工業社會」、「後現代社會」、「知識經濟」、「後福特主義」和「全球化」等名詞，了解學者試圖解釋 20 世紀末社會結構所產生的變遷。在 21 世紀的今日，國家對「國際競爭」議題，比「社會平等」的議題更為重視。為求國際競爭力，平均工資的單位成本就必須壓低，隨之而來便是減雇主的稅、減受雇主的社會給付、加強市場機制如私有化、去管制化以追求更高效益的政策。而在變遷社會中所產生的新需求和新風險，政府在面臨愈來愈困窘的國家財務狀況，也愈來愈沒有

足夠的資源發展更充分的再分配的政策，只能轉而以新的概念來架構新的福利政策。這也就是所謂的第三條路政策，在這個政策下鼓勵公私部門合作，以非營利組織為基石，強調公民參與，建構一個「公民社會」。

在新自由主義與第三條路政策的推波助瀾之下，福利國家傳統上由公部門提供福利服務，逐漸混合以委託第三部門，或是由私部門補充的形式。這種混合著追求利率的私部門、非營利組織的第三部門及家庭親友的非正式部門，共同提供服務的多元途徑，被稱為「福利的混合經濟」(the mixed economy of welfare) (Gilbert & Terrel, 2005)。相類似的概念也有以公私部門合夥 (public-private partnerships)、福利多元主義 (welfare pluralism)、福

利社會 (welfare society) 來稱呼這種新型態的福利政策。它強調的是以非營利組織的擴展來補充過去的福利體系，並加入市場的元素，例如競爭的機制、自由選擇的機會和資本的累積等。

貳、福利混合經濟的基礎

一、新自由主義的浪潮

去管制化和私有化論戰，常集中在社會福利給付中應引進競爭的要素，這個論點要歸功於新自由主義的提倡。新自由主義者對於國家干預的有效性和問題解決能力感到質疑，認為來自於社會主義所主張的社會平等，在過去，假設了只能以一種集體主義的方式，來解決經濟活動所產生的各種問題。因此政府不僅去規劃經濟，也規劃了因經濟活動受到損害的各種社會保障措施。這裡，它預設了市場與社會福利是不相容的，而錯失了以建構一個完全競爭的市場，所能帶給人的更多利益。然而新自由主義者認為，市場的基本條件，如競爭機制，除了創造效率與動機之外，還能產生各種不同的選擇，使得想用不同方式獲得社會保障者，能選擇保障自己的可能。反觀以集權方式

來處理問題，不但使人活動空間受到限制，集體主義的預設對於民主制度而言也是一種不可能的任務。因為即使精英能夠做出精確的整體計畫，但是在民主制度的特質下，多數決的方式卻沒辦法讓一種計畫是被真正多數人贊成的（張尚德譯，1982）。反而常常是整體計畫被分割好幾部分來表決，結果造成沒有整體性。

對於新自由主義的一支——德國體制自由主義 (German Ordoliberalism) (吳妙善譯，1992) 來說，國家的任務是很明確的。當競爭的遊戲規則無法運作，或競爭導致一些社會所不期望的後果時，國家則應給予適度的干預。權力不應集中於國家，而是去設計一個可以運行的競爭體制，並分散決策的權力。簡單來說，國家的任務是哪裡呢？是在於制定規則和標準，並且控制參與者必須嚴格的遵守競爭規則

二、新公共管理運動

接續著 1970 年代興起的新自由主義浪潮，英國的新右派也發動了新公共管理 (New Public Management) 運動 (林玉華，1999：146)。對於國家官僚行政擴張但效率卻低落的狀況，新公共管理強調

公共服務的管理取向，獎勵財政和績效的管理，帶動過去傳統的公共服務方式走向多元的模式（Osborne, 1997）。新的公共管理主張政府應加強企業精神和品質，用內包管理或外包方式，連結需求與供給的單位。提倡去管制化（deregulation）、民營化與市場化的管理型態，以及強調社會組織與自我治理組織型態的政府（林玉華，1999）。1990年代政府經營的潮流邁向了管理主義（managerialism）和多元主義（pluralism）的趨勢，政府結合私有組織、非營利組織與營利組織共同合作輸送公共服務。可以確認的是，在幾個福利先進國家如美國、德國、法國和英國都在新公共管理的理念下，國家和非營利組織皆朝向合作的型態，進行社會服務的供給（Anheier & Freise, 2004）。

三、道德經濟的思考

在「政府失靈」以及「市場失靈」的懷疑下，也就是公部門缺乏效率和回應能力，還有市場基於利潤的考量並不能滿足真正的需要者的狀況下，非營利組織成爲國家和市場之外，最佳的發展對象。新的福利策略的指導方針在 Anthony Giddens（1998）提出的第三條路政

策下，讓非營利組織成爲福利轉型的一個焦點。然而強調非正式組織創造福利活動的思考，並不單只是效率追求的問題，而是一種道德經濟思考。這個思考是把經濟活動的立基點，不放在個別的交換過程，而是放在可以擴展到他人的互利原則（施世駿譯，2002：100）。因活動而產生的利他情感和凝聚力，在這裡是比市場或國家的福利生產來說，更強調的價值。而且非正式組織所進行的福利活動對人來說，它產生更舒適、增強自我感覺的正面效果（施世駿譯，2002：100）。例如說專業人員所提供的福利活動，在官僚化、法律化和專業化的發展下，具有其與人疏離非人性化等異化的特質。而志工、非營利組織提供的活動，則有更多的自我決定和共同解決問題的特質。根據這些特質的考慮，讓非政府部門提供福利，將促進更多的道德價值，例如民主、自決、參與、利他、自我價值等，這便是所謂道德經濟的考量。

一個福利混合經濟的型態在上述的思潮之下，成爲目前世紀福利供給的趨勢。伴隨著上述的這些的假設，福利的混合經濟成爲一個新型的福利體系的嘗試，結合著公部

門（國家）、私部門（市場）、第三部門（非營利組織）與非正式部門（家庭親友）的管道，個人所享有的福利來源，注入了自由選擇和競爭的元素。國家的社會福利規劃也發現了，除了國家之外，有其它的領域可以提供更成本低廉的福利服務，在因於全球化而導致的財務困窘狀況下，當然更樂於促成這種低成本的福利體系。因此在計算福利的資本時，自願服務、家庭的無酬工作等這些「社會資本」將成爲投入社會福利的一環。另一方面對於個人所享有的福利水準的計算，也不只是「所得」再分配而已。個人所擁有的福利，將擴散到一個人可以得到的家庭支持，以及各種社會關係互動的資源。

參、福利混合經濟下的政策分析 典範

在福利混合經濟之下，社會服務輸送的管道包含了多元的可能，便突顯了各單位「協同合作」的問題，特別是地方層次上的協調問題。當福利政策擴展到外包（contract-out）、市場取向與分權化的形式，分析的重點更著重於共識的建立、合法性、自我管制等問題。在複雜的公共機構、公部門與

私人組織的互動下，合作的型態、行動者的多元角色，讓政策的分析更要掌握其中的複雜性、動態性與多元性。因此可以說國家與社會的許多組織已形成互動頻繁、相互依賴的網絡。我們對政策關注的焦點，就不再只是國家和法定服務而已。福利混合經濟隱然指涉一種國家與社會的變遷關係。由於公部門和其它部門的多元合作關係，政策制定與執行不是產生自政府，而是包含公共與私人組織的多元性過程，那麼國家與社會將不再像過去一樣嚴格畫分。而我們如何去掌握這個多元、模糊又動態的關係呢？繼新制度主義之後，「政策網絡」（Policy-Networks）成爲匯流新制度主義和新管理主義概念的政策分析典範（林玉華，1999）。政策網絡這個名詞最初是由 Peter Katzenstein（1977）和 Hugh Hecllo（1978）所提出，它預設的是政策制定的過程是多元化的，包含公共與私人組織，這些次級系統因資源的互換而連結成一個網絡。做爲一個分析的工具，它強調的是對水平協調的制度脈絡分析。而做爲一種「治理型態」的想像，政策網絡潛藏了自我治理和非政府形式的集體行動的訊息（林玉華，1999）。意含著政策

制定過程不是產生於權威中心的政府，而是公共與私人組織的多元性過程。

繼承新制度主義的論點，「政策網絡」強調制度脈絡形塑出的政策趨勢，但是在著重各部門的協調狀況與各利益團體參與的情形，政策網絡更清晰的指出國家與社會的交互面向。我們可以透過下列政策網絡所含蓋的變項與整體性的分析（圖 1），更清楚的看到協同合作的運作方式。一個政策形成的政策網

絡將應該包含如圖 1 所示的面向：即結構上應觀察其集中化程度如何？部門化程度如何？交互程度如何？整合程度如何？就行為者上應觀察行動者的數目、誰可做為行為者、聯盟的可能性如何？就統治的狀況，則應觀察國家內資源分配的模式和公部門與私部門、第三部門等混合的程度。對行為模式的檢視，則應觀察國內的利益仲介的模式和衝突管制的模式。

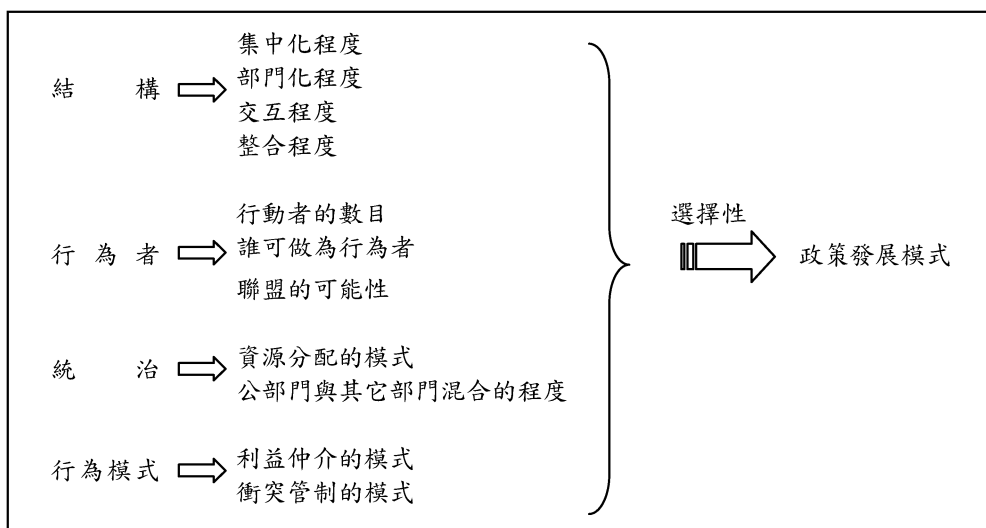


圖 1 政策網絡所檢視的各項因素
資料來源：Döhler 1990: 38

肆、福利混合經濟的協同合作趨勢

福利混合經濟成爲眾多國家發展的趨勢，委託第三部門輸送服務以及將社會福利採取或多或少的市

場取向的自由化，似乎勢在必行。英國新的福利策略的指導方針在 Anthony Giddens 提出的第三條路政策下，讓非營利組織成爲福利轉型的一個焦點。並在 Tony Blair 的新

工黨執政下，進行了第三條路的福利政策。同樣的 Robert D. Putnam (2000) 針對美國進行分析，有力的證實，在美國，家庭之間的關係和社團組織之間的連結，已經消失了。美國的問題出在「社會資本」的衰退。Putnam 對社會資本 (social capital) 的概念，是認為社會資本包含 3 個元素：(1) 道德義務與規範；(2) 社會價值，特別是信賴 (trust) 的價值；(3) 社會網絡，特別是自願組織的網絡。他認為美國應以「信賴」的價值建構一個連結公民、家庭、自願組織的社會網絡。而就德國而言，他們更務實的朝著這個方向前進，具體的在聯邦議會 (Bundestag) 之下設立了調查委員會 (Enquetekommission)，針對第三路政策下所建構的未來的「公民社會」進行調查與規畫。

然而建構這樣協同合作的機制是否仍受限於國家既有的制度脈絡呢？我們可以看到各國在第三部門的發展上，基本上是相對應於既有的制度脈絡。例如對美國而言，非營利組織的發展較少依賴政府的補助。它扮演的角色是做為自由市場補充或替代的地位，因此在非營利部門，反而呈現愈來愈多的商業化趨勢 (Anheier & Freise, 2004)。這

相對於美國結構片斷化、系統整合弱，以及市場導向的調控方式是相符合的。英國的發展，第三部門和美國一樣被視為重要的社會資本，但同時還具有更多民主參與的意義。由於過去高度中央化的福利輸送形式，非營利組織在英國被加強了提供福利的義務，但是政府依然承擔著福利供給的責任 (Anheier & Freise, 2004)。英國所企圖形成的是含有競爭機制的準市場，希望可以透過增強的私人捐款和國家補助來擴張第三部門 (Anheier & Freise, 2004)。德國則原本是一個分權化，講自我管理與協商談判的國家。在過去，政府與非營利組織一直是個很特別的公私部門合作伙伴 (private-public partnership)。從過去以來，在健康與社會服務的領域，非營利組織是很明顯的整合到德國福利國家的體系 (Zimmer, 1999)。在這兩個領域，政府對非營利組織的支持是有法律保障的，而且地方政府有義務輔助非營利組織的活動。在德國特有的組合主義體制下，非營利組織不僅以補充性原則和政府整合成一個提供福利體系，非營利組織也被保證，擁有獨立和自治的權利。在這個狀況下，商業性的組織在過去是被排除在這

個被保護的社會服務市場之外。1970 年代新自由主義與市場取向的潮流，對德國的影響是讓它對個社會服務市場的安排，增加了彈性。很多團體被納入了地方政府合作的對象，增加了原來合作對象的競爭。1994 年長期照護保險實施後，老人服務量增加，而造成老人服務的市場必須開放給更多元的服務輸送管道，因此較不成熟的非營利性組織及商業性組織逐漸進入到這個體系。

伍、結語

福利混合經濟成爲新自由主義浪潮之下，對社會結構變遷的一種反應。然而更重要的問題是，除了效率與自由之外，我們也應該回到社會主義追求平等的初衷，去詢問在這樣的趨勢之下，是否仍複製著社會階級的不平等結構？在經濟復甦之際是否更加深了貧富的懸殊？英國首相 Tony Blair 的提早下台，似乎也預示了，貧富差距的問題，即使在全球化下，依然會是改革之中不可捨棄的議題。

（本文作者林珍珍現為輔仁大學社會工作學系助理教授）

📖 參考文獻

- 林玉華（1999）政策網絡：政策執行的新典範，行政暨政策學報，1：135～184。
- F. Hayek 原著（1982）張尙德譯，到奴役之路，台北：桂冠。
- Joerg Tieme 原著（1992）吳妙善譯，社會福利市場經濟解讀，台北：月旦。
- Franz-Xaver Kaufmann 原著（2002）施世駿譯，德國福利國家的挑戰，台北：五南。
- Anheier, Helmut K. and Matthias Freise (2004) Der Dritte Sektor im Diskurs des Dritten Weges. In Jens Beckert, Julia Eckert, Martin Kohli and Wolfgang Streeck (ed.) Transnationale Solidaritaet: Chancen und Grenzen. Frankfurt: Campus.
- Döhler, Marian (1990) Gesundheitspolitik: Policy-Netzwerke und ordnungspolitischer Strategiewechsel in Großbritannien, den USA und der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Ed. Sigma Bohn.

- Giddens, Anthony (1998) *The Third Way*. Cambridge: Polity Press.
- Gilbert, Neil and Paul Terrell (2005) *Dimensions of Social Welfare Policy*. New York: Allyn and Bacon.
- Helco, Hugh (1978) *Issue Networks and Executive Establishment*. In Anthony King (ed.) *The New American Political System*. Washington, D.C.: AEI.
- Katzenstein, Peter (1977) *Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy*. *International Organization*, 31.
- Osborne, Stephen P. (1997) *Managing the Coordination of Social Services in the Mixed Economy of Welfare: Competition, Cooperation or Common Cause?* *British Journal of Management*, 8:317-328.
- Putman, R. (2000) *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Zimmer, Annette (1999) *Corporatism Revisited-The Legacy of History and the German Nonprofit Sector*. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 10(1): 37-49.