

新加坡社會福利政策：國家統合主義 下的國家與社會團體互動分析

The Characteristic of Singapore's Social Welfare Policy : State and Social Groups under State-Corporatism

黃子庭 *Huang, Tzu-Ting*

國立嘉義大學通識教育中心暨國防與

國家安全研究所專任助理教授

*Assistant Professor, Center for General Education and Graduate Institute
of National Defense and Security National Chia-Yi University*

摘要 / Abstract

基於對新加坡社會福利政策的整體及個別因素之分析，本論文提出「國家統合主義」的解釋架構來解釋新加坡社會福利政策：其背景是新加坡自1959年脫離英國獨立以來，由李光耀所率領的人民行動黨政府所實行的「威權主義」(authoritarianism)，有利於推行類似日本的「父權社會福利」(paternal social welfare)。而環繞新加坡社會福利政策的核心思想是「自助」、「社區主義」、「志願主義」的意識型態，其與李光耀個人意識型態及新加坡的儒家思想社會有關，強調責任、團體、秩序、孝道等。在總體層次的國家背景下，可以再區分族群、反對黨、階級、志願性福利組織作為次團體，貫穿了「前

統合主義」、「排斥性統合主義」、「包容性統合主義」、「外因性統合主義」四個歷史時期，觀察這些社會團體與國家的互動、協商或議價經過，最後呈現的是新加坡社會福利政策的總體。

本論文對新加坡社會福利政策的主要研究發現為：新加坡的社會福利策略主要是停留在以大量的「志願主義」(voluntarism)去填補國家的撤退。因此在新加坡社會福利的歷史過程中，相較其他的社會團體的始終弱勢，志願性福利組織(VWOs)與政府的統合及 VWOs 在社會福利政策上的影響力，不但由弱轉為中，且再由中增為強。

This thesis concludes that the strategy of Singapore's social welfare policy is "using greater quantity and quality of voluntarism to fill up the retreat of state". Therefore in the history of Singapore's social welfare policy, when comparing to the other social groups, the extent of VWOs corporating with the government was much greater than the others and their influential power in social welfare policy during these four periods turned from weak to moderate, and strong eventually.

Based on analyzing the macro and micro factors in Singapore's social welfare policy, this thesis proposes the frame work of "state corporatism" to explain Singapore's social welfare policy. Since 1959 Singapore be independent from Britain, Lee Kuan Yew had led the PAP government in an authoritarian style and promoted a paternal social welfare. The core ideas of Singapore's social welfare policy, voluntarism and communitarianism, strongly related to the personal ideology of Lee Kuan Yew and the confucian society in Singapore. In the macro background of nation's level, we can divide the society into the subgroups as ethnic groups, opposition parties, class groups and voluntary welfare organizations (VWOs). These four groups worked through the four phrases in Singapore's social welfare policy : pre-corporatism period, exclusive corporatism period, inclusive corporatism period and extrinsic corporatism period. The whole presentation of Singapore's social welfare policy can be observed from their

negotiation, interaction and bargaining with the government.

關鍵詞：前統合主義、排斥性統合主義、包容性統合主義、外因性統合主義、
志願性福利組織

Keywords: pre-corporatism period, exclusive corporatism period, inclusive corporatism period and extrinsic corporatism period, voluntary welfare organizations (VWOs).

壹、前言：新加坡的社會福利政策背景

新加坡獨有的「公積金制度」(Central Provident Fund, CPF)以自助方式的個人儲蓄帳戶，作為提供個人福利及退休保障的來源，縮減了政府的開支，而能使新加坡免於陷入福利國家的危機，但公積金以受雇者本身薪資作為福利來源的方式，¹無法進行高所得和低所得者、資產階級和勞工階級間的所得重分配，如此一來使得公積金無法提昇弱勢人口的福利水準。

公積金制度並非是新加坡的獨有特徵，學者 Mukul G. Asher 曾比較印、馬、菲、新、泰五個東協國家的公積金制度，發現它們具有以下共同的特徵：(1)、反對社會保險而倚賴個人準備金(individual provision)；(2)、極小化國家的財政負擔，藉以保持國際競爭力；(3)、無法充分地提供老年退休保障；(4)、不能確保儲蓄－投資過程(saving-investment process)的效率等。²

不過若以此東南亞國家的地緣關係來歸納新加坡社會福利，可能無法獲得真正解答。以新加坡的經濟發展及經濟競爭力，屢居世界排名之冠，³而新加坡的福利支出卻與一般先進工業國家的福利水準無法相提並論，⁴其採用公積金制度必然有其特別理由及背景，原因何在值得探討。

¹ 公積金的運作方式是以工作薪水作為前提，雇主和雇員各繳納 16% 和 20% 的薪水，自雇人士也要繳納 6-8% 左右的薪水，分別存入普通帳戶(Ordinary Account)、醫療儲蓄(Medisave Account)、特別帳戶(Special Account)三個帳戶，而到了 55 歲方可提領，但帳戶內須保有部份餘額。其運作方式見「CPF 官方網站」，<http://www.cpf.gov.sg/> (2005 年 2 月 4 日)

² Mukul G. Asher, "The Future of Retirement Protection in Southeast Asia," *International Social Security Review*, Vol.51, No.1 (1998), p. 3.

³ 根據 IMD2002 年的世界競爭力年報及 WEF2001~2002 年全球競爭力報告，新加坡排名第一的項目包括港口設施品質、空運設施品質、政府對經濟環境因變化的因應力、政府對企業研發的補助、政府關注資訊及科技通訊的程度、外資與技術轉移相關度、技術密集貨物輸出等。

⁴ 新加坡由於採取公積金作為其社會安全的主要制度，除了在政策上的規劃和監督外，在財務上的介入程度甚低，因此其餘小型社會福利項目的支出，僅占新加坡政府支出的 2.15%，而且也僅占國內生產毛額的 0.49%，和歐美先進福利國家的支出形成強烈對比。見覃怡輝，〈東南亞國家社會福利政策的比較研究：以社會安全為主〉，《中研院東南亞區域研究計劃》，第 36 期(2000 年)，頁 17。

新加坡的社會福利顯然不符合所謂的「工業主義邏輯」(logic of industrialism)或「聚合論」(convergence theory)的理論，「工業主義邏輯」或「聚合論」的基本假說如下：「工業化導致社會經濟與文化變遷，因而產生新的社會需求與社會組織，使得新的福利服務的結構與供應隨之出現----」，換言之，工業化程度高的國家其社會福利政策也必然朝某個趨勢發展，例如 Philips Cutright(1965)、Douglas W. Pryor(1968)、Harold Wilensky(1975)、Carier and Kendall(1973)等學者都曾以實證研究來加以印證，而工業化程度高的新加坡卻恰好提供了一個相反的例子。⁵

再者，新加坡自 1955 年實施公積金制度以來，已經從單為退休而規劃的計畫衍生為一包括住屋、醫療、教育的多元化政策（見表 1-1）。而令作者感到興趣的是，新加坡的公積金制度就足以代表整個新加坡社會福利政策的發展嗎？新加坡的社會福利中除了公積金制度外，是否還有其他重要的面向？政府對於社會福利的施予和哪些社會團體有關？互動的過程如何？例如新加坡蓬勃發展的志願性福利組織(voluntary welfare organizations, 以下簡稱 VWOs)是否在社會福利中擔當起重要角色？因此筆者乃決定將本研究的範圍，從一般公積金制度中的各項福利政策，擴大到新加坡的社會福利政策的動態過程，並尋求適當的理論架構說明。

表 1：CPF 歷年創設重要計劃名稱

年度	計畫名稱
1955 年	退休提領 (Retirement Withdrawals)
1968 年	公共住屋計畫 (Public Housing Scheme)
1978 年	新加坡巴士有限公司股票計畫 (SBS Shares Scheme)
1981 年	住宅產業計畫 (Residential Properties Scheme)
1982 年	家庭保障計畫 (Home Protection Scheme)

⁵ 林萬億，《福利國家——歷史的比較分析》(台北：巨流圖書，1994年)，頁76。

1984 年	保健儲蓄計畫 (Medisave Scheme)
1986 年	非住宅房地產計畫 (Non-Residential Properties Scheme) 最低存款計畫 (Minimum Sum Scheme) 填補最低存款計畫 (Topping-Up Minimum Sum Scheme) 家屬保障計畫 (Dependent's Protection Insurance)
1989 年	教育計畫 (Education Scheme) 健保增值 (Medishield Scheme)
1990 年	基本投資計畫 (Basic Investment Scheme) 增進投資計畫 (Enhanced Investment Scheme) 保健基金 (Medifund) 設立 健保雙全增值計畫 (Medishield Plus Scheme)
1994 年	教育基金 (Edusave Scheme) 設立 基本投資計畫 (Basic Investment Scheme)
1997 年	增進投資計畫 (Enhanced Investment Scheme) 以及 允許個人投資外國單位信託公司股票
1998 年	新新加坡股票 (New Singapore Shares)

資料來源：筆者自行整理，根據 Kwong-leung Tang, *Social Welfare Development in East Asia*(Canada: Northern British Columbia, 1996), p. 45; Mukul G. Asher, *Social Adequacy and Equity of the Social Security Arrangements in Singapore* (Singapore: Time Academic Press, 1991), p. 56; Robert Carling and Geoffrey Oestreicher, "Singapore's Central Provident Fund," *International Monetary Fund Paper on Policy Analysis and Assessment*, Dec 1995, pp.1-21. 及 CPF 官方網站，<http://www.cpf.gov.sg/> (2003 年 2 月 4 日)

本文提出以「國家統合主義」(state corporatism)作為研究架構，並非意圖提出一個「普遍性」(universality)的解釋架構，而是認為「國家統合主義」以國家和各社會團體間的議價(bargaining)作為出發點，較適合說明「國家－社會」

間的雙向關係及政策形成的動態過程。

此一研究途徑的提出是基於新加坡獨特的歷史及政治背景，新加坡的社會福利政策不僅是公積金制度的過程，而必須向歷史尋求答案。特別是新加坡自1959年來獨立建國的歷程所面臨的險惡政治環境，內有族群及共黨問題，外有與馬來西亞合併之矛盾衝突，政府為鞏固政權，必須以經濟發展的成功作為政權正當化的保證。誠如新加坡的社會福利政策制定者---前總理李光耀所言：「我們堅決反對西方式的福利制度，我們所要建立的是『東方式』的福利國家」。

因此，本文將首先釐清國家統合主義的定義，以及國家統合主義在本文的運用，其次，選擇及說明本論文社會團體的關鍵行為者，包括族群、反對勢力、階級、志願性福利組織。再次，說明國家統合主義在新加坡社會福利政策發展中的歷史分期及研究議題。而本論文的研究焦點及主體是新加坡社會福利政策國家與四個行為者間互動的強弱評估，最後，並從此四個歷史分期中各社會團體行為者與國家互動的消長，歸納出新加坡社會福利政策的國家統合主義特徵及描繪出解釋架構。

貳、國家統合主義的定義、行為者、歷史分期及研究 議題、研究方法

一、新加坡社會福利的定義及範圍

本文的研究對「新加坡社會福利政策」的定義係採取較狹義的部份，包括：(1)、以個人公積金帳戶為主所發展的一系列退休保障、住屋、教育、醫療等政策。(2)、政府的公共救助(Public Assistance)。(3)、各 VWOs 和政府的聯結與互動所構成的福利活動，筆者認為此「個人—政府—民間」的三個層次組成了新加坡的社會福利。

此外，除研究範圍外，本論文所研究的社會福利政策時期設定為從 1959

年新加坡成立自治政府迄今，其間的社會福利政策經過多次演化及變遷，要完全罄述舉證其實證資料的變化，及各項社會福利政策的數據是不可能的，因此，各項政策的完整說明及演進並不在本論文的研究範圍之內，本論文所要探討的是在國家統合主義之下的社會福利政策運作背後的意涵及國家－社會關係。

二、國家統合主義的定義

「統合主義」一詞原先用於指十七、十八世紀的歐洲行會(guild)有組織地結合以爲自己謀取福利的型式，近代對於「統合主義」的重新定義由史密特(Phillippe Schmitter)在1974年所提出，又稱爲「新統合主義」(neo-corporatism)，以有別於之前學者對統合主義的研究，其對統合主義的定義集中在國家與社會團體的關係，定義如下：「可以將統合主義界定爲一項利益代表體系，在這項體系當中，所有構成單位被組織成若干具有單一強制性的、非競爭性的、層級節制的以及功能分化的範疇類別，由國家予以認可或特許（一旦未經官方扶持時），並在各自的範疇類別當中享有一項獨佔的審議代表權，以換取對挑選領導者以及匯集需求和支持方面的若干監控事項。」⁶Phillippe Schmitter 又將統合主義區分爲「國家統合主義」(state corporatism)和「社會統合主義」(societal corporatism)。「國家統合主義」的主要特徵是「政府通過對利益團體的干預來保證體現國家利益的政策得以貫徹實施；社會團體相對政府機構而言處於劣勢，具有依附性。」而「社會統合主義」的基本特徵是「利益集團具有充分的獨立性，且與官僚機構處於對等地位。」在「社會統合主義」階段，官方對社會團體的管制程度、及政府運用強迫手段的能力都有明顯下降，而社會團體對政府的影響力則上升。⁷

「國家統合主義」(state corporatism)是亞洲和拉丁美洲威權政府的主要特

⁶ Howard J. Wiarda 著，李培元譯，《比較政治的新趨向》(New Directions in Comparative Politics) (台北市：韋伯文化，第二版，2001年)，頁86-87。

⁷ Phillippe Schmitter, "Still the Century of Corporatism?" in Fredrick Pike and Thomas Strich, eds., *The New Corporatism* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1974), pp. 96-98.

徵之一，而在其他的威權政體體制中也可以發現，例如土耳其、革命之前的伊朗，而亞洲和拉丁美洲的「國家統合主義」也各有不同形式。⁸作者認為「國家統合主義」可對應於威權體制下由上而下的國家－社會關係，而「社會統合主義」可視為「國家統合主義」到民主體制多元主義間的過渡期。

而以「國家統合主義」來研究新加坡者首見於 David Brown，他在「東南亞的國家及族群政治」(*The State and Ethnic Politics in Southeast Asia*)一書中首先提出以「國家統合主義」(state corporatism)的架構來探討新加坡的「族群政治」(ethnic politics)。⁹David Brown 認為「國家的統合主義特徵」(corporatist characterization of the state)是「…在此情況下，國家是自主性的，為了推動社會的和諧穩定而努力，統合主義的國家是一個 corporatist state，國家必須聯合社會中不同團體，其合作是為了達成國家的目標，有如『多細胞的器官』(multicellular organism)的運作…」，¹⁰這些特質可以和前述 Phillippe Schmitter 所稱「統合主義」中的「單一強制、非競爭性的、層級節制」的特徵相呼應。以新加坡的例子而言，統合主義不但適用於族群團體的議題，甚至可以延伸到經濟、政治、社會等等議題，¹¹進而以「國家統合主義」的架構來探討新加坡的社會福利政策，此架構有別於以往對新加坡的威權體制研究，側重於國家對福利政策、制度的靜態陳述，而以社會團體的視角作為出發。如同 Stein Kuhnle 和 Per Selle Gover 所認為的，以往的福利體制型態(regimes type)研究最大的缺點是多數為靜態的分析，無法呈現利益團體與國家之間權力關係的差異，亦即以國家為起點，並且依據團體和國家之間的關係來界定團體利益，由國家機制來引導團體之間互動的動態關係，同時也忽視了在社會福利中非常重要的志願

⁸ Harmon Zeigler, *Pluralism, Corporatism and Confucianism : Political Association and Conflict Regulation in the United States, Europe, and Taiwan* (Philadelphia: Temple University, 1988), p. 36.

⁹ David Brown, *The State and Ethnic Politics in Southeast Asia* (New York: Routledge, 1994), p. 70.

¹⁰ *Ibid.*, p.70.

¹¹ *Ibid.*, p.77.

性部門(voluntary sector)的角色。¹²

每一個國家在社會政策上有不同的對應社會團體，因此本論文所要研究的行為者不限於一般「國家統合主義」中所特別著重的工會組織，而包括了階級、族群、反對勢力、VWOs 等四個社會團體。

三、新加坡社會福利政策中的行為者：族群、反對勢力、階級及志願性福利組織

本論文如何選擇此四個社會團體作為本論文的關鍵行為者？從文獻分析及歷史比較中發現，新加坡的社會福利政策不僅是一套政府為保障退休而衍生的多元化福利政策，而是政府為化解族群衝突、消弭反對勢力、聯合階級及志願性福利組織所產生的。因此本論文的焦點集中在族群、反對勢力、階級、志願性福利組織這些行為者(actors)。

在族群方面，族群政治是新加坡政治最重要的一環，族群政治對於反對勢力的消長有直接影響，在政府刻意培養「多種族意識」(multiracialism)下，反對勢力無從發揮議題，競爭性的利益團體(competitive interest group)幾乎不存在。人民行動黨(People's Action Party, PAP)一黨獨大，僅有的幾個主要反對黨如「新加坡民主黨」(Singapore Democratic Party, SDP)、「勞工黨」(Workers' Party, WP)在政見或黨綱中少有發揮，僅能從對福利政策的不滿著手。

在階級方面，新加坡大多為中產階級，¹³作為層峰組織(peak associations)

¹² Stein Kuhnle and Per Selle Gover, "Government and Voluntary Organizations: A Relational Perspective" in Stein Kuhnle and Per Selle Gover, eds., *Government and Voluntary Organizations* (England: Ashgate Publishing Limited, 1992), p. 16.

¹³ 有關新加坡中產階級的文獻請見下列學者的著作:Garry Rodan, "Singapore: Emerging Tensions in the Dictatorship of the Middle Class," *Pacific Review*, 5 (1992), pp. 370-381; Richard Robinson and David Goodman, *The New Rich in Asia: Mobile Phones, McDonald's and Middle-Class Revolution* (New York& London : Routledge,1996); Alfred L Oehlers, "The New Economy Middle Class and the Prospects for Democratization in Singapore," *Asian Profile*, Vol.29, No.4 (August 2001), pp. 307-321; A.Y. Hing, "Industrial Restructuring and the Reconstitution of Class Relations in Singapore," *Capital and Class*, Vol.34(1997), pp.79-120; Ho Khai Leong, "Citizen Participation and Policy Making in Singapore," *Asian Survey*, Vol.20, No.3 (2000), pp.436- 455.

的「全國職工總會」(National Trades Union Congress,以下簡稱 NTUC)壓縮了工會的空間、削弱其勢力，導致勞工運動的沉寂無聲(*quiescence*)。各個階級不大可能成為反對勢力的重要基礎，階級聯合(*class-coalition*)也幾乎是不可能的，國家在控制社會福利議題的面向上獲得極大的優勢。

而志願性福利組織則從各個社會面向(族群、反對勢力、階級等)與政府緊密地結合。新加坡政府以「社區發展暨體育部」(Ministry of Community Development and Sports, MCDS)作為政策規劃的部門，「國家社會服務理事會」(National Council of Social Service, NCSS)作為統合協調(*co-ordinate*)所有志願性福利組織的部門。有關志願性福利組織的研究已成為近年來研究福利國家不可或缺的一環，而志願性福利組織(VWOs)無論現在或未來，均將擔任起新加坡社會福利中最重要的遞送者(*delivers*)角色，因此有必要探討 VWOs 的結構、特徵、與國家在財政與控制(*financing and control*)等面向上和 VWOs 的關係，以及各志願性福利組織如何擔任族群、階級的福利遞送者。

因此，基於以上行為者的建立，本論文所擬論證的假說為：「新加坡社會福利政策是國家統合各個社會團體(族群、階級、反對黨、志願性福利組織)的形成過程。」在「國家統合主義」下，社會福利政策淪為政府統御各個社會團體的工具，同時政府也將整個社會福利責任轉嫁於各個社會團體之上，在此情況下政府在社會福利中所真正扮演的角色是非常微妙的，一方面作為各社會團體的聯合者、仲裁者、指導者及規範者，另一方面真正提供的福利卻已不僅僅是「殘餘的」(*residual*)，而且是非常微薄的。

同時，新加坡在各個時期所形成的社會福利政策多數也是基於社會控制，僅少數根據各社會團體的反應和需求反饋而產生的。而在各項政策中，新加坡的社會福利政策中最和上述各行為者間有明顯關係的還是住屋政策。在新加坡政府宣稱達成「居者有其屋」時，並非全然達成正義、公平等目標，雖然住屋政策達成提供普遍福利及建立政權正當性(*legitimacy*)的目的，但也造成族群或勞工階級的不滿或其他負面效應。因此，本論文將以「國家統合主義」作為歷

史分期依據及分析架構，從住屋政策或其他福利政策中探討國家和這些行為者之間的相關性。

四、國家統合主義的歷史分期

本論文以歷史縱向的角度，將新加坡社會福利政策分為四個時期：成立自治政府至獨立期間的「前統合主義」(pre-corporatism) (1959-1965年)、「排斥性統合主義」(exclusive corporatism) (1965-1981年)、「包容性統合主義」(inclusive corporatism) (1981-1991年)、1992年至今的「外因性統合主義」(extrinsic corporatism) (1992-迄今)四個時期，以驗證國家與社會團體在不同時期互動關係的變化。而此四個時期的名稱來源主要根據 David Brown 的著作與筆者的見解，其中「排斥性統合主義」(exclusive corporatism)和「包容性統合主義」(inclusive corporatism)兩名詞是 David Brown 在 *The State and Ethnic Politics in Southeast Asia* 一書中所提出的新加坡族群政治相關名詞。

David Brown 指出：1980 年代之前新加坡的族群政治是「排斥性統合主義」，而 1980 年代起朝「包容性統合主義」的方向發展。有關於「排斥性統合主義」(exclusive corporatism)和「包容性統合主義」(inclusive corporatism)，David Brown 與其他學者並未給予正式的定義，文獻亦少有探討。

就字面義涵而言，「排斥性統合主義」(exclusive corporatism)指的是國家威權式地整合社會團體，通常以嚴刑苛罰的鎮制性力量，來剝奪及排斥社會團體追求利益的集體權力，使國家不需經由協商就能整合和統治各團體。由於各個社會團體的聯盟本質上蘊含龐大的動員力量，基於對聯盟的疑懼和防堵，國家並不允許有組織的聯盟擁有真正的實力，進而藉此實力來挑戰或分享國家在政經資源的分配權。於是種種干預措施使得聯盟力量被真正地化整為零，無法壯大來抗衡國家。在國家的強力控制下，各社會團體被排斥於協商門外，由國家來分配其利益，使這些社會團體的存在僅具有象徵意義而已。例如國家對勞工階級團體的排斥，可能體現於：其長期未調整勞工的基本工資基數，藉以避免因工資上揚而抵消了資本家的投資意願，影響經濟成長；而工資基數的長期凍

結，除了使資本家能盡量壓低勞動所得外，亦使勞工所得遠落後物價波動，導致勞工消費能力薄弱和偏低的生活水準；此外，國家還透過法令強力禁制罷工活動，在此情況下造成勞工無法藉集體行動來改善勞動條件。

「包容性統合主義」(inclusive corporatism)指的是國家包容各種有關國家發展的分歧意見以有效整合各個社會團體，開始建立起協商管道。此時國家仍然居於強烈的主導地位，但對問題的解決充滿政治運作與妥協，如何使與社會團體間的互動符合多數人利益，並解決其問題，成爲一大重要課題。政府鼓勵全國性利益團體的成立，並給予正式參與政策制訂之地位，此種包容性組織在政府的主導下，以「社會參與」的精神，協調全國主要利益團體衝突，並制訂具有高度社會共識的政策等。藉著國家所提供的制度化管道，國家可以消弭社會異議，達成社會共識。例如國家對勞工階級的包容可能體現於：勞資政三方統合組織的正式成立，以及將勞工階級的薪資或福利政策，皆納入國家體制內的一環。在「包容性統合主義」中，國家與社會團體的聯繫增強，國家能對社會團體的需求列入考量，同時其互動也是制度化的，社會團體在政策的形成、合法化與執行過程施予或淺或深的影響力。

David Brown 並未明確界定「排斥性統合主義」和「包容性統合主義」的年代，因此作者將 David Brown 的名詞擴大範圍作爲國家和各社會團體關係的分期依據，而年代由作者根據新加坡社會福利政策的發展階段界定爲：「排斥性統合主義」(exclusive corporatism) (1965-1981 年)、「包容性統合主義」(inclusive corporatism) (1981-1991 年)，分期的依據在於國家對於社會團體的包容或排斥程度。

至於此四個時期的轉變原因及銜接，新加坡何以從前統合主義到排斥性統合主義，又爲何從排斥性統合主義到包容性統合主義，從包容性統合主義到外因性統合主義，最主要仍基於新加坡的歷史背景及國內政治的需求。

「前統合主義」(pre-corporatism)時期(1959-1965 年)則呼應此兩個名詞，指新加坡成立自治政府到獨立初期，統合主義尙未形成之際。Philippe Schmitter

指出「統合主義」(corporatism)泛指：「一項利益體系---所有構成單位被組織成若干具有『單一強制性的』、『非競爭性的』、『層級節制』以及『功能分化範疇類別』---由國家認可或特許。」¹⁴簡言之即社會團體是具有統合性的，並且被統攝在國家之中。Philippe Schmitter 所定義的「國家統合主義」為：「政府通過對利益團體的干預來保證體現國家利益的政策得以貫徹實施。社會團體相對政府機構而言處於劣勢，具有依附性。」¹⁵以勞工的工會組織來看，正符合新加坡「國家統合主義」的主要特徵。然而此時政府與階級、族群或反對黨間多半處於對立狀態，尚未完全進入國家統合社會團體的階段，此一階段可以稱之為「前統合主義」(pre-corporatism)的階段。

從「前統合主義」進入 1965-1981 年的「排斥性統合主義」時期，其歷史的必然性在於，政府必須集中於創造一個吸引多國家投資的良好勞動力環境，因此其社會福利的主要重點，在於實行強制的人口控制政策(enforced population control policy)、一個擴充的教育分流計劃(streamed education programme)、以及一個龐大的住屋計劃(massive housing programme)等，藉此鞏固及控制勞工。在此同時 PAP 仍力圖挫折反對黨的勢力，包括以一個都市翻新計劃(urban renewal programme)有效地摧毀了中國城(Chinatown)和共產黨的基地，此外，政府嚴密地控制工會(trade unions)，使其成為政府意志的延伸而非代表全體工人的利益。¹⁶

而從「排斥性統合主義」時期進入「包容性統合主義」最主要是 PAP 的一黨執政規則在 1981 年的補選被 Anson 所擊敗，人民對生活費的提高及低薪資的不滿反映在選票上，使 PAP 意識到必須有限度地開放管道及包容社會團體。例如在族群方面，從新加坡政府的政策、族群文化價值及國家認同以及族

¹⁴ Phillippe Schmitter, *op.cit.*, pp.93-94.

¹⁵ Phillippe Schmitter, *op.cit.*, p.96.

¹⁶ Gillian Davidson and David W. Smith, "The Price of Success: Disadvantaged Groups in Singapore" in Chris Dixon and David W. Smith (eds.), *Uneven Development in South East Asia* (London and U.S.A.: Ashgate, 1997), pp.76-77.

群利益組織的制度化作爲福利替代可看出此一時期族群政治的轉變，更可看出其與社會福利政策間的關聯性。政府以公共政策弭平族群間的社會經濟差距、以「亞洲價值」或「亞洲化的新加坡」、「國家意識型態」等建立起國家認同，以消除可能的族群不平等因子，使得各族群無由以福利爲名而抗爭之後，政府更輔助建立起「自助型」的族群利益組織，賦予承擔社會福利的責任。在整合反對勢力方面，PAP 也有更多的改革以建立匯整民意的管道，1980 年代起宣布強調政府與人民多點政治商量(consultativeness)、少點父權，自 1980 年代開始採取開放管道，例如建立「回饋單位」(Feedback Unit)、「政府國會會議」(Government Parliamentary Committees)找社區中的專家參與立法、「官委議員」制度(Nominated Members of Parliament, NMPs)。¹⁷「非選區議員」(non-constituency MP)制度匯集了許多公共政策的爭議或議題，也甚至爲國家的經濟發展統合商業性的議題，將廣大的中產階級納入制度性的整合中。¹⁸

1990 年代之後經濟全球化，新加坡社會福利受到多面向因素的衝擊，作者歸納這些面向有：(1)國際經濟全球化背景。(2)國際福利政策的改變。(3)新加坡政府領導人的世代交替，作者稱此一階段爲新加坡社會福利政策的「外因性統合主義」(extrinsic corporatism)時期，此一名詞爲作者個人的創新構思。此時國家正當性不再只是提高經濟水準、保障社會福利而已，受到經濟全球化衝擊，歐美各國紛以縮減公共開支，尤其是福利作爲回應，使得福利的提供由「去商品化」(decommercialization)演變爲「再商品化」(recommercialization)，市場或商業部門再度扮演重要角色。此外，在勞動市場中過去高度集中協議的統合模式，已經被分權化而被不確定的協商所取代。新加坡在全球化下對國內

¹⁷ 「官委議員」(Nominated Members of Parliament, NMPs)由社會公正團體向總統推薦六名無黨派議員進入國會，以表達客觀和公正的民意，這些議員和「非選舉區」議員一樣，無表決有關憲法和財政議案之權力，見顧長永，《東南亞政府與政治》(台北：五南，再版，2000年)，頁159。

¹⁸ 如特別關注家庭暴力及兩性平等的 NMP Kanwaljit Soin，在 1995 年向國會提出「家庭暴力法案」(The Family Violence Bill)，而另兩位 NMP Robert Chua 和 Chia Shi Tek，則表達對國內製造業和企業的關切。見 Garry Rodan, *Political Oppositions in Industrializing Asia* (New York & London: Routledge, 1996), p. 103.

的社會團體如何提供福利，在原本保障已不足的情形下，是艱鉅的任務和挑戰，在「外因性統合主義」(extrinsic corporatism)時期中，雖然新加坡的國家角色仍然鮮明，但無可諱言國家的職能因為外部因素而變得複雜，顯而易見地，國家統合主義原有所制定的福利政策目標，從政治控制或社會控制，遽變為和全球性勞動市場、社會投資(social investment)、彈性就業、國際競爭力、勞工薪資、跨國資金流動等問題緊密地結合，國家的施力受到外來因素極大地干預。同時，在此一時期中，社會團體也可能受到外在因素衝擊，而產生角色的質變或界線的模糊，直言之，國家與社會團體的角色與功能皆面臨「轉型」(transformation)的變革。

五、本論文研究議題

基於以上的認知將本論文的分析議題呈現如下：

1. 國家統合主義的發展階段：包括成立自治政府至獨立期間的「前統合主義」(pre-corporatism) (1959-1965年)、「排斥性統合主義」(exclusive corporatism) (1965-1981年)、「包容性統合主義」(inclusive corporatism) (1981-1991年)、「外因性統合主義」(extrinsic corporatism) (1992年迄今)等四個時期，在不同的階段國家對各社會團體採取不同策略以爲因應。
2. 社會福利政策作爲國家統合主義的「壓制」與「聯合」工具，此包括四個面向及下列議題：
 - (1) 弭平族群團體紛爭：包括強迫徙置(forced resettlement)政策及族群地圖重組；1980年代以後採取組屋政策下的族群比例分配；1990年代協助各族群法定利益組織的形成。
 - (2) 壓制反對勢力：包括初期的強迫徙置政策以消滅反對勢力；如何在組屋中以匯集各種反對聲音，以遏止反對勢力的成形；反對黨如何以福利議題政見影響人民及政府等。
 - (3) 消滅階級動員力量：包括管制性的工會主義；政府如何以層峰組織

NTUC 及在勞資政國家三方組織(tripartism)掌握優勢而運作、以工會作為替代執行勞工福利的單位；中產階級的政治冷漠，及勞工階級在社會福利政策中的無力達成訴求；新中產階級與公民社會的興起；其他社會階級的力量等。

- (4) 聯合志願性福利組織：包括志願性福利組織的源起及進；志願性福利組織如何與政府公部門以何種模式互動合作，以分擔福利責任；國家如何宣揚社區主義(communitarianism)及志願主義(voluntarism)作為志願性福利組織的意識型態；國家與志願性組織整合依賴模式的形成。

六、研究方法

本論文的研究方法採取「歷史回顧法」(historical review)，亦即探討某個議題或主題的歷史性演化過程。歷史回顧的比較研究是一個探討大問題的有力方法：例如，主要的社會變遷如何發生？大部份的社會有何共同的基本特徵？為何當前的社會制度安排，在某些社會呈現的是某種特定型式，而另一些社會呈現的是另一番風貌？例如 Theda Skocpol 在 *States and Social Revolutions* 一書中所探討的中國、法國、俄羅斯社會變遷的問題。¹⁹

歷史回顧比較研究也適用於探討某個特殊結果是哪些共同因素所促成的；也可應用某個理論於特殊個案，以彰顯該理論的用處；研究者可說明不同社會因素或團體間的關聯性。最重要的是利用歷史比較法，重新解釋資料、或挑戰舊有的解釋，藉著不同的問題、發現新證據、或者以不同的方式組織證據，對以前的解釋提出質疑，進而提出新見解。綜言之，歷史比較研究可以增強理論的建構，透過檢視歷史事件及背景脈絡，研究者不僅能產生新的概念，並能拓展自己的觀點，對未來趨勢有所評估。

新加坡社會福利政策屬於「單一國家、跨時間、質化資料」的研究，根據

¹⁹ Theda Skocpol, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

「歷史回顧法」追溯新加坡社會福利的發展，發現本論文中的行為者（變項）-----「族群」、「階級」、「反對勢力」、「志願性福利組織」經過「前統合主義」、「排斥性統合主義」、「包容性統合主義」、「外因性統合主義」等不同時期的演變。從「歷史回顧法」中可以發現，在新加坡社會福利的演變中，此四個社會團體在社會福利政策上的角色及影響強度之變化，這也是本論文的研究重心。

參、新加坡社會福利政策中四個時期國家和四個行為者間的互動歷程

本論文主要是以「族群」、「反對勢力」、「階級」、「志願性福利組織」四個面向作為新加坡社會福利各時期的分析單元，根據上述章節的分析，歷經四個時期的長期演變，觀察四個時期中，這些行為者與國家的互動，以及在新加坡社會福利政策中的影響力，分述如下：

一、族群

在新加坡的社會福利政策的安排中，「族群」政治的主要宗旨是「多種族主義」，在內閣人事、教育、選舉制度等等的安排上，使族群間能達到融和相處的目的。尤其在社會福利的安排上亦是如此，因此族群並不足以構成一個威脅性的統合團體，或在任何福利政策上有「福利遊說」(welfare lobby)的空間，族群團體在新加坡社會福利政策上的地位可說自始至終處於弱勢狀態。

而在新加坡成立自治政府至獨立期間（1959-1965年）的「前統合主義」時期，除了「拼嵌族群政策」(mosaic ethnic policy)²⁰之外，強迫徙置(forced

²⁰ David Brown 認為新加坡的族群政治在 1959-1965 年屬於「族群拼嵌政治」(ethnic mosaic politics)，意即將多元而迥異的族群以平等方式置於同一社會、政治環境下。此時期 PAP 的問題是如何在文化多元的社會裡建立起國家認同，政府缺乏能力將不同的種族、宗教、語言團體同化成一個「新加坡國家」(Singapore State)、華文文化 (Chinese Culture) 或一種西式的文化。此時的族群政治特徵是「族群拼嵌」(ethnic mosaic)、「多種族主義」(multiracialism) 以及「多元中的一致性」(unity in diversity)。

resettlement)²¹被用來作為建立住屋政策的手段，此策略的運用造成了原本集中的族群地圖之分散，便利 PAP 的控制。

1965-1981 年進入「排斥性統合主義」時期，官方明訂「族群樣板」，²²並推行族群中立的功績制(the politics of ethnically neutral meritocracy)，²³以實用主義和功績為導向，使族群議題去政治化。此時少數民族的抗拒也變得較強，例如馬來人設法在 HDB 組屋內成立居民委員會(residential communities)。

邁入 1981-1991 年的「包容性統合主義」時期，在住屋政策方面政府以「組屋配額」政策為主，在 1989 年規定族群配額比例上限，²⁴但此政策招致許多負面後果，包括組屋轉售的族群限制，招致人數較少的馬來族群之不滿。

1992 年之後至今的「外因性統合主義」時期，政府發現舊有的福利政策

²¹ 1959 年李光耀和其黨派和殖民主義權威合作加以鎮壓，其也承襲了英國的鎮壓機器，以非平和手段進行徙置。此承襲作法包括了英國住屋政策中的「強迫徙置」(forced resettlement)措施，特別是把一些城市中心人口遷往郊區的「強迫郊區化」(forced suburbanization)主要計劃(master plan)，目的是要盡可能摧毀反對政治組織的社會基礎，尤其是將兩個華人、印度人的兩個地區(quarter)遷到新的衛星城鎮。這也包括破壞原有的鄉村土地及新墾地，將這些族群遷往新的多樓層、水泥建築的組屋。組屋政策事實上不只帶來族群地圖的改變，也完全改變了新加坡政治人口的地理分布，反對黨可能形成的社區或是種族、勞工階層、宗族團體、宗教原有自然形成的群落都遭到分散，在新的住屋政策下形成新的「緊密的區域」(compact areas)以利監控。黃子庭，《新加坡的社會福利政策：國家統合主義的分析》(國立中山大學中山學術研究所博士論文，2005 年)，頁 73-79。

²² 1970 年官方公布「四種官方模型」(official four race model)，新加坡政府將新加坡的族群分為「四大族群 CMIO」(Chinese, Malay, India, Others)，此種官方模型(official model)主要將各族群的文化特質建立在「多種族主義」之下。Geoffrey Benjamin 評之為「族群樣板」(stereotypes)，見 G. Benjamin, "The Cultural Logic of Singapore's Multiracialism," in Riaz Hassan (ed.), *Singapore: Society in Transition* (Singapore: Oxford University Press, 1976), p.124.

²³ 1970 年之後的國家意識型態開始以族群中立(ethnic neutrality)代替族群平衡(ethnic balance)。政府此時專注於工業化的發展，尋求向公民導入新的國家價值觀(national values)以便有利於工業化，這些價值觀包括「自我依賴」(self-reliance)、「實用主義」(pragmatism)、「平等競爭」(egalitarian competition)、「追求卓越」(pursuit of excellence)等，而這些可以總括稱為「功績制度」(meritocracy)。

²⁴ 在住屋政下，新社區和每棟公寓均有種族配額比例的限制，其比例如下：1、華族：每一設區不得超過 84%；每一棟公寓不得超過 87%；2、馬來族：每一社區最高額為 22%；每一棟公寓不得超過 25%；3、印度族和其他社群：每一社區最高額為 10%；每一棟公寓不得超過 13%。吳岳融，《新加坡公共住宅政策之研究》(高雄：國立中山大學中山學術研究所碩士論文，2000 年)，頁 100。

及規定，並不能滿足各族群的需要，尤其新加坡社會福利政策實施多年後，並未能減少馬來人與華人的經濟差距，相反地，馬來人成為新加坡的弱勢團體 (disadvantaged group)，於是協助華人、印度人、馬來人成立其自助利益團體的新趨勢應運而生。

種族社群 (ethnic communities) 被鼓勵組成自助型組織 (self-help organizations)，例如馬來回教社群 (Malay-Muslims) 的 Mendaki、印度人 (Indians) 的 Sinda 以及華人的「華社發展理事會」(Community Development Assistance Council, CDAC)。²⁵ 在此政治架構下，以社會地位及文化為基礎的階級利益自然有意地被排除，官方所劃定的族群界線下是同質性 (homogeneity) 和和諧 (harmony) 的。²⁶ 政府的「社區福利策略」(communitarian welfare strategy) 是一種「以族群為基礎的社區」(ethnicity-based image of community) 的策略。

然而，此種以分散族群為基礎的「社區建構途徑」(community-building approach) 可能會對以國家為基礎的「同化」產生抗拒，此一現象在其社會福利政策中少數族群的抗拒及不滿可看出。如同 Collins Rojek 所言：「對待族群的最好方式是對待他們如同一個「拼圖遊戲」(jigsaw puzzle) 的許多部份，這些部份構成了社會。」²⁷

歷經四個時期以來，族群團體的影響力對社會政策的影響力漸露曙光，由

²⁵ 由於馬來族群的社經地位居於弱勢，一群馬來族的人民行動黨國會議員，於 1981 年在人民行動黨的「馬來事務局」，提議成立一個以自助團體 (self-help) 的方式協助提昇回教兒童的教育團體 (即 MENDAKI)，並在 1982 年正式成立。MENDAKI 成立的主要目的主要是希望藉由教育，進而提昇馬來族群的社會經濟地位，MENDAKI 的經費來源除各界捐獻外，主要是政府從馬來人每個月工作薪資中扣除 1 元新幣作為 MENDAKI 支持馬來源流小學的經費。MENDAKI, *Making the Difference: Ten Years of MENDAKI* (Singapore: MENDAKI, 1993), p.8. 而在 1991 年所建立的「新加坡印族發展協會」(Singapore Indian Development Association, SINDA) 中所建立的「印族顧問局」(Shik Advisory Board)，亦或多或少彰顯政府對印度人的重視。無論 SINDA、MENDAKI 或 CDAC 三個「半官方」、「半民間」的組織，政府都給予或多或少的「基金」(funds) 或「補助」(subsidies) 以資助其活動及基礎建設 (infrastructure)。

²⁶ Liew Kim Siong, *The Welfare State in Singapore* (Master's thesis from Department of Sociology, National University of Singapore, 1993), p. 98.

²⁷ Collins Rojek, *Social Work and Received Ideas* (Surrey: Routledge, 1988), p. 158.

微弱轉為中等，族群團體可以在選票上面表現其對福利政策的滿意與否。但族群間經濟條件的差別仍頗大，族群團體被動地接受政府各項「福利」政策（如「組屋配額」或組成自助型組織等）。未來是否潛藏動亂的危機有待評估，因為族群問題不僅是政治性的，也是經濟的、福利的問題。

二、反對勢力

在新加坡的軟性威權體制中，反對黨的空間是極其有限而艱困的，早期活躍的「社會主義陣線」(Barisan Socialis)也在 1965 年也因為新馬合併議題(merger issues)遭受政府打壓。²⁸1967 年所頒布的「社團法」(The Societies Act)更禁止壓力團體的形成，嚴厲地剝奪了公共議論的空間。而以族群訴求或族群意識，為族群爭取利益的「族群性政黨」，例如 1950 年成立的「新加坡華人黨」、1962 年成立的「新加坡印度國大黨」(Singapore India Congress)、1972 年成立之印度人的「新加坡正義黨」(Singapore Justice Party)、1952 年成立的「新加坡馬來人聯合會」(Persatuan Melayu Singapura)、1958 年成立之「馬來回教黨」(Singapore Islamic Party)、1961 年立的「新加坡馬來統一組織」(Singapore Malays United Organization)，由於對族群議題的認知差異過於分歧，且這些族群性政黨很少在選舉中獲得席次，因此很難對 PAP 提出任何挑戰。²⁹

雖然新加坡有 22 個反對政黨，但許多已經停止運作，只有極少數能在競爭性選舉中活躍並推動其理念，此少數包括了「新加坡民主黨」(Singapore Democratic Party, SDP)、「工人黨」(Workers' Party, WP)、「國民團結黨」(National Solidarity Party, NSP)、「新加坡國立馬來組織」(Singapore National Malay Organization, PKMS)和「新加坡正義黨」(Singapore Justice Party)其中只有 SDP 和 WP 能在大選中獲得席次。這些無論在結構和資源上均十分有限，在多次選舉中的空檔期呈現休眠(dormant)狀態。

因此，在新加坡的社會福利政策的安排中，反對勢力在 1992 年前的影響

²⁸ 黃子庭，前引文，頁 100。

²⁹ 顧長永、戴萬平，〈新加坡的族群政治—本質與發展〉，《東南亞季刊》，3 卷 3 期（1998 年），頁 53。

力幾乎不存在，同時反對勢力也是一個缺乏明確定義的名詞。然而我們不能忽略新加坡政府爲了鎮壓反對勢力，在社會福利政策中所使用的種種策略。

在新加坡成立自治政府到獨立期間的「前統合主義」時期，新加坡政府對待反對勢力與對待族群的方式相同，均是使用強迫徙置(forced resettlement)來達成族群地圖的重整、反對勢力的瓦解。

而 1965-1981 年的「排斥性統合主義」時期，反對黨受各種嚴苛法令剝奪其公共議論空間，在統合主義中的力量微乎其微。而值得注意的是，公共組屋中的「組屋配置」(flat allocation)等計畫造成了不滿異議的浮現，直接導致 1981 年大選惹耶勒南(J.B.Jeyaretnam)的勝利，PAP 調整住屋政策以因應，即可以 CPF 帳戶內的基金購買私有房屋及增加 HDB 的建築，但 1984 年選舉結果仍導致不少選民的不滿。

邁入 1981-1991 年的「包容性統合主義」時期，政府給予民間少許的空間及建立官委議員(NMP)新制度，PAP 企圖以 NMP 制度來匯集許多公共政策的爭議或議題，但 NMP 制度甚至成爲政府的福利意識型態背書，而非給予挑戰及監督。³⁰

1992 年之後至今的「外因性統合主義」時期，新加坡的 PAP 政府對選民採取「顧客主義」(clientalism)的態度，例如以 PAP 選區的組屋人民優先進行「組屋翻新」計畫，而這些措施常被反對黨譏爲「使招數」(did the trick)，³¹相

³⁰ Garry Rodan 認爲 NMP 制度甚至增強而非挑戰了政府的政策，例如 NMP Walter Woon 在 1994 年所提出來的「訴訟雙親條例」(*the Maintenance of Parents Bill*) 中，強調子女有奉養年長父母的義務，否則將予以處罰。即符合 PAP 尊重傳統家庭價值、憎惡福利國家型態的意識型態。見 Garry Rodan, *Political Oppositions in Industrializing Asia* (New York & London: Routledge, 1996), p.103.

³¹ 新加坡國家發展部長馬寶山在 2001 年 10 月 22 日宣佈 2002 年展開 40 座租賃組屋的「租賃組屋翻新計畫」時，強調「租賃組屋翻新計畫」的目的在於確保低收入家庭能和其他組屋居民一樣享受翻新的好處。此外，他並強調：「儘管政府最終將會爲所有的租賃組屋進行翻新，但行動黨選區內的組屋將優先獲得考慮。」。此舉當然引發反對黨的不滿，對此反對黨提出批評意見，認爲：第一、行動黨長期以來推動的翻新計畫是一種不道德的手段，因爲行動黨使用納稅人的錢來創造其政治優勢，提供利益給行動黨的支持者。第二、翻新計畫違反民主的精神，也無法區隔執政黨的利益與政府的義務。見蔡孝欣，〈斥資 1 億 7 千、40 座租賃組

對地反對黨在社會福利中也只能操作少數議題。

但新加坡的反對勢力歷經四個時期的演變：「獨立初期」、「排斥性統合主義時期」、「包容性統合主義」時期均遭到政府的打壓及防範，從消極方面的防範來看，組屋作為容納最底層反對聲音的基層單位，有各種管道如「人民協會」(the People's Association, PA)、「社區中心」(Community Centers)、「公民諮詢委員會」(Citizen's Consultative Committees, CCC)等可以匯聚容納。而反對勢力在1991年大選後的「外因性統合主義時期」，逐漸顯露其在社會福利議題方面的運作能量，漸漸由弱轉為中等，成為一股政府在統合社會團體時所不可忽視的力量。

三、階級

在新加坡的社會福利政策的安排中，階級的問題較族群問題嚴重，同時其關聯性最強。階級中的勞工階層對國家的社會穩定及經濟發展極為重要，公積金政策是一直接關係到勞動力市場的政策，因此如何以良好的住屋、醫療、教育以提供給勞工階層，穩定勞工，使其能供給新加坡在幾次經濟發展中的密集勞力，是新加坡社會福利政策不變的考量。

在新加坡成立自治政府到獨立期間的「前統合主義」時期，新加坡政府採取管制的工會主義(regulated unionism)，為防止50年代的眾多罷工事件重演，政府開始採取法令管制工會，此時期罷工事件仍時有所聞，工會與政府尚未進入統合階段。

而1965-1981年的「排斥性統合主義」時期，「全國工資理事會」(National Wage Council, NWC)³²所構成的勞資政三方主義(tripartism)正式宣告形成，而NTUC作為統合勞工的層峰組織(peak associations)，NTUC一方面節制勞工，

屋將翻新》，《聯合早報》，2001年10月23日。

³² 1972年政府藉由政府、全國工會總會及企業家組織的三方代表組成的「全國工資理事會」(National Wage Council, NWC)，制定工資指導手冊(wages guideline)：NWC所制定的工資指導手冊廣為公共部門及私人部門所採用，對抑制工資上漲的效果極大。且NWC以政府作為居中協調，使勞資雙方能以整個經濟宏觀的角度來討論工資的調整，最後終於達成共識，有效抑制了勞方破壞性的對抗行動。

另一方面也盡可能提供及滿足勞工福利需求的組織。原本工會與國家協商的議題應包括：失業補助的刪減、醫療與社會服務的提高、削減工時、各項勞動法令等，但因為新加坡工會的弱勢及工會運動的萎縮，這些議題並未出現在勞資政三方談判中。

邁入 1981-1991 年的「包容性統合主義」時期，不可忽略的是新興而龐大的中產階級，然而新加坡中產階級因其政治冷漠及對物質慾望的追求，對於福利議題並無太大興趣。而階級不平等的現象也逐漸加大，導致新階級(new classes)³³的產生，這些新階級甚至有的是由政府強迫性的「住屋自有」政策所造成，使得社會不平等(social inequality)的問題更形嚴重。

1992 年之後至今的「外因性統合主義」時期，新中產階級與民間社會興起，使得公民參與和福利議題間發生聯結。同時，由於新加坡在國際經濟體系中的變遷，使得勞工原本弱勢的地位更加不利，勞工與工會和政府的關係更加緊張。接受政府援助的弱勢團體大部份屬於高齡人士(the elder)，政府雖從各方面避免造成以階級作為訴求的衝突，但住屋政策中的國家補助仍非真正的公民權而是國家給予的恩惠 (benevolence)。³⁴

新加坡的勞工階級和中產階級，歷經四個時期的演變，仍然處於弱勢。政府成功地整合工會，以「全國職工總會」(NTUC)作為最高的工會組織，符合「統合主義」中「單一強制、非競爭性、層級節制」的特徵。但也因為新加坡的工會與政府間有著「共生」(symbiotic relationship)的特殊關係，政府高度介

³³ 有關新加坡社會的各種「收入組別」(income groups)的差距研究很多，大部份將其歸之於族群問題：如華人與馬來人之社經差距，但漸漸地在階級方面的不平等也變明顯，Quah 及 Teo, Ooi 等人研究發現財富導致了「收入組別」(income gaps)的加大，將這些特別貧窮而弱勢的收入組別稱之為「新階級」(new classes)，見 Peggy Teo and Giok Ling Ooi, "Ethnic Differences and Public Policy in Singapore," paper presented at the Conference on Ethnicity and Development, Department of Geography, Keele University, June 1992 及 Gillian Davidson and David W. Smith, "The Price of Success: Disadvantaged Groups in Singapore" in Chris Dixon and David W. Smith, eds., *Uneven Development in South East Asia* (London and U.S.A.: Ashgate, 1997), p. 82.

³⁴ Liew Kim Siong, *op.cit.*, p. 67.

入工會的人事安排，造成政府與工會的一體化，而工會在三方主義中的地位極低，³⁵因此近年來雖然仍有如新航機師的罷工事件，³⁶但要能以社會福利議題向政府遊說者可謂十分困難，因此，不管中產階級或勞工階級在新加坡社會福利政策中均無法構成一股「政策對話」(policy dialogue)的影響力。

四、志願性福利組織

在新加坡的社會福利政策的安排中，新加坡志願性福利團體的作用是顯而易見的，從民間的發達網絡到接受政府的統合整編，政府原設計志願性福利組織作為政府自助福利哲學的替代物(alternative)，以擔負起以 CPF 帳戶為基礎的社會福利政策之外的第三部門責任，但顯然地，新加坡的志願性福利組織並不能提供一個政府自助福利哲學的完全替代物。

在新加坡成立自治政府到獨立期間的「前統合主義」時期，甚至二次大戰期間，新加坡即存在許多活躍的民間互助團體，1950 及 1960 年代成立了具有代表性的志願性福利組織，其所提供的福利活動包含甚廣，而此時的 VWOs 與政府的關係可歸納特徵為：以恢復戰後秩序、救濟貧困為主；以殘障及社會福利組織為主等。³⁷

而 1965-1981 年的「排斥性統合主義」時期，志願性福利組織在福利領域

³⁵ 根據筆者在 2003 年 5 月對新加坡國立大學劉宏教授的訪談，其認為新加坡的工會在三方協商中只有 10% 的影響力。

³⁶ 2003 年由於伊拉克戰爭和 SARS 的接連衝擊，新航面臨前所未有的壓力，航班銳減三成，由於前景的不明朗，管理高層要求機師協會同意減薪和領無薪假等削減成本的方案，幾經談判雙方終於達成協議，但 11 月中旬特別會員大會中，由政府支持的機師協會執委會不獲協會一些成員的諒解，以百分之五十五的選票被推翻，政府乃強烈警告並擬修法保障執委會的談判權。張偉芬，〈新加坡航空公司新一波勞資糾紛：機師小革命，政府大警告〉，《亞洲週刊》，2003 年 12 月 21 日，頁 52。

³⁷ 「前統合主義」時期的 VWOs 的屬性特徵及與政府關係、各 VWOs 間關係特點如下：(1)、以恢復戰後秩序、救濟貧困為主，部份組織和宗教也有關聯：如同德善堂、念心社等；(2)、與政府間尚未建立正式的聯繫管道，只有非制度化的偶發性合作，如癱瘓救助協會的與政府醫院保持聯繫；(3)、各 VWOs 之間也有相互的聯結：如新加坡兒童慈善會和新加坡兒童會、新加坡聾人協會、新加坡遲鈍兒童協會、新加坡癱瘓兒童協會和聖安德魯兒童慈善醫院，共同協力從事有益兒童福利的工作和活動；(4)、VWOs 的財源仍以募款方式的民間捐款為主，如新加坡兒童會的售賣幸運獎卷，舉辦慈善義賣及慈善舞會等。黃子庭，前引書，頁 85。

拓展快速，功能涵蓋越來越廣。至 1982 年為止，NCSS 所轄的 VWOs 會員有 100 個，非正式團體會員有 40 個。而此一時期志願性團體扮演「首要角色」及「次要角色」³⁸等多項任務，然而在志願工作者、籌款方法等領域仍待加強。

邁入 1981-1991 年的「包容性統合主義」時期，公私合作(Public/Private Mix)開始密切運作，在殘障、老人及不幸家庭的領域都有密切合作。而 1990 年政府的 *The Next Lap* 發展計劃更疾呼許多援助之手(a many helping hands)，使國家對志願性福利團體的角色期許和「社區主義」、「志願主義」緊密地結合在一起。

1992 年之後至今的「外因性統合主義」時期，是整合依賴模式的成形。³⁹由於政府幾乎將志願性福利團體視為福利政策的替代物，此時的特徵是法規的建立、募款機制的整合、以及跨部會的整合。

新加坡的例子是在國家的資源分配上並未優先確保社會福利可以成爲一公民權(citizenship)，形同「在一個殘餘主義國家中的一個未發展的福利社會」(an underdeveloped welfare society exists within a residual welfare state)，⁴⁰雖然國家有意解決社會上較低生活水準的問題，但它的福利策略主要是停留在以大量

³⁸ 在此一時期，VWOs 在社會福利上所扮演的角色有「首要角色」(primary role)和「次要角色」(secondary role)，所謂(一)、「首要角色」係指：(1)、倡導新的服務：主動倡導新的服務，以適應社會的新需求，如在建屋局設立社區收容所為患病的老人設立日間治療中心。(2)、輔助性的服務：提供更多服務以適應額外的需求，例如設立更多老人收容所、兒童照顧和日間照顧中心。(3)、額外的服務：VWOs 輔助政府的服務，以完成政府所提供的的基本服務。(二)、「次要角色」係指：(1)、訊息的交換：為民眾和有關的團體就福利的問題主辦各種活動例如教育運動、演講、論壇和研討會等。(2)、訊息的研究和傳播：進行研究調查，以及整理報告和訊息，提供給當局及其他有關團體，以便採取進一步的行動。(3)、社會活動：促進社會立法，以適應不同的社會需求，在社會福利和社會發展及其他影響社會福利的課題上，積極發展和策劃有關的國家政策。彭松濤，《新加坡全國社團大觀》(新加坡：文獻出版公司，1983年6月)，頁Q-28。

³⁹ 整合依賴(integrated dependence)型指志願性組織與政府溝通頻率非常密集，接觸密切，同時非營利組織在財務上相當依賴政府，且在法規上受到政府高程度的控制。Stein Kuhnle and Per Selle Gover, "Government and Voluntary Organizations: A Relational Perspective" in Stein Kuhnle and Per Selle Gover, eds., *Government and Voluntary Organization* (England: Ashgate Publishing Limited, 1992), p. 29.

⁴⁰ Liew Kim Siong, *op.cit.*, p. 97.

的(greater quantity and quality)的志願主義(voluntarism)去填補國家的撤退。因此在新加坡社會福利的四個歷史時期中，相較其他的社會團體的始終弱勢，VWOs 與政府的統合及 VWOs 在社會福利政策上的影響由弱轉為中，再由中增為強。

PAP 政府所倡導的「社區主義福利哲學」(communitarian welfare philosophy)如果要繼續下去，除了必須要授權志願性部門(volunteer sector)以完全承擔滿足福利需求的工作外，也面臨問題與挑戰。

首先，志願主義(voluntarism)的問題並不是個人動機的問題，結構性的解釋經常被忽略，自由放任的經濟系統(laissez-faire economic system)減低了職業社會工作的價值和機會，也降低從事志願福利工作的動機。其次，福利議題在眾多的國家議題(national issues)中經常被忽略。最重要的是，國家的社區福利策略(communitarian welfare strategy)在國家和志願部門間的責任劃分通常不是很清楚，因此志願者到底能影響多少改變也是不確定的，有必要繼續加強 VWOs 的基礎設施以及統合志願者的努力。

而此種以 VWOs 來作為社會福利的主要承擔者的政策，面對「外因性統合主義」時期國內外背景的轉換不能不有所調整，政府勢必實現「福利多元化」，加強與私人公司、民間社團、各 VWOs、學校、政府機構、社區機制等間的夥伴關係，甚至引進就業安全機制或年金，給予雙重保障，否則以此單薄的 CPF 個人帳戶加上 VWOs 的慈善募款，新加坡社會福利所給予人民的保障是不夠充分的。

肆、新加坡社會福利政策四個時期中國家與社會團體的互動強弱評估、以及各團體間的互動

根據上述的歸納，表 2 為本論文所整理新加坡社會福利政策中「族群」、「反對勢力」、「階級」、「志願性福利組織」四個行為者對新加坡社會福利政策發展

的影響或主導強弱的評估。基於以上對新加坡社會福利政策與四個行為者間相互關聯的強弱評估，及其在社會福利政策上的影響力，可以獲得如下的結論，而以表 2 作為整體說明：

一、國家統合主義各時期下的國家與社會互動強弱評估

在「前統合主義」時期（1959-1965 年），社會福利政策的安排最為重要的是公積金制度的建立，以個人儲蓄帳戶為未來退休作準備。然而，政府於 1960 年設立「住屋發展局」(Housing and Development Board, HDB)，以積極解決住宅供應問題，1964 年推出「居者有其屋」(House Ownership Scheme)的計劃，鼓勵人民用公積金來買組屋。在實施這樣大規模計劃的住屋政策之前，國家為了日後的統合族群、反對黨、階級，預先規劃強制性的「徙置」(resettlement policy)活動，改變了原先新加坡領土上自英國殖民以來一直保持各民族分地而居的狀況，也打破了原先族群、反對黨、階級的疆界，使得各團體無從集結一地，產生任何的「社會團結」(social solidarity)而壯大。此一時期族群、反對黨、階級在社會福利政策上的影響力微弱，國家推行社會福利政策的基礎是為了維繫國家正當性。而另一行為者 VWOs 在「前統合主義」時期的表現，多半以恢復戰後秩序和救濟貧困為主，與政府間尚未建立正式的聯繫管道，只有非制度性的偶發合作，所以其在社會福利政策中也只有微弱的影響力。

在「排斥性統合主義」時期（1965-1981 年），社會福利政策中的組屋政策，龐大而受政府控制、多半屬於勞工階級的人口，繼續為新加坡的國家經濟發展計劃，提供了穩定而不虞匱乏的勞工來源。在族群方面，政府並未考量各族群間的經濟落差，而盡量使族群議題「去政治化」，亦即強調「功績制」(meritocracy)，以實際工作表現來定位個人價值，淡化可能衍生的族群議題，少數族群如馬來族群在組屋中設有「居民委員會」(residential communities)，作為遞送福利的另一途徑，但整體而言，四大族群中的任一族群對於社會福利政策的影響力仍然微弱，和政府之間未有任何雙向對話的可能。而此一時期的階級與反對勢力，重疊的可能性非常高，如果政府不加以控管自 1950 年代

以來即如火如荼的工會工人罷工，其後果不堪設想，有可能與各種反對勢力結合，或成爲反對勢力中的一員。因此政府的統合之道乃在於建立起勞資政三方統合組織，以 NTUC 作爲工會的層峰組織，並以 NWC 提出薪資指導手冊，再加上嚴苛法令如「國內安全法」(*Internal Security Act*)等完全禁止反對勢力的活動，這些組織與法令有效地剝奪了勞工階級的追求集體權力。此一時期國家具有獨斷性的權威，企圖在政策層面上，強制規範階級及反對勢力，同時也排斥它們追求自主權力的可能，可以想見的是此兩個行爲者在此一時期的微弱力道。而值得注意的是，VWOs 在此一時期與政府的統合開始，VWOs 的功能由純民間的慈善組織成爲政府政策的執行遞送者，政府成立 NCSS 及 MCDS 來統籌 VWOs 的募款活動，此一時期的 VWOs 在社會福利中的影響力由弱轉爲中度，和政府具有某種程度的合作及正向互動。

進入「包容性統合主義」時期（1981-1991 年），在組屋政策方面政府以「組屋配額」政策爲主，於 1989 年規定族群配額比例上限，同時也爲了回應一群馬來議員的提案，由政府輔導，於 1981 年成立馬來族群的自助組織 MENDAKI，以對馬來族群的福利需求作出回應，MENDAKI 的成立也推波助瀾了後續的族群組織如 CDAC（華人）、SINDA（印度人）的成立，此時族群在社會福利政策上的影響力漸漸由弱轉爲中等，但有鑑於族群性反對黨的生存不易，族群議題仍然等待有效地被操作。至於反對勢力，在政府「包容性統合主義」的大傘下，在名義上有更多開放及包容的管道，甚至採行 NMP 等制度匯集各種不同議題與聲音，反對勢力對社會福利政策的影響力也漸漸由弱轉爲中等。而勞工階級方面，在國家勞資政三方主義的嚴密安排下，總工會 NTUC 的人事組織與黨政連成一氣，其重要幹部多由政府指派黨政要員擔任，工會無異等於政府組織的延伸，因此在社會福利政策上幾乎不具任何影響力。此外，VWOs 與政府的合作在各福利領域展開，尤其是弱勢團體（老人、殘障、低收入戶）密切合作，國家對 VWOs 的角色期許，和新加坡政府所不遺餘力推行的「社區主義」、「志願主義」相結合，使得 VWOs 成爲推動社會福利的中

堅民間組織，在社會福利政策的議題中具有中等、不可忽視的力量。

在「外因性統合主義」時期（1992 迄今）中，政府對族群的福利統合仍以族群性自助組織為主，馬來族群組織 MENDAKI II⁴¹也為彌補 MENDAKI 的不足而成立，此種「半官方」、「準官方」性質的族群組織相繼成立，甚至和 VWOs 間的界線也趨於模糊，有趨於重疊的態勢，族群對社會福利政策的影響力維持在中等。反對勢力藉由操作醫藥費上漲、組屋翻新、政府的福利不足等議題而能在社會福利政策的影響力繼續維持在中等，必須注意的是整體國際環境的改變，使得新加坡的經濟地位不復從前，在失業率攀升及經濟成長趨緩情況下，民眾的第一順位需求是經濟民生，因此對反對黨的種種黨綱政見回應程度十分淡漠。至於勞工階級，在國際經濟情況的變動下，政府大幅度刪減工資，以及降低在公積金制度中雇主的提撥率，使得勞工階級頓失原本已十分薄弱的勞資政策集體協商或談判的籌碼，在社會福利政策的影響力幾乎微乎其微，至於新興的知識經濟中產階級，對於政治或福利議題也相當冷漠，在社會福利政策中不具有任何影響力。唯一在此時期中大放異彩是 VWOs，VWOs 和政府的統合增強在於相關法規的建制、跨部會的整合等，和政府形成了「整合依賴」的共存共榮模式，因此在社會福利政策中的影響力由中等轉為強度，也是四個行為者中歷經四個歷史時期的演變，唯一逐期增強者，甚至成為社會福利政策中最重要團體和行為者，此一趨勢也和目前全球活躍的 VWOs、NPOs 和民間社會的轉變相呼應，亦即包括福利議題在內的許多議題，各國可以藉由這些新興的 VWOs 或 NPOs 組織倡議及解決，補充政府或其他部門的不足，成為一場「全球性的結社革命」(global association revolution)，新加坡蓬勃發展的 VWOs 也躬逢其盛。

⁴¹ MENDAKI 經過一段時間運作，確實發揮功能，達到預期的效果。然而到了 1980 年代末期，許多馬來人期待將 MENDAKI 的功能加以擴大，不應僅限於教育的層面，更應包括社會及經濟的層面，對於這個意見，人民行動黨遲遲沒有回應。有部份的馬來人即以選票警告行動黨，必須將 MENDAKI 計劃加以更新及強化，以換取馬來族群對人民行動黨的支持。後來在 1989 年人民行動黨也從善如流地提出新計劃稱為 MENDAKI II 將其任務從教育擴展至馬來族內的經濟、教育、文化和社會問題。

表 2：新加坡社會福利政策與國家和四個行爲者間互動強弱評估

時期	族群	階級	反對勢力	志願性福利組織(VWOs)
前統合主義 (1959-1965年)	社會福利政策的安排，首重於打破族群地圖，造成族群分散。	社會福利政策的安排，首重於法令的安排與工會的管制，壓制罷工。	社會福利政策的安排，首重於打破反對勢力地圖，造成反對者的分散。	VWOs 多為民間自發性的組織，作為填補政府福利遞送不足的第三部門。此時多以恢復戰後秩序、救濟貧困為主。
	族群對社會福利影響力：弱	勞工階級對社會福利影響力：弱	反對勢力對社會福利影響力：弱	VWOs 與政府的統合程度與 VWOs 對社會福利影響力：弱
排斥性統合主義 (1965-1981年)	社會福利政策的安排，前提在於使族群議題去政治化。	社會福利政策的安排，在於以國家所統合的勞資政三方主義決定勞工階級的薪資及福利。	社會福利政策的安排，在於完全禁止反對黨，使其無法在福利議題有所發揮。	VWOs 的功能大幅擴展，政府開始藉由 NCSS 及 MCDS 來統籌 VWOs 的募款活動。

	族群對社會福利影響力：弱	勞工階級對社會福利影響力：弱	反對勢力對社會福利影響力：弱	VWOs 與政府的統合程度與 VWOs 對社會福利影響力：弱-中
包容性統合主義 (1981-1991年)	社會福利政策的安排，前提在於使族群融合（如組屋族群配額）、縮小族群間福利條件差距。	社會福利政策的安排，除了加強勞資政三方主義，也面臨龐大中產階級的需求。	社會福利政策的安排，在於開放有限管道容納反對聲音，同時政府盡可能開放團體以匯集不同意見。	VWOs 和政府在各福利領域，尤其是弱勢團體（老人、殘障、低收入戶）密切合作。
	族群對社會福利影響力：弱-中	勞工及中產階級對社會福利影響力：弱	反對勢力對社會福利影響力：弱-中	VWOs 與政府的統合程度與 VWOs 對社會福利影響力：中
外因性統合主義（1992年至今）	社會福利政策的安排，仍在於縮小族群差距，以及協助族群利益組織的形成。	社會福利政策的安排，在於使新中產階級和民間社會的福利需求達到滿足	社會福利政策的安排，在於盡量滿足選民的需求，以茲和反對黨的福利訴求抗衡。	VWOs 和政府的統合，包括法規的建立、募款機制的整合、以及跨部會的整合。
	族群對社會福利影響力：弱-中	勞工及中產階級對社會福利的影響：弱	反對勢力對社會福利影響力：弱-中	VWOs 與政府的統合程度與 VWOs 對社會福利影響力：強

資料來源：作者自行整理。

二、各社會團體間的互動特徵分析

此四個行為者間的相互關係是「重疊的」(overlapping)而非「聯盟」(coalition)的，和社會福利政策間形成複雜的輸送：根據筆者的研究，在新加坡社會福利政策的四個分期中，此四個行為者並非完全不相關，在「排斥性統合主義」及「包容性統合主義」時期中，反對勢力被各種可以容納族群、階級議題的管道所吸收；而由於社會動盪不安，族群和階級中的勞工皆有可能成為反對勢力的一員。而「外因性統合主義」時期，由於族群的經濟差距衍生出一些新階級(new classes)、弱勢團體(disadvantaged group)，而以族群福利為訴求的 VWOs 也不在少數，而且以馬來族 VWOs 居多，⁴²而馬來族的福利問題也經常和中下階級的福利問題是一致的。

由以上看來，此四個行為者之間由於政府的嚴密控制，無法產生合縱連衡的結盟(coalition)關係，例如以族群為訴求的反對黨，或以階級為訴求的反對黨，縱然有其力量也不大。但不容忽視的是這些行為者之間的重疊性及背後潛藏的問題，新加坡政府在調整或規劃社會福利政策時，往往以組屋政策作為統合的核心，因此組屋政策是和四個行為者相關最強的福利政策，至於醫療政策的關聯較弱，只有 Medifund 只針對中下階級、無法提供自身公積金存款的民眾進行救助，對於族群團體的所得重分配效果並不明顯，其效果十分有限，相關的教育基金(Medifund)情況亦相同，只有極少數的人受惠。而由政府公部門所提供的公共救助(Public Assistance)，由於資格條件十分嚴苛，並必須進行資產調查(means test)，對這些行為者的幫助屬於杯水車薪，其關聯性也不強。

綜合上述觀點，本論文四個行為者的重疊，及其與各福利政策之間的作用及反饋，以下圖來表示，虛線代表反饋(feedback)。

⁴² 例如馬來族群的 Associations of Muslim Professionals、Central Council of Malay Culture Organizations (Majlis Pusat)、Islamic Theological Association of Singapore、Malay Youth Literary Association、Muslimin Trust Fund Association(Daruh Ihsan)等，華人的 Care Corner Mandarin Counselling Service Center 等等。

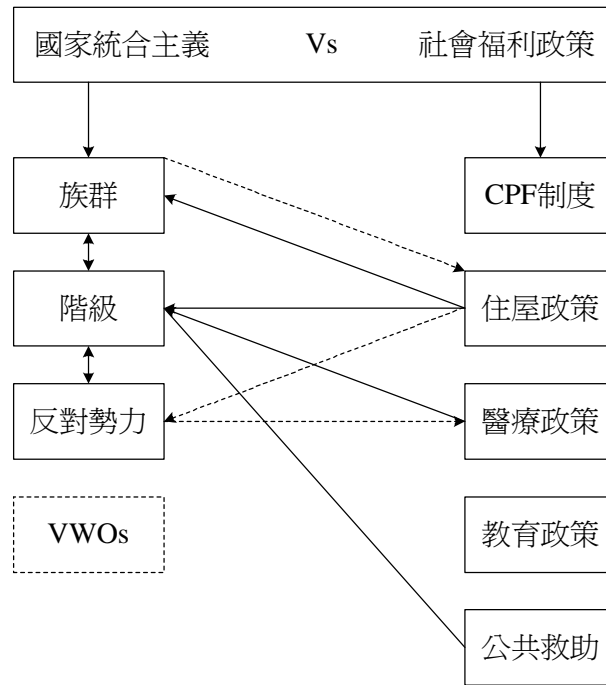


圖 1：本論文四個行為者的重疊及與各福利政策之間的作用及反饋
資料來源：筆者自行繪圖。

伍、結論

基於對上述新加坡社會福利政策的分析，本論文提出下列的解釋架構（圖 1）來解釋新加坡社會福利政策：新加坡社會福利政策背景是新加坡自 1959 年脫離英國獨立以來，由李光耀所率領的人民行動黨政府所實行的「威權主義」（authoritarianism），有利於推行類似日本的「父權社會福利」（paternal social welfare）。而環繞其社會福利政策的核心思想是以「自助」、「社區主義」、「志願主義」為主的意識型態，其與李光耀個人意識型態及新加坡的儒家思想社會有關，強調責任、團體、秩序、孝道等。在此總體層次的國家背景下，可以再區分族群、反對黨、階級作為次團體(subgroup)，以貫穿「前統合主義」、「排

斥性統合主義」、「包容性統合主義」、「外因性統合主義」四個時期，觀察這些團體與國家的互動、協商或議價經過，最後呈現的是新加坡社會福利政策的總體。

「國家統合主義」是一個綜合性的架構，它提供鳥瞰式的說明，因此討論的範圍層面寬廣。本文包括了新加坡社會福利政策如何統合族群、反對黨、階級、志願性福利組織這些團體，以及這些社會團體對新加坡社會福利政策的影響，由於每個行為者所涉及的面向均十分廣泛，不夠詳盡是可預期的，同時由於對相關社會團體的田野直接觀察不足，對每一個行為者與政策的對應關係，以及各團體之間的互動，應可以再進一步具體說明，切割的方向稍顯模糊，有待後續研究的釐清及聚焦。

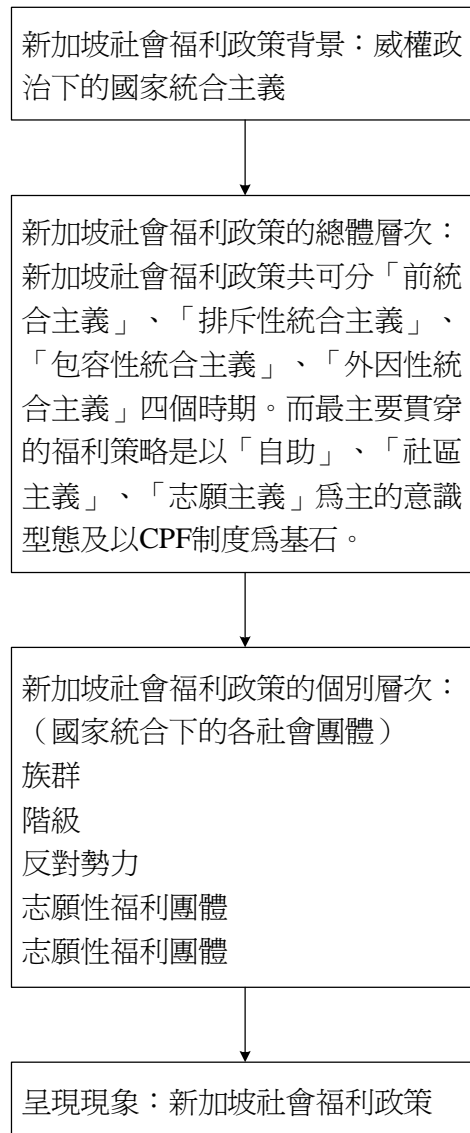


圖 2：新加坡社會福利政策的國家統合主義解釋架構

資料來源：作者自行整理

參考文獻

一、中文書目

吳岳融。2000。〈新加坡公共住宅政策之研究〉。高雄：國立中山大學中山學術研究所碩士論文。

林萬億。1994。《福利國家---歷史的比較分析》。台北：巨流圖書。

張偉芬。2003年12月21日。〈新加坡航空公司新一波勞資糾紛：機師小革命，政府大警告〉，《亞洲週刊》，頁52。

彭松濤。1983年。《新加坡全國社團大觀》。新加坡：文獻出版公司。

黃子庭。2005。〈新加坡的社會福利政策：國家統合主義的分析〉。高雄：國立中山大學中山學術研究所博士論文。

蔡孝欣。2001年10月23日。〈斥資1億7千、40座租賃組屋將翻新〉，《聯合早報》。

盧政春。1997年。〈國民年金與公積金制度之模式探討〉。《東吳社會學報》，第6期，頁199-258。

戴萬平，顧長永。1998年。〈新加坡的族群政治：本質與發展〉。《東南亞季刊》，3卷3期，頁35-66。

顧長永。2000。《東南亞政府與政治》。台北：五南，再版。

二、英文書目

Asher, Mukul G. "The Future of Retirement Protection in Southeast Asia." *International Social Security Review*, Vol.51, No.1(1998), pp.3-30.

_____. *Social Adequacy and Equity of the Social Security Arrangements in Singapore*. Singapore: Time Academic Press(1991).

Benjamin, G. "The Cultural Logic of Singapore's Multiracialism." in *Singapore: Society in Transition*. Riaz Hassan. ed. Singapore: Oxford University Press, 1976.

- Brown, David. *The State and Ethnic Politics in Southeast Asia*. New York: Routledge, 1994.
- Chua, B. H. and Tan, J. E. "Singapore: Where the New Middle Class Sets the Standard." in *Culture and Privilege in Capitalist Asia*. M. Pinches. ed. New York&London: Routledge, 1999.
- Esping-Andersen, Goste. "After the Golden Age ? Welfare States Dilemmas in a Global Economy." in *Welfare States in Transition: National Adaptions in Global Economics*. Goste Esping-Andersen. ed. London: Sage, 1996.
- Esping-Andersen, Goste. *Social Foundations of Postindustrial Economics*. London: Oxford Press. 1999.
- _____. *The Three World of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.
- Girdon, B., Kramer, R. K., and Salamon, L. M. *Government and the Third Sector : Emerging Relationships in the Welfare States*. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.
- Hing, A. Y. "Industrial Restructuring and the Reconstitution of Class Relations in Singapore." *Capital and Class*, Vol.34(1997), pp. 79-120.
- Ho, Khai Leong. "Citizen Participation and Policy Making in Singapore." *Asian Survey*, Vol.20, No.3(2000), pp. 436-455.
- Liew, Kim Siong. "*The Welfare State in Singapore*." Master dissertation, National University of Singapore, 1993.
- Oehlers, Alfred. "The New Economy Middle Class and the Prospects for Democratization in Singapore." *Asian Profile*, Vol.29, No.4 (2001), pp. 05-311.
- Rodan, Garry. "Singapore: Emerging Tensions in the Dictatorship of the Middle Class." *Pacific Review*, 5(1992) , pp.370-381.
- _____. *Political Oppositions in Industrializing Asia*. New York & London : Routledge, 1996.
- Rojek, Collins. *Social Work and Received Ideas*. Surrey: Routledge, 1988.
- Schmitter, Phillipe. " Still the Century of Corporatism ? " in *The New Corporatism*.

Fredrick Pike and Thomas Stritch. eds. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 1974.

Teo, Peggy and Ooi, Giok Ling. "Ethnic Differences and Public Policy in Singapore." paper presented at *the Conference on Ethnicity and Development*, Department of Geography, Keele University, 1995.

Theda Skocpol. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Zeigler, Harmon. *Pluralism, Corporatism and Confucianism: Political Association and Conflict Regulation in the United States, Europe, and Taiwan*. Philadelphia: Temple University, 1988.

