

# 東亞社會政策研究協會第16屆國際年會

施世駿

## 壹、會議背景：東亞社會政策研究焦點

在過去20餘年中，東亞國家的福利制度有長足的進展，成為新興發展國家的典範，更是相關比較研究的焦點。尤其自從政治民主化以後，臺灣與南韓兩國都走上福利擴張的道路，具備媲美西方福利國家的所有特質；不但在給付上大幅提高，制度上也涵蓋所有人口群體，成為東亞新興福利國家的代表。東亞社會政策的早期發展中，威權政體在感受到政權正當性受到威脅時，制定社會政策以籠絡人心；同樣地，民主化的過程也讓過去被壓抑的社會聲音找到出口，促成社會福利的擴張以滿足更多元的要求。民主化後的臺灣，主事的菁英官僚對於民意更為敏感；隨著政治決策體系的開放與政黨競爭態勢的形成，回應選民的需求以爭取選票成為公共政策的主要考量。活躍的社會與經濟倡議團體

往往會影響立法，甚且直接參與政策制定過程；所以國家機關內部官僚機構之間的溝通，加上和外部公民社會的互動，形塑社會政策的面貌。

在經歷制度完善階段的同時，東亞福利國家卻也開始面臨新的挑戰，主要是內在人口結構的老化，及其外在全球化所帶來的勞動市場結構轉型，以及伴隨而來的新社會風險議題，從而出現制度調適的壓力。人口老化直接帶來三個問題，第一是勞動力的不足；第二是社會安全體系難以為繼；第三是長期照顧工作的能量不足。臺灣勞動力不足現象自1980年代初引進產業外勞就已經發生，一直到1989年為了因應十四項國家建設時，政府才專案引進外勞。由於勞動力不足，未來工作人口繳交保費以支應退休金支出的財務平衡預估將會破產。公教人員退撫基金在2029年、勞保基金在2027年、國民年金在2048年都將完全耗盡基金結餘，以致於基金投資報酬

率再高也無濟於事。勞動力不足的另一個問題是，長期照顧體系即使不論其財源問題，經濟發展再好，也沒有足夠的看護人力能夠負擔急速增加的失能人口。導致人口高齡化的原因複雜，除了生活水準提高、醫藥進步讓平均餘命逐步提高之外，另一個重要原因是出生率下降，使得整體人口結構失衡。處於生育年齡的世代選擇少婚少育，說明了個人生活形式的多樣化也導致家庭型態變化。如此一來，如何在社會保障體制內真正達到性別平等及多元家庭型態的要求，便成為社會政策的挑戰。

這些議題都成為當今東亞社會政策的關注焦點，從而提出理論解釋與經驗檢視的挑戰。傳統上東亞福利國家被視為「生產型」(productivist)或是「發展型」(developmental)，意指這些國家特別注重經濟發展，只有在這個前提下，社會福利才會伴隨著起步。「生產型」或是「發展型」的概念凸顯其重經濟成長、輕社會重分配的發展策略。在過去一段長時間內，這樣的說法確實解釋主要東亞國家的社會政策動態，但是在應用到晚近的發展時，卻面臨一些瓶頸。在人口老化與勞動市場結構變遷的大環境轉變下，這些傳統的社會政策是否還能引領風騷，也逐漸被質疑。至少在南韓的個案中，針對新社會風險以及社會投資的社會政策已經逐漸浮現。近十年比較新的東亞福利研究文獻

便已逐漸出現這種觀點的轉移：除了2000年以降出現的民主化與福利擴張的研究之外，對於全球化與後工業化的回應也開始吸引學界眼光。這是晚近東亞社會政策學界關注各國應對後工業化的福利改革，此處的分析焦點集中於晚近東亞福利國家開始擴展長期與兒童照顧政策、積極勞動市場政策。

易言之，東亞福利國家改革不再是單純規模擴張，而是制度本質與資源配置的改弦易轍，成為一種福利撤退與擴張同時進行的過程。關鍵是東亞福利國家正轉向社會投資的新方向，但是對於整體政策組成的內涵上有否差異的問題，東亞社會政策學界卻還沒有定論。大部分處理這個議題的學者，多半以南韓或是日本過去20年的家庭政策與積極性勞動市場政策發展為例，說明東亞社會投資的轉向。臺灣的情形還沒有得到太多關注，原因是相較於日、韓，臺灣的政策理念及作法上還不若前者明顯。但是這點也在近年開始轉變，不管是中央或地方政府，我們都可以看到新的政策領域（例如家庭政策）重要性提升。究竟是傳統「生產型」(productivist)或是「發展型」(developmental)福利的延續呢？還是新的社會政策典範浮現？由此衍生出一個迫切的理論概念化與經驗檢視的課題，而這也正是本次會議探討的主題，希望藉此對這個重要的東亞福利研究領域有進一步貢獻。

## 貳、2019年第16屆東亞社會政策研究年會概況

東亞社會政策研究網絡（EASP, The East Asian Social Policy Research Network）是一個跨國性的學術組織，於2005年1月在英國創立。組織宗旨在促成東亞社會政策的學術研究與交流，並搭建一個研究者與研究機構間討論相關議題的積極平台。而跨領域的學科包括：社會福利、社會學、政治學以及經濟學等，也在其探討範圍中。組織的具體目標如下：

1. 提供東亞社會政策研究的相關活動
2. 提升東亞社會政策研究的品質
3. 促進博士生與新進研究者交流的機會
4. 加強國際間對於比較福利國家研究與理論的交流

過去雖然已有諸多有關東亞福利的國際研討會，但只是零星個案。自2004年開始，在EASP的努力下，東亞福利研究學者有了進一步固定集會研討的趨勢。2005年1月13-15日EASP於英國Bath大學舉辦了首場名為「東亞社會政策轉型」（Transformation in East Asian Social Policy）的研討會，其主要議題在討論東亞各國在面臨包括全球化、以及就業型態、人口與家庭等結構變遷之壓力下，其在社會政策方面的因應與變遷。與會者包括約40位來自10個學校的學者與博士生，

一共14篇論文的發表。這是一次成功聚會，所有參與者均認為有擴大舉辦規模的必要。第二次EASP研討會應運而生，隨即於同年的6月底在Kent大學舉行，名為「壓力、決策與政策產出：瞭解東亞福利改革」（Pressure, Policy-making and Policy Outcome: Understanding East Asian Welfare Reforms），集合百餘位英國、日本、韓國、臺灣、香港、以及中國的相關學者專家與博士研究生，在三天的會議期間，共計有48篇以上的論文發表。到了2007年10月，EASP會議首度移師東亞地區，於日本東京大學舉辦第四次國際學術研討會，主題為「重構照顧責任：東亞福利混和的動態」（Restructuring Care Responsibility: Dynamics of Welfare Mix in East Asia），更吸引150位以上的學者與研究生參與、發表論文約50篇。在這個基礎上，EASP每年都召開一次國際年會，至今已15個年頭。

可以說EASP已經成為東亞福利研究的一個重要國際平台（請參考網頁<http://www.welfareasia.org/>）。固定來參加的成員包含日、韓、中國大陸、香港、新加坡、英國、丹麥、荷蘭等國的社會政策學者，其中也包括一些國際知名的學者，例如Ian Gough（英國）、Jac-Jin Yang（韓國）、M. Ramesh（新加坡，現為EASP執委會委員）。這也意味臺灣若要在東亞福利研究中占有一席之地，便不能忽略EASP所發揮的重要影響力。

筆者於2018年7月接任EASP主席，秘書長是香港嶺南大學副教授Stefan Kühner。這次第16屆年會在2018年下旬便已開始啟動，除了筆者與秘書長共同籌備以外，參與籌備者還包括執行委員會的東亞各國學者如下：

1. M. Ramesh教授，新加坡李光耀學院，專長：東亞與東南亞社會政策與社會發展、健康政策。
2. Kyo-Seoung Kim教授，南韓Chung-Ang大學社會福利學院，南韓社會政策、貧窮研究、健康政策。
3. Misa Izuhara教授，英國Bristol大學政策研究學院，東亞社會政策、住房政策。
4. 岳經綸教授，中國廣州中山大學政治與公共事務管理學院，中國社會政策、社會保障、公共管理。
5. 平岡公一教授，日本お茶の水女子大學，比較社會政策、長期照顧政策、高齡化研究。
6. 上村泰裕副教授，日本名古屋大學環境學院，東亞社會政策、福利國家歷史。
7. 田宮遊子副教授，日本神戶學院大學經濟學部，東亞社會政策、日本福利國家。
8. 和經緯副教授，香港教育大學亞洲政策研究學系，中國社會政策、醫療政策比較。

9. Soohyun Lee助理教授，英國倫敦國王學院。東亞社會政策、比較政治經濟學、家庭政策、勞動市場政策。

同時，我們聯合數個國內學術及實務單位，包括臺大校內的亞洲社會比較研究中心、公共政策與法律中心、以及校外的東吳大學社會系、政治大學社會工作系、臺灣社會工作教育學會，共同合作舉辦此年度的國際研討會，會議地點在國立臺灣大學社科院梁國樹國際會議中心。此次的會議提供研究者一個溝通的平台，探討東亞社會政策的相關議題，並交換研究計畫與研究發現，會議以英語為大會共同語言。本次研討會中的大會主題訂為「生產主義與社會投資：追尋東亞福利的未來」（Between Productivism and Social Investment: The Search for East Asian Welfare Futures），宗旨是鼓勵更多人關心討論福利改革，因為包括臺灣在內的東亞福利國家必須在制度面及社會價值面進行根本改變，以因應此一本質變化。大會籌備上也設計以臺大校園為背景的海報（見下圖），頗具吸睛效果。

這次在臺大舉行的第16屆年會中有大量的論文發表，總共收到超過200篇論文摘要投稿，最後實際接受約150篇論文。發表論文共計140篇外，國外109篇，國內31篇，45個論文發表場次，每場都各自發表約3篇論文。與會學者來自臺灣、日



本、韓國、中國、香港、澳門、新加坡、英國、美國、丹麥、挪威、澳洲、加拿大、墨西哥、土耳其、印尼等16個地區的學者。主題涵蓋到社會政策的所有面向，研究區域也涵蓋歐美先進國家與第三世界國家，以及跨國的比較研究。如果包括只報名參加卻沒有發表的學者、學生的話，這次與會之各國社會政策學者將近185位，進行兩天之密集學術交流。EASP的社會政策年會之特點在於，各國與會之學者可透過作者之論文發表、評論人之評析以及與會成員之熱烈討論，充分達到學術交流與深度討論的目的。

本次主辦單位邀請四位大會主講者（keynote speaker），演講的主題也各具特色。來自於丹麥Aarhus大學的Kees van Kersbergen從歐洲經驗出發，討論不同的社會投資改革經驗，並藉此說明若是東亞國家要進行改革，必須自己尋找一條出路。第二位來自於日本東京大學的加藤淳子教授，則是從財稅角度，說明日、韓、臺等福利國家的福利財務結構，相較於西方國家仍有不小的距離，同時在比重分配上也需要進行改革。第三位美國哈佛大學的Mary C. Brinton教授（下圖），談論東亞國家的性別勞動參與以及性別不平等意涵，特別著重日、韓等國由於勞動市場結構問題，對於已婚及生育後的母親重回就業形成很大的局限。最後一位主講者則是臺灣中正大學社會福利系的呂建德教授，談的是他過去四年借調擔任臺中市社會局局長的福利改革經驗，如何推動育兒照顧的福利市場，並總結執行過程的利弊得失。

另外一個亮點是這次有八個主題式論壇（panel），分別環繞於韓、臺福利改革比較、身心障礙政策、日本福利改革等等議題。主題式論壇的優點在於集中焦點於特定主題，並由其中的論文分別從不同角度探討，再加上聽眾的參與討論，從而呈現出較深入的討論效果（下圖）。例如韓、臺福利改革比較場次，便相當密集討論這兩個東亞新興福利國家的改



革動能，並且探討不同機制的作用力量，如何形塑晚近福利變革的面貌。值得一提的是這次會議的主題式論壇數量也是歷年之最，功臣之一是此次有兩個panel是由臺大社科院與韓國首爾大學社會系與社會福利系共同組織，藉此平台進行第一次的學術交流；雙方也都盡力參

與，進行深入研討與意見交換，算是透過EASAP年會獲得進一步交流的機會，雙方也在這個基礎上進一步規劃未來的合作計畫。

除了嚴謹的學術討論之外，我們也在第一天傍晚的晚宴開始前，安排弘宛然布袋戲劇團演出，布袋戲劇的名稱為「巧遇

姻緣」，進行約40分鐘。弘宛然精巧的掌中戲，再加上現場國樂的演奏，給觀眾帶來相當程度的視聽享受。最後在演出後，吳團長也親自跟觀眾交流，說明布袋戲的技巧及形式，算是進行一次臺灣本土文化的推廣。

這次由臺灣學界於2019年負責承辦年會，已經達成多項目的：除了在EASP這個國際組織中保持一席之地，更藉此機會集結國內及國際學者，開拓臺灣福利學界與國際重要學者的合作機會，共同思考東亞社會福利的未來。另外，本次研討會提供部分名額給國內社會政策與社會工作相關研究所的博、碩士研究生參加，讓學術新生代有機會參與國際性的學術交流活動，感受國際發展趨勢，從中培養新一代優秀青年的國際觀與交流經驗。觀諸目前的國際局勢發展，全球化與資本無國界之趨勢，以及全球各式各樣的區域結盟態勢，臺灣學界也應積極參與國際社會的組織和活動，才能保持國際競爭力。

## 參、小結

這次研討會之主題為「生產主義與社會投資：追尋東亞福利的未來」，不論是大會主題發言亦或是各個分組的論文討論，都指出東亞福利改革動態朝向更多元的發展。就筆者親身觀察，在會議中的討論浮現出以下重點方向：

1. 有鑑於前述的各項內外挑戰，東亞各國都在進行制度轉型；目前可以確定的是各國的制度轉型方向出現歧異，受限於其政、經、社制度脈絡的差異。因此一個重要的研究課題是比較這些改革方向差異，以及其背後的催化機制。
2. 「生產型」或是「社會投資」的爭辯還沒有定論，但是後者似乎已經愈來愈受重視，例如日、韓、臺在晚近的相關改革都跟社會投資的理念有關。至於是否如若干學者認為「生產型」或是「發展型」理念已經消逝，則有待觀察。
3. 目前各國的改革經驗顯示，社會投資的改革是長期投資而非炒短線；例如筆者在本期另一篇文章對於南韓經驗的分析，便顯示相關的政策改革還沒有呈現立竿見影的效果。這樣並非完全否定該國社會投資改革的努力成效，反而說明還有更多的結構限制必須透過政府與民間去努力解決。
4. 攸關社會政策、社會保障與社會投資改革、地方治理議題、以及政策理念的交流，同樣愈來愈受學者的重視。例如前述南韓或甚至於日本的改革經驗，對於我國當前與未來之社會經濟相關政策可提供重要借鏡與啟示。

在大會結束儀式上，EASP主席與秘書長也聯合宣布2020年的第17屆年會將於香港的嶺南大學舉行（相關訊息請參考：<http://welfareasia.org/>）。原本預定日期為今年的6月26-28日，可惜因為近期肺炎疫情在全球蔓延，主辦單位幾經考量後決定取消今年的大會，改於明年（2021年）仍於香港嶺南大學舉行。儘管如此，固定舉行年會將強化EASP這個區域性社會政策

研究網絡的組織動能，希望關心東亞社會福祉與社會政策的學界及實務界舊雨新知，一同參與這個區域盛會，挹注更多的思辨資源與政策動能。

（本文作者為國立臺灣大學國家發展研究所教授兼所長）

**關鍵詞：**東亞社會政策、生產型、社會投資