

研究紀要

# 另一個福利世界？ 東亞發展型福利體制初探

李易駿\*、古允文\*\*

致謝：

本文係行政院國家科學委員會九十年度專題研究「福利體制測量指標的建構：置台灣於國際比較脈絡中」（計畫編號：NSC90-2412-H-260-001）之部分成果。初稿並曾發表於台灣社會學會主辦「重訪東亞：全球、區域、國家、公民」學術研討會，作者感謝評論人陳孝平教授及與會學者的建議。作者尤其感謝二位學刊審查人的悉心評閱與建議，使得本文更為生色嚴謹。

\* 李易駿 法國里昂第二大學東亞學院研究員；國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系博士。

\*\* 古允文 國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系教授。

收稿日期：2003/5/29；接受刊登：2003/11/29

## 中文摘要

自1990年Gosta Esping-Andersen提出「福利體制」(welfare regimes)概念，並歸納出自由的、組合主義的、與社會民主的三種西方福利國家體制，引發不少學者的後續研究。其中一個重要議題即東亞國家的福利體制特性為何？能否歸入前述三種西方福利國家體制？為解答這個議題，本文以日本、韓國、台灣為研究對象，探析東亞作為一種福利體制的核心特性，並進一步以跨國比較的資料來呈現日、韓、台在福利提供與輸送的特性，以突顯這三個東亞國家與主要福利國家的差異及獨特性。初步發現，亞洲四小龍中的台灣和韓國，不但在國家與社會發展中存有所謂「發展／累積的」取向的結構，同時這種「發展／累積的」的取向也成為一種核心要素特性，其表現在福利制度與產出中，形成一種「發展型」的福利體制而異於西方諸國。而日本雖表現得與台韓不同，其特性不限於「發展型」特徵，而同時具有各種體制的部分特性。本文發展型福利體制的主要特性為：較大的差別待遇、較高的家庭福利能力、偏低（低與中低）的社會安全支出、中高（中與高）的福利階層化，以及高的個人福利承擔責任與低的年金涵蓋率。

關鍵詞：福利體制、東亞、發展型體制、比較社會政策

## 一、前言

雖然東亞諸國工業化的歷程中較西方國家為遲，不過東亞國家自六〇年代開始的快速經濟發展，受到學者與世人的關注。另一方面，西方福利先進國家在八〇年代開始福利國家危機議題以來，福利研究學者亦開始將目光放到非西方國家，東亞福利制度也逐漸受到西方福利學者的關心（Midgley 1985; Jones 1990, 1993; Esping-Andersen 1997; Wilding 2000; Gough 2000; Holliday 2000）。

而 Esping-Andersen 於 1990 年出版《福利資本主義的三個世界》提出「福利體制」（welfare regimes）的概念，並據以進行跨國比較。其藉由福利去商品化（de-commodification）、福利的階層化（stratification）效果、及市場與政府間的關係三個概念，歸納出社會民主的（the social democratic）；組合主義的（the corporatist）或保守的；以及自由的（the liberal）三種西方福利國家體制，並分別以瑞典、德國、美國為代表性國家。Esping-Andersen 的研究引發學者們的後續研究，學者們企圖證明福利國家體制並非只有三種類型（Pierson 1991; Leibfried 1992; Castles and Mitchell 1992, 1996; Siaroff 1994; Sainsbury 1996; Gallie and Paugam 2000; Holliday 2000）。

另一方面，亦有相當多學者運用福利體制的概念架構進行進一步的檢證與研究（Lapinski et al. 1998; Palier and Sykes 2001; Kasza 2002；李易駿 2002），即福利體制這個概念開啓比較社會政策的新架構（May 1998）。也因此，Esping-Andersen 這本書不但被視為是比較社會政策研究中的當代經典之作，更有研究者對立基於此一概念所進行的後續研究，進行後設的分析（Arts and Gelissen 2002），足見其所引發之後續研究之數量與重要性。而這些後續的研究中，除 Holliday（2000）以東亞

國家為對象外，多數的福利體制研究係以西方福利國家為研究範圍的，福利體制的概念架構尚少應用於非西方的國家。

也就是說從這些重要的學術趨勢中，引發出相當有趣的學術議題。即福利學者雖然開始關心東亞諸國的福利制度，但研究者們仍以各別國家制度介紹與評析為主，既有的研究在理論基礎、研究方法與取向上，仍偏重於比較研究中傳統上所習慣使用的方法。即使福利體制的概念已是當前福利研究中的重要概念、甚至架構，但並未被適當地運用在東亞的福利研究上。易言之，東亞國家是否適用於Esping-Andersen之三種福利體制之一，或者東亞另為其他的福利體制類型？而若為其他的福利體制，則其特性又為何呢？這個問題即是本文研究者所關心的核心議題。

在這裏，有關東亞國家的福利體制特性為何重要？即這個議題的主要意義有三：第一、將東亞國家放到體制概念架構中，而與西方福利國家在同一基礎中分析，有助於以體制概念為核心的比較社會政策理論架構的周延。第二、在此福利體制概念已成爲當前比較社會政策研究的主要架構之際，相當多的研究討論係立基於此一概念之上，研究東亞的福利體制歸屬，具有將東亞福利研究與國際比較社會政策研究接軌、對話的意義。第三、有助於東亞國家可運用東亞福利體研究成果爲基礎，進一步對東亞國家進行當前比較社會政策中的新課題，即有關全球化議題、福利國家變遷、全球社會政策（global social policy）等議題，有進一步的研究。

本文的目的在討論東亞的福利體制，雖然東亞的範圍包括日本、韓國（南韓）、台灣、中國（及香港）等國家，由於中國的整體差異頗大，從統計資料來分析不易有適當的總體掌握，而香港和新國坡並未有真正的鄉村，作爲一個城市的特性遠大於一個國家，加上香港原爲殖民政府所統治、現在更仍處於一種過渡特殊的治理型態。據此，本文擬先

不納入中國（及香港），而以日本、韓國與台灣為研究對象。<sup>1</sup>

如前所析，本文所關心的核心議題為日、韓、台等國家的福利體制特性。首先，Esping-Andersen 認同東亞國家的福利制度有其獨特性，其也認為對東亞國家或可朝第四種體制的方向思考（1996, 1999b）。換言之，要解釋東亞的福利體制特性朝其他種福利體制的方向努力或是一個可考慮的切入點，從這裏則開啓本論文的研究問題與目的：第一，本文將先探析「體制」的研究方法，據進行東亞福利體制之探析。其次，檢討 Esping-Andersen 三種體制適用於東亞的合宜性。進而將探析東亞作為一種福利體制的核心特性？並進一步以跨國比較的資料來呈現日、韓、台在這些福利提供與輸送的特性與程度，以突顯這三個東亞國家與主要福利國家的差異及獨特性。

---

<sup>1</sup> 在 Holliday (2000) 的論文中，雖將東亞同名為生產性 (productivist) 體制，不過其認為日本、韓國與台灣同為發展 / 普遍主義 (developmental-universalist)，而香港和新加坡分別為輔助型 (facilitative) 與發展 / 特定主義 (developmental-particularist) 的亞型。此一部分的分析詳見本文第三小節。又從發展性國家的角度來看，近年的研究也將中國、馬來西亞等國納入發展型國家研究的對象，但由於我們在這裏討論的重點有二：一是結構性的特性，而非限於國家干預的行動。第二、是福利制度與社會結構的連結。就此而言，本文並不否認馬來西亞、中國可能會是發展型體制的。其次，在福利制度與社會結構的連結上，至少在中國的資本主義式福利制度尚開始在建構中，吾人並不知道是否會是偏向發展的，而有關馬來西亞福利制度的討論，在國際比較社會政策研究中，似仍不多見。因此本文先未將之納入我們目前的研究範圍中。

## 二、福利體制概念的研究架構

### (一) 福利體制作為一種研究架構

Esping-Andersen 發展出來的這個「福利體制」的概念架構，對資本主義國家的福利比較，並非僅基於公共支出的規模、範圍或福利資格權，而更基於決策模式、過程、階層形成的潛在模式與政治結構。其關注於福利國家作為一種支持社會公民權的概念，並延伸為二部分：第一為「去商品化」，這個概念是國家提供給個人免於市場力量之運作的自由，並協助其公民得以獨立於勞動市場之外而具有某種社會所接受的生活。第二，則涉及國家在促進平等與社會整合的努力，即福利的階層化效果。其指出傳統上對福利承諾集中於高的社會支出，而掩蓋了分配的問題。Esping-Andersen 對 OECD 之 18 個國家設計的「去商品化」，則納入可近性 (accessibility)、涵蓋率及社會安全方案表現的測量。另外，其亦納入市場與政府間的關係之概念。進而分析得到三種明顯區別的福利體制類型：社會民主體制、保守的 / 組合主義體制、自由的福利體制。

所謂的社會民主體制，以斯堪地那維亞國家為代表，這些國家中左翼勞工組織與小農廣泛連盟所形成的壓力，確保了政府對充分就業及慷慨之全民性給付的承諾，再加上中產階級與勞工階級的利益，而具有強烈的再分配要素。而保守的 / 組合主義體制，以德國、法國與奧地利為典型，這些國家的給付有較高的職業性隔離，這種制度係為保守立場佔優勢的政府所訂定的，以確保勞工階級的忠誠以及中產階級的支持。至於自由的福利體制，則以美國與盎格魯撒克遜國家為代表，這些國家缺乏穩定的跨階級連盟，國家福利主要以貧窮線為貧窮者提供殘補式的安全網 (Esping-Andersen 1990)。

正如其在書名中所突顯的，「福利資本主義」(welfare capitalism)的「三個」(three)「世界」(worlds)：福利體制是資本主義的全型、整體形式，而且有三種這樣的福利資本主義。其在該書導論中主張，福利體制不僅是一種政經發展的結果，更是維持、加強其既有國家價值的制度，而說明了福利制度不僅與該國政治、經濟、社會制度間有關連，而且是一種緊密的動態關係 (Esping-Andersen 1990:1-2)。

之後，Esping-Andersen說明體制的概念：「意味著一個事實，國家與經濟之間處在一個複雜的關係結構之中，其法律與組織的特性有系統地彼此交織在一起…此種廣義取向隱含一個相互抵銷的效應，我們的注意力在瞭解大輪廓而非細節。」(1990:2)又Goodin等人亦指出：「福利體制不僅在移轉性支付或給付上表現出差異，在福利政策上、甚至在資本主義經濟的生產部門亦表現出其間的差異。」(1999:4-5)

再者，福利國家體制的概念於1990年提出、並引起廣泛的回應與討論之後，Esping-Andersen於1999年進一步詳細說明體制的概念，澄清體制並非侷限於政府的公共福利，更不可限於單一、特定的福利政策與方案，而是包括政府、市場與家戶的總體福利生產，體制這個字因具有各種現象之總體意思，而往往被廣泛運用而有所誤解 (1999a:73-75)。其進而指出福利體制的基礎在於國家與社會對風險的經營管理 (1999a:36-40)。其並進一步討論及發展其福利體制的後續研究，其與福利混合 (welfare mix) 的概念相結合，最後以政府、家庭與市場三向度的分析，更進一步回應到體制作為一種生活總體的概念內涵，而歸納出自由的福利國家體制其以市場為核心，保守的福利國家體制以家庭為核心，社會民主的福利國家體制以政府為核心 (1999a:85)。

Gough (2000) 則詮釋福利體制至少具有四個核心的特性：(1) 代表一種國家福利政策與方案的模式 (pattern)。(2) 是一種廣義概念的

福利模式，包括國家、市場及家戶間在福利提供上的責任與分工。(3) 制度的結果涉及到個人或家戶的生活水準。(4) 制度是如何形成社會中的不平等、利益及權力狀態，且又回饋到福利制度之中，造成何種影響。而前二種要素可以等同於福利組合，進而可以簡化為「福利體制＝福利組合＋福利結果＋階層效果」(Gough 2000)。

Esping-Andersen 亦指出，在方法論上「在某個種程度上，我們的終極目標是對福利國家研究予以社會學化 (sociologize)」(Esping-Andersen 1990:3)。又 Esping-Andersen 在分析日本的福利體制時，再提出核心要素 (core components) 的概念 (Esping-Andersen 1997:181)，作為福利體制分析的重要工具。

綜合以上的討論，吾人可以掌握到幾個重點：(1) 體制並非侷限於政府的公共福利，更不可限於單一、特定的福利政策與方案，而是包括政府、市場與家戶的總體福利生產。(2) 體制也涉及到福利的投入、輸送，以及結果與效果。(3) 體制是一種複雜的關係結構並隱含著歷史互動的力量。(4) 對核心要素的掌握是體制分析的關鍵。

經過以上的討論，吾人固然對福利體制有更多的認識，但又引發出其他的議題出來，即福利體制的概念係來自於理論、概念的理念型 (ideal type)，或是來自事實基礎的經驗性 (empirical) 概念 (Arts & Gelissen 2002)。的確，如果體制是一個經驗性的概念，必有其植基的社會環境脈絡，當然就會有其普遍適用的侷限性。也就是說，有關其普遍性的批評並不適宜。相對地，如果福利體制的概念是一種理念型，則其重要性在於提供思考、分析的架構，並不在於精準地描某些特定的現象，因此對其提出普遍性、適用性的質疑並不應該。

對於這個問題，我們可以發現，基本上 Esping-Andersen 的三種福利體制概念同時混雜了理念與經驗。正如其在書中所提出的，「福利體制」



是一個架構、是一個分析的概念（1990:2）。就此而言，它是一個理念型的概念。事實上，多數的學者對此一概念作為一分析的架構並無異議，並表認同（Leibfried 1992; Castles and Mitchell 1992, 1996; Siaroff 1994; Ferrera 1996; Sainsbury 1996; Bonoli 1997; Korpi and Palme 1998; Gallie and Paugam 2000; Holliday 2000; May 1998）。<sup>2</sup>但是 Esping-Andersen 的論點除了福利體制外，還有一個部分是「三種」體制。而所謂的「三種」，Esping-Andersen 首先指出理論往往是不足的，必須立基於經驗資料上乃得建構合宜的概念（1990:2-3）。其次，其又指出「三種」是理念型的（1990:26, 32）。在這裏可以發現其並未將「體制」絕然歸入經驗性或理念型之一。

另一方面，學者們亦從理論上對體制概念進行討論，而認為至少應包括地中海型（或南歐、拉丁型）、南太平洋型（Antipodean）與性別類型體制的討論（Leibfried 1992 ; Castles and Mitchell 1992, 1996; Siaroff 1994; Ferrera 1996; Bonoli 1997; Arts and Gelissen 2002）。此外，亦有學者卻認為是經驗性的，並以經驗性的資料進行體制分類的分析（Kangas 1994; Ragin 1994; Shalev 1996; Madsen and Munch-Madsen 2001），因為將之視為是經驗性的結果，而會有產生出這樣「三種」的歸類方式是否夠好、使用的變項與工具是否適當的問題。也因此，學者們的爭論點集中在此，包括究竟是否為三種、是否存在著第四種，或是所謂的三種、四種並不是 Esping-Andersen 所原來所論析的那些而是另有其他的類型體制。綜合本段的討論，本論文將「福利體制」視為一個理念型的概念架

---

<sup>2</sup> 不認同福利體制的學者並不多，如 Kasza（2002）指出各國福利制度的發展受到政治決策環境與條件，以及國外力量的影響為主，並不存在所謂的體制，所謂的體制既是巧合且是一種幻想。

構，而發展適用於東亞的架構與模型。

## (二) 三種福利體制應用於東亞的侷限

回到東亞來看，Esping-Andersen (1997) 雖曾對日本進行個案性的研究，而認為日本同時具有三種體制的部分特性。但其也認同東亞國家的福利制度有其獨特性，及可以朝第四種體制的方向思考 (1996, 1999b)。<sup>3</sup>而在運用體制概念所進行的分析上，傅立葉 (1994) 曾運用 Esping-Andersen 的階層化概念<sup>4</sup>對台灣進行分析，而稱將之歸為保守主義類型。古允文也曾指出台灣的福利體制因具有「極端國家主義」、「以職業別的組合主義」及「強調機會平等超過實質的所得再分配」等特性，而某程度上具有部分「保守主義」的性質 (Ku 1997)。

至於韓國，Kown (1999:140-143) 認為國雖有保守主義的外貌，但並不適合歸為保守主義。因為：第一、韓國的階級力量並不強、也沒有組織起來，因此並沒有形成勞工和企業統合對話的基本環境。第二、韓國的福利意識型態是服膺於經濟與國家發展的，並不是在所謂的父權或基督教思想下發展的。第三、就給付水準來看，保守主義國家往往是慷

---

<sup>3</sup> Esping-Andersen 在其 1996 所編的 *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economics* 乙書，已納入 Goodman and Peng 合著的 “The East Asian Welfare States” 乙文，就這個部分而言，Esping-Andersen 即使未必認同東亞是另一種體制，至少也認同東亞國家是特殊的一個群體。再者，Esping-Andersen (1999b) 在其《福利資本主義的三個世界》中文版 (古允文譯) 的序言中指出，不但東亞確有其獨特性，更指出對於這種獨特性的思考，除了從保守主義與自由主義混合型的方向思考外，亦可朝第四種體制的方向思考 (頁 2)。

<sup>4</sup> 其配合實際上資料的可取得性，修正指標為職業性區隔年金方案數、公務人員年金支出佔社會安全支出之比例、社會救助佔社會安全支出比例、福利之全民性程度、福利的平等性程度。

慨的，但韓國則不然。

這些東亞福利體制分析的論文，包括Esping-Andersen（1997）、Kown（1999）與傅立葉（1994）與古允文（Ku 1997）仍在其原有的三個體制中思考，而努力將東亞歸類、鑲嵌（fit in）到原有的三個體制之一而不可得。也因此，我們進一步看到Holliday（2000）和張世雄（1999）則在肯定東亞福利體制的特殊性下，進行新體制的探尋與建構。Holliday（2000）在Esping-Andersen去商品化程度（公民權）、階層化效果，以及政（國家）經（市場）關係的三個概念外，加上社會與經濟政策間的關係這個向度，提出東亞係屬生產主義福利資本主義（productivist welfare capitalism）的概念。而張世雄（1999）用秩序理念來概念化福利體制，將東亞歸為儒家倫理：階層的秩序／個人主義（差序網絡）體制。Holliday（2000）和張世雄（1999）的論文雖尚屬於概念性的分析，而欠缺進一步的實證資料支持其分析。但我們看到從傅立葉（1994）到張世雄（1999）、Holliday（2000）的論文，共同說明了就東亞的角度來看，Esping-Andersen既有的三種體制或並不適用於分析東亞，而新的研究方向則是朝向另外的、其他的體制之方向發展。

### 三、東亞國家做爲一種福利體制的觀察指標

Esping-Andersen的研究有其創新的重要意義，雖然亦引發了一些批評，不少學者企圖證明福利國家體制並非只有三種類型，但無礙於福利體制概念作爲當前比較社會政策中有效且重要的分析架構（May 1998）。

由於體制係植基社會文化結構的產物，東亞福利體制必定是自東亞特定的歷史脈絡、即自東亞的發展性國家中所滋生出來的。研究者將藉

由對東亞發展性國家研究之整理，歸納出存在於東亞國家與社會之可能的「核心要素」，進而審視該等「核心要素」在福利層面的表徵。在這裏，研究者也併參酌比較社會政策學者對東亞的社會福利研究，來呈顯東亞福利體制的特性。

### （一）東亞國家發展

而有關東亞國家發展性國家的研究，自八〇年代以來，累積了大量而豐富的研究成果，主要的論點有三種：第一是建基在新古典經濟學派（the school of neoclassical economics）成長理論上的，認為東亞的經濟發展正是因為成功地採取「新古典的發展策略」，依循市場機制，在國際比較利益的條件下所進行的發展（翁望回譯 1986）。第二種可以稱為「發展取向國家」（developmental state）學派，認為是「國家機關」發揮了策略性干預的效果。即東亞經濟發展係由於成功的政府干預採取「發展策略」（Amsden 1985; Skocpol 1985; Wade 1990；廖俊松 1996）。第三種是文化結構的，強調文化中勤奮、服從、節儉與家族觀念，提供東亞在現代化過程中所需要的各種價值基礎，進而促成為現代化與經濟發展（Kuhn 1979; Berger 1984；張德勝 1994；張維安 1993；黃俊傑 1995）。

而近年來，有關東亞發展的理論性解釋則逐漸揚棄新古典經濟學派的觀點，而儒家文化的觀點也受到若干的修正，修正為世俗性（非官方）的儒家文化或與世俗性的民間思想，提供的現代化過程中所需要的各種價值基礎（Kuhn 1979; Berger 1984；黃俊傑 1995）。總的來說，發展性國家也成為學者們對東亞國家的主要共識之一（Amsden 1985; Skocpol 1985; Gold 1986; Wade 1990; Castells 1992）。以「發展」作為討論東亞國家「核心要素」的切入點，無疑地是一個可以接受的起點。

但是，國家發展策略的解釋亦在九〇年代中期開始受到相當的挑

戰。首先，隨著國際間東西對抗在八〇年代結束，而在全球經濟自由化的環境下，東亞諸虎在經濟策略上也朝向自由化發展。加上到了1990年前後，東亞諸國內部的社會政治環境亦有相當大的變化，雖然變化各不相同，但政府的策略性干預已較不容易（廖俊松1996）。影響到從發展型國家所發展出來的「發展型國家」理論，甚至被懷疑是否已終結了（Burkett and Hart-landsberg 2000；鄭為元1999）。更有國際觀察人員懷疑東亞的金融危機、日本的經濟衰退是政府過度干預的後果（Porter et al. 2000；蔡增家1998；杜巧霞、蘇顯揚2000）。

發展性國家的討論最早係Johnson（1982）經由對日本通產省的研究，指出政府在經濟發展中有其重要的角色，而開啓「發展型國家」與「發展型國家理論」的討論Weiss and Hobson（1995）對「發展性國家」的界定為：有系統地運用國家權力，以增加該國可用於投資的資源；而這些資源又多投入到國境內的生產性活動；將投資引導到具高附加價值的產業並維持未來工資的成長；但這樣的國家行動並非保護性的，而是使這些方案計畫禁得起國際競爭的壓力（Weiss and Hobson 1995:149）。

總結來說，所謂的發展型國家的主要特性，依鄭為元（1999）的歸納，包括不受時空限制的普遍性條件；不受空間但受時間限制的階段性特性；受空間但不受時間限制的權變性特性；以及歷史性的特性。其中以前三者較為重要。普遍性特性包括國家自主性與優秀官僚二項；而階段性特性包括干預市場、經濟計畫機關、控制金融、扶持策略產業、以及壓制福利需求；而權變性特徵則為一黨獨大威權、與控制民間社會。

鄭為元（1999）的論文給我們的主要啓示在於：其具體、條理地掌握了發展型國家與理論的特性，同時提供了發展型國家與理論的具體圖像。另一方面，吾人在閱讀其論文的分析後，固然有助於釐清發展型國家理論對發展型國家之各種條件與特性的說明，但也出現了新問題：即

使滿足了最重要的國家自主性與優秀官僚二條件，不過是具備了發展的能力，更重要的是發展到那麼去的方向；而以經濟發展為方向的發展，即為相當核心的議題。即發展本身成爲一種意識形態，是否這種意識形態可以透過優秀官僚來表達、透過國家自主性與威權政府與控制民間社會來實現才是更核心、更根本的問題。即是否這種意識形態更成爲一種集體意識與體制結構？即政治菁英中有累積與發展取向並不足以形成國家與社會的發展結構，另必須形成一種足以支持菁英這類決策與政策的條件。有了政治菁英的發展取向決策與合法性的支持外，更需要廣大民眾，即國民願意、樂意從事這種發展與累積的行爲，才能相互配合成爲一種社會性的結構。

而所謂的「累積的」或「發展的」的社會結構。可能會是什麼呢？即Gordon等（1994），以及Kotz等（1994）稱之爲「累積的社會結構取向」（social structure of accumulation approach）；Pempel（1999）稱之爲「發展型體制」。雖然學者使用不同的概念有其理論上的不同偏重，但強調「社會面」、「結構面」而非「政府」或「行動」的意義是一致的。Kotz等（1994）解釋「累積的社會結構取向」係指一系列整合的社會制度，用以支持長期且相對快速、穩定的經濟擴張。而Gordon等（1994）則說明所謂整合支持經濟成長的社會結構，至少包括三部分的社會制度：（1）有利資本家投資，以匯集原料等各種生產要素的社會制度；其中尤其包括勞動市場的結構、以及培養勞動力的社會制度。（2）組織各種生產要素以進行勞動的過程，如特定的企業組織型式與勞資關係。（3）銷售產品的社會制度，包括消費能力、政府支出、國際外銷等。進言之，這些支持經濟成長的結構，本身成爲一種有助於資本累積、經濟發展的制度，或存在一種調節機制，成爲制度上的配套，以使得資本擴張的阻礙減少。

而Pempel (1999:158-160) 運用「發展型體制」代替「發展型國家」主要的精神在於指出：這些國家的發展不僅是少數政治與經濟菁英的意識型態或主導的結果，而有其社會性的結構基礎；是持續地、日復一日地運著作，而非菁英或政府的特定政策效果。Pempel (1999:158-160) 首先界定「體制」(regime)<sup>5</sup>的特性，其認為所謂的「體制」必須要滿足若干的條件的要求：(1) 必須要有適當的社會經濟聯盟的支持，乃能獲得政治資源並與相(反)對之聯盟勢力對抗。(2) 作為一種體制，政治上要能清楚地範定其核心議題，即在政治過程中，那些議題是最優先的、最重要的，並掌握住這些議題。(3) 體制必須實現其支持者一般性或共同的利益，且提供意識型態合法化基礎。(4) 體制要能將長短期利益輸送給其支持者，以回饋其支持。

Pempel (1999) 之發展型體制與發展型國家最主要的差異在於，其將討論的核心從「國家」做為一個行動者的關注，轉移到「社會－國家」、「結構－行動」的關連之上。其進一步指出日、韓、台三個東亞發展型體制國家，有其共同的发展型體制特性：(1) 這三個國家有強有力的政府，政府相對上可以不受太大的壓力干預。(2) 在這三個中，政府與社會的關係並不存在明顯的二元化對立，社會經濟聯盟的結構與政府有較高的一致性。(3) 三國均經過土地改革，而移除地主階級；三國都是天然資源缺乏、國家面積小的國家；三國均未有重要的農、礦產可供出口。(4) 三國並沒有強烈的既存階級，及階級繼承，

---

<sup>5</sup> Pempel對體制的界定和Esping-Andersen的界定並不相同，但仍有共同之處。簡言之，如前節所析，Esping-Andersen的使用比較是隱性的社會結構特性的，而非限於政治力量。而Pempel (1999) 對體制的界定，則同時強調社會團體的結構與其間的關係，以及社會團體的政治行動特性與效果。Pempel和Esping-Andersen二者的用法與界定雖然未必相同，但卻也同樣著重於社會結構的特性。

國民必須藉由努力而生存。(5) 這三國均面對二個基本而重要的、且具支配決定性的環境，即國家經濟能力的提昇，必須藉由發展在國際市場具市場性的商品來達成；以及此三國均面對有敵意、強大的社會主義國家。(6) 三國對「市場」的界定並非如西方般是，同時也未排斥市場，而是提高市場功能對該國的助益。(7) 三國均吸引及利用國外資金。(8) 三國在國家安全與經濟發展上都與美國有緊密的關連，尤其台、韓二國又受日本的作用。

同樣地，在發展型體制的結構層面，Campos and Root (1996:50-75) 也認為東亞有一種結構性的機制來分配濟發展的利益，即包括中小企業的經濟組織、經由鄉村的發展而有較小的城鄉差距、教育流動，甚至勞力密集產業，都讓廣大的勞動者參與整合到外銷導向的經濟活動，而分享著濟發展的利益。這也是當前對東亞經濟社會研究的重要趨勢之一，即著重於東亞的社會結構特性。

除了西方學者對東亞的這種特殊社會結構進行總體性的觀察與歸納外，東亞，尤其是台灣的學者更對這個現象進行實證性的分析。如林忠正即指出，在七〇至八〇年代，新興的中小企業即以超時的工作時間，惡劣的工作條件，加上外包、按件計酬的相互剝削來賺取利潤、爭取商機（林忠正 1992：25-43）。

謝國雄（1997）以「純勞動」來表達台灣這種惡劣的工作條件、按件計酬、相互剝削方式的勞動體制。尤其這種「只要勞動成果，其他的不要」的「純勞動」關係不僅是「資方」、「雇主」、「上包」所提出來的，更是在現實的勞動關係中建構出來的，存在於勞動者的意識中；勞動者對不合理的勞動條件與關係，存在一種「自願性服從」。事實上，這種自願性服從係建立在二個現實的社會結構之上，即無可奈何的高度競爭，以及對未來的希望之上。而且無論是中小企業、自雇業者或所謂



的外包加工者，會有動員家庭成員參與協助，而這些被動員的家庭成員則在低酬或無酬的情況下，以「自願」的方式來完成工作（陳介玄 1994；謝國雄 1997）。因此，中小企業中的受雇者，受雇就是在學習與等待創業的機會，也就是「黑手變頭家」（謝國雄 1989），自己成為中小企業的頭家。一方面表達了無奈、也表現出希望的一面（謝國雄 1997）。也因此，必須忍受「低的」、「不合理的」工作條件，甚至是剝削。另一方面，一但自己創業成為中小企業的頭家，也代表希望與競爭。

而這種中小企業的轉包結構與組成，則伴隨著商品外銷的過程中，成為外銷利益的分配機制，中小企業共同分享著經濟發展的成果（Castelles 1992; Campos and Root 1996），而成為所謂的「累積的社會結構」。另一方面，由於中小企業的進入障礙低，「黑手變頭家」的機會，也成為一種舒減資本累積中剝削壓力的機制，而有利於累積。

綜合以上的分析討論，可以對所謂的發展性國家，有一個簡單的說明，即處於國家處於一種生存競爭的環境中，或至少投身或致力於國際間的經濟競爭。其次，在國境內，差別待遇與競爭成為一種合理的、習慣性的生活方式，進而提供了國家政策上以「差別待遇」的方式，來進行「累積」與「發展」，以達到國家生存與政權合法性的目標，而在國民的日常生活層面，也存在著所謂的「累積的」、「發展的」或「自我剝削」的社會結構，即在差別待遇的環境或觀念下，在客觀與主觀的生存壓力中，藉由自我剝削與相互剝削的方式，以期求達到累積、發展的目的。也就是說如果發展不可能或減緩了，一再的自我剝削與犧牲也就失去了目的與價值，差別待遇的環境與觀念也無法持續。

## （二）東亞福利體制的可能特質

經過以上的東亞社會國家發展的討論中，讓我們再聚焦於福利體制的議題中。如前所析，九〇年代初的研究者仍集中在Esping-Andersen三種體制的概念中，以三種體制來檢證或分析東亞國家（Ku 1997; Kown 1999；傅立葉 1994）。到了九〇年代末，有關東亞體制的研究有方向上的突破，不再限於既有的三種制，而朝新體制的方向發展。

張世雄（1999）用秩序理念來概念化福利體制，其運用平等／階層；個人主義（差序網絡）／社會團結二向度的概念，交叉成爲四類的福利政策體制爲：（1）自由主義：平等的秩序／個人主義；（2）社會民主：平等的秩序／社會團結主義；（3）儒家倫理：階層的秩序／個人主義（差序網絡）；（4）保守主義（基督民主）：階層的秩序／社會團結。易言之，自由主義強調個人主義的平等；社會民主強調社會團結的平等；儒家強調階層及個人主義；而基督民主的體制則具有階層的社會團結特性。張世雄論文特性在於其所使用的概念並不限於福利提供範圍，而更擴大到文化或社會價值層面上，追溯到福利議題中最基本的平等與公民權的概念，以及關照到東亞特殊的文化結構。其概念分析有助於澄清東亞與保守主義間似同而異的差別待遇，以及說明東亞與自由主義間不同性質的個人主義。不過，其分析著重於概念的討論，尙未將概念予以操作化及運用實際的資料予以驗證。

而Holliday（2000）則在Esping-Andersen去商品化程度（公民權）、階層化效果，以及政（國家）經（市場）關係的三個向度上，再加上社會與經濟政策間的關係這個向度，提出東亞是生產主義的福利資本主義（Productivist Welfare Capitalism）的概念，認爲東亞的福利體制是生產性的，社會政策是服膺於經濟發展的，且日本、韓國與台灣均具「發展一普及」（developmental-universalist）性的福利體制特性。而所謂「發展

一普及」性福利體制的特性在於：社會政策服膺於經濟政策；僅限於與生產活動有關的有限社會權；其社會階層化的效果在於增強置放在生產關係於要素中的位置；而國家與市場的關係則為國家作為一種支持家庭與市場的工具而提供若干普遍性的福利方案。

Holliday的論文基本上有二個值得討論的地方。首先，其雖稱東亞為「生產主義的福利資本主義」，但又將各國分列屬於不同的亞型，似尚未能掌握東亞社會與社會政策的共通特性。第二、其論文尚屬概念性的討論，其並未運用具體或特定的資料來呈現所謂的「社會政策是服膺於經濟發展」，也就是說並非如Esping-Andersen般藉由量化資料來表達不同國家在該等變項上的不同表現。再者，Holliday在Esping-Andersen去商品化程度（公民權）、階層化效果，以及政（國家）經（市場）關係的三個向度上，再加上社會與經濟政策間的關係這個向度，然而第四個概念與前三個概念並不在相同的向度（dimensions）上。就Esping-Andersen的原始概念來看，去商品化程度代表著公民權或福利的普及性；階層化效果代表著差異性；政（國家）經（市場）關係代表著福利提供來源或福利混合的議題，此三個概念所討論的均是所謂的福利輸送與效果等福利政策內容的部分，而所謂的「社會與經濟政策間的關係」並不限於福利政策層面。固然這個概念的引用或有助於進行分類，但卻無助於解釋。尤其社會與經濟政策間的關係這個概念又與去商品化、政（國家）經（市場）關係二個概念間有所關連與重疊。

張世雄（1999）和Holliday（2000）的論文，可以給我們幾個啓示：Holliday（2000）著重經濟與福利間的關係，即集中在公部門的福利政策表現、即結果上。而Holliday的主張雖有其獨特之處，亦能說明台灣福利體制的特性，但其在對現況的解釋上，雖然其指出經濟發展在東亞國家中佔有各種政策的優先性，但是其並未說明何以經濟發展對這

些國家如此重要。張世雄（1999）雖指出了東亞在儒家倫理作用下，社會文化結構上同時強調階層差異又強調個人主義，但其未討論到政策方面的表現與結果。而綜合其二人的論文，似乎指引了不但Esping-Andersen既有的三種體制不足以解釋東亞的特性、而東亞的福利體制既表現在福利政策與政府支出結果上，又可以在社會結構上找到原因。而這個東亞獨特社會結構的議題，又與當前東亞研究的方向，有著相互的呼應。

而在東亞福利政策特性上，既有的東亞福利研究中，學者們對東亞福利特色的看法不一：有多位學者認為東亞的左翼政黨及勞工運動力量薄弱是福利低度發展的主因（Lin 1991）；Jones（1990）認為家庭在東亞的福利中扮演重要的角色，稱之為「家戶的福利國家」（Oikonomic Welfare State）；亦有學者認為儒家文化、甚至亞洲價值是東亞特色之所在（Jones 1993）。韓國學者Kwon（1998）指出東亞福利國家的形成特性有四：第一，基於國家發展的理由，政府在福利中的主要角色為規範者，而非提供者。其次，福利系統往往是分散而零碎的小風險分擔（pooling of risk），而非整合的體制。第三，東亞國家的福利再分配效果較小。最後，在政治上以保守政權佔優勢。

Wilding（2000）則指出東亞的福利有九個共同的特性：低的政府福利支出；聚焦於經濟成長的積極性福利政策；政府對福利的敵視態度；強烈的殘補概念；以家庭為中心；政府扮演規範及鼓勵的角色；片斷、零散方案的福利發展；藉由福利來支持及建立政權的穩定與合法性；對福利權的有限承諾。

另Tang指出東亞諸新興經濟體的社會政策有七個特性：（1）深信經濟成長才是最好的福利；（2）政府的特性在於經濟發展優先，導致相對較小的政府支出與赤字，以及勞動市場較大彈性；（3）以社會安

全作為工具，以維持特定利益團體的支持；（4）將社會福利支出當作解決政治危機的方法；（5）小規模且帶有烙印（stigma）的社會救助；（6）文化特色（及立國精神）強調國家發展而反對社會福利；（7）以勞工為優先基礎的福利，以避免勞工運動（Tang 2000）。

對於以上學者的論析，吾人可以歸納得到幾個有關東亞福利制度的特性。第一，經濟成長優於福利分配的價值或作法。其次，家庭在福利提供中所扮演的角色是另一個必須關心的重點。第三，較低的政府福利角色，也是學者們有較高共識的部分。再者是福利分配的問題，即在有限的、低的福利支出中，其又集中於某些特定的人口群體，包括與政權維護有關、受雇於政府部門的軍公教人員，其次是與政權合法性有關的勞工，是福利提供的優先對象。易言之，即存在著非普及性的現象，及不同人口群間的階層性。

綜合以上的分析，「發展性」的概念似乎是東亞社會與福利的核心要素。因此，進一步的問題是，如果以發展性國家作為一種國家體制的概念，則這個發展性福利體制的概念內涵為何？是否確存在著發展性的福利體制？其與其他福利國家的差別情形為何？其在福利體制上的表現又為何？

此外，O'Connor（1973）著名的「生產性國家」（productivity state）概念，也是另一個相近而似有不同的概念。其運用這個概念來表達政府在經費支出上著重於社會性投資（social investment）而非社會性消費或生產的社會支出的現象。在O'Connor的架構中，政府的財政支出可先粗分為二部分，分別是社會資本支出（social capital expenditures）以及生產的社會支出（social expenses of production）。而社會資本支出又可進一步分為社會投資（social investment）與社會消費（social consumption）。簡單地說，所謂的社會消費是降低勞動再生產成本的方

案與服務，包括二大部分，第一部分是都市郊區的開發與建設、都市更新，以及兒童照顧、醫療設施與支出，第二部分是工人傷病給付、老年及遺族給付、失業保險以及健康保險。而社會投資是增加勞動生產力的方案與服務，即所謂的人力資本及經濟建設，前者是教育相關經費與基礎科學相關研發經費，而後者則包括交通與通訊建設、水電基礎設施及農林物產開發等（1973:99-101）。又生產的社會支出，是指有利於維護社會和諧所需的方案與服務，主要是福利支出<sup>6</sup>與國防支出。因此，所謂的「生產性國家」就是以基礎經濟建設與教育等人力資本為重之國家類型。

另外，而韓國總統金大中在1999年於韓國金融危機的背景中，為韓國的福利政策提出「生產性福利」（productive welfare）的策略，其生產性福利的目標其本上亦是相當兼顧經濟的，並強調政府在經濟與社會政策中積極干預的角色（You 1999; Kuhnle 2001）。不過在韓國金大中的使用中，似有以生產性福利來包裝其低福利支出與不普遍的福利待遇的發展性國家特性。

在這裏，「生產性國家」（productive state）與所謂的「發展性國家」（developmental state）是否相同？或者二個概念間的關連性為何，或是必須加以澄清討論的。首先，從概念運用的原創使用來看，所謂的「發展性國家」係社會學者與經濟學者所首先使用的，用來指涉國家積極干預、引導，並達到工業化、現代的國家目標，以及獲致較大的經濟發展。而所謂的「生產性國家」在O'Connor的論點中，無疑地，教育或人力資本被視為是社會投資國家這個概念中的主要特性。是指政府支出以經濟發展與人力投資為優先的概念。就此而言，無疑地，發展性國家指

---

<sup>6</sup> 在O'Connor的概念中，此處的「社會福利」係指社會救助與經資產調查的給付。

涉著爲了經濟發展的目標，而存在著各層面的政府干預，甚至非政府部分也存在這種發展的意識，而生產性國家似聚焦於對公共支出的特定結構型態的討論。就此而言，這二個概念在理論抽象層次上並不相同。發展型國家的抽象程度較生產性國家爲高。

回到發展性國家的討論中，當然是後進國家追求工業化與國家經濟發展的一種國家干預的態度、立場，甚至意識型態，但在其行動與政策干預的內容則是犧牲（或剝削農業與勞工）以進行資本積累、達到扶持工商企業的目的，同時優先重視教育與人力資源的培植，而延後社會所需的消費。就此而言，生產性國家則是發展性國家的部分、尤其是從財政支出面所觀察的面向。

如果我們進一步來看所謂的發展性國家與生產性國家所指涉的對象，則會有不同的看法。無疑地，發展性國家的概念，最早是指日本（Johnson 1982），再被擴大到東亞的台灣、韓國、香港、新加坡，甚至南亞諸國與中國大陸。同時在實質內涵上，發展型國家往往具有三個主要的特質，即國家自主性、政府的能力，以及略策性政策引導。而生產性國家在O'Connor的使用係指美國的州政府。但是在Holliday的使用上似生產性的概念大於發展性，且很清楚是指東亞的日、台、韓、新、港。因此，就這個部分來說，似乎發展性國家與生產性國家是相同現象的不同面向。

當然，如果回到「爲了經濟發展的目標，而存在著各層面的政府干預，甚至非政府部分也存在這種發展的意識」，以對照於「僅限於對公共支出的某種結構型態」而言，而要區分發展性國家與生產性國家並不相同。但就指標運用的角度來看，顯然政府的財政支出結構是最容易取得的資料。因此，雖然發展性國家與生產性的概念內容與意義並不相同，但是藉由生產性國家來表現發展性國家則或是可以接受的。我們也

可以發現，Holliday（2000）一方面使用生產主義資本主義的（Productivist Welfare Capitalism）之名詞概念，而其內涵卻是發展性國家的。

如果吾人回到O'Connor的論點來看，無疑地，教育或人力資本被視為是社會投資國家這個概念中的主要特性。人力資本或教育支出，固然是有助於長期的發展，但正如O'Connor（1973）所提出來的，政府支出或國家發展必須兼顧社會性支出，以及要有生產的社會支出，而所謂的社會性消費與生產的社會性支出乃具有降低勞動再生產與維持合法性的功能。也就是說，這乃是比重的問題。換言之，正如許多研究者所指出的，社會政策服膺於經濟發展是發展性國家的一個重要的特性。即社會性支出與生產的社會性支出乃是配合社會投資的。此外，O'Connor的論點與Holliday的主張亦有些共同的特性。一方面簡化為社會政策與經濟政策間的關係，一方面仍限於國境內的政治與經濟現況。發展性國家／社會政策服膺於經濟政策這樣的說明，似乎既是答案，也是原因。

而這種社會政策服膺於經濟發展概念，其在福利的表現上則在於企業主的福利負擔要較低，因此可能的方式包括由政府負擔或由受雇者負擔，或是根本就是低福利的現象，也就是說勞工的社會保障處於低水準的狀況，或涵蓋率低，或給付水準低，甚至或者某些方案不存在。即政府不但未在福利提供上扮演較大的角色，甚至政府在規範者的角色上亦仍有檢討之處。

如果我們回到福利體制的架構來看的話，也就是要問：東亞的福利由何種的福利混合（welfare mix）組成？如Wilding（2000:4-5）即認為一方面是低的政府福利支出，另一方面是家庭福利提供與分配是具相當規模的；且市場私部門及社區基礎的非營利組織處於成長中的階段。而在福利結果（welfare outcome）上，東亞在醫療、教育與減少貧窮上有較



高的成效。的確，東亞國家中政府的福利支出的相對於 OECD 國家是低的；其次，在市場或企業方面，也是微弱的；但家庭仍扮演相當的福利提供角色。

綜合而言，東亞的福利體制的可能特性與徵候為：雖然有相當高比率的非農業勞動人口、即有高的結構性福利需求，但由於國家發展心態與國際競爭壓力，乃不將資源分配在福利而分配在社會投資上，進而因為文化結構上的差別待遇思想，在福利資源的分配上採非普遍性、階層性的分配方式；在這種少量的福利資源使用與平等分配下，乃必須依靠個人與家庭自行來提供福利。又在國家主導的發展結構中，所謂的個人福利提供並不意指著私人市場的發達。

依據前述「發展型」福利體制的意義內涵，進一步找尋適合運用的概念指標<sup>7</sup>與資料。研究者探析出東亞福利體制機制的主要徵候，包括低政府福利支出、高社會投資、不普遍的福利權、差別的福利待遇、較高的家庭與個人負擔福利責任、以及不發達的私人福利市場。並進一步將這些概念予以操作化。

(1) 政府的福利支出比重：以政府福利支出佔 GDP 的比率來作為福利研究的變項或向度有其長久的歷史 (Wilensky and Lebeaux 1965; Chan

---

<sup>7</sup> 在這裏，指標發展的正確與合理是研究上的重要課題。而可以有二個討論的方向。一是順著理論、概念來發展，而以理論—概念—指標轉換的合理性與嚴謹性來判斷，另一則是後設性的討論，即在運用本論文的指標於其他國家，俾探析據此所凝聚的體制，再檢視這些國家被歸類的體制與其他研究者的體制分類結果進行比對，而如果這種比對的結果是相一致的，即可以有較大的信心，可以說明指標的正確性。而目前，納入本論文的國家尚少，且將在納入更多國家之後，以統計方式來分析，進行體制歸納，乃得以和其他研究者的體制分類結果進行比對，而以相客觀的方式呈現出指標的正確性。因此，目前祇得順著理論—概念—指標轉換的合理性與嚴謹性來發展與選擇合宜的指標。

1979; Lin 1991; Ku 1997)，本研究亦運用此一方法。

(2) 社會投資的概念係來自 O'Connor (1973)，而其亦有明確的界定。不過由於各國的政府財政資料係依部門 (department) 或政事別 (function) 來統計，而未能完全配合 O'Connor 的理論概念，參酌資料的可取得性修正變項的操作定義，以 (政府支出中「經建支出」+「教育支出」-「社會安全支出」) 佔政府總支出的百分比作為社會投資的操作化定義。即一國政府如較採經濟發展向的話，則其政府支出中的經建支出加上教育支出扣除社會安全支出的數額會較大，採取佔政府總支出比率係取相對性的意義。

(3) 福利權方面，基本上採用平等福利權的概念，但顧及資料的可取得性，著重於是否全體國民均有同等的福利資格權？或僅一部分國民可以納入福利保障制度中，即福利保障的普遍（或不普遍）的程度，並以老年人口中未受到年金涵蓋、即未受保障之人口佔老年人口的比率為代表。採用此制度係其為社會政策中最主要的福利制度，且使用福利資源的40%以上 (Eurostat 1995)，值得優先納入探析。

(4) 至於差別待遇方面，基本上採用 Esping-Andersen (1990) 的精神，<sup>8</sup>但顧及資料的可取得性，著重於是否不同的國民適用於不同的保障（年金、醫療）制度，尤其是來自職業別的差異。除了階層的差別待遇外，Siaroff (1994)、Sainsbury (1996) 則關心性別間的差異，以性別工資差距來表達。

---

<sup>8</sup> Esping-Andersen (1990) 以職業性區隔年金方案數、公務人員年金支出佔 GNP 比例、社會救助佔社會移轉支出比例、私人年金佔年金總年金支出比例、私人健康支出佔的相對比例、福利的平均普遍主義程度、標準給付與最高給付的差距來做為福利階層化程度的指標。

(5) 而在家庭的福利責任與個人福利能力方面，Esping-Andersen (1999a) 曾運用老年人與家人同住的比率來作為家庭的福利能力。又年金給付替代率已被做為測量福利保障的重要指標，替代率係以年金額佔原薪資的比率計算，相對的未替代率即為未保障的程度、即風險程度或個人責任 (Esping-Andersen 1996)。並將私人福利市場規模納入，以私人年金的比例來代表：以年度私人年的基金收入佔該國 GDP 的百分比計算。

#### 四、發展型福利體制特性

這一部分，將從經驗性的資料來討論東亞國家的福利體制特性。首先，吾人將取自各國國際組織的資料，製成表一、表二與表三。在表一中，就福利需求、即非農勞動者佔勞動人口比率來看：在 1986 年時東亞國家中的僅有日本達 90% 以上，而與德國、瑞典、美國相當，而韓、台二國則與之有一段差距，但是到了 1998 年時，韓國和台灣也已分別達 88% 與 90%，六個國家間的差異並不大。但是在社會安全支出佔 GDP 的比率上，1998 年時德國為 27%、瑞典為 34%、美國為 16%，而韓國和台灣僅為 4%、8.9%。顯示對韓、台而言，雖然有如其他國家般，有相當的福利需求，但福利支出卻遠低於其他國家的。

其次，在所謂的社會投資上：德國、瑞典、美國與日本在這個指數上、即「政府支出中經建支出+教育支出-社會安全支出」佔 GDP 百分比均為超過 20 以上的負值。換言之，社會安全支出大於經建支出與教育支出的總合；但韓國與台灣則是大於 30 以上的正值，顯然台灣和韓國大大不同於其他四個國家。而日本社會安全支出佔 GDP 的比率則是接近自由主義的美國，而在社會投資介於德國與瑞典之間。

表一 東亞與主要福利體制國家的福利指標（需求與供給）

	非農勞動者佔 勞動人口比率 <sup>a</sup> (%)		社會安全支出佔 GDP比率 <sup>a</sup> (%)		社會投資佔 GDP比率 <sup>b</sup> (%)	
	(1986)	(1998)	(1986)	(1998)	(1988)	(1998)
德國	94	97	20.48	27	-41.63	-34.77
瑞典	94	97	30.22	34	-21.98	-36.22
美國	96	97	13.04	16	-18.99	-21.79
日本	94	95	11.34	14	--	-27.43
韓國	64	88	3.00	4	30.28	33.37
台灣 <sup>c</sup>	74	90	3.47	8.9	38	45.58

資料來源：a. OECD (1986, 1998, 2002)。

b. IMF (1998)。

c. 行政院主計處 (2002a, 2002b)。

表二 東亞與主要福利體制國家的福利指標（差別待遇與階層化）

	福利階層化程度 <sup>d</sup> (制度量方案數)		性別薪資率差距率 (%)		年金未涵蓋率 (%)	
	(1988)	(1997)	(1985) <sup>e</sup>	(1997) <sup>f</sup>	(1986) <sup>g</sup>	(1996) <sup>h</sup>
德國	11	11	27	24.5	12	15.3
瑞典	3	3	13	16.8	0	0
美國	4	4	39	25.0	68	25
日本	18	18	48	40.5	52	40
韓國	8	6	50	40.9	97.5	94.6
台灣 <sup>c</sup>	8	5	36.4	37.7	90.7	85.3

資料來源：d. SSA (1999)。

e. UN (1991)。

f. OECD (2001)。

g. WB (1994)。

h. Disney and Johnson (1999)。

c. 行政院主計處 (2002a, 2002b)。

表三 東亞與主要福利體制國家的福利指標（個人與家庭福利提供）

	個人福利承擔 (%)		家庭福利能力 <sup>k</sup> (%)		私人福利市場 <sup>l</sup> (%)	
	(1980) <sup>i</sup>	(1994) <sup>j</sup>	(1985)	(1996)	(1980)	(1997)
德國	51	30	14	12	1.3	2.4
瑞典	32	30	3	3	0.65	3.4
美國	56	60	15	14.8	1.7	8.8
日本	46	32	65	65	0.9	0.9
韓國	80	80	76	74	--	1.8
台灣 <sup>c</sup>	89	89	70	67.2	--	0.0

資料來源：i. Aldrich (1982)。

j. WB (1994)。

k. OECD (1996)。

l. Adema (2001)。

c. 行政院主計處 (2002a, 2002b)。

第三，Esping-Andersen (1990) 曾運用年金涵蓋率來做為平等的指標。相反地，此處以老年人口未涵蓋於年金的比率作為不平等的指標。首先，台灣和韓國的老人分別有 80% 以上的老年人口未受到年金的保障，相對的瑞典則未有老年人未納入，而日本則約有一半的老人未納入；德國則有 15% 的老人未被納入。足見不平等是東亞的主要特色之一。

第四，在表二中，從差別待遇與階層化的角度來進行分析。首先在福利階層程度上，日本甚至比保守主義的德國更高，而韓國和台灣則介於德國與瑞典、美國之間。而在性別薪資率差距率上，東亞的日、韓、台三國均達 40% 以上，與其他三種體制國家間有相當大的差異，這個差異也大於這三種體制間的差異。如以 1997 年來看，德國與美國間幾乎沒有差異，即使瑞典 (16.8%) 與美 (25%)、德 (24.5%) 間的差異也不是太大。足見性別不平等是東亞的主要特色之一。

第五，在個人必須自行負擔的福利責任、即福利給付未替代率上，韓國和台灣均在 80%，台灣與韓國的年金給付額僅佔退休前原所得的

20%，老人如要維持退休前的經濟生活水準，必須另外自己另外負擔80%的所得來源。而日本則與德國相近，自1985年的50%到1994年的30%左右，顯現台、韓的共同性，而日本與德國的相近性。但是在家庭福利能力、即老人與子女同住的比率上，則日、韓、台三國則又明顯異於德國、瑞典和美國。日、韓、台老人與子女同住的比率均在65%以上，而德國和美國約在15%、瑞典則僅3%。呈現日、韓、台的共同性。

第六，在市場性的福利上、即私人年金規模佔GDP的比率上，以1997年為例，當然自由主義的美國是最高的，達8.8%。而日本和台灣的這個市場幾乎是不存在的，而德國（2.4%）、瑞典（3.4%）亦不高，但韓國為1.8%。

綜合以上的分析，讓我們回到「東亞是否是另一種福利體制」、以及「東亞做為福利體制的特性為何」的問題上。首先，就九〇年代的資料來看，台灣與韓國除了私人年金市場乙項外，在社會安全支出、社會投資、階層化、性別差別待遇、年金未涵蓋率、個人福利承擔、家庭福利能力等七個項目上均呈現相似性，而異於其他三種體制。而日本在性別薪資差距、家庭福利能力上與韓、台相似而大大異於其他三種體制國家；但日本在社會安全支出、社會投資二項上較接近美國；又日本在階層化與個人福利承擔上與德國具相似性。即東亞國家中的台灣和韓國的共同性相當大，而日本則正如Esping-Andersen（1997）所指出的、是混合型的，同時具有自由主義、保守主義與東亞體制的部分特性。而這樣的資料仍大致支持了「東亞是另一種福利體制特性」的論述。

再者，東亞的福利體制特性為何？如採日、韓、台三國高度相同、即極度狹義的角度來看，則限於較大的性別差別待遇，以及高的家庭福利能力。但如果採取一種綜融、整體性的觀點來看的話，則更可以再包

括偏低（低與中低）的社會安全支出、中高（中與高）的福利階層化、高的社會投資支出、高的個人福利承擔責任、低的年金涵蓋率、以及小規模的私人福利市場。

就這些共同的特性來看，頗能回應本文前所論析的「發展型國家」的特質，也就是說，在朝向經濟發展的意識型態下，形構出發展型福利體制。如此回到理論性的概念，則「發展型」福利體制的理念型為何呢？顯然社會投資 / 高的社會投資與低的社會安全支出；差別待遇 / 福利階層、性別差別待遇與未普遍的年金涵蓋率；自我責任 / 較大的個人福利承擔與家庭自福利責任，是發展型體制的理論性核心概念。這三個特性或可總合為「社會福利服膺經濟發展」為最核心的概念，因為高的社會投資與低的社會安全支出具有投入的性質，而個人性的差別待遇同時寓指著較低的社會安全支出的可能性、以及與剝削及累積的並存，以及差別待遇本身所意涵的階層化意義。

**表四 發展型與主要福利體制國家的福利指標表現摘要表**

	福利需求	社會安全支出	社會投資	階層化	性別差別待遇	年金未涵蓋率	個人福利承擔	家庭福利能力	私人福利市場
德國	高	中高	高負	高	中	中低	中低	中低	中低
瑞典	高	高	高負	低	低	低	中低	低	中
美國	高	中低	中負	低	中	中	中	中低	高
日本	高	中低	中負	高	高	中	中低	高	低
韓國	高	低	高正	中	高	高	高	高	低
台灣	高	低	高正	中	高	高	高	高	非常低

另外，研究者們也會關心所謂的發展型體制與 Esping-Andersen 原來所三種體制間的關連性如何？即回到三種體制的核心特性：自由主義 / 市場；社會民主 / 去商品化；保守的 / 福利階層化來看，則發展型體制的福利市場程度是低的，福利去高品化程度亦是低的，而福利階層化

程度則是中等的。

**表五 發展型與主要福利體制國家的核心特性摘要**

	去商品化	階層化	市場	社會福利服膺經濟發展
自由的	低	中	高	高
保守的	中	高	中	中
社會民主的	高	低	低	低
發展的	低	高	中	高

以下則對發展型體制與其他三種福利體制的內容與意義，進行初步的比較，俾更釐清發展型體制的特性。

社會民主福利體制國家如瑞典的主要特性是基於公民權的福利制度設計，而在福利給付表現上則以去商品化為主要特色。當然，這樣的福利體制有其政治社會基礎，即較強大的左派或勞工力量，以及進一步的勞資合作與政黨聯盟（Esping-Andersen 1990:27）。而發展型福利體制與社會民主福利體制的差距是恐怕是最大的。

首先，從體制的基礎與內涵來看，日、韓、台三國並不存在社會民主模式的體制基礎條件。第一，在政治組成上，社會民主國家以多黨、偏左的聯盟為重要特性，但日韓台三國以偏右至或中間的單政一黨為主要的組成。第二，在家庭的福利提供角色上，社會民主國家並不等到家庭耗盡、無力時乃予以協助，而是先發地將家庭關係的成本社會化（Esping-Andersen 1990:28）；但是日韓台三國基本上政府並不太積極提供家庭協助，而是或放任家庭成員互助，或反向要求家庭有更多的福利承擔，或者在給予家庭部分協助下，期待家庭能有更大的負擔。發展型國家中，即使是給予家庭部分協助，與「家庭關係的成本社會化」的概念（Esping-Andersen 1990:28），即使不是相反，至少相距甚遠。

其次，從社會民主國家去商品化概念，即在「消除個人對市場的依



賴」的努力上來檢視發展型體制國家，則更可發現社會民主體制與發展型體制二者間的差距。社會民主國家在「消除個人對市場的依賴」的福利制度上，則表現出三方面的特性（Esping-Andersen 1990:47-48）：第一，福利資格權較為容易取得，無需長期的就業紀錄、嚴格的需求調查、繳費記錄。第二是給付水準的，如果給付水準與工資水準間存有相當的差距，則會迫使人們儘速回到勞動市場，因此給付與工資水準間的差距不大。第三是給付的範圍與方案的內容是廣泛的，包括失業、殘障、老年、疾病等各種社會風險。而發展型體制國家的表現則不同：第一、日韓台三國的福利以社會保險為主，尤其是其中的年金保險，有著嚴格的繳費期間要求，而難謂其福利資格權是容易取得的。第二、日韓台三國的給付替代率均是較低的。第三、日韓台三國的福利方案仍集中在醫療保險，除日本的年金和失業保險已達成成熟階段，韓台的就（失）業保障尚在起步階段，而老年年金則分別處於尚未成熟與未普遍的階段。尤其此三國未有具體的家庭福利政策與家庭津貼，而難謂其給付的範圍與方案的內容是廣泛的。

在保守的福利體制方面，社會秩序是保守主義體制最關心的核心問題（Esping-Andersen 1990:30），並在分立的團體階層秩序中兼顧社會整合。分立的社會保險制度則是上述價值的最佳制度體現：一方面對不同的階級與地位團體提供不同的方案，各有不同的權利與義務，以強調個人生命與社會中的適當地位，更鞏固了工資所得者之間的分化。其次，不同的保險體制有助於將個人忠誠和國家威權統治相連結（Esping-Andersen 1990:32）。

日韓台三國的社會保險制度，均具有體制分立、差別待遇制度的特性，而被認為具保守主義特性。的確，從制度的設計來看，日韓台三國的社會保險制度均具有保守主義的外貌。但是統合主義福利體制的核心

特性不僅是分立的制度與差別待遇，更要處理整合的問題。因此，雖然制度分立，但卻要全民涵蓋；給付雖然不同，但給付卻是優厚慷慨的。而這也是發展型體制與統合主義中很大的差別，在發展型體制中祇有分立而沒有社會整合；且其中的差別待遇給付又難謂之為優厚慷慨。

在日韓台三國中，日本是三國中是最具保守主義特性的，但日本和大陸歐洲的保守主義也不同。在歐陸，所謂的社會保險是來自職業別的基爾特組織，而所謂的統合，是政府協調企業與勞工階級的衝突，所謂的保守是維持既有的社會秩序。但是在日本，看似保守主義、統合主義的表徵特性下，其內涵卻完全不同。因為在東亞，差別待遇並不來自不同基爾特組織傳統的歷史發展，而是來自基於經濟發展的需要，由政府主導的結果。

自由主義體制的存在與發展係由於自由主義思想的體現，這是最重要的根基（Esping-Andersen 1994），而在福利特徵上，自由主義體制的給付以需求為原則，但需求則必須經過財力調查，為最重要的特色。同時在自由主義體制的福利制度中，也以有限的、最小規模的普及式制度，或藉由社會保險方式提供給受雇者最低的保障，甚至在維持這個最小的政府干預上，可以犧牲公務人員的特權地位（Esping-Andersen 1990）。另一方面，在社會價值上，自由主義更強調政府最小干預而留給市場較大的運作空間，或政府透過補貼與稅制優惠扶助市場的發展，即經由市場取得福利滿足（Esping-Andersen 1990）。

日、韓、台發展型體制與自由主義體制間的異同，可以集中在經財力調查方案、普及式制度之規模、政府最小干預，福利市場四部分來討論。首先，在需經財力調查方案上，韓國和台灣截至目前為止，經財力調查的給付仍具相當的重要性。但是這些方案或具有過渡到普及性方案的暫時性質，或扮演社會安全網中的最低保障層的角色。其次，在普及

式制度的規模、政府最小干預和福利市場這三方面。事實上這三個特性在自由主義體制是互為表裏的。即政府雖提供予國民可以參與（涵蓋）保障制度與方案，但僅適用於很小的人口範圍、較低的保障，而留給市場較大的空間，如美國的醫療保險。但在日本、韓國和台灣，政府雖祇負擔很小或較小的福利責任（尤其從支出來看），但政府對福利規制的干預卻是相當大甚至是主導福利制度的。即政府的干預角色是大的，而未留給福利市場太大的空間。

簡言之，發展型體制與自由主義體制的差異主要是在：自由主義在社會結構上，以個人為中心並注重個人於市場中的活動、個人導向的競爭，因而在福利制度上則是低政府干預的，且在給付與福利資格權上亦是高度市場取向。而在發展型體制方面，首先，個人是被結構到團體中的、而存有團體/個人的痕跡；但更重要的是，相對而言，政府干預程度是高的、有部分的普及一致性，但因為也具有競爭性、個人責任的價值，而給付與福利資格權上仍是高度商品化的。

綜合以上的粗步比較，可以發現：東亞國家的福利體特性確與三種福利體制不同。不但在統計指標上呈現出差異，在制度內涵上也大不相同。或可以有較大的信心可以接受東亞是另一種獨特的體制。

## 五、討論與結語

東亞社會政策自八〇年代受到福利研究者的關心以來，包括 Midgley (1985) 所提出的「勉強的福利主義」(reluctant welfareism)、Jones (1990, 1993) 的「家戶的福利國家」(Oikonomic Welfare State)、Goodman, White and Kwon (1998) 的「東方式福利」(welfare Orientalism)、Holliday (2000) 的「生產主義福利資本主義」

(Productivist Welfare Capitalism)，這些研究結果仍面對著其他評論者之質疑：「東亞的福利制度是否仍處於一種低度發展的階段」(Esping-Andersen 1997, 1999a)，以及「東亞的福利制度與特性究是一本質上的穩定特性，亦或是福利體制未完全穩定的發展中、轉變中階段」(Esping-Andersen 1997, 1999b)。

而之所以會有這些質疑，不可否認地，係因為這些研究多立基於研究者對東亞國家社會政策的觀察，而未能有較充足的經驗性資料或比較性資料來支持其結論。而本研究雖也尚未能立基於大規模的跨國比較資料，但已是立基於跨國資料基礎的。本研究利用跨國的比較資料，初步發現：台灣和韓國，存有所謂的「發展／累積的」取向的結構，同時這種「發展／累積的」的取向也成爲一種核心的要素特性，而表現在福利制度設計與產出中，形成一種「發展的」福利體制而異於西方諸國。而日本則表現得與台韓不同，較不具「發展的」特性，而同時具有各種體制的部分特性。雖然本研究獲致「東亞發展型」福利體制的發現，但是以下仍對評論者們對東亞社會政策之討論中最常見的二議題提出討論。

### (一)「低度發展」與「支持發展」的思考

有關東亞福利制度的討論，福利學者很容易以福利支出的資料爲依據，而認爲東亞的日本、韓國和台灣在福利上是「低度發展」的(Deyo 1989)。之所以會有這評論，評論者主要的依據爲東亞國家的公共福利支出仍低，及以家庭爲福利提供者是否爲政府不提供福利下之不得不然的結果。而這樣的論述固然有其依據，但或許從支持發展來反省會更爲

---

<sup>9</sup> 在這裏，我們感謝評論者的提醒。的確，低度發展與支持發展並非互斥的類型，甚至低度發展或也可能是支持發展的結果。作者在這裏提出支持發展的討論並不在

貼切。<sup>9</sup>

因為所謂的低度發展，係在「發展的」（或「已發展的」）與「低度發展的」的概念向度中來討論的，這樣的觀念表達有所立基的知識架構意義。首先，在「發展的」（或「已發展的」）與「低度發展的」概念上，存在著所謂的「目標」、「好的」的架構，即特定型式的社會政策、福利制度是好的，而可以經由學習或制度移植達到這個目標，以及意指著這是一個有意識的發展目標與過程。簡言之，這樣的議題討論落入了特定的福利型態或國家承諾的「福利國家」陷阱中。<sup>10</sup>問題是，至少從Esping-Andersen（1990）提出福利體制概念以來，學者們已同意至少有三種的福利體制類型，而三種體制的特質以及國家的福利承諾均大不相同，也未必合宜予以排序。<sup>11</sup>則所謂的發展成為「已發展的」或「適度發展的」福利制度是否指涉著至少要達到三種體制中的其中一種嗎？如達到自由主義體制類型國家的水準，如美國是否就可以稱是作「已發展的」嗎？如果同樣地要對福利體制進行排比，至少自由主義體制類型在許多研究者的眼中是最不好的（Esping-Andersen 1990; Goodin et al. 1999）。

其次，就福利資源或政府介入的程度來看，當然日本、韓國和台灣

---

否認低度發展的現象，而是強調支持發展的特性。當然，如要區分此二者，或可以在政府支出、政策行動、社會結構上有不同層面予以進一步的討論。

<sup>10</sup> 有關福利國家概念的侷限與陷阱，主要為過於強調政府的承諾，而忽略福利國家的多元起源、以及社會政策與政治經濟結構間的關連，甚至忽略福利國家可能是資本主義的特定階段。可參見Ku（1997）、Arts and Gelissen（2002）。

<sup>11</sup> 當然我們可以說Esping-Andersen或認為從去商品化的標準來看，這三種體制是可以有排序的，另在Goodin等人（1999）的作品中，三種福利體制也是可以有排序的，但這種排序並非發展順序的關係。相對地，在Esping-Andersen強調體制的社會結構特性的原意下，體制的排序似乎是沒有必要的。

在福利資源的投入是較少的。但同樣的，從使用資源的角度來看，美國投入在醫療的資源是工業先進國家中最多的，但是美國未納入健保的人口持續維持在15%，而被批評為資源的浪費與制度不佳（Ginsburg 1992:130）。也就是說，並不適宜就投入資源的程度來作為判斷的標準。

總的來說，正如 Goodman, White and Kwon（1998）從成本或支出來說，東亞的福利成本是較便宜的。而所謂的便宜正是藉由家庭或個人承擔福利責任與成本的結果。正如本文所討論的，固然東亞在福利支出上或有低度發展的現象，但是這種低度發展或是從支持發展出發的，而或適合以支持發展的角度來看待其中的發展型社會結構。

## （二）「發展中的體制」與「發展型體制面對挑戰」的反省

雖然東亞在八〇年代有相當令人驚訝的經濟表現，但九〇年代表現則令研究者與評論者懷疑東亞是否確具有特色，或者其國家發展尚未完全達到穩定的階段。在這裏，或有二股力量、二個現象被混合在一起。即發展（developing）與回應環境變化。

在概念上，研究者雖然可以區分「回應變化」是一種意義，而「發展中」、「轉型中」又是另一種現象。從概念上來說，或者在生物或有機體的情形來看，所謂的「發展中」、「轉型中」是指一種尚未成熟、尚未穩定的狀況，而在朝向成熟與穩定中有內在性的改變。而所謂的「回應挑戰」，則是在一種穩定均衡的狀況下，因應面對外來的刺激而調整，要達到另一個新的均衡或穩定。簡單地說，Esping-Andersen（1996）主編的《轉變中的福利國家》（*Welfare States in Transition*）所討論的是「回應挑戰」。雖然，概念上的思考區分有其可能，但問題是現實上如何區辨呢？此二者是否可以截然的二分呢？或許，其核心在於所謂「成熟」與「穩定」的概念為何？

反省地說，是否正因為在社會政策上不易區辨「轉型」與「回應挑戰」，以及此二現象並非截然對立及無法並存，而增加了對話與討論中的混淆。但卻也存在著研究者在運用於不同國家對象時，或會偏重不同側面的情形。即在運用於如東亞之國家時，往往強調於以轉型或發展中的概念來討論；而對所謂福國家的討論時，則運用回應挑戰的意義（Esping-Andersen 1996, 1997, 1999b）。而這樣的區分使用或是預設立場的。

顯然地，制度調整不被認為是「未達成熟」或「未達穩定」的狀況而是一種回應。尤其，西方福利國家，包括英國、瑞典、德國、美國等國家，在九〇年代面對全球經濟環境與國家人口結構改變等壓力，均有相當的制度調整。但是，就此而言，意指著制度一旦出現、存在，即開始面對環境的改變或挑戰，也必須有回應與調整。

而如果以制度的出現、或回應結構需求的角度來看，Hort（2000）細緻的歷史性研究，也回答了東亞國家福利方案的出現與調整，如以工業化、現代化程度的標準來看，則發生得較西方國家為早（即比較方案出現時的工業化程度，東亞國家的工業化程度在較低的工業程度時即已出現福利方案）。那麼，則也難以論說東亞的體制特性是低度發展或發展中的。

而如果以福利方案的涵蓋率或福利制度範圍的完整性來看，則有三個值得再商榷之處。（1）此又回到單一「福利國家」概念的陷阱之中，因為西方的福利國家間，在這個向度上是歧異的，而也未必每一種類型體制，在這些向度上均表現得比日韓台更佳。（2）此和體制的概念、體制成熟的概念，本身是套套邏輯的，即同樣未能說明所謂成熟的標準與條件為何。（3）在前二個陷阱下，則顯現出所謂的「發展中」、「未成熟」的體制說，或具有西方中心主義的迷思。

在此，吾人進一步來反思「日韓台福利體制的獨特性」與「發展中的制度」二個主題。而研究者認為此二主題之所以會有所連結而成爲一個議題，其意義與主要理由有二：第一、發展型國家理論受到挑戰，尤其在經濟全球化中，中國經濟體興起與亞洲金融危機後，發展型國家是否仍能發展、甚至在世界經濟中保有競爭力受到懷疑，如果連發展型國家都不在了，則難以說服人們發展型國家具有獨特的社會結構，更遑論會有獨特的福利體制？對於這個問題，在近年的學術討論中，已有朝向認同東亞發展型國家體制的研究結果出現（如Pemple 1999），即發展型國家的特性仍是存的。如此，則對於東亞是否爲尙處於「發展中的體制」，似應以「發展型體制面對挑戰」的方式來提問。即難以否認發展型福利體制的存在。

此外，從本文運用的各項指標之八〇年代與九〇年代資料來看，可以發現其雖有變化，但東亞國家具在與德國、瑞典、美國相比較時，其特性仍然存在，即表四的指標表現摘要同時適用於八〇年代與九〇年代。換言之，從八〇年代到九〇年代中，東亞仍能保有其體制的特性。此雖未能回答研究者有關東亞國家面對挑戰的未來發展問題，但間接肯定了東亞的福利特性具有一種體制的穩定性。

本文的努力在於利用跨國比較資料爲基礎，試圖討論東亞的福利體制，是一個嘗試，其主要的目的固然期待能探析出東亞的獨特性，但更重要的是在於將東亞、尤其是台灣的社會政策研究放到國際的比較社會政策架構中，與西方國家在相同的基礎中進討論，以助於可運用東亞福利體研究成果爲基礎，進一步對東亞國家進行當前比較社會政策中的新課題研究。當然，就東亞福利體制而言，未來，更可在這本文的概念基礎上，以更多國家爲對象進行較完整的統計分析，俾作爲更充足的支持，也可運用歷史比較的方法，更進一步進行發展型體制國家與其他三



種福利體制國家在歷史、社會結構上的對話。

### 作者簡介

李易駿，法國里昂第二大學東亞學院研究員；國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系博士。主要研究興趣在社會政策與立法、社會行政管理、與比較社會政策，博士論文探討東亞福利體制，並由此延伸到全球化下的勞動與就業問題。

古允文，國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系教授。主要研究興趣在社會政策分析與比較社會政策，致力於將台灣福利發展的案例分析與國際比較研究接軌，逐步擴展到資本主義、民主化與福利發展三者互動關係的理論建構。

## 參考書目

- 翁望回譯 (Crane. G. T.著), 1986, 〈臺灣的躍昇：體系、國家，及在世界經濟中的移動〉。頁31-54, 收錄於丁庭宇、馬康莊主編, 《台灣社會變遷的經驗》。台北：巨流。
- 行政院主計處, 2002a, 《中華民國統計年鑑》。行政院主計處。
- 行政院主計處, 2002b, 《社會指標統計》。行政院主計處。
- 杜巧霞、蘇顯揚, 2000, 〈美、日經濟情勢與展望〉。《經濟前瞻》69: 32-36。
- 林忠正, 1992, 〈威權主義下弱勢團體相互剝削的循環〉。頁257-286, 收錄於臺灣研究基金會主編, 《解剖台灣經濟：威權體制下的壟斷與剝削》。台北：臺灣研究基金會。
- 陳介玄, 1994, 《協力網絡與生活結構：台灣中小企業的社會經濟分析》。台北：聯經。
- 張世雄, 1999, 〈轉變中的社會福利與公民地位〉。頁309-346, 收錄於國立台灣大學系輯, 《台灣社會福利的發展—回顧與展望》。台北：五南。
- 張維安, 1993, 〈韋伯議題與東亞經濟活動的另一個面向—民間文化與經濟活動〉。《清華學報》23(3):227-252。
- 張德勝, 1994, 〈社會平等與近代中國的社會變革〉。頁124-153, 收錄於楊國樞編, 《中國人的價值觀—科學觀點》。台北：桂冠。
- 黃俊傑, 1995, 《戰後臺灣的轉型及其展望》。台北：正中書局。
- 蔡增家, 1998, 〈南韓經濟發展的政治經濟分析：1963~1997〉。《問題與研究》37(11): 29-81。

- 傅立葉，1994，〈台灣社會福利體系的階層化效果初探〉。頁285-310，收錄於伊慶春主編，《台灣社會的民眾意向：社會科學的分析》。南港：中央研究院。
- 鄭為元，1999，〈發展型「國家」或發展型國家「理論」的終結？〉。《台灣社會研究季刊》34:1-68。
- 廖俊松，1996，〈「發展性國家機關」模型：日本、台灣、南韓的經濟發展經驗〉。《空大行政學報》6:271-288。
- 謝國雄，1989，〈黑手變頭家：台灣製造業中的階級流動〉。《台灣社會研究季刊》2(2):11-54。
- 謝國雄，1997，《純勞動：台灣勞動體制諸論》。南港：中央研究院出版。
- Adema, Willem, 2001, *Net Social Expenditure*. (2nd.). *OECD Labour Market and Social Policy- Occasional Papers*. No.52.
- Aldrich, Jonathan, 1982, "The Earning Replacement Rate of Old-Age Benefits in 12 Countries, 1969-80." *Social Security Bulletin* 45(11):3-11.
- Amsden, Alice H., 1985, "The State and Taiwan's Economic Development." Pp.78-106 in *Bringing the State Back In*, edited by Peter Evens, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol. Cambridge University Press.
- Arts, Will and John Gelissen, 2002, "Three Worlds of Welfare Capitalism or More? A State- of-the-Art Report." *Journal of European Social Policy* 12(2):137-158.
- Berger, L. Peter 著、蕭新煌譯，1984，〈一個東亞發展的模型〉。《中國論壇》222:19-23。
- Bonoli, G.iuliano, 1997, "Classifying Welfare States: a Two-Dimension

- Approach.” *Journal of Social Policy* 26(3):351-372.
- Burkett, Paul and Martin Hart-landsberg, 2000, *Development, Crisis, and Class Struggle: Learning from Japan and East Asia*. London: Macmillan.
- Campos, Jose Edgardo and Hilton L. Root, 1996, *The Key to The Asian Miracle: Making Shared Growth Credible*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Castles, Francis and Deborah Mitchell, 1992, “Identifying Welfare States Regimes: The Links Between Politics, Instruments and Outcomes.” *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 5 (1):1-26.
- Castles, Francis and Deborah Mitchell, 1996, “Needs-Based Strategic of Social Protection in Australia and New Zealand.” Pp.88-115 in *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economics*, edited by Gosta Esping-Andersen. London: Sage.
- Castells, Manuel, 1992, “Four Asian Tigers with a Dragon Head: a Comparative Analysis of the State, Economy, and Society in Asian Pacific Rim.” Pp.33-70 in *State and Development in Asian Pacific Rim*, Edited by Richard P. Appelbaum & Jeffrey Henderson. CA: Sage.
- Chan, Gordon Hou-sheng, 1979, “The Relationship of Social Security System to Economic Development with Special Reference to Hong Kong, Singapore and Taiwan.” 《台大社會學刊》 13:139-50.
- Deyo, Frederic, 1989, *Beneath the Miracle: Labor Subordination in New Asian Industrialism*. Berkely: University of California Press.
- Disney, Richard and Paul Johnson, 1999, *Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Esping-Andersen, Gosta, 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity.
- Esping-Andersen, Gosta, 1994, "Welfare State and Economy." Pp.1125-1168 in *The Handbook of Economic Sociology*, edited by Neil J. Smelser and Richard Swedberg. Princeton: Princeton University.
- Esping-Andersen, Gosta, 1996, "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy." Pp.1-30 in *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economics*, edited by Gosta Esping-Andersen. London: Sage.
- Esping-Andersen, Gosta, 1997, "Hybrid or Unique? The Japanese Welfare State Between Europe and America." *Journal of European Social Policy* 7(3):179-189.
- Esping-Andersen, Gosta, 1999a, *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gosta, 1999b, 〈中文版序〉。(古允文譯)《福利資本主義的三個世界》。台北：巨流。
- Eurostat, 1995, *Social Protection Expenditure and Receipts 1980-1993*. Paris: Eurostat.
- Ferrera, Maurizio, 1996, "The Southern Model of Welfare in Social Europe." *Journal of European Social Policy* 6(1):17-37.
- Gallie, Duncan and Serge Paugam, 2000, "The Experience of Unemployment in Europe: The Debate." Pp.1-24 in *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, edited by Duncan Gallie and Serge Paugam. Oxford: Oxford University Press.
- Ginsburg, Norman, 1992, *Divisions of Welfare: A Critical Introduction to*

- Comparative Social Policy*. London: Sage.
- Gold, Thomas, 1986, *State and Society in the Taiwan Miracle*. N.Y.: Sharpe.
- Goodin, Robert E., Bruce Headey, Ruud Muffels, and Henk-Jan Dirven, 1999, *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goodman, Roger, Gordon White, and Huck-ju Kwon, 1998, *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*. London/New York: Routledge.
- Goodman, Roger, and Ito Peng, 1996, "The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change and National Building." Pp.192-224 in *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, edited by Gosta Esping-Andersen. London: Sage.
- Gordon, David M., Richard Edwards, and Michael Reich, 1994, "Long Swings and Stages of Capitalism." Pp.11-28 in *Social Structures of Accumulation: The Political Economy of Growth and Crisis*, edited by David M. Kotz, Terrence McDonough, and Michael Reich. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gough, Ian, 2000, "Welfare Regimes in East Asia and Europe." Paper presented at Towards the New Social Policy Agenda in East Asia, Parallel Session to the Annual World Bank Conference on Development Economic Europe 2000, in Paris, 27 June 2000. <http://www.worldbank.org/eapsocial/library/gough13.pdf&e=747>.
- Holliday, Ian, 2000, "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia." *Political Studies* 48: 706-723.
- Hort, Sven, 2000, "The Coming of East and South-East Asian Welfare

- Stetes." *Journal of European Social Policy* 10(2):162-184.
- International Monetary Fund, 1998, *Government Finance Statistics*.
- Johnson, Chalmers, 1982, *MITI and Japanese Miracle*. Sandford, CA: Stanford University Press.
- Jones, Catherine, 1990, "Hong Kong, Singapore, South Korea and Taiwan: Oikonomic Welfare States." *Government and Opposition* 25(Autumn): 446-62.
- Jones, Catherine, 1993, "The Pacific Challenge: Confucian Welfare States." Pp.198-217 in *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, edited by Catherine Jones. London: Routledge.
- Kangas, Olli, 1994, "The Politics of Social Security: On Regressions, Qualitative Comparatives, and Cluster Analysis." Pp.346-365 in *The Comparative Political Economy of the Welfare State*, edited by Thomas Janoski and Alexander Hicks. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kasza, Gregory J., 2002, "The Illusion of Welfare Regimes." *Journal of Social Policy* 31(2):271-287.
- Korpi, Water and Joachim Palme, 1998, "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in Western Countries." *American Sociological Review* 63(5):661-687.
- Kotz, David M., Terrence McDonough, & Michael Reich, 1994, "Introduction." Pp.1-8 in *Social Structures of Accumulation: The Political Economy of Growth and Crisis*, edited by David M. Kotz, Terrence McDonough, and Michael Reich. Cambridge University Press.
- Kown, Huck-ju, 1998, "Democracy and the Politics of Social Welfare: A Comparative Analysis of Welfare Systems in East Asia." Pp.27-74 in

- The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*, edited by Roger Goodman, Gordon White and Huck-Ju Kown. London/New York: Routledge.
- Kown, Huck-ju, 1999, *The Welfare State in Korea: The Politics of Legitimation*. Basingstoke: Macmillan.
- Ku, Yeun-wen, 1997, *Welfare Capitalism in Taiwan: State, Economy and Social Policy*. London: Macmillan press.
- Kuhn, Herman, 1979, *World Economic Development: 1979 and Beyond*. New York: Morrow Quill.
- Kuhnle, Stein, 2001, "Democracy and Productivity Welfare." Paper presented at International Symposium for Sharing Productive Welfare Experience. Ministry of Health and Welfare of Korea and the World Bank. Seoul, Korea September 6-7, 2001.
- Lapinski, John, Charles Riemann, Robert Shapiro, Matthew Stevens and Lawrence R. Jacobs, 1998, "Welfare State Regimes and Subjective Well-being: A Cross-National Study." *International Journal of Public Opinion Research* 10(1):2-24.
- Leibfried, Stephan, 1992, "Toward a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community." Pp.245-280 in *Social Policy in a Changing Europe*, edited by Zsuzsa Ferge and Jin Eivind Kolberg. Frankfurt am Main: Campus Verlag; Boulder, Colo.: Westview Press. (European Centre for Social welfare Policy and Research.)
- Lin, Wan-I, 1991, "The Structural Determinants of Welfare Effort in Post-War Taiwan." *International Social Work* 34:171-190.
- May, Margaret, 1998, "The Role of Comparative Research." Pp.20-26 in



- The Student's Companion to Social Policy*, edited by Pete Alcock, Angus Erskine, and Margaret May. Oxford: Blackwell Publishers.
- Midgley, James, 1985, "Industrialization and Welfare: The Case of the Four Little Tigers." *Social Policy and Administration* 20(3):235-258.
- Madsen, Per Kongshøj and Peter Munch-Madsen, 2001, "European Employment Policy and National Policy Regimes." Pp.255-276 in *Social Exclusion and European Policy*, edited by David G. Mayes, Jos Berghman, and Robert Salais. Cheltenham: Edward Elgar.
- O'Connor, James, 1973, *The Fiscal Crisis of the State*. NY: St. Martin's Press.
- OECD, 1986, *Main Economic Indicator*. Paris: OECD.
- OECD, 1996, *Caring for Frail Elderly People: New Directions in Care*. Paris: OECD.
- OECD, 1998, *Main Economic Indicator*. Paris: OECD.
- OECD, 2001, *Society at a Glance*. Paris: OECD.
- OECD, 2002, *Main Economic Indicator*. Paris: OECD.
- Pempel, T. J. (1999). "The Developmental Regime in a Changing World Economy." Pp.137-181 *The Developmental State*, edited by Meredith Woo-Cumings. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Palier, Bruno and Robert Sykes, 2001, "Challenges and Change: Issues and Perspectives in the Analysis of Globalization and the European Welfare." Pp.1-16 in *Globalization and European Welfare States: Challenges and Change*, edited by Robert Sykes, Bruno Palier & Pauline M. Prior. New York: Palgrave.
- Pierson, Christopher, 1991, *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*. London: Polity Press.

- Porter, Michael E., Hirotaka Takeuchi, and Mariko Sakakibara, 2000, *Can Japan Compete?* Taipei: Commonwealth Publishing.
- Ragin, Charles C., 1994, "A Qualitative Comparative Analysis of Pension Systems." Pp.320-345 *The Comparative Political Economy of the Welfare State*, edited by Thomas Janoski & Alexander Hicks. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siaroff, Alan, 1994, "Work, Welfare and Gender Equality: A New Typology." Pp.82-100 in *Gendering Welfare States*, edited by Diane Sainsbury. London: Sage.
- Sainsbury, Diane, 1996, *Gender, Equality, and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shalev, Michael, 1996, "Introduction." Pp.1-26 in *The Privatization of Social Policy? Occupational Welfare and the Welfare State in America, Scandinavia and Japan*, edited by Michael Shalev. London: Martin's Press.
- Skocpol, Theda, 1985, "Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research." Pp.3-37 in *Bringing the State Back in*, edited by Peter Evens, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol. Cambridge: Cambridge University Press.
- Social Security Administration, 1999, *Social Security Programs Throughout The World*. Washington, DC.
- Tang, Kwong-leung, 2000, *Social Welfare Development in East Asia*. NY: Palgrave.
- United Nations, 1991, *Human Development Report 1990*. NY: Oxford University Press.

- Wade, Robert, 1990, *Governing the Market: The Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University.
- World Bank, 1994, *Averting the Old Age Crisis*. World Bank.
- Weiss, Linda & John M. Hobson, 1995, *State and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*. Cambridge: Polity Press.
- Wilding, Paul, 2000, "Exploring the East Asian Model: Review of Roger Goodman, Gordon White and Huck-Ju Kwon (eds.), 'The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State'." *Public Administration and Policy* 9(2):273-278.
- Wilensky, Harold and Charles Lebeaux, 1965, *Industrial Society and Social Welfare*. NY: The Free Press.
- You, Jong-Il, 1999, "Economic Crisis, Democracy and Inequality: South Korean Experience." Paper prepared for the Forum of Democratic Leaders in the Asia Pacific Conference on Vision of Democracy and Peace for New Millennium, Seoul, January.

**Another Welfare World? A Preliminary Examination of  
the Developmental Welfare Regime in East Asia**

Yih-Jiunn Lee

Chercheur à l'Institut d'Asie Orientale à l'Université de Lyon 2

Ph.D., Department of Social Policy and Social Work, National Chi Nan University

Yeun-Wen Ku

Professor, Department of Social Policy and Social Work, National Chi Nan University

**Abstract**

Following the conceptual framework of welfare regimes stated in the work of Esping-Andersen, this paper examines and explores the substantial characters of the East Asian welfare regime presented by Taiwan, South Korea and Japan. While lots of eloquent discussions and studies ensue, East Asian countries have rarely been included and compared with the existing three western welfare regimes, namely the liberal (as United States), the corporatist/conservative (as Germany) and the social democratic (as Sweden). The main findings of this study are stated below: first, East Asian welfare signifies a different regime from those three noticed by Esping-Andersen. Secondly, East Asian countries show their similarity and difference in eight indicators as social security expenditure, social investment, welfare stratification, gender discrimination, non-coverage rate of pension, individual welfare loading, family welfare responsibility, and private market. Thirdly, the core elements of East Asian welfare regime include low/medium social security expenditure, high social investment, the larger gender discrimination in salary, medium/high welfare stratification, high non-coverage rate of pension, high individual welfare loading, high family welfare responsibility, and low private market. In conclusion, Taiwan and South Korea both show

higher accordance in indicators and represent the East Asian regime, while Japan shows the hybrid character. In comparison to the existing three regimes, the East Asian developmental welfare regime show similarity in welfare stratification with the conservative regime and the non-coverage of welfare entitlement is similar to the liberal regime. Rare similarity was found between the developmental welfare regime and the social democratic regime.

**Key Words:** Welfare Regimes, East Asia, the Developmental Welfare Regime, Comparative Social Policy