

# 社 會 福 利 政 策

的

## 決 策 模 型

• 郭 振 昌 •

### 一、前 言

社會福利政策的抉擇，如置於其環境之外則很難了解。因社會福利政策的抉擇同時包括權力課題及稀有課題（issues of power and issues of scarcity）。稀有課題之範圍乃分離於權力課題之外。本文將著重於制定社會福利政策與做價值判斷的權力環境（power environment）。其目的在使吾人認識某些一直由政治科學家所發展，以為在權力不平等分配的網絡中政策抉擇如何運作的模型。

公共抉擇的理論是大的、成長的、及不定形的研究領域，它試圖整合來自政治科學、經濟學、組織理論，及社會心理學的概念。這種研究領域的不同部分試圖分析其間的不同層面。在促進了解的努力中，政治科學家已界定三種模型，能提供洞悉公共政策是如何形成的：即秀異分子、多元論者、與新秀異分子等模型。

這三種模型考慮著重於抉擇的不同內涵。秀異分子模型（the elitist model）著重於一政體中少數非常有權力者之角色；多元論者模型（the pluralist model）著重於利益團體（interest groups）的角色；而新秀異分子模型（the neoliteist model）則直接注意當試圖去影響公共抉擇之方向時，某些公民所面臨的制度上之障礙。

這些模型的每一個，以不同的程度反應抽象的觀念與真實的現況，必須綜合以評價一個真實世界的政策。因為它們的有意曲解，個別的採用，將混淆我們對公共政策之理解。整體上，它們直接注意一系列的變數，世代的學者，已發現重要的有三種過程：（一）簡化與澄清我們對有關政府與政治方面的思考，（二）傳布有關政治力量的相關知識，及（三）假如為使社會改變，必須注意發展加入什麼力量與變數。

每個模型有一組主張（postulates），其陳述確信模型的製造不需證明，既因為它們是自證的，或因為模型自建的目的，它們被假定是真實的且反應實際情況。從這些主張就包含一組法則（theorems）。這些法則是結果的敘述或建議，能從主張組中推論。因為它們確信有關的真實世界之情況，法則能够

從經驗加以證明或否定。法則的拒斥不否定模型，然而，既然模型的建構僅在促進了解，易言之，一個模型的建構不是表明真實情況，而是促進洞察高度複雜的過程。

## 二、秀異分子模型：政策當作少數人的偏好

秀異分子模型的中心概念是有關公共福利政策的發展，乃根據那些處於高位者所認為自己的利益。這種方式的建議與其導致的結論，可能事實上嚴重的錯誤。然而，確實有少數有力人士大量地關說福利政策如何發展與引導。秀異分子模型是了解權力與福利政策之間互動的有用設置。

### (一) 秀異分子模型的主張

秀異分子主義的基本主張是所有的社會被分成兩種階級，少數人的階級實際上掌管（例如，為社會作抉擇），而較多數人的階級則受管理。這兩種階級由代理人（agents），或不嚴格地屬於任一階級的秀異分子之僕役（minions）來劃分。

秀異分子主義的第二項主張是，少數人掌管區分的社會階級形式，其成員由親屬關係、財產共有關係，及通婚等結合關係相互糾結著。

第三項主張是，秀異分子擁有對基本規範基本上的一致意見，是當前政治經濟制度的支柱。進而，他們利用政府的工具，其計畫，及其政策來永遠保存這些價值。他們有時堅稱，這種規則的階級也有一自私的經濟利益之中心組，可保護公共政策。是否價值單獨或價值加上某些已考慮到的自私的經濟動機，這項主張是，政策乃建構於提供規則階級所認為的利益。

既然秀異分子中的成員必定維持經過世代及調適於外在的改變，第四項主張敘述說，某些秀異分子的傳布是需要的。一個半開放的秀異分子階級需要同化於有力的領袖，能或者恐嚇這制度與為專家順應新的急需。某些非秀異分子，或秀異分子的僕役，必須允許幾乎緊密的領袖俱樂部。然而，它被批評，僅是為那些宣稱其基本忠誠於秀異分子的價值體系及其被允許的政治經濟結構之

非秀異分子。

最後，秀異分子主義主張大眾是背動的，冷漠的，或誤導的，所以他們不能挑戰秀異分子的規則。那不是較強者支配較弱者的例子，而是規則者藉著藝術的採縱過程維護其控制，以致於在底位者順從於高位者，且甚至願意防禦他們的權利受制於規則之下。

圖1乃秀異分子模型的圖示，在這種模型中，有關的少數人，由財產擁有關係、通婚、有利的教育，及大眾控制的逐漸轉變機能等所結合的機能來自我選定的，他們實際上擁有的僅是指導公共抉擇的真正能力。他們總是抉擇保存他們的利益地位與教誨大眾使之相信大眾應擁有的價值。大眾為了能進入利益階級，且因為他們沒有機會真正了解任何事情，藉著經常地宣示他們的忠誠與意願，去順從他們的管理者之意願，來確認他們在社會體系中的地位。事實上，大家可能不了解他們無真正的權力。在秀異分子循環中的非常成員，藉著接受他們的社會角色保存這些批評價值的任務，真正地示範他們忠於存在的秀異分子之支配性價值體系。

### (二) 秀異分子模型的法則

假如秀異分子模型的主張是自我證明的真實或被假定真實，乃為爭論的緣

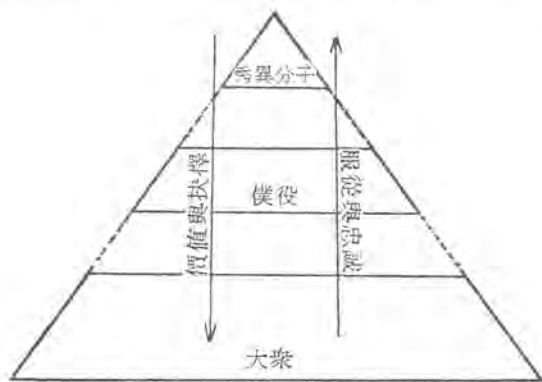


圖1 秀異分子模型

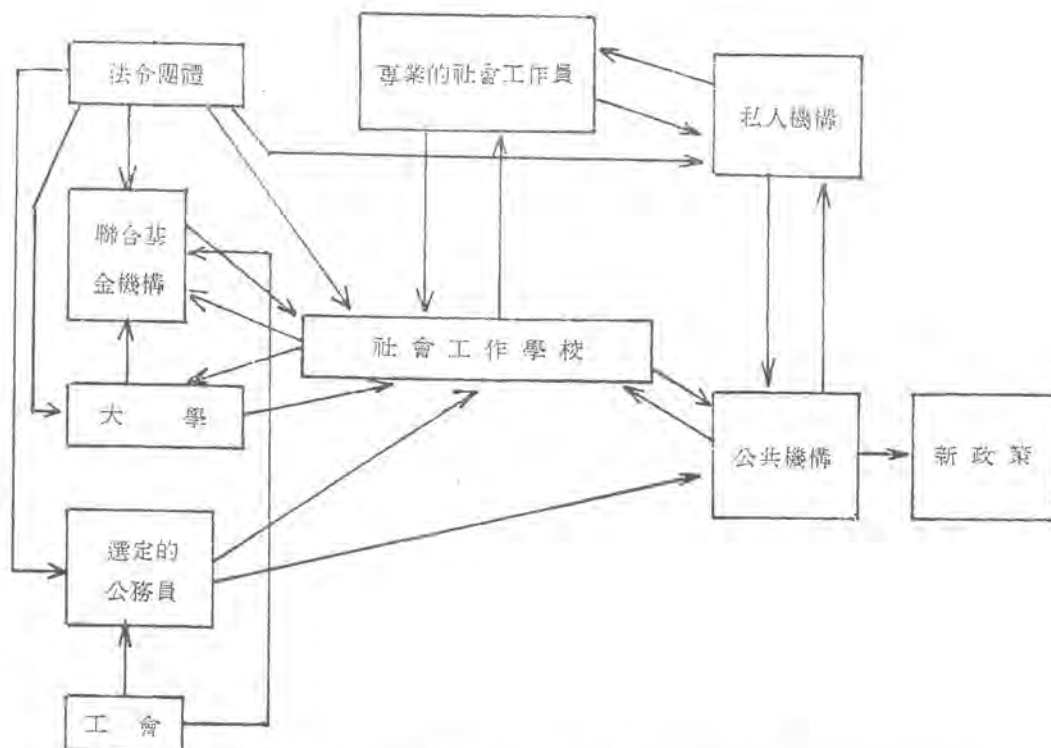


圖2 社會福利政策過程：互動的形態

資料來源：T.R. Dye, *Who's Running America?* (Englewood Cliffs, New Jersey Prentice Hall, 1976) P.192

故，而後應該導致一組結果。社會福利政策的秀異分子模型的少數結果陳述或法則能發展的是：

1. 公共福利政策——事實上，所有公共政策並不反應大家的基本權利之需求，如所得安全或機會平等。反而，他們反應領袖的優勢價值，可能不配合社會上低階層的心願。

2. 既然秀異分子的價值之改變僅是逐漸地，則福利制度的計畫與產出也將僅是逐漸地改變。

3. 福利體系的高層次運作將改變政策以對應於來自領導者的改變路線，而不從案主的新的或改變的需求。

4. 福利制度將建構以確信秀異分子的價值的宣傳及妨礙被認為是對秀異分子惡意的價值之發展。

當學者尋求解說為何某些政策被接受，而有些則被拒斥時，他們常常結論說，證明的關鍵部分是依據高位者單薄階層的態度。

一般上說，研究者已發現，地方福利計畫的變異情形，可以社區領袖不同的態度的廣泛定義作解釋。這並不證明福利抉擇是由秀異分子的偏好來支配，它可能是那些處理公務決策者理性地反應複雜的事件組，及社區領袖，藉著是更為清晰的定義，與想必是比普通公民較好的資料，可以更像包含與表達公務員的觀點。一個模型具有預測結果是好的紀錄，然而，一個有價值的工具為建議產生不同結果的干預策略。假如一個人確信，一個秀異分子的模型之抉擇，事實上在福利政策結構中運作，而後改變的策略嵌入這種洞察力將被接受。

秀異分子主義之建構乃透過政策制定地位中關鍵行為者的連鎖體系，秀異分子模式必須超越圖1的簡單政策制定之金字塔，重要的行為者與關鍵的連鎖物，必須被界定以指導我們在解說政策抉擇結果之研究。

圖2是表示在聯邦、州，及特別在地方層次，引導社會福利計畫提供洞悉選擇的決策設計。這種連鎖決策的結構顯示法定財團擁有者之支配組如何能藉地方福利部門來支配政策的抉擇。吾人應該牢記，不同的模型呈現當作對解說抉擇的政治分析之促進物，而非確認或否定任何模型，嚴重的、或許災難的結果，能藉著在特殊的情況中，制定一項行動策略之前，檢驗可選擇的模型來避

免。

### 三、多元論者模型：政策視為團體間衝突的結果

多元論者模型肇始於明顯地可防護的觀察，當公共抉擇權的選舉衝突時，不同的團體行為運作，以便使他們偏好的選擇被選上之希望能完美。而後，這種模型成為團體衝突政治的中心概念。政治被界定為團體間為社會指導選擇的爭鬥；每個團體倡導可選擇而急需的目的。團體有不同的目標（基於其價值），為程序有不同的偏好（基於其了解特殊的程序如何有關於其目標），且不同的能力來強制他們的偏好於社區中（其於其權力）。政治權力的決定依政治制度與建制規則有不同方式，在民主憲政中，有關團體的權力乃是由對團體目標的人數、財富、地位、教育、委員會，及有效地利用這些資源的技術來決定。政治體系的目的去管理這種團體衝突經由：（一）建立團體爭鬥遊戲的規則，（二）促進競爭團體間的妥協，（三）利用政府的統治權威以執行妥協，以致於相信於決策的結果是維護的。政治的行為組成那些活動投注於團體去獲得有效易進或決策結構的控制。

#### （一）多元論者模型的主張

多元論者模型著重於團體行為。其第一項主張是，在政治過程中，人們的功能不視為個別的，而是透過利益團體。一個利益團體廣泛地界定為任何具有共享尋求被接受視為一項公共政策價值的有組織團體。

多元論者模型的第二項主張是，所有的團體的利益在有些能通往政府的公共選擇中下賭注；亦即，每個有關的利益團體有其「在法庭的日子」（day in court）。多元主義的一個關鍵信仰是，沒有單獨的團體支配抉擇。

多元論者模型的第三項主張是，一項政治的均衡之達成，乃藉著機關決策者平衡競爭團體的要求。

圖3舉出兩個利益團體間的均衡點，A及B。假如B團體的要求較A團體為強，而後一個均衡或選擇是較接近B。假如A增加其權力到A<sub>1</sub>，一個新的

均衡點E<sub>1</sub>，則是建立較接近利益團體A<sub>1</sub>的價值。政策被視為藉著一系列的協商（bargaining）、磋商（negotiating）、及妥協（compromising）期能達成決定上的簡單匯集。政治行為者，國會議員、上議院議員，甚至法官及總統是以他們所處理的構成團體方式來評價。利益團體是以其能力影響有關政治行為者的能力，及他們在協商過程中所使用的技巧來評價。

多元論者模型界定要求者基於政體以一個利益團體的能力來提供回報，或強制認可公務的決策者。這些回報與認可可能賄賂與脅迫，但更為傳統地，他們被認為是回報在職的公務員（或候選人）之能力。投票者忠誠、競爭、貢獻，管轄區工作人員——這些是透過利益團體作業其請求者的要素。每個公務員（或候選人）藉著決定將愉悅較大與更有力的利益團體之課題來尋求這些需要。既然許多候選人尋找機關，這個人能夠滿足大多數的區域或獲得機關；其他人就喪失了。如此繼續的交換，利益團體提供支持以回報公務員適意的決定或候選人的應允，就如在圖4所表示的。公務機關，或決策者，尋求執行沒有特殊的政策，而支持那些大部分類似於在職的承受人之政策。

#### （二）多元論者模型的法則

多元論者模型的法則是常以價值的方式陳述。第一，是國家的利益來自自由的制度，將是最適合的安排。依據定義，這幾乎是真實的。僅是容認建制的安安全手段以保護少數人的權利，且利益團體將以這種方法與公共機關聯合或協商，則團體的衝突將是界定全國的利益。



圖3 政治均衡的位置

第二項法則是，檢查與平衡來自繼續的競爭，將也提供維護均衡，或全國利益的抵銷中心（Countervailing centers of power）檢查優勢的多數人之影響，且一致的活動之維持，透過政治的過程產生一致的均衡。

第三項法則能從多元論者模型推論而來。它是具有較大政治權力的團體將比之具有較少政治資源的團體有較好的情況。我們將期待年老易於比大多數團體有較高的比例去投票，且也易於有較好的組織，更為清晰，與更為凝結地

合作比未婚媽媽真正缺乏這些向度有較好對待的團體。我們也期待與階級無關而影響大比例人口的弊端，在政府補助的研究機構中將有較好的研究。事實上，我們發現所有這些事情將是真實的。多元論者模型因此擴大公共福利政策的分割，它能在政治的分析上，藉著考慮模型來闡釋。

闡釋一項政策來自多元論的觀點需要檢驗：(1)在政體中權力的來源，(2)有關資源展開的技巧因素，(3)誘發去妥協或投入衝突中，(4)這些發生的結構的或歷史的環境。多元主義存在事實上的問題，在於意味著去描述它流向一種堅稱政治制度的批評目標，是去確信接近權力平等途徑及權力的立法使用之意識型態。因之，沒有固有的政治目標，而僅是過程目標。進而，藉著著重於把公共選擇視為對競爭團體的反應——協商、磋商、妥協——多元主義的理論趨於假定有許多權力中心，而無統治的，而後在研究兩個團體間的衝突中來宣示此點。多元論者模型僅是意味著去示範要尋找什麼及去那裏研究團體衝突，這並不是問題。

有關對多元主義最後一點由洛卡德(Duane Lockard)適切地描述如下：「所以在我們的政治中，權力的可觀散布之爭論較之我們由有陰謀的秀異分子所規定的建議有意義。但它保留真實，權力的散布在結合大的權力

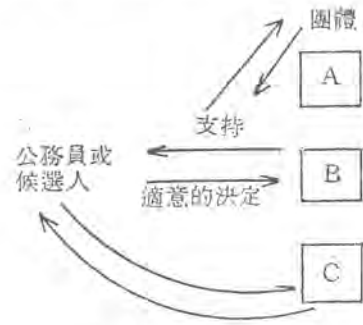


圖 4 政策的交換

，幾乎所有的允諾是清楚地交託給大部分有力的團體，致使在美國的窮人有某種非常冷酷的結果。

#### 四、新秀異分子模型

新秀異分子模型成長自非政治現象的觀察(Observations of nonpolitical phenomena)，或許更正確地，出自政治非現象的觀察(observation of politically nonphenomena)其著重的不在政治上的活動，而是在政治上的沉默(politically quiescent)。其基本的問題尋向的是高度有關於社會工作實務：在政治制度中為何某些人遭遇明顯的政治濫用而無顯見的報應？其著重於政治上的無力，它是在政治科學文獻中被疏忽的，就如在其他的其他地方一樣。

當新秀異分子模型在一九六〇年代發生充分的發展時，此觀念的根源清楚地界定於一九六〇年初版，由謝茲史賴德(E.E. Schattschneider)所撰述的「半統治的人民」(Semi-Sovereign People)一書中。

##### (一)新秀異分子模型的主張

新秀異分子模型的中心主張有以下幾點：

1. 多元論者主張，所有的有關行為者與利益團體將有其在法庭中的日子是接受了，但這模型進而敘述，在法庭中所說的權力能如此受限，以致於他們沒聽過。

2. 有些團體與利益是系統上地排除在參與政治場域之外，因為這種恐嚇，他們採取政治經紀已建立的類型之態度，當時在場域內方正運作。挑戰這種制度的團體臣屬於報復行動。

3. 其他的團體也排除於政治場域之外，不被設計，而因它們假使行動，他們害怕遭到報復。事實上，無論如何，有權力的團體不會意圖報復的。

4. 經驗上地分辨這些情況是困難的。  
新秀異分子模型接受多元論者模型的提議，有具有權力的一些團體（如前述的圖4）。然而，其焦點在於政治的展望及其他團體的政治行為，它們不能



競爭，因為它們缺乏對多元論的政治衝突之權力要素的特質。新秀異分子模型的第一項批評是，具有權力的團體有效地圖謀保持無權力團體在政治遊戲之外。例如，大地主，一小撮的中產階級，及小地主等的結合，以使無土地的遠離政治聲息。在秀異分子模型中，少數人控制多數人的選擇。在新秀異分子模型中，大多數試圖使少數人對於公共選擇無任何的影響力。新秀異分子的第一項主張是，這種反判「有效地」發生，但不需要「慎重」。

新秀異分子模型的第二項主張是，圖謀否定在政府的聲息是藉對政治場域創造障礙來達成的。這些可以是價值的障礙（我們能不同地對待共產主義者），消息的障礙（新聞媒介體系將不印製會煽動民衆的故事），或制度的障礙（我們將使用書面投票及少數的圈票房，以便做較長期的投票）。

#### (二) 新秀異分子模型的法則

新秀異分子模型的中心法則是稱為「不決策」(non decision)。不決策不是一項非事件，而是決策的產品，是以被認為恐嚇當前經紀制度的課題，避免達到決策場域的議程之工具。不決策可採取各種不同的方式，其中幾樣如下：

1. 建立一項基礎，某些課題不是簡單地在政府的權限範圍內。這些衝突是被安置在政府之外。
2. 象徵性地否定在政治範圍內行為者的合法性。
3. 把政府的不適當的消息分類當作祕密。依其申述的分類在為「國家安全」(national security) 的利益上可以做，但實際上，部分的計畫在支持特殊課題的地位。
4. 恐嚇——實質的、隱喻的、或想像的——對抗新利益團體，以在公共範圍內壓制他們的請求者。

以上這些僅是不決策所能採取的一些方式。常常這僅是預料這種行動將停止——有力的利益團體壓制在預期報復來自自己建立的秩序之成因。

新秀異分子模型的第二項法則是排除以傳統的方式在當前的制度內不能壓制其申請者之團體。如此，政策改變為調節利益團體將不會發生，且這團體將被迫採取輔導政治的行動，像革命、暴亂，及恐嚇公民秩序，啓以開制度。假

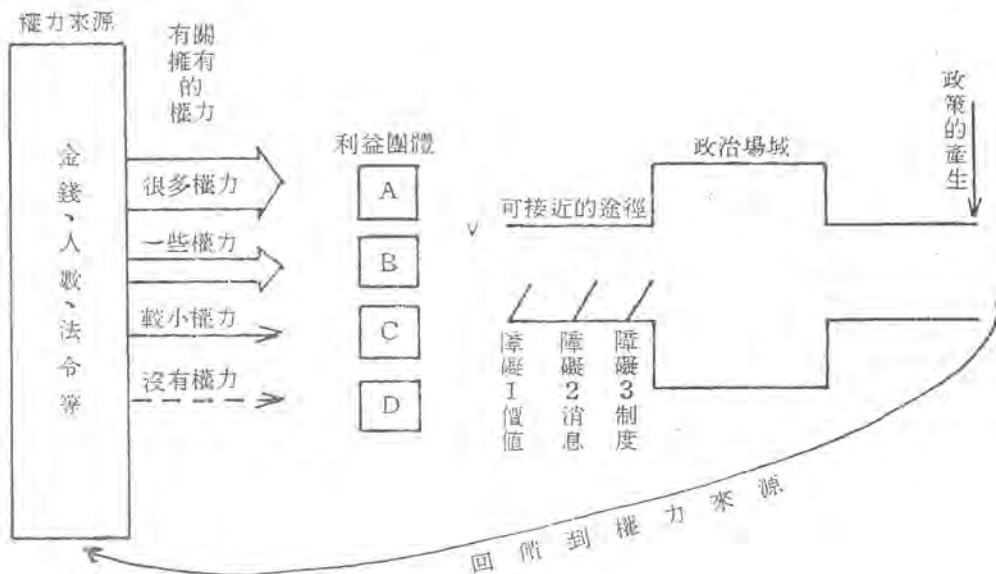


圖5 新秀異分子模型

如這些不可能，而後政體的決定將繼續去排除已被拒斥的團體或團體羣遠離其熱慮。

圖5，所舉示的為新秀異分子模型的運作。社會中的團體，有不同的權力數量，有賴其要求者或可接近的金錢，社會中的地位、成員，及能轉變成權力的其他特質。所有的團體面對著障礙以進入政治的場域，但有些像A、B及C能克服這些障礙；其他的，像D沒有足夠的權力來克服障礙，且因此影響到被拒斥在政治場域之外。

## 五、結 論

本文中所討論的三個模型，沒有一個能單獨地顯示引向公共福利政策的形成多重路徑之所有向度。事實上，分開地使用，每個將扭曲我們對政策過程的理解。扭曲是熱慮的，以致於誇大，且因此顯示新秀異分子、政黨、利益團體，及制度的障礙對決策的重要性。每個給與為何事情如此進行的衝突的理論基礎

### 本中心舉辦七一年度

#### 社會工作人員在職訓練

本中心七一年度  
社會工作人員在職訓練第  
一梯次（高雄市政府社  
會局社工員）將於三月

卅一日至四月三日，假臺北市劍潭青年活動中心舉辦。

內政部林部長洋港將親臨指導，並指示社會工作的方向。

課程內容包括「當前我國社會福利措施」、「高雄都會區的勞工問題與對策」、「老人問題」、「老人社會工作」、「貧窮家庭的行為動力」、「對低社會地位家庭的社會工作」、「從社會發展論社會工作的倡導角色」、「社會工作方案評估」、「社會工作的整合實施」、「社政機構社工員的角色與職責」等課程。並依社區、工業社會工作與低收入三組專題討論，以及觀摩臺北市政府社會局社工室與社會服務中心。

師資方面聘請當前對社會工作具有實務經驗或獨到見解的學者專家多人，如社會司詹騰孫司長、廖榮利、徐震、莊文生、張曉春、蕭新煌、王培勳、王麗容、呂寶靜、林萬億等。

。就如每個模型提供一個單獨與有益的方式去檢驗為何做成特定的選擇之問題。而且沒有一個模型提供所有模型的答案。這些模型是真實情況的簡化詮釋。因此，專業的社會工作人員應用時必須考慮什麼情境將像某種模型描述的真實情況，以已觀察過的條件比較這種情節，他們能看出在政策形成的複雜過程中，每個主要內涵的重要性。

綜言之，這些模型舉出制度上可界定的組合，及能轉變問題成政策而後回到問題上的行為者。這些模型的價值不在於回答它們所給與的，而在於精細地提議如下列的問題：

1. 新秀異分子真的如何及在那裏支配政策選擇？
2. 利益團體在福利政策的制定中扮演什麼角色？
3. 政黨真的如何反應與充當經紀人在福利政策中表達急需的改變？
4. 制度的、消息的、及價值的障礙對於公共選擇的過程之意義何在？
5. 專業在那裏及如何影響政策選擇的內涵及方向？

當然，每個模型僅建議一個了解公共政策過程的方法。這些模型的「具象化」(reification)一詞，在試圖轉變這些抽象的公式成真實情況的描述。事實上，這三個模型使得某些非常不同的假設互相衝突，然而，一個模型也不必接受這些假設去使用模型所提供的洞察力。

政府決策過程的全盤了解是藉著試圖量度新秀異分子、政黨、及利益團體比較性的角色，或便利排斥某些團體於公共抉擇過程之外的結構來達成。每個分子扮演一種角色，但這些角色不是競爭的，而具一種闡釋意味。在闡釋的意義中，他們是互補的——每個模型在鏈鎖上是一個有力的連結，沒有一個連結是可犧牲的，且沒有一個能被真正地被描述成當作任何其他模型的下屬物，因每個政策將有其單獨而最好的連結組合。

#### 參考書目

1. Heffeman, W. Joseph, Introduction to Social Welfare Policy: Power, Scarcity and Common Human Needs. (Itasca, Illinois: F.E. Peacock Publishers, Inc. 1979) Chap. 3, PP. 42-67.
2. 朱志宏著：公共政策概論，三民書局，民國六十八年七月初版，第二章，26-65頁。