

《人文及社會科學集刊》  
第八卷第二期 (85/9), pp. 257-304  
©中央研究院中山人文社會科學研究所

# 「需要」的概念與社會福利： 社會主義、自由主義與英國式的福利國家

張世雄\*

---

\* 中正大學社會福利系副教授  
(收稿日期：1996年3月19日；接受刊登日期：1996年5月3日)

## 摘 要

本文從「需要」概念在西方社會主義和自由主義政治史中的使用和發展，來探索英國式福利國家的運作機制和福利危機的邏輯。需要的社會行政管理統治模式以行政管理的組織和專業技術，來形成「戰後福利共識」，組成自由民主——資本主義——福利國家，取代了世紀長的政治意識型態與價值衝突。隨著政治經濟運作條件的改變，需要管理的政治自1970年代起不再能有效的穩定和消除衝突的多元價值。「福利」做為一種需要的滿足，相對於效用的極大化，如何理性地調合這些價值衝突和隨之帶來的團體衝突，仍有待一健全的需要理論和政治。

關鍵詞：需要的概念；自由主義；社會主義；福利國家。

## 大 綱

- 壹、「需要」的概念與歷史迂迴的研究途徑
- 貳、「需要」的概念與福利國家「社會行政管理」模式的發展
- 參、社會主義和「需要」的問題
- 肆、自由主義：自由、福利與國家
- 伍、自由主義與「需要」的問題
- 陸、「社會行政管理學派」和「需要的社會管理」
- 柒、「需要管理」的政治與「需要管理」的危機

我所瞭解的必需品，不僅是那些維持生命不可或缺的物品，而且依各國習俗認為，即使是最低階層的人們，缺乏就會成為不正常生活的物品 (Adam Smith, 1776: 693, "The Wealth of Nations"，引自 Townsend, 1979: 32-3)。

那時候，也只有到那時候，社會才能從狹窄的資產階級權利觀點中脫離出來；而社會終於能夠標上「各盡所能，各取所需」的旗幟 (Karl Marx, 1875, "Critique of the Gotha Program"，引自 Marx, 1977: 569)。

「需要」的概念是現代福利國家的重要構成基礎 (Taylor-Gooby, 1980: 27-8; Plant, 1991: 186)。「需要」的概念使人們最低維生消費必需品的取得問題，一方面與市場價格機制運作的領域脫離，另一方面則與個人自立責任的個人主義道德問題切斷。市場機制與個人道德責任的結合，正是古典政治經濟學中的自由主義信念和制度架構，透過法律和政治上的個人「自由」與「權利」概念來運作。我們很清楚的可以看出，對 Marx 而言，這種我們今日稱為「消極自由和權利」的運作理念，是與作為分配原則的「需要」概念相對立。對馬克思主義在內的社會主義者言，「需要」概念是對資產階級「抽象自由和權利」理念的政治和道德批判。

近代西方歷史發展演變的結果，我們卻發現這種理念上的對立消失了。取而代之的是「社會權」和「社會正義」等，建立在「需要」概念基礎上的「權利」和「正義」理念 (Marshall, 1977: 78-91)。但這也不是社會主義「需要」理念的勝利。相反的，「需要」的概念也由原來作為社會生存和社會參與所必需

的，減縮到生理層面的「最低提供」和科學的行政管理。社會主義和自由主義在世紀以上長期的衝突和滲透交織，終於在二次戰後產生了英國自由主義者 Beveridge 式的「資本主義福利國家」。相較於早些出現，德國型社會保險國家的「社會風險管理」模式 (張世雄，1993a: 44-46，詹火生、吳明儒，1993: 15-18)，這模式也成為多數現代福利國家的重要雛形：對經濟需求和社會需要的「社會行政管理 (譯自 *administration*，別於 *executive* 行政的概念) 模式」。理解這種現代福利國家的運作邏輯，以至1970年代所謂危機的產生，我們要追究的是這種「社會行政管理模式」的構成：需要詮釋和管理的政治性。

在探索「需要」概念的過程中，我們常發現企圖直接去界定概念的諸多困難。本文提出一歷史迂迴的研究途徑，來避開這種困難。在這方法論理念的導引下，來檢視「社會行政管理型」福利國家的發展。在仔細探究社會主義和自由主義傳統的思想轉折，我們才得以較明確地定位社會行政管理學派對「需要」問題的界定和處理。最後，本文結論導出當代需要管理危機的一些政治經濟根源。

## 壹、「需要」的概念與歷史迂迴的研究途徑

在社會福利使用的多數基本概念中，存在著各種的概念混淆和謬誤的等同。「需要」只不過是其中的一個，但卻是關鍵的一個。探究其原因，仍舊是源自自由主義和社會主義間的衝突與滲透。在經濟學、社會學、政治學、以及法律和道德領域上，也都不斷的出現這種創造性的誤解和扭曲的轉用。「需要」(*needs*) 的概念常被關聯到「必需品」(*necessaries*)，但也常被等同於「需求」(*demands*)、「欲求」(*wants*)、「欲望」(*desire*) 等概念。最常見於中文的概念困擾，莫過於對「需要」、「欲求」和「需求」的混淆。這也是本文將 *needs* 譯為「需要」，取其與人類發展生存必要條件相關之意，並有別於個人

主義架構中，無滿足止境的「欲求」概念，和市場經濟性交換的「需求」概念（比較 Jones *et al.*, 1987: 186-218）。

「需要」的概念貫穿著社會福利討論的各個領域。在社會（福利）政策和社會行政管理教科書中，或多或少都會論及這些問題，並作些簡單的分類和區別（Jones *et al.*, 1987: 48-69；白秀雄，1989: 23；Hill & Bramley, 1986: 56-76）。在更實務傾向的社會工作討論中，需要評估（needs assessment）更成爲一項專門的技術和運作方法，以便將人口歸類成有差異需要的「需要團體」，分屬各種不同的特殊（如老人，兒童，婦女，殘障等）社會工作領域，由有資格的特殊專業從事者來提供這些福利服務（Meenaghan *et al.*, 1982: 165-83; Netting *et al.*, 1993: 94-101）。這構成一種我們可以稱爲「需要的社會行政管理體系」。在多數的時候，「需要」可能被視爲是顯然自明的，如殘障者的一些生存需要。但要羅列一完整的「需要清單」時，我們卻常面臨著誰有權力和如何劃定生存需要範圍和界限之類的問題。

自1970年代末期，西方學者更有了一些所謂需要學的深入探討。「相對需要」和「絕對需要」的問題，「需要」的客觀性或主觀性問題，再次引發不同政治社會主張間的爭議。不同信念者使用不同的語言，並以自己的語言來界定其它立場的概念，如「需要」即「需求」；或藉著語言暴力來消除差異性的存在，以否定其它主張的有效性（Jones *et al.*, 1987: 48-61; Doyal & Gough, 1991: 9-21）。「需要」的詮釋，成爲政治權力、專業和利益團體、以及各種社會運動，衝突抗爭的運作領域（Fraser, 1989: 154-6）。

本文的立場認爲，「需要」問題的界定和詮釋活動，遠比對本質探索來得重要。直接爭議「需要」的內容和相關的基本人性問題，或是主觀／客觀和絕對／相對的問題，常會是事倍功半的作法。如在政治哲學從事概念分析時，論者多致力於強調各種區別和爭論概念的合理性（Plant, 1991; Doyal & Gough,

1991: 49-75)，反而失去了概念使用本身的歷史和文化脈絡，結果常落入意識型態的堅持己念。如果語言的意義和指涉，如同 Wittgenstein 所洞察的，是存在於使用活動中，那不如讓我們經由概念的如何被使用，以及它們在歷史情境中的發展和轉變，來掌握這概念的效果、複雜性和政治性。

相對於那種概念本質問題的討論，一般社會福利發展史的研究者則多把「需要」概念當成是「無庸置疑」，可視之當然使用的概念。我們或可以發現，強調經由歷史和語言論述迂迴 (detour) 的分析，同時避開語意分析或歷史分析的片面性，提供我們一條通路，逃出需要學概念本質主義，以及無批判性的歷史描述主義。並藉由「需要」與其它概念關係的歷史轉變，尤其是與「自由」、「權利」、「安全」、「福利」以及「正義」等概念的衝突、滲透或融合，來檢視「需要」概念，在福利國家政體中所扮演的角色和地位。也就是需要的解釋和行政管理所構成的一種政治經濟作為。此外，概念的發展，當然脫離不了與社會結構間的交互影響、回應和再構成關係。在〈社會保險的社會邏輯〉(張世雄，1993a) 論文中，我們探索19世紀社會結構與社會福利思想的轉變和再構成。本文進一步就福利發展史上，有重要影響的概念，從事概念歷史的分析，並探討英國式福利國家在回應當代社會經濟發展上的不足。

## 貳、「需要」的概念與福利國家「社會行政管理」模式的發展

近代市場經濟的發展，遠在被我們冠上資本主義名稱之前。Adam Smith 為首的古典政治經濟學，主張自由放任經濟和市場機制的運作，可以為人類帶來龐大的物質福祉。資本、工資、土地都被認為是生產的因素和主要問題。而分配和消費的問題，則隱藏在 Smith「個人自利的交換，終將帶來社會整體利益」和 Say's Law「供給創造自己需求」的理想中。簡單的說，古典政治經濟學

相信自願交換的優越性，只要生產的問題解決了，分配和消費的問題，理論上不會是問題。

18世紀末至19世紀初，貧窮饑餓和惡劣的工作環境，使得所謂「社會問題」被議題化和組織動員化。分配和消費開始成爲問題。社會改革的呼聲叢起。社會主義和效用主義，是當時兩個討論生產和分配的重要主張。「需要」概念，就在19世紀初的社會主義中，開始有了重要的地位。雖然在 Smith《國富論》中，也討論了必需品問題，但那只能經由市場價格機制來取得。「需要」作爲分配和消費的原則，甚至生產原則，是社會主義不同於自由主義的根本之一。在 Saint-Simon 實證的社會主義中，生產和分配問題，被認爲是依賴於科學知識的應用和管理。而在 Marx 科學的社會主義中，「需要」是社會主義用來對抗資產階級「權利」概念的批判武器。因此需要的滿足，就是社會主義的價值和目的本身。

費邊社會主義是英國社會主義在效用主義數十年的光芒掩蓋後，由中產階級知識份子所組成的。他們則將「需要」原則，轉變成一種社會漸進改革的工具和科學管理的對象。深受19世紀後半社會有機體思想的影響，他們主張集體主義的專業功能管理。社會福利思想中的「社會行政管理學派」，就奠基在這種對「需要」的專業認定和組織化科學管理。Beveridge 雖然沒有接受費邊社會主義的社會政策架構，但卻在社會行政管理的組織和技術面上相融合 (Hewitt, 1992: 30)。這種由「對立」關係變成「相容」關係的前提條件，關鍵點在費邊社會主義把「需要」問題由價值本身，轉爲一「價值中立」、可操縱的管理工具。19世紀末盛行實證貧窮研究的需要事實調查，則提供這轉變所需的客觀科學基礎。

相對於社會主義的發展，效用主義在 Bentham 的系統化下，先後以「效用」標準，對「自由」、「安全」和「福利」等問題重作界定。他也期待以理

性和科學來進行社會改革，目的是要提升最大多數個人的最大效用。他辯護自由放任是促進社會最大效用的條件。政府立法的職責，即是在有效率地積極擴大這種自由。**Bentham** 效用主義哲學的奠基了自由主義信念，卻同時擴大了政府維護公民自由之「安全」的職責，使自由主義開始遠離 **Locke-Smith** 古典的自然權利基礎。

在效用主義傳承中，**J. S. Mill** 被認為是最堅持個人自由，反對國家權力的擴張和社會暴政的。但 **Mill** 對自由的概念，深受德國 **Humboldt** 人格教養理念和內涵 **Kantian** 式個體自主性的影響。一方面這種極端個人主義的信念，在 **H. Spencer** 社會演化式的自由放任理論中展現。另一方面卻在自由概念中，帶入了人格整體發展和自主的問題。這使得自由主義夾雜著衝突的不同關懷：用 **I. Berlin** (1969: 135-44) 的討論來說，重視產生「自由的條件」，而不只是「自由」的本身。這種來自德國的影響，人格發展作為「自由的條件」，是新自由主義的源頭。相對於此，**Mill** 對法國 **Comte** 實證主義精英管理理念的推崇，則傳遞到費邊社會主義中。在實證主義下，效用主義者除了凸顯「效用提升的福利」外，也把「自由」當成核心的價值之一，卻強調如何借用其它的方法，如民主、科學和理性管理，使更有「效率地」達成目標。因此 **Mill** 的自由主義，成為許多概念的轉捩點。

19世紀對「自由」價值的重視，卻因為如何促成和保障自由的理念不同，產生了不同型式的自由主義。在效用主義之後，出現了 **T. H. Green** 帶頭的 **Hegelian** 社會有機體論式的「新自由主義」(new liberalism)。不同地，他們不認為市場是個人自由的最佳保障者，也不認同 **Bentham** 式的國家立法保障。而是以一種類似今天政治學上稱社群主義的「生命共同體主義」形式，排斥孤立式 (atomistic) 個人主義的立場，以有機社會整體觀來促進個人人格自主成長和自由 (**Barry**, 1990: 31-6)。這種社會有機體觀式的自由主義，在費邊集體主義的相互激盪下，於20世紀初更進一步地產生接受集體主義前題和福利傾向的社會自



由主義。在 Hobson 和 Hobhouse 的推動下，「福利」概念由 Bentham 式效用極大化的問題，轉變為需要滿足的一種社會權利。

在新自由主義闡述其政治哲學的時代，受實證主義式經驗科學研究的自由主義中，出現了 Charles Booth 和隨後 B. Seebohm Rowntree 的貧窮研究傳統。對貧窮線和最低生計水準的經驗研究，是他們回應貧窮問題的對策。對他們言，要能維持既存資本主義社會經濟體制，必要照顧貧民的基本生活「需要」。這種最低程度主義 (minimalism) 的社會改革策略，是 Beveridge 式福利國家的基礎之一。相對於效用主義和福利經濟學的極大化 (maximization) 策略。這種建立在生理學和營養學的最低生計水準，開始了對「需要」問題的經驗研究和納入政策考量。「自由的條件」考量，成為最低生計需要的滿足。

表 1 19世紀主要社會改革理念的思想脈絡摘要

效用 (主義) 的自由主義		社會主義
(德國唯心的自由主義)	(法國實證主義)	馬克思主義
新自由主義	實證的貧窮研究	費邊社會主義
集體 (或社會) 的自由主義		

把「需要」問題，放在西方社會政治思想的發展 (如表 1 的摘要) 中來看，我們可以發現它與 19 世紀社會問題的挑戰不可分離，尤其是貧窮問題。19 世紀後半，生物學和社會有機體論的發達，則進一步正當化需要滿足為一種規範性的社會組織原則，使市場經濟在分配和消費機制面上的能力，深受質疑。古典自由主義對「自由」問題的思考，也轉向討論「自由的條件」，以促使個人完整的發展。福利需要的滿足也因此變成公民自由 (Bentham 的「安全」) 所需滿足的條件，進而成為「權利」和「正義」的重要形式。

Beveridge 在自由民主政治中所構思的社會安全計劃，建立在歷經社會主義

挑戰和部份影響的改革派社會自由主義。這種「需要」的社會總體管理模式，補充了 Keynes 對經濟需求總體管理。需要滿足成爲現代福利國家的正當性和管理的技術性基礎，以保全經濟領域的「自由」競爭。當代福利國家的危機，也即是需要滿足總體管理邏輯的危機。我們要進一步從社會主義和自由主義對「需要」概念的論述和語言使用中，找尋這邏輯的構成脈絡和體制上可能的困境。

### 參、社會主義和「需要」的問題

在早期的社會主義和 Marx 的科學社會主義中，「需要」都是一低度發展的概念。這也適用在 Smith 等古典政治經濟學者。如 Smith 對「必需品」的理解，標準是依各國社會習俗所界定，在經驗上是無需懷疑的自明。直到了 Rowntree 的貧窮研究中，「需要」才有了生理學和營養學等較科學(但受爭議)的基礎 (Veit-Wilson, 1986: 93)。費邊社會主義的國家最低標準的「需要」主張，也受這種實證社會研究所影響。不同於自由主義者用市場來處理「需要」的問題，也就是「需求」，社會主義者強調「需要」的規範性分配作用。

各種形式社會主義至19世紀初的發展，無法用單一概念來統合。但相較於高倡資本主義市場經濟者，仍有一些基本的共同點可發現。到1830年代，「社會主義」的概念基本上是指一個人爲創造的社會體系，這體系的組織以社會性來抗衡自私、自利、或自足的個體，以合作來抗衡競爭，並對私有財產累積和使用的嚴格社會控制。同時這社會體系強調經濟平等，或是依據社會所判斷的功績來獎賞，或者較爲中庸地，依據「需要」來獎賞 (Crick, 1987: 28-46)。簡言之，「需要」是社會主義的重要分配原則之一，如果不是唯一的。Saint-Simon 的社會主義主張，一方面是以社會功能(功績)等第來作分配的原則，但也堅持有效率管理的社會能平等地滿足所有的基本「需要」。而 Marx 的社會

主義理想目標，「各盡所能，各取所需(要)」，則簡潔的把「需要」理想表達出來。

作為早期社會主義三大傳統之一的 **Saint-Simon**，後續影響力是遠大於 **Owen** 和 **Fourier**。其實證主義的社會烏托邦，建立在一個由知識份子階層領導其它生產者，以實證科學有效率的應用和管理的工業主義社會，達成各組成階級利益協調和社會整體團結。在他晚期產生的作品 (1820-5) 集中於批評自由主義的個人主義道德。他強調雖然勞動者是社會財富的生產來源，但自由主義抽象法律和形上學的觀點，卻無能力處理社會上最多數勞動階級的困苦和貧窮。他認為這是因個人主義消極觀點不足以提供一動態、進步的社會秩序。他也同時批評教會的無能，而倡導以一種基督精神，代表貧者和被壓抑者來進行社會干預 (Taylor, 1987: 463-4)。

雖然 **Saint-Simon** 的社會主義思想，內容有些近於同時代 **Bentham** 的效用主義，但愈後期愈遠離。和 **Bentham** 一般，都認為社會生活是要滿足人們的感官需要。不同的是，他不認為個人主義道德和自由放任市場，可以達成這社會目標。相對於 **Bentham** 對個人「效用」和自利的強調，**Saint-Simon** 主張知識是人類所有社會生活進步的來源和積極動力。哲學和科學 (尤其是稍後 **Comte** 改稱為社會學的社會物理學) 的功能性分工，使得知識和物質的生產活動，有著生產性的互補作用 (Durkheim, 1958: 229-31)。「新社會」應由知識份子領導知識的創新和傳播，並聯合包括企業家、管理者和勞工在內的生產者，共同努力來消除如貴族等不事生產者。生產力提升是主要的社會目標，而政治權力則由有訓練的行政管理者，來科學應用和管理。在此社會結構下，科學和工業就能創造人間樂園，滿足所有基本「需要」。由不同階層的功能性職業團體組成的社會，就會有社會利益的協調，產生社會團結感 (Taylor, 1987: 463-4)。

**Saint-Simon** 的實證主義強調社會的科學應如同自然的科學，用實證的方

法，以事實進行「積極」(相對於「消極的」社會批判哲學觀) 檢證。這種實證主義，強調「治理人類，與管理事物一般無二」(Berlin, 1969: 111, 119)。這種強調客觀中立，不受個人利益影響的知識體系建立，是法國理性主義面對19世紀社會問題下的新發展。相對於自由主義和個人主義，其基本精神是企圖利用知識精英、專家和科學權威，來消除各種價值衝突的問題，以消除個人主義下衝突對立產生的無效率和浪費。在強調客觀知識下，「自由」成爲個人價值偏好問題，與效率無關。這種精英主義經由 Comte 的發揚，成爲後來個人主義的 J. S. Mill，用來逃避多數暴政民主的工具，雖然 Mill (以及後來的 Max Weber 和 I. Berlin) 堅持沒有價值衝突下的選擇，根本不能算是「自由」。經由 Mill 效用主義式的融合和轉用，這種科技管理主義的積極社會主義，爲英國費邊社會主義的重要源頭之一。

「需要」是 Marx 社會分配理論的重要規範依據，也是其實踐理論的核心概念。Marx 對「需要」問題缺乏有系統的討論，而散見於早期的1844年手稿到最晚期的作品。對 Marx 言，人類因「需要」而勞動，勞動的目的則在滿足「需要」的享用和消費。Lefebvre (1968/1982: 39-43) 指出，在 Marx 的人類學理論中，「需要 — 勞動 — 消費」周而復始的辯證過程，是人類自我實現的發展過程。人類從出生開始，就是「需要」的創造物。「需要」本身構成人類生活的情境。文化或技術活動的發展，皆對應於「需要」而產生，有別於以固定方式來滿足的動物本能。Marx 也承認「需要」的差異性和多樣性。有個別的和社會的、經濟的或政治的、自發的或人爲的。「需要」更有歷史性的構成。但重要的是，只有在承認他人的需要，並化爲一種個人有意識的需要(承認他人)，才能成爲一具理性意識存在的真正人類。這種把社會中他人需要，納入個人自我的需要中，構成 Marx 理想的社會性的個人主義，以挑戰自由主義者的個人主義道德信念(張世雄，1991: 12-7)。從歷史哲學的角度，他認爲個體理性和社會理性的發展，都是在歷史對這些「理性」有需要時才出現，也就

是社會主義的實現。簡要的說，人類實踐活動的兩個面向，創造性生產活動和感官性享用活動，甚至歷史發展的動力，都依賴於人類生存狀態的「需要」。

Marx 並不僅期待需要分配的社會化，更堅持要生產的社會化。對他而言，缺乏後者，將會使得前者成為空洞的理念。財產私有制下的生產工具和生產關係，如何可能將生產成果視為是社會的產物，依個人需要來分配和消費？他認為只有「需要」才是具體和感官滿足的；自由與權利卻是抽象和缺乏實踐依據的意識型態。Marx 的社會主義以「需要」概念，具體化人性和其自我實現的問題。「需要」的滿足，亦即是自我完整的實現，也才是真正「自由」的實現。這是馬克思主義的最終價值和目的本身。

需要滿足的主張，使得馬克思主義具有高度的道德吸引力，與資產階級的個人主義道德信念相抗衡。雖是如此，Marx 和其後追隨者對「需要」問題的分析，卻是零碎和片斷的。馬克思主義傳統中，「需要」的問題，要等到1970年代，才有 Heller 的 *Marx's Theory of Needs* (1976) 一書，開始作較有系統的討論。他強調的是「需要」概念的社會建構和相對性。晚近則有 Doyal and Gough (1991) 從自主和健康的基本需要觀點來重構客觀的需要理論，使脫離資產階級自由主義和保守主義，以及相對基進的民主和文化論者，對「需要」概念的相對化和虛無化困境。早在這之前，1960年代的 Marcuse，也以「需要」的道德訴求，來批判資本主義工業國家為「假需要滿足」的製造機器。類似 Marx, Marcuse 一面把「需要」聯結到一種人類自然存在的生存狀態；一面把真需要的認定，置於代表普遍社會利益的無產階級社會。藉著區分人性「真需要」和意識型態操縱、製造的「假需要」，他批判資本主義國家將人性「需要」，壓縮成沒有完整自由的單面向人。Marcuse 尋求對需要的重新界定 (1964: 244-6)，帶出了馬克思主義的道德批判力和政治動員力。但這策略同時也凸顯出馬克斯主義在「需要」問題上的多重困難。就從政治實現層面來看，低度發展的

「需要」概念，仍不能解決「誰」來詮釋和界定「需要」範圍，以及如何分配、管理、組織的問題。

相對於馬克思主義討論「需要」問題的人性和社會構成，反哲學的費邊社會主義，則著力於「需要」的經驗界定和組織管理。在這區別下，馬克思主義的「需要」概念，甚至是反福利國家的「需要工具化」。在實證主義科學和效用主義政治理念影響下，費邊社會主義以專家來認定和從事「需要」事實的蒐集、累積工作，並以國家代表社會整體利益的官僚組織，來從事「需要」的科學行政管理。重實務工作經驗的費邊學者，把「需要」概念從社會主義的價值和目的，轉變成只是組織管理手段和測量工具的問題，只需藉專家和管理的官僚組織來運作。他們對「需要」問題的處理和影響，要留待到以下對「社會行政管理學派」的討論。這裡，我們要先檢討自由主義傳統和「需要」概念的關係。

#### 肆、自由主義：自由、福利與國家

西方自由主義是把個人「自由」(liberty) 當成最終價值的一種政治信念。但歷經歷史的衝擊，「自由」概念本身變得分歧、多義。自由主義一詞也變得涵蓋一些不同，甚至對立型式的思想和制度。多數思想史家都大致同意把自由主義分成至少新舊兩種型式。其間差異的產生，基本上在於社會政治環境的改變，因而人們關心和探究的問題也不同。從19世紀初，「自由的問題，不再是如何守護人民不受政府權力的濫用，而是變成如何防止某些人透過政府，對其他人民濫用權力」(Friedrich, 1991: 23)。I. Berlin (1969: 122-34) 著名的兩種自由區分：消極自由和積極自由，更常被用來說明這轉變。雖然這些區別，可能有助於我們理解自由主義的兩種基本型式。卻也容易誤導，使我們以為自由主

義有著一歷史上的斷裂。透過思想史上的檢視，我們可發現這轉變，如同市場經濟的發展和其它歷史現象，當然不是突然的，而是緩慢漸進的。

探究自由思想產生的歷史脈絡，乃源於近代資產階級對專制王權的反抗。但在19世紀末之前，仍是堅持限制一般民眾的民主政治參與 (Merquior, 1991: 3)。古典自由主義強調對王權、貴族特權和其它形式權力的加以限制，以保障個人免於被強制和剝奪的自由。先有 Locke 以「自然權利說」限制王權，和 Smith 以自願交換市場經濟辯護自由的道德基礎。19世紀中，則有 Tocqueville 和 Mill 對大眾民主多數暴政、社會專制的擔憂和防堵。介於這之間，Bentham 效用主義的社會進步改革企圖，則打開了影響後來費邊社會主義和集體的自由主義之福利策略。因此在論古典自由主義時，Hayek 就很明白地拋棄了19世紀以後自由主義的兩種主要發展：效用主義的與新自由主義的 (何信全，1988: 19)。對 Hayek 的自然主義言，兩者都是犯了理性主義的專斷自大。只是前者是法國式的，後者卻是德國式的。

Bentham 的效用主義，首先把自由由自然權利理論，轉到一種效用主義的架構上。也就是說「自由」是要達成效用提升或「幸福」的條件。對一個政治制度的評價標準，就是能容許「最大多數人的最大幸福」。相反的，如果某些「自由」不能達到這目的，則應該加以立法限制 (張明貴，1986: 31-2)。這種資產階級立法改革的目的，在限制貴族的特權。在這種「效用原則」上，Bentham 更激進化 Smith 的論旨為自由放任，要求建立對「自由」的制度性保障，以使個人能自由地追求其最大效用和幸福。隱含在這替代過程中，產生細微卻關鍵的改變：「自由」是來自社會的，至少不全是自然賦予的。這是 Bentham 「安全」概念的出發點。

「安全」作為一種公民和政治自由，對 Bentham 言，是不同於完全消極的個人自由。對人性問題採取孤立式的個人主義，是這一區別的基礎。他強調，

效用主義的立法者，並不知道社會上每個人的喜好。就是知道，也沒有足夠的資源去滿足所有的欲求。但是立法可以提供一基本的「安全」保障架構，在不侵犯他人利益的範圍內，讓社會中的每個人可以極大化其所選擇的快樂感和幸福。這種以安全保障產生的自由，是公民和政治的自由 (Rosen, 1992: 33-7)。也就是來自社會的自由，一種憲政保護的自由。

受 Montesquieu 憲政主義的影響，Bentham 改變了英國的傳統。Locke 傳統的自由是以「個人自由」為基礎，「市民自由」則是衍生的。法律的目的是個人自由的提升，包括消極的免於絕對任意權力的強制，以及積極的運用個人權力保障生命和財產。因此法律與自由的關係，是直接的且一致的。Bentham 對法律的討論，則顛覆了 Locke 的自由概念。他舉法國為例，指出法律和自由的關係，並不是如此。他說「法國有太多的法律，太少的自由」。相對地，他強調法律的目的是保障「安全」，提供公民和政治自由。「個人自由」只能在法律「安全」的保障架構下，追求個人效用的極大化。「自由」相對於「安全」，在 Bentham 的架構中，成為純粹的消極概念 (Rosen, 1992: 28-30)。

問題是 Bentham 的立法改革和自由放任經濟主張，如何可能相容呢？我們知道他在一些重要層面上，甚至比 Smith 還要個人主義。他極端的主觀主義心理學，就是主張「只有個人才是自己利益的最佳判斷者」。Bentham 也反對 Smith 主張的一些政府干預，以解決市場失敗無法提供的「公共財」。然而 Bentham 卻有另一套邏輯，來主張積極立法的社會改革。雖然在知識論上仍屬英國經驗主義傳統，但在倫理理論上他是個啓蒙運動理性主義者，相信理性和知識的社會改革力量，可促使社會進步和幸福。相對地，Smith 是個自然主義者，相信市場有自然和諧的運作力量，主張人為法律干預降到最低。Bentham 則企圖在自然之上，以理性知識，從事人為立法，作有效率的從事改良、干預和矯治社會經濟問題。與 Saint-Simon 知識精英主義不同的，Bentham 強調立法的改良是繫於個人主觀感受的幸福。他賦予法律的功能是創造最大幸福。理性



立法者因此必需具有理性知識，以容許那些可以極大化可見個人效用和幸福的自由行動，而不是所有的自由行動 (Barry, 1990: 22-4)。效用主義因此變成一種理性計算的社會工程學 (Gray, 1991: 43-4)。

在社會立法改革的企圖中，個人主義的 Bentham 卻首先打開了集體主義策略的可能空間。雖然他是個極端心理學主觀主義。可是他主張社會進步的標準是「個體幸福的加總合」，也因此產生了集體主義的空間。如果我們說市場機制可以極大化幸福的，如同 Bentham 一部份的選擇，我們只需肯定個人是最佳的抉擇者。但如果說市場不能滿足所有「需要」，是否要由國家行動來滿足，無論是由某種集體程序或由精英來決定，都會是個主觀的決策問題 (Barry, 1990: 66)。後者是 Saint-Simon 和費邊社會主義所採行的。前者則是 Bentham 的另一部份選擇。的確，較早的 Bentham 是自由放任主義的信徒。但他也警覺到徹底「效用原則」的危險，會使得少數人追求自己最大效用，而犧牲了他人的效用。因此需要以個體效用的加總合來加以限制。但個體的效用又是不可知的，他主張有限「民主」(用財產作限制)的方式，來探察和實現公共的福利，以免為少數私人利益自用。這種帶有社會公平分配關懷的「自由民主」理論，進一步帶來他對政府功能主張的改變。

在1820年代後 Bentham 的民主理論，開始由「最好和最安全的政府，是擁有最小權力的」，轉向「沒有權力極大化的政府，其安全保障會是無效率的」。也就是說，他擔心的不再是權力過大的政府，而是無效率和無能的政府 (Rosen, 1992: 8)。他一面關心如何對政府權力的限制，卻一面攻擊權力分立對政府作為的限制。「最大多數的最大效用」或「安全」成為政府干預的正當基礎。Bentham 這種民主政府理論不僅開始遠離古典的「政府只是必要的惡」觀點，更重要的困難是，多數民主的決定，並不保證帶來最佳理性的選擇和最大效用。這正是 Mill 隨後所發現的效用自由主義困境。

19世紀的自由主義，是介於舊的專制王權和新的民主政治之間。Mill 以精英主義的「自主性」概念，作為消除社會專制的出路。他接受法國 Saint-Simon 和 Comte 精英統治和專家管理的實證主義社會改革立場，主張精英式的專家民主。這是稍後 Webb 納入其社會主義架構的民主理念。Mill 的極端個人主義，強調只有精英架構才能防止「多數暴政」，確保個人自主性獨立發展。同時，為防止民主的危險，他接受德國式自由主義的人格教養主張，視自由即是個人的自主 (Mendus, 1989: 88-95)。這同時改變自由主義的一項特徵，從只重視外在制度設計，走向內在教養問題的關注。尤其是在關心貧窮和悲慘的社會問題時，Mill 面對的難題是，消極「自由」並不能改變個人的懶惰和依賴習性。缺乏人格自主性的自由，帶來的可能是個人的自我墮落，或在多數民主下的社會專制。因此，教育成為個人「自主的條件」，使從不理性、不自由的束縛狀態中，發展為完整成熟的人格。

Mill 極端個人主義的自由概念，強調保有「個體性」、「多樣性」、「寬容」的德性 (Berlin, 1969: 172)。同時，「幸福」不能離開自由選擇的活動，免於受國家和大眾社會集體為名的強制。換言之，自由不僅是「幸福」的手段，也需是「目的」本身。他並以精英領導式代議政府為架構，設計參與民主的制度，來妥協「自由」和「民主」的衝突要求。「自由以不侵犯他人自由為界」，劃下古典自由主義的句點。但人格發展的問題和自由的條件，甚至他的社會主義的同情傾向，使得自由主義有了新的發展方向 (張明貴，1986: 278-9；Gray, 1991: 48)。一種 Macpherson 稱為「發展性民主」，重視人格發展的因素，開始被納入自由主義的消極「保障性民主」傳統中 (張明貴，1986: 33-4)。這種來自德國的影響，也正是新自由主義的開端。

19世紀下半，社會有機體論在 Darwinism 和 Hegelism 的奠基下，對政治社會思想開始產生了深遠的影響。從1880年代起，社會達爾文主義、新自由主義、費邊社會主義，以至到20世紀有各種功能論、系統論學說的擴張。「自

由」的問題，也開始在社會有機體觀下被重塑。然而重塑的方向，並不一致。一是沿著以自然法則為依據的社會進化論。一是沿著 Hegel 共同生活有機體說。前者把功利主義的最終目的：「最大多數人的最大幸福」，重新放回自然權利的架構中。這是 Spencer 社會生存的自然法則學說：「自由放任、適者生存」，以達效率、進化、均衡 (Hofstadter, 1981: 25-49)。後者卻推翻功利主義的架構，企圖把「個人自由」安置在社會整體道德約束中，辯證地提升「自由」到一超越個人的更高形式。前者影響力所及，阻礙了美國 Franklin Roosevelt 新政 (New Deal, 1935起) 前的社會改革。後者則改變「自由」的概念，促成英國20世紀初的社會改革。

如果1825到1870的英國自由主義，是關心個人獨立的自由問題，之後的新自由主義，則轉向社會正義的問題。自由主義因此由自由放任的，重新被界定為帶有社會責任的。T. H. Green 的新自由主義把 Hegel 英國化，以適應個人主義的傳統。他仍是強調個人「自主性」的自由。不同於 Mill，他把「自主」責任放在 Hegel 的共同生活社區之中。他所排除的是 Bentham-Mill 傳統的一些哲學預設：經驗主義 (知識只是感官的作用)、效用主義道德觀 (道德是主觀的人性激情，以及極大化幸福為善)、和孤立式的個體主義 (社會只是一群個體的總合) (Merquior, 1991: 100)。取而代之的是德國唯心論的基礎，把 Humboldt-Kant 式「自主性」問題，放在 Hegel 社會有機成長的歷史發展架構中。這種替代的結果，Green 推翻自由作為一種消極免於被強制的界定，轉向主張自由是去除阻擋人格完整發展的障礙。

Green 的「自由」概念，是比自然擁有的自由，更高形式的一種辯證的社會自由。這是源自 Hegel 歷史辯證發展的概念。人類由從特殊取向利他的家庭，到普遍取向自利的市民社會，最後到普遍取向利他的國家發展。於是，Mill 個人主義式的個人成長發展目的，轉變成是要達成更高的共同目標：共同生活社區的不斷自我存續。對他而言，只有社會的存續，個人自由才是完整

的，而且比個人自然的自由更有道德的優越性，因為社會有更高的共同價值。因此個體的自由，不是效用主義的主觀選擇，而是「自由地運用個人能力和權力，與他人社會合作，產生協調的行動」(Barry, 1990: 38)，從而社會對其成員的生活狀態，有著家長主義式的道德責任。

Green 把「個人自由」放在共同生活道德社區中，並以此來批判市場經濟，對人類社會道德生活的破壞。他強調無限制的放任市場，使得個人被孤立和自其社會關係中抽離。同時，個人無限制運用權力和權利，終將阻礙他人權利的行使。雖然他強調私有財產的重要性，但那是作為個人「自主」、「責任」的道德基礎，而不是功利主義所認為「效用」和「效率」提升的基礎。對於自由主義所關心的個人文化心理問題，他的策略是社會化道德的生活，相對於效用主義維多利亞式的孤立個人主義道德。社會合作是他用來對抗自由競爭的策略。他把「個人自由」當成是一種「機會」，而在共同生活社區中的每個成員「機會平等」。

值得區別的，相對於社會主義者認定資本主義是貧窮的原因，Green 仍是個資本主義的支持者，只是把問題放在人格的自立自主發展不足上。需要的不是社會結構的改造，而是理想道德人格(自主性)發展機會的均等，以使每個人養成更高形式的自由。窮人們會因此被教養成有上進心，自立的改善生活。他精英主義式的社會改革，與 Mill 相去不遠(張明貴, 1986: 119)。他關心的是資產階級如何以共同的精神，去教化和提升貧民和勞動者成為有良知、自主的公民。這種道德的個人主義(但絕不是反個人主義)，相對於效用的個人主義，把個人整合納入社區和社會凝聚的自由主義，成功地在英國生根成長。

Green 的社會有機體論，倒置了功利主義「社會是個人加總」的命題，使社會有其自主的生命，不是由其成員可決定的。但以「社會主權」來捐棄 Mill 的「個人主權」，不代表他完全接受國家的干預。他的社會改進主張，顯然需

要有一高於個人的道德執行機構。但他的優先選擇不是國家，而是民間的非營利和自願慈善組織。因此社會和國家的關係，如不是視為對立的，至少絕不是同一的。他並不主張國家為幸福的積極提供者，反而視為是障礙 (Barry, 1990: 37)。這邏輯依據是這樣：個人道德的共同行動，應是在慈善組織中產生。但國家功能也不再侷限於最小干預主義 (Kingdom, 1992: 95)。國家政策干預的目的，是為了社會整體利益 (Merquior, 1991: 100-1)。對公共領域的強制干預，應有別於私人領域的道德自主行動。同時，社會干預的基礎，是一種整體對個人的「社會責任」，而不是賦予個人的「權利」或「需要」 (Freedman, 1990: 64)。Green 所建構的是種接近保守的自由主義。

雖然 Green 的新自由主義，有效地把自由問題藉「機會平等」的概念與市場機制分離開，但它並不必然導向支持福利國家的理論。實際上也證明，「使能夠」(enabling) 的自由概念，導引國家從事社會干預，只會狹窄地侷限在文化心理領域的人格教養問題。Green 忠實追隨者，Bernard Bosanquet 堅持「匱乏貧窮」是內在於個人控制因素，而非外在經濟問題 (Barry, 1990: 38)。反福利國家的自由主義者，如 Hayek (何信全，1988: 60)、Berlin (1969: 148-9) 或 John Gray (Gray, 1991: 47)，都認為 Green 是破壞自由主義的禍首之一。但支持福利國家者卻會認為他是保守主義者，因為這種有機體論的解釋，只是加上另一種道德色彩的個人主義論調。新自由主義要在 Hobson 以及 Hobhouse 手中，才開始發展出公民「需要」和「權利」的關聯，走向立場鮮明、有條件支持福利國家的社會自由主義。

## 伍、自由主義與「需要」的問題

在1880年代自由主義的社會改革聲中，也出現了經驗調查統計取向的實證貧窮研究傳統。Booth 是英國經驗社會調查的先驅之一和國家老年年金的提倡

者。Rowntree 則企圖科學地證明貧窮不是由不當浪費的生活方式所造成，以駁斥資產階級對貧窮的道德化。他的證據是多數的窮人，工作收入根本都不足以維持最低生存的「需要」。這些研究展開了自由主義者對生計「需要」的經驗研究。其成就不只是方法論的突破，更以科學語言替代道德的評論。

貧窮研究這社會調查傳統，放棄效用主義困難、主觀、不可知的「效用」概念，代之以科學、可觀察和測量的「需要」概念。從 Bentham 提出幸福計算 (felicific calculus) 或道德算術的理性評價標準以降 (Gray, 1991: 43)，許多社會改革者雖然接受這種「效用」主義標準，卻不能有效地解決抽象、主觀和不可比較的問題。Mill 和 Spencer 對法國實證主義的接受，並融入英國的經驗主義傳統，有著重要的媒介作用。然而 Mill 帶入綜合的只是 Saint-Simon 和 Comte 專家管理的精英主義，以減少民主的盲目和衝動。貧窮研究的科學「需要」概念，打開了一條逃避主觀效用主義的通路。「需要」成為專家透過專業認識和觀察研究行爲，可以客觀界定、具體測量和公開被討論的。這是19世紀末不甚顯眼，卻重要的社會科學成就。即使是費邊社會主義，也被這種看起來中立、客觀的科學方法所吸引。

在貧窮研究之前，貧窮早就是個國家所關心的社會問題。英國的伊莉莎白濟貧法在被 Beveridge 的社會安全計劃替代前，施行長達了三個半世紀，包括19世紀上半的修正新法 (1834)。無論是 Smith 的樂觀主義或是 Ricardo 和 Malthus 的悲觀論調，對窮人本身和救濟者而言，貧窮都是一個道德責任的問題。自由主義者一面堅持救濟限於自願的慈善行爲和嚴苛的最低維生標準，另一方面主張國家應強制提升貧窮者的道德責任和強制工作，減少依賴或對依賴的鼓勵。貧窮基本上可說只是個危險的社會管理問題。實證貧窮研究的重要歷史意義，是在19世紀末，促使貧窮問題由道德責任的問題，轉爲是一種社會責任問題 (Himmelfarb, 1984: 42-144)。值得注意和區別的是，Booth 仍是站在較道

德化的傳統。到 Rowntree，則以科學證據把貧窮問題和道德譴責分離開來 (Veit-Wilson, 1986: 93)。

貧窮研究者，不可避免的與同時代的費邊社會主義者往來，有所接受，也有排斥。Booth 的研究站在自由主義的立場，相信市場自由競爭的優越效率和財富累積作用，以及道德的絕對崇高。其出發點卻是為反駁一些社會主義者對貧窮數量高估的宣稱。他相信資本主義經濟的成長，已大大的改善和提升了勞工的生活。他的工作就是要去打破那些煽情地描述貧窮生活狀態的非科學著作。但結果反而是證實了社會主義者的估計。他於是有限的支持社會改革。他主張有限度的 (limited) 社會主義，強調不可動搖個人主義和財富來源的力量，僅可對那些無法自行維生者給予救助，尤其是貧窮的老人。他倡導的老年年金來維持老人的自立和尊嚴，且應由國家公共預算支出，而非保險繳費模式的 (Waller, 1984: 43-4)。這結論雖然仍然是侷限於自由主義的經濟主張，但已經脫離他較早的道德主張：貧窮問題是人格的墮落，只有送到勞工營才能完全解決。

「需要」是貧窮研究用來區辨貧窮者和其它階級的差別。Booth 用「貧窮線」的概念來衡量，「那些赤貧的家庭，是沒有足夠物質手段，來維持像這個國家內的一般生活標準。」同樣的，Rowntree 也是以家庭可見生活形態上的「顯然不足和骯髒」程度來作判別，而不是用現金收入的標準 (Veit-Wilson, 1986: 76-7)。Rowntree 的成就，是他在方法論上提出「最低生計水準」的設計。不同於 Booth，他要推翻個人主義者所指責的「貧窮是個人家庭收入運用不當，而非缺乏收入」。藉由生物學和營養科學所提供的生理的「最低維生水準」，Rowntree 希望用來說明，許多窮人家庭根本連用來購買這些生理需要的錢都沒有，更何況這些家庭中，四分之三都是有正常的工資收入。Rowntree 的貧窮標準，並沒有脫離 Smith「必需品」的社會習俗標準。不同的是，Rowntree 消除了道德責任的隱射。雖然他事實陳述式的報告，極力避免作政策性的結

議，但他仍指出如果國家認為貧窮導致國家效率減低，國家本身就必需致力於消除那些不是窮人可以控制的貧窮原因。這論點促成了社會改革方向的改變。Lloyd George 領導的自由黨政府，順著輿論的改變，於20世紀初開始推動了英國政府首度全國規模性的社會改革，包括老年年金、疾病和失業保險、學校餐點和健康照顧，以及低薪問題的處理等 (Veit-Wilson 1984: 80)。

在自由主義傳統中，社會主義的「需要」問題是經由實證主義對貧窮研究的影響進入。但這種吸納是有限的，與社會分配和消費原則問題，並無直接相關。「需要」的標準仍是附著在經驗的社會習俗標準上，或是最低生存必要的科學計算。而不是社會主義和馬克思主義的「各取所需」，以實現個人自我的規範性分配理念。在新自由主義者 Hobson 和 Hobhouse 的理論中，「需要」概念則透過和公民的權利義務概念聯結，補充了效用極大化的概念，開始產生一種功能式的重分配意涵。

「自主性」的自由或人的自我實現，是 Mill, Green 和 Rowntree 等自由主義者的共同信念。不同的是，各自對如何實現的手段和途徑主張不同。Mill 的自主性教養概念，是 Humboldt-Kant 式的個人主義，混合了精英的民主制度。Green 則把這問題，轉用 Hegel 式有機共同社區來回答。Rowntree 的經驗研究，雖欠缺哲學理念的深度，但卻指向國家的社會責任，來滿足貧窮個人和家庭的生計需要。「需要」原則透過和人格「自主性」(或自由)的聯結，在 Hobson 有機體演化論觀點下，以集體的自由主義呈現。

Hobson 以一種人道理性主義的色彩，來協調和融合19世紀英國自由主義的兩種極端型式。Green 的生活共同社區主義，把個人道德當成是社會道德秩序的工具，有強烈的家長主義。效用主義的「自由」則是處在一種自然的孤立狀態中，個人的自由常成爲是他人自由的障礙。Hobson 的立場總是在「理性」



下，來中和與妥協各種對立的，包括「個人對社會」、「需要對權利」、「自然對社會」、「私人的對公共的」、「社會對國家」。

如同 Green, Hobson 辯護「積極自由」和要求政府提供「機會平等」。但他把新自由主義由 Hegel 式有機體發展論，轉到一 Spencer 演化論架構上，以平衡社會和個人間的對立。他批評市場為浪費和失業來源，即使繁榮也無法消除這些問題。在「帝國主義理論」(1902)中，他指出嚴重的財富不均，使得過多的財富和儲蓄尋求向外投資的機會。結果造成國內「消費不足」，而走向帝國主義的侵略。也因此只有透過重分配的稅制，才可以同時解決國內外的消費和正義問題。而資本主義在財稅手段節制下，可以無需被其它經濟體系取代。他的「自由主義危機」(1909)一文，就是為 L. George 自由黨政府的社會改革作辯護 (Merquior, 1991: 106-9)。

在有機體類比論下，Hobson 不僅把人性從孤立狀態帶到社會網絡中，也與自然不可分離。人性的自然「需要」，是在社會歷史中動態的演化和發展，而非效用主義式的靜態、不變。因此「需要」不僅有社會普遍共同的狀態，也有個體多樣性和分歧性的差異。相對於效用主義強調個人自利地追求滿足的權利和自由，生活共同社區主義高倡個人在全體中的「責任」和「義務」。Hobson 接受在有機體中，整體和個體是相互依存的。而整體的存續和健全，又有賴於健全的個體「需要滿足」。由於個人與社會的功能是相互依存，權利和責任也是相對的。個人的「需要宣稱」因此是以「權利宣稱」而存在。但個體「滿足需要」的權利，又不是自然的權利，而是社會承認和符合社會利益的。換言之，Hobson 把「權利」的基礎由個人起源的，轉為是社區（社會）起源的。當共同生活社區主義者把老年年金視為是國家對個人的「道德責任」或「個人應得報酬」而已，Hobson 則強調這是公民「需要」產生的權利。「權利」與「需要」概念的結合基礎，是在 Hobson 式社會有機體下的「生命共同體」概念

(Freeden, 1990: 65)。中和式思考，讓他相信個人滿足自我發展「需要」的權利，應該理性的調適於社會整體福利的發展。

Hobson 把新自由主義帶到一種集體主義的自由主義型式。他重新界定「權利」和「需要」為社會的，以便補充 (而非否認或替代) 個人的權利和需要 (Freeden, 1990: 64-5)。這種分離個人私人領域和公共領域的二分制度建構，是社會自由主義福利國家的基本架構。在公共領域中，他強調機會平等 (的自由)，要求社會積極去除對個體發展的障礙，也就是提升弱勢者的機會平等。在此之下，個體有要求生理需要 (甚至心理需要) 基本滿足的權利。在私人領域中，他強調競爭和誘因的重要，以使個人追求其個別品味和創造。這種有機體的人性觀，絕不是社會主義式的無條件利他傾向或真實無扭曲人性的發掘。人性和社會生活的公私二分，使得資本主義得以在私人領域繼續發展。在公共領域上，Hobson 轉向一善意和公正的國家，來同時促進個人和社會的目的。社會福利效用成為國家執行公共強制的正當依據，以促進全體的利益。Hobson 對國家干預的若干批評，乃是立基於國家的政策違反了社會利益 (Freeden, 1988: 9-10)。然而他相信個人作為「國家社會」的共同成員之一，其「理性」行動和利益，終將會與社會整體利益是一致的。這也顛倒了 Smith 所相信的社會利益是個人自利追求的自然產物。

在同時與 Hobson 友好的 Hobhouse，也以社會正義、積極自由和取代放任經濟為己任。Hobhouse 的自由主義，清楚的界定福利是一國家與其公民間的相對承諾關係。如同 Rowntree，他排斥了個人主義以懶惰和浪費解釋貧窮。主張國家在人民遭遇到非人力可控制的因素時，必需積極協助。但也嚴厲的主張國家應對怠惰者懲罰。如同多數自由主義者，他也堅持福利和救助，都需避免影響工作動機和助長惰性。然而他也是最低收入主張的支持者。他相信國家有責任提供和滿足其公民成員的基本「自由條件」或「需要」。相對地，公民對國家生命共同體也有應負的義務，如保護國家和納稅。接受國家救助者，相對的

也需要接受工作的義務。相對於 Green 道德化個人的新自由主義，集體的新自由主義，才開始把「需要」納入福利的正當考慮因素 (比較 Barry, 1990: 40)。

Hobhouse 的功能論更提出社會重分配和社會正義的問題。對於沒有能夠創造社會共享利益之「功能」的財富，如土地或資源的所有和繼承，他主張給予適當重分配，以增進機會的平等和自由。從社會正義看，他反對濟貧法僅容許個人維持生理「需要」，而無法提供真正的「機會平等」。因此，「需要」的概念完全脫離了與個人責任認定問題的關聯，成為公民地位的問題 (Freeden, 1990: 65) 這種「需要」概念重複了德國式的人格自我發展面向，以及國家有去幫助個人實現自我的「責任」。

Hobhouse 立場是介於 Green 和 Mill 之間的。他強調權利是社會起源的，但卻是用來促進個人自由。自由作為個體自我發展權利，但只有個人才是最佳利益的判斷者。他以演化論倫理，作為自由的集體主義基礎。有機社會的演化提供了生活權利的平等，其成員擁有著許多自我發展的機會。同 Hobson，他也是以國家財政稅收辦理的社會福利來達成這目的。他相信英國國家財富，已足以進行充裕的分配，而工會也有能力從事民主參與。因此階級衝突時代已過去了。但他明確的反對 Hegel 式倫理國家，把個人當成是為社會有機體這更高目的而存在，或是 Durkheim 式超越個人的集體意志展現。後期的 Hobhouse 更鑑於戰爭中國家權力擴大，逐步放棄德國式的自由概念，回歸 Mill。這使新自由主義和 Mill 的古典自由主義又拉近 (Merquior, 1991: 106-9)。這也說明 Hobson 和 Hobhouse 兩者雖主張集體主義，反對國家謹守「最小干預原則」，但絕不是無條件的把「市民社會」等同於「國家」(如費邊社)的國家主義者。

自由主義的集體主義，在社會控制範圍和組織合作所要達成的價值，都不同於社會主義的集體主義。自由主義的干預盡量不觸及生產領域，只就分配上由國家稅收重分配，以滿足公民基本「需要」，目的是扶助個人達成完整自由

發展。社會主義則是倡議生產和分配的社會化，以達平等和友愛團結的理想社會。前者緊守「國家」與「社會」的分別，後者則減弱這分別。這種差別在 Keynes 和 Beveridge 的社會自由主義中最是明顯 (Freeden, 1988: 10-3)。Keynes 的社會自由主義強調國家的總體需求管理功能，Beveridge 的集體主義重視需要管理的架構。兩者都極力不觸及資本主義的生產領域。

雖然 Keynes 企圖同時達到經濟效率、社會正義和個人自由的目標，但他把社會問題侷限在失業以及投資和有效需求不足上，而不觸及生產和分配結構的問題。他不同意當時的費邊社會主義者，把貧窮和失業的社會問題原因，歸諸於資本主義的社會經濟組織。如同 Mill，他認為這是出現在文化心理原因的問題。但與 Mill 相反的，他認為「清教徒倫理」的束縛造成消費不足，才是問題所在，而不是答案。因此，他宣稱效用個人主義式「自由放任的終結」(1926)。於是他要以刺激消費和有效需求，來增加投資和生產，解決失業，而不是「自主性」的提高或自由放任。有趣的是，Keynes 的經濟學革命背後，仍是由一場政治道德革命所支撐 (Merquior, 1991: 116-8)。

承自劍橋經濟學的道德關懷，他致力解放人類自道德的束縛。由此他翻轉了古典經濟學對失業和消費的討論。基本上他接受 A. Marshall 的個體經濟學，致力於補充總體經濟部份。古典 Say's Law 「供給創造需求」，認為個人收入不是花掉就是儲蓄，但絕不會是囤積，因為理性儲蓄者不會不尋求更多的收入。但有時為了投機的理由，Keynes 指出貨幣不再是交易媒介，而被當商品囤積。於是他指出「儲蓄等於投資」古典命題的不當，產生儲蓄過多，而投資不足和失業的問題。私人金融業的高利率放款，更加深產業資本與銀行資本間的差距，使非自願失業困境更不易解決。他的解答是引入國家指導的金融業，並重視就業水準，而不是資本累積比率。並先後建議用公共投資和私人消費增加，來調節資本主義投資的不足 (杉本榮一，1985: 75-6)。

就此言，Keynes 可說是現代消費主義的開端。他強調消費需求不足，導致投資不足，失業率無法下降。Hobson 最早提出的消費不足理論，是指資本主義下，過多財富和儲蓄造成投資過多，造成消費趕不上。Hobson 的答案是重分配。相反的，Keynes 則認為問題出在儲蓄不能轉為投資 (Merquior, 1991: 107-8)，或是禁欲造成的消費不足。相對於社會主義者主張的生產社會化，或是 Hobson 的重分配，Keynes 只以投資社會化來回應。其處方侷限在國家控制支出和需求，而不是去控制生產的所有權和供給。這種總體需求管理的策略，在很大程度上削弱了資本主義社會的階級鬥爭。因為強有力的「需求」會引發高利潤和充分就業，以及工資上升 (Merquior, 1991: 117)。如同 Hobson 和 Hobhouse 的公私二分架構，他的總體理論並不主張干預價格和工資等個體私人經濟領域，也沒有重分配理念。

Beveridge 的社會安全架構，就是以 Keynes 總體管理的理念，同時對「經濟需求」和「社會需要」進行國家行政管理。戰後福利國家的建立，基本上是這種集體的社會自由主義之建構。但是「需要」的「社會行政管理政體」，則是在費邊社會主義的「社會行政管理」和社會自由主義的「總體管理」概念下，共同完成。這在1947年，得到英國保守黨以新保守主義的「強勢 (strong) 政府」新主張，部份地認同和參與建構這福利共識 (Deakin, 1987: 48)。反對政府干預社會、甚至經濟事務的聲音，此時顯得微弱。福利國家的時代，自此正式登場。

## 陸、「社會行政管理學派」和「需要的社會管理」

雖然費邊社會主義和 Beveridge 集體自由主義，總是被同列為社會福利中的「社會行政管理學派」先驅者，但兩者政治立場和社會政策理念根本大異其趣。前者對生產和分配社會化的堅持，卻是後者保持對資本主義最低干預的信

念所排斥。使得兩者能相容共處的，是一種以理性主義信念、價值中立實証科學出現的行政管理主義意識型態。與此相關，兩者也都是 **Bismarck** 社會保險國家的崇拜者，雖然採用的理由和面向並不同。在新自由主義的轉折中，自主和自我實現潛能意涵的個人自由，使得致貧或失業「原因」的問題不再受到重視，也不再與個人道德責任相關聯。**Bismarck** 社會保險則以「結果狀態」為給付條件，不論事故原因，而工業災害也受到雇主無過失責任的保障 (張世雄，1993a)。這種以組織管理技術，消除階級衝突的制度，是費邊主義和 **Beveridge** 都能接受的基礎。也是所謂「戰後共識」的基礎。但除了這種科學管理層次的共識，英國戰後福利國家的社會政策架構，本質上是奠基在 **Beveridge** 的集體自由主義。

費邊社會主義以「最大多數人的最大效率」原則，來承續和改造效用主義者的「最大多數人的最大快樂」原則。**Bentham** 以「效率」來衡量對「效用」的關懷，而費邊主義則把「效率」當成是價值之一，用來抨擊資本主義生產和分配模式的無效率和浪費 (張明貴，1983: 120)。社會改造的重要武器，是進化的社會有機體類比論。有機體的整體觀，替代了效用主義的個人主義基礎；社會公益的更高目的，取代個人自我利益追求。社會有機體中，單位間的功能協調合作產生「效率」，取代了市場中自利競爭的「效率」行為。費邊主義者於是把效用主義對自由放任競爭的辯護，加以轉變成為己用。「效率」的規範性衡量標準，是對社會整體效用的貢獻。社會有機體觀放在一進化論的架構中，更凸顯了費邊主義者 **Bentham** 式理性主義主動、有意識的計劃性社會改革。於是費邊社會主義把社會當作一部機器來運作，不斷的調整和改善，以追求最大整體效率的發揮。相對於靜態的烏托邦思想，費邊動態的社會改革，要求每一個人以其最佳可能方式，在社會有機體中發揮其功能。這種集體主義認為，社會的持續和穩定，必然可以保障個人基本欲求的普遍滿足 (張明貴，1983: 118)。

回應19世紀末的市場經濟危機，以及日增的失業和貧窮現象，英國中產階級在新自由主義之外的另一條選擇，是費邊社會主義。1880年代經濟不景氣下，貧窮和失業的衝擊，出現了大量的「社會事實」調查報告。社會有機體論的思潮，提供了個人主義外的新出路。集體主義的立場，則分別以社會主義和自由主義的面貌同時出現。費邊主義的獨特性，在於其實用主義立場，少談哲學理論，多的是事實調查報告和務實的政策方案。不同於新自由主義，他們堅持「建立一社會，在此社會中，機會平等獲得確保，而個人與階級的經濟勢力和特權，經由集體所有權與民主的控制社會經濟資源來廢除」（張明貴，1983: 42）。同時主張「生產和分配社會化」和「民主漸進改革」，使他們與自由主義和基進的社會主義分開。也與只主張在混合經濟下，和平重分配和促進平等的歐陸德國「社會民主主義」（Social democracy）不同（Plant, 1987: 485），漸進改革是這種民主社會主義的原則，如同有機體的發展。從事理性緩合改革的工具，則是實證主義的科學方法。他們相信民主和效率是可以並存的。

費邊主義的民主理論，是 Bentham 式憲政民主主義和 Mill 精英民主主義的混合。面對勞工運動的擔憂，中產階級尋求於新興的行政、技術人員與企業經理的力量，欲以專家管理，實現有效率政府的理想。同 Mill 的實證主義，他們以科學研究和管理組織，來替代 Bentham 的集體民主決策過程。這同時排除了激烈社會改革和群眾的不理性要求。實證主義的信念，把對分配社會化問題的討論，轉為「需要認定」的管理和滿足問題。社會主義的「需要」概念，從此被「量化」為經驗的管理工具。「需要」概念之所以能開始被納入政治考量，一方面是中產階級政治地位和力量的提高，另一方面則是能使工人遠離「反國會」的政治社會運動。階級衝突被制度化為管理問題，由新興行政管理的中產階級來主導。

科技專家和官僚管理組織，被認為是民主社會主義「有效率」的基礎。這信念一面是來自效用主義對英國文官中立和效率的信任。另一方面，是對德國

Bismarck 國家社會主義的學習。相對於自由主義者的再三猶疑，費邊主義追隨晚期的 Bentham，賦予國家和政府從事社會改革和福利的功能任務。在費邊論文集中更指出，「存在具有強制力的中央權威並非絕對的禍害，相反的，其強制力也可做為管理眾人之事的利器。」(張明貴，1983: 249) 這理由可能有好幾個。首先是在世紀末的經濟活動中，所有權和管理權的逐漸分開，造成大企業追求擴張和壟斷，而非純粹利潤追求。因此費邊主義倡議工業組織與生產資源必需歸於國家，在民主的國家即為全民所有。管理權則轉移到行政管理人員手中。他們相信這會比資本主義更有效率的管理，且比企業雇員更符人民的期望。因為行政管理人員對民意機關負責，而民意代表為民選的「專家」代議士。同時國家的責任急速擴張，政府管理業務的增多，且龐雜和專門化，需藉助合格的專家，來保持和促進政府的效率。Webb 又以社會勞力分工的理由，論說人民「直接立法」的無效率。他追隨 Mill 的「代議政治」理念，倡導由專業的代議士來從事立法，以因應現代高度技術性和計劃性的立法需要 (張明貴，1983: 227-8)。在這架構下，他強調民主與效率可並存。

雖然民主社會主義強調「社會化」必需以「民主化」為前提，但理性地實證主義信念有賴於科學的研究和組織管理，使得民主的改革成為是由專家和官僚來領導的集體主義。這種把社會問題技術化和管理的策略，卻侵蝕了費邊主義的民主理念，成為專家政治。社會問題的原因認定和解答，因此都被界定在有效率的「社會行政管理」。「需要滿足」的注重，一方面把社會問題帶上技術化和管理的途徑，另一方面在社會有機體觀下，「需要管理」的範圍，沒有任何國家干預的明顯合理界限。簡單的說，費邊的國家主義使得市民社會和國家這一自由主義的根本區別減弱，如果不是完全的消失。個人免於被權威強制的自由屏障，則開始鬆弛。差別的只是「國家的權威」，現在以「專業的權威」出現。



費邊主義是專業主義的倡導者。行政管理權威的來源，除了是代表人民外，更重要的是來自專家的科學權威。專家則依賴科學研究方法，制定可行的政策和方案。費邊主義者接受實證主義的科學觀，反抽象思考，使費邊主義停留於個別問題的探討和片斷式改革，缺乏對整體架構的思考和企圖。社會有機體的思考邏輯下，他們主張貧窮是「部份」有缺陷的社會組織所造成的結果，失業只是種工業疾病。失業和貧窮因此是社會整體行動可以防止的，不是自然法則的不可避免(張明貴，1983: 332)。他們把自己定位在治療一些工業組織與財富分配不良所產生的病態，而不是所有問題的萬靈丹。片斷社會工程學式的個別改革，要有效率地治療和滿足部份的「需要」，而非全體的改造。因此對勞工問題，Webb 夫婦提出「全國最低標準」工資策略，以維持勞工家庭生計。對貧民問題，則又主張成立專業委員會處理。這種專業和選擇性干預傾向，也有別於自由主義者普遍單一的總體干預理念(Harris, 1984)。

費邊的實證主義，使得「需要」的概念不僅是規範性的，也開始成為可經驗測量和操作的。Webb 夫婦在1920年代初期，就提出「測量法與公開性」作為研究社會主義之口號(張明貴，1983: 321)。對貧窮和失業等社會調查的關懷，使得生存「需要」問題，成為政策制定的目標和行政管理的主要對象。「需要」的滿足，又成為「效率」的重要面相。費邊社會主義奠定了「需要管理」的社會問題解決模式，而「專家管理」是其有效率運作的基礎。接受貧窮研究的實證社會調查結果，他們主張政府要保障人民最低生活水準，且依年齡、性別、健康情形與個別之「需要」而定。而「需要」的水準，則由專家來認定、分類、統計和分配管理(Jones *et al.*, 1987: 51)。透過科學研究和科學組織管理，費邊社會主義致力於普遍維持一設定的文明生活水準。雖然在其分配社會化論中，他們是主張精英式的分配平等：「按勞(專業)給酬」，也倡導工資制度的維持。但強調工資不是按照勞動市場供需調整，而是基於生活費用

要) 考量來調整(張明貴, 1983: 201-3)。這種把「機會平等」集中在「最低普遍滿足」的社會改革, 使中產階級的費邊主義, 遠離馬克思主義。

相對於費邊主義選擇性個別問題的改革, Beveridge 的社會安全計劃顯得較有系統和整體架構: 以充分就業和收入維持為主要目標, 解決失業和其它原因所致「收入中斷」的社會問題。和同時的費邊主義者一般, Beveridge 也是個務實的經濟學家, 致力發展政策工具而非創造性的理論家。早在他接受並形成 Keynes 主義立場前, 他已對失業問題作過許多政策性建議。但一直到1920年, A. Marshall 代表的正統新古典經濟學, 仍不認為失業是重要的經濟問題。失業的產生只是工資太高造成的供需暫時失調而已, 而減薪是增加就業的唯一途徑。Beveridge 的立場去此不遠, 但他另提出一些政策性工具, 來疏解失業問題。1909年的「論失業」中, 他已提出設立勞工交換制度和失業保險, 以協助勞工找到新工作和渡過找工作的無薪資期間(Williams & Williams, 1987: 101-13)。此外, 他不認為國家有任何可以干預個人主義和資本主義的空間。一直到1940年代, Keynes 的新失業理論和總體需求管理概念, 才使他改變為一集體的自由主義者。

Beveridge 對 Keynes 理論的應用是有限制的。Keynes 批評新古典經濟學以減薪為解決失業的策略, 忽略了實施的前提條件是要減少和限制工會自由和集體談判的自由。相對地, 他選擇了增加公共投資和消費需求的策略。但這策略的前提, 必需是一向外封閉的經濟, 以免引發大量進口, 造成需求推動的通貨膨脹。如果這要可能的話, 就必需減少企業自由和消費者自由。相對於 Keynes 以後者為其政治的選擇, Beveridge 則認為這種選擇是沒有必要的(Williams and Williams, 1987: 173-5)。對他而言, 充分就業和收入維持社會安全政策的實施, 沒有必要也不會減少任何人的自由。只要經濟穩定和不斷成長, 社會安全計劃就可扮好社會安全網的作用。因此社會需要的管理是建立在總體經濟需求的管理之上。

在 Beveridge 的整體架構中，經濟政策總優先於社會政策。經濟安全管理目的在維持充分就業下，使自由競爭的效率生產極大化。社會安全則處理失業和收入維持的問題，社會保險的地位，由原先一種特別的失業處理技術，變成爲一般的社會保障技術。Bismarck 式「風險分攤」，也成爲一種社會安全的「需要管理」，維持在以「生計需要」爲單一的給付水準。公共救助則採嚴格「最低生計」保障原則，以取代濟貧法。此外，他在經濟和社會領域中，都盡可能保有個人主義「自由」的方式，強調「生計需要」之上的小企業競爭和自願的保障行動。在此指導理念下，他系統地建立英國現代國家對經濟需求和社會需要的社會管理政體。

在「自由社會中的充分就業」(1944) 報告中，受 Keynes 的投資社會化和消費需求增加策略啓發，Beveridge 從失業問題導出需求的社會化。他指出影響充分就業的「有效需求」，受到三種不確定因素的決定：有效需求的量、有效需求的方向、以及產業回應的方式。徹底消除這問題的方法，是「需求的社會化」而不是社會主義的「生產社會化」。他更以美國羅斯福總統的新政爲例，肯定在私有企業爲主的社會中，其可能性是由政府來負起穩定需求的責任 (Williams & Williams, 1987: 30-2)。由國家以公共投資和公營事業來穩定勞力需求，並以監督和檢查方式，排除壟斷和聯合的剝削風險，保障國家社區的充分就業。在這種總體層次的調節下，國家無需直接干預個別的經濟活動。一般企業可任其自由競爭，且無需對消費者特殊保障。這構成一種「需求管理」的自由民主政治。「所有的自由都有其責任。公民責任愈強，自由的手段和範圍愈大，以留給獨立於國家的個人行動者」 (Williams & Williams, 1987: 34)。

配合充分就業的經濟目標，社會安全作爲失業的安全網，是一種對「生計需要」的社會管理。對個人自由的關懷，使他強調在社會的領域中，只對「最低需要」給予保障，而以個人自願行動來保障其它需要。除鼓勵自願保障行動外，他更優先選擇以個人貢獻爲基礎的社會保險制度，再次才輔以資產調查爲

資格條件的公共救助。因此社會安全的計劃是混合三種方法：為基本需求的社會保險；為特殊個案的國家救助；為基本供給外的自願保險。社會安全的最終目的，是在「生計需要的維持」，以滿足他所稱的「基本欲求」，或「需要」。Beveridge 以最低水準，來替代對「欲求」和「需要」的區別，是符合自由主義的人性觀——人的「欲求」是無止盡的。相對於經濟問題在對失業原因的診斷和處置，Beveridge 1944年的社會方案，是基於對人類「欲求」的診斷和最低需要的滿足。

Beveridge 「生計需要維持」的手段，仍符合自由主義國家最低干預理念。在社會保險上，他堅持採均一費率和給付的方式，把保險成本限制在大部份由被雇者支付和在其間自行重分配，政府稅收和雇主的繳費只占小部份。同時他是依據一個「一般生計需要」的基礎，來調整保險金和年金的費率 (Hewitt, 1992: 20)。社會保險在一定期間內，提供無需資產調查和無烙印的現金給付。如果超過這水準以上，或採收入相關的架構，則留待自願部門來發展。他並以此作為英國和其他國家 (德國、美國) 社會保險的主要區別 (Lynes 1984: 95)。相反的，當個人缺乏或已超出社會保險給付範圍時，則可尋求公共救助。在公共救助上，他否認了 Smith, Marshall 和 Rowntree 等使用社會習慣來界定「必需品」，雖然 Rowntree 並沒有要把「最低維生水準」的方法論工具，當作貧窮的處方或政策的工具。但不可避免的，Beveridge 等社會行政管理主義者，仍是把生計水準大幅度降低，把它變成是最高給付的限制標準，從而作為「最低保障主義」(minimalism) 的社會救助工具 (Veit-Wilson, 1986: 82, 97)。

發展自願部門，是 Beveridge 「最低保障主義」的辯護基礎之一。對於超過「最低維生水準」以上的給付，他期待於依賴自願福利部門的大幅成長。他企圖以減稅方式來鼓勵互助和慈善的自願行動，但大幅增加卻是私人性的職業福利和商業性保險。英國經驗結果顯示，這種「稅式福利」造成的是減稅後資金流向金融投機，而不是福利服務或建設 (Williams and Williams, 1987: 175)。自

願行動的福利，帶來的是建立一龐大「稅式補助」的中產階級既得利益集團，如 Titmuss 利用「社會會計」概念所極力要闡述的 (Kincaid, 1984: 117-8)。建立在「最低維持生計需要」理念上的社會安全三重架構，並沒有能如預期般的成爲一健全的收入維持制度。反而在1960年代，受到來自美國貧窮戰爭的刺激，由 Abel-Smith 和 Townsend (1965) 再次帶動了英國貧窮的「再發現」。

Beveridge 混合了 Bismarck 社會保險和「生計需要」概念來建立社會管理政體，以「最低生計水準」概念來管理「社會需要」。雖然經常被描述爲民主社會主義的成功，但如 Freedan (1990: 69) 所闡述，英國福利國家的本質仍是社會自由主義的：雖然費邊集體主義對經濟和社會領域的科學研究和行政管理，是社會(福利)行政管理學派的出發點；但是資本主義和福利國家相容於自由民主政體中，卻是自由主義的。當然費邊主義進一步對民主和效率的聯結，延伸了 Mill 精英的代議政治，使自由主義轉到一種強調專家和管理效率的集體主義基礎上。但 Beveridge 更進一步在社會立法上，疏解 Bentham 經濟自由和社會安全(自由的責任)間的衝突。他天才式地以不同總體管理的手段，混合了自由民主、社會福利、資本主義等衝突的價值，奠定了戰後到七〇年代間福利國家的「共識政治」。

## 柒、「需要管理」的政治與「需要管理」的危機

20世紀 Beveridge 式的福利國家，是一種「需要管理」的新政體。這種新的社會領域節制手段，替代了19世紀統治階級所採用的「危險管理」策略：以警察武力鎮壓貧民(危險個體)和勞動者(危險階級)帶來的可能社會動亂。這種以「需要滿足」爲正當基礎的福利國家，卻可能逐步轉移了社會改革、促進自由和社會平等的目標。雖然福利政策一向都被關聯到社會政策，但我們必需注意到兩者的區辨。後者的理想是以重分配等政策，消除社會的不平等 (Jencks,

1992: 3-8)。而「需要滿足」的達成，並不需要以自由或平等為前提，甚至可能以它們的犧牲為「代價」。

福利國家的政治精英和專家，採取對「需要」的客觀實證科學研究和組織管理技術，以維持公民的「生計需要滿足」。在很大程度上這減少人民對社會不平等的階級怨恨和抗爭，並遠離社會主義的吸引。這是 Beveridge 從 Keynes 的總體管理所學到的，以繼續資本主義的經濟活動。同樣的，他堅持重分配必須侷限在勞動薪資階級之內。避免階級間大幅度的重分配，才符合自由主義經濟學的「Pareto 最適原則」理念：社會進步的標準是個人效用提高，且不以他人（尤其是富人）效用減少為代價 (Barry, 1990: 52)。「成長才有福利」的主張，更鞏固了經濟成長的意識形態，以支付社會安定的福利需要費用。換言之，精英和專家領導的福利國家，企圖以經濟政策和福利政策替代社會政策，而不是如 Beveridge 所宣稱般的「政治中立」。Bismarck 國家社會主義的「社會風險管理」成就，是 Beveridge 福利國家的政治經濟學雛型。行政管理技術主義下的「共識論」，減弱和遮掩了衝突的價值，並預示了1960年代 Daniel Bell 所宣稱的「意識型態的終結」。而馬克斯主義者則警覺到這種福利政策，是對資本主義和階級政治的鞏固，首先開始了對福利國家的批判。

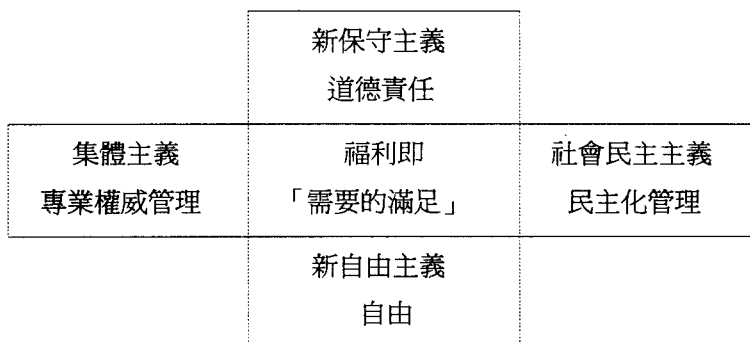
英國福利國家在一向反對激烈革命和懷疑多數民主的傳統下，由統治精英和專家的管理主義來妥協政治價值的分歧，而有「共識的政治」。「自由」、「民主」和「需要」(福利) 等價值間的混合，在戰時全國團結和經濟管制的餘音下，為戰後英國各政黨給予不同的詮釋和支持。自由主義者強調對機會平等和積極自由的促進，「最低生計需要」滿足是重要手段。費邊社會主義則視為是「民主化」的促進社會重分配和平等。兩者雖有共同支持的政策，如部份公共事業國有化和重分配、以及最低需要保障，但程度相差很遠。兩者也都聯結「需要」概念到「權利」的架構，但在自由主義中，仍是次於自由的優先性。美國 John Rawls 「差異原則」仍次於其「自由原則」的命題，表現的最是明

白。新保守主義看到的則是家長責任的伸張，以維護其成員生活的義務。但反對把「需要滿足」視為是一種如同私有財產和經濟自由的權利（這些比較的摘要見圖 1）。在 Keynes 式戰後經濟成長的條件下，使得這福利共識得以持續運作。但執政政黨則各自擴張不同原則理念下的福利方案 (Deakin 1987: 31-63)。

1970年代 Beveridge 福利國家「需要管理」的危機，來自經濟和政治條件的轉變。經濟上，需要一向外較封閉的總體需求管理經濟，在全球跨國資本主義急速擴張發展下，造成通貨膨脹和失業共生的停滯性通貨膨脹。跨國資本主義使得原有政府社會干預模式，不再那麼有效。投資和就業機會轉向成本較低的第三世界，使失業和貧窮增加，也同時帶來財富分配的再惡化。在開放資本主義下，Keynes 主義的需求管理失敗。經濟不景氣一方面使得福利資源減少，另一方面福利需要增加。國家經濟管理上的危機，帶動了新右派經濟學，一面譴責福利國家不當干預，一面渴望回歸古典市場化的自由模型。全球化跨國資本主義已是繼 19 世紀帝國主義殖民經濟之後，對現代經濟學的另一挑戰。

20 世紀自由民主政治的變化，也影響到福利國家的穩定運作。福利國家專家管理主義的擴張，同時威脅到「自由」和「民主」的發展。新右派以維護個人私產和自由支配的權利，高倡再私有化或民營化的主張。在自由主義經濟學中，M. Friedman 為主的嶄新自由主義 (Neo-Liberalism)<sup>1</sup>，強調「需要」只是個人的「偏好」，而市場比國家更能夠有效率的提供大多數的「需求」。少數不能滿足的「需要」，則可以經由利他主義的自願救助來達成 (Ware, 1990: 185)。新保守主義者現在也站在反福利陣線，強調「需要」的虛幻性，是危險和難以駕御的 (Doyal and Gough, 1991: 10-11)。從政治精英立場，他們認為只有減少國家福利提供對個人道德和工作倫理的危害，才能維持國家權威、重建健全的社會和自主的人格。Mill 對自由和民主的整合，重新破裂。「人民的需要」現成爲是反自由和反道德的危險概念。

圖 1 「福利需要」分裂的多元論述



相對的，社會民主主義開始批判專家主義的需要管理政體不夠民主。從 Townsend 等對貧窮和匱乏的研究，產生了對「需要」的相對性和社會建構性之重視。他們批評專家們由上而下威權式的界定人民的需要。學者 (Goodin, 1990: 16) 指出「需要滿足」的目標，也可以由強制減少所有的「需要」水準來達成。以現象學和民俗方法論研究日常生活意義建構為基礎，需要學者強調由下而上的民主，來反映和界定人民的需要 (詹火生, 1988: 102-5; Doyal & Gough, 1991: 19-21)。Marcuse 的馬克斯主義也主張以「需要的再界定」，來從事社會抗爭。1960年代社會運動至1980年代新社會運動，都是一種對「需要詮釋」的抗爭。這種民主的抗爭，同時要面對的是對專家管理主義和再私有化論述的戰爭 (Fraser, 1989: 156)。Beveridge 對管理主義的政治中立假定，不再有能協調衝突的價值。需要概念的多元分裂 (見圖 1 的摘要)，使政治共識的時代逐漸瓦解，迎接諸神戰爭時代的來臨。

1970年代的 Beveridge 式福利國家，早已脫離戰時全民團結對外的政治基礎。多元主義政治下的各種利益團體和壓力團體，不斷追逐和要求分享福利預算。在多元民主化理念下，「需要」被相對化成只是不同的團體利益，成為不同階級和群體的爭奪戰場。「相對需要」概念，在政治上造成以團體利益替代



階級政治問題。需要學原來為消除專家威權管理的企圖，卻在多元主義政治環境中，成為只是利益團體的一員，失去其原有的道德說服力。這種需要概念的道德空洞化，在大眾民主選舉邏輯的情境下，產生各種利益團體的成立，和需要管理範圍的不斷擴張。這種擴大是決定於個別團體的政治影響力，而不是合理的正當性基礎。Mill 所擔心的「多數暴力民主」問題又再出現。在多元民主中，如何建構一具有普遍規範性和道德說服力的需要學，成為建構福利國家「新共識」的最大挑戰之一。不同於當前福利多元主義，僅強調國家、市場和非營利自願團體的合作關係，或公、私並重的混合社會政策，把問題界定在手段性的共識層次，社群主義 (Walzer, 1983: 64-7) 或是普遍主義 (Doyal & Gough, 1991: 116) 都指出，須要重建的是共識本身的社會文化基礎。更直接的說，福利多元主義所預設的個人主義 (如 Gray, 1983) 和集體主義 (個人的加總和管理)，才是新共識產生的障礙。對需要概念的反省，也因此是對社會文化的批判。

20世紀後半社會歷史情境的轉變，使得 Beveridge 和 Keynes 的經濟社會政策不再有效。福利國家「需要管理」的失敗，部份除了是政策實施條件的變化外，也部份的顯示出這種政策本身的侷限。如 Merquior (1991: 118) 的評論，Keynes 的經濟策略只能在「禁欲主義」盛行的時代有效，但 Keynes 主義卻已結束了那個時代。因此在面對需要管理危機時，我們有必要同時思考這福利邏輯和我們時代的現實條件，一如學者要求面對後代政治文化的挑戰 (Mishra, 1993；張世雄，1993b)。當前我們面對的政治和經濟現實，同時產生福利資源減少和需要擴張的問題。所謂福利多元主義的主張，基本上仍不脫社會行政管理學派的「需要管理邏輯」(Hewitt, 1992: 33)。同樣的，新右派和新左派也都企圖重新界定「需要滿足」的手段和組織。如果「需要管理」的福利邏輯，在目前仍不適合且不能完全被排除，那麼一個健全的「需要理論」應是個急迫的任務。而對「需要政治」歷史的探索，則有助於概念和思想障礙上的清除。

## 註 釋

- 1 有關自由主義的名稱與實際內涵，經常引起各種混淆。雖然都是以自由為核心價值，但其維護或促進，不僅是英國、美國以及歐陸間各有差異，而19世紀與20世紀的意涵，也有重大的改變。本文前面討論1880年代英國的「新自由主義」(New Liberalism)，以及此處所提1980年代美國主要流派之一的「嶄新自由主義」(Neo-Liberalism)就有著重大的不同。前者處於把「個人」置於「社區共同生活」的脈絡中；後者則要從福利國家的架構中，極力恢復市場經濟和個人主義的社會秩序。

從1980年代政治學的發展來看，英國 Hegelian 式的新自由主義是較接近美國現稱「社群主義」(Communitarianism)的理念，但後者批判極端個人主義的自由主義，目的是要恢復以19世紀法國 Tocqueville 這位保守自由主義政治學者所彰顯的公共哲學和政治共和的精神。在美國政治思想的發展上，社群主義正好是反美國「嶄新自由主義」(Neo-liberalism)所要擴張的個人主義和自由資本主義精神。而美國「嶄新自由主義」反動的對象，則是自美國1930年代新政到1960年代主張社會改革和保障社會正義的社會自由主義。雖然新自由主義和社群主義都是對福利國家的反省和批判，但出路卻是相對立的：一是個體的，一是社區的。

在名稱上，Neo-Liberals 又另創 Libertarianism 一詞，以避免混淆。在中文譯名上，雖有追隨 Hayek 和 Freidman 主張的經濟學者，以「自繇主義」來區別，但實際上並未適用。雖然多數的 Libertarian 在政治態度上都是屬於不同程度的「新右派」，但卻有少數是左派的。因此我們不能一概而論。美國嶄新自由主義基本上是追隨奧國經濟學者 F. Hayek 論旨，要恢復 Bentham 和 J.S. Mill 效用主義式詮釋之前的自由主義，回歸到 A. Smith 等古典政治經濟學立場。中文引介有夏道平等譯(1988)。社群主義則較缺乏中文引介文章，可參閱 Sandel (1982) 和 Bellah, *et al.* (1985)。

## 參考資料

白秀雄

1989 《社會福利行政》，增訂初版。臺北：三民書局。

杉本榮一

1985 《近代經濟學說新解》，黃通、李堅甫等(譯)。臺北：臺灣中華書局。

何信全

1988 《海耶克自由理論研究》，臺北：聯經出版公司。

夏道平等(譯)

1988 《自由經濟的魅力：明日資本主義》。臺北：天下雜誌社。

張世雄

1991 *Social Psychology from Modernity to Postmodernity and the Politics of the Self. Unpublished Dissertation. SUNY.*

1993a 〈社會保險的社會邏輯〉，王國羽(主編)，《社會安全問題之探討》。嘉義：中正大學社會福利學系暨研究所。

1993b "Postmodern Politics of the Self," 《國立中正大學學報》4 (1)：71-119。

張明貴

1983 《費邊社會主義思想》。臺北：聯經出版公司。

1986 《約翰彌爾》。臺北：東大圖書公司。

詹火生

1988 《社會福利理論研究》。臺北：臺大社會學系。

詹火生、吳明儒

1993 〈西歐社會安全制度發展之分析〉，王國羽(主編)，《社會安全問題之探討》。嘉義：中正大學社會福利學系暨研究所。

Abel-Smith, B. and P. Townsend

1965 *The Poor and the Poorest*. London: Bell and Hyman.

Barry, Norman

1990 *Welfare*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Bellah, Robert N., et al.

1985 *The Habits of Heart*. Berkeley: University of California Press.

Berlin, I.

1969 *Four Essays on Liberty*. London, New York: Oxford University Press.

Crick, Bernard

1987 *Socialism*. Milton Keynes: Open University Press.

Deakin, Nicholas

1987 *The Politics of Welfare*. London: Methuen.

Doyal, Len and Ian Gough

1991 *A Theory of Human Need*. New York: Guilford Press.

Durkheim, Emile

1958 *Socialism and Saint-Simon*. Yellow Springs, Ohio: Antioch Press.

Fraser, Nancy

1989 *Unruly Practices*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Freeden, Michael

1988 *J. A. Hobson: A Reader*. London: Unwin and Hyman.

1990 "Rights, Needs and Community: the Emergence of British Welfare Thought,"  
in A. Ware and R. E. Goodin (eds.), *Needs and Welfare*. London: Sage.

Friedrich, Carl J.

1991 《政治學入門》，李明峻等(譯)。臺北：眾文圖書公司。

Goodin, Robert E.

1990 "Relative Needs," in A. Ware and R. E. Goodin (eds.), *Needs and Welfare*.  
London: Sage.

Gray, John

1983 "Classic Liberalism, Positional Goods, and Politicisation of Poverty," in A.  
Ellis and K. Kumar (eds.), *Dilemmas of Liberal Democracies*. London:  
Tavistock.

1991 《自由主義》，傅鏗、姚欣榮(譯)。臺北：桂冠圖書公司。

Harris, Jose

1984 "The Webbs," in Paul Barker (ed.), *Founders of the Welfare State*. London:  
Heinemann.

Heller, Agnes

1976 *The Theory of Need in Marx*. London: St. Martin's Press.

Hewitt, Martin

1992 *Welfare, Ideology and Need: Developing Perspectives on the Welfare State*.  
Hemel Hempstead, Herts: Harvester Wheatsheaf.

Hill, Michael, and Glen Bramley

1986 *Analysing Social Policy*. Oxford: Basil Blackwell.

Himmelfarb, Gertrude

1984 *The Idea of Poverty: England in the Early Industrial Age*. New York: Knopf.

Hofstadter, Richard

1981 《美國思想中的社會達爾文主義》，郭正昭（譯）。臺北：聯經出版公司。

Jencks, Christopher

1992 *Rethinking Social Policy: Race, Poverty and the Underclass*. New York: Harper Perennial.

Jones, K., J. Brown and J. Bradshaw

1987 《社會政策要論》，詹火生（譯）。臺北：巨流圖書公司。

Kincaid, Jim

1984 "Richard Titmuss," in Paul Barker (ed.), *Founders of the Welfare State*. London: Heinemann

Kingdom, John

1992 *No Such Thing as Society? Individualism and Community*. Buckingham: Open UP.

Lefebvre, Henri

1982/1968 *The Sociology of Marx*. New York: Columbia University Press.

Lynes, Tony

1984 "William Beveridge," in Paul Barker (ed.), *Founders of the Welfare State*. London: Heinemann

Marcuse, Herbert

1964 *One-Dimensional Man: Studies in the Ideology of Advanced Industrial Society*. Boston: Beacon Press.

Marshall, T. H.

1977/1963 *Class, Citizenship, and Social Development*. Chicago: University of Chicago Press.

Marx, Karl

1977 David McLellan (ed.), *Karl Marx: Selected Writings*. Oxford: Oxford UP.

Merquior, J. G.

1991 *Liberalism: Old and New*. Boston: Twayne Pub. Co.

Meenaghan, T. M., R. O. Washington, and R. M. Ryan

1982 *Macro Practice in Human Services: An Introduction to Planning, Administration, Evaluation, and Community Organizing Components of Practice*. New York: Free Press.

Mendus, Susan

1989 *Toleration and the Limits of Liberalism*. New York: Routledge.

Mishra, R.

1993 "Social Policy in the Postmodern World," in Catherine Jones (ed.), *New Perspectives on the Welfare States in Europe*. London: Routledge.

Netting, F. E., P. M. Kettner, and S. C. McMurtry

1993 *Social Work Macro Practices*. New York: Longman.

Plant, Raymond

1987 "Social Democracy," in David Miller (ed.), *The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought*. Oxford: Basil Blackwell.

1991 *Modern Political Thought*. Oxford: Blackwell.

Rosen, F.

1992 *Bentham, Byron, and Greece: Constitutionalism, Nationalism, and Early Liberal Political Theory*. New York: Oxford UP.

Sandel, Michael

1982 *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge: Cambridge University Press.

Taylor, Keith

1987 "de Rouvroy Saint-Simon," in David Miller (ed.), *The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought*. Oxford: Basil Blackwell.

Taylor-Gooby, Peter

1980 "Needs, Welfare and Political Allegiance," in Noel Timmms (ed.), *Social Welfare: Why and How?* London: Routledge & Kegan Paul.

Townsend, Peter

1979 *Poverty in the United Kingdom*. Berkeley: University of California Press.

Veit-Wilson, J. H.

1984 "Seebohm Bowntree," in Paul Barker (ed.), *Founders of the Welfare State*. London: Heinemann.

1986 "Paradigms of Poverty: A Rehabilitation of B. S. Rowntree," *Journal of Social Policy* 15: 69-99.

Walzer, Michael

1983 *Spheres of Justice*. New York: Basic Books.

Waller, Philip

1984 "Charles Booth," in Paul Barker (ed.), *Founders of the Welfare State*. London: Heinemann.

Ware, Alan

1990 "Meeting Needs through Voluntary Action: Does Market Society Corrode Altruism?" in A. Ware and R. E. Goodin (eds.), *Needs and Welfare*. London: Sage.

Williams, Karel and John Williams

1987 *A Beveridge Reader*. London: Allen and Unwin.

## The Concepts of Needs and Social Welfare: Socialism, Liberalism, and the British Welfare State

*Shrsyung Carl Chang\**

### Abstract

The concepts of "needs" and "social administration of needs" are essential to analyzing the working mechanism of the British welfare state and the logic of its crisis. The constellation of "liberal-democracy," "capitalism," and "welfare state," which is organized around the principles of bureaucratic administration and professional decision-making, diminishes vehement conflicts among political ideologies and values that have raged since the beginning of the last century. However, the "Post-Cold War consensus" dissolved quickly from the 1970s. In the changing world political-economic conditions, however, the "politics of needs administration" no longer serves effectively to stabilize the economy and, in turn, to contain conflicting values. As a result, social welfare, understood in terms of "needs-fulfillment" in contrast to the utilitarian notion of "utility-maximization," urgently needs to be reconceptualized and retheorized.

**Keywords:** Concept of need; Liberalism; Socialism; Welfare state.

---

\* Associate Professor, Department of Social Welfare, National Chung Cheng University  
(Received: March 19, 1996; Accepted: May 3, 1996)