

## 社會經濟與社會福利： 社會投資觀點的檢視與省思

葉肅科

### 壹、前言

從社會福利與經濟發展的角度來看，20 世紀可說是社會民主主義的世紀。第二次世界大戰後的「黃金年代」(the Golden Age)，社會民主黨人曾在歐洲各地大力倡議並建構「福利國家」(the welfare state)。在「進步的」1960 年代至 1970 年代中期，社會民主主義政策趨於激進化。1970 年代中期，先後兩次石油危機，福利國家危機也開始引爆。此後，社會民主主義的潮流在此挑戰下，似乎也開始轉向。換言之，在歐洲先進資本主義國家的凱因斯學派經濟政策與福利國家政策陷入困境後，奠定社會民主黨人改良主義成功之基礎的經濟條件已然消失（林閩鋼，2008: 27）。

然而，在此同時的 1980 年代晚期開始，長期在野的英國工黨試圖尋求一條擺脫困境與重新崛起的新路。1994 年，英國工黨領袖布萊爾（Tony Blair）提出「新工黨，新英國」（New Labour, New

Britain）的口號，以對工黨理論與政策展開一連串的改革。1995 年，新修正的第四條工黨黨章將自己定位為「民主社會主義政黨」，不僅將權利與責任對等的理念作為其新價值，也透過工黨與工會間的傳統關係之改革而形塑該黨面對現代化歷程的新形象。1997 年，布萊爾在英國的大選中獲勝。至此，以他為首所倡導的「第三條路」(the Third Way) 乃變成歐洲社會民主主義復興的主要旗幟。具體的說，1990 年代中後期之後，隨著社會民主主義政黨的政治成功，尤其是義大利、英國、法國與德國中左政府的上臺，社會民主黨人在綱領上的更新、理論的變革與政策實踐的探索，都讓人耳目一新。就此意義而言，雖然社會民主主義復興之出現是二次大戰後的「政治鐘擺效應」，但歐洲國家各工黨、社會黨與社會民主黨也適應了各國的變遷，尤其是全球經濟政治形勢之變化，務實的提出新思想與新策略之結果。更重要的是：藉由社會福利與經濟政策的強力施行，也讓民眾見識到 20 世紀

末的社會民主黨在選戰與執政上均展現出前所未有的活力與能力（林閩鋼，2008: 28）。

從 20 世紀的福利國家發展來看，福利國家的目的似乎已經歷一種完全的轉向。直到 1980 年代，福利國家還多半被理解成一種政治調解或仲裁的工具，因為它可為公民提供緩解市場衝擊之結果。此種功能簡要的概述在依斯平·安德森（Esping-Andersen, 1985）一篇題為「反對市場政略」（politics against markets）的文章中，其中，有關「去商品化」（decommodification）的概念更在其劃時代的著作（Esping-Andersen, 1990）中引起很大的迴響。去商品化的原則清楚解釋：為何福利國家會成為批評者（例如：新自由主義者）經濟與道德批判之對象的理由。

社會投資型國家（social investment state）的理念不僅已成為新自由主義者批判的一種相對模型，也對「福利國家限縮」（welfare state retrenchment）的可能性加以討論（Jenson & Saint-Martin, 2003; Olk, 2006）。此種從去商品化福利國家轉變為社會投資型國家已變成西方國家策略回應低成本經濟體制競爭性的與絕對必要的一環。據此，季登斯（Giddens, 1998: 1）主張：全球秩序的變遷可透過社會連帶與繁榮之創造而加以處理或管控。顯然的，福利國家政治修辭的轉變已然發生，但這僅是變遷的第一個指標。在此，我們要問的是：國家施行的財政或金融政策是否也有改變？較諸過去，福利國家真的更關

注社會投資嗎？本文的目的在於：試圖從福利國家的社會支出中找到這種轉變的軌跡，並對社會投資觀點與社會投資型國家的特色、理念與策略，以及它在社會福利政策應用上的可能性與限制性提出某些批判性的檢視與省思。

## 貳、新自由主義之後：背景與緣起

晚近，已有學者將歐洲福利國家的發展劃分成三個階段：二次大戰後至 1970 年代的傳統福利國家發展；1980 年代至 1990 年代中期的新自由主義重組階段；以及 1990 年代中期以來發展迄今的社會投資階段（Taylor-Gooby, 2006）。社會投資取向也被界定成一種浮現的政策典範，它的興起又與凱因斯學派和新自由主義典範屬於相同層級（Hemerijck, 2012; Morel et al., 2012）。關於社會福利與經濟表現間的關係，這兩個較舊的典範所提出的相對看法可概要如下：首先，凱因斯學派的典範聲稱：福利供給創造出有效需求，回過頭來，它又帶來經濟成長。而且，凱因斯學派的假設也認為：「總社會支出愈多，經濟成長與就業機會就愈多。」明顯不同的，新自由主義典範則主張：社會政策是一種消費性成本，它會抑制經濟成長。失業被看成是由於緊縮的勞動市場保障、高勞動成本、勞動供給面出問題，以及寬裕的支付毀損工作動機之基礎所造成（Hemerijck, 2012; Morel et al., 2012）。據此，新自由主義典範的假設乃強調：「總社

會支出愈大，經濟成長與就業就愈小。」

1990 年代，福利國家研究者已開始談論提升勞動參與率，尤其是婦女勞動參與的重要性。其中，某些研究者甚至大膽的將「商品化」(commodification) 視為社會政策的一項目的 (Streeck, 1999: 6)。的確，增加勞動力的商品化是「社會投資型國家」的一項重要功能。隨著紀登斯 (Giddens, 1998) 的著作《第三條路》(The Third Way) 之出版，該概念也變得更有名。在這本書中，紀登斯對於社會政策與經濟成長之關係提出了一種折衷或並置凱因斯學派和新自由主義典範的看法：舊福利國家試圖保護人們免於市場之傷害，而社會投資型國家則要讓人們在市場中變成更強的行動者。

### 一、《第三條路》：社會政策的指引

作為工黨理論家，更作為英國工黨領袖布萊爾首相之精神導師 (Blair's Guru) 的紀登斯，早在 1994 年出版的《超越左與右：激進政治的未來》(Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics) 一書中即提出六點新思路，以作為其政治綱領的核心 (李惠斌、楊雪冬譯，2003: 190)：(一)重構個人生活與集體生活的關係，修復被極端利己主義破壞的社會關係與家庭關係；(二)從左派與自由主義的解放政治中轉入「生活政治」，關注人類如何在一個開放與全球化的世界中生活的問題；(三)結合反身性 (reflective) 社會之出現，推廣並建立積極的信任關係，以解決貧窮與社會排除問題；(四)在全球化與

反身性的社會秩序中，先克服自由民主制度之缺陷，進而建立一種民主對話的社會制度；(五)為建立一個積極與反身性福利國家做好準備，並將其與解決全球貧困的議題連結；以及(六)藉由對話，解決價值衝突、性暴力與戰爭等各種暴力問題。

1998 年，紀登斯出版了《第三條路：社會民主主義的復興》(The Third Way: The Renewal of Social Democracy) 一書，進一步從理論上完善與闡明工黨的新思路。紀登斯認為：過去，社會民主主義總是與社會主義綁在一起。然而，現在，在一個資本主義已無法替代的世界，我們必須「告別社會主義」或從根本上改良傳統的社會民主主義思想。同時，他也批判新自由主義已陷入困境，亦即市場原教旨主義與保守主義間存在的張力。在紀登斯看來，不管是社會民主主義或新自由主義，均帶給人類損害。因此，他要做的即是彌補、完善與整合這兩大思想，並修復它們所帶來的破壞。換言之，他要用社會民主主義的復興：「第三條路」來超越傳統的、老舊的社會民主主義與新自由主義 (林閻鋼，2008: 29-31)。

雖然學者在論述第三條路的意義上出現很大的歧異，但某些論者已為第三條路或新社會民主的思路列出主要特性或主題。它們包括：社會融合 (social inclusion)、公民社會 (civil society)、行動政府 (active government)、投資人力資本 (human capital) 與社會資本 (social capital)、積極福利 (positive welfare)、重新分配機會或資產重分配而非所得重分配、

預防，以及針對就業、權利與責任採取積極的方式等。換言之，第三條路已衍生出一種新論述或新政治語言。譬如說，柯林頓與布萊爾均使用過一些重要口號或標語，例如：「自我掌控而非推給他人」、「鼓勵循規蹈矩努力工作的家庭」，以及「工作是遠離貧窮的最佳途徑」。在第三條路的思路下，福利不再單純被看作反生產性的政策，而是生產性的。它是歐洲福利國家轉型或新型福利國家建構所必要的，也是導入「社會投資」(social investment, SI) 理念與推展「積極福利」的最佳策略。紀登斯在分析福利國家之後指出：福利國家的發展存在許多弊病或問題。它們包括：缺乏民主基礎，致使利益分配主要靠由上而下的模式進行；體制內過度科層制；削弱個人自由；製造福利依賴(welfare dependency)問題；以及因為利益群體之出現，導致改革的障礙或失效。然而，紀登斯並非主張廢除或拆解福利國家制度，而是針對這些弊病或問題，以及新轉化或新產生的需求進行改造。據此，第三條路的福利觀點也凸顯出它的七個核心價值：(一)平等；(二)保護弱勢族群；(三)自主性的自由；(四)以責任為基礎的權利；(五)以民主為基礎的權威；(六)世界多元文化；以及(七)哲學保守主義。其中，四項與福利制度最相關的理念是：新形混合經濟、融合性平等(inclusive equality)、積極福利，以及社會投資型國家(呂建德，2013: 138；陳月娥，2014；張庭，2016)。

面對全球化、個人生活的轉變、人與

自然關係的改變，以及異常深刻的社會、經濟與科技變遷，個人或國家都必須有回應或調適的生活機制或策略。當代社會民主黨「第三條路」的各種理論與政策，正是在回應這些諸多變化與挑戰中形成的。誠如紀登斯所說：「第三條路的政治總目標，應當是幫助公民在我們這個時代的重大變革中找到自己的方向。這些變革是：全球化、個人生活的轉變，以及我們與自然關係的改變。」(鄭戈譯，2000: 67)其後，在幾乎所有由社會民主黨執政的歐洲國家中，「第三條路」儼然已成為一條改變政府實踐活動的指導路線。然而，在歐洲各國，雖然此次社會民主主義的回歸均各具特色，但其共同處則在於：重新對市場運作採取更開明的態度，以及在國家與市場、安全感與靈活性、經濟自發力量與社會理性調節間尋求新的平衡。正如布萊爾在《華盛頓郵報》中一篇題為〈第三條路是最好的道路〉做出總結說：「第三條路是現代社會民主重新得到恢復，並獲致成功的道路。它絕不僅是在左派與右派間取得妥協之路，也尋求採納中間與中左道路的基本價值觀。我們不僅要讓它適用於全世界根本的社會與經濟變遷，也要讓它不受過時的意識形態之束縛。」(林閻鋼，2008: 31)

## 二、福利國家轉型：社會政策的挑戰

社會投資的目的是要超越以給付和權利為中心的再分配、消費導向的社會福利，並轉向一個藉由人力資本投資、提升民

眾參與能力的福利體制 (Perkins, Nelms & Smyth, 2004: 3)。1990 年代之後，社會政策日益將關注焦點擺在投資上，並對社會與經濟目標也有更好的整合。它們已體現在美國總統柯林頓與英國首相布萊爾 (以及芬蘭總理李波納 (Lipponen)) 的計畫方案中，並且清楚的公告於歐洲議會 (the European Parliament, 2000) 的里斯本策略 (the Lisbon Strategy) 裡。透過人力資本的投資與積極福利國家之建構，該策略的目標乃在現代化歐洲社會模型。這需要經濟、社會與就業政策的整合，以及一個清楚的目標：這些政策應該是相互支持與強化的 (European Commission, 2004)。

20 世紀期間，利用福利國家作為媒介以促進經濟成長與投資勞動力的想法並非嶄新的理念，但它卻展現出許多變異性 (Jenson & Saint-Martin, 2003)。或許，最明顯的範例源自馬克思主義理論的資本邏輯：社會政策的功能是要再製勞動力。對於當代歐洲社會政策而言，財政的鞏固、低成長情況與大社會失衡代表著一種不容忽視的挑戰。對於 2008 年財政危機開始前原本發展還好的成熟型福利國家來說，社會與經濟轉變確實讓它們造成很大的壓力。大蕭條 (the Great Recession) 及其餘震擴大了此種壓力與作為一種外因性震撼，造成社會經濟基礎的惡化，以及政策環境裡的福利國家改革。歐洲經濟與財政聯盟 (The Economic and Monetary Union, EMU) 內部無法化解的緊張與造成的財政壓力又讓此一議題變得更加複雜 (

Leoni, 2016)。

自 1970 年代肇始，許多社會與經濟變遷 (可包含在「後工業化」(post-industrialisation) 的概念下)，改變了歐洲社會風險結構與福利國家活動的抑制。從不同國家的初期條件、後工業化轉變的時機與程度，以及當前福利國家背景的角度來看，國家是普遍不同的。姑且不論這種異質性，我們也可指出變遷的共同層面，因為它們與福利國家發展的討論和社會投資觀點的演變是密切關聯的，而它們又有四個明顯的特徵 (Leoni, 2016: 96-98)：

### (一) 社會風險已變得更異質性且擴大

第一個明顯特徵是：一直以來，社會風險已變得更異質性且擴大的，根本上也較不可預測的與較難確定的。因此，較諸過去，歐洲社會是較不同的、家庭結構是更脆弱的，以及個人傳記也是更多變化的。在其生活的過程中，個人必須迎合轉變的人數也增加。這不僅關係到工作者在其職涯過程中所做工作的數量，也牽涉到工作、教育、家庭照顧與其他休假期間的轉變。總之，較諸他們的過去經驗，個人似乎需要一種更高程度的彈性與適應性。

### (二) 人力資本作為經濟獨立的決定因素已日益重要

第二個明顯特徵是：人力資本(亦即知識與技能)作為經濟獨立的決定因素是已日益重要。20 世紀被界定為「人力資本的世紀」(human capital century)，具有「教育與科技間的競賽」(race between

education and technology) 之特徵。然而，並沒有跡象顯示：這場競賽在不久的將來即將終結。相反的，隨著工業 4.0 或第四次工業革命的出現，人工智慧科技的快速進步與晚近工作自動化的突起均在在顯示：在此過程中，知識與人力資本變得過時或老舊的速度甚至可能加快。當然，我們不能說現今的新科技將有助於創造充分的新工作以取代被它們摧毀的那些工作。然而，隨著科技進步將持續推動勞動需求的技能成分，所以，未擁有正確技能或無法適時更新技能者，顯然會因為技能落後而陷入風險中。

### (三) 經濟不平等明顯增加

第三個特徵，也是普遍的事實：經濟不平等的明顯增加，那是我們在整個工業化世界都會經歷到的。英國退歐公投 (the Brexit) 與晚近許多歐盟會員國選舉的結果顯示：除了可掌握的經濟不平等指標之外，不同社會組成間的不睦或不協調也擴大了。對於未來的不平等程度與結構而言，我們今天所面對的低成長情況具有重大的意涵。畢竟，低經濟成長將讓我們更難以降低社會的不活絡與長期失業。回過頭來，它又可能強化工作貧窮與工作富有家庭間的區隔。事實上，早期生命階段的逆境會對晚年生命軌跡造成長期的影響。如果無法適切的凸顯或匡正，危機將長期且持續的影響到當今的兒童與青少年，而較諸過去的世代，他們已是較不具經濟優勢的一群。況且，低成長率也可能造成資本對收入比與財富集中化的進一步擴大。

### (四) 歐盟內部危機對總體經濟穩定性的衝擊

變遷的第四個明顯特徵涉及歐盟國家，特別是歐洲經濟與財政聯盟內部危機對總體經濟穩定性的衝擊。直到危機爆發，從福利國家活動的角度來看，歐盟也發生聚合的過程。與某些理論期待明顯不同的，此種聚合並不是由福利國家供給的「底層競賽」(race to the bottom) 所驅動。經濟大蕭條時所採行的是一種明顯不連續的要素或契機，並對歐洲福利體系具有不對稱的影響。譬如說，像盎格魯薩克遜與南歐國家即經歷一場重大幅度的福利國家樽節或縮小，而中歐與北歐國家則保護其福利計畫方案。從許多國家持續面臨的財政問題來看，較可能的情形是：歐洲福國家間的歧異正在增加。這似乎是成問題的，因為不對稱的社會發展與嚴峻生活都可能相互強化，並對歐洲經濟與財政聯盟施加特別的壓力而形成一種惡性循環。

### 參、社會投資型國家：特色與重點

1990 年代，有關社會投資型國家的論述興起。先驅者之一是依斯平·安德森 (Esping-Andersen)，他在許多著作中提及社會服務在極大化勞動參與上扮演著重要角色。1996 年，他比較了歐洲大陸 (「沒有工作與兒童的福利國家」(welfare states without work and children)) 模型與北歐模型 (the Scandinavian model) 後指

出：「明顯的，在北歐，另一種策略正從被動的所得維持之福利國家資源轉向就業與友善家庭促進公共就業成長的年代顯然已終結，取而代之的，政策是導向積極勞動市場措施，例如：訓練與流動，以及薪資補助等。……北歐福利國家可說『社會投資』(social investment) 策略的開路先鋒。」(Esping-Andersen 1996: 25) 社會投資的目的是要超越以給付和權利為中心的再分配、消費導向的社會福利，並轉向一個藉由人力資本投資、提升民眾參與能力的福利體制(Perkins, Nelms & Smyth, 2004: 3)。歸結的說：社會政策的現代化應該處理工作、老化與新「社會性別平衡」(gender balance) 的議題。底下，我們就針對社會投資型國家的發展特色與轉變重點進行探討(呂建德, 2013; 林閩鋼, 2008; Leoni, 2016: 199-200)：

## 一、社會投資型國家的特色

前面提到：社會投資型國家的概念是由紀登斯所提出。它是指：國家在任何可能的情况下，應透過教育與培訓方式投資於人力資本，盡量不要直接給予利益或提供經濟資助。較諸傳統的福利國家模式，轉型後的社會投資型國家至少具有五個明顯特色(MBA 智庫百科, 2017a, 2017b, 2017c)：

### (一) 致力發展「新形混合經濟」

此種經濟要求「公部門與私部門間的協同，……在發揮市場動力機制的同時，也需考慮公共利益。」重要的是：它也尋

求跨國、全國與地方層面的管制與去管制間之平衡，以及社會生活中有關經濟與非經濟部分間之平衡。較諸 1950 年代的傳統混合經濟，「新形混合經濟」不管在內涵或社會意義上，都明顯有很大的不同。

### (二) 改變片面追求「充分就業」的作法

在就業問題上，不再將追求意義上的「充分就業」和「對工作的再分配」當作政策目標。反之，它將改變傳統福利國家模式那種過時的、片面追求充分就業的作法。雖然它仍然承認「保險原則、對風險的預防是社會投資型國家的核心」，但更強調：要有利用風險的更積極或更具活力的一面。為了確保在出現問題時，人們可受到保護，社會投資型國家乃致力追求「建構一個由政府部門、企業與勞動力市場中之負責任的風險承擔者」所組成的社會。

### (三) 改變營造「社會安全網」的作法

積極推動「公民公共道德」之發展，盡量避免因為一味的福利依賴而造成「道德公害」。同時，它也倡導整體社會應建立「積極福利」之觀念。它尤其強調要利用風險的積極性與有活力的一面，達到國家與其他組織合作的目的。在相當程度上，它更要以「事先」培養個人的潛力來取代「事後」的再分配。

### (四) 強調主體的自主性與責任感

「第三條路」理論認為：傳統福利國家模式的弊病之一是：在關注風險的同

時，並未重視公民自主性之發揮。換言之，傳統福利國家模式在化解風險時，往往片面強調將重點擺在以福利措施來補救已發生的事，而非切斷事情發生之根源。職是之故，社會投資型國家將致力於培養個人對自己負責的精神與獨立的意識。發揮主體自主性的另一層意涵是：充分發揮各社會組織與機構的作用，期使它們在整個社會福利體系中扮演更重要的角色。藉由這些改革的推動，社會投資型國家乃逐步確立「沒有責任就沒有權利」(No Rights Without Responsibilities)的原則，以期在整體社會中建立良好的風險—安全關係與個人責任—集體責任關係。其實，這也意味著其福利策略之轉變。它既不像新自由主義那樣將勞動力簡單的拋向市場以尋求就業與生活保障，也不像傳統社會民主主義那般強調事後補救與結果平等。新福利策略強調積極的、能促進就業的福利。據此，社會投資型國家立足於以國家投資來提升每個人進入市場的能力。藉由為每個人提供職業技術培訓與各種進修機會，讓勞動者在勞動市場上更具適應性與競爭力，進而強化勞動者自身對抗勞動風險之能力。因此，積極福利將透過福利策略之轉變來建構一個「能發揮每個人之積極性的社會」。

### (五) 採取多種綜合措施以建構風險共擔與權利共用之社會

「第三條路」理論認為：當前資本主義發展所面臨的問題並非單靠經濟手段即能解決，必須從政治、經濟、社會與文化

價值等各領域入手，找到一個既治標又治本的全面解決方案。然而，此種解決方案的關鍵在於：需置基於以國家為基礎的生命共同體上，方能建立合作夥伴與社會融合的新社會關係。基本上，這種新社會關係主要涉及三個層面：

#### 1. 資本與勞動關係

提倡建設「利權人經濟」，使參與公司運作的各種人員與組織均成為公司風險的承擔者與利益的分享者。因為此種「利權人經濟」與「共同體文化」，都有助於消除或緩解社會中廣泛存在的資本與勞動的對立狀態。

#### 2. 弱勢者或「少數人」(minority) 權益與其他人權益關係

主張堅持社會正義 (social justice)，反對社會排除 (social exclusion)，促進社會融合 (social inclusion)，維護弱勢者或「少數人」的基本權益，期使他們都能融入主流社會，以增進或強化社會團結與社會凝聚力。

#### 3. 政黨間的關係及政黨與社會組織團體間之關係：強調實現政黨與國家政治制度的現代化 (modernization)，以建立新型的、廣泛的合作夥伴關係。

## 二、社會投資型國家的重點

雖然社會與勞動力再製總是福利國家介入的一項重要目標，但社會投資型國家觀點似乎將焦點縮小到勞動力再製、擴展與促進的預期回報之問題上。此種更縮小的概念似乎與經濟可支持性之擔心有關，特別需要限制活動人口之生產性能力與非

活動人口之需求間的比率下降或惡化。據此，這涉及兩個與社會投資型國家觀點關聯的層面：(一)社會投資型國家的論述與福利國家的活化作用密切交糾結，並要求透過「知識經濟」(knowledge economy)的建構以促進人力資本之發展。這些政策的主要目的是要製造一種能適應的、技能的與受過教育的勞動力，期能回應所謂的「知識導向」(knowledge based)勞動市場之需求。(二)政策必須將被動的福利給付領受的貧窮公民轉變成有能力組織並將他們整合入社會的公民，而這樣的整合又主要是透過勞動市場的參與而產生。這些政策都被期待要賦與人口群能力以處理新風險，例如：家庭結構的不穩定與就業關係的去標準化(Bonoli, 2007)。社會投資型國家的發展往往伴隨著政策的變遷，而它們又沿著五個相關層面或重點方向進展。透過這個社會投資連續體與可確認的社會政策項目之連接，可預期的是：社會投資將產生各種社會經濟與福利經濟之回報，亦即增加社會勞動力參與和生產力(陳月娥, 2014: 8-11; De Deken, 2012: 3-9)：

### (一)從舊的到新的社會風險

通常，我們並非總是清楚知道：社會投資型國家所指涉的「新的」(new)社會風險是什麼意思？根據泰勒·古拜(Taylor-Gooby, 2004)的說法，「嶄新」的事實在於：那些與社會變遷有關的風險都與邁向「後工業社會」(post-industrial society)的轉變相關聯。這些變遷包括：

婦女進入勞動市場與碰到困難的機會增加，尤其是低技術婦女，她們要經歷平衡有給工作與家庭生活之挑戰；老人的絕對與相對人數之增加與它們對社會與醫療保健之意涵；科技發展降低工業中低技術手工工作之比率，加上來自低薪資國家的國際競爭之激烈化，均拉緊了教育與就業間的連結。在泰勒·古拜看來，這些存在於福利國家計畫方案中的變遷已帶來新需求類型的產生，卻也是它們無法適切回應或滿足的課題：平衡有給工作與家庭責任間的需求(尤其是滿足婦女照顧其子女與體弱老人親屬之需求)；以及為了適切給付與確保工作所需的技能和訓練提升之需求，或改善訓練技能與形式之需求，都已變成了障礙。

### (二)從現金給付到社會服務

雖然有關傳統福利國家特徵的討論係圍繞現金移轉政策而演變，但晚近幾年，社會服務正逐漸被視為社會供給的一種重要形式。據此，在福利國家支出的結構分析上，服務與現金乃變成重要的分類標準。晚近的研究也顯示：新類型福利國家是置基於社會服務的基礎上。最特別的就是：阿漢(Ahn, 2007)依據社會服務與現金移轉之相對結構分擔額而將福利國家加以分類。其中，同時有高度社會服務與現金移轉者稱為「社會服務取向類型」(social service-oriented type)；同時有低度社會服務與現金移轉者稱為「公共援助類型」(public assistance type)；而有相對低度社會服務但有高度現金移轉者，則稱

為「現金移轉取向類型」(cash transfer-oriented type)。較諸現金移轉，社會服務正逐漸變成社會政策討論的優先議題，因為它具有相對較高的生產力與投資屬性。據此，上述討論標誌社會投資策略的開始，或至少可以說：就脈絡與內容來看，它們與社會投資觀點具有一種密切的關聯。社會投資觀點指出社會福利發展的一個重要趨勢：福利國家的焦點正逐漸從透過現金移轉的被動所得補償轉向積極社會政策支持與服務供給提升。同時，從這個觀點來看，社會投資政策的變遷依次被看作一種國家採取行動以對抗新威脅、促進就業與有助於經濟成長的福利策略 (Esping-Andersen, 1996, 2002; Giddens, 1998; Taylor-Gooby, 2006)。

### (三) 從事後補救到事前預防

社會投資型國家試圖超越的不僅只是再製現有勞動力，也是為了達成隨著人口老化而來並變糟的依賴率問題之協議。因此，社會投資觀點強調：讓先前沒有工作的人取得工作或讓在去工業化浪潮中失去勞動機會的受害者重新歸返工作。社會投資觀點所強調的個人人力資本投資是期待：讓人們在一個去管制的勞動市場中能夠自我照顧，而且在一個社會政策體制修正或調整之條件下，公民要為其福利擔負起更多個人責任。話雖如此，但許多社會投資觀點的擁護者則試圖將自己與第三條路做區分。因為第三條路試圖要讓社會權利的享有置基於「相對應的生產性義務之滿足」(satisfying a corresponding productive

obligation) 上 (White, 1999: 168)。社會投資觀點的擁護者主張：社會投資不應被看作一種社會保障的替代 (Esping-Andersen et al., 2002)。然而，在兩種論述或主張間，確實還存有一種緊張：一方面，它呼籲政策調整應從單純的被動式損害修復到個人積極準備做好不同轉變的適應；另一方面，特別是在「永久生活嚴峻」(permanent austerity) 的年代，它又試圖維持適切的被動式社會保障 (Pierson, 2001)。這種強調個人行為的社會投資觀點之唯一例外，似乎可在家庭政策領域的福利措施上看到。在此，預防行動也包括：降低兒童貧窮的措施，以及透過高品質的公共兒童照護服務之供給，以促進兒童早期生活的認知技能之發展。

### (四) 從消極福利到積極福利

消極福利是指：在正常情況下，當社會結構崩壞時，福利措施所做的補救與改善之社會服務活動，亦即傳統社會福利的補救方式。積極福利則指涉將社會福利看作現代社會的首要制度之一，並且會與其他社會制度協調與合作，積極的為健全社會發展之目標而努力。根據紀登斯的說法，第三條路的福利策略係置基於積極福利的概念上，而它又有三項特點：

#### 1. 有效處理危機

所謂的危機處理，是指保障個人與社群克服危機，並提供資源以化解危機，以及在危機中尋求可能的發展；

#### 2. 包含兩種需求

亦即福利的意涵同時包含經濟需求與

精神需求，前者被傳統福利國家過分的強調，後者則在提供個人的輔導；

### 3.人力資本建構

以人力資本建構角度出發的社會福利是社會投資的發展型福利，超越了從維持經濟需求角度出發的消耗性或補救式社會福利。

## (五) 從社會排除到社會融合

有關社會融合與社會排除的當前思維已被帶至顯著的地位，而其因素的相互關聯性又涉及不利的境遇。目前，社會排除普遍被理解成一種參與或「加入」(joined-up)的問題，一種複合的與互動因素和效應的合流。於是，「網絡的」(networked)與「參與的」(joined up)策略乃變成政府、政府間、企業與公民社會明顯試圖匡正或提出的議題。在公共政策或社會政策上，基於社會融合策略發展之考量，它已被視為建構社會資本與信任，以及更普遍的強化公民社會日益重要的課題。根據沈恩 (Sen, 1987, 1999) 的說法，社會排除強調能力剝奪的關係特色。在相當程度上，剝奪是一種資源取得機會之限制，而不僅只是資源可用性的限制而已。從運作的角度來看，這意味著：社會融合指涉關係的與調解或仲裁的過程。藉此，人們乃有取得參與經濟、社會、文化與政治活動之機會。

## 肆、社會投資觀點：討論與評價

有關福利國家轉變的激烈論辯不僅涉

及對過去發展的解釋，也牽涉到歐洲福利國家未來應該發展的方向。在此論辯內部，「社會投資」理念作為瞭解與規劃福利國家變遷之架構已獲得特別明顯的成果。社會投資觀點強調：雖然社會支出，絕非單純的成本因素與因之而來的經濟競爭之負擔，可能增加經濟效力，但與此同時，它也會促進平等與社會融合。要達成此一目標，社會政策就必須特別用心的致力於社會風險的預防。支持人力資本形成與勞動市場活化的政策可預防教育中輟、長期失業與提早退出勞動市場等情事之發生。顯然的，這些政策可意味著投資，藉由福利的提升與給付依賴的避免，它們在中長期過程中可能滋生利益。要確認並排出方案與政策的優先順位，重要的是要瞭解到：早期介入的重要角色，以及依循生命歷程而來的風險是互賴的事實。

現在，我們能確定的說：傳統的福利國家已從去商品化轉向商品化，並從社會消費朝向社會投資嗎？徵諸福利國家的社會支出之變遷，我們或許可大膽的說：福利國家發展的趨勢確實有了改變，而且也愈來愈強調社會投資的重要。有關社會投資型國家的論述也可看作一種政治修辭的設計，亦即試圖合法化新政治背景中的社會政策。對於使用其自身用語的強有力之決策者來說，任何公共支出的目的都在展現公共政策之成果。因此，當民族國家依然相當獨立的制定其社會政策時，社會政策即會展現成一套任務，也可能吸引選民。1950年代，根據一個普遍接受的芬蘭定義 (Nieminen, 1955) 之說法，社會政

策的目的在於：「確保公民獲得最適程度的生活、社會安全與生活滿意度。」在更基進的 1970 年代裡，社會政策的任務在於「改善弱勢者的相對位置。」(Sipila, 1970) 對於社會投資論述來說，將關注焦點擺在社會排除上也是相當重要的。然而，當我們要反擊社會排除時，重點不在回答人力需求，而在人力資本的投資，以及「權利與責任之連接」(tying rights to responsibilities) 上 (Giddens 2000: 85-121)。在社會投資觀點的論述中，我們可提出底下的討論與評價 (呂建德, 2013; 林閩綱, 2008; Giddens, 2006; Leoni, 2016: 199-200)：

### 一、並非沒有爭議或論戰

當然，社會投資觀點並非沒有爭議或論戰。批評者強調社會投資理念的含糊性，並且擔心這可能讓含有社會投資意涵的政策法規因而失效。他們也質疑：歐盟國家與歐盟制度實際上能支持其政策執行的形式與程度究竟為何？因此，如果要討論社會投資觀點的優點與檢視當前的發展趨勢，實有必要更精確的界定其意義。

### 二、是當前可用且最適切的取向

儘管社會投資觀點有某些缺點，但要朝向現代福利國家的目標與規劃一致性的配套措施，它仍然是當前可用且最適切的取向。將關注焦點擺在人力資本與活化作用上是要凸顯某些重要因素，以確保後工業化與快速老化社會的高生活水準與永續發展。生命歷程觀點提供一種有用的分析

架構，以確認它是支持個人與家庭傳記的政策。較諸過去，這樣的政策特色是：它們會有更多的推移，以及較高的彈性要求。而且，它也有助於處理生命歷程內與世代間積累不利境遇的不良循環。由於它對長期成果與多層面目標之強調，因此，社會投資觀點也與更廣泛的歐盟策略重視社會與生態轉變之管理是一致的。

### 三、必須慎重考慮發展目標

話雖如此，但是，社會投資觀點所提出的發展目標必須慎重的加以考慮。事實上，促進人力資本與就業的政策不可能完全的取代社會保障與更傳統的收入支持措施。21 世紀的福利國家需要置基於三大支柱：人力資本形成、活化作用與社會保障。顯然的，這些支柱的補充，尤其是活化作用與社會融合間之強化，不能視為理所當然，但卻可透過適切的政策規劃來達成。社會投資觀點代表一種廣泛的與彈性的架構，而它的採行也必須考量到國家的情況。

### 四、歐洲的施行情勢是悲觀的

遺憾的是：當前歐洲社會投資施行情勢是悲觀的。換言之，在福利國家調整的需求與達成它的手段與政策環境間確實存有一種明顯的失衡。當然，提升技能形成、支持活化作用與減少不利境遇之支付的改革是長期的，但開始時，也可能是昂貴的。由於高負債程度與嚴峻的挑戰，因此，低成長觀點與嚴厲的政府預算限制也讓福利國家的調整或適應更困難。同時，

社會投資轉向的迫切性已進一步增加，尤其是在歐盟國家裡，情況更是如此。愈來愈明顯的不對稱是：歐洲經濟與財政聯盟內部的一種特別擔憂，隨著分歧的社會發展，財政聯盟的穩定性也會進一步的增加其壓力。

## 五、會有影響且可能及於社會

當我們尋求社會投資概念更敏感或較覺察的語法使用時，我們會碰到另一個有趣但不明確的事例是：保險與風險管理是由什麼所構成？一種社會投資應該會有影響或效果，而它們又可能及於社會。典型的社會投資是由政府支付，根據稅收收益，而且它的目的也在彌補市場與個人的失敗。教育與家庭政策即是很好的活動範例，它們可能難以透過保險而供給資金。另一方面，我們也不應認為：與個人薪資相關的年金是與社會投資型國家完全不相容的。與個人薪資相關的年金之期望會激勵人們從事更多與較長的工作，至少，它們會間接的支持社會投資原則。或許，我們並不容易找到任何理性社會政策的要素。但是，在社會投資型國家裡，它們卻是我們應該努力的方向。

## 伍、結語：變遷與挑戰

徵諸社會投資的體現結果，似乎與預期的結果相關聯。換言之，社會政策的執行或社會福利的發展不純然是一種消費性的社會支出而已，它也可能是一種人力資本投資或帶來經濟福利回報所必要的設計

或策略。儘管有投資教育與家庭，尤其是兒童照護與維持高婦女就業率的國家，但也有花費相當多金額於老人卻亦接受低就業與生育率的國家。此外，在觀察福利國家轉型的期間，我們並未找到它們之間的一種動態關聯性；亦即社會投資指標的正面變遷是與婦女就業與生育率的增加相關聯。因此，社會投資型國家是真實的存在，並非僅是一種論述而已。另一方面，對於大多數國家的政府而言，該理念似乎仍然只是一種儀式性的宣言，而非一種真正的政治目標。雖然各國政府簽署了著名的文件而成爲里斯本策略（the Lisbon strategy），但在立即的財政需求壓力下，它們之中的許多國家並未改革其社會政策。話雖如此，但國外的許多實證經驗研究均支持高理爾（Gauthier, 2002: 464）的論點：「從 1960 年代以降，生育率的迅速下降並未造成家庭現金支持的大量增加，人口老化也沒有導致降低政府對家庭支持的大量增加。」

自 1960 年代以來，緩慢但確實的社會投資模型已日益的取代社會安全典範。在此，我們所說的「緩慢地」（slowly）結果可說是貼切的描繪字眼，因爲即使在未來 5-10 年的觀察期間內，我們都還不能說：該過程已是確定無疑的。歐盟制度顯示的一種清楚傾向是：它們利用社會投資作爲建構歐洲重要社會政策典範的一種基石。爲了變成一種有效的政策典範並達成其長期目標，社會投資觀點最終還是需要歐盟內部更強的支撐架構，以及來自各會員國更協調的約定或施行。

總之，社會投資的福利策略可概述成一種「生活安全」(livelihood security)的轉變，亦即超越收入安全的社會服務強化。當福利國家周圍環境的根基日益受到競爭全球化之侵蝕時，它在促進福利國家長期永續發展上可視為最有效的策略。如果因為 20 世紀的傳統慣性較不重視現金移轉，那麼，透過生活安全策略、強調社

會服務以鞏固工作與福利之福利國家的永續性勢必就要被加強。

(本文作者為國立金門大學社會工作學系副教授)

**關鍵詞：**福利國家、社會投資型國家、人力資本、第三條路、積極福利、社會融合

### 📖 參考文獻

- 李惠斌、楊雪冬譯，Anthony Giddens 原著，(2003)，《超越左與右：激進政治的未來》，北京：社會科學文獻出版社。
- 呂建德，(2013)，〈「邁向社會投資型國家？東亞與歐洲經驗的對話」研討會〉，《人文與社會科學簡訊》，15(1): 136-412。
- 林閩鋼，(2008)，〈從福利國家到社會投資〉，《二十一世紀雙月刊》，8 月號，第 108 期，頁 27-35。
- 陳月娥，(2014)，《社會福利服務》，臺北：千華數位文化股份有限公司，頁 8-11，頁 84-86。
- 張庭，(2016)，《社會政策與社會立法》，臺北：志光教育文化出版社，頁 161-166。
- 鄭戈譯，Anthony Giddens 原著，(2000)，《第三條道路：社會民主主義的復興》，北京：北京大學出版。
- MBA 智庫百科，(2017a)，〈社會投資型國家〉，  
<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E7%A4%BE%E4%BC%9A%E6%8A%95%E8%B5%84%E5%9E%8B%E5%9B%BD%E5%AE%B6>，搜尋時間：1060906。
- MBA 智庫百科，(2017b)，〈積極福利〉，  
<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E7%A7%AF%E6%9E%81%E7%A6%8F%E5%88%A9>，搜尋時間：1060906。
- MBA 智庫百科，(2017c)，〈發展型福利〉，  
<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E5%8F%91%E5%B1%95%E5%9E%8B%E7%A6%8F%E5%88%A9>，搜尋時間：1060906。

- Ahn, S.-H. (2007). "A Comparative Study on Production-friendly Welfare Strategies in the Era of Globalization: Economic Achievement of the Social Service Strategy". *Korean Journal of Social Welfare Studies*, 32: 131-159.
- Bonoli, G. (2007). "Time Matters: Postindustrialisation, New Social Risks and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies", *Comparative Political Studies*, 40(5): 495-520.
- De Deken, J. (2012). "Identifying the Skeleton of the Social Investment State: Defining and Measuring Patterns of Social Policy Change on the Base of Expenditure Data". Paper presented in Stream 1 "Social Innovation and Social Investment" at the ESPANET 2012 Conference Edinburgh, Scotland September 6-8.
- Esping-Andersen, G. (1985). *Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1996). "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy". In G. Esping-Andersen (ed.) *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London: UNRISD, pp. 1-31.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. and Myles, J. (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Gauthier, A. H. (2002). "Family Policies in Industrialized Countries: Is There Convergence?" *Population*, 57 (3) : 447-474.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (2000). *The Third Way and its critics*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (2006). *Europe in the Global Age*. Cambridge: Polity Press.
- Hemerijck, A. (2012). "Two or Three Waves of Welfare State Transformation?" In: N. Morel, B. Palier, & J. Palme (Eds.), *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges* (pp.191-205). Bristol: The Policy Press.
- Jenson, J. & Saint-Martin, D. (2003). "New Routes to Social Cohesion? Citizenship and the Social Investment State". *Canadian Journal of Sociology*, 28 (1): 77-99.
- Leoni, T. (2016). "Social Investment as a Perspective on Welfare State Transformation in Europe", *Intereconomics*, 4: 194-200.
- Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (Eds.). (2012). *Towards a Social Investment Welfare State?:*

- Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: The Policy Press.
- Nieminen, A. (1955). *Mitä on Sosiaalipolitiikka?* Porvoo: WSOY.
- Olk, T. (2006). “Children in the ‘Social Investment State’”. Paper presented at the WELLCHI Network Conference 2. March 31 – April 1, 2006. Centre for Globalisation and Governance, University of Hamburg.  
[http://www.ciimu.org/webs/wellchi/conference\\_2/streamb/olk.pdf](http://www.ciimu.org/webs/wellchi/conference_2/streamb/olk.pdf)
- Perkins, D., Nelms, L. & Smyth, P. (2004). “Beyond Neo-liberalism: The Social Investment State?” Social Policy Working Paper No. 3. Fitzroy: Brotherhood of St Laurence.  
[http://www.bsl.org.au/pdfs/beyond\\_neoliberalism\\_social\\_investment\\_state.pdf](http://www.bsl.org.au/pdfs/beyond_neoliberalism_social_investment_state.pdf)
- Pierson, P. (2001). “Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies”, in P. Pierson. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, A. (1987). *The Standard of Living*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York: Anchor Books.
- Sipilä, J. (1970). *Sosiaalipolitiikka*. Helsinki: Tammi.
- Sipilä, J. (2008). “Social Investment State: Something Real or Just a New Discourse?” Paper prepared for presentation at the 2nd Annual RECOWE Integration Week, Oslo, 10-14 June.
- Streeck, W. (1999). “Competitive Solidarity: Rethinking the ‘European Social Model’”. Working Paper, No 99/8. Max-Planck Institute for the Study of Societies.  
<http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp99-8/wp99-8.html>
- Taylor-Gooby, P. (2004). *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P. (2006). “European Welfare Reforms: The Social Investment Welfare State”. Paper presented at the EWC/KDI Conference, Honolulu on July 20-21, 2006.
- White, S. (1999). “Rights and Responsibilities: A Social Democratic Perspective”, in A. Gamble and T. Wright (eds.) *The New Social Democracy*. Oxford: Blackwell, pp.166-179.