

大學用書

社會行政概論

英・福德教授 著

詹 火 生 譯

國立編譯館主編
黎明文化事業公司出版

大學用書

社會行政概論

英・福德教授 著

詹 火 生 譯

國立編譯館主編
黎明文化事業公司出版

版權所有

翻印必究

540(71-52)

社 會 行 政 概 論

著 作 者：英·福 德 教 授

譯 作 者：詹 火 生

譯 作 權：國 立 編 譯 館
所 有 人

出 版 者：黎明文化事業股份有限公司

地 址：臺北市信義路二段二一三號十一樓
行政院新聞局出版事業登記臺業字第一八五號

總發行所：

臺北市長安東路一段五十六號

門 市 部：

臺北市信義路二段二一三號綜合書城

臺北市長安東路一段五十六號

臺北市重慶南路一段四十九號

臺北市林森南路一〇七號文化大樓

高雄市五福四路九十五號

郵 政 劃 撥 帳 戶 一 八 〇 六 一 號

印 刷 者：永 裕 印 刷 廠

地 址：臺北市西昌街一六八號

中 華 民 國 七 十 一 年 六 月 出 版

定 價：新 臺 幣 一 二 〇 元

◀如有缺頁倒裝請寄回換書▶

原序

在英國，社會行政的教師正在探討這個課程的架構，其研究架構遠超過個人服務的研究範圍，而大多數有關社會行政的文章，卻是以個人服務為討論的主題。事實上，社會福利服務的供應，猶如其他人類行為的方式，僅能透過探討廣泛的理論體系，才得以充分瞭解；這包括歷史學、地理學、經濟學、社會學和哲學。沒有一位學者能够全部瞭解這些理論；可是，我們需要這些理論的要點，藉以分析瞭解社會福利服務。

本書旨在提供一個研究討論的架構，檢驗許多的概念，這些概念似乎是個別或整體研究社會福利服務所不可或缺的。而且所選擇的概念，是與社會福利服務視為「民主福利資本」國家（'Democratic-welfare-capitalist' state）制度的觀點，有所關聯。在此民主福利資本國家之內，社會福利服務的目的，是強調需求為資源分配的基礎。雖然社會福利服務也影響到權力的分配，但這是次要的目的。同時社會福利服務對於獲得權力的方法，也有很顯著的影響。所以社會福利服務的觀點，無論社會服務如何一致，都存有許多不同的概念，而此即為本書所要討論的範圍。本書並不探討社會的關聯。本書也不探討

權力較廣泛的問題，雖然它最後影響了我們社會中社會福利服務的角色。

作者期望，本書對於那些社會行政的教師能特別有參考的用途。以加強學生對社會福利服務的看法；作者也認為閱讀本書較需要一些有關社會福利服務的基本知識。所以，它更適用於大學二年級的學生。每章之後的詮釋，就某些學生來說，可能比本書更容易瞭解，將有助於在理論和實際知識之間差距的探究。後面數章的討論乃是以前面數章所討論的概念為基礎，但這不是說章節之間無法分開討論。作者期望，初學者切不可因某一章某一節特別困難而停頓不前。每一章之前均有該章論點摘要，以有助於對於所要討論的題材有一個大概的瞭解。

作者十分感謝許多人對本書各章節的評論，同時鼓勵作者不綴此書之作。尤其是葛麗絲史樂德（Grace Shröder）對本書前數章的評語；蓋里小約翰（Gary Littlejohn）和科克（Fred Cook）協助在有關專業主義該章資料的整理，以及密里肯（Maureen Mulligan）把複雜又無章的手稿變為整齊的打字稿。

譯序

雖然社會福利行政在大學社會學系，或社會行政學系中列爲必修課程；同時，在實務方面，社會福利行政隨着福利服務措施的加強，而益顯其重要性。但是，有關社會福利行政的參考書籍，卻不多見。因此，選擇這本有關社會福利行政書籍的動機，是盼望能够引起國內學者探討社會福利行政的興趣和新的取向，並充實有關這個領域的參考文獻。

誠如原作者在序言中指出，欲充分瞭解社會福利行政，必須從廣泛的理論體系中着手，它包括歷史學、地理學、經濟學、心理學、社會學和哲學。譯者深切體會到，尤其是政治學、經濟學和社會學這三門理論，與社會福利行政的關係更屬密切。而本書所討論的許多概念，主要俱有這三門理論概念的延伸。

原作者福德教授，現爲英國利物浦大學社會行政暨社會工作學系教授兼系主任。福德教授洞悉英國社會福利服務的歷史發展，並深切瞭解戰後英國福利國家社會福利的利弊得失。所以，在本書的討論中，充分顯露出福德教授遍覽羣書，並予針砭的功夫。

本書許多論點，僅點到為止，未予進一步深入討論分析；所以就本國學生言，可能難以窺其全貌。因此，如對本書觀點深感興趣，並願意進一步探討，可參考每章之註釋所列參考書籍或資料，當有所獲。

中譯本之成，內子楊瑩及臺大社會研究所李安妮，諸多襄助。東吳大學社會學系助教譚合令、柳好、蔡明吟，及三年級學生顧雅文等亦給予協助，一併致謝。至於譯文錯誤之處，則係譯者力有未逮，尚祈師長先進惠予賜正。

詹火生

中華民國七十年六月于士林外雙溪

目錄

原序	一
譯序	一
第一章 福利資本論與社會服務	一
第二章 資源、所得和財富	一九
第三章 需求的定義	五五
第四章 資源的分配	八三
第五章 社會行政的協調	一二三
第六章 權力、權威和自由	一四一
第七章 社會服務的專業主義和結構	一七三
第八章 權力的均衡與消費者	二〇五

中英人名對照表·····	二一九
中英名詞對照表·····	二二三

第一章 福利資本論與社會服務 (Welfare capitalism and the social services)

〔本章論點摘要〕

「福利國家」(Welfare state)一詞，並不是對英國社會的適當描述，它過分強調英國社會目前與十九世紀時某些不同的特殊部分。事實上，英國社會是試圖將立基於不同原則的三個福利體系加以綜合，這三個福利體系爲：以經濟市場爲基礎的資本主義體系；民主政治系；以及福利體系。

在十九世紀控制整個社會組織的資本市場之經濟，對資源分配和分配決策權力方面自有其優點，但是它也有某些缺點，這些缺點都是民主和福利體系，尤其是福利體系，所急欲加以糾正的。可是，這三種體系都是立基於不同的價值原則，而這些原則在某些程度上是衝突的。

社會行政所關切的是福利體系之探究，特別是屬於政府所支持的社會服務。因此它探討需求和資源之間連繫的問題，並將其與資本經濟市場中貨幣資源所支持的供給和需要之間的均衡，兩者相互比較。

在下述各章中，所討論的一些概念含義，盼能够拋磚引玉，使大家對足以影響資源分配和權力分配的社會服務，從事基本問題的探研。

一、福利國家

當任何情境發生改變時，自然而然的也許注意的焦點應集中於新的部分，而非未改變的部分。因此，用「福利國家」此名詞來描述戰後英國社會，這就反映出新的重點，在於強調政府對社會福利所應擔負的責任，且忽略了能顯示出社會自古以來繼續性的社會組織這個因素。派菴羅霍爾曾以下列一段話摘述此觀點（註1）：

「福利國家的顯著特徵在於透過政府的活動，社區承擔了供應生活資源的責任，來確保所有社區成員能够達到健康、經濟安全和文明生活的最低標準，以及使社區成員能够根據他們的能力來分享社會文化的遺產。」

史雷克 (Kathleen M. Slack) (註1) 檢視許多對「福利國家」的定義和評價的方法後，發現大部分的定義都沿着一個模式而為，即均以十九世紀為參考，並注重其前、後之差異。可是也有部份定義，尤其是「福利國家」的支持者，則視「福利國家」為一個糾正十九世紀放任資本主義錯誤和不正義的一

個長時期過程的累積；就其他人而言，「福利國家」的意義在試圖修正「在一個經濟市場中經濟力量的正常運作」（註三），而括弧中這句話，暗示了接受十九世紀對經濟力量的概念，此概念即指若經濟力量的運作不涉及人們、特別是政府有關社會目標的決策，則其運作必然會「更為正常」。

杜尼斯（Piet Thoënes）（註四）則把「福利國家」的意義，範定為「一種社會的型式，其特徵是一個民主政府所主辦的社會之體系，此體系立基於新的觀點而且提供對其所有公民集體社會照顧的保證，同時也維持一個資本主義的生產體系」。這個定義包含英國社會體系的有關層面，這些層面顯示繼續性以及與十九世紀的相互比較性，特別顯著的是民主控制和資本主義。杜尼斯雖仍接受「福利國家」的這個名詞，但是他的定義卻說明了「福利資本主義」可能是對這種方式的社會一個更正確的名稱，或是如果不是如此累贅的話，甚至於可如同馬歇爾（T. H. Marshall）所建議的，稱為「民主的福利資本主義」（註五）。

就如杜尼斯所指出的，這種解釋的方法可以有一個更廣泛的比較基礎，來與其他型式的社會，如封建主義或社會主義，以及在十九世紀的「自由」社會等，彼此相互比較。放任的資本主義不願意同意政府在保障國家社會組織所負的責任，這個看法在後來被認為是一個不正常的，而且是一個極端的政府角色的觀點。

二、資本主義與貨幣的角色

雖然十九世紀英國資本主義倫理的來源是很複雜的（註六），但有一個對彼時新中產企業家極為重要的明顯事實，那就是這些中產階級能够在不受政府控制或社會責任的拘限下，從事商業生產。從一方面來說，這些中產階級企業家需要能引進新生產方式的自由，且需要貿易的自由以發揮新生產技術所帶來的優點。另一方面，他們要能够在不考慮勞力福利問題的情況下，把勞力視同其他生產因素一般來處理，包括把他們所雇用的勞工磨練成爲溫馴的勞動力，和擴大購買者的市場等。爲了要說明他們的做法和地位，英國的企業家抱持着從亞當史密斯著作中引出來的古典經濟模式的觀點，給予中產企業家以支持（註七）。

古典經濟理論的中心，乃是關於貨幣角色和經濟上一個競爭市場的某些有效的假設；在一個勞力和生產專門化已經有了大幅度的發展的社會中，貨幣是提供衡量價值和調整交換的一個有用的工具（註八）。就一個個人，或一個組織而言，貨幣所得的收入使他得以決定他自己消費的優先次序，因之貨幣是一個分配責任和提供選擇自由的最有效方法。同時，由於貨幣也允許決策者排斥除了他自己的優先原則之外（註九），所有其他考慮的標準，因而簡化了政策決定的過程。因爲貨幣擴大了選擇的機會，所以它也提供一個加強工作和企業發展的動機。

就社會全體而言，當貨物和服務的供給很少能够滿足人們的潛在欲望時，供給和需要須透過一個競爭的價格機能才能够達到均衡，此競爭的價格機能分配食物，並提供效率的動機。在這種方式下，就十九世紀經濟學家而言，似乎是競爭的市場經濟擴大了個人選擇，以及提供一個自動系統來共同協調個人

許多抉擇等。如薩繆爾遜 (P. A. Samuelson) 在他一本寫給經濟學學生的現代教科書中提到 (註一〇)：

「一個競爭體系是一個透過價格和市場的體系用來達成潛在協調的精巧機構，它也是一個用以聚集衆多不同個人知識和行動的溝通裝置。在缺乏中心智能之情況下，它仍解決了一個我們可想像得到的，包含成千上百未知變數和關係的最複雜的問題。」

所以，就十九世紀的經濟學家而言，在此體系下，此種透過限制性競爭、人爲的限制供給或控制價格所產生的干預，雖然經常會帶給某些人短暫的好處，但這些干預對社會整體的繁榮仍基本上是有所損害的。而此觀點在對內和對外貿易兩方面，均被認為是正確的。

三、放任市場經濟的缺點 (註一一)

十九世紀古典經濟學家及其門徒完全築基於將經濟市場視為分配資源和協調決策的一個途徑，但他們卻未認清楚在市場體系中有許多顯著的弱點。某些弱點是屬於總體經濟的層面，影響到整個經濟的一般效率；而某些弱點則屬於個體經濟的層面，來管制特殊財貨和服務的供給及需要。雖然這些弱點有許多在廿世紀之前，其重要性並不十分顯著，但是仍有許多弱點在十九世紀末葉漸趨明顯。這些弱點首先與分配政策的效果有所關聯，其次則關係到以貨幣爲價值衡量的限制問題。

如上述已指出的，經濟市場的功能之一是在透過分派責任給個別的消費者以及生產組織的方式，而簡化決策的過程，但是在一個體系中，決策分派到下層會使得某種型式的決策不易決定，因此限制了發展的方向。

任何分派責任體系的最大優點在於因為它把決策事項由那些與工作情境有密切接觸的人來決定，而簡化了決策決定的過程。在一個複雜情境中需要彈性的情況時，這種決策方式就特別有價值，同時通常能與階級科層系統的缺乏彈性有明顯的對比。因此，有關標準的食物分配和衣服等問題方面，提供所得給負責任的父母親可能遠比經由科層制的決策，更能夠有效的來提供家庭的需求。但是這種決策的簡化僅能够在增加「外在性」(externalities)的數量和重要性而達到；換言之，所要決策的問題無法適當地在決策者的參考條件之內加以評審。

在經濟市場的交易中，有許多的例子可用來說明「外在性」。雖然大多數重點均在於成本，但是成本和效益兩者均能够是外在性的。典型的例子就是在製造生產過程、交通運輸體系或都市居住等所引起空氣污染或水污染的成本，以及因為更多的汽車致使用交通工具者因而遲到或造成不方便的成本；或是由於改善某一特殊地區衛生設備的結果而增進鄰里關係的改進。可能一個極端「放任體系」(laissez-faire system)所產生的「外在性」最重要例子是在於：雇主除了給付勞工市場價值的工資之外，拒絕接納任何對勞工的責任，因而對勞工、勞工之家人及社會整體所產生的成本。要達成勞動力素質的維持和改進，則需要勞工所獲取的工資足夠來購買適當的房屋、食物和衣物，以便在任何時間來「維持他們自

己和依賴人口起碼的身體健康」——套用龍垂 (B. S. Rowntree) 的說法——(註一二) 以及需要健康、教育和訓練等措施，以協助他們能够滿足一個工業社會的社會需要。在十九世紀即將結束之際，很明顯的在英國或美國放任經濟的模式已經不能够達到這些標準要求。經濟學家認為勞工能够被視為與其他生產因素一樣，並透過價值來達到供給和需要趨於均衡的這種看法，後來顯示是極為短視以及十分蔑視人性的。

在經濟市場的範圍之內，分派責任給個人，但是相互依存的單位，也同時出現不肯定 (uncertainty) 的問題，因為一些決策乃是依據個人估計大多數其他個人做決策的方式來決定的。所以這種不肯定也轉變為影響在生產和成長過程中的不穩定 (instability)，這可以在企業經營循環中擴張與不景氣的規則循環得到很好的說明。作為一個協調的機構，經濟市場趨向於均衡，但是經濟活動的水準，在沒有外在的干預下而達到的均衡，可能遠低於技術上可能達到的水準 (註一三)。

不穩定也影響決策，而此決策牽涉到生產方面的基本改變，古典經濟理論事實上逐漸注重到決定在生產和消費方面的「邊際」改變 (marginal change) 的市場角色 (註一四)。主要的改變可能可解釋為來自企業家 (註一五)，企業家的角色乃是在冒原本在市場中不肯定的風險。所以企業家控制不肯定的需要，對擴展業務的意願、擴展對生產所需要資源的控制、以及生產物品的銷路、創造獨佔以及分散產品等方面，已有很重要的影響。透過這些途徑，「完全市場」(perfect market) 之競爭方式雖說明古典經濟理論的基礎，但它卻變得愈為不實際 (註一六)。

一些由於分派責任所產生的外在性和協調的問題，能够透過自願協定而得到解決，例如聯合行動以提高工資，或聯合行動以解決污染問題；但是要獲得眾多獨立團體或單位的聯合協定，在實際上是極端困難的。特別是在任何一個團體或單位可由不參加協定而能够得到眼前的好處時，或是利用聯合協定但是卻毫不付出貢獻時更形困難——而這些即所謂「不勞而獲者」(the free rider)的問題(註一七)。

其他有關於經濟體系的弱點與以貨幣為價值測量的缺點有所關連；首先，僅有某些方面的社會福利能够用貨幣來測量。而通常不可出售或購買的財貨和服務的價值、或其他方面的福利，僅能够間接地被賦予價值或者甚至不可能賦予價值。正如你如何評價一個挽救中的生命？或是評價一個失去四肢的人？或是評量一個家庭主婦和母親所做工作的價值？這些問題的某些層面以後將會更深入地加以討論(註一八)。不過同時值得注意的，猶如所有的社會科學的問題一樣，過份側重在什麼是能够測量的時候，結果可能亦因而忽略某些無法測量的問題。

甚至於在經濟市場之內，貨幣的價值並不像重量或長度一樣可以有一個客觀的標準。經由經濟市場，財貨和服務所具有的貨幣價值會隨著整體貨幣價值改變的結果而不同——這就是最爲人所熟悉的通貨膨脹的問題。更嚴重的問題是貨幣價值也隨着所得分配模式和其他資源的要求而改變。假如所得是以不同的消費模式從一個團體轉移到另一團體，則前者團體購買財貨的需要就會下降，同時這些財貨的價格也會下跌。相同地，後者團體所購買的財貨之價格將會上昇。

這種價格和所得分配之間的關係，說明了經濟學家嘗試以「柏雷圖最宜論」追求最大福利的原則爲