

# 1

要往哪裏走？



## 楔子

2017年，台灣的新聞版面都被年金改革議題所佔滿；1月1日，《蘋果日報》，斗大的標題寫着〈群眾闖會場 年金座談噓卡——首場代表拍桌鼓譟 噏「假改革 真鬥爭」〉，內文寫道：

總統府國家年金改革委員會昨啟動首場北區座談會議，會場內，公、教、勞、學者及青年代表砲聲隆隆，質疑政府提出的改革方案多繳少領、延後退休，無法增加勞工退休給付，還造成政府拿勞工去鬥軍公教。場外，監督年金改革行動聯盟動員數百名群眾抗議「假改革、真鬥爭」，約30人更直衝會場，和警方僵持，迫使座談會提前結束。（《蘋果日報》，2017年1月1日）<sup>1</sup>

其實，類似的新聞在已經開始削減福利的先進國家，以及日本和韓國都已經層出不窮。不過，此一針對年金金額削減的社會抗爭，其激烈的程度在台灣的社會運動史上還是首見。之所以提及台灣年金改革的北區座談會，是因為當時作為年金制度的研究者，我也有機會參與北區的座談會，提供意見。因此，不僅在場外親身見識到反年金改革抗爭的劍拔弩張，同時也感受到當時會場被抗爭民眾衝進去時的奇特氛圍。

那是一個炎熱的日子。天氣熱，會場外面，也充滿着反年金改革人潮帶來的氣焰。從抗爭人潮穿過去，進入會場，馬上就聽到後面代表反年金改革的團體討論着要如何反對年金改革。會議即將開始時，他們就大力拍桌子。衝突一觸即發。會

---

1. 〈群眾闖會場 年金座談噓卡——首場代表拍桌鼓譟 噏「假改革 真鬥爭」〉，《蘋果日報》，2017年1月1日，檢自<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20170101/37505446>。本書的新聞資料，皆是以註腳的方式呈現，因此並不會在參考文獻中再列一次。在此說明之。



台灣的反年金改革團體於會場外抗爭，氣氛劍拔弩張。

議進行到一半，從會場後面傳來聲音說：「會場已經被反年金改革團體突破，他們衝進會場了。」會議主席馬上宣佈會議停止，並且由警員協助參與人員離開。有趣的是，那些衝進會場的反年金改革團體成員，在聽到會議主持離場之後，也就離場，轉往民進黨黨部抗議。我就隨着其他人慢慢地搭着電梯，從容離開。見證了一場年金改革的抗爭場面。

事後，回想台灣反年金改革抗爭所代表的意涵，發現那不僅僅是如表面所呈現的反對福利削減的抗爭而已；更重要的是，其背後隱含着東亞福利國家從1980年代以來的福利擴張現象已嘎然而止。在面臨各式各樣的結構性轉型之後，東亞社會開始採取各種福利改革措施，使各東亞地區的福利體制開始異質化，逐漸脫離過去所謂的生產性福利體制。這亦使得我們必須重新思考如何詮釋東亞社會福利體制的轉型。

## 轉型中的東亞福利體系

1990年，Esping-Andersen (1990) 的《福利資本主義的三個世界》(*Three Worlds of Welfare Capitalism*) 問世之後，福利體制 (Welfare regime) 觀點成為比較福利國家與社會政策主要的研究方向之一，同時也引起廣泛討論。其中有兩個討論焦點特別重要。第一，性別的觀點是否應納入福利體制類型的分類基準 (Orloff, 1993; Sainsbury, 1996)；其次，除了根據先進歐美福利國家所區分的三種福利體制之外，在既有的福利體制中是否能夠再進一步區分出不同的福利體制類型，如南歐福利體制 (Ferrera, 1996) 或是激進福利體制 (Castles & Mitchell, 1992)，抑或從不同的區域中找出特殊的福利體制類型，如東亞福利體制 (Holliday, 2000; Jones, 1990; Y. J. Lee & Ku, 2007)。

在此一脈絡下，對身處東亞的社會政策學者而言，最感興趣的問題就是：是否存在一個所謂的東亞福利體制？從1990年代初期開始就陸續出現不同的觀點；從早期的文化主義 (Jones, 1990, 1993; Rieger & Leibfried, 2003) 到政治保守主義 (Conservative politics)，以及2000年之後所興起的政治經濟學觀點，如生產主義 (Productivism) (Gough, 2004; Holliday, 2000; Holliday & Wilding, 2003b) 和發展主義 (Developmentalism) (Kwon, 2005; Y. J. Lee & Ku, 2007; Tang, 2000；李易駿、古允文, 2003)，這些以建構東亞福利體制為基礎的研究雖然所持觀點不盡相同，卻都認為東亞應該存在一個具有特殊性，且不同於三種歐洲福利國家體制的東亞福利體制。

在此一爭論中，Esping-Andersen並沒有缺席，還提出一個有趣的問題：處於後進發展脈絡的東亞福利國家，其制度結構是否已經具體成形，且足夠單獨成為一種特殊的福利體制呢

(Esping-Andersen, 1997) ? 他在1999年出版的*Social Foundations of Postindustrial Economies*一書中 (Esping-Andersen, 1999) , 嘗試跳出傳統體制靜態分析的觀點, 研究不同的福利體制如何回應後工業社會的新社會風險 (New social risks) , 從而將性別的觀點帶入體制分析中; 並嘗試解釋在東亞福利國家制度結構尚未成熟時, 不應對東亞是否存在一個特殊的福利體制類型過快下定論, 但也承認東亞未來可能成為一獨立的特殊福利體制。此書出版以後, 也使得西方比較福利體制的研究開始轉向着重於後工業化及其他結構性轉型對福利國家的影響, 以及不同福利體制的政策回應模式差異, 譬如為何有些國家能削減入息保障政策 (入息保障主要是指涉以現金給付 [in-cash benefits] 為主的政策), 如失業保障以及老年退休金, 並且將其財政資源投放於積極性社會政策的擴張, 如家庭和照顧政策 (編按: 泛指社區照顧服務政策) 和積極勞動市場政策; 但是有些國家卻無法促成此一雙重轉型 (Beramendi, Häusermann, Kitschelt, & Kriesi, 2015; Bleses & Seeleib-Kaiser, 2004; Bonoli, 2007, 2013; Häusermann, 2010; Wren, 2013b) 。

當西方福利國家已經將研究焦點放在福利國家轉型的型態與路徑時, 東亞福利體制的研究依然聚焦於尋找跨國之間的制度相似性, 作為建構東亞福利體制的基礎, 而且多着重概念的發展, 缺乏經驗研究 (金成垣, 2008) 。此種為體制建構而建構體制的研究取向, 不僅使得我們無法進一步了解東亞社會福利體制間的差異, 同時也忽略東亞各地的福利制度如何回應新社會經濟環境的出現而改變的社會風險結構。

從1980年代開始, 東亞各地便開始面對一個所謂的壓縮現代性 (Compressed modernity) 的多重結構轉型, 當中包括產業結構從製造業轉型為服務業、人口高齡少子化、經濟全球化和政治民主化等 (Whittaker *et al.*, 2010) 。此種因為後進發展

所產生的壓縮現代性的結構轉型，使得東亞福利國家在轉型過程中，不僅受制於過去經濟發展主義的制度遺緒，同時要重構（擴張與削減）入息保障與積極性社會政策，以處理新、舊社會風險。此一特點也使得東亞地區的福利制度轉型經驗不同於西方福利國家。但是，這方面的研究卻相對缺乏。不僅是因為過去的研究多著重於東亞福利體制的建構，也因為缺乏一個比較視野與理論架構。

在此一脈絡下，為了彌補過去研究的缺憾，本書會嘗試分析五個東亞福利體系（日本、韓國、台灣、香港與新加坡）面對新社會經濟環境與新社會風險結構時的社會政策回應模式。不僅從比較的觀點分析東亞福利體系的差異性，同時也從歷史動態的觀點理解東亞福利體系的制度連續（Continuities）與變遷（Changes）。

本書的主要論點為受制於過去制度遺緒，各東亞福利體系（日本、韓國、台灣、香港與新加坡）面臨後工業化轉型以及其他結構性轉型時，呈現了三種不同的福利制度轉型路徑。第一種路徑，本書將其稱為保守路徑，主要是日本與台灣在過去十多二十年來所呈現的福利制度轉型路徑，其主要特色是無法有效地擴張積極性社會政策，而依然著重於入息保障政策。日本戰後所建立的入息保障政策削弱了1990年代之後國家的財政能力，使得日本雖然於2000年之後亟欲擴張積極性社會政策，特別是家庭政策，以解決新社會風險和人口高齡少子化的問題，但是其財政能力和改革能力卻被已經成熟的入息保障體系所限制。台灣在戰後沿着族群分化所建立的公共入息保障體系，同樣使其在1990年代民主化後進一步把入息保障體系制度化，但這卻削弱了台灣的財政和改革能力，使得2000年之後，雖然意識到積極性社會政策作為解決新社會風險和人口危機的重要性，卻無法有效地擴張積極性社會政策，最終使得台灣財政多

集中於入息保障政策上。但是，日本福利體系轉型卻呈現了制度削減、擴張以及重構並存的情況；然而，在民主化以及人口結構轉型的壓力下，台灣福利體系轉型卻是以擴張為主。

第二種路徑則是韓國所走的社會投資轉型路徑，其制度路徑特色主要為制度化入息保障政策及擴張積極性社會政策。戰後韓國的入息保障主要建立在企業主義的原則上，因此在民主化之後，積極擴張入息保障體系；但是因為入息保障體系尚未成熟，使得韓國在面臨經濟和人口危機時，能夠迅速建立積極性社會政策。最終成為能夠兼顧入息保障和積極性社會政策福利的國家（Hudson & Kühner, 2012）。因此，韓國福利體系轉型的情況呈現了擴張與削減並存的現象。

第三，香港和新加坡則呈現了新自由主義模式的轉型路徑。兩者都屬城市型的福利體系，並受到英國殖民的影響，使得其福利體系明顯具有自由主義福利國家的殘補主義（Residualism）特性。受制於過去的制度遺緒，香港與新加坡在2000年之後的福利改革都逐漸地順應新自由主義邏輯。前者受制於《基本法》及財政預算的限制而削減福利政策，並將積極性社會政策繼續留給市場以及非牟利組織。後者則是國家透過政策來加以順應自由市場，並依然維持國家主導與生產主義的特色，同時將包容式社會（Inclusive society）政策理念鑲嵌於福利制度之中，協助弱勢群體及促進女性平衡工作與家庭。因此，其福利國家制度呈現了擴張、削減和重構的情況。