

社會政策與不平等

王篤強

壹、前言

社會政策是在不平等的結構上建立平等基礎的權利，這種權利乃是藉著公民的社群意識與聯帶意識，運用不平等的安排，從而調和資本主義與階級結構間的衝突（Marshall, 1963）。

從上述Marshall對社會政策的詮釋可以發現，「不平等」在社會政策中意味著雙重的含意。首先在第一層之中，不平等是因社會階層化所造成之社會狀態的表示，是社會政策所欲改善或減緩的目標；再者，不平等也是社會政策介入不平等，並且矯正不平等的辦法。

因此，一方面做為被改善的標的，再方面卻又是改善方法的不平等，其在社會政策領域中面貌究竟如何，頗值得進一步闡明。由於不同福利意識型態之下其對不平等的看法與矯正手段並不相同，為求討論能有所本，所以本文在簡述不平等問題討論的歷史之後，將參酌Esping-Andersen (1990) 對福利模型的區分，依保守主義

模式（Conservatism）、社會民主（Social Democracy）、自由主義（Liberalism）三種理念型做為討論的區分，並且推演其對不平等的看法，最後檢討上述理念型對於減緩不平等狀態的可能。

貳、不平等問題的歷史

不平等問題的討論由來已久，然而至今尚未有定論。事實上這項討論在不同時期經常以不同的型式出現，例如在十八世紀時稱之為不平等的起源、十九世紀稱之為階級的形成、而目前稱之為社會階層化問題（Dahrendorf, 1968），這些問題在形式上雖然不同，但是所關心的主題卻是一致而且相互連貫的。

根據Dahrendorf「論人與人間不平等的起源」的說法，在十八世紀自然法出現之前有關不平等的看法，大抵認為人天生不平等，所以在社會上的等級地位也不相等（Dahrendorf, 1968）。而此說可以Aristotle的看法為代表，其所關心的是社會運作的秩序，因此他依據地位與公民權利對人做不同等級的區分，使社會中奴隸、

外僑、公民等具有高低尊卑的順序，同時透過這樣秩序井然的模式以維持社會的整合。所以就此而言，他主張「正義即是以平等對待該平等對待的那群人；同時以不平等對待該不平等對待的那群人」(Aristotle's Politics, 1981；轉引自Brown, 1991)。在這樣的看法底下，不平等是安排人際關係、政治權力的自然方式，原有的社會等級秩序都是合理而不可置疑的。當然這樣的看法並不是人人都同意，其後的Stoic學派就持反對的立場，他們並不贊同Aristotle人類自然不平等的主張，而認為人類同為理性的動物，同在宇宙的自然法統治下生活，擁有平等的權利(何信全，一九九一·Brown, 1991)。

到了中世紀基督教世界的主宰下，依據神學觀點認為，人在出生之前是平等的，但是在出生之後因為原罪的關係，使得上帝為了約束人們的缺點，只好設立統治者來管理眾人，而此正是不平等的社會等級次序的來源，同時這種不平等是上帝在人身所做的計畫，是自然發展而成的，所以在此處社會等級制度對人不平等的安排，簡言之就是神所設計的制度，而統治者便是上帝在俗世中的代理人(Brown, 1991)。

此外，St. Thomas Aquinas延續亞里斯多德「人在本質上是政治與社會的動物，所以注定要生活在社區之中」的觀點，認為社區乃自然而透過相互幫助而形成，並且基於前述理由建立起他們的政府，由於在社區中有人較為聰明或較有能力，自然地就成為他們發號司令的首領，所以這也是不平等的另一種類型(Brown, 1991)。

以上社會等級順序形成的觀點不管是為了維持社會整合、基於上帝旨意或者是社區自然形成，都強調人天生不平等，或是出生之前平等，出生之後因原罪而不平等。這種看法雖有Stoic學派基於人類同為理性動物的反對，但是大致上是十八世紀之前所流行的不平等的觀念。

而在十八世紀之後，自然法觀念有了相當的轉變。這種以上帝或世間自然起源做為規範人類關係的法律，由於文藝復興的發展使得人的地位從宗教中獲得解放，而宗教改革則提供了反抗特權，反抗不平等的示例，同時當時的經濟成長也對中產階級爭取個人解放提供了相當的配合，再方面則是政治上的國家力量希望脫離中世紀神權統治(楊日然等譯，一九八四；張茂柏譯，一九八四；李日章譯，一九八四)。因此匯集上述理由，對原來人天生平等與否的觀念，就回到Stoic學派「人內在理性平等」的路上，而這種人生而平等的看法在法、美大革命之後更獲得普遍的支持。如此一來不平等的討論，就從「人生而平等」為前提，轉換至為什麼卻有社會不平等的解釋。

在Dahrendorf (1968) 文中首先提出Rousseau的看法。

Rousseau在「論不平等的起源」之中提出自然人如何墮落為社會人，然後造成不平等的出現。他認為自然人在剛開始的時候，語言、工具、居住與合作觀念都相當粗糙；在家庭形成，社會變的相互依賴而且也較有組織後，各家庭間偶爾有合作捕捉野獸的情形出現，此時開始男女性別的分工，而到此階段後期，則有虛榮、競爭的情形

出現，後得人天生自然的同情心降低，好勝心卻提高了，而表現出侵略性，結果雛型的社會人出現，但是因為當時所屬家庭經濟尚稱獨立自主，所以生活大體幸福；但是當冶金與農業技術發達後，分工越形明確，土地的擁有與財產制度出現，有才華者累積財富變成富人，加上技術改進，促使有錢者喜好一些滿足自然需求以外的玩物，而無錢者則爲了謀生挖空心思製造玩物，結果自然人簡樸的生活被放棄，人一分爲二，窮人變成服務他人的奴隸，富人成爲他人所服務的主人。如此自然人的獨立與自由喪失了，並且受制於欲望，

層化現象仍然存在，因此可見階層化的出現並不是由私有財產制所導致。接下來 Dahrendorf (1968) 繼續說明 Von Stein 與 Marx 對不平等的看法，他們認爲不平等的起源除了財產之外，還有社會分工（即職業分化）的因素，這個因素的討論主宰了十九世紀末到二十世紀初對階級的討論，其中以 Schmolier 可以爲代表。根據其看法階級的形成來自於職業的分化，但是事實上職業分化本身並無等級順序的意思，所以日後 Schmolier 修正他的看法，同時再加上分工之後的心理評價做爲回應。

同時也發展出喜好虛榮鬥勝爭強的心理；加上財產制度的建立進一步將人的惡行制度化，以致於強凌弱、富欺貧，壓迫剝削置對方於死地或改爲主奴狀態，造成 Hobbes 所稱的永遠戰爭的自然狀態。最後爲求脫離 Hobbes 的自然狀態，富人遂建立制度與法律來鞏固自身的特權，以保護其自身利益，但在表面上是使弱小的免於壓迫剝削，使有野心的受到限制，所有人可以安全的享有其財產，但是事實上則是對窮人加上新的枷鎖，並給富人權力，使所有的人爲了成就少數人的利益，而永遠生活在不幸與辛勞之中 (Ellenburg, 1976)。

而不平等的討論到了二十世紀的美國，形成功能論與衝突論的對峙。其中 Davis 與 Moore (1945) 首先提出不平等也具有其社會功能，是人類社會所不可或缺的一環，爲能維持社會結構的穩定，不平等不能廢除。這種說法引來相當的爭論，例如 Tumin (1953)，就認爲功能論者的職位之功能重要性相當模糊，而且不平等可以引發動機也相當可議。總而言之，美國對於不平等的論戰說明了社會不平等可能具有許多的功能與反功能，但是並不能說明不平等起源的問題。

透過上述的說明，可以得知 Rousseau 認爲私有財產權是不平等的起源。而言種看法也預示了廢除私有財產制就能改善不平等的狀況，其中 Marx 可爲代表。但是到底私有財產制是不是不平等的真正原因呢？Dahrendorf (1968) 文中指出並非如此。因爲在前蘇聯、東歐等共產國家，乃至以色列的公社，其私有財產倍受貶抑，但階

再接下來，Dahrendorf (1968) 提及 Parsons 的觀點，他認爲 Parsons 從 Schmolier 後來所補充的心理評價出發，並說明此種心理評價的基礎，事實上是來自於社會規範與社會規制，所以社會的規範與規制才是不平等的來源。而其作用方式則是透過積極的酬賞與消極懲罰，如此人與人之間才產生了等級之間的不平等。但是 Dahrendorf (1968) 更進一步問道規範與規制是如何被制訂出來的，

認為上述的私有財產、社會分工乃至規範都不是不平等的根本理由，只有分配體系下的權力才是不平等的根本基礎，因為權力可以左右乃至決定上述各說。

從以上的不平等來源的論述，可以見到不平等來源的複雜性格。這種複雜性格，混雜糾結於政治、經濟、社會各領域中，表現在權力、階級、地位等面向之上，無法只從一端理清頭緒。但是在複雜糾結的表象下，似乎權力佔據了不平等問題的核心位置，透過權力以及因人類生產所形成權力的結構，相互約制，也相互支撐。而面對此種貌似多元實則單一的不平等現象，這意味著對抗不平等的政策意涵上，不平等的改善不能只從單一面向著手，必須採取多方處置，但其所共同面對的卻都是權力的問題。換言之，社會福利政策所宣稱、所面對的不平等問題，在本質上帶有權力問題的意味，而表現在社會福利財貨分配規則的制定上。因此接下來，讓我們據此檢視三種常見的福利意識型態，如何處理此種不平等的相關對策。

參、三種福利意識型態及其平等觀

由於不同的意識型態對於人與國家的看法不同，因此對於不平等的看法與對策也不相同。所以在本節中，筆者將參考 Esping-Andersen 的區分，分別針對保守、自由、社會民主三種福利意識型態（或稱模型），推演其對不平等的看法與干預，藉此說明社會福利在理念上是如何看待不平等問題。當然任何標籤式的區分都有過度概化，因而忽略其中重要差異的風險，但是本文之所以仍然採取

這種論述方式，是基於採取理念型區分容易論述的理由，在此要特別先予以指明。

事實上，社會民主、自由、保守三種福利模型，筆者以為恰好由左至右分佈於政治光譜上，其核心仍以資本主義生產方式為主軸，作或左或右的修正。其中社會民主的福利模型是基於社會主義而對資本主義所做最大程度（相對自由與保守而言）修正，其代表國家如瑞典等「北地國家」。這種模型對於不平等的對策乃是秉持社會主義的平等觀，認為社會之所以共同之生活，主要基於群體的聯帶與合作而來。而階級的剝削，勞動力的商品化則是一切惡的來源。所以社會福利系統在此模型底下便不僅是權利，而且是基於人類需求之生產與分配組織。所以福利政策需要負擔工作與生活情境的管制與產出的分配，而福利政策也就是生產社會化，打破階級差異的主要工具之一。換言之，社會民主模型是基於需求，藉著國家干預資本主義的社會秩序，採整合式社會制度所提供之普遍式的服務，並以國家從事平等的分配的政體，其最終的目的在於基於公民權而來的結果式平等的保障（Esping-Andersen, 1990）。而在該制下的社會保險，採量能收費原則，但醫療資源卻均等給付就是其中之一例。

至於自由主義與保守主義二者，總括地說上具有一體兩面的關係。自由主義（Liberalism）在此筆者指的是 Berlin 所謂的「積極的自由」，此種自由強調自己是自己的主宰。而此一界定則相對於不受別人阻礙而能自己想做的事的「消極的自由」。由於效用主

義思潮的興起，在英國並轉化為積極自由主義，他們放棄了原有的古典自由主義，同時也採取了較為傾向社會主義的觀點與想法（相對保守主義者而言），不過還是稱為自由主義（liberalism）；而原來採消極自由界定的古典自由主義者，則被視為保守主義（何信全，一九九一），日後Hayek為求恢復古典自由主義傳統時，為求有別於積極自由主義的liberalism，另創libertarianism做為區分。

積極自由主義者的政府觀，其主要關心在於個人，比較喜歡較有作為的政府，重視機會平等的實現，在文化與宗教價值上，認為知識來源在於理性，對於聖經解釋著重象徵而非教條，其道德標準較為相對隨機，強調人的價值與權力，但是其道德重心在於社會，而社會惡的根源來自不公正的制度等（Dunn & Woodard, 1991）。在這種政體下的福利是藉由國家與集體的干預用以確保機會的平等，其中特別重視只要想工作就有工作的受雇機會的平等，因為只要有受雇機會，個人就可以謀生，從此遠離貧困的威脅，如果個人還是貧困，那就不是市場問題，而是個人不知節儉或缺乏遠見所造成，而自由主義者針對這點，特別強調教育的重要。此外，在市場失靈時，家庭、市場無法發揮應有功能，則國家可以資產調查的方式介入干預，並予資助。所以此處的福利屬於工業成就模式，福利制度只是調整市場的制度，解決因為科技工業的發達造成，無法為家庭所解決的社會問題，對於不平等僅著力於機會平等的改善（Drover & Moscovitch, 1981），例如教育機會的均等，就業機會的反歧視，殘疾人士定額雇用等。

反之，保守主義（古典自由主義）的看法與上述自由主義者看法恰好相反，他們不認為大政府具有效率可言，重視市場機制的運作，在文化與宗教價值上，認為知識來源在於自然，對於聖經解釋著重文字，其道德標準較為絕對，強調神的價值與個人的責任，而社會惡的根源來自原罪等（Dunn & Woodard, 1991）。這種保守福利模型，希望在保守的傳統上，關注達成福利的個人聯盟或決策共識。而其觀點預設個人會極大化其利益，判斷福利是否被增進。所以使用Pareto最適原則，認為所謂福利指的是在任何一人不受損的狀況下，而能增進其個人的利益，因此國家增進福利的干預並不正當，除非它可以證明它的介入並不損及另一人。而在不平等的調整上，個人歸入其所屬的職業團體與階級中，採該屬職業團體與階級內成員互助的形態，因此整體言，各職業團體與階級之間享有不同待遇與利益，但其目的並不在打破原有不平等，而是希望在不平等的基礎上，給予不同的待遇，保障其生活，但仍然維持原來的階級特性。

以上三者，對於不平等的對策依其意識型態相異而有不同，其中社會民主模型認為社會福利是種社會目標，同時社會福利在本質上預設了結果平等，所以一個社會福利的社會具有權利、管制、交換、制度化人人均等秩序的意味。而在自由主義模型中，則接受部分社會主義看法，希望確保機會的均等，但也同意市場失靈的可能，所以採取資產調查的方式予以補充。最後在保守主義福利模型中，透過以職業團體為主的社會政策，使階級的等級順序仍然維持，並

不企圖打破原有等級順序的不平等。

從這樣的討論中可以發現保守主義的福利模型，不去處理有關不平等的問題。而社會民主與自由主義的福利模型雖然企圖解決不平等的問題，但是他們對於解決不平等問題的範圍並不相同。前者希望從產出、結果面向解決不平等，而後者則希望從機會平等入手。其中的差異包含了基於公民權普及性福利的主張，以及基於市場機制工作誘因的堅持等，但是不管是社會民主也好，或是自由主義模式也罷，二者在追求機會平等與結果平等時，都採取了以不平等對抗不平等的方式，例如繳不等費用卻享相同醫療，限制公私部門少數種族雇用比例、或限定某類人口雇用比等，此類為解決不平等而採用的不平等策略，但這樣的做法是不是真正能達到其所宣稱的減輕機會或者是結果不平等呢，值得進一步討論與研究。

當然，對於上述以不平等干預不平等的政策效果，需要更多經驗性的實證研究才能得知。然而本文雖囿於資料，無法由此做進一步說明，因此先就機會平等與結果平等理念的推演，探討其達致平等目標的可能。

肆、自由主義、社會民主福利模型對抗不平等的限制與可能的出路

回顧前述不平等問題歷史的發展，可以得知不平等的起源，不限於權力、階級、地位等其中之一，很有可能是上述各項共同作用的結果。換言之，要解決不平等的問題，勢必從上述三者著手，無

法偏廢其一。而此恰好可以做為檢視上述各個福利意識型態的判準。

首先在保守主義的福利模型中，該模型旨在維持原有階級區分，同時保留原有地位的差別，並不強調不同階級之間再分配功能，而其相關福利措施，也僅止於階級之內的互助與改善，並不處理階級與階級之間的不平等，因此此一模型可以略去不論。

再者，在自由主義的福利模型中，極為強調機會的平等。而這種機會平等其立論基礎可參考Rawls對不平等安排。Rawls (1971)對不平等的安排強調需在最大均等自由原則之下才能容許差異原則（不平等）的存在，而且此一不平等的安排必須對每個人有利，再者這些不平等是隨著職位與工作而來，同時上述職位與工作的機會對所有人開放。Rawls之所以這樣安排，是預設了不平等有增進效率的作用，所以此類福利國家之機會平等方案的前提，也必須限制在生產系統能有效成長之上 (Drover & Moscovitch, 1981)。當然這種機會的平等企圖保障個人接近資源、使用資源的可能，但是卻忽略個人生本質條件的差異，同時對於條件的不平等無法處理。社會民主則企圖透過普遍式的福利改善階級間的不平等，以及保障結果的平等。國家在此是強烈的干預者，並用以調和市場所帶來的不平等，它同時也是勞動與資本或其他階級間的仲裁者，依照人人均等主義從事財貨、服務、權利與地位的再分配。

上述三者，撇開保守主義福利模式的不處理不平等。自由主義的機會平等，失之於條件的忽略，因為在原有權力、階級、乃至地位差異的基礎上，縱使具有機會的平等，但其最終結果還是受權力、

階級與地位差異影響，而無法解決不平等的問題。至於，社會民主模型強調國家的介入時，卻忽略了國家具有階級利益維護工具的性。因為國家一方面支持擴張生產關係、並制度化維持私有財產權、同時也合法化因上述而來的非均等秩序。所以不平等不只是直接由國家干預所導致，而且同時還由其制度所支持。

於是上述三項模型，在設計上根本無法解決不平等的問題，因為他們共同忽略了不平等政治權力、經濟權力、社會權力的三合一特性。如此，在這個基礎上，我們宣稱福利旨在解決不平等的問題，恐怕大有疑義，而基於這個基礎上所採用的各種以不平等對抗不平等的調整措施也就徒勞無功了。那麼我們究竟要如何看待不平等、福利與不平等關係究竟如何安排，頗值得再次深思。

在如何看待不平等上，雖然打倒不平等一直是近代追求民主化的神聖目標之一，但是再方面Kant卻說「不平等既是罪惡之首，但卻也是一切美善之泉」（轉引自Darendorf, 1968）。所以不平等具有其正、負面意義，一方面提供了個人向上的誘因，再方面也是人與人間苦痛的來源。此外，不平等來源也有其複雜性，並不是消除單一理由之後，就可以消除不平等。所以在面對不平等複雜的兩面性時，可選擇的策略只「減緩」而非「去除」。

立定不平等減緩的基調之後，福利與不平等關係要如何安排。再次整理前述我們所在意的自由主義與社會民主模式的問題：(一)只有機會平等的要求，沒有條件平等的配合，不可能達成平等的目的；(二)信任國家干預追求結果平等的後果，將忽略國家為階級利益代言

人的矛盾。而我要在自由民主（不放棄生產效率，不搞集權統治）的前提下處理上述兩個問題。

對於第一個問題，打破原有平等界定，將平等概念分層，同時是使具有順序關係，即滿足了第一層才能有第二層，滿足第二層之後才有第三層。其中第一層是結果平等，福利供給其所欲保障的是基本有用物質（食衣住行育樂）的均分，並且確保形式上條件的平等，之所以稱形式上條件的平等是因為我同意人的確有聖賢才智平庸愚劣等能力的差異，但在基本有用物質的提供上，必須因為其擁有國民資格而一體給予。此外，除了基本有用物質的滿足之外，還要提供機會的均等，其中特別是教育機會的均等，使個人無論其能力強弱均能以對其自我發展，而做最大程度的發揮，而在此處的福利是確保各種教育機會的提供。然後，最後一個層次才是比例式的平等，按其貢獻產出分配共同的成果，以保障生產功能的持續運作，所以此處的福利為量能給予式的福利。而在這樣的分層底下還可以依照福利措施干預或供給的多寡分成許多級，如此將形成了包含了各層平等保障，但又不同等級程度的相關配套。

再者，其間權力或是國家介入造成不平等的問題，基本上筆者認為十分悲觀，要去除人與人之間，社會、政治、經濟間的權力不平等，除非把人完全獨立起來，否則只要人之聚合，無法避免權力的作用，但人的社會性又不允許如此，所以只有盡最大程度的減緩。而採取和平減緩的可能途徑或許可以透過參與式民主（McPherson, 1976）的發展，使公共決策的更加開放，以民意的直接表示，共同

求出大家所能滿意的最大部分。而這種參與式的民主的前提又賴前述基本有用物質的滿足（因為基本有用物質的滿足可以使個人無需為其基本生存而擔憂，而避免個人讓出自主權），教育的普及，個人的自主判斷（使個人能有知識參與公眾事務並做合宜的選擇）與該社群份子的對社群的參與（社群中每分子有表意及影響政策的權力，願意積極參與公眾事務），才能透過更大更多直接民意的匯集與表示，越過代議政黨權力的扭曲，直接監督政府，如此或許可以對國家本身所造成的不平等做部分的緩解。

在上述兩項問題的處理之下，福利與不平等的安排，就變成不同不平等程度與相關福利措施的配套，以及公眾透過參與式民主的選擇兩件事。前者提供了保障條件平等、機會平等與比例式平等的各種方案，而後者則企圖藉著更多的參與減少權力的不平等，同時在這樣的條件下進行選擇。或許這是可能的出路。

（本文作者為中正大學社會福利研究所博士研究生）

參考書目

- 何信全 海耶克自由理論研究 台北 聯經 一九九一
 李日章譯 自然法 法律哲學導論 台北 聯經 一九八四
 李明譯 社會不平等 台北 桂冠 一九九〇
 張茂柏譯 法律的理念 台北 聯經 一九八四
 楊日然等譯 法理學 台北 司法周刊雜誌社 一九八四
 Brown, P. (1991) *Egalitarianism and the Generation of Inequality*.
 New York: Oxford University Press.

Davis, K. and Moore, W. E. (1945) *Some Principles of Stratification*.
American Sociological Review. 10, 242-249.

Dahrendorf, R. (1968) *Essays in the Theory of Society*. Stanford:
 Stanford University Press.

Eilenburg, S. (1976) *Rousseau's Political Philosophy: An
 Interpretation form within*. Ithaca & London: Cornell
 University Press.

Moscovitch, A. and Drover, G. (1981). *Inequality and Social
 Welfare*, In A. Moscovitch & G. Drover (eds.) *Inequality:*

Essays on the Political Economy of Social Welfare. Toronto,
 Canada: University of Toronto Press.

Dunn, C. W. and Woodard, J. D. (1991) *American Conservatism
 From Burke to Bush: An Introduction*. New York: Madison
 Books.

Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*.
 New York: Princeton University Press.

Marshall (1963) *The Right to Welfare and Other Essays*. New
 York: Free Press.

Tumin, M. M. (1953) *Some Principles of Stratification: A Critical
 Analysis*. *American Sociological Review*. 18, 378-394.

Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*. Oxford Press.