

## 譯者簡介

### 古允文

學歷：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學系副教授

著作：譯有《社會學與社會福利》（桂冠，1989）、《福利國家的政治經濟學》（巨流，1995）；編譯有《社會福利發展》（與詹火生等，桂冠，1988）、《基變社會工作》（與林萬億等，五南，1992）；編著有《新世紀的社會福利政策》（與詹火生等，厚生基金會，1998）；著有 *Welfare Capitalism in Taiwan: State, Economy and Social Policy*（Macmillan，1997）；以及數十篇中、英論文與評論。

# 目 錄

中文版序 001

譯 序 005

原 序 009

導 論 013

---

## 第一篇 三種福利國家體制

---

### 第一章 三種福利國家的政治經濟學 021

古典政治經濟學的遺緒 022

福利國家的政治經濟學 026

社會階級作爲一個政治動因 031

什麼是福利國家？ 034

福利國家的再界定 038

福利國家作爲一個階層化的體系 041

福利國家體制 045

福利國家體制的成因 049

結 論 052

### 第二章 社會政策的去商品化 057

前商品化與保守主義的遺緒 061

自由主義對商品化困境的回應 066

去商品化作爲社會主義的政治信念 070



- 真實世界中的福利國家與去商品化 074
- 附錄 去商品化指標的評分程序 082
- 第三章 福利國家作為一種階層化的體系 085**
- 保守主義社會政策的階層化 090
- 自由主義社會政策的階層化 094
- 社會主義社會政策的階層化 099
- 福利國家階層化的比較面向 105
- 附錄 階層化指數的評分程序 112
- 第四章 年金體制形構中的國家與市場 115**
- 導論 116
- 國家與市場關係脈絡中的福利國家體制 117
- 先進資本主義民主國家社會措施的公私混合 118
- 國家與市場所提供之年金 120
- 年金結構的歷史根源 127
- 公私混合的歷史發展 132
- 戰後時代的重建 141
- 結論 146
- 附錄 第四章的解釋與資料來源 148
- 第五章 權力結構的分配體制 149**
- 資本主義的社會民主化 153
- 權力影響的測量 157
- 福利國家體制的測量 160
- 方法論設計 162
- 福利國家是一種集合體 163
- 年金體制 170
- 福利國家的結構 178

# 目錄

福利國家體制的解釋 187

結 論 192

---

## 第二篇 福利國家的就業結構

---

### 第六章 福利國家與勞動市場體制 199

三個漸進式革命 204

退出勞動市場與勞力供給 207

有酬的暫時離開工作 211

福利國家作爲一個雇主 216

體制類聚的具體化 218

### 第七章 充份就業的制度調適 223

充份就業的制度問題 224

戰後時代的制度模式與政策體制 226

戰後時代制度安排的具體化 228

充份就業的國際趨同發展 233

充份就業的無法持續相容 237

以就業機會補償工資限制的再度出現 244

結 論 254

### 第八章 三個後工業的就業軌道 259

導 論 260

服務業就業機會成長的理論 261

服務業就業成長的三個軌道 268

後工業結構 276

三個後工業經濟體的社會階層化 279

---

## 結 論

---

### 第九章 後工業結構中的福利國家體制 297

後工業就業中的福利國家 299

後工業社會的階層化與衝突 304

參考文獻 309

名詞索引 323

### 表 次

- 表 2-1 1980 年老年年金、疾病給付、與失業保險去商品化程度 078
- 表 2-2 1980 年福利國家去商品化總分的排列順序 079
- 表 3-1 1980 年十八個福利國家之組合主義、極端國家主義、資產調查、市場影響、普遍主義、與給付平等程度 107
- 表 3-2 十八個國家階層化屬性雙變量相關矩陣 108
- 表 3-3 依據保守主義、自由主義與社會主義體制屬性而來的福利國家類型 111
- 表 4-1 1950 年以後私人職業年金數額佔國內生產毛額百分比之估計值 121

# 目錄

v

- 表 4-2 1980 年公共與私人部門年金方案與個人終身保險養老年金支出佔國內生產毛額的百分比 122
- 表 4-3 1980 年公私年金混合情形 123
- 表 4-4 戶長超過 65 歲以上之家戶所得來源 126
- 表 4-5 1939 年特定國家 65 歲以上人口領取社會安全年金的百分比，及其淨年金（稅後）佔勞工平均工資的百分比 142
- 表 5-1 1933 年、1950 年、與 1977 年之社會工資橫斷面分析（OLS） 165
- 表 5-2 1980 年總私人與公共年金支出（佔國內生產毛額百分比）之橫斷面分析（OLS） 168
- 表 5-3 1980 年年金之市場偏向的橫斷面分析（OLS） 171
- 表 5-4 1980 年極端國家主義特權之橫斷面分析（OLS） 174
- 表 5-5 1980 年年金組合主義社會階層化之橫斷面分析（OLS） 176
- 表 5-6 1980 年年金混合型態之社會安全偏向的橫斷面分析（OLS） 177
- 表 5-7 1977 年福利國家資產調查式貧民救濟偏向的橫斷面分析（OLS） 179
- 表 5-8 1980 年福利國家去商品化的橫斷面分析（OLS） 181
- 表 5-9 1959 年至 1983 年充份就業表現的橫斷面分析（OLS） 184
- 表 5-10 公共就業成長（1970 — 1980 年間之年平均）的橫斷面分析（OLS） 186
- 表 5-11 1980 年保守主義福利國家體制階層化的橫斷面分析（OLS） 188
- 表 5-12 1980 年自由主義福利國家體制階層化的橫斷面分析（OLS） 190
- 表 5-13 1980 年社會主義福利國家體制的橫斷面分析（OLS） 192
- 表 6-1 年紀較大男性退出勞動市場的趨勢：55 歲至 64 歲男性勞動參與率 209
- 表 6-2 1980 年有酬的暫時離開工作：每年曠職時數佔總工作時數的百分比 213
- 表 6-3 福利國家在就業結構中的角色：1985 年健康、教育、與福利服務就業佔全部就業與公共部門就業的比例 217

- 表 7-1 1950 年至 1983 年瑞典、美國、與德國明顯工資壓力的發生率 234
- 表 7-2 「延期社會工資」的成長：1962 年至 1982 年社會轉移支出年平均成長率對工資與薪資年平均成長率的比值 239
- 表 7-3 1965 年至 1980 年瑞典、德國、與美國勞工家戶的平均賦稅負擔 243
- 表 8-1 傳統與後工業產業的就業成長 270
- 表 8-2 職業團體成長趨勢 272
- 表 8-3 政府對就業成長的影響 274
- 表 8-4 1980 年代中期的就業結構：不同產業的勞動力百分比 276
- 表 8-5 特定職業類別的相對規模大小 278
- 表 8-6 1980 年代特定產業中管理、專業與技術性勞工的顯著程度 279
- 表 8-7 後工業職業的品質混合型態 281
- 表 8-8 1960 年至 1985 年婦女在傳統與後工業職業中比例高或低的情形 283
- 表 8-9 美國黑人與西班牙裔移民在特定職業中比例高或低的程度 285
- 表 8-10 婦女勞工在典型「男性化」與「女性化」工作的分配情形 287
- 表 8-11 德國與瑞典男性與女性在好/壞職業的比率 288
- 表 8-12 美國男性、女性、黑人、與西班牙裔移民在好/壞職業的比例 288

## 中文版序

對任何一個作者而言，如果他的作品能夠被翻譯成中文，都是絕大的榮譽。而對我而言則還有一個額外的收獲，即這也提供我進一步省思的特別機會。這本書檢證了西歐、北美、乃至北極圈諸國的福利國家類型，但並未著重在東亞福利國家的形成。而究竟是否有可能將這些國家納入到本質上是以「西方」、歐洲中心的分析架構呢？

如同本書所顯示的，在西方國家有三種主要的福利模式，各自有國家建構與階級發展的歷史根源；而最後形成了三個明顯不同的政治經濟體——盎格魯撒克遜國家的自由主義、斯堪地納維亞國家的社會民主、以及大部份歐陸國家的組合主義式——保守主義式的家長制度。

福利國家上的變異能夠歸因於這些不同的政治經濟結構。自由主義式的政治經濟偏向於立基在市場原則上的福利，藉由資產調查式的救助措施來針對「貧民」提供協助；而社會民主模式則是追求普遍而完整的福利國家涵蓋範圍；最後是組合主義式——保守主義式的體制，建立在社會保險的基礎上、助長地位的區隔、並試圖維持家庭成為主要的福利供給者。這三個福利體制依據其福利混合型態中，國家、市場與家庭相對比重的不同而有所差異。

在過去這十年來，對東亞福利國家構造的研究興趣有明顯昇高的趨勢，而諸多學者也提出東亞正逐漸浮現一個新而獨特的福利模式、或可稱為儒家模式（Rose and Shiratori, 1986； Jones, 1993；以及 Goodman and Peng, 1996 的討論）。支持這個看法

的有兩個主要主張。其一是立基於企業之上的職業福利方案佔有重要的角色——如美國一般。另一則是儒家家庭孝道與福利責任的倫理，賦予家庭在福利混合型態中扮演相當核心的角色——如同南歐一般。我們能以兩種方式來詮釋這種融合的情形。首先，東亞福利國家是保守主義家長制度與自由主義的混血體；其次則是東亞正在建構出一個獨特的「第四種模式」。不論是那種情形，如果市場與家庭依然佔有主導性地位的話，那麼國家的角色將顯然是殘補的；福利似乎需要仰賴其他制度才能獲得適當的確保。

簡言之，東亞福利體制結合了「自由主義」與「保守主義」的特徵。至於這是否最後會形成了獨特的「第四個福利資本主義世界」，則尚無法有所答案，因為我們並無法預測未來。但我們卻能夠從現今的趨勢加以推論。趨勢之一是國家福利措施有著難以忽視的成長；一部份是因為社會安全方案已逐漸成熟；一部份則是因為過去屬於私人方面的制度安排，如今逐漸被置於公共組織之下——諸如台灣的健康保險。基於一個重要理由，未來公共角色極可能會不斷成長：隨著經濟的持續成長與充份就業的確立，私人市場經濟的福利功能會有合理的改善，很少有人會完全沒有任何保障。但如同我們在日本所見到的一般，終身充份就業的保證已不再如往昔般必然成立。而且日本以外銷為主的公司最終還會面對新的「老虎經濟體」的強烈競爭，因此迫使它們必須降低勞動成本或解雇一部份的勞工。所以，如同美國一般，立基於公司上的福利方案較可能會衰退，而不是成長。

另一個趨勢則是家庭不可避免地會喪失其擔負起傳統福利責任的能力。人口逐漸老化、而且非常老的人的比例正快速成長，這意味著照顧上的負荷是多數家庭所無法擔任的。而且，再考慮到婦女教育水準明顯昇高的趨勢，若仍假設未來她們會接受全職



家庭主婦的角色，似乎有點不切實際。如同歐洲一般，家庭中的婦女在工作生涯與撫育子女之間，會逐漸有嚴重的互相抵消效應。而從南歐國家的經驗來判斷，她們會較可能傾向於工作生涯而不是撫育子女。

在這樣的環境下，東亞的「老虎經濟體」會面對一個嚴重的困境：透過擴大福利國家來重建社會凝聚、或是如同美國與英國一般容許社會分化的加深。就我個人的看法而言，東亞社會長久以來在文化、種族、與語言上的同質性會傾向於更具普遍性的政策，而不是助長極化的產生。因此我們會期待「社會民主式」福利國家設計的趨同發展。此外，儒家對家庭責任的強烈重視——非常類似南歐的天主教輔助性原則——在長期上會因生育率的降低而受到侵蝕，除非我們能夠運用積極的政策來支持家庭。因而在未來，「體系存續」的壓力會刺激出一個福利國家，來提供更多的照顧服務、以及支持婦女作為勞工與母親的雙重角色。

如果我的預測正確的話，東亞可能會有相當大的可能性在最後喪失了其目前的特殊性。剩下來的問題就只是權力與利益之爭了，亦即其趨同發展是如同美國般朝向去管制化與市場、或如斯堪地納維亞般提供更多的國家福利措施、或是如南歐般繼續堅持著家長制度。採用自由主義模式意味著接受嚴重的不平等；持續維持「儒家」家長制度意味著生育率的降低與社會的老化；而採用社會民主式的版本則意味著沉重的稅負。不論我們朝向那一種模式，社會安全問題都會涉及成本與必須負擔成本的人；而基本問題即是：究竟誰是那個負擔成本的人？

*Gosta Esping-Andersen*



### 參考文獻

- Goodman, R. and Peng, I. 1996. 'The East Asian Welfare States : Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation-building.' pp.192-224 in G. Esping-Andersen, ed. *Welfare States in Transition*. London : Sage.
- Jones, C. 1993. 'The Pacific Challenge : Confucian Welfare States.' pp.198-217 in C. Jones, ed., *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London. Routledge.
- Rose, R. and Shiratori, R. 1986. *The Welfare State: East and West*. Oxford : Oxford University Press.

## 譯序

當寫上翻譯的最後一個句號，不禁長長地呵了一口氣，人生頓時變彩色了！這本書從取得中文版權到最後出版，足足歷經了三年半以上，而翻譯者也數度易手，最後回到了我手中，也因此成了我心中長久以來的壓力來源，最擔心別人問我什麼時候完成。現在總算可以有個交待了！

初次讀到 Gosta Esping-Andersen 的觀點是 1990 年這本書剛出版時，同年我在《東吳政治社會學報》的一篇短文中即略加引述。當時心中即有點感覺到這將是比較社會政策方面的一本重要著作，但未料到我於 1991 年負笈英國之後，才發現這本書不但重要、而且已蔚成西方社會政策學界的一個討論風潮。如果印象沒錯的話，它至少已再版了六次以上，至今雖已近十年的歷史了，但其影響力不但未稍減，甚至還在持續擴張之中，尤其是針對其他地區福利體制的相關研究。

不過我在英國期間並未有機會與 Gosta Esping-Andersen 見面，第一次的碰面反而是在台灣。在 1998 年四月間於國立暨南國際大學舉辦之「東亞社會福利制度前瞻：健康照顧、年金制度與就業保障」國際學術研討會中，我忝為籌劃者之一，乃透過各種管道邀請到英、美與東亞頗具代表性的學者，其中當然不可漏掉 Gosta Esping-Andersen。在聯絡的過程中，我的 e-mail 從義大利佛羅倫斯追到西班牙馬德里，最後才在法國巴黎找到他，這不但要感謝現代科技的進步使不同國家地區的學者能夠透過網路彼此溝通；更要感謝我博士論文的指導教授 Ian Gough，他就近在英國也透過其個人脈絡幫我追尋到 Gosta

Esping-Andersen 的行蹤。

在第一次接觸之後的溝通則順利多了，在幾次 e-mail 往返中，也激起 Gosta Esping-Andersen 對東亞福利體制的興趣。雖然在他新編的《轉型中的福利國家》（*Welfare States in Transition*, Sage, 1996）中，已納入東亞的分析，但他本人則尚未來過東亞。就在這樣的脈絡下，他決定來到台灣參加這個研討會。

會議期間我與 Gosta Esping-Andersen、還有其他學者有了更直接的討論，也讓我對他的想法有更清楚的認識，這對我的翻譯有相當程度的助益。不過最重要的是，諸多新的想法與未來合作的可能性，也在與會各國學者間激盪了出來，希望在未來幾年會有相當數量有關東亞福利體制研究的作品出現。

Gosta Esping-Andersen 臨上飛機前問我本書的中譯本何時可完成，我答應他在暑假左右。但汗顏的是我食言了，一直到十月底才就緒，復以其他審訂、編輯、印刷等工作，恐怕讀者拿到中譯本時已是 1999 年中了。縱有千百個理由來為自己辯解，但總歸是個人的疏失，不敢多所言語。

在譯文體例方面，我個人大膽作了一個調整，謹在此說明。台灣一般在遇見英文人名時，會以音譯的方式將之翻成中文，於是 Karl Marx 成爲「馬克思」、William Beveridge 成爲「貝佛里奇」；而且通常在第一次出現時會標明原文外，爾後則以中譯人名代表。但在今年美國總統 Bill Clinton 緋聞女主角 Monica Lewinsky 的中譯人名中，台灣大眾傳播媒體卻有「陸文斯基」、「柳思基」、「列文絲姬」……等諸多不同譯法，還有學者特地爲文說明各種譯名的優劣。其實，要是再加上中國大陸、香港、新加坡、乃至馬來西亞等地華文報紙的譯法，恐怕更是洋洋大觀，讓人搞不清楚誰是誰了。

這樣的困難也出現在本書中。例如書中所提到的 Marshall 就有兩位，一位是 T. H. Marshall（社會學者），另一位是 A. Marshall（經濟學者），一般中譯均是「馬歇爾」，又是一個混淆；再者，Gosta Esping-Andersen 本身是丹麥人，書中又引用不少北歐、德、奧等國學者的作品，若強以英文拼音中譯，則顯得不倫不類；最後，在我個人的教學經驗，也常發現許多同學知道「凱恩斯」（或「凱因斯」）是誰，但卻不認識 J. M. Keynes 的大有人在。

基於這些理由，本書的人名乃以原文呈現，唯若已有較一致之中文譯名者，則於原文之後再以括號標示出來，如 Karl Marx（馬克思）、Otto von Bismarck（俾斯麥）。希望這本中文版是以傳達學術理念為主，而不會過度拘泥在譯名的爭辯中，這點就留給語言學者來解決了。

在本書翻譯的過程中，要感謝的人相當多。首先要謝謝巨流圖書公司熊嶺先生，他的支持與包容，是催促我戮力完成中譯的動力，而我更要為它的遲到致上深深的歉意。我的助理、也是指導學生葉良琪的細心繕打與校訂更是功不可沒，她在今年同時考上社工師執照與社會行政高考，值得在此為她書上一筆並道賀一聲。巨流編輯的細心是一流的，不但使整本書看起來更加美觀，更在一校時找出許多筆誤之處，是幕後的大功臣。猶記得前一本譯書《福利國家的政治經濟學》完成時，我的長子古瑞元剛來到人間，而這本書完稿之時，次子古瑞安則已周歲了，一方面證明人老得快，另一方面他倆確實是我心中最大的慰藉，尤其是當深夜自研究室回到家中看著他們熟睡的臉龐時。而這一切都要感謝我的另一半張玉芳，沒有她我不會有如此可愛的家庭。

最後，雖然盡力了，但書中難免有謬誤之處，尚祈先進與讀

者們的指正，是所至盼。

古允文

1999年3月於暨大

## 原序

或許並未呈現出來，但這本書確實立足在積堆如山的資料、以及經年累月無盡的統計運算之上。它運用了三個大型的資料庫，是過去八年以來所辛苦建立起來的。在我對福利國家方案之制度特徵的分析中，其資料是取自Walter Korpi與我於1981年時在「瑞典社會研究院」(the Swedish Institute for Social Research)所展開的比較福利國家方案。Joakim Palme在收集、分類、與分析資料方面有非常大的貢獻。在此我也必須對「瑞典三百週年基金銀行」(the Bank of Sweden Tercentenary Fund)與「瑞典社會研究委員會」(the Swedish Delegation for Social Research)提供我研究經費而致上謝意。底下各章中的諸多表格乃立基在這些資料之上而建構起來的；我們通常以「SSIB資料檔」(Svensk Socialpolitik i International Belysning)來指稱。

ix

許多針對福利國家與勞動市場互動的分析是基於我們的WEEP資料庫(Welfare State Entry and Exit Project)；所以讀者會再度發現有一些表格引用的是「WEEP資料檔」。這是個自1985年開始展開的多國計畫(涵蓋十個國家25年來的資料)，由斯堪地納維亞的Jon Eivind Kolberg、以及柏林「科學中心」(the Science Center)的Lee Rainwater、Martin Rein、與我自己所領導。如果要將這些重要的資料來源全部列出來至少需要一整章的篇幅，但WEEP資料主要是取自各國的勞動力調查與普查資料。要是沒有Kaare Hagen、Tom Cusack、以及Frieder Nashold等人的協助的話，WEEP資料庫不可能會存在。我們也

要對「北歐文化協會」(the Nordic Council)與柏林「科學中心」資助研究經費致上許多謝忱。

- x 第三個資料庫是在Gianna Giannelli與Joyce Reese的協助下，於義大利佛羅倫斯的「歐洲大學研究院」(the European University Institute)所建立起來的，而且受到「歐洲大學研究院」的研究委員會的慷慨財務支持。它包含有歐洲國家與美國就業結構與變遷的時間序列和橫斷面資料。我們在此所主要仰賴的是各種普查的原始表格、以及直接由各國統計部門所提供給我們的未出版資料。當我們在表格中運用這些資料時，會直接說明其來源。不幸的是我們通常會忽略了那些在第一線幫我們建立資料的人們，我們極度仰賴他們所提供的服務，而且他們也常奉獻了相當程度的努力，給對他們而言似乎相當荒謬的要求。

在建立資料庫的過程中，過去這八年來我們已經接觸了十八個國家無數的政府部門與統計單位，就其本身而言即是個相當有價值的研究經驗能夠留給其他人。如果我獲有特權能夠對各國加以排序的話，美國毫無疑問地是第一名。我所知道的國家中沒有任何一個能接近美國勞動部、人口普查局、或社會安全總署所提供服務的數量、品質、助益、與慷慨。雖然離得稍遠，但瑞典、挪威、與英國則依序在排名之中。丹麥與義大利是有幫助的，但卻受限於效率實在不佳的統計體系。在我處理社會安全與勞動力統計資料的經驗中，最低的排名是德國（幾乎無法取得任何東西）與荷蘭（幾乎所有的資料都必須付費）。在瑞士，銀行與保險公司經常是資料的主要來源。

從其主旨來看，這本書的源起或許是從Martin Rein說服我相信社會政策是極刺激的研究領域開始。書中半數左右的構想是自我有幸與Martin Rein和Lee Rainwater的合作中所湧現出來

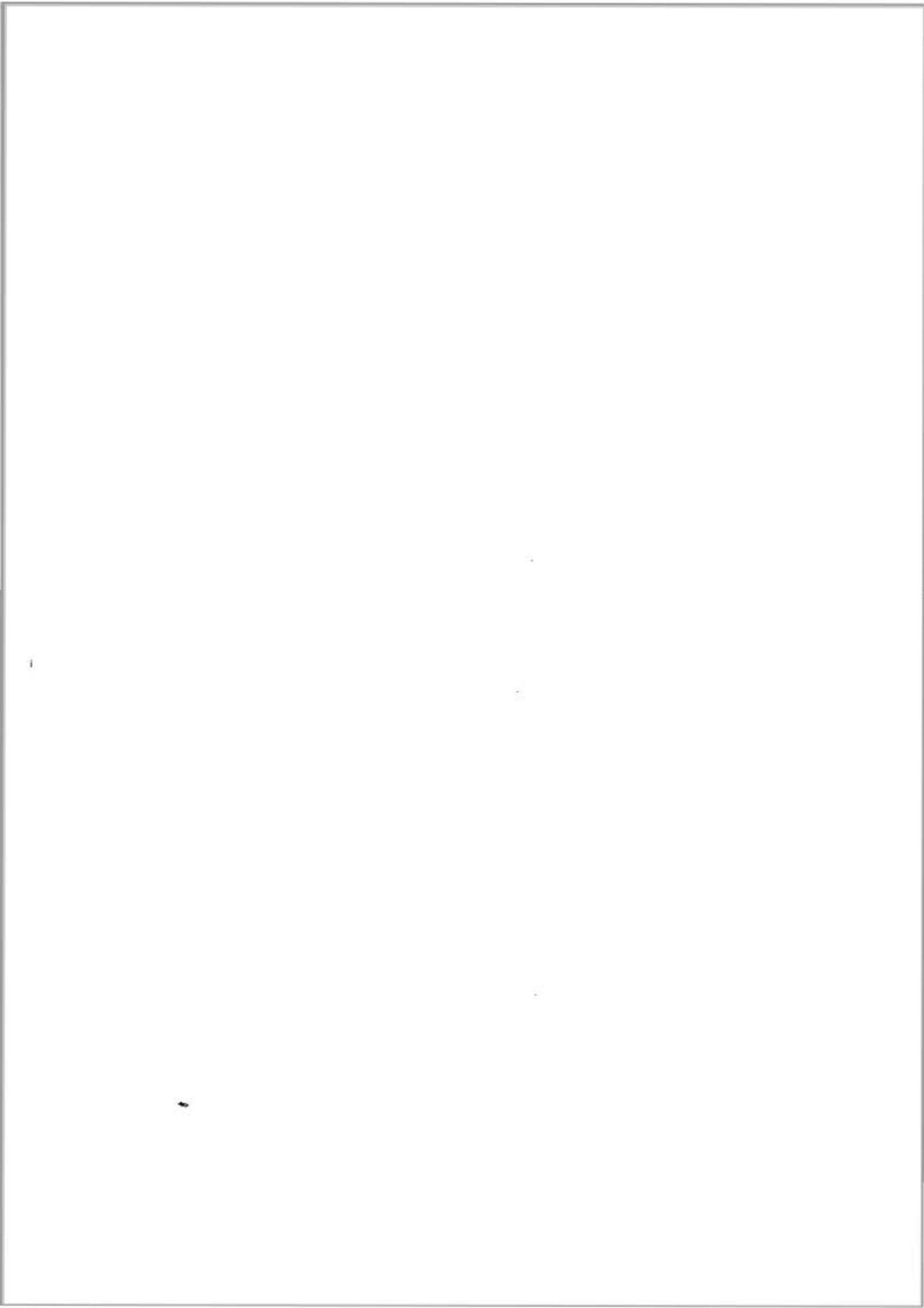


的；另一半則來自我與Walter Korpi、Jon Eivind Kolberg、和John Myles的作品。事實上，這五個人或可共同合作再寫一本比本書更佳版本。細心的讀者必然會注意到Martin Rein的影響，尤其是在第六章與第八章；John Myles的影響可見於第四章；而Jon Eivind Kolberg的影響則在第六章。

在整個過程中有諸多其他人提供我許多協助，若僅是一一列出他們的名字恐會降低其實質的重要性，因此我將在以後個別地親自致上我的謝意。

第一章是修改自首次發表在《加拿大社會學與人類學評論》(*Canadian Review of Sociology and Anthropology*)中的一篇文章(1989年春季)。類似地，第七章也是約略修改過的版本，第一次是出版在H. Keman、H. Paloheimo、與P. F. Whiteley所主編的《危機調適》(*Coping With The Crisis*) (London: Sage Publications, 1987)一書中。我十分感激這兩家出版社同意我將這兩篇文章納入在本書之中。





## 導論

多年以來，如今福利國家（the welfare state）已經是一個頗受關注的研究主題了，當我們想到在 1960 與 1970 年代間，多數福利國家均經歷了高度的成長步伐時，此一現象也就不值得大驚小怪了。這個過去曾經是「守夜人」（night-watchman）的國家（譯註：意指國家的角色功能極少到如守夜人一般）、法律與秩序的國家、軍國主義的國家、甚或是極權統治下的壓迫機構，而今卻是牢牢地被一系列的制度所掌握，用以生產與分配社會福祉。因此，研究福利國家也就意即去瞭解資本主義社會歷史中的一個特殊現象。

在先進資本主義民主體制的國家羣當中，彼此之間對福利的重視仍有清楚而明顯的差異存在。即使用於福利目的的支出或從事福利的人力佔有相當大的比例，他們所提供的福利種類在質的方面依然不同，尤其當相對於競爭性的活動時，諸如作戰、法律與秩序、或是促進利潤與貿易等，福利的優先程度更是不一。

國家的歷史特性對福利國家主義（welfare-statism）的形成，扮演著決定性的角色。在 Giddens（1985）最近的著作之中，他特別強調戰爭的影響，這個因素在論述福利國家源起的大量文獻中，幾乎完全地被忽略了。我們認為，雖然這個主張並無法直接加以證明，但是當我們在探討專制與威權統治的相對重要性時，它卻獲得了某些間接的支持。然而，我們的主要論點仍是著重在政治上的階級聯盟歷史，這是導致福利國家歧異的最主要

決定因素。

研究福利國家的取向有狹義的與廣義的兩種。那些採用狹義觀點的研究取向將福利國家視為傳統的社會改革的領域：所得轉移與社會服務，有些或許會涉及住宅問題。廣義的觀點則時常以政治經濟學的架構來看福利國家的問題，而其興趣著重在國家管理與組織經濟的重要角色上。因此，就廣義的觀點而言，就業、工資、以及全面的總體經濟引導等議題，都被認為是福利國家綜合體內在整體成分之一。在某種程度上來說，這個取向認為它的研究主體是「凱恩斯式福利國家」( the Keynesian welfare state )，或者，你也可稱之為「福利資本主義」( welfare capitalism )。

本書將採取廣義的取向；這即是為什麼我們會從古典與現代政治經濟學開始討論起的原因，以及為什麼我們會將本書的最後三章用於討論就業與一般的總體經濟引導等議題的原因。而這更是為什麼我們寧可採用諸如「福利資本主義」與「福利國家體制」( welfare-state regimes )之類用語的原因。

就此點而言，「福利國家體制」是組織本書的核心概念。這有幾點理由，第一，大家所習用的福利國家概念太過狹隘，只是意指傳統的社會改革政策。第二，我們將會呈現出，當代先進國家之所以會類聚在一起，並不只是因為它們傳統的社會福利政策如何地被建構起來，也是因為這些政策如何影響就業與一般的社會結構。談到「體制」，意味著一個事實，國家與經濟之間處在一個複雜的關係結構之中，其法律的與組織的特性有系統地彼此交織在一起。

此種廣義取向隱含一個相互抵銷的效應，由於我們的注意力是去瞭解「大輪廓」，因而無法顧及各種不同社會方案的詳細特

徵。正因如此，例如當我們研究年金（pension）時，我們所關注的並不是年金的本質，而是闡明透過何種方式，使不同的國家達成其獨特的公、私部門混合型態。另一個相關的相互抵銷效應，是如同我們的研究般的大規模比較分析，阻止我們仔細探討個別國家的可能性。我相信如果讀者熟悉納入在這個研究的十八個國家之中的任何一個的話，會覺得我對「他們的」國家的探討即使不是全然造假，或許也是膚淺的。不幸地，受限於作者自身智識上的限制以及出版商所定下的篇幅限制，為了從事鉅視的比較研究，這是必須支付的代價。

這本書的寫成是基於心中的兩個概念。首先是既存的福利國家理論模式並不適當，我們企圖立基在我們所認為的福利國家重要特質上，重新加以概念化與理論化。一個社會方案的存在和花在這方案上的金額，與它所獲致的結果比較起來，或許並不那麼重要，我們將花費許多篇幅在去商品化（de-commodification）、社會階層化（social stratification）、以及就業等議題的討論上，而這是區辨福利國家的重要判準。第二個信念是只有透過比較的實證研究，可以適切地顯露出結合或區分現代福利國家的基本特質。長久以來社會科學的夢想是去建構出社會運行的法則，不論此種建構是基於資本主義邏輯、或是工業主義、現代化、乃至國家建構（nation-building），它們通常幾乎都走向類似的與趨同的演化路途。這樣的法則顯然並不假設有特例的存在。

而比較取向則意即（而且也意欲）顯示福利國家並非只有一種型態。實際上，本研究在此區辨出三種高度歧異的體制形態，每一種均環繞其自有的組織、階層化、與社會整合的邏輯而結合在一起，它們源自於不同的歷史力量，而且它們也循著性質截然

不同的發展軌道。

在第一章中，我們的任務是重新將福利國家的辯論整合到政治經濟學的智慧傳統之中，這用來使我們對相關的主要理論問題有更鮮明的瞭解，在這個基礎上我們會有較佳的立場來詳細說明福利國家的明顯特徵。傳統上以支出為判準來對福利國家予以概念化，在此將不再被使用，某種程度上我們的終極目標是對福利國家研究加以「社會學化」(sociologize)。大多數的研究均假設了一個直線發展的世界：大致上是循著權力、工業化或支出的發展方向。在本書中我們將會瞭解到福利國家實際上乃類聚成三種不同的體制型態，我們分別稱之為保守的 (conservative)、自由的 (liberal)、以及社會民主的 (social democratic)，它們的菁英與後續發展幾乎無法以小家子氣式的分析方式來加以解釋。

在第二、三、四等章中，我們提供了一個新的概念架構，來納入我們所認為的福利國家的明顯特徵。社會權 (social rights) 的擴展始終已經被認為是社會政策的本質，由於受到 Karl Polanyi (博蘭尼) 著作的激發，我們也選擇了這個觀點，以其「去商品化」的能力來看社會權。因此社會權的主要判準必須是其使人們能夠獨立於純粹的市場力量之外，而營取生活水準的程度，就此而言，社會權減少了公民成為「商品」(commodities) 的地位。

社會階層化也是福利國家的一部份。社會政策被假定是用來處理階層化的問題，但它自身也產生階層化的問題。平等 (equality) 始終是福利國家所期待形成的結果，但平等的影像依舊模糊不清。在諸多分析中，均單純地認為社會給付會減少不平等是理所當然的；而另有些研究則將焦點擺在根除貧窮現象或



整體的所得分配上，事實上這都忽略了一個議題，即福利國家本來即是階層化體系。究竟福利國家是增強或減少既存的地位或階級分化？它能否創造出元論、個人主義、或是廣泛的社會凝聚？這些都是第三章的議題。

社會權與社會階層化二者都受到國家與市場在分配體系中的關係所形塑。對一個社會民主主義者而言，由於市場無法提供不可剝奪的權利，也由於市場是不公平的，因此仰賴市場作為達成福利的基本工具必然會有問題。而對一個強調自由放任的自由主義者而言，由於福利國家會損及自由與效率，因此仰賴福利國家乃是危險的。在第四章中，我們將檢證公私部門的交互作用如何影響不同福利國家體制中的年金混合型態的具體化，這點具有雙重意義。首先，如果沒有將福利國家中的諸多活動與私部門之間的關係結合在一起，我們將難以掌握其本質。其次，認為不論市場或國家均能自然地準備好去擴展福利，這種想法並不切實際。事實上，政治的力量時常創造出一種市場，使之成為整體福利國家體制內在整合的一部份。

本書的第一篇將發展出比較福利國家的諸多面向，同時也顯示先進資本主義民主國家如何類聚成三種不同的體制。第二篇則在檢證導致此種發展的原因。在這個分析過程中，我們顯然無法將自己侷限在為什麼有些福利國家在某些屬性上的分數會多於或少於其他福利國家，我們必須說明為什麼這個世上會包含三種性質差異懸殊的福利國家邏輯。在第五章中，我們將採取標準比較相關取向 (the standard comparative correlational approach) 來檢測政治力量在福利國家形成過程中的相對重要性，為了說服今天學術界普遍持有的共識，我們必須歸結出政治不僅只是重要、而且是決定性的因素。然而，對照其他多數的研究，在此並不必要

然指的是勞工階級政治動員的重要性，對某些體制來說，它們的角色並不顯著，因此我們必須代之以國家建構歷史過程的結果和／或保守主義與天主教教義的影響，來瞭解福利國家的演化。我們已試著將我們的解釋嵌於國家的政治歷史之中。

本書的第二篇則明確擴展了研究的範圍。我們此處的焦點並不在於什麼因素創造了福利國家，而是較著重在福利國家對我們的經濟所造成的影響，具體而言，我們檢證了福利國家與就業之間互動的三個面向。從第六章開始，我們鋪設了一個主張，說明為什麼勞動市場結構緊密地與福利國家體制結合在一起。我們所發現的這兩方之間的一致性令人印象深刻，而且跨國際間勞動市場的行為特徵是視福利國家如何被建構起來而定。

在第七章與第八章中，我們從三種體制型態中各選擇一個具代表性的國家，較仔細地檢證福利國家如何影響就業。第七章著重在國家維持充份就業的能力；第八章則著重在後工業時代就業結構的轉型。在前一章中，我們分析了隨著充份就業承諾的出現，福利國家如何成為管理困境與緊張的重要制度。而在後一章中，我們主張認為一個普遍的後工業時代就業通路已經出現的想法，事實上是不正確的，我們區辨出三種性質差異懸殊的軌道，每一個都各有其組織福利國家的動力。我們結論，每一種軌道都形成其自己的階層化結果，也因而導致十分不一樣的衝突情境。

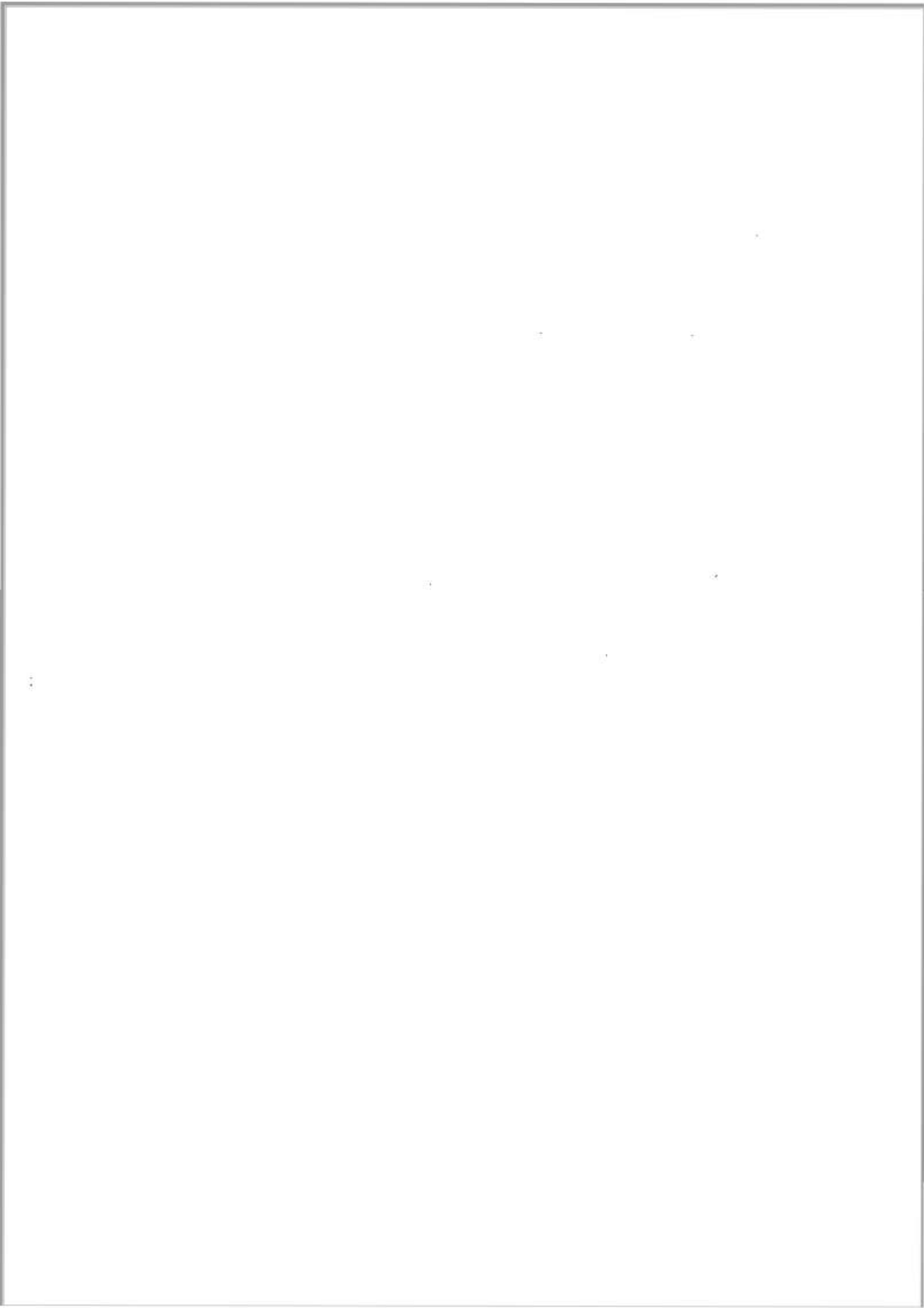
所以，本書將福利國家視為建構戰後三種不同資本主義模式的主要制度，也因此而選擇了本書的書名〈福利資本主義的三個世界〉。

## 第二篇

# 三種福利國家體制

- 第一章 三種福利國家的政治經濟學
- 第二章 社會政策的去商品化
- 第三章 福利國家作為一種階層化的體系
- 第四章 年金體制形構中的國家與市場
- 第五章 權力結構的分配體制





# 第一章

## 三種福利國家的 政治經濟學

古典政治經濟學的遺緒  
福利國家的政治經濟學  
社會階級作為一個政治動因  
什麼是福利國家？  
福利國家的再界定  
福利國家作為一個階層化的體系  
福利國家體制  
福利國家體制的成因  
結 論

## 古典政治經濟學的遺緒

大部份針對福利國家的辯論均已指向兩個問題，第一，隨著社會公民權利的擴張，階級的突顯是否會減少？易言之，福利國家能否根本地轉變資本主義社會？第二，什麼是在福利國家發展背後的決定力量？

這些問題並不是直到最近才出現的，事實上早在任何一個福利國家能夠說確切存在之前的一百年，這些問題即已被許多十九世紀的政治經濟學者所提出來了。這些古典政治經濟學者——不論是自由的、保守的、或是馬克思主義信條的——都著迷於討論資本主義與福利之間的關係，他們肯定地提供了諸多不同（而且通常是規範式的）答案，但他們的分析焦點卻不約而同地集中在市場（與財產）和國家（民主）之間的關係上。

當代的新自由主義（neo-liberalism）極度等同於古典的自由式政治經濟學。對 Adam Smith（亞當斯密）而言，市場是一個極佳的工具來消除階級、不平等與特權，除了必要的最低生活所需之外，國家干預只會窒息競爭交換的平等化過程，並且創造出壟斷、保護主義、以及無效率；國家會造成階級；而市場則有消除階級社會的潛能（Smith, 1961, II, 尤其是 pp. 232-6）。①

當遇上政策提倡時，自由主義的政治經濟學者們實質上很難有共識。Nassau Senior 與其後的曼徹斯特自由主義者均著重

---

\* 本章是先前發表在 the *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, Vol. 26 : 2 (1989) 的一篇論文，再加以修改而來，其題目為 The three political economies of the welfare state。

在 Smith (亞當斯密) 的自由放任原則，並且除了現金交易關係之外，拒絕任何其他形式的社會保護。而 J. S. Mill (密爾) 與所謂的「改革的自由主義者」(the reformed liberals)，則漸次支持少量的政治規制。但他們均同意，通往平等與繁榮的大道應是由最大的自由市場與最小的國家干涉來鋪設的。

他們所熱烈擁護的市場資本主義(market capitalism)而今或許不那麼公平正當，但我們絕不能忽略，這些自由主義者當時所談論的是一個支持絕對的特權、重商的保護主義、以及貪污橫行的國家，而他們所要攻擊的是一個壓制其自由與進取心這兩點理想的政府體系。因此，他們的理念實是一個革命性的理論，而從這個有利的觀點來看，我們即能瞭解為什麼 Adam Smith (亞當斯密) 有時讀起來像 Karl Marx (馬克思) 了。<sup>②</sup>

對許多自由主義者而言，民主就像「阿契里斯的腳踝」(譯註：阿契里斯是荷馬史詩的希臘英雄，全身除了腳踝外刀鎗不入)。只要資本主義仍舊是小規模產業主的世界，財產所有權本身即不須畏懼民主所可能帶來的影響。但隨著工業化的過程，無產的普羅大眾出現了，對他們而言，民主正是用來削減財產權的一個工具。自由主義者最怕的正是普遍的選舉權，因為它可能政治化了資源分配的鬥爭、扭曲了市場、並且助長了無效率的蔓延。許多自由主義者發現，民主會僭取或摧毀了市場。

保守的與馬克思主義的政治經濟學者兩者都瞭解此一矛盾，但他們卻都理所當然地提出相反的解決方式。保守主義對自由放任最徹底的批判來自於德國歷史學派(the German historical school)，尤其是來自於 Friedrich List、Adolph Wagner、以及 Gustav Schmoller 等人。他們拒絕相信市場粗糙的金錢交易關係是確保經濟效率唯一、或是最好的保證人，其理想則是父權

制與專制主義的持續存在，才是維護資本主義避免階級鬥爭最佳的，也是最可能的法律、政治與社會的保護殼。

其中一個著名的保守主義學派提倡「君主式福利國家」(monarchical welfare state)的概念，藉此保證社會福利、階級和諧、忠誠、以及生產力的實現。這個模式強調，一個有效率的生產體系不是來自於競爭，而是來自於紀律，而一個威權式的國家遠遠地高於無秩序的市場，以調和國家、社區與個人的利益。<sup>③</sup>

11 保守主義政治經濟學的出現乃是對法國大革命與巴黎公社的反動，它明顯展現出民族主義與反革命的立場，並且試圖要阻止民主的脈動。它害怕社會的平等化，而偏好社會應該保留層級與階級二者。地位、等級、與階級是自然而且是既定的；然而階級衝突則不是。如果我們允許民主的大眾參與，也容忍權威與地位界線的消融，其結果將是社會秩序的崩潰。

馬克思主義政治經濟學不僅是憎恨市場的集中化效應，同時也攻訐自由主義強調市場是平等的保證這個主張。因此，如同Dobb (1946)所指出的，資本累積否定了人們的財產所有權，其最終結果將會是永難磨滅的階級區分。而且，當這些致命衝突的尖銳化後，自由主義國家將會被迫放棄其自由和中立的理想，而來保護那些擁有財產的階級。對馬克思主義而言，這是階級支配的基礎。

不論是對馬克思主義或是當代對福利國家的所有爭論而言，核心的問題是是否、以及在何種條件下，資本主義所產生的階級區分與社會不平等能夠被議會式民主所消除。

由於害怕民主可能形成社會主義，自由主義者很難願意積極擴展民主的範圍。相反地，社會主義者則懷疑議會制度只不過是

個空殼子，或是如 Lenin（列寧）所說的，只不過是個「鬼扯的地方」（talking shop）（Jessop, 1982）。這樣的分析脈絡受到許多當代馬克思主義的附和，進而形成一個信念，社會改革只不過是一個穩定宣洩資本主義秩序的溝渠罷了，理論上，這些社會改革並不會對勞工階級解放的渴望有所回應。<sup>④</sup>

在社會主義者能夠衷心地接納對議會制度更中肯的分析之前，政治權利已有了許多重要的延伸。在理論上最詭辯的貢獻是來自於奧、德的馬克思主義者，諸如 Adler、Bauer、以及 Eduard Heimann 等人。根據 Heimann（1929）的說法，保守主義的改革行動是由於壓制勞工動員的需要所激發出來的，這或許真的是如此，但一旦這種情形出現了之後，它們的關係逐漸變得矛盾了：當工人們享有了各種社會權，由於社會工資（social wage）削弱了工人對市場與雇主的依賴程度，並因此轉變成潛在的權力來源，階級權力間的平衡也就根本地改變了。對 Heimann 而言，社會政策將一種異化的成分引進到資本主義政治經濟之中，它是一匹「特洛伊木馬」（譯註：意指包藏禍心），穿破了資本主義與社會主義之間的界線。此種智識分析觀點在最近的馬克思主義中享有相當的認同（Offe, 1985；Bowles and Gintis, 1986）。

如上所概述的，社會民主模式並不必然捨棄其正統理念，即根本的平等終究需要經濟的社會化以致之。但歷史經驗迅即展現出一個事實，在實然上社會化這個目標並無法透過議會制度（parliamentarism）來實現。<sup>⑤</sup>

社會民主接受議會改革主義（parliamentary reformism）作為其追求平等與社會主義的主要策略，是以兩個論點為前提。第一個是，勞工需要社會資源、健康、與教育以有效參與並作為



社會主義的公民。第二個論點是，社會政策不只是關乎解放，也是經濟效率的先決條件（Myrdal and Myrdal, 1936）。依循著馬克思的觀點，此一論點強調福利政策具有一種戰略性的價值，協助促使後續的生產力向前進入到資本主義之中。但社會民主式的策略也有可愛之處，即認為社會政策也會導致權力的動員，藉由撲滅貧窮、失業、與完全的工資依賴，福利國家增加了政治的能量，也降低了社會分化，因而減少了促進勞工政治團結的障礙。

因此，社會民主模式可說是當代福利國家辯論的主要假設之一的根源了：議會制度的階級動員是實現社會主義的平等、正義、自由、與凝聚等理想的一個工具。

### 福利國家的政治經濟學

政治經濟學的創始大師已為最近的學者們奠定了分析的基礎，他們歸結出階級、國家、市場、與民主等主要的變項，同時也有系統地陳述公民權與階級、效率與平等、資本主義與社會主義之間的基本命題。當代社會科學則以兩個科學性的重要形式，將自己與古典政治經濟學區分開來。首先，它界定自己是一個實證的科學，而且避免成為規範性的論述（Robbins, 1976）。其次，古典政治經濟學者對歷史的變異性（historical variability）少有興趣：他們將自己的努力置於尋求一個普遍法則的體系。雖然當代政治經濟學有時仍堅守其追求絕對真理的信念，但今日幾乎所有好的政治經濟學均採用比較歷史法，則是一個彰顯變異與可變性的方法。

即使存在著這些差異，最近的學者則將研究焦點放在十九世紀的政治經濟學者所界定的國家——經濟關係上，而且，由於福

利國家的巨幅成長，可以理解的是各個論點不同的政治經濟學理論，已以之作為檢證其理論的主要案例。

在底下，我們將評述在先進資本主義國家中，有關福利國家發展之比較研究的諸多貢獻。我們強調，主要由於當代政治經濟學的論述已被剝離其理論基礎，導致大多數學者受到誤導，因此，我們必須重返政治經濟學所固有的方法論與概念，以便恰當地研究福利國家，而這將構成本章最後一節的焦點。

13

有關福利國家的詮釋受到兩種取向所主導：其一強調結構與整個體系，另一則強調制度與行動者。

### 體系/結構論取向( *The Systems / Structuralist Approach* )

體系或結構論的理論試圖獲致整體性的發展邏輯，它是「意志」( wills )的體系，因而對一切發生的狀況都可以輕易地用社會與經濟再生產( reproduction )的功能必要性來解釋。由於其關注的焦點是在體系運作的法則，這個取向乃傾向於強調跨國間的相似性，而不是差異性；不論是工業化或資本主義化，都是決定文化變異或權力關係差異的主要因素。

這個取向其中的一支理論是由工業社會理論發端，強調工業化的結果使得社會政策不僅是必需的，也是可能的——說它是必需的，乃是因為工業化以前的社會再生產模式，如家庭、教堂、德行義務、以及互助性的凝聚力等，都已被隨著現代化而來的力量所摧毀，像是社會流動、都市化、工業主義、以及市場依賴等。問題的核心是在於市場並未能適當地取代這些被摧毀的社會再生產模式，因為它只是迎合那些有能力在市場上有所表現的人，所以，民族國家乃擔負起「福利的功能」。

得力於現代科層制度的興起，作為一個理性的、普遍的、與



有效率的組織形式，使得福利國家的實現也成為可能。它是管理集體財貨的一個工具，同時也當然是一個權力的核心，因而它會傾向於促進其自身的成長。這樣的推論已然含有所謂的「工業主義邏輯」（logic of industrialism）觀點，根據它的說法，（當現代工業化經濟摧毀了傳統社會制度時，福利國家將浮現出來）（Flora and Alber, 1981； Pryor, 1969）。但此種論點在解釋為什麼政府社會政策是在傳統社區被摧毀殆盡的五十年、甚至是一百年之後才出現時，卻有許多困難。基本的回答是取自 1883 年的華格納法則（Wagner's Law）（Wagner, 1962）與 Alfred Marshall 的觀點（1920）——亦即，為了容許稀有的資源從生產性用途（投資）轉換到福利，某種程度的經濟發展與隨之而來的盈餘是必需的（Wilensky and Lebeaux, 1958）。就此而言，「工業主義邏輯」觀點即步上了與老自由主義者（the old liberals）相同的腳步，社會再分配會危及效率，而只有在某種經濟發展程度之上，才能避免負面的總體抵消效果（Okun, 1975）。

令人印象深刻的是新興的結構論馬克思主義也依循著相似的論證方式。捨棄了馬派前輩傳統上強烈主張的行動中心理論（action-centered theory），（結構論馬克思主義的分析起點為，福利國家是資本主義生產模式不可避免的產物）資本累積導致了矛盾、進而迫使社會改革的出現（O'Connor, 1973）。在這支馬克思主義理論傳統中，如同與之相對的「工業主義邏輯」般，福利國家很難說是由政治的行動者所促進而來的，不論他們是工會、社會主義政黨、人道主義者、或是受到啓發的改革主義者。重點是就目前而言，國家乃被置於一個特殊的地位上，不論如何，它都必須為資本的共同需要而服務。因此，此一理論的前

提有兩個關鍵性的假設：首先，權力是結構的；而其次，國家對階級的領導擁有「相對的」（relatively）自主性（Poulantzas, 1973；Block, 1977；最近對此類文獻的批判性評論可參見Therborn, 1986a；Skocpol and Amenta, 1986）。

此種「資本主義邏輯」（logic of capitalism）觀點引發了幾個困難問題。如Przeworski（1980）所強調的，如果在物質霸權的基礎上，勞工階級的忠誠已經獲得了確保，亦即，自願性地服從了資本主義體系，那麼，我們即難以解釋為什麼高達40%的國民生產毛額必須分配給福利國家，從事合法化的各種活動。第二個問題是如何自「生產模式」的分析中推衍出國家活動，例如東歐或許並不完全符合社會主義的條件，它也不是資本主義式的，但我們在那裏卻也發現了「福利國家」的存在。或許不論累積如何進行，它都要有功能的先決要件？（Skocpol and Amenta, 1986；Bell, 1978）。

### 制度論取向（*The Institutional Approach*）

古典政治經濟學者已明白指出，為什麼民主制度應會影響福利國家發展。自由主義者害怕充份的民主可能會危害市場的運作，並且形成了社會主義。在他們眼中，自由必須依賴市場來抵禦政治的侵害，實際上，這也正是自由放任式的國家所應致力去實現的。但此種將政治與經濟分離的看法卻激發出諸多制度論分析觀點的活力，其中以Polanyi（博蘭尼）（1944）為最佳代表，但也包括了某些歷史學派的反民主論支持者，制度論取向主張，任何將經濟自社會與政治制度中分離出來的努力都會破壞人類社會，經濟必須深嵌於社會的社區之中才能存在。因此，Polanyi（博蘭尼）視社會政策為社會經濟不斷整合所必須的一

個先決條件。

最近的一個有趣的制度演化論（institutional alignment theory）分支，它強調福利國家較易出現在小型的、開放的經濟體之中，這些經濟體在國際市場上尤其脆弱。如同 Katzenstein（1985）與 Cameron（1978）的研究所顯示的，當企業與勞工二者都易被超越國內控制的勢力所束縛時，即較有可能透過政府與利益的協調來規範階級分配的衝突。

遠自 J. S. Mill（密爾）與 Alexis de Tocqueville（托克維爾）以降，民主對福利國家的影響即已受到討論，但其典型用語並未涉及任何獨特的社會代理人或階級，即是因為這個原因，我們稱這樣的觀點是制度的。從其基本的論述方式來看，這個理論觀點將支持社會分配的多數人簡化成是對市場弱勢者或遭逢市場風險者的補償，如果薪資所得者很可能會要求社會工資，同樣地資本家（或農民）也會傾向於要求關稅、壟斷、或補貼等各式各樣的保護措施。而民主則是一個無法拒絕大多數人要求的制度。

在現代，此種民主理論的論述方式則有了諸多變形。其中一個指出國家建構（nation-building）的階段即呈現在完整公民權利的擴張上，這必然也包括了社會權（social rights）（Marshall, 1950；Bendix, 1964；Rokkan, 1970）。第二種變形則是由多元論與公共選擇理論二者所發展出來的，它強調民主會激發強烈的政黨競爭以爭取中間選民，而這會進而刺激公共支出的昇高，例如，Tufte（1978）強調公共干預的主要擴張多出現在選舉期間，作為動員選民的工具。

制度論取向也面臨許多明顯的實證問題（Skocpol and Armenta, 1986）。當這個觀點認為，隨著愈來愈多民主權利的擴張，福利國家將更有可能會發展出來，它卻面對著歷史的反

證，即第一個主要的福利國家立法的出現是在民主之前，而且是在阻止其實現的意念之下，所強烈刺激出來的。例如 Napoleon III（拿破崙三世）時的法國、Bismarck（俾斯麥）時的德國、以及 von Taaffe 公爵時的奧地利等，均是明顯的例子。相反地，在那些較早建立民主制度的國家，福利國家發展幾乎都受到阻滯，諸如美國、澳洲與瑞士均屬之。這個明顯的矛盾只有參考社會階級與社會結構因素時，才能加以解釋：那些較早建立民主制度的國家，其農業部門具有壓倒性的地位，而且是由小資產擁有者所主導，他們利用其選舉權來降低、而不是昇高稅負（Dich, 1973）。相對地，威權政體下的統治階級具有較有利的地位，對不情願的平民大眾徵收高稅率。

### 社會階級作為一個政治動因

我們已經提及，階級動員理論（class-mobilization thesis）的流派是來自社會民主的政治經濟學，它與結構論和制度論分析的不同點，在於其強調社會階級是變遷的主要動因，同時也在於其主張階級權力的平衡決定了分配的結果。對主動的階級動員的強調，並不必然否定結構的或主宰性權力的重要性（Korpi, 1983），但它的確認為，原則上議會制度是個有效的制度，將動員出來的權力轉化成大家所期待的政策與改革。於是，議會政治能夠凌駕霸權之上，而且能夠用來服務與資本敵對的利益。甚且，階級動員理論相信福利國家不僅限於減輕資本主義體系現今的病灶：一個「社會民主」的福利國家本來即可為薪資所得者建立起重要的權力資源，並且因而強化勞工運動。如同 Heimann（1929）原本所認為的，社會權會推回資本主義權力



疆域的擴張。

爲什麼福利國家本身是個權力資源，這個問題對階級動員理論的應用性相當重要。答案則是市場上的薪資所得者呈現出零散的與分層的本質——他們被迫去彼此競爭、生活在不安全的環境、以及依賴超越他們控制之外的決策與勢力。這種情形限制了他們集體凝聚與動員的能力，而社會權、所得安全、平等化、貧窮的消除等一個普遍性福利國家所追求的目標，則是集體權力動員的強化與團結所需的必要先決條件（Esping-Andersen, 1985a）。

這個理論最困難的一個問題是如何界定權力動員的各個條件。權力所依賴的資源是來自有選舉權的人與集體的談判，因此，權力動員乃須依賴工會組織的程度、選票的分配比例、以及左派或工黨所佔有的議會與內閣席次。但是，一個變遷動因的權力程度不能單從其擁有的資源來評量：它也必須視相對勢力的資源多寡、其動員的歷史持久性、以及權力聯盟的型態等而定。

- 17 階級動員理論面對許多有根有據的反對意見，其中有三點是尤其根本的。其一，決策與權力的所在可能會從議會轉到調解利益的新組合主義（neo-corporatist）制度（Shonfield, 1965；Schmitter and Lembruch, 1979）。第二個批評是，工黨影響福利國家發展的能力是受限於右派政黨的權力結構。Castles（1978；1982）即已主張，保守主義黨派團結的程度比左派所激發出的權力更加重要。其他學者也強調一個事實，即諸如荷蘭、義大利、與德國等國家的宗教性政黨（通常是社會天主教黨派）所能動員的大規模勞工階級，以及所追求的福利國家方案，與其社會主義的競爭者之間並沒有明顯的差異（Schmidt, 1982；Wilensky, 1981）。當然，階級動員理論也被抨擊太過

「瑞典中心主義」( Swedocentrism )，例如它界定權力動員過程的傾向過度立基在瑞典這個相當獨特的發展經驗之上 ( Shalev, 1984 )。

這些反對意見隱約指出階級動員理論對階級形構的假設，存有基本的謬誤：我們不能假設社會主義是薪資所得者動員的天生基礎。實際上，究竟在什麼樣的條件下，勞工會成為社會主義者，依然沒有適當的論述。從歷史上來看，勞工動員的自然組織基礎不但存在於前資本主義社區，尤其是同業互助公會，同時也在於教會、種族、或語言等。採用現成的錯誤意識 ( false consciousness ) 說法也不能有效解釋為什麼荷蘭、義大利、或美國勞工會持續動員支持非社會主義式的政策方針。為什麼社會主義在瑞典勞工中佔有如此重要之份量，這個問題的難解程度不下於去解釋為什麼告解制度 ( confessionalism ) 對荷蘭人如此重要了。

第三個，或許也是最根本的反對意見是針對這個模式所具有直線式權力觀點。認為選票、工會化、或席次在數量上的增加即會轉化成更具福利國家主義色彩，這是令人懷疑的。首先，不論是對社會主義或其他政黨而言，獲致議會多數的神奇的「百分之五十」門檻在現實上似乎不易超越 ( Przeworski, 1985 )。其次，如果如傳統上我們所認為的，社會主義政黨是代表勞工階級，那麼相當清楚的是他們所主張的方案永遠不可能成功。傳統勞工階級的數量佔大多數的例子相當少；而且正迅速地成為邊緣的角色。⑥

或許解決這種混雜直線式思考與勞工階級位處少數問題最關鍵的方式，乃是應用最近 Barrington Moore 探討現代國家轉型問題時，所提出的突破性的階級聯盟理論 ( the class-coalition



thesis ) ( Weir and Skocpol, 1985 ; Gourevitch, 1986 ; Esping-Andersen, 1985a ; Esping-Andersen and Friedland, 1982 )。因此，凱恩斯的充份就業承諾與社會民主式福利國家的華廈，其根源都可追溯到（多變的）強大勞工階級運動與農民組織進行政治聯盟的能力而定；而且，它強調社會民主的持續也已然必須依賴新的勞工階級——白領階級聯盟的形成。

階級聯盟取向還有其他優點。諸如奧地利與瑞典這兩個國家，它們在勞工階級動員這個變項上的評分相近，但卻產生高度不同的政策結果，這可以由這兩個國家聯盟形成在歷史上的差異來解釋：瑞典社會民主霸權的突破，是來自其與農民進行著名的「紅—綠」聯盟（red-green alliance）的能力；比較起來，奧地利社會主義者的弱點則在於其如影隨行的「貧民區」地位，鄉村階級的優勢卻被保守主義聯盟所虜獲（Esping-Andersen and Korpi, 1984）。

總之，我們必須從社會關係的角度來思考，而非只是社會類型。一方面，結構功能的解釋觀點能辨識出福利國家趨於現代化結果，而階級動員典範所觀察到的是大的、但卻是直線分配的差異，諸如聯盟取向之類的互動模式則將我們的注意力引導到不同的福利國家體制。

## 什麼是福利國家？

每一個理論典範多多少少都要去界定福利國家。我們如何知道一個福利國家究竟是在什麼時候、以及是否會功能性地回應工業主義的需要，或是去回應資本主義再生產與合法性的需要？而我們又如何能辨識出福利國家對需要所作的回應，正是動員的勞

工階級所要求的？除非我們對所要解釋的現象有共同一致的概念，否則我們並無法檢證各個彼此爭執不休的論點。

就整體的文獻來說，有一個非常明顯的特色在於其對福利國家本身並沒有太多真正的興趣，福利國家研究是由於對其他現象的理論性關注所引發出來的，諸如權力、工業化、或資本主義矛盾；一般而言福利國家本身並沒有受到太多概念注意。如果各個福利國家有所不同，它們究竟是如何不同？又實際上從什麼時候開始，一個國家可以被視為福利國家？這將我們的注意直接推回到最原始的問題：什麼是福利國家？

教科書的一個共同定義是，福利國家意指國家有責任保障其公民某些基本的福利水準。這樣的定義迴避了一個問題，社會政策究竟是否是解放性的？它們是否有助於體系的合法性？它們究竟是有害於或是有助於市場過程？而在實際上，所謂「基本的」又是什麼意思？如果要求福利國家滿足超過我們基本的或最少的福利需求，是不是不適當的？

19

第一代的比較研究常是始於這種概念化（conceptualization）過程，他們不經思考地假定社會支出的水準正足以反映出國家的福利承諾。而他們的理論意圖也不是真的要去獲致對福利國家的充份瞭解，而是要檢驗政治經濟學中各種爭議之理論模式的有效性。藉由評量不同國家在都市化、經濟成長水準、以及老年人在人口結構中的比例等各方面的程度，他們相信已經妥切地釐清工業現代化的根本特徵。而另一方面，權力導向的理論則致力於比較不同國家左派政黨的強度或勞工階級權力動員的程度。

因為任何一個獨特的理論都沒有令人信服的案例可以完全證明，所以第一代比較研究者的發現難以評量。用統計資料的方式來比較不同國家，其缺點是爲了能同時加以檢測而必須限制變項

的數目。因此，當 Cutright ( 1965 ) 或 Wilensky ( 1975 ) 發現經濟水準，伴隨其人口與科層體系的相關因素，能夠解釋「富國」中福利國家最大的變異量時，仍有許多勞工階級動員或經濟開放程度的相關測量並未納入其分析之中，他們傾向於支持「工業主義邏輯」的結論因而令人覺得懷疑。而且，當 Hewitt ( 1977 )、Stephens ( 1979 )、Korpi ( 1983 )、Myles ( 1984a )、與 Esping-Andersen ( 1985b ) 等人發現有力的證據支持勞工階級動員理論，或是當 Schmidt ( 1982 ; 1983 ) 發現支持新組合主義的證據，以及 Cameron ( 1978 ) 主張經濟開放程度的重要性時，均未能加以充份的檢驗這些各式各樣看似合理的解釋觀點。⑦

大部份的這些研究都宣稱自己是要去解釋福利國家，但它們著重在支出上卻可能產生誤導。支出只是福利國家理論實體的附帶現象而已，甚且，直線式的評量方式（如權力大小、民主程度、或支出水準）與社會學的理念之間有所矛盾，權力、民主、或福利應是彼此相關而且是結構的現象。藉由支出水準來評量福利國家，我們即假定所有支出的意義都是相同的，但有些福利國家卻花費較高的支出在公務人員的特別給付上，例如奧地利，而這就不屬於我們一般所認為的對社會公民權與凝聚的承諾了。也有其他一些國家在資產調查的社會救助上花費不成比例，很少當代的分析家會同意此種改良過的貧窮救助傳統也可以視為福利國家的承諾。有些國家則給予私人的保險規劃稅負優待，因而花費了相當的金額在財稅福利（fiscal welfare）上，而主要的受益者卻是中產階級，但這些賦稅上的支出並無法顯示在支出的科目當中。在英國，余契爾夫人執政的這段期間，總社會支出呈現成長的趨勢，但這幾乎完全是失業率非常高所造成的結果，某些方

案的支出不高或許更能表示福利國家對充份就業的重視。

Therborn ( 1983 ) 認為我們必須從國家結構的概念開始，這是正確的。究竟我們應該藉用那些判準來判斷一個國家是否、以及何時才是一個福利國家？對這個問題的回應有三個取向。Therborn 的建議是從各種國家活動的歷史轉型開始，至少，一個純正的福利國家意即其大部份平日的例行活動必定是要用來服務所有家戶的福利需求，這個判準有相當深遠的影響。如果我們只是單純地以支出與人力來測量國家的例行活動，結果將是直到 1970 年代以前，沒有一個國家能夠真正被視為一個福利國家，而且許多我們一般稱之為福利國家的國家，也無法符合這個判準，因為它們大部份的例行活動所關注的是國防、法律與秩序、行政、以及其他類似的事務 ( Therborn, 1983 )。社會科學家已然太快接受一個國家自稱其已達福利國家的地位，同時他們也太快下結論說，只是有些公認的社會方案已經引進，福利國家就誕生了。

第二個概念取向是來自於 Richard Titmuss ( 1958 )，他典型地將福利國家區分為殘補的 ( residual ) 與制度的 ( institutional )。就前者而言，國家假定只有當家庭或市場失敗時，才會介入並擔負起福利的責任；它並試圖將其福利承諾限定在邊緣而且值得幫助的社會團體。而後者則著重在整個人口上，所以是普遍性的，而且蘊含一個制度化的福利承諾，原則上，它會將福利承諾擴大到所有的領域，以垂直分配社會福利。

Titmuss 的取向已經激發了比較福利國家研究上形形色色的新發展 ( Myles, 1984a ; Korpi, 1980 ; Esping-Andersen and Korpi, 1984 ; 1986 ; Esping-Andersen, 1985b ; 1987b )。這個取向迫使研究者從支出的黑箱中轉而注意到福利國家的內涵：



是針對特定人口或是普遍性的方案；其資格條件；給付與服務的品質；以及或許也是最重要的，在國家擴充公民權利的過程中，就業與工作生活被含納進去的程度。這種福利國家分類的提昇，  
21 使得簡單的直線式的福利國家排序再也難以持續下去，在概念上我們能夠比較不同型態的國家在福利類型上的差異了。

第三個取向是從理論上選擇出判準，再以此來判斷福利國家的類型。藉由測量實際的福利國家與某個抽象模式之間符合的程度，接著並對各個方案、甚或整個福利國家加以評分，於是即能完成這種取向（Day, 1978；Myles, 1984a）；但這是反歷史的（ahistorical），而且不必然能夠捕獲歷史上重要人物在汲汲追尋努力實現福利國家的過程中，所呈現出的理想與設計。如果我們的目標是去檢證包含行動者在內的因果理論的話，我們應該從這些行動者所實際促進的要求開始，如此，對我們而言，福利國家的歷史發展將是極度重要的，很難想像一個人只是在爭取支出而已。

### 福利國家的再界定

很少人能夠不同意 T. H. Marshall（1950）的主張，即構成福利國家核心理念的是社會公民權利，但這個概念必須再加潤飾。首先，它必須包含社會權的賦予。如果社會權如同財產權一般，具有法律的與可實施的地位；如果它們是不可侵犯的；又如果賦予社會權的基礎是立基於公民權利，而不是成就表現之上，那麼它們將帶給個人去商品化（de-commodification）的地位以對抗市場的力量。但社會公民權利的概念也包含了社會階層化：一個人的公民地位將會競爭、甚或取代其階級位置。

福利國家不能單從權利賦予的觀點來瞭解，我們也必須將國家活動如何與市場和家庭在社會措施中的角色結合在一起，也納入考量。在對福利國家加以理論性的界定之前，這些是必須先加潤飾的三個主要原則。

### 權利與去商品化

在前資本主義社會中，很少工人恰如商品一般，必須憑藉販賣其勞動力來維繫其生存，只有當市場成為普遍的而且是具主導地位之後，個人的福利才開始整個依賴金錢交易關係（cash nexus）。剝去社會中除了勞動契約之外的其他確保社會再生產的制度安排，所剩的即意味著人們已被商品化了。接著，現代社會權的引進則隱含此種純粹商品地位的鬆綁。去商品化是出現在當服務是被視為一種權利時、以及當一個人不必仰賴市場而能維持其生活時。

22

如果社會救助或保險的存在並不能實質地消除個人對市場的依賴，則未必能夠帶來明顯的去商品化效果。資產調查的濟貧方式可能提供一個最後的安全網，但假若給付水準不足，並且涉及社會烙印（social stigma）的問題，則這個救濟體系幾乎等於以最激烈的方式迫使人們參與市場，而這也正是十九世紀時多數國家濟貧法的意圖，類似地，早期的社會保險方案多數也是有意地設計來極大化勞動市場表現（Ogus, 1979）。

無疑地，去商品化在福利國家發展上已成為廣受爭議的話題，對勞動而言，它也一直位處優先的地位。當勞工完全地依賴市場時，他們即難以動員一致的行動，這是因其資源反映出市場的不平等。分化的效果在「市場內」與「市場外」的人之間形成了，導致勞工運動形成的困難。去商品化則強化了勞工，同時也



削弱了雇主的絕對權威，正是這個理由，使雇主們一直反對去商品化。

在當代福利國家中，去商品化的權利呈現出不同的發展。以社會救助為主導的福利國家，權利的賦予並不那麼伴隨在工作表現之上，而是在所呈現的需求上。然而，需求調查與一般而言較貧乏的救助措施，卻減少了其去商品化的效果。因此，在以這個模式為主的國家之中（主要是盎格魯撒克遜國家），其結果實際上反而增強了市場的力量，因為除了那些在市場競爭中失敗了的人之外，所有的人都被鼓勵自私人部門的契約取得福利。

第二個主要的模式則是奉行強制性的國家社會保險，並有相當嚴格的領取條件。但再度地，這並未能自動確保實質的去商品化，因為這極度取決於資格要件與給付規定的制度設計。德國是社會保險的先驅，但就過去近一個世紀以來的經驗而言，我們卻很難說透過其社會方案，已將德國帶上去商品化的路上。給付幾乎完全依賴繳納保費，也因而仰賴工作與就業。易言之，它不單是關於社會權存在與否的問題而已，也關係到相應的規則與先決條件，這些會決定福利方案真正替代市場依賴的程度。

23 第三個主要的福利模式即貝佛里奇式的（the Beveridge-type）的公民給付，乍看之下，它似乎是最具去商品化效果的模式。它提供一個基本的、平等的給付給所有的人，而不論其之前的薪資、保費繳納、或是成就表現。它可能確實是一個較具凝聚性的體系，但不必然是去商品化的，因為這類的方案相當少能提供給付到一個水準，使接受者能真正有選擇工作的能力。

實際上，去商品化的福利國家是非常先進的，而其最基本的定義必須給予公民在其自身認為有必要的時候，能夠自由地選擇退出工作，而不虞可能喪失工作機會、收入、或一般的福利。心

存這個定義，例如我們即會要求疾病保險應保證個人的給付等同於正常的薪資水準，以及即使是最小的醫療損傷都可以請假的權利，而請假的期間長短亦須視個人所認為必須的時間而定。值得注意的是，學術界、公務人員、與較高階的白領受雇者通常已能享有這樣的工作條件。同樣的要求也能及於年金、生產假、親職假、教育假、以及失業保險等。

直到最近，已有諸多國家朝向此種去商品化程度發展，但也有許多明顯的例外出現。在 1960 年代末與 1970 年代初之時，幾乎所有的國家都將其給付昇級到接近等同於正常的工資水準，但也有一些國家，在生病時仍然必須立即提出醫療證明；而另一些國家則必須經過長達兩個星期的等待期才有資格申請給付；更有一些國家規定可能申請給付的期間非常短。如同我們會在第二章探討的，斯堪地納維亞福利國家最傾向於去商品化，而盎格魯撒克遜國家則最不具去商品化。

### 福利國家作為一個階層化的體系

雖然古典政治經濟學與 T. H. Marshall 的開拓性作品兩者都有所強調，但不論就理論上與實證上而言，公民權利與社會階級之間的關係均受到忽視。一般而言，這個議題不是被認定已經過時（大家理所當然地認為福利國家已創造出一個平等的社會），就是以窄化的所得分配概念、或教育是否促進向上的社會流動之類的概念來加以探討，但更基本的問題似乎是，社會政策究竟激發出什麼樣的階層化體系。福利國家不僅只是一個機制來干預，同時也可能修正不平等的結構；就其本質而言，它自身即是一個階層化體系。它是一個維持社會關係秩序的積極力量。

24 就比較性的與歷史的觀點，我們均能輕易地找到蘊含在福利國家之内的不同階層化體系。濟貧傳統與其所衍生出來的現代資產調查式的社會救助，即明顯設計有階層化的目的。藉由處罰與對接受救助者加以烙印，這類的措施導致了社會二分論（social dualisms），也因而成為勞工運動攻擊的主要目標。

而社會保險模式則是由 Bismarck（俾斯麥）與 von Taaffe 公爵之類的保守主義改革者所提倡的，同時也明顯地是階級政治的形式。事實上，它試圖同時實現兩個階層化的效果。第一個是藉由對不同階級與地位團體制定不同的方案，每個方案各有其明顯獨特的權利與特權，以設計來強調個人生命中的適當地位，因而鞏固了工資所得者之間的分化。第二個目標則是將個人的忠誠直接與君主制度或中央政府權威結合在一起，這即是 Bismarck（俾斯麥）當他提倡年金給付直接由國家補助時的動機。追求此種國家組合主義模式（state-corporatist model）的國家主要是德國、奧地利、義大利、與法國，而且經常導致十分複雜的指定特別用途的保險基金。

此種組合主義傳統中特別重要的一個特色是它特地為公務人員建立起特權的福利措施。一方面，這是酬賞其對國家忠誠的工具，另一方面，這也是界定此一團體獨特而優越社會地位的方式。這種組合主義式的地位分化模式主要是源自於老的基爾特（guild）傳統，而諸如 Bismarck（俾斯麥）之類的新專制主義獨裁者則視之為打擊勞工運動興起的工具。

勞工運動對組合主義模式的敵視，就如同他們對濟貧措施一般，而二者都有明顯的理由。而最受到勞工所擁護的其他方式，毫無問題地是來自將工人團結成一個凝聚的階級的觀點。幾乎是必然的，勞工所追求的首要模式是自行組織起來的友誼性社團，

或是類似的由工會或政黨支持的友愛性福利規劃，這並不令人覺得訝異。工人對由懷有敵意的國家所支持的改革抱持明顯的懷疑態度，同時也認為他們自己的組織不單只是階級動員的基地，也是另一個充滿凝聚與正義的世界的萌芽階段；是小型的、即將來臨的社會主義天堂。不過，這些小型的社會主義社團常成為充滿問題的階級聚居區，是分化而不是將工人們團結在一起。會員多典型地侷限在勞工階級中最強大的階層，而那些最弱的、也最需要保護的，則最可能被排除在外。簡言之，此種友愛性社團的模式阻撓了勞工階級動員的目標。

25

當社會主義政黨發現他們要去組織政府、以及推動他們長久以來所要求的社會改革時，此種社會主義式的「聚居取向」（ghetto approach）卻構成了額外的障礙。為了政治上建立聯盟與促進更廣泛凝聚的理由，他們的福利模式必須被重新修改為「人民」（the people）的福利，因此，社會主義者信奉普遍主義（universalism）的原則；但也借用了自由主義者的構想，所以他們的方案常常是依據貝佛里奇模式民主化的均一費率、一般稅收來支應等原則而設計出來的。

作為資產調查式救助與組合主義式社會保險之外的另一個選擇，則是促進地位平等的普遍式體系，所有公民都被賦予類似的權利，不論其階級或市場地位。因此，這個體系主要培養跨階級之間的凝聚，亦即整個國家的凝聚。但是此種均一費率的普遍主義，其凝聚需要一種歷史上的獨特階級結構，即絕大多數的人口都是「所求不多的人」（the little people），對他們而言，一個不高的、但是人人平等的給付或能被認為是適當的。但當此種獨特的階級結構無法獲致時，例如隨著勞工階級財富的成長與新中產階級的興起，均一費率的普遍主義則會不經意地促進社會的



二分，因為環境較好的人會轉向私人保險與附加給付，以便在其已經習以為常的福利水準之上，再謀求補充其原有的不高的平等給付。當此種過程展開時（例如在加拿大或英國），其結果是普遍主義所持有的美妙平等精神，將會轉變成類似社會救助國家的二分情境：窮人依賴國家，而其餘的人則依賴市場。

事實上，並不單是普遍主義式的福利國家，而是所有歷史上的福利國家，都已面臨階級結構變遷的困境。但對財富與中產階級成長的反應則有所不同，也因此導致不同的階層化結果。某種程度上來說，組合主義式的保險傳統因為能夠十分輕易地從技術上來提昇既存的體系，以分配更好的給付，所以有最佳的能力來管理新而較高的福利國家期待。德國 Adenauer 在 1957 年時的年金改革是這方面的先驅，其宣示的目的是要重新修補已受損的地位差異，因為過去的保險體系已無法再提供適合大家期待的給付。為達此目的，它只是單純地將過去的累進繳費給付（contribution-graduated benefits）轉變成果進薪資給付（earnings-graduated benefits）而已，而不必大幅更動其他地位區分的架構。

26 在不不論是採用社會救助或是普遍性貝佛里奇體系的國家中，其選擇則在於是否容許市場或國家裝備足夠的能力來滿足中產階級的熱烈期待。從此種政治抉擇之中形成了兩種不同的模式，其中一個典型是英國與大部份的盎格魯撒克遜國家，它們將國家所提供的不是十分豐厚的普遍主義精簡地保存下來，同時允許市場去供應較佳的福利給日益茁壯的社會階層。由於這些團體擁有的政治權力，二分的現象不是僅出現在國家與市場之間而已，同時也出現在福利國家的各種轉移（transfers）之間：在這些國家中，成長最快速的公共支出項目之一，是對所謂的「私人的」福

利規劃的財稅補貼。緊接著而來的典型政治效果是，侵蝕了中產階級對愈來愈少的普遍性公共轉移體系的支持。

但另一個不同的模式則企圖尋求融合普遍主義與市場之外的適當性。有些國家已步上這條路，它們藉由國家命令或立法，在均一費率的平等主義保險方案之上，另外建立一個豪華的第二道防線，將新中產階級納入這一個普遍涵蓋的、薪資相關的保險方案之中。最著名的例子是瑞典與挪威，藉著保證給付隨著期待而昇高，此種解決方式將給付上的不平等重新引了進來，但有效地阻止市場力量的進入。它因此成功地維持了普遍主義，進而也維持了政治共識的程度。對這類福利國家模式所要求的高稅負而言，這是維護其受到廣泛而一致的支持所必須的。

## 福利國家體制

當我們檢測社會權與福利國家階層化在國際間的歧異時，我們會發現國家、市場、與家庭之間的制度安排在性質上有所不同。我們因而會進一步發覺，福利國家的各種變型並不是呈現直線性的分佈，而是依體制型態而有不同的類屬。

其中一個我們所發現的類屬是「自由的」( the liberal ) 福利國家，是以資產調查式的救助、有限的普遍性轉移、或有限的社會保險規劃為主導。給付主要是迎合低收入、依賴國家的案主羣的需要，這通常意指勞工階級。在這個模式中，社會改革的進步嚴格地受限於傳統的、自由的工作倫理規範：它有將福利限制到十分邊緣的傾向，避免選擇福利來替代工作。領取資格的規定因而是嚴苛的，而且時常伴隨著烙印效果；給付通常是有限的。接著，國家不是消極地只保證最低水準、就是積極地補貼私人福



利方案，來鼓勵市場機制。

結果，這類的體制將去商品化效果減到最小，有效地控制社會權的範圍，以及建立一個階層化的秩序，在其中接受國家福利的人具有相當類似的貧窮程度，其他多數人則有市場差別待遇的福利水準，而在這兩者之間更存有政治上的階級二分現象，這些均混雜在一起。此種模式的原型範例有美國、加拿大與澳洲。

第二種體制型態類屬的國家諸如奧地利、法國、德國、與義大利等，在這些國家中，組合主義式國家的歷史遺緒受到提昇以迎合新「後工業」( post-industrial ) 階級結構的需要。這些保守的與強烈傾向「組合主義」的福利國家，從未崇尚自由主義所堅持的市場效率與商品化，而且相同的是，它們也未曾嚴肅地爭辯社會權賦予方面的議題。真正它們所關注的是如何保存既有的地位分化；因此，權利乃是附屬於階級與地位之上。此種組合主義滋生於國家組織已完善地準備好來取代市場成為福利供應者的情況下；因此，私人保險與職業上的附加給付扮演相當邊緣的角色。另一方面，由於國家強調維持既有的地位差異，這意即它並不注重再分配的效果。

但是組合主義體制通常也受到教會的模塑，因而強烈表示保存傳統的家庭關係。社會保險常排除沒有工作的家庭主婦，而家庭給付則以鼓勵母性為主，日間托兒與其他類似的家庭服務明顯地處於低度發展的狀態，「輔助性」( subsidiarity ) 原則受到增強，用以說明只有當家庭服務其成員的能力耗空時，國家才會進行干預。

第三種體制類屬則明顯是最少的，它是由將普遍主義原則與去商品化的社會權也擴展到新中產階級的國家所組成的。由於在這些國家中，社會民主是社會改革背後明顯的主導力量，我們或

可稱之為社會民主體制型態。社會民主論者並不容許國家與市場之間、以及勞工階級與中產階級之間的二分情形，他們追求促進最大程度平等的福利國家，而不是其他體制所追求的最小需求的平等而已。首先，這隱含服務與給付的水準必須提昇到甚至與新中產階級最獨具的喜好相同的程度；而其次，藉由保證勞工也能完全參與到境況較佳的人所享有的權利品質，以提供完備的平等。

這套準則轉化成混合著高度去商品化與普遍性的方案，但是這些方案又被修改以配合各式各樣的期待。所以，體力勞工也能享有與受薪白領員工或公務人員同等的權利；所有的社會階層都納入到一個普遍的保險體系之中，但給付則是根據投保薪資而累進。此一模式排擠了市場機制。並因此建構出相當普遍的共同意念支持福利國家。所有的人都有好處；所有的人都是依賴者；而且所有的人都會覺得有責任去支付其代價。

28

社會民主體制的政策強調解除對市場與傳統家庭兩者的限制。與組合主義的輔助性模式不同的是，社會民主體制的原則不是等到家庭能力已經耗空了之後才給予幫助，而是先發制人地將家庭關係的成本社會化，其理想不是把對家庭的依賴擴到極大，而是去擴展個人獨立的能力。就此而言，這個模式可說是自由主義與社會主義奇妙的融合。而結果則是福利國家將轉移直接給到兒童，也擔負起照顧兒童、老人、與無助者的直接責任。於是，它扛起了十分沉重的社會服務負擔，不僅僅是服務家庭的需求而已，也允許婦女去選擇工作而不是照顧其家庭。

或許社會民主體制最突出的特徵是其融合福利與工作，它立即而且毫不猶豫地提出充份就業的保證，而且十分仰賴這個目標的達成。一方面，工作的權利與所得保障的權利之間，有相同的

地位；另一方面，由於維持一個一致的、普遍性的、與去商品化的福利體系需要龐大的成本，意即它必須使社會問題減到最小與使國家稅收擴到最大。明顯地，這最好是透過大部份的人都有工作、而且最少的人依賴社會轉移為生來達成。

其他兩種體制型態則都不把充份就業當成是其福利國家承諾中不可或缺的一部份。在保守主義傳統中，婦女當然不被鼓勵去工作；而在自由主義的理想裏，對性別差異問題的關懷並不如對市場的尊崇。

在底下的各章之中，我們會顯示這些福利國家類屬，但我們必須承認，各個類屬並沒有單一純粹的案例可以代表。斯堪地納維亞國家或許是受社會民主所主導，但它們不是完全没有某些重要的自由主義要素。自由主義體制中也没有純粹的型態，如美國的社會安全體系即是再分配的、強迫性的、而且不依精算結果來運作，至少就新政（the New Deal）早期的原則而言，它如同當代斯堪地納維亞的社會民主國家一般，也是屬於社會民主式的。而歐洲的保守主義體制則已吸納了自由主義與社會民主兩者的刺激，在過去這幾十年來，它們已變得較不組合主義傾向，也較不威權主義。

儘管缺少一個純粹的案例，如果我們界定福利國家的根本判準是社會權的品質、社會階層化，以及國家、市場、與家庭之間的關係，那麼這個世界確實是由不同的體制類屬所組成。僅藉由多或少、或是好或壞之類的尺度來比較各個福利國家，將會產生高度誤導的結果。

## 福利國家體制的成因

如果福利國家能歸屬成三種不同的體制型態，我們將面對一個實質但更複雜的工作，即找出產生這些福利國家差異的成因。工業化、經濟成長、資本主義、或是勞工階級政治權力在說明這些體制型態時，究竟有什麼樣的解釋力？一個基本而淺顯的答案會是：非常少。我們所研究的國家除了在勞工階級動員程度有所差異外，其他各方面都或多或少有些類似，而且在這三個類屬中，我們仍可發現每一個都有非常強大的勞工運動與政黨。

如果一個福利國家發展理論要去解釋這些類屬的話，它必須仔細地重新思考其因果性假設。企圖發現單獨一個有力成因的希望必須放棄；工作的重點應是找出明顯的互動效果。立基在先前的論述上，可以發現三個特別重要的因素：階級動員（尤其是指勞工階級）的本質；階級政治聯盟的結構；以及體制制度化過程中的歷史遺緒。

如同我們已經指出的，絕對沒有一個不得不的理由讓我們相信，勞工會自動而且自然地形成社會主義的階級認同；而認為他們的動員看起來尤其會是瑞典式的，也並不合理。實際上，勞工階級集體特徵的歷史形成過程呈現出歧異的情況，同時其目標、意識形態、與政治能力也多所不同，不論是在工會運動或政黨發展上都出現根本的差異。工會可能是地方性的或追求較普遍的目標；它們可能是宗教性的或不隸屬任何一個教派；以及它們可能強調意識形態的理想或只是例行公事般的工會組織。不論它們是什麼，對其政治訴求、階級團結、與工黨行動範圍的形成等，都會有決定性的影響。無疑地，一個勞工階級動員的理論必須注意

工會結構的問題。

30 工會組織的結構可能會、也可能不會反映在工黨的形成上，但是在什麼樣的條件下，我們較能期待特殊的政黨形貌會生成某種福利國家結果？諸多因素的共同作用使我們幾乎不可能去認定，任何一個勞工或左翼政黨會有能力、單獨地建構出福利國家。撇開宗教性的或其他分化不談，只有在非常特殊的歷史環境下，一個勞工政黨才會單獨掌握議會多數席次，而且期間長到足夠實施其意志。我們已注意到傳統的勞工階級難以構成選舉的多數，隨之而來的問題是，階級動員理論再也不能只重視主要的左翼政黨而已。福利國家的建構過程仰賴政治聯盟的形成，這是個歷史事實，因此，階級聯盟的結構比任何一個單一階級的權力資源，對福利國家更具決定性。

不同階級聯盟的出現，一部份是受到階級形成所決定的。在工業化的初期階段，鄉村階級通常是構成選民中的最大單一團體，如果社會民主份子要成為政治上的多數，他們即會被迫朝向尋找同盟者。歷史的諸多弔詭之一是，鄉村階級對社會主義的未來具有決定性的影響力。在一個小型的、資本密集的家庭農場所主導的鄉村經濟中，比一個仰賴大量廉價勞工的經濟，更有聯盟的潛力。而且，在一個農民具有清晰的政治立場與良好組織的地方（例如在斯堪地納維亞半島），則有非常突出的談判政治協議的能力。

因此，農民在聯盟形成中與福利國家發展中的角色是清晰可見的。在北歐諸國，達成廣泛的紅—綠聯盟的必要條件，乃是以農業價格補助來交換充份就業的福利國家，這種情形在挪威與瑞典尤其真實，它們的農業具有高度的不確定性，因而十分依賴國家的補貼。美國的新政也是立基在類似的聯盟上（由民主黨所塑



造出來的)，但也存有重要的差異，即以勞力密集為主的南方各州阻止純粹的普遍式社會安全體系的形成，而且進一步反對福利國家的發展。相對的是，歐洲大陸的鄉村經濟則對紅—綠聯盟十分冷漠，例如在德國與義大利，多數的農業是勞力密集的，因而工會與左翼政黨常被視為一種威脅。而且，歐陸上的保守主義勢力已成功地將農民吸納進入到「反對的」聯盟之中，有助於強化勞工的政治孤立。

直到第二次世界大戰之後，政治優勢與鄉村階級政治密切相關，在這個階段的福利國家建構，因而是看那一個勢力獲得農民支持而定。但是缺少紅—綠聯盟並不必然意味著不可能有任何福利國家的改革。相反地，它意味著政治力主宰了福利國家的設計。英國則是此一通則的例外，因為其鄉村階級的政治影響力早在這個世紀之交，即已受到腐蝕。所以，英國的聯盟邏輯在早期所顯示的困境，也正是大部份其他國家後來所會面臨的；亦即，興起中的白領階層構成政治多數的主軸。第二次世界大戰之後福利國家的強化，乃根本地端視新中產階級的政治聯盟而定。對社會民主而言，其所面對的挑戰是如何融合勞工階級與白領階級的需要，而不會犧牲對凝聚的承諾。

31

由於新中產階級長久以來即享有市場上相對特權的地位，他們即使不經過國家，也能相當成功地滿足他們的福利需要；或是諸如公務人員，享有特別優惠的國家福利，他們的就業安全傳統上即已如此穩固，充份就業的問題也就不是他們所關心的焦點。於是，任何將所得平等化的激烈方案，都似乎會遭遇中產階級案主羣的強大敵意。基於這些理由，可能會出現一種情形，新中產階級的興起將導致社會民主式計畫的半途而廢，並且強化了自由式福利國家的原則。



新中產階級的政治傾向確實對福利國家的強化具有決定性的影響力，之前我們的描述中，已清晰可見他們在模塑三個福利國家體制中的角色。斯堪地納維亞模式的成功與否，幾乎完全仰賴社會民主是否有能力將新中產階級納入到此一新型的福利國家而定：即把所提供的各種給付加以修改，以符合中產階級的嗜好與期待，即使如此但仍要保留普遍式的權利。實際上，藉由擴展社會服務與公共就業，福利國家直接參與到中產階級的塑造之中，並因此有利於社會民主。

相對的是，盎格魯撒克遜國家則完整地保留殘補式的福利國家模式，這是因新中產階級並不追求從市場轉移到國家。從階級的角度來看，其影響是雙重的。福利國家只是簡要地迎合勞工階級與窮人的需要，而私人保險與職業附加給付則是因應中產階級的需要。由於後者在選舉中的重要性，福利國家活動的進一步擴張會受到抗拒，是相當合理的發展。

32 歐陸、亦即第三種福利國家體制雖然也受到新中產階級的影響，但卻是以不同的方式，而其原因則是歷史性的。受到保守派政治勢力發展的影響，這些體制將中產階級納入制度之中，使之忠於保存職業區隔的社會保險方案，而且最終也忠於使之成為現在這個模樣的政治勢力。1957年時 Adenauer 大規模的年金改革即明顯地是設計來恢復中產階級的忠誠。

## 結 論

在此，我們已相對於簡單的階級動員福利國家發展理論，呈現出另一種不同的理論取向。它的出現是受到分析方式提昇的必要性所激發出來的，從直線性（linear）的取向，轉而強調互動

性（interaction）取向，並且同時關照福利國家與其成因兩者。假如我們要研究福利國家，必須從界定它們在社會中的角色的一套判準開始，此一角色定然不是單指支出或稅負；它也不必然是關於平等的達成。我們已呈現了一個從事福利國家比較的架構，將歷史上重要人物他們所意欲結合與爭取的諸多原則，也納入考量之中。當我們著重在福利國家內部所隱含的原則時，我們發現了明顯不同的體制類屬，而不僅僅只是圍繞在許多共同變項上或多或少的差異而已。

體制差異背後所隱含的歷史力量是互動的，它們包括，第一，勞工階級政治形成的型態，以及第二，在從鄉村經濟轉型到中產階級社會過程中的政治聯盟建構，而有關政治聯盟形成的問題更是具決定性的。第三，過去的改革對階級傾向與政治行為的制度化也有決定性的貢獻。在組合主義體制中，層級的、地位區隔的社會保險加強了中產階級對某一獨特福利國家型態的支持。在自由主義體制中，中產階級則與市場有制度地結合在一起。而在斯堪地納維亞半島，社會民主在過去數十年來的命運則緊密地與一個中產階級福利國家的建立連結一氣，提供給付予傳統的勞工階級案主羣與新的白領階層二者。斯堪地納維亞的社會民主主義者之所以能達到這個目標，一部份是因為其私人的福利市場相對地較落後，而另一部份也是因為他們能夠建立一個有特色的福利國家，提供充足的奢侈品來滿足較富裕的公眾的欲求，而這點也解釋了斯堪地納維亞福利國家的驚人高成本。

但是一個試圖解釋福利國家成長的理論，應該也能瞭解福利國家緊縮或衰退的理由。一般認為，福利國家反動運動、抗議運動、以及倒退運動等，都是因社會支出負擔逐漸變得太沉重所點燃的。弔詭的是，反對派也是因此而產生。在福利支出最沉重的

地方，一般而言，其反對福利國家的聲浪在過去這十年也最低，反之亦然，而這又是為什麼呢？

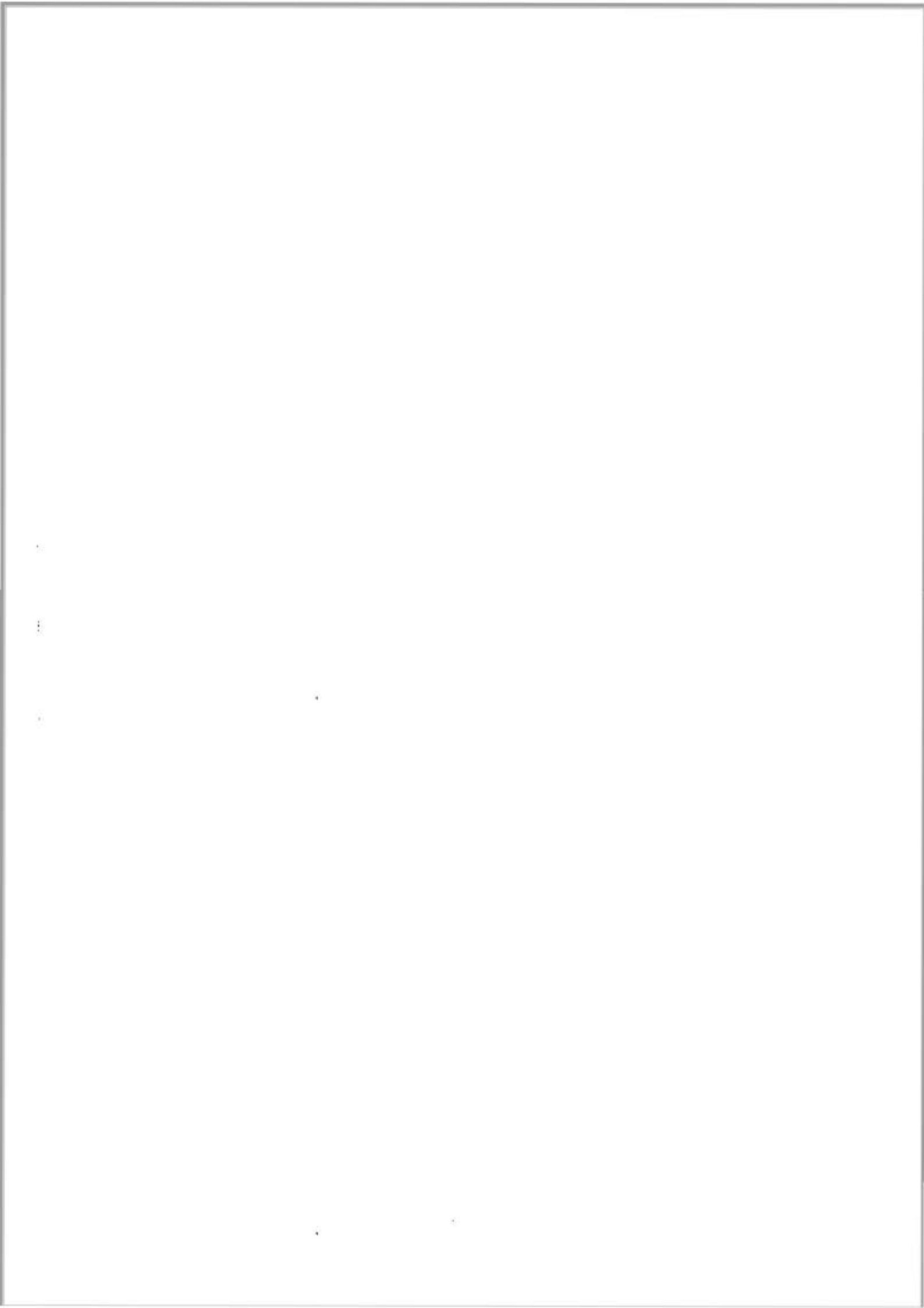
福利國家反動運動的危機不是只視支出而定，也須視福利國家的階級屬性而定。中產階級福利國家，不論它們是社會民主的（例如斯堪地納維亞）或是組合主義的（如德國），都要爭取中產階級的支持。相對地，我們發現在美國、加拿大、以及逐漸地也包括英國，這些自由主義的、殘補的福利國家則仰賴一個在數量上居於劣勢、但政治上傾向殘補的社會階層的支持。因此，階級聯盟是這三個福利國家體制型態之所以建立的基礎，不但解釋了它們在過去的演化，也解釋了它們未來的展望。

### 註 釋

- ① Adam Smith（亞當斯密）常被引用，但卻很少人真正讀過他的著作，仔細審閱他的作品，會發現某種程度的差異與諸多保留，他實質上正是一個極度熱情的支持者，祈求資本主義的到來。
  - ② 在《國富論》（*The Wealth of Nations*）（1961, II, 第236頁）這本書中，Smith（亞當斯密）對國家的評論，認為它維繫了財產的權利與安全，他說：「長久以來隨著公民政府是被制定來保障財產的安全，它實際上卻也被制定來保衛富人以對抗窮人，或是說，是保衛那些有一些財產的人去對抗那些什麼都沒有的人。」
  - ③ 這個傳統對盎格魯撒克遜的讀者而言，幾乎是完全不知道的，因為它們很少被翻譯成英文。一本強烈影響公共辯論與爾後社會立法的重要著作，是 Adolph Wagner 的 *Rede Ueber die Soziale Frage*（1872）。以英文對此一政治經濟學傳統加以概述的，可參見 Schumpeter（1954），而且特別是 Bower（1947）的著作。
- 從天主教傳統而來的，有兩本基本的著作闡釋其宗教義理，*Rerum Novarum*（1891）與 *Quadrogesimo Anno*（1931）。天主教社會與政治經濟學所倡導的社會組織，主要是強壯的家庭與跨階級社團之間的整合，而國家則立基在輔助性（*subsidiarity*）的原則上給予協助。最近的討論可參閱 Richter（1987）。

像自由主義者般，保守主義的政治經濟學者在當代也有些回應，但在數量上明顯少了很多。其中一個呼聲是伴隨著法西斯主義（Fascism）的概念而生，即德國 Ottmar Spann 的組合主義國家（Standische）。但輔助性原則依然主導著德國的基督民主政治（見 Richter, 1987）。

- ④此種分析的主要提倡者是德國的「國家起源」（state derivation）學派（Muller and Neuss, 1973），以及 Offe（1972）、O'Connor（1973）、Gough（1979）、與 Poulantzas（1973）等人的作品。如同 Skocpol 與 Amenta（1986）在其傑出的概論中所提出的，這樣的取向絕非是單向度的。因此，Offe、O'Connor、與 Gough 等人均認為社會改革的功能既是對大眾要求的讓步，但也具有潛在的矛盾。歷史上來看，社會主義對議會式改革的反對，多是由實際而非理論所激發出來的。德國社會民主的重要領袖，August Bebel，之所以拒絕 Bismarck（俾斯麥）先驅式的社會立法，並不是因為他不喜歡社會保障，而是在 Bismarck（俾斯麥）的改革背後，隱藏著露骨的反社會主義與分化的動機。
- ⑤此種實現的結果來自兩種經驗。其一是以 1920 年代時的瑞典社會主義為例，發現即使在勞工階級之中也沒那麼渴望社會化。事實上，當瑞典社會主義者成立一個特別委員會來規劃社會化時，經過十年來的探索，其結論根本不可能將社會化付諸實現。第二類的經驗則是以挪威社會主義者與 1936 年 Blum 的人民陣線政府為代表，發現由於資本家能夠停止投資與將資本輸出到海外，激進的計劃很容易受到破壞中止。
- ⑥單單對議會制度的階級假設而言，這並不是一個明顯的問題；但結構式的馬克思主義在說明新中產階級的階級屬性時，則會面臨相同的問題。如果這樣的說明都無法證實新中產階級構成一個新勞工階段，則馬克思主義理論的兩個變型都會面臨嚴重的（雖然並非相同的）問題。
- ⑦已有諸多作者對此一文獻加以較詳細的評論，例如，參見 Wilensky et al.（1985）。而傑出並更具批判性的評述，則可參考 Uusitalo（1984）、Shalev（1983）、與 Skocpol and Amenta（1986）。





## 第二章

# 社會政策的 去商品化

前商品化與保守主義的遺緒  
自由主義對商品化困境的回應  
去商品化作為社會主義的政治信念  
真實世界中的福利國家與去商品化  
附錄 去商品化指標的評分程序

35 現代社會政策的發展主軸是在於一個特殊過程中，不論人類需求或勞動力二者都成為商品，隨之而來的是，我們的福祉也日益依賴我們與金錢交易的關係而定。這不是說在現代資本主義迅速發展之前，人們並不知道什麼叫社會政策，而是其本質與組織已有鉅大的轉變。傳統的社會福利存在於一個沒有十分完全商品化的世界中，因此，在中世紀時，福利無關於勞動契約，而是由家庭、教會、或領主來決定一個人生存的能力。

資本主義的蓬勃發展伴隨著「前商品化」社會保障措施的凋零。當人類需要的滿足是隱含在商品的購買之中時，購買力與所得分配的議題乃日益突出。然而，當勞動力也成為一個商品時，人們不必仰賴市場而能生存的權利受到了威脅。亦即此，構成了社會政策中最具衝突性的一個議題。商品化的問題是馬克思分析累積過程中階級發展的核心：從獨立的生產者轉變成無產的工資賺取者（wage-earners）。對馬克思而言，勞動力的商品化隱含著異化（alienation）的過程。

36 勞動的商品形式已是現代哲學、意識形態、與社會政策的核心關注點。古典自由放任的自由主義者反對任何純粹金錢交易關係之外的其他選擇，因為如此一來將擾亂、甚至阻礙供需之間的微妙均衡。就像當代自由主義的信徒一般，他們主張最低的社會工資不但不會消除貧窮問題，反而更加會導致貧窮問題的持續不斷。馬克思主義則一直是依次存在矛盾的看法，有時候強調只有完全捨棄工資勞動才会有真正人類福利的出現；有時候又相信社會改革會帶來決定性的變遷。後面這個觀點並非主張改革的社會民主主義者所捏造出來的，而是表達在《共產主義者宣言》（*the Communist Manifesto*）中、以及表達在馬克思對英國工廠法的分析中。T. H. Marshall（1950）的觀點則是，社會公民權的

諸多權利已根本地解決了商品化的問題，也因而有助於侵蝕階級的差異。最後，傳統的保守主義徹底反對將人性商品化的原則，因為這會危害到權威與社會整合；保守主義者害怕這會對舊秩序的存續帶來致命性的風暴。

在《鉅變》（*The Great Transformation*）這本書中，Polanyi（博蘭尼）（1944）指出自由放任資本主義邁向勞動力完全商品化過程中的一個根本的矛盾。由於資本主義體系只能藉由將勞動商品化來獲致自身的發展，但這樣做的結果，它也撒下了自我毀滅的種子：如果勞動力只不過是個商品，它將可能趨於破壞性的。

參酌英國的經驗，Polanyi（博蘭尼）主張工業化之前保障所得安全的史賓翰連制度（the Speenhamland system），阻止勞動力轉化成純粹的商品。由於這個制度保證事實上的社會工資水準，它減輕無土地勞工的迫切需求，使之不會被迫遷往有新式工廠的城市。因此，直到1834年新濟貧法取代它為止，史賓翰連制度一直束縛著英國的資本主義。

或許並不是有意的，但新濟貧法的確是個有效的社會政策，用來使薪資就業與金錢交易關係成爲一個人之所以存在的主要機制。如果不是生存問題、至少也是福利水準必須視是否有人願意雇用一個人的勞動力而定。我們或可這麼說，史賓翰連制度遵守著前商品化時期的社會運作原則，因爲它是承襲自傳統的、封建社會的保證制度，而濟貧法的自由放任則是政府消極被動最早的一個例子。但是在這個外表背後，我們必須認清設計出這樣一個有效的社會政策，以建立市場在福利分配上的主宰地位的黑手。由於沒有財產可資依靠、又沒有國家可來引導人類需求的滿足，市場成了勞工的監獄，在其中其行爲的至高法則是使自己成爲一

個商品，才得以生存。

37 欲求與人類二者商品化的結果，可能會啓動資本主義累積的引擎，但它也削弱了個別的勞工。在市場裏，自由主義所強調的自由（freedom）成爲大家認爲理所當然的教條：勞工能夠自由選擇不同的事業、工作、老闆、以及換取休閒的生活。但 Marx（馬克思）、Polanyi（博蘭尼）、以及最近的 Lindblom（1977）都明確地主張，這是一種監獄圍牆內的自由，也因此是虛幻的自由。勞工不是其他一般的商品，因爲他們要生存，而且也會再生產自己與他們所生活的社會兩者。我們可以將洗衣機留著不賣，直到市場上的價格是可接受的，但勞工並不能留太久不賣，除非他有其他維持生計的方法。

將勞商品化的政治與其反對力量的形成有密切的關係。作爲商品，人們被超越他們控制之外的力量所俘虜；而且這樣一個商品，很容易被十分細微的社會事故所摧毀，例如疾病，也會受諸如景氣循環之類的大事件所傷害。如果勞工實際上行爲表現如同有區隔的商品，他們必然會互相競爭；而競爭愈加激烈，勞力的價格就會愈便宜。作爲商品，勞工是可以取代的、容易成爲可以汰除的多餘品、以及加以粉碎。去商品化因而是一個具有多重目的的過程，它可以如 Polanyi（博蘭尼）所主張的，是資本主義體系存在所必需的，它也可以是尋求合理的個人福利與安全水準的先決條件。最後，如果沒有去商品化，勞工即無法形成集體的行動；它同時是勞工運動發展所需的團結與凝聚的起點與終點。

福利國家演化的歧異反映出對去商品化壓力的不同反應。要瞭解這個概念，去商品化即不能與完全消除勞商品混爲一談。它不是有或無的問題，這個概念所指的，乃是個人或家庭能夠獨

立於市場參與之外，仍能維持社會可接受的生活水準的程度。從社會政策的發展歷史來看，衝突往往主要是圍繞在我們可以容許的市場免疫程度，例如社會權的強度、範圍與性質。當工作與否趨近於自由選擇，而不再是必要的時候，去商品化或可等同於去普羅化（de-proletarianization）了。

勞工的商品地位是十九世紀關於「社會問題」爭辯與衝突的核心，或者，是如同德國最普遍使用的字眼，「勞工問題」（*Arbeiterfrage*）。當然，勞工成為純粹商品的地位不太可能曾經實際存在，即使是在自由放任的最高潮，前資本主義社會所殘餘的地方自治主義（communalism）也還持續著，而新的保護機制也形成了。然而，為了分析上的需要，將純粹形式的自由放任當成是一種理念型（ideal type），乃是值得的，因為從中我們能更加清楚地識別出主要的差異。由於十九世紀時傳統的保守主義致力於維護前資本主義的道德，因而構成對抗商品化的單一主要力量，而且由於這點明顯影響了社會政策的發展，我們先處理「前商品化」（pre-commodification）的遺緒，應是個恰當的開始。

38

### 前商品化與保守主義的遺緒

我們不應將前資本主義社會誤認為它沒有任何形式的商品。封建農業常會生產現金農作物，而中世紀的城鎮也密切地參與到商品的生產與交易之中。莊園或專制式經濟需要抽稅，這點會轉而刺激商品販售的形成，只是在當時勞工的商品形成仍處在低度發展的狀態。

前資本主義社會也絕不意即其生產者、農民、奴隸、職工可



以不論工作表現好壞，而享有許多福利。沒有一個人能夠完全不工作而取得諸多生計所需，但是，我們所謂的缺少商品形式，意指大多數的人們不必完全依賴工資形式的所得來維繫其生存。家戶常維持在一個相當的自足程度；封建的勞役制度也立足在某種程度的互惠基礎上，以及領主的父權式協助；都市地區的生產者一般而言是強制性成為基爾特（guild）或互助會的一份子；至於極度貧困的人常能由教堂獲得協助。因此，與資本主義赤裸裸的商品邏輯比較起來，大多數人較能仰賴當時盛行的規範與自治組織來維生。而且，與自由放任的濟貧措施比較起來，「前資本主義」式的社會協助較慷慨與親切。

保守主義意識形態的標記之一，是它認為個人的商品化在道德上是墮落的、社會性的貪污、粉碎個人連帶、而且是心靈的淪喪。個人之間並不意即要去競爭或鬥爭，而是將自我的利益附屬在公認的權威與社會普遍接受的制度之下。在實然面上，保守主義究竟如何處理商品化的問題呢？我們可以釐清出許多模式：第一個大部份是封建式的；第二個則是組合主義式的；第三個是極端國家主義式的（etatist）。

封建主義的理想對商品地位充滿強烈的敵意；對人類福祉而言，市場並無關緊要，而工資勞動的重要性也只是邊陲的。一個（真實的）故事對這個邏輯有清楚的說明：1970年代時，有一個典型的美國公司（紡織）決定在海地設廠生產，這是受其格外低的工資成本所帶來的遠景所吸引。當這個工廠建成了之後，公司的經理人員都是美國人，決定提供較一般稍高的工資來吸收島上最佳的工人。在開幕那天，幾千名失業者當然來到這個工廠希望提供他們的服務，而管理階層在挑選最佳勞動力上也沒有困難。但是在短短幾個月之後，工廠卻關閉了，為什麼呢？原因很簡

單，美國式的管理無法應付封建式的福利安排，它提供許多福利，例如當工人母親的房子燒掉了時，這是老闆（在海地，工人叫他「爸爸」）的責任來修復它；或者，當小孩需要醫療照顧或是兄弟結婚時，提供協助也是「爸爸」的責任。明顯地，這些美國人認為海地人所接受的市場工資就是實際的工資，並不正確！而在那些勞工已名符其實地商品化了的地方，經理絕不是「爸爸」。

我們不應將海地的封建父權主義誤認為是我們遙遠過去的一絲遺緒而已，特權與侍從主義（clientelism）即是相同現象的現代版，而且在馴服商品化的肉慾世界上有著極度的影響力。在美國，都市制度已成為一種機制，使少數民族的移民能將工資工作與福利整合在一起；在義大利，基督民主在戰後的權力，諸多是受益於其福利侍從主義（welfare-clientelism），特別是在工作與失能年金的分配上。而最相關的是歐洲與美國早期形成的、由雇主所提供的職業附加給付方案，它們基本上是雇主的自由裁量，將給付獎賞給那些特別受到喜愛的員工。在美國，「美國運通公司」（當時是家海運公司）是這類的先驅，但即使是在戰後年代，這種父權式的、侍從主義式的犒賞在私人公司仍是典型的特徵之一（Weaver, 1982）。

組合主義社團是前資本主義與前商品化制度安排的第二個變型。它們是出現在城鎮的工匠與手工藝人之間，藉此將整個階層封閉起來，並壟斷參加權、會員資格、價格與生產。這些基爾特行會組織與友伴式協會也整合了薪資與社會福利，照顧殘障的會員、寡婦、與孤兒。它們的會員資格不是商品，也不在市場上出售，而是視其團體地位來加以決定。顯然地，基爾特行會組織融合了雇主與職工，它雖然接受地位與層級的不同，但並不接受階

級。當基爾特行會組織受到廢止時，它們常轉型成爲互助性的社團。在德國，這些互助性社團與隨後來而來的社會保險法案，都被賦予了諸多過去的封建主義精神，這可從許多理念中觀察出，如特定團體所擁有的強制性的會員資格、以及法人式的自我管理原則（ Neumann and Schapter, 1982 ）。

40 組合主義模式是對商品化最早、也是最普遍的反應方式之一。它明顯地瀰漫於初形成的勞工階級友伴社團之中，提供其成員一系列專屬的服務與保護；而且並不令人覺得訝異的是，具有優越地位的工匠是這類友伴性社團最關注的對象。

但在歐陸，組合主義模式主要是受到保守主義統治階層的喜愛，他們察覺到它是在資本主義經濟日趨明朗之際，維繫住傳統社會的方法；是將個人整合成爲一個有組織整體的工具，保護其免受市場個人化與競爭的影響、以及消除階級反對力量興起的邏輯。組合主義式的福利成爲天主教教會的教條，而且也受到積極宣揚，特別是在兩份探討社會問題的主要教諭之中：*Rerum Novarum*（1891）與 *Quadrogesimo Anno*（1931）（ Messner, 1964 ）。組合主義成份在後者尤其強烈，同時也與當時法西斯意識形態的潮流一致。不論在德國或義大利，法西斯主義均非特別強烈地想將勞動力培育成零碎化的商品，而是要去重整道德賞罰的原則。因此，其社會政策明確偏好一系列社會權的賦予，但是，這些權利的有無是有條件地視人們的忠貞與道德程度而定；更被視爲是新的法西斯黨人的整體要素（ Rimlinger, 1987；Guillebaud, 1941；Preusser, 1982）。

雖然是有條件地附屬於道德、忠貞、或習俗之上，保守主義賦予社會權的傾向在極端國家主義傳統中，仍是相當明顯的，或許歷史上對此的最佳例證是 Bismarck（俾斯麥）治理下的德國

與 von Taaffe 公爵治理下的奧地利。如同組合主義的案例一般，其隱而不顯的動機是社會整合、權威的維繫、與對抗社會主義的搏鬥。但相同的是，它也是因著強烈反對個人主義與自由主義所激發出來的。而就組織傳承來看，則是受到諸如 Gustav Schmoller 和 Adolph Wagner 之類的保守主義學者、以及諸如 Ketteler 主教之類的天主教教誨所引導，因而融合了「君主式社會主義」（monarchical socialism）的原則、以及父權式威權主義擔負起其屬下福利的專制模式。

極端國家式的保守主義認為社會權是「社會問題」的解決之道。當 Bismarck（俾斯麥）與 von Taaffe 公爵開拓出現代社會保險制度時，他們事實上是跟隨著法國 Napoleon III（拿破崙三世）的領導，但 Bismarck（俾斯麥）要更進一步，甚而深思熟慮地要將就業權（如果您要的話，也稱之為就業的義務）變成是他 *Soldaten der Arbeit* 較大版本的重要成份：意即，勞工在經濟中所扮演的功能就如同士兵在軍隊中一般（Preller, 1949；1970；Briggs, 1961）。1930 年代時，透過工作的徵召，納粹開始實質執行 Bismarck（俾斯麥）將勞工軍事化的老理念，因而建立反對婦女就業的政策，同時強迫性地要求加入 Robert Ley 的高度組合主義式的「勞工陣線」（Labor Front）（Rimlinger, 1987）。在保守主義的社會政策中，責任與權利之間的界線常是非常模糊的。

我們漫長地悠遊於社會權的保守主義根基之中，這是必要的，因為它們正是現代社會政策的歷史源起。幾乎在每一個國家，例如在斯堪地納維亞、在英國、或者在歐陸，第一個有系統地、而且蓄意地攻擊勞工商品化，其興起總是受到保守主義傳統的影響所致。其理由並不特別難以理解，首先，這些保守主義勢



力相當正確地擔憂，自由主義、民主與資本主義的不斷發展將會摧毀其權力與特權所立基的各種制度。勞工成爲商品之後，將明顯地撕毀封建與專制的勞工控制體系。

其次，勞工在商品化之前的地位是一個已然有效的模式，而且即使在自由放任的全盛期也都存在著；它可說是一個自然而然的反應，並能獲得大量的合法性。基爾特行會組織或許已受到捨棄，但仍苟延殘喘地轉型爲互利的社團；資本主義公司（以及國家）在工作契約之外，也提供一系列的社會給付；而父權主義與企業精神之間，似乎並不必然特別會有矛盾存在。如同 Schumpeter（熊彼德）（1970）多麼動人心弦地主張，資本主義秩序之所以能夠運作，乃是因爲它受到早期留存下來的保護性社會階層的支配與組織。可以這麼說，「前商品化」的社會政策是一個「拱架以預防資本主義的崩潰」（Schumpeter, 1970, p.139）。它也是我們今天所認爲的現代福利國家的基石之一。

### 自由主義對商品化困境的回應

在實質的生活中，我們將之與自由放任關連在一起的純粹而未稀釋的勞工商品，可能從未存在。事實上，它也並未出現在任何嚴肅的自由放任理論中。諸如 Adam Smith（亞當斯密）或 Nassau Senior 之類的理論大師，均未提倡國家不提供任何社會保障形式的政治經濟學。但這並不意即這個問題只不過是歷史上的一個錯覺罷了，許多勞動市場確曾出現純粹商品的案例，如同德州所曾發生的街角勞工拍賣大會。而在較受大家認可的理論中，則只是主張國家應是絕對地極小化，只有在人類面臨真正危機的情況下才需要國家。



是諸如 Smiley 或 Martineau 之類使自由放任思潮普及化的人，才讓純粹的商品形式變得神聖不可侵犯。從福利的觀點來看，他們的主張是值得懷疑的。首先，他們認為提供社會最低生活的保證會導致貧窮與失業，而不是消滅它——這樣的主張在最近的新自由主義中重獲其生命。其次，對他們而言，社會保障會導致道德上的墮落、奢侈、怠惰、與酗酒。自由主義與保守主義兩者的道德觀清楚地呈現對立的狀態。

自由主義的一般假設是認為，市場是解除人類枷鎖、也可能是自立與勤奮最佳的保護殼。只要不加以干預，市場自律的機制會確保所有想要就業的人都會有工作，也因此能夠確保其自身的福利。私人生活可能會受到不安全、危險、與陷阱的衝擊；而貧窮與無助原則上也並不是不會出現。但是，這不是市場體系的錯，而只是個人缺少遠見與節儉的結果罷了。

此種自由主義「好的社會」的粗糙模式包含了許多顯而易見、而且眾所周知的缺點。它假設所有的個人都確實能夠參與到市場之中，這當然絕非如此。老的、弱的、盲的、以及殘障的人都被迫成為家庭的依賴者，而這會轉而限制了家庭將其勞動提供到市場上的能力。為未來可能產生的社會災難預作儲蓄可能不切實際，尤其當工資只達到糊口的最低限時。而且幾乎沒有個人能夠保衛自己對抗一個長期性的危機。

在全部這些例子當中，自由主義教條被迫求助於前資本主義的社會救助制度，諸如家庭、教堂、與社區。如此一來，它與自身卻產生了矛盾，因為如果這些制度擔負起這樣的社會責任，它們即無法合乎市場的遊戲規則。

自由主義承認公共利益原則是社會干預的基本要件，因為如果没有燈塔，商船可能會擱淺，而如果没有公共衛生設施，人口

同樣地會死亡殆盡。主要是在這樣環境的壓力下，自由主義才能接受社會權的必要性。如同英國人在波爾戰爭（the Boer War）中的發現一般，如果没有大量的健康而且受過教育的士兵，將很難維繫帝國的存續。類似地，受到貧窮打擊而潦倒不堪的英國勞工階級，就效率觀點來看，其表現比較起來遜於德國之類的工業新興國家。那麼，自由主義如何與勞工商品化的困境妥協呢？

43 自由主義找到兩個可以接受的答案。其一是從舊濟貧法中找出「較少資格」（less eligibility）的原則，將之修改轉換成資產調查式社會救助的架構。藉由這種方式，避免了無條件社會權的擴張，而政府的贈與限制在那些證明有需要的人，並不會誘使勞工選擇福利來取代工作。就某種意義來看，資產調查式救助體系是一種方式，將非市場收入儲存起來，提供給那些無法以任何一種方式參與市場的人。Titmuss（1974）的殘補式或邊陲式福利國家的概念，正是嘗試掌握此種自由主義典範的特質；亦即，只有當市場無法順利運作時，公共責任才能進入；商品邏輯仍是至高無上的。

社會救助模式主要出現在較受自由主義主導的盎格魯撒克遜與早期斯堪地納維亞的社會政策中。進入了這個世紀之後，甚至是在第二次世界大戰之後，它的給付條件常嚴格地要求適當的「商品化」（有時也是道德的）行為上。例如在丹麥，對那些無法償還先前接受國家貧窮救助的人，其資產調查式的救助年金會受到拒絕。而在紐西蘭，社會救助對那些諸如離婚之類，並不涉及道德因素婚姻行為的人們，也拒絕給予給付。

相同的哲學也影響到第二個取向。即使是最純粹的自由主義亦從未拒絕慈善或保險方案本身，但問題是慈善、乃至任何種類

的保險都必須立基在志願主義（voluntarism）的基礎上，甚且，保險規劃必須全然是契約式的，並且經過精算。這是因在自由主義裏面沒有白吃的午餐，權利與給付均須反映出所繳納的保費。一旦自由主義逐漸接受了工會主義的原則，它也能完整地將個人保險的理念擴充為集體議價式的社會給付。事實上，後者鼓舞了整個福利資本主義意識形態，強烈刺激了兩次世界大戰之間的美國自由主義（Brandes, 1976）。而美國所產生的理念則是藉由鼓勵以公司為基礎的福利方案，去除掉了國家社會保險的「社會主義式」的味道。

自由主義所偏好的，很明顯是市場裏由私人所組織的保險方案，但如同 Ogus（1979）所提及的，公共社會保險的理念與勞工商品邏輯之間的調和，並未如純意識形態所想像般困難。如同私部門相似的保險方案般，社會保險的資格與給付乃依據就業、工作表現、與保費繳納而決定，它因而應會強化工作誘因與生產力。即使是建立在精算的基礎上，它也會保留純粹的福利交換關係。而且，如同 Graebner（1980）所強調的，商業公司團體甚至認為老年年金是促使勞動市場更具彈性的工具之一：因為年金的存  
在，雇主能夠——利用他人的成本——使他們更輕易地擺脫較老的、缺乏效率的勞工。然而，即使強迫性社會保險的理念能  
與自由主義教條相容，如果某些團體被納入社會保險之中、而有些團體沒有，結果將產生不公平競爭。而這正是美國會形成普遍式的強迫性失業保險的動機，而不是那些社會凝聚之類的理想所致。一旦自由主義傾向採用普遍式的解決方式，則社會保險成為不可避免的，就不再是件意外的事了。

總之，在實然面上，自由主義對社會保障的包容，比一般所想像的更具彈性，這正是因為在特定的一些條件下，它希望真正

地強化勞工的商品地位，但不要有負面的社會影響。

## 去商品化作為社會主義的政治信念

社會主義，不論它是一個理論、一個意識形態、或是一個政治策略，其形成正是對資本主義下勞動力商品化的回應。對社會主義而言，勞工商品化是異化（alienation）與階級過程的構成要素之一；在這個情況下，勞工為了獲得工資報酬，他們放棄了對工作的控制；在這個情況下，確立了他們對市場的依賴，也因而成為雇主控制的一個重要來源。甚至，它是階級分化的原因，同時也是走向集體團結的障礙。單從其定義即可看出這些問題，因為商品之間要彼此競爭，而競爭愈激烈，價格即愈便宜。所以很自然地，勞工對去商品化的渴望乃成為勞工運動政策的指導原則。不論是為了勞工的福利或是運動的權力，兩者都端視個人能否自金錢交易關係的奴役中鬆脫出來而定。

古典社會主義常被描述成提倡全然地摧毀勞工的商品邏輯，如果是以最終目標來看，這當然是真的，但若從實務面來看的話就非如此了。在《資本論》一書中，Marx（馬克思）曾為英國的工廠法案喝采，因為它們有助於減輕勞工們的無力感。而在《共產主義者宣言》一書中，最後一章則散播一系列會增加勞工的資源並強化他們面對市場的地位之正面的社會改革。而 Karl Kautsky 與 Rosa Luxemburg 二人則積極提倡社會工資。一般而言，不論革命式的或改革式的理論都同意，在工資勞動之外，爭取社會性收入的權利是必要的與令人期待的，但區分社會主義中改革論與革命論這兩派的，主要是所採用之策略的問題。

初期的去商品化政策與組合式的保守主義傳統有相當接近的



血緣關係。這個結果並不令人訝異，因為早期的勞工運動大部份是建構在有資格限制的工匠聯盟、互助社團、有時則是政黨的基礎上。當然，這些方案的缺點之一是其有限的給付、以及不容易到達勞工階級中最易受到傷害的成員。對勞工團結的最大威脅是來自無組織的「貧民窟無產階級」，他們是最需要給予權力的勞工，但這些小型的社會主義福利社團卻難以協助他們。因此形成了如下的爭論，即是否要去支持資產階級國家中社會權的擴張。

這個困境嚴重扼殺了社會主義行動的能力，直到第一次世界大戰之後，幾乎所有的民族國家都是由保守主義或自由主義的勢力所控制，而社會主義則沒有多少選擇，除了反對他們所認知到的有害的社會緩靖措施之外。即使已經進入二十世紀一段時間了，這樣的反應依然主宰了德國的社會民主主義。但是，社會主義與保守主義之間的分裂在社會權的問題上，並不必然如此之深。諸多重要的社會主義論者，如瑞典的 Branting 與德國的 Heiman 和 Kalecki，都逐漸瞭解到這個事實，因而靈活地贊同一個興起中的典範，即奧地利與德國社會民主主義所信奉的「緩慢的革命」( slow revolution )。

於是，這些社會主義者調和了保守主義的改革論與社會主義的目標。如 Lederer 與 Marshack ( 1926 ) 這兩位著名的德國社會民主主義者認為，對勞工的保護增強了勞動的動機，因為這必定會限制了雇主控制的幅度。而 Eduard Heiman ( 1929 )，當時最重要的理論家之一，則認為社會政策具有兩幅不同的面孔：它可能是一個支持與維護資本主義體系非常有效的工具，但同時它也是個異質性的組織，威脅而且削弱了資本的法則。由於受到這類分析的影響，社會主義亦能擁護漸進主義式的策略，對抗革命式共產主義教條所呈現的更具啓示性的情境。



後者相信，革命的根源是埋藏在危機與崩潰之中，但改革論者則認為危機所滋生出的人類苦難只會削弱社會主義的方案。因此，社會權的範圍與品質的逐漸增加，被視為是朝向更大鬥爭的先決條件，而不全然是最後勝利的果實。透過此種策略性的結盟，社會主義終究將福利國家納入，成為其長期計劃的焦點。正因如此，社會民主乃成為福利國家主義的同義詞。

46 若相信社會主義有一個去商品化的藍圖，這絕對是錯的！即使是最優秀的瑞典社會主義者也是在形形色色的各種政策中摸索，當中有許多政策目的並不是立足在健全的社會主義根基上。混淆的來源有二，其中一個來源可用「能力—需求」之間的關係來說明，這亦是古典馬克思主義的中心議題。如果社會改革是為回應需求的要求，那麼社會主義者將輕易發現他們自己大多陷入自由主義資產調查模式的運作中，而給付水準則隨貧民的生活條件而有所調整。諸如澳洲與丹麥的案例顯示，當地的勞工運動根據這樣的理由而支持社會救助模式，或許社會主義者爭取給付的提昇並減少社會烙印效果，但他們仍視救助式的方案是最具平等主義的：因它能幫助真正需要的人。

另一個混淆的來源與去商品化的倡議者有關。直到第二次世界大戰時，工黨具有強烈的「工人導向」( workerist )，即視自己為工業勞工階級的護衛者。在這樣的情況下，它自然而然擁護以階級來劃分的方案，但當社會主義朝向更廣泛的形象發展，企圖擁抱「所有的小人物」時，他們在政治上不得不以普遍適用的方案來與右派競爭。這乃成為社會主義社會政策中普遍性凝聚力的根源，我們在第三章會再進一步討論。

幾乎所有早期的社會主義社會政策，其特徵都是基本的、或最小的社會權：這個理念強調的是強而有力的資格權力，但給付

水準則是相當有限，而且多限定在人類需求的某些核心項目（如老年年金、意外保險、失業與傷病給付）。財政上的限制當然是原因之一，但此一取向中所含的儉嗇特色，也能視之為早期社會主義者如何界定問題的一個反映——他們是以「工人導向」的角度、以提供人們不能再低的基本標準的角度，來看待問題。實際上，直到 1950 與 1960 年代，雖然工黨的社會方案都提供非常寬鬆的資格要件，但就給付的範圍與品質而言則普遍有所節制。他們的目標是要打擊貧窮，而不是真的要將勞工自市場依賴上解放出來，若要如此做則需大幅改組社會政策，包括兩個基本變遷：第一，權利的擴張必須超越狹窄的絕對需求地帶；第二，給付必須提昇到符合當地正常的薪資與平均生活水準。關於前者，特別重要的是引進各式各樣的方案，允許受雇者即使是在從事工作之外的活動時，也能獲得薪資，像是生育、家庭責任、再教育、組織活動、或甚至是休閒等，這樣的方案才真正具有去商品化的精神。而關於後者，關鍵的問題是福利接受者的地位，即使是在相當長的時間中，其生活水準也不應有所衰退。

總而言之，社會主義典範中的去商品化，其要點是將人們自市場依賴中解放出來，這是就社會權的性質與安排來說的，而無關於人們生存的本質。相對的是保守主義模式，強調的是對家庭、道德、或權威的依賴，而不是對市場的依賴，因這意味著相當程度的個人獨立。而不同於自由主義的是，社會主義的目標是要將權利極大化與制度化。在一個追求社會主義典範充份發展的地方，它原則上也應有助於勞工地位的去普羅化（de-proletarianization）：即勞工與工作之間的關係，開始接近那些特權階層（如公務人員）在過去數十年、甚或數世紀以來所享有的一般。

## 真實世界中的福利國家與去商品化

不論何時何地，不同社會政策及去商品化潛能上的差異，都能透過實證的方式來辨識。這不單是透過社會支出水準而已，也能分析各種實質福利方案所蘊含的規則與標準，來瞭解此一潛能的差異。問題是我們如何能適當地將去商品化的重要面向加以操作化。

其中一套面向與規則有關，即管理人們取得給付的規定：符合規定的標準與對給付資格的限制等。如果某一個方案是容易取得的，又如果不論過去的就業記錄、表現、需求評量、或財務上的繳納如何不同，均保證其擁有適當生活水準的權利，即可視之為含有較大的去商品化潛能。「入口」的另一面則是有關出口的問題，即如果一個方案提供給付的期間非常有限，則清楚的是它們去商品化能力也隨之縮小。

第二套面向與所得替代率有關，如果給付水準明顯低於正常的薪資或該社會所認為適當的而可接受的生活水準的話，則其結果很可能是迫使福利的接受者儘快回到工作崗位，我們因而必須將所得替代的程度也納入考量。

第三，所提供的給付資格範圍也是相當重要的。幾乎所有的先進資本主義國家都承認需要某種形式的社會權保障，以對抗諸多基本的社會危機：如失業、殘障、疾病、與老年。最前進的案例是不論原因如何，都給付社會工資給公民。這樣的理念實質地保證了公民的工資所得，如我們所討論的斯堪地納維亞國家與荷蘭，而美國的負所得稅計劃，雖然較不那麼激烈，但也相當接近這個想法了。

## 給付資格的條件

社會權很難是完全没有條件的，申請人至少必須滿足某個條件，如生病、年老、或失業，才能領取給付。然而，不單是要呈現某種問題的存在而已，條件通常與某種社會安全安排的型態有關。

我們或能概略地區分出三種安排類型，每一個對去商品化都有其獨特的影響。其中一種體系從歷史上來看，最常出現在盎格魯撒克遜國家，它將給付資格界定在可證實的、而且是不幸的需求上。由於其主要源起是來自濟貧法傳統，此種社會救助傳統的特徵是應用不同嚴厲程度的方法來作資產或所得調查。此種傳統的主要例子包括斯堪地納維亞國家早期的年金方案、英國的補充給付方案、美國的補充性安全所得（supplemental security income）、以及整個澳洲福利體系均屬之。其實每個國家都有某種資產調查式的社會救助或濟貧的措施，但在這類的體制中，透過資產/所得調查而來的限制佔有相當大的份量，而且也影響到其給付水準的慷慨程度。

第二種型態的體系則是立基在工作表現的基礎上擴大給付資格。此一變型的根源是來自社會保險的傳統，幾乎可說是從德國首先而一貫地發展出來，接著傳播到整個歐洲大陸。在這裏，權利是明顯有條件限制的，亦即是勞動市場地位與財務繳納的混合體，而且通常是依據精算的邏輯而來的；例如每一個人都有其依契約原則而來的私人給付資格，即是此類的理念之一。這種體制所提供的去商品化機會與程度，大多仰賴它能放鬆多少精算原則而定：即一個人必須工作多久或繳納多久的保費才能合乎給付資格、以及過去的工作表現與給付之間關係的緊密程度如何。



第三種體系來自 Beveridge (貝佛里奇) 的普遍性公民權利原則，而不論需求的程度或工作表現的情形，取而代之的是資格的界定乃根據他是否是一個公民、或是該國的長期居民。此類方案的建構常常依據均一給付的原則，也因此，這種「人民福利」(people's welfare) 取向擁有強烈的去商品化潛能，但也明顯地視其給付的慷慨程度而定。斯堪地納維亞諸國即是此種人民福利體系的最強烈支持者，而這也是社會主義社會政策傳統長久以來所強調的原則。雖然並未真正實施，但它確是德國社會民主久遠的夢想。

某種程度而言，這三種型態的體系正反映了 Titmuss 知名的三分法，即殘補的、工業表現成就的 (industrial-achievement)、與制度的三種福利國家 (Titmuss, 1958)，但在實際上，並沒有任何一個國家恰好是符合此種單一向度的純粹案例。在諸如澳洲、加拿大、與美國之類的盎格魯撒克遜國家中，或許是以社會救助體系為主，但也有其他不同方案來加以補充。如美國的社會安全體系即屬於社會保險類型；加拿大則混合了人民福利取向的年金與以社會保險為基礎的年金；而即使是澳洲，也正走向人民福利取向的年金原則。在歐陸各國中，即使是社會保險傳統最強的國家，在過去這些年來也出現了一大堆不同的方案：例如義大利的社會年金、與法國的「凝聚基金」(the solidarity funds)。而最後，幾乎所有被人民福利取向所主宰的國家，也已開始發展出薪資與工作相關的方案來補充普遍性均一費率方案給付水準上的不足。簡言之，今天每一個國家都呈現出混合的體系。

即使涉入了如此之複雜性，仍有可能從實證上來區分出福利國家在去商品化上的不同能力。我們在此以三個最重要的社會福



利方案：年金、疾病、與失業三種現金給付，來看其去商品化的分數。這些分數是摘自許多不同的變項，藉此說明一個人能脫離市場依賴的平均輕易程度：第一變項是給付資格的限制條件，例如工作經驗、保費繳納、或資產調查；第二個變項是內藏妨礙因素的強度（例如現金給付的等待期）與給付資格最長期間；而第三個變項則是給付接近正常期待薪資水準的程度。整個去商品化分數又依據社會安全方案涵蓋人口的比例來加權，這反映出任一特定的人擁有社會轉移權利的機率。一個方案可能會提供非常豪華的給付與非常開放的條件，但若它只是針對少數的案主，則其去商品化的能力受到明顯的限制。

表 2-1 呈現出十八個先進工業民主國家中，老年年金及相關方案的去商品化分數。我們用五個變項來建構年金的指標：(1) 單一個人最低年金額佔正常工人薪資的百分比（淨稅後替代率）；(2) 單一個人（淨）標準年金替代率；(3) 合乎年金資格所需的繳費年數；(4) 整個年金財務中由個人所負擔的比例。以上這四個變項的分數加總，再由(5) 超過年金年齡而實際領取到年金者的百分比（即兌現率）來加權。而疾病與失業給付的計算過程則幾乎完全相同，只有以下的例外：我們只納入標準給付的（淨）替代率，省略個人財務貢獻的比例，並且納入領取給付的等待天數與給付持續的週數等資料。對所有的三個方案，我們都將給付的分數加倍，因為對任一個人的工作/福利規劃而言，其所期待的所得水準絕對具有決定性的作用。

50

為預防任何誤解的產生，必須清楚說明的是我們乃嘗試測量方案的去商品化潛能，而不是其一般的實施品質，我們所要瞭解的是平均每一位勞工獨立於市場之外的程度。因此，有可能一個通常被認為採用均一費率年金體系的國家（像德國），其去商品

表 2-1 1980 年老年年金、疾病給付、與失業保險去商品化程度

	年金	疾病	失業
澳洲	5.0	4.0	4.0
奧地利	11.9	12.5	6.7
比利時	15.0	8.8	8.6
加拿大	7.7	6.3	8.0
丹麥	15.0	15.0	8.1
芬蘭	14.0	10.0	5.2
法國	12.0	9.2	6.3
德國	8.5	11.3	7.9
愛爾蘭	6.7	8.3	8.3
義大利	9.6	9.4	5.1
日本	10.5	6.8	5.0
荷蘭	10.8	10.5	11.1
紐西蘭	9.1	4.0	4.0
挪威	14.9	14.0	9.4
瑞典	17.0	15.0	7.1
瑞士	9.0	12.0	8.8
英國	8.5	7.7	7.2
美國	7.0	0.0a	7.2
平均數	10.7	9.2	7.1
標準差	3.4	4.0	1.9

分數越高，去商品化程度越高，計分方式，請參閱本章的附錄。

a. 無本項方案，因此分數為 0。

來源：SSIB 資料庫。

- 51 化分數卻很低。事實上就這個案例而言，德國的評分低乃是因它要求長期的保費繳納與較多的個人財務貢獻，也因為它的年金給付相對而言較有限。而澳洲與紐西蘭在疾病與失業兩項的評分都極低，這是因它們只提供資產調查式的給付。

從表 2-1 中我們看到，這三種方案在去商品化潛能上有明顯的程度差異，失業保險常常附帶有較大的妨礙性效果。表 2-1

也指出在這些先進福利國家中，其去商品化程度有實質上的差異存在。有些國家在所有方案上的評分都很一致地較低，而另有些國家在不同領域都有強烈的去商品化傾向。我們因而面臨一個情境，即各個國家的福利體系各自含有系統性的特徵。北歐國家尤其具有一致的去商品化傾向，而盎格魯撒克遜國家在這方面則一致地較低。但這也正符合我們分類出的福利國家體制所預期的結果。

表 2-2 1980 年福利國家去商品化總分的排列順序

	去商品化分數
澳洲	13.0
美國	13.8
紐西蘭	17.1
加拿大	22.0
愛爾蘭	23.3
英國	23.4
義大利	24.1
日本	27.1
法國	27.5
德國	27.7
芬蘭	29.2
瑞士	29.8
奧地利	31.1
比利時	32.4
荷蘭	32.4
丹麥	38.1
挪威	38.3
瑞典	39.1
平均數	27.2
標準差	7.7

計分方式，請參閱本章的附錄。

來源：SSIB 資料庫。

當我們檢證表 2-2 時，福利國家會集聚成不同團體的信念會變得更加明顯。在此，我們針對相同的十八個國家，將其三個方案去商品化予以加總成一個總分，再簡單地根據這些國家集聚在平均數的程度，區辨出三個國家團體：盎格魯撒克遜裔的「新」國家都集中在指標的底層；而斯堪地納維亞國家則最高。而在這兩個極端中間，我們發現是以歐陸國家為主，雖然有些（特別是比利時與荷蘭）落入到北歐國家的類屬之中。

即使表 2-2 也顯示有些案例是在邊緣地帶，但集聚的情形仍相當強烈。而且這些集聚在不同類屬的國家，正與我們先前所期待的福利國家主張近似。我們預期那些歷史上是由自由主義所主宰的國家，其去商品化程度相當低，而這即是我們所發現的第一個類屬。在「高度去商品化」的類屬中，我們發現多屬社會民主佔優勢的福利國家，正符合我們之前的期待。最後，歐陸國家由於其強力的天主教與極端國家主義影響，傾向於佔有中間的團體——準備明顯擴大市場之外的權利份量，但是與社會民主的案例比較起來，其著重社會控制的成份較大。

我們如何解釋福利國家去商品化能力在各國之間的差異呢？如同我們已經討論的，簡單地用經濟發展或勞工階級權力動員來解釋是很難令人滿意的！我們在第五章會對此加以更細密的檢證，但在此可先說明的是，經濟發展程度與去商品化之間的關連是負向的，而且沒有任何解釋力。

我們在第五章將會看到，左派權力的程度對去商品化會有相當強而正向的影響，大約可以解釋 40 % 的變異量。但是，無法解釋的殘餘部份仍相當大，而須進一步探討以完整瞭解福利國家的諸多變型，如何與為什麼會發展成它們今天的樣子。這個議題在第五章會再加闡釋，這裡我們僅能說，可以從政治權利變項與

國家歷史遺緒的互動中，發現解釋的根源。歐陸國家所呈現的去商品化分數相對較高，並不單純是左派政治動員的產物，也是來自於長久以來的保守主義與天主教改革主義的傳統。相反的是，有些國家雖然有頗有力的勞工運動，如澳洲與紐西蘭，但它們去商品化的分數卻相當低，我們可從其受制度化的自由主義所主宰的歷史遺緒中來尋求解釋。

當我們檢證不同的國家在早期如何集聚成同一個類屬時，尤其是在左翼或勞工政黨對社會政策立法的影响產生作用之前，一個較立基在歷史基礎上的福利國家類屬解釋觀點，其豐富性即突顯出來。藉此，我們即能掌握「社會民主」的效果。在1930與1950年時，低度去商品化的團體中包含了1980年時同一團體的大多數國家：如加拿大、美國、紐西蘭、以及澳洲（1950年時）。它也包括了義大利與日本這兩個長期在法西斯主義統治下的國家、以及芬蘭。戰後的芬蘭在去商品化上有明顯的提昇，能夠被視為社會民主化的案例之一，但另外那兩個國家則無法同等視之。接著，1980年時斯堪地納維亞諸國高度的去商品化，在1950年以前是根本不存在的，再度證明戰後社會民主權利的影響。然而，最明顯的例子是歐陸的「保守主義—天主教」或極端國家主義體制，它們的歷史定位有種非常一致的趨勢，諸如德國、奧地利與法國等，它們在1930年代、乃至1950年與1980年時，其去商品化分數很一致地都是在中、高程度上。就此而言，我們或能提出以下的指導性假設，以便在底下各章中進一步加以剖析：

1. 具有長久保守主義與/或天主教改革主義歷史遺緒的國家，在早期時較有可能會發展出相當程度的去商品化社會政策。但是，它們的福利國家是界定在以強大的社會控制機制來取



代鬆動的市場結合，例如非常強調就業地位或強烈的家庭責任。我們於 1950 年後在諸如奧地利、比利時、與荷蘭等國所發現的卓越的去商品化表現，或許最好歸因於社會民主勞工運動所具有的强大政治地位上。

2. 具有强大自由主義遺緒的國家，則會視政治權力的結構而呈現出分歧的發展。例如丹麥、挪威、與瑞典等社會民主成爲政治上優勢的國家，其自由主義特性已受到破壞，並取而代之以高度去商品化的社會民主福利國家體制。另一方面，在那些勞工無法重組國家的政治經濟、並維持優勢地位的國家中，結果則是持續低度的、或至多只是中度的去商品化。例證的一端是英國，而另一端則是加拿大與美國。1950 年時英國工黨的突破是個明顯的事實，使英國成爲高度去商品化團體中的一員：戰後所推行的貝佛里奇普遍式社會公民權模式，將英國推上國際間去商品化最高分的國家。這個體系並不是在 1980 年代時確然受到毀損，而是它並未再更進一步向前邁進；工黨在戰後執政的歷程過於薄弱，而且時常中斷，以致無法獲致與斯堪地納維亞諸國同等的成就。而美國與加拿大則是自由主義霸權的「純粹」案例，幾乎沒有受到社會主義、甚或保守的改革主義等不同典範的挑戰。

54

## 附錄 去商品化指標的評分程序

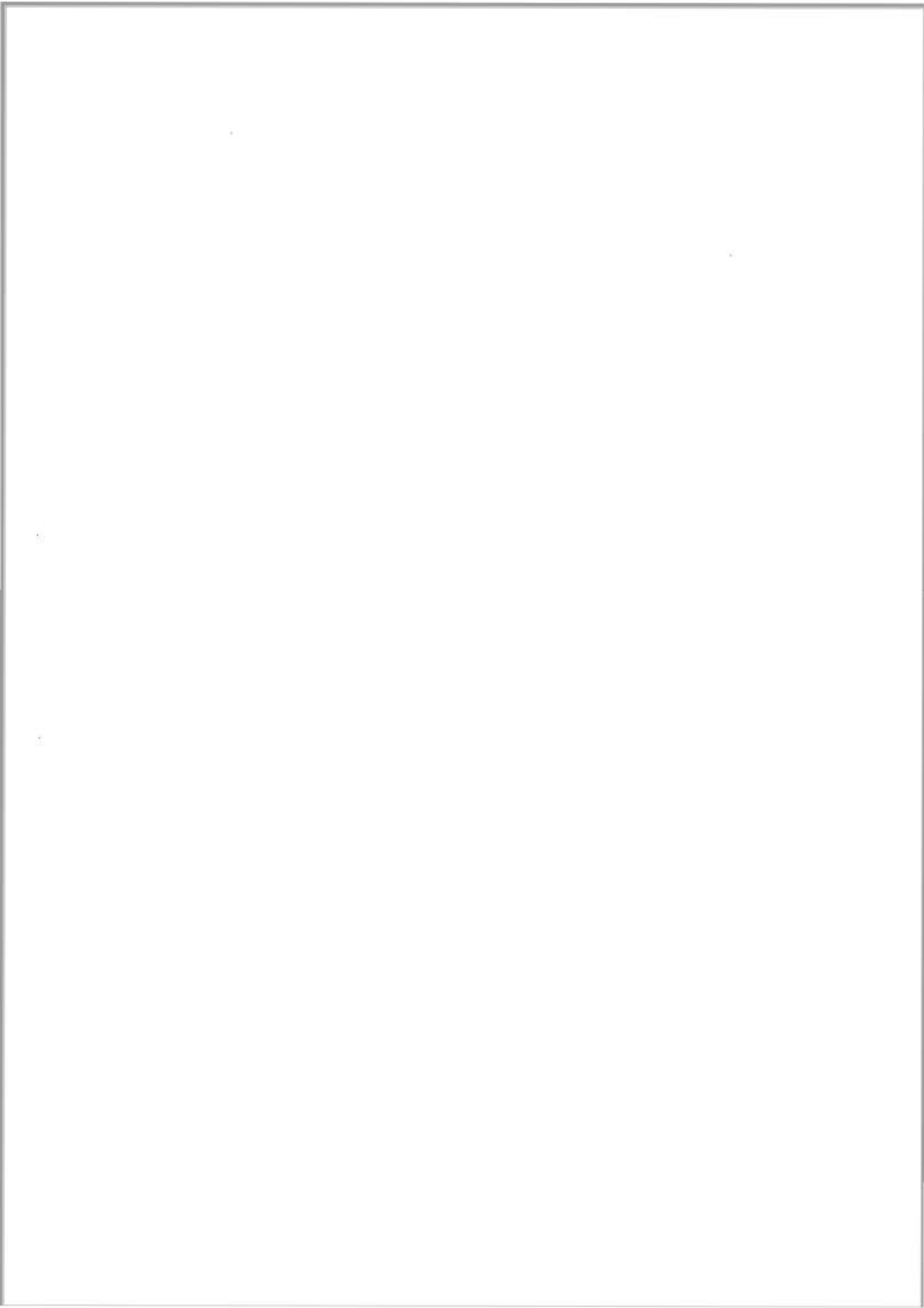
### 年 金

老人年金的去商品化程度是以累加的方式來測量，包括(1)一個賺取平均工資的標準生產性勞工的最低年金給付，在此（其他

地方也是)其替代率的計算是給付佔當年勞工正常薪資的比例,給付與薪資都是稅後淨值;(2)以如上同樣的方式,計算一個正常勞工的標準年金給付;(3)繳費期間,以滿足標準年金申領資格所需的繳納保費(或就業)年數來測量;(4)年金財務中個人分擔的比例。在這個基礎上我們分別給十八個國家在這四個指標上的分數,我們以1分代表低度去商品化;2分代表中度;而3分代表高度去商品化。給予這三種分數的標準則是以離平均數一個標準差的方式來衡量,有些案例由於游離程度太大而有所調整。最後,這些分數再依據方案所涵蓋的(相關)人口百分比來加權(年金則採兌現率)。在澳洲,由於其年金是立基在資產調查上,我們對其繳費期間的給分爲0,而對其所涵蓋的人口則給予0.5的加權。這種「負面」的給分反映出一個事實,即從權利賦予的觀點來看,資產調查式的方案具有高度的條件性。替代率對人們在福利—工作之間的選擇有其特殊的重要性,爲了將之納入考量,我們給予這些變項額外的加權(乘以2)。

### 疾病與失業現金給付

在疾病與失業方案上,我們以下列的指標來測量其去商品化程度:(1)對一個標準勞工在其生病或失業的前26週期間,其給付的(淨)替代率;(2)合乎申領資格前所需的就業週數;(3)給付交付前所需的等待天數;(4)給付能夠持續的週數。如同年金一般,我們也是以標準差爲基礎來給予1、2、3不同的分數,發展出概括性的去商品化指標。接著,藉由這些方案所涵蓋的(相關)人口佔勞動力的百分比,來予以加權。資產調查式方案則以與年金相同的方式來處理,而且如同年金一般,替代率也乘以2來加權。



### 第三章

# 福利國家作為 一種階層化的體系

保守主義社會政策的階層化  
自由主義社會政策的階層化  
社會主義社會政策的階層化  
福利國家階層化的比較面向  
附錄 階層化指數的評分程序

55 福利國家會提供服務與所得安全，但它也經常是一種社會階層化的體系。福利國家是塑造階級與社會秩序的重要制度，其組織特質協助決定了社會凝聚、階級區隔、以及地位分化的形成。

雖然大家多已瞭解到福利國家是階層化的動力之一，但可惜的是常常淪於狹隘與曖昧不明的態度，不論是在理論上或實徵上，這個福利國家的面向仍然受到嚴重的忽視。在理論的層次上則以兩種看法為主，其一是大量新馬克思主義的共同論點，一般主張即使是先進的福利國家，也只是複製（甚或是助長）既存的階級社會而已（Offe, 1972； O'Connor, 1973； Muller and Neussuss, 1973）。因此，O'Connor 的觀點認為福利政策只是提供壟斷資本主義所需要的合法性與社會平靜罷了。而 Piven 與 Cloward（1971）的研究則指出，政府之所以願意提供救助給貧民，憑恃的是其所感受到的對社會穩定的威脅，而較少是因貧民的緊急需求。

第二種看法則是追隨著 T. H. Marshall 的腳步，而某種程度上也是源自其戰前的先驅，像是 Heimann。這個觀點認為福利改革的主要貢獻是減少階級的過度突顯（Lipset, 1960； Crosland, 1967； Parkin, 1979）。在此，其論點是福利消除了階級衝突的根本原因、吸納了勞工階級、並且民主化了民衆進入國家的權利；或者是如 Parkin 所主張的，它將階級衝突轉化成地位競爭。

56 而就實證上來說，文獻則幾乎完全著重在所得再分配。問題當然不是只在整體所得不平等是否已經下降了——這是個相當沒有爭辯的事實性問題——而是福利國家的稅收/支出關係在這個過程中扮演何種程度的決定性角色。如同 Kraus（1981）所指出的，解答此一疑問的實證與方法論問題即使不是無法證實、也



是非常艱難的，而不論橫斷面或貫時性研究發現仍未脫推論性的範圍。然而，大多數研究所獲致的結論則頗類似。在橫斷面研究上，我們發現福利國家的平等化能力上有著巨大的國家差異。像是德國與法國之類的一些國家，其福利國家的再分配效果顯得相當小；相對的是斯堪地納維亞福利國家，其效果則相當充份（Sawyer, 1976；Hewitt, 1977；Stephens, 1979；Cameron, 1987；O'Higgins, 1985；Ringen, 1987；Ringen and Uusitalo, forthcoming, 1990）。

這些研究較少採用權力與平等的理論觀點來探討福利國家的影響，因此為什麼福利國家結構會有如此不同的分配效果，仍多是尚未解答的問題。而當在分析福利國家時，如同Cameron的研究般，往往以一種曖昧的態度將之等同為社會支出的水準。O'Higgins與Ringen則是少數的兩個研究，更直接地將福利國家的方案構成要素與其分配結果關聯在一起。

當我們從縱貫多年的方式來研究這個問題時，所獲得的結論則變得非常不同。許多研究結論說，儘管福利國家有了驚人的成長，但其再分配能力則只是少許地增加了一些而已（Sawyer, 1982；Kenneth Hansen, 1987）。此種轉變的理由相當直接：當福利國家日益膨脹之後，其財務上的需要使它們必須徵收沉重的稅負，甚至連所得有限的家戶也逃不過。結果，福利國家的淨再分配效果則大多必須依賴其社會轉移的結構而定。一個自相矛盾的解釋因而產生了，即一個大型的福利國家會喪失其稅負再分配的能力。至於就轉移面而言，由於中產階級可能在這個過程中獲得不成比例的利益，或許會因而阻礙了平等主義的動力（Le Grand, 1982）。此種中產階級偏誤的傾向極可能在各國之間會有所變化，但到目前為止我們仍缺乏比較性的證據。福利國家結

構對平等的直接影響，將是底下我們會更仔細探討的議題。

- 57 取代強調總體所得分配分析焦點的是，有些最近的比較性研究則已開始以另一種更豐富的方式來重新探討這個問題。「盧森堡所得研究」( The Luxembourg Income Study ) 保有世上唯一真正可比較的微視面所得分配資料，已經形成一系列的報告，分析各個福利國家降低或消除主要社會團體間貧窮程度的能力。Hedstrom 與 Ringen ( 1985 )、以及 Smeeding, Torrey 與 Rein ( 1988 ) 的研究都發現了令人吃驚的跨國間差異：老年人口淪入貧窮的百分比範圍，從英國的 29 % 與美國的 24 %，一直到德國的 11 %、以及瑞典的不到 1 % 都有。類似的差異趨勢在有子女的家庭中也可發現。這是因為老年人口與有子女的家庭特別依賴轉移性所得，所以這些研究能夠較直接地找出不同福利體系對階層化產生的影響。

第二種從標準的所得分配取向分歧出來的突破方式是「生活水準」的相關研究，至今仍多侷限在斯堪地納維亞諸國。這個理念在此指的是單單強調所得，並無法提供足夠的基礎來描繪機會與不平等的結構。取代的是將資源的概念擴大到包括健康、住宅、工作生涯、教育、社會與政治功能、以及其他人類再生產所不可或缺的元素。全國性調查被用來測量人口中資源掌握的分配情形。瑞典自 1968 年開始，接著丹麥與挪威也展開類似的調查，近些年這個研究不斷重複進行，使之能夠監測資源分配這段時間以來的變化。而瑞典與丹麥的資料提供了最令人感到興趣的基礎，因為他們許多年來不斷調查同一批人、也因為其研究時程涵蓋了失業率升高與經濟不景氣的長期年代，使之能夠評估福利國家的分配性效果。他們所發現的是，雖然經濟條件持續惡化（尤其是在丹麥），但生活條件已獲得整體性的改善、嚴重的資

源匱乏已經減少、而且朝向更大的平等趨勢仍持續進行著（Erikson and Aaberg, 1984；Hansen, 1988）。因而相當明顯地，至少對斯堪地納維亞國家而言，福利國家是對經濟上不平等推力的強大反制力量。

不論如何，貧窮與所得分配都只是構成福利國家階層化的一個（雖然是重要的）面向而已。即使生活水準不平等的程度減少了，但根本的階級或地位區隔則依然持續著。我們在此所關注的並不是那麼著重在所得上，而是社會公民權利的建構在各國之間的差異情形。

那麼，什麼是福利國家階層化中的明顯面向呢？除了其純粹的所得分配角色之外，福利國家還以各種不同的方式來形塑階級與地位。教育體系是個較明顯、而且受到較多研究的例子，在其中不僅會影響到個人的流動機會、而且還包含了整個階級結構。如同我們在本書第二篇所會看到的，社會服務組織對國家就業結構極具重要性，特別對婦女而言更是如此。但在這裏，我們將把注意力先置於福利國家傳統活動、而且至今仍是主要的活動上，看其對階層化的影響：這個活動亦即是所得維持。

58

Beveridge（貝佛里奇）爵士與 T. H. Marshall 已告訴這個世上其特有的、而且本質上具種族優越感的假設，即普遍主義乃是一個先進福利國家的印記。戰後英國改革中所隱含的普遍主義，述說著階級重要性逐漸衰退的一個理論。但是，我們不必旅行到十分遙遠的地方，即可發現完全不同的社會安全組織特質。有些國家的福利體系涵蓋範圍或許相當完整；但從年金到疾病給付，這個體系卻是由無數種職業區隔的方案所組成的，明顯地設計來確認與維持舊有的地位區分。在某些國家中，重要的社會團體會被賦予特權地位——例如公務人員體系。但也有些其他國

家，其社會保險是組織來促進個人主義與自立，而不是為了集體凝聚。同樣地也依然有些國家，社會方案主要是針對那些真正需要的人，也因而造成了貧民（即那些依賴福利國家的人）與中產階級（即那些主要依賴市場保障的人）之間的二分。

換言之，福利國家或許可能既大又廣泛，但卻對社會結構有完全不同的效果。一個可能會助長層級與地位、另一個可能助長二分傾向、而第三個則是普遍主義的。每一個案例都會產生其獨特的社會凝聚結構，我們能夠區辨出三種階層化與凝聚的模式、或是理念型，而與我們從去商品化觀點所發現的三種體制類型有密切的關係。

### 保守主義社會政策的階層化

如同我們已經探討過的，傳統的保守主義對理想的社會秩序有多種不同的模式。而其間的共通之處則是如同社會權一般，憎惡資本主義所帶來的社會齊平（譯註：意指沒大沒小）與階級對立之混合效果。由於它傾向於嚴格的層級體系、組合主義、或是家族主義，因而其共同的主軸思想是爲了社會整合，傳統的地位關係必須維持。

- 59 威權家長式的保守主義對福利國家結構的發展，有著歷史上的重要性存在。其源自於封建莊園式的社會、以及歐洲與俄羅斯的專制君主體制，所形成的指導原則是層級體系、權威、以及個人（或家庭）對其家長或國家的直接服從。由於 Hegel（黑格爾）國家理論的刺激，這些組織信念受到十九世紀學者、社會改革者、與政治人物的熱烈宣揚，尤其是在諸如德國與奧地利之類的國家中（Bower, 1947）。Adolph Wagner 的管理式國家經



濟 ( *Staatwirtschaftliche Oekonomie* ) 理念，亦即是國家應直接指導與組織所有的經濟活動。而 Bismarck ( 俾斯麥 ) 的工人士兵 ( *Soldaten der Arbeit* ) 信念則是採借自軍事方面，藉此理念以連隊的基礎來組織勞工 ( 如同步兵 )，受管理者 ( 如同連長 ) 的直接指揮，並進而聽命於國家 ( 如同將軍 ) ( Guillebaud, 1941 )。

當 Bismarck 推動其第一個社會保險方案時，他必須兩面作戰：一方面要對抗自由主義者，他們偏好市場的解決方式；而另一方面也要對抗保守主義者，他們支持基爾特模式或家族主義。而 Bismarck 則渴望極端國家主義的卓越地位。藉著堅持由國家直接資助與分配社會給付，Bismarck 的目標是要將勞工直接與君主制度的家長式權威拴在一起，而不是與職業基金或是金錢交易關係。但實際上他的計畫則遭逢強烈的妥協，Bismarck 的 1891 年年金立法上保留了片斷他所追求的國家餽贈 ( Rimlinger, 1971 )。更明確地說，其後的年金體系、以及大部份的 *Wilhelmine* 社會方案，都能被描述成一種特殊的極端國家主義，部份讓步給自由主義 ( 強調保險精算 )、也部份讓步給保守式的組合主義 ( 強制性的職業區隔方案 )。

極端國家主義的家長作風在兩個社會政策領域留下特別強烈的印記。其一是諸如奧地利、德國與法國之類國家的傳統，給予公務人員極度慷慨的福利措施。這個舉動或可被視為酬賞或保證公務人員適當的忠誠與順服，但也有證據顯示，這是該體制蓄意地藉由其社會政策的創制，來模塑階級結構。Kocka ( 1981 ) 即顯示德國帝國時代的年金政策如何創造出特別的階級，在公務人員 ( *Beamten* ) 與私人部門受薪雇員 ( *Privatbeamten* ) 之間加以區隔。類似的政策在奧地利也曾推動 ( Otruba, 1981 )。結



60 果是在國家雇員與其國民之間、以及在勞工與較崇高的「社會身分」之間形成明顯可見的地位藩籬。我們在此能發現極端國家主義與組合主義遺緒之間，存在著密切的親和關係。

家長主義的第二個主要遺緒可在社會救助的演化中發現。許多作者都曾指出，在貴族政治體制下，像是 Disraeli 擔任首相時的英國、Bismarck 時的德國、以及 Estrup 時的丹麥等，貧民救濟都比在自由主義體制下更加有人性而且慷慨（Briggs, 1961；Rimlinger, 1971；Evans, 1978；Viby Morgensen, 1973）。類似它們將基本保障擴大到所得保護的傾向，保守主義者之所以要實施救濟，乃因為高貴人物在道德或慈善上應負之義務的古老原則。

組合主義總是在保守主義傳統中，替代極端國家主義的一個主要選擇。它源自莊園、基爾特、壟斷、以及社團法人之類的傳統，這是在中世紀城市經濟中組織社會與經濟生活的方式。雖然在十八與十九世紀時基爾特已經逐漸消失了，但它們的基本原則則被納入到法人結社主義與互助主義的意識形態之中。組合主義逐漸發展成一種主要的保守主義方式，因應由市場與工業所導致的社會零細化與個人化。它是 Durkheim（涂爾幹）分析如何對抗迷亂（*anomie*）的核心主軸；它成為教宗與天主教社會政策的基石；甚至可以發現它在法西斯主義意識形態中有極大的份量。

組合主義的共通原則乃是立基於地位認同、義務的與排他性的會員資格、互助主義、以及壟斷代表性等的同胞之情上。而在進入現代化資本主義之後，組合主義通常是建立在職業性的團體結社之上，試圖維持其傳統認知的地位區分，並藉此作為組織社會與經濟之間的關係。由於時常直接取法於舊式的基爾特，這種

作為互助結社與友伴社團的法人實體常出現在較優勢的勞工之中，像是管路工人與木匠。在其他案例中，組合主義的社會福利也可由國家參與所建立起來的，這種情形較常發生在礦工與海員身上。當十九世紀晚期社會立法大幅躍進的時候，組合主義的擴散常也呈現相同的趨勢。

不論是因國家體認到有某種特殊的地位特權存在、或是因為這些組織團體拒絕成為不具地位區隔立法的一部份，建構無數種地位分化的社會保險方案卻已成為一個傳統——這些個別的方案各自有其特殊規定、財源、與給付結構；每一個也都特別設計用來符應其案主羣的相對地位位置。因此，Bismarck（俾斯麥）的勞工年金絕不會與給礦工的年金混雜在一起，更必然不會與針對公務人員或白領受雇者的社會政策有所混合（Kocka, 1981）。在奧地利，由於官方承認公證人所享有的地位特權必須與其特有的年金方案互相配合，因而某種程度上進一步擴展了組合主義原則。類似的發展過程也出現在第二次世界大戰後法國的年金立法上，各種形形色色的受薪團體（「核心幹部」）成功地爭取到特殊地位的社會保障。義大利複雜如迷宮般的年金體系或許可稱為是國際間組合主義原則的最高代表，它擁有超過 120 種以職業為區隔的年金基金（Fausto, 1978）。

61

最強烈主張組合主義的是歐洲大陸各國，其理由並不難以理解。第一，這些國家都是後進工業化國家，在其中傳統的基爾特制度一直保存到最近。因而在社會保障萌芽的時代，一個可行的方案發展模式即已經存在。第二點也是由於前者所造成的部份影響，地位區分、層級體系、以及特權等的力量已經變得異常強大。而第三點，天主教教會在這些國家中成功地扮演著社會改革的推動角色。在十九世紀末時，教宗的通諭 *Rerum Novarum*

鼓吹極端國家主義與組合主義的融合；而在 1931 年的通諭 *Quadregesimo Anno* 之中，組合主義的成份甚至更加強烈。

對天主教教會而言，組合主義是對維繫傳統家庭制度此一第一要務的自然反應，它尋求社會主義與資本主義之外的另一種可行替代途徑，而它也相信在不同社會階級之間建立起和諧的關係是有可能的。組合主義很容易將自身融入到天主教教義的「輔助性」(subsidiarity) 原則之中。這個理念認為只有當家庭能力無法提供彼此間的保護時，較高與較大層次的社會集體力量才需要介入。而基爾特、同儕團體、或是互助社團的集體凝聚力則明顯近似於家庭單位，也因而比較遙遠的中央政府，更能滿足家庭的需求 (Messner, 1964 ; Richter, 1987)。

在 1920 年代與 1930 年代歐洲的法西斯體制中，組合主義變成是一種擬似官方的意識形態，這並不是那麼立基於「輔助性」的緣故，而且要建立一種大量含納階級組織的替代方式，使之更有利於集中的政治控制 (Guillebaud, 1941 ; Rimlinger, 1987)。

### 自由主義社會政策的階層化

自由主義的目標能夠以相對於保守主義階層化的面貌，來加以最佳的詮釋。它捨棄莊園、基爾特、壟斷專賣、以及集中化的君主專制主義，而追求個人的解放、自由、平等的機會、以及強健的競爭力等條件。明顯地，不論是壓制性的國家或緊密膠著的組合主義，對自由市場、志願主義、乃至冒險犯難的精神而言，都是一種束縛。

自由主義對積極國家的抗拒，常常被解讀成在社會政策方面的消極態度。其實如同 Polanyi (博蘭尼) (1944) 所顯示

的，這是個迷思。藉由減少資助、或協助消除傳統的社會保障體系，以及藉由拒絕任何一種取代市場地位的方式，古典的自由主義國家試圖賦予金錢交易關係支配性的角色，以組織社會與經濟生活；自由主義教條的底線是，國家沒有任何適當的理由來改變由市場所產生的階層化結果。市場的階層化之所以是正當的，乃因為它們反映出努力、動機、熟練、與自立等特質。

在古典自由主義思想中，如果能夠防止組織化的權力干涉到市場自動的「清算機制」的話，普遍主義與平等所描繪的重要理念，都必然能具體實現。因此，自由放任式的最小化社會政策乃與其理想配合。社會政策被視為等同於令人不悅的階層化結果：家長作風的與菁英式的；依賴國家；貧窮的濫敷等。如果沒有國家、也沒有壟斷（像是勞工階級工會聯盟），也將不會有階級，就像一張可讓個人自由行動的網，雖然每個人都是單獨的，但在法律、契約、與金錢交易關係面前，都是平等的。

自由主義的普遍主義理想在實務上與其所促成的二分現象與社會烙印相矛盾。雖然市場力量並未受到任何束縛，而能根據金錢交易關係來區分其參與者的層級，但自由主義國家卻對那些市場上的失敗者，建立起格外懲罰性的與烙印效果的貧民救濟措施。Disraeli 的《預言》（*Sybil*）一書可能依然是最佳的教科書，說明英國的自由主義如何協助創造出一個具有兩個國度的社會。

即使當自由主義在壓力下走向了現代的資產調查社會救助，貧民救濟的社會貶抑效果也還仍存在。丹麥的例子即清楚說明此一模式所不經意造成的二分現象。1891年所引進的老年救助方案只不過是過去貧民救濟體系的更新版而已，當它在第二次世界大戰之後實然轉變成普遍性的公民年金之後，由於其傳統上的貧



窮與依賴烙印，大量的中產階級領取年金者甚至放棄了他們領取此一年金的權利。

然而，資產調查式的救濟措施所指的只是自由主義社會政策中的殘補性成份，而其真正的核心則是市場上的個人保險，具有志願性的與健全精算特質的契約。在這個架構下，「社會政策結果」也就近似於市場結果：那些較節儉的、具冒險犯難精神的、以及自力更生的人會獲得獎賞。

但歷史上的實際情形則是，個人化的生命保險模式運作不佳，而且與其他市場上的替代解決途徑和/或國家所提供相關措施比較起來，甚至更難以用來擔負起滿足人們的社會安全需求。如同我們在第四章會更仔細探討的，只有當國家站出來給予協助時，私人的福利市場才有可能成長。因而更務實的自由主義反應方式乃兼容並蓄，混合著市場的福利資本主義與公共部門的社會保險。在本世紀之交的自由主義「改革運動」年代時，所浮現的原則乃是，極小的集體主義與個人主義之間的交融協調。

自由主義的改革運動通常被認為與英國的 Lloyd George 有關，但整個西方世界都可發現與之十分近似的觀點，其根源可以說是多面的。在英國，Rowntree 與 Booth 的研究發現存在於都市勞工階級中猖獗的貧窮、疾病、與苦難。波爾戰爭則顯露出大英帝國戰士極其貧乏的體能狀態（Beer, 1966；Evans, 1978；Ashford, 1986, p.62）。一個更加廣泛的催化因素則是勞工階級選舉權的賦予，讓人瞭解到一個新型的資本主義已經展開了，這是一種新的經濟型態，建立在大型的集團、組織、科層體系、人力資本、以及更紛亂而複雜的分工之上——簡言之，這是一個新的經濟秩序，在其中進步、效率、與利潤的獲取，已不再能單靠壓榨勞工的最後一滴血汗。因而並不令人感到意外地，



許多主要的創新措施乃來自於「組合的自由主義論者」( corporate liberals ) ( Weinstein, 1972 )，這是諸如美國 Albion Small 與 William James 之類的新科學管理學派或自由主義改革者，他們結合了對市場的堅定支持、以及其要求善盡更大社會責任的信念。

此種改革的自由主義論者由於體認到外部性的問題、公共利益的需要、以及它們協助人們自助的政策等，而願意去支持較具集體主義色彩的措施。改革的自由主義並不準備敞開一條遠離市場的逃生之路，而只是要採取行動來減少其社會病徵，並重新將個人主義與社會是個集體組織這個新的實然特質結合在一起，自由主義者所偏好的社會政策也反映出此一新的邏輯。透過大眾教育與支持機會平等，可以促進人們的自助。職業性附加給付或福利資本主義的理念，顯示出大家已接受經由集體談判來達成工資協議，也顯示出大家希望某些必要的福利方案能夠納入到這個領域之中。社會保險已逐漸成爲一個可接受的政策，只要它某種程度上能維持志願性的與精算的本質，不會妨礙工作動機與競爭。如同 Ogus ( 1979 ) 所指出的，自由主義者經常訝異地發現，社會保險之中竟然有許多自由主義的理想：像是個人契約的原則、給付水準視過去的貢獻情形而定、自立更生、以及市場規範等。事實上，國家能夠被視之爲另一種類型的保險提供者，公民權利中的社會權對改革的自由主義而言，必須架構在市場的基礎上。

64

雖然這些都是偏好的理想，但在實務上自由主義式的改革主義常容許明顯的變異存在。例如 1908 年時 Lloyd George 則引進了非繳納性的、也因而不是精算的老年年金。如同 Keir Hardy 與獨立工黨 ( the Independent Labour Party ) 所指稱的，

激發出此種不合理論發展的原因，或許是其十分強烈的慾望，以促成較低的與較高的勞工階級陣營之間的分裂。但給付水準仍被維持在最低的程度，藉此鼓勵私人節約（ Hay, 1975； Pelling, 1961； Gilbert, 1966 ）。一個相當類似的故事也出現在美國的社會安全法案。由於嚴格堅持精算原則，它很快明顯地成為具有再分配功能的方案，而其加入資格也變成是強制性的。但如同英國的年金一般，美國的社會安全並不是要排擠私人年金市場與個人主義，所以給付與保費水準被壓到相當低的水準，而其一般的目的則是儘可能地使之成為服膺市場的體系（ Derthick, 1979； Quadagno, 1988 ）。

總而言之：在自由主義的核心中，其理想的階層化很清楚地是競爭式的個人主義，這被認為是市場之所以能夠建立的基礎。但當自由主義將這個概念應用到國家政策上時，卻遭逢了極大的困難。它十分強調需求調查的取向，希望藉此將政府的資助集中在真正的貧民身上，本身是相當合乎邏輯的，但卻導致了社會烙印與二分現象等非預期的結果。而它的其他替代取向，亦即一方面是私人保險與談判而來的職業福利、另一方面則是社會保險，從自力更生、正義、精算、以及自由選擇等自由主義原理來看，也都同樣地合乎邏輯，但這些解決方式也都傾向於形成特殊的階級二分現象。經由談判或契約而來的私人福利必然會複製市場上的不平等，而且也一定主要盛行於勞動力中較具特殊優越地位的階層；它不必然會關注在那些處於最危險地方勞工的福利需求。再者，如果真的堅守原則的話，自由主義的社會保險方案也會再製出市場的階層化形貌，而且它會為那些較幸運的人促進更多的私人保障。

那麼，如果我們將這三個自由主義取向結合在一起，其結果

可能是混雜著個人自我責任與二分現象的奇怪組合：在底層的團體主要依賴具有烙印化效果的救濟措施；中間團體則是社會保險主要的案主羣；而最後則是特權地位的團體，能夠自市場中取得其主要的福利服務。在事實上，這多多少少是美國階層化的特殊形態，某種程度也是反映在英國的福利體系上（Esping-Andersen, Rein, and Rainwater, 1988）。

### 社會主義社會政策的階層化

好像保守主義與自由主義一般，社會主義的改革取向在心中也總是追求著一個特定的階層化結果。對勞工運動而言，它是要建構一個十分重要的凝聚感。

社會主義者總是會面臨一個疑問，即如何建構一個長期集體動員可以發展的一體感。粗糙的馬克思主義者常常把這個問題描繪成是對抗資產階級社會的鬥爭，但這完全是個誤導：社會主義者真正要鬥爭對抗的是歷史抉擇的多樣性，而其中有些所代表的正是在他們自身的階級之中。一方面，他們必須打擊狹隘地強調地位凝聚的排他性組合主義，但這卻也普遍存在於早期的工會組織與友伴社團之中。而且他們必須攻訐雇主與國家的家長作風主義，因為此種家長作風主義會轉移勞工的忠誠，並促成勞工階級的分裂。最後，他們必須鬥爭對抗市場的零碎化、個人化的動力。

如同最早期的社會主義著作所強調的，集體主義的嚴重障礙之一是持續失業所造成的二分效果。就像 1891 年 Kautsky（1971）所稱之的「貧民窟普羅階級」（slum proletariat），常被普遍地視為主要的威脅。他們是墮落的、走投無路的、沒有

組織的、也沒有任何資源，因而容易受到反動的煽動主義的影響，難以組織、而且也可能削價競爭工作機會而破壞了罷工的進行。1867年時第一國際在瑞士洛桑召開的代表大會中，這即已是個主要討論題目；當時，與會代表相信透過合作的運動能力，能夠改善此種遊民普羅階級的道德性格與經濟條件。

66 第二個重要的障礙是由於早期保守主義與自由主義改革過程中，所造成的社會區隔。舊濟貧法體系明顯地是其第一個敵人，因為它們強行將普羅階級區分為二，而且也因為它們一般會褫奪接受救助者的公權。所以廢止資產調查的與嚴格資格限制的規定乃成為政治上的第一優先任務。類似地，社會主義者也因為雇主支持的家長式福利具有組合主義與排他主義的影響而加以反對，他們也攻擊國家提供給勞工的保險方案，認為這是種社會懷柔，有進一步將不平等予以深化與制度化的傾向。

社會主義者確實認為統治階級所推動的改革之中，本質上即具有許多危險性，因而時常非常努力地去設計真正符合社會主義理想的替代方式。其思想的萌芽之一可從早期他們對資產階級社會改革的批判中發現。Marx（馬克思）與Engels（恩格斯）一心一意地強調社會懷柔式的改革可能會阻滯了社會主義的進展——這是個可以理解的憂慮，因為Napoleon III（拿破崙三世）、von Taaffe公爵、乃至Bismarck（俾斯麥）均都公開承認，他們所追求的正是阻滯社會主義的蔓延。但即使是連Marx自己都不完全贊同此種觀點，在其對英國工廠法的分析中（1954-6, 第十章），Marx結論說資產階級的改革不但是有意義的、也會強化勞工的地位。而他在《共產主義者宣言》（*The Communist Manifesto*）的結論頁中所呼籲的改革方式，事實上與其後的自由主義沒有太多的差異。



社會主義者必須策劃出一種社會政策，不但強調實質上社會救濟的需求，同時也要協助社會主義運動掌握權力。而這個問題一直環繞在有關凝聚的爭議原則上。組合主義與同儕社團是盛行的模式之一，尤其是在技術性的與手工藝勞工團體之中。但如果我們的目標是要建立廣泛的階級團結與提昇「貧民窟普羅階級」的話，這個方式的成效則令人懷疑。

第二個取向則是藉由工會來處理這個社會問題，透過集體談判的方式來贏得讓步。但其假設要件則是要有穩定而強大的談判權力，同時雇主也要體認到這個事實；但它也還存有複製勞動市場不平等的危險，或主要偏袒於勞工中的貴族階級。再度地，它不太像是個能夠產生廣泛凝聚的策略。即使如此，它仍發展成兩種社會的主要取向。一個是澳洲，由於那裏的工會擁有異常有利的談判地位，所以這個取向能夠佔有優勢。另一個社會則是美國，由於缺少一個可靠的政治盟友、也沒有一個值得信賴的國家，因而這個取向的重要性更加突顯。

早期的社會主義運動經常轉向第三種替代取向，即微視的社會主義「聚居區策略」(ghetto strategy)，透過這個取向，社會主義運動自身乃成為勞工福利的供應者。這是條頗吸引人的道路，特別是處於社會主義者發現他們被限制在國家權力之外的地方時。它顯示出運動的領導核心能夠建設性地回應勞工的強烈需求。而一個微視的社會主義天堂也可促進組織建立、會員增加、與社會主義教育，並且彰顯社會主義運動是勞工階級需求令人注意的代言人，這些均必然提高了這個取向的吸引力。微視社會主義是展現實務例子的一個方式，顯示未來可能出現的良善社會，並藉此更清楚地揭露出周遭資產階級社會的無情與殘酷。

微視社會主義在過去曾被熱烈追求，而在社會主義初期也獲



致某種程度的成功。這個運動時常建立一個有組織的國度，擁有休閒設施、西洋棋俱樂部、劇團、音樂、童軍組織、運動俱樂部、甚且包括了諸如房屋公會與合作社組織之類的生產性企業。

此種聚居區模式的問題乃是在其自身的目的之上，也就是透過會員資格的動員運用來建立階級凝聚與權力。因為其財源是來自勞工自己所繳交的經費，所以容易受到長期的經濟危機與昂貴的勞資爭議所傷害。而且也因為如此，所以微視社會主義會富含會員與非會員之間的二分現象，這樣的區分也總是劃在較具特權的勞工與較具不確定地位的團體之間。那麼，如果社會主義者希望達到廣泛的階級團結與議會的大多數的話，他們被迫必須採用真正具普遍性的凝聚理念，一種有助於結合實然上完全分化而零碎勞工階級的普遍主義。

廣泛流行的普遍主義原則，其出現乃與民主權利的擴展與確立並駕其驅。就此而言，斯堪地納維亞各國是這個趨勢的先驅，如同 1920 年代末 Per Albin Hansson 所誇張描繪的「人類之家」( Peoples Home ) 福利國家。實際上，早在 1880 年代丹麥社會主義者所提出的年金計劃、以及本世紀第一個年代瑞典 Branting 所提出的社會政策中，即已明顯呈現出這個趨勢 ( Elmer, 1960 ; Rasmussen, 1933 )。在第一次世界大戰之後，奧地利的 Otto Bauer 透過廣泛涵蓋的社會福利政策，追求勞工—農民聯盟的理念 ( Bauer, 1919 )。在諸如德國、奧地利、與義大利之類高度組合主義體系中，社會主義者或共產主義者總是藉著呼籲國民保險 ( *Volkversicherung* ) 與一致性 ( *unificazione* )，來爭取普遍主義。

普遍主義與民主的同時發生絕非是個偶然。議會政治帶給社會主義者新的改革展望，但它也強迫社會主義者必須動員完全多

數的選民，而這幾乎必然是聚居區策略所無法產生的。在勞工階級可能依然是屬於少數選民的地方，多數性的問題會更加嚴重。

1898年時 Bernstein 在其古典的《演化式社會主義》（*Evolutionary Socialism*）一書中，正式提及這個嚴重問題，而後數年也開始受到選舉式社會主義的承認。他們可能不是勉強接受少數反對黨的地位、就是可能進行更廣泛的政治聯盟。而後者則需要跨階級的普遍性政治。

激發 Bauer 思考的是聯盟的這個選擇，或是更清楚地說，是斯堪地納維亞諸國的「人類之家」式之福利國家信念。在兩次世界大戰之間的年代中，農村階級是達成廣泛大量聯盟的機制，而社會主義者在動員農業階級的嘗試上，則有不同的成功程度。在社會主義聚居區模式較弱的地區——像是斯堪地納維亞各國——其侵入農村社會結構的能力非常好。而在社會主義集中於都市勞工階級領域的地方，像是「紅色柏林」與「紅色維也納」，意識形態與言論較可能保留其傳統的革命性、工人性味道，因而在農村地區較不可能獲得有利的回響。

68

朝向人類普遍主義的轉型並非單單只是工具性地為了擴大選票。由於優勢的社會結構、以及為了社會主義自己更具包容力的凝聚，它可說是邏輯上的必然。當時的社會結構是由大量的農村與都市地區的「小人物」所主導，因為許多其他團體也都會受到他們控制之外的力量所損害、也同樣會面臨貧窮與基本的社會危機，凝聚力不必然只侷限於工人階級內部。由於普遍主義能夠將地位、給付、與公民權利責任予以平等化，也由於它能有助於建立政治結盟，所以成爲一個指導原則。

但普遍主義偶而仍會與相應的勞工運動目標產生衝突。有許多例子發現，勞工運動在自給自足與支配的福利基金上，都擁有

極大的財務與組織權力來源。爲了普遍性凝聚的緣故而要求它們放棄這樣的權力，常常不被贊同。例如德國工會即小心守護著其對疾病基金的控制。即使是在諸如丹麥與瑞典之類普遍主義的領導者，其勞工運動也不願接受取消其對失業保險基金的控制。

澳洲與紐西蘭則是兩個例子，雖然其勞工運動相當強大，但仍未完全接納普遍主義的理想。在這兩個國家中，勞工仍維持其傳統上廣泛的偏好，強調針對特定目標的資產調查式給付，因爲這類給付可能較具再分配效果。但其主要理由似乎是過去數十年來，工會所享有的傑出談判情形。因此如同 Castles ( 1986 ) 所主張的，雖然不必然較好，但勞工所要求的社會保障同樣地也能透過工資協商而取得。

在社會結構開始進行現代化之時，社會主義者對普遍主義的堅持也受到重要的試煉。在先進經濟體中，原來的「小人物」已經消失了，代之以新的白領薪資所得者與較富裕的勞工，他們很難滿足於基本的均等費率給付。因此，除非社會安全能夠昇級，否則大量朝向私人市場方案的動力可能會接踵而來，導致了新的不平等。所以爲了保持普遍式福利國家的凝聚，社會主義者被迫必須將社會給付調整到中產階級的標準。

瑞典的社會民主主義是第一個爲「中產階級」標準的普遍主義鋪路的國家。其方式乃是結合普遍性的領取資格與較高的薪資比例給付，因此使福利國家的給付與服務能夠配合中產階級的期待。對於身爲社會公民的一般勞工，其結果是向上流動的經驗。而對於福利國家，其結果則是鞏固了更大多數人對福利國家的支持。「中產階級」普遍主義已捍衛福利國家免於反對意見的衝擊。

## 福利國家階層化的比較面向

即使所有的福利國家都會涉入到社會階層化的過程中，但它們的作法有相當大的差異。保守主義、自由主義、與社會主義原則的歷史遺緒在這些福利國家的早期建構階段，都已經制度化了，而且經常保存了一整個世紀。結果類聚成一些不同的體制，顯著近似於我們在分析去商品化時所發現的體制。

爲了區辨出這些福利國家類聚，我們必須先釐清重要的階層化面向。藉由社會保險分化與細分成各種立基在職業與地位上之方案的程度，是區辨組合主義模式的最佳方式。就此而言，我們也會認爲在高、低給付之間會出現極大的差異。辨識極端國家主義的最簡單方式，則是看公務人員有否許多相應的特權。相對地，我們可以從福利國家的殘補特性來區辨出自由主義原則，尤其是資產調查的相對明顯程度；這也可以從被保險人所負擔的相對財務比例；以及從志願性的、私人部門福利的相對比重來看。接著，掌握社會主義理想的相關測量則清楚地是普遍主義的程度，社會主義體制應展現出最低程度的給付差異。

各種清楚界定的體制類型存在的程度，即須視某些體制特有的特色是否單單只會出現在同一類型的程度而定。舉例而言，我們並不期待一個保守主義型態的體系（具有強大的組合主義與／或公務人員特權）也會包含自由主義特質（例如大的私人市場）、或社會主義特質（例如普遍主義）。然而，因爲真實世界裏的各個福利國家極可能呈現出混合的型態，我們的任務是看有無足夠程度的共變量來區分出特殊的體制類型。

在表 3-1 中我們呈現出各種體制特有之方案屬性的資料。



這個表所顯示的代表保守主義階層化原則的，首先是地位區隔的程度，亦即組合主義，藉由各國運作中的（主要）職業性區隔年金方案之數目來測量；其次，它也呈現在「極端國家主義」的程度上，由用在政府受雇者年金之支出佔國內生產毛額的百分比來測量。

表 3-1 也展現出三個設計來辨識重要自由主義屬性的變項：第一個是資產調查式福利給付的相對比重，從其佔總公共社會支出的百分比來測量（去除給予政府受雇者的給付）；第二，它也提供私人部門在年金方面重要性的資料，從私人部門佔總年金支出的比例來測量；以及在健康照顧方面也是如此，從私人部門佔總健康支出的比例來測量。

最後，表 3-1 中包括兩個最明顯與社會主義體制相關的屬性，亦即方案普遍主義的程度（從 16 至 64 歲人口中合於疾病、失業、與年金給付的平均百分比來測量）；以及給付結構的平等程度。就後者而言，我們的測量是上述三種方案基本給付水準對最高可能之合法給付的比例，再加以平均所獲得的數值。我們會明顯期待社會主義取向的體制會強調給付平等，而保守主義體制中的不平等應該最大。

先從保守主義屬性開始，我們發現在組合主義與極端國家主義這兩方面呈現出基本的共生國家分配形態；而且，這兩個特徵之間的並存可說相當明顯。有一個團體是由這兩方面分數都相當高的國家所組成的：奧地利、比利時、法國、德國、與義大利，可能也包括芬蘭。值得注意的是這個國家團體非常近似於我們先前從去商品化觀點所找出的保守主義傳統的家。

轉到自由主義的特徵上，明顯地，這樣的形態則較模糊。貧民救濟變項將各國類聚成三個團體，一個分數非常高（加拿大、



表3-1 1980年十八個福利國家之組合主義、極端國家主義、資產調查、市場影響、普遍主義、與給付平等程度

	組合主義 <sup>a</sup>	極端國家主義 <sup>b</sup>	資產調查式貧民救濟(佔總體公共社會支出的百分比) <sup>c</sup>	私人年金(佔總年金的百分比)	私人健康支出(佔總支出的百分比)	平均普遍主義 <sup>d</sup>	平均給付平等 <sup>e</sup>
澳洲	1	0.7	3.3	30	36	33	1.00
奧地利	7	3.8	2.8	3	36	72	0.52
比利時	5	3.0	4.5	8	13	67	0.79
加拿大	2	0.2	15.6	38	26	93	0.48
丹麥	2	1.1	1.0	17	15	87	0.99
芬蘭	4	2.5	1.9	3	21	88	0.72
法國	10	3.1	11.2	8	28	70	0.55
德國	6	2.2	4.9	11	20	72	0.56
愛爾蘭	1	2.2	5.9	10	6	60	0.77
義大利	12	2.2	9.3	2	12	59	0.52
日本	7	0.9	7.0	23	28	63	0.32
荷蘭	3	1.8	6.9	13	22	87	0.57
紐西蘭	1	0.8	2.3	4	18	33	1.00
挪威	4	0.9	2.1	8	1	95	0.69
瑞典	2	1.0	1.1	6	7	90	0.82
瑞士	2	1.0	8.8	20	35	96	0.48
英國	2	2.0	f	12	10	76	0.64
美國	2	1.5	18.2	21	57	54	0.22
平均數	4.1	1.7	5.9	13	22	72	0.65
標準差	3.2	1.0	5.1	10	14	19	0.22

a. 從職業性區隔公共年金方案的數目來測量，只納入主要的方案。

b. 從政府受雇者年金支出佔國內生產毛額之百分比來測量。

c. 排除一般資產調查方案給付(例如斯堪地納維亞各國的房租津貼、德國的失業救助、或澳洲與紐西蘭的老年、失業與疾病救助)之後的貧民救濟支出估計值。必須注意的是很難清楚劃分這兩種方案目標之間的界線，我們在此所作的估計是根據個人對各國體系運作的評估而來的。

d. 疾病、失業、與年金的平均值(所得調查式的救助方案評分為0，因為它們並未提供完整公民權利的給付，諸如澳洲與紐西蘭的失業與疾病給付)。

e. 疾病、失業、與年金等社會給付最高與最低之間差距的平均值(根據稅後淨給付來計算)，而給付差距的計算則是根據保證最低社會給付對該體系最高可能達到之合法給付的比例。

f. 沒有資料。

來源：G. Esping-Andersen (1987b; table 3); United States Government Printing Office, *Social Security Programs Throughout the World* (1981); ILO, *The Cost of Social Security*, basic tables (Geneva: ILO, 1981); OECD, *Measuring Health Care, 1960-1983* (Paris: OECD, 1985, p.12); SSIB data files.

表3-2 十八個國家階層化屬性雙變量相關矩陣

	組合主義	極端國家主義	貧民救濟	私人年金	私人健康	普遍主義
組合主義	1.00					
極端國家主義	0.55					
貧民救濟	0.16	-0.11				
私人年金	-0.40	-0.64	0.49			
私人健康	-0.02	0.01	0.60	0.45		
普遍主義	-0.02	-0.03	-0.05	0.00	-0.28	
給付差距	0.40	0.14	0.73	0.21	0.51	0.21

法國、與美國)、一個是中間程度、而最後一個則是貧民救濟相當邊緣(即北歐各國)。相對地,私人年金變項則清楚劃分出一個團體是有優勢的私人年金、另一個團體則幾乎沒有私人年金的75 存在。如同貧民救濟一般,私人部門的健康變項也類聚成三個團體,在此我們或可注意到有些具有高度「民營化」程度的國家,像是奧地利與德國,其私人福利組織呈現出某種程度的曖昧性。在這兩個國家中,「私人」健康照顧主要是反映出教會傳統的影響(諸如博愛社),而不是毫無拘束的私人企業精神。但總體來說,有一個團體在我們的自由主義屬性上,相當一致地獲得高分:即美國與加拿大,雖然較不那麼明顯,但也包括了澳洲與瑞士。

最後探討我們在社會主義體制上的測量,我們看到普遍主義是斯堪地納維亞社會民主式福利國家的支配性原則,而且在諸如加拿大與瑞士之類的某些自由主義體制中,竟也發現相似的程度。另一個極端則是社會權利異常低落的自由主義國家(如美國、澳洲、與紐西蘭)。那些傾向保守主義高分的歐洲大陸國

家，在此則落在中間程度，由於它們強調職業性區隔的強制會員資格，會導致大部份勞動力受到保險涵蓋的情況，所以這樣的結果並不令人訝異。給付差距的測量在原則上應有助於明白區分「社會主義」與「保守主義」案例。就前者而言，強調平等應會產生較低度的差別待遇；就後者而言，維持地位與層級體系的原則應會導致明顯的不平等。為正確說明這個變項，我們應暫時撇開澳洲與紐西蘭這兩個特例，因為它們的體系是立基在均等費率社會救助傳統之上，從定義上來看所有的給付都應該是平等的。除這兩個國家之外，整個傾向大致如同我們所期待的：斯堪地納維亞社會民主國家是最具平等主義的。但這個表較無法區分出組合主義體系（它們確實呈現高度的差別待遇）以及與其相似的自由主義體系（它們也呈現出非常極端的差別待遇）。

表 3-2 所呈現的零基相關矩陣即是第一個嘗試，希望區辨出不同體制類聚的程度。顯然地，如果不同的體制確實存在的話，那些假定用來區辨同一體制的特定屬性之間必須要有強烈的關係存在；而相反地，那些不同體制的屬性之間必然是負相關的、或沒有相關。而表 3-2 的相關係數則指出了我們所預期的體制類聚型態。保守主義的屬性之間（組合主義與極端國家主義）呈現正向相關（0.55），而它們不論是對自由主義體制屬性（貧民救濟、民營化）、或對社會主義的普遍性變項，都呈現出負相關或沒有相關。它們與給付差距之間則是正相關，指出了保守主義體制傾向重複產出福利國家中的不平等。

76

自由主義體制類聚的情形也同樣明顯。貧民救濟與私人年金和健康二者都有強烈的相關（ $r$  分別是 0.49 與 0.60），而後二者彼此之間也是正相關的。高度給付差距與自由主義體制變項有強烈的關聯性存在。我們或可因此結論，福利給付的高度不平等

是來自層級體系與市場本質兩者。自由主義的特殊性相當明顯，因其特性與保守主義和社會主義屬性二者之間都呈現出負相關或沒有相關。

最後，社會主義體制則較難以確定，因其兩個要素變項，即普遍主義與平等主義給付並沒有密切相關。有些國家（像加拿大與瑞士）雖然是非常自由主義式的，卻也趨近於普遍主義，而其他具有均等費率最低給付本質之體系類型的自由主義國家（像澳洲），則有低度的給付差距。即使如此，普遍主義特徵確實自成一格，與保守主義和自由主義體制變項均有所區隔（即沒有相關）。但令人訝異的是，我們並未發現平等主義與普遍主義之間有較強的關聯存在。

如同第二章一般，這些資料能夠進一步再發展成簡要的指數，藉以更清晰與有效地找出明顯的國家類聚。如以前一般，我們以每個變項分配中的平均數與標準差為依據，對此加以（簡要地）歸納。在表 3-3 中我們呈現出「保守主義」、「自由主義」、與「社會主義」的累計總和分數。如同附錄中的說明，分數愈高，各自代表保守主義、自由主義、與社會主義的程度愈大。我們將這個表再區分為高、中、和低三個類型。

從表 3-3 中我們能夠結論不同的類型確實存在。在保守主義總和指數評分高的國家（義大利、德國、奧地利、法國、與比利時），在自由主義與社會主義的指數評分都較低，或至多只是中等的程度。接著，具有強烈自由主義特徵的國家（澳洲、加拿大、日本、瑞士、與美國）則在保守主義與社會主義兩方面都只有中、低程度的評分。最後，社會主義類聚的國家則包括斯堪地納維亞各國與荷蘭，它們在其他兩種體制類聚的評分都相當低（或只有中等程度）。

表 3-3 依據保守主義、自由主義與社會主義體制屬性而來的福利國家類型（括弧中的是累積指標分數）

	保守主義的程度		自由主義的程度		社會主義的程度	
強	奧地利	(8)	澳洲	(10)	丹麥	(8)
	比利時	(8)	加拿大	(12)	芬蘭	(6)
	法國	(8)	日本	(10)	荷蘭	(6)
	德國	(8)	瑞士	(12)	挪威	(8)
	義大利	(8)	美國	(12)	瑞典	(8)
中	芬蘭	(6)	丹麥	(6)	澳洲	(4)
	愛爾蘭	(4)	法國	(8)	比利時	(4)
	日本	(4)	德國	(6)	加拿大	(4)
	荷蘭	(4)	義大利	(6)	德國	(4)
	挪威	(4)	荷蘭	(8)	紐西蘭	(4)
			英國	(6)	瑞士	(4)
					英國	(4)
低	澳洲	(0)	奧地利	(4)	奧地利	(2)
	加拿大	(2)	比利時	(4)	法國	(2)
	丹麥	(2)	芬蘭	(4)	愛爾蘭	(2)
	紐西蘭	(2)	愛爾蘭	(2)	義大利	(0)
	瑞典	(0)	紐西蘭	(2)	日本	(2)
	瑞士	(0)	挪威	(0)	美國	(0)
	英國	(0)	瑞典	(0)		
	美國	(0)				

換言之，如果我們願意接受福利國家扮演形塑社會階層化的重要角色，以及我們已經找出階層化的諸多屬性，而明顯關係到人們所真實經歷與認知的不平等、地位、以及階級差異等經驗。那麼我們發現，單單靠平等主義是「多」或「少」來比較各個福利國家，將會是個誤導。取代的是我們發現在福利國家建構之中，蘊含著完全不同的社會階層化邏輯。因此，我們或可如同去



商品化的模式般，來探討這些體制。

此外，我們能夠看出在去商品化與階層化所形成的體制類聚之間非常近似。回想我們在第二章所展現的證據，在斯堪地納維亞受社會民主影響的福利國家中，高度去商品化與強大普遍主義之間有著明顯的並存情形。同樣明顯的巧合也出現在盎格魯撒克遜國家的低度去商品化與強烈個人主義式之自力更生之間。最後，歐陸國家在組合主義與極端國家主義方面緊密結合成一個團體，則在去商品化方面也都相當有限。

在第四章，我們會分析國家與市場的界線如何出現在年金上，這是最重要的一個福利國家方案，藉此來歸結我們所區分出的福利國家體制類聚。已經相當清楚的是，公—私之間的混合扮演著形塑去商品化與階層化的重要角色，而我們希望加以更完整探討的，則是社會政策、或是更具體之年金在政治經濟脈絡中的整體結構。

## 附錄 階層化指數的評分程序

如同第二章一般，我們已根據各國在各個變項的平均數與標準差的分配情形，發展出許多指數。保守主義體制屬性是以組合主義與極端國家主義變項來加以描繪；自由主義體制屬性則是透過社會救助與私人健康和年金的相對重要性來測量；社會主義體制屬性則主要是以普遍主義的程度來測量，而給付差距此一最後變項，我們也期待社會主義體制在此的評分較低。

在組合主義指數的建構方面，職業性區隔年金方案數少於或等於2的國家，評分爲0；擁有2至5（包含在內）個此類方案的國家，評分爲2；而擁有超過5個以上職業性區隔方案的國

家，則評分等於 4。

極端國家主義變項則反映出賦予公務人員特殊福利特權的程度，而以公務人員年金支出佔國內生產毛額的百分比來測量。當這個比例是少於（或等於）1%時，我們給予這個指數評分爲 0；當這個比例是介於 1%與 2.1%之間時，評分爲 2；而當這個比例超過 2.2%時，評分則爲 4。

社會救助相對重要性的指數則是立基在資產調查給付的支出，佔總社會轉移支出的百分比資料上。完整界定古典資產調查給付與較現代的所得標準轉移二者之間的界線，是件非常困難的工作。我們決定將澳洲與紐西蘭福利國家當成是所得調查本質的，因而這些國家在這方面的評分相當低。基於類似理由，我們也排除了斯堪地納維亞國家的房租津貼。換言之，這個變項的建構只納入那些依循傳統貧民救濟邏輯、真正的資產調查社會救助方案方面的支出。它因此包括了諸如美國「失依兒童家庭扶助」（Aid to Families with Dependent Children, AFDC）、日耳曼國家的社會救助（*Sozialhilfe*）、北歐國家的社會協助（*socialhjælp*）等等。英國則出現一個特殊問題，因爲不論是資產調查的或所得調查的給付，都被納入在「補充給付」（supplementary benefits）此一大標題之下。爲了比較性的目的，我們（保守地）決定估計英國的比例等於 1%。這個變項的指數建構依循先前所採用的邏輯：如果社會救助相對於總轉移性支付的支出比例小於 3%的話，評分爲 0；在 3%至 8%之間，評分爲 2；超過 8%的話則給 4 分。

私人年金支出佔總年金支出相對比例的指數，是經由以下的程序所得到的：如果比例小於 10%的話，該國的評分等於 0；如果比例是在 10%至 15%之間，則評分爲 2；而如果比例是超

過 16 %，我們給予該國的評分爲 4。

至於私人健康支出的相對比例，對小於 10 % 的國家，我們給 0 分；在 10 % 至 20 % 之間，我們給 2 分；而如果大於 21 % 的話，該國會取得 4 分。

普遍主義變項則測量相關人口（16 歲至 65 歲的勞動力）受到各個方案涵蓋的百分比。如果小於（或等於）60 % 的人口受到涵蓋的話，我們將之界定爲低度普遍主義，而評分則爲 0；而當涵蓋範圍是在 61 % 至 85 % 之間時，我們給 2 分；而當涵蓋範圍超過 86 % 時，我們給 4 分。請注意諸如澳洲與紐西蘭的失業與疾病給付方案之類的所得調查基礎方案，其評分則爲 0，這是因這些類型的方案並不是自動賦予普遍性的權利。

最後，給付差距變項的測量則是基於一個正常標準的勞工所會取得的標準給付、以及該體系規定限制之內所可能產生的最高給付。如果標準給付不到最高給付的 55 % 的話，我們給該體系 0 分（反映出非常高的差距）；如果它們是在 55 % 至 80 % 之間的話，該體系的評分則爲 2；而如果它們是超過 80 % 的話，該體系的評分則爲 4。

## 第四章

# 年金體制形構中的 國家與市場

### 導 論

國家與市場關係脈絡中的福利國家體制  
先進資本主義民主國家社會措施的公私  
混合

國家與市場所提供之年金

年金結構的歷史根源

公私混合的歷史發展

戰後時代的重建

### 結 論

附錄 第四章的解釋與資料來源

## 導 論

不論國家或市場都並非註定即是福利供應的所在，但幾乎每一本社會政策的教科書，都試圖用不同的方法來說服你相信它們確實是福利供應的所在。社會學者一般將福利分配與政府社會政策視為同等的。自由主義教條與當代經濟學理論則要我們相信，國家是個矯揉造作的人造物，而市場在沒有受到妨礙的情況下，才是唯一真正能夠滿足我們各種福利需求的制度。這對汽車而言可能是真的，但對社會安全而言則必然不是真的如此。

在所有的先進國家中，我們都發現私人與公共福利措施的某種混合，而且在這樣的關係之中，我們會發現許多福利國家最重要的結構特性。本章將以年金為例來探討此種關係，因這是至目前為止最重要的整套社會轉移方案，在其中我們會發現國家創造市場與市場創造國家的雙重關係。至少對年金而言，它需要運用國家權力來建立與培植可持續的私人市場。接著，國家在提供年金方面的角色，又會受到市場的本質與限制所施加的重大影響。國家與市場之間，或者你也可稱之為政治權力與金錢交易關係之間，不斷地互動而產生某種特殊的社會給付混合型態，能夠進而界定福利國家體制。

如果大家覺得分析年金有些狹隘與平淡的話，請記住兩個情況：第一，在許多當代國家中，年金佔了10%以上的國內生產毛額；第二，年金構成了一個核心的機制，聯結工作與休閒、所得賺取與再分配、個人主義與凝聚、金錢交易與社會權。因而年金能協助我們闡明資本主義長久以來一系列互相衝突的原理。



## 國家與市場關係脈絡中的福利國家體制

如同我們在第一章及第二章所討論的，福利國家體制的概念指的是制度式的安排、規則與瞭解，指引與形塑同時發生的社會政策決策、支出發展、問題界定、甚至是公民與福利消費者反應與要求結構。政策體制的存在反映出一種環境，使得短期政策、改革、爭辯、與決策都能在各國性質互異的歷史與制度化架構中進行。附隨在社會公民權之上的權利與要求之界限，即構成了此種制度變數的例子，它們具有歷史上的相對穩定性。因此，人類需求的範圍會視社會權的地位而定，在辨識福利國家體制時，這是個核心的界定問題。在 Titmuss 的架構中，相對於「邊陲性」(marginalist) 的是「制度式」福利國家，在其中並沒有所謂必然註定的社會權界線 (Titmuss, 1974; Korpi, 1980)。

在辨識福利國家體制的過程中，關於公共提供之社會權與私人措施之間的混合情形，因而是個特別重要的要素。換言之，各個體制之間能夠從公共與私人各自負擔那些基本人類需求的觀點來加以比較。

公共與私人社會保障之間的劃分，提供福利國家體制之去商品化、社會權、與階層化關係的結構式脈絡。因此為了辨識福利國家的本質，私人福利必須納入分析之中；而且如同我們將要發現的，公共福利的探討也是同等重要。但除了其有關分類上的目的之外，也正因為國家措施相當強烈地與私人措施混雜在一起，所以分析私人措施的角色乃成爲嚴肅檢證福利國家成長因果理論的先決條件 (Rein and Rainwater, 1986)。

## 81 先進資本主義民主國家社會措施的公私混合

任何探討公私混合的研究都會面臨許多難以克服的障礙。一個是缺乏可信賴的資料，尤其是當要時間回溯時；另一個則是完整界定何者是私人、何者是公共之間的困難。

定義的問題必須從我們的理論關注焦點來加以解決。區分體系的第一個原則必須先處理法律的存在問題，因為這是唯一有效的方式，從形形色色的契約安排之中，區隔出社會權來。這意味著我們必須將所有的年金都納入在「公共」的抬頭之下，只要(1)它們是直接由國家來立法與管理、或是(2)有一個清楚而明顯的政府命令存在，要求私人部門提供某種形式的年金。結果，我們會把芬蘭、英國、與荷蘭的第二層工業年金都當作是公共的年金；但瑞士（直至 1982 年止）一直都缺少明顯的政府宣示，因而其勞動市場年金乃被歸類為私人年金。相同的原則也應用到荷蘭的「公司年金」之中，而法國則是唯一較曖昧的例子：官方的命令確實存在，但卻沒有正式立法。由於法國年金實施要點等同於那些真正通過立法的實施案例，所以我們選擇將法國職業年金當成是「公共的」。至於政府命令正式公佈那一年，則加以界定為私人轉向到公共的轉折點。

第二種必須獨立出來的類別是政府的公務人員年金，這些只是反映出政府身為雇主的角色而已，因而本質上是職業年金的一種；雖然是由政府預算來籌措財源或支應，但它們很少被認為是法定的社會權，而多數被認為是一種特殊的地位劃分。它們乃反映出極端國家主義與組合主義特權的遺緒。

除此之外留有兩種「純粹的」私人年金：職業年金方案、以

及個人的養老年金。由於它們具有不同的運作邏輯，因而將這兩種私人年金分開處理是相當重要的。嚴格來說，很難將職業性方案當成純粹的市場原則，因為它們時常反映出雇主的家長作風主義（像是傳統恩給年金的形式）；它們有時是集體保險的結果（像是團體方案的形式），所以就此而言私人部門乃等同於組合主義式的社會保險；而它們也常是勞動市場集體談判的結果，因而構成一種延緩支付工資的形式。在今天，第一種型態的職業性年金已相當少（除了日本之外），我們因此將私人職業年金主要視為團體保險或工會主義的形式。最後，諸如壽險方案之類的個人保險類型，則反映出個人在競爭性契約架構內自力更生的傳統。

82

如同我們已經強調的，由於一般而言有關私人方案的統計資料缺乏、而且涵蓋範圍也不同，所以實證問題頗難處理。通常在壽險方案、法定職業性方案、以及基金式或信託式的勞動市場年金上，都有可信賴的資訊。而主要的問題是出現在未提存準備的「恩給式」年金資料上。對某些國家而言，尤其是日本，我們不可避免地會低估其私人措施的範圍。而且，歷史性的資料幾乎不可能收集得到，這也限制了我們對現在情況的探索。奧地利與義大利這兩個國家可用的資訊相當少，但一般都認為其私人性方案十分不顯著；我們因此將它們評為樣本中最低的層級（義大利的估算值是由其 1970 年已知的私人年金支出所推算而來的）。

在底下的實證概述中，我們採用兩種不同的指數：第一是各種方案類型的總支出；第二則是老年家戶的所得來源。對前者而言，支出資料是採自涵蓋範圍或財務資料，因為它們反映出事情的真實情況：在長期資金累積的情況下，財務資料能夠反映出未來可能出現的局面。而涵蓋範圍資料的問題則是，廣泛的涵蓋範

圍並不必然表示私人年金扮演任何重要的角色；例如在瑞典，有一個幾近普遍涵蓋的私人職業年金，但其所支付的給付額卻極不顯著。

至於老年家戶的所得來源方面，我們有一些國家的調查資料，使我們能夠估計公共與私人年金之間的相對重要性，以及工作所得與個人儲蓄之間的相對重要性，尤其是在老年家戶的總所得額之內。這提供我們一個可能性，也可檢證工作長久以來的重要性，並讓我們能夠比較以支出為基礎的資料與以所得來源為基礎的資料，藉此探討資料的信度。在本章的附錄中，會更仔細地說明年金支出的定義與資料來源等問題。

### 國家與市場所提供之年金

83 對有些國家而言，有可能自 1950 年代以降追溯其職業年金方案的支出發展情形。表 4-1 呈現出十二個國家在 1950 年至 1980 年之間，職業年金支出佔國內生產毛額百分比的估計值。這個表說明了兩個重要的現象，我們後面會再回過頭來探討。首先，它顯示直到最近為止，私人（提存準備的）職業年金仍扮演一個相當邊陲的角色，在 1950 年時，私人年金（以及公共年金）只吸收了少數的國家資源。其次，這個表反映出各國不同的發展趨勢。有些國家的私人方案已經成長了非常多，尤其是澳洲、瑞士、與美國。而丹麥、加拿大、與荷蘭也有明顯的成長。但芬蘭、瑞典、與英國則有相反的發展，當然是因政府立法或命令限制了私人部門。在表 4-2 中，我們更仔細地檢證 1980 年左右年金支出的細目，由其中仍可發現各國私人年金有兩種不同的分配。

表4-1 1950年以後私人職業年金數額佔國內生產毛額百分比之估計值

	1950	1960	1970	1980
澳洲	0.1	—	—	1.3
加拿大	0.13	0.5	0.7	0.6
丹麥	—	—	0.34	0.65
芬蘭	—	0.2	—	0.1
法國	—	0.7	—	0.3
德國	0.2	0.1	—	0.5
義大利	—	—	0.09	—
荷蘭	0.3	—	0.4	0.8
瑞典	0.4	—	—	0.5
瑞士	0.25	—	1.1	1.4
英國	—	1.2	—	1.0
美國	0.14	0.34	0.74	1.4

來源：G. Esping-Andersen, 1988, *State and Market in the Formation of Social Security Regimes*. European University Institute Working Papers, Florence, Italy.

這個表顯示十八個國家中，社會安全、政府受雇者、私人職業年金、與個人年金佔國內生產毛額百分比的相對比重。所有四個類別在跨國間的差異都相當明顯。社會安全年金從最低的日本約略超過 2 %、到最高的瑞典幾近於 10 %。政府受雇者年金的範圍則從澳洲與加拿大的不到 1 %、到最高的奧地利幾近於 4 %。私人職業方案在奧地利與義大利十分不明顯，但在瑞士與美國的比重則非常大。個人養老年金（可能也包括某些團體性方案）在加拿大、丹麥、與德國扮演著主要的角色，但在芬蘭、義大利、與英國則相當邊陲。



表 4-2 1980 年公共與私人部門年金方案與個人終身保險養老年金支出佔國內生產毛額的百分比

	社會安全	政府受雇者	私人職業	個人保險
澳洲	3.8	0.7	1.3	0.6
奧地利	8.65	3.8	--a	0.3
比利時	5.6	3.0	0.4	0.3
加拿大	2.9	0.2	0.6	1.3
丹麥	6.1	1.1	0.65	0.8
芬蘭	6.2	2.45	0.1	0.2
法國	8.3	3.1	0.3	0.6
德國	8.3	2.2	0.5	0.8
愛爾蘭	3.4	2.2	0.1b	0.5
義大利	6.15	2.2	--a	0.1
日本	2.15	0.9	0.45	0.45
荷蘭	6.9	1.8	0.8c	0.45
紐西蘭 d	8.1	0.75	0.35	0.0
挪威	7.1	0.9	0.1	0.55
瑞典	9.7	1.0	0.5	0.15
瑞士	7.3	0.95	1.4	0.6
英國 e	6.4	2.0	1.0	0.1
美國	5.0	1.5	1.4	0.3

a. 基本上沒有該體系存在。

b. 沒有「工業基金」支出方面的資料，這是從費率為基礎估算而來的。

c. 1981 年資料。

d. 資料只到 1977 年。

e. 1979 年資料，除了公共受雇者給付之外，只要被保險人選擇退出公共方案，其勞動市場年金即被歸為私人部門。

來源：G. Esping-Andersen, 1988, *State and Market in the Formation of Social Security Regimes*. European University Institute Working Papers, Florence, Italy.

如果我們呈現出這四個類別各自佔總年金支出（含私人與公共）的比例的話，會建立一個較清晰的相對年金混合圖像，如同表 4-3 所顯示的一般。請注意我們在此將奧地利與義大利的職業年金支出設定為 0.1 % 的國內生產毛額。

表 4-3 1980 年公私年金混合情形（佔總年金支出的百分比）

	社會安全年金	公共受雇者年金	職業年金	個人養老年金
澳洲	59.4	10.9	20.3	9.4
奧地利	67.8	29.8	0.8	2.3
比利時	60.2	32.3	4.3	3.3
加拿大	58.0	4.0	12.0	26.0
丹麥	70.5	12.7	7.5	9.2
芬蘭	69.3	27.4	1.1	2.2
法國	67.5	25.2	2.4	4.9
德國	70.4	18.6	4.2	6.8
愛爾蘭	54.8	35.5	1.6	8.1
義大利	71.6	26.0	1.2	1.2
日本	54.4	22.8	11.4	11.4
荷蘭	69.4	18.1	8.0	4.5
紐西蘭	87.9	8.2	3.8	0.1
挪威	82.0	10.4	1.2	6.4
瑞典	85.5	8.8	4.4	1.3
瑞士	71.1	9.3	13.7	5.9
英國	67.3	21.1	10.5	1.1
美國	60.9	18.3	17.1	3.7

來源：G. Esping-Andersen, 1988, *State and Market in the Formation of Social Security Regimes*. European University Institute Working Papers, Florence, Italy.

表 4-3 顯示出各國有明顯類聚的傾向，在整體混合情形中，低度社會安全水準的國家，其私人部門措施所佔的比例也較大，但這幾乎是套套邏輯（tautological）的解釋。而在公共受

雇者年金受重視的程度上，各國則有令人驚訝的兩種分配模式出現。一個團體在這方面的規模相當龐大：像是奧地利、比利時、芬蘭、法國、愛爾蘭、義大利與日本。這個團體當然是我們早先所辨識出的具有強烈極端國家主義與組合主義特質的國家。相對的是在我們自由主義式與社會民主式福利國家類型之中，公務人員年金支出則較低（如澳洲、加拿大、丹麥、紐西蘭、挪威、瑞典、與瑞士）。而能夠對後者再加以區分的主要是社會安全與私人部門措施之間的相對地位，澳洲、加拿大、與美國都是有限的社會安全搭配強壯的私人投入的例子，而挪威與瑞典（可能也包括丹麥）則是相反的例子。因此我們可能初步分類出下列的「年金體制」：

1. 組合主義式由國家主導的保險體系，在其中地位是年金方案結構的重要要素。一般而言，私人市場在這個體制中是處於邊陲位置的，而社會安全則傾向於高度職業性區隔，公務人員尤其具有明顯的特權：像奧地利、比利時、法國、德國、義大利、與日本，可能也包括芬蘭。
2. 殘補式體系，它不是犧牲社會安全、就是公務人員特權，甚或同時犧牲二者來協助市場的優勢地位：如澳洲、加拿大、瑞士、與美國。
3. 普遍主義式由國家主導的體系，在其中擴及全人口的社會權消除了地位特權與市場二者：如紐西蘭、挪威、瑞典，可能也包括丹麥與荷蘭。

這樣的分類只留給我們一個真正混合的例子，也就是英國。英國的基礎均等費率國家年金從未妥適地以公共部門第二層薪資相關方案來加以輔助；同時在年金被保險人可以選擇轉向市場購買保險的原則下，已導致私人年金某種程度的成長。但不論何者

都尚未有足夠有力的發展，以決定英國體系的整體形態。

在老年家戶的所得來源資料上，也應該有類似的類聚情形出現。因此，在殘補式的體制中，工作、投資、與私人年金所得應在整體家戶所得混合中扮演相對較重要的角色。

除了少數例外，從表 4-4 中可以確定這點。可惜的是這些資料並無法讓我們將公務人員年金自一般的社會安全中區分出來。工作所得佔重要地位的國家如同我們所預期的一般出現在加拿大與美國，但丹麥、愛爾蘭、與英國也是如此。丹麥與英國之所以如此的理由可能相當直接，因為其社會安全體系所提供的只是有限的均等費率年金，而第二層的保障不是不存在、就是太晚成立以至於無法提供足夠的年金所得。至於愛爾蘭的理由則主要是與鄉村自雇者持續佔有重要地位有關。然而，由於這個表指的是家戶資料，因而工作所得有相當大的成份指的是配偶的薪資。

表 4-4 對投資所得與私人年金所作的區分，相當於個人自力更生與集體談判之間的關係。因此，個人主義在加拿大、紐西蘭、與美國顯得特別明確，而在挪威、瑞典、與芬蘭則最不明顯。在這些國家中我們擁有部份早至 1960 年代初期的家戶所得調查資料，這使得我們可以追溯丹麥、加拿大、英國、與美國等國的主要結構變遷。主要的趨勢乃是工作所得重要性的衰退，尤其是在丹麥與加拿大；社會安全重要性的昇高；而投資所得的角色也呈現上昇的趨勢，也尤其是在丹麥與加拿大（OECD, 1977；Goodman, 1986）。

我們的兩種指標之間的統計一致性相當強。根據十個具有有效家戶所得資料的國家樣本顯示，其私人年金佔家戶所得的比例與職業年金支出佔總支出的百分比之間，零基相關係數是 +0.602。類似地，社會安全比例的兩個指標之間，相關係數也

表4-4 戶長超過65歲以上之家戶所得來源

	工作所得 <sup>a</sup>	資產利息	私人年金	社會安全轉移 <sup>b</sup>
	佔總家戶所得的百分比			
加拿大(1980)	27.0	22.6	11.3	37.0
丹麥(1977)	27.7	11.1	10.4	46.9
芬蘭(1980)	15.3	7.1	0.3	77.3
德國(1978)	11.9	11.6	3.9	68.5
愛爾蘭(1980)	49.1	3.9	12.3	34.7
紐西蘭(1980)	13.9	18.9	4.4	59.4
挪威(1982)	20.4	7.2	0.8 <sup>c</sup>	71.5
瑞典(1980)	11.1	8.8		78.1 <sup>d</sup>
英國(1980)	23.8	9.1	5.5	54.6
美國(1980)	26.8	15.4	5.5	37.3

本表刪除「其他不確定」類別的所得來源，因此數字加起來不必然等於100%。加拿大、德國、瑞典、英國、與美國的資料指的是戶長年齡在65-74之間的家戶。請注意挪威與丹麥的退休年齡是67歲，因而資料指的是戶長超過67歲以上的家戶。丹麥的資料是單身男性、單身女性、與已婚家戶的加權平均值，從（下列的）資料來源重新計算而得。

a. 工作所得包括自雇者所得。

b. 社會安全年金與其他公共部門對老年人口的所得轉移，包括公務人員年金。

c. 挪威的私人年金數字將公務人員年金納入家戶所得統計之中，我們從國家收支中獲知公務人員年金對私人職業年金的比例是9:1，所以根據這點加以調整—將90%的數額劃分到「社會安全轉移」中。

d. 這也包括私人職業年金，但卻無法分開估算。

來源：加拿大、瑞典、英國、與美國的資料是來自「盧森堡所得研究」（LIS）資料庫；丹麥資料來自H. Olsen and G. Hansen, *De Aeldres Lævevilkaar 1977* (Copenhagen: SFI, 1981, pp.263ff.)；芬蘭的資料是直接由芬蘭中央統計局所提供；愛爾蘭的資料來自J. Blackwell, *Incomes of the Elderly in Ireland* (Dublin: NCA, 1984, table 12)，同時也來自巴黎「經濟合作暨開發組織」M. Macquire博士所直接提供的資料；紐西蘭的資料來自*New Zealand Household Survey 1980-1981* (Wellington: Department of Statistics, 1983, table 10)；挪威的資料來自*Inntektsstatistik 1982* (Oslo: Statistisk Sentralbyrå, 1985, p.58)；德國的資料則重新計算自*Einkommens- und Verbrauch Stichprobe, 1978* (Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 1983, p.308)。



達到了+ 0.683。工作所得與私人年金佔家戶所得的比例，這兩者則與社會安全變項有強烈的負相關（分別是-0.694與-0.636）。

這些證據指出，我們探討年金公私混合所採用的各種指標之間，具有良好的實證一致性。這也意味著一種關聯，即「體制取向」對福利國家的跨國比較可能會有相當之價值。即使就單一指標而言，已足夠清楚顯示圍繞在我們基本面向上的類聚情形，而當我們累計不同的指標時，這個趨勢變得更加明顯。

我們現在將從當代年金混合之量化分析中移開，轉到另一個問題，即在歷史過程中如何發展分化出不同的公私結構。

### 年金結構的歷史根源

我們不應把十九世紀時年金與退休的概念意義，強加到我們今日所有的概念上。直到第二次世界大戰時，退休仍是個相當邊緣的現象（Graebner, 1980；Myles, 1984a）。不論是公共政策或私人選擇，都未假定在某一確實的特定年齡時，一個人在正常的情況下必須退出其現行的工作生涯，自此以後開始享受老年的休閒生活。當時確實會有一些人自行規劃其年金，但它從未意即要取代薪資或儲蓄。直到最近，大部份的老年人才確保某種程度的退休所得，保證其對抗依賴、貧窮、或被迫要再工作。

在十九世紀即將結束時，社會安全年金才出現，並在兩次世界大戰之間的年代中快速散播。但一直到第二次世界大戰之後，它們甚至仍難以構成制度化的退休工具（Perrin, 1969）。但這並不意味著年金世界曾一度被私人領域所主導，爾後才逐漸被國家所排擠出去。事實上，從其源起到現在，年金都是藉由紛亂的

公私混合形態而持續發展；而國家只是有助於促進這兩方面的發展而已。

89 十九世紀的老年所得安全問題，是爲了對抗工作能力受損或主要家計者死亡的一種保障。除了工作（分配生產）之外，老年所得保障的主要來源是來自私人部門內的家庭照顧、互助、與慈善救助，以及公共部門內的貧民救濟。隨著實質年金方案的出現，國家也步上了核心舞台。作爲雇主的角色，國家時常成爲職業年金理念的開拓者。例如英國政府早在 1834 年即引進了公務人員年金，諷刺的是就在同一年，新濟貧法卻建立起更嚴格的資格原則。紐約市自 1857 年開始即爲其受雇者提供年金。賦稅政策在促進私人部門年金方案上，開始扮演關鍵性的角色；政府對早期友伴性社團的管理、以及有關年金支付的免稅規定，都直接塑造了私人年金的結構發展。而最後，國家的間接刺激自然變得相當重要；法定年金的缺乏、不足的涵蓋範圍、貧弱的給付、或嚴格限定的資格條件等，也幾乎都會自動激起了其他私人替代途徑的產生。

任何年金歷史的討論，都必須將盛行於早期工業資本主義中，差異懸殊的結構條件納入考量。由於階級結構與人口條件的變化，客觀需求也不斷地在改變之中。

十九世紀的人口有相當大的部份是在農村地區；自雇的形態仍然十分顯著。因此在 1870 年時，農業佔全部就業的比例通常會超過 50 %（例如奧地利是 65 %、丹麥是 52 %、德國與美國是 50 %、但英國則只有 23 %）。這意味著勞力商品化仍相對地較不明顯，也意即老年時對工資或保險所得的依賴程度較不突出。

除了就業結構之外，盛行的人口條件也會緩和老年年金的巨大需求。大約在 1820 年左右，出生時的餘命通常不到 40 年；到

了 1900 年，仍然低於 50 年（與當代社會加以比較，餘命多超過 70 年）。根據高度的嬰兒夭折率來加以調整，我們或可注意在本世紀之交，年齡 20 歲者的餘命很難超過 60 年：奧地利是 60 年、法國 61 年、美國 62 年、而瑞典則是 66 年（United Nations Statistics Office, 1949）。換言之，通常對一個人來說很難生活超過 65 歲，而這當然會直接影響年齡結構。大約在 1870 年時，65 歲以上的人口比例約在 3% 到 5% 之間（與 1970 年代中期作比較，則是在 11% 至 15% 之間）（Maddison, 1982）。

因此在十九世紀的工業社會當中，老年年金的需求或許是有限的，但絕非不存在。隨著勞力商品地位的確立，也開始出現了一個危機，即無法工作會危害到人的生存。寡婦、殘障者、與老年人都會輕易地受到極度貧窮的傷害，Von Balluseck（1983, p.219）即報導說，1867 年柏林接受救濟品的人們大多是寡婦、或超過 60 歲以上的人。但不論是不幸的人或其企求保障的需求都難以有任何相應的維持能力，來確保其能夠滿足。

90

十九世紀時的老年所得保障乃透過各式各樣的方式來運作。首先，大部份的人們必須持續工作，這個基準一直被適當地保存進入到了二十世紀。Ball（1978, p.80）即報導指出，在 1890 年代時超過 65 歲以上的美國男性，幾乎 70% 是在工作；Guillemard（1980）也指出法國有類似的數字。事實上，老年社會安全方案或雇主提供的方案並不意即要取代工作所得，而是去補償工作能力的降低（Myles, 1984）。雇主常為其年老而較不具生產力的人員提供庇護式的工作——這個措施偶而仍會受到廣泛的採用。

家庭是確保老年生計的第二個主要工具。家庭的重要性有兩方面：第一，傳統上生產工具會傳遞給年輕的一代，之所以會如

此乃是因老年人會期待自己能夠依此「股利」維生；而第二，家庭也是一般福利功能的提供者。1929年紐約的一份調查即顯示，超過半數的老年人是仰賴家庭與朋友的支持（Weaver, 1982, p.42）。

第三種方式則是慈善，在許多國家中主要是由教堂來主導這類的活動。前面所引述的紐約調查顯示，有3.5%的老年人單單依賴慈善救助維生，但這仍不足以代表慈善的真正重要性。遲至1927年時的美國，總私人慈善支出高達總公共福利支出的六倍之鉅（Weaver, 1982, p.20）。

由公共所提供的貧民救濟則構成第四種方式。如同前面所討論的，至少直至本世紀之初，這是當時唯一仍在運作的政府所得維持方案。如德國的例子顯示，救濟名冊常常被那些既沒工作又沒財產的老年勞工所充斥著。即使到了1954年，仍約有一百萬年老英國人依賴社會救助生活（Brown and Small, 1985, p.136）。然而，在政治原則受到僵硬自由主義所主導的地方，連貧民救濟都不是一個特別可以信賴的來源，例如在美國仍有許多州拒絕提供現金救助給有需要的人（Weaver, 1982）；又如英國在貧民習藝所的盛行時期，除了最赤貧的人之外，其他貧民則需自謀他途。

91 第五與第六個方式，亦即國家與私人年金方案，則是今日的主要潮流，但在十九世紀時仍極度不明顯。Bismarck（俾斯麥）先驅式的年金保險是在1889年才首度出現，但直到進入二十世紀之後，仍有多數國家未為其勞工建立公共年金制度。這並不意謂國家完全無動於衷，國家實際上在職業年金方面（為其自己的公務人員）居先驅的地位，而且也時常以法令規範高危險羣或高度優先的特定職業，例如針對海員或礦工。但明顯的是，這



類的方案並無法涵蓋那些具有最大潛在需求的公民，也就是眾多不斷成長中的無產工資勞工。退伍軍人年金有時具有某種程度的重要性，尤其是在美國。Skocpol 與 Ikenberry ( 1983 ) 即強調，令人奇怪的是美國之所以沒有年金立法的普遍壓力，乃因為其內戰年金支出相當紛亂的結果。

私人部門保險並無法替代家庭、慈善、與國家所遺留下來的巨大漏洞。十九世紀時我們的先輩通常會有兩種私人部門年金的選擇。第一個、而且也是最重要的是友伴性社團、以及與其同類型的社團。這些一般而言是針對特定社會團體的互助組織，不論是從職業或工會來加以範定；而它們也常是衍伸自更早的基爾特組織。它們的範圍在有些國家是相當明顯的，Gilbert ( 1966 ) 估計 1880 年時的英國，大約 50 % 的勞工階級男性是友伴性社團的會員；而在 1890 年左右的美國，則約有 370 萬的會員——相等於大約 5 % 的勞動力 ( Weaver, 1982, p.46 )。Ashford ( 1986, p.151 ) 也指出，法國的互助性社團在 1902 年時約有 200 萬的會員。但另一方面，友伴性社團涉入老年年金支付的程度只是微小的，它們的活動集中在疾病保障、失業、喪葬費用、與遺屬照顧。而且，它們的會員大多數是由勞工階級中境況較佳、技術性的部份所組成的：尤其是那些有能力提供每週必須之保費的人。結果，它們在確保老年年金所得方面的能力，某種程度沒有那麼令人印象深刻。這種情形清楚出現在 1920 年代的美國。雖然會員數已成長到了超過 500 萬人之眾，但 1928 年時接受年金給付的總人數只有 11,000 人 ( Weaver, 1982 )。

私人部門年金保障的另一個來源是雇主所提供的方案。在早期只有少數產業建立起私人年金方案，較引人注意的是在鐵路與礦業，而也包括海員。這些工業年金的早期先驅甚至常是由政府



92 所資助的，而且只有少數私人廠商在十九世紀時即開始建立起公司年金。這些幾乎都是股份有限公司的創始者，像是美國的美國運通、美國電話電報公司、卡內基鋼鐵公司、與科達公司；德國的克魯伯鋼鐵公司、西門子、與霍茲；以及英國的肯德伯利、雷佛、與朗樹等公司。然而，這些方案主要是針對領薪資的職員，而且畢竟都是家長作風與恩給式的。給付是隨意的，通常視生命長短與忠誠服務的程度而定，而其財源也沒有穩定的來源。因此，它們不是建立在契約範定的資格條件上，而是視當時公司收支情形來支付，所以人們未來能否領得到年金，乃緊密地與公司命運的起起伏伏連接在一起。

### 公私混合的歷史發展

十九世紀的年金市場很明顯地是殘補的與未開發的，因而國家年金保險的首度出現很難會產生任何重要的「排擠」效果。事實上，在十九世紀的私人市場中尚未發現太多年金可以發揮的空間。

奇特的是，公共與私人年金卻是同時出現與成長的。而逐漸被排擠掉的，則是前資本主義社會保障的遺緒，像是家庭與慈善，以及貧民救濟與友伴性社團。

年金演化的因果脈絡是根據社會學變項（人口與就業）與政治轉型的融合效應。人口結構大約在本世紀之交，開始有了巨幅的改變，特別是在家庭結構與餘命方面。在本世紀開始的前三十年之中，大多數國家男性一歲時的餘命幾乎躍增了 10 年；因此造成 65 歲以上公民比例的成長（United Nations Statistics Office, 1949）。也就是在這個時代，從自雇到工資勞動、以及從

農業到工業之間的轉變特別強烈。諸如德國與美國之類的國家，農業就業的比例從 1870 年時的 50 %，衰退到 1910 年時大約 33 %。因此，不論家庭或農場在新的社會秩序之下，都無法為一般工人提供太多老年保障。但在這同時，需求卻不斷地在成長之中。

這也是重新塑造工作與就業意義的年代，從工匠式的店面與小型製造轉變成現代式的大量生產、也從強調勞力密集轉變成日益重視擴大生產力。美國的進步年代與歐洲的相應年代，開啓了科學管理與理性有效運用勞動力的理念；因此為了管理上的需要而去除年老勞工的情形，也已經來臨了（ Myles, 1984a ; Graebner, 1980 ）。

隨著年金的需求有明顯的成長，公民透過集體力量來要求年金的能力也是如此。在十九、乃至十八世紀的發展過程中，不論是在公共或私人年金方案方面，都出現了無數種的提議與規劃。早在 1697 年時， Daniel Defoe 即提議成立「年金辦公室」； Thomas Paine 也建議年金是人們的基本權利之一，而他事實上也在下議院推動實質的立法；不論革命時代或拿破崙時代的法國，都有討論老年保障的問題（ Alber, 1982, pp.32-3 ; Ashford, 1986 ）。但這些規劃都沒有實現，因為缺乏政治意願、也可能只是因為大眾壓力太小。然而在本世紀之交的階段中，環境的改變則使政治意願找到表達的管道。在勞動市場中，工會與產業性和全國性的勞工結社逐漸出現了，在十九世紀行將結束時，它們一般已受到法律上的認可，而且其成長幾乎在任何地方都是爆炸性的。在第一次世界大戰前後，普遍的投票權開始擴散，給予興起中之勞工政黨代表性與制衡力量。換言之，「社會問題」已變成了政治問題。

在這個歷史脈絡下，出現了現代公私老年保障的混合型態。私人部門的發展朝向兩個基本體系：一個是個人的（生命）保險；另一個則是集體式的職業與工業年金。而在公共部門，通常第一個出現的是公務人員年金，社會安全年金則稍晚一些。

早期的社會立法依循著兩個途徑：一個是根源於社會救助傳統，強調基本的、而且常是均等費率的最低給付（例如丹麥與澳洲）；另一個途徑則是立基在個人繳費與可證明的就業記錄之上，而形成的精算式保險方案。概括而言，互助的成份從友伴性社團轉變成現代的保險公司；雇主恩給式年金逐漸轉型為由集體談判而來的契約式附加給付；政府的貧民救濟則成為社會安全。

公共與私人年金二者在早期的發展，時常是由於為了削弱勞工運動所刺激出來的。私人部門雇主所制定的年金，是分化受雇者與美化管理的一種工具（Myles, 1984a；Graebner, 1980；King, 1978；Jackson, 1977）。雇主利用年金作為維繫其勞動力地位與權威區隔的工具，不是藉著施惠於其白領、薪資階層的人員，就是藉由發展出明顯分化的方案。工會一般會反對這種作法，部份因為其動機只是為了贏得勞工的忠誠、也部份因為這些措施會助長勞工間的分化。即使如此，特定職業的工會仍然常偏好排他性的附加給付方案。

類似地，早期國家立法的年金一般是用作壓制勞工運動成長的工具，同時也將勞工的忠誠導向既存的秩序（Rimlinger, 1971）。這是清楚地存在於早期德國、丹麥、與奧地利各國改革背後的理由；也引導著 1891 的教宗通諭 *Rerum Novarum*。早期的年金發展甚至很少是由工黨所創始的。

由於勞工運動不論在國家或是市場，都是處於相對劣勢的地位，它們自然而然地集中在發展出屬於自己的社會保障體系。在

本世紀之交的期間中，勞工運動享有快速的成長步伐。如同曾提及的，在 1890 年至 1900 年之間，美國的工會社團會員從 370 萬成長到 530 萬；他們持續成長直到大蕭條時為止，當時他們遭逢嚴重的財務困難，而逐漸失去了私人保險公司、雇主方案、以及公共年金（Weaver, 1982, pp.46ff）。應該記住的是，納入工會方案底下的大多數會員中，可能只有四分之一受到年金所涵蓋（Weaver, 1982, p.48），而其中又很少人能夠實際上領到年金。這種情形在英國也相當類似，至 1938 年止，其工會基金會員數已成長至 550 萬人（Brown and Small, 1985），這個數字相等於當時英國勞動力的 24 %。

從勞工運動的觀點來看，發現友伴性社團的策略並不那麼樂觀。如同我們已經看到的，由於排除了勞工階級中最脆弱的部份，因而它冒著將勞工階級零細化的危險。除此之外，因為循環性的失業、昂貴的罷工行動、以及景氣波動等，它也易有形成財務困境的傾向。Weaver（1982）即強調，美國工會基金之所以受到侵蝕，主要是因其禁不住大蕭條的侵害所致。

在二十世紀的最初幾十年間，私人與公共年金同時有了制度化的發展。在培養市場擴張上，公共政策扮演決定性的角色。第一，政府開始熱心為其中央與地方層級的受雇者建立職業性方案。例如在英國，在 1898 年前所有的地方政府都已建立起教師年金制度；而到了 1937 年，這個制度進一步擴展涵蓋所有的地方政府受雇者（Brown and Small, 1985）。在美國，不論聯邦受雇者年金或州/地方政府的涵蓋範圍都有快速的成長。至 1928 年時，公共受雇者受到涵蓋的已經大約達到了一百萬，相當於 25 % 的全體公共受雇者（King, 1978, p.200；Weaver, 1982, p.48）。同年，退伍軍人年金仍然是年金所得的最大來源，受益



95 者幾乎高達 50 萬人，或接近當時美國全部領取年金者的 85 % ( Weaver, 1982, p.48 )。這也是一個特別的年代，諸如運輸、瓦斯、與電力之類的公共事業變成國有化了；結果導致加入政府受雇者方案人數的成長。在美國，聯邦政府甚至站出來挽救鐵路公司，導致其工業年金方案在 1935 年時被國有化了。

政府職業性方案對私人部門成長的直接影響有兩方面。它們是重要的議程制定者，刺激其他受雇者團體也要求相等的保障；它們也協助支持保險公司成為重要的制度，以個人的、團體的、與產業方案等形式，促進私人部門年金保障的進一步發展。簡言之，政府受雇者的方案協助創建了私人市場的形成。

政府的影響力也可透過其財政與法規政策而來。尤其是在兩次世界大戰之間的時期，政府在社會保障領域上引進了稅收支出 ( tax expenditure ) 的理念，藉此協助引導私人的企業精神。典型的方法是允許保費支出自稅負中扣除 ( 例如英國 1921 年的財政法案；丹麥 1922 年與 1924 年的歲入法案；以及美國 1926 年的歲入法案 )。接著，當政府賦予了稅負上的特惠之後，它們也產生了規範私人部門方案的動機，以便確保這些方案在財務上的穩固、可信性、以及忠於契約式權利。藉由這個方式，政府站出來進一步支持保險公司的重要性；伴隨這個發展而來的是，政府也協助重塑了雇主年金的本質、阻止了傳統自由裁量的恩給原則、與鼓舞了規律的、談判的、與契約式附加年金方案的興起。

不論是故意的設計或經驗不足，社會保險方案的立法為私人年金留下充份的發展空間。在諸如美國之類立法較慢出現的國家，其誘因則較明顯。當這種情況真的出現時，剛開始私人部門時常充滿敵意，擔心排擠效應。例如德國於 1911 年立法制定薪資受雇者年金時，保險產業便竭盡所能地反對這樣的立法



( Jantz, 1961, p.149 )。

然而，年金立法對私人年金成長的效應絕不是那麼清楚可見的。在第二次世界大戰之前所引進的社會安全改革，所提供的給付非常貧乏，以及其涵蓋範圍並不完備，而且在採用保險模式的國家，其繳納保費的要求基本上使得未來一代的人們，才有機會去獲得給付。因此像是在英國，1908年的法案只對年齡超過70歲的年老公民提供資產調查式的給付；接著在其後1925年的繳納式年金中，設定了長達40年的繳費期間，不論從任何角度的計算，這樣的設計都只能提供最低的給付，而必須以其他所得來加以補充。德國勞工年金保險成立之時，是提供給那些無法工作者的殘障年金，針對超過70歲的勞工，並且要求35年的繳費期限。如同Myles ( 1984a ) 所顯示的，即使最後確實拿到年金的德國人，可能也無法賴此為生。瑞典也呈現出類似的情況，老年年金保險在1913年時即立法通過了，但幾十年來卻幾乎沒有提供任何給付。因而在全部三個案例中，社會安全在確保年金所得上的角色，至多仍是頗邊緣的，但私人年金市場並未有助於填補太多明顯的漏洞。

96

一般而言，第二次世界大戰之前的政府年金立法，是立基於嚴格精算與最低保障的精神上，以避免阻礙市場與減少勞工供應；它也假定必要的補充年金應該購買自私人市場。在美國，最低限度的精神異常強烈，但相同的基本原則也應用到歐洲的相關措施上。「福利資本主義」是個恰如其份的口號，可以描繪出整個時代政府責任的界定。

年金混合型態在二十世紀最初數十年的發展，正反映出一個福利資本主義模式。它包含了一個發展模型，連接了十九世紀時大量前資本主義式的方式、以及第二次世界大戰後的福利國家主

義階段。年金的客觀需求已經清楚地顯示出來了；工資所得者要求行動的權力逐漸成爲一個無法逃避的事實；工業的新生產方式減少了年老勞工的價值；國家已採取決定性的步驟來鼓勵、甚或創造出年金市場；社會安全已經開始運作，但並不被容許主導整個發展。

在二十世紀最初的數十年間，私人年金方案以令人注目的速度在成長，但比它們的成長更加重要的是，它們也開始轉型了。它們從自由裁量的恩給變成是契約式的協議；從沒有提存準備的方案變成保險的、信託式的方案；而且是從提供服務給少數高階的人員，緩慢地擴展到操作性勞工。在這個過程中，古老的互助傳統也出現了轉變，友伴性社團（或家庭的豬形撲滿）讓位給了現代保險公司的壽險方案。而逐漸地，包含在家庭農場內的儲蓄方式也讓位給都市的住宅擁有權。

97 大家期望福利資本主義能夠容納現代資本主義企業精神，成爲替代令人不悅之共產式社會保險的一種途徑。它被宣稱成「進步時代」( the Progressive Era ) 的新世界，在其中出現了現代的股份公司、科學式的管理、以及對良好勞動關係的高度重視。

在美國，不論是公司或整個產業都開始建立提存準備的與信託式的年金方案，並逐漸與保險公司合作。至 1930 年，保險業共有 8,300 萬張的保單（包括個人、團體、以及公司方案），而所支付的給付金額則高達 20 億美金（高於慈善團體、公共受雇者方案、以及各種國家年金方案所支付金額的總和）（ Weaver, 1982, p.42 ）。這個驚人的金額主要也包括除了年金之外的其他危機，但壽險產業最快速的成長則是出現在年金領域上。1915 年時，團體方案（幾乎都是與個別製造工廠簽約的）佔了總量的 1%，這個數字到了 1935 年時則成長爲 15%（ Weaver, 1982,

p.47 )。

1920 年代時，針對操作性勞工的工業年金快速成長。至 1928 年時，它們已超越工會的方案，涵蓋高達其四倍之多的勞工。它們的總資產在 1920 年至 1929 年之間成長了十倍；方案數目從 1900 年的 15 個增加至 1929 年的 440 個 ( Weaver, 1982, pp.47ff )。但到了大蕭條時，此種高度成長率幾乎回到了原點，而福利資本主義也仍只不過是一個信念而已。在大蕭條前夕，總涵蓋的保單數目約 400 萬 ( 包括鐵路業 )，相等於 7.5 % 的勞動力。若將所有的年金保險方案計算在一起，涵蓋範圍則高達 14 % 的勞動力 ( Weaver, 1982, p.48 )。但涵蓋率卻掩蓋了一個事實，即最後實際領到年金的機率極低。由於缺乏可轉換的權利、長期服務的要求、以及其他的生活事件等，意味著在實際上，那些被涵蓋的人當中或許只有少數的 10 % 最後能享領給付 ( Latimer, 1932 )。而且即使他們領到給付，其水準通常太低以至於不足以維生所需。以 1927 年的物價來計算，平均年金只有每個月 45 元美金 ( 換算成 1980 年的美金幣值相等於每個月 200 元美金 )。

美國的福利資本主義可說是個失敗的例子，而且它甚至不是特別能夠配合市場的運作。總體來說，其驅動力來自組合主義式的，根據私人產業中各式各樣的地位團體與階層，給予不同的特惠措施；而長期的服務要求與缺乏可轉換性，則容易將勞工轉變成公司的奴隸。這種組合主義的色彩並非只是管理策略的結果，而且也是早期集體談判所獲致的成果：因為在第二次世界大戰之前，工會運動大多是由排他性的技術與手工藝工會所主導。

美國的故事多多少少在其他地方也會有類似的情形，即使是在通過老年年金立法的國家。德國 1889 年與 1911 年的法案可能

真的妨礙了私人部門年金的成長，但並非全然如此；不論是傳統的沒有提存準備的恩給金（*Unterstützungskassen*）或公司方案，都仍然穩定地存在成爲年金混合型態中的一部份。1933年時，壽險支付金額高達0.6%的國內生產毛額，而美國1929年時的數字則爲1.9%。1933年時德國私人年金方案支出相等於0.2%的國內生產毛額，相較於美國1940年的數字則爲0.3%（Skolnick, 1976；Munnell, 1982；Statistisches Bundesamt, 1972, p.217）。從涵蓋範圍來看，德國私人部門方案呈現穩定的成長，但其給付規模則仍維持在邊緣的程度。

至於英國，雖然有了社會安全立法，但私人職業性方案也仍呈現快速的成長。參加職業性方案的人數從1908年的約100萬上昇至1936年的260萬（其中半數是參加公共受雇者方案）。受涵蓋的勞動力與美國比較起來，約是10%對12%。英國模式的特質之一是其仰賴來自雇主與受雇者二者所繳納的保費，而且，對操作性勞工而言，不論保費或給付都是均等費率的型態。1936年時每週的年金額一般是大約20先令（約等於勞工正常工資的25%至30%），而社會安全年金則是每週10先令（Brown and Small, 1985）。因此，英國的年金混合型態比起美國來，是稍佳的福利資本主義。

1920年代所出現的私人年金方案對抵禦大蕭條的不利影響產生驚人的效果；受害者多是屬於工會社團。事實上在德國與美國這兩個受害最深的國家中，私人部門方案仍然維持其成長的趨勢。一則，它們逐漸成爲再保險的與提存準備的；二則，它們仍有嚴重的偏袒傾向，有利於失業風險明顯較低的白領受雇者。而且，它們也受到政府財稅政策的支持，而且偶爾受到政府直接的援助運作。



## 戰後時代的重建

期待最小化的國家與成長的市場能夠互為補助，以調和資本主義與福利，即使是在大蕭條將這個期望完全粉碎之前，也並不實然存在。這是美國的老年人所清楚瞭解的一件事。1940年時（當時社會安全才剛剛開始），估計總年金保障（包括所有類型的私人與公共年金支付）約涵蓋33.5%的65歲以上人口。在這個數字中，私人方案只涵蓋了1.8%的老年人口；社會安全1.2%；23%的老年人領取老年救助（old-age assistance, OAA），而另外4%的老年人則領取退伍軍人給付（估計自Bureau of the Census, 1976；section H）。約略不到半數的65歲以上男性人口在這期間仍在工作中，但不論從那個角度來看，保障的漏洞仍是相當巨大的。大多數人很明顯地無法自市場中獲得給付，而我們可以這麼結論，即大約三分之一的人必須從家庭、慈善團體、甚或從地方的貧窮救助中尋求協助。 99

其他多數國家也是如此，既沒有足夠的市場、也沒有足夠的國家涵蓋範圍。表4-5顯示1939年時社會安全與政府受雇者年金加總之65歲以上人口參加年金的比例，只有少數國家其老年人大部份能夠領取年金。有些國家甚至尚未引進社會安全，如法國。這個表也顯示出平均年金額度相當低，以至於無法作為老年所得的單一來源。在這期間，根本沒有私人年金涵蓋範圍的資料。以瑞士的例子來說，其極低的社會安全涵蓋程度大約等於美國，我們知道在1940年時，其壽險公司大約僅支付了29,000份養老年金（Statistisches Bundesamt, 1982, p.335）。而在丹麥，從表4.4中可看出它大約是在平均以上，但其戰後初期的私 100



表 4-5 1939 年特定國家 65 歲以上人口領取社會安全年金的百分比，及其淨年金（稅後）佔勞工平均工資的百分比

	65 歲以上人口領取年金的百分比	稅後年金替代率 (淨工資的百分比)
澳洲	54	19
奧地利	35	—
比利時	46	14
加拿大	24	17
丹麥	61	22
法國	0	—
德國	66	19
義大利	16	15
荷蘭	52	13
挪威	53	8
瑞典	79	10
瑞士	5	—
英國	67	13
美國	5	21
平均	40	15.5

年金包括社會安全與政府受雇者年金，但不包括公共救助。稅後替代率指的是老年年金平均支付額佔生產性勞工平均工資的百分比。

來源：SSIB 資料檔。

人年金涵蓋程度則仍不到 100,000 人（OECD, 1977）。英國只有 200,000 人領取職業性年金，其中半數是在公共部門（Brown and Small, 1985, p.13）。

第二次世界大戰是年金發展的分水嶺。它要求並創造出某種程度的國家凝聚，將勞工運動投入到政治決策的核心之中；在過度充份就業的情況下對工資—物價的嚴格戰時控制，迫使雇主去提供吸引人的附加給付、也迫使工會去要求這些給付。戰爭不是

破壞了老的社會保險體系（像是在德國）、就是為戰後福利國家的承諾建立起一個架構；它也需要極高的公共支出與稅負水準，即使當爾後規模縮小時，也有助於在戰後數十年間，建立起大眾對財政負擔容忍的新頂點。

由於上述的理由，同時也因為社會安全仍不夠充份，1940年代乃成為私人年金成長的時代。在美國這樣的脈動尤其劇烈。那裏只有少數人在可見的未來能夠依賴社會安全支票為生，而即使1939年（與其後）所引進的「整套」措施，給付水準還是太低（1939年時平均每月美金25元）。「新政」的勞動改革最後導致了大量工會的產生，而戰爭則引起了充份就業。在工資—物價控制的情況下，為附加給付搭起了成長的舞台（因其免於受到控制）（Ball, 1978；Myles, 1984a；Graebner, 1980）。

私人年金在許多國家的興起相當驚人。以英國而言，加入私人部門方案的人數從1936年的160萬成長至1953年的310萬（到了1960年則為550萬）。與其戰前的情形比較起來，「全國工會代表大會」（the Trade Union Congress）開始積極鼓勵其附屬工會談判要求年金給付。而在美國，大戰期間為私人方案涵蓋程度多增加了250萬名勞工（King, 1978, p.200），而這樣的速度一直持續到1950年代與其後的各年中。從1945年到1950年，私人年金給付支出成長了68%，而自1950年至1960年間，更成長了364%（Munnell, 1982, table 8.4）。實際上，幾乎在整個戰後年代，特別是在1960年代晚期與1970年代初期，私人年金支出的成長幾乎與社會安全一樣快速。談判要求工業年金這個新現象，幾乎擴散到所有的先進資本主義國家（少數的例外是奧地利、德國、與義大利）；而在法國，則造成了迷宮般的補充性方案，而後被納入在ARRCO與AGIRC體系之

下；荷蘭則出現了工業與公司方案，前者最終則受到政府法令的指導；芬蘭與瑞典同樣地將第二層年金國有化了。

戰爭也改變了年金的制度形式，至少朝向兩個重要的方向。第一則是如同 Munnell（1982）所提出的，私人年金成爲工會談判策略的一個主要目標，是將現在的工資收益延緩成未來的承諾的工具。第二，隨著參加工會的制度化（例如美國是根據1948年全國勞動關係局的規範），傳統恩給式年金逐漸消失了，而有利於集體談判的、契約式年金方案的產生（Rein, 1982）。就某種意義來說，工會協助加速了前資本主義體系殘餘成份的凋零，並且以集體式的市場契約來取代其地位。

戰後職業年金的激增不單只是戰爭與工會權力的副產品而已；它也受到各種政府創新措施的滋養。如果有所區別的話，國家角色在戰後資本主義中比以往任何時候更加明顯而有力。首要的是，其社會安全方面的決策已產生深遠的效果。在此出現了兩個基本的國家年金類型，第一個是普遍性的均等費率年金，通常只是從舊有的最低年金昇級而來，給付金額是一致的但卻不高，而且也假設會以私人年金來加以補充。這種情形明顯呈現在英國1944年的白皮書、以及丹麥1956年的改革中，而且在澳洲、挪威、與瑞典的體系中，也莫不有如此之假設。

第二種類型是立基在社會保險年金上，強調精算的理念，以所繳納之保費爲依據來決定給付，而參加資格亦以就業表現爲前提。在這個制度安排之下，許多公民（例如婦女與流動性勞工）會被排除在外，而且對大多數勞工而言，這個體系成熟所需的時間時常太長了，以致於無法獲得令人滿意的預期年金；結果，這也有助於刺激私人市場的形成。荷蘭與美國的情形即明顯是如此，因而不論那個案例，公共政策都爲補充性的私人年金留下了

充份的空間。

政府的賦稅政策是私人年金成長的第二個關鍵性先決條件。即使不是大多數，至少也有許多國家戰後所制定的稅法，大幅改善了私人年金保費的免稅地位，而且有時也賦予領取私人年金者特別扣除額。透過稅收支出為主要的方式，政府因此而協助資助了私人年金市場。今日在諸如澳洲、丹麥、與美國這些國家中，其與私人年金相關的稅收支出佔國內生產毛額的百分比，大約在 1 % 左右，而英國則大約是 0.7 % ( OECD, 1984a, Vesterg-Jensen, 1984 )。相同地，私人年金不但可能是一種延緩的工資形式、更也是一種延緩的稅負。戰後各國公民所承受的高邊際稅率，必然也增加了將職業年金當作附加給付的吸引力。

最重要、但也最常被忽略的一個發展是，稅負效應必須與住宅自有率一同探討。在美國，老年人的住宅自有率無疑地是「所得」的重要來源之一。今日幾乎高達 75 % 的老年夫婦擁有他們自己的房子，其中 80 % 已經償清了貸款。這意即 60 % 的老年家戶實質享有或許高達 15 % 至 20 % 的所得補充 ( Ball, 1978, p.92 ; 以及作者自己的計算 )。

隨著稅負減免而來的，則是政府增加其對年金市場的規範。如同 Brown 與 Small ( 1985 ) 所指出的，在 1947 的財政法要求年金方案必須個別成立基金與申請許可之後，英國的社會政策也開始受到財稅官員的決策影響。政府能夠以決定性的方式來開放與關閉市場。許多案例顯示，國家實際上扮演了開創性的角色，為年金儲蓄創造出新的市場，這些案例像是丹麥的「指數約定」 ( Index Contracts )、以及美國的 Keogh 與 IRS 等個人退休帳戶。當 1972 年時德國與美國透過立法，要求對受雇者的保障而介入管理職業年金，一般認為這會嚴重損及進一步成長的

展望，但不論那個案例都沒有符合這個想法。

當政府開始委辦私人年金時，它們也有助於創造出市場，如同英國、荷蘭、與瑞士（在 1982 年之後）所發生的一般；至於法國這個案例，我們或可稱之為擬似官方委辦的，結果當然是補充性職業年金措施有明顯的增加。而在其他國家，則是決定要立法制定補充年金（像挪威、瑞典、芬蘭、與丹麥）。但在前者擴張市場的同時，我們仍極度難以確定後者是否含有排擠效果。官方委辦的體系很明顯地會將集體式的強制力強加在私人企業之上，而這與透過立法並沒有太多的差異。在國有化、意即由政府制度來籌措資金與執行的國家，像是挪威與瑞典所發生的一般，市場清楚會被邊陲化了；但在國有化仍容許私人部門管理的國家，如芬蘭，結果則是形形色色。

103 從我們的歷史發展脈絡來看，公私混合型態在跨國際之間會有如此明顯的變異，應是兩種國家干預的作用所致：第一是政府賦予其公務人員與受雇者特惠地位的傳統；第二則是政府決定透過立法（或直接委辦）來制定第二層年金，而不論是在那裏，私人市場都在成長之中。

## 結 論

在我們對年金結構的探討之中，國家已經成為輸入與成果之間的主要連結。我們已經看到諸如美國之類偏好市場的體制，是由積極而直接的政府政策以致之；地位特權當然是組合主義與威權式極端國家主義的遺緒；而普遍式的社會公民權利模式，則清楚地只有在國家能夠排擠市場與組合主義的地方才有可能。因此國家便成為我們如何界定體制類型的核心了。



我們的探討也顯示出，福利國家不是單單從它們作了什麼、花了多少、或是制定了什麼法案之類的角度來加以辨視，也必須從它們如何與市場和其他替代性的私人制度安排互動的角度來探討。從領取年金者的觀點來看，這個理由常是再清楚也不過了，因一個退休者要清楚明白其退休所得究竟是如何組成的。但從政府的觀點來看，混合型態常常較不那麼清楚，大部份政府涉入的範圍，或許即使是相當重要的，也都隱藏在國家總體稅收服務的範疇內；只有少數的國家能夠精確知道，究竟有多少私人年金是透過稅收支出來加以補助的。

不論如何，只有當我們檢驗公共與私人措施之間的互相作用時，才能清楚瞭解任一福利體系的邏輯。也就是這種交互作用，決定了整體的分配結構、社會權與私人契約之間的關係、階級、性別、或地位的不平等，而其最後的分析結果，則決定了福利國家的體制類型。

當我們思考私人與公共措施二者時，我們也會對各國的「福利努力」有全然不同的評價，這對理論檢證而言是相當重要的。不論我們所堅信的是經濟成長理論、人口理論、或是勞工階級動員理論，我們的論點不應單單從公共部門的福利努力程度來檢證。有些國家公共部門的年金產出程度可能相當有限，但其相應的私人部門可能相當大量。假若我們的理論強調，例如，經濟發展或人口結構決定年金支出，若不去檢驗私人與公共部門二者的年金支出的話，似乎是個錯誤。

一般而言，如果我們所關注的是要解釋福利國家的差異，很明顯地公—私之間的交互作用必須納入到我們的分析之中，而它也構成我們必須要去解釋的目標之一。這些問題我們會在第五章再回過頭來探討。我們應已發現，一旦我們開始更小心地區分福

利國家的制度特性、以及一旦我們同時檢驗了公共與私人的措施，則必須嚴肅重新思考福利國家的傳統假設。

### 附錄 第四章的解釋與資料來源

在「年金」項下我們包括了老年與殘障年金（排除工作傷害年金）。至於通常採用一次總額退休給付的國家（常只出現在私人職業年金或個人方案），它們也被納了進來。但要注意的是，日本的資料並未包括直接由雇主所支付的一次總額給付。

社會安全年金與公共受雇者年金的資料是取自 ILO, *The Cost of Social Security, 1980* (Geneva: ILO, 1983)。紐西蘭的資料是取自 ILO, *The Cost of Social Security, 1977* (Geneva: ILO, 1979)。美國的資料是取自 *Statistical Abstract of the United States, 1981* (Washington, DC: Government Printing Office, 1982)。

私人職業性方案與個人壽險養老年金的資料是取自被納入分析之國家的政府資料來源，對全部這些來源的仔細說明可參考 Esping-Andersen, 'State and Market in the Formation of Social Security Schemes' European University Institute Working Papers, No. 87 / 281 (Florence, 1987)。

## 第五章

# 權力結構的分配體制

資本主義的社會民主化

權力影響的測量

福利國家體制的測量

方法論設計

福利國家是一種集合體

年金體制

福利國家的結構

福利國家體制的解釋

結 論

105 爲什麼社會保障在某些國家會比在其他國家更加地市場化？爲什麼普遍主義在北歐各國如此之突出、又爲什麼組合主義在歐陸如此之明顯？爲什麼有些國家將它們的社會政策責任界定得非常狹隘，而也有其他國家將就業權利當成是最基本的義務，並且正式地由自己擔負起十九世紀自由主義者（或也可以是社會主義者）所想像出的承諾？最後，爲什麼各個國家確實會形成不同的體制類聚？

本章的任務是要找出究竟是什麼力量，驅動了福利國家的發展。針對這個議題的長期爭議中，功能論的現代化理論一般處於與權力理論對立的立場，而這個議題之所以具有理論上的重要性，乃因其彰顯出社會科學中典範派別。權力中心的理論著重在政治與社會之間關係脈絡的獨特觀點，首先，它們假定政府既不是一個中立的仲裁者、也不是自然而然地會回應形成中的社會需求；它的行動乃聽令於權力的運作。因此，社會中的權力平衡對福利國家會變成什麼樣子，具有決定性的影響。相對的觀點則認爲，福利國家幾乎不是在任何權力條件下出現的。其起點信奉馬歇爾式的經濟學（Marshall, 1920）（譯註：此位馬歇爾是經濟學的 A. Marshall，不是社會學者的 T. H. Marshall），認爲只有在某種經濟發展程度下，才會出現再分配。因此社會政策成長的真正來源可從工業化、都市化、與人口變遷中發現，這些變化形成了新的急迫性的社會需求，並無法輕易地由傳統的家長、社區、或市場領域來加以滿足。

106 這個爭議之所以難以結束，某種程度因爲我們面對兩種尖銳不同的研究作法。諸如 Rimlinger（1971）、Ashford（1986）、Gilbert（1966）、Weir、Orloff 與 Skocpol（1988）、以及 Flora（1986）對歐洲各國研究的集刊，這些作者所採取的歷史

取向有著相當詳細的優點，但一般而言卻欠缺國家間的比較。量化的相關研究則常是橫斷面式，代表另一種主要的替代方式。這個取向第一代的代表人物是 Cutright (1967) 與 Wilensky (1975)，他們以社會支出為主要變項，並以許多國家之間的橫斷面分析為主要的方法論。在過去這十年來，第二代也已經出現了，不是應用更複雜的技術（例如共同的時間序列分析）（Hicks, 1988；Griffin, O'Connell, and McCammon, 1989；Pampel and Williamson, 1988），就是採用更精心界定的福利國家重要差異（Korpi, 1980；Myles, 1984a；Esping-Andersen, 1985b），或是兩者都受到運用（Korpi, 1987；1988）。

如果這些研究都無法獲致任何明確的結論，並不是因為努力不夠，大部份是因為方法論之間的無法相容，分析上很難將細部的歷史素材與迴歸係數表湊在一起。前者描繪出一個豐富的圖像，呈現無數種的事件如何衝擊社會政策的形成；而後者則尋求化約的解釋，即將實況減少到可利用極少的變項來解釋。對前者而言，它難以超越任一獨特的案例而予以進一步概化；對後者而言，我們則沒有歷史。

佔主要地位的相關取向還有一個致命傷，即其理論內涵與研究方法之間常有無法配合的情形。第一，大部份所使用的資料單單以支出來作為「福利國家程度」的代表，稍早前我們已經強調為什麼支出代表一個重要的、但卻可能是誤導的福利國家差異狀況。如果我們所在乎的是社會權的強度、平等、普遍主義、以及市場與政治之間的制度區分，那麼社會支出的水準所隱藏的事實，可能多於其所顯示出來的。

第二，標準的相關取向有一個令人懷疑的直線性假設：即各個福利國家能夠以「多」或「少」（像是在支出、再分配、或任



何一個變項)的程度來加以比較。我們並無法排除一個事實，即福利國家的某些面向可以這種直線性的關係來比較，但我們也已經發現有許多面向很明顯地無法適用於此種假設。因此，從階層化、公私混合型態、以及社會權的強度等角度，我們發現有類聚的情形與各種體制類型。大部份相關變項研究的問題是，它們急於檢證其假設，卻未停下來仔細界定它們所要解釋之現象的本質；福利國家幾乎都還停留在低度理論化的階段。

- 107 如果我們瞭解一個事實，大多數學者所較感興趣的不在福利國家本身，而是在於其權力、現代化、或工業化等各種理論的解釋效力時，即可瞭解為什麼福利國家仍處於低度理論化的狀態了。福利國家經常只不過是另一個用來檢驗理論的工具罷了。但是，低度理論化的問題也出現在各個解釋性的變項上。拿權力的角色來說吧，福利國家的權力解釋觀點一般都假定，勞工階級動員是社會改革背後的驅動力量，所以，具有強力動員的與團結的勞工階級的國家，應會形成比較先進的福利國家。然而，除了少數例外(如 Korpi, 1983； Wilensky, 1981；或 Castles, 1981)，很少有人關注到是否工會運動或政黨(而且是何種政黨)會產生這樣的影響，或關注究竟多長的合理時間，才能使勞工運動權力有效地轉化成實質成果。通常，權力的結構問題常被忽略了。

簡要地省思甚至能使前述的看法更加明顯。拿 1930 年代危機前的階段來說吧，例如英國、德國、奧地利、瑞典與丹麥在可測量的勞工階級權力(工會化、左派政黨得票率)上，並沒有太大的差異，但迫使勞工起來抗爭的權力結構差異，卻對整個西方文明的進展具有決定性的影響。或者拿戰後時代來說，幾乎所有的研究都將奧地利、瑞典、與挪威評量為幾乎等同於勞工階級掌權的國家，但在這三個國家中，社會民主運用「類似」權力資源

的能力則受限於不同的限制。斯堪地納維亞的社會民主獲利於右派的長期分裂；但奧地利的社會民主則不是如此（Esping-Andersen and Korpi, 1984；Castles, 1978）。是否因此而導致福利國家的重要差異呢？

那麼，對於福利國家變異的原因，我們如何形成滿意的理論命題呢？這個工作必須從省思我們問這個問題的方式做起。當我們假設勞工階級動員的影響時，我們首先必須找出某些與勞工階級利益與要求相呼應的福利國家特徵。就此而言，社會支出水準只是個附帶現象，因為勞工可能從未要求如此之多的支出。我們也必須更精確地具體說明，何種確定的勞工階級權力程度可能產生相關的社會政策結果。而這必然要將議會體系、勞工運動的分化、以及社會中各種政治勢力之間的關係等納入考量之中。如果我們希望要研究好社會學，必須將權力視為是一種關係，而不是一件物品。

## 資本主義的社會民主化

108

勞工階級動員理論必須從一個詳細說明開始，具體指出什麼是勞工們所要的、而且動員起來爭取。接著，它必須提供證據證明勞工階級權力與福利國家結果之間的關係，尤其是對勞工階級訴求的反應。

在這樣的過程中我們會馬上面對一個矛盾的情況：邁向福利國家的第一步幾乎總是由舊有的統治階級所推動的，他們不是保守主義的獨裁者、就是資產階級的自由主義者，但卻應被視為是現代福利國家的奠基者。

大多數的歷史學家會告訴我們，保守主義改革者所關心的動

機，離勞工的要求相當遠。Bismarck（俾斯麥）將所謂的「社會國家」（*the Sozialstaat*）視為對抗社會主義的一個處方，而且是一個工具以贏得新普羅階級對Wilhelmine專制統治的忠誠（Rimlinger, 1971）。勞工階級通常是早期社會政策的客體而不是主體，而在某些例子中，統治階級的改革甚至早在勞工運動形成之前，瑞典即是如此。

因而當我們要理論化勞工階級動員的角色時，必須記得，福利國家的建立是要對抗勞工與社會主義二者，這明顯呈現在早期福利政策的設計上。例如，德國與奧地利的組合主義模式即是意圖用來打碎與分化日益成長中的集體主義威脅。明顯地，不論是在納粹主義興起之前或之後，這些國家都是世上居領導地位的福利花費者，但其環境卻與工會和社會民主式的政黨政策有著尖銳的不一致。

所以福利國家的勞工階級動員理論並不能從這個起點來獲得確立，它也不能假定勞工或他們的集體表達在歷史上，是理想社會政策的一個堅強模式。而這是否導致我們無法清楚闡釋這個理論呢？不是！不論勞工是一個個人或政治集體，從瞭解其提出的迫切需求中，仍有可能適當地找出許多與勞工階級動員理論相關的特徵。

從個人的角度來看，可以清楚發現由於工資賺取者的不安全地位，會導致他們要求所得安全、社會救濟、與更大的免於遭逢他們控制能力之外的力量所傷害。在市場力量的控制之下，如果勞工不去爭取些許的「去商品化」，似乎不太適合。

然而，社會權的賦予則有多種不同的方式，而且在此我們也必須考量集體行動所造成的緊急效果。勞工們藉由各式各樣的方式組織起來，並且發展出形形色色的社會政策模式。傳統基爾特

或工匠社羣最可能產生的是範圍狹小的友愛性社團與職業福利方案，而基督教的以及尤其是天主教的勞工運動，則自然會爭取家族式的模式，在其中組合主義與教會所扮演的角色較廣泛的階級凝聚更加突顯。但強調勞工階級動員的理論本質上是立基在勞工性政黨、社會主義的、或社會民主式的集體行動模式，這個模式在邁進二十世紀之前，完全沒有受到重視。

雖然不多，但確實有些社會政策的原則幾乎是所有的勞工運動所共通的。其中之一很清楚地是自市場領域中所抽離出來的去商品化，若沒有這個原則，集體行動本身變得幾乎不可能。爲了預防破壞罷工者的行動或其他勞工同僚的削價競爭行爲、也爲了成爲凝聚社區的一個有效而且可靠的參與者，勞工需要基本的資源掌握力量。早期的勞工組織者並不需要 Karl Kautsky 或 Rosa Luxemburg 告訴他們，即已知道遊民普羅階級是對集體主義最可怕的危險。

第二個原則則是社會政策有助於界定集體認同的適切界限，此乃因爲對勞工而言，社會政策構成其生活中十分不可或缺的一個要素。因此，社會保障方案的組織方式，會對社會認同、地位社羣、與凝聚產生影響。也正因爲這些理由，興起中的勞工階級大眾政黨反對狹隘的職業性方案、組合主義、與以地位來區隔的特權，取而代之的是爭取廣泛的、平等主義的、與普遍式的社會安全。

但若因此假設勞工或勞工階級運動自然而然地、甚或是不可避免地會達到一個特有的福利國家模式，則是個錯誤！如果我們將我們的相關行動者界定爲「勞工階級」（如同 Therborn, 1978）或是「勞工階級動員」（幾乎每個人都是持此看法），那麼我們將會陷入在謬誤的世界之中。



一個可採信的「勞工階級動員」理論因而必須從某種特殊的政治形構的角度，來界定其行動者。藉此我們的分析工作會更加能夠控制，因為焦點會清楚地集中在構成戰後時代特徵的工資賺取者大眾運動。不論是在社會民主、共產主義、或勞工政黨的旗幟下，幾乎所有的議會式勞工運動，其社會政策的原則與福利國家改革的設計都有趨同的傾向。

此種趨同傾向在本質上是圍繞在何者最能夠被稱為社會民主模式。而在實務上，任何一個承諾透過議會多數來贏得權力的左翼政黨，都難以避免演變成我們先前所辨識出的社會民主體制模式，或許全國凝聚成一體與普遍主義的理想是最明顯的例證。實際上左翼政黨的權力會視它們能否根除地位分化與雙元主義——這是因為多數團體都與市場措施結合在一起所產生的——以及會視它們能否將團體烙印降至最小而定。諸如斯堪地納維亞各國之類的普遍式的、充份就業的福利國家，在實際上已成爲各國勞工政黨所參照的對象。

我們已經知道在福利國家的形成過程中，有各式各樣的歷史力量扮演著重要的角色；我們幾乎已經明確知道了它們之所以不同的原因，但卻仍無法確知爲什麼它們會如此地類聚在一起。在早期歐洲大陸的資本主義中，教會、貴族、與威權主義國家的無上權力確實是解釋這種體制類型的重要因素；相反地，盎格魯撒克遜國家由於缺少專制政治，加上是由受自由放任思潮啓發的資產階級所主導，在解釋「自由主義」體制上大有幫助。在這兩個案例中，社會政策絕非是中立的，而是爲了削弱或吸收社會主義的刺激、以及爲了確保政治勢力所偏好之社會組織原則能夠持續維繫，是此一廣泛運動的一部份。

牢記這一點之後，我們即可從福利國家的社會民主化過程，



來擁護與檢證勞工階級動員理論。我們所指的是一種能力，以廣泛的、普遍式的、「去商品化的」、充份就業的福利國家，來取代自由主義或保守主義體制所盛行的許多特質。

我們可以容許某種程度的直線性分析來對此加以公式化，但只能到一個程度為止。各國間福利國家發展的變異很明顯地不能單單歸因於不同的權力動員程度，而必須從權力結構的角度來加以理解。在現代議會政治的脈絡中，這包含兩個特別的條件：政治聯盟形成的型態、以及勞工運動的結構——尤其是工會與政黨之間的關係。我們必須特別注意，立基在派系之上的政治動員如何過濾勞工階級的要求而形成政策的方式、以及天主教與基督教政黨如何影響社會主義與勞工政黨地位的方式。在諸如荷蘭、義大利、德國、與比利時之類的國家中，基督民主政黨之所以會取得戰後時代的主政地位，部份因為其成功獲得勞工的選票支持；而為了能夠長期執政，它們無疑地也採納了勞工的社會政策需求。

111

### 權力影響的測量

因為在社會中的所有層次當中，都可發現許多權力的表現與所在，所以我們必須在形形色色的取向中加以選擇。例如，我們可以在家庭與商業企業二者之中、乃至在國家之中發現父權制的權力。或者，我們可以隨著「新組合主義」文獻的引導，而將組織化之利益協商的最高層次視為權力形成的重要方式。然而，當我們的主要關注點是福利國家主義時，這兩種取向似乎都不樂觀。在社會政策的決策過程中，利益組織與科層體系都可能有巨大的影響；但卻是議會與內閣權力才構成了最明顯、最直接、

而且是最具體的分析焦點，也就是這種權力的形成層次才是我們所應關注的焦點。

我們的研究是針對十八個主要的工業化資本主義民主國家。我們必須確信我們所研究的政治體系、經濟、與社會結構是可以比較的，因而我們所挑選的國家不是樣本，而是可比較的國家的整體。所以，從這羣相當獨特之政治經濟體所獲得之結論，其概化程度應無出其右者。

我們所要檢證的模式，其呈現的測量方式必須將有些結構上的差異納入其中。首先，我們的勞工階級動員變項是由在 1918 年至 1933 年、1918 年至 1949 年、或 1949 年至 1980 年這些階段之中，左翼/勞工政黨所佔有之立法與內閣席次的加權平均所構成的，這個變項的名稱為「加權內閣佔有率」(Weighted Cabinet Shares, WCS)。而如同許多研究所指出的，工會也可能會影響政策，但它們在此卻被忽略了：第一是因為工會強度在實證上可由政黨強度來替代(相關係數達 0.816)；第二則是因為我們的真正分析焦點是在議會政治上。

許多研究在權力的測量上有著各種令人懷疑的方式。例如，常常以得票率來測量政黨強度，但這卻是令人質疑的，因為選舉的規則經常不是依票數來比例分配席次。許多研究只針對一段相當短的時間階段來測量政黨權力，這也是時常出現的情形，但卻冒有 Blum 效應的危險(譯註：Blum 為法國社會黨主席，在納粹佔領前曾組短命內閣)：指左翼政黨掌權只有數年光陰即被驅逐下台，很少有或甚至沒有任何影響持續下去。

我們也引進一些變項來掌握天主教與基督民主動員的角色。對於 1950 年之前的分析，我們的測量只是簡單地以天主教徒在國家中的百分比來呈現，基督民主大眾政黨的完全興起則是最近

才有的現象。但這樣的界定也立基在一個先決假設上，即天主教勢力強大的國家，其社會正義的重要理想也可能帶有教會世界觀的色彩——實際上，這個變項試圖要掌握受天主教教義所指導之社會政策的一般特性。而我們對當代的分析，則運用在 1946 年至 1980 年這段期間，天主教政黨佔有立法席次的比例。不論那一種測量方式在實際上都沒有太多差別；因第一種與第二種測量方式之間的零基相關係數達到 0.848。

很清楚地我們必須區辨出新專制政治與威權式的極端國家主義之歷史影響。爲了將如此複雜之歷史經驗簡縮成能夠合理加以測量的變項，我們找出了兩種基本的特質：(1)專制統治的強度與持續期間；(2)取得完整之政治民主的耽擱時間。我們對前者的測量是源自 Rokkan 的分類方式（1970, ch.3），而形成了三個團體：(1)強大而且持久的；(2)弱度專制政治；(3)沒有專制政治。藉由這種分類而來的分數，接著又以完整普遍式（包括男性與女性）之投票權確立的那一年來加權。

在每一個模式中，我們都控制了兩個最富影響力的、而且確定不是立基在權力上的福利國家發展理論因素。第一個是經濟發展，它被認爲是有影響力的不外乎兩個原因(1)經濟成長率能夠使資源再分配成爲可能，或(2)經濟進步的程度是整體工業成熟與社會現代化的縮影。就前者的情形而言，我們的測量是 1960 年至 1980 年之間（這個階段是現代福利國家真正成長與成熟的階段），實質國內生產毛額的年平均成長率；而對後者而言，我們的測量則是每人平均國內生產毛額。第二個因素則納入了老年人口（65 歲以上）佔總人口的百分比，這是最明顯與社會政策相關的人口變項（年金通常佔社會轉移相當大的部份）。

在「第一代」的福利國家因素的研究中，經濟發展與人口壓

力通常被認為是主要的解釋原因（Cutright, 1965；Wilensky, 1975；1987）。而且，Wilensky（1975；1987）所倡導的科層體系漸進式理論（bureaucratic-incrementalist theory），即假  
113 設一旦科層體系已經被建立起來之後，它會有興趣、也會有權力去促進其自身的不斷擴充。社會政策歷史中的決定性事件確實可以直接回溯到福利國家科層體系的行動（Derthick, 1979；Skocpol, 1987；Weir, Orloff, and Skocpol, 1988）。而像我們這種計量的比較研究，科層體系的影響力極度難以從可測量的方式來加以檢視——因而在多數的解釋論點中，太過度仰賴重要歷史人物所作的關鍵性干預措施。而且，如果我們的解釋所關注的是全部的福利國家的話，我們很難建構出一個有意義的科層體系變項，因為各個特定的社會方案都是在一段相當長的期間中零星出現。在底下的分析中，我們將單單探討科層體系對年金的効果，藉此，才能夠更立即地辨識出科層體系的潛在影響力。

### 福利國家體制的測量

到現在應已相當明顯，我們這個研究對福利國家研究中慣用的支出累計測量方式，只給予相當有限的效度。我們所強調的是傾向於結構的與制度的特質，而這些也就是我們的分析所要集中的地方。底下對福利國家發展因素的檢證，經歷了四個不同的步驟。首先我們呈現一個有限的分析，針對福利國家支出的累計情形：包括社會安全支出佔國內生產毛額的百分比（含 1933 年，1950 年，與 1977 年）、以及總年金支出（包括私人與公共部門）。在這兩個分析中，人口與經濟變項因素的重要性最可能會浮現出來。

在第二個分析步驟中，我們的注意力則集中在年金上，而且特別是在年金措施的結構上。之所以會決定特別著重在年金，一部份是因為它們構成了至今為止最重要的福利國家活動要素，另一部份也因為希望藉此將福利國家的界定從高度抽象與總體的層次，轉變成能夠更仔細地區辨出制度特徵的層次。針對年金這個主題，我們的分析會清楚呈現出我們所主張的，在不同體制之間有極重要的差異存在。我們因此將檢視方案組合主義的程度（以地位來界定區隔的年金方案數）；極端國家主義所產生的偏向（公務人員年金支出佔國內生產毛額的百分比）；私人部門年金的相對重要性（個人與職業年金支出佔總年金支出的百分比）；以及我們或可稱之為社會安全偏向（即既不屬於私人、也不屬於公務人員的總年金支出比例）。

在第三個步驟中，我們則檢驗了福利國家的一般結構與制度特質，再次地，這個目標是要區隔出保守主義、自由主義、與社會主義福利國家體制的重要特徵。在此我們將著重在下列的變項：針對特定目標與資產調查的相對重要性，如福利國家的殘補性（以資產調查式社會救助支出佔總社會轉移的百分比來測量）、給付結構不平等的程度、去商品化（全都如同第二章與第三章的測量方式）、以及福利國家在確保充份就業上的角色（1960年至1980年調整過後之平均失業率、與1970年至1980年間公共部門就業的成長）。

最後，在第四個階段中，我們轉而解釋第三章所辨識出的福利國家體制；亦即是，福利國家作為一種社會階層化體系的三個主要模式。



## 方法論設計

多數福利國家理論都提出了動態的、歷史的論點，但它們幾乎總是單單以橫斷面的資料來加以檢證，因而造成了達成適當實證證明的主要障礙。利用橫斷面的研究設計來檢證動態的假設，只有在具有嚴重妥協性的條件下才能夠採用。主要的問題是，我們會將在某一特定時間點的跨國間差異，當成是長時間的差異。為了解釋這一點，我們可以比較研究中幾乎都會出現的瑞典為例，它在任何一個福利國家屬性（支出、平等主義、慷慨等等）的評分都是最高的。當我們做的是橫斷面的研究時，我們隱約地有著如下的假設，即若其他國家接近於瑞典的程度，則它們也同樣地具有瑞典受到快樂讚頌的許多因素屬性（像是社會民主、工會強度、新組合主義、經濟發展、或老年人口）。

在任何一個研究權力影響的文獻中，像瑞典這樣的國家總是一個福利的領導者，橫斷面的研究設計尤其容易如同 Shalev（1983）所發現的一般，有瑞典中心主義或「社會民主主義」的傾向。一個橫斷面的研究會將其注意力集中在變異上，並藉由任何一特定的因素變項（如權力）來加以解釋，但它也常出現一種情形，即理論的建構過度著重在相關的程度（即迴歸係數  $B$ ，或迴歸的斜率），這構成了關係的統計量；但我們想要知道的是，例如左翼政黨權力要擴增到什麼程度，才會導致社會平等的成長。

115 由於資料缺乏的理由，適切的時間序列分析極少。而且，如果我們仍然選擇去研究那些長期關係確實存在的少數變項，我們常會陷入嚴重自己解釋自己的問題中——像是對今年支出的最佳

解釋是去年的支出。不論如何，根據現有的少數時間序列研究中，我們確實知道許多從橫斷面研究而來的假設必須修正。例如 Griffin, O'Connell 與 McCammon (1989) 的研究顯示，若以橫斷面來計算，社會民主控制與失業率之間的相關係數是  $-0.544$ ，但若以時間序列來計算，則只是不顯著的  $-0.150$ 。

在本研究中，我們注定主要須仰賴橫斷面的分析，因為幾乎我們所有的變項，不是不可能去建構出時間序列分析、就是資料有著強烈的特定傾向以至於不可能有統計上的一致性。換言之，動態本質的結論將必須要有明顯的保留。

## 福利國家是一種集合體

### 社會工資

如同我們已經提及的，社會安全支出佔國內生產毛額的百分比已是最常被使用的指標，用來測量「福利國家主義」的程度。它是反映出總社會工資的一種粗糙方式，像是國家資源根據社會標準而非嚴厲的市場標準來分配的比例。基於我們的重要論點，並沒有理由相信這樣的支出投入會與左翼政黨權力有關，因為大量的社會工資也可能出現在威權體制或天主教義之中。實際上，左翼權力動員影響到社會支出的程度，在福利國家的發展上是相對較晚產生的情形。一直到戰後時代開始以前，左翼內閣佔有率、或單就權力來說，都是邊緣而且稀少的。

當前福利國家的規模並不能從其在第二次世界大戰之前的大小來預測。事實上，1933年與1977年之間社會支出（佔國內生產毛額的百分比）的零基相關是負數的  $-0.120$ ，但在1950年與

1977年之間，其相關關係則明顯增強（0.617）。如果福利國家在過去的規模是今日規模最有力的預測因素的話，很清楚地除了早期究竟是何因素導致其變異之外，沒有什麼必須再去解釋的了。然而，在1930年代時所發生的某件事情，到了今日則已根本地改變了各國社會支出方面的分配了。

- 116 所有國家的社會工資都已有所成長，這個事實並不令人感到訝異；而我們的關注點則是去解釋，什麼因素介入而且產生了當前各國之間的差異。今天，福利國家在規模上的歧異尤甚於往昔。因而相對於平均數的標準差已從1933年的2.7（平均數是4.6%的國內生產毛額）、增加到1950年的2.6（平均數是7.2%）、以及1977年的6.0（平均數是18.3%的國內生產毛額）。

如果先不去考量歷史背景的問題，我們會更清晰地看到今天國家排名的情形與其早期的情況並沒有太大的一致性。1933年時，社會工資領導國家是德國、英國、與奧地利；而落後的國家則是芬蘭、荷蘭、與義大利——但今日它們卻在領導國家之列。雖然美國當時根本沒有引進任何單一的社會安全立法，但其排名卻在中間。1930年代的排名情形所反映出來的社會方案混合型態，與今日所存在的幾乎完全不同。最盛行的社會方案是資產調查的貧民救濟、公務人員給付、以及在美國特別受到特權保障的是退伍軍人年金。但在我們轉到福利國家的結構差異之前，讓我們先檢驗某些社會工資主要解釋因素的效度。

在表5-1中，我們呈現出在1933年、1950年、與1977年間，經濟、人口、與政治變項對社會工資（社會安全支出一SSE—佔國內生產毛額GDP的百分比）之影響的雙變項迴歸分析的結果。

表5-1 1933年、1950年、與1977年之社會工資橫斷面分析 (OLS)

	相關係數 $\gamma$	迴歸係數B	R平方 <sup>a</sup>	F值
依變項SSE/GDP(1933)				
平均每人國內生產毛額(1933)	0.078	不顯著	—	—
老年人口百分比(1930)	0.178	不顯著	—	—
左翼權力(WCS)(1918-33)	0.287	不顯著	—	—
天主教政黨	0.122	不顯著	—	—
專制政治	0.070	不顯著	—	—
依變項SSE/GDP(1950)				
平均每人國內生產毛額(1950)	-0.106	不顯著	—	—
老年人口比例(1950)	0.613	0.892 (3.10) <sup>b</sup>	0.336	9.61
左翼權力(WCS)(1918-49)	0.254	不顯著	—	—
天主教政黨	0.262	不顯著	—	—
專制政治	0.289	不顯著	—	—
依變項SSE/GDP(1977)				
平均每人國內生產毛額(1977)	0.088	不顯著	—	—
老年人口比例(1977)	0.727	1.823 (4.23)	0.498	17.89
左翼權力(WCS)(1950-76)	0.558	0.236	0.268	7.23
天主教政黨(1946-76)	0.251	不顯著	—	—
專制政治	0.270	不顯著	—	—

a.調整過後之R平方。

b.括號內為t檢定。

來源：SSIB資料檔。

或許從表 5-1 中所出現的最重要結果是一直進入戰後時代之之前，我們的解釋性變項沒有一個達到顯著。對 1933 年與 1950 年，一般認為會對福利國家發展產生影響的大部份變項都是不重要的。當時左翼權力效應 (WCS) 的缺乏當然是在我們的意料之中，但 1933 年時 (以及再度於 1950 年時) 天主教與專

制政治也沒有什麼效果，則與我們的預期有所矛盾。如同我們先前所討論的，這兩個歷史力量應是影響早期福利國家方案建立的最主要因素。

在解釋福利支出分配的改變上，有兩個變項佔有重要的地位，一個是老年人口在總人口中的百分比，這個變項在 1950 年與 1977 年都達到顯著；另一個變項則是左翼權力動員（WCS），其在 1977 年成爲重要因素。

換言之，政治力量影響到支出投入只出現在戰後時代，而這也是我們所預期得到的。因爲只有到第二次世界大戰之後，我們所研究的所有國家才建立起充份的民主，而勞工階級與社會主義政黨才有真正的機會來擁有、或至少是分享政府的權力。「經濟成長」這個解釋因素很明顯地沒有很好的解釋力；不論在那一年國內生產毛額（GDP）這個因素都無法解釋社會支出的表現。但老年人口百分比這個變項的強度，則提醒我們人口結構的功能理論有某種程度的效力。

在 1950 年與 1977 年，老年人口百分比變項是最強的，分別解釋了 34 % 與 50 % 社會支出的變異量。而在 1977 年，代表左翼權力的「加權內閣佔有率」（WCS）變項解釋了大約 27 % 的變異量。因而對戰後時代而言，我們面對了權力理論與人口結構之功能理論並存的情境。爲了估計它們的相對強度，這兩個變項同時進入常用最小平方（OLS）的簡單多變項模式中加以分析：

$$\text{SSE} / \text{GDP} (1977) = -2.860C + 0.058\text{WCS} + 1.596 \text{ 老年人口百分比} \quad (R^2 = 0.477)$$

$$(t = 0.42) \quad (t = 0.58) \quad (t = 2.72)$$

118 當我們控制老年人口時，左翼權力即喪失其解釋強度：如同 Wilensky（1975）以及 Pampel 與 Williamson（1985）已經顯示的，人口結構是解釋社會支出跨國間變異最有力的因素。



這個結果與本書中所提出的論點相當一致：沒有一個理論主張能夠令人信服地解釋，如此這般之社會支出水準真的是反映出勞工的渴望與勞工政黨的成就。不論「天主教」或「專制政治」都缺乏效果則較令人驚訝，尤其是針對早期的發展。在第二次世界大戰之後，不論社會民主或基督民主的勢力都當然同時擴大福利支出——或許以社會主義者較強——而這或可解釋為什麼在 1950 年以後會缺少獨立的「天主教」影響力。但在 1933 年、以及再度地在 1950 年，照道理天主教與專制政治的效果會較清楚可見。雖然這與我們的期待不符，但並沒有完全推翻我們的主張。重點不是累計的支出水準，而是福利國家的結構。當我們轉到結構差異的分析時，我們對於政治力量的論點才會真正受到檢證。

## 年 金

有許多理由解釋我們為什麼應該要將社會工資分解成許多構成要素。因為在整個福利國家的方案中，對勞工階級福利而言，會有某些項目比其他項目更加重要，而且人口結構因素（例如老化過程）也不會對所有的社會方案都有同等的效應。有關權力與人口—經濟變項相對影響力的檢測，因而最好是嚴格地著重在年金上。

至今為止，Myles ( 1984a ) 以及 Pampel 與 Williamson ( 1985 ) 所代表的是這類研究最詳盡有效的取向，但這兩個研究測量年金的方式則有明顯的差異。Myles 主要著重在年金方案的品質上，進而發現左翼權力變項對跨國間的差異提供了決定性的解釋因素；Pampel 與 Williamson 則著重在年金支出上，進而發現人口結構是最有力的解釋因素（老年人口構成了一個有力的選票集團）。但這類的取向卻隱含有偏誤的傾向，如 Pampel 與

Williamson 一般只拿福利國家的年金支出來探討，意味著他們只是研究整個年金領域的一部份而已——即只針對公共部門年金。而這也隱含著，他們所研究的是年金的共同結構。

- 119 一個有關人口老化影響的適當檢證必須包含所有類型的年金支出，不論是公共的或私人的，這似乎相當明確。因此，我們所關注的不是共同結構，而是總體經濟資源分配。而藉此，我們也可擴大最高的可能性，看經濟與人口力量的影響力是否超越政治變項。簡言之，當我們不論是以私人或公共部門花費情形來研究年金支出時，我們較可能會達到趨同的結論。但相對地，當我們研究的是年金制度的結構差異時，則較可能會發現政治變項的重要影響。

表 5-2 摘錄了我們有關總年金支出的發現。依變項包括四種方案類型的支出：個別的私人方案、集體的職業年金、公務人員年金、以及社會安全年金。但我們只有這個變項 1980 年的資料。

表 5-2 1980 年總私人與公共年金支出（佔國內生產毛額百分比）之橫斷面分析（OLS）

自變項	相關係數 $\gamma$	迴歸係數 B	R 平方 a	F 值
每人平均國內生產毛額 (1980)	0.052	不顯著	—	—
國內生產毛額成長率 (1960-80)	-0.557	-0.23 (-2.69) b	0.267	7.21
老年人口百分比 (1980)	0.791	5.170 (5.17)	0.602	26.69
左翼權力 (WCS) (1946-76)	0.423	0.072 (1.87)	0.128	3.49
天主教政黨	0.329	不顯著	—	—
專制政治	0.217	不顯著	—	—

a. 調整過後之 R 平方。

b. 括號內為 t 檢定。

來源：SSIB 資料檔。

如同我們所預期的，人口老化是在所有總體年金支出背後的趨動力量——這個結果的出現顯得相當合乎邏輯，但卻幾乎是自圓其說的話。然而，當我們試圖解釋老年人口比例的顯著程度時，就出現困難了。我們可以從功能理論的觀點來分析，據此，需求之所以被滿足乃是有這樣的需求產生，或者也可從政治壓力的角度來看，乃是因為老年選民施壓力於政治體系上。

功能論的解釋在兩個條件下會較合理，即(1)政治變項完全沒有相關的時候、以及(2)經濟變項具有因果式的重要性時。針對前者，表 5-2 確實顯示在我們的政治權力變項中，沒有一個會以任何明顯的方式影響到年金支出。至於後者，我們卻驚訝地發現經濟水準(每人平均國內生產毛額)完全沒有顯著相關。雖然戰後經濟成長率相當顯著，但其與年金支出的關係卻是否定的。這指出 1980 年年金支出整體規模在經濟成長變得不景氣時，反而可能會擴大。我們如何對這個看似矛盾的結果給予最佳的解釋呢？

120

我們首先應該記住，年金支出的計算是以國內生產毛額(GDP)為基礎的。因此，如果國內生產毛額成長緩慢與老年人口百分比快速增加同時產生時，年金的成長幾乎必然會快過國內生產毛額。我們也可用不同的話來說，即不論經濟條件如何，人口的壓力永遠會存在。我們以下面的常用最小平方(OLS)模式來檢測這個假設：

$$\text{總年金} = 1.580C + 0.679 \text{ 老年人口百分比} - 0.010 (\text{GDP 成長率})$$

(t = 0.61)      (t = 4.14)      (t = -1.58)

這個模式可以解釋 64 % 的變異量 (F 值 = 15.84)，而且因為 GDP 成長率喪失了其顯著性，所以確立了人口變項作為單一因素的重要性。

但是如同我們先前所主張的，在一個累計的福利輸出模式中，政治變項的因果影響力較不可能會出現，可是當我們檢驗結構上的偏向上，其影響力會較明顯。而這也正是我們現在要從事的檢驗。首先，我們要從一系列有關三種年金制度安排的分析開始，而這乃反映出我們的福利國家體制。「自由主義」體制是由私人部門年金相對於整體的比例來測量。對於「保守主義」體制，我們將會分析極端國家主義的程度——由公務人員年金支出佔國內生產毛額的百分比來測量、以及方案組合主義的程度——由以地位作區隔之公共年金方案數目來測量（如第三章一般）。最後，則以法定之社會安全年金支出佔總體之百分比來界定「社會民主」體制。

## 年金體制

### 自由市場偏向

由於凝聚、團結、與去商品化等理由，我們會期待左翼政黨將試圖以立法的社會權來取代私人部門年金。同樣地，我們也預期在整個年金混合型態中，左翼的「加權內閣佔有率」(WCS)會對私人部門年金產生強大而且負面的影響。為了去商品化的類似理由、而且也因為其偏好地位與層級體系，我們會期待天主教政黨以及其強烈專制政治與威權傳統的國家，也會有類似的效果。

121 私人年金包含兩個不同的類型：個人年金契約（通常是各種壽險）、以及（典型的）集體談判而來的職業性方案。而這兩種都容易反映出不同的邏輯。雖然前者是最緊密堅守著嚴格的市場個人主義，但後者就其條件而言，在勞工有強力組織的地方其成

長會較大——特別是在工會運動強大但勞工政黨權力卻較弱的環境下。換言之，對有組織的勞工而言，職業年金構成了到議會之路的另一個替代性策略，我們因此會分別檢測工會的強度。在表 5-3 中，依變項是 1980 年總計的私人部門（包括個人的與職業的）年金支出佔該經濟體中總年金支出的百分比（即市場年金的百分比）。

表 5-3 1980 年年金之市場偏向的橫斷面分析（OLS）

自變項	相關係數 $\gamma$	迴歸係數 B	R 平方 a	F 值
每人平均國內生產毛額	0.508	3.330 ( 2.36 ) b	0.212	5.58
國內生產毛額成長率	0.262	不顯著	—	—
老年人口百分比	-0.530	-2.209 ( -2.50 )	0.236	6.26
左翼權力( WCS )( 1946-80 )	-0.412	-0.290 ( -1.81 )	0.118	3.27
天主教政黨	-0.405	-0.229 ( -1.77 )	0.112	3.14
專制政治	-0.348	不顯著	—	—

依變項為 1980 年私人年金（含個人的與職業的）佔總加之公共與私人年金支出的百分比。

a. 調整過後之 R 平方。

b. 括號內為 t 檢定。

來源：SSIB 資料檔。

表 5-3 的結果與我們一般之理論觀點一致。雖然沒有一個政治變項真正達到統計的顯著性，但符號如我們所期待地一般都是負的。工會運動的角色則又被單獨提出來分析其對職業年金佔總體之比例的影響，其迴歸係數是負的而且不顯著， $B = -0.179$ 、 $t = 1.48$ 。雖然值得注意的是工會運動與左翼權力之「加權內閣佔有率」（WCS）具高度的相互關聯（而且因此是



可互相取代的)，但不論如何這個結果指出，私人職業性方案並無法構成主要勞工運動的另一個替代選擇。

表 5-3 顯示，年金的市場偏向主要是與兩個變項有關：它與每人平均國內生產毛額之間的相關是正向的（雖然與國內生產毛額成長率之間不是）、以及與老年人口結構之間則是強烈負相關。雖然經濟水準變項較難解釋，但老年人口百分比變項之強烈負效應，對我們稍早前的發現提供了一個有趣的補充。它在此顯示，人口的「推力」理論並不能同等地適用於所有類型的年金——就此而言，老年人口在施加其影響力於年金支出之上時，絕不是採用中立的態度。這些係數指出，老年人口對私人市場年金抱持著負面的偏好。

這些反省接著引導出兩個額外的模式檢定。首先，我們必須確定，當我們控制每人平均國內生產毛額時，是否（負面的）老年效應還存在。其次，如果老年人口對私人年金存有負面偏好是正確的，這也有可能會影響到左翼政黨的角色。底下我們先控制國內生產毛額，再檢視老年人口的解釋效力：

$$\text{市場年金的百分比} = 12.150C + 3.615 \left( \frac{\text{每人平均國內生產毛額}}{\text{生產毛額}} \right) - 2.381 \left( \frac{\text{老年人口}}{\text{百分比}} \right)$$

(t = 0.96)      (t = 3.30)      (t = 3.42)

其（調整過後之）R 平方為 0.528（F 值 = 10.49），這清楚顯示此一累加的迴歸模式在同時納入了老年人口百分比與國內生產毛額這兩個變項之後，遠遠比前述任何一個雙變項模式都好。而且，這兩個變項都達到了統計上的顯著程度。但我們的第二個模式卻指出，老年人口的年金偏好並沒有直接「傳導」為左翼政黨效應：

市場年金的百分比 =  $38.860C - 0.076(WCS) - 1.910(\text{老年人口百分比})$   
( $t = 2.76$ ) ( $t = -0.37$ ) ( $t = -1.58$ )

這個模式所能解釋的變異量(20%)事實上小於單單納入老年人口百分比的雙變項模式。換言之,它無法清楚界定年齡結構與私人年金偏向之間的關係。

左翼政黨權力對私人年金而言,缺乏較強的負面的影響,這產生了一個理論性的議題。此種效應的缺乏或可是因為在私人年金變項上,國家的分配在本質上是處於兩種極端形態:一個類聚的私人年金比例非常高(美國、加拿大、瑞士、與澳洲)、而另一個類聚的私人年金比例則非常低。因而在此會明顯出現這種情形,即直線性取向的效用有限。

### 年金措施的極端國家主義偏向

先前我們將極端國家主義偏向界定為賦予公務人員特權的傾向,而在我們的論點中,極端國家主義與保守主義式的福利國家是相關的,因而我們也同樣地期待天主教與專制政治會和高度的極端國家主義之間具有強烈而正向的關係存在。相反地,根據我們的社會民主化理論,左翼政黨權力動員(WCS)應會對極端國家主義產生負面的影響。不論是從年齡結構或從經濟發展,都很難發現其如何影響到國家對公務人員的特別待遇。在表5-4中,將依變項界定為政府受雇者年金支出佔國內生產毛額的百分比(1980年)。如同預期的,人口與經濟變項對極端國家主義的影響很小、或不重要。至於左翼政黨權力(WCS),其關係則如假設地一般是負面的,但整個來說並未達到顯著水準。因為工會與左翼政黨通常都會攻擊特殊地位的特權,我們能將這解釋成,政府中的勞工政黨一般無法(或不願意)減少公務人員的利

益。

表 5-4 1980 年極端國家主義特權之橫斷面分析 ( OLS )

自變項	相關係數 $\gamma$	迴歸係數 B	R 平方 a	F 值
老年人口百分比	0.458	0.187 ( 0.26 ) b	0.160	4.24
每人平均國內生產毛額	-0.385	不顯著	—	—
左翼權力( WCS )( 1946-80 )	-0.060	不顯著	—	—
天主教政黨	0.667	0.037 ( 3.58 )	0.397	12.21
專制政治	0.534	0.198 ( 2.53 )	0.241	6.39

a. 調整過後之 R 平方。

b. 括號內為 t 檢定。

來源：SSIB 資料檔。

接著，表 5-4 顯示不論天主教政黨強度或強烈的專制政治遺緒都有相當有力的效果，而這正是我們所期待的。下一個問題是，當天主教與專制政治同時進入到這個模式中時，究竟會出現何種情形？一個理論上的可能性是，其中一個變項會壓倒另一個變項；而第二個可能性則是，它們二者都會各自加總成為全部的解釋。在底下的模式中，我們檢測了專制政治與天主教二者的累加效應：

$$\text{極端國家主義} = 0.599C + 0.014 (\text{天主教政黨}) + 0.127 (\text{專制政治})$$

$$(t = 1.76) \quad (t = 2.84) \quad (t = 1.82)$$

這個加總的累加模式可以解釋 54 % 的變異量 ( F 值 = 8.65 )，因此優於表 5-4 中兩個雙變項模式中的任何一個。但當這兩個變項同時進入時，很明顯地天主教政黨變項壓倒了專制政治——後者根本上已喪失了其顯著性。

一般而言這確定了我們的預期，即保守主義福利國家體制特徵與其政治形態之間的一致性。在底下年金方案之組合主義偏向的檢測中，這樣的一致性會再度獲得確立。

### 社會安全年金之組合主義偏向

如同我們不斷強調的，對地位區分與組合主義的強調，不論是在天主教或是在威權主義國家的政策中都非常強烈。但我們也不該忘記，職業性的組合主義也滲透到了諸多早期的勞工運動當中。

社會民主化的理論會引導我們期待，勞工政黨將會積極地努力消除地位區隔。相反地，天主教政黨的強度與專制政治的遺緒二者都會對組合主義有正向的影響。除了右翼份子與天主教政黨所可能產生的反對之外，既得利益者為了確保與維護其地位區隔與特權，也會反對勞工政黨去組合主義化的努力。因此，我們會預期左翼權力「加權內閣佔有率」(WCS)對組合主義的影響，應是負面的，但卻不是非常有力。

不論是年齡結構或經濟發展，都沒有一個真正的理論理由來解釋它們為何應會影響到方案組合主義，在表 5-5 中，我們呈現出年金方案組合主義偏向的分析，定義與測量方式如同第三章一般：是分離的、以職業來界定的、公共部門年金方案的數目。表 5-5 的結果正如我們所預測的，左翼政黨(WCS)對組合主義有負面的影響，但並不顯著；而天主教、以及特別明顯的是專制政治效應則十分可觀。事實上，單單專制政治一項的解釋力(84%的變異量)即十分令人吃驚了。如以前一般，我們必須以一個累加的多變項模式，來檢驗專制政治與天主教之間的相對因素關係：

$$\text{組合主義} = 1.072C + 0.014(\text{天主教政黨}) + 1.054(\text{專制政治})$$

$$(t = -1.85) \quad (t = 1.66) \quad (t = 8.87)$$

這個模式確定了專制政治是真正的決定性變項。這個模式所能解釋的變異量（86%；F值=52.68），只比前述專制政治的雙變項模式增加了一點點，而且天主教政黨變項變得不顯著了。

表 5-5 1980 年年金組合主義社會階層化之橫斷面分析 (OLS)

自變項	相關係數 $\gamma$	迴歸係數 B	R 平方 <sup>a</sup>	F 值
左翼權力(WCS)(1946-80)	-0.178	不顯著	—	—
天主教政黨	0.463	0.085 (2.09) <sup>b</sup>	0.166	4.38
專制政治	0.923	1.124	0.843	92.54

a. 調整過後之 R 平方。

b. 括號內為 t 檢定。

來源：SSIB 資料檔。

### 各種年金之社會安全偏向

年金混合型態中的社會安全偏向，應與福利國家的「社會民主化」最緊密相關。社會安全年金的測量是以其佔總額的百分比（私人、公共、與公務人員）來計算，分數愈高雖然並不必然意味著排擠極端國家主義或組合主義，但卻明顯意指對私人方案的排擠。

社會安全年金是「科層體系」理論最適用的領域，如同 Wilensky (1975) 所強調的，這個論點是立基在一個假設上，即一旦科層體系建立了起來，它們會積聚獨立的權力，並以其自身的存續與成長考量來推動利己的組織利益。因此，根據帕金森定律 (Parkinson's Law)，我們會預期當體系愈老時（以其正式建



立起來的年代來測量)、它會變得愈大。在表 5-6 中,我們檢測了政治、經濟、人口、與科層體系變項對各國社會安全偏向之變項的影響。

表 5-6 1980 年年金混合型態之社會安全偏向的橫斷面分析 ( OLS )

自變項	相關係數 $\gamma$	迴歸係數 B	R 平方 <sup>a</sup>	F 值
老年人口百分比	0.443	1.812 ( 1.98 ) <sup>b</sup>	0.146	3.90
每人平均國內生產毛額	0.050	不顯著	—	—
科層體系	-0.078	不顯著	—	—
左翼權力( WCS )( 1946-80 )	0.706	0.488 ( 3.99 )	0.468	15.94
天主教政黨	-0.164	不顯著	—	—
專制政治	-0.150	—	—	不顯著

a. 調整過後之 R 平方。

b. 括號內為 t 檢定。

來源: SSIB 資料庫。

從表 5-6 中,清楚顯示既不是科層體系、也不是經濟發展影響到了社會安全偏向。但應該記住的是 Wilensky 所強調的科層體系效應,乃是從社會安全支出佔國內生產毛額的百分比來加以檢證,而不是以我們的結構性偏向變項。但同樣地,即使我們在這個研究當中,以 1980 年時十八個國家社會安全年金佔國內生產毛額的百分比來檢證這個論點,其科層體系的效應依然為零。

人口老化對社會安全偏向雖有微幅的影響,但並不顯著。當我們憶及它對私人年金偏向有負面效應時,前述結果的出現有些令人訝異。針對此我們提出一個假設,即老年人口是傾向於透過立法方式、而非透過市場依賴的一個政治壓力團體。單單代表左翼權力的「加權內閣佔有率」( WCS )變項即可解釋 47 % 的

變異量，而這也與我們的想法一致，勞工政黨會積極努力去鞏固公民權利、並且降低對私人措施的仰賴。

當我們控制了老年人口百分比之後，左翼權力的重要性獲得更進一步的確認。在底下的常用最小平方多變項模式中，老年人口百分比變項完全失去其顯著程度，因而確立了「加權內閣佔有率」的解釋強度，所解釋的變異量為總體的 43 % ( F 值 = 7.50 )，略少於「加權內閣佔有率」與社會安全偏向之間的簡單雙變項模式。

$$\text{社會安全偏向} = 63.750C + 0.508 (WCS) - 0.185 (\text{老年人口百分比})$$

( t = 5.54 )    ( t = 3.02 )    ( t = -0.185 )

在政治變項的影響方面我們的預測受到了支持：實際上在社會安全偏向背後的唯一可辨的力量，是勞工政黨的掌權與否。

## 福利國家的結構

在以支出規模來檢證福利國家、以及以結構偏向來檢證年金背後的因果機制之後，我們現在轉以概觀的角度，來解釋福利國家的結構差異。我們這一節會著重在三個特質上，而這三個特質都是勞工運動社會政策史上的核心議題。我們首先要檢驗資產調查式貧民救濟的相對重要性——這尤其是殘補式、自由主義福利國家體制的特徵，而且總是受到勞工的激烈反對。因此，左翼權力應該有助於降低貧民救濟的重要性。接著我們將要分析去商品化與充份就業上的表現，因為二者都代表著「社會民主式」福利國家的基石。

### 資產調查的重要性

舊有的貧民救濟傳統之所以受到勞工運動的反對，一方面是因為勞工運動所要爭取的是充實的公民權利、另一方面則因為資產調查有烙印化與將人口予以社會區分的傾向。在我們所研究的十八個國家當中，貧民救濟傳統在社會民主主導的北歐國家中，幾乎已經整個地消失了；但它在諸如美國與加拿大之類的國家中則仍相當盛行，至於在歐陸國家中則屬中間的存在程度。因為資產調查式救助給付突顯出傳統自由主義社會政策所蘊含的原則，所以其佔整體社會安全支出的相對重要性，乃成為測量福利國家結構非常適切的工具。

在表 5-7 中，我們以 1977 年資料為基礎來分析貧民救濟偏向。很清楚地只有兩個變項達到統計上的顯著性：一是每人平均國內生產毛額，很令人驚訝的是它與貧民救濟之間的關係居然是正向的、而且達到顯著水準；另一是左翼權力的「加權內閣佔有率」(WCS)，這個變項則如我們所預測般具有強烈的負

表 5-7 1977 年福利國家資產調查式貧民救濟偏向的橫斷面分析(OLS)

自變項	相關係數 $\gamma$	迴歸係數 B	R 平方 a	F 值
每人平均國內生產毛額	0.580	1.860 (2.85) b	0.295	8.12
老年人口百分比	-0.380	不顯著	—	—
左翼權力(WCS)(1946-80)	-0.652	-0.224 (-3.44)	0.389	11.83
天主教政黨	0.118	不顯著	—	—
專制政治	-0.063	不顯著	—	—

a. 調整過後之 R 平方。

b. 括號內為 t 檢定。

來源：SSIB 資料庫。

效果。天主教政黨與專制政治、還有老年人口百分比則都不顯著（雖然其關係符號正如我們所期待的方向）。

由於每人平均國內生產毛額具有強大的解釋力，我們應將之作爲「加權內閣佔有率」的控制變項。在底下的模式中，不論「加權內閣佔有率」或是每人平均國內生產毛額都仍保有過去之解釋力；這兩個變項現在加起來可解釋高達 72 % 的變異量（F 值 = 22.38）。

$$\text{貧民救濟} = -6.922C - 0.221(WCS) + 1.830(\text{平均每人國內生產毛額}) \\ (t = -1.86) \quad (t = -4.97) \quad (t = 4.40)$$

每人平均國內生產毛額對貧民救濟偏向所產生的強烈累加、直線式的效應，最佳的解釋是偶然的：因爲每人平均國內生產毛額評分最高的國家（美國與加拿大），正好也是貧民救濟偏向分數最高的國家。這個結論事實上是由檢視誤差之後所產生的。而重要的是這個模式確認了我們的論點，即勞工政黨權力的集中會影響「社會民主化」。「加權內閣佔有率」對限制福利國家的資產調查偏向，確實具有決定性的影響。

### 福利國家的去商品化

我們對去商品化的測量，衍生自第二章所發展出來的綜合指數。這個變項試圖測量社會方案的能力程度，將勞工自金錢交易關係的限制中解放出來。

明顯地，我們應預期左翼政治權力會對去商品化產生非常強烈而正向的影響；若非如此，諸多我們的理論架構都將崩潰。當我們控制了經濟發展變項時，左翼權力「加權內閣佔有率」的效果也應仍維持在相當強的程度。這之所以會如此重要，乃因爲去商品化的目標即使是在不利的總體經濟條件下，都應該加以追

求。

我們對保守主義政治的瞭解，會引導我們期待其對去商品化的影響，正向的成份應會略多於負向的成份。而最強烈的反對明顯地應來自於自由主義，但可惜的是對此我們並沒有清楚的測量。在表 5-8 中我們則採用了次佳的選擇，將貧民救濟當成是自由主義的替代品。

表 5-8 顯示，在雙變項的關係中只有兩個解釋達到顯著水準：如我們所期待般，「加權內閣佔有率」(WCS)與去商品化之間具有強烈顯著的關係——它解釋了 43% 的變異量；而老年人口的百分比則也有幾乎相等的強烈影響。當國內生產毛額變項與「加權內閣佔有率」變項同時計算進去時，前者完全不顯著、而且也沒有任何變化。

如我們所認為的，代表自由主義政治權力的貧民救濟與去商品化之間呈現出負相關，但並未達到顯著水準。接下去最適切的

表 5-8 1980 年福利國家去商品化的橫斷面分析 (OLS)

自變項	相關係數 $\gamma$	迴歸係數 B	R 平方 a	F 值
每人平均國內生產毛額	-0.026	不顯著	—	—
老年人口百分比	0.672	2.173 (3.63) b	0.417	13.18
左翼權力 (WCS)	0.681	0.371 (3.72)	0.430	13.81
天主教政黨	0.161	不顯著	—	—
專制政治	0.284	不顯著	—	—
貧民救濟	-0.412	-0.654 (-1.81)	0.118	3.27

a. 調整過後之 R 平方。

b. 括號內為 t 檢定。

來源：SSIB 資料檔。



檢證則是，老年人口百分比變項的強烈作用究竟是因為其有獨立的解釋力、抑或是其效應乃是透過「加權內閣佔有率」才發揮出來的。

- 129 底下的模式指出前者才是真正的情形，因為這兩個變項都維持（以相等的程度）其各自與去商品化之間的地位；但二者也都明顯喪失了其統計的顯著程度。這個模式所能解釋的總變異量是 49 %（F 值 = 9.18），都僅略多於「加權內閣佔有率」與老年人口百分比這兩個雙變項模式中的任一個而已。

$$\text{去商品化} = 7.898C + 0.229(WCS) + 1.275(\text{老年人口百分比})$$

$$(t = 0.92) \quad (t = 1.81) \quad (t = 1.71)$$

那麼可以清楚顯示，老年人口百分比的影響力不是單單透過「加權內閣佔有率」（WCS）來傳達而已（這兩個變項間的零基相關是 0.663，或有助於解釋這兩個變項為何在這個模式中的作用都不明顯），但這兩個變項的累加效應也不是對去商品化的最佳解釋。

不論如何，我們的發現提供了實質的支持給我們所強調的理論，即使去商品化不是勞工階級權力動員過程背後的核心目標，至少也是個重要的目標。而經濟變項的缺乏影響力則顯示出，「工業主義」理論並不那麼具有效力。另一方面，由於人口因素確實具有作用，因此我們並不能完全推翻功能論的福利國家演化看法。

### 充份就業的表現

- 充份就業並不單只是有利於個別工資賺取者的好事而已，Kalecki（1943）相信充份就業的維持，會明顯促進有利於勞工階級的權力平衡，而可能由所有的勞工運動來共享其果實。這是
- 130

因其強度乃明白地衍生自緊密的勞動市場。

在第二次世界大戰之後，許多國家都公開宣示其對充份就業的承諾，甚至將之明列於憲法之中。然而，這樣的承諾並不是可以輕易獲致的、甚且更不是可以輕易施行的。從諸如挪威般以憲法來保證、到如德國在 1967 年至 1974 年間所採用的凱恩斯式反景氣循環策略、甚至到採取消極政府角色的實際措施，如 1958 年以前的丹麥、1967 年以前的德國、以及大部份戰後時代的美國等，充份就業的承諾有各種不同的變化。

Douglas Hibbs ( 1977 ) 已經指出，左翼政治權力對充份就業的偏好超過物價穩定。但他這個十分與眾不同之複雜研究的缺點則是，其資料只涵蓋少數的國家、而且在時間上也只涵蓋了成長率較高的年代。在 1973 年之後，維持充份就業的工作極需要更多充份的權力動員，而積極的就業政策必須由就業者來提供所需資金，同時也需要財務上的連帶責任。

許多國家對 1973 年之後的失業率所採取的反應方式，是設計用來減少勞力供給的方案，包括提早退休、驅離外籍勞工、以及鼓勵婦女回到家庭。很明顯地，與勞力參與率仍維持在極高的案例比較起來，這是較柔弱的作法以維繫住充份就業的承諾。

底下的分析試圖控制各國在勞力供給上的差異，測量方式是長期平均失業率（根據「經濟合作暨開發組織」的標準化定義），再以勞動力參與程度來加權。具低度勞動參與率的國家因而會受到「處罰」，而對那些已經擴張勞動參與率的國家而言，這個測量乃有了「獎賞」的效果。所以這個指數所代表的不僅限於失業率，也包括了各國在創造工作機會上的表現。

在這個充份就業表現的分析中，相關經濟變項很清楚是實質國內生產毛額平均成長率。因為我們的論點認為殘補式的福利國

表 5-9 1959 年至 1983 年充份就業表現的橫斷面分析 ( OLS )

自變項	相關係數 $\gamma$	迴歸係數 B	R 平方 a	F 值
國內生產毛額成長率	0.160	不顯著	—	—
左翼權力 ( WCS )	0.557	5.880 ( 2.68 ) b	0.267	7.18
天主教政黨	-0.448	-3.806 ( -2.00 )	0.150	4.01
專制政治	0.014	不顯著	—	—
貧民救濟	-0.492	15.137 ( -2.26 )	0.195	5.11

充份就業指數 = 1959-78 年間平均失業率加上 1978-83 年間平均失業率，乘以 15-64 歲人口中沒有參與經濟活動的比例。請注意這個指數已被轉化，所以正向的符號意指較佳的表現。

a. 調整過後之 R 平方。

b. 括號內為 t 檢定。

來源：SSIB 資料檔。

家較不會承諾充份就業，所以引進了貧民救濟變項到這個模式中：參見表 5-9。

從表 5-9 中清楚顯示，左翼權力是充份就業的重要預測因素，「加權內閣佔有率」( WCS ) 解釋了大約 27 % 的變異量。如果我們連結失業率 ( 1978-83 年 ) 與「加權內閣佔有率」，則會出現一個類似、但卻較不顯著的關係：零基相關係數是 -0.384。這個表也揭露出經濟成長率一點也沒有對充份就業的表現產生影響，而這給予我們額外的證據，證明充份就業的表現大部份是屬於政治意願的問題。

從貧民救濟與天主教政黨強度對充份就業表現所產生的明顯負面效應影響中，我們的「政治性」假設獲得了更進一步的支持。就前者而言，由於自由放任意識形態的印記是要避免干擾

(勞動)市場，因此我們預期貧民救濟的角色(不論它是代表自由主義、或代表殘補式福利國家)應是負面的。而就後者而言，其負面效應應可說是反映出天主教的特別社會政策型態：即願意補助家庭福祉，但並不保證就業。

爲了辨識出「加權內閣佔有率」與敵對的政治勢力的解釋力，我們運算了兩個模式：在其中之一我們控制貧民救濟；第二個模式則控制了天主教政黨強度。

$$\text{充份就業} = -293.015C + 4.337(WCS) - 6.909(\text{貧民救濟}) \\ (t = -3.35) \quad (t = 1.48) \quad (t = -0.81)$$

這個模式只解釋了 25 % 的變異量(F 值 = 3.84)，而且雖然它降低了「加權內閣佔有率」的顯著水準(並且消除了貧民救濟的影響力)，但它卻是能夠被推翻的。這個模式的表現較單是「加權內閣佔有率」的雙變項迴歸更糟，而第二個模式(底下)結合了天主教與「加權內閣佔有率」的混合效果，則獲致了較健全的解釋。它所解釋的變異量增加到 40 % (F 值 = 6.64)，而且天主教政黨的負效應顯然壓倒了「加權內閣佔有率」對充份就業的正效應。

$$\text{充份就業} = -253.100C + 3.681(WCS) - 1.860(\text{天主教政黨}) \\ (t = -4.14) \quad (t = 1.64) \quad (t = -2.13)$$

132

我們能將此解釋成，持平而論，當與強力的天主教/基督教民主政黨競爭時，左翼權力動員在維持充份就業上的效果較差。

### 充份就業的承諾

如果我們對維持充份就業之變項程度的解釋，如同前面所呈現般並不高，明顯意味著它所仰賴的許多因素可能是在左翼政黨的控制之內或之外。一個國家在國際上的脆弱性可能會大到一個

巨大的震盪（例如 1970 年代所產生的），即會造成大眾失業的程度，即使以最大的努力都無法彌補。同樣地，左翼政黨能夠投入其最大的努力來維持充份就業，雖然不見得會獲得最佳的效果。而這即是我們現在要探討的問題。

在一個市場經濟中，勞工政府會建立一系列的政策，藉此對抗景氣循環與失業。而其中最重要的是積極的人力政策（再訓練、勞力流動、與就業安置）、以及公共部門的就業成長。

評估左翼權力動員對積極人力方案發展的影響並不簡單。爲了運用這類方案的支出（當然必須排除失業給付上的支出），我們則必須將分析限制在十五個國家。我們計算了積極人力方案支出佔國內生產毛額的百分比（1975 年資料）對「加權內閣佔有率」的迴歸方程式，其結果顯示一個強烈而顯著的影響：其零基相關係數是 0.695，而且「加權內閣佔有率」解釋了 44 % 的變異量。

133 至於以公共就業作爲一種替代性策略上，我們則計算了這十八個國家在 1970 年至 1980 年間的平均公共就業成長率。分析結果呈現在表 5-10 中，指出國家增加公共就業的能力既不是受到其富有程度（每人平均國內生產毛額）、也不是受到其實質國內生

表 5-10 公共就業成長（1970-1980 年間之年平均）的橫斷面分析（OLS）

自變項	相關係數 $\gamma$	迴歸係數 B	R 平方 a	F 值
每人平均國內生產毛額	-0.152	不顯著	---	—
國內生產毛額成長率	-0.259	不顯著	..	—
左翼權力 (WCS)	0.748	0.109 (4.51) b	0.532	20.33
天主教政黨	-0.018	不顯著	—	—
專制政治	-0.009	不顯著	—	—

a. 調整過後之 R 平方。

b. 括號內爲 t 檢定。

來源：SSIB 資料檔。



產毛額成長率的影響，而幾乎單只是左翼權力動員(WCS)的結果。

總而言之，我們似乎面對著一種情況，在其中左翼權力已成為發展刺激工作機會成長、以防止失業之政策的工具，但它在實際上確保長期充份就業的能力卻較差。這個情況接著引導出一個疑問，是否充份就業表現的差異能夠用左翼政黨的勞動市場政策來解釋。為了檢證這個問題，我們底下呈現「加權內閣佔有率」與1970-80年間公共就業成長率的累加迴歸模式。

$$\text{充份就業} = -330.011C + 8.360(WCS) + 22.618(\text{公共就業成長})$$

(t = -6.76)      (t = 2.53)      (t = 1.00)

這個模式能夠解釋27%的變異量(F值=4.09)，但它顯示增加公共就業的政策對充份就業表現並沒有獨立的影響。

### 福利國家體制的解釋

我們已經到達了一個點，能夠檢證第三章所辨識出的，政治變項對福利國家體制階層化面向的影響。

#### 保守主義福利國家體制

在第三章中，保守主義體制被認為是組合主義式組織與極端國家主義特別清晰可見的體制。我們強調天主教政黨強度與強大專制的和威權的國家關係歷史，是其背後的主要動力，而左翼權力則應是負面的效應。在福利國家階層化面向的研究中，似應沒有理由去解釋為什麼經濟與人口變項會有其角色，因而它們被我們從分析中刪除。表5-11的依變項是第三章所發展出來的保守主義階層化屬性指數。

表 5-11 1980 年保守主義福利國家體制階層化的橫斷面分析 ( OLS )

自變項	相關係數 $\gamma$	迴歸係數 B	R 平方 a	F 值
左翼權力 ( WCS )	-0.149	不顯著	—	—
天主教政黨	0.608	0.111 ( 3.07 ) b	0.331	9.40
專制政治	0.705	0.859 ( 3.98 )	0.456	15.81

a. 調整過後之 R 平方。

b. 括號內為 t 檢定。

來源：SSIB 資料檔。

- 134 因為我們所要檢證的保守主義特徵，其制度的形成大多是在早期（通常是為了削弱勞工），它們也已成爲根深蒂固的社會結構，而且有強大的利益關注這些結構的維護。所以不必訝異的是，雖然「加權內閣佔有率」（WCS）如我們所預料般是負面的，但其影響則相當小而且不顯著。我們能將這種情形解釋成，當（與如果）左翼政黨掌握權力時，它們無法根本地改變其所承襲的組合主義與極端國家主義。而這點至少與先前的分析一致（Esping-Andersen and Korpi, 1984）。

但保守主義階層化屬性則與天主教政黨強度和專制政治有強烈的相關存在，這正是我們整個理論所預測的。不論如何並沒有理由相信這二者是可以互換的政治勢力。強大的天主教政黨確實傾向於集中在具長久而強大威權主義和/或專制政治遺緒的國家裏；但並非全部如此，例如專制政治在愛爾蘭與荷蘭即極弱。

因為其社會政策原則有某種程度的分化，所以更仔細地探索這兩個變項之間的相對影響力乃是必要的。雖然「專制政治—威權主義式」的社會政策強調國家的集中程度，但天主教的輔助性原則總是堅持私人組織（主要是教會）應扮演社會服務的重要角

色。爲了析離出這兩個變項的相對重要性，我們提出了兩個模式，其中一個將天主教政黨強度與專制政治同時放進去，另一個則檢測這兩個變項之間的交互作用。

$$\text{保守主義體制} = -0.069C + 0.071(\text{天主教政黨}) + 0.670(\text{專制政治})$$

(t = -0.07)      (t = 2.26)      (t = 3.19)

這個累加模式可以解釋 57 % 的變異量 (F 值 = 12.47)，因此優 135  
於表 5-11 中任何一個雙變項模式。不論天主教或專制政治都是顯著的、而且二者也都有獨立的影響力。而把交互作用 (專制政治 × 天主教政黨強度) 納進來的結果則削弱了變項的顯著性，對這個模式的解釋力沒有任何助益，而且從任何角度來看，沒有那種情形是明顯受到這兩個變項交互作用的影響。顯著性的大幅衰退部份是因爲這個模式「過度負荷」，以一個只是十八個樣本的資料來檢測具有三個自變項的迴歸模式，誤差的可能性會變得非常大。

$$\text{保守主義體制} = 0.426C + 0.035(\text{天主教政黨}) + 0.475(\text{專制政治})$$

(t = 0.40)      (t = 0.77)      (t = 1.74)

$$+ 0.005(\text{天主教政黨} \times \text{專制政治})$$

(t = 1.11)

總而言之，我們的結論認爲對保守主義「體程度」的單一最佳估計，是天主教與專制主義的混合累加影響。

### 自由主義體制

從階層化角度來看，我們將自由主義當作是強調資產調查來篩選受助者與仰賴私人市場。如同前述的，我們無法發展出測量自由放任自由主義政治勢力的直接方法；而且在先前的分析中我們以貧民救濟變項作爲其代用品，但這點現在則無法適用，因爲

它已成為我們在此所定義之依變項的一部份。

結果，我們對自由主義福利國家體制的檢測，幾乎等於是直接檢測「社會民主化」的假設；也就是說，左翼權力動員的程度會導致自由主義福利國家屬性的降低。

表 5-12 指出只有兩個變項在解釋自由主義階層化程度上扮演重要的角色：「加權內閣佔有率」（WCS）與每人平均國內生產毛額（1980 年）。雖然如我們所預測般「加權內閣佔有率」對自由主義會有強烈負面的影響，但每人國內生產毛額的正效應則可能是偏誤的結果：如同我們曾提及的，自由主義體制多出現在最富有的國家（例如美國、加拿大、與澳洲）。

表 5-12 1980 年自由主義福利國家體制階層化的橫斷面分析（OLS）

自變項	相關係數 $\gamma$	迴歸係數 B	R 平方 a	F 值
每人平均國內生產毛額	0.524	1.326 (2.46) b	0.230	6.07
左翼權力 (WCS)	-0.738	-0.200 (-4.38)	0.517	19.16
天主教政黨	0.100	不顯著	—	—
專制政治	0.000	不顯著	—	—

a. 調整過後之 R 平方。

b. 括號內為 t 檢定。

來源：SSIB 資料檔。

136 與我們分析保守主義階層化比較起來，左翼動員 (WCS) 的負效應更強了。對自由主義而言，「加權內閣佔有率」可以解釋其高達 52 % 的變異量，顯示左翼權力動員消除自由主義階層化要素的潛能，大於消除保守主義階層化要素。而這也是我們所預期的。一般而言，「專制政治」國家引進社會政策的時間尤早於自由主義國家，結果可能產生一種情形，即保守主義原則的制

度化會更加有力，並藉此抗拒變遷。相對地，「自由主義」國家的社會改革則較慢而且較弱，因而當勞工政黨形成強大的勢力時，常常留下大量社會立法的空間給工黨來從事改革。所以在這樣的情況下，左翼勢力會有更多實質的機會，將福利國家演化納入成爲其獨特的原則。

在底下的模式中，當我們控制國內生產毛額時，「加權內閣佔有率」的負效應仍具相當程度之決定力。這個模式能夠解釋 78 % 的變異量（F 值 = 31.41），因而優於表 5-12 中任何一個雙變項檢定。

$$\text{自由主義體制} = -2.304C - 0.198(WCS) + 1.295(\text{每人平均國內生產毛額})$$

(t = 0.90)    (t = -6.44)            (t = 4.52)

同樣地，我們能提出兩點結論：對自由主義「體程度」最有力的單一解釋因素是「加權內閣佔有率」的負效應，而雖然「加權內閣佔有率」與每人平均國內生產毛額的結合是最佳的解釋模式，但卻難以詮釋每人平均國內生產毛額在理論上的曖昧性。

### 社會主義體制

對社會主義體制而言，普遍主義與平等是福利國家凝聚的領導原則。所以我們的假設很清楚是，「社會主義」的程度端視左翼政黨動員(WCS)的強度而定，而且專制政治與天主教乃是其自然「天敵」。

這也正是表 5-13 所顯示的，「加權內閣佔有率」(WCS)是單一最重要的變項，能夠解釋超過 45 % 的變異量。專制政治與天主教政黨權力則不顯著，但仍呈現出我們所期待的負號。因此簡單的結論是，左翼政黨權力是社會主義體制發展的先決條件。



表 5-13 1980 年社會主義福利國家體制的橫斷面分析 ( OLS )

自變項	相關係數 $\gamma$	迴歸係數 B	R 平方 <sup>a</sup>	F 值
每人平均國內生產毛額	0.036	不顯著	—	—
左翼權力( WCS )	0.698	0.115 ( 3.90 ) <sup>b</sup>	0.455	15.22
天主教政黨	-0.384	不顯著	—	—
專制政治	-0.359	不顯著	—	—

a. 調整過後之 R 平方。

b. 括號內為 t 檢定。

來源：SSIB 資料檔。

## 結 論

進行了以上數個階段的分析之後，我們已嘗試區辨出政治變項對福利國家特徵的影響，其結果相當程度上符合我們所強調的理論觀點。我們可以將之摘述如下。

第一，當我們檢證社會政策的非結構性特質時，政治與權力的影響並不大，而經濟、以及特別是人口變項則扮演主要的角色。這點符合以下的論點，即社會（與/或私人）措施會與經濟成長和人口老化同時出現。而這也顯示，社會支出本身幾乎不曾是主要政治衝突的核心。

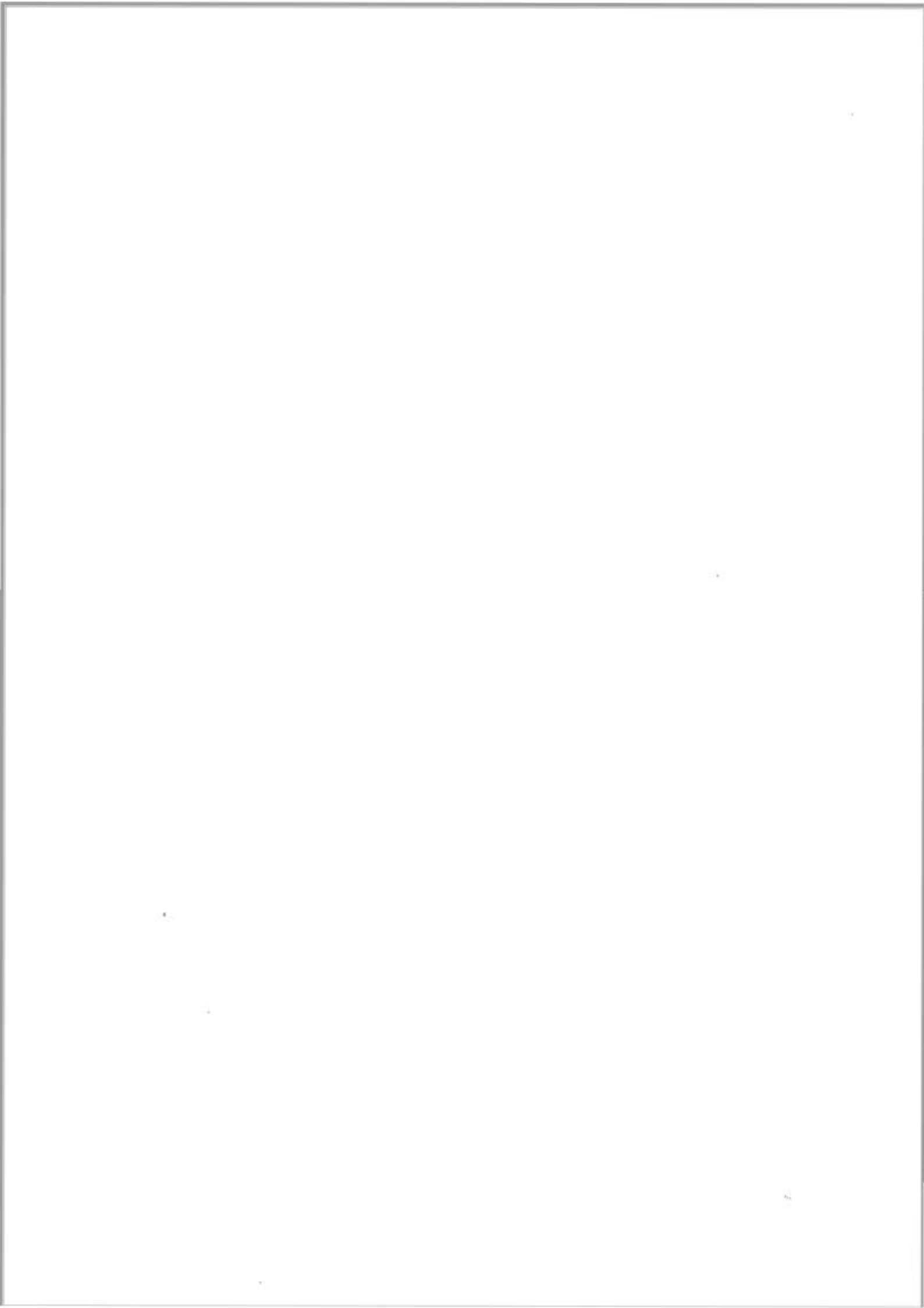
第二，直到我們開始去辨識福利國家的結構差異時，政治權力關係才成為具解釋力的要素。這個情形不僅是出現在年金體系方面、也出現在一些更廣泛的福利國家特質，例如去商品化的程度、充份就業的承諾、與殘補性等。也就是在這些議題上，勞工階級權力動員、天主教、與國家傳統的交互作用會扮演重要的角色。無疑地，這些分析顯示左翼政黨權力對去商品化、充份就業

的努力、以及廣泛的社會民主化具決定性的作用。它也清楚指出，天主教政黨與威權式國家關係的歷史遺緒會影響到組合主義與極端國家主義的偏向。 138

第三，我們能夠發現在福利國家體制與政治力量之間，具有相當清楚的一致性關係。保守主義的階層化原則能夠由天主教政黨所存在的強度與專制政治的歷史等重要因素來解釋；社會主義階層化則會視社會民主的強大與否而定。而最後，強大的勞工運動則似乎是很好的保障，以對抗自由主義福利國家的階層化。

不論如何，資料的匱乏與方法論上的限制，侷限了我們分析檢證理論論點的程度。我們只能以有關連與否來探索權力的影響，因而將分析侷限在左翼與天主教權力的共同影響上，而且只以「專制政治」來代表各國國家建構的歷史。

最後，在必須尋求解答的問題中有那些是這種直線性模式所無法回答的；亦即是，政治權力究竟是一具決定性的歷史變項、或只是虛構出來的？例如當我們說勞工階級動員（WCS）對去商品化或普遍主義有重要的影響時，社會主義政黨究竟能調處這些不同勢力到什麼程度？是否會有不同的歷史影響因素，事先決定了某種特定福利國家結果的產生？對這些問題的解答必須靜候福利國家的統計分析有新的突破出現。



## 第二篇

# 福利國家的就業結構

第六章 福利國家與勞動市場體制

第七章 充份就業的制度調適

第八章 三個後工業的就業軌道

141 在本書的第一篇中，我們的關注點是具體指陳福利國家的重要差異，並檢證它們為何會類聚成三種不同體制類型的主要假設。因此，我們所強調的是社會科學中長久存在的議題。當前對比較研究的挑戰，則是將福利國家的角色當成是獨立的因果變項來加以研究：這些不同類型的福利國家如何有系統地影響先進資本主義各國的社會與經濟行爲？這是我們在第二篇中所要探討的問題。

那些熟讀家庭、社會階層化、或社會組織等相關社會學文獻的人、或那些研讀勞動市場文獻的人，會輕易發現當中缺乏福利國家的分析。但不論是在當代的斯堪地納維亞、西歐、甚或是北美，福利國家已逐漸深深地嵌入到每位公民的日常生活經驗之中。不但我們的私人生活受到福利國家的塑造，同時也包括了整個政治經濟。由於福利國家的重要性與集中化，除非我們將之納入到我們的分析模式中，否則我們似乎無法對當代社會有充份的瞭解。

有許多社會制度可能直接受到福利國家的形塑與規範，當中最重要或許是工作生活、就業、與勞動市場。一方面，社會政策的核心理念總是著重在保衛人們對抗他們在生命過程中會遭遇到的緊急事件與危機，尤其是當他們喪失其工作能力時。傳統的、最小的福利國家的哲學是要建立起一個安全網、一個最後憑藉的避風港，給那些證實不適任或沒有能力工作的人。

另一方面，現代的先進福利國家則企圖捨棄此種極小化的哲學，進而信奉全新的原則，強調自己在生命過程中應具有適當的角色，所以現在時常投身到發展人們的工作能力、協助其找到工作、甚且要求要有好的薪資與工作環境的好工作。其目標是允許個人能夠調適工作生活與家庭關係、平衡撫育子女與工作之間的



兩難、以及結合生產活動與意味深長的酬賞式休閒活動。至少在某些國家中，這樣的哲學已經支持了近數十年來的社會政策發展；它實際上常支撐起合法性，也是許多當代福利國家的共同理解。

但這並不是說這些原則乃是没有爭論的共識。有些保守主義政黨、許多雇主、以及大部份的經濟學者都有一個長久以來的害怕，擔心福利權利會扭曲工作動機，而政府積極涉入到模塑就業結果也只會使經濟喪失其均衡狀態。 142

我們在一本書第二篇中的關注點，不是福利方案對工作動機產生的影響，而是去探討像福利國家這般的核心制度，如何對其傳統領域之外的事件產生影響。

在底下的三章中，我們將福利國家體制上的發現，應用到研究就業領域上持續進行中的重要轉型。很少人會質疑一個事實，即當前的資本主義經濟體正在進行一系列根本的結構變遷，當中即使不是大部份、至少也是有些會完全逆轉我們傳統上對工作生活的看法：婦女的自然歸屬已不再是在家中了、而是在勞動市場；福利國家支出給付給數以千計、甚至百萬計的健壯人們，讓他們不必去工作；大多數人們發現自己不再是在工廠中了、而是在辦公室中或在速食店中。今天一個典型的勞工所可能面對的情況是，其生命過程最大的部份不是花費在工作上，而是在教育與休閒上。樂觀的戰後時代所充斥的充份就業偉大承諾，現在則已成爲一朵籠罩在多數先進國家上空的大烏雲，但作爲一種政治保證的充份就業也已經歷了一番重大變革。對Beveridge（貝佛里奇）爵士與其同輩的戰後改革者而言，這個概念原只打算應用到全國人口男性的這一半，但現代政治人物所承諾的充份就業，則已沒有性別的界限了。

我們將藉由著重在三個特定的議題，來探索不同類型的福利國家如何影響就業變遷的方式。首先，在第六章我們的目標是探討福利國家體制類型與一般勞動市場行為特徵之間的系統關聯。我們的主要假設是福利國家的特殊性會反映在勞動市場組織起來的方式上。我們將顯示出我們的三個福利國家體制，每一個都會與一個特殊的「勞動市場體制」連結在一起。

其次在第七章中，我們將檢驗在戰後階段中，福利國家如何決定性地影響到各國維持充份就業的能力。而最後在第八章中，我們則轉到一個更廣泛、更具野心的工作上，追溯福利國家在這個日益形成的「後工業」社會中，如何影響當前就業型態的轉變與社會階層化。

143 在本書的第二篇中，我們將會改變我們的方法論。我們不再如先前般比較十八個國家，分析策略如今是針對三個國家加以比較，這三個國家是分別採取自第一篇所辨識出的各個體制：美國代表自由主義體制、瑞典代表社會民主體制、而德國則是保守主義體制的適當（即使不是完美的）例子。

第六章  
**福利國家與  
勞動市場體制**

三個漸進式革命  
退出勞動市場與勞力供給  
有酬的暫時離開工作  
福利國家作為一個雇主  
體制類聚的具體化

144 本章的目的是首度對福利國家/勞動市場互動關係加以概念化，而我們的任務則是圍繞在勞動市場的三個主要基石上：(1)人們離開勞動市場而成為福利國家案主地位的條件（我們在此的著重點尤其是針對退休）；(2)人們因為沒有工作而要求請領給付的條件；以及(3)在什麼條件下人們會被分配到工作，亦即是再回到就業之中。

如果我們主張（福利）國家會有系統地、而且直接地模塑勞動市場，那麼我們會期待跨國間勞動市場行為的差異，乃是因為福利國家體制的本質所致。這個觀點與一般新古典經濟學所盛行的勞動市場模式有所衝突，它通常將勞動市場當成是一個封閉的、而且有自律規則的體系：其行動者是分離而獨立的，主要針對價格信號作反應。而其標準假設則是勞動市場會自己清楚地走向均衡狀態。

雖然主流的經濟學者確曾考量到現代福利國家的影響，但它通常是在兩個大標題下：(1)福利國家所產生的對需要（demand）的整體「凱恩斯式」刺激；(2)福利國家藉由影響工資、勞力供給、或勞動成本而可能扭曲自然的清算機制。新古典模式並未給福利國家留下太多空間。

這個問題在當代諸多「制度論」經濟模式中或許較不明顯，但將國家當成是一個內在變項加以檢驗則並不少見。不論是在雙元的或零細化的勞動市場理論、內部因素—外部因素模式、或效率—工資契約理論等，主要的焦點都是置於工業組織或勞資關係的安排上。至於福利國家在流動行為、工作期限、乃至更廣泛的勞動市場彈性與階層化上究竟應扮演何種角色，則尚未有一個理論出現。

近些年來，有些制度論的經濟學者已經開始更加注意到「社

會工資」對勞工行爲、以及對解雇成本的重要性（Shore and Bowles, 1984；Bowles and Gintis, 1986）。這或可被視爲邁向更系統化分析的一個進階。

明顯地，經濟學並未完全忽略勞動市場行爲與社會政策之間的關係。例如，有大量的文獻站在微視的層次上，探討社會給付對勞動供給與流動的負面動機效應，而也有些則是以鉅視的層次來強調這些效應（Danziger et al. 1981；Lindbeck, 1981）。偶爾也會出現一些文獻探討就業行爲與諸如稅法和社會服務措施之類的政府方案之間的關係，尤其是婦女的就業行爲（Blundell and Walker, 1988；Gustavsson, 1988）。但一般而言，在這類的研究中，福利國家不是被認爲該爲自然的清算過程受到妨礙負責，就是本身被視爲是一個妨礙因素。多數研究是限定在某個國家，而也常常限定在某個政策領域上，它們的意圖是要估計社會給付會影響既定勞工之勞力供給的程度。

基於類似的理由，我們的取向也要脫離盛行的勞動市場社會學模式。社會學擁有研究職業與工作能力之制度機制的悠久傳統。一方面，其著重點是在社會承襲的勞動市場機會與/或在養育與教育所傳達的效果上。其對經濟學者觀點的批評爲，社會力量可能產生一種情形，妨礙勞動市場中的人們(1)獨立行動、以及(2)平等競爭工作與酬賞。因此這類文獻企圖找出勞動市場中的社會學式的分化情形，例如父親的階級地位影響其子女流動機會的傾向（這個取向的代表例子有 Blau and Duncan, 1967；Featherman and Hauser, 1978；Jencks et al. 1982；Colbjornsen, 1986）。

另一方面，社會學也著重在勞動市場的結構分化，特別是針對各種產業與工廠之內與之間的組織特性（Berg, 1981；Baron,



146 1984 ; Baron and Bielby, 1980 )。這個社會學取向非常類似於經濟學上的雙元與零細化的勞動市場理論，而在社會學專業中，我們也己能發現社會制度如何影響到勞動市場結果。例如典型的例子是要進入、以及從事特定的專業地位，必須受到壟斷式的法人社團所決定。但是，除了教育在流動研究上的角色之外，在社會學中有關工作能力取得的研究，就算是有、也很少會關連到福利國家上。

近些年來，社會科學己開始更加注意到政府在勞動市場表現上的角色，這或許最清楚地呈現在近年來對充份就業表現跨國間差異之決定因素的研究上。例如，Manfred Schmidt ( 1982 ; 1983 )以及 Therborn ( 1986b )即顯示，隨著積極勞動市場政策角色、凱恩斯式需要管理、與工會結構等的不同、以及隨著調解新組合主義利益之能力上的差異，各國在維持充份就業的能力上也會有所不同。最近的服務部門就業成長的比較研究則彰顯出，福利國家的集中化能夠解釋各國服務部門就業上的差異 ( Rein, 1985 )； Sharpf ( 1985 )也指出，稅負水準在解釋國家擴張社會服務就業上的能力，有其重要角色。Cusack, Notermans 與 Rein ( 1987 )則將此關連到福利國家的預算結構。

從馬克思主義的角度來看，也已出現了一些嘗試來對階級理論重新加以概念化。例如 Van Parijs ( 1987 )即指出，沒有工作之福利國家案主羣的大量成長，其本身就能當成是一種社會階級來加以分析。

勞動市場能超脫政治之外而自律運作其實是個神話，只是受到意識形態的支持以及過時理論的保護。但這個神話卻是來自歷史上物質生活的施行過程，因此傳統的規範都主張，社會政策不應扭曲了勞動市場的機制。早期福利政策的締造者都強烈支持一

個原則，社會保障只能侷限在那些無法於勞動市場中正常運作的人：老的、弱的、生病的、以及失業的人。禁止福利政策模塑勞動市場決定的原則在十九世紀的貧民救濟中清晰可見，尤其是在「限制資格條件」的意識形態上；也出現在早期的社會保險法案，尤其是在其嚴格的精算主義與長期就業或繳納保費的要求上；更可見於早期的社會救助方案，藉由資產調查與低度的給付水準來確保由工作而來的利益，維持在明顯高於依賴福利而來的利益之上。

當我們檢驗戰後的社會政策時，我們發現它並未立即切斷與不干預哲學之間的連結。英國的貝佛里奇模式、或斯堪地納維亞各國的「人類之家」模式，都不意即要鼓勵大家離開市場；相反地，它們是設計來促進最大的勞動市場依賴。而且，反映出社會行政智識傳統的影響，社會改革的支持原則仍強調福利國家與勞動市場之間必須維持分立的狀態。因此，當第二次世界大戰之後，各國政府承諾採行「凱恩斯加上貝佛里奇」的準則時，它們仍有計劃地保持社會保障的科層體系與行政，明顯避免去干預到勞動市場。

147

即使是不切實際，但這種勞動市場與國家和社會制度尖銳分立的情形，卻是立基在古典自由主義理論之上，尤其它假設平等—效率之間會有互相抵消的關係。不論是頑固的自由放任倡議者，或是諸如 Mill 或稍後的 Alfred Marshall 之類較溫和理性的自由主義政治經濟學者，這類的理論家都普遍同意，政府試圖擴大平等會損及經濟表現。

儘管如此，仍有許多我們的理論宗師認為，制度是在這個抵消效應中達成正數總和結果的必要（而且常是大家所期待的）方式。因此如同我們已經探討的，保守主義政治經濟學堅決反對勞

工是個商品這個理念，它呼應有效率的資源配置與生產力的方式是「工人士兵」（Soldaten der Arbeit）：忠誠、整合、與層級體系。納粹德國並不願意相信自由的勞動市場，而傾向代之以指派或徵召人們去工作，而且以官方制定的工作規範手冊來控制他們的流動。改革式的社會主義傳統則主張，效率與良好的生產力不單是意味著需要受到教育的、健康的、與營養充足的勞工，也意味著若勞工擁有適當的所得保證的話，會較容易推動現代化與快速的技術變遷。

所以在許多理論性的與政治上的遺緒中，社會政策仍被視為勞動市場行爲中不可或缺的一部份，但令人吃驚的是許多當代的學者卻忽略了這一點。在過去這數十年來，三個漸進式的「革命」已不知不覺地根本改變了工作與福利之間的關係，福利國家已經直接進入到了勞動市場之中。

### 三個漸進式革命

戰後時代所建構起來的福利國家架構，乃立基在某些關於經濟成長與充份就業的假設上，但這些假設已逐漸過時了。在高度工業化的時代裏，經濟成長一度必須仰賴充滿大量的新工作機會，但今天我們卻見到了失業式的經濟成長現象。這不但意味著以既有的投資水準要獲致充份就業會有更大的困難，同時也會對福利國家財政產生嚴重的問題。

在這樣的脈絡底下，我們的充份就業概念已出現了一個安靜、但卻明顯的革命了。當 Beveridge（貝佛里奇）（以及與其同時代其他國家的人物）提出充份就業的承諾時，他們所指的只是四肢健全的女性。而戰後資本主義最重要的事件之一，則是充份

就業基礎的不斷擴大，以致也包含了所有的婦女、以及任何一個實際上想工作的人。這意味著獲得充份就業保證的人口有巨幅的增加，同時也著實對政治管理施加了更大的職責。

新的困境在這樣的背景下產生了，傳統的福利國家方案漸漸必須滿足新的目的。例如，教育與退休方案有助於減少工作人口中具經濟活動力的一部份。福利國家的社會服務能夠成爲吸收新進勞動力的工具，尤其是女性勞動力。

如同我們已經探討的，現代福利國家的設計方式是維持勞動市場與福利國家之間的清楚劃分。因此，福利國家應該只照顧那些絕對無法工作的人；而不是意即要納入所有的人，使他們離開工作而就福利。但在此則又出現了一個寧靜的革命，首先是退休方案不單是被昇級而已，同時也已巨幅地擴張了。所以近些年來在西歐的提早退休方案或已納入了數以百萬計四肢健全的人，使他們離開勞動市場而進入福利國家。

提早退休在許多國家中成爲因應失業率不斷升高的一種方式，但當福利國家協助大量的人離開工作生活而退休之後，它的財務負擔也明顯地更加沉重了。提早退休也逐漸被當作工廠合理化與重組的工具之一，就此而言，我們看到了社會集體不但以組織、而且也以財務來協助改善工廠的競爭力。其結果則是在工廠的微視理性與集體利益之間日益產生了緊張，福利國家有助於微視面的效率，但在這同時，卻創造出總體經濟上的害處：人力能量的低度運用、以及公共預算赤字。另一方面，如果福利國家堅守著古典教條不去干預勞動市場機制，那麼有可能會使各國很難推動與維持工業競爭力。

我們能夠辨識出第三個重要的寧靜革命。現代福利國家不再只是一個社會措施體系而已，它們在許多國家已成爲非常重要的



就業制度，常常也是唯一工作機會明顯成長的來源。今天，丹麥與瑞典福利國家雇用了大約 30 % 的勞動力，而這也再度顯著背離將勞動市場當作一個自律有機體的理論。因此福利國家所吸納的勞力供給不僅維繫了其充份就業的承諾，同時也因為福利國家自身的經濟邏輯要求而儘可能地製造出更多的工作機會。因為對福利國家而言，雇用更多的勞工比補助他們不去工作，或許更具成本效益。

總而言之，福利國家與勞動市場之間新的關係型態正在浮現當中，而且具有相當緊密連結的特徵。不論是對就業或更廣泛的經濟目標而言，福利國家的傳統責任都已經擴充而且有所改變了。結果，社會政策與勞動市場已經交織在一起，同時也成為彼此互相依賴的制度。某種程度而言，福利國家已成為勞動市場重整的主要媒介。它藉由家庭方案，減輕婦女進出勞動市場的障礙；以提早退休來協助年紀較大的人選擇工作與否。它在健康、教育、與福利領域雇用大量的人力，以支撐住勞動需要。它提供必要的社會服務來刺激女性勞動力供給。它賦予勞工有酬的假期與暫時離開工作，以此協助人們調和其作為經濟生產者、社會公民、與家庭成員之間的角色。

底下我們將更仔細地檢驗三個實例（「櫥窗」）。在其中工作生活與社會政策最明顯地交織在一起。我們是從工作契約的角度來挑選出這三個實例的。首先，我們著重在勞力供給的條件上：什麼條件會決定人們是否留在、或離開勞動力？我們對此的實例主要是年紀較大勞工的退休行為。

第二個櫥窗則檢驗了塑造勞動契約行為的條件。原則上工作契約規範了勞動時間與薪資之間的交換，而且原則上「時間」是歸雇主所擁有的，勞工並沒有太多權力來分配其時間的運用。與



之相關的問題則是，在什麼程度與在什麼條件下，勞工能夠在契約限制下有自己的選擇？接著是他們地位去商品化的程度為何？對此最恰當的實例是有酬的暫時離開工作。

第三個樞窗關注在勞力的需要上，即在什麼條件下勞工會進入就業市場。很少例外地，現今盛行的理論都假定勞力需要是受到生產力與價格這兩個因素所決定的。而凱恩斯式總體經濟學理論則假定，福利國家的累積需要效應會影響勞力需要。有些經濟學者也認為工資補貼有其效果。但福利國家作為一個主要雇主的角色則多未受到充份的研究。 150

### 退出勞動市場與勞力供給

認知到社會政策會模塑勞力供給並不是件十分新鮮的事，Graebner (1980) 即指出，退休已成為管理失業問題的工具原則，同時也是一種機制，容許雇主擺脫其較沒有生產的勞動力。

經濟學者則把退休當成是休閒—工作之間的交換關係來研究 (Aaron and Burtless, 1984 ; Danziger et al., 1981 ; Boskin and Hurd, 1978)。這類的研究一般都是侷限在微視面，因而無法瞭解微視面的抉擇與鉅視面的結果之間如何互相關聯在一起。一個在經濟學理論而言沒有效率的東西(像是在年金給付的誘因下使人們選擇了休閒而不工作)或許對工廠而言，可能會轉變成有效率的東西(由納稅人來挹注以獲得較高的生產力與利潤)。從鉅視面來看，提早退休可能會伴隨著降低勞工供給、提高總體生產力、以及將資源吸往沒有生產性產出(如退休)的活動上。

既有的學者很少注意到福利國家的變異如何影響到不同勞力供給機構的方式。我們很難相信，各國年紀較大男性退出勞動市

場的差異，只是因為相對年金給付水準的不同或取得年金的容易與否而已。提早退休的需要會視其他可能的替代途徑而定（如兼職工作、庇護性就業、再訓練、失業保險）、會視勞資關係體系的本質而定（工作年金）、也會視經濟地位而定；而這些替代方式的存在諸多也是因為福利國家的活動所致。

提早退休的跨國間變異程度之大令人吃驚，而它們在過去這數十年來則呈現出增加的趨勢，其主要的焦點是針對 55 歲至 64 歲年齡層的男性勞工。傳統上多數國家的退休年齡通常約 65 歲，而婦女則因為作為家庭主婦的傳統角色，致使婦女退休年齡的比較較為困難。表 6-1 顯示在我們先前發展出的體制類型與退出勞動力之間，具有系統性的關係存在：北歐國家的類聚具有低退出率的特徵；歐洲大陸國家則有非常高的退出率；盎格魯撒克遜國家除了英國之外，則多為中等程度的退出率。這個現象是否是因年金方案的品質與提早退休的有無以致之呢？某種程度上似乎是如此。自 1970 年以來，德國、荷蘭、與法國都是發展出彈性與提早退休方案的先驅者，但在美國、英國、與加拿大選擇提早退休的吸引力則相當低。我們也應注意挪威仍只提供因為殘障因素的提早退休方案。

以年金方案為基礎的解釋與其他研究的發現一致，認為具吸引力的福利給付會誘使退休的決定（Boskin and Hurd, 1978；Feldstein, 1974；Parsons, 1980；Hurd and Boskin, 1981）。但其他研究則提出相反的結論，這種情形最常出現在比較研究上。不論 Havement et al.（1984）、Diamond 與 Hausman（1984）、以及 Pampel 與 Weiss（1983）都結論說，年金給付跨國間的變異並無法解釋退休行為的差異。Pampel 與 Weiss 強調，退休主要是經濟現代化的結果，是有點含糊界定與測量的現

表 6-1 年紀較大男性退出勞動市場的趨勢：55 歲至 64 歲男性勞動參與率（百分比）

	1960 / 62	1970	1984 / 85	改變幅度
挪威	92	87	80	-12
瑞典	90	85	76	-14
法國	80	75	50	-30
德國	83	82	58	-25
荷蘭	85	81	54	-31
加拿大	86 <sup>a</sup>	84	71	-15
英國	94	91	69	-25
美國	83	81	69	-14

a. 加拿大是用 1965 年資料取代 1960 年資料。

來源：ILO, *Yearbook of Labor Statistics*, current volumes ; and *National Statistical Yearbooks*.

象；Diamond 與 Hausman 則接著強調失業在年紀較大勞工中的重要性。以美國的情形而言，他們發現 33 % 被資遣之年紀較大勞工之所以會選擇提早退休，乃因為他們沒有其他就業機會的緣故。

為了突顯出體制特徵與退休型態的相關性，我們需要更深入地探討。有兩個因素似乎會特別相關：年紀較大勞工中長期失業的危機、以及領取退休所得的機率。 152

年紀較大勞工長期失業的機率（例如在年紀較大勞工這個團體中，長期失業者佔總失業人數的百分比）在諸如德國、法國、荷蘭、與英國之類的國家非常高（35 % - 50 %），而在斯堪地納維亞、加拿大、與美國則相當低（10 % - 12 %）。這個情形當然證實了「失業管理」的假設。從給付面來說，加拿大與美國的年金相當貧弱；但瑞典與挪威的年金立法不論是在慷慨程度或領取資格的容易度上，與歐洲大陸國家比較起來都非常有利。因

此，我們似乎會面對一個互動效應。當老年人口的勞動市場機會貧乏時，只有在給付具吸引力的情況下，提早退休才可能會具明顯的作用：這是歐陸的情形。當勞動市場條件很好時，即使給付可能不錯，但並不必然會引起退休的決定：這是斯堪地納維亞國家的情境。而最後，因為勞動市場條件非常貧乏，即使給付並不佳卻仍會引起退休行為，像是英國。

如果退出勞動市場的差異會視失業危機與退休給付的組成而定的話，我們必須思考福利國家在更廣泛脈絡中的角色。首先，年紀較大勞工退出勞動市場的趨勢，一部份可單由以下這個事實來解釋，即當提早退休措施通過時（通常是在 1970 年代初期），既存的一些潛在的部份失能勞工，正等待著退休的機會。這雖然能夠解釋共同的趨勢，但卻難以說明跨國間的差異。

工作權是影響失業—退休關係的第二個特質。當工作權強大時，很難解雇年紀較大的勞工。但工作權的差異卻難以解釋退休行為的變異，因為它們的強度在斯堪地納維亞與歐陸多多少少是相等的，而在美國則相當弱。或許較突出的理由是在年紀較大勞工面臨失業威脅的情況下，福利國家所提供的另一個選擇。對此而言，斯堪地納維亞與歐陸之間的鮮明對比，正可發現一個最佳的解釋。在積極勞動市場政策體系下，瑞典年紀較大的勞工擁有一系列替代性的勞動市場選擇，而在歐洲大陸國家則沒有如此之選擇。因而在瑞典一個年紀較大（多餘的）勞工能夠選擇部份退休，結合兼職工作、有酬的再訓練、以及庇護性就業等。但在德國則沒有替代選擇。

153 但退休關係也深深連結到國家的策略中，尤其是在 1970 年代到 1980 年代間失業率升高與重大工業重組之時。提早退休措施的引進很少特別是為了因應這個經濟危機，它通常稍後才成為

危機管理的工具。在工會力量強大與長者統治嚴格的國家中，對尋求各種方式企圖減少其勞動力、並擺脫其年紀較大而且常是低生產力之受雇者的雇主而言，提早退休不啻是天賜良機。在此，提早退休措施乃是工業得以合理化的先決條件。

但提早退休（以及其他減少勞力供給的工具，諸如遣返外籍勞工與鼓勵婦女留在家中）也扮演著維持充份就業的大目標，尤其是在如德國、荷蘭、法國、與比利時之類的國家，它們的財政與貨幣政策受到限制，而且其積極人力政策並不明顯。而這些國家的福利國家傾向也強烈反對政府社會服務的擴張，因而也反對以福利國家就業作為促進就業的一種替代策略。相對地，在像瑞典與挪威之類的國家中，減少勞力供給的政策被認為是不適當的。而實際上關於充份就業的承諾、對抗景氣循環的積極政策、以及 1970 年代時社會服務就業的巨幅擴張等，也並不需要減少勞力供給的政策。

### 有酬的暫時離開工作

如同年金一般，疾病與相關給付原始意義只是要幫助那些真正沒有能力的人。而有酬的暫時離開工作這個理念不論就性質與範圍來看，都已產生了重要的轉變。在多數歐洲國家，今天的疾病給付乃相等於正常薪資。有些國家的立法，最明顯的是斯堪地納維亞，則藉由擴大各種生活事件的高額給付，包括疾病、生育、親職（同時針對母親與父親）、教育、參加工會與相關活動、以及假期等，有意地尋求將個人從工作強制力中解放出來。控制與限制已經被消除或開放了；等待期已經廢除，只有超過一個星期才需要疾病的醫療證明，領取資格不需要有先前的工作經



驗，而且給付能持續相當長的期間。

自由取得有酬的暫時離開工作，很清楚地會根本改變了雇主的控制能力。而且相關的轉移給付成爲探討工作動機文獻最喜引用的負面題材，則並不令人感到訝異。有諸多情形顯示，曠職所呈現的  
154 只不過是客觀性的無法工作而已，因而對工作動機產生負誘因的議題並不重要。但如果這些方案能夠提供勞工些許他們自己能夠自行裁量的空間，選擇是否去工作或去追求他們個人認爲優先的其他活動，那麼社會政策已經轉變了就業契約的整個邏輯。

大部份強調負工作誘因議題的研究都預測，隨著規定的放鬆與資格的擴張，整體曠職率會上昇（Salowski, 1980；1983）。但若想對曠職現象有適當的理解，則必須將其他衆多的解釋因素納入考量。在需要醫療證明的地方，醫療專業裁量具決定性的影響；當勞工害怕失業、或當雇主非常嚴格時，人們可能會限制運用其有酬暫時離開工作的權利；不佳的工作條件可能產生經常性疾病，但這也可能會刺激勞工運用曠職作爲「因應策略」。有趣的是，在產品需求平淡的情況下，尤其如果給付又是由納稅人的錢來支付的話，雇主也可能會「鼓勵」其勞工曠職以作爲貯備勞力的一種策略。最後，曠職也可能會反映出人們致力於均衡其作爲勞工與作爲家庭或社區成員之間的角色。

很明顯地，曠職是個極度複雜的現象，這即是爲什麼幾乎所有的實證研究，尤其是那些強調負誘因的研究類型，仍然充滿爭議、而且多未獲得最終結論的理由。

大家常認爲疾病性曠職有穩定增加的趨勢，但事實上並非如此。所累計的資料顯示，在1960年代至1970年代之間疾病曠職有快速的增加，這或可支持從方案角度出發的解釋，因爲這個階段正是疾病方案進行開放與改進的年代。美國的缺乏改變也能以

這個方式來說明，因為它是唯一沒有任何立法產生的國家。但在德國，即使方案在 1960 年代晚期已經補充更新，曠職的情形並未成長。

曠職的跨國間變異相當大，一個最近的「經濟合作暨開發組織」研究顯示出各國會類聚出三個團體。其中一個團體(瑞典與英國)有非常高的疾病曠職率，平均每位勞工每年會有 20 天的病假。第二個團體(美國與加拿大)的疾病曠職率則相當低，平均每位勞工請假 5 天。諸如德國、法國、與荷蘭則落在中間，大約會消耗掉 10 天至 13 天(OECD, 1985)。這個研究也顯示曠職情形在過去這些年來沒有直線上昇的趨勢，事實上自 1970 年代中期以來，在六個國家中有五個是呈現衰退的趨勢。

大部份的研究單單著重於疾病曠職，但如果我們要瞭解福利國家對勞動市場行為的影響，這個指標則太過於狹隘了。如果我們擴大範圍把所有類型的有酬曠職都納進去，實際上的曠職率可能會加倍。表 6-2 提供疾病與全部曠職(但不包括假日與休假)這兩個資料，以曠職時數佔總工作時數的百分比來呈現。

表 6-2 1980 年有酬的暫時離開工作：每年曠職時數佔總工作時數的百分比

	疾病曠職	總曠職	疾病曠職佔總曠職之百分比
丹麥	3.9	8.8	44
挪威	3.2	7.0	46
瑞典	4.3	11.2	38
法國	5.1	6.6	77
德國 <sup>a</sup>	6.1	7.7	79
美國	1.3	—	—

a. 德國的資料是根據曠職人數佔總就業人數的百分比。

來源：WEEP 資料檔，根據全國勞動力抽樣調查資料。

表 6-2 顯示斯堪地納維亞的有酬曠職，其扮演的功能大多已超越傳統的疾病範疇之外；這些福利國家已藉由某種方式，允許受雇者在工作契約之內，追求一些與工作無關的活動。僅次於有酬的假日，到目前為止最大的非疾病方案是生育假與親職假——這個方案有效地協助婦女調和工作與生育子女。因此在這裏所呈現的累計資料掩蓋了一個事實，即在瑞典不論那一天，都有超過 20 % 的就業婦女處於有酬曠職狀態。在瑞典促進最大的女性勞動參與率是其社會政策的原則，而它確實也在實然面上擁有世上最高的勞動參與率，超過 80 %。但其相關成本則是相當高的曠職率。

在瑞典，具嬰幼兒子女（0 到 2 歲之間）的母親，其勞動參與率幾乎等於全部婦女的平均值，它從 1970 年的 43 % 跳到 1985 年的 82.4 %。但在同一個婦女團體之中，不論那一天都有接近半數（47.5 %）的人處於有酬曠職的狀態。這個數字是婦女平均值的兩倍，更是全國平均的四倍。

156 在另一個研究中（Esping-Andersen and Kolberg, 1989），我們以時間序列與產業橫斷面方式研究了斯堪地納維亞國家男性與女性的曠職行爲。我們的發現證實了這裏所呈現的情況。不只是婦女比男性高兩倍或三倍可能暫時離開工作，而且這種傾向在公共部門最強烈，在任何一天都有超過 30 % 的女性受雇者缺席。這點顯示我們不能以傳統的態度來處理曠職與工作之間的問題。在北歐國家中，工作與「休閒」之間的交互關係是由福利國家活動的複雜網絡所決定的，其範圍從擴大女性就業的措施（公共部門就業與促進勞力供給的廣泛服務）、一直到放鬆曠職的措施都有。

斯堪地納維亞模式與德國恰成鮮明對比，後者的曠職率低得

多，這點必然與其相當低的女性勞動參與水準有關，而且也與其年紀較大勞工高得多的提早退休率有關。但不論是德國或荷蘭之類的國家，都不會比美國更令人迷惑，美國的女性勞動力成長幾乎如同斯堪地納維亞國家般呈現爆炸性的發展。但是在沒有給付立法、透過集體協商所導致高度不平等的涵蓋範圍、以及疾病或生育與親職假方面的給付經常是非常有限的情況下，美國所有年齡層的婦女卻有非常高的勞動參與率。

如同瑞典的案例般，當任何一天都有大約 15 % 的勞工缺席卻仍可支領薪資時，我們即難以堅持勞動市場只受到純粹的交換原則所引導這個邏輯了。一般大家所認為的勞動時間中，其實有很大的部份是「福利時間」。像瑞典人般擁有如此大的替代選擇範圍，乃是相當去商品化的；他們並非只是將他們的時間交給雇主而已；雇主對其所購買之勞力商品的控制仍受到嚴格的限制。

決定去商品化可能性的社會政策特質有許多點。社會立法的存在是第一個先決要件，而美國非常低的曠職率可能只是因為沒有任何立法方案存在的緣故。等待期（其範圍從挪威與瑞典的零天、到加拿大的 14 天都有）與強制性的醫療證明也有明顯的影響存在。在瑞典，一直到第七天以後才需要疾病的醫療證明；在挪威則是第四天以後。而在其他國家，官方規定從第一天開始就需要醫療證明。補償水準也具有明顯的決定力：自由裁量的選擇程度會視勞工能否維持他或她的生活水準而定。而且，給付是否由雇主來支付、或是其成本是否社會化了，應該會產生重要的差別。在德國與美國，給付是由雇主來支付的；而在瑞典則是由國家來支付。在這些微視面與鉅視面效用的交互脈絡下，必然會影響到曠職如何產生。對瑞典工廠而言，曠職的成本不但較低，而

且事實上還可能有好處。它在景氣不佳的時候能夠作為一個成本相對較低的勞力貯備機制。但對瑞典整體而言，它為了將充份就業擴到最大程度所需支付的總體經濟成本卻相當高，但卻是必要的。而在德國與美國之類的國家，其效用混合的情形將會有所不同。對雇主而言，其體系具有儘可能減少曠職情形的誘因，而這也意味著德國工廠應較不樂意雇用婦女勞工，並且使它們更有動機去解雇其年紀較大的勞工。那麼在德國總體經濟面確實會節省下來曠職的成本，但卻付出低度人力運用與沉重年金負擔的成本。

### 福利國家作為一個雇主

國家部門的就業就其本身而言並不是新鮮事，但它的擴張則使我們必須重新檢驗其重要性。公共部門可以像其他任何雇主般支付工資與提供勞動契約，但它不是一個真正的市場，而且傳統市場原則在公共部門中的運作十分邊陲。終身雇用與缺乏利潤動機（你也可用剩餘價值來形容）、薪資地位、以及傳統生產力邏輯的全然無效，意即正統的勞動市場經濟學模式很難應用在它之上。

政府除了長久以來作為一個直接雇主的角色外，它在傳統上也能透過許多工具影響人們進入就業市場。這些工具的範圍從暫時性的工作方案、工資補貼、與累加的需要管理，一直到產業補貼與完整的積極人力政策都有。但不論如何，研究福利國家對勞力需要與就業分配的影響，最直接的方式即是針對其作為雇主的角色。也就是因為這個角色而十分根本地改變了我們理解勞動市場的方式。



那麼，福利國家在模塑進入就業過程與勞力需要結構的角色究竟是什麼呢？我們在此所關注的不是只有公共部門本身而已。因為我們的興趣焦點是在福利國家/勞動市場的互動上，所以公營產業企業、運輸、或傳播都與我們無關；而公共行政的傳統領域、以及法律與秩序也是如此。我們關注的是，集體社會福利的準則究竟主導就業市場的分配到什麼程度。

為了獲得跨國間變異的第一印象，讓我們先檢驗兩個指標：<sup>158</sup> 福利國家佔全部社會服務就業（包含健康、教育、與福利服務）的比例，以及福利國家的社會服務就業佔全部就業的比例。第一個指標測量的是公共—私人部門之間的混合情形；而第二個指標則是測量整個國家傾向於福利國家就業的程度：結果參見表 6-3。

表 6-3 福利國家在就業結構中的角色：1985 年健康、教育、與福利服務就業佔全部就業與公共部門就業的比例（百分比）

	健康、教育、與 福利服務就業佔 全部的比例	公共部門佔全部 健康、教育、與 福利服務的比例	公共部門健康、 教育、與福利服務 佔全部就業的比例
丹麥	28	90	25
挪威	22	92	20
瑞典	26	93	25
奧地利	10	61	6
法國	15	75	11
德國	11	58	7
義大利	12	85	11
加拿大	15	44	7
英國	16	77	12
美國	17	45	8

來源：WEEP 資料庫。

再一次地各國有類聚的現象產生。北歐國家因為有相當大的福利國家就業而形成一個團體，大約佔了全部就業的 20 % 到 25 %。第二個國家團體也有相同的同質性，在這些國家中的社會福利就業本身大多仍在低度開發的情況，而且公共部門的福利國家角色在整體就業分配上仍是邊陲的：最明顯的例子是奧地利、德國、與義大利。而第三個類聚團體則是福利服務就業有相當好的發展，但相當程度上是由私人部門所主導的，包括澳洲、加拿大、與美國。

我們會在第八章更仔細地檢驗福利國家在就業變遷中的角色，但現在似乎即已明白顯示，這三個類聚團體與我們所發展出的三個福利國家體制類型之間，幾乎完全一致。

### 體制類聚的具體化

當我們將從退出勞動市場、曠職、與進入勞動市場的論述中的證據結合在一起後，對我們的論點提供了相當重要的支持，即福利國家結構有系統地與勞動市場結果關聯在一起。第一，有些福利國家具有將勞力供給擴到極大的強烈傾向；它們年紀較大男性退出勞動市場的比率相當有限，而且其婦女的勞動參與率非常高。最主要的例子是挪威與瑞典。相對地，也有些福利國家強烈鼓勵退出勞動市場以降低勞力供給，我們發現這類的例子有德國、荷蘭、義大利、與法國。最後第三個團體則以美國與加拿大為例，其福利國家不論在鼓勵退出勞動市場或女性勞動參與率上都沒有明顯的角色。兩種現象都確曾出現，但很難說主要是因為社會政策以致之。雖然福利國家政策可能無法解釋所有的現象，但托育與相關服務提供的差異卻會影響婦女的勞力供給，同樣地

曠職方案與稅負政策也會有影響。在斯堪地納維亞國家對雙薪夫婦並沒有稅負上的負誘因；但在德國這種負誘因則相當強烈（Gustavsson, 1988）。

但福利國家承諾提供社會服務也會以另一種方式影響到就業。像是在斯堪地納維亞，其福利國家已經積極而且有計劃參與擴大社會服務，它也為女性就業提供了實質的乘數效應：社會服務不但容許婦女去工作，而且也創造出一個大的勞動市場，使婦女在其中能發現就業機會。在這些方面斯堪地納維亞福利國家代表一個極端；而歐洲大陸國家則是另一個極端。

盎格魯撒克遜國家的情形則是不論全部或女性勞動參與率都相當高，但其福利國家的直接效果則十分邊陲。當我們將各國「櫥窗」中的跨國間行為特徵結合在一起時，結果則產生了強烈的國家類聚程度。這點告訴我們，福利國家體制與就業體制之間有著共通的傾向。

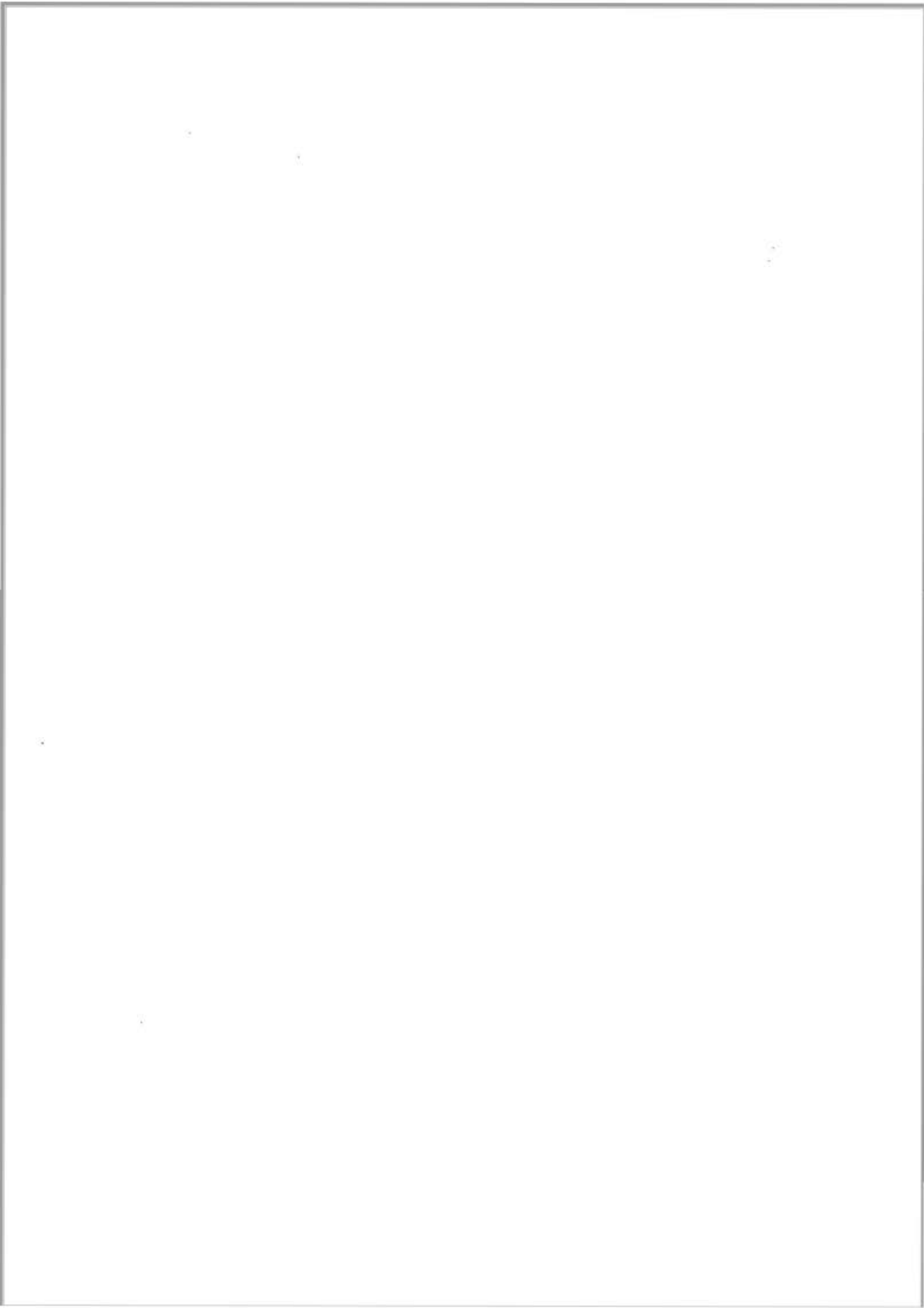
因此有許多理由可以支持我們起初的假設，把福利國家當作是組織與階層化現代經濟的基本力量。某種程度上這將源自於底下的實證分析，我們已經留下了一個十分艱巨的理論工作，要重新建構時下盛行的勞動市場與社會階層化理論。我們無法在此即開始進行這個工作，但我們能為這樣的計劃找出一些必要的參數。首先，過去所建立起來的分隔線，致力於維持福利國家與勞動市場之間的各自分離，已經不再能夠運作了。福利國家的「寧靜革命」不但已經有效地破壞了自律市場機制的意識形態、也破壞其實質。社會方案不單逐漸影響了人們與工廠在勞力供給、勞力需要、以及勞動契約中工作—休閒之間交換關係等方面的選擇，更加真正根本的關鍵點是，社會政策已經有系統地轉變了、而且是有意識地重新塑造了勞動市場的清算機制。

尾隨寧靜革命而來的這個轉變十分重要，當我們簡單地回到各個「櫥窗」的描述上時，這個情形會更加清楚。先從「退出」就業開始，根據經濟理論與歷史實例顯示，價格變動是引導工廠與勞工二者行為的主要機制。但在今天，如果没有福利國家的協助，不論是透過提早退休、失業、或積極的人力政策，工廠——至少在有些國家——則無法合理化與解雇其勞工。而對勞工而言，其決定是否要退出、退休、或改變工作也類似地會受到社會政策項目所引導。婦女（她們如今在某些國家中已開始接近全部勞動力的半數）決定是否要進入勞動力，不論從服務的輸送（托育服務）、轉移體系（選擇運用曠職的能力）、稅負體系、乃至其勞力需要（社會福利工作機會）的角度來看，甚至更緊密地受到福利國家的形塑。

轉到「進入」就業市場的議題上，也反映出與退出勞動市場一樣的故事。有些國家超過三分之一的「勞動市場」一點也不是一般所認知的市場，而是透過政治力而組織起來的集體財貨生產體系。福利國家就業當然也是圍繞在勞動契約而組織起來的，亦即以勞動時間來交換工資，但其邏輯則存在著性質上的差異。生產力的概念很難適用；工資某種程度上是由政治來決定的；一般而言工作是終生的；而且受雇者在如何分配他們的時間、如何做他們的工作、以及如何在工作—福利之間作選擇等方面，通常享有明顯較多的自主性、自由、與權威。福利國家實際上乃構成一個分立的、而且不同的工作「市場」、甚或是一個特區，而不是作為整體勞動市場經濟之內的一部份（或許是奇怪的一部份）。福利國家的成長可能意味著一個新型雙元經濟的形成，而且若真是如此的話，我們則會獲致一個奇特的結論：現代福利國家的來臨初期曾導致傳統國家—經濟間界線的崩潰，而今卻又有了一條

新的區分線。這些情形可能將會取代長久以來工業階級衝突的主軸，而這個主軸卻也是我們的社會之所以會組織起來、我們的政治之所以會動員、以及我們的理論之所以會形成的核心。這事實上是我們在第八章所要探討的。





## 第七章

# 充份就業的 制度調適

充份就業的制度問題

戰後時代的制度模式與政策體制

戰後時代制度安排的具體化

充份就業的國際趨同發展

充份就業的無法持續相容

以就業機會補償工資限制的再度出現

結 論

## 充份就業的制度問題

戰後許多持改革主義觀點的學者預測，充份就業與福利政策會建立起一種資本主義，同時更具人性也更具生產力。諸如 Beveridge（貝弗里奇）之類的自由主義論者、以及 Wigforss 與 Myrdal 之類的社會民主論者基本上都同意此點。他們將其信仰置於促進凱恩斯式的福利國家政策上。

這些也正是 Michael Kalecki 在其分析「充份就業的政治面向」中所強調的議題（Kalecki, 1943）。他的觀點認為，主要的問題是如何能將資本主義與新的階級權力平衡調和在一起。Kalecki 找出兩種不同的因應方式，其中一個是以「政治景氣循環」作為穩定化政策的體制。在這個模式中，藉由政府引導的不景氣來管理工資壓力與日漸敗壞的勞工紀律。所以充份就業的獲得只是間歇性的，在景氣循環的高峯才有可能。不幸的是 Kalecki 對另一個體制的看法相當曖昧，而只是宣稱充份就業的資本主義必須發展出新的社會與政治制度，而能反映出勞工階級日增的權力。

在具備私人企業、以及對充份就業與社會正義有公共承諾的經濟體中，制度調適的議題會進一步聚集在一個問題上，即勞工再分配的權力如何不會危及平衡經濟成長的需求。核心的問題是

163 如何將具潛在零合特質的衝突，轉化成具正數總和的抵消效應，使持續的物價穩定與充份就業二者能夠調和一致。什麼樣的制度架構會容許私人企業與強大的勞工階級並存？

這是所有的先進工業化資本主義民主政體在戰後時代所面對的疑問。多數國家之所以能夠躍進到和平階段，乃是立基在維持

充份就業的強烈意識形態承諾上——雖然可以確定的是，它們所強調重點的範圍差異從實質上列入憲法（如挪威）、到只是一般性的善意（如美國與西德）都有。

儘管有這樣的承諾，各國所面對的實際任務則有很大的不同。諸如英國、美國、與瑞典之類的一些國家，充份就業分配上的困境在戰後立刻就出現了，而在其他國家這個議題則沉潛了好幾年。

實際上，真正達成充份就業的維持不是僅是暫時的、就是國際間少有的情形。只有非常少的國家（挪威、瑞典、與瑞士）能夠在整個戰後時代中，持續將失業率壓低到 2% 至 3% 以下。對大部份的國家而言，充份就業只是出現在 1960 年至 1974 年之間的短暫時光。

Bordogna (1981) 在這些不多的國家之間再作了一個有助益的區分，一方面是那些實質上能夠實現充份就業承諾的國家（如挪威與瑞典），另一方面則是採用走走停停政策的國家典型，以與就業相關的措施作為管制工資壓力的工具。這樣的區分依循著 Kalecki 原始的體制特徵，但從戰後發展的觀點來看，這樣的區分卻激發出了新的問題。第一，什麼條件影響一個國家在這兩種不同體制之間的選擇？第二，何種制度安排、或具相同重要性的政策工具，被用來遏止充份就業之勞工階級所可能施加的工資壓力？如同 Kalecki 所預期的，這些都必然需要新的制度結構。但除非這些制度結構能夠形成政策工具，以此來克服零合的衝突，否則它們不太可能是充份有效的。第三，至少有兩個關鍵性的條件會根本地改變了如何實現充份就業的原始概念，其中一個是全球經濟整合的產生。在分析上必須將國際經濟擴張時期（在 1950 年末至 1973 年之間）時的充份就業議題，與 1973 年後的時

代有所區隔。從這個角度來看，諸如挪威與瑞典之類的國家在 1973 年後的卓越表現需要特別的注意。是否這些國家已透過制度的建立與政策解決方式，有效突破了菲利浦曲線上的難題？另一個條件則是第六章所討論的，在納入婦女成為勞動市場的正規參與者之後，充份就業的意義已經有了激烈的改變。這在統計上來說可能引起充份就業案主羣的革命性擴增。<sup>①</sup>

在這一章中，我們的分析會產生悲觀的結論。雖然在制度調適與政策選擇上存有根本的差異（尤其是自 1970 年代晚期以後），先進資本主義民主政體在某方面出現了趨同的發展；亦即，它們無法同時確保充份就業與平衡的經濟成長。這種情形不但適用於那些採用「政治性景氣循環」的體制，也適用於瑞典與挪威這兩個著名的例子。主要的理由是因為可用的工具有限（不論是在那一種制度架構內，到目前為止都會受限於資本主義），難以將零合的衝突引導成為有效的協商。在這些有限的工具範圍內，福利國家則扮演著主導的（但也是充滿問題的）角色。

我們最後的分析會顯示，追求充份就業政策目標所需的談判或協議類型，都假定必須保留私人企業的裁量權力。因此能夠用以獲致工資限制或其他讓步的工具，乃大多侷限在公共領域。所以社會政策成為試圖尋求解決分配問題的主要場所，也就不會令人訝異了。然而，這個發展則將福利國家置於雙重的束縛之中：它必須同時擔負起充份就業功能與調和分配問題的責任。我們將會討論這兩個功能，本質上是無法相容的。

### 戰後時代的制度模式與政策體制

對大多數國家而言，1930 年代至 1950 年代之間的時期是社



會政治重組的歷史分水嶺，建立起新奇的制度安排來管理分配衝突。我們可以辨識出幾種不同的模式，其中之一乃以著名的瑞典案例為代表，其前提是在強大的、無所不包的、與集中化的工會上，它通常與統治的(或是可支配的)勞工政黨聯合在一起，而願意與雇主進行中央全國層次的、或跨產業的磋商交涉。此種制度組織立基在勞工承認私人產業所有人所具有的權利與特權上，意味著不論工會或勞工政府都不會妨害私人工廠的決策過程，衝突因而被限定在只是如何分配社會產物的議題上。簡言之，它認為勞工權力資源不願、也不能被動員起來改變公共與私人之間的界限。在這個模式中，勞工權力強烈要求對充份就業與社會權二者要有明文的承諾：強大的、團結的、與含括所有階級利益組織的存在，確保了一個制度安排來獲致穩定的「社會協議」，只有非常少的不勞而獲與宛如監獄般重重束縛的兩難問題。分配衝突大部份能透過複雜而長期的政治交換方式來加以管理。

戰後制度調整的另一個基本模式或許可以美國為最佳範例，其特徵是不論在市場或政治方面，都是由不完整的而且零細化的階級組織所構成的。在分配議題上缺少制度化的工具來從事廣泛的磋商，因而不論不勞而獲或宛如監獄般重重束縛的兩難問題都可能相當普遍，而且有關分配的鬥爭會傾向各自為政與只求眼前的短視。在這樣的環境下，勞工在談判過程中可能偏好採取漫天開價的策略，因此需要加強實施強烈對抗通貨膨脹的臨時性措施。尤有甚者，由於缺乏雇主對這個制度所給予的一致承認，勞工運動強度本身乃變成衝突的對象之一。在這類的體系中，組織權力實際上是被視為達成平衡經濟成長的主要障礙。

這兩個極端對立的案例相當類似 Olson ( 1982 ) 所辨識出的分配結合型態、以及 Schmidt ( 1987 ) 所提出的兩個充份就

業模式，而它們也各自代表我們福利國家勞動市場體制的其中一個，但它們當然也掩蓋了戰後制度類型的豐富差異性。大多數國家所展現的是二者的複雜混合，各個國家在戰後數十年中都有其自己獨特的發展道路。但我們在此的任務不是要去仔細而徹底地列出所有的制度模式，而是要去追溯，這些不同的「對照案例」如何追求解決充份就業的問題。

底下的檢證將明顯著重在下列的三個體制上：美國、斯堪地納維亞、與德國；最後一個體制特別有趣，因為它在 1950 年代末與 1960 年代初期間，隨著勞工的興起而走向北歐國家的方向，但在 1970 年代時卻反倒以對抗通貨膨脹為優先。

### 戰後時代制度安排的具體化

在第二次世界大戰之後社會民主化的承諾席捲了許多國家，它意即答應促進社會公民權利與消除失業問題。在美國這是隨著社會安全、農業補貼與積極促進就業等新政改革而建立起來的。Franklin D. Roosevelt（羅斯福總統）領導下的民主黨將自己扮演成斯堪地納維亞農民與勞工之「紅—綠聯盟」的美國版本，而且具有大多類似的計畫政綱。但美國所缺乏的是強大而團結的全國性「紅色」與「綠色」階級組織，代之以政治體系來代表這個聯盟發言，而且由於南方各州堅決反對可能提高勞動成本與解放黑人的福利與就業政策，所以這個聯盟仍然相當脆弱。1936 年至 37 年時 Roosevelt 決定回歸到平衡預算傳統可能是個技術上的錯誤，但在政治上而言則被認為是必需的。這是第一個「政治性景氣循環」的案例，設計用來壓低工資與物價的飛漲，但這在戰後年間卻因保守主義的攻擊而惡化了，尤其是針對蘊含在

Wagner 法案(強烈主張)與 Taft-Hartley 法案(較不那麼強烈)之內的社會安全改革與充份就業承諾的攻擊。在 1945 年至 1950 年期間，新政所蘊育的邁向現代先進福利國家的開創性步驟，已被有效地停止了( Skocpol, 1987 )。物價穩定被制度化成任何一個政府的第一優先要務；而為達成這個要務的主要政策組合則是限制式預算政策加上反通貨膨脹的「政治性景氣循環」，尤其是為因應韓戰所導致的通貨膨脹威脅。直到 1960 年代中期，美國的福利國家沒有任何進展，而且失業率程度仍相當高。政治上相對較獨立的聯邦儲備銀行則成爲一個重要的制度工具，藉此確保物價穩定的長期優先性。

如同美國一般，其他國家在戰後也立即面臨到類似的困境。戰後英國的工黨政府根據 Beveridge (貝佛里奇)的規劃方向，負責強力推動福利國家制度化的工作，而對充份就業也有同樣強烈的共識。成功執行這兩者會有助於刺激強烈的通貨膨脹壓力，工黨的因應方式則是以加徵所得稅的政策來控制工資與物價，而這點立即造成了它與工會之間的裂痕。首先，由於工會內部缺乏團結，意即工資與未來所得之間政治交換或談判的可行性，已不可能繼續進行。其次，它也意味著工會運動在制度上來說無法支持不同的策略選擇，不論是難以接受的所得政策、或是無止盡的走走停停政策。如同 Higgins 與 Apple ( 1981 ) 在比較英國與瑞典之後所強調的，在同一年、而且是在相似的環境下，「瑞典工會聯盟」( LO )所發起的「正數總和」解決方式(譯註：指勞、資之間超越零合關係，共創雙贏)，並無法出現在英國——不是因爲缺乏政策創新，而是因爲制度上的障礙。

167

北歐的社會民主常被描繪成是平衡充份就業福利國家成長的模範。②但如同英國與美國般，北歐國家也在再分配與充份就業

的承諾、以及通貨膨脹惡性循環之間面臨了兩難的困境。在北歐這種小型開放的經濟體中，太多需要會導致直接而立即的財政收支平衡危機，因而產生競爭力受到太多工資上昇壓力所妨礙的問題。雖然立場類似，但北歐社會民主國家則有了不同的發展。

在丹麥，戰後制度建立的關鍵期間，勞工運動在政治上卻岔開了而沒有發揮其影響力。以充份就業福利國家方案帶領丹麥通過大恐慌的農工聯盟，在強大的（自由主義式的）農民堅持預算控制與物價穩定政策以維持其農產品輸出的情況下，已經失勢了。因此一直到 1950 年代晚期，福利國家改革與充份就業並未成爲丹麥政治議題的一部份。如同美國與英國般，間歇性的工資與物價壓力（諸如在韓戰期間）是透過走走停停的「政治性景氣循環」政策來管理的。

在斯堪地納維亞、以及所有的資本主義民主國家中，只有挪威與瑞典能夠真正實現充份就業的承諾。這兩個國家與丹麥共同在 1930 年代，開啓了社會民主式的積極福利與就業政策，並具有類似的基礎：強大的普遍式工會、以及一個能夠主導農工政治聯盟的勞工政黨，這是容許社會民主權力優勢的首要條件。

168 但挪威與瑞典不同於丹麥的重要制度是，其工會運動更加團結一致而能進行集中的談判協調，而且其農民不論在政治上或經濟上的影響都較不明顯。不像丹麥，挪威與瑞典的工黨之所以能夠主導政治領域，乃因爲沒有另一個團結一致的資產階級聯盟的緣故。因此它們能夠擔負起強力推動充份就業與福利國家改革的工作。如同在英國一般，這個工作在戰後數年間就立即付諸實行了，迫使勞工運動對工資—物價壓力的問題必須尋求更長久而穩定的解決方式。

在瑞典，當 1940 年代晚期收支平衡情形開始惡化時，這個



議題即出現了。如同英國一般，社會民主政府沒有其他選擇，只有要求工會默認透過所得政策來凍結工資。在較弱勢的勞工中，工資控制自然最有效，而在最強大的勞工中則最無效。這將兩個問題施加在工會之上了：第一，相同的所得政策在未來的不斷重複出現可能會破壞工會運動的團結與凝聚；第二，所得政策意味著工資抑制會對利潤有不等的補貼。在這種情況下，由 Gosta Rehn 與 Rudolf Meidner 所設計的積極勞動市場政策，乃受到工會運動的鼓吹而成爲所得政策之外的另一個選擇，而且逐漸成爲瑞典追求調節充份就業的工具。這個工具極其單純：結合慷慨而積極的勞動市場方案以及全面性的工資壓力，來吸收、再訓練、與移出衰退產業上多餘的勞工。這個政策同時也設計用來協助生氣蓬勃的產業，提供其慷慨的利潤與高品質人力的充份供給。最後，它也假定無法避免的工資壓力可以透過（對抗景氣循環的）預算抑制來加以控制。

這種政策工具的運用事先必須要有兩個關鍵性制度條件的存在：在政治上能夠配合政府政策的集中化與凝聚的工會組織；以及雇主的信心與意願而能維持高度的投資水準。③這些制度性前提多多少少是直到 1970 年代才獲得，也因而允許了以「正數總和」的方式來解決充份就業的工資壓力問題。

挪威的因應方式與瑞典相當類似，但仍有其制度上的特殊性。首先而且最重要的是，戰後挪威的工黨政府佔有絕對的國會多數，因而能夠仰賴極難得的普遍政治共識。資產階級政黨事實上只是戰後法案文件的連署人而已，被迫必須承諾建立福利國家與充份就業。從一開始，制度安排即設計來作爲「新組合主義式」的利益調停之用。政府部會與工會合作，根據經濟成長目標來訂定工資指導方針。用來確保大家遵守工資指導方針最重要的



工具，是政府對產業信用與投資壓倒性的控制。因此，工會乃相信工資抑制會伴隨著投資的增加。就此而言，信用政策成爲瑞典積極勞動市場政策的挪威版本，而二者都是用來將勞工充份就業的談判權力，引導向正數總和的方向；二者也只能應用在一種制度環境下，即不論勞工與資本都能凝聚內部組織共識、能夠達成相對較具遠見的政治交換、而且能夠配合政府將小團體的利益轉化成國家利益。

德國則代表戰後發展的第三種變型。在著名的「社會市場」模式中，快速的經濟成長伴同著物價穩定，其形成乃來自於結合了自由放任市場條件、以及限制性的財政與貨幣政策；公共預算的成長速度明確被禁止超過國內生產毛額的成長。但若非許多有利的制度條件的支持，這些措施可能無法真正應用。除了戰後西德的獨特環境之外（外國佔領、大量的荒廢、領土分裂），其決定性的要件能夠歸納成三個主要因素。第一個是德國中央銀行（*the Bundesbank*）的自主性，它是透過限制性的貨幣政策以遏制工資與公共支出成長的基本制度工具。第二個因素是不論社會民主黨或工會在實際上都相當邊緣化，這意即再分配的壓力會維持不振；第三則是（高品質）人力的持續大量供給（來自東德），長期防止了勞工運動施加太多工資上漲壓力。就這方面而言，德國情形則與義大利相同（有能力利用其南義的勞工），而且某種程度上也與美國類似（也有能力利用西班牙裔的勞工）。

只要勞力供給一直超過工業工作機會的擴張，德國的「經濟奇蹟」即能持續下去，而且沒有工資上漲的壓力、也不會有要求重要社會改革的有效政治訴求。但當 1960 年代初期勞力供給枯竭了之後，制度重組的需求就呈現出來了。

爲了因應勞工所突現的權力再分配，制度上的調整開始於

1966年，當時基督民主黨(CDU)與社會民主黨(SPD)之間形成了「大聯盟」(the Grand Coalition)；Ludwig Erhard的新自由主義經濟學正統受到擱置，而傾向了Schiller具總體稅的凱恩斯主義。明顯相信行動協調的能力能夠規範充份就業所必然會產生的工資壓力。「協同一致的行動」(Concerted Action)希望提供工會、雇主、與政府一個制度架構，在其中能夠協調分配的目標。隨著1969年社會民主—自由主義聯盟的形成，德國政治的重組又進行了重要的一步，這個聯盟促進了一個重要的政策工具，用來容納新興的權力組織。其中最重要的是瑞典式的積極人力方案，以及社會給付方案的大量改善。 170

### 充份就業的國際趨同發展

國際間充份就業的趨同發展是出現在1960年代，開始時即使是在完全不同的制度體系中，所選擇的管制工具都有明顯的相似性。主要是福利國家成爲大家所偏好的方式來處理平衡分配與工資壓力惡化的問題。處於充份就業的情況下，勞工要求重新檢討戰後初期所定的「社會契約」。

從1950年代到1960年代間，失業水準有急遽的下降。例如在1950年至1960年間，美國失業率是4.5%、德國4.6%、丹麥4.3%、以及挪威與瑞典分別是2.0%與1.8%。除了美國之外，其他國家在1960年代時的失業率大約集中在1.5%至2.0%。<sup>④</sup>

我們難以建構出一個完整的時間序列分析，一直追溯到第二次世界大戰的工資壓力問題。一個頗具替代性的方式則是計算每小時報酬率的年變化彈性，尤其是相對於製造業每小時產出的每年變化情形。然而，單單一年的高彈性並不必然代表工資壓力，

而可能只是工資增加協議的初步效果被吸收反映到來年的帳目中。因此解決的方式之一是找出兩年以上的高彈性的明顯存在，表 7-1 即呈現出特定國家這類工資壓力階段的概況。1950 年代唯一有明顯工資壓力的例子是出現在瑞典（亦即達到充份就業的國家）、以及 1951 年至 1952 年時的美國（當時失業率達到最低記錄：分別是 3.2 % 與 2.9 %）。除此之外，其他多數國家的明顯工資壓力是出現在 1960 年代，而在 1969 年至 1973 年間達到最高潮（Flanagan et al., 1983；Ulman and Flanagan, 1971；Crouch and Pizzorno, 1978；Sachs, 1979）。

表 7-1 1950 年至 1983 年瑞典、美國、與德國明顯工資壓力的發生率

	明顯工資壓力出現的年代	明顯調整工資的年代
瑞典	1951-2	1955-7
	1957-8	1959
	1971-2	1963-5
	1975-7	1967-8
		1973-4
		1978-80
德國	1962-3	1953-4
	1970-1	1959
		1967-8
		1976
美國	1951-2	1962
	1965-7	1968
	1969-70	1971
	1972-4	1976-7
	1978-9	1981-3

工資壓力的界定是，製造業每小時報酬的年變化率，除以其每人力小時產出的年變化率。「明顯」工資壓力（或調整）則是視其偏離一般發展趨勢的程度來決定。由於各國有它們各自獨特的趨勢，決定方式乃視各國情況而定。

來源：OECD, *National Accounts*, 各卷的詳細表格（Paris, OECD）。

1960年代工資壓力的成長與獲利率的衰退、通貨膨脹、和收支平衡的困難同時發生，這種新的處境引發了四個主要反應方式。一個是通貨緊縮政策以回應嚴重過熱的經濟，義大利、法國、與丹麥(1963年)、西德(1965年)、英國與瑞典(1966年)都有這樣的嘗試，而如果把貨幣貶價也算進去的話，1967年英國、丹麥、與挪威則也是如此。通貨緊縮措施主要是為因應臨時性的收支平衡困難，或許除了德國之外，它們都相當輕微。但不論如何它們都不能被解讀成回到Kalecki所形容的「政治性景氣循環」的邏輯，它們只是單次的危機處理方式。

第二種因應方式則是所得政策，其範圍從明顯而完整的措施、到較隱晦而間接地致力於說服工會自我節制都有。前一類型的著名案例是丹麥1963年時的「包裹解決方法」(*Helhedsloesningen*)，在其中政府——在諮詢所有重要的利益組織之後——提出一系列的社會福利給付給所有的人，以換取私人部門在所得與消費上的限制。這是最早的例子之一，說明充份就業壓力如何導致了福利國家擴張。

所得談判能夠運作的程度，會根據階級組織的團結與政治交換的能力差異而有所不同。法國在1964年的嘗試中只納入了公共部門勞工，他們期待其工資上的限制會逐步放鬆(但實際上沒有)，這個政策在實施了數年之後，終至引發1968年的全面大罷工與工資暴漲(Ulman and Flanagan, 1971; Crouch and Pizzorno, 1978)。在英國，官方的所得政策是在1966年啓用(六個月的工資凍結)，但如同法國一般導致了罷工，並在「全國工會代表大會」(TUC)與工黨的關係間產生裂痕(Crouch, 1977; 1978)。在德國，於1966年所展開的大聯盟「協同一致的行

動」，則試圖將工會納入到工資指導方針的制訂中。這個措施推動了兩年，但由於缺乏「社會對稱」(social symmetry)(例如工資限制之後所伴隨而來的利潤大漲。譯註：這種情形易使勞工心生相對剝奪感)，結果則是非法罷工的擴散、以及其後 1969 年的工資暴漲(Mueller-Jentsch and Sperling, 1978)。

第三種因應充份就業新秩序的方式，是透過制度的重新安排以容納勞工的新興力量：因而出現了「新組合主義式」的利益調停與協同合作結構。論述「新組合主義」現象的文獻非常多。<sup>⑤</sup>

但如同我們所知道的，這個方式在英國、法國、與義大利都失敗了，而即使是最佳的德國實驗也相當脆弱。在許多先決條件較豐富的國家，諸如斯堪地納維亞與奧地利，它們調和利益的結構即獲得增強，尤其是擁有一連串的工具可用於分配的談判上。因此瑞典由於其年金基金(ATP)的發展、積極勞動市場的政策工具、以及其投資儲備體系，而能明顯改善其成功談判協議的機會(Martin, 1981; Esping-Andersen, 1985a)，所有的這些措施都將工會納入成為重要的決策者之一。挪威也有類似的情形，公共信用與投資機構等制度網絡的擴充，使得有利於較貧因而低度發展地區之類的新再分配措施得以進行。將勞工運動含括到分配優先順序的協商之中，以此為主要目標的新制度在有些國家成功了，但在某些國家也可能仍是結構不全的。

同等重要的是，此種著重在制度重組的嘗試，常常與忙亂尋求分配通路連結在一起。其中一個途徑是在投資促進政策上，用來確保工資紀律會導致新工作機會的產生。另一個日益重要的途徑則是在福利國家所促進的「延期工資」(deferred wage)上，意即答應改善未來的社會給付以換取現今的工資限制。但二者都會導致公共預算的大幅擴張。



最後，第四種因應方式則是動員新的人力儲備。其中一個取向是招募外籍勞工以填補多餘的空缺；另一個取向則是鼓勵更高的女性勞動參與率。前者是德國、瑞士、與奧地利的主要因應方式；後者則盛行於斯堪地納維亞。<sup>⑥</sup>

### 充份就業的無法持續相容

在 1960 年代接近尾聲之時，多數國家已經經歷了頗久的充份就業；但即使有了許多重要的制度重組與形形色色的因應政策，仍無法獲得一個新的穩定均衡。日增的通貨膨脹壓力（Hirsch and Goldthorpe, 1978）、工會內部與工會和工黨之間的緊張關係（Crouch and Pizzorno, 1978）、蔓延的罷工行動、以及企業獲利率的縮減等，都反映出階級與組織權力平衡的改變。<sup>⑦</sup>同時也如同表 7-1 所指出的，在 1969 年至 1973 年這段期間，工資壓力有日益擴大的趨勢。

針對 1960 年代的充份就業壓力，政府與利益組織所構想出來的解決方式，至多只是暫時性的喘息空間而已，而且總體來說並無法有較長期的調適效果。第一，不論是政府所引導出的經濟衰退、或是納入新的人力儲備，都無法有效改變長久以來充份就業的發展；第二，1960 年代時爲了交換工資限制而在所得政策方面所作的磋商協議，一般而言無法充份滿足勞工的需要，特別是當工資限制產生利潤大增之時、或是當實質所得受到通貨膨脹的影響時，更是如此。第三，所得政策、再分配式的工資談判、以及通貨膨脹的混合效應，在勞動市場中激發出了劇烈的公平性爭執。工資區隔被打亂了，而且最強勢的團體通常較能獲得工資補償。

結果爆發了新的分配談判，大多數國家所面對的基本問題是如何抑制物價與勞動成本、強化收支平衡的情形、以及在獲利率衰退的狀況下確保持續投資的進行。從分配的觀點來看，問題是

174 如何規劃出替代工資增加的另一種方式。在 1960 年代末與 1970 年代初所盛行的政治與經濟條件下，卻推翻了以通貨緊縮政策作為解決的方法。

甚且，工會內部日益形成的緊張、以及共識的逐漸崩潰，意味著新的補償措施對一般成員會更具吸引力，而且這些措施也有助於重建凝聚力。福利國家因而成了工資限制的基本工具，但與 1960 年代比較起來，蘊含在給付改善與新的社會方案之中的「延期工資」，其成本明顯更高。

延期社會工資的策略在大部份國家佔有明顯的份量。例如 Weisskopf ( 1985 ) 則顯示，隨著景氣循環的接踵而來，社會工資對私人工資的比例 ( 趨勢 ) 也有跳躍成長的情形。而最劇烈的增加是出現在 1960 年代末 ( 大約是 1963 年至 1968 年或 1969 年間 )、以及其後的 1970 年代初 ( 約 1968 年至 1971 年與 1971 年至 1974 年或 1975 年間 ) 這兩個景氣循環時。表 7-2 顯示 1965 年至 1982 年間，七個國家社會工資上昇的情形。延期社會工資策略所呈現出來的變異視各國制度架構而有所不同。美國主要採取兩種方式：在公司部門採磋商協議改善受雇者給付 ( 例如健康照顧與職業年金 )、<sup>⑧</sup>以及常常因選舉而同時產生的社會給付改進。由於缺乏堅實的階級或選民基礎，歐洲社會民主所典型採用的政治交換模式，其美國版本則是出現在選舉動員極大化的制度架構內。

表 7-2 「延期社會工資」的成長：1962 年至 1982 年社會轉移支出年平均成長率對工資與薪資年平均成長率的比值

	1962-5	1965-9	1969-73	1973-8	1978-82
丹麥	1.02	1.07	1.04	1.04	1.07a
挪威	1.04	1.06	1.07	1.01	1.05
瑞典	1.07	1.07	1.04	1.16	1.05
德國	1.00	1.02	0.98	1.08	1.02
荷蘭	1.13	1.13	0.91	1.08	1.06
英國	1.03	1.06	1.00	1.11	1.10
美國	0.99	1.05	1.10	1.06	1.06

a.1978 - 81。

來源：OECD, *National Accounts*, 當期各國詳細表格 ( Paris, OECD )。

因此只有一位在職總統 ( Jimmy Carter, 卡特總統於 1979 年至 1980 年間競選連任但卻失敗) 在大選期間採取通貨緊縮政策。在美國幾乎所有重要的社會給付改進措施，其出現不是在參議員、就是在總統選舉年期間。Tufté ( 1978 ) 即指出在 13 次社會安全立法改進之中，有 9 次是出現在選舉年中。然而，Tufté 的分析中沒有明白顯示的是，選舉動員極大化的政策在抑制工資上漲壓力上，也扮演重要的角色。在整個 1950 年代、乃至於 1960 年代中期，美國社會工資的比例維持相當穩定，這個階段也正是工資普遍落後於生產力、同時失業率相當高的階段。在 1965 年之後這種情況則有了尖銳的轉變。從 1962-5 年到 1965-9 年這段期間，每小時薪資報酬對生產力的年平均彈性增加為 3 倍 ( Sachs, 1979 )。也正是在這些年間出現了美國第二次的福利國家擴張 ( Myles, 1984b )。

除了「對貧窮作戰」 ( the War on Poverty ) 之外 ( 這主要是用來將貧民與黑人選民納入到面臨分裂的民主黨聯盟中 )，

Johnson (詹森總統) 政府也正式展開了凱恩斯式的刺激政策(即 1964 年的減稅計畫)、立法制定醫療救助/醫療照顧方案( Medicaid / Medicare )、放鬆資格上的要求、以及通過提高兩個重要的社會安全給付(分別在 1965 年與 1967 年)。

弔詭的是，Nixon (尼克森總統) 政府也賦予社會工資策略十分重要的地位。在 1969 年至 1972 年間，聯邦政府立法巨幅增加社會安全給付、引進指數連動措施、明顯擴大涵蓋範圍、並且通過了保證年金( SSI )。因而年金佔工資的百分比急速地上昇了。雖然這些改進措施也伴隨著 1971 年底所採用的所得政策(工資/物價控制)，但毫無疑問地，它們也都是特別設計來贏得 1972 年的總統大選。然而在美國的制度邏輯中，後面的這個策略確實沒有妨礙前者的施行。

在 1960 年代末與 1970 年代初，重要的社會工資談判無時無刻不在進行。1973 年時瑞典即發生了一個令人注目的談判，當時工會同意節制工資要求以換取立法廢除受雇者所繳交的年金保費。在丹麥自 1960 年代初以降，社會工資成爲抒解工資壓力的唯一真正管道。因此幾乎在所有正式的所得政策、協議的工資限制、或貨幣貶值等情形下，勞工在所得上的受限往往必須得到給付的改進與社會改革來彌補。如同其他多數國家般，當 1970 年代初期年金方案昇級了，並且在失業與疾病現金給付方案方面有了重要的立法改進時，此種發展型態可說達到了最高峯。事實上其結果形成了當今世上最慷慨的現金給付方案。

轉到德國，社會民主政府之所以能夠說服工會遵守「協同一致行動」下的工資指導方針，與其計劃提昇德國福利國家有十分密切的關連。在「就業促進法」( the Employment Promotion Act ) 之後，1969 年德國政府通過法令要求在生病期間仍須支

付工資——這是工會在過去數十年來最重要的訴求之一。但在社會復甦開始時數年間工會所答應的工資限制，卻誘發了新一波的抗爭與工資上漲壓力（工資佔國民所得的百分比從 1968 年的 61.3 % 跳昇到 1974-5 年的 66.3 %）。第二個福利國家重要改進的階段則是在 1972 年，包括巨幅的年金提昇、保證最低年金、以及自由決定參與提早退休等。就像 1971 年時的美國般，這是社會工資談判與選舉動員極大化的混合結果，因為選舉上的理由，基督民主黨企圖提出條件優於社會民主黨所規劃之改革的方案。

延期社會工資事先假定勞工們願意延宕其消費的增加，若非如此事實上其談判力足夠使其能立即享有消費增加的果實。但這個假設是個複雜的談判項目，而一般都仍默認凝聚不單只是存在於工資賺取者之內而已，同時也存在於工資賺取者與那些最可能的立即受益者之間，主要指的是老年人口。延期社會工資策略則同時處在兩個動機之間：它要去緩和工資訴求、同時也要去減輕通貨膨脹。但福利國家支出的巨幅成長必定會刺激較高的稅負，而且在充份就業的情形下，公共支出快速成長，可能會增加既存的通貨膨脹壓力。因此有必要尋求替代的、較低成本的工具來達成舒緩的效果。

主要的替代策略在 1960 年代末與 1970 年代初浮現出來，包含了各種方案來將工作生活民主化與加強勞工對企業決策的影響力。從福利國家財政的觀點來看，這些措施頗具吸引力、而且也有助於工會內部的合法性問題。1970 年代初期挪威、瑞典、與較不明顯的丹麥所通過的「工業民主」立法，明白呈現出這個趨勢；相似的例子是 1970 年代中期西德對擴張基本法（*Mitbestimmung*）的衝突。在瑞典這種交換關係也佔有顯著而大量的比



例。藉由一系列的立法規範，賦予勞工代表參與公司董事會、永久工作權、對安全與健康條件的高度控制、甚至於科技方面的決策等。

177 如果說社會工資的擴張擠壓了政府預算的話，那麼工業民主化則導致更嚴重的緊張、甚至是赤裸裸的衝突，因為它危害了雇主們所慣有的主權。這個策略的引進意味著實質上偏離了戰後福利國家與充份就業模式所立基的「階級共識」基礎，而且它在抑制勞工的工資慾望方面很難成功。

不論那一個取向，其無法相容的特性立即清楚地呈現出來。擴增勞工控制力的立法從來就無法提供一個雇主們能夠接受的、達到正數總和的解決方式，而且自從瑞典通過這個立法以來，它已受到雇主組織與保守主義黨派一致而強力的抨擊。無疑地，它也增加了集體協商的緊張程度，這種情形在過去十年來屢見不鮮。它也已——因為其與原本「社會契約」之間的清晰裂痕——侵害了階級共識的一般環境，而這卻是戰後盛行於斯堪地納維亞國家的基礎。

178 社會工資談判的矛盾很明顯地更加複雜。它們的缺點似乎不像是列寧主義者所事先預測的，會激發一般勞工會員起而反抗其領導人。而問題主要是在其財政的影響上。在就業與產出成長的條件下，擴增社會工資所需要的稅收或許能夠在沒有明顯增加稅率的情況下達成。但 1970 年代初期與中期卻是成長有限而通貨膨脹猖獗的時期，結果不可避免的是勞工家戶平均稅負的劇烈上昇。⑨表 7-3 清楚描繪了這個問題：勞工開始拒絕支付延期（社會）工資的帳單。

表 7-3 1965 年至 1980 年瑞典、德國、與美國勞工家戶的平均賦稅負擔

	1965	1970	1975	1980
瑞典				
平均個人稅	22	30a	33	33
邊際稅率	26	45	59	59b
德國				
平均個人稅	17	21	26	26
邊際稅率	20	28	33	34c
美國				
平均個人稅	13	15	16	19
邊際稅率	13	20	31	24

平均個人稅包括社會保險費。邊際稅率則是假設家庭具有一個工作所得人口與兩個孩子的情況下，稅負佔勞工薪資的百分比。

a. 估計值。

b. 1982 年的數字。

c. 1982 年的數字。

來源：OECD, *The Tax/Benefit Position of a Typical Worker* (Paris: OECD, 1981)；與 SSIB 資料庫。

通貨膨脹與稅負增加的混合效應，迫使工會常常採取不利於經濟穩定與持續充份就業的工資談判策略。在某些情況下，表面上工資增加幅度必須達到 20% 至 30% 的程度，才只能夠獲致 2% 至 3% 的實質工資成長。因而對工會而言，稅負減免成爲第一優先要務，同時也是談判反對工資抑制的主要項目。瑞典在 1973 年時立法重新修正社會保險費的分擔，提供了暫時性的喘息機會，但真正的爭議點是邊際稅率的問題。由於不論是稅或是通貨膨脹都無法有效地壓低下來，終至 1975 年的工資暴漲。一直到了 1981 年的重要改革才有助於降低邊際稅率，但即使是在國際經濟危機與充份就業承諾日益難以實現的脈絡下，工會仍被迫繼續堅持其工資極大化的談判。在 1975 年至 1977 年之間，工

資成長速度高於生產力的成長，同樣的情形在 1981 年又出現了。

丹麥的情況甚至更加戲劇性，一部份因為其福利國家幾乎完全仰賴直接的所得稅，另一部份則因為其通貨膨脹較強烈、而且邊際稅率的上昇更快。因此到了 1970 年代初，許多家庭發現他們正處在一種困境中，即增加工作人口會對可支配所得產生直接的負效果。其結果則是 1973 年時所產生的著名的抗稅運動，由進步黨的 Mogens Glistrup 所領導。從那個時候起，沒有一個經常改組與國會席次較少的內閣膽敢徵收額外的所得稅來因應公共支出的快速上昇。

英國則如同 Klein ( 1985 ) 所觀察到的一般，有類似的邏輯在運作著。在工黨政府增加公共支出以換取工資抑制的階段之後，它被迫同意 ( 在 1978 年 ) 「全國工會代表大會」大量減稅的要求。

美國則如同大家可能預測的，補償性減稅的壓力並不是由正式確立的利益組織所散發出的，而是來自地方性 ( 剛開始時 ) 與全國性 ( 後來 ) 的抗稅運動。即使多數專家意見認為減稅會對經濟產生不利的影響，但 Reagan ( 雷根總統 ) 政府在 1981 年時幾乎沒有任何異議地推動減稅措施。

### 以就業機會補償工資限制的再度出現

在丹麥、美國、或西德之類的典型先進「經濟合作暨開發組織」國家，則以矛盾的方式來因應 1973 年「石油輸出國家組織」的價格震撼、布列頓森林金融秩序的崩潰 ( 譯註：1944 年時美國為重建國際經濟秩序而在 Bretton Woods 召開盟邦會

議，成立世界銀行）、工業利潤的滑落、以及國際貿易的停滯。一方面，延期工資與社會公民權利的重要改進導致非常巨額的公共支出需要；但同時政府汲取額外稅收的能力卻受到有效的限制。共同的處境是在下一個年代中，日益緊迫的財務危機不論是以傳統經濟成長所帶來的利益、或是以削減支出的方式，都無法獲得最終的解決。

1973年以後所盛行的環境，也使得充份就業承諾更難遵行。福利國家發現自己必須擔負起維持充份就業的額外責任、或至少是必須防止大規模的失業產生。如果延期社會工資策略、以及其接踵而來的稅負限制，是1973年以前各國對充份就業工資問題共同的因應方式，那麼在1973年以後則出現了根本的新變異。

各個體系之間對物價穩定或維持充份就業各有其不同的政治著重點，但在其採用來維持就業的工具方面，也出現了明顯的差異。一個針對1973年後的情況、而且尤其是針對1979年以後情況的跨國際比較指出了，過去盛行的制度模式沒有一個能夠同時實現充份就業與持續的平衡成長。<sup>⑩</sup> 立基在限制性的貨幣與財政政策上的所謂反通貨膨脹政策，會產生失業的問題；而立基在一系列的選擇措施上的就業促進政策，從反景氣循環的財政或貨幣政策、到積極的創造就業與大規模的生產補貼等，則已證實無法獲致平衡的成長。另一個重要的替代策略，亦即以促進就業來換取有效而巨幅的工資抑制，到目前為止在制度上已經僵住不動了。

在持續的經濟不景氣期間，工會組織構成維持充份就業的一個重要障礙。不論是透過私人部門的大量新的投資、或透過公共部門社會服務的成長來追求就業機會的擴張，其財源都是來自可

支配工資的減少上。然而，因為工會所代表的領域一般是侷限在受雇勞工上，它爲了社會工資或稅負談判所動員起來的凝聚力，可能較難以導向促進就業的方案上，因這些方案所針對的是非就業者——尤其是因爲這些方案會要求實際所得的減少、而並非只是實質所得成長率的降低而已。甚且由於工作安全法的保障，一般參加工會的勞工可能不會對失業者的命運有強烈的感同身受。

180 第二個必須克服的重要障礙則是福利國家的財政不平衡問題。日益損壞的稅收汲取能力因爲快速成長的社會工資承諾而雪上加霜，又因失業率的升高而惡化。在這樣的情況下，政府的預算赤字變成是福利國家少數能夠運用的工具之一，用以滿足社會福利與充份就業的雙重要求。

第三個重要障礙是在經濟復甦的邏輯上，這是來自先進的工業化與高度國際競爭所施加於其上的；易言之，新工業投資所形成的邊際就業機會並不高，以及爲了恢復國際競爭力所需要的不是低勞動成本、就是透過合理化來大量裁撤冗員。但能否降低勞動成本與裁撤冗員則直接和福利國家的表現有關。前者的削減會導致雇主繳納之社會保險費的減少；而裁撤冗員則需要某些福利國家方案的存在，像是提早退休方案，以吸收被解雇的勞工。總而言之，不論大家所察覺到的障礙是什麼，福利國家都是衝突的主要焦點。

我們的三個福利國家體制分別以美國、斯堪地納維亞、與西德之間的差異爲代表，它們各自發展出獨特的方式來因應戰後的充份就業問題。它們對 1973 年後環境的政治調適型態，也維持其各自的不同特色。其中一個模式（美國）的主要特徵是混合著政治性景氣循環管理與市場規律；在第二個模式中（斯堪地納維亞），福利國家成爲維持充份就業的主要力量，一部份是成爲直



接的雇主、另一部份則是透過輔助措施；而在第三個模式中（德國），我們發現保守主義式的節儉政策混雜著福利國家鼓勵年紀較大勞工離開就業市場。在前兩個模式中，就業機會持續成長；但在後者就業機會則縮水了。總之，福利國家被迫必須吸收其財務所無法負擔的成本，但卻回不到一個穩定而且充份就業的成長基礎。

我們可以回想當美國進入 1973 年以後的時代時，其大量增加的社會支出當然無法藉由提高稅負與社會保險費來支應。結果財務制度上應自給自足的社會安全體系卻面臨破產的威脅，尤其是因失業問題減少了其收入，還更進一步與人口老化共同作用，增加了支出程度。當時政府稅收增加的主要來源是通貨膨脹的效應，將所得推昇到適用較高的稅率等級所致。但也正因為如此，激發出了廣受支持的減稅運動。<sup>①</sup>

由於有限的財政工具與政策選擇，Carter（卡特總統）政府對抗通貨膨脹與失業問題的能力受到嚴重限制。其中一個取向是擴張公共部門的工作機會，卻因財政（以及政治上）的問題而受阻。放鬆提早退休的限制到 63 歲，有助於工廠擺脫某些較無生產力的人力，但卻進一步加重社會安全的財務負擔。引進積極人力政策的希望受到企業界的一致反對而流產。「完整教育與訓練法案」（the Comprehensive Education and Training Act, the CETA）項下的方案有助於吸收大量勞動力儲備，但其功能只不過像是個暫時性的停車場而已。

爲了對抗通貨膨脹而實施的景氣循環管制是最明顯優先的政策，卻產生了高失業率。在 1978 年與 1979 年期間就業機會的增加與經濟成長，伴隨著工資壓力的再度復活（1978 年至 1979 年間工資成長對生產力成長的彈性大約是 1.30）。Carter（卡特

總統)的因應方式則是在1979年引進了通貨緊縮措施(但這在選舉上卻有致命性的後果)。

接踵而來的極度衰退產生了自經濟大恐慌以來最高的失業率(在1982年與1983年間的年平均是9.5%)。而且與先前的不景氣不同的是,這次連參加工會的核心勞動力都受到嚴重影響。因而刺激工會、尤其是較大的產業聯合工會去支持新的政策措施,不論是在集體談判的層次、或是在政治領域。其理念則是在工資方面退讓以換取就業安全與促進工作的政策。透過私人談判確實出現一些零星的就業交換關係(例如在汽車工業即是如此),但並未與新的Reagan(雷根總統)政府有很好的配合,其優先目標是著重在立即取消「完整教育與訓練法案」、減稅、福利削減、去除管制、以及反通貨膨脹政策上。

雖然與政府促進就業的見解正好相反,但Reagan政府仍不得不依賴有些激勵方案。首先,高漲的公共預算赤字是來自大量購買國防工業產品以刺激需要,因而政府的淨借貸佔國內生產毛額的百分比從1980年的1.4%上昇至1983年的5%。<sup>⑫</sup>其次,1981年的減稅實質上是對企業的補貼。公司所得稅佔整體公司收入的百分比從1980年的20%降至1983年的11.4%。<sup>⑬</sup>

雖然政府就業所佔的比例實際上呈現衰退的趨勢、又雖然失業率(一直到1984年)處於非常高的狀態,但美國的就業機會成長率仍相當強。這樣的表現的確相當驚人,但並不能以Reagan的通貨膨脹控制政策來解釋,因為這樣的趨勢在整個1970年代都相當強烈。但1980年代初期的就業表現就可以此來解釋了,因為它與製造出嚴重經濟失衡的政策體制一致,包括公共預算與外貿方面都出現了極大的赤字情形。1983年時,政府的債務支出佔當時聯邦政府支出的百分比高達11%。

自 1973 年以降，挪威與瑞典是少數能夠維持充份就業的國家。直到 1980 年代的衰退以前，這兩個國家都能將失業率管理維持在 3 % 以下。這個表現證實了充份就業承諾在當地所擁有的強制力程度，同時它也顯示這兩個國家所形成的一種可能性，能夠以一種制度體系來解決資本主義的基本經濟困境。但更仔細的檢驗卻指出這完全不是如此。

由於石油經濟的影響，形塑挪威政策選擇的條件自然相當獨特。石油收入提供挪威一個很少有其他國家能夠享有的一個工具，能夠同時支應所得與就業機會。石油收入是 1973 年以後挪威實施極度凱恩斯式通貨膨脹控制政策的基礎。藉由向未來的稅收借貸，政府於 1974 年所提出的收入計劃增加十億 kroner（挪威貨幣）的政府支出，同時給予受雇者相當大量的稅負減免。這個擴張型的所得政策在其後各年均不斷重複出現，而於 1977 年達到高峯，增加了二十億 kroner 的支出（Esping-Andersen, 1985a, p.244）。在充份就業的情況下，這些所得狂增使挪威的勞動成本比「經濟合作暨開發組織」平均值還高 25 %，因此損及其經濟競爭力。

這會是一個政府過度仰賴生產與工資補貼但卻沒有沉重失業問題的現成例子。估計在 1970 年代末時，每五個挪威勞工中有一個的工作是靠公共補貼而存在的（Haarr, 1982）。甚且，整個生產補貼的總額大到令人難以相信，其佔國內生產毛額的百分比，從 1972 年的 5.3 % 上昇至 1978 年的 7.7 %，到了 1983 年則退回到 6.1 %。這大約是美國的 15 倍、西德的 3 倍、與丹麥最高時的 2 倍。

結果當然是巨額的預算赤字（透過石油收入而抵銷），但更嚴重的是工業競爭力的長期損害。在未來石油收入逐漸衰退的情況

下，維持充份就業的成本會高到令人無法忍受。針對失業率攀升的問題，挪威也採用了斯堪地納維亞所獨特的第三種因應方式，  
183 但在程度上不如丹麥與瑞典。這包括了福利國家工作機會的擴張（在 1970 年代的年成長率大約是 3.5 %）與積極的人力方案，含括了再訓練與庇護式就業。

瑞典的充份就業表現最令人印象深刻的是瑞典沒有上帝賜予的糧食——或可說是大海所給予的寶藏（譯註：挪威的石油來自北海，瑞典則無此好運）。而且 1970 年代初混亂的財政政策將瑞典經濟置於非常不利的地位。首先，為了因應嚴重的工資上漲與過熱，社會民主政府在 1971 年至 1973 年間引導出一個相對較深的不景氣。此種通貨緊縮措施有助於抑制所得與消費的成長，但瑞典卻錯過了當時日益蓬勃發展中的國際市場，而被迫必須在自身的積極勞動市場制度內吸收大量的失業人口。第二，如同挪威一般，持續的所得抑制終於激發出 1975 年至 1977 年間的工資暴漲，損及了瑞典的海外經濟競爭力。當 1976 年社會民主黨受到挫敗時，明白顯示其長久以來的「中間之路」(middle-way) 準則已然耗盡了其調適充份就業與平衡成長的能力。除了工資上漲與競爭力趨弱之外，還伴隨著極差的投資率、高通貨膨脹率、以及低度的實質國內生產毛額成長率等。在 1976 年至 1982 年由不穩定的資產階級內閣掌權期間，仍維繫著社會民主式的充份就業主軸，但瑞典的政治仍身陷於無法發揮功用的制度體系之中：工資難以抑制；稅收不可能提高；公共支出不可能削減；因而控制通貨膨脹的政策也是不可能推動的。

所剩下的選擇只有繼續累積大量的政府赤字以資助就業機會。遭逢危機的產業因而接受了龐大的補貼；受到補貼的清單全面增加（1977 年時已高達 2 % 的國內生產毛額）；積極勞動市



場方案所吸收的多餘勞動力迅速增加。唯一可行的選擇只有擴大福利國家的就業機會了，因而在 1970 年代時，公共就業的年平均成長率達到了 5 %。如同美國一般，在福利國家的協助下，瑞典確實在沉滯的經濟情況下擴張了整體就業，但維持充份就業的努力卻成本高昂。到了 1980 年，政府赤字是 10.4 % 的國內生產毛額，1983 年時則幾乎昇高到了 12 %。要理解這個赤字規模必須與政府稅收連在一起思考，在 1980 年代政府的稅收大約是 50 % 的國內生產毛額。

瑞典的徵稅能力與其支持福利國家和充份就業的凝聚力之間，有獨特而緊密的關係存在。但額外的加稅卻似乎受到了阻滯。當社會民主政府於 1982 年重獲執政權時，它不但要承擔起巨額的赤字、更必須要去資助重要的新投資計劃。自 1982 年以來，政府能夠仰賴工會爲了共同利益而在工資上讓步，但接踵而來的實質工資衰退也觸發了勞工運動內部不安的成長。1982 年時，強大的冶金勞工工會與雇主決裂了，在私人部門與公共部門的工會聯合會之間造成了嚴重的緊張。

在 1970 年代時，瑞典的分配性衝突變成是零合的遊戲，只有不確定地靠財務陷入赤字的福利國家干預來彌補。它之所以是不確定的，乃因爲資本與勞動之間長久以來的共識已經破滅了，取而代之的是形成了一個明顯的對立。

社會民主脫離此一困境的方式乃立基在工資賺取者基金上（「經濟民主」），這是於 1982 年至 1983 年間連同貨幣貶值與經濟危機方案一起引進的。其原則是藉由增加收入給處境艱危的年金基金、以及有助於未來工作機會與工資的集體投資資本等方式，將勞工納入成爲最終利潤的集體接受者之一，進而使工資紀律的推動變得可以接受。從 Kalecki 的話來說，工資賺取者基金



是一種新的制度嘗試以容納充份就業；它們要將勞工權力導向正數總和的交換關係中。它們能否達成這個目的的能力會視企業是否準備好要參與而定；但與社會民主先前的制度改革不同的是，從企業的角度來看，工資賺取者基金所代表的是進一步侵害到財產私有權之中，因而是完全無法接受的。所以，如果任何形式的充份就業制度調適都須立基在某種社會契約上的話，那麼我們即會預測工資賺取者基金策略可能會趨於破滅。<sup>⑭</sup>

在社會民主黨掌權不過幾年之後，西德社會民主全新時代的苦果即逐漸浮現出來了。西德在面臨 1973 年石油危機時並沒有特別採取適當的因應方式，不論私人或社會工資在這些年來都明顯成長了、利益已經下降、通貨膨脹壓力相當強烈、而且德國的出口競爭力受到削弱。隨著 1973 年後失業率的升高，社會民主黨自然而然選擇了擴張性的措施，但其對抗景氣循環的預算卻與德國中央銀行堅持限制性的貨幣政策以穩定貨幣與物價產生衝突。由於中央銀行佔了優勝地位，德國政府被迫代之以限制性的福利支出，並容許失業率的上昇。用來壓低通貨膨脹的節約政策  
185 一直實施到 1978 年至 1979 年簡單的通貨再膨脹為止。

凱恩斯式的解決方式、連同積極的勞動市場政策都受到捨棄。在這個脈絡下，工會認為沒有理由對「協同一致行動」所達成的新組合主義協定，再繼續擔負遵行的義務。但由於緊縮的貨幣政策與失業率的升高，致令它們無法施加工資壓力。1970 年代的工資抑制因而成為政治性景氣循環的作用之一，而不是協商談判的結果。實際上，當時工會發現很少有什麼值得去談判的。

與斯堪地納維亞恰成鮮明對比，德國福利國家並不意欲挑起社會平等與促進就業此種雙重職責。為彌補失業與年金成本的升高，政府被迫在 1977 年、1981 年、以及再度於 1982 年實質削

減了社會與人力方案的支出，同時提高稅收。最重要的是，社會民主以積極人力方案來吸收失業人口的能力受到否決，同樣地其擴張福利國家就業機會的自由也遭逢相同命運。即使總體財務上的節約政策，政府仍開始陷入到預算赤字之中。雖然不論是與斯堪地納維亞、或是與美國比較起來，德國赤字相當有限（1975年赤字佔國內生產毛額的5.7%；1980年為0.3%、而1983年則約1%），但這已是政治上所無法接受的程度了。

兩個打擊失業的主要政策在德國仍有可能存在。一個是遣返外籍勞工；另一個則是鼓勵年紀較大勞工提早退休，希望藉此同時促進生產力與年輕勞工的工作機會。這是多數歐陸國家所典型採用的取向，卻導致了整體就業的巨幅衰退。德國60歲至65歲男性勞動參與率從1970年的75%下降至1981年的44%。<sup>①</sup>但即使勞動力縮水了，失業率依然持續上昇（1983年時已超過8%），而緊縮的貨幣供給政策則同時抑制了消費與投資。

德國所採取的減少就業策略，其特色是或許能對產業形成生產力提高的好處，但卻使福利國家背負起與斯堪地納維亞相同類型的財務失衡。在此主要原因是減少就業策略使轉移支付暴增、但同時減少了社會保險費的收入。因此為了使公共預算回復平衡狀態，大幅削減給付或加稅乃變成必要方式。

德國可供選擇的替代性政策範圍不大，尤其是談判爭取額外就業機會的可能性受到阻滯，這有助於解釋為什麼工會如此仰賴重新分配稀少工作機會的政策。因此，工作時間的減少變成是一個主要的訴求，它首度出現在1976年，要求全面性減少一個小時的工作時間——但這個計畫卻受到個別工會聯合會的拒絕。取而代之的是冶金勞工工會要求每週35小時的工作時間，加上5%的工資補償。即使有1978年罷工的背書支持，這個策略仍然

失敗了，其 1984 年的後繼行動也遭逢相同的命運。

德國取向的穩定化政策會施加三個特別高的成本：對(1)福利國家產生財政壓力；(2)人力的低度運用；(3)不佳的投資行爲。

## 結 論

本章已嘗試運用老的資料建構出新的詮釋，我們在此所處理的議題以前都已受到廣泛的檢證。有相當龐大的文獻討論戰後的總體經濟政策、所得政策、充份就業經驗、福利國家、工會與新組合主義的協同合作、以及自 1970 年代初以來苦惱著先進資本主義國家的管理能力衰退與經濟危機等。

即使有這些知識與智慧的累積，但一個新的詮釋性假設驗證似乎仍是正當的。第一，除了少數（非常重要的）例外，少有人努力致力於研究過去這四十多年以來，許多重要結構變遷之間的互相關連性。⑩對我而言，在充份就業、經濟穩定化政策、與福利國家之間關係的研究，似乎更是如此。我們智識上的前輩認為這些制度乃紛亂地與新而更加民主的資本主義發展連結在一起，而當代的學者則各自採取其特有的界定方式。如同 Myles（1984b）所指出的，延期工資概念提供我們一個分析性的工具，藉此使福利國家重新進入到戰後政治經濟的研究之中，成爲一個不可或缺的內在變項。

同樣地，1970 年代初期不但形成了戰後社會、政治、與經濟演化邏輯上的一個斷痕，同時也產生了社會科學上的一個新分析問題：即有關資本主義危機的研究。令我十分訝異的是這些新形成的、1973 年之後的「危機分析」，大部份與其之前的學術思潮與現象沒有什麼關連。我們在此所提供的詮釋只是努力之

一，探討充份就業——成長時代的政治、與新「危機」時代的政治之間的直接關係。

戰後數十年間最核心的問題之一，是如何實現平等、充份就業、與效率的承諾。Kalecki 所提供的答案——亦即透過新的政治與社會制度——本身即很難不引起一大堆爭議。另一方面，如果 Kalecki 心中有一個新的制度秩序藉此來嚴重削弱私人企業的權利的話，那麼這又是一個完全不同的議題了。 187

戰後資本主義的成功與否會視其能否調和民主與私人財產權而定。這兩個制度的綜合使得 1930 年代與 1940 年代的「社會契約」成為可能，當時勞工們答應由衷尊重企業優先權的重要性，以換取不受阻撓地爭取進行分配的自由。

戰後數十年間的穩定性有很多與階級和利益組織的能力有關，它們能達成一種制度安排，在其中根本的補償能夠發揮作用。雖然社會契約是固定不變的，但其制度安排在各國之間則有鮮明的差異。這不但在塑造充份就業經驗的強度與持久性上扮演極重要的角色，同時也對能否在政策目標與分配優先順序間達成穩定而有效的協調，會有重要的影響。

不論通行的制度結構是什麼，戰後各國的共同特質是其日益無法管理充份就業所帶來的權力平衡的改變。基本的困難點是如何為逐漸逼近眼前的零合衝突，尋找一個大家都可接受的出路。如同我們已經提及的，財產權的神聖地位意味著只有國家才能構成可能的解決之道。政治交換的概念因而蘊含兩件事情：拖延權力報酬的能力、以及依賴政治領域以管理分配權力的程度。

然而，我們概括的討論則已顯示，國家內的交換關係範圍相當廣泛多元。政治交換會涉及到政府的信用、投資、國營化與補貼、稅收、就業與福利政策等。福利國家之所以成為抒解充份就



業壓力的主要出路，主要是因延期社會工資的制度設計所致。

但不論採用那種方式，延期工資策略的可行性最終仍是視人們能否在未來真正拿到這筆工資而定。這已證實是延期工資本身的唯一致命弱點。爲了談判的緣故，勞工必定堅決反對加稅；爲了競爭力的緣故，公司也必然如勞工般拒絕加稅。結果，福利國家發現自己正處於一種情境之中，不是被迫要聲明放棄其原始的義務、就是必須以赤字方式來支應延期工資所需，因而它也只是能延緩零合對立的產生而已。

188 由於世界性的貿易與成長蕭條，各國平衡充份就業情況下各種分配要求的能力，已受到大量的削弱。但明白顯現的是，這個能力的削弱也是由於既存的分配方式快要耗損殆盡所致。不過實證證據顯示，延期工資策略的限制並不必然只限於財務問題。亦即是，一個政府能否透過加稅來因應支出昇高的需要，與勞工階級權力動員的強度和社會組合主義（societal corporatism）（Schmitter, 1981）有正向的關係存在。因此，一個國家維持其「凝聚力」的能力會與其經濟政策的選擇性有密切的關連，而這也是決定國家能否超越傳統政策工具的重要因素。最出類拔萃的例子是瑞典，其延期工資策略逐漸被許多力量的結合所耗盡了：(1)工會內部團結與合法性問題；(2)無法談判爭取到增加工資以彌補稅負與通貨膨脹的雙重損失；(3)日益不相信工資抑制會維持企業投資進而對雙方互利。這些因素導致工會開始質疑其傳統上的財產權神聖地位的堅持，並重新提及 1930 年代時的一個口號，「民主不能到工廠大門就停止了」。它們不但要求重新協商修正原來的契約，並首度推出勞工控制的立法，接著又以集體性的工資賺取者基金來實現經濟民主。這些都成爲 1970 年代與 1980 年代初的重要交換政策，而與 1950 年代和 1960 年代的交



換政策不同的是，從企業的角度來看，它們的引進是不可談判的、而且是不可接受的。它們因此是權力在立法上的勝利，而不是社會組合主義與利益協調的勝利。在這種情況下，財產權的民主化不但成爲新型的穩定化政治（社會民主政府依靠工資賺取者基金能夠獲得有效的工資抑制），但同時它也是影響穩定的來源。雖然它可能有一天會被企業界所接受，但由勞工來控制的政治在今天絕非是大家所接受的。因此在瑞典，這種結合平等、充份就業、與效率的唯一可能之社會民主式處方，卻只是建構在國會微弱多數的不穩定基礎上。它仍然致力將二者（譯註：勞動與資本）結合在一起跳探戈，但在資本自由流動的世界裏，你的拍檔可能選擇不跳了。

### 註 釋

- ①在 1950 年至 1980 年間，瑞典與美國的女性勞動力供給增加了一倍（前者從 23 % 增加到 47 %，後者從 22 % 增至 40 %）。在德國，女性經濟活動率則只從 31 % 增加到 34 %（ILO, *Yearbook of Labour Statistics*, 1960 與 1983 年）。
- ②戰後政治經濟發展中與斯堪地納維亞模式密切相似的另一個模式則是荷蘭。荷蘭也有相當類似的福利國家政策與強烈的充份就業承諾；而且，透過所得政策上令人印象深刻的—致共識，獲致平衡的非通貨膨脹的成長（Ulman and Flanagan, 1971；Braun and Keman, 1986）。
- ③事實上這個模式也假設雇主是高度組織化而且團結的，以及資本家的政治影響力是較弱而不明顯的。因此才能進行集中化的、共同的工資談判工作。
- ④全部「經濟合作暨開發組織」1960 年至 1967 年平均是 3.1 %、1968 年至 1973 年平均則是 3.4 %。而在美國，失業率首度急遽下降是在 1964 年之後（OECD, *Historical Statistics, 1960-83*, Paris, OECD；以及 Maddison, 1982）。
- ⑤一些重要而且具代表性的討論可參見 Schmitter（1981）；Schmitter and Lembruch（1979）；Lange（1984）；Lembruch

- (1984)；Panitch(1980)；Cameron(1984)；以及 Regini(1984)。
- ⑥這個數字相當大。在高峯時德國的外籍勞工超過9%的勞動力(1973)；在奧地利則超過7%(1973)；在瑞典相同的數字若包括芬蘭人在內大約是5%，若不包括芬蘭人則約是3%。
- ⑦大部份國家在1960年至1967年、以及1968年至1973年這段期間，利潤比(製造業淨利潤佔淨附加價值的百分比)呈現急遽衰退的趨勢，包括美國、德國、英國、瑞典、與丹麥(OECD, *Historical Statistics, 1960-83*, Paris, OECD, 1985；Flanagan et al., 1983；Glyn and Sutcliffe, 1972；Edgren et al., 1973；Martin, 1985；Nordhaus, 1974)。
- ⑧雇主為私人年金方案所支付的保費佔全部工資的百分比，已從1970年的5%成長到1975年的7.3%(OECD, *National Accounts, 1962-79*, vol. 2, Paris, OECD, 1981)。
- ⑨在雇主這一邊的結果也是類似的。非工資的勞動成本(主要是社會保險費用)如火箭般猛漲，佔總成本的百分比(1965年至1975年)在美國從17%上漲到23%，瑞典從19%昇到32%，德國則是從30%到34%。
- ⑩我們這裏所指的持續平衡成長，意即中度的經濟成長，而且不是藉由收支平衡赤字或公共部門赤字、減少投資、或通貨膨脹等會嚴重累積的代價所獲致的成長。
- ⑪但必須注意的是，第一波的抗稅運動是著重在財產稅的部份，它尾隨通貨膨脹而呈現急遽上昇的趨勢。
- ⑫排除社會安全基金、但計入經常門與資本門二者之後，1983年的赤字相等於8.3%的國內生產毛額。
- ⑬但必須注意的是，在1981年的企業減稅之前，有一長期的政府稅收支出，以不明顯的方式給予許多公司巨額的補貼。Break(1980)即顯示在1970年至1980年期間，有利於公司的稅收支出成長速度，幾乎是聯邦政府所得稅收入成長速度的三倍。
- ⑭最近一個調查(OECD, 1985)對經濟復甦有非常樂觀的描述，但這並不一定不同於我們在此的灰色論調。我們的觀點強調只要制度架構仍處在嚴重的爭議情況下，持續的經濟復甦即不可能出現。
- ⑮德國的總就業機會在1973年至1983年期間，平均每年呈現-0.7%的衰退趨勢；比利時在這段期間的數字則是-1.1%；奧地利是-0.5%；但就整個「經濟合作暨開發組織」而言，就業機會在1973年至1979年期間每年平均成長1.1%，在1979年至1983年期間則每年平均成長0.2%。
- ⑯最完整的綜合性概述之一可見Goldthorpe(1984b)。

## 第八章

# 三個後工業的 就業軌道

導 論

服務業就業機會成長的理論

服務業就業成長的三個軌道

後工業結構

三個後工業經濟體的社會階層化

## 導論

1960年代時，由於當代科技、管理、消費、與就業演變的刺激，出現了後工業社會的理念。它描繪出一個由科技專家、專業人員、與管理者所主導的新世界；舊式的操作性勞工消失了；而且消費者的喜好朝向了服務業。

對這些類型的「事實」有各種差異極大的詮釋。社會文化論者相信一個新的多數團體已經來臨了，著重在生活品質的後物質主義價值。諸如貧窮、匱乏、與社會階級之類的傳統工業社會議題已經逐漸褪去，成為歷史的記憶了（Touraine, 1971；Inglehart, 1977）。

但對大多數人而言，其焦慮的疑問則是在後工業變遷對就業所產生的影響。從經濟學者的觀點來看，問題是服務業的就業機會能否成長到足以支撐起持續的充分就業。社會學者則對工作的品質、以及對就業的階層化與零細化較感興趣。

本章將專注在探討後工業社會的就業問題。這個用詞本身已招致諸多質疑，因它太過於武斷指出一個超越物質生產需求的社會已經來臨了。後工業主義理論經常也被抨擊為過度仰賴技術決定論（technological determinism）。

我們在此之所以使用「後工業」這個用詞，並不是因為我們堅決擁護形成這個概念的理論，而是因為它能夠辨識出我們所要著重的問題。首先，在後工業的標題下所蘊含的是根本就業變遷的實質過程：形成了新的職業；過去一度稀少的工作機會如今逐漸豐富起來了；體力與操作性勞動日漸消失，而具備不同複雜與高尚程度的心智勞動則成為主流。其次，我們要以比較性的資料

來檢證決定論理論的強烈暗流。本章的主要論點是各國會各自依循明顯不同的「後工業」軌道；亦即實際上我們所面對的是各式各樣未來的就業發展。

多數理論所強調的是科技、現代化、與經濟富足的因果重要性。但依據前面幾章的論述，當代的就業趨勢也必須從政治面來加以解釋。但除了一般性的就業表現之外，本章會更仔細地探討其結構問題、以及其對社會階層化的影響。

德國、瑞典、與美國之間的比較能恰當地滿足我們的目的，因為它們各自清楚代表著我們所提出的個別福利國家/勞動市場體制。我們會顯示出後工業的發展，已產生了三個在性質上明顯不同的就業結構。通行的一些理論對這些差異的一部份提供有價值的解釋，但卻止於對整體加以綜融性的說明。以就業成長、結構、與階層化的角度出發，我們試圖彰顯出福利國家協助產生了後工業的就業演變。不同的福利國家/勞動市場互動會產生不同的後工業發展軌道。它們所影響的不只是服務業的成長率、也是社會福利活動與個人服務之間的相對比重；它們影響了勞動力的技術與職業組成型態；而且它們也影響了以性別與民族/種族為背景的工作機會分配。

### 服務業就業機會成長的理論

第一次世界大戰之後大眾失業情境所引起的廣泛憂慮，並不是單單由於大蕭條所致，同時也是受到科技變遷所點燃的。Kurt Vonnegut 的小說《自動鋼琴》（*Player Piano*）即是那個年代的寫照。它描述一個想像的未來社會，在其中充滿豐富的物質，但由於機器人與少數管理階層即能應付所有的事情，所以工



作機會極度匱乏。高科技經濟能夠滿足我們的欲望、但卻無法滿足我們對工作的需求，這樣的恐懼達到了相當高的比例。大多數爭辯的形成也多是環繞在這個疑問之上。

- 193 沒有人會質疑一個事實，即傳統的製造業工作正在逐漸消逝之中；問題是它們能否由新型的就業來加以填補。原則上新的工作機會能夠出現在傳統的工業經濟、或是在「新」的服務部門之內。就前者而言，高科技與複雜的生產組織會需要徵召更多的經理人員、行政人員、技術人員、專業人員、以及庶務勞工等。而就後者而言，人力需要可能會轉往服務業，而導致非工業部門的成長。

經濟學者時常將他們的分析立基在恩格爾法則（Engel's Law）上，即當國家日益富裕時，消費會從基本生活必需品轉移到「奢侈」品，諸如休閒與服務等（Fisher, 1935；Clark, 1940）。

但是否恩格爾法則會產生補償性的就業成長則並不清楚。有些人已對所得彈性的假設產生質疑（Kuznets, 1957；Fuchs, 1968），但一般而言，經濟學者並不願意冒險對這個問題重新建構理論。在缺少概括性理論的情況下，Baumol（1967）的模式成爲多數假設的焦點。

他的模式主要是恩格爾法則的悲觀式版本。從製造業的高生產力會釋出多餘人力的前提開始，由於服務業部門生產力的成長較低，因而其透過工作機會成長來補充人力的能力即受到限制。因爲服務業的工資水準很可能相當於高生產力的製造業，結果產生「成本弊病」（cost-disease）的情形：即服務部門勞工會傾向於要求不符生產力的高工資。

隨著高科技製造業的出現，的確會產生失業式成長的可能性

( Soete and Freeman, 1985 )。但 Bluestone and Harrison ( 1986 ) 則引用美國 1982 年至 1990 年的預估指出，電腦程式工程師的工作機會會增加近於 120,000 個，因而服務業工作仍是唯一的希望所在。

樂觀的來源之一是 Baumol 的模式在實證證據上較弱。例如以跨國性資料為基礎，Pomerehne 與 Schneider ( 1980 ) 結論說這個模式適用於歐洲國家的程度不佳。更重要的是，Baumol 的假設可能不夠嚴謹。例如，消費者在這麼富裕的情況下，有可能願意購買「價值過高」的服務。我們或可稱之為雅痞效應，或借用 Fred Hirsch ( 1976 ) 的專門術語，稱之為需要合乎其身份地位之物品的傾向。

而且如同 Baumol 自己所提出的，政府可能可以透過補貼、甚或直接提供服務的方式來彌補生產力—工資之間的差額。因此，成本弊病的問題可以透過政治來解決。第三種可能性則是工資不會如 Baumol 所預測般地作用，例如我們即無法排除一種可能性，服務業的勞工可能比製造業勞工願意接受較低的工資成長。 194

工資問題已成為政治上爭辯就業成長的重要焦點。歐洲的評論者、政治人物、甚至某些經濟學者都強調，美國過去這十年來在工作機會上的卓越表現，大多歸因於其工資彈性較大所致；而歐洲的工會與勞動市場僵硬程度則強加了極高的服務部門勞動成本。Fritz Sharpf ( 1985 ) 最近的一個研究則試圖藉由結合工資與 Baumol 模式的政治面向，以解釋歐洲的這個問題。他強調，在工資高的地方，政府以公共部門就業來補充的能力會視其財政限制而定。Sharpf 特別以德國為例，強調不論是私人或公共部門，高度的勞動成本與已然過度負荷的國家轉移二者結合的

結果，已侵害了服務部門就業的成長。

Baumol 模式的根本問題或許不是其假設上的限制，而是對生產力的可疑的定義。在國家會計體系之中，服務工作生產力的測量相當困難；而公共服務生產力的測量更簡直是不可能的。當 Fred Block ( 1985 ) 強調服務業在今天所扮演的角色就如同工業在重農時代的角色一般時，他已明確指出了這個問題：我們可以看一個冶金勞工所鍛造出的金屬片來測度其生產力，但我們卻直覺地認為日托中心的助理是仰賴其他人的生產力而生存的。

另一個解釋為什麼服務部門就業不可能成長的觀點是，有些物質商品能夠使家戶有自助式的服務提供 ( Gershuny, 1978 ; 1983 )。人們可能因為有其他可負擔得起之貨品供其選擇，而不會去購買休閒或個人服務，例如攝影機、加工食品、與微波爐等。

但在 Gershuny 稍後的作品中 ( Gershuny, 1986 ; 1988 )，就業機會的展望已較不那麼悲觀了。以 Baumol 的模式來說，自助式的服務會持續損及個人服務業工作機會的成長，但在工資較不涉及專門技術與專業人員的商業與生產者服務業則不儘然會如此。他甚至進一步推測，家戶意欲減少令人不悅的家庭瑣事，會在諸如購物之類的領域上，刺激出強烈的基礎服務需要 ( Gershuny, 1988 )。

不論 Gershuny 的結論是否真正獲得證實，他的分析仍確立了一個眾所周知的論點，即我們不能將服務業當成是一個沒有任何分工差異的整體。這個觀點的出現歷史相當短，但對服務業的這種看法則並不新鮮或具革命性的意涵。如同 Fuchs ( 1968 )、  
195 Bell ( 1973 )、與 Singelmann ( 1974 )所指出的，許多服務 ( 諸如傭人、修理皮鞋、與酒保 ) 在前工業化時代即已存在；有些則是

隨著工業化而產生的（交通、公用事業、與批發業）；而也有其他是隨著「福特主義」（Fordism）大量生產、大量消費而爆發出來的（零售、行銷、消費財、與廣告）。

有些國家的服務部門就業早在一百年前即已相當突出，1870年代時的澳洲、荷蘭、與英國，這類的就業已佔了所有工作的三分之一以上（Maddison, 1982）。因而後工業理論必須進一步闡明的不是此種服務部門就業的成長而已，而是其新近的形式。

長期就業資料幾乎沒有例外地顯示出，傳統服務業（交通、公共事業、零售等等）的成長已經失去其活力了，而新的動力則是集中在社會服務業（健康、教育、與福利）、某些個人服務業領域（例如休閒與餐飲）、以及生產者服務業上（如商業服務、財務、保險、與不動產）。

後工業服務業的理論常常隱含一種動力，完全與製造業經濟的功能、必要條件、與組織脫離：服務業的成長有其自身的規律。這種誤解可能是來自服務業有直接取代工業趨勢的表象。1950年時的美國，工業佔了50%的就業機會，但如今則只佔了20%。這是因服務業已經取代了工業的地位，如同過去工業取代農業的地位一般。同樣的故事也出現在許多其他的國家。

但解釋這個故事的方式則有許多種。Cohen 與 Zysman（1987）即證實了將後工業服務業當成是脫離自物質生產，乃是一個謬誤。許多、甚至大部份的服務業是最終物質產品製造過程中的中介物，而且即使所生產的最終產品是服務時，它們的邏輯也不能脫離社會與經濟的組織範疇。社會服務所針對的往往是工業社會所激起的工資賺取者的需求、以及家庭與家戶再生產變遷的需要；許多個人服務的產生也是為因應我們消費物質產品的



方式而起的。

### 服務活動的分類

196 在過去，服務業經濟通常被定義為一種殘餘的經濟，是在計算了農業與工業之後所剩下來的全部歸到服務業之中。可惜的是至今我們仍沒有什麼是服務業的明確定義。有時它們是以產品的無形本質來界定、或是以人際之間交換的特徵來界定。服務產品與具體產品之間界限問題的解決方式之一，會視我們的焦點是在經濟的分支部門（如製造業對服務業）、或是在工作與職業（裝配勞工或廣告顧問）而定。明顯地，服務性職業在傳統工業領域中已沛然存在。

為了避開定義的問題，大部份研究所提供的是分類而不是定義。區分服務產業最有用的方式是修改自 Singelmann（1974；1978）與 Browning 和 Singelmann（1975）所發展出來的分類方式。除了冶煉與合成產業之外，他們還區分出流通服務、生產者服務、社會服務、與個人服務。

如果我們的焦點是著重在後工業的擴張上的話，Singelmann 的分類還需要進一步細分。零售業的就業機會或許相當龐大而且不斷成長，但很難說其中具有任何後工業的本質。我們的取向則採用以「產業」為標準的分類方式，藉此所挑出的後工業活動乃是那些與消費、生產、和人類再生產等抽象關係最密切相關的活動；以法國規制學派（the French regulation-school）的用語來說，我們所關注的是「福特主義」的重要性。

那麼到底什麼是後工業活動呢？不幸的是，這個疑問並沒有任何精確的答案。後工業的理論家常將之視為資訊與科技在操作流程中所具有的優越地位（Bell, 1973），當我們要分析職業



時，這個定義是個很好的起點。但若是要分析「產業」，我們則需要與服務消費有關的判準。

在服務性產業的層次上，我們可以特別突出某些服務較先進的種類：(1)工業生產（生產者服務）；(2)社會再生產（社會服務）；以及(3)消費與休閒（個人服務）。但在實際上我們完全不可能區辨出任何一個單一活動真正是「新的」——從廣告到托兒所在太陽底下都不是新鮮事，除了它們在經濟上日益重要之外。因此我們在此所提供的實證處理方式只能說是一種啓發式的。

在底下的分析中，我們會將這三個後工業服務產業，從與傳統工業社會相關的產業中區分出來（如採礦業、製造業、建築業、交通業等），同時也與一些時間較久遠的產業加以區隔（如公共行政、流通、與傳播等）。

除非能夠伴同職業分析，否則一個完全以產業為基礎的分析將有明顯的不足。在某些情況下，製造業可能會完全是後工業的，如果科學與專業人力主導了整個生產流程的話。另一方面，醫院也可能會仰賴大量非技術性的庶務勞工來運作。 197

發展出有用的職業分類有其本身的問題，在這個研究中我們只是簡單地區隔出兩種職業大類，一個主要是屬於傳統的工業世界（如技術與非技術性的生產勞工、手工藝勞工、庶務與售貨人員、經理人員、與行政人員）；另一個則是後工業主義縮影的職業（如專業與準專業人員、科學家、以及技術人員等，但通常也包括參與休閒服務生產、沒有經過資格審核的服務性勞工）。

特別將德國、瑞典、與美國挑出來加以比較，就某種觀點來看是個偏誤：因為我們已經知道這三個國家在總體的與結構性的就業趨勢上有所分化，所以才特別以其為樣本。但重要的是這三個國家相當程度上是各國變異的縮影，因而或許能夠確保相當廣

泛的概化程度。

### 服務業就業成長的三個軌道

在過去這二十年來，先進經濟體已悄然進行許多根本性的變革。新的技術已對生產過程產生革命性的影響、製造業所佔的比例急遽下降、服務業則蔓延擴散、家戶日益富裕、而且福利國家已經發展成熟。這個階段同時也是教育革命、以及婦女擺脫傳統家庭角色的階段。而最終，它也已帶給我們本世紀最巨大的經濟變動之一，包括國內產業的大量合理化與重組、以及國際分工秩序的重大改變。許多傳統上被視為經濟核心的產業，不是逐漸消失了、就是遷移到其他地方。

各國總體就業趨勢有相當鮮明的差異。從 1960 年到 1985 年，美國的勞動力幾乎增加了五千萬人，瑞典則增加了 20 %。而德國實際上卻呈衰退的趨勢。這些差異相當程度上代表整個國際發展的縮影。

勞動力成長或可是人口因素作用的結果，但如果我們代之以比較就業參與率(年齡 16 歲至 65 歲的男性與女性)，結論仍然相同。在同一階段中，美國參與率從 66 % 成長至 75 %；德國從 70 % 下降為 66 %；而瑞典則從 74 % 跳昇到 81 % 的世界記錄。

198 性別差異在各國勞動市場參與上也有明顯的不同。由於提早退休與學校教育的延長，幾乎所有地方的男性勞動參與率都呈現衰退的趨勢，但如同我們已經探討的，這樣的衰退在德國特別劇烈。女性就業成長是美國與瑞典的共同現象，但在德國則相當微弱。

雖然從人數來看，就業機會的確是成長了，但從實際的工作

量來看，卻呈現衰退的趨勢；最引人注目的工作成長大多是在部份工時的工作上。即使如此，如果我們從工作時數來加以測量，這三個國家的比較性表現改變不大。德國工作機會的流失與工作量的明顯衰退有密切關係（在 1960 年至 1980 年間共衰退了 17 %）；瑞典的工作時數沒有實質的減少；美國整體而言則增加了 24 %（OECD, 1983；*Bureau of the Census*, 1986, pp. 295 與 322）。

主要的問題是部份工時的工作是否會降低全國就業表現的顯著性。如果我們計算 1973 年至 1981 年間，部份工時工作佔全部淨就業成長的比例，我們發現一個與先前的對比完全相反的印象。德國的比例是完整的 165、瑞典是 105、而美國則只有 17。首先，這意即美國卓越的就業表現一點也不是由於部份工時工作所致；其次，就瑞典、以及尤其是對德國而言，部份工時工作不但的確已主導了新的工作機會，而且也已取代了過去的全時工作機會。如同我們所期待的，部份工時部份與婦女就業有緊密的關係存在。瑞典幾乎有半數的婦女工作屬於部份工時的工作（計算自 OECD, 1983；與 *Bureau of the Census*, 1986）。但若從結構的角度來看，這三個國家的就業方式仍有相當實質的歧異。表 8-1 呈現出不同產業部門年平均就業成長（或衰退）率的比較資料，我們採用傳統「工業」、歷史性的「中性產業」、與後工業活動的粗略分類方式來加以比較。

表 8-1 所展現出的一些特有的國家傾向，會對我們爾後的分析有更進一步的影響。首先，德國所累計流失的工作機會並不是單單因去工業化所致；瑞典在農業與製造業方面也經歷了相同的衰退趨勢，而且這兩個體制在「中性」產業上亦有類似的情形產生。德國最特殊的是其「後工業」就業成長陷入消沉的狀態，

表 8-1 傳統與後工業產業的就業成長（年平均%成長率）

就業	德國	瑞典	美國
	1961-84	1964-84	1960-84
工業			-1.5
農業	-2.6	-2.7	
製造業 a	-0.6	-0.7	1.0
中性產業			
流通 b	0.0	0.1	2.0
政府 c	3.8	3.0	0.9
個人服務	0.0	-0.1	2.3
後工業產業			
生產者服務 d	4.2	5.0	7.9
健康、教育與福利	4.8	8.6	6.2
「娛樂」服務 e	1.1	1.6	7.2
總後工業就業	3.5	6.7	6.7
總就業	-0.1	0.8	2.4

a. 包括全部的冶煉與合成產業。

b. 包括零售與批發、交通、與傳播。

c. 包括公共行政與非福利相關的政府活動（軍事、警政、公共衛生等）。

d. 包括商業服務、財務、保險、與不動產。

e. 包括娛樂與休閒、餐廳、飲料、與旅社。

來源：上述資料由 Thomas Elfring 所慨然提供。

也參見其所著 'Service Employment in Advanced Economies'，博士論文，Rijksuniversitet Groningen, 1988 年 2 月。

不論生產者服務、社會服務、或「娛樂」服務都是如此。因而其傳統經濟或正處於衰退中、但新的部門仍尚未出現。

199 瑞典或美國則不是如此，但它們也各自代表兩種極度不同的軌道。瑞典的後工業主義具有福利服務的傾向；而美國則是與商業和「娛樂」服務同時擴張。

特別針對美國案例而言，其資料與兩個常有的刻板印象有所

矛盾。首先，傳統的製造業並未衰退——至少就絕對數字來看是如此。其次，有關美國就業機制只產生了水準以下的、接近盡頭的「垃圾」工作這個迷思，並未獲得支持。事實上，它在生產者服務與健康照顧這兩方面都是高度專業化的，其成長動力也是最強；而在福利服務方面，美國的表現也優於德國。

這個成長率分析我們採用了相當長的期間來比較。如果我們只著重在最近十年的話，後工業要素甚至會更加強烈地突顯出來。例如在美國，其 1960 年代時的快速成長主要是出現在教育、流通、與政府行政上；而到了 1970 年代則主要是在生產者服務、健康、與「娛樂」服務。時間因素對我們的結論常具決定性的影響力。這或許是主要的理由解釋我們為什麼給予美國相當正面（長期）的描述，而反駁 Bluestone 與 Harrison（1986）之「垃圾工作」主導就業成長的極度悲觀論調。他們的資料只侷限於 Reagan（雷根總統）主政的時期。 200

### 就業成長中的職業發展趨勢

我們先只以大類來呈現出後工業職業混合的大概情形。在表 8-2 中我們將職業區分為傳統工業社會、以及那些與後工業主義有關的職業。二者都包括高階工作（管理人員/行政人員、對應專業/技術性勞工）與低階工作（辦事員與生產性勞工、對應一般服務性勞工）。對全部三個國家而言，「後工業」的職業類型都主導了整個成長趨勢。德國的專業工作成長較慢，而例行性的服務工作則幾乎沒有成長。美國則較有趣，因為傳統的「好工作」（管理階層）與壞工作（辦事員）都有強烈的成長，而後工業的職業類型也是如此。



表 8-2 職業團體成長趨勢（年平均%成長率）

職業	德國	瑞典	美國
	1961-82	1965-84	1960-84
工業社會			
管理人員與行政人員	1.3	2.5	5.5
辦事員與銷售勞工	1.7	1.4	4.2
生產性勞工	- 0.8	- 1.2	0.5
後工業社會			
專業人員與技術人員	4.2	5.5	5.1
服務性勞工	0.2	2.4	4.7

來源：德國資料取自 IAB；*Beitrag AB 2.1*；瑞典的資料取自 1965 年與 1984 年 AKU 的原始表格；美國的資料則取自 Department of Labor, *Supplement to Employment and Earnings* (January, 1985)。

當我們將產業與職業資料結合在一起時，即出現了三個不同軌道的概觀了。德國是代表停滯而不活潑的服務業發展；瑞典則整個傾向於高度專業化的社會福利就業；而美國則存在許多競爭的趨勢：其一是傳統工業經濟仍持續保有其活力；另一則是朝向專業主義的強烈動力，尤其是在商業相關的服務上；第三個趨勢是「娛樂」服務之類沒有經過資格審核工作機會的暴增。

201 至此有三個問題值得注意：(1) 為什麼德國的後工業主義如此消沉？(2) 什麼是政府在塑造就業成長中的角色？(3) 什麼原因可以解釋美國在管理方面的發展傾向？

### 德國服務業就業的「差距」

德國在朝向現代服務業經濟上的軟弱發展，或許可能只是統計上的錯誤而已。有可能德國的服務業已經內化在工業領域之內，而不是外在獨立的部門；如果是這樣的話，我們可以說德國的後工業化只是在表面下悄悄進行而已。但是，我們卻沒有理由

相信這個說法。參與初級與次級部門的服務性勞工百分比，在這三個國家都幾乎相同：德國是 30 %；瑞典是 29 %；而美國則是 33 %（OECD, 1984b）。

### 政府的角色

第二個問題所關注的是政府在塑造就業成長過程中的角色。我們已經瞭解了政府在清理勞動市場中年紀較大勞工的重要性。而這裏所著重的主要問題是它在創造後工業化中的健康、教育、與福利成份的角色，這個角色對女性就業而言極具重要性。在 Rein（1985）的開拓性研究中，已經記錄了以福利服務作為女性進入就業的一個重要途徑，各國之間有不同的明顯程度。

表 8-3 與 Rein 的發現一致，顯示各國政府的角色有相當大的差異：美國政府的角色相當有限、瑞典政府的角色具有極重要的決定作用、而德國政府則在二者之間。那麼以此而言，美國の後工業化與婦女就業大多是由市場所產生的；瑞典則是出現在福利國家上；至於德國，不論國家或市場都似乎未能促進新的就業發展。

乍看之下德國政府對女性就業成長的貢獻似乎相當巨大。但這個高比例（149）的出現乃因為政府已經排除不計一些負面的影響，否則在女性就業方面會有非常不同的明顯滑落產生。

在過去這二十年來，政府與服務業的關係脈絡對婦女就業機會極具影響力，但各國之間仍有諸多差異。瑞典構成了一個極端，在其中公共部門的社會福利服務主導了全部的發展；事實上在瑞典的全部健康—教育—福利就業成長中，婦女即佔了 87 %。這是個福利國家女性化的獨特結果。

表8-3 政府對就業成長的影響（百分比）

	德國		瑞典		美國	
	1961	1983	1965	1985	1962	1985
政府就業佔全部的百分比	8.0	16.1	18.2	33.0	17.2	15.8
就業婦女中由政府雇用的比例	7.2	19.8	29.8	55.2	15.5	17.7
婦女佔公共就業的比例	39.1	39.4	52.2	67.1	35.6	46.6
	1961-83		1965-85		1962-85	
淨總女性工作成長中政府所佔的比例	149		106		20	
淨總服務性工作成長中政府所佔的比例	65		82		23	

來源：WEEP資料檔與IAB;Beitrag AB 2.1。

德國後工業主義中的社會福利成份則少有成長，其福利國家吸收婦女勞工的水準十分有限。加上私人部門婦女工作機會的衰退，結果導致在過去整個階段中，婦女勞動參與率陷入沉滯的狀態。德國國家仍然是個男性主導的領域，而女性則待在家中。

在美國的脈絡中，政府不論在婦女就業或後工業發展上都扮演著消極性的力量。美國案例顯示一個事實，即市場也能夠促進婦女的就業機會。不像瑞典，美國婦女已經進入了較廣泛的就業範圍之中，除了健康與社會服務工作之外，商業服務也是婦女進入就業成長最快速的部門。

### 新管理革命

我們現在總算來到了第三個問題；亦即是，什麼因素能夠解釋美國在管理方面的特殊傾向？有些人常會觀察到美國經濟的「過度管理」(overmanaged)傾向(Melman, 1951；Chandler and Deams, 1980；Bowles and Gintis, 1986；Black and

Myles, 1986)；雖然公司管理在其他國家的成長似乎已趨於停滯，但在美國則持續不減。對這個現象有許多種不同的解釋，其範圍從帕金森定律與科技的趨使、到馬克思主義所強調的勞動力控制都有。但所有這些理論的問題是，在其他先進經濟體中也同樣地會有科層體系、科技、與階級鬥爭等因素的存在。

另一個替代性解釋則純粹只是分類上的問題，它認為美國有一個非常獨特的傾向，即使是非常低階的督導人員，也會被冠以管理階層的頭銜。雖然這真的是如此，但我們所呈現的資料已經試圖排除了這個虛偽問題。我們嘗試以另一個假設來取代這種解釋方式。

其起點是美國缺乏歐洲經濟體的三個共同特點。第一，美國福利國家仍處低度發展的狀態，結果附加性的給付乃成為集體談判與雇主責任的重要象徵，而這需要管理人員來協助。第二，美國的勞資關係傾向於對立的，但美國的工會卻無法如同「新組合主義」的環境般，能夠賴以維持一般大眾會員的秩序。因此，美國的廠商不得不藉由督導人員的力量來施加控制。而第三，美國勞動市場相當大而複雜，而且缺乏勞動交換體系與勞工訓練制度，所以公司需要自行召募人才、扮演教育者角色，也因而需要非常龐大的人事部門。

由於「福利國家」的空白而致使所需要的管理方面人力，美國廠商可以自行建立制度來加以滿足、或是從服務業部門中來購買；就後者而言，我們即將之界定為商業服務。如果我們的假設正確的話，我們即能解釋管理工作方面的職業、以及商業服務方面的產業這兩者在美國爆炸性成長的原因了。同樣的假設也會預測具高度福利國家與「新組合主義」特質的瑞典體系，應只需要非常少的管理人員。

## 後工業結構

我們所觀察到的就業趨勢究竟產生什麼樣的結構結果呢？爲了回答這個問題，我們將繼續運用我們對傳統工業活動與後工業活動的簡單分類，以檢證「產業」與職業二者。

### 以產業部門區分的後工業結構

從表 8-4 中我們可以發現三個不同「產業基礎」的就業結

表 8-4 1980 年代中期的就業結構：不同產業的勞動力百分比

產業類別	德國 1984	瑞典 1985	美國 1984
傳統工業活動			
工業	41.8	28.8	25.1
農業	5.1	4.9	3.1
小計	46.9	33.7	28.2
中性產業活動			
流通	17.6	18.8	21.4
政府	10.0	7.1	8.0
個人性服務	3.3	1.7	2.9
小計	30.9	27.6	32.3
後工業活動			
健康、教育、與社會 服務	11.5	25.3	17.9
生產者服務	6.7	6.4	12.3
「娛樂」服務	4.1	3.9	7.9
小計	21.3	35.6	38.1

由於省略少數活動類別（尤其是家事服務），這些數字加起來不一定會等於 100。  
來源：SSIB 資料檔。



構。再度地，德國的後工業處於非常低度發展的狀態，尤其是其社會服務相關的活動方面。其經濟仍然是由傳統的工業工作所主導，而且實際上不論與 25 年前時的瑞典或美國比較起來，德國甚至仍較當時更傾向「工業社會」。

自 1960 年以來，德國的整體就業呈現衰退的趨勢，但其製造業就業機會佔全部就業機會的比例則仍維持固定。因而德國邁向「後工業」社會的步伐似乎是導向了大眾怠惰、而不是新型的工作機會。日益增加的「剩餘人口」被福利國家吸收而成爲領取年金者或學生、甚或留在家庭中成爲家庭主婦。美國與瑞典則具同等程度的去工業化，但這只是就目前兩國的共同點而言。瑞典的後工業主義主要是立基在福利國家的組織上，瑞典人是健康照顧、學校、與日托照顧的大量消費者，而不是食物、油、與「娛樂」。美國的後工業輪廓則是非常地商業導向；令人訝異的是美國的社會服務面向甚至比德國還強大；而且美國具有異於平常的「娛樂」導向。

總結各國的這些基本差異，我們可以說德國的傳統工業，其顯著程度大約是其他兩個國家的兩倍；瑞典的社會福利傾向也幾乎同樣是其他兩個國家的兩倍；至於美國，其生產者服務與「娛樂」服務也是其他國家的兩倍大。

### 後工業的職業結構

在職業結構的分析方面，我們所採用的方式會與先前有一點不同。在表 8-5 中我們先呈現出經濟中某些特定職業類別的相對規模大小，接著在表 8-6 中，我們試圖估算出不同產業受智識科學的與組織的工作所主導的程度。爲達到這個目的，我們將管理和行政方面的職業與專業和科技方面的職業結合在一起，成

為一個整體的 MPT 分數，而使得職業與產業結構之間有更緊密的契合。在德國，傳統工業的藍領勞工繼續佔有最高的優勢；不論社會福利性職業或其他服務性勞工的工作機會，大多處在低度發展的情況下。如同我們所預期的，瑞典經濟在「管理方面」的程度最低，取而代之的是大量仰賴福利國家的後工業職業所主導，而且具有相當高的專業化內涵。但除了社會福利大類之外，其他服務性工作則處於低度發展的狀態。至於美國，表 8-5 則再度證實其過度管理的現象。在後工業的大類中，「垃圾工作」職業（清潔工人、侍者、廚工之類的職業）與其他個人性服務工作都極為龐大。

表 8-5 特定職業類別的相對規模大小（百分比）

職業	德國 1985	瑞典 1984	美國 1986
管理人員	5.7	2.4	11.5
扣除護士與教師之後的 專業與技術人員	9.8	13.4	9.7
護士、社會服務工作者、 與教師	7.0	21.9	9.6
「垃圾工作」：食物、 清潔、與侍者	5.0	4.4	7.8
其他服務部門勞工 a	3.8	3.8	15.7
工業生產性勞工	43.9	29.4	30.5

a. 排除家庭幫傭。

為了能夠加以比較，我們將修正後之 ISCO 分類系統應用到各國的職業名稱之中。本表排除了一些在本分析中角色不明顯的職業類別（例如農民、庶務工作者、或交通勞工）。

來源：德國資料來自 *Berufsausbildung und Arbeitsbedingungen der Erwerbstätigen. Fachserie, 1* 1985；瑞典資料來自 1984 年 AKU 各原始表格；美國資料則來自 Department of Labor, *Employment and Earnings* (January, 1987)。

表 8-6 1980 年代特定產業中管理、專業與技術性勞工的顯著程度

管理/專業/技術人員綜合比例	德國	瑞典	美國
工業	12.0	17.0	14.0
流通	8.0	8.0	14.0
社會服務	59.0	62.0	39.0
商業服務	44.0	44.0	31.0
「娛樂」服務	無資料	18.0	11.0
整個經濟	20.2	30.1	28.0

來源：德國資料來自 *Berufsausbildung und Arbeitsbedingungen der Erwerbstätigen. Fachserie, 1, 1985*；瑞典資料來自 1984 年 AKU 各原始表格；美國資料則來自 Department of Labor, *Employment and Earnings* (January, 1987)。但請注意，工業中的服務性勞工項目是根據 OECD 的定義，其資料也是來自 OECD, *Employment Outlook* (1984)。

當我們轉到表 8-6 時，我們發現在後工業性產業之中，管理—專業—技術人員 (MPT) 的影響明顯較高。這正是我們所期待的，但我們也注意到各國之間有鮮明的差異。就整個經濟而言，德國是個落後者、而瑞典則是個領導者。至於美國，其後工業經濟的專業化程度最低。 206

### 三個後工業經濟體的社會階層化

在早期的後工業文獻中，工作的未來被描繪成高品質的工作。因此，Bell (1973) 的焦點即著重在科學性的、資訊處理的、與分析性的工作上。相對地也有許多主張認為，服務業的就業趨勢與 Braverman (1974) 的去技術化和普羅化理論一致。Kuttner (1983)、以及 Bluestone 與 Harrison (1986) 則主張，大部份的新工作將會是低薪、低技術、與低品質的工作。因

為去工業化同時也消除了許多高薪的技術性工作，最終之結果則是造成了新階級極化（polarization）：中產階級縮水了，只剩下一個新而數目不多的專業管理菁英面對著眾多的「麥當勞式的」勞工。

中產階級消退理論已經受到質疑。例如 Lawrence（1985）即主張，實際趨勢可能是如此，但主要原因則是大量嬰兒潮的那一代人暫時共同湧進勞動市場所致。Myles 等人（1988）最近則以加拿大的資料來檢證這個論點，他們卻指出中產階級是正在擴張之中、而不是縮水。這個結論較符合 Bell 對後工業社會的樂觀描述。

對這個問題的比較性分析仍未正式展開，基本上我們的理論概化往往只是立基在單一的案例之上。而且，幾乎所有獲致「中產階級消退」結論的研究都只是依據所得資料。在本章中，我們的方式則是以就業資料來檢證後工業階層化，強調工作類屬品質的重要性。因此，我們的焦點是放在職業上。

### 後工業就業的品質結構

在三種軌道的每一個當中，我們都能發現「好的」與「壞的」後工業工作混合類型。好的工作包括管理方面的、專業的、科學的、與技術性的職業——即那些具備高度人力資本的工作。而壞的工作則包括僕役式的與例行性的工作。

表 8-7 顯示 1980 年代各個職業中好的與壞的工作的分配情形。我們將專業—技術勞工與處於中間階層的服務性勞工、以及與食物、清潔、與旅社等「壞的」勞工類別加以比較。中間類別包含了非專業性的健康與社會部門勞工（諸如看護助理）、以及個人性服務勞工（諸如美髮師、安全人員、與攝影人員）。至於

家庭幫佣則全部省略。

表 8-7 顯露出有三個不同的品質混合型態存在。德國可以歸納為主要是在中間類別與最高類別；瑞典集中在好的後工業職業類別之中；至於美國則混合著重在中間與最低類別，但在好的工作方面仍有不錯的表現。

表 8-7 後工業職業的品質混合型態

職業	德國	瑞典	美國
專業、教師、與技術人員(好的)	14.6	21.0	16.5
社會、健康、與個人性服務勞工(中間的)	6.0	11.3	18.5
食物、清潔、與旅社勞工(壞的)	5.0	4.4	7.8
好的/中間比值	2.4 : 1	1.9 : 1	0.9 : 1
好的/壞的比值	2.9 : 1	4.8 : 1	2.1 : 1

來源：德國：1985年 *Mikrocensus*，取自 *IAB, Beruf und Ausbildung*；瑞典：1980 Census；美國則取自 Department of Labor, *Employment and Earnings* (January, 1987) (資料是1985年的資料)。

這些資料太過於簡略，以致不能真正以實證方式來檢證「中產階級消退」理論的爭議，但它們確實指出各國之間存在著極大的差異，而且從美國經驗而來的理論概化並未獲得普遍的證實。如果說美國大量的「垃圾工作」成份真的支持了普羅化的論點，但又有一些其他因素則指向完全相反的方向。首先，就長期來看，美國專業工作成長的速度較壞的工作更快。其次，中間類別的服務性工作比重上遠大於最低層的工作類別。而最後，瑞典的經驗則顯示後工業化可能會非常強烈地導向專業人力。

對後工業階層化評估真正重要的是，好的與壞的工作如何被填補起來。這個問題亦即是工作取得的過程是否更開放、能力導



向、而且民主。

我們對這個問題的分析方式將著重在有限的、但卻非常具決定性的開放程度面向上，亦即是，傳統弱勢的勞動市場團體去填補各種後工業工作的相對機會。我們在此將著重在這三個國家的婦女團體上，另外也將著重在美國的黑人與西班牙裔移民上。

### 三個後工業體制的職業流動

針對職業區隔有相當大量的文獻探討，但我們無法在此一一評析。主要的議題當然是弱勢團體進入具吸引力之工作的機會，是否已經改善了？或是否工作的區隔化仍然持續存在？

總體來說，文獻上的發現支持工作區隔的論點（Hakim, 1979；Rosenfeld, 1980；Cromton, 1986；Goldin, 1987；Jacobs and Breiger，即將出版）。例如從正式工作定義來看，性別平等似乎真的存在，但針對個別廠商的微視面研究卻指出，在類似的職業類別背後仍隱藏著強烈的內在生涯區隔（Bielby and Baron, 1986）。由於我們的分析將著重在較廣泛的層面，探討究竟是誰會取得後工業的工作機會，因此我們的發現可能與前述的其他研究不是那麼可以比較的。

研究職業區隔有許多種不同的方式，我們首先將探討在幾種特定的具吸引力或不具吸引力的職業類別中，婦女、黑人、與西班牙裔移民所佔比例是高或低在過去這段時間來的變化。為了較能辨識出性別區隔的情形，我們特別將教師與護士從專業—技術性職業中抽離出去，因為這些職業傳統上是由女性為主所擔任的工作。

209 我們接下去的分析則評估婦女與少數民族在工作分配上的發展情形。在此我們將特別注意婦女、黑人、或西班牙裔移民成功打進傳統上由（白人）男性所主導之職業類別（例如管理與主管

職位)的程度，以及他們持續集中於不具吸引力的或傳統上女性為主之職業的程度。

在表 8-8 中我們呈現婦女在特定職業所佔比例高或低的程度指數。其中負號代表程度低於適當比例的情形。這個指數所測量的是高於或低於一般平均的偏離程度，並根據婦女就業的相對比例來調整。除了少數特例之外，以性別為基礎的職業區隔已經衰退了。婦女已相當成功地進入到「男性」所特有的工作之中，諸如管理與專業人員；她們在女性為主之工作類別比例過高的情形已經降低，同樣的情形也出現在「垃圾工作」類中。

最劇烈的單一變動趨勢之一是婦女逐漸離開工業勞工的工作。這或許可用兩種方式來解釋：(1)諸如紡織之類傳統上以「女

表 8-8 1960 年至 1985 年婦女在傳統與後工業職業中  
比例高或低的情形(百分比)

職業	德國		瑞典		美國	
	1961	1985	1965	1984	1960	1986
工業經濟						
管理人員	- 22	- 21	- 24	- 26	- 19	- 8
庶務性勞工	+ 23	+ 25	+ 28	+ 20	+ 24	+ 33
工業勞工	- 16	- 31	- 18	- 28	- 11	- 24
後工業經濟						
專業/技術性勞工 a	- 18	- 12	- 23	- 20	- 14	- 6
護士與教師	+ 29	+ 29	+ 40	+ 34	+ 46	+ 36
非專業的服務性勞工	+ 23	+ 37	+ 37	+ 28	+ 6	+ 7
「垃圾工作」勞工	+ 49	+ 48	+ 42	+ 21	+ 38	+ 13

a. 排除護士與非大學之教師。

來源：德國資料來自 *Berufsausbildung und Arbeitsbedingungen der Erwerbstätigen. Fachserie, 1, 1985*；瑞典資料來自 1984 年 AKU 各原始表格；美國資料則來自 Department of Labor, *Employment and Earnings* (January, 1987)。

性」勞工為主的產業，正受到去工業化影響而逐漸消失；(2)由於資格較輕與工作能力較弱，當產業精簡人力時，婦女往往是受到衝擊最大的團體。不論到底是那一種情況，其最終結果則是在後工業部門中日益可能發現婦女的蹤跡。

- 210 德國朝向去區隔化的傾向最弱，因為只有在專業職業類別中婦女才有明顯的進展，而且德國婦女在「垃圾工作」類的比例極度過高。瑞典婦女則經歷了明顯的職業昇級程度，但同時也經歷了被區隔的效果。她們無法進入管理方面的職業，而且相當大量地集中在社會福利相關的助人專業上，就此而言，瑞典似乎比另外兩個國家更具性別傾向。性別上的去區隔化傾向最強的是美國，婦女已大幅地跨進了管理方面與專業的工作之中，而且婦女在「垃圾工作」類的程序也急遽下降。然而，由於婦女在庶務性工作比例的明顯增加，反而抵消了這些重要的改進效果。

就某種意義來說，少數民族與種族的就業命運對檢證後工業主義平等觀而言，更具決定性的意義。在歐洲與美國幾乎大家都知道，外籍勞工與少數團體在當地都是填補在勞動市場中的最低層。事實上，少數團體的工作陷阱可能透過兩種方式而形成的：其一是他們可能填補了舊有的條件不佳的工業工作，因而發現他們自己難以跨越到後工業經濟中；另一則是他們可能構成了後工業「垃圾工作」的儲備軍。

瑞典與德國的外籍勞工並沒有詳細的資料，所以我們將研究侷限在美國黑人與西班牙裔移民的就業命運上。由於缺乏早期的資料，我們對這兩個團體的分析上只能從 1970 年開始。為了使測量指數能夠與前面的各個表格互相比較，我們已依據婦女的情形來調整加權黑人與西班牙裔移民在勞動力中的比例。

表 8-9 對少數團體作為勞動儲備軍的理論，呈現出摻雜的

圖像。黑人與西班牙裔移民在傳統工業勞工工作中、以及在後工業的「垃圾工作」中，都佔了相當高的比例。但我們也注意到，雖然黑人與婦女在「垃圾工作」中比例過高的情形已經衰退了，但它在西班牙裔移民中卻呈現增加的趨勢。在「娛樂」產業中，西班牙裔人口似乎成爲填補低薪工作的新勞動儲蓄軍。

表 8-9 美國黑人與西班牙裔移民在特定職業中比例高或低的程度（百分比）

職業	黑人		西班牙裔移民	
	1970	1986	1970	1986
管理人員	-27	-21	-17	-19
庶務性勞工	-10	+1	-8	+5
工業勞工	+17	+15	+21	+21
專業與技術勞工 <sup>a</sup>	-20	-14	-15	-19
護士與教師	-3	+12	-18	-18
非常專業的服務性勞工	+10	+20	+1	+11
「垃圾工作」勞工	+31	+28	+15	+24

黑人與西班牙裔移民的資料已計入其在勞動市場的相對比例而加權。藉由與婦女之相對位置來調整其比例，我們希望使婦女、黑人、與西班牙裔移民三者間的指數是完全可以比較的。加權值的運用如下：黑人（1970年）：3.4；黑人（1986年）：4.5；西班牙裔移民（1970年）：8.6；西班牙裔移民（1986年）：6.7。

a. 排除護士與非大學之教師。

來源：德國資料來自 *Berufsausbildung und Arbeitsbedingungen der Erwerbstatigen. Fachserie, 1, 1985*；瑞典資料來自 1984 年 AKU 各原始表格；美國資料則來自 Department of Labor, *Employment and Earnings*（January, 1987）。

雖然黑人在傳統與後工業底層的工作中都有清晰的區隔影響，但不論如何他們還是經歷了令人注目的職業去區隔化。他們已大量進入到最具吸引力的職業之中：管理方面的主管工作、後工業的專業工作、以及最重要的，進入到「擬福利專業人員」之

中。他們在好的工作方面比例過低的情形已經改善了、而且在  
211 「垃圾工作」比例過高的情況也已下降。社會與其他（非垃圾  
的）服務性工作變成是黑人向上流動的主要途徑。

西班牙裔團體的進展則較沒那麼好。他們受限於「垃圾工  
作」的情況增加了；其獲致具吸引力之管理方面、主管階層、與  
專業工作的能力，實質上更加惡化；而且其邁向職業昇級的主要  
道路則是仰賴庶務性與非福利方面的服務性職業。

但時間的推移依然對黑人、西班牙裔移民、以及特別是婦女  
有利。長期的成長率顯示在好工作的競爭方面，婦女會超越黑人  
與西班牙裔移民，但所有的這三個團體獲得好工作的成長速度，  
都會較一般的男性更快。進入管理階層職位的年成長率，黑人與  
西班牙裔移民是 17 %、婦女是 18 %，但一般男性則只有 3 %。  
至於專業工作方面（不包括護士與教師），同樣的成長率分別是  
黑人 8 %、西班牙裔移民 9 %、婦女 13 %，而一般男性則只有  
2.5 %。

我們對後工業階層化的最後一個檢驗將著重在兩個議題上：  
第一是，婦女成功克服傳統職業結構性別障礙的程度；第二則  
是，各個團體如何分配好品質與壞品質的工作機會。在表 8-10  
中，我們呈現出三個國家的婦女勞工在「女性化」與「男性化」工  
212 作的百分比變遷資料。表 8-10 傳遞了一個不一致的雙重訊  
息。婦女正立即而逐漸地集中於女性化的工作中（如庶務、護  
理、與教育），但也在傳統男性化的職業場域中立穩了腳跟。

再一次地，瑞典在這三個國家中是最傾向於性別區隔的。雖  
然有非常少數的婦女已滲透到男性主導的領域之中，但仍有半數  
以上的婦女被侷限在典型女性化的工作中。因而瑞典的後工業化  
只是擴大了性別區隔問題。相對地，德國即較不那麼區隔化，但



表 8-10 婦女勞工在典型「男性化」與「女性化」工作的分配情形（百分比）

婦女勞工	德國		瑞典		美國	
	1961	1985	1965	1984	1960	1986
特定的「女性化」工作						
庶務性勞工	24	28	37	30	38	38
護士與教師	4	8	13	25	9	12
合計	28	36	50	55	47	50
特定的「男性化」工作						
管理人員	1.0	4.0	0.7	1.1	3.7	9.6
專業、技術人員 <sup>a</sup>	2.5	6.7	3.2	7.8	4.4	8.5
合計	3.5	10.7	3.9	8.9	8.1	18.1

a. 排除護士與教師。

來源：德國資料來自 *Berufsausbildung und Arbeitsbedingungen der Erwerbstätigen. Fachserie, 1, 1985*；瑞典資料來自 1984 年 AKU 各原始表格；美國資料則來自 Department of Labor, *Employment and Earnings* (January, 1987)。

我們必須注意德國婦女極度集中在低階的個人性與「垃圾」服務工作中。而美國則再度證實它是最能消除性別區隔的國家。雖然美國婦女集中在「女性化」工作上有微幅的增加，但她們也大量闖進了傳統男性化的工作領域中。美國婦女在「男性化」傾向之工作上的比例，幾乎是德國與瑞典的兩倍。

在表 8-11 與表 8-12 中，我們則以好工作與壞工作在不同團體間的分配情形來結束我們的分析。如果你願意的話，也可以將這兩個表解讀成勞動市場團體之簡略的階級結構指數。我們根據慣例呈現出傳統與後工業職業的比較資料。由於空間上的限制，我們將美國的資料獨立成爲表 8-12。

表 8-11 德國與瑞典男性與女性在好/壞職業的比率

	德 國				瑞 典			
	男性		女性		男性		女性	
	1960	1985	1960	1985	1965	1984	1965	1984
庶務與工業勞工對管理人員的比率	17:1	7:1	44:1	7:1	30:1	18:1	99:1	40:1
專業工作對「垃圾工作」的比率	10:1	17:1	1:3	1:1	5:1	5:1	1:4	1:1

來源：德國資料來自 *Berufsausbildung und Arbeitsbedingungen der Erwerbstätigen. Fachserie, 1, 1985*；瑞典資料來自 1984 年 AKU 各原始表格；美國資料則來自 Department of Labor, *Employment and Earnings* (January, 1987)。

表 8-12 美國男性、女性、黑人、與西班牙裔移民在好/壞職業的比例

	全部男性		全部女性		黑人		西班牙裔移民	
	1960	1986	1960	1986	1970	1986	1970	1986
管理人員佔工業與庶務勞工的百分比(%)	22.1	20.5	5.5	12.5	4.8	6.6	7.7	7.6
專業工作佔「垃圾工作」的百分比(%)	56.5	24.2	5.5	12.6	3.7	7.4	6.3	6.6

來源：德國資料來自 *Berufsausbildung und Arbeitsbedingungen der Erwerbstätigen. Fachserie, 1, 1985*；瑞典資料來自 1984 年 AKU 各原始表格；美國資料則來自 Department of Labor, *Employment and Earnings* (January, 1987)。

213 這些資料少有疑問地顯示出，在過去這數十年來已有普遍的職業昇級現象產生。尤其是在德國之類的傳統工業經濟中，管理人員對勞工/庶務人員的比率有跳昇的趨勢，而德國與瑞典的婦女更是明顯。在此我們當然必須記住女性在工業勞工就業機會方面有鮮明的滑落，但瑞典狀況不佳的表現與操作性或庶務性勞工的衰退較無關，而是與管理方面的微弱與沉滯有關。雖然後工業經濟在「好」與「壞」工作之間的分配更加平等，但這樣的發展

對婦女不見得那麼有利；因而不論德國或瑞典，專業工作對「垃圾工作」的比率已經惡化了。

至於美國的資料則呈現在表 8-12，其故事相當類似。除了美國的管理層級類別與歐洲國家比較起來，顯得較膨脹這個問題之外，整個趨勢而言則有利於職業的昇級。在管理人員與勞工的對比方面，婦女的地位有明顯的改善；但對黑人與西班牙裔移民則較不是如此。同樣的情形也出現在專業工作/「垃圾工作」比 214 上。在美國勞動市場中有明顯「民主化」的力量在運作著，這不僅只是顯示在少數團體的改善之上，也顯示在傳統男性工作特權的急遽衰退上。

我們如今已費力地整理了這三個國家在邁向後工業社會的道路上，積堆如山的成長、結構、與階層化等輪廓的資料。在我們導出較廣泛的結論之前，或許值得先簡要摘述主要的結果。

我們見到了有三條不同的道路邁向後工業就業：每個國家都處於其獨特的發展動力之中。更明確地說，它們有某些基本的類似發展：工業就業正逐漸失去其重要性；流通性服務一般而言趨於沉寂；婦女的就業機會則已獲得改善。但在這些趨同傾向之上仍存在著諸多差異。

或許德國的軌道是最奇怪的，不像其他地方一般，其服務業與後工業職業並沒有快速發展，反而這類的就業機會會有衰退的趨勢。因而德國依然大多是傳統工業化的社會，其私人與公共服務部門相對處於低度發展的狀態。同樣地其職業結構並未如同其他地方般，已經昇級與專業化了。

從社會階層化的角度來看，這樣的結果是相當混雜的。由於後工業的發展受到侷限，這也意即德國僅僅能夠在新的「垃圾工作」上有所成長，結果其職業結構即較不那麼極化或雙元化。另

一方面，在這樣的既存結構下，工作的分配則有相當程度的性別區隔。與其他兩個國家比較起來，婦女就業的改善並沒有非常好。由於勞動市場的沉滯，婦女就業除了在公共部門有些微的成長之外，其他多未能有成長出現。而且德國也未能在性別之間更公平地分配既有的工作機會。因此，由於社會服務並沒有明顯的成長，我們發現德國國家依然相當地陽剛性。與其他兩個國家比較起來，德國婦女在「垃圾工作」中的比例尤高過兩倍或三倍。

那麼我們對德國軌道的主要預測是，德國將依然是由工業經濟主導的社會，但伴隨著參與生產人數的日益減少，以及諸如家庭主婦、青年人口、與老年人口之類離開就業而依賴福利國家人數的不斷增加。德國最終將近似於 Kurt Vonnegut 所形容的沒有工作的世界。

瑞典的後工業化之路則是由社會福利服務所鋪設而成的。儘管經濟成長趨於低靡，但福利國家卻極為活躍。不過其傾向卻往  
215 女性化的方向一面倒，公共部門佔了新工作機會的 80%，而其中的 75% 是女性的就業。接著福利國家服務又壓縮了私人部門服務的空間，尤其是在個人與「娛樂」服務領域。

結果則是形成一個具高度專業化與極少「垃圾工作」的經濟體。但再一次地，其專業主義卻大量充斥著健康、社會、與教育制度的擬專業工作。以最傳統的標準來看，瑞典婦女表現得極為優異，但其代價卻是異常強烈的部門職業區隔。事實上，瑞典的就業結構正朝向兩種經濟發展：其一是極度男性化的私人部門；另一則是由女性所主導的公共部門。

美國的軌道看起來像是「不受拘束」之市場的產物。整體工作的擴張相當引人注目，這種情形甚至也出現在傳統經濟之中。第一個重要結論因此出現了：後工業成長可能會與傳統經濟的成

長有非常好的連結。美國的工作擴張也能夠是非常全面性的，這個情形彰顯於社會服務能夠在沒有公共資助的情形下擴大其範圍。甚且，出乎大多數人想像之外的是，這個動態發展有相當明顯的良性作用：在美國的「工作機器」中，好工作的成長清楚地高於壞工作。

即使如此，美國軌道亦蘊含其自身的發展偏向。由於它過度強烈地朝向了商業與「娛樂」服務，結果導致了兼具大量好工作與壞工作的雙元性。好工作大多是屬於管理方面的，而「垃圾工作」部門也相當龐大。

隨之而來的階層化體系也似乎是雙元性的，具有一個十分堅實的上層、以及一個龐大而不安定底層。因此，至少我們可以用雙元論粗淺地代表傳統工業的工作分配，即婦女與黑人被侷限在「垃圾工作」上，而白人男性則壟斷了管理方面與專業方面的職位。但這也是美國後工業軌道最令人訝異的地方。

婦女、黑人、與西班牙裔移民的確在較不佳之工作上的比例過高，但這個情形也真的已逐漸獲得改善——有些案例的改善甚至相當劇烈。婦女的改善情形最佳，今天在所有的管理與專業職業當中，婦女很少有比例過低的現象——雖然更細部的資料確實顯示在這些職業當中，婦女大多數擔任較差的、而且較「女性化」的職位。至於對少數團體、尤其是對黑人而言，美國的軌道並不是那麼不好。黑人與西班牙裔移民進入好工作的成長趨勢非常

216

好，今日美國黑人與西班牙裔移民在「垃圾工作」比例過多的程度，並不會多於 1960 年代時的德國與瑞典婦女。

那麼這些證據顯示出，美國「市場模式」的後工業化也能夠在就業分配上達到平等的效果：不論好工作或「垃圾工作」都能夠更民主地來分派。即使西班牙裔移民有進入「好工作」的發展



方向，但他們主要仍是填補婦女與黑人所遺留下來的不佳工作機會。

如果將這些後工業表現上的差異單單歸因於經濟或科技因素，似乎並不合理。不論從整體經濟或從家戶來看，我們的這三個國家在經濟發展、國家財富、以及高科技的應用上，其相似程度均大於歧異程度。

它們在國際地位上的一些特點，或許能夠對其不同的發展軌道提供部份的解釋。瑞典、以及尤其是德國，乃某些勞動密集服務的大量進口國。德國人與瑞典人較傾向於出國觀光、而不是在國內旅遊，而這會對其「娛樂」產業的規模有負面的影響。對德國而言，我們也必須考量其工業主導的特殊性：比較上來說，其經過撤併、科技先進的製造業在世界市場中仍極具競爭力。

這些特別的解釋因素都突顯出了各國結構的特殊性，而它們也可能會對就業趨勢產生明顯的影響。但清楚的是，它們仍不足以構成普遍性的比較性解釋。

Baumol 的模式則提供我們一種普遍的解釋。這個理論的底線是如果工資太高的話，服務業會無法成長。這個論點有明顯而立即的吸引力。美國工作機會的暴增可能是由於其工資結構彈性、而且在私人服務業經濟中極少有工會運動所致。德國、以及尤其是瑞典則以其強大的工會而著稱，其已滲透到經濟的運作之中。事實上，瑞典凝聚的工資談判體系會妨礙以低薪為基礎的服務性工作成長。

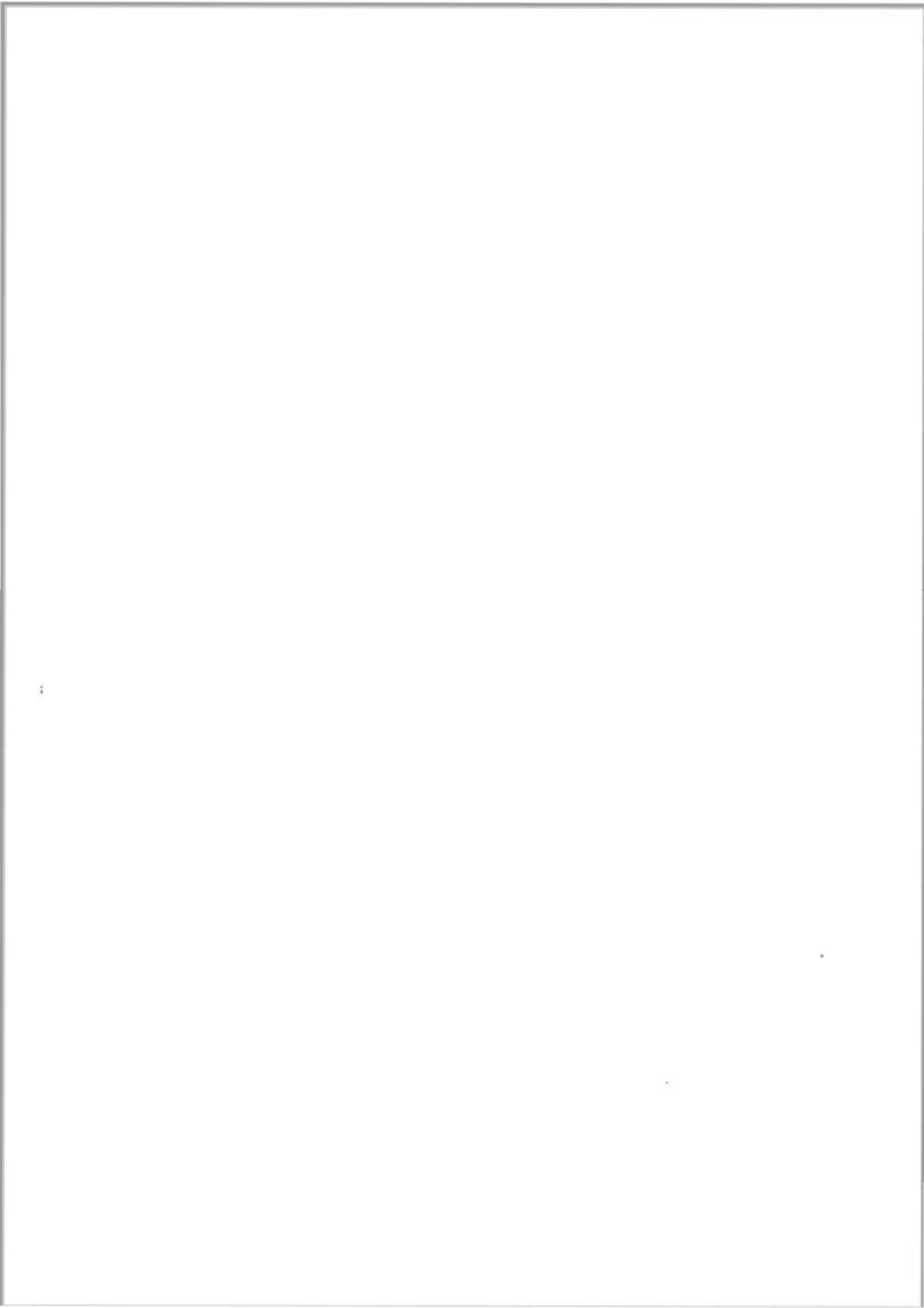
然而，Baumol 模式的這種解釋方式也遭遇到諸多困難。先從美國的經驗開始，由低薪所產生的新工作機會相當少，保守估計它大約只佔「垃圾工作」的 8%；而較廣泛的算法則計入其他個人性服務工作，那麼最多可達到全部工作機構的 17%。最佳

的估算方式應是計算過去這段時間以來，個別產業工資成本的就業彈性。我們發現 1951 年至 1984 年間的美國，只有「垃圾工作」的就業成長真正仰賴較低的相對工資。Baumol 的模式顯然無法解釋生產者服務與健康服務的巨幅成長。 217

Baumol 的模式在解釋德國—瑞典的比較上也有些困難。以全部「後工業」就業成長來看，瑞典與美國每年都是 6.7%，大約是德國成長率的兩倍。瑞典專業與社會福利工作的爆炸並不是低薪的結果，而是高稅負的結果。

重點是在後工業工作機會有相當大的比例，其所著重的需要並不是非常具有價格彈性的。諸如工程與設計、管理諮詢、財務管理、及法律諮詢之類的商業性服務，都有其專門化的技術；同樣地對諸如健康照顧之類的大多數專業化與擬專業化的社會服務，也是如此。

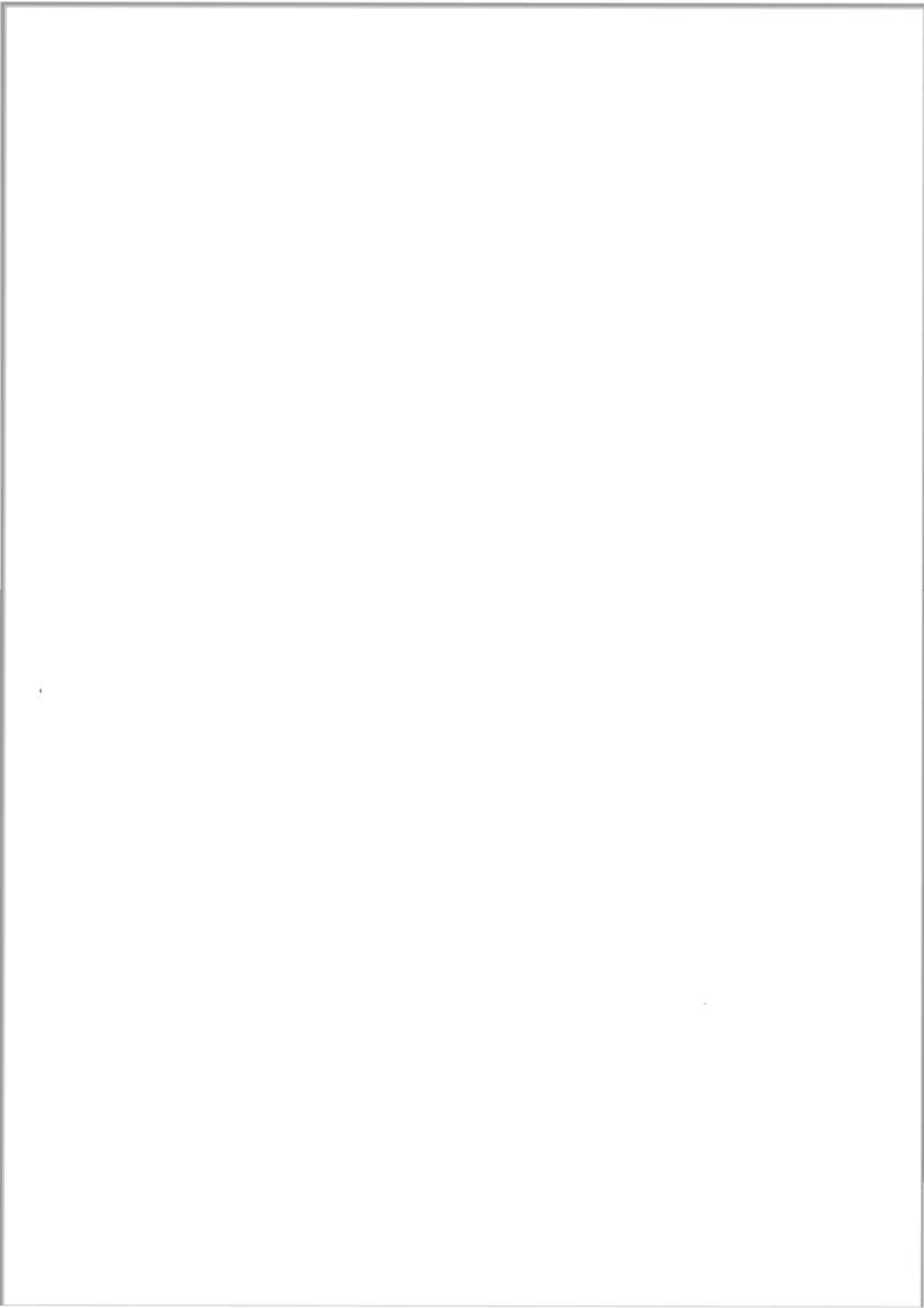
換言之，我們所要解釋之現象的複雜性，遠超過大多數理論所具備之解釋力，而在此也正顯示出我們對福利國家的分類方式日益重要。





# 結 論

## 第九章 後工業結構中的福利國家體制





第九章  
**後工業結構中的  
福利國家體制**

後工業就業中的福利國家  
後工業社會的階層化與衝突

221 我們已經瞭解了當代福利國家如何類聚成三個不同的體制類型，而且我們也已描繪出各國不同勞動市場的運作邏輯，如何地衍生自其社會政策的制度架構。雖然我們的研究顯然忽略了現代工業資本主義社會的某些重要政策領域與制度面向，但在諸如社會階層化、社會權（你也可以強調「自由」）、資源的分配、工作生活、乃至於就業的發展等重要議題上所獲得之證據，似乎已足夠明白可以結論確實有三個福利資本主義的模式已經形成了。

在結尾的這一章中，我們不應再浪費讀者的耐心重新回顧先前所呈現的所有證據。我們事實上將著重在一個論點上，即福利國家與就業體制不但是恰巧一致而已，而是福利國家確實會對就業結構的形成有直接的因果作用，結果也產生了新的社會衝突。我們進而回到了本書的重要論點：當代福利國家並非只是工業發展過程中被動的副產品而已。藉由福利國家的制度化，它已成為一個強大的社會性機制，會對未來有決定性的影響。我們因而將探討各個福利國家體制的特徵，究竟會對「後工業」發展的歧異影響到什麼程度。

222 顯然易見的是，我們的論點會與多數社會科學通行的理論典範直接對立。不論是馬克思主義或發展式的現代化學派，都認為推動社會變遷的力量主要是經濟力。正統的、甚至大量的修正式馬克思主義都只是視國家為附加在資本主義生產引擎之上的上層結構而已。而現代化理論則時常受陷於自由主義的迷思，認為現代工業革命乃是在國家干預之外自動出現的，甚而實際要求國家不要干預。結果，科技變成是促使社會變遷的力量。

這些理論傳統是出現在一個特別的時代當中，在其中國家的能力主要是展現在發動戰爭與監督一般大眾上。但這個時代同時也是社會與經濟進步、自由、與現代性萌芽的時代，並伴同著專

制、干預、與威權國家的消逝。因此我們學門中的這些重要理論典範，在其分析經濟發展中見不到國家的重要性，可說是完全合理的。

而我們現在所處的時代，大家幾乎普遍同意，這是個就算不是革命、至少也是經濟與社會正進行精密重組的時代。諸如「後現代主義」、「後物質主義」、「後福特主義」、或「後工業主義」之類各種衍生的符號，都被提出來加以分析。但它卻反映出一個體認，即我們正離開我們原本所熟知的一個社會秩序，而逐漸進入到另一個我們只有懵懵懂懂認知的新局面。也就是在這個地雷區中我們冒險地進入這個分析。我並不意即要提供一個關於未來的理論，唯一的目的只是要瞭解我們在先前各章中所實證探討的各種趨勢，並提出福利國家體制類型是一個非常有用的起點，來解釋為什麼我們在就業與社會階層化方面會朝向不同的發展軌道，甚至最終導向了一個新的衝突局面。

比較瑞典、德國、與美國「後工業」的就業發展是特別有用的取向，以檢證福利國家體制的效應；每個國家都各自代表著社會主義、保守主義、與自由主義體制類型的「理念型」(ideal-typical)。

### 後工業就業中的福利國家

先簡要回想一下三種就業發展軌道的主要輪廓，瑞典已形成一種以社會福利為引導的後工業就業結構；美國則產生了商業服務與「娛樂」服務並存的雙元結構，其中好工作大部份在前者、壞工作大多在後者；而德國則沒有太多「後工業」變遷產生。

若要解釋瑞典的情形，我們需要多一點混合運用 Baumol 的 223

模式與我們對瑞典福利國家的知識。如前所述的，在過去數十年來所嚴格採行的凝聚性工資政策，已經相當程度上阻礙了「垃圾工作」的成長，或許除了在地下經濟之外。瑞典的去工業化伴隨著相當平凡的經濟成長率，已經產生了嚴重的就業問題，進而影響到福利國家對三個相關原則的承諾：(1)社會、健康、與教育服務的改善與擴張；(2)最大的就業參與，尤其是針對婦女；以及(3)持續的充份就業。這兩個原則乃整合在社會民主式的福利國家之中。

在瑞典的公共部門中，女性與社會服務就業成長的同時出現，或許可說是為滿足婦女工作需求的最後努力，同時也是維持充份就業責任的一部份。但事實上不是如此，因為福利國家服務的擴張早自 1960 年代中期即已開始了，比失業憂慮浮現出來的時間還早了數年。儘管這樣，不論從供給面或需要面來看，瑞典福利國家的運作邏輯仍然產生了女性化傾向的社會服務爆炸。從供給面來說，它提供了婦女要去工作時所需的服務，如日托，恰巧的是，這樣的服務也提供了婦女工作機會。它也為職業母親提供了彈性的工作時間與部份工時的職業，而且，福利國家的轉移給付（尤其是年金）與稅負也為婦女工作提供了難以抗拒的誘因。甚至連部份工時的工作都足以合乎資格領取薪資相關年金；高度的家戶邊際稅率意味著若要達到高生活水準，兩個人出去工作賺錢是必需的。

而就需要面而言，瑞典福利國家幾乎不可避免地會產生我們所曾發現的最獨特的後工業結果。如同我們已經提及的，其未來端視中產階級的支持與否而定，但這會轉而要求瑞典福利國家必須擴張與改善其服務的質與量。甚且，其財務上的支撐基礎會視稅基能否擴到最大而定，這意即絕大多數人必須工作、而且仰賴

給付的人越少越好。在這樣的脈絡下，瑞典顯然必須避免歐陸所追求的提早退休方案，而且必須以擴大就業機會來取代它，即使如同我們已經看到的，這會冒著經濟產生重大不平衡、乃至嚴重公共負債的危險。

即使當福利國家補助服務就業的成長，成本弊病的問題依然無法避免。將公共就業擴張到全部就業機會的 30%，即使當中有許多屬於部份工時的工作，最終仍會受限於稅負的最高限額而停頓。因此，政府必須想辦法抑制工資，這也正如同我們已經指出的，是瑞典模式的唯一致命傷。

224

德國也是如此，工資政策（具有非常高的固定勞動成本）使之無法採行低工資、「垃圾工作」的發展軌道。但德國福利國家在制度上的不夠完備，使之無法扮演補充性的就業提供者，因而在實際上乃強烈傾向於降低勞動供給。就供給面而言，它是建立在傳統保守主義與天主教凝聚原則上的福利國家，意味著婦女與社會服務（除了健康之外）應該屬於家庭的領域。因此它非常不願意提供容許婦女能夠就業的服務類型，更不願最終提供工作市場給婦女。但它也是強烈傾向於提供所得維持的福利國家，給那些「賺取」到這個給付的人。不過比較起來，德國的資格條件相當嚴格，要賺得這個給付必須要有長期的工作生涯，而這對許多婦女而言是十分不利的。為了因應去工業化與不景氣的勞動市場，提早退休對夕陽工業中年紀較大的男性而言，乃成爲主要、甚至唯一的替代選擇。

因而就需要面而言，很少有可能增加公共服務。甚至即使採用了積極性的政策（例如社會民主黨在 1960 年末至 1970 年代初之間所推動的），公共就業成長的幅度仍然相當有限。首先，極高的轉移支付負擔限制了政府增加額外的稅收（Sharpf, 1985）。



另外，德國政府向來所追求的持續緊縮之財政與貨幣政策體制，同時妨害了公共部門與私人部門的擴張（Bruno and Sachs, 1985；Blanchard et al., 1986）。

所以在德國體制中，其重點是防止服務性就業的成長，而致力於維持那些已日益減少的工作。瑞典體系所憑恃的是最大的就業參與，而德國則將其信念置於高生產力工業經濟的能力上，相信它能夠生產出足夠的資源，承擔起維持日益增加之領取年金者與非經濟活動人口的財務負擔。但也正是此一經濟上「剩餘」人口所導致的緊迫成本危機，構成了德國發展軌道的致命傷。

在美國則有許多一般性的條件，清楚地影響到整體勞動力的需要與供給。第一，經濟政策是非常擴張性的，主要是在 1960 年代與 1980 年代。第二，由於相當保護國內市場，在過去美國並不畏懼嚴重的外國競爭。第三，美國的人口結構同時影響了勞動力的供給與需要；前者主要是透過大量的人口成長；後者則是透過較晚出現的、但卻非常快速的人口老化過程。雖然這些因素會影響總體工作成長，但它們卻難以解釋美國發展軌道的特殊結構特點。

以福利國家為基礎的解釋，似乎會與美國的市場驅動軌道不符，但其諸多特性仍直接與其福利國家的殘補性有關。不過在開始釐清美國發展背後的力量之前，我們首先必須對其成份有清楚的瞭解。在所有新形成的工作之中，「娛樂」服務只佔了 16%，相較起來商業/生產者服務佔了 23%，而社會與教育服務則是完整的 30%。如果代之以職業類別來計算的話，我們發現「垃圾工作」只佔了全部成長的 12%，相較起來專業—技術性工作則佔了 24%。

Baumol 的成本弊病論點可能非常適用於多數的「娛樂」部

門與全部的「垃圾工作」，甚至有所過之。而這也與 Bluestone 和 Harrison (1986) 的資料一致。但如同我們所提及的，工資並不能解釋社會與商業服務方面更令人注目的表現。許多社會服務，尤其是在教育方面，已在公共部門中急遽發展出來了。諷刺的是，美國公共部門社會福利就業規模，甚至較 1960 年代末的瑞典更大 (Cusack and Rein, 1987)。

在社會服務與生產者服務上，私人部門已培育出龐大而高品質的工作成長。然而，我們必須嚴肅質疑所謂市場的「私人性」程度：美國體系私人與公共之間獨特的交互作用如今已日益重要。

從管理方面與商業服務方面的工作開始，我們可先回想一下我們的假設，即歐洲所形成之福利國家綜合體當中，有許多部份在美國則是內化在商業企業體本身之中，尤其是影響了人事與附加給付的管理。因而美國福利國家有兩個層面會驅使這種管理主義的產生。第一，適當給付與服務的空白意味著它們會成為工資談判中的焦點。第二，美國福利國家的稅收支出面會鼓勵公司提供附加給付來取代直接的工資。最終的結果則是美國公司會被施加以大量非法定的間接工資成本。

在就業方面所導致的結果應該是，諸多歐洲福利國家的人員，在美國則變成了管理人員或在商業服務業之中。例如有超過一百萬以上的人受雇於人才招募服務業；單單這一項即佔了全部生產者服務就業的 8%。在瑞典，這類的人較少、而且大部份受雇於政府的勞動市場局。

226

類似的邏輯適用於大多數私人部門的社會服務就業上，例如在健康照顧、教育、或其他方面。稅負結構結合了直接補助（大部份透過私人保險體系來提供），構成巨大的服務體系，因而也

構成了就業的補助。

最能夠辨識出美國福利國家的特殊角色的，或許是在婦女與黑人就業的明顯改善方面。在諸如瑞典之類的制度式福利國家，會將之直接界定為促進機會平等與保證就業的責任，但美國體系的本質偏好則是鼓勵市場去支持這類崇高的理想；因此出現了「肯定行動與機會平等法案」，致力於引導教育體系與工作市場去改善少數團體的機會。

我們的發現顯示機會平等式的取向表現得相當好。當然就立法條款而言，它只能應用於與政府有合約關係的公司或組織。由於美國國防方面合約的擴增，可能會有相當數量的人受到這個取向的影響，但或許並未多到足以說明我們所觀察到的趨勢。我們因而能夠推測其他公司也已採用了「肯定行動」才會獲致如此大規模之發展趨勢，它們之所以採用這個取向或許是因為形象的因素、或許也因為這個取向已證實是有利的。

總而言之，我們必須小心謹慎地說明美國「市場模式」所造成的平等結果。在政府干預最少的地方，例如在「垃圾工作」部門，其結果並不特別具吸引力；而在政府干預最多的地方，例如「肯定行動」或「機會平等」的規範，平等主義的刺激則相當引人注目。

### 後工業社會的階層化與衝突

研究社會階層化的目的是要辨識出潛在的衝突結構。第一代的後工業理論家一直在爭辯兩個可能的發展方向：其一是普遍性的去技術化與普羅化；另一個則是專業昇級與僕役式工作日益減少的過程。不論是贊同那一個，他們都相信這是一種趨同的發

展。

我們對後工業就業之階層化面向的探討雖只是實驗性質的，但它確實指出有三個獨特的形構出現，而且更可能產生質的方面完全不同的衝突結構。 227

先以瑞典來說，其專業化伴同減少不佳工作的卓越程度，似乎代表著較樂觀的發展方向。但更仔細檢驗之後，卻發現這個體系在公—私部門的軸線中有嚴重的性別區隔。當然這並不是註定此種性別類聚化的傾向必將導致衝突點，但如果我們回想一下這個體系的致命傷時，會發現以性別/部門為基礎的嚴重衝突，其可能性相當高。

為了維持與擴張福利國家就業，政府被迫必須介入減少公共受雇者的工資。而瑞典集中化的凝聚性工資政策，意味著此種工資減少必須擴及整個經濟。後者已證明是不可能的，結果瑞典勞動市場最嚴重的衝突（包括大罷工）充斥著 1980 年代，出現在公共部門與私人部門工會之間。因此，我們能夠輕易地想像到這是一場私人部門男性勞工（大部份）與福利國家女性勞工（大部份）之間的戰爭。如果這確實是一個可能的結果，瑞典的社會民主只有希望婚姻關係能夠強到足夠度過經濟戰爭的風暴。

德國的後工業主義則是一種失業式的成長。它不是在工作階級或就業部門之間創造出新的階層化面向，而是最可能分裂發展出「圈內人—圈外人」（insider-outsider）現象的變形。在經濟學的文獻中，「圈內人—圈外人」的問題被界定為一種情境，在其中集體協商的進行只單針對那些有工作的人，不斷追求將工資擴增到最大，但卻犧牲了圈外人工作擴張的機會。這個定義略為延伸之後，其主軸似乎最適用於德國的發展軌道。基於部份企業界、工會、與政府之間的默契，政府對去工業化的反應方式乃



透過退休與失業方案、以及藉由鼓勵外籍勞工回去母國，來減少人力。這當然會導致勞動力的減肥與強化生產力。但在缺乏女性勞力供給誘因的情況下，結果卻形成了數量日減但生產力相當高的勞動力，必須去支持數量日增但卻沒有生產力的圈外人口。德國沒有經濟活動的人口高達 60 %；而瑞典只有 49 %，但這並不是因為德國老年人口比瑞典多所致。

爲了撫養家庭主婦，男性的薪資賺取者必須仰賴高度拿回家的淨工資；爲了支持福利國家的案主羣，受雇者必須支付沉重的  
228 稅負。而這即是最可能出現衝突軸線的地方。「圈內人—圈外人」問題的面向之一是圈外人很難找到工作，如同 van Parijs ( 1987 ) 所指出的，當工作變成是稀有物品時，它們即具備了資產的特性，在其中沒有工作的人會覺得受到剝奪。

「圈內人—圈外人」軸線的另一面向則可能更具爆炸性。當日漸縮水的積極勞動力被迫必須肩負起不斷增加之剩餘人口的成本時，極可能會昇高了抗稅運動，尤其是當給付很清楚地自社會中的生產人口轉移至非生產人口時，更是如此。類似的可能性是對外籍勞工產生高漲的敵意與歧視行爲，他們會被輕易地認定是不受歡迎的福利騙子或工作小偷。因而從擁有工作者或圈外人的角度來界定階級的話，德國的發展軌道冒著形成兩方面衝突的危險。

最後就美國而言，後工業衝突的軸線較不那麼清晰可辨。的確，與其他國家比較起來，美國的服務業經濟有極化的現象，這不僅在工作的品質上產生明顯的工作雙元性，而且工資與給付也有高度的不平等存在。如果 1980 年代「垃圾工作」的發展傾向變成是一個長期趨勢的話，那麼可能會進一步形成實質的普羅化效應。在美國服務業經濟的底層中，工資接近於貧窮水準，而且



附加給付幾乎完全不存在。

問題可以從就業結構的分配機制開始說起。在底層工作中少數團體的比例顯然依舊過高，但這種情形已迅速改變之中，而且毫無疑問地，不論是在性別或種族之間，工作的分配已經變得更加平等了。但即使根據我們相當有限的實證資料，我們事實上仍能推測出三個完全不同的結果。第一是西班牙裔移民已逐漸成爲新的後工業普羅階級，充斥在勞動市場中最不佳的底層，這或許也包括其他最近的移民人口。就此而言，我們預期會出現以種族爲基礎的雙元情境，但這個狀況並不是非常可信的。黑人正明顯經歷了巨幅的向上流動，但他們陷在較次等工作中的情況也仍清晰可見。

第二種發展趨勢則較務實，即存在性別與種族之間的階級差異會逐漸消退，但其內部的差異則會增加。在傳統工業經濟中，美國的雙元情境很明顯地是建立在性別與種族的區隔上。但如同黑人一般，女性被困在較次等工作的情形已經改觀了。隨著婦女與黑人日漸完全整合到一般的階級結構之中，所可能出現的情形是在各個少數團體內部，階級差異會更加鮮明而具體。當某些婦女變成雅痞與某些黑人變成資產階級時，其他被拋在後頭的婦女與黑人會經歷更尖銳的相對剝奪現象。

229

第三種關於美國後工業未來的可能性則最樂觀。在第一個與第二個說法中，我們或多或少都假設最有問題的部門是「垃圾工作」，它是個最困厄的工作類型，而且一旦陷進去之後即很難脫身。但如果代之以將這個美國服務業經濟的巨大底層，當作是年輕人與新移民的踏腳石或中途站，則我們的結論會完全不同。若要檢證這個假設，我們需要詳細工作歷史的微視資料，才能辨識出有多少比例的人停留在或脫離貧乏的工作。不論如何，值得—

提的是，所有參加飲食服務工作的人當中，25%是介於16歲至20歲之間（Bureau of Labor Statistics, 1987；table D 20）。

我們在此所進行的這個研究若希望獲得最終的結論，很清楚的是不可能的。瑞典、德國、與美國會非常明白地朝向三個不同的「後工業」福利資本主義模式。而我們在此所描繪出的衝突場景，也可能會凝結成持續性的結構特質。那麼，事件的出現或變遷的引進，都有可能根本地改變了這些國家現在正朝向的發展方向。

這個研究進行的時候正處於變遷出現的階段，因而其結論也同樣地必須維持開放。所以我的希望是這本書不應以其預測正確程度的多寡來解讀，它的目標不是要去對未來加以理論化，而是要展現一種方式，藉此使我們更能充實地分析當代的變遷。

## 參考文獻

- Aaron, H. and Burtless, G. (eds) 1984: *Retirement and Economic Behavior*. Washington, DC: The Brookings Institute.
- Alber, J. 1982: *Von Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Ashford, D. 1986: *The Emergence of the Welfare State*. Oxford: Basil Blackwell.
- Ball, R. 1978: *Social Security*. New York: Columbia University Press.
- Baron, J. 1984: Organizational perspectives on stratification. *Annual Review of Sociology*, 10.
- Baron, J. and Bielby, W. 1980: Bringing the firm back in: stratification, segmentation and the organization of work. *American Sociological Review*, 45.
- Bauer, O. 1919: *Der Weg zum Sozialismus*. Vienna: Volksbuchhandlung.
- Baumol, W. 1967: The macroeconomics of unbalanced growth. *American Economic Review*, 57.
- Beer, S. 1966: *British Politics in the Collectivist Age*. New York: Knopf.
- Bell, D. 1973: *The Coming of Post-Industrial Society*. New York: Basic Books.
- Bell, D. 1978: *The Cultural Contradictions of Modern Capitalism*. New York: Basic Books.
- Bendix, R. 1964: *Nation-Building and Citizenship*. New York: John Wiley and Sons.
- Berg, I (ed.) 1981: *Sociological Perspectives on Labor Markets*. New York: Academic Press.
- Bernstein, E. 1961: *Evolutionary Socialism (1898)*. New York: Schocken.
- Bielby, W. T. and Baron, J. N. 1986: Men and women at work: sex segregation and statistical discrimination. *American Journal of Sociology*, 91, 759-99.
- Black, D. and Myles, J. 1986: Dependent industrialization and the Canadian class structure: a comparative analysis of Canada, the United States and Sweden. *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 23 (2).
- Blanchard, O., Dornbush, R., and Layard, R. (eds) 1986: *Restoring Europe's Prosperity*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

- Blau, P. M. and Duncan, O. D. 1967: *The American Occupational Structure*. New York: John Wiley and Sons.
- Block, F. 1977: The ruling class does not rule. *Socialist Review*, 7 (May-June).
- Block, F. 1985: Postindustrial development and the obsolescence of economic categories. *Politics and Society*, 14 (1).
- Bluestone, B. and Harrison, B. 1986: *The Great American Job Machine: The Proliferation of Low Wage Employment in the US Economy*. Study prepared for the Joint Economic Committee, Washington, DC.
- Blundell, R. and Walker, I. 1988: The changing structure of the labour force: married women and lone parents. Paper presented at the Symposium on Population Change and European Society, European University Institute, Florence (December).
- Bordogna, L. 1981: The political business cycle and the crisis of Keynesian politics. Paper presented at the American Sociological Meetings, Toronto (August).
- Boskin, M. and Hurd, M. 1978: The effect of social security on early retirement. *Journal of Political Economy*, 10.
- Bower, R. H. 1947: *German Theories of the Corporate State*. New York: Russel and Russel.
- Bowles, S. and Gintis, H. 1986: *Democracy and Capitalism*. New York: Basic Books.
- Brandes, S. D. 1976: *American Welfare Capitalism 1880-1940*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Braun, D. and Keman, H. 1986: Politikstrategien und Konfliktregulierung in den Niederlanden. *Politischen Vierteljahresschifte*, 27 (1).
- Braverman, H. 1974: *Labor and Monopoly Capital: The Degredation of Work in the Twentieth Century*. New York: Monthly Review Press.
- Break, G. F. 1980: The role of government: taxes, transfers and spending. In M. Felstein (ed.), *The American Economy in Transition*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Briggs, A. 1961: The welfare state in historical perspective. *European Journal of Sociology*, 2, 221-58.
- Brown, J. and Small, S. 1985: *Occupational Benefits as Social Security*. London: Policy Studies Institute.
- Browning, H. and Singelmann, J. 1975: *The Emergence of a Service Society: Demographic and Sociological Aspects of the Sectoral Transformation of the Labor Force in the USA*. Springfield, Va.: National Technical Information Service.
- Bruno, M. and Sachs, J. 1985: *The Economics of Worldwide Stagflation*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Bureau of the Census (United States), 1976: *Statistical History of the United States*. New York: Basic Books.
- Bureau of the Census (United States), 1986: *Statistical Abstract of the United States*. Washington, DC.: Government Printing Office.
- Bureau of Labor Statistics, 1987: *Employment and Earnings*. Washington, DC.: Government Printing Office.

- Cameron, D. 1978: The expansion of the public economy: a comparative analysis. *American Political Science Review*, 4.
- Cameron, D. 1984: Social democracy, corporatism, labour quiescence and the representation of economic interest in advanced capitalist society. In J. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Cameron, D. 1987: Politics, public policy and distributional inequalities: a comparative analysis. Paper presented at the Tenth Annual Scientific Meeting of the International Society of Political Psychology, San Francisco, Ca. (July).
- Castles, F. 1978: *The Social-Democratic Image of Society*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Castles, F. 1981: How does politics matter? Structure or agency in the determination of public policy outcomes. *European Journal of Political Research*, 9.
- Castles, F. 1986: *Working Class and Welfare: Reflections on the Political Development of the Welfare State in Australia and New Zealand*. London: Allen and Unwin.
- Castles, F. (ed.) 1982: *The Impact of Parties*. London: Sage.
- Chandler, A. and Deams, D. (eds) 1980: *Managerial Hierarchies: Comparative Perspectives on the Rise of the Modern Industrial Enterprise*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Clark, C. 1940: *The Conditions of Economic Progress*. London: Macmillan.
- Cohen, S. and Zysman, J. 1987: *Manufacturing Matters: The Myth of the Post-Industrial Economy*. New York: Basic Books.
- Colbjornsen, T. 1986: *Dividers in the Labor Market*. Oslo: Norwegian University Press.
- Cromton, R. 1986: Women and the 'service class'. In R. Cromton and M. Mann (eds), *Gender and Stratification*, Cambridge: Polity Press.
- Crosland, C. A. R. 1967: *The Future of Socialism*. New York: Schocken.
- Crouch, C. 1977: *Class Conflict and the Industrial Relations Crisis*. London: Heinemann.
- Crouch, C. 1978: The intensification of industrial conflict in the United Kingdom. In C. Crouch and A. Pizzorno (eds), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*. 2 vols. New York: Holmes and Meier.
- Crouch, C. and Pizzorno, A. (eds) 1978: *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*. 2 vols. New York: Holmes and Meier.
- Cusack, T., Notermans, T., and Rein, M. 1987: *Political and Economic Aspects of Public Employment*. Berlin: WZB Working Papers.
- Cusack, T. and Rein, M. 1987: Social policy and service employment. Berlin: WZB Working Papers.
- Cutright, P. 1965: Political structure, economic development, and national social security programs. *American Journal of Sociology*, 70: 537-50.
- Cutright, P. 1967: Income redistribution: a cross-national analysis. *Social Forces*, 46, 180-90.
- Danziger, S., Haveman, R., and Plotnik, R. 1981: How income transfers affect work, savings and income distribution. *Journal of Economic Literature*, 19.



- Day, L. 1978: Government pensions for the aged in 19 industrialized countries. In R. Tomasson (ed.), *Comparative Studies in Sociology*, Greenwich, Conn.: JAI Press.
- Derthick, M. 1979: *Policymaking for Social Security*. Washington, DC.: The Brookings Institute.
- Diamond, P. and Hausman, J. 1984: The retirement and unemployment behavior of older men. In H. Aaron and G. Burtless (eds), *Retirement and Economic Behavior*. Washington, DC: The Brookings Institute.
- Dich, J. 1973: *Den Herskende Klasse*. Copenhagen: Borgen.
- Dobb, M. 1946: *Studies in the Development of Capitalism*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Downs, A. 1957: *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Edgren, G., Faxen, K. O., and Odhner, C. E. 1973: *Wage Formation and the Economy*. London: Allen and Unwin.
- Elmer, A. 1960: *Folkpensioneringen i Sverige*. Lund, Sweden: Gleerup.
- Erikson, R. and Aaberg, R. (eds) 1984: *Vaelfaerd i Foeraendring: Levnadsvillkor i Sverige 1968-1981*. Stockholm: Institutet foer social forskning.
- Esping-Andersen, G. 1985a: *Politics against Markets*. Princeton, NJ.: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. 1985b: Power and distributional regimes. *Politics and Society*, 14.
- Esping-Andersen, G. 1987a: Institutional accommodation to full employment. In H. Keman and H. Paloheimo (eds), *Coping with the Crisis*. London: Sage.
- Esping-Andersen, G. 1987b: Citizenship and socialism: de-commodification and solidarity in the welfare state. In G. Esping-Andersen, M. Rein, and L. Rainwater (eds), *Stagnation and Renewal in Social Policy: The Rise and Fall of Policy Regimes*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Esping-Andersen, G. and Friedland, R. 1982: Class coalitions in the making of West European economies. *Political Power and Social Theory*, 3.
- Esping-Andersen, G. and Kolberg, J. O. 1989: Decommodification and work absence in the welfare state. *European University Institute Working Papers*, no. 367, Florence.
- Esping-Andersen, G. and Korpi, W. 1984: Social policy as class politics in postwar capitalism. In J. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. and Korpi, W. 1986: From poor relief to institutional welfare states. In R. Erikson, E. J. Hansen, S. Ringen, and H. Uusitalo (eds), *The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Esping-Andersen, G., Rein, M., and Rainwater, L. (eds) 1988: *Stagnation and Renewal in Social Policy: the Rise and Fall of Policy Regimes*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Evans, E. 1978: *Social Policy, 1830-1914*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Fausto, D. 1978: *Il Sistema Italiano di Sicurezza Sociale*. Bologna: Il Mulino.

- Featherman, D. L. and Hauser, R. M. 1978: *Opportunity and Change*. New York: Academic Press.
- Feldstein, M. 1974: Social security, induced retirement, and aggregate capital formation. *Journal of Political Economy*, 82.
- Fisher, A. 1935: *The Clash of Progress and Security*. London: Macmillan.
- Flanagan, R., Soskice, D., and Ulman, L. 1983: *Unionism, Economic Stabilization and Incomes Policies*. Washington, DC: The Brookings Institute.
- Flora, P. (ed.) 1986: *Growth to Limits: The Western European Welfare States since World War II*. Berlin: De Gruyter.
- Flora, P. and Alber, J. 1981: Modernization, democratization and the development of welfare states in Europe. In P. Flora and A. Heidenheimer (eds), *The Development of Welfare States in Europe and America*. London: Transaction Books.
- Fuchs, V. 1968: *The Service Economy*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Gershuny, J. 1978: *After Industrial Society: The Emerging Self-Servicing Economy*. London: Macmillan.
- Gershuny, J. 1983: *Social Innovation and the Division of Labour*. Oxford University Press.
- Gershuny, J. 1986: Time use, technology and the future of work. *Journal of the Market Research Society*, 28 (4), 335-54.
- Gershuny, J. 1988: *The Social Economics of Post-Industrial Societies*. A report to the Joseph Rowntree Memorial Trust, University of Bath.
- Giddens, A. 1985: *The Nation State and Violence*. Cambridge: Polity Press.
- Gilbert, B. 1966: *The Evolution of National Insurance in Great Britain*. London: Michael Joseph.
- Glyn, A. and Sutcliffe, R. 1972: *British Capitalism: Workers and the Profits Squeeze*. London: Penguin.
- Goldin, C. 1987: Women's employment and technological change. In H. Hartman (ed.), *Computer Chips and Paper Clips: Technology and Women's Employment*. Washington, DC.: National Academy Press.
- Goldthorpe, J. (ed.) 1984a: *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Goldthorpe, J. 1984b: The end of convergence: corporatist and dualist tendencies in modern western societies. In J. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Goodman, C. 1986: Changing structures of retirement income in Canada. ISSA Meetings, Baltimore (May).
- Gough, I. 1979: *The Political Economy of the Welfare State*. London: Macmillan.
- Gourevitch, P. 1986: *Politics in Hard Times*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Graebner, W. 1980: *A History of Retirement*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Griffin, L. J., O'Connell, P. J., and McCammon, H. J. 1989: National variations in the context of struggle: post-war class conflict and market distribution in

- the capitalist democracies. *Canadian Review of Sociology and Anthropology* (Spring).
- Guillebaud, C. W. (1941): *The Social Policy of Nazi Germany*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Guillemard, A. 1980: *La Vieillesse et l'Etat*. Paris: Presses Universitaires.
- Gustavsson, S. 1988: Cohort size and female labour supply. Paper presented at the Symposium on Population Change and European Society, European University Institute, Florence (December).
- Haarr, A. 1982: *I Oljens Tegn*. Oslo: Tanum.
- Hakim, C. 1979: Occupational segregation. Research paper no. 9. London: UK Department of Employment (November).
- Hansen, E. J. 1988: *Generationer og Livsforloeb*. Copenhagen: Hans Reitzel.
- Haveman, R., Wolfe, B., and Warlick, J. 1984: Disability transfers, early retirement and retirement. In H. Aaron and G. Burtless (eds), *Retirement and Economic Behavior*. Washington, DC: The Brookings Institute.
- Hay, J. R. 1975: *The Origins of Liberal Reforms 1906-1914*. London: Macmillan.
- Hedstrom, P. and Ringen, S. 1985: Age and income in contemporary society. Walferdange, Luxembourg: Luxembourg Income Study Working Papers.
- Heimann, E. 1929: *Sociale Theorie der Kapitalismus*. Frankfurt: Suhrkamp, rpt 1980.
- Hewitt, C. 1977: The effect of political democracy and social democracy on equality in industrial societies. *American Sociological Review*, 42.
- Hibbs, D. 1977: Political parties and macroeconomic policy. *American Political Science Review*, 71.
- Hicks, A. 1988: Social democratic corporatism and economic growth. *Journal of Politics*, 50, (3), 677-704.
- Higgins, W. and Apple, N. 1981: *Class Mobilisation and Economic Policy: Struggles over Full Employment in Britain and Sweden, 1930-80*. Stockholm: Arbetslivcentrum.
- Hirsch, F. 1976: *Social Limits to Growth*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hirsch, F. and Goldthorpe, J. (eds) 1978: *The Political Economy of Inflation*. Oxford: Martin Robertson.
- Hurd, M. and Boskin, M. 1981: The effect of social security on retirement in the early 1970s. *National Bureau of Economic Research Working Paper*, no. 659.
- Ingelhart, R. 1977: *The Silent Revolution*. Princeton, NJ.: Princeton University Press.
- Jackson, P. 1977: The philosophical basis of the private pension movement. In D. M. McGill (ed.), *Social Security and Private Pension Plans*. Homewood, Ill.: Irwin Press.
- Jacobs, J. A. and Breiger, R. L. forthcoming: Careers, industries and occupations: industrial segmentation reconsidered. In P. England and G. Farkas (eds), *Industries, Firms and Jobs: Sociological and Economic Approaches*. New York: Plenum.

- Jantz, K. 1961: Pension reform in the Federal Republic of Germany. *International Labour Review* (February).
- Jencks, C. et al. 1982: *Inequality*. New York: Basic Books.
- Jessop, B. 1982: *The Capitalist State*. Oxford: Martin Robertson.
- Kalecki, M. 1943: Political aspects of full employment. *Political Quarterly*, 14.
- Katzenstein, P. 1985: *Small States in World Markets*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kautsky, K. 1971: *The Class Struggle* (1982). New York: Norton.
- Kenneth Hansen, F. 1987: Redistribution of income in Denmark. In R. Erikson, E. J. Hansen, S. Ringen, and H. Uusitalo (eds), *The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- King, F. 1978: The future of private and public employee pensions. In B. R. Herzog (ed.), *Aging and Income*. New York: Human Sciences Press.
- Klein, R. 1985: Public expenditure in an inflationary world. In L. Lindberg and C. A. Maier (eds), *The Politics of Inflation and Economic Stagnation*. Washington, DC: The Brookings Institute.
- Kocka, J. 1981: Class formation, interest articulation, and public policy: the origins of the German white-collar class in the late nineteenth and early twentieth centuries. In S. Berger (ed.), *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Korpi, W. 1980: Social policy and distributional conflict in the capitalist democracies. *West European Politics*, 3.
- Korpi, W. 1983: *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Korpi, W. 1987: Class, power and state autonomy in welfare state development. Stockholm: Swedish Institute for Social Research Reprint Series.
- Korpi, W. 1988: The politics of employment policy: a comparative study of unemployment insurance, unemployment and active labor market policy in 18 OECD countries. Paper prepared for the workshop of the ISA Research Committee on Poverty, Social Welfare and Social Policy, Stockholm (August).
- Kraus, F. 1981: The historical development of income inequality in Western Europe and the United States. In P. Flora and A. Heidenheimer (eds), *The Development of Welfare States in Europe and America*. London: Transaction Books.
- Kuhnle, S. and Solheim, L. 1981: Party programs and the welfare state: consensus and conflict in Norway, 1945-1977. Paper presented at the European Consortium for Political Research Joint Sessions, Lancaster.
- Kuttner, B. 1983: The declining middle. *Atlantic Monthly* (July), 60-72.
- Kuznets, S. 1957: Quantitative aspects of the economic growth of nations II: industrial distribution of national product and labor force. *Economic Development and Cultural Change*, 5 (July), Supplement.
- Lange, P. 1984: Unions, workers and wage regulation: the rational bases of consent. In J. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.



- Lange, P. and Vanicelli, M. 1979: From marginality to centrality: Italian unionism in the 1970s. Paper presented at the Annual APSA Meetings, Washington, DC.
- Latimer, M. 1932: *Industrial Pension Systems in the United States and Canada*. New York: Industrial Relations Councilors.
- Lawrence, R. 1985: The middle class is alive and well. *The New York Times*, June 23.
- Lederer, E. and Marshack, J. 1926: *Arbeiterschutz. Grundriss der Sozialoekonomie*, 9. Tübingen: Mohr.
- Le Grand, J. 1982: *The Strategy of Equality: Redistribution and the Social Services*. London: Allen and Unwin.
- Lehmbruch, G. 1984: Concertation and the structure of corporatist networks. In J. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Leo XIII 1891: *Rerum Novarum*. Papal Encyclical. Vatican City.
- Lindbeck, A. 1981: *Work Disincentives in the Welfare State*. Stockholm: Institute for International Economic Studies, University of Stockholm Reprint Series no. 176.
- Lindbeck, A. and Snower, D. 1984: Involuntary unemployment as an insider-outsider dilemma. Stockholm: Institute for International Economic Studies, Seminar Paper no. 282.
- Lindberg, L. and Meier, C. (eds) 1985: *The Politics of Inflation and Economic Stagnation*. Washington, DC: The Brookings Institute.
- Lindblom, C. 1977: *Politics and Markets*. New York: Basic Books.
- Lipset, S. M. 1960: *Political Man*. New York: Doubleday, Anchor.
- Maddison, A. 1982: *Phases of Capitalist Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Marshall, A. 1920: *Principles of Economics* (1890). 8th edn. London: Macmillan.
- Marshall, T. H. 1950: *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martin, A. 1981: Economic stagnation and social stalemate in Sweden. In US Congress, Joint Economic Committee, *Monetary Policy, Selective Credit Policy, and Industrial Policy in France, Britain, West Germany, and Sweden*. Washington, DC: Government Printing Office.
- Martin, A. 1985: Wages, profits and investment in Sweden. In L. Lindberg and C. Maier (eds), *The Politics of Inflation and Economic Stagnation*. Washington, DC: The Brookings Institute.
- Marx, K. 1954-6: *Capital*. London: Lawrence and Wishart.
- Melman, S. 1951: *The Rise of Administrative Overhead in the Manufacturing Industries of the United States, 1899-1947*. Oxford: Oxford University Press.
- Messner, J. 1964: *Die Soziale Frage in Blickfeld der Irrwege von Gestern, die Sozialkämpfe von Heute, die Weltenscheidungen von Morgen*. Innsbruck: Tyrolia Verlag.
- Mueller-Jentsch, W. and Sperling, H. J. 1978: Economic development, labour conflicts and the industrial relations system in West Germany. In C. Crouch



- and A. Pizzorno (eds), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*, 2 vols. New York: Holmes and Meier.
- Muller, W. and Neussuss, C. 1973: The illusion of state socialism and the contradiction between wage labor and capital. *Telos*, 25 (Fall).
- Munnell, A. 1982: *The Economics of Private Pensions*. Washington, DC: The Brookings Institute.
- Myles, J. 1984a: *Old Age in the Welfare State*. Boston: Little, Brown.
- Myles, J. 1984b: Does class matter? Explaining America's welfare state. Paper presented at the Center for the Study of Industrial Societies, University of Chicago (November).
- Myles, J., Picot, G., and Wannell, T. 1988: *Wages and Jobs in the 80s: The Declining Middle in Canada*. Ottawa: Statistics Canada.
- Myrdal, A. and Myrdal, G. 1936: *Kris i Befolkningsfragan*. Stockholm: Tiden.
- Neumann, L. and Schapter, K. 1982: *Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Nordhaus, W. 1974: The falling share of profits. In *Brookings Papers on Economic Activity*, 1. Washington, DC: The Brookings Institute.
- O'Connor, J. 1973: *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St Martin's Press.
- OECD 1977: *Old Age Pension Schemes*. Paris: OECD.
- OECD 1983: *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- OECD 1984a: *Tax Expenditures*. Paris: OECD.
- OECD 1984b: *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- OECD 1985: *Sweden - Economic Survey*. Paris: OECD.
- Offe, C. 1972: Advanced capitalism and the welfare state. *Politics and Society*, 4.
- Offe, C. 1984: *Contradictions of the Welfare State*. London: Hutchinson.
- Offe, C. 1985: *Disorganized Capitalism*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Ogus, A. 1979: Social insurance, legal development and legal history. In H. F. Zacher, (ed.), *Bedingungen für die Entstehung von Sozialversicherung*. Berlin: Duncker und Humboldt.
- O'Higgins, M. 1985: Inequality, redistribution and recession: the British experience, 1976-1982. *Journal of Social Policy*, 14 (3).
- Okun, A. 1975: *Equality and Efficiency: The Big Trade-Off*. Washington, DC: The Brookings Institute.
- Olson, M. 1982: *The Rise and Decline of Nations*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Otruba, G. 1981: Privatbeamten-, Handlungsgehilfen und Angestelltenorganisationen. Ihr Beitrag zur Entstehung des oesterreichischen Angestelltenpensionversicherungsgesetzes 1906. In J. Kocka (ed.), *Angestellte im Europaeischen Vergleich*. Gottingen: Vandenhoeck und Ruprecht.
- Pampel, F. and Weiss, I. 1983: Economic development, pension policies, and the labor force participation of aged males. *American Journal of Sociology*, 89.
- Pampel, F. C. and Williamson, J. B. 1985: Age structure, politics, and cross-national patterns of public pension expenditures. *American Sociological Review*, 50, 787-98.

- Pampel, F. C. and Williamson, J. B. 1988: Welfare spending in advanced democracies, 1950-1980. *American Journal of Sociology*, 93 (6).
- Panitch, L. 1980: Recent theorizations of corporatism: reflections on a growth industry. *British Journal of Sociology*, 31.
- Parkin, F. 1979: *Marxism and Class Theory: A Bourgeois Critique*. London: Croom Helm.
- Parsons, D. 1980: The decline of male labor force participation. *Journal of Political Economy*, 88.
- Pelling, H. 1961: *The Origins of the Labour Party*. Oxford: Clarendon Press.
- Perrin, G. 1969: Reflections on fifty years of social security. *International Labor Review*, 99.
- Pius XI 1931: *Quadragesimo Anno*. Papal Encyclical. Vatican City.
- Piven, F. F. and Cloward, R. A. 1971: *Regulating the Poor*. New York: Vintage.
- Polanyi, K. 1944: *The Great Transformation*. New York: Rinehart.
- Pomerehne, W. and Schneider, F. 1980: Unbalanced growth between public and private sectors. Paper presented at IIPF Conference, Jerusalem (August).
- Poulantzas, N. 1973: *Political Power and Social Classes*. London: New Left Books.
- Preller, I. 1949: *Sozialpolitik in der Weimarer Republik*. Stuttgart: Mittelbach Verlag.
- Preller, L. 1970: *Praxis und Probleme der Sozialpolitik*. Tubingen: J. C. Mohr.
- Preusser, N. (ed.) 1982: *Armut und Sozialstaat, Vol. 3: Die Entwicklung des Systems der sozialen Sicherung 1870 bis 1945*. Munich, AG SPAK.
- Pryor, F. 1969: *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*. London: Allen and Unwin.
- Przeworski A. 1980: Material bases of consent: politics and economics in a hegemonic system. *Political Power and Social Theory*, 1.
- Przeworski, A. 1985: *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Quadagno, J. 1988: *The Transformation of Old Age Security*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Rasmussen, E. 1933: Socialdemokratiets Stilling til det Sociale Spørgsmaal, 1890-1901. In P. Engelsoft and H. Jensen (eds), *Maend og Meninger i Dansk Socialpolitik 1866-1901*. Copenhagen: Nordisk Forlag.
- Ragini, M. 1984: The conditions for political exchange: how concertation emerged and collapsed in Italy and Great Britain. In J. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Rein, M. 1982: Pension policies in Europe and the United States. Paper presented at the Conference on Social Welfare and the Delivery of Social Services, Berkeley, Ca. (November).
- Rein, M. 1985: *Women in the Social Welfare Labor Market*. Berlin: WZB Working Papers.
- Rein, M. and Rainwater, L. (eds) 1986: *Public-private Interplay in Social Protection: a Comparative Study*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.

- Rein, M. and Rainwater, L. 1987: From welfare state to welfare society. In G. Esping-Andersen, M. Rein, and L. Rainwater (eds), *Stagnation and Renewal in Social Policy: The Rise and Fall of Policy Regimes*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Richter, E. 1987: Subsidiarität und Neokonservatismus. Die Trennung von politischer Herrschaftsbegründung und gesellschaftlichem Stufenbau. *Politische Vierteljahresschrift*, 28 (3), 293-314.
- Rimlinger, G. 1971: *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*. New York: John Wiley and Sons.
- Rimlinger, G. 1987: Social policy under German Fascism. In G. Esping-Andersen, M. Rein, and L. Rainwater (eds), *Stagnation and Renewal: The Rise and Fall of Policy Regimes*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Ringen, S. 1987: *The Politics of Possibility: a Study in the Political Economy of the Welfare State*. Oxford: Clarendon Press.
- Ringen, S. and Uusitalo, H. forthcoming 1990: Income distribution and redistribution in the Nordic Welfare States. In J. E. Kolberg (ed.), *Comparing Welfare States and Labour Markets: The Scandinavian Model*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Robbins, L. 1976: *Political Economy Past and Present*. London: Macmillan.
- Rokkan, S. 1970: *Citizens, Elections, Parties*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rosenfeld, R. A. 1980: Race and sex differences in career dynamics. *American Sociological Review*, 45, 583-609.
- Sachs, J. 1979: Wages, profits and macroeconomic adjustment: a comparative study. In *Brookings Papers on Economic Activity*, 2. Washington, DC: The Brookings Institute.
- SAF 1976: *Wages and Total Labour Costs for Workers, 1965-75*. Stockholm: SAF.
- SAF 1984: *Wages and Total Labour Costs for Workers, 1972-82*. Stockholm: SAF.
- Salowski, H. 1980: *Individuelle Fehlzeiten in Westlichen Industriestaendern*. Cologne: DIV.
- Salowski, H. 1983: *Fehlzeiten*. Cologne: DIV.
- Sawyer, M. 1976: *Income Distribution in OECD Countries*. Paris, OECD.
- Sawyer, M. 1982: Income distribution and the welfare state. In A. Boetho (ed.), *The European Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, M. 1982: The role of parties in shaping macro-economic policies. In F. Castles (ed.), *The Impact of Parties*. London: Sage.
- Schmidt, M. 1983: The welfare state and the economy in periods of economic crisis. *European Journal of Political Research*, 11.
- Schmidt, M. 1987: The politics of labour market policy. In F. Castles, F. Lehrer, and M. Schmidt (eds), *The Political Management of Mixed Economies*. Berlin: De Gruyter.
- Schmitter, P. 1981: Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and North America. In S. Berger (ed.), *Organizing Interests in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Schmitter, P. and Lembruch, G. (eds) 1979: *Trends towards Corporatist Intermediation*. London: Sage.
- Schumpeter, J. 1954: *History of Economic Analysis*. New York: Oxford University Press.
- Schumpeter, J. 1970: *Capitalism, Socialism and Democracy* (1944). London: Allen and Unwin.
- Shalev, M. 1983: The social-democratic model and beyond. *Comparative Social Research*, 6.
- Sharpf, F. 1985: Beschäftigungspolitische Strategien in der Krise. *Leviathan*, 13.
- Shonfield, A. 1965: *Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Shore, J. and Bowles, S. 1984: The cost of labor loss and the incidence of strikes. Unpublished paper, Cambridge, Mass.: Harvard University Department of Economics.
- Singelmann, J. 1974: *The Sectoral Transformation of the Labor Force in Seven Industrialized Countries, 1920-1960*. Ph.D. thesis, University of Texas.
- Singelmann, J. 1978: The sectoral transformation of the labor force in seven industrialized countries, 1920-1970. *American Journal of Sociology*, 83 (5).
- Skocpol, T. 1987: The limits of the American New Deal. In G. Esping-Andersen, M. Rein, and L. Rainwater (eds), *Stagnation and Renewal in Social Policy: The Rise and Fall of Policy Regimes*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Skocpol, T. and Amenta, E. 1986: States and social policies. *Annual Review of Sociology*, 12.
- Skocpol, T. and Ikenberry, J. 1983: The political formation of the American welfare state in historical and comparative perspective. *Comparative Social Research*, 6.
- Skolnick, A. 1976: Twenty-five years of employee benefit plans. *Social Security Bulletin*, 39 (3).
- Smeeding, T., Torrey, B., and Rein, M. 1988: Patterns of income and poverty: the economic status of children and the elderly in eight countries. In J. Palmer, T. Smeeding, and B. Torrey (eds), *The Vulnerable*. Washington, DC: The Urban Institute Press.
- Smith, A. 1961: *The Wealth of Nations* (1776). Ed. E. Cannan. London: Methuen.
- Soete, L. and Freeman, C. 1985: New technologies, investment and employment growth. In *Employment Growth and Structural Change*. Paris: OECD.
- Statistisches Bundesamt (West Germany) 1972: *Bevoelkerung und Wirtschaft VGR*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Statistisches Bundesamt (West Germany) 1982: *Statistisches Jahrbuch fuer die Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Stephens, J. 1979: *The Transition from Capitalism to Socialism*. London: Macmillan.
- Therborn, G. 1978: *What Does the Ruling Class Do When It Rules?* London: New Left Books.



- Therborn, G. 1983: When, how and why does a welfare state become a welfare state? Paper presented at the ECPR Workshops, Freiburg (March).
- Therborn, G. 1986a: Karl Marx returning: the welfare state and neo-Marxist, corporatist and statist theories. *International Political Science Review*, 7.
- Therborn, G. 1986b: *Why Some People are More Unemployed than Others – The Strange Paradox of Growth and Unemployment*. London: Verso.
- Titmuss, R. 1958: *Essays on the Welfare State*. London: Allen and Unwin.
- Titmuss, R. 1974: *Social Policy*. London: Allen and Unwin.
- Touraine, A. 1971: *Post-Industrial Society*. New York: Random House.
- Tufte, E. 1978: *Political Control of the Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ulman, L. and Flanagan, R. 1971: *Wage Restraint: A Study of Incomes Policies in Western Europe*. Berkeley: University of California Press.
- United Nations Statistics Office 1949: *United Nations Demographic Yearbook*. New York: United Nations.
- Uusitalo, H. 1984: Comparative research on the determinants of the welfare state: the state of the art. *European Journal of Political Research*, 12.
- Van Parijs, P. 1987: A revolution in class theory. *Politics and Society*, 15 (4).
- Vestergaard-Jensen, C. 1984: *Det Tve-delte Pensionssystem*. Roskilde: RVC.
- Viby Morgensen, G. 1973: *Socialhistorie*. Copenhagen: Akademisk Forlag.
- Von Balluseck, H. 1983: Origins and trends of social policy for the aged in the Federal Republic of Germany. In A. Guillemand (ed.), *Old Age and the Welfare State*. London: Sage.
- Wagner, A. 1872: *Rede ueber die Soziale Frage*. Berlin: Wiegandt und Grieben.
- Wagner, A. 1962: Finanzwissenschaft (1883), reproduced partly in R. A. Musgrave and A. Peacock (eds), *Classics in the Theory of Public Finance*. London: Macmillan.
- Weaver, C. 1982: *The Crisis in Social Security*. Durham, NC: Duke University Press.
- Weinstein, J. 1972: *The Corporate Ideal in the Liberal State 1900–1918*. Boston, Mass.: Beacon Press.
- Weir, M. and Skocpol, T. 1985: State structures and the possibilities for 'Keynesian' responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States. In P. Evans, P. Rushemayer, and T. Skocpol (eds), *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press.
- Weir, M., Orloff, A. S., and Skocpol, T. 1988: *The Politics of Social Policy in the United States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weisskopf, T. 1985: Worker security and productivity growth: an international comparative analysis. Unpublished paper, Department of Economics, University of Michigan, (July).
- Wilensky, H. 1975: *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.
- Wilensky, H. 1981: Leftism, Catholicism and democratic corporatism. In P. Flora and A. Heidenheimer (eds), *The Development of Welfare States in Europe and America*. London: Transaction Books.



- M. Dierkes and A. Antal (eds), *Comparative Policy Research: Learning from Experience*. Aldershot: Gower.
- Wilensky, H. and Lebeaux, C. 1958: *Industrial Society and Social Welfare*. New York: Russel Sage.
- Wilensky, H. et al 1985: *Comparative Social Policy: Theory, Methods, Findings*. Berkeley, Ca.: International Studies Research Series, 62.

## 名詞索引

條目後的頁碼係原著頁碼，  
檢索時請查正文頁邊的數碼。

### A

- absenteeism 曠職 153-7  
age ( of a population ) 年齡(人口) 112, 116-22, 126, 128-9  
assistance, social see welfare, social, Australia 社會救助 亦可見 社會福利(澳洲) 68, 70-1, 74-7

### B

- benefit, citizens' see welfare, social, Bismarck 公民給付 亦可見 社會福利(俾斯麥) 24, 40, 59  
Blacks, occupational segregation of 黑人的職業區隔 208-16  
Britain see UK bureaucracy 英國科層體系 13, 112-3, 125-6

### C

- Canada 加拿大 70-1, 73-7  
Catholicism 天主教 40, 53, 61, 112, 118, 122-5, 133-5  
class 階級  
    coalitions of 階級聯盟 17-8, 29-30  
    middle 中產階級 31, 206-7  
    rural 鄉村階級 30-1  
    social see 社會階級 亦可見  
        de-commodification and 去商品化 46-7  
        political economy and 政治經濟 11-2, 16-8  
        post-industrial 後工業 206-17  
        social policy and 社會政策 23-6  
        welfare-state formation and 福利國家形構 29-32  
working 勞工階級 11, 16-8, 24-5, 29-30  
    mobilization of 動員 11-2, 16-18, 107-12, 116-8, 128-33, 135-6  
    see also 亦可見 17-8, 29-30, 39  
    stratification, social, 社會階層化

- clientelism, 侍從主義
- commodification and coalition, class 商品化與階級聯盟
- commodification 商品化 35-9, 41-4
- see also 亦可見
- de-commodification 去商品化
- pre-commodification 前商品化
- conservatism 保守主義
- de-commodification and 去商品化 53
- pensions and 年金 122-4
- social stratification and 社會階層化 58-61, 69, 70-8
- welfare and 福利 38-41
- see also corporatism ; and regimes, welfare-state 亦可見 組合主義與福利國家體制
- corporatism 組合主義 24, 25
- pensions and 年金 85-6, 97, 113, 124-5
- social stratification and 社會階層化 60-1, 66, 69, 70-3, 77, 108
- welfare-state definition and 福利國家定義 27
- welfare-state formation and 福利國家形構 133-4
- see also Catholicism ; conservatism ; and regimes, welfare-state 亦可見 天主教、保守主義與福利國家體制

## D

- data, sources of 資料來源 ix-x
- de-commodification 去商品化 21-3, 26-8, 35-54, 128-9, 156-7
- deflation, full employment and 充份就業與通貨緊縮 171
- democracy, social 社會民主 11-2, 108-11, 135-6, 182-4
- de-commodification and 去商品化 45, 53, 128-9
- full employment and 充份就業 182-4, 188
- pensions and 年金 85-6, 125-6
- social stratification and 社會階層化 65-78, 227
- welfare-state formation and 福利國家形構 127-8, 135-6
- See also socialism ; and regimes, social welfare 亦可見 社會主義、社會福利體制
- Denmark 丹麥 167, 175, 178
- devaluation, full employment and 充份就業與貨幣貶值 171
- development, economic, welfare states and 福利國家與經濟發展

112, 119-22, 127-8, 135-6

## E

- economy, political, types of 政治經濟型態 9-18, 163
- employment 就業
- female 女性就業 148, 155-6, 159, 160, 173, 198, 201-2, 208-14, 223ff.
  - full 充份就業 與
    - deflation and 通貨緊縮 171
    - difficulty of sustaining 維持充份就業的困難 162-4, 173-80, 186-8
    - economic growth and 經濟成長 146-7
    - female employment and 女性就業 148, 173
    - global economy and 全球經濟 163
    - institutionalization and 制度化 164-70, 186-7
    - left power and 左翼權力 129-33
    - social democracy and 社會民主 182-4, 188
    - 1960s increase in 1960年代充份就業的擴增 170-3
  - paid absence from 支薪休假 153-7
  - part-time 兼職就業 198
  - post-industrial 後工業就業 191-217, 222-9
  - retirement from 退休 148, 149, 150-3, 160
  - in services, growth of 服務業的成長 192-203, 214-7
  - social welfare 社會福利 149, 150, 157-8, 160, 199-206, 233ff.
  - state 國家 149, 150, 157-8, 163-4
  - trends in 就業趨勢 192-5, 197-217
  - welfare-state regimes and 福利國家體制 144-61, 178-80, 187-8, 222-9
- See also regimes, welfare-state 亦可見 福利國家體制
- etatism 極端國家主義 40
- pensions and 年金 85-6, 113, 122-4
  - power of 權力 112
  - social stratification and 社會階層化 59-60, 69, 70-3, 77
  - welfare-state formation and 福利國家形構 133-4
- ethnicity, occupational segregation of 少數民族的職業區隔 208-16
- Europe, continental 歐洲大陸 67, 70-1, 73-7

## F

- fascism, social policy of 法西斯主義的社會政策 40, 61  
 feudalism, pre-commodification of 前商品化的封建時期 38-9  
 France 法國 70-1, 73-4, 76-7, 81

## G

- gender, occupational segregation and 性別與職業區隔 208-14  
 Germany 德國  
   absenteeism in 曠職 154, 156-7  
   employment policies in 就業政策 169-70, 184-6  
   employment trends in 就業趨勢 197-204, 214, 216-7, 224  
   incomes policies in 所得政策 175-6, 184-6  
   institutionalization in 制度化 165, 169-70  
   occupational mobility in 職業流動 208-14  
   occupational structure in 職業結構 200, 205-6, 207, 214, 224  
   pensions in 年金 25, 40, 59, 96, 97-8  
   services in 服務業 198-202  
   social democracy in 社會民主 45  
   social stratification in 社會階層化 59  
   taxation in 賦稅 177  
 growth, economic, full employment and 充份就業與經濟成長 147-8  
 guilds, welfare role of 基爾特行會制度的福利角色 39, 60

## H

- Hispanics, occupational segregation of 西班牙裔的職業區隔 208-16  
 home-ownership, income and 所得與住宅擁有 102

## I

- income 所得  
   aged-household, sources of 老年家戶的所得來源 82, 86-90, 102  
   full employment and 充份就業 170-8  
   redistribution of 所得再分配 56-7  
   replacement of 所得替代率 47  
 service-sector employment growth and 服務業部門就業成長  
   193-4, 216-7



state policies to control 國家所得控制政策 171-80, 183-6, 188  
industrialization, welfare states and 工業化與福利國家 13, 30  
inflation, 1970s, taxation and 1970年代通貨膨脹與賦稅 177-8  
institutions 制度 14-16, 164-70, 172, 186-8  
insurance, social see welfare, social 社會保險 亦可見 社會福利

## L

labor 勞動

commodification of 商品化 35-8, 44-7  
de-commodification of 去商品化 156-7  
market for see employment 勞動市場 亦可見 就業

liberalism 自由主義

commodification and 商品化 41-4  
de-commodification and 去商品化 41-4, 53-4  
pension provision and 年金給付 85-6  
reform 改革 63-4  
social stratification and 社會階層化 61-5, 69, 70-8

## M

Marxism 馬克思主義

classical 古典馬克思主義 11-2  
labor power in 勞動力 35-7, 44  
social stratification and 社會階層化 65, 66  
structuralist 結構論 14

means-test see welfare, social 資產調查 亦可見 社會福利

mobility, post-industrial occupational 後工業職業流動 208-14

mobilization, working-class 勞工階級動員 11-2, 16-8, 107-12,  
116-8, 128-33, 135-6

## N

neo-corporatism 新組合主義 172

New Zealand 紐西蘭 68, 70-1, 74-5

Norway 挪威 167-9, 172, 182

## O

## occupations 職業

- classification of 職業分類 195-7
- segregation of 職業區隔 208-16
- structure of 職業結構 200, 205-16, 224, 227
- trends in 職業趨勢 200, 205-17, 224
- see also employment 亦可見 就業

## P

- parliamentarianism, power and 議會制度與權力 111-3
- paternalism 家父長制度 38-9, 59-60
- pensions 年金 79-104
  - age of population and 老年人口 118-22, 126
  - bureaucracy and 科層體系 125-6
  - civil-service 文官體系 81, 83-8, 94-5, 113, 122-4
  - de-commodification of 去商品化 49-51, 54
  - economic development and 經濟發展與年金 112, 119-22
  - etatism and 極端國家主義與年金 85-6, 113, 122-4
  - history of 年金史 25, 40, 59, 88-103
  - individual private 個別私人年金 81-8, 91, 96-7, 98, 100, 113, 121
  - labour market and 勞動市場與年金 148-53, 160
  - occupational 職業年金 81-5, 87-8, 91-3, 97, 98, 100-1, 113, 121
  - public / private mix of 年金的公/私混合形態 79-88, 92-104, 113, 118-20
  - state-administrated 國家管理的年金 81, 84-8, 94, 101, 113
  - taxation and 賦稅與年金 95, 98, 101-2
  - welfare-state regimes and 福利國家體制與年金 118-26
  - unions and 工會與年金 94, 98, 101, 121
- poor-relief see also welfare, social 貧民救濟 亦可見 社會福利
- poverty, welfare and 貧窮與福利 57
- power, political 政治權力
  - full employment and 充份就業與政治權力 129-33
  - welfare-state formation and 福利國家形構與政治權力 105-38
- pre-commodification 前商品化 38-41

## R

- regimes, welfare-state 福利國家體制
- age of population and 老年人口與福利國家體制 112, 116-20
  - bureaucracy and 科層體系與福利國家體制 13, 112-3
  - class-mobilization and 階級動員與福利國家體制 11-2, 16-8, 107-12, 116-18, 127-9, 135-6, 136-7
  - conflict-structures in 衝突結構 226-9
  - corporatist ( = continental European ) 組合主義 ( = 歐洲大陸 ) 27, 31-2
  - de-commodification in 去商品化 48ff., 51-4
  - employment policies and 就業政策 157-61, 184-6
  - employment trends in 就業趨勢 197-206, 224
  - institutions in 制度 165, 169-70
  - pensions in 年金 122-5
  - power in 權力 133-5
  - social stratification in 社會階層化 60-1, 69-78, 227-8
  - social-welfare employment in 社會福利就業 157-8, 199, 200, 202-6
- de-commodification in 去商品化 47-54, 128-9
- economic development and 經濟發展與福利國家體制 112, 119-22, 127-8, 135-6
- employment structure and 就業結構與福利國家體制 144-61
- full employment and 充份結構與福利國家體制 162-70, 178-90
- influence of 福利國家體制的影響 141-3
- institutions and 制度與福利國家體制 14-6, 164-70, 172, 186-8
- liberal ( = Anglo Saxon ) 自由主義 ( = 盎格魯撒克遜 ) 26-7, 31, 32
- de-commodification in 去商品化 43, 48ff., 51-4
  - employment policies in 就業政策 157-61, 180-2
  - employment trends in 就業趨勢 197-206, 224-6
  - institutions and 制度與自由主義體制 165, 166
  - pensions in 年金 120-2
  - power in 權力 135-6
  - social stratification and 社會階層化與自由主義體制 61-5, 69-78, 228-9

- social-welfare employment in 社會福利就業 157-8, 199-200, 202-6
- nature of 福利國家體制的本質 1-5, 18-26, 32-3, 141-2
- occupational mobility in 福利國家體制的職業流動 208-14
- occupational structures in 福利國家體制的職業結構 200, 205-8
- pensions in 年金 80-104, 118-26
- political economy of 政治經濟 12-6
- political power and 政治權力與福利國家體制 105-38
- post-industrial 後工業 191-2, 197-217, 221-9
- social-democratic (= Scandinavian) 社會民主 (= 斯堪地納維亞) 27-8, 31, 32
- de-commodification in 去商品化 48-9, 50, 51-4
- employment policies in 就業政策 157-61, 182-4
- employment trends in 就業趨勢 197-202, 203, 205-6, 223-4
- institutions and 制度與社會民主體制 164-5, 167-9
- pensions in 年金 125-6
- power in 權力 136-7
- social stratification and 社會階層化與社會民主體制 65-78, 227
- social-welfare employment in 社會福利就業 157-8, 199, 200-3, 205-6
- social democratization of 社會民主化 108-11, 135-6, 182-4
- social stratification and 社會階層化 23-6, 55-78, 226-9
- social wage in 社會工資 115-8, 145
- social-welfare employment in 社會福利就業 157-8, 160, 199, 200-6
- structuralist approach to 結構主義取向 13-4
- retirement 退休 148, 149, 150-3, 160
- rights, social 社會權 21-3

## S

### Scandinavia 斯堪地納維亞

- early universalism in 早期的普遍主義 67, 68
- employment policies in 就業政策 167-9, 182-4
- institutionalization in 制度化 167-9
- social stratification in 社會階層化 57
- welfare-state regimes of 福利國家體制 57, 70-1, 73-7

- segregation, occupational 職業區隔 208-16
- services 服務業 191-203, 206-17
- socialism 社會主義
- de-commodification and 去商品化與社會主義 44-7, 53, 128-9
  - full employment and 充份就業與社會主義 129-33
  - micro- 微視社會主義 66-7
  - social stratification and 社會階層化與社會主義 65-9, 70-8
  - welfare-state formation and 福利國家形構與社會主義 126
  - see also democracy, social ; and regimes, welfare-state 亦可見  
社會民主與福利國家體制
- societies, corporate 組合社團 39-40
- society, post-industrial 後工業社會 191-2, 206-17, 221-9
- state, welfare see regimes, welfare-state 福利國家 亦可見 福利國家  
體制
- stratification, social 社會階層化
- conservatism and 保守主義與社會階層化 58-61, 69-78
  - corporatism and 組合主義與社會階層化 60-1, 66, 69, 70-3, 77,  
108
  - liberalism and 自由主義與社會階層化 61-5, 69-78, 228-9
  - post-industrial 後工業社會階層化 206-17, 226-9
  - social democracy and 社會民主與社會階層化 65-78, 227
  - socialism and 社會主義與社會階層化 65-9, 70-8
  - welfare-state 福利國家 23-6, 55-78, 226-9
- structuralism, welfare state and 結構主義與福利國家 13-4
- Sweden 瑞典 114
- absenteeism in 曠職 155-7
  - employment policies in 就業政策 167-9, 183-4
  - employment trends in 就業趨勢 197-204, 214-7, 222-4, 227
  - incomes policies in 所得政策 175, 183-4, 188
  - industrial democracy in 工業民主 176, 177, 188
  - institutionalization in 制度化 167-9, 172
  - occupational mobility in 職業流動 208-14
  - occupational structure in 職業結構 200, 205-8, 227
  - services in 服務業 198-9
  - social policy in 社會政策 164-5
  - taxation in 賦稅 177, 178



Switzerland 瑞士 81

systems theory see structuralism 體系理論 亦可見 結構主義

## T

taxation 賦稅 95, 98, 101-2, 177-8

## U

UK 英國

employment policies in 就業政策 166-7

institutionalization in 制度化 166-7

liberal reform movement in 自由主義改革運動 63-4

pension provision in 年金給付 87, 95-6, 98, 100

poor-relief in 貧民救濟 22, 24, 36, 126-8

taxation in 賦稅 178

unemployment 失業 49-51, 54, 130-3, 150-3, 170

unions 工會

class cohesion and 階級團結 29

incomes policy and 所得政策與工會 174-8

pensions and 年金與工會 94, 98, 101, 121

socialist social policy and 社會主義社會政策與工會 66, 164-5

universalism 普遍主義 25-6

social stratification and 社會階層化與普遍主義 58, 62, 67-73, 75ff.

welfare-state definition and 福利國家定義與普遍主義 27-8, 31, 48-9, 53-4

USA 美國

employment policy in 就業政策 166, 180-2

employment trends in 就業趨勢 195, 197-205, 215-7, 224-6

home-ownership in 住宅擁有 102

incomes policies in 所得政策 174-5

institutionalization in 制度化 165, 166

labor movement in 勞工運動 165

occupational mobility in 職業流動 208-14

occupational structure in 職業結構 200, 205-8

pension provision in 年金給付 97-9, 100

services in, growth of 服務業的成長 195, 199-200, 202-3

taxation in 賦稅 177, 178, 180, 181

welfare-state regime of 美國的福利國家體制 70-1, 73-7

## W

wage, social 社會工資 115-8, 145

deferred 延期的社會工資 173, 174-7, 186-8

wages see income 工資 亦可見 所得

Wagner's Law 華格納法則 13-4

welfare, social 社會福利

absenteeism, and 曠職 153-7

cost of 社會福利成本 113, 115-8

de-commodification of 去商品化 21-3, 48-51, 54

eligibility for 給付資格 47, 48-54

employment in 就業 149, 150, 157-8, 160, 199-206, 223ff.

historical forms of 社會福利的歷史型態 15, 22, 24, 36, 38-41, 59, 62-4, 66-8, 88-103, 126-8

income replacement value of 所得替代值 47

means-tested 資產調查 22, 126, 127-8

poverty and 貧窮與社會福利 57

sickness and 疾病與社會福利 23, 48-51, 54, 153-7

social stratification and 社會階層化與社會福利 24-6, 60

taxation and 賦稅與社會福利 95, 98, 101-2, 177-8

types of 社會福利類型 47-54

unemployment and 失業與社會福利 49-51, 54

welfare-state definition and 福利國家定義與社會福利 22-3, 26-8

see also pensions ; regimes, social-welfare 亦可見 年金、社會福利體制

women 婦女

employment of 婦女就業

absenteeism and 曠職 155-6

full employment and 充份就業 148, 173

increase in 婦女就業的增加 148, 159, 160, 198, 201-2

part-time 兼職 198

post-industrial 後工業 208-14, 223ff.

occupational segregation of 婦女的職業區隔 208-14