

台灣社會福利學會 2005 年年會暨
「社會暨健康政策的變動與創新趨勢：邁向多元、整
合的福利體制」國際學術研討會
2005 年 5 月 6、7 日

福利國家向右走：
工作福利國家的創新性改革

李碧涵*

lbh@ntu.edu.tw

摘要

本文在新右派全球化的架構下，探討一九八〇年代至今工作福利國家進行的創新性社會政策改革內容，尤其是實施積極性政策以及彈性勞動市場改革。其次，本文分析各工作福利國家創新性社會政策改革路徑的差異。本文也進一步檢討當前工作福利國家面臨的新風險，尤其是工作福利國家積極性政策與彈性勞動市場政策所衍生的經濟社會問題與風險。最後，本文的結語指出，廿世紀末工作福利策略作為打擊貧窮、解決失業，以及福利國家轉型的政策與實際做法，但此項創新性改革卻同時衍生新的經濟社會風險，特別是工作新貧的問題，已成為當前工作福利國家必須面對的新課題。

* 國立台灣大學國家發展研究所教授

一、導言

自一九八〇年代新右派全球化的快速推展，直接衝擊福利國家的社會政策改革。本文將在新右派全球化的架構下，探討工作福利國家所進行的創新性社會政策改革，並且分析各工作福利國家不同的社會政策改革路徑。本文也將進一步討論當前工作福利策略的新風險。

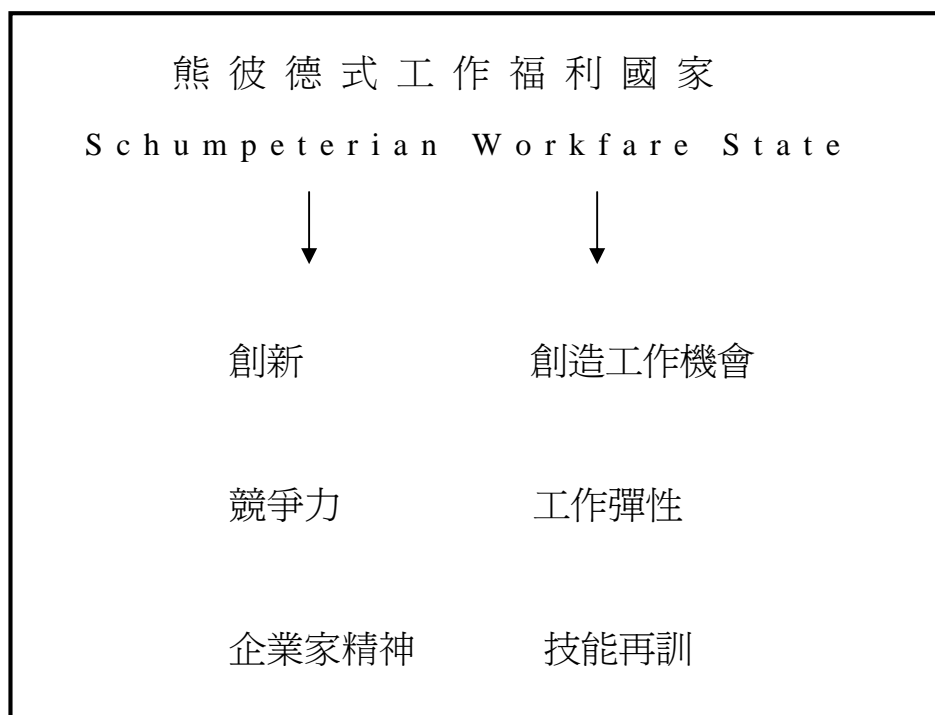
本文共分五節，第一節導言之後，第二節將在新右派全球化架構下，探究工作福利國家創新性社會政策改革的實際發展。本文第三節將分析工作福利國家的創新性社會政策改革路徑的差異。第四節將檢討當前工作福利策略的新風險，尤其是工作福利國家的積極性政策和彈性勞動市場政策所衍生的經濟社會問題與風險。最後，第五節是結語。

二、新右派全球化架構下工作福利國家創新性社會政策改革

一九八〇年代至今興起的全球化具有相當新自由主義取向，它強調的是國家解除管制和經濟自由化（Holton, 1998；Jessop, 1999a；2001）。由於面臨一九七〇年代以來財政危機(fiscal crisis) 和停滯性通貨膨脹(stagflation)的經濟危機，各國政府與企業自一九八〇年代開始莫不學習英美的新自由主義政策，紛紛採取解除政府管制、國際化和經濟自由化等策略。因此，在新右派主導的全球化潮流之下，凱因斯福利國家必須尋求新的國家形式。Jessop (1995, 1996, 1999a, 1999b, 2000) 將之稱為熊彼德式工作福利國家 (Schumpeterian workfare state)；針對熊彼德式特性而言，主要是指提倡創新 (innovation)、國際競爭力 (international competitiveness) 和企業家精神 (entrepreneurship)，而針對工作福利特性而言，則是指著重在創造工作機會、工作彈性 (flexibility) 和技能再訓 (reskilling)，如圖一所示。

以英美爲主的新右派工作福利國家，Jessop 的研究指出，其特徵是福利國家藉著干預供給面以強化國內經濟的競爭力，但也讓其社會政策屈從於勞動市場彈性的需求和國際競爭力之下。結果是，國家政策服膺於資本積累或市場化原則之下；然而勞動市場的失業不斷增加，國家雖企圖縮減其社會福利支出，但卻又爲了整體積累需求而必須支出更多；例如給予全時的核心勞工更好的福利，或協助企業給這些勞工更大保障。另外，國家卻又必須處理各種日益惡化的社會經濟衝突，或執行所得重分配政策和就業、教育與健康等政策。因此，開放經濟下的福利國家，其國家權力因全球化的挑戰而不斷被弱化和空洞化；而國家自主性喪失的同時，也產生跨國協調的需求和地方發展的崛起；不過國家仍須主動提出各項政策，以化解國內不斷增加的社會衝突和社會問題（李碧涵 2000, 2001b, 2002）。

圖一、熊彼德式工作福利國家特性



在歐美國家，「工作福利」此一名詞的被廣泛使用，始於美國雷根政府時期。至一九八〇年代中期，不論共和黨或民主黨，在福利改革的議題上雙方均支持「工作福利共識」(workfare consensus) (Peck 2001)。在美國，工作福利的目的，是爲了矯正福利體系爲個人帶來的不良後果，包括道德散漫和工作紀律不足。一九八一年，雷根總統甫上台就提出「綜合預算調整法案」(Omnibus Budget Reconciliation Act, OBRA)，以宣示其福利戰爭(war on welfare)。此法案的目的，是要鼓勵將福利需求附著於勞動力與自我支持，而減少公共救助名單。此一法案明顯限制了取得「失依兒童家庭補助」(Aid to Families with Dependent Children, AFDC)的資格，也削減福利支出內涵，而且提供進一步誘因使國家能發展「要工作的福利」(welfare-to-work)計畫。ORBA是藉強迫領福利者進入低薪工作，以及允許國家擴展其強迫性的工作福利計畫，而加速工作福利型態的發展。

截至一九八五年，美國有二十二個州引進此強迫性計畫，但大多是地方性範例；只有七個州是全州實施的。不過到了一九八八年之後，「家庭支持法案」（Family Support Act, FSA）開始實行；這代表聯邦政府開始執行強制性工作福利（Peck 2001：84-96；林萬億 1994：302-305）。FSA 在立法過程中，被轉變成一套教育、訓練、兒童照顧服務，以及工作要求的計畫：「工作機會與基本技能計畫」（Job Opportunities and Basic Skills Program, JOBS）。但此計畫開始實施於經濟不景氣時期，正逢勞動市場緊縮，故成效欠佳；然而因在一九九二年的總統選舉之前，仍造成以後「反福利政治」（anti-welfare politics）之崛起。柯林頓在當阿肯色州（Arkansas）州長時，早已創立州級的工作福利計畫（Work program）；之後，有全國州長協會（National Governors' Association, NGA）的福利改革。柯林頓在一九九二年當上總統後，仍是工作福利主張者（workfarist），不過其聯邦福利改革的議題，卻馬上被健康照護改革（healthcare reform）擠下而成次要議題。儘管如此，柯林頓的福利改革重點，仍在限定支領福利的期限與資格、擴展工作福利計畫、增加額外的訓練，以及更嚴厲處罰不遵守規定者（Peck 2001）；而且，健康保險計畫成為柯林頓政府的第一優先政策，也顯示健康照護與健康保險的相關社會政策與福利，已成為美國中產階級最需要的新福利（Skocpol 1995a, 1995b）。

一九九八年四月廿五日，在北約高峰會後，柯林頓與英國首相布萊爾、德國總理施若德、荷蘭總理木可克、義大利總理達勒瑪等五人，在華盛頓參加「第三條路：廿一世紀的進步治理」（The Third Way： Progressive Governance for the 21th Century）會議；「第三條路」是由布萊爾所大力提倡的觀點，指的是在完全放任的自由經濟與政府過度干預的社會主義經濟中找到第三種可能。五位領袖都認為他們所領導的政府都屬中間偏左；柯林頓就說：「我們的指導方針是機會、責任與社群的概念」（中央日報 1998）。事實上，這是英美所主導的新右派改革方向，強調減少政府干預、分權政治、縮減政府支出、創造就業機會，以及福利多元化與市場化。

Peck（2001）對英國工作福利國家的分析指出，布萊爾的新工黨積極提倡工作福利取向、權利與責任哲學（workfarist, rights-and-responsibilities philosophy），代表著新工黨是與柴契爾夫人以降的保守黨完全決裂的；其大力改革福利國家的方法完全異於保守黨的小心、零碎且漸進的方法。一九九〇年代後期，布萊爾的新工黨對工作福利國家的提倡，較接近美國的工作福利國家取向，而遠離於歐洲其他福利國家的改革方向。

在北歐的社會民主體制國家，「工作福利」直到最近仍幾乎是一個禁忌的字眼（Peck 2001）。北歐學者 Esping-Andersen（1999）認為，北歐的福利與就業政策是屬於「生產主義」（productivism），而不是英美的「工作福利」（workfare），

雖然表面上「生產主義」好像是在呼應英美的「工作福利」。Esping-Andersen 認為，工作福利表示接受工作才能得到社會福利，但是北歐的「生產主義」，卻表示福利國家必須保證所有人具有要去工作的必要資源和動機（而且也要有工作機會），因此開放的教育體系與職業訓練計畫，和終身學習的教育過程就格外顯得重要（李碧涵，2000）。

但是，也有些學者主張，北歐在最近幾年全球化的外壓下，已開始對福利國家與勞動市場大力改革，並使用「工作福利國家」（workfare state）此一名詞，且已將過去強調讓領取政府所得津貼者能獲得公平、自由選擇和收入安定的政策，轉變為強調效率及改善工作誘因，並以實際措施鼓勵或幫助沒有工作者能找尋全時或部份工時的有給職工作。這種政策轉變，使得北歐先前福利國家「去商品化」趨勢弱化，代之而起的新發展是相當程度的「再商品化」（re-commodification）（Drøpping, Hvinden & Vik 1999：142-145, 157；OECD 2001；李碧涵 2001a）。

總而言之，自一九八〇年代福利國家的轉型重點在於採行工作福利國家（workfare state）的改革；其目的與精神，在於透過提倡工作以減少福利依賴，並透過勞動市場取向的（政策）選擇，以極大化勞動市場參與（Peck，2001）。以下分別討論工作福利國家的積極性政策與彈性勞動市場改革。

（一） 工作福利國家的積極化政策

工作福利國家強調積極整合勞動市場的手段，而有別於先前被動的所得支付方式；其服務主體是尋求工作者，而非福利接受者，而且其主張工作參與是全面性與強迫性的，而不是有限、志願性的。因此，工作福利國家是在強化工作而極小化福利；其尋求將窮人和失業者推進或較接近勞動市場，而不是以福利體系懲罰他們不參與勞動；其改變勞動市場的規則、動態，和勞動市場中較下層的窮人與低技術婦女的交易條件（Peck，2001）。工作福利國家希望透過積極化政策（activation policies），針對接受政府所得給付者或可能被永遠擠出勞動市場者，設計出各種政策與措施；其目的是希望透過教育、職業訓練或再訓練、團體互助過程、講習或實習計畫，以及甚至是貨幣性資源的給付等，而幫助標的團體進入或再進入勞動市場（Drøpping, Hvinden & Vik，1999：134）。

在積極化政策下，北歐工作福利國家所採取的積極勞動市場政策或計畫（active labour market policies or programs，ALMP），在各國的意涵各有不同。一般而言，在北歐國家，積極勞動市場政策早已和維持高就業水準，尤其最好是充分就業的努力緊密結合。瑞典特別是被認為具有 ALMP 取向傳統的國家，但在芬蘭和挪威，這些政策卻被用來對抗逐漸嚴重的失業問題。ALMP 所涉及的公共計畫，主要是讓參與者經過訓練之後能在勞動市場上更具吸引力，終而能找到待

遇不錯的工作。透過 ALMP，「勞工重新被整備而能應付市場競爭」。相反的，消極勞動市場政策（passive labour market policies），主要是在於發放失業津貼。ALMP 不只是針對勞動市場的供給面，如提供失業者或其他相關的人更好或更多的訓練，而且也在某種程度上減輕了對需求面的衝擊，如提供津貼（Drøpping, Hvinden & Vik, 1999：135）。

一九八〇年代和一九九〇年代初期，幾乎所有 OECD 國家均面臨高失業率，致使失業津貼的公共支出遽增；同時，大量的經費分配到積極勞動市場計畫。許多 ALMP 的目的是在幫助失業民眾更快找到工作，其他計畫則在於促進就業成長，並且在勞動市場結構變遷過程中減少失業。一九九二年，OECD 各會員國的勞動部長承認，「勞動市場計畫是追求結構改革的重要工具」，並且贊同「由被動漸進轉為主動的勞動市場措施以及相關社會政策之長期策略」。1994 年 OECD 工作研究（Work Study）指出，ALMP 是「藉由強化勞動市場流動及調適、促進勞工的再開發...以及總的來說，使人們及時掌握工作機會，以改善勞動市場的功能運作」，並且補充說，ALMP「對於改善資格較差的求職者以及長期失業者而言，是尤其適當的工具」。工作研究的建議之一是「更加強調積極勞動市場政策以及強化其有效性」（OECD，2001）。

（二）工作福利國家的彈性勞動市場改革

除了積極政策之外，工作福利國家趨向解除勞動管制，以促成彈性勞動市場和彈性與多元的工作型態。在一九九〇年代，歐盟十五國紛紛致力於改革勞動體制及強化教育與職業訓練。其勞動體制改革包括(1)從事失業保險改革，降低失業給付的所得津貼率（失業給付金額占其失業前薪資之比率），或縮短給付期間；(2)降低雇主支付之社會保險捐，並且大幅鬆綁就業保護法規；和(3)降低基本工資對平均工資之比率，工時彈性化，並鼓勵雇用部分工時勞工。另一方面，歐盟國家積極改革教育與職業訓練，增加技職學校與產業界互動。藉由上述改革，若干歐盟國家在二〇〇〇年的失業已獲得改善（行政院經建會，2001）。歐盟十五國失業率於一九九三年至一九九七年之間仍在 10%以上，而在二〇〇〇年有奧地利、丹麥、愛爾蘭、盧森堡、荷蘭、葡萄牙、瑞典、英國等八國的失業率低於 6%（李碧涵，2002）。

若以「工作保護立法」（employment protection legislation）來衡量各國彈性勞動市場改革之狀況，則表一顯示出，一九九八年比一九八〇年代後期的工作保護立法較為寬鬆的國家有澳洲、丹麥、比利時、荷蘭、瑞典、德國，和義大利等國，也就是這些國家的勞動市場具有彈性化趨勢。像義大利在二〇〇〇年的勞動市場稍有改善，就業增加 1.9%，失業率降至 11%以下，主要因為勞動市場彈性化，廣泛採用部分工時及暫時就業的新型勞動契約；其在一九九九年十月至二〇〇〇年十月間增加五分之三的就業，是屬於暫時契約者。荷蘭也採經濟自由化政

策、減薪、減稅、降低實質最低工資，和彈性化勞動市場，但加強保障從事高度彈性工作之勞工，包括其年金和失業給付。北歐的丹麥在一九九〇年代初開始大力改革勞動市場，包括(1)緊縮失業給付和合格條件（尤其年輕失業者的最長給付期間被大幅縮減），和(2)強調積極勞動市場，放寬工作保障法規，企業有高度的彈性可以依市場狀況調整勞動力。至於瑞典的勞動市場措施則相當廣泛，包括(1)失業保險（以工會為基礎，但由國家補貼），(2)勞動市場支持性措施的支出，(3)創業支持，(4)勞動市場的輔助性教育訓練，(5)對勞動市場、找尋工作及重新就業有利的職業訓練，(6)對青年就業的支持，和(7)搬遷補助（Salonen，2001：159）。

表一 「工作保護立法」的嚴格程度
（1 表示較不嚴格）

Rank	1998	Late 1980s
1	美國	美國
2	英國	英國
3	加拿大	加拿大
4	澳洲	愛爾蘭
5	愛爾蘭	澳洲
6	瑞士	瑞士
7	丹麥	芬蘭
8	芬蘭	奧地利
9	比利時	丹麥
10	奧地利	日本
11	荷蘭	法國
12	瑞典	比利時
13	日本	荷蘭
14	德國	挪威
15	挪威	瑞典
16	法國	德國
17	義大利	希臘
18	西班牙	西班牙
19	希臘	義大利
20	葡萄牙	葡萄牙

資料來源：Ramon Pena-Casas and Mia Latta (2004)， p.75。其原始資料引自 Nicoletti, Scarpetta et al, 2000。

事實上就彈性勞動市場而言，其在各國的運作各有不同。Peck (1994) 指出，彈性勞動市場的本質是，它是地方社會和管制情境下的產物，而且就鑲嵌在其中。Peck 認為英國勞動市場特性是競爭性彈性 (competitive flexibilities)，指勞動市場的選擇性解除管制，建立更個人化的就業關係，並且使勞動力暴露於尖銳的競爭壓力下；德國則屬於結構性彈性 (structural flexibilities)，意指較有組織的勞動市場，高工資結構加上很好的社會保障，集體化的政治結構，和工作場所有高品質 (例如跨技術) 的彈性。因此勞動市場彈性化可以指更進步的工作規範，但也可指貧窮、剝削和不安全。

三、工作福利國家創新性改革路徑的差異

如前所述，一九九〇年代經濟全球化加速發展後，各國在提升國際競爭力的壓力下，更強化其社會政策的全面改革，而使過去被強調的凱因斯式社會福利國家，轉變成熊彼德式的工作福利國家。凱因斯式社會福利國家，其社會政策主要是以社會轉移性給付照顧半技術或無技術的低生產力或無生產力人口的社會生活 (Esping-Andersen 1999)。但是，從凱因斯式社會福利國家到熊彼德式工作福利國家，其社會政策體制的基本精神，是轉而強調創造工作機會、彈性勞動市場和加強教育與訓練，而使社會福利和勞動市場的就業服務緊密連結 (Jessop 2000, 2001)。也就是說，當今的福利國家是已經由社會福利主義(welfarism)轉向工作福利主義(workfarism)的改革方向而進展的 (Peck 2001)。

但是各國的工作福利國家，因其先前不同的福利國家體制之歷史制度安排，在面對經濟全球化的挑戰下，有的縮減福利並引進更多的市場機能，有的強調家庭、社區和非營利組織之福利提供，有的則仍增加公共社會投資並強化公民的經濟社會參與。以下作者將針對 Esping-Andersen (1990, 1996, 1999)，Taylor-Gooby (1996)，和 Peck (2001) 等三位論者對工作福利國家轉型路徑的相關看法加以探討分析，並且將之歸納於表二。

表二 工作福利國家的創新性改革路徑

	自由體制 福利國家	統合體制 福利國家	社會民主體制 福利國家
Esping-Andersen (1990, 1996, 1999)	自一九八〇年代調適於全球經濟的福利國家轉型路徑：		
	英美新自由主義的 市場化路徑 (1) 經濟自由化與 國家解除管制 (2) 工資和勞動市 場之自由化與 彈性化	歐陸保守主義的勞 力減少路徑 (1) 鼓勵提早退休 和年輕人就業 (2) 增加彈性勞工 僱用	北歐斯堪地那維亞 的社會民主路徑 (1) 積極勞動市場 措施 (2) 社會投資策略
Taylor-Gooby (1996)	一九九〇年代全球化下福利供給模式的轉向：		
	縮減福利供給	轉向家庭、社區與 非營利組織的福利 供給	增加公共社會投資 (於勞動力和教育 等)
Peck (2001)	工作福利策略：		
1. 工作福利策略 之不同導向	市場 (market) 導向 (1) 著重個人行為 修正與工作誘 因 (2) 反對福利依賴	國家 (statist) 導向 (1) 強調勞動市場 調整與個人技 能，以解決結 構性失業 (2) 強調工作價值	社會 (social) 導向 (1) 以社會民主手 段達成勞動市 場調整 (2) 持續實行普遍 主義和社會重 分配
2. 工作福利模型	依附於勞動路徑 (限制福利的權利和 給付)	勞動市場重整路徑 (較少實施積極勞動 市場政策)	人力資本路徑 (結合勞動市場伙伴 於政策制訂之中)

資料來源：本文作者整理自 Esping-Andersen (1990, 1996, 1999)；Taylor-Gooby (1996)；以及 Peck (2001)。

(一) Esping-Andersen 論福利國家的三種轉型路徑

Esping-Andersen (1996) 提出一九八〇年代福利國家如何調適於全球經濟變遷而採取不同的改革路徑。他強調戰後凱因斯福利國家的目標是經濟成長、充分就業與個人自由，但一九八〇年代開始歐美經濟經歷全球化與後福特資本主義發展，或說所謂的去工業化 (deindustrialization)，使得製造業萎縮，而以服務業帶動經濟成長，故總體經濟呈現成長趨緩、高失業率、個人主義高漲，但個人自由

常因失業、福利削減或成爲部分工時者而受限制。Esping-Andersen (1999) 指出，福利國家體制的真正危機，在於既存的福利國家制度建構與外在全球經濟變遷的脫節；因此，如何適應全球經濟變遷，即成爲各個福利國家改革的重點。一九八〇年代新自由主義的全球化策略，使福利國家改革均導向市場化、自由化和國家解除管制，但因制度安排的不同，各國的改革路徑也有很大的差別；其中，最具代表性的，有英美爲主新自由主義的市場化路徑、歐陸保守主義的勞力減少路徑，和北歐斯堪地那維亞的社會民主路徑 (Esping-Andersen 1996; 李碧涵 2000)。

英美爲主的新自由主義改革路徑 (the neo-liberal route)，強調自由化與國家解除管制，並以勞動市場與工資的彈性化來處理經濟衰退和失業問題。在英國、美國、加拿大和紐澳等，採取經濟自由化措施，尤其是工資的彈性化，像英國解除最低工資水準的設定，因而出現很多低工資的就業機會，而且很多是非全時的工作，造成所得不平均快速惡化。Esping-Andersen (1993) 先前的研究指出，在美國當婦女進入一個低技術、低工資的服務業就業後，可能一輩子就待在那個工作，不像在北歐有兩個因素有助於個人脫離低技術、低工資的服務業就業，一是北歐福利國家所提供的服務業就業機會的工資，是一種社會工資 (social wage)，其高於市場上的工資，且是由國家補貼的工資，其工資水準高於美國由市場決定的工資；二是北歐開放的終身學習的教育體系或職業訓練，更有助於個人在低層次服務業的就業時間縮短。在北歐這種低層次服務業的就業，經常只不過是個人的第一個職業，而非終身的職業，即個人有較多向上流動的機會。因此在英美的例子，其強調充分就業，但卻和平等成爲不相容的現象。

歐陸保守主義的福利國家改革，則採取勞力減少的路徑 (the labor reduction route)；其鼓勵提早退休，讓年輕人能進入勞動市場以緩和失業問題。德國、法國、義大利都是採取這種勞力減少的策略。例如在德國，整個經濟非常強調競爭性和創新性，但其總體就業機會增加有限，故由國家補貼勞力提早退休，而形成不增加就業機會的經濟成長 (jobless growth)；其次，其福利國家的政策更具選擇性，也就是國家增加對勞動市場場內人 (insider) 的照顧，包括提高其工資、較好的社會保險和年金等，但企業或國家採取不增加核心的全時勞工，只增加非全時、彈性運用的勞工，例如在義大利就解凍原來非全時勞工的聘僱。除了彈性勞動市場策略，歐陸也採取家庭主義，由家庭，主要是婦女，承擔原本在北歐由福利國家提供的服務。故其不鼓勵婦女外出就業，而重視她們提供照顧小孩、老人等的服務，而且也主張社會福利與服務的削減可由婦女來替代承擔。

至於北歐福利國家改革採取的斯堪地那維亞路徑 (the Scandinavian route)，是轉向積極勞動市場措施 (active labor market measures)、社會投資策略 (social investment strategy)、社會服務擴張，和性別平等化。其福利國家面臨全球經濟成長趨緩和國家財政危機，強調的是由福利國家提供就業機會 (當然屬社會服務

業)，尤其是偏向婦女的，並由福利國家補貼其薪資，故婦女即使在服務業之中下層就業，也不致像美國產生貧窮或下層階級的現象。其福利國家也強調教育與訓練的社會投資策略，即提供開放的教育機會或訓練機會，讓婦女與其他員工有向上流動的機會。這種偏向婦女的就業，Esping-Andersen（1998，1999）認為，使北歐社會福利國家的改革不同於英美新自由主義式改革，英美講求解除管制、市場化而產生貧窮與不平等；也使北歐的改革不同於歐陸式改革所強調的家庭主義，而由婦女承擔原福利國家所提供的各種服務。這種制度安排可造就婦女的獨立與人格尊嚴，使兩性人力達到最適運用，並且外出就業會造成對服務的需求增加（如托兒、至餐廳外食等），更有助於以服務業帶動經濟發展（李碧涵 2000，2001b）。

（二）Taylor-Gooby 論工作福利國家福利供給模式的轉向

Taylor-Gooby（1996）則分析一九九〇年代歐洲各國的工作福利國家，在面對經濟全球化的挑戰和提昇國家競爭力的壓力下，其福利供給模式的轉向則分別有縮減福利供給、強調家庭或社區福利供給，以及增加公共社會投資等三種（參見表二）。

主張縮減福利供給的新右派和新自由主義領導者主張，減少公共支出和福利投入，有助於私有市場的成長；這主要可藉由出售公共資產、收取服務費、私有化公共供給，和限制公共補助之權利而達成。其次，主張福利供給轉向家庭、社區和非營利組織者認為，唯有改變福利輸送的本質，以及將負擔轉換至其他供給者，才能持續福利服務；其處方包括以新公共管理技術讓既存福利更有效率、將福利供給轉換至家庭或社區供給者，以及將社區和非營利組織納入伙伴關係以共同規劃福利服務。至於主張增加公共社會投資者則是社會民主的看法，是先進經濟為了符合勞動與資本兩者的要求，而大膽的再次強調福利扮演的雙元角色價值；他們認為高薪資/高福利策略，是確保未來經濟成長最可行的方法；其公共投資策略包括提倡勞動力的教育與訓練、實施積極化措施讓所有公民參與經濟活動、運用公共資源以增進貧困地區的經濟社會再生，以及透過稅賦與給付做資源重分配以促進社會整合(Taylor-Gooby 1996；Alcock 2001)。

根據 Taylor-Gooby 的觀察，上述主張國家介入縮減的新自由主義者，和主張轉向家庭或社區福利供給之論者，都共同強調福利之市場化、多元化和效率化；而社會民主論者，則強調公共社會投資於福利、勞動市場，以及教育與訓練所具有的積極性效果。

（三）Peck 論工作福利策略

Peck（2001）則根據 Esping-Andersen（1996，1999）提出的福利國家三種轉型路徑，進而論述工作福利國家之三種路徑，以及其分別採取的工作福利策略

(workfare strategies)。Peck 認為各類型的工作福利傾向，是依其與勞動市場的相互滲透、制度形式，以及權利與義務的形式等，而有很大的區別。也就是說，工作福利策略在不同福利國家的確是展現不同的形式（參見表二）。

自由體制福利國家，像美國、加拿大、澳洲、瑞士和英國，其資產調查和有限的社會移轉支付顯示其社會福利是臣服於市場分配，因此其工作福利策略也是高度發展的，其在福利依賴的個人化模型分析脈絡下而強調市場誘因，也就是工作福利是高度依附在勞動力之上。統合體制福利國家，像德國、法國、義大利、奧地利等國，在歷史上其國家（the state）扮演核心角色在授予社會權與維持地位層級，因此其工作福利策略也是國家導向，一方面為了避免已鞏固的地位權利面臨崩解，另一方面則與勞動市場重整相結合。社會民主福利國家，像瑞典、挪威、丹麥和芬蘭，則是在極大化福利提供的脈絡下採取平等、普遍主義和社會權去商品化的原則，因此其工作福利策略是在普遍主義與社會重分配的殘存承諾下而導向結構性調整，並且著重人力資源的（再）投資。

Peck 認為這三種由社會福利主義轉向至工作福利主義的共通路徑，代表福利國家體制針對根源於一九七〇年代中期的福利危機，做出工作導向的回應（a work-based response）。雖然各國之間政治策略與制度形式各有不同，但顯而易見的是工作福利主義已開始蔚為國際現象。在一九九〇年代全球經濟自由化的脈絡下，美國的新自由主義策略（neo-liberal strategy）具有獨特能力去侵蝕另一種高成本、社會導向的策略，並迫使各國福利總額連帶地減至最低。

四、二十一世紀工作福利國家的新風險

最近幾年北歐採取的積極化政策（activation policies），與過去幾十年相較，則更常以選擇性工作福利方案的形式而進行；因工作福利基本上是要要求接受政府所得給付者必須要工作或準備要工作。目前瑞典福利體制發展的模式與趨勢，是走向選擇性（selectivity）、商品化（commodification）、積極化（activation）、去集中化（decentralisation），和福利多元主義（welfare pluralism）（Solonen 2001）。而且，瑞典與挪威非常強調「工作途徑」（the work approach），即社會安全體系應該和勞動市場（就業）服務直接掛勾，也就是說，政府必須把所得維持架構用來極大化勞動市場的參與；除非當事人已試過所有可能就業的機會，否則政府不能給予他長期的所得給付。雖然「工作途徑」與積極勞動市場政策在很多實務上的意涵是一樣的，但「工作途徑」顯然更清楚表現社會安全與勞動市場參與兩者的關係，無論是做為政策原則或行政上安排（Drøpping, Hvinden & Vik 1999）。

以瑞典為例，其在一九九〇年代初嚴重的景氣蕭條之前，福利國家仍甚具雄心地採取擴張政策，並支持兩性的充分就業。因此，一九七〇年代的經濟危機雖

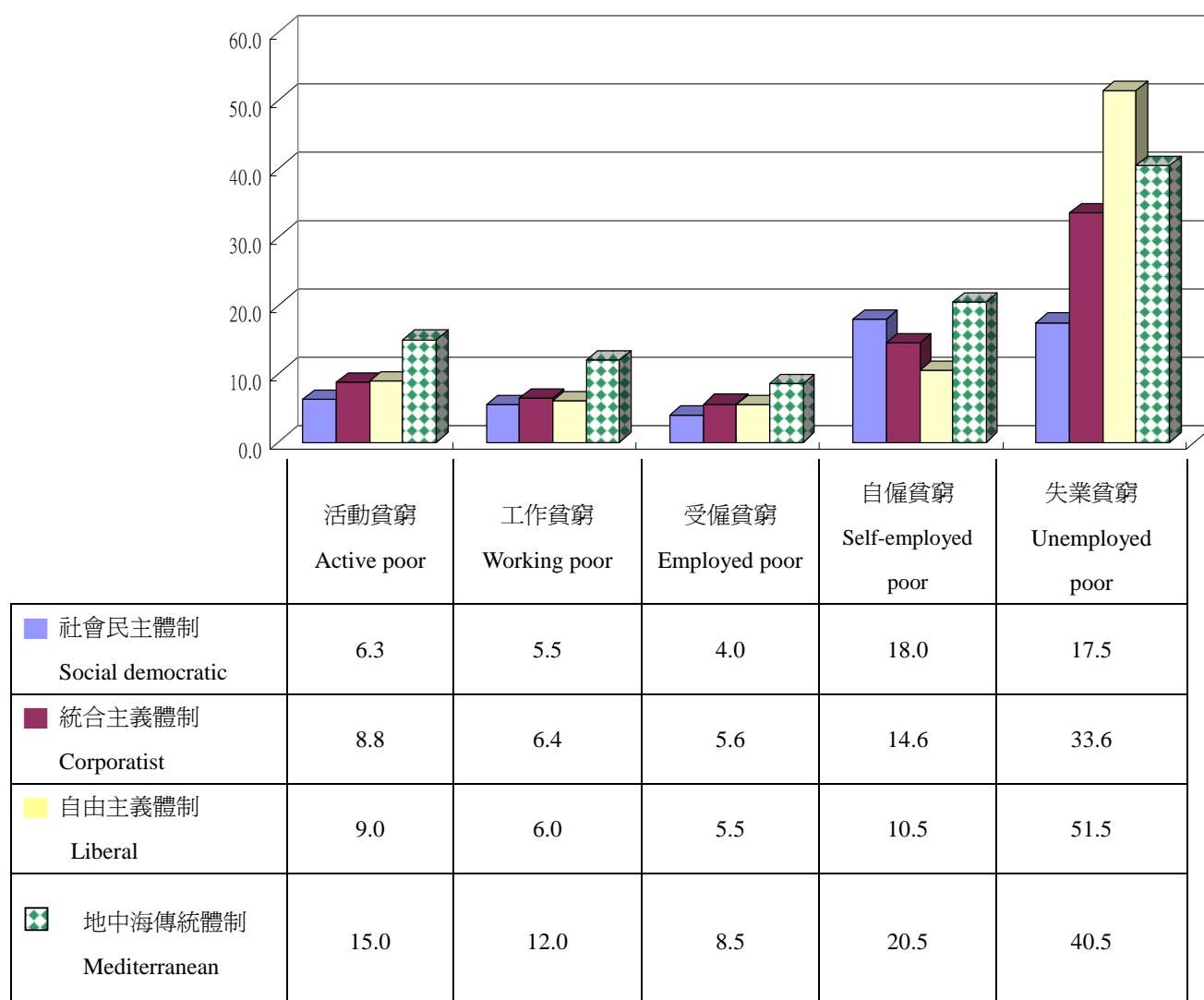
然打擊了瑞典經濟，但基本上沒影響福利國家的長期擴張趨勢。瑞典的公共服務領域，特別是在一般健康照護與對兒童和老人的照護上，仍顯著的增加；而且，瑞典男性的就業率一直很高，女性的就業率更是快速提昇。不過一九九〇年代的危機明顯改變了原有政經體制的基本特質。瑞典有好多個重要領域過去都以共識為基礎而訂定契約的，現在都已逐漸動搖。在一九七六～八二年間及一九九一～九四年間的政壇上，社會民主黨都輸掉選舉而成為反對黨；而且社會民主黨就算執政，仍得依賴他黨的支持。在勞動市場中，過去高度集中協議的模式，已經被更分權化而且帶著不確定性的協商所取代。其開始促成有組織勞工與資本家之間關係瓦解的是，藍領工會聯盟提議要增加受雇者對私人企業的控制而設立的「工資所得者基金」(wage-earners' funds)。至廿世紀終結之前，過去相當顯著的三位一體的統合體系，更因市場的逐步全球化而銷聲匿跡 (Salonen 2001)。代之而起的是廣泛基礎的協議 (broad-based compromise)，雖然其政治基礎仍然有別於德國雇主與勞工的聯合 (employer/worker coalition)，和美國的自由市場。雖然瑞典目前仍能維持高度就業、高工資的勞動市場，是迥異於德國的低就業、高工資，以及美國高度就業、低工資的狀況 (Alcock 2001)。

進而言之，工作福利國家在廿一世紀的開端之際，並不因其在廿世紀末所進行的積極化與彈性化勞動市場的諸多改革，就能成功地化解福利國家的危機。相反的，工作福利國家目前面臨的新風險是工作貧窮 (working poor) 的問題。以前福利國家面對的貧窮問題，大部分是因失業而致的貧窮問題，但現在即使有工作，仍無法脫離工作貧窮的困境。也就是說，工作福利國家企圖縮減社福支出，並且增加就業機會，但仍落入工作貧窮問題的新風險。工作貧窮問題不只發生在自由體制，也存在於統合體制與社會民主制，至於地中海傳統體制的問題嚴重性則自不待言了。

儘管如此，根據一項針對二〇〇三年歐盟工作貧窮的研究顯示 (參見圖二和圖三)，不同福利國家體制的工作貧窮比率仍有差異。在地中海傳統體制的福利國家，其活動貧窮人口 (active poor) 高達 15.0%，社會民主體制國家活動貧窮人口比率最低，為 6.3%。統合主義體制與 (英國) 自由體制的活動貧窮人口約有 9.0% 左右。若再細看活動貧窮人口中的工作貧窮人口 (working poor)，此一研究資料顯示，地中海傳統體制的工作貧窮率 (12.0%) 是其他三種體制 (約 6.0%) 的兩倍左右。再更進一步看工作貧窮中的受僱貧窮人口 (employed poor)，此一研究仍顯示同樣趨勢，即地中海傳統體制有最高的受僱貧窮比率 (8.5%)，自由體制 (5.5%) 與統合體制 (5.6%) 次之，而社會民主制最低 (4.0%)。

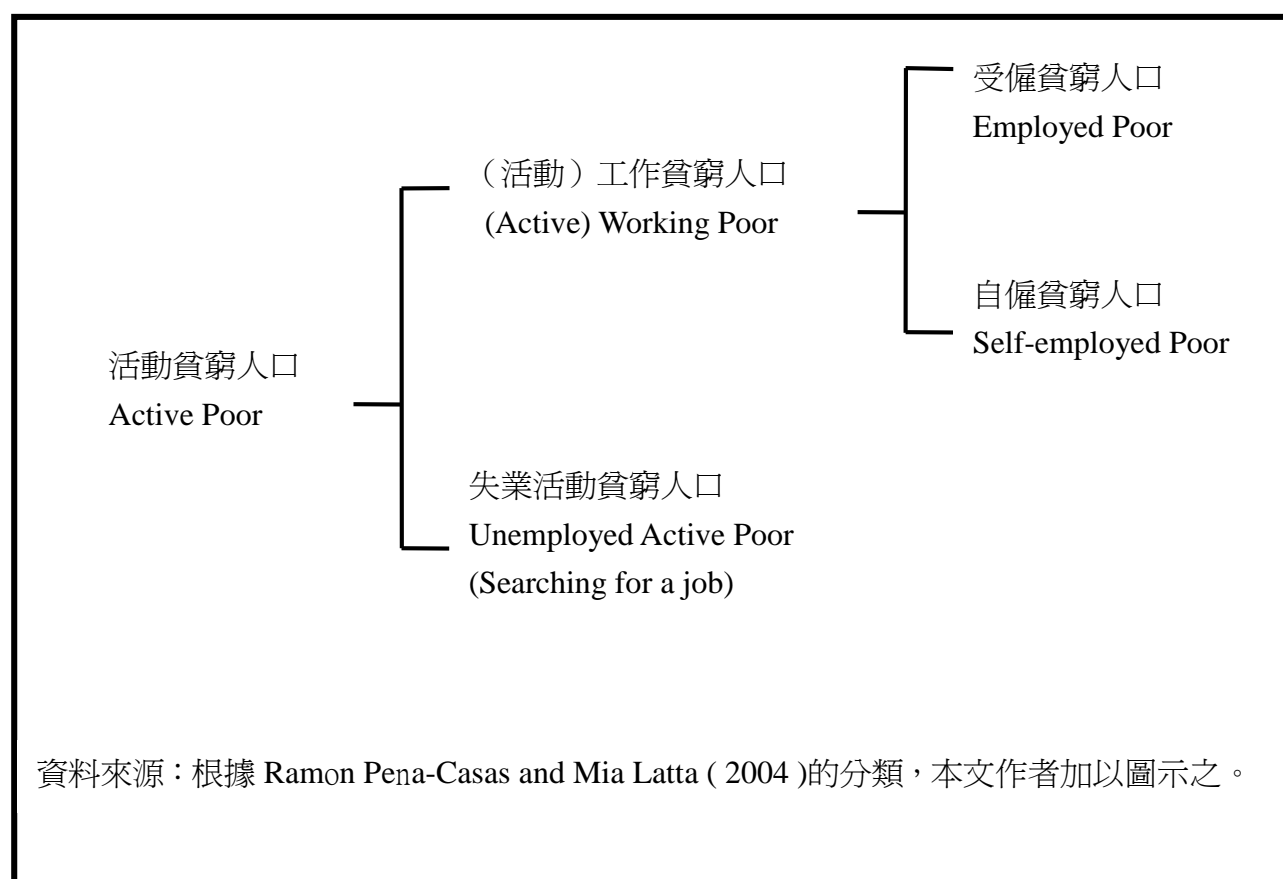
圖二 歐盟工作貧窮率，依福利國家體制分，2003

單位：%



資料來源：Ramon Pena-Casas and Mia Latta (2004), p.64。其原始資料引自 ECHP, 1999, Eurostat, 2003a and 2003b, 以及 Pena-Casas and Latta 兩位作者之計算。

圖三 目前歐盟活動貧窮人口與工作貧窮人口的類別



不過，這項研究同時指出自僱貧窮人口（self-employed poor）與失業貧窮人口（unemployed poor）的狀況則大有不同。在 2003 年歐盟自僱貧窮率仍以地中海國家為最高（20.5%），但令人驚訝的是在社會民主體制也一樣很高（18.0%）；自由體制較少（10.5%），統合體制居中（14.6%）。其次，失業貧窮率則在自由體制最高（51.5%），兩個失業人口中超過一個是貧窮人口，地中海國家是次高（40.5%），再其次是統合主義（33.6%），社會民主制則有最低的失業貧窮率（17.5%）。

簡而言之，社會民主制除了自僱貧窮率之外，有最低的工作貧窮率與失業貧窮率。但自由體制有最低的自僱貧窮率。不過若就個別國家而言，地中海傳統體制中，希臘和葡萄牙的工作貧窮率高達 15.0%，而西班牙與義大利均為 10.0%；社會民主體制中，丹麥的失業貧窮率只有 7.0%，比其他北歐國家狀況好些，但瑞典的自僱貧窮率（24.0%）卻遠高於社會民主體制（16.0%）中的其他國家。可見福利國家體制與工作貧窮有相當的關連性。

另一研究結果也顯示（參見表三），非典型工作（atypical employment）與工

作貧窮之關連性。在 2003 年歐盟十三國（除了荷蘭、瑞典），工作貧窮比較常發生在兼職勞工（約有 10.0%，全職勞工只有 5.0%），尤其在希臘與葡萄牙，工作貧窮發生在兼職勞工的比率更高，分別是 16.0%和 20.0%。但是芬蘭的兼職勞工也有高達 18.0%是工作貧窮者。在法國與奧地利，則不管全職或兼職，成爲工作貧窮的比率幾乎沒有差別。在歐盟十三國，工作貧窮最常發生在暫時契約勞工身上，尤其是在義大利。但是在盧森堡與奧地利，則不管暫時或永久契約勞工，成爲工作貧窮的比率大致相同。

表三 歐盟各國工作貧窮率，依工作與契約類別分，2003

	比利時	丹麥	德國	希臘	西班牙	法國	愛爾蘭	義大利	盧森堡	奧地利	葡萄牙	芬蘭	英國	歐盟十三國
兼職工作* (Part-time employment)	7	8	9	16	11	6	12	9		3	20	18	11	10
全職工作 (Full-time employment)	3	2	3	5	6	5	4	7	8	3	6	3	3	5
永久契約 (Permanent contract)	3	2	3	4	5	5	4	6	8	3	6	3	4	4
暫時契約 (Temporary contract)	7	9	8	10	9	9	8	18	7	3	12	8	8	10

*每週工作少於 30 個小時

資料來源：Ramon Peña-Casas and Mia Latta (2004), p.50。其原始資料引自 ECHP / European Commission, 2004。

五、結語

本文在新右派全球化的架構下，探討一九八〇年代至今工作福利國家進行的創新性社會政策改革內容，包括積極性政策以及彈性勞動市場改革。本文也分析各工作福利國家創新性社會政策改革路徑的差異。本文也進一步提出工作福利國家積極性政策與彈性勞動市場政策，事實上已衍生新的問題與風險。在廿世紀末工作福利策略作爲打擊貧窮、解決失業，以及福利國家轉型的政策與實際做法，但是此項創新性改革，卻同時帶來新的經濟社會風險，尤其是工作貧窮的問題，已成爲當前工作福利國家必須面對的新課題。

◎ 參考書目

- 中央日報，1998，〈五國領袖討論第三道〉。民國八十七年四月廿七日，第九版。
- 行政院經建會，2001 《二000年國際經濟情勢》，台北：行政院經濟建設委員會經濟研究處。
- 李碧涵，2000，〈市場、國家與制度安排：福利國家社會管制方式變遷〉。論文發表於《全球化下的社會學想像：國家、經濟與社會研討會》，台灣大學社會學系與台灣社會學會主辦，台北市：台大應力學所國際會議廳與台大社會學系館。民國八十九年一月十五日至十六日。頁 1-21，於：
http://www.ios.sinica.edu.tw/tsawww/social_image/李碧涵.rtf
- 李碧涵，2001a，〈全球化與勞動體制的新發展〉，論文發表於《台灣社會學會 2001 年年會『生活/社會新視界：理論與實踐的對話』》學術研討會，輔仁大學社會學系與社會工作系主辦，台北縣：輔仁大學濟時樓九樓會議廳，民國九十年十一月二至三日。頁 1-22，於 <http://tsa.sinica.edu.tw/paper/2001-10-4.doc>。
- 李碧涵，2001b，〈知識經濟時代國家競爭力的社會經濟分析〉。《國家發展研究》（國立台灣大學） 1（1）：27-61。
- 李碧涵，2002，〈勞動體制的發展：全球化下的挑戰與改革〉，《社會政策與社會工作學刊》，第六卷第一期，頁 185-219。
- 林萬億，1994，《福利國家—歷史比較的分析》。台北：巨流。
- Alcock, Pete, 2001, The Comparative Context. In Pete Alcock and Gary Craig (eds), International Social Policy, Hampshire & New York: PALGRAVE.
- Drøpping, Jon Anders, Jjørn Hvinden & Kirsten Vik, 1999, Activation Policies in the Nordic Countries. In Mikko Kautto, Matti Heikkilä, Bjørn Hvinden, Staffan Marklund and Niels Ploug (eds), Nordic Social Policy, New York: Routledge.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990, Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge, UK: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1993, Post-Industrial Class Structures: An Analytical Framework. In G. Esping-Andersen (ed), Changing Classes: Stratification and Mobility in Post-industrial Societies, London: Sage Pub.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1996, After the Golden Age? Welfare Dilemmas in a Global Economy. In G. Esping-Andersen (ed), Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies, London: Sage Pub.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1998, Postindustrial Trade-offs and A Pareto-optimal Welfare Regime.論文發表於「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，埔里：國立暨南國際大學，1998年4月10至12日。
- Esping-Andersen, Gøsta, 1999, Social Foundations of Postindustrial Economies. New York: Oxford University Press.

- Eurostat, 2003a, Poverty and Social Exclusion in the EU after Laeken: part 1, Statistics in focus 9/2003, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Eurostat, 2003b, Poverty and Social Exclusion in the EU after Laeken: part 2, Statistics in focus 9/2003, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Holton, Robert J., 1998, *Globalization and the Nation-State*. London: The Macmillan Press.
- Jessop, Bob, 1995, *The Regulation Approach, Governance and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change?* *Economy and Society* 24(3): 307-333.
- Jessop, Bob, 1996, *Post-Fordism and the State*. In Ash Amin (ed), *Post-Fordism: A Reader*, Oxford, UK: Blackwell.
- Jessop, Bob, 1999a, *Reflections on Globalization and its (I)logics*, published by the Department of Sociology, Lancaster University. Retrieved August 10, 2000 from the world wide web: <http://www.lancaster.ac.uk/sociology/soc013rj.html>, also in *Globalization and the Asia Pacific: Contested Territories*, edited by Peter Dicken, Philip Kelley, Kris Olds, and Henry Yeung. London: Routledge.
- Jessop, Bob, 1999b, *The Social Embeddedness of the Economy and Its Implications for Economic Governance*, published by the Department of Sociology, Lancaster University. Retrieved August 25, 2000 from the world wide web: <http://www.lancaster.ac.uk/sociology/soc016rj.html>
- Jessop, Bob, 2000, *The State and the Contradictions of the Knowledge-Driven Economy*, published by the Department of Sociology, Lancaster University. Retrieved March 6, 2001 from the world wide web: <http://www.comp.lancaster.ac.uk/sociology/soc044rj.html>, forthcoming in *Knowledge, Space, Economy*, edited by J. R. Bryson, P. W. Daniels, N. D. Henry, and J. Pollard. London: Routledge.
- Jessop, Bob, 2001, 'Good Governance and the Urban Question: On Managing the Contradictions of Neo-Liberalism', published by the Department of Sociology, Lancaster University. Retrieved August 13, 2001 from the world wide web: <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc075rj.html>, also published in German in *MieterEcho*, June, 2000.
- Nicoletti, G. and S. Scarpetta et al., 2000, *Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation*. Paris: OECD.
- OECD, 2001, *OECD Employment Outlook*. Paris, France: Head of OECD

Publications Service.

- Peck, J., 1994, *Regulating Labour: The Social Regulation and Reproduction of Local Labour-Markets*. In Ash Amin and Nigel Thrift (eds.), *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*, New York: Oxford University press, pp.147-176.
- Peck, Jamie, 2001, *Workfare States*. New York: Guilford Press.
- Peña-Casas, Ramón and Mia Latta, 2004, *Working Poor in the European Union*. Dublin, Ireland: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Retrieved December 20, 2004 from the world wide web: <http://www.eurofound.eu.int>
- Salonen, Tapio, 2001, *Sweden: Between Model and Reality*. In Pete Alcock and Gary Craig (eds), *International Social Policy*, Hampshire & New York: PALGRAVE.
- Skocpol, Theda, 1995a, *American Social Policies: Future Possibilities in Historical Perspective*. In T. Skocpol, *Social Policy in the United States: Future Possibilities in Historical Perspective*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Skocpol, Theda, 1995b, "Brother Can You Spare a Job?" *Work and Welfare in the United States*. In T. Skocpol, *Social Policy in the United States*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Taylor-Goodby, P., 1996, *The Response of Government: Fragile Convergence*. In V. George and P. Taylor-Gooby (eds), *European Welfare Policy: Squaring the Circle*, New York: Macmillan.