

社會福利聚合理論之探究

黃駿

一、前言

自十八世紀後半期發生工業革命以來，各國莫不競相發展工業，至二十世紀中葉乃有所謂「聚合理論」(Convergence Theory)出現，主張當工業化發展到相當地步後，各國的社會結構將有聚合收斂的現象。

聚合理論的領導人主要是Clark Kerr，相關的重要著作是一九六〇年初版的「工業主義與工業人」(Industrialism and Industrial Man)，書中首次揭櫫「工業主義的邏輯」。該書是由Kerr及其三名同僚合寫而成，四人均為美國的勞工經濟學者，在戰後及隨後的幾年中，替政府處理過人力、工資等問題。

事實上，在十九世紀的某些思想家的著作中，就已經提到了相似的概念，如Marx、Spencer，

Tocqueville、Tönnies 均支持此一看法，而Comte 亦曾反駁此觀點，這些辯論一直持續到了二十世紀。(註1)

二、聚合理論的理論基礎

聚合理論想處理的中心問題是：一、工業化或資本主義的主要特徵為何？最初的型式又是什麼？它們如何使得管理者、勞工與政府間的關係變得如此歧異？二、工業主義是否有內在邏輯？三、是誰領導並選擇策略使社會走向工業主義？四、傳統文化與工業化有何衝突？如何解決？五、在轉型期中，決策如何作成？六、企業管理在工業關係的重要性如何？七、工業化社會是會彼此愈益相似呢？還是各自發展出不同的新型模式？(註2)

聚合理論所提出的解答是：

一、技術與工業化是當前社會過程(Social Process)中最重要的因子，而所謂工業化正是指由傳統社會轉變為現代社會之過程的抽象概念(註三)，並不需要考慮以整個經濟系統作為分析的重點。

二、在工業化前期，各國因受傳統文化制約，故各社會的結構有相當大的歧異，但是隨著工業之發展，慢慢地有了轉變，「習慣是最容易改變的」(註四)，文化本來就會尋求新的適應，像家庭與宗教的發展即是如此。(註五)；在個人層次亦復如是，雖然工業化造成了巨大的變化，使得社會發生流動，但人是機動性的，失業也只在一時。

三、社會的領導者，包括政治方面、工業組織方面、軍事方面、知識分子等，均成為「工業化菁

英」(Industrialising Elites) 21頁(註六)在早期，這些人僅依自己的利益行事，(註七)以美國而言是所謂「中產階級菁英」，在日本、德國——「擁護王室之菁英」(Dynastic Elites)，在蘇聯是「革命的知識分子菁英」，在澳洲——「殖民的行政管理菁英」(註八)，但他們也都對現代化出過力，只是他們各自強調自己認為重要的部分，而這些人同樣地會被工業化塑模，漸漸地會採行相似的策略。(註九)

四、意識型態如民族主義已不太重要，因為吾人所面臨的問題之技術性較濃，要解決的諸多問題也很相近(註十)；此外，對歷史可能有重大影響的所謂「偉大」或「宰制性」人格(Great Personality or Dominant Personality)，也同樣地消失其重要性。(註十一)

五、國家所扮演的角色愈來愈凸顯，自由性的經濟反而容易發生紊亂、無秩序，最好還是由國家來取代那隻「看不見的手」，並可控制發生罷工之類的衝突，維護民主控制之增進(註十一)，也因為社會愈形複雜，國家可以作出較整體性的計畫。

六、聚合理論主張的乃是多線發展，最後殊途同歸，各社會均歸於工業主義(註十三)。

七、一個完全發展的工業國家，考慮其複雜性及效率與創造力之下，必須在消費性貿易方面，不要管得太多，而在其他方面則需要較集中的控制，經由國家或大規模的企業。於是，產生了「多元主義之工業主義」(Pluralistic Industrialism)(註十四)。

八、多元主義之工業主義又可分為四類：(註十五)

- ①國家社會主義：國家對企業有主權。
- ②美式社會資本主義：企業有自主權(Sovereignty)
- ③英式社會資本主義：有組織的勞工與消費者對國家與企業發生影響。
- ④國家工團主義(Syndicalism)，勞工與消費者組成政府。

九、以蘇聯而言，其社會政策亦與資本主義有轉合之勢。

三、與社會福利相關之聚合理論實徵研究

聚合理論預測在工業化之下，各社會之結構會愈來愈相似，那麼社會福利系統是社會結構中的一環，是否各國的社會福利也會有聚合的現象呢？相關的實徵研究如下：

一、收入方面的不平等並未有接近的趨勢：對於所取樣的十個國家而言，一九五〇年的收入不平等情形與一九六〇年一樣。

二、社會安全的費用有些微聚合之趨向：Wilensky 調查了十八個國家彼此在社會安全花費上的差異，從一九四九年至一九六六年有稍微減小的現象。

三、社會安全計畫的數目之差異強烈支持聚合理論：乃 Mishra 調查十八個國家，從一九〇〇年至

一九六七年之間，彼此的社會安全計畫數量愈來愈接近。

四、義務教育年限：Mishra 等人調查十個國家從一九〇〇年至一九六九年，彼此在義務教育年限方面亦有強烈聚合之趨向。

五、失業率亦支持聚合理論：此乃調查了十一個國家之後的結果，期間是一九五〇年至一九七二年。

六、健康指標有聚合之趨勢：調查了廿三國，期間是一九三〇至一九六五。

七、每百萬住民擁有的醫師數強烈地相接近：調查了十九個國家，從一九四八年至一九六五年。

八、嬰兒死亡率各國亦有聚合之現象：調查了廿二國，期間是一九三〇年與一九六五年。

九、預期生命在各國之間的差異，非常顯著地減少：調查了廿三國，期間是一九五五年到一九六五年。(註十六)

十、福利費用水準(以社會安全支出佔GNP之比例來計算)與GNP之相關係數，學者之間研究的結果十分歧，若以Wilensky於一九七五年比較了六十個國家所得之係數為+0.67，支持聚合理論。(採跨國比較而非時間序列)

十一、以福利費用水準(同前)與福利計畫之壽命作相關分析，若依聚合理論，相關係數應下降，但多數的研究並不支持。

十二、福利計畫的數目及其所照顧到的民衆數量之比例，在Mishra所研究的二十個國家，彼此亦有聚合趨向。(註十七)顯示各「國家」所扮

演的角色，均愈形重要。

四、對聚合理論的綜合

批評

吾人首元應了解聚合理論之時代背景，當時，戰後以迄一九六〇年代，正是「共識觀」大行其道之際，「從美國的Lipset Bell Parsons到歐洲的Aron Dohrendorf」都流行著所謂「工業社會理論」（註十八），該理論把社會主義與資本主義都視為工業社會之下的次級型式（註十九），他們也不否認衝突存在，但主張衝突可經由制度化的模式來解決（註廿），當代社會的基本特徵在於工業化而非資本主義（註廿一）。聚合理論即為工業社會理論之一支，而且是被Giddens批評為「奇特而莽撞」（註廿二）者。

而就聚合理論之創始者而言，四人均為勞工經濟方面的學者，其論社會結構僅著重於管理與勞工之關係狀態與職業結構，對經濟以外的因素並未深究即予以排除。

工業化的重點在於技術，科學技術本身是否有其內在性格，或如Kerr所言之「工業主義的邏輯」可能要追溯到古希臘對理性的討論，這裏筆者並不想多作探討；然而各國發展科技的歷史長短雖不同，但所造成的現象，至少在地面上所造成的景觀卻極為相似，可以說科技內在有某種普遍化的力量（註廿三），而工業化要進行順利，一定得具備一些共同的特徵，如分工、家庭與工場的分離、都市

化、高流動性、訓練有素的勞工、經濟效益的理性計畫（註廿四），資訊化、自動化更是近年來各國新的追求，但問題是，這些特徵是否能壓過意識型態、統制菁英及文化傳統，或者，這些特徵只是被後者所因勢利導？

聚合理論認為工業化為各國所必需，並提出了發展的階段論，這種必然論的說法，十分受批評，因為當某觀察者宣布一社會法則時，被觀察者可以故意改變以破壞法則，再者，知識或法則很容易受文化、歷史制約而不自覺（註廿五）如果再以海森堡測不準原理而言，當觀察者宣布結果時，被觀察者立刻發生了改變。當然這是就微小粒子而言，但有學者亦主張可以人類社會為類比。（註廿六）

在哲學之外，就社會學觀點，聚合理論符合功能論的說法，因為聚合理論時常提及「功能的必需性」，然後即一筆帶過，或者僅說到整個工業社會系統中，工業技術是中心元素，系統中的其他部分均須調整與之配合，此所謂內在結構的一致性（註廿七），「社會定律可能不存在，但存在著社會之一致性」（註廿八）

若從結構功能的系統觀點，倒可以解釋實徵研究中列出的第一項——收入不平等為何無聚合之趨勢，蓋整個系統中，有些部分與技術因素關係密切，故聚合，像教育因素；而像收入離技術因素較遠，故聚合趨勢較小，可是，要怎麼樣才能排列出系統中與技術關係遠近的次序呢？（註廿九）其次，有人認為工業化使得中產階級數量增加，而中產階級較關心健康與社會安全方面的福利，故此兩者會

趨向聚合，但為何不能亦因此對收入的不平等發生影響呢？（註卅）。

而聚合理論之主張文化習俗與個人都是很容易適應新的變化，更是過分樂觀的功能觀點，文化或個人在面臨改變時發生抗拒或扭曲地接受倒是常有的事。筆者不否認文化或個人亦可能自我改變以接受新的改變，但是功能論不會解釋文化習俗或個人以何種方式尋求適應？這種適應是表面的還是實質的？

若改以衝突理論則可以解釋各國收入不平等狀況何以差異頗大。那些與既得利益階層關係較遠的，如健康方面的福利，各國差異不大，而與之關係密切的，如收入，那麼既得利益階層就會盡力維持現有的不平等（註卅一）。而「社會安全」費用乃是既得利益階層為獲得「政治安全」所付出的一點代價，故各國亦有聚合趨向。（註卅二）

然而，前面所列之實徵研究，大都太重視各國之間的福利狀況是否差異減小，未能注意各國雖有聚合但是否朝向更合理的福利系統，因為各國的聚合也很可能變為反福利取向的聚合，那就與聚合理論的要旨大異其趣了。

還有一點須留意的，聚合理論之主張乃是在一長時間之下成立，故實徵研究亦須取較長的時間序列資料，所取的國家數目亦應達到相當的標準，而就收入不平等這項指標而言，所取的國家數量太少，更要緊的是資料的時距太短，僅有十年，若能像Mishra以六、七十年為比較的時距，也許就能看出轉合的趨勢。

再就本文第三部分所列之第十項之研究討論，此研究之異於其他，在於其使用某一固定時間之跨國資料，而所獲之結果過於分歧，有正相關有負相關，同樣的學者在不同的三年所作的結果也不同，顯然所選擇的時間本身具有相當大的影響力（註卅三）。此外，依 Wilensky 等人的研究，愈富有的國家，社會安全基金與 GNP 的關係就愈小；依 Galenson 的研究，半開發國家若高度發展社會福利，其原本迅速的成長即會停滯（註卅四）。而且 Kaim-Caudle 指出，若所取的時間之資料介於一九五二至一九六六年，亦將發現 GNP 的增加並不連帶使社會安全費用增加（註卅五），可見社會政策可能時常作調整，譬如遇到不景氣等狀況。

至於所列的第十一項實徵研究，亦不支持聚合理論，顯示福利支出僅與具悠久福利制度的國家呈正相關，然而亦有學者作出的研究呈負相關。只是筆者在此懷疑福利計畫實施之壽命與聚合理論有無關聯，且其壽命的計算方式筆者亦感疑惑。

在所比較的國家中，有些是開發國家，有些則是半開發或低度開發國家，這兩者間有著很大的不同須加以考慮，蓋前者乃是在高度工業化之後才發展社會福利，而後者則反是（註卅六）。再者福利支出的增加，是廣施於中下階層人民，還是在中間被行政工作者浪費（註卅七）或者被中產階級技巧地取走了。若真是如此，則選擇福利支出為指標即失去意義。

聚合理論認為工業化初期，社會政策受菁英個人好惡而左右。而如今，政府中的「科技官僚」有

增加的趨向，或許，等到他們在各國政府中所佔比例更高一些時，會使社會政策有某種程度的接近。尤有進者，科技成了新的宗教，並被作為處理政治、經濟、社會問題的唯一判準（註卅八），它一旦被少數人掌握，就很可能走向極權（註卅九），它的非人性化也一樣地被人擔心（註四十），即使屆時各社會真的聚合，其結果恐將令人大失所望。

聚合理論在比較資本與共產國家時，強調了企業福利的重要。企業的作用在於將生產予以組織化，隨著工業發展，企業在規模上擁有了發展福利必需的資源與動機，勞工亦需要教育以傳遞技術、保持效率；而在共產社會中，全面干涉主義對大眾消費有所阻礙，連帶地影響了工業化，是故，企業福利將成為其放鬆國家集體主義的一條路，因此這兩種社會都會走向一類似的模式（註四一），然而，在這裏不夠清楚的是，究竟是由於大企業的產生使各國聚合，工業化僅是過程？抑或生產技術本身之發展就決定了各社會的聚合？（註四二）事實上，在探討工業化這一概念時，往往與現代化甚或資本主義混淆不清，因此各社會之聚合到底是基於工業化還是基於現代化的特質？（註四三）儘管有人指出現代化理論處理的問題較廣，而工業主義理論只著重在工業本身之發展（註四四）

雖然有不少人批評聚合理論過於簡化與武斷，事實上，它的出現也是對當時之分析共產與西方社會的差異過分簡化的一種反動，只是近年來由於另一種新型社會主義的興起於開發中國家，對蘇聯及其他工業先進國家形成挑戰，加上不景氣及伊期回

教革命與新史達林主義之崛起，在在使聚合理論遭到打擊（註四五）。只是，聚合理論聲稱最終各社會所達到的「多元主義之工業主義」，定義並不明確，各社會既是多元化發展，那麼它們被認定彼此聚合的標準何在？美、蘇兩國的社會被聚合理論或工業社會理論分別視為工業資本主義與工業社會主義，變成了工業社會的次級型式，是否恰當？易言之，美蘇即使有某種聚合的現象，但那是由於工業化嗎？

最後筆者以 Aron 及古典衝突觀點作結。Aron 認為工業社會之發展，可以經濟發展階段與工業化樣式兩種觀點去了解（註四六），亦即社會間的比較可從其工業化的快慢進展著眼，也可從這些進展之能成立的社會根源著眼（註四七）。而馬克思的衝突觀點認為勞工可透過福利制度慢慢改變資本主義，但能改變到何種地步他亦感懷疑（註四八），若以此修正聚合理論可得：勞工藉著工業化所帶來的漸增的社會問題，起而向資本家及執政者要求更多的福利，而福利授予到一相當程度即不再增加，儘管工業化仍繼續進行中，但已達到資本主義所能容許的最大變異極限，而此與社會主義所能容忍的變異極限是否相交，則有待進一步的辯詰與釐清。

【本文作者現就讀臺大社會系】

【註 釋】

1. Williamson, John. B & Fleming, Jeanne J, *Convergence Theory and the Social Welfare Sector*, Internati-

- onal Journal of Comparative Sociology, (1977) XVIII (3-4), p. 242.
- 二, Kerr, Clark et al. Industrialism and Industrial Man, London: Heinemann, 1960, pp. 20-21
- 三, 同前註, 第一頁。
- 四, 同前註, 八頁至九頁。
- 五, 同前註, 九頁。
- 六, 同前註, 八頁。
- 七, Mishra, Ramesh, Society and Social Policy: Theories and Practice of Welfare, London: Macmillan, 1984.
- 八, 同註七。
- Weed Frank, J, Industrialization and Welfare Systems: A Critical Evaluation of the Convergence Hypothesis. International Journal of Comparative Sociology, 1979, XX, 3-4, p. 284.
- 九, 同前註。
- 十, 同註二, 九頁。
- 十一, 同註十。
- 十二, Hirszowicz, Maria, Industrial Sociology: An Introduction, Oxford: Martin Robertson, 1981, p. 13.
- 十三, 同註二, 十一頁。
- 十四, 同註十一。
- 同註七。
- 十五, 同註十二。
- 十六, 從第一項至第九項, 參見註一, 二四五頁至二五九頁。
- 十七, 第十至第十二項, 參見註八, 二八五頁至二八八頁。
- 十八, Giddens Anthony, Central Problems In Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1979, p. 235.
- 十九, 同前註。
- 二十, 同前註。
- 廿一, Giddens Anthony, Sociology: A Brief But Critical Introduction, London: Macmillan, 1984, pp. 29-53.
- 廿二, 同前註, 三五頁。
- 廿三, 沈青松: 解除世界魔咒——科技對文化的衝擊與展望。臺北市: 時報出版公司, 民七三年八月, 十二頁。
- 廿四, Abercrombie Nicholas et al. The Penguin Dictionary of Sociology, Harmondsworth: Penguin, 1984.
- 廿五, Popper Kar, The Poverty of Historicism, 轉引自: 李豐斌譯: 歷史定論主義的窮困, 臺北市: 聯經, 民七十二年九月。
- 廿六, 同前註。
- 廿七, 同註十二, 九頁。
- 廿八, 同註二, 第二頁。
- 廿九, 同註一, 二五一頁與二四三頁。
- 同註十二, 八頁至九頁。
- 三十, 同註一, 二五一頁。
- 卅一, 同前註。
- 卅二, 同註八, 二九一頁。
- 卅三, 同註八, 二八六頁。
- 卅四, 同前註。
- 卅五, 同前註。
- 卅六, 同註八, 二九〇頁至二九一頁。
- 卅七, 同註八, 二九〇頁。
- 卅八, 同註廿三, 十四頁。
- 卅九, Ellul, J, The Technological Society, London: Jonathan Cape. 1965.
- 轉引自註十一, 十四頁。
- 四十, Cook Peter, Guide to the Literature, 收於註十二之書, 二五二頁。
- 四十一, 同註七。
- 四十二, 同註廿四。
- 四十三, 同註廿四。
- 四十四, 同註七, 一八三頁。
- 四十五, 同註十一, 十五頁。
- 四十六, Giddens. Anthony, The Class Structure of the Advanced Societies, London: Hutchinson, 1983. p. 63.
- 四十七, 同註十二, 十六頁。
- 四十八, 同註七。