

桂冠社會福利叢書①

詹火生博士 / 主編

# 社會福利發展

——經驗與理論——

---

詹火生博士 主編

桂冠社會福利叢書①

---

# 社會福利發展： 經驗與理論

---

古允文等譯

---

---

詹火生博士 主編

桂冠社會福利叢書 ①

## 社會福利發展：經驗與理論

---

譯 者／古允文 等

編 輯／葉緯春

執行編輯／鄭佳幸

發行人／賴阿勝

出版者／桂冠圖書股份有限公司

地 址／台北市 10769 新生南路三段 96—4 號

電 話／(02)3416949 · 3911407

電傳(FAX)／886 2 3969194

郵撥帳號／0104579—2

印 刷／海王印刷廠

登 記 證／局版台業字第 1166 號

初版二刷／1992年5月 (印數 1~2,000)

---

定 價／新台幣 200 元

版權所有 請勿翻印

本書如有破損、裝訂錯誤，請寄回調換。

# 桂冠社會福利叢書序言

近兩三年來，台灣社會隨著經濟生活水準的迅速提昇、政治向民主化的路程邁進，因之，新興社會力勃興、社會結構與價值亦益趨多元化，並使台灣社會在短短的兩三年內逐漸呈現出已開發社會的特徵。在社會迅速轉型的過程中，個人已脫離了農業生產的型態而完全投入現代經濟生產的行列，因而擴大了個人經濟活動的範圍。但個人在就業期間或失業與退休期間，所可能遭遇到就業不安全的威脅與經濟所得的困境，也相對地倍增；因此爲了紓解在工業社會中個人和家庭所可能遭遇到經濟匱乏和就業不安全威脅，工業先進國家莫不建立各種模式的社會福利制度，來解決工業社會中個人和家庭所面臨的困境。而個人享領社會福利服務也被視爲現代社會的一項基本人權，也就是所謂「社會福利權」。

隨著社會福利制度愈趨完整健全和社會福利權觀念的延伸，在工業先進國家。如英、德、美等國，社會福利的學術研究已經發展爲一門顯學，主要的大學研究機構均設有相關學系，從理論和實務角度來探討社會福利意義，社會福利行政、社會福利的發展、社會福利與政治、經濟和社會等的相互關係。尤其從一九七〇年代以來，社會福利的研究，已經跳脫出傳統共識功能的研究角度，而逐漸切入社會福利問題的核心，來探索社會福利的興起、與資本主義社會的關係；換言之，社會福利研究的重心，已經從什麼是「社會福利」(What Social Welfare?)轉移到「爲什麼要有社會福利」(Why Social

Welfare ? )

台灣社會福利發展，爲了因應工業社會的困境，在近年內已有顯著擴張的趨勢，而有關社會福利的學術性研究，也逐漸引起社會的重視；即以民國七十六年而言，中央研究院經濟學研究所在該年年初舉辦「經濟發展與社會福利」國際研討會，台灣大學也在該年十一月廿三日～四日兩天舉辦「福利國家—經驗與借鏡」國際學術研討會，均顯示社會的急速變遷，社會福利研究已逐漸凸顯其時宜性和重要性。

然而，國內有關社會福利研究的參考文獻，不是資料太舊，就是缺乏完整性，爲了提供有志於社會福利研究者更新的參考資料，本叢書分別選譯歐美有關社會福利研究的最新論著，期以透過這些譯作，有助於社會大眾對福利先進國家發展社會福利的經驗軌跡，能有較清楚的認識，並有助於我國規畫社會福利制度時，能有借鑑之處。

爲擬體例統一，本叢書在編排與註解方式上可能與原著略有不同，但每本譯作，均是譯者精心之作，尚祈學界先進，不吝指正。

詹 火 生  
七十七年元月  
序於國立台灣大學  
社會學研究所

# 序

近三十餘年來，台灣從農業生產結構迅速轉變到工業生產結構，社會蛻變為多元結構的型態。在這一連串的社會變遷過程裡，同時滋生了更多更複雜的社會問題與需求。因此，近幾年來，如何透過社會福利政策與措施來解決或減輕社會問題的影響層面，乃成為政府與社會大眾所關切的主題之一。各學術機構和政治團體雖也不斷透過各種方式，來迫使政府正視社會福利措施，然而由於社會福利問題尚不至於影響或動搖到社會的整合，因此迄目前為止社會福利尚未形成重要的政治話題。

可是，隨着政治革新的步伐加速，使有關政治結構的爭議問題逐漸獲得紓解，社會團體和社會力也益趨普遍，一般生活水準普遍提高，使人們更有能力來關注社會資源的再分配正義。社會福利的相關議題，無可避免地將引起社會大眾和政治團體的更大關注，甚至將成為未來政治抗爭的議題之一，因此，政府如何在現階段慎重規畫社會福利體系，以避免因規畫不週全或政策偏差，導致社會福利制度的不健全發展，乃成為現階段社會大眾要求政府介入提供福利服務呼聲高漲之際，重要思考課題之一。

不容否認的，從過去三年來，政府有關社會福利規畫機構並未忽視社會福利的重要性。有些針對社會福利範圍加以研究，有的協調各機構規畫公元二千年的社會福利計畫，更有學術研究機構以西方工業國家的經驗為借鏡，來探索我國未來發展社會福利的方向。可惜的是

這些研究結論，尚未能形成朝野對社會福利的共識，以致現階段的社會福利政策，仍在十字路口上徘徊，不知何去何從？

歸納當前社會大眾對社會福利發展的爭議，約可分為下列幾點：

第一、政府尚未盡到社會福利的責任，尤其是社會福利支出，仍低於西方福利國家。

第二、社會福利行政機構的分散，事權無法統一，缺乏整體的改革規畫。

第三、社會福利的範圍仍未清楚界定；社會福利相關立法多屬消極性的目的，缺乏主動出擊的積極福利措施。

更扼要地說：這些爭議都是環繞在政府對社會福利應扮演更積極干預的角色之上，社會大眾寄望政府透過政策立法來干預社會福利，同時要求政府提供社會福利資源，而邁向福利國家的境界發展。

有鑑於此，如何採擷西方工業國家發展社會福利的經驗，以作為我國發展社會福利制度的參考借鏡，正是目前朝野所共同關注的課題。但是目前國內有關此類的文獻並不多見，因此編者在民國七十五年於台大社會學研究所開授「社會福利發展」專題討論時，就是希望從比較研究的觀點，有系統地探討西方福利先進國家的發展軌跡，而分別由修習這門課程的研究生每位負責譯介一篇有關社會福利發展的文章，這些譯文就是本書的前身。由於研究生所譯介的這些文章，水準俱屬上乘，頗值得出版，以供關注社會福利人士之參考。這些譯文經過編者細心挑選後，共選出十一篇，依其性質分為四大部分，輯而成為本書。

本書的選錄修訂、統一體例、參考書目編輯等工作，費時至久。編者特別要謝謝台大社會學研究所研究生古允文君，負責協助全部編輯工作，如果沒有古君的協助，本書是不可能完成的。同時也要謝謝桂冠圖書公司賴先生的支持，否則這本書不知何時才能問世。最後我要謝謝所有參與這項譯介工作的研究生，在這段期間，彼此共享了知

識的快樂和分享了研究社會福利發展的心得。

**詹火生**

序於台大法學院社會學系

七十六年十二月十四日



# 目 錄

桂冠社會福利叢書序 .....	i
編 序 .....	iii
<b>第一篇 社會福利理論 .....</b>	<b>1</b>
<b>第一章 社會福利發展之研究：從經驗到理論建構 .....</b>	<b>3</b>
一、社會福利發展的軌跡 .....	3
二、福利國家的興起及其意義 .....	4
三、福利發展研究的理論初探——以工業國家為範例 .....	6
四、對工業先進國家社會福利發展理論的批駁 .....	11
五、西方福利國家對開發中國家福利發展的意義 .....	14
六、結 語 .....	19
<b>第二章 社會福利理論的根源 .....</b>	<b>21</b>
摘 要 .....	22
一、社會學與社會福利問題 .....	23
二、涂爾幹和道德福利 .....	32
三、斯賓塞與社會福利 .....	40

四、馬克思與社會改革 .....	45
五、韋伯與政府福利 .....	51
六、總    結 .....	54
<b>第三章 工業社會的理論：省視歷史定論主義的再現與未來學的未來 .....</b>	<b>57</b>
摘    要 .....	58
一、引    言 .....	59
二、歷史定論主義的再現 .....	60
三、對新歷史定論主義的批判 .....	71
四、對未來學研究方法的質疑 .....	74
五、未來學研究的新方向 .....	81
<b>第四章 福利國家理論之批判 .....</b>	<b>85</b>
摘    要 .....	86
一、福利國家的社會學理論 .....	89
二、政府政策的經濟分析 .....	93
三、政策制定的多元理論 .....	97
四、結    論 .....	99
<b>第二篇 社會階級與社會政策 .....</b>	<b>101</b>
<b>第五章 社會價值、社會階級與社會政策 .....</b>	<b>103</b>
摘    要 .....	104
一、引    介 .....	105
二、社會價值和社會體系 .....	108
三、社會階級、社會價值與社會政策 .....	114

## 第六章 政府、階級意識型態與社會政策 ..... 121

摘要 .....	122
一、馬克思主義與意識型態 .....	124
二、意識型態是統治階級的產物 .....	127
三、合法性的第二種解釋 .....	129
四、第二種解釋在當前的發展 .....	133
五、兩種解釋與福利 .....	136
六、社會行政中的馬克思主義解釋取向 .....	136
七、結 論 .....	140

## 第三篇 社會變遷與社會政策 ..... 143

### 第七章 聚合理論與社會變遷：英國和蘇聯的福利發展 ..... 145

摘要 .....	146
一、導 論 .....	147
二、早期工業社會中的福利 .....	153
三、先進工業社會中的福利 .....	161
四、討論與結語 .....	169

### 第八章 工業化與福利制度：對聚合理論假設的重要批判 175

摘要 .....	176
一、前 言 .....	177
二、聚合理論假設的一些基本觀念 .....	177
三、聚合理論假設與福利制度 .....	180
四、結 論 .....	188

### 第九章 社會政策與社會變遷：對社會政策發展的解釋 ..... 191

摘要 .....	192
一、傳統的解釋 .....	193
二、傳統解釋的缺點 .....	198
三、另一種取向 .....	202
<b>第十章 迅速變遷環境中的社會政策發展：社會福利的角色</b> .....	<b>207</b>
摘要 .....	208
正文 .....	209
<b>第四篇 福利國家的發展</b> .....	<b>221</b>
<b>第十一章 現代化、民主化與西歐福利國家之發展</b> .....	<b>223</b>
摘要 .....	224
一、導言 .....	225
二、福利國家發展之理論探討 .....	225
三、歐洲國家之比較分析 .....	237
四、社會保險立法之決定因素 .....	249
<b>第十二章 福利國家的發展：合理的詮釋</b> .....	<b>275</b>
摘要 .....	276
一、前言 .....	277
二、說明性問題之陳述 .....	278
三、對說明性問題之評價 .....	281
四、說明性問題與比較法 .....	282
五、比較法：審視一些問題 .....	283
六、比較法：一些問題的審視 .....	285
七、結論 .....	291

參考書目 .....	293
名詞索引 .....	317
人名索引 .....	327

# 第一篇

## 社會福利理論



# 第一章

## 社會福利發展之研究： 從經驗到理論建構

詹火生\*

### 一、社會福利發展的軌跡

第二次世界大戰結束之際，英國工黨執政，開始採取「福利國家」模式的社會福利制度；使社會福利的發展，從此邁入一個新的階段。「福利國家」社會福利模式的興起，不僅政府擴大它供給社會福利服務的範圍，也使社會福利服務的模式產生鉅大的變遷，同時更轉變了整個社會的價值、意識型態與社會結構等，開展出新的觀念和新的價值判斷，形成戰後世界各國所期盼的「美麗新世界」。

然而，經過了四十餘年來的發展，「福利國家」的社會福利模式是否已經達到它最初所設立的目的？福利國家發展的軌跡，是否已快接近人類所夢寐以求的「美麗新世界」？從一九六〇年代以來，社會福利研究者、社會學者和經濟學者開始思索這些問題，於是社會福利逐漸成爲一個特殊的研究領域。如果引用社會學創始者法儒孔德（Auguste Comte）把社會學研究對象分爲社會靜學和社會動學，則我們也可把對社會福利研究約略區分爲「社會福利理論」與「社會福利發展」；前者著重社會福利所具有的社會意義和功能，後者則專注於社會福利發展的軌跡，偏重於社會福利發展的內、外在因素，以及其發展的方向等。

社會福利發展的研究，大約在一九六〇年代開始端緒，而以美國

---

\* 作者爲英國威爾斯大學社會福利博士，現爲國立台灣大學社會系副教授。



#### 4 社會福利發展：經驗與理論

加州柏克萊大學的威倫斯基 ( Harold Wilensky ) 和黎貝克 ( Charles N. Lebeaux ) 爲代表，兩人於一九六五年合著 ( Wilensky & Lebeaux, 1965 ) 《工業社會與社會福利》 ( *Industrial Society and Social Welfare* ) 針對工業社會的社會福利，進行系統的分析 and 歸納。在開始討論社會福利發展的主題之前，爲了對福利國家模式的社會福利有更清楚的認識，並作爲討論建構社會福利發展理論時之參考，有必要對福利國家的興起背景及其意識，先加以瞭解。

## 二、福利國家的興起及其意義

「福利國家」這個名詞最早出現於一九四一年英國大主教威廉·鄧普 ( William Temple ) 所出版的一本小冊子《公民與教徒》 ( *Citizen and Churchman* ) 之上 ( Sleeman, 1973:1 )，他首創「福利國家」的概念來取代二次大戰期間希特勒和墨索里尼所主張的「權力國家」。第二次世界大戰即將結束之際，美國總統羅斯福爲了號召反納粹力量而在大西洋憲章中特別揭舉了四項基本自由人權：言論自由、信仰自由、免於恐懼的自由和免於匱乏的自由。世界思潮爲之一變，尤其是免於恐懼和免於匱乏的兩項自由人權，成爲自由世界爭取社會安全的基本依據，並且爲政府干預個人以確保免於匱乏和免於恐懼的自由，提供了意識型態上的基礎。

在英國本土，一九四二年的《貝佛里奇報告書》 ( *the Beveridge Report: Social Insurance and Allied Social Services* ) 發表 ( Beveridge, 1942 )，規劃戰後英國社會福利的藍圖，更引起英國上下爭取建立福利國家的狂熱；因爲英國在第二次大戰期間，屢受德軍轟炸，全國危急，幸賴舉國上下不分階級地位，一致對外，才使英國倖免遭受亡國之危。於是在戰爭期間苦難共享的經驗，改變了英國傳統社會階級的對立意識，也建立全民對社會福利的共識，進而共同謀求一個普遍而且全民的社會福利服務制度。《貝佛里奇報告書》中提出社會存在有五害—貧窮、愚昧、骯髒、懶惰和疾病等，而社會有共同的