

社會政策要論

Issues In Social Policy


Kathleen Jones

John Brown 合著

J. Bradshaw 譯

詹火生 譯

國立編譯館主譯

 巨流圖書公司印行


部編大學用書

社會政策要論

Kathleen Jones
John Brown 合著
Jonathan Bradshaw

詹 火 生 譯

國立編譯館主譯

 巨流圖書公司印行

社會政策要論

民國76年12月一版一印

版權所有 不准翻印

出版登記證：局版臺業字第1045號

著	者：	詹	火	生
著	作	權：	國	立
所	有	人：	編	譯
發	行	人：	熊	嶺

出版者：巨流圖書公司
臺北市博愛路25號(泰華大廈)312室 10035
電話：(02) 371-1031・314-8830
郵購：郵政劃撥帳戶 0100232-3 號

定價：臺幣 200 元

如有裝訂錯誤
即請寄回調換

譯者簡介

詹火生

民國卅八年生，臺灣嘉義人。

學歷：國立臺灣大學社會學系畢業。

英國牛津大學社會及公共行政特殊文憑（Special Diploma in Public and Social Administration, Oxford）

英國威爾斯大學社會計劃碩士 [MSc (Econ.) in Social Planning, Wales]

英國威爾斯大學社會福利博士 (PhD, Wales)。

經歷：國立臺灣大學社會系助教，

私立東吳大學社會系講師，副教授。

國立臺灣大學社會系副教授。

專攻領域：社會福利理論、社會政策分析、老人福利、社會計劃與評估、勞工福利、福利經濟學。

目 錄

譯 序	1
第二版序	5
第一版緒論	11
第一章 平等與公平	21
一、托尼論不公平	25
二、人 權	27
三、羅斯的社會正義理論	29
四、羅斯理論與社會正義	33
五、社會正義的範圍	38
六、邁向社會的正義？	41
第二章 需求與資源	47
一、需 求	48
二、需求即是需要	52
三、需求與守門人	56
四、資 源	61
五、英國地方政府的財源	71
六、拘束的年代	74

第三章 全民性與選擇性	77
一、一九四五至五一年的勞工黨政府.....	81
二、右翼的反動.....	83
三、勞工黨的再思.....	87
四、費邊社的辯答.....	90
五、積極的差別待遇與區域的公正.....	93
六、選擇性服務與一九七〇至七四年的保守黨.....	94
七、一九七四至七九年的勞工黨政府.....	97
八、柴契爾主義.....	98
九、結 論.....	100
第四章 專業主義的雙重角色	103
一、什麼是專業？.....	104
二、個人與國體的「專業化」.....	106
三、半專業者.....	112
四、從「地位專業主義」到「職業專業主義」.....	115
五、自主與責任.....	119
六、超專業人員.....	122
七、與其他專業人員的溝通.....	124
八、專業無法接受的一面.....	126
第五章 志願服務部門	131
一、志願工作和志願工作者.....	133
二、志願組織.....	135

三、爲什麼要有志願社會服務？	137
四、志願社會服務的問題	141
五、贊助志願運動	145
六、志願工作者中心	147
七、從公民參預到社區參預	151
第六章 社區照顧	159
一、社區照顧與心理健康	159
二、一九六三年社區照顧藍皮書	162
三、社會學的證明	164
四、醫院的調查	167
五、社區內照顧	170
六、爭論摘要	172
七、社區的態度	175
第七章 秩序與法律	179
一、法律的性質	180
二、法律與秩序之間的關係	186
三、遵守法律的義務	189
四、更改法律	191
五、秩序的性質	193
六、秩序和正義	194
七、維持法律	196
八、法律和道德間的關係	199

九、結 論	202
第八章 法定原則與自由裁決	203
一、司法與行政	206
二、自由裁決為對實質權利的一種威脅	210
三、成爲程序權利威脅的自由裁決	214
四、福利權利運動	217
五、自由裁決的辯護	221
六、結 論	224
第九章 對福利服務不滿之補償或事後救濟	227
一、傳統的抱怨或申訴方式	228
二、內部監督	231
三、行政申訴法庭	234
四、「監察員」原則	237
五、消費者保護	243
六、結 論	246
第十章 兩種國度？	249
一、貧窮的認知	253
二、公民權與貧民	254
三、「貧窮文化」以及「移轉性劣勢」	261
四、理論的檢驗	267
五、總 結	270

5 目 錄

人名索引	275
名詞索引	283

譯 序

本書譯述之動機，早在一九七八年第一版問世時即已萌生。之所以遲至此際方完成譯稿，以個人因素居多。尤其譯者於一九八〇年再度負笈英國，論文撰述之忙碌，遂使原已緩慢的譯述工作暫告停頓。

本書修訂版於一九八三年推出後，內容有相當大幅度之修改。其廣為流傳的程度，可由此書於一九八五年再版而略見端倪。閱罷其修訂版本後，譯者乃趁學業暫告一段落，而仍在英研究的最後半年（一九八四年前半年）期間，專注於修訂版之譯述。初譯稿雖於當時已成，但因自感譯文生澀，有待修改潤飾之處甚多，故遲未能依期交稿。

本書作者之一，凱瑟琳·瓊斯教授 (Kathleen Jones) 是社會政策領域知名學者，生於一九二二年，於一九五三年獲倫敦大學博士學位；後曾在多校任教，富於社會福利工作專業經驗。自一九六五年起，即任英國約克大學 (University of York) 社會行政及社會工作學系教授兼任主任。歷年來，著述等身，除曾任《英國社會政策年鑑》 (*The Yearbook of Social Policy in Britain*) 之主編多年外，並著有：

Lcmacy, Law and Conscience, 1955.

Mental Health and Social Policy, 1960.

Mental Hospitals at Work, 1962.

The Teaching of Social Studies in British Universities, 1963.

The Compassionate Society, 1965.

A History of the Mental Health Services, 1974.

約翰·布朗 (John Brown) 亦執教於英國約克大學社會行政學系。其主要著作爲 (合著) : *Opening the Door—A Study of New Policies for the Mentally Handicapped*, 1975. 並曾主編 *Hospitals and their Future* (National Society for Mentally Handicapped Children, 1975) 一書。

瓊那森·布來蕭 (Jonathan Bradshaw) 係英國約克大學社會行政學系的教授級研究員 (Professorial Research Fellow)，一九四四年出生，獲愛爾蘭都柏林 (Dublin) 大學學士及碩士學位，及約克大學社會行政碩士 (MPhil Social Administration)。自一九六八年即任教於約克大學。目前並兼約克大學社會政策研究小組的主任。其主要著作有：

A Taxonomy of Social Need (刊於 *Problems and Progress in Medical Care*, Oxford University Press, 1972 年出版)

The Family Fund: An Initiative in Social Policy,
London: Routledge & Kegan Paul, 1980.

本書修訂版「秩序與法律」一章之作者——弗萊斯 (Anthony J. Fowles) 現亦任教於約克大學社會行政學系。

本書最主要的貢獻，除了對社會政策的若干關鍵議題作廣泛及深入的討論外，並在各章列有相關的參考書目或註釋，爲有志於此領域研究者提供豐富的素材。本書各章內對若干重要問題之闡析，更有助

於初習者概念的澄清。譯者深盼能藉本書中譯本之問世，引發國內學者探討社會政策的興趣，並充實有關社會福利或政策的參考文獻。

本書之中文譯述，多賴內子楊瑩襄助，乃能順利完成。惟全書譯文恐仍有錯誤或辭不達意之處，此係譯者才疏學淺，力有未逮，尚祈師長先進惠予賜正。

詹 火 生

民國七十六年九月於臺北

第二版序 (Preface to the Second Edition)

本書《社會政策要論》第一版係於一九七八年刊行。在緒論中，我們敘述了一些對福利哲學的攻擊論點，並指陳了大眾對社會公正的共識的衰減。但是，我們希望過去這卅年的成就，能夠穩固到足以對抗這些問題。

四年之後，我們生活在一不同的世界。對於貧窮和失業的災難，人們不再有任何的共識，因為現在盛行的金錢觀是：大眾的失業是經濟復甦的必要技巧，並是該國道德要素的提昇或增強。我們所認為已在文明社會中早就解決的一些問題，又已被再度提出——「為什麼我們要照顧老年人、貧窮者、病患及無助者？」「為什麼我們需要公共社會服務及社會工作人員？」「為什麼人們不能為他們自己的生活負責？」

導致數百萬個人及家庭生活結構崩潰的經濟蕭條，也導致人們頑強態度的產生，對抗其所摧毀的不安的防衛。在由不受拘束的資本主義所控制的社會中，富人不僅更富，而且他們也愈發無情；貧者不僅更貧，他們也更遭受恥辱的烙印。人們不僅較昔更易淪於貧窮，而且也被認為是道德上該受譴責的。在一九八〇年代前期，一些中央政府部門首長所作的公共宣告，已經非常逼近伯桑奎特 (Bernard Bosanquet) 的觀點，認為貧窮是公民人格上的一個缺點^①。這對一

① 有關主張貧窮是一種道德的缺陷的完整探討，請參考：Bernard Bosanquet, "Character and Causation", in B. Bosanquet (ed.), *Aspects of the Social Problem*, Macmillan, 1895.

八九〇年代的貝留 (Balliol) 學派哲學家而言，是一個可以存在或繼續的觀點。而在一九八〇年代，它則包括拒絕面對事實。

對福利服務供給方面的批判和攻擊，不僅尖銳而且粗魯。安德森 (Digby Anderson) 在其所著《破除福利國家的符咒》(Breaking the Spell of the Welfare State) 一書中^⑥，將「福利國家」描述為「一個由迷信所支撐的崇拜」(a cult sustained by superstition)，而且主張在顧及「削減公共支出的迫切需要」下，政府應該盡量減少干預 (less government)，而且並因而縮減全民性的醫療、福利及教育的提供 (less nationalised health, welfare and education)。其主要的論爭可說有五項。前三項分別是：「在承諾與執行之間的距離」、「擴張並不是建立在已增長的知識和專門技術上」、「混濁的及政治的實用主義」(muddle and political pragmatism)。這三者或都指向「更多」(more)而非「更少」(less)的福利服務公共投資、「更多」的研究、「更多」的社會工作訓練，以及更有效率的行政。而另外的兩項議題則是：「一個新的專業階級在家人的脊背上向權力及科層化的任命權爬升」，以及「福利是一種希望轉移革命精力的企圖」。在某些方面來說，這些是來自保守黨的令人驚異的爭論：他們被微妙的描述成「福利國家的『對抗歷史』」(competing "histories" of the welfare state)。事實上，他們與列寧—馬克思主義的討論是極類似的。「極端的接觸」(*Les extremes se tou chent*)。

⑥ Digby Anderson, Introduction to D. Anderson, J. Lait and D. Marsland, *Breaking the Spell of the Welfare State*, Social Affairs Unit, 1981, pp. 8-9.

在這相當搖擺不定的基礎上，安德森 (Digby Anderson) 提出一個方法，來協調對公共支出採取快速行動的需要與體恤他人的需要 (a way of reconciling the need for quick action on public expenditure with the need for thoughtfulness)：

「假如縮減的行動是屬於地方性的和實驗性的，則此類的縮減並毋需等待批判者的慎重審議。爲什麼不試著開創一個新紀元，爲全國性福利的縮減從事大膽的地方性實驗？讓沙弗克 (Souffolk, 在英格蘭東南部) 地區只以半數的教育顧問試辦五年，然後看看有什麼不同。讓 x、y 及 z 三個多元技術學院在裁撤助理主任 (Assistant Director) 的情況下試試，而且在五年之後看看到底要求此類人選復職的呼聲有多大。讓未受過度奢侈的『教育』『訓練』 (extravagant 'training' in 'education') 的大學畢業生在中學任教看看，並觀其成效如何。而且讓我們以學徒訓練方式教導社會工作人員，而非經由誇張的課程施以訓練，然後再看有多少案主會產生抱怨。」

乍讀這些抱怨之下，會覺得非常奇怪，尤其他們抱怨社會服務的擴充並非以知識和專門技術的增長爲基礎，因爲他們建議知識及專門技術的效果是該打個折扣的——當然，至少在地方性及實驗性上是如此。好一點來說，這是一種造成地區性不公正的政策。最糟的打算，則它是一項有計畫的政策的第一步，這政策是想消除這卅年社會發展過程中所習得的及達成的一切。

迄今或許還有一段極長的時間，我們才能評估安德森博士的「大膽實驗」結果，但是此實驗一旦採行，服務品質的降低却是可確定的；而且，真正嚴肅的思慮是，這政策並非立基於地方的基礎上，而是遍及全英國；而且它是一步一步的實際付諸施行——它並不是透過

「大胆實驗」，而是透過凶狠的經費削減；最後我們仍必須將這些結果或影響列入考慮。

我們在本書第二版所作的修訂，正好反映此快速變遷的世界。大體而言，我們已重新編著此書，使其內容盡量避免涉及個別的事件，因為個別的事件是很快就會過時的。第一章「平等與公平」有些部分已經重寫，俾使其更能清楚的探討社會正義的原則，因為我們相信這些原則目前是迫切需要為之辯護的。很遺憾的，第一版「公民參與」(Citizen Participation)及「偏差行為觀點」(Perspectives on Deviancy)兩章，在第二版中已將其刪除。此二章在四年前是二個膾炙人口的議題，但目前已不再是如此熱門的話題。前者，我們在第二版中，以第十章「兩種國度？」(Two Nations?)來替代，此章探討蘊含在社會和其公民間之互動的若干議題，而伯桑奎特(Bernard Bosanquet)對此互動關係又持有如此武斷的觀點。而後者——它是一個時代的標幟——則是以第七章「秩序與法律」替補，在此章中，我們對一些熟悉的詞語作新角度的探討，而此句話通常的發音是唸成「Law' n' Order」。我們非常感謝我們的同事湯尼·弗萊斯(Tony Fowles)，他特別撰寫此章。其他各章在必要之處，我們均已將過時的資料更新。

羅伯·品克(Robert Pinker)在他向「社會行政協會」(Social Administration Association)所提的一篇深思熟慮的文章中指出^③：社會政策已達成成熟階段，因為它不再受縛於某一特別的學派思

③ R. A. Pinker, "Theory in Social Policy and Administration", Paper presented at a plenary session of the Social Administration Association Conference, Leeds, July, 1981.