

福利國家是否可能回應 經濟全球化的衝擊？： 相關文獻的回顧與檢視

呂建德



伴隨著全球經濟在各領域進一步的整合，「全球化」已經形成一股形塑當代社會變遷的巨大力量。此一概念被廣泛的使用在國際的政治、經濟、文化等各領域當中。全球化一詞似乎在今日已經成為大家朗朗上口的一個流行語，但事實上作為一個被認識的對象，『全球化』在人們心中所浮現的圖像卻不盡相同。而此中認知的不同不僅浮現在一般大眾與知識份子之間，即使社會科學研究者對此一新興現象的認知也存在著相當的歧異。事實上，迄今為止，全球化沒有一個全球都接受的定義（Nayyar, 2002; Ohamé, 1996）。

透過晚近國內外諸多學者的研究，我們已經可以逐漸清楚的描繪出『全球化』的一般圖像及其影響，對於釐清這種認知上的巨大歧異有莫大的幫助。例如許多研究就指出，在政治層面全球化帶來了民族國家的式微和超國家組織的興起等現象；或經濟層面上如龐大跨國企業帶來的巨大

產能，和頗具爭議的全球不平等現象，以及牽連廣泛的金融風暴等；再如文化層面中時常討論到的在地文化的特殊性以及全球文化的普遍性問題等。

一般認為，「全球化」（Globalization）使新自由資本主義從勞動和民族國家中解放出來，帶來國際金融全球化、貿易與生產的國際化、勞動力跨國移動等新興現象。全球化對於福利國家所帶來的影響，主要表現在四個層面，分別是：金融全球化、貿易國際化、生產國際化以及勞動市場的變動（Scharpf, 2001）。80年代之前，企業的籌資管道主要是透過銀行；自80年代之後，債券市場和衍生性金融商品的發達，以及跨國企業的生產增加，使得大量的資金轉出與挹注的流動頻繁。此外，科技與網際網絡線上交易的發達，使得政府無法掌握確切稅收額度，另一方面，政府為了吸引外資，進而降低商業稅賦負擔，造成國家稅收減少（Rodrik, 1997）。

同時，握有資本的企業家，站在權力與利益的制高點上，爲了尋求更低廉的生產成本，將生產部門移往勞動力成本較低的國家，因而造成低技術勞工失業的問題（Msihra, 1998）。

其次，全球化後的生產方式由大量生產的福特主義方式轉向彈性生產的後福特主義方式，彈性的工作，使原本以全職工作爲主，轉變爲部分工時工作或臨時工，增加工作的不確定性（蔡明璋，2006）。因此，就經濟面而言，國際貿易資金更自由快速的流通，對於企業自由發展有很大的助益，然而相對於沒有掌握生產工具的勞動階級，卻必須面臨經濟全球化所帶來的新風險（Scharpf, 2001; Swank, 2003）。

最後，國際資本以不同的型態在國際間移動，包含信用（貸款和債券）往來、投資（FDI、股票）與貨幣（外匯交易）的流動。隨著布列頓伍茲體制的瓦解，固定匯率改爲浮動匯率制，便利的通訊工具革新大大降低交易成本，大量的創新制度促成了國際金融市場高額的交易量。熱錢投資的增加，特別是在證券投資。國際熱錢使得投資者透過投資的彈性與多元組合而獲得最大的利益，也讓企業的集資管道多元化。利率水準逐漸由全球市場，而非由國內的央行決定。另一方面，由於匯率的變動幅度增大，投機者利用匯率的落差進行投資，如衍生性金融商品（期貨、選擇權）的流動。

在上述幾種國際資本種類中，其中有價證券投資組合（例如股票、債券、外匯交易與銀行借貸）比起直接海外投資

（FDI）成長更加快速，而且有日趨不穩定的情況，其結果便是可能來得快，去的也快。國際金融資本移動速度增加始自1974年左右，在1980s中葉再度快速增加，熱錢總流入的淨值換算成每年在OECD國家GNP約爲3%（Simmons, 1999），但在部分國家卻更高，例如亟需大量資金投入帶動經濟發展的開發中國家。然而，由於私人投資促成國際熱錢的快速流動，易受市場恐慌波動，例如1997年「亞洲金融風暴」受流言影響，投資人大舉抽出資金，在東亞地區與全世界形成連鎖效應。國際熱錢的迅速流動，勢必影響各國經濟體系，政府若任憑國際資本在國內流動，卻欠缺總體調控的能力，“金融風暴”可能又再度引發。

壹、全球化理論的三大論點

『全球化』的爭論由來已久，諸如內涵、面向、起源以及影響範圍，至今尚無明確的定論。甚至今日的全球化趨勢是不是一個嶄新的現象，都仍處於眾說紛紜的狀態。Held與McGrew（1999）將這些全球化的爭論歸納成以下三種主要的看法。一、超全球主義：全球化意味著人類的社會生活更進一步地涵蓋在市場運作規則之下，而經濟領域脫離了民族國家的治理範圍。在國際分工以及新管理模式之下，民族國家的權力不再牢不可破，反而成了遞送全球化種子的媒介。二、懷疑論：這個論點認爲，從十九世紀以來的世界貿易、投資與勞動力移動的統計數據來看，全球

化的程度還比不上金本位時代 (Hirst and Thompson, 1992)。同時，懷疑論者也否認民族國家在全球化日益興盛的趨勢下崩解毀壞，相反地，他們主張所謂『新的經濟秩序』仍舊以民族國家為主軸，亦即國家的角色對全球資本流動涉入甚深，全球化所伴隨而來的新管理模式只是過去的強權國家繼續對外攻城掠地的新的形式而已。

三、轉型主義：全球化是政治、經濟與社會變遷的觸發器，新的全球秩序在這個過程中於焉成形。經濟自由化促使傳統的國家疆域逐漸模糊，而國家權力也不再能全然主導經濟力量，因此國家的管轄權力必然超脫既有的疆界，進而逐漸形成權力分散於地方、國家與區域的『全球治理』治理機制。總之，對轉型論者來說，『全球化』意指經濟秩序、國家權威以及階級體系的重新建構與調整過程。分析而言，這三種主要觀點的論證如下：

一、超全球主義論

該觀點主要是讚揚全球單一市場的出現，並認定全球競爭將帶動人類文明的進步，在全球單一市場形成的過程中，生產、貿易與金融等逐漸無視於疆界而形成跨國網絡，民族國家將喪失對經濟活動的掌控；在另一方面，全球化亦代表了全球分工市場的形成，亦即每一個民族國家將淪為全球競爭市場網絡下的定點。舊式的民族國家在無法及時提出對策以因應全球環境的變遷即無法藉由自身的力量來回應人民的要求，國家主權及合法性將逐漸的遭到侵蝕，取而代之者將會是如跨國企業

等新型態的組織。超全球主義論的代表人物大前研一在其民族國家的終結一書中提出了「區域國家」這一概念，強調有經濟潛力與經濟實力的地區應擺脫往日民族國家的包袱，而為求確保經濟發展成果而吝於與其他較落後的地區分享 (O'Connell, 1996)。該做法或許使某些具經濟優勢的地區累積足以因應全球化衝擊的能量，但卻無視於幾個世紀來民族國家的發展過程中幾歷艱難而成形的國家公民權利，甚至更侵蝕當代民族國家之合法性的根基。

二、懷疑論

相較於超全球主義論者而言，懷疑論者並不認為全球化脈絡下的經濟體系是人類生活最佳的架構，並且從 19 世紀以來的世界貿易、投資與勞動力流動等統計資料來推論全球化的真實意義。懷疑論者抨擊超全球主義論者對民族國家悲觀的預測，並認為在未來國際互動增強的經濟體系下，民族國家的角色並沒有減弱，因為各各民族國家政府將成為國際化的基本架構，加強了國際化勢力對民族國家政府規範權利的依賴 (Hirst and Thompson, 1992)。

三、轉型論

轉型論者並不否定全球化的存在，而將之視為一種由多種因素長期衝突整合的辨證過程，但在另一方面也不似超全球主義論者般的盲目信仰全球化所能發揮的影響力。其論點主要放在全球化脈絡下民族國家功能與權威的再造與重塑；即對轉型

論者而言全球化是一種主權、領土與國家權力間的「重置」關係。以世界貿易組織（WTO）為例，該組織雖為一跨國的架構，但其權力基礎卻是立基在民族國家的權威之上，其運作之方針需得各成員國之協商同意；相反的，民族國家身處在此一跨國組織的架構下，亦無法再如往常般以期疆界對主權完整性作一嚴密的保護（Scharpf, 2001; Swank, 2003）。

在本文中，我們並不如懷疑論者般否定全球化的真實意義，亦不跟隨超全球化主義論者的腳步盲目信仰全球化的影響力，因此將從轉型論者的觀點來有限的認定全球化現象的存在並以福利國家為對象觀察民族國家在因應全球化的對策。

貳、全球化對於福利國家的影響與衝擊

全球化的負面後果已經有相當多的討論。首先是越來越多環境和生態的破壞，整個資本主義跨國的生產不斷的耗用資源，造成環境的破壞，這些環境的問題已經是跨全球的，例如巴西雨林、全球暖化、車諾比核電廠爆炸，這是和全地球人類息息相關；第二，越來越多的經貿、人口移動、國際組織性犯罪增加造成國家疆域管制能力的降低。第三是國際疾病的傳染。南美洲印地安人在 15 世紀大量死亡是由西班牙人帶進去的，他們身上缺乏這種抗體。這些個體、組織、部門的互動越來越頻繁，密度越來越增加，疾病也就跟著傳染，最顯著的例子是歐洲的狂牛症以及

2003 年的 SARS 風暴重創了當時亞洲各國的經濟。

一、全球化與勞動市場

猶如我們在上一節所看到的，全球化在 1990 年代之後成為社會科學熱門的重要研究主題，包括從文化、經濟、勞動等各個層面探討與分析全球化所帶來的各種社會、經濟與文化等影響。其中，與福利國家最緊密相關的問題有兩個，一是對於勞動市場的衝擊，另一個則是對於所得分配的影響。全球化對勞動市場結構影響的因素主要在於國際比較利益原則的驅動之下，全球的資本、投資、勞動力的移動，以及全球商品的流動與商業的分工，進而對勞動市場產生作用與影響。首先，在國際貿易中，農工商品在不同國家貿易，進而在比較利益的原則下，以原料、半成品與零組件的型態進行全球的貿易與流通；而跨國企業基於利潤極大化的目標，與國際比較利益原則下，將管理、生產銷售等工作以及將生產製造中的每一個過程予以分開，並分別在不同國家進行，同時利用國家間的不同管理規章，繳納最少的稅，雇用最少的工人，並進一步對國家有降稅、降低勞動條件、以及減少勞工保障與支出的要求。又基於反應市場快速變化的要求與移轉風險，組織的彈性亦加大、企業的生產活動亦有重大的改變：及採取包括跨國契約外包、及時生產與少量多樣的生產方式（Mishra, 1999）。

此一變革對勞工的影響，即是所謂的關廠及資遣員工的情形與數量增加了，意

即勞工的就業市場有了結構性的改變，失業與薪資降低的風險增加了。在企業利潤增加、生產銷售增加的同時，工作機會卻相對減少，且政府的稅收也減少了。另一方面，政府爲了吸引投資，增加就業機會，卻不得不以減少稅賦及降低勞動條件來吸引國際投資。其結果是國家的稅收減少了、勞動風險提高了、勞工對社會安全的需求提高了，並進而形成國家間的降稅競爭（李易駿，2001；呂建德，2001）。在全球化的結構性影響之下，臺灣勞動市場結構所面臨的可能是勞動市場的自由化、彈性化、去管制化、和勞工的協商能力的下降（呂建德，2001），而這可能進一步加遽了勞工之間的所得不平等與就業的不安全（李易駿，2003；2001；呂建德，2001；陳坤銘與楊書菲，2007）。

全球化對勞動市場的衝擊直接反映在高失業率上。福利國家不僅需因應無法充分就業所帶來的問題，還必需防止大規模的失業產生。在這段期間，各國對物價穩定或維持充分就業各有不同的政治著重點，但在其用來採用維持就業策略上，也有明顯的差異。就經驗上來看，到目前為止並沒有一個制度模式可以同時實現充分就業與持續的平衡成長。新經濟下工業投資所能帶來的工作機會似乎相當有限，爲了維持國際的競爭力，降低勞動成本及解雇勞工是一般常見的作法。Streck（1998）就提出競爭力重建的長期後果似乎是國內工業關係可作爲社會安全來源的能力下降，且企業在承受人力過剩的壓力時，對需求也會變得較不敏感。同時，公司競爭

力的能力衰退及對勞動組織的瘦身，都將使很多過去在福特主義的工業關係中所強調的保障性功能外部化。至於國家在因應上，則需找到可重建社會福利支出的方法以滿足讓經濟更具競爭力的需求。在福利國家中，工作數量下降連帶的是政府爲維持高工資替代率，處理退休人力過剩的能力。意即若要解雇勞工，常需要相關的提早退休方案等政策的配合才能有效解決，且不致於造成社會問題（Ebbinghaus, 2004）。

二、全球化與所得分配

另一個關於全球化影響的討論是關於全球化是否會造成經濟不平等或至少所得不平等呢？這個問題已經困擾學術界相當長久一段時間，因此也存在著不同的歧見。這個問題最早可以上溯至國際經濟學中有關貿易帶來福利改善的討論。國際貿易可以追溯到古典經濟學家 David Ricardo 的觀點，他認爲如果個別國家能夠利用自己的比較利益，那麼在國際勞動分工當中就給所有人帶來最大利益。而國際經濟解釋工資差異與貿易開放關聯性的主要理論則是 Heckscher-Ohlin-Samuelson（HOS）模型。HOS 理論建立在相對產品價格和要素價格（工資）的對等（一對一）關係上。由於國際貿易引起相對價格改變，進而影響要素需求改變，最後將導致要素報酬的比例增減。假設兩個國家（一個爲發展程度較高的已開發國家，另一個爲相對發展程度較低的開發中國家）、兩種生產要素（高技術人力及低技術人力）及兩種商品

(技術密集產品及低技術產品)的 2*2*2 模型,根據 HOS 模型的預測,如果兩國開放貿易,發展程度較高的國家將出口技術密集產品,進口低技術產品。如此一來,已開發國家中的低技術產品價格將會下降,低技術工資也隨之下降,高、低技術的相對工資差距擴大。反之,開發中國家的出口擴張,對於其具有比較利益的低技術勞工需求增加,使得低技術工資上升,高、低技術工資差距縮減(曹添旺等, 2006: 348)。換句話說,如果已開發國家與新興工業國家進行貿易的話,已開發國家的低技術勞工將會面臨所得差距擴大、甚至是失業的影響。不過就實際情形而言,國際貿易對所得不均影響的複雜度,遠超過理論上的假設,包括了從國外直接投資、獨佔廠商的行為以及技術偏向等等生產方式的因素都會影響或是改變高、低技術勞工的相對價格,或甚至有人從全球化和區域化的差異詮釋造成所得不均的因素。因此,在實證上也有相當大的歧異存在著。

目前社會科學界對於經濟全球化所導致的社會不平等程度擴大,仍存有許多不同的看法,但主要的爭論點是集中在:是否隨著貿易、生產、金融及勞動力移動等面向的全球化,使得不平等的現象有惡化的趨勢。所謂的不平等,可由二方面討論:一是以全球人口為單位,比較國際間、洲際間的所得是否有擴大的趨勢;另一是以民族國家為單位,比較一國之內技術勞工與非技術勞工之間的薪資所得差距有拉大的現象。關於全球化是否加大了國際間的

不平等趨勢,目前在學界多有爭辯,但在全球貿易往來更加頻繁後,所造成的各別國家內部平等的增加也日漸取得共識。有鑑於此,較受到關注的議題漸轉移至國內技術勞工、非技術勞工二者間的薪資所得差距。對於此一爭論,諸多學者有不同的觀點、分析。

呂建德(2001)指出,1970年代以後歐美的社會經濟結構出現了若干變化:一是失業人口的不斷上升,以及社會不平等有增加的趨勢;另一是國家管制經濟系統的能力降低,失業問題在西歐尤其嚴重。因自1970年代末期開始,提供合理工資,優渥的職工福利及津貼的傳統福特主義式勞動市場已日漸縮小,取而代之的是薪資較低及較低勞動保障的彈性化勞動市場。此勞動市場在全球化的因素下,斷裂成二個團體,一個是和全球市場相關的工作,另一個是和全球市場無關的工作,前者所強調的是,在全球資本主義生產鏈中具有高附加價值的一環,而使得其薪資水準不斷上升,後者則是佔據較低附加價值的部分,或是根本完全被排除在全球市場之外,成了全球化下的輸家,其結果成了社會兩極化的現象,而在此之中,維持社會穩定的中產階級逐漸減少。

在此一轉變中,我們發現勞動市場上不確定就業型態的日益增加。在歐洲,因長久以來社會保障體系的完備及制度化,失業者一般可以領取相當優厚的失業給付或社會救助金,使得政府在維持社會平等的目標上有良好的表現。在美國,因政策鼓勵勞動市場的彈性化,解僱條件的放鬆

及薪資談判彈性化，其結果雖使得美國的失業率在 OECD 國家表現凸出，卻也見到持續升高的貧窮率及社會不平等程度的增加。

有關贊成全球化或是國際貿易會造成所得不均的相關實證研究，例如 Gustafsson and Johansson (1999) 的研究，他們就試圖了解從 1970 年代之後主要國家所得不均的影響因素，因此綜合早先對所得不均的影響因素，包括去工業化、全球化等和女性就業等等因素，發現主要有五點因素影響著所得不均擴大。其中最主要的因素即是與新興國家的貿易，特別是製造業產品的貿易量。此外，Aldersen and Nielsen (2002) 也發現類似的結果，他們從全球化的幾個指標來測量國際貿易對所得不均的影響，包括了移民、直接投資、南方國家進口佔 GDP 的比例等變項來預測全球化對 Gini 係數的影響，結果發現，移民、直接投資和南方國家進口佔 GDP 比例等全球化的指標都對 Gini 係數有顯著性的影響。其中，他們認為全球化會削弱勞工或是工會組織的力量，使得他們無法在全球化競爭體系當中取得與雇主組織之間的議價權力；另一方面，則是大量的移民更進一步削弱了勞工與雇主之間的對等權力，和弱化薪資相對價格。

另外，除了貿易全球化之外，對於正在形成的東亞與東南亞貿易體系而言，區域化的議題對於各國也越來越重要重要。歐洲國家從 1950 年代開始，成立了歐洲煤鋼組織之後，區域之間的整合隨著時間的推演也更進一步地在不同的經濟、政治、

文化與社會層面之間進行不同程度的整合。其中 Beckfield (2006) 指出區域整合的兩個主要層次，經濟整合與政治整合，會透過不同的機制影響所得不均。前者，會透過國際相對薪資的壓力和就業競爭的機制惡化所得分配之間的不均；後者，則是會透過對福利國家制度的影響而增加所得不均的差距。基本上，歐盟會員國透過所簽訂的相關條約，如 Maastricht 條約等等，限制了以往福利國家賴以維生的擴張性財稅政策與就業政策，而造成福利國家的重分配措施受到嚴格的限制。為了加入成為歐洲貨幣同盟 (the European Monetary Union) 的一部分，成員國必須符合 1991 年的馬斯垂克條約 (Maastricht treaty) 的規範：1.赤字不能超過 GDP 的 3%；2.全國負債不能大於 GDP 的 60%；3.通膨不能高於三個最低通膨水準的三個歐盟國家的平均的 1.5%；4.長期利率不能高於最低通膨的歐盟國家的 2%；及 5.匯率必須降到匯率機制 (the Exchange Rate Mechanism) 之內。為遵守這些高度限制的指導方針，歐洲許多福利國家很快地失去其實行擴張性財政及貨幣政策的能力。

參、全球化與福利國家：影響的途徑與論點

如果我們追溯過去福利國家發展的歷史脈絡可以發現，福利國家的出現主要是回應在工業化下，快速的社會變遷所產生的集體風險問題。二次大戰後為福利國家的黃金時期，此時世界各國所面臨的社會

風險，多圍繞在失業、退休與殘疾所帶來的所得危機，故社會政策焦點多在於經濟安全、去商品化與對抗貧窮上。

西方各福利國家在面對全球化的衝擊、各國之擴張與轉變之方式，主要可以區分為三種方式：

一、工業主義邏輯 (logic of industrialism approach)；

二、權力資源論 (power resources approach)；

三、國家中心論 (state-centered approach)。

工業主義邏輯主張經濟發展為解釋福利國家擴張最主要核心，亦即西方各國隨著工業化的發展，必然會面臨到相同的需求與社會結構上的轉變，而福利國家為必然之解決路徑 (Cameron, 1978)。然而，由於對經濟發展的重視，導致忽略了政治與社會層面的力量也會使福利國家產生不同的變化，因此產生了權力資源論，其強調工會與左派政黨力量之重要性 (Esping-Andersen, 1999)。當左派政黨與工會力量越強大的國家，其福利體制的發展越旺盛。而國家中心論者則認為，除了經濟發展、政黨與利益團體之間的結合，各國的憲政體制、立法程序與官僚制度也應該被當作是解釋福利國家發展的重要因素 (Huber and Stephens, 2001; Lin, 2004)。

過去關於研究全球化對福利國家影響的觀點，主要由兩大理論陣營所主導：分別是「效率假設」(efficiency hypothesis) 和「補償假設」(compensation hypothesis)。不過值得探討的是，是否真的如同「效率

假設」所預測，全球化是與福利國家成反比趨勢，也就是說，當國家面對全球化所帶來的激烈競爭，必然會導致政府對跨國企業低頭，採取減少勞動保障來換取提升企業的競爭空間，因此導致各國在福利政策上趨於一致的緊縮 (Ohame 1996)。或是如同「補償假設」所提出的，隨著全球化的來臨人民與社會將產生不同的需求，而國家為了要補償市場競爭所帶來的不公平，反而會擴張福利支出 (Cameron 1978; Garrett 1998; Garrett and Mitchell 2001; Rodrik 1997)。這些都仍然值得進一步以經驗研究的方式來加以肯證或否證。Mishra (1999) 就在整理了相關的辯論後，羅列了以下七大論點，來分析全球化對於福利國家的衝擊與影響途徑。

論點一 全球化降低了國家透過通貨再膨脹化的財政手段追求充分就業與經濟成長的目標，一國之內的凱因斯主義因而無法被視作是一個可行的選項。

論點二 全球化透過勞動市場彈性化，一個分殊的後福特主義式勞動力與分散式的工資談判體系而導致了工資與勞動條件的不平等，全球競爭與資本在全球範圍內的自由移動導致了社會傾銷與工資及勞動條件的向下沉淪。

論點三 由於政府必須將赤字及債務降低，全球化對於社會保障與社會支出施加了一種向下調整的壓力。另一方面，國家又以降低稅負負擔為主要政策目標。

論點四 全球化透過降低國家和衷共濟及合法化所得的不平等的手段弱化了社會保障在意識型態上的基礎，特別是維持

一最低水準的要求。

論點五 全球化弱化了社會夥伴與組合主義的制度結構，因為它將原先均衡的權力結構由勞工與國家身上轉移到資本家身上。

論點六 全球化藉由排除中間偏左的取徑而使國家的政策選擇大為受限，就此意義而言，它意味了意識型態的終結。

論點七 全球化的邏輯與國家社群及民主政治的邏輯相互抵觸，社會政策乃被視為全球資本主義與民主的民族國家兩者間相互爭辯的一項主要議題。

以上七大論點主要是爭論全球化是否真的對福利國家有所影響，綜合來說又可以分成以下三種不同的觀點：

一、全球化對福利國家有負向影響

Mishra (1998, 1999) 認為在全球競爭壓力之下，國家政府追求充分就業與經濟成長的能力受限，並促進了薪資所得與工作條件的不平等。並且增加了政府對於社會保障與社會支出的壓力。弱化了支撐社會保障的意識形態。削減了社會夥伴 (social partnership) 與勞、資、政的三角關係。

二、全球化對福利國家的影響有限

Pierson (1999) 認為福利國家的壓力來自國家的經濟成長從製造業轉型到服務業的過程，導致了生產力的下降，經濟成長率也隨之下滑，而侵蝕到福利國家的財政基礎；而由於這些先進福利國家的體制多趨於成熟，福利的涵蓋率高、支付範圍

廣，這樣的結果導致了其財政問題愈益嚴重而政策上的彈性也較小；加上近年人口老化，老人年金與健康照護需求增加，而青壯工作人口下降，提供福利財源的社會成員減少，兩種問題相加造成福利國家的主要危機。

三、全球化有助於福利國家發展

此觀點認為全球化反而能促進福利國家的改革。不同福利國家所承受的全球化壓力本來就不相同，而經濟社會的全球化意謂風險社會的全球化，此隱含全球層面與民族國家內部各相關部門間的調整與適應問題 (Rudra, 2007; Glatzer and Rueschemeyer, 2005)。在全球性有效治理機制未出現之前，民族國家還是必須面對挑戰，負起主要回應責任 (呂建德，林志鴻，2001)。所以全球化反而是提供了福利國家改革的正當性 (Deacon et al., 2003)。

從上述三種論點我們可以得知過去對於西方福利國家面對全球化所發展的理論已經相當多元，並且仍然缺乏一致性的看法。而在開發中國家，在經濟發展、民主化程度、工會組織化結社程度 (unionization) 等指標都較高發展狀態的西方國家為低。加上其勞動力商品化和無產階級化程度都較為偏低，若是採用過去研究西方福利國家的推論方式，似乎都無法合理的解釋當開發中國家面對全球化衝擊時，會採取何種社會支出的調節，是緊縮還是擴張？以下本文先就開發中國在經過全球化轉變後，其社會與經濟產生的變化作為開端，來探討其為何不能如同西方

已開發國家一般，能夠快速的弱化並解決新興的社會問題。

在目前關於開發中國家福利體系的產生及其特徵的解釋大概可以分成兩種截然對立的觀點（Glatz and Rushermeyer, 2005）。一種觀點是「趨同論」(convergency thesis)，這種觀點認為後進發展國家的福利體系受到開放經濟的影響正在並且也將趨同，這包括上述的「效率假設」與「補償假設」。但是對於開發中國家福利體制的討論，有部分學者認為「效率假設」所提出的經濟開放造成對社會政策縮減的影響，並非如同一般所認為是首要影響的因素。他們認為真的影響的原因在於經濟制度「突然的開放」，與政治結構上「舊制損毀、新制未興」的情形有很重要的關連，過去蘇聯共產政權的瓦解以及拉丁美洲遭遇的金融危機，就是很好的例子。在「補償理論」中 Garrett and Nickerson (2005) 則提出資本流動 (capital mobility) 和公共支出 (public expenditure) 之間存在著正向的關係，而民主化又加強了這兩者的連結 (Haggard and Kaufmann, 2004)。此種說法主要是以對外經濟開放來提升國內的所得，當國家的資本提升便有更多的資源去制定更多的社會安全福利制度。從長遠的方向來說，教育的普及與提升就是做為增加人力資本的重要措施。

對於開發中國家福利的發展另一種解釋觀點則是「趨異論」(divergency thesis)，這種觀點強調開發中國家之間政治或經濟的不同情況造成了顯著的福利體系差異。這種差異不僅是因為對外經濟開放程度高

低，而影響福利支出水平的不同，而是在根本上福利體系和支出項目的重心都存在了系統性的差異。然而，趨異論的觀點也不斷受到考驗與質疑，例如，但是有部份學者認為事實上，無論是東亞國家或是拉丁美洲國家，福利體系的建立和發展有很大部分都是在威權政體下完成的，許多國家都是繼承前威權政體的遺緒 (Mares and Carnes, forthcoming: 5-11)。Mares and Carnes 就批評以民主化為主要變項是無法解釋在過去威權體制下開發中國家的福利是如何產生，以及為什麼目前民主程度類似的福利國家體系卻如此地不同。

Glatzer & Rueschemeyer (2005) 提出了一個較為令人信服的論點。他們指出無論是效率假設或補償假設都不是解釋福利國家發展的決定因素，雖然這兩者都解釋了全球化的壓力下可能造成的福利輸出結果，但是最終的結果都是決定於國內的要素。換言之，國內的要素才是形塑一國社會政策的關鍵。而這些所謂「國內的」因素包括：第一，國家的財富；第二，國家與社會的關係；第三，國家與經濟的關係；第四，國與國之間權力的關係。如果以上四個要素被全球化所影響，那麼就可以解釋一國的社會政策如何受影響。由此可見，他們所強調的四個因素都和「國家」有密切的關係，換言之，也就是一國的「政治」具有關鍵的影響力，因此他們進一步解釋影響一國政治背後的四個要素：第一，社會權力的均衡（如勞方與資方的關係）；第二，政府行動的能力（如政府徵稅的能力）；第三，國家的經濟條件；第四，

之前社會政策的歷史遺緒。Garret & Nickerson (2005) 因而認為中所得福利國家形成的主要因素為全球化、民主化和大政府，他認為以上三個因素和福利國家的形成密切的相關。

肆、先進福利國家面對全球化的政策回應

Esping-Andersen (1999) 認為後工業社會對傳統凱因斯式福利國家的衝擊，造成 1980 年代以來福利國家的危機與調適，不同的福利國家體制所採取的回應也不同。新自由主義式福利資本主義的美國、英國及紐西蘭是採取解除管制，以市場導向為主的策略來回應福利國家的危機。歐洲大陸的組合主義式福利國家面對 1970 年代以來就業率的下降，所採取的策略不像是英、美式的降低工資，而是以延長退休年齡來減輕保險費負擔、私有化，以及彈性化勞動市場等策略，以保護其職業別社會保險體制。北歐的社會民主式福利體制則採取微幅的調整，增加訓練與福利提供的機會，微幅的調降福利給付，這是建立在新制度主義下的路徑依賴理論的結果。

Gough (1996) 以 Esping-Anderson 福利國家三種體制為基礎，分別就三種體制在全球化下所面臨的競爭威脅（如表 1）。Gough 認為社會福利的支出，不必然會導致國家經濟競爭力的下降，在高失業與工作型態不確定的情況下，一定比例的福利支出反而會使國家經濟、政治發展更穩

定，減少部分社會成本（註 1）（Gough, 1996）。然而，相關勞動保障的社會安全支出需求增加，例如年金制度。一方面年金需求隨著人口老化增加；另一方面，以職業為基礎的年金保險卻隨著失業以及工作的不確定產生財源危機，歐盟在 2003 年的社會政策主要政策目標為年金的改革，試圖為上述問題尋求解決方案。在面臨全球化所帶來的勞動市場變遷的同時，要能調合就業及社會安全成為各國亟欲達成的目標。然而不同的福利國家類型，也會有不同的政策取向：

1. 自由主義的福利國家（以美國、加拿大、澳洲等盎格魯薩克遜國家為代表）

主要特色：雙元福利，一以資產調查、社會救助政策為主，提供殘補式的福利制度，福利服務對象以老、殘、婦、孺（即不具任何作能力者）為主，且福利提供以基本生的活保障為限，強調當市場失靈時，人民才被鼓勵從社會福利或取幫助。由於自由主義、資本主義的影響甚鉅，強化了市場原則（看不見的手），市場機制的自由調節（根據需求與供給的調配），國家角色的弱化與消極化。採用資產調查的給付方式，以及少的社會福利服務，並高度仰賴私人的社會保險以因應經濟的變化。此外其薪資政策則是以低工資為主要的生產策略。（Swank, 2003）

2. 組合主義的福利國家（以德國、奧地利、法國、義大利等歐陸國家為代表）

組合主義以職業類別作為社會保險設立與福利服務提供的基礎，社會福利與階層、階級之間密不可分，使得歷史傳統得

以留存。例如：強調傳統的性別角色與分工（女主內—女性家務勞動的付出、男主外—男性養家者），其福利政策與租稅制度都強化這種現象、強調不同職業之間的劃分，利用不同的福利提供作為劃分的基礎、強調在社會福利提供方面，私人部門（家庭、社區、非營利組織等等）的角色重於國家。整合勞工、資本，以及維持長期穩定的勞雇關係，並提供以職業為基礎的社會保障。此種體制提供重要的社會保障給勞工，為資方提供社會穩定性，並促進長期發展策略的合作關係。而此福利國家的職業基礎是促使勞工獲得工作所需的技能，並加強勞工與雇主間的長期職業承諾。

3. 社會民主主義的福利國家（以瑞典

等北歐國家為代表）

主張社會權的普及，強調社會福利是每個人民皆有權利能夠去獲得與使用，並利用高度的所得移轉來提供福利服務，藉以達到平等的落實。強調每一公民獲取各種資源的平等性，不因個人的身分、地位、職業等而有所差異。採用普及的福利方案、供給面導向的經濟政策來強調工作的需要。並運用積極的勞動市場政策，提供資源，強化人力資源的培植，鼓勵在職訓練並提供職業服務。在所得維持方案部分，強調工作誘因，而在生產投資策略上，若企業願將營利所得再投資，則減少其營利稅。此外，亦對勞工提供充分就業的承諾，並增加社會保障。

表 1 全球化下各福利體制面臨的威脅與回應的策略

	自由體制的國家 (英、美)	保守體制的國家 (德國、義大利)	社會民主體制的國家 (瑞典、丹麥)
對競爭力最大的威脅	不平等（需求不穩定、教育品質不佳與社會分裂等）	歐洲共同體（EC）六個原始會員國與後來加入的歐陸國家差異大	高稅率與非薪資勞工成本威脅國內的資本供給
改善方法	1. 透過教育的提升 2. 技術的改良 3. 提高經濟的生產量	1. 選擇性解除市場限制 2. 賦予保險福利制度（義大利的退休金） 3. 將社會成本導向更有生產力的結果	1. 給付的部分刪減 2. 準市場（quasi-market）與私營企業的擴張

參考資料：整理自 Gough I. (1996) "Social welfare and Competitiveness." *New Political Economy*, 1(2): 209-232.

市場中的企業或者是資本，獲得了空前的移動能力，當然這方面是拜科技發展

之賜。但是由於各跨國企業本身資產的雄厚，以及投資人分散在世界各地的特性，

因此這時期的跨國企業，已經沒有早期在封閉民族國家中那麼濃厚的民族色彩了，反倒是對於跨國企業而言尋覓低生產成本的國家以及可以大量出售產品的市場，成為他們四出爭奪的對象。在這邊我們將描述由於資本家所佔據的戰略性地位的原因，而使得資本家在面對各民族國家政府以及各國公民時，能夠擁有決定性的權力。

2009年所發生的金融海嘯不僅對國家總體經濟體系造成莫大的衝擊，同時間接影響其社會體系的運作。世界金融危機直接的衝擊即是對經濟體系的影響，包括其金融體系、出口貿易和勞動市場等等，其中對勞動市場的衝擊更甚影響了個人與家庭生計問題，大量的失業人口浮現使得國家必須透過社會政策體系加以回應其所帶來的影響。環顧目前世界各國社會政策對金融海嘯的回應，大略可以歸納為下列三個部分：積極勞動市場政策、勞動市場補償性政策、緊急性社會救助體系（陳盈方與呂建德，2012）。

綜觀以往金融危機對社會政策體系的影響，國家最直接的回應即是透過積極勞動市場政策解決失業問題，在這次金融海嘯的衝擊下，積極勞動市場政策同樣成為主要的政策回應之一。其中以臺灣為例，可以發現積極勞動市場政策可以區分為人力資本取向的職業與教育訓練體系，主要希望能夠藉此累積個人的人力資本，協助其重新回到勞動市場（如立即充電計畫）；工作機會創造政策則是著重於政府對私部門企業的補貼，以協助私部門創造更多的就業機會，抑或是直接透過公部門（政府）

開辦暫時的公共就業方案。最後，則是工作福利模式，則是強調透過福利給付與對工作的強制要求的結合，讓個人重新回到勞動市場（如就業津貼）。

其次，則是因為在失業率遽升的情況下，直接衝擊的即是勞動市場中的弱勢失業者，而且更為重要的是，因為在經濟情況無法在可見的未來中看到復甦的情況，許多補償性的政策紛紛出爐，其中，最為重要的即是失業救助與保險體系。像是臺灣，即提出希望能夠將領取失業保險給付的期限從原先的六個月延長到九個月。

第三，則是因為勞動市場情況的惡化，使得失業者家庭的生計直接受到衝擊。各國對此所提出的各類政策即是緊急性的社會救助體系，希望能夠除了既有的社會保險體系與社會救助體系之外，以緊急性的社會救助體系協助那些直接面臨生計問題的家庭。臺灣最明顯的例子即是「馬上關懷」方案，提供緊急性的一次性給付給予那些生計面臨問題的家庭。

基本上，金融海嘯或是危機對福利國家的影響，就目前先進福利國家而言，大多還是利用暫時性的社會方案，而非建立在長期性的思考底下，較少有類似大蕭條時代如羅斯福總統所建立的社會安全體系一般。

伍、結論：尋找全球化經濟下政府角色的新定位

綜言之，全球化使得全球貿易的發展無遠弗界，跨國經濟活動為了追求更高的

獲利，更高的報酬，全球成爲一個巨大的市場，國與國的疆界愈來愈不明顯，逐漸朝向一個「沒有疆界的世界」(borderless world)發展。然而就像一個國家的經濟需要管制一樣，「全球市場經濟當然也需要管制」(regulate globalization)，但是目前全球經濟不管是資金的流動、資本利得的流動都缺乏管制。而全球層級的社會管制(social regulation)似乎也付之闕如，例如：有關健康以及工作安全的基本社會標準；就業保障；所得安全；各種福利服務之基本規範均尙待建立。

儘管國家經濟面對愈來愈國際化及開放的情況，但是經濟活動的民主管制仍然扮演重要的地位。因此在全球化的過程中，一方面尋求普遍式的自由放任卻缺乏對社會或人群(包括環境)的重視，但是另一方面在民主的國家中，卻對民族社群的福祉透過社會保障的制度，課以法定強制的集體責任。這兩者在全球化的過程中不可避免的必然產生衝突。社會政策最主要的爭論也就在全球資本主義(global capitalism)與民主的民族國家(democratic national state)兩股勢力之間(Mishra, 1999: 107)。就後者而言，民主的民族國家在戰後建立了一個充分就業、就業保障、失業給付、最低工資法、健康及安全立法、工會權力制度化、基本生活需求保障的福利國家，但是從前者所謂全球市場經濟的觀點來看，這些卻都是勞工成爲一個可流動商品的阻礙。更甚者，這些正是扭曲勞動價格的元兇。在一個全球競爭卻沒有規範的環境下，競爭的優勢似乎是建立在所謂

的彈性的勞動市場(flexible labor market)之上。民主政治的權利在全球化過程中扮演重要的角色，資本家在去國家化的經濟中，並不會爲民主平等的目標而努力，因爲資本家希望經濟政策可以超越民主決定的端點，反而可能隱密或間接地打擊民主。因此，對全球化而言，真正令人感到威脅的不只是福利國家的撤退，在缺乏管制以及民主程序的情況下，民主的走回頭路是全球化另外一個可能令人擔憂的危機。這個危機可以從近來歐洲大選中，主張驅趕移民的極右派政黨獲得選民青睞而間接獲得證實。

從自由市場之經濟發展角度而言，國家之福利、政策的安排將阻礙國家在全球市場的競爭力；但另一種說法則是視國家之福利、政策與全球資本主義的發展是互補關係的。在呂建德(2001)之分析中，他所主張的是後者的立場，認爲全球化(特別是貿易全球化)，確實具有使得每一個人從中獲利的潛力，但前提是必須在一個制度化社會安全體系建立的前提下進行。例如，就歐洲的許多小型國家而言，其貿易依存度相當地高，因國家市場規模不足，需仰賴出口貿易得以維持，這也使得小國家易受世界市場景氣的影響。而若由國家、政府力量維持社會平等、正義，建立社會安全體系，則有助吸收一個國家曝露在世界市場中隨著景氣循環所面臨到的風險。其次，爲因應全球化市場下的不穩定就業型態，政府力量介入勞動市場有助於在產業轉型過程中，吸收暫時性被逐出勞動市場的勞動力，如果能輔以適當的就業

及在職訓練政策，將使得經濟的結構轉型更加順暢。第三，政府力量的介入、社會安全體系對於政治穩定性的維持具有顯著的功能，此部分從前述之歐洲社會保障體系的成效中可看出。最後，社會安全體系的建立有助於維持一個健康的勞動力，而這對於資本的順利累積來說是正面的；例

如：健康照護系統有助於健康勞動力的培養、教育方面的投資則有助於人力素質的增進。

（本文作者為中正大學社會福利學系副教授）

關鍵詞：全球化、福利國家、競爭力、勞動市場、臺灣福利體制

📖 註 釋

註 1：所謂社會成本：疾病的成本、低教育水準的成本、犯罪的成本、不平等的強制成本等。見 Gough I. (1996) "Social welfare and Competitiveness." *New Political Economy*, 1(2): 209-232.

📖 參考文獻

- 曹添旺、陳建良和陳隆華（2006）。〈國際化對臺灣製造業男性工資差異之影響〉。《人文及社會科學集刊》，18（2）：343-383。
- 陳坤銘與楊書菲（2005）。〈國際貿易對相對工資之影響—以中國大陸貿易自由化為例〉。《中國大陸研究》，48（2）：99-122。
- 李易駿和古允文（2007）。〈機會開放或結構限制？臺灣青年從學校到職場轉銜過程中的Yo-Yo現象〉。《臺灣社會研究季刊》，67：105-152。
- 王振寰（2003）。〈全球化與後進國家：兼論東亞的發展路徑與轉型〉。《臺灣社會學刊》，34：1-45。
- 王振寰、高士欽（2000）。〈全球化與在地化：新竹與臺中的學習型區域比較〉。《臺灣社會學刊》，24：179-237。
- 蔡明璋（2006）。〈工作消失了嗎？—臺灣就業安全的長期分析（1978-2004）〉。《國立政治大學社會學報》，38：89-110。
- 陳盈方與呂建德（2012）。〈金融危機對臺灣社會政策的衝擊：仍然是路徑依賴嗎？〉。《社會政策與社會工作學刊》，第十六卷第二期，191-246。
- 林志鴻、呂建德（2001）。全球化與社會福利、見顧忠華主編、第二現代：風險社會的出路？，頁193-242。臺北：巨流出版。
- 呂建德（2001）。〈從福利國家到競爭式國家？全球化與福利國家的危機〉。《臺灣社會學》，

第二期，頁 263-313。

- Aldersen, A. S. and Nielsen, F. (2002). 'Globalization and the Great U-Turn: Inequality Trends in 16 OECD Countries'. *American Journal of Sociology*, 107: 1244-1299.
- Alderso, A. S., Beckfield, J. and Nielsen, F. (2005). 'Exactly How has Income Inequality Changed?: Paterns of Distributional Change in Core Societies'. *International Journal of Comparative Sociology*, 46(5-6).
- Aspalter, C. (2002b). *Democratization and Welfare State Development in Taiwan*. Hampshire, UK. Ashgate Publishing Ltd.
- Cameron (1978). The expansion of the public economy: A comparative analysis. *American Political Science Review* 72(4): 1243-1261.
- Deacon, B., E. Ollila, M. Koivusalo and P. Stubbs (2003). *Global Social Governance: Themes and Prospects*. Helsinki: Ministry for Foreign Affairs of Finland.
- Estevez-Abe, M.T. Iversen, & D. Soskice (2001). "Social Protection and the Formation of Skill." in Hall, P. and D. Soskice (eds.) *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economics*. London: Oxford UP.
- Garrett, G. (1998). *Partisan politics in the global economy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Garrett, Geoffrey and David Nickerson (2005). "Globalization, Democratization and Government Spending in Middle-Income Countries." in *Globalization and the Future of the Welfare State*, edited by Miguel Glatzer and Dietrich Rueschemeyer. Pittsburgh, Pa: University of Pittsburgh Press.
- Garrett, Geoffrey and Deborah Mitchell (2001). "Globalization, Government Spending and Taxation in the OECD." *European Journal of Political Research* 39(2): 145-177.
- Glatzer ,M. and Rueschemeyer, D, (2005). "Conclusion : Politics Matters." in *Globalization and the Future of the Welfare State*, edited by Miguel Glatzer and Dietrich Rueschemeyer. Pittsburgh, Pa: University of Pittsburgh Press.
- Gough, I. (1998). Social Welfare and Competitiveness, 發表於 *New Prospects for Social Welfare System in East Asia: Health Care, Pension and Employment Security*.埔里：國立暨南大學，民八十七年 04.10-04.12.
- Gustafsson, B. and Johansson, M. (1999). 'In search of Smoking Guns: What Makes Income Inequality Vary over Time in Different Countries?'. *American Sociological Review*, 64(4):

585-605.

- Haggard, Stephen and Robert Kaufman (2004). "Revising Social Contracts: Social Spending in Latin America, East Asia, and the Former Socialist Countries, 1980-2000." *Revista de Ciencia Politica* 24(1): 3-37.
- Held, D. et al., (2001). *Global Transformation: Politics, Economies and Culture*. (中譯本：沈宗瑞等譯, 全球大轉變. 臺北：韋伯文化)
- Holliday, Ian (2000). "Productivist welfare capitalism: social policy in East Asia." *Political Studies*, 48: 706-723.
- Holliday, Ian and Paul Wilding (eds.) (2003). *Welfare Capitalism in East Asia: Social Policy in the Tiger Economies*. London: Palgrave Macmillan Ltd.
- Huber, E. and Stephens, J. D. (2001). *Development and Crisis of the welfare State: parties and Policies in Global Markets*. London: The University of Chicago Press.
- Ku, Yeun-Wen (1997). *Welfare Capitalism in Taiwan*. New York: St. Martin's Press.
- (2002) 'Towards a Taiwanese Welfare State? Demographic Change, Politics and Social Policy.' In *Discovering the Welfare State in East Asia*, ed. Aspalter. Westport, Connecticut: Praeger.
- Lin, C. 2004. "State Reformation and the Formation of a Newly Emerging Welfare State in Taiwan." *The Development Economies XL II*.
- Mares, Isabella and Matthew E. Carnes (Forthcoming) "Social Policy in Developing Countries." *Annual Review of Political Science*.
- McAdam, D. (1996). 'Conceptual Origins, Current Problems, and Future Directions.' In McAdam, D., McCarthy, J.D. and Zald, M.N.(eds.) *Opportunities, Mobilizing Structures and Framing*. Cambridge University Press.
- Mishra, R. (1998). Beyond the National State: social policy in the page of globalization, *Social Policy & Administration*, 32:5, pp.481-500.
- (1999). *Globalization and the Welfare State*, Cheltenham: Edward Elgar
- Nayyar, D. (ed.)(2002). *Governing Globalization. Issues and Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- O'hame, K. (1996). The end of the nation state. *The rise of regional economy*. New York: Free Press.
- Pierson, Paul (1999). *Coping With Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies. The New Politics of Welfare State*. from <http://www.ksg.harvard.edu/inequality/Seminar/Papers/pierson.PDF>

- Rudra, Nita(2002). "Globalization and the Decline of the Welfare State in Less Developed Countries." *International Organization* 56(2): 411-455.
- (2007) "Welfare States in Developing Countries: Unique or Universal?", *Journal of Politics*, 69(2): 378-396.
- Rodrik, Dani (1997). *Has Globalization Gone Too Far?* Washington DC: Institute for International Economics.
- Scharpf, Fritz (2001). 'Employment and the Welfare State: A Continental Dilemma.' In Ebbinghaus and P. Manow (eds.) *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and the Political Economy in Europe, Japan and the USA*. London: Routledge.
- Simmons, B. A. (1999). The Internationalization of Capital. In: H. Kitschelt et al., (eds.) *Continuity and Change in the Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge UP. P.p. 36-69.
- Swank, D. (2003). Withering Welfare? Globalization, political economic institutions, and contemporary welfare states. In: Linda Weiss (ed.) *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*. Cambridge: Cambridge UP, pp.58-82.
- Tarrow, S. (1996). 'States and Opportunities: the Political Structuring of Social Movements.' In McAdam, D., McCarthy, J. D. and Zald, M.N.(eds.) *Opportunities, Mobilizing Structures and Framing*. Cambridge University Press.
- Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economics Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, N. Y.: Princeton University Press.