

社會福利體系再造的國際潮流

本社

就國際脈絡的角度來看，雖然世界各國的福利體系發展可能有其歷史背景與獨特性。但是，晚近，許多 OECD 國家均清楚認知到福利改革的需要或福利體系再造的必要性。譬如說，一九九八年六月，在一次部長級討論社會政策的「就業、勞動與社會事務委員會」(the Employment, Labour and Social Affairs Committee, ELSAC) 會議上，各國部長均指出：「社會政策與醫療保健是當前所面臨的最主要挑戰，未來的福利改革或社會福利體系再造是必要的。」

各國部長尤其關心的是高失業與持續失業的問題，他們認為：目前，有太多工作年齡的人長期依賴福利給付，這勢將有重大的風險，而且會傳遞到未來的世代。部長們也強調：社會排除現象有日益擴大的趨勢，這是令人擔憂的事，但是，僅只收入維持的給付並不是一種充分且適切的回應方式。換言之，增進教育、訓練、就業經驗、醫療保健、充分公民權，以及其他社會福利服務之取得機會也是必要的。

儘管國家與國家間的福利改革動力或有不同，但是，根據各國部長的說法，研究報告與分析顯示：促使 OECD 國家間社會福利體系再造的動力主要來自類似議題的共同關注。這些包括：

一、勞動市場的改變：隨著全球化的發展與衝擊，為了提升國際競爭力，各國產業結構均作了必要的改變與調整，致使國內產業結構與工作機會也有明顯的轉變，例如兼職工作的增加與基本薪資的減少。

二、持續失業的產生：一九七〇年代中期石油危機以來，儘管世界各國在面臨經濟不景氣循環下，依然有經濟成長的時候，但是，持續失業，特別是長期失業也是許多國家的社會發展事實。

三、家庭形成的變遷：不僅家庭規模變小、子女人數減少，也包括家庭類型的多樣化，例如單身貴族家庭、無子女家庭、同居家庭與繼親家庭等的出現，尤其是單親家庭數目的增加，更受到各國政府的關注。

四、貧富家庭兩極化：收入不平等與持續貧窮日益擴大，家庭也逐漸趨向貧窮與富裕兩極化。換言之，現在，有越來越多的家庭是成年人未取得任何有給職工作之無收入家庭，同樣的，也有越來越多的家庭是夫妻兩人皆有職業之雙薪家庭。

五、工作動機的缺乏：對於工作的經濟誘因或動機相對缺乏，特別是那些有子女者與已婚者間更是如此。但是，對於單身者而言，妨礙其工作的誘因或動機似乎並不是如此的明顯。

六、福利依賴的增加：隨著工作年齡人口的福利依賴之增加與世代間的福利依賴之發展，單親家庭與身心障礙者的福利給付已越來越受到緊縮，但也出現某些矛盾現象。譬如說，改善國民身心健康與領取病弱給付人數增加間的明顯矛盾，已促使許多OECD國家考慮針對這些福利給付的取得機會與服務輸送加以改革。

七、減少或抑制福利支出的需要：過去三十多年來，許多OECD國家的福利支出持續的增加。因此，減少或抑制福利支出的需要往往是為了回應緊迫的財務合併需要與經濟危機。譬如說，晚近的瑞典與荷蘭皆有類似的情形。

對於達成改革目的之必要取向，OECD國家也有普遍的共識。譬如說，參加「就業、勞動與社會事務委員會」會議的部長們都同意：透過盡可能擴大有給職之援助，社會政策可以針對可能的挑戰作出某種回應。在這種就業取向的策略下，最優先的工作就是減少成年人未取得有給職工作的無收入家庭數。就業取向的社會政策也意味著更嚴格的病弱、身心障礙、單親家庭與提早退休給付之管制。在某些OECD國家裡，它們已開始把它當作一種失業給付的替代方案。

迄今，英國、美國與紐西蘭等國的國際經驗可說為這種取向提供了實際的範例。儘管這些國家的政治環境、福利改革動力，以及福利援助的配套措施存有某些差異，但是，其社會福利體系再造的共同目標則都在使工作扮演重要的角色。譬如說，在英國，福利供給的堅實理念是：提供收入維持給那些不能工作者，援助那些能夠工作者投入勞動市場就業。然而，在美國，社會福利體系是透過「薪資所得稅信用貸款」(the Earned Income Tax Credit)之類的計畫方案來援助那些有工作的低所得者，

而非那些沒有工作者。同時，對於那些沒有工作者的援助，例如單親家庭，也是有時間限制的。

有趣的是：在就業取向的策略下，雖然各國已普遍認知到工作誘因與幫助人們轉向工作的重要性，但是，對於降低收入維持幅度的取向，卻也甚少獲得支持。換言之，在 OECD 國家，對於增加或減少現金援助的水準並未出現普遍的趨勢。然而，對於年輕人而言，給付將視勞動市場活動的情形而定，不久之後，也將適用於單親家庭。顯然的，這種福利給付的理念是以領受者需履行某種活動作為先決條件。在許多國家裡，「相互責任」(mutual obligation) 的概念正逐漸變成社會政策發展上不可或缺的元素。它不僅是就業取向策略的哲學基礎，也可進一步的促進各級政府與個人、家庭、社會團體與社區間的權力、責任與機會之適切平衡。

對於許多國家而言，福利改革是需要的，但是，福利體系的再造也勢必帶來某些挑戰。雖然福利改革的目的在於預防貧窮工作者人數的增加，但是，它的主要強制之一則是以平衡收入維持的適當性來獎勵人們走向就業。譬如說，透過稅收體制的獎賞，例如美國的薪資所得稅信用貸款與英國的「工作家庭稅信用貸款」(the Working Families Tax Credit)，也越來越普遍。儘管這種措施的成本是昂貴的，但是，對於低薪資工作者而言，它們的確提供了工作誘因。然而，在許多情況下，它們卻可能造成薪資分配上的妨礙與不公。畢竟，這種現金支付方式存有其他不利的因素，因為這很難使它們適切的回應情境變遷。

其他較低成本費用的可能性是關注如何減輕轉向工作的壓力。譬如說，晚近的加拿大即進行了一項薪資補充試驗，藉此，一筆重要的現金獎賞是要支付給那些轉入全職工作的單親家庭。研究發現：這些現金獎賞的措施是成功的，特別是當它們與就業和訓練援助結合時，更是如此。無論提供補充的初期成本有多高，但分析也顯示：對於長期領受者而言，通常會有最低總成本的支出，而對於新申請的團體來說，則也有保留的儲金提供給他們。

雖然各國的福利體系與收入維持制度存有某些差異，但是，福利改革的國際取向也有共同特色，這有助於我國在社會福利體系再造的同時，能對福利改革的取向作進一步的思考與參酌。這些共同特色包括：

一、福利體系的發展已有一段時間：大多數的福利改革取向均來自一種觀點，以為社會福利體系的發展已有一段時間，構成要素可能是在多年以前相當不同的情境下產生，而且也沒有針對某段時間作有系統的檢討或評估。

二、福利體系通常有長期的時間表：為了適切回應目前的需求與未來的期望，社會福利體系通常也有長期的時間表。譬如

說，英國的福利體系模型即包含一種階段性取向，一直要到二〇二〇年才可能完全實現。

三、福利改革需社會大眾廣泛支持：各國政府均普遍認知到：一項成功的福利改革不僅需要政府部門嚴謹的規劃與徹底的執行，也需要獲得社會大眾廣泛的支持，而且福利改革目標也應該徵得他們的同意。

四、福利體系再造會牽動政策變遷：社會福利體系再造絕不僅只是為福利改革而改革，它通常也會形塑或牽動整個社會與經濟政策的變遷，而成為較大福利配套措施中的一環。

五、福利改革反映國家的主要需求：社會福利體系再造過程通常會以國家的主要需求作為標的，並且形成該國的制度化觀點。譬如說，瑞典已投注相當大的努力在改革其退休年金體系；美國與加拿大追求的目標是聯邦—州／省權責的改革，包括與聯邦—州／省權責一致的財政權責，而且彈性也經常在區域的政府層級上運作；而荷蘭與大多數的國家則關注的是工作年齡人口群的變化。

六、視工作為擺脫貧窮的最佳途徑：工作被視為是擺脫貧窮的最佳策略與方法，這一點已受到 OECD 國家晚近的國際長期分析之支持。同樣的，雙薪家庭也被認為是對抗貧窮風險的最佳保障。然而，美國與加拿大的評估報告顯示：靈活的財政獎勵措施與適當的勞動市場介入可以產生最佳的結果。

七、低失業非福利依賴的充分條件：就達成降低福利依賴的目標而言，樂觀的勞動市場、景氣的經濟與低失業是必要條件而非充分條件。最近的美國證據顯示：過去四年來，美國出色的勞動市場績效只能解釋降低單親家庭福利依賴的百分之二十原因；過去十年來，丹麥與荷蘭兩國在降低失業率方面雖有不錯的成績，但是，福利依賴仍然是一個主要問題。

值得注意的是：各國社會福利體系再造經驗對臺灣社會或可提供某些參考或借鏡，但是，不同社會的適用性也應慎重的考慮。在許多方面，OECD 國家與臺灣的社會福利體系存有不同實質的差異。我們應該小心的是：不要毫無反省與批判的將他國福利服務措施與方法引進國內以回應我們自己的社會議題。對於政府決策單位而言，他國經驗在福利政策制訂上或許具有政策意涵的參考價值。對於社會福利團體來說，他國經驗在福利改革上也可提供行動方針的重要依據。然而，同樣的，他國經驗的歷史背景與福利發展條件也是我們不可忽視的一環。