

# 新冠肺炎危機與福利國家發展

林萬億

2019年12月1日首先於中國武漢市被診斷出的嚴重特殊傳染性肺炎，是由一種嚴重急性呼吸道症候群冠狀病毒2型（SARS-CoV-2）導致的傳染疾病。隨著全球觀光旅遊、國際貿易、教育學習、社交活動、跨國移民等管道，迅速散播各地，引發大流行。截至2021年11月底，全球已有192個國家和地區累計報告超過2.63億確診案例，逾522萬人死亡，是人類史上最大規模的流行疾病（pandemic）之一。

福利國家本是共生於資本主義市場經濟制度裡，每發生一次全球性的政治、經濟、社會危機，福利國家就出現一次震盪。從歷史經驗來看，規模越大的經濟危機，社會福利就被用來解決市場失靈的危機，如1929年的經濟大蕭條與第二次世界大戰後的民生凋零、2008年全球金融風暴，社會福利經費、方案與立法就被快速擴張，以因應經濟危機。反之，規模較小

的經濟危機則不利於社會福利的發展，如1973年的第一次石油危機、1979年的第二次石油危機、1990年代初的失業潮、1997年亞洲金融危機、2001年的網路泡沫化。亦即，在局部的經濟危機下社會福利發展會被牽制或遏止（林萬億，2010）。2020年各國因應新型冠狀病毒肺炎（簡稱新冠肺炎，COVID-19）大流行，大規模地介入防疫、紓困及振興經濟，明顯影響福利國家的發展。

## 壹、新冠肺炎疫情對全球經濟的影響

新冠肺炎病毒傳播所到之處，各國無不採取呼籲人民保持社交距離、戴口罩、勤洗手，以避免接觸傳染。因應各國疫情擴散，封境與嚴格檢疫常是不得已但有效的方法阻絕病毒於境外。然而，必須付出車、船、飛機停駛或減班後的旅遊、商

務、留學、會展、學術交流等人口減少，導致觀光、旅館、餐旅、遊覽車、免稅商品、餐飲、留學、商務來往減少的經濟活動損失的代價。

一旦國內進入社區傳染，必須採取封廠、封校、封區、封市、封城等措施，導致各種原料、產品、生產工具、消費物資供應短缺；國內就業、旅遊、餐飲、文化、休閒娛樂、運動、購物等生產與消費活動減少，家庭收入中斷或降低；再加上需要使用更多的設備來對抗疫情擴散、人民恐慌性購買、生產、物流、人流中斷，使得原料短缺、產量不足、物價上漲，只能擴大依賴線上購物、平臺經濟維持餐飲、生活用品、線上遊戲等部分消費。

據國際貨幣組織（IMF）的世界經濟展望（*World Economic Outlook*, 2021）資料顯示，2020年全球經濟成長率-3.3%，比2008年金融風暴引發經濟衰退-0.1%更嚴重，其中已開發國家平均-4.7%，嚴重於2008年的-3.3%；發展中國家-2.2%，慘於2008年的2.8%。已開發國家受創最嚴重的是西班牙（-11%）、英國（-9.9%）、義大利（-8.9%）、法國（-8.2%）、歐元區（-6.6%）、加拿大（-5.4%）、德國（-4.9%）、日本（-4.8%）、美國（-3.5%）、其他已開發國家（-2.2%）。發展中國家也有受創嚴重的，例如，墨西哥（-8.2%）、印度（-8.0%）、南非（-7.0%）、拉

丁美洲與加勒比海（-7.0%）、巴西（-4.1%）、沙烏地阿拉伯（-4.1%）、東協國家（-3.4%）、俄羅斯（-3.1%）等。僅有少數國家經濟維持正成長，包括臺灣（3.11%）、中國（2.3%）、土耳其（1.8%）。OECD（2021）的經濟預測也相近（見表1）。

藉由疫苗的研發成功與擴大施打，國際貨幣組織預測2021年世界經濟會有6.0%復甦（開發國家5.1%、發展中國家6.7%）、2022年會有4.4%的成長。然而，到了2021年12月，新冠肺炎變種病毒散播，封城、封境的措施持續執行。疫情結束時間與經濟不確定性將延宕各國的經濟復甦時間與程度。

OECD（2021）經濟展望預測指出，各大經濟體復甦的速度比前一季預估快，主要是紓困與疫苗施打的進度，以中國、印度、土耳其為例，紓困的措施和製造業與建築業的復甦，使該等國家2021年的經濟展望相對樂觀。此外，亞洲太平洋國家的澳洲、日本、韓國則是由於疫情管制相對有效、政府政策支持，及區域製造業的活絡所致。美國則是在疫情發生後推出的景氣刺激方案，雖然到了2020年底，紓困方案進度緩慢。但是，2021年1月20日拜登總統（President Joe Biden）上臺後，紓困方案推動順利，有望加速美國的經濟復甦。歐洲主要國家的復甦腳步稍緩，明顯受到病毒變種後的疫情復發的影響，

服務業減少工時導致的消費萎縮。各國經濟復甦速度與產業特殊性有關，越是依賴國際旅遊與觀光的國家，受疫情影響的程度越深。

表 1 OECD 經濟展望預測 (2021 年 3 月)

國家	2020年	2021年	2022年
全世界	-3.4	5.6	4.0
G20	-3.2	6.2	4.1
歐元區	-6.8	3.9	3.8
澳洲	-2.5	4.5	3.1
加拿大	-5.4	4.7	4.0
德國	-5.3	3.0	3.7
法國	-8.2	5.9	3.8
義大利	-8.9	4.1	4.0
西班牙	-11.0	5.7	4.8
日本	-4.8	2.7	1.8
韓國	-1.0	3.3	3.1
墨西哥	-8.5	4.5	3.0
土耳其	1.8	5.9	3.0
英國	-9.9	5.1	4.7
美國	-3.5	6.5	4.0
阿根廷	-10.5	4.6	2.1
巴西	-4.4	3.7	2.7
中國	2.3	7.8	4.9
印度	-7.4	12.6	5.4
印尼	-2.1	4.9	5.4
俄羅斯	-3.6	2.7	2.6
沙烏地阿拉伯	-4.0	2.6	3.9
南非	-7.2	3.0	2.0
臺灣	3.11	3.92*	--

\*行政院主計總處預測值

資料來源：OECD (2021). OECD Interim Economic Outlook Forecasts, March 2021, Real GDP growth.

## 貳、新冠肺炎疫情對脆弱人群的不利影響

即使福利國家是一種權力與經濟組織的制度化，然而，在疫情擴散期間，由於接近資訊、資源、能力、居住地區、風險評估等因素，不可避免地，脆弱人群（vulnerable populations），包括：經濟弱勢、少數民族、未納入保險者、低收入戶兒童、老人、遊民、人類免疫缺乏病毒（HIV）患者、慢性精神病人等常容易被低度服務，甚至被排除在公共服務之外。而這些人原本就是低收入、低薪資、不穩定工作、少福利、低危機因應能力者，更需要被協助。

由於物質剝奪、貧窮，及其他個人與社會的脆弱性，導致本就已經屬社會邊緣化的脆弱人群，在新冠肺炎疫情影響下，既有社會經濟條件與疫情擴大的交織而惡化其脆弱性（Bambra, Riordan, Ford, & Matthews, 2020）。

各國最常見的防疫措施是保持社交距離，其規範對脆弱人群來說，也是相對難以執行。就居住空間言，脆弱人群住宅相對狹小擁擠，不易找到足夠的房間或室內空間維持較寬廣的防疫距離。一旦規定部分地區封閉，或被要求減少外出，對脆弱家庭來說，其活動空間不足、資源有限，也不利防疫；就就業形態言，脆弱人群大多從事技術勞力、低薪、與人密集接觸的

服務業，例如小吃店、餐廳、飲品店、茶室、清潔工、外送員、駕駛員、路邊攤、遊樂場服務生、性工作者等，不容易嚴格執行戴口罩、保持社交距離的規定。就生活習慣言，脆弱人群平時大多仰賴社區便宜的餐食溫飽、出入傳統市場採購日用品與食材，這些場所也是老舊、擁擠、不易維持社交距離。雖然，餐飲外送平臺便利。但對脆弱人群來說，較無足夠經濟與資訊能力點叫外送平臺的餐飲與生活必需品維生。

上述脆弱人群的就業屬性，使其收入在疫情期間明顯受到不利影響。以加拿大為例，疫情期間，低薪勞工失業人數增加、所得下降，工人平均薪資每小時低於15美元者，其薪資下滑52%，相對於時薪平均高於40美元者僅下滑6.3%（Bryant, Aquanno, & Raphael, 2020）。

脆弱人群的個人防疫保護裝備也相對不足，本就不容易配合遵守社交距離，復因生計所需，還得繼續工作，卻缺乏足夠的個人保護裝備（personal protective equipment, PPE），致染疫風險高。老舊社區居民與少數族群在疫情擴散期間，也是染疫高風險群，由於生活圈的固定化，少數族群社區提供維生必需服務，而須經常接觸人群，例如，少數族裔的雜貨店、飲食店、洗衣店的收銀員、店員、清潔工、保全人員、照顧服務員等，因為其服務的不可替代性，不因疫情擴大就不提供

服務。諷刺的是，這些服務穩定了社區，卻常被主流社區忽略，甚至排斥。這些族群社區的勞動者是低薪、不穩定、低價值的，且不受重視（Bryant, Aquanno, & Raphael, 2020）。

老人也是染疫的高風險群。截至2021年5月26日，美國國家健康統計中心（National Center for Health Statistics）資料顯示，因新冠肺炎死亡人數中65歲以上人口占79.8%，死亡風險隨年齡增加而升高。加拿大接近80%的新冠肺炎確診和死亡案例也出現於長照機構。其中私立營利的長照機構情形最嚴重，本就透過剝削員工的勞動條件來獲利，一旦疫情發生，風險就暴露出來。政府也嚴重地缺乏監督機構的安全、整潔與照顧品質的機制（Bryant, Aquanno, & Raphael, 2020）。瑞典情形也類似，打從新冠肺炎病毒開始流行，專家就一再提醒老人是新冠肺炎致死的高風險群（Nygren & Olofsson, 2021）。

## 參、福利國家的紓困與振興措施

各國受疫情影響程度有別，紓困與振興作法不同，包括：直接發給現金救助、減稅、薪資補貼、企業貸款、展延還款等。不論是在既有社會政策體系內擴大方案，或是另起新緊急紓困方案，都需要增加預算或舉債。各國紓困措施受福利國家體制的影響甚深。本文以艾斯平-安德森

（Esping-Andersen, 1990）的福利資本主義的三個世界來比較。

### 一、社會民主福利國家的紓困與振興措施

北歐四國受新冠肺炎疫情影響，經濟負成長預估與歐元區平均相近，衰退嚴重程度雖不若西班牙、義大利、法國、英國那般嚴重，但也受到嚴厲考驗（見表2）。其中比較特別的是瑞典的防疫被國際驚奇，稱之為瑞典例外主義（Swedish exceptionalism），其作法是不封城（no lockdowns）、少管制（less regulation），以及鼓勵市民與組織志願行動（voluntary action）（Nygren & Olofsson, 2021）。到2021年5月底止，瑞典總人口1037萬人中，107萬人確診、死亡14,451人，確診與死亡人數比丹麥的28.1萬人、2516人，挪威的12.5萬人、783人，芬蘭的92,488人、956人，不論是確診率、死亡率都高出甚多，引發瑞典例外主義是否正確的爭議。

雖受疫情期影響，北歐國家的失業率比2008年的全球金融危機，僅短暫些微升高1%-2%，即回穩。但是，由於此次疫情受害程度最深的是觀光旅遊、餐飲、旅館飯店業等。因此，紓困與振興也回應這些受害程度較嚴重的行業。

北歐福利國家的紓困是採取需要途徑（demand approach），藉由經濟支持企業，尤其是中小企業，以減少解雇來因應

表 2 北歐國家的經濟展望預測（單波／雙波疫情預測）

國家	2019年	2020年	2021年
丹麥	2.37	-5.78/-7.06	3.65/0.87
芬蘭	0.93	-7.88/-9.17	3.66/2.39
挪威	1.15	-5.99/-7.54	4.68/1.27
瑞典	1.23	-6.68/-7.78	1.65/0.39
OECD國家平均	1.69	-7.54/-9.29	4.76/2.24

資料來源：Greve, B., Blomquist, P., Hvinden, B., & van Gerven, M. (2021). Nordic welfare states--still standing or changed by the COVID-19 crisis?. p. 297.

危機，期望盡快恢復2019年以前的經濟榮景與富裕社會。除了善用已發展成熟的強大自動穩定的所得維持與失業保障機制之外，政府也利用大量的公共支持失業者與企業，以減輕疫情帶來的經濟低迷和未來產能下滑的衝擊（見表3）（Greve, Blomquist, Hvinden, & van Gerven, 2021）。

由於過去歷史經驗，採需要面策略來因應缺乏勞工需要下的經濟危機，以擴大財政政策、結合積極勞動政策（active labour market policy, ALMP）是有效的，增強了北歐國家在危機期間聚焦需要面紓困措施的信心。2008年全球金融危機時該途徑協助正向促成社會資本累積與減低財務危機的痛苦（Hörisch & Obert, 2020）。藉此，不僅是支持就業，也同時確保社會凝聚。因此，北歐國家的紓困作法並無改變北歐福利國家整體特質與普及特性。只是強化國家介入經濟的力道，以確保就業與全體國民生活水準。

值得提醒的是，北歐的紓困與振興，以丹麥為例，是透過政府在國會與跨黨派的政黨協商同意，達成綜合性的資金流通方案、公共補償與課稅展延措施，以達成在既有福利國家基礎上擴大紓困的原則（Seemann, 2020）。

不過，北歐福利國家也趁此機會擴大其角色涵蓋範圍到新的社會組成，例如自雇者，包括小商家、美髮師、自由業者等。隨著產業結構改變，勞動市場的組成已隨新科技發展，已出現結構改變（Greve, 2017）；同時，平臺經濟出現，也帶動更多以外送為業的臨時性、短期勞動者。尤其是外送員，不論是全職、兼職、承攬、受僱，在以傳統勞動市場為架構建築的福利國家體制裡，常被排除於保障範圍之外者（Behrendt, Nguyen, & Rani, 2019; Hill, 2015; Lepomäki & Weber, 2021）。據此，新冠肺炎疫情也是第一步將這些非典型就業勞動者納入福利國家保

表 3 北歐國家的紓困與振興措施

方案類型	丹麥	芬蘭	挪威	瑞典
就業保障	薪資補貼避免解雇	主要投資在中小企業 (SME)；彈性安全 (減少解雇)	法定延長暫時假 (無薪假) 期間 26週到52週	政府補助病假薪資；補助縮短工時薪資、延遲薪資、加值型營業稅、經濟援助，以及中小企業貸款與租金補助
失業保障	失業給付延長到6個月	彈性安全 (放寬失業給付、延長給付期間)；額外資助失業給付與理賠	取消失業給付等待期、增加失業給付額度；暫時性解雇補償優渥，上限608,106挪威克朗，之後減降額度；失業給付擴及無薪假員工	放寬失業給付條件與提高給付額度
社會救助	放寬每年工作至少225小時始能獲得救助規定	放寬社會救助資格、增加額外補助	放寬社會救助暫時給付給住在歐盟以外的北極圈地區 (Svalbard) 居民	無改變
疾病與身心障礙	疾病給付不少於3個月	隔離期間給予疾病津貼	自雇者與自由業可於疾病第四日起請領疾病給付	疾病給付擴大涵蓋範圍、刪除等待期與醫療證明
家庭政策	家長可申請在家照顧兒童防疫病假	新的暫時性照顧津貼給照顧10歲未滿兒童而無工作收入的家長	病童照顧假天數加倍、家長可互用請假天數；適用範圍擴大白雇者與自由業、降低等待期為3天	擴大親職假給付範圍涵蓋學校 (含幼兒園) 停課期間的兒童照顧
年金	無改變	降低私部門雇主所得相關年金保險費、延後職業年金提撥3個月	無改變	暫時性降低中小企業保費分攤
住宅與財務安全	無改變。但確保房屋所有人財務安全	額外提供住宅給付	無改變	提高有兒童的家庭住宅津貼

方案類型	丹麥	芬蘭	挪威	瑞典
課稅優惠	展延公司繳交增值稅 (VAT) 等	增值稅貸款與企業地役權，展延罰款並免利息	無改變	展延公司繳交增值稅
其他措施	支持自雇者與自由業；薪資補助公司不解雇員工	研習延後不刪減支持；財政支持地方政府、失業基金、社會安全機構、公共就業服務等加速申請與服務	增加失去工作收入的學生貸款；增加10億挪威克朗補充貸款	增加資助地區與地方政府；提供新的有薪教育訓練給老人照顧員工；協議老人照顧部門的雇主與工會增加久任與全職就業

資料來源：Greve, Blomquist, Hvinde, & van Gerven (2021). Nordic welfare states--still standing or changed by the COVID-19 crisis?. p.303-304.

障的開始 (Greve, Blomquist, Hvinden, & van Gerven, 2021)。

值得一提的是，瑞典由於過去一段時間也受到新自由主義全球化影響，部分老人照顧機構私有化，使老人照顧機構就業條件變差、員工教育訓練不足，以及設備設施、衛生條件等均老舊，被歸咎為老人死亡率居高的原因。於是，2020年5月，政府與照顧服務人員工會、服務提供單位協商，同意提出改善就業條件、提升員工照顧知能計畫，全數由政府預算支應，並新增1萬名老人照顧工作人員 (Greve, Blomquist, Hvinden, & van Gerven, 2021)，這是另一樁新冠肺炎大流行對福利國家的反思案例。

## 二、歷史組合國家主義福利國家的紓困與振興措施

到2021年5月底，德國確診人數369

萬、死亡88,601人，均比法國、義大利、英國少些。德國的財政相對穩定，而能提出比其他國家更快速與慷慨的紓困與振興計畫。主要靠三大支柱：短期工作給付 (Short-Time Work Benefit/ *KugBeV*)、緊急與搭橋援助 (emergency aid/ bridging aid I)、放寬社會救助。德國緊急補償基於假設每個人都有責任預防風險、企業有責任進行完善的經營管理，新冠肺炎疫情損害很難歸咎於個人，福利國家有義務保證每個人的社會與經濟生活 (Becker, 2020)。

德國於疫情擴散期間，大量依賴建置完善的社會保險體系支持短期工作。依法規定10%以上受僱者所得降低超過10%，遂於2020年4月16日起實施失業保險的短期工作給付。到6月，約13%受僱者領取短期工作給付。員工因子女幼兒園與學校

停課而請照顧假，可比照親職假領取薪資補償67%，至多6週。

振興經濟首先撐起保護傘。第一波緊急援助（搭橋援助）針對小企業、自雇者、雇用10人以下自由業、農民等，雇用5人以下者一次發給3個月9,000歐元、未滿10人者至多15,000歐元，總預算500億歐元。第二波搭橋援助（bridging aid II）於7月起，擴大到中小企業（*Corona-Überbrückungshilfe für kleine und mittelständische Unternehmen*），預算246億歐元，補償租金、營業費用，非薪資，至多3個月、15萬歐元。雇用5人以下企業每月最高補助3000歐元，未滿10人者每月至多補助5000歐元，領取資格是2020年6-8月營業額比前一年同期損失超過60%者，排除營業額超過7500億歐元或2019年底前即已發生營運困難者。11月推出第三波，增加額外經濟援助，對象為員工不超過50人，較前一年同期營業損失超過75%的企業（Becker, 2020）。

針對不同業別，另有勞動市場支持方案，經由社會保障套案（the Social Protection Package）增加對邊陲就業勞工（農民）的保障，提高退休者年金給付，放寬學生救助條件（the Federal Education Assistance Act, *Bafög*），以及彈性化親職假、彈性工時等（Becker, 2020）。

法國、義大利是歐盟國家中受疫情影響經濟衰退較嚴重的國家。法國總統馬

克宏在2020年3月16日的電視演說即強調「我們處在一場戰爭中」，因為法國在一月底即出現歐盟第一起確診案例，據信在2月17日到21日於法國東北部米盧斯（Mulhouse）的一場2000人新教自由教會的活動中，病毒已擴散出去，一發不可收拾。法國就此成為疫情最嚴重的國家之一，到2021年5月底，確診人數567萬、死亡11萬，確診人數僅次於美國、印度、巴西，死亡人數僅次於美國、巴西、印度、墨西哥、英國、義大利、俄羅斯。2020年3月17日即啟動第一波紓困方案，預算450億歐元，4月9日預算再增加到1100億歐元，9月3日再宣布第三波經濟重建方案，1000億歐元。紓困焦點是穩定勞動市場、支持企業與自雇者，以及確保個人與家庭所得安全（He, 2020）。

法國如同德國一樣推出短期工作給付，領取薪資的70%，倘參加職訓，或受疫情嚴重影響的業別，如餐飲、旅館、運動、文化等則可領取原薪，財源來自失業保險基金（*Unédic*）與政府預算。該機制在2008年全球金融危機時已運作過。但是，範圍擴大到所有受僱者與自雇者、無一定雇主的員工，給付來自政府預算，給付期間從6個月到12個月，為了簡便，短期工作給付不設條件，申請30天內給付；部分工時勞動者從原來上限1000小時，增加到1607小時。另有可能延長為長期的短期工作給付（*activité partielle de longue*

*durée*)，則須經勞資協議，給付薪資減為60%，給付期間為36個月內至多領24個月。員工可額外請假6天；雇主可縮短工時10天；關鍵產業可彈性調整工時到每週60小時；關鍵產業（如餐飲）可提供額外獎金作為誘因鼓勵員工加班；檢疫與隔離期間的疾病給付薪資的90%。稅與社會保險費延後5個月繳交，倘企業受關閉、封城影響嚴重者可申請減繳社會保險費。設立特別基金援助雇用10人以下、年營業額不超過100萬歐元、營業稅不超過6萬歐元、受封城影響嚴重至損失營業額超過前一年同期50%的小企業。低收入家庭特別社會救助每家150歐元，每一兒童增加100歐元。返校津貼（*Allocation de rentrée scolaire*）每人100歐元（He, 2020）。

在緊急因應疫情擴散下，法國政府基於憲法社會共和（*social republic*）、國家團結原則下，相對快速回應。保護人民健康生活先於經濟考量，然而延長各項給付將導致公共財政負擔沉重。是否能循著因應疫情而有的國家團結之核心價值，持續讓法國社會體系更能與積極與彈性經濟共存，是法國政府與人民必須持續努力的（He, 2020）。

義大利確診422萬，排名在法國、英國之後，死亡12.6萬人，高於法國，稍低於英國。義大利家庭與經濟受疫情影響相當嚴重，尤其是觀光旅遊部門（Hohnerlein, 2020）。2020年4月中60%

產業停頓、220萬公司關閉。義大利於2020年3月17日即通過250億歐元的緊急預算。6月5日再追加4000億歐元。藉由既有的經常性薪資保證（*Ordinary Wage Guarantee/ Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria, CIGO*）來支持失業或減少工時員工80%薪資。即使範圍擴大到小企業、無須提出失業證明、不管就業是否已達90天以上、不論是否參與活化勞動市場（*activation*）、不管薪資是否減少1/3以上。但由於既有的社會保障體系支離破碎（*fragmentation*），因此領取的對象、資格引發諸多爭議。經常性薪資保證擴大適用涵蓋雇用5人以下事業、新增加入職業運動協會的職業運動員、鬆綁固定契約聘僱關係；同時，暫時禁止解雇，除非是行為不檢。

又因應學校關閉家長須請假照顧12歲以下兒童而提供特別親職假（*congedo parentale*）30天，由社會安全體系給付薪資50%，家有12-16歲學童亦得申請停課無薪親職假。倘因屬策略性專業職位無法請假，則提供至多1200歐元讓家長請人替代照顧。醫護、警消、國防人員則發給2000歐元請人替代照顧；14歲以下學童遭隔離期間另可請有給薪特別親職假。本人被確診隔離期間納入疾病給付，薪資50%，超過21天增加到66.7%。新的自雇者一次性補償（*indennità*）每月歐元600元到1000元，至多3個月；非典勞工、農

表 4 德國、法國、義大利的紓困與振興措施

	德國	法國	義大利
就業安定： 短期工作給付	失業保險短期工作給付 (KugBeV) 至多21個月	失業保險與政府預算提供短期工作給付12個月、長期的短期工作給付至多24個月	擴大既有的薪資保證方案；擴大適用涵蓋雇用5人以下事業、職業運動員；鬆綁固定契約聘僱；暫時禁止解雇
就業安定： 其他措施	兒童防疫照顧假薪資補償；彈性工時；擴大農業、退休者、學生給付	縮短工時；彈性調整工時；額外工作獎金；檢疫與隔離期間的疾病給付	學校關閉特別親職假；重殘兒童特別親職假12天；兒童隔離親職假；隔離期間納入疾病給付
支持經濟： 撐起保護傘	緊急援助小企業、中小企業（第一波、第二波、第三波）；大企業經濟穩定基金；保證貸款方案	延後繳稅、減稅與減免社會保險費；中小企業與自雇者經濟援助	自雇者一次性補償；延緩繳稅、減稅、減免社會保險費；工匠與商人減免租金；農漁民補助；保證貸款
社會保障	增加社會救助（失業者、求職者、兒童照顧者）；住宅給付；暫時性無條件最低所得給付	延長失業給付期間；低收入家庭特別救助	非典工人暫時性所得支持；放寬失業給付資格；低收入戶外加救助

資料來源：作者整理。

民、藝術家可領取暫時性無須資產調查的救助；放寬失業給付領取資格；低收入戶可獲得最低所得保障、食物與醫療替代券。

義大利並非完全沒有緊急紓困準備，至少短期就業安定是既有的方案。然而，原就高度支離破碎的社會安全體系與存在於社會保障體系中的諸多特定對象方案，導致義大利的紓困與振興方案如同迷失在各種經濟部門的微視方案叢林裡（Hohnerlein, 2020）。

### 三、自由主義福利國家的紓困與振興措施

英國的防疫措施，被認為是猶豫不決的（Wilman, 2020）。開始的策略是保護經濟、隔離老人與脆弱者。期待透過感染控制達到群體免疫（herd immunisation）。但是，情況急轉直下，2020年3月23日所有學校與非必要的商業活動都關閉，進而封城。英國確診人數偏高，到2021年5月底止，達449萬，排第七、死亡12.8萬，排名第五，從表1可看出經濟受到影響相對

嚴重。失業率也從2020年3月的3.9%，升高到8月的4.1%，年底再升高到7.5%。於是，英國政府宣稱要花3300億英鎊（3690億歐元）救經濟。

英國過去傲人的國民健康服務（National Health Services, NHS）卻因年久資金不足與未做好因應大型傳染疾病流行的準備，而窮於應付確診人數急遽升高的困境；且英國政府一開始採圍堵－延遲－緩解－研究（Contain-Delay-Mitigate-Research）的策略失效，改為抑制－保護－治療－緩和（Suppress-Shield-Treat-Palliate）的策略，試圖扭轉局面。但為時已晚（Wilman, 2020）。

英國在疫情發生前，勞動市場已明顯改變，自雇者占15%、暫時性勞動者占5%、福利國家私有化而使公共部門受僱者大量減少。勞動市場政策集中在就業安排、就業諮商與提供財政（稅）誘因以達成「讓人有事做」（make-work-pay）的活化勞動市場目標，導致低薪就業充斥。一旦封城，受害最深的就是年輕、不穩定就業（precarious employment），疫情嚴峻即失業或減薪、無薪。英國的失業保險給付有兩種，一是領取求職津貼（jobseeker's allowance, JSA），倘屬低所得者則可領取普及福利金（universal credit）。

英國國會於3月20日通過新冠肺炎就業安定方案（Coronavirus Job Retention Scheme, CJRS），作為暫時性薪資補償

依據，一開始減少部分工時，不能納入薪資補償。6月12日政府頒佈彈性假計畫（flexible furlough scheme）修正規定雇主縮減員工部分工時，其減少之薪資，可申請就業安定方案。同時，擴大受僱者的範圍到危境（零工）員工（limb workers）、自雇者。期間從3月到9月；又因9月第二次封城，就業安定方案延長到年底。到7月中，申請者已達950萬人。10月底以後又推出就業安定補助（Job Retention Bonus, JRB）給雇主，只要到2021年1月前每留住一位員工不資遣就可獲得1000英鎊補助；另也推出工作支持方案（Job Support Scheme, JSS）規定雇主保證支付經常性薪資給員工。企業被強制關閉可獲得3000英鎊的地方限制支持補助（Local Restrictions Support Grant）（Wilman, 2020）。

又為了擔心自雇者無法獲得就業安定方案（CJRS）保障，另起一個自雇者所得支持方案（Self-Employment Income Support Scheme, SEISS），發給過去獲利的80%，期限3個月，上限每月2500英鎊，資格要件是過去獲利不超過5萬英鎊。但是排除最近一年內才成為自雇者或自雇獲利低於50%者。7月後，再實施第二輪3個月，補助降為70%，3個月上限6750英鎊。因疫情未稍緩，自雇者所得支持方案再延長6個月，從11月到2021年4月。但是，為了平衡財源，首相也宣稱

要調高自雇者與受僱者的保險費，就被批評這是個煞風景的結尾（sting in the tail）（Wilman, 2020）。

進一步，為協助市場資金流通，2020年3月即針對中小企業推出商業貸款中斷計畫（the Coronavirus Business Interruption Loans Scheme, CBILS）、4月推出大企業貸款中斷計畫（the Coronavirus Larger Business Interruption Loans Scheme, LBILS），5月再推出振興貸款計畫（the Bounce Back Loans Scheme, BBLs）。第一年無息、不收手續費、免還本，貸款為期6年，後來改為10年。另有兩個貸款，針對大企業克服短期資金流通或財政瓶頸的公司融資便利（The Covid Corporate Financing Facility, CCF）、針對未能獲得政府其他資助的初創公司而開辦的未來基金（The Coronavirus Future Fund）。另針對零售、餐旅與休閒業直接補助至多25,000英鎊的零售與餐旅業補助方案（the Retail and Hospitality Grant Scheme）。針對小商家補助的小企業補助基金（the Small Business Grant Fund, SBGF）。同時，搭配展延繳稅、減稅或減繳社會保險費等（Wilman, 2020）。

擴大隔離期間的法定疾病給付（Statutory Sick Pay, SSP）範圍。低所得與自雇者不符法定疾病給付（SSP），則可申請就業與支持津貼（Employment and Support Allowance, ESA）。低收入家庭檢疫與隔離期間可申請檢查與溯源支持方

案（Test and Trace Support Payment）500英鎊。無收入與低收入戶可申請普及福利金（Universal Credit, UC）每週20歐元與地方住宅津貼（Local Housing Allowance, LHA），然而超過福利總額上限（benefit cap），就取消資格（Wilman, 2020）。

英國的紓困與振興方案重點在企業貸款，屬典型的新自由主義意識形態，視疫情發展為個人責任，很難說這是支持勞動市場與支持自雇者。雖然政府的緊急介入市場方案與擴大赤字預算已是空前。但並非綜合與包容，且都屬有時限性，估計至少300萬人被排除在紓困之外。據此，英國的紓困與振興被質疑是太晚、太小（Wilman, 2020）。

加拿大到2021年5月底止確診138萬人、死亡25,566人，也是偏高。但經濟負成長相對緩和。到2021年4月止，加拿大政府（含省政府及地區政府）總計投入6242億美元預算於紓困與經濟復甦上。其中直接給付給人民的部分4232億美元（67.8%）、減稅與展延付款1166億美元（18.7%）、信用支持845億美元（13.5%）（Government of Canada, 2021）。其中發給受疫情影響的自雇或受僱者每4週2000加幣，稱緊急應變給付（Canada Emergency Response Benefit, CERB）為期16週到24週。政府另發給因疫情而被解雇的勞工每人每4週2000加幣，計16週，稱加拿大緊急照顧給付（Canada Emergency Care

Benefit)。此外，加拿大政府撥款支撐低薪工人的基本薪資水準到75%，為期3個月的緊急薪資補貼（Canada Emergency Wage Subsidy, CEWS），預計從2020年4月到6月，撥款730億加幣，實發317.3億加幣（Béland, Dinan, Rocco, & Waddan, 2021），預估到2021年將發出101加幣（Government of Canada, 2021）。兒童給付外加300加幣、後中階段學生4個月從1250到2000加幣不等的緊急學生給付（Canada Emergency Student Benefit, CESB）、取消就業保險的疾病給付一週等待期。此外，除了提供低收入戶一次性實物與服務租稅優惠（the Goods and Services Tax Credit）之外，於2020年5月12日公布發給低收入老人一次性555加幣的紓困金。這些紓困方案被認為是擴大了福利方案，也凸顯加拿大自由主義福利國家的不足（Bryant, Aquanno, & Raphael, 2020）。

美國由於一開始採佛系防疫，到2021年5月底止，確診人數已達3330萬人、死亡59.4萬，都是全球第一。但得力於雄厚的經濟實力與生物醫學科技發展，疫苗生產世界第一，經濟受到影響較緩和。

美國針對低收入戶，通過照顧法（The CARES Act），擴大有需求家庭的暫時救助（Temporary Assistance to Needy Families, TANF）。2020年4月第一波紓困，年收入不超過7.5萬美元的個人可獲得1,200美元的現金補助，家庭有

未滿17歲的兒童，夫婦可額外獲得500美元補助。2021年1月，第二輪紓困，發給與第一波紓困資格相同的個人與家戶現金每人600美元。2021年3月，拜登總統（President Joe Biden）發出第三波紓困，與前二波資格相同，每人1,400美元。但年收入不超過11.25萬美元的單親家庭也可以獲得全額補助。

加拿大與美國都屬自由主義福利國家體制。但加拿大大量靠普及的社會保險給付與服務。美國則靠混合的社會保險與社會救助方案。疫情擴散之後，各國都關心勞工的就業保障與企業的生存。相對於加拿大的作法，美國在川普總統執政後期，缺乏合適的政策工具以保障勞工在部分工商業暫時停止運作期間的損失，而由國會通過6600億美金的暫時緊急方案，稱薪資保障方案（Paycheck Protection Programme, PPP）。紓困標的是小企業部門，由小企業處負責紓困。

比較加拿大與美國的紓困措施，首先，加拿大比美國有較完整的社會政策基礎架構，例如中央政府辦理的失業保險與全民健康保險，因此可以迅速回應緊急狀況的失業緊急應變給付（CERB），與醫療照顧需求。美國分散式、片段化的失業保險，相對難以回應緊急的失業需求，國會僅能通過暫時性、短期程的薪資保護方案（PPP）。美國的健康保險大量依賴企業贊助的團體保險，老人則靠醫療

照顧 (Medicare)、低收入戶依靠醫療救助 (Medicaid)。一旦疫情嚴重而失業，從2020年3月到5月，就有3100萬人登記失業，其中2680萬人頓失雇主投保的團體健康保險，其中47%可以獲得醫療救助、31%有私人健康保險，其餘22%完全沒有健康保險 (Béland, Dinan, Rocco, & Waddan, 2021)。由於缺乏相對完整、集中化的社會保險體系支持，美國只好從擴大社會救助下手，提供一次性的現金救助。

除了政策傳承 (policy legacies) 差異導致紓困內容不同之外，加拿大紓困的速度較快，是因政治制度 (political institutions) 與菁英共識 (elite consensus) 有關 (Béland, Dinan, Rocco, & Waddan, 2021)。加拿大政治體制屬議會民主與聯邦制，國會擁有絕對的權力進行政治決策。雖然杜魯道總理 (Prime Minister Trudeau) 的自由黨是少數執政。但是，在社會政策上只要獲得社會民主主義的新民主黨與主張環保的綠黨支持，在國會很容易通過。不像美國的參議院、眾議院、白宮的權力制衡關係，川普總統 (President Donald J. Trump) 要通過其所想要的紓困方案，困難重重。

在政黨政策的差異上，加拿大屬歐洲傳統的多黨制國家，除執政的自由黨，在野還有最大黨的保守黨、第二大黨新民主黨、綠黨、主張獨立的魁北克人黨。但是，在紓困方案的尋求共識過程中，雖然

有零星聲音批評紓困缺乏工作誘因。但在選民壓力下，仍是普遍支持儘速通過紓困方案 (Béland, Dinan, Rocco, & Waddan, 2021)。不像美國，由於川普總統的個人因素，以及傳統共和與民主兩黨涇渭分明的社會政策主張，紓困方案很難取得共識。直到拜登總統上臺，民主黨在參議院100席中有50席、眾議院435席的221席，均占多數，只要黨內無異議，要通過紓困方案相對於川普執政時期容易。

同屬自由主義福利國家的紐西蘭的紓困措施包括：綜合的薪資補貼、適度提高給付率與冬季能源給付、改變工作薪資稅減免，以及現金補助 (Boston, 2020)。南韓則給收入最低的70%家庭，香港、日本及新加坡直接發錢給每位公民，金額高者為985美元 (日本)，低者約422美元 (新加坡)。

依國際貨幣組織 (2021) 資料，主要工業國家花在紓困與經濟振興占GDP的比率，日本 (22%)、美國 (14%)，荷蘭 (12%)、芬蘭 (11.5%)、瑞典 (11.5%)、德國 (11%)、澳洲 (11%)，法國 (9%)、加拿大 (8.4%)，英國 (5%)。這不包括各國後續追加預算。以美國為例，第一波紓困預算2兆美元、第二輪2.4兆美元，第三波紓困1.9兆美元。日本第二次補正預算117.1兆日圓 (1.08兆美元) 後，因應新冠肺炎疫情財政刺激規模達234兆日圓 (2.15兆美元)，占GDP

表 5 英國、加拿大及美國的紓困與振興措施

	英國	加拿大	美國
就業安定	就業安定方案；彈性假計畫；就業安定補助；工作支持方案；地方限制支持補助；自雇者所得支持方案	加拿大緊急薪資補助（CEWS）；就業保障、工資補助；暫時支持（各省不同）	薪資保障方案（PPP）、企業薪資補助
失業保障	無改變	失業給付	大規模流行疾病緊急失業補償（PEUC）、聯邦失業救助方案（PUAP）、大規模流行疾病失業補償方案（PUCP）、暫時性擴大災難救援基金的失業援助
支持經濟	商業貸款中斷計畫、大企業貸款中斷計畫、振興貸款計畫、新冠肺炎公司財務設施、零售與餐旅業補助方案、新冠肺炎未來基金、小企業補助基金	無息貸款、租金補貼、高受影響部門信用支持方案、中小企業信貸保證、中小企業長期信貸保證、區域援助與發展基金、黑人企業貸款基金、中型市場財務計畫、中型市場保證與財務計畫、大企業緊急財務設施、部門外加支持方案、地方財務支持計畫	小企業減稅計畫、小企業緊急資本投資計畫、穩定員工薪資補助計畫、新冠肺炎州與國家財政復興計畫、資本投資專案基金、住宅擁有者救助計畫、緊急租金補助計畫、小企業信用擴充計畫、航空與國家安全救援計畫、經濟援助交通服務計畫、繳稅展延、雇用安定補助
社會救助	就業與支持津貼、普及福利金。	加拿大兒童一次現金給付、食物與服務課稅抵免、低收入老人一次性現金救助、個人救助（各省不一）	補充營養救助方案（SNAP）食物救助、一次性家戶救助
健康照顧	擴大法定疾病給付	無改變	提高醫療救助合格率。
住宅	地方住宅津貼	聯邦貸款基金、房租補助（各省不一）	暫時性禁止退租（聯邦、州）、房租補助（各州不同）

資料來源：作者整理。

的40%。日本除了用於醫療領域的防疫基金，還有鼓勵國內旅遊的「Go To Travel」補助，以及防災減災的國土強化、中小企業的融資等，也導致金額擴大。然而，高額舉債紓困，難免有債留子孫的質疑。

## 肆、後疫情時代的全球供應鏈重組

在觀察新冠肺炎疫情造成的危機，有別於2008年的全球金融危機，是福利國家所鑲嵌的全球政治經濟環境已明顯改變。2008年時新自由主義全球化雖被質疑需為金融海嘯負責（Jordan, 2010）。但是，福利國家卻忙於以撙節政策（austerity policy）因應金融海嘯後的財政赤字，而沒有積極的作為調整新自由主義全球化下的國際分工。然而，新冠肺炎病毒肆虐的同時，世界政治經濟環境已變化，也將改變福利國家競爭的佈局，不侷限於因新自由主義全球化而浮現的競爭國家（competition state）（Cerny, 1990; Cerny and Evans, 1999）。競爭軸線已由經濟競爭擴大到民主、人權、國家安全的總體競爭。

中國自從1978年改革開放與2001年加入世界貿易組織（WTO）以來，受益於相對低廉的勞動成本與環保要求，及自由貿易，吸引各國競相投資，工業遂快速發展，被稱為「世界工廠」。但隨著國家經濟發展，推升生產成本與法規調適的

變化，惟過去製造業的移動較為緩慢，主要考量是勞動成本與勞動力供給、環保法規要求、稅制及優惠補貼等生產要素。然而，自從1990年代中期中國推動養老保險、醫療保險、工傷保險、失業保險、生育保險，及住房公積金（五險一金）之後，勞動成本增加，不少勞力密集、高污染、高耗能的廠商面臨成本壓力，遂而遷移至其他較具競爭優勢的國家生產。

另隨著中國經濟發展，人民收入提高及消費力漸升，內需消費市場逐漸蓬勃，帶動當地品牌的崛起，包括：家電、手機、通訊設備、機械、日用品、餐飲、體育用品等領域，都發展出知名品牌與具競爭力的供應商，不少歐美大廠品牌在中國反而居於競爭劣勢後，已有淡出中國市場的趨勢。

再者，2018年3月，美國在川普總統的「美國優先」、「美國製造」政策下，發動美中貿易戰，宣布對一系列中國貨物徵收進口稅，每年稅額約600億美元，以懲罰中國對美國智慧財產權和商業秘密的盜竊，掀起中美貿易戰（陳添枝，2021），為全球化敲響警鐘。美國漸趨保護主義，不僅是要求重新談判貿易協定，甚至退出多邊談判，改採雙邊談判以獲取優勢。而在美中貿易戰中，透過不斷調高關稅的方式，迫使不少品牌商必須面對高額的關稅，轉而要求其相關供應商進行風險分散的布局，這波移動主要為調整出貨

地點，如各國要出口至美國的商品，則調整至東南亞國家、墨西哥等地生產或組裝，避免受到美國課徵高額關稅。這種發展趨勢明顯不同於1990年代以來新自由主義全球化蓬勃發展，為經濟利益極大化而有的國界消失、向下競逐（race to the bottom）、社會傾銷（social dumping）、管制鬆綁（deregulation）等。

再加上，2020年新冠肺炎疫情擴散，世人才驚覺到世界工廠與全球供應鏈是如此脆弱。除了懷疑病毒源頭是中國武漢P4實驗室之外，在疫情期間，爆發搶購醫療與防疫物資、遷移醫療物資生產線、緊急開發相關醫療設備與疫苗、從空運關鍵零組件到封城禁令下的庫存耗盡與斷料，全球供應鏈體系面臨前所未有的挑戰。疫情延燒盡頭遙遠，各國政府紛紛要求所屬企業將生產線與設備遷回，實施出口禁令，如原料藥、學名藥等在尚未確認是否能治療新冠肺炎前，不少國家已將之列為管制出口物資，甚至簡單的口罩，在恐慌搶購下也奇缺，而必須組國家隊才能應付緊急需求。

至於，方興未艾的美中貿易戰，進一步升級擴大到5G通訊、科技霸權，及軍事力量的爭霸戰，短短數月間，美國針對中國企業列舉不可靠實體清單、技術與設備管制、禁售令等措施，甚至延伸到金融領域，針對在美上市的中國企業進行調查，或要求禁用、下市甚或出售，不只

針對中企品牌，更延伸到為中國提供服務與產品的供應鏈都一併受到不同程度的影響，遂使各國企業不得不重新檢視自家採用美國的專利、技術、設備與銷售對象是否受到管制，並積極尋求替代方案以因應越趨險峻的中美政治經濟及軍事對壘局勢。

同時，中國企圖加速實現「大國崛起」、力行「去美國化」。在對外貿易方面也積極透過其影響力，大力推動「一帶一路」、區域全面經濟夥伴關係協定（RCEP），透過區域經濟的參與和主導、布局全球軍事設施的開發與租借，發揮其經濟、政治、軍事影響力（陳添枝，2021）。

隨著兩大強權的競爭態勢明顯，供應鏈勢必被迫選邊；若不受技術管制的商品，仍需考量全球供應鏈在疫情下的運輸與生產條件，分散化與近市場將成未來供應鏈布局的考量重點，而過去全球分工的供應鏈，恐還是得建立備庫存與扶植在地供應商的風險分散機制，始能避免斷貨與錯失商機。

為避免類似新冠肺炎大流行使供應鏈中斷再度重演，美國政府積極設法降低其供應鏈過度集中的問題，減少對中國的依賴，而要達到此一目的之核心政策即為「經濟繁榮網絡」（Economic Prosperity Network, EPN），具體落實美國的脫鉤（decoupling）概念（Johnson and Gramer, 2020）。藉跨國供應鏈的重組

(restructure)，避免類似新冠肺炎疫情對全球經濟的衝擊再次發生；同時，多邊結盟以圍堵中國擴張主義 (expansionism) 崛起對印度洋、太平洋周邊區域，甚至全球的民主、人權、和平穩定的威脅，特別針對中國在南海的軍事擴張、覬覦釣魚臺島 (日本稱尖閣諸島)、在新疆設置再教育營、違反中英聯合聲明實施中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法，以及大肆派遣軍機騷擾臺灣防空識別區，影響臺灣海峽穩定和平等議題的關切。

2021年1月美國拜登總統上臺後不再追隨川普總統的「美國優先」單邊主義 (unilateralism) 與交易主義 (transactionalism)，重返多邊主義 (multilateralism) (Patrick, 2021; Widakuswara, 2021)。企圖團結西方和印度洋、太平洋周邊等「價值相近國家」，分享維護自由主義國際秩序，乃至於透過多邊主義方式分散風險。新的全球局勢已不再是新自由主義全球化主宰下的無國界的世界，而是民主vs.極權的陣營對峙，而也較不是舊式的共產主義vs.資本主義的對立。中國、俄羅斯已不再是過去的共產主義，或社會主義。以中國自稱實施「中國特色社會主義」為例，是在捍衛中國共產黨一黨專政地位和馬克思列寧主義、毛澤東思想的指導下，引入了西方資本主義的部分市場經濟概念。本質上，社會主義的公平分配概念已經很淡薄，反而是市場

經濟的競爭較顯著；政治上則屬極權主義 (totalitarianism)，而無西方福利國家的民主政治基礎。中美兩陣營的對立，預測將主導下一個十年國際局勢的發展。

簡言之，新冠肺炎不只造成全球經濟遲滯發展，惡化各國財政，也深化中美對抗，進而重組全球供應鍊。就福利國家發展言，新自由主義全球化已不再是不可逆的宿命，保護主義再起，曾經被大加撻伐的大政府再臨，各國為保護國民健康，規定出入公共場所必須戴口罩、打疫苗，進而實施局部封城、封境；又為了危機管理實施紓困、補償、振興經濟等措施；復加上因應中國擴張的漣漪效應，部分關鍵產業已走向國內製造、儲備庫存，與全球化的去管制、向下競逐，背道而馳。但是，是否因此而確定全球化已入土為安，倒不盡然。新的全球政治經濟重組已發生，經濟上，不再以中國為世界工廠的集中化生產，而走向分散生產；政治上，新的對立態勢形成。以美國、印度、日本、澳洲的印太新勢力，結合歐盟，標榜民主人權的結盟，對抗以中國、俄羅斯為主的市場經濟但獨裁政治的新強權。已不再可能回到市場優先、經濟利益至上的新自由主義全球化時代。

## 伍、後疫情時代的福利國家發展

隨著新冠肺炎疫情發展，大部分國家

的政府已經變得更威權（authoritarian），流行病學專家變得更有影響力，國民被認為需要被管制，不能參與或不被期待進入決策（Nygren & Olofsson, 2021）。即使像中國這種大政府政權，都因疫情擴散而進入準戰爭國家（quasi-war state）狀態，許多緊急措施與行動被正當化與合法化，例如限制人民自由移動、封城、宵禁等（Lu, Cai, Chen, & Liu, 2020）。

新冠肺炎疫情帶給福利國家很大的啟示，重新思考福利國家的走向。英國福利國家面對新的挑戰，最迫切的壓力是要有足夠的健康服務以滿足醫療照顧需求，以免影響經濟活動；至於，後疫情時代面對福利國家的態度是否會改變？就英國而言，至少保守黨政府也傾向比過去的佘契爾（Thatcher）、梅傑（Major）、卡馬龍（Cameron）時期更主張國家介入（Curtice, 2021）。紐西蘭學者則認為有三個問題需要被處理：（1）脆弱人口群的所得維持嚴重不滿足，包括單親與扶養兒童的家庭，（2）負擔得起的住宅供給不足，（3）福利體系既存的不正義、不一致、不具工作誘因等根本問題（Boston, 2021）。

新冠肺炎疫情擴散期間，三個重要課題：健康、經濟、民主，成為各國關注的焦點。瑞典防疫的例外主義的爭議，凸顯西方工業民主福利國家底蘊的身分認同特性：高度信任、責任與團結（Nygren and

Olofsson, 2021），在面對嚴峻的疫情洗禮後，要如何調整腳步。支持瑞典例外主義者認為，瑞典人民高度信任其所建立的國家機制、醫療體系、社區鄰里，無須採取跟其他國家一樣的高度管制，就可以有效管理疫情風險。

當疫情迅速擴大蔓延，確診人數越來越多，死亡人數快速攀升，矛盾的論述也開始被討論。當義大利、法國、西班牙警察、軍隊出現在街頭，進行配戴口罩、解散群聚、封店（廠）、封區、封城管制時，反對者擔心國家是否藉機擴張權力？走向類似俄羅斯、中國的權力集中化，限制民主與干擾經濟活動。福利國家到底要繼續採取新自由主義經濟的權力分散化（decentralization），或回到國家管理風險的集中化（centralization）（Nygren and Olofsson, 2021）？但是人民又期待國家控制疫情、管理風險，提供更公平的健康照顧以滿足人民確診後的醫療需求。自從1990年代新自由主義全球化浪潮以來，醫療體系紛紛採行新公共管理（New Public Management），瑞典醫療體系也不例外地受到影響。然而，疫情對瑞典的影響，出現要求政府採取行動，翻轉醫療體系過去重視選擇、獲利的意識形態。

義大利是另一個例子，2020年2月21日義大利出現第一例確診新冠肺炎病例，到3月9日，就已經確診41,305例、死亡3,05人。類似英國的國民健康服務

(*Servizio Sanitario Nazionale, SSN*) 面臨嚴峻挑戰，接近崩壞，其來有自，支離破碎的醫療服務體系、長年預算緊縮、私有化，以及人力與技術資源的短缺 (Armocida, Formenti, Ussai, Palestra, & Missoni, 2020)。特別是老人成為新冠肺炎的高死亡風險群體，瑞典長照機構的老人也是高確診與高死亡率，也促成前述瑞典政府紓困改革的重點之一。

爭議的議題也包括到底要採群體免疫 (herd immunity)，還是群體人道主義 (herd humanism)？瑞典例外主義作法是建構在犧牲老人生命，追求群體免疫。然而，從群體人道主義的角度出發，任何人，那怕是即將就木的人，都不應該被當成犧牲者 (Nygren & Olofsson, 2021)。

新冠肺炎期間數位科技 (digital technologies) 的使用大幅增加，數位化 (digitization) 與平臺化 (platformization) 將成為常態，從生產與消費到教育學習、溝通、社交、醫療、照顧等。一旦出現明顯的數位落差，對弱勢者與偏遠地區的不利影響將從經濟到社會生活。因此，從數位化的基礎建設到數位教育與學習，都必須加緊腳步。福利國家在既有的社會投資 (social investment) 方案基礎上，強化人民數位能力的賦能 (capacitation)，也將是後疫情時代的重要課題 (Eichhorst, Hemerijck, & Scalise, 2020)。

## 陸、結論

新冠肺炎危機挑戰了福利國家的諸多面向：健康照顧、勞動市場、失業政策、家庭政策、社會服務、老人照顧等國家必需介入的領域。難怪，有學者認為新冠肺炎危機無疑是一次社會權的大轉型與現代化，普及的社會權將涵蓋保障過去被排除的不穩定就業者；同時，帶動社會權跨國通用的討論 (Börner, 2021)。

在疫情發生初期，強力的政府介入，不論是封境、封城、戴口罩、維持社交距離，馬上引發爭辯，是否政治上再國家化 (renationalisation)？然而，一年多過去了，很清楚地看到在新冠肺炎危機中各福利國家不只把國家找回來，而且也強化福利的功能。因此，社會政策投入比上回全球金融危機時更多，也由於公私部門的協力，提高了人民對政府介入所得重分配行動的信任 (O'Donoghue, Sologon, & Kyzyma, 2020)。再加上全球供應鏈的重組，福利國家也必須因應產業結構的調整與競爭策略，避免為了經濟效率，毀了福利國家的基礎--民主與正義。

Pierson (2021) 檢視英國政府於新冠肺炎防疫期間的種種作為，認為疫情已經讓英國福利國家轉型，政府舉債數以億計英鎊，創出各種名目的給付。然而，一旦疫情危機解除，福利國家的老問題仍然存在，過去超過半世紀的福利國家發展，創

造出的福祉，似乎在疫情照妖鏡下宣告系統性地失敗。所以，不能只有在疫情擴散期間急就章花錢消災了事，要根本思考，福利國家到底發生了什麼事，為何無法因應大型流行疾病的衝擊。

不只英國，日本、美國、加拿大等都透過減稅、現金給付等措施，財政赤字增加高於2008年金融風暴，也將影響福利國家是否有能力既還債，又提升人民因應風險的能力。其中最迫切需要處理的是重建健康照顧體系，以免重蹈覆轍。可是，這需要更多錢（Greve, 2020）。同樣地，要求美國修補福利國家的呼聲再起，提醒不應該只偏愛開出高額支票來救急（Smith,

2021）。

然而，不代表福利國家將因新冠肺炎疫情危機而徹底改觀，走向更慷慨，而是形成一個新的共識，除了重建健康照顧體系外，至少需要優先保障勞動市場中的脆弱者，低薪、不穩定就業、低技術、短期工、臨時工（Sandher and Kleider, 2020），以及補強社會照顧體系，因為人口老化、少子女化、新科技帶來的勞動市場改變的壓力，不會因疫情緩和而消失。

（本文作者為行政院政務委員）

**關鍵詞：**新冠肺炎、福利國家、就業安定、紓困

## 📖 參考文獻

- 林萬億（2010）。《社會福利》。臺北：五南。
- 陳添枝（2021）。《美中貿易戰，戰什麼？：大國崛起與制度之爭》。臺北：時報。
- Armocida, B., Formenti, B., Ussai, S., Palestra, F., & Missoni, E. (2020). The Italian health system and the COVID-19 challenge, Published Online March 25, 2020. [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(20\)30074-8](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(20)30074-8)
- Bambra, C., Riordan, R., Ford, J., & Matthews, F. (2020). The COVID-19 pandemic and health inequalities. *Journal of Epidemiology and Community Health, 0*, 1-5.
- Becker, U. (2020). II. The Community Steps Up: Changing Responsibilities in Germany. In Becker, U., He, L., Hohnerlein, E. M., Seemann, A., & Wilman, N. (2020). *Protecting Livelihoods in the COVID-19 Crisis: Legal Comparison of Measures to Maintain Employment, the Economy and Social Protection*, MPISoc Working Paper 7/2020, Max Planck Institute for Social Law and Social Policy, Munich, Germany.
- Behrendt, C., Nguyen, Q. A., & Rani, U. (2019). Social protection systems and the future of work: Ensuring social security for digital platform workers. *International Social Security Review, 72*(3), 17-41.
- Béland, D., Dinan, S., Rocco, P., & Waddan, A. (2021). Social policy responses to COVID-19 in Canada and the United States: Explaining policy variations between two liberal welfare state regimes, *Social*

- Policy Administration*, 55, 280-294. <https://doi.org/10.1111/spol.12656>
- Börner, S. (2021). Is the Coronavirus Going To Reshape The European Welfare State?. In *The Coronavirus Crisis and the Welfare State* (pp.20-26), Social Europe Dossier, Social Europe Publishing in cooperation with Friedrich Ebert Stiftung.
- Boston, J. (2020). The welfare state beyond COVID-19: the case for a step-change, *Progressive Thinking: Ten Possible Futures for Public & Community Services*, [www.psa.org.nz/ProgressiveThinking](http://www.psa.org.nz/ProgressiveThinking).
- Bryant, T., Aquanno, S., & Raphael, D. (2020). Unequal Impact of COVID-19: Emergency Neoliberalism, and Welfare Policy in Canada, *Critical Studies*, 15, 22-39.
- Cerny, P. (1990). *The Changing Architecture of Politics: structure, agency and the future of the state*, London: Sage.
- Cerny, P. and Evans, M. (1999). *New Labour, Globalization and the Competition State*, Boston: Harvard CES Working Paper Series 70.
- Curtice, J. (2020). Will Covid-19 change attitudes towards the welfare state? How the public might swing in favour of improved welfare provision for those of working age, *IPPR Progressive Review*.
- Eichhorst, W., Hemerijck, A., & Scalise, G. (2020). Welfare States, Labor Markets, Social Investment and the Digital Transformation, *Discussion Paper Series*, IZA DP No. 13391, IZA- Institute of Labor Economics.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Government of Canada (2021). *Finishing the Fight against COVID-19*.
- Greve, B. (2017). *Technology and the future of work. The Impact on labour markets and welfare states*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Greve, B. (2020). Preparing Welfare States in the Age of COVID-19. In Boomgaarden, G. (ed.) *12 perspectives on the pandemic, International social science thought leaders reflect on Covid-19* (pp.26-30). A De Gruyter Social Sciences Pamphlet.
- Greve, B., Blomquist, P., Hvinden, B., & van Gerven, M. (2021). Nordic welfare states--still standing or changed by the COVID-19 crisis? *Soc Policy Adm.* 55, 295-311.
- He, L. (2020). V. The Temporary Return of National Solidarity in France. In Becker, U., He, L., Hohnerlein, E. M., Seemann, A., & Wilman, N. (2020). *Protecting Livelihoods in the COVID-19 Crisis: Legal Comparison of Measures to Maintain Employment, the Economy and Social Protection* (pp. 81-95). MPISoc Working Paper 7/2020, Max Planck Institute for Social Law and Social Policy, Munich, Germany.
- Hohnerlein, E. M. (2020). VI. Italy: Lost in the Jungle of Social Shock Absorbers and Fragmented Systems. In Becker, U., He, L., Hohnerlein, E. M., Seemann, A., & Wilman, N. (2020). *Protecting Livelihoods in the COVID-19 Crisis: Legal Comparison of Measures to Maintain Employment, the Economy and*

- Social Protection* (pp. 97-121). MPISoc Working Paper 7/2020, Max Planck Institute for Social Law and Social Policy, Munich, Germany.
- Hörisch, F. & Obert, P. (2020). Social capital and the impact of the recent economic crisis: Comparing the effects of economic and fiscal policy developments. *Social Policy & Administration*, 54, 1141-1159. <https://doi.org/10.1111/spol.12590>
- International Monetary Fund (2021). *World Economic Outlook*. April 2021.
- Johnson, K. & Gramer, R. (2020). Feature: The Great Decoupling, *Foreign Policy*, May 14, 2020.
- Jordan, B. (2010). *What's Wrong with Social Policy and How to Fix it*, Cambridge: Polity Press.
- Lepomäki, E. & Weber, E. (2021). Welfare Reform in PostCOVID-19 Europe: New Thinking for a Post-Crisis World, *The Forum*, <https://lisboncouncil.net/category/blog/>
- Lu, Q., Cai, Z., Chen, B., & Liu, T. (2020). Social Policy Responses to the Covid-19 Crisis in China in 2020, *Int. J. Environ. Res. Public Health*, 17, 5896; doi:10.3390/ijerph17165896
- Nygren, K. G. & Olofsson, A. (2021). Swedish exceptionalism, herd immunity and the welfare state: A media analysis of struggles over the nature and legitimacy of the COVID-19 pandemic strategy in Sweden, *Current Sociology*, 1-18.
- O'Donoghue, C., Sologon, D. M., & Kyzyma, I. (2020). Novel welfare state responses in times of crises: COVID-19 Crisis vs. the Great Recession, Working Paper 2021 573, Society for the Study of Economic Inequality (ECINEQ).
- OECD (2021). *OECD Interim Economic Outlook Forecasts*, March 2021, Real GDP growth.
- Patrick, S. M. (2021). The Biden Administration and the Future of Multilateralism, *Council on International Relations*, April 21, 2021
- Pierson, C. (2021). *The Next Welfare State? UK Welfare after COVID-19*, Bristol: Policy Press and Bristol University Press.
- Sandher, J. & Kleider, H. (2020). COVID-19 could change the welfare state forever, *World Economic Forum*, 30 Jun, 2020.
- Seemann, A. (2020). III. "Collective Agreement" - Danish Social and Labour Market Policy in the COVID-19 Crisis, in Becker, U., He, L., Hohnerlein, E. M., Seemann, A., & Wilman, N. (2020). *Protecting Livelihoods in the COVID-19 Crisis: Legal Comparison of Measures to Maintain Employment, the Economy and Social Protection* (pp. 41-60). MPISoc Working Paper 7/2020, Max Planck Institute for Social Law and Social Policy, Munich, Germany.
- Smith, N. (2021). Covid-19 Gives America a Chance to Fix Its Welfare State, *Bloomberg Opinion*, 2021,2,10.
- Widakuswara, P. (2021). 100 Days: Is Biden Keeping His Promise of Multilateralism? *Voice of America*, April 28, 2021

Wilman, N. (2020). IV. (Still) Too Little, Too Late? —Crisis Management in England, in Becker, U., He, L., Hohnerlein, E. M., Seemann, A., & Wilman, N. (2020). *Protecting Livelihoods in the COVID-19 Crisis: Legal Comparison of Measures to Maintain Employment, the Economy and Social Protection* (pp. 61-80). MPISoc Working Paper 7/2020, Max Planck Institute for Social Law and Social Policy, Munich, Germany.