

新自由主義化的社會投資

經濟化、人力資本與國家治理*

阮曉眉**

收稿日期：2020 年 10 月 16 日

接受日期：2021 年 10 月 28 日

* DOI:10.6164/JNDS.202112_21(1).0001

本文為科技部計畫 Most 108-2410-H-194-074 的部分成果，曾發表於台灣社會福利年會及國家發展研究季刊工作坊，評論人施世駿老師及古允文老師善意及真誠的評論，讓初入社會福利領域的我，得以領受學術討論的喜悅，學習甚多。另外，承蒙兩位審查者詳細審閱，提出諸多意見與評論讓我得以進一步補充闡釋，在此特別鳴謝。

** 中正大學社會福利學系助理教授。

E-mail: juanhm@ccu.edu.tw。

摘 要

本文想要從 Michel Foucault 的知識型 (episteme) 及治理性 (governmentality) 概念著手，探討新自由主義的治理技術與相關的知識論述形式，如何改變國家、個人及市場間的關係，並應用到其他非經濟的社會生活上。社會投資的理念在以下幾個面向上也展現出新自由主義化的傾向：強調社會福利的生產性、重視人力資本的投資，以及國家的增能角色。依據此，本文最後從能力取向理論 (capability approach) 及審議式民主的觀點，思考社會投資的未來可能性。

為此，本文章節安排如下：第一節、前言。第二節、從知識型的轉向及治理性的概念重新思考新自由主義的內涵。第三節、討論社會投資與新自由主義的多重關係。第四節則是社會投資的未來發展，探問超越經濟性與人力資本的社會福利的可能性。第五節、結論。

關鍵詞：社會投資、人力資本、新自由主義、經濟化、國家治理

壹、前言

戰後各國政經發展不一，但嚴峻的左右分歧逐漸模糊，進入 Daniel Bell (1960) 所稱的「意識形態終結」的時期。即使是採行資本主義的國家，也都朝向建立福利國家的方向，逐步完善相關的社會政策。戰後到 1970 年代，凱因斯 (Keynes) 的經濟社會理念在許多地區及國家成為主導政策思維，在顧及自由市場與經濟發展的狀況下，國家嘗試在社會平等與經濟效率、需求與消費之間取得平衡，不斷尋找及擴大不同福利對象群，創造了福利國家的黃金期 (Pinker, 2017)。然而，隨著 1970 年代兩次石油危機，生產成本大幅提升而直接衝擊產業發展，凱因斯經濟社會體制強調全民就業、刺激消費需求及經濟發展三方相互增強的成長循環，逐漸失靈。

1970 年代晚期及 1980 年代，新自由主義逐漸成為政策決策菁英的主流思維，挑戰戰後以來的經濟安排及社會治理方式。伴隨全球化的浪潮，新自由主義首先是一個促進經濟的方案，主張減少國家對經濟活動的管制，推動市場化及私有化，加速貨物、人力及資本的自由流動。與之相應，社會支出被認為不具生產性、沒有效率且容易產生大量福利依賴人口；它不僅增加國家財政的負擔，還是經濟衰退、疲乏不振的重要因素。在新自由主義的論述中，經濟發展與社會安全常被簡化為兩個背道而馳的對立價值。為了刺激經濟成長及競爭，國家轉而降低企業稅率、減少經濟管制及擲節支出，間接地縮減社會福利支出，而且產業外移連帶削弱勞工團體協商、爭取權益的能力 (呂建德, 2001)。

隨之而來的是，福利國家危機的論述，甚囂塵上 (Johnson, 1987)。然而，即使面臨巨大挑戰，福利國家並未如反對者預期那樣，進入終結階段 (Powell & Hewitt, 2002: 172)，反之，1990 年代，社會福利國家內部進行「現代化」(modernizing) 的調整與修正，出現「社會投資

的轉向」(social investment turn) (Hemerijck, 2017: 3)，進而催生「福利國家的演化」(Morel et al., 2012: 1)。

在這樣的脈絡中，社會投資被視為超越凱因斯及新自由主義的第三種「政策典範」(Hemerijck, 2018a)，嘗試在新自由主義及後工業社會變遷中，重新將經濟成長與社會安全連結起來，強調社會安全的生產性、經濟性與投資性，以回應日益嚴峻的經濟及社會危機 (Jenson, 2018)。2008 年的金融危機，學界及政策制定者對新自由主義的質疑聲浪不斷提高，社會投資強調人力資本的累積及具社會整合凝聚意義的涵容性成長 (inclusive growth)，最初更被視為後新自由主義或晚期新自由主義的替代社會政策選項，得以解決新自由主義所引起的社會經濟危機 (McGimpsey, 2017; Farnsworth & Irving, 2018; Laruffa, 2019)。

儘管社會投資的理念充滿理想性及進步性，然而，它受到的批評聲浪，未曾停歇 (Nolan, 2013; Cantillon & Van Lancker, 2013; Hemerijck, 2017: 13-19)。Saraceno (2015) 指出，社會投資結合家庭、育兒及勞動政策，看似解決婦女就業問題，促進兩性平等，然而，因為進入勞動市場是獲得照顧服務的前提，這背後延續新自由主義對勞動的定義，或隱或顯貶低了照顧價值。社會投資的支持者沒有注意到，有些父母選擇不進入勞動市場，在家照顧兒童或長者，本身即帶有反新自由資本主義的抵抗精神。Reinders Folmer et al. (2020) 使用歐盟勞動力調查有關個人微觀層面的就業數據 (2011 年)，結合歐洲統計局 (2011、2013 年) 和歐洲經濟合作組織 (2010 年) 在宏觀國家層面上的積極促進和支持措施指標，針對歐盟 22 國進行的研究指出，在降低消極性的社會保障之後，最初確實會增加身障者的就業機會，但若同時測量積極促進 (activation) 與設施便利性 (facilitation measures) 之後，這樣的效果就不存在；此外，區分身障政策不同的消極性支持面向後，發現較慷慨的消極性支持並沒有降低身障者的就業，而且現金給付的時間與身障認定的限制跟就業之間，並沒有顯著相關。總之，採行降低社

會保障、朝向積極就業促進的社會投資方案，對於提高身障者的就業機會，並沒有顯著的結果。最後，社會投資的目的之一是消除代際間的不平等現象，增加弱勢者公平的機會，但從所得補充轉向促進勞動市場的生產與競爭性服務供給，卻非預期地加劇社會不平等的現象，使易受傷害者的福祉暴露在更大的威脅之下，造成所謂的馬太效應（Matthew Effect），強者越強，弱者越弱（Cantillon, 2011; Beckfield, 2012; Bonoli et al., 2017）。

這些反思與批評，促使學者展開有關社會投資與新自由主義之間關係的討論。不少研究指出，社會投資雖然宣稱超越新自由主義造成的社會問題，但在其理念及政策結果上卻具有新自由主義化的傾向，尤其是社會投資特別強調社會福利的經濟效益及個人人力資本累積的面向（Ryner, 2004; Laruffa, 2018a）。在這樣的基礎上，本文想要從 Michel Foucault 的知識型（episteme）及治理性（governmentality）的概念著手，重新思考新自由主義的治理技術與相關的知識論述形式，其改變國家、個人及市場間的關係，並且同時作用在其他非經濟領域上，進而造成社會生活全面的經濟化（economization of social life）後果。藉此本文將指出社會投資與新自由主義在政策思維與治理方式上具有連續性。最後則從能力取向理論（capability approach）及審議式民主參與（deliberative democracy）的觀點，思考社會投資的未來可能性。

為此，本文章節安排如下：第一節、前言。第二節、從知識型的轉向及治理性的概念重新思考新自由主義的內涵。第三節、討論社會投資與新自由主義的多重關係。第四節則是社會投資的未來發展，探問超越經濟性與人力資本的社會福利的可能性。第五節、結論。

貳、重新思考新自由主義

不管持支持或批評的觀點，新自由主義的研究在過去數十年來累積為數不少的成果，儘管如此，對於什麼是新自由主義，眾說紛紜，這是因為新自由主義本身展現出千變萬化的多樣性，具有不同的思想根源（Dean, 2014；夏傳位，2014）。在理解什麼是新自由主義之前，我們要先知道，新自由主義是一種「資本累積的特殊形式」（Garrett, 2019: 188），它的出現，是對戰後福利資本主義的反撲，後者儘管強調自由市場的運作，但國家仍扮演管制及調節經濟與社會的重要角色，也就是 David Harvey 所稱的「鑲嵌型自由主義」（embedded liberalism）；

「資本家與勞工之間的『階級妥協』大體上得到支持，被認為是國內和平穩定的主要保障。國家積極干預產業政策，通過建立種種福利體系（醫療衛生、教育等等）為社會工資制定標準。」（王欽〔譯〕，2010：13）。相較於此，新自由主義則意圖從嚴格的管制中解放出來，主張限縮國家職能與角色，減少政府對於自由市場的干預，避免過度的社會保障，傾向將一切予以市場化（殷海光〔譯〕，2009；Butterwegge, 2008: 136）。市場化被詮釋為從國營轉向私有化、自由化、去管制、鬆綁資金、人力及貨物流動的管制。這背後預設的新自由主義信念是：「通過市場交易的達成率和頻率最大化，因而讓社會公益最大化」，而且這套原則可以應用在所有人類行為之上（王欽〔譯〕，2010：4）。在市場化的過程中，個人要為自己的行為及福祉負起責任，而不是歸咎於任何結構或系統性的因素（王欽〔譯〕，2010：75-76），從最表面的觀察來看，這直接挑戰戰後福利國家的合理性。

近年來，受到 Michel Foucault 的知識型與治理性概念的啟發，學者開始重新釐清新自由主義中國家、市場與個人的關係，並追問，新自由主義的想法與理念如何在 1970 年代被政策菁英採納，並逐漸成為社會的普遍共識，其作用擴及到非經濟領域的社會關係與行動上，造

成社會生活的經濟化 (Rose, 1996, 1999; Ryner, 2004; 何梅俐, 2018; Garrett, 2018: 8-12; Muehlenhoff, 2019)。

對 Foucault 而言，知識型是指建立一套知識的信念，彷彿是「世界的散文」(the prose of the world)，好讓人可以認真地對待這套信念，藉以安排社會的秩序，並逐漸內化為共識的一部分 (Foucault, 2005)。這是「可理解的機制」(intelligible mechanisms)，一方面讓社會行動具有可理解性及合理性 (rationality)，但另一方面卻隱含在常識中而變得不可見 (Foucault, 2008: 18)。治理性則集中在探討權力運作的方式、施展對象及「治理的技藝」(art of government) (Foucault, 2008: 2)，其重點在於探討治理實踐所產生的效果，而不是治理實踐所依據的本質性基礎，例如：國家、主權、主體等概念。如此一來，「本質是某種貫穿、注入及在政府行使治理作為中的某種東西」(Foucault, 2008: 16)。這種揉合知識與治理技術的觀點，拓展我們對於新自由主義的思考，不再侷限於新自由主義的市場化、國家權力縮小及緊縮公共支出的面向上，而是去探究國家權力的治理對象的轉向，以及國家如何透過治理的實踐 (governmental practices)，將市場經濟邏輯擴散到非經濟領域上，並將個人視為有生產力的主體的治理過程，以提高資本主義市場的經濟積累。這種權力的施展方式並不是強迫性或壓抑性的，而是具有自由的生產性，並且需要有一組相應知識體系，作為支撐的基礎。這樣的觀點讓我們對新自由主義及其理念下的國家、市場及個人關係的重新配置，有一個新的認識。

首先，Foucault 觀察到，新自由主義的經濟模式及其預設的經濟人 (homo economicus)「不只應用在經濟行動者之上，還擴及到所有一般的社會行動者之上」(Foucault, 2008: 268)。隨後學者便將其稱為「社會事務的經濟化」(economization of the social) (Madra & Adaman, 2014)，或是「生活的經濟化」(Murphy, 2017)。這造成的影響是，原本不屬於經濟領域的其他社會生活面向，都被捲進經濟資本累積與績效的思

維中。這牽涉到整體社會生活與社會關係的轉向。過去不以經濟效率來評量或作為目標的領域，現在也以效益與效率，作為其成敗的衡量標準。過去不被視為可投資商品的項目，包括教育、文化、人力、社會福利及照顧，現在被當作可投資及可獲利的對象。這使政策菁英與專家得以將經濟領域中的市場、生產、計算、效率、效益及評估等概念與技術，應用到社會政策等其他領域之上。這個過程使不同的行動者，包括政府、社區或個人，越來越被視為一個企業，不斷發展出類似資本主義市場的評估與競爭機制，培養出一種「企業家的社會倫理」(Foucault, 2008: 147)。

社會事務的經濟化過程，重點不僅僅是創造一個有力的自由市場或追求一個受制於商品效應 (commodity-effect) 的社會，而是追求一個服膺「競爭動力的社會」(Foucault, 2008: 147)。它之所以能夠滲透到社會生活的每個角落，得依靠一組論述的知識型，並透過國際組織、教育機構等正式或非正式的管道，傳遞灌輸給人們，作為社會行動及政府制定政策時的思想根據 (Madra & Adaman, 2014: 693)，將新自由的理念及實踐轉換為一組「可理解性的框架」(the grid of intelligibility) (Foucault, 2008: 252)。儘管有學者認為新自由主義與古典自由主義具有高度的重疊性 (古允文 [譯], 1999: 22)，但 Madra & Adaman (2014) 指出了新自由主義與古典自由主義的差異。在古典的自由主義中，政府治理主要是創造或向外尋找一個自由市場，以保障私人財產，讓市場能夠順利進行自由的經濟交易。這個過程是一個追求市場 (pro-market) 的自由主義，切入的取徑是向外尋找自由放任的市場，擴大市場的範圍，以滿足資本家的經濟累積。政府需要在立法上進行干預，以保障競爭所需的自由環境，避免壟斷。新自由主義則傾向後市場 (post-market) 的取徑，在市場內強調設計及執行與「經濟動機相容」(incentive-compatible) 的機制，經濟活動同時也是一個創造價值的過程，有效地擴及到不同的社會生活領域，將不同行動者利益連結起來。在這樣的

轉換中，國家的角色絕對不是自由放任（laissez-faire），沒有進行干預的。換言之，對於新自由主義而言，市場經濟的原則「不在於對國家的限制，而在從頭到尾，對其存在與行動進行內在的規約」（Foucault, 2008: 116），並且得以滲透深入到個人的日常社會行動中。

正因為新自由主義的信念與價值滲透到不同的社會生活層面，其支配面向（hegemonic dimensions）不在於以赤裸的權力，迫使個人遵守或臣服，也不是如一般所預設的解除管制與放任自由而已，而是需要一整套知識或論述形式的佈設，作為自然而然的文化意義詮釋網絡，以及各種治理技術的知識基礎，使個人具有內在的生產動機。因此，重點並不在管理者真正在管理，而是作為治理的實踐技術，讓被管理者進行自我管理與規約（Foucault, 2008: 12）。這讓社會運作看起來彷彿是中立、無涉政治權力的（de-politicization），它能夠更有效地將其影響力擴散到社會生活的其他面向，並且將注意力聚焦在純粹科技官僚（technocratisation）的治理技術與策略。治理的關鍵不在改變經濟市場的結構與模型，而是依照舊有資本主義邏輯與規則，不斷激發產能，以達成最大的生產力（Madra & Adaman, 2014: 710），在這樣的過程中，過去階級團結以對抗壓迫或社會矛盾的力量被巧妙地化解掉，削弱政治抗爭的動能。

其次，這種經濟學化的知識型，映照出新自由主義的人類學預設。個別行動者被視為經濟人，作為「治理與個人的交界處」（Foucault, 2008: 253），個人成為可管理（governmentalizable）的對象，政府權力與治理可以對其進行成本效益及市場損益進行管理及評估，激發生產力及內在動機。

從治理性（governmentality）觀點來看，經濟人並非人的本性，而是一種將個人打造為主體（subjectivation）的治理過程與結果，是圍繞著一系列有關計算、評估的科學知識，透過細緻的管理與監控技術，才被訓練打造出來的。這種被治理的新自由主體，與其說是啓蒙

時期的自主個體或法律上抽象的權利主體，倒不如說，它與當代資本主義所要求的理性、自制、具生產力及負責的勞工形象，相互吻合，構成一種由內引發的「自發繁殖的辯證過程」(a dialectic of spontaneous multiplication) (Foucault, 2008: 292)。這個過程牽涉一連串激勵及規訓的技術與策略，在外顯身體及內在心理上形成自我規約的個體 (Dean, 2014; Muehlenhoff, 2019)。它需要一組強調個人主義的文化語彙，讓這樣的價值成為社會的共識，並且透過新的管理方式，以一種積極、不斷創造績效的方式，激發個人或企業的生產潛能。這種新的管理形式，藉由社會政策或制度性的安排與規劃來形塑、教育、管理、監督、評估個人，使其具有生產力的經濟人，強調個人及社會行動的可計算性和經濟效能 (Foucault, 2008: 131)。

新自由主義因此可被視為一組「形塑主體性的治理意識形態」 (Ganti, 2014)。這種透過治理技術與策略來形塑社會主體的做法，並非單向地表明個人是可管制及可規訓的，更是指出個體可以且必須作為主體的信念與價值之過程。因為不斷強調主體的生產力，新自由的主體便成為「企業化主體」(entrepreneurial subject)，是積極、具有生產性的行動者，不但可以藉由增強個人能力、自制力，來打造自己的未來，同時也要不斷接受評估及改造的訓練，為自己的成敗及輸贏負責 (何梅俐，2018：67；Pyysiäinen et al., 2017)。

Foucault (2008: 252-253) 指出，經濟主體雖被視為理性的經濟人，但它並不一定是實際的經濟主體的再現，而是作為理論模型、政策制定及制度改革的假設，換言之作為一種論述的典範。在這個假設中，投資、管控或監督的對象被個人化，強調個體化、動機及責任。但對於 Foucault 而言，這卻常遠離主體自由與自主狀況，反而隱藏著必須符合資本主義具生產力的個人能力與特徵之傾向。這使個人陷入單面向地追求經濟效益的規訓及社會控制之中，而這種自由是片面且侷限的。

第三，國家治理最小化及中立化，一般被視為新自由主義的重要

環節。經濟人的個人經濟動機 (economic incentives)，被視為是由自身所驅動的，是與國家管制或約束無關的，因此國家權力介入所執行的規訓過程，就容易被隱蔽起來，不易察覺，政府的治理看起來是「限定、有限度且是節制的」(Foucault, 2008: 696)，是無涉政治權力的介入與運作的。然而，研究不斷指出新自由主義的國家並非如許多論者所稱那樣地鬆綁管制、自由放任 (周盈成 [譯]，2005)。David Harvey 在 *The Brief History of Neoliberalism* 一書中，指出 (王欽 [譯]，2010: 3)：

「新自由主義首先是一種政治經濟實踐的理論，即認為通過在一個制度框架內——此制度框架的特點是穩固的個人財產權、自由市場、自由貿易——釋放個體企業的自由和技能，能夠最大程度地促進人的幸福。國家的角色是創造並維持一種適合於此類實踐的制度框架。例如，國家要確保貨幣的質量和信譽 (integrity)，還必須建立必要的軍事、國防、治安和法律組織和職能以確保個人財產權，並在需要時用武力保證市場的正常運轉。除此之外，在那些不存在市場的領域 (土地、水、教育、醫療保健、社會安全或環境污染等領域)，如果有必要的話，國家也要著手建立市場。政府在市場 (一旦建立起來) 中的干預必須被控制在最小的限度。」

他注意到，儘管市場一旦出現之後，政府的干預盡量最小化，但事實上國家的角色並未真正消滅，它必須為新自由主義鋪路，排除障礙，設置建立自由經濟市場的環境與制度 (王欽 [譯]，2010: 80)。換言之，自由市場並非自然給定的狀態 (a given of nature)，只要國家不介入干涉，它便能完美運作；相反地，它是「藉由一個積極的治理所產生的」(Foucault, 2008: 121)。這個治理不僅在於創造有利的外在環境與制度，還發展出一套主體的治理技藝，透過個人主義式的語彙與技術，對個人內在動機及行為進行管理，使其看起來像是由自身所啟動的。國家因此同時具有解除限制的消極性角色，以及積極進行治

理的雙重性。社會學家 Loïc Wacquant (2009, 2010) 研究美國及其他先進國家從 1990 年代開始進行的福利改革及刑罰制度。他指出，新自由主義不只表現在經濟領域的鬆綁與國家角色的退縮，事實上，新自由主義國家宛如一個半人半馬的國家（centaur state），對於上層階級的經濟領域採用自由放任與鬆綁，卻透過工作福利（workfare）及監獄制度（prisonfare），¹ 以一系列個人主義、責任與動機的文化譬喻，對於下層的勞工及弱勢者進行更嚴格的管控，從身體及心理上構築一個監禁系統（carceral system），形成了嚴格國家管控的新自由的利維坦（neoliberal Leviathan）。

這些研究都深受 Foucault 有關治理性概念的影響。從治理性的角度來看，新自由主義無法以國家／市場的二元劃分，或減少國家干預的面向來理解，反之，政府治理在市場運作中扮演一個主動且積極的角色。這包括，新自由主義需要政府作為一個手段，好執行一個讓自由市場順利運作的環境。因此，新自由主義的國家便出現兩個看似矛盾，實則相互補充的角色。新自由主義重視自由市場的競爭，收回國家對經濟與社會的干預介入，但同時也需要政府以權威的方式介入確保全球化下自由市場的制度性競爭結構，行使治理的實踐（Foucault, 2008: 64）。

¹ Wacquant 在 *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity* 一書中指出美國在過往凱因斯經濟社會政策失效、撤回過去福利資本主義提供社會福利後，1990 年代開始轉而從社會及刑法懲戒兩方面來管制及懲罰窮人，透過具規訓意味的工作福利，結合對潛在犯罪的零容忍政策，將原本屬於社會福利政策範圍的工作，轉換為監獄制度（prisonfare），直接透過懲罰性的抑制與監禁來處理社會新出現的邊緣人口及社會問題。Wacquant 認為懲戒的監禁政策的出現，並非犯罪率的真實數據確實上升，而是國家在刪減社會福利支出後，將邊緣人口及族群塑造為犯罪人口，以解決社會內部的矛盾與問題，而這樣的政策本身即是新自由主義的構成要素之一。尤其少數族裔更被視為犯罪的潛在人口，大量被監禁起來，構成階級、族群及國家權力的多重關係。

新自由主義主動使用國家力量，而且國家不只被動員來加速市場化，還不斷透過論述、技術、手段及政策設計的方式，促使個人不僅作為經濟行動者，而是在作為不同社會行動者，都能發展出「企業化主體」相應的能力與心靈狀態，好符合資本主義的市場及生產邏輯（Foucault, 2008: 268; Madra & Adaman, 2014）。這種激勵的設計與機制，改變了政府限制及抑制經濟活動所產生的負面社會影響的對策，重新將經濟成長及生產力視為目的自身。

我們因此看到，新自由的合理性（neoliberal rationalities）將公民社會及個人視為經濟的企業（economic entrepreneur），個人及公民社會使用這些程序來增加效率及生產性，降低成本。成功的新自由主義國家及其治理，便是讓自由的公民跟這些心靈素質（mentalities）結合起來，並據此來行動。國家必須製造出「既順從又有能力的身體」（王紹中〔譯〕，2020：542）與性情，使個人的心靈、行為，符合順從於市場結構、激勵與經濟邏輯的行為，並處罰無法這麼做的人。在這個脈絡下，新自由主義可說是一種「規訓的體制」（disciplinary regime）（Schram & Pavlovskaya, 2017），主要的目的不在於促進個人各方面的能力發展與自由的參與，而是讓「國家為資本而運作」（Garrett, 2019: 190），促進市場經濟的利益。

這連帶改變了社會對失業及貧窮歸因的看法及處置。失業者不再被視為「社會的受害者」（Foucault, 2008: 139），而是端賴於個人態度、行為及心靈是否具備資本主義經濟生產邏輯的能力，因此，失業者不僅得為自己的失敗負責，還必須表現出尋找工作動機，接受相關的教育與訓練，隨時準備好進入勞動市場的意願。社會議題因而被簡化為個人歸因，而無法從整體結構上對其進行反思與集體動員。

Rose (1996) 曾經援引治理性的概念，討論 1970 年代以來，英國社會福利逐漸從國家提供社會保障，轉而強調家庭、社區及個人的責任；社會團結的價值被個人責任的信念所取代，他將這種轉變稱之為

「社會性的死亡」(the death of the social)。他同時指出，即使國家不再作為社會保障的主要提供者，但國家權力與角色事實上並沒有因此減弱，而只是改變了治理的對象，過去的凱因斯經濟社會模式要求國家介入勞動市場及社會安全保障，現在則轉而對個人進行更嚴格的管控與紀律的要求，更強調個人就業動機與責任的重要性。這翻轉了過去認為新自由主義縮減國家角色或權力的看法，以及提升不受管制的個人自由的素樸認識。新自由主義政府的權力施展不再是直接的國家暴力或君主權威，也不是直接介入民眾的就業與社會保障，而是透過對新自由主體性的強調來進行細緻且微觀的部署，引發經濟的動機，以及為自己負責的價值。這樣的部署不只是技術性的，還伴隨知識型的轉移，透過一組對於經濟資本效能及個人主體性的知識，進行治理(Foucault, 2008)。正因如此，權力的施展通常是隱蔽且不易被察覺的，甚至是被歡迎的；它不是壓抑性的，而是具有生產力的。這種微觀層面的治理，重新部署了自由與權力宰制的辯證關係，造成一個乍看十分弔詭的現象：國家介入越多，新自由的主體性越被凸顯出來。

參、社會投資與新自由主義的多元關係

將新自由主義重構為一種知識型轉向及主體治理的意識形態，我們可以看到國家、市場及個人關係的重新安排：經濟邏輯擴散到其他非經濟的社會生活，以經濟效益的盈虧作為衡量的標準；個人被打造為新自由的企業化主體，被塑造為符合資本主義所需的經濟人，得以透過一連串的計算、評估及訓練的技術，為自己負責，不斷從自身中激發潛力與生產力；國家角色並未減弱，只是更細微地改變了權力施展的方式及治理的對象。

接下來，我將檢視社會投資與新自由主義的多重關係。社會投資不只是具體政策的改變，它還是一種社會福利理念的轉變；理念與具

體內容並非截然二分，而是相互影響。隨著不同國家既有的政策及文化，社會投資展現出政策路徑依賴的效應，而有不同的具體方案與內容，在此，我主要不是要探討社會投資的具體政策內容，而是將社會投資視為一種知識型的理念形式，從幾個面向來討論社會投資與新自由主義的關係：一、社會福利的生產性；二、人力資本；三、國家的使能與增能角色。

一、社會福利的經濟生產性

啟動社會投資的動力是多方的。1970、1980 年代，新自由主義的價值逐漸成為政策決策菁英的主流思想，最具代表的就是英國的柴契爾及美國的雷根政府，採行撙節政策、減少經濟管制、限制社會支出。對於社會投資而言，新自由主義傾向精實或限縮國家職能與角色，減少政府對自由市場運作的干預，避免過度的社會保護（Jenson, 2010: 65）。社會支出被描繪為「成本，無法刺激經濟成長或促成政治社會穩定」（Morel et al., 2012: 7）。為了刺激經濟發展，新自由主義一方面鬆綁經濟管制，另一方面緊縮社會支出，不斷挑戰福利國家存在的合理性。這樣的作法卻引發更多社會與經濟的不安及不確定性。

對於倡導者而言，社會投資便是要回應及解決新自由主義所造成的不安，以及在收回傳統以公民身份為基礎的社會福利而轉向強調個人責任之時，所造成的社會凝聚力下降及個人社會安全的不確定性。換言之，社會投資致力於消弭經濟與社會無法並存的矛盾，進而在促進經濟持續成長的同時，還能維持社會整合與團結（social cohesion）（Morel et al., 2012；陳麗娟，2013）。在國內層次上，社會投資可以溯及北歐 1930 年代的政策；在 1990 年代，英國工黨及德國社會民主黨等左派政黨取得執政權，這些傳統代表勞工利益的政黨開始思考經濟成長與社會團結共存的方式。在歐盟層次上，2000 年的里斯本策略（Lisbon Strategy）、2010 年的 Euro2020，以及 2013 年公佈的社會投

資套案 (Social Investment Package)，都明確提出相關的政策方針。在學術上，2002 年，丹麥社會學家 Gøsta Esping-Andersen (2002) 領導的團隊發表 *Why We Need a New Welfare State* 一書，指出社會投資的新典範，支持福利國家進行現代化的過程。

這一典範轉移除了挑戰新自由主義認為經濟與社會無法並存的看法之外，它還鑲嵌在兩個重要的學術論述中，並據此而發展出相應的政策規劃與方案。第一是知識經濟的轉型。在後工業的社會中，製造業外移或逐漸被機器取代，經濟型態逐漸轉向以科技及技術為基礎的知識經濟。為回應經濟轉型造成的失業危機，各國政府無不加強產業升級與轉型。人才培養及對高端科技教育的投資，成為國家是否能夠成功推動產業升級的重要因素。國家政策透過稅制優惠來鼓勵企業創業及研發。對於個人而言，為了因應瞬息萬變的社會經濟，個人也必須「升級」，有責任且有必要培養彈性及面對未來的各種技能，相關政策應增能賦權個人的文化、經濟及社會網絡的人力資本與能力，才不至於被社會或市場淘汰。對於社會投資的倡導者而言，過去以社會保險為主的所得重分配的社會政策，並無法讓個人在不同生命的轉銜及變動快速的勞動市場中，保持現在及未來的競爭力。

第二是社會、政治及社會變遷造成的新社會風險。新的社會風險不僅出現在知識經濟的轉型上，全球化帶來激烈的競爭，製造業外移及工廠自動化，使得勞動市場變得十分不穩定。許多低技術的工人面臨失業的問題，或是不得不從事非典型、低保障的工作，無法順利在不同生命轉銜的過程中進入勞動市場。在社會結構的變遷上，人口老化、少子化、婦女教育程度升高、就業率上升，這些都鬆動傳統家庭照顧的照顧模式，形成新的照顧與工作需求。過去凱因斯主義透過完全就業及薪資保障，以男性為麵包賺取者、女性為家庭照顧者為模型的社會政策，越來越無法適當地回應這些新的社會風險（劉育廷等〔譯〕，2011）。當然，主張緊縮社會支出的新自由主義，同樣無法回

應在社會、經濟社會變遷中造成的社會問題，例如：青年失業、照顧工作、單親母親、產業升級造成的失業。這些問題隨著社會變遷，不斷凸顯出來，威脅原有的秩序。

在知識經濟與新社會風險的論述下，凱因斯的所得重分配模式不再有效，國家社會面臨新自由主義主張緊縮社福支出的挑戰，社會投資因而被視為第三種社會福利的典範（Hemerijck, 2018a）。在這樣的脈絡下，大部分論者都在釐清三者間的差異，然而，三者間的關係並非完全取代，而是互有重疊、修正與調整。一方面，社會投資與凱因斯模式具有可連結性，兩者都十分強調全民就業的價值、擴大繳稅人口的基礎。另一方面，社會投資典範在某種程度上延續新自由主義對凱因斯的批評，認為過去以補償所得中斷的方式是一種消費性的社會保障制度，不具有生產性，且易造成福利依賴。作為一種社會福利的新典範，社會投資採取一個頗為務實的做法，它不從社會公民權的角度切入來保障人民的基本安全與福祉，而是思考如何將社會福利本身轉換為具有積極性、生產性及發展性，確保福利國家的永續發展。福利國家因而獲得新的存在合理性，社會支出不再只是一種共享經濟成果的消費支出，它更是一種投資，能夠共創經濟效益。

為了證成社會支出具有生產性，社會投資將經濟學的概念應用在社會政策上，著重社會政策的經濟效益與發展，並將福利領取者轉換為經濟發展的共同創造及參與者。國家、企業及個人等不同的行動者，因而被視為企業來經營，講求績效成長。把社會福利視為一種社會「投資」，便會強調投資報酬的評估與分析。在投資與報酬（returns）之間，評估社會投資政策的有效性常以工作就業結果為主（Dräbing & Nelson, 2017: 132），背後的思考是，當人們能夠順利轉銜進入勞動市場，不僅能夠減少社福支出，還能創造經濟效益。因此，社會投資一方面解除企業家的限制，另一方面則是支持被勞動市場拒絕或排除的人進入勞動市場，並將此視為重要的社會納入（social inclusion）過程，個人因

此得以參與經濟及社會活動。根據歐盟網頁，² 社會投資是「有關對人的投資。它是指用來增強人們技術與能力，支持其完全參與就業及社會生活的政策。主要的政策領域包含教育、有品質的兒童照顧、健康照顧、訓練、就業協助及重建」。對於社會投資而言，這是一種涵容性成長（inclusive growth），跟只追求資本家利益、單純地強調個人責任的新自由主義是不同的，因為它同時兼顧經濟成長與社會整合的功能，而且提供許多促進性的社會支持政策。

對於社會投資而言，被排除在勞動市場的潛在弱勢者，不只是長期失業者或社會救助領取者，還擴及到學齡前及學齡中的兒童，因其被視為未來的勞動力，應即早提供照顧與投資，提高他們在未來競爭市場上獲得有酬工作的機會。此外，滿足兒童照顧的需求，使女性得以擺脫傳統無酬的照顧角色，進入市場有酬的工作，消弭工作與照顧的兩難困境。這樣的想法更擴及青少年、年長者、移民、身障者、少數族群身上，重點是透過評估不同生命歷程的可能風險，協助其獲得有酬工作，發展滿足照顧需求的策略，提供有酬勞動的社會福利。換言之，社會政策與方案的最終目的，在於協助弱勢者被納入勞動市場中，藉此增加社會的凝聚力。

Hemerijck (2017: 19-22, 2018a) 將社會投資的制度區分為存量（stock）、流量（flows）及緩衝（buffer）三大功能（吳明儒，2020：25），以增加個人在勞動市場及不同生命歷程面對不確定性的儲備能量。這三個功能的政策相互依賴：(1) 在整個生命歷程中，提供人力資本及能力「存量」品質的政策；(2) 減緩當代勞動市場及生命歷程轉銜的「流量」；(3) 維持強的最小收入普及式安全網，以作為老化社會的收入保障及經濟穩定的「緩衝」。三者具有制度的相互補充，但本質上，

² 請參考歐盟網頁對社會投資的定義，網址：<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=en>。2021/11/08 檢索。

社會投資是一個發展的、就業的及保護人力資本的包羅萬象的策略（Hemerijck, 2017: 19; Dräbing & Nelson, 2017: 133）。社會投資的規範性預設即是：人人都有工作、性別平等及增加服務供給的能量，以作為競爭的知識經濟中的團結基礎。三者具有制度的相互補充，但目的都是在增進個人的人力資本，增加其在勞動市場就業的優勢（Hemerijck, 2018b: 55）。

即使 Hemerijck 近期注意到社會投資的緩衝功能，重新反思當代社會仍存在舊社會風險的事實，因而支持短期普及式的收入保障，協助無法參與勞動市場的人，然而，社會投資政策的首要功能仍然是去增強人們的技術與能力，好為生命歷程的不確定性與意外狀況做準備，增加就業參與，改善他們未來的生命機會與展望，因此最適當的普及式收入保障應是短期的，而且應伴隨著積極促進的動機及服務。

然而，恰恰因為社會投資偏重社會福利的經濟生產性，這種社會排除／涵容（exclusion/inclusion）於勞動市場的機制與思維，具有強烈的資本主義工作倫理導向。它將公民身份與有酬工作綁在一起，隱含地將社會參與及涵容等社會正義的問題，單面向地化約到勞動參與，尤其是市場的有酬勞動之上。經濟領域在當代社會確實具有舉足輕重的重要性，然而將社福、教育等非經濟領域，一律予以經濟化的作法，忽視某些社會生活參與是無法用經濟的績效主義來評估，更無法以勞動與否作為前提的假設，例如：文化差異的認同政治、參與政策決定的機會與程序。這不僅將勞動力再度商品化，同時也侵蝕傳統社會福利具有推進社會凝聚力與整合的功能。

除此之外，這種將社會政策投資化及經濟化的思維，本質上並沒有改變資本主義的經濟價值、原則及既有的經濟模式與結構，反而只是導致社會投資的公共部門呈現出準市場化的現象（McGimpsey, 2017: 71）。Leibetseder (2018) 也曾經檢視歐盟的社會投資策略，發現社會投資在私人化、市場化及自由化等面向上，都延續了新自由主義的痕跡，

而不是反對新自由主義。這還產生了一個政治後果：社會投資將外在社會經濟結構的議題，擱置一旁，予以「去政治化」，並且越來越將社會政策技術金融化，以及官僚技術化。事實上，不管是社會支出緊縮或是社會投資，積極促進或是積極勞動政策，都是用現存的經濟損益來評估社會政策的成效：他們只不過是增加經濟效益及效用的兩個不同答案。兩者在知識論上的理據，同樣都是基於新自由主義的意識形態，重視經濟成長、增加就業率及競爭力，對個人成敗進行個人歸因、增強與咎責。

因此，社會投資雖然野心勃勃地想要達到經濟與社會的雙贏局面，以改革方案之姿來回應新自由主義所產生的問題，但卻產生「社會事務經濟化」(economization of the social)的非意圖結果，而非實現「經濟事務社會化」(socialization of the economic)的理想，就此而言，社會投資延續了新自由主義的經濟邏輯，可說是一個未完成的改革方案(Laruffa, 2018b)及有限的社會政策轉向(Jenson, 2018)。Beckfield (2012)更指出，這削弱社會投資促進社會整合的理想，讓歐洲的社會政策朝向美國新自由主義化的傾向。這是因為政策背後預設了一個市場基本主義(market-fundamentalism)的思維，而且不管市場如何自我宣稱具有社會團結及整合的性質，它的目標仍然是商品化及經濟利益。這推動著資本家的經濟累積的成長，但卻可能破壞「社會」投資原本設定的目標。

二、人力資本與勞動市場的可僱用性

社會政策的經濟「生產功能」，是社會投資觀點的重要特徵(Hemerijck, 2017: 19)。政府、社福機構、社區及個人等不同的行動者，在某種程度上都被視為一種企業，重視量化的績效。為了增加生產功能，社會涵容與就業緊密結合。但社會投資不是要求政府或國家滿足人民的需求，提供充足的就業機會，而是轉向勞動市場的供給面，

也就是勞動力供給面本身，訴求個人現在或未來的能力和可就業性（Hemerijck, 2018a, 2018b）。因此，社會投資一方面建議解除企業的限制，另一方面則採取個人微觀經濟學的方式，認為個人是可投資、可管理的，藉以提升個人現在或未來的人力資本，以增加其在勞動市場的可僱用性（employability）。伴隨著肯定 Sen 及 Nussbaum 對於人類發展的重視，有生產力的人力資本變成爲社會投資方案的核心關鍵（Dräbing & Nelson, 2017）。這種強調個人責任及競爭裝備的作法，讓社會投資方案被視爲一種充權增能的制度與服務（capacitating institutions and services）。

政策的重點不在於要求國家創造更多的工作機會，但是也並非放任個人在自由經濟市場裡奮鬥掙扎，而是提供個人較完善的支持性與發展性的服務方案，讓弱勢者能夠被納入勞動市場，以增加個人及社會的生產力。因此，社會政策應該即早投資易受傷害的個人或族群，對其進行風險管控與預防，避免個人被排除於勞動市場的參與之外，包含從學齡前兒童、學齡兒童、青壯年（young adult）、成年人及老年人等不同生命歷程的社會政策，除了技能與技術的培養外，也包括教育、健康、兒童照顧、親職及家庭服務、終生學習、長期與老人照顧。這些背後的思維是，社會政策並不只是消極地在個人已面臨弱勢處境時，進行「修復」（repair）與補償，而應是積極地使個人事先「儲備」（prepare）各種能力，以面對不同生命歷程的挑戰與風險。在時間上，社會投資重視對未來的預防風險，而非減緩風險造成的當下傷害。在給付內容上，社會投資較不重視現金的給付，而是提供更多的「再生」（regenerative）和「促進」（promotional）服務，讓弱勢者增加自己本身的資本，好面對知識與技術瞬息萬變的勞動市場，提高個人的可僱用性（Hemerijck, 2018b: 58）。

然而，從治理性的角度來看，這種強調微觀人力資本及個人可僱用性的策略，在以下幾個面向中展現出與新自由主義的親近性。

首先，儘管在知識經濟與新社會風險的論述中，強調人力資本、珍視人類發展的想法具有十足的合理性，但是對於社會投資而言，經濟的衰退還跟高失業率及嚴格的勞動政策有關。而高失業率又與過度慷慨的社會保障有關，這造成人們尋找工作動機低落以及社福依賴的現象。從這個角度來看，失業及經濟疲乏被詮釋為微觀經濟學層面上的個人動機或能力不足的問題，而不是社會結構、技術更新或產業外移等巨觀經濟面向供給不足影響所致。為了解決失業問題、促進經濟成長，社會政策的設計朝向積極勞動政策的規劃與方案設計，鼓勵失業者尋找工作動機，增強個人的責任，累積個人的人力資本。社會投資將就業的機會轉換個人的可僱用性，因而強調對人力資本的投資，並且應用在不同生命歷程。個人不僅可以（應該！）累積競爭及生產資本，打造自己的未來，同時也必須為自己的成敗負責。

這改變過去以稅收或保險費方式進行所得重分配的社會安全保障及團結形式，改以累積個人人力資本及責任，增加被納入勞動市場的機會，以此來促進社會整合。社會投資因此也將過去所得重分配模式，轉向可被雇用機會的重分配。這牽涉到社會正義的新想像，過去以權利為基礎的平等觀，被強調個人競爭與責任的公平觀所取代。個人不再作為「社會人」（*homo sociologicus*）而被整合進入社會之中，強調個人是社會有機體的一部分，彼此的互助促成社會團結與整合。反之，個人作為「經濟人」，透過對個人責任、個人動機及能力的要求，以自助（*self-help*）的方式來促成社會的涵容，尤其是進入勞動市場的整合。

然而，這不僅將社會團結的可能性，與社會排除與涵容的正義議題，化約為納入勞動市場、參與就業的機會面向，還將就業的可僱用性及促進方案，聚焦在個人能力歸因及個人人力資本的累積（Powell & Hewitt, 2002: 184）。這使得社會團結的議題成為個人的議題（*individualizing the social*），進而模糊掉結構性的不平等，低估資本主義造成不平等的制度性缺失。對於個人人力資本的投資，並不是在全面性促

進個人的發展，而是著重在其經濟生產性，使個人符合資本主義勞動市場所需，這反而促成一種新的資本主義精神。在這種精神中，社會投資強調涵容性的經濟成長，重點不在於透過社會政策的所得重分配，來修補資本主義市場的失敗，而是更加將易受傷害的個人或團體，整合進入資本主義的勞動市場。

其次，在知識經濟的論述下，社會投資被期待增加高品質工作的能力，透過投資人力資本來確保個人的長期可就業性及高就業參與。社會投資的倡導者認為，這種增強個人能力（capacity）的理念，是與 Sen 或 Nussbaum 所提出的能力理論相合，使個人的能力能夠更自由地被激發出來，以實現個人的能力（Hemerijck, 2013: 37）。然而，這種以加入勞動市場、增加經濟生產力的能力觀點，越來越被視為過於簡化且單面向，甚至是一種「膚淺的解讀」（Laruffa, 2018b: 180）。這樣的觀點不僅沒有挑戰到資本主義的市場邏輯，反而侷限在新自由主義的邏輯裡，反映出「新自由主義的市場基本教義及理性人」的想法（Marthinsen, 2019: 355），忽略其他的能力發展，例如：繪畫、音樂等無法用經濟績效來衡量的能力。同時，這也忽略了其他的機會參與面向，例如：公共討論、透過對話的政治參與，以及對成就有價值的生活與行為的政策決策的民主審議。總言之，社會投資新自由主義化的傾向，並不在於是否提供支持性與發展性的方案，而在於對於人力資本的投資只侷限在單面向的經濟生產力之上，因而把個人發展化約為增加就業競爭力及可僱用性之上。

第三，社會投資為了促進個人的人力資本，除了訓練符合勞動市場所需的技術及知識培養外，在政策上進行許多個人協助，包括對行為及情緒上的溝通技巧、應對及情緒管理等的教育及訓練課程。這些都被視為人力資本的一部分，個人若缺少這些技巧或知識，則會使自己陷入弱勢的處境。基於此，有些國家採取個人化的促進與投資方案，為個人建立工具箱（toolkit），以個人為中心地診斷及分析知識及技巧

的不足，給予個別化的輔導與訓練課程，建立評估及測量的方法，其目的是增加將來在勞動市場上的可就業性（李健鴻，2015）。

社會投資中人力資本的想法，強調對於個體治理的概念，看起來像是把個人視為主體，評估個人的人力資本，使其更具彈性地順應知識經濟及新的社會風險，然而，整個過程卻是把個人的行為、資本、態度、氣質等面向進行微觀的切割與治理，在個人身上施展如 Foucault 所稱「權力微觀物理學」，對人身進行政治控制與調度，促成身心的經濟生產性（王紹中〔譯〕，2020：43），這樣的過程遠遠不是啟蒙主義下自由主體的過程，而是充滿規訓的新自由主體（neoliberal subject）（McGimpsey, 2017）。主體治理性的重點，並不是真正培養能適應不同生命週期及轉銜的多面向能力，包括參與決策及有自由選擇過有價值生命的能力，而是培養個人符合資本主義勞動市場的生產力及性情素質。

從這個面向來看，人力資本的累積及個別化的處遇與輔導，包含一系列個人主義的相關概念，但也形成一種新的行為主義（new behaviorism）。這樣的教育與訓練，採取各種理性的步驟，激發尋找工作的動機，使個人能力及心靈符合資本主義市場的生產性，重返工作崗位，或為未來進入勞動市場做準備。這種思考的背後是，累積人力資本，建構個別主體進入勞動市場的能力，使不理性及被排除者，再度成為理性及被納入者。透過觀察、測量、紀錄、評估、判斷及修正（McGimpsey, 2017: 65），使個人符合資本主義市場所需的具生產力、能自我控制及自我負責的個人。Rose (1999) 檢視這種新自由主義的治理模式，將其稱之為「對靈魂的治理」（Governing the soul）。

這個過程低估了造成個人失敗的複雜因素，以及解決這個問題的多元可能方案（Marthinsen, 2019），同時以是否具備尋找工作、增強自身競爭能力的動機，對公民進行區分，以此來劃定合格、值得領取福利者，或是不合格、不值得領取福利者。這些形塑及治理主體的過

程與手段，不僅造成「社會性的終結」，還造成「個體性的終結」，因為個人的發展、性情與能力被侷限在符合資本主義勞動市場的標準上（Eversberg, 2016）。這並不是一種正向積極的增能，反而是把人類視為「被動的，彷彿只是生產因素，除此之外，別無其他」（Leßmann & Laruffa, 2020: 97）。社會投資因此有陷入加劇社會分歧的風險之虞，一方面對能夠趕上知識經濟者投入大量資源，另一方面則對現代化輸家進行嚴格的整編及管制。

三、國家充權及規訓的雙重角色

社會投資認為它跟新自由主義不同的地方，還在於國家角色的差異（Hemerijck, 2017, 2018a）。對於社會投資而言，新自由主義強調國家角色最小化，鬆綁管制與介入，以及個人責任。社會投資則強調國家角色充權賦能（capacitating）、承擔（carrying）及積極促進（activating）的積極性角色，在政策規劃上投資人力資本，讓個人更有能力面對充滿風險及不確定性的未來職場。社會投資強調累積人力資本的社會政策與方案，強調公民能力與責任的提升。但若從治理性的角度來看，新自由主義的國家權力並未減弱，只是改變了治理的對象，而且弔詭的是，國家的權力更綿密細緻、更強大，個人越被視為主體。

因此，相較於新自由主義對於社會福利的疑慮，提出財政及社會支出緊縮的建議，社會投資反而無懼增加社會支出（Garrett, 2018: 9）。在論述及政策規劃上，國家政府透過協助、訓練、培訓或投資，不管以實物（兒童照顧、教育訓練、職業諮詢與媒合），或現金的方式，越來越要求個人作為一個負責任、有能力的主體，累積個人人力資本，來增加發展性、競爭性及可僱用性。我們可說，社會投資的重點不在於緊縮社會支出，而是將社會政策導向一個新的方向，這牽涉到一種新的社會福利思維的轉變。

如前所述，社會投資的增能賦權，目的在於培養符合資本主義市

場的經濟生產性的能力，教育及治理的內容是根據投資的效率、有效性及實證為基礎的數據（例如：就業與否）來設計。這樣的觀點被詮釋為個人的增能賦權，與一般道德信念及當代強調個人責任的價值十分契合，也就是，給他魚吃，不如給他釣竿、教他如何釣魚。這些技能的培養具有專業性，透過學術界指出新的社會風險與知識經濟的到來，以經濟及市場邏輯來計算投資與報酬的損益。這種經濟化現象的過程，出現了去政治化的效果，認為應尊重技術官僚（technocratic）的專業治理模式。

近年來，有越來越多學者認為，在這種技術官僚的治理中，社會投資的國家並不像倡導者構想的那樣扮演正向積極的角色；反之，「國家謹慎地組織規訓的手段，以建構符合市場所需的行為（market-conforming behaviour），這是不同於之前社會保障的實踐」（Ryner, 2004: 98）。這種干預除了表現在保障自由的經濟市場之外，還展現在國家對個人人力資本的投資上。國家的治理對象轉向對主體的規訓，國家對個人細微地規訓及監管的網絡，深入個人心靈、行為及性情，使公民成為符合資本主義市場的、具有生產力、負責任及能自制的勞工。這麼一來，社會投資正如 Foucault 所分析的新自由主義一樣，翻轉了自由、自主與規訓的對立關係。在社會投資的規劃中，國家充權的角色越大，個人越具有增權賦能的（empowering）潛力；國家這種增權賦能的角色，並沒有使國家的規訓權力減弱，而是以自由、自治及自我管束的訴求，轉移到對個人進行更嚴格的紀律，將個人視為為自己負責的主體，更符合勞動市場所需。國家權力與資本主義的結合，以一種去政治化的作法，轉換為對個人能力的培養與投資，協助訓練及教育符合資本主義中有生產力的勞工，使偏離合格公民的人，再度被納入勞動市場。這讓國家規訓主體的權力運作變得隱蔽、不可見，自身的經濟生產力彷彿只由自身來驅動、控制與負責。

肆、社會投資的未來： 超越經濟化及人力資本的想像

社會投資的支持者，援引 Sen 及 Nussbaum 的能力取向理論，認為社會投資對於人力資本的投資，可以讓個人獲得較大的行動自由，增加個人在就業市場的競爭力，這促進了一種積極的、使能的社會正義，使弱勢者儲備進入勞動市場的能力及公平的機會，促成經濟發展與社會整合 (Morel et al., 2012: 11)，得以矯正新自由主義有關經濟與社會互不相容的預設。但從 Foucault 的觀點重新檢視新自由主義與社會投資的關係，則具有兩個重要的啟發。一、社會投資嘗試連結經濟成長與社會安全，把社會福利視為一種投資、具有經濟效益，而非只是支出成本。然而，因為社會投資強調經濟效益及符合勞動市場的人力資本，使得社會投資並未超越新自由主義的經濟邏輯。國家的治理對象轉向個人，規訓技藝更加細緻化，將其視為企業化主體，進而把個人能力簡化為進入勞動市場的能力。二、指出社會投資在其理念論述上有傾向新自由主義化及經濟化之嫌，並不是要完全否定社會投資的方案，而是進一步思考社會投資的未來可能性。正如 Foucault 所言，分析論述及治理技術的過程，除了讓社會政策的制定過程變得可理解之外，同時證成「持續不斷地批判治理行動」的必要性與正當性 (Foucault, 2008: 247)。

這樣的批判讓我們進一步思索，若社會投資要達到自己所宣稱的理念，作為一種超越新自由主義的社福典範，既能促進社會團結，又能保持經濟的穩定性，且重視個人自由及多面向能力的發展，可以往哪個方向繼續發展？是否有超越社會福利經濟化及人力資本的社福思維？Foucault 的理論本身並沒有提供令人滿意的解決之道，相對而言，Laruffa 提議，重新審慎認識能力取徑的觀點，以及審議式民主或許可作為進一步思量的關鍵點。Laruffa (2018b: 180) 曾指出，從知識論的

層次上，社會投資夾帶新自由主義化的傾向。他認為社會投資「是對 Sen 的能力取向的膚淺解讀，尤其是因為它似乎將能力與可就業性及人力資本搞混了」。在這種質疑中，最主要的論點在於，根據 Sen 及 Nussbaum 的能力取向理論，個人能力的培養在於使其能盡量發展個人的自由，激發不同的潛能，過一個有價值的人生。然而，在社會投資的詮釋下，這樣的自由與選擇卻是由技術官僚體制由上而下來定義，好讓新自由的主體符合資本主義勞動市場所需。

Laruffa (2018b: 181) 指出人力資本的可僱用性與能力取向理論的三個差異點。第一，能力取向指的是個人有自由可以過一個有價值的生命，而不是個人符合勞動市場的技術與性格。這種生命能力的發揮是來自於個人與環境的互動，因此倘若一個人具備優良的技術，然而大環境卻無法提供足夠的機會或好的勞動條件，那麼他的能力仍然是受限的，因此為了讓個人的能力能夠盡量揮灑，「公共行動也應該改善社會經濟環境，而非只是改善個人的能力以適應環境」。社會投資卻將人力投資視為一種工具，目的是將個人納入勞動市場，具有濃厚的工具主義的價值。第二，能力的概念不必然與勞動市場有關。能力取向並沒有將有酬勞動視為必要不可少，有酬勞動並不是目的自身，而是達到自主、自立及豐富多彩生活的手段之一。能力取向理論強調個人的自由，這種自由並不只是被納入勞動市場，參與有酬工作，而是過一個有價值的生活，這應該包括照顧責任、參與公共事務、休閒娛樂等民主公民的活動。所需的能力也不侷限在促進就業的技術上，藝術、人文等非經濟的領域，對有價值的自由生活，也具有舉足輕重的地位。換言之，社會投資搞混了社會政策的工具與手段間的關係。正如 Sen 所言：「我們不能將目的和手段混為一談，也不能認為收入和財富本身就是重要的東西，而是要根據它們幫助人類成就了什麼去評估它們，包括好的生活和有價值的生活」（林宏濤〔譯〕，2013：260）。第三，能力取向理論所強調的能力是一個較接近自律（autonomy）的概念，

而可僱用性則是牽涉某種程度的他律（heteronomy），因為個體被要求服從雇主所珍視的、由外而強加的技術與特徵的準則，符合資本主義制度所需的規訓與管理，而不是自主地發展個人多面向的能力。

從這樣的觀點來看，正如從 Foucault 的觀點重新檢視社會投資所得到的結論一樣，社會投資不去質疑資本主義市場的邏輯，只是強調個人的適應能力，企業化主體的自由「限縮了個人能力的範圍」（Laruffa, 2018b: 182），讓社會經濟的邏輯由資本主義的市場經濟來主導。這讓社會投資忽略自由的政治與集體面向，而對於自由的個人主義式理解，正標示出新自由主義的特徵。在這個脈絡中，國家的干預是去增強個人的能力以被納入經濟市場之內，但經濟市場的環境與條件本身卻沒有受到挑戰，迴避了民主的爭辯與討論，造成了去政治化的效果。

在討論社會投資隱含的新自由主義化傾向，以及人力資本與能力取向的差異之後，我們更進一步地認識到，社會投資的未來想像目標，不應該只著重調整與改善個人，以符合適應競爭的環境。它應該還能夠督促環境以改善個人的生活品質，讓人過一個真正有價值的生活。這會引導我們思索將社會政策再度政治化的過程，重新定義社會福祉（well-being），以及重新安排工作、生活休閒與有意義的生命的關係。

採用能力取向理論的新社會政策想像，提倡的自由類型是要能夠真正讓個人多面向的能力自由發揮，這不僅擴大了能力的定義，同時重視外在環境的改善。這樣的能力可以被稱為「支持廣泛的能動性」（supported broad agency）（Laruffa, 2018b: 182），增強能力的社會政策旨在建立民主的公民身份（democratic citizenship），而非只是把人們納入到經濟市場之內。這種民主的公民身份，不只是在既定的社會框架中提升及促進個人的能動性，而是要能夠共同管理及改革現存的社會結構，創造新的社會實踐可能性，甚至共同促成有別於資本主義的社會團結合作經濟模式，重新思考經濟分配的公平性及社會照顧的共同連帶關係。這同時也改變了國家與公民的關係，兩者並非從屬的

關係，而是建立公民平等自由參與政治決策的機會。

若將這樣的想法應用到社會投資關心的勞動市場，那麼能動性的概念不只是指工作的自由與機會，也包括參與工作之外其他活動的自由，改革工作場所及勞動市場制度的自由，甚至能夠參與職業訓練課程的規劃，讓更多勞工及失業者有機會參與切身相關的政策規劃與討論，讓他們的意見與聲音能夠被表達出來，並被傾聽與採納。這樣的想法跟目前審議式民主具有理念的親近性，強調所有相關人的公民參與、公開透明與監督，正如 Sen 所提倡的「開放性的審議」（林宏濤〔譯〕，2013：358），在公正、開放及民主的公共領域中，進行政治參與、對話及公共互動。這不只是包含專家的跨部門及跨專業的合作，還擴及到將相關人士（包含弱勢者、受政策影響者）等的意見一同納入審議參與的範圍內。在審議民主中，重視的不只是選舉投票及多數決的民主形式，而是能夠包容涵納少數者的利益與聲音，這也是為什麼 Sen 認為「民主的成就並不在於擁有我們所能想像的最完美的體制結構。它不可避免地取決於我們現實的行為模式，以及政治和社會互動的運作。我們不能把問題完全交給純粹體制手段的『安全的』手」（林宏濤〔譯〕，2013：380）。這麼一來，身障者需要的不只是進入勞動市場，謀得一職。若要讓個人的能力與自由能夠有所發展，過一個有意義的生活，還包括促進友善的職場環境、人事氛圍，無障礙的物理空間及職務再設計的規劃，這些都不是增強個人進職場的能力、投資人力資本能夠單獨達到的。換言之，「資源及收入扮演一個重要的角色，作為一個工具，達到社會福祉。但一個人可以過怎樣的生活，具決定性的並不只是資源，還包括其他的因素：個人的特質、社會給定的結構及物理的環境」（Leßmann & Laruffa, 2020: 95）。這些因素會隨著不同的客觀處境（positional objectivity）而變，因此審議參與的過程必須以真實世界中具體可著力與實踐的關懷切入，針對不同的處境與團體進行系統性的檢視，並且廣納相關人的意見，而不僅僅是抽象的

知識論據（Bonvin & Laruffa, 2018）。這麼一來，才能更有效地確認相關之人的利益，規劃相關的政策與方案。

概述能力取向理論及由下而上的民主參與模式的觀點之後，我們可以更清楚地看出傳統社會投資與改良後的社會投資的差異，而後者將為社會投資的未來提供一個新的思考方向。

表 1 傳統與改良的社會投資概念

	傳 統 的 概 念	改 良 後 的 概 念
目標 / 措施的理據	經濟進步、成長與生產力 物質的滿足、競爭性	有能力及自由過一個有價值與意義的生活
人 類 圖 像	人力資本，人類作為經濟資源 經濟人，人類商品金融化	接收者－行動者－決策判斷者 人類發展的多元性與豐富性（作為社會 與政治互賴的行動者）
評 估 標 準	量化指標（例如：GDP、失業率、 就業狀況）	個人的生活品質（結果）及公正的制度 與民主的合理性（過程）
福利國家的改革方式 （國家角色與治理的 模式）	技術官僚	在公共領域公開及民主的溝通與討論
社 會 科 學 的 角 色	專家角色、由上而下的決策者	審議民主的、平等共同決策者的一員
社 會 政 策 的 詮 釋	社會的經濟化：社會「投資」 社會政策概念：涵容性成長 社會團結模式：納入勞動市場	經濟的社會化：「社會」投資 社會政策概念：提供個人發展及民主公 民權的先決條件（政治平等）、能力取 向的社會政策（開放給民主的審議） 社會團結模式：審議式的福利、合作團 結的經濟社會模式

資料來源：改編自（Laruffa, 2018b; Leßman & Laruffa, 2020: 97），並由本文作者修改增補。

伍、結論

作為一種新的政策提案，社會投資的重要性是不容忽視的。社會投資的重點不在於刪減或緊縮社會支出，而是提出一種社會福利的新思維，代表一個值得重視的替代方案。在連結經濟與社會的目標下，

它提供一個有力的論證來擴張及改善社會政策，促成了機會公平的社會正義觀及修補福利國家的正當性。我們很難去否認社會投資所規劃的正面及進步價值，例如終身學習、預防兒童貧窮、提供有品質的工作、改善兒童照顧以提高兒童未來的競爭力及婦女就業率、較高的收入平等、投資未來。

然而，如前面所分析，從知識型及治理性的觀點重新理解新自由主義的內涵，並重新檢視能力取徑的內涵時，我們會發現，強調社會政策的經濟利益與人力資本不足以克服新自由主義的局限性。實際上，不管在知識論述的層次，或是治理技術的層面，社會投資仍然致力保留新自由主義的經濟運作邏輯，這也讓社會投資為自身設定的合理性依據，與它所批判的新自由主義，呈現出高度的連續性，把社會政策簡化為經濟成長的一個前提條件，甚至逐漸背離過去福利資本主義透過社會政策進行所得重分配來修正市場的功能。個人能力與主體性，被簡化為單面向的經濟人，個人發展不是目的自身，而是作為服務經濟成長的手段工具。在這種工具化的過程裡，真正促發的不是個人的主體性與自由發展，而是符合資本主義的人力資本。

若要與新自由主義分道揚鑣，那麼「這不只是一件提高福利支出的事情，還是挑戰一種經濟的世界觀的事情，亦即挑戰對不同於經濟利益的社會政策論據，例如：生命品質、民主及社會正義，不予以重視的世界觀」（Laruffa, 2018b: 184）。

正如 Stiglitz 在 *The Welfare State in the Twenty-First Century* 一文中指出，福利國家會促進成長，而不是與經濟發展相對立的，但支持社會福利的論證可能是遠遠超過一般社會正義與經濟觀點，其中最根本的問題是：我們要過怎樣的生活，成為怎樣的人？

「因此，福利國家不只是一個社會正義的事情。我仍然相信，最能說服人的福利國家狀況是超越那些狹隘的經濟論點。它甚至也超越社會正義的標準論點。我們必須自問：我們希望

活在哪一種社會中，我們希望成為哪一種人？對那些支持福利國家的人而言，它的主要角色是創造充滿熱情的個體，和他們的同胞們共享團結感及社會意識。」(Stiglitz, 2018: 32)。

延續此，能力取向理論及審議式民主的重要貢獻在於，質疑經濟成長與人力資本的能力發展的機械關係、反思人類發展的意義，並促發去思考社會政策的真正目標。此外，承認相關人共同參與對話的平等身份與能力，將平等真誠的溝通理性視為民主的公共理性，甚而辯論另類經濟社會模式的可能性，其同時包含經濟所得的合理分配，並肯認不同生活方式、職業與身份的價值及參與公共事務的權利。

社會投資將社會事務經濟化的過程，最終目的不是去思考生命的價值，而是倒置了手段與目的的關係，甚至遠離福利資本主義基於平等原則，致力達成的經濟社會化的目標。因此，在思考社會投資的未來發展時，我們要重新將相關議題政治化，將其視為一種公共領域的討論議題，重新以一種促進人類發展的方式來進行經濟及社會的改革，允許民主參與的方式，提出經濟事務社會化的論證及可能的經濟社會新模型。在民主的制度下，這種新的經濟社會模式可能是朝著團結合作經濟的方向發展，其不僅注意到經濟的成長，而是重視團結合作性的社會經濟的整體生態平衡，包含照顧、共同協力、分享及再分配的社會經濟模式（周睦怡〔譯〕，2021）。這也意味著政府決策得開啓更廣泛的參與可能性，社會政策要考量的就不只是由官僚體制決定、給予受決策影響的人選擇與改變的機會，而是還要更細緻地追問，什麼樣的機會？對誰的投資？投資什麼？是否將所有受政策影響的相關人士視為可商議的對象？如何合作與團結？如何進行符合正義的經濟分配？藉此進一步將相關人士納入決策審議的過程，讓不具階序化的差異多元個人能力的理想，能夠具體落實在制度上。

這不只是僵化地、不考慮社會流動地思謀社會分工的必要性，而是將社會團結與正義的想法擴及到對於不同生活方式、職業分工及身

份地位的肯認，面對當代不確定性增加及文化差異性不斷被凸顯的時代，重新思考將被排除者納入計議與商量的視閥，承認相互主體性的倫理關係，以此作為社會整合的規範性基礎的合理性，以確保最終能同時達成自我實現、個人自由、自治及社會正義（周穗明〔譯〕，2009：187）。³ 藉此，經濟再分配議題得以連結各種差異狀況的肯認效果，例如，對家務勞動、低技術勞工及照顧工作的肯認，並要求在國家制度的保障及各種反思的過程中，允許相關人共同審議、參與決策使每個差異群體的聲音都能夠在公共政策及經濟制度的政策中被聽見。在這樣的想法下，各國在爭取國際競爭力時，就不只是一味地投入大量資金與人力提升知識與技術經濟、增加高科技人才，同時也將注意到許多被錯誤承認而予以貶低的勞動或身份地位的重要性，並將其經驗與意見納入共同倡議另類的合作團結經濟社會模式，重新整合經濟再分配與身份承認的雙重性。這也表示，其保留了一個共同審議的可能性，將所得經濟所得重分配的議題，與勞動或以勞動為基礎社會保險模式斷鉤，而發展出例如基本收入等更激進的重分配模式，藉以保障個人自由與能力的發展。

³ 非常感謝審查者之一指出，關於身份肯認及經濟再分配之間的複雜關係，可以如何在當代資本主義的社會中，以民主審議的參與方式被重新思考，相關討論可以參考 Honneth 及 Fraser（周穗明〔譯〕，2009）合著的作品：《再分配，還是承認？：一個政治哲學對話》。限於篇幅，本文對此議題將不進行深入的討論。

參考文獻

一、中文部分

- 王紹中（譯），Foucault, Michel（原著）（2020）。《監視與懲罰：監獄的誕生》。臺北：時報。
- 王欽（譯），Harvey, David（原著）（2010）。《新自由主義簡史》。上海：上海譯文出版社。
- 古允文（譯），Esping-Andersen, Gøsta（原著）（1999）。《福利資本主義的三個世界》。臺北：巨流圖書。
- 吳明儒（2020）。〈福利政策改革的新曙光？社會投資理念與實踐評述〉，《社區發展季刊》170：21-32。
- 呂建德（2001）。〈從福利國家到競爭式國家？：全球化與福利國家的危機〉，《台灣社會學》2：263-313。
- 何梅俐（2018）。〈追求美貌與變成母親：台灣女性的一個兩難——以高文憑的都會女性為例〉，《臺灣人類學刊》16(1)：51-111。
- 李健鴻（2015）。〈「工作福利」治理下「個人化服務模式」對失業者權利與義務的影響〉，《人文及社會科學集刊》27(1)：45-88。
- 林宏濤（譯），Sen, Amartya K.（原著）（2013）。《正義的理念》。臺北：商周出版社。
- 周盈成（譯），Garland, David（原著）（2006）。《控制的文化：當代社會的犯罪與社會秩序》。臺北：巨流圖書。
- 周睦怡（譯），Gibson-Graham, J. K., Cameron, Jenny & Healy, Stephen（原著）（2021）。《經濟，不是市場說了算：邁向幸福經濟共同體的倫理行動指南》。臺北：游擊文化。
- 周穗明（譯），Fraser, Nancy & Honneth, Alex（原著）（2009）。《再分配，還是承認？：一個政治哲學對話》。上海：上海人民出版社。

- 殷海光（譯），Hayek, Friedrich A.（原著）（2009）。《到奴役之路》。
臺北：臺大出版中心。
- 夏傳位（2014）。〈新自由主義是什麼？三種理論觀點的比較研究〉，《台灣社會學》27：141-166。
- 陳麗娟（2013）。〈歐盟法律體系與政策結構〉，《公共治理季刊》1(4)：50-60。
- 劉育廷、吳兆鈺、莊曉霞、劉弘毅、練家珊、徐偉傑（譯），
Taylor-Gooby, Peter 主編（原著）（2011）。《新風險，新福利：
歐洲福利國家的轉變》。臺北：巨流圖書。

二、英文部分

- Beckfield, J. (2012). "Comment on Anton Hemerijck/3. More Europe, Not Less: Reversing the Long, Slow Decline of the European Social Model." *Sociologica* 6(1): 1-6.
- Bell, D. (1960). *The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*. New York: Free Press.
- Bonoli, G., Cantillon, B. & Van Lancker, W. (2017). "Social Investment and the Matthew effect." In Anton Hemerijck (ed.), *The uses of social investment*, pp. 66-76. Oxford: Oxford University Press.
- Bonvin, J.-M. & Laruffa, F. (2018). "Deliberative Democracy in the Real World, the Contribution of the Capability Approach." *International Review of Sociology* 28(2): 216-233.
- Butterwegge, C. (2008). "Rechtfertigung, Maßnahmen Und Folgen Einer Neoliberalen (Sozial-) Politik." In Christoph Butterwegge, Bettina Lösch & Ralf Ptak (eds.), *Kritik Des Neoliberalismus*, pp. 135-219. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften Press.
- Cantillon, B. (2011). "The Paradox of the Social Investment State:

- Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era.” *Journal of European Social Policy* 21(5): 432-449.
- Cantillon, B. & Van Lancker, W. (2013). “Three Shortcomings of the Social Investment Perspective.” *Social Policy and Society* 12(4): 553-564.
- Dean, M. (2014). “Rethinking Neoliberalism.” *Journal of Sociology* 50(2): 150-163.
- Dräbing, V. & Nelson, M. (2017). “Addressing human capital risks and the role of institutional complementarities”. In Anton Hemerijck (ed.), *The Uses of Social Investment*, pp. 128-39. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. & Myles, J. (2002). *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Eversberg, D. (2016). “Beyond individualisation: The German ‘activation toolbox’.” *Critical social policy* 36(2): 167-186.
- Farnsworth, K. & Irving, Z. (2018). “Austerity: Neoliberal Dreams Come True?” *Critical Social Policy* 38(3): 461-481.
- Foucault, M. (2005). *The Order of Things: An Archaeology of the Human Sciences*. London/New York: Routledge.
- Foucault, M. (2008). *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège De France, 1978-1979*. Basingstoke: Palgrave.
- Ganti, T. (2014). “Neoliberalism.” *Annual Review of Anthropology* 43: 89-104.
- Garrett, P. M. (2018). *Welfare Words. Critical social Work & Social Policy*. London: SAGE Publications.
- Garrett, P. M. (2019). “What Are We Talking About When We Talk About ‘Neoliberalism’?” *European Journal of Social Work* 22(2):

188-200.

Hemerijck, A. (2013). *Changing Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Hemerijck, A. (2017). "Social Investment and Its Critics." In Anton Hemerijck (ed.), *The Uses of Social Investment*, pp. 3-42. Oxford: Oxford University Press.

Hemerijck, A. (2018a). "Social investment as a policy paradigm." *Journal of European public policy* 25(6): 810-827.

Hemerijck, A. (2018b). "Taking Social Investment seriously in developed economics." In Christopher Deeming and Paul Smyth (eds.), *Reframing global social policy: Social investment for sustainable and inclusive growth*, pp. 45-75. Bristol: Policy Press.

Jenson, J. (2010). "Diffusing ideas for after neoliberalism: The social investment perspective in Europe and Latin America." *Global Social Policy* 10(1): 59-84.

Jenson, J. (2018). "Social Politics puzzling: Governance for inclusive growth and social investment." In Christopher Deeming and Paul Smyth (eds.), *Reframing global social policy: Social investment for sustainable and inclusive growth*, pp. 273-293. Bristol: Policy Press.

Johnson, N. (1987). *The welfare state in transition: The theory and practice of welfare pluralism*. Amherst: University of Massachusetts Press.

Laruffa, F. (2018a). "Social investment: Diffusing ideas for redesigning citizenship after neoliberalism?" *Critical Social Policy* 38(4): 688-706.

Laruffa, F. (2018b). "Towards a Post-Neoliberal Social Policy? Social

- Investment versus Capability Approach.” *Momentum Quarterly-Journal for Societal Progress* 7(4): 171-187.
- Laruffa, F. (2019). “Social Welfare Discourses and Scholars’ Ethical-Political Dilemmas in the Crisis of Neoliberalism.” *Ethics and Social Welfare* 13(4): 323-339.
- Leibetseder, B. (2018). “Social investment policies and the European Union: Swimming against the neoliberal tide?” *Comparative European Politics* 16(4): 581-601.
- Leßmann, O. & Laruffa, F. (2020). “Nicht nur Humankapital aufbauen: Sozialinvestitionen weitergedacht.” *WSI-Mitteilungen* 73(2): 93-99.
- Madra, Y. M. & Adaman, F. (2014). “Neoliberal Reason and Its Forms: De-Politicisation through Economisation.” *Antipode* 46(3): 691-716.
- Marthinsen, E. (2019). “Neoliberalisation, the social investment state and social work.” *European Journal of Social Work* 22(2): 350-361.
- McGimpsey, I. (2017). “Late Neoliberalism: Delineating a Policy Regime.” *Critical Social Policy* 37(1): 64-84.
- Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (2012). “Beyond the Welfare State as We Knew It.” In Nathalie Morel, Bruno Palier and Joakim Palm (eds.), *Towards a Social Investment Welfare State*, pp. 1-30. Bristol: Policy Press.
- Muehlenhoff, H. L. (2019). “Neoliberal governmentality and the (de) politicisation of LGBT rights: The case of the European Union in Turkey.” *Politics* 39(2): 202-217.
- Murphy, M. (2017). *The Economization of Life*. Durham: Duke University Press.
- Nolan, B. (2013). “What Use Is ‘Social Investment’?” *Journal of*

- European Social Policy* 23(5): 459-468.
- Pinker, R. (2017). "Golden ages and welfare alchemists." In John Offer and Robert Pinker (eds.), *Social Policy and Welfare Pluralism: Selected Writings of Robert Pinker*, pp. 197-208. Bristol: Policy Press.
- Powell, M. & Hewitt, M. (2002). *Welfare State and Welfare Change*. Buckingham/Philadelphia: Open University.
- Pyysiäinen, J., Halpin, D. & Guilfoyle, A. (2017). "Neoliberal governance and 'responsibilization' of agents: reassessing the mechanisms of responsibility-shift in neoliberal discursive environments." *Distinktion: Journal of Social Theory* 18(2): 215-235.
- Reinders Folmer, C. P., Mascini, P. & Van der Veen, R. J. (2020). "Evaluating social investment in disability policy: Impact of measures for activation, support, and facilitation on employment of disabled persons in 22 European countries." *Social Policy & Administration* 54(5): 792-812.
- Rose, N. (1996). "The death of the social? Re-figuring the territory of government." *International Journal of Human Resource Management* 25(3): 327-356.
- Rose, N. (1999). *Governing the soul: The shaping of the private self*. London: Free Association Books.
- Ryner, J. M. (2004). "Neo-Liberalization of Social Democracy: The Swedish Case." *Comparative European Politics* 2(1): 97-119.
- Saraceno, C. (2015). "A Critical Look to the Social Investment Approach from a Gender Perspective." *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 22(2): 257-269.

- Schram, S. F. & Pavlovskaya, M. (2017). *Rethinking Neoliberalism: Resisting the Disciplinary Regime*. London: Routledge.
- Stiglitz, J. E. (2018). “The Welfare State in the twenty-First Century.” In Ocampo, José Antonio and Joseph E. Stiglitz (eds.), *The Welfare State Revisited*, pp. 1-31. New York: Columbia university Press.
- Wacquant, L. (2009). *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*. Durham: Duke University Press.
- Wacquant, L. (2010). “Crafting the Neoliberal State Workfare, Prisonfare and Social Insecurity.” *Sociologie Românească* 8(3): 5-23.

Neoliberalized Social Investment: Economization, Human Capital and State Governance

*Hsiao-Mei Juan**

Abstract

Starting from Michel Foucault's concepts of episteme and governmentality, this paper explores how neoliberal art of government and related forms of epistemic discourse have transformed the relationship between the state, the individual and the market and have been applied to other non-economic aspects of social life. The notion of social investment also exhibits a neoliberal orientation in its emphasis on the productive nature of social welfare, on investment in human capital, and on the empowering role of the state. In light of this, this paper concludes by considering the future possibilities of social investment from the perspective of the capability approach and deliberative democracy.

Thus, the paper is organized as follows: the first section is introduction. The second section reconsiders the meaning of neoliberalism from the perspective of the episteme and governmentality. The third section discusses the multiple relations between social investment and neoliberalism. The fourth section explores the future development of social investment and the possibility of social welfare beyond economization and human capital. Finally, this paper will make a conclusion.

Keywords: Social Investment, Human Capital, Neoliberalism,
Economization, State Governance

* Assistant Professor, Department of Social Welfare, National Chung Cheng University.
E-mail: juanhm@ccu.edu.tw