

桂冠社會福利叢書⑥

詹火生博士 / 主編

# 社會學與社會福利

---

## 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形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「為什麼要有社會福利」（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，而有關於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迹，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

## 原序

威廉斯（W. M. Williams）教授在聽過我課堂上對本書最後一章觀點的鬆散報告之後，即建議我應該將這本書寫出來，然而，他對我的恩情尚不在於此。雖然教職的負擔日益沈重，但他從頭至尾不斷鼓勵我應完成這件工作；他也對初稿提供非常具有建設性的意見；同時他對完稿的詳細審閱，也降低了我交稿前的焦慮程度。

另一位必須致謝的是韋爾定（Paul Wilding），是我的恩師，也是爾後我在卡地夫（Cardiff）學院任教時的長官，在我的社會科學學生生涯中，有著深厚的培育之恩。他是位鼓勵者、模範者、更是智識的激勵者，不論這本書的好壞，我希望謹以此書作為對他的小小回報，感謝他的愛護、仁慈與智識的傳授。而天鵝海（Swansea）社會研究院的同事的支持，以及課堂上同學們尖銳甚而不客氣的批評，也是必須深深致謝的。我更要感謝修我「社會學與社會政策」課程的社區工作研究生——戴維斯（Ken Davies），他幫我整理零散的資料，同時也協助我解決第五章撰寫時所出現的問題。

歐文（Edna Owen）、奎恩（Vera Quinn）和約翰史東（Caryl Johnstone）基於私人情誼，不憚其煩地整理各式各樣

相當麻煩的手稿，我向他們致上我的謝意！

最後，我也應該感謝素·蘇利文（Sue Sullivan）與我的繼子班·帝伯爾（Ben Dipper）對本書完成所作的貢獻。素陪伴我度過許多不安的歲月，協助我釐清思緒，雖然她還有博士課程的負擔，同時家事的分工原即不平等，但她依然容忍我有時對家事的疏忽。班則花了好幾個晚上幫我修正參考書目的不當之處。當然，本書若仍有其他未盡完善的地方，則應由我個人負責。

麥可·蘇利文

天鵝海

1986年4月

## 譯 序

早在民國七十年時，譯者剛進入東吳大學社會學系就讀，由於尚未區分社會學與社會工作兩組教學，因此所研修的學分中，兩者各約佔了一半。正因為此種特殊的學習背景，譯者乃萌生出一個疑問：社會學與社會工作是否一定要涇渭分明呢？

進入台灣大學社會學研究所的第一個學期，在偶然的機會下旁聽詹師火生的「社會福利理論」課程，對社會學理論與社會福利（社會工作）的結合有著相當清晰的詮釋，心中疑問豁然開朗，也影響了譯者爾後於台大的學習取向！

即使如此，在國內日益強調社會學與社會工作專業分工的氣氛下，舉目所見幾乎都是主張兩者之間的不同，而很少論及合作的可能性。所以，當詹師火生自英倫攜回蘇利文（Michael Sullivan）所著之《社會學與社會福利》（*Sociology and Social Welfare*）一書後，即引起譯者個人濃厚興趣，並在詹師的指導下研讀全書，同時也有了翻譯之意！

蘇利文目前擔任英國威爾斯大學天鵝海學院應用社會研究系講師，本書的旨趣主要有二：首先，他認為以社會學的詮釋方式來瞭解政府、社會與福利三者的關係，將使福利理論與實務更具自我反省的能力與意識；其次，社會工作與其他福利措施的實地

研究，也可使社會學理論的內涵更加豐富。因此，不論兩者的合作可能產生何種影響，仍是值得一試的！

此外，在譯名方面，state 與 government 兩個名詞在本書中時常同時出現，國內一般均將 state 譯為「國家」、government 譯為「政府」。但在英國的政治傳統上，government 意指由民衆選舉產生而且定期流動的政治領導團體；而 state 則指由政府領導的各種政治組織，其成員是經由資格認定而產生，同時也相當穩定。因此，本書的譯名乃不同於國內的一般譯法，而將 state 譯為「政府」、government 譯為「內閣」，如「余契爾內閣領導下的政府」（state under Thatcher Government）。當然，如果是採結構主義的馬克思主義者（如阿杜塞）的界定方式，則 state 近乎無所不包，同時它和公民社會（civil society）的界線也相當模糊，此時或可譯為「國家」，但在本書作者的論述中，state 與公民社會則是兩個迥異的社會領域，所以譯者認為將 state 譯為「政府」將更能切合作者的意旨。

本書中譯本的完成，首要感謝詹師火生的細心指導與鼓勵，並允為主編之「桂冠社會福利叢書」之一，使譯者能無所顧慮地投入翻譯的工作，謹以此書呈獻給他！而徐師震與蔡師明哲於譯者大學時期，啟發了譯者對社會工作與社會學的濃厚興趣，若沒有他們兩位的諄諄教誨，譯者不可能有今天！最後，譯者也要感謝好友張玉芳小姐的細心繕寫。至於本書有任何疏漏錯誤之處，則是譯者力有未逮，尚祈師長先進惠予賜正！

古允文

民國七十七年五月於台大法學院

## 導論

正如許多評論者所言，一九八〇年代的英國社會正處於根本的社會變遷過程中。極右派保守黨內閣宣稱它將重新界定政府對公民社會（civil society）的干預範圍，毫無疑問地，此種主張明白顯示政府將從現在對社會福利的介入中退卻出來。本書的目的之一，在於以廣泛的社會學角度分析戰後英國政府與社會於福利脈絡中的相互關係，藉以瞭解上述變遷的本質與範圍。

密爾斯（C. Wright Mills）早在一九五〇年代描寫美國社會變遷所產生的陣痛中，即主張若要充分瞭解轉型社會（society in transition）中曖昧不清的集體與個人經驗，則必須具有某種人類的心靈特質，他稱之為社會學想像力（the sociological imagination）：

「並非只要有資訊或理性的技巧，就能瞭解這個社會世界……不論是想要知道人們的實際需要或是他們的感受，都必須具備一種心靈特質，使他們能夠運用資訊與發展理性，以清楚瞭解變動中世界的真相，以及在他們身上所可能發生的事情。」（Mills, 1959）



本書的重要主張之一，即認為社會學想像力能為福利理論與措施注入更多的活力，此種想像力能讓我們不再視日常生活中的種種事件為理所當然，或是只給予常識性的解釋，而能進一步尋求個人的或個人所屬之團體的「內在生命與外在志業」的真實意義。

因此，本書認為社會學的心靈特質能激發人類意識的成長，並成為福利理論與措施的反省基礎。假若政府社會工作（state social work）是如密爾斯所說的：「除了協助個案之外即無能為力」，或如貝利（Bailey）所形容的是種「無理論的措施」，那麼這些措施將是缺乏批判力與反省能力的，同時受限於變遷中社會的優勢意識形態，而難以提出洞徹的觀點。結果福利的提供，只是作為彌補資本主義社會中社會、經濟和政治關係不平等的一個機制（mechanism）罷了！

為徹底瞭解福利在現今社會中的角色與功能，我們必須先發展出一系列批判性的命題：政府之所以願意提供福利的社會、經濟與政治脈絡為何；引發或造成團體、家庭與心理內在衝突的社會過程；自由選擇所需之福利的限制與可能性。本書之末則在討論許多相關議題，以協助我們探究福利的社會現實（social realities）。

第一章在說明戰後政府干預福利服務供應的歷史脈絡，它主要在提出這個問題：為什麼在近代的歷史階段中，政府會逐漸而且有系統地介入社會與經濟情境？

第二章則對上述問題尋求一系列的解答，分別從不同觀點來解釋第二次世界大戰之後，政府為何會介入公民社會。這些不同的觀點包括馬克斯主義社會學、社會民主文獻、極右派的政治理論，以及工業邏輯（industrial logic）學派的經濟社會理論。

第三章和第四章則分別論述一般的政府福利（state welfare）與特殊性的政府社會工作的發展和功能。第五章則接著討論政府福利並非完全受到統治階級或政府精英的控制，此種主張認為：雖然在大部分的歷史階段中，政府自身或政府所擬訂的福利政策均代表權力階級或精英的利益，但在政府或政府機構中，仍有具備足夠相對自主性（relative autonomy）的其他利益存在，而能容許批判性的福利工作者既為政府做事，同時也能為爭取福利案主的利益而反抗政府的命令。

第六章則強調運用特殊的社會學想像力，來討論政府所認可的各種社會工作措施。

然而，本書同時主張，雖然長久以來社會學一直與應用性的社會研究領域保持著若即若離的曖昧關係，但時至今日，社會學應與社會福利措施建立更緊密的聯繫。因此正如讀者們所將見到的，在本書的最末一章不只是在條述社會學應用到社會工作上所帶來的好處，同時也強調此舉對社會學自身的發展也是有益的。英國的社會學傳統，不論是經驗主義（empiricism）或是鉅視層面的社會學理論，均能經由社會工作的實務領域來驗證其社會效用。

底下的章節中所想表達的意義，不只是在建構社會工作措施所根植的自我意識、批判性，以及福利的社會學想像力而已；重要的是透過社會工作的實務操作過程，而逐漸概化形成福利社會學理論。

因此，本書將對下述不同的讀者有所助益：希望瞭解政府福利措施的本質、可能性與脈絡的社會工作人員或其他福利實務工作者；有意以廣泛的社會、政治與經濟過程來分析政府的福利措施的社會學者，以及想要更清楚瞭解社會福利領域的一般讀者。

# 目 錄

桂冠社會福利叢書序·····	1
原序·····	3
譯序·····	5
導論·····	7
<b>第一章 福利發展的脈絡·····</b>	<b>1</b>
第一節 戰後英國政府的特徵·····	4
第二節 一九七五年至八五年：政府的退卻與共識的消失	17
第三節 一九四五年至八五年的摘述·····	28
<b>第二章 當代英國政府的理論詮釋·····</b>	<b>29</b>
第一節 改革主義的政府觀·····	29
第二節 政府與工業社會觀點·····	39
第三節 馬克思主義的政府觀·····	44
第四節 極右派的政府觀·····	54

<b>第三章 福利的詮釋</b> .....	61
第一節 改革主義的福利觀.....	62
第二節 工業政府的福利取向.....	77
第三節 資本主義政府的福利取向.....	80
第四節 極右派的福利觀.....	91
第五節 一九八〇年代的福利國家.....	96
<b>第四章 社會工作的發展與功能</b> .....	101
第一節 福利國家形成前的社會工作.....	101
第二節 政府社會工作的肇始.....	104
第三節 政府社會工作的重組.....	104
第四節 政府社會工作的發展與功能.....	105
<b>第五章 政府、福利與社會工作</b> .....	129
第一節 政府福利理論：批判與評析.....	130
第二節 政府、福利與改革主義觀.....	130
第三節 福利、工業政府與社會工作.....	136
第四節 福利、社會工作與極右派.....	139
第五節 馬克思主義、福利與社會工作.....	144
<b>第六章 社會學想像力與社會工作實務</b> .....	153
第一節 貧窮與福利.....	154
第二節 社會結構與貧窮現象.....	156
第三節 社會學與社會福利體系.....	159
第四節 社會學與社會工作實務.....	160

---

第五節 社會工作與家庭·····	162
第六節 社會工作與心理衛生·····	163
<b>第七章 社會學與社會福利：問題與展望·····</b>	<b>165</b>
第一節 社會學與社會工作：問題的所在·····	166
第二節 社會學無用論·····	167
第三節 社會學不能替代經驗·····	167
第四節 精神醫學的浪潮·····	168
第五節 社會學對社會工作的批判·····	169
<b>參考書目·····</b>	<b>173</b>
<b>名詞索引·····</b>	<b>189</b>
<b>人名索引·····</b>	<b>195</b>

# 第一章

## 福利發展的脈絡

我們現在所要討論的英國福利國家（Welfare State）究竟是怎樣的一種情況呢？它意即教育、衛生、所得維持（income maintenance）、住宅以及個人性社會服務（personal social services）等領域的各式各樣服務措施與給付，均是由政府來供應。事實上，英國福利國家形成迄今只有相當短的歷史，大約是在一九四〇年代，由於一系列的政府政策的推行，使政府比以前更廣泛而且有系統地介入生活的各個層面。例如建立全國健康服務體系，提供人民普遍性的免費醫療照顧服務；一九四四年通過的教育法案，提供中等義務教育，希望使不同社會階級的兒童均能享受平等的教育機會；依據貝佛里奇報告書（*Beveridge Report*）（Beveridge, 1942）所揭櫫之哲學理念而建立起來的所得維持體系，取代了二十世紀初期自由黨內閣所推行的社會保險計畫，而被大眾認為這是根除貧窮的重要方法；政府取代了私人慈善組織而成爲個人性社會服務的主要供應者，尤有甚者，政府也介入了住宅的提供，這在第二次世界大戰之前是難以想像的（關於福利國家發展的事實摘要，可閱讀 Sked & Cook 1979; Marwick, 1982）。

除了在保守黨執政時期有少許的反彈外，一般而言，政府三

十年來對福利範圍與資源的介入均不斷增加（見 MacLeod & Powell, 1952）。福利國家的根基被後續執政的內閣逐漸地建立起來，無論是在戰後英國經濟成長迅速的階段，抑或經濟萎縮的初期，福利國家的擴張均未受到遏阻。在此一時期中，福利國家主義（Welfare Statism）成爲兩個主要政黨的政治共識並付諸實行（Marshall, 1965: 180-1; Marshall, 1975: 105）。

在一九五〇年代間，投資建造大量高品質的國民住宅達到了新的巔峯。隨後在一九六〇年代所公佈的羅賓斯報告書（*Robbins Report*）（Robbins, 1963）則涵蓋了迄今爲止最多數的人口，使之均能接受高等教育，它所採用的方法，包括增加經費支出以及成立新的大學，並以學習能力作爲進入公立大學就讀的唯一標準等；而到了一九六〇年代中期，政府更進一步干預教育的措施出現了：當時的工黨內閣引進了綜合性中等教育體系（system of comprehensive secondary education），以取代自一九四〇年代開始實施的升學與就業分開的雙元教育體系（bipartite system），因雙元教育體系容易使受職業教育的孩童產生自卑感。此外，新的措施也引進到所得維持體系之中：例如，薪資比例失業給付（earnings related unemployment benefit）於一九六六年開始實施，以及政府薪資比例年金計劃（state earnings related pension scheme）也於一九七五年實施等。而個人性社會服務也已整合起來，同時其所需之經費與政府責任均有所增加，諸如一九七〇年地方政府社會服務法案（The Local Authority Social Services Act）與一九六九年兒童與青年法案（The Children & Young Persons' Act）均屬之。住宅控制與補助在全部階段中皆有所增修；而國民健康服務體系（The National Health Service）更是福利建設的主要目標，也是政府財

政支出不斷增加的主因。

第二次世界大戰之後的三十年間，政府大量介入社會福利，成爲兩個主要政黨的正統政治主張之一。政府福利因而與人民的日常生活形態緊密交織在一起，正如瓊斯（Jones）與納維克（Novak）所描述的：「絕大多數的人們……其從搖籃到墳墓的所有生活層面，都被政府社會立法與支付的巨大網絡所涵蓋，甚至不得不依賴此網絡。」（Corrigan, 1980: 143）

然而，此刻爭論的風潮已經粉碎了政府必須大量介入福利的共識（Mishra, 1984; Taylor-Gooby, 1985），自一九七〇年代中期以來，已有許多學者（Hall, 1979; Leonard, 1979）認爲應遏阻福利支出的不斷膨脹，福利國家的承諾也必須再重新考量，而余契爾（M. Thatcher）內閣的許多行政措施更中挫了戰後的福利事業。尤有甚者，他們反對過度的政府福利，並企圖恢復極右派的政府最少干預的主張。政府在福利以及工業與經濟方面的介入已有實質上的改變，市場重新取代了政府，成爲節制經濟關係與提供服務的主體。政府已從過去在福利與其他社會經濟生活層面所扮演的角色中退卻出來了。（Conservative Party, 1979; 1983）

事實上，這樣的分析論調忽略了近十年來政府干預政策的穩定性，並誇大了它的變化（Sullivan, 1984; Taylor-Gooby, 1985）。許多學者認爲一九七九年與一九八三年的保守黨內閣正著手進行一項「前所未見的社會干預實驗」（Elis Thomas, 1985）。他們認爲政府正以與往昔不同的方法和目的來介入福利領域。因此，保守黨的目的之中顯然並未包括減少政府的控制！

在此種智識論戰與政治困境的氣氛中，各種用來解釋政府干預社會福利的模型與觀點再度被仔細探討（Taylor-Gooby and



Dale, 1981; George and Wilding, 1985; Taylor-Gooby, 1985)。實際上，本書底下的三章正是希望瞭解當前社會世界複雜性的過程。然而，有關政府福利的社會學研究至今仍是一片空白，雖然最近已經開始嘗試以廣泛的一般政府施政脈絡來瞭解政府干預福利的過程（Gough, 1979; London Edinburgh Weekend Return Group, 1980; Taylor-Gooby and Dale, 1981; Mishra, 1984），但就整體而言，福利國家研究仍未將政府干預福利的歷史和措施，與政府干預其他社會經濟生活領域的歷史和措施加以結合起來共同討論。因而嘗試把政府福利置入此種廣泛脈絡中加以討論，正可顯示出福利政治意識形態的提昇（不論是實際的或表面的），並能解釋當前政府干預福利的本質，本章與下一章正是要從事這項工作。首先我們將回顧這四十年來英國政府如何干預社會與經濟生活；其次則提出一套關於政府的社會學模型，嘗試去解釋或描述此階段中的政府施政。

## 第一節 戰後英國政府的特徵

### 一、序曲：大戰時期

我們可以這麼說，如果戰後大部分時期的特徵是政府大量干預公民社會，那麼大戰時期即是此種干預的先聲。戰爭的危急增強了中央計劃的程度，對工業和經濟的控制也大異於平常的英國社會。戰爭的影響可自生產的集中傾向看出來，戰時經濟極度限制奢侈品生產，進口的瓦解促使本國食物與衣服的生產必須採配給與控制的方式（Addison, 1982: 130-1, 161-2）。戰時的英國