

國際社會安全制度發展趨勢

OECD自2000年以降即開始新的社會指標編撰工作，內容相當程度反映出其對當前社會發展主要問題的看法。在全球化的影響下，就業的不穩定性日增，失業與貧窮不再只侷限在過去的弱勢團體，而是擴大成為跨階級的風險，構成對當代社會安全制度的重大挑戰，臺灣也正處在這樣的潮流底下。從OECD社會指標中，應能對臺灣未來的社會安全有所啓發。

◎ 古允文（臺灣大學社會工作學系教授）

壹、前言

在進入二十一世紀的過程中，大家最關心的議題莫非是人類生活可能面臨那些重大的改變。隨著全球性金融風暴的蔓延，即使是在各國央行的大力挹注之下，股市依舊大跌，信心危機與對未來的不確定性，幾乎已成為當代的基調。我們發現，全球人類正以一種前所未見的速度更加緊密地結合在一起，這樣的趨勢為人類

開啓了更多的機會，但也更加激化了空前的競爭，尤其是在經濟安全方面。

其實，這樣的情形不是唯獨當代如此，回到1944年時的英國，當時大戰方歇、國家殘破、危機四伏，英國福利國家之父貝佛里奇出版了《自由社會裡的充分就業》（Full Employment in a Free Society）一書，他闡述其對當代社會福利制度的理想說「我們政策的核心是將需求社會化，而不是將

生產社會化」，講白話一些，也就是透過社會福利維持社會的消費力，藉此穩定經濟劇烈波動時的生產力，而這也就是西方福利國家與共產主義國家（將生產也社會化）最大的不同。「政府必須作為一個確定的力量」，他進一步闡釋，如果政策方向是對的，就好好去做，成為社會的穩定力量。而這些觀點也就成為現在社會安全制度的核心。

貳、失業與貧窮成為跨階級的風險

與過去不同的是，在現代社會中，就業已成為人們獲取收入最主要的來源。以臺灣為例，受僱者占總勞動人口的比例，已從1966年的45.3%直線增加到2007年的75.1%。這樣的趨勢究竟具有什麼意義呢？首先，它意味著超過70%的人口及他們的家庭依賴受僱為生；其次，萬一失業時（不論是什麼原因），他們及其家庭立即會面臨收入中斷的危機；第三，如果這些失業的人無法儘快地找到另一個工作、回到就業市場，他們的積蓄會快速地耗空，尤其一般家庭多數還有20年至30年房貸，乃至其他貸款的壓力；第四，因失業而來的收入壓力不單是出現在現今，也會持續到未來年紀大了的時候，因為現行對退休給付的計算是根據就業繳納保費期間

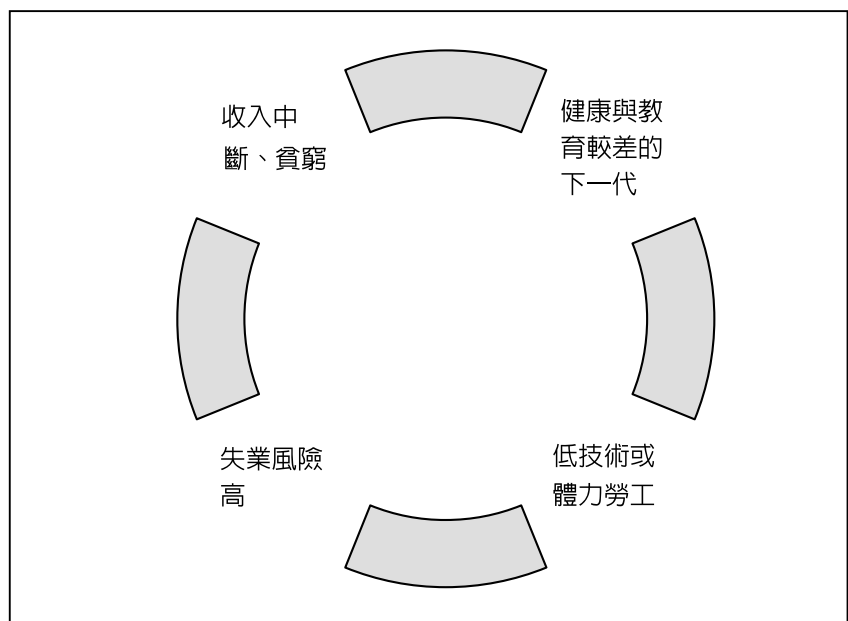
的長短來加減，累積失業的時間越長，領退休給付越不利；最後，由於上述這些重重的壓力，失業乃成為致貧的一個重要原因。

更嚴重的是，失業與貧窮還可能會有世代效果，也就是說，父母親這一代的失業與貧窮，可能會持續影響到其下一代的失業與貧窮，形成所謂的「底層階級」（underclass），世代陷入貧困的生活之中而不易脫離出來（Ditch, 1991）。圖1

呈現失業與貧窮之間的世代變動關係。

從圖1中，不論起點在那裡，其貧窮效果都會一代代地延續下去。如前面所強調的，由於失業問題而引起收入中斷，若無法儘快回到勞動市場之中，則淪入貧窮的風險即大幅增加，結果影響到父母親這一代人提供生活所需與教育機會給下一代人的資源，容易產生健康與教育水準較差的下一代，而當下一代人長大成熟之後

圖1 失業與貧窮的世代循環



進入勞動市場，由於健康與教育程度較差，多只能從事低技術或體力性的工作，而這類的工作替代性高，遭逢失業風險的可能性也較大，又進一步使之不容易脫離出貧窮的循環之中。

因此，先進國家的社會政策乃著眼於打破此種貧窮循環，而其首要目標，就是打擊或減少失業問題，並且搭配其他不同的政策共同努力。

一、就打擊失業方面

(一) 人力政策 (manpower policy)

從經濟觀點出發，著眼於投資人力資本以提高經濟生產效率，諸如改善勞工的教育與健康水準、規劃人口成長與結構、技職教育、學校教育，乃至外勞政策等。

(二) 勞動政策 (labour policy)

從社會觀點出發，以維護勞工權益與穩定生產關係為

主，諸如工會組織、罷工權益、工作條件、勞資關係、保護童工與女工、最低工資、勞工福利等。

(三) 就業服務 (employment services)

從方案觀點出發，著重於媒合雇主與受僱者之間的需要，諸如職業介紹或輔導中心、職業訓練，乃至協助勞動力遷移到有工作機會的地方等。

二、就收入中斷方面

以失業保險給付為主，輔以其他諸如職訓、疾病、尋找工作等之津貼或補助，藉以保障勞工免於因失業而立即陷入貧窮困境，並搭配就業服務使勞工能儘快回到工作崗位，一般而言這些措施只作為短期的緩衝。

三、就貧窮方面

那些因為各式各樣原因而

無法回到勞動市場的人，可能淪為長期失業或貧窮，此時提供協助的是社會救助措施，提供最低生活安全網的保障給真正有需要的人。

四、就健康與教育水平較差的下一代方面

主要是透過衛生與教育體系，提供預防注射、健康檢查、醫藥照顧、營養品供給、義務與免費教育、獎助學金、免費課本等之類的措施，讓下一代不會因上一代的貧窮受到太深之損害，同時也有孕育高品質勞動力的意涵。

五、就低技術或體力勞工方面

以就業訓練與技職教育為核心，使其工作能力、技術與態度能符合現代社會變遷的需要，減少被提早淘汰的可能性。

參、聚焦於貧窮風險的社會安全

如前所述，當「貧窮」已經成為跨階級所必須面對的共同問題時，一個有效的社會安全制度乃就著重在貧窮風險的管理，而這也反映在各個國際組織所倡導的所謂「全球社會政策」(global social policy)。由表1可以清楚看出，各個國際組織或者立基在不同福利體制的經驗、或者立基在個別意識形態，對現存福利的評價及對未來福利應有的走向，均有不同的判斷。歐洲聯盟 (EU) 與國際勞工組織 (ILO) 的看法充分反映出其立基在歐洲傳統的根源，國際貨幣基金會(IMF) 則是相當的美式資本主義，世界銀行 (WB) 徘徊在不同地區的經驗之中，對社會福利尚能維持一個較正向的評價。

然而，與過去不同的是，社會主義式的「再分配」承諾

已經逐漸淡出社會福利的全球論述之中，取而代之的是「安全網」(預防落入貧窮的處境) 與「工作福利」(將就業與福利密切結合在一起)，而隨著就業機會全球化而來的勞動力跨國流動，如何去界定新時代的「公民資格權」與隨之而來的福利請求權，也成為各個國際組織關心的議題。

因此，所謂的「全球社會政策」在現實上並沒有一致的形貌，也因此提供了國際政經勢

力介入與型塑各民族國家社會政策的機會，如同Bob Deacon等學者所指出(1997)：「全球社會政策是超越國家之外的行動者推動的措施，它包括了全球性的社會再分配、全球性的社會規制，以及全球性的社會措施和/或充權(empowerment)，而且也包括了超國家組織型塑各國社會政策的方式」。

那麼，站在臺灣的立場上，我們究竟如何看待這樣的發展呢？雖然我們早已認知到全

表 1 全球社會政策的論述

	福利世界類型	倡議機構
認為現存的福利是：		
負擔	自由主義	IMF、OECD
社會團結	保守主義、組合主義	EU、ILO、WB
投資	(東南亞)	OECD、WB
再分配的承諾	社會主義	—
認為未來的福利是：		
安全網	社會自由主義	WB、EU
工作福利	社會自由主義	IMF
公民資格權	未來論者	ILO、COE
再分配	—	—

註：WB—世界銀行；EU—歐洲聯盟；ILO—國際勞工組織；OECD—經濟合作暨開發組織；IMF—國際貨幣基金會；COE—歐洲理事會。

來源：Yeates, 1999, Table 1。

球化所可能帶來的衝擊，就像本人在1997年一篇文章所指出的：「或許會有一天，當臺灣的社會工作者在協助貧窮案主時，問他貧窮的原因，答案可能會超乎傳統的老、弱、病、殘、學歷或能力不足等，而是『老闆把工廠移到大陸』、『我的薪資比菲律賓工人還高』，或是『公司倒閉了，因產品價格競爭不過泰國』之類的理由。而這麼一天，不會太慢來到！」（1997）。當失業問題在內部就業結構改變與外部的全球化交織影響下而日趨嚴酷之際，臺灣的社會安全體系是否已充分建構來因應這個挑戰？立基在職業區隔的前提下，所得移轉與重分配並不是主要的考量，在面對這樣的問題壓力之下，似乎無法有效達到社會凝聚的效果，導致社會區隔與不平等的惡化，以及隨之而來的衝突與犯罪問題。

究其原因，主要是臺灣順

著職業分化而建立的社會安全體系難以真正分攤全球化下、跨越不同人口類屬與不同生命週期之間的風險，隨著知識經濟與新技術的發展，勞動力需要受教育訓練的時間越長，但技術週期卻在縮短之中，結果將根本改變了過去教育訓練與就業工作一刀兩切的明顯分野，今日的勞動力穩定而長期就業的可能性日漸降低，不斷遊走於職訓與就業，甚至不同職業與不同地區的情形將大增，其中也包含了提早退出職場。一個有效的社會安全體系，必須透過制度化的方式將幸運者與不幸者、生產者與依賴者、年輕者與年老者緊密凝聚在一起，構成社會穩定的基石，這是我們在思考臺灣社會政策走向時所必須嚴肅面對的。

肆、新的社會安全架構與指標

簡言之，在全球化的過程中，本國勞工不但要面對國內的其他勞工，更要與其他國家的勞工激烈競爭有限的工作機會！工作機會的有無與薪資水準的高低會立即影響到受僱者的生計與企業的獲利水準，但在勞工激烈競爭的情況下，薪資水準不易升高；而若政府透過立法手段強制增加薪資，則會冒著減少工作機會的風險，結果，受僱者淪入貧窮的可能性即大幅提高，構成決策上的兩難。而且，不論失業或低薪資都會壓迫政府的合法性，在民主政治的過程中輸掉執政的權力，使經濟的危機進一步轉化成政治的危機。

在這樣的壓力底下，單純地將社會安全視為社會福利的傳統角度，已無法因應當代社會變遷的需要，乃有了諸多新思維的提出，不論是美國加州柏克萊大學社會福利學院院長麥吉利（James Midgley）的社會

發展 (social development) 取向，強調一個更積極的國家角色，不是只在提供福利，更應保障機會；或是英國倫敦政治經濟學院院長吉登思 (Anthony Giddens) 的社會投資 (social investment) 取向，強調更多對人力資本的投資。不約而同地，他們都認為社會安全不再僅是福利議題，而是廣義的經濟政策，甚至是國家發展政策的一環。

因此，自2000年以來當OECD重編其社會指標時，即展開一連串對所謂「社會發展」更具體的界定。首先，OECD歸納出四大目標作為各國社會政策的普世價值：自足 (self-sufficiency)、公平 (equity)、健康 (health) 以及社會凝聚 (social cohesion)。接著，又將歸類在這四大目標下的社會指標分為兩大類，一種稱為「社會地位」 (social status)，著重在瞭解OECD會員國過去在社

會發展方面所獲得的進展；另一種則是「社會回應」 (societal responses)，進一步瞭解各個社會採取那些措施與行動來促進前述的進展，以及其成效如何。當然，由於各國社會情境不同，我們很難對社會指標的數字高低給予「好」、「壞」的價值判斷，例如某一國家年金支出較另一國家少時，不一定是較差或政府的努力不夠，而可能是因為兩國人口老化程度不一樣所導致的結果。因此，OECD (2005) 在前述四大類指標之外，再加上一類「脈絡指標」 (context indicators)，作為判斷與比較的基礎。

表2顯示OECD社會指標分類的結果，透過此種指標定義與編撰的過程，讓各國的社會政策能夠更聚焦在普世關注的議題，某種程度上也彰顯出OECD所倡議的新社會安全架構。我們可以觀察出來，就業問題與隨之而來的相關議題，

例如教育機會、貧窮風險、社會孤立與參與、經濟安全、健康照顧以及不同人口群 (像是兒童、婦女、老人、甚至國際移工) 的特殊處境等，已經成為OECD在衡量「社會發展」程度的共同標準，也是各國社會安全必須致力改善的目標，更呼應了前述我們對當前社會變遷挑戰的分析。

伍、結論

任何一本社會指標的編撰都隱含著規範性 (normative) 的用意，藉以指引出政府政策與公共資源應該投入的方向，單純的客觀數字已難以呈現問題的全貌，自2005年開始，主觀福祉感受也已列入OECD社會指標的範疇，這是與過去最大的差異所在，也意味著政府施政必須激發起民眾的信心與幸福感，公共資源的運用應該對社會的正向發展有所助益。

表2 OECD社會指標分類情形

指標類屬	社會地位	社會回應
脈絡指標	每人平均國民所得 老人依賴比 出生率 外籍人口與其子女 結(離)婚	
自足	就(失)業 無工作家戶 就業母親 教育成就 退休年齡 非工作與就學青年 相對貧窮 兒童貧窮 老人所得	失業給付 淨給付 公共社會支出 私人社會支出 總社會支出
公平	相對貧窮 所得不平等 兒童貧窮 老人所得 失業 無工作家戶 就業母親 非工作與就學青年	公共社會支出 私人社會支出 總社會支出 老年年金替代率 年金安排 淨給付 總健康照顧支出
健康	預期壽命 根據健康照顧調整後之預期壽命 嬰兒夭折率 相對貧窮 藥物濫用與相關死亡情形	總健康照顧支出 長期照顧 總社會支出
社會凝聚	主觀福祉感受 社會孤立 社會團體會員 青少年懷孕 藥物濫用與相關死亡情形 自殺 失業 無工作家戶 相對貧窮 非工作與就學青年	公共社會支出 私人社會支出 總社會支出

註：有些指標會同時涵蓋不同面向。

由是，社會安全（以及廣義的社會福利）需要「花錢」是不爭的事實，但「發錢」並不等於社會安全與福利！如何將資源聚焦在核心的問題，從而真正有助於社會的正向發展，從OECD社會指標的編撰中，應該可以給予我們新的啟發。

參考文獻

- 1.古允文(1997)，〈從福利國家發展談民營化下國家角色的挑戰〉，《社區發展季刊》，80：70-78。
2. Deacon, B., P. Stubbs and M. Hulse (1997), Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare. London: Sage.
3. Ditch, John (1991), 'The Underserving Poor: Unemployed People, Then and Now', in M. Loney et al. (eds.), The State or the Market, pp. 24-40, London: Sage.
4. OECD (2005), Society at a Glance : OECD Social Indicators, Paris.
5. Yeates, N. (1999), 'Social Politics and Policy in an Era of Globalization: Critical Reflections', Social Policy and Administration, 33 (4): 372-393. ❖