

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 金融危機對台灣社會政策的衝擊：仍然是路徑依賴嗎？

Financial Crisis and Social Protection Reform in Taiwan: Path Dependence?

doi:10.6785/SPSW.201212.0191

社會政策與社會工作學刊, 16(2), 2012

Social Policy & Social Work, 16(2), 2012

作者/Author：陳盈方(Ying-Fang Chen);呂建德(Jen-Der Lue)

頁數/Page：191-246

出版日期/Publication Date：2012/12

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

<http://dx.doi.org/10.6785/SPSW.201212.0191>



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



金融危機對台灣社會政策的衝擊： 仍然是路徑依賴嗎？*

陳盈方**、呂建德***

* 本文曾宣讀於中正大學社會福利學系專題報告會，2012年11月28日。兩位作者感謝評論人陳昭榮講師及中正大學社福所與會師生對於本論文的批評與修改建議。本文在研究發現的詮釋與分析架構的重新調整，受益於三位匿名審查人的審查意見與細心閱讀，作者特別在此一併致謝。本文為國科會研究計劃部分研究成果（NSC-101-2410-H-194-063-MY2），作者在此感謝國科會的支持。

** 國立中正大學社會福利學系博士生。通訊地址：62102嘉義縣民雄鄉大學路一段168號社會福利研究所。電話：0953197088。E-mail: yingfang0902@hotmail.com。

*** 國立中正大學社會福利學系副教授。通訊地址：62102嘉義縣民雄鄉大學路一段168號社會福利研究所。電話：0919547663。E-mail: jenderlue@gmail.com。

收稿日期：2012年5月28日

通過日期：2012年12月4日

中文摘要

2008 / 2009 年受到美國次級房貸風暴之影響，全球面臨了嚴重的金融海嘯危機。台灣亦在此波危機中遭受嚴重的衝擊，不僅失業潮創下歷年新高，勞動市場亦掀起一波無薪休假潮，人民所得差距擴大、Gini 係數增加、消費支出和儲蓄率減少，致使諸多勞工面臨就業、所得縮減與貧窮的風險。傳統悲觀論者、樂觀論者或是制度主義學者對全球化和金融危機下，福利支出的擴張和限縮有不同的看法。但多數研究早已喪失了國家角色在處理金融危機的治理能力之關注。因此，本文試圖將國家的角色帶回來，並探討台灣政府在此次危機中，其社會保障的回應策略為何？並檢討其社會保障因應措施，是延續或改變既有的制度規範，以及其改革方向是否能有效因應金融海嘯所帶來的衝擊，進而改變過去的生產性福利介入方式。然而，本文發現台灣政府在此次改革過程中，仍受限於過去的生產主義式福利提供模式，著重在經濟政策的介入，社會保障制度則次之。且這些介入方式和財政擴張卻是短暫的，並在後金融危機時期開始限縮，主要係受制於不斷攀升的舉債壓力。觀諸政策的成效，政府著重在刺激經濟成長的策略，受薪階級似乎無法享受到成長的果實；利用租稅來減少貧富差距的效果，卻 10 年來幾乎毫無變化。因而，政府於此次危機的角色，仍依循過去生產主義式的路徑依賴，並未產生制度轉型的現象，且短期利益的社會給付模式仍是現行社會政策發展的路徑。長遠來說，政府若不改變既有的社會福利介入模式，並積極思考技術結構轉型和建立完善的社會安全網之問題，將迫使人民的生活更不穩定。必須要有系統性與典範性的思考才能解決台灣福利結構性失衡的問題。

關鍵字：金融危機、社會保障改革、路徑依賴、生產性福利、台灣

壹、前言

2008 年末，受到美國次級房貸的衝擊，全球經濟遭遇了自二次戰後以來最為嚴重的經濟衰退與衝擊，各國普遍面臨經濟負成長的困境。全球經濟體系似乎正陷入一個系統性的危機與調整階段：從 2008 年美國次貸危機到歐元區的金融與債務危機，從華爾街佔領運動到全球結構性失業與貧窮風險的增加。這個危機的具體表現是：80 年代後勞動薪資佔國民生產毛額比例的降低、中產階級薪資所得長期的停滯、製造業勞工工作機會的減少、通貨膨脹造成薪資所得者痛苦指數上升、勞動市場彈性化造成的就業不穩定。二次大戰後，民主與資本主義兩個原本矛盾的元素透過福利國家的安排取得了既難得又巧妙的結合（Onaran, 2011）。不過，這個巧妙的結合在 90 年代後被強調「市場化」與「私有化」的新自由主義所逐漸瓦解（Glyn, 2006; Streeck, 2011a; Gough, 2011）。遠者如 1997 年亞洲金融風暴後，由於印尼無力解決大幅擴散的貧窮與失業問題導致了蘇哈托政權的垮台；近者則如法國青年失業與泰國貧窮問題嚴重，引發了街頭暴動與社會動盪。這些隨之而來的社會問題深刻地影響著國家政策的方向以及其國家整體的凝聚力（Farnsworth and Irving, 2011），而成爲世界國家共同關注的焦點。

由圖 1 的歷年趨勢可以看到，台、日、韓、新加坡、香港的經濟成長率，遲至 2009 年末開始，方才從負成長轉爲正成長，緩慢出現復甦的情況。關於出口貿易上面的影響，從圖 2¹ 可以清楚看出金融風暴的影響。實際上，對於大型經濟體，尤其是中、美、日來說，影響可謂巨大，我們若觀察其出口貿易以十億美元計價爲單位時，2008 年中國出口貿易總額高達 14 兆美元之多，美國達 13 兆美元、日本則 7 千多億美元，2009 年由於風暴蔓延擴散至先進工業化國家，導致因

¹ 未經季節調整；單位：美金十億元

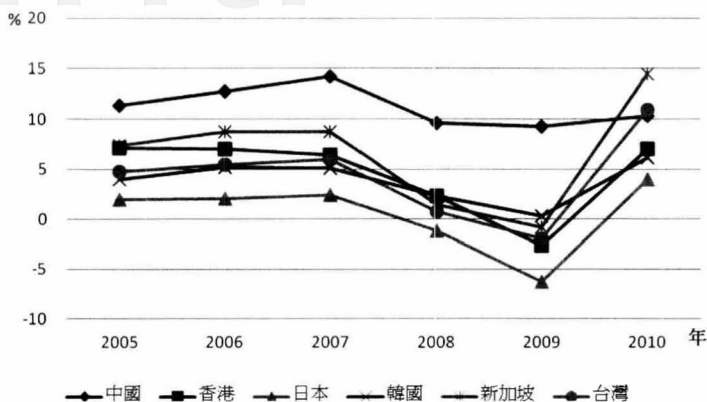


圖 1 2005—2010 年主要國家經濟成長率 (%GDP)

資料來源：IMF (2011)。

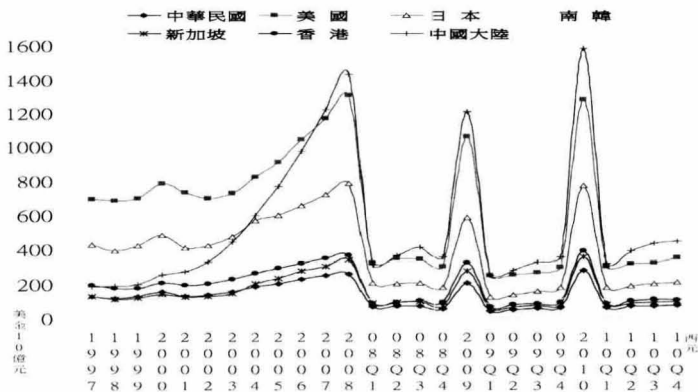


圖 2 1997—2010 年主要國家出口貿易總值 (含季資料)

資料來源：IMF (2011)。

為金融借貸與衍生性商品的泡沫化過大，出現倒閉（IMF, 2011）。因此，許多國家的金融企業甚至製造業出現問題，呆帳過大導致無法償還而倒閉，間接影響出口值下降。因為市場消費力道大幅減弱的關係，出口訂單也接連下降，經濟一度呈現持續滑落並蕭條的景象，因而許多國家推出更多勞動市場保障的社會政策，來減緩由金融風暴所造成的不利影響。

與全球經濟緊密連動的台灣也不例外地遭受了嚴重景氣衰退與危機的影響。在總體經濟方面，自 2008 年第 2 季起，台灣經濟成長率、出口年增率、工業生產毛額年增率、國民消費年增率等大幅下滑，創下 2000 年以來的新低（圖 3）。另外，國民消費名目、儲蓄率、總薪資指數、勞動生產力等指標在 2009 年第 1 季皆較 2008 年同季下滑（主計處，2009a；2009b；2009c）。與亞洲其他各國相較，此波金融海嘯以日本、台灣、香港的經濟成長率受創最嚴重（IMF, 2011）。同時，在消費和儲蓄能力萎縮的情況下，貧窮率和所得不均的現象將更形惡化。根據主計處（2009d）所做的家庭收支調查報告，2007-2009 年最高所得組與最低所得組的差距倍數由 5.98 倍擴大

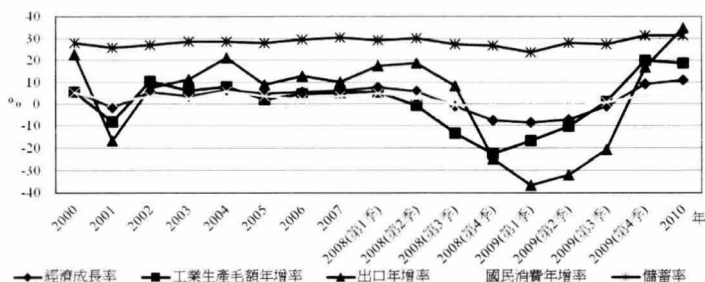


圖 3 2000—2010 年台灣總體經濟趨勢

資料來源：主計處（2011a）。

為 6.34 倍。Gini 係數亦從 0.340 增加為 0.345，創下歷年來的另一波新高。與亞洲其他國家相較，除了新加坡（0.481）外，台灣的 Gini 係數均較日本（0.308）、南韓（0.316）² 等高收入國家更為嚴重。

在失業率方面，相較於台灣在 1982—1986 年³ 和 1996—2000 年⁴ 發生過的兩次嚴重失業問題，2008 年末的衝擊更為嚴重。依據主計處（2011c）的統計資料，2008 年 12 月份，台灣失業率首度突破 5%（5.03%），到了 2009 年 8 月，更大幅攀升至 6.13%，創下歷年新高（圖 4）。其中非自願性失業者比率更從 1999 年的 32.09% 攀升到 2009 年 1 月的 50.35%，已超越失業者的半數。此外，此波失業問題的人口結構亦有所轉變。在年齡層方面，前兩波失業潮中主要衝擊者為受僱於工業部門、職業屬藍領階層之次要勞動市場之中高齡勞工（曾敏傑，2001）。然而，此波失業問題已讓 25—44 歲的青壯年失業率攀升至將近六成⁵，而 45—64 歲中高齡者失業現象亦有漸趨惡

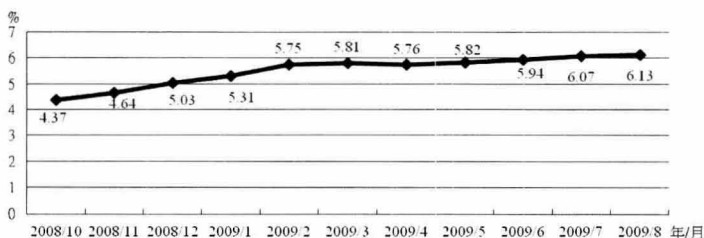


圖 4 2008 / 10 — 2009 / 8 台灣失業率趨勢圖

資料來源：整理自主計處就業、失業統計。

² 新加坡和南韓資料為 2008 年，日本資料為 2004 年。

³ 失業率介於 2.14%—2.91% 之間，年平均失業人數則介於 15 萬與 22 萬人之間。

⁴ 失業率約介於 2.60%—2.99% 之間，年平均失業人數則介於 24 萬與 29 萬人之間。

⁵ 2008 年之台灣 25—44 歲人口失業率為 55.78%，2009 年 1 月份則為 57.44%。

化之趨勢。教育程度方面，過去大專以上程度者失業率約維持在二至三成，但到了 2008 年末，該人口群之失業率已將近四成。顯示在 2008 年金融海嘯之後，失業現象已不再僅侷限於弱勢、藍領、中高齡、低學歷等人口群，更進一步擴及到青壯年、白領和高學歷者。再者，隱藏性失業的「無薪假」勞工亦為此次危機的特殊景象，根據行政院勞工委員會（2009a）針對 200 人以上之企業進行調查，發現有採行「無薪假」相關措施之企業有 23%。且 2009 年實施無薪假的企業最多曾超過 900 家，受影響人數一度高達 23.9 萬人（時報資訊，2010）。

由以上種種跡象顯示，隨著經濟越全球化與去管制化，新自由主義意識型態所主導的開放市場或市場自由化措施，似乎已逐漸出現惡性競爭與勞動者所得停滯之苦果（Glyn, 2006）。不例外地，與全球市場緊密連動的台灣經濟亦在 2008 年末遭受嚴重的全球性經濟危機，不僅總體經濟結構受創，勞動市場結構亦隨之轉變，使得過去立基於全職且強調充分就業的勞動市場已漸告式微，取而代之的是逐漸彈性的勞動市場，並對就業與勞資關係產生重大且複雜的衝擊（呂建德，2001）。面對全球化所帶來的衝擊和危機，傳統悲觀論者認為國家在面對全球競爭和經濟危機的衝擊下，僅能被迫「向下競爭（race to the bottom）」，並削減福利政策，及去管制化勞動市場，而國家的調控能力往往是被忽略的（Rudra, 2002）。近年來，制度主義學派雖認為不同制度脈絡將對全球化的回應方式有所不同，然而，他們卻無法解釋為何相似的制度脈絡，其回應危機的改革路徑會有所分歧，以及為何不同的經濟體，會出現類似的改革路徑？此外，這些研究取向往往低估了一個重要的行動者—國家（state），同時亦強調制度的延續更勝於改變。如歷史制度學派，化約國家的角色為遵循既有的制度規則，以形塑出路徑依賴模式；而理性選擇學派則將國家角色限縮為一種誘因結構，進而限制不同行動者的理性選擇。因此，多數政治經

濟學取向的研究已喪失了對國家角色的關注 (Schmidt, 2009)。故在本文中，我們試圖以國家做為中心行動者，觀察台灣政府因應此次金融危機的策略，是否能有效建立起完善的社會保障制度，以保障人們安然渡過危機，並走出傳統東亞的發展式或生產式國家思維；以及政府的角色及其治理機制，是否能擺脫過去傳統的治理模式，轉型為更積極的角色，發揮更多國家在社會保障的功能。

貳、金融危機與福利國家：相關文獻回顧

以下我們將視角轉向經濟或金融危機時期福利國家改革的相關文獻。經濟危機是否一定會導致福利擴張，如同福利補償理論 (Cameron, 1978; Katzenstein, 1985; Rodrik, 1997; Garret, 1998) 所宣稱的呢？Castles (2010) 從歷史經驗的研究顯示，在某些國家這答案是肯定的，但某些國家則否。他指出，瑞典、美國、紐西蘭在上個世紀面臨經濟危機時，擴張了許多方案以滿足失業者 and 經濟弱勢者的需求；但奧地利和英國卻是為了維持財政平衡的考量，限縮既存的福利保障。另外，有些威權國家和歐陸國家則試圖透過軍事力量以避免遭受大量失業和經濟危機的波及（例如 1933 年之後的納粹德國）。部分論點認為金融危機可能會促使福利國家進行基進的改革，雖然這些積累已久的壓力將促使福利國家進行改革，但卻無法轉換為直接的改革力量。原因是許多既存的政治和制度因素將使改革受到阻礙。制度主義取向的學者認為金融危機可被視為一個關鍵時刻 (critical juncture)，它提供福利國家一個偏離原先路徑的契機，並進行大量結構性改革的機會 (Farnsworth and Irving, 2011)。

因而改革的路徑可能出現兩種取向，第一種是路徑依賴 (path dependence) 取向，它強調早期的運作機制有自我增強 (self-reinforcing) 的特質，若要顛覆既存的制度配置，其成本將會隨時間推

移而增加。所以既有政策總是提供行動者依循原有路徑的誘因，使得逆轉該路徑變得相對困難。在此，時間和政策的連續性將是非常重要的因素，它決定了最後的政治產出，並使得路徑依賴有三個重要特質：(1) 強調時間的重要性，特別是早期的政策選擇將比後期的決策更重要，它對於政策產出有決定性的影響；(2) 路徑依賴並不認為既存的制度必然反應當下的環境因素，它反而是反應早期的環境因素，且那因素現在可能已不存在了，但在制度創立時期，那是非常重要的影響因素；(3) 路徑依賴代表了一個強烈的制度慣性，一旦通過了特殊的發展門檻，既有的制度將持續下去。這三個特質是建立在報酬遞增 (increasing returns) 脈絡下，換言之，制度提供維持原有路徑的誘因，使得推翻原有路徑將提高困難度。因此，在下列五種情況下，路徑依賴將可能出現：(1) 新政策的產出或創立大型組織將花費巨額的設立成本；(2) 既有政策是直接或間接影響廣大的利益團體；(3) 既有政策對受益者存在長期的利害關係，使得該政策的改變，勢必引發嚴重反彈聲浪；(4) 既有制度或政策與經濟或社會脈絡緊密鑲嵌，並最後產生制度互補性的連結；(5) 在某些環境下實施新制度或政策，將使這些新政策難以辨識，或新政策是回應不受歡迎的政策產出。然而，路徑依賴並非意指它是靜態或不可能出現路徑偏離。反之，它是一個動態的過程，且當特殊的勢力出現時，將藉由弱化既有機制以改變既有路徑，進而侵蝕自我強化的軌跡，使得改變成為可能。在此，關鍵時刻即成為改變路徑依賴的重要因素 (Hacker, 2002: 52-55)。

因而，關鍵時刻開啓了另一種改革的路徑，並促使制度或政策出現轉變。關鍵時刻代表著重要的政治機會時間點，特別是當明顯的政策分歧出現，或改變的力量強到足以撼動既存的路徑依賴時，這個重要時間點將可能打破路徑依賴。然而，關鍵時刻並不必然引起改變，它只提供一個改變的契機，是否能打破路徑依賴，端視新政策的推出是否能打破自我強化的軌跡。且制度的轉變往往不是瞬間的，而是漸

進的，制度變遷的壓力往往是來自於外界的危機，並激發制度變遷動力的可能性。近來歷史制度主義者嘗試解釋制度內部所產生的變遷動力，如何在長時間的制度演化之後，改變制度的基本結構（Streeck and Thelen, 2005; Mahoney and Thelen, 2010）。他們指出制度變遷模式有四種模式：（1）取代（displacement），亦即移除既存的規則，並實施一全新規範。這類型的轉變可能是突然與迅速的，也可能是緩慢推移的。前者類似於透過基進革命以推翻舊有制度，同時落實新規範。後者較可能發生在舊制度中的「失敗者（loser）」嘗試推出新制度，並與舊制度產生競爭關係。當舊制度的支持者無法抵制新制度的浪潮，漸進式的取代即可能發生。（2）加層化（layering），即在現有的制度下，再添加一些新的規則。加層化並不推出全新的制度，而是在既存制度下做修正或附加新的規則。當這些微型調整經歷長久累積後，並改變了既存制度的運作邏輯時，加層化亦可能帶來巨大變革。（3）漂流（drift），隨著環境改變，同時改變既存規範的影響力。特別是當外部環境改變時，行動者卻選擇以不回應的方式來因應，這樣的不作為反而改變既存制度的影響力。（4）轉化（conversion），主要發生在舊有制度仍持續運行，只是用新的方式來詮釋和實施舊有制度。新的改變與舊有模式間的落差，並非來自於行動者的刻意不作為，而是來自於行動者積極在舊有制度的模糊地帶耕耘，透過重新詮釋或配置這些模糊空間，以轉化舊制度使其符合新目標（Mahoney and Thelen, 2010: 1-37）。

因而，在路徑依賴和制度改變的兩個光譜上，此次金融危機是否能使舊有制度轉型為更具抵禦風險的福利國家，特別是國家在處理社會風險的角色上能更具使能的角色。雖然歐洲國家在面對此次金融危機的改革方針不盡相同，然而，危機的發生卻是一個關鍵時刻，提供政府改革轉型的契機，特別是在全球化的壓力下，國家是否能夠承擔更具責任的角色，而非僅是限縮能力，放任市場機制處理。誠

如 Weiss (2003) 所指出的，國家在面對全球化壓力時，不是只有被迫壓縮治理能力，國家本身更具有使能 (enabling) 的角色，得以透過國內的制度環境，追求國家欲達到的政策目標，並對抗經濟危機和創造不同的政策路徑。換言之，具備使能角色的國家，在遭逢全球化或經濟危機的壓迫時，反而增加政府強化國內社會安全體系和改革現有制度的誘因。在政治誘因上，當全球金融危機發生時，勢必增加國內眾多人口對社會保障的需求，因而國家基於選票的政治誘因，會在社會補償面向上，強化國家使能的角色。其次，為維持企業在全球的競爭力，使能國家的角色並非一味地刪減公司稅，而是對企業提供產業創新的協助，並維持技術勞動力的供給，以換取企業維持納稅的能力。最後，國家在金融危機的使能角色在於創新政策或制度網絡的回應能力，包括增加政府與地方政府、企業間的合作網絡，以改變不同行動者間的權力關係，不僅強化資訊共享和執行效率，更解決集體行動的問題。當然，國內制度是否阻礙或強化國家回應新挑戰的能力，需取決於國家的特質。但是，國家的危機管理能力和政策制定的能力，往往受限於國內的政治經濟體制和組織結構。

Morel et al. (2012) 也指出，此次的金融危機或許是讓國家轉型為社會投資型國家的契機，特別是金融危機發生的頻率和週期越來越多且短，人們遭逢風險的程度與日俱增。因而，國家有必要藉此進行制度上的轉型，朝向社會投資典範發展，以減少個人陷入風險的機率，並且維持政府稅收來源的穩定性。社會投資型國家代表政府支出不能減少，但在後金融危機時代，政府的財政能力受限，難以用凱因斯式的擴張性財政政策來支應。因而，政府有必要在既有的預算配置優先順序上重新調整，並強調政府做為社會投資資源配置的角色。政府不應僅將風險視為特定時點的事件，而應將風險置入生命歷程階段來處理。透過短期的社會政策或積極勞動市場政策介入，或許可立即讓失業率驟降，但仍無法讓人們脫離貧窮，只是在不穩定就業中不斷

循環，亦無法提升國家稅收。因而，政府的角色應朝向從兒童時期介入，包括平等和有品質的受教權和職業訓練機制，以增加高技術勞工的比率；促進兒童照顧政策增加女性就業，一方面增加家戶收入，減緩兒童貧窮和提升人力資本，另一方面增加國家稅收；就業政策上強化工作轉銜的機制，並創造高品質和穩定的就業等。事實上，在轉化為社會投資型國家過程中，國家扮演非常重要的角色，不僅在資源分配上，更在政策或制度轉型的功能上。如同 Schmidt (2009) 所認為的，國家並非只有被動和受限制的角色，它仍有自我強化和論述偏好之政策的功能。

一、金融危機與歐洲國家的改革

在既有文獻的討論中，我們可發現歐洲或東亞等國家在因應此次危機時，皆做出了一些回應策略。在支出層次上，Prasad and Gerecke (2010) 分析 1970 — 2007 年曾發生於世界經濟合作與發展組織之國家 (Organisation for Economic Co-operation and Development)、拉丁美洲、中東、亞洲等國之 394 個金融危機。平均而言，各國在危機發生前後的社會安全支出是呈現增加的趨勢，但在危機發生期間，採用社會安全擴張或緊縮策略，卻存在跨國差異。世界經濟合作與發展組織之國家和亞洲國家在危機期間，採用擴張社會安全支出策略，做為暫時性穩定經濟的工具，危機解除後即開始限縮支出。反之，拉丁美洲、中東和北非國家則持續擴張社會安全支出，危機反而助長其提升社會保障制度，並做為刺激景氣的工具。然而，Prasad 和 Gerecke 認為景氣循環如何影響各國在財政政策和社會安全支出的差異，主要取決於三個面向。首先是資本的可得性和使用赤字預算的意願。由於進入國際資本市場與景氣循環存在密切關係，故若欲於景氣低迷時活絡資本市場，即需減少社會安全支出，並增加資本投入市場。另一方面，政府減少支出是因為不願使用預算赤字。其次是國內政治因素，

危機期間國內選民反而擔心政府錯置預算支出，進而促使政府減少社會支出以維持預算。第三則是政府能力和規模，國家的經濟情況越難被透視，代表著政府回應危機的政策越慢落實。

在細部政策改革方針上，Vis et al. (2011) 試圖檢測英國、美國、德國、荷蘭、丹麥、瑞典等六國在面臨 2008 / 2009 年的金融危機之後，福利國家是否如傳統論點所預期的出現基進的改革，或刪減社會支出。他們認為雖然各國存在著福利制度上的跨國差異，但各國在回應此次危機初期，皆有相似的做法。各國政府在第一階段主要著重在供給面，投入大量資源到銀行和產業部門，避免銀行部門的崩潰和預防需求緊縮；另一方面透過凱因斯式的擴張策略，增加基礎建設、創造就業機會、減稅等方案，以提供經濟誘因，刺激私人投資，促進經濟成長。第二階段則著重在需求面的介入，特別是刺激勞動需求，以減緩失業率。一方面透過減少雇主的非薪資成本、提供就業補償以增加僱用誘因、提供短期的就業方案等以維持就業者的工作權；另一方面則針對失業者提供積極勞動市場方案的介入，以促進失業者重返勞動市場。目的在於預防大量失業和讓剩餘勞動力能持續留在勞動市場，以備經濟復甦後產業所需。

表 1 是 Vis et al. (2011: 346-7) 在進行網路關鍵字搜尋後以內容分析法所整理的六個比較國家回應此次金融危機後所採取各項措施的比較。六國在面對此次金融危機的第一階段供給面介入方式，著重在「避免破產」(circumventing bankruptcy) 和「重建對金融機構的信任」(re-establishing trust) 項目上，各國出現類似的回應方式。德國則是較特殊的例子，大量採用凱因斯式的策略方案。其次，各國在第二階段需求面的介入方針，英國在危機發生前對需求面的支持方案是歐盟 15 國中最低的。但在危機發生後，英國政府不得不擴張勞動市場方案，並聚焦於積極勞動市場政策的改革，包括對失業者的支持、對雇主進用和訓練失業者的補助、新的訓練方案、快速領取失業給付

表 1 主要國家在金融危機期間推出之因應措施

	美國	荷蘭	英國	德國	丹麥	瑞典
凱因斯式措施						
投資於創造工作機會				X	X	X
投資於基礎建設				X		
租稅措施	X	X	X	X		
減免稅收				X	X	X
貨幣政策						
降低利息			X			
增加貨幣供給	X	X	X	X	X	X
購買國債			X			
避免銀行破產						
不良的銀行					X	
保證問題資產		X	X	X		
對銀行或企業投資財務	X	X			X	
接管銀行	X	X	X	X	X	X
銀行資金的流動性					X	
重建銀行業信任						
存款保證		X				
保證銀行間的借貸		X		X	X	X
提高監督		X				
勞動需求措施						
職業補貼激勵招聘與創造公共就業						
減少非薪資勞動成本			X		X	X
短期工作方案		X		X	X	X
幫助失業者尋職措施						
強制尋找工作措施（如工作福利）			X	X		
求職協助與媒合	X	X	X	X		X
求職與激勵小型創業計畫			X			
工作經歷方案	X		X			X
在職訓練	X	X	X	X	X	X

資料來源：Vis et al. (2011: 346-7)。

等措施。整體而言，英國在積極勞動市場政策的支出在跨國比較中並不算高，特別是它對於暫時失業者無任何作為。德國則針對暫時性失業者提出相關策略，即透過縮短工時來因應。此外，政府提升負擔社會保險保費的額度亦增加。

二、金融危機與東亞生產式福利體制

自從 Esping-Andersen (1990) 提出了三個「福利體制」(welfare regimes) 的概念後⁶，引發了不少學者的討論，其中一個較具爭議性的議題，即是東亞國家的福利體制到底是屬於何者？這方面的研究不外乎從兩種取向切入。首先，是儒家文化觀點，該論點認為儒家文化、甚至是亞洲價值是東亞特色之所在。強調東亞國家的社會保障是由家庭來承擔而非國家，國家的角色在於教育的提供。在勞動市場上，家庭和企業的地位同樣重要 (Jones, 1993)。第二種觀點是強調東亞國家的大政府角色取向，該論點認為政府把持國家政治、工會和媒體，嚴重削弱了勞工團體的反動力量，這類研究主要以發展型國家的大政府特質被描述得最為深刻。Johnson (1982) 即指出發展型國家的資本累積結構，一方面，必須能夠有效地支持經濟成長，進而有助於資本的累積和調節經濟體系，以減少資本累積的阻礙；另一方面，則是國家必須透過社會制度以及其他方式，讓此一發展的意識型態能夠有效地滲透市民社會，讓國民願意且樂意從事發展與累積的行為，更重要的是創造剝削勞工的合法性體制。

其後，Holliday (2000) 提出了「生產型福利體制 (productivist welfare regime)」來形容東亞福利體制的特殊性。強調國家以經濟政策優先的意識型態，社會政策僅附屬於經濟政策之下，且社會政策的改革，並非在於促進社會保障或重分配，而是促進經濟生產。並認為只要經濟成長，其果實將雨露均霑 (trickle-down) 地讓每個人受

⁶ 保守的福利體制、自由的福利體制、社會民主福利體制。

益，因而減少了工業關係的衝突，進而強化國家政治和發展策略的合法性，只要經濟成長，一切問題就可獲得解決。Lee 和 Ku (2007) 進一步用集群分析法檢測東亞福利體制，發現台灣、南韓和日本在 1980、1990 年代的福利體制，存在強烈的發展性／生產性特質。特別是台灣和南韓，擁有低的社會安全支出、國家著重在經濟和教育政策支出的社會投資特質、透過社會保險方案以創造中或高度的社會階層化效果、強調個人和家庭在福利提供的責任等。Peng 和 Wong (2010) 對東亞福利體制的研究中，亦發現台灣和南韓的社會政策著重在社會保險式的生產型模式，即使在民主化之後，社會保險為主的特質仍未改變；而香港和新加坡則著重於個人主義式的社會保障制度，強調個人能力以解決社會風險。

Jessop 和 Sum (2007) 亦指出東亞的生產性福利之所以產生，是建立在「出口導向型增長模式 (exportism as a mode of growth)」的發展策略。1950、1970 年代東亞即被鼓勵採用出口策略以生產商品供西方市場使用。在出口導向脈絡下，需求並非國內，而是在國外市場，所以若沒有生產國際化與開放世界市場以出口，東亞的出口積累體制是無法出現的。而當需求是外生的，那麼供給面則需彈性以利再生產，使得出口積累體制即強調連結外部需求、生產彈性和跨時空的分配，以維持積累體制。因此，在勞動過程方面，東亞國家需採用泰勒主義式的彈性化分工將生產過程組織起來，並透過彈性化勞動過程以減低成本，並讓勞工無法享有福利權。故社會政策導向為依賴個人或家庭，或由大企業或公、私混合機構提供勞工之住房、福利或其他形式的再生產福利。為達此目的，制度上需有一些工作福利妥協：第一，透過薪資補償和彈性薪資、彈性工時和彈性空間的配置以調整勞動市場。其次，支持正式和非正式的工作福利提供單位，如家庭和慈善機構，以及商品化福利提供，並將社會政策附屬在彈性的出口市場和低成本的勞動力需求上。第三，提供一般的基礎設施和出口補

償，並輔以生產所需的產業、稅制、匯率、移工和貿易促進政策等。

然而，生產型福利體制的研究取向，卻出現兩種不同的批評聲浪，特別是針對東亞國家在 1997 年金融危機後，是否仍然存在生產主義特質。首先，Kim（2008）指出生產式福利存在兩個特質，即社會政策隸屬於經濟發展之下：經濟成長是取得政治合法性最重要的手段。但他認為這個觀點必須透過四個面向再仔細釐清：（1）生產式福利強調國家利用社會政策以促進經濟成長的角色，所以東亞的社會政策發展，很難超越「非生產性」的福利；（2）福利方案是為了解決經濟和政治目的，而非為了解決福利需求；（3）生產式福利似乎比 Esping-Andersen（1990）對福利國家的分類更適用於東亞，但它卻不考量民主階級政治對社會政策的影響；（4）生產式福利忽略了社會政策在階層化效果的面向。因而，Kim 認為南韓在 1997 年金融危機後，跨階級聯盟在推動社會政策上扮演很重要的角色，並促使社會保險的涵蓋率提升及放寬給付資格。在社會救助和福利服務上，不僅增加政府支出來因應，更朝向普及式發展。亦即南韓的改革更強調公民權和社會凝聚的概念，已逐漸超越東亞生產式福利的概念。然而，Kwon 和 Holliday（2007）卻認為南韓尚未超越生產式福利國家。他們指出南韓在 1997 年金融危機前的生產式福利存在幾個特質：（1）福利主要透過私部門來提供；（2）公部門提供的福利強調高度的個人責任，社會保險模式更勝於稅收支應方案；（3）社會保險體系是為了促進經濟部門和強化勞動市場運作；（4）高度投資在教育，以及最低的社會救助；（5）由上而下的治理模式。他們觀察金融危機後的改革，發現就業保險和國民年金的涵蓋率但並不包含非典型工作者，且給付水準和所得替代率偏低。健康保險的個人自負額偏高⁷，且社會救助強調需參與就業輔導等計畫，並未重視貧窮人口和社會權的賦予。因而，南韓在金融危機後仍未脫離生產式福利的模式。Holliday（2005）進一

⁷ 35%—40%。

步檢測東亞四國在 1997 年金融危機後，是否脫離了生產式福利的特質。其中，他指出台灣和南韓的社會政策，並未因危機的發生而轉型。雖然民主化的因素讓兩國在福利提供和社會權方面有所增加，但健康保險仍強調高度的個人給付責任；社會安全體系仍高度受限，國家主要介入於教育體系，社會救助支出甚少且存在高度烙印化效果。因而，台灣和韓國在 1997 年金融危機後仍未脫離生產式福利之色彩。

在 2008 / 2009 年的金融危機發生後，東亞的生產性福利是否仍存續？Ramesh (2009) 研究印尼、馬來西亞、新加坡、菲律賓和泰國在 1997 / 2008 年金融危機期間，其社會保障的回應方式。發現除了印尼持續強化先前的社會保障體系外，其他國家仍無法接受社會保障做為國家發展的一部分。且大部分國家的社會保障體系仍附屬於經濟政策之下，更勝於保障人民遠離危機的風險。這些國家的社會保障支出主要係運用於教育和健康，除了印尼在此次危機中擴大公共就業支出外，其他國家的社會安全支出甚少，縱使在經歷了 2008 年的金融危機後，大多數國家不僅沒有藉機建立起完善的社會安全網，甚至縮減公共支出以挹注更多資源於經濟政策中。此外，Mok (2011) 也針對中國、香港、新加坡、南韓、台灣等東亞主要政治經濟體回應 2008 / 2009 年金融危機的方式進行研究。他發現多數亞洲國家優先採納策略皆是透過經濟刺激方案，更勝於社會保障策略。且這些經濟體運用大量的擴張經濟支出策略以挽救金融市場和產業，另透過擴張公共支出以維持人民的生活，如教育、健康和環境保護等。然而，這些國家的因應策略並未脫離過去既有的模式，仍以經濟優先，社會福利次之的思維來運行。

因此，從以上的討論中，我們可以歸納出東亞（特別是台灣）的生產式福利在此次危機發生前存在幾個特質：（1）經濟政策優先於社會政策；（2）重視企業或產業的利益更勝於弱勢者或勞工的權益；（3）社會安全體系著重於強調個人責任的社會保險體系，更勝於以

稅收支應的社會政策，如社會救助、福利服務等；(4) 重視具生產性的教育之投資，並限制社會救助的發展。

綜上所述，我們一方面可歸納出歐洲和東亞國家於此次危機的介入方式，不僅在支出層次上出現差異性，且在介入方針上，同時著重在供給面和需求面。另一方面，東亞國家的生產式福利是建構在出口導向、抑制薪資和不健全的社會安全體系下，使得東亞國家在面對金融危機時更顯得脆弱。一方面出口導向模式將導致國內有效需求不足，特別是當此次危機讓東亞國家的主要出口市場（美國）面臨需求緊縮時，國內卻無法有效創造內需刺激成長。另一方面在低薪、彈性與社會安全體系不足下，金融危機的衝擊將導致人民面臨諸多風險。因而，本文接下來的部分，除檢視台灣在此次危機中，國家在供給面和需求面的介入方針為何？在分析的架構上，則試圖從支出層次、方案介入模式和政策效果等三面向檢測台灣是否在此次危機之關鍵時刻，已脫離了前述四個生產式福利特質？或者仍然是路徑依賴？

參、台灣福利國家對金融危機的回應策略分析

如同歐美國家的情形，台灣因此次金融危機所引發的大量失業問題，迅速地引起政府的高度關注，並致力於供給面和需求面的介入，以及透過擴張積極勞動市場政策來減緩失業的惡化。

一、供給面：總體經濟政策與凱因斯式的擴張性財政政策

在總體經濟政策上，首先係透過擴增預算之策略思考推動的相關經濟政策，試圖刺激突然萎縮的消費需求。在此次危機中，台灣如同西方國家般，在第一階段的介入策略主要以總體經濟政策為主，以挽救金融市場，並避免銀行和大量企業破產。相關的介入政策包括中央銀行調降貼放利率半碼（0.125%），並擴大公開市場附買回操作機

制，以充分提供市場資金。增加國銀對中小企業放款量 3 千億元，對經營有困難的企業紓困，並減少信用緊縮對企業營運產生的衝擊。在股市方面則透過禁止台股放空、縮小股市跌幅、協調國安基金延長護盤期間等。為防止銀行倒閉所引起的系統性風險，初期對所有金融機構存款採取全額保障措施，以紓解銀行擠兌的預期心理。減稅措施方面，同步調整遺贈稅率、免稅額度及所得稅扣除額，透過減稅的方式減少資金外流和刺激需求（周國偉與吳孟道，2010：58-59）。

然而，供給面的措施當中，較受注目的方案應屬 2008 年 12 月 5 日發佈的「振興經濟消費券發放特別條例」，係屬凱因斯擴張性政策之一。該方案開啓了台灣政策上的先例，並採普及式的方式，讓每個公民皆有資格享有這項福利。該方案實施期間為 2008 年 12 月 5 日至 2009 年 9 月 30 日，政府以舉債方式編列了新台幣（下同）856.53 億元之預算，以消費券的方式，給予每人 3,600 元票券金額，得用於購買貨物、勞務或捐贈⁸。此外，台灣政府在中期階段推動「擴大公共建設投資計畫」，自 2009 年 1 月 1 日起至 2013 年 12 月 31 日止，連續 4 年擴大加速辦理公共建設，該方案主要以政府主辦之實質公共建設投資，包括基礎建設、交通、環境、文化等建設，來刺激經濟成長⁹。

根據經濟建設委員會（2009）對消費券的成效評估指出，消費券確實在短期內帶動國內消費效果，特別是與民間消費密切相關的零售業，以及觀光旅遊業影響尤大。零售業營業額年增率，從 2008 年 12 月衰退 9.8%，卻在 2009 年 9 月轉為正成長 3.9%；觀光旅遊業營業額年增率更於 2009 年第 1 季大幅成長至 43.4%，其中，消費券佔營業額比率更高達 18.2%，顯示消費券確實能激勵民間消費動能。然

⁸ 截至 2009 年 10 月 27 日止，發放人數為 23,128,527 人，其中僅 0.6% 人口群未領取；發放金額為 828.49 億元，占應發放金額 99.5%（行政院經濟建設委員會，2009）。

⁹ 參照行政院中華民國 98 年 2 月 19 日台經字第 0980007556 號函核定通過之「振興經濟擴大公共建設投資計畫」。

而，消費券對整體經濟成長率之成效並不明顯，其對 2009 年經濟成長率的貢獻僅約為 0.28% 至 0.43%。該效果不僅遠低於原先行政院預估的 0.64%，也不如經濟建設委員會之後提出的 0.3% 到 0.5% 的預期效果（陳梅英，2009）。

二、需求面：勞動需求方案與積極勞動市場政策

在刺激勞動需求面向上，主要從二個面向著手，第一係維持就業者持續工作的方案，如創造就業機會、增加雇主招募誘因等；第二則是促進失業者重回勞動市場的方案，如職業訓練、工作經驗方案等。首先，在維持就業者的就業能力上（employability）：（1）透過「多元就業開發方案」中的「公部門短期就業專案」，由地方政府釋出公部門短期就業機會¹⁰，並由政府補助受僱勞工津貼（行政院勞工委員會，2009b）。（2）給予雇主僱用津貼，以增加企業招募誘因。如行政院勞工委員會於 2008 年 10 月 22 日實施的「立即上工計畫」即為一例，一旦企業僱用經公立就業服務機構推介之失業者，政府將依受僱勞工人數每人每月補助 1 萬元（全時）或每人每小時補助 10 元（部分工時）之僱用獎助津貼¹¹。

其次，在協助失業者的就業方針上：（1）提供工作經驗方案，解決應屆畢業生之就業需求問題。如教育部規劃的「大專畢業生至企業職場實習方案」即為一例，主要由教育部補助大專畢業生赴企業實習，並由各大專院校協助畢業生與企業進行媒合。經媒合成功後，實習員可至企業實習一年¹²。另一方面，推動「大專以上人力加值方

¹⁰ 於 2008 — 2009 年分別提供 6,658 個暨 5,517 個工作機會，協助弱勢族群之失業者短期工作安置，每人每日工作津貼約 800 元，每期 6 個月（行政院勞工委員會，2009b）。

¹¹ 參照行政院勞工委員會職業訓練局 2008 年 10 月 22 日行政院勞工委員會勞職業字 0970503308 號令發布之「立即上工計畫」。

¹² 實習期間之薪資（每月 22,000 元）及勞健保費用（每月最高 4,190 元）由教育部

案」¹³，協助大專以上之高學歷失業者回校園再充電，並由各大專院校設計專門課程¹⁴。(2)擴張積極勞動市場政策中的訓練方案，特別是針對無薪假勞工的介入。主要方案為「充電加值計畫」¹⁵，針對實施無薪假達每2週16小時以上之事業單位，於縮減之正常工作時間內，實施員工訓練計畫¹⁶¹⁷。(3)協助就業面向上，行政院勞工委員會依據就業服務法第23條¹⁸及大量解僱勞工保護法第1條¹⁹之規定成立「穩定就業輔導團」，針對有裁員計畫之事業單位，採取個案輔導模式，協助雇主以其它方式安排剩餘勞動力，以避免大量解僱勞工（行政院勞工委員會，2008）。

然而，政府在需求面向上的介入成效似乎有限。第一，在公共就業上，賴樹立（2009）即指出，參與此次公部門短期就業計畫者，主要以「高中職」和「大學」等中高學歷者居多，且以「34歲以下」之壯年人口佔相對多數（46.3%）。低度教育人口群利用該方案的比例反而不高，這似乎與官方界定的弱勢對象有些出入。此外，該方案

特別預算補助（教育部，2012）。

¹³ 2009年3月1日起至2011年5月31日止。

¹⁴ 參照行政院99年8月3日院臺教字第0990101298號函。

¹⁵ 2009年2月2日起推動。

¹⁶ 補助課程範圍需為1.研發及創新能力之訓練課程；2.資訊運用及技術提升能力之訓練課程；3.提升作業系統及生產專業技能、證照認證之訓練課程；4.經營管理、專業語文與工作安全之課程；5.職業訓練局所定之政策性訓練課程。

¹⁷ 參照行政院勞工委員會職業訓練局2009年2月2日行政院勞工委員會勞職字第0980503042號令發布之「充電加值計畫」。

¹⁸ 就業服務法第23條規定「中央主管機關於經濟不景氣致大量失業時，得鼓勵雇主協商工會或勞工，循縮減工作時間、調整薪資、辦理教育訓練等方式，以避免裁減員工；並得視實際需要，加強實施職業訓練或採取創造臨時就業機會、辦理創業貸款利息補貼等輔導措施；必要時，應發給相關津貼或補助金，促進其就業……」。

¹⁹ 大量解僱勞工保護法第1條規定「為保障勞工工作權及調和雇主經營權，避免因事業單位大量解僱勞工，致勞工權益受損害或有受損害之虞，並維護社會安定，特制定本法……」。

雖明定以未參與過相關公共就業方案和領取失業給付者為優先對象，但有些參與者亦可能同時領取失業給付或其他公共所得支持津貼，這發現與傅從喜（2006）針對公共就業計畫者的福利重疊現象類似。事實上，這種標榜「工作福利（workfare）」的方案，在許多世界經濟合作與發展組織之國家已顯示無法幫助參與者在方案結束後順利重返勞動市場或穩定就業。主要原因是這類方案所產生的鎖入效果（lock-in effect）反而阻礙參與者流動到正常的勞動市場內，因為方案的實施將減少參與者找尋工作的動機（Cazes et al., 2009: 14; OECD, 2009: 93-95）。

第二，在工作經驗方案的介入上，政府雖提出回校充電和產業實習等計畫，但仍缺乏讓年輕人從學校到工作階段的轉銜機制。學校和企業需求間的技術落差，不斷重回校園的過程，不僅無法解決兩者之間轉銜的問題，更可能導致沉重的社會成本。特別是台灣於此次危機中，青年從事非典型勞動和人力派遣皆有增加的趨勢，且嚴重程度更高於中壯年勞工²⁰（行政院主計處，2011b）。造成青年處於勞動市場高風險之因素在於渠等較缺乏技術、工作經驗、尋找工作之能力和經濟資源等。青年失業和非典型工作問題不僅深化社會排除現象，長期失業更對勞工的所得和技術累積形成另一種變向的懲罰（Verick, 2009）。青年較壯年人口更易遭受失業或處於不穩定就業的狀態。當企業凍結人事進用，青年不僅不易進入勞動市場，那些已在職場者也比資深勞工更易遭受被解僱的風險；而從事非典型工作，亦代表無法獲得如全職勞工般的就業與社會保障（Verick, 2009; Esping-Andersen, 2009）

²⁰ 青年部分工時工作者從 2006 年的 5.68% 一路攀升到 2009 年 17.28%，遠高於壯年人口群的 1.87% 和 2.22%；屬於臨時性和人力派遣勞工，青年勞工在其間的比例從 2008 年的 14.68% 上升至 2009 年 17.20%，仍比壯年工作者的 3.86% 和 3.9% 高出甚多（主計處，2011b）。

第三，在職業訓練的介入上，特別著重在無薪假勞工的訓練方案，但該方案有一定的資格和課程限制，導致結訓人數僅 18,778 人。若以無薪假高峰期受影響人數 23 萬為基準，充電加值計畫的訓練人數，亦僅約佔受無薪假影響人口的 8%，顯然該計畫對於增進勞工於無薪假期間的技能提升和薪資補助實為有限（時報資訊，2010）。除此之外，政府沒有給予無薪假之勞工任何薪資補償，不僅造成個人或家戶消費和儲蓄能力減少，更可能讓勞工面臨貧窮。除了前述的所得不均更加嚴重外，2007 年至 2008 年間，台灣每戶平均可支配所得亦縮減了 1.10%，儲蓄率雖無太大變化，但卻比 1997 年金融風暴期間縮減約 4%（主計處，2009b）。顯然，在缺乏相關的工資補助措施下，直接衝擊的即是家戶可支配所得和消費能力減少，並造成所得分配差距擴大，而動態機會的不均等亦將逐漸分化社會階層。此外，此次危機中台灣企業所採用的無薪假類似於「工作共享（work sharing）」²¹ 之概念。依據 Cazes et al. (2009) 和 Messenger (2009) 的研究指出，工作共享之優點在於避免大量解僱勞工，有助於留住技術勞工，並減少勞動成本；對勞工而言，則至少可以暫時性保障工作安全。然而，若缺乏政府相關的補助，將導致勞工實質薪資減少，並減少家戶儲蓄和消費能力，甚至導致貧窮問題的增加。台灣政府雖以行政函釋²² 針對無薪假企業在勞工工資和勞保保費上有所限制，並補助企業以職業訓練方式來調節剩餘勞動力，但這些措施不僅無法減緩企業的勞動成本，反而造成更多勞工失業。根據主計處（2011b）人力

²¹ 工作分配早在 1935 年經濟大蕭條即首次被採用，其係指減少勞動工時以使銳減的工作量能由整體勞工共同去分配，目的在於避免企業解僱勞工，或者創造新的就業關係。此外，減少工時亦併同減少工資，一般而言，它是依減少之工時按比例減少工資。雖然不見得都是依比例減少工資，然而，勞工可以藉由政府提供之補助，以減輕因所得損失而帶來之負擔。政府的補助方式有部分透過失業給付來補償，或者直接用政府稅收來因應（Messenger, 2009）。

²² 行政勞工委員會 97 年 12 月 22 日勞動 2 字第 0970130987 號函。

資源調查發現，台灣失業者因「工作場所業務緊縮或歇業」而遭解僱者，2008 年平均為 15.2 萬人，但到了 2009 年卻攀升到 33.7 萬人，大幅增加 18.5 萬人，其中 2009 年 1 月份，約有 29.1 萬人因該因素而遭解僱。到了同年 6 月，遭資遣或解僱人數則一路攀升至 35.5 萬人的高峰。

三、連結工作與福利：就業保險法的改革與青年失業問題

在就業保險的改革上，第一波改革於 2009 年 5 月 1 日²³起修正「就業保險法」第 16 條之失業給付領取要件，主要針對 45 歲以上之中高齡者暨身心障礙者等平均失業週期較長之失業勞工，延長其失業給付領取期間²⁴。第二波改革於 2010 年 9 月 10 日訂定「就業保險延長失業給付實施辦法」²⁵，未來只要失業率連續 4 個月未降低或領取失業給付人數連續 4 個月達 3.3% 以上時，政府得公告延長失業給付²⁶。依據勞工保險局的統計資料，此波金融危機期間，申請失業給付的比率大幅攀升，2009 年失業給付核付件數已達到 1,119,303 件，給付金額約為 208 億元，較 2008 年約成長 3 倍。若按年齡分，歷年請領失業給付的人口群中，約有九成領取者為 25—54 歲之壯年人口；反之，55—64 歲之中高齡人口群，領取失業給付者所佔比率僅約 4%（勞工保險局，2010）。再觀諸歷年台灣各年齡層的失業率，以 15—24 歲的青年人口失業率最高，平均失業率約為 11% 左右，25—54 歲之壯年人口和 55—64 歲之中高齡人口之平均失業率則約為 4% 和 2%（主計處，2011c）（參閱附錄一）。

²³ 中華民國 98 年 4 月 22 日總統華總一義字第 09800096331 號令修正公布就業保險法第 16 條條文；中華民國 98 年 4 月 24 日行政院院臺勞字第 0980020892 號令發布自民國 98 年 5 月 1 日施行。

²⁴ 由原本之 6 個月延長至 9 個月。

²⁵ 中華民國 99 年 9 月 10 日行政院勞工委員會勞保 1 字第 0990081813 號令訂定發布。

²⁶ 最長發給 9 個月，實施期間為 6 個月。

就台灣各年齡層領取失業給付者和失業率比較，年輕人的失業率較其他年齡層人口群要高，但其領取失業給付的比率卻是所有年齡層中最低的。而在 2009 年的就業保險改革中，政府反而僅針對中高齡人口群的失業給付領取時限做調整，卻忽略其他年齡層的就業風險。特別是在金融危機時，不同就業族群所面臨的勞動市場風險會因其特質而異，OECD（2009: 79）的研究就指出，平均而言，青年人口找到工作的比率是較其他年齡人口群高，然而，年輕人在金融危機時期，其遭遇失業的期間卻快速增加。在台灣的例子我們亦不難發現，年輕人在 2008 年至 2009 年金融海嘯期間，面臨更嚴重的失業率，但卻不易領取失業給付，特別是應屆畢業生，沒有投保就業保險的歷史紀錄，更遑論失業期間的經濟安全問題。因此，失業給付的領取資格和期間，應要更能反應不同年齡就業者的職場特性和就業風險。青年失業期間雖不若中高齡失業者長，但在投保資格和給付請領條件上，卻可能因頻繁更換工作而無法領取失業給付。另外，延長失業給付期限雖可減緩中高齡者遭受貧窮的風險，但為避免這些人產生福利依賴的效果而延遲就業，權利義務的承諾即有必要被納入，以促使失業的狀態僅是暫時存在，避免掉入長期失業（失業週期在 52 週以上）的階段。

肆、分析：金融危機改變了台灣福利體制的性質了嗎？

一、支出面向

首先，在整體政府支出佔 GDP 比率上，台灣如同世界經濟合作與發展組織之國家在回應此次危機的策略一般，也在危機發生初期擴張了整體政府支出。觀察 2008 年金融危機發生的前後一年之政府支出，可發現整體支出從 2007 年的 17.7%GDP 上升至 2009 年的

21.4%GDP，呈現擴張的趨勢。但支出擴張卻是短暫的，在危機較為舒緩的 2010 年後，整體政府支出即呈現下滑趨勢。進一步觀察 2000 年至 2011 年整體政府支出的 Z 分數變動趨勢，除了危機發生前後的 2006—2007 年與 2009 年變動大於 1 個標準差外，2010 年後又回到整體水準，歷年的支出變動皆穩定在 1 個標準差以內（2001 年除外）²⁷。顯然在支出面向上，政府面對此次危機的策略係透過短期擴張支出，並在後金融危機時期，整體支出又回歸歷年水準，並未因金融危機的衝擊而改變整體支出的運用策略（表 2）（財政部，2011）。這趨勢似乎與 Vis et al.（2011）對歐洲國家的觀察不謀而合：台灣在危機期間先大量透過舉債方式試圖幫助經濟復甦，但也使得政府舉債比率在 2010 年攀升至 38.6%GDP，並使得政府整體支出在危機後期面臨限縮的命運。表 3 顯示 2007 年與 2009 年比較（金融風暴發生前後一年）亞洲各國，可以看到各國中央政府債務佔 GDP 比例逐年快速上升（IMF, 2011）。

表 2 2000—2011 年台灣整體政府支出佔 GDP 比率

年度	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	平均	標準差
整體政府支出 佔 GDP 比	20.8	22.9	20.6	20.7	19.8	19.5	18.1	17.7	18.6	21.4	18.9	19	19.83	1.50
Z 分數	0.64	2.04	0.51	0.58	-0.02	-0.22	-1.15	-1.42	-0.82	1.04	-0.62	-0.55	--	--

註：Z 分數計算公式 = (當年度整體政府支出比 - 平均) ÷ 標準差。

其次，在政府各類支出佔總支出的比例上，可發現在 2008 年危機發生後，只有經濟發展支出²⁸和教育科學文化支出²⁹呈現擴張趨勢，其中又以經濟發展支出擴張幅度最大（增加 4.1%），但擴張僅是短暫的，在後金融危機時期，該項支出即開始限縮。然而，社會福利

²⁷ 2001 年的支出大幅變動可能係因 2001 / 2002 年網路泡沫化造成失業率大幅增加所致。

²⁸ 經濟發展支出包括農業、工業、交通、其它經濟服務支出。

²⁹ 教育科學文化支出包括教育、科學、文化支出。

表 3 各國中央政府舉債比率（佔 GDP 的百分比）

	2007 危機前	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
香港	32.8	30.6	33.2	34.6	33.8	32.1	29.2	28.6	28.1	27.5
日本	187.7	195.0	216.3	220.0	233.1	238.4	242.9	245.9	249.9	253.4
韓國	30.7	30.1	33.8	33.4	32.0	30.0	28.0	26.0	24.0	22.2
新加坡	85.9	97.2	105.0	96.3	93.5	90.1	87.8	85.3	83.1	81.7
台灣	33.3	34.7	38.1	38.6	38.5	37.9	35.5	33.1	30.8	28.7
美國	62.3	71.6	85.2	94.4	100.0	105.0	108.9	111.4	113.2	115.4
中國	19.6	17.0	17.7	33.8	26.9	22.2	18.4	15.5	13.0	10.9

註：2012 至 2016 年為預估資料

資料來源：IMF（2011）

支出³⁰上，2009 年卻較 2008 年減少 1.2%，其縮減幅度僅次於一般政務支出的 -1.6%。雖然社會福利支出在後金融危機時期逐漸回升，但這主要是受到社會保險支出增加所致³¹，在福利服務³²和國民就業³³支出方面卻變動不大。進一步觀察 2000—2011 年在經濟發展、社會福利和教育科學文化支出等三面向的 Z 分數變動趨勢，發現經濟發展支出在 2009 年大幅變動 2.2 個標準差外，支出變動多維持在 1 個標準差以內，只有在失業率相對低點的 2000 年和 2006 年，變動幅度超過 1 個標準差，但其變動方向是朝限縮支出發展。反之，在社會福利支出變動上，在失業率較嚴重的 2002 年和 2009 年反而是向下刪減超過 1 個標準差的範圍。在教育科學文化支出上，只有在 2001 年失業率攀升時，向下刪減 2.4 個標準差，餘則變動在 1 個標準差以內。但在此次危機後，政府不但沒有限縮該類支出，反而在後金融危機時期逐步擴張，由 2011 年的支出變動增加 1.5 個標準差即可見一般（參

³⁰ 社會福利支出包括社會保險、社會救助、福利服務、國民就業、醫療保健支出。

³¹ 2008 年佔總支出比為 6.3%，2011 年增為 8.6%（財政部，2011）。

³² 2010 年佔總支出比為 5.4%，2011 年為 5.7%（財政部，2011）。

³³ 2010 年佔總支出比為 0.2%，2011 年仍為 0.2%（財政部，2011）。

閱附錄二) (財政部, 2011)。這現象似乎與 Ramesh (2009) 對東亞國家的觀察類似, 多數國家於此次危機中多挹注資源在經濟政策中, 社會保障支出多用於教育支出上, 社會保障制度仍附屬在經濟政策底下。

進一步觀察社會福利支出項下的細目, 此次危機社福細目佔總政府支出比重最大的為社會保險支出 (2008 / 2009 年為 6.3% / 7.1%), 其次為福利服務支出 (2008 / 2009 年為 6.8% / 5.1%)。而國民就業支出的比重是最低的項目 (2008 / 2009 年皆為 0.1%)。但比較 2008 / 2009 年各細項的比重差距, 僅有社會保險支出呈現增加現象, 而福利服務支出比重卻減少 1.7%。再觀察各細項在 2008 / 2009 年的 Z 分數變動情形, 可發現該 2 年各細項在例年光譜上, 幾乎皆朝限縮支出的方向變動, 其中又以社會保險支出和福利服務支出變動皆超過 1 個標準差。2008 年的社會保險支出是該項支出中近 10 年來最低的 (Z 分數為 -1.5), 但在 2010 年之後即開始攀升, 並於 2011 年擴張幅度最大 (Z 分數為 1.6)。福利服務支出則於 2009 年達到近 10 年的低點 (Z 分數為 -1.4), 2010 年後則漸趨回歸歷年水準 (差距不到 1 個標準差)。社會救助支出則無太大變動, 大多維持在 1 個標準差以內的變動, 並未因此次危機而大幅變動。顯然, 在此次危機初期 (2008 / 2009 年), 社會福利項下的各細目支出亦呈現縮減的趨勢, 雖然社會福利總支出在 2010 年之後有緩慢攀升, 但增加的項目主要集中於社會保險支出, 對於以稅收來支應的社會安全網措施, 如社會救助、福利服務、國民就業等支出, 卻無太大變動 (參閱附錄三) (財政部, 2011)。但值得注意的是, 國民就業支出的比重雖小且變動不大, 但政府於此次危機推出諸多積極勞動市場政策來因應, 應進一步檢視積極勞動市場政策支出的變化情形。

觀察積極勞動市場政策支出佔 GDP 之比, 可發現積極勞動市場政策支出雖於 2008 年危機發生後開始擴張, 但其支出佔 GDP 的

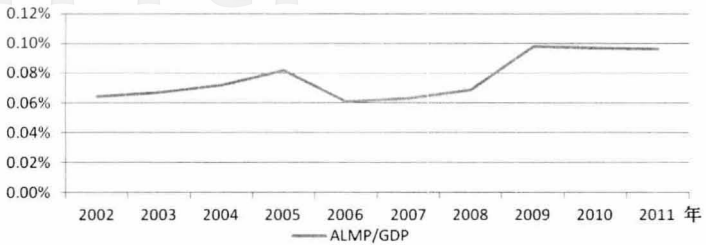


圖 5 積極勞動市場政策佔 GDP 的比率

資料來源：整理自職業訓練局歷年公務決算書、就業安定基金決算書。

比率在 2008 年僅約 0.07%，2010 年也僅為 0.1%。相較於鄰近的韓國（2010 年為 0.42%）和世界經濟合作與發展組織之國家的平均值（2010 年為 0.44%）皆較低（OECD, 2012）。進一步觀察積極勞動市場政策支出的歷年趨勢，支出擴張皆在景氣低迷時，一次是在 2002 年的網路泡沫化後；另一波則在此次金融海嘯時。然而，擴張的趨勢卻是短暫的，2005 年和 2009 年後，積極勞動市場政策支出即開始下滑（圖 5）（職業訓練局，2012）。如同 Ramesh（2009）和 Vis et al.（2011）對東亞和西方國家的觀察，各國政府於此次危機雖大量擴張積極勞動市場政策，但卻是暫時性的，在後金融危機時期，即開始限縮該項支出。

綜合上述支出層次的分析，可發現政府於此次危機中係透過暫時性的擴張支出策略來因應立即性的危機，並且在後金融危機時期即開始限縮支出。就各類支出而言，政府在經濟發展和社會福利支出上，受到景氣循環影響甚深，在景氣好時擴張福利支出，同時減少經濟發展支出；然而在景氣低迷時，則擴張經濟支出並減少社會福利支出。且較具生產性的教育支出，則維持較穩定的發展。而促進就業的積極勞動市場政策支出，雖於危機發生時期擴張，但亦是短暫的，且支出

幅度遠低於鄰近的韓國和世界經濟合作與發展組織之國家。顯見政府的思維仍停留在社會福利需在經濟成長下運行，且觀察過去 10 年政府的因應策略，多以暫時的擴張支出策略來因應景氣低迷。政府因應此次危機的策略不僅存在路徑依賴，並存在著強烈的「經濟成長優先」色彩。即使在後金融危機時期，社會福利主要的支出擴張，仍是以擴大社會保險為主，更勝於以稅收支應的方案，以保守減緩公共資源的浪費。但此次危機後，政府對教育支出的態度開始出現轉變，不僅沒有限縮教育支出，反而逐步擴張。顯然，政府因應此次危機的策略，不僅強調經濟政策優先於社會政策；在社會政策的發展上，著重在以強調個人責任的社會保險支出和具生產性的教育支出，更勝於以稅收支應的方案。這些特質似乎未脫離過去的生產性福利特性。

二、方案介入類型

附錄四整理了政府於此次危機的創新方案之性質，在方案類型累計次數上，可發現政府介入最深的策略為「銀行與金融政策」（次數為 6），其次為「凱因斯式措施」（次數為 5），第三為「幫助失業者尋職措施」（次數為 4），主要包含積極和消極性勞動市場政策。這現象與 Vis et al. (2011) 對西方國家的觀察類似，台灣也在此次危機中投入大量資源到銀行、金融和產業部門，同時透過凱因斯式策略提供經濟誘因，刺激經濟成長。接著才透過勞動市場政策，以減緩失業率。顯然，政府的思維仍係以經濟發展為主，對於建構完整的社會安全網著墨不深。進一步觀察政策的受益對象，可發現受益者主要集中於企業與銀行，其累計次數為 10，而於此次危機遭逢高失業和暫時性失業風險的勞工群體，享有的受益方案甚少，次數各為 2 和 1。顯然，政府於此次危機的資源分配，主要集中於挽救企業和銀行產業，失業勞工能分配到的資源並不多，政府仍然重視企業或產業的利益，更勝於弱勢者或勞工的利益。這項生產性特質，在此次危機後仍清晰可

見。再者，從附錄四可發現此次危機的相關措施多為短期性措施（次數為 13），主要做為緊急舒緩之工具，並於後金融危機時期停止政府介入。如同前述所指出的，政府透過短期介入措施，主要係受限於不斷攀升的舉債壓力。

因此，政府於此次危機推出的策略，並未偏離原有的制度脈絡，特別是社會保障方案僅有在危機發生期間，在既有制度上，透過加層化的方式推出一些創新方案來因應。誠如 Mahoney 和 Thelen（2010）所指出的，加層化並不推出全新的制度，而是在既存制度下做修正或附加新的規則。如此次危機期間政府所推出的「公部門短期就業專案」，即是在「多元就業開發方案」項下所增列，早在 2002 年開始即有類似的方案（呂建德等，2003），此次危機只是在既有脈絡上，再增加新的方案。其次，「充電加值計畫」雖為首創針對無薪假勞工的介入方案，但它也只是在既有的職業訓練體系下所增列，並未改變既有的職業訓練輸送方式。「立即上工計畫」雖係此次危機時期所推出的新方案，但對雇主的薪資補貼方案早在 2002 年和 2003 年分別實施的「就業促進津貼實施辦法」和「雇主僱用失業勞工獎助辦法」業已開啓（李健鴻，2006）。此次的「立即上工計畫」僅是在既有脈絡下再增加一層新方案。而延長失業給付的革新，亦是透過加層化的方式，在就業保險上附加新的規定。但值得注意的是，許多因應此次危機推出的加層化社會保障方案多為短期性，並於後金融危機時期即移除介入方案，回歸原有的制度路徑上。故此次危機中政府雖試圖透過加層化方式改變既有制度，但介入期間卻是短暫的，難以對既有制度產生重大影響，且在後金融危機時期似乎又重回路徑依賴的老路。

從上述的觀察，台灣政府於此次危機中，雖試圖打破既有的制度脈絡，推出一些創新方案，如消費券等，但尚可觀察出政府的思維仍受限於過去的生產主義模式。誠如 Mok（2011）對台灣危機處理的觀察，發現台灣政府雖試圖擴張社會保障制度，但並未脫離過去既有

的模式，仍以經濟優先，社會福利次之的思維來運行。因而，短期和立即性的措施，如公部門就業方案，即成為政府能快速降低失業數字的策略。再輔以舉債的方式，如消費券、擴大公共建設，讓生產和消費能力獲得快速的穩定。台灣的政策決定菁英似乎認為只要經濟能繼續成長，諸多需求即會隱藏在充分就業底下「自動」獲得解決，福利的需求得以透過個人或家庭來提供。然而，這些措施皆是片段及短暫的，雖可暫時抑制大環境的惡化，但就長期而言，仍無法給予人民一個較為完整的社會安全網，且無法根本地解決問題，或提升人們對抗風險的能力。Chan（2007）在觀察東亞國家面臨 1997 年金融危機衝擊後，似乎在社會政策回應上仍然強調「工作福利」、「新公共行政管理」與自立更生等所謂「生產主義」的價值。我們對於台灣案例的研究也確認了 Chan 的觀察。Chan 同時批評，所謂「生產主義」的福利體系可能是建立在對於諸多弱勢者的剝削或不承認其應有的勞動價值上，包括：家庭主婦、非典型勞工、低技術勞工、外籍勞工等。東亞生產主義式福利本身就是「反生產性」的，因為它一方面無助於產業生產力的提升，仍然因襲「低工資、低福利」的剝削路線；另一方面，這個策略本身即內在蘊含著風險，因為勞工的薪資長期無法提升，因而有效購買力降低，生產與消費無法形成正面的循環（Chan, 2007: 253-4）。

就制度比較性利益而言，台灣係以出口導向作為主要競爭策略，特別是台灣在 70、80 年代所構築起來的「世界加工基地」，在結構上主要是低裝備、低附加價值、低工資的產業別。再加上台灣自然資源的困乏，台灣的經濟發展策略逐漸地從以大型企業為主的進口替代轉向以中小企業為基礎的出口導向政策。以中小企業為主的出口導向政策意味著其發展策略對彈性化勞動市場的依賴：低薪、低技術、低就業安全和快速轉換的年輕勞動力（Deyo, 1989: 33-34）。因此，出口導向的發展策略限縮了社會保障體系擴張的力量，主要是因為國家為了

促進企業的國際競爭優勢，需透過國家補貼的方式壓抑非薪資勞動成本。加上台灣生產體制主要是以中小企業為主，透過彈性化及對勞工力量的壓抑，才能以出口導向發展策略在國際競爭中獲得特定的競爭優勢。從前述政府在此次危機的介入方針上，仍著重在總體經濟政策上，社會保障的介入甚少。政府似乎仍依循著過去以生產性福利政策為主的模式，試圖把國家干預最小化。特別是透過所得移轉的收入再分配或社會保障制度的擴大並不是國家主要關注的。它強調透過自身的勞動來取得收入以維持生計，因而此次危機的社會保障政策，多以積極促進失業者重回勞動市場策略居多。在鄰近的韓國，也表現了類似的特性（曹永薰，2010：46-48）。誠如 Castles（2010）所言，福利國家沉重的制度脈絡，加上政策回饋（policy feedback）的效應，使國家難以打破路徑依賴進行根本的改革。在生產性福利的路徑依賴模式下，限縮了台灣政府系統性擴張社會保障制度的能力。

三、政策結果

在 2008 年金融危機發生之初，各國政府為緊急滅火以維持經濟體系的穩定，先是對銀行與金融機構挹注大量資金紓困，並維持金融體系的流動性和各銀行間貸款利率的穩定。同時對重要產業紓困，並進行一連串凱因斯式的創造需求與工作措施。Farnsworth 和 Irving（2011）認為，以英國為例，這些緊急措施對於一般民衆並沒有太多好處，反而是利益集中於某些產業（如金融業透過合併而更加壯大），但成本卻是廣大納稅人（特別是中產階級）所負擔。特別是為了紓困而緊急舉債，公債佔政府支出與 GDP 的比例大幅升高。短期間雖然穩定了經濟與金融秩序，但是巨額公債卻帶來了長遠不利的效果。一是造成公債利率的上升，借貸成本排擠了正常政府支出項目；二是使得政府更加依賴於國際金融資本。最後，大量的財政赤字迫使

政府必須進行預算刪減，特別是各項福利支出³⁴。這就是 Gough(2011: 53-61) 所認為的：金融危機導致了財政危機，而財政危機進一步延伸導致為福利國家的結構危機。原因是成本高昂的紓困方案使預算赤字迅速達到政治上可以忍受的極限，並引發社會內部各階層／階級間的分配性衝突，即誰在何時該承擔景氣復甦沉重負擔，以及該用何種方式來承擔成本的問題。到底要繼續採取赤字預算或增稅措施也引發政治上的廣泛討論³⁵。我們因而可以想見，後金融危機時代的福利政治將是福利刪減與利益團體衝突不斷的階段，問題是這個成本在何時由什麼團體以何種方式被分配 (Vis et al., 2011)。

上述問題在台灣似乎也可以觀察到。在危機初期政府透過擴張性策略，同時採用減稅和舉債方式來因應。根據財政部(2011)的資料顯示，台灣的租稅負擔率(賦稅收入佔 GDP 比重)從 1990 年(20%)起即一路下滑，到了 2009 年只剩 12.3%，比起鄰近的南韓、新加坡、日本更低³⁶。政府債務未償餘額佔 GDP 比率(僅含內債)1990 年僅有 4.7%，但在 2008 / 2009 年金融危機最為嚴重時，已高達 29.9% / 33.1%。債務償還佔歲出比率卻從 2000 年的 19% 下滑至 2010 年的 9.2%。政黨輪替後上任的馬政府在執政前三年，經歷

³⁴ 各國的回應方式相當不同。例如英國對於高等教育學費提高鬆綁，法國則提出延後退休年齡。如英國在 2010 年選舉時，主要政黨並未提出限縮方案的策略，但新的聯合政府在 2010 年 6 月(保守和自由民主黨)已採用了限縮 1.8%GDP 支出的策略，包括增加 2.5%VAT 稅、減少所有服務部門未來 4 年的 25% 支出(除了健康和海外援助之外)、減少未來 5 年 0.8%GDP 的福利支出、凍結兒童給付、嚴格限制身障者的醫療給付。整體而言，2014—2015 年總計將減少 5.6%GDP 的支出 (Vis et al., 2011: 348)。這些預算刪減方案預料將進一步衝擊社會福利和公共年金 (Gough, 2011: 59-60)。

³⁵ 具體的例子就是 2011 年美國民主黨(總統)與共和黨(參眾兩院)之間對於到底要增稅或削減來面對巨額國債問題，反應在預算案的爭執之上，最後演變成預算危機的問題。

³⁶ 2008 年台灣、日本、南韓、新加坡的租稅負擔率分別為 13.9%、17.4%、20.7%、14%。

大規模減稅及擴張性支出，每年平均舉債幅度更高達約 3,105 億元，公債累積迅速。而「減稅帶動經濟」的背後真相，顯然是舉債金額持續大於償還金額，以及政府債務償還能力嚴重弱化，即使勉強擠出一點償債預算，也必須先支付龐大的利息，才能償還極少量的本債（林宗弘等，2011：96-100）。然而，政府透過減稅和舉債的政策，受益者到底是誰？我們若觀察受僱人員報酬、企業營業盈餘和固定資本消費佔 GDP 的比重，因後兩者皆屬資本收入，若合併計算，即可看出受僱人員報酬自 2000 年之後即持續下滑，資本收入卻持續攀升，並在 2008 / 2009 年金融危機最嚴重時，兩者更有明顯分化之趨勢（參閱附錄五）（主計處，2011d）。由此可見政府雖然希望以刺激經濟成長來回應危機的策略，受薪階級似乎無法享受到成長的果實。

再者，如果觀察政府的福利和租稅政策對於縮小貧富差距的結果，在納入政府的移轉收入後，貧富差距在 2008 / 2009 年間從實際的 7.73 / 8.22 倍縮小為 6.20 / 6.47 倍，利用社福支出減少貧富差距的效果為 1.53 / 1.75，係自 1999 年以來社福效果最顯著的 2 年。然而，利用租稅來減少貧富差距的效果卻十年來幾乎毫無變化（主計處，2010）（參閱附錄五）。顯然，稅制的所得重分配效果並不顯著，雖然社會福利支出有助於減少貧富差距，但政府對於建立未來台灣福利國家的想像，似乎仍僅停留在過去以經濟發展即能解決社會問題的陳舊思維上，即使在此次危機中，也是透過大量擴張經濟支出做為主要介入手段。在建構較具永續性發展可能的社會安全網方針上，仍付之闕如。進一步而言，福利預算不會憑空掉下，仍然必須由稅收來買單，若政府過度依賴減稅造成財政赤字國家，那麼福利制度僅能做半套或舉債來因應。長期而言，這似乎無法建構起完整的社會保障機制。誠如 Mok（2011）針對台灣政府在此次金融危機的因應方式指出，台灣政府雖在危機發生時擴張公共支出，以刺激金融市場、促進經濟和就業成長、提升教育、健康和環境保障等。但這些策略仍著重

在經濟復甦方案，完整的社會保障方案仍付之闕如。

事實上，歐洲一些較新的研究指出，在面對由經濟全球化、傳統家庭解體以及技術變遷所帶來各類新興社會風險，（經過改革後的）福利國家可以幫助公民以更彈性的方式面對生命歷程中的諸多風險，他們稱之為社會投資型的福利國家（Esping-Andersen, 2009; Morel et al., 2012; Hemerijck, 2012）。新型福利國家的任務因而不在於強調資源的重分配，而是幫助公民以自我調整的方式抵禦風險。它強調福利國家不再從事後補償的角度分配社會風險，而是採取事前預防的方式：不是單純以所得移轉的方式進行所得重分配，而是以程序性的措施進行風險治理。這種新型福利國家將有助於轉化簡單現代性中僅僅強調的面向，而將焦點移轉到對於自身行動（及後果）的觀察與限制上（呂建德，2010：471）。當然，社會投資型國家在台灣的適用性仍有釐清的必要。但在金融危機後，政府實有必要重新思考舊有的治理模式。社會政策的方針，不應只是短期的福利給付或資源重分配，而應更強調保障人民生命風險的配置與預防性介入，並在不同政黨間尋求一套有效的互動機制，以創造福利國家新型態的正當性。金融危機就此而言反而提供了台灣福利國家轉型的契機。

伍、結論

金融危機對於福利國家的影響是什麼？是如同全球化悲觀論者所認為的進行福利刪減，或是如同補償論者所指出的進行福利擴張？特別是 2008 年美國次貸危機所導致的全球經濟緊縮，是否讓台灣的福利制度因而產生了轉變的動力？本文發現在支出面上，政府雖於此次危機時擴張總體政府支出，但之後旋即限縮支出，回歸近 10 年的水準。此外，在各類支出細項上，政府主要致力於擴張經濟發展支出，並限縮社會福利支出，僅有針對較具生產力的積極勞動市場政策支出

有所擴張。然而，這些支出的擴張卻是短暫的，在後金融危機時期，除了教育支出呈現穩定發展，社會福利支出也著重在強調個人責任的社會保險支出上，多數擴張性支出則大幅限縮，這主要受限於政府債務大幅攀升所致。其次，在政策介入方針上，政府爲了避免需求過度緊縮，大量運用總體經濟政策和凱因斯式策略，更勝於發展社會保障制度。然而，這些政策的受益者仍集中於企業和銀行，弱勢者和勞工的受益方案不多。

觀察政府在此次危機時期所採取的各類緊急紓困措施，我們似乎可以發覺台灣決策菁英仍然較傾向於認知危機只是短暫性的波動，一旦景氣復甦後投資和消費將會增加，失業率也會下降。經濟政策仍然是最好的政策，社會政策的推行，並非爲了解決需求，而是爲了促進經濟成長。政府的策略是優先支持金融業，金融業支持大企業，大企業支持中小企業，最後，在「雨露均霑」的外溢效果下，勞工最後也能獲得利益。同時，受限於東亞生產主義的福利模式之影響，強調低度的非薪資勞動成本，使得以稅收支應的社會政策擴張有限，仍以強調個人責任的社會保險爲主。因而依循片段、短期且立即見效的介入，成了政府在處理此次危機的主要政策選擇。但長遠來說，政府若不改變既有的社會福利介入模式，並積極思考技術結構轉型和建立完善的社會安全網之問題，將迫使人民的生活更不穩定。如同 Streeck 在檢討此次金融危機與國家管制的問題時指出，市場擴張的速度遠比制度建立更快，爲了規範那些爲了自我利益而破壞現行規範者，政治介入確有其必要性（Streeck, 2011b）。

如同本文檢視此次政府推出的各項政策措施之效果，可看出台灣自 1990 年以來財稅負擔率持續下降，不僅導致財政不平衡的問題，且減稅和舉債的結果，並未使受薪階級享受到成長的果實。此外，利用租稅來減少貧富差距的效果，10 年來幾乎毫無變化。而利用社會福利做爲減少貧富差距的效果，雖於 2008 / 2009 年有顯著成效，但

政府卻不願致力於發展完備的社會福利體系。目前政府所推出的緊急紓困措施大部分都是屬於短期性與片面性的勞動／社會政策措施，而這些措施的問題在於欠缺對於問題結構面的理解，與對於後金融危機時代台灣福利國家的想像能力。誠如 Gough (2011) 在分析此次金融危機與對於福利國家的後果時所提出的洞見：金融危機將導致財政不平衡，財政不平衡又將迫使國家進行福利改革，而這將涉及刪減成本必須由誰承擔的問題，金融危機只是加速了這個不均衡結構的失衡。

基此，本研究預計可以產生兩方面的效益，一是理論上，一是政策應用上。就比較福利國家理論而言，過去關於社會政策與福利國家擴張或刪減的理論不外乎是以下的論點：工業主義邏輯、勞工階級權力動員論、制度主義論、國家中心論。2008 年的金融危機則提供了我們尋找另一個解釋突破的可能性：一個重大的經濟事件如何影響後續勞動與社會政策的推出（社會自我保護措施），同時讓我們思考社會政策是否也可能在此時出現典範移轉的效應。其次，是政策應用上的效益。目前全球對於金融危機所可能帶來的後續經濟與社會不利影響有著相當的憂慮。毫無疑問地，2008 年的金融危機是二次世界大戰後所出現最為嚴重的經濟危機，現在的問題是，其規模與後續效果是否會步上 1929 年的經濟大恐慌後塵。2008 年後緊急推出的各項紓困措施由於耗費了巨大財政支出，龐大的公債正迫使後金融危機的國家必須面對增稅與削減赤字的困難，而這些都將牽涉到成本的分擔。在東亞國家，雖然赤字與政府負債不若歐美國家嚴重（日本除外），因而似乎有較多的空間可以進行改革。但是，出口導向的經濟在面臨全球景氣衰退與歐美市場消費緊縮的問題時，就業市場也會受到相當衝擊。台灣（以及東亞其他主要經濟體）在面對這些危機所採取的勞動與社會政策改革為何，值得我們進行更深入的研究。

國際社會政策學界最近在檢討金融危機與福利國家改革的相關文獻中，社會投資國家被視為是一個可能的方向。我們若將社會投資國

家與東亞生產主義福利體系相比較，可以發現兩者都強調對於人力資本（如教育，醫療與職業訓練等）的投資。例如，從第三節的分析中可以發現，台灣在這次金融危機期間似乎投注較多在失業民衆的就業能力提升與職業訓練計畫（如充電加值計畫）。但若細察兩者間的特質，仍可發現存在許多差異。其中最主要的部分是社會投資策略強調公共托育與托老設施的提高來平衡家庭與工作，進而促進女性勞動參與率的提高，因而社會投資需要較高的租稅投入。台灣（與其他東亞國家）在過去高經濟成長時代，可以依賴經濟政策產出促成某些社會政策效果，例如低社會不均度與低貧窮率，且將主要責任負擔由個人與家庭部門來提供。然而，伴隨著全球經濟整合程度提高與經濟景氣循環不穩定度升高，個人與家庭暴露於風險的程度也相對提高。雖然立基於彈性化與投資於人力資本的基本要素，使東亞生產性福利體系轉化為社會投資型國家的可能性較高，且兩者間存在選擇性的親近關係。然而，這個轉化必須以國家較高的徵稅能力做為前提。觀察台灣在金融危機期間的一些政策措施似乎有朝向社會投資國家發展的趨勢，但受限於台灣較低的財政能力，這個制度性的轉化幅度似乎仍然有限。因而，台灣最核心的問題不在於積極勞動市場政策或是人力資本政策，或是片面支持企業的措施（如對失業勞工聘僱的薪資補貼），而在於某種既彈性又安全的社會保障體系是否能夠有效地解決個人生命歷程斷裂時（如金融危機所造成的大量失業）的問題。特別是台灣既有的生產式福利，預防個人生命風險的機制，主要是透過強調個人責任或家庭來處理。但這樣的機制在經濟危機越來越頻繁時，將使個人就業歷程的斷裂次數頻繁，進而無法透過傳統的生產性福利提供模式來預防風險。因此，探討一個既能讓個人彈性進出勞動市場，又能維持基本安全的福利體系是台灣社會福利學者在後金融危機時代一個必須面對的政策實踐上與制度創新上的挑戰。

最後，本文仍有些研究上的限制，例如政府支出的改變和介入模

式的策略，可能會受到人口因素、選舉政治、政黨差異的意識型態、產業轉型、國際勢力等因素影響。這些因素是本文無法透過量化過程加以控制其影響性。此外，政策可能存在時間上的延遲效果，例如有些政策的效果可能並不會立即出現，而會在數年後出現。但本文僅能觀察到 2011 年為止的變化，未來是否會出現延遲性的政策效果，這些議題均有待未來相關研究進一步的釐清。

參考書目

中文部份

- 行政院主計處 (2009a)。《國民經濟動向統計季報第 124 期》。行政院主計處網頁 (<http://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/93913585271.pdf>)。
- 行政院主計處 (2009b)。《國民經濟動向統計季報第 125 期》。行政院主計處網頁 (<http://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/96810144171.pdf>)。
- 行政院主計處 (2009c)。《2009 年受僱員工薪資調查與生產力統計年報》。行政院主計處網頁 (<http://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/0641181871.DOC>)。
- 行政院主計處 (2009d)。《97 年家庭收支調查報告》。行政院主計處網頁 (<http://win.dgbas.gov.tw/fies/doc/result/97.pdf>)。
- 行政院主計處 (2010)。《99 年家庭收支調查報告》。行政院主計處網頁 (<http://win.dgbas.gov.tw/fies/doc/result/99.pdf>)。
- 行政院主計處 (2011a)。《國民經濟動向統計季報第 132 期》。行政院主計處網頁 (<http://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/13914163071.pdf>)。
- 行政院主計處 (2011b)。《人力資源調查》。行政院主計處網頁 (<http://www.dgbas.gov.tw/np.asp?ctNode=2840>)。
- 行政院主計處 (2011c)。《就業、失業統計》。行政院主計處網頁 (<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=30865&ctNode=3247&mp=1>)。
- 行政院主計處 (2011d)。《國民所得與經濟成長》。行政院主計處網頁 (<http://www.dgbas.gov.tw/np.asp?ctNode=2826>)。
- 行政院勞工委員會 (2008)。《行政院勞工委員會啟動穩定就業輔

- 導團》。行政院勞工委員會網頁 (http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=492a709d:1d5&theme)。
- 行政院勞工委員會 (2009a)。《員工規模 200 人以上事業單位採行無薪休假概況》。行政院勞工委員會網頁 (http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=496440f1:1b36&theme=)。
- 行政院勞工委員會 (2009b)。《經濟不景氣，行政院勞工委員會今年度推動各項促進就業措施》。行政院勞工委員會網頁 (http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=499917ca:26cc&theme=)。
- 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》。行政院經濟建設委員會網頁 (<http://www.ey.gov.tw/public/Data/9112013595871.pdf>)。
- 呂建德 (2001)。〈從福利國家到競爭式國家？全球化與福利國家的危機〉，《台灣社會學刊》，第 2 期，頁 263-313。
- 呂建德 (2010)。〈台灣福利國家與現代性〉，載於黃金麟、汪宏倫、黃崇憲編著，《帝國邊緣：台灣現代性的考察》，頁 445-476。台北：群學出版有限公司。
- 呂建德、邱靖惠、陳昭榮 (2003)。〈經濟全球化對於台灣勞動體制的衝擊：競爭與保護部門的差異〉，發表於「邁向新世紀的公平社會——社群、風險與不平等」研討會。台北：台灣社會學會與政治大學社會學系。
- 李健鴻 (2006)。〈僱用獎助方案的診斷與分析〉，《就業安全》，第 5 卷第 2 期，頁 34-39。
- 周國偉、吳孟道 (2010)。〈金融海嘯與台灣金融市場壓力及因應政策〉，《法制論叢》，第 45 期，頁 39-68。

- 林宗弘、洪敬舒、李健鴻、王兆慶、張烽益（2011）。《崩世代：財團化、貧窮化與少子女化的危機》。台北：台灣勞工陣線。
- 時報資訊，2010年3月7日。
- 財政部（2011）。《100年度財政統計年報》。財政部網頁（http://www.mof.gov.tw/public/Data/statistic/Year_Fin/100%E9%9B%BB%E5%AD%90%E6%9B%B8/htm/yearmenu.htm）。
- 教育部（2012）。《教育部積極保障大學生升學權益、提升就業能力》。教育部網頁（http://www.edu.tw/high/news.aspx?news_sn=5072）。
- 曹永薰（2010）。〈生產性福利論與韓國福利國家的未來〉，載於金淵明編著，《韓國社會保障爭論》，頁39-59。北京：中國勞動社會保障出版社。
- 陳梅英（2009）。〈消費券效益遠低於預估〉，自由時報，11月24日。
- 傅從喜（2006）。〈我國公共服務擴大就業計畫之再就業效果評析〉，《社會政策與社會工作學刊》，第10卷第1期，頁115-149。
- 勞工保險局（2010）。《勞工保險統計年報——99年》。勞工保險局網頁（<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=quVMPrEyz9Y%3D>）。
- 曾敏傑（2001）。〈中高齡勞工失業現況與變遷：1982與1996年失業潮之比較〉，《台灣社會學刊》，第25期，頁243-279。
- 賴樹立（2009）。〈政府因應金融海嘯之就業服務措施與執行現況之探討〉，《就業安全》，第8卷第1期，頁4-8。
- 職業訓練局（2012）。《歷年公務決算書、就業安定基金決算書》。職業訓練局網頁（http://www.evta.gov.tw/content/list.asp?mfunc_id=8&func_id=8&mcata_id=755）。

外文部份

- Cameron, D. R. (1978). 'The Expansion of Public Economy: A Comparative

- Analysis', *The American Political Science Review*, 72 (4): 1243-1261.
- Castles, F. G. (2010). 'Black Swans and Elephants on the Move: The Impact of Emergencies on the Welfare State', *Journal of European Social Policy*, 20 (2): 91-101.
- Cazes, S., S. Verick and C. Heuer (2009). 'Labour Market Policies in Times of Crisis', ILO Employment Working Paper, No.35.
- Chan, K.W. (2007). 'Concluding Observations: Is There a Crisis of Welfare in East Asia', in J. Lee and K. W. Chan (eds.), *The Crisis of Welfare in East Asia*, pp. 243-256. Maryland: Lexington Books.
- Deyo, F. C. (1989). *Beneath the Miracle: Labor Subordination in the New Asian Industrialism*. Berkeley: University of California Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (2009). *Incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women's New Roles*. Cambridge: Polity Press.
- Farnsworth, K. and Z. Irving (2011). 'Varieties of Crisis', in K. Farnsworth and Z. Irving (eds.), *Social Policy in Challenging Times: Economic Crisis and Welfare Systems*, pp. 1-30. Chicago: The Policy Press.
- Garret, G. (1998). 'Global Markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle?', *International Organization*, 52 (4): 787-824.
- Glyn, A. (2006). *Capitalism Unleashed*. Oxford: Oxford University Press.
- Gough, I. (2011). 'From Financial Crisis to Fiscal Crisis', in K. Farnsworth and Z. Irving (eds.), *Social Policy in Challenging Times: Economic Crisis and Welfare Systems*, pp. 49-64. Chicago: The Policy Press.
- Hacker, J. S. (2002). *The Divided Welfare State: The Battle over Public*

- and Private Social Benefits in the United States*. New York: Cambridge University Press.
- Hemerijck, A. (2012). *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Holliday, I. (2000). 'Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia', *Political Studies*, 48 (4): 706-723.
- Holliday, I. (2005). 'East Asian Social Policy in the Wake of the Financial Crisis: Farewell to Productivism?', *Policy & Politics*, 33 (1): 145-162.
- International Monetary Fund (2011). *World Economic Outlook Database*. (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/weodata/index.aspx>)
- Jessop, B. and N. L. Sum (2007). *Beyond the Regulation Approach: Putting Capitalist Economies in Their Place*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Jones, C. (1993). 'The Pacific Challenge: Confucian Welfare States', in C. Jones (1993)(ed.), *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, pp. 198-217. London and New York: Routledge Press.
- Katzenstein, P. J. (1985). *Small State in World Markets: Industrial Policy in Europe*. New York: Cornell University Press.
- Kim, Y. M. (2008). 'Beyond East Asian Welfare Productivism in South Korea', *Policy & Politics*, 36 (1): 109-125.
- Kwon, S. and I. Holliday (2007). 'The Korean Welfare State: A Paradox of Expansion in an Era of Globalisation and Economic Crisis', *International Journal of Social Welfare*, 16 (3): 242-248.

- Lee, Y. J. and Y. W. Ku (2007). 'East Asian Welfare Regimes: Testing the Hypothesis of the Developmental Welfare State', *Social Policy & Administration*, 41 (2): 197-212.
- Mahoney, J. and K. Thelen (2010). 'A Theory of Gradual Institutional Change', in J. Mahoney and K. Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, pp. 1-37. New York: Cambridge University Press.
- Messenger, J. (2009). 'Work Sharing: A Strategy to Preserve Jobs during the Global Jobs Crisis', ILO Policy Brief, No.1.
- Mok, K. H. (2011). 'Right Diagnosis and Appropriate Treatment for the Global Financial Crisis? Social Protection Measures and Social Policy Responses in East Asia', in G. J. Hwang (ed.), *New Welfare States in East Asia: Global Challenges and Restructuring*, PP. 155-174. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Morel, N., B. Palier and J. Palme (2012). 'Social Investment: A Paradigm in Search of a New Economic Model and Political Mobilization', in N. Morel, B. Palier and J. Palme (eds.), *Toward a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, pp. 353-376. Chicago: The Policy Press.
- Onaran, O. (2011). 'The Crisis in Western and Eastern EU: Does the Policy Reaction Address its Origins?' in P. Arestis, R. Sobreira and J. L. Oreiro (eds.), *An Assessment of the Global Impact of the Financial Crisis*, pp. 135-158. New York: Palgrave Macmillian.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2009). *OECD Employment Outlook: Tackling the Jobs*. Paris: OECD Publications.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2012). *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD Publications.

- Peng, I. and J. Wong (2010). 'East Asia', in F. G. Castles, F. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger and C. Pierson (2010)(eds.), *The Welfare State*, pp. 656-670. New York: Oxford University Press.
- Prasad, N. and M. Gerecke (2010). 'Social Security Spending in Times of Crisis', *Global Social Policy*, 10 (2): 218-247.
- Ramesh, M. (2009). 'Responding to the Social Repercussions of Economic Crisis in Southeast Asia: Past Experience, Future Direction', paper presented at the 9th Annual Conference of the Taiwanese Association for Social Welfare (TASW) 'Social Policy in East-Asia: International Innovation and Comparative Perspective'. Taipei: Department of Social Welfare, National Chung Cheng University.
- Rodrik, D. (1997). *Has Globalization Gone too Far?* Washington, D.C.: Brookling Institute for International Economics.
- Rudra, N. (2002). 'Globalization and the Decline of the Welfare State in Less-Developed Countries', *International Organization*, 56 (2): 411-445.
- Schmidt, V. A.(2009). 'Putting the Political Back Into Political Economy by Bringing the State Back In Yet Again', *World Politics*, 61 (3): 516-546.
- Streeck, W. (2011a). 'The Crisis of Democratic Capitalism', *New Left Review*, 71: 5-29.
- Streeck, W. (2011b). 'E Pluribus Unum? Varieties and Commonalities of Capitalism', in M. Granovetter and R. Swedberg (eds.), *The Sociology of Economic Life (3rd ed.)*, pp. 419-455. Boulder: Westview Press.
- Streeck, W. and K. Thelen (2005). 'Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies', in W. Streeck and K. Thelen

(eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, pp. 1-39. Oxford: Oxford University Press.

Verick, S. (2009). 'Who is Hit Hardest During a Financial Crisis? The Vulnerability of Young Men and Women to Unemployment in an Economic Downturn', IZA Discussion Paper, No. 4359.

Vis, B., K. van Kersbergen and T. Hylands (2011). 'To What Extent Did the Financial Crisis Intensify the Pressure to Reform the Welfare State?', *Social Policy & Administration*, 45 (4): 338-353.

Weiss, L. (2003). 'Introduction: Bringing Domestic Institutions Back In', in L. Weiss (ed.), *States in the Global Economy- Bring Domestic Institutions Back In*, pp. 1-33. New York: Cambridge University Press.

附錄一

失業給付核發概況

年度	核付件數	核付金額	性別		年齡		
			男性	女性	15-24 歲	25-54 歲	55-64 歲
2005	250,600	4,406,323,808	38.80%	61.20%	4.00%	92.60%	3.40%
2006	276,811	4,957,930,167	39.33%	60.67%	4.57%	92.16%	3.26%
2007	298,859	5,353,019,405	40.76%	59.24%	4.94%	91.87%	3.19%
2008	370,190	6,645,870,726	43.58%	56.42%	5.07%	91.61%	3.32%
2009	1,119,303	20,824,877,248	48.87%	51.13%	7.26%	89.30%	3.44%

資料來源：整理自勞工保險統計年報。

失業率概況—按年齡分

年度	失業率		
	年齡		
	15-24	25-54	55-64
2005	10.61%	3.54%	2.42%
2006	10.35%	3.39%	2.03%
2007	10.57%	3.45%	1.71%
2008	11.82%	3.63%	2.11%
2009	14.51%	5.44%	3.20%
2010	13.06%	4.87%	2.67%

資料來源：整理自主計處就業與失業統計。

附錄二

2000—2011年政府各類支出佔總支出趨勢

年度	一般政務支出		國防支出		教育科學文化支出		經濟發展支出		社會福利支出		社區發展及環境保護支出		退休撫卹支出		債務支出		雜項支出	
	支出比	Z分數	支出比	Z分數	支出比	Z分數	支出比	Z分數	支出比	Z分數	支出比	Z分數	支出比	Z分數	支出比	Z分數	支出比	Z分數
2000	14.9	0.2	11.4	1.4	20.9	-0.2	15.1	-1.6	16.9	0.9	3.4	-0.9	8.4	0.5	8.6	1.8	0.4	-2.3
2001	14.5	-0.5	10.9	-0.3	18.9	-2.4	17.6	-0.3	17.5	1.6	4.8	2.0	7.7	-1.2	7.6	1.0	0.6	0.0
2002	15.2	0.8	10.5	-1.7	20.4	-0.7	18.9	0.4	15.1	-1.1	3.3	-1.1	8	-0.5	8	1.3	0.6	0.0
2003	15.0	0.4	10.7	-1.0	20.9	-0.2	18.1	0.0	15.7	-0.4	4.1	0.6	7.8	-0.9	7.2	0.7	0.5	-1.2
2004	14.9	0.2	11.3	1.0	20.9	-0.2	18.4	0.1	15.5	-0.6	4.2	0.8	8	-0.5	6.2	-0.1	0.6	0.0
2005	14.9	0.2	10.8	-0.7	20.6	-0.5	18.8	0.3	15.6	-0.5	4.4	1.2	8.4	0.5	5.8	-0.4	0.7	1.2
2006	15.6	1.5	10.6	-1.4	21.9	0.9	15.4	-1.4	16.7	0.7	4	0.4	8.9	1.7	6.2	-0.1	0.6	0.0
2007	15.0	0.4	11.2	0.7	21.5	0.5	16.7	-0.7	16.3	0.3	3.8	0.0	8.8	1.4	6.1	-0.1	0.7	1.2
2008	15.0	0.4	11.2	0.7	21.1	0.0	18.4	0.1	15.7	-0.4	3.5	-0.7	8.6	1.0	5.7	-0.4	0.7	1.2
2009	13.4	-2.5	11.1	0.3	21.8	0.8	22.5	2.2	14.5	-1.8	3.4	-0.9	7.7	-1.2	4.8	-1.1	0.6	0.0
2010	14.4	-0.7	11.2	0.7	21.6	0.6	20.1	1.0	16.2	0.2	3.5	-0.7	7.8	-0.9	4.7	-1.2	0.6	0.0
2011	14.4	-0.7	11.1	0.3	22.5	1.5	18.1	0.0	17.1	1.2	3.4	-0.9	8.2	0.0	4.6	-1.3	0.6	0.0
08 / 09 年差距	-1.6		-0.1		0.7		4.1		-1.2		-0.1		-0.9		-0.9		-0.1	
平均	14.8		11.0		21.1		18.2		16.1		3.8		8.2		6.3		0.6	
標準差	0.5		0.3		0.9		2.0		0.9		0.5		0.4		1.3		0.1	

資料來源：整理自財政部100年財政統計年報。

附錄三

2000—2011年社會福利項下各支出佔總支出趨勢

年度	社會保險支出		社會救助支出		福利服務支出		國民就業支出		醫療保健支出	
	支出比	Z分數	支出比	Z分數	支出比	Z分數	支出比	Z分數	支出比	Z分數
2000	6.8	-0.8	3.0	2.9	5.7	-0.4	0.1	--	1.3	-0.7
2001	8.9	2.0	1.7	0.8	5.6	-0.6	0.1	--	1.2	-1.5
2002	7.1	-0.4	0.9	-0.5	5.6	-0.6	0.1	--	1.3	-0.7
2003	7.7	0.4	0.8	-0.7	5.4	-0.9	0.2	--	1.5	1.1
2004	6.8	-0.8	0.9	-0.5	6.2	0.4	0.1	--	1.5	1.1
2005	7.1	-0.4	0.9	-0.5	6.3	0.6	0.1	--	1.2	-1.5
2006	7.4	0.0	0.9	-0.5	6.9	1.6	0.1	--	1.4	0.2
2007	7.1	-0.4	1.0	-0.3	6.6	1.1	0.1	--	1.4	0.2
2008	6.3	-1.5	1.1	-0.2	6.8	1.4	0.1	--	1.5	1.1
2009	7.1	-0.4	0.9	0.5	5.1	-1.4	0.1	--	1.3	-0.7
2010	7.9	0.7	1.2	0.0	5.4	-0.9	0.2	--	1.5	1.1
2011	8.6	1.6	1.2	0.0	5.7	-0.4	0.2	--	1.4	0.2
08 / 09 年差距	0.8		-0.2		-1.7		0.0		-0.2	
平均	7.4		1.2		5.9		0.1		1.4	
標準差	0.8		0.6		0.6		0.0		0.1	

資料來源：整理自財政部100年財政統計年報。

附錄四

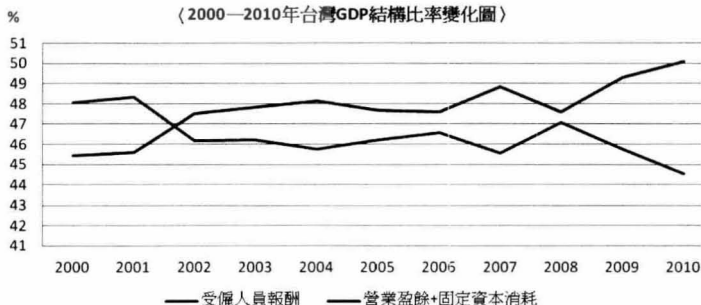
2008 年金融危機介入方案

方案類型	創新方案名稱	方案類型 合計次數	短期性	受益對象					
				企業與 銀行	一般 民眾	一般 失業者	特定 失業者	無薪假 勞工	應屆 畢業生
凱因斯式措施	擴大公共建設投資計畫 (基礎建設)	5	X (4 年)	X	X				
	消費券方案		X (10 個月)		X				
	調整遺贈稅率、免稅額度 及所得稅扣除額(減稅)				X				
	擴大國發基金規模以投資 國內產業				X				
	行政院國發基金將大幅提 高投入上市有價證券比重				X				
貨幣政策	調降央行重貼現率、擔保 放款融通利率, 及短期融 通利率	2		X					
	降低利息一碼至 3%			X					
銀行與金融政策	增加國銀對中小企業放款 量	6	X (14 個月)	X					
	採取存款全額保障措施		X (26 個月)	X	X				
	大企業救災計畫		X (25 個月)	X					
	對保險公司「大紓困」		X (1 個月)	X					
	三大穩定股市措施: 縮小 跌幅、禁止放空、延長國 安基金護盤期間		X (2 個月)	X					
	延長融資期限		X (6 個月)		X				
勞動需求措施	公部門短期就業專案	2	X (6 個月)			X			
	立即上工計畫		X (1 年)			X			
幫助失業者尋職措施	延長失業給付	4				X			
	大專畢業生至企業職場實 習方案		X (1 年)					X	
	充電加值計畫		X (6 個月)				X		
	穩定就業輔導團		X (2 個月)			X			
合計次數			13	10	5	2	2	1	1

資料來源：作者自行整理。

附錄五

〈2000—2010年台灣GDP結構比率變化圖〉



資料來源：整理自主計處國民所得與經濟成長。

政府福利及租稅等效果對可支配所得分配之影響

年別	政府移轉收支前	從政府移轉收入後		對政府移轉支出後	
	差距倍數	差距倍數	社福效果	D	租稅效果
	A	B	C=A-B		E=B-D
1999	6.47	5.65	0.82	5.50	0.15
2000	6.57	5.69	0.88	5.55	0.14
2001	7.67	6.54	1.13	6.39	0.15
2002	7.47	6.29	1.18	6.16	0.13
2003	7.32	6.20	1.12	6.08	0.12
2004	7.41	6.17	1.24	6.03	0.15
2005	7.45	6.18	1.26	6.04	0.15
2006	7.45	6.16	1.29	6.01	0.15
2007	7.52	6.12	1.40	5.98	0.14
2008	7.73	6.20	1.53	6.05	0.16
2009	8.22	6.47	1.75	6.34	0.13
2010	7.72	6.30	1.42	6.19	0.11

資料來源：主計處 99 年家庭收支調查報告。

Financial Crisis and Social Protection Reform in Taiwan: Path Dependence?

Ying-Fang Chen* and Jen-Der Lue**

Abstract

The financial crisis in 2008/2009 hit most of countries in the world. Taiwan also faced serious recession, such as high unemployment rate, increasing income inequality and poverty rate. A large number of workers were excluded from labor market and suffered poverty risk. Conventionally, efficacy theory and complementary approach hold opposite opinions about how the welfare state responses to globalization or financial crisis. However, they ignore that the state has the capacity of governance on social protection. In this article, we bring the role of the welfare state back into analysis to elucidate how the Taiwanese government dealt with the 2008/2009 financial crisis. Was the reform a path dependence or a paradigm change? In conclusion, we find that social protection reforms in Taiwan were constrained by productivism. Economic growth will eventually lift people out of poverty. Thus, the government concentrated resources on the financial and bank sectors, but social protection received less attention. Although government expenditure

* PhD student, Department of Social Welfare, National Chung Cheng University.

** Associate Professor, Department of Social Welfare, National Chung Cheng University.

expanded during the crisis period, it was temporary. After the crisis, the government cut social expenditure. Promoting economic growth and cutting tax did not have positive impacts on working class and income inequality. Although the income transfer programs helped to reduce income inequality in 2008/2009, the government is reluctant to further income transfer programs. Thus, we concluded that the welfare reforms did not transform the Taiwanese welfare state toward social investment welfare state, but still stuck to productivism. In the long run, the Taiwanese social security system will be not sufficient to protect people if the government does not overhaul the social security system.

Keywords: financial crisis, social protection reform, path dependence, productive, Taiwan