



## 讓社會福利積極地引導社會變遷

/ 張世雄

新修訂的「社會福利概論」，除了以當代社會變遷為主要認識與關注的歷史脈絡，更要讓讀者們建立一種前瞻性、進步的改革視野和政治信念，來參與、支持和創造我們自己及子子孫孫們未來的共同生活。這意味著要能摒棄現存各種消極面對、「問題」回應的一些特定想法、理論或政策，並解構地闡述它們並不全然是因應社會經濟變遷時，沒有其他可能的不得已選擇，而恰恰相反地是，多數時候是容許我們尋找和開創未來選擇與可能答案時的重大阻礙。

當前我們所熟悉和生活的日常世界，正面臨快速轉變和急速重組中。始自20世紀下半，作為現代社會經濟生活重要一環的社會福利制度，已隨著1970年代以降資本主義全球市場經濟的重大變化，發生了多次先進工業國家政治大變動，由左向右地來回震盪擺動。即使是在統獨政治衝突陰影的長年籠罩下，我國人民和政府亦仍然必須共同面對這些高度資本主義化新世界的衝擊和挑戰。

檢視過去20年來的財稅、經濟與勞動政策，政府基本上都以維持經濟成長和國際競爭力為考量，但此舉卻逐步地侵蝕了我們在1980年代好不容易創造的「台灣經濟奇蹟」：即活力的經濟成長，伴隨著相對平等的所得分配。雖然同期間受到社會運動和民主運動的結盟壓力，而帶動了我國社會福利政策的「全民性擴張」和「全人化保障」，但隨之而來的財務負擔高漲，以及經濟風險與社會需要的擴大，迫使先後交替執政的政府，在維持經濟成長與社會福利的平衡間，盡失前瞻能量而胡亂套用不全的章法。

最為流行且根深柢固的想法，當然是經濟成長優先，而社會福利只能是殘餘的補助措施。於是，政府和經建官員迷信於減稅或財稅補貼以活絡股



市、房市，希望可以提振國家的產業投資、刺激消費和創造就業機會。在此同時，對於不斷擴大經濟不平等的政策後果，面對民主選舉壓力的政府，只能一再增加福利給付以因應日漸嚴峻的失業和貧窮問題。在這種政策邏輯發展下，經濟與福利呈現一種矛盾的關係狀態，不僅造成國家財政赤字和通膨壓力，還會因為勞動大眾及其家庭持續的低度就業和低購買力，無法真正刺激產業投資和創造實質的就業。20世紀「凱恩斯理論」所闡述「生產／儲蓄過剩（這邊是錢太多）和就業／消費不足（那邊卻是錢太少）」並存的背反現象，成為一種市場無法自我調節的社會發展結構性矛盾。這種矛盾讓自由民主國家發展不斷地陷入自我挫敗的惡性循環和邏輯困局，也是近代資本主義社會經濟危機不斷的根源。

如何打開「凱恩斯環結」，曾經是戰後工業福利國家的主要任務和計畫。然而狹隘地認識和專業化的界定社會福利的性質與範圍，讓社會福利與市場經濟的關係，一直被切割並侷限於消極生計維持和積極（只是強制）促進「就業」，於是我們的「公民」身分地位，被單面向地當成「有問題的」案主、「資源的」使用者，或「理性選擇」的消費者，來進行制度化誘因安排和有效率的成本效益管理。其結果卻是忽略了健全的社會制度與經濟行為，同樣需要倚賴良好的民主政治和具歸屬感的文化認同，以培養公民的參與活力與習性。再者，社會經濟模式的結構性變遷，也挑戰了這種消極意義的公民地位模式，同時提供潛在機會激發人類的批判性反思，來對個人自由、社會平等、經濟效率、多元差異問題進行理論和實踐的檢討。在增進個人「生命全程」自由選擇彈性的同時，也能平衡和維繫個人的安全保障，作為有活力公民參與的實踐基礎與穩定自由民主生活的制度構造。

在重新聯結社會福利與經濟、政治和文化之間的內在聯繫，並同時概念化和界定社會福利的價值、目的與制度邏輯，來闡述當代公民與現代國家的相互關係，教科書所提出和介紹的社會福利，是一種有前驅性和活力創造的學術知識，作為跳脫30年來左右擺盪政治的一種可能出路，我們將之設定為本課程的教學目標。這樣的目標



設定，旨在闡明社會福利自始即是由道德良知與社會不滿產生的進步改革意識，從而推動實踐導向知識建構的社會改革行動。在進入第三個世紀的社會改革之際，我們不再只是消極地建構社會問題和回應弱勢需要，而是以知識來引導變遷與發展。

本課程以福利服務、收入安全、就業安全、健康安全與長期照護這五大社會政策領域和制度化的生活干預手段，作為課程講授大綱的主要構成體。貫穿這些制度的主軸，則是強調檢視當代社會變遷的挑戰。在這軸心議題下，個別制度的構成邏輯與制度間互動發展的歷史脈絡及相關後果，則在第一章和最後一章分別予以闡述。而在這些歷史脈絡所發展出來的全民化、全人化和全程化的三維向度，則會部分地用來作為認識與評估當代個別社會福利制度的分析架構。

最後，我們要簡單地對學習態度和學習方式做一提醒。在學習方式上，資訊時代如何善用各國政府、倡導團體與學術網路的政策報導和研究討論，是相當重要的自我學習資源。學習態度上首要則是保持開放性的溝通視野與多元對話的心胸。其中，我們要特別注意到「福利」的概念與相關制度常受到美國經濟與文化霸權的壟斷和影響，而總被單面向、狹隘地片面接收和恣意地套用。例如倡導「工作福利（workfare）」以取代社會救助的美國權威學者如此說到：

福利意指政府給些無論任何理由無法自我支持的人所提供的支持。包括資產調查的方案，僅能提供給有需要的人們，且不是基於先前薪資繳費。福利通常被和支持勞動者於失業或退休而無業時獲得支持的社會保險方案區分開來，如社會安全（法案）和醫療照護（保險）；這些給付是繳費的而非資產調查的（Mead 2005：10）。

而如何跨出這種美國的資本主義霸權與嶄新自由主義的意識形態壟斷，正是達成本課程教學目標的基本指標。

## 參考書目

Mead, L. M. (2005) A Summary of Welfare Reform, in L. M. Mead and C. Beem, eds. Welfare Reform and Political Theory. NY: Russell Sage Foundation.

（作者為本科目學科委員兼召集人）