

投資必有風險？南韓社會投資改革 對於臺灣社會福利的啟示

施世駿

壹、緒論

《82年生的金智英》是2019年上映的南韓電影，隨即在南韓以及後來在臺灣都創下高票房的佳績，並引起很大的迴響。電影改編自南韓作家趙南柱（2018）撰寫的同名小說，故事主軸環繞在1982年出生的南韓女性金智英，本來擁有高學歷並進入職場工作，隨著結婚生子進入家庭照顧領域，開始面對到傳統社會習俗束縛以及職場進入障礙。《82年生的金智英》無疑為當代南韓女性面臨的社會困境，做了最佳寫實註腳並提出最嚴厲控訴；若是讀者想要瞭解為何同病相憐的南韓及臺灣依然苦於低生育率，這個故事無疑是最好的參考範本。它也同時點出東亞社會共同出現的迫切福利議題，亦即如何在社會政策上協助有需求的家庭能夠兼顧職場與家庭。

有趣的是《82年生的金智英》小說出版於2017年，恰恰是南韓政府大力推動社

會投資相關政策的時候，說明全國上下已經體認到以公共政策幫助家庭照顧負擔的重要性。另一方面，2019年甫公布的南韓新生兒出生率再創新低，根據南韓統計局最新數據顯示，去年總生育率降到0.92，甚至於比2018年的0.98還低（臺灣2018年的數據為1.06，2019年為1.09）。（註1）出生率屢創新低現象重重打臉南韓政府近年來的改革措施，不禁令人好奇似乎一切努力都是枉然。社會現象和社會政策之間違和的現象，值得身處近鄰的臺灣細細思量：難道南韓的社會投資改革努力完全一無是處？或是有什麼其他原因可以解釋這種政策失靈現象？參考南韓的近例，對於具有相同問題的我們有很高的借鑑價值。有鑑於此，本文試著剖析南韓社會投資改革的經驗，瞭解其政策投入的成效。首先簡短介紹社會投資的主要理念，以及南韓政府的主要作法；接著分析其改革措施所面臨的結構困境，藉此說明社會投資的機

會與局限，並總結對於臺灣未來相關改革方向的思考。

貳、社會投資的主要理念

人口高齡化與新生兒女出生率下降的現象，反映舊有的社會結構與福利制度已經無法面對新的社會情勢，國家必須在制度面及社會價值面進行根本改變，以因應此一本質的變化。這種質變直接反映在三個層面的變遷：性別角色以及照顧的性別分工變遷、世代扶養關係的轉變、以及與此關聯的家庭育兒關係轉變。這些變化牽涉到不同社會群體之間的權利義務關係必須重新被界定，如果以社會契約的概念來說，這其中分別涉及到性別契約（gender contract）、世代契約（generation contract）、乃至家庭照顧契約（family care contract）的重新詮釋必要（Kaufmann, 1997; Esping-Andersen, 2002, 2009）。傳統性別契約以「男主外、女主內」規範為主，由女性承擔照顧責任，卻沒有得到經濟回饋或社會認可，這點在女性日益自主追求生涯成就的轉變下，造成工作與家庭之間的時間衝突。傳統世代契約則表現在社會福利的設計上，預設人口結構平衡情形下，以（隨收隨付）年金制建立起工作世代扶養退休世代的集體養老制度，這點在人口高齡化的發展下，造成世代負擔養老成本的失衡。傳統的家庭照顧契約也跟

此有關：由於假定女性家庭成員付出無償的照顧，加上年金設計將養老責任集體化，使得養育小孩的家庭反而因此處於經濟劣勢；不但因此較少時間能投入職場賺取薪資，退休金權益也因此累積較少。要適應這個情勢變化，只有透過在福利制度的改造，才能促進福利國家的永續發展。

在晚近10餘年當中，這個思潮可謂成為西方福利國家研究的顯學，奠定社會投資理念的主流地位，後續的幾本代表性編著更建立起這方面的里程碑，更不用說學術期刊論文累積起來的龐大討論文獻（Morel et al., 2012; Hemerijck, 2017）。到這個階段，有關社會投資理念的內涵已經成熟。社會投資主要依賴人力資本發展投資（早期兒童教育、照顧、終身訓練），並協助有效率運用人力資本（支持女性及單親家庭就業，主要透過積極勞動市場政策或是勞動市場管制、彈性安全等等）；同時促進更大的社會融合（例如幫助傳統上被排除的群體進入勞動市場）。最關鍵的理念應該是將社會政策視為一種對於經濟與就業發展的必要生產性要素（Morel et al. 2012; Jenson, 2012）。就此而言，關乎社會投資政策的轉變主要在三個互相關聯的面向上（De Deken, 2014; Hemerijck, 2013, 2017; Soesz, 2018）：

1. 舊社會風險轉向新社會風險：傳統社會安全制度處理的是工業社會的傳統風險（例如老年、失業等

等），新的社會風險則關聯到結構性失業問題、高風險就業以及工作貧窮、生命歷程階段轉銜風險（施世駿，2002；Taylor-Gooby, 2004; Bonoli, 2006），這些必須透過新型態的社會服務來提供解決。

2. 從現金給付轉向社會服務：應對傳統社會風險的政策往往依賴現金補償，例如年金是用來彌補老年階段的工資喪失，或是失業給付用來彌補失去工作的所得損失。由於新社會風險型態多元，這些傳統現金給付的方式已經無法應對，必須透過社會服務供給來解決。例如上述的結構性失業問題，必須透過更多的職能訓練或是工作媒合才能有效因應，積極性勞動市場政策蔚為主流（Bonoli, 2013）。
3. 從事後修補轉向事前預防：類似於醫學上所談的預防重於治療，與其等到結構性失業問題浮現，必須支付大量現金給失業者，倒不如一開始便透過積極性勞動市場政策預防他們落入失業的陷阱。

另一方面，由於家庭型態變遷以及婦女就業增加，工作與家庭之間的平衡便成為協助就業家庭的重要政策；除了支持家庭養育兒女的經濟成本之外，托育設施或是親職假政策成為關鍵。此外，教育政策（包含中小學到高等教育）更是人

力資本培育的關鍵領域，尤其在知識經濟的時代，甚至於必須建立起終身學習的成人技職教育體系。這種政策取向便是因應婦女及家庭調和照養責任與勞動市場參與的需要。（註2）這些政策思維與做法反映出「照顧」（caregiving）已經成為西方福利國家改革所環繞的重心，將社會政策思維從傳統的待遇給付轉移到人力資本投資，並且顧慮到不同性別、家庭形態、世代之間的負擔平衡（Kremer, 2007; Lewis, 2009）。透過這些面向的新政策，重新建構人口老化、性別角色與家庭功能轉變下的世代契約、性別平等與集體承擔養育後代的責任。

在這種觀點下，如何提升勞動參與率、延緩勞動市場需要的工作者之退休年限、改善年金制度、提高附加價值生產力、建構友善的育嬰、教育、家庭勞務的公共化、婚姻價值與性別角色的根本修正，已經成為東亞社會政策未來的方向（施世駿，2020；Huber et al., 2019）。但是有趣的現象是近年來南韓與臺灣在這方面的政策進展有明顯不同的動態。前者自從21世紀以來，便致力提倡社會投資的理念，並且投入可觀的政府資源於相關的社會政策；後者雖然也有一些力圖振作的企圖，卻一直沒有在社會政策上形成明顯的社會投資論述與政策主軸。職此之故，下面的分析將聚焦南韓的經驗做法，進一步剖析其利弊得失。

參、晚近南韓的社會投資改革

東亞國家普遍面臨少子女化及人口高齡化的挑戰，鄰國諸如日本、南韓也開始投入大規模的社會投資政策資源。南韓的改革策略可以追溯到1990年代，當時為了加入重要國際經貿組織，開始進行勞動市場彈性化以及薪資限制，藉以強化企業的競爭力。(註3) 1993年金泳三政府執政之後，即推出新經濟計畫(New Economic Plan)，在這個架構下著重於新自由主義的勞動市場改革、金融去管制化，同時南韓的大型企業財閥(chaebol)也大量依賴對外資貸款以快速擴張。這些經濟自由化無可避免帶來負面效應，因此南韓政府於1995年實施就業保險法(Employment Insurance Program)，推行包括由雇主支應的積極勞動市場政策方案和失業給付方案在內的措施，希望能夠藉由補貼、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)。這種全球化策略將韓國經濟暴露於高風險中，很快在1997年的亞洲金融危機映現。由於高度仰賴外債，在當時外資迅速抽離亞洲時，韓國政府外匯積累急速減少，主要的大企業受創嚴重，並導致大量失業與貧窮問題，不得不轉向國際組織紓困。類似於晚近在希臘危機所發生的場景，國際貨幣基金(International Monetary Fund)提供韓國紓困的條件，並非是重新恢復國家管

制，而是必須讓金融體系和勞動市場自由化，同時削減其年金體系的所得替代率，以避免人口老化所帶來的財政危機。由於形勢比人強，南韓被迫進行痛苦的社會福利改造。1999年的年金改革將國民年金的所得替代率減至60%，2007年的年金改革更進一步減至40%(Woo, 2011; Pirie, 2012)。

金融危機讓第一位左派候選人金大中當選南韓大總統，在當時社會動盪氣氛下，他致力金融產業改革並擴張積極性社會政策(Yang, 2017; 吳親恩, 2010; Kwon, 2003; Woo, 2011; Ringen et al., 2011)。金大中政府提出生產性福利(Productive Welfare)的概念：「透過工作獲得福利；welfare through work」，將南韓福利發展導向具有投資性效果的福利體系，核心是促進失業者重新回到勞動市場，並協助邊緣人口如女性投入就業(Presidential Committee for Quality-of-Life, 2000)。在這個就業為中心的原則指導下，政府擴大積極性勞動市場政策的內涵：擴充就業保險體系涵蓋範圍、強化個人領取失業給付和尋找工作的工作責任、強化公共就業服務和職業訓練體系。此外，2000年的社會救助改革訂定「國民最低生活水準保障」(National Minimum Living Standard Guarantee)，一方面強化低收入者生活保障，另一方面也包含工作福利(Workfare)的理念。為了促進

女性就業，開始擴展家庭政策，包括三個月產假、12個月親職假和相關兒童照顧政策。必須留意金大中所提的生產性福利背後理念還是較接近新自由主義的強化競爭想法，強化工作與福利之間的連結，以促使個人回到勞動市場，所以和社會投資強調國家的角色仍相去甚遠（Fleckenstein and Lee, 2014; Peng, 2011; Song, 2012）。但是其強調積極性社會政策，無疑為南韓社會政策的社會投資轉向埋下萌芽的種子。

同樣屬於偏左派的盧武鉉大總統接著2003年上任，進一步推動這個方向的政策，並成立總統委員會規劃提出「2030願景」（2030 Vision）。「2030願景」依舊強調市場友善的生產性福利（market-friendly productive welfare），但是已經蘊含社會投資理念，強調社會政策投資人力資本與經濟成長具有正向關聯（Yang, 2017; Fleckenstein & Lee, 2014; Peng, 2011）。金大中與盧武鉉大總統任內致力引進抱持進步價值的社會利益團體進入政府決策過程，很大程度促進普惠式社會政策的擴展（Lee, 2016; Yang, 2017）。這段時期有一份結合政策智庫、學者專家、以及民間團體的研究報告也很有影響力，針對南韓當時的社會問題：低生育率、人口高齡化、經濟成長緩慢、不平等兩極化、全球化提出五項政策應對：增長生育率、提升人力資本、擴展社會福利、擴大社會

資本、積極全球化。這五項政策主要目的在於想要增加婦女就業機會、推動照顧社會化、促進機會平等、擴張兒童福利、減少勞動市場不平等的兩極化、為非典型就業者提供更多社會保護。此處特別強調兒童與老人照顧政策的重要，可以同時解決低生育率、人口老化和女性就業的問題。政府提出國家兒童照顧策略（Nationalist Childcare Strategy），逐步增加托育中心、提供基本補貼給家庭已支付兒童照顧費用、增加親職假給付、並發放促進女性就業的津貼（Kim, 2008; Fleckenstein & 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。可以說從1990年代末，韓國政府便不斷強化積極性社會政策，逐步朝向社會投資典範邁進。即使歷經接下來兩任保守政府（李明博和朴槿惠）以及現任文在寅政府的執政，這個政策擴張的動態並沒有改變，甚至更進一步鞏固。

盧武鉉政府將5歲以下兒童免費幼教作為社會投資改革中的一環，使南韓家庭政策支出在2000年以後有著顯著成長。在南韓的家庭政策改革的實施中，發展托育服務成為促進婦女就業的一種方式（Leon, Choi, Ahn, 2016; Fleckenstein & Lee, 2014）。在2008年時，僅提供在貧窮線以下的家庭享有免費托育服務；在2012年時，這項服務擴及收入級距70%以下的

家庭中5歲兒童；2013年時更全面拓展至所有家庭。接著，在育兒津貼政策上，政府根據每個家庭的兒童年齡、居住地、以及身心障礙程度，提供10萬至20萬韓圓不等的現金津貼。在2018年，南韓政府更進一步推出另一種津貼，提供給每個家庭每個月10萬韓圓，在2019年時全面發放給所有家庭。

有關產假及育嬰假方面，韓國現行規定最多可以申請90天，薪資補貼最高可領取180萬韓圓，自僱或不定期婦女每個月也可領取最高50萬韓圓的補貼。2019年起，丈夫的陪產假從5天（包括2天無薪假）可延長至10天（其中5天薪資由政府補助）。育嬰假則提供給家中有8歲以下兒童的父母，每位父母可以享有12個月的育嬰假，其所得替代率為50%，前面3個月最高可獲得150萬韓圓的津貼，而之後可領取的最高金額為120萬韓圓。2017年進一步推動「父親月」的育嬰假，讓選擇育嬰假的父親們獲得一筆津貼，2019年時的「父親月」津貼為250萬韓圓（最長3個月）。（註4）

南韓就業福利的發展也令人矚目，首先，政府在1995年時實施就業保險（積極勞動市場政策優於消極勞動市場政策）；到了1997年，金大中進一步在未完全激活就業保險的情況下，直接創造一個新的就業政策。該政策主要目的是幫助社會弱勢群體，以老年人及身心障礙者為主要對

象，為他們提供臨時工作。在2008年，李明博意識到經濟危機即將到來，搶先發布對金融政策和社會保護的措施，以避免危機加劇失業和貧困問題。在2010年經濟逐漸復甦的同時，朴槿惠仍舊繼續推動積極勞動市場政策。在工作機會創造的政策上，其主要對象仍然是針對老年人，給予他們獎勵。2015年參與公共工作者的統計中發現65歲以上的男性占比高達78.7%，由此可見，這項政策比較像是給予老年人的就業獎勵，而並非真正的促進就業。（註5）

在勞動市場的整合上，從2017年開始，文在寅大總統針對創造就業機會和擴大福利政策上，給予三項承諾：促進以收入為導向的增長、解決勞動市場不平等、促進以人為本的經濟。在2017年的大總統競選宣言上還包括幾點：創造優質工作、尊重勞工並建立包容性、創造更加積極主動的福利體系。主要方向為以下幾點（Kwon & Hong, 2019）：

1. 創造多達81萬的公部門工作
2. 將非典型勞動契約轉為永久性工作合同
3. 2020年最低工資提高
4. 同意以國際勞工組織的基本協議來保護工作者的權利
5. 增加基本退休金
6. 增強公眾對育兒的支持
7. 給予更多的醫療保健費用

值得注意的是這些政策在地方實施情況的差異，例如解決青年失業問題的津貼補助在各個城市有所不同。以首爾為例，可領取的補貼限制為兩個月至六個月不等，以每個月為單位，發放相當於500美元的津貼給19-29歲，收入中位數低於150%且必須為正在求職的青年。而在京畿道地區，獎勵對象以正在尋找工作的青年為主，年齡限制為18歲以上34歲以下，收入中位數低於150%，每個月可領取的

津貼相當於450美元，至多為6個月。其他城市如大德、釜山、全北、濟州島亦有各自的青年津貼發放。(註6)

下面圖1整理比較日、韓、臺在近年來的相關社會投資財政投入情況，可以清楚看到在近十年來，日本跟韓國在相關資源投資上都有大幅的成長；臺灣的情形則沒有那麼顯著。另一方面，日本的改革比較偏重現金給付，南韓則較為倚重服務的提供。

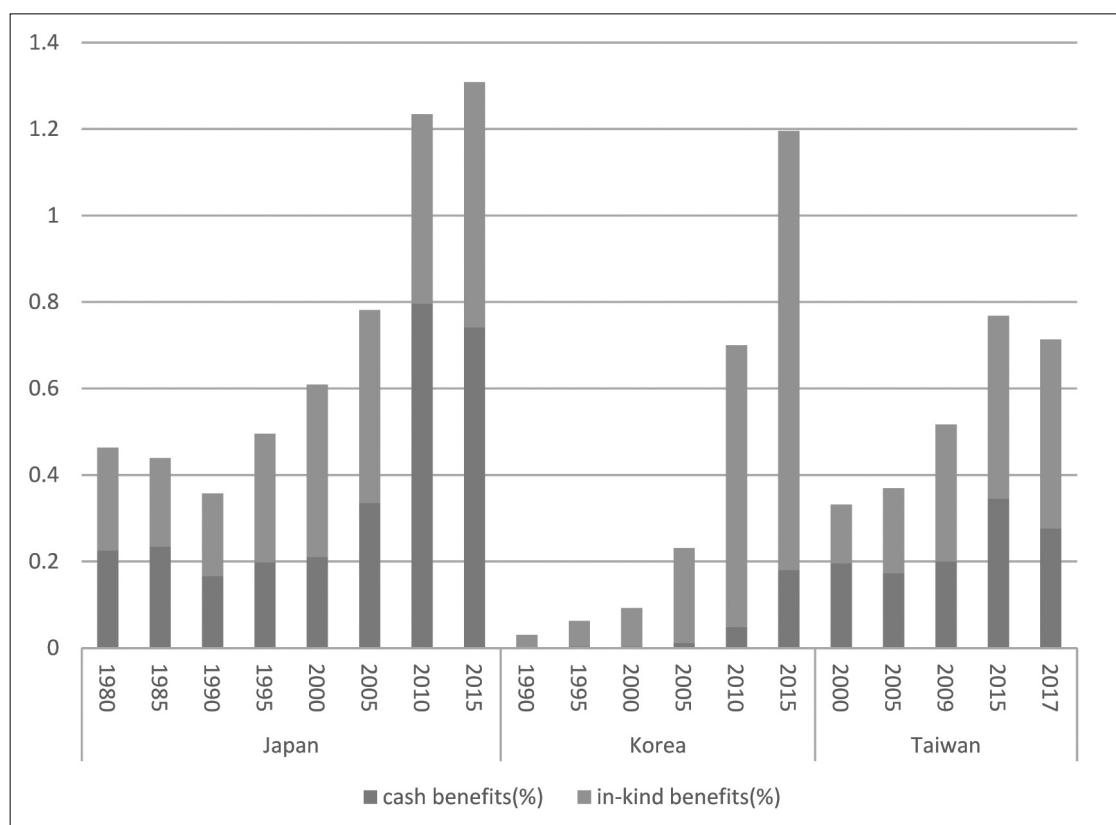


圖1 日本、韓國、臺灣家庭政策支出（包括未就業津貼；2000-2017）

資料來源：OECD SOCX（1980-2015） and the Directorate General of Budget, Accounting and Statistics of Taiwan (<https://www.stat.gov.tw/>) .

肆、南韓社會投資改革的挑戰與啟示

儘管在過去十餘年中，南韓政府投入大量資源於社會投資改革項目，目前為止在一些政策的成效卻不算成功。其中最大的敗筆莫過於婦女就業率沒有顯著提升，生育率也不見起色，不禁讓人質疑如此是否證明東亞國家進行社會投資的改革成效不彰？實則不然，南韓的經驗反而提供識者若干寶貴的啟示。首先，社會投資理念固然立意良善，它的主要手段是透過積極性政策釋放出閒置的勞動力（失業者、家庭主婦等等），也就是增加勞動供給的途徑。問題是在勞動需求端，南韓的改革卻甚少著墨，尤其是南韓傳統的二元式勞動市場結構十分不利於婦女就業（Lee & Baek, 2014; Leon, Choi, Ahn, 2016）。大型企業強調員工忠誠與連續就業，女性員工往往容易因為家庭照顧因素退出勞動市場，在這些大型企業中自然不具有競爭力。即使在中小型企業當中，此處的就業型態往往為非典型就業，固然符合女性彈性就業的需求，她們卻必須承擔較高的低薪或是失業的風險。一個指標性的結果便是兩性薪資差異，在所有工業國家當中，南韓在這方面的表現最糟糕，說明女性在職場上的工作報酬遠遜於其他男性同事。上述的問題浮現於幾種特殊現象：從南韓婦女勞參率的數據可知，婦女30-39歲的

年齡群體中，婦女勞參率明顯下滑。雖然40-49歲的年齡群體就業率有所提升，至50歲以後的年齡階段便迅速下滑，說明女性因為照顧責任而必須暫時退出勞動市場的困境（Lee & Baek, 2014; Leon, Choi, Ahn, 2016）。即使能夠返回就業市場，女性往往難以找到與其專業技能相匹配的工作崗位，或是只能從事於非典型勞動，如此也影響這些就業女性的薪資表現。

其次，南韓的家庭文化依舊要求女性必須承擔大部分照顧重責，結婚成家之後，婦女往往由於生兒育女或是照顧長者而退出勞動市場。即使政府在過去十餘年中提供大量的育兒補助及托育設施，母親的照顧責任並沒有因此減緩；職場上長時間正職工作的要求，更對職業婦女形成工作家庭兩頭燒的困境，《82年生的金智英》恰恰凸顯出這個社會議題。換句話說，文化因素加上職場進入障礙成為女性勞動力解放的關鍵阻礙，而這點卻很難單單經由社會投資改革來破除（Sung, 2014; Kwon & Doellgast, 2018）。這也很大程度解釋為什麼南韓政府投入大量資源於社會投資領域，卻還沒有看到具體的成果；因為這些支持性政策缺少企業及家庭層面的配套，對於真正需要的婦女仍舊是看得到吃不到。

再者，積極性勞動市場政策也有若干盲點。在過去的威權時期，南韓政府便以全面就業為主要的政策目標，往往在經濟

低迷時期透過公共就業手段來解決失業問題，這點在民主化之後也沒有改變。相關研究已經指出，民主政治下的政黨競爭是公共就業擴張的主要推手，尤其是保守派政黨為了鞏固選票基礎（中高齡勞工），在晚近的經濟危機當中屢屢使用公共就業協助這群勞工渡過生計難關（Kim & Shi, 2019）。相反地，與社會投資更為相關的職業訓練或是就業服務，並沒有在晚近的積極勞動市場政策中獲得重視。如此一來，積極性勞動市場政策反而強化世代與性別之間的不平等，導致結構弱勢者例如青年失業者或是家庭主婦若是想要返回勞動市場，事實上得不到太多相關的職業訓練協助，成為整體勞動市場政策中被排除的一群。

總體而言，南韓的社會投資改革在總量上有飛躍性成長，在品質上卻還有很大的改進空間。社會投資政策僅僅集中於育兒津貼以及親職假補貼的擴展，固然有助於育兒家庭減輕經濟以及照顧責任負擔，卻沒有觸及到女性在勞動市場面臨的障礙。這種做法只達到部分目標：雖然透過社會投資政策增加勞動供給（幫婦女從家庭解放以便投入就業），卻沒有實際解決勞動需求的問題，也就是引導企業聘僱與家庭觀念能夠接受婦女再度就業的情形。如此導致婦女在勞動市場就業時面臨重重問題，例如上述的積極性勞動市場政策所示。這個主要原因解釋為什麼過去十

年的社會投資支出成長，並沒有實質反映於婦女就業率上升的成果。未識者乍看之下會以為社會投資的投入經費與資源白白浪費，實際上它反映的卻是政策配套措施的不足。另一方面，南韓的經驗似乎點出社會投資典範在東亞案例中的局限：當一個社會文化界定傳統性別分工的時候，似乎很難單單透過社會政策改革就能畢其功於一役，更關鍵之處是社會成員的認知必須改變，或是至少透過相關勞動規範來改善。譬如職場上的性別歧視，或是對職業婦女的不友善，這些必須經由政府出面透過立法以及勞動市場監督，或是經由教育宣導進步價值理念，才有可能逐步改善這些性別不平等或是社會對於育兒家庭歧視的現象。

伍、結論

到目前為止，臺灣相較於韓國的發展尚未呈現出鮮明的社會投資轉向，反而還停留在比較注重傳統所得維持的政策，例如年金保險的改革。近年來討論甚多的長期照護政策，著眼的也是人口高齡化的挑戰，卻還無力應對少子女化的困境。1997年跟2008年的金融危機雖然也讓臺灣經濟受創，出現失業問題，或許因為衝擊沒有像韓國一樣到達動搖國本的程度，政府的應對上比較溫吞，政策步調較零散。儘管國家發展委員會早已示警少子化的嚴

重性，加上婦女團體長年倡議支持婦女就業的政策，臺灣在這方面的發展仍舊腳步緩慢。行政院於2008年核定「人口政策白皮書」，並於2011年核定「中華民國人口政策綱領」（內政部，2013）。同時中央及地方政府近年來陸續推出鼓勵生育的措施，例如2008年開辦雙就業家庭托兒補助每月3000元；2011年擴大5歲入幼兒園免學費；次年實施父母一方未就業者在家照顧幼兒津貼每月2500元。而且也在2012年時引進未就業津貼，以及在2016年之後加強兒童照顧服務，許多地方政府也推動兒童托育照顧服務。但是由於大部分資源還是投入於現金補貼，公共托育資源缺乏的問題遲未解決；親職假的政策雖然啟動，在民營企業的實施情形也乏善可陳，沒有實質幫助到有需求的職業婦女（黃志隆，2012；王舒芸，2014；王舒芸、王品，2014；王麗容、陳玉華，2014）。再加上缺少中央政府跨部會的協調，目前的現金補貼兒童托育照顧資源配置，呈現百花齊放卻地域不均的現象，沒有整合成一致的全國政策。

一直到2018年7月，行政院提出「我國少子女化對策計畫」，企圖全面解決超低生育率帶來的少子女化危機。自8月開始推動「托育準公共化」，希望針對托育問題著手。其中包含每月2,500元的「擴大育兒津貼」，放寬現行「未就業家庭育兒津貼」中的「父母一方未就業」限制，

預估新增的受益嬰幼兒數達12萬餘人。準公共化就是由政府遴選收費在一定額度以下、經過評鑑合格的保母與私立幼托園所，並與之簽約；政府再補助家長使用費用（每月6,000元），讓家長實際負擔的費用低於所在縣市家戶可支配所得的10-15%。雖然家庭政策又跨出一大步，但是和南韓相較下，臺灣的家庭政策尚未真正走向促進婦女就業的社會投資路線，反而還是依賴家庭照顧提供生兒育女的服務資源（王舒芸，2014；An & Peng, 2016）。

這種政策滯後的情況在近期似乎出現曙光：蔡英文總統在競選連任時，於2019年11月23日宣示未來的「全齡照顧」，將有「一個加倍，五個增加」，主要著墨於育兒津貼加碼、長照經費提升等等。蔡總統說明這是民進黨政府對國民的社會投資，將會持續做並且加碼擴大（中央通訊社，2019）。隨著蔡總統連任成功，選舉時的承諾是否兌現將由時間證明。事實上，國內社福學界已經介紹這個理念一段時間（例如：臺灣智庫，2011；葉崇揚、古允文，2017；施世駿，2020），而且地方政府層面也有一些嶄新的實務嘗試，例如前臺中市社會局長呂建德於2015年開始推行的托育一條龍服務，頗為人稱道，甚至在2017年的國內社工師公務人員高等考試三級考試也出現有關社會投資概念的試題。在民進黨行政及立法完全執政的優勢情況下，可以期待未來四

年內，臺灣福利政策終將出現遲來的社會投資轉向。

「投資必有風險，基金投資有賺有賠，申購前應詳閱公開說明書。」這是一段資本市場投資常見的提示警語，然而這個原則同樣適用於社會投資嗎？尤其在政府必須投入大量資源之前，是否需要考慮到社會投資可能帶來的盈虧風險？從韓國的經驗可知，這樣的疑慮顯然多餘，因為在社會結構快速變遷、人口老化與少子女化的多重挑戰下，社會投資典範已經指出一條必須走的改革道路。與其說南韓的相關改革經驗失敗，倒不如說是配套不足。因為除了政府資源的投入之外，我們還需要面對職場結構不平等、社會家庭文化的傳統偏見，後面這幾點才是完成社會投資改革的最後一哩路。南韓的情形告訴我們社會投資是因應這些挑戰的必要條件，但是卻無法單單靠此而畢竟全功。相

較於南韓，面臨類似挑戰的臺灣在社會投資的改革步調上，已經起步甚晚，除了在大量預算投入上急起直追之外，我們更可以從南韓目前為止所面臨的改革問題上獲得啟發，避免重蹈覆轍。我們的政策思考不應該只關注於提升生育率，而是應該藉此機會面對新社會風險下所浮現的新社會需求，進而將臺灣的社會福利轉變為一個新型福利國家。果真能做到這步，《82年生的金智英》的故事也將更具啟蒙意義。期許這個故事只局限於韓國，而不會在臺灣社會上演；經由社會投資理念的政策協助，企盼有朝一日東亞社會都不再出現金智英的悲情故事。

（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：人口高齡化、社會投資、社會政策、南韓、臺灣

📖 註 釋

註1：行政院國家發展委員會設置的人口推估查詢系統，提供相當詳實的資料。請參考：<https://pop-proj.ndc.gov.tw/index.aspx>。

註2：歐盟對此理念也有相當討論，此處資訊可以參考歐盟的相關網頁：<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89andfurtherNews=yesandlangId=enandnewsId=890>。2020/2/25作者讀取。

註3：以下關於南韓的社會改革分析，主要參考：葉崇揚（2018）；葉崇揚、古允文（2017）；Kwon (2003); Hwang (2006); Ringen et al. (2011), Yang (2017)；以及下文中列舉文獻。

註4：請參考：Employment Insurance, www.ei.go.kr。2020/1/22作者讀取。

註5：這點恰恰是南韓跟臺灣在積極勞動市場政策的主要差異：相較於韓國的公共就業投入，臺

灣更注重職業訓練與就業服務，而且不論國民黨或民進黨執政皆然。有關這方面討論，詳見：Kim and Shi (2019)。

註6：資料由韓籍學者洪伊真 (Hong, 2019) 提供，作者在此致謝。

📖 參考文獻

- 王舒芸 (2014)。〈門裡門外誰照顧、普及平價路迢迢？台灣嬰兒照顧政策之體制內涵分析〉，
《台灣社會研究季刊》96。頁49-93。
- 王舒芸、王品 (2014)。〈台灣照顧福利的發展與困境：1990-2012〉，《台灣婦女處境白皮書：
2014年》。頁29-76。臺北：女書店。
- 王麗容、陳玉華 (2014)。《性別平等政策對於生育率影響之跨國研究》。行政院性別平等處委
託研究案。
- 台灣智庫主編 (2011)。《邁向社會投資型國家：就業與安全重大議題研究論文集》。臺北：財
團法人台灣智庫。
- 吳親恩 (2010)。〈發展途徑、金融危機與金融重建：台灣與韓國的比較〉，《問題與研究》49
(3)。頁105-144。
- 施世駿 (2002)。〈生命歷程研究對社會政策效果的探討〉，《社會政策與社會工作學刊》6
(1)。頁101-157。
- 施世駿編 (2020)。《人口高齡化與社會福利——社會投資政策轉型研究》。臺北：國家衛生研
究院。
- 黃志隆 (2012)。〈台灣家庭政策的形成：家計承擔與兒童照顧的整合〉，《人文及社會科學集
刊》24 (3)。頁331-366。
- 葉崇揚 (2018)。《轉型中的東亞福利體制》。香港：香港城市大學出版社。
- 葉崇揚、古允文 (2017)。〈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〉，
《社會政策與社會工作學刊》21 (1)。頁97-147。
- 趙南柱 (2018)。《82年生的金智英》。臺北：漫遊者文化。
- An, M. Y., & Peng, I. (2016). Diverging Paths? A Comparative Look at Childcare Policies in Japan, *South
Korea and Taiwan. Social Policy & Administration*, 50(5), 540-558.
- Bonoli, G. (2006). New Social Risks and the Politics of Post-Industrial Social Policies. In Armingeon, K,
& G. Bonoli eds.. *The Politics of Post-Industrial Welfare State: Adapting Post-war Social Policies
to New Social Risks*, pp. 3-26. London: Routledge.
- Bonoli, G. (2013). *The Origins of Active Social Policy: Labour Market and Childcare Policies in a Comparative*

- Perspective*. Oxford: 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: B. Cantillon & F. Vandenbroucke eds. *Reconciling Work and Poverty Reduction: How Successful Are European Welfare States?* Pp. 260-285. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2009). *Incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women's New Roles*. Cambridge: Polity Press.
- Fleckenstein, T., & S.-H. C. 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.
- Hemerijck, A. (2013). *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, A.eds. (2017). *The Use of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press.
- Hong, Ijin (2019). Social Investment Reforms in South Korea. Keynote presentation at the workshop, *Population Ageing and Social Welfare - Research on Policy Reforms towards Social Investment*. Taipei: Howard Civil Service International House.
- Huber, E., Y.-J. Choi, and S.-J. Shi (2019). Social Investment in the Knowledge-Based Economy: New Politics and Policies. *Policy and Society*, forthcoming.
- Jenson, J. (2012). Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges. In: N. Morel, B. Palier, & J. Palme eds.. *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, pp. 61-90. Bristol, UK: Policy Press.
- Kaufmann, F.-X. (1997). *Herausforderungen des Sozialstaates*. Frankfurt/M: Suhrkamp Verlag.
- Kim, W.-S. and S.-J. Shi (2019). East Asian Approaches of Activation: The Politics of Labor Market Policies in South Korea and Taiwan. *Policy and Society*, forthcoming.
- Kim, Y.-M. (2008). Beyond East Asian Welfare Productivism in South Korea. *Policy & Politics*, 36(1), 109-125.
- Kremer, M. (2007). *How Welfare States Care: Culture, Gender and Parenting in Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kwon, H. & V.L. Doellgast (2018). Women, Employment and Gender Inequality in South Korea. In: Y.-M. Lee & B.E. Kaufman eds. *The Evolution of Korean Industrial and Employment Relations*, pp. 219-239. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Kwon, H.-J. (2003). Advocacy Coalitions and the Politics of Welfare in Korea after the Economic Crisis. *Policy & Politics*, 31(1), 69-83.

- Kwon, S.-M. & I. Hong (2019). Is South Korea as Leftist as It Gets? Labour Market Policy Reforms under the Moon Presidency. *The Political Quarterly*, 90(1), 81-88.
- Lee, C.-S. (2016). *When Solidarity Works: Labor-Civic Networks and Welfare States in the Market Reform Era*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lee, 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.
- Leon, M., Choi, Y.-J., & J.S. Ahn (2016). When Flexibility Meets Familialism: Two Tales of Gendered Labour Markets in Spain and South Korea. *Journal of European Social Policy*, 26(4), 344-357.
- Lewis, J. (2009). *Work-Family Balance, Gender and Policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Morel, N., B. Palier, & J. Palme eds. (2012). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol, UK: Policy Press.
- Peng, I. (2011). Social Investment Policy in South Korea. In R. Mahon & F. Robinson eds. *Feminist Ethic and Social Policy: Towards a New Global Political Economy of Care*, pp. 94-110. Toronto: UBC Press.
- Pirie, I. (2012). A Comparative Analysis of the Impact of the 1997 Asian Crisis and the Contemporary Global Economic Crisis on the Korean Political Economy. *Contemporary Politics*, 18(4), 416-433.
- Presidential Committee for Quality-of-Life (2000). *DJ Welfarism: A New Paradigm for Productive Welfare in Korea*. Seoul: Tae Sul Dang.
- Ringen, S., H. J. Kwon, I. Yi, T. Kim, & J. Lee (2011). *The Korean State and Social Policy: How South Korea Lifted Itself from Poverty and Dictatorship to Affluence and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Soesz, D. (2018). *The Investment State: Charting the Future of Social Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Song, J.-Y. (2012). The Politics of Family Policies in Korea. *Korea Observer*, 43(2), 209-231.
- Sung, S. (2014). Work-Family Balance Issues and Policies in South Korea: Towards an Egalitarian Regime. In: S. Sung & G. Pascall eds.. *Gender and Welfare States in East Asia: Confucianism or Gender Equality?* Pp. 29-48. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Taylor-Gooby, P. (2004). New Risks and Social Change. In P. Taylor-Gooby eds. *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, pp. 1-28. Oxford: Oxford University Press.
- Woo, M. (2011). A Newly Emerging Small Welfare State and Social Cleavage: The Korean Case. *Korea Observer*, 42(4), 645-676.
- Yang, J.-J. (2017). *The Political Economy of the Small Welfare State in South Korea*. Cambridge: Cambridge University Press.

Yi, I.-C. & 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, UK: Palgrave.