

# 福利國家理論導讀：

## 新興社會運動與福利國家

王順民

### 壹、反種族主義之於福利國家建制的相關解釋

在新興社會運動非制度性的行動策略裡，有二條並行的思路，分別是對「女性」以及「少數族群」之弱勢、受剝削處境的關懷旨趣，並且也擴及到對福利國家相關議題的討論上。事實上，跟女性主義觀點比較起來，反種族主義的論述觀點則是明顯地較缺乏清晰的焦點，而無法建構出周全的理論體系。（註）不過，即令如此，至少在理解美國這種福利國家的制度設計時，「種族」(race)的觀念，還是不失為是一個重要的變項。

基本上，一般慣有的認知還是將少數族群 (ethnic minorities) 的弱勢境遇 (disadvantaged position) 歸因於其它多數者或者跨國性資本利益的運作使然。雖然，

這樣的論述並沒有取得一致性的共識，但是，一項共同性的命題宣稱還存在的，那就是：認為在福利國家的制度設計裡，少數族群必須要同時面對一種雙重性的不利局勢。

亦即，一方面來自於他們自身經濟性與社會性的弱勢地位，藉而促使他們會更加地仰賴政府的福利供給；但是，另一方面國家本身也對這些少數族群抱持著較偏頗、不耐的對待態度。底下，我們就從這樣的命題宣稱出發，藉以進一步地擴大反種族主義觀點的相關內涵。

首先，福利國家的肇造本身一直就充斥著強調「國民結合性」(nationhood) 以及「平等公民權」(the equality of citizenship) 的意識型態。但是，事實顯示出來，並非所有生活在同一個國家轄域內的人，都

被當作公民或是國家的一份子來看待。也就是說，並不是每一個人都享有相同的福利權益——像是出現立法限制移民者本人、家庭或是子孫享有福利權益的資格。至於，移民者自身的膚色、語言與宗教背景往往也會強化了上述的分工態勢。因此，從這樣的角度切入時，福利國家被視為是一種「階級妥協」(class compromise) 的建制設計。更確切的說，亦即，是一種「資本」、「白人」、「男性」、「都會區」以及「組織性勞動階級」之間的搓和 (rapprochement)——但是，它卻是立基於犧牲其它勞動團體利益的前提下。

連帶的，這樣的論述也契合了第二項的命題宣稱。那就是：移民者往往成為廉價勞動力的來源——不管是受僱於資本部門還是

政府部門。或者套用女性主義的論點：少數族群與外來的移民者，也像女性一樣，成為勞動的後備軍，用以即時地填補勞動力的不足（並且是低廉的工資水準）。同時，也因為缺乏較專業的技能、持續性的職業權益保障以及政治上的影響力，致使這些少數族群一旦在經濟衰退蕭條的時候，首當其衝的要面對高水準的失業現象，進而有被遣送回國的可能。

其次，女性主義所持縮減勞動力再生產成本的說詞，也同樣適用在少數族群勞動力的參與上。這是因為：

(一)外籍的勞工並沒有享有與本國勞工相同的福利權益，包括有住宅、失業津貼以及健康照護等等。如此一來，自然降低了勞動成本的負擔。

(二)移民法試圖排除外籍勞工的公民權以及嚴禁定居、攜眷等措施，藉以規避可能的社會成本。

(三)有關外籍勞工的教育與勞動技能訓練，早已在外籍勞工自己國家中完成，顯然，這也節省了勞動力生產的成本。此外，一旦這些勞工屆齡退休，也將會被遣送回國，藉

此又可以省下一筆退休給付的支出。

至於，國家職能之於少數族群勞動力的再生產，也具有催化的作用。比如在一般教育體系中，少數族群往往是低教育者，而在住屋的配給上，少數族群也經常被配以品質較差的國民住宅。換言之，諸此種種的制度措施，所帶來的影響是造成少數族群代間的惡性循環。亦即，這些少數族群會陷入貧窮、被剝削的惡性循環中，並且會延續到下一代的身上，而永無翻身的機會。最後，就福利國家實際的福利方案設計來看，也由於它是立基於「成就取向」(achievement-oriented)。亦即，專門是針對「白人」、「男性」與「持續性且全職的工作」而來的機制設計，如此一來，自然形成了對「黑人」、「女性」與「中斷的且兼職工作型態」等等差別的福利待遇。

是以，從以上的論述當中，我們建構出第一個命題宣稱，那就是：

「福利國家」是已開發「資本主義」國家一種獨特形式的建制設計，藉以在犧牲少數族群（特別是婦女）的權益下，來確保「資本」與「白人」

（特別是男性）的利益。

## 貳、綠色批判觀點之於福利國家的相關解釋

對福利國家持以綠色批判的論述觀點，主要是源自於思考經濟成長以及科層化福利服務所可能帶來的傷害性後果。因此，他們反對福利國家，並且偏愛於宗教、社群與家庭生活等等傳統的建制方式。廣泛地來說，綠色批判是將福利國家界定為一種傳統社會民主政治的政治性建制形式，並且糾纏著工業主義發展的邏輯關係。底下，我們正是從福利國家與工業主義邏輯(the logic of industrialism)以及福利國家作為一種社會控制(social control)，這二項的概念命題出發，藉以建構綠色批判相關的論述觀點。

### 一、福利國家建制與工業主義邏輯

從工業主義的觀點來說，福利國家是一種立基於強調經濟成長之工業秩序底下的一種制度設計。換言之，透過經濟成長的動力，提供了福利國家厚實的財政基礎，藉而調

整分配型態，以便於彌補資本主義體制下經濟發展所造成的不平等後果。不過，對綠色批判來說，所謂經濟永續性成長的論點是站不住腳的。連帶地，綠色批判所反對的並不是國家或社會在滿足經濟成長與物質繁榮職能上的失敗，而是反對過於擴張的發展形態以及發展背後所必須承擔的代價。同時，也正由於這種經濟成長對自然與人類環境的成本與傷害過大（終極來說甚至於是反生產性的），以致於福利國家這種必須仰賴經濟基石的制度設計，將是無法長期持續存在的。

此外，綠色批判也認為福利國家是當代社會之「科技理性」(technological rationality)或「科技官僚」(technocracy)優勢宰制下的一種最主要的制度設計。換言之，福利國家隱涵著監督、控制與社會資本的創造以及不利於人類自身的人性發展。準此，這種卑屈於經濟成長與科技理性宰制底下的福利國家，其相關制度與政策的職能，也是在於秩序(order)的製造以及正確需求形式(the right type of demand)的規範上，藉

以滿足資本主義發展的需要。總之，從綠色批判的觀點來看時，福利國家涵蓋下列幾項內涵：

(一)福利國家是一種試圖將資本主義發展的社會成本，轉嫁到一般大眾身上的制度設計。

(二)福利國家的制度設計雖然被指稱為是用以解決集體大眾的問題與需求，不過，這些的問題需求主要還是回應到市場交易性的財貨服務上。

(三)福利國家的制度設計同時也回應了工業組織資本形式所引發的社會性需求的剩餘生產——像是在資本主義市場機能的運作底下，由於工作壓力引發了精神失常與酗酒行為。

(四)福利國家對於經濟成長與社會服務之間的調和策略，主要是以單一個別國家，而非全球作為思考的界面。尤有進者，甚至於將經濟成長的負作用轉置在第三世界國家的身上，而使全球共同性的社會問題，更加的嚴重與惡化。

## 二、福利國家建制作為一種社會控制

如果是將福利國家的制度設計視為是國家對個人進行社會性的控制，那麼，有關福利國家興起的歷史，同時也就是一種「趨使個人使之無能的專業性工作」(disabling professions)興起的歷史。亦即，「幫助」(helping)與「照護」(caring)等等專業化工作的偽裝底下，對個體的私人生活進行更多的管制。於是，透過各種福利國家專業者的技能知識——像是醫生、社工員、教師、住宅管理者等，剝奪了人們自我抉擇的能力，從而，使他們更加地仰賴國家以及付費、正式的专业團體。

至於發展的結果是：福利國家建制必然成為是「反民主的」(antidemocratic)。這是因為原本應該是由個體或集體大眾共同決定的選擇，如今則是成為專業團體工作的場域——並且他們的專業資格也取得國家的認證以及成為合法的干預。於是像過去生育地點的自我決定、按照自己喜歡的住屋設計以及私塾式的教育方式，如今都必須一一的取

決於國家的決定與監控。同時，透過福利組織的科層化，使得原本立意良善的制度設計，也逐漸受到腐蝕與變質。

總之，即令強調福利國家建制是勞動階級制衡資本獨裁控制的產物，但是發展的結果卻是福利國家本身反而成為對一般人民進行宰制的一種制度設計。因此，綠色批判認為：先進工業社會的衝突與矛盾是無法透過現行的政治設計來加以化解的。至於，社會福利職能要能回應真正的需求，則是唯有在小規模的 (small scale)、協力式的 (co-operative) 以及最原始自我生產與自我管制的生產型態中，才有實現的可能。

是以，從以上的論述當中，我們建構出第二個命題宣稱，那就是：

「福利國家」是已開發「資本主義」國家一種獨特形式的建制設計。即令是在左翼社會民主政治體制底下，它也會隨著非持續的經濟成長邏輯以及疏離性的福利科層形式，而漸漸地敗壞、解體。

## 參、利益團體策略與國家中心取向之於福利國家的相關解釋

底下，我們將從另外不同的微視觀點來處理福利國家發展中的歷史獨特性。在這裡我們試著提出利益團體策略 (interest-group politics) 以及國家中心取向 (state-centered approach) 一種不同的論述觀點。

### 一、利益團體策略的論述觀點

首先要指出來的是：強調利益團體活動對於福利國家出現的重要性的論述觀點，並不在於認為這些利益團體的活動也是日後福利國家發展的重要指導原則。同時，這種利益團體策略也不企圖特別地凸顯出某些獨特性的社會力量或社會運動以作為社會演化的決定因素。然而，相對於前面我們所提及的各種微視觀點的理論詮釋。利益團體策略還是有幾項不同的立論見解：

(一) 它強調政治性過程的重要性，藉以使

得福利國家的相關政策得以形成出現。

(二) 強調現行政治形態對於早期福利國家結構的重要性。

(三) 強調社會與政治力量歷史性的獨特形式，藉而，形塑出福利國家在各個不同國家的發展模態。

再者，即令是採取利益團體策略的論述觀點，但是它們也不認為福利國家發展的過程完全是含混不確定的。於是，利益團體策略本身也提出下列幾項的自我反省：

(一) 利益團體策略認為現有流行的觀點，過於強調福利國家中明確社會性的必要條件 (determining societal prerequisites)。

(二) 利益團體策略也強調要對福利國家建制以及其獨特的歷史條件之間的實質性差異，進行更為詳實的考察。

(三) 認為現行的論述過於凸顯社會 (勞動) 階級作為福利國家發展的重要性，從而忽略了其它潛存的社會力——像是立基於年齡與性別結構的分化模式，以及像是專業性組織、公務人員與退伍軍人組織等等其它的社會團體。

(四) 對於相互抗衡的社會力應該是將它們

擺置在大眾民主政治組織這樣一個新的環境系統中，從事相互的運作與調和。

雖然，利益團體策略的意圖比較是強調程序性的（procedural）與方法論的（methodological），而不是實質性的，並且訴求對歷使性資料更為清楚的詰問與思考，以便於用來指正某些過於概括性的理論觀點。不過，即令如此，利益團體策略還是列舉出幾項具體的指稱，它們是：

（一）經濟與人口變遷會影響到團體資源的結構以及對於福利支出的需求變化。同時，民主政治體制的存在也有助於促進實現這些團體的利益。

（二）新階級以及銀髮團體是福利國家未來發展的焦點對象。

（三）代議民主的政治性程序——像是投票選舉以及政黨競爭模態，對於解釋利益團體的需求變化是重要的。

（四）勞動階級組織會呈現低度發展的態勢。同時，政府公共福利的思考界面，也可能會被其它原是附屬的社會力所取代——像是失業者以及少數族群。

（五）區域性（像是農民）、專業化（像是

醫生）以及商業性（像是私人保險公司）的利益，會對福利立法中若干的具體內容產生決定性的影響。

（六）最後，在福利國家制度設計中，存在著各種不同的利益團體。這其中有的是贊成，有的是反對某種福利政策或措施。同時，這種態度也會隨著團體的專業水準、同一階級不同的組合方式、運作部門的差異性（公部門或私部門）以及時間的改變，而有著不同的聚合反應。

## 二、國家中心取向的論述觀點

國家中心取向也指出來「工業化」（industrialization）、「都市化」（urbanization）、「民主化」（democratization）與「階級利益」（class interest）的重要性——不過他們也認為上述四股力量在實際運作上可能會受到國家本身組織形態的影響。也就是說，福利國家發展的「鉅視因素」與實際出現的社會政策施為，會因為不同國家獨特的組織構造，而有著不同的關係內涵。因此，對於福利國家議題的討論，應該是採取比較歷史性發展的國

家中心取向的論述觀點（state-centered accounts of comparative historical development）。

循著這樣的思路，Douglas Ashford指出說：許多當代福利國家的建制形式，都是政治領導者與行政科層人員長期以來一種複雜且多方妥協折衷後的具現（manifestation）。或者可以將福利國家的發展視為是野心的政客或不切實際的科層人員在諸如敗壞的社會秩序等等的抽象概念以及惟恐社會不安的機制底下，所推動的一項漸進的且統一的過程。而De Swaan也指出來說「社會安全制度並不是組織性勞動階級的成就，也不是資本主義用以安撫勞動階級的產物。事實上，這種強制性、全國性以及集體性的建制設計，主要是來自改革主義的政治家與行政科員的構作。」

不過，將福利國家的制度設計純然視為只是為回應資本的需求或者視為是工業化的產物，這也是偏頗不足的。可能需要的是對「過程」的探討。亦即，詳實的論述什麼樣的社會議題才可能進入政策議程的討論中？什麼樣的政策提案才可能被接納或者為何被



拒絕？以及這些政策如何或者被誰來執行？總之，從這樣的角度來看時，國家中心取向比較是傾向於強調國家能力的養成（the growth of states' competence）。同時，由於國家能力的成長是組織化行政科層形式之一般演化的一個「亞型」（subtype），因此，相當程度上，福利國家的發展也可以視為是資訊處理、溝通與監督等等技術進步下的產物——而這些擴張的技術，使得福利國家的發展得以可能。

此外，國家中心取向同時也強調國家本身學習能力的重要性（the independent importance of the states' learning' capacity）。亦即，利益團體或政黨在社會政策發展中，固然扮演著重要的職能，但是，政策本身的「內蘊過程」——除了決策的考量以外，還包括決策過程中界面更廣的涵攝過程——也是重要的界面之一。當然，政治性學習過程最主要的承擔者還是在公共科層組織身上。最後，我們扼要地歸結出幾項國家中心取向論述的要旨：

（一）國家中心取向批判現有的理論觀點忽略了對政策形成的過程與政策實際執行的討論。

（二）國家中心取向從權力縱橫的角度，來看待相關的福利政策與措施。因此，從早期的「父權、君主體制」到當代的「代議民主政體」，其相關的福利建制，都是出自於政客、公務人員或政黨的構作，藉以用來消弭可能的社會動亂（勞動階級的「急進主義」（radicalism）），或是吸納新興的社會資源（新興社會階級的選票）。

（三）國家中心取向著重在不同福利國家個別獨特歷史性的發展。因此，國家中心取向是比較性歷史的觀點，提出對於福利國家發展若干新的思考界面。像是：

1. 個別福利國家建制的本質——專制主義、帝國主義或其它形式。  
2. 福利服務以及相關改革的本質——功績原則或特殊原則。

3. 國家的本質——聯邦制或單一制。  
4. 在市民社會中，國家權力行使的關係內涵——統合關係或孤立主義。

是以，從以上的論述當中，我們建構出第三個命題宣稱，那就是——

「福利國家」的發展應該是從比較性的以及歷史性的脈絡中，來加以掌握。而有關「福利國家」發展最主要

的來源是「利益團體」的運作、「國家」本身的政治構作以及各種不同的國家組織型態。

## 肆、代結論

本文主要是從「微視面」的觀點（Micro-Perspectives），來重新把梳「福利國家」的概念內涵。行文之中，我們分別提出、「反種族主義」（Anti-Racism）、「綠色批判」（Green Critique）、「利益團體策略」（Interest-Group Politics）以及「國家中心取向」（State-Centered Approach）等等不同觀點的理論陳述。事實上，對照於一般慣用的「鉅視面」的陳述觀點，上述的三項命題宣稱，著實是具有參考反省的價值。

事實上，在新興社會運動中「女性主義」（Feminism）的論點是扮演著相當重要的角色。至於，女性主義之於福利國家的相關論述與批判，請見王順民著：「女性主義觀點對於台灣社會『婦女問題意識』的論述意義」，社會工作學刊第三期：一一七—一四三。

（本文作者為中正大學社會福利研究所博士班研究生）