

社會福利的發展趨勢

傅立葉

前言

本文的目的，是經由對福利國家發展解釋理論與實證比較研究的回顧，說明與討論西方福利國家的發展趨勢。並以此為基礎，思考我國福利制度規畫時應注意的問題。關於西方福利國家發展的討論，一般而言可有兩種方式：一是將西方福利國家的發展視為西方社會的一個統一的社會現象，而探討其在過去與現在的共同發展趨勢與面臨的共同問題。一是強調各國福利制度的差異性，而探討其不同的變遷與效果。本文雖然試圖結合此兩種方式的討論，但是作者對後者的強調毋寧是超過前者的。這是因為作者認為西方福利國家發展的差異性較相似性具有更重要的社會意義，其對社會所產生的深遠影響是常被忽略的。此外，關於對台灣社會福利發展的討論，由於篇幅與本文目的的限制，本文對於台灣過去福利制度的發展與目前福利制度的特徵，將省略不談。而將討論的重點放在西方福利國家的發展經驗，所能提供我們規畫台灣未來福利制度發展時的省思。這一部分的論述方式，

顯然和文章前半部本文的主要分析部分，是有很大的差異的。

壹、戰後西方福利國家的興起：聚合或分歧

一、福利國家發展的聚合

當我們談到西方福利國家的發展趨勢，語意上即假設不同社會的福利制度，是朝一個統一的方向發展。而早期的福利國家研究，不論是採取左派理論或右派理論的觀點，也的確曾經一度抱持這樣的假設。當時無論是馬克斯主義學者，或是信仰工業主義邏輯理論的學者，皆認為經濟發展是促使社會變遷的主要力量，而此一力量將導致不同的社會到了相同的經濟發展成熟階段，都會產生相似的社會制度，尤其是社會福利制度，這也就是福利國家興起的原因。

對於工業主義邏輯者而言，此一發展的關鍵是工業技術，而社會結構和工業技術具有一種功能性的關係。在一個現代化的工業社會裡

，所有的社會制度都是基於工業技術發展的功能必須性而產生。就社會福利制度的發展而言，工業技術的發展改變了勞動力的性質，傳統的農人與工匠逐漸為工資工人所取代。而工資工人會面臨各種工資中斷的風險，包括工作傷害、疾病、失業、老年退休等，因此需要一套制度來保障工人的經濟生活安全。此外，工業科技的使用使得勞動力須事先受過一些基本的教育或訓練，而工業化帶來的都市化也產生了住宅、公共衛生等環境問題需要解決。而以上社會變遷和所導致的大量人口流動，也使得傳統提供社會支持的大家庭和社區組織逐漸式微。以上種種工業化帶來的社會變遷，促使一個專門化的社會福利制度的興起，而國家在這方面扮演著重要的角色。（見 Mishra, 1981; 1973）

工業主義學者認為工業主義邏輯的力量會促使不同的社會向統一的方向發展，不論其文化或意識形態如何。不過這些學者也指出各個社會在工業化發展的初期，領導工業化發展的社會團體或菁英的可能會依照其意識形態，形塑不同模式的福利制度。例如由中產階級主導的社會，由於其相信市場與個人自由，因此較可能發展出殘補模式的福利制度。在一個由傳統的君主王朝統治與主導的社會中，較可能發展出家父長主義式的福利制度。而在一個由共產主義者領導工業革命的社會中，則較可能發展出強調平等的國家福利制度。但是工業主義邏輯者認為此種促使制度分歧發展的力量，終將為較強大的統一發展的力量所征服。長期而言，所有的工業社會都將走向聚合，亦即皆會朝向混合式經濟與制度性的福利發展。而這同時也意味著意識形態的

終了。（見 Mishra, 1981; 1973）

馬克斯主義學者雖然採取不同的分析觀點，但是其對福利國家的發展卻有相似的看法，甚至在思考方式上也可說是與前述理論有部分類似之處。馬克斯主義學者對福利國家發展的解釋，有些較偏重視其為工人階級抗爭的結果；有些則較偏重視其為因應資本需求的功能性反應。但是大多數學者都傾向結合這兩種觀點（Gough, 1979）。簡單而言，馬克斯主義學者認為福利國家的發展是為了滿足先進資本主義的兩個前提：穩定與效率。他們強調一個先進的資本主義社會和早期的資本主義社會不同，此時社會中的中、小型資本已逐漸為大型的壟斷資本所取代。這些壟斷性資本需要國家的介入以提高生產力、降低勞動力再生產的成本，以達成利潤的追求與資本的積累。此外，面對勞動階級的抗爭，資產階級也體認到了其政治安全須付出代價。而一般界定的福利國家活動，目的便在降低勞動力再生產的成本與維持社會的和諧，前者包括政府提供的社會保險、醫療、教育等社會政策，後者主要為社會救濟（O'Connor, 1973; Gough, 1979）。馬克斯主義學者雖未像工業主義邏輯學者一般明白表示福利國家將朝聚合的方向發展，但是隱含在其論述背後則是強調福利國家發展的一致性，亦即認為福利國家的發展基本上有利於資產階級，無論此種利益是來自於國家直接為資本家服務，或是間接來自於對資本主義體系的維持。

關於福利國家的聚合性發展的假設，早期也得到若干證據的支持。例如 Mishra (1981) 即發現所有的工業社會都發展出法定的社會安全

與教育方案，且福利提供的水準約略趨於相似。一九七六年OECD的一份調查報告，也指出歷史發展極為不同的兩組歐洲國家，在社會安全制度發展上的聚合現象（見Gough, 1979）。這兩組國家，一為早期建立許多以職業團體為基礎的社會保險方案的國家，如德國、法國等，逐漸朝向全民性的保障、隨收隨付的財務管理、以及增設社會救濟方案以建立全國最低生活保障等方向發展。另一組國家是一開始即強調建立全國最低生活保障與全民性方案的國家，包括北歐國家與英國等，則開始增設與所得相關的社會保險方案。而Kahn and Kamerman（1980）對包括社會主義與資本主義的八個歐美國家之比較研究中也指出，各國的福利制度除了教育、所得維持方案、健康、住宅、和就業輔導外，還產生了第六個體系——社會服務的發展，此一現象亦符合聚合理論的假設。此外，福利國家發展的一個最顯著的聚合現象，則可能是各國社會福利支出在二次大戰後的急速成長。

二、福利國家發展的分歧

然而與以上聚合現象同時存在的，是各國社會福利政策發展的歧異性。而尋求造成此種歧異性的因素與解釋，反而成為福利國家實證比較研究的主題。首先，我們可以看到各國的福利支出在戰後雖然都是呈現成長的局面，但是福利支出佔各國國民所得的比例並未趨於一致。根據以上兩種經濟決定論的觀點所衍生出來的假設，經濟發展是影響福利支出的最重要因素。此一假設雖然得到若干研究的支持（例

如：Aaron, 1967; Cutright, 1965; 1987; Hage and Hanneman, 1977; Peters, 1972; Pryor, 1968; Wilensky, 1975等），但是也有若干研究否定了此種假設（例如：Mishra, 1973; Heclio, 1974等）。這些研究發現的不一致，固然與各研究所選取的樣本、研究方法、指標測量等技術性問題有關，但是過於狹隘地偏重經濟性的解釋，是其最大的缺點。

針對以上經濟決定論解釋的缺陷，產生了政治性觀點的解釋。而早期較重要的政治性解釋觀點，便是社會民主模式的解釋。早期的社會民主模式，可以說是由四個基本命題組成：（一）福利國家是一個階級議題，歷史上與邏輯上其主要的支持者是工人階級運動；（二）如同其他公共政策一般，福利國家的變數大部分是由政府的選擇（亦即佔據議會席次之人的決定）所界定；（三）在資本主義的民主社會中，最重要的政黨衝突是在工人階級政黨與其他政黨之間；（四）工人政黨的改革力量是由制度化的工人階級動員（亦即工會與政黨）所決定，而此種動員的潛能是由社會的歷史性結構特徵預先決定的（Shalev, 1983）。總之，第一代的社會民主解釋模型，可以圖一來表示。

早期採取社會民主觀點的比較研究，亦大多數以社會支出為主要的研究變項。根據此一理論的假設，工人階級動員與左派政黨在議會民主政治中掌握的權力，是影響福利支出的最重要因素。但是研究結果，有些研究支持此種假設（例如：Castles, 1978; 1982; Hewitt, 1977; Hicks and Swank, 1984; Kudrle and Marmor, 1981等），但是也有些研究否定這些假設（例如：Wilensky, 1981; Heclio,

1974 Pampel and Williamson, 1988等)。部分由於實證研究發現的不一致，使得社會民主學者重新思考其解釋模型與研究方法，其中最重要的包括對福利國家的重新界定，與對階級政治的意涵提出更豐富的看法(Shalev, 1983)。首先，社會民主學者發現社會支出的成長，不足以反映福利國家的最重要意涵與目標。福利國家的目的在改變市場經濟的分配，狹義而言，社會福利的提供應有所得重新分配的效果，以減少社會中的貧富差距；廣義而言，福利國家在提供平等的公民權的保障，應具有去商品化、去階層化的效果。針對以上福利國家新的定義，後來的社會民主學者發展了其他種測量福利國家的指標。此外，社會民主學者對於階級政治分析，也不再限於狹窄的議會政治，而是包括議會外的利益團體政治的制度性安排（例如統合主義的強度）。此外，階級運動的形式與結盟，也是影響不同形態福利國家發展的重要因素。

晚期的社會民主學者除了對研究方法重新檢討外，在分析上也更重視歷史性的發展與其他結構性因素的影響。從圖二所顯示的經過擴充後產生的第二代社會民主解釋模型，我們可以看出它和第一代的模式比較有兩個最大的特點：（一）它提出了國家結構對福利政策發展的影響；（二）它強調工人階級運動與其他結構變項以及社會福利政策發展本身的互動性影響。而這些面向的強調，即已與另一種政治性的解釋觀點：國家中心或政體中心的解釋，產生了共通之處。此一由Skocpol等學者發展出來的分析觀點，對於社會政策發展的解釋，主要強調下

面幾個面向的影響：（一）國家的形成與結構，以及中央政府官員追求政策的主動；（二）政治制度對社會團體目標與能力的影響與制約；（三）先前政策的回饋等(Skocpol, 1992; Weir, Orloff and Skocpol, 1988)。

以上這些政治性觀點的解釋，逐漸強調福利國家發展的歧異性，甚至指出一國社會福利政策發展的歷史特殊性，非其他社會所能學習與複製。此外，這些福利國家的比較研究也不再以社會支出為最主要的研究變項，而開始強調不同國家福利制度的方案內容、福利的提供性質、以及福利制度的效果。關於各種福利國家理論的解釋觀點，以及其對各國社會政策發展之相似性與歧異性的強調，可以表一來顯示。

關於福利國家發展的歧異性，首先我們可以看到即使就各國共同擁有、表面上看來最相似的社會安全制度而言，各國之間的差異仍然存在。例如Alber (1981)比較十三個西歐國家的失業保險方案時也發現，各國失業給付的給付水準、領取資格、和財務負擔方式並未趨於相似。社會主義政府較容易建立失業的所得保障方案，且大都是採取強制的社會保險方式。自由主義政府較傾向提供補助給志願性的保險方案。而保守主義政府若是決定建立失業的保障方案，也大都傾向採取強制性的社會保險。

此外，Heidenheimer et al (1990)等學者發現德國戰後的社會安全制度，雖然增加了其保障的人口與給付的水準，但是其制度結構仍與俾斯麥時期相似，亦即仍然是由無數的職業團體的保險基金會組

成，而並非向英國式的全民性方案發展。這主要是因為德國的工人階級本身就為地位意識強烈的職業團體所分化，而俾斯麥所建立的社會保險制度維持與強化了此種階層分化的現象。因此雖然德國的工人團體與一些社會改革者，在戰後曾試圖推動建立一個全國統一、類似英國的社會保險制度，但是終因遭到國家官僚與各保險基金會管理人員的反對而失敗。而在瑞典，由於在歷史上農民曾與開明君主及中央政府官僚聯合對抗貴族地主階級，因此國家權力並不遭受民主改革者的排斥。而在國家的民主憲政改革運動中，由於領導工人運動的社會民主黨，和農民及自由派有良好的合作經驗，因此爾後社民黨執政所制定的社會福利政策並不只針對藍領工人，而是朝向包括農民與自雇者的全民性方案發展。然而瑞典所強調的全民性保障，和英國的政策本質上有很大的不同。後者主要強調的是全國最低生活的保障，而前者強調的則是中等水準以上的福利提供，以達到去階層化的效果。此外，Heidenheimer等學者亦發現在天主教勢力影響較大的南歐國家，政府較強調社會救濟與家庭津貼方案。而被稱為福利國家的落後者的美國，制度性的差異更大，至今仍缺乏全民性的健康保障方案。不過美國的年金保險方案和德國比較起來，具有較大的所得重新分配效果。而社會安全支出在西方工業民主國家中僅次於美國的澳洲，其公共年金與失業給付都偏重須經資產調查的社會救濟方案，而非強調滿足最低投保期間的社會保險。總而言之，各國社會安全制度強調的方案重點不同，而所造成的所得移轉效果也不同。

根據各國社會安全制度的特徵，將先進資本主義國家的福利體制

加以分類，並分析其政治與社會效果的最重要研究，可能要算是Esping-Andersen(1990)的作品。這位作者依據各國社會安全制度的去商品化程度與階層化形態，將十八個工業民主國家群集區分為三種政體：(一)針對不同職業團體設立不同社會保險方案的「保守統合主義模式」；(二)偏重須經資產調查所提供之社會救濟的「自由主義模式」；和(三)強調全民性福利方案與高水準福利提供的「社會民主模式」。這三種福利體制不但在是否界定福利為一種公民權利的實踐上不同，平等化效果不同，也影響到未來在福利政策議題上的階級聯盟與階級團結。例如在社會民主國家中，在福利政策的議題上，中產階級較易與工人階級採取團結合作的立場。在保守統合主義國家中，則工人階級本身即產生職業階層分化的現象。而在自由主義國家中，則在福利政策上產生明顯的失業窮人與一般工作者或中產階級之間的利益衝突。

Esping-Andersen認為福利制度的建構本身，不但影響到進一步階級政治發展的可能性，甚至可能導致勞動市場中就業結構的不同發展。例如社會民主模式的瑞典，由於國家福利的提供，產生了許多服務業，導致後工業就業結構的發展，而且由於該國的工資成本較高，這些服務業發展的大都是專業性的就業機會（包括公共部門與私人部門）。而自由主義模式的美國，勞動市場中固然也有龐大服務業部門的產生，但是卻發生雙元化的現象，亦即有些就業機會是在高薪的企業服務部門，有些則是屬於低薪資、非技術性的服務業。至於保守統合主義的德國，由於其福利提供主要以各職業工會組織為基礎，且後

者的影響力很大，導致就業機會仍集中在第二級產業，服務業部門的發展有限，基本上後工業的就業結構尚未產生。

以上對福利國家差異性的討論，尚僅就社會安全制度而言。若就廣義的社會福利制度來看，則各國表現出來差異性更大。例如 Mishra (1973) 發現在整體福利支出的結構而言，加拿大的教育支出比歐洲等強調社會安全制度的國家來得高。Kamerman and Kahn (1978) 發現威權性的政體與統合主義色彩較強的民主國家，較容易產生明確的 (explicit) 家庭政策，也較重視勞動市場政策與家庭津貼方案；而不具統合主義色彩的國家，其家庭政策較不明確，對家庭之補助也較依賴社會救助方案。Ruggie (1984) 發現英國與瑞典由於國家不同的托兒政策，對女性的就業產生不同影響。Arlaug (1992) 則指出，即使在被認為屬於同一福利國家模式的北歐各國，對於育兒的制度性安排也有差異，並因此影響兩性對育兒的分工。El Kahn and Kamerman (1980) 也指出，縱使各國都有社會服務部門的產生，但是其服務輸送體系並不相同。有些國家較偏重公共的服務輸送體系，有些則較偏重志願性部門。有些國家的公共部門與志願性部門有明顯的區別，有些則整合在一起，而使得志願性組織成為類似半官方 (quasi-governmental) 組織的性質。

從以上各種分析福利國家差異性的研究中，我們或許可以得到一個結論，那就是前工業時期的社會結構與文化因素對福利政策發展的影響，並未如聚合理論所預測般在工業化的過程中消失。相反地，早期建立的福利制度的結構特徵，會在工業化過程中與其他社會因素產

生互動，影響未來社會結構的發展，甚至因此導致不同的社會衝突形式，與不同形態的福利國家政治。此種發展就如同 Mishra (1973) 所強調的：「除了工業主義邏輯以外，我們尚須考慮制度的邏輯 (institutional logic)」。

貳、福利國家危機的產生與因應

戰後的一九五〇與一九六〇年代雖然未像聚合理論所預測般導致意識形態的終結，來自左派和右派對混合經濟與福利國家的批評仍然存在，而且如前所述，不同國家政府的意識形態也導致不同形態的福利制度的發展。但是不可否認的，所有的社會都朝福利國家的方向發展。無論左派政黨或是右派政黨執政，都不斷制定新的福利方案，社會支出都不斷增加。然而此種現象到了一九七〇年代，有了重大的轉變。戰後原本快速且持續成長的西方國家經濟，在兩次石油危機的衝擊下，大都開始出現了問題。而所謂的「福利國家危機」便於焉產生。

如同學者 Oyden (1986) 所指出的，福利國家危機的界定本身，即可視為福利國家中權力鬥爭與政治遊戲的一部分。有人將福利國家危機分為三個部分：經濟危機、財政危機、與合法性危機。其中很明顯地，經濟危機並非福利國家獨特之現象，在福利國家興起之前，資本主義的經濟體系即每隔一段時期會有不景氣的情形產生。事實上在許多社會中福利國家的發展本身，即為因應經濟危機的產物。其次就政

府的財政危機而言，戰後各國政府採行凱恩斯經濟政策時，政府的財政赤字被認為是正常現象，此時卻被界定為危機。當然，經濟的不景氣使得政府更難透過徵稅籌得足夠的財源，以應付龐大的政府支出，是使得此一問題更形迫切的重要原因。不過值得注意的是，對福利國家鞭撻最強烈、主張削減福利支出最力的保守主義政府，例如美國的雷根與英國的柴契爾，卻往往一面增加政府軍費支出而使得財政赤字更嚴重。

對於福利國家危機的界定，右派認為這是由於政府失能（government failure）與市場機制遭到破壞的結果，左派則強調這是資本主義體系本身內在的矛盾所導致的不可避免的現象。左派人士對福利國家本身的批評，較偏重檢討為何其平等化目標未能有效達成，與何以社會中的優勢階級成為福利的最大受益者等問題（Kishor, 1984）。然而一九七〇年代以後意識形態與政治的辯論，不僅只是社會主義左派與資本主義右派之間關於經濟分配的衝突，而且是面對自由派與威權派人士的不同政治要求。根據Kitschelt（1994）的分析，由於社會文化與政治經濟的變遷，使得較支持左派社會主義理念的國家的公民同時較傾向支持自由化的觀點，而支持右派資本主義立場的國家的公民則表現出對威權制度的喜好。而此種意識形態的連結，是由各福利國家形塑的生活經驗發展而來的。因為在福利較發達的社會民主國家中，個人的生活因有較好的保障而較不易受到國際市場經濟的衝擊，因此也較不像資本主義色彩鮮明的國家中的公民那麼關心國家經濟在國際市場中的競爭性，與強調國家的威權領導。相反地，一

方面由於國家福利的擴張導致的國家過度的控制，一方面由於後工業社會產生的大量的服務專業工作者，並不擔心雇主的控制，而是希望保有較大的專業自主權，因此在政治上有減少國家控制與自由化的要求，雖然其對經濟重分配的主張並未放棄。不過Kitschelt也強調此種左派—自由與右派—威權的政治聯合與對立，並非在所有國家中都一樣明顯。一般而言，在福利發達、社會民主政黨長期執政的國家中，左派與自由派聯結的政治態勢較為明顯。

由於以上意識形態與政治經濟情勢的差異，導致不同的福利國家在面臨相似的福利國家危機問題時，因應的方式不盡相同。Oyea（1986）認為一般而言，越進步的福利國家，越不容易接受反對社會福利方案的新主張。此外，福利國家的內容與組織結構也具有決定性的影響。首先，強調全民性方案的福利國家較不易產生改變，因為唯恐這會傷害社會權的保障。例如Jørgensen（1986）發現斯堪地納維亞國家的政府雖然因為高支出與高稅收而遭到批評，並因此產生新的政黨，但是沒有任何重要的福利方案被裁撤。相反地，一九七〇年代不僅社會支出持續增加，甚至有些社會改革，例如疾病、生育、失業等給付水準的提高，反映著福利國家的延伸與鞏固。一九七〇年代的經濟停滯，不僅未導致政治上對福利國家的攻擊；相反地，由於其福利制度的特徵導致工人階級與中產階級選民的聯合，反而增加了支持福利國家的政治動員（Korpi, 1980）。不過北歐福利國家的成長到了一九八〇年代也面臨衰退的局面，政府開始放棄凱恩斯經濟政策，而改採緊縮公共支出與反通貨膨脹的工資政策。以瑞典為例，其社會支出從

一九八二年佔GDP之六八%的最高峰，到一九八九年已降至GDP之六一%；其所得稅率也從一九七〇年代的平均五〇%左右降至一九八〇年代的四〇%上下(Ginsburg, 1992)。不過這些政策的變遷並未根本破壞北歐的福利國家結構，其主要制度架構並未受到影響。

除了強調全民性的福利國家外，福利提供以職業為基礎、強調工作倫理的福利國家也較不易接受新的改變(Oyen, 1986)。例如德國自一九七五年起，雖然社會福利支出的成長受到了限制，但是其福利國家的架構仍因受到工人與中產階級的支持而得以維持。而過去二十年興起的新社會運動，包括女性主義、綠黨、同性戀與和平運動等團體的力量，並未對社會政策的改革造成顯著的影響(Ginsburg, 1992; Heinze et al, 1986)。

福利國家的制度化基礎較不穩固的社會，反而較容易遭受福利的削減(Oyen, 1986)。以被稱為福利落後者(welfare laggard)的美國為例，自一九八〇年代雷根政府時期起，即成功地大量削減一九六〇年代制定的各種與消滅貧窮相關的社會方案(Ginsburg, 1992)。一向較他國更偏重社會救濟方案的美國，不但更易受到福利國家縮減的襲擊，而且受到削減的正是以窮人為主的社會救濟方案。針對中產階級的社會安全方案，反而得到維持。雖然說所有國家的福利支出削減，首先受到衝擊的都是社會中的弱勢與邊緣團體(Oyen, 1986)。但是可能沒有任何一個國家窮人的生活受到如此大的影響。雷根政府對福利預算的刪減，使得社會中的貧富差距增加，貧窮家庭的比例在一九八四年高達一五·三%，創下了一九六五年以來的最高記錄(Krager,

1992)。

除了福利國家的制度結構對於抵抗福利國家的縮減有決定性的影響之外，福利方案的不同給付方式與性質，所造成抵抗福利刪減的效果也不同。即使就全民性的福利提供而言，現金所得移轉與社會服務兩種福利方案，由於其背後決定福利提供的決策邏輯不同，因此在預算支出上的政治效果也不一樣。社會服務方案由於其決策過程較為分化，服務的生產者本身即扮演重要的角色，其支出預算往往是生產者與各層級公務員決策累積之結果，因此政客很難進行有效的改革。但是現金所得移轉往往是政客較易關注與談判角力的領域，因此其支出較易受到控制(Johansen, 1986)。此外，在資本主義社會中現金的發放，往往容易被視為不勞而獲或是缺乏需求的正當性，而被小心壓抑。而服務的提供往往有較明顯的需求，而且社會大眾也會較傾向要求其品質而非降低其支出。

當然，西方國家在處理所謂的福利國家危機問題上，也有共同的趨勢。這除了為解決財政赤字而不得不緊縮政府支出之外，另一方面，則是所有的社會都開始重新檢討國家的角色，希望降低國家的管制。事實上無論福利發達或福利落後的國家，都面臨福利服務私有化的呼籲。但是私有化有很多形式，包括：由私人市場取代、補助志願性機構、使用者付費、回歸家庭照顧、和責任轉移至地方政府與社區等。而如前所述，不同的意識形態與社會主張私有化的原因不同，所強調的私有化形式也不一樣。例如北歐國家的福利體系被認為有分散化的趨勢，原本由國家政策決定的中央化服務系統，逐漸轉化為由地方

政府財源負擔與地方民主議會控制下，民主參與分散化程度較高之服務體系，而服務使用者也顯然較喜好地方政府提供之福利服務（Villadsen, 1993）。在這些國家中，志願性部門的角色和其他國家比較起來顯得極不重要（Oyen, 1986）。而在英、美等國，福利服務的提供原本就相當程度依賴政府對志願性機構的補助，此時政府與志願性機構的夥伴關係卻進一步為市場取向所取代，費用收取逐漸成為非營利機構的主要財源（Lester, 1993）。志願主義與市場化的提倡，造成英美等國高度組織化與商業化的志願性部門的發展（Benington and Taylor, 1993）。而此種發展趨勢，嚴重影響到社會弱勢團體對福利服務的可近性。

由於以上對福利國家問題的認知與對福利國家結構高調整主張上的差異，因此當福利多元主義的概念被提出且被廣泛認為是福利國家未來的出路時，事實上其在不同國家受歡迎的原因不同，對此概念的認知與實踐也有差異。在瑞典與德國，此一概念所強調的國家與市場以外的組織在福利提供上的角色，被認為是使福利提供更合乎案主需求與增加案主權力的手段。但是在英國與美國，福利多元主義成為保守政府裁撤福利國家的重要藉口（Benington and Taylor, 1993）。

以上分析，主要在強調不同發展程度與不同意識形態的福利國家，在因應所謂的福利國家危機的政策上，所具有的差異性。不過對歐洲國家而言，隨著歐洲市場的整合趨勢，是否有可能導致一個整合的超國家的歐洲福利國家（Supranational European welfare state），仍值得觀察。Benington and Taylor（1993）指出，目前歐洲委員

會（European Commission）的社會政策與其社會憲章（Social Chapter）的規定，較傾向提供就業工人的保障，而非將福利視為一種公民的權利。如果如此，則未來歐洲國家的福利制度將朝向中歐國家的統合主義模式發展，其結果將導致失業窮人與少數民族生活保障的邊緣化。不過這兩位學者也強調，不同模式的福利多元主義的概念與意識形態的辯論，將決定未來歐洲福利國家的基本形態。

參、結語：從西方福利國家的發展趨勢 談台灣福利制度的規畫

從以上對西方福利國家比較研究的回顧，我們或許可以獲得以下三個結論，作為規畫台灣未來福利制度的參考。首先，不同國家在經濟發展過程中，雖然會產生相似的社會結構與社會問題，但是各國因其歷史制度與社會文化的差異，所採取的解決方式並不完全一致。此種現象不僅發生在工業化與福利國家發展的初期，也發生在對所謂的福利國家危機的問題界定與因應對策上。因此，我們所觀察到的一個西方福利國家發展的共同趨勢，只是戰後國家福利活動的快速擴張，與目前到了一個福利國家成熟期所呈現的福利成長的停滯而已。而不同的國家所建構的福利制度與對於福利的意識形態，仍有顯著的差異。其次，不同模式的福利國家，不僅具有不同的社會平等化效果，且將導致不同形式的社會衝突與政治鬥爭的發展，並進一步影響未來社會政策的發展。此種政治動員效果的差異，不但表現在新的社會福利

方案的制定與發展上，也表現在對福利國家支出的削減上。最後，不同的福利部門在福利國家危機的衝擊下，所產生的變遷不同。大致說來，社會安全制度雖然在現金移轉的支付水準上，可能遭受削減，但是其組織結構較不易受到影響。但是在社會服務的提供上，則各國都面臨分散化與民間化的呼籲。不過有些國家是朝市場化方向發展，有些則只是強調地方社區與民間組織，尤其是案主的參與和福利決策的民主化。

台灣社會福利制度的發展，目前可說是處於一個關鍵時期。一方面我們可看到過去政府社會政策的發展方向與福利制度的組織結構，對目前福利政策的發展產生了一些制約性的影響（見傅立葉，一九九四）。但是另一方面，台灣未來社會福利制度的發展，也由於以下三種因素，充滿了各種變遷的可能性：（一）台灣的政治在民主化的衝擊下，國家的結構與功能正面臨調整與轉型的過程；（二）我國的社會福利制度尚未發展成熟，不但各種福利服務尚未真正開展，即使是社會安全制度也尚未發展完全；（三）我國與西方經濟先進國家比較起來，國家仍擁有較高的自主性（林萬億，一九九四；傅立葉，一九九四），政治統治者與政府官員仍較能依其意志實施新的社會福利方案。在此種情況下，政府決策者（包括政府公務員）一方面參考西方不同模式福利國家的發展經驗，另一方面根據本國問題的特性與思考目前社會發展的階段，以長遠的眼光形塑我國未來福利制度的發展，便顯得極為重要。而作者認為目前政府官員在從事此一思考時，應注意以下問題：

第一、我國政府官員在討論我國未來福利制度的發展時，常引西

方福利國家危機的例子為借鏡。然而值得注意的是，我國國家的福利制度在解嚴以前並未有效擴張，因此台灣目前尚在福利國家發展的初期，所面臨的問題與目前西方福利國家發展成熟時期所產生的問題不同。西方國家由於過去政府福利功能的擴張已奠定了人民生活保障的基礎。因此目前面臨的是對政府角色的重新檢討與放鬆政府控制的呼籲。而台灣政府過去雖然對社會的經濟活動有許多干預和控制，但是其福利功能並未真正發展。因此我們在思考政府角色之際，不能不注意此種差異。

第二、我國政府官員在福利政策的規畫上，常強調我國文化的特殊性，尤其是中國傳統家庭的價值與重要性。然而不可忽視的，是我國在經歷工業化與經濟發展後，已產生了與西方社會相似的若干社會結構變遷，包括家庭組織與功能的改變。此時我們的社會可能已產生若干與西方社會人民相似的生活需求，因此我們在強調文化特殊性的同時，不應忽略社會問題的共同性。

第三、我們在引用西方學者的理論，或學習西方國家的福利制度時，應了解其背後的意識形態與立場，以及注意到不同制度與政策所產生的不同社會效果。目前我國若干高層政府官員對於福利國家問題的討論，常不自覺地引用西方自由主義或保守主義學者與政客的看法與主張。而政府公務員在福利政策的規畫過程，雖然注意到廣泛引介各國的制度，但是大都太偏重技術性的比較與討論，而忽略了其政策的意涵與其後來對社會結構發展的影響。如何讓不同理論觀點與意識形態的辯論，進入社會政策形成的過程，應是一個重要的課題。

總之，廣泛地認識與思考西方福利國家發展的經驗與所產生的問題，將有助於我國社會福利制度的健全發展。但是這樣的了解與思考，應包括各種福利制度模式所產生的特殊歷史與社會背景，與其產生的政治社會效果，而非侷限於行政實務與技術的比較，或是忽視不同制度的差異性，而不加區辨地選取學習與模仿的對象。

（本文曾於八十四年三月二十七日内政部舉辦之「社會福利政策規畫背景分析研討會」中宣讀；作者現任政治大學社會系副教授）

參考書目

- 林萬億 一九九四 福利國家——歷史比較的分析。台北：巨流圖書公司。
- 傅立葉 一九九四 「中美全民健保政策發展的政治分析」，中央研究院歐美研究所主辦，一九九四年五月七日。
- Aaron, Henry J.
1967 "Social Security: International Comparisons," in Otto Eckstein (ed.), *Studies in the Economic of Income Maintenance*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Alber, Jens
1981 "Government Responses to the Challenge of Unemployment: The Development of Unemployment Insurance in Western Europe", in Peter Flora and Arnold J. Heidenheimer (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick, NJ: Transaction Books and HIWED Project, pp.151-183.
- Arnlaug, Leira
1992 *Welfare States and Working Mothers: The Scandinavian Experience*. Cambridge University Press.
- Benington, John and Matthew Taylor
1993 "Changes and Challenges Facing the UK Welfare State in the Europe of the 1990s", *Policy and Politics*, 21,(2), pp.121-134.
- Castles, Francis
1978 "Scandinavia: The Politics of Stability", in Roy C. Macridis (ed.), *Modern Political System: Europe*, 4th ed., Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- 1982 "The Impact of Parties on Public Expenditure", in Frances Castles (ed.), *The Impact of Parties: Politics and Policies in Democratic Capitalism*. Beverly Hills: Sage.

Curright, Phillips

1965 "Political Structure, Economic Development, and National Social Security Programs", *American Journal of Sociology*, 70(March), pp.537-550.

Esping-Andersen, Gosta

1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Ginsburg, Norman

1992 *Divisions of Welfare: A Critical Introduction to Comparative Social Policy*, London: Sage Publication.

Gough, Ian

1979 *The Political Economy of the Welfare State*. London: Macmillan.

Macmillan.

Hage, Jerald and Robert Hanneman

1977 *The Growth of the Welfare State in Four European Societies: A Comparison of Three Paradigms*. Madison, WI: Institute for Research on Poverty.

Hecllo, Hugh

1974 *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.

Heidenheimer, Arnold J., Hugh Helco, and Carolyn Teich

Adams

1990 *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*, New York: St. Martins's Press.

Hewitt, Christopher

1977 "The Effects of Political Democracy and social Democracy on Equality in Industrial Societies: A Cross-National Comparison", *American Sociological Review* 42, pp.450-464.

Kahn, Alfred J. and Sheila B. Kamerman

1980 *Social Services in International Perspective: The Emergence of the Sixth System*. London: Transaction Books.

Kamerman, Sheila and Alfred J. Kahn (eds.)

1978 *Family Policy: Government and Family Policies in Fourteen Countries*. New York: Columbia University Press.

Kudrle, Robert T. and Theodore R. Marmor

1981 "The Development of Welfare States in North America", in P. Flora and A.J. Heidenheimer (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick, NJ: Transaction Books

- and the HIWED Projects. pp.125-150.
- Heinze, Rolf G., Karl Hinrichs and Thomas Olk
- 1986 "The Institutional Crisis of a Welfare State: the Case of Germany", in Else Oyen (ed.), Comparing Welfare States and Their Futures. Brookfield, Vermont: Gower.
- Hicks, Alexander and Duane Swank
- 1984 "On the Political Economy of Welfare Expansion: A Comparison of 18 Advanced Capitalist Democracies, 1960-1971", Comparative Political Studies, 17,(1), pp.81-119.
- Johansen, Lars Norby
- 1986 "Welfare State Regression in Scandinavia? The Development of the Scandinavian Welfare States from 1970 to 1980", in Else Oyen(ed.), Comparing Welfare States and Their Futures. Brookfield, Vermont: Gower.
- Krager, Howard Jacob
- 1992 "Income Maintenance Programs and the Reagan Domestic Agenda", Journal of Sociology and Social Welfare, 19(1):45-61.
- Mishra, Ramesh
- 1981 Society and Social Policy: Theories and Practice of Welfare, London: The Macmillian Press.
- 1973 "Welfare and Industrial Man: A Study of Welfare in Western Industrial Societies in Relation to a Hypothesis of Convergence," Sociological Review, 21:4, pp.525-560.
- O'Connor, James
- 1973 The Fiscal Crisis of the State. New York: St. Martin's Press.
- Oyen, Else (ed.)
- 1986 Comparing Welfare States and Their Future. Brookfield, Vermont: Gower.
- Pampel, Fred C. and John B. Williamson
- 1988 "Welfare Spending in Advanced Democracies, 1950-1980", American Journal of Sociology, 93(6):1424-1456.
- Peters, B. Guy
- 1972 "Economic and Political Effects on the Development of Social Expenditures in France, Sweden, and the United Kingdom", Midwest Journal of Political Science, 16(2):225-238.
- Pryor, Frederick

- 1968 Public Expenditure in Capitalist and Communist Nations. Homewood, IL: Irwin.
- Ruggie, Mary
- 1984 The State and Working Women: A Comparative Study of Britain and Sweden. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lester, Salamon
- 1993 "The Marketization of Welfare: Changing Nonprofit and For-profit Roles in the American Welfare State", Social Service Review, 67, (1), pp.16-39.
- Shalev, Michael
- 1983 "The Social-Democratic Model and Beyond", Comparative Social Research. 6.
- Skocpol, Theda
- 1992 Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States, Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Villadsen, Soren
- 1993 "Another Century for Local Democracy? Decentralization, Deregulation and Participation in Scandinavia in Times of European Integration",
- International Journal of Urban and Regional Research, 17(1):42-55.
- Weir, Margaret, Ann Shola Orloff, and Theda Skocpol (eds.)
- 1988 The Politics of Social Policy in the United States, Princeton: Princeton University Press.
- Wilensky, Harold L.
- 1975 The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures. Berkeley: University of California Press.