

臺灣福利國家的福利韌性

施世駿

壹、緒論

聯合國在2015年發布的17項永續發展目標，讓「永續」(sustainability)一詞在其後數年大受歡迎，幾乎成為各國社會發展的必達使命。對於社會的永續發展而言，社會福利的重要性毋庸置疑，因為它和人類福祉息息相關；尤其是因此達到較平等的福利社會，在永續發展的各方面表現也往往較好。可以說建立良善的福利國家制度，對於一個社會的永續生存而延至關要緊。

在此同時，由於社會的內外環境劇變，甚至出現各類危機，與「永續」相關，但是更強調社會體系耐力的「韌性」(resilience)一詞，在晚近成為學界與實務界的熱門字眼。「韌性」指涉小至個人或大至社會組織體系面臨壓力測試時的承受能力，以及其後的復甦生機。好比彈簧一樣，承受壓力之後能夠反彈回原樣，在

形象上描述「韌性」這個概念所蘊含的承壓力與調適力，得以適應環境變遷所帶來的影響。從社會心理學的研究開始探討個人面臨外在衝擊時，心理層面的抗壓性，乃至於後來關於社區作為維護本地文化或照顧網絡的研究，學者關注的是這些層面的個體、家庭、組織、乃至於社會制度架構得以延續生機的機制(Martin-Breen & Anderies, 2011)。典型的例子是受到自然災害後的地區，如何藉由自身既有的社區網絡與公民組織，協同政府一起投入災後重建的工作，進而讓地區發展得到重生(林萬億，2002；湯京平等人，2009)。「韌性」的強弱往往決定受到衝擊的對象承受力，以及其後的復原程度，可以說「韌性」呈現出這些主體的有生力量。

國際學界與實務界的論述從「永續」演進到「韌性」，意味著各國在邁向「永續」的路途上，是將遭遇到若干挑戰，其中有些是突發性且立即發生衝擊，迫使受

影響的國家或公民必須立即回應。對「韌性」概念的重視，也意味著我們身處的自然與社會環境，逐漸遭遇更多難以預測且影響強烈的風險，必須有更多的制度性調適，才能應對這樣的挑戰。就此而言，2020年爆發的疫情危機，歷時三年的疫情衝擊到全球每個角落，無疑是對每個國家的「韌性」最直接的考驗。這次疫情發源於中國大陸，與之比鄰的臺灣首當其衝，必須面對來勢洶洶的病毒，以及伴隨而來的經濟蕭條與失業上升等挑戰。以下從福利國家的視角，探討此次危機當中臺灣福利制度的「韌性」，並藉此評估後疫情的今日，疫情危機所遺留的相關挑戰，藉此提供進一步的社會政策意涵與未來展望。

貳、什麼是福利韌性？

社會福利領域對於晚近討論的「韌性」視角並不陌生，卻在過去不曾習慣使用「韌性」一詞。這並不代表社會福利研究在相關討論中缺席，而是用不同的詞彙探討類似的現象，典型的討論是福利國家面臨的挑戰與回應。二次大戰後長達30年的時間，西方福利國家經歷從制度建立到擴張的黃金時期，制度安排是立基於大量生產、大量消費的「福特主義」工業模式。在擴張式的總體經濟導引下，企業投資創造就業機會，而全面就業刺激消費，進一步鼓勵投資，福利國家透過這種擴張

式循環確保社會福利的稅收財源和社會保險費用。國家透過法律行政手段建立各項制度：社會風險的集體預防、公共服務的提供、物質金錢資源的補助以及權益的保障。到了1970年代晚期，受到石油危機以及全球經濟蕭條的影響，福利國家的擴張能量開始面臨瓶頸。另一方面，新自由主義思潮也逐漸興起，認為過往凱因斯式福利國家過於龐大及官僚化，抑制市場自我調節以及個人自我選擇的可能。其思考邏輯是削減國家福利的提供，改由市場主導及個人承擔責任。美國總統雷根與英國首相柴契爾夫人的上臺，開始西方世界第一波的新自由主義改革，採取一連串福利撤退的措施。

有關福利國家危機的最早研究，可以追溯至1970年代新馬克思主義的診斷：核心意旨指出資本主義對於資本積累的需求，在本質上與民主政治中福利需求增加的趨勢互相抵觸。意即福利國家無法無限膨脹各項社會政策與福利支出，終究面臨成長的局限，形成福利國家本質上的存在危機（Gough, 1973; O'Connor, 1973; Offe, 1984）。新馬克思主義對於資本主義的批判與福利國家的診斷相當悲觀，而後來的歷史證明這種悲觀論調並未成真，但是他們對於福利國家成長極限的看法仍有其道理。1970年代談到福利國家的財政危機，主要看到凱因斯式福利國家的成長瓶頸：這點到了1980年代晚期後的經濟全球化

更為凸顯，因為全球經濟格局對於凱因斯式福利國家形成更強的外部制約（Gough, 2011; Streeck, 2014）。不但是經濟生產的全球分布，更有資本市場全球化所帶來的外資移動，這些都局限民族國家的宏觀經濟調控能力，也限縮其福利制度重新分配財富的實力。

這些變化導致從1980年代中期以後，至少在自由主義福利國家中，我們看到若干福利削減措施。這並不是說福利國家一直朝向縮減的方向前進，因為Paul Pierson（1994, 2001）的分析指出，由於民主政治中政治人物的選票考量（blame avoidance），福利改革政治有其路徑依賴的特性，事實上並不是真正的福利削減。後來到了1990年代中期的福利改革，很大程度又挑戰Pierson的制度連續觀點。晚近在「新福利國家」的新觀點下，發現2000年以後的福利國家改革還是形成制度變遷。原因在於福利改革的客觀環境壓力愈益加深，迫使各國政府必須施行較根本的改革措施加以因應；重點在於如何利用民主政治制度中的巧門，將改革陣痛導致的選票損失降到最低（Bonoli & Natali, 2012; Hacker, 2002; Streeck & Thelen, 2005）。於是我們觀察到各種不同政治策略，例如實施新制度，進而架空舊制度；或是用巧妙的論述包裝，強調政策改革的正當性，以爭取選民支持。

另一方面，晚近20餘年來，福利國

家所處的環境發生很大的變化，包含幾次著名的危機：1997年東南亞金融危機、2008年次貸金融危機、乃至於2020年疫情危機。針對前兩次的金融危機，研究觀點探討背後的總體經濟政策脈絡，主要看法為經濟典範的變遷，例如，從二戰後的凱因斯主義轉變至新自由主義，無形中轉化成今日我們所見的經濟金融全球化因素，進而形成金融危機的背景（Bermeo & Pontusson 2012; Blyth, 2002; Kahler & Lake 2013）。根據這個觀點，新自由主義倡導的政府退位，逐步解除貿易金融管制，很大程度促使資本流動及金融市場的波動，導致民族國家管控能力降低。這類外在危機衝擊如何引發福利制度的轉型，便成為理解社會政策改革的一個關鍵。對於福利制度而言，疫情危機的重擊引發社會不安全問題，各國政府勢必擴大社會支出因應。在2008年金融海嘯後，特別加上2009年的歐元危機，西方關於緊縮（austerity）的討論相當廣泛，多半集中於公共債務危機導致政府採取財政節約，進而導致福利撤退（如：Blyth, 2013; Clark & Newman, 2012; Evans & McBride, 2017）。從金融危機轉為財政危機及龐大公債，進一步引發政府削減社會支出，從而導致福利危機，這點已經成為西方社會政策研究的共識（Gough, 2011; McCord, 2010; Steinebach et al., 2019; Streeck, 2014）。

另一方面，緊縮的解釋卻不見得適用於全部案例。典型的例子是包括臺灣在內的東亞國家，並沒有在2008年金融海嘯後有明顯的福利撤退現象，反而比較是資源重新分配並且進一步擴展福利制度。這些反例點出了福利國家制度的韌性，儘管經歷數十年的政經社變遷，福利國家並沒有如新馬克斯主義所言步入危機，反而歷久彌新，不斷藉由自身的制度調整來因應各方面的挑戰。與其說是福利國家本身的危機，不如說是福利國家能夠因應各類危機，繼而轉化為更有韌性的政經制度體。易言之，對於福利國家研究而言，「福利韌性」（welfare resilience）早已超越對於福利國家存續與否的爭論，反而更關注的是在不同的內外衝擊下，福利國家制度如何轉變因應，進而導致那些社會政策效果與福利意涵（Farnsworth & Irving, 2024; Hemerijck et al., 2022）。福利國家制度的實質續存早已無懸念，因而在研究典範上呈現出從「福利國家的危機」（crisis of the welfare state）轉向「福利國家對危機的因應」（responses of the welfare state to the crises）的探討。一個重要的外在因素是晚近各類全球性政經危機屢屢發生，考驗著受其衝擊的國家承受力；另一方面，不同的福利國家制度因應危機的方式與結果也備受關注，成為重要的關鍵。危機承受力及其後的復原力往往取決於福利國家制度，可以說「福利韌性」的核心便是福

利國家制度力量。

參、疫情危機中的臺灣福利韌性^(註1)

2020年的全球疫情危機是一個經典案例，其範圍之廣與程度之深顛覆了我們過往對於金融危機的想像。新冠肺炎病毒COVID-19的快速傳播，遍及全球各國，進而大幅限縮人員移動與接觸、全球生產線斷鏈等等的新現象，切斷所有過往全球化進展所需要的基本條件。儘管隨著晚近疫苗研發露出曙光，但是要達到全球人口集體免疫還有一段時間，此次疫情危機仍舊形成全面性的影響。就性質而言，疫情危機跟以往金融危機不同，比較接近外來衝擊；而且影響不只在金融層面，而是整體生產鏈中斷與消費急凍，對於各國經濟殺傷力更強，也對國民健康與社會不平等的後座力更強。

東亞身處此次疫情危機的風暴核心，因2003年SARS（嚴重急性呼吸道症候群）與2015年MERS（中東呼吸症候群冠狀病毒感染症）的歷史教訓及經驗，臺灣在此次COVID-19疫情初期即採取積極謹慎的行動，於1月20日成立「嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心」，針對疫情的發展進行監控。隨著疫情在中國與國際社會日益加劇，疫情警戒也隨之提升，更在確診首例病例後約一個月內皆將

國內警戒調至最高等級狀態以應對疫情。在接下來幾年，臺灣因應疫情相關經濟社會情勢的社會政策也相繼浮現。

一、因應疫情的社會政策

隨著疫情發展日趨嚴峻，除了民眾的健康受到威脅之外，國家經濟與產業也面臨相當程度的衝擊，人民日常生活亦備受挑戰。為此，各國政府皆提出一系列的因應政策，並編列相關預算以因應防疫工作，針對受疫情影響的產業、勞工與弱勢群體進行紓困。政府首先在2月提出600億元的特別預算，另於4月和7月進行了兩次的預算追加。並於2021年進行了第三、四次的追加，分別是2,595億元及1,598.9億元。針對本次疫情，政府共提出8,393.4億元的特別預算全面協助個人、企業、勞工、弱勢，以達到「防疫、紓困、振興」的目標（行政院，2020a，2020b，2020c，2022）。在這筆預算支持下，疫情期間推出多項措施。

首先，為減輕受影響僱主的財務負擔，穩定國內就業市場，政府提供營收較前兩年同一時期減少達50%，且未對員工進行裁員、減薪或放無薪假的僱主補貼。在薪資方面，政府提供每名員工原薪資最高40%，每月最高20,000元之補貼（期限最長三個月），同時也提供一次性營運資金補貼（經濟部，2020）（註2）。因疫情影響而放無薪假、休息減班的勞工，或工

作量劇減的自僱者，政府亦提供相關補助以維持基本所得水準，避免生計受到嚴重衝擊。《安心就業計畫》（2020 / 2023）補貼減班休息員工每月薪資差額50%（最高11,000元）最長達六個月。另一方面，受影響的自僱者可申請最長三個月、每月10,000元的補助（勞動部，2020）。勞動部對自2021年4月起（以任何一天就業日）已投保且月保工資低於新臺幣23,100元（含）的就業保險人，對已投保就業保險的居民的資格要求進行修訂。申請人如符合若干資格要求，可獲得新臺幣10,000元的生計津貼（Ministry of Labor Republic of China [Taiwan], 2022）。

此外，為補助受疫情影響較劇烈的勞工，政府提供一次性支付30,000新臺幣以補償工資損失和10,000新臺幣的生活費用，為補習班和課後照顧中心的教師提供救濟。國人及持有永久居留的外國籍人士才有資格獲得這些補貼（Everington, 2021）。此外，自僱者、街頭攤販和旅遊相關勞工（如：旅行社、導遊和遊覽車司機）有資格獲得新臺幣10,000元的每月補貼，為期三個月。據估計，總共有730萬人從這項政策中受益（其中也包括自營職業者）（Chau, 2021）。勞動部擴大2020~2021學年對失業勞工子女的學費補貼。失業勞工子女每學期的津貼額為至多24,000元（註3）。此外，作為家庭唯一養家者的失業勞工（如：離婚或喪偶或其配

偶因障礙或重大疾病而無法工作)或在學院或大學有兩個或兩個以上子女的失業勞工將獲得額外20%的補貼。截至2021年8月24日,共有3,662名兒童有資格獲得補貼,總金額為新臺幣8,074萬元(Ministry of Labor Republic of China [Taiwan])。為提供勞工經濟紓困,參加勞工保險者或未參加但可提出工作事實證明者,可申請最高10萬元,第一年零利率的個人貸款。此外,首六個月為寬限期,免繳納本金,並從第七個月開始攤還本金(勞動部,2020c)。

在公共就業政策方面,透過公立機關或機構職位開缺,穩定國內勞動市場避免大量失業,並支持受影響勞工度過疫情影響。《安心即時上工計畫》,受影響的勞工可申請參與。申請通過者每月最高可獲得80小時的工作機會,即每月最高可獲得12,640元的薪資(每小時薪資為158元)。相關工作內容包括館場與校園環境清潔與防疫工作、行政庶務、海岸清潔等(勞動力發展創新中心,2020)。政府也提出《充電再出發訓練計畫》鼓勵休息減班的員工利用閒餘時段參加訓練課程,持續發展精進個人技能。參訓員工可獲得每小時158元,每月最高18,960元(共120小時)之補貼(勞動部,2020b)。此外,2021年8月16日,政府啟動2021年應屆畢業生求職補貼計畫。此計畫將持續到2021年12月31日,提供就業諮詢資源和補

貼,以支持應屆畢業生求職。符合資格青年(年齡介於20~30歲)完成求職準備程式後,可獲一次性新臺幣2,000元現金津貼,穩定就業滿90天,將發給20,000元獎勵金;若持續受雇達180天以上,再加發10,000元(Ministry of Labor Republic of China [Taiwan], 2022)。

另一方面,由於弱勢群體對於外在衝擊的承受力較缺乏彈性,政府也針對目前領有相關生活補助者,如身心障礙者生活補助、中低收入老人生活津貼、弱勢兒童及少年生活扶助、低收入戶兒童/就學生活補助等,加發為期三個月,每月補助金額1,500元的補助金(衛生福利部,2020a)。對於未參加任何社會保險且未領取任何相關津貼補助者,經資產調查資格符合,即可領取10,000元的急難紓困金(衛生福利部,2020b)。2021年因疫情擴大,再度向上述領有相關生活補助者,加發為期三個月(2021年5~7月),每月補助金額1,500元的補助金(衛生福利部,2021)。針對有幼兒子女的家庭,政府在2021年6月宣布,由於疫情嚴峻,將為育兒家庭提供一次性補貼。每名子女可獲新臺幣10,000元的資助,資助對象為小學以下家庭及青少年障礙者學生。

疫情危機持續到2023年,政府於4月17日正式宣布全面解除口罩禁令。中央流行疫情指揮中心在該月27日的最後一場「指揮中心記者會」上正式宣布將於5月1

日起調降疫情警戒，同時解散指揮中心，標誌著防疫工作告一段落。在疫情危機過後，這些臨時性措施大部分已經退場，回歸到原本的勞動保護與社會安全制度運作。一方面由於臺灣的疫情影響程度相對較輕微，包括對於經濟的衝擊也較可承受，減輕不少醫療與福利制度必須承受的整體壓力。另一方面，這些臨時性的干預補助措施，適時提供支援給受到衝擊的勞工家庭，一定程度也緩解疫情所帶來的社會負面後果。

二、疫情危機與福利韌性

就後疫情的發展結果而言，臺灣福利國家無疑展現出福利韌性。首先在醫療體系的完善照顧下，臺灣因新冠肺炎疫情所導致的死亡人數，遠低於全球大多數國家，不論就防疫措施與染疫後的醫療照顧而言，公衛醫療體系都發揮最強健的組織力量，才能守護大多數國民的健康。1995年推行全民健康保險後，於醫療健康福利領域取得相當好的成果。與西方國家相較，臺灣健保能夠提供全面且品質良好的醫療保健，卻能有效控制醫療費用成長。在這次疫情危機當中，健保醫療體系成為最強韌的抗疫前線。

為因應疫情對國內勞動市場的衝擊，政府以諸多臨時措施穩定勞工的工作機會，主要著重於三個方向：保障既有工作、創造就業機會，以及失業保障。為因

應疫情對國內勞動市場的衝擊，政府均積極介入以確保並穩定勞工的工作機會，主要著重於三個方向：保障既有工作、創造就業機會，以及失業保障。在保障既有工作方面，政府對於不解雇員工的雇主提供既有薪資一定比例的補助。同時在疫情最為嚴峻時，也積極提供156萬個公共就業機會。由於疫情衝擊相對緩和，勞動政策體系並未出現明顯的改變或改革。在疫情期間的保障模式具有以下特色：對於受影響的保險制度內勞工，進行加碼支援；對於制度外的弱勢勞工，則透過社會救助或現金津貼提供生活支持。

政策學習在此次疫情危機中扮演重要的角色：由於2003年的SARS疫情與2015年MERS衝擊，臺灣公衛以及健保醫療體系對於類似的病毒傳染已經提高警覺，得以在第一時間預防並開始提升防疫等級，循序漸進以因應升高的疫情危機。也由於歷次的疫情防治經驗，政府瞭解資訊透明是防疫的重要一環，而這也成為此次疫情危機的重要機制，得以讓大眾即時得知最新的疫情發展與相關資訊，避免以訛傳訛引致大眾恐慌。例如疾管中心的網頁有即時更新的資訊，以及定期記者會週知大眾重要的疫情發展，不可否認在疫情發展的非常時期當中穩定了社會心理，也對於政府進一步掌控疫情有重要的可預期功能。

回應疫情危機所帶來的社會經濟負面衝擊，過往的類似政策經驗也同樣對於

此次應對危機的社會政策措施推出極有助益。儘管多數只是暫時性的政策，主要重心放在減緩經濟衰退以及因此而造成的失業或是貧窮問題。典型的例如針對失業勞工的急難紓困金、「安心即時上工計畫」、或是補助企業相關員工的薪資補助，以免其因為經營困難而大量解僱勞工。由於臺灣在經歷1997年東南亞金融危機與2008年的金融風暴時，面臨過大量解僱與失業貧窮等問題，推出不少消極與積極性勞動市場政策，進而累積相對豐富的政策知識，並在此次疫情危機中發揮作用（李健鴻，2008；陳盈方、呂建德，2012）。短期公共就業、就業培訓、乃至於就業服務都已成為經濟衰退且勞動市場不景氣時的重要政策手段。

另一個典型例子是五倍券的發放：過去於2008受金融海嘯時期，政府曾經提出消費券計畫，發放價值3,600元的消費券予國人，期以拉動國內消費需求。然而，後續針對該計畫的成果分析時發現消費券無償發放有很強的替代效果，對國內GDP提升的貢獻僅0.28~0.43%（行政院經濟建設委員會，2009）。因此，現今執政政府對於過去經驗進行調整，要求民眾通過「購買」振興券的方式，確保貨幣的流動。2021年9月9日，政府宣布新一輪振興券的發放，每張價值新臺幣5,000元，並同時發行實體版和數位版以激勵受新冠肺炎疫情影響的經濟。五倍券的發放，其實

相當於無條件現金津貼的體現，未來極有潛力成為臺灣福利國家回應類似危機的政策選項。

根據筆者計算，這些措施的總支出加總起來，在2020年及2021年分別占當年度臺灣GDP的2.2%與2.1%，與東亞鄰國比較起來算是較低的開支（韓國的占比是該國GDP的4.5%與2.6%），但是這些支出還不包括全民健保治療相關病患的費用。這些在當時都是以特別預算形式追加推出措施，在疫情過後自然退場。即便如此，以GDP占比2%以上的支出規模，也可看出當時情勢的迫切性，以及福利國家制度回應的努力。

肆、結論

在21世紀伊始的這25年來，全球社會已經經歷數次的系統性危機，尤其是2020年爆發的新冠肺炎疫情，更是規模空前的全面性衝擊，無一國家能夠倖免。舉凡公共衛生醫療、經濟與勞動市場、乃至於社會安全網都經歷一場震撼教育，也對整體國家政經社發展環境造成相當程度的傷害。強震等級的疫情危機，無疑是對於各國的整體政經、尤其是福利國家制度的壓力測試。在疫情危機過後的今天重新回首，福利國家像是一位「危機管理師」（crisis manager），在公民和經濟社會風險之間提供一個緩衝，避免前者受到後者

的劇烈衝擊（Starke et al., 2013）。在新冠肺炎危機期間，社會政策被認為是失業和貧窮加劇的情況下促進穩定和復原力的關鍵工具。因此，各國政府採取前所未有的社會保障對策，以減輕危機的打擊，對勞動市場影響的回應涉及不同的刺激政策，這些政策因國家而異，如失業保險、普及性的現金移轉、企業援助、勞工保障和短期工作。

在這個意義下，Pereirinha與Pereira（2021）建構一個社會韌性的綜合指數，以分析歐洲國家如何應對社會保障的挑戰以及他們應對和調整危機的能力。儘管所有國家都面臨著同樣的外生危機，但它們應對危機的準備和能力在許多方面都有所不同，這可以歸因於各國福利制度的具體特點。例如，北歐的普惠式福利制度與南歐國家之間存在明顯的對比：前者透過既有的失業保護政策和所得維持制度提供較好的防護，而後者現有的福利制度在應對諸如新冠肺炎等流行病毒的整體防禦能力較弱，社會成員也因而暴露於較高的風險。正因為此次疫情危機的衝擊十分全面，只有健全的福利制度才更適合處理像新冠肺炎這樣的危機。

就此而言，臺灣福利國家也在此危機中展現出福利韌性，不論是疫病傷亡人數、經濟衰退乃至於社會貧窮程度，臺灣在全球當中算是前段班。也正因為疫情期間所造成的整體衝擊保持在可控範圍內，

疫後的經濟與社會復甦也上軌道。當然，可能不見得所有讀者都同意這樣的正面評價，認為臺灣在疫情期間同樣有不少疫歿或是生計受到影響的人數，顯示出社會安全網的漏洞。這樣的觀點也不無道理，畢竟在當時疫情巨大衝擊下，全球幾乎沒有哪個國家在各方面決策時毫無失誤。不過臺灣（以及日、韓等國）不論是疫情傷害乃至於經濟衰退程度，確實遠比其他地區輕微；同時也因如此而得以在疫情後較快復甦，恢復正常經濟與社會生活。自1990年代逐步擴展的臺灣福利國家制度，在濟弱扶傾及穩定社會情勢的努力上扮演中流砥柱的角色，這點也呼應上述Pereirinha與Pereira研究的觀點。

看似新冠肺炎疫情的肆虐猶如昨日黃花一夢，沒有太多留痕。確實至目前為止，疫情危機幾乎沒有成為社會保障新理念或是新社會政策施行的機會之窗，一些針對這方面社會政策回應的國際研究也持類似觀點（Béland et al. 2021; Soon et al., 2021；另參考Yuda, 2023）。但是，此次疫情危機其實也悄然改變了一些社經結構，並將影響後疫情的臺灣福利國家。此次新冠疫情也帶來根本性的社會不平等與新社會風險，進而影響不同職業與階層的所得維持能力與生活機會，從而對於既有福利制度安排形成新的挑戰（Choi et al., 2022; Ku & Yeh, 2022; Reich, 2020）。2020年發生的疫情程度已經逐漸式微，上

述現象卻說明它加速知識經濟的一個重要面向發展，也就是數位化與數位經濟的興起。在後疫情時代，數位經濟將加快腳步席捲全球，進一步強化經濟全球化所導致勞動市場彈性化引起的失業及工作貧窮問題，東亞各國也因此開始擴展積極性勞動市場政策以及最低生活保障的社會救助。如何透過社會政策的資源再分配，協助個人在經歷生命歷程各個階段時，能夠在不同階段之間無縫接軌，不至於出現社安網

漏洞而面對生活風險。尤其在就業階段，確保社會成員不會因為進入／退出勞動市場的時間間隙而面對經濟困難，將是後疫情影響臺灣福利韌性未來發展的重要議題。

（本文作者為國立臺灣大學國家發展研究所教授）

關鍵詞：臺灣、福利國家、福利韌性、疫情危機

📖 註 釋

- 註1 筆者感謝孫瑩芯、林佐穎同學協助蒐集整理本節相關資料。
- 註2 一次性營運資金補貼金額依企業內全支員工人數、每位10,000元提供補貼。
- 註3 公立高中或職業學校子女新臺幣4,000元，就讀私立高中或職業學校的子女新臺幣6,000元，就讀公立學院或大學的兒童新臺幣13,600元，就讀私立學院或大學的兒童新臺幣24,000元。

📖 參考文獻

- 《安心就業計畫》（2020 / 2023廢止）。<https://laws.mol.gov.tw/FLAW/FLAWDAT01.aspx?id=FL093307>
- 行政院（2020a年3月19日）。〈因應武漢肺炎衝擊共通性及各產業紓困振興措施〉。<https://tainan.bsmi.gov.tw/bsmiGIP/wSite/ct?xItem=88701&ctNode=8158&mp=1>
- 行政院（2020b年4月23日）。〈行政院會通過「中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算追加預算案」〉。<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/25d0c1e1-7b39-44fc-b5e7-f0917b3b7d8f>

- 行政院（2020c年7月23日）。〈國際疫情險峻 行政院會通過「中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算第2次追加預算案」〉。 <https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/e93a7337-6468-4af9-96be-11cc440f8e15>
- 行政院（2022年1月5日）。〈COVID-19防治及紓困預算〉。 <https://www.ey.gov.tw/Page/5B2FC62D288F4DB7/c243b53c-42be-40ec-9644-6d00e138886e>
- 行政院經濟建設委員會（2009）。《振興經濟消費券執行相關統計及影響評估報告》。 <https://www.ey.gov.tw/Upload/UserFiles/%E6%B6%88%E8%B2%BB%E5%88%B802.pdf>
- 李健鴻（2008）。〈差序治理體制與治理矛盾：台灣就業體制變革分析〉。《台灣社會福利學刊》，6（2），109-145。 [https://doi.org/10.6265/TJSW.2008.6\(2\)4](https://doi.org/10.6265/TJSW.2008.6(2)4)
- 林萬億（2002）。〈災難救援社會工作：以台北縣921地震災難社會服務為例〉。《臺大社會工作學刊》，7，127-202。 <https://doi.org/10.6171/ntuswr2002.07.03>
- 陳盈方、呂建德（2012）。〈金融危機對台灣社會政策的衝擊：仍然是路徑依賴嗎？〉。《社會政策與社會工作學刊》，16（2），191-246。 <https://doi.org/10.6785/SPSW.201212.0191>
- 勞動力發展創新中心（2020年4月10日）。〈安心即時上工〉。勞動部勞動力發展署。 https://www.wda.gov.tw/News_Content.aspx?n=6&s=1131
- 勞動部（2020）。〈自營業者或無一定雇主之勞工生活補貼〉。 <https://www.wda.gov.tw/cp.aspx?n=671AA4E12FCFB662#block>
- 勞動部（2020b）。〈充電再出發訓練計畫〉。 <https://www.mol.gov.tw/1607/1632/1640/44871/>
- 勞動部（2020c）。〈勞工紓困貸款及利息補貼〉。 <https://www.wda.gov.tw/cp.aspx?n=BE047C8B0FA72893#block>
- 湯京平、黃詩涵、黃坤山（2009）。〈災後重建政策與誘因排擠——以九二一地震後某社區營造集體行動為例〉。《政治學報》，48，1-31。 <https://doi.org/10.6229/CPSR.2009.48.01>
- 經濟部（2020年5月21日）。〈經濟部辦理商業服務業受嚴重特殊傳染性肺炎影響之艱困事業薪資及營運資金補貼申請須知〉。 https://www.moea.gov.tw/mns/populace/news/wHandNews_File.ashx?file_id=82140
- 衛生福利部（2020a年4月9日）。〈防疫期間行政院關懷弱勢加發生活補助〉。 <https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-5188-61207-205.html>
- 衛生福利部（2020b年5月4日）。〈109年因應疫情急難紓困方案〉。 <https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-5179-53040-205.html>
- 衛生福利部（2021年6月3日）。〈110年因應疫情擴大急難紓困實施計畫〉。 <https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-5188-61205-205.html>
- Béland, D., Cantillon, B., Hick, R., & Moreira, A. (2021). Social policy in the face of a global pandemic: Policy responses to the COVID-19 crisis. *Social Policy & Administration*, 55(2), 249-260.

<https://doi.org/10.1111/spol.12718>

- Bermeo, N., & Pontusson, J. (2012). *Coping with crisis: Government reactions to the great recession*. Russel Sage.
- Blyth, M. (2002). *Great transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge University.
- Blyth, M. (2013). *Austerity: The history of a dangerous idea*. Oxford University.
- Bonoli, G., & Natali, D. (2012). *The politics of the new welfare state*. Oxford University.
- Chau, C. (2021, June 2). *Taiwan approves up to US\$30.4 billion for pandemic relief*. Retrieved from HRM Asia, <https://hrmasia.com/taiwan-approves-up-to-us30-4-billion-for-pandemic-relief/>
- Choi, Y. J., Kuehner, S., & Shi, S.-J. (2022). From “new social risks” to “COVID social risks:” The challenges for inclusive society in South Korea, Hong Kong, and Taiwan amid the pandemic. *Policy & Society*, 41(2), 260-274. <https://doi.org/10.1093/polsoc/puac001>
- Clark, J., & Newman, J. (2012). The alchemy of austerity. *Critical Social Policy*, 32(3), 299-319. <https://doi.org/10.1177/0261018312444405>
- Evans, B. M., & McBride, S. (Eds.). (2017). *Austerity: The lived experience*. University of Toronto.
- Everington, K (2021, June 24). *Taiwan to extend COVID relief to 27,000 foreign residents in need*. Retrieved from Taiwan News, <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/4231573>
- Farnsworth, K., & Irving, Z. (2024). Crises of the welfare state, resilience, and pessimism of the intellect. *Social Policy & Administration*, 58(2), 248-263. <https://doi.org/10.1111/spol.12996>
- Gough, I. (1973). *The political economy of the welfare state*. Macmillan.
- Gough, I. (2011). From financial crisis to fiscal crisis. In K. Farnsworth & Z. Irving (Eds.), *Social policy in challenging times* (pp. 49-64). Policy. <https://doi.org/10.51952/9781847428295.ch003>
- Hacker, J. S. (2002). *The divided welfare state: The battle over public and private social benefits in the United States*. Cambridge University.
- Hemerijck, A., Huguenot-Noël, R., & Matsaganis, M. (2022). *Welfare resilience in Europe. Contours of a post-Covid social compass for the EU*. European University Institute. <https://doi.org/10.2870/488512>
- Kahler, M., & Lake, D. (Eds.). (2013). *Politics in the new hard times: The great recession in compara-*

- tive perspective*. Cornell University.
- Ku, Y.-W., & Yeh, C.-Y. (2022). Social policy responses and social development during and after the unequal pandemic. *Asian Pacific Journal of Social Work and Development*, 32(3), 161-169. <https://doi.org/10.1080/02185385.2022.2141848>
- Martin-Breen, P., & Anderies, J. M. (2011). *Resilience: A literature review*. Institute of Development Studies.
- McCord, A. (2010). The impact of the global financial crisis on social protection in developing countries. *International Social Security Review*, 63(2), 31-45. <https://doi.org/10.1111/j.1468-246X.2010.01360.x>
- Ministry of Labor Republic of China (Taiwan). (2021, December 27). *Taiwan Labor e-news letter*. <https://english.mol.gov.tw/21139/40790/41231/>
- Ministry of Labor Republic of China (Taiwan). (2022). *Highlights of the Ministry of Labor*. <https://english.mol.gov.tw/21139/21192/>
- O'Connor, J. (1973). *The fiscal crisis of the state*. St. Martin's.
- Offe, C. (1984). *Contradictions of the welfare state*. Hutchinson.
- Pereirinha, J. A. C., & Pereira, E. (2021). Social resilience and welfare systems under COVID-19: A European comparative perspective. *Global Social Policy*, 21(3), 569-594. <https://doi.org/10.1177/14680181211012946>
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the welfare state? Reagan, thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge University.
- Pierson, P. (Ed.). (2001). *The new politics of the welfare state*. Oxford University.
- Reich, R. (2020, April 28). The remotes. The essentials. The unpaid. The forgotten: Divided, but intertwined. Retrieved June 1, 2021, from <https://blogs.berkeley.edu/2020/04/28/the-remotes-the-essentials-the-unpaid-the-forgotten-divided-but-intertwined/>
- Soon, S., Chou, C. C., & Shi, S. J. (2021). Withstanding the plague: Institutional resilience of the East Asian welfare state. *Social Policy & Administration*, 55(2), 374-387. <https://doi.org/10.1111/spol.12713>
- Starke, P., Kaasch, A., & van Hooren, F. (2013). *The welfare state as crisis manager: Explaining the diversity of policy responses to economic crisis*. Palgrave.

- Steinebach, Y., Knill, C., & Jordana, J. (2019). Austerity or welfare State transformation: Examining the impact of economic crises on social regulation in Europe. *Regulation & Governance*, *13*, 301-320. <https://doi.org/10.1111/rego.12174>
- Streeck, W. (2014). *Buying time: The delayed crisis OF democratic capitalism*. Verso.
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford University.
- Yuda, T. K. (2023). Beyond path dependency: Analysing Indonesia's social policy responses to two crises. *Social Policy & Administration*, *57*(5), 727-743. <https://doi.org/10.1111/spol.12902>