

## 社會投資：爭議性的政策典範？

如果說，「社會投資」（social investement）是當前先進民主國家中，最紅火的福利政策路線，多數學者應該都會同意。有人認為，1930年代瑞典社會民主主義就已經主張「社會政策應該是一種投資，而不是一種消費支出」，因此社會投資也算不上是全新的觀點。1973年James O'Connor在其「福利國家財務危機」一書中，就曾明確地從消費面和投資面兩個角度，來討論社會政策的經濟性功能，亦應被視為是具前瞻性的洞察。1980年代後，英美等國在新右派主政下，一方面反對傳統福利給付，認為消費性的福利會帶來如福利依賴等道德性危機；一方面也必須在預算赤字上升、就業市場發展停滯、家庭結構轉變等壓力下，尋找新的福利選擇。

1990年代中晚的福利改革，啟動了明確的政策措施，以增加教育與訓練、促進就業服務、家庭照顧供給等具體「投資」措施，來取代僅具消費性功能的福利項目（如年金給付）；目的都是希望能讓政府支出，花下去能有更多的收益和回饋。因此，Giddens（1998）第三條路（Third Way）「社會投資」路線，就主張政府應像企業一樣，將財政支出投資於人力資本和終身教育等，創造正向積極的循環。換言之，政府在照顧人民的時候，也要同步計算一下，福利措施會帶來甚麼樣的社會經濟效益。在此階段的社會投資概念，可說是與新自由主義有些重疊，所以第三條路會被譏笑為是「中間偏右」的路線，因為政府投資在人力資本與工作機會上的程度，似乎不如砍半福利名單、限縮福利水準來得「有效益」。這時候的社會投資，較多被認為是一種政治語言，用以美化右傾的福利意識形態。

社會投資理念，真正受到大量關注的時機大約是在2000年以後；特別是在歐盟和OECD國家的強力主導下，社會投資被用於因應日益嚴重的青年失業、不穩定就業、單親議題、家庭與工作難以兼顧等各種新的風險（new risk）；希望能將傳統的福利支出重點（例如，過去僅是單純給予失業者救濟金的被動性思維）轉變成能幫助失業者面向未來發展的人力資本投資；以創造、動員、保存工作者能力、就業技能等，為勞動政策

的積極目標。特別是在經歷了2008年的金融風暴危機和福利永久緊縮之後，「社會投資」反倒變成一個政府敢勇於花大錢的政策項目。不過，到目前為止，社會投資尚未能在解決貧窮、消除各種既存不平等上展現出具體的效益；也無法取代既有最花錢的健康照顧服務和年金給付；因此，歐盟雖然提出了社會投資架構，但每個會員國還是會依照其現有的福利議題和政策脈絡去進行選擇性的社會投資。

目前社會投資的定義、範圍、效益評估，都還存有很多爭議。或許可分為狹義的與廣義的社會投資概念。本文認為，狹義的社會投資可直接從歐盟國家的政策架構來理解。近二十年來，主要的歐洲國家如德國、法國、荷蘭等，較多聚焦於兒童早期教育和照顧（ECEC, Early Child Education and Care）、工作與家庭平衡政策、積極就業市場政策（ALMP）；其中又以德法兩國的政策投入和效益評估結果最受矚目，大規模的社會投資項目和顯著的成效，不僅改變其國家的福利發展路線，更讓Esping-Anderson的福利體制（welfare regimes）地圖變色。而北歐幾個社會民主福利國家，除了早就在兒童照顧、家庭與工作平衡、積極就業等政策上體現社會投資思維外，更進而關注社會投資效果與性別平等目標的結合。而越來越多的社會政策評估研究也指出，社會投資並非全然美好，社會投資政策產生了過於強調經濟和就業、加深了性別不平等、發生馬太效應（Mathew Effect）等爭議。

廣義的社會投資政策，則可以盎格魯薩克遜福利體制的「生產性」社會政策與實務為代表；如美國學者James Midgley等，從多元社會發展（social development）的概念提倡發展性社會工作；其特色就是在專業實務工作中，運用各種投資策略。此一發展性社會工作觀點強調，不僅應重視服務使用者的優勢與充權，更期待社會工作者能提供具體的社會投資服務，以增強服務使用者的能力，並促進服務使用者的社區參與和融入於生產性的經濟體制。這些需要政府投入大量資源的社會投資策略包含職業訓練、就業輔導、兒童托育、成人識字方案、微型企業、資產累積帳戶等。廣義的社會投資措施，真是百鳥齊鳴；社會投資具體策略的光譜一擺開，從非營利組織開始經營社會企業，到營利機構開始積極參與社福事業，再到方案實務也開始計算投資報酬（SROI, Social Returns on Investment），試圖將每一分錢的投資效益算得清清楚楚，以利選出最有價值的投入。

以英國為例，社會投資雖源自前工黨首相Tony Blair的第三條路，當時的用意是希望改革「超負荷」的英國福利系統，透過正向福利（positive welfare），減少人民對國家福利的依賴；也提出如EITC（Earned Income Tax Credit）、增加兒童公共托育、Job

Center等社會投資措施，以鼓勵單親母親出外就業。當第三條路的社會投資成效如何還未及有所定論時，2010年後英國保守黨與自民黨（Libdem）合組的聯合政府，以更加積極的態度，擴大了社會投資的範圍。正如本刊邀請香港浸會大學趙維生教授撰文介紹的英國社會投資政策現況所見，David Cameron在內閣成立社會投資辦公室、推動成立「大社會資本」（Big Society Capital）支持社會投資、社會企業和社會創新；甚至根據不同的社會投資市場和需要，相繼成立各種基金或債券（如生活機會基金、青年失業創新基金、社會效益基金等），鼓勵政府部門、投資基金、個人儲蓄者、營利機構及非政府或社會服務機構互相合作，推動及發展社會投資。換言之，在英國現行的社會投資架構下，Social Impact Investment、Mission-led Business、Social Enterprise、Social Economy，都是「社會投資」概念下的一環。該文指出，2019年底英國社會投資市場的總市值已達35億英鎊（新臺幣約1,400億），從2015年以來增長了百分之三十。

在社會投資成為全球流行術語之際，除了各種官方統計、評估研究大方展示投資效益外，我們也發現，來自學界、官僚、政治系統的反應不一。不同政黨意識形態、不同的政策路徑脈絡下的社會投資，展現的樣貌有很大的差異。到底是重「社會」？還是重「投資」？誰受益、誰失去？追求利潤與社會效益能否平衡？利他與利己能否同時並存？而過去敵我分明、左右分野的政治論述已不復見，似乎已逐漸統一在資本主義邏輯下、「管他黑貓白貓，會抓老鼠的就是好貓」的效益哲學？

## 社會投資路線的現存爭議

近年來，社會投資的概念也經常出現在臺灣的各種政策領域或議題討論上；強化公共托育、社會救助與脫貧措施（含女性單親扶助）、社區產業創生、鼓勵社會企業、弱勢兒少發展、資產累積計畫、兒少未來教育與發展帳戶、青年創業第一桶金等，都隱約有社會投資理念於其中。

本刊主題邀稿的範圍十分廣泛，正是希望能反映出前述社會投資概念的多樣性；期盼讀者能從中選擇、思考有關社會投資的爭議與未來。在規劃上，以不同政策、不同國家經驗為經緯，交叉邀請許多專家為文介紹或評述社會投資的理念、政策內涵、實施效益；當然，也少不了對這個概念的爭議進行反思批判，相信讀者們可以從中看到多元且精彩的知識圖像。這其中有臺灣長期借鏡的歐美國家經驗，也有與我們發展脈絡近似的東亞個案；可惜還有許多政策範例和討論未能被收錄進來；例如托育服務的公共化（兒

童照顧與早期教育）效益評估、積極勞動市場政策（婦女與青年）的具體作為、提倡工作與家庭平衡以提升婦女勞動參與率和促進性別平等目標等，都是未來應積極發展的重要政策。

本刊中有多篇文章反思了社會投資作為一種政策範式，已經發生的缺陷或可能的隱憂；雖然目前國際學術討論上對這些影響範圍與嚴重性有多高、是否足以讓大家放棄社會投資觀點等，都還未有共識；但如果政策學習者可以提早理解並審慎評估這些批判與反思，或許可以讓我們更明辨社會投資與社會福利的關係。以下簡要敘述幾個有關社會投資概念的爭議和批判：

第一，社會投資真的是個福利友善（welfare-friendly）的範式嗎？有批判者認為，除了兒童照顧與教育投資可以明顯看到個人層次的效益外，很多國家發表的經濟表現數值雖然看似與社會投資作為有相關性，但其實兩者間的因果機制並不明朗。如果僅把社會政策的「生產性」效益，簡化成單一的經濟性回饋，將會讓以前奠基於社會正義、需求、平等、社會公民權等規範性價值的福利國家合法性受到破壞。

第二，社會投資觀點試圖去管理生命週期中可能遭遇的新式風險，政策多半聚焦在勞動力的供給面和性別化的勞動市場問題，但卻忽略結構性經濟環境、舊式風險如貧富兩極化、青年失業率和長期失業率高、日益惡化的勞動條件等問題。

第三，社會公民權概念變得非常功利主義取向，充滿了各種回收、報酬、效益、生產、積極、激活、能力、動能等等字眼，社會投資、福利改革和經濟表現連成一氣，不僅觀點狹隘，也導致性別上的不公平。例如，以性別平等之名大力倡導婦女就業、呼籲提高生育率來應付高齡化所需，是否從根本就否定了家庭與母親的照顧角色價值？

第四，馬太效應大概是目前反對社會投資觀點的最有力者，因為他們擔心會有排擠效應。多份研究陸續指出，當國家把資源投注於社會投資策略上，有可能會出現劫貧濟富的效果，特別是in-kind和in-cash之間，可能會出現不同的階級效應——有工作的、雙薪的中產階級，將比弱勢階級更容易取得、使用這些社會投資型服務，最明顯的就是公共托育服務；社會投資可能讓原本受到社會保護的底層階級，未蒙其利，先受其害。本刊中多篇文章都曾提及社會投資的「馬太效應」，建議讀者可以加以關注。



第五，社會投資策略被期待能夠促進性別平等目標，但目前性別不平等的現象不只存在於勞動市場內，也存在於家務分工和照顧議題上。社會投資策略如果只強調將女性導入就業市場，卻未能協助男女雙方同時平衡工作與家庭角色，同時扮演工作暨照顧者角色，則社會投資的就業政策，將陷女性於更大壓力中。同時，性別平等也包含政治與社會地位的不平等，但社會投資策略對此並無任何表示。

## 社會投資有未來嗎？

2020年，全球經歷了一場對人性、對社會、對經濟、對環境均有重大影響的考驗，新冠（COVID-19）肺炎大流行，持續進行中。人類生存的最重要議題，似乎從經濟發展，轉而成為如何相互照顧，以回應人類生存的脆弱性本質。社會投資仍然重要，但是投資的面向是否不應該只是經濟與就業？投資在醫療衛生、公共照顧、住宅、和那些被經濟全球化所忽略的人們？過去可能不被視為是重要投資或照顧對象的移民和移工，只有在成為防疫破口的當下，才獲得安置與重視。或許，這是一個好的時機，讓許多國家重新檢視施政的優先順序。在這個轉折時間點上，社會投資策略看似提供一個開放的起點，用以校準未來的福利走向。對於傳統右派，社會投資策略修正了傳統的家庭和性別分工；對於新的政治聯盟來說，社會投資因為撐起了一個融合左右的論述空間，因此大獲支持。雖然社會投資於對抗貧窮和經濟不平等的效益看似較差；但它於透過生命週期不同階段，去裝備個人所需能力的面向上仍大有可為。如何平衡保護和投資，整合跨階級與跨世代的共同利益，將是往後社會投資策略能否大展身手的關鍵。