

超越「福利國家」？

王順民編譯

本文原文為：「Beyond the Welfare State？」取材自Christopher Pierson『BEYOND THE WELFARE STATE?』一書中的第六章：

一七九—二一五頁。行文之中，作者指出來無論是種種之於「福利國家」發展的限制，但是，基本上「福利國家」的未來還是可預期的——當然，這其中也蘊涵著「福利國家」自我的調適與轉型。最後，作者以左翼「社會主義」政府作為考察的對象，藉以陳述面對「福利國家」的發展限制時，幾種可行的出路(alternatives)。由於，本文對於「『福利國家』情結」，具有澄清與教育的意義，因此，即令文章本身的篇幅相當長，但是，我們還是參酌各種相關的文獻，並以編譯的方式整理出這一篇文章。

【導論】

「福利國家」作為一項客觀的建制設計，著實引發了各種不同的思辯。這裡面包括有：

一、視「福利國家」為落實充分、完全「公民權」理念的一種建制設計；

二、視「福利國家」為勞工運動政治性力量集結展現後的一大勝利；

三、視「福利國家」為工業、經濟發展的一種副產品(concomitant)；

四、視「福利國家」為「資本主義」轉化的結果。

概要地來說，「左派」(the Left)論者主要是將「福利國家」的興起視為是隨著對

資本再生產成本的補貼所帶來對勞動階級本身「轉化力量」(transformative energies)的損害。至於「右派」(the Rights)則是強調「福利國家」的建制設計將會腐蝕十七、十八世紀以來所創造出來的自由社會的運作原則。當然，近年來「福利國家」客觀的歷史經驗，也使得對於「福利國家」思辯的系絡(spectrum)增加更多發揮的空間。像是面對「福利國家」的「危機」議題(the crisis of welfare state)時，「新左派」與「新右派」對於「勞動市場」運作與「福利國家」建制之間的不相容性，找到共同的立論背景。此外，也將注目的焦點擺置到若干「福利國家」設計所造成的後果，像是婦女、少數民族與環境保護等相關政策上。

另外，值得一提的是：一般人還是慣於將「福利國家」視為是一種「有價值的」(worthy)的建制制度。連帶地，「福利國家」也被進一步地「殖民化」(colonize)，用以合理化這些先進「資本主義」國家在社會、經濟與政治相關措施擴張時所造成的影響。底下，我們正是從這種思考的反辯出發，試著在「超越『福利國家』」這一大前提底下，來重新思考「福利國家」可能的轉化與

未來的發展，順著這樣的理路，我們建構了七項彼此相關聯的命題宣稱：

【命題一】

長期來看，「福利國家」的建制設計是與「自由市場」的運作，互不相容。唯一的例外是在二次戰後的環境中，一舉出現了「經濟」與「福利國家」同時擴張的情形。再者，對「右派」來說，唯有緊縮福利供給的規模，才能化解經濟的危機。但是，對「左派」來說，則是強調一種「基進式的轉化」(radical transformation)，亦即，轉化成爲「社會主義」體制，「福利國家」的理想才能具體落實。

【命題二】

「福利國家」的建制被視爲是現代「資本主義」社會內在整合的一部分。然而，它的發展事實也是一種獨特的歷史現象。不過，全盤地將「福利國家」解體，也不是解決當前困境的對策。但是，任何企圖將「福利國家」更進一步的擴張，也會喪失一般民衆對它的支持認同。

【命題三】

整體國際政治、經濟環境的大變革，已逐漸打擊個別「福利國家」的發展條件。亦即，過去「凱因斯理念」的「福利國家」建制與目前這種新的經濟政治環境互不相容。

【命題四】

戰後的「福利國家」，意指爲一種「工會」與「資方」權力、利益相互抗衡競足後的「妥協」(historic compromise)。然而，隨著歷史事實的發展，「福利國家」逐漸喪失這二大陣營的支持。連帶地，對當代「左翼社會主義政黨」來說，其相關的理念與行動綱領也必須有所調適，像是採取「資本投資職能的社會化」(the socialization of capital investment function)的策略。

【命題五】

「福利國家」福利供給的擴充，不僅使其自身的發展受到了限制，同時，也逐漸失去人民對它的支持。此外，它也使得先進「資本主義」國家的階級結構產生變化。因而

，逐漸腐蝕了它所依恃的階級基礎——特別是以往勞動與中產階級締盟關係的改變。並且也使人民轉向其它形式的福利供給模式。

【命題六】

「福利國家」可以理解爲在某特定的社會、經濟脈絡中，一種傳達福利服務的適當設計。但是，持續性的經濟成長，卻使得上述的「適當性」(appropriateness)面臨到挑戰。像是在西方工業政治體制中，隨著消費者選擇權與社會富裕的擴張，引發了人民對於政府部門福利供給的不滿意，致使這些人背離了「公部門」的供給模式，轉向爲「私有部門」的供給模式。

【命題七】

「福利國家」的進展不應該被過度的樂觀，這是因爲「福利國家」本身的發展攸關到「生產力」與「經濟成長」的策略——但是這些策略往往又與人類真正需求的滿足與社會福祉的目標不相吻合。

底下，我們正是以上面七項命題宣稱，來拆解【超越「福利國家」？】具體的概念

內涵。

有關市場與「福利國家」(Markets v. the Welfare State)

有關於「市場機能」運作與「福利國家」建制相互矛盾的誤解，主要是出自於對「矛盾」與「危機」名詞上的誤置。這裡面包括有未能審慎地處理「福利國家」的興起背景以及「福利國家」與「經濟部門」之間互動的本質。當然，即令如此，也不等於否認在「市場經濟」體系內，從事「非市場分配」所可能產生的結構性問題，以及對市場活動可能的影響。不過，就上述的宣稱來說，彷彿意指著我們只能就「市場經濟」與「福利國家」二者擇一，作為我們整個社會運行的建制設計。

連帶地，二十世紀後期至二十一世紀「人口變遷」(demographic change)的客觀事實，更是直指著：公共性支出不斷地擴張膨脹，可能對市場經濟造成的戕害，以致於形成「福利國家」制度性的危機。

有關「福利國家」人口變遷上的危機~(A Demographic Crisis of the Welfare State?)

對制定社會政策的人來說，「老年人口

」的客觀事實，的確是一項值得關注的現象)

Atkinson and Altham, 1989; Thane, 1987)。因此，英國政府在一九八五年就提出要全面性地廢止「政府薪資比例年金制度」(State Earnings Related Pensions, 簡稱SERPS)，藉以對紓解經濟生產職能與稅基上的負擔。(DHS, 1985: pp.15-17; 21-25)

事實上，「老年人口」現象所產生的影響是會隨著個別國家的差異而有所不同的。以「經濟合作暨開發組織」(OECD)為例，推估在一九八六年至二〇〇〇年期間，七十五歲以上人口增加的比例可以從三十%(像是瑞典、丹麥等國)到四〇〇%(像是澳洲、加拿大、土耳其等國)不等。(OECD, 1988; p.10)不過，整體預估在公元二〇二〇年時，人口變遷將會使年金給付大約增加五%的支出。(OECD, 1987: p.170)總之，隨著老年人口比例不斷的上升，將會使這項「跨世代」的建制設計(The intergenerational contract)，面臨到可能崩潰瓦解的危險。或者這麼說，這項以老人為主的制度設計，將會在二十一世紀面臨到難以想像的衝擊。不過，即令有人口不斷老化這項客觀、確切的經驗事實，但是，上述的推測還是過

於大膽。特別是進一步考量到經濟成長率、

勞動參與率、勞動遷移型態、生育力變化以及退休年齡的改變等等變項的交互影響時，那麼，將會使推測變得更加地冒然危險(hazardous)。誠如Pat Thane與Peter Taylor-Gooby所警告的：反對完全根據對公元二〇四〇年老年人口的暫時性與可疑性的假定，來改變相關的政策規畫。(Thane, 1987; Taylor-Gooby, 1988)至於，從經濟產生的能力或者政權形態的轉變，來推測「福利國家」的發展限制，也是過於偏頗。後面，我們將會有更詳細的論述。總之，「老年人口」的現象對二十一世紀的人口學影響(demographic challenge)，還有待進一步的廓清。

有關「福利國家」的建制設計(Welfare State Regimes)

如果只是根據「福利國家」的建制與「市場經濟」的運作彼此之間長期性的不相容，或者「福利國家」無法化解「老年人口」所產生的負擔，而據以宣稱說：「福利國家」建制設計即將滅亡，那會是過於地貿然。事實上，不論是採取何種的應對策略，總之，事實證明了「福利國家」在面對各種危

機時，表現出相當強的韌性。當然，我們也不否認在政府相關的政策施為中，可能產生的副作用，像是公共性支出削減項目還是以對弱勢人口群的福利服務項目為主，以及對於像是大眾普遍性的社會保險項目支出的保衛等。不過這也證明了：一個要求普遍性「福利國家」存在的不可更動性。(the irreversibility of 'universal welfare state')

或者比較持平的說法是：任何先進工業社會中的「福利國家」建制設計是不太可能會消失不見的(disappear)。這是因為，各個「福利國家」都會對新興起的權力內涵與利益旨趣，不斷地自我調整、重新組構。同時，這種重新組構(reconstruction)的量子度，也不能只憑藉公共性支出的增減，而遽下論斷——至少對Esping-Andersen個人來說，「重新組構」的意義應該是放在「福利國家」的「組構化過程」(structuring)。(Esping-Andersen, 1990 : p118)總之，論斷「福利國家」的未來，不能以「福利國家」存在與否或者公共性支出的多寡來作為判準，而應該是端視「福利國家」自我調適以後所開展出來不同型態的建制設計(the type

of welfare state regime)。有關「福利國家」建制的類型(A Typology of Welfare State Regimes)

表一：界定「福利國家」的判準

範圍	全民性／選擇性
區域	廣泛性／局部性
標準	最適原則／最低原則
供給	公共性消費／社會性移轉
運作方式	稅賦／捐贈
財政來源	薪資比例／齊一制
給付方式	累進性／累退性
再分配	
職能	

資料來源：Alber (1988b) : p452

藉由(表一)所列舉的判準(Criteria)，我們可以梗略地看若干不同型態的「福利國家」建制。不過，在這裡我們先暫時避開「意識形態」上的爭論——像是「右派」與「

左派」對上述各項判準不同的認知。在此，我們試圖進一步檢視現有各種「福利國家」的分類模式。首先，我們先看R. Titmuss的分類型態，就其原始的內涵指稱來看，Titmuss將「福利國家」分成三種不同的型態：

一、殘餘福利模式(The residual welfare model)：此一模式強調的是透過「私有市場」與「家庭」二種天然的管道，來滿足個人的需求。因此，只有當這二種機制失效時，社會福利制度才可以介入，並且一旦情況好轉時，就必須立即退出。

二、工業成就表現模式(The industrial achievement-performance model)：此一模式強調的是基於個人的功績、工作表現與生產力，來分配個人的社會性需求。不過，相關的社會福利制度也在「市場經濟」體制下，扮演著輔助性的重要角色。

三、制度性再分配模式(The institutional redistribution model)：視社會福利為一種社會主要的整合制度，並且是採取普遍、全民性的服務方式。

通常，對Titmuss這種分類方式主要的抨擊是因為在現實的運作上，一個國家往往

同時可能統攝上述三種不同的類型內涵；再者，Tijmuss的分類也流之於「演化」色彩（evolutionary）——強調從原始的自然分工到工業成就表現，以至於最後的制度性再分配模式。

其次，我們來看G. Therborn的分類模式。Therborn主要從「社會性資格」（social entitlements）與「對充分就業的承諾」（commitment to full employment）二個面向，來建構出「福利國家」的類型。

表二：Therborn的「福利國家」分類

	社會權的保障	
	高	低
充分就業的承諾	高 強勢、干預性的福利國家	充分就業取向福利規模小
	低 弱勢、補償性的福利國家	市場機能取向福利規模小

資料來源：Therborn（1987）

藉由（表二）的分類，我們可以得出四種不同的範疇（categories）

一、強勢、干預性的福利國家：係指有廣泛性的社會政策，同時政府對充分就業的承諾性高。這一類的國家包括有瑞典、挪威、奧地利（芬蘭）。

二、弱勢、補償性的福利國家：係指有完善的福利制度，但是，政府對充分就業的承諾卻不高。這一類的國家包括有比利時、丹麥、荷蘭（法國、西德、愛爾蘭與義大利）。

三、充分就業取向且福利規模小的福利國家：福利制度不完備，但是，政府對於充分就業的制度性承諾很高。這一類的國家包括有瑞士、日本。

四、市場機能取向且福利規模小的福利國家：有限的社會權保障，同時，政府對充分就業的承諾也不高。這一類的國家包括有澳洲、加拿大、英國、美國與紐西蘭。

接著，我們再來看Esping-Andersen的分類模式。這裡再一次的強調：我們絕不能認為政府公共性支出的水準（Level of social expenditure）是一項可靠、準確的度量指標。就判別現行「福利國家」集叢來

看，Esping-Andersen提出三個不同型態的「福利國家」建制設計：

一、自由主義的福利國家（The Liberal welfare state）：強調市場機能的運作法則。再者，政府所提供的給付也只是最基本的，並且還需通過資產調查。換言之，會產生烙印的後果。因此，福利的供給被認為不應該影響到人民的工作誘因。此外，政府也鼓勵福利私有化的供給方式。這一類型的國家計有美國、加拿大與澳洲。

二、保守主義的或統合主義的福利國家（The conservative/corporatist welfare state）：這一類型的「福利國家」，往往有其威權統治的歷史背景（像是德國的俾斯麥傳統）。亦即，是將社會政策視為是一種消解工人階級竄動的工具。同時，由於是結合宗教力量而形成的統合政權，因此，它也強調回歸到以家庭為中心的傳統價值觀，並且視福利是一種「補助性質」（subsidiarity）。也就是說，只有當中介團體，特別是教會，無法提供福利服務時，政府才需介入。總之，在這一類保守主義或統合主義的福利國家建制中，市場的效率與商品化不再是優勢的運作準則，但是，對於公民的「社會權」

卻也沒有得到很大的重視。這一類的國家包括奧地利、法國、德國與義大利。

三、社會主義的福利國家(The social democratic welfare state)：此一類型強調的是「普遍性」(universalism)的供給原則，並且廢棄市場機能的運作法則。它追求的是一種最高標準的福利品質，而非是最低需求的福利滿足。因此，固然它是以薪資比例作為給付的標準，不過它是立基於全民、普遍性的保險制度底下。總之，這一類型的福利國家建制，「政府」不再是人民次要的依靠來源，相反地，它是實現所有公民的社會權益主要的工具。因此，這樣一個由人民勞動所得所構造的整合性的、普遍性的與去商品化的福利國家建制，政府自然必須對充分就業給予高度的承諾與制度性支持。這一類的國家包括有瑞典、挪威。

有關「福利國家」的轉變？(Welfare State Regimes in Flux?)

誠如前面所提到的，對於「福利國家」未來的討論，不應該是放在它是否消失不見，而是關注在「福利國家」本身的「重新組構」或者是建制型態上的改變等。底下，我們正是從這樣的理路，來處理「福利國家」

的未來(the future of welfare state)。首先，我們先檢視整個國際性的變遷趨勢。

第一項結構性變遷的趨勢就是：全球整體經濟環境的大變化。這使得個別「福利國家」的發展受到相當大的限制。顯然，由於國際市場經濟與金融交易體制的建立，使得所有國家的經濟活動變得更開放——這其中包括資金、勞動等國際性的流動。換言之，形塑出一個國際性相互競爭的環境，當然，這也使得戰後盛行的「凱因斯主義」(Keynesianism)遭受到嚴重的挑戰——這是一種強調單一「福利國家」個別地致力於維持一個長期、統合主義式的管制的宣稱。

對於上述這種新的國際性的經濟秩序，有些論者認為這可能反而會使「國家」更趨向於干預主義形式(interventionist)。再者，由於考量到的效率問題，因此面對這樣一個國際性相互競爭的環境中，人民更期待「國家」要有更多的干預作為。(Therborn, 1989)當然，隨著跨國性組織的出現，也助長了「國家」的干預性行爲。

最明顯的例子就是「歐洲共同體」(the European Community)、「歐洲法庭」(the European Court)以及「歐洲社會憲章」(

the European Social Charter)相繼地出現，迫使會員國擴大它的福利供給。(Social Europe, 1990)連帶地，這種經濟政治的大變革，是否會帶來「資本主義」的「解組」(disorganization)，則是有待更進一步的論證。(Pierson, 1990 ; Clegg, 1989 ; Lash and Bagguley, 1988 ; Lash and Urry, 1987 : pp229-31)

第二項結構性變遷的趨勢是：以往勞資雙方共同認定的「協商」(historic compromise)，也產生了變化。我們以「柴契爾政府」作為我們考察的對象。「柴契爾政府」基本的理念是將工會勢力排除在社會政策的決策中、福利供給模式也轉向為私有部門取向。同時，其供給原則也由過去的普遍性改變為以某特定人口群為主。但是，就這一點而言，「柴契爾政府」的政策施為還是以保障若干主要福利服務項目為主——像是对「教育」、「健康」與「年金」福利項目支出的保衛。(Taylor-Gooby, 1985 ; Taylor-gooby, 1988)

當然，上述的趨勢主要是用來說明了工會或者資方對於傳統「福利國家」共識支持態度的改變。不過這種轉變的意義性應該是

在於凸顯勞資雙方正處於權力拉鋸的動態過程中，而試圖另外尋著新的平衡點。事實上，選舉的現實結果也證明人民對於「福利國家」的支持態度改變並不大。因此，對於這樣的轉變，我們毋需過於驚訝！

第三項結構性變遷的趨勢是：「福利國家」過去所引以為傲的建制設計，卻也同時為日後的發展帶來負面性的影響。比如透過分工模式與稅式負擔的變革，使得過去中產、勞動階級的締盟關係，發生了變化。連帶地，「公部門」與「私部門」福利供給的區隔，也將以往固有的階級區分（區分成手工業與非手工業）一舉打破。使得從前福利供給的選擇對象，也發生改變。比如對那些專業技術人員、固定受薪階級以及自營商來說，則是偏好選擇私部門的福利供給，相反地，公部門的福利供給則只能吸引少數利益者的注意。(DunTeary, 1980; DunTeary and Husbands, 1985; Heath and Evans, 1988)

事實上，「福利國家」所標舉對所有人之「安全」(security)與「富裕」(affluence)的人身保障，對中產階級來說，也會形成負面性的刺激作用，而導致他們改變對政府公共政策的支持態度。像是從過去

支持「普遍性」的福利模式轉變為支持「殘餘式」的供給模式。當然，從某一方面來說，這也意味著「消費者主權」(consumer sovereignty)觀念的興起。強調應該擴大福利消費者的權限，以便於有更多樣的選擇機會。不過，雖然「福利消費主義」不必然會使整個「福利國家」的建制就此解體消失，但是，至少在建制型態上會有所轉變。亦即，從「全民性」轉為「殘餘式」。(OECD, 1988; Ofte, 1987)

總之，藉由以上的論述，我們歸納出幾項重點：

- 一、大眾集體的態度反應，並不直接表現在「福利國家」的興起與發展的過程中。換言之，「福利國家」的「重新建構」也有其它的影響因素。
- 二、發展私有化的態勢已經完全成熟，而另外形成一種「非政府式」的財貨分配方式 (forms of the non-state allocation of goods)。
- 三、不論「公部門」或者「私部門」的福利供給並不全然吻合福利消費者個別的需

求。因此，福利消費者必須在福利市場中多作選擇。自然而然會出現所謂「背離」(defection/opting out)的情形——福利消費者對於「公部門」或者「私部門」之間消費選擇的轉換。

- 四、至於，福利模式的選擇，還是以「私部門」作為優先的考量。不過，這也與個人的支付能力、福利受益的方式、福利方案的可近性與福利品質有關。(Taylor-Gooby, 1988: p9; Taylor-Gooby and Papadakis, 1987)但是，大體而言，在「富裕」——「個人主義」(affluence=privatism)的信念底下，「私有部門」的福利供給模式還是有其優位性。
- 五、總之，無論是追求更多的富裕，或者是強調消費者的選擇，對「福利國家」本身來說，都注定要在深層「重新建構」的過程中，遭受到傷害與挑戰。當然，就其終極意義來說，這也意味著不是以「福利國家」的解體作為最後的下場。

有關「經濟成長」V.S.「福利國家」的發展 (Growth to Limits or Limits to Growth)

事實上，對「福利國家」最具攻擊的批判，是來自於「經濟發展」與「福利國家」之間的辯證關係。一般常見到的論述是：「福利國家」未來的發展將會受到相當大的限

制，這是因為「福利國家」的建制設計一直都是「反激勵性」(anti-progressive)（缺乏誘因的），同時「福利國家」也與「經濟成長」的運作邏輯有著固定不變的牽制關係。

就本質而言，強調經濟成長導向的「福利國家」建制與追求全民福祉的「福利國家」建制二者是無法相容共存的。再者，經濟成長背後的社會成本——像是因應而生的社會病狀所帶來的經濟成本，也可能對「福利國家」的經濟產生造成阻撓。此外，嚴格地來說，「福利國家」本身的發展是要對退卻的「經濟成長」負起一些責任，但是，戰後「福利國家」的擴張卻也為西方工業國家帶來可觀的經濟產能。至於，近年來的經濟生產模式——對人類有限資源竭盡所能的消耗，也對人類追求一個長治久安的生存環境，構成很大的威脅。

總之，這裡的意涵在於指出：「福利國家」的發展與「經濟成長」之間，具有相當深遠的互動內涵。因此，對於這一論旨的討論，有幾項背景是必須先行考慮的：

一、與其探討如何遏阻經濟過度的成長，不如進一步地思考有關「生態平衡」(ecological equilibrium)、「永續性」(

sustainability) 以及如何構造出一個永續的環境，以便於經濟的成長等等深層性的問題。因為，缺乏一個永續性成長——係指這種成長超出現有生態體系的負荷能力，這裡面包括對自然資源的耗竭以及缺乏之再生、替代資源——那麼，終將不利於人類長期性福祉的追求。

二、「經濟成長」的問題背後也表述著棘手、難以處理的社會、政治性難題。像是：

(一) 區域、全球環境的大變革，使得個別「福利國家」不再可以單獨處理任何一種經濟產出「再分配」的經濟活動。

(二) 由於個別國家的「經濟成長」牽聯到的是區域性(neighbourhood effects)與外部成本(external costs)的諸多考量。亦即，這種國際性或者全球共同體的環境，勢必會牽制個別「福利國家」的經濟成長。因此，將對福利的追求視為是單一國家的「家務事」，會是過於天真。

(三) 不論是個別國家的經濟成長還是全球性的經濟問題，所營出來的意涵將是跨代間的福祉(intergenerational welfare)以及一國之內或者是國與國之間的「公

平性」問題(intra-national or interregional equity)。

總之，討論「福利國家」的未來，絕不能只停留在「經濟危機」議題上，事實上，更根本的思考是如何創制一種政治制度，以便於調合永續性環境與人類福利需求之間的平衡關係，並且是圓滿地將二者契合在一起。

超越「福利國家」——對左翼政府的挑戰
(Beyond the Welfare State: The Challenge to Social Democracy)

大致上，我們可作這樣的陳述：因應於來自經濟、社會、政治與人文區位的壓力，「福利國家」的建制型態勢必要有所調整。事實上，同樣的發展困境也出現在左翼「福利國家」政府的身上。

誠如前面所言，全球經濟環境的變革，使得傳統的政治經濟學以及左翼政黨的改革策略，不再受到信任。事實上，「福利國家」的結構性變遷趨勢所新建立起來的階級區隔，也不再是過去典型的勞資對立的階級性格。換言之，這對左翼政府所慣以依恃的社會階級基石，產生不利的影響。總而言之，客觀的經驗事實，除了指陳出來對「福利國家」的發展限制與自我調適，同時也說明了

傳統的左翼政黨的信念與行動策略，正遭遇
到嚴重的挑戰。

至於，如何來化解這些發展上的困境呢
？有二種對策可以作為借鏡：第一是倡導「
公民權」(the enhancement of citizenship
)；第二是鼓勵促使投資社會化
(socialization of the investment
function)。針對這一點，我們將作進一步
的論述。

有關福利與公民權的倡議(Welfare and
the Enhancement of Citizenship)

「公民權」(citizenship)的概念可以
用來作為可能的化解對策。亦即，以社會公
民權的運作，作為一種機制(mechanism)，
藉以使個人有能力得以應付來自「國家」與
「市場機能」雙重的壓制。

事實上，在政治詞彙中，「公民權」是
當中一種最早的概念，並且有其深邃的歷史
背景。當「公民權」的概念運用在「福利」
上，同時也出現所謂的「公民權」的「社會
權利」(the social rights of citizenship
)時，那麼，「公民權」的內涵已經被進一
步地窄化了一特別是對那些「新自由主義」
的傳承者，像是Tom Marshall等人所使用「

公民權」的意涵即是強調一種「積極自由」
(positive freedom)的觀念。(註一)換言
之，此時的「公民權」尚未被發展成爲用追
求集體性供給(collective provision)的工
具。充其量只是透過「公民權」，來確保個
人的「自主性」(autonomy)，以便於追求個
人的生命目標。因而，「自主性」成爲「公
民權」的必要條件，同時也賦予國家進行干
預時的正當性。總之，對新自由主義者來說：

「一旦個人被貧困、繁重的工作負擔以
及缺乏生活的保障所箝制時，那麼，就沒有
所謂真正的「自由」(liberty)。因此，真
正的自由意指著他必須擺脫上述的束縛。顯
然，在許多的情況下，唯有法律的力量才可
以實現真正的自由。因此，愈多的律法意味
著更多的自由。」(Herbert Samuel, cited
in Vincent and Plant, 1984: p73) 底下

，我們將進一步來看當代學者對於「公民權
」概念內涵的增補。首先，Albert Weale指
出來近代法律所規定政府最低的福利供給，
是對「自主性」原則的絕對性的挑戰。亦即
，強調透過政府公共福利(最低原則)的介
入，以確保個人「自主性」的行使。換言之
，「公民權」的概念已經由過去個人性、消

極性的範疇擴充到集體性與積極性的社會保
障。因此，也有學者將對基本收入的保障視
爲是對「公民權」概念重新修正的一部分
(Jordan, 1987: pp149-64; Campbell, 198
3; Vincent and Plant, 1984)

另外，John Rawls的「正義論」(A
Theory of Justice)，也對福利公民權提出
辯護。簡言之，Rawls旨在於建立一些社會
、經濟與政治性的原則，藉以用來規範所謂
公正的社會(just society)。根據Rawls的
說法，當一個人處於一種想像的「最初境況
」(original position)中，他會選擇下列
兩項原則來判斷一個社會是否公正。這二個
原則的優先順序是：

第一原則：每一個人有同等的權利享受與他
人相當的最大限度的基本自由。
(均等自由原則)

第二原則：社會與經濟的不平等之所以如此
安排，是爲了：

1. 要使對最不利的人最有利。(差異原則)
2. 在機會公平、平等的條件下，職務與位
置都對任何人開放。

扣聯著福利公民權，Rawls進一步指出
來：

一、在「最初境況」中，沒有一個人能夠事先預知自己與他人的利害關係。因此，他只得選擇社會的安排。同時透過社會的安排，政府可以確保一個「社會最小限度」(social minimum)，藉以滿足所有人的基本需求。換言之，在「最初境況」之中，「基本社會最小限度」才得以運行。

二、「差異原則」所追求的是資源實質性的再分配，而非是一種齊頭式的「經濟平等」(economic equality)。同時，一旦「差異原則」能夠被接納，那麼，那些最弱勢人口群的基本利益就能獲得保障。

總之，對福利主義者(welfarist)來說，以上的論述，具有幾項獨特的創見，分別是「公民權」、「市民社會」與「志願主義」。個別的說明如下：

首先，Rawls的「正義論」對於福利的辯護最大的長處是在於：他強調基於每一個人的公民資格而來的廣泛性與再分配形式的「福利國家」建制。當然，這也是對「新右派」所主張的最少干預的福利供給模式的反駁。

其次，「市民社會」(civil society)重新構作的觀念，也被用來反對政府干預管

制的過度膨脹。顯然，這也是回應了近代「福利國家」的發展事實——從「政府干預主義」(state interventionism)到「新保守主義」(New Conservatism)之間的迭替演變。不過為了化解這種一方面強調公民的福利社會權利，但又不希望政府的干預過於擴張膨脹的兩難困境，唯一適當的方法就是重新界範「國家」與「市民社會」之間的關係。針對這一點，P. Rosanvaton也提出類似的看法。

他認為要克服傳統「國家」與「市場」二分的盲點，就是要引進「市民社會」的概念。強調一種基礎更為厚實的「市民社會」，同時，是以擴大「市民社會」的交換與互助的領域，來取代以往將人們需求「向外求」(externalizing)的情形，並且也要放棄以「國家」、「市場」作為滿足需求的唯一的二個依靠來源的觀念。(Rosanvaton, 1988 :p 204)換言之，社會福利的實現，可以從三種不同的界面來達成。第一種是削減政府的干預職能；第二種是重新定位互助的社會職能；第三種則是建構出社會更顯明的「可見性」(visibility)。(Rosanvaton, 1988 :p202)

最後，強調在一個面向更廣的福利多元主義中，進一步擴大「志願福利」(

voluntary welfare)的角色。

從福利多元論的觀點來看，「商業部門」以及「志願部門」可以紓緩過度仰賴「公部門」福利供給的現象。而當中，又以「志願部門」被視為是最具吸引力的——一種社會性、利他性的發揮場域，並且也沒有出現像是強制性、集權式以及僵化等陋習。(Hatchey and Hatch, 1981 ; Kramer, 1981 ; Johnson, 1987)

此外，從政治的觀點來看，「志願部門」的運作，也可以使過去的慈善美德重新復甦，並且這種施—受之間非正式、親密聯帶的互動關係，也取代了正式、僵化、非人性的福利給付模式。如此一來，自然使得就「主動公民權」(active citizenship)的增補上，政府的「公部門」逐漸失去活動的空間。(Gilder, 1982 ; Murray, 1984 ; Raison, 1990 ; Knight, 1990)

總之，「志願部門」的擴張與興起，涵攝下列幾種不同的內涵：

一、「志願部門」對於人民的福利需求有更為敏銳的知覺能力。同時，在相關的建制變革上，也較為主動、積極。

二、「志願部門」往往是一種「由下而

上」的建制方式。亦即，是一種小規模、分殊化、非正式化與非專業化的組織、建構型態。

三、由於是獨立的運作方式，因此，「志願部門」可以更快速、有效地將人民的福利需求反映給政府。

四、「志願部門」的運作機能，也使得個人、團體或者社群，比較能夠知覺到自己的長處與自我的認同，從而，可能更有效地爭取到自己的權益。

有關對福利公民權的評價 (Welfare Citizenship: An Assessment)

持平地來說，「福利國家」的建制設計的確是讓人們享受到前所未有的社會權益，但某方面來說，它也使個人的權限受到了削弱，同時，也動搖了個人或者社區之間的互助聯帶，進而，使國家與專業的權威入侵到個人私有的生活領域裡。面對這種發展上的困盾，我們也分別提出加強「公民權」的原則、強勢的「市民社會」以及擴充「福利志願主義」三種對應的選擇。不過，就「社會主義」政府 (social democracy) 的立場來看，這三種對應策略還是無法化解他們的困境。這是因為：

首先，Tom Marshall 等人所倡議的「社會公民權」的概念，某方面來說，也是過於「自我中心」(Anglocentric)、「演化色彩」(evolutionary) 與「歷史相對論」(historicism) (Turner, 1986, 1990; Mann, 1987; Giddens, 1981b, 1985; Roche, 1987; Held, 1989)。同時，對於「公民權」、「權利」、「福利」與「國家」之間的互動內涵，Marshall 的說明也是過於正面、和緩。像是：

I, Marshall 經常將「福利國家」表述為純粹是一種「公民權」社會權益的延伸，而無視於不同階級公民權益彼此之間的競爭(鬥爭)性格。

I, Marshall 對於「福利國家」權力的擴張所產生的附作用，也少有著墨。換言之，並沒有洞悉到福利擴張時，所可能帶來的「新獨裁主義」(new despotism) 或是福利科層的過度膨脹 (iron cage of bureaucracy)。(Dicey, 1962; Weber, 1968)

III, Marshall 等人也低估了「公民權」的「權利」與「責任」彼此之間的互動內涵。包括「公民權」背後所必須付出的成本以及對成員資格的限定等。

四、Marshall 等人更忽略了公民權益行使的客觀環境。這其中包括有：與「國家」之間的互動關係以及「國家」對公民權益行使時的限制。(事實上，這裡也透發了一項兩難的困境：一方面我們期望儘量削弱政府的權力，但是，公民權益的強化與運作，卻是需要政府之權力與權威強勢性的下達 (King, 1987))

其次，回到 Rawls 對於福利的辯護，也有一些的問題是值得我們進一步深思的：

I、對於 Rawls 所堅信的「契約論」(contractarian)，其背後哲學基礎的預設，會有很大的爭論性。(Daniels, 1975; Meale, 1983)

II、從「最初境況」到所謂「正義」II 大原則的假定，都與人類真實的本性、發展事實差距過大。

III、Rawls 的「正義論」對於「福利國家」若干迫切的議題的確提出洞悉性的見地。但是，它還是只停留在哲學層次上思考，而缺乏具體性的建制設計。像是：要透過怎樣的經濟體制設計來落實「公民權」的原則？如何實現一個公正的社會？政府的再分配職能如何能夠避免掉科層化的陋習？以及正

義如何延續下去？

總之，客觀地來說，不論是Marshall的「公民權」，還是Rawls的「正義論」，都有其積極的一面，至少對於「自由」與「自主」的提昇有正面的助益。但是，「公民權」、「市民社會」與「志願主義」的概念內涵，還是有其不可迴避的問題意識。

一、首先，就「公民權」的實現來看，「公民權」的概念內涵之於「國家」的意義性應該是在於：強調「國家」權限的「擴充」與「自制」的雙重性(both strengthened and more circumscribed)。因此，相應而來的議題應是人民如何有效地行使「公民權」，以便能真正的監督「國家」。

二、其次，就以「市民社會」的再興來作為調合的機制來看，這其中可能意涵著對實際歷史事實的誤解。比如經常是將戰後「福利國家」的建制視為是一種「國家社會主義」(state socialism)。如此一來，可能出現的分析盲點是忽略了其它形式的「權威國家主義」(authoritarian statism)的客觀存在——像是史達林統治下的蘇聯帝國。(Poulantzas, 1978 : p256)此外，「資本主義」、「社會主義」或者「市場」與「國家

」之截然顯明的二分法，也需要重新界範。連帶地，「市民社會」、「志願主義」與「經濟部門」三者之間的關聯，也需要更為細膩的思考。像是有人將「經濟體系」視為是獨立於「國家」與「市民社會」的第三部門；但也有有人(特別是Marx)將「市民社會」的內涵直接化約到「經濟」或者生活需求的範疇上。(Pierson, 1986 : pp9-14)此外，也有學者認為必須透過「國家」的管制，「市民社會」的社會性職能才得以順利地運行。(Keane, 1988a : p22)

(三)即令有某些政府福利供給的項目已經被強制性的社會保險所取代，但是；這也不等於說個人(特別是弱勢的人口群)的社會性需求，可以藉由自己或其他人的志願力量充分地獲得滿足。(Wane, 1989 ; Charity Trends, 1990 ; De Swaan, 1988)

有關「福利國家」與投資的社會化(Wellfare State and the Socialization of Investment)

另外一項化解「社會主義」福利國家發展危機的對策就是，鼓勵投資的社會化。亦即是思考左翼政權如何在現行自由代議政治體制下，做到經濟職能的社會化。

三、最後，就「福利志願主義」的擴張來看，也有三點是值得深思的：

(一)實際上，「志願部門」與「公部門」之間福利品質的優劣比較，至今尚未取得定論。因此，我們也應該將對「志願部門」的思考擴大到其發展的限制與內在可能的缺失上，而不是一味地凸顯「志願主義」的狂熱。

面對環境的大變革，左翼的「福利國家」政府過去所堅持的意識型態與信念，都必須重新調適。這其中包括強調社會公民權(這是相對於經濟公民權)，以及立基於勞動階級的利益組合(Class Base)。換言之，左翼政府必須跳脫出傳統勞動工人的階級形式，而以另外不同的階級流動(Class mobilization)與政治流動(Political mobilization)作為新的對應策略(a transformative socialist strategy)。因

81)

81)

此，一方面它必須要擴大原有的階級基礎組合；另外一方面則是在經濟政策上要放棄過去「凱因斯主義」間接式的干預政策，而改採取直接性的干預，以確保充分的資本投資。換言之，對左翼「福利國家」政府來說，「經濟職能」的掌控，是影響其是否達成新的階級聯盟以及可否轉型成功的重要關鍵因素。

不過，即令是以「社會化」作為解決的對策，但是，這些「社會主義」政府還是又要面臨著三〇年代同樣的「兩難」(dilemma)：如何調合變遷所帶來的短期性的成本問題。針對此一問題，Esping-Andersen提出了解決的對策：採取「受薪者基金」的形式(the form of wage-earners' funds)。

有關「受薪者基金」與「社會主義」政府的兩難(Wage-earners' Funds and the Social Democratic Dilemma)

「受薪者基金」(wage-earners' funds)最初的構想是來自瑞典「商業聯盟會議」(LO)，它主要是用來解決某些特例的情況。這是由於原初的薪資政策(wage policy)是企圖要建立一套標準化的給薪制度。因此，為了某些過高或者過低的給薪現象，而特別

制定「受薪者基金」。有關「受薪者基金」的內容相當的繁瑣，但是，其基本的原則是：

「將部分營業的利潤從企業主轉移到勞工集體的身上。亦即，有部分的盈利是被提撥出來的。不過，這一筆錢還是存放在公司裡，並成為勞工福利的基金。」(Mercher, 1978: p47)

顯然，對Esping-Andersen來說，上述Minder的提議，至少可以作為左翼政府政策對應的一種手段，以便於形成勞工集體的抗爭權，藉而影響若干經濟事務的決策。換言之，它可以達到「投資職能」社會化的目的，終極地說，也可以化解「福利資本主義」的發展限制，而一舉邁向「社會主義」的建制設計。(Stephens:1979: p190)

不過，Esping-Andersen的論述，還是有幾項內在性的困境：

一、他可能過於低估經濟產出的「國際化」與「全球性」所帶來對資本力量的影響。換言之，這種擴張後的經濟力量可能遠大於勞工集體的力量。或者說，經濟力量已經呈現國際化變動的趨向，但是勞工運動以及所謂社會公民權益的抗爭，則仍然還是停留在在一國之內的發展模態。連帶地，Esping-

Andersen對於私人資本(家)的抗拒，也是過於保守、樂觀。

二、Esping-Andersen固然指出「福利國家」階級結構的變化——改變以往以勞動工人為主的階級基石與階級利益。但是，Esping-Andersen若干的預測也不盡然是可信的。像是：

(一)假設新興的白領階級適用於「受薪者基金」。顯然，對於階級的區隔，Esping-Andersen還是停留在「有產—無產」傳統式的二分法，而忽略新興「公部門—私部門」階級區隔的客觀事實。

(二)Esping-Andersen的分析中，並沒有將工會與資方雙方實際的政治性磋商過程(political bargaining)考量進來，而只是將「受薪者基金」的問題想像是純粹「技術性」的問題(technical/technical strategy)。同時，對於這種資金提撥的方式，所可能造成對資本(家)的傷害，Esping-Andersen的預估也是過於樂觀。因而，自然也顯現出一種經濟成長的樂觀主義。

(三)「誰能真正代表整個社會的利益？」顯然這也是Esping-Andersen要思考的

問題。雖然勞動階級出現所謂「普羅階級化」(proletarianization)的情形，但是，卻還有許多人被排除在受薪勞動階級以外。因而，或許，新的「社會主義」的解放政策應該是要超越受薪階級，同時，也要超越「成長」、「安全」與「福利國家」的界面。(Offe, 1985: 6)

(四)另外，這項「受薪者基金」制度與整個經濟成長之間的互動關係，也有待進一步的廓清。除了避免對經濟成長抱持過度的樂觀以外，「受薪者基金」本身的發展也有其自我的侷限性。或者說，當我們過於強調「受薪者基金」時，同時，也凸顯出對其它議題的模糊與忽略——像是環保、婦女政策等。(Lash and Urry, 1987)

(五)最後，近來客觀的歷史事實，更是对 Esping-Andersen 觀點最大的挑戰。這其中包括有：對「綠黨」(the Greens)的擁護、嚴重的失業現象、薪資穩定的瓦解以及「延期償付」(moratorium)等問題。(Lash and Urry, 1987)

總之，Esping-Andersen 若干的預設，

像是認為左翼政府對經濟成長、充分就業以及薪資階級利益同一性等等信念，更是其理論後續發展的限制所在——這也使得他對於八〇年代經濟危機以及新興社會運動的預言，遭到莫大的挑戰。或者更直接的說，客觀的社會發展事實，使得試圖在代議民主體制內，朝向「社會主義」變遷的努力，遭受到最無情的打擊！

代結論

一般性的指稱都論述說：現行「福利國家」的建制設計，會因為下列幾項的客觀事實，而面臨到轉化易軌(transformation)的危機：

一、「福利國家」的建制與「市場經濟」的運作，長期以來存在的不相容。

二、國際政治、經濟環境的改變，導致對以往勞、資之間承諾的破壞。

三、階級結構以及消費型態的改變，使得以往中產、勞動階級對於爭取公共財貨的聯盟關係，出現破裂。

四、階級結構以及消費型態的改變，也使得以往階級凝聚的整合行動，產生變化。

五、強調成長取向的「福利國家」與追求個人、社會真正福祉的「福利國家」，彼

此之間也互不相容。

本文正是試著對以上的各項宣稱作進一步的思考，一方面我們試圖指陳出來上述的宣稱可能是出自於對「福利國家」的本質與歷史的誤解；另一方面則是強調上面的宣稱對於「社會主義」福利國家政府的意義性——「福利國家」本身自我的調適以及未來發展的契機。

(本文作者為中正大學社會福利研究所博士班研究生)

附註

註一：

公民權內涵的演變：

	民權	政治權	社會權
發軔時期	十八世紀	十九世紀	二十世紀
界範標準	人身自由	政治自由	社會福利
量度項目	言論、思想的自由以及接受公平司法審判的權利。	選舉與被選舉權的權利。	自由受教、年金、健康照護
	→ 單線、累積性的 →		

資料來源：Marshall (1963) : pp70-4。

參考文獻

- Atkinson, A. B. and Altmann, R. M., 1989, State Pensions, Taxation and Retirement Income, 1981-2031. In Atkinson, A. B. (ed.), *Poverty and Social Security*, London : Harvester Wheatsheaf.
- Campbell, T. C., 1983, *The Left and Rights : A Conceptual Analysis of the Idea of Socialist Rights*, London : Routledge and Kegan Paul.
- Charity Trends, 1990, *Charity Trends*, 13th edn, Tonbridge, Kent : Charities Aid Foundation.
- Clegg, S., 1989, *Review of Lash and Urry, The End of Organized Capitalism*, *Contemporary Sociology*, 18 (1) 48-9.
- Daniels, N. (ed.) 1975, *Reading Rawls*, New York: Basic Books.
- De Swaan, A., 1988, In *Care of the State : Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era*, Cambridge : Polity.
- DHSS (Department of Health and Social Security, UK), 1985, *The Reform of Social Security*, Cmnd. 9517, vol. 1, London : HMSO.
- Dicey, A. V. 1962, *Law and Opinion in England in the Nineteenth Century*, London : Macmillan.
- Dunleavy, P., 1980, *The Political Implications of Sectoral Cleavages and the Growth of State Employment*, *Political Studies*, 28, 364-84 and 527-49.
- Dunleavy, P. and Husbands, C., 1985, *British Democracy at the Crossroads : Voting and Party Competition in the 1980s*, London : Allen and Unwin.
- Esping-Andersen, G., 1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge : Polity.
- Giddens, A., 1981a, *The Class Structure of the Advanced Societies*, London : Hutchinson; 1981b, *Class Division, Class Conflict and Citizenship Rights*, In A. Giddens (ed.), *Profiles and Critiques in Social Theory*, London : Macmillan; 1985, *The Nation-State and Violence*, Cambridge : Polity.
- Gilder, G., 1982, *Wealth and Poverty*, London : Buchan and Enright
- Hadley, R. and Hatch, S., 1981, *Social Welfare and the Failure of the State : Centralised Social Services and Participatory Alternatives*, London : Allen and Unwin.
- Heath, A. and Evans, G., 1988, *Working-class Conservatives and Middle-class Socialists*, In R. Jewell, S. Witherspoon and L. Brook (eds), *British Social Attitudes*, 5th edn, pp.53-69. Aldershot : Gower.
- Held, D., 1989 *Citizenship and*

- Autonomy, In D. Held (ed1) ,
Political Theory and The Modern
State, Cambridge : Polity.
- Jessop, B., 1988 Conservative Regimes
and the Transition to Post-Fordism,
Colchester : University of Essex
Papers.
- Johnson, Normann, 1987, The Welfare
State in Transition: The Theory and
Practice of Welfare, Pluralism,
Brighton: Wheatsheaf.
- Jordan. B. 1987, Rethinking Welfare,
Oxford : Blackwell.
- Keane, J., 1988a, Democracy and Civil
Society, London : Verso.
- King, D. S., 1987, The New Right,
Politics, Markets and Citizenship,
London : Macmillan.
- Knight, K., 1990, State of Activity,
New Socialist, Oct/Nov, 1990, 7-9.
- Lash, S. and Bagguley, P., 1988,
Labour Relations in Disorganized
Capitalism, Environment and
Planning D:Society and Space, 6 (3)
321-38.
- Lash, S. and Urry J., 1987, The End of
Organized Capitalism, Cambridge :
Polity.
- Mann, M. 1987, Ruling Class Strategies
and Citizenship, Sociology, 21, 33
9-54.
- Marshall, T. M., 1963, Sociology at the
Crossroads, London : Heinemann.
- Meidner, R., 1978, Employee Investment
Funds, London : Allen and Unwin.
- Marshall, T. H., 1975, Social Policy
in the Twentieth Century, London :
Hutchinson Education.
- Murray, C., 1984, Losing Ground :
American Social Policy 1950-1980,
New York : Basic Books.
- OECD, 1987, The Future of Migration,
Paris : PECD; 1988, The Future of
Social Protection, Paris : OECD.
- Offe, C., 1985/6, New Social
Movements : Challenging the
Boundaries of Institutional
Politics, Social Research, Winter,
(A version is reprinted as
'Challenging the Boundaries of
Institutional Politics : Social
Movements since 1960s' in C. S.
Maier (ed.) 1987 : Changing
Boundaries of Political : Essays on
the Evolving Balance Between the
State and Society, Public and
Private in Europe, pp : 63-105,
Cambridge : Cambridge University
Press); 1987, Democracy Against the
Welfare State ? Political Theory,
15 (4) 501-37.
- Pierson, C., 1986, Marxist Theory and
Democratic Politics, Cambridge :
Polity; 1990, The 'Exceptional'
United States : First New Nation or
Last Welfare State ? Social Policy
and Administration, 24 (3) 186-98.
- Poulantzas, N., 1978, State, Power,
Socialism, London : Verso.

- Raisson, T., 1990, *Tories and the Welfare State*. London : Macmillan.
- Rawls, J., 1973, *A Theory of Justice*, Oxford : Oxford University Press.
- Roche, M., 1987, *Citizenship, Social Theory and Social Change*. *Theory and Society*, 16, 363-99.
- Rosanvallon, P.
- 1988 *The Decline of Social Visibility*, In Keane, J. (ed.), *Civil Society Policy*, 10, 477-501.
- Social Europe, 1990, *Social Europe*, 1.
- Stephens, J., 1979, *The Transition from Capitalism to Socialism*. London : Macmillan.
- Taylor-Gooby, P., 1988, *The Future of the British Welfare State : Public Attitudes, Citizenship and Social Policy under the Conservative Governments of the 1980s*, *European Sociological Review*, 4 (1) 1-19.
- Taylor-Gooby, P. and Papadakis, E., 1987, *Consumer Attitudes and Participation in State Welfare, Political Studies*, 35 (3) 467-81.
- Thane, P., 1987, *The Coming Burden of an Ageing Population ? Journal of Social Policy*, 7 (4) 373-87.
- Therborn, G. 1987, *Welfare State and Capitalist Markets*. *Acta Sociologica*, 30 (3/4) 237-54; 1989, *States, Populations and Productivity : Towards a Political Theory of Welfare States*, In P. Lassman (ed.), *Politics and Social Theory*, London : Routledge.
- Turner, B. S., 1986, *Citizenship and Capitalism : The Debate over Reformism*, London : Allen and Unwin ; 1990 *Outline of a Theory of Citizenship*, *Sociology*, 24 (2) 189-217.
- Urry, J. 1981 *The Anatomy of Capitalist Societies*, London : Macmillan.
- Vincent, A. and Plant, R., 1984 *Philosophy, Politics and Citizenship : The Life and Thought of the British Idealists*, Oxford : Blackwell.
- Wane, A. (ed.) 1989 *Charities and Government*, Manchester : Manchester University Press.
- Weale, A., 1983 *Political Theory and Social Policy*, London : Macmillan.
- Weber, M. 1968 *Economy and Society*, 3 vols, New York : Bedminster.