

社

會

福

利

叢

書

The Political Economy
of the Welfare State

福利國家

的

政治經濟學

Ian Gough / 著

古允文 / 譯

巨流圖書公司

原著者：Ian Gough

譯者：古允文

◆ 福利國家的政治經濟學

The Political Economy of the Welfare State

The Political Economy of the Welfare State

Copyright © Ian Gough 1979

Originally published by Macmillan Education Ltd.

Chinese language edition arranged with Macmillan Press Ltd.

through Bardon-Chinese Media Agency.

Chinese language copyright © 1995 Chu Liu Book Company

All Rights Reserved.

◎ 巨流圖書公司印行

國立中央圖書館出版品預行編目資料

福利國家的政治經濟學／Ian Gough 原著；古允文譯。--一版。--臺北市：巨流，1995[民84]

面；公分

譯自：The political economy of the welfare state

含索引

ISBN 957-732-047-3 (平裝)

1. 經濟政策-英國-歷史-1901-

552.41

84008867

一 版 1995/9

版權所有
不准翻印

福利國家的政治經濟學

原 著：The Political Economy of the Welfare State

原 著 者：Ian Gough

譯 者：古允文

執行編輯：賴淑惠

總 編 輯：劉鈴佑

發 行 人：熊 嶺

出 版 者：巨流圖書公司

地 址：100 臺北市博愛路 25 號 312 室

電 話：發行部 (02)371-1031 314-8830

編輯部 (02)331-6489 371-2107

郵 購：郵政劃撥帳號 01002323

傳 真：(02)381-5823

出版登記證：局版臺業字第 1045 號

定價：台幣 250 元

◆ 譯者簡介 ◆

古允文

學歷：東吳大學社會系學士

台灣大學社會學碩士

英國曼徹斯特大學社會政策博士

現職：暨南國際大學社會政策與社會工作研究所
副教授

譯著：《社會學與社會福利》（桂冠）、《基變社會工作》（與林萬億等合譯、五南），及多篇論文。

HWt308/04

◆編者導論

作為意識形態迷思化（mystification）的形式之一，福利國家這個概念在戰後英國已扮演一個最重要的角色。主要的政黨則將他們的辯論大多放在各種國家服務與活動的目的、成本與效果之類的問題上，一般而言這些均被視為由國家來運作的福利或社會服務。但即使辯論確實已經出現，它却是在一個非常狹隘的範疇內進行的，而且就整個地來說，它反映出對決定先進資本主義國家活動的政治與經濟要件，存著最幼稚的、違反歷史的與不符科學的認知。當然，諸多此類辯論的貧乏與離題——例如，費邊社會主義者與貨幣論者之間的辯論——並不單單是對經濟的複雜性與矛盾缺乏理解的結果，而最終也是相信了（有時是猶疑地）支持該經濟形式的優勢意識形態所致。

對於福利國家的辯論與討論是在資產階級的政治範圍與資產階級的學科內進行的——此種範圍與學科有效地侷限了辯論內容，並有助於既存社會安排在智識上的持續合法性。將福利國家視為對需求的人性化反應這個概念，正從事一個無價的意識形態功能，來控制與訓戒勞工階級人口，這是因為在某種程度上，藉著「福利」的名義較更直接的鎮壓方式容易達成這個目的。在物質層次上，「福利」的意識形態迷思化乃埋置在服務本身的具體操作中、在「需求」的估量中、在「效果」的評

估中、在國家「參與」的組織中，以及在諸多其他方面中。

福利國家的論述與實際運作兩者的意識形態本質，相當清楚地反映在學術研究與專業訓練上。因此，在經濟學、社會行政、社會工作教育中的程度較大、而在社會學中的程度則較小，福利國家的分析已被經濟與國家這兩方面的一些理所當然的假設所主宰。雖然諸如笛姆斯（Richard Titmuss）之類的某些主流學者的作品確實有助於重新評析福利國家，但他們缺少一個基本的概念工具來建構適當的福利國家社會理論，致使他們的分析沒有一個妥切的科學基礎。最近這些年來，各種主流的費邊社會主義與保守主義對福利國家的討論取向，其優勢地位排除了其他不同觀點，導致一個更加混淆與充滿衝突的情境，這不只是因為隨著公共支出的削減所必然產生的幻想破滅，反映出根深蒂固的經濟危機，也是因為其他可替代先前優勢取向的福利國家分析正逐漸地出現當中。

無疑地，在這些可替代的取向中，最重要的是那些堅持歷史與比較方法的取向，以及那些有助於以政治經濟角度來分析先進資本主義國家與其所發展出來的社會服務機器的取向。獨特的馬克思主義對福利國家的觀點，在許多地方逐漸形成並被詳細探討——例如在「社會主義經濟學者研討會」（the Conference of Socialist Economists）上。在一九七五年的《新左評論》（*New Left Review*）中，高夫（Ian Gough）發表了一篇探討福利方面公共支出的論文，吸引了廣大興趣與辯論，並進而實質地促進了馬克思主義的觀點。他現在已能更完整地發展與修訂他的想法以著成一本書，它出版在專門用來擴展馬克思主義理

論的本系列叢書中，可說是最恰當不過了：「社會工作與福利國家批判叢書」（Critical Texts in Social Work and the Welfare State）。這本書將證明是分析福利國家及其現在危機的根源與含意的重要突破，在此其立論點是放在福利國家的政治經濟學上，它並不受限於經濟學、政治學、社會行政或社會學之類傳統的學術分界，而企圖去掌握先進資本主義國家的特徵的整體發展。

高夫書中所明白顯示的是，一個分析福利國家的科學取向必須納入大量的經濟分析與歷史素材的小心運用。因此，對資本運行法則的瞭解是一個工具，使我們能領會生產力的發展、資本的集中與世界壟斷經濟體系的建立，它們決定了西方國家社會政策的要件。再一次地，勞工階級的歷史根源與成長的文件資料是十分重要的，以瞭解階級鬥爭在社會政策發展中所扮演的角色，以及鉅細靡遺地覺察到福利國家機器本身，在今天之所以能被視為階級鬥爭場域的程度。但資本主義運行法則與階級鬥爭這兩方面的交集，卻帶給我們一個馬克思主義分析上的核心問題：即對矛盾（contradiction）的理解。這些矛盾存在於物質世界中，也反映在理念的世界裏；福利國家可以同時被詮釋成資本主義發展所需的功能作用，與組織化的勞工階級政治鬥爭的結果。此一物質上的矛盾反映在馬克思主義者嘗試去瞭解它的企圖上，以期能掌握歷史法則與趨勢，以及男男女女對抗這些法則的集體意圖兩者之間的動態關係。所有的敏銳而小心的馬克思主義論述國家與經濟的作品，都必須走在粗糙的功能論（functionalism）與另一極端的不切實際的任意主義

(voluntarism) 之間的鋼索上，以及走在視福利國家全然是壓迫性的，與視它為資本主義經濟中的社會主義堡壘這兩者間的鋼索上。在本書中，我們能理解功能與鬥爭兩者之間的關係實質上是辯證性地交織在一起，也會引發可觀的辯論，尤其是在馬克思主義經濟學者與社會政策學者之間。

許多人會發現這是一本令人議論的書：馬克思主義與非馬克思主義者都會想去討論它，而在讀了它之後也都會獲得與經歷了充實的理解。它會以前所未見的堅定，貢獻於馬克思主義對福利國家研究方向與辯論的分析，但馬克思主義作品不單只是要去瞭解這個世界，也要去改變它，相同的是，本書所代表的科學性分析的進步，並非只是要形成批判優勢福利國家意識形態的基礎而已，而是，非常重要地，要有助於福利國家機器內勞工的實際運作，以嘗試進一步地促成其內部的階級鬥爭。

彼得·里歐納德 (Peter Leonard)

◆原序

大約是在第二次世界大戰期間或緊接著大戰結束後，「福利國家」這個用語已進入到我們的詞彙之中。一九四〇年英國社會立法突然間大量出現，似乎代表著一個新時代的來臨，而被描繪成各式各樣的「後工業社會」、「混合經濟」、「福利社會」、甚至是「民主的福利資本主義」。的確，戰後階段已見證了經濟與社會的深遠轉變，尤其是在現代國家的角色方面。但如今潮流似乎開始轉向了，雖然是後見之明，從一九四〇年代到一九七〇年代初的階段能夠貼切地視之為福利國家的黃金時代，這個十分不尋常的階段與先進資本主義世界的「長期景氣」有著密切相關。

明顯地，危機的跡象到處可見。一九七四年時資本主義世界進入其自一九三〇年代以降最嚴重的經濟衰退中，而在那時候若寫道另一個長期景氣的前景可期，則清楚地是一個不可信的承諾。在福利方面，社會支出已遭到削減，而英國與海外諸國也捲入一道興起中的批判潮流，攻訐福利國家的主要制度。自由化教育的目標受到質疑、社會工作者受到右派報紙的責難，同時也形成了福利反彈以對抗貧民、「騙子」、失業的年輕人與不同膚色的人們，雖然「稅負的反彈」也出現來抗拒日益升高的國家課稅水準。不論是右派或左派，他們早先相信福

利資本主義能和諧地向前運作，已經不再了。

根據古德諾（Alvin Gouldner）的觀點，社會學是福利國家的子女，如果真是如此，父母親的疾病也已感染到它的下一代；而且不只是社會學，而是所有的社會科學都反映出福利國家目前的危機。例如在經濟學上，當刺耳的反集體主義（anti-collectivist）、自由市場意識形態已佔有一席之地的今天，凱恩斯主義（Keynesianism）已慌亂地敗下陣來，重申了藉福利政策工具來修正經濟法則、或「人類本性」是不可能的。社會行政與費邊社會主義傳統則喪失了它們的信心，退卻到成爲一個體系，以平衡將優先性全然擺在市場的需求上，並轉而贊同一個小條件：強壯的經濟是人性化社會的必要先決條件，而且爲了強化經濟、反人性的與反福利的措施或許真的是必須的。同時，其他學科則痛斥福利國家隨著議會式民主（parliamentary democracy）而起舞這個威脅。

然而，當我們接近了一九八〇年代，固有的危機不再只是出現在資本主義經濟體系與福利國家，也出現在社會科學瞭解這些變遷的能力。本書企圖自傳統社會科學學科的束縛中跳脫開來，採用完全不同的觀點來討論福利國家；亦即是馬克思主義政治經濟學的觀點。政治經濟學在現在又開始復甦起來並不是偶然的，這是因爲實質的資本主義世界已進入一個新階段，但正統的學科卻無法妥切的去解釋此種變化。我們在此所提出的替代性觀點，是否代表我們對福利國家的瞭解又更進一層，則有賴讀者——與未來——來判斷了。

許多朋友曾以不同的方式來協助這本書，尤其是實際上對

整個初稿提供詳細而且建設性的評論的人，我要感謝艾沙瑞（Risto Erasaari）、金斯伯（Norman Ginsburg）、哈瑞生（John Harrison）、哈羅威（John Holloway）、李生（Phil Lesson）、納瓦羅（Vicente Navarro）、柏迪（David Purdy）、羅德堡（Len Rodberg）、羅索（Bob Rowthorn）、史帝曼（Ian Steedman）、泰勒古比（Peter Taylor-Gooby）與沃勒佛（Alan Wolfe）。由於上面的同事中沒有兩人同時傾向於贊同本書的內容，或許在此沒有必要加上他們對最終的結果不負任何責任這句話。

我也要感謝羅德堡提供我七個星期的獎助，讓我能在一九七七年時到美國華盛頓搜集資料，他原先在「政策研究院」（the Institute for Policy Studies），現在則是在「公共資源中心」（the Public Resource Center）。在華盛頓期間我得以與美東的許多個人與團體討論我的想法，他們友善的批評都是我所要感激的。謝謝泰利（Dit Talley）與史蒂兒絲（Susan Stairs）對我在華盛頓時的熱情招待，也多謝佛爾斯（Gordon Forsyth）與在曼徹斯特系上的同事們，他們的合作與支持使我能夠成行。

同時也要感謝所有的打字員，雖然不是完全沒有抱怨，但他們確實在本書撰寫時的各個階段與我潦草的字跡纏鬥了許久；謝謝系上的秘書們，尤其是沃芙笙（Joyce Wolfson）；而最重要的，感謝蓋利特（Edith Gillett）和現在的雅絲曼（Jean Ashton），以及秘書室裏的過去與現在的所有打字員。

最後，我要謝謝莎蒂（Sandy）與孩子們所給予我的支持

與忍耐。即使有再好的旨趣，寫作時常是孤單而自私的心靈過程，需要仰賴於他人的總是多於我們自己所承認的。

本書獻給我的母親與我記憶中的父親。

* * *

我要感謝肯特大學（the University of Kent）的嘉治（Ken Judge），他指出圖 5-2 上的一處計算錯誤，旨在顯示各種社會服務支出成長受各個因素影響的幅度。我的數字是依次減除各個因素對總支出的影響而獲得的，當然，根據原始數字被各個因素逐步扣除的順序，這個程序會產生十分不同的結果，因為因素之間還存在著互動效應的緣故。所以，表 5-2 的結果是不可靠的，而應再打個折扣。我希望在以後的版本中，能夠提供更令人接受的數字來取代這些計算，然而，這個疏失並不會影響該章的任何論點。

本書是在一九七八年夏天完稿的，尤早於內閣的改組與接下來的逐漸火熱起來的、對英國福利國家的經濟與意識形態攻訐。在第二版時，我已嘗試擴充與發展第七章中的分析，使之包含余契爾主義（Thatcherism）的現象，並發表於〈余契爾主義與福利國家〉（Thatcherism and the Welfare State），《今日的馬克思主義》（Marxism Today），一九八〇年七月。這個文章接著又補入新的資料，納入赫爾（Stuart Hall）與傑克斯（Martin Jacques）所編的關於余契爾主義的論文集，由 Lawrence & Wishart 於一九八二年出版。

依恩·高夫（Ian Gough）

一九八一年十一月

◆中文版序

很高興也很歡迎中文讀者來閱讀我這本書，它是出版於一九七九年，隨後英國則經歷了一個危機階段，當時這個國家正進行所謂的「余契爾實驗」，企圖轉變貝佛里奇、貝瓦（A. Bevan）與巴特勒（R. A. Butler）等人所建立起來的古典英國福利國家。那麼，在一九九〇年代中期的現在，它究竟能提供何種省思呢？而它又與台灣、香港、新加坡之類快速成長的經濟體有些什麼樣的關聯呢？

這本書有兩個主要論點。第一點是福利國家的發展不能與資本主義發展分離，但這樣的發展在時間上並非單線進行的，而在各國之間也非全然一致。一方面，對於累積與合法性的體系性要求，會對政府在社會領域所能做到的程度加以限制；另一方面，階級組織勢力間的平衡會深遠地影響到福利政策的本質與結果。雖然需要略加修改，但我相信它仍能提供一個架構來探討東亞社會政策最近的各種發展。資本主義在全球層次上正不斷地轉變當中，東亞生氣蓬勃的經濟與英國衰退中的工業中心之間的距離相隔遙遠，歐洲的階級政治不能單純地移到這些新興的經濟體上，而其他社會運動的影響或許會更加重要，國家的角色亦將有所不同。但全球各種力量與國內衝突之間的互相作用，仍舊是瞭解福利國家主義如何及為什麼會發展出來

的核心——如果它真的出現的話。

第二個論點著重在現代福利國家對資本主義經濟的反作用上。再一次地我要避免兩種天真而單純的說法——即福利國家必然附屬於現代資本主義，以及它是會損害資本主義經濟的一個負擔。我主張，這兩個特質之間的緊張將會導致福利體系的重組，但這個重組是依循著兩種形式——新自由主義的形式與組合主義的形式，究竟採用何種形式則視階級力量與其他因素的相對比重而定。我們已見到英國、美國與紐西蘭正熱烈追求新自由主義的途徑；我則認為組合主義的途徑則在北歐整個地保存下來，並持續更新中。這個趨勢是朝向不同的資本主義，游走於私人獲得與公共給付的平衡之間，也游走於經濟政策與社會政策之間。在此，這個論點必須擴充以符合中文語系國家的不同福利體系，這似乎代表著希望調和福利與資本主義之間的十足的緊張關係。

過去這三年多以來，我很高興指導古允文針對台灣福利資本主義的研究，他是能將這些論點進一步予以發揮的年輕學者之一，並且將之修改以符合中文語系國家的獨特歷史環境。他自己的一本即將出版的書，將是探討台灣社會政策的重要著作，讀者們應一同閱讀這本書與他的書。

伊恩·高夫

一九九五年三月

◆ 譯 序

最近這十餘年來，只要翻開國內、國外任何一本論述福利國家發展的相關著作，在其參考書目內幾乎都會列上高夫的這本書。如果說沒讀過這本書就不算對福利國家特質有全面的瞭解，雖然是誇張了些，但也十之八九了。這本書在西方福利國家研究上的重要性，大致上可從三方面來說起。

第一，一九七〇年代以前探討福利國家的理論取向，多被工業主義或功能論觀點所把持，但一九七〇年代時則出現三本重要論著，打破了此一僵硬的傳統，以馬克思主義的角度來剖析福利國家，尤其是資本主義福利國家的本質與矛盾，掀起了另一股風潮。這三本重要著作即是歐康那的《國家財政危機》（*The Fiscal Crisis of the State*）、歐菲（C. Offe）的《福利國家的矛盾》（*Contradictions of the Welfare State*），以及高夫的這本書。英國部分學者戲稱他們的理論為「歐康高菲取向」（O'Cogoffe），即三個人姓名的合併，但由此也顯現出他們的理論所佔有的歷史地位。

第二，高夫以一種更具綜融的角度，將資本主義在國際層次上的強制力，和國內層次上的國家結構與階級衝突結合在一起，以兼顧各國福利發展的相似性與歧異性，因而自成一格，被稱之為「整合的馬克思主義模式」（integrated Marxist Model）。

更重要的是，他並不陷入教條化的馬克思主義學派的謬誤中，而是更彈性地來看福利國家，它並不全然有害於資本主義的累積與成長，但也不是絕對有利於勞工階級與社會中的弱勢人口，事實上，它究竟傾向於那一方須視階級間的相對勢力而定。

第三，如果以功利一點的角度來看，由這本書再版的次數也可看出它受到重視的程度。它的第一版是出版於一九七九年，當年正是英國余契爾夫人贏得大選，並對福利國家大加抨擊的一年，在政策巨幅變動之際出版的書極易淪為舊資料而退出出版市場，但這本書則不然！它到今年為止已印行了十二版，幾乎是以一年一版的速度在發行，可見本書的論點頗能符合時代的變動。此外，非英語系國家也對此書投以相當的關注，除了本中文版外，另有瑞典、義大利、西班牙與日本四種語言版本，其影響已不限於英語系國家而已！

那麼，這本書的論點對中文語系國家的讀者有何啟發呢？廣泛地說，在追求快速經濟發展的同時，社會福利不應全然被視為一種絆腳石！姑且不論國家福利支出對經濟部門可能產生的直接貢獻（見本書第六章），即使光就其在合法化與維持生產關係上所具有的影響而言，也應該讓社會政策獲得與經濟政策同等的重視。

若對台灣的特殊情境而言，每當立法院強制通過某項福利措施，每每會見到財政單位「義正詞嚴」地詰問：「錢從那裏來？」，或諸多「有識之士」憂心它對經濟成長與國家財政健全的反效果，這是絕對必然的嗎？本書提供了部分的解答。有

一個例子倒是頗值得一提，北二高速公路原本建造的預算額是不到四百億台幣，但如今則膨脹到一千四百億以上，這多出來的一千億事實上足供全民健康保險初期的運作基金，更遑論台北「劫」運中的浪費了。有人或許會認為這樣的例子混淆了財政上的資本性支出與經常性支出二者間的區別，但不可否認的，如今政府一直陳述國家財力無法負擔社會福利的快速擴張，其導因應是公共工程的不當與浪費，而不該怪在社會福利頭上，因為台灣的社會福利還未真正大舉發展與實施。這並非意味著我們贊同立法院「喊價式」的福利立法，而是強調，我們應以更整體的角度來看福利、財政與經濟三者之間的關係。

雖然有這麼多的優點，但本書並非毫無瑕疵的！在政治經濟學的架構裏，不太容易納入意識形態這個因素，尤其是在現代社會中，國家能透過教育、大眾傳播之類的宣傳機器，來引導、甚或模塑大眾的想法。高夫在書中雖提及資本主義所需的意識形態基礎，但並未再予以深論，尤其是不同意識形態所可能造成的不同影響。在這一方面，喬治（Vic George）與韋爾定（Paul Wilding）的作品頗具參考價值，希望有機會再引介紹中文讀者。

本書中譯的完成，需要感謝的人很多。首先要謝謝高夫，就是本書的作者，也是我博士研究的指導教授，在英國曼徹斯特大學（the University of Manchester）求學的期間，一直給予我最佳的指導與支持，雖然兩人也有過許多爭論，尤其是針對我論文中關於意識形態的探討。就一個政治經濟學者而言，或許真的不太能接受將意識形態視為主要因素之一，但終究他尊