

# 三種福利國家的理論觀點： 保守的、自由的與新馬克思主義的

王順民譯

## 前言

本文原文的標題是：「Three Theories of the Welfare State: Conservative, Liberal and Neo-Marxist」。文章是採取「譯述」的方式來陳述相關的內容旨趣。

在這篇文章中，作者主要是以二條主線來舖陳文章的結構。第一是：我們想要追求什麼形式的國家建制？作者針對這個議題，分別從「保守論的」、「自由論的」與「新馬克思主義的」角度來說明它們個別對國家（政府部門）與經濟部門之間互動內涵的詮釋。因此，我們會看到各家學派對於「資本主義體制」的國家建制進行不同著重點的精彩對話。通篇看來，作者論述的重心是放在對「新馬克思主義」觀點的說明。第二、則是作者分別說明上述三種觀點對於現行福利國家的機制設計——主要是以政府行政單位之社工員為主——的不同認知。

## 保守觀點的論述

任何有關福利國家理論的建構，都必須回答 Claus Offe 所提出的二個基本問題：首先是，我們想要追求什麼形式的社會或國家建制——同時這些建制必須是可行的。第二個問題則是，我們如何設計出一種機制以執行上述的目標。

明顯地，當第二個問題被有效地回答時，也同時提供了第一個問題的解答。換言之，只有當理論可以對人們實際生活的運作提供可行的答案時，理論本身才是適切的。

首先，我們先介紹一位雷根政府時期的社會理論家：George Gilder。

他認為一種可被期待的社會或國家的建制形式應該是單純的。他說道：

「資本主義可以回答 Offe 的二個問題。因為在資本主義體制內，人們主要是基於利他性的以及理解他人的需求來進行人際間的互動。也就是說，是以公平、負責的人性信念來主導社會的運作。」

顯然，Gilder 是主張自由經濟市場的觀點。連帶地，Gilder 也指出在福利國家建制中對人性可能造成的戕害。Gilder 他說道：

「一個強調以需求導向政策為主的國家建制，政府科層體制勢必要擴張，以滿足各種不同的福利需求。但是，這同時也會加重一般人的稅賦負擔。因此，這種「重稅制」的國家建制，一方面阻礙了工業的進展，另一方面也增益了人們的福利依賴。如此一來，想要創造一個集體共同的安全體系將會是不可能的，進而，使人們利他性的原始慾念也受到打擊。」

明顯地，從以上的論述，我們可以看出 Gilder 「社會達爾文式」的論點。亦即，Gilder 認為：相對於集體主義 (collectivism) 來說，在資本主義體制裏，是可以創造出經濟上的繁榮以及社會的安定。相反地，在集體主義式的政府建制中，則會使人們「利他」的稟賦 (gift) 受到戕害。

總之，Gilder 回答 Offe 所提出的第一個問題，亦即，以資本主義的機制設計來建構一個「良善的社會」(good society)。連帶地，他和 Charles Murray 也指出國家所提供的福利措施會對人類行為產生負面的影響效應。比如，Gilder 就說到：

「真正的貧窮應該是一種心理的狀態 (state of mind)，而非是一種經濟的狀況 (state of income)。因為政府對窮人所提供的救濟津貼會腐蝕這些人的意志。因此，一九六四年對『對貧窮作戰』(the War on Poverty) 所帶給我們的教訓是：實際上不斷出現的家庭解組現象，已經說

明了：由於人們的福利依賴所造成的傷害。」

這方面，Murray 也指出：

「對那些人所提供的福利，勢必會危及到一般勤勞者的利益，進而，使他們的生活品質變壞。同時，這一部份的福利損失也是無法用金錢來彌補的。」

總之，Gilder 與 Murray 都指出福利國家的干預所帶來的負面效應是：會造成窮人們的福利依賴與社會對他們的漠視。當然，他們二人觀點的背後也隱涵著：福利國家的勞工並不會關心窮人的真實境況。這是因為在福利國家的建制中，人們並不需要去學習嚴格的紀律，以作為勞動生產的條件，而是他們知道他們一定會被安排到工作，而不需要賣力地去做好它，以免被解僱。

因此，對於像 Gilder 與 Murray 這一類的保守主義者來說，在他們的眼中，社員工就是集體主義式的漠視與慈善式的懶散的化身。這是一方面，他們為人們提供了簡易而不需要專門訓練的工作，同時，他們也支持這樣的假象：有酬的工作應該被要求對一般人提供。總之，社員工在保守論者的眼中就是一羣愚蠢的人。

然而，在接受 Gilder 等人對於資本主義與國家的觀點以前，我們必須考察他們論點中對於 Offe 所提出的第二個問題的解答：我們如何創造一個「良善的社會」？以及某些特別的目標是如何被完成？

Gilder 與 Murray 都主張回歸到自由市場體制（強調供給面），他們同時希望能免除營業的賦稅，以便於資本主義企業的運作邏輯得以順利地運轉。而在他們以男性為中心的宇宙觀中，男人是可以透過自我創造的能力以及與超越性存有（transcendent being）的親近性，來改造拯救世界。也就是說，人類（男人）可以不必受政府干預的束縛。當然，這裏，Gilder 所指稱的男人就是指那一羣資本家或者企業的領導人。

連帶地，順著 Gilder 與 Murray 的思路來看，那麼，那些的窮人或無專業技能的年輕人去是如何在社會中生存自處。這裏，Murray 提出一些的回答。他說：

「年輕人可以從事報酬低的工作，這是因為他們了解到：以他們目前的技能是無法享有高薪的。也就是說，在若干年後，當他們掌握到適當的時機或者

具備較專業的技能時，他們自然就可以晉昇到高所得的階級中。同時，這種可預期的結果，是可適用於多數人身上，而非僅少數的秀異份子上。」

最後，我們將從某些客觀的事實，來質疑 Gilder 的見解：

1. 事實上，九〇年代政府最大的補貼並不是對窮人，而是對公債融資信用亦即，是對資本家的補助。

2. 因此，國家與資本主義經濟之間的關係並非像 Gilder 所預期的，而是更為錯綜複雜。

3. 也就是說，我們必須重新思考另外可行的與動態的詮釋論點，以用來回答：

a 國家政府部門與經濟體係之間是如何的互動？

b 透過何種機制設計，以有效地達成我們追求的目標。

### 自由觀點的論述

首先，自由觀點論者對於國家角色與經濟部門之間關係的討論，是介於保守派（右派）與左派之間。比如像 Joseph Schumpeter（經濟學家）與 David Easton（政治學家）等自由論者，都認為從四〇年代以後，國家角色的定位事實上是扮演著社會部門與經濟部門之間一種調和性的功能（mediating function）。因此，國家建制本身是超越上述社會力與經濟力之上的。同時，國家也在試圖矯正經濟衝突與維繫社會安定的動態過程中，不斷地壯大、擴張起來。

但是，過去二十年來政治經濟學的發展事實，顯然也凸顯了自由論者可能存在的理論缺失。因為，自由論者無法對公共服務科層的擴張以及國家機器介入經濟部門等現象提出答案。相反地，自由論者是將社會福利以及它的運作採以自由意志的、自願性的詮釋觀點。比如，Neil Gilbert 就說到：

「雖然，安全與平等是社會市場二項基本的目標，但是，為了達到社會的均衡與調和各種對立的價值，我們就必須對安全與平等加以設限。換言之，在一個混合的經濟體係裏，必須針對各種相互抗衡的力量，透過社會市場的機制設計以維繫一個動態性的均衡態勢。因此，安全網絡（safety net）的大小以及再分配的程度自然就成為必要的設限。」

是以，在Gilbert的認知中，爲了維持一個動態的平衡，國家（政府部門）被賦予特殊的自主性與裁量權，用以決定整個社會安全網絡的大小程度。

最後，我們將從某些客觀的事實，來質疑Gilbert觀點：·  
1. 事實上，Gilbert並沒有考慮到當政府部門（行政官員）在作決策時，可能還是會受到很多因素的干擾。

2. 再者，Gilbert也過於膨脹政府部門（社員工）的自主性與裁量權。無形之中，給予他們太多的責任與譴責。比如說，隨著貧窮現象的深化與強化，此時，社員工對於改善案主情境——包括社會整合與社會控制的能力自然降低得多。連帶地，這也意味著：社員工對其工作、決策影響力的萎微。

## 新馬克思主義觀點的論述

### 有關新馬克思主義論點的概述

首先，我們先對上述保守觀點以及自由觀點論述的內在缺失，作扼要的摘述：

1. 自由論者無法對政府部門與經濟部門之間的互動關聯，提出解釋。這包括二方面：一是政府部門介入經濟部門；二是資本主義經濟勢力對於國家政府部門可能的影響。

2. 保守論者則是無法說明國家對社會、經濟事務干預的必要性。

換言之，上述二者的論點都無法回答Offe的問題，因此，自然無法在二十世紀資本主義的體制中，發展出一種有效的國家建制的模型（model of state）。

但是，James O'Connor 在『國家機器的財政危機』（The Fiscal Crisis of The State）一書中有了概念上的突破。以下，我們將會詳細地論述 O'Connor 所提出的模型觀點。

基本上，O'Connor 在概念上的突破是從一種超乎社會的與經濟的角度來看資本主義體制的運作情形。不同於傳統上對於國家機器所作的功能性觀點分析。O'Connor 指出國家機器必須同時執行二種相互矛盾的職能：『資本積累』（accumulation）與『正當性』（legitimation）。其中，前者的

功能是在資本投資與經濟發展的過程中；而後者則是著眼於由資本主義經濟擴張過程中所產生的社會性負面影響。舉例來說，美國聯邦政府的財政支出就是對於『資本積累』與『正當性』之間「推—拉」的權衡考量。亦即，一方面國家機器必須對企業家提供投資生產的實質保障；但是，另一方面國家機器又必須對上述經濟發展所產生的負面效應，比如犯罪、吸毒等作矯治，以維持社會的和諧。

當然，當國家在執行這兩種相互矛盾的職能時，又勢必牽涉到經費支出的問題：分別包括社會資本（social capital）與社會費用（social expenses）兩種。其中，在『社會資本』的項目中，政府部門可能是以直接方式像融資信用貸款、各種公共計畫來刺激資本家的投資信心（這一部份的費用支出 O'Connor 稱爲「社會投資」（social investment）），但是，也可能是用間接的方式，像是培訓自由市場所需要的勞動技能或者是對失業人口提供失業津貼等（這一部份的費用支出 O'Connor 稱爲「社會消費」（social consumption））。總之，歸屬於社會資本的項目，基本上，直接或者間接地都是有利於資本家的利潤追求（資本積累）。

然而，在『社會費用』項目裏，該項支出主要是用於社會上的非勞動的弱勢人口羣身上。也就是說，該項福利供給的目的並不是爲了未來勞動力的投資，而是爲了維持、確保社會的和諧。比如對吸毒者的矯治治療或是對殘障者的復健服務等等的社會性支出，可能在直接或間接上都不是爲了資本的積累，而是爲了減低整個社會受傷害的危險。因此，從這個角度來看，爲了整個社會長期性的穩定，該項社會費用的支出還是必要的。（然而，這種安定環境的追求何嘗不是有利於資本家的『企業信心』，請見下文）

不過對於有關『社會資本』與『社會費用』的劃分，我們要注意的是，上述任何一種的經費支出都可能同時具備社會資本與資本費用雙重的社會性格，而無法明確地歸屬到某一個項目上。

事實上，以上的論述，我們也可以從不同的角度來想。比如說，如果是從財政支出的觀點來看時，所涉及的是國家如何透過公共計畫或公共服務等量化支出的過程（quantitative processes）來說明國家機器是如何爲資本

家營造一個最適的投資環境。然而，我們也可以從國家機器的「社會性」作為，來說明不必然所有政府的施為，都一定是為了資本的積累。換言之，國家機器這種「質化性」的作為 (qualitative activities) 其目的也是想將資源予以「社會化」(socialize)，以彌補過度的『資本積累』。而這個過程 O'Connor 稱為『社會再生產』(social reproduction)。

最後，O'Connor 也指出，福利國家也會隨著上述『資本積累』與『正當性』不斷擴大的矛盾中，來發展相關的方案計畫。以 O'Connor 的論點來說，這些的方案計畫是被視為是對「階級鬭爭」動態過程所做的一種回應。不過，在這裏 O'Connor 所指涉的「階級鬭爭」並不純然是優勢者(資本家)與弱勢者(勞動階級)之間的抗衡，而是國家機器在執行『資本積累』與『正當性』的職能時的一種「推—拉」的動態過程。當然，這同時也代表著不同利益團體(包括社會部門、經濟部門)對政府部門的政策、施為所做的訴求與回應。因此，這種階級鬭爭一方面可以透過擴張與重構的整合來提昇公共服務的『正當性』；另一方面也可以鼓舞私人資本的積累。換言之，階級鬭爭將有助於另外一次的『資本積累』與『正當性』。

總之，國家機器在『資本積累』與『正當性』職能的展現過程中，它的本質就是衝突成性的 (conflict-laden)。最明顯的例子就是當國家機器透過『社會費用』的資源配置，來對弱勢者提供公共救助時，直接的功能是有助於社會的和諧，但是該項公共費用的花費，勢必會使資本家的利潤追求以及國家的稅收能力減少，而導致整體國家的貧窮。同樣地，如果國家機器只是一味地儘力想要為資本家創造一個有利的投資環境，比如：降低薪資、提供廉價的勞力與縮減勞動工人的基本需求，那麼，這又將會危及到整個社會的安定和諧。

### 國家機器之資本積累——正當性職能的矛盾

歸結以上的論述，我們得出：國家機器必須同時執行『資本積累』與『正當性』二種相互矛盾的職能。同時，藉由這兩種矛盾職能的展現，也彰顯了經濟性範疇與社會性範疇之間的緊張、對立。因此，我們看出：一方面國家機器必須去創造有利於資本家利潤追求的投資環境，這一部份是強調私人部門 (private sector) 的運作機能 (『資本積累』)；但是，另一方面國家機

器也同時必須對社會上的邊緣或者弱勢團體提供公共部門 (public sector) 的救助服務，藉以維持國家在政治上的合法性以及創造一個資本家所期望的安定環境 (『正當性』)。當然，如果從政府財政支出的角度來看，這種「『推』(係指政府對於「企業信心」與保障資本家利益的公共性支出)；與「『拉』(係指政府對於其它的勞動弱勢團體所提供的最低保障服務的公共性支出)之間的互動內涵，說明了政府的干預既可能是有助於資本主義的擴張，但是，同時也會妨害到資本主義的發展，因為對弱勢團體所提供的福利服務往往背離了資本主義的利潤可計算性 (profitability) 原則。

### 民主國家建制與資本主義經濟體係之間的矛盾

當然，在這裏我們也無法迴避新馬克思主義論者對於國家與經濟部門之間關係的討論。首先，我們先引用 Fred Block 的一段話：

「那些累積資本財貨的人，並不自覺他們是資本家，通常，他們也不會察覺到在一個變動的環境中，需要設計新的社會秩序機制。但是，這一類問題對政府行政官員來說，却是必須去面對的思考。因為，行政官員權力的基礎主要是來自於政治、經濟秩序上的穩定。因此，一旦，環境有所變異，他們自然必須尋找新的機制。」

順著這樣的思路，我們也可以提出一個外衍性的問題：當政府部門或者行政官員與經濟部門之間的關係是超然自主的，那麼，國家作為的目標又是什麼？對於這樣的疑問，Block 提出的回答是說：上述的情形是不可能出現的。因為社會裏存在著某種『結構性機制』，以致於不管資本家是否直接或明顯地干預政府部門，政府部門都必須對資本家的利益提供服務、保障。

Block 的回答是說得通的，這是因為：

1. 一個國家的財政能力是必須仰賴經濟部門的富足與否；
2. 一旦經濟部門活動有明顯的衰微時，比如：失業、財貨短缺等，那麼，社會大眾對於國家領導者的支持也會急劇下降。這方面，八〇年代美國卡特政府與九〇年代布希政府均遭受經濟蕭條困盾，所帶來的人民對他們的不信任。

在這裏，我們要說明的是，Block 透過對企業投資決策的分析，以避開類似極左派的『工具論』觀點 (instrumentalism)：強調國家所有的決策

都是在政經的「共犯結構」下進行的。顯然，在 Block 看來，最具關鍵性的概念應該是『企業信心』(business confidence)。它是指資本家對於一般政經氣候主觀的評價，包括：社會是否安定？勞資對立是否嚴重？是否提高稅賦？政府部門是否干預企業的自由？

比如說，八〇年代法國密特朗社會主義政府就是過於低估上述『企業信心』的政治性意義。因此，在其相關經濟與社會改革的政綱中，密特朗政府主張增加稅賦與擴大國營企業。如此一來，造成國內企業資本的出走與投資的低迷。連帶地，也導致了通貨膨脹率與失業率的急遽增加。總之，這裏要告訴我們的是：任何一項政府的改革一旦自外於經濟部門而獨自運作時，勢必都會窒礙難行。

最後，有關新馬克思主義者對於資本主義體制的論述，有幾點是必須提到的：

1. 在私人的經濟部門裏，資產者與無產者之間的爭論，已經隨著福利國家的擴張，將其焦點由過去的工資、勞動條件與工會締結權擴充為健康權、居住權、受教權與職業訓練等等訴求。

2. 隨著資本主義的擴充發展，它不僅提昇了生產的層級，也產生了前所未有的有組織性的以及可以與資本家相互抗衡的勞工聯盟。

3. 換言之，工會已經成為相對於『企業信心』的另外一種制衡的力量，而迫使政府部門必須正視他們的存在。進而，在對國家角色的擴張上、對經濟部門的管制上與公共服務的擴充上，勞動階級皆扮演著舉足輕重的地位。

總之，隨著資本主義在本質上與方向上的改變，而強調國家政府部門干預(State intervention)的必要性，比如：採取貿易保護主義或是對工人技能的再訓練。但是，另一方面，也迫使福利國家必須為這種擴充性的干預，而為勞動階級提供若干的福利性措施。比如：對女性勞動人口提供小孩津貼補助，或對失業人口提供就業服務訓練等。

### 為什麼各種利益團體都要向國家(State)靠攏

在回答 Offe 所提出的第一個問題時，Offe 自己提到：資本主義體制內存在著一個內在性的矛盾，而使得資本主義體制無法成爲是一種可行的國家建

制的形式。這是因爲資本主義體系內有著一種周期性的動態：亦即，開始時是先對一個新市場的投資，而後隨著該市場財貨服務的飽和，又必須轉投資到其它新的市場。如此不斷循環的周期勢必會產生長期性的社會、經濟性問題。進而，持續性地威脅到資本主義體制作爲國家建制形式的能力與可能性。

連帶地，隨著資本的移轉性投資，政府部門勢必要處理新貿易地區的就業與消費問題。但是，政府部門也同時必須解決那些被廢棄的、落後的與受自然條件限制的地區的社會、經濟問題。

此外，某些社會現象也會伴隨著資本主義經濟發展而出現，比如像是單親家庭、雙薪工作家庭以及孤苦無依的老人等等，而成爲社會性的共同議題。換言之，這些不同議題背後反映出來的意義是：這些人的需求已經無法以自願性的或者個人性的力量來解決、滿足。從而，兼具各種形式的福利制度與掌控龐大稅收的「國家機器」，自然就成爲各種利益團體靠攏的對象了。

總之，資本主義後期的發展，迫使了國家機器的干預成爲一種必要的惡——即令人們想要回歸到過去傳統的家庭形態時，但是客觀的情境已經不復存在了。同時，隨著在資本主義體制所產生的經濟性與社會性的壓力，也使得如何維繫企業信心以及如何滿足勞動階級的個別性需求，成爲了首當其衝的問題意識。

### 新馬克思主義論者對政府部門各種福利方案的詮釋觀點

綜合以上的論述，基本上，新馬克思主義者認爲政府部門所提供的各種福利方案，存在著一種無法化解的內在性衝突：利益的相互競逐(階級鬥爭)。也就是說，當國家機器在執行『社會再生產』與『資本積累』時，國家機器本身也就成爲各種利益團體(包括資產階級、勞動階級與非勞動人口)彼此競技的場域。因此，從這個角度來看時，國家機器是外於社會、經濟部門而存在的一種機制設計(state apparatus)。

此外，新馬克思主義論者也強調社會福利方案的提供，基本上，凸顯的是個人性的而非社會集體性的利害關係(責任)。Pat Morgan 說道其中的論證關係，她說：

「所謂「個別化」(individuation)是指將結構性的共同成因窄化爲單

一個人性的問題。至於「科層化」(bureaucratization)則是指提供一個方法，藉以使得個人從生產勞動的階級關係裏解放出來，而只是社會裏「單一」的個體。最後，「專業化」(professionalization)的用意是為了使個人無法認知到其所該享有的階級地位與需求」。

Morgan 進一步以政府部門所推行的防止酗酒(alcohol abuse)政策來加以說明。明顯地，初始階段，政府強調的是：預防酗酒是屬於全民性的責任。但是，透過「個別化」、「科層化」與「專業化」的過程，使得酗酒問題轉變成為個人性的原因，以致於必須尋求私人機構或者志願團體的治療處置。當然，這種療效自然只是短暫性的，因為，充其量它只治癒好生理上的病因，可能還是忽略了外在社會結構性的病因。也就是說，到頭來個人往往必須承擔酗酒行為的自責或者歸諸到個人人格上的缺陷。如此一來，自然忽略了「酗酒」背後的結構性成因。

換言之，從Morgan的詮釋觀點看來，政府部門對弱勢階級所推行的公共政策或福利方案，背後隱涵的是強調個人的責任(每一個人必須為他自己的行為負責)。因此，長期來說，政府部門對於「社會費用」項目的支出自然會逐漸地削減下來。上面的酗酒問題來說，如果還是強調以個人的力量來自行解決個別性的酗酒問題，那麼，這些發生在勞工階層的酗酒現象，自然對僱主或政府單位來說，就不必承擔過多的責任。連帶地，使得資本家成本的支出可以降低下來，而其利潤自然就會增加。

總之，對於個別性問題有限的幫助以及政府部門相關的福利方案還是無法認知到這些問題背後的結構性成因，以致於使整體社會的運作更加趨於片面性(係指忽略了問題的社會性意涵)與危機重重。

### 新馬克思主義論者在福利方案詮釋上的限制

新馬克思主義論者對政府部門所提供的福利方案的詮釋，有其限制。特別是對於以「人」為主的福利服務(human service work)——像是社工服務——的解釋。基本上，他們對於社會工作專業的認知是：

1. 認為被服務的案主，並不具有反制的能力。亦即，他們都是被動的接受者。因此，對於問題情境的界定能力被認為是比社工員還要差。

2. 因此，社工員與案主之間的關係是生疏的，也是被禁止的。

3. 社工的專業領域必須受到外在結構性的限制(比如財政稅收、國家基本擔單的職能)，而喪失了某種的自主性。

是以，對社工員來說，他們所扮演的角色是相互衝突的。亦即，一方面他們對於自己工作的情境可能不太清楚或者沒有自主性；另一方面他們却又必須應用他們的專業訓練，來滿足案主的需求。如此一來，自然可能對社工員會形成緊張，進而影響到他們所作的決策。

但是，以人為主的福利服務，其目的固然是為了像O'Connor所說的有助於「社會再生產」(social reproduction)。然而，在這些福利方案提供的過程中，往往充滿著比新馬克思主義者所設想的還要多的不穩定與緊張。因為，在福利服務的供給中，施者(workers)與受者(clients)之間的互動內涵應是雙向的、複雜的，而不是單純只是為了執行國家機器的職能：維持社會安定以及為資本家提供廉價的勞力。

## 結 論

總結以上各節的論述，我們歸結出幾點結論：

1. 對於國家機器機能的洞察，明顯地，「新馬克思主義論者」是優於「保守論的」與「自由論的」。特別是對於「資本積累與『正當性』職能的內在矛盾，「新馬克思主義論者」提出較為周全的詮釋觀點。用「新馬克思主義」的概念來說就是：它明確地區分出「社會資本」與「社會費用」二種不同性質的支出，藉以點出存在於不同利益團體間的階級鬥爭——分別表現在直接的政府稅支出與間接的「個別化」、「科層化」與「專業化」的過程中。

2. 對於政府行政單位的角色定位，傳統的「自由論者」認為社工員是社會安全網絡(social safety network)主要的決策者；但是「保守論者」却認為社工員只是一個執行單位而已。至於「新馬克思主義論者」則是認為社工員的角色是多重的、兩難的與相互衝突的。這是一方面他們必須有自覺性的，以便於能在這個優勢、劣勢團體的利益爭奪中，提供案主實質上的幫助；但是，另一方面他們也可能只是一個被動的接受者，無法擁有充分的自主性。

(本文譯者為中正大學社會福利研究所研究生)