

# 福利國家的壓力測試： 疫情危機與社會政策回應

施世駿\*

## 一、疫情危機對社會政策的衝擊

2020 年初爆發的 COVID-19 肺炎疫情，可以說是全球化衝擊的完美風暴。除了造成大量的傷病死亡之外，也對於包括東亞在內的各國經濟社會發展形成傷害。儘管近日傳出疫苗研發成功的好消息，可是距離全面接種達到集體免疫的程度，還有一段時日；意味著疫情的破壞力還會持續至 2021 年，並仍將傷害全球經濟發展。一直到目前為止，歐美各國仍舊面對每天上升的確診人數與死亡案例，迫使政府再次祭出較嚴格的封城措施。在此同時，我們也看到各國政府使出渾身解數，透過各種社會政策防止疫情造成的社會問題持續惡化。除了對各類企業紓困之外，疫情嚴重的國家也推出不少拯救失業及貧窮家庭的措施。

2020 年的全球疫情危機對於全球政治經濟與社會面造成嚴峻的衝擊，對於東亞福利國家也影響至鉅。為了因應 COVID-19 的疫情，國家被迫實行遏制疫情的措施：強化社交距離、社會隔離及檢疫。在此情形下，經濟活動戛然而止：生產停擺、消費急凍，許多國家由於封城陷入經濟衰退，連帶影響許多企業經營困難或甚至倒閉，進而引發失業潮。疫情危機已經顯示出對經濟的傷害，根據 OECD 預測全球 GDP 在 2020 第一季是負成長的狀態 (OECD, 2020)。對於勞動市場的影響評估結果相當驚人。一連串的連鎖反應帶來經濟寒冬與社會後果，使得各國政府必須採取行動，推出社會政策以便因應。

針對疫情衝擊的學術研究成果如雨後春筍般冒出，但是有趣的是目前的眼光多半集中於與疫情直接相關的公共衛生議題，例如染疫人數、疫苗成效等等，或是疫情危機所帶來的經濟蕭條與產業衝擊；對於疫情所引發的社會不平等較少關注，更遑論相關的社會福利討論 (Lee et al., 2020; Mei, 2020)。這個現象與現實經驗悖離。事實上，各國政府皆提出一系列的因應政策，並編列相關

---

\* 國立臺灣大學國家發展研究所教授兼所長

預算以因應防疫工作，針對受疫情影響的產業、勞工與弱勢群體進行紓困。例如韓國政府於 2 月 28 日提出 20 兆韓元的緊急預算，並在數日後，即 3 月 17 日又通過 11.7 兆韓元的第一次預算追加。截至今年，韓國共通過 4 次的追加預算，追加總金額達 66.8 兆韓元，這也是韓國相隔 59 年之後，再一次於一年內預算追加達四次的紀錄（上一次為 1961 年）(Bae, 2020)。至於臺灣，首先在 2 月提出 600 億元的特別預算，另於 4 月和 7 月進行了兩次的預算追加。針對本次疫情，臺灣政府共提出 4,199.5 億元的特別預算以達到「防疫、紓困、振興」的目標。

除了大規模預算紓困之外，由此引發的一個重要議題是：疫情危機對於福利國家制度有何影響？難道只有看到各國政府短期大量灑錢，社會情勢回穩之後，危機的衝擊便船過水無痕？如果答案為否，應該如何在理論上解釋疫情危機對於社會政策的衝擊？這個問題意識成為我近兩年主要關注的焦點。如果這次疫情危機對於全球乃至於臺灣造成全面且深遠的影響，社會福利研究在此就不能缺席。事實上，危機往往是轉機，對於各國的福利制度亦如是，所以研究的重點在於如何觀察並解釋此次疫情危機對於臺灣乃至於東亞福利國家造成的衝擊，以及社會政策回應的模式。

## 二、疫情危機中的社會政策擴展

正如其他政策領域，危機的出現往往迫使各國政府必須提出社會政策，以因應危機引發的社會衝擊。最經典的例子是 1997 年東南亞金融危機：作為近 20 餘年來東亞經歷的第一個危機，其所帶來的衝擊相當廣泛。我們的近鄰南韓受創最深，甚至必須向國際貨幣基金（International Monetary Fund）請求金援才能度過難關。臺灣雖然安度危機，國內的經濟金融及就業情勢仍然受到影響，大量的企業裁員引發諸多社會問題。正是在這個背景下，臺灣跟南韓都推出一系列的勞動保護及社會保障措施：臺灣在 1999 年實施「就業保險」，提供失業勞工一定的經濟保障；並在 2003 年實施所謂「勞動三法」，強化工會的角色，並且規定企業大量解雇時應該遵守的法律規範。於此同時，針對失業問題也提出諸多積極性勞動市場政策（Active Labor Market Policy）：所謂的「三合一」結合失業補助、職業技能培訓，以及就業服務，透過積極促進的方式幫助失業勞工重返職場。換句話說，從臺灣的例子便可看出，1997 年的金融危機反而促使國家進行根本性的改革，實施諸多指標性的制度。

2008 年的金融海嘯再次衝擊對於包括臺灣在內的東亞各國情勢，除了失業問題之外，政府必須開始因應工作貧窮的問題。臺灣在 2010 年修正《社會救助

法》，放寬貧窮線的認定，並且增加對於中低收入戶的經濟補助。在勞動市場政策上，臺灣延續 2003 年所建立起的積極性勞動市場政策，結合短期性的公共就業措施，一定程度舒緩失業情勢。如果說 1997 年的危機驅動臺灣實施積極性勞動市場政策的典範，2008 年的金融海嘯無疑進一步強化這個制度路線。不同之處在於 2008 年後的社會政策因應更加注重貧窮問題的解決，以及對於弱勢家庭的扶助。

從前兩次的危機經驗可知，經濟社會情勢的惡化反而強化公共福利政策的角色，進而促使整體福利制度的擴張。由此提出兩個關鍵研究問題：這種擴張的動能是否能夠持續？尤其因為危機引發的景氣緊縮，往往導致政府稅收的減少，但是另一方面卻必須擴大公共支出因應急需，由此帶來的財政負擔能否承受？因為可以想像的景象之一是財政困窘迫使政府緊縮福利支出，所以福利擴張並不是單行道，畢竟它受制於財政預算規模的現實條件。另外一個關鍵問題是危機是否導致福利國家制度的整體變遷？或是強化既有路線的動能？從前兩次危機的經驗看來，這兩個關鍵議題都是必須透過經驗檢驗才能回答，同時必須在理論上解釋這些經驗現象背後的制度脈絡與變動機制。

### 三、疫情危機與福利國家制度變遷

比較福利國家研究的核心關懷是解釋各國福利制度的異同，說明彼此形貌上的類型差異，並且提出背後的因果關聯。就此而言，疫情危機無疑提供一個絕佳的機會，可以讓我們重新檢視這個核心議題。筆者針對此已經蒐集初步的政策資料如下，並且開始出版研究論文 (Shi & Soon, 2020; Soon et al., 2021)。我們可以看出短期內絕大多數政策的焦點集中於企業紓困、失業問題，以及濟貧。

#### (一) 企業紓困與穩定就業

為減輕受影響雇主的財務負擔，穩定國內就業市場，臺灣政府提供營收較前 2 年同一時期減少達 50%，且未對員工進行裁員、減薪或放無薪假的雇主補貼。在薪資方面，政府提供每名員工原薪資最高 40%，每月最高 2 萬元之補貼 (期限最長 3 個月)，同時也提供一次性營運資金補貼 (經濟部，2020)。

#### (二) 薪資補貼與自雇者補助

因疫情影響而放無薪假、休息減班的勞工，或工作量劇減的自雇者，政府提供相關補助以維持基本所得水準，避免生計受到嚴重衝擊。臺灣政府則提出

「安心就業計畫」補貼減班休息員工每月薪資差額百分之五十（最高 1 萬 1 千元）最長達 6 個月（勞動部，2020a）。另一方面，受影響的自雇者可申請最長 3 個月、每月 1 萬元的補助（勞動部，2020b）。

### （三）積極勞動市場政策

政府推出公共就業政策「安心即時上工計畫」，透過公立機關或機構職位開缺，穩定國內勞動市場避免大量失業，並支持受影響勞工渡過疫情影響（勞動部，2020c）。申請通過者每月最高可獲得 80 小時的工作機會，即每月最高可獲得 12,640 元的薪資（每小時薪資為 158 元）。此外，臺灣政府也提出「充電再出發訓練計畫」鼓勵休息減班的員工利用閒餘時段參加訓練課程，持續發展精進個人技能。參訓員工可獲得每小時 158 元，每月最高 18,960 元（共 120 小時）之補貼（勞動部，2020d）。

### （四）一次性給付與振興消費券

國人及持有永久居留的外國籍人士，可以 1 千元購買價值 3 千元的振興券。臺灣在 2008 年受金融海嘯衝擊時曾提出消費券計畫，期以拉動國內消費需求。然而，後續針對該計畫的成果分析時發現消費券無償發放有很強的替代效果，對國內 GDP 提升的貢獻僅 0.28-0.43%（行政院經濟建設委員會，2009）。因此，現今執政政府對於過去經驗進行調整，要求民眾通過「購買」振興券的方式，確保貨幣的流動。

### （五）弱勢群體生活津貼擴張

由於弱勢群體對於外在衝擊較為缺乏彈性，易遭受影響，臺灣政府針對目前領有相關生活補助者，如身心障礙者生活補助、中低收入老人生活津貼、弱勢兒童及少年生活扶助、低收入戶兒童／就學生活補助等，加發為期 3 個月，每月補助金額 1,500 元的補助金（衛生福利部，2020b）。對於未參加任何社會保險且未領取任何相關津貼補助者，經資產調查資格符合，即可領取 1 萬元的急難紓困金（衛生福利部，2020c）。

### （六）個人金融貸款

為提供勞工經濟紓困，參加勞工保險者或未曾參加但可提出工作事實證明者，可申請最高 10 萬元，第一年零利率的個人貸款。此外，首 6 個月為寬限期，免繳納本金，並從第 7 個月開始攤還本金（勞動部，2020e）。

如果放諸四海，這些政策回應並不新穎，因為受疫情所苦的西方國家推出的政策方向也差不多。但是在東亞的脈絡中，至少有幾點值得注意處。首先，消費券的發放不只是個人家庭的紓困，它還帶有鼓勵消費的目的；這種結合家戶救濟與刺激消費的做法比較特別。其次，實施積極性勞動市場政策的做法也稍有差異，例如韓國偏重政府推出公共就業措施，臺灣則較為倚重職業技能訓練與就業服務，這個差別的背後原因值得我們將來進一步深究 (Kim & Shi, 2020)。最後一點更有特色的新方向關乎基本所得的討論，這點和全球貧富差距擴大及新貧窮息息相關 (Leisering, 2019)。東亞也面臨相同的問題，是否在做法上走出自己的特色，值得繼續留心觀察。

#### 四、結論

從上面初步資料蒐集觀察，這次疫情危機對於東亞福利國家的衝擊屬於可控範圍，很大原因是包括臺灣在內的各國因應疫情的措施得宜，從而減少疫情對於經濟及社會層面的傷害。再加上疫苗已經上市，假以時日便能達到群體免疫的成果，進而控制住疫情擴散。換句話說，大部分因應疫情的社會政策屬於短期性措施，應該會隨著疫情消退而退場，目前看來不見得會導致東亞福利制度的根本性轉變。一個比較合理的推論是這次的疫情危機有別於前兩次金融危機，衝擊的幅度不致於過重，尤其臺灣的防疫成效卓著，短期性的紓困措施應該足夠。即使是韓、日、甚至於中國大陸，目前看來控制疫情尚屬合宜，所以有別於西方國家，東亞地區的經濟情勢已經有復甦的跡象。

當然故事還沒結束，未來仍有幾個觀察重點：即使疫情防治得宜，它的爆發所引發的負面社會後果仍舊可能加重原本就存在的社會問題，進而推動社會政策改革的能量。我們的近鄰南韓在此次疫情危機中，便推出一項新穎的措施「緊急扶持金」(Emergency Relief Allowance)，屬於普惠式的基本所得措施 (Yang, 2020)。這項政策的背景在於韓國近年來雖然經濟成長快速，社會貧富差距卻日益惡化，尤其是中小企業的青年及中高齡勞工群體受害尤深。基本所得的議題在韓國社會政策學界及實務界討論已久，卻因此次疫情爆發所導致的貧困現象惡化而受到重視，很有可能帶動韓國福利國家制度的發展路徑轉變。臺灣的情形還有待觀察，是否疫情危機扮演觸媒的角色，引發原本積存的社會政策改革動能，進而導致整體福利制度的轉變，將是未來幾年社會政策學界必須關注的核心議題之一。

## 參考文獻

- 行政院經濟建設委員會 (2009)。〈振興經濟消費券執行相關統計及影響評估報告〉, <https://www.ey.gov.tw/Upload/UserFiles/%E6%B6%88%E8%B2%BB%E5%88%B802.pdf>
- 勞動部 (2020a)。「安心就業計畫」, <https://www.wda.gov.tw/cp.aspx?n=A25A31DE8D66F1C6&s=C854C291571A68B5>
- 勞動部 (2020b)。「自營作業或無一定雇主之勞工生活補貼」, <https://www.wda.gov.tw/cp.aspx?n=671AA4E12FCFB662#block>
- 勞動部 (2020c)。「安心即時上工」, <https://www.wda.gov.tw/cp.aspx?n=34D693182716CD30#block>
- 勞動部 (2020d)。「充電再出發訓練計畫」, <https://www.wda.gov.tw/cp.aspx?n=B7B83151E38E8DC0#block01>
- 勞動部 (2020e)。「勞工紓困貸款及利息補貼」, <https://www.wda.gov.tw/cp.aspx?n=BE047C8B0FA72893#block>
- 經濟部 (2020a)。「艱困事業薪資及營運資金補貼」, [https://csm-subsidy.mittw.org.tw/subsidy02/tips3D/list\\_M.aspx#C](https://csm-subsidy.mittw.org.tw/subsidy02/tips3D/list_M.aspx#C)
- 衛生福利部 (2020b)。「防疫期間行政院關懷弱勢加發生活補助」, <https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4715-52968-205.html>
- 衛生福利部 (2020c)。「因應疫情急難紓困方案」, <https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4715-53040-205.html>
- Bae, H. (2020). S. Korea to draw more than W7tr in 4th extra budget amid prolonged COVID-19 measures. *The Korea Herald*. Retrieved from <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20200906000214>
- Kim, W.-S. & Shi, S.-J. (2020). East Asian Approaches of Activation: The Politics of Labor Market Policies in South Korea and Taiwan. *Policy and Society*, 39(2): 226-246.
- Lee, S., C. Hwang, & M.J. Moon (2020). Policy learning and crisis policy-making: quadruple-loop learning and COVID-19 responses in South Korea. *Policy and Society*, 39(3): 363-381.
- Leisering, L. (2019). *The Global Rise of Social Cash Transfers: How States and International Organizations Constructed a New Instrument for Combating Poverty*. Oxford: Oxford University Press.
- Mei, C. (2020). Policy style, consistency and the effectiveness of the policy mix in China's fight against COVID-19. *Policy and Society*, 39(3): 309-325.
- OECD. (2020). OECD Statistics. Retrieved from <https://stats.oecd.org/#>
- Shi, S.-J. & S. Soon (2020). *Taiwan's Social Policy Response to Covid-19: Protecting Workers, Reviving the Economy*. CRC 1342 Covid-19 Social Policy Response Series/1/2020. Bremen: University of Bremen.
- Soon, S., C. C. Chou, & S.-J. Shi (2021). Withstanding the Plague: Institutional Resilience of the East Asian Welfare State. *Social Policy & Administration* (Forthcoming).
- Yang, J.-J. (2020). *Covid-19 Exposes Gaps in South Korea's Social Security System*. East Asia Forum. Retrieved December/20/2020 from <https://www.eastasiaforum.org/2020/09/23/covid-19-exposes-gaps-in-south-koreas-social-security-system/>