

社會福利動搖經濟成長？

——以英國為例（上）

■ 劉淑瓊 譯 ■

公共支出，尤其是社會福利支出，被認為以各種或多或少相互關聯的方式動搖經濟成長。一九七九年英國政府的白皮書宣稱：「公共支出是致使英國經濟陷入困境的主因」，不僅專家學者持有這種觀點，連一般大眾中的特定人羣也作如是觀，儘管他們未必能够解釋這個過程發生的原因與方式。歸納而言，社會政策最常為人所詬病的，有以下四端：

第一，社會服務的支出幾乎耗盡了勞力與資本，而這些勞力與資本原本可以被用在創造財富的製造業之上——這也就是所謂的「反工業化理論」(de-industrialization thesis)。

第二，使罷工工人受益的社會安全給付，不但鼓勵更多、更長期的罷工行動，同時也促使工會強索超額的工資而致斷傷經濟——這就是「罷工的政府補助理論」(state subsidy theory of strikes)。

第三，巨額社會福利支出已經導致高稅率，而高稅率又進而影響工作動機與交易意願，並引發通貨膨脹。

第四，社會安全給付是如此的慷慨，以致於許多人不工作反而比工作來得寬裕，因此，工作動機也就相對地受到影響。

儘管我們了解到以上這四個觀點彼此之間是相互關聯的，我們也知道有人主張社會政策在經濟成長上的破壞效果，但本文仍要逐一檢證前述四種主張，看看社會政策是否確如反對者所言製造貧窮陷阱 (poverty trap)、削弱工作

動機、助長享樂心態、打擊儲蓄意願及追求利潤的興趣。

反工業化理論

「反工業化」一詞具有多重意義，在此是指公共支出將資本等資源從經濟的製造部門中抽退出來而言。Bacon 和 Ellis 於一九七〇年代在一本頗具影響力的著作中用以下的證據來進行其分析：

「從一九六一年以來，英國的經濟成長率一直是西方主要經濟大國中最低的一個，而投資的比例也是最低的兩國之一，此外，在世界貿易中的分量，當其他國家節節上升之際，英國却每下愈況，而且英國的通貨膨脹率也一直是西方世界中最快的一個。此一演變過程儘管肇端甚早，但近年來有愈演愈烈之勢」。

在一九六五年到一九七五年這十年間，英國工業產品增加，不及前十年（一九五五到一九六五年）所達水準的一半，換言之，是一七%和三五%的對比。然而，在兩個同樣的十年間，以生產力而言却正好相反。所謂生產力，也就是在製造業中，每人每小時的產出，在一九六五—一九七五的十年間，每年增加四%，反觀一九五五—一九六五年這十年間，則每年僅增加三%。換句話說，總計在一九六五—七五年間，工業生產量應該增加四〇%，而非僅一七%。既然在這兩段期間中，整個的勞動力規模是一樣的，那麼結論似乎不可避免的：

「拖垮英國的並非生產量的成長率，而是冗員人數的不斷成長取代了就業的增加」。

換言之，為政府所支持和推動的公司，會越來越具生產力，並且使得許多工人因而被遣散，結果是被僱用於製造業的工人人數，在一九六五年至七五年之間下降了一四%，這些被淘汰的冗員轉而為經濟中的非工業部門——亦即服務業、公共服務等所吸收，儘管此一現象在所有的工業先進社會均甚為普遍，但卻沒有一個國家與英國是完全一樣的。根據 Bacon 和 Ellis 的說法，在一九六一年至七四年之間，英國非工業和工業的就業比例，在非工業方面改變了

三三·九%，在同時期的法國則僅達一八·六%，其他工業國家變動的百分比則更低。進一步的分析顯示在一九六一至七四年間，受僱於地方政府的增加了五三·七%，受僱於中央政府的則增加了九·四%，而受僱於私人服務的，如零售商、銀行業、休閒業等增加了一三·二%。

爲什麼在這麼短的期間中，有如此多的工人被吸收到公共服務界呢？Bacon 和 Ellis 列舉以下三項理由：第一，不論工黨或保守黨的政府均固守凱因斯的經濟學理論，都急於立即解決失業問題；第二，社會大眾要求改善社會服務；第三，在公共服務部門中，可以廉價而快速地提供額外的工作機會，而不像工業界增加人力就是投入額外的資本。

此種情形在該時期內，因公服務受僱者在其薪資上產生實質的提高而益顯嚴重，其結果是：原先只是小規模的廉價勞力，搖身一變而爲大規模且待遇優渥的勞動力人口。於是乎一個日漸萎縮的工業部門必須供養一個日益膨脹的非工業部門。然其他國家也面臨此種窘境，所不同的是，在英國每位工人每小時的生產量較其他國家低，且英國工人轉到非工業部門就業的情形也較顯著。

在 Bacon 和 Ellis 的理論背後存在一項假設：在英國惟有工業生產可以維持並改善生活水準，私人部門的服務性行業則只有少許貢獻，至於公共服務業則完全沒有。很顯然他們將經濟活動分爲產生和不產生市場性的成品兩種，工業界所生產的幾乎全是市場性的，亦即它被出售給某人，私人部門的服務也被售賣，所以也算是市場性的。所謂非市場性的服務，包括所有在消費時不必付費的公共服務——如衛生、國防、公民服務、多數的學校以及警察等等（但如電力、煤炭等被出售的公共服務則是屬於市場性的）。Bacon 和 Ellis 指出工業和服務的市場性產出合在一起，必須支應整個國家全部私人消費、投資與輸出需要，他們兩位透過上述說明來強調市場性部門的重要性。

由於發生如前所述工人由市場性部門移轉到非市場性部門，以及日益萎縮的市場性部門中的生產力並無實質性的增加，以致企業家與工人所能享用的淨產出也就隨之減少，其下場若不是市場性部門中的工人接受較低的工資，就是雇主只好接受較差的利潤，或者是二者兼而有之。工會的權力既然確保了工人

的工資不受波及，很顯然雇主的利潤就因而被犧牲了。基於國際市場競爭的理由，雇主不能將此一額外的成本加到國內或國外消費者的身上，致使英國貨比外國貨來得昂貴，而英國大眾也不接受藉由較高的稅率來償付非市場性部門的較高成本的作法，因爲稅賦一提高，工資和各種給付亦隨之水漲船高，換句話說，球又回到企業經營者的半場來，公共服務的成本必須不成比例地由私人資本來承擔，這將導致交易可獲利性的下跌。

一個較低的邊際利潤 (profit margin)，使得企業經營者無法充分投資以擴充工廠規模，或使之更現代化；同時，它也意味著，既然在邊際利潤較高的國家可以謀取更豐厚的利益，那麼企業界在英國投資的意願也就相對地削弱。其結果是，政府在非市場性部門的擴充已達飽和，而企業家投資意願又下降，失業率只得節節上升，而政府爲支應龐大的失業給付又得加重稅賦，如此一來工業界能獲致的利潤就更顯微薄，投資意願也就益見低落。爲破除此種螺旋式的惡性循環，最好的方法就是在一個持久的基礎上逐步削減公共支出，而此舉也惟有在裁撤公共部門中大量的冗員以及降低給付與服務的層次之下方能達成。Bacon 和 Ellis 反對新凱因斯學派所主張的仰賴所得政策來解決，他們認爲這個政策根本無效，他們也以同樣的理由反對左翼所主張的解決方法——工業國營化與輸入設限。

針對上述 Bacon 和 Ellis 的主張，有兩類的批評：一是理論上的批評，一是實證性的批評。Thirlwall 從凱因斯學派的觀點出發，反對「非市場性部門的成長是造成市場性部門衰退的原因」之基本爭論。他認爲兩者的變動——非市場性部門的擴充和市場性部門的萎縮——都是一個更爲基本的病態和結構的現象之徵候，也就是由於英國對進口貨品的高所得需求彈性，加上世界各國對英國出口貨品之低所得需求彈性，而使得市場產出部門無法像生產力那樣快速的成長。

Thirlwall 同意如果公共服務擴張，那麼工業部門中的某些事務必須縮減——利潤或投資——但這並不表示前者爲因後者爲果，相反地，它們都是英國貨品在國際市場上缺乏競爭力的連帶效果。Thirlwall 歸結反工業化的原因如下：(1)英國對外貿易部門的積弱；(2)相對於其他國家而言緩慢的出口成長；以及(3)

英國在進口方面的慣有習性。

Sleeman 同樣地從凱因斯學派觀點，採取一致的批判立場。首先，他指出 Bacon 和 Eltis 低估了在公共支出上人口結構特質改變的效果——如社區中老人人口的增加，一般民衆對更高教育水平的需求等。他認為 Bacon 和 Eltis 的理論並未說明：爲什麼英國的投資率和創新率自始就是如此的低？爲什麼英國的企業經營者一向是從提高生產量，裁減勞動力當中獲致利益，而不是使用更精密的技術，開發更新穎的產品，以改進內、外銷的品質呢？英國在戰後的經濟成長率比其他工業國家低，尤其是英國貨品缺乏多樣性與創新性，致使競爭力降低，的確是一個根深蒂固的問題。或許在一九六〇年代末期七〇年代初期之際，政府採取將勞動力及其他資源轉入公共部門的政策，是有助長之勢，但政府此舉絕對不是造成這種惡果的始作俑者。

Gough 則從馬克斯主義出發，發現反工業化理論在以下兩方面的解釋不夠充分：第一，社會服務擴充的原因不僅僅如 Bacon 和 Eltis 所言是每一繼任的政府想要而且急於以既低廉又快速的方法來降低失業率；相反地，社會服務的擴充是以下兩個主要因素的結果：(1)資本主義經濟的條件是以政府結構和政府政策爲其前提；(2)在資本主義社會中各階級間力量的制衡。換句話說，工人階級的壓力和私人資本的需求，個別地或結合起來，形成公共支出與社會服務支出成長的理由。第二，並非所有的社會服務均是無收益的。他贊同 O'Connor 的見解將政府的服務區分爲「社會消費」(Social consumption)和「社會支出」(Social expenses)兩種，並歸結道：

不斷增加的社會支出的效果視以下四種狀況而定：(1)社會支出的型態——屬轉移性、購買的或是政府提供的服務；(2)社會支出的本質——生產的部門，若屬轉移性支付，那麼其再分配的方向爲何(例如：從高所得向低所得；或從白領階級向勞工階級等)；(3)負擔經費的方式；以及(4)稅後最終的影響範圍。

由此可見，政府支出對私人利潤的影響遠比 Bacon 和 Eltis 所敘述的來得複雜，而且它對私人資本和私人利潤而言未必都是負面的效果。簡而言之，英國資本主義的經濟並非由於社會福利的擴張，而是英國與國際資本反其道而行。但，資本主義是政府不論在經濟上，或是在政治上對資本家體系所作的支

持之努力是爲人所公認的，它不斷創造並擴展公共與社會服務，最後却發現根本缺乏必要的資源來支應日益高築的公共部門成本。換言之，問題的根源仍在於產生這些衝突趨勢的生產的資本家形式。

以實證性的資料作基礎，對 Bacon 和 Eltis 的論點加以駁斥的是雙方面的，連勞動力的供給也在考量之列。第一，所有可蒐集到的證據顯示社會服務的擴充並非全數仰賴工業部門的遣散，而是它引進了新的勞動力來源——尤其是婦女。Kein 的研究發現：地方政府中專職的男性受僱者人數在一九六四年至一九七四年的關鍵期間中只增加了一三%，但是在同一時期裏，地方政府的兼職受僱人數却足足增加了八六%。同樣地，Tatchell 也提供了充分的證據說明，雖然在工業部門中被遣散的幾乎全是男性，但公共服務部門所吸收的却都是女性。表一清晰地顯示出此一現象，而表二則顯示出當專職受僱者人數全面性的下降時，兼職就業的情形却顯著地上升，尤其是女性。

第二個反駁是，儘管在最近的五年間，公共支出和公共就業一直在減少之中，但它在市場性部門中並未造成任何就業的高潮。相反地，某一部門失業率的上升往往連帶地使其他部門的失業率也隨之上升。因此可以爭論的就不只是社會服務事實上並未從製造業部門拉走勞動力，同時也是如果社會服務未被擴張，那麼從製造業部門所遣散的勞動力將投閒置散，成爲長期的儲備勞動力。

【表一】英國就業情形的改變，一九六六—一九七七(千人)

就 業 別	男 性	女 性	總 計
生產工業	一、四三八	一五三六	一、九七五
其他工業	一三八五	十二一三	一七一
私人部門	十三六七	十一、〇六五	十一、四三二
公共部門	一、四五六	十七四二	一七一四
總 計			

〔表二〕英國就業情形的改變，一九七一一一九七六（千人）

就業別	專職		兼職		總數
	男性	女性	男性	女性	
生產工業	一五八五	一二九六	十一	十三四	一八三六
其他工業	十一四二	十一八六	十一〇五	十八二〇	十一、一五三
總數	一四四三	一、一〇	十一一六	十八五四	十四一七

來源：R. A. Thatcher, "Labour Supply and Employment Trends", in F. Blackaby(ed.), *De-industrialisation*, Heinemann, 1979, p. 31.

接下來我們回顧 Bacon 和 Ellis 視為英國經濟健全的關鍵時期——一九六五到七五年的十年間，我們可以看到由於失業率的增加，顯然該時期並無勞動力短缺的現象。

由前所述，我們可以了解到由於公共部門與製造業部門的勞動力來源不同，而且在該期間內也沒有勞動力短缺的情形，所以顯然公共服務部門的擴張，並不直接對製造業部門受僱的人數減少負責任。儘管如此，它仍有間接的責任，因為它使得私人利潤減少，因此也造成製造業中投資資本的短缺。企業獲利能力是一個既重要且棘手問題，我們必須要區分下列兩件事：(1)稅前利潤與稅後利潤；(2)利潤分享 (profit share) 和利潤回收 (profit return)：前者是指利潤收入為一個企業收入總額的一部分；後者是指利潤係投資於企業中的資本之比例。

雖然仍有爭議，但一般的看法是：英國工業的獲利能力從一九五〇年代初期以來一直在下降。在一項評述馬克斯、凱因斯及貨幣理論等諸學派的文章中，Burgess 和 Webb 作成以下的結論：第一，從一九五〇年代中葉以來稅前利潤共享 (pre-tax profit shares)，一直處於顯著而持續的衰退狀態。但是，出現在一九六〇年代下半葉的衰退速率之加速度却因投資獎勵的支付而減緩。第二，稅後數據顯示到一九六〇年代中葉以前，利潤分享都相當地穩定，但

到六〇年代後期就開始衰退。如果資本的回收率被用來作為獲利能力的判斷標準，那麼相似的結論亦可適用。從表三我們可以看到英國工業獲利能力的衰退程度確實較其他國家來得明顯。

綜上所述，我們可獲致一項結論：當我們同時考量就業與支出兩個因素時發現，英國工業獲利能力的每下愈況，實肇端於一九五〇年代，而當時公共部門的規模仍相當的小，換句話說，利潤的減縮是先於而非後於公共部門的擴張。這與 Bacon 和 Ellis 所指陳的因果關係顯然有所出入。

Glyn 與 Sutcliffe 在一九七二年出版的一本頗具影響力之馬克斯學派著作裏，對獲利能力衰退的原因作了透澈而中肯的剖析。他們寫道：我們歸結利潤分享減少的基本理由一方面是金錢工資增加額之間邊際利潤的緊縮，另一方面則是越來越激烈的國際競爭。一九五〇年代完全就業的盛況，賦予工會向雇主要求加薪的權力，而增加的工資又高於所增加的生產量，加以雇主受制於國際競爭之壓力，無法將這些多出來的成本轉嫁到消費者身上，於是乎造成獲利能力的衰退。這兩個傾向可能如 Bacon 和 Ellis 所指陳，長久以來因一九六〇年代公共支出之增加而益形惡化，但是，既然在時間上前述兩種趨勢是早於公共支出之增加而發生，那麼後者就不會是前者的原因。

獲利能力的下降可能導致英國企業界不願意在該國的工業上投下資本，但它並不會造成任何投資資本的短缺。是故，財政部在威爾森委員會 (Wilson Committee) 的證言如此陳述：「沒有證據顯示在工業資金供給上有任何真正的限制。」相同地，倫敦貸款銀行 (London Clearing Bank) 也在該委員會中指出：「很肯定地沒有任何跡象顯示銀行財力的可運用性曾經是一個阻礙投資的因素」。威爾森委員會根據它所掌握的資料作了以下的結論：

「在工商業界裏只有少數人認為金融機構（財經單位）的運作方式剝奪了公司應該擁有的資金。事實上，低的生產量、低的獲利能力、低的需求量以及由政府政策所引發的問題才被認為是隱藏在工業績效背後更重要的原因」。簡言之，對英國製造業的投資來說，並沒有任何資金短缺或任何制度上的障礙。值得我們重視的是：許多用以投資的資金並非來自工業生產所獲致的利潤，而是來自大量且與日俱增的年金公債以及其他依賴個人儲蓄的金融機構（

〔表三〕各國製造業獲利能力的比較，一九五五—一九七八年

年 平 均 數	英 國		加 拿 大		美 國		西 德	
	利潤分享 * [*]	淨回收率 * [*]	利潤分享	淨回收率	利潤分享	淨回收率	利潤分享	淨回收率
一九五五—九	二八	一七	三〇	二二	二一	二九	—	—
一九六〇—二	二六	一五	一九	二〇	二七	二九	三二	二九
一九六三—七	二四	一四	一八	二三	二六	二六	二九	二一
一九六八—七一	二一	一一	一六	一九	二六	二二	二八	二二
一九七二—五	一六	七	一七	一七	二二	二二	二一	一六
一九七六—八	一三	五	二三	一三	一九	二四	二一	—

* defined as net operating surplus as percentage net value added

* defined as net operating surplus as percentage net capital stock of fixed assets (excluding land)

來源：W. E. Martin, *The Economics of the Profit Crisis*, HMSO, 1981, pp. 26—27.

這一部分在近年來有上升的趨勢。在 Bacon 和 Ellis 所觀察的期間中，英國的資金流向下面兩個方向：一是國外，其利潤回收既豐且易達成；二是金融機構，同樣地，它的獲利能力較工業來得高。

歸結而言，Bacon 和 Ellis 認為公共部門擠掉了製造業部門的說法並未被證實。誠如 Harris 所指出，公共部門的擴張，只是填補了私人部門所留下來的空間，尤有甚者，並沒有證據說明如果公共部門的產生少一點，那麼私人部門的產生將會高一些。社會服務的擴張或多或少會拉走某些原應為製造部門所僱用的勞力，這是有可能的，但在一九六〇年代到一九七〇年代間並無此種勞動力不足的情形；至於社會服務消耗掉某些原可投資到工業生產上的資金，也不無可能的，但同樣地，我們也從具體的實證性資料中看出，在該時期內並無資金短缺的現象；最後，有關社會服務部門的擴張可能對企業界的獲利能力略有影響一節，獲利能力衰退的根源端視個人所採觀點立場之不同而互異。

罷工的政府補助理論

本節所關注的不在於各學派對罷工起因之討論，而是在於驗證以下的說法：政府對罷工的補助不僅助長了罷工的傾向，同時也延長了罷工行動的期間。

Gennard 列舉以下六個命題作為其理論之主幹：第一，政府對罷工行動的經濟補助系統降低了工人因罷工而致無收入的成本，同時它也因此降低了工人排斥罷工的動機。第二，因為明文規定工人參與罷工可享領補充性的給付，所以也就間接地鼓勵短期的罷工孳衍成長期性的罷工。第三，既然補充給付可以無限制地支付，所以長期的罷工也就被延長成更長期的罷工。第四，一直到一九八一年還是如此：因為參與罷工行動的工人都可依法享領補充給付，所以工會可以不必再支付任何款項，其結果是對工會而言沒有任何經濟性的動機促使

他們產生居中協調的影響力，並因此獲致和解。第五，由於罷工工人在財政年度即將結束的期間，亦即，在三月他們所可領取的所得稅收減免（income tax rebate）之數額是一年當中最高的，以致在那段期間罷工工人的意外事故率也隨之達到最高峯。第六，雇主拒絕工會要求的意願被削弱，所以雇主更傾向於工會最低可接受的工資增加，而不是雇主自己所能接受的最大範圍。

在檢視此一理論的各個不同命題之前，有必要在此簡介英國政府現行的兩種財政救助之措施：所得稅收減免和補充給付。所得稅收減免的金額視個人過去的所得及付款在一年中的何時而定，它隨收入之增加而增加，同時也因月數之累積而提高，這項救助與罷工者個人及其家庭所獲得的任何其他收入無關。至於補充給付是一項經過財力調查後每週發放一次的津貼，它並非非常態性地付給罷工者本人，而是付給他的家庭，亦即，補充給付的發放單位是家庭而非個人。許多的觀察發現：接受補充給付的單身罷工者人數非常少——在一九七〇年到一九七五年的五年期間，人數從一百到四百不等，每年平均約二百四十人。一般而言，單身罷工者只有在極例外的情況下，才受到補充給付承辦人的關照得以享領該項福利。至於對已婚的罷工者之補充給付則視該家庭所可能擁有的其他收入而定。因此，如果太太仍處於受僱狀態中，那麼她的收入也要被納入考慮，而且該家庭按理應被摒除於給付名單之外。同樣地，由政府付給的所得稅收減免以及工會的罷工付款之金額，也都一併計算在內，而其結果往往難逃被除名的命運。通常是每週的收入超過四英鎊以上的任何其他收入均全數納入是否給予給付之考慮範圍內。最後，在罷工期間任何由雇主付給罷工工人的薪資，不論豐薄也都在考量之列。其結果是，在一項罷工行動剛開始的前兩週中，大多數的罷工工人均不符合享領補充給付的資格，資格不符的期間之長短，視其雇主付錢給他們的方式而定。

長久以來，驗證「罷工的政府補助理論」之嘗試有以下兩個方向：第一種研究是試圖顯示一整年中，給付水準與罷工活動之間是否有某種關係存在？若是，其關係為何。第二是探討罷工工人對於給付和罷工活動的看法。我們首先

討論前者，從長期的觀點來看，在罷工行動的數量和政府對罷工工人的經濟救助之水準中間，似乎並沒有什麼關連。經財力調查後提供給罷工者家庭之給付，從十九世紀末期以來即為濟貧法系統中的一部分，但一直到一九四八年的國家救助法案（National Assistance Act）公布實施之後，付款的條件以及給付的水準方才有所改善。但是我們從不同的研究中發現，罷工行動的數量，在一九五〇年之前遠較一九五〇年之後來得高。

表四涵蓋了二次大戰以後至一九七八年的資料，並提供了在這段期間內罷工活動與補充給付款額的詳盡數據。從表中我們可以看到享領補充給付的罷工工人人數只佔全體罷工總人數當中一個極微不足道的比例——一九六二年的〇·一二%是最低值，即或最高的一九七二年也不過一四·四六%（該年曾發生礦工罷工事件）。再就表中第四欄的數據——享領補充給付的罷工者人數佔為期兩週或更久的罷工工人總人數之比例來分析，我們發現其數值仍相當小——在一九六五年僅四·四%，最高的一九七一年是三六·八%。（該年曾發生郵務人員的罷工，在那一年中所有付給罷工者補充給付的數額中，有七〇%是付給那些罷工的郵務人員，部分原因是他們對補充給付的作業方式較為了解之故。）

從表四我們可在「罷工的政府補助理論」上，獲致以下兩點結論：第一，在任何一年的數據中，不論是真正接受補充給付的罷工工人人數佔符合於領取給付資格的罷工者之比例也好，或者是佔罷工工人總數的比例也好，其間均無一致性的趨勢存在。第二，在表內所涵蓋的期間中，補充給付的水準和符合於領取給付資格（亦即，參與罷工行動超過兩個禮拜以上）的比例之間亦無一致性的模式。在一九五七年，提供給一個太太兩個子女的家庭之補充給付大約佔去一位男性手工工人淨平均收入的四七%，在一九六四年約五三%，到一九七五年約佔六五%。儘管在給付水準上有這種日漸升高之勢，但是有一點却也是千真萬確的——前述的百分比在一九七〇年代達到最高峯，而該時期正好也是罷工工人最多的時候。

〔表四〕補充給付與罷工行動

年 度	第 一 欄 合於享領補充給付資格的罷工者總數	第 二 欄 「合於」罷工者 罷工者總數 $\times 100\%$	第 三 欄 享領補充給付的罷工者人數	第 四 欄 第三欄 第一欄 $\times 100\%$	第 五 欄 第三欄 罷工者總數 $\times 100\%$
一九九九年 七六五四	二一四三〇 二六八一 〇〇〇〇 〇〇〇〇 〇〇〇〇	一五九一二 六一〇六	四二三八一 〇七七二 〇〇〇〇 〇〇〇〇	一九七三一 八九五七	三〇二二 〇七八六 九二三四
一九九九年 五五五五	二一四三〇 二六八一 〇〇〇〇 〇〇〇〇 〇〇〇〇	一五九一二 六一〇六	四二三八一 〇七七二 〇〇〇〇 〇〇〇〇	一九七三一 八九五七	三〇二二 〇七八六 九二三四
一九九九年 六六五五	三〇四九 四九九六 〇〇〇〇 〇〇〇〇 〇〇〇〇	七三三八 四三一四	九八八一 五〇〇七 〇〇〇〇 〇〇〇〇	七七五二 一三三二	一〇一二 二九二二 四七二四
一九九九年 六六六六	一三四三四 〇二四〇 〇〇〇〇 〇〇〇〇 〇〇〇〇	一五四五〇 〇八八九	五四三五 七六〇七 〇〇〇〇 〇〇〇〇	一四八二 四〇七八	〇〇〇〇 六五五一 六三〇二
一九九九年 六六六六	四一〇七七 七四八二 〇〇〇〇 〇〇〇〇 〇〇〇〇	二五四〇三 二六六五	六二九九八 三二八〇 〇〇〇〇 〇〇〇〇	一六八五一 一四三〇	四〇二一 〇八六四 六五八八
一九九九年 九八七六	二七三五 九六四五 六八五六 〇〇〇〇 〇〇〇〇	一四二二三 九四九一 五五四〇	三四二〇 六九六二 〇七九四 〇〇〇〇 〇〇〇〇	一三三一 二二六八 一五八四	二四〇五 三四八七 六六二〇
一九九九年 七六五四	三三一二六 七六一〇八 八六三五六 八三四三四 〇〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇〇	三三一二四 七一六六二 七七九〇四	四五一二五 五四〇六七 二四一二一 〇〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇〇	一一四八二 九八九九	四四一三九 四六五三七 九九〇三五

*所謂合格是指直接或間接參與勞資爭議超過十二個工作天以上的工人數
來源：1954-74：J. Gennard, *Financing Strikes*, Macmillan, 1977, Table 2.1, p. 26. ; 1974-9 : various issues of *Department of Employment Gazette and Supplementary Benefits Commission, Annual Report 1979*, Cmnd 8033, HMSO, 1980, Table 10.1, p. 95.

稅收減免的金額在賦稅年度的最末一季是最高的，而且很明顯地在第一季是最低值所在。Duncan 和 McCarthy 驗證一九五六一七〇年期間的資料發現：如我們所預期的，罷工行動在財政年度的最後一季達到最高潮，但是它也出我們預料之外的，在第一季亦出現相當高的頻率。誠如衆所週知，許多工會之所以選擇多季罷工是因為他們可以藉此舉施予雇主較其他時期更多壓力，而比較不是因為它們的成員可在該時期得到較高額的稅收減免。

或許最引人人勝且令人困惑的並不在於：為什麼只有合於資格的罷工家庭中的少數才可以享領補充給付，而是在於為什麼其中的多數不是如此。太太從工作中得到的收入固是一因，而故意忽視或不情願提供又是另一因。在一項探討一九七〇年到七二年間持續兩週以上的罷工之研究中，Gennard 和 Lasko 發現參與罷工行動的工人人數、罷工持續的時間以及罷工是否為正式的都會影響到補充給付的支付。較容易得到補充給付的罷工行動泰半是為數甚衆、持續甚久且是正式的，其中又以罷工的正式地位為最重要的標準。「在各種狀況中，無論時間長短或行動規模，正式罷工所享領的給付是非正式罷工行動的兩倍。」工會在背後的支援之所以重要，不單因為它提供各種資訊或文書服務以協助罷工工人申請補充給付，或許也因為它喚起承辦官員更富同情心的處理。

檢證「罷工的政府補助理論」的第二種方法是訪問罷工工人。如果補充給付真如該理論所言，是助長罷工活動的誘因的話，那麼工人就有必要在投身罷工行動之前，對於該付款措施的手續以及將該項收入視為維持生計的一個資源等，一一列入事前的計畫。在另一項研究中，Gennard 和 Lasko 訪問了在一九七一年與一九七三年間兩次長期且大規模的罷工行動之參與工人各五十名，同時也在這一百名的個別訪問之外，研究者又寄了五百份以上的問卷。結果發現在兩次的罷工行動中，普遍存在著許多困惑：大多數人對於什麼時候可以領取補充給付以及他們可以要求多少金額的給付都沒有概念。事實上，在其中的

一次罷工行動中，工會還付給罷工工人過多的補貼，而使得大多數的罷工工人失去享領補充給付的資格。尤有甚者，大多數的罷工者在罷工期間並不是仰賴補充給付以維持生計——相反地，他們設法用個人的儲金以及配偶的工資所得來過活，此外，大多數的罷工工人也沒有預想到罷工的時間會持續那麼久，這並非他們所喜歡的。研究者也舉證罷工者其他不同來源的收入，配偶的工作收入和儲蓄是兩個最主要的來源，對兩次罷工來說，稅收減免也是一項重要收入來源，至於補充給付在其中的一次罷工來說，却因前述原因（工會付罷工津貼而致工人失去享領資格）而顯得微不足道。在這種情形下，所有的罷工工人必須某種程度轉而借貸、使用信用卡以及其他維持生計的方法。

在 Cole 對英格蘭中部少數建築業罷工工人的研究中也有一類似的描述。在罷工期間他們平均每週收入的主要來源是個人的儲蓄，約佔總收入的四五%，妻子的收入佔一七%，補充給付佔一六%，稅收減免則佔一〇%。

歸結而言，不管從統計的相關或是從個人訪談的研究中，所得到的資料均無法證明罷工的政府補助理論為真，但也並未完全推翻它的說法。從所有的研究中唯一能獲致的暫時性結論是：政府對罷工行動的財政救助對罷工的起因及時間的延長來說，可能都只發生少量的作用，相較於引發並持續罷工行動的經濟與政治因素所交織成的複雜網絡來說，它只能算是一個微不足道的因素。然而，社會政策未必都是以研究結果為依歸的。政府補助助長罷工的說法，甚囂塵上。在先進工業化的社會中，而且也是保守黨政府在工業關係上的傳說。這並不表示余契爾政府不打算藉由降低付給罷工工人的金額之手段，促使工會負擔起支付較高額罷工津貼之責任。（取材自 Georg, Vic & Widing, Paul (1984), *The Impact of Social Policy*, London: RKP, chpt. 5）（譯者為臺大社會學研究所畢業，現任職於行政院研究發展考核委員會）