

## 從生產性福利體制到社會投資福利國家： 臺灣與韓國的比較

葉崇揚\*、古允文\*\*

---

\* 亞洲大學社會工作系助理教授。Email: [chungyang.yeh@gmail.com](mailto:chungyang.yeh@gmail.com)。

\*\* 國立臺灣大學社會工作學系教授。通訊地址：10617臺北市大安區羅斯福路四段1號。電話：02-33661247。E-mail: [ywku@ntu.edu.tw](mailto:ywku@ntu.edu.tw)。

## 中文摘要

本文嘗試比較兩個發展程度類似且都被視作是東亞生產性福利體制的臺灣與韓國，解釋為何在民主化後韓國為何能夠相對順利且快速地進行社會投資的轉型，而臺灣為何不行。不同於 Bonoli 的理論觀點，本文嘗試將三個因素納入分析，壓縮現代性、制度結構遺緒和偶發事件。本文假設兩國民主化後在面臨壓縮現代性時，都以建立和再制度化傳統社會保障體系以解決舊社會風險和爭取政治支持；然而，兩者卻在社會投資轉型過程中，因為不同的歷史制度結構遺緒的限制下，有著不同的步調。臺灣在國家財稅能力和改革能力受到限制的情況下，政治行動者在面臨新社會風險時無法有效地將社會支出導引至積極性社會政策。相反地，韓國未成熟的社會保障體以及 1997 年的亞洲金融危機，使得國家有充裕的財政空間和改革的機會之窗，能夠讓政治行動者利用積極性社會政策回應新社會風險以及爭取女性和其他弱勢族群的支持。結果即是韓國目前是逐漸朝向「生產性（productive）－保障性（protective）」的方向，而臺灣則是著重於保障性社會政策。

**關鍵詞：**臺灣、南韓、生產性福利體制、社會投資、制度遺緒

## 壹、前言：從生產性到社會投資

過去二、三十年來，以工業社會為基礎的歐洲福利國家在後工業社會結構中，無法有效地因應結構變遷所帶來的新社會風險（new social risks）<sup>1</sup>，因而歐洲社會民主主義者於 21 世紀初提出「社會投資（social investment）」的觀點，並且在歐盟的帶動下，社會投資政策理念逐漸滲入歐洲福利國家改革的原則（Bonoli, 2013; Hemerijck, 2013; Morel et al., 2012a）。雖然改革步調不一，歐洲福利國家已逐漸地改變其以往著重於現金給付的所得保障政策，而逐漸著重因應新社會風險結構而興起的積極性社會政策（active social policy），也就是家庭政策和積極勞動市場政策（active labour market policy），因為政策具有投資性效果，如促進生育率和（女性）勞動參與等，達成經濟效率和社會公平的平衡（Bonoli, 2013; Esping-Andersen, 2002; Hemerijck, 2013; Morel et al., 2012a）。因此，歐洲福利國家在削減或是維持所得保障政策支出的同時，也逐漸增加在積極性社會政策的支出，而使得「所得保障政策 / 積極性社會政策支出的相對比例（I/A 比例）」<sup>2</sup> 逐漸下降，此過程即是社會投資轉型（Bonoli, 2013; Morel

<sup>1</sup> 新社會風險的興起主要是因為後工業社會的結構性轉型而導致社會風險結構與本質的改變。如低薪服務業部門的就業機會大量增加（Wren, 2013），以及女性大量進入勞動市場，進而改變傳統男性養家的家庭結構模式（male-breadwinner model）（Bonoli, 2006; Esping-Andersen, 2009）。因此後工業社會與以往工業社會的社會風險結構已然不同，包括如家庭成員無法有效地調和工作與家庭責任、低薪工作、單親家庭和低工作技術等因素，往往會造成家庭或是個人容易落入貧窮的困境。

<sup>2</sup> 我們主要根據 Vandenbroucke and Vleminckx（2011）對社會支出類型的區分為基準。他們將社會支出分為主要處理舊社會風險的政策和處理新社會風險的政策。處理舊社會風險的政策包括疾病與健康、身心障礙、遺族、老年、職業傷害和失業；而處理新社會風險的政策主要包括積極勞動市場政策和家庭政策。此一分類方式，基本上，與 Morel et al.（2012b）的分類一致。我們根據此一分類，將處理舊社會風險的政策稱作所得保障政策，而處理新社會風險的稱為積極性社會政策。藉此，我們將社會支出結構以「所得保障政策」和「積極性社會政策」支出的相對比例呈

et al., 2012a; Nikolai, 2012)。圖 1 可以見到在 1980 年代到 2000 年期間，丹麥、瑞典、英國和德國與法國，I/A 比例呈現下降的趨勢，特別是瑞典和丹麥被視為社會投資福利國家典範，其下降的趨勢更為明顯；不過從 2000 年之後，這些福利國家的數值或多或少有些許波動，但是呈現穩定。日本與義大利則是呈現下降的趨勢，但其比例依然維持較高的情況。

東亞福利國家在過去二、三十年來也因為民主化的壓力和社會經濟結構的結構性轉變，而開啓一系列的福利改革措施。但是，不同於歐洲福利國家轉型形態，東亞福利國家在轉型過程中有兩點特殊性。第一，過去制度遺緒上的差異。過去東亞福利國家被歸納為「生產性福利國家」(productivist welfare state)，因為特別強調促進勞動商品化和經濟發展的政策<sup>3</sup>；而歐洲福利國家的興起主要在於解決工業社會中的舊社會風險，因此特別強調所得保障政策。第二，不同於歐洲國家的去工業化過程是長期的過程，東亞福利國家在福利體系的建構過程中，面臨一個所謂的壓縮現代性 (compressed modernity) 的困境，使其同時面臨多重的政治與經濟結構性轉型，包括後工業化、政治民主化、經濟自由化和人口轉型等 (Chang, 2010; Whittaker et al., 2010)。

---

現，比例越高，表示福利國家的政策核心在於所得保障政策；比例越低就表示國家政策核心更為著重於積極性社會政策。而此一「I/A 比例」，逐漸降低的過程即是福利國家逐漸地將所得保障政策的支出轉移到積極性社會政策，此一轉型過程即是社會投資轉型過程 (Bonoli, 2013; Morel et al., 2012a; Nikolai, 2012)。

<sup>3</sup> 東亞生產性福利國家的制度性源起，主要在於在工業化發展初期，國家為了縮小與先進工業福利國家的差距，而必須將其財政資源有效地集中於促進和維持勞動商品化的政策領域，如教育、健康和經濟投資等 (Holliday, 2000; Rudra, 2008)；因為在前工業社會轉型到工業社會的過程中，當勞動商品化尚未廣泛時，解決因勞動商品化所興起的舊社會風險 (old social risks) 的去商品化 (de-commodification) 福利政策並無太大的意義 (Gough, 2004)。因此其社會政策領域多集中於促進和維持勞動商品化的教育和健康政策，而缺乏去商品化的所得保障體系，更遑論積極性社會政策。

因此，雖然東亞福利國家在 1990 年代之後開始面臨後工業化和人口結構轉變的結構性轉型，但是不同於歐洲福利國家在轉型過程中強調將政策核心逐漸地從去商品化的所得保障政策轉移到促進人力與社會投資的積極性社會政策，東亞福利國家轉型則是在建構與再制度化既有的所得保障體系的同時，也必須開始建構因應新社會風險的積極性社會政策。民主化後，國家必須有效地回應社會性需求，以解決從工業社會結構所衍生的舊社會風險，因此首要目標在於社會保險體系的建構與重構（如年金改革、失業保險制度的建立、健康保險體系的普及化）（Peng and Wong, 2008; Wong, 2004）。但是在 1997 年亞洲金融風暴以及少子化問題的嚴重性逐漸被社會大眾意識到之後，東亞福利國家對積極性社會政策的重視開始逐漸增加（Fleckenstein and Lee, 2014, 2017; Lee and Back, 2014）。

此一特殊性使得東亞福利國家在建構傳統社會保障體系之際，同時也須思考積極性社會政策作為回應新社會風險的政策。然而，這裡就產生一個有趣的現象與問題。西方文獻認為屬於同一種福利體制的國家，受到其既有制度遺緒（*institutional legacies*）的影響，其後工業化以及其社會政策體系回應新社會風險的路徑與模式往往會是類似的（Beramendi et al., 2015; Bonoli, 2007, 2013; Esping-Andersen, 1999; Wren, 2013）。而臺灣與韓國兩個傳統上屬於所謂的生產性福利國家、且其工業化與去工業化程度時機與程度類似，但是圖 1 呈現 OECD 國家與臺灣和韓國福利國家轉型上的差異。從 1990 年代末期開始，韓國逐漸地從以往單純著重於所得保障政策的社會支出結構，轉變成為同時著重於所得保障和積極性社會政策的支出結構，其 I/A 比例已經接近兩個社會投資福利國家典範—丹麥和瑞典；然而，臺灣的所得保障政策和積極性社會政策支出比例依然維持相對較高的比例。為何積極性社會政策會逐漸地成為韓國福利國家的政策核心呢？或者應該說，為何韓國能夠逐漸地將社會支出從所得保障政策引導至

積極性社會政策呢？反之，為何臺灣無法有效地將社會支出從所得保障政策轉移到積極性社會政策呢？臺灣與韓國福利國家轉型過程為何有不同的模式與路徑呢？應該如何解釋兩者之間的差異呢？本文即是嘗試解答這些研究問題。

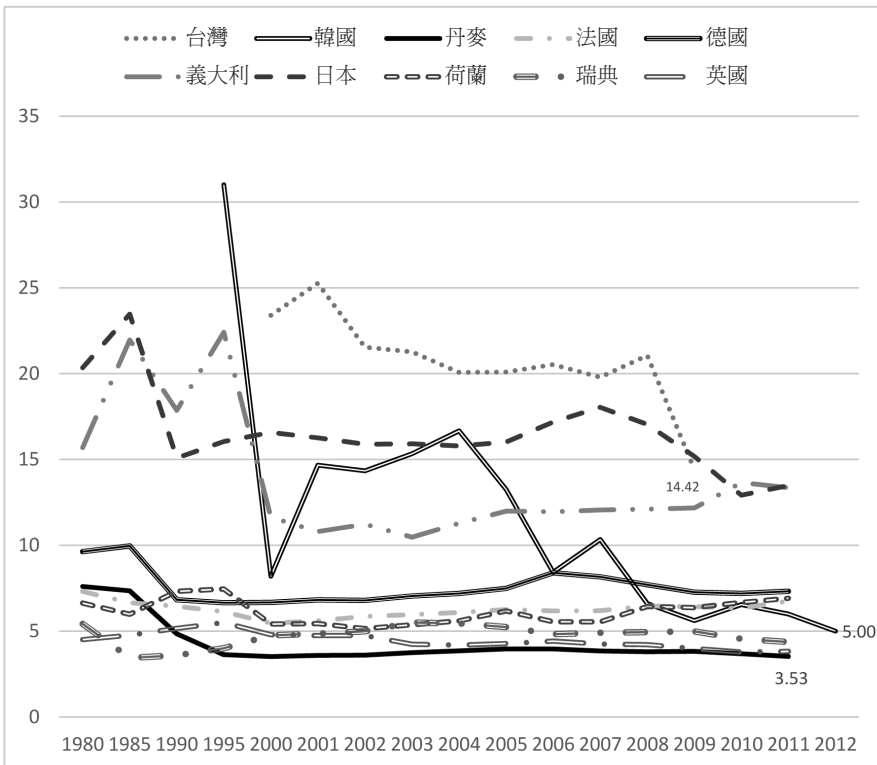


圖 1 OECD 國家與臺灣和韓國所得保障政策與積極性社會政策支出的相對比例  
(1995-2012)

資料來源：臺灣的資料來自於行政院主計處（2010）<sup>4</sup>；韓國的資料則是來自於 OECD（2016）。

<sup>4</sup> 資料出自行政院主計處中華民國統計資訊網的《社會安全統計專區》。然，社會安全統計自 2010 年起已不再續編。

本文嘗試指出從歐洲福利國家轉型經驗出發的理論觀點（Bonoli, 2007, 2013），在解釋東亞福利國家的轉型時，忽略了三個面向。第一，東亞福利國家的壓縮現代性，使其必須在短時間內處理舊社會風險和新社會風險；第二，忽略制度結構遺緒的影響；第三，偶發性事件，如 1997 年的亞洲金融危機，對福利改革的影響。本文假設臺灣與韓國在民主化之後，受到既有福利體系的制度遺緒影響，其邁向社會投資福利國家的改革進程與路徑有所不同。臺灣在民主化之後，受限於民主化的壓力以及既有福利體系的影響，使其著重於所得保障體系，但是卻使得國家無法有效地將有限的財政資源從所得保障政策轉往積極性社會政策。韓國面臨民主化壓力時，由於其企業主義的福利體系，再加上金融危機作為促發其福利刪減的基礎，使得韓國政府有較寬裕的財政資源能夠發展積極性社會政策。

本文結構如下。第二部分為文獻探討。首先將會從 Bonoli（2007）的理論架構出發，但是我們會說明他的理論為何無法解釋臺灣與韓國兩個去工業化程度與時間點類似的國家，為何在轉型為社會投資福利國家時步調不一。緊接著，我們會提出一個以制度主義為基礎的理論架構，以回答本文的研究問題。第三和第四部分，將分別針對臺灣與韓國進行比較分析。最後則是結論。

## 貳、文獻探討與分析架構—時間？還是制度結構？

傳統「工業福利國家」理論觀點在於解釋福利國家如何回應資本主義中勞動商品化所帶來的風險，因此多強調福利國家中的去商品化功能。然而，社會投資福利國家則是興起於後工業化轉型過程中，所著重是如何因應後工業化過程中所衍生的新社會風險結構，以及強調福利國家如何作為促進經濟效率的工具。因此，無法以傳統工業福利國家的理論觀點解釋當代福利國家的社會投資轉型。Bonoli（2007,



2013) 的理論觀點即是著眼於此，嘗試解釋為何有些福利國家能夠將社會支出從所得保障政策轉移到積極性社會政策。但是，本文指出 Bonoli 所發展出來的理論架構，所側重的是歐洲福利國家改革的經驗，東亞福利國家的特殊性並沒有被關照。因此，本文嘗試在此部份探討「壓縮現代性」、「制度結構性差異」和「偶發性事件」在解釋東亞福利國家轉型的跨國差異的重要性。

### 一、後工業化「時間」如何解釋社會投資轉型

延續傳統功能論的觀點<sup>5</sup>，Bonoli (2007) 認為傳統為了因應舊社會風險而建立的所得保障體系無法有效地回應後工業化轉型過程中所產生的新社會風險，而使得福利國家必須進行相對應的福利改革。因此，歐洲福利國家開始一連串的福利改革，將社會支出逐漸地從所得保障政策轉移至積極性社會政策 (Bonoli, 2013; Hemerijck, 2013)。而福利國家重構過程中，西方各國的步調並不一致。北歐福利國家從 1970 年代開始就建立廣泛的積極性社會政策，使得其福利體系能夠有效地因應新社會風險；接下來是自由主義福利國家在 1980 和 1990 年代開始逐漸建立積極性社會政策體系；歐陸保守主義福利國家則是在此一轉型過程中較為緩慢，要一直到 1990 年代甚至 2000 年代之後才開始著重於積極性社會政策的建構；而南歐福利國家，則是更為緩慢 (Bonoli, 2013; Hemerijck, 2013)。為何在轉型步調上有此一差異呢？而此即是 Bonoli (2007) 的主要研究問題。

Bonoli (2007) 認為造成此一轉型步調有所差異的主要原因是 在於後工業化速度不一所造成。後工業化較早的國家，如北歐福利

---

<sup>5</sup> 功能論，包括工業主義邏輯 (the logic of industrialism) 以及現代化理論，認為傳統福利國家的興起主要是為了解決現代化 (工業化) 的過程中，因為勞動商品化以及家庭型態改變所帶來的社會風險，因而建立現代的社會保障體系 (Flora and Alber, 1981; Wilensky, 1975)。



國家，新社會風險的結構化造成新的社會需求，同時在所得保障體系尚未成熟之際，新社會風險的風險群體（特別是女性）可以和左翼政黨和工會形成政治聯盟以爭取積極性社會政策的建立。但後工業化較晚的國家，如歐陸和南歐福利國家體系，由於其所得保障體系已然成熟，而形成抵抗既有制度的削減和變遷的政策既得利益者（policy beneficiaries）（Pierson, 1994）；因此新社會風險的風險群體爭取積極性社會政策時必須面對既得利益者的抵抗與反對，且他們往往是去組織化的，無法如傳統工會組織化地在政治領域中爭取福利政策（Beramendi et al., 2015）。在此一政治權力不平衡以及人口結構高齡化的情況下，政治人物為獲得選舉勝利，往往會傾向維持既有的所得保障政策。因此這些福利國家在調適過程中常面臨政治困境，而無法順利發展積極性社會政策。簡單地說，Bonoli（2007）的理論觀點即是認為福利國家能否順利調適後工業社會結構轉型的跨國差異，最主要的因素即是後工業化的時間點。

根據 Bonoli 的觀點，同屬於東亞生產性福利體制的臺灣與韓國，在具有類似的後工業化進程的條件下，應會在相近時間開展積極性社會政策以及具有類似的積極性社會政策結構。為了說明此一論點的問題，我們以 Bonoli（2007: 513）針對 OECD 國家後工業化發展的時機所作的表格為主，並加入三個東亞福利國家（見表 1）。表 1 中，Bonoli 將瑞典當作主要的參照國家。表 1 顯示北歐福利國家與自由主義福利國家是後工業化發展較早的國家；相較與此，歐陸保守主義相對較晚，而南歐福利國家更晚。東亞福利國家中，發展程度最高的日本也是後工業化發展最早的國家；而臺灣與韓國約莫在 1990 年代中後期才達到 1970 年瑞典的水準。表 1 亦顯示北歐福利國家的女性就業率在 1970 年代就達到 58%；自由主義福利國家則多在 1980 年代中期之後；而歐陸與南歐福利國家則更晚。而日本在 2005 年時才達到瑞典 1970 年的水準，但臺灣與韓國都至今未達到瑞典 1970 年的

水準。2015 年時，臺灣女性就業率僅為 48.99%；韓國則是在 2014 年時為 54.9%。表 1 同時顯示各國 I/A 比例。可以發現北歐福利國家是明顯低於其他福利體制，顯示其對積極性社會政策的重視；自由主義福利國家中，英國與澳洲呈現相對較低的情況，但美國和加拿大則是相對較高；而歐陸保守主義福利國家則是介於南歐和北歐福利國家之間。

單從後工業化進程很難解釋臺灣與韓國為何在建構積極性社會政策有所差異，也就是為何韓國的 I/A 比例是遠低於臺灣呢？第一，從服務業比例而言，臺灣與韓國都在 1990 年中後期才達到瑞典 1970 年的水準，因此難以斷定韓國後工業化較早，所以才能順利開展積極性社會政策<sup>6</sup>。其次，從表 1 也許可以說臺灣與韓國發展積極性社會政策的差異是來自於女性就業率的差別，即便兩國至今都未達到瑞典 1970 年的水準。這主要是因為必須透過家庭政策協助女性在工作與家庭之間取得平衡，因此女性就業顯示社會對積極性社會政策的需求（Bonoli, 2013）。但是，女性就業率也可能是社會投資政策的結果。事實上，韓國的積極性社會政策的開展主要是因為 1997 年之後連續兩任左翼政府，而女性就業率也是在此段時期大幅增加，此一現象可能是因為積極性社會政策發展的結果（Lee and Baek, 2014）。因此，難以說明女性就業率與積極性社會政策之間的因果關係。

---

<sup>6</sup> 事實上，這一點如果把日本納入的話，會更難以立足。因為雖然日本後工業化發展（服務業比例和女性就業率）較早，但是一般都認為韓國在開展積極性社會政策以處理新社會風險的步調是早於日本的（Estévez-Abe and Kim, 2014; Fleckenstein and Lee, 2014; Peng, 2014）。

表 1 OECD 主要國家與東亞福利國家後工業化的時機

	服務業比例 (%)	女性就業率 (%)	所得保障政策 / 積極性社會政策支出 (2011)
基準 - 瑞典 1970 年	54	58	4.37
北歐福利國家			
瑞典	1970	1970	4.37
丹麥	--	1971	3.53
挪威	1972	--	4.73
芬蘭	1983	1982	5.37
自由主義福利國家			
英國	1975	1988	3.82
美國	<1970	1984	20.84 (2012)
加拿大	<1970	1987	8.95 (2012)
澳洲	<1970	1995	4.83 (2012)
保守主義福利國家			
德國	1986	2000	7.32
法國	1978	2003	6.75
荷蘭	<1975	1998	6.91
比利時	1975	>2014	6.61
奧地利	1988	1994	6.96
南歐福利國家			
義大利	1985	>2014	13.35
西班牙	1989	>2014	10.60
葡萄牙	1992	1998	12.36
東亞福利國家			
日本	1981	2005	13.48
韓國	1995	2014 (54.9%)	5.0 (2012)
臺灣	1999	>2015 (48.99%)	14.42 (2009)

資料來源：Bonoli (2007); OECD (2016); 臺灣的部分取自勞動部 (2016a, 2016b)。

簡單地說，單從後工業化發展程度和時間點是不足以解釋臺灣與韓國在積極性社會政策方面的差異。主要是因為 Bonoli 的理論觀點

對解釋積極性社會政策發展的跨國差異是建立在三個基本前提上。第一，進展緩慢的現代化進程；第二，體制與制度遺緒對於形塑後工業化進程以及建構積極性社會政策回應新社會風險的路徑與模式是具有決定性的影響；第三，類似的體制結構與制度遺緒面臨後工業化時，將會面對相似的社會需求與政治壓力。然而，這三個基本前提在臺灣與韓國的比較中是可被挑戰的。底下詳細說明。

## 二、分析架構：將「制度結構」帶回分析中

Bonoli 的理論觀點的主要前提是西方福利國家的現代化是緩慢進展的過程。在 19 世紀末的工業化時期陸續建立所得保障體系以因應舊社會風險 (Flora and Alber, 1981)；1970 年代之後，面臨後工業化時而開始發展積極性社會政策 (Bonoli, 2007)。在緩慢進展的現代化過程中，西方福利國家可以在不同的時期建立起不同的社會政策體系。因此，在後工業化時期中，面臨人口和全球化壓力之際，西方福利國家削減所得保障政策支出；同時引進積極性社會政策以回應新社會風險 (Bonoli, 2012, 2013; Lynch, 2006; Pierson, 1994)。

東亞福利國家的現代化過程是被壓縮的 (Whittaker et al., 2010)。後發展過程中，國家的主要任務是建立促進勞動商品化的政策體系以達成工業化和經濟追趕 (economic catch-up) 的目標 (Gough, 2004; Rudra, 2008)。因此東亞福利國家在工業化時期並無建立廣泛的所得保障體系，而是強調教育和健康政策 (Gough, 2004; Holliday, 2000; Rudra, 2008)。1980 年代中後期之後，東亞福利國家同時面臨政治民主化、經濟全球化、後工業化和人口結構轉型，民主政治的壓力迫使國家積極回應社會需求，而造成國家必須同時建構所得保障政策以及積極性社會政策，以解決新、舊社會風險。這意味著其政治策略的主要邏輯是建立在爭取選票的基礎上，不論是透過所得保障或是積極性社會政策。這一點與歐洲福利國家是不同的。

此外，同時建構所得保障政策和積極性社會政策也面臨著財政資源競爭的問題。在有限的財政資源下，國家與政治行動者如何決定透過何種社會政策體系作為爭取政治信用的策略，則是取決於其行動者之間的權力結構以及互動關係與策略，以及政治行動者所意識到的社會需求為何（Bonoli, 2012）。譬如當傳統勞工團體的權力較強時，再加上社會大眾意識到建構所得保障體系是相對較為急迫的時候，那麼政黨可能會傾向以所得保障體系為優先；反之，當社會大眾意識到少子化或是失業率為迫切需要解決的問題時，再加上青年和女性逐漸成為決定選舉中勝負的主要關鍵時，那麼政黨可能會傾向以積極性社會政策，作為爭取選票的政治策略。

而行動者之間的權力結構與策略互動關係，是取決於過去的制度遺緒。過去以新制度主義研究已指出過去的制度結構如何影響與限制行動者的政策偏好與選擇（Beramendi et al., 2015; Lynch, 2006; Myles and Pierson, 2001; Pierson, 1994; Wren, 2013）。如 Lynch（2006）就指出福利國家體系的所得保障體系是以社會保險為原則時，社會支出將集中於所得保障體系上，並形成既得利益團體反對福利改革，而無法有效地將財政資源轉移至積極型社會政策，如義大利；相反地，荷蘭普及式的社會政策體系，再加上強制性的企業年金體系，使得荷蘭能夠社會支出轉至積極性社會政策。因此，在理解與分析臺灣與韓國的福利國家改革與轉型時，即需要考慮其制度結構遺緒的差異。

過去文獻都將臺灣與韓國視為生產主義福利體制（Holliday, 2000），但是兩國的年金體系卻有明顯差異（Yeh, 2014a）。臺灣年金體系主要是建立在 1950 年代，係以公共年金體系為主，包括軍公教和勞工保險體系。雖然早期涵蓋率相當有限，但是制度化時間相對較早，而使年金制度相對較為成熟。相反地，韓國雖然引進公共年金體系給予軍人和公部門勞工，但是對於私部門人員則是以企業年金為主，亦即勞基法所規定的退職金，一直到 1988 年才引進國民年金

體系以保障受雇者 (Yeh, 2014a; Yi, 2007)。制度的差異也體現在社會支出結構上。第一，臺灣的社會支出明顯高於韓國。在 1980 年代前期，臺灣的社會支出在 1980 年時為 11.23%，而在 1985 年則升為 16.24%；同期，韓國的社會支出在 1980 年和 1985 年時分別為 7.57% 和 7.09%（見附圖 1）。且隨著公共年金體系的制度成熟，使得臺灣的社會支出呈現逐年上揚的情況，韓國則是無明顯改變。其次，年金體系的制度差異也反映在其社會支出結構上。在 1980 年代前期時，臺灣有將近 40-50% 的社會支出是針對退休金給付上 (Yeh, 2014b)；而在缺乏公共年金體系的情況下，韓國的社會支出則是有 50-60% 的社會支出是投入在社會救助體系 (Shin, 2003: 93)。

臺灣與南韓福利體系的制度差異也意味著兩國之間在進入民主化時期之後的財政能力是不同的。西方福利國家轉型實際上是資源重新配置的過程：削減所得保障體系，同時擴張積極性社會政策 (Beramendi et al., 2015)。同樣地，雖然邏輯不盡相同，但是臺灣與韓國在面臨壓縮現代性時，政治行動者同樣面臨著如何配置其財政資源以獲取最大的政治利益。當國家投入相對較少的財政資源於所得保障體系時，特別是以救助體系和企業福利為主，國家財政資源即能投入積極性社會政策，其政治阻力也相對較為薄弱。韓國在民主化之後雖然馬上引進國民年金給予受雇勞工，但是制度尚未成熟，因此國家財政能力較為寬裕，同時也使得政治行動者能夠在 1997 年之後，能夠著重於積極性社會政策作為獲取最大政治利益的政策工具。

最後，Bonoli (2007, 2013) 的理論觀點忽略偶發事件 (contingences) 對制度結構的衝擊，這是歷史制度主義 (historical institutionalism) 的理論核心之一 (Pierson, 2004)。每個國家即便都面臨同樣的結構轉型，但是所經歷的偶發事件是不同的，特別是外部的經濟危機，而不同的偶發事件會影響政治行動者的偏好與行動策略，而影響制度變遷。韓國在 1997 年時所面臨的亞洲金融危機，使



得金大中總統開始著重於「生產性福利」(Productive Welfare) (Choi et al., 2015; Kim, 2008)；但此危機卻沒有對臺灣造成如韓國一般的嚴重衝擊。因此分析過程中必須將不同國家所面臨的偶發事件納入，因為偶發事件可能會對制度結構造成重大影響。

圖 2 為本文的分析架構。本文的基本假設，第一，不同於西方福利國家的社會投資轉型的政治邏輯，東亞福利國家面臨「壓縮現代性」所產生的(新與舊)社會風險(結構需求)，且在政治民主化的壓力下(政治壓力)，使得政治行動者必須回應社會需求而開展所得保障和積極性社會政策。第二，其轉型過程與結果的差異，也就是為何兩國之間開展積極性社會政策的步調以及能力是不一致的，而這取決於「制度結構遺緒」的差異。因為制度結構遺緒不僅會影響行動者的偏好與策略，同時也會限制行動者的改革與國家財政能力，亦即影響福利國家改革的政治過程。且制度改革過程中，都會進一步地形成政策回饋而再結構化制度結構。第三，作為外部衝擊的「偶發性事件」(如 1997 年金融危機)不僅會影響結構性需求，同時也會改變政治行動者進行福利改革與回應結構性需求的動能。

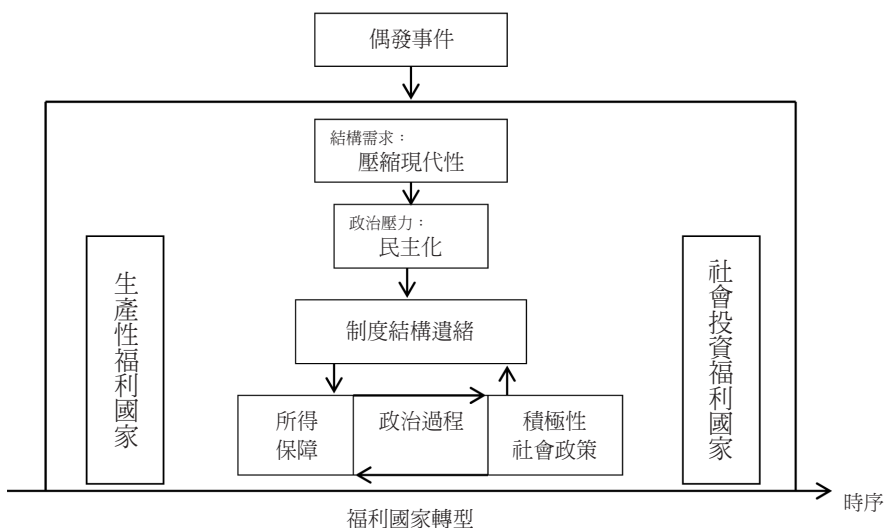


圖 2 分析架構



據此，本文假設臺灣戰後所建立的公共所得保障體系造成族群分化及限縮國家財政能力，使民主化後政治行動者藉由建構與再制度化所得保障體系（國民年金和各類津貼）爭取政治支持，但卻進一步限縮國家財政能力以及改革能力；因此，在 2000 年之後，行動者意識到積極性社會政策可作為解決失業和少子化問題以及獲取政治利益的政策工具，被限縮的國家財政能力以及所得保障體系所形成的既得利益者，導致臺灣無法透過改革將財政資源配置到積極性社會政策。相反地，韓國的所得保障體系是建立在企業主義上，雖然民主化之後引進國民年金，但由於制度未成熟，使得其國家財政能力和改革能力相對較好；同時在 1997 年時的亞洲金融危機，更是進一步削弱支持所得保障體系的既得利益者的力量，使得韓國在 2000 年之後能夠逐漸地擴展積極性社會政策。

本研究主要採取「比較歷史分析」(comparative historical analysis)，分析臺灣與韓國在民主化後的福利國家轉型。主要分為兩個時期，不過臺灣與韓國在歷史轉折點上有所不同，因此臺灣的主要分界點為民進黨執政，韓國則是以 1997 年亞洲金融風暴以及金大中當選總統作為分界點。本研究主要採用社會支出佔 GDP 的比例為比較基準，並且根據 OECD 對不同社會支出類別的定義進行分解。此種方式的優點在於透過分解社會支出結構，可以了解一個國家所著重的政策核心為何 (Castles, 2008)。因此，藉由對臺灣與韓國社會支出結構的比較，可以讓我們了解兩個國家所著重的政策核心為何；同時在圖 1 部分以 I/A 比例說明一個國家是否逐漸地將社會支出從所得保障移轉到積極性社會政策。除了針對社會支出結構的比較之外，為了進行比較歷史分析，資料來源主要是以歷史文獻為主，包括政府文件和新聞等，同時也會借重相關的二手文獻等。

## 參、臺灣—社會投資轉型的困境

1980 年代中後期之後，臺灣面臨壓縮現代性（結構需求），加上民主化，使得政治行動者必須回應社會需求以解決新、舊社會風險。但是受限於既有的制度結構遺緒和政治利益的考量，使得行動者首先透過所得保障的建構與再制度化爭取政治利益，但是卻強化既有以所得保障體系為主的福利體系。2000 年之後，雖然行動者意識到經濟危機和高齡少子化，也嘗試著開辦積極性社會政策，但卻因制度結構和財政能力的限制而無法有效的將社會支出轉往積極性社會政策。

### 一、壓縮現代性和制度遺緒—所得保障體系的再制度化 (1986~2000)

臺灣的所得保障體系是以社會保險為基礎原則。戰後，各項社會保險體系紛紛建立作為社會控制的政策工具，進而維持其統治基礎，包括勞工保險及涵蓋軍公教人員的社會保險體系，但涵蓋人口群是以外省籍為主（林萬億，2012；傅立葉，1993）。同時臺灣經濟結構是以出口導向的中小企業為主，而此對臺灣福利體系有兩點意涵。第一，在出口導向發展策略下，為避免對中小企業產生過重的勞動成本，所得保障體系是採取漸進主義的方式逐漸地擴張其涵蓋人口（葉崇揚、陳盈方，2013）；第二，臺灣出口導向發展策略是以稅收優惠政策促進中小企業出口貿易（Cheng, 1990），但也使得稅收體系受到經濟結構與發展策略的結構性限制。因此，臺灣福利國家體系的主要制度結構遺緒即是「受到經濟結構限制的稅收體系」和「制度化的社會保險體系」。從附圖 1 以及表 2 可以發現此一情況下，臺灣的社會支出佔總政府支出的比例遠高於韓國，在 1980 年代初期時，約莫 11.2%-16.2% 之間，且其中有 40%-50% 的社會支出是挹注在退休

給付上<sup>7</sup>。同時，1980年代開始，臺灣稅收能力是逐漸下降的（見附表1）。

在既有制度遺緒的結構限制下，1980年代中後期之後，臺灣開始面臨一連串的社會經濟與人口結構的變遷（壓縮現代性），再加上政治民主化使得政治行動者必須回應社會需求以解決社會風險（Peng and Wong, 2008; Wong, 2004; 林國明，2003；葉崇揚、陳盈方，2013）。因此，臺灣福利國家面臨一個困境：一方面，企圖透過所得保障體系的建立與再制度化，回應社會需求以爭取政治支持；另一方面，此一政治策略不僅強化了所得保障體系的支持基礎，從而限制行動者的改革能力，也弱化其財政基礎，使臺灣無法從著重於所得保障的福利體系轉變成為著重積極性社會政策的社會投資福利國家。

既有所得保障體系的主要涵蓋人口為國營與黨營企業和大型企業勞工和軍公教人員，在此一制度遺緒下，對於民進黨而言，反而是結構性政治機會。民主化之後，民進黨的策略是建立所得保障制度給過去被排除的人口群（以臺灣本土籍為主的農民和中小企業勞工等），以回應社會需求和爭取政治支持。同時，國民黨作為執政黨也提出相對應的政策方案，以維持其執政基礎與政治支持（林國明，2003；葉崇揚、陳盈方，2013）。因此，包括1980年代末期的健康保險和1990年代初期興起的老人津貼和國民年金議題，都是在此一背景下興起的，因為對政治行動者而言，健康保險和老人津貼都是立即且直接使民衆受惠的政策。在此一背景下，所得保障體系進一步被強化與再制度化，包括1989年農民健康保險以及1995年全民健康保險，以及1990年代之後，中央和地方政府紛紛開辦各式老年津貼，如老農福利津貼和中低收入戶老人津貼。

相對之下，積極性社會政策並無明顯擴張，即便各項社會運動在民主化之後如雨後春筍般的出現。1990年代初期，因為經濟結構轉

<sup>7</sup> 資料來源：財政部統計資料（2015），以及作者自行計算

型以及全球化的影響，促使國家開辦許多積極勞動市場方案解決失業問題<sup>8</sup>。在面臨 1997 年的亞洲金融危機和 1999 年的 921 地震之後（偶發事件），積極勞動市場政策的重要性開始被凸顯出來（Lue, 2013; 陳盈方等，2013）<sup>9</sup>。即便如此，在此一時期，積極勞動市場政策一直處於低度發展，多是零碎性地回應經濟危機，而缺乏整體政策目標。

家庭政策在此一時期亦無明顯進展。臺灣家庭政策的發展主要是在 1990 年代藉由民主化的浪潮，由女權運動帶動而興起的，其核心論述在於如何透過家庭政策促進性別平等，而非解決高齡少子化的人口危機（Tsai, 2014; 王淑英、張盈堃，2000）。但是，並沒有獲得太多的進展（Tsai, 2014; 王舒芸，2014）。這主要是因為此一時期的社會政策討論核心在於如何建立與再制度化所得保障體系，因為可以快速爭取政治支持。因此在 2000 年前，家庭主義（familialism）依然貫穿臺灣的家庭政策體系（王舒芸，2014）。

此一時期的福利擴張與改革，主要著重於所得保障體系的建立與再制度化。附圖 1 顯示臺灣的社會支出從 1990 年初期之後呈現快速增長的趨勢，但 2000 年後就維持穩定。表 2 顯示因為全民健康保險和年金政策的建立與再制度化，使社會支出多投注在「老年」和「疾病與健康」。其他的部分，包括積極性社會政策，成長相當有限。換句話說，臺灣福利國家在 2000 年以前的發展是以所得保障體系的建

---

<sup>8</sup> 1989 年的時候，行政院通過「促進就業安定方案」，即是為了解決失業問題，包括促進職業訓練以及加強就業服務。1994 年為了解決青年就業問題，行政院核定「促進專上畢業青年就業輔導實施計畫」；1996 年時則有「當前勞動供需失衡因應對策方案」、「當前失業問題因應對策計畫」、「促進失業青年、原住民就業措施」等（林萬億，2012：608-609）。

<sup>9</sup> 許多積極勞動市場政策方案被提出來因應勞動市場情況惡化和 921 地震，如「勞工保險失業給付實施辦法」（後來被「就業保險」所取代）、勞委會針對企業關廠而失業的勞工所制訂的「關廠歇業失業勞工輔導就業獎助」（1997 年）、「僱用獎助津貼作業須知」（1998 年）、1999 年增列補助雇主僱用關廠歇業失業勞工及其他依法被資遣之失業勞工。

立與再制度化為主，但是此一發展所隱涵的政治意涵，即是制度的既得利益者的形成與鞏固，進而使得政治行動者不易透過對所得保障體系進行福利削減，以便將財政資源轉移到積極性社會政策。

表 2 臺灣社會支出結構（占 GDP 的比例）（2000-2009）<sup>10</sup>（單位：%）

項目	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
老年	4.06	4.53	4.74	4.54	4.53	4.96	4.60	4.54	5.92	4.34
遺族	0.26	0.25	0.25	0.24	0.23	0.23	0.22	0.21	0.23	0.23
身心障礙	0.26	0.31	0.26	0.25	0.25	0.28	0.28	0.27	0.29	0.30
疾病與健康	3.07	3.35	3.40	3.56	3.50	3.43	3.39	3.36	3.52	3.79
失業	0.07	0.15	0.18	0.13	0.12	0.14	0.13	0.13	0.15	0.28
家庭政策	0.33	0.34	0.35	0.34	0.36	0.37	0.36	0.37	0.41	0.52
積極勞動市場政策	--	--	0.06	0.07	0.07	0.08	0.06	0.06	0.07	0.10
其他	0.45	0.33	0.28	0.25	0.26	0.24	0.22	0.20	0.24	0.36
總和	8.5	9.26	9.52	9.38	9.32	9.73	9.26	9.14	10.83	9.92

資料來源：行政院主計處（2010）；積極勞動市場政策支出的部分取自古允文等（2016）。

## 二、邁向社會投資？—被限縮的改革能力與財政結構 （2000～至今）

2000 年後，民進黨獲得總統大選的勝利，開始另一波的福利改革。雖然面臨經濟危機和高齡少子化的人口危機，使得積極性社會政策開始發展，但是著重於所得保障政策的福利體系，不僅鞏固制度的既得利益者，同時也使得其財政能力受到嚴峻的限制，因此壓縮福利體系轉向以積極性社會政策為主的社會投資福利國家的空間。

從 1990 年代後期，在面臨社會經濟和人口多重結構轉型之際

<sup>10</sup> 此一資料，是主計處根據 OECD 社會支出的定義與項目，重新計算與分類臺灣的社會支出結構與給付總額。也就是說，這是目前臺灣唯一可以與國際比較（OECD）的資料。但是，很可惜的是主計處並沒有延續此一計畫，因此在 2009 年之後的資料是缺乏的。

(壓縮現代性)，政治行動者將所得保障政策和積極性社會政策都視作為爭取政治支持的政策工具。在 2000 年的總統大選中，民進黨提出「333 安家福利專案」<sup>11</sup>，其中一項即是實施普及式的全國老人津貼體系（中時電子報，2000a）；以及以積極性社會政策為主的「555 安親照顧方案」（中時電子報，2000b）<sup>12</sup>；同時也承諾 921 地震的重建（中時電子報，2000c）以及推動積極勞動市場政策（中時電子報，2000d）。從中可發現在臺灣福利國家轉型過程中，政治行動者將所得保障和積極性社會政策同時視作爭取政治支持的策略<sup>13</sup>。

然而，過去的制度結構遺緒嚴重地限縮國家的財政能力，使得所得保障政策和積極性社會政策面臨資源競爭的困境。一方面，所得保障體系的建立與再制度化，使得國家的社會支出大量的投注於所得保障政策；另一方面，則是臺灣國家的稅收能力從 1990 年代被進一步弱化。1990 年代之後，受到廣場協議（Plaza Accord）的影響以及後進國家興起的挑戰，新自由主義策略而使得臺灣的經濟結構更進一步融入全球競爭市場（薛健吾、林千文，2014），進而削弱國家稅收能力與基礎。附錄表 1 顯示臺灣的稅收逐漸下降，從 1990 年的 19.9% 下降到 2000 年的 12.6%。然而，積極性社會政策主要依賴一般稅收。因此，當財政資源被所得保障體系壓縮以及稅收能力被弱化的情況下，臺灣面臨無法將財政資源轉移到積極性社會政策以回應新社會風險的政治困境。

<sup>11</sup> 分別為 65 歲以上的公民皆可領取每個月 3,000 元的津貼；青年首次優惠貸款 3%；以及 3 歲以下兒童免醫療費。

<sup>12</sup> 555 安親照顧方案，包括包括讓專業保母、保育員和幼教老師增加 50%、婦女照顧負擔減少 50%、婦女就業率增加 50%、讓中輟生發生率降低 50%、以及暴力犯罪婦女受害比例降 50%。

<sup>13</sup> 此點是歐洲社會投資轉型有所不同的，歐洲福利國家轉型是透過責難避免（blame-avoidance）的政治策略削減所得保障政策，同時擴張積極性社會政策來爭取政治支持（Bonoli, 2007, 2012, 2013）。



民進黨執政之後，社會政策的政策核心一開始依然著重於所得保障體系的建構與再制度化。在年金體系方面，包括 2002 年的敬老福利津貼、2008 年的國民年金保險和勞工保險老年給付年金化；而在失業給付方面，則是在 2002-2003 年於民進黨執政時，進一步通過「就業保險法」以擴大標的人口群<sup>14</sup>。所得保障政策佔社會支出的比例高，同時也鞏固政策的既得利益者。因此行動者在財政與改革能力被限縮的情況下，無法將社會支出轉往積極性社會政策。

因此，雖然積極性社會政策被視為爭取政治支持的政策工具，卻是在財政結構被限制的情況下開展起來的。積極勞動市場政策方面，民進黨政府於 2002-2003 年通過以工作福利為原則的「就業保險法」<sup>15</sup>；且為了解決網絡經濟泡沫化以及兌現協助 921 地震重建的選舉承諾，也開辦強調工作創造和薪資補貼方案（Lue, 2013; 李健鴻，2015）<sup>16</sup>。基本上，臺灣積極勞動市場政策的建構主要在於回應經濟危機，此點與歐洲福利國家無異（Bonoli, 2013）。而此特色在 2008 年國民黨再度執政之後依然如此（陳盈方等，2013），但同時也使臺灣積極勞動市場政策是處於相對零碎的狀況。此點與韓國的積極性社會政策是架構在金大中政府的生產性福利主義（productive welfarism）的概念下是有所不同的。

家庭政策的發展契機主要是來自於國家意識到高齡少子化的人口

<sup>14</sup> 1999 年制訂的勞工保險失業給付實施辦法，主要是採取附加型的失業所得安全制度，且在縮小範圍的原則下，能符合請領資格的人口群相當有限，因此部分非自願性失業者與所得自願性失業者都被排除於適用範圍之外。但是「就業保險法」將涵蓋範圍擴大至多數非自願性失業（陳盈方等，2013：59-61）。

<sup>15</sup> 《就業保險法》中除了失業給付之外，也涵蓋積極性勞動市場措施，包括職業訓練和就業服務。此種三合一的服務模式，即是失業者領取給付的同時，也被要求滿足積極重回勞動市場的責任（李健鴻，2015）。

<sup>16</sup> 如 2001 年的「永續就業希望工程」方案和「多元就業開發方案」，即是為協助 921 地震的受災戶和網絡經濟泡沫化所導致的失業勞工，所採取公共雇用與工作津貼的方式。



危機。民進黨執政之後即開始重視家庭政策或是其他社會福利議題，主要是因為在對抗國民黨體制的過程中，民進黨和有共同目標的女權團體之間的關係相對較為友好（張靜倫，2000）。然而，在國家財政能力受限的情況下，使得依賴稅收的家庭政策無法快速的發展，育嬰留職津貼即是一例。民進黨執政之後，由於女權團體的倡議，2002年即通過「性別工作平等法」。在性平法的討論中，原先女權團體希望將育嬰留職津貼納入，但是國家與企業反對。國家指出目前的財政並不足以支應親職津貼；企業則認為會增加勞動成本而削弱競爭力（Tsai, 2011）。為了盡快讓性平法通過，女權團體採取妥協的態度，同意只有育嬰假，暫緩育嬰留職津貼，但同時將立法院未來應盡速立法引進育嬰留職津貼入法。因此，性平法的通過並非是一種社會投資的轉向，而僅是反映過去十幾年來女權運動對性別平等的重視。

而家庭政策的發展主要是來自於對於高齡少子化危機的意識。民進黨政府在 2008 年的「人口政策白皮書」中，即指出希望透過工作—家庭平衡政策（work-life balance policy）提高婦女勞動參與率以及健全兒童照顧體系，進而解決人口少子化問題（行政院，2008）。此種看法隱含社會投資理念。首先，引進育嬰留職津貼，雖然社會投資理念已被融入，但是國家財政能力被限縮的情況並沒有改變。因此 2009 年通過育嬰留職津貼並非是以稅收支應，而是以就業保險所累積的基金支應（Tsai, 2011）。其次，「人口政策白皮書」也指出應該實施兒童津貼，因此，2011 年內政部提出兒童津貼方案，同時也指出此方案最大的困難是財源，因此希望有排富條款（黃志隆，2012：352）。最後，於 2011 年通過並且定名為「父母未就業家庭育兒津貼實施計畫」，具備排富條款<sup>17</sup>。

---

<sup>17</sup> 補助條件限於 2 歲以下兒童之父母（或監護人）至少有一方因育兒需要而未能就業，且其必須為低收入戶、中低收入戶或家戶最近一年綜合所得稅率未達 20%，同時未領取因照顧該名兒童之育嬰留職停薪津貼或保母托育費用。而每名兒童每月補

國家財稅能力的不足也體現於兒童照顧政策的市場化趨勢。基本上，2000年以前，兒童照顧政策主要是依賴市場和家庭（王淑英、張盈堃，2000）。同樣地，在女權團體與民進黨結盟的過程中，同時也推動了兒童照顧政策的產生。2000年總統選舉中，民進黨所承諾的「555安親照顧方案」即承載著女權團體對北歐普及式照顧服務的想像（傅立葉、王兆慶，2011）。選後，民進黨政府即在2001年建立社區保母支持系統。但受限於國家財政能力，則是以「公私融合、社區自治」的形式為基礎，而非國家直接提供保母托育服務（王舒芸，2014；傅立葉、王兆慶，2011），且執行上，因為實際從事托育照顧服務的保母人數過少，而無法實現公共化托育照顧。在2006年之後，女權團體希望進一步推動保母管理和費用補助制度，藉由普及式的托育補助，達成兒童照顧公共化的目標；但是受限於國家財政能力的限制，國家依然採取殘補式福利政策主張（傅立葉、王兆慶，2011）。不過由於高齡少子化危機和女權團體持續推動下，政府依然在2008年開辦「保母托育管理和托育費用補助實施計畫」<sup>18</sup>（傅立葉、王兆慶，2011；黃志隆，2012）。雖然保母系統在2001年時建立時主要目的在於促進去家庭化，但是2011年之後，保母系統在實際執行上卻是朝向去管制化的趨勢，特別是在2012年育兒津貼以及親屬保母實施之後，保母系統藉補助提升照顧品質和鼓勵就業的經濟誘因效果遞減，使得保母系統呈現市場化（王舒芸，2014：76）。

簡單地說，2000年之後，當面臨經濟和人口危機時，使得國家開始發展積極性社會政策，然而在制度結構遺緒和財政能力的限制下

---

助金而則分別為低收入戶 5,000 元、中低收入戶 4,000 元，綜所稅未達 20% 之家戶為 2,500 元。

<sup>18</sup> 計畫補助對象主要為受僱者家庭，父母（或監護人）雙方或單親一方因就業致無法自行照顧家中未滿 2 歲幼兒、需要送請保母人員照顧者。其中家庭總收入 150 萬元（含）以下之一般家庭，每位幼兒補助 3,000 元；低收入家庭或家有未滿 2 歲之發展遲緩或身心障礙幼兒家庭，每位幼兒補助 5,000 元。

並無法有效地擴張。而社會支出的結構也反映此一現象。表 2 顯示所得保障體系的建立與再制度化，使得社會支出投注在「老年」（從 2000 年的 4.06% 成長到 2009 年的 4.34%<sup>19</sup>）和「疾病與健康」都呈現增加的趨勢（從 2000 年的 2.99% 增加到 2009 年的 3.74%）。且未來在逐漸高齡化的社會中，如無任何改革，預計年金支出將會逐漸升高（陳琇惠，2015；黃泓智等，2014；魏吉漳、周瑞芝，2015）。積極性社會政策支出的增加則是非常有限。2009 年時，積極勞動市場政策支出僅佔 GDP 的 0.1% 左右；而家庭政策方面則是佔 0.52%。而 I/A 比例僅降至 14.42，遠高於韓國。此一現象，在 2012 年開辦未就業津貼後，也無明顯改變<sup>20</sup>。且未就業津貼實是對經濟弱勢家戶的就業婦女投入照顧任務時的基本經濟支持，因此對一般家戶而言，兒童照顧依然是家庭的責任（王舒芸，2014；黃志隆，2012）。換句話說，未就業津貼體現照顧價值的經濟化而強化家庭的照顧責任，這與社會投資價值背道而馳。

小結：民主化之後，在既有的沿著族群分化所建構的制度結構中，政治行動者傾向建立與再制度化所得保障體系不僅做為解決舊社會風險的政策工具，同時以爭取政治支持。但是，所得保障體系的制度成熟壓縮國家的財政能力，同時也限制政治行動者福利改革的能力。同時，在全球化的競爭壓力之下，臺灣所採取的新自由主義策略卻削弱了國家的稅收能力。在此一情況下，臺灣雖然開始意識到少子化以及新社會風險的問題，卻無法將資源轉移到積極性社會政策。

<sup>19</sup> 2008 年的在老年方面的支出遽增，主要是因為 2008 年通過勞保年金化，使得當時為了請領一次給付的勞工在當時大量退休。因此也造成在 2009 年時在老年方面的支出呈現下跌的趨勢。但是此一情況是因為短期制度變遷所造成的；就長期而言，根據勞保局的精算報告以及學者的估算，未來年金支出將會逐年增加（陳琇惠，2015；黃泓智等，2014；魏吉漳、周瑞芝，2015）。

<sup>20</sup> 因為在 2015 年時，未就業津貼的支出也僅佔 GDP 的 0.03% 而已。

## 肆、韓國—從生產性到社會投資

民主化之前，企業主義的所得保障體系（Yi, 2007; 安周永，2013），使韓國社會支出相對偏低，且多以社會救助為主（Shin, 2003）。此一特色使其在面臨民主化與金融危機時，不僅有相對充裕的財政資源投入積極性社會政策，也使政治行動者具有較為寬裕的改革空間，進而使得韓國能夠逐漸降低其 I/A 比例，邁向社會投資福利國家，同時著重於所得保障和積極性社會政策（Hudson and Kühner, 2012）。

### 一、壓縮現代性和制度遺緒—生產性福利國家（1986~1997）

民主化之前，韓國的所得保障體系，特別是年金體系，是建立在企業主義的基礎上，公共年金體系僅提供給軍公教人員（Yeh, 2014a; Yi, 2007; 安周永，2013）。韓戰之後，韓國政府為了穩定勞動市場情況，即在 1954 年通過勞動基準法，其中有關退職金（retirement payment）的規定，即是規範企業必須提供退職金給予因退休或是失業而離職的員工。因此企業所提供的退職金扮演著年金和失業給付的功能（Phang, 2010）。不過除了勞基法的退職金之外，韓國在民主化之前並沒有建立任何的公共年金體系給於民營企業勞工，而 1960 和 1970 年代所建立的公共年金體系，皆是以軍公教人員為主（Shin, 2003; Yi, 2007）。

韓國此種以企業主義為基礎的生產性福利體系，使其社會支出結構是不同於臺灣，不僅社會支出比例是相對較低的，且集中於社會救助體系上（Shin, 2003）。附錄圖 1 顯示在 1972-1976 年時，社會支出僅占約 6%，但是社會救助體系的支出卻佔總體社會支出的 65% 左右，僅有約 30% 是花在社會保險體系，其餘則是社會福利服務（Shin, 2003: 93）。在 1977-1981 年期間，社會支出的比例並沒有大

幅增長，且依然有 55% 左右的是花在社會救助體系上，同時社會保險的支出上升到 40%，其餘為社會福利服務（Shin, 2003: 93）。

雖然韓國在民主化後也面臨壓縮現代性，使其必須同時解決新、舊社會風險，但在此制度結構中，韓國不僅有較為餘裕的財政空間，同時也未形成政策的既得利益者捍衛其政策利益。首先，在經歷民主化轉型時，當時全斗煥政府在 1985 年的國會選舉得票率僅有 35.3%，面臨此一政治危機，全斗煥政府希望引進所得保障體系，期望讓盧泰愚於 1986 年總統大選中獲勝，因此即宣示要引進三個福利政策：（1）普及式健康保險體系；（2）最低薪資法案；（3）實施國民年金保險（Woo, 2004）。因此，1988 年旋即實施國民年金保險<sup>21</sup>。不過國民年金保險的涵蓋範圍一開始相當有限，因此 1990 年代之後，則是逐漸將涵蓋範圍擴張（至自營作業者和農民等）。而除了國民年金保險的建立之外，韓國也進一步將原本分立的健康保險體系統合成為一普及式的健康保險制度（Peng and Wong, 2008; Wong, 2004）。

雖然民主化促使韓國福利國家開始逐漸地制度化，但是積極性社會政策在 1997 年經歷金融危機之前都未有顯著的發展。因 1990 年代初期經濟成長趨緩<sup>22</sup>，韓國政府開始著手勞動市場彈性化與薪資限制的改革，冀望藉此強化企業競爭力（Shin, 2003）。同時，1993 年金泳三政府開始執政之後，即積極希望能夠參與國際組織，特別是 OECD，因而必須進行結構性改革使其符合 OECD 的規範（Shin, 2003; Woo, 2004）。因此，在 1993 年上台時即開啓新經濟計劃（New Economic Plan），即希望藉此將以往以成長導向（growth-oriented）的發展策略，重新導向以競爭導向（competitiveness-oriented）為

<sup>21</sup> 韓國國民年金保險規定，領取年金給付的資格在於至少繳交 20 年的保費，所得替代率為 70%。換句話說，1988 年引進的國民年金體系，將會在 2008 年時才會開始給付年金給付。

<sup>22</sup> 1992 年時，韓國的 GDP 成長率從 8.4% 降至 4.8%，同時其消費者物價指數（CPI）則是因為薪資上漲而上升到 6.2%（Yi and Lee, 2005: 152）。



基礎的發展策略，因此更著重於勞動市場的彈性化以及高附加價值的產業（Yi and Lee, 2005）。為因應經濟自由化所帶來的負面效應，金泳三政府於 1995 年正式實施「就業保險法」（Employment Insurance Act），其中包括積極勞動市場政策<sup>23</sup>和「失業給付方案」（Unemployment Benefits Programme）<sup>24</sup>。就業保險體系的實施代表著其積極勞動市場政策的制度化，同時也提供了面臨失業問題時的政策工具。

在 1997 年亞洲金融危機發生之前，在面臨壓縮現代性時，民主化的壓力使得韓國的政治行動者與採取類似臺灣的策略，建構所得保障體系解決舊社會風險，並爭取政治支持。但是，韓國的制度結構遺緒是以企業主義為主的生產福利體系上，因此即便民主化即建立各項所得保障體系，社會支出的比例並沒有在 1990 年代大幅增加，從 1990 年的 2.8% 到 2000 年的 4.8%（見表 3）<sup>25</sup>；雖然老年的社會支出有所增加，但其未成熟年金體系使社會支出增加比例相當有限。同一時期韓國積極性社會政策並無顯著發展，因此 1995 年時的 I/A 比例高達 31。那麼為何韓國在 1997 年之後能逐漸發展積極性社會政策，使 I/A 比例降到接近丹麥與瑞典的水準呢？兩個原因，分別是未成熟所得保障體系（特別是年金體系）賦予韓國政府相對較為寬裕的財政空間和改革能力、以及 1997 年的金融危機使得韓國政府能夠進行福利

<sup>23</sup> 積極勞動市場政策方案主要是由雇主支應，同時希望藉此能夠藉由補貼、津貼或是就業訓練的方式，讓失業勞工重新返回勞動市場（Yi and Lee, 2005）。

<sup>24</sup> 其中包括三種主要方案，分別是「就業穩定方案」（Employment Stabilisation Programmes），主要包括像是補貼暫時休業、員工重新配置和相關訓練、創業、僱用新員工、和適應訓練，以及對就業服務部門（包括像是就業資訊和職業諮詢）的補貼；「就業能力發展方案」（Employability Development Programmes），則是主要以職業訓練為主，包括教育與職業訓練補貼、失業者就業訓練補貼、職業訓練機構補貼、和就業訓練津貼等。前面兩類方案主要是積極勞動市場政策。最後一種方案則是「失業給付方案」，包括尋職津貼和就業鼓勵津貼。

<sup>25</sup> 或見附圖 1。在 1988-1996 年維持在 10-11% 之間，韓國的總社會支出依然不高。

改革，並將社會支出轉往積極性社會政策。

表 3 韓國社會支出結構（占 GDP 的比例）（1990-2011）（單位：%）

Year	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
老年	0.6	1.1	1.3	1	1	1.1	1.4	1.5	1.6	1.6	1.9	2.1	2.1	2.1	2.4
遺族	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2
身心障礙	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5
疾病與健康	1.5	1.4	2.1	2.7	2.6	2.7	2.7	2.9	3.3	3.4	3.5	3.9	4	4	4.1
失業	--	--	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3
家庭政策	0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.6	0.5	0.7	0.8	0.8	0.9	1.2
積極勞動市場政策	0	0	0.4	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3	0.5	0.3	0.3	0.3
其他	0.2	0.1	0.3	0.4	0.4	0.4	0.7	0.7	0.8	0.8	0.7	0.8	0.7	0.6	0.7
總和	2.8	3.3	4.9	5.1	5	5.3	6	6.4	7.4	7.6	8.3	9.4	9	9	9.7

資料來源：OECD（2016）。

## 二、危機後的再生—邁向社會投資（1998～至今）

韓國轉向社會投資國家的關鍵轉折點是 1997 年的亞洲金融危機。不同於臺灣，韓國在金融危機中受創嚴重，因此必須依賴國際組織的紓困，而國際貨幣基金（International Monetary Fund）提供紓困的條件即是要求韓國必須進一步自由化（包括金融體系和勞動市場）及削減年金體系以避免人口老化所帶來的財政危機。因此 1999 年的年金改革將國民年金的所得替代率削減至 60%，爾後 2007 年的年金改革更進一步將其削減至 40%（Joo, 2010; Woo, 2004）。未成熟的體系並無形成結構化的利益團體，使其制度改革相對較為容易（Myles and Pierson, 2001），這不僅使得國家的財政空間更為寬裕，同時讓政治人物可以、也必須透過擴張積極性社會政策作為爭取選票的政策（Bonoli, 2012）。擴張積極性社會政策的政治策略也成為韓國在金融危機之後的主要策略。

而金融危機也使得第一位左派的總統候選人—金大中，贏得總



統選舉 (Shin, 2003)，而其主要的政策方向即是擴張積極性社會政策 (Woo, 2004; Yi and Lee, 2005)。金大中政府為了解決過去過度重視以財閥 (chaebol) 為基礎的策略，提出「生產性福利」(Productive Welfare) 的概念，強調「福利是透過工作取得的」(welfare through work)，而將以往側重於重分配的福利體系導向具有投資性效果的福利體系 (Office of the President, Republic of Korea, 2000)。在此一先決條件下，如何確保工作的基本權利就成為其主要的政策內涵，包括促進失業者重新回到勞動市場以及創造就業給予邊緣人口群 (如女性)，即成為生產性福利的政策核心。前者，金大中政府擴大就業保險體系涵蓋範圍，同時加強領取失業給付和尋找工作的工作責任以及強化公共就業服務和職業訓練體系；此外，2000 年時，將傳統的社會救助體系改為「國家最低生活水準保障」(National Minimum Living Standard Guarantee)，除了取消以往社會救助的年齡限制<sup>26</sup> 之外，也將工作福利的概念納入其中 (Yi and Lee, 2005)。後者，則是逐漸地擴展家庭政策，包括三個月的生育假、12 個月的親職假和稅收支應的兒童照顧政策 (主要給於低所得家庭)。然而必須注意的是，金大中所提出來的生產性福利是建立在競爭市場的基礎上 (Office of the President, Republic of Korea, 2000)，因此在企業不願意增加額外的生產成本以及缺乏相關業者支持的前提下，兒童和長期照顧政策是以市場導向為主，國家角色相當有限 (Fleckenstein and Lee, 2014, 2017; Peng, 2011; Song, 2012)。

綜觀而言，金大中的生產性福利是建立在第三條路 (The Third Way) 的理念基礎上，所強調的是如何強化工作與福利之間的連結，以促使個人回到勞動市場進而最大化個人與家庭福祉，同時促進經濟成長。因此其家庭政策範疇亦是以市場機制為主，以強化競爭市

<sup>26</sup> 以往社會救助體系規範 18-64 歲的有工作能力的人口群是完全被排除於社會救助體系之外 (Yi and Lee, 2005)。

場的原則和運作 (Giddens, 1998)。表 3 也顯示 1997-2003 年之間，積極性社會政策的支出比例依然相當有限，積極勞動市場政策的支出僅在 2000 年時有急遽增加的現象；而市場導向的兒童照顧政策也反映在其支出比例上，以家庭為主的社會支出比例依然偏低（約僅占 GDP 的 0.1%）。但是，就如同西方福利國家的改革歷程一般開始逐漸地從強調競爭市場與福利之間的連結的第三條路轉向強調社會政策投資性格的社會投資福利國家 (Hemerijck, 2013; Morel et al., 2012a, 2012b)，韓國也踏上此一路徑。

而此一對積極性社會政策的重視，在盧武鉉總統的任期中（2003-2007）被進一步實現。2003 年盧武鉉上台之後，在面臨低經濟成長、低生育率、高失業率和人口老化等多重問題時，隨即成立數個總統委員會進行政策規劃<sup>27</sup>，而提出「2030 Vision」（Korea IT Times, 2006; OECD, 2006）。「2030 Vision」主要是由企劃預算部（Ministry of Planning and Budget）<sup>28</sup> 所主導，因此特別強調有助於促進市場競爭的生產性福利（market-friendly productive welfare）（Peng, 2009）。但是，企劃預算部在政策制定上具有跨部會的性質，因此依然需要其他部門的合作與共識，如衛生福利部和性別平等與家庭部（Ministry of Gender Equality and Family）。「2030 Vision」顯示對社會融合與社會公平的重視，也是嘗試對傳統生產主義的修正（Choi et al., 2015; Peng, 2009）。「2030 Vision」的政策企圖即是架構在社會投資理念上。韓國衛福部部長—柳時敏於 2007 年時在新美國基金會（New American

<sup>27</sup> 其中，有兩個委員會是針對社會問題的部分，分別是「少子化和人口老化政策委員會」（the Committee in Low Fertility and Population Aging Policy）和「社會融合委員會」（the Committee on Social Inclusion）。前者主要是針對人口老化以及少子化的問題；後者則是針對貧窮和社會歧視為主。

<sup>28</sup> 企劃預算部，主要是以前的經濟企劃廳（the Economic Planning Board）和財政部（Ministry of Finance）合併而成，經濟企劃廳則是以前韓國主要的主導其發展策略的部會。

Foundation) 的演講即提及盧武鉉政府的政策核心是以社會投資為主：「衛生福利部決定走向典範轉移：鼓勵所有公民自我發展，特別是那些弱勢人口群，並且提供同等的機會……。傳統福利的理念不是這就是那的二分法。因此，往往是成長或分配，發展或福利。然而，我們認為國家投資於個人身上應該要能擴展到促使每個人發展其能力和確保每個人可以獲得同等的機會，而這是可以透過設計一個經濟成長和社會政策互補的體系所達成。我們的優先性是對人力資本的投資，特別是兒童和老人，對健康和退休後的投資。」<sup>29</sup> (Rhyu, 2007: 2-3) 換句話說，盧武鉉政府希望強調人力資本與社會政策的投資與經濟成長之間能夠形成正向的循環<sup>30</sup>。

以社會投資觀點為指導原則的「2030 Vision」特別強調兒童與老人照顧做為促進經濟發展的引擎，同時也是因為各部會認為兒童照顧可以同時解決低生育率、人口老化和女性就業的問題 (Fleckenstein and Lee, 2014; Peng, 2011)，因此家庭與照顧政策開始大幅擴張。關於老人照顧政策，則是 2008 年時引進長期照顧保險，包括現金給付和照顧服務<sup>31</sup>。在國家兒童照顧策略 (Nationalist Childcare Strategy) 中，盧武鉉政府將兒童照顧中心增加兩倍，同時引進不同的兒童照顧給付—基本補貼 (basic subsidy)<sup>32</sup>、規定超過三百位女性員工或是五百

<sup>29</sup> 而柳時敏部長也在不同的場合表達其對社會投資政策的重視，在一篇有關韓國社會政策發展的文章中，他就有提到：「韓國政府承諾透過社會投資政策的實施，以帶給韓國人民一個美好的未來」(Choi et al., 2015: 4)。

<sup>30</sup> 「2030 Vision」所設定的目標為將國民所得在 2030 年時提高至 49,000 美元，同時將社會支出佔 GDP 的比例從 2007 年的 8.6% 提高到 2030 年的 21% (Peng, 2011: 100)。

<sup>31</sup> 在開辦長期照顧保險前，老人照顧服務主要是由養護機構或是短期的照顧中心所提供，但是其服務供給的涵蓋率大概約略少於全部老人人口的 1%。在 2008 年開辦長期照顧保險之後，有約略 5% 的老人人口可以領取到相關的給付或是服務 (Choi et al., 2015)。

<sup>32</sup> 主要是讓兩歲以下的私人的幼兒照顧費用一半由國家補貼。

位員工的企業必須建立托育中心、親職假的給付增加且申領也更為彈性以及引進許多促進女性就業的津貼 (Fleckenstein and Lee, 2014)。值得注意的是，金大中與盧武鉉政府都沒有將資源大量投注於兒童津貼上，而是著重於兒童照顧政策以及親職假。

在連續兩任左翼政府執政之後，韓國對積極性社會政策的重視並沒有因為連續兩任保守政府執政有所改變，甚至更強化此趨勢 (Choi et al., 2015)。李明博 (2008-2013) 在 2008 年執政之後，隨即引進家庭照顧津貼 (homecare allowance)<sup>33</sup>；其次，將均一給付的親職津貼改變為所得相關的體系 (所得替代率為 40%)，但是不得超過每人每月 10 萬韓元，等於之前給付水準的兩倍。在服務方面也體現社會投資理念，李明博政府希望透過社會服務作為就業創造的動能<sup>34</sup>，因此逐漸擴張兒童照顧的範圍以及其品質。在 2012 年時，不論家庭收入，0-2 歲和 5 歲的兒童都可以獲得免費的兒童照顧服務。同樣地，朴槿惠政府 (2013~ 至今) 則是持續擴張積極性社會政策。韓國衛福部在 2013 年所提出的政策方向，即是透過擴張積極性社會政策作為回應少子化的問題 (Peng, 2014)，包括免費的兒童照顧服務則是擴張到 3-4 歲的兒童；引進相關課程以增加兒童照顧服務的品質；家庭照顧津貼擴展成為所有學齡前兒童都可領取，不論家庭收入，且 1 歲以下的兒童可以獲得雙倍的給付 (Fleckenstein and Lee, 2017)。結果即是投注在家庭政策的支出，幾乎呈倍數成長，2007 年時僅為 0.5%，但

<sup>33</sup> 這主要是給於低收入家庭，且家中有 2 歲以下的兒童，同時沒有使用家庭外的兒童照顧服務。

<sup>34</sup> 韓國勞動部在 2009 年的就業保險白皮書中就指出：「創造社會服務的工作可以促進我們的經濟成長潛力，可以協助那些非勞動力的人口群，包括家庭主婦和老人，進入勞動市場成為生產人口。特別是提供社會服務，如兒童照顧、家務工作和醫務照顧，可以協助讓女性從家務工作解放，進而增加就業率。這個創造社會服務工作機會的計畫，不只在於創造工作機會給於弱勢的勞工……同時也能夠藉由在短期內提供社會服務，讓購買力相對較弱的中下階層的人口群獲得社會服務。」(Ministry of Labour, Republic of Korea, 2009)

是 2012 年時更增加為 1.2%（遠高於臺灣的 0.4%）。

李明博與朴槿惠兩任保守政府對積極性社會政策的重視，代表著韓國的社會投資轉向。1990 年中期時保守黨依然傾向維持傳統家庭與性別角色的態度，但是兩任左翼政府開始著重積極性社會政策之後，迫使保守黨必須提出相對應的政策，以爭取女性、青少年以及其他弱勢人口群的支持，因此保守黨在重新執政之後開始著重積極性社會政策（Fleckenstein and Lee, 2017）。同時，此一社會投資轉向是建立在其尚未成熟的所得保障體系，使得韓國政府能夠開展積極性社會政策。

民主化後才建立的所得保障體系，不僅尚未形成政策的既得利益者而削弱政治行動者進行福利改革的能力，同時也使得國家有較為餘裕的財政能力。而 1997 年的亞洲金融危機，作為一個關鍵的轉折點，不僅使得左翼的金大中獲得勝選，同時也讓政治行動者可以有效地削減所得保障體系的給付水準，同時讓政治行動者開始著重於積極性社會政策作為解決新社會風險以爭取政治支持和選票的政策工具。因此，即便在 2007 年開辦接近普及式的基礎年金體系，且是以稅收為財務來源，其 I/A 比例也是逐漸下降，目前已經接近社會投資典範國家—丹麥和瑞典的水準。韓國已成為同時著重所得保障和積極性社會政策的福利國家（Hudson and Kühner, 2012）。

## 伍、結論

本文嘗試比較兩個發展程度類似且都被視作是東亞生產性福利體制的臺灣與韓國，解釋為何在民主化後韓國為何能夠相對順利且快速地進行社會投資的轉型，而臺灣為何不行。在理論架構上，藉由反省 Bonoli（2007, 2013）以「後工業化時間」說明福利國家必須進行社會投資轉型以解決新社會風險以及解釋為何越早後工業化的國家越容



易進行社會投資轉型，本文嘗試將「壓縮現代性」、「制度結構遺緒」與「偶發性事件」納入分析架構中。

基於此一理論架構，本文透過比較歷史分析發現臺灣與韓國在面臨壓縮現代性結構需求時，民主化壓力讓政治行動者嘗試建立和再制度化所得保障體系以解決舊社會風險，並爭取政治支持。然而，兩者在建立積極性社會政策體系時，在不同的制度結構遺緒的限制下有著不同的步調。臺灣的公共年金體系建立較早，再加上民主化之後所得保障體系的建立與再制度化，使國家社會支出多投注於所得保障體系上；而新自由主義的全球競爭策略進一步限縮國財稅能力，因此政治行動者的改革與國家財稅能力被嚴重限縮。在此雙重限制下，使政治行動者在面臨新社會風險時無法有效地將社會支出導引至積極性社會政策。韓國雖然在民主化後隨即建立與再制度化所得保障體系，但是由於制度未成熟，使得國家財政能力相對寬裕。在此制度結構中，1997 年的亞洲金融危機開啓社會投資轉型的機會之窗，使得韓國政治行動者不僅能夠利用積極性社會政策回應經濟與人口轉型過程中所產生之新社會風險，也藉此作為爭取女性、青少年和其他弱勢族群的支持的政治策略。因此可以看到韓國積極性社會政策支出是相對較高，結果即是韓國目前是逐漸朝向「生產性（productive）—保障性（protective）」並重的方向，而臺灣則是著重於保障性社會政策（Hudson and Kühner, 2012）。

表 4 概略性地呈現臺灣與韓國在福利國家轉型過程中的相同性與差異性以及最後的制度結果，藉由比較，可以進一步精緻化既有的理論。Bonoli（2007）強調後工業化時間對於解釋歐洲福利國家社會投資轉型，主要在於著重各國在不同的時間點上面對結構性需求改變時有不同的回應方式，但是他忽略了福利國家回應方式是行動者策略互動過程的結果。因此本文以東亞後進福利國家的「壓縮現代性」重新理解行動者的政治邏輯與策略，同時將「制度遺緒」帶回以比較分析

臺灣與韓國，理解行動者的改革與財政能力有何差異以及如何影響福利改革，最後則是透過「偶發事件」理解與解釋制度改革的機會之窗是如何開啓，以及行動者的偏好與策略是如何再被形塑。換句話說，Bonoli 的觀點是功能論解釋的「結構性需求→制度結果」；而本文嘗試將政治過程納入而形成「結構性需求→政治過程→制度結果」，並且利用制度結構遺緒以及偶發性事件解釋政治過程的跨國差異，進而解釋不同的制度結果，藉此不僅避免功能論的解釋，同時也可以讓解釋社會投資轉型的跨國差異的解釋變項從後工業化時間轉變為「制度遺緒」（以及「偶發性事件」）。

表 4 比較臺灣與韓國從生產性到社會投資福利國家的轉型

	臺灣	韓國
結構性需求	壓縮現代性：舊社會風險、新社會風險以及高齡少子化	壓縮現代性：舊社會風險、新社會風險以及高齡少子化
政治壓力	民主化	民主化
第一階段	1986~2000	1986~1997
制度結構遺緒	以國家為主要供給者的職業分立所得保障體系：族群的分化與部分人口群缺乏所得保障。	以企業主義為基礎的所得保障體系：大多數的人口群缺乏所得保障。
外部環境（或偶發性事件）	經濟自由化：開始意識到經濟自由化所帶來的負面效果，但並未造成體制的嚴峻挑戰。	經濟自由化：包括加入國際組織所造成的勞動市場與金融體系的自由化，但未造成體制的嚴峻挑戰。
制度結果	所得保障體系建立與再制度化：稅收制年金政策的建立和全民健康保險。	所得保障體系的建立與再制度化：國民年金、就業保險和普及式健康保險。
第二階段	2000~ 至今	1997~ 至今
制度結構遺緒	再制度化的公共所得保障體系：被限縮的國家財政能力以及行動者改革能力。	初生的所得保障體系：寬裕的國家財政能力以及行動者改革能力。



	臺灣	韓國
偶發性事件	歷次經濟危機和 921 地震雖促成政治行動者著重積極性社會政策，但是皆未形成挑戰體制的嚴峻危機。	1997 年的亞洲金融風暴：挑戰韓國既有的福利與生產體制，並導致左翼金大中政府以及福利改革的壓力。
制度結果	因高齡少子化導致政治行動者更為著重於家庭政策，但是受限於制度結構而無法有效將社會支出引導至積極性社會政策。福利體系依然著重於所得保障政策。	因高齡少子化以及 1997 年金融風暴，開始著重於積極性社會政策，並且 1997 年的金融風暴賦予行動者改革的空間與能力，因此能將社會支出引導至積極性社會政策。福利體系同時著重於所得保障和積極性社會政策。

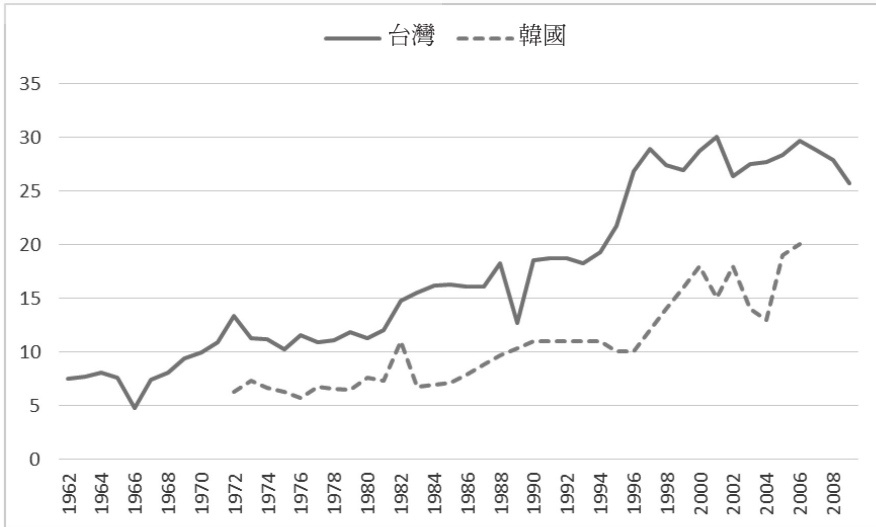
本文主要目的在於希望能夠在理論上反省歐洲福利國家的社會投資轉型經驗，但未來值得繼續深入研究的是臺灣與韓國福利國家會邁向何處。分析臺灣與韓國的社會支出結構，可發現兩者並不如過去想像般的那麼類似，且差異在 1997 年之後逐漸地擴張 (Hudson and Hwang, 2013)。既有研究多指出受限於過去福利體制結構的影響，各國在面臨社會投資轉型時，會有不同的路徑以及制度結果 (Deeming and Smyth, 2015; Morel et al., 2012b)，因此當臺灣與韓國的制度結構有所差異時，那麼未來的研究問題即會涉及到社會投資轉型是會邁向北歐社會民主式的社會投資模式、還是自由主義式的社會投資模式 (Deeming and Smyth, 2015)<sup>35</sup>，本文並未觸及此問題前沿。目前而言，韓國社會支出結構與自由主義國家類似，部分原因是韓國社會政

<sup>35</sup> 北歐社會民主式的社會投資模式，強調國家主要的福利供給者，而同時著重於所得保障和積極性社會政策，並重視人力資本累積對社會投資的重要性，如丹麥和瑞典，也是本文對社會投資國家上的定義。自由主義式的社會投資模式，強調社會投資政策可以透過市場機制加以達成，因此不論是所得保障或是積極性社會政策，國家傾向透過公私合作，同時強調市場誘因，達成積極性目的，如英國和澳洲 (Deeming and Smyth, 2015)。

策體系依然處於正在發展的階段。而臺灣的轉型路徑則與保守主義福利國家類似，社會支出依然著重於所得保障體系。不過韓國和臺灣社會政策體系都還處於發展階段，未來都有可能會關鍵轉折點改變其體制結構。因此這將是未來值得探討的議題，因為此議題所涉及的不僅是理論觀點上的辯證，同時也涉及到政策學習。

最後，政策上，民進黨贏得 2016 年的總統大選，且從目前所知的各項政見中，可以得知民進黨政府對臺灣社會政策體系的想像是以社會投資典範為核心，並期待能夠逐漸地邁向北歐普及式的福利體系。但是有兩個問題存在。第一，社會投資政策即是因應社會問題複雜化而興起的，因此往往必須依賴社政與勞政和其他部門之間的整合（Heidenreich and Rice, 2016）。但是目前臺灣衛生福利部與勞動部是分立的，就實證上，兩者在積極性社會政策實施上也存在整合的問題（古允文等，2016）。這一點其實不利於未來社會投資政策的實施與整合。第二，北歐社會投資福利國家是建立在充沛的稅收基礎之上，然而臺灣目前的稅收基礎受限於以稅收優惠促進外貿的發展策略以及新自由主義式的小政府意識型態，國家稅收基礎與北歐國家有所不同。因此未來可能必須思考如何強化臺灣的稅收基礎以及改變小政府的意識型態，以作為實施北歐式社會投資政策的基礎。

附圖 1 臺灣與韓國的社會支出比較 (社會支出 / 總政府支出)



資料來源：Yeh (2014a)。

附表 1 稅賦負擔率 (不包含社會安全捐)

	中華民國	德國	日本	南韓	荷蘭	瑞典	美國
1980	19.2	23.9	17.5	16.8	24.9	31.2	19.9
1985	15.9	22.9	18.6	15.5	22.2	33.6	18.4
1990	19.9	21.8	21	16.9	25.2	36	19.3
1995	17.5	22.1	17.6	16.8	22.6	33	19.7
2000	12.6	22.1	17.3	17.9	22.5	36.1	21.5
2005	13	20.4	17.2	17.8	23.8	34.1	19.5
2010	11.5	21.3	16.2	17.9	23	32.3	17
2011	12.3	21.9	16.7	18.4	22.1	32.6	18.1
2012	12.2	22.5	17.2	18.7	21.4	32.4	18.6
2013	12	22.6	17.9	17.9	21.7	32.9	19.3
2014	12.3	22.1	--	18	--	32.8	19.8

資料來源：財政部 (2015)。

## 參考書目

## 中文部分

- 中時電子報（2000a）。《阿扁送利多 瞄準老人農民青年》。中時電子報網頁（<http://forums.chinatimes.com/report/vote2000/abian/89021028.htm>）。
- 中時電子報（2000b）。《陳水扁：照顧的重擔 阿扁替妳分擔》。中時電子報網頁（<http://forums.chinatimes.com/report/vote2000/abian/89030924.htm>）。
- 中時電子報（2000c）。《賑災支票 扁開出五百億》。中時電子報網頁（<http://forums.chinatimes.com/report/vote2000/abian/890201a2.htm>）。
- 中時電子報（2000d）。《扁：要創造 10 萬就業機會》。中時電子報網頁（<http://forums.chinatimes.com/report/vote2000/abian/89022814.htm>）。
- 王淑英、張盈堃（2000）。〈多元文化與托育服務：政體中心觀點的探討〉，載於蕭新煌、林國明編著，《台灣的社會福利運動》，頁 309-340。臺北：巨流。
- 王舒芸（2014）。〈門裡門外誰照顧、平價普及路迢迢？臺灣嬰兒照顧政策之體制內涵分析〉，《台灣社會研究季刊》，第 96 期，頁 49-93。
- 古允文、林宏陽、葉崇揚（2016）。《我國就業促進目標下之勞、社政福利服務整合規劃》。國家發展委員會委託研究報告。
- 安周永（2013）。《日韓企業主義的雇用政策の分岐：権力資源動員論からみた労働組合の戦略》。京都：ミネルヴァ書房。
- 行政院（2008）。《人口政策白皮書》。臺北。
- 行政院主計處（2010）。《社會安全統計專區》。中華民國統計資訊網網頁（<http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=28519&ctNode=538>）。

- 李健鴻 (2015)。〈「工作福利」治理下「個人化服務模式」對失業者權利與義務的影響〉，《人文及社會科學集刊》，第 27 卷第 1 期，頁 45-88。
- 林國明 (2003)。〈到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織體制的形成〉，《台灣社會學》，第 5 期，頁 1-71。
- 林萬億 (2012)。《臺灣的社會福利：歷史與制度的分析 (2 版)》。臺北：五南。
- 財政部 (2015)。《賦稅指標》。財政統計資料庫查詢網頁 (<http://web02.mof.gov.tw/njswwww/WebProxy.aspx?sys=100&funid=defjspf2>)。
- 張靜倫 (2000)。〈台灣的婦運議題與國家的性別政策：訴求與回應〉，載於蕭新煌、林國明編著，《台灣的社會福利運動》，頁 367-388。臺北：巨流。
- 陳盈方、呂建德、葉秀珍 (2013)。〈朝向積極勞動市場政策 (1996-2011)：台灣政黨的差異與趨同〉，《台灣社會學》，第 26 期，頁 37-96。
- 陳琇惠 (2015)。〈國民年金保險被保險人時間序列之預測研究〉，《社會政策與社會工作學刊》，第 19 卷第 1 期，頁 187-242。
- 傅立葉 (1993)。〈台灣社會保險制度的社會控制本質〉，《台灣社會研究季刊》，第 15 期，頁 39-64。
- 傅立葉、王兆慶 (2011)。〈照顧公共化的改革與挑戰：以保母托育體系的改革為例〉，《女學學誌：婦女與性別研究》，第 29 期，頁 79-120。
- 勞動部 (2016a)。《人力資源狀況—勞動力參與率》。勞動統計查詢網網頁 ([https://statfy.mol.gov.tw/statistic\\_DB.aspx](https://statfy.mol.gov.tw/statistic_DB.aspx))。
- 勞動部 (2016b)。《人力資源狀況—就業者》。勞動統計查詢網網頁 ([https://statfy.mol.gov.tw/statistic\\_DB.aspx](https://statfy.mol.gov.tw/statistic_DB.aspx))。
- 黃志隆 (2012)。〈臺灣家庭政策的形成：家計承擔與兒童照顧的整

- 合》，《人文及社會科學集刊》，第 24 卷第 3 期，頁 331-366。
- 黃泓智、楊曉文、李永琮、蔡宗宏（2014）。《國民年金保險費率精算及財務評估研究報告》。行政院勞工委員會勞工保險局委託研究報告。
- 葉崇揚、陳盈方（2013）。〈民主、資本主義與年金體系的發展：臺灣經驗的分析〉，《人文及社會科學集刊》，第 25 卷第 1 期，頁 45-86。
- 薛健吾、林千文（2014）。〈全球化了台灣的什麼？國際化與台灣的政治經濟變遷〉，《臺灣政治學刊》，第 18 卷第 2 期，頁 139-215。
- 魏吉漳、周瑞芝（2015）。《104 年度勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估報告》。行政院勞動部勞工保險局委託研究報告。

#### 外文部分

- Beramendi, P., S. Häusermann, H. Kitschelt and H. Kriesi (2015). 'Introduction: The Politics of Advanced Capitalism', in P. Beramendi et al. (eds.), *The Politics of Advanced Capitalism*, pp. 1-64. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonoli, G. (2006). 'New Social Risks and the New Politics of Post-Industrial Social Policies', in K. Armingeon and G. Bonoli (eds.), *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*, pp. 3-26. London: Routledge.
- Bonoli, G. (2007). 'Time Matters: Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies', *Comparative Political Studies*, 40(5): 495-520.
- Bonoli, G. (2012). 'Blame Avoidance and Credit Claiming Revisited', in G. Bonoli and D. Natali (eds.), *The Politics of the New Welfare State*, pp. 93-110. Oxford: Oxford University Press.



- Bonoli, G. (2013). *The Origins of Active Social Policy: Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Castles, F. G. (2008). 'What Welfare States Do: A Disaggregated Expenditure Approach', *Journal of Social Policy*, 38(1): 45-62.
- Chang, K.-S. (2010). *South Korea Under Compressed Modernity: Familial Political Economy in Transition*. London: Routledge.
- Cheng, T.-J. (1990). 'Political Regimes and Developmental Strategies: South Korea and Taiwan', in G. Gereffi and D. L. Wyman (eds.), *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, pp. 139-178. Princeton: Princeton University Press.
- Choi, Y. J., M. K. Chung and J. Y. Chang (2015). 'Uncomfortable Compromise between Developmentalism and Welfarism?: Politics of Social Investment in South Korea', paper presented at the Theory and Practice of Social Investment State: A Dialogue of East-Asia and Europe, Taichung, Taiwan.
- Deeming, C. and P. Smyth (2015). 'Social Investment after Neoliberalism: Policy Paradigms and Political Platforms', *Journal of Social Policy*, 44(2): 297-318.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2009). *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (ed.) (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Estévez-Abe, M. and Y.-S. Kim (2014). 'Presidents, Prime Ministers and Politics of Care: Why Korea Expanded Childcare Much More Than

- Japan', *Social Policy & Administration*, 48(6): 666-685.
- Fleckenstein, T. and S. C. Lee (2017). 'The Politics of Investing in Families: Comparing Family Policy Expansion in Japan and South Korea', *Social Politics*, 24(1): 1-28.
- Fleckenstein, T. and S. H. Lee (2014). 'The Politics of Postindustrial Social Policy: Family Policy Reforms in Britain, Germany, South Korea, and Sweden', *Comparative Political Studies*, 47(4): 601-630.
- Flora, P. and J. Alber (1981). 'Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe', in P. Flora and A. J. Heidenheimer (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, pp. 37-80. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Gough, I. (2004). 'East Asia: The Limits of Productivist Regimes', in I. Gough and G. Wood (eds.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, pp. 169-201. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heidenreich, M. and D. Rice (2016). 'Introduction', in M. Heidenreich and D. Rice (eds.), *Integrating Social and Employment Policies in Europe: Active Inclusion and Challenges for Local Welfare Governance*, pp. 1-15. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hemerijck, A. (2013). *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Holliday, I. (2000). 'Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia', *Political Studies*, 48(4): 706-723.
- Hudson, J. and G.-J. Hwang (2013). 'Pathways of Welfare State

- Development in East Asia', in M. Izuhara (ed.), *Handbook on East Asian Social Policy*, pp. 15-40. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hudson, J. and S. Kühner (2012). 'Analyzing the Productive and Protective Dimensions of Welfare: Looking Beyond the OECD', *Social Policy & Administration*, 46(1): 35-60.
- Joo, E.-S. (2010). 'Pension Politics in Korea after Democratization: The Failed Attempts of Party Politics and Social Dialogue', *Korea Journal*, 50(4): 186-212.
- Kim, Y.-M. (2008). 'Beyond East Asian Welfare Productivism in South Korea', *Policy & Politics*, 36(1): 109-125.
- Korea IT Times (2006). *Vision 2030*. Aug 31, 2006. (<http://www.koreaitimes.com/story/2731/vision-2030>).
- Lee, S. S.-Y., and S.-H. Baek (2014). 'Why the Social Investment Approach is Not Enough: The Female Labour Market and Family Policy in the Republic of Korea', *Social Policy & Administration*, 48(6): 686-703.
- Lue, J.-D. (2013). 'Promoting Work: A Review of Active Labour Market Policies in Taiwan', *Journal of Asian Public Policy*, 6(1): 81-98.
- Lynch, J. (2006). *Age in the Welfare State: The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers, and Children*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ministry of Labour, Republic of Korea (2009). *Employment Insurance White Paper 2009: Introduction to the Employment Insurance Plan of the Republic of Korea*. Seoul: Ministry of Labour.
- Morel, N., B. Palier and J. Palme (2012a). 'Beyond the Welfare State as We Knew it?', in N. Morel et al. (eds.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, pp. 1-30. Bristol:

airiti  
Policy Press.

- Morel, N., B. Palier and J. Palme (2012b). 'Social Investment: A Paradigm in Search of a New Economic and Political Mobilisation', in N. Morel et al. (eds.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, pp. 353-376. Bristol: Policy Press.
- Myles, J. and P. Pierson (2001). 'The Comparative Political Economy of Pension Reform', in P. Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, pp. 305-333. Oxford: Oxford University Press.
- Nikolai, R. (2012). 'Towards Social Investment? Patterns of Public Policy in the OECD World', in N. Morel et al. (eds.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies, and Challenges*, pp. 91-115. Bristol: Policy Press.
- OECD (2006). *A Vision for Korea: Laying the Foundations to Join the Most Advanced Countries in the World*. September 22, 2006. (<http://www.oecd.org/korea/avisionforkorealayingthefoundationstojointhemostadvancedcountriesintheworld.htm>).
- OECD (2016). Social Expenditure. April 22, 2016. ([http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_DET](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_DET)).
- Office of the President, Republic of Korea (2000). *DJ Welfarism: A New Paradigm for Productive Welfare in Korea*. Seoul: Tae Sul Dang.
- Peng, I. (2009). *Political and Social Economy of Care: The Republic of Korea Research Report 3*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Peng, I. (2011). 'Social Investment Policy in South Korea', in R. Mahon and F. Robinson (eds.), *Feminist Ethics and Social Policy: Towards a New Global Political Economy of Care*, pp. 94-110. Toronto: UBC Press.

- Peng, I. (2014). 'The Social Protection Floor and the 'New' Social Investment Policies in Japan and South Korea', *Global Social Policy*, 14(3): 389-405.
- Peng, I. and J. Wong (2008). 'Institutions and Institutional Purpose: Continuity and Change in East Asian Social Policy', *Politics & Society*, 36(1): 61-88.
- Phang, H. (2010). 'Building Private and Occupational Pension Schemes in Korea', in J.-J. Yang and T. R. Klassen (eds.), *Retirement, Work and Pensions in Ageing Korea*, pp. 96-108. London: Routledge.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Rhyu, S. (2007). *Learning From Korea: Innovative Social Investment Strategies for Future Generations*. March 26, 2007. (<https://www.newamerica.org/asset-building/events/learning-from-korea-innovative-social-investment-strategies-for-future-generations/>).
- Rudra, N. (2008). *Globalization and the Race to the Bottom in Developing Countries: Who Really Gets Hurt?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Shin, D.-M. (2003). *Social and Economic Policies in Korea: Ideas, Network and Linkages*. London: Routledge.
- Song, J. (2012). 'The Politics of Family Policies in Korea', *Korea Observer*, 43(2): 209-231.
- Tsai, P.-Y. (2011). *The Transformation of Social Risks: A Case Study of Work-Family Balance Policies in Taiwan*. Unpublished thesis,

Oxford: Oxford University.

- Tsai, P.-Y. (2014). 'Stability with Change: Work-Family Balance Policies in Taiwan', in M. Hill (ed.), *Studying Public Policy: An International Approach*, pp. 45-53. Bristol: Policy Press.
- Vandenbroucke, F. and K. Vleminckx (2011). 'Disappointing Poverty Trends: Is the Social Investment State to Blame? ', *Journal of European Social Policy*, 21(5): 450-471.
- Whittaker, D. H., T. Zhu, T. Sturgeon, M. H. Tsai and T. Okita (2010). 'Compressed Development', *Studies in Comparative International Development*, 45(4): 439-467.
- Wilensky, H. L. (1975). *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley: University of California Press.
- Wong, J. (2004). *Healthy Democracies: Welfare Politics in Taiwan and South Korea*. Ithaca: Cornell University Press.
- Woo, M. (2004). *The Politics of Social Welfare Policy in South Korea: Growth and Citizenship*. New York: University Press of America.
- Wren, A. (2013). 'Introduction: The Political Economy of Post-Industrial Societies', in A. Wren (ed.), *The Political Economy of the Service Transition*, pp. 1-70. Oxford: Oxford University Press.
- Yeh, C.-Y. (2014a). *Public-Private Pension Mix in East Asia: An Integrated Political-Economic Explanation*. Unpublished thesis, Southampton: University of Southampton.
- Yeh, C.-Y. (2014b). 'Varieties of East Asian Productivist Welfare State Regime? Korea and Taiwan in Comparison', paper presented at the East Asian Junior Sociologists Forum, Yokohama, Japan.
- Yi, I and B.-H. Lee (2005). 'Development Strategies and Unemployment



Policies in Korea', in H.-J. Kwon (ed.), *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*, pp. 143-169. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Yi, I. (2007). *The Politics of Occupational Welfare in Korea*. Fukuoka: Hana-Syoin.

# From Productivist Welfare States to Social Investment Welfare State: Comparing Taiwan and Korea

Chung-Yang Yeh\* and Yeun-Wen Ku\*\*

## Abstract

This article aims to compare the social investment turns in two Productivist welfare states, Taiwan and (South) Korea, with a similar economic level, to illustrate why Korea could and Taiwan could not transform welfare system into social investment states. In contrast Bonoli's perspective, we argue that compressed modernity, institutional legacies and contingencies should be taken into account. Although Taiwan and Korea both faced compressed modernity and prioritised traditional social protection systems to deal with old social risks and vie for political supports, they have different speeds and paths of social investment turn due to different national institutional legacies. In Taiwan, the state's capacities of finance and reform were severely constrained by its institutional legacies. Therefore, political actors could not channel social expenditure from protective social policies into active social policies.

---

\* Assistant Professor, Department of Social Work, Asia University.

\*\* Professor, Department of Social Work, National Taiwan University.

By contrast, Korea's immature social protection system and the 1997 Asian financial crisis not only led to higher financial capacity but also provided opportunities which helped political actors to introduce active social policies to deal with new social risks and vie for political supports from female and other vulnerable groups. As a result, Korea has been transforming towards Productive-Protective welfare state, but Taiwan still placed more emphasis on protective social policies.

**Keywords:** Taiwan, (South) Korea, productivist welfare regime, social investment, institutional legacies