

譯
著

全球化、區域主義與社會政策

Paul Wilding
孫健忠 著
譯

前言

「全球化」(globalization)此一名詞於一九九〇年代初期出現於英國社會政策的文獻中，然而迄今卻少有嘗試去探討其趨勢與發展對傳統福利國家及社會政策的啟示與影響。此篇文章企圖針對這些議題提出概要的探討。

首先，必須對「全球化」此名詞的不同意義與用法作一說明。此名詞最常見的用法係一個簡稱，用以描述經濟、政治、社會與文化發展的趨勢。此名詞也代表著前述發展趨勢的解釋，也就是說全球化為此種趨勢的動力。全球化也可被視為一種意識型態，一組關於現在世界以及未來世界應該與適當發展方向的信念。

我主要的焦點是將全球化視為趨勢的描述。此名詞代表著生產、資本流動與市場的國際化、跨國家與超國家機構的出現，以及文化國際化的一個簡稱。這些改變涵蓋經濟、政治與社會面。它們既是客觀，也是主觀。全球化最終代表著如Giddens (1994:4)的用語「

空間與時間的轉換」。全球化的壓力促使區域主義(regionalism)與次區域主義(subregionalism)的形成，也就是說在新的經濟形勢下國家之間的組合。在一些地區，全球化與區域主義的啟示是相類似的，但有些地區則不同。雖然由相當多的文獻中可以引伸出全球化對社會政策的啟示，但是區域與次區域發展對社會政策的影響，則除了歐洲聯盟的文獻外，普遍較為缺乏。

已有相當多令人信服的文獻指出世界正歷經一些急劇的變化，同時對社會政策產生重大的影響，而這些可歸因於全球化。但另一方面，有少數且強有力的研究挑戰這些說法。例如：Hirst與Thompson (1996)就強烈的質疑全球化的影響力，Garrett與Mitchell (1996)在美國政治學會一九九六年會發表的論文反而指出全球化增加了所得移轉方案的支出，Pierson (1994, 1996)則堅稱福利國家的方案仍具有顯著性。然而，最後的重點並不在於這些情事是否真實發生，只要代表人物認為其已發生或讓人信服其已發生，它就發生了。

當然在區分究竟是全球化的影響或是其他重要趨勢，諸如長期景氣的瓦解、人口的變化、新右派思潮的興起、福特主義的消逝等對社會政策所產生的影響時，會面臨難以解決的困難。就本文的焦點而言，明顯的會誇大全球化的影響，這是在閱讀時必須要留意的。

全球化中影響社會政策的要素

全球化的概念中有五個要素對於社會政策產生重要的影響：

1. 私人資本力量的增加與流動

Camilleri與Falk (1992:88) 在討論全球化文章中指出「制度中的金融力量在模塑公共領域的結構與過程中扮演決定性的角色」。Kennedy (1996:4) 亦指出「大量脫錨的資金」在找尋投資的機會。此種發展具有相當的重要性，因為它會有兩方面的影響：(1) 減少了國家的力量；以及(2)減少及限制了工會的力量。

2. 生產與市場的全球化

此舉加深了競爭的重要性，同時也減弱了國家在維持充分就業、實質工資與以往社會支出水準的能力。

3. 全球化產生新的問題及加重舊有的問題

這些問題中有些必須經由超國家的行動才能控制與解決。新的超國家體制被設立，國家為問題解決者的地位也因而減弱。

4. 全球化與新自由主義 (neo-liberalism) 的共生關係

Overbeek與van der Pijl (1993:15) 詮釋「新自由主義」為「跨國流動資本最基本的外在表徵」。它是全球經濟最重要的意識型態。新自由主義是全球化的重要力量，同時也必須依賴全球化達成。

由於全球化依賴自由市場的國際化，因此它會威脅與減弱集體價值，並將此種價值視為發展的障礙。全球化是意識型態的呈現，而它本身也是一種意識型態。它將集體價值予以解體 (Cable:1995:50)。

5. 國際主義

Gunnar Myrdal (1960) 在一六九〇年時指出「西方世界富裕的民主福利國家是保護主義與國家主義」。他的觀點說明西方的福利國家「必須將人民的利益內在化」。Teepie (1995:62) 也強調凱因斯福利國家是基於國家的本質。然而，全球化迫使一個寬廣觀點的出現。

全球化對社會政策與社會政策思維的影響

我選擇了七個重要的影響來討論。顯然的，它們之間會有一些重複，因此在討論中也會有重複，但是為了便於分析，仍有必要將它們單列。

1. 全球化產生了社會政策中必須經由超國家行動處理的新問題

這些問題我認為可以分為二類：(1)現今很明顯具有全球性意涵的問題；(2)實際上是由於全球化而產生或因而趨於嚴重的問題。

在第一類問題中，例如，由於污染及垃圾丟棄所產生的環境問題而帶來的全球警訊。有一些其他的議題亦可置於此類，如滿足世界水資源的需求與愛滋病的防治問題。全球化相對的也促使這些問題的發生，例如，在缺乏良好環境保護法令的國家，追求經濟快速的成長及鼓勵人口的遷移等皆會帶來問題的出現。

由於對環境問題的規模與危急的逐漸認知，必然會促使全球意

識的產生。在這些議題的討論中可以察覺到「國家及主權國家分散的體系已愈來愈難以對一個相互依賴的地球，特別是對全球的環境，確保有效與公平的管理」(Hurrell, 1994:146)。現已出現全球危機意識的增加、主權國家處理危機缺乏能力意識的增加，以及需要經由國際機構促使全球行動意識的增加。

全球化同時也引起與加重了其它的問題，例如吸毒、移民、性觀光業與失業。所有這些問題都需要國家與國際的配合行動。就國家本身而言，不可能獨力規劃與執行有效的政策。以環境問題為例，國家行動明顯是必要的，但若獨力為之，則是無效率與無效果。Cable (1995:39) 的觀點也顯出移民管制雖已成為「國家最重要的殘存功能之一」，但是卻必須伴隨超國家層次行動的配合。

這些新問題的顯著性在於它們暴露了國家在全球世界中的限制，它們瓦解了國家對全體國民的福祉有能力完全承擔責任的重要訴求與基礎。

2. 全球化促使國家趨於「空洞化」(hollowing out)

Daniel Bell著名的格言切中此問題的核心，他寫到「國家對人生中的重大問題愈趨於微小，但是對於人生中的小問題又過於龐大」(引自Waters, 1995:96)。Strange (1995:56) 也指出「國家的權力正逐漸的向上，向旁與向下漏氣」。向上轉給新的區域與國際實體，因為單靠國家的行動已不足以解決問題。向旁轉給區域、次區域或特設的實體。向下轉給次國家實體，因為對分權化有新的樂觀展望與對集權化及科層化的普遍反感。全球化在國家的漏氣中也扮演著角色。

許多評論者均採取此種「空洞化」的觀點。例如McGrew (1992: 92) 提出「一個強有力的論點已經形成，全球化使得現代國家在權力、自主、本質與能力上逐步退讓」。Ohmae (1995:120) 認為國家「缺乏意志、誘因、信用、工具或是政治基礎，以致無法在今日無疆界經濟上扮演有效的角色」。Washington (1996:24) 最近在經濟暨合作發展組織《觀察者》刊物的一篇文章中直率的宣示「政府已逐漸的對國家政策議題喪失掌控權」。依據Teepie (1995:63) 的觀點，在一九七〇年代中期，全球及區域層次經濟的互賴，使「國家的主權在各方面完全地受限」。

有兩個方面可以來論證全球化促使國家的空洞化。第一，也是最重要的，政府已經無法單靠本身的能力來管理國家的經濟。根據Held與McGrew (1993:269) 的觀點，經濟力量的全球化「已經使國家經濟管理所追求的內在變數隨之轉型」。Ohmae (1995:120) 更進一步指出「國家在思考經濟活動上已不再是一個有意義的單位」。Hirst與Thompson (1992:370) 在論及傳統凱因斯政策時也發現到「嚴重的受限」。Cable (1995:38) 則再度持平的指出「國家經濟主權已緩慢與持續的受到侵蝕，但尚未終結」。據此，國家非常明顯的已無法如過去般能自由地去追求獨立的國家經濟與社會策略，而這一直是國家主權的主要表徵與經濟及社會發展的重要因素。

第二，國家已經遭受到無法有能力處理其它重要政策議題的批評，此不僅是缺乏能力的問題，而是這些議題超越了國家的能力。環境問題與失業問題為兩個明顯的例子。國家無法獨力規劃有效的政策。對於這些無法由國家獨力行動處理的議題「使國家組織失去

能力」(Waters, 1995:107)。Cerny (1995:619) 指出國家「面臨此不熟悉的世界感到焦慮不安」。這些議題也導致國家合法性的喪失。

經由這些過程，也可以說部分經由此產生，國家行動的意志為之減弱 (Camilleri & Falk, 1992:59-61)。Gordon (1988:64) 認為新的國際分工與生產全球化的理論增進他所謂的「已開發國家政治宿命論 (political fatalism) 的蔓延」。Hirst 與 Thompson (1996:1) 的觀點是「全球化概念的一個重要影響是使激進改革的國家策略為之癱瘓」；全球化可能是一個迷思，「但它也是剝奪我們的希望之一」(1996:6)。有限的機會與有限的能力促成國家行動力的降低。

國家的空洞化明顯的影響到社會政策。國家在鉅視層次管理經濟能力的降低，促使國家在微視層次將經濟政策置於明顯的優先，以嘗試創造一個吸引國際資本與有利地方經濟發展的環境。在此新世界中，社會政策明顯的成為較不受到關切，甚至成為創造此種環境的障礙。

政府管理經濟能力的減弱也削弱了福利國家背後的哲學基礎。Scharpf (Held-Glynn, 1995:34) 指出「福利國家只有與凱因斯主義相連結，二次大戰後社會民主概念的知識霸權才能達成」。凱因斯福利國家是一套組合，具有管理經濟的能力以追求充分就業及合法化政府在福利上的廣泛角色；相對的，此種角色的成功也合法化了凱因斯去修正而非廢除資本主義的政策。凱因斯主義的衰退不僅摧毀了國家的信賴性，同時也帶走了福利國家政策的重要要素。

經濟的全球化，如同 Glennerster (1993: 19) 所言，導致「國際間租稅水準的逐步調降」。其他非工資的勞動成本也出現相同的情形，特別是社會安全保險費。面臨國際的壓力，政府無法有能力對其國民與產業提供保護，此代表著國家正被迫採取減少勞動成本與租稅的措施，而这也限制了社會福利發展的角色。

另一個國家缺乏能力管理經濟的結果是：失業問題的解決由總體經濟管理觀點轉為以供給面措施與強調訓練為重點。這些是經濟國際化的結果。此種重點的轉移意謂著社會政策逐漸以具有勞動力的年輕人與工作年齡的成年人為核心，而非以依賴團體為主。

在此，有三個反對國家空洞化的論點仍必須提出來。第一個觀點，國家面臨全球壓力時會採取不同的立場，同時仍然保留獨立行動的廣大空間 (Taylor-Gooby, 1996)。Pierson (1996:150) 也指出「政策的結果並不是直接由經濟趨勢所導致」，許多政策仍是依賴國家政治權力的均衡。第二個觀點，有一些證據，例如新加坡，顯示國家對全球化的形式與範圍仍有掌控的能力，國家並非僅是體系需要之下的被動犧牲者 (Ramesh, 1995)。第三個觀點，全球化仍需依賴國家相當程度的行動，一個自由的國際經濟，正如同一個自由的經濟，需要一個強有力的國家來因應全球化所帶來的不安全與經濟破壞、提供超國家與國際組織的合法性、代表國家的人民與防衛國家的邊境。國際資本家所尋求的潛在投資地區是基於政治與社會安定，而這需要一個強大的國家。

3. 全球化改變了資本家與勞工之間的權力均衡

勞工的權力總是強烈的依賴有限的資本流動。如果資本不能「

進出」，則勞工擁有強力的協商空間。現代資本主義高度的流動改變了權力的均衡。資本家可以更自由地走向成本較低以及勞工較順從的地區。資本家有這樣的認識，同樣的勞工也是。僱用移民同樣的有助於「規制」高度資本主義社會的勞工。McGrew (1992:80) 描述勞工「在面臨國際資本家時是令人難以置信的弱勢」。依Elliot (Guardian Weekly, 1996) 的觀點，「全球化代表著資本家最後終於戰勝「勞工」」。

此種權力均衡改變最直接的影響是資本家在工資的爭議、雇主社會保險費的增加與工作衛生及安全措施等方面將居於更強勢的地位。

尚有一些較不明顯的影響。依照一些社會政策發展理論學者的觀點「國家執行凱因斯福利國家政策的程度是依勞工的政治力量而變化」(Martin, 1994:62)。勞工的政治力量被視為重要，甚至可能是最重要的因素，來解釋凱因斯政策追求充分就業與普及式福利國家的執行。因此，資本家與勞工權力均衡的改變會影響社會政策發展或不發展的力量。經由投資與生產地區的轉換，全球化明顯的改變了權力的均衡。在西方高度工業經濟體系，全球化使勞工趨於邊緣化以及嚴重地減弱了勞工運用工業與政治權力的組織。

Wilks (1996) 對瑞典社會民主成長與衰落的個案研究證實了此論點。他認為全球化所帶來資本家權力的增加使得瑞典的社會民主基石遭到破壞。一九八〇年代末期，瑞典向國外轉移投資，加速了這個國家的經濟問題，也導致了高的失業及財政危機。

4. 全球化競爭的意識型態導致社會政策優先次序的改變

全球化刺激了歐洲對競爭強烈的關切。競爭成為歐洲聯盟委員會《成長、競爭與就業》白皮書與英國《社會安全成本的控制：國際脈絡》報告的重點，兩者均於一九九三年出版。這是英國社會安全發展上第一次這麼明確的考量國際競爭的脈絡。然而此種態度在國家之間不盡然是相同的，例如Tayler-Gooby (1996) 指出法國與英國相當強調競爭，然而德國與丹麥卻較少注意。

在英國報告的序言中，英國社會安全部長Peter Lilley 認為「過高的成本與相當拙劣設計的制度破壞了就業與競爭，導致人們工作與儲蓄誘因的減少，以及降低企業競爭與創造新的工作的能力」(HMSO, 1993:4)。他同時指出英國社會保障的水準「遠高於歐洲共同體之外的其他主要競爭者」。報告的緒論中也指出「全球化經濟活動的脈絡增加了競爭的重要性，也對社會支出水準有顯著的壓力」，並質疑當國家與其他供給較受限的國家競爭時，能否仍然維持高成本的社會保障制度。

全球化使得國家相當敏銳的察覺到國際經濟競爭的事實。它鼓勵國家找尋具有競爭或缺乏競爭的解釋。它鼓勵國家追求「全球競爭」為一中心經濟目標。它鼓勵以單純的勞動成本作比較，特別是在歐洲共同體、美國、日本及一些新興的工業國家。雖然大多數的爭辯未考慮生產力與總生產成本的議題，而僅淪為勞動成本的辯論，但它卻帶來相當的衝擊。

不管議題的真實性如何，競爭已經成為社會政策中一個重要的爭辯與討論主題。明顯地，一個經濟必須競爭才能生存。問題是那些對於競爭有利，那些能產生競爭、維持競爭或損害競爭。在爭論

中，信念與事實同樣的重要。此處我們所關切的並非競爭的本質，而是此概念在政治上的重要性以及它對政策的影響。這在三個方面相當顯著。

第一，競爭促成與增進所謂「福利的公共負擔模式」(public burden model of welfare)。此觀點認為多數傳統福利支出由經濟的生產面而言，都屬於非生產性的負擔，因此應該被檢討及減少。

第二，競爭使得社會支出產生強烈下降的壓力。租稅被視努力、儲蓄與投資等競爭要素的反誘因。社會安全保險費增加了生產的成本，伴隨著破壞性的影響。然而，此種具有影響力的觀點很強烈的被Garrett和Mitchell所挑戰。他們測試一九六六—一九九〇年十四個工業民主國家關於此種下降的論點，並沒有發現支持此一假設，反而發現全球化與移轉所得方案支出的增加之間呈現相關。他們提出兩個具有說服力的解釋。首先，全球化帶來大多數人口經濟不安全的感覺，增強了福利供給的需要。其次，福利供給對可能資本的投資具有實際的吸引力，因為它對社會穩定有貢獻。因此，根據Garrett與Mitchell (1966) 的觀點，全球化創造了社會福利支出的壓力。如果他們的分析能繼續針對一九九〇年代中期之後的發展，將更為有趣。在英國，競爭的議題在一九九三年才進入社會政策的討論。

競爭的第三個衝擊是社會政策的重點轉移至較具生產性的社會政策 (Jessop, 1994; Commission on Social Justice, 1994)。換言之，社會政策的目標係增進經濟效率與發展；因此，競爭引導社

會政策，而非需求與權利引導社會政策。《成長、競爭、政策》的報告亦指出歐洲聯盟三分之二的失業方面支出是用在援助失業業者，僅三分之一「積極的措施」是用在使人們回復工作。該報告更批評公共支出吸收可以被用為生產性投資的資源 (Commission of the European Communities, 1993)。兩年之後，《歐洲社會保障》的報告描述「持續的重點」是將消極的所得支持措施轉至使人們工作與減少依賴的積極措施 (European Commission, 1995)。這一個新的強調的重點對社會政策的發展與優先次序有重要意涵。

競爭的意識型態使得公共與社會支出所產生的問題受到重視。傳統的社會政策已被定義為對全球競爭的障礙。訴求的重點將是抑制支出與增進經濟效率，而非滿足社會需求。

5. 全球化使得貿易成為社會政策中的重要討論

Martin (1994: 69) 提出了一個有趣的論點。根據他的觀點，資本主義的全球化經由貿易政體的多元性，威脅了凱因斯福利國家的存活能力。在長期繁盛時期，先進資本主義民主國家在勞工保護方面大都是相似的標準，很少有企業因採取低的標準而較對手擁有競爭優勢，他們不需要如此，因為成長的市場是開放給所有的人。

然而，現在世界已經不同了。各貿易國家之間有更多的多元性，同時在法令、工資、社會保障制度、對工會的態度等方面上呈現更多的差異。國家之間相互競爭，在生產制度上亦如此。新興工業國家由於薪資與非薪資成本的偏低，因而在競爭上佔有優勢，如此造成對傳統先進國家企業的威脅。據此，貿易扮演使凱因斯福利國家解體的角色，因為它導致失業的增加及伴隨高的成本，以及激起對

競爭與社會保障成本的關切。它導致因支出增加與政府租稅減少的財政危機。勞工的爭議權也因為這些發展而減弱。

政府正處於壓力中。市民如同消費者，希冀最好及最便宜的市場，而不管其對整體就業的影響。任何希望轉移或阻礙此種需要的作法均會引起政治困擾。另一方面，市民如同勞工，對工作條件與缺乏社會權及社會保障制度起而抗議。

當政府與勞工嘗試將貿易議題與勞工的權益、工資、社會措施或者環境水準相連結時，新興工業國家對此表示抗議，並否認他們因此而居於相對有利的地位（Schwab & Smadja, 1994:43）。國際資本家的反應則是冷淡的，談論的是市場力量的不可避免性。

雖然在一九四五年至一九七〇年代早期的世界貿易是彼此互利的，但全球化引起貿易的戰爭。貿易夥伴之間呈現較少的善意，此在先進國家亦然。雖然新興工業國家也知道勞工的長期利益是繫於全球性適用勞工的權利，但是基於各國的利益，誰也不願意成為第一個實行者，因為它擔心其他國家未能同步甚或步履更緩慢。

貿易的議題產生了兩個問題。第一個是貿易與社會政策的連結。

第二個是需要國際的法令。一九二〇年代與一九三〇年代，美國面臨各州之間彼此競爭的相同議題，導致勞工生活水準的不足與經濟購買力的減低。羅斯福的回應是在一九三七年制定公平勞動標準法（Fair Labour Standards Act）。此種法令必然是長期的目標，且有一段長遠的路，然而國際資本家與新興工業國家會簡單的將其視為保護主義的現代說法。

6. 全球化代表著社會政策的國際化

如前所述，福利國家是基於以國家為關懷焦點。例如，Do Swaan (1992:33) 認為福利國家為「最近階段的國家型態」。全球化所帶來的是擾亂了此種國家內在觀點的思潮，強迫以新的外在觀點為思考。

在全球化此名詞尚未提出之前，國際機構已經提供基金以促進與規範經濟與社會發展，因而出現世界銀行、國際貨幣基金、經濟合作暨發展組織與歐洲聯盟等。它們基本上是對全球經濟體系力量的回應。Teppie (1995: 62-63) 指出「在一九七〇年代末期，國家生活的各層面很難以不受到一些所謂超國家體制的影響」。

雖然歐洲聯盟在社會政策角色的發展相當緩慢與不確定，它仍有顯著的衝擊。由於英國具有歐洲聯盟會員國的身份，其社會政策在一些領域中快速的發展，遠超過英國政府所期待的。區域主義顯然地在政策發展上成為力量。

對於競爭的關切促使經濟與社會政策趨向一個更朝外部思考的觀點。國家關心它的競爭對手提供了什麼或不提供什麼。在一九六〇與一九七〇年代，當英國的政治家與行政官員驚醒的發現英國福利國家並非獨特的，甚至較其他福利國家為落後，它提供英國一個不得不面對的新思考架構。同樣的，在一九七〇、一九八〇與一九九〇年代，當英國面臨東亞國家的競爭時，他們發現事實與數據顯示英國學生成就標準相較這些「開發中國家」的學生顯著的低落，驚訝、失望與不能理解充斥英國媒體。一個國家的思考架構，雖不是每個人都有同感，但顯然的已經不再合宜了。

國際主義影響各個層面，它必然會促成東亞社會保障制度的發

展，而且會持續地進行。Esping-Andersen (1996:10) 對東亞的一個觀點為「一個完整的所得維持制將可能相當難以避免」。許多重要的決策者對西方模式制度均在研究，並發覺其潛力。同樣的，新興的高教育與專業的勞動力人口亦然。全球化促進了比較，導致發展的國際化。這就是Parry (1993: 146) 指出「互賴的同盟趨勢」的型態。國家之間互相採借與學習。全球化同時也促進將問題以全球的觀點視之。Hurrell (1994: 147) 為文指出「全球共識意識」的產生，以回應環境意識聚合的壓力以及對「一個世界」的迫切認知。環境問題可能在未來被視為社會政策國際化中一個明確的議題。Hurrell (1994: 149) 認為這是「在一個逐步出現跨國市民社會中最顯著與必要的支柱」，部分是因為此為全球生存最明顯急迫的議題，部分是因為必須如此才能解決問題。他看到環境議題顯示著在國際社會本質與目標上一個急速的改變，從最小的共存目標趨向創造規則與制度以包含共同責任的觀念，而此對本國政策必將有重要的影響。若用Rosenau (1994: 151) 的語句，環境議題「強迫國家與次國家政府趨向更大的超國家合作」。

環境問題是最突顯的國際議題，但是仍有其他的壓力。Cable (1995: 37) 看見一個新起的需要，他稱之為「國際共同財貨 (international public goods)」。Camilleri and Falk (1992: 57) 引用Jan Pronk的觀點認為我們需要「一個全球的混合經濟，包括強大及明確公共組織的國際架構，一個增進全球財富與福利的公共系統，一個創造福祉能力的全球私有部門。我們需要福利國家國際化的概念，經由國際移轉以矯正不平等」。

上述不平等矯正的論證基礎並非單純的利他主義。第一，只有再分配的措施才能降低（減少）國際間與國家之間與新興工業國家移民的壓力。第二，如果全球發展之關鍵在於擴大開發中世界消費的需求，因此如何增進購買力就是重點。第三，發展中國家必須在追求經濟發展之始獲得資源以發展乾淨的科技，如此對世界未來整體的環境保護才是重要。然而，在工業化起始的階段，他們不可能具有長期的觀點，因此西方國家可以再分配資源的方法達到此目標。但是已發展國家如何察覺到此種自利，則需要願景與想像。

全球化所產生的壓力與制度協助社會政策趨向全球化，而社會政策經由全球政策與制度所發展出來的全球連帶意識對全球化亦有所助益。社會政策是國家層級連帶意識的產物，也是社會連帶促成社會政策更進一步的發展。它們在國際層級也可能發揮相同的功能。

7. 全球化使社會秩序的維持成為社會政策新的優先目標

全球化使得勞動市場與經濟趨於不穩定，對已開發工業國家社會及新興工業國家均有相同的影響。全球化使得已發展經濟未具技能的勞工在市場中遭到淘汰，因而在勞動市場中增加不安全。全球化支持及合法化充分就業的達成必須將勞動市場解除管制，但此不可避免也意味著更多的不公平及貧窮。美國被視為接受此觀點的國家，享受著就業的持續成長。歐洲除了英國外，則在另一端，仍執著於管制，因此無法創造足夠的新工作與避免大規模的失業。

對社會政策而言，此種趨勢與壓力的結果是創造一個新的議程與新的優先次序。其中一個如前所述的關切議題就是發展一個更具生產性的社會政策。然而此種關切，並非純粹經濟的考量。它也具

有社會的意涵，關切到社會排除（social exclusion）、社會融納（social inclusion）與社會連帶。

社會穩定及社會秩序的基礎是繫於社會財貨及勞務分配的公平性與共同價值的意識。Cable（1995:50）指出全球化使維持國家連結的集體價值為之削弱，取而代之的是趨於個人主義的倫理。他認為此種集體經濟的消失威脅到國家的凝聚力。他也強調當政府面臨更多不平等的壓力以及在政策空間縮減的情況下，將會面臨如何維持社會公平的挑戰。

全球化也困擾及破壞傳統的生活方式。它會威脅傳統文化價值，例如尊敬長者、重視家庭連結。另外，其所引起人口的移動，會破壞家庭及社區為福利的來源。在西方許多經濟中，全球化導致青年的失業與持續的疏離。在許多的層面，全球化因減弱重要的傳統秩序維持的機制而擾亂了社會秩序。

我的論點是全球化造成一個不公平與社會受到破壞的情況，政府因此需要對於秩序維持給予更多的關注。社會政策可以成為促進穩定的機制。如同前述所指出的，Garrett與Mitchell（1996:14）認為全球化所導致之不安全產生「強大的誘因」，促使福利方案擴大以保護市場的失敗者。雖然政府必須經由降稅及減低勞工成本以維持競爭，它同時也需要對維持社會與政治穩定的環境保持敏感，藉以維持國內生產與吸引外國投資。例如，香港政府一直保持此種心態。

小 結

有一種企圖欲將全球化視為一股狂風所產生的破壞，使得個人

與國家均感到無助。這種想法是危險的與錯誤的。Hirst 與 Thompson（1996:189）強烈的指出國際經濟絕非是無法控制的。主要國家可以經由協議以控制經濟活動的層面。國際管制機構可以創立。區域與國家政策仍能有所影響。

在分析全球化的衝擊時，另一個非常明顯的事實是國家中政治的影響力。左派政府與強大的勞工運動會影響到發展。Garrett 與 Lange（1991）強調傳統左派仍有維持政策的可能。Pierson（1996:178）強調任何政府不會甘冒福利國家政策受到普遍支持與選票的風險。全球化並非一個不可抗拒的力量，排除所有在國家與國際層次管理的可能性。政治仍然是有影響力的。

超國家、區域或次區域社會政策的可能性

全球化與新的區域與次區域國家聯盟發展背後的動力是經濟的，但是此種聯盟，例如歐洲聯盟的產生會引起深遠的政治與社會問題。它的目標僅是希望形成一個共同市場抑或其最後的目標是要成為經濟聯盟？是否經濟整合或多或少都會伴隨趨向一個共同的福利政策或仍然各自保留獨立的社會政策？或者會形成一個分工，亦即有一些社會政策逐漸成為超國家體制的責任，然而另一些仍停留在國家之內提供？

如果有所謂共同福利政策的可能，那麼它的內容是什麼呢？是新的超國家體制目的僅是單純的規範國家供給或某種程度上由超國家實際提供？是否焦點置於勞工（如同歐洲聯盟目前的主要焦點），或是置於「市民」？此種社會政策僅是促進經濟目標，或是順應傳統以需求為取向（Hagen, 1992）。歐洲聯盟的發展也顯示這

些衝突的壓力 (Kleinman & Piachaud, 1993; Weale, 1994; Hantrais, 1995)。

有什麼理由去追尋超國家社會政策？就歐洲經驗而言，有一些令人信服的理由可以作為說明。第一個論點是對歷史的盼望甚或是欲形成歷史。Kleinman與Piachaud (1993:18) 認為就歐洲而言「某種形式歐洲社會政策的萌生是不可避免的」。由歐洲聯盟的演進看來，人口的自由流動、金融聯盟的發展、廣泛歐洲制度的建立，他們認為某種歐洲社會政策的發展是邏輯上的推論。Leibfried與Pierson (1995) 指出此種漸進的發展已經發生且持續在發生中。例如，人們在國境上的自由移動必然牽涉到一些接近服務的相互權利，例如健康與教育，但是長期的目標應是建立一些共同服務。對此，Weale (1994:11,18) 提出兩個觀點：規範各國的社會安全方案以趨向共同的型式或是建立歐洲聯盟一個基本的所得，至於超過的部分則由各國自行決定。假如勞工的移動被認為在經濟上是值得的，那麼各會員國之間在服務供給的差異就會對此產生限制。據此，一個聯盟的社會政策就必須建立。

第二個論點是如果要廣泛及深入的達成整合與產生社區及連帶意識，超國家社會政策的演進是必要的。經濟整合需要某些社會整合的措施以使得會員國家的人民有真實感覺。社會政策可以加強凝聚的共識以支持一個共同的經濟政策。一些分析家均有相同的見解。

Kleinman與Piachaud (1993: 12) 評論到「社會政策是達成政治整合的必備特質」。Room (引自Hantrais, 1995: 6) 認為社會政策為「經濟整合的功能必要」。根據Weale (1994: 11) 的觀點，如

果經濟聯合要存活的話，歐洲聯盟必須有共同的社會方案以激勵連帶意識。

第三個論點基於避免所謂的「社會貶值」(social devaluation)，意即聯盟各會員國之間喊價拍賣，經由減免租稅與福利支出，以增加國家經濟的競爭力。此種論點是基於集體行動的信念，因為區域經濟整合所產生的經濟重組會增加失業給付與訓練經費等社會支出，如果這些仍被視為國家問題，在競爭的財政環境之下，將不可能獲得需要的資源。Leibfried (1993:139) 指出在歐洲，若沒有歐洲聯盟福利國家，國家福利國家 (national welfare states) 將會萎縮與腐蝕。如果教育與訓練的經費由國家自行負責，那麼在勞工自由流動的情況之下，每一個國家在教育上將會有低度投資的誘因，而希望由他國引進受教育及訓練的勞工。每個國家在追求自我利益之下，也會導致特定政策領域的低度投資。此種情形對整體是有害的，而最後會傷及到所有的會員國 (Kleinman & Piachaud, 1993: 6)。

第四個論點，為了因應共同的社會問題，此包括新經濟關係之前就存在的問題，以及因此種改變所產生的問題與此種改變而加深の問題，一個共同的社會政策是必須的。這些明顯的共同問題如環境破壞、人口遷移、地域不平等、未就業與失業，以及其他經濟重組的結果。國家來解決這些問題是無法令人滿意的。在歐洲，貧窮與失業在過去二〇年已經逐漸地成為嚴重的問題，但是沒有一個國家政府發展出有效的解答。經過協調的超國家政策或許效果可以會好些。

最後，現代思潮強調經濟政策與社會政策的臍帶連結，欲分離兩者是不可能的。經濟政策從定義上有社會的意涵，而所有社會政策也具有經濟的啟示。因此，長期而言，緊密經濟關係的走向，意涵著一個計畫的聚合社會政策與新的超國家政策的發展。

在歐洲聯盟或在其他出現的區域或次區域經濟體，發展超國家社會政策有強大的支持論點與壓力，但是發展此種社會政策又有什麼問題呢？

這些要解決的問題，會使人有受挫感。第一個是國家主權的問題。超國家政策的發展，不可避免的代表主權的喪失。一九九二年的馬斯垂克條約，使歐洲聯盟的發展更往前一步，但是會員國簽署的前提是先不討論社會政策部分。Hartais (1993:193) 對此的解釋為「會員國已經證實他們在大歐洲連帶的利益下並沒有準備放棄國家主權」。此例子證實了這個問題的存在與緊張。英國對歐洲社會憲章 (European Social Charter) 的反對也是基於同樣的訴求。政府雖不喜歡此內容，但是其真正不喜歡的是對國家主權的威脅。

第二個很明顯的問題是供給的形式與水準要獲得會員國一致的同意，此涉及的是要由消極整合邁向積極整合。消極整合旨在排除達成緊密關係的障礙，例如，人、貨物、資本與服務的自由流動。積極整合則是共同政策的發展，因此需要強大的行政機制以確保其執行 (Leibfried, 1993:135)。

要達到一致的同意有明顯的意識型態障礙。發展新區域經濟體主要是受到自由市場制度的信念所引導，其主要目標是開放與加速市場制度，以達成經濟發展。超國家社會政策的發展代表著「大政

府」的威脅，因而與市場意識型態本質上對立。推動市場發展與發展超國家社會政策此兩股意識型態形成難以解決的衝突。

另一個與此相關的問題是由國家所組成的經濟體能否具有連帶的共識以支持一個共同的社會政策。此涉及到再分配，也是區域社會政策的核心，亦即成員國是否準備將其資源與其他國的人民共享。Kleinman 與 Pischard (1993:15) 對歐盟的結論為「此模式所須配合的公共態度並未形成」。Weale (1994:10) 亦有類似的觀點：歐盟缺乏連帶的意識以維持歐洲福利國。

歐洲代表了至少四種不同的福利資本主義的型態：盎格魯撒克遜、俾斯麥、斯堪地那維亞與拉丁帶 (Leibfried, 1993: 140-141)。它們之間缺乏一個共同的哲學與共同的國家議程。其他的區域體，例如東亞各國，較沒有歷史的糾結與具有共同的福利文化，有可能較歐洲國家先行發展東亞社會政策，但是它們之間仍然有相當大的差異有待克服。

第三個是行政與成本的問題。社會安全制度是共同政策中最需要的領域，然而有許多行政的複雜性以及累積的既得權利將成為改變的最大障礙。要將不同國家的制度連結、保護既得的權利、減少改變所帶來的任何不利，以及建立一個可被接受及運作的制度，這些問題在現實面而言，幾乎是不可能解決的。

在歐洲，有強大的壓力希望歐盟進一步的發展。一個共同市場的建立不可避免的在政治與社會方面會產生更進一步發展的力量與可能性，但是關於聯盟的角色與未來共識的建立與差異對未來的發展會形成限制。當全球化所產生的壓力若僅侷限主權國在經濟政策上

的連結，將是難以令人相信的。就時間而言，經濟聯盟必然會伴隨些許的聯盟社會政策，但是這個時間的到來，明顯的還有一段長路要走。

結語

全球化與區域化明顯的對於社會政策有深遠的影響。全球化產生新的議題與問題，將國家「空洞化」，改變了資本家與勞工權力的均衡，使競爭成為社會政策的新標竿，重建了貿易議題的重要性，導致社會政策的國際化以及使得社會秩序成為新的優先議題。

全球化所產生新的區域或次區域經濟聯盟發展的壓力也對社會政策有影響，也就是由「消極整合」邁向「積極整合」。這些壓力明顯的對不同地區、不同時點的不同服務會產生不同的衝擊。然而明顯的是「國家內的社會政策」不再是唯一的選擇。發展或不發展在未來將會被全球經濟與所形成的區域體所影響。顯然的，國家社會政策將會持續，縱然是相當衰弱的狀態，但是相較於過去將會更受到全球及區域所影響及塑造。

〔本文譯自Social Policy and Administration第三十一卷第四期，一九九七年，頁四一〇-四二八。譯者要特別感謝版權擁有者英國 Blackwell出版公司同意給與翻譯權。〕

（本文譯者現任中興大學社會學系副教授）

參考文獻

Cable, V.(1995), The diminished nation state: a study in the loss of economic power, Daedalus, 24, 2:23-53.

Camilleri, J.A. and Falk, J.(1992), The End of Sovereignty, Cheltenham: Edward Elgar.

Commission of the European Communities (1993), Growth, Competitiveness, Employment: The Challenge and Ways Forward into the Twenty First Century, Brussels.

Cerny, P.G.(1995), Globalisation and the changing logic of collective action, International Organization, 49, 4: 595-625.

Collingworth, T., Gould, J.W., and Harvey, P.J.(1994), Time for a global new deal, Foreign Affairs, 73, 1:8-13.

Commission on Social Justice(1994), Social Justice, London: Vintage.

De Swaan, A.(1992), Perspectives for transnational social policy, Government and Opposition, 27, 1:33-51.

European Commission(1995), Social Protection in Europe, Brussels.

Esping-Andersen, G.(1996), After the golden age? In Esping-Andersen, G.(ed.), Welfare States in Transition, London: Sage.

Garrett, G., and Lange, P.(1991), Political responses to independence: what's "left" for the Left?, International Organization, 45, 4:539-64.

Garrett, G., and Mitchell, M.(1996), Globalisation and the welfare

state: income transfer in the industrial democracies 1996-90. Paper for the Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, 28 August -1 September.

Giddens, A.(1994), *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*, Cambridge: Polity Press.

Glennerster, H.(1993), Paying for welfare: issues for the nineties. In Deakin, N., and Page, R., *The Costs of Welfare*, Aldershot: Avebury.

Glynn,A.(1995),*Social democracy and full employment*, New Left Review, 211:33-55.

Gordon, D.(1988), The global economy: new edifice or crumbling foundations, *New Left Review*,168:24-64.

Guardian Weekly(1996), 2 June.

Hagen,K.(1992), The social dimension: a quest for a European welfare state. In Ferge, Z., and Kolberg, J.E.(eds), *Social Policy in a Changing Europe*, Frankfurt am Main: Campus Verlag; and Boulder, CO:Westview.

Hantrais, L.(1995),*Social Policy in the European Union*, Basingstoke: Macmillan.

Held, D.,and McGrew, A.(1993), *Globalization and the liberal democratic state*, *Government and Opposition*, 28,2:261-85.

Hirst, P., and Thompson, G.(1992), *The problem of globalization: international economic relations, national economic management and the formation of trading blocs*, *Economy and Society*, 21,4:357-96.

Hirst, P., and Thompson, G.(1996), *Globalization in Question*, Cambridge:Polity Press.

HMSO(1993), *Containing the Cost of Social Security:—The International Context*, London:HMSO.

Hurrell,A.(1994), A crisis of ecological viability? global environmental change and the nation state, *Political Studies*, 42,Special Issue:146-65.

Jessop, B.(1994), The transition to post Fordism and the Schumpeterian workfare state. In Burrows, R., and Loader, B., *Towards a Post Fordist Welfare State*, London: Routledge.

Kennedy, P.(1996), *Globalization and its Discontents*. The 1996 Analysis Lecture, London: BBC.

Kleinman, M., and Piachaud, D.(1993), European social policy: conceptions and choices, *Journal of European Social Policy*, 3,1:1-19.

Krugman, P.(1994), *Competitiveness: a dangerous obsession*, *Foreign Affairs*, 73, 2:28-44.

Leibfried, S.(1993), *Towards a European welfare state*. In

- Jones, C.(ed.), *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, London:Routledge.
- Leibfried, S., and Pierson, F. (eds), (1995), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington: Brookings.
- Martin, A.(1994), Labour, the Keynesian welfare state and the changing international political economy. In Stubbs, R., and Underhill, G.R.D., *Political Economy and the Changing Global Order*, Basingstoke: Macmillan.cGrew, A.(1992), A global society?. In Hall, S., Held, D., and McGrew, T., *Modernity and its Future*, Cambridge: Open University.yrdal, G.(1960), *Beyond the Welfare State*, London: Methuen.
- Ohmae, K.(1995), *Putting global logic first*, Harvard Business Revie, January-February 119-25.
- Overbeek, H., and van der Pijl, K.(1993), 'Restructuring Capital and Restructuring Hegemony' in Overbeek, H.(ed), *Restructuring Hegemony in the Global Political Economy: the Rise of Transnational Liberalism in the 1980s*, London, Routledge.
- Parry, G.(1993), 'The Interweaving of Foreign and Domestic Policy Making' *Government and Opposition*, 28(2)pp. 143-151.
- Pierson, P.(1994), *Dismantling the Welfare State*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pierson, P.(1996), *The new politics of the welfare state*, *World Politics*, 48:143-79.
- Ramesh, M.(1995), *Economic globalization and policy choices: Singapore, Governance*, 8,2:243-60.
- Schwab, K., and Smadja, C.(1994), *Power and policy: the new economic world order*, Harvard Business Review, November-December: 40-53.
- Strange, S.(1995), *The defective state*, *Daedalus*, 124,2:55-74.
- Taylor-Gooby, P.(1996), *Euroclerosis in European welfare states: regime theory and the dynamics of change*, *Policy and Politics*, 24,2:109-24.
- Teeple, G.(1995), *Globalization and the Decline of Social Reform*, Toronto: Garamond.
- Washington, S.(1996), *Globalization and governance*, *OECD Observer*, 199:24-7.
- Waters, M.(1995), *Globalization*, London:Routledge.
- Weale, A.(1994), *Social policy and the European Union*, *Social Policy and Administration*, 28,1:5-19.
- Wilks, S.(1996), *Class compromise and the international economy: the rise and fall of Swedish democracy*, *Capital and Class*, 58:89-111.