

社會學叢書 10

意識形態 與 社會政策

李明政 ● 著

洪葉文化事業有限公司

台灣的政經制度深受西方文明的影響，社會的變遷與發展，許多方面也必然會類似西方的經驗，本書便是在這樣的認知下，整理當前西方社會福利學者所提出之有關意識形態與社會政策的見解，建構成多種社會政策模型，以供讀者參考。



ISBN 957-8424-32-9



社會學叢書 10

意識形態與社會政策

李明政 著

洪葉文化事業有限公司 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

意識形態與社會政策／李明政著，一初版，—

臺北市：洪葉文化，1998[民 87]

面： 公分，—（社會叢書；10）

參考書目：面

ISBN 957-8424-32-9（平裝）

1. 社會政策

549.1

87011573

社會叢書 10

意識形態與社會政策

作 者：李明政

責任編輯：鄭淑娟

封面設計：曾立三

發行人：薛慶意

發行所：洪葉文化事業有限公司

登記號：局版台業字第 5509 號

地 址：106 臺北市羅斯福路三段 283 巷 14 弄 22 號 3 樓

電 話：(886-2) 2363-2866

傳 真：(886-2) 2363-2274

劃 撥：1630104-7 洪有道帳戶

門市部：電 話：(886-2) 2736-2544

排版所：辰皓電腦排版公司

版 次：1998 年 10 月 初版一刷

2003 年 06 月 增訂版一刷

ISBN：957-8424-32-9

定價：250 元

◎如有缺頁、破損、裝幀錯誤請寄回更換◎

序

本書可以說是筆者在社會工作學習告一段落的整理與報告。依筆者的看法，社會工作最根本的課題，乃「人格的省察、調適與發展」和「社會價值的認知、抉擇與實踐」，以及如何將這些關注圓融落實在助人過程中。而本書主題為意識形態與社會政策，基本上則是屬於「社會價值的認知、抉擇與實踐」課題的一項探究。

在筆者的學習過程中，受現任東吳大學教務長兼文學院院長蔡明哲教授的啓發良多。多年前，他曾指出：社會學的形成與演變中，所探討的核心內涵，不外都是資本主義的分析與論辯。另外，他認為社會工作或社會福利的探討，應注重對美好的社會和美好的生活之理論認識與實踐體驗。本書撰寫的方向與構想，實源自上述觀點的投射與展開。

隨著台灣地區的經濟富裕與政治自由，社會的急劇變遷、多元發展，早已不同於昔日的靜態循環、簡單樸素，在社會工作領域中，有關「社會價值的認知、抉擇與實踐」或「意識形態與社會政

策」課題的探究，也就日受關注。而有鑒於台灣的經濟、政治制度架構深受西方文明的影響，社會的變遷與發展，在許多方面也必然會類似西方的經驗，本書乃在這樣的認知下，整理當前西方社會福利學者所提出之有關意識形態與社會政策的見解，建構成「保守的資本主義社會政策模型」、「革新的資本主義社會政策模型」、「漸進的社會主義社會政策模型」和「急進的社會主義社會政策模型」、「漸進的社會主義社會政策模型」和「急進的社會主義社會政策模型」提供參考。

本書原本是筆者副教授升等論文，在撰述過程得到劉光義教授和黃瑞祺教授良師益友的諸多協助，才能順利完成，謹此誌謝。今日得以正式出版，則應特別感謝我的同事張英陣教授的推薦，及洪業文化事業有限公司負責人洪有道先生的慷慨協助，沒有他們兩位的熱心支持，本書是否會正式出版，恐怕仍在未定之天。本書完成迄今轉眼已將近五年，但願讀者能發現它雖經歷時光流逝，然而其探討的主題與內涵，仍值得繼續深究。

李明政

八十七年八月於東吳社工系

《意識形態與社會政策》再版序

很高興聽到本書將要再版的消息，雖然，這本書的寫成，已經事隔多年了，然而，迄今書中所探討的內容，仍然相當清晰穩定地存在我的腦海中。

我很感謝近幾年來一些和我相識的讀者，他／她們告訴我讀了本書的感想，和他／她們的閱讀經驗分享中，我更肯定了原初的想法：探討社會政策、社會福利課題，從瞭解其與資本主義的關係著手，是一個關鍵的法門。對資本主義認識的深廣度，也往往決定了對社會政策或社會福利所能想像、思考、理解的深廣度；而探討其對立的意識形態／社會主義，則是加深加廣認識資本主義的根本途徑。

資本主義社會，是一種不斷將人編入各種競爭衝突的群體中的社會，生存競爭的衝突與壓力，造成社會內部蘊含極強大快速的變遷動力，不必然要過度忙碌、甚或只是稍不留神，在急劇變遷中人人就都很可能不知不覺間陷入迷失方向的困境了。探討資本主義社會政策，雖然直接目標不在幫助自己去適應資本主義難以掌握的變動衝擊，然而，我個人的經驗則認為

這樣的探討，其實十分有助於自己對於禍福難料變遷不已的現實生活之調適。我很期待本書的讀者，也能從中獲有這樣的體驗。

藉這次再版的機會，我將去年（2002 年）十月底到香港九龍參加「兩岸四地社會福利學術研討會」中所發表的論文〈孝道文化與社會福利：台灣地區的經驗〉，放進本書附錄中，我個人視它為奠基在本書主題理解基礎上所延展成的相關論述，亦一併就教於各方同道。同時，也藉這個機會感謝蔡漢賢教授、王培勳教授推薦我參加上述研討會，感謝該研討會主辦單位財團法人中華文化社會福利基金會的邀請。最後，也感謝洪葉文化事業有限公司願意再版這本小小的書。

李明政敬上

於東吳大學社會工作學系 2003/05

目 錄

第一章	緒論	003
第一節	問題與目的	003
第二節	模型的概念	007
第三節	社會政策的概念	010
第四節	意識形態一詞的用法	019
第五節	意識形態探究法	037
第二章	社會政策模型的回顧	049
第一節	文獻探討的範疇	049
第二節	威廉斯基和黎鮑克斯的社會政策模型	053
第三節	提默斯的社會政策模型	055
第四節	帕克的社會政策模型	059
第五節	喬治和威爾定的社會政策模型	063
第六節	品克的社會政策模型	072
第七節	密敘拉的社會政策模型	077
第八節	哈伯馬斯的社會政策模型	086
第九節	威廉斯的社會政策模型	090
第十節	既有的社會政策模型之綜合評述	099
第三章	保守的資本主義社會政策模型	113
第一節	資本主義概述	113
第二節	保守的資本主義意識形態	118
第三節	保守資本主義的「救貧」政策觀	124
第四節	保守資本主義者的「社會安全」政策觀	126
第五節	保守資本主義者的「迎拒福利國家」政策觀	128

第四章	革新的資本主義社會政策模型	141
第一節	革新的資本主義意識形態	141
第二節	革新資本主義者的「救貧」政策觀.....	146
第三節	革新資本主義者的「社會安全」政策觀	151
第四節	革新資本主義者的「迎拒福利國家」政策觀.....	153
第五章	漸進的社會主義社會政策模型	161
第一節	社會主義概述.....	161
第二節	漸進的社會主義意識形態	167
第三節	漸進社會主義者的「救貧」政策觀.....	172
第四節	漸進社會主義者的「社會安全」政策觀	175
第五節	漸進社會主義者的「迎拒福利國家」政策觀.....	178
第六章	急進的社會主義社會政策模型	191
第一節	急進的社會主義意識形態	191
第二節	急進社會主義者的「救貧」政策模型	198
第三節	急進社會主義者的「社會安全」政策觀	201
第四節	急進社會主義者的「迎拒福利國家」政策觀.....	204
第七章	結論	213
第一節	本研究社會政策模型建構過程的回顧	213
第二節	社會政策領域中意識形態探究法的功能與限制...	217
第三節	社會政策模型建構的未來展望	222
參考書目		225
【附錄】孝道文化與社會福利：台灣地區的經驗		

第一章

緒論

第一節 問題與目的

剛消逝的民國七十年代，無疑地是臺灣社會變遷的重要分界期之一。對於社會福利或社會政策領域而言，這次的變遷，更具有真正特殊的新意。

自民國五十年代，臺灣地區工業起飛以來，「社會變遷」和「社會轉型」早已成為描述我們社會的基本用語。然而，在民國七十年代以前，這些大大小小繼續不斷的社會變遷，似乎並沒有驚動社會福利或社會政策領域的安靜狀態。即使，在遭遇經濟和外交衝擊空前劇烈的民國六十年代，情況依舊。雖然，在這些年間，也有若干社會福利計畫、法案的制定和推動。然而，這些計畫或法案的制定過程，未引發廣泛的社會爭議；執行過程，社會福利行政體系的運作未聞有何重大調變；與上述計畫

或法案相關之直接受益人，也不見得能感受到社會福利改變的實質；日常生活中，一般人更是不清楚社會福利的究竟。

民國七十年代開始後，在經濟已趨富裕化、政治已趨民主化、社會競爭加速劇烈化的背景下，民主富裕社會中的相對貧窮問題漸漸為我們的社會所關注，既有的各種社會福利服務法案，陸續遭到相關的社會福利團體的質疑。農民健康保險的試辦、開辦，全民健康保險的規劃，施行年金保險制的構想，以及在各種選舉中社會福利政見的凸顯，更使政府主辦的社會福利受到社會各界普遍的注意，並且，開啓了社會福利政策層面廣泛爭議的時代。在可預見的未來，政府主辦的社會福利，必將與一般人的生活有愈來愈密切的關係，而每一種社會福利政策措施的修訂或新訂，也必將發生不可避免的社會爭議。

本研究的主要旨趣，不在於詳細描述上述變遷的細節，也不打算分析上述變遷的原因，而是關注在社會福利或社會政策(以下將主要採社會政策一詞來論述)爭議來臨的時代裡，如何去把握可能出現的各種爭議及其本質。任何一充滿爭議的時期，都隱含著危機，同時也都隱含著發展的契機。因爭議而

擴大衝突，便易深化社會危機。反之，因爭議而豐富相互瞭解，則有助開展社會生機。有鑑於此，本研究認為，若能就理論層次加以探討，模擬建構參與社會政策爭議之各種可能的思想或主張，對於臺灣地區未來社會政策理論和實務的發展，應是十分有益的。

自威廉斯基和黎鮑克斯(Wilensky & Lebeaux, 1965)提出著名的社會政策理念模型(以下簡稱社會政策模型)以來，建構模型，對於社會政策實務的分析和理論的發展，已被公認是很有助益的途徑。而1976年喬治和威爾定(George & Wilding)出版《意識形態與社會福利》(Ideology and Social Welfare)一書，則證明採意識形態探究法來建構各種社會政策模型，是把握社會政策爭議之各種可能的主張及其本質的重要途徑。在社會政策領域中，意識形態探究法基本上預設著，各種不同的社會政策理念(或主張)係源自不同的意識形態。換言之，從某種社會政策理念可追溯至某種意識形態，或者，從某種意識形態可推導出某種社會政策理念。在充滿爭議的年代裡，意識形態探究法對洞察爭議於先機或深入瞭解爭議之本質，實提供了一條富於啓發性的探究途徑。

自十九世紀末西方帝國主義或武裝的資本主義全球性擴張以來，加上本世紀兩次世界大戰的洗禮，及戰後資本主義和社會主義國家之全球性分庭抗禮。世界各地可說早已普呈西方化的現象，亦即，受西方文明帶動之工業化、民主化、都市化、家庭小型化等等社會變遷早已是全球共同的景象。在此種全球化的變遷過程中，與之相伴的，乃各個社會也或多或少出現類似西方文明特有的社會問題；而為改善這些問題，各國也莫不陸續採行類似西方國家的社會政策予以因應。以所撰五卷本《社會主義史》巨著聞名的英國牛津大學教授科爾(G. D. H. Cole, 1945)曾指出，現代的社會政策史實是資本主義與社會主義衝突的歷史(註 1)，應非虛言。

反觀本土，自日據時代以來，尤其在光復之後，臺灣地區的社會暨經濟結構，在國家干預及國際政治經濟情勢的影響下，已產生了顯著的改變。此種社會暨經濟結構的顯著變化，至少在某些重要的方面，還繼續朝著類似西方資本主義社會的狀態趨近。當前，臺灣地區所出現的各種社會問題與社會政策爭議，與前述變遷趨勢，也大致脫離不了關係。是故，在探討當前臺灣社會政策課題時，國內

社會福利學者亦往往採用西方社會福利學者所建構的社會政策模型來引導觀察、分析、和批判。不論我們主觀的情感偏好如何，源自西方文明的社會政策理論模型，很難不成為探討臺灣地區的社會問題和社會政策的重要工具。

基於以上所見，為有助導引我們從較廣闊的視野來省察我們社會可能出現的各種社會政策爭議問題，本研究將試圖循著科爾及喬治和威爾定所揭示之意識形態探究法，檢討西方社會福利學者既已建構的各種社會政策模型，並兼顧我們當前基本的社會政策課題，來建構一套可適用於我們的社會政策模型。為進一步陳明本研究的性質，本章以下各節茲就「模型」、「社會政策」、「意識形態」等基本概念予以簡要說明，並澄清「意識形態探究法」的特性。

第二節 模型的概念

模型是真實界真實事物的模擬物，它可以是具體事物的模擬物，如飛機模型、房屋模型、地圖等等；也可以是抽象事物的模擬物，如本研究將探討的各種社會政策模型，它們係揣摩人們形成社會政

策主張過程而建構出的。雖然，模型的種類很多，其被創用的動機或目的可能很不一樣，然而，它們都是為實現某種目的而被創用的工具，其建構的原理也大致都類似。就模型的建構過程來看，它們大致都是針對其所欲達到的目的，或所欲探討的問題，就其指涉的真實事物或現象中，忽略相對較不重要的部分，保留較重要的部分或相干的變項，然後按其在真實界中之相對關係，將它們重新構成一個整體，即成一個真實事物之模擬物的模型(註 2)。

一般而言，在學術研究領域中，模型的主要功用都在提供線索、指引觀察，以助瞭解事物之真相。惟由於研究對象性質有別，人文社會研究領域中使用的模型，與自然科學研究中的模型仍有一些不同。

依政治學者麥可福生(C. B. Macpherson, 1977)的看法，自然科學研究中的對象，大多是不為人的意志或社會變遷所左右的現象，故其所建立的模型，能隨研究成果的累積，而對自然現象有越來越充分完整的解釋；在人文社會研究中，則不甚相同。在人文社會研究中，所研究的現象，是會受人的意志和社會變遷影響的，因此，模型的建構往往還有兩層指涉(註 3)：

1. 模型不僅用來導引解釋普遍存在的或過去的關係真相，且試圖用來把握這些關係未來可能的變遷；
2. 模型很難避免指涉倫理價值意涵。

本研究基本上同意麥可福生的看法，擬建構的各種社會政策模型，將基於社會價值體系或意識形態，從而據以推展出有關社會政策思想或主張的細節；此外，各種不同的社會政策模型，也都基於關注社會變遷的影響，從而與導引社會變遷的企圖相關聯。

由於，在學術研究領域中，模型的主要功用係在提供線索、指引觀察，它們是觀察事物的起點，或透視事物的基點，因此，模型也可稱之為一套透視觀點(perspectives)。另由於，一好的理論(theory)-即對某種或某些問題之一套有組織有系統的解釋，往往可作為觀察或思考另一些問題的立基點，是故，理論有時亦可被視為是一透視觀點，從而理論與模型有時也很難精細區分(註4)。不過，從它們的本質來看仍是可辨別的，因為，理論的基本性質是探求知識之目的，而模型則是探求知識之手段。換言之，當理論被視為一透視觀點而成為探求知識之手段時，它也就可被當作模型看待。