

臺灣社會學刊，2006年6月  
第36期，頁221-233

評 論

民主化與社會福利：  
評 Joseph Wong，  
*Healthy Democracies: Welfare Politics  
in Taiwan and South Korea*

2005, Ithaca, NY: Cornell University Press

古允文

古允文 暨南國際大學社會政策與社會工作學系教授 (ywku@ncnu.edu.tw)。  
Yeun-wen Ku, Professor, Department of Social Policy and Social Work, National Chi Nan  
University.

有關東亞社會福利發展的研究，是當今比較社會政策的重要領域之一，而且逐漸與歐洲傳統的福利國家研究呈現東、西輝映之勢。1990年代是此一趨勢的重要轉折點，這並不是說在這之前東亞地區沒有社會福利的相關研究，而是因為大部分的作品多是以當地文字出版、也多著重在引介西方的觀點，對以英文為主要溝通媒介的主流學術界而言，不容易看到足以代表東方的研究成果。隨著年輕一代遠赴西方攻讀博士學位之社會福利學者的增加，這樣的情形開始有了實質的轉變，終於在1990年代中期左右，接連出現幾本有關東亞福利、以英文書寫的專書，像是Mutsuko Takahashi（1997）分析日本福利、筆者自己（Ku 1997）探討台灣福利發展、Kwong-leung Tang（鄧廣良）<sup>1</sup>（1998）分析香港殖民地時期的社會政策、Huck-ju Kwon（1999）探討韓國案例等，都是在這一時期出現，帶動新一波東亞福利研究的熱潮，在爾後越來越多的作品裡，不時可以看見這些學者的論點。英國學者Catherine Jones Finer於2005年在*Social Policy and Administration*這份國際期刊中回顧這段過程，而有了如下的評論：「很不尋常地一直到現在，不論多麼謹慎小心的作者或評論者都可以確定的是，這（東亞福利研究）不再是一個缺少英文著作的領域了。」

然而，相關英文著作越來越多的另一層含意是，對更年輕的學者來說，他們的研究成果要獲得青睞、進而有機會出版的挑戰將更加艱鉅！在1980年代以前（資訊相對匱乏時代）所盛行的描述性論文寫法，已經無法滿足國際學術出版界的胃口，我們必須提出更多具比較性意義的命題、並且證明這些命題可以解釋的程度，研究成果才有出線的機會。而Joseph Wong的這本書就是在這樣的挑戰壓力下得以問世，某種程度也

---

<sup>1</sup> 現為香港中文大學社會工作學系教授。

代表新生代學者努力成功的案例，值得我們深入剖析，並引為借鏡。在底下的評論中，我將著重三個議題：一、Joseph Wong 提出什麼樣的命題？二、他透過什麼樣的方法來驗證此一命題的可解釋性？三、他的研究在整體東亞福利研究中的定位如何？希望經由這樣的討論能讓國內年輕一代的學者更加瞭解如何寫出能讓國際學術界接受的論文。

首先，Joseph Wong 這本書的核心命題是什麼？他觀察到雖然「向下沈淪」(race to the bottom) 是諸多西方福利國家的發展方向，在全球化日益強烈的競爭與勞動彈性化的驅使下，社會福利的條件受到擠壓；但是，東亞的台灣與韓國在 1997 年金融風暴之後，社會福利發展卻相反地走向「向上提昇」(race to the top)，到底是什麼樣的元素影響台灣與韓國這種特殊的福利走向？Joseph Wong 認為必須從兩國的福利政治 (welfare politics) 中去尋求答案，他強調「為了提供台灣與南韓的社會福利發展的政治性解釋，因此我著重在民主轉型對社會政策決策過程的影響」(頁 14)，而全民健康保險在兩國的形成就被當作一個具體的政策例證，用來檢視「……民主轉型的政治條件能夠消除全球化的經濟發展邏輯、以及全球化對福利國家的過度決定性影響」(頁 4)。

說真的，看到這裡時我被嚇出一身冷汗，擔心 Joseph Wong 是不是太「大膽假設」了！包含我自己、鄧廣良、與 Huck-ju Kwon 確實都觀察到民主化力量對東亞福利發展的重要影響，例如：鄧廣良 (Tang 2000: 60) 即強調「韓國與台灣的經驗已經顯示民主化可能是影響社會福利發展的關鍵因素之一」，嚴格來說這個命題並無新意，但我們幾人都未說得如此斬釘截鐵，認為民主化能抗衡資本主義的經濟邏輯。回想 1992 年中時，我到英國曼徹斯特大學攻讀博士學位甫滿一年，指導教授 Ian Gough 當時要求我在思考論文方向時，仔細想想一個問題：台灣的社會福利是鑲嵌在什麼樣的脈絡下發展的？這個問題的答案當然有很多種，

傳統儒家文化、家族結構、歷史遺緒、宗教慈善、政治因素、經濟發展、殖民主義……都可能是答案之一。但作為一位馬派政治經濟學者，Ian Gough心中的終極核心則是資本主義（capitalism）過程！不論社會階級、政治結構、國家功能、或意識形態等上層結構，無一不是因著資本主義的運作邏輯而產生的。因此，當我探討台灣的社會福利發展，尤其是進一步著重在國家的福利制度時，也就不能脫離這樣的脈絡。這個答案構成我往後三年痛苦的根源！因為我不能只談社會福利，而必須進一步去釐清台灣資本主義發展的脈絡與特性，以及相應於這樣的脈絡與特性，國家如何被建構起來？塑造出什麼樣的意識形態？社會階級如何被分化？於是才能完整地解釋台灣的福利發展。這就是我博士論文改寫出版時，會以 *Welfare Capitalism in Taiwan: State, Economy and Social Policy* (Ku 1997) 為題的原因。

當時，我也曾經提出民主化影響福利發展的命題，但 Ian Gough 一句話就將它否決了，他說：「德國卑斯麥時代的社會保險難道是民主化的產物？」而當我回顧台灣的福利發展歷程時，確實發現諸多重要的福利方案是出現在威權體制時代，這也提醒我必須更小心翼翼地處理這個命題。於是，在我自己的結論中，我強調民主化與資本主義發展的辯證關係，在不同時空脈絡下會形塑福利發展的軌跡與結果，而不陷入1960年代「單因決定論」的爭議之中。但現在 Joseph Wong 如此大膽地挑起這個命題，我可以想像得到，後面將有一系列的挑戰等著他去克服與驗證這個命題的解釋程度。

那麼，Joseph Wong 究竟如何處理呢？這就進入到我評論的第二個議題：他透過什麼樣的方法來驗證此一命題的可解釋性？這又可分成三點來說明：

(一) 明確定義探討的範圍：Joseph Wong 將焦點集中在台灣與韓國全民

健康保險的政策決策過程，這的確可以迴避許多混淆的因素，像是民主化的界定問題、社會福利的範圍與指標、福利的結果……，於是抽象的「民主化→福利發展」假設就被操作化為「民主化→決策方式的改變→動態決策過程→全民健康保險政策的制訂」；

- (二) 分析決策過程的面向：既然「決策過程」在 Joseph Wong 的論證中占有核心的地位，什麼是「決策過程」就成為重要議題。Joseph Wong 界定「決策過程」是個動態而持續的關係，包含議程的設定（出現什麼問題？有什麼解決的方案？）、不同的利益與理念、政策的行動者與網絡、以及政策改變的機會等；
- (三) 歷史發展的階段切割：既然「決策過程」是個動態而持續的關係，那麼它在民主化前後是否有所不同，所以賦予全民健康保險政策改變的機會？為了清楚釐清此點，Joseph Wong 將台灣與韓國劃分為「威權發展主義」、「民主突破」、以及「民主深化」三個階段，檢視隨著不同民主化階段決策過程的改變，對全民健康保險政策形成的影響。

隨著上述論證過程的逐步展開，Joseph Wong 較能有效地去驗證他的命題，但同時也決定了他的研究方法與資料來源，並進而決定了其論點的可解釋性。由於「決策過程」在其研究中所占的重要地位，如何深入瞭解「決策過程」就變得相當關鍵，但 Joseph Wong 的研究又跨越三個歷史發展階段，「威權發展主義」階段的決策過程人、事已遠，只能從部分二手文獻去回顧，也造成這一階段的探討以描述性居多，較精彩的部分是在「民主突破」與「民主深化」這兩個階段，Joseph Wong 確實藉由訪問取得一些第一手資料，這必須歸功於他在博士學位研究時期實地訪查功夫的紮實，從序言（頁 xi）可以看出，Joseph Wong 至少接受了九個學術單位與機構的資助，讓他能夠親自走訪台灣與韓國，針對

這一個研究主題與當地學者、行動者作進一步互動。事實上，我與 Joseph Wong 也因此而有了一次面對面的討論，當時正值九二一地震前後，暨南國際大學（暨大）舉校遷往台北的風波正烈，我也深陷在北上授課、家人分離、校園重建……的煎熬之中，只能利用與 Joseph Wong 在台大校園的短暫會面，將我從殘破研究室所搶救出的部分文獻資料（不管有用沒用，也不管書面猶佈滿砂石及破損的痕跡）送給 Joseph Wong 參考。他在序言中書上一筆對我的感謝，算是對當時的遭遇留下一點紀念。

一般而言，國內的比較研究較缺乏紮實的跨國實地訪查，博士班的研究生更不願去碰觸這樣的研究議題，一方面是因為台灣較缺乏多元的管道（除了最近國科會與教育部極力推動的鼓勵出國措施）來支持短期的實地考察，民間的基金會對此似乎也不熱衷；另一方面也是因為國內博士班研究生的語言能力問題，加上家庭、經濟壓力等個人因素，具挑戰性的研究主題就容易被排除，遑論產出能獲國際學術出版界青睞的作品了。以暨大社會政策與社會工作博士班為例，雖然這幾年來我們推動國際化不遺餘力，更將國科會規定的英文能力標準列為畢業的必要條件之一，但願意、並且有系統地準備出國的博士生依然屈指可數，也讓我們對未來國內社科人才的素質相當憂心，希望這只是我們的特例！

實地訪查功夫的紮實與否會影響到研究命題的驗證與可解釋性，由於 Joseph Wong 的研究集中在「決策過程」，他必須先釐清台灣與韓國的政治制度（尤其是與健康保險決策相關的部分）設計、圍繞著這樣的制度設計會有哪些行動者（例如：政府官員、民意代表、學者專家、專業團體、利益團體……）被納入「決策過程」中、這些行動者如何發聲、不同的觀點如何彼此撞擊、以及什麼樣的意見如何被採納等，這在本書的第五、六章有相當精彩的分析，也是我最欣賞之處！對一位外來研究

者而言，要進入這樣的脈絡並不是一件簡單的事情。這樣的研究方法議題常被國內的年輕學者所忽略，在我個人審視過的社會政策研究論文或計畫書中，對於如何找出有研究意義的行動者、依據的標準是什麼，往往一筆帶過，訪視了一堆意見與看法之後，即使分析頭頭是道，終究掩飾不了這究竟是嚴謹的「政策研究」、抑或是隨機「街頭調查」的疑慮。

即使我同意 Joseph Wong 確實找出了有研究意義的行動者，但為了有效驗證「民主化→決策方式的改變→動態決策過程→全民健康保險政策的制訂」的假設，Joseph Wong 還是必須證明民主化確實提供政策改變的機會，這就是為何他要區分「威權發展主義」、「民主突破」、以及「民主深化」三個階段的原因，研究結果也確實回應他的核心命題，但對我而言，似乎還有一點未搔到癢處的感覺。主要的問題是，即使因為民主化讓更多元的行動者進入決策過程、提供政策改變的機會，但威權體制國家為什麼願意開放其原本壟斷的決策權力？簡言之，威權國家為什麼要民主化？這個問題在這本書中是「存而不論」的，因為「民主化」已經被當作一個既定的影響力量，「決策過程」以及後續的改變只是「民主化」的結果。但「民主化」也意味著國家權力結構的轉變，這樣的轉變會有其社會的基礎，包含國家統治能力與社會集體壓力之間的相對變化，因此某些社會福利的產生究竟是國家展現它統治社會的能力？還是迫於時勢必須向社會力量妥協？這即是為何有些學者不像 Joseph Wong 那麼斬釘截鐵地強調民主化對社會福利有正向影響的原因，例如：Ellen M. Immergut (1992: 239) 即認為「政治制度並無法預設任何特定政策結果的產生，它們只是建構出一套關鍵性的脈絡，在其中政治行動者能夠有所選擇。」不瞭解此點，我們無從解釋為什麼在民主國家內會產生福利倒退的情形，台灣這幾年來的福利發展就處於這樣的困境

中。

早在1997年，我以整合式的馬克思主義觀點，從資本主義世界體系、國家結構、意識形態、以及社會運動等面向，檢視了台灣百年來的福利發展，在結論中指出資本主義發展與民主化將是台灣福利發展背後的兩大結構性因素（Ku 1997: 246）。這幾年來的發展大致上並未背離當時的主要結論，但卻更加精緻化了！資本主義發展的面向順應著全球化論述的興起而往國際經濟競爭與生產分工追溯其對民族國家能力的侷限；但因強烈競爭所累積的不平等，以及因資源分配扭曲之下所形成的社會矛盾，卻也形成強大的改革壓力來源，伴隨著教育程度的普遍提高及經濟發展所醞釀出的中產階級，相當程度推動了台灣民主化的進展。自1980年代以來，台灣的政治民主化涉及了整個威權體制的轉型，也代表著國家對於福利政策的制訂與資源的分配，不再是完全的主導者。在權力結構遊戲的改變，選票即權力的政治運作邏輯下，選舉制度成為福利最佳的促銷機制，民主化在民間部門所展現的社會力與政治部門新的選舉規則兩股力量交互運作下，為台灣的社會福利發展帶來新的變因。但不同於Joseph Wong的是，我不像他那麼樂觀地認為「……民主轉型的政治條件能夠消除全球化的經濟發展邏輯……」，而是強調探討台灣的福利發展時，不僅須考量國內的內在因素（包括政治意識形態、國家結構、國內經濟與社會動員等變項）以及全球政治經濟情勢的外在因素，也應該注意台灣在全球經濟體系中極度依賴出口導向的經濟模式，會將發展經濟政策的思維優先置於其他思維之上，因而成為福利支出無法大幅擴張的結構性限制。也許我的觀點是錯的，也留待我們雙方、以及其他學者的共同討論了。

最後，Joseph Wong的這個研究在整體東亞福利研究中的定位如何呢？我以下面的附表來作個分析。第一個分類向度是「研究案例」：是



屬於單一個案的分析、以東亞區域為分析單位、或跨區域與歐美比較；另一個分類向度是「研究議題」：是分析個別社會政策、特定福利體系（如社會安全）、或體制（福利的政治經濟）。我們將近十年常被引用的一些東亞福利研究歸類到這個架構，可以發現一些有趣的趨勢：

- （一）1990年代中期東亞福利研究開始起飛時，單一案例的作品占據主流，但隨著議題的擴展，東亞整個區域的分析開始成為2000年代的核心；
- （二）2000年代以後雖有些跨區域比較的作品出現，但究其內容仍多屬在傳統歐美福利國家的討論中附帶一小部分東亞的探討，比較研究的意涵依然很弱；
- （三）體制的分析觀點盛極一時，這大致上是受Gosta Esping-Andersen（1990）的影響，討論的焦點已經逐漸聚焦在生產型（productivist）或發展型（developmentalist）福利體制的探討；
- （四）東亞福利研究有向外擴散的趨勢，早期研究多集中於日本，接著是四小龍（台灣、南韓、新加坡、香港），現在越來越多東南亞學者（如Mishra Ramesh）與中國學者的論文；
- （五）出自東方學者的作品也越來越多，部分西方學者也東移到東亞區域（如Ian Holliday、Christian Aspalter），此外，即使身處西方的學者也開始對東亞福利研究議題投以關懷。

附表 東亞福利研究的分類

議題 / 案例	單一案例	東亞整個區域	跨區域的比較
政策	· Goodman、White 及 Kwon (1998)	· Tang (2000)	· Jones (2001)
體系	· Aspalter (2002)	· Holliday 及 Wilding (2003) · Ramesh (2004)	· Esping-Andersen (1996) · Alcock 及 Craig (2001)
體制	· Ku (1997) · Kwon (1999)	· Jones (1990) · Holliday (2000) · Aspalter (2001)	· Gough 及 Wood (2004)

註：表中著作僅為舉例。

Joseph Wong 的研究則為這些發展再增添新的成分，他在單一案例分析與區域研究間加入東亞內部案例的比較分析，能夠使東亞福利研究更加細緻化，也提供東亞經驗理論化的可能性，具有重要的意義。對國內的社會科學研究者而言，過去多習於引進、討論西方的學理與經驗，關於福利國家的研究更是如此，但隨著東亞福利研究的發展，將提供我們越來越多與西方對話的素材。果真如此，位於東亞地區將是我們的利基所在，Joseph Wong 這本書的出版，某種程度上也代表這個趨勢，剩下的問題將是我們能否提出相當品質的研究作品了。

雖然我對 Joseph Wong 的觀點仍有些不同的看法，但我對這本書的激賞卻是真切的！我會推薦社會福利的青年學者好好細閱這本書，更期待在不遠的未來，台灣的青年學者也有類似的作品能在國際學術出版界問世。

## 作者簡介

古允文，英國曼徹斯特大學社會政策博士，現為暨南國際大學社會政策與社會工作學系教授。主要研究興趣為台灣與東亞社會福利發展、社會政策分析、福利理論。編／著／譯有專書七本以上、及數十篇中、英文論文。最近一篇論文“Is There a Way Out? Global Competition and Social Reform in Taiwan”刊登在*Social Policy and Society*〔本刊物是*Journal of Social Policy*的姊妹期刊，由英國社會政策學會（Social Policy Association，簡稱SPA）主編、劍橋大學出版〕。

## 參考書目

- Alcock, Pete and Gray Craig, eds., 2001, *International Social Policy: Welfare Regimes in the Developed World*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Aspalter, Christian, 2001, *Conservative Welfare State Systems in East Asia*. Westport, CT: Praeger.
- \_\_\_\_\_, ed., 2002, *Discovering the Welfare State in East Asia*. Westport, CT: Praeger.
- Esping-Andersen, Gosta, 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity.
- \_\_\_\_\_, ed., 1996, *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economics*. London: Sage.
- Goodman, Roger, Gordon White and Huck-ju Kwon, eds., 1998, *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*. London: Routledge.
- Gough, Ian and Geof Wood, eds., 2004, *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holliday, Ian, 2000, "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia." *Political Studies* 48(4): 706-723.
- Holliday, Ian and Paul Wilding, eds., 2003, *Welfare Capitalism in East Asia: Social Policy in the Tiger Economies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Immergut, Ellen M., 1992, *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Jones, Catherine, 1990, "Hong Kong, Singapore, South Korea and Taiwan: Oikonomic Welfare States." *Government and Opposition* 25(4): 446-462.
- \_\_\_\_\_, ed., 2001, *Comparing the Social Policy Experience of Britain and Taiwan*. Aldershot: Ashgate.
- \_\_\_\_\_, 2005, "Reviews." *Social Policy and Administration* 39(1): 80-84.
- Kown, Huck-ju, 1999, *The Welfare State in Korea: The Politics of Legitimation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ku, Yeun-wen, 1997, *Welfare Capitalism in Taiwan: State, Economy and Social Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ramesh, Mishra, 2004, *Social Policy in East and Southeast Asia: Education, Health, Housing, and Income Maintenance*. London: Routledge.
- Takahashi, Mutsuko, 1997, *The Emergence of Welfare Society in Japan*. Aldershot: Avebury.
- Tang, Kwong-leung, 1998, *Colonial State and Social Policy: Social Welfare Development in Hong Kong 1842-1997*. Lanham, MD: University Press of America.
- \_\_\_\_\_, 2000, *Social Welfare Development in East Asia*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.