

挪威福利國家：政府與志願團體間的關係

葉肅科

「福利國家」(Welfare State)一辭，涵蓋了公共部門所提供的直接福利津貼與服務，職業補助與規定、營利、志願、慈善、非正式和其他私人福利形式。

(Ginsburg, 1992:3)

長久以來，由於志願團體在學術研究和公開討論上並未受到重視，因此，私人、非營利部門便成為當代社會中甚少被人瞭解的一環。

(Hidron, Kramer and Salamon, 1992:2-3)

傳統上，西歐強調市場解決，東歐偏愛國家解決。東歐、西歐和南歐國

家——地中海區域——強調家庭、家族和社區援助勝於市場與國家計畫，但在北歐，這種社區力量則已式微。

(Abrahamson, 1991:239)

導論

著名的社會學者Robert Nisbet (1962) 在《權力與社群》(Power and Community) 一書中推定：志願團體與政府間存有先天的衝突。他認為，這

是政府擔負許多責任，以致削弱志願團體，結果造成現代世界的異化與脫序。正如 Salamon (1987) 所說，有關志願團體這種論題還有其他的解釋，它們認為，這是因為志願團體的眞正「黃金時期」(golden age)，已因接受政府資金而衰敗。Salamon 和其他研究者則論證，這種解說並不符合美國政府與志願團體間的實際發展關係。但是，在有較強國家干預合法性傳統的斯堪地那維亞國家又如何呢？本文所要探討的，即是這種最具國家取向的民主福利國家：挪威福利國家。

福利國家、志願團體與政府關係

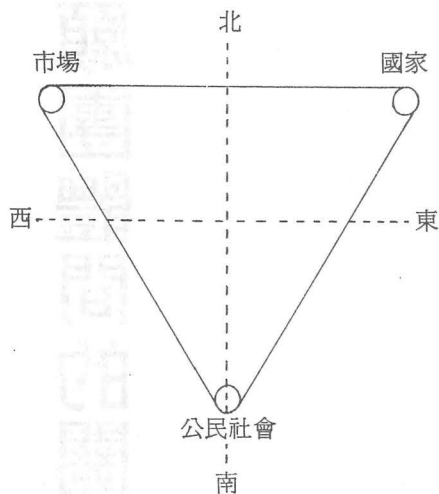
在進入挪威福利國家：志願團體與政府關係的主題之前，我們實有必要回顧晚近志願團體與政府關係的發展。

過去二十年來，在討論福利國家歷史發展的廣泛著作中，有關志願團體地位和角色的理論與經驗研究，幾乎完全付之闕如。同樣地，過去相當少，但目前正在成長中的志願團體研究，也幾乎未曾在福利國家發展研究的文獻中被討論。然而，這兩個研究領域的斷層填補，實有其必要性與迫切性。因為，如果沒有對政府或福利國家角色作更好的瞭解，志願團體的角色就不可能被適當的瞭解。

從歷史角度觀之，兩部門間的關係發展，基本上說明了現代福利國家中的志願團體組織，意識型態和服務援助的結構。此種關係研究的缺乏，在凸顯了它們含糊曖昧和長命神話的特色 (Kuhle and Selle, 1992a: 2)。因此，這也難怪有些人會認為這種關係是競爭的或衝突的，連帶地，政府也被看成是積極侵害志願團體自主權的機構。

然而，政府制度解決福利領域的長期歷史，並不意味已不為其他團體或部門（如志願團體）留下空間。目前，針對市場機制與消費主義導入福利領域，

使歐洲國家普遍轉向更大「福利混合體」(Welfare-mix) 特殊形式而作解釋的著作愈來愈多。「福利混合體」一辭，是由 Richard Rose (1985) 首創，它指涉在三種不同生產與消費舞台：市場、國家與家庭，人們滿足其福利需求的事實。在人們的生活中，由國家提供的福利服務，往往比家庭和市場經營的角色較不明顯。然而，1995 年之後，社會政策的擬定要不是和非政府部門無關，就是以無根據的，意識型態的意向視之。現今，這種情勢已改觀，政府正慎重地尋求部門間更明確的整合與平衡：一種更明確的福利混合體。尤其是，各國政府也正企求降低國家在資助與福利服務提供的角色 (Baldock, 1993: 29)。



圖一 Abrahamson 的「福利三角」關係

在這些著作中，值得一提的是，Peter Abrahamson (1991) 根據「福利三角關係」(Welfare triangle) 描繪了歐洲福利國家的福利混合體（參見圖一）

）。在市場部門，福利是透過私人財貨與服務的購買而取得，它們的分配則視金錢與給付能力而定。在國家部門，分配是一種政治權力的反映。在公民社會部門，分配則是連帶責任的形式產物，其中，最重要的就是家庭，但其他互助基礎，例如工作、宗教、民族和兩性關係等，都是可能而且不容忽視的社會力。

福利三角關係也可用來標示福利形式的移動。當公共福利根據市場機制重新調整時，福利形式往西移動就變成「反科層化」(debureaucration)，而和先前的分配援助一樣，當它變成個人關係的一環時，福利援助便遵循福利規則或給付能力而行，福利形式往北移動即成了「商品化」(Commodification)。

Abrahamson 的概括結論是：歐洲有一種向中央聚合的趨勢。北歐福利國家尋求並強調家庭與社區福利資源的更大整合。西歐逐漸增加市場角色。南歐社會則正在追求國家與市場福利提供形式的現代化與建構。Baldock (1990:30-31)認為，該模型的缺陷是：它以為西歐正在朝反方向移至國家解決的更大角色，但事實證據卻與之相反。它們也愈來愈強調市場機制。歐洲各國的福利體系似乎正轉向三角關係的左半邊。然而，這並不致於整個摧毀「福利三角關係」的有效性。該圖形仍有助於提供福利混合體配置可能差異的有用摘要，並且作為描述和解釋變遷導向的架構。

Baldock (1993:31)指出，像福利混合體三角關係這種福利變遷模型的影響是：它往往不重視諸如一九八〇年代英國新自由改革政府的態度等純政治因素，它所強調的是許多歐洲國家所共有的經濟、人口與社會壓力。譬如，姑且不論政治環境，它就可用來解釋：為何幾乎每個國家都增加收費和傾向選擇性，並且愈來愈強調提供者與經費角色的區分，以及使用者的成套照護與適當服務。這些壓力的相對衝擊儘管各國不同，但變遷的方向則到處皆然，因為，政府已被迫調整國家、市場與家庭間的負擔。

此外，Ralph Kramer (1992:34-52)在比較英國、義大利、荷蘭和挪威四國志願團體服務殘障者角色時也發現：儘管，它們的歷史與社會政治脈絡不同，但自一九七〇年代中期以來，四國的相似性大於差異性，連續又大於變遷。他預期，福利國家下一階段的特徵是：非營利部門的利用將逐漸變成公共服務的提供者；第三部門的命運將和福利國家的未來緊密關聯。

挪威志願團體與政府關係

挪威的強制性國家計畫，是植基在抽取雇主和雇員的一般稅收與額外費用的基礎上，一般醫療服務基本上是由中央和地方政府資助與經營。但在福利領域上，國家從未以君臨天下的姿態出現。重要服務是由志願團體提供，但給付則來自國庫。服務提供基本上是由政府當局操控與資助，而且整合在一個體系裡。

和義大利一樣的，挪威在一九八〇年代晚期前，非政府的、志願團體的第三部門，幾乎未能獲得官方的認可，直到一九八八年，首次公共調查委員會才公佈了它的報告。和英國大大不同的是，挪威福利國家的志願團體，只有「少許意識型態的空間」(little ideological space) (Lorentzen, 1989)。

事實上，北歐斯堪地那維亞福利國家的根源，可溯至十九世紀，公共提供與社會服務經常是它強調的重點。老人和殘障的照護責任，已逐漸從家庭移至相當小的、慈善的志願團體，然後再轉向國家 (Harland, 1986)。結果，挪威福利國家在這個領域裡的責任，就變成最多樣性與普遍性的國家之一，這或許和它的小規模和同質性人口有關。和英國、義大利或荷蘭明顯不同的是：在挪威，國家和社會少有區別，它並沒有強烈反中央政府干預的反國家傳統或意識型態 (Therborn, 1989)。整體而言，挪威被視為是「國家友善地」(State-friendly) 社會，它的政府並不被看成魔鬼，而是一種必要。

戰後，挪威的非營利部門也隨著其他北歐福利國家的擴展而成長，但和英國比較起來，它並沒有志願服務體制的公民文化。事實上，在一九六〇—一九七〇年代期間，挪威有50%以上的志願團體為政府所合併（Lorentzen and Olsen, 1991）。

基本上，挪威和英國與美國一樣，許多由非營利部門所確立的醫療與福利服務，最後都被轉為國家責任。然而，在某些服務領域（像殘障和老人的機構照護），非營利部門仍然是重要的力量，並且接受約三分之一的地方支出來從事此類服務。儘管，和荷蘭一樣的，機構照護是完全由政府資助，但許多機構本身的擁有者與經營者即為非營利部門，這包括40%的精神病後療養所、63%的戒酒中心、31%的低能兒童照護機構，以及75%的老人福利中心（Kramer, 1992: 46—47）。一九八五年，挪威有14%的各科綜合醫院床位、21%的精神病院床位和35%的心理障礙機構床位擁有者是志願團體。在非公共機構業務的領域，志願團體所受的限制較少，因此，它們也履行著較公共部門廣泛的工作（Kuhle and Selle, 1990）。

根據Kuhle and Selle（1990）的研究發現，挪威志願團體與政府間的關係傾向「整合的依賴」（integrated dependency），它反映了一種合作傳統而非衝突與競爭，以及對社會政策目標的共識。Kuhle and Selle 推論，志願團體所展現的既不是特別重要的價值，也不是和政府針鋒相對的立場；在福利領域裡，它們代表一種意識型態與組織轉型邁向增加公共責任的主要力量。二次大戰前和二次大戰後的主要差異是：活動範圍的差異大於合作與整合本身的結構差異。扣緊挪威的歷史脈絡來看，志願團體（特別是一般福利機構）均企求透過公共而非私人的方法來解決福利問題與福利需求。但是，就理論層次而言，志願團體所展現的價值和它們所偏愛的組織解決，又有賴於脈絡和不同部門（公共／政府、私人／市場／商業與非政府／非商業／志願）間的關係建構。隨著福利領域中較少的公共責任共識，以及非政府部門愈來愈強調意識型態與經濟力

，志願團體可能在遠離公共責任的發展中，變成一股重要的力量（Kuhle and Selle, 1990: 182）。

徘徊在十字路口的志願團體？

在此，我們要提出的根本問題是：自一九九〇年代起，志願團體是否已徘徊在十字路口？它們的未來取向是否較可能轉向私人、市場取向的活動而非朝向公共部門與公共福利計畫的改革？一九八〇年代的公共政策與意識型態風潮的變遷，是否有助於志願團體在一般和（或）福利部門內的自我認知及其對政府角色看法的變遷？底下兩個問題的思考，或許就是回答這些問題的關鍵。

一、長期計畫：政治領導權間的思考方式之展現？

政府長期計畫是第二次世界大戰後的發明。戰後，挪威和多數歐洲國家的政治和經濟情勢，激勵它們致力勾勒逐漸重建經濟的系統性計畫；同時，總體經濟學科的主要學者，也為政府的經濟計畫發展出新概念和方法。這個實例之一就是：他們藉著經濟政策的目標與企圖之明白解說，指出「全國預算」（national budget）的概念與現象，是要超出傳統「國家預算」（State budget）的範疇。再者，馬歇爾計畫（the Marshall Plan）和後來的經濟合作暨開發組織（簡稱OECD）的創設，也要求政府針對短期和長期觀點提出經濟計畫（Kuhle and selle, 1992b: 159）。

和所有計畫案一樣的，挪威政府長期計畫做為引導特殊政治行動的角色可能是次要的，因為，計畫中所陳述的目標、期望與抱負往往超出實際政策與決策。但是，無論如何，它們做為思考方式的展現和過去、現在與未來政治發展評估的工具，則是有用的和重要的。首先，這代表一種大規模計畫。和傳統部門計畫明顯不同的是：長期計畫的目的是要審視「總體」（the whole），顯示許多不同公共活動間的互動關聯。其次，相較於部門計畫，長期計畫代表一

種持續的計畫形式。計畫成果是一種規則的活動類型，這為思考方式的變遷或穩定性研究，以及過去歷史的評估提供了很好的基礎。最後，這些計畫也代表領導權所關懷的各種政治和科層制的價值、問題、政策與目標的最佳單一指標。對挪威國會（the storting）的政府報告來說，長期計畫可說是相當重要的政府政策聲明。

二、經驗實體與概念發展間缺乏一致性？

在此，我們要討論的問題是：戰後，志願團體與志願「部門」（Sector）的概念如何變遷？那些方面的變遷和福利及其他公共政策的變遷有關？這些變遷如何和組織團體的變遷發生關聯？換言之，過去政府政策與組織活動間的互動關係，在那些方面可能引起組織團體的變遷？變遷是否和社經結構的變遷有關？變遷是否和政府類型、社會主義者或非社會主義者有關？變遷是否和國際的、意識型態的趨勢有關？若是，為什麼？「第三部門」的概念出現在一九八〇年代，但「第三部門」的經驗實體是否可能在第三部門概念尚未存在前即已存在？若是，我們如何瞭解經驗實體與概念認知和發展間的缺乏一致性？從一九五〇年代至一九七〇年代，對任何政治取向的政府而言，展現政府擔當和擴大福利服務，這在意識型態和選舉上是否是重要的？一九八〇年代，不同政府所主張的公共部門不能（或不需要）變得愈來愈大，替代部門的存在，可能且應該受到鼓勵是否也同樣重要？政府對志願團體的認知，是否受關心增加公共支出或擔憂福利「加深」（deepening）的影響？以上這些問題的解答，可能要從底下這個大問題中尋找：戰後，政治領導權的認知與志願團體的概念及其和政府的關係如何及為何發生變遷？

結論：志願團體是福利領域的重要服務提供者

在福利的主要領域裡，志願團體可說是重要的服務提供者，但是，直到一

九八〇年代，我們才能從政府長期計畫中解讀此一事實。一九八〇年代之前，有關非政府部門的措辭，幾乎就是「被動的」和「消極的」同義辭，而且它也未留給志願團體意識型態的空間。到了一九八〇年代，情況有了改變。「福利社會」（Welfare Society）的概念取代了原先討論的福利國家，「第三部門」的概念也從一九八〇年代晚期開始被提出。此時，志願團體再度受重視。這不僅因為它們的作為受到肯定，更重要的是，政府也認它們是協助解決主要福利問題與福利需求的服務提供者。據此而言，長期計畫讓我們洞察了意識型態的變遷，是和現代福利國家的合法性與效率問題相關連，這從福利國家背後的主要假設與價值逐漸受到質疑，即可獲得見證。

福利領域內的發展有別於文化領域內的事件發生。早在一九七〇年代，志願團體是從文化領域來界定它們的角色類型，而今，我們已可能從福利領域來認定其種類。福利領域是一種非常特殊的政策領域，它不僅是非常直接和有形的方式，而且政策變遷也與人們的生活福祉息息相關。當然，這種政策領域並不是意識型態的運動場，市場導向的進一步發展似乎較不可能，因為，它可能意味著非常「深度的」意識型態與制度的變遷。

總之，從歷史角度觀之，挪威福利領域的志願團體與政府關係，是一種廣泛合作和整合而非衝突的關係。由於帝國主義國家先前的假設，或是因為「部門」概念是靜態方式的使用，因此，許多分析志願團體與福利國家發展的研究，並未掌握部門間互動關係的動力。然而，如果我們不能同時考慮志願團體與政府關係，我們就無法瞭解志願團體的組織特徵，或志願團體所展現的價值。事實上，福利國家、政府和志願團體或非政府部門，可以在不同脈絡（如同國家或相同國家但不同時間）下作不同的確認的。

參考書目

Abrahamson, D. E. (1991), 'Welfare and Poverty in the Europe of the 19 90 S: Social Progress or Social Dumping?', *International Journal of Health Service*, 21(2):237-64.

Ballock, J. (1993), 'Patterns of Change in the Delivery of Welfare in Europe', in D. Taylor - Goodby and R. Lawson (eds.), *Markets and Managers: New Issues in the Delivery of Welfare*, Buckingham: Open University Press.

Ginsburg, N. (1992), *Divisions of Welfare: A Critical Introduction to comparative Social Policy*, London: Sage.

Gidron, B., R. M. Kramer and L. M. Salamon (1992), 'Government and the Third Sector in Comparative Perspective: Allies of Adversaries?', in B. Gidron, R. M. Kramer and L. M. Salamon (eds.), *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*, San Francisco: Jossey - Bass Publishers.

Hatland, A. (1986), 'the Right to Care in Norwegian Social Policy', *Euro - Social*, pp. 53-58

Kramer, R. M. (1992), 'The Roles of Voluntary Social Service Organisations in Four European States: Policies and Trends in in England, the Netherlands, Italy and Norway', in S. Kuhnle and P. Selle (eds.), *Government and Voluntary Organisations*, Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.

Kuhnle, S. And P. Selle (1992 a), 'Government and Voluntary Organisations: A Relational Perspective', in S. Kuhnle and P. Selle (eds.), *Government and Voluntary Organisations*, Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.

Kuhnle, S. and P. Selle (1992b), 'Governmental of Understanding of

Voluntary Organisations: Policy Implications of Post-war Norway', in S. Kuhnle and P. Selle (eds.) *Government and Voluntary Organisations*, Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.

Kuhnle, S. and P. Selle (1990), 'Meeting Needs in a Welfare State: Relations between Government and Voluntary Organisations in Norway', in A. Ware and R. E. Goodin (eds.) *Needs and Welfare*, London: Sage.

Lorentzen, H. (1989), 'The Welfare State and the Third Sector in Norway', Paper Presented at an International Conference in Fiesole, Vienna: European Centre for Social Welfare Training and Research.

Lorentzen, H. and B. C. R. Olsen (1991), *Voluntary Organisations for the Disabled: Structure and development 1982-1988*, Oslo: Institute for Samfunnsforskning.

Nisbet, R. (1962), *Power and Community* (2nd ed.), New York: Oxford University Press.

Rose, R. (1985), 'The State's Contribution to the Welfare Mix, *Studies in Public Policy* No. 140. Glasgow: University of Strathclyde.

Salamon, L. M. (1987), 'Partners in Public Service: the Scope and Theory of Government - Nonprofit Relations', in Walter W. Powell (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, New Haven, Conn: Yale University Press.

Therborn, G. (1989), "Pillarization" and "Popular Movement" Two Variants of Welfare State Capitalism: The Netherlands and Sweden, in f. G. Castles (ed.), *The comparative History of Social Policy*, Cambridge: Polity Press in association with Basil Blackwell.