

台灣社會學刊 第二十三期
2000年6月頁301-314

書評

Welfare Capitalism in Taiwan: State, Economy, and Social Policy

作者：Yeun-Wen Ku

出版：London: Macmillan Press Ltd. 1997 / New York: St.
Martin's Press, Inc. 1997

許博雄*

*美國加州大學洛杉磯分校社會福利研究所博士班。



一、前言

近十年來，臺灣學者對本土社會福利的研究，不再只是描述靜態層面的福利制度形貌，也開始分析福利發展的動態過程。例如，Chan (1979) 針對臺灣、香港、新加坡三個亞洲經濟新興地區，討論經濟發展與社會安全制度發展的關連性；Lin (1990) 使用五種理論觀點，綜合解釋臺灣自清朝以降至1980年代的社會福利發展。這些研究使用的分析方法與歷史時期雖有不同，但都是透過理論分析的途徑，探索一個主要的問題：臺灣的社會福利是如何產生？古允文（Yeun-Wen Ku）教授（以下稱作者）所著「Welfare Capitalism in Taiwan: State, Economy, and Social Policy」（以下稱本書）一書，基本上也是循著與此相同的研究旨趣，更深入剖析臺灣社會福利長期變遷的深層結構。

本書主要探討臺灣在日據殖民（1895 - 1945）、二次大戰後（1945 - 1979）、政治社會轉型（1980 - 1990）各時期，資本主義世界體系（capitalist world system）、國家結構（state structure）、意識型態（ideology）、社會結構（social structure）四種動力，如何交互影響國家資本主義（state capitalism）與國家福利（state welfare）之間的發展互動。作者針對上述幾個時期的社會福利發展，採取比較歷史發展與社會變遷的研究途徑，進行鉅視面的歷史／結構分析，並提出「整合的馬克斯主義解釋觀」（integrated Marxist account），詮釋臺灣近一世紀來所形成的福利資本主義（welfare capitalism）。



本書是近幾年來，極少數以臺灣社會福利發展為專題的英文佳作。作者不僅結合西方福利國家發展理論，也對於臺灣獨特的福利資本主義發展，提出整合性理論解釋。So (1998) 認為，針對臺灣福利發展獨厚軍、公、教群體的現象，本書已經結合經濟發展與政治／社會變遷動力多元途徑，提出頗具信服力的理論解釋。Wu (1998) 提到，本書充分運用眾多史料，不僅勾勒出臺灣福利發展的長期面貌，對臺灣福利資本主義長期發展的社會意涵，也有深入的探討。本文將首先簡介本書的主要議題與論點，其次針對其方法論的特色，以及理論整合、理論內涵、福利態度等問題，進行分析與評論。

二、論述架構與要點

本書除導論與結論外，共分為兩部分。第一部分，首先回顧臺灣在上述三個時期的福利發展歷史，包括源起、國家結構與行政體系、福利議案、福利支出與其影響。第二部分，接著探討臺灣的福利發展與四種動力的關聯，主要的研究問題與重要論點，有以下幾方面：

第一，臺灣各時期的歷史發展與資本主義世界體系有何連結？此種結構如何影響國家推動福利發展？作者認為，自日據殖民時期起，資本主義即在臺灣萌根滋長，以配合母國政府的全球擴張戰略。此後，不論在二次大戰後，為增進國際地位的戰略考量，或是在晚近社會／政治結構轉型期中，被迫扭轉因外交挫敗



的不利情勢，臺灣始終將發展經濟視為最有利的國際競爭策略，也因此持續與資本主義世界體系緊密結合。在長期重經濟輕福利的政策考量下，國家福利於是成為依附資本主義世界體系下的產物。國家主導福利政策的自主性，也無可避免要受到外部競爭壓力的牽制。

第二、臺灣在不同的歷史時期，國家如何因應內外結構壓力發展福利政策？國家福利與國家資本主義發展有何關聯？作者強調，在臺灣發展資本主義的各個時期，國家提供福利並非在體現公民權利，而是作為增進資本主義市場發展的手段。一方面，國家為積累經濟發展所需的資本，提供具有潛在經濟生產性的福利，例如學校教育、現代化醫院、勞工保險，以避免因能力不足或人力耗損導致生產成本的增加。另一方面，國家為營造有利經濟發展的環境，也會透過福利預算的編制、福利行政體系的擴張、或是福利機構的設置等作為，穩定社會秩序，降低不利於經濟發展的社會成本。

第三、在臺灣的國家福利政策發展過程中，意識型態扮演何種角色？福利意識型態如何在政治／社會轉型過程中產生變遷？作者指出，國家長期透過學校教育與傳播媒體，輸出特定的意識型態 -- 創造更高的經濟成長，才能提供更多的社會福利 -- 藉此合理化低度發展的社會福利。同時，國家透過意識型態，強化國家福利的社會共識基礎，不僅有助於社會控制，也提高國家推動福利的自主性。然而，隨著社會多元化與政治民主化，國家不再能全面支配特定的意識型態，各種不同的福利意識型態，也



能在民間社會中積極發聲，進而透過轉型的社會與政治動力，將福利議題導入政治議程。

第四、何種結構因素促成近年來臺灣民間社會興起和加速政治民主化？這兩股新興動力如何改變國家福利發展的既有模式？作者提到，臺灣在日據殖民及二次大戰後至1980年代的時期，民間社會並未成形，內部零星的反抗運動或集體行為，既缺乏社會運動的基礎，也無法強力影響國家政策。然而，隨著臺灣在外部國際政治地位的逐步失利，遂激起內部民間自主意識覺醒與社會運動的發展；並且，由於內部原有的社會控制逐漸鬆解，更加速政治民主化的進程。在這兩股內部動力的交互影響下，使向來基於國家自主性產生的國家福利，也開始轉變成透過國家自主／社會民主的二元互動而形成，在1995年實施的全民健康保險，即是一個明顯的政策實例。

三、分析與評論

(一) 方法論上的特色

作者認為福利國家作為政治經濟的一種型式，勢必無法與促成其福利發展所依附的政治經濟脈絡分離。若只從個別的歷史分期、局部的空間區域、以及單一的解釋觀點來分析，是無法完整釐清臺灣國家福利發展的因果脈絡。尤其對長久以來深受先進資本主義世界影響的發展中國家來說，在論述其福利資本主義的發展經驗時，必須同時考慮外部國際政經結構（資本主義世界體



系)與內部歷史發展動力(國家結構、意識型態、社會結構)兩股作用力。進一步分析，本書的方法論強調以下四方面：

其一，發展中國家無法自立於資本主義國際社會外，其發展必然要受到資本主義世界體系牽制，臺灣作為發展中國家的一員，也無法置身其外。因此，研究臺灣的社會福利發展，不能僅從臺灣、亞洲各國、或是新興工業國家等局部脈絡切入，而必須探索與資本主義世界體系的結構關聯。

其二，資本主義發展不僅導致生產結構的改變，也會引導非經濟面的結構變遷，例如中產階級的興起和政治轉型。因此，研究臺灣的福利資本主義發展，不能僅是分析國家福利與經濟發展兩者的互動關係，而必須將社會多元化與政治民主化，納入研究的整體架構中加以檢視。

其三，發展中國家各有其獨特的歷史發展與社會背景，即使深受資本主義先進國家的影響，最終也未必會產生相同的福利資本主義形貌。因此，研究臺灣的社會福利發展，不能僅就個別制度或是單一年代，進行國際比較分析，而必須要從長期歷史發展著手，進行深入的個案研究。

其四，現有的福利國家發展理論，都是源自先進資本主義國家的發展經驗，其個別理論依附的結構特徵，不必然存在於發展中國家，也未必可以全盤複製。因此，解釋臺灣的福利發展，不能僅是採用單一的理論觀點，而必須結合多元的途徑，方能完整理解影響國家福利發展的長短期動力。



(二) 多元動力的整合

作者提出「整合的馬克斯主義解釋觀」，強調多元動力整合的理論解釋，無疑是本書的賣點。那麼，作者如何將影響臺灣福利發展的四項動力，結構成一個整合性的理論解釋觀點呢？作者在結論中指出，「....這四種動力對臺灣福利發展的影響效果始終是結合的。為了能清楚個別動力獨特的影響力，我們必須注意到，這四種動力在相同的歷史情境下如何產生作用，以及在相同時期內如何相互作用。透過時間這個在歷史研究中重要的要素，我們可以了解每種動力何時以及為何進入歷史發展的過程，並且如何模塑這個過程.....」（第240-241頁）。可見，作者強調同時從兩方面來結構這四種動力：（1）特定動力在特定時期對福利發展的獨特效應；（2）四種動力在每個時期對福利發展的結合效應。進一步來說，縱然在特定的歷史時期中，某種動力具有特別顯著的個別作用力，直接影響國家福利的發展；但是，從整體的歷史長期發展來看，個別動力會隨時間產生質變與量變，四種動力的混合效應，其實才是影響國家福利發展的完整動力。

作者強調國家福利的產生是受到四種動力的交互影響，因此，讀者若只將四種動力與國家福利發展，分別視為解釋變項與結果變項，恐怕會簡化本書所要強調的整合觀點論述。從動力的影響路徑與影響效應來看，個別動力除了本身的主效應外，也會與其他動力產生交互作用，並對國家福利發展產生「結合增強」、「互動消減」、「輸出回逆」等複雜效應。例如，透過國家結構與意識型態的結合，形成兩種動力的同向增強效果，塑造更具國



家自主性色彩的國家福利。國家結構為配合外部資本主義體系的競爭，使福利資本主義的發展，褪去更多的國家自主性，這是兩種動力互動後產生的消減效果。此外，國家結構可以透過意識型態強化社會控制，增強國家發展福利的威權性格，並強化國家資本主義的發展；然而，隨著福利資本主義長期發展所引發的社會變遷與政治轉型，也會逐漸減弱國家既有的社會控制力，並相對地增強福利發展的社會動員能量，此即為結果輸出的回逆效應。

從本書的架構安排來看，這些使整合性理論解釋更具張力的論述，似乎不容易顯現。首先，作者在第一部份前三章（第19-63頁），依時間順序，分章回顧三個時期的福利發展歷史，以鋪陳其後理論分析的基礎；接著，在第二部份（第77-239頁），每章單獨討論一種動力如何助長或限制國家福利的發展；至於其它動力如何結構當時的歷史情境與社經發展脈絡，則非論述的重心。看完本書的前三分之二，讀者可以很清楚，個別動力在每個歷史時期對福利發展的影響；卻未必能明白，四種動力如何在同一個歷史時期交互作用而產生結合的效果。相對於第一、二部份，作者僅在結論這一章中（第240-246頁），以不到全書1%的篇幅來闡述這種複雜的交互關連，對於想要深入瞭解四種動力如何結構為「整合的馬克斯主義解釋觀」的讀者而言，不免感到意猶未盡。

為使讀者能更清楚整合性理論解釋的形成結構，作者可以考慮增加第三部份，分章討論兩個關連的問題：（1）如果使用四種動力，只針對國家福利在單一歷史時期的發展進行解釋，會產



生那些問題？（2）如果只使用單一動力，針對每個歷史時期的國家福利發展進行解釋，會面臨那些限制？第一個問題可以提供讀者思索：在單一的歷史時期內，是否這四種動力都具有顯著的理論解釋力？第二個問題則引導讀者思考：在具有不同發展特徵的個別歷史時期內，是否單一的動力即具有足夠的理論解釋力？如此一來，接續作者在第一、二部份，針對歷史結構與個別動力影響所發展的論述，讀者將更容易領略，作者所謂的整合性解釋觀點，必須同時結合「動力」與「時間」兩個不可或缺的要素，以及兩者互動效應對福利資本主義所產生的結合作用。

（三）理論觀點的內涵

作者以「福利資本主義」取代一般常用的「福利國家（welfare state）」或「社會福利（social welfare）」，作為研究臺灣社會福利發展的主體；並且提出「整合的馬克斯主義解釋觀」，強調此種福利資本主義是同時在資本主義世界體系、國家結構、意識型態、社會結構四種動力交互影響下形成與發展。一方面，此乃基於西方福利國家的發展經驗，顯示福利國家必須存在於特定的政治經濟脈絡 -- 資本主義。另一方面，若與西方先進的資本主義國家相較（如英國），臺灣並不是福利國家；但是，它也具有獨特的福利資本主義色彩 -- 國家福利以受限的型式緩慢發展。

「資本主義」與「國家結構」兩個概念及其在現實中的運作，在具有馬克斯主義色彩的論述中，都是不可或缺的核心要素。因



此，作者將四種動力交互作用所形成的理論結構，稱為「整合的馬克斯主義解釋觀」，也自然可以理解。然而，對許多持馬克斯主義或修正（新）馬克斯主義觀點的學者而言，在理論上可能很難接受，屬於上層結構的意識型態能對社會結構變遷產生顯著的推力。此外，與馬克斯主義密切相關的另一個概念 -- 階級衝突，不論是就權力分配（統治階級 vs. 被統治階級），或是生產關係（資本家vs.勞工）結構而言，在本書中也缺少詳細的討論。即使作者認為在1980年代末期之後，民間自發的社會運動發展迅速，並能透過有效的階級動員，顯著地削弱國家發展社會福利的自主性；然而，這樣的論述中還是看不出來，究竟是那個階級在主導這樣的動力？

仔細分析本書所提的四種動力，不論是基於直接作用或是間接影響，其對台灣近一世紀以來所形成的福利資本主義所具有的解釋力，「資本主義」與「國家結構」始終比「意識型態」與「社會結構」兩項更為顯著。以意識型態來說，其對國家福利政策的影響，雖然在不同的歷史時期都會出現並產生作用，終究「國家」才是特定意識型態的發動者與支配者。就社會結構而論，隨著政治民主化而來的轉型，雖然有效限制國家的自主性，打破被國家壟斷的意識型態，但是如果沒有因為在外部資本主義世界體系競爭失利所產生的結構因素，在1980年代以前，向來缺少政治民主化與社會多元化顯著動力的臺灣社會，不可能在1980年代末期以後，這兩股動力突然滋生而且蓬勃發展。



整體來看，在此種整合性解釋觀點的複雜結構中，「資本主義」與「國家結構」應該比其他動力更具有理論上的特色。尤其「國家結構」在臺灣福利資本主義發展的過程中，顯然更具關鍵的角色。在威權體制時期，它是一個具有強力自主性的政策發動主體，能透過國家機器行使科層組織（行政）、組織武力（軍事）以及思想控制（教育）等作為。另一方面，它始終面臨外在資本主義世界體系的衝擊與牽制，並且在1980年代末期後，開始功能性地因應來自內部政治／社會結構轉型的壓力。雖然，國家掌控福利政策的自主性從來不是絕對而且全面的，但國家主導政策方向與內涵的力量，還是居四項動力之首位。換個角度看，國家結構與其他三項動力是處在一種相對消長的平衡關係。簡言之，內外部動力愈大（小），國家自主性則愈小（大）。因此，如果將這四種動力整合後的單一理論觀點，稱為「國家相對自主性觀點（relative state autonomy account）」，或許也是一種可以強調“臺灣獨特福利資本主義”的另類思考。

（四）福利態度的分析

作者使用全國性的調查資料，透過因素分析與集群分析，分別區隔出臺灣民眾的福利態度及所屬群體類型，具體建構了福利態度取向在鉅視面理論模型與微視面經驗模型之間的關聯，同時也突顯出「國家」與「民間社會」在福利意識型態上的差異。美中不足的是，作者並沒有詳細探討其間兩個重要問題。其一，為何同一個集群會包含兩種以上的福利態度意識型態？其二，構成每個集群的社會基礎是什麼？



關於第一個問題，本文僅從資料分析的角度來分析。作者使用主成分分析法（principal component analysis），求解因素固有值（eigen value）等於或大於1的因素。然而，已有學者指出，這是在處理主成分分析，而不是共同因素分析（common factor analysis）。如此一來，即使正確認定因素個數，某些隨機誤差變異（random error variance）也會被誤認為共同變異（common variance），造成偏高的因素負荷值（factor loading），容易導致解釋錯誤（Comrey 1978; Lee & Comrey 1979）。此外，作者也並未說明，理論模型中的四類福利態度是假設彼此獨立或是互有關聯？因此讀者也無從判斷，作者是否已據此採取相對的因素分析方法？例如，正交轉軸或是斜交轉軸等程序。缺少這樣的假設說明甚為可惜，否則，從因素分析的角度來看，其實是很能夠理解，為何同一集群會包含兩種以上的福利態度意識型態（因素）。

關於第二個問題，由於缺少每個集群所屬民眾的社經背景，於是無法依附經驗證據，進一步分析三個重要問題：（1）福利態度極端不同的民眾（例如，尊重市場機能／強調經濟成長vs.贊成國家干預／支持福利發展），為何會歸類在同一個集群？（2）相對於國家長期主導的福利意識型態，福利態度變遷主要發生在那些階層？（3）在1980年代後成為催生國家福利重要動力的主力，究竟是來自那些集群？

在一個集群內，同時存在分屬不同福利態度的成員並非不可能；但是，什麼樣的人會同時在這個集群呢？例如，會是大資本



家和中下層勞工嗎？如果是的話，是否有某些潛在的共同特徵，使得彼此可以被歸類在同一集群內？這或許是讀者更想了解的。此外，國家一向強調「先經濟後福利」的意識型態，究竟是那一個集群明顯與此不同呢？它主要包括那些成員呢？這是展現臺灣民眾福利意識變遷的一項途徑。最後，如果說在1980年代以後，國家福利的產生明顯受到社會運動與政治民主化的影響，那麼這些動力主要的支持者，具有那些社會背景和意識型態呢？釐清這問題將有助於扣連意識型態、社會運動、政治民主化與國家福利的因果關係。

四、結語

本書提供中外讀者了解，社會福利在臺灣近一世紀的歷史軌跡。作者透過整合性理論觀點的詮釋，剖析福利資本主義在臺灣過去與未來的發展脈絡。此種將臺灣的社會福利發展，朝向歷史／結構分析的取向，彰顯了社會福利研究理論化的重要意義。此種意義顯示，社會福利作為歷史發展的一種過程與產物，如果僅著重研究社會福利制度的形式與內容，卻忽略影響社會福利發展的政治、經濟、與社會脈絡，將無法對社會福利在特定時空下存在與運作的複雜性，產生全面且深入的理解。

不論就方法論或是知識論而言，本書對於未來臺灣社會福利的研究，都具有重要的啟發。首先，我們應該了解既有的福利制度與運作現況，也需要探尋激發福利發展的內外部動力，因為這



將有助於觀察與預測未來可能的福利發展動向。其次，個案研究中引進西方福利國家發展理論，需要從臺灣長期歷史發展的脈絡下來理解與應用，如此才能觀照臺灣福利發展的獨特性。最後，要完整理解與解釋臺灣的福利發展經驗，需要引進多元觀點的整合分析，方能避免理論分析的不足與限制。

參考書目

- Chan, Gordon Hou-Sheng
 1979 "The Relationship of Social Security System to Economic Development with Special Reference to Hong Kong, Singapore and Taiwan." *National Taiwan University Journal of Sociology* 13:139-150.
- Comrey, Andrew L.
 1978 "Common Methodological Problems in Factor Analytic Studies." *Journal of Consulting Clinical Psychology* 46: 648-59.
- Lee, Howard B., and Comrey, Andrew L.
 1979 "Distortions in Commonly Used Factor Analytic Procedure." *Multivariate Behavioral Research* 14: 301-21.
- Lin, Wan-I
 1990 *Social Welfare Development in Taiwan: An Integrated Theoretical Explanation.* Ph.D. Dissertation in University of California at Berkeley.
- So, Alvin Y.
 1998 "Welfare Capitalism in Taiwan: State, Economy, and Social Policy (Book Review)." *Contemporary Sociology* 27: 631-32.
- Wu, Chyuan-Yuan
 1998 "Welfare Capitalism in Taiwan: State, Economy, and Social Policy (Book Review)." *Journal of Asian Studies* 57: 829-30.

