



NO. 60
NOV. 2025

雙月刊

新文化

NEW CULTURE
FOUNDATION

社會研究：
福利國家危機與轉機

目錄

董事長的話：政治的使命與實踐	03
一、福利國家？我國的社會支出與去商品化幻象	06
二、社會福利的理據？集體擔保與國家社會責任的制度化	09
三、福利國家是什麼？三種理念型：自由、保守與社會民主	10
四、臺灣的福利體系：福利碎片化與辯證的李登輝	12
五、福利國家危機：新自由與新保守主義惡化社會整合	15
六、臺灣福利悖論：有錢人繳稅給政府提升社會福利？	18
七、福利國家危機解方：社會投資與積極性社會政策	21
林子揚有約：國際視野立基，實現在地改變	27

工作隊招新

各位讀者好，我們是新文化基金會，目前我們正強力徵招學生工作隊夥伴，對政治參與、社會議題有興趣熱忱者，不管就讀什麼校系，都歡迎你的參與。

我們工作隊就像是一個跨校的大社團，結合各校志同道合的朋友藉由各種活動進行交流，科系不限，畢竟政治參與是憲法所賦予，每個人都有參與的權利。工作隊的內容有一起舉辦一年一度的營隊，還有新文化教室會請不同的老師們來跟我們分享政治上的議題或是他們的專長，另外我們會發行刊物，有興趣的大家也可以一起寫稿討論時事。

請有興趣的朋友們幫我們掃條碼填寫表單或是直接私訊我們的
INSTAGRAM、FACEBOOK，我們會盡快與你們聯絡喔！



加入新文化

董事長的話 政治的使命與實踐

政府與政治人物最大的使命，就是讓人民能好好生活。安居樂業，不只是一個漂亮的成語，而是必須付諸實踐的治理原則。人民最真切的願望，無非是社會穩定、經濟發展。而國家的責任，就是在風雨飄渺的世界局勢中，作為國人的靠山，提供成家立業的安穩環境。

一、台灣經濟的挑戰

民主台灣與世界接軌後，既收穫來自各國的人文薰陶、文化傳統與先進的科技與知識，也同時面對更激烈的國際競爭，以及全球化對我國產業帶來的風險與衝擊。近年來全球局勢動盪，不僅大企業焦頭爛額，傳產與小商家的日子同樣並不好過。企業繳了許多稅，卻面對原物料成本上漲連帶經營成本劇增，對於利潤已經很薄的我國產業而言，形成重大挑戰。

而業界更普遍面臨缺工的問題，雖然薪資逐步調高，卻仍然請不到人。缺工的原因是多面的，可以概括為產業結構失衡、產學落差、高齡化與少子化，以及勞動誘因不足、全球政經結構轉型等因素。低薪不是缺工的唯一因素，當許多工地一天三千元都不一定有人肯來做，我們就可以知道，這是世代價值觀的變化的體現，也是多年來產學失衡、政府經濟政策偏重特定產業的後果；而社會文化則有「唯有讀書高」、重理工輕人文的偏見，則造成人才培育與勞動價值難以兌現、成果不受社會尊重的負面影響。

因此政府重視有前景和發展性的高科

技產業的同時，也試圖打造護國神山群，正是擘畫我國未來經濟社會發展的重要綱領。而除了大方向的明確，政府在思考政策時，也應該多顧及小產業，特別是民生經濟的小店家，更是相當仰賴政府資源的投入，提供穩定的經營環境。在房租、原物料與電價上漲使營運面臨更大壓力，政府若能針對傳產與民生產業給予房租或補貼，解決最實際的經濟問題，則能在全球關稅戰之下給予廠家信心，也能總體上堆動內需，讓整個市場循環起來。

二、「安居」是「樂業」的根本

「安居」在樂業之前，暗示了住房是經濟的根本。房地產尤其是國家經濟發展的重要支柱。建築業動輒耗時多年，資金壓力大、且須支付高額利息，現在又面臨原物料暴漲與缺工問題。然而央行卻持續對房地產重拳出擊，並聲稱「房地產對經濟成長貢獻小」，根本是選擇性忽略了房地產是屬於高度「後向連結產業」，而不僅僅是單一產業。房地產的乘數效應與產業關聯效應，在於能刺激建材、勞務、金融、營造等多個領域，具有綜合帶動效應與總體上的外溢效果。

製造業固然非常重要，這毋庸置疑，但是年輕人買不起房、打房後遺症出現後，央行卻持續刻意貶低房地產業，根本是在撇清糟糕的政策後果，也無視了房地產業的貢獻。

三、安居從都更開始

政府應該做的，是從制度上提供協

助，例如透過都更、臨時住宅、BOT 模式，讓居民願意參與重建。基本的邏輯是，與其打房，不如讓所有人都首先租的起，而促進都更使房價穩定，房價不再超貴，才不會有轉賣炒房的亂象，資金才會再回到產業。首先可以做的是釜底抽薪、給予地主誘因，例如將少子化趨勢下的學校整併，閒置的校地可闢建為專門供給參與都更者暫時居住的臨時住宅，待新屋落成則接待下一批都更者。如此以五年為循環，累積更多成功都更案例後，土地獲得更加有效的利用，而新房子多了之後，房價自然會趨於穩定。不僅地主不會感覺到虧本，實際上還能免費住好的臨時住宅，最後還能換得新房子，何樂不為。

只要機制設計得當，而不是被炒作的市場吸走，資金也會回到實體產業，最後達成三贏的局面：人民有安全的新房子、產業有需求進一步發展，政府則收穫美觀市容與更多稅收。當大家都「租得起、住得穩」，年輕人才看得到希望，自然不會只想躺平了。



新文化

NEW CULTURE FOUNDATION

董事長 林耀文

四、兼顧各年齡層的社會政策

本期的內容是關於社會福利的制度安排，分析了我國的社會支出結構與歷史脈絡，並且討論了福利國家的理論，與新的社會投資型國家典範。這個主題相當符合臺灣的現狀，如高齡化社會、全球化與勞動市場的問題。臺灣不僅勞動力市場面臨人力短缺，在需求面上長照與安養制度的健全化更是刻不容緩。

政府應把資源多加投入在普設老人安養與療養中心，讓老人家能獲得真正的照顧，並且也創造出新的產業需求。進一步，讓高齡者重新參與勞動不僅是個可行路徑，更是勢在必行；而讓高齡者能夠獲得來自相同世代社群彼此間的陪伴，也能避免超高齡社會帶來的社會排除。

而對年輕人來說，國家也該給予具體的支持，讓他們能安心打拚。例如青年創業優惠相關政策、設有年齡限制的青年宅與社會住宅，生婚育假與薪資補貼等等。

這些措施不同於以往社會福利的概念取向，偏向救助式、應急式的補貼，而是積極性的行動減輕年輕人的壓力與成本，並賦予年輕人更多的能力，例如教育的資助與職業技能的訓練等，讓年輕人能夠在全球政治經濟變局下能夠獲得更多能力與制度保障，並且進一步掙脫種種條件的侷限，成就他們想要的人生，這就是社會投資的真諦。

五、文化產業潛力無限

另外，文化是國家不可忽視的根基。政府應該積極推動文化建設與藝文活動，也要敢於宣傳，如韓國就是很好的例子，他們的文化部門不只是補助，更懂得透

過行銷推廣國家形象。台灣也有很多值得驕傲的作品與藝人，政府若能扮演好推手的角色，不僅能讓文化人安心創作，更能讓世界看到台灣的軟實力。從我個人經歷的角度舉例，說明政府自己出手來辦，也可以獲得很好的效果。

當年我成為全國最年輕的政務官，獲得謝資政提拔擔任高雄市新聞處長時，舉辦了多場藝文相關活動，最盛大的莫過於跨年的演唱會。這些活動讓音樂人獲得更多能見度，這尤其對於尚未被普遍認識的次文化群體而言，更是寶貴的資源挹注。未來中央也可以多多規劃類似的藝文相關活動，超越過往以補貼的形式，而是主動出擊，打造文化產業的國家隊。

結語：政治的使命就是良善治理

政治的根本很簡單，就是良善治理。面對不可知的未來，政府可以做的是努力關建安穩的環境，讓人民好好生活、讓產業能穩步發展、讓文化能綻放，並讓每一個人都能相信，更好的明天，是一定會到來的。這是我們臺灣人可以放下成見與對立，一起攜手前往的共同理想與目標。

社會研究：福利國家危機與轉機

一、福利國家？我國的社會支出與去商品化幻象

「台灣政府萬萬稅」這句人人琅琅上口的話可謂毫無根據。事實上我國賦稅負擔率非常之低，約為 20%。然而稅率低，絕非是一件好事，尤其對於社會整體而言，反而是個重大隱憂，不僅影響富人階級，對於廣大群眾，以及特別是弱勢階層，帶來的危害是遠高於益處。相較於各先進經濟體的稅負動輒 40% 以上，我國的低稅收意味著政府並沒有與國內生產毛額（GDP）相「匹配」的稅收來源，支持國家發展與社會建設，進而影響國家能力與競爭力。近二十年（2001 至 2023 年）各主要經濟體賦稅負擔率可參照下表 1。

Time period Reference area	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	2023
Australia	28.8	29.8	29.8	29.4	25.4	25.8	27.0	27.8	28.5	27.7	29.2	-
Austria	43.9	42.4	41.0	40.5	41.0	41.1	42.6	43.1	41.9	42.6	43.4	42.7
Belgium	43.7	43.3	43.4	42.9	42.7	43.5	45.0	44.1	43.8	42.4	42.1	42.6
Denmark	45.9	45.7	47.9	46.5	44.7	44.9	46.0	46.5	45.5	47.1	47.2	43.4
France	43.5	42.7	43.1	42.9	42.1	43.3	45.3	45.4	46.2	45.0	45.1	43.8
Germany	35.1	34.7	34.6	35.7	37.1	36.6	37.7	38.1	38.5	39.3	39.8	38.1
Japan	25.5	24.1	25.8	27.2	25.7	27.1	28.6	30.2	30.9	31.5	33.9	-
Netherlands	35.5	34.7	34.9	35.5	34.6	35.1	35.8	36.5	38.0	38.5	38.3	38.5
Norway	42.0	41.6	42.6	42.0	41.1	41.8	39.7	38.3	38.6	39.9	41.3	41.4
Sweden	47.1	45.6	47.4	45.0	43.9	42.2	42.7	42.9	44.5	43.0	42.8	41.4
UK	32.2	31.2	32.5	33.0	31.1	32.9	32.0	31.9	32.7	32.5	34.2	35.3
US	27.3	24.5	26.1	26.7	22.9	23.8	25.4	26.1	26.5	25.0	26.7	25.2
中華民國	16.8	15.9	17.9	17.9	17.5	18.2	18.2	18.6	18.8	19.3	19.1	20.5

資料來源：財政部財政統計資料庫。

備註：OECD 計算稅收負擔（tax burden）不僅計入傳統稅收（直接與間接稅等），亦會把強制性社會保險繳款（compulsory social security contributions, SSC）一併涵蓋進去。因此與我國統計對標，須加計「社會安全捐」：包括勞健保、勞退、國民年金、軍公教保險、各類社會保險與退休提撥（參見財政部新聞稿、財政部統計處《我國社會安全捐統計之創編》）。

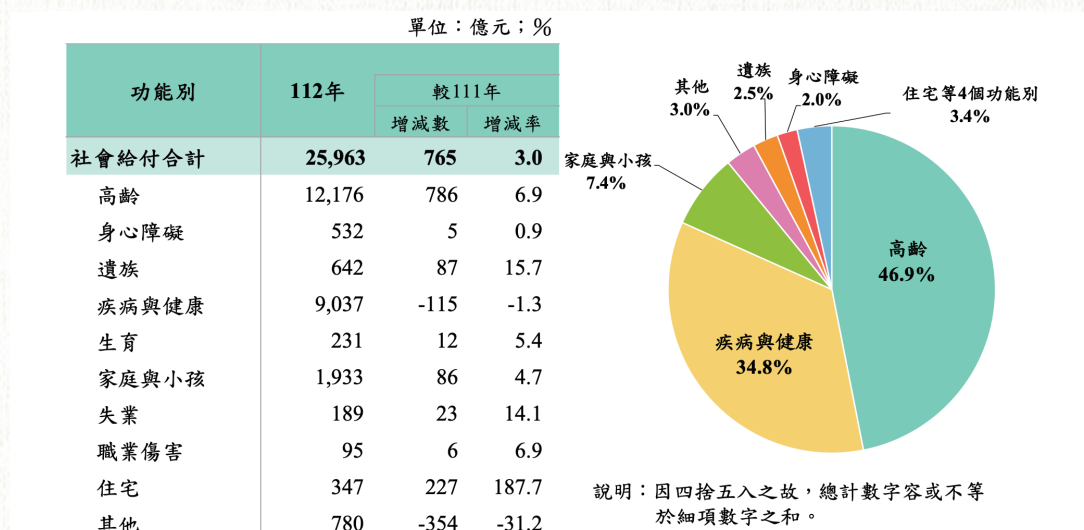
但正是因為低稅率，導致國家的財政汲取能力較各先進國家為差，進一步無法鋪展完善的社會福利，形同加深弱勢族群在社會中的不利境況；而稅收低，也成為政府能一再聲稱力有未逮的理由。從數字上看，112 年度我國的公共社會支出，以行政院主計處出版的社會保障支出（SPE）統計為參照，僅佔 GDP 約百分之 11.2。與跨國資料對比之下，是相當誇張地低於所有先進國家（無論英美還是歐陸，僅略高於新加坡），而僅約為經濟合作與發展組織（OECD）平均值的一半而已，請參見下表 2。

Time period Reference area	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	2023
Australia	20.6	19.9	18.5	20.1	20.2	20.6	21.3	23.0	21.7	25.6	22.2	-
Austria	27.2	28.0	27.3	26.4	29.0	28.2	29.1	29.2	28.8	28.7	32.8	42.7
Belgium	24.4	25.3	24.9	24.3	27.9	27.9	28.2	29.1	28.4	28.1	29.1	42.6
Denmark	24.3	25.3	25.1	28.1	31.7	32.0	32.7	32.7	31.3	31.1	30.0	43.4
France	27.9	29.0	28.9	28.3	31.0	30.6	32.3	32.4	32.2	31.5	33.5	43.8
Germany	26.8	27.7	27.2	25.0	29.6	27.5	27.9	28.1	28.3	28.9	31.3	38.1
Japan	16.2	16.8	17.3	17.9	21.2	22.5	22.4	22.4	22.4	23.1	25.8	-
Netherlands	20.9	22.2	21.5	21.9	24.1	24.8	25.3	25.1	24.4	24.0	26.3	38.5
Norway	22.5	25.2	21.9	20.7	23.9	22.7	23.0	25.8	26.2	26.3	24.5	41.4
Sweden	27.7	29.0	28.1	26.3	28.5	26.7	28.6	27.8	27.6	26.8	26.9	41.4
United Kingdom	20.2	21.2	21.8	22.1	25.8	25.8	25.4	24.5	23.4	22.9	25.0	35.3
United States	14.9	16.0	15.7	15.8	18.5	18.9	18.6	24.0	24.1	23.8	27.0	25.2
OECD	18.4	19.2	18.9	18.7	21.8	21.2	21.5	21.6	21.3	21.7	23.5	20.5
我國（含 SPE）	9.2	9.3	-	9.2	10.1	9.6	11.0	10.1	11.2	11.1	11.2	

資料來源：OECD Data Explorer、行政院主計總處《112 年社會保障支出統計》

1. 根據《112 年財政統計》，東亞各主要國家之賦稅負擔率由高至低分別為日本 34.1%、南韓 32%、我國 20.3%、新加坡 19.6%。而我國 112 年各稅比重以所得稅系比重為 55.2%（營所稅 31.2%、綜所稅 21.8%、土增稅等）；消費稅系共為 31.3%（營業稅 16.6%、貨物稅 4.8%、關稅 4.4% 等）；財產稅系共為 13.5%（證交稅 5.7%、房屋稅、地價稅及遺贈稅等）。

根據定義，社會保障支出指「政府為減輕家庭或個人承受人生各階段的風險或負擔（包括高齡、身心障礙、遺族、疾病與健康、生育、家庭與小孩、失業、職業傷害、住宅及其他功能），提供或依法施行的健康及生活保障」，如我國勞、健保基金、國民年金、長照補助、中低收入補助、住房與生婚育補助等等。112 年度我國的社會保障支出結構依功能如下圖 1 所示。簡言之，我國社會保障支出已是加計政府對於社會保險的提撥。而 OECD 所計算之社會支出則分別計算公共支出與強制性社會支出（排除自願性私人支出如個人保險等）。因此我國的社會保障支出在與 OECD 各國對照之下（皆涵蓋公部門的社會支出加上強制性的私人社會支出），是不成比例地超低於各國水準。



據主計總處報告進一步論，我國 112 年我國支出社會保險計畫，共給付 2 兆 28 億元，占社會（保障）支出共 2 兆 6,318 億元的 77.1%，而當年度我國 GDP 約為近 23 兆多（因此得出社會支出約為 11%）。然而當年度我國政府總預算約為 4.2 兆，其中僅提撥約 9000 億作為作為財源，給 SPE（參見 112 年財政年報所載各級政府歲出淨額按政事別分之社會福利支出合計）。

SPE 共 2.6 兆中的 2/3（約 1.7 兆）則是來自雇主與家庭繳費。由於勞保、健保、勞退等都是獨立的基金運作，儘管是政府管理，卻並不在年度政府總預算內，而是計入「社會安全捐」。因此可以總結，雖然政府稱我國的社會保障支出有 2.6 兆，其實公家僅出資約 9 千億（當然理由是稅率低）作為社會福利支出，SPE 的大部分根本是由企業跟家庭「自己」出錢。

2. 相關統計架構、定義與編製詳參陳瑾蓉著〈我國社會安全捐統計之創編〉，載於《主計月刊》第 754 期。根據財政部財政資料統計庫與 112 年《財政統計年報》，社會安全捐約占我國 GDP 比率約為 6%（去年度賦稅負擔率含社安捐為 20.5%；不含社安捐為 14.7%）。

3. 參見中華民國 112 年《財政統計年報》，財政部統計處（2024）。

以社會（保障）支出之名容易誤導，使其看似是政府出錢，政府亦宣可稱社會福利支出佔了總預算約四分之一（112 年為 22.1%），然而實際的運作卻是：政府透過法規強制以「社會內循環」的機制，公家出了一點小錢（9 千億），引導社會自己掏錢「自給自足」，再稱我國社會保障支出總共有 2.6 兆。但無論如何，我國的社會支出比例就是只有 11%，跨國相較之下（用我國 SPE 的算法衡量各國的公部門與強制性社會支出），是遠低於世界各先進國家，甚至是最自由放任的美國（2023 年為 19%）、加拿大（2022 年為 19.3%），以及很想贏的韓國（2022 年的 17.4%）。

二、社會福利的理據？集體擔保與國家社會責任的制度化

為何政府要撥劃社會福利支出？自由主義者可能會問，難道每個人不都是自由地選擇要不要工作、做什麼工作嗎？保守主義者可能會說，貧窮及失業就是要歸於人性的懶惰與個人能力不足。抱持這些觀點者在台灣不佔少數，然而他們卻忽略了當代資本主義的社會中，正是由國家介入的福利安排，保障了總體的利益，使對於個人而言難以承擔或不可抗力的風險因素，獲得制度性的、集體的擔保。

隨著工業化進程，大部分的人成為普羅階級，意即賴以為生的土地與生產工具不屬於他們，古早的獨立生產者皆轉變為無產的工資賺取者，領著老闆薪水、聽從老闆指揮，這即是勞動商品化的趨勢。但勞工並非一般商品，須要生存、維持生計，並再生產整個社會，因此是資本主義社會存在與運作的條件，否則再也沒有勞工人可以為資本家工作了。

在這個工業化的過程中，人們看似是自由地選擇進入勞動市場而成為勞工，但在實然層面，所有人都是身處於不確定的社會環境中面對方方面面的風險，因為人是容易被超越（個人）控制以外的力量俘獲，或輕易被各種社會事故所

摧毀，例如遭遇疾病、突發職災、工傷，因此必須有個社會制度對抗這些風險。

而隨著工業化進程勞動市場進一步區隔化，使勞工實際上的行為表現就有如差異商品在勞動市場出售，每個人都待價而沽，此即勞動商品化。每個人因為能力、品質不同而彼此競價，在市場機制下必然會削價競爭，總會有人被淘汰，成為「過剩人口」。例如經濟波動會出現裁員，或是有些人能力跟不上時代、產業發展而被迫失業與退休等等。

因此可以說，福利國家的出現與發展，正是因為人們運用集體智慧，發現可以透過不同的制度安排，以集體擔保的方式降低個人遭遇風險所面臨的危機，甚至降低社會的不安全。因此，可以將社會福利政策視為是政府作為擔保人，透過課稅以及強制性的社會政策，讓公民出資以管理整體社會風險，社會支出則可視為是定期購買保險與保險的給付。

人們更進一步發現，集體擔保的形式不僅強化了個人抗風險的能力，更是在實際上已介入所謂的「私領域」。例如強制納保的普及醫療保健，如我國的健保，降低疾病的發生與危害，提升每個人生活的福祉；（半）強制的年金與涵

蓋各社會群體的保險，如我國的勞健保、農保、公保、軍保等等，讓人們不至於在遭逢變故或年老時難以維持基本生存所需，而至少獲得保險給付與救助。最低工資、生婚育補貼、住房政策、中低收入、傷殘補助等制度性安排，目的是在最低程度上或是可行範圍內，藉由國家的正當權力介入社會，保障並提升大多數人的福祉與權利。

因此可以說，國家既為勞工與全社會著想，讓所有人的福祉提升，盡力降低社會風險；而國家亦為老闆著想，藉社會政策促進生產力提升，並降低因市場經濟的不利因素導致的生產成本。換言之，國家的社會福利支出是發展概念的體現，不同於個人主義式的老舊思維（只獨善其身），是新時代社會對風險的集體分擔與管理，國家帶頭肩負起社會責任，並自詡進步與福祉提升的治理使命。

三、福利國家是什麼？三種理念型

西方社會自俾斯麥的社會立法開啟現代社會保障的雛形以來，國家擴大公共支出並推動全面性的社會福利制度，其實是對雙重挑戰的回應。

一方面，大蕭條的衝擊以及來自勞工運動與左翼政治力量的持續壓迫，社會動盪加劇使得統治階級不得不讓渡部分社會權利，因此在美國有新政時期社會安全法案的建立。

另一方面，自由放任主義所遺留下的生產無政府狀態與社會失序，也迫使國家必須承擔起新的調節角色，在全球化壓力下推動政治經濟秩序的制度調整。

福利國家作為一種新的妥協體制逐漸成形與鞏固，國家逐漸獲得更多正當性介入原本劃歸私領域的資本主義經濟生

產，干預自由市場與勞動市場，並進一步調整社會分配機制，以社會安全與公共服務擴張證成國家權力。

戰後資本主義西方各國普遍採取凱因斯主義的總體經濟政策，這種干預型國家調節模式透過對市場的積極調節，意在以制度化社會保障介入市場的無政府狀態，化解資本主義所帶來的市場失靈、失業、貧困與不平等問題，並藉普及醫療、社會保險的擴張、社會救助與扶貧措施、最低工資標準、住宅政策等，維持社會穩定並鞏固政治正當性。

福利國家被視為一種調和資本主義效率與社會平等的制度典範；對於自由主義者而言，國家提供的社會福利是緩和階級衝突的良藥，維持了資本主義市場經濟下原則性的生產工具的私人佔有；對於若干社會主義者而言，福利國家可以是一個過渡性的制度安排，目的是邁向更加平等的烏托邦。

Esping-Andersen（1990）提出的福利國家經典分析框架區分出三種福利體系。其一是英、美代表的自由主義體系（liberal regime）：傾向於反對國家干預，主張「最小國家」其社會福利的制度性安排強調資產調查式社會救助、有限普遍性轉移、有限社會保障、自由主義的（個人主義）工作倫理、減少去商品化效果、控制社會權範圍、建立階層化秩序、合理化差別待遇。

國情使然，自由主義式體系主張的最小國家只在必要（即真正發生危機時）再提供救助，是一種補殘式、針對邊緣群體的最低程度福利安排，一切以市場優先。論述上，自由主義體系的支持者與社會輿論傾向自由放任思潮，相信自由市場的自律機制會確保所有想工作者

都能有工作，而人本應自我救濟而後國家救之、存粹的商品形式神聖不可侵犯，若國家提供最低生活保障將導致福利依賴，不可避免產生失業、懶惰、道德墮落、貧窮。

其二是歐陸國家為主的保守主義／組合主義式福利體系（conservative/corporatist regime）：強調維持既有社會地位分化、權利附屬於階級、國家雖作為福利供應者，但以職業與家庭為社會福利的核心，其傳統源於基爾特（guild）／行會組織，透過職業保險壟斷參加資格、價格和生產、整合薪資及社會福利，並照顧殘寡孤免於成為商品於市場出售。

雖然福利綁定職業身分，確立了福利權利，確保勞工在退出市場後仍能保持原有社會地位，但同時也鞏固了階級差異、家庭依賴結構，並限制了去商品化的程度。而儘管階層與地位不同，但保守主義拒絕階級（即一刀切的資本家與勞工階級）。其主要特徵為互助性社團與輔助原則（subsidiarity），重視傳統、宗教與道德，較不注重垂直再分配。

其三是社會民主體制（social democratic regime），特徵是普遍主義原則、去商品化行動綱領，試圖涵蓋中產階級，並將所有階層皆納入保險體系，主張最大程度非最小需求平等。社會民主強調普遍共識與共同利益，同時亦強調共同依賴與責任、家庭關係成本社會化、充分就業、融合福利與工作，避免社會問題以降低社會成本並提升稅收。

在理念上，社會民主的去商品化典範是要將人從對市場的依賴解救出來，而就社會權的性質與安排上，是無關於人之生存本質，因此可謂是平等主義的展現。社會民主體系面臨的最大問題，或被自由主義陣營動輒描述為「福利國家危機」的議題，主要來自兩方面。首先是財政問題，當社會福利支出佔用政府預算比例超高，則國家恐需持續舉債，債台高築使其難以有餘裕因應全球化下更激烈的競爭，而高齡照護更逐漸成為公部門社會支出的大頭，造成財政負擔巨大。

其他學者則進一步補充這個經典的三分框架，進一步論述南歐型福利體系，主要出現在義大利、西班牙、葡萄牙、希臘等國，特徵是家庭主義、碎片化、國家與家族共構。

碎片化是指，不同職業群體、部門享有差異甚大的保障，例如公務員比一般工人好很多，而正式工人又比非典型就業、女性與年輕人的保障多。南歐體系具有侍從主義（clientelism）色彩，其福利給付往往依賴與政黨、地方政治或工會的關係，而不是普遍性權利，且更加依賴家庭作為社會安全網，公托、老人照護、社會服務發展不足，照護責任多落在女性與家庭成員身上。

東亞的生產主義型（productivist welfare capitalism）特徵則是經濟增長為導向，將福利附屬於生產力政策，強調教育、人力資本與就業政策。一言以蔽之，社會政策服膺於經濟發展，是東

4. 總而言之，自由主義相信所謂「好的社會」即使不太完美、私人生活仍會有不安全並受衝擊，但都不是市場的錯，而是個人缺乏遠見或能力不足。然而自由市場不僅無法解決問題，實際上市場可謂是勞工的監獄、既沒財產又無國家引導的需求滿足，而且更進一步論，市場機制缺乏干預，終會導致社會崩潰。

5. 特別是德、奧與南歐，社會福利基於輔助原則：社會責任應由最接近個人的層級先承擔，只有在該層級無法滿足需求時，上層單位（如國家、歐盟）才介入。換言之，家庭應最優先承擔老人、幼兒、失能者的照顧責任，若家庭不足，再由社團如職業團體、教會、地方互助社提供，仍無法滿足時，國家與超國家組織才最後補充、介入，這即是輔助原則。

6. 再者是流氓無產階級（lumpenproletariat）的問題，用馬克思（Marx）的話來說，只想搭便車、躺平者是無產階級團結的最大阻礙；而對於自由主義者而言，福利依賴是社會民主理想不可能實現的主因之一。

亞發展型國家的主要特徵，因此在福利表現上政府與企業主負擔的社會支出相對較低，形成勞工社會保障水準低、涵蓋率低、給付水準低，或是總體的低福利事實。後文將進一步論述我國的福利制度安排。

萬法歸宗，各種福利體系的成因，即可視為是商品化與去商品化之間攻防所產生的制度安排，一方面取決於階級動員，尤其強調勞工階級的權力資源，二方面取決於政治結構，即階級政治的聯盟能力與結構，三方面取決於歷史，即制度化的歷史遺緒與文化傳統。站在存粹商品化的觀點，社會支出純屬浪費，照顧弱勢與窮人純屬對富人階級的不公平：繳稅給窮人花？怎麼不叫中下階級好好投胎。

而從去商品化的觀點，政府的公共支出，特別是社會支出，提供了所有人一個與勞動市場分離的領域，在當中談的不再是生產力永無止盡的提升並且必須透過勞動換取生存，而是獲得國家出資提供的福利服務，讓成員不必依靠勞動市場，而能過上基本需求獲得滿足的生活。有一天，當人們工作與否是自由選擇，而非出於必要，去商品化可以等同去普羅化。無條件基本收入（unconditional basic income, UBI）的倡議，即是去商品化理念的具體論述之一。

四、臺灣的福利體系：福利碎片化與辯證的李登輝

儘管我國政府偏愛自稱是生產性福利國家，但筆者認為此番言論可謂是純粹過譽，無論是從社會支出的比例，或是從公眾或弱勢可得的正式或非正式制度所獲社會保障來看，我國根本就不夠格

稱為福利國家，而僅是後進發展的新興工業化國家自我標榜提供了若干程度的社會福利，實則是自欺欺人。

與歐美的三種福利體系的制度安排（及日本）相較之下，我國基本上擁有自由主義式的福利體系的主要特徵，即主張全面純粹的勞動商品化（不爽不要做）、政府消極被動，只要真正發生危機再出手相救（想想你能為國家做什麼），市場的自律機制確保心態好、天天向上的人都能有工作及好回報。主流公共輿論總是認為，政府提供社會福利，例如最低生活保障（UBI），將導致更多失業、普遍懶惰、道德墮落，根本改變不了貧窮。

換言之：台灣主流論述傾向於認為，窮人之所以窮，是因為又懶又廢。然而儘管盡力排除勞工福利依賴的可能性，全盤倒向盎撒國家（英、美）的殘補式／邊陲式福利國家典範，並以多元主義為託辭，實際上是將權利與給付侷限為等價交換關係，即所謂天下沒有白吃的午餐。但看社會支出的比例就知道，我國是極端地低於世界各先進經濟體。換言之，制度安排對勞工的造成的系統性劣勢沒有少過，但是給予的福利卻不成比例地少。

從階級動員理論與歷史制度論的觀點，台灣的民主化實可謂是從保守主義福利體系轉型為自由主義福利體系，卻是標榜以社會民主的理念。

從上文可知，保守主義福利體系的特徵是維持既有社會階層（在台灣則為黨國菁英與地方派系），社會保障制度保護公務員與核心勞工，但相當程度排除非典型勞工的雙元化福利政策。台灣的脈絡下則是政府始終強力控制工會、壟

斷參加資格、價格和生產，依據職業別整合薪資及社會福利，是一種碎片化的福利模式。

自國民黨威權時期工會體系被嚴密納管，在國家主導下僅限單一工會（如產業工會、職業工會）合法存在，且往往成為政黨的附隨或工具性延伸，無法自主集體談判，不聽話的也總是很快被收編。民主化之後雖有鬆綁，但碎片化與國家強力監管的結構遺緒延續，政治後果就是制度僵化與改革困境。工會缺乏跨產業聯合力量，無法形成全面勞工運動，而勞保改革、公務員年金改革等議題，進一步凸顯社會保障的高度差別化並加深勞工陣營的內部分裂。

由於攀比及忌妒，不僅核心與邊陲部門之間相看兩厭，勞工階層更是因為不同產業、不同路線而互相攻擊，所有人都心態不平衡，使整體福利制度朝向社會民主式的改革總是面臨巨大阻力、永遠窒礙難行。

當行之多年的地方選舉至國會的改選與政黨輪替成為常態，民主只帶來一人一票的形式平等，卻進一步合法化並深化裙帶關係網絡對於臺灣政治經濟體制的滲透，於政權輪替之後仍持續以部分人的特殊利益左右政府的社會政策，實例即是台灣的農民保險與老農津貼。

1990年代中期，農民組織對國民黨政府有很強的動員力，而國民黨在正當性危機與選舉壓力下——特別是李登輝時期以民粹主義壓制民主競爭——推出每月固定補助的老農津貼，作為政治安撫與動員工具。和典型社會保險制度不同，它並非基於繳費，而是普遍發給65歲以上有農保資格者。

這即是利用福利收編農民選票的恩庇

侍從典型案例，將福利制度設計與選舉高度綁定，例如選前的加碼。而這種用社福開支票的做法更具有制度擴散效應，如老農津貼般的成功動員效果，鋪展開後續老人津貼、年金改革的政治邏輯。

儘管台灣的民主轉型總被推崇為「寧靜的革命」，保守主義者也經常聲稱李登輝的英明與本土化路線，然而正是李登輝首開威權民粹主義先例，訴諸將福利政策黨派化用以政治動員，高度壓制並歪曲了反對運動對於民主的理念與更進一步的社會民主訴求。

王振寰與錢永祥（1995）分析李登輝的民粹威權主義時強調，李一方面利用民主化的契機塑造自己為民意代言人，卻同時透過國家機器維持高度集權的政治運作；既訴諸民粹語言動員基層情緒，又保留威權遺緒來壓制異議，將社會的不滿導向對自身有利的政治工程。這種「以民主之名行威權之實」的操作，使國家理性、國家利益淪為領袖個人意志的附庸，制度改革往往被挪用為鞏固權力的正當化工具。

進一步批判，李登輝的政治手法實際上將民主當作符號與工具，卻從未能真正推動制度性平等或勞工、農民的結構性利益，反而藉由補貼、津貼等政策實行選舉型福利，強化依附關係，更製造族群與身份的政治分裂，使台灣社會在形式民主下延續威權式的控制與雙元化結構性不平等。可以說，台灣民主化的重大挫敗與未竟轉型，始作俑者即是李登輝。

雖然政治民主看似是國民黨威權統治的結束，政黨輪替也成為政權轉移的模式，然而威權時期的恩庇侍從主義體系非但沒有被自由民主理念所強調的社會

動員與公民文化瓦解，反而是盤根錯節的裙帶資本主義（crony capitalism）體系進一步獲得發展。

透過政治民主化與經濟自由化，使得掌握中央權力的黨國菁英，以及掌握資本的財團與新興資本家、地方派系裙帶網絡得以透過舊國家的金權政治模式聯盟並動員，使權力關係網絡從「舊臺灣」的政治系統「再結盟」（realign）而進入「新臺灣」的政治系統並互通有無。

舊的裙帶就像腫瘤般內生地整合並壯大，臺灣號稱「民主鞏固」，實則因循舊的個殊主義及派系的特殊利益，福利制度則進一步碎片化以選票為最終考量，從來無法達成社會民主的宣稱與去商品化理念。

李登輝的社會改革因此常被形容為製造民粹化的財政困境，但也同時有其辯證的另一面，即推進制度化現代福利，尤其奠定了全民健康保險、身障與老人福利立法，以及高等教育與助學措施。

在李登輝執政時期，台灣原本由勞保、公保、農保等職業別制度構成的社會保障體系，長期呈現高度碎片化與排他性。

1995 年全民健康保險的實施，使醫療保障從分立的職業範疇擴展為以全體國民為對象的普遍制度，部分改善了社會保險制度間的重疊與空白問題，也使醫療支出成為我國社會保障的主要支柱之一。



依功能別統計，疾病與醫療支出約佔社會保障支出總額的 34.8%，金額約九千億元。全民健保的普及化大幅降低家戶醫療費用負擔，並強化社會成員間的風險共擔與制度信任。

相較之下，市場導向較強的國家如美國，因醫療費用高昂而導致部分民眾在緊急狀況下寧可拒絕救護，甚至許多人都已經躺在擔架上，卻帶著傷勢選擇趕快跳下救護車以逃避送進醫院後將負擔的高額醫療帳單，如下圖 3 所示（附影片）

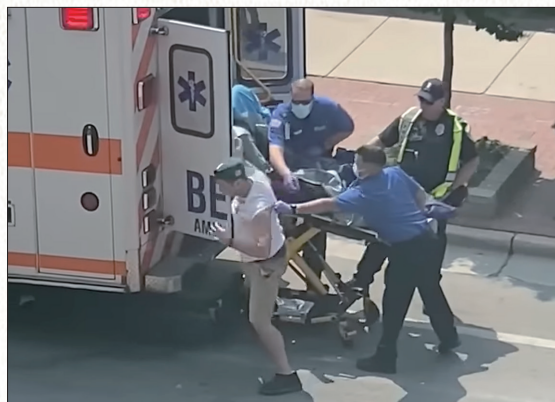


圖 3 美國男子跳下救護車逃走

資料來源：[YouTube](#)。

美式市場導向的尊貴救護車凸顯了台灣在醫療體系整合上的社會性成就。儘管李前總統力推的醫療保障制度整合無法全面解決整個福利體系的結構性分化，但至少在醫療領域的普遍化實踐，為台灣社會政策奠定了國家介入與社會連帶之間的新平衡，為台灣的社會安全網奠基。

圖 2 李登輝總統領取健保卡

資料來源：[李登輝基金會官網](#)。

五、福利國家危機：新自由與新保守主義如何惡化社會整合

回到李登輝當時的情境，他所面對的正是政體轉型時，國民黨政府作為整個政經體系的正當性危機。李登輝執政時正值臺灣威權解體與民主化初期，黨國體制逐漸鬆動，國民黨內部派系林立、外有民進黨崛起挑戰，社會同時面對經濟轉型、農村衰退與勞工抗爭壓力。冷戰結束後，國際社會要求政治自由化，美中關係變動又使臺灣安全不確定。在這種內外夾擊下，他一方面推動社會政策改革及民主選舉以標榜正當性，一方面透過民粹與權威並行的方式鞏固個人領導地位。

國家除了面對選舉壓力而必須維持既有的福利輸送，持自由放任教條的新右派更是強烈抨擊福利國家、反對普遍化的福利制度安排，認為經濟自由化與政治民主化的現代化過程必然指向資本主義民主社會的不可治理性（ungovernability）。

尤其是臺灣的自由主義者，掌握權力後總是容易（撕下面具而）成為保守的死硬右派，認為進一步的民主化、第二代社會權、福利權與實質的政治參與，將會導致系統的「需求超載」，例如國家機器的福利政策將造成稅制的嚴重負擔，對於資本的管制措施則將遏制投資，而國家對於勞工和工會等集體權利的親近立場，更會導致勞工懶惰而不努力工作，與自由市場機制相較之下生產力會降低。

簡言之，自由主義與保守主義者合流，建構出的主流論述聲稱，若採用社會民主模式，將導致經濟增長減緩，使民眾產生預期心理，一方面導致通貨膨脹的經濟需求超載；另一方面，政治系統的輸出與表現被假定是無法滿足勞工逐漸高漲的要求，導致不可治理的政治需求超載

（Offe, 1984: 149）。

因此這些「新右派」認為，保持經濟增長並避免通貨膨脹只能透過全盤的自由市場機制，主張強力推行私有化，使政府成為最小國家，不僅不再能（像國民黨的威權體制一般）插手經濟與社會事務，而僅在必要時提供維持增長與利潤的條件與法規即可，其倡議自由民主政治體制的同時更盡力避免公眾的實質政治參與（以免多數暴政及共產黨的階級革命）。

但在臺灣就跟在歐美一樣，這些右派抱持的新自由主義教條不僅使經濟增長失去國家部門的支撐，反而更容易陷入無政府狀態與經濟危機，亦忽略了那些被資本主義主義拋下的人們，其社會「成本」反而由前資本主義的社會救助制度，如社區及家庭所負擔。在自由派的世界觀裡，假定所有人都可以也應該參與市場，實際上使弱者如老人與傷殘者尤其成為家庭的依賴者。家庭被迫無償地承擔私人生產的成本、扛下最多的社會責任與再生產成本，卻不符合市場原則與效率。

福利國家的問題 Offe 早就講完了。他認為資本主義國家根本是完全被危機所支配，其穩定積累（accumulation）的政府干預及調控措施會侵犯私人生產的領域，而維繫正當化（legitimation）的再分配措施與民主參與則削弱積累能力，因此資本主義民主「總是無法治理」（Offe, 1984: 83）。一方面國家藉由社會福利政策試圖鞏固正當性，另一方面以制度化的憲政民主程序與法律避免基於生產工具的私人佔有所導致的階級衝突失控，此兩手策略使政治系統接手了資本主義系統整合的矛盾，參見下圖 4。

簡言之，資本主義國家的挑戰在於：一、要怎麼管制市場？二、要收多少稅？

三、要發多少社會福利？四、要拿多少選票？

Offe (1985: 309) 認為國家發放社會福利以獲得選票與政治支持（即上圖中間的政治系統操縱右半邊的正當化系統），將導向兩種結果，一方面政治系統以「政治交換」的方式換取（購買或交易）民眾的服從，另一方面政治系統需塑造普遍的共識，以確保其計劃得以獲得多數公眾理解與合作的意願，因此政治系統必須更加自主，卻逐漸依賴於自身產生的共識與支持—各別客戶（respective clientele）的共識和支持（即選舉基本盤）。

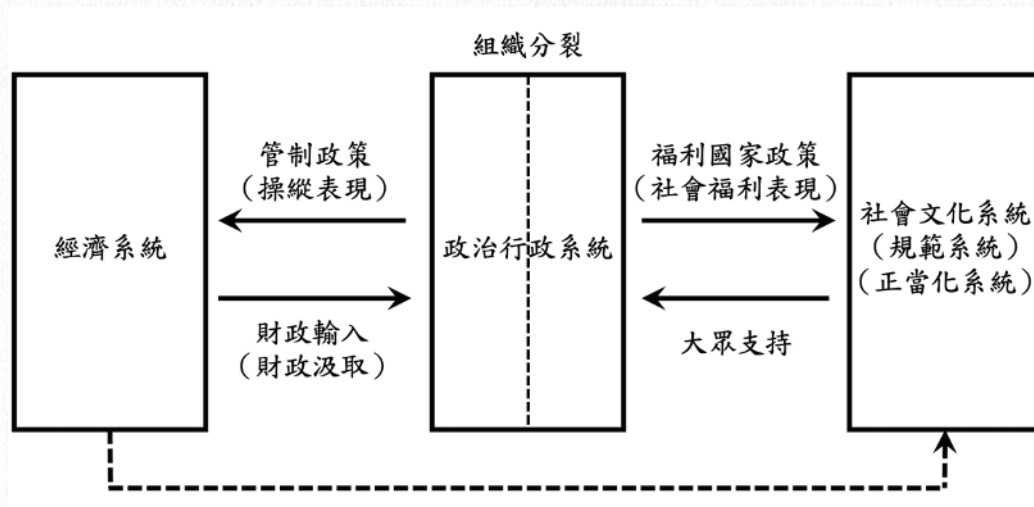


圖 4 福利國家的矛盾

資料來源：Offe, 1984: 52; Habermas, 1976: 5。

自行創造公眾忠誠並仰賴自己的產物（輸出）作為政治支持的來源（輸入），這些政治支持難以是廣泛的支持，卻是基於交換的邏輯而假定福利國家的政府政策作為補償將為公民普遍接受，則終究只能滿足各大樁腳的利益，卻披上符合全民普遍利益，乃至於上升到「國家利益」的外衣，誰敢嘴誰就是不愛國、叛國賊。

從理論層面進一步深化，之所以政治、經濟、社會文化系統之間的邏輯差異難以化解，主因在於國家不僅僅是經濟與社會之間的調解者，而作為一個較上位系統在社會中運作，將權力與控制強加於其他制度。

但功能分化的系統間存在著的水平矛

盾（horizontal disparities，不若工具論認為國家只服務於資產階級利益）主要來自資本主義的動能與民主的訴求，即市場機制下資本的私人佔有及剩餘價值的自主使用，相對於生產社會化（特別是勞動與產權社會化）和民主參與。如 Offe (1984: 83) 所言，資本主義企圖「以生產去政治化實現的系統整合，與以社會正義之名將生產政治化達成的社會整合之間的衝突」，是同時用兩種方法達成社會整合，根本是左右互搏、相互制約。

矛盾的根本難解，即在於社會缺乏一個「二階理性化」機制作為解決自相矛盾的解決方案：國家不僅無法同時滿足來自兩方的矛盾要求，卻被要求協調系統性需

求與規範性期望的能力，卻不斷受到民主參與與資本主義動態所產生的社會非理性因素所動搖。

況且國家本身也有自己的利益（interest of the state itself），或國家理性的需求，遠非中立存在，它在試圖管理既有衝突的同時，只能不斷製造新矛盾待未來解決。這使國家本身成為危機的結構性根源，傾向於國家失能與治理失敗，是晚期資本主義社會的結構性衰竭，亦是人類理性不足的具體顯現。

簡言之，面對資本主義與民主的兩難（dilemma），國家不得不介入並深陷其中而惡化局面為三難（trilemma），構成福利國家危機管理的危機（crisis of crisis management）。



圖 5 悼念 Claus Offe（1940 - 2025）

來源：[Institute for Human Sciences](#)。說明：Offe 於今年 10 月 1 日於柏林去世。

全球化則進一步惡化了福利國家的結構性矛盾，使各國財經政策普遍趨同於「通貨緊縮的偏誤」（deflationary bias）

戰後可謂是凱因斯時代，強調以擴張性財政支出（赤字開支、公共投資）來刺激需求、帶動就業與產業投資。然而，1970 年代以後，尤其在新自由主義浪潮下，許多國家因通貨膨脹、國際收支惡化與資本外逃壓力，被迫實施緊縮性財政，以降低赤字與公共債務，藉此維持幣值穩定、守住央行外匯儲備並吸引國際資本。

為了達成這些目標，央行往往必須維持高利率：一方面避免資本外流，但另一方面卻抑制實體投資，使製造業與基礎建設因借貸成本高昂與利潤率下降而失去吸引力。資本遂流向高流動性的金融資產（股票、債券、衍生品），導致金融化加劇，並使國家一面試圖維持金融穩定與資本流入，卻同時製造出實體經濟投資不足、就業停滯與貧富不均惡化的矛盾。

在全球化金融體系下，各國央行對利率的掌控程度受到國際金融市場的高度制約。當一國財政赤字與公共債務比率偏高時，市場對其債務永續性便產生疑慮，投資人要求更高的風險溢酬（risk premium），導致資本外流與借貸成本上升。這種外部壓力壓縮了央行的操作空間，使其難以單純依照國內經濟需求調整利率，反而被迫優先維護外資信心與匯率穩定。於是，政府在財政政策上也傾向維持較低的赤字與債務水準，形成緊縮的制度性路徑。這並非單純的政策偏好，而是一種「結構性收斂」：國家行動呈現一種結構選擇性（structural selectivity），被國際金融體系與逐利跨國資本所影響。結果是，國家愈加依賴緊縮政策來確保短期金融穩定，卻在長期上削弱了實體經濟

的發展能力，深化了福利國家的經濟危機。

反過來講，身處自由陣營的各國政府透過凱因斯式總體管理策略與擴張性的財政政策都已成昨日黃花。戰後凱因斯主義能充分發揮，並非僅因其逆周期的總體需求管理策略，而是有賴於特定的歷史條件。首先，二戰後龐大的重建需求與嬰兒潮人口紅利，加上高生產率的技術進步，提供了持續的有效需求來源。其次，布雷頓森林體系與嚴格的資本管制，使各國能在固定匯率框架下維持獨立的財政與貨幣政策，不致立刻面臨資本外逃與匯率動盪的壓力。

再者，美國的霸權角色不僅透過馬歇爾援助與進口市場支撐他國復甦，也作為美元體系的支柱，為各國的擴張性政策提供外部安全網。同時，勞資妥協形成了某種意義上的「社會契約」，即資本接受較高稅負與社會保障，勞工則以穩定工資增長換取宏觀穩定。

在上述特定時空條件下，凱因斯式的總體管理得以透過赤字支出、公共投資與就業政策維持有效需求，並由貨幣政策輔助抑制通膨。其核心邏輯是政府以逆周期方式介入市場，將充分就業視為政策目標，而非依賴市場自動調整。這種體制在高成長與資本受控的環境下，能同時維持就業、穩定與增長。然而，隨著 1970 年代布雷頓森林體系崩潰、資本自由化與通膨壓力的升高，這些支撐條件逐漸瓦解。呂建德（2001：283）總結道：「凱因斯式經濟政策的有效執行雖然是在一國範圍內，但其實現卻必須要在一個穩定的國際政治經濟環境下。」國際金融體系的轉變為後續緊縮偏誤與金融化揭幕，使全球化時代下貨幣主義成為各國的政策基調，

「至於是否其政策後果可能帶來失業率的問題則變成是較次要的問題。」（Ibid: 282）換言之，在金融全球化時代，國家都自顧不暇，勞工只能只求多福。

六、臺灣福利悖論：有錢人繳太多稅，政府還要提升社會福利？

回到東亞，社福與財政學者常把臺灣處境描述為「低稅收—低社會支出」的惡性循環，這背後有歷史制度與政治結構的互相強化。首先是低稅賦導致的低社會支出，前文可見臺灣的租稅負擔率只有 20% 左右，在 OECD 國家動輒 30-40% 以上的對比下顯得極低。而稅收基礎窄導致政府缺乏財源。財源不足則無法擴張社會保障，只能維持殘補式給付。進一步，低社會支出又加深了低稅賦，因為政府社會支出就這麼少，民眾也不認為繳稅給政府會是什麼好事，反而是覺得繳稅卻沒有得到福利回饋自身，執政又不盡人意，形同合法貪污。這種心理強化了台灣的低稅負偏好與反稅意識，如諷刺地稱「台灣萬萬稅」，或是「茶辣淨戶」與民爭利，如下圖 6 所示。政治人物主張加稅根本不可能獲得民眾支持，更遑論有錢人會更氣，因此無論執政與否，都寧願繼續壓低稅收，持續宣稱簡政輕賦，並引以為主要施政方針，可謂是路徑鎖定。



圖 6 茶辣淨戶

不僅民眾反納稅、反社福，在臺灣主張社會分配、去商品化與第二代社會權，更容易讓富人階級，尤其老闆，相當不開心，原因在於這些有錢人們納了最多稅。從綜所稅看，111 年度我國第十分位家戶，即所得最高的 10%，繳納了超過 80% 的稅（3 千多億），而一半的人（家戶所得低於中位數的第一至第五分位組）卻貢獻不到 1%。簡單來說，綜所稅極度仰賴少部分人，雖然顯得重分配機制有效，但也凸顯公平的問題，大老闆會問：我賺 10 塊就要繳 3 塊的稅，憑什麼繳這麼重的稅給這些別人亂花？可參見下表 3。

級距 萬元	應納稅額按戶數十等分位組 金額（千元）										有效 稅率
	一	二	三	四	五	六	七	八	九	十	
0—56	0	0	0	0	490466	3396401	7680351	13758179	0	0	1.59%
56—126	0	0	0	0	0	0	0	527195	32841511	8295025	3.78%
126—252	0	0	0	0	0	0	0	0	1269675	62715776	6.90%
252 - 472	0	0	0	0	0	0	0	0	0	77805136	11.85%
472 - 500	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7850038	15.42%
500—1000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	73803960	19.07%
1000 以上	0	0	0	0	0	0	0	0	0	75671056	30.46%
合計	0	0	0	0	490466	3396401	7680351	14285374	34111187	306140991	6.27%
	366104770										
	0.13%					16.2%				83.6%	

資料來源：《111 年度綜合所得稅申報核定統計專冊》，財政部財政資訊中心（2025 發布）。

參見財政部財政資訊中心《111 年度營利事業所得稅結算申報核定統計專冊》營所稅損益及稅額統計表 6：課稅所得額級距。

而從營所稅看，111 年度我國課稅所得額級距超過 1 億元的營利事業為 3997 家，佔比不到 1%，卻貢獻超過 80% 的稅收（約 8 千多億，總應納稅額為 1 兆多），亦可見稅收高度仰賴極少數「大戶」的現象。

簡單來說，我國的財政是高度仰賴有錢人，尤其是前 10% 的富有階層，進一步論，社會建設與維持的錢實際上也多是由這些最有錢的人在負擔。

當「極少數的人，負擔了大部分稅收」，陳國樑與伍大開（2020）認為：「在政府施政質量有賴稅收支應下，三流的租稅負擔率，意謂三流的政府；主張退稅，無異於主張再向下沉淪的政府。」因此擴大稅基，才是改革重點，也是鋪展與維持社會整合的關鍵。

但是很多人會說，現在錢這麼難賺，蛋糕就已經很小塊了，政府還想來動我的奶酪，是不想選了嗎？發放更多社會福利，不就會讓人們更懶，那就再也沒有人可以因經濟壓力所迫而為五斗米折腰了。另外，花公家的錢養懶人、懶人又一直生，最後整個社會不就崩潰了嗎？像我這麼努力、大家都那麼努力，如果不用工作就能躺平拿錢，不就沒有人要工作了嗎？破事找誰來做？

其實這種論點暗示了「平等」觀念的缺失。當破事被認為就讓更被生活所迫的人來做，等於是強化人們就應該因為與生俱來的差距，如身體、智力、階級等等，去做

別人不想做的事，且別無選擇。這其實是封建社會的遺毒，如同世界上最大的民主國家印度，其不可接觸者必須全身潛入化糞池中挖屎，社會卻認為是沒有問題的，則人類文明的進步似乎仍停留在物質層面，在思想層面萬年如一日。一味宣稱自由至上，並自詡政治民主，實然的社會運作卻是讓最沒得選擇的人做最糟糕的事，以自由之名，行強迫之實。

圖7 印度清道夫實景



自由與平等的衝突如何解？哲學家德沃金（Dworkin）提出過一個自由主義的平等理論標準，從原則一慣性（integrity）這個政治道德原則出發，可以推得：人們可以「要求政府對所有公民，必須要以一個聲音說話、以一個具原則性且融貫的方式來行動、把自己對某些人所使用的公平或正義之實質性標準，擴張到每個人。」（間接引自王鵬翔，2008）而這正是作為「至上美德」一平等的體現，政府應該將每個人視為平等之身、給予平等的關懷與尊重，意即每個人的人生一樣重要，而讓每個人自主地去界定所想要實現的人生理想與計畫（Ibid: 4）。而德沃金的「資源平等觀」，意味

著「政府應該讓每個人都有同等的資源去追求他心目中的美好人生，至於每個人要選擇什麼樣的人生目標，如何使用所分配到的資源去實現自己的人生理想，則是個人自己的責任，政府應該尊重個人的自由選擇，不能任意干涉。」（Ibid）

可以用「敏於志向，鈍於稟賦」（ambition sensitive, endowment insensitive）這句話來概括德沃金的資源平等觀，即人為自己的人生負責，但不應該因為那些與自己選擇無關的天生劣勢，如遺傳、天賦、種族、性別、出身背景等純粹機運的因素，而在社會中處於系統性不利的境況。因此平等的資源分配，可見於人們因為各自的志向選擇所反應的收

入差距，而這個差距不應該是因為他們不能選擇的資源稟賦。從德沃金的觀點，我們應該可以同意，天生劣勢不會是可欲的個人選擇，因此至少在良心上，我們不會就放任讓劣勢者自己承擔生存於社會的代價。

因此，我們所有人在「無知之幕」這個假設性情境下，理應會欲求一個制度，讓天生劣勢者可以獲得彌補，儘管我們可能天生就很健康、很有錢、很幸福，但也有可能天生就殘疾、病痛纏身、很貧窮或缺乏任何資源。因此可以設想一個合理的社會合作制度，所有人如同先購買了保險般，投入資金到保險市場中，讓先天劣勢者可以獲得最起碼的保障，而對於幸運者而言，繳交保費也不會是浪費，而是基於人類共同生存而可以理解的合理安排。而在現實中，政府稅收與福利制度，就是這個假設性保險的兌現，不僅讓天生劣勢者獲得一定程度的補償，也讓所有人在面對社會風險時，都能夠過得系統性的保障。

若我們同意這些政治哲學的論證，應該就可以理解為什麼福利國家會是一個正義的政治制度安排，國家的存在也才有正當性。正如羅爾斯（Rawls）所言，一個自由且平等的社會，若政府要聲稱其是依據正義的政治概念構成的制度，則「基本的結構以及公共的政策對於所有公民都是可證成的，這是政治正當性要求的原則。」（Rawls, 1993: 224）。

因此，我們可以合理地認為，一個正義的社會中，自由平等公民將交疊共識（overlapping consensus）於正義的三重政治理念：「對於政治自由的公平價值的保障」、「公平的機會平等」以及「差異原則」（Rawls: 1971: 6-7），而滿足相互性判准（the criterion of

reciprocity）：「當某些條款（terms）被提議為是在公平合作上最合理的條款時，提出這些條款者必須認為（think）其他人作為自由和平等的公民，至少可以合理（at least reasonable）接受這些條款，而不是因為其較低的政治或社會地位而被支配、被操縱或被迫〔接受〕。」（Rawls, 1999: 14）

或許可以說，人們若願意運用理性稍加思考，應該都可以得出，一個假設性的保險市場及其在現實制度中對應的福利國家，應該可以是可欲的社會安排，也才配得上正義所蘊含的平等與自由等理念。

七、福利國家危機解方：社會投資與積極性社會政策

或許對於東亞的後進發展國家而言，提高社會支出並主張社會民主的福利制度，在全球化的情境下根本是不切實際：一方面我國產業在與先進國家競爭下利潤已經很薄，只能加大投入創新與削減成本，難以大幅為勞工加薪並縮短工時；二方面勞工階層也從未真正充分認識到自身的處境，這使左翼的理念如同學界象牙塔的空穴來風，雖然希望大家都好，但卻幾無可行性亦無法獲得充分社會共識。

社會投資國家（social investment state）或許是個較符合我國發展路徑而兼顧未來福利制度安排的理念型。早在20多年前，現為衛福部次長的學者呂建德（2001）即討論福利國家面對全球化挑戰體現的危機與因應的策略。



圖 8 呂建德政務次長

傳統福利國家的社會政策多重視所得維持與替代，主要以社會保險、社會救助與津貼為基礎，保障高齡與失業對於經濟安全帶來的風險，這算是消極性的預防或補救，使社會福利傾向於被貼上補貼及應急式救助的標籤。

相較則是積極性的社會政策，可以概括為對個人與家庭的賦權（empowerment），以及透過促進、活化勞動市場和對教育機構的直接與間接補貼，強化人力資源動員與培育勞動力，無論是基於商品化、去商品化或是再商品化的理念。

北歐為主的社會投資國家途徑揭示了國家以高稅收與舉債方式，結合家庭政策與勞動市場政策，將社會福利積極化。簡言之，社會民主式的福利體系不僅「補救當下」，更「投資未來」，透過社會支出進一步強化對於教育、人力資本、托育

等社會投資。積極與消極的社會政策典範對比，可參見下表 4。

首先是家庭政策，主要面向生婚育相關社會制度變革，政府透過強化家庭「再生產」的功能，使成員更能進一步投入勞動市場。普設公托與幼稚園、補助幼兒園學費、保母津貼，可以讓父母（特別是女性）能進入或迅速重返勞動市場，避免因生婚育造成職業中斷與再入職困境，及重返職場後背負的（更重）家庭照護責任。政府提供更多托育與長照服務，可以緩解父權社會下女性承受來自職場工作與家務照護的雙重壓力。我國的「育嬰留職停薪彈性化」與「穩居政策」即是積極性社會政策的實踐。

重返職場的女性，往往只能進入兼職、低薪、彈性工時的「女性化工作」領域，導致結構性職業隔離與性別區隔化，因此積極性的社會政策可研議三個

大方向，即減少退出壓力、提升再就業誘因、避免技能折舊。透過彈性工時與遠距工作制度，讓女性能在育兒期保持與勞動市場的連結，減少完全中斷；或是工作保障政策，即以法律保障休假後的「原職回任權」，降低女性重返職場障礙。進一步從人力資源提升的角度，政府可以提供再訓練與技能培訓課程，針對中斷就業的女性，提供補助性職業訓練與再教育計畫，幫助銜接勞動市場。普及公共托育服務、發展社區照顧網絡，並將育兒期間視為是「人力資本投資期」，而非什麼事都沒做的勞動力閒置或低度使用，不僅減少母職懲罰（motherhood penalty），也將女性再就業視為一種人力資本的再投入，以支撐知識經濟下的勞動力需求，包括勞動市場積極化，提供就業服務與訓練，培養競爭力。

表 4 消極社會政策對比積極社會投資

積極性社會政策	消極性社會政策
■ 家庭政策 • 家庭津貼（Family allowances） • 產假與親職假（Maternity and parental leave） • 早期兒童教育及照顧（Early childhood education and care） • 家庭協助（Home help / Accomodation）	■ 失業保障政策 • 失業給付與資遣費（Unemployment compensation / severance pay） • 提早退休（Early retirement for labour market reasons）
■ 積極勞動市場政策 • 公共就業服務體系（PES and administration） • 訓練（Training） • 就業誘因（Employment Incentives） • 庇護與支持性就業與重建（Sheltered and supported employment and rehabilitation） • 工作創造（Direct job creation） • 創業誘因（Start-up incentives）	■ 年金政策 • 年金 • 提早退休金（Early retirement pension） • 住宿照顧與家庭協助（Residential care / Home-help services）
■ 教育政策 • 主要是提供給教育機構的直接支出 • 給予家戶或者是教育機構行政的間接補貼	

資料來源：賴定份、葉崇揚、古允文（2021：57）引用自 Adema & Fron（2019）。

8. 勞動部（2025）表示，現行制度下，小孩三歲前可以申請2年育嬰留職停薪，其中6個月期間政府提供8成薪補貼，未來育嬰假將開放以「單日」為單位申請，最多可請30天，雙親總共可請60天，申請期間仍可請領8成薪資補貼。而「穩居政策」將擴大「婚育宅」供應至1.1萬戶，育有0-6歲幼兒的家庭可住滿12年，並加碼租金補貼。

再者是積極性的勞動市場政策與教育政策。我國儘管看似與北歐式社會投資型福利國家的政策走向類似，表面上都是試圖藉由促進人力資本動員如提供訓練、媒合就業、提供誘因、支持創業、降低勞力市場的退出率與交易成本等政策，促進勞工技能與知識的提升，進一步維持勞動生產力與競爭力的增長，但是我國的路徑是延續勞動力商品化而非勞動力「再」商品化的邏輯，意即是在經濟掛帥的脈絡下談人力資源提升與教育政策，如透過基礎教育使非農人口進入工業部門，及透過高等教育的投資銜接知識經濟的人才需求，主要目標是經濟上追趕先進國家、維持利潤率。

參照下圖 9，可見我國政府預算最多是投入經濟發展，再者才是社會福利與教科文。質言之，我國的社會支出結構傳承於發展型國家傳統下生產性福利體系之社會政策的主要特徵，如透過教育政策促進勞動力商品化，達成後進追趕的經濟目標。雖然可以說積極的勞動市場政策與教育政策是符合社會投資型福利國家的典範，但是我國的邏輯是全面的勞動商品化，而不是北歐式的去商品化。從社會支出結構及顯而易見，如前文的說明，112 年度我國公部門與強制性私部門之社會福利支出 2.4 兆，僅佔 GDP 比例為百分之 11.2，而政府僅從中出資約 9 千億、22% 的預算給社會福利支出，約佔 GDP 比例為 3.7%。

國情不同使然，我國社會與政府始終重視的是競爭力與勞動產出的提升，因此是更加全面進入市場、依賴市場，要求個人與家庭進一步強化「社會投資」，卻從來就不是設想對於勞工與弱勢的更全面保障、減輕個人與家庭的社會再生產負擔。簡單來說：我國的福利體制是連消極性的社會福利都做得不夠，卻因為社會投資型福利國家作為一個新典範被世界各先進國家普遍認可是未來的可欲與可行路徑，因此臺灣才藉此往自己臉上貼金，彷彿我國始能夠格自稱是福利國家。



圖 9 各級政府歲出淨額結構（112 年）資料來源：《112 年財政統計》，頁 7。

我國政府預算投入教科文約 8 千億、佔 20%，約佔 GDP 比例 3.5%，惟須加計私部門的教育支出後，才可達到約 4.5% 的水準。而進一步在跨國比較下，我國公部門社會福利支出佔 GDP 比例雖然較各國為低，教育政策支出佔 GDP 比例亦然，但是教育經費占政府預算比例是非常高，為 OECD 平均的兩倍，形成儘管投入總量不足（GDP 佔比低）、政府已全力投入但仍力有未逮（佔預算比例高但總體仍低），最後仍多靠家庭投入支撐社會投資，這才成就了臺灣今日的發展。教育經費佔 GDP 比例與佔政府預算比例的跨國比較請參見下表 5 所示。

數據上看，2022 年我國的教育經費占國內生產毛額比率按經費來源別分，各級教育（即基礎＋高教）佔 GDP 比例為 4.5%，低於 OECD 的各級教育平均 5%。

而我國公部門支出各級教育為 3.6%，則低於 OECD 公部門支出各級教育 4.3%，但私部門支出各級教育為 0.9%，高於 OECD 私部門支出各級教育 0.6%。我國私部門投入基礎與高教分別為 0.4 與 0.5，則高於 OECD 私部門的皆為 0.3。儘管我國公部門支出教育經費占 GDP 比例低於 OECD 平均，政府歲出支出教育經費比率卻明顯高於各國，如 2022 年為 22.5%，高於 OECD 平均 10%。

單位：%	各級教育			國小、中等教育及 中等以上非高等教育			高等教育		
佔我國 GDP 比例	總計	公	私	總計	公	私	總計	公	私
	4.5	3.6	0.9	2.9	2.5	0.4	1.6	1.1	0.5
佔我國政府 歲出比率	公 22.5			公 15.7			公 6.7		
佔 OECD 平 均 GDP 比例	5.0	4.3	0.6	3.5	3.2	0.3	1.4	1.0	0.3
佔 OECD 平 均歲出比率	公 10.0			公 7.3			公 2.7		

資料來源：2025 年版《教育統計指標之國際比較》。

綜上所述，我國的模式主要特徵是消極性的福利支出持續低落（同自由主義模式），而積極性的福利政策如教育，是政府加倍投資於基礎教育，並且近三倍投資於高等教育（教育政策比率略同於年金政策，不同於日本及歐陸保守主義國家年金比例佔最多），並且高度仰賴私部門的家庭投入教育支出，尤其高等教育約為OECD平均的1.6倍。這種教育投入模式創造一種差別待遇情境，迫使勞工從小學習如何自我提升，個人被塑造成自我管理的責任承擔者，甚至被家庭賦予出人頭地的使命。而失業者與教育程度較低者，則容易被貼上能力不足的標籤，因而必須更積極求職，否則低福利與條件式的給付與就業服務掛鉤，使其不勞動或參加職業培訓，就不太有資格請領福利。

或許可以總結，我國福利體系的充其量應稱之為「擬」（pseudo）社會投資型國家，我國體系可謂明顯區別於社會民主模式下的社會投資典範——其具體實踐上，消極性社會福利支出高，且積極性的社會投資亦高，因其是在勞動去商品化的理念下，以普遍主義的積極性社會政策支持勞工的賦權，免於依賴市場。

然而我國的福利體系則是：社會政策服膺於經濟發展，儘管有高福利需求，卻不將資源分配在消極性的福利（如年金），而是高度分配在積極性的社會投資（如教育），進一步強化階層性與差別待遇，並在這種國家主導的不平等資源分配下，迫使家庭與個人自行承擔責任，或是壓低福利需求（李易駿、古允文，2003：213）。簡言之，我國的擬社會投資／福利給付模式是傾向於自由主義體系，以個人主義與能力導向及家庭對於教育的高投入為特徵，是透過低福利迫使勞

動力提升，並透過高等教育政策培養菁英人才，進一步強化差別待遇。

換句話說，是相當程度上讓勞工與社會中下階層「別無選擇」：要碼就透過教育與職業訓練自我提升，要碼就等著因為競爭力較差與去技能化而失業，看是要領著最低的福利被歧視為過剩人口或是社會寄生蟲，最後都被認為是因為自己能力不足、自己選的。

但是政府也已經盡力了，將較多的稅收比例投入教育政策，這是臺灣作為後進追趕者的唯一可行選項，也是國人必須認知的事實。

參考文獻

- 王振寰、錢永祥，1995，〈邁向新國家？民粹威權主義的形成與民主問題台灣社會研究季刊〉，《台灣社會研究季刊》，20：17-55。
- 王鵬翔，2008，〈刺蝟的哲學：德沃金生平與思想簡介〉，發表於「當代思想大師 Ronald Dworkin 朗諾·德沃金引解講座（二）」。
- 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〉，《台灣社會學》，2：263-313。
- 李易駿、古允文，2003，〈另一個福利世界？東亞發展型福利體制初探〉，《台灣社會學刊》（31）：189-241。
- 賴定份、葉崇揚、古允文，2021，〈社會投資福利國家的多樣性：社會支出結構的檢證〉，《國家發展研究》，21(1)：43-91。
- 瞿宛文，2011，〈民主化與經濟發展：臺灣發展型國家的不成功轉型〉，《台灣社會研究季刊》，84：243-288。
- 陳國樑、伍大開，2000，〈是誰繳了很多稅？用數據敲醒你的「繳稅幻覺」〉，天下雜誌《獨立評論》。
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990, *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton UP.
- Offe, Claus, 1984, *Contradictions of the Welfare State*, edited by John Keane. London: Hutchinson.
- , 1985, *Disorganized Capitalism: Contemporary Transformations of Work and Politics*, edited by John Keane. Cambridge: MIT Press.
- Habermas, Jürgen, 1976, *Legitimation Crisis*, translated by Thomas McCarthy. Cambridge: Polity Press.
- Rawls, John, 1971, *A Theory of Justice*. Mass.: Harvard UP.
- Rawls, John, 1993, *Political Liberalism*. N.Y.: Columbia UP.
- Rawls, John, 1999, *Law of Peoples with "The Idea of Public Reason Revisited"*. Mass.: Harvard UP.

執行長有約：國際視野立基，實現在地改變



台北～愛哩知影！林子揚

執行長有約：國際視野立基，實現在地改變

本刊特地邀請台北市中山區、大同區市議員參選人林子揚就豐富的國際事務經驗分享看法。

謝長廷院長啟蒙，從大同出發

出生在本土家庭的林子揚，因父親長年關注民主運動，自小便對公共事務充滿關心。他大學就讀國立高雄大學應用經濟學系，後來進入國立政治大學國家發展研究所、博士班，師從童振源教授，打下堅實理論基礎。離開校園後，因專業表現獲謝長廷院長延攬，擔任政策研究員，並在台北市大同區正式展開政治實務第一步。謝院長「台灣優先、吸納世界養分」的理念，深刻影響了林子揚後來的外交思維，也啟發他提出「國際中山、世界大同」的核心願景。

蔡總統重點栽培政治人才即戰力

林子揚在蔡英文總統執政期間隨著指導教授童振源教授進入行政院服務，得以近距離了解國家行政核心的運作，後來又憑藉著行政經驗，跟隨童振源諮詢委員進入國家安全會議，參與政策研究與建議。林子揚結婚時蔡英文總統親臨祝福，致詞時也再三肯定，林子揚是她的幕僚，她也算半個家長。從蔡英文總統身上，林子揚深刻學習到政策擬定的過程需要嚴謹，聽取多方意見。蔡總統強調「以人為本」擬定新南向政策，為國家外交開拓新的篇章，為了國家與人民的福祉努力。

第一線推動台灣外交打拼不遺餘力

林子揚隨著童振源大使外派到泰國，執行新南向政策。從外交第一線的經驗，

深刻理解台灣在國際舞台的艱難處境，並以行動尋找突破口。回國後轉任僑委會，延續蔡總統「以人為本」與謝院長「善的循環」的主張，將人際交流視為推動國家政策的重要橋樑。童振源大使亦強調，「人，是台灣最堅韌的軟實力」，這句話也成為林子揚持續投入公共服務的信念核心。因此，林子揚更確信為人民付出，就必須回到城市、走入社區，從每一位市民的生活出發，把「人」放在政策的中心。帶著國際視野與務實經驗，林子揚選擇回到最初起點一大同與中山。這裡是他政治之路的開始，也是他心中最想服務的所在，準備以熱誠與專業，為每一位市民創造更美好的生活。

與澳洲首位台商民選議員布里斯本市議員黃文毅交流

分享近日林子揚特別邀請澳洲首位台商民選議員—布里斯本市議員黃文毅（Steven Huang）來訪，兩人就城市治理、雙城合作與僑民服務等議題展開熱烈對談，展現城市外交的嶄新可能性。

Steven 指出，台北與布里斯本同為亞太區重要城市，在交通基礎建設與體育設施發展上皆擁有豐富經驗與高度互補性。

布里斯本將主辦 2032 年奧運，正積極推動體育園區與永續場館建設；台北則在世大運後累積了完善的運動中心與賽事管理經驗。兩地可在運動外交、青

年體育交流、城市品牌推廣等面向深化合作，為市民創造更多國際連結的契機。

林子揚認為，布里斯本以跨河連結與智慧運輸系統著稱，未來台北可藉由城市合作，吸取公共運輸管理與軌道整合經驗；布里斯本亦能借鏡台北在捷運周邊開發及智慧支付的成功模式。「城市外交並非遙不可及的大議題，而是從地方出發、以人民為本的實踐。」

林子揚認為這樣的合作能讓城市彼此學習、共享經驗，讓民意代表成為國際交流的重要橋樑。Steven 也誠摯邀請林子揚回訪布里斯本考察交流，盼能持續推動兩地在交通、體育與青年政策上的合作與互動，為城市外交寫下新的里程碑。鼓勵僑胞二代積極參與公共事務、深化與主流社會的連結，一直是僑務工作的核心之一。僑青的國際經驗與在地關懷，是推動城市外交的重要能量。子揚期盼能進入市議會，持續以國際視野連結城市、以在地行動服務市民，讓台北成為「能與世界對話的城市」。



台新Richart卡全新登場

7大刷最高3.8%



智慧好夥伴

台新銀行 |  台新新光金融

• 7大方案任你切最高**3.8%**

Pay著刷 | 天天刷 | 大筆刷 | 好響刷 | 數趣刷 | 玩旅刷 | 假日刷

• 免切換再享

◇ 保費最高**1.3%**

◇ 滿額月月贈市區停車**6**小時



活動詳情



立即申辦

新文化基金會致力於推廣四大優先理念，（臺灣優先、文化優先、環境優先、弱勢優先）並積極培養優秀的青年學子，從新文化研習營，又陸續開辦「新文化工作坊」及「新文化教室」，提供青年從政的平臺。今後新文化基金會定會繼續努力，並且推廣屬於臺灣的「新文化」！搜尋臉書、instagram、加入LINE 及定期看看網站，來關注我們的一舉一動吧！

歡迎小額捐款

戶名：財團法人新文化基金會
銀行別：雙連分行
銀行代號：006
銀行帳號：0925717108063
會址：臺北市大同區民生西路 119 號
電話：(02)2550-0888
傳真：(02)2550-1999

新文化基金會董事

林耀文 林逢寅 陳由隆
游明同 李孟修 張志弘
謝尚廷 唐 承 謝孟樺

創辦人：謝長廷
發行人：林耀文 董事長
總編輯：繆鑫
出版：成昌印刷



基金會 LINE



基金會官網



讀者回函

特別感謝



新潤建設機構
SHIN RUENN GROUP



郡都集團

JSL
GROUP

愛山林建設



漢皇集團 HANHUANG GROUP



國內
郵資已付

台北郵局許可證
台北字第2284號

探討人文 聽取地方

NEW CULTURE FOUNDATION



我也想投稿新文化