

## 福利國家理論導讀：

# 「政治經濟學」與「福利國家」

王順民

### 壹、新右派觀點之於福利國家建制的相關解釋

慣常對於社會民主模式 (Social democracy) 最成功的攻訐主要還是來自新右派 (the New Right) 的理論觀點，藉以指陳所謂社會民主模式與福利國家制度二者在「道德上」、「政治上」以及「經濟自由上」的矛盾與不相一致的地方。(注) 至於，新右派之所以對福利國家採取敵視的態度，主要是認為：

一、福利國家在資源配置上的行政管理與科層運作，是比市場的機能運作略遜一籌。

二、福利國家的福利供給本身涵攝著某種道德性的厭惡與預設，像是搭便車 (free rider) 等等。

三、福利國家否定了福利消費者的選擇權。

四、雖然，匯集了各種的福利資源，但是，福利國家建制對於消滅貧窮以及根除機會發展不公義的努力，仍然還是失敗的。

總之，對照工業主義邏輯、現代化理論以及左派社會民主模式的論點，新右派認為當前先進資本主義之社會、經濟與政治問題的根源，並不在於市場失敗，而是在於由福利國家所制定的「市場干擾政策」(market-usurping policies) 的不當。此外，新右派仍然採行 Adam Smith 自由市場的觀點——一種對國家干預主義的批判以及要求干預最少的政府組織形態 (a small government)。同時，

主張透過市場經濟的機制來確保個人與社會福祉的「最適性」(optimum)以及個體的自由(liberty)。如此一來，所謂左翼社會民主模式或者福利國家的建制設計都應該予以撤除廢棄，因為這一種的制度設計都會妨礙到自由資本主義的運作。

最後，回應七〇年代先進資本主義一連串的社會、政治問題，新右派也歸結出以下若干的論證命題：

一、福利國家建制是「非經濟性」(uneconomic)：亦即，福利國家被視為是替代了市場的運作法則，進而，打擊投資與勞動的誘因。

二、福利國家建制是「非生產性的」(unproductive)：福利國家被視為是助長了政府科層組織的擴張，同時，使勞動資本與人力資源從私人經濟部門溢流出來。至於，這種壟斷式的國家供給模式，也使得在公部門勞工的福利訴求有隨著通貨膨脹而調整的傾向。

三、福利國家建制是「沒有效率的」(inefficient)：福利國家蘊攝壟斷式的福利供給以及與少數特定群體之間的「恩給關係」(sponsorship)。如此一來，容易形成沒有效率的服務輸送。同時，這種福利輸送體系也會破壞市場經濟的運作法則，並且被設計用來適應某些組織性生產者的特定利益。最後，通常隨著政府對社會日常生活場域的擴張，而其政策失敗的下場，也不斷地出現。

四、福利國家建制是「沒有效用的」(ineffective)：雖然福利國家本身攬括龐大的福利資源，但是，其相關的措施作為還是未能

消弭貧窮與剝奪。連帶地，再加上傳統社群與家族支持網絡的瓦解，致使社會上的弱勢人口群更易陷於依賴的循環中(cycle of dependence)，而使其處境更加地惡化。

五、福利國家建制是「專制的」(despotic)：福利國家發展的結果往往是出現過於自大專橫的組織形式(an overweening state)——亦即，對個人進行各種形式的社會控制。同時，受到傷害的往往也都是社會的弱勢人口。然而，諷刺的是福利國家當初所標舉的卻是要扶助該一社會弱勢人口群。

六、福利國家建制是「對自由的否定」(a denial of freedom)：種種福利國家強制性的服務供給模式，否決了人們在福利部門中自由選擇的機會。同時，這種高額、累進式的賦稅，也被形容是「霸道的」(confiscatory)。

針對以上的論述，我們建構出福利國家理論的第一個命題宣稱，它是：

「福利國家」是立基於對自由市場社會之福利、自由極大化原則的戕害而來的一種構想拙劣與不合乎人性的建制設計。並且它與保有自由、公義與長期真正福祉的理念是不相一致的。

## 貳、傳統馬克思主義觀點之於福利國家

### 建制的相關解釋

對於社會民主模式的另外一種批判則是來自馬克思主義與新馬克思主義的分析觀點。不過，馬克思主義對於福利國家與福利資本主義的分析見解卻與上述新右派有著若干共通的地方。這主要還是導因於馬克思本人對於《資本論》所進行的古典政治經濟學的分析方式。因此，即令是當代的馬克思主義，還是會採納新右派對於福利資本主義的若干分析界面——當然，這二者在詮釋上以及推論上自然還是各不相同的。不過，它們二者共同的想法至少都是認為：傳統社會民主模式對於福利資本主義的分析論點是站不住腳的。

基本上，馬克思主要的論點在於指出：只要是在資本主義體制下，相關政府之福利供給的功能與管理仍然還是隸屬於資本主義國家建制的一部分。這是因為，其基本的關懷旨趣還是在於資本主義社會關係的維持與再生產。或者，更確切地說，種種福利國家相關的制度措施都是在於確保勞動力的生產與再生產的職能，藉以達到資本積累的終極目的。是以，為一般大眾利益設想的普及性的福利國家建制勢必會與強調資本積累的運作邏輯相互予盾衝突。不過，新興的馬克思主義者，則是已經將其注意的焦點轉向資本主義社會的疏離現象與文化性的後果。誠如 Marcuse 在《單向度的人》(One Dimensional Man) 一書中所提及的：組織性資本主義已經成爲一種

完全管制的體系 (a system of total administration)，而處於其中的勞動階級將會隨著社會的革命性變革被犧牲、吞沒。因此，在資本主義體制中對於勞動階級的福利供給並不是用來作爲逐步邁向社會主義建制的手段，相反地，它是使勞動階級更形地「被宰制」、「去道德化」(demoralize) 以及「去激進化」(deradicalize)。

最後，新馬克思主義對於國家的論述也已經與正統的馬克思主義有很大的不同。至於，這些的差異包括有：

一、認爲國家本身享有來自資本階級的相對自主性 (relative autonomy)。因此，國家的作爲也可能會與某特定的資本保持若干的距離 (distance)。

二、福利國家在滿足資本積累的一般性需求以外，也必須爲獲致其它非統治階級利益的政治性順從，而付出若干的經濟性代價。

三、國家本身並不是單一和諧的總體，而是透過分工而使資本主義社會爲多樣化與相互對立、矛盾。

## 參、新馬克思主義觀點之於福利國家

### 建制的相關解釋

基本上，新馬克思主義還是視各種福利國家的社會供給，是用來適應資本（家）的發展，而不是用來滿足勞動階級真正的需求。或者說其主要的用意是在於透過各種的制度設計來管制資本主義，並且使勞動階級紀律化，而非是想減輕勞動階級的社會性困境。換

言之，社會政策成爲一項化解可能淪爲社會主義建制的解困良劑 (antidote)。

其次，從相關社會福利政權的迭替，也據實地反映出資本積累需求型態上的變化。這其中包括有：

一、從一個廣泛性到特定性的勞動剝削。亦即，要求一個更健康、溫順、有紀律與受教育的勞工。

二、出現男性與女性勞動區隔的市場需求。其中，男性勞工被安置在帝國資本主義國家向外擴張的行列中，至於，女性勞工則是填補男性勞工所遺留下來的工業生產行列。

三、大量生產與科學化管理的興起。

再者，由於福利國家的社會安全基金大都是採取累退性的 (regressive)，同時，它也與稅基擴大與否有關聯。因此，終極來看，勞動階級等等的社會弱勢團體，不見得是最能獲得實質受益的人口群。此外，福利國家本身強制性的管制方式也會剝奪勞動階級對於個人福自自我管理的機會——而這種福利服務的形式已經被形容是「科層官僚式的」(bureaucratic)以及「反民主式的」(anti-democratic)。連帶地，各種不同的社會立法也進一步地強化國家對於個別市民日常生活領域的侵犯權力，並且提升了國家的監督與裁量的權力。最後，在保障每一社會成員最低水準福利供給的趨勢潮流底下，新馬克思主義指陳出來：福利國家將會趨使勞動階級有著更爲激烈、惡質性的經濟與政治變遷。

最後，針對以上的論述，我們建構出福利國家理論的第二個命

題宣稱，它是：

「福利國家」是已開發「資本主義」國家一種特殊形式的建制設計。其職能在於獲致一個長期性的環境，藉以確保資本持續性的積累。

底下，我們扼要地針對以上的論述，提出進一步的補充。

首先，有許多的論者都指出：欲圖將馬克思主義對於福利國家的論述觀點，予以操作化 (operationalize)，無疑地會是一項艱難的工程。不過，即令如此，各種經驗事實相當程度上還是支持新馬克思主義的「社會控制說」。這是因爲：福利國家各種的措施作爲，還是相當地強制、專橫。至於，各種福利供給的標準，也並不是以滿足福利接受者的需求作爲最終依歸，而是以不危及到勞動市場的運行作爲準則。此外，福利科層本身也的確是擁有相當大的裁量、審查以及管理的權限。最後，早期勞動階級對於福利國家福利供給模式所採取的敵視態度，也可以用來支持新馬克思主義的『社會控制說』。這是因爲勞動階級惟恐這些的制度措施將會取代以往勞動階級自我管理的形式——並且新的形式也是以資本(家)利益爲主。事實上，更進一步的經驗性資料也指出來許多早期的社會工作與公共健康措施，其直接關懷的還是要求一個有智識、溫順的、自我節制的以及苦幹型的勞動者。也就是說，各種的福利立法都是以

勞動中的再生產以及資本的積累作為主要的目的，連帶地最嚴厲的懲罰自然往往是加諸在那些無法再教育以及持續性失業者的身上。

不過，即令是存在著佐證、支持性的經驗事實，但是，對新馬克思主義來說，還是有幾項不可迴避的批判：

首先，新馬克思主義將福利國家的成長立基於資產階級的利益考量，顯然，這種論調也是過於武斷，而無法獲得支持。不可否認的，早期的福利國家設計是有反制社會民主以及反工會的意圖。然而，隨著自由改革政權的建立，使得政府相關的措施也必須反映並且要滿足新興勞動階級選民的需求——因為唯有這麼做，執政黨才能繼續贏得選舉與執政的機會。同樣地，即令早期的制度設計充斥著強制與訓誡的色彩，但是，福利國家對於改善多數勞動階級的基生活條件卻是一項不爭的事實。連帶地，政府的福利科層似乎也並不是那麼地敵視勞工——當然，那是相較於資方管理階層而言的。至於，相關的福利政策固然也是以社會保險而非是公共救助作為推論的基石，但是，市民公共福利的權益卻也能夠獲得某種程度的保障。事實上，即令是社會保險的政策措施，但它也可以紓緩市場機能對於勞動階級的箝制影響——一種必須要返回勞動市場（因為不這麼做的話會沒飯吃），去面對可能勞動力失敗（失業）的壓力（the disutility of labour）。最後，立基於一般稅收的各種措施計畫，也是具有某種程度的所得再分配效果。

至於，代議民主政治與福利國家的建制設計，對於勞動階級而言，也可以作為是從事政治性聯盟或「去激進化」（de-radicaliza-

tion）之機制設計的一部分。此外，有關福利擴張所可能引發的財政危機，事實上，應該是要追溯到公共福利體系的肇因。這是因為早期公共救助體系不斷上升的成本負擔，是加速福利國家變革的主要因素之一。也就是說，是成本支出的遽增刺激了福利國家的擴張，因此，新馬克思主義的論述顯然有倒果為因的嫌疑。最後，對於勞動階級的定位，也是新馬克思主義必須要重新思考的。這裡面包括有勞動階級本身消費性職能所蘊涵的重要性，以及福利國家各種社會性立法反而強化了勞動階級的抗爭力量，進而，可能會侵蝕資本主義經濟的基礎。

## 肆、福利國家理論的另一種解釋

事實上，隨著先進資本主義在經濟結構與資本積累的一連串鉅變，使得企圖在資本主義（右派）與社會民主模式（左派）之間取得調和的努力，已經是不太可能了。連帶地，從這樣的觀點切進來時，福利國家的建制設計可以被視為是面對一種「結構性解組的過程」（a structural disintegration process）。也就是說，不能再以傳統經濟或財政危機的論旨，或是政治性的論旨——強調新保守主義精英份子與意識型態，來拆解福利國家。

基本上，凱因斯式的福利國家可以視為是組織性資本主義盛行的時期。這一時期主要是立基於大量生產與準專業勞工的經濟性優勢（the economic dominance）。同時，大規模的資本與勞動的集中化組織以及國家在社會、經濟角色的干預職能也都被涵攝在這一個

時期裡。不過，隨著政治、經濟與社會性的壓力，使得上述的建制設計有朝向解組性資本主義發展的趨勢。繼而，使得傳統的福利國家建制逐漸地衰微沒落。同時，這種解組性資本主義的來臨，也宣告了「公民福利國家」的結束（the end of the citizens welfare state）——這是一種立基於充分就業與福利權利的前提。總之，對解組性的資本主義來說，可能隱涵著下列幾種的特徵：

一、勞動力的分崩離析（de-massification of the work-force）：在解組性資本主義體制裡，出現勞動階級彼此生活機運相互分歧、對立的現象。特別是當勞動階級被進一步地區隔時——亦即，專技勞工與其它非專技、次級產業勞工之間的區隔。如此一來，使得後者必須亟待仰賴國家的移轉性給付與福利服務。但是，對前者來說，則沒有理由（或者根本不想）要繼續接受這種次等的福利服務。

二、艱難時期的自利行為（self-interest in 'hard times'）：福利國家建制原本就是經濟成長、充分就業之承平時期的（good times）的產物。因此，隨著經濟發展的困頓、停滯，這種福利國家的經濟危機，將會產生個人主義式的政治性態度與趨向，進而，轉化成為福利國家的政治危機。

三、對福利國家信心的式微（declining faith in the state）：顯然，對於政府執行公共財能力的信心，將會隨著中產階級政府科層人員自我利益的強化以及没有效率的組織運作，而喪失一般大眾對它的支持。

四、中產階級對福利國家福利服務的叛離（middle-class detachment from the welfare state）：通常中產階級一直都是福利國家制度設計主要的受益對象，因為往往他們可以接受到較高的教育、年金保障以及就業的機會。然而，中產階級愈是安定與順境，那麼，背離福利國家集體性之福利供給模式的可能性就愈大。亦即，愈有可能會去尋找個別性的福利消費市場（private market alternatives）。換言之，這一群中產階級對非階級性、非再分配性的議題，會投以更多的政治性關懷，不過，對於強調社會安全以及分配正義與整合的傳統性議題，則會顯得較不關心。

事實上，更為細膩的論述，則是由 Jürgen Habermas 提出來的。Habermas 在七〇年代初期的寫作中就已經指出來：在組織性資本主義體制裡，原本只是地方、經濟性的危機，已經擴及成為政治、行政科層的危機。當然，國家還是必須為獲致一個成功的資本積累過程，而必須進行干預——這其中也包括要獲致一般大眾的認同與支持（合法性）。於是，在不同利益團體相互對立衝突的需求之下，國家會逐漸地喪失其中立的角色。也就是說出現國家干預更形地特定性（particularistic）與没有效用（ineffective）的趨勢。最後，所謂福利國家「理性危機」（rationality crisis）將會轉向成一種「合法性危機」（legitimation crisis）——也就是說，國家喪失了一般大眾對其本身各種作為的支持。

此外，就個人層次而言，也可以表述為一種「動機危機」（motivational crisis）——亦即，個人動機的機制不再是立基於資本



主義經濟發展所要求的「占有性的個人主義」(possessive individualism)。至於，最終的解決方法不是藉由組織性資本主義的轉化(transformation)，就是要在一個完全管制(total administration)的制度設計內，對個人進行密集性的監控與操縱。(按：更進一步的論述請見王順民編譯「批判理論與福利意識形態——Habermas觀點的討論」，社區發展第六十三期第七十五至八十二項)

最後，針對以上的論述，我們建構出福利國家理論的第三個命題宣稱，它是，

「資本主義」、「社會民主模式」以及「福利國家」建制之間的調和，可以表述為是「組織性」資本主義發展上的式微與困頓。

## 伍、代結論：福利國家論述的不同選擇

有關資本主義、社會民主模式與福利國家建制之間的關係內涵，應該是要與時俱變的。而本文正是奠基於過去論述的基礎上——包括有古典政治經濟學、傳統馬克思主義、工業主義邏輯、現代化理論、左翼社會民主理論以及權力資源模式等觀點——進一步來探討福利國家的概念意涵。因此，我們特稱為是一種「新政治經濟

學」的論述觀點。至於，通篇來看，我們主要是列舉新右派、新馬克思主義以及後馬克思主義等的觀點，來思考福利國家相關的議題討論。進而，建構出福利國家理論可能實有的命題宣稱。以下，我們就以上述三項的命題宣稱作為本文的結語——事實上，這也埋下進一步討論的基礎。

一、福利國家是建基在對於自由市場社會之福利與自由極大化原則之迫害而來的一種構想拙劣、不合乎人性的建制設計。並且它與保有自由、公義與長期真正福祉的理念是不相一致的。

二、福利國家是已開發資本主義國家一種特殊形式的建制設計。其職能在於獲致一個長期性的環境，藉以確保資本持續性的積累。

三、資本主義、社會民主模式以及福利國家建制之間的調和，可以表述為是「組織性」資本主義發展上的式微與困頓。

〔注：在本文裡，「社會民主模式」一詞係指在已開發的資本主義經濟體系裡，基於工會利益集結的改革訴求，所致力推動的各種政治運動、意識型態與實際作為。而這些努力的目的在於追求更大的「公平」(fairness)與「平等」(equity)。〕

(本文作者為中正大學社會福利研究所博士研究生)