

臺灣、東亞與國際社會福利

文·圖／古允文

1985年我進入臺大社會學研究所應用社會學組碩士班，一直在思考要專攻哪個研究方向作為畢業論文，當時臺灣的社會福利還是處在初生的階段，尚未形成一個完整的研究領域，因此大部分同學畢業後都想盡快進入政府社會行政體系，那是最穩定安全的生涯道路！上課時，最常聽見老師們帶著憧憬與羨慕的語氣，述說著美國、英國…有哪些社會福利政策與制度，最後的結論常常是如果臺灣也有這些福利該有多好，貧瘠與荒蕪似是當時臺灣福利的狀況與基調。

夢想的啟帆

就在這個階段，詹火生教授從英國回到母校任教，首次將福利理論與發展的概念引進，啟發了諸多年輕學生，也讓大家知道原來我們還有學術研究這一條路可以走，帶動一波出國攻讀博士學位的熱潮。現在臺灣4、5年級的社會工作與社會福利學者，過半數以上都是受到詹教授的影響，我也不例外，在取得碩士與服完兩年兵役之後，好不容易考上教育部碩士後留歐的獎學金，來到英國曼徹斯特大學（University of Manchester）。

臺灣算是福利國家嗎？

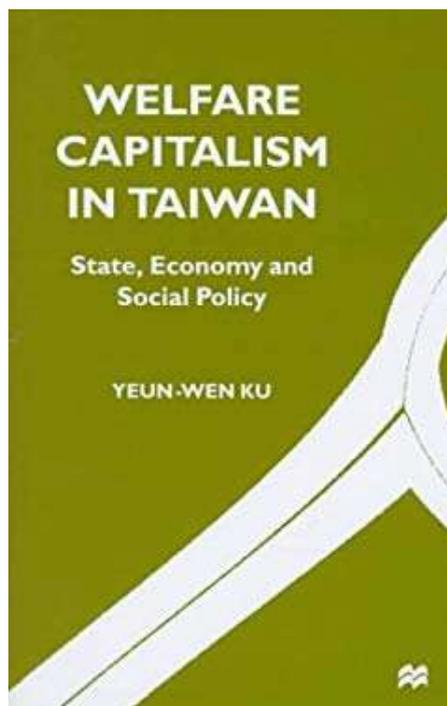
我在曼大的指導教授Ian Gough是英國福利國家研究的代表性學者之一，他的《福利國家的政治經濟學》（*The Political Economy of the Welfare State*）再版12次以上，廣受西方學界重視。見面時他問我的第一句話就是「臺灣算是福利國家嗎？」如果不是，臺灣的社會福利就沒有研究價值，不能成為國際社會福利的關注焦點。當時臺灣的福利支出只有英國的五分之一左右，也遠低於OECD國家的平均水準，說什麼都達不到西方福利國家的標準。但為了說服他認同臺灣福利研究的必要性，我咬著牙說臺灣雖然沒有西方方式的福利國家，但在政治經濟發展過程中也出現獨有的福利體系特色，Ian Gough笑著對我說「證明給我看」，這就形成我後續的博士論文研究課題。四年在曼大的博士研究期間，我的時間與精力就在課堂、圖書館、與Ian Gough的論辯中度過，充滿疲累與挫折時和英國同學到pub喝啤酒、私下罵罵指導教授就成為我們這群博士研究生的抒壓活動（我

能夠想像現在的指導學生也是這樣對我……)。

終於，努力得到成果！1995年我通過最後的博論口試，而如何將臺灣福利發展的經驗置於國際脈絡之中，以增進與其他國家對話和比較的基礎，乃成為我畢生致力的研究目標。此時我獨立完成之著作*Welfare Capitalism in Taiwan: State, Economy and Social Policy*，適時獲得國際出版商（英國Macmillan與美國St. Martin）青睞，而成為討論東亞地區福利體制的著作之一。藉此不但將臺灣的福利發展經驗推上國際舞臺，更連接上國際比較社會政策的主要潮流，構成探討與建構東亞福利體制特殊性的一本不可或缺的重要著作。

這本專書源自我在英國曼大的博士論文，所企圖回答的問題是：臺灣的社會福利是鑲嵌在什麼樣的脈絡下發展的？對這個問題的答案當然有很多種，傳統儒家文化、家族結構、歷史遺緒、宗教慈善、政治因素、經濟發展、殖民主義…都可能是答案之一。但從政治經濟學的觀點來看，終極核心則是資本主義（capitalism）過程！不論社會階級、政治結構、國家功能、或意識形態等上層結構，無一不是因著資本主義的運作邏輯而產生的。因此，當我探討臺灣的社會福利發展、尤其是進一步著重在國家的福利制度時，也就不能脫離這樣的脈絡。這個研究角度答案構成本書理論架構的重點！因為我不能只談社會福利，而必須進一步去釐清臺灣資本主義發展的脈絡與特性，以及相應於這樣的脈絡與特性，國家如何被建構起來？塑造出什麼樣的意識形態？社會階級如何被分化？於是才能完整地去解釋臺灣的福利發展。

這本專書從資本主義世界體系、國家結構、意識形態、以及社會運動等面向，檢視了臺灣百年來的福利發展，在結論中指出資本主義發展與民主化將是臺灣福利發展背後的兩大結構性因素。這幾年來的發展大致上並未背離當時的主要結論，但卻更加精緻化了！資本主義發展的面向順應著全球化論述的興起而往國際經濟競爭與生產分工追溯



Welfare Capitalism in Taiwan: State, Economy and Social Policy，這本書將臺灣的福利發展經驗推上了國際舞臺。

其對民族國家能力的侷限；但因強烈競爭所累積的不平等，以及因資源分配扭曲之下所形成的社會矛盾卻也形成強大的改革壓力來源，伴隨著教育程度的普遍提高、以及經濟發展所醞釀出的中產階級，相當程度推動了臺灣民主化的進展。自1980年代以來，臺灣的政治民主化涉及了整個威權體制的轉型，也代表著國家對於福利政策的制訂與資源的分配，不再是完全的主導者。在權力結構遊戲的改變，選票即權力的政治運作邏輯下，選舉制度成為福利最佳的促銷機制，民主化在民間部門所展現的社會力與政治部門新的選舉規則二股力量交互運作下，為臺灣的社會福利發展帶來新的變因。但不同於某些學者（如Joseph Wong、Huck-ju Kwon、與Kwong-leung Tang）的是，我不那麼樂觀地認為「…民主轉型的政治條件能夠消除全球化的經濟發展邏輯…」，而是強調探討臺灣的福利發展時，不但須考量國內的內在因素（包括政治意識形態、國家結構、國內經濟與社會動員等變項）、以及全球政治經濟情勢的外在因素之外，也應該注意臺灣在全球經濟體系中極度依賴出口導向的經濟模式，會將發展經濟政策思維優先於其他的思維，因而成為福利支出無法有大幅擴張的結構性限制。

東亞福利研究的風起雲湧

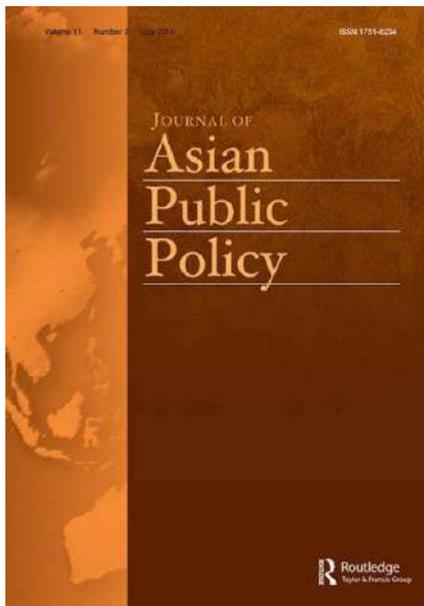
這本專書正好出版在東亞社會福利研究的風潮之始，成為比較社會政策的重要領域之一，而且逐漸與歐洲傳統的福利國家研究呈現東、西輝映之勢。1990年代是此一趨勢的重要轉折點，並不是說在這之前東亞地區沒有社會福利的相關研究，而是因為大部分的作品多是以當地文字出版、也多著重在引介西方的觀點，對以英文為主要溝通媒介的主流學術界而言，不容易看到足以代表東方的研究成果。隨著年輕一代遠赴西方攻讀博士學位之社會福利學者的增加，這樣的情形開始有了實質的轉變，終於在1990年代中期左右，接連出現幾本有關東亞福利以英文出版的專書，像是Mutsuko Takahashi對日本福利的分析（1997）、我自己探討臺灣福利發展（1997）、Kwong-leung Tang（鄧廣良，香港中文大學社工系教授）分析香港殖民地時期的社會政策（1998）、Huck-ju Kwon探討韓國案例（1999）等，都是在這一時期出現，帶動新一波東亞福利研究的熱潮，在爾後越來越多的作品裡，不時可以看見這些學者的論點。英國學者Catherine Jones Finer於2005年時在一國際期刊中回顧

這段過程，有了如下的評論：「很不尋常地一直到現在，不論多麼謹慎小心的作者或評論者都可以確定的是，這（東亞福利研究）不再是一個缺少英文著作的領域了……」。

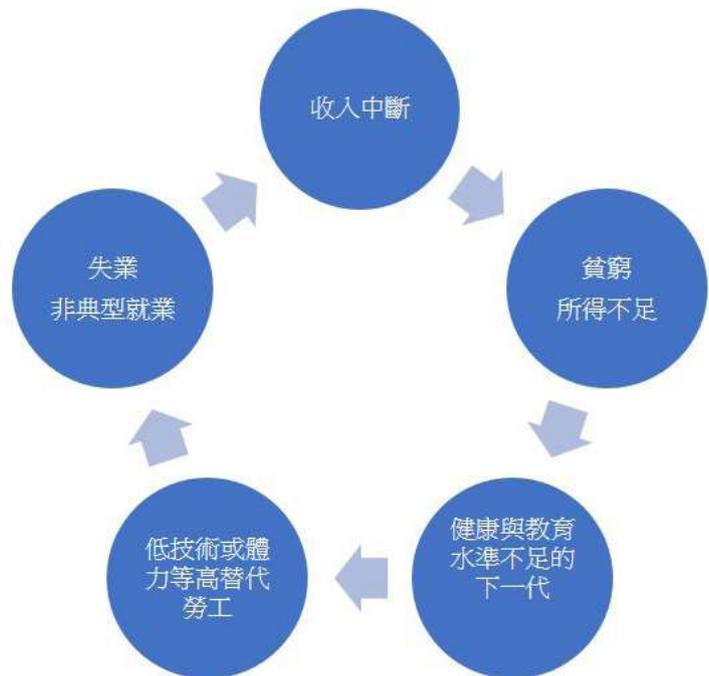
我自2005起參與創建「東亞社會政策研究網絡」（The East Asian Social Policy Research Network, EASP）的產生，已有18年的歷史，其宗旨在促成東亞社會政策的學術研究與交流，並搭建一個研究者與研究機構間討論相關議題的積極平台。自2005年以來已分別在Bath、Kent、Bristol、Tokyo、Taipei、Sheffield、Seoul、Hong Kong、York、Beijing、Hawaii、Singapore、Nagoya、Sydney等地，與當地高教學術機構辦理過19場國際研討會，每次均吸引150以上位學者參與，以及近50篇的論文發表（詳細請參閱EASP網頁<http://www.welfareasia.org/>），成為東亞社會政策研究學者的重要年度交流平台。在2011-12年間，我曾擔任東亞社會政策研究網路主席，任內首次成功推動與英國社會政策學會（Social Policy Association, SPA）的學術合作。SPA是已有50年歷史的社會政策研究學術組織，每年年會有200名以上的學者參與，而其官方期刊（*Journal of Social Policy*、*Social Policy and Society*）更是社會政策研究的指標性刊物。為了增加東亞研究學者的出版機會，2008年與香港和



2019年EASP研討會在臺大舉行



2008年與香港和英國學者共同創辦*Journal of Asian Public Policy*，讓臺灣學者有更多出版機會。



失業與貧窮的世代循環

英國學者一同創辦*Journal of Asian Public Policy*，並擔任編輯委員至今，協助臺灣學者取得出版機會，經過多年努力，這份期刊已經收錄在Scopus與SSCI。

代結語：臺灣福利研究的反思

隨著臺灣正式進入了民主化，社會福利議題也隨著政治選舉發酵，這主要源自失業與不穩定就業問題的惡化，連帶影響國民的所得水準以及在工作生涯期間累積其退休準備的可能性，更實質地衝擊了立基在「就業」基礎上所建構出來的各種社會安全措施。

從上圖可知，不論起點在那裡，其貧窮效果都可能會一代代地延續下去，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進入勞動市場，由於其健康與教育程度較差，多只能從事低技術或體力性的工作，而我們也知道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，當今臺灣的福利課題已經不再是附驥尾於西方福利國家之後，而是能否解

決我們自身社會發展問題的嚴肅思考了！（本期專題策畫／政治學系蘇彩足教授&公衛學院郭柏秀副院長）

參考文獻：

- [1] Ku, Yeun-wen (1997). *Welfare Capitalism in Taiwan: State, Economy and Social Policy*. Basingstoke: Macmillan.
- [2] Ku, Yeun-wen (2007). “Developments in East Asian Welfare Studies” , *Social Policy and Administration*, Vol. 41, No. 2, pp. 115-131. (with Catherine Jones Finer)
- [3] Lee, Yih-Jiunn and Yeun-wen Ku (2007). “East Asian Welfare Regimes: Testing the Hypothesis of the Developmental Welfare State” , *Social Policy and Administration*, Vol. 41, No. 2, pp. 197-212.
- [4] Ku, Yeun-wen and Yu-fang Chang (2017). “To Be or Not to Be Part of Greater China: Social Development in the Post-Ma Taiwan” , *Social Policy & Administration*, Vol. 51, No. 6, pp. 898-915.
- [5] Ku, Yeun-Wen and Chung-Yang Yeh (2022). “Social Policy Responses and Social Development During and After the Unequal Pandemic” , *Asia Pacific Journal of Social Work and Development*, Vol. 32, No. 3, pp. 161-169.



古允文 小檔案

1995 年取得英國曼徹斯特大學（University of Manchester）社會政策博士學位，經歷暨南國際大學社會政策與社會工作學系與臺灣大學社會工作學系教授、系主任等職，現任臺大社會科學院副院長。其主要研究領域為臺灣社會福利發展、並擴及東亞社會福利的比較研究，著、編、譯中、英文專書十

餘本、期刊論文與專書專章超過 100 篇。社會服務方面，曾任臺灣社會政策學會秘書長與理事長、厚生基金會社會福利部召集人、以及臺灣多個社福社工專業組織（如臺灣社會工作專業人員協會、臺灣社會福利學會、與臺灣社會工作教育學會）理事與監事。在 2011-12 年間，曾任東亞社會政策研究網路（East Asian Social Policy Research Network, EASP）主席，推動東亞地區社會福利研究的交流。曾獲社團法人臺灣社會政策學會傑出學術貢獻獎（2015）、內政部全國性社會團體公益貢獻獎銀質獎（2019）、社團法人臺灣社會工作教育學會傑出研究貢獻獎（2022）。