

社會投資觀點之政策理念及運用

林昭吟·劉宜君

近年來社會投資 (social investment) 觀點在臺灣相當受到重視，臺中市的「托育一條龍政策」即標榜依據社會投資理念，希望育兒照顧不僅是發放津貼，而是讓家長能獲得服務；該方案大幅增加托育方面的服務對象，例如延伸托嬰中心補助由 0~2 至 0~3 歲，保母補助由 0~2 至 0~6 歲，以及擴大幼兒園補助由 5~6 至 2~6 歲（註 1）。衛生福利部研擬的「兒童與少年未來教育及發展帳戶推動方案」亦具有明顯社會投資的意涵，該方案藉由鼓勵家長及孩童長期（18 年）儲蓄，並提供理財教育、家庭服務等配套措施，為經濟弱勢家庭的孩童累積未來教育及生涯發展的基金，讓孩童的未來更有希望（註 2）。因此，本文擬由國內外文獻檢視社會投資概念以及其於實證研究上的運用。

壹、社會投資觀點的緣起與內涵

依據 Smyth & Deeming (2016) 近期對於「社會投資觀點」的理論檢視，社會投資觀點並非是全新的理念，早期的社會福利思想家，例如 R. H. Tawney (1937,

1938, 1952) 與 T. H. Marshall (1950, 1981) 便已提出生產型 (productivist) 社會政策的理念。而新馬克思學者 O'Connor (1973) 也曾提出政府的支出可分為社會投資 (social investment)、社會消費 (social consumption) 與社會支出 (social expense) 三種。社會投資有助於在既定的勞動力範圍內增加生產力，例如投入基礎設施的公共建設；社會消費有助於勞動力再生產，例如教育或健康方案；社會支出則有助於維持社會和諧，雖然對於資本累積沒有太直接的效果，但卻有助於維持政權合法性，例如福利或失業的補助（引自 Watkins, 1988）。

1990 年代新自由主義 (neoliberalism) 盛行，出現福利緊縮、民營化的現象。反新自由主義的陣營集結起來，但未必抗拒所有新自由主義的理念，社會投資的概念被視為較市場友善，其類企業經營 (business like) 的模式也受到歡迎。此外，社會投資理念也與 1980 年代許多政府提倡的新公共管理 (new public management) 不謀而合 (Saint-Martin, 2000)。從 Giddens (1998) 的觀點，傳統

福利國家在於保障人民免於受到市場的傷害；但社會投資國家則希望促進人民整合入市場。投資型的社會支出和以往福利支出不太一樣；後者較少期待看到投資有所回收（anticipated returns to investment），而前者則期待投資能有回收。投資型的社會支出著眼於未來，而消費型的社會支出則在於解決當下的問題。國家的支出若要有效，不僅在於解決眼前的問題、滿足現在的需要，也要著眼於未來的投資，而且要有投資回收的可能（Jenson and Saint-Martin, 2003）。

另一種社會投資觀點則強調社會福利與經濟發展的整合，例如發展社會資本、強化人力資本、發展社區產業等等。社會福利不應僅重視再分配的功能，也要更具有發展導向（Midgley, 1999; Midgley and Tang, 2001）。在國家的層次，Kwon（2005）以臺灣與南韓為例，指出東亞國家強調發展主義式與生產主義式的福利國家，他也發現兩國的福利發展與新自由主義所述不同，社會政策在經濟發展過程中並非扮演微不足道的角色。此外，強調社會發展的社會投資觀點同樣可以融入社會工作專業，例如與社區發展結合增進社區的經濟活動，或者是強調服務對象的優勢與充權的重要性，以有形的社會投資提升服務對象的能力，並促使他們參與社區生活與生產性經濟（羅秀華，2012）。

Jenson（2010）探討社會投資觀點為何在 1990 年代末期快速地在歐洲與拉丁美洲擴散開來，而且他也引述 Jenson and Saint-Martin（2006: 435）所提出之社會

投資觀點的三個重要原則。第一，強調「學習」（learning）是未來經濟與社會的重要支柱，也因此會導向重視人力投資的政策，甚至於從學前教育的兒童（pre-school children）便開始。第二，社會投資著眼於未來，而非解決當下的問題，也因此會導向打破世代貧窮的循環，特別聚焦於兒童。第三，社會投資認為成功的個人會對於未來群體有益，也會嘉惠於整個社區或社群，也因此會導向以兒童為中心（child-centered）的政策介入方案。由此看來，社會投資觀點似乎與兒童族群有密切關聯性，由之後的方案例如對抗兒童貧窮、重視兒童發展、開辦兒童信託基金或發展帳戶等等可見一斑。

社會投資政策強調歐洲國家發展以知識為基礎的經濟體系調和社會和經濟目標，將社會支出用於促進經濟體制的生產力，重視人力資本培育，同時強調勞動市場的活化政策（黃彥宜、陳昭榮，2014）。換言之，社會投資強調補助和服務措施能增強個人技巧和能力，協助獲取較高的教育機會，使個人在就業市場取得工作機會，減少個人貧窮的風險或社會排除。因此，相較於社會保障（social protection），社會投資強調預防（prevention），讓民眾有能力面對生命中的風險，而不只是修補後果（黃彥宜、陳昭榮，2014）。

De Deken（2014）將社會投資概念視為生產性因素，透過社會投資增加勞動市場的參與以及提高生產力。其進一步將社會投資區分為第一種是維護類型，即維持現行市場的勞動力；第二種是擴張類型，

促進新勞動市場的參與；第三種是促進類型，促進新勞動市場的人力資本。社會投資政策的目的是產生適應、有能力與教育的勞動力，因應以知識為基礎的勞動市場。社會投資的特徵包括：從舊風險到新風險、從現金福利到社會服務、由事後補救到事前預防。其中從舊風險到新風險是指平衡照顧小孩與社區高齡者，平衡付費工作與家庭責任，增加友善就業力，有利於彈性工作的推動（Hemerijck and Eichhorst, 2009: 28）。

Conley（2010）指出，典型的兒童保護案例通常強調危機取向，對家庭採取強制措施，或將兒童安置照顧，忽略了能為兒童提供更佳選擇的替代方式。OECD（1997）提出學前教育照護計畫（Early Children Education and Care，以下簡稱ECEC），可視為社會投資途徑的創新做法，以稅式減免取代原本以資產調查形式為主的兒童給付，以及資產調查形式之教育維持津貼。讓家中育有幼兒但資產不足的父母得以在市場購買相關福利服務，以填補其在參與勞動市場時，無法履行兒童照顧的義務。如同 Morel et al.（2012a）指出，社會投資國家理念建立在對人力資本發展的投資，協助人力資本更有效率使用的政策上，同時促進社會整合。而對兒童教育、照顧，以及對積極勞動市場政策的投資，使得以社會投資國家理念為主的政策，和二次戰後的凱因斯主義，以及1980年代後的嶄新自由主義，產生顯著的區別（Jenson, 2012: 71-75）。

Ferrera（2009）以ECEC為案例，說

明此一以兒童為中心與友善婦女途徑的社會投資政策，具有社會包容、促進勞動市場參與的特質（OECD, 1997）。ECEC計畫理念為讓兒童早期接受學習刺激與感情支持，而當民眾有好的教育，可促進社會包容與公民性。因此，參與ECEC計畫的兒童能發展更好的理解能力與問題解決能力，具有合作與尊重的傾向，以及語言學習與社會整合能力，提升兒童福祉。第二，ECEC計畫重視人員的訓練，維持低的師生比，並定義創新的教育目標與兒童照護品質的標準，有利於人力資本的養成。第三，ECEC計畫讓母親能投入勞動市場，尤其是弱勢家庭。評估發現ECEC計畫是新社會投資的典範，達成家庭支持、促進女性就業、積極勞動市場措施、訓練、長期學習與特殊教育的目的。換言之，以經濟為基礎的社會服務，強調對於人力資本的投資。

就上述對於社會投資觀點的文獻探討，社會投資可以與傳統福利國家的特性做出區隔（見表1），但和近期的社會福利理念或措施則不易區隔，例如資產累積方案、積極性勞動市場政策、社會企業、甚至於活力老化。或者說後者的理念與社會投資觀點相近，但其又各自有不同的論述背景與脈絡，未必都直接衍生自社會投資觀點。換言之，社會投資觀點仍是一個較為廣泛的觀點，可以與不同的理念或做法結合，誠如Jenson（2010）提到，社會投資具有多面向（polysemic character）能與不同的政策領域結合。

表 1 傳統福利國家與社會投資國家的比較

	傳統福利國家	社會投資國家
目標	強調所得重分配	強調生產性、發展性
功能	偏向社會保障	偏向社會預防
時間性	解決目前的問題	注重未來的發展
人口群	未偏向特定族群	偏向兒童為中心
經濟發展	保障民眾免受市場影響	促進民眾整合入市場
社會風險	因應工業化社會面臨的風險	因應知識經濟下面臨的風險
支出性質	消極性補助	積極性協助
支出回收	未有特別期待投資有所回收	期待投資有所回收
給付型態	偏向現金給付	偏向實物給付
主要方案	社會保險、社會救助	資產累積、社會企業、社區產業、人力資本發展

資料來源：作者整理自 Jenson & Saint-Martin (2003); Jenson, J. (2010); 黃彥宜、陳昭榮(2014)。

貳、社會投資觀點於我國實證研究的運用

國內相關的應用研究如黃彥宜、陳昭榮（2014）指出社會投資觀點強調應將社會支出導向投資性，培植新生勞動力所需要的智能，社會投資國家在社會支出的原則應更注重預防性而非補償性。社會投資觀點主要在回應歐洲近期所面臨的挑戰（包括經濟和財務危機、貧窮、高失業率和年輕人在勞動市場參與偏低）等問題及人口變遷的危機（包括老化、依賴比率和勞動者的技術與勞動市場需求配置失當等），除了關照傳統社會保障的思維，亦重視生產性。黃彥宜、陳昭榮（2014）的研究以訪談和團體討論為主，輔以參與觀察資料，探討埔里長青村的運作，討論其

因應大型災難產生的特殊運作經驗。研究發現 921 地震時為因應長者照顧的緊急需求的長青村，以非正式立案機構的實驗區形式協助處於社會救助「邊緣」長者，除反應底層社會邊緣人口的需求，亦顯示長照機構法規因應社會變遷產生的新風險的不足與造成的社會排除。社會投資途徑的作法為長青村「老有所用」的運作方式，鼓勵長者健康老化和獨立生活。尤其入住長青村者多數是社會邊緣長者，若能提供適切環境與自主空間，可在老年階段創發參與和生產力，而不是依賴者或被照顧者。此外，長青村反應安養體制需要突破傳統保護和照顧的思維，提供創新措施、預防取向及友善與始能環境協助長者活躍老化。因此，社會投資途徑的長期照顧架構著重的不只是失能長者的照顧，亦著重

能讓長者活躍老化、增強人力資源發展和社會融入。

黃志隆（2014）說明社會投資國家理念，為歐盟在社會改革推動上的主要論述基礎。歐盟對失業問題的解決，圍繞在勞動市場與社會政策之間的調整上，而就業是主要的核心議題。其以瑞典和英國相關社會政策改革為例，說明社會投資國家的青年轉銜與生命歷程政策。社會投資國家理念的起源與發展可追溯至瑞典與英國：就瑞典而言，該國長期致力於積極勞動市場政策、福利服務的建構，以及以社會公民地位為主之社會安全體系的建立，並成就北歐福利國家體制的代表；相反的，作為自由主義體制代表的英國致力於積極勞動市場政策的投入，但在補償性社會政策上的支出則較低（Morel et al., 2012a）。兩國雖然在勞動市場政策和社會安全制度的改革上，都訴諸社會投資國家理念，但內涵不同。瑞典在積極勞動市場政策和補償性社會政策支出上較高，英國則致力於積極勞動市場政策的投入，但在補償性社會政策上的支出較低（Morel et al., 2012b: 356-360）。因此，瑞典和英國皆在社會投資國家理念的影響下，強調教育和人力資本投資的重要性，亦特別重視生命歷程中日益差異化的就業模式。但瑞典與英國的社會投資國家理念、青年轉銜與社會政策的發展，反映出社會改革理念的引進，受到制度環境的影響，而有不同的發展路徑，以及不同的政策產出結果。就瑞典而言，在以中產階級為主之平等原則影響下，重視勞動者的人力資本投資與維繫，

政策調整的重心在於勞動市場政策與社會政策對青年轉銜的影響。就英國而言，在全民最低平等原則保障的影響下，政策重心為青年在起始點的平等，以及對弱勢青年（兒童）的未來積極投資，政策調整的重心置於資產平等。

高永興（2105）有鑑於偏遠社區部落的居民常受限於在地就業機會不足，謀求生計不易。若長期缺乏生計來源，苦於生計沒有著落的家庭，或不得不舉家遷離，或年輕的父母親外出謀生，而將家裡的幼小託付給年長的父母，形成隔代教養，也給年邁的父母造成負擔，亦容易忽略兒童的正常飲食、健康和就學。其以永續生計觀點，彙整 40 個社區產業的發展經驗，歸納出阻礙發展的因素。其指出在社區的資源中，人力資本和社會資本具有很大的發展潛力，若藉由社會投資策略，可強化在地的人力和社會資本，形成槓桿作用，對社區產業產生關鍵作用。其從受訪的社區部落中，列出具有特色的社區產業，例如民宿、特色餐飲、生態旅遊、農特產品等，且能凸顯其在地投資策略者。建議社區產業應著重於在地的社會投資，包括人力資本和社會資本、以促進就業、自我雇用，以及鼓勵累積資產等途徑。

鄭勝分（2016）指出許多國家思考以社會投資取代政府補助的可能性。例如英國與私募基金合作，於 2002 年共同設立「社區橋接創投」（Bridges Community Ventures），並提供 4,000 萬英鎊作為基金，投入貧困地區的社區企業，藉此活絡地方產業；英國政府又於 2008 年通過「銀

行靜止戶社會建設法案」(The Dormant Bank and Building Society Accounts Act)，成立「大社會資本」(Big Society Capital，簡稱 BSC)，將靜止戶資金投入慈善與社區公益。美國於 2009 年成立「社會創新基金」(Social Innovation Fund，簡稱 SIF)，以增加公共或私人投資方式，協助社會企業或非營利組織承擔社會責任，以推升聯邦力量投資國家、地方、商業與公益資源解決社會問題(黃德舜等，2014)。建議我國公益創投的投資人可以參考英國「社會投資稅收減免規則」(Social Investment Tax Relief)作法，對於符合「社區利益公司條例」第二十二條規定之社會企業，有權要求其全部投資的 30%金額獲得稅收減免，提高天使投資人投資之意願，與提供社會企業更多選擇機會。並指出對於社會目標與經濟目標之競合，利潤分配比例無法成立評價社會企業多元目標之有效測量工具，社會企業自我認知的評價方式可如同 OECD (1999) 定義，在於以創新經濟手段解決社會問題之程度，避免產生目標偏離或混淆的問題。

參、結論

二次大戰後歐洲福利國家大幅擴張，但在 1990 年代面對經濟不景氣與新自由主義意識型態的挑戰，紛紛出現民營化、福利緊縮的現象。當反新自由主義陣營集

結時，提出不同於傳統福利國家的思維，而是以社會投資觀點強調生產性、發展性的社會福利，同時因應知識經濟下的新社會風險，格外重視人力資本的投資，而有所謂以兒童為中心的各項方案。簡言之，社會投資觀點強調未來性、投資與回報、以及兒童為中心。雖然具有開創性，但也可能面臨實務上的挑戰。例如社會投資強調培養能力面對未來的風險或挑戰，但當下仍然社會問題重重，難以逕行忽略。其次，由於社會投資的成效可能要長時間才能看出，較難立竿見影，而且評估方案成效的難度也可能提高。第三，重視兒童的福利方案是否會排擠到其他人口群，也是值得觀察的。目前國內已有不少研究引用社會投資觀點做為理論基礎，並將之與社會企業、社區產業的發展結合，頗符合社會投資強調生產性的政策目標。另外亦有研究將之與失業青年及高齡者照顧結合，亦可看出社會投資著重於發展性的一面。由此可見社會投資觀點的確具有跨區域與跨領域結合的特性。

(本文作者：林昭吟為國立臺北大學社會工作學系副教授；劉宜君為元智大學社會暨政策科學學系教授)

關鍵詞：社會投資 (social investment)、社會發展 (social development)、人力資本 (human capital)

📖 註 釋

註 1：參閱網站

<http://www.society.taichung.gov.tw/section/index.asp?Parser=99,16,257,,,,,,48,,1>
(擷取日期, 2017/10/16。)

註 2：該方案之計畫書已於 2015 年 11 月 22 日通過行政院核定。參閱網站

<https://www.mohw.gov.tw/np-2775-1.html> (擷取日期, 2017/10/29。)

📖 參考文獻

- 高永興 (2015)。從社會投資觀點探析社區產業發展。臺灣社區工作與社區研究學刊, 5(2), 101-140。
- 黃志隆 (2014)。社會投資國家的青年轉銜與生命歷程政策：以瑞典和英國相關社會政策改革為例。社會政策與社會工作學刊, 18(2), 121-161。
- 黃彥宜、陳昭榮 (2014)。埔里菩提長青村的經驗：與社會投資觀點的對話。臺灣社會福利學刊, 12(1), 215-252。
- 黃德舜、鄭勝分、陳淑娟、吳佳霖 (2014)。社會企業管理。新北市：指南書局。
- 鄭勝分 (2016)。補助或投資？政策工具對社會企業發展之影響。行政暨政策學報, 62, 127-157。
- 羅秀華 (2012)。將社會發展理念融入社會工作。社區發展季刊, 138: 251-262。
- Conley, A. (2010). Social Development, Social Investment, and Child Welfare. In James Midgley and Amy Conley (eds.), *Social Work and Social Development* (pp.31-54). New York: Oxford University Press.
- De Deken J. (2014). Identifying the Skeleton of the Social Investment State: Defining and Measuring Patterns of Social Policy Change on the Basis of Expenditure Data. In Bea Cantillon and Frank Vandenbroucke (eds.), *Reconciling Work and Poverty Reduction: How Successful Are European Welfare States?* (pp.260-285). New York: Oxford University Press.
- Ferrera, M. (2009). From the welfare state to the social investment state. *Rivista internazionale di scienze sociali*, 513-528.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity
- Hemerijck, A. & W. Eichhorst (2009). Whatever Happened to the Bismarckian Welfare State? From Labor Shedding to Employment-Friendly Reforms. IZA DP No. 4085 Discussion

- Paper Series, Institute for the Study of Labor.
- Jenson, J., & D. Saint-Martin (2003). New routes to social cohesion? Citizenship and the social investment state. *Canadian Journal of Sociology*, 28(1), 77-99.
- Jenson, J., & D. Saint-Martin (2006). Building Blocks for a New Social Architecture: The LEGO™ Paradigm of an Active Society'. *Policy & Politics*, 34(3): 429-51.
- Jenson, J. (2010). Diffusing ideas for after neoliberalism: The social investment perspective in Europe and Latin America. *Global Social Policy*, 10(1), 59-84.
- Jenson, J. (2012). Redesigning Citizenship Regime after Neoliberalism: Moving toward Social Investment. In N. Morel, B. Palier, & J. Palme (eds.), *Towards a Social Investment Welfare State?* (pp. 61-87). Bristol, UK: The Policy Press.
- Kwon, H. J. (2005). Transforming the developmental welfare state in East Asia. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marshall, T. H. (1981). *The Right to Welfare and Other Essays*. London: Heinemann Educational Books.
- Midgley, J. (1999). Growth, redistribution, and welfare: Toward social investment. *Social Service Review*, 73(1), 3-21.
- Midgley, J. & K. L. Tang, (2001). Social policy, economic growth, and developmental welfare, *International Journal of Social Welfare*, 10(4), 244-252.
- Morel, N., B. Palier, & J. Palme (2012a). "Beyond the Welfare State as We Knew It?" in N. Morel, B. Palier, & J. Palme (eds.), *Towards a Social Investment Welfare State?* (pp. 1-30). Bristol, UK: The Policy Press.
- Morel, N., B. Palier, & J. Palme (2012b). Social Investment: A Paradigm in Search of a New Economic Model and Political Mobilisation. In N. Morel, B. Palier, & J. Palme (eds.), *Towards a Social Investment Welfare State?* (pp. 353-376). Bristol, UK: The Policy Press.
- O'Connor, J. (1973). *The Fiscal Crisis of the Welfare State*. New York: St Martin's Press.
- OECD (1997). *Social Cohesion and the Globalizing Economy, What does the Future Hold?* Paris: OECD.
- OECD (1999). *Social Enterprise*. Paris: OECD.
- Saint-Martin, D. (2000). *Building the New Managerialist State: Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.

- Smytha, Paul & C. Deemingb (2016). The 'Social Investment Perspective' in Social Policy: A Loungue Duree Perspective. *Social Policy & Administration*, 50(6): 673-690.
- Tawney, R. H. (1937). *Religion and the Rise of Capitalism*. London: John Murray.
- Tawney, R. H. (1938). *Some Thoughts on the Economics of Public Education*. L. T. Hobhouse Memorial Trust Lectures, No. 8, London: Oxford University Press.
- Tawney, R. H. (1952). *Equality*. London: George Allen and Unwin.
- Watkins, P. (1988). Regional Boards of Education: Mediating links between social investment and social consumption. *British Journal of Sociology of Education*, 9(4), 453-472.