

國立中正大學社會福利研究所

碩士論文

仍然是生產主義的年代嗎？東亞福利體制再檢視

指導教授：呂建德 博士

研究生：彭冠綸

中華民國九十八年七月



## 謝辭

兩年就這麼過去了！回想兩年前才剛辭掉工作，重回我熟悉的校園攻讀碩士學位。一樣的校園，一樣的風景，但我的視野和歷練卻不一樣了。在碩士的兩年中，經歷了好多好多事情，不僅僅是在專業知識增長，還有在待人接物、思緒談吐都隨之成長。我一直覺得自己是個幸運的孩子，生命中遇到許多貴人相助，研究所生涯也不例外。在系上老師、同學、學長姐以及家人的幫助下，如期在兩年內修完所有的課程，也完成了我嘔心瀝血的碩士論文。就是各位現在手中這一本，字字句句都得來不易。

走過這一遭，我發現原來論文沒有想像中的困難，但也沒有想像中的簡單。看似一個人的文章，但背後卻是許多師長在專業上的指導，同學們的加油打氣，以及學長姐們經驗的傳授。首先我要感謝我的指導教授呂建德老師，從論文計畫書到後續研究的進行，都給我許多空間和機會去摸索研究的方向，創造屬於自己的論文；另一方面，在我遭遇分析和寫作的瓶頸時給我許多寶貴的建議，有如醍醐灌頂，令我豁然開朗。另一位對我的論文幫助極大的是陳昭榮老師，他總是有辦法分析每一個國際資料庫的資料型態和限制，以及在統計上應該如何操作，協助我將腦袋裡雜亂無章的思緒，用統計或是其他方式呈現在我的論文裡面。

除了兩位老師之外，要感謝在 seminar 上提問的每位老師，包括王國羽老師、王德睦老師、官有垣老師、張世雄老師、王舒芸老師。他們幫助我從更高的層次、更多元的觀點來審視這篇文章，也成為我日後修改論文、繼續精進的基石。另外，我要感謝兩位博班的學長：崇揚學長和國偉學長。謝謝你們百忙之中抽空擔任我論文的評論人，很仔細的閱讀我的文章，幫助我釐清在論述上或方法上的盲點，幫助我克服很多研究過程中遇到的障礙。也謝謝大正夫婦、盈方學姊、明皇學長、宜禎學姊、鈺欣學姊在寫論文的一路上分享許多過來人的經驗，給我很大的支持。

論文口試一直是我最大的恐懼！然而，在親身經歷過論文口試之後，才發現這是一個可以使得論文更加粹練的必經階段。事前難免緊張徬徨，但是經歷過後才知這是何等珍貴的一段過程。我要感謝我的口試委員，包括台大社工系主任古允文老師、靜宜大學兒福系李易駿老師，以及台大國發所施世駿老師；另外加上我的指導教授呂建德老師以及友情贊助的陳昭榮老師。感謝五位老師撥冗讀完這一百多頁的文章，並且給予許多寶貴的建議。讓我在論文完成之前，有機會再次檢視和修正我的文章，使之更臻成熟和完備。

研究室，是我這兩年來主要的生活場域！每天在研究室待超過十二小時，週一到週五每天和論文決鬥的場所。在 R366 這個空間裡，我經歷了撰寫這篇論文的喜怒哀樂。格外感謝 R366 的伙伴們：舒涵（凱倫）、鈺婷、宜芸、裕昕（小

丁)、瑋庭、鍾廷(廷哥)、淑美姐、彥旻(課長)、于殷。謝謝你們總是聽我發牢騷，讓我的情緒有出口，發洩之後再重新出發。也謝謝隔壁 R365 的同學們：逸芄(芄芄)、秀玉(ccu)、湘淇、俊仲、欣佳、瓊華(呼呼)、欣佳、穎雯(大嬭)、家宏(頭哥)。儘管不在同一個空間，但謝謝你們每次在走廊或茶水間見到我時，給我的鼓勵和關心，這對我真的很重要。

其中我要格外感謝一個人，就是我的同班同學，也是我最要好的朋友：游凱倫。我們住在同一棟宿舍的對門，每天早上互道早安，一起騎車上學，一起買早餐，一起當研究室的最佳管理員，三餐一起吃飯，一起運動，一起騎車回家，每天睡前互道晚安。這段日子我們形影不離，凱倫的陪伴正好填補了我在論文寫作之路的孤獨感。在凱倫面前我可以表現情感最真實的一面，無論是失敗挫折後的傷心淚水，或是成功突破後的開懷大笑，我都可以毫無掩飾的作我自己。此外，她知道我是個不愛出門的宅女，還經常帶我去嘉義市閒逛，轉換心情；或是開伙下廚做菜給我吃，我真的覺得有這個朋友超級幸福的！也謝謝凱倫的小跟班：周汝崑學弟。謝謝你總是讓我吐嘈，幫我們洗碗、提東西、買便當、送飲料等，讓我可以專心和論文奮戰。

最後，我要感謝我的未婚夫，也就是傳說中的「殺氣老師」！碩士這兩年來每個週末都是去他們家吃飯，接受未來公婆的照顧，讓我在被論文荼毒一週後，有一個轉換空間和情緒的地方。謝謝他在我寫論文的這一路上包容我，尤其在面對寫論文的瓶頸和壓力，開始情緒不穩定甚至遷怒時，還是選擇接納與陪伴，給予我精神上最大的支持。在四月份決定結婚後，一邊忙著寫論文、一邊忙著籌備婚禮，儘管忙得焦頭爛耳，但心中卻始終感受到無比的幸福，也是支持我繼續堅持的動力。我常常戲稱這是一場用畢業證書換結婚證書的競賽，比賽結果出爐，我成功了！畢業證書到手了！接下來就要期待我十月的婚禮，開始另一段人生的旅途。

最後的最後，我要謝謝我的父母，儘管家境不優渥，但艱困的環境養成了我自動自發、要求完美的個性。謝謝他們願意相信自己的女兒，讓我在每一件事上擁有充分的自主性。一旦我做出決定，他們就是尊重並且全力支持，讓我在人生的每一個決定都沒有遺憾和退卻。我妹，是我唯一的手足，也是我在家務事上最佳的傾吐對象。我妹守口如瓶，我可以跟他講很多內心的感受，他都不會偷偷跑去跟我爸媽講。雖然在寫論文這件事上他沒有很明確的貢獻，但卻是交流家務情報的最佳管道，也是我這一輩子最親愛的妹妹。

如果你沒有在謝辭上看到你的名字，請不要難過！因為你在我心裡。謝謝每個出現在我生命中的人，有你們真好！

冠綸 2009.07.25

## 摘要

自 Esping-Anderson(1990)提出福利資本主義和福利體制的論述，並區分西方的福利體制為三種類型，奠定往後福利體制資本主義類型學的基礎。同時，有關於福利體制類型學的研究也開始延伸至後進發展國家。其中，由於東亞地區是過去三十年後進國家整合進入全球經濟體系最深也是最成功的範例，而得到亞洲四小龍的美譽。有關東亞各國的社會福利特徵是否能成為不同於西方三種體制的第四種福利體制的命題開始受到熱烈的討論。

許多學者嘗試為東亞福利體制命名，其中以 Holliday 所提出的生產型福利體制最受矚目，這種生產主義的社會政策特徵也被視為是區分東亞與其他後進發展國家的標的。但這種生產型福利體制的論述卻遭遇幾個困難：第一，僅討論日本和亞洲四小龍共五國，將東南亞國家排除。第二，在一個福利體制的名稱下依然存在內部歧異性。第三，近年來出現所謂超越生產主義的論述，認為東亞部分國家的社會政策已經不再是以生產主義為核心。

本研究嘗試回答的問題是：在東亞生產型福利體制的名稱下，東亞國家內部是否存在歧異性？解釋造成東亞生產型福利體制內部歧異性的原因。本研究的特殊性在於將東北亞與東南亞一併納入分析，以期求得一個完整東亞福利體制樣貌；再者，本文以不同於以往單純以社會支出或方案類型作為區別東亞福利體制內部歧異性的標準，改採亞洲開發銀行所建立的社會保障指標(SPI)的四個面向作為區分依據。

研究結果發現，東亞國家在一個生產型福利體制的名稱下，確實存在相當程度的歧異性。而這樣的內部差異是透過「經濟現代化」和「政治民主化」兩個要素所構成，將東亞國家分成四種不同的生產型福利體制次型，分別為高經濟現代化與高政治民主化的「後生產型福利體制」、高經濟現代化與低政治民主化的「政治-選擇式生產型福利體制」、低經濟現代化與高政治民主化的「經濟-選擇式生產型福利體制」與低經濟現代化與低政治民主化的「追趕式生產型福利體制」。

最後，本研究以東亞福利體制的經驗回應先進國家和後進國家在探討福利體制類型學的差異：第一，經濟發展程度；第二，政體型態；第三，福利發展進程。由於上述三方面的差異，使得東亞福利體制的論述具有本身的獨特性，並非傳統西方先進國家福利體制的框架所能解釋的。換言之，不僅東亞國家，其他後進發展國家的福利體制皆可能存在於不同於西方先進國家的福利體制樣貌。

關鍵字：東亞福利體制、生產型福利體制、經濟現代化、政治民主化、社會保障指標



## Abstract

The seminal work of Esping-Andersen on typologies of welfare regimes in advanced industrialized democracies has laid the foundation for studying the comparative welfare states. This type of research has been extended to study the welfare states in late-developed countries. The case and typology of East-Asian welfare system in international comparison has won widely attention among the scholars of comparative social policy.

The East-Asian welfare system has been traditionally classified as productivist welfare regime, which stands different from welfare systems in other late-developed countries. However, the discussion on East-Asian productivist welfare regimes encounters some limitations. Firstly, the scope has only been limited in Japan and NICs, the South-East Asian countries are mostly excluded. Secondly, the variation of welfare types within the East-Asian countries is still quite enormous. Finally, the thesis of 'beyond productivist welfare regime' has prevailed in recent debate on the nature of East-Asian welfare system.

This thesis aims to scrutinize the variations and sub-types of welfare system in East-Asia and explains the determinants for this variation. Using the Social Protection Index (SPI) developed by Asia Development Bank (ADB), this research analyzes the sub-types of East-Asian welfare regimes according to four criteria. It is found that there indeed exists large variation within East-Asian welfare regime. It is constituted by economic modernization and political democratization. Four sub-types are specified according the two determinants: post-productivist, political-selective productivist, economic-selective productivist and catch-up productivist welfare regime.

This thesis concludes the research findings on East-Asian welfare regimes with a comparison with the developmental path of welfare regimes in advanced industrialized democracies. Three crucial factors are identified for explaining the differences between developmental paths of welfare regimes in late-developed (at least in East-Asia) and advanced countries: the stage of economic development, the political regime and the developmental stage in welfare state. The uniqueness of East-Asian welfare system could partly explained by these three factors.

**Key words:** East-Asian welfare regime, productivist welfare regime, economic modernization, political democratization, social protection index





## 目錄

第一章 緒論 .....	1
第二章 文獻探討 .....	9
第一節 福利體制：從先進國家到後進發展國家.....	9
第二節 東亞福利體制類型學的辯論.....	17
第三節 生產型福利體制歧異性及其測量.....	27
第四節 影響生產型福利體制之因素.....	37
第三章 研究設計 .....	49
第一節 研究目的.....	49
第二節 研究方法.....	49
第三節 研究架構.....	52
第四節 台灣社會保障指標之建立.....	53
第四章 社會保障指標(SPI)與東亞福利體制內部歧異性.....	61
第一節 東亞福利體制：叢集分析的結果.....	61
第二節 東亞社會保障指標內涵：東北亞與東南亞的差異.....	67
第五章 經濟現代化、政治民主化與東亞福利體制.....	73
第一節 經濟現代化與政治民主化缺一不可.....	73
第二節 全球化下的東亞福利體制.....	86
第三節 經濟現代化與政治民主化交織下的東亞福利體制內部歧異性.....	97
第六章 結論 .....	115
第一節 先進國家與後進發展國家福利體制之差異.....	115
第二節 東亞福利體制再檢視.....	118
參考文獻.....	123



## 圖目錄

圖 2-1 1990-2005 年東亞高所得與低所得國家產業結構比例.....	39
圖 2-2 全球化下福利國家回應的兩種假設.....	41
圖 2-3 修正後全球化下福利國家回應的兩種假設.....	44
圖 3-1 研究架構圖.....	52
圖 4-1 2004 年東亞福利體制階層群集圖.....	62
圖 4-2 2004 年東亞國家國內生產毛額每人平均實質購買力 (GDP pc ppp).....	63
圖 4-3 社會保障指數(SPI)與 GDP pc ppp 之分佈圖.....	64
圖 4-4 東亞的社會保障支出-依類別分.....	67
圖 4-5 東北亞與東南亞社會保障各類社會保障支出比較.....	68
圖 4-6 東北亞與東南亞各類社會保障涵蓋率比較.....	69
圖 4-7 人類發展指數(HDI)與社會保障指數(SPI)之散佈圖.....	71
圖 4-8 2006 年 東亞各國人類發展指數(HDI)之組成.....	72
圖 5-1 2004 年東亞各國民主化程度.....	77
圖 5-2 東亞國家經濟現代化程度.....	78
圖 5-3 1988-2006 年東亞國家 GDP pc ppp.....	79
圖 5-4 1980-2007 年東亞國家民主化程度趨勢圖.....	82
圖 5-5 2004 年 東亞國家民主化程度與經濟現代化程度散佈圖.....	84
圖 5-6 1990-2007 年 東亞國家政府支出佔 GDP 比例.....	87
圖 5-7 1995 年 教育、健康、社會安全與福利支出佔政府支出比例.....	89
圖 5-8 2005 年 教育、健康、社會安全與福利支出佔政府支出比例.....	90
圖 5-9 1990-2006 年 經濟現代化、政治民主化與教育佔政府支出比例.....	91
圖 5-10 1990-2006 年 經濟現代化、政治民主化與健康佔政府支出比例.....	93
圖 5-11 1990-2006 年 經濟現代化、政治民主化與社會安全佔政府支出比例.....	94
圖 5-12 經濟現代化、政治民主化與社會保障涵蓋率(SPCOV).....	95



## 表目錄

表 2-1 1995-2000 年東亞與拉美健康和教育佔 GDP 比例及初等教育入學率.....	21
表 2-2 東亞福利體制類型及其亞型與分類標準 .....	22
表 2-3 社會保障指標組成之類型與目標團體 .....	34
表 2-4 社會保障指標計算方式 .....	34
表 2-5 社會保障涵蓋率(SPCOV)加權方式.....	35
表 2-6 各方案類型貧窮目標比例(PTR) .....	36
表 2-7 東亞國家進出口貿易佔 GDP 比例及外人直接投資(FDI).....	42
表 3-1 台灣與其他東亞國家社會保障支出比例 .....	54
表 3-2 2004 年台灣各目標團體人口數 .....	55
表 3-3 台灣社會保障涵蓋率加權標準 .....	56
表 3-4 東亞國家社會保障涵蓋率 .....	57
表 3-5 各方案類型貧窮目標比例(PTR) .....	58
表 3-6 2004 年台灣社會保障分配(SPDIST)之計算 .....	58
表 3-7 2004 年台灣社會保障效果(SPDIST)之計算 .....	59
表 4-1 東亞十國社會保障指標(SPI).....	61
表 5-1 東亞國家首次社會政策立法時間 .....	80
表 5-2 經濟現代化與政治民主化下東亞福利體制類型內部歧異性 .....	85
表 5-3 東亞福利體制類型內部歧異性.....	97



# 第一章 緒論

本章節主要分成兩部份，首先將陳述本研究之研究背景，包含從先進國家的福利體制討論近年來逐漸轉移至後進發展國家，其中又以東亞的福利體制類型的論述為核心，探討東亞福利體制在資本主義類型學的限制與辯論；其次，陳述本文的章節安排。

## 壹、研究背景

自Esping-Anderson在1990年出版〈福利資本主義的三個世界(Three Worlds of Welfare Capitalism)〉一書，以「去商品化<sup>1</sup>」(de-commodification)和「階層化<sup>2</sup>」(stratification)為核心概念，制訂指標並以體制的觀點區分福利體制(welfare regime)或福利資本主義(welfare capitalism)的類型。在西方先進國家中區分出三種福利資本主義的模式，分別為自由的(the liberal)福利體制、組合的(corporatism)或保守的(conservative)福利體制及社會民主的(social democratic)福利體制，奠定往後福利資本主義類型學的基礎。

在他的學說引起熱烈討論的同時，也面臨許多批評與挑戰。第一，來自女性主義學者的批評，認為在他的論述中忽略性別的重要性，皆是以男性為主。第二，有學者認為他的分類過於一般化，不足以完全解釋各國的福利體制特徵。例如被歸類為組合主義福利體制的南歐國家(西班牙和葡萄牙)認為自己和歐陸國家仍有相當的歧異性，應自成一種福利體制。同樣的問題也發生在屬於自由的福利體制的澳洲和紐西蘭，他們認為自己和自由的福利體制仍有差異。於是嘗試在原本三個體制之外定義屬於自己的福利體制類型，如南歐的「家庭主義福利體制」和紐澳的「薪資賺取福利體制」。

除了來自原本在討論之列的先進國家的挑戰，福利體制的討論開始轉移到尚未被討論的後進發展國家，許多後進發展國家也嘗試定義屬於自己的福利體制類型。Esping-Anderson(1997)則認為由於後進發展國家在經濟發展上未達先進國家的標準，福利體制型態尚未結晶化(crystallization)，因此無法探究其福利體制類型。儘管如此，許多學者仍將後進發展國家的福利體制類型學視為一個重要的研

---

<sup>1</sup>去商品化在 Esping-Anderson(1990)係指當服務被視為是一種權利，人們不必仰賴市場而能維持其生活。

<sup>2</sup>階層化在 Esping-Anderson(1990)係指福利國家不僅介入或矯正社會不平等結構，福利國家本身就是一個階層化體系，是排列社會關係的主要力量(傅立葉, 1994)。

究議題。目前在學術中最為人所熟悉的後進發展國家福利體制研究包括東亞、拉美和東歐三個區域。不同於西方先進國家以「去商品化」和「階層化」的指標測量區分福利體制類型，後進發展國家則除了上述兩者之外，將經濟發展策略與社會福利政策的相嵌視為重要的體制類型區分依據。東亞以出口導向(*export-oriented*)為主，拉美以進口導向(*import-oriented*)為主(Haggard & Kaufman, 2008; Wibbels & Ahlquist, 2007)，東歐則以社會主義國家控制下的重工業為主(Haggard & Kaufman, 2008)。

由於先進國家與後進發展國家經濟和福利發展的進程不同，先進國家在 18 世紀經歷工業革命開始迅速發展經濟，直至 19 世紀初期才形成所謂福利國家體系。相反的，後進發展國家則是在 19 世紀中期邁入經濟發展的進程，同時受到西方福利國家思潮的影響，也開始積極發展社會政策以追趕(*catch-up*)先進國家的腳步。Hort & Kuhnle (2000)的研究也指出大部分東亞國家第二次引進社會安全系統是在低度的經濟現代化和低度經濟發展時期。換言之，先進國家是先發展經濟後發展福利，但是後進發展國家則是兩者並行。Rudra (2007)則認為 OECD 國家是藉由商品化來發展經濟，爾後再透過去商品化達成福利國家的樣貌；後進發展國家則是同時進行商品化和去商品化，也同時發展經濟和福利。因此，關於後進國家的福利體制研究則多以經濟政策與社會政策的相嵌為基礎。

儘管後進發展國家在商品化與去商品化的進程不同，福利體制與經濟發展策略兩者間仍呈現相關性。Wibbels & Ahlquist (2007)以經濟學的要素秉賦觀點，分析拉美與東亞兩個地區的福利體制。他們認為一國經濟政策受到該國土地大小、國內市場大小和勞工人數的多寡等因素的影響，經濟發展策略形成後則進一步規範了福利政策的發展方向。土地廣大、國內市場廣大和勞工人口少的拉丁美洲傾向發展進口導向(*import-oriented*)的經濟策略；相反的，土地狹小、國內市場狹小和勞工人口密集的東亞國家則傾向發展出口導向(*export-oriented*)的經濟策略。在社會政策方面，屬於自給自足的拉美傾向發展出保障國內產業和勞工的社會方案；強調出口競爭的東亞則傾向於發展出強調生產力與競爭力的社會方案，將福利資源集中在有生產力的勞動人口。

相較於前述強調經濟政策與社會政策的連帶關係，Haggard & Kaufman (2008)則強調政治在社會政策的影響力，尤其是民主化對福利國家的影響。比較東亞、拉美和東歐三個區域在 1950-1970 年民主化之前福利的起源，以及 1980-2005 年民主化當下和民主化之後社會政策的發展。然而，上述對於後進發展國家福利體制的討論和 Esping-Anderson 相同，將地理區域視為區分福利體制類型的單位，也就是在同一區域的國家不存在內部的異質性。以區域為福利體制類型單位的作法不禁令人質疑，也可能遭受與 Esping-Anderson (1990)相同的挑戰。



對後進發展國家而言，Mares & Carnes (2007)認為 Wibbels & Ahlquist 和 Haggard & Kaufman 以地理區域和以社會政策項目（年金、健康和教育）支出的高低作為後進發展國家的福利體制類型的區分並不恰當。換言之，即使在同一區域內的國家也可能具有歧異性，此時在一個體制名稱下，次型的概念就顯得格外重要。

Rudra (2007)打破以區域做為福利體制類型的單位，提出一個「系統性歧異」的觀點，認為後進發展國家的福利體制類型是具有系統性的歧異，但這樣的歧異並非是根據區域劃分而來的。因此，她以國家為單位分別建立商品化和去商品化的指標並進行叢集分析，商品化分數高的群集稱之為「生產的福利國家」(productive welfare state)，去商品化程度高的群集則稱之為「保障的福利國家」(protective welfare state)，商品化與去商品化分數相當者稱為「雙軌的福利國家」(dual welfare state)。所有的東亞國家都被歸類為生產性福利國家，但是拉美國家則分散在三者之中。由此可得，以區域做為福利體制類型的單位並不全然適合，區域內部的異質性是極有可能存在的，對於東亞國家而言也不例外。

先進國家於二次戰後經歷了黃金十年的福利擴張，在 1970 年代的石油危機對經濟的衝擊以及布林頓森林協議(Bretton Woods Agreement)造成凱因斯主義(Keynesian Economics)瓦解，正式宣告全球化的時代來臨(呂建德, 2001)。持續升高的社會支出以及全球化造成國家財政能力弱化，福利緊縮成為解決財政赤字的主要方式。1980 年代美國雷根總統(Ronald Reagan)與英國柴契爾夫人(Baroness Thatcher)大舉刪除福利預算，以供給面的福利政策取代原本需求面導向的福利政策。正在此時，遠在太平洋西方的東亞國家經濟快速發展，東亞四小龍（南韓、台灣、香港和新加坡）的稱號於是乎產生，東南亞國家如馬來西亞、泰國、越南、印尼、菲律賓、柬埔寨等國也在二十世紀末緊追在後。因此，本文嘗試將東南亞國家一併納入分析，探討所有造成東亞國家福利體制內涵及差異的原因。

同時，除了發展經濟之外，東亞國家也致力於建立社會福利體系，在 1980 年代末期至 1990 年代初期進入福利擴張的階段。再者，東亞各國的福利擴張是在一個福利支出佔 GDP 比例相對較低的情況下發生的(Jacob, 2000)，且同時達發展經濟和福利的目標。在如此的時空背景之下，東亞國家的福利體制類型在後進發展國家當中成為學界注目的焦點，關於東亞福利體制的討論於焉產生。

許多學者從東亞國家的福利共通性出發，認為東亞國家的政府對於福利抱持敵視的態度，將福利視為家庭或企業的責任，政府僅扮演規範性的角色，因此社會支出較低。由政府提供的社會政策不是為了經濟成長就是為了穩定政權，將福利優先提供給具生產力的勞工，以避免勞工動員和有助於經濟成長。儘管政府只是福利提供的規範者而非提供者，國家的角色依然相當強烈(Tang, 2000)。根據

這些共同特色，關於東亞福利體制的命名於焉產生。文化取向與家庭責任者稱之為「儒家福利國家」(Confucian welfare state)和「家庭主義福利國家」(Familialistic welfare state)，政治取向的「保守型福利國家」(conservative welfare state)，以及經濟發展取向的「生產型福利國家」(productivist welfare state)與「發展型福利國家」(developmental welfare state)。

究竟東亞地區的福利體制類型能否歸類在先進國家的三個體制類型當中？關於這個問題 Lee & Ku (2007)做了初步的探索，他們將東亞福利體制的特性與 Esping-Anderson 的三個福利體制做比較，發現沒有任何一個西方福利體制類型可以完全解釋東亞國家的福利特色。他們進一步建立測量指標，將東亞的日本、韓國和台灣與 OECD 國家一同進行分析。研究發現韓國與台灣屬於同一類，不屬於西方國家的任何一類，稱之為發展型福利體制或生產型福利體制。換言之，東亞存在不同於西方國家的福利體制類型，在福利體制類型學上具有其獨特性 (Goodman & Peng, 1996; Y.-j. Lee & Ku, 2007)。

發展型福利體制是來自於 1982 年 Johnson 對日本的研究，認為日本是發展式國家的先驅。所謂的發展式國家係指政府的一切作為皆以促進經濟發展為主要目的。Evans(1989, 1995)提出「鑲嵌的自主性」(embedded autonomy)來形容東亞的福利體制，認為東亞的福利體制是一種國家組合主義，政府同時傾聽資方與勞方的建議，以制訂可以促進經濟發展的產業政策與勞工政策。就社會政策而言，則是著重於對人力資本有利的社會政策項目，例如教育支出及健康支出。因此，東亞的福利體制又被稱為「發展型福利體制」(Kwon, 2005; Y.-j. Lee & Ku, 2007)。

另一個與發展型福利體制概念相當類似的則是 Holliday 所提出的(2000)「生產型福利體制」，是源自於 O'Connor(1973)生產性國家的概念而來。爾後被 Holliday(2000)所使用，稱東亞為「生產型福利體制」。所謂生產型福利體制其核心概念是成長導向的政府、隸屬於經濟和工業目標的各項國家政策。國家決策者藉由輔助的手段追求經濟成長(呂建德, 2004)。也就是福利政策是臣服於經濟政策之下，福利的提供是為了促進經濟發展，而非是單純的社會責任和社會照顧。換言之，東亞福利國家的社會福利是扮演補充經濟發展的角色，重視教育和人力資本累積等對經濟發展有幫助的社會政策。

關於「發展型福利體制」和「生產型福利體制」的起源與內涵是否相同？這個問題將在第二章做進一步討論。就其福利體制的層面而言，兩者所指涉的社會政策內涵似乎是相同。在既有文獻的使用上，大多將兩者混合使用，並將這種福利輔助經濟的特性視為東亞福利體制的獨特性。因此，本文以生產型福利體制為主，以生產型福利體制出發以進行東亞福利體制的研究。

在生產型福利體制受到討論的同時，也遭遇許多批評與質疑，主要來自於三方面：第一，缺乏實證的統計數據測量何謂「生產型福利體制」，分析僅停留在理論探討的層面。第二，在一個福利體制名稱下仍存在內部歧異性，Holliday區分為三種：「輔助模式」(facilitative)的香港、「發展-普及模式」(development-universalist)的日本、韓國和台灣以及「發展-特定主義」(development-particularist)的新加坡。是否東亞福利體制內部仍然具有相當程度的歧異性，以一個福利體制類型概括所有的東亞國家是不恰當的。第三，來自「超越」生產主義(beyond productivist)的聲浪，認為東亞的某些國家，如韓國和台灣已經超越原本福利服膺於經濟的政策邏輯，社會政策擁有本身的議程，不再是為了輔助經濟發展而存在。

儘管確認東亞福利體制的獨特性，但仍不能忽略東亞國家內部存在的歧異性。已有研究從社會支出或方案類型等面向的差異，驗證存在於東亞國家內部福利體制的歧異性，結果顯示東亞國家內部的確存在著差異，因此將東亞福利體制視為毫無差異的論點並不恰當(Park & Jung, 2007)。Ramesh (2003b)則認為東亞福利國家雖然有部分相似點，但是大部份存在的是差異性；更具體地說，東亞國家最大的相似之處僅止於對於教育的重視，至於其他社會安全的政策則相似度不高。

本研究的問題正在於探討東亞福利體制內部的歧異性，以生產型福利體制出發，嘗試回答三個問題：第一，以不同於既有文獻的指標驗證東亞生產型福利體制內部可能存在的歧異性；第二，解釋可能造成這些東亞國家在福利體制歧異的因素；第三，嘗試命名這些屬於東亞生產型福利體制的次型，與既有文獻進行對話。

目前為止，已有不少文獻探討東亞福利體制類型(Esping-Andersen, 1990; Gough, 2001; Park & Jung, 2007; Rudra, 2007; Wibbels & Ahlquist, 2007)，但是這些文獻所採用的測量指標不外乎以社會支出的項目、方案的類型或福利結果為主，因而得到不同的叢集分析結果。且在許多東亞福利體制的討論並不包括東南亞國家，因此東亞福利體制的論述無法擴及東南亞，而僅限於東北亞。故此，本文嘗試將東南亞國家一併納入分析，並採取不同於既有文獻所使用的指標—社會保障指標(Social Protection Index, SPI)進行叢集分析，企圖與既有對東亞福利體制類型學討論的文獻作一對話。

再者，本文將進一步探討叢集分析結果所帶出東亞社會保障體系的內涵，分析東北亞和東南亞國家在社會保障支出、社會保障涵蓋率及人類發展指數表現的差異，並解釋影響這些差異的可能因素。就叢集分析的結果而言，可以發現經濟發展程度實為解釋東亞福利體制內部歧異性的重要因素。換言之，經濟現代化的

程度會反映在福利體制的樣貌上，許多既有文獻以產業結構和人口結構作為測量經濟現代化的指標(Castles, 1998; Pampel & Williamson, 1989; Wilensky, 1975)。本文也將對東亞國家的這些指標進行分析。

除了經濟現代化是東亞國家福利體制類型學重要的影響因素之外，政治民主化也被視為是影響東亞國家福利體制的重要因素(Haggard & Kaufman, 2008; Park & Jung, 2007; Rudra & Haggard, 2005)。由於民主化的緣故使得位於東北亞的韓國和台灣在全球化的衝擊下持續擴張福利，並且開始朝向所謂超越生產主義的體制方向前進。因此，本文結合經濟現代化與政治民主化兩個指標，對東亞福利體制內部歧異性進行分析。嘗試回答民主化是否帶來更普及的社會契約？而威權政體是否妨礙與限制社會政策重分配的能力？經濟發展程度是否影響福利擴張和普及式社會政策的能力？

立基於上述既有對於東亞福利體制討論的文獻缺口，本文企圖將東南亞一併納入分析當中，並以不同的指標對東亞福利體制進行測量，區分並解釋東亞福利體制內部的歧異性。最後則採用個案分析加強概念化和理論的建構，藉由檢視歷史事件或不同的文化脈絡概化出新的概念和觀點。

本研究的研究結果顯示，東亞生產型福利體制在經濟現代化和政治民主化的交織下，依據其經濟現代化程度和政治民主化程度的差異，可以被區辨出四種福利體制類型，分別為「後生產型福利體制」，代表國家為日本、韓國和台灣；「政治-選擇式生產型福利體制」，代表國家包括香港、新加坡和馬來西亞；「經濟-選擇式生產型福利體制」，代表國家包括菲律賓、印尼和泰國；「追趕式生產型福利體制」，代表國家包括中國、越南、寮國、柬埔寨。

再者，本研究也以東亞福利體制次型的分析為基礎，進一步探究先進國家和後進發展國家在福利體制類型學分析的差異。主要包含三個面向：經濟發展程度、政黨型態和福利發展進程。本研究認為由於先進國家和後進發展國家在這三方面本質上的差異，使得長久以來學者以先進國家對福利體制的測量方式套用在後進發展國家屢遭困難和限制。在不同的經濟、政治和歷史脈絡下，後進發展國家的福利體制的測量應存在本身的特殊性，而非完全承襲先進國家的測量方式。

故此，本研究的研究貢獻在於將東亞國家（包括東北亞和東南亞）共十三國一併納入東亞生產型福利體制類型學的分析當中，首先使用亞洲開發銀行所建立的社會保障指標(SPI)進行測量，再透過經濟現代化和政治民主化兩個面向區分東亞生產型福利體制的內部歧異性。最後，根據東亞福利體制分析的經驗，提出先進國家和後進發展國家在福利體制測量的差異，並重新檢視東亞生產型福利體制對東亞國家的適用性。

## 貳、章節安排

本研究分為五個章節：第一章「緒論」，主要陳述本文研究背景及本文的研究脈絡。第二章「文獻探討」，主要回顧、檢視及探討與本研究相關之理論，包含：探討先進國家的福利國家理論，把關於福利體制的討論帶到後進發展國家；其次探討東亞福利體制的特殊性與可能存在的內部歧異性；最後則使用社會保障指標(SPI)建立測量東亞生產型福利體制的指標，區分東亞國家內部的歧異性。第三章「研究設計」，陳述本研究的研究目的、研究架構與研究方法以及統計結果與討論。第四章「社會保障指標(SPI)與東亞福利體制內部歧異性」，呈現以社會保障指標(SPI)所進行叢集分析的結果，與既有文獻對話。並解釋造成東亞福利體制內部歧異性的原因，提出屬於東亞生產型福利體制內部的次型。第五章「經濟現代化、政治民主化與東亞福利體制」，進一步將上一章所呈現出的群集差異做更深入的探討，以經濟現代化和政治民主化兩個面向區分出屬於東亞生產型福利體制內部的四種福利體制次型並進行個案分析。第六章「結論」，透過前面的研究發現與既有的福利體制理論進行對話，指出後進發展國家福利體制類型學的特徵，及其與先進國家福利體制研究的差異，進而探究東亞福利體制之不同面貌，最後提出本研究的研究限制與未來其他研究發展的可能方向，以供後續研究者參考。





## 第二章 文獻探討

本章節共分四節，第一節探討西方福利體制發展的經驗，並進一步把福利體制的研究延伸至後進發展國家。第二節則聚焦於後進發展國家中的東亞為主要研究標的，整理既有文獻對於東亞福利體制的辯論。並以生產型福利體制為主軸，探討生產型福利體制的內涵及其面臨的挑戰。第三節則聚焦在東亞福利體制的內部歧異性，檢視既有文獻對於生產型福利體制內部歧異性的討論，並嘗試建立一套測量生產型福利體制程度差異的具體指標。第四節則論述影響東亞國家內部福利體制分歧的原因，主要包括經濟現代化和政治民主化兩個面向。

### 第一節 福利體制：從先進國家到後進發展國家

由於福利體制的討論皆是從先進國家開始的，從先進國家的經驗中，將福利體制的討論延伸至後進發展國家，探討後進發展國家在福利體制發展的方向與路徑。在 1990 年之前，福利國家的討論皆認為福利國家的型態只有一種，「國家」是唯一的福利提供者，並未涉及國家、市場和家庭的關係。再者，在理論上福利國家僅存在先進國家，而發展中國家或轉型中國家並不具有福利國家的特性(李易駿, 2003a)。直至 Esping-Anderson (1990)的著作，上述的問題才獲得若干澄清。

Esping-Anderson (1990)首先提出「體制」(regime)的概念。所謂「福利體制」，又被稱為「福利資本主義」(welfare capitalism)，強調的不僅是國家的角色，也包括福利與資本主義經濟邏輯之間的互動，強調國家-市場-家庭三者之間的關係；而「福利國家」僅是包括以國家為主要福利提供者的概念。換言之，福利體制不僅是一種政經發展的結果，更是維持政治、經濟、社會制度間的關連，而且是一種緊密的動態關係。概念層次較高，較能解釋一國在社會政策方面國家、市場與家庭三者的關係。

福利體制的分類方面，Esping-Andersen (1990)並以去商品化(de-commodification)與階層化(stratification)程度的差異區分出三種不同的福利體制類型，分別是盎格魯薩克遜的自由的福利體制(the liberal welfare regime)、歐陸的組合主義的福利體制(the corporatist welfare regime)或保守的福利體制(the conservative welfare regime)以及北歐的社會民主的福利體制(the social democratic welfare regime)三種西方福利國家體制，才顛覆傳統上單一福利國家的論點。其中自由的福利體制是偏重市場，組合主義的福利體制是偏重家庭，而社會民主福利體制則是偏重國家做為主要的福利提供者。由於三種體制著重的面向不同，也正好形成三種不同的福利體制類型。

自由的福利體制是以資產調查為主的社會救助，缺乏公共服務，一切所需的服務項目皆藉由市場購買，強調個人的責任。因此福利的提供僅限於兒童、身障者和老人等依賴人口，屬於殘補式的福利，去商品化程度最低。此類型的代表國家如美國、加拿大和澳洲。

組合主義或保守的福利體制格外注重如何保持既有職業地位的分化，權利乃強烈地附屬於地位和階級之上。除此之外，由於受到天主教與基督教的歷史影響，相當重視家庭的價值與責任，也因此這種福利體制常常也被稱為基督民主(Christian democratic)的福利體制。不同於自由的福利體制將福利視為市場效率的一環，對組合主義國家而言家庭是福利主要的提供者。再者，由於組合主義國家的社會保險制度皆是排除家戶中的女性，女性的福利是依附於家中養家的男性，發展出壁壘分明的男主外女主內的分工型態。因此這些國家在有關家庭方面的社會政策相當有限，唯有在家庭無法提供服務時國家才會介入。此類型的代表國家如奧地利、法國、德國和義大利等歐陸國家。

社會民主福利體制則是以普遍主義(universalism)和公民權(citizenship)為核心，不容許國家和市場之間以及勞工階級和中產階級之間的二分，他們所要追求的是最大程度平等的福利國家。換言之，他們所提供的給付水準相當高，除了讓中產階級接受，也保障勞工階級享用相同的權利。社會民主福利體制強調解除對市場和家庭的限制，不同於自由的福利體制所有的福利都向市場購買，也不同于組合主義國家僅在家庭資源耗竭後國家的福利服務才介入，而是先發制人將家庭責任的成本社會化，提供從搖籃到墳墓一生的福利保障，去商品化程度最高。由於國家負擔了家庭的照顧責任，並鼓勵女性走出家庭進入職場，因此這類型國家的婦女勞工參與率相當高。此類型的代表國家以北歐國家的瑞典和芬蘭為主(Huber & Stephen, 2005)。

當這三種西方的福利國家體制被提出的同時，也根本性的革新了單一福利國家的論點。再者，不僅福利國家的型態不止一種，在福利多元主義(welfare pluralism)和福利混合(welfare mix)的概念中，國家不再是福利的唯一提供形式和來源，其他國家、商業與社區（志願部門）的福利提供與功能再被受到重視(李易駿, 2003a)。

在 Esping-Anderson(1990)將福利體制分為三個類型之後，引起學界對於福利體制類型學的討論與批評，也迫使 Esping-Anderson(1999)再撰寫下一本書以回應這些批評。批評主要來自兩方面：第一，來自女性主義學者的批評，女性主義者認為他過度重視國家在福利供給中的角色，忽略了家庭的重要性；又，在探討公民地位和所得維持皆是以男性為中心，忽略了在這些議題上性別的角度。此一批



判促使女性主義學者積極地從事各方面性別化福利體制研究取向，也重新定位不同福利體制以及其福利體制的效果，如去家庭化(de-familization)。

第二個批評則來自於以地理區域劃分福利體制的類型過於一般化。例如位於歐陸的南歐雖被歸類為保守的福利體制，但事實上南歐的福利特徵和所謂保守的福利體制仍有差異。又如澳洲和紐西蘭雖被歸類為自由的福利體制，但是兩國仍具有本身的特殊性，因此應該自成一種特殊的福利體制類型。於是開始有所謂第四種甚至第五種的福利體制類型學出現，位在大洋洲的澳洲、紐西蘭認為他們存在一個所謂「大洋洲福利國家」(Antipodean welfare state)和「薪資賺取者福利國家」(wage earner welfare state) (Huber& Stephens, 2005)。位在南歐的西班牙、葡萄牙則認為自己屬於「家庭主義的福利國家」(familialistic welfare state)。

除了這些先進國家，許多不在討論之列的後進發展國家也都開始嘗試定義屬於自己的福利體制類型，不僅是在原本的三個類型中歸類，而是將自己視為獨特的福利體制類型。例如位於東亞的韓國和台灣則被定義為「生產型福利國家(Productivist welfare state)」(I. Holliday, 2000)、「發展型福利國家(development welfare state)」(Kwon, 2005)和「儒家的福利國家(Confucian welfare state)」(Jones, 1993)。這些獨特的福利資本主義類型將福利資本主義的討論帶向另一個高峰，在 Esping-Anderson 首度提出打破單一形式的福利資本主義國家類型之後，關於福利資本主義的研究標的也從先進國家漸漸聚焦至後進發展國家。

## 貳、從先進國家到後進發展國家

直至 1990 年代前期關於福利體制的討論才延伸至後進發展國家，因此關於後進發展國家在福利體制方面的討論相當有限，仍然處於起步的階段。承襲 Esping-Anderson 以商品化和階層化進行體制的區分，Gough(2001)指出福利體制應有的四個核心概念：首先，為一種國家社會政策或方案的形式；第二，國家、家庭與市場在福利供給上的分工，前二者可合稱為「福利混合」(welfare mix)；第三為「福利結果」(welfare outcomes)，即為前述制度所產生的去商品化的程度；第四為制度的「階層化效果」(stratification outcomes)，亦即福利系統是如何形塑不平等、權力及利益。因此，福利體制=福利混合+福利結果+階層化效果。

他使用「福利混合」和「福利結果」兩項，對OECD以外的 103 個國家進行叢集分析。其中測量「福利混合」的指標為健康和教育支出佔GDP比例，測量「福利結果」的指標為「人類發展指數」<sup>3</sup>(Human Development Index, HDI)，包括預

<sup>3</sup>「人類發展指數」是聯合國於 1992 年提出的，這個指數同時量度人民的健康、教育情況和經濟表現，各指標的重要性均等。包括三方面健康生活（預期壽命）、知識水平（成人識字率、入學率）以生活標準（按購買能力評價的人均國民生產總值）。其指數計算方式如下：

期壽命、識字率、教育的註冊率和生活水準。研究結果得到三個群集：高健康教育支出和高人類發展指數、低健康教育支出和高人類發展指數、低健康教育支出和低人類發展指數。東亞屬於第二個群集，即相對低的健康教育支出和較高的人類發展指數。他進一步指出，儘管東亞國家具備相同的特徵，但是各國的經濟發展程度卻不同，從低經濟發展的中國、印尼和越南，到高經濟發展的新加坡和香港。換言之，儘管東亞國家的福利樣貌具有相似性，但是在某些方面仍相異，顯示出東亞國家福利體制的內部歧異性為一個有趣的研究議題。

相較於 Gough (2001)使用去商品化和階層化效果定義後進發展國家的福利體制類型，Rudra (2007)也採用商品化和去商品化做為測量指標，區分後進發展國家福利體制的歧異性。並指出先進國家與後進發展國家在福利國家擴張的邏輯是不一樣的。第一，資本主義發展的程度不同。先進福利國家歷經長期的工業化過程，皆已進行一定程度的勞動商品化過程。因此，西方先進福利國家的發展主要著重在去商品化的過程。相較之下，後進發展國家的資本主義發展程度相對較晚，因此，其主要任務在於如何透過勞動商品化促進資本主義發展和經濟成長，而非去商品化。第二，國家結構不一樣。西方先進國家都幾乎轉型為民主政體，但後進發展國家則是正在經歷從威權政體轉型到民主政體的時期，處於政體相對不穩定的轉型階段，或甚至是相反的進程亦有可能。第三，則是針對全球化而來的。依照 Rogowski 在 1987 年所提出的觀點，認為貿易的型態差異將會形成國內不同的政治聯盟的邏輯。根據比較利益法則，先進國家與後進發展國家的貿易型態也會有所不同，因而形成不同的政治聯盟，進而形塑出不同的福利國家政治。因此，後進發展國家的社會政策模式與發展的邏輯思考是不同於先進國家。

另外，也有以資本主義類型學(Variety of Capitalism ,VoC)做為區分後進國家福利體制差異的討論，如 Haggard & Kaufman(2008)以政治經濟學的角度切入，強調政體形式與歷史遺緒對後進發展國家福利體制的影響，Wibbels & Ahlquist (2007)以經濟學的要素秉賦原則切入，強調各國的經濟發展策略存在其特殊的比較利益，某一種勞工、市場和土地規模會傾向發展出特定的經濟發展策略。然而，這些對於後進發展國家的討論，皆將後進發展國家各個區域內的福利體制視為無差異的，忽略其內部可能存在的歧異性。以下將逐一探討這些後進發展國家福利體制類型學。

$$\text{預期壽命指數} = \frac{LE - 25}{85 - 25} \text{、教育指數} = \frac{2}{3} \times ALI + \frac{1}{3} \times GEI \text{、成人識字率指數 (ALI) =}$$

$$\frac{ALR - 0}{100 - 0} \text{、綜合粗入學率指數 (GEI) =} \frac{CGER - 0}{100 - 0} \text{、GDP 指數} = \frac{\log(GDPpc) - \log(100)}{\log(40000) - \log(100)}$$

Wibbles & Ahlquist (2007)採用經濟學家Rogowski在1987所提出的生產要素秉賦模型觀點去分析後進發展國家的社會政策。所謂要素秉賦模型指一國的經濟發展策略存在其特殊的比較利益，某一種勞工、市場和土地規模會傾向發展出特定的經濟發展策略。要素秉賦的六個假設前提如下：(1)每個行動者僅能擁有一項生產要素。(2)工人僅能選擇工業或農業生產，國家僅能選擇勞動充足或是土地充足。(3)生產要素不可以跨國移動。(4)行動者會極大化個人的所得。(5)資本是稀少的。(6)國際貿易和財物系統相對封閉(Webbels & Ahlquist, 2007)。經濟發展政策的行動者為土地擁有者、勞工和資方，三方行動者對發展策略的偏好又受到以下三種因素的影響：本國市場大小、勞工數量及鄉村土地所有權的不均程度。以東亞和拉美為例，東亞屬於土地狹小、勞動力充足、土地不均度低、市場開放程度高，因此在比較利益下傾向選擇出口擴張(EOI)的經濟發展策略；相反的，拉美由於土地廣大、勞動力缺乏、土地所有權不均度高、市場開放程度低，因此在比較利益下傾向選擇進口替代(ISI)的經濟發展策略。

進一步來看，採用出口擴張(EOI)的東亞國家由於土地較為狹小，人口稠密，在經濟發展時所需的勞動力相當充足，在供需的法則下，雇主有許多選擇勞動力的機會，因此勞工權力較小，工會和左派政黨難以形成，導致工資相對較低；而勞動力投入所生產的產品都外銷到國外，本國所消費的產品則是由國外進口。在比較利益的法則下，雖然採取EOI的勞工工資所得較低，但是卻同時享有較低的生活消費。在社會政策方面則著重勞動力的創造以及確保最低的勞動成本以維持國際競爭力，因此在社會政策上勞工被排除在外，傾向壓抑社會保險的支出。

相反的，採用進口替代(ISI)的拉美國家由於土地遼闊，人口分散，在經濟發展時所需要的勞動力缺乏，在供需的法則下，雇主沒有選擇勞動力的機會，因此拉美較東亞的工會和左派政黨力量更為強大，工資議價能力也相對較高；勞動力投入所生產的產品全部內銷，採取自給自足的形式，因此創造出相對優勢的勞工和中產階級，這些人同時也是本國產品的消費者。雖然拉美國家的勞工工資較高，但是所消費的產品全都是本國生產，因此相較於在價格競爭下的進口產品，拉美國家的日常生活消費額也較高。在社會政策方面所強調的就是對本國企業的保護主義，因此格外強調社會保險的保障功能，使本國企業和勞工免於受到國際競爭的影響(Wibbels & Ahlquist, 2007)。

儘管Wibbles & Ahlquist (2007)的論述看似將生產要素秉賦與經濟發展策略之間做了完美的連結，進而推論其福利體制的樣貌。但這樣的論述似乎過於強調一個國家與生俱來的自然條件對福利體制的影響，以致於忽略其他可能的因素，例如國內特有的政治情勢、歷史遺緒或全球化等內在或外在因素的影響。與生俱來的要素秉賦條件難以改變，但政治、社會和經濟卻隨著時代而改變。換言之，發展策略不必然產生特定的社會政策，但是發展策略的選擇會形塑政府、企業和

勞工的政策期待和偏好(Haggard & Kaufman, 2008)。單純以要素秉賦推論一國的經濟發展策略，甚至是福利體制樣貌，似乎存在某種程度的限制和缺點。

從Wibbles & Ahlquist (2007)的分析可以發現，根據東亞地區特殊的勞工和土地等條件，使得東亞地區的國家必須採用出口導向的經濟發展策略，強調本國勞工在國際市場上的競爭力。因此在社會政策的選擇上，則以具有社會投資效果的生產性項目為主，例如教育和健康。這種將社會政策視為促進經濟發展的政策工具，而非單純回應人民生活需求的政策導向。因而達成同時發展經濟和福利的目標，且是在社會支出相對低於西方國家時而達成的(Jacob, 2000)。這種以促進出口為導向的福利體制特徵，在日後被學者稱為「生產型福利體制」(I. Holliday, 2000)或「發展型福利體制」(Kwon, 2005; Y.-j. Lee & Ku, 2007; 李易駿, 2003a; 李易駿 & 古允文, 2003)。儘管東亞國家大多採用相同的經濟發展策略-出口導向貿易，但是在產業結構、土地面積以及勞動人口，甚至經濟和政治上仍有差異，因而影響一國福利體制樣貌。

再者，他們所提出的相嵌於經濟政策的社會政策模式卻和東亞的經驗不相同。他們認為勞動力充沛的國家其政府不易發展出社會保險的福利型態；反之，勞動力不足的國家政府則傾向以社會保險的形式提供福利。這樣的論述和東亞國家的發展經驗不太符合，台灣和韓國在健康保障上皆發展出普及式的全民健康保險。因此，就Wibbles和Ahlquist的論述而言，東亞地區確實提供一個不同值得進一步探討的例子。

相較於單純強調生產體制與福利體制相嵌的論述，Haggard & Kaufman (2008)從先進國家的經驗中發展出三條理論路徑，再將這些理論延伸至後進發展國家。這三條路徑分別為：第一，分配的聯盟和經濟的利益。延續資源動員理論的取向，聚焦於政治的再結盟(realignment)。第二，經濟的表現及其組織。經濟表現直接影響社會政策，尤其影響國家的財政汲取能力。此外，追隨並修正資本主義類型學(VoC<sup>4</sup>)的腳步，認為政府的發展策略和企業的生產策略會同時影響，並形成一

---

<sup>4</sup>所謂 VoC 是 Varieties of Capitalism 的縮寫，稱為「資本主義類型學」。由 Hall & Soskice (2001) 所提出，是一種以雇主為核心行動者的觀點來解釋福利國家，根據四項生產體制的指標：工業關係、勞工技術、公司治理、企業內部關係四個面向的合作與否做為分類依據，他們認為這四個面向會影響到企業對於制度的偏好與運作能力。將生產體制分為協合式市場經濟體(Coordinate Market Economics, CMEs)和自由式市場經濟體(Liberal Market Economics, LMEs) 兩類。屬於 LMEs 的雇主仍是反對福利，但是 CMEs 的雇主則是支持福利的。其中連結生產體制與福利體制之間的中介變項是勞工的技術形成體系(skill system)。所謂的技術形成體系，根據 Estevez-Abe & Iversen & Soskice(2001)將勞工技術做進一步的分類，將技術分為三類：產業專殊技術、企業專殊技術、一般技術。CMEs 體制下的勞工需要的是泛技術性的技術，也就是產業專殊技術或企業專殊技術，LMEs 體制下的勞工需要的是一般性的技術。

種特定的社會政策和勞動市場制度。第三，政治制度對社會政策的影響。檢視是否民主化確實迫使政府回應低薪階級的利益。他們的研究對象主要在三個區域：東亞、拉美與東歐。首先探討這三個地區自1950至1970年的福利起源與福利擴張，以追溯三個地區福利體系的發展。再者，在1980-2005年則針對三個地區民主化時及民主化後社會政策的政治衝突進行分析，他們認為經濟水平和福利制度的遺緒對於民主如何處理社會政策的政治衝突具有相當大的影響力。

從上述的文獻可以發現，對後進發展國家的福利體制類型學而言，經濟發展策略和政治民主化是非常重要的。經濟策略的選擇和政治民主化的程度都會影響福利體制的類型。對東亞國家而言，以出口導向為主要的經濟發展策略，出口貿易的程度可能影響該國的福利體制型態；就政治體制而言，民主體制與威權體制的差異也影響該國福利體制的型態。

同樣以後進發展國家為研究對象的還有匹茲堡大學的Rudra (2007)，不同於上述的學者以VoC的觀點探討後進發展國家的福利體制，並以地理區域做為福利體制類型劃分的依據，例如將東亞、拉美和東歐各自視為一個區域而享有相同的福利體制的觀點。她以比較政治經濟學和國際政治經濟學兩種觀點觀察後進發展國家的福利體制，並以商品化和去商品化建立測量指標來說明後進發展國家可能存在的福利體制類型。比較政治經濟學主張後進發展國家會朝趨異論的方向發展，國際政治經濟學則主張後進發展國家會朝趨同論方向的發展。但是這兩種主張都有其限制與缺失，如果比較政治經濟學家的主張是對的，則所有的後進發展國家未來的發展方向都會根據國內的因素而呈現不同的發展情形，如此會使得在後進發展國家理論上的推論變得沒有意義；如果國際政治經濟學家的主張是對的，則表示所有的後進發展國家都會因為要強化經濟的國際競爭力而呈現相同的發展情形，如此會使得後進發展國家國內的差異性變得沒有意義，因為最終一切的行動都是為了回應經濟上的需要。

由於以上兩項預測都是危險的，因此她提出了一個所謂「系統性分歧(systematic divergence)」的分類假設，並利用叢集分析方法做為檢視的研究工具，檢測的結果有三種。第一，如果叢集分析的結果是群組數相當多，且群組間沒有可辨識的特徵，則研究支持比較政治經濟學家對於趨異論的假設；第二，如果叢集分析的結果所有的國家都落入同一個群組，則研究支持國際政治經濟學家對於趨同論的假設；第三，如果結果顯示出一種系統性的分歧，即可以支持她對於後進發展國家系統性分歧的角色，至少可以區分為兩種：生產的福利國家與保障的福利國家。她的研究發現後進發展國家的確存在系統性分歧的分類方式且至少存在兩種福利國家類型：生產的(productive)福利國家、保障的(protective)福利國家與雙軌的(dual)福利國家。

由於國家數和資料庫的限制，Rudra(2007)所使用區別生產型和保障型的指標是根據十項指標而來，其中五項為商品化指標，另外五項為去商品化指標。根據這些指標所得到的數字高低加總計算，商品化指標程度高的國家稱之為生產型福利國家，反之，去商品化程度高的國家稱之為保障型福利國家。生產型福利國家（商品化）的測量項目包括以下五項：免疫注射、嬰兒死亡率、識字率、初等中等教育支出和健康支出。保障型福利國家（去商品化）的測量項目包括以下五項：健康支出、ILO大會(ILO conventions)、工資和薪資支出、社會福利支出和高等教育支出。儘管她在研究中並未詳細說明為何選擇這些指標，或是這些指標何以足以代表所謂商品化和去商品化的指標；但是她的研究結果顯示各個國家在商品化和去商品化指標都呈現明顯的互斥性，意即商品化分數高的國家，其去商品化程度必定較低，反之亦然。

Rudra (2007)首先打破以區域做為劃分福利體制的依據，經過指標的建立和測量區分出以上三種類型的福利國家。她延續其經濟發展策略形塑社會政策模式的假設，認為不同的發展策略將會引導社會政策資源的配置。根據上述理論的推衍，以出口導向的國家著重於如何將勞動力商品化的生產性社會政策，而採取進口替代的國家則是偏重於對特定階級的社會保障和就業保障措施。此種福利國家類型的差異主要依然源自於國家制度的選擇所繼承的制度遺緒，換言之，國家早期所選擇或是被迫選擇的發展策略和互補的福利體系，將會形塑所謂的分配性聯盟（distribution coalition）<sup>5</sup>。此種分配型聯盟形成之後，將會不斷地透過不同路徑依賴的自我增強機制，強化分配聯盟的權力和利益，在福利資源分配過程中維持其既得利益者有利的相對位置。

研究結果顯示東亞、拉美、中東、非洲這幾個區域的後進發展國家中的四個東亞國家（韓國、馬來西亞、新加坡和泰國）皆屬於生產性福利國家，但是拉美、中東、非洲這些地區的國家福利體制分析的結果卻分散在三個類型當中。因此，她指出即便在全球化向下沈淪的壓力下，社會安全與福利的支出的部分雖有削減，但新興工業福利國家之間的差異並沒有因此消失。

這樣的研究發現提供幾個可以進一步思考之處。第一，並非所有的區域都屬於同一種福利體制類型，也就是這種以地理區域為主，經濟發展策略和政治經濟為輔的福利體制區分方式並不恰當，因為在同一區域的國家間仍然可能存在內部歧異性。第二，東亞福利體制類型的歧異度相較於其他後進發展國家較低，或許可以嘗試朝著東亞國家屬於同一類型的福利體制——生產型福利體制的方向思考，但仍必須留意東亞體制內部歧異性的問題。換言之，倘若後進發展國家的福

---

<sup>5</sup> 這一點與 Mares and Carnes (2009) 的分析類似。他們分析發展中國家社會政策的形成時，即指出所謂的核心聯盟（pivotal coalition）對整個福利國家發展的影響。他們企圖透過政治邏輯與經濟邏輯（也就是發展策略）嘗試做一結合，深化對發展中國家社會政策模式的討論。

利體制之間存在系統性的分歧，這意味著在一個區域內的福利體制類型也可能存在歧異性。

## 第二節 東亞福利體制類型學的辯論

本節將福利體制的論述從先進國家轉移到後進發展國家，聚焦於後進發展國家中東亞地區的福利體制特殊性及歧異性。第一部份首先探討東亞福利體制的特殊性，指出東亞國家在社會政策或歷史背景的共同性，第二部分整理既有文獻對於東亞福利體制討論，並選擇以「生產型福利體制」做為本研究的主軸，探討其指涉的意涵以及遭遇的挑戰。

### 壹、東亞福利體制特殊性

對於東亞國家福利體制的討論，皆是從觀察這些國家的共通性出發，嘗試將東亞國家歸類在Esping-Anderson(1990)所需分的三種福利體制當中。研究發現東亞的福利體制無法完全契合三種福利體制的任何一種，於是乎朝向第四種福利體制的方向思考(Goodman & Peng, 1996)，並為東亞福利體制命名(Aspalter, 2001; I. Holliday, 2000; Jones, 1993; Kwon, 2005; Y.-j. Lee & Ku, 2007)。

首先，Wilding在2000年指出東亞的福利有九個共同特性，分別是低的政府社會福利支出、注重經濟成長的積極性福利政策、政府對福利敵視的態度、強烈的殘補式福利的概念、以家庭為中心、政府扮演規範及鼓勵的角色、零散的社會福利方案、福利提供做為建立政權的穩定與合法性、對福利權的有限承諾。Tang(2000)也指出東亞新興經濟體的社會政策有以下七個特性：第一，認為經濟發展就是最好的福利；第二，政府傾向優先發展經濟，以避免過多的政府支出赤字，以及勞動市場較大的彈性；第三，以社會安全為手段維持特定利益團體的支持；第四，將社會福利視為解決政治危機的方法；第五，資格嚴謹且帶有烙印的社會救助；第六，整個文化以強調國家發展為主軸，而反對福利；第七，政府提供勞工優先的福利，以免勞工運動(李易駿 & 古允文, 2003)。

Holliday & Wilding (2003a)則認為東亞國家的共同點為：第一，以政治目的為主要考量；第二，福利的目的在於經濟成長和充分就業；第三，以生產型福利為主；第四，福利主義不明顯；第五，由家庭負擔福利角色；第六，國家角色強烈。從上述對於東亞社會政策共通性的描述，可以發現當中皆具有生產型福利體制的特質：社會政策臣屬於經濟政策，且將有限的福利資源投入在積極性的福利政策上。

近年來，Park & Jung(2007)嘗試從歷史和社會政策的觀點觀察，認為東亞國

家的共同點為：第一，被殖民的經驗，韓國和台灣曾被日本殖民，香港、馬來西亞和新加坡則是被英國殖民。第二，以經濟發展政策為主軸，福利政策附屬於經濟政策之下。第三，注重家庭和企業角色，減少國家責任。第四，主要的福利方案不是社會保險模式（韓國、台灣），就是公積金模式（香港和新加坡）。第五，社會保障從公務人員和核心工作者開始逐漸擴張。儘管這些學者並未針對東亞的福利體制命名，但皆嘗試提出東亞國家福利的共通性，可以做為把東亞視為一個特殊的福利體制類型思考。Kwon(1998)則提醒雖然東亞國家享有共同的特色，但是每個國家仍有自己的福利發展模式，因此在探討東亞福利體制類型時必須格外小心。

在將東亞視為一個特殊的體制類型之前，學者們先嘗試將東亞的福利和社會特徵放在Esping-Anderson的先進國家的三個類型下進行比較。Lee & Ku (2007)進行的比較結果如下：相較於社會民主福利體制，社會民主福利體制強調左派政黨和階級結盟，以普及式福利和高度去商品化為核心。然而，這種政治經濟的安排在東亞並不存在，由於地緣的關係在冷戰後東亞被認為是遏阻共產勢力的最後一道防線，對於左派政黨是敵對的，因此根本沒有機會發展出左派的政黨和勞工力量。就算是東亞各國國內最大的工會組織，也是透過國家認可而成立的(Wong, 2004b)。因此，東亞被稱為「沒有勞工的組合主義」，去商品化程度較低。

相較於組合主義福利體制，有許多論述認為東亞存在組合主義的特質是因為以社會保險為福利提供的主要模式。兩者的主要差異在於東亞國家的社會保險是由國家主導而非工會，這和東亞以國家為領導的發展方式有關。兩者都強調階級地位的劃分，不同的職業階級所享有的社會保障差異甚大，重視家庭提供福利的功能。相較於自由主義福利體制，也有論述認為東亞存在某些自由主義福利體制的特質，這是由於在社會救助上都採取資產調查的方式且社會保險涵蓋率低。相異之處在於東亞國家的政府高度介入，不同於自由主義福利體制採取市場機制、自由放任的小政府模式。且降低社會支出的考量不同，自由主義福利體制是為了市場的自由化，而東亞則是為了刺激經濟發展。

在瞭解這些特徵和西方國家的福利體制的異同後，我們似乎可以得到一個結論：Esping-Anderson所提出的三種福利體制類型中，沒有一個可以完全解釋東亞的福利體制特徵。因此，對於東亞福利體制的研究朝第四種體制方向思考的可能性增加。對此，Esping-Anderson本人也提出對東亞福利體制的論述他嘗試處理的唯一一個東亞國家的個案即是日本，對於這個福利體制混沌未明的個案，Esping-Anderson (1997)發表了一篇文章，名為〈混合或獨特：日本福利國家介於歐洲和美國之間 (Hybrid or Unique?: The Japanese Welfare State Between Europe And America)〉，在文中他嘗試定義日本福利體制的類型，他提出兩種可能性：混合式和獨特式。



所謂混合型係日本是屬於原本三種福利體制中其中兩種的混合體，根據日本職業分離(occupational segmentation)和家庭主義(familialism)的特性，他認為日本存在保守的體制特性；又日本私部門的角色強大，因此日本也存在自由的體制特性。換言之，也就是日本同時具有保守的和自由的這兩個體制的特質。但在進一步的分析後，他仍認為日本的福利體制還在進化的過程當中，尚未結晶化(crystallization)，因此在當時對日本的福利體制類型做定義是不恰當的。

事實上，在 Lee & Ku (2007)對東亞的日本、韓國和台灣所做的體制類型分析中，也發現西方的三種福利體制類型沒有一種能完全解釋東亞國家的福利體制特色。再者，從發展式國家的論述中也發現東亞福利體制代表著介於自由放任的自由主義和社會民主取向之間的第三條路(I. Holliday & Wilding, 2003b)。換言之，東亞的福利體制類型可以朝向第四種不同於西方先進國家的福利體制思考。

## 貳、福利體制的比較研究觀點

在肯定東亞福利體制的特殊性之後，由於解釋的面向不同，發展出的福利體制類型也不相同。第一，文化取向的儒家福利國家(Confucian welfare state) (Jones, 1993)，不適用西方的福利體制類型。Jones 指出東亞儒家福利國家的特色在於沒有勞工的組合主義，沒有接受教會的補助，沒有平等的團結，沒有自由主義(libertarianism)的自由放任；取而代之的是家庭在福利供給所扮演的角色，強調親屬關係，因此家人有提供照顧服務的義務，且對家人的認定是建立在血緣與姻親事實上。

第二，注重家庭責任的家庭主義福利國家(Familialistic welfare state)，雖然南歐國家在某種程度上也屬於保守家庭主義(conservative- familialistic)透過公共給付達成去商品化的目標，相較之下東亞國家的家庭主義則具有低度去商品化與去家庭化的意涵(Croissant, 2004)。隨著社會變遷和人口結構轉型，家庭規模逐漸縮小、女性參與勞動市場比例升高，家庭不再可以負擔其他家庭成員的照顧服務，家庭的功能和女性的照顧角色逐漸式微，進而弱化原本家庭主義的福利體制(Croissant, 2004; Ku & Jones Finer, 2007)。

第三，著重於政治取向的保守型福利國家(conservative welfare state)(Aspalter, 2001)。Aspalter (2001)以東亞的台灣、日本、南韓、香港、新加坡與中國大陸為例，利用政治制度(political institutions)、政黨競爭(party and electoral competition)及政治正當性(political legitimization)等因素，將東亞歸類為保守型福利國家。這些東亞國家的社會政策具有共同的特色，如職業分立的社會保險、有烙印性的社會救助、仰賴市場提供社會安全、軍公教人員享有福利提供的優先權、逐漸擴張

的社會保險體系以及國家對公共福利的反感。

這個研究發現與古允文(1997)和傅立葉(1994)相似。古允文(1997)認為台灣福利體制因具有極端國家主義、以職業別的組合主義以及強調機會平等超過實質所得再分配等特性，在某種程度上具有保守主義的性質。傅立葉(1994)則運用 Esping-Anderson 的階層化概念對台灣進行分析，將台灣歸類為保守主義類型。當東亞國家開始整合進入全球經濟市場後，對於全球化的衝擊限制了原本企業為基礎的福利(enterprise-based welfare)提供以及組合主義對勞動市場的控制。企業開始降低本身作為福利提供者的角色，逐漸改由政府來扮演主要的福利提供者(Croissant, 2004)。

第四，著重於經濟政策與福利政策相嵌性的生產型福利國家(Productivist welfare state)(I. Holliday, 2000)與發展型福利國家(development welfare state)(Kwon, 2002)。生產型福利體制的概念首先由 Holliday(2000)提出，肯定東亞福利體制的特殊性。在他對於東亞的分析中，除了 Esping-Anderson 去商品化程度、階層化效果，以及政治經濟關係三個概念之外，再加上社會與經濟政策之間的關係這個面向，主張東亞係屬於生產型的福利體制。東亞國家雖然有社會政策的提供，但是社會政策的項目多集中在教育、健康等「生產型」(Productivist)的福利項目上，所謂生產型福利國家是指社會政策服膺於經濟政策，提供社會政策的目的是在於輔助經濟發展(I. Holliday, 2000; M.-s. Kim, 2008; Rudra, 2007)。Croissant (2004)更指出相較於 OECD 國家社會安全的支出超越公共教育支出的十倍以上，但在東亞國家教育支出卻是公共支出的二至五倍。

從世界發展指標(World Development Indicators, WDI)所提供的公共教育和健康支出的佔 GDP 的比例可以看出究竟是否東亞國家具有生產性的福利特徵。延續許多後進發展國家福利體制研究，經常將東亞和拉美視為比較的對象(Haggard & Kaufman, 2008; Wibbels & Ahlquist, 2007)。在經濟發展策略方面，東亞國家以出口導向為主，拉美國家則以進口替代為主。在社會福利的提供方面，東亞國家以生產性的社會政策為主，拉美國家則以保障性的社會政策為主。透過比較東亞和拉美中高所得國家在公共教育和健康支出佔 GDP 的比例，並輔以初等教育的入學率，試圖凸顯屬於東亞生產型福利體制的社會特徵。

在世界發展指標(WDI)的定義中，屬於中高所得的東亞國家包括日本、韓國、香港、新加坡和馬來西亞，台灣未被收錄在資料庫中，因而被排除。屬於中高所得的拉美國家包括阿根廷、智利、哥斯大黎加、墨西哥、烏拉圭和委內瑞拉。1995-2000 年公共健康支出佔 GDP 的比例在東亞為 3.2%，拉美則為 3.5%。公共教育佔 GDP 的比例在東亞為 4.8%，拉美則為 4.1%。初等教育入學率方面，東亞為 97%，拉美則為 91%。

表 2-1 1995-2000 年東亞與拉美健康和教育佔 GDP 比例及初等教育入學率

	健康支出 佔 GDP 比例	教育支出 佔 GDP 比例	初等教育入學率
東亞國家	3.2%	4.8%	97%
拉美國家	3.5%	4.1%	91%

資料來源：世界發展指標(WDI)

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:21298138~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>

由上表可知，在健康方面，東亞的支出稍低於拉美，這可能由於台灣的數據沒有被納入計算所致。教育方面，東亞的支出則高於拉美。藉由初等教育入學率的數值可以進一步觀察教育資源的分配情形，初等教育入學率越高某種程度表示政府投入在基礎教育的比例越高；若初等教育入學率低，則表示教育資源集中在非基礎教育或高等教育。

從東亞和拉美的教育支出和初等教育入學率可以發現，東亞國家除了在教育支出呈現出生產主義的特性之外，教育資源的分配也是以提高人力資本的初等教育為主；相反的，拉美國家的教育支出稍低於東亞，且初等教育入學率也較低，教育資源的分配上對人力資本和基礎教育的投資較弱。

立基於既有文獻對後進發展國家的討論，將東亞和拉美視為在經濟發展策略和社會福利輸出兩個面向的差異(Haggard & Kaufman, 2008; Wibbels & Ahlquist, 2007)，因此形成不同的福利體制類型。或者，單以東亞福利體制的類型進行探討(Y.-j. Lee & Ku, 2007)，皆發現東亞的社會政策具有生產主義的特性。本研究以世界發展指標(WDI)的數據也顯示在教育這個象徵人力資本投資的重要社會項目上，東亞的支出的確比拉美來得高，且在分配上是強調促進人力資本的基礎教育。因此，本研究以經濟政策與福利政策相嵌的生產型福利體制為基礎，進一步探討在一個生產型福利體制的名稱下，東亞國家內部可能存在的歧異性。

除了 Holliday 之外，另一個發現東亞國家社會政策服膺於經濟政策的還有 Kwon(2005)，但他強調社會政策中政府干預的成分，以提升國際競爭力，將東亞國家定義為「發展型福利國家(developmental welfare state)」(Kwon, 2005; 李易駿, 2003b; 李易駿 & 古允文, 2003)。將發展型福利國家定義為一個國家在經濟發展上扮演策略性的角色，在科層組織中國家具有足夠的能力採取行動及有效運作(Johnson, 1999; 引自 Kwon, 2005)。以下將上述東亞福利體制類型做一整理：

表 2-2 東亞福利體制類型及其亞型與分類標準

	類型與國家	區分標準
Esping-Andersen (1997)	介於保守主義和自由主義的混合型 (日本)	商品化 國家-市場-家庭的關係
Jones (1993)	儒家的福利國家 (日本、韓國、台灣、香港、新加坡)	家庭與國家的關係
Croissant (2004)	家庭主義福利國家 (印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡、韓國、台灣和泰國)	家庭與國家的關係
Aspalter (2001)	保守的福利國家 (日本、韓國、台灣、香港、新加坡)	福利權的本質 政策工具 國家-市場-家庭的關係
Holliday (2000)	生產型福利國家 1. 輔助模式 (香港) 2. 發展-普及模式 (日本、韓國和台灣) 3. 發展-特定模式 (新加坡)	社會權 階層化效果 國家-市場-家庭的關係
Kwon (2005)	發展型福利國家 1. 選擇式 (香港、新加坡) 2. 包含式 (韓國、台灣)	涵蓋率 國家角色
Hort and Kuhnle (2000)	1. 德國型 (韓國和台灣) 2. 英國型 (新加坡)	方案類型

資料來源：修改自 Park & Jung (2007)

### 參、生產型福利體制與發展型福利體制

發展型福利體制是來自於 1982 年 Johnson 對日本的研究，認為日本是發展式國家的先驅。所謂的發展式國家係指政府的一切作為皆以促進經濟發展為主要目的。Evans(1989, 1995)提出「鑲嵌的自主性」(embedded autonomy)來形容東亞的福利體制，認為東亞的福利體制是一種國家組合主義，政府同時傾聽資方與勞方的建議，以制訂可以促進經濟發展的產業政策與勞工政策。就社會政策而言，則是著重於對人力資本有利的社會政策項目，例如教育支出及健康支出。因此，東亞的福利體制又被稱為「發展型福利體制」(Kwon, 2005; Y.-j. Lee & Ku, 2007)。

另一個與發展型福利體制概念相當類似的則是 Holliday 所提出的(2000)「生產型福利體制」，是源自於 O'Connor(1973)生產性國家的概念而來。O'Connor 從政府社會財政支出的面向切入，將支出分為兩大部分，分別是社會資本支出

(social capital expenditure)與生產的社會支出(social expenses of production)。其中，社會資本支出又可以區分為社會投資(social investment)與社會消費(social consumption)兩大類型。

社會消費是指降低勞動再生產成本的方案與服務，包括兩大部分。第一，都市郊區的開發與建設、都市更新、兒童照顧、醫療設施與支出。第二，工人傷病給付、老年及遺族給付、失業保險及健康保險。而社會投資是增加勞動生產力的方案與服務，即所謂人力資本及經濟建設。生產性的社會支出是指有利於維護社會和諧所需的方案與服務，主要是福利支出與國防支出。而所謂「生產性國家」就是強調基礎經濟建設與教育等人力資本的社會政策方案的國家類型(李易駿, 2003a)。

究竟「發展性國家」和「生產性國家」是否相同？就這兩個概念起源而言，發展性國家意旨國家積極干預、引導，並達到工業化、現代化的國家目標，以及獲致較大的經濟發展進程，強調國家政策引導國家發展的現象。生產型國家則是強調政府支出未必是公正、中立的，而是傾向對國家本身及經濟發展有利的方向。簡言之，他們認為發展性國家是為了經濟發展的目標，而存在各個層面的政府干預，甚至非政府部門也存在這種經濟發展的意識；而生產性國家則似於聚焦對於公共支出的特定結構型態所進行的分析與討論。

將發展性國家和生產性國家的概念延伸至福利體制的層面，似乎反映出同樣的福利體制特性。兩者對社會政策的影響皆是以國家引導，且將社會支出投入在人力資本相關的項目上。就此層面而言，「發展型福利體制」與「生產型福利體制」的意涵是相當接近的。

因此，在學術的使用上，多數學者將生產型和發展型混在一起使用，認為這兩個名詞所代表的東亞福利體制的特性相同，因此不需要刻意區別(M.-s. Kim, 2008; Park & Jung, 2007)。本文認為雖然生產型和發展型福利體制緣起的定義上存在些許的差異，但是到了福利體制的層面則差異不大。且大多數文獻使用這兩個詞彙時所指涉的意義是相同，即社會福利的目的在於促進經濟發展。因此，本文不區分這兩者的差異，以「生產型福利體制」此名詞表示。

在此必須區別的是，生產型或生產主義的概念起初被使用的時候僅是指涉國家為了達到經濟發展的目的，因而在社會政策上強調在基礎教育、健康等對經濟發展有益的社會政策項目。透過福利的投入帶動經濟的成長，再藉由經濟的成長獲取更多資本的剩餘來提供福利，以形成一個良性的循環過程和一個良好福利體制模式。換言之，這種福利國家的型態被視為是一種提升資本主義經濟效率和競爭力的必要因素(Gough, 2000)。上述的說法屬於生產主義廣義的定義，在這樣的

論述下並沒有刻意指涉東亞國家。

直至 Holliday (2000)將這種生產主義的概念套用在東亞國家，所謂「生產型福利體制」才開始將這個名稱和東亞福利體制類型學連結在一起。在 Holliday 的論述下，他從社會政策、社會權、階層化效果和國家-市場-家庭關係四個面向描繪東亞的福利體制特徵。他認為東亞國家生產型福利體制的特徵在於，第一，經濟優先於福利；第二，社會權極小化，僅限於有生產性的核心勞動者；第三，階層化效果在於強化生產性的要素；第四，國家-市場-家庭關係以經濟發展為前提。換言之，Holliday 所定義的生產主義較為狹義，僅適用於描繪東亞國家的福利體制特徵。

儘管東亞福利體制類型的討論相當多元，但是這些體制類型的觀點皆是擷取部分東亞國家的共通性加以延伸，並沒有具體的指標對於所提出的體制類型做進一步的檢視。Ku & Jones Finer (2007)針對既有的東亞文獻進行分析後發現，既存文獻所歸納的儒家福利國家、生產性、保守型或發展型福利體制，皆只停留在理論層次架構，而欠缺實證資料的分析。基於此，Lee & Ku (2007)首先發展出一套測量的指標，試圖以實證性的量化分析確立東亞存在不同於Esping-Anderson所分析的三個西方福利體制。他們的樣本包括19個OECD國家，另外加上台灣一共20國。其中以日本、韓國和台灣代表東亞的福利體制，分析1980年代和1990年代兩個分析時點，使用15個指標進行因素分析，並得出四個因素：發展主義(developmentalism)、組合主義(corporatism)、個人在社會安全裡的責任(individual responsibility in social security)以及國際貿易競爭(international trade competition)。

研究結果顯示，屬於發展主義指標內的項目幾乎完全解釋東亞福利體制的特色，例如低度的政府社會支出、低度的經濟現代化、低度的勞工運動、高度的家庭支持、高度的性別工資差異以及高度的社會投資。叢集分析的結果也顯示韓國和台灣屬於同一類屬，換言之，不同於Esping-Andersen (1990)所提出的三個體制，東亞存在體制的獨特性，也就是第四種福利體制，他們稱之為發展型福利體制或生產型福利體制。Wong (2004a)也指出東亞的福利發展依然落後於經濟發展，因此儘管有重分配的政策出現，東亞的社會政策依然朝向極大化國家的生產力為目標。

#### 肆、超越生產型福利體制

許多有關東亞國家社會支出的分析結果都顯示，雖然東亞國家的社會總支出佔 GDP 比例小於西方國家，但是在健康和教育佔社會支出的比例遠大於西方國家(Croissant, 2004)，因此認為東亞具有生產型福利體制的特質。儘管如此，在1997年亞洲金融危機後，由於經濟全球化的程度提高，加速資本、產品和勞工

的流動，加上結構性等低生育率與人口高齡化的問題，造成經濟成長率逐漸下降、充分就業失敗、依賴人口增加和家庭型態與撫養責任改變，使得原本支持生產型福利體制的條件被侵蝕。Holliday (2000)所提出的生產型福利體制開始受到挑戰。這些挑戰並非來自於前述東亞福利體制的其他面向，例如儒家或家庭主義福利體制；而是來自於所謂「超越生產主義」(beyond productivism)或「超越發展主義」(beyond developmentalism)的聲浪。

大部分的研究以東亞的韓國和台灣為例，因為這兩國的社會政策開始走向重分配效果更佳，更全面性的社會福利政策。他們稱之為「超越生產主義」或「超越發展主義」(Y.-m. Kim, 2008; Kwon, 2002, 2005)。換言之，他們肯定東亞曾經具有生產型福利體制的特徵，但由於經濟和政治結構的轉變，使得東亞的福利體制「超越」原本為要刺激經濟發展而將社會政策視為輔助經濟政策的附加品。認為社會政策本身對國家就具有存在的價值，並非為了經濟發展而存在。呂建德(2004)也提出類似的論述，認為民主化的過程使得東亞的福利體制告別了「生產主義式」而進入了「後生產主義式」的福利體制。國家開始發展普及式的社會安全制度給付方案擴及全民，這意味著從職業福利到國家公民福利的轉換，然而，這樣的政策走向只有在全民健康保險上成功建立，其他的社會保障方案依然建基於職業的不平等。

Kim (2008)則認為東亞的福利體制類型已經出現典範的移轉，朝向友善福利(welfare-friendly)的體制邁進，只是還未被發現。他以韓國為例重新檢視 Holliday 所提出的生產型福利體制。第一，生產型福利體制的觀點認為社會政策是為了經濟發展而存在，但是在韓國和台灣卻出現擴大重分配的福利系統。第二，生產型福利體制強調社會政策是為了經濟和政治的目的，而非福利需要。換言之，生產型福利體制強調威權主義的成長導向，且由上而下的政策制訂過程。但有許多證據顯示東亞的社會福利政策制訂的過程已經開始擴及非政府的行動者，包括公民動員與工會的參與。這些行動者參加參與政治決策的機會增加，已經改變原本由上而下的社會政策模式。第三，生產型福利體制主張其特殊性，不只是 Esping-Anderson 的三種而已。但相較於 Esping-Anderson 用去商品化和階層化測量福利體制，生產型福利體制則缺乏可以測量和系統性的指標去證實社會政策服膺於經濟政策。因此，他認為韓國的福利體制應屬於一種新的生產主義與保障主義的混合型，原本 Holliday 所定義的生產型福利體制不再適用於韓國。

對於這些東亞福利體制的辯論，Holliday(2005)仍然堅持東亞屬於生產型福利體制類型，儘管東亞經歷金融危機和其他的改變，但是生產主義的特質並沒有改變。以韓國和台灣的健康保險為例，個人負擔繳費的比例依然過高，因此不能因為是普及性的社會保險而否定東亞社會政策生產型的特質。生產型的特色依然存在，社會政策依然具有工具性的傾向。換言之，韓國和台灣的改變只是邊緣性

的(marginal)並非制度性的典範移轉；香港和新加坡則比較沒有顯著的改變。Croissant (2004)也有類似的發現，他的研究指出東亞政府在社會政策的角色相當有限，僅扮演監督者和規範者的角色。在財務方面政府對社會保障方案的補助有限，大部分仍是由雇主和勞工自行負擔。對於東亞社會政策的行動者角色，Jacob (2000)認為東亞的政府扮演一個規範者的角色，政府利用規範者的權力去強化私部門提供服務和財務的能力，而非由政府本身來負擔財務和提供服務。

Kwon(2002)在探討「超越發展主義」的文章最後也指出韓國的健康和年金保險走向普及化、擴大涵蓋率，改革後的制度安排也加強了政府在社會福利方案的責信。其中，公共救助方案是證明韓國已經超越以經濟發展為主要考量的發展型福利體制。但是他強調韓國福利國家的基本結構仍未改變，以提高競爭力的經濟因素仍是政府政策的主要考量。Kwon (2005)進一步將東亞四小龍的福利體制發展方向作區分，認為韓國和台灣已經走向包含式(inclusive)的發展型福利國家，但是新加坡和香港卻仍然屬於選擇式(selective)的發展型福利國家。

Cheung (2009)認為東亞的社會政策依然是以「官僚主導」(bureaucrat-dominated)的模式進行。強調東亞的社會政策和公共政策的發展及擴張並不是為了社會政策本身的價值，而是在發展主義議程中的一項補充性工具。他引用 Evans(1995)所提出的「鑲嵌的自主性」(embedded autonomy)來解釋發展式國家的基礎架構。所謂著床的自主是一種國家組合主義，意即把國家的角色納入原本組合主義的工會體系之中，使國家角色成為組合主義的一環。

因此，透過這種組合主義的關係，國家可以更清楚瞭解當前經濟和產業的需求，在考量國家本身的利益及產業的需求，運用國家的高權來執行有助於經濟發展的政策。例如在產業政策方面採取高關稅以保護國內的產業，在銀行體系方面則以低利貸款鼓勵促進國內產業的發展，在勞工政策方面則壓低工資以增加產品出口的競爭力。換言之，國家官僚透過協商委員會(deliberated councils)，將具有主導性的官僚與私人資本之間制度化的連結起來(王振寰, 2003)。

在發展式國家的論述下，使國家有能力整合兩股互相矛盾的力量：韋伯式的科層孤立(Weberian bureaucratic insulation)及密集沒入的社會結構(intense immersion in the surrounding social structure)(Evans, 1995)。不僅在產業政策，在社會福利政策上國家的目標依然是以經濟為主，以極大化國家生產力為目標，因此在社會政策上多投入在教育和健康等對經濟發展有利的項目。換言之，Cheung (2009)認為發展主義依然是東亞社會政策的主軸。

所謂「超越」生產型福利體制的辯論，可以提供兩個值得思考的方向。第一，儘管在所謂「超越生產主義」的反駁下，東亞國家內部仍有相當的歧異性。提出



「超越生產主義」論述的文章多是以韓國或台灣等單一個案為例，並沒有將其他東亞國家納入分析當中。如果將東亞國家一併納入討論，是否依然能以「超越生產主義」來描繪東亞的福利體制類型；或者東亞福利體制的歧異性某種程度正存在於「生產主義」與「超越生產主義」之間的分野。第二，1997年亞洲金融危機通常被認為是東亞福利體制轉型的轉捩點(Gough, 2001, 2004)，在1997年以前與1997年以後的福利體制類型會因為整體社會和經濟結構的改變而產生不同的福利需求，因此造成福利體制的轉向。因此，在2000年提出生產型福利體制的Holliday所觀察到的可能是在1997年以前的福利樣貌，而其他超越生產主義的論述所觀察的則是在1997年以後的福利樣貌，因而產生不同的研究結果。

儘管生產型福利體制面臨這些挑戰，既有文獻多是停留在單一個案的研究以支持「超越」生產型福利體制的論述，另一方面，對於指出1997年亞洲金融危機做為福利轉型的轉捩點的文獻，也並未進一步檢視危機是否改變原本生產型福利體制的特性。因此，本文不僅區分東亞生產型福利體制的內部歧異性，嘗試為這些次型命名，並將所區分的體制次型與超越生產主義的論述連結。究竟超越生產主義的福利體制特徵是否在某一個東亞生產主義內部的福利次型被表現出來，而這樣的特徵是在什麼樣的經濟和政治結構因素所構成的。

### 第三節 生產型福利體制歧異性及其測量

在肯定生產型福利體制特徵依然存在於東亞國家之中，接下來要探討的是東亞國家內部的歧異性。第一部份指出現有生產型福利體制的內部歧異性的討論。第二部分則嘗試建立一套測量生產型福利體程度差異的指標。

#### 壹、生產型福利體制東亞的內部歧異性

儘管Holliday(2000)提出的生產型福利體制東亞的福利體制類型奠定一個特殊的發展面向，但是在他的分析中仍有兩個值得進一步思考的地方。第一，在一個體制名稱下仍存在不同的次型。第二，這些次型的區分仍停留在概念性的分類，缺乏量化的統計的佐證。

Holliday(2000)採用Esping-Anderson的概念加上社會與經濟政策的面向進行討論，以日本、韓國、台灣、香港和新加坡為研究對象，根據社會政策、社會權、階層化效果和國家-市場-家庭三者間的關係等面向對上述五國進行討論，研究發現這五個國家內部存在三種次型，分別為「輔助模式」(facilitative, 香港)、「發展-普及模式」(development-universalist, 日本、韓國和台灣)和「發展-特定模式」(developmental-particularist, 新加坡)。「輔助模式」類似Esping-Anderson分類中的自由體制，市場為優先考量，因此社會權限縮至最小，

階層化效果有限。「發展-普及模式」則強調擴張的社會權僅限於生產性的人口，因此創造出一種貴族勞工的階級，且國家是經濟政策主要的決策者。「發展-特定模式」則幾乎不存在社會權，同時強調個人責任，這點從新加坡的公積金制度就可以看出端倪。

除了生產型福利體制的論述區分在一個體制名稱下內部的次型，其他對於東亞福利體制的研究也有類似的發現。Kwon (2005)的研究對象是東亞四小龍，區分出兩種亞型：「選擇模式」(selective)和「包含模式」(inclusive)。所謂「選擇模式」係指具有生產主義、選擇性社會投資及威權主義的國家，如香港和新加坡；「包含模式」係指同樣具有生產主義、普及性社會投資及民主政府的國家，如韓國和台灣。另外一位直接以次型區分東亞福利體制類型的還包括 Hort & Kuhle (2000)，根據東亞的方案類型將東亞分成德國型(German-based)和英國型(UK-based)，代表國家前者為韓國和台灣，後者則是新加坡。

儘管許多文獻都著重於東亞國家的共通性，嘗試根據這些共通性定義屬於東亞的福利體制。從 Holliday(2000)、Kwon(2005)、Aspalter(2006)、Jones(1993)和 Hort & Kuhle(2000)都嘗試為東亞體制命名，但是這些定義的背後卻有個侷限：在一個體制名稱之下，卻仍然存在著各種次型。這些次型意味著在一個東亞福利體制的名稱下，各國的福利體制仍存在著相當程度的歧異性，在回應社會問題的政策和方案上皆有明顯的差異(White & Goodman, 1998)。但是對於區辨這些次型卻沒有具體的指標和測量，仍以社會支出或方案類型等概念化的分類為主。因此，本文嘗試以不同於既有文獻所採用的指標對東亞福利體制進行分析，以不同的面向探討可能存在於東亞福利體制內部的歧異性。以下將展開目前對於東亞福利體制內部歧異性的討論。

目前針對東亞內部各國福利體制歧異性的討論不多，Park & Jung(2007)首先依據各國福利政策立法的時間、健康、年金、職災與失業方案的實行(方案類型、涵蓋率、給付水準和財務狀況)以及福利支出(社會安全、健康、教育和住宅)三個指標進行叢集分析，將東亞的九個國家區分為三種類型：第一，社會保險模式且社會安全和教育支出較高(日本、韓國、台灣、泰國和菲律賓)。第二，公積金模式且住宅和教育支出較高(香港、新加坡)。第三，社會保險和公積金混合模式且健康和教育支出較高(馬來西亞、印尼)。他們研究的結論認為將整個東亞定義成一個福利體制類型是有問題的，因為各國在方案類型和福利支出項目的仍有顯著的差異。從上述三種類型可知，東亞國家最明顯的共同特徵即是對於教育的重視，這樣的研究結果和 Ramesh (2003b)的研究相同，他認為東亞國家最大的相似之處僅止於對於教育的重視，至於其他社會安全的政策則大不相同。重視教育的特點也符合 Holliday (2000)所提出的生產型福利體制的基本特徵。

Park & Jung(2007)並針對這樣的研究結果提出解釋，他們提出五項重要的解釋因素：第一，制度的歷史遺緒。根據 Pierson(1996)的所提出的路徑依賴理論，福利制度具有延續性，制度會跟隨著之前的制度模式進行，選擇社會保險或公積金模式就是一種福利制度的路徑依賴，不會輕易改變。第二，經濟成長策略是重要的。日本、韓國和台灣選擇出口擴張的貿易型態，將所有的資源都集中在經濟發展之上；香港和新加坡是一個進出口的貿易中心，因此選擇公積金這種方式做為快速的集資方式。第三，民主化在 1980 年代各國的發展造成相當程度的影響。韓國和台灣在 1980 年代後期經歷民主化，福利支出也隨之快速擴張。民主化迫使政府必須回應社會的需要已獲得競選的勝利。第四，沒有明顯的證據顯示經濟全球化造成福利支出上升。新加坡和馬來西亞在經歷經濟全球化的衝擊後，福利支出並未明顯提升。第五，1997 年的經濟危機並未對東亞國家的福利支出造成巨大的影響。在以上五個項目中，他們認為制度的歷史遺緒對東亞福利體制的歧異度影響最大，同時，在不同的時間與不同的民主化程度則是增強或是降低各國之間歧異度的關鍵因素(Park & Jung, 2007)。

Croissant (2004)則認為東亞國家在經過 1997 年的金融危機後，東亞各國政府回應的方式可以被分為兩大類：第一，認為經濟會自行復甦，因此強調殘補式的福利，依賴家庭主義和社群主義以及傳統的互助，代表國家包含新加坡、馬來西亞、印尼和菲律賓。第二類屬於民主國家，民主的轉變創造出新的政治環境，社會政策成為取得政治支持的重要項目。在金融危機的催化下，政府開始推行新的社會福利方案和擴張既有的社會福利方案，強化社會安全系統，代表國家包括韓國、台灣和泰國。

儘管 Park & Jung(2007)嘗試對於東亞福利體制內部的歧異性加以解釋，但是研究中「體制」的概念並不完整，而是以各國社會政策立法、方案內涵及福利支出三個指標將東亞的九個國家（日本、韓國、台灣、香港、新加坡、印尼、馬來西亞、菲律賓和泰國）區分為三種類型。這些項目僅止於 Gough 所言「福利混合」的部分，並未觸及 Esping-Anderson 對區分體制類型學的兩大核心：「去商品化」和「階層化」。再者，他們並非以生產型福利體制為前提，而是單就從叢集分析所區分出的類別加以區分。儘管他們的研究對於指出東亞福利體制的歧異性有貢獻，但卻喪失將東亞地區視為一個獨特的福利體制的機會。在解釋內部歧異性方面，他們所提出的解釋因素皆停留在理論上的推論，並沒有實證數據支持這些解釋因素與體制歧異性之間的關連。

另一個以社會支出探討東亞福利體制內部歧異性的有 Jacobs (2000)，他以社會支出的高低將東亞的區分為兩個群體，公共支出增加的日本、韓國和台灣；社會支出相對低的香港和新加坡。並嘗試從以下六方面加以解釋：第一，福利方案公共與私人的組合；第二，年齡結構；第三，老人年金方案的成熟度；第四，社

會安全涵蓋率；第五，社會安全給付的慷慨程度；第六，企業和家庭做為福利提供者的角色。對於東亞社會政策的行動者角色，他認為東亞的政府扮演一個規範者的角色。政府利用規範者的權力去強化私部門提供服務和財務的能力，而非由政府本身來負擔財務和提供服務。

有關於私部門與公部門之間的關係，Burchardt 在 1997 年提供一個更明確的定義方式和區分類型。他將公部門和私部門的分工區分成三個面向：提供(provision)、財務(finance)和決定(decision)。所謂的決定是指消費者決定是否想要參與方案的選擇權大小。這種公私部門分工合作的方式有幾個優點：增加提供者的競爭力、降低稅收、增加消費者的選擇權。其中新加坡和香港的社會安全體系的資金來源幾乎全部來自於私部門，依照 Burchardt 的分類方式則屬於公共提供、私人資金和公共選擇的方式。日本、韓國和台灣則較類似歐洲國家以社會保險和社會救助的方式提供，屬於完全公部門的方式，也就是公共提供、公共資金和公共選擇的方式(Jacob, 2000)。

不同於一般對於東亞福利體制的討論皆是以社會支出的高低或社會保障方案做為區辨的基準，Kim(2008)強調福利提供和財務才是更重要的關鍵，並以市場資本化(market capitalization)和民主體制(democratic regime)的影響程度為自變項，以福利需求的個人責任（公積金模式屬於個人責任較重的方式）和福利需求的風險分擔程度（社會保險模式屬於風險分擔較高的方式）做為依變項，主要探討年金和健康這兩個項目在公積金模式和社會保險模式的涵蓋率。其中涵蓋率的部分他區分一項社會福利項目的涵蓋率為五種程度：零涵蓋、僅涵蓋公部門受雇者、涵蓋公部門加上少部分的私部門受雇者、涵蓋所有公私部門的受雇者，以及涵蓋所有受雇者。而所謂市場資本化的程度則是以股票市場資本化佔 GDP 的比例計算；至於民主體制的程度則是以人民自由參與政治的權力做為測量指標。他的研究將東亞區分成兩個次型：強生產型(hard productivist)和弱生產型(soft productivist)。強生產型國家的福利提供係以公積金為主，重視市場資本化勝過民主體制；相反的，弱生產型國家係以社會保險為主，重視民主體制勝過於市場資本化。

這種根據財務系統和政治系統兩個面向檢視生產型福利國家歧異度的分析方式相當特殊與罕見，實為東亞福利體制的類型學開啟嶄新的一種分析方式。再者，該研究中同時區分東亞福利體制內的歧異性，也以假設檢定解釋了造成這個歧異的主要因素。然而，關於福利體制類型學最重要的兩個概念：去商品化與階層化依然未被納入討論。此外，儘管 Kim(2008)區辨出這兩種因為生產型程度高低的兩種次型後，並未將他的研究對象一一歸類在兩者之中。

他的研究包含東亞的十國（日本、韓國、台灣、香港、新加坡、中國、印尼、

馬來西亞、菲律賓和泰國)，文中僅強調這些國家都被稱之為生產型福利國家，但是並未將這些國家做進一步的歸類在他所定義的強生產型或弱生產型福利體制中。因此，這種東亞福利體制的次型就不完全成立，也無法進一步將所區分出的生產型程度差異輔以各國實證性的研究加以確認。再者，在他的分析中，社會政策僅包含健康和年金兩者，未討論其他社會安全體系項目，如失業、職業災害和長期照護。如果將這些項目也納入討論，是否對於所謂強和弱的生產型分類有所影響。

從上述既有文獻討論可知，對東亞福利體制內部歧異性的討論仍相當有限。儘管研究結果已呈現初步的分類，但是 Park & Jung(2007)及 Jacobs (2000)對東亞歧異性分類出發點沒有一個福利體制的類型與立場；反之，Kim(2008)則是以肯定東亞福利體制具備生產型的特質出發，進而發展出一個以生產型福利體制為基礎，再區分出「強生產型」與「弱生產型」兩種類型。但最終這些理論都存在部分缺口，使得東亞國家福利體制的討論無法進一步深化。

故此，本文嘗試以 Gough(2001)所定義的福利體制=福利混合+福利結果(welfare outcomes)+階層化效果的模型為基礎，建立屬於東亞福利體制的測量與區分指標。在統計資料蒐集的過程中，研究者曾嘗試結合包括世界銀行(World Bank, WB)、國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF)、亞洲開發銀行(Asia Development Bank, ADB)、國際勞工組織(International Labor Organization, ILO)、社會研究衝突整合網絡(Integrated Network for Societal Conflict Research, INSCR)及聯合國開發計畫署(United National Development Programme, UNDP)蒐集所需的變項資料。但在結合這些資料時卻遭遇的某些國家的資料缺漏和數據有誤等問題，以致於無法進一步做比較。例如在亞洲開發銀行(ADB)所蒐集關於教育和健康的社會支出，在越南這個國家幾乎是沒有資料，在台灣則是發現教育和健康的支出金額明顯和實際的支出有所差距。再者，在國際勞工組織(ILO)方面，關於社會方案涵蓋率的資料，僅以次序尺度的方式顯示，無法呈現真實的社會方案涵蓋人口的比例。

由於上述原因，因此無法使用這些資料庫的數據作為東亞生產型福利體制指標的基礎。因此，本文改採亞洲開發銀行(Asia Development Bank, ADB)在某一個子計畫方案中所建立的「社會保障指標(Social Protection Index, SPI)」進行分析。社會保障指標(SPI)和前述資料庫最大的不同之處在於資料蒐集的方式以及資料經過彙整的程度。由於社會保障指標(SPI)是針對特定的方案需要而建立的，因此在資料的定義上較為明確，且已建立一套完整的計算與整合公式。在資料蒐集上則是派員在各個國家進行該國資料的蒐集，在蒐集的方案類別及項目上較為精細，較能完整呈現一國的社會保障體系。而一般如亞洲開發銀行(ADB)或國際勞動組織(ILO)等所蒐集的資料在項目上則較為粗略，例如各國年度的健

康支出僅會有一個特定的數值，無法進一步觀察在這個支出項目背後方案類型或目標團體的內涵。此外，一般的資料庫僅是提供單一項目的資料，因此對於研究者需進一步整合和比較資料較為困難。

然而，社會保障指標(Social Protection Index, SPI)也並非最完美的資料庫，在某種程度上依然有其限制。首先，這個指標的建立是為了亞洲開發銀行(SPI)的其中一個子計畫，為了降低貧窮而針對亞洲共 31 個國家所建立的，因此在指標的建立上某種程度會偏向以貧窮為主。再者，社會保障指標(SPI)在資料的蒐集上是以 2004 年為主的單年度資料，因此沒有辦法呈現貫時性的資料樣貌，比較不同時點的差異。最後，社會保障指標(SPI)所包含的 31 個亞洲國家內不包含台灣，因此本研究在建立比較的基礎前，必須根據各個指標的定義先蒐集台灣的資料，並根據社會保障指標(SPI)的計算方式做成與其他國家在同個比較基礎上的指標。有關台灣社會保障指標的建立，將於第三章詳細說明。

儘管如此，經比較後研究者仍選擇以社會保障指標(SPI)為分析的主體，從 31 個亞洲國家中，將屬於東亞的共九個國家抽選出來，再加上台灣一共十國進行分析。社會保障指標主要由四個方面組成：社會保障支出(expenditure)、社會保障涵蓋率(coverage)、社會保障分配(distribution)與社會保障效果(impact)。這四個面向正好可以呼應 Gough(2001)所定義的福利體制，社會保障支出即可代表福利混合，究竟一國的社會支出佔 GDP 的比例有多少；社會保障涵蓋率即代表福利結果，究竟多少人被包含在方案中；而社會保障分配和效果則即代表階層化效果，究竟這些支出和涵蓋人口是否包括位於貧窮線以下真正需要的貧窮人口。

使用社會保障指標(SPI)不但可以避免 Esping-Andersen (1990)所指出以社會支出作為測量福利體制的限制，尚可包含福利體制概念的各個面向。再者，至今東亞福利體制類型的研究大多停留在以社會支出和方案類型等區分的方式，未能呈現東亞福利體制的完整性。因此，以社會保障指標(SPI)作為區分東亞福利體制類型學的基礎，可以提供一個更完整的東亞福利體制樣貌。下個部分將對社會保障指標(SPI)的定義及內涵做詳細的說明。

## 貳、社會保障指標(SPI)之定義及內涵

由於亞洲國家在社會保障方面的數據資料不全，因此亞洲開發銀行(Asia Development Bank, ADB)開始著手建立亞洲共 31 個國家在社會保障的具體指標。所謂的社會保障(social protection)的定義為「一系列以降低貧窮和弱勢團體的政策和方案，透過提升勞動市場的效率、降低人民所暴露的風險和加強保障弱勢者對抗所得中斷的能力。」更具體而言，社會保障的定義主要包含五個面向：勞動市場政策和方案、社會保險、社會救助、微型/區域為基礎的方案以及兒童

保障。

在蒐集資料的過程中，各國負責蒐集資料的成員卻遭遇以下困難。首先，社會保障的概念在亞洲國家並不盛行，大家比較熟悉的概念反而是社會安全、社會福利或是社會安全網。第二，雖然每個國家都有正式的社會保險系統但大部分國家社會保險都集中在政府和正式部門的受雇者。第三，每個國家都有一些傳統社會福利方案所包含的弱勢人口群，例如窮人、老人、身障者、單親或受虐婦女。一般而言，這些福利受領者大多限於窮人中最貧窮的人口。更普遍的是大規模社會救助的方案，包括現金給付或實物給付，與救助連結的工作創造（如：工作福利 food for work）或教育（如：food for education）。第四，有些國家則注重改善教育的方案，例如部分或全額補助制服和教科書費用。許多沒有完善健康系統或健康保險方案的國家，也引進許多方案是窮人得以取得健康服務。第五，大部分國家有一些勞動市場方案，雖然在本質和涵蓋率方面有很大的差異。例如對雇主的補助、直接失業給付、就業服務、小型貸款和工作福利的方案。

基於上述在定義上所面臨資料蒐集的限制，最後決定將社會保障重新定義為「一系列幫助弱勢團體預防、降低和解決風險的政策和方案；集中在弱勢團體、包含現金給付和實物給付、不包含其他相關部門的方案，例如鄉村發展、基礎建設、健康和教育。」

基於上述的定義，亞洲開發銀行所建立的社會保障指標，在勞動市場方面，包括直接雇用、勞動交換和其他雇用服務和勞動立法（如：最低工作年齡、薪資水準、健康和 safety）；在社會保險方案方面包括涵蓋失業、疾病、生育、殘障、職災和年金等社會保險方案；社會救助和福利方案方面包括針對身障、災難和弱勢團體的福利和社會服務、現金或實物給付（如：食物券、健康補助）；在微型及地區為基礎的方案則包括微型保險和微型方案、農業保險、災害準備和管理等；在兒童保障方面包括兒童權以及反對虐待兒童和童工的倡議、早期兒童發展方案、健康救助（健康成本降低、補助醫療費用）、教育救助（如：獎學金、免學費）、家庭津貼和街頭兒童、童工、孤兒行動。

社會保障指標(social protection index, SPI)共可以分成四部分：

- 一、社會保障支出（Social Protection Expenditure, SPEXP）
- 二、社會保障涵蓋率（Social Protection Coverage, SPCOV）
- 三、社會保障分配（Social Protection Distribution, SPDIST）
- 四、社會保障效果（Social Protection Impact, SPIMP）

這四個指標的選擇是對稱的，就類型來看，兩個是屬於支出面，另外兩個是屬於涵蓋面；就目標團體來看，兩個是針對一般大眾，另外兩個是針對貧窮人口。

由此可知，儘管社會保障指標(SPI)是以降低貧窮為主要目標，但當中仍包含屬於一般大眾的項目，可作為體制分析的參考與比較基準。如下表所示：

表 2-3 社會保障指標組成之類型與目標團體

目標團體 \ 類型	支出 (expenditure)	涵蓋 (coverage)
一般人口 (General)	SPEXP (社會保障支出)	SPCOV (社會保障涵蓋率)
貧窮人口 (Pro-Poor)	SPIMP (社會保障效果)	SPDIST (社會保障分配)

資料來源：亞洲開發銀行(ADB) <http://www.adb.org/Documents/Books/Social-Protection/default.asp>

上述四項指標更具體的算法為，社會保障支出(SPEXP)指社會保障各個項目的總和佔國內生產毛額(Gross Domestic Product, GDP)的比例，社會保障涵蓋率(SPCOV)指每類方案受益人口佔該類人口的比例，社會保障分配(SPDIST)指方案所包含的貧窮人口佔總貧窮人口的比例，社會保障效果(SPIMP)指社會保障支出屬於窮人的支出分給全國的貧窮人口，每位窮人所得的移轉金額與貧窮線設定的金額的比例。每個指標其比例之設算如下表所示：

表 2-4 社會保障指標計算方式

SPI	分子 (Numerator)	分母 (Denominator)
SPEXP	社會保障方案的總支出	GDP
SPCOV*	每類方案受益人口	該類方案的總人口數
SPDIST	各方案所包含的貧窮人口**	貧窮人口總數
SPIMP	每位窮人所得的移轉金額	貧窮線設定的金額
* SPCOV 涵蓋率的計算較為複雜		
** 各個方案所包含的貧窮人口的計算有賴於貧窮目標率 (Poverty Targeting Rate, PTRs) 的設定。		

資料來源：亞洲開發銀行(ADB) <http://www.adb.org/Documents/Books/Social-Protection/default.asp>

由於亞洲開發銀行在蒐集關於亞洲國家的社會保障指標並未包含台灣，因此，本文在建立比較的基礎之前必須先根據 SPI 的原始定義，建立台灣的社會保障指標，再將之置於體制類型比較的脈絡之下。在資料蒐集的時點方面，由於各個國家資料的差異，因此多為 2003-2005 年的統計資料。因此，本文選擇以 2004 年台灣的統計數據為基準，建立屬於台灣的社會保障指標。資料的來源包括行政院主計處、內政部統計處、經濟部統計處、健康保險局、行政院勞工委員會、行



政院農業委員會等。以下詳細介紹 SPEXP、SPCOV、SPDIST 和 SPIMP 的定義與內涵：

### 一、社會保障支出 (SPEXP)

根據定義，社會保障支出包括就業、老人、健康、貧窮、身心障礙與貧窮兒童等六個面向。因此，將上述面向內的項目支出加總除以當年度的 GDP 即是 SPEXP 的數值。

### 二、社會保障涵蓋率 (SPCOV)

其基本概念為將上述六大面向的方案總人口數除以該目標團體的總人口，可以得到一個涵蓋率的數值。但這個數值必須乘上一一定的權重才是最終 SPCOV。權重的計算方式在經過幾次亞洲開發銀行(ADB)針對此子計畫方案的會議討論後，提出三種計算方式：(1)未加權、(2)以人口比例加權、(3)給予特定的權重。詳如下表所示：

表 2-5 社會保障涵蓋率(SPCOV)加權方式

	加權方式%			
	未加權	人口比例加權*	指定的權重	(1)(2)折衷
	(1)	(2)	(3)	(4)=((1)+(2))/2
就業	14.3	5	9.9	9.7
老人	14.3	4	10.6	9.2
健康	14.3	50	32.1	32.2
貧窮	14.3	16	15.1	15.2
微型區域方案	14.3	16	12.4	15.2
身心障礙	14.3	5	10.15	9.7
貧窮兒童	14.3	4	9.8	9.2
加總	100	100	100	100

\* 該項數值是以各個國家的平均人口計算。

資料來源：亞洲開發銀行(ADB)

<http://www.adb.org/Documents/Books/Social-Protection/default.asp>

若採用第一種不加權的計算方式，則代表無論目標團體人口群的多寡，都給予相同的權重。換言之，重視每個目標團體的重要性。若再用第二種根據目標團體人數的加權方式，則是強調健康和社會救助等大目標團體的涵蓋率。由於難以客觀決定選擇哪一種加權方式，最後亞洲開發銀行採用一個折衷的計算方式，將未加權(1)加上人口比例加權(2)再除以二，即是表格中(4)的計算方式。透過這個

加權方式，而得到一國各個目標團體的平均涵蓋率，即 SPCOV 的數值。這個數值必定介於 0-1 之間。

### 三、社會保障分配 (SPDIST)

將每一種方案中可能潛在的貧窮人口比例，透過貧窮目標比例(Poverty Target Rate, PTR)算出貧窮人口數。PTR 所設算的貧窮人口比例，除了資產調查式可以肯定 100% 為貧窮人口，普及性方案以貧窮線以下人口比例計算（如台灣貧窮線以下人口約為 1%），以及目標團體幾乎不可能為貧窮者(如軍保、公保的貧窮人口比例設定為 0%)之外，「明顯的貧窮受益者」和「落入貧窮機率較高的目標團體」這兩個項目的貧窮目標比例的算法則較為主觀。

根據社會保障指標的定義方式，將「明顯的貧窮受益者」其貧窮目標比例設為 75%，這類的方案主要是未經資產調查，但在經濟上明顯較脆弱的家戶，例如我國的特殊境遇家庭。「方案目標團體落入貧窮的機率較高」其貧窮目標比例設為 30%，例如老人、身心障礙者和失業者等弱勢團體。儘管這兩項貧窮目標團體的設定較為主觀，但不失為一種估計各個目標團體中貧窮人口的方式，以補足東亞國家在測量階層化效果數據缺漏的現況。各個方案貧窮目標比例的算法如下：

表 2-6 各方案類型貧窮目標比例(PTR)

方案類型	貧窮目標比例(PTR)	說明
資產調查，只有貧窮家戶可獲得*	100%	社會救助
明顯的貧窮受益者*	75%	脆弱的家戶，但未經資產調查。如：特殊境遇家庭
方案的目標團體落入貧窮的機率較高*	30%	如：老人、身障、失業者
方案是全民普及性**	1%	如：全民健保
目標團體非貧窮者*	0%	如：公保、軍保、勞保

\* 這四項的比例為 ADB 所設定。  
 \*\* 根據該國貧窮線以下人口佔總人口比例計算，1% 為台灣的貧窮人口比例。

資料來源：亞洲開發銀行(ADB)

<http://www.adb.org/Documents/Books/Social-Protection/default.asp>

將各個方案的總人口根據上述比例加權與加總後，會得到一個國內貧窮人口的數值。然而，方案之間可能存在重複計算的人口群，因此 ADB 處理的方式為將剛剛所得的貧窮人口數減去貧窮人口最多的方案其貧窮人口數，以降低人口重

複計算的問題。最後，將這個數值除以貧窮線以下的貧窮人口所得到的比例，即代表一國的社會保障方案涵蓋多少貧窮人口。換言之，即可反映出一國社會保障方案所包含的貧窮人口比例。

#### 四、社會保障效果 (SPIMP)

同樣是以貧窮人口為標的，不同於 SPDIST 計算貧窮人口的涵蓋率，SPIMP 則是計算貧窮人口自政府的移轉所得。跟 SPDIST 的算法類似，只是將人口的計算換成支出金額的計算。首先，將每個方案支出的金額根據上述的貧窮目標比例 (PTR) 加權和加總後，得到社會保障支出中分配給貧窮人口的金額。接著，將這個金額除以貧窮線下貧窮人口數，得到每位窮人從政府所得的移轉金額。最後，再將這個金額除以貧窮線的最低生活費標準。以台灣為例，即是計算台灣省、台北市、高雄市、金門縣和連江縣的最低生活費，再根據人口比例加權，而得到一個屬於台灣的最低生活費標準。

#### 五、社會保障指標(SPI)

最後前述的四個項目會被整合成一個總體的社會保障指標，四個面向的權重相同。唯社會保障支出(SPEXP)的數值距離百分之百的距離需經過調整，其他三個指標則接近以百分之百的數值，因此可以直接平均計算。社會保障支出(SPEXP)的加權方式為將各國的社會保障支出乘以一個數值(20.8)後，再和其他三個項目進行平均，以計算出整體的社會保障指標。各國的社會保障指標請參閱附件。

資料蒐集的結果顯示，在 SPI 的定義之下，台灣的社會支出佔 GDP 的比例 SPEXP 為 6.9%，各個類別方案涵蓋率 SPCOV 為 89%，涵蓋的貧窮人口 SPDIST 為 100%，對窮人而言所得分配移轉金額比例 SPIMP 為 100%。整體的社會保障指標為 1.081。有關台灣社會保障指標之建立，請參閱第三章第四節。

### 第四節 影響生產型福利體制之因素

社會支出的高低經常被視為測量福利國家指標，但 Esping-Andersen (1990) 認為單以社會支出高低去觀察福利國家的樣貌是不足夠的。相較於西方先進國家，東亞福利體制的特色在於以較低的社會支出達成福利的目標(Jacob, 2000)且持續擴張福利，甚至在韓國和台灣形成普及式的社會保險制度。社會支出的擴張或維持，以及社會支出擴張的項目某種程度反映出東亞各國的福利體制的差異。

究竟是什麼原因促使政府提高社會支出、擴大社會政策，Cameron (1978) 以 18 個西方國家對 1960-1975 年的公共支出進行分析，認為可以從五個面向來解釋

各國公共支出擴張的差異：經濟面、財政面、政治面、制度面和國際面。本文以經濟現代化代表經濟面和財政面，以政治民主化代表政治面和制度面，以全球化代表國際面。其中，經濟現代化和政治民主化為本研究主要的分析層面，全球化為本研究的重要分析背景，而非主要變項之一。本文將依循此脈絡進行分析，以從先進國家的經驗中探究影響東亞國家福利輸出與體制內涵。

## 壹、現代化

探討國家公共支出的擴張皆會提到華格那法則(Wagner's Law)，認為社會進步的壓力或促使國家無可避免的公共支出成長。因為人民對服務的需求和納稅的意願會隨著收入的增加而提高，換言之，經濟成長和社會支出將呈現正向的關係，經濟越富足的國家其公共政策的支出越高(Cameron, 1978)。

經濟富裕經常與工業化的進程有關，在經濟成長的同時工業化也帶來產業和人口結構的改變。這種現代化理論由 Castles(1998)發揚光大，其意義為政治、經濟和社會等面向從傳統走向現代的現象，並結合現代化理論與福利國家理論，認為必須現代化的門檻後，各國的政策選擇和福利輸出就會開始有所差異。國家必須具備一定的經濟力才有能力負擔社會福利，工業主義邏輯遂成為踏入福利國家的首要門檻。當達成某種經濟水準時，該國的福利國家或者福利體制才會受到工會、左派政黨或政治制度的影響，此階段權力資源理論和新制度主義方能有其解釋力。換言之，一旦達成現代化的門檻後，各國的政策選擇和福利輸出就會開始有所差異(Castles, 1998)。

華格那法則延伸至福利國家形成的重要理論即是工業主義邏輯(the logic of industrialism)的論述。這個觀點認為一個國家的工業化將導致社會秩序的變遷，如巨型的組織和工廠的出現、專門化的生產模式、所得分配不均及都市化，進而產生貧窮、失業和人口老化等社會問題。為了回應這些新興的工業社會問題，社會福利體制被建構以解決這些社會問題(林萬億, 2006)。Wilensky (1975)認為福利國家的發展和其工業化程度有正向的關係，意即經濟成長為福利擴張的前提。因為工業化和都市化破壞了原本家庭和社區提供社會保障的能力，因此國家必須負起提供福利的責任，且工業化後國家財富的增加也讓國家更有能力提供服務。

對於工業化進程較晚的後進發展國家而言，工業化和都市化下同樣產生許多新的需要和新的問題，包括產業結構變遷和人口結構變遷等，迫使政府透過方案的實行去改善這些問題。在工業化與後工業化的轉型階段，從事農業的人口比例下降，從事工業與服務業的人口比例上升。產業型態的改變影響勞工可能面臨的社會風險，因此改變福利體制的結構。

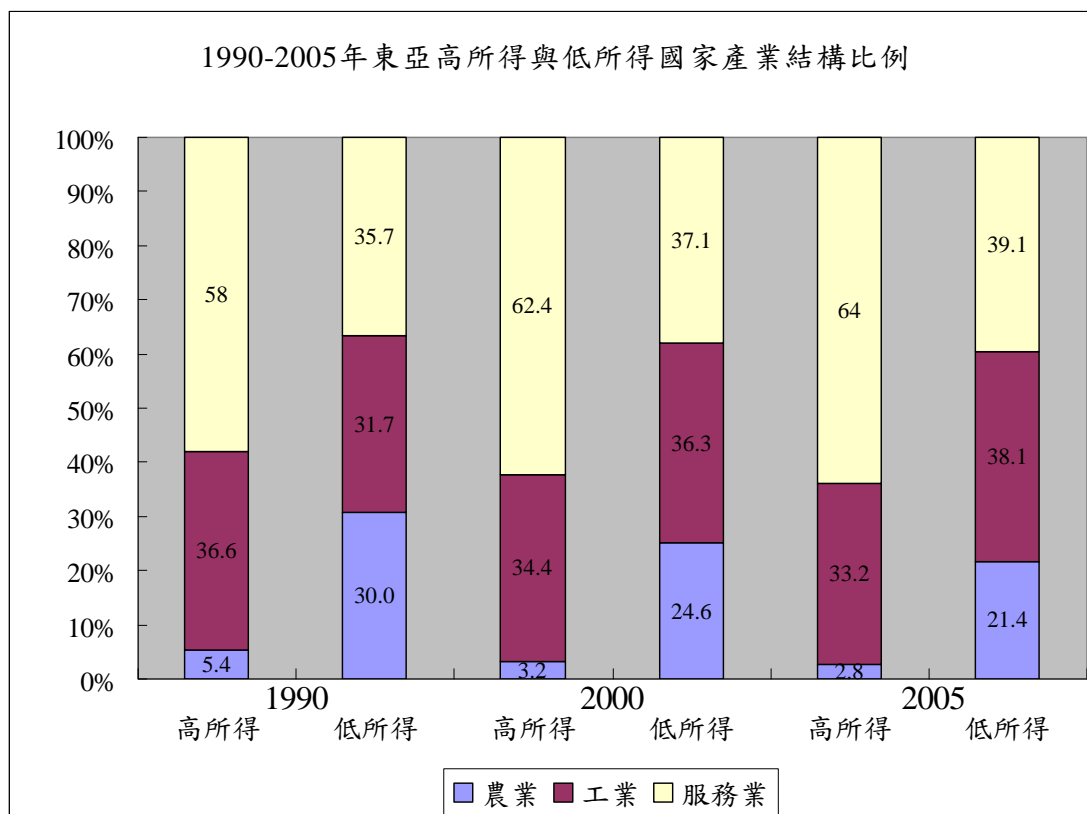


圖 2-1 1990-2005 年東亞高所得與低所得國家產業結構比例

資料來源：世界銀行(WB)

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0..contentMDK:21298138~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419.00.html>

從上圖東亞國家在農業、工業與服務業的產業結構，整體而言農業產值佔 GDP 的比例逐漸減少，而工業和服務業的產值佔 GDP 比例逐年增加。若以世界發展指標(WDI)的經濟發展程度劃分標準，將屬於中高所得的東亞國家歸為一類（日本、韓國、香港、新加坡和馬來西亞），及屬於中低所得的東亞國家歸為一類（菲律賓、泰國、印尼、越南、中國、寮國和柬埔寨），可以發現中高所得國家在農業產值比例明顯低於中低所得國家；相反的，中高所得國家在工業和服務業的產值則高於中低所得國家。換言之，經濟發展程度的高低與產業結構密切相關。

除了產業結構之外，另一個經常與經濟現代化連結在一起的即是人口老化的議題。現代化帶來的人口老化現象是透過生育率下降與平均餘命的延長而形成，這些現象也造成公共支出的大幅增加，花費在這些老年人口的社會支出佔據社會支出的一大部分(Castles, 1998)。其實早在 1975 年 Wilensky 就已經以跨國的統計數據分析福利國家發展的原因他使用二十個國家自 1960 中期到 1990 初期的社會福利支出，以 65 歲以上老人佔總人口比例測量人口老化，觀察人口老化與社會

福利支出之間的關連。他認為隨著經濟水準的提高造成人口老化的情況也升高，這直接影響了社會支出的型態(Wilensky, 1975)。Pampel & Williamson (1989)也認為人口結構是影響 1950-1980 年社會福利支出急速攀升的原因之一，主要的結構轉變為高齡人口增加但出生率下降。

東亞地區被視為是後進發展國家，不僅在經濟發展，同時在福利的發展都處於落後的狀態。根據華格那法則這種工業主義邏輯的論述，東亞國家由於經濟發展程度較低，因此社會支出較低，福利責任依然由家庭和企業來承擔。也因此 Esping-Andersen (1997)對日本的福利體制類型的討論中，將東亞界定為所謂尚未結晶化(uncrystallization)的福利體制樣態。儘管如此，就東亞國家內部而言，經濟發展程度的差異依然可能反映在社會支出，甚至福利體制的樣貌上。換言之，在一個生產型福利體制的名稱之下，東亞福利體制的內部歧異性會隨著經濟發展程度的不同而有所差異。

## 貳、全球化

探討福利國家的演變有許多因素，近代最重要的即是全球化的影響。全球化與福利國家的關係在1980年代後受到重視，呂建德(2001)認為全球化指勞務、資本、商品和資訊有效跨越各民族國家的界線，在全球市場範圍內流通的過程。可以包括三方面：金融全球化、貿易與生產國際化以及國際勞動力移動。

所謂金融全球化係指國際資本快速且大規模的移動，跨國移動的資本從原來佔GDP的6%上升至將近50%，外人直接投資(Foreign Direct Investment, FDI)也成長近三倍，國際市場的借貸數額從原本的0.5%上升至5%。企業資金籌措的方式也從原本的國內銀行變為以國際債券市場為主。其中1970年代布林頓森林協議瓦解，浮動匯率制的形成是造成全球化的主要原因。貿易與生產國際化則是指總出口佔GDP的比例大幅上升和跨國公司逐漸興盛，這和運輸與交通成本大幅下降與布林頓森林協議的結果有關。國際勞動力移動係指勞動力跨越原本民族國家的界線得以在各國流通，勞動力的移動同時影響高科技與跨國企業的技術性勞工與低階層的非技術性勞工，其中又以後者更為劇烈(呂建德, 2001)。

在全球化對福利國家造成的衝擊方面，可以分為四個向度討論。第一，徵稅體系方面，各國稅率結構向下調整的競爭。第二，勞動市場方面，低技術勞工的勞動保障與失業問題。第三，金融自由化方面，經濟政策轉向與充分就業失敗。第四，勞工地位方面，勞工在政治市場和與勞動市場的談判能力下降(呂建德, 2001)。在各國面臨全球化的挑戰下，關於全球化與福利國家的關係最具影響力的即是「補償假設」與「效率假設」之間的辯論(Glatzer & Rueschemeyer, 2005)。補償假設(compensation hypothesis)認為全球化與福利國家強度呈現正比的關

係，當全球化造成人民的風險增加、社會福利需求提高，政府會提出更多的福利政策來保障人民免於全球化下的風險(Garret, 1998)。效率假設(the efficiency hypothesis)則認為在全球化強調國際競爭的情況下，國家為了維持本國的競爭力，因此刪減福利支出、降低勞動保障，以為國內企業爭取更大的競爭空間(Rodrik, 1997)。

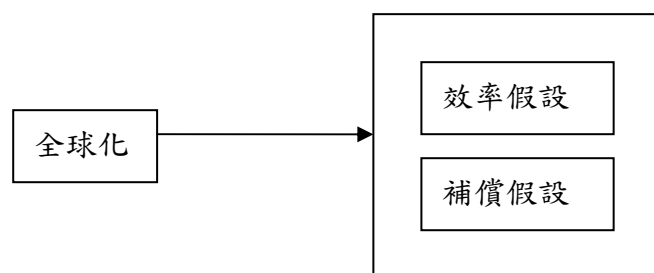


圖 2-2 全球化下福利國家回應的兩種假設

Glatzer & Rueschemeyer (2005)的研究顯示經濟開放程度越高、資本流動越大的後進發展國家其公共支出越高。換言之，全球化與社會政策之間呈現正相關，這樣的結論支持補償假說的說法。但是他們也強調仍有一些國家採取福利緊縮的政策，這是補償假說所不能解釋的。他們的研究結果只能證明全球化下國際經濟的開放不盡然造成福利緊縮。儘管如此，他們也發現在解釋全球化與福利國家之間的關係時，「政治」是不可或缺的中介變項，政治結構的差異使得各國回應全球化的方式不同。呂建德(2001)也指出全球化的經濟邏輯不必然會導致福利削減的結果，福利刪減的結果有賴於政治邏輯的運作。Glatzer & Rueschemeyer (2005)進一步具體化所謂政治邏輯意涵，指出各國政府回應全球化的策略，取決於以下四個方面：(1)評估風險高低。(2)定義與連結受影響的利益團體。(3)研擬可行的政策及如何因應既有政策與制度的安排。(4)利益團體權利的大小。

全球化的競爭使得政府難以維持非生產性的公共支出項目(Rodrik, 1997)。然而，在全球化的壓力下國家也極力避免赤字預算，以免未來要支付更高的利息。Huber & Stephens (1998)則指出這種不願意赤字的心態會使得政府難以維持低失業率，而低失業率正是維持社會方案和管理稅務負擔的關鍵。因為失業率上升則有工作收入的納稅人減少、領取失業救助金的人數增加，使得國家依然面臨預算赤字的危機。貿易開放也具有同樣的效果，在全球化下政府被迫降低福利支出以節省勞動成本，勞動成本的降低對於國內企業的出口競爭力極為重要。

Mishra (1999)也是支持效率假設的代表之一，他提出七個全球化機制得以影響福利國家脈絡的命題。第一，全球化侵蝕國家藉由凱因斯學派追求充分就業和

經濟成長的調控政策能力，使原本凱因斯學派的效果和可及性受到挑戰。第二，全球化經由擴大勞動市場的彈性、後福特主義的勞動特性以及分散化的勞動協商，而加大薪資與工作條件的不平等。第三，全球化的衝擊下，驅使國家以減少赤字、負債與減稅等政策為首要目標，而對社會保障及社會支出向下縮減。第四，全球化藉由侵蝕國家的團結連帶，以及提供不平等薪資待遇的合法性，減弱了社會保障的意識型態理念，特別是有關最低生活與所得標準的堅持。第五，全球化改變原本勞、資、政三方權利平衡關係，而偏向資本家，弱化了社會參與及三方統合的基礎。第六，全球化限制了國家在政策選擇上「中間偏左」的可能性，真正達到福利上「意識型態」的終結。第七，全球化的邏輯與國族社群、民主政治的邏輯相衝突；社會政策將成為國族民主國家與全球化資本主義間衝突的最核心議題。Ramesh (2003a)則認為在全球化的背景下，唯一可以逃過福利緊縮的社會政策項目即是教育，因為教育有利於國家和企業在全球的競爭力。

在全球化的浪潮下，東亞國家無可避免的成為國際經濟體系的一環。從人類發展指標(WDI)所取得的資料顯示，東亞國家在1995年、2000年和2005年的進出口貿易額佔GDP比例以及外人直接投資(FDI)金額皆逐年上升，顯示出東亞國家逐漸整合進入全球市場經濟的趨勢越趨明顯。進出口貿易佔GDP的比例相當高，顯示出貿易依然是東亞國家的主要經濟型態。在外人投資方面，也可以發現國外資本積極流入東亞各國市場，顯示出東亞國家逐步整合進入國際經濟的行列。

表 2-7 東亞國家進出口貿易佔 GDP 比例及外人直接投資(FDI)

	出口佔 GDP(%)			進口佔 GDP(%)			FDI			單位
	1990	2000	2005	1990	2000	2005	1990	2000	2005	
日本	10	11	13	10	10	11	1777	8227	3214	(\$ millions)
韓國	28	41	42	29	38	40	789	9283	4339	(\$ millions)
菲律賓	28	55	47	33	53	52	530	2240	1132	(\$ millions)
馬來西亞	75	124	123	72	104	100	2332	3788	3966	(\$ millions)
印尼	25	41	34	24	30	29	1093	-4550	5260	(\$ millions)
越南	36	55	70	45	57	75	180	1298	1954	(\$ millions)
寮國	12	30	27	25	34	31	6	34	28	(\$ millions)
中國	19	23	37	16	21	32	3	38	79	(\$ billions)
柬埔寨	3	50	65	13	62	74	33	149	379	(\$ millions)
新加坡		192	243		176	213	6	16	20	(\$ billions)
香港	131	144	198	122	139	185		62	66	(\$ billions)
泰國	34	67	74	42	58	75	2444	3366	4527	(\$ millions)

資料來源：世界銀行(WB)

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:21298138~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>



再者，在後進發展國家福利體制的討論中，大多以經濟發展策略做為主要的解釋依據。東亞以出口導向(*export-oriented institution*)為主，拉美以進口導向(*import-oriented institution*)為主(Haggard & Kaufman, 2008; Wibbels & Ahlquist, 2007)，東歐則以社會主義國家控制下的重工業為主(Haggard & Kaufman, 2008)。根據Wibbels & Ahlquist (2007)以要素秉賦的觀點分析後進發展國家的經濟政策，認為某一種勞工數量、市場規模和土地大小會傾向發展出特定的經濟發展策略。以東亞和拉美為例，東亞屬於土地狹小、勞動力充足、土地不均度低、市場開放程度高，因此在比較利益下傾向選擇出口擴張(*EOI*)的經濟發展策略；相反的，拉美由於土地廣大、勞動力缺乏、土地所有權不均度高、市場開放程度低，因此在比較利益下傾向選擇進口替代(*ISI*)的經濟發展策略。Park & Jung(2007)也指出日本、韓國和台灣選擇出口擴張的貿易型態，將所有的資源都集中在經濟發展之上；香港和新加坡是一個進出口的貿易中心，因此選擇公積金這種方式做為快速的集資方式。

就東亞各國的經濟發展進程來看，日本是位於龍頭的地位，東亞四小龍的韓國、台灣、香港和新加坡則緊跟著日本的腳步，緊跟著東亞四小龍的則是馬來西亞和泰國，其後則是印尼、菲律賓、越南、寮國和柬埔寨(Hort & Kuhnle, 2000)。東南亞國家追隨著東亞四小龍的發展路徑，在經濟政策上皆是以出口導向的貿易型態為主。相較於其他後進發展國家，在經濟政策上出口導向的東亞國家形成與其他後進發展國家不同的福利體制樣貌(Wibbels & Ahlquist, 2007)。由於採出口導向的經濟策略，反映在社會政策傾向投資在具有生產性的項目上，因而形成東亞生產型福利體制的論述。

### 參、民主化

從先進國家的經驗可以發現，1960-1977年間經常舉辦選舉活動的國家其社會支出的增加幅度大於不常舉辦選舉的國家。在左派政黨其執政期間，社會支出明顯高於非左派政黨執政時期(Cameron, 1978)。儘管面臨全球化的挑戰，政府所採取的回應方式決定了社會政策的發展。

Herbert, Marks, Lange, & Stephen (1999)認為強調政治制度的力量並非否定全球化的影響力，而是全球化的壓力透過不同的政治制度和不同的組織關係而反應出不同的樣貌。Swank (2002)也強調政治和福利國家的制度結構決定了全球化下一國社會政策的方向和規模。Palier & Sykes (2001)則認為 Mishra 的效率假設觀點過於強調經濟全球化對福利國家的影響，而忽略政治全球化可能的影響。相反的，補償假設認為政治是絕對必要的，也就是社會需求有能力打敗全球化下的國際市場力，朝向福利擴張的方向發展。此外，民主的出現會增加全球資本流動

與社會支出兩者之間的關連(Glatzer & Rueschemeyer, 2005)。

Haggard & Kaufman(2008)直接指出經濟開放程度不足以顯示全球化對社會政策的影響，全球化對社會政策的影響必須透過檢視發展模式、經濟成長和財務能力，方能解釋對社會政策的影響力。換言之，單純討論全球化下效率假設或補償假設的辯證是不足的，必須透過「國內的政治」這個關鍵的要素才能解釋各國選擇福利緊縮或福利擴張的回應方式(Ramesh, 2003b)，其中又以民主化程度影響最大。許多研究指出東亞國家在經歷民主化之後大幅擴張福利，包含提高給付或擴大涵蓋率等(Glatzer & Rueschemeyer, 2005; Haggard & Kaufman, 2008; Park & Jung, 2007)。

民主政治的兩個機制：政黨競爭與利益團體的動員，在這兩個機制的作用下可以合理預期在民主時期社會服務的提供和社會保險的規模會大於威權時期(Haggard & Kaufman, 2008)。政黨競爭的選舉制度下，執政黨為了贏得下一次的政權而擴張福利；在自由結社思潮下的利益團體，透過民主的程序更有機會介入社會政策的決策過程。Tang (2000)更直接指出韓國和台灣的經驗可以說明民主化確實是一個影響社會福利發展的重要因素。Gough (2004)也指出韓國和台灣民主化是國家負起社會福利責任的轉捩點。



圖 2-3 修正後全球化下福利國家回應的兩種假設

Haggard & Kaufman (2008)整理了歷年來探討民主化與社會政策關係的實證資料顯示民主對於福利輸出有正面的影響。並指出在 1980s-1990s 這段所謂「第三波」民主的時期，社會政策除了保障既有的人口群，還擴張至其他原本未被涵蓋的人口群。然而，這段期間也是全球化對東亞國家影響最為劇烈的時期，尤其是 1997 年亞洲金融危機，使得原本被譽為東亞四小龍的經濟前景頓時泡沫化。

他們進一步指出經濟危機對於社會政策的政治產生的影響，包括兩方面：第一，經濟危機帶來的貿易和資本市場的自由化、私有化及一連串的市場改革，同時也使得人民遭遇新市場風險的機會增加，而這些對於經濟不滿的情況反而有助於選舉和利益團體的動員。第二，經濟危機的產生也表示國際金融組織對本國的

影響力增加，使得國內短期的財政政策進行調整，重新規劃長期的財政政策。在財政政策的調整中，自然會影響到社會福利的預算。換言之，全球化在民主政體的背景對社會政策的影響可能雙向的，同時滿足效率假設與補償假設。

Croissant (2004)認為東亞國家在經過 1997 年的金融危機後，東亞各國政府在社會政策上回應的方式可以被分為兩大類：第一，認為經濟會自行復甦，因此強調殘補式的福利，依賴家庭主義和社群主義以及傳統的互助，代表國家包含新加坡、馬來西亞、印尼和菲律賓。第二類屬於民主國家，民主的轉變創造出新的政治環境，社會政策成為取得政治支持的重要項目。在金融危機的催化下，政府開始推行新的社會福利方案和擴張既有的社會福利方案，強化社會安全系統，代表國家包括韓國、台灣和泰國。由此可見，東亞國家即使都面臨相同的危機，但對於危機的處理方式卻大不相同，前者較類似效率假設的說法，後者則較符合補償假設的論述，其中分別兩者的重要變項即是民主化。民主化改變國家與公民之間的關係，使得政治人物重視社會政策的動機提升。

東亞國家中，韓國和台灣更是民主化影響社會政策的代表性個案，因為民主化造成制度、政策網絡和動機的改變，以致於改變兩國政府政策選擇的優先順序。Wong (2004b)即是以韓國和台灣為研究對象，探討民主化與健康政策改革之間的關連性。認為在 1980 年代以後的社會政策改革，不再是以生產主義邏輯和人力資本發展為主，取而代之的是著重公民本身應得的權利，強調所得重分配的功能。在公共支出方面，韓國和台灣的公共支出在 1970's 中期開始增加，到了 1980's 目前至 1990's 大幅成長。這段時間正好是韓國和台灣民主轉型的時期。在這段時期除了公共支出的增加之外，在國防方面的支出也逐漸下降，他認為這是民主化改變了政府政策選擇的優先順序。除了財物面的公共支出增加，新的社會政策也在這個時期紛紛立法，包括失業保險、年金和老人津貼等。這代表政府的政策開始重視所得重分配和保障社會弱勢，提供普及式的福利。在民主化這段時間的福利改革中，以健康照顧政策的變革最為劇烈，韓國和台灣皆發展出普及式、重分配和全國統一的健康保險政策。

為回應在效率假設和補償假設的爭辯，Alber & Standing (2000)認為後進發展國家的社會政策結果主要受到國內政治衝突的影響，而非經濟制度的影響，這樣的情況在政體正在從獨裁轉換至民主的國家尤其明顯。Rudra & Haggard (2005)以後進發展國家為研究標的，探討在民主或威權政體之下，福利國家的社會政策會如何回應全球化的衝擊。研究發現全球化的確限制威權國家的社會支出，但是在民主國家卻不必然。在回應的人口議題上也有差異，威權國家傾向回應勞工的需求，相反的，民主國家則傾向回應老人的需求。最後，威權程度的差異對於全球化衝擊下社會政策的回應方式也不同。給予適度政黨競爭和利益團體結社的中度威權體制和高度威權體制回應的方式差異很大，中度威權體制其回應方式反而

比較類似於民主體制，而非威權體制。

儘管許多學者都認為東亞國家的民主化和福利擴張存在明顯的因果關係，但仍有學者認為以民主化做為東亞福利擴張的解釋變項並不恰當。Mares & Carnes (2007)的研究中整理出各國首次施行社會保險制度的時間表，包括老人保險、身障保險、疾病保險和失業保險，發現大部分國家社會保險方案立法的年代並非在民主時期，反而是在威權政體時期完成的。其中最明顯的例子即是第一個實行社會保險的國家-德國，當時俾斯麥是在一個威權的政體下推行社會保險的政策。在他們分析的國家中，包括先進工業化國家、拉丁美洲、東歐、非洲、東亞，所有的社會保險首次被採用的年代皆是在威權時期。若比較在威權時期和民主時期社會保險方案通過的次數，則先進的工業化國家在民主時期通過的社會保險法案多於威權時期，但後進發展國家如拉丁美洲、歐洲、非洲和東亞則是在威權時期通過的社會保險方案多於民主時期。

對於學者普遍以政黨競爭做為促成東亞福利擴張的因素，他們提出一個 Nixon goes to China hypothesis (最不可能反而變成最可能)的假設觀點，認為反而愈是威權的時代愈是可能順從民意提供社會保障的措施(Mares & Carnes, 2007)。一方面威權政府為了鞏固政權合法性，因此會給予公務人員和軍人等國家的公僕福利，使這些公僕對國家忠心。另一方面，在威權政體的末期為了因應即將到來的政黨競爭，遂以執政黨的身份提供「先發制人」(pre-emptive)的福利方案以贏得人民的支持(Mares & Carnes, 2007)。

再者，她們認為單純以民主和非民主兩種方式做政治體制的分類並不恰當，因為二分法的後果會遺漏許多社會政策本身在體制類型內的變異性。非民主體制又可以區分為世襲制、科層威權制、軍事政權、包含式軍事政權、排除式軍事政權、單一政黨、支配政黨、半威權、專制和極端主義等。因此，他們認為以民主和非民主作為政治體制的劃分並不恰當，民主化也不能解釋福利的擴張。

Hort & Kuhule(2000)的研究也得到相似的結論，他們利用 ISSI(International Social Security Association)的資料庫比較先進國家和東亞國家第二次通過社會保險法案的時間作比較，發現東亞國家引進社會保險方案的時期屬於經濟上低度現代化和低度發展時期，不僅沒有晚於先進工業國家，反而還稍微提前。換言之，亞洲國家的社會保險方案在民主化之前就已經形成。

儘管東亞福利擴張和民主化之間的因果關係在學術上仍有爭議，東亞大部分國家是在威權時代第一次採用社會保險方案，但是這些社會保險涵蓋的人口相當有限，多是政府部門員工、教師、軍人和正式部門勞工。直至 1980 年代各國紛紛由威權走向民主，人民開始用選票表達自身的訴求。東亞各國的福利政策在此

時期都經歷前所未有的擴張(Aspalter, 2001)。雖然社會政策方案首次立法的時間屬威權時期，但福利的擴張與普及仍是在民主時期進行的。

換言之，政治結構對福利體制的影響包含兩方面：社會政策的立法與社會政策的擴張。Mares & Carnes (2007)的觀點主要是以社會政策的立法為出發點，但 Haggard & Kaufman (2008)及其他探討東亞福利擴張的學者，則是聚焦在社會政策擴張的觀點。由於本研究所採用的社會保障指標(SPI)的資料僅限於 2003-2005 年，且在其他統計數據的取得上僅能取得 1990 年後的數據。因此，本文對政治結構對福利體制的影響所採取的是社會政策擴張的觀點，將民主化視為解釋東亞國家福利擴張的重要變項。

基於上述討論，本研究認為經濟現代化和政治民主化是區辨東亞生產型福利體制內部歧異性的重要變項。故此，本研究嘗試在全球化的背景下以經濟現代化和政治民主化這兩個面向，探討東亞國家在一個生產型福利體制的名稱下可能存在的體制次型，觀察在經濟現代化和政治民主化如何影響社會支出、方案類型和國家角色？在面臨全球化的衝擊下，不同經濟發展程度和政治民主化程度的差異如何影響東亞各國的社會政策，進而形成東亞各國不同形式的生產型福利體制。





## 第三章 研究設計

本章節將分為研究目的、研究方法、研究架構與台灣社會保障指標(SPI)的建立四小節。首先將說明本研究在比較東亞福利體制論述上欲回答的研究問題與研究目的。第二節為了回答前述之研究目的，將說明本研究之研究方法為何，並闡明研究方法、研究對象和研究時間，第三節則建立本研究的研究架構，並針對各指標進行操作型定義。第四節則以詳細說明台灣的社會保障指標如何建立，計算出台灣社會保障指標四方面的數值。

### 第一節 研究目的

立基於上述既有比較福利國家文獻缺口，本研究企圖再檢視現行東亞國家生產型福利體制之核心內涵是否周延，透過不同於以往研究者所使用社會支出和方案類型等指標，改採用亞洲開發銀行所建立的「社會保障指標」(Social Protection Index, SPI)進行東亞福利體制內部的歧異性分析，以經濟現代化和政治民主化的觀點區分東亞福利體制內部的歧異性，比較東亞各國福利體制次型如何受到經濟現代化和政治民主化的影響，因而造成不同類型的生產型福利體制，進而影響在1997年亞洲金融危機的回應方式。

基於此，本研究的研究目的如下：

- (一) 東亞生產型福利體制內部是否存在次型；
- (二) 解釋造成東亞生產型福利體制內部次型的原因；
- (三) 以東亞的經驗回應後進發展國家和先進國家福利體制論述的差異。

### 第二節 研究方法

長久以來，在社會科學研究方法的選取上，質性與量化的爭辯一直存在，同樣地，進行跨國社會政策比較時亦同。本節首先將說明何以本文採取質化與量化並重的方式；其次，說明本研究的研究對象、統計資料來源以及研究時點。

#### 壹、研究方法與資料來源

為回答本文的研究問題，本文嘗試以兩種研究方法進行分析，分別為叢集分析、次級資料分析和個案研究。

## 一、叢集分析(cluster analysis)

在福利體制類型學的研究大多以叢集分析法進行(Esping-Andersen, 1990; Y.-j. Lee & Ku, 2007; Park & Jung, 2007; Rudra, 2007)，區分出群集後再針對群集內的相似點與群集內的相異點進行分析與討論。叢集分析處理資料及進行歸類時，有三個特性：(1)以數量來表示個案與個案之間的相似性。(2)根據這些相似性將類似的個案區分為不同的群體。(3)將分類後的群集進行描述(陳正昌 & 程炳林, 1998)。基於這些特性分類的，叢集分析又可以被分為「階層的(hierarchical)」和「非階層的(non- hierarchical)」兩種方式。

階層的(hierarchical)分析最大的特性在於用樹狀圖表示個案與所形成群組間的關係。根據統計軟體所計算出個案之間的距離，將最接近者互相組成群組，再以群組為單位，將相近的群組再合併在一起。但是這種階層的叢集分析方式主要限制在於所獲得的群組之間的均質程度未必相同(曾國雄, 1991)。非階層分析法最大的特性在於必須先擬定分類的群組數，再進行群組的配對，因而達到群組內變異最小、組間變異最大的目標(曾國雄, 1991)。其最大的限制在於如何得知究竟存在多少群組，這也可能是使用叢集分析的主要原因。因此，學者大多建議在沒有理論依據時，或是在探索性的研究中，較適合以階層分析的方式來進行，從樹狀圖來觀察群集的過程與分類的組別。

本文所使用的統計資料主要以亞洲開發銀行(Asia Development Bank, ADB)所建立的社會保障指標(Social Protection Index, SPI)為主。為建立屬於台灣的社會保障指標，因此台灣的統計數據取自行政院主計處、內政部統計處、經濟部統計處、健康保險局、行政院勞工委員會、行政院農業委員會等。透過上述資料進行東亞國家的叢集分析，以群集分析法中的階層分析法進行，使用 SPSS17.0 的軟體，選擇平均連結法(Between-groups linkage)，測量上選擇歐基里德直線距離平方(Squared Euclidean distance)為區間進行測量。

## 二、次級資料分析

為補充關於東亞國家在政治、經濟和社會層面的不足，本文採取次級資料分析，自世界銀行(World Bank, WB)、國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF)、亞洲開發銀行(Asia Development Bank, ADB)、國際勞工組織(International Labor Organization, ILO)、社會研究衝突整合網絡(Integrated Network for Societal Conflict Research, INSCR)及聯合國開發計畫署(United National Development Programme, UNDP)蒐集所需的變項資料，以進一步描繪東亞福利體制的樣貌。

## 三、歷史比較法(historical comparative)



歷史比較方法是跨國比較方法(comparative cross-national methodology)的重要分析方法之一。跨國比較方法是企圖透過對兩個或兩個以上國家，進行資料收集，檢驗其相似性與差異性，而獲知社會事實的一種研究途徑。比較歷史方法所蒐集的國家相似性與相異性資料是以歷史紀錄為主，而非測量出來的統計資料(林萬億, 1994)。Neuman(2000)則認為歷史比較研究可以加強概念化和理論建構。藉由檢視歷史事件或不同的文化脈絡，研究者可以概化出新的概念且擴充其觀點。Ragin (1987)則進一步將比較社會政策的研究方法依照各自特色及適合的研究取向分為兩種：個案取向(case-oriented)以及變項取向(variable-oriented)。由於在研究屬性、研究目的及研究對象三個面向上的差異，本研究選以採用個案取向為研究方法。

## 貳、研究對象

本文的研究對象以亞洲開發銀行(ADB)所建立的社會保障指標(Social Protection Index, SPI)中的東亞國家為主，包括中國、印度、印尼、日本、韓國、寮國、馬來西亞、菲律賓、越南，加上台灣共十國。

東亞國家一直以來是福利學者們較為關心的國家和地區，也就是日本加上東亞四小龍的韓國、台灣、香港和新加坡。然而，香港在 1997 年以由中國收回，以非國家的結構，例如無國防支出。而新加坡雖是一個完整的國家，但並沒有真正的鄉村，在社會政策上作為城市的特性大於國家，不同於一般國家(李易駿, 2003a)。再者，這兩個國家皆未被收錄在亞洲開發銀行的社會保障指標當中，因此擬先不將香港和新加坡納入。另一個被排除的東南亞國家則是泰國，由於泰國亦未被收錄在社會保障指標的建立當中，基於統計資料蒐集的可取得性，擬不將泰國納入。

儘管香港、新加坡和泰國未被收錄在亞洲開發銀行所建立的社會保障指標(SPI)中，但在後續解釋東亞福利體制內部次型時依然有其必要性，因此本文依然將這三個國家納入整個東亞福利體制的分析，唯在進行叢集分析的部分未納入。

## 參、研究時間

由於研究目的和資料取得的限制，在區分東亞國家福利體制類型方面，選擇以亞洲開發銀行所建立的社會保障指標(Social Protection Index, SPI)為主。唯這個指標資料的蒐集為單年度的資料，多為 2003-2005 年的各國統計資料為主。因此，台灣的社會保障指標選擇以 2004 年的數據資料為主。換言之，本文在叢集的部

分僅能以單年度進行分析。

為要回答影響東亞福利體制歧異性的原因這個研究問題，單年度的統計資料難以探究東亞各國的福利體制在時代上的變遷和體制的轉向。因此，受限於社會保障指標的資料庫僅蒐集單年度的統計資料，本文根據文獻探討的結果，改採亞洲開發銀行以及其他資料庫所釋出的貫時性統計資料，以補充單一年度叢集分析不足之處。研究時點自 1980 年至 2007 年，由於 1980 年代末期東亞國家經歷民主化，1990 年代進入東亞地區福利國家發展的黃金十年。又，1997 年在全球化的衝擊下東亞國家經歷金融危機，連帶造成對福利體系的衝擊。因此，本文認為 1980 年至 2007 年的統計資料，已足以包含東亞國家在二十世紀末所經歷的重大影響與轉折點，例如政治民主化與經濟現代化。

### 第三節 研究架構

基於上述的研究目的與研究方法，本文的研究架構如下圖。其次，則針對每一個變項進行操作型定義。

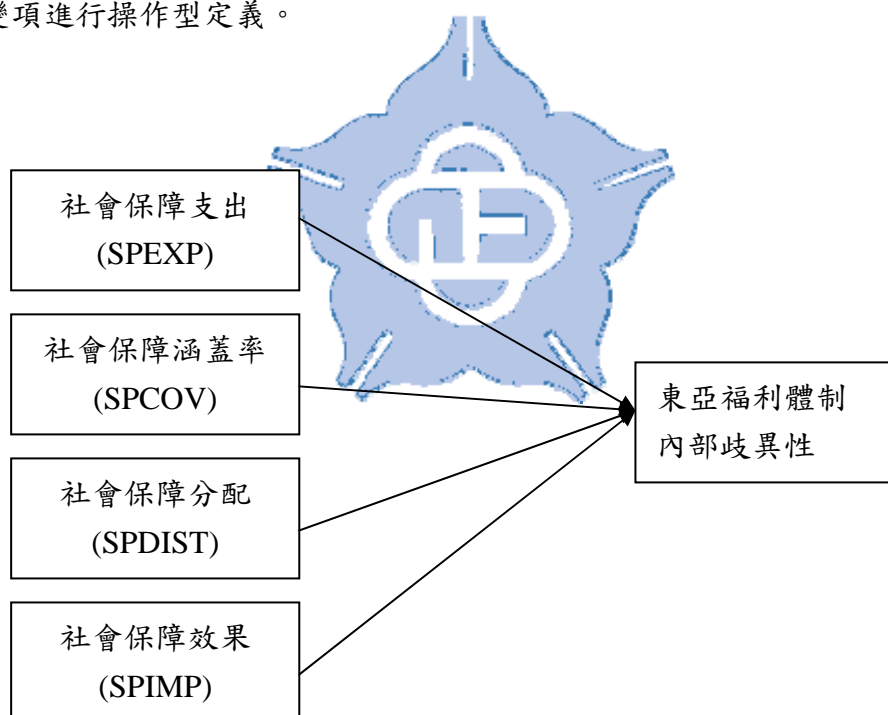


圖 3-1 研究架構圖

以下針對本文所採用的指標進行操作性定義，並說明其資料來源，以下區分為叢集分析和歷史比較分析兩部分進行說明。

## 壹、叢集分析指標

- 一、社會保障支出(SPEXP)：指各個社會保障項目的支出總額佔 GDP 的比例。
- 二、社會保障涵蓋率(SPCOV)：為各個人口群社會保障方案所涵蓋的人口數佔該人口群的比例。
- 三、社會保障分配(SPDIST)：指方案所包含的貧窮人口佔總貧窮人口的比例。
- 四、社會保障效果(SPIIMP)：指社會保障支出中分給每位窮人的金額佔該國最低生活費用的比例。

## 貳、歷史比較分析指標

立基第二章的文獻探討，本文選擇檢視福利體制類型學差異的因素包括經濟現代化和政治民主化。以下將分述其指標定義：

### 一、經濟現代化程度

主要以實質購買力平價後的每人國內生產毛額(GDP pc ppp)<sup>6</sup>，這個指標被視為是測量國家經濟財富的首要指標，聯合國所發展的人類發展指標(Human Development Index, HDI)也使用GDP pc ppp作為測量一國經濟發展程度的標準。本文GDP pc ppp的數值取自國際貨幣基金(IMF)。

### 二、政治民主化程度

本文以社會研究衝突整合網絡 (Integrated Network for Societal Conflict Research, INSCR)所提供的民主化數據進行民主化程度的分類，區分民主與威權兩種政治體制進行分析。正值代表民主政體，負值代表威權政體。

## 第四節 台灣社會保障指標之建立

以社會保障指標進行分析之前，本文必須根據定義建立屬於台灣的社會保障指標，資料來源以台灣官方的統計資料為主，包括行政院主計處、內政部統計處、經濟部統計處、健康保險局、行政院勞工委員會、行政院農業委員會等。以下將根據社會保障指標的四個面向：社會保障支出(SPEXP)、社會保障涵蓋率(SPCOV)、社會保障分配(SPDIST)和社會保障影響(SPIIMP)進行分析。

---

<sup>6</sup> 「實質購買力平價後的每人國內生產毛額」其英文名稱為 Gross Domestic Product per capita purchasing power parity (GDP pc ppp)。

## 壹、社會保障支出(SPEXP)

根據亞洲開發銀行對社會保障支出的五大類別，包括勞動市場、社會保險、社會救助、微型或區域方案和兒童保障，及其內部所包含或未包含的項目進行支出加總。其中社會保險的項目可以概分為三類：年金保險、健康保險和及其他保險（如：生育保險、身障年金等）。而在身心障礙人口的支出則被算在社會救助和福利方案的項目中。合計的結果顯示，我國 2004 年社會保障支出的總額為 766,9 億元，當年度的 GDP 為 11 兆，約佔 GDP 的 6.9%。各方案詳細的支出總額請參閱附件。

以各個支出類別的比例觀之，台灣在勞動市場的支出約佔 0.6%，但由於社會保障支出的定義未包含職業訓練的支出，因此上述數值係未包括職業訓練支出的比例。社會保險的支出約佔 95%，為年金保險支出 35%加上健康保險支出 55.5%。但由於社會保障支出的定義，健康保險的支出並未包括國民健康局的醫療保健支出和衛生署的相關保健支出。因此上述數值僅為保險層面的健康支出。社會救助和福利服務的支出約佔 3.8%，其中包括社會救助的支出約 1.8%和身心障礙項目的支出約 2%。在微型區域方案方面僅取得農業保險的資料，佔總支 5%出。在兒童保障方面的支出約佔 0.4%，由於社會保障支出的定義未包含基礎教育支出，因此上述數值係未包含基礎教育支出。台灣社會保障各項支出的比例如下表所示：

表 3-1 台灣與其他東亞國家社會保障支出比例

	勞動市場	年金保險	健康保險	其他保險	社會保險	社會救助與福利服務	微型與區域方案	兒童保障
日本	0.003	0.537	0.235	0.026	0.798	0.178	0.001	0.020
韓國	0.260	0.180	0.340	0.080	0.600	0.120	0.000	0.020
<b>台灣</b>	<b>0.006</b>	<b>0.348</b>	<b>0.550</b>		<b>0.889</b>	<b>0.038</b>	<b>0.054</b>	<b>0.004</b>
菲律賓	0.001	0.639	0.127	0.026	0.792	0.036	0.170	0.000
馬來西亞	0.010	0.680	0.150	0.080	0.920	0.030	0.000	0.050
印尼	0.008				0.709	0.197	0.033	0.053
越南	0.078				0.545	0.284	0.068	0.024
寮國	0.100	0.160	0.040	0.110	0.310	0.150	0.360	0.090
中國	0.070	0.630	0.180	0.030	0.840	0.060	0.010	0.010
柬埔寨	0.030	0.210	0.090	0.000	0.300	0.130	0.470	0.070

資料來源：東亞各國資料取自亞洲開發銀行(ADB)、台灣資料由研究者自行蒐集。勞動市場資料取自行政院勞保局<http://www.bli.gov.tw/sub.asp?a=0011915>，年金保險資料取自台灣銀行

[http://www.bot.com.tw/GESSI/Statics/statics\\_page4.htm](http://www.bot.com.tw/GESSI/Statics/statics_page4.htm)、行政院主計處中央政府總決算書  
<http://www.dgbas.gov.tw/public/data/accounting/government/93/acrj020.xls>、勞保局  
<http://www.bli.gov.tw/sub.asp?a=0011915>、社會救助與福利服務資料取自行政院主計處社會救助統計  
<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15444&CtNode=4639>、行政院主計處社會福利統計  
<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15445&CtNode=4640>、微型及區域方案資料取自行政院農委會  
<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=7820>、兒童保障方案資料取自行政院主計處社會福利統計  
<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15445&CtNode=4640>、內政部統計處內政統計年報  
<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>。

## 貳、社會保障涵蓋率(SPCOV)

社會保障涵蓋率(SPCOV)可根據目標團體分成七大類：失業人口、老年人口、健康照顧人口、社會救助、微型和區域方案、身心障礙人口及兒童人口。以上述的人口群為分母，計算社會保障支出方案中的目標團體人口佔這些人口群的比例。在此之前，本文必須先蒐集台灣各個人口群的資料，七大類目標團體人口如下表所示：

表 3-2 2004 年台灣各目標團體人口數

目標團體	人口數(人)	目標人口定義
失業人口	454,000	失業人口數
老年人口	2,150,475	65歲以上人口數
健康需求人口	22,689,122	全台總人口數
貧窮人口	204,216	貧窮線以下的人口數
身障人口	908,719	身心障礙人口數
微型及區域方案	1,676,550	農保納保人口數
貧窮兒少人口	470,000*	18歲以下兒少貧窮人口數

\*為 2003 年的統計數據

資料來源：失業人口資料取自中華民國統計資訊網速報統計表

<http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=17166&ctNode=517>、老年人口與健康需求人口資料取自內政部統計處人口年齡分配<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/y02-01.xls>、貧窮人口資料取自行政院主計處社會救助統計<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15444&CtNode=4639>、微型區域方案人口資料取自行政院農委會<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=7820>

，貧窮兒少人數取自薛承泰(2004)。

在此必須說明的是，其中老年人口和貧窮兒童的定義和原本社會保障指標的

定義稍有不同。在老年人口方面，社會保障指標原本定義的老年人口為 60 歲以上的人口，但由於本國在各項社會福利方案對老年人口的定義為 65 歲，為獲得較貼近事實的涵蓋率，本文改用 65 歲以上為老年人口計算標準。在貧窮兒童方面，由於我國在 2003 年兒童及青少年福利法公佈實施，兒童與少年遂合併為同一人口群，難以僅就兒童（未滿 12 歲）貧窮問題進行計算。為符合目前我國的法令本文一併將青少年納入，因此目標人口群為 18 歲以下的兒童及青少年人口。又，為從這些人口群中獲得貧窮的兒少人口，但研究者在官方的資料庫中並未取得相關資料。因此，本文採用薛承泰在 2004 年所發表一篇關於貧窮兒少化的文章內所使用的數據，文中指出在 2003 年我國貧窮兒少數已經達 47 萬人。

如前章對社會保障涵蓋率各項權重的說明，七個項目的涵蓋率必須整合成一個屬於社會保障涵蓋率(SPCOV)的數值。根據社會保障指標的計算方式，係採用未加權(1)加上人口比例加權(2)再除以二，即是表格中(4)的計算方式。透過這個加權方式，而得到一國各個目標團體的平均涵蓋率，即 SPCOV 的數值。

表 3-3 台灣社會保障涵蓋率加權標準

目標團體	涵蓋率	未加權 (1)	人口比例加權 (2)	折衷 [(1)+(2)]/2
失業人口	100%	0.143	0.016	0.080
老年人口	72%	0.143	0.075	0.112
健康需求人口	99%	0.143	0.795	0.494
貧窮人口	100%	0.143	0.007	0.075
微型及區域方案	45%	0.143	0.059	0.072
身障人口	100%	0.143	0.032	0.088
貧窮兒少人口	100%	0.143	0.016	0.080
合計	89%	1	1	1

資料來源：失業人口資料取自中華民國統計資訊網速報統計表

<http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=17166&ctNode=517>、老年人口與健康需求人口資料取自內政部統計處人口年齡分配<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/y02-01.xls>、貧窮人口資料取自行政院主計處社會救助統計<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15444&CtNode=4639>、微型區域方案人口資料取自行政院農委會<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=7820>

，貧窮兒少人數取自薛承泰(2004)。

若將台灣的社會保障涵蓋率與其他東亞各國比較，會發現台灣的涵蓋率在本研究的十個國家中是最高的，甚至高於日本及韓國。筆者認為這和台灣官方釋出的統計資料以「人次」計算或「件數」計算，而非「人數」計算。因此，在計算人數時會在不同的人口群產生高估或是低估的情況。以下為台灣與其他東亞國家在社會保障涵蓋率的比較，如下表所示：

表 3-4 東亞國家社會保障涵蓋率

	失業人口	老年人口	健康照顧	社會救助	微型或區域方案	身心障礙	貧窮兒童	SPCOV
日本	1.00	1.00	1.00	0.60	0.18	1.00	1.00	0.86
韓國	1.00	0.82	1.00	0.58	0.00	0.73	0.52	0.77
台灣	1.00	0.72	0.99	1.00	0.45	1.00	1.00	0.89
菲律賓	0.07	0.16	0.70	0.05	0.32	0.24	0.05	0.33
馬來西亞	0.21	0.59	0.24	0.56	0.00	0.61	1.00	0.38
印尼	0.02	0.16	0.42	0.08	0.01	0.02	0.17	0.40
越南	0.02	0.34	0.23	0.08	0.02	0.35	0.14	0.40
寮國	0.19	0.07	0.03	0.18	0.57	0.10	0.44	0.21
中國	0.31	0.26	0.29	1.00	0.10	0.28	1.00	0.39
柬埔寨	0.05	0.08	0.07	0.16	0.41	0.09	0.45	0.18

資料來源：亞洲開發銀行(ADB) <http://www.adb.org/Documents/Books/Social-Protection/default.asp>

、台灣的資料來源如表 3-3

### 參、社會保障分配(SPDIST)

相較於前兩個項目將研究對象設定為一般大眾，社會保障分配(SPDIST)和社會保障效果(SPIMP)則較著重在社會保障對貧窮人口的影響。各方案內貧窮人口數的設算以貧窮目標比例(Poverty Target Ratio, PTR)為基準，根據亞洲開發銀行對 PTR 的定義，共可以分為以下幾類：資產調查式的方案則設定 100% 是貧窮人口，明顯的貧窮受益者則設定有 75% 是貧窮人口，落入貧窮機率較高的目標團體則設定 30% 是貧窮人口，全民普及的方案則以貧窮線以下的人口比例即 1% 來計算，最後則是不太可能有貧窮者的方案設定為 0%。如下表所示：

表 3-5 各方案類型貧窮目標比例(PTR)

方案類型	貧窮目標比例(PTR)	說明
資產調查，只有貧窮家戶可獲得*	100%	社會救助
明顯的貧窮受益者*	75%	脆弱的家戶，但未經資產調查。如：特殊境遇家庭
方案的目標團體落入貧窮的機率較高*	30%	如：老人、身障、失業者
方案是全民普及性**	1%	如：全民健保
目標團體非貧窮者*	0%	如：公保、軍保、勞保

\* 這四項的比例為 ADB 所設定。  
 \*\* 根據該國貧窮線以下人口佔總人口比例計算，1%為台灣的貧窮人口比例。

資料來源：\*這四項的比例為亞洲開發銀行(ADB)所訂定，\*\*全民普及性方案則根據台灣貧窮線以下人口佔總人口比例計算，資料取自行政院主計處社會救助統計

<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15444&CtNode=4639>。

經 PTR 的計算後所得到貧窮人口數為 134,519 人。但由於在貧窮人口的計算中很可能面臨重複計算的問題，為減少此問題對數值的影響，亞洲開發銀行在根據 PTR 計算出貧窮人口後，必須將計算出來的數值減去其中最大的方案其 PTR 的貧窮人口數。以台灣為例，台灣方案人數最多者為社會救助的「低收入戶及民眾節日慰問金」。PTR 計算的總貧窮人口數，減去「低收入戶及民眾節日慰問金」的 380,507 人次後，再除以該國貧窮線以下的貧窮人口數，才是真正的社會保障分配(SPDIST)。台灣的社會保障分配(SPDIST)計算如下表所示：

表 3-6 2004 年台灣社會保障分配(SPDIST)之計算

貧窮受益者		貧窮線以下人口數	SPDIST	
PTR 計算出的總貧窮人口數(1)	1,134,519	204,216	上限	5.555487
PTR 中最大方案的人口數(2)	380,507	204,216	下限	1.863258
(1)-(2)	757513	204,216	最佳估計	3.709

資料來源：研究者自行計算

由所計算出的社會保障分配(SPDIST)可以發現，台灣的所計算出的數值是超過 1，這樣的現象前述我國官方的統計資料有關，由於許多關於社會救助的計算皆是以「人次」計算，因此產生在人數上的高估。另一方面，由於我國貧窮線的



訂定相當嚴苛，僅佔總人口數約 1%，但貧窮目標比例 PTR 對貧窮人口的設算較為寬鬆，因此產生社會保障分配數值(SPDIST)超過 1 的現象。

#### 肆、社會保障效果(SPIMP)

社會保障效果(SPIMP)一樣是以貧窮人口為主，不同於社會保障分配(SPDIST)的地方在於，社會保障效果(SPIMP)是計算貧窮人口的移轉所得，但社會保障分配(SPDIST)則是計算貧窮人口的涵蓋率。社會保障效果(SPIMP)是指社會保障支出中分給每位窮人的支出佔該年度貧窮資格線金額的比例。

先將各個社會保障項目的支出乘以 PTR 後，可以得到一個分配給貧窮人口的社會支出總額，即 26,476,482,031 元。再將這個總額除以當年度貧窮線以下的人口數，以台灣 2004 年的為例即是 204,216 人，所得到的即是每個貧窮線以下的人口從政府所得到的移轉金額，即 129,649 元。根據台灣社會救助最低生活費定義，係指當地區最近一年平均每人消費支出百分之六十。2004 年台灣各地區（台北市、高雄市、台灣省、金門縣、連江縣）最低生活費經過人口比例的重新計算後，可以得到全台每月平均的最低生活費為 9168.8 元，再乘以 12 個月即為 110,026 元。將 PTR 所算出的每位窮人分得的移轉金額（129,649 元）除以我國當年度的最低生活費標準（110,026 元）即可得到社會保障效果(SPIMP)。詳如下表所示：

表 3-7 2004 年台灣社會保障效果(SPIMP)之計算

項目	金額及人數
PTR 計算後分配給窮人的社會支出總額(1)	26,396,374,231
2004 年台灣貧窮線以下人口數(2)	204,216
(3)= (1)÷(2)	129,257
2004 年台灣最低生活費標準(4)	110,026
SPIMP (3)÷(4)	1.174

資料來源：台灣貧窮線以下人口數與台灣最低生活費標準數據皆取自行政院主計處社會救助統計 <http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15444&CtNode=4639>。

台灣的 SPIMP 經計算後為 1.18，也超過 1。可能的原因和我國官方統計資料以「人次」而非「人數」計算有關，因此產生高估的可能。又我國最低生活標準的訂定相當嚴苛，加上 PTR 的計算較為寬鬆，因而造成大於 1 的社會保障效

果(SPIMP)。

總體而言，在 SPI 的定義之下，台灣的社會支出佔 GDP 的比例 SPEXP 為 6.9%，各個類別方案涵蓋率 SPCOV 為 89%，涵蓋的貧窮人口 SPDIST 為 100%，對窮人而言所得分配移轉金額比例 SPIMP 為 100%，詳細數據請參考附件。就社會保障支出(SPEXP)而言，相較於其他九個在社會保障指標分析中的國家台灣排名第三，僅次於日本的 16%和韓國的 7.5%。就社會保障涵蓋率(SPCOV)而言，台灣排名第一，高於日本的 86%和韓國的 77%。台灣涵蓋率較高的原因可能是由於台灣官方所釋出的統計資料並非以人數計算，而是以人次計算，因此可能產生涵蓋率高估的情況。在社會保障分配(SPDIST)方面，台灣和日本及韓國並列第一。社會保障效果(SPIMP)方面，台灣與日本並列第一，韓國則以 80%排名第二。



## 第四章 社會保障指標(SPI)與東亞福利體制內部歧異性

本章將根據前述的文獻探討，第一節以亞洲開發銀行所制訂的社會保障指標(SPI)對東亞國家的福利體制類型學做叢集分析，區分出在東亞國家內部的歧異性。接著，將本研究的叢集分析結果與既有文獻的分析結果進行對話與比較。第二節則進一步探討東北亞與東南亞社會保障內涵的差異。

### 第一節 東亞福利體制：叢集分析的結果

在不同於一般文獻所使用社會支出、方案類型、涵蓋率、註冊率、疫苗接種率和立法時間等等資料對東亞和東南亞的福利體制內部次型進行分析(Gough, 2001; Park & Jung, 2007; Rudra, 2007; 李易駿, 2003a)，本文採用一個不一樣的指標-「社會保障指標」對東亞國家的福利體制進行分析。不同於一般文獻從國際資料庫，如亞洲開發銀行、國際勞工組織獲得聚合性的統計資料，SPI的優點在於由派駐當地的人員蒐集屬於該國在各個方案的第一手資料，在方案的各個內涵皆較為精確。

#### 壹、叢集分析結果

根據SPI的定義東亞和東南亞十國所計算出的標準化數值如所表所示。本文即根據此四個面向：SPEXP、SPCOV、SPDIST和SPIMP所得的分數進行叢集分析。

表 4-1 東亞十國社會保障指標(SPI)

國家 \ 指標	SPEXP	SPCOV	SPDIST	SPIMP	SPI
日本	0.160	0.860	1.000	1.000	<b>1.550</b>
韓國	0.075	0.770	1.000	0.800	<b>1.030</b>
台灣	0.069	0.890	1.000	1.000	<b>1.081</b>
菲律賓	0.022	0.330	0.300	0.050	<b>0.280</b>
馬來西亞	0.040	0.380	0.560	0.190	<b>0.490</b>
印尼	0.019	0.400	0.710	0.080	<b>0.400</b>
越南	0.041	0.400	0.710	0.170	<b>0.530</b>
寮國	0.013	0.210	0.400	0.070	<b>0.240</b>
中國	0.046	0.390	0.690	0.440	<b>0.620</b>
柬埔寨	0.014	0.180	0.430	0.040	<b>0.240</b>

資料來源：亞洲開發銀行(ADB)、台灣的數據由研究者根據表 3-1 至 3-7 整合而成

SPI 對資料的蒐集已建立一套標準的計算方式，雖然原本 SPI 所蒐集的國家未包含台灣，仍可以透過清楚的定義及計算方式建立屬於台灣的 SPI。除了台灣不在 SPI 的蒐集範圍內，包括香港、新加坡和泰國亦不在當中，這確實為 SPI 的限制之一。SPI 的第二個限制在於所蒐集的僅限於單年度的統計資料，因此所做的分析僅能推論當年度的情形，無法比較在不同的時點對於叢集分析的結果是否有所差異。

在上述的條件下，本文進行的叢集分析結果如下圖所示：

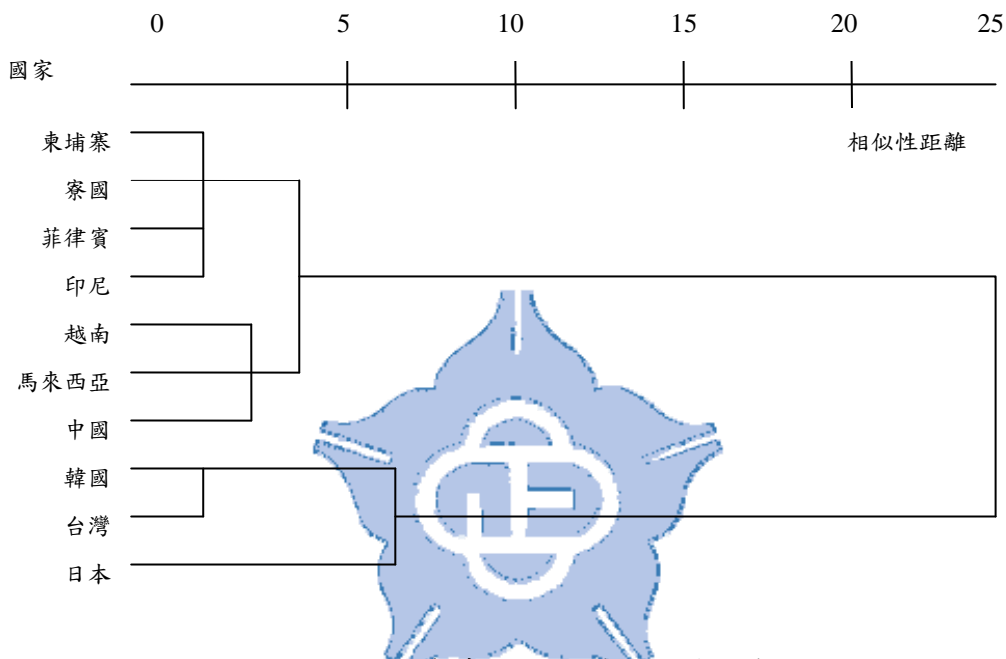


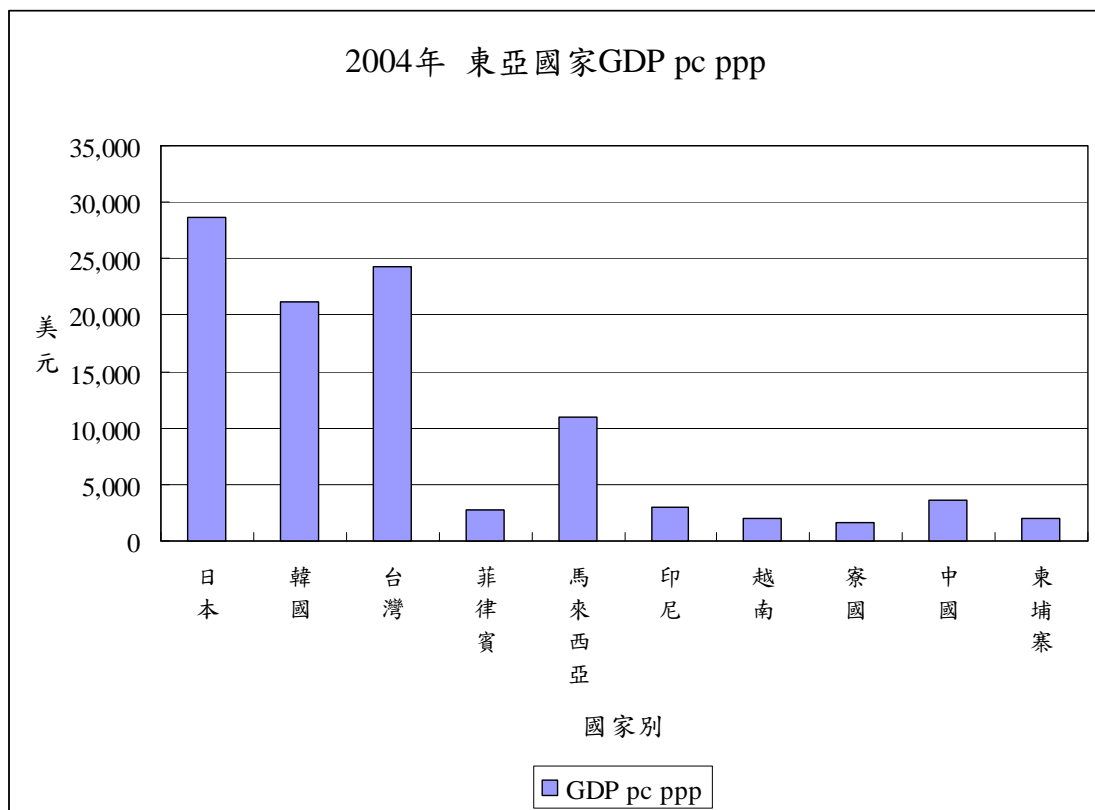
圖 4-1 2004 年東亞福利體制階層群集圖

由上圖叢集分析樹狀圖所顯示的連結線來看，東亞十國根據其組內的相似性及組間的差異性大略可以成兩個群集。第一個群集為日本、韓國和台灣，第二個群集則為柬埔寨、寮國、菲律賓、印尼、越南、馬來西亞和中國。從群集中的國家類屬可以很明顯的看出，屬於第一群集的國家皆為東北亞國家，也是經濟發展程度較高的國家；反之，屬於第二群集的國家除了中國之外，皆為東南亞國家，相較於東北亞屬於經濟發展程度較低的國家。

其中韓國和台灣相似性距離極小，但這兩國和日本之間則要到 7 時才被併入同一群集。顯示出儘管東北亞三國被歸類在同一群集，但韓國和台灣的相似度遠較和日本的相似性為高。這個研究結果和李易駿(2003a)的研究結果相似，唯他是將日本、韓國和台灣與西方先進國家進行比較，但他獲得的結果也是韓國和台灣在同一群組，日本則介於組合主義和發展主義的類型之間。東南亞國家方面，柬埔寨、寮國、菲律賓和印尼四國較為接近，越南、馬來西亞和中國三國較為接

近，但至 4 時即群集在一起，距離相當短，即共同性相當高。

觀察一國經濟發展程度其中一個重要的指標即是國內生產毛額每人平均實質購買力(GDP pc ppp)，從 IMF 所取得這十國的人均 GDP 資料可以發現，東北亞和東南亞國家的每人平均國民生產毛額差距甚大。一直處於東亞龍頭地位的日本在 2004 年達到每人每年 28,703 美元，台灣為 24,284 美元，韓國為 21,138 美元。儘管都已經達到 20,000 美金，但依然有不小的差異。更遑論日本與東南亞國家的差距更是達到 10-20 倍。由此可以看出東北亞國家（日本、韓國和台灣）在經濟發展程度上較接近，屬於較高經濟發展的群集；東南亞國家除了馬來西亞之外，則皆未超過 5,000 美元，屬於較低經濟發展的群集。

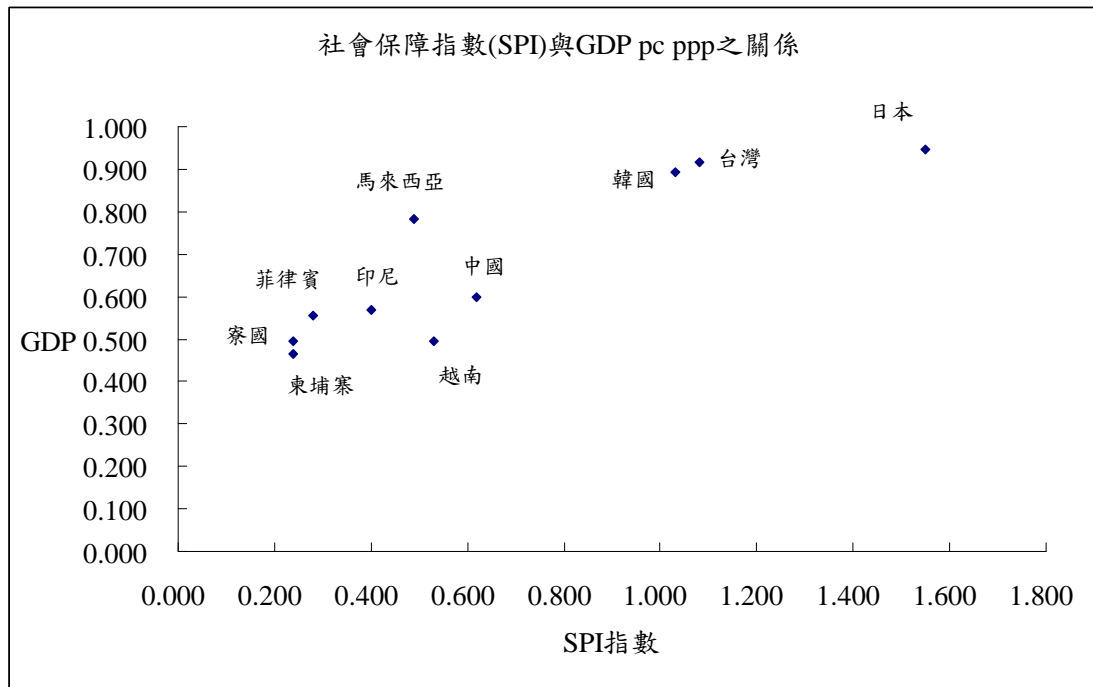


資料來源：國際貨幣基金(IMF)

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/weodata/download.aspx>

圖 4-2 2004 年東亞國家國內生產毛額每人平均實質購買力 (GDP pc ppp)

進一步探求各國社會保障指標的分數與國內生產毛額每人平均實質購買力平價(GDP pc ppp)之間的分佈圖，可以發現東亞國家社會保障程度和國內的經濟發展程度呈現正相關。換言之，經濟發展程度越高則投入在社會保障的支出及涵蓋率也越高。



資料來源：國際貨幣基金(IMF)

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/weodata/download.aspx>、亞洲開發銀行社會保障指標(ADB) <http://www.adb.org/Documents/Books/Social-Protection/Volume2/default.asp>

圖 4-3 社會保障指數(SPI)與 GDP pc ppp 之分佈圖

社會保障指數與經濟發展程度呈現正相關的結果，回應了 Wilensky(1975)的工業主義邏輯，因為經濟表現會透過國家財政的汲取能力進而影響一國的社會政策(Haggard & Kaufman, 2008)。換言之，東亞社會政策的輸出某種程度而言取決於經濟發展的程度。然而，單以經濟面和財務面區分東亞福利體制內部的歧異性似有不足之處，根據先進國家在擴張社會政策的經驗，國際面、政治面和制度面依然對一國的社會政策有影響力(Cameron, 1978)。因此，本文將在下一章進一步探討除了經濟發展程度之外，其他可能影響東亞福利體制的因素，更細緻的區分東亞生產型福利體制的內部歧異性。

## 貳、與既有文獻叢集分析結果的異同

Park & Jung (2007)根據社會支出和方案類型對東亞九國(日本、韓國、台灣、香港、新加坡、馬來西亞、泰國、印尼和菲律賓)所做的分析顯示，日本、韓國、台灣、泰國、菲律賓被歸為一類，其共同點為採用社會保險的方式；香港、新加坡被歸為一類，其共同點為採用公積金的方式；馬來西亞和印尼則被歸為另外一類，方案類型介於社會保險和公積金之間。這種以方案類型(社會保險或公積金)區分東亞福利體制類型的作法經常被使用，且大多回溯至殖民時期的歷史遺緒效果，曾被日本統治的韓國和台灣會以社會保險為主要的福利提供方式，相反的，

曾被英國統治的香港和新加坡則以公積金為主(Ku & Jones Finer, 2007)。

Kim (2008)以生產型福利體制出發，在一個生產型福利體制的名稱下，東亞各國的歧異度逐漸增加，認為財務系統和政治系統可以解釋生產型福利體制內部的差異。他所謂的財務系統和政治系統更直接的分野仍是社會保險和公積金這兩種形式。社會保險在安排上屬於確定給付制(Defined Benefit, DB)，財務來源屬於隨收隨付制(Pay as you go, PSYG)，管理上屬於公共的；公積金在安排上屬於確定保費制(Defined Contribution, DC)，財務來源屬於完全儲備制(Full funding)，管理上屬於私人的。他將前者稱為「弱生產主義」，後者稱為「強生產主義」。然而，他並沒有再進一步將他所分析的東亞國家一一歸類在上述兩種形式當中，因此無法與其他探討東亞的福利體制的文獻進行比較。

儘管許多文獻所呈現出的分析結果都顯示東亞國家在一個福利體制類型的名稱下內部仍然具有至少兩種次型-社會保險模式或公積金模式。本文所採用的社會保障指標(SPI)並未包含社會保障類型這個變項，卻因而得到不太相同的結果。在第一個群集日本、韓國和台灣都是以社會保險模式為主，這一點和其他的文獻差異不大；但在第二個群集的東南亞國家則呈現出不同的結果。

在討論第二個群集之前，由於本文採用的資料庫不同，收納的國家亦有差異。例如香港、新加坡和泰國這三個經常出現在東亞福利體制文獻中的國家，未被本文包含在內。再者，不被一般探討東亞福利體制文獻收錄的國家，如柬埔寨和寮國卻在本文的分析國家中。儘管如此，以不同的資料庫檢證東亞福利體制類型學，與既有文獻作一對照與比較仍具意義。

除了東亞的三個國家之外，其餘的七個東南亞國家全被歸在同一群集。排除從未出現在福利體制文獻中的柬埔寨和寮國，未被納入社會保障資料庫的泰國，以及幅原廣大的中國。剩下的國家包括菲律賓、印尼、越南和馬來西亞，根據Park & Jung (2007)的叢集分析結果，菲律賓應屬於社會保險模式、印尼和馬來西亞應屬於社會保險和公積金的混合模式。而越南則因為在亞洲開發銀行(ADB)的資料缺漏，因此未在他們的分析國家之列。

除了方案類型的差異之外，Park & Jung (2007)所分析的三個群集在社會支出的優先順序也有所差異，日本、韓國、台灣、泰國和菲律賓這些屬於社會保險模式的國家，在社會支出上較強調社會安全和教育這兩個項目。新加坡和香港這兩個屬於公積金模式的國家，在社會支出上則強調住宅和教育。馬來西亞和印尼這兩個混合型的國家，在社會支出上則強調健康和教育支出。由此可知，教育是東亞各個國家共同重視的項目，這也呼應生產型福利體制對社會支出的基本假設，將有限的社會支出投入對經濟有幫助的項目。然而，本文所採用的社會保障指標

(SPI)，在資料蒐集時的定義即排除基礎的教育和健康支出，因此在這個向度上本文無法與之比較。

若擴大叢集分析的國家，將東北亞和東南亞國家與其他東歐、拉美和非洲國家一同進行分析，所得到的結果也不相同。Rudra (2007)根據她所建立的五項商品化指標與五項去商品化指標，經過計分與叢集分析後，得到三個群集：生產型、保障型和雙弱型福利體制。四個被納入的東亞的國家（韓國、新加坡、馬來西亞和泰國）皆被歸類在生產型的群集中。由於她所使用的指標多為基礎健康和教育的層面，如疫苗接種率、識字率、嬰兒死亡率、初等教育入學率等等，未將方案類型和社會支出視為區分的標準，因此並未呈現以經濟程度或方案類型的群集分析結果。

同樣以後進發展國家為研究對象，Gough (2001)利用他所定義的福利體制=福利混合+福利結果+階層化效果，採取福利組合和福利結果兩項對非洲、南亞、中亞、東歐、中東、中南美洲共 103 個後進發展國家進行叢集分析。他以政府支出中教育和健康支出佔 GDP 比例代表福利組合，以包含預期壽命、識字率、受教育比例及生活水準的人類發展指標(Human Development Index, HDI)作為福利結果的指標。研究發現共有三個群集，高教育健康支出、高人類發展指數；低教育健康支出、高人類發展指數；低教育健康支出、低人類發展指數。

東亞的九個國家（中國、香港、印尼、韓國、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國和越南）被歸類在第二個群集，也就是低教育健康支出、高人類發展指數這個類屬。柬埔寨和寮國則被歸類在第三個群集，即低教育健康支出、低人類發展指數這個類屬。儘管前述九個東亞國家都以相對較低的教育和健康支出達成一定的人類發展水平，但這些國家之間在經濟發展程度上依然有差異。他進一步觀察其中五國的國民所得，可以發現其中中國、印尼、越南國民所得較低，韓國、新加坡和香港則國民所得較高。換言之，雖然東亞部分國家被分在同一個群集中，但在內部的經濟發展程度依然具有差異。

由上述討論可知，關於福利體制類型學的研究與測量指標的建立息息相關。根據既有文獻對東亞國家內部福利體制進行的討論，叢集分析的結果可以依據指標的不同而可以得到幾種不同的結果。第一，以社會支出的教育、健康、社會安全和住宅等細目支出區分者，會得到社會支出各項比例的差異而呈現出的群集結果(Park & Jung, 2007)。第二，若將方案類型納入指標的分析中，則叢集分析的結果大多會以兩種方案類型的分類方式呈現-社會保險模式或公積金模式(M.-s. Kim, 2008; Park & Jung, 2007)。第三，以人類發展指標等福利結果的項目作為指標進行分析，則叢集分析的結果多反映出東亞國家相較於其他區域的體制特性。然而，若不以上述的指標進行分析，而選擇其他指標進行分析，則可以得到截然



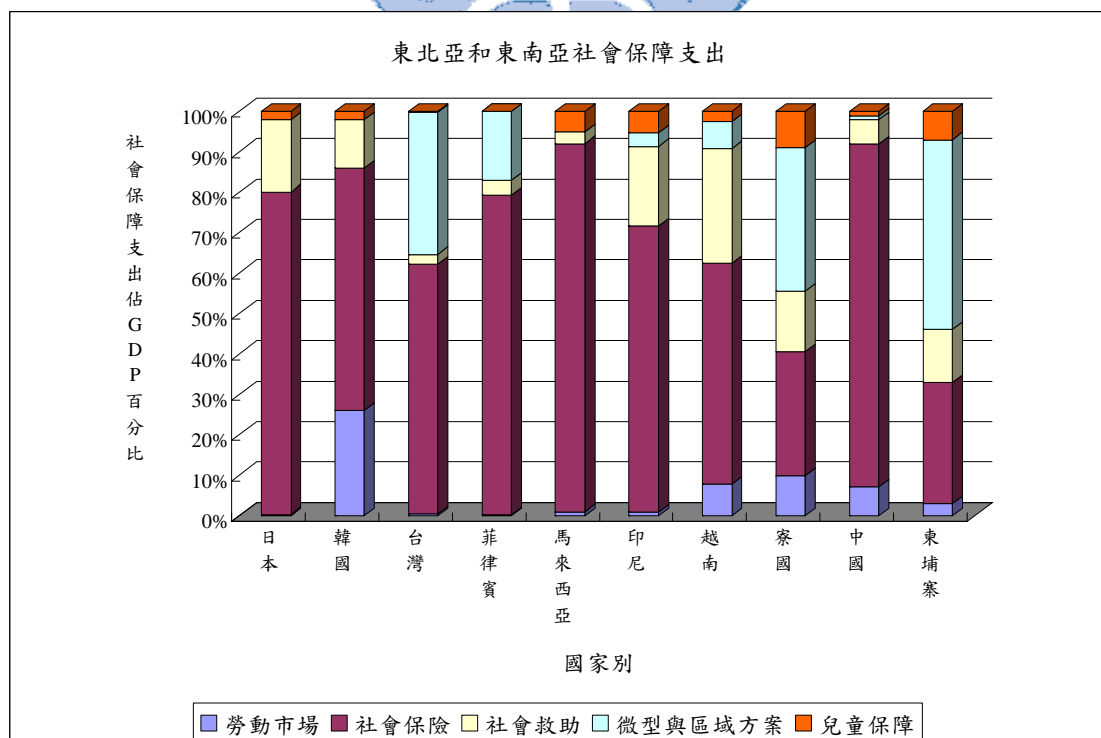
不同的叢集分析結果，如本文所使用的社會保障指標(SPI)未包含傳統上的社會支出項目，亦未包含各個方案的類型，因而得到不同於前述的分析結果，因而呈現出一個以經濟發展程度差異為主的群集結果。

## 第二節 東亞社會保障指標內涵：東北亞與東南亞的差異

從叢集分析的結果可以發現，在東亞國家之間具有系統性的歧異，而這種歧異程度似乎與經濟發展程度相關：經濟程度較高的東北亞國家屬同一群，經濟發展程度較低的東南亞國家屬於另外一群。本文將進一步從以下三方面比較東北亞和東南亞的差異：社會保障支出(SPEXP)、社會保障涵蓋率(SPCOV) 及人類發展指數(HDI)，以探求解釋東亞生產型福利體制內部歧異性的原因。

### 壹、社會保障支出

從各國社會保障支出佔 GDP 的百分比比重可以發現幾乎所有國家的支出都集中在社會保險方面，幾乎佔社會保障總支出一半以上的比例。其次是社會救助或微型和區域方案的支出，最後才是勞動市場或兒童貧窮方面的支出。如下圖所示：

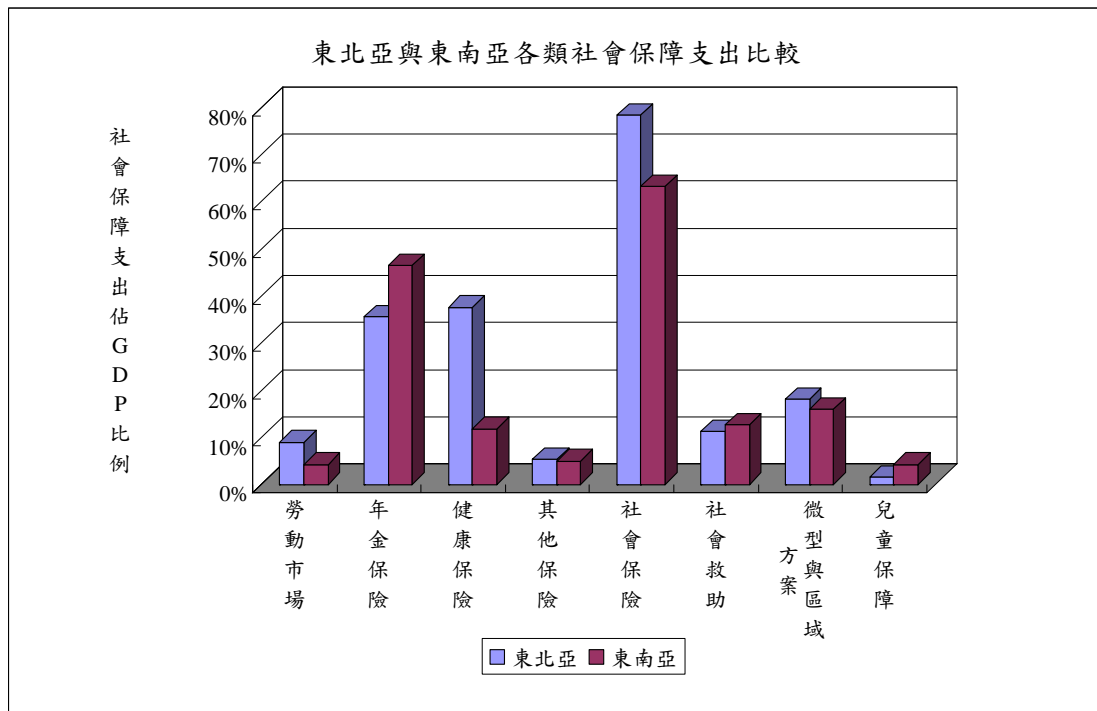


資料來源：亞洲開發銀行社會保障指標(ADB)

<http://www.adb.org/Documents/Books/Social-Protection/Volume2/default.asp>

圖 4-4 東亞的社會保障支出-依類別分

若根據叢集分析的結果對兩個群集內的國家的各項社會保障支出進行比較，則呈現出兩個群集所注重的社會保障項目有所差異。東北亞的日本、韓國和台灣在勞動市場和社會保險方面的支出高於東南亞國家；相反的，東南亞國家的菲律賓、馬來西亞、印尼、越南、寮國和柬埔寨則是在貧窮兒童的支出高於東亞國家。在社會救助和微型與區域方案的支出則差異不大。



資料來源：亞洲開發銀行社會保障指標(ADB)

<http://www.adb.org/Documents/Books/Social-Protection/Volume2/default.asp>

圖 4-5 東北亞與東南亞社會保障各類社會保障支出比較

勞動市場支出主要指與勞動立法相關的給付，例如失業津貼、提早就業獎助和職業災害保險等等。從東亞國家社會保險發展的歷程來看，首先發展的是職業災害保險，其次則為年金和健康保險，最後才是失業保險和家庭津貼(Hort & Kuhnle, 2000)。由於東南亞在勞動保障相關的立法時間較晚，就業保障仍處於起步的階段，因此在勞動市場的支出低於東北亞國家。

同樣地，由於社會保險發展進程的差異，東北亞國家的社會保險制度相較於東南亞國家完善，因此呈現在社會保險支出上。儘管總體而言東北亞的社會保險支出比例較高，但其內涵卻相當不同。東北亞國家健康保險的比例較高，東南亞則是年金保險的比例較高。

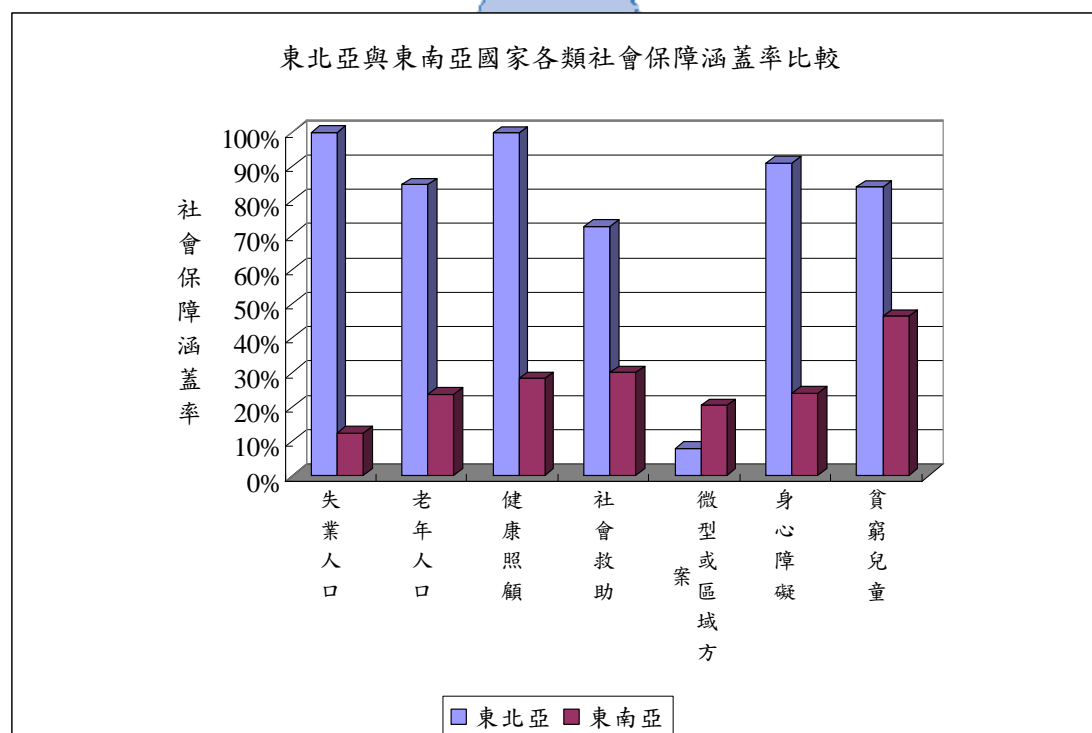
再者，本研究根據社會保障指標(SPI)所定義的東北亞國家（日本、韓國和

台灣)皆為民主國家，從歷史遺緒的層面看來皆屬於以社會保險為主要保障形式的國家。另一方面，東北亞國家社會保險擴張的形式皆是從核心部門勞工開始，再漸漸將新的人口群納入。一旦啟動這種包含式的社會保險模式，必然會走向越來越普及式的社會政策模式，而這樣的福利擴張正是透過民主化所達成的(Haggard & Kaufman, 2008; Peng & Wang, 2008)。

在社會救助和微型及區域方案支出方面，東北亞和東南亞國家在這兩個項目的支出的差異不大。在兒童保障方面，在此所定義的兒童保障為貧窮兒童的保障。由於經濟發展程度的差異，東南亞國家貧窮兒童比例遠高於東北亞國家，因此相對必須投入較多的資源兒童貧窮的議題上。

## 貳、社會保障涵蓋率

若從涵蓋率比較東北亞和東南亞國家在各個項目的差異，則可以明顯看出與社會保障支出的相異之處。就涵蓋率而言，除了微型和區域方案之外，東北亞國家的社會保障涵蓋率皆高於東南亞國家。



資料來源：亞洲開發銀行社會保障指標(ADB)

<http://www.adb.org/Documents/Books/Social-Protection/Volume2/default.asp>

圖 4-6 東北亞與東南亞各類社會保障涵蓋率比較

由此可知，當東亞國家施行某一社會保障方案，有較多屬於該人口群的民眾

可以獲得該項服務，除了微型及區域方案之外，涵蓋率都高達 70% 以上。反之，在東南亞國家儘管推出社會保障方案，但真正接受到服務的民眾卻相當有限，幾乎不超過該方案目標團體 50% 的人口。

Croissant (2004) 認為東亞國家在經過 1997 年的金融危機後，東亞各國政府在社會政策上回應的方式可以被分為兩大類：第一，認為經濟會自行復甦，因此強調殘補式的福利，依賴家庭主義和社群主義以及傳統的互助，代表國家包含新加坡、馬來西亞、印尼和菲律賓。第二類則由於民主化創造出新的政治環境，社會政策成為取得政治支持的重要項目。政府開始推行新的社會福利方案和擴張既有的社會福利方案，強化社會安全系統，代表國家包括韓國、台灣和泰國。換言之，前者屬於殘補式的福利，後者則屬於普及式的福利。也因此的東北亞國家除了在微型和區域方案外，其他方面的涵蓋率皆高於東南亞國家。

### 參、社會保障指數(SPI)與人類發展指數(HDI)

儘管社會保障指標在定義方案類型時將普及性的基礎教育和健康支出排除，因此，在社會保障指標中無法得知若包含這兩個項目所呈現的社會保障樣貌。然而聯合國所發展出的人類發展指數<sup>7</sup>正可以補足這個缺口，人類發展指數所包含的四大面向包括預期壽命、成人識字率、入學率及人均國民生產總額。其中預期壽命即是測量國民健康的具體指標，而成人識字率與入學率則是測量基礎教育的具體指標。因此，本文嘗試透過人類發展指數和社會保障指數兩者的散佈圖，探知兩者之間的關係。

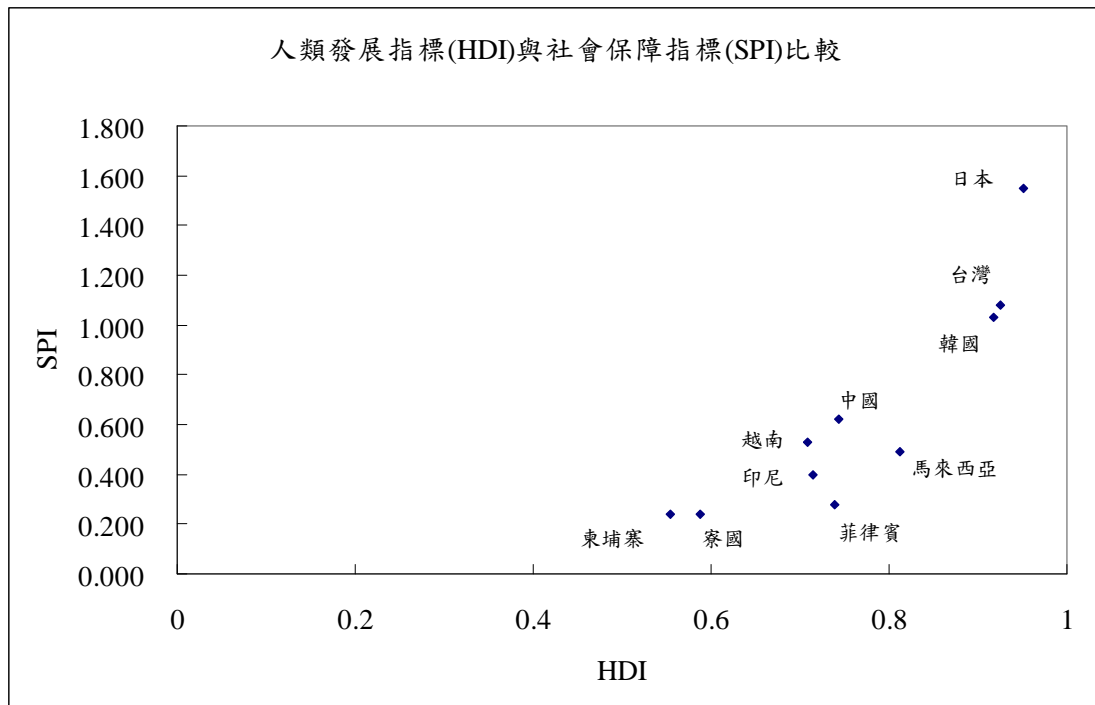
---

<sup>7</sup>(1)預期壽命(life expectancy)：指衡量單一生命存活平均長度的統計量。

(2)成人識字率(adult literacy rate)：15 歲以上識字者占 15 歲以上人口比率；識字者係指在日常生活上能閱讀普通書報並有書寫簡短書信能力者。

(3)入學率(Combined gross enrolment ratio for primary, secondary and tertiary education)：指學生人數占 6 至 21 歲人口數比率。

(4)人均國民生產總值(GDP pc ppp)：按購買力平價計算之平均每人 GDP。



資料來源：亞洲開發銀行社會保障指標(ADB)

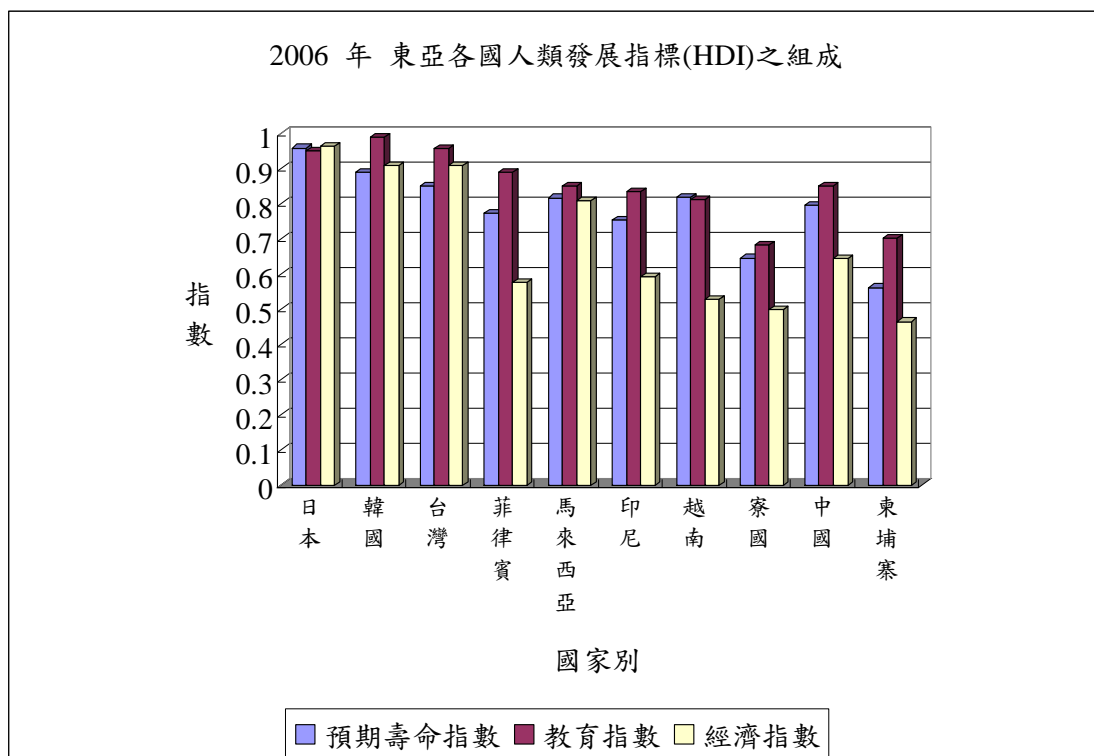
<http://www.adb.org/Documents/Books/Social-Protection/Volume2/default.asp>

、聯合國開發計畫署(UNDP) <http://hdr.undp.org/en/statistics/data/>、中華民國統計資訊網

<http://www1.stat.gov.tw/public/Data/712121616871.pdf>

圖 4-7 人類發展指數(HDI)與社會保障指數(SPI)之散佈圖

從上圖可以發現人類發展指數和社會保障指數兩者呈現正相關的趨勢。換言之，社會保障指數較高的國家，在人類發展指數也較高。因此，儘管社會保障指數無法呈現出基礎健康和教育的層面，但是其內涵已可反映出這兩個層面。進一步觀察人類發展指數(HDI)的三個主要指標：預期壽命指數、教育指數和經濟指數的組成，可以發現幾乎所有的國家皆是教育指數最高，預期壽命指數和經濟發展指數的順位則因國家而異。如下圖所示：



資料來源：亞洲開發銀行社會保障指標(ADB)

<http://www.adb.org/Documents/Books/Social-Protection/Volume2/default.asp>

、聯合國開發計畫署(UNDP) <http://hdr.undp.org/en/statistics/data/>、中華民國統計資訊網

<http://www1.stat.gov.tw/public/Data/712121616871.pdf>

圖 4-8 2006 年 東亞各國人類發展指數(HDI)之組成

其中，日本在三個指數的表現上最為平均，韓國和台灣則是以教育指數最高，經濟指數居次，預期壽命指數最低。其他的東南亞國家依然是教育指數最高，但預期壽命指數居次，經濟指數最低。這樣的結果某種程度反映出東亞福利體制的特性「以相對較低的社會支出達成福利的目標」，雖然東南亞國家在 GDP 的指數和東北亞國家差異較大，但是在預期壽命指數和教育指數和東北亞國家相比則差異較小。換言之，東南亞的福利體制確實呈現生產主義的樣貌，將有限的資源投入在對人力資本等有利的項目；相反的，東北亞的福利體制似乎呈現出一種非生產主義的樣態，儘管 GDP 較高但對基礎教育和健康的福利效果影響卻有限，Haggard & Kaufman (2008)從韓國和台灣的教育改革中也發現，原本威權時期強調教育和人力資本投資的發展主義導向成分已降低。換言之，某種程度而言東亞國家開始將資源投入在所謂「非生產性」的社會項目上。

## 第五章 經濟現代化、政治民主化與東亞福利體制

第一節則討論東亞國家在經濟現代化與政治民主化兩個面向的樣貌，探究影響東亞福利體制內部的次型的主要因素。第二節進一步分析東亞國家的社會支出內涵，以貫時性的資料觀察在全球化的衝擊下東亞國家社會支出的變化。第三節本文將以個案分析的方式分析本研究所區分出的四種生產型福利體制次型，探究在經濟現代化與政治民主化的交織下，各國社會政策的支出會呈現出何種特徵以形塑不同的類型的生產型福利體制。

### 第一節 經濟現代化與政治民主化缺一不可

福利體制的另外一個名稱是「福利資本主義」，也就是福利體制的形成是在資本主義的條件之下。O'Connor (1973)認為福利國家本身存在就具有兩個矛盾的目標：累積(accumulation)與合法性(legitimacy)。所謂的累積是指國家必須發展經濟，累積剩餘資本以提供社會福利；合法性則是指國家具備民主選舉的條件，建立民主政府政權合法性以提供社會福利。換言之，國家必須在具備某一程度的經濟條件才有辦法提供社會福利，以及在民主化的條件下始能建立政治合法性。因此，本文將以上述兩個面向進一步對東亞國家內部異質性進行分析，分別稱這兩股力量為「經濟現代化」與「政治民主化」。

回顧傳統先進國家的福利理論，從工業主義邏輯、權力資源動員理論及新制度主義等觀點切入，某種程度也可以反映出上述兩個矛盾的力量。工業主義邏輯屬於經濟現代化的論點，權力資源動員理論及新制度主義則屬於政治民主化的論點。以下將討論這三個福利理論的意涵，並將討論延伸至東亞福利體制。

#### 壹、從福利理論出發

從上一章對東亞國家進行叢集分析的結果，說明了一個福利國家或福利體制發展的重要意涵，即經濟發展程度仍然是重要的。一國的社會政策提供某種程度受到經濟發展程度的影響，換言之，一個國家必須在達到某個經濟發展的層次後，才會有探討福利體制類型或次型的可能。這就是福利國家理論最初被提出的「工業主義邏輯」，意即福利國家的發展和其工業化程度有正向的相關(Wilensky, 1975)，又稱之為「華格那法則」(Wagner's Law)。東北亞和東南亞國家之間的平均國民生產毛額呈現近乎倍數的差距，當福利國家的政府必須負擔起福利責任時，國家的財力仍是決定社會支出的主要因素。

更明確的說，Wilensky(1975)將他所提出的理論分成兩個面向。第一，指工業化以及隨之而來的經濟成長和人口老化都是福利國家擴張的趨勢。快速的經濟成長為政府帶來豐厚的稅收，使得政府有能力提供社會福利。第二，則是指出國家間擁有相當的經濟發展水準而在某些福利國家的發展會走向聚合的趨勢。因為當各國在經濟水平相當的時候，同時也會出現類似的社會問題，例如老年人口增加。因而在福利國家發展的路徑上會呈現聚合的趨勢。

然而，福利國家是由經濟發展程度所決定的說法，最大的限制在於為何同樣高度經濟發展的國家之間，卻有不同的福利國家樣貌。如同已開發 OECD 國家，雖然經濟發展程度相當，但是卻在福利體制類型上呈現出三種完全不同的樣貌。為了解釋這些先進國家彼此之間的差異，政治被視為是解釋福利國家歧異性的變項。最後，政治的觀點在資本主義和民主的背景下，以「權力資源理論」(Power Recourse Theory)的樣態呈現，並透過 Korpi(1989)的整合而發揚光大。認為福利國家在資本主義民主國家的擴張是由於左派政黨（尤其是社會民主政黨）成功與工會結盟，而產生民主的階級鬥爭(Esping-Andersen, 1990; Huber & Stephen, 2001)。而政黨和工會所發動勞工階級動員確實可以解釋各國福利國家擴張的差異(Myles & Quadagno, 2002)。

這個理論認為在資本主義民主國家中，主要有兩股權力資源的力量，一是控制資本與生產工具的資本家，二是擁有勞動權利與人力資本的勞工，這兩股勢力的消長直接影響福利資源的分配型態(林萬億, 2006)。換言之，勞工與左派政黨的力量越強，社會政策也會越積極發展。

權力資源理論是在民主體制的架構下成立的，相較於民主化進程較晚的後進發展國家，在左派勢力的強度上不如先進國家強烈；再者，由於東亞地區在二次戰後被視為是遏阻共產勢力擴張的最後一道防線，左翼勢力被視為是共產主義的一環，因此東亞國家的工會力量和左翼政黨勢力不如先進國家強烈(Mares & Carnes, 2007)，社會福利的發展也較為落後。更有學者直接指出先進國家左翼政黨在選舉制度和政黨競爭下對福利體制影響的效果並不適用於後進發展國家(Wibbels & Ahlquist, 2007)。儘管東亞國家的左派勢力對福利擴張的影響力較小，卻是在政黨競爭的背景下擴張社會政策。不僅建立新的社會保障體系，也擴張原有的社會保障體系，使原本著重生產主義的社會政策方向開始轉向。

Skocpol (1988)將權力資源動員理論帶往另一個方向，稱之為「新制度主義」(new institutionalism)。新制度主義不但強調權力資源動員理論中階級的勢力，更認為政府和選舉競爭的制度特性對福利國家的樣貌有所影響。所謂的制度特性即是「否決點」(veto point)的多寡，否決點的多寡具有分化行政、立法和司法部門的能力。一般認為，否決點越少的國家越有機會進行激進的改革，反之亦然。因



此，福利國家的樣貌會隨著政治結構、否決點的多寡而有所差異。儘管後進國家和先進國家在發展程度上有所差異，但研究者仍嘗試以傳統的福利國家理論解釋東國家內部福利體制的差異。

## 貳、經濟現代化與政治民主化同等重要

從叢集分析的結果可明顯得知，經濟發展程度較高的東北亞國家屬於同一群集，相反的，經濟發展程度較低的東南亞國家屬於另一群集。這首先回應了Wilensky(1975)工業主義邏輯的說法，由於工業化帶來的社會變遷，使得各國在社會政策上產生聚合的效果。此外，工業化所累積的財富也成為國家負擔福利責任的前提。Haggard & Kaufman (2008)就認為經濟情勢的改變不僅直接影響國家維持或擴張福利的能力，同時也影響社會政策本身的政治。

換句話說，福利體制樣貌的差異必須建立「經濟現代化」的條件之上，意即一國必須達到某種經濟發展的程度，該國在社會政策的支出、方案和類型的選擇上有所差異。建立在經濟發展程度之上所發展出的權力資源動員理論和新制度主義的取向，則可以解釋這些經濟程度相當的國家為何形成不同的福利體制樣貌。Haggard & Kaufman (2008)認為儘管東亞國家在左派政黨和勞工動員的力量較弱，但是由於民主化促使社會福利急速擴張。再者，制度特性也反映在東亞國家的福利擴張型態，除了一黨和兩黨的政黨競爭之外，還有一種屬於分裂的黨派(fragmented parties)，如菲律賓和泰國。這種制度不見得是福利擴張的絆腳石，他們所面臨的問題並非獲得支持，而是福利創始之初成本的限制。因此對東亞國家而言，這種權力資源動員和制度主義的力量則是以「政治民主化」的型態影響東亞福利體制的形成。

然而在這種工業主義邏輯的論述下，東亞國家也可能面臨當經濟發展程度相當時，為何各國的社會福利支出卻呈現不相同的情形。Ramesh(2003b)的研究正好可以回應這個問題，他以韓國、台灣和新加坡三個國家探討全球化對東亞社會安全擴張的影響。他認為這三個國家在經濟發展程度和全球化程度相當，但是在社會安全卻呈現不同的面貌。進一步觀察三國的政府預算與赤字，發現韓國和台灣的預算受限、赤字較高，新加坡則預算較多、赤字較低。然而，這樣的政府財政情況並未反映在社會支出上，而是呈現相反的情形。韓國和台灣在即使在面臨1997的金融危機後非但沒有進行福利緊縮，反而走向福利擴張；相反的，新加坡則是採取維持現有的福利政策，沒有繼續擴張福利。他認為造成這種差異主要的原因是民主化，屬於民主政體的韓國和台灣在政黨競爭的壓力下，不得不擴張既有福利以贏得選票，屬於威權政體的新加坡則由於一黨獨大，沒有在野黨的壓力因此沒有動機擴張社會政策。

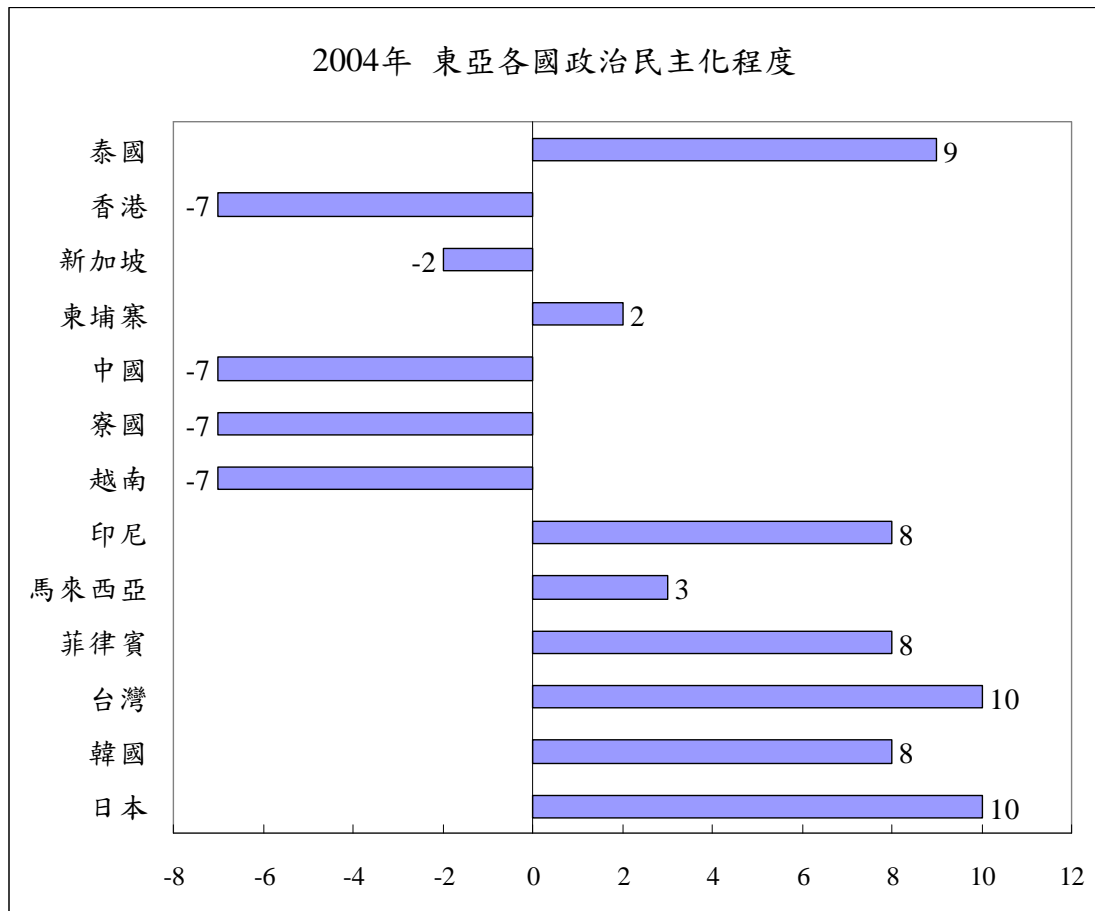
除了 Ramesh 之外，已有許多文獻也指出民主化是影響東亞各國社會福利樣貌的重要因素(Croissant, 2004; Gough, 2001; Tang, 2000; Wong, 2004b)。由於民主化的轉變創造出新的政治環境，忽視社會需要的後果反而是增加政治成本，社會政策成為政治動員的重要項目(Croissant, 2004)。Mares & Carnes (2007)則認為經濟發展不能完全解釋後進發展國家的社會支出，政治對社會政策依然是重要的。然而，Ramesh 僅分析經濟發展程度相當的東亞國家，但是未將經濟發展程度較低的東南亞國家一併納入分析，使得東亞福利體制的樣貌無法更全面化。倘若將東南亞國家一併納入分析，所呈現出的政策回應方式是否依然是以民主化做為主要的區別。

為探求民主化程度是否對其他東北亞及東南亞國家在福利體制的樣貌有影響，本文以社會研究衝突整合網絡<sup>8</sup>(Polity IV database)所建立測量民主化程度的指標，對東亞各國的民主化程度進行分析，並進一步比較其經濟現代化程度，嘗試整合經濟現代化與政治民主化這兩個面向對東亞福利體制的影響。

社會研究衝突整合網絡(Polity IV database)對民主化程度的計算方式為分別建立屬於威權體制和民主體制的量表，分別建立其分數，屬於民主體制指標的分數為正值，屬於威權政體的指標分數為負值。再將兩個分數進行加總，即為下圖所呈現的結果。正值越大代表其民主化程度越高，相反的，負值越大代表其民主化程度越低。再者，由於許多既有文獻探討民主化對東亞福利體制影響時，經常將香港、新加坡和泰國一併納入分析。尤其同屬於東亞四小龍的香港和新加坡在與韓國和台灣比較時，民主化程度和社會保障模式的差異是經常被提及的。因此，本文在此將原本未包含在社會保障指標(SPI)分析中的香港、新加坡和泰國在民主化的層面納入分析當中。

---

<sup>8</sup>社會研究衝突整合網絡(Polity IV database)建立的民主化指標，測量一國屬於民主或威權體制的指標共包括五方面：第一，行政部門的招募的競爭程度；第二，行政部門招募的開放程度；第三，對行政首長的拘束程度；第四，政治參與的規範程度；第五，政治參與的競爭程度。一個完全民主的國家代表其政治特徵為：第一，政治參與是無限制、開放且完全競爭的；第二，行政部門的招募是選舉出來的；第三，行政部門對行政首長有實質的拘束力。



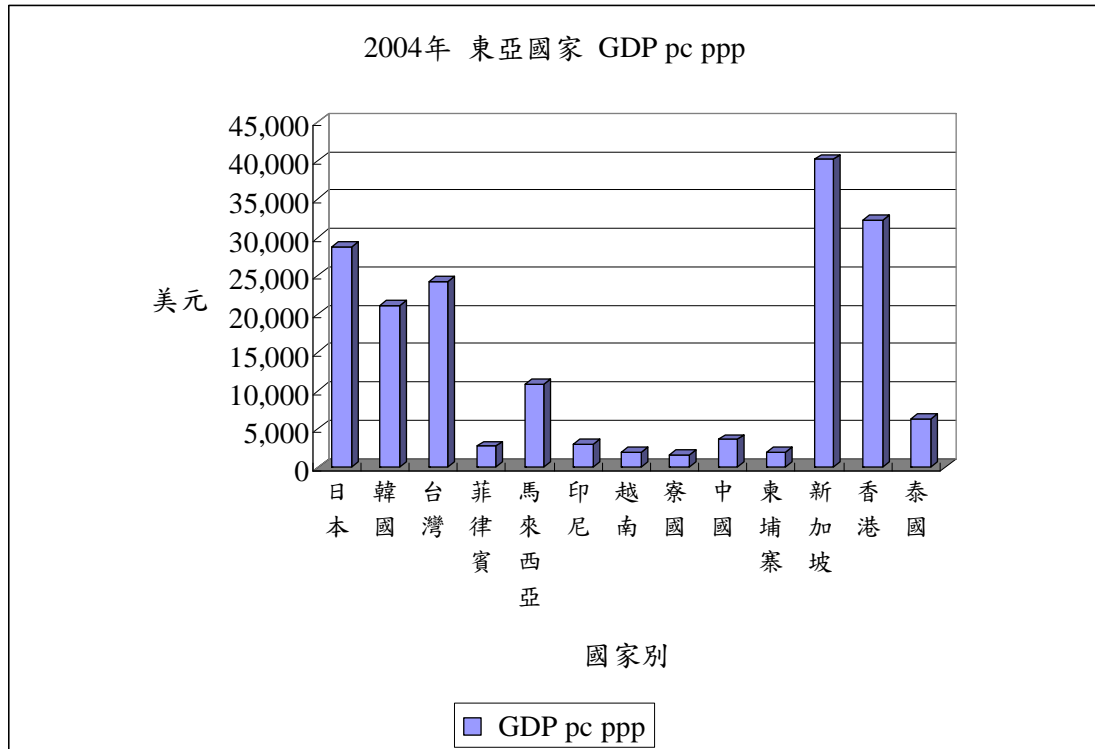
資料來源：社會研究衝突整合網絡(Polity IV database)

<http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>

圖 5-1 2004 年東亞各國民主化程度

由上圖可知，屬於民主體制的國家包括日本、韓國、台灣、菲律賓、馬來西亞、印尼、柬埔寨和泰國。屬於威權體制的國家包括越南、寮國、新加坡和香港。若從政體的層面分析，東亞國家的差異和經濟層面大不相同。Haggard & Kaufman (2008) 分析同樣屬於民主體制的東亞國家，包括韓國、台灣、泰國和菲律賓，他們的研究發現雖然都屬於民主體制的國家，但由於經濟程度的差異使得發展程度較低的菲律賓相較於其他東亞國家面臨較多福利擴張的難題。換言之，經濟現代化和政治民主化是兩個不同的面向，對東亞國家而言各有其影響力。因此，僅以其中單一面向解釋東亞福利體制的發展是不足的。

為要將原本不屬於社會保障指標(SPI)的國家一併納入分析，並與政治民主化的向度做比較，在此將香港、新加坡和泰國納入，進行東亞各國在經濟現代化程度的比較。本文採用國內生產毛額每人平均實質購買力平價(GDP pc ppp)做為測量經濟現代化程度的標準，所得的結果如下圖所示：



資料來源：國際貨幣基金(IMF)

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/weodata/download.aspx>

圖 5-2 東亞國家經濟現代化程度

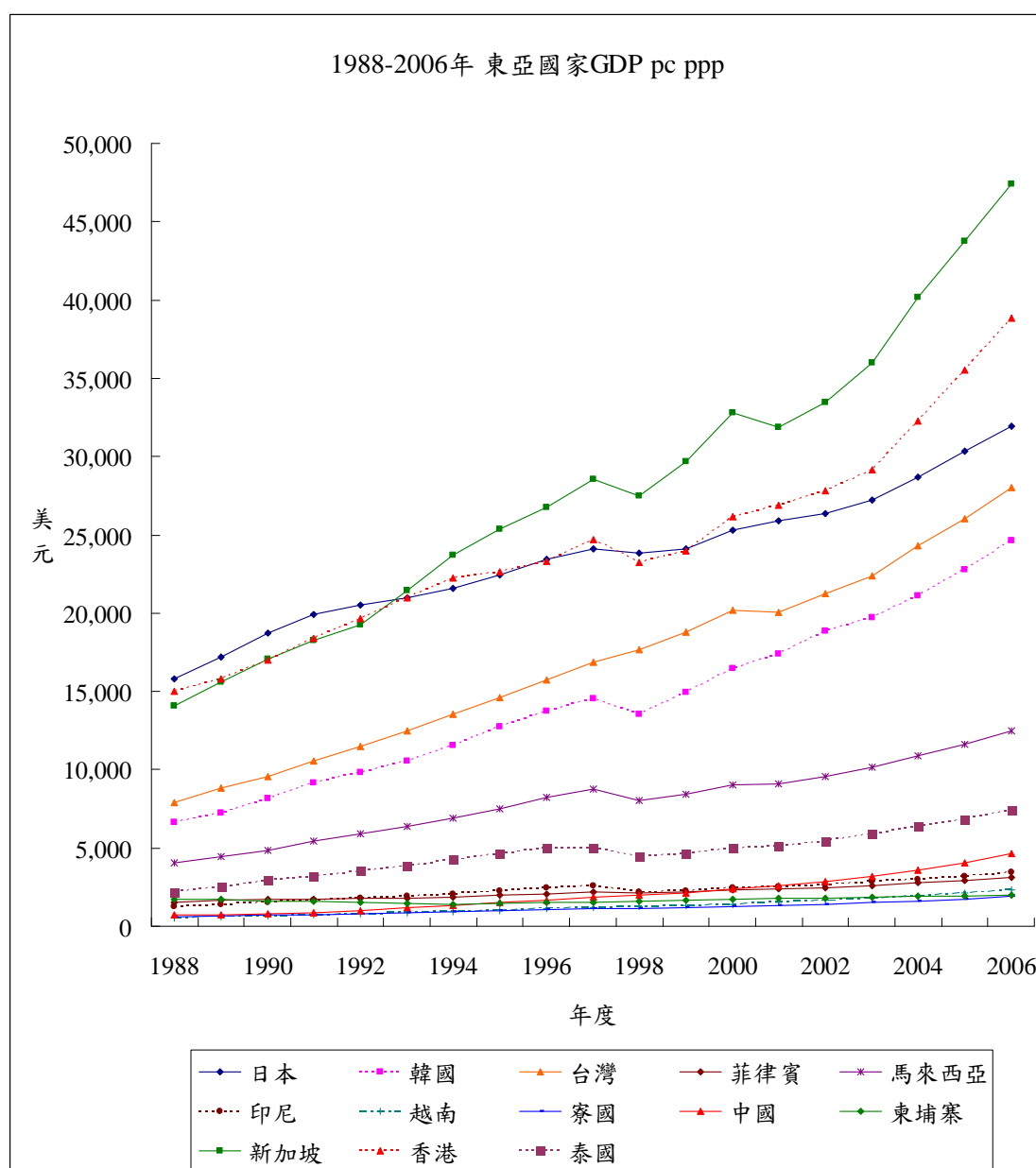
從上圖可知，屬於東北亞的日本、韓國、台灣、香港和新加坡經濟發展程度較高，屬於東南亞的菲律賓、馬來西亞、印尼、越南、寮國、中國、柬埔寨和泰國經濟發展程度較低。從傳統福利國家理論的觀點切入，對東亞國家而言，屬於經濟面的工業主義邏輯和政治面的權力資源動員理論和新制度主義皆具有相當的解釋力。因此，對東亞福利體制而言經濟現代化程度和政治民主化程度是同等重要的。

### 參、經濟現代化與政治民主化交織下的東亞福利體制

東亞的經濟現代化用某種程度反映出 Esping-Anderson (1999) 一直以來以「尚未結晶化」來描述東亞福利體制的狀態。就某種程度而言，「尚未結晶化」所意涵的概念即是 Castles (1998) 所謂的現代化門檻。Esping-Anderson 認為東亞國家在資本主義還沒有達到一定程度的剩餘(surplus)來提供社會福利，因此現在談東亞的福利體制依然言之過早。的確，相較於西方先進國家，東亞國家是處於經濟發展程度相對較低的位置，但這並不代表東亞國家都未達經濟現代化的標準。事實上東亞國家當中的日本、韓國、台灣、香港和新加坡的經濟發展程度皆已達到經濟現代化的目標，相較於經濟發展程度較低的其他東亞國家較有足夠的財政能力負擔社會福利。再者，Esping-Anderson 的研究是在 1999 年完成的，現在已經

是 2009 年，東亞在經濟和社會發展皆產生變遷，部分國家可能已晉升為現代化國家之列。

從下圖 1998 年至 2006 年東亞各國經物價指數平價後每人國內生產毛額可以發現，位於東北亞的日本、韓國、台灣、香港和新加坡在 2000 年時皆達到 15,000 美元，東南亞國家除了馬來西亞之外，仍低於 5,000 美元。由此可見，東亞國家內部經濟發展程度的差異依然相當大。此外，由於經歷亞洲金融危機，各國在 1997 年至 1998 年的數值皆呈現下降的趨勢。



資料來源：國際貨幣基金(IMF)

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/weodata/download.aspx>

圖 5-3 1988-2006 年東亞國家 GDP pc ppp

經濟發展固然為政府帶來的資本剩餘，使政府具備提供社會福利的基本條件。然而，國家究竟是否有能力汲取這些資本的剩餘作為社會福利之用，則是另外一個值得思考的議題。這種國家的汲取能力所涉及的不僅是一國的經濟發展程度，尚包括國內本身的政治制度。政治制度包括其政治體制，究竟是民主政體還是威權政體？屬於議會制或總統制？政策立法過程中否決點的多寡？種種的政治結構因素皆可能影響國家的財務汲取能力。

在全球化和金融危機的衝擊下，國內政治結構依然被視為是影響最後經濟和政治安排的重要媒介。儘管在後工業社會各國開始面臨相似的社會問題，例如人口高齡化和少子化，但由於各國國內政治結構的差異而產生不同的回應方式。政治對福利體制的影響包含兩個部分：第一，社會福利的建立；第二，社會福利的擴張。Mares & Carnes (2007)認為東亞社會保險制度的建立並非在民主化時期，而是在威權時期。Hort & Kuhnle (2000)也發現東亞國家是在低度經濟發展階段第一次引入社會安全方案。換言之，東亞國家福利體制的建立是在威權時期，但當時的涵蓋率相當有限，主要以核心部門的勞工為主。然而，社會福利涵蓋率的擴張卻是必須在民主體制的政治條件下才達成的(Haggard & Kaufman, 2008)。

表 5-1 東亞國家首次社會政策立法時間

	職業災害	健康、生育	年金	失業	家庭津貼
日本	1911	1922	1941	1947	1971
韓國	1953	1963, 1976	1973	1993	
台灣	1929, 1950	1950	1950	1968	
菲律賓	1974	1954	1954		
馬來西亞	1929	1951	1951		
印尼	1951	1957	1977		
越南	1947, 1950	1961	1961	2006	
寮國	1999	1999	1999		
中國	1951	1951	1951	1986	
新加坡	1933	1953	1953		
香港	1953	1968	1973	1977	1971
泰國	1972	1990	1990	1990	1990

資料來源：美國社會安全部(SSA) [http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/key\\_workplace/605/](http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/key_workplace/605/)

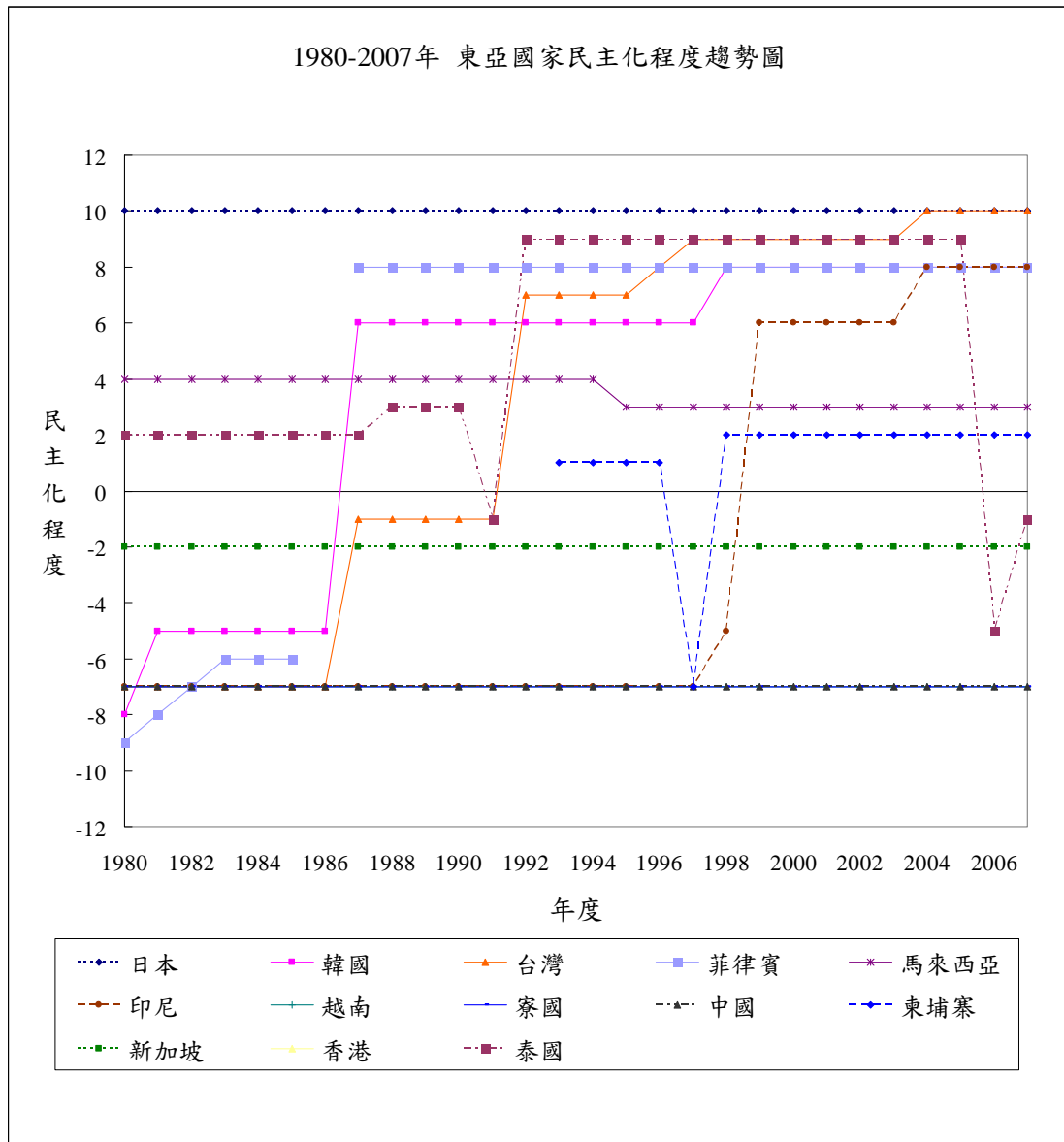
本研究自美國社會安全部(Social Security Administration, SSA)取得東亞國家在職災、健康、年金、失業和家庭津貼首次立法的年代。從上表可以發現，東亞國家各項社會政策立法的順序確實如同 Hort & Kuhnle (2000)所言，存在先是職災，後是健康和年金，最後則是失業和家庭津貼的順序。從東亞國家首次社會政策立法的時間可以看出，部分東亞社會政策的立法確實在經濟低度發展時期發

跡。

由於統計數據取得的限制，本研究僅能取得 1990 年後的各項統計數據。囿於資料取得的限制，本研究探討政治對福利體制的影響聚焦於福利的擴張，而非福利的建立。意即政體結構在威權轉向民主這段政治民主化的過程，究竟如何影響社會福利的擴張，進而分化在一個生產型福利體制的名稱下，各個國家福利體制次型的差異。

儘管東亞國家左派政黨的力量非常微弱，以致於權力資源動員的理論看似不適用在東亞福利體制的解釋上。然而，東亞的政體結構卻展現在政治民主化的向度上。儘管在 1997 年經歷全球化的衝擊，但由於民主化的緣故使得東亞的韓國和台灣不但沒有進行福利刪減，反而是一系列的福利擴張，在社會保障支出和涵蓋率皆大幅提昇，走向普及式的(universal)方案型態。相反的，在民主化程度較低或是威權體制的國家則社會保障支出和涵蓋率皆維持甚至緊縮，維持選擇式的(selective)方案型態。

從下圖 1980 年至 2007 年東亞國家民主化程度的趨勢圖可以發現，在這二十多年間某些東亞國家的政治體制發生重大的變革。尤其在 1980 年代末期至 1990 年代初期，包括韓國、台灣、泰國、菲律賓和印尼皆從威權政體轉向民主政體。日本則是一直屬於民主政體，且是民主化程度最高的國家。馬來西亞也一直屬於民主政體，但是民主政體中民主化程度最低的國家。另一方面，新加坡和中國則是一直屬於威權體制的國家，沒有經歷政治民主化的歷程。



資料來源：社會研究衝突整合網絡(Polity IV database)

<http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>

圖 5-4 1980-2007 年東亞國家民主化程度趨勢圖

若將東亞社會保險的發展進程和先進國家比較，則可以發現東亞地區在各項社會保險引入的順序和西方國家是相當的。首先為職業災害保險，其次則為健康和年金保險，最後才是失業保險和家庭津貼。然而，不同於西方國家的是，部分東亞國家，包括台灣、馬來西亞、菲律賓、印尼和中國，引進這些保險的時期相較於西方國家是屬於經濟發展程度較低的時期(非農業人口佔總勞動人口比例達40%)引進第二個社會保險(Hort & Kuhnle, 2000)。這個時期所開辦的社會保險大部分的受益人口都是軍人、公務員和教師為主，福利集中在特定的人口。在這段期間的東亞國家仍屬於經濟發展程度較低且屬於威權政體時代，反觀今日尤其是東北亞國家在經濟發展已達現代化水準，在政治體制方面也從威權體制走向民主



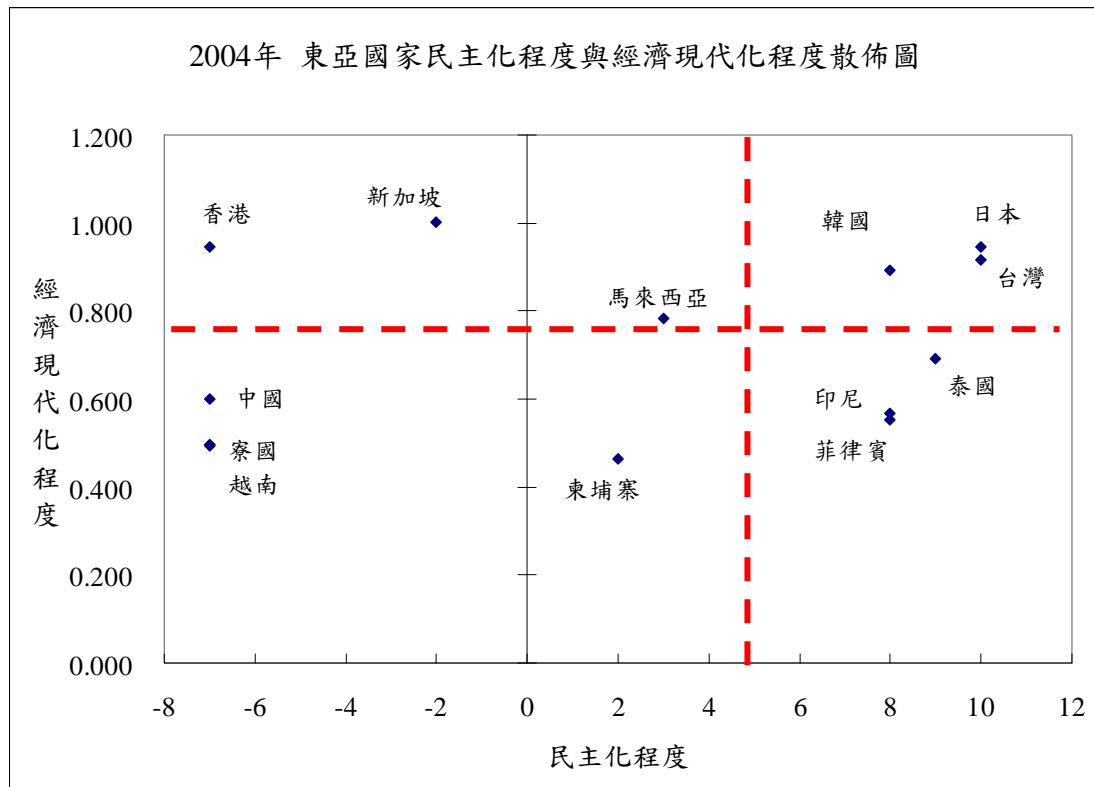
體制，社會保險涵蓋率逐漸提高，走向全民普及的模式。

然而，部分東亞國家（如香港和新加坡）則是在經濟現代化程度較高的時期（非農業人口佔總勞動人口比例達 90%）引進第二個社會保險。但是這兩個在經濟現代化程度較高引進社會保險的國家，在社會保險的涵蓋率卻走向選擇式的，完全不及原本在低度經濟現代化就引入社會保險方案的台灣、馬來西亞、菲律賓、印尼和中國。因此，本文認為單純以經濟現代化程度或政治民主化程度解釋東亞國家社會保障體系是否擴張、是否走向普及式是有限制的。

從上述的討論可知，經濟發展程度高不盡然把剩餘的資源用在福利擴張上，而受到威權體制的影響，將福利集中在特定的人口群；相反的，經濟發展程度低也不盡然採用選擇式的方案，依然由於民主化的效果而走向普及式的福利。因此，本文認為東亞國家福利體制的差異是同時受到經濟現代化和政治民主化程度兩個面向的影響而形塑而成的。

如同 Haggard & Kaufman (2008)所指出的，東北亞（韓國和台灣）的社會保險皆是從特定的人口群開始，爾後逐步將其他人口包含進去。因此，政治民主化對東亞國家而言是一個迫使民主政府擴大涵蓋率的重要媒介。不僅如此，伴隨著經濟的現代化所累積的國家財富，使民主政府有實質能力回應民眾的福利需求，擴大福利政策。換言之，普及式的社會保險和民主及經濟繁榮是相關的(Hort & Kuhnle, 2000)。

若本文以政治民主化程度和經濟現代化程度做 XY 分佈圖，觀察東亞國家在這兩者之間的差異。可以發現兩者並無相關性，經濟現代化程度高的國家未必是民主化程度高的國家；相反的，經濟現代化程度低的國家也未必是民主化程度低的國家。由於在政治民主化和經濟現代化兩個向度的差異，因此各國分佈在不同的區域，如下圖所示：



資料來源：民主化程度取自社會研究衝突整合網絡(Polity IV database)

<http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>、經濟現代化程度原始資料取自國際貨幣基金(IMF)

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/weodata/download.aspx>，為人均國內生產毛額經

消費力平價後再以HDI指數的換算公式  $\frac{\log(GDPpc) - \log(100)}{\log(40000) - \log(100)}$  計算後所得的數值。

圖 5-5 2004 年 東亞國家民主化程度與經濟現代化程度散佈圖

在經濟現代化程度方面，延續人類發展指標(HDI)對所謂高發展(HDI  $\geq 0.8$ )、中發展( $0.8 > \text{HDI} \geq 0.5$ )和低發展(HDI  $< 0.5$ )的區別，但整體人類發展指標高於 0.8 的國家，實際上在 GDP pc ppp 的指數僅達到 0.75 左右。因此，本文將 GDP 指數達 0.75 視為達到經濟現代化國家的標準，屬於高度經濟現代化的國家。反之，低於 0.75 則視為低度經濟現代化的國家。由此可得，屬於高度經濟現代化的國家包括日本、韓國、台灣、香港、新加坡和馬來西亞；屬於低度經濟現代化的國家包括菲律賓、印尼、泰國、柬埔寨、中國、越南和寮國。而這樣的區分標準與世界銀行所制訂的世界發展指標(WDI)對中高所得和中低所得的分類結果相同。

在政治民主化程度方面，右方正值的屬於民主政體國家，政治民主化程度較高；左方負值的屬於威權體制國家，政治民主化程度較低。然而，本文認為民主化對社會政策的影響必須建立在穩定的民主體制上，得分為 2 的國家與得分為 10 的國家，雖然都算是民主政體但是其政黨競爭所發揮的影響力不同。因此，

本文將民主化程度高低的劃分標準訂為 5 分，即超過民主政體總分十分的一半以上，始能稱為民主化程度高的國家。在如此的劃分之下，馬來西亞和柬埔寨即被歸入民主化程度低的國家之列，這樣的分類方式和 Haggard & Kaufman (2008) 相似。故此，本研究所定義民主化程度較高的國家包括日本、韓國、台灣、菲律賓、印尼和泰國。民主化程度較低國家則包括香港、新加坡、馬來西亞、中國、越南、寮國和柬埔寨。

本節將透過經濟現代化與政治民主化兩個向度進行交叉比較，以重新檢視東亞福利體制內部的次型，嘗試命名每個次型並與既有文獻做對話。延續上一節將經濟現代化與政治民主化兩個向度放在不同的軸線進行分析，則可以得出一個有趣的東亞福利體制次型的分析。如下表所示：

表 5-2 經濟現代化與政治民主化下東亞福利體制類型內部歧異性

		政治民主化程度	
		高	低
經濟現代化程度	高	高經濟高民主 (日本、韓國、台灣)	高經濟低民主 (香港、新加坡、馬來西亞)
	低	低經濟高民主 (菲律賓、印尼、泰國)	低經濟低民主 (中國、越南、寮國、柬埔寨)

資料來源：研究者自行整理

從上表可以看出，在經濟現代化與政治民主化兩兩交叉下，東亞地區共十三個國家分別可以被歸類在一個象限。左上角的是屬於經濟發展和政治民主化程度皆高的日本、韓國和台灣。右上角的是屬於經濟發展程度高但政治民主程度低的香港、新加坡和馬來西亞。左下角的是屬於經濟發展程度低但政治民主化程度高的菲律賓、印尼和泰國。右下角的是屬於經濟發展和政治民主化程度皆低的中國、越南、柬埔寨和寮國。

這樣的分析方式某種程度回應了 Cheung (2009) 對東亞福利體制的論述，他認為東亞的福利體制並非由經濟或政治的條件單獨達成，而是透過國家的科層作為媒介，同時達成經濟（生產主義）和政治（社會穩定和重分配）的目標。研究者認為正由於在經濟發展程度與政治民主化程度的差異，使得東亞在一個生產型福利體制的名稱下，依然存在相當程度的歧異性。

然而，這種以經濟和政治層面區分東亞福利體制次型的方式，和前章以社會保障指標(SPI)所得到的群集分析結果不完全相同。對高經濟高民主的日本、韓國和台灣群集分析的結果完全相同，但在其他東南亞國家則有差異。差異的來源一方面為國家數的增加，原本在群集分析中未被納入的香港、新加坡和泰國被放

入討論；另一方面，原本以社會保障指標(SPI)為主要變項的群集分析方式並未包括政治面向的分析。因此，當分析的變項增加，對於東亞福利體制內部次型的分析結果也會有所影響。對於在群集分析部分缺漏的香港、新加坡和泰國，由於缺乏社會保障指標(SPI)的數據，因此難以進一步將之與在經濟現代化和政治民主化兩個面向交織下的東亞福利體制次型做一對照。關於此部分，本研究嘗試以個案分析的方式填補社會保障指標(SPI)的不足，以勾勒出完整的東亞福利體制內部次型的圖像。

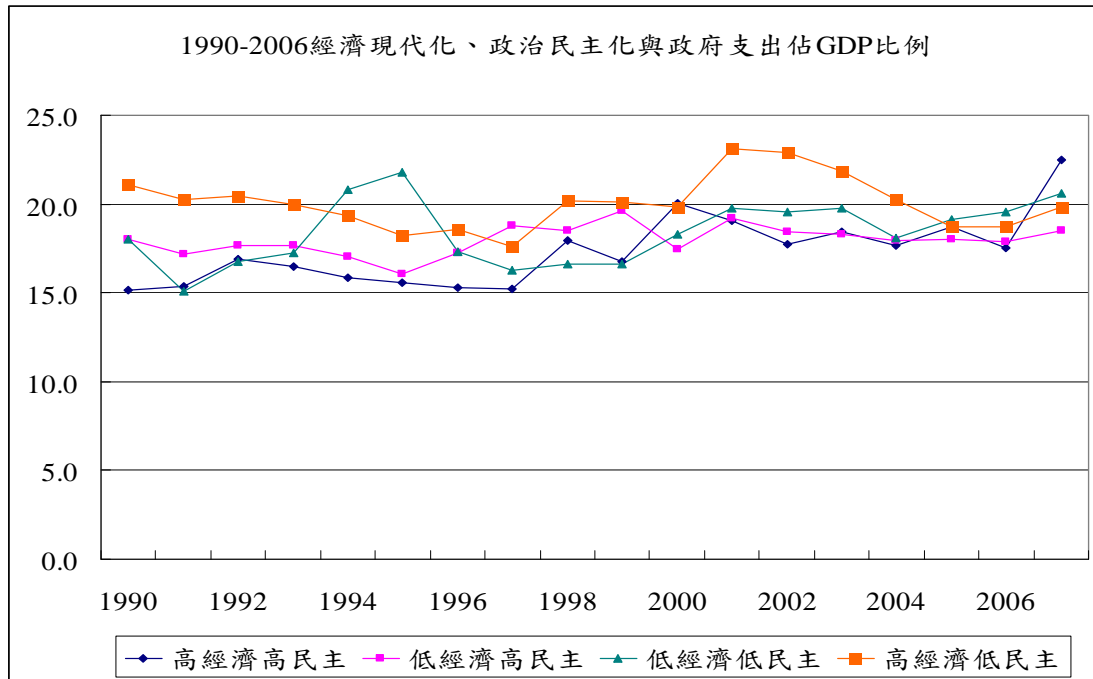
## 第二節 全球化下的東亞福利體制

關於東亞福利體制的討論，1997-1998年亞洲金融危機被視為是一個重要的歷史事實，也是東亞經歷經濟全球化的象徵。一般認為經濟的開放會加速國家和經濟力的重組，使得新自由主義成為優勢的政策理念，然而在東亞卻呈現出完全不同的樣貌(Cheung, 2009)。以日本為例，Miyamoto(2003)認為後工業化與全球化不必然造成福利緊縮，儘管看似必須緊縮但由於社會和經濟的不穩定性增加，反而造成福利擴張。換言之，政治體制在某些情況下已經推翻新自由主義的邏輯，擁有本身的政策及議程(Miyamoto, 2003；引自 Cheung, 2009)。

由於金融危機伴隨著都市化、民主化和全球化的增加，造成人口結構改變、家庭主義式微、人民需求增加以及改變以企業為基礎的福利(enterprise-based welfare)模式等等。除了國家之外無人能填補經濟和社會的需求，因此國家在經濟和社會政策的角色擴大，以解決金融危機及其伴隨的社會變遷所帶來的問題(Cheung, 2009)。Gough (2004)甚至指出由於國家角色的擴大，東亞生產型福利體制的轉型是從生產型福利體制(welfare regime)轉型至生產型福利國家(welfare state)的過程。

### 壹、政府總支出佔 GDP 比例

許多文獻指出東亞在面臨金融危機時，非但沒有限縮福利反而是繼續擴張福利(Jacob, 2000)。從亞洲開發銀行的資料顯示，東亞國家政府支出佔 GDP 的比例並未因為金融危機而進行緊縮，反而呈現持續擴張的狀態。所謂政府支出包括一般公共服務、國防、教育、健康、社會安全及福利、住宅和經濟服務等面向，為上述各項支出的總和。



資料來源：亞洲開發銀行Key Indicators (ADB)

[http://www.adb.org/Documents/Books/Key\\_Indicators/2008/default.asp](http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2008/default.asp)

圖 5-6 1990-2007 年 東亞國家政府支出佔 GDP 比例

從東亞國家的政府支出可以發現，支出的高低與經濟發展及政治民主化程度未必直接相關。在 1998 年，政府支出總額最高的是高經濟低民主的國家，其次則是低經濟高民主的國家和高經濟高民主的國家，最後則是低經濟低民主的國家。許多福利體制類型學的分析皆將社會支出的高低視為分析體制類型的重要指標，但 Esping-Andersen (1990)認為這種使用總體的社會支出作為區分和比較福利國家的方式並不恰當，使用總體的社會支出意味著每一項社會支出的貢獻是相等的，但事實卻不然。

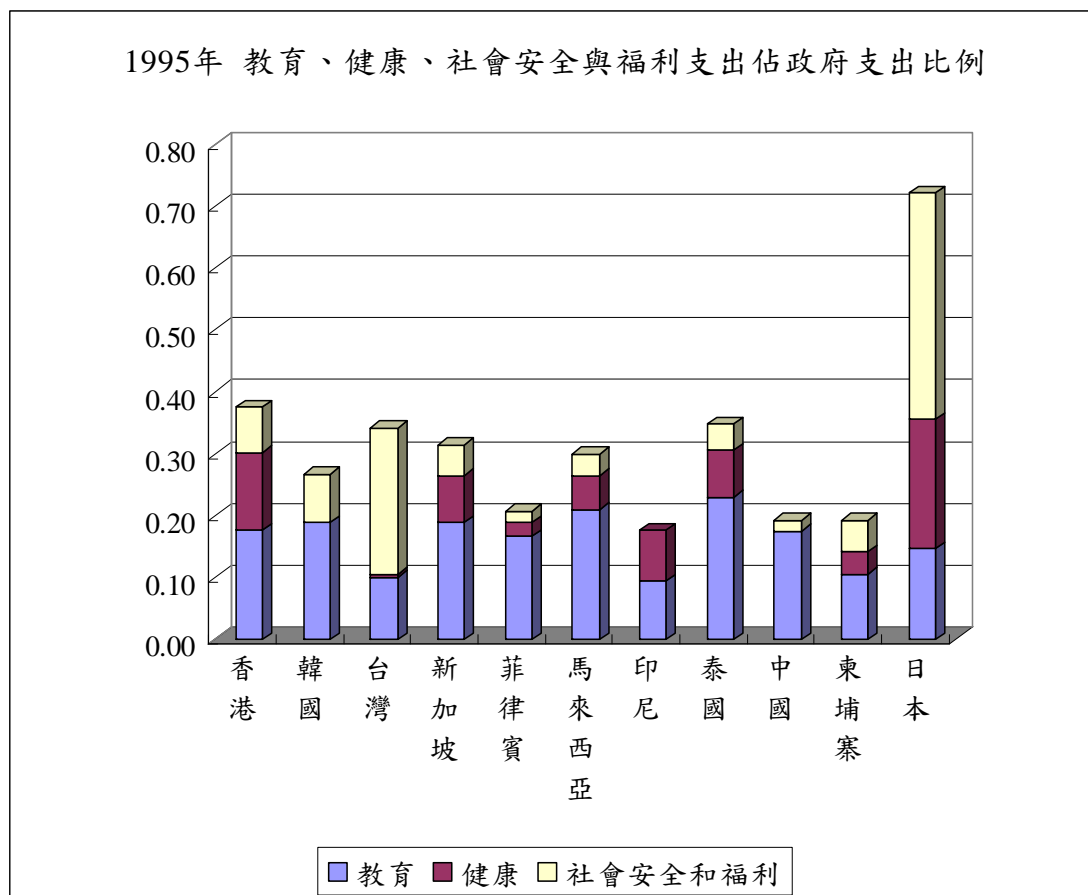
以東亞國家為例，單以政府支出做福利體制類型的討論確實無法描繪一國福利體制的樣貌。於是 Castles (2008)以分解(disaggregated)支出的角度，將社會支出的各類方案分開討論，以探究影響各種社會支出項目的原因。他以先進國家為例，將一般政府的公共支出區分為四個面向：老人相關的支出(Age-related cash expenditure)、工作年齡相關的支出(working-age cash expenditure)、健康支出(health expenditure)和其他服務支出(other service expenditure)。根據既有的福利理論，整理出幾個影響福利支出的要素，包括老年人口比例、左派政黨勢力、天主教人口比例、進出口貿易比例、GDP 成長率和失業率，分別對上述四個面向進行迴歸分析。

研究結果顯示，對總體社會支出達到顯著的因素，並非對每一種支出項目皆

達到顯著水準；相反的，對特定支出項目達到顯著的因素，也不一定在總體社會支出達到顯著水準。例如他的研究結果顯示總社會支出受到左派政黨、進出口貿易、經濟成長率及失業率的影響。但單以老年相關支出而言，影響老年相關支出的因素只有老年人口數和天主教人口比例，其他的政黨和經濟因素對老年相關的支出並無顯著影響。以工作相關的支出而言，其影響因素為老年人口比例、左派政黨、進出口貿易、經濟成長率和失業率，宗教信仰的因素並未呈現在工作相關的支出上。然而，健康支出卻呈現出一個獨特的現象，沒有任何一個要素可以解釋健康支出的高低，換言之，健康支出的高低可能被一個未被包含在該研究內的因素所解釋。

將這種非總體的社會政策支出延伸至東亞國家，捨棄單以總體社會支出高低作為區分福利體制類型的依據，本研究將東亞各國的社會支出進一步分類。延續 Ramesh (2003b) 以教育、健康和社會安全三個項目分析韓國、台灣和新加坡社會支出的內涵。本文採用這三種社會支出，分析在經濟現代化與政治民主化的劃分下，各類的東亞國家在教育、健康和社會安全支出所呈現的樣貌。一般而言，教育和健康支出被視為是生產性的社會政策，因為這兩種政策有助於人力資本的發展，其中又以教育支出所指涉的生產性更為強烈。社會安全支出則被視為屬於保障性的社會政策，將資源投入在那些生產力較低的人口之上，一般也被視為是超越生產主義的象徵。

下圖為 1995 年教育、健康和社會安全與福利支出佔政府支出的比例，可以發現經濟發展程度高的國家在這三個項目支出的加總也較高，日本、韓國、台灣、香港、新加坡和馬來西亞幾乎都達到政府支出的 25-35%。相反的，經濟發展程度較低的國家，除了泰國之外，菲律賓、印尼、中國和柬埔寨則在 20% 以下。

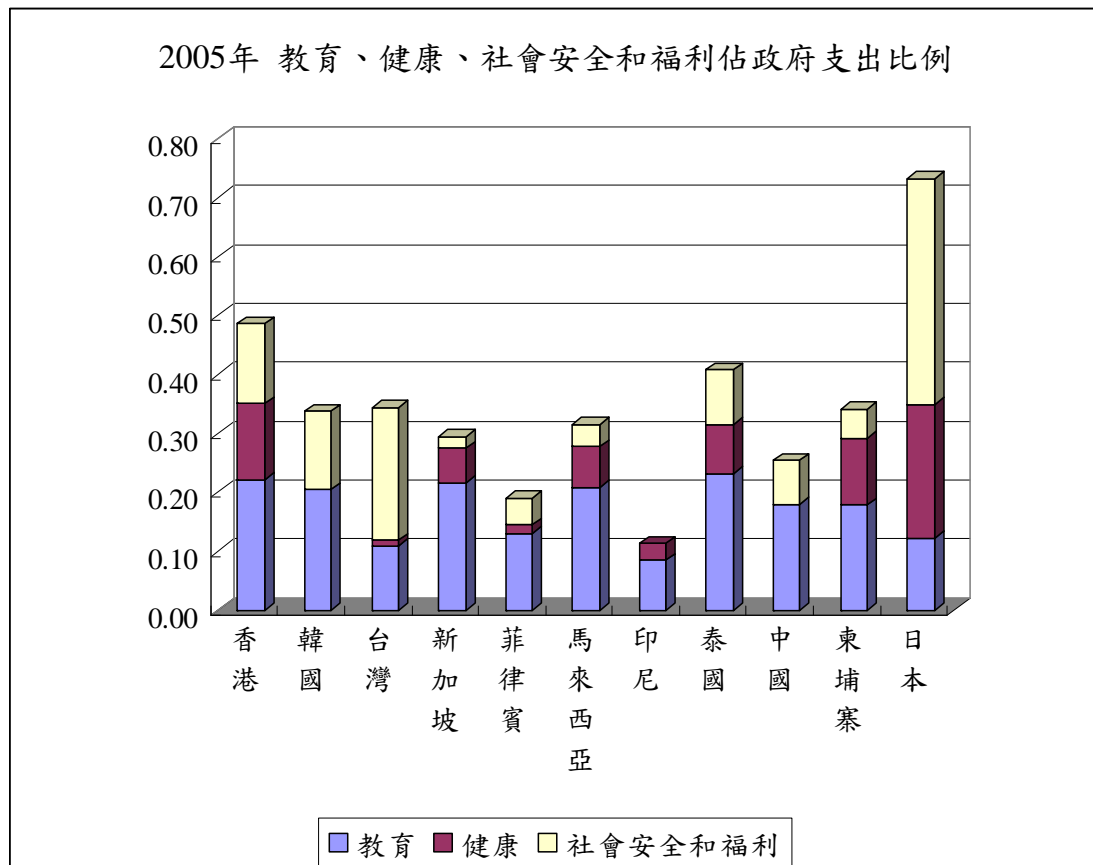


資料來源：亞洲開發銀行Key Indicators (ADB)

[http://www.adb.org/Documents/Books/Key\\_Indicators/2008/default.asp](http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2008/default.asp)

圖 5-7 1995 年 教育、健康、社會安全與福利支出佔政府支出比例

從 1995 年教育、健康和社會安全與福利支出佔政府支出的比例，可以發現各國教育支出所佔比例幾乎都達到 10%，除了台灣和日本以外，教育支出幾乎大於或等於健康和社會安全與福利的支出加總。換言之，就社會支出的項目而言，的確可以看出東亞國家具有生產主義的特質。進一步比較 1995 年和 2005 年在教育、健康和社會安全與福利支出佔政府支出的比例，觀察在經過 1997-1998 的亞洲金融危機後，不同項目的支出是否有所改變。



資料來源：亞洲開發銀行Key Indicators (ADB)

[http://www.adb.org/Documents/Books/Key\\_Indicators/2008/default.asp](http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2008/default.asp)

圖 5-8 2005 年 教育、健康、社會安全與福利支出佔政府支出比例

至 2005 年各國教育、健康和社會安全與福利支出佔政府支出的比例呈現不同的樣貌。除了新加坡和菲律賓之外，香港、韓國、台灣、馬來西亞、印尼、泰國、中國、柬埔寨和日本三者的支出總和皆較 1995 年為高。進一步觀察三者所佔的比例，可以發現教育支出在 1995 年和 2005 年間的變化不大，總體支出增加的效果主要是透過健康和社會安全與福利支出所貢獻的。

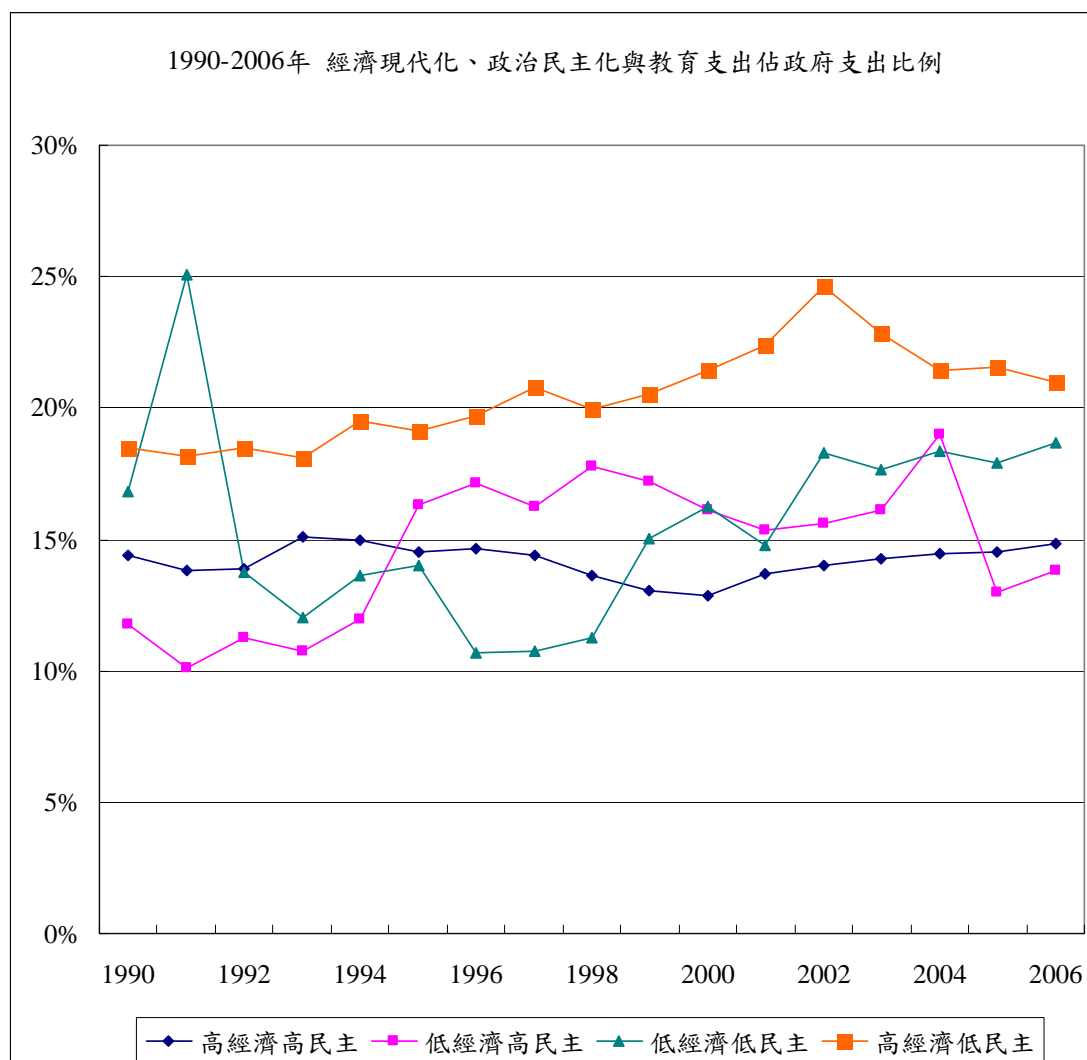
以下將呈現教育、健康和社會安全支出佔政府支出的比例，進一步探討在一個生產型福利體制的論述下，在經濟現代化與政治民主化交織下所形成的四種東亞福利體制次型，其重視的社會政策項目是否存在系統性的差異，而這樣的差異又該如何被解釋。

## 貳、教育支出佔政府支出比例

從教育支出來看，高經濟低民主的國家投入在教育支出的比例最高，2000 年後皆維持在 20% 以上的比例。其次則為低經濟低民主的國家，從 1998 年佔政



府支出的 11% 持續上升至 2006 年的 18%。低經濟高民主的國家教育佔政府支出比例則自 1990 年代初期直線上升，到 2004 年達到 19% 的高峰。令人意外的是屬於高經濟高民主的國家在教育支出比例卻是最低的，僅維持在 13%-15% 之間。



資料來源：亞洲開發銀行Key Indicators (ADB)

[http://www.adb.org/Documents/Books/Key\\_Indicators/2008/default.asp](http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2008/default.asp)

圖 5-9 1990-2006 年 經濟現代化、政治民主化與教育佔政府支出比例

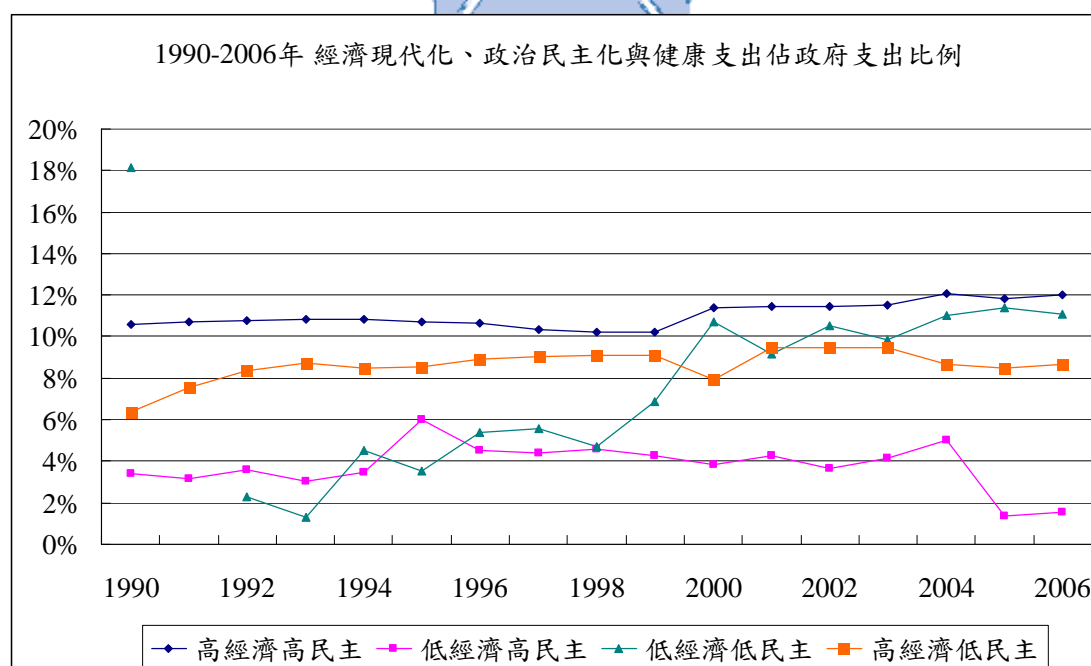
對教育的重視反映出一國對生產性社會政策重視的程度，從這個角度看來，無論其經濟發展程度如何，民主化程度較低的國家強調生產主義的動機越強烈。對經濟發展程度較高的香港、新加坡和馬來西亞而言，人類發展指數皆已達到高度人類發展的階段，教育指數皆高達 0.8 以上，經濟指數亦達 0.8 以上。對經濟發展程度較低的中國、越南、寮國、柬埔寨而言，人類發展指數則在中度人類發展的階段，教育指數也在 0.8 左右，但經濟指數僅維持在 0.4。由於民主化程度較低，在沒有政黨競爭的情況下，國家有較大的能力主導社會政策，因此將有限

的福利資源投入在對經濟發展有直接助益的項目上。尤其對低經濟低民主的國家，從其教育支出似乎可以看出一種追趕理論(catch-up theory)的跡象。

相反的，民主化程度較高的國家由於存在政黨競爭的壓力，因此必須妥適分配福利資源，不僅限於生產性政策，尚包含所謂保障性的社會政策之上，似乎存在排擠的效果。因此，在教育支出方面，從高經濟高民主的國家如日本、韓國和台灣可以明顯看出教育支出佔政府支出比例較低，但在人類發展指數皆已達到高度人類發展的階段，教育指數也達 9.8 以上。屬於經濟發展程度較低的民主化國家如菲律賓、印尼、泰國，儘管具有民主的政體特徵，但由於經濟發展程度較低，因此必須透過某種程度對生產性政策的強化以達成經濟發展的目標，因此在教育支出佔政府支出比例較高。

### 參、健康支出佔政府支出比例

從健康支出來看，可以發現高經濟高民主的國家在健康投資方面依然領先其他類型的國家，維持在 10%-12%之間。高經濟低民主的國家健康支出佔政府支出的比例也維持在一定比例，約佔政府支出 8%-10%。低經濟高民主與低經濟低民主的國家健康支出佔政府支出變動較大，但變動的方向正好相反。屬於低經濟低民主的國家在 1998 年後健康支出佔政府支出直線上升，從原本的 6%上升至 11%，成長幅度近乎一倍。屬於低經濟高民主程度的國家則稍稍呈現下滑的趨勢，從原本的 6%落至 2%。



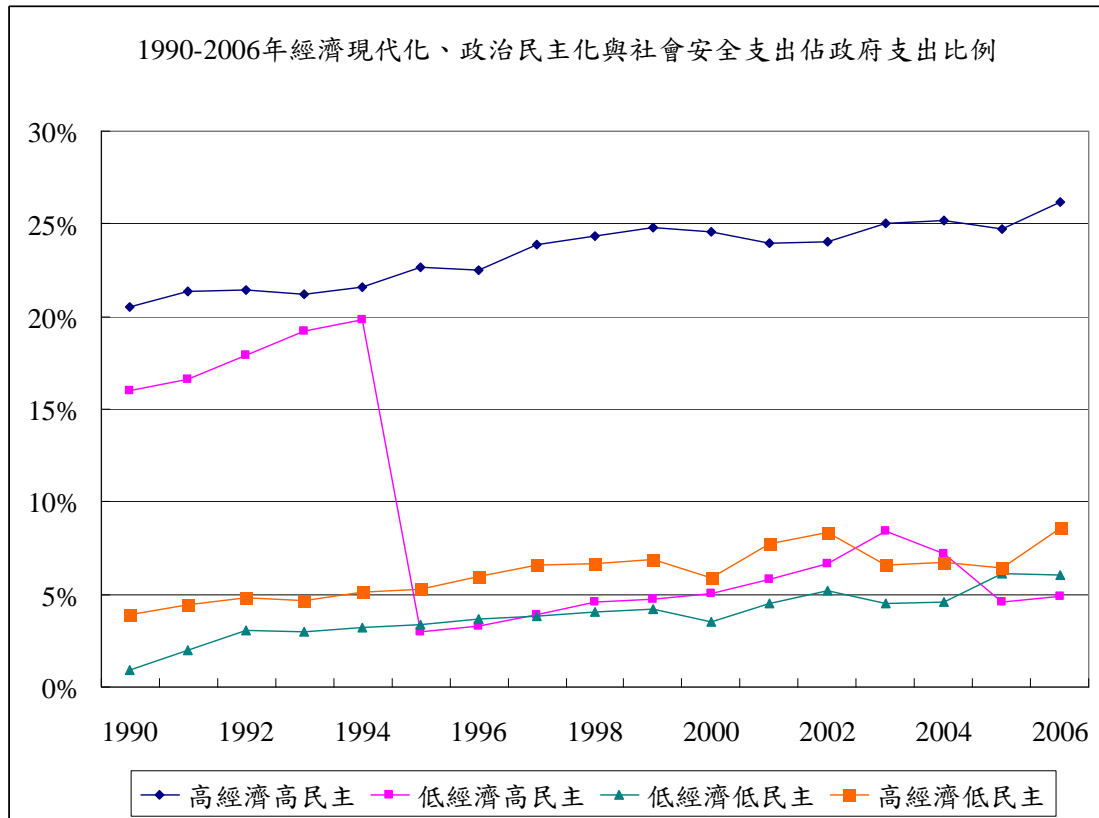
資料來源：亞洲開發銀行Key Indicators (ADB)

圖 5-10 1990-2006 年 經濟現代化、政治民主化與健康佔政府支出比例

健康也被視為是生產性的社會政策之一，然而健康支出可能包括除了基礎健康之外如老人、身心障礙者這類非生產性人口的健康支出。屬於高經濟高民主的日本、韓國和台灣在健康支出佔政府支出的比例最高，這可能和三國健康保險的實施有關。高經濟低民主的國家如香港、新加坡和馬來西亞則低於高經濟高民主的國家，某種程度和其社會保障提供的方式有關。香港、新加坡和馬來西亞的健康政策採用公積金的模式，政府僅扮演規範者的角色，在財務面則由雇主和勞工雙方負擔，因此健康支出較低。低經濟低民主的國家如中國、越南、寮國、柬埔寨在健康支出也呈現明顯的追趕趨勢，期望透過對生產性項目的投資達到經濟發展的目標。低經濟高民主的國家如菲律賓、印尼、泰國在健康支出的比例一直低於其他類型的國家。

#### 肆、社會安全支出佔政府支出比例

從社會安全支出看來，高經濟高民主國家明顯在社會安全支出方面佔政府支出的比例最高，自 1990 年的 21% 不斷上升至 2006 年的 26%，幾乎有四分之一的政府支出投入在社會安全的項目上。低經濟高民主的國家如泰國、印尼和菲律賓社會安全支出在 1994 年驟然下降，主要受到泰國這段時間的極端值所影響。下降後又呈現緩慢上升的趨勢。高經濟低民主的國家如香港、新加坡和馬來西亞則呈現緩慢上升的趨勢，佔社會支出比率約在 5%-8% 之間。低經濟低民主的國家如中國、越南、寮國和柬埔寨社會安全支出佔比例最低，皆在 5% 以下。



資料來源：亞洲開發銀行Key Indicators (ADB)

[http://www.adb.org/Documents/Books/Key\\_Indicators/2008/default.asp](http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2008/default.asp)

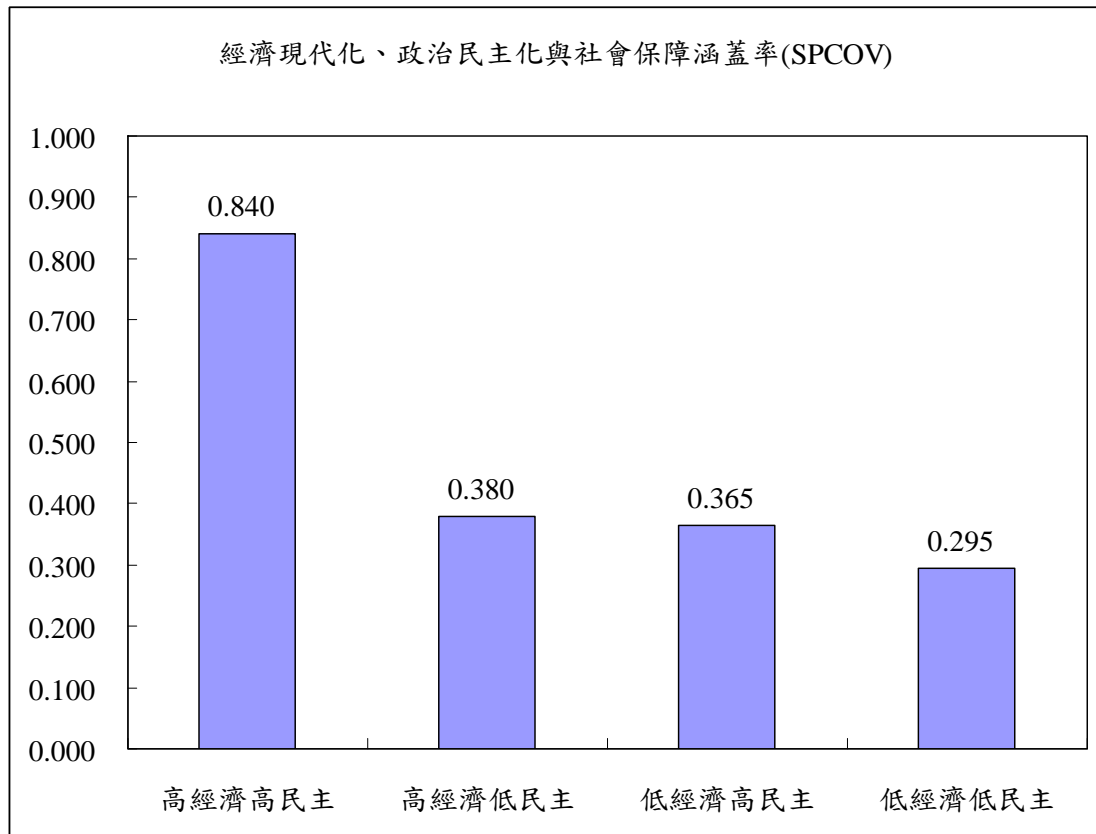
圖 5-11 1990-2006 年 經濟現代化、政治民主化與社會安全佔政府支出比例

社會安全支出被視為是保障性的社會政策，社會安全的定義範圍貧窮、老人、失業、職災、身障、死亡和遺屬年金(Ku, 2003)。高經濟高民主國家也在社會安全的支出逐年上升，也就是越來越重視非生產性的社會政策。政黨競爭的壓力下，擴張社會保障成為吸引選票的有利方式，因此原本生產型福利體制重視生產性人口的福利準則開始改變，將社會保障範圍擴大至非生產性的人口，因而產生所謂超越生產主義的論述。除了高經濟高民主的國家社會安全支出明顯較高之外，其他的三類國家皆在 10% 以下。

屬於高經濟低民主的香港、新加坡和馬來西亞由於政治民主化程度低，將福利視為個人和家庭的責任，因此仍然將福利資源投入在生產性政策之上，社會安全支出相對較低。屬於低經濟低民主的國家，一方面由於其經濟發展程度低所累積的資本有限，政府無能力提供保障性的社會政策；另一方面由於民主化程度低，因此福利僅限於特定人口，而非包含式的社會政策。屬於低經濟高民主程度的國家則面臨相似的問題，唯其民主化程度較高，儘管在資本剩餘有限和政黨競爭的情況下，為了累積資本以回應選民的福利訴求，依然朝生產主義前進，以累積資本提供福利。

## 伍、社會保障涵蓋率

除了觀察東亞國家各個次型在教育、健康和社會安全與福利的社會支出樣貌，涵蓋率也是測量福利輸出的重要指標。下圖為從社會保障指標中的社會涵蓋率(SPCOV)取得的原始資料，依據經濟現代化和政治民主化這兩個面向，計算各個東亞福利體制次型的社會保障涵蓋率(SPCOV)。



資料來源：亞洲開發銀行(ADB)<http://www.adb.org/Documents/Books/Social-Protection/default.asp>

圖 5-12 經濟現代化、政治民主化與社會保障涵蓋率(SPCOV)

從上圖可以發現屬於高經濟高民主的國家其社會保障涵蓋率最高，其次則為高經濟低民主、低經濟高民主的國家，最後是低經濟低民主的國家。受限於社會保障指標所蒐集的國家數與時間點，香港、新加坡和泰國未包含在下圖的分析中，且僅取得單一年度的涵蓋率資料。因此，本研究輔以國際勞工組織(ILO)所提供的有關老人、健康、職災和失業保險等的涵蓋率<sup>9</sup>，來補充香港、新加坡和

<sup>9</sup> 國際勞工組織所提供的涵蓋率以名目尺度為主，包含全民、所有工作人口、所有工作人口但部分例外、所有受薪階級和相似的類別、私部門勞工和自營作業者、單純私部門勞工等六類。本文以 1-6 分依序計分，並計算出各國的平均涵蓋率，再以經濟現代化和政治民主化的差異，計算出各個次型的涵蓋率。在此需說明的是國際勞工組織(ILO)沒有柬埔寨的資料，因此這裡的涵蓋率分析雖已將 SPI 所缺漏的香港、新加坡和泰國納入，但獨缺柬埔寨的數據。詳細數據請參閱附件。

泰國等缺漏的數據資料。分析結果顯示高經濟高民主的國家涵蓋率依然最高，其次則是高經濟低民主的國家，第三則為低經濟低民主的國家，最後才是低經濟高民主的國家。

以國際勞工組織(ILO)所取得的涵蓋率資料和社會保障涵蓋率(SPCOV)，在高經濟高民主和高經濟低民主的國家差異不大，但在低經濟高民主和低經濟低民主的國家卻呈現出不同的結果。從國際勞工組織(ILO)的資料更能呈現出在經濟發展程度所造成涵蓋率的差異，但卻難以解釋何以低經濟高民主的國家其涵蓋率卻低於低經濟低民主的國家。

### 陸、全球化下東亞的社會支出與社會保障涵蓋率

在教育支出方面，在經歷金融危機之後，東亞國家中屬於經濟發展程度較低的國家，無論其民主化程度，在教育支出呈現持續上升的趨勢；相反的，經濟發展程度較高的國家的教育支出則些微下降。在健康支出方面，屬於低經濟低民主的國家的健康支出急速上升，在高經濟高民主的國家則持平，在低經濟高民主的國家則呈現微幅下滑的趨勢。在社會安全支出方面，無論經濟發展和民主化程度一致呈現上升的趨勢。簡言之，東亞國家在遭遇 1997-1998 年的金融危機後，在社會支出上不僅沒有降低，反而是維持擴張的狀態。

從其社會支出的內涵而言，低經濟低民主的國家在教育、健康和社會安全的支出皆呈現上升的趨勢，某種程度可以被追趕理論所解釋。相較於其他高經濟發展程度的國家在教育 and 健康支出呈現下降或維持的趨勢，僅在社會安全呈現上升的趨勢。由此可知，教育和健康這些屬於生產性的社會政策項目，對於經濟發展程度較低的國家而言，被認為是遭遇全球化衝擊後復甦經濟的社會政策選項。然而，對於經濟發展程度較高的國家而言，因為經濟發展程度高的國家在教育 and 健康皆已達到一定的發展水平，投入教育和健康等政策對經濟復甦的效果降低，因而選擇將資源投入在非生產性的社會安全項目上。

在方案的涵蓋率方面，無論是從社會保障涵蓋率(SPCOV)或國際勞工組織(ILO)所取得的涵蓋率資料，皆可以發現屬於高經濟高民主國家的涵蓋率最高，由此可見當經濟達一定標準且在政黨競爭的壓力下，使得政府有能力也有壓力要提供福利，因此不但擴張保障性的福利支出，也擴張保障人口的範圍。在高經濟低民主的國家則涵蓋率居二，儘管經濟允許但不具備選舉競爭的壓力，因此不傾向涵蓋率較低。屬於低經濟高民主和低經濟低民主這兩類國家在兩個資料庫所呈現的涵蓋率有所差異，但可以看出在經濟發展程度相對較低的情況下，兩類國家的社會保障涵蓋率受限於國家財政能力，因而僅能保障部分的人口，涵蓋率較低。

簡言之，關於全球化對國家社會政策輸出的兩個假設：效率假設和補償假設，透過國內政治的因素這個中介變項所形塑出的福利體制樣貌，東亞國家的發展經驗似乎較符合補償假設的預測。對東亞國家而言，這個重要的國內因素正是藉由經濟現代化和政治民主化這兩個面向所建構而成。整體而言，東亞的社會支出並未因為面臨金融危機而縮減，但經濟現代化程度和政治民主化程度的差異卻反映在不同的社會支出項目上，從教育、健康和社會安全與福利支出即可看出端倪。從社會傾銷(social dumping)或向下競逐(race to the bottom)的觀點而言，Alber & Standing (2000)認為在全球化的壓力下，只有菲律賓和印尼的社會政策發展最接近社會傾銷的特徵，但這種社會傾銷的說法是指相對發展較緩慢的社會保障，而非既有社會保障方案的侵蝕。

### 第三節 經濟現代化與政治民主化交織下的東亞福利體制內部歧異性

從上述東亞各國在社會福利支出和涵蓋率的分析，可以發現在一個生產型福利體制的名生下，東亞各國確實存在相當程度的異質性，而這樣的分類結果是藉由經濟現代化和政治民主化這兩個變項所構成，某種程度呈現出近來有關東亞福利體制關於生超越生產主義的辯論，形成生產主義和超越生產主義的分野。本研究嘗試為這四種東亞福利體制次型加以命名，如下表所示。

表 5-3 東亞福利體制類型內部歧異性

		政治民主化程度	
		高	低
經濟現代化程度	高	後生產型福利體制 (日本、韓國、台灣)	政治-選擇式生產型福利體制 (香港、新加坡、馬來西亞)
	低	經濟-選擇式生產型福利體制 (菲律賓、印尼、泰國)	追趕式生產型福利體制 (中國、越南、寮國、柬埔寨)

資料來源：研究者自行整理

位於左上角的日本、韓國和台灣由於同時達成經濟現代化與政治民主化的門檻，因此在福利體制類型朝向所謂超越生產型福利體制的方向邁進，本文稱之為「後生產型福利體制」。位於右上角的香港、新加坡和馬來西亞由於以達到經濟現代化的標準，但在方案類型上仍以選擇式方案為主，僅涵蓋特定人口，因此維持生產型福利體制，福利依然是促進經濟發展重要的政策工具。位於左下角的菲律賓、馬來西亞、印尼和泰國則屬於經濟現代化程度低但政治民主化程度高，雖然資本市場的剩餘有限，但由於民主政治的壓力下持續擴張福利，在體制類型上依然選擇生產型福利體制，以累積市場資本來回應選民的社會需求。

然而香港、新加坡和馬來西亞的生產型福利體制和菲律賓、印尼和泰國的生產型福利體制在本質上仍有差異。前者維持生產主義的目的在於持續累積資本，且維持選擇式的福利，未繼續擴張福利；後者維持生產主義的目的則在於促進經濟發展以累積資本來擴張福利。為區別兩者，本文稱香港和新加坡為「政治-選擇式生產型福利體制」，稱菲律賓、馬來西亞、印尼、泰國、柬埔寨為「經濟-選擇式生產型福利體制」。

屬於右下角的中國、柬埔寨和寮國在經濟現代化及政治民主化程度皆低，在經濟和福利發展皆處於追趕的階段，因此本文稱之為「追趕式生產型福利體制」。以下將以個案分析的方式，進一步探討這四個屬於東亞生產型福利體制內部的次型。

## 壹、後生產型福利體制

韓國和台灣在亞洲金融危機後，被視為是所謂「超越生產型福利體制」(Y.-m. Kim, 2008)或「後生產主義式福利國家」(呂建德, 2004)的代表性國家，而使得這兩國從生產型走向超越生產型福利體制的關鍵正是政治民主化。由於政治民主化改變原本威權體制下由上而下的生產型政策的執行，而轉向由下而上公民參與的福利訴求。使得原本為輔助經濟發展而存在的社會政策開始具有本身的議程與價值。換言之，制度的目標從生產主義轉向普及主義和社會經濟的重分配(Peng & Wang, 2008)。再者，主要的福利方案皆已經建立完成，且完成的路徑和西方國家相似，依序為職業災害保險、健康保險、年金保險、失業保險及家庭津貼。

儘管許多學者將這種東北亞的福利體制取向定義為「超越生產主義」，然而研究者認為東北亞國家某種程度上已經脫離原本生產主義的邏輯，但未必是走向一個如此明確的方向，即所謂「超越生產主義」。而是走向一個在原本生產型福利體制之後，但依然處於轉型階段且混沌未明的福利體制類型，因此研究者稱之為「後生產型福利體制」(呂建德, 2004)。

這種後生產型福利體制的特徵最主要反映在社會保障方案的涵蓋率上，涵蓋率從原本僅限於軍公教等特定職業階級開始擴張至普及式、擴大重分配效果的政策模式。在民主化這段期間的福利改革中，以健康照顧政策的改革最為劇烈，韓國和台灣皆發展出普及式、重分配和全國統一的健康保險政策。在提供方式上，兩國皆選擇以社會保險的模式提供健康政策，這種模式有助於提高社會團結，分擔不同職業、年齡和性別的風險。在財務管理方式上，可以分為單一管道(single-pipe)和多元管道(multiple-pipe)。相較之下，前者的財務模式風險分擔效果較好，可避免逆風險(risk-adverse)選擇的情況發生，且垂直重分配效果較好，韓國和台灣正是選擇這種財務管理方式(Wong, 2004b)。然而，這樣的政策走向似



乎只有在全民健康保險上成功建立，其他的社會保障方案依然建立在職業不平等之上(呂建德, 2004)。以下將討論日本、韓國和台灣在健康保險、年金保險、失業保險及社會救助等面向所呈現出的福利體制樣貌。

## 日本

日本是最早被西方學者所討論的東亞國家，受到矚目的原因在於其高度的經濟發展與低度的社會支出水準。在 1990 年日本的 GDP 已經達到同等西方先進國家的標準，但其社會支出卻僅佔 GDP 的 12%，約是西方國家在 1960 年代的水準(Esping-Andersen, 1997)。

Esping-Andersen (1997)進一步解釋相較於西方先進國家，日本社會支出較低的原因在於：第一，儒家主義的文化傳統，由於儒家倫理所遺留的家庭和社群的團結傳統，使得福利的需求被家庭或非正式部門所吸收，因而由國家提供的福利項目較少。第二，組合式的職業福利，由於大型企業提供完善的福利措施，如健康、年金和住宅等項目，因此降低人民依賴政府提供福利的比例。第三，日本不存在其他福利國家所面臨嚴重的社會問題，由於日本強調充分就業和教育，極小化貧窮和犯罪問題，因而沒有出現西方國家所面臨嚴重的社會問題。若嘗試以西方的三種福利體制類型解釋日本的福利體制樣貌，Esping-Andersen 認為日本看起來是西方保守的和自由的福利體制兩者的混合體，另一方面也指出日本的福利體制仍在進化，以尚未結晶化描述日本的福利體制狀態。

當日本福利體制引起西方學者廣泛注意後，研究的標的開始逐漸延伸至其他東亞國家，將日本與其他東亞國家放在一起，以一個區域的特性探討屬於東亞的福利體制，包括生產型福利體制(I. Holliday, 2000)、保守的福利體制(Aspalter, 2001)、儒家的福利體制(Jones, 1993)。其中 Holliday 所區分出生產福利體制的次型中，將日本、韓國和台灣命名為「發展-普及模式」，強調社會權的擴張僅限於生產性人口。然而，日本和韓國與台灣這兩個四小龍國家在福利特質上仍存在些許的差異。Lee & Ku (2007)的研究指出韓國和台灣屬於發展型的福利體制類型，日本則介於組合主義的福利體制和自由主義福利體制之間。

日本的社會福利發展可以分為三階段，首先是 1874 公佈濟貧法至二次世界大戰，第二階段為 1945 年美軍統治至 1973 年，第三階段則自 1973 年起。在第一階段，由於快速工業化所帶來的勞動力缺乏與勞資對立激化日本的社會福利主要以和勞動市場相關的政策為主，例如 1911 年為處理現代化勞資爭議而通過的工廠法，1925 年實施的受雇者健康保險法，以及 1938 年的自雇者健康保險法，將自營作業者及農民納入健保制度。至 1942-1944 年期間逐步建立受雇者的老年、殘障和遺族給付(李易駿, 2003a)。

在二次世界大戰後的第二階段，為解決戰後的傷兵及孤兒的問題，在 1946 年公佈國民救助法與兒童福利法。在勞動保障方面，1947 年公佈施行勞動基準法，規範勞工的最低工資和法定工時，並公佈施行失業保險和職業災害保險。在福利服務方面，1948 年公佈施行殘障福利法，並建立社會安全委員會；至 1950 年建立生活保護法，提供經資產調查式的社會救助。1951 年實施福利服務法以規範福利機構、非營利組織以及對志工進行管理(李易駿, 2003a)。

在健康保險和年金保險方面，1955 年日本經濟開始起飛，但仍有三千萬受雇於五人以下企業，或自雇者和農民未納入健康保險和年金保險的體系。於是在 1961 年訂定適用於全國非就業之地域性人口的「國民健康保險法」和「國民年金法」(李易駿, 2003a)。至此，幾乎所有日本的國民皆被包含在健保和年金的體系，是日本福利發展的一個重要階段。

第三階段的主要任務則是對既有的福利制度進行改革，以及解決新興的社會問題。由於老年人口增加及老人醫療問題日趨嚴重，因此於 1973 年公佈為日本的厚生元年，開辦七十歲以上老人免費醫療制度，並大幅提高各種福利給付與水準。然而緊接而來的石油危機使得老人健康與醫療費用已造成沈重的財務負擔。於是在 1982 年提出老人健康醫療服務法，重新分配醫療資源(李易駿, 2003a)。並在 1984 年修改健康保險法，制訂 10% 的自負額制度，以減緩財政負擔。在長期照護方面，則在 1996 年提出「介護保險法」，並於 2000 年實施。

在年金改革方面，原本日本的年金體系是分立，存在職業的差別待遇，至 1980 年代著手進行年金整合，從公務員體系開始至民間受雇者的年金保險開始整合。在 1985 年制訂國民年金法，將各類年金中的一部份整合為「國民年金」。整合後的國民年金包括第一層涵蓋所有人口的基礎年金，第二層的代表受雇者職業別的厚生年金。

## 韓國

Haggard & Kaufman (2008)認為韓國社會保險的擴張和民主化有關，在民主化之前所施行的社會保險是分散且高度不平等的。在健康保險方面，全民健康保險在 1977 年建立，同時也是第一個在民主轉型之前的社會保險方案。納入的人口原先僅限於公務員、教師和在大型企業（500 人以上）工作的勞工。至全斗煥執政時期開始逐步擴張健康保險的涵蓋率，但農人、自營作業者及非正式部門的工作者依然被排除在外，涵蓋率約佔 50%。直至 1986 年民主轉型的時期，全斗煥政府申明其擴張社會保險涵蓋率的決心，同時也引進國民年金保險及最低工資的社會保障。

在 1987 年總統直選時，盧泰愚將這些社會政策的構想納入他的選舉政見當中，當選後將健康保險擴張至鄉村和都市的自營作業者。新的國民年金保險方案在 1988 年通過，涵蓋人口包括所有十人以上企業的勞工，1992 年更擴張至五人以上企業的勞工。然而國民年金保險在財務上卻遭遇困難，由於訂定的所得替代率過高(70%)，保費過低，因此在開辦之初即遭遇財務的危機。1993 年金泳三執政期間進一步將國民年金保險擴張至農人、漁民和鄉村的自營作業者。

在失業保險方面，基於成本和道德危險全斗煥政府相當反對失業保險政策。但是為要贏得勞工和企業的支持，將失業保險重新設計並更名為「就業保險法」，結合失業保險與活化勞動市場政策以獲得支持。1992 年總統大選三個主要政黨的政見皆包括就業保險的提案，最後在 1993 年就業保險法案立法通過。

Kim (2008)以韓國的經驗為例，認為超越生產型福利體制不僅體現在健康保險政策而已，在社會救助和社會服務上也可以看出超越生產型福利體制的端倪。在社會救助方面，將原本僅提供極端貧窮者的舊方案整合進一個以公民權為基礎的社會救助體系，稱為全國基本生存保障體系(National Basic Livelihood Security System, NBLSS)。這個體系將維持基礎生存的標準視為窮人的權利，提供生活津貼和自我支持方案給非身心障礙者且有工作能力的窮人，建立政府委員會決定官方的最低生活費用。這一連串的政策使得社會救助給付金額大幅提昇，2002 年的給付金額為 1997 年的四倍，反映在政府的總支出上則從 1997 年佔政府總支出的 1.4% 提升至 2004 年的 3.3%。

在社會服務方面，由於人口結構的改變使得原本選擇式的社會服務提供無法滿足實際的需求，因而社會服務方案從選擇式逐漸走向包含式的。例如家庭和兒童照顧服務從原本限於低收入家庭擴張至中產階級家庭，老人和身心障礙者的社區服務也急速增加。社會服務佔政府支出的比例也從 1997 年的 1.5% 增加至 2004 年的 3.9%。因此，Kim (2008)認為從韓國目前的方案類型和支出看來，實難繼續以 Holliday 所言的生產型福利體制來形容。換言之，生產型福利體制低估了韓國福利系統的重分配和團結能力。

## 台灣

Haggard & Kaufman (2008)認為台灣提供了一個因為政黨競爭而擴張社會福利的範例。在國民黨一黨執政的時期，社會保險方案主義集中在特定人口，如公務員、軍人、教師及其眷屬，但由於政黨競爭的緣故使得原本有限的涵蓋率和給付開始擴張。1985-1991 年是台灣轉變最大的時期，1986 年民進黨成立，1987 年解除戒嚴令，政治制度的變革也反映在社會政策上。1985 年國民黨政府首先

將健康保險從貴族勞工階級擴張至一直被勞工保險體系所排除的農民。

在健康保險方面，1988 年政府開始研擬單一管道的全民健康保險體系。在 1993 年民進黨的社會政策白皮書擴張現有的社會政策，包括普及式全民社會保險、年金保險、住宅補助和社會救助等。1994 年國民黨政府則加速全民健康保險的推動，1995 年通過全民健康保險法。這種威權體制政府在面臨政黨競爭的體制變革之前，主動擴張福利的作法又被稱為所謂「先發制人」(pre-emptive)社會政策。為要鞏固在政黨競爭後政黨影響力，因此率先擴張福利以獲得選民的親睞。在全民健康保險推動的兩年間，涵蓋率從 57% 擴張至 95%，無論職業類別皆在同一個保險體。

在年金保險和老年給付方面，相較於全民健康保險的發展，年金保險的發展則相對緩慢。直至 1990 年代中期，只有 18% 的老人領取到勞保體系下的職業年金，換言之，有四分之三 65 歲以上的老人沒有受到年金保險的保障。直至 1993 年民進黨在縣市長選舉提出老人津貼的提案，當時被國民黨認為是一種不可行的方案。然而，在 1997 年國民黨卻在李登輝的支持下，也提出老人津貼的方案 (Ku, 2003)。2000 年總統大選陳水扁也提出國民年金保險的構想，在執政後卻由於反對黨的勢力以及在 2001 年所面臨的經濟不景氣，使得國民年金方案未能實行。老人退休保障依然僅限於軍、公、農、勞保的勞工，其他未被保障的老年人口則以老人津貼的方式提供 (Haggard & Kaufman, 2008)。

直至 2008 年國民年金法正式通過實施，然而在方案形式上卻走向所謂「小國民年金」的方向，將原本的軍、公、農、勞保所包含的人口排除在外，僅包含原本沒有任何保險的人口 (葉崇揚 & 呂建德, 2008)。儘管這種弱體保險的形式未能發揮社會保險大數法則與重分配的原則，但仍是由政府所組織，將全民皆納入年金保障的體系。

在勞動市場政策方面，企業支持是政黨選舉的基礎，無論是民進黨或國民黨起初都反對失業保險，以避免增加雇主的福利責任和財務負擔，確保企業對政黨的支持。然而，到了 1996 年失業率持續攀升，到 2001 年達到高峰。1998 年國民黨政府即引入失業給付方案，至 2003 年民進黨政府執政將失業保險涵蓋率擴大至四人以下的企業以及部分工時的工作者。之後，有關公共就業方案、限制集體解雇、補助企業雇用失業勞工和降低外籍勞工等政策規定也開始實施。儘管在勞動市場彈性的政治和經濟壓力下，勞動市場的社會保障依然增加 (Haggard & Kaufman, 2008)

在社會救助方面，一直以來台灣社會救助被視為是地方政府的責任，直至 1979 年國民黨政府通過老人福利法、殘障福利法及社會救助法。在 1997 年國民

黨政府再次修正這些法令，並擴張保障的範圍。

## 小結

儘管韓國和台灣年金保險和健康保險的發展進程有些許差異，例如台灣達成普及式全民健康保險的速度早於韓國，社會救助的擴張也較快，但在年金保險方面台灣則落後於韓國，主要以現金移轉的形式。由於民主化使政府具有擴大社會福利的動機，使得原本強調生產主義導向的社會政策開始轉向非生產主義的社會政策。Haggard & Kaufman (2008)則認為韓國和台灣的普及式社會保險政策挑戰了傳統先進國家階級動員論的觀點，這種論點將工會和社會民主政党的力量視為走向普及主義的必要條件。儘管在缺乏左派政黨勢力的情況下，韓國和台灣依然發展出普及式的社會保險方案。

相較於韓國和台灣，日本的社會安全制度發展較早，也較為完善，在經濟發展層面早已被視為是先進國家。儘管和韓國、台灣具備相當程度的共通性，如較低比例的社會支出、儒家文化的傳統和職業分立的保障制度等等。但就福利體制的特性而言，日本的體制特性則與 Esping-Anderson 區分出的三種西方體制類型較為相似，屬於自由的和保守的兩種福利體制的混合體(Esping-Andersen, 1997)。然而，當日本與其他後進東亞國家進行體制比較時，在分類上日本的福利體制類型依然與韓國和台灣較為相似。

在 Holliday(2000)對東亞福利體制的討論中，也將日本、韓國和台灣視為一個群體，稱之為「發展-普及模式」的生產型福利體制。從前一節對社會支出和方案涵蓋率的分析也可以發現，日本、韓國和台灣是東亞國家中唯一注重社會安全和福利項目勝於教育和健康的國家。在涵蓋率上也明顯高於其他三種類型的東亞國家，從社會保障涵蓋率(SPCOV)可以發現三國的平均涵蓋率皆已超過 80%，朝向 Kwon(2002)所提出的「包含式」(inclusive)的概念。這種看似偏離生產主義邏輯的社會政策模式，近年來則以「超越生產主義」(beyond productivism)的論述稱之，本研究則稱之為「後生產型福利體制」。

## 貳、政治-選擇式生產型福利體制

相較於日本、韓國和台灣達成經濟現代化的標準，使國家有能力提供福利；加以政治民主化帶來的政黨競爭，選票成為選民要求福利擴張最有利的籌碼。屬於民主化程度低的香港、新加坡和馬來西亞，儘管在經濟發展程度不相上下，但卻缺乏政治民主化的媒介將資源更平均的分配或擴張現有的社會政策。將資源集中在所謂生產性的人口和項目上，因此本文稱之為「政治-選擇式生產型福利體制」。如同 Ramesh (2003b)所指出的，韓國、台灣和新加坡之間的差異並非國

際或經濟因素所造成而是國內政治情勢的安排，尤其是否存在政黨競爭使政府有誘因繼續擴張並提供具有重分配效果的社會政策。

## 新加坡

幾乎所有新加坡現有的社會政策皆是在英國殖民時期就建立的，其中最著名的就是在 1955 年建立的「公積金」(Central Provident Fund, CPF)，在此之前主要的福利提供者是家庭和慈善組織。公積金是一種強迫參與的社會保障體系，財務與政府預算脫勾，完全由雇主和勞工雙方分擔，政府未提供任何財務的支持(Hort & Kuhnle, 2000; Ramesh, 2003b)。因此，相較於其他國家新加坡政府的社會支出較低。

至 1960 年代中期，公積金成為新加坡最重要的財務制度，其資產佔國內生產毛額高達百分之三十。1968 年新加坡政府對公積金制度進行改革，使之成為這個城市型國家的主要福利提供者。尤其在住宅政策上，允許提領公積金帳戶購買私人住宅，至 1990 年代末期約有 90% 的住宅屬於私人所有。

在健康政策方面，在 1983 年政府實施國民健康計畫(National Health Plan)將健康照顧的財務負擔逐漸轉嫁給病患本人及其家庭，將政府的財務責任限縮至最小。其中，在健康照顧上強迫性的醫療儲蓄帳戶(Medisave account)開始實行，但不具重分配效果。因此政府在 1990 年實施自願性的健康保險方案，稱為醫療保護(Medishield)來補充醫療儲蓄帳戶的不足。然而，直至 2000 年這個方案僅負擔健康財務的 10%，政府在健康照顧的角色相當有限。相較於其他政策，政府非常重視健康政策，但是僅限於基礎健康，不包含健康照顧的財務補助。簡言之，新加坡的社會保障體系是相當嚴格的個人主義，重分配效果相當有限。

在年金政策方面，以公積金的方式在 55 歲退休年齡屆滿時提供一次性的給付。隨著老年人口的增加，1987 年新加坡政府開始對 55 歲至 60 歲的老人抑制其最低金額的保障，以確保方案的償付能力(Hort & Kuhnle, 2000)。

在社會救助方面，新加坡的公共救助體系自從英國殖民時期建立後，幾乎沒有進一步的修訂。對於老人、身心障礙者或其他慢性病患福利提供的前提是必須確定沒有其他可以依賴的非正式資源，才符合領取給付的資格。至於在失業保險和家庭津貼方面，新加坡政府未提供任何型式的保障，即使是政府不需負擔財務責任公積金的方式也未被採納(Hort & Kuhnle, 2000)。

由於上述的制度特性，Holliday (2005)將新加坡定義為「發展-特定模式」，以及在發展主義的邏輯下，將福利集中於特定人口，和本文所定義的「政治-選

擇式生產型福利體制」類似。意即不存在社會權，且強調個人責任，將國家在福利的角色限縮到最小。更有學者認為新加坡從效率導向(efficient-driven)的體系，強調高度的集中、標準、階層、競爭和效率，漸漸轉向能力導向(ability-driven)的體系，強調知識經濟為主的經濟發展模式。新加坡的轉型並非是政黨壓力造成的，而是政府成功的領導計畫的實施，以及改變勞動市場的需求使然(Haggard & Kaufman, 2008)。

## 香港

香港的社會政策某種程度而言反映出英國殖民時期的歷史遺緒，1970 年建立公共救助政策，終結原本以慈善為基礎的救濟方式。1960 年代早期香港政府開始對那些沒有繳費能力者提供醫療照顧。1971 年建立公共救助體系，也開始實施國民義務教育。並在 1973 年發展出非資產調查式的社會安全津貼，包括老人和身心障礙者。在 1978 年延長國民義務教育為九年，在 1980 年代至 1990 年代高等教育也大幅擴張(I. Holliday & Wilding, 2003b)。

不同於其他國家社會改革所面臨的挑戰，香港社會改革最大的挑戰在於殖民過渡時期英國和中國大陸之間的協議。儘管在英國的殖民下，香港逐漸走向民主化，然而中國卻成為如是的改革。原本香港在民主訴求的壓力下，在 1988-1995 年期間要引進年金保險方案，卻由於中國大陸的施壓而作罷，回到雇主責任(employer responsibility)的老人退休制度。因此，儘管在 1970 年代香港建立社會保障體系以替代傳統的慈善救濟，但終究不敵中國大陸的施壓，香港的福利制度依然停留殘補式的階段(Hort & Kuhnle, 2000)。

然而，作為一個貿易的集散地，為了提升國際競爭力，香港政府除了強調教育政策之外，也對於住宅政策給予補助，透過住宅補助來降低工資，透過教育政策提升人力資本，以期維持香港在國際上的競爭力(I. Holliday & Wilding, 2003b)。在香港回歸中國大陸後，在經濟發展政策方面仍然以是發展主義式導向的，在社會政策方面則走向自由化(Park & Jung, 2007)。Holliday (2005)將香港定義為「輔助模式」，認為香港類似西方的自由主義福利體制，以市場為優先考量，將社會權限縮至最小。

## 馬來西亞

如同新加坡，馬來西亞的健康政策屬於英國模式的國民健康服務(National Health Service)，由中央公積金(central provident fund)和受雇者公積金(Employees Provident Fund, EPF)的形式提供，承襲自 1929 年英國政府殖民時期，是一個發展成熟、昂貴且有效儲蓄的基金。涵蓋率較新加坡的中央公積金低，1990 年代

中期約佔總人口的 50%，自營作業者、非正式部門、農民和漁民皆被排除在外。令人意外的是，屬於出口導向的部門如橡膠、罐頭和石油產業的勞工卻被包含在內(Hort & Kuhnle, 2000)。

年金政策方面也採用同樣的模式，1994 年開始提供按年給付的形式，而非一次給付。此外，1991 年的年金改革開始允許切割帳戶來投資在教育 and 健康等方面，強調更加彈性的個人投資。然而，這卻造成原本的公積金對老年貧窮的保障降低。

職業災害保險方面，1969 年建立一個強迫性的職業災害保險，名為社會安全組織(Social Security Organizaiton)，將所有私部門的勞工皆包含在內，取代 1929 年在英國殖民時期所建立雇主依賴(employer-liability)的職業災害系統。1987 年將社會安全組織的保障範圍擴大至眷屬，給付金額提高，且允許自營作業者自願加入此保險，但是真正加入的自營作業者卻非常少。在失業保險方面，馬來西亞政府極力逃避失業保險或其他針對失業者的保障，在家庭津貼方面也是如此(Hort & Kuhnle, 2000)。

在教育政策方面，1961 年的國民教育政策(National Education Policy)提供所有馬來人免費且普及式的教育，1982 年將義務教育延伸至初等學校。積極在鄉村地區建立學校使得註冊率增加，同時也降低族群間的教育落差。UMNO 政府為了選舉的緣故，強力支持中小學華語和印地安語(馬來語)的推行，1996 年持續改革私立的高等教育。不同於民主國家的改革，馬來西亞的改革並未降低教育體系高度的政治控制與集中化。改革的目的是在於符合勞動市場對技術性勞工的需求，以轉向更出口導向的政策取向(Haggard & Kaufman, 2008)。

在社會救助方面，1989 年馬來西亞政府首次意識到以充分就業作為降低貧窮的限制，於是開始建立社會救助政策。方案包括貧窮、身心障礙和老年人口，進行以資產調查為基礎的現金救助。馬來西亞政府認為消滅貧窮最好的策略就是提供高薪的就業機會，福利是留給那些沒有工作能力的人，如老人和身心障礙者(Haggard & Kaufman, 2008)。

## 小結

相較於韓國和台灣發展出普及式了健康保險方案，新加坡、香港和馬來西亞很明確的拒絕這種模式，選擇透過私有化的方式達成福利的目的。再者，這些國家的改革都是基於政治考量由上而下進行，而非如同韓國和台灣透過政黨競爭由下而上進行。儘管經濟發展程度高，但卻未將其資本的剩餘移轉至社會政策，而是持續發展經濟，將福利的權利限縮至最小。因此，本文將香港、新加坡和馬來



西亞稱之為「政治-選擇式生產型福利體制」。

### 參、經濟-選擇式生產型福利體制

相較於前述五個經濟發展程度較高的國家，東南亞的新興工業化國家經濟發展較為落後，但仍運用其有限的資源提供社會福利。由於政治體制的差異，屬於民主體制的東南亞新興工業化國家如菲律賓、印尼和泰國，在經濟發展及社會福利發展開始追隨東北亞日本、韓國和台灣腳步，擴張既有的社會政策。由於經濟發展程度的差異，使得東南亞國家的政府沒有足夠的財力去回應民主化所帶來的社會需求。但相較於威權體制的東南亞國家，民主體制的東南亞國家儘管在經濟發展程度較低的情況下，依然具備擴張福利的動機。但受到經濟發展程度的限制，最終社會福利所涵蓋的人口有限，依然是選擇式的樣貌，因此本文稱之為「經濟-選擇式生產型福利體制」。

#### 泰國

在 1973-1976 民主轉型的階段，泰國開始進行社會改革，提案包括新的勞動法規、工作者補償方案、窮人健康照顧及教育改革。隨著威權統治的結束，軍方開始自由化政治及使用社會政策作為政治的結尾。1976 年軍方將社會安全立法認為是對於勞工反動的一種先發制人的手段，推行公務人員醫療保險和對抗貧窮的方案。其中改革最為成功的是 1983 年的社區健康卡方案(Community Health Card program)，爾後更名為自願健康卡方案(Voluntary Health Card Scheme, VHCS)，是一個針對貧窮的省份所施行的一種自願且提前繳費的保險方案(Haggard & Kaufman, 2008)。這個方案成為 1990 年代社會政策擴張的重要契機。

在 1991 年發生政變之前，首位民選的首長簽署了社會保險方案，提供健康保險、生育和死亡給付給二十人以上的企業勞工。國會提議擴張此方案，在六年內開始年金和家庭津貼制度，並引進失業方案(Haggard & Kaufman, 2008)。儘管這些法案受到保守派的參議員反對，法案還是在 1990 年七月通過，1991 年正式實施。

1991 年回到民主政體後，健康卡系統經歷前所未有的擴張，政府以高額的預算進行補助(Haggard & Kaufman, 2008)。1990 年代一系列的社會政策改革也擴張低收入卡方案(Low Income Card Scheme, LICS)，類似的方案也開始擴張，將處於弱勢的人口群包含進政府的社會政策當中。至 1997 亞洲金融危機前夕，這些健康方案的涵蓋率已經達到總人口的 70%。相較於健康政策的發展，泰國的年金系統發展相對較為分散與緩慢。1990 年社會安全法案中的年金方案，除了公部門自 1980 年代即享有年金的保障，至 2004 年僅包含私部門工作人口的 22%。

在教育政策方面，泰國的教育改革相對緩慢，直至 1980 年仍為施行強迫性的六年義務教育。儘管補助中等教育的方案在 1987 年實施，但教育在整個政治轉型的初期一直沒有受到重視。直至 1991 年民主化後，教育政策才開始快速的改革。中等學校入學率從 1993 年的 40% 擴張至 1998 年的 75%，教育的擴張也反映在政府支出的增加(Haggard & Kaufman, 2008)。

## 菲律賓

在轉型至民主政體的時期產生強大的政治動機去解決自 Marcos 獨裁政權所遺留的社會問題。每一個新的政權包括 Corazon Aquino (1986-1992)、Fidel Ramos (1992-1998)、Joseph Estrada (1998-2001)和 Gloria Macapagal-Arroyo(2001-2004)皆提出對社會政策改革的承諾(Haggard & Kaufman, 2008)。在這個新興民主的階段，有許多社會政策開始實施，然而在民主轉型的過程中，菲律賓比其他國家經歷更多困難的經濟處境，自 1990-1991 年、1997-1998 年亞洲金融危機以及 2000-2001 年的財政危機，都影響到菲律賓社會政策的改革。

在 Aquino 政府時期，第一個社會政策是對抗貧窮的社區勞動和發展方案(Community Employment and Development Program, CEDP)，透過地方建設創造鄉村地區的工作機會。此外，新政府也擴張基礎社會服務的提供，致力於非政府部門在社會政策的角色。國際金融組織資金的流入，也支持各種基礎健康政策的建立，例如普及式的兒童疫苗。其中教育的支出更是急速擴張，1987 年 Aquino 政府修訂憲法，規定教育必須佔政府預算的最大部分，且中等教育必須免費實施(Haggard & Kaufman, 2008)。

1989 年末期，Aquino 政府經歷一連串的危機，包括政變、天災和油價危機。當面臨稅收銳減和龐大的債務，為持續擴張社會政策政府僅能持續借貸和貨幣的赤字及通貨膨脹來因應。為解決這些危機，Aquino 政府在執政的最後兩年(1991-1992)提出新的鄉村發展和對抗貧窮的方案，但最後卻因為資金不足而未開辦(Haggard & Kaufman, 2008)。Aquino 政府執政時期最重要的社會政策改革是地方政府法案(Local Government Code, LGC)的立法，將權力下放給地方政府，促成地方之間的政黨競爭、非政府組織的活動以及政策的創新，將資源投入在健康和社會福利服務上。

在經濟衰退的時期，在競選的過程中所有的政黨候選人皆強調社會政策的議題。在 Ramos 的就職大典上，他直接宣示「向貧窮宣戰」(war on poverty)的決心，不但要對抗貧窮還要促進鄉村發展。新政府透過控制支出和強調經濟政策改革來扭轉國家的財政情況，同時也改善社會部的效率。唯有在經濟逐漸成長和財政壓

力逐漸減緩的情況下，才開始實施新的社會政策。「向貧窮宣戰」中最主要的政策是社會改革議程(Social Reform Agenda, SRA)，這個方案的核心概念是最低基礎需求(Minimum basic needs)的取向，動員公部門和私部門的力量來提供包括日間照顧中心、營養和健康方案，以及家戶的乾淨用水和衛生設備。這個方案的第二個核心概念在於同時反映出基督民主黨的理念及現有的財政考量，走向一個聚合(convergence)的概念(Haggard & Kaufman, 2008)。認為社會行動不應僅限於國家和地方政府，而必須動員包括教會、私部門、非政府組織和家戶本身的力量。

Ramos 政府進行社會安全制度的改革，包括社會安全系統(Social Security System, SSS)和政府服務保險系統(Government Services Insurance System, GSIS)擴張給付和涵蓋率。透過社會保險的方式，將部分的成本轉移至雇主和勞工身上，減輕中央和地方政府的財政負擔，使原本只限於正式部門和公部門的健康照顧系統擴張至其他人口。在 1997-1998 年亞洲金融危機期間，Joseph Estrada 在競選時提出非常慷慨的福利政策，擴大貧窮的認定範圍。這樣的轉變被認為是政黨競爭所造成的結果，要提供高於平常(higher-than-normal)的福利水準(Haggard & Kaufman, 2008)。

菲律賓的年金方案已經建立四十年，且持續擴張涵蓋率，甚至將在海外工作的本國人民也納入保險範圍。所得替代率高達 60%，但其中由雇主負擔的部分非常低。1992 年進行的年金改革開始將自營業者納入年金體系，同年也進行生育方案的改革。1993 年則改革醫療照顧體系，將涵蓋率擴張至鄉村人口。1994 年將職業災害保險的保障人口擴張至自營業者。整體而言，菲律賓的社會政策在 1990 年代開始經歷改革，社會安全方案的涵蓋率和給付期限增加，但在菲律賓的經濟結構下，大部分的人口依然被排除在主要的社會安全方案中(Hort & Kuhnle, 2000)。

## 印尼

印尼的社會政策發展相較於其他東南亞國家如泰國和菲律賓更為落後(E. Lee, 1998)。1977 年建立職業災害保險，保障受雇於一百人以上的企業勞工或是原本已經自願加入個人雇主依賴體系(individual employer liability system)的勞工。除了職業災害保險之外，印尼並未提供任何社會保障措施給公部門以外的勞工。在公部門中軍人享有最大的特權和最優渥的福利，雖然公部門的公務員和軍人被要求支付社會保險方案的保費，然而大部分的財務卻是由政府負擔，並且允許軍人在 48 歲時領取退休給付(Hort & Kuhnle, 2000)。

儘管在 1990 年代印尼經濟快速成長，但社會改革的速度依然非常緩慢。除了在公部門服務的公務員之外，其他的勞動人口僅能依賴家庭和親屬的關係來獲

得支持。就算在經濟復甦的這段期間，資產調查式的社會救助制度也沒有被建立。只有 1992 年對職業災害保險的改革，將私部門中達十人以上的企業勞工納入保障範圍，部分工時的勞工依然被排除在外。

健康保險方面，1992 年進行健康保險的改革，建立醫療照顧和健康診所體系，逐漸將涵蓋率擴張至不同的產業和區域人口。在年金保險方面，逐漸改善其涵蓋率、等待期限和給付，但整體而言距離涵蓋率達普及性及財務系統的穩定性皆還有一段差距。對失業者的失業保險從未被印尼政府引進(E. Lee, 1998)，家庭津貼也是。簡言之，雖然印尼的社會給付整體而言是逐漸擴張而非縮減，但主要的社會保障方案依然缺乏。

## 小結

相較於泰國和印尼，菲律賓在民主轉型時期所遭遇的困難較多，尤其在經濟層面屢次遭遇危機，因而延宕原本社會政策的發展。Gough (2001)指出東南亞國家的公共支出佔 GDP 比例皆在 5% 以下，除了教育支出之外，皆比其他中所得國家為低。幾乎所有東南亞國家都達成接近普及的初等教育涵蓋率，次級教育的入學率方面東南亞各國差異較大。

在健康支出方面，相較於其他中所得國家，東南亞國家的健康支出較低。儘管健康支出較低，但各國仍提供基礎的及預防性的健康照顧。除此之外，在健康照顧方面則呈現出高度不平等的情形。因為主要的醫療系統雖然是由公共提供，但是卻由私人買單。除了公務人員在醫療上享有特權之外，私部門的醫療提供直至 1997 年亞洲金融風暴後才開始提供，原本由公共提供醫療的角色走向去中央化(Gough, 2001)。

在勞動市場方面，東南亞國家的勞動參與率相當高，從 89% 的泰國到 66% 的馬來西亞。除了泰國之外，女性勞動者的比率非常高，約為 40%，相當於世界女性勞參率的標準。在 1997 年亞洲金融危機前，東南亞國家失業率皆低，直至亞洲金融風暴使得失業率上升。儘管東南亞國家在最低工資、最低工時、資遣費和職業健康等勞動安全的政策立法，但實質的效果卻由於政府的行賄和勢弱的工會而相當有限。除了對正式部門的保障之外，對私部門勞動保障也大幅擴張。服務的提供是由公私部門混和的，但是財務卻是由私部門自行提供的。

在家庭方面，儘管在經歷快速的經濟發展和都市化，東南亞的家庭一直扮演提供者、儲蓄者和重分配的角色。由於儲蓄率高，使得家庭之間透過「自我保險」(self-insured)的方式減輕與分擔風險。1980 年代大多數老人從家庭獲得經濟來源，更有四分之三的老人與子女同住，甚至在菲律賓和泰國老人與子女同住的比

例高達 90%。簡言之，菲律賓擁有歷史悠久的制度和社會保險傳統，較高的失業、貧窮和不均的問題。相較之下，印尼和泰國的福利制度發展較不健全。基於上述討論，本文將屬於經濟現代化程度較低和政治民主化程度較高的菲律賓、泰國和印尼稱之為「經濟-選擇式生產型福利體制」。

#### 肆、追趕式生產型福利體制

最後一個類別為經濟現代化與政治民主化程度皆低的國家，包括中國、越南、柬埔寨和寮國。這些國家儘管也追隨其他東亞國家的腳步發展經濟和福利，然而在發展的進程上差異較大，屬於最為落後的一群。因此，研究者採用經常被用來描述後進發展國家追趕先進國家社會政策發展的現象，稱之為「追趕理論」(catch-up theory)套用至本研究對部分東亞國家生產型福利體制次型的描述，因而稱之為「追趕式生產型福利體制」。正由於這些國家在福利體制的發展上相較於其他東亞國家落後，許多研究直接將這些國家排除，有關的文獻相當有限。因此，本文在此不對此類型的國家加以探討。

#### 伍、一體適用的東亞福利體制？

儘管國家被視為在全球化衝擊後唯一能解決經濟危機和補償社會損失的行動者，然而東亞國家在社會政策所扮演的角色依然以規範者為主，而非財務或服務的提供者，將福利責任分散至非正式部門，包括非營利組織和家庭來承擔。儘管如此，東亞國家依然維持其鑲嵌的自主性(embedded autonomy)，有能力整合其韋伯式科層和密集沒入社會結構的兩股矛盾的力量(Evans, 1995)。藉由經濟現代化和政治民主化這兩個介質，將生產型福利體制的基本特質進一步深化，因而形成不同的福利體制次型。簡言之，在一個「生產型福利體制」的名稱下，東亞國家內部確實存在差異，而這樣的差異是可以被經濟現代化和政治民主化這兩個變項所解釋的。

以 Esping-Andersen (1990)所提出對於福利體制的概念而言，強調福利體制係由國家、市場和家庭三方所組成。本研究的研究結果顯示東亞生產型福利體制內部確實存在歧異性，在本文的分析架構下東亞福利體制被分為四種次型。由於在經濟現代化程度和政治民主化程度的差異，每個次型在國家、市場和家庭三方的福利責任權重也有所差異。

屬高度經濟現代化和高度政治民主化的後生產型福利體制國家，福利被視為是政府的責任，儘管政府所扮演的角色以規範者為主，但在社會政策立法上已可看出國家積極介入福利發展的企圖。不僅在原本所謂生產性的社會政策項目上，

而是轉向同時注重生產性和保障性的社會政策。研究者認為這樣的轉變是透過經濟現代化和政治民主化兩者同時成立的情況下而產生的。然而，就目前東北亞國家的發展情況而言，似難直接以超越生產主義定位目前的福利體制樣貌，因此研究者以「後生產型福利體制」描繪現有日本、韓國和台灣的福利體制。

屬於高度經濟現代化和低度政治民主化的選擇式生產型福利體制國家如香港、新加坡和馬來西亞，在福利責任的分配上則以市場為主，將經濟的復甦視為解決福利需求的良方。在社會政策的提供上，強調公積金這種雇主和勞工雙方共同提撥的個人儲蓄制度，將福利責任轉嫁給企業和個人，將政府的福利角色限縮至最小。本研究稱之為「政治-選擇式生產型福利體制」。

屬於低度經濟現代化和高度政治民主化的包含式生產型福利體制國家如菲律賓、泰國和印尼，由於國家財政能力的限制，使得在民主政體下選民對政府的福利責任期待無法實現，因而將福利責任回歸至家庭，由家庭來填補政府能力所不及的社會保障領域。政府的福利的角色僅限於強化教育等生產性的社會政策，以促進經濟發展作為發展福利的先決條件。本研究稱之為「經濟-選擇式生產型福利體制」。

至於屬於低度經濟現代化和低度政治民主化的追趕式生產型福利體制國家如中國、越南、柬埔寨和寮國，由於既有的文獻有限，難以窺知這些國家福利體制的內涵。從現有的統計數據僅能得知其經濟發展程度相對落後於其他東亞國家，在政治體制上仍處於威權體制的階段。因此本文將這些國家稱為「追趕式生產型福利體制」，以描述其在經濟發展和福利發展追趕其他東亞國家的狀態。

從方案類型來看，可以發現除了選擇式生產型福利體制的香港、新加坡和馬來西亞採用公積金(Provident fund)或雇主依賴(Employer-liability)之外，其他的東亞國家皆是採用社會保險(Social insurance)的模式(亞洲開發銀行, 2008)。從這樣的差異可以發現東亞國家某種程度受到殖民時期歷史遺緒的影響，屬於英國殖民的香港、新加坡和馬來西亞採用強調個人責任的公積金制度，屬於日本殖民的韓國和台灣，屬於美國殖民的菲律賓，屬於法國殖民的越南皆採用社會保險制度。這樣的路徑依賴效果和歷史遺緒的並未隨著經濟和政治的變遷而改變，而是持續影響東亞國家的福利體制。雖然在制度上沒有顯著的改變，但是政策的目的卻以悄悄改變以回應當代的社會需求(Peng & Wang, 2008)。例如屬於原本僅涵蓋特定階級的社會保險制度，為了回應經濟和政治的需要逐漸擴張其涵蓋率，但制度本身的型態是沒有改變的。

路徑依賴的效果僅存在於東亞國家的方案類型，同時也存在東亞國家對於社會政策的價值與意識型態上。Cheung (2009)認為路徑依賴的效果在東亞國家依然

存在，政策的改變並沒有偏離生產主義和國家發展主義的方向。對政策制訂者和執行者而言，在社會政策的制訂上依然擁護發展主義的理念，就算是民主體制的韓國和台灣也是如此。

儘管東亞國家在經濟、政治和福利責任有所差異，但對於在經濟發展和福利發展上處於後進者的東亞國家而言，在進入下一個發展階段之前，生產主義似乎依然是東亞國家所奉行的發展策略。進一步探究東亞各國福利體制的內部差異，仍可以發現在一個生產型福利體制的名稱下，東亞國家內部依然可以被區分成四個主要的次型，而這樣的區辨方式是由經濟現代化和政治民主化兩個變項所構成的。







## 第六章 結論

本章共分為兩節，第一節以東亞福利體制的經驗出發，探討先進國家和後進發展國家在福利體制類型學論述的差異，指出區辨後進發展國家福利體制類型的重要變項。第二節則以經濟和政治面對東亞福利體制再檢視，從歷史遺緒和路徑依賴的角度再次定義屬於東亞的生產型福利體制樣貌。最後則提出本研究在資料蒐集和問題分析的研究限制，以及針對未來相關研究的研究建議。

### 第一節 先進國家與後進發展國家福利體制之差異

關於福利體制的辯論自 Esping-Anderson 在 1990 年針對西方先進國家提出三種福利體制類型後，未被討論的國家也開始嘗試定義屬於自己的福利體制類型，這股福利體制類型學的研究熱潮也逐漸延伸至後進發展國家。對於後進發展國家的福利體制類型學，Esping-Anderson(1997)以日本為例研究東亞國家可能存在的福利體制類型，得到一個所謂「尚未結晶化」的結論，認為東亞經濟發展的程度尚未達到一個可以進一步探討福利體制類型學的標準。他這樣的論述並未澆滅其他學者對後進發展國家福利體制研究的熱情，而是更積極嘗試找出屬於後進發展國家的福利體制特色。

東亞成為其中一個受到矚目的後進發展區域，1990 年起許多學者嘗試透過東亞在經濟、社會和文化的特徵去定義屬於東亞的福利體制類型。在探討東亞福利體制的類型時，卻發現在東亞國家內部仍然具有相當程度的歧異性，主要的差異來自於殖民時期所遺留的歷史遺緒對社會政策方案類型的不同：社會保險或公積金的形式。儘管東亞福利體制經過十多年的討論，提出各種有關東亞福利體制的論述，但對於如何以量化的方式區辨東亞福利體制內部的歧異性，卻始終莫衷一是。

本研究也嘗試回答此一問題，研究結果發現經濟現代化和政治民主化是區辨東亞福利體制內部歧異性的重要變項，這樣的結果如何與西方的經驗對話。Esping-Anderson 以社會保險方案為基礎，從商品化和階層化的兩個面向對先進國家進行分析。以權力資源動員理論的觀點，強調左派政黨和工會的權力大小對福利體制的影響。本文認為東亞國家和西方先進國家在探討福利體制類型學在三個方面存在相當程度的差異：第一，經濟發展程度；第二，政體型態；第三，福利發展進程；以下將針對這三個層面與西方的福利體制經驗進行對話。

#### (一) 經濟發展程度

本研究以社會保障指標(SPI)的四個面向作為區分東亞國家福利體制內部歧異性的基礎，得到一個以經濟發展程度作為區分東亞福利體制的結果。這樣的結果反映出福利國家發展之初所提出的工業邏輯理論，認為一國福利的發展某種程度而言取決於經濟發展的程度。這種以工業邏輯為基礎的福利體制差異卻不存在 Esping-Anderson 在 1990 年對西方國家所做的區分中，原因是他所分析的國家皆是經濟發展程度較高的國家，在經濟發展的水平相當接近。但後進發展國家的經濟發展程度較為落後且各國之間的差異較大，進而影響福利體制的樣貌。

簡言之，經濟發展程度正是先進國家和後進國家之間存在的差異，這樣的差異同時也是影響後進發展國家福利體制發展的重要變項。因而，經濟發展程度這個對後進發展國家而言是重要的變項，對 Esping-Anderson 當時所分析的先進發展國家卻不被考慮。本研究對東亞福利體制分析的結果所得到「經濟現代化」作為區辨東亞福利體制內部歧異性的重要解釋變項之一，這正是長久以來以先進國家福利體制經驗套用在後進發展國家上所忽略的重要變項。

## (二) 政體型態

東亞國家一直以來被視為是左派政黨和工會力量微弱的國家，傳統福利國家理論所謂的權力資源動員理論對福利的效果在東亞國家發揮的空間相當有限，東亞國家甚至被稱為是「沒有勞工的組合主義」。但是這兩種力量的缺乏並不表示東亞國家的政治對福利的輸出沒有影響，而是東亞國家的政治對福利體制的影響以另外一種方式呈現-「政黨競爭」。換言之，對東亞而言，民主化所帶來的政黨競爭對社會福利的效果才是影響東亞福利體制的關鍵。

相較於西方國家以強大的左派政黨和工會為勞工和人民爭取權利，東亞國家則存在民主選舉政黨競爭下，以提供比反對黨更高的福利給付作為吸引選票的政治牛肉。台灣就是透過民主選舉政黨競爭逐步擴張福利的最佳典範，尤其在老人津貼的議題上可以清楚地看出在選舉的競爭下，國民黨與民進黨如何進行福利加碼，其目的並非在於社會政策本身，而是在於達成政黨本身的政治企圖。簡言之，在探討福利體制的脈絡下，「政治」始終是影響福利體制的關鍵要素，但政治這個變項在先進國家和後進發展國家卻以不同的形式作用在福利體制上。

## (三) 福利發展進程

東亞國家的社會福利的發展是從特定的職業階級開始的，直至 1980 年代始有大幅度的擴張，不但建立各項社會保障方案，同時也擴張既有方案的涵蓋率。西方先進國家則在二十世紀之初就開始發展社會福利，在社會保障的各個層面皆已建立且行之有年。Esping-Anderson 以健康、年金和職災等三項社會保險為基

礎，探討其商品化和階層化的程度，進而區分西方的三種福利體制類型。對許多東亞國家而言，社會保險體系的建立尚屬於起步階段。儘管 Hort & Kuhule (2000) 的研究指出東亞國家社會保險發展的進程和西方先進國家是相同的，先是職災保險，其次是健康和年金保險，最後才是失業和家庭津貼。但實際上許多的東亞國家並未完成這個社會保險的發展腳步，僅停留在健康和年金保險的階段，並未發展出失業和家庭津貼等社會保障的制度。

福利發展進程的差異某種程度上會反映在測量福利體制類型時指標的選擇。由於西方的福利發展進程較早，因此在社會保險的各個項目發展得較完整，因此可以取得有關社會保險的相關數據，以進行福利體制類型學的分析。然而，東亞國家福利發展進程較晚，社會保險的發展仍未健全，取而代之的是最基礎的社會救助和貧窮議題。換言之，對後進發展國家而言真正能體現福利體制特徵的並非以社會保險為基礎來建立測量福利體制的指標；而是以可以呈現出社會救助和貧窮為基礎的測量指標。

因此，本研究選擇以社會保障指標(SPI)的四個面向探討東亞福利體制類型，前兩項社會保障支出(SPEXP)和社會保障涵蓋率(SPCOV)係針對一般人口所制訂的指標，後兩項社會保障分配(SPDIST)和社會保障效果(SPIMP)則針對貧窮人口所制訂的指標。而後者這兩個面向正是代表符合東亞國家，甚至其他後進發展國家進行福利體制類型學討論時，所呈現出社會救助和貧窮議題的重要面向。

福利體制類型學的討論從先進國家逐漸延伸至後進發展國家，從嘗試將先進國家的體制類型套用在後進發展國家至發展出屬於後進發展國家本身的福利體制類型。在體制類型的測量上，也一直沿用西方先進國家對福利體制測量的方式，卻忽略原本存在於先進國家和後進發展國家之間的差異。對西方國家而言，經濟發展程度的差異和社會福利發展的進程對福利體制類型的影響有限，但對於後進發展國家而言卻是足以區別福利體制內部差異的重要面向。對於西方而言，勞工和人民的權利是透過左派政党和工會來達成，但對東亞國家而言卻是以在民主化下政黨選舉競爭的政治目的下達成福利的擴張。

投身於後進發展國家福利體制研究的 Rudra 和 Haggard & Kaufman 皆注意到這一點。Rudra (2007) 以類似於人類發展指標(HDI)的項目，如注射率、嬰兒死亡率、註冊率、識字率等基礎的面向作為商品化和去商品化的指標，探討後進發展國家福利體制的歧異性，Haggard & Kaufman (2008) 則將明確指出經濟表現影響國家財政汲取能力，並認為政治制度對社會政策的重要性，對東亞國家而言是以民主化的形式作用在社會政策上。

從以上的討論可以發現，東亞國家確實存在於不同於原本 Esping-Anderson

所提出的三種福利體制類型，而可能存在第四種的福利體制樣貌。更精確的說，後進發展國家和西方國家在本質上就存在相當程度差異，而這樣的差異同時也影響在福利體制類型學的討論。因此，在西方福利體制的框架下，企圖以西方的經驗類推解釋後進發展國家福利體制類型學是不恰當的。對後進發展國家而言，福利體制類型學的研究必須考量本身經濟、社會和文化的位置與特性，進而發展出屬於後進發展國家福利體制類型學測量指標。

## 第二節 東亞福利體制再檢視

回到東亞本身的福利體制，倘若先進國家與後進發展國家的福利體制在經濟、政治和社會等層面本身就存在不同的背景與脈絡，Holliday (2000)根據西方福利體制的指標將東亞定義為「生產型福利體制」，如此的名稱是否真正能夠描述東亞福利體制的特徵。或者，在 2000 年生產型福利體制的論述形成後，反而限制了東亞福利體制在類型學上的可能性，使東亞福利體制的研究一直停留在所謂生產主義的框架中。

再者，Holliday 對東亞福利體制的定義僅限於日本和東亞四小龍，將東南亞國家排除在外，似難完整描繪東亞福利體制的全貌。但在他所分析的五個國家中，在一個生產型福利體制的名稱下，已經存在三種不同的次型。許多有關東亞福利體制的研究也發現，無論在何種福利體制的特徵下，東亞國家內部皆存在相當程度的異質性，如發展型福利體制所提出的包含式和選擇式(Kwon, 2005)，以方案類型區分的德國社會保險模式和英國公積金模式(Hort & Kuhnle, 2000)。

既有對東亞福利體制討論的文獻，區分東亞國家內部歧異性的方式大多停留在社會支出和方案類型層面的差異，並將東亞國家的經驗放在西方先進國家福利體制的脈絡下進行討論，似乎忽略了原本先進國家與後進國家之間可能存在的差異。而這樣的差異很可能反映在福利體制上，使後進發展國家存在與不同於西方先進國家的福利體制樣貌。本研究以社會保障指標的四個面向為基礎，得到一個以經濟現代化程度區分的群集分析結果，爾後再輔以政治民主化這個變項，將東亞國家劃分成四個福利體制次型。

由經濟現代化和政治民主化兩個面向所構成的東亞福利體制次型，在社會支出項目、方案涵蓋率以及回應全球化的方式皆不相同。屬於高度經濟現代化和高度政治民主化的後生產型福利體制國家，社會支出方面較其他東亞國家重視社會安全與福利這類保障性的支出，方案以社會保險為主，且涵蓋率較其他其他東亞國家為高，當面臨全球化的衝擊時，政府傾向擴張既有的社會政策以滿足這些暴露於全球化風險的群體。屬於高度經濟現代化但低度政治民主化的「政治-選擇式生產型福利體制」國家，儘管在經濟發展已達一定水平，但缺乏政治民主化的

誘因對福利資源進行重分配，社會支出項目仍強調教育和健康等生產性項目，方案以強調個人責任的公積金模式為主，涵蓋率有限。

屬於低度經濟發展和高度政治民主化的「經濟-選擇式生產型福利體制」國家，在社會支出方面較重視教育，某種程度可以看出企圖透過對教育等生產性項目的投資以達到經濟成長的效果，方案以社會保險方案為主。儘管有政治民主化所帶來福利擴張的壓力，但受限於經濟發展程度與政府財政的汲取能力，使得這類國家在福利擴張上遭受困難，方案所保障的人口依然有限，難以朝向包含式的目標前進。屬於低經濟現代化程度和低民主政治民主化程度的「追趕式生產型福利體制」國家，從社會支出項目可以明顯看出在教育和健康等項目積極追趕的趨勢，支出的成長幅度甚至大於經濟-選擇式生產型福利體制國家，涵蓋率最低。

本研究使用不同於既有文獻的分析指標，但分析的結果確實呈現出和既有文獻相似的結果。除了各個次型在社會支出項目和方案涵蓋率具有相似的特徵之外，歷史遺緒和路徑依賴的效果依然影響著東亞各國的福利體制樣態，在方案類型的選擇上尤其明顯。東亞國家社會保障方案類型的差異在殖民時期就已經形成，儘管在經歷不同時期所面臨的壓力，例如 1970 年代發展經濟起步時期，1980-1990 年代民主化時期以及 1990-2000 年後工業化時期，使得政策目的或是方案的保障人口有所改變，但是制度層面的類型選擇卻始終沒有改變(Peng & Wang, 2008)。社會保險模式的國家依然採行社會保險模式，公積金模式的國家也依然採行公積金模式。

路徑依賴的效果不僅作用在方案的類型上，同時也作用在東亞政府對社會政策的意識型態，即生產主義的邏輯之上。Cheung (2009)認為東亞國家政策的改變並沒有偏離原本生產主義和國家發展主義的路徑，國家的政策制訂者和管理者依然是擁護發展主義的信念，即便是屬於民主體制的韓國和台灣也是如此。東亞國家對生產主義邏輯所產生的路徑依賴效果，並不會隨著經濟現代化程度的提升而改變，也不會透過政治民主化的過程而變遷。換言之，經濟現代化和政治民主化對東亞福利體制的效果是在生產主義邏輯的框架下，對東亞各國福利體制內部的異質性進行區分。

儘管如此，在經濟現代化程度和政治民主化的程度交織下的東亞生產型福利體制次型，卻可能隨著經濟發展程度和政治體制的變遷而有所改變。若同樣以經濟現代化和政治民主化兩向指標，以 1994 年的資料進行分析，可以發現與 2004 年的資料所得出的散佈圖有些許差異。各國 1994 年的經濟現代化程度相對於 2004 年較低，但順序卻一樣，依然是東北亞高於東南亞國家。在政治民主化方面的改變不大，唯有印尼在 1999 年從威權體制轉型至民主體制。由此可知，經濟現代化的變遷似乎大於政治民主化的變遷，經濟現代化有助於提升資本剩餘來

提供福利，但究竟是否擴張既有的社會政策，則是透過政治民主化的效果來達成的。

似乎就某種程度而言，Esping-Anderson(1997)所提出東亞福利體制尚未結晶化(crystallization)的論述和本文所謂的經濟現代化有關。將所有東亞國家，無論是經濟發展程度高或低，放在同一個向度比較可以發現經濟發展程度仍為造成東亞福利體制內部歧異性的原因之一。隨著各國經濟現代化程度逐年提升，我們可以預測未來所有的東亞國家將會達到同一個經濟發展的水準。此時東亞福利體制的研究似乎就可以回到 Esping-Anderson 對西方先進國家的探討模式，經濟發展程度不再是東亞福利體制內部的差異所在，真正的差異則在於國內的政治安排。對西方先進國家而言，政治的安排主要反映在工會和左派政黨的勢力；對東亞國家而言，則可能呈現在政治民主化和憲政體制的差異，以相當的經濟發展為基礎進而探討一個區域內部東亞福利體制類型學的差異。

### 研究限制與未來研究建議

Haggard & Kaufman (2008)指出民主化使人民對國家產生新的福利需求，但回應需求的能力依然受限於經濟情況；但經濟情況也受到國內政治情勢的影響。在 1980 年代開始，全球化成為支配各國經濟發展的力量，不僅影響各國的經濟安排，也影響各國的福利輸出。全球化對福利體制的影響開始出現效率假設和補償假設之間的辯論，其中國內的政治結構是影響一國採取選擇效率假設或補償假設的重要因素。所謂國內的政治結構所包含的正是民主化以及福利本身的遺緒，對東亞國家而言也是如此。

他們更進一步分解在經濟與政治這兩個面向究竟如何型塑一國的福利體制樣貌。在經濟層面，不僅包括經濟發展程度本身，而是最終國家汲取稅收的能力；同時伴隨著全球化下外人直接投資、進出口貿易等經濟開放對福利體制的影響。在政治層面，不僅包括民主和威權這兩種政治體制的二分，尚包含政體內涵的差異。例如非民主體制國家的社會政策並非完全相同，可能受到半競爭式選舉、社會問題的類型和發展策略而有所差異；同樣的，民主體制的國家的社會政策也並非完全相同，選舉制度和憲法結構的差異都會使得社會政策的輸出呈現不同的樣貌。

對東亞福利體制而言，本研究以經濟現代化和政治民主化兩個面向區分東亞福利體制的次型。某種程度上掌握了後進發展國家福利體制研究的兩個重要面向，但沒有進一步探究在經濟和政治的架構下的其他面向，尤其是在國家汲取能力和憲政體制的差異。由於本研究的目的在於區分東亞生產型福利體制內部的次型，而非選擇單一個國家進行歷史比較的個案分析，因而在各國的歷史、政治、

經濟和社會的著墨有限。未來的研究可以站在本研究的基礎上，進一步強化東亞內部福利體制次型在社會政策的歷史遺緒和經濟發展策略的內涵。

再者，本研究係採用亞洲開發銀行所建立的社會保障指標(SPI)的四個面向出發，對東亞福利體制的內部歧異性進行分析，進而得到以經濟現代化程度為分野的變項之一。為配合社會保障指標(SPI)的研究時點(2003-2005年)，本文選擇2004年為分析時點，當本研究後續將政治民主化變項一併納入分析時，依然選擇同樣的時點進行分析。因此，本研究的分析結果僅能推論在2004年的東亞福利體制內部歧異性，隨著經濟現代化和政治民主化的變遷，東亞福利體制的次型可能也隨之改變。儘管如此，經濟現代化和政治民主化兩個面向的交織下，各國在福利體制的歷史遺緒效果依然影響著東亞各國未來的福利體制發展。

最後，由於福利體制研究本身的複雜性，要同時處理多國的統計資料和歷史分析資料較為困難。在資料蒐集方面，囿於各個國際資料庫蒐集的時間點不同，大部分數據蒐集在1990年後才開始完備。儘管我們知道東亞許多國家的政治民主化甚至經濟快速發展的時間在此之前，但是卻難以取得相關的數據加以說明在1980年代以前的經濟和政治條件下福利體制呈現何種樣態。

若能取得貫時性的統計數據，始能進一步對東亞國家所謂「生產型」福利體制的本質加以探討。究竟這種生產主義邏輯是政府政策的效果或是在某種政治經濟情勢下所造成的非預期效果？換言之，東亞的生產主義是一種本來就存在的生產主義，或是受到全球化的國際生產分工和國際組織的援助影響所形成的誘發性的生產主義。





## 參考文獻

### 一、文獻資料

- Alber, J., & Standing, G. (2000). Social Dumping, Catch-up or Convergence? Europe in a Comparative Global Context. *Journal of European Social Policy*, 10(2), 99-119.
- Aspalter, C. (2001). Introduction. In C. Aspalter (Ed.), *Conservative Welfare State System in East Asia*. Lonton: Praeger.
- Aspalter, C. (2006). The East Asia Welfare Model. *International Journal of Social Welfare*, 15, 290-301.
- Cameron, D. R. (1978). The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis. *The American Political Science Review*, 72(4), 1243-1261.
- Castles, F. G. (1998). *Economy and Society*. Cheltenham, UK Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Castles, F. G. (2008). What Welfare States Do: A Disaggregated Expenditure Approach. *Journal of Social Policy*, 38(1), 45-62.
- Cheung, B. L. (2009). Interpreting East Asia Social Policy Development- Paradigm shift or policy 'steadiness'? In H.-K. Mok & R. Forrest (Eds.), *Changing Governance and Public Policy in East Asia* (pp. 25-48). New York: Routledge.
- Croissant, A. (2004). Changing Welfare Regimes in East and Southeast Asia: Crisis, Change and Challenge. *Social Policy and Administration*, 38(5), 504-524.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*: Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1997). Hybrid or Unique?: The Japanese Welfare State Between Europe and America. *Journal of European Social Policy*, 7(3), 179-189.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies* Oxford: Oxford University Press.
- Estevez-Abe, M., Iversen, T., & Soskice, D. (2001). Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State. In P. Hall & D. Soskice (Eds.), *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage* (pp. 145-183): New York/ Oxford: Oxford University Press.
- Evans, P. B. (1995). *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Garret, G. (1998). *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Glatzer, G., & Rueschemeyer, D. (2005). Conclusion: Politics Matters. In G. Glatzer & D. Rueschemeyer (Eds.), *Globalization and the Future of the Welfare State*:

- University of Pittsburgh Press.
- Goodman, R., & Peng, I. (Eds.). (1996). *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage Pub.
- Gough, I. (2000). Social Welfare and Competitiveness. In I. Gough (Ed.), *Global Capital, Human Needs and Social Policies*. New York: Palgrave.
- Gough, I. (2001). Globalization and Regional Welfare Regimes: the East Asian Case. *Global Social Policy*, 1(2), 163-189.
- Gough, I. (2004). East Asia: the Limits of Productivist Regimes. In I. Gough, W. Geof, B. Armando, B. Philippa, D. Peter & R. Graham (Eds.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts* (pp. 169-201). Cambridge: Cambridge University Press.
- Haggard, S., & Kaufman, R. (2008). *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe* Princeton University Press
- Hall, P., & Soskice, D. (2001). An introduction to varieties of capitalism. In P. Hall & D. Soskice (Eds.), *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage* (pp. 1-68): New York/ Oxford: Oxford University Press.
- Herbert, K., Marks, G., Lange, P., & Stephen, J. (1999). Convergence and Divergence in Advanced Capitalism Democracies. In K. Herbert, G. Marks, P. Lange & J. Stephen (Eds.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism* (pp. 427-460). Cambridge: Cambridge University Press.
- Holliday, I. (2000). Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia. *Political Studies*, 48, 706-723.
- Holliday, I. (2005). East Asia Social Policy in the Wake of the Financial Crisis: Farewell to Productivism. *Policy & Politics*, 33(1), 145-162.
- Holliday, I., & Wilding, P. (2003a). Tiger Social Policy in Context. In I. Holliday & P. Wilding (Eds.), *Welfare Capitalism in East Asia- Social Policy in the Tiger Economies*: Palgrave Macmillan.
- Holliday, I., & Wilding, P. (2003b). Welfare Capitalism in the Tiger Economies of East and South Asia. In I. Holliday & P. Wilding (Eds.), *Welfare Capitalism in East Asia- Social Policy in the Tiger Economies*: Palgrave Macmillan.
- Hort, S. O., & Kuhnle, S. (2000). The Coming of East and South-East Asian Welfare States. *Journal of European Social Policy*, 10, 162-184.
- Huber, E., & Stephen, J. (1998). Internationalization and the Social Democratic Model. *Comparative Political Studies*, 31(3), 353-397.
- Huber, E., & Stephen, J. D. (2001). Welfare State and Production Regimes. In E. Huber & J. D. Stephen (Eds.), *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Politics in Global Markets* London: The University of Chicago

- Press.
- Huber, E., & Stephens, J. D. (2005). Welfare States and the Economy. In N. J. Smelser & R. Swedberg (Eds.), *The Handbook of Economic Sociology* (pp. 552-574). New York: Princeton University Press.
- Jacob, D. (2000). Low public expenditures on Social Welfare: Do East Asia Countries Have a Secret? *International Journal of Social Welfare*, 9, 2-16.
- Jones, C. (1993). *The Pacific Challenge: Confucian Welfare States*. London: Routledge.
- Kim, M.-s. (2008). *Varieties of Productivist Welfare States in East Asia*. Paper presented at the Midwest Political Science Association.
- Kim, Y.-m. (2008). Beyond East Asia Welfare Productivism in South Korea. *The Policy Press*, 36(1), 109-125.
- Korpi, W. (1989). Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights During Sickness in Eighteen OECD Countries since 1930. *American Sociological Review*, 63, 661-687.
- Ku, Y.-W. (2003). Social Security. In I. Holliday & P. Wilding (Eds.), *Welfare Capitalism in East Asia: Social Policy in the Tiger Economies* (pp. 128-160). New York: Palgrave.
- Ku, Y.-W., & Jones Finer, C. (2007). Developments in East Asian Welfare Studies. *Social Policy and Administration*, 41(2), 115-131.
- Kwon, H.-j. (1998). Democracy and the Politics of Social Welfare: A Comparative Analysis of Welfare System in East Asia. In G. White, R. Goodman & H.-J. Kwon (Eds.), *The East Asia Welfare Model: Welfare Orientalism and the State* (pp. 27-74). London and New York: Routledge.
- Kwon, H.-j. (2002). Welfare reform and future challenges in the Republic of Korea: Beyond the developmental welfare state? . *International Social Security Review*, 55(4), 23-38.
- Kwon, H.-j. (2005). Transforming the Developmental Welfare State in East Asia. *Development and Change*, 36, 477-497.
- Lee, E. (1998). *The Asia Financial Crisis - Challenge for Social Policy*. Geneva: International Labor Organization.
- Lee, Y.-j., & Ku, Y.-w. (2007). East Asia Welfare Regimes: Testing the Hypothesis of the Developmental Welfare State. *Social Policy & Administration*, 41(2), 197-212.
- Mares, I., & Carnes, M. E. (2007). *Social Policy in Developing Countries*. Paper presented at the Comparative Political Studies 40th Anniversary Conference.
- Mishra, R. (1999). Globalization and the Welfare State. In R. Mishra (Ed.), *The Logic of Globalization: the Changing Context of the Welfare State* (pp. 1-17).

- Cheltenham: Edward Elgar.
- Myles, J., & Quadagno, J. (2002). Political Theories of the Welfare State. *Social Service Review*, 34-57.
- Neuman, W. L. (2000). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approach* Aiiyn & Bacon.
- O' Connor, J. (1973). *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's Press.
- Palier, P. M., & Sykes, M. R. (2001). Introduction. In *Globalization and European Welfare states :Challenges and Change* (pp. 1-18). New York: Palgrave.
- Pampel, F. C., & Williamson, J. B. (1989). *Age, Class, Politics, and the Welfare State*. New York: Cambridge University Press.
- Park, C.-u., & Jung, D. (2007). *The Asian Welfare Regimes Revisited: A Preliminary Typology Based on Welfare Legislation and Welfare Efforts*. Paper presented at the symposium on Democratization and the East-Asian Welfare Expansion.
- Peng, I., & Wang, J. (2008). Institutions and Institutional Purpose: Continuity and Change in East Asia Social Policy. *Politics & Society*, 36, 61-88.
- Pierson, P. (1996). The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, 48(2), 143-179.
- Ragin, C. C. (1987). *The Comparative Method :Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Ramesh, M. (2003a). *Globalization and Social Security Expansion in East Asia*: Cambridge University Press.
- Ramesh, M. (2003b). Globalization and Social Security Expansion in East Asia. In L. Weiss (Ed.), *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back* (pp. 83-98). Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodrik, D. (1997). *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, D.C.: Institute of International Economics.
- Rudra, N. (2007). Welfare State in Developing Countries: Unique or Universal? . *The Journal of Politics*, 69(2), 378-396.
- Rudra, N., & Haggard, S. (2005). Globalization, Democracy, and Effective Welfare Spending in the Developing World. *Comparative Political Studies*, 38, 1015-1049.
- Skocpol, T. (1988). The Limits of the New Deal System and Roots of Contemporary Welfare Dilemmas. In M. Weir, A. S. Orloff & T. Skocpol (Eds.), *The Politics of social policy in the United States* (pp. 293-312). Princeton: Princeton University Press.
- Swank, D. (2002). *Globalization, Democracy, and the Welfare State*. New York: Cambridge University Press.
- Tang, K.-L. (2000). *Social Welfare Development in East Asia*. New York: Palgrave.

- Webbels, E., & Ahlquist, J. (2007). *Development, Autarky, and Social Insurance*. .  
Paper presented at the revise and resubmit at International Organization.
- White, G., & Goodman, R. (1998). Welfare Orientalism and the Search for an East Asia Welfare Model In G. White, R. Goodman & H.-J. Kwon (Eds.), *The East Asia Welfare Model: Welfare Orientalism and the State* (pp. 3-24). London and New York: Routledge.
- Wibbels, E., & Ahlquist, J. (2007). *Development, Autarky, and Social Insurance*. .  
Paper presented at the revise and resubmit at International Organization.
- Wilensky, H. L. (1975). *The welfare state and equality :structural and ideological roots of public expenditures* Berkeley: University of California Press.
- Wong, J. (2004a). The Adaptive Developmental State in East Asia. *Journal of East Asian Studies*, 4, 345-362.
- Wong, J. (2004b). Democratization and the Welfare State. In J. Wong (Ed.), *Healthy Democracies- Welfare Politics in Taiwan and South Korea*: Cornell University Press.
- 王振寰. (2003). 全球化與後進國家：兼論東亞的發展路徑與轉型. *台灣社會學刊*, 31, 1-45.
- 古允文. (1997). 從福利國發展談民營化下國家角色的挑戰. *社區發展季刊*, 85, 70-78.
- 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*, 2, 263-313.
- 呂建德. (2004). 經濟全球化、新興民主與社會正義契約的建立：後發展年代台灣與南韓福利改革的比較. Paper presented at the 臺灣社會福利學會 2004 年會暨國際研討會
- 李易駿. (2003a). 發展型福利體制探析-以日本、韓國與台灣為例. 國立暨南大學, 南投.
- 李易駿. (2003b). 發展型福利體制探析-以日本、韓國與台灣為例. 國立暨南大學, 南投.
- 李易駿, & 古允文. (2003). 另一個福利世界？東亞發展型福利體制初探. *台灣社會學刊*, 31, 189-241.
- 林萬億. (1994). *福利國家-歷史比較的分析*. 台北: 巨流圖書公司.
- 林萬億. (2006). *台灣的社會福利：歷史經驗與制度分析*. 台北: 五南圖書出版股份有限公司.
- 陳正昌, & 程炳林. (1998). *SPSS、SAS、BMDP 統計軟體在多變量統計上的應用*. 台北: 五南圖書出版公司.
- 傅立葉. (1994). 台灣社會福利體系的階層化效果初探. In 伊慶春 (Ed.), *台灣社會的民眾意向：社會科學的分析* (pp. 285-310). 南港: 中央研究院.
- 曾國雄. (1991). *多變量解析與其應用*. 台北: 華泰書局.

葉崇揚, & 呂建德. (2008). 台灣老人經濟安全的轉變與挑戰—政治經濟學角度的初探. Paper presented at the 二十一世紀社會福利與國民經濟安全研討會.  
薛承泰. (2004). 變遷社會中的『台灣之子』: 兼論貧窮兒少化. Paper presented at the 台灣人口學會年會.

## 二、網路資料

- 中華民國統計資訊網(2008)。取得日期：2008年12月8日。網址：  
<http://www1.stat.gov.tw/public/Data/712121616871.pdf>
- 中華民國統計資訊網速報統計表(2009)。取得日期：2009年3月24日。網址：  
<http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=17166&ctNode=517>
- 內政部統計處內政統計年報(2009)。取得日期：2009年3月24日。網址：  
<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>
- 內政部統計處人口年齡分配(2009)。取得日期：2009年3月24日。網址：  
<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/y02-01.xls>
- 世界銀行(2008)。取得日期：2008年9月1日。網址：  
<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/0,,menuPK:476823~pagePK:64165236~piPK:64165141~theSitePK:469372,00.html>
- 世界銀行(2007)。取得日期：2009年6月8日。網址：  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:21298138~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>
- 台灣銀行(2009)。取得日期：2009年3月24日。網址：  
[http://www.bot.com.tw/GESSI/Statics/statics\\_page4.htm](http://www.bot.com.tw/GESSI/Statics/statics_page4.htm)
- 行政院主計處社會保險統計(2009)。取得日期：2009年3月24日。網址：  
<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15443&CtNode=4638>
- 行政院主計處社會救助統計(2009)。取得日期：2009年3月24日。網址：  
<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15444&CtNode=4639>
- 行政院主計處社會福利統計(2009)。取得日期：2009年3月24日。網址：  
<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15445&CtNode=4640>
- 行政院主計處社區發展統計(2009)。取得日期：2009年3月24日。網址：  
<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15446&CtNode=4641>
- 行政院主計處中央政府總決算書 (2009)。取得日期：2009年3月24日。網址：  
<http://www.dgbas.gov.tw/public/data/accounting/government/93/acrj020.xls>
- 行政院農委會(2009)。取得日期：2009年3月24日。網址：  
<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=7820>
- 亞洲開發銀行社會保障指標(2009)。取得日期：2009年2月26日。網址：  
<http://www.adb.org/Documents/Books/Social-Protection/default.asp>

- 亞洲開發銀行 Key Indicators(2008) 取得日期：2009 年 5 月 7 日。網址：  
[http://www.adb.org/Documents/Books/Key\\_Indicators/2008/default.asp](http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2008/default.asp)
- 社會研究衝突整合網絡(2008)。取得日期：2008 年 10 月 8 日。網址：  
<http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>
- 社會安全部(2008) 取得日期：2009 年 6 月 9 日。網址：  
<http://www.policypointers.org/Page/View/8996>
- 國際勞工組織(2008)。取得日期：2008 年 9 月 1 日。網址：  
<http://www.ilo.org/dyn/sesame/ifpses.home>
- 國際貨幣基金(2009)。取得日期：2009 年 4 月 23 日。網址：  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/weodata/download.aspx>
- 勞工保險局統計年報(2009)。取得日期：2009 年 3 月 24 日。網址：  
<http://www.bli.gov.tw/sub.asp?a=0011915>
- 經濟部統計處經濟統計指標(2009)。取得日期：2009 年 3 月 24 日。網址：  
<http://2k3dmz2.moea.gov.tw/GNWEB/Indicator/indicator.aspx?menu=3>
- 聯合國開發計畫署(2005)。取得日期：2008 年 11 月 12 日。網址：  
<http://hdr.undp.org/en/statistics/data/>



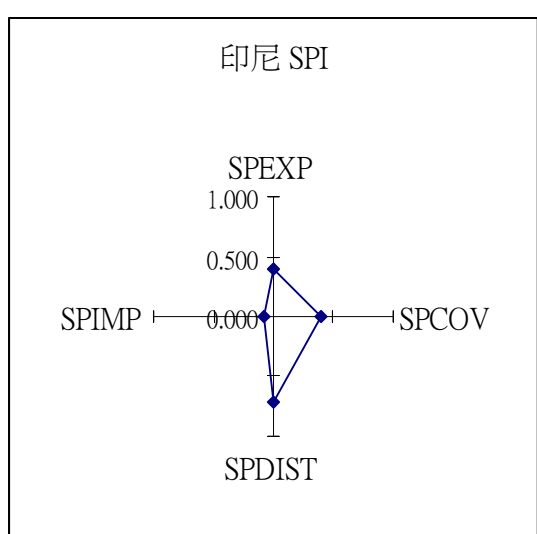
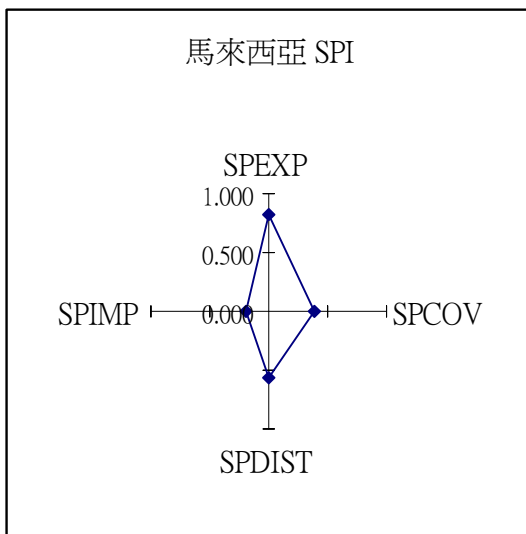
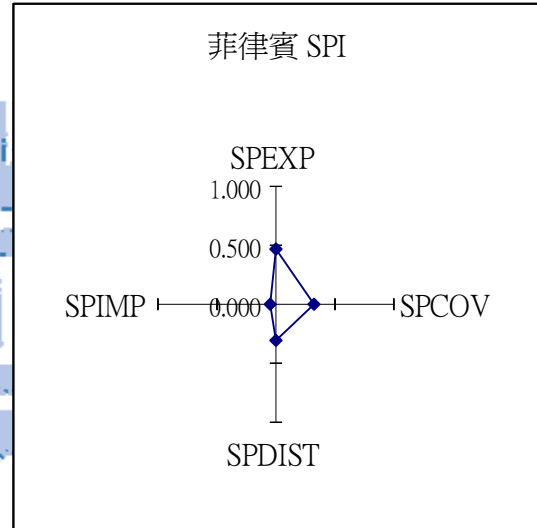
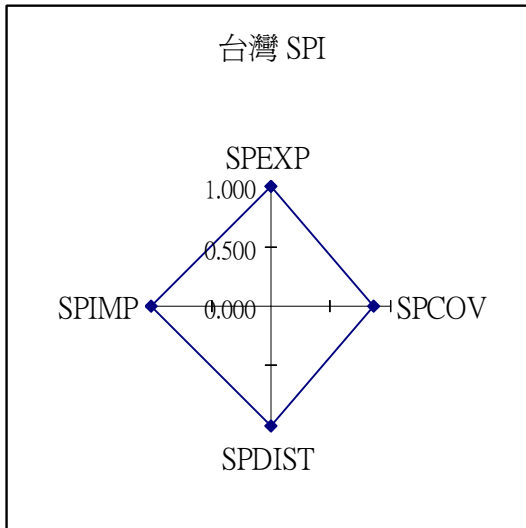
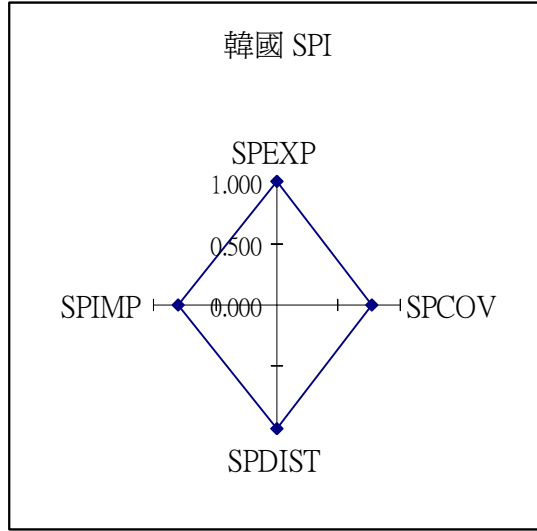
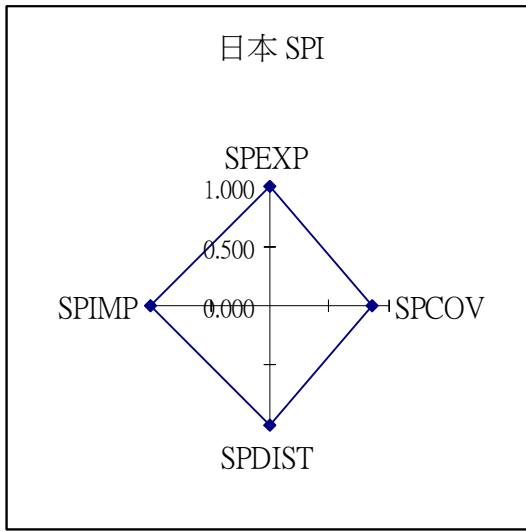




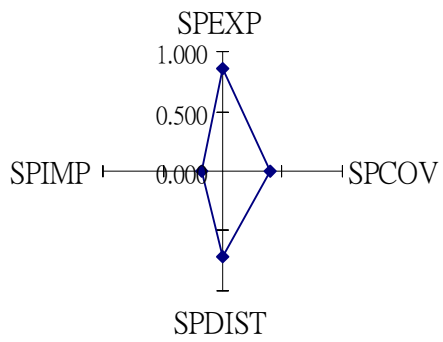
## 社會保障指標構成要素

社會保障的構成要素	包含或排除
<b>勞動市場方案</b>	
直接雇用	包含
勞動交換和其他雇用服務	包含
技術發展和訓練	排除
勞動立法（如：最低工作年齡、薪資水準、健康和 safety）	包含
<b>社會保險方案</b>	
涵蓋失業、疾病、生育、殘障、職災和養老等社會保險方案	包含
健康保險	包含
<b>社會救助和福利方案</b>	
針對身障、災難和弱勢團體的福利和社會服務	包含
現金或實物給付（如：食物券、健康補助）	包含
暫時的國宅補助	包含
<b>微型和地區為基礎的方案</b>	
微型保險和微型財物方案	包含
農業保險	包含
社會基金	排除
災害準備和管理	包含
<b>兒童保障</b>	
兒童權以及反對虐待兒童和童工的倡議	包含
早期兒童發展方案	排除
健康救助*（健康成本降低、補助醫療費用）	
教育救助（如：獎學金、免學費）*	包含
家庭津貼	包含
街頭兒童、童工、孤兒行動	包含
* 基礎的教育和健康服務被排除	

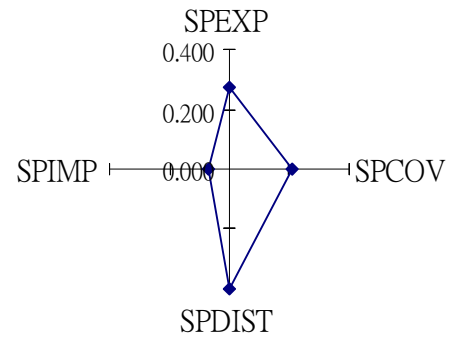
東亞國家社會保障指標(SPI)雷達圖



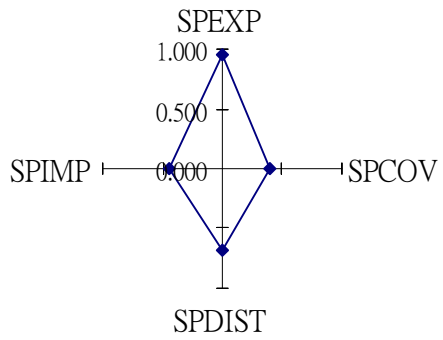
越南 SPI



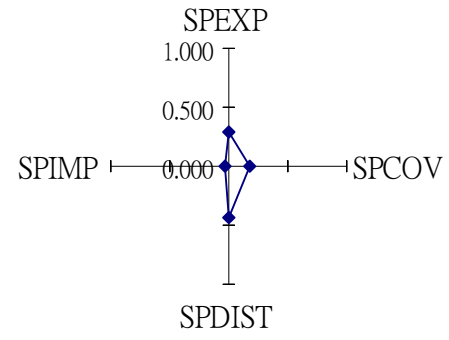
寮國 SPI



中國 SPI



柬埔寨 SPI



東亞國家老人、健康、職災和失業保障的涵蓋率

次型	國家別	老人	健康	職災	失業	涵蓋率 平均	次型 平均
高經濟 高民主	日本	全民(6)	受薪階級和相 似的類別(3)	私部門受雇者 (1)	受薪階級和相 似的類別(3)	3.25	4.08
	韓國	全民(6)	全民(6)	受薪階級和相 似的類別(3)	受薪階級和相 似的類別(3)	4.5	
	台灣	全民(6)	全民(6)	受薪階級和相 似的類別(3)	受薪階級和相 似的類別(3)	4.5	
高經濟 低民主	香港	全民(6)	受薪階級和相 似的類別(3)	受薪階級和相 似的類別(3)	全民(6)	4.5	3.17
	新加坡	受薪階級和 相似的類別 (3)	受薪階級和相 似的類別(3)	受薪階級和相 似的類別(3)		3	
	馬來西亞	私部門受雇 者(1)		受薪階級和相 似的類別(3)		2	
低經濟 高民主	菲律賓	私部門受雇 者和自營作 業者(2)	私部門受雇者 (1)	受薪階級和相 似的類別(3)		2	2.25
	印尼	私部門受雇 者(1)		受薪階級和相 似的類別(3)		2	
	泰國	受薪階級和 相似的類別 (3)	所有工作人口 但部分例外 (4)	私部門受雇者 (1)	受薪階級和相 似的類別(3)	2.75	
低經濟 低民主	越南	受薪階級和 相似的類別 (3)	受薪階級和相 似的類別(3)	受薪階級和相 似的類別(3)		3	2.92
	寮國	受薪階級和 相似的類別 (3)	受薪階級和相 似的類別(3)	受薪階級和相 似的類別(3)		3	
	中國	私部門受雇 者(1)	受薪階級和相 似的類別(3)	所有工作人口 但部分例外 (4)	受薪階級和相 似的類別(3)	2.75	

資料來源：國際勞工組織(ILO) <http://www.ilo.org/dyn/sesame/IFPSES.SocialDatabase>

東亞各國基礎統計

	GDP	總人口數 (千)	失業人口數 (千)	60歲以上 老年人口數 (千)	貧窮人口 數 (千)	身心障 礙人口 數(千)	5-14歲 貧窮兒 童數 (千)	每年貧窮線 金額	平均 家戶 人口 數	貧 窮 率	GDP pc ppp
日 本	538,409,000 (日幣)	127,687	2,940	34,080	19,060	6,559	1,779	741 (日幣)	2.7	15	29,351
韓 國	779,380,500,000 (韓元)	48,039	860	6,100	5,101	1,611	902	2,195,172 (韓元)	2.9	11	20,499
台 灣	11,065,500,000,000 (台幣)	22,689	454	2,150	204	909	470	110,026 (台幣)	3.2	1	24,284
菲 律 賓	5,418,830,000,000 (菲幣)	82,079	11,319	5,679	23,500	1,039	15,658	13 (菲幣)	5.0	29	2,543
馬 來 西 亞	449,600,000,000 (馬幣)	25,580,90 0	366,900	1,661,900	1,406,950	358,133	301,921	1,617 (馬幣)	4.5	14	10,276
印 尼	2,045,853,000,000	214,370	24,825	15,682	37,300	7,949	8,665	1,389,000	3..8	17	3,609

	GDP	總人口數 (千)	失業人口數 (千)	60歲以上 老年人口數 (千)	貧窮人口 數 (千)	身心障 礙人口 數(千)	5-14歲 貧窮兒 童數 (千)	每年貧窮線 金額	平均 家戶 人口 數	貧 窮 率	GDP pc ppp
越 南	837,858,000	83	11	8	16	6	4	2,580,000	4.5	19	2,745
寮 國	2,753,000 (美元)	5,622	381	323	2,170	225	585	120 (美元)	5.9	39	1,954
中 國	18,395,610,000 (人民幣)	1,307,560	170,250	144,224	98,397	82,960	20,088*	1,180 (人民幣)	3.13	8	5,869
柬 埔 寨	5,400,000 (美金)	13,035	2,100	800	4,685	500	1,410	237 (美金)	5.1	36	2,423

資料來源：亞洲開發銀行社會保障指標(ADB) <http://www.adb.org/Documents/Books/Social-Protection/default.asp>

東亞國家社會保障指標(SPI)總表

國家	SPEXP	SPCOV	SPDIST	SPIMP	SPEXP scaled	SPCOV scaled	SPDIST scaled	SPIMP scaled	SPI
日本	0.160	0.860	1.000	1.000	3.330	0.860	1.000	1.000	1.550
韓國	0.075	0.770	1.000	0.800	1.560	0.770	1.000	0.800	1.030
台灣	0.069	0.890	1.000	1.000	1.435	0.890	1.000	1.000	1.081
菲律賓	0.022	0.330	0.300	0.050	0.460	0.330	0.300	0.050	0.280
馬來西亞	0.040	0.380	0.560	0.190	0.830	0.380	0.560	0.190	0.490
印尼	0.019	0.400	0.710	0.080	0.400	0.400	0.710	0.080	0.400
越南	0.041	0.400	0.710	0.170	0.850	0.400	0.710	0.170	0.530
寮國	0.013	0.210	0.400	0.070	0.270	0.210	0.400	0.070	0.240
中國	0.046	0.390	0.690	0.440	0.960	0.390	0.690	0.440	0.620
柬埔寨	0.014	0.180	0.430	0.040	0.290	0.180	0.430	0.040	0.240

資料來源：亞洲開發銀行社會保障指標(ADB) <http://www.adb.org/Documents/Books/Social-Protection/default.asp>

1990-2007 年 東亞國家政府支出佔 GDP 比例

單位：%

	日本	韓國	台灣	菲律賓	馬來西亞	印尼	越南	寮國	中國	柬埔寨	新加坡	香港	泰國
1990	15.5	15.5	14.5	20.4	27.7	19.6	21.9	23.4	18.5	8.4	21.3	14.3	13.9
1991	15.0	15.8	15.3	19.7	27.2	17.4	14.2	20.9	17.5	7.8		13.4	14.5
1992	15.6	15.8	19.4	19.0	26.9	18.4	19.8	20.7		9.8		14.1	15.6
1993	16.7	15.5	17.3	18.9	24.0	17.5	25.2	17.7		8.9		15.9	16.5
1994	16.4	15.8	15.2	18.9	23.0	16.4	25.0	23.4		14.1		15.7	16.0
1995	16.6	15.8	14.4	18.2	22.1	14.7	23.8	26.7		14.8	16.1	16.4	15.4
1996	16.1	16.3	13.6	18.6	22.3	15.4	23.1	19.5	12.2	14.4		14.9	17.8
1997	15.4	16.6	13.6	19.3	21.0	17.4	22.6	17.2	12.9	12.4		14.2	19.7
1998	22.2	18.8	12.8	19.2	21.8	18.1	20.3	18.6	14.1	13.4		18.5	18.2
1999	18.5	19.1	12.6	19.7	22.7	21.1	21.2	16.0	15.7	13.6		17.6	18.0
2000	18.3	18.9	22.9	19.3	22.9	15.8	22.6	19.6	16.3	14.8	18.8	17.7	17.3
2001	17.7	20.4	19.1	19.7	27.8	20.3	24.4	21.0	17.5	16.2		18.4	17.7
2002	17.4	19.8	16.1	19.8	27.1	18.0	24.2	17.9	18.3	17.7		18.7	17.5
2003	16.9	23.0	15.4	19.3	27.1	18.7	26.4	18.5	18.1	15.9	18.5	20.0	16.8
2004	16.0	22.1	14.9	18.2	25.1	18.6	26.2	14.6	17.8	13.9	16.9	18.7	17.1
2005	17.9	22.8	15.5	17.7	23.9	18.4	27.3	17.4	18.5	13.3	15.4	16.9	18.0
2006	15.5	23.6	13.5	17.3	24.9	20.0	27.5	17.4	19.1	14.2	15.7	15.5	16.3
2007		22.5		17.1	25.0	19.1	28.1	19.1	19.9	15.4		14.7	19.2

資料來源：亞洲開發銀行 (Key Indicator, 2008)



1990-2006 年 東亞國家教育支出佔政府支出比例

	日本	韓國	台灣	高經濟 高民主	菲律賓	泰國	印尼	低經濟 高民主	越南	寮國	中國	柬埔寨	低經濟 低民主	新加坡	香港	馬來 西亞	高經濟 低民主
1990	16%	20%	7%	14%	13%		11%	12%			24%	10%	17%	20%	17%	18%	18%
1991	16%	18%	8%	14%	11%		9%	10%			25%		25%		18%	19%	18%
1992	16%	19%	7%	14%	13%		10%	11%			17%	11%	14%		18%	19%	19%
1993	15%	20%	10%	15%	12%		9%	11%			16%	8%	12%		16%	20%	18%
1994	15%	19%	10%	15%	14%		10%	12%			18%	10%	14%		17%	22%	20%
1995	15%	19%	10%	15%	17%	23%	9%	16%			17%	11%	14%	19%	18%	21%	19%
1996	15%	19%	10%	15%	18%	22%	12%	17%				11%	11%		18%	21%	20%
1997	15%	19%	9%	14%	19%	21%	8%	16%				11%	11%		20%	21%	21%
1998	14%	17%	10%	14%	20%	26%	7%	18%				11%	11%		18%	21%	20%
1999	14%	14%	11%	13%	19%	26%	6%	17%				15%	15%		19%	22%	21%
2000	14%	15%	10%	13%	17%	26%	5%	16%				16%	16%	21%	20%	24%	21%
2001	14%	18%	10%	14%	17%	24%	5%	15%				15%	15%		20%	25%	22%
2002	13%	17%	11%	14%	17%	23%	6%	16%			18%	19%	18%		21%	28%	25%
2003	13%	18%	12%	14%	16%	24%	8%	16%			18%	17%	18%	22%	21%	26%	23%
2004	13%	19%	12%	14%	15%	23%		19%			18%	19%	18%	22%	21%	21%	21%
2005	12%	20%	11%	15%	13%			13%			18%	18%	18%	22%	22%	21%	22%
2006	12%	20%	13%	15%	14%			14%			18%	19%	19%	20%	21%	22%	21%

資料來源：亞洲開發銀行 (Key Indicator, 2008) [http://www.adb.org/Documents/Books/Key\\_Indicators/2008/default.asp](http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2008/default.asp)

1990-2006 年 東亞國家健康支出佔政府支出比例

	日本	韓國	台灣	高經濟 高民主	菲律賓	印尼	泰國	低經濟 高民主	越南	寮國	中國	柬埔寨	低經濟 低民主	新加坡	香港	馬來西 亞	高經濟 低民主
1990	20%		1%	11%	3%	4%		3%		18%			18%	5%	10%	5%	6%
1991	21%		1%	11%	3%	3%		3%							10%	5%	8%
1992	21%		0%	11%	3%	4%		4%		2%			2%		11%	6%	8%
1993	21%		1%	11%	2%	4%		3%		1%			1%		12%	6%	9%
1994	21%		1%	11%	2%	4%		3%		5%			5%		12%	5%	8%
1995	21%		1%	11%	2%	8%	8%	6%		4%			4%	8%	13%	5%	9%
1996	21%		0%	11%	3%	4%	7%	5%		5%			5%		12%	6%	9%
1997	20%		0%	10%	3%	3%	8%	4%		6%			6%		12%	6%	9%
1998	20%		0%	10%	3%	3%	8%	5%		5%			5%		12%	6%	9%
1999	20%		0%	10%	3%	3%	8%	4%		7%			7%		12%	6%	9%
2000	22%		1%	11%	2%	2%	8%	4%		11%			11%	5%	12%	6%	8%
2001	22%		1%	11%	2%	1%	10%	4%		9%			9%		13%	6%	10%
2002	22%		1%	11%	2%	2%	7%	4%		11%			11%		13%	6%	9%
2003	22%		1%	12%	2%	3%	8%	4%		10%			10%	8%	13%	8%	9%
2004	22%		2%	12%	2%		8%	5%		11%			11%	6%	13%	8%	9%
2005	23%		1%	12%	1%			1%		11%			11%	6%	13%	7%	9%
2006	23%		1%	12%	2%			2%		11%			11%	6%	13%	7%	9%

資料來源：亞洲開發銀行 (Key Indicator, 2008) [http://www.adb.org/Documents/Books/Key\\_Indicators/2008/default.asp](http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2008/default.asp)

1990-2006 年 東亞國家社會安全支出佔政府支出比例

	日本	韓國	台灣	高經濟 高民主	菲律賓	印尼	泰國	低經濟 高民主	越南	寮國	中國	柬埔寨	低經濟 低民主	新加坡	香港	馬來 西亞	高經濟 低民主
1990	34%	9%	19%	21%	1%		31%	16%			2%	0%	1%	2%	5%	4%	4%
1991	34%	10%	20%	21%	1%		32%	17%			2%		2%		6%	3%	4%
1992	35%	10%	20%	21%	1%		35%	18%			2%	4%	3%		6%	4%	5%
1993	35%	9%	19%	21%	1%		37%	19%			2%	4%	3%		6%	4%	5%
1994	36%	8%	21%	22%	1%		38%	20%			2%	5%	3%		7%	4%	5%
1995	36%	8%	24%	23%	2%		4%	3%			2%	5%	3%	5%	7%	4%	5%
1996	36%	8%	23%	23%	2%		4%	3%			2%	6%	4%		8%	4%	6%
1997	37%	9%	26%	24%	4%		4%	4%			2%	6%	4%		9%	4%	7%
1998	37%	10%	26%	24%	4%		5%	5%			3%	5%	4%		10%	4%	7%
1999	38%	11%	26%	25%	4%		5%	5%			6%	2%	4%		10%	4%	7%
2000	37%	12%	25%	25%	4%		6%	5%			5%	2%	4%	4%	10%	4%	6%
2001	37%	13%	22%	24%	5%		7%	6%			7%	2%	5%		11%	4%	8%
2002	38%	12%	23%	24%	5%		8%	7%			8%	2%	5%		12%	5%	8%
2003	38%	13%	24%	25%	5%		12%	8%			7%	2%	5%	2%	12%	5%	7%
2004	38%	14%	24%	25%	5%		9%	7%			7%	2%	5%	3%	13%	4%	7%
2005	38%	13%	22%	25%	5%			5%			7%	5%	6%	2%	14%	4%	6%
2006	39%	14%	26%	26%	5%			5%			7%	5%	6%	8%	14%	4%	9%

資料來源：亞洲開發銀行 (Key Indicator, 2008) [http://www.adb.org/Documents/Books/Key\\_Indicators/2008/default.asp](http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2008/default.asp)

2004 年 台灣社會保障指標計算總表

	社會保障方案 類型	支出/ 元	目標團體 人數	貧窮 目標 團體 比例	貧窮受益 人數	窮人分得的社 會支出	涵蓋 率	資料來源
失 業	Unemployment benefit 失業給付 (case)	3,680,158,000	212,097	30%	63629	1,104,047,400	100%	就業保險 概況 (勞保 局)
	Early reemployment awards 提早就業獎助 津貼(case)	447,001,000	12,496	30%	3749	134,100,300		就業保險 概況 (勞保 局)
	Vocational training living allowance 職業訓練生活 津貼(case)	202,697,000	12,340	30%	3702	60,809,100		就業保險 概況 (勞保 局)
	National Health Insurance premium support 全民健保保險 費補助(case)	128,122,000	237,106	30%	71132	38,436,600		就業保險 概況 (勞保 局)
	Industrial Accident Compensation Insurance 職業災害保險 (case)	156,168,309	1,384	30%	415	46,850,493		開辦起職 業災害勞 工保護各 種補助總 表(勞保 局)
老 人	Government Employees' and School Staffs' Insurance 公教保險(養 老)	29,538,911,000	20,837	0	0	0	72%	公保 現 金給付 (台灣銀 行)

Government Employees' and School Staffs' Insurance 公教保險(死亡)	641,975,000	591	0	0	0	公保 現金給付 (台灣銀行)
Government Employees' and School Staffs' Insurance 公教保險(眷喪)	1,529,140,000	15,223	0	0	0	公保 現金給付 (台灣銀行)
Military personnel pension 軍保退休撫(國防部退休撫卹+國軍退除役官兵輔導委員會退休撫卹)	99,243,370,739	NA	0	0	0	歲出用途別決算分析表 (行政院主計處)
Labor Old-age benefits 勞保老年給付(case)	111,330,076,657	121,666	0	0	0	歷年來勞工保險各種實計保險給付 (勞保局)
Old-age Citizens' Welfare Living Allowance 敬老津貼	23,763,969,000	687,990	0	0	0	開辦起敬老福利生活津貼核付概況表 (勞保局)

	Old-age Indigenes' Welfare Living Allowance 原住民敬老福 利生活津貼	693,585,000	18,340	0	0	0	開辦起原 住民敬老 福利生活 津貼核付 概況表 (勞保 局)
--	--	-------------	--------	---	---	---	--

健 康	Health insurance 全 民健保	407,264,628,394	22,134,27 0	1%	221343	4,072,646,284	99%	醫療給付 (申請金 額)、保險 對象人數 及百分比 --按保險 對象類別 分
	Government Employees' and School Staffs' Insurance 公教保險(殘 廢)	331,359,000	1,067	0	0	0	公保 現 金給付 (台灣銀 行)	
	Maternity benefits 勞保生育給付 (case)	2,514,024,394	99,595	0	0	0	歷年來勞 工保險各 種實計保 險給付 (勞保 局)	
	Injury or sickness benefits 勞保傷病給付 (case)	2,681,654,042	192,909	0	0	0	歷年來勞 工保險各 種實計保 險給付 (勞保 局)	

	Disability benefits 勞保殘廢給付 (case)	8,682,816,366	36,623	0	0	0	歷年來勞工保險各種實計保險給付 (勞保局)	
貧窮	Family Subsidies for Living 家庭生活補助 (人次)	1,316,642,093	271,990	100%	271990	1,316,642,093	100%	低收入戶生活扶助 (行政院主計處)
	Student Subsidies for Living 就學生活補助	909,591,591	219,439	100%	219439	909,591,591		低收入戶生活扶助 (行政院主計處)
	Work Relief 以工代賑(人次)	551,079,524	40,804	100%	40804	551,079,524		低收入戶生活扶助 (行政院主計處)
	Education Subsidies 子女教育補助 (人次)	32,744,850	8,640	100%	8640	32,744,850		低收入戶生活扶助 (行政院主計處)
	Funeral Subsidies 喪葬補助(人次)	44,118,955	2,645	100%	2645	44,118,955		低收入戶生活扶助 (行政院主計處)
	Festival Grants 低收入戶及民眾節日慰問 (人次)	277,118,076	380,507	100%	380507	277,118,076		低收入戶生活扶助 (行政院主計處)
	Medical assistance 醫療救助	105,216,697	12,146	100%	12146	105,216,697		醫療救助金額及受益人數 (行政院主計處)

	Nursing Care Assistance for Mid or Low-Income Families 中低收入住院看護補助	92,457,002	4,880	100%	4880	92,457,002		醫療救助金額及受益人數 (行政院主計處)
	Aid for Disasters 災害救助	662,711,598	13,229	75%	9922	497,033,699		醫療救助金額及受益人數 (行政院主計處)
	Aid for Emergencies-By Cash 急難現金救助	245,920,668	36,134	75%	27101	184,440,501		醫療救助金額及受益人數 (行政院主計處)
	Allowance for Mid or Low Income Elders 中低收入老人生活津貼	9,259,999,345	156,446	100%	156446	9,259,999,345		中低收入老人生活津貼金額及受益人數統計 (行政院主計處)
身障	Living Assistance for the disabled 生活輔助	12,174,519,000	2,975,141	30%	892542	3,652,355,700	100%	身心障礙生活、輔助器具及托育養護補助 (行政院主計處)



	Auxiliary Appliances Assistance for the disabled 輔具補助	588,316,000	54,843	30%	16453	176,494,800		身心障礙生活、輔助器具及托育養護補助 (行政院主計處)
	Subsidies for Nursing and the Maintenance Expenses for the disabled 托育養護	2,921,952,000	20,162	30%	6049	876,585,600		身心障礙生活、輔助器具及托育養護補助 (行政院主計處)
微 型 及 區 域 方 案	Number of Persons and Amount Receiving Old-Age Farmers' Allowance 老農津貼	32,107,394,000	688,840	0	0	0		臺閩地區老年農民福利津貼核付人數及金額 (農委會)
	Farmers' Health Insuranc 農民健康保險 (喪葬)(case)	4,895,388,000	31,996	0	0	0		台閩地區農民健康保險 (農委會)
	Farmers' Health Insuranc 農民健康保險 (生育)(case)	267,026,000	13,074	0	0	0		台閩地區農民健康保險 (農委會)
	Farmers' Health Insuranc 農民健康保險 (殘廢)(case)	4,234,459,000	23,049	0	0	0		台閩地區農民健康保險 (農委會)

家庭兒童	Children Living Allowance 特殊境遇家庭子女生活津貼 (人次)	140,554,310	105,465	75%	79099	105,415,733	100%	特殊境遇婦女家庭扶助服務 (內政部統計處)
	Children Nursery Allowance 特殊境遇家庭兒童托育津貼 (人次)	7,249,329	6,710	75%	5033	5,436,997		特殊境遇婦女家庭扶助服務 (內政部統計處)
	Subsides of Living for Child of Low Income Family低收入戶兒童生活補助 (人次)	1,581,514,596	711,266	100%	711266	1,581,514,596		低收入戶生活扶助 (行政院主計處)
	Subsides of Living for Child and Juvenile of Medium and Low Income Family中低收入兒童及青少年補助	1,080,559,034	62,704	100%	62704	1,080,559,034		兒童及少年福利服務 (行政院主計處)
	Allowance of Child Care 托育津貼	263,396,796	9,572	30%	2872	79,019,039		兒童及少年福利服務 (行政院主計處)

Foster Family Care 家庭寄養	372,200,747	1,960	30%	588	111,660,224	兒童及 少年福利 服務 (行政院 主計處)
社會保障支出 總額	766,961,785,112	合計	26,396,374,231			
GDP	11,065,500,000, 000					
社會保障支出 總額 / GDP	0.069311083					

