

「邁向社會投資型國家？」

東亞與歐洲經驗的對話」研討會

呂建德*

一、前言

在經歷了二次世界大戰之後最嚴重的經濟衰退與持續上升的失業率及所得差距擴大問題，世界各國政府除了提出各項緊急措施以減緩經濟危機帶來的衝擊，同時也開始考慮是否應該尋求一個更為永續的經濟成長模式。除了新能源的積極開發與金融監理機制的革新外，在勞動與社會政策領域也進行了許多新思維的探索。歐洲戰後的經濟在工會與社會民主政黨政治與社會權力較強的基礎上，配合了布林頓森林協議固定匯率制（Bretton Wood Agreement System），得以創造出一個兼顧成長與公平分配的有利體制。1970年代末期由英國柴契爾夫人所帶動的新自由主義改革主張，以私有化與市場化解決因石油危機所帶來的通貨膨脹與停滯問題。不過，新自由主義在2008年金融危機後也備受質疑。經濟學界最近就針對到底應該以削減政府支出，平衡財政預算或採取擴張性政府支出，帶動投資動能進行許多辯論，即緊縮派與成長派的爭論。另一方面，歐盟國家在人口結構上也面臨工作人口減少，以及高齡人口增加所帶來的依賴人口比失衡問題。短期的經濟危機與長期的人口結構失衡都將為世界經濟帶來不穩定的因素。我們目前似乎仍然很難斷定這是否是一個經濟典範轉移的時刻。不過，各國在金融危機後確實正在摸索一個相當不同的經濟成長模型。歐盟執委會在今年2月起所推動的社會投資綱領正是這個嘗試提出新思維的努力之一。

歐盟「社會投資國家」這個想法的出現，是用來改革傳統的福利國家。因為福利國家建立之初的社會條件已經發生變化。在當代，不確定性占主導

* 國立中正大學社會福利學系副教授



地位，建立在外外部風險基礎上的福利制度開始瓦解。於是，積極福利(positive welfare)政策的發展，代替了傳統的福利國家，使其現代化，轉變為「社會投資國家」，主要是針對傳統強調結果平等的舊型福利國家進行檢討。他們認為，傳統福利國家強調重分配的設計，並且向老人與年金過度傾斜的問題可能會導致對於青年世代及婦女就業不利的影響。他們的分析都指向，在 21 世紀福利國家如果還要繼續維持的話，必須進行改革，改革的方向必須向年輕人與婦女傾斜。不過，這個改革並不容易，主要是福利團體與老年人形成的既得利益團體形成改革的障礙。然而，以丹麥和荷蘭為例，說明即使在諸多限制下，福利改革仍然能夠成功。

另一方面，東亞福利國家則是被視為「生產性福利國家(Productivist Welfare state)」。東亞新興工業國家，在經濟發展的追趕過程中，勞動市場必須從以初級產業為主的勞動市場結構轉變為以二級產業或是三級產業為主的工業社會，此工業化過程，需要透過國家干預政策促進此一勞動商品化的過程。因此，Ian Holliday(哈樂地)或是其他東亞學者，認為東亞生產性福利國家的特色即是著重於具有生產性質的教育和健康。所以，在此一情況下，東亞生產性福利國家的社會政策是從屬於經濟發展底下，而非具有獨立的性質。

不論是歐洲社會投資福利國家或是東亞生產性福利國家，生產性的社會政策，包括如人力資本形成政策或積極勞動市場政策，都是政策核心領域。雖然，有此一側重生產性社會政策的共同性質，兩者卻鮮少被有系統性的比較。在歐洲福利國家改革過程中，東亞生產性福利國家亦曾經被論及過，並且認為是歐洲福利國家改革的典範之一。這樣的觀點僅僅著眼於東亞生產性福利國家的低社會支出及高教育支出的特點，忽略了東亞生產性福利國家的其他特色。事實上，歐洲社會投資福利國家，更是著重在所得保障策略上，以同時平衡勞動市場彈性化及所得安全化；亦側重對生命歷程概念的應用，而著眼於未來，而非現在；更重要的是，對家庭政策的重視，期待藉此能夠平衡工作與家庭責任，並且提高女性的勞動參與率。然而，這些差異性並沒有真正被系統性的比較或是經過經驗性的論證。

二、社會投資國家：理念與政策

從 1990 年代中期開始，英國的社會學者 Giddens 提出第三條路(The Third Way)的理念，認為歐洲福利國家的轉型必須超越傳統左派與右派之

爭，並導入「社會投資 (social investment)」的理念，重新定義經濟與福利之間的界線。在第三條路中，福利不再被單純視為是反生產性的政策，而是生產性的。這一看法於 2002 年時，在 Esping-Andersen 所出版的著作中，更進一步的強調新型福利國家建立的必要性與策略。歐洲福利國家在面臨內部危機（如人口老化、少子化、女性就業增加等）和外部危機（如全球化、歐盟整合和金融危機）時，傳統建立在凱因斯式總體需求管理的福利國家模式，必須轉型為社會投資福利國家，以適應因為知識經濟及後工業化所興起的新社會風險。此一轉型過程已經成為目前歐洲福利國家研究中最熱門的議題之一。例如 2011 年 Natalie Morel（納塔莉·默芮）及其同僚所編著的著作 *Towards a Social Investment Welfare State?*（《邁向一個社會投資型的國家？》），乃針對歐洲福利國家轉型為社會投資福利國家的專門著作。他們認為歐洲福利國家轉型為社會投資福利國家的過程，即是將社會資源逐漸的引導到具有生產性的社會政策，如人力資本形成的政策（教育或訓練）、積極勞動市場政策、家庭政策等等，以便藉此提高勞動參與率。

近來在歐洲所廣泛討論的社會投資 (Social Investment) 策略是否適用於臺灣？臺灣目前正面臨高齡化社會且適逢中世代人口轉型期，目前勞動力人口仍居於高峰，過了此時期勞動力人口比例便下降。對於臺灣的福利國家而言，目前有必要提出不同的改革藍圖與策略，以解決後工業化社會普遍面臨的問題：包括人口高齡化、勞動市場結構轉變與少子女化等問題。透過歐洲學者及東亞學者的交流，互相了解歐洲社會投資福利國家與東亞生產性福利國家的共同性與差異性，藉此啟發臺灣在未來社會政策改革上的新思考。同時，能夠透過此交流，在學術上發展出一套系統性的比較方法來檢視東亞與歐洲福利國家的差異性。這是目前學界中，相對缺乏的領域。

這次由中正大學社會福利學系所舉辦的「邁向社會投資國家？：理念、制度及策略」國際研討會，邀請法國 Centre d'Études Europeennes 的研究員 Nathalie Morel 教授及法國國家科研中心研究員、法國和歐洲社會保障制度研究專家 Bruno Palier，還有前英國倫敦政經學院訪問教授、現任教於韓國 Kangnam University（江南大學）的 Kim Soo-Wan（金淑婉）教授參與研討會，討論近來在歐洲與美國所廣泛討論的社會投資 (Social Investment) 策略。本次研討會旨在就社會投資方法的基本理念與相關政策進行討論。我們在這次研討會所關心的問題在於：社會投資邏輯能否回應社會挑戰，例如人口結構



的變化、不平等現象的加劇、失業、金融危機的影響等問題。討論中認為，這類政策設計不僅可以突顯對社會政策的品質要求，也可以成功的與其他政策組合，以減少社會保障及性別平等方面的不公正現象。

韓國的 Kim Soon-Wan 認為社會政策應該同時包括積極性與消極性。積極性社會保障的目的在於幫助個體進入勞動市場；而消極性的社會保障則在於將個體排除於勞動市場外。積極保障為積極性勞動市場政策 (ALMPs) 的重要構成要素。儘管設計略有不同，然而 ALMPs 致力的方向皆一致——失業。而此相較於其他勞動政策之所以重要，在於 ALMPs 直接由勞動市場進行失業問題的干預。此外，「彈性安全」與「促進就業」兩策略亦有助於 ALMPs 的補充。不過相較於 ALMPs，兩者並不直接與勞動市場產生互動。

相較於著眼於勞動市場的積極性保障；消極性保障則著重正式社會安全體系。再者，有別積極性保障有助個人所得的回收；消極性保障在於透過福利津貼補償所得。而消極性所得補償又可分為「反應式 (reactionary) 補償」與「預先式 (anticipatory) 補償」兩種。換言之，相較於希望促進個人重返勞動市場的 ALMPs，回復式補償的失業津貼不僅造成個人重返職場之動機的降低；尤有甚者，預先式補償更是如同早期與年齡、健康相關的退出路徑，直接將個人由勞動市場中移除。

在這兩天的密集討論中，與會學者對於社會投資的概念緣起、各國實施情形比較、所需的制度前提與具體推動策略等議題進行了相當深入的討論。法國學者法國政治科學院 (Science Po) 的 Bruno Palier 認為這個新型態國家是歐洲從後工業經濟轉型到知識經濟型態所必須的轉化過程。Nathalie Morel 則認為知識經濟需要更多高技術養成的勞工，但同時為了因應婦女勞動參與率的提高，必須在家庭政策上更多著墨以因應家務勞動與家庭照顧 (托兒與托老) 的需求，這就是近年來歐盟所強調的家庭與工作平衡措施 (balancing family and work)。Morel 博士以歐盟二十七國的資料區分上述政策措施不同而進行的福利國家類型區分，她的研究顯示：友善家庭的措施越高，女性的勞動參與率也越高。勞動參與率上升意味國家可以徵稅的稅基擴大，增加的財源又可以挹注到這類福利提供，又創造了更多 (女性) 就業機會。如此形成一個國內的內需經濟與良性經濟循環，特別是一個不太隨著全球化經濟波動影響的穩定在地經濟，創造在地就業機會，特別是針對婦女。但是，Morel 博士也提醒，這個策略其實主要是強調政府社會服務 (social services) 提供的

擴大，其成功條件是一個相當具有執行能力的地方政府。因為托兒托老設施的土地營建，維護管理與最重要的人力提供與訓練，這些都需要非常幹練的地方政府執行；同時，這也意味一個較為合理的中央地方財政收支劃分，方能賦予地方政府自行提供因地制宜地方服務方案所需的財源。其基本理念在於通過社會政策介入幫助父母兼顧工作和家庭，目的在於透過支援女性就業增加勞動力供給，以促進經濟增長，最終在於確保政府財政的長期可持續性，並避免家庭陷入貧困。

中正大學王舒芸助理教授則在兒童托育上提供一個幾乎相反的類型：高度市場化與家庭化的臺灣兒童托育照顧體系。王教授以她所收集的政府相關資料，指出臺灣在 0-2 與 2-6 歲的托育型態不是由家庭自行提供（事實上就是由祖父母履行照顧職能），就是到市場購買。前者犧牲了祖父母的退休休閒權利，品質也無法保證，後者則是過高的托育費用形成年輕人家庭的重大財務負擔。其次，王教授也發現了不同托育型態的階層化效果：由於機會成本的考慮，低所得家戶傾向於自行在家帶小孩，中產階級家戶則較有能力到市場上購買。同時，政府品項繁多的補助方案也帶來不同的重分配效果。臺灣在這裡提供了一個與上述國家在社會照顧積極投入不同的比較類型：家庭與市場主導。這個國家在社會照顧上低投入的型態與臺灣長久偏低的婦女勞動參與率，乃至近來人口學者所分析的臺灣超低生育率，之間的因果關係為何，仍然需要更為嚴謹的研究。不過，從歐洲的經驗，特別是南歐與北歐的比較，可以發現友善婦女的家庭政策在提高婦女勞參率上的不同效果。

三、「社會投資策略是一個有效的策略嗎？」：成效與限制

社會投資的主要目標之一是減少貧困的代間轉移，同時促進代間的知識傳遞。雖然當前的政策重點在於促進機會公平，但其目標也包括通過減少貧困和不平等的代間轉移創造未來收益，包括經濟和就業增長。主要背景是新自由主義經濟政策產生了日益增長的不平等現象及勞動市場的兩極化趨勢，即一部分人受到社會保護，獲得良好的就業機會，而另一部分人則從事著非典型工作，缺乏社會保護。從長期角度看，新自由主義的策略可能導致工作貧窮的現象增加，社會與經濟兩極分化，勞動力市場充滿低能力、低品質的職業，無法在長遠情況下保持全球經濟中的競爭力。



關於福利國家的現代化，社會投資邏輯認為，福利國家的可持續性取決於未來納稅人的數量和生產力。要解決這類問題，需要能夠增加稅基的政策提高就業水準，並且增加勞動效率和品質。社會投資邏輯的優勢之一，在於指出人力資本投資能夠創造出更多更好的就業機會。社會投資邏輯同時也考慮到經濟目標，因此希望創造能夠產生收益的經濟增長形式。

J. Palmer and B. Palier 等人引用了 P. Pierson (1994) 關於 New Politics of Welfare State (福利國家的新政治) 的論點，他們普遍同意，這個改革並不容易，主要是福利團體與老年人形成的既得利益團體形成改革的障礙。不過，他們也舉丹麥和荷蘭為例，說明即使在諸多限制下，福利改革仍然能夠成功的條件。

歐盟面臨高齡化社會，且正適逢中世代人口轉型期，於此時期勞動力人口居於高峰，過了此時期勞動力人口比例便下降，對於歐盟而言，目前處在重要的人口轉型期，因而引發許多學者提出不同的概念，企圖解決後工業化社會普遍面臨的問題：人口高齡化、家庭結構與勞動市場結構轉變等。對於這些問題，許多學者提出不同的概念，企圖以整體「社會」的角度分析後工業化社會的問題，如 Lenoir (雷諾) 提出的「社會排除」，該概念最早指涉未被社會安全體系涵蓋到的人們，但直至後來，該概念的範圍甚至延伸到抗貧 (antipoverty) 與勞動市場相關；迄今，學者對於社會排除的概念仍未有一致的共識。儘管社會排除看似為一個共同的問題，但對於其定義仍未有一致的共識，對於解決社會排除的看法也尚未停歇。於此脈絡下，丹麥的學者 Jenson 指出解決社會排除的方法之一為「社會投資」，該概念著重於整體社會：國家、家庭、社區與市場對於兒童的投資，也就是說，對於兒童的投資不應該僅是家庭的責任，更應該是全體社會的責任，因為兒童就是未來的成年人，故投資兒童就是投資未來。一般而言，北歐國家 (特別是瑞典) 的社會投資政策，如瑞典，政府投資大量的支出於人力資本 (human capital) 與勞工的技術 (skill) 取得，前者是偏向一般的正式教育文憑，後者則為技術執照，除了人力供給面的培養，在勞動市場上，瑞典也透過積極勞動市場政策與照護產業的增長 (儘管這個產業仍被認為具有高度性別隔離)，讓每個就業者取得工作，達到相對穩定的高就業率，進而維持瑞典的財務支出。美國 Columbia University 大學的 Charles Sabel 就我們在後金融風暴時代所需要的新福利國家 A Modestly Optimistic View Of The New Welfare State (〈對於新

型福利國家一個適度樂觀的觀點》)一文，以丹麥與芬蘭的教育體系為例，主張經過數年的探索與實踐，在組織層次上這兩個國家發展了相當新型的福利國家型態，值得其他國家（特別是美國）效法與學習。這個新型福利國家不再強調重分配的功能，而是以創造力的提升為核心。在這個新典範下，社會政策不再被視為是所得重分配的工具，而是推動經濟結構轉型（從後工業到知識經濟）與促進經濟成長的一個制度媒介。

總體而言，社會投資策略認為著重於兒童青少年與婦女的人力資本與技能，對於提升經濟的競爭力是不可或缺的。但是，我們必須注意，北歐國家（特別是瑞典）有其獨特的政治與經濟環境。首先，瑞典向來由社會民主黨執政，且與工會密切結合，其政府意識型態偏左，對於社會政策的看法自當與強調理性個人責任的右派不同，勞工權力資源理論亦指出，左派與工會的結合，會反映於社會支出的增長，而此預測完全的應用於瑞典；於經濟環境上，該國採取高額稅收，以支應這個型態的社會支出。這些條件是否完全適用於東亞（特別是臺灣），以及如何在東亞創造這些條件，將是對於東亞學者的重大挑戰。

因而，雖然社會投資策略提供福利國家對於人口老化的另一個可能的途徑，但我們仍必須就其政策與外在環境仔細評估。東亞在福利政策的發展上相較於西歐是相對落後的；然而在新自由主義（neo-liberalism）興盛的年代，東亞各國政府在福利政策的態度上，仍試圖將其責任歸咎至個人或是家庭上，且政府在一切以經濟發展為主要目標的態度下，福利似乎成為了拖累經濟發展的包袱。另外，東亞也不同于歐洲國家傳統上將福利視為一種權利，東亞政府在提供福利的角色上，可以說是扮演著相當邊陲的角色。本文希望就目前歐盟國家實行社會投資的現況，提供另一視角給東亞與我國重新檢視福利政策之態度：社會福利也可以作為一種「投資」，且重新建構個人與福利國家之間的權利義務關係。此可為臺灣與東亞福利政策發展之借鏡。