

# 福利政策與平等

許明華譯

## 壹、馬克斯和涂爾幹社會主義與平等

馬克斯用階級來解釋社會不平等的現象，故破除平等需先破除階級的社會——即破除資本家特權和無權的工人階級之別，其理論的本質未必顯示階級鬥爭的產生，只是將「無產階級專政」視為理所當然，破除資本家也是必然的。因此只改善階級地位是不够的，還需破除私有財產和過去的分工型態。

現行「社會主義」國家修正馬克斯的兩個論點：

(一)「無產階級專政」並不是破除「有特權」和「無權階級」的區別，而只是工人（無權）階級絕對的支配。

(二)私有財產的破除不可能連帶破除舊日的分工方式，反而是經濟的分工並擴大到政治領域中。

在這種情形下，社會不平等是不可能的，於是社會福利也是不必要的，因為那和平等的社會是互相矛盾的。

社會不平等的形式和社會主義的福利政策之困

境，在馬克斯和現行社會主義者間均不存在。此外，馬克斯也只考慮有「集體的平均」（或不平等）。

但涂爾幹反對此種片面之見——「單一化人性的社會主義」。因為就涂爾幹而言，社會主義社會應是一個穩定的社會，必須照顧到財產的公平分配，以國家做財產的再分配也不應該破壞個人自由。國家只能排除外在（經濟）的不平等，不能同時排除分工和強制建立一常態形式。若外在在不平等排除，則社會凝聚性可同時產生，也可逐漸形成更完善的分工形式，並消弭了個人自主性和社會控制間的矛盾。

雖然涂爾幹反對馬克斯的「集體主義」——包括破除經濟不平等和不正常的分工——但二人仍有相同處，他由馬克斯的論點推論到：即使消除了一切不平等和分工的形式，「社會團結」向心也未必會產生，於是建立道德社會便是消除不平等後的下一步工作了。「社會團結」乃是社會平等的更高目標，這不可能只從改變社會結構而達成，不只要破除經濟不平等和強制性的分工，還要把個人活動建立在共同理想的基礎上。涂爾幹卻極力反對「歷史唯物主義」的「集體決定論」，而主張調和「集體決定論」和「個人自由意志」，故「團結向心」的產生是理想社會建立的基礎，但它卻不可能由經濟平等

的實現而自然產生。

## 貳、平等和社會民主

「社會民主主義」者一開始遵循馬克斯，他們運用「團體策略」——一方面鞏固工人階級內部的團結和社會的平等，另一方面拉開工人和統治階級距離，產生了階級導向的福利政策，並創立工人大學和文化社區，此種團體策略強化了工會的財務力量 and 工人政黨的政治自主性。

但一次世界大戰後，明顯地，西方國家工業化並未如所預期的，工人在議會席位中形成絕對多數，於是和其他低下階層取得聯盟，獲得多數席位為進一步策略。此外，對「貧困的無產階級必將革命」的馬克斯教條也放棄了。承認蘇聯革命策略的不可能，導致福利政策的改變：一般的社會福利需建立在「社會公民的身分」上，也就是凡具公民身分者必享有平等的社會地位，因而形成每位公民都具有基本的社會權利。基於「社會公民身分」的認同，新的團結向心形成，且「個別公民」、「市場」、「國家」三者間的關係產生劇烈的改變。做為公民的一分子，工人本身的經濟地位雖不易立即改變

，但仍可設法過得更好。勞力市場不應被自私者所把持，因此所謂「自由市場」（其實不自由）——由雇主享有絕對權利，勞工被迫出賣勞力的情況——不應存在。雇主固可保留原有的權利，但工人基於公民權，可相對要求——病假、休假期間照常付薪、傷害補償、失業賠償、養老退休給付等——使工人更不依賴雇主。基於公民權要求的地位平等，進一步地要解脫束縛，這意味著從平等工資到追求平等的生活機會。於是，緊接著的兩個步驟是追求平等化的兩大要項：①平等的所得分配，②協助社會弱勢團體。（以上二者在二次大戰後才逐步實現）上述方案正是當今西歐國家實現社會平等的方向。（卡斯提爾 Castells, 1978）

從階級利益到大眾福利的關注，造成了新的矛盾產生，最明顯的矛盾發生在「經濟效率」和「社會平等」，及「經濟自由主義」和「社會文權主義」的兩難中。「自由放任經濟」固造成自我毀滅，但「社會福利國家」則又成本太高，國家財政負擔更大。「私經濟」和「公共福利」部門的分離，影響了個人所得、勞力分工和組織間的關聯，造成經濟發展的負功能出現，及教育和經濟需求的失調。以上這些為「私經濟」和「公部門」兩者都付出一些代價，並形成奧康納（O'Connor, 1973）所謂的「福利國家的財政危機」。

因此，「社會民主主義」式的社會平等理念導致經濟惡化和停滯效果，所以產生一些爭議。馬奎德（David Marguand, 1978）以爲「社會民主

主義」式平等受挫的因素，與其說是經濟，不如說是政治，與其說是政治，不如說是文化。基本障礙在「市場自由主義」及「腐化的個人主義」，無法創造一理想新社會，也不可能產生團結向心力。是故，就算用極權方式強迫改變整個社會互動模式，造成政治、科技的變革，但文化仍沒有變，或如涂爾幹所言——「道德社會」仍未建立，「團結向心」力未形成，則左派人士所主張的仍全屬空頭支票，而那些原爲貧困的低下階層者終究仍是西方社會中最可憐無助的一羣。

## 叁、平等和現行社會主義國家

在東歐的社會主義國家，福利政策只是在近一十年才發展出來。費格（Gausa Ferg, 1980）以爲，匈牙利在一九四五年以後，福利政策包括規範整體社會結構，調節人口成長，目的在破壞私有財產，以消弭一切社會差距。福利政策分成兩個方向發展：①照顧因戰爭而傷殘者；②工業福利——改善工作條件，減少工時、失業保健及社會保險。

幾年之後，「馬克斯主義」便成爲實現「科學社會主義」的統一規範，故社會福利的角色必將消失，因福利政策只是暫時性措施，主要用以矯正市場機能的不足。在一九四九年後，匈牙利「公共福利部」正式廢除，因爲當局以爲社會主義的問題不在「窮」，而在「不平等」，只要破除「不平等」

，則「貧窮」自然消失。但社會平等本身不是目的，也非社會主義社會的最終目的，只不過是獲得快速發展的手段罷了。故不必要完全的社會平等，只要減少現存的不平等就好。因爲，全然平等會干預社會發展，如果排除任何的社會異質性，也將同時排除所有的變遷來源。

因而，社會主義的發展主張容許適量的不平等。但社會福利政策的問題便是到底「什麼樣」，且「多少」的不平等可被容許，並不清楚。不過就社會階級的消弭和掃除所有社會團體地位的不平等，這點是相同的。不過，社會不平等，這點是相同的。不過，社會不平等的減少和整體大眾無歧視的同質化可由下列標準來界定：

1. 破除資本和契約所得。
2. 消弭失業。
3. 控制不平等的工資（個人所得）。
4. 社會慈善系統包括下列各項：
  - ① 決定最低工資，以保障最低所得者。
  - ② 補貼基本民生必需品的價格。
  - ③ 自由取得健康、教育、休閒、文化和其他服務。

乍看之下，我們會認爲上述減少社會不平等的標準太複雜，甚至相當激進。但匈牙利的社會不平等程度並不比西方社會低。最窮的百分之十人口所得尚不及平均國民所得的五分之一，而最富有的百分之十人口所得則兩倍於平均所得。由此顯示上層者使用健康、教育、文化各項服務及接受民生必需

品補貼的數量比下層者更多。於是不同的社會階層之差距和城鄉生活水準的差距都暴露出來，使得匈牙利需重新界定社會福利政策，顯然有效的社會政策需由改變「政策本身」、「經濟」和「文化」三者間的關係著手，要想使社會結構趨近同質性，不得不同時使知識、權力和財富平均。

社會政策需針對那些持續造成不平等的來源及有關的社會活動，就費格的觀點——這個領域特別指勞力分工所造成的不平等，「分工」扮演人類生產「財貨」和生產「自我」的歷史地和邏輯上必然地角色。在分工之內，決定了社會結構，也再生產了一切人類活動。匈牙利社會結構的改變，欲朝向社會平等，不可能不以破壞私有財產和前述的一些方案來進行，但為追求勞工地位平等，另一種分工仍是必要的，也因此衡量勞工地位平等的標準也要改變，費格提議：

- ①回到工業時代以前的分工方式。
  - ②調整最低賤的工作。（如：組成生產隊，每人均要輪流現任最低的職位，如軍隊，將之視為國民的責任。）
  - ③排定每人工作時程，使人人有機會從事最低賤工作。
  - ④人人同時可參與最好最壞的工作。
  - ⑤設立新工作場所，重新組合愉快和不愉快的工作。
- 不同勞動角色和地位所獲得的報酬不可能由市場機能來決定，但社會福利政策的再定義是必要的

，有計畫地處理新的分工體系，從事更平等化的工業條件，知識、權力和所得分配的改善。

我們來比較一下社會平等的概念在「現行社會主義」和前述的「社會民主主義」的概念有何不同，則會發現一些在政治上和理論上特別重要的差異是：「社會民主主義」建立在身為社會公民一分子的基本權利上來談平等；「現行社會主義」則以地位平等為基礎。前者混合計畫和市場經濟，後者則將市場機能服膺於計畫管制之下。

現行社會主義國家的困境在於市場和計畫，並未達成預期方向，因為計畫管制常比市場機能更重的不平等來源。齊蘭尼（Szeleny）和曼欽（Manchin, 1987）強調匈牙利和波蘭的社會不平等來自國家計畫的結果，這意味著：

1. 住宅政策一般有利於高所得者，他們在公家住宅的分配上受益較多。
2. 民生必需品的補貼上不公平，使高所得消費量比低所得者多。
3. 自由取得公共服務方面，高所得者也較多（尤其是昂貴的設施——大學教育或專業的醫療檢查）。
4. 國家對區域發展的補助，也大多由地方精英決定。

經濟改革，大幅減少了國家的計畫管制，並強化市場和非正式經濟部門，特別表現在住宅政策上。優厚的房屋貸款和土地取得便利，加速了低所得者的房屋興建，因為這些優厚條件，私人住宅品質

比公家住宅要高，於是減少了公家住宅的需求，刺激了中上階層者選擇私人住宅，而公家住宅轉配給低下階層者。如：超過一半的公寓（匈牙利）住著低級的體力勞動者。於是第二次的分配轉過來影響第一次的分配，減少社會不平等。

雖然社會不平等減少了，但在住宅政策上仍存在著不平等，因為住下階層者就同一棟公寓，平均要比中層階級者多付了二五%的租金，此外仍有官僚享經濟特權的現象，情形如下：

1. 因接近領導階層而獲得高報酬（就金錢言）。
2. 領導階層使用最好的土地——為期九十九年，用來建築自己豪華別墅。
3. 黨政要員常可獲得貸款方面的好處。
4. 以低價購買國家興建的別墅。

不過，經濟自由化在其他方面也創造了平等化的效果。非正式的工廠工人在鄉村地區兼業獲得利益比正常工作所得高，因契約而受僱的工人，實行下午和周末的「部分工時制」也有增加。原先的社會不平等由於現在的「部分工時制」，使其餘時間可賺外快而獲得改善，但以專業人才和技工最多。

另一方面，經濟改革卻使退休者、病人、肉體或精神上殘缺者、破碎的家庭成員等弱勢團體更加貧困，因為他們無能力從事額外工作。故齊蘭尼和曼欽以為：多方面的分化和平等化固能減少一般社會的不平等，但另一方面卻無法有效正確規範社會發展方向。在經濟改革之前，主要不平等來源是計畫，而市場造成相反的結果；但改革之後，市場

和計畫可能同時產生不平等，於是兩種機能同時重演了既存的社會階層化現象，尤其是那些政治口號，常造成一些「再生產不平等」的效果，社會主義國家也深知一些反壟斷的法則。因而在任何支配性的經濟整合機能都同樣會再生產社會不平等，無論市場或計畫，或其他機能。換言之，在社會主義國家，經濟再分配是社會不平等的主要來源，無論其是否特別強調資本主義和社會主義的分別，及將經濟附屬在社會發展之下。總之，經濟再分配由國家指導，國家便是唯一的企業單位，唯一的雇主，且壟斷一切利潤，政治口號顯示他們不可能放棄再生產他們的特權地位。因此在目前社會主義國家福利政策將繼續在未來扮演次要角色。

既然兩種再分配的機制均由相同的支配團體所控制，所以也就可以理解為何兩者沒有明確的分別。那些因素及手段持續影響了社會主義國家不斷的經濟和社會發展。

因為經濟改革擴大自由化，也因此造成許多因方法的轉變而造成失調的可能性，再加上原先社會分化的失控過程，於是市場仍成為新的社會不平等之來源。更多問題因而出現：到底國家補助龐大的無獲益的經濟部門可能撤銷嗎？國家再分配的角色可由市場完全取代嗎？還可能有正常的福利政策嗎？

費格建議：「社會福利部」的經費可以協調所有福利政策的相關機構，並使社會福利的方法和引導經濟發展的方法分開。社會福利的財政分權，並

由公眾所控制。社會計畫帶頭指導一些自願性組織，以擴大不同福利措施的運用。

企圖為福利政策建立自主的財政，造成一些自由主義的經濟學家激烈的反應：以為費格和他所屬的那羣社會學者所提建議，無疑是在經濟改革中，創造一反動的及官僚化的背叛改革的初衷。

## 肆、流動和平等

維洛索斯基和馬哈(Welowsky and Mach, 1986)討論了「社會流動」和「系統功能」的關係，以戰後波蘭社會為對象。「社會流動」的「系統功能」由政府達成動員的合法性程度來衡量。有兩種流動方式——「集體（或階級）流動」和「個人（或專業）流動」——前者目的在革命及實用性上，以破除工人階級的不利地位為主；後者肯定了專業人才的升遷機會。

「集體流動」的目的只針對過去，如波蘭社會，主要在破除過去傳統下，工人在經濟和文化上不利的地位，但未破除掉工人們和政治疏離的現象。因此，「專業動員」的目標只有一部分被實現，因為有關訓練、就業、永業（升遷），報酬的平等原則本身則很少實現。在此種情形下，「集體流動」並未造成系統的革命性政治合法化，「專業流動」也沒有實際地促成系統的經濟合法化。

從上述的討論便意合另一重要觀點：即「集體流動」和「個人流動」分別和平等有何關聯：

似乎「個人」和「集體流動」彼此相互排斥更明顯，則社會平等原則可有更多的適用方式。亦即「集體流動」所意含的社會平等剛好和「個人流動」所意含者相反。「集體流動」完全建立在平等的地位上，要求階級內所有成員無視個別差異，一律平等。因而，「集體流動」要求階級內地位一致及對外和其他階級採不妥協的態度，以「階級團結」及「特殊主義」來取代「普遍性」和「個人主義」。

從資本主義社會的革命轉變觀點看：馬克斯當然視「個人流動」具有負面價值，他指出在拿破崙三世時代，企圖以「個人流動」削弱工人階級的一致性，即透過從低下階層拔擢優秀人才進入統治階層，藉此強化統治階層。

「個人流動」確實和「集體流動」呈現相反的邏輯，由於工人內部的階層化，而造成和其他階級的差距相對縮小，創造了一垂直分化的階層連續體，形成井然有序的「個人流動」方式。

「現行社會主義」國家發覺：因為他們必須同時使用兩種流動方式，故將會造成對他們統治權威的失調：

1. 做為「無產階級專政」的工具，他們必須強迫「集體階級流動」，並限制「個人專業流動」。
2. 做為一個「法治國家」，他們必須考慮個人的專業能力來升遷，而無視其階級性。因而「地位平等」排除了「流動平等」，相反的，「專業升遷的平等」也排除了「階級平等」。

維、馬二氏引證波蘭戰後社會流動來證明這個



假設：即一般性流動較大，但「代間流動」相對比西方國家更低。因此可下結論為：「個人」和「集體流動」的混合，事實上常阻礙了「專業流動」。

此一假設在康納 (Connor, 1979) 一九七九年的作品中被肯定——他描述了戰後波蘭緊密的政治動員，並引證了一九四五年資料，顯示一些最大的波蘭公司，有八四%的董事受過高等教育，一九五二年降至二〇%；相對的，一九四五年只有一二%的經理人員出身工人，到了一九五二年，則有六二%為工人出身，故人事政策還是以階級標準來判定的。

因而維、馬二氏以為工人階級沒有參與政治解放，故未實現「集體流動」這論點是不對的。當然，集體的政治升遷不可能有更大比例，因為系統的權威層級本質，且政治解放需由獨裁者領導。另一相關數據為康納提出：在戰後十年間，超過八五%的工人出身的管理人員回到直接生產行列，在統治階層間，逆轉過程很少有強大的力量，因此系統效率減低是必然的。「集體流動」減少「專業流動」，維、馬二氏也肯定指出，黨內政治地位影響個人升遷，而非其專業能力。這也同時出現在教育機構之中：在波蘭，學院內訓練的父親很少有進大學的兒子，歧視必然也會產生。不過，就「代間流動」言，也有相反的現象：四〇%的農工子弟接受了大學教育。

最後，「集體階級流動」扼殺了「個人專業流動」，事實從下列比例可看出：白領和藍領工人的工資比從早期的三比一變為今日的一·二比一。因

此可下結論說：白領的無產階級化比藍領的知識水準提昇更顯著。讓我們重申：在波蘭，「集體階級流動」的平等化減少了「個人專業流動」的平等化，顯然「集體流動」支配了「個人流動」，假如這種政策有弊端，終究是因為這個國家在本質上接受「無產階級專政」所造成的。

## 伍、平等和不平等

在以社會福利為基本標準，來評估「社會民主主義」和「現行社會主義」的平等理想之前，一個人需先界定一明確唯一的平等概念。概念的解析可透過對不同的平等（或不平等）和正義的不同形式的分解來嘗試去獲得。

假如只有一種平等的正式定義，最好使用亞里斯多德在「尼高邁倫理學」(Nicomach's Ethics) 的定義：對亞氏而言，平等由正義所決定——「正義便是來自平等的人被平等地對待，且平等的人被平等地對待。」表面上那似乎只是一套邏輯的公式而已，但本質上，亞氏的定義要求平等的觀念和任何自然和社會差別完全無關，而只和那些已被判定為「正義」或「不正義」的領域有關。平等和不等絕非描述性的概念，而是非常複雜的規範性範疇，從那些基礎去判定那些差別可被接受，那些可忽略掉。

假如平等可變為平等，人們可能立即以為要實行福利政策是最佳方案。排除任何差別的平等，

意含不考慮任何複雜性——包括階級差別、市場經濟、或人類經驗的變異性等。所以平等是危險的，且代價昂貴，從福利政策而言，「平頭的平等」和「相對的平等」剛好是兩個極端。

如何處理不平等呢？條件相等或相似的人才平等嗎？實在沒有普通用的方案，但社會政策又必須處理全體大眾的問題。歐洲人較常用亞里斯多德的「立足點平等」，基於尊重每個個體的人格。而「一般性的平等」，常造成無視於天賦和成就的差別。明顯地，從基督教的平等觀、性別、血統、種族間的差別亦不足以造成社會的不平等。遺傳工程則引發了一個開放的問題：生物學上的標準化若真進行，則社會平等的問題就可單純化了，或者人類仍要長期維持差異，以維持人種的生物特質之複雜化？同樣的，因為偶然的婚姻關係，擴大了生物上的差異，且因為在特定的環境下社會化，故更造成個體在經濟上、社會上、文化上的差距。激進的平等主義者甚至主張，既然不平等的起點來自孩提時代的經驗，故需排除以家庭做為社會化的最初要素。

就上述問題而言，顯然平等絕非齊一化，不平等和差異也非同義詞。社會現實的一些特性和平等及不平等的分別有密切關係，故就社會福利政策言，那是相當重要的。因為那是決定了分配和再分配正義的標準，是這兩項政策的基本工具。

雷 (Rae, 1981) 就五大層面，對平等做有系統的分析：

1. 平等的「主體」：以平等或不平等的「主體」為基礎，可區分為「個人」的或「團體」的平等。「個人的平等」指對同一羣人的所有成員均一視同仁，故不在同一羣體間的平等關係並非個人平等所考慮，只限於同一羣人內部的平等關係。相反的，「團體的平等」只考慮不同羣體間的平等關係，不考慮團體內部。舉例而言：「個人平等」如投票權，同一國家內所有皆然。「團體平等」如階級和國家間的平等，而無視同一團體內部的不平等現象。所有的不平等可能是單一或複雜的，相容或互斥的，固定或變異的。

2. 平等的「客體」：接著我們可問這個問題，在什麼基礎下，別的主體是平等的，如何決定平等的領域。在此種情形有四種財貨及勞務分配的平等面向要考慮。

— 財貨及設施的分攤（麵包、勞力、權力等）。

— 財貨的數量

— 分配的時間（永久或暫時）

— 特定的參考物

事實上，個別財貨和設施的分配必須按照原先的規範進行，而不是口頭上的直接平等，或至少要以邊際性或總體性的補償那些匱乏者。邊際性的補償，指僅量和原先的規定接近，平等地將財貨分配給每一個成員，總體性的補償，指不平等的人先獲得補償，因此再分配及補償因人而異。這些補償的方法通常體現在租稅政策上，以便使納稅人分擔更

平均。

3. 平等的「類別」：雷及其學派分別三類平等：a 直接平等；如柯伊爾（Coleman, 1983）所言，在此種情形下，個人或團體的報酬無視其貢獻多少，一律平等，如馬克斯的名言：「各盡所能，各取所需」便指此類平等。其他兩類和機會平等有關。b 手段平等，每個人可因此平等地實現他的目標。c 所有人均有可能達成一正確的目標——「可能性的平等」。在經濟事務內，常用 b「手段的平等」。教育領域內，則用 c「可能性的平等」，因此更多的手段分配給那些能力或動機更欠缺的人，使他們有平等的可能性以追求經濟成就。在南斯拉夫的經濟領域，甚至採用「可能性的平等」——以更多的設施補助更低度發展的企業單位。

雷並未斷然地把那三種平等的爭辯當做是「新保守主義」、「自由主義」和「社會民主主義」間的爭辯。他也不爭辯所謂「功績制的平等」——「貢獻」和「報酬」的平衡——視做「新保守主義」者的實現。如此，他也不談公益事業的平等問題，雖然那些是最重要的制度化平等——包括教育、工作、生產工具、輔導功能等。作者以為如果公益事業能照顧到每個人，便是最大限度發揮了平等，也是社會化一切活動的最有效法則，柯伊爾曼引用了相同的分類方式。

4. 平等的「價值」：有兩種評價平等的方式，「個人」和「非個人」的。某些事物從個人的觀點看，有平等的價值——以他個人的需求和時間來衡量

；另一方面，無視個人需求或目標，均可視為平等的，如法律的規範無視個人對所有人均有價值。同樣的，工作時間和服務的久暫，也可以同一標準規定。從公共衛生設施來看，客觀性卻是無意義的，因其價值可能因病人或療效而異。一般而論，我們可以先求對普遍而單一的平等需求，其次才斟酌個別需要使用不同方法。就生活品質及服務時間而言，應該是一普遍性的價值。

5. 平等（或不平等）的「程度」：雷分別「絕對」和「相對」的平等。絕對平等乃主張因每個人的天份和需要都是相同的，故他們也要接受相同訓練和照料。這個最原始的、純粹的平等概念被馬克斯所批評，通常被稱為「原始共產主義」。而馬克斯最著名的公理便是「各盡所能，各取所需」，這個共產主義的公式建立在相對平等的理念上。

相對平等可以是內含和外延的，可以使用「極大化極小值」或「極小化極大值」來完成，它可以延到更多的人，也可內含到提高一羣人的平等程度。

因為總體的社會福利是固定的，故不平等的最適程度必須加以規劃，並不困難。因此，不用經濟學家的所得邊際效益概念，而使用邊際社會福利為標準。對一個富人而言，一百萬元的稅可能並未減少其社會福利，但對貧窮者而言，一百萬元社會福利的增加，最適的再分配方式便是對整體社會的福利總量之最大限度的增加。

相同的原理，羅斯（Rawls, 1971）已規劃出

來了，他主張平等的增加以不危及那些應該獲利者爲限。相反的，不平等的程度，可容忍到不危及那些社會上最不利的團體之利益爲限。

## 陸、正理和團結

如果我們堅持差別和不平等是不同的，而不把不平等和不義當作是同義詞更好，因為兩個觀念只是社會性的差別，而不是本質上普遍性的差別。如果運用羅斯對「正理」的定義（一九七二），對「不平等」和「不正義」的差別，及「平等」和「不正義」，「不平等」和「正理」的差別均可產生。羅斯說：「正義是社會制度中最重要的道德，如同真理是思維世界的標準一般，無論如何，經濟事務有其理論，如果其理論不正確，可以否定掉。同樣，法律如果不正確，（也可以修改或廢除之），就算該法有效率或有常軌。」因而，「正理」比「平等」蘊含更多些，且可由「平等」或「不平等」來判定之。

「不平等」非人之所欲者，「不義者」亦非人所願承認者。前者視爲道德上不應該有的差別待遇，後者則爲制度上不該被承認的差別待遇。福利政策根本上便是對福利的正當分配，或是道德上非人之所欲的差別待遇從事再分配時加以公斷之，所以雖然福利或社會政策非人之所欲，但它仍然容忍這樣的社會不平等並視爲正當的。

從一開始「正理」和「平等」就非同義詞，但

「正理」和「平等權」是同義的，或者可說「法律之前人人平等」。在此種意義下，史賓塞（Spencer）說「平等便是自由」是正確的，這是他所謂的最激進的平等。這種「平等權」由「正理」所界定，但「正理」並不等於其他平等。「馬克斯主義」常把「正理」界定爲經濟平等，而「新保守主義」者卻又常把「正理」界定爲機會平等。假如「正理」和「平等權」同一化，但也不必然表示「正理」和其他平等是同一的。如此的同一化並不只是理論上的結論，還和社會位置的判定有關，更和政治實踐——那決定了制度系統的本質——有重大關係。正理界定了那些平等可合法地被保障，同時又有那些不平等和法律本身無關。因而「正理」的定義成爲一「悲劇性的選擇」，因為它權威地（可說是被迫地）解決了以無限的可能去面對有限的世界之矛盾。「正理」是制度化擴大了的平等，也就是所有公民的普遍權利完全包含在內，但此種無限的平等卻只由有限的財貨來滿足。對「戈迪亞王的結」（Gordian Knot）解開的方式便是限制普遍平等，只成就幾項重要的平等。

「正理」使「平等權」的適用領域有所限制，因此解決了權利匱乏的問題，因而某些財貨分配的不平等可被容許。

「正理」的定義意含主要分配的準據，並限制了次要的分配。「分配的「正理」無論如何是「政府平行四邊形」的作用力之產物，因而它可能和個人需求的實現有關。因此，匱乏——無論在什麼社會，

什麼時候——都是一個最原始政府決定的結果，但絕非社會的自然條件。基本上，「正理」決定了匱乏，或說不義決定了匱乏。更正確的說，與其說是匱乏，倒不如說是剝削更恰當。

人們可以解決匱乏問題，但不能改變剝削的現況。首先，因爲它是「正當且合法的」不平等；其次「不正當的」不平等也可以是「合法的」。因爲「合法」和「不合法的」不平等的不調可以是以「合法的」。而且，這種失調不能只賴「正理」的設定，還要有某種程度的社會整合。總之，有三種「分配的「正理」配合三種「社會整合」：

①平等——乃指在高度整合社會中的一公平的配置，如家庭或社區。

②互惠——適度整合社會中的公平分配，例如所有存在著競爭關係的社會，通常合作及競爭是同時存在的。

③團結——社會邊際和非邊際成員間的公平分配，故團結指所有成員的需求以非互惠方式實現，並維持了個人或他在羣體中維持社會活的基本權利。但莫頓社區（Morton Deutsch, 1985）則以爲只有兩種的社會整合：

- ①以合作爲基礎，
- ②以競爭爲基礎。

與社會本質有關的十一個標準可被用來判定是否爲公正的分配：

1. 平等的投資。
2. 平等的結果。

3. 需求的滿足。
4. 潛能和天賦。(配合)
5. 努力和報酬。(配合)
6. 耕耘和收穫。(升遷)
7. 貢獻的社會評價。
8. 要求獲得一般性的財貨。
9. 規定社會最低限度的生活標準。
10. 與他人促進良好關係。
11. 互惠原則。

以上的標準之適用全依「合作」或「競爭」關係與否而定。在合作關係中，適用團結因而公平分配的標準為是否平等而定，但在競爭關係中，遊戲是公平的，所以互惠是公平分配的基本原則。而且競爭關係中永遠否定了那些立場不堅的游離份子，他們雖可因請求非互惠的協助而獲得照顧，但它們無法照顧自己，故游離份子是无助的。

「正理」的判定標準之運用不只依附在政治實力的平行四邊形中，也依附在社會整合的本質之上。附帶一提的是，在公平分配中，同一標準在不同的社會領域中，可能有不同的效果，所以個體層次的公平分配原則適用到總體社會層次時，不必然等於個別「正理」的總和。因為如果在個人的層次完全使用公正分配的原則可能造成社會的不整合；例如，假使運用「互惠的功績制原則」，將會導致游離份子的絕對貧困，並徹底成為社會邊緣人的角色，導致社會的解組。因而，在「功績制原則」下，仍要有一些修正的措施，如明定最大的所得差距上

限。累進稅及最低個人所得（工資）。這多少和「總體的「正理」之某些標準相反，於是我們可按羅斯的定義將「總體的「正理」界定為：「福利和經濟的不平等必須在能給那些更不利的人們最大的滿足之下，才可被容許。」

平等化的極大化，依照布萊克曼(Brickmann, 1981)的見解，可以混合下列「個體」和「總體的「正理」標準來實現：

「個體的「正理」標準——需求、努力、天賦（技能）。

「總體的「正理」標準——下限的極大化，團體間差別的極小化，以平均水準來推動進步之模式。

在「個人層次」使用「功績制原則」（平等可能性），混合在「總體層次」使用「平等結果」原則，二者可達到一平衡水準。如此，「自由主義」和「馬克斯主義」雖同時互斥但可互補：即「自由主義」應用在「個體層次」，和在「總體層次」用「馬克斯主義」，以避免前者的破壞效果，反之亦然。

就社會學觀點言，社會分化的個體過程和社會整合的總體過程可因上面的安排，而獲得同步協調的規律。

## 柒、多層面的福利政策

假如要觀察前述那些以「社會民主主義」或「現行社會主義」之「正理」在福利政策上的應用，

最好集中在費格和一羣匈牙利學家對福利政策的觀察上。他們的基本原理是福利政策並不造成平等，只是意圖減少自私自利的不平等。

要回答到底平等和不平等的最適水準是什麼的問題，前面的報告事實上已有許多的解答。所以，李特文(Jitwin, 1983)和羅斯以為在上述標準下，平等化以照顧低下階層福利和盡量減少因再分配而危害到上階層者。

前面的原理有不同的運作方式，因為整個社會可能發生膨脹或蕭條的現象。第一種情形是，上層所得的增加必須抑止，第二種情形是，下層所得的減少應防止，在這兩種情形下，福利的邊際效益要審慎考慮。故上下階級所得的差距是重要的，熟知這些現象極要緊。

使全民平等化、一致化的目的，不是使中上階層者無產階級化、貧民化、原始化，而是使低下階層者更富足。社會齊一化的工具因此不在反面的歧視中上階層者，而是正面的扶助低下階層，平等的最滿意程度便是給低下階層者更多福利。

除了以量化標準才顯示最適當的平等程度外，還要回答這問題，到底什麼平等可以不要，什麼平等又可被容許。換言之，必須要界定那種不平等是合法的，什麼不是，但不考慮其是否為人之所欲。

下列四項見解可為福利和社會政策提供參考：

1. 集團政策：工人階級內部平等和團結，並和其他階級採不協協態度。

2. 社會民主主義（一次大戰後）政策：以「社



會公民身分」為平等基礎，確保基本慾望的實現，改變工人的經濟地位。

3. 現行社會主義：以破除私有財產和平等化所有公民的經濟地位來打破階級差距，故經濟平等便是破除其他社會不平等的激烈手段。

4. 新現實社會主義：以勞動地位平等為基礎，因以破除私有財產制來獲取經濟平等不可能同時破除舊日的分工。如果不經由角色的再分配，則個人所得和權力的再分配是不可能的。

新的分工容許勞工地位更大的平等，勞工地位的平等對一般大眾而言，有助創造一福利再生產的條件，同時可使用下列幾項的措施：

① 勞力重組及再分工，以提高低素質工作的水準。

② 減少最小和最大之工作細目的指派之差別，進而減少經濟、文化和受僱者間其他方面的差距。

③ 加強救助傷殘、失業者，使傷殘者團結，有福利保障，重新組合而成為積極的一分子。

除了上述對所有受僱者的工作地位平等化的措施外，未來還要肯定下列標準來提昇整體社會福利再生產：

④ 提高一般消費能力，特別是住宅和文化活動；大規模一般消費可減少所得差距。

⑤ 對一般性的政策綱目可有復元性，特別是生態及社會活動等領域。

⑥ 就教育、公共衛生之設施的生產和分配減少私有化和個體化，但其他領域容許。

⑦ 社會活動設施的品質要更好，因而弭平那些設施的私有化需求，並減少奢侈品消費。

⑧ 每個人生活的多樣化可提高，創造新的需求、新的就業、新風格的發展。

⑨ 消費的社會化增加，提昇集體需求的滿足，減少個人競爭和特權消費，但集體化也不該減少消費的個別化，目的只在消除需求的自私自利的滿足所造成的「反人本化」。

未來的社會福利政策由費格的集團所設計，事實上相當複雜，但有非常折衷的色彩。混合了「勞動解放」、「人性化」、「集體化」、「文權主義」及放任的元素在內。他們以根本的「文權主義」來管制消費。

「非文權主義」的社會福利首先需決定——從「社會主義」的社會福利首先需決定——從社會的觀點，那些不平等是不正當且不合法的。從這觀點，消費的不平等形式、種類和程度是無關緊要的，因為那和「正義」和「正理」均不相干。社會主義社會嘗試界定消費，不只是文權的，甚至企圖以嚴格標準來界定消費也是難採行的。

馬克斯引用「個人（不）平等」及「階級」（不）平等，在德國意識型態（German Ideology）一書中，他創了一個膚淺而烏托邦式的名言：「各盡所能，各取所需」在哥達綱領（Götter Programm）中，則創了一個「功績制」式的名言：「各盡所能，各取所值」，前者以「需求」決定分配

，後者則以「貢獻」決定。但這兩種情形，馬克斯均把「貢獻」和「報酬」連接起來。如此他採用了「個體正理原則」，此原則重點不在分配的方式，而在建立「貢獻」和「報酬」的相關性。

從勞動或需求來考慮，報酬由「個體的正义」原則決定，無論是貨幣或自然經濟系下均然。而且這有賴對個人勞動成果的測量以及評價是否不可能呢？但那個和「貢獻」及「報酬」的關係並不相干（註）。

註：界定個別需求——基於個人本身或社會同意。假如由社會同意基礎來決定，則馬克斯格言的運作化可能產生「文權主義」的結果；假如個人是唯一標準，馬克斯格言運作後將形成「無政府狀態」。因此，最好的答案可能是以「基本需求」或「勞動需求」，而非需求本身來解決。如果我們決定了「基本需求」，則馬克斯格言的運作化便和基本需求滿足同義了，且可做為福利政策的標準，假如我們以「勞動需求」來決定，我們可以用工作分配量的原則來發展福利政策。

當然，「貢獻」和「報酬」的聯繫可能是單一的或多面向的，假如「功績原則」以「勞動」為基礎，且主宰了其他「正理原則」，則那是更獨斷且單一的。假如除了後個原則外，尚有其他原則可運用，則「功績原則」可能被破壞掉。這種混雜多原則的方式被齊爾尼和曼欽用來說明匈牙利和波蘭的情形。

混合各種「總體的正义」，並指它建立在「個

人的專業平等」上，並非不避免地。它可能是因為同時考慮「階級和集體平等」及「專業和個人的平等」，將之用作對「成果平等」的判定上，對「機會的平等」，同樣也可適用。有更多信息可以消除「總體」和「個體層次的正理」間之矛盾：

1. 最簡單的解決方式便是不考慮其中一項，故撤消「總體正理」，便產生了單獨適用「個體正理」，這可能造成社會整體完全失控，甚至解組。撤消「個體正理」，絕對的地位平等可能造成剝削且齊一化的效果，因而使社會整體動態完全停頓下來。

2. 其次，更合理的解決兩個原則的矛盾方式，可能是更明確地定義並調和不同方式的平等去處理這兩大原則。除了在個體層次上用「結果的平等」，總體的層次上用「機會的平等」外，也可以同時在兩個層次上使用「機會平等」原則。在總體的層次用「集體的平等」，故「集體平等」只能以地位的方式來運作，接著我們便可找出可以地位來引導的總體層次的平等，而在「個體平等」上則是功能導向的。就前者而言，集體的且地位導向的「總體正理」，我們可以用如：平等地從事各種工作角色的原則來實踐；就後者言，「個體專業的正確正理」，我們可用平等昇遷機會原則。「總體正理」可界定為每個人投入分工的平等化，「個體正理」則是從事所分配工作後的平等化。前者涉及大眾社會地位的一致性，後者則大眾的功能分化。假如同時考慮地位的一致和專業分化，則把社會本身視為整體則

更恰當。

就波蘭和匈牙利社會平等的情形言，我們可下結論說：這些國家因分工所造成的不平等已經形成和原先理想完全相反的趨勢。階級成員（或黨員）造成了對不同分工角色的不同羣體間更大的不平等，另一方面，除了逐漸增加的專業分工外，不同專業間個人所得的差距被消弭了。

與此相反的，對所有工作分配的平等照顧，及平等的專業升遷，只有在世代之內的流動才是較公平的。也就是說，地位一致性和專業分化之間的同步平衡運作，只有在每個新生代的所有成員才有平等的立足點。如果不是這樣，則平等地照顧到不同的成員則不會只表示形式的平等或真實的不平等，因而造成非常不同的初步及二度社會的結果。而福利政策的目的則是在減少代間的階層化，也就是最大限度的平等——使所有達到二十五歲以前的人均有完全平等的初步及再社會化的條件。如果這種防止階層化的方式相當有效，則那些用來處理「代間規範」的個體和總體原則將同時且整合地進行；假使從前的代間規則能同時且整合的方式進行，以及假使代間的「減少階層化」並不有效，則上述兩個原則就無法達到一可期待的目標。因此那可能形成規則間相互矛盾的適用：一方面「代間流動」具「反階層化」效果，另一方面則有失控的專業化現象。

因為「代內規範」的同步進行，更只有社會化條件的平等化未發展「代間的減少階層化」是不够的，必須要有其他條件來配合福利政策，包括經濟

活動（如經濟成長的發展），和政治系統領域（包括政治穩定）。我們必須觸及專業分工所導致的問題。首先，每一單獨個人的邊緣化不可能有利於專業升遷的可能性，更可能造成相反的結果。並不因為人們不想做事，而是因為他們可能受到傷害或只因為「不幸」。假如我們考慮金氏（Jenks）經驗研究的結果——個人所得的變異有八〇%以上來自未知的因素，或來自和家庭地位（初步社會化）和訓練（再社會化）的條件有關，而非「O」（先天或後天的能力），則明顯的，就個人層次言，「功績原則」就沒有有效運作了。於是，前述的「個體正理原則」將無法改變「代間流動」，只能做為矯正之專業分工所造成的邊緣效果。

福利政策因此就更狹隘的意義下，只能透過不同的標準，朝向「減少邊緣化」，協助那些在專業分工過程中昇遷管道被阻礙的人（疾病，不幸的失業者），或那些被隔離於專業分化的人，並協助那些因貧窮、疏離、隔絕而從社會階梯中掉下來者。不過，重要的是福利政策故有「減少邊緣化」的效果，但卻無法預期能達多少，因為其他因素將阻礙了在「代內」或「代間的社會流動」中，「個人功績制」及「分化」的實現。

社會福利政策因而是多面向的。那些政策的不同預期效果的運用，可能同時導致於多結果，及在不同世代不同階段下又出現不同的後果。社會福利政策一般性觀點可列在下面這個兩個向度的表中，並把所有大眾分為四個區間，每個區間代表不同的

「貢獻」和「報酬」及不同的社會政策。

社會福利的一般觀點

貢 獻		報 酬	
		高於平均	低於平均
	高於平均	A——化升遷者 減少階層	B——無特權者 正向歧視
貢 獻	低於平均	C——特權者 反向歧視	D——邊緣人 再整合人

首先，需在分化的過程中，極大化A—D間的對比，並盡量減少B—C之間的不平等，接著破除存在於集體層次的特權所造成的地位歧視。其次，盡量擴大「個人專業流動」造成的社會分化，而最理想的社會福利便是消除B和C兩種情形，而使整個世代完全包含在A和D的不同階層中。

第二階段，以減少邊緣人，並重新整合D類之人，矯正過去社會政策的錯誤，但功績制的運用仍是重要原則。

第三階段，減少那些A或D家庭的孩子逐漸形成之階層化現象。但並不是去使那些A類的家庭的社會化條件變壞，而是提升D類家庭的社會化條件。

## 捌、依然存在的問題

多面向社會福利政策運作以後可能產生許多問題：

1. 它們運作時涉及到的一些特定條件。

2. 採用各種不同模式和工具來解決。

就這點而言，我們必須轉而注意一些基本的條件——那些特別和南斯拉夫福利政策有關：

### ① 政治系統和福利政策

政治系統特別和福利政策之涉及總體的平等及正理的部分，在執行及運作化後有相當關係。假如仍然維持「無產階級專政」的特殊形式，必然導致對工人階級的「正向歧視」，因而意味著他在分工中的特權地位。工業無產階級的特權地位可能是必要的，因為國家要強制推行工業，要有大量農民投入工業部門。另一方面，特權的角色創造了一個無效率的工業生產，相對於農民，許多工人享有經濟和地位的利益。柏尼克 (Bernik, 1987) 以為那些利益直到工業化的最後階段仍持續著。

工業無產階級的特權地位不只是南斯拉夫的特色，還是其他東歐甚至西歐部分國家的特色。

從工業化到後工業化社會的最大障礙是那些在汽車及金屬工業中享有特權者，因為那些低素質的勞力卻有高於平均水準的所得。矛盾的是在社會主義國家中（或政治系統），應該要破除結構的不平等——包括具地位特權和無權者——但在破除結構不平等之同時，個人的不平等已取得道德正當性和經濟效率。

除了結構不平等——以階級特權表現出來——之外，社會主義應該以一般性的平等使每個人都可扮演工人角色和個別的專業分工。特殊的階級平等，強化了工業無產階級的特權，然後以一些政治口號來代表它，事實上，這已阻礙了普遍的集體平等和個

別的功績制的分化。

福利政策的第二個和政治體系有關的領域為「減少階層化」，和是否它應該以結構、經濟和社會規範為基礎有關。假使在「減少階層化」過程中根本地使用結構標準（如兒童保育、訓練發展、遺產累進課稅等），國家在「代間減少階層化」的功能上相當強。假如經濟管制（如授予獎學金）或社會控制（如青年會或其他志願性組織）；國家的角色不必然具決定性，反過來說可能也對：凡有強大的國家，則「代間階層化」的結構性規範比經濟性或社會規範更適用。

社會政策的第三個領域——「反邊緣化」——政治系統亦扮演重要角色。如果國家發展後產生脫序及社會解組的現象，則這便是最大的問題。任何社會若要使更高度發展，必定面臨一尖銳的選擇！因而也面臨了緊密的邊緣化。

莫雷 (Murray, 1987) 以為，邊緣化或變遷的本質為——經常出現，但很少持續」。就他的資料來看，美國有七五%的家庭常面臨暫時性的貧窮現象。因貧窮的本質不同，故「反邊緣化」的本質亦不同，而是貧窮不只是經濟性，也是文化和教育的特質，故掃除貧窮文化且排除不充分的訓練方式是「反邊緣化」的主要工具。

社會主義國家在掃除貧窮的工作一直是相當無效的，因為他們一直以爲使用漸烈的平等手段，也自然可以解決貧窮的問題。

### ② 社會結構和福利政策

傳統社會在「反邊緣化」的過程中，一直扮演

著整合的基本角色。更低度的社會整合，則團結更不可能在對社會邊緣人的重組中扮演重要角色。同業工會、鄉村社會和家庭的解組可能使團結的基礎瓦解。

大眾工業社會的瓦解可能產生新的專業社會團體（專家社團）及（再傳統化）的過程，意味著傳統宗教組織和類似社會的革新過程。假如上述事項發生，大部分的「反邊緣化」將造成一新的社會團結型態。

如果以為團結的社會可以由國家立法行動來實現就錯了，這種看法經常被一些東歐國家主張，特別是南斯拉夫，如 SII 及其他名義上的社會團體也被當作是「真實的社會團體」。甚至破壞也被認為是傳統團結之創造，並形式上引進了一新的工業化社會。事實上，他們並未發展互惠關係，於是形成一集體化的工具及對個人人格的集體化分解。「團結性組織」的制度化聲明，如果不支持國家或黨則沒有成功的可能。因而，這種「團結性社會組織」不可能「減少邊緣化」的現象，反而更擴大了不同階層的社會公眾邊緣化效果。

### ③經濟系統和社會福利

經濟系統對「個體的正確」產生最大的影響，因為它建立在「貢獻」和「平衡」的互惠關係上。但此二者是如何相關的，仍和系統的本質息息相關。

馬克斯認定這種關係只是「布爾喬亞的正義」（當「報酬」和「勞動貢獻」相關時），及「烏托邦式的共產主義正義」（適當地「個人貢獻」及「

自利地適分的報酬」）。前者因「財貨生產」而實現，後者因「天然的生產」而實現。兩種間無任何關聯性，故從這種到另一種「個體的正確」是不可能實現的。而上述兩種互惠模式的不可調和性是社會主義的社會變遷之最大困境。因為它不知道如何形成一正確的社會政策以從「財貨生產」的經濟轉變到一「天然經濟」型態。

在那兩個「個體正確」間建立關連性，一直以「各盡所能，各取所需」此一名言為基礎。

在「財貨生產」過程中，最困難者為貢獻多少要如何界定。我們不清楚到底勞力貢獻本身是什麼，如就馬克斯而言，資本累積不算是勞動貢獻的一部分，而企業的成就，生產過程中的組織和管理也不算，只有「生產性勞力」才算。

在後工業社會中，這種狹隘的勞力貢獻觀點難言之成理，因為「生產性貢獻」有整體經濟貢獻的意義逐漸消弭。因而，我們需要對貢獻做更廣泛的定義，故除了生產活動外我們還要加上創新活動、訓練、管理、交易等。

「個體正確」運作化的第三個問題關係「平等機會」的觀念：①平等途徑，②平等潛能，③平等方法，④平等機會（指遊戲規則）。為了實現個體正確，創造一適合其中一個層面的平等條件，有賴自由市場和計畫性國家管制。如果強化市場機能，則可能加強①和②，假使強調國家管制，則可導致③和④的平等化。也可採用反面的假設——加強前者的平等化，則可以造成經濟體系的政治自主性。加

強後兩者，則有相反結果，換言之，在前一層面，國家干預只是相當間接的，第二層面則大量運用行政監督和干預。因此，平等的獲得很可能是基於政治自由的減少。

和經濟體系有關的是，我們必須強調所謂多面向的社會福利政策乃是嚴格地經濟和福利政策分離。如果兩者不分開，則交互性的混淆將發生。因此，費格主張獨立的福利政策，甚至獨立預算可以防止許多福利措施被轉變成經濟投資。那兩個目標的實現等於要求制定一「社會福利部」的憲章，可以協調並整合所有參與實行社會政策的機構。

### ④文化和福利政策

文化之所以影響社會福利政策各層面的實行可能因「自發性」及「非制度性」活動而形成。在那些社會福利的不同層面間，某些自發性活動可以把「個體正確」和「反邊緣化」效果介入。當「傳統文化」擴散，或「再傳統化」發展形成，更強的「團結性」和「功績制分化」的實現之減緩會發生。反之，在非傳統社會，一更強的「功績制分化」及更欠「團結性」的情形會產生。東歐國家比西歐國家更傳統，因而更加團結性的「反邊緣化」會在東歐發生，而「功績制的分化」則在西歐發生，故矯正性的措施必須先考慮前述的差異。

〔本文譯自 Dr. Veljko RUS 所撰 "WELFARE POLICY AND EQUALITY"；譯者為臺大三民主義研究所碩士〕