

文化趨同或是 政經殊異？

兩岸三地福利改革 的比較探析〔文獻述評〕

Cultural Convergence or Political-economic Institutional Divergence?

A Comparative Study of Welfare Reforms in Greater China [Review Article]

施世駿

葉崇揚

古允文*

Shih-Jiunn Shi

Chung-Yang Yeh

Yuen-wen Ku

摘要

在東亞福利研究中，體制取向的文化論和發展型國家觀點，隱涉著兩岸三地華人社會在文化和發展脈絡相近下，應呈現類似的福利發展格局。本文企圖比較兩岸三地的福利改革經驗，藉此說明文化論與發展型國家論的解釋局限，並說明政經脈絡的殊異如何孕育出相異的福利制度風貌。從後社會主義與

* 施世駿 台灣大學國家發展研究所教授

葉崇揚 台灣中央研究院人文社會科學研究中心博士後研究員

古允文 台灣大學社會工作學系教授

收稿日期：2016 年 9 月 12 日；通過日期：2017 年 3 月 16 日。

後發展型國家的制度轉變，說明何以中國大陸逐步發展職業分立、地區差異的社會安全制度；台灣成為兼具普惠與分立的混合型福利體系；香港則是一如以往維持低度政府投入的殘補式福利制度。這種政治經濟的歷史脈絡分析，除了點出文化論與發展型國家論的問題之外，也提供一個比較福利制度的切入點，並且納入中國大陸的特殊案例，加以豐富東亞福利研究的視野。

關鍵詞

中國大陸、比較福利國家的政治經濟學、台灣、東亞福利體制、香港

Abstract

In East Asian welfare studies, prevalent culturalist and the developmental state accounts pose the view that East Asia features a homogenous welfare landscape. One could infer that Mainland China, Taiwan, and Hong Kong should develop similar welfare institutions and reforms patterns. This paper focuses on the divergent developments of political-economic institutions in Greater China to illustrate how and why these countries step into diverse paths of modernization, and it explores the different configurations of welfare institutions. By charting the institutional changes of post-socialism, post-developmentalism, and post-colonialism, this study elucidates the mechanisms and reasons why social security systems in Mainland China gradually develop alongside occupational divide and regional inequality, while Taiwan is becoming a hybrid welfare system characterized by universalistic and occupational welfare policies, and Hong Kong still features a distinct residualist welfare system. Focusing on political-economic circumstances and social security institutions, the resulting historical analyses highlight the

theoretical weaknesses of culturalism and developmentalism and offer a fresh perspective by including China, thus broadening the scope of comparative East Asian welfare studies.

Keywords

China, East Asian Welfare Regime, Hong Kong, Political Economy of Comparative Welfare States, Taiwan

一 導論

在近代歷史的大部分時間中，兩岸三地之間雖然語言文化相近，但是因為歷史因素而在現代化過程中，呈現政權迥異且經濟發展不同的特殊關係，這些不同歷史經驗也刻現在各自的福利制度發展中。中國大陸選擇社會主義途徑，希望藉由蘇聯的城鎮工業化模式，加速趕上西方國家。經過三十年的政治動蕩與經濟實驗失敗，於 1970 年代晚期改弦易轍，逐步轉型至市場經濟，並大幅轉變其福利制度。台灣則在國民政府遷台後，藉由美援發展資本主義，完成數個階段的工業轉型帶動經濟起飛；甚至因此邁向民主化的道路，引發福利擴張的動力。香港則是經過長時間的殖民經驗，形成重商主義的發展環境；加上英國殖民政府刻意不提供完善的福利制度，使得香港的福利發展一直帶有濃厚的殘補色彩。即使後來回歸中國，除了一些零星的措施之外，特區政府重經輕社的政策傾向並沒有太大轉變。

這些制度與脈絡的歷史發展的差異，尤其是實施社會主義的中國大陸完全迥異於採行資本主義的台港兩地，使得以往的社會福利研究並沒有將這三個華人社會放在比較的視角內觀察。一方面是中國大陸的社會主義制度確實難與台港的福利資

本主義相提並論，另一方面也是前者以往的經社發展尚未到達得以完善福利制度的程度，無從與後者的發展路徑對照。這個考慮固然有根據，但是卻也使得東亞這三個福利改革案例缺少理論對話的機會。這種缺憾尤其在 1990 年代以後特別明顯，由於兩岸三地的政治、經濟、社會與人口轉型，使得福利改革成為這些地方的重要政治議題而深具研究價值。然而，在目前東亞學界的討論中，三者卻常像是沒有交集的平行線，缺乏比較理論與經驗研究的嘗試。如果能夠針對這三個案例在福利體制改革進行比較分析，可以加深我們理解東亞福利體系如何回應政治經濟情勢與社會結構轉變的制度，並且提供國際比較的基礎。此處的挑戰在於福利制度分析中應該運用何種理論取向與研究方法，才能適切解釋並歸類不同福利改革的發展路徑。

有鑑於此，本文首先整理回顧東亞福利國家改革的文獻關懷，同時指出它們解釋力的局限；並且建議運用福利改革研究中的比較政治經濟觀點來彌補研究缺口，再由此發展出研究兩岸三地福利改革的解釋架構。在此基礎上，第二部分分析中國大陸、台灣與香港自 1990 年代以後的重要福利改革政治以及政策結果，點出各地改革的政經邏輯。最後，我們嘗試於結論時歸納分析結果，進一步思考這個分析對於兩岸三地比較福利研究的意涵。

二 東亞福利國家理論的再反省

東亞福利國家研究主要是在 1990 年代之後，因為其經濟發展的特殊經驗以及 Esping-Andersen (1990) 提出的「福利體制」概念的影響，而逐漸蓬勃發展。早期東亞福利國家研究著重探析是否存在「東亞福利國家體制」的獨特類型，但是偏重以日本與亞洲四小龍（韓國、台灣、香港和新加坡）作為主要

比較案例，而排除屬於社會主義的中國大陸。另一方面，近幾十年因中國崛起，中國大陸福利改革也開始受到重視。雖然兩者時序上有所不同，但是綜觀其理論觀點的發展卻多有重疊之處。

早期東亞福利體制研究指出東亞福利國家的社會支出相對較低，且國家往往在福利供給中扮演管制者而非直接提供者的角色，以及家庭作為重要的福利供給者等特色；接着從中尋找不同的理論觀點以解釋東亞福利國家的特色，並藉以建構東亞福利體制（Croissant, 2004; Goodman et al., 1998; Gough, 2004; Holliday, 2000; Jones, 1990; Kim, 2015; Tang, 2000）。首先，文化觀點指出東亞福利國家受到儒家文化（Confucianism）的影響，強調孝道在家庭文化中的重要性，因此將家庭作為福利供給的核心，國家僅扮演補充性的角色（C. K. Chan, 2011; Croissant, 2004; Jones, 1990; Rieger and Leibfried, 2003; Saraceno, 2016）。此觀點將東亞福利國家稱為「儒家主義福利國家（Confucian welfare state）」，其特色為「保守組合主義卻無勞工參與、替代性原則卻無教會、凝聚卻無平等、自由放任卻無自由主義」；而家戶是福利供給的核心（Jones, 1990）。此點也說明中國大陸社會政策的殘補性質，對家庭與社區照顧功能的強調、缺乏個人權利意識等因素，都使得國家沒有動機建立完善的福利體系（Chan and Chow, 1992; Chang, 1993; Wong, 1998）。

其次，發展型國家觀點指出傳統東亞威權政體為了追趕西方國家，國家必須將資源投注於促進經濟發展的領域，並透過涓滴效應（trickle-down effect）將經濟成長的果實平均分配。此觀點將東亞福利國家體制視為「生產型」（productivist）或是發展型（developmental），凸顯其社會政策從屬於經濟發展政策與目標的特殊性（Choi, 2013; Holliday, 2000; Kim, 2015; Tang, 2000）。同樣地，有些學者從經濟發展脈絡詮釋中國大陸的福

利體系（丁學良，2014）。如 Chen（1996）提出「經濟型國家」（economic state）的概念，以說明中國大陸如何設計社會保障的制度和重經濟輕社會的本質。

體制取向的文化觀點或是發展型國家觀點從不同角度切入解釋東亞福利國家的低度發展，並藉以建構東亞福利國家體制。然而卻面臨兩個根本性的問題。第一，體制取向的研究側重模型建構，因此重點在於尋找東亞福利國家之間的相似性而非差異性（Yeh, 2014）。第二，東亞福利體制研究大多從社會支出多寡，強調東亞福利國家低度發展的特性，以及家庭和社區在福利供給中的重要性。但是比較東亞福利國家的制度結構，即可發現其差異。如年金體系，台灣與中國大陸則是以社會保險體系為主；香港和新加坡則是個人帳戶制度為主。此外，中國大陸發展社會安全體系的階段甚早，並提供慷慨的福利給付；然而，這種優沃的待遇只限於佔全體人口小部分的城鎮居民。這種制度帶有部分社會主義特性、部分殘補式福利安排特性，完全不同於其他東亞福利國家（Dillon, 2015; Leung and Xu, 2015; Philion, 1998; Kim, 2015; Ngok and Chan, 2016; White, 1998）。

我們認為比較東亞福利國家時，不應只着眼於其相似性，也應該注重其制度結構的差異。源於東亞福利國家的歷史發展和制度安排之福利制度，不僅與西方福利國家歧異，其區域內各個國家之間也存在明顯差異。雖然區域的多樣面貌給予學者豐富的研究材料，但如何從多元的發展階段和發展路徑中找出一個具有解釋力的理論架構，也對研究東亞福利的學者提出極大的挑戰。考量到區域特性的複雜度，Ku and Jones（2007: pp. 128）認為：「我們不該局限在尋找東亞福利體制的模型，而應該更徹底去發掘理解東亞發展的理論架構。」就此而言，東亞福利研究應該跳脫純然為福利發展的特徵貼標籤的階段（單純

的建構體制)，朝向闡述更多理論和實證標準，以捕捉此一區域發展的多變本質，涵蓋多國不同發展階段的比較研究。

如上所述，東亞內部國家的發展程度迥異，因此難以將單一概念套用至所有國家；而出於特殊的制度特性和歷史遺緒，若想進一步討論崛起中的中國大陸將更加複雜。然而，我們相信此種區域複雜性對於比較福利研究的學者而言，應該是挑戰而非障礙。因此比較研究正應挖掘出一個概念架構，幫助我們詳細描繪出各個案例之間的相似與歧異之處。解釋台灣、香港和中國大陸福利體系改革與制度結構的差異時，必須將焦點放在如何透過比較研究的個案選擇，控制（或排除）諸如文化、生產主義等共同的特性作為解釋變項的可能；同時着重於分析與梳理個案之間的差異性與獨特性，諸如歷史發展脈絡與政治經濟結構，瞭解市場、國家及家庭在福利生產的過程中所扮演的角色及互動關係，以瞭解不同個案之異同，並將其作為解釋變項。

事實上，近來除了上述嘗試解釋東亞福利國家體制的取向外，愈來愈多的研究也注重歷史與政治制度對於福利改革與發展的導引。如許多研究試圖詮釋東亞國家過去的殖民經驗所遺留的制度痕跡以及發展路徑差異。在這些背景下，歷史遺緒與行動者的策略選擇互相作用所形成的特定福利制度演進也引起廣泛的關注（Fleckenstein & Lee, 2017; Kim, 2015; Ku, 1997; Kwon, 1999; Leung and Xu, 2015; Tang, 1998, 2011, Ramesh, 2004）。

此外，中國大陸的福利發展研究也開始深入探究福利發展趨勢與其現代化脈絡下廣大社會背景的連結關係。如從政權正當性的角度，說明近年的福利改革是中共政權因應日益嚴重社會不平等的政策，主要基於維持社會穩定的考量（Frazier, 2010; Leung and Xu, 2015; Shue, 2010; Whyte, 2010）。在這個情

形下，社會保障被視為重要的維穩工具，可以減緩市場改革所帶來的陣痛，因此中央政府的發展策略有改弦易轍的跡象，調整漸進式的步調，轉而加重建立城鎮與農村新型社會保障制度的力度。不過資源配置重城鎮輕農村的現象並沒有根本改善：前者的社會保障制度仍然得到大部分的中央財源挹注，後者則多是地方的財政責任；這點也顯現在城鎮社會保障制度中的財富重分配效果依舊優於農村（Gao, 2010; Leung and Xu, 2015; Li and Guo, 2010; 鄭文換，2015）。文獻也關注中國大陸現今社會政策從社會主義到福利多元主義（welfare pluralism）的轉折過程，瞭解中國大陸將福利供給的責任下放，並轉移至其他社會部門，如市場與家庭，但在社會主義體制強調均等主義的分配機制弱化的同時，卻浮現出更多不平等的跡象（Lee, 2000; Wong, 1995, 1998; Wong and Flynn, 2001）。即使在傳統社會主義制度下，福利供給的機制並沒有達到其所宣稱的人人平等，反而社會政策製造了新的社會不平等：城鄉差距只是其中最顯著的例子（Knight and Song, 1999; Selden and You, 1997）。傳統社會主義的制度同樣影響着改革開放的路徑，不同的身分（幹部、公務員等）往往影響個人所得福利津貼的高低。所以改革開放後的福利改革仍有強烈的階層化效果。

就此而言，當代的三個華人社會（中國大陸、台灣及香港）給予我們豐富的研究材料。雖然兩岸三地擁有相似的語言文化背景，但在經濟成長、政治改革及福利供給上，邁向現代化的步伐各不相同。台灣和香港為東亞發展型國家的範例，以出口導向發展策略為主，卻在1990年後的發展路徑上分道揚鑣。台灣繼續維持出口導向的工業生產經濟模式，香港卻已經逐漸蛻變為以金融服務為主的經濟體，並且在回歸中國後扮演中介的角色，搭上中國經濟成長的列車。中國大陸在改革開放後搭上全球化浪潮，並從社會主義轉向市場經濟。在社會政策

領域，兩岸三地在 1990 年代皆推動一連串的改革措施，回應社會與經濟變遷，如中國大陸的後社會主義轉型、台灣的后發展型國家變遷，以及香港的後殖民主義轉型。從這股變遷趨勢中，我們可以看到兩岸三地展現出極為不同的福利改革樣貌，此種變遷的趨動力為何、新制度如何浮現，即是本文的核心。

三 兩岸三地社會福利改革——一個浮現中的觀點

不同於西方先進福利國家，後進福利國家在缺乏完整的社會保障體系的前提下，福利改革的重要特徵即是同時歷經制度建立（新計劃）與改革（舊計劃）的過程，1990 年代之後的兩岸三地福利改革反映此一特徵。這些福利制度的「常」與「變」是多層面的制度重組，不僅是為了回應人口與社會經濟結構的改變，同時也反映其政治體制的變遷。因此，本文認為在比較兩岸三地的福利改革時，當儒家文化主義以及發展主義作為共同因素而被控制的情況下，研究的焦點可着重於歷史發展脈絡下的政治經濟結構與社會安全制度差異，作為分析與瞭解兩岸三地福利改革的驅動力為何、新制度如何浮現等問題。

兩岸三地的福利改革歷史延續性是建立在不同的政治經濟結構上。第一，社會政策體系的不同制度組合與整體政經結構息息相關。中國大陸在社會主義的政治經濟脈絡下，其生產體系的制度核心以國有企業為主（Frazier, 2010; Huang, 2008）。而在後社會主義經濟轉型過程中，中國大陸形成國家領導式的資本主義，刻意扶持國有企業，培植集團式大企業（Huang, 2008；丁學良，2014）。為了將國有企業轉變為具競爭力的現代公司，福利改革為國有企業結構重組的重要部分。過去，以職業分立的社會保險計劃構成社會主義福利的核心，至今仍是政府將城鎮社會安全制度改成多柱模式中最受歡迎的選

項。相較之下，中小企業是台灣經濟成長的驅動力（瞿宛文，2017），面臨激烈的國際競爭時，對勞動成本的反應更加敏感。台灣企業福利因此普遍呈現低度發展的狀況（Yeh, 2014；葉崇揚，2016）。最後，香港的經濟於1990年代後便仰賴金融服務而非工業產品，經濟成長端賴於國際貿易和金融業（呂大樂，2015；張少強、崔志輝，2015）。為了吸引國際資本流入，香港政府極力創造有利商業發展的環境，強調低稅率與低管制（Goodstadt, 2014）。

其次，不同的政治經濟脈絡也形塑不同的勞資關係。轉向市場經濟的過程中，中國大陸政府仍嚴格管控勞工，唯一的合法勞工組織「中華全國總工會」是共產黨的外圍組織，在勞資爭議中往往只為黨及地方政府服務。儘管在2000年以後，罷工活動頻傳，同時近來各地工資提升、中央政府也完成重要勞動立法（如1995年的勞動法、2007年的勞動合同法），各級政府仍警惕任何危及共黨政權正當性的勞工行動（Lee, 2007）。雖然民主化促使台灣勞工運動發展，但勞工動員對社會政策影響依然有限。勞工動員的力量薄弱具有其歷史和政治背景，在國民黨威權政府期間，勞工組織及運動受到嚴格監控與限制（Ho, 2014）；此外，中小企業為主的生產體系，亦使得勞工動員的基礎被分散化（Yeh, 2014）。因此民主化後，勞工動員的制度基礎依然薄弱。香港的勞工運動也有類似的發展路徑：在英國的殖民統治下，執政者對任何社會動亂十分敏感，而在中國大陸接管香港之後，壓制勞動運動的政治傾向依舊存在，使得工會在社會政策發展的影響力依然微弱。

第三，在不同政治經濟脈絡與結構下，形成不同的社會保障制度結構。就社會保障的制度特色而言，兩岸三地展現出有趣的對比。社會保險構成台灣社會安全的基石，此種制度設計有利於早期國民黨威權政體控制，分配資源給予不同職業團

體。出於相同的政治動機但不同的發展策略，中國大陸採取社會保險為城鎮社會安全制度的核心福利，但是多局限於城鎮地區（Dillon, 2015）。相反地，香港則將福利責任放在個人及其家庭身上。長久以來，除了全面性的資產調查式社會救助計劃、健康照護體系和教育政策之外，香港也致力於住宅政策，以平衡居民購買房地產的財務負擔。

在不同的政治經濟與社會保障體系的結構脈絡之中，兩岸三地發展出不同的福利改革型態。早期的台灣與香港同以經濟追趕為主，降低國家在福利供給的角色，卻呈現不同的社會安全體系：前者制度零散，只給予特定的職業團體優渥的福利待遇；後者則因英國殖民政府的態度搖擺，呈現住宅、健康以及教育政策為普及主義取向，但是所得安全則是具有殘補主義的特性。1990 年代之後，台灣與香港的政治經濟結構都進入新局面，其社會政策體系也隨之改變。台灣的民主化與隨之而來的選舉競爭，給予執政當局國民黨加速社會立法與擴大社會保障的壓力，同時政黨競爭也促使國民黨與民進黨開始透過社會政策作為爭取選票的政策工具，使得社會政策從 1990 年代之後大幅擴張（Aspalter, 2002; Lue, 2014; Wong, 2004）。1997 年香港回歸中國，加上東亞金融危機爆發，使香港同樣面臨政治與經濟的不安定。在特區政府的意識形態引導下，其社會政策體系逐漸邁向新自由主義模式，而造成大量失業以及貧富不均問題（Goodstadt, 2014; Lee and Chan, 2007）。

另一方面，儘管過去曾經堅守社會主義教條，中國大陸的社會安全體系卻有極為階層化的特質：服務於國有企業的城鎮勞工得以取得全面性的福利給付（住房、年金、醫療、工傷、生育保險），而農村地區的農民卻僅能獲得資產調查式的殘補式福利方案（五保實物給付及農村合作醫療）。此種「城鎮－農村」的分野是建立在戶籍制度基礎上（Cheng and Selden,

1994；Dillon, 2015；Leung and Xu, 2015；Young, 2013；鄭文換，2015），而形成二分的社會公民權。因此，在促進後社會主義的制度轉型中，中國的福利改革即是企圖解決國有企業逐漸式微以及「城鎮—農村」的雙元公民權的結構性問題。包括引進個人帳戶制（例如年金與健康保險計劃），以彌補國有企業式微的角色；同時在 2003 年胡、溫上台後，更以「和諧社會」的理念積極推動各地摸索試點，實施「廣覆蓋、低水平、多層次、可持續」的基礎保障，再因地制宜加上不同程度的補充保障。2013 年習、李掌權後，更提出深化改革的想法，社會保障已然成為中國大陸推動全面發展與維持社會穩定策略中的重要一環。

表一整理兩岸三地福利改革中政治經濟的重要元素。我們試圖從歷史比較分析的視角，企圖從政治經濟與社會保障體系的結構脈絡差異，比較分析兩岸三地福利改革的動態，尤其著眼於從 1990 年代至 2000 年以來，由政治、經濟和社會轉型趨動的新福利政治，如何植根於其政治經濟與社會保障體系結構的差異，各自走上鮮明的制度變遷路徑。

四、兩岸三地的社會福利改革動態

1990 年代標示着兩岸三地福利改革的分水嶺，各自在該時間點前後都進入結構巨變與制度改革的階段，分別步入後社會主義、後發展型國家、後殖民的發展，從而改變各自的福利制度與福利政治動態。以下精要分析各自推動的重要福利改革以及制度變遷。

1 中國大陸福利改革

中國大陸為一黨專政的威權國家，中共運用現代國家統治

表 1 兩岸三地福利改革的政治經濟脈絡

	背景	經濟體主力	勞資關係	核心社會安全制度	趨動力	福利改革
中國大陸	後社會主義	國有企業	國家掌控	社會保險	國有企業改革、新興私營企業興起	從社會主義到多柱取向、保基礎及廣覆蓋的保障制度
台灣	後發展型國家	中小企業	多元零散	社會保險	民主化、政黨競爭、公民團體推動	國家引導福利擴張、兼具普惠及階層式保障制度
香港	後殖民發展	金融服務	零散低度勞工力量	社會救助	貧富不均、公民團體推動	資產調查的基礎福利、去管制

資料來源：自行製表。

技術深入到基層農村，以書記代表黨並執行黨的意志與決策。在城鎮部分，藉由國有化收編所有商業行號，並以國有企業單位制度控制整體城市的政治、經濟、社會面向。事實上，藉由嚴格的戶籍制度切割出的城鄉二元體制，便是當代社會主義中國建立起的特殊社會管理體制：作為一個掌握人民戶籍資料以及人口普查的基本制度，戶口也成為社會資源分配的主要根據。打從出生開始，大陸人民的戶口就牢牢跟着他們一輩子，決定每個人一生可獲得的社會保障、醫療照顧、教育資源，幾乎涵蓋生老病死歷程中所有的社會生活面向，也牢牢控制住整個中國的人口流動（Dixon, 1981）。

1.1 社會主義時期的福利制度

社會主義時期的福利政策屬於國家整體發展藍圖的一環。當時所服膺的發展目標為農業集體化與城鎮工業國有化，除了消滅私有財產權外，主要以農業輔助工業來達成工業化的目標。在毛時代，國家透過城鎮單位制、戶籍制度以及農村人民

公社，行使高度集權化的社會控制。為了維持社會主義以農養工的體系，重工業資源完全集中於城鎮，並讓城鎮居民享有優越的福利待遇，農村只是都市工業發展的後勤補給基地（薛爾頓，1991）。為了避免失衡的城鄉發展策略成為農村人口大量遷移都市的誘因，並且確保都市工業能攫取農村的資源，遂在戶籍制度上區隔農村農民與城市居民的身分。起源於 1958 年的「戶口登記條例」，主要目的為建立全國統一的人口居住資料與流動登記，將全國人口區分為「農業戶口」與「非農業戶口」。「非農業戶口」便是城鎮戶口，在計劃經濟時代可以獲得國家分配的工作，到城鎮的國有企業單位上班，並享受國家計劃分配的資源，例如住房分配、商品糧的供應以及社會保險範圍（養老、醫療、工傷、生育，以及國有企業改革後才出現的失業保險）（Wong, 1998）。藉戶籍制度的嚴格區分，並且限制農民遷徙至城鎮的自由，這些社會保險是專屬城鎮居民才享有的福利待遇，由國家透過國有企業單位負擔財政支出。相對上，「農業戶口」除有農村的人民公社分配的土地以耕種餬口外，只有合作醫療，以及針對貧窮農民的微薄實物救助。農民必須依賴農村集體分配的土地，或是自己的家庭提供微薄的福利保障。在社會主義時期，農村集體保障項目只有合作醫療、社會救助性質的五保，以及村集體提供的敬老院設施。戶籍是「世襲」制：除了一些例外情形（高考入學、從軍等等）以外，父母為農民的農村子弟絕無可能轉為城鎮的非農業戶口身分。

中國早期實行的戶籍制度是城鄉分割的二元社會制度，阻礙了勞動力、技術、資本等生產要素的合理流動，不利於農工業的現代化改造，使城市化和經濟增長陷入一種低水準的惡性循環。城鎮的國有企業單位的鐵飯碗，使得職工的工作誘因降低，企業經營也低迷，毫無效率，成為低工資、低生產、低消費的城鎮經濟。農村經濟更因人民公社的發展，農民被綁住集

體農業的桎梏中，同樣缺乏任何提高農業生產的激勵性；加上戶口制度的束縛，農民只能困守於農村一隅，完全無法發展農業經濟，提高自己生活水平。經過文化大革命的動盪後，城鎮與農村經濟已然到了必須改弦易轍才能轉變的階段。

1.2 改革開放後的福利改革

1978年十一屆三中全會宣示改革開放路線後，實行包產到戶的農業經濟快速發展，農業改革取得重大成就，替其後的城市改革奠下基礎。自此之後，中央政府開始放權讓利，並導入市場化機制，引導國有企業朝向自我管理生產與銷售，形成市場與計劃經濟「雙軌制」。同時逐步改革單位福利制，引進市場機制與個人責任，將國有企業福利保障逐步轉型為社會化的保障體系。改革打破「大鍋飯」式單位福利制度，並遣散眾多冗員「下崗」（Leung and Xu, 2015; Lü and Perry, 1997; Lee, 2000）。1986年中國政府明確提出要逐步建立和健全適應新形勢需要的社會保障制度。而城鎮的福利改革環繞於社會保險的制度改革：社會保險方面，國家不再負擔財務責任，改由企業及職工個人共同負擔；將相關福利待遇大幅縮水，減輕企業負擔；發佈《國營企業職工待業保險暫行規定》，以協助失業勞工渡過難關。

1990年代前後，城鎮的社會保險大致已經從社會主義制度轉型至適應市場經濟的社會保障制度，卻也引起城鎮失業、老年貧窮等問題。加上醫療改革的市場化傾向，使醫療成本大幅上升，就醫成為許多居民心中之痛。1990年代晚期開始轉向於積極性的社會保障建設，希望藉此平息一般民眾的相對剝奪感，並換取對政府的支持（Frazier, 2010）。2002年胡溫上台，大幅建立各方面的社會保障制度：如針對城鎮職工及居民

的兩種基本養老保險及基本醫療保險、城鎮與農村的最低生活保障制度等。2011年7月1日起《社會保險法》開始實施，標示中國大陸社會保障法制化的里程碑。¹

農村方面，1980年代農村制度改革大幅帶動農業生產力，加上鄉鎮企業興起帶動農村工業的發展，吸納農村剩餘勞動力，也拉抬農民收入增加（Huang, 2008）。但是在人民公社解體後，原有的合作醫療體系崩解，只剩下上述的五保實物救濟及一些村集體的福利措施。農村地區的社會保障幾乎呈現真空狀態，農民只能倚靠農地耕種與家庭扶持。中國的農村持續衰落，產生所謂的「三農問題」。鄉村農業、工業的增速減緩和效益低下，城鄉居民收入和消費水準差距進一步拉大，城鄉經濟的「二元結構」已成為制約農村现代化的瓶頸。

有鑑於此，從2004至2015年的連續12年當中，中共中央第一號文件都以「三農問題」作為主題，展現對此議題的重視。2003年中央農村工作會議上，胡錦濤指出：「統籌城鄉經濟社會發展，就是要充分發揮城市對農村的帶動作用和農村對城市的促進作用，實現城鄉一體化。」在此思維下，農村社會政策有長足的進展：從2006年起，中央和地方財政大幅度提高補助標準，全國農村在2008年普及新型農村合作醫療制度。同時國務院也要各地逐步建立農村社會保障制度。新型農

1 《社會保險法》共12章98條，範圍涵蓋所有的社會保險項目：基本養老保險、基本醫療保險、工傷保險、失業保險、生育保險；同時也對社會保險費徵收、基金的經辦與監督管理進行規範。在保險費支付方面，企業用人單位為繳費主體，同時增加地方政府的財政補貼責任，個人繳費責任相對減輕。員工得到工傷、生育、失業待遇的條件明顯較以前寬鬆，而用人單位未按時繳納社會保險費將會受到懲處。個人與用人單位發生社會保險爭議時，個人獲得協助的管道比以前顯著增多；《社會保險法》在更大程度上保證參保對象待遇的獲得權及其監督權、知情權。

村社會養老保險、農村最低生活保障等新制度都在這個時期建立，中央政府也取消農村義務教育學費以及相關的農業稅費，減輕農民的財稅負擔。儘管相較於城鎮，農村社會政策的條件仍舊差上一截，但是中央與地方政府在 2000 年之後的財政投入，一定程度已經改善農村社會保障的困境（鄭文煥，2015）。

隨着經濟與社會結構的轉變，原本嚴格的城鄉戶籍區分也逐漸鬆動。1984 年農村人民公社解體後，農業人口更開始朝向非農業就業部門流動，帶給管理的公安部門改革戶籍制度的壓力，所以在 1985 年 9 月實施《中華人民共和國居民身分證條例》，才首次在全國範圍內建立起以個人為單位的人口登記與管理制度，也首度發行個人的身分證件。² 這些轉變卻也帶來新的問題，因為在戶籍制度鬆動卻未解除的情形下，農民工形成特殊的身分群體，夾在城鎮與農村戶口之間徘徊，在城鎮工作與生活，卻無法被納入城鎮的戶口，形成制度性剝削（黃德北，2006；施世駿，2009；Young, 2013）。這個問題到 1990 年代之後愈形嚴重，尤其是農村的鄉鎮企業逐漸私有化或破產，其吸納農村剩餘勞動力的功能大幅滑落，使得大量農民轉向沿海城鎮地區尋求工作機會。加上 1990 年代外資進入中國，着眼這些廉價勞動力而投資建立工廠；受益的地方政府除了招商引資之外，也開始面臨勞動力流動所出現的外來人口管理問題，以及這些外來人口成為該地次等公民的問題（施世駿，2009）。

有鑑於此，中央政府近年來開始提出流動人口的社會融合

2 因此陸續在 1984 年頒訂《關於農民進入集鎮落戶問題的通知》以及 1985 年的《關於城鎮暫住人口的暫行規定》。由於這些暫時性的規定都依附於戶籍制度，是屬於以家戶為單位的管理架構，無法真正達到管理人口流動的功能。

思維，希望透過戶籍制度改革、社會保障制度銜接、公共服務均等化的策略，改善城鎮地區接納外來人口的吸納力。除了強化勞動保護（例如 1995 年的勞動法與 2007 年的勞動合同法）之外，也開始提到社會保障的政策（Gallagher, 2005）。但是針對農民工的社會保障，中央政府還沒有具體的政策方針，也沒有統一的政策架構。中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十一個五年規劃的建議提出，要認真解決農民工社會保障問題。隨即在國務院 2006 年的《關於解決農民工問題的若干意見》（國發 [2006]5 號），要求各地應該重視這樣社會問題，並提出具體政策。就此而言，農民工的社會保障成為社會管理的重要工具。直到 2000 年以後，中央政府才逐漸摸索出獨立的農民工社會保險項目；也就是在城鎮職工社會保險體系之外，結合農民工流動性強和收入水平低等特點，建立在費率水平、基金運行方式、待遇支付水平和方式等，與城鎮職工社會保險政策相對獨立的社會保險項目。目前各個地方政府的作法差異甚大，許多地方開始直接將農民工納入城鎮職工基本社會保險制度，規定他們參加養老、醫療、失業、工傷、生育保險；其中的制度架構、參保險種、待遇標準等制度規定基本一致，因地區不同略有差別。

綜上而言，中國大陸的社會保障制度變革經歷社會主義（1949-1978）及市場經濟改革（1978 年迄今），可以觀察到社會保障城鄉二元化、福利撤退、以及福利再度擴張的現象，隨着政經政策方向的巨大變動而有相對應的根本制度改革。正因這樣的變遷背景，我們無法斷言不同時期的改變方向都很一致，反而是展現出中共政權由上而下主導的政策機動調整、因地制宜、逐步建立起較完備的社會保障制度（Besharov and Baehler, 2013）。自 2002 年迄今，已經確定福利擴張並建立起基礎保障的方向，未來將納入更多的邊緣社會人口群體，並

且朝向加強社會服務提供的方向前進。主要依循的發展原則是「廣覆蓋、低水平、可持續、多層次」，希望在各地自己發展程度、各級財政補助的基礎上，逐步提供各地人民基本的社會保障，並可依各地自身的財政實力進一步建立補充性的保障制度。中央政府倡導的「包容性增長」，說明領導人已經體認到經濟成長必須建立在更多的社會保障上，讓更多人能夠享受到經濟富裕的果實（貢森、蘇楊，2010；Besharov and Baehler, 2013；Hsu, 2015）。尤其在第五代領導人習李上台後，提出「深化改革」與以人為本的「城鎮化」思維，並且在2013年的中共十八大三中全會公佈《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》，展現繼續社會政策改革的決心；2013年的十八大四中全會則強調法制化與法治的方向，可以預期未來施政將對於社會保障制度的整合與銜接、公共服務的增量提供，以及社會組織參與的管理等方向都會產生根本的影響。

2. 香港福利改革

香港的福利改革體系是架構在其殖民政治經濟體系的結構上。1997年之前，港英政府不願意負擔社會政策體系的財務負擔，其社會政策是架構在促進生產主義的基礎上，透過住宅、教育與健康政策促進經濟發展，所得安全政策則是架構在殘補主義上。1997年之後，受制於以服務業為主的經濟結構以及《基本法》對財政預算的限制，香港社會政策體系逐漸往新自由主義傾斜。進而使得其貧富不均成為香港福利改革中的主要議題。

2.1 英國殖民體系下的福利體系

香港從1842年到1997年之間為英國殖民地，而其社會

政策發展深受此一歷史遺緒的影響 (C. K. Chan, 2011; Tang, 2011)。戰後 1946-1966 年期間，香港的社會政策發展的主要特點在於福利供給的主要供給者是非政府組織。此種國家角色缺乏的特色主要因為戰後香港政府沒有太多財政資源能用於福利政策，加上英國殖民政府不願意引進英國的福利國家制度，以避免對英國政府造成財政上的負擔 (C. K. Chan, 2011; Chow, 1998)。

雖然英國對殖民地的社會政策發展的態度一向採取相對保守的態度，香港的公共住宅政策卻是一個例外。背後原因除了戰後大量的移民移入之外，更重要的是工業化與經濟發展的考量。³ 公共住宅政策不僅是為了進行土地的管理，同時也作為工業發展的基礎和協助恢復公共秩序與衛生環境；其中的低租金政策被視作是對勞動階級的薪資補貼，不僅可以抑制薪資上漲，亦可促進勞動力的再生產 (Tang, 2000)。除了公共住宅政策，福利供給都是建立在國家作為補充性角色的基礎上。

在 1966-1967 年的動亂之後，為了解決殖民政府的合法性問題，社會政策成為主要政策工具之一 (C. K. Chan, 2011; Tang, 2000, 2011)。英國工黨一執政，就指出未來香港社會政策的四個主要核心是教育、公共住宅、醫療和健康照護、社會服務 (Tang, 2011)。首先，港府在 1971 年引進國民基礎教育制度，並於 1978 年擴展成九年國民教育。其次，在 1976 年引進「居者有其屋計劃」(Home Ownership Scheme)，由香港房屋委員會興建公營房屋，並以低價售予低收入戶公民。第三，香港在戰後即建立近普及式的健康照護體系，而 1970 年代更進一步擴展公立醫院，使醫療服務更為普及化。最後，引進社

3 香港的人口從 1945 年的 60 萬，躍升到 1951 年的 230 萬。

會安全政策。在 1971 年時實施公共救助體系的綜合社會保障援助計劃；1973 年引進公共福利金體系，主要提供均一給付的津貼給予高齡年長者以及身心障礙者。1970 年代之後，綜合社會保障援助計劃和公共福利金體系便成為香港社會安全體系的基礎。此段時期可算是香港社會政策擴張的主要時期，國家在福利供給中扮演重要的角色。然而此時期並不長，因為在 1979 年後，受到英國保守黨政府重新取得政權，英國殖民政府開始採取相對保守的財經政策，再加上對香港的殖民僅餘不足二十年，因此開始限縮社會政策的擴張 (Tang, 2011)。

在 1980 年代，英國殖民政府對香港社會政策發展的態度採取漸進主義的方式。特別是在 1984 年英國與中國對香港未來地位發表共同宣言之後，殖民政府明確表示不想走向西方的福利國家模式，對社會政策的原則是逐漸改善其福利服務品質。因此，這段時期延續之前的政策，並且逐漸降低政府在福利供給的財務責任。⁴

1970 年代後期開始，香港已有是否應該實施社會保險制度、或公積金制度的討論，不過並無明顯進展 (Fu, 2008)。⁵ 在 1980 和 1990 年代，隨着人口老化逐漸嚴重，爭論越來越激烈，也有不同的方案提出。⁶ 據此，香港政府提出「強制公積

4 譬如，1992 年時引進「自置居所貸款計劃」，即是希望能夠減少國家在公共住宅政策中所承擔龐大財務負擔；或是 1991 年時引進「直接資助計劃」，希望能夠透過直接資助學校的方式促進私立學校的發展。

5 在社會保障綠皮書中即已建議「人壽傷病保險」的社會保險體系，但是由於勞僱雙方都反對此一方案。勞工認為此一繳費式的年金體系的所得替代率過低，並不足以支撐退休後的生活支出；僱主則認為此一繳費式的年金計劃窒礙難行 (顏文雄，2007)。

6 其中包括由逾百個勞工團體於 1992 年時成立「爭取全民退休保障聯席會議」，並鼓吹「全民退休社會保險計劃」；以及香港社會服務聯會所推出的「中央公積金」計劃 (顏文雄，2007)。

金」計劃，不僅是為了回應社會大眾的需求，也是因為 1984 年中英兩國發表共同宣言、1989 年中國發佈香港特別行政區基本法之後，港英政府不希望過度涉及複雜的年金監理與轉移問題和財務問題（顏文雄，2007）。此外，同時受到香港社會保障學會所提出的社會保險年金計劃的影響，政府在 1994 年提出了老年退休金計劃。⁷ 不過，1995 年在企業以及中國的反對下，老年退休金計劃遭到否決，同年確定提撥制度的強制公積金在立法局通過，隨即於 2000 年實施（Fu, 2008; Tang, 2011）。因此，香港社會安全體系與中國大陸及台灣有明顯差異。

香港社會政策中一貫的「小政府、大市場」原則，反映在「強制公積金」與殘補式的「綜合社會保障援助」等制度中。此一制度選擇主要建立在兩個考量上。首先，避免社會保險體系直接影響國家財政能力。對英國政府而言，這是一個安全的策略性安排，着眼於香港在 1997 年之後即將變為中國的特別行政區；對中國而言，公積金並不會造成中國政府的財政負擔（Ngan, 2006）。其次，政府希望維持傳統儒家主義對家庭的重視（C. K. Chan, 2011）。這一時期的香港社會政策發展是建立在漸進主義的態度上，希望將福利供給的責任逐漸轉移給私部門。

2.2 1997 年回歸後——邁向新自由主義的福利體系

1984 年的英國與中國共同宣言是建立在一國兩制的原則上，因此香港在社會政策發展上享有一定程度的自主性，

7 老年退休金計劃是一繳費式的社會保險體系。

1990 年的基本法進一步確認此原則 (C. K. Chan, 2011; Chow, 1998)。然而，香港社會政策的發展在 1997 年回歸中國之後，即逐漸從漸進主義的模式轉向以新自由主義為主 (Goodstadt, 2014)。在 1990 年代，香港的經濟結構已轉向以服務業為主，逐漸變成中國主要的金融中心。在此一經濟結構性的轉變下，香港面臨的不平等問題逐漸嚴重，例如結構性貧窮、低經濟成長 (呂大樂，2015；張少強、崔志輝，2015)。1997 年亞洲金融危機，造成的失業問題亦凸顯香港社會安全體系不足的問題。面對金融危機的衝擊，香港政府開始限縮社會支出和社會救助的資格，也就是逐漸朝向新自由主義的模式 (Goodstadt, 2014; R. K. H. Chan and Chan, 2013)——從董建華特首的政策中可以發現此一轉向。雖然他上任之後承諾建立一個照顧社會 (caring society)，特別着重在教育、住宅政策和老人福利提供相對優渥的福利，同時要求公民負起相對的責任，希望藉此改善生活品質和穩定社會。此種政治承諾背後的主要原因亦是為了獲取執政的合法性 (Tang, 2011)。但面臨經濟危機時，董建華很快放棄這些政治承諾 (Lee, 2005)。而第二任特首曾蔭權認為貧窮問題已經控制，而少着重於社會問題，僅在 2008 年時設立「兒童投資基金」。簡單地說，回歸中國之後，在企業與行政菁英主導之下，新自由主義的意識形態深深地鑲嵌於香港的社會政策發展中。

受殖民經驗影響，香港社會政策發展的背後邏輯與原動力迥異於社會主義的中國大陸以及發展主義的台灣。雖然 1960 年代末期，英國殖民政府一度嘗試漸進地擴張國家在福利供給的角色，但是總體而言，在香港社會政策發展中，國家在福利供給的角色一直都是殘補式的。且回歸之後，社會政策發展背後的新自由主義邏輯更為清楚明顯，如強制公積金的設立。特別是面臨經濟危機時，國家僅扮演殘補式的角色，而從屬於自

由經濟發展優先的邏輯。在此一歷史發展脈絡中，香港社會政策發展所呈現出來的表徵即是新自由主義式的殘補主義。

3. 台灣福利改革

台灣在以中小企業為出口導向的經濟結構與民主政治制度中，呈現了不同於中國大陸與香港的發展路徑與福利改革模式。台灣戰後社會保障體系的發展是根植於國共內戰的背景脈絡。戰後，國民黨政府一開始將台灣視作軍事動員的一部分（Ho, 2014）。為了強化此軍事動員體制，國民黨政府在戰後旋即接收日本殖民政府遺留的國營企業。此一軍事動員策略形成台灣戰後經濟體制雙重結構，內需導向國營與黨營企業和大型民營企業主要是由外省人和從屬於國民黨政權的本土經濟菁英所掌握，本省台灣人則是集中在外貿導向的中小企業，以避免資本過度集中化而威脅國民黨政權。此一沿着族群分化所形成的經濟體制的雙重結構深刻影響戰後台灣，甚至民主化之後的社會政策發展（葉崇揚、陳盈方，2013）。

3.1 國民黨威權體制下的福利體系

1949 年時國民黨撤退來台之後，隨即韓戰（1950-1953）爆發，美國改變其在東亞的區域戰略，開始強化對東亞國家的經濟與軍事資助和干預（Haggard, 1990）。因而從 1950 年代開始，國民黨威權體制藉由美援進行進口替代的發展策略。因此，對國民黨體制而言，最重要的是維持核心支持者（大多為軍公教人員和國營與黨營企業勞工）的忠誠，同時支持國民黨體制的進口替代發展策略。因此，國民黨政府在 1950 年代，就分別開辦勞工保險和軍公教人員的社會保險體制。一方面，為了留住核心支持者，這些社會保險體系是以包裹式給付體系

為主（林國明；2003；傅立葉，1993）⁸；但是涵蓋範圍相當有限，特別是勞工保險，主要提供給國營與黨營企業、從屬於國民黨的大型民營企業。另一方面，社會保險體系以及相對穩定的薪資有助創造國內消費，以維持進口替代發展策略（Wibbels and Ahlquist, 2011）。

然而，如此卻造成沿着經濟結構與福利體制的族群分化：統治階級的外省人不僅佔據國家機器、國營與黨營企業，國家福利體制也提供相對優渥的福利給付以維持他們的忠誠度；另一方面，台灣本省人多處在外貿導向的中小企業，因此往往會被排除於社會保險體系之外，以降低生產成本促進出口競爭力。

1960年代美援終止，台灣的發展策略從原先的進口替代工業化轉變為外貿導向工業化，以便宜的勞動力作為勞力密集產業的競爭優勢，因此國家必須提供財稅優惠，壓抑生產成本（Haggard, 1990）。為了維持經濟持續性發展以作為政權的合法性來源之一，經濟發展主義深深鑲嵌於其政治社會制度，社會制度發展的基本前提是不妨礙台灣經濟發展（李易駿、古允文，2003）。從1960年代到1980年代中期，台灣的社會保障與福利服務體系並沒有明顯擴張，而是呈現漸進主義和對政治與經濟危機的零碎回應，例如勞工保險逐漸擴張其涵蓋範圍，在1980年代中期，其涵蓋率依然低於40%（Yeh, 2014）。又如1980年通過的福利三法（老人福利法、殘障福利法與社會救助法），即是為了回應當時政治的危機（中美斷交與高雄事件）。如同其他東亞福利國家，台灣在民主化之前社會政策發展的核心表徵即是社會政策從屬於經濟發展。

8 包裹式給付體系，係指在同一社會保險體系中，包含不同的保險給付類別，如老年給付、傷病給付和生育給付等。

3.2 民主化後——制度遺緒下的機會之窗

民主化後，國民黨政府開始利用社會政策作為解決政治社會危機的合法性工具；同時在政黨競爭的政治結構中，社會政策亦成為爭取政治支持與選票的主要政策工具（Wong, 2004；葉崇揚、陳盈方，2013）。因此民主化後台灣福利體系呈現持續性擴張的現象。但是，戰後因為台灣特殊的政治經濟結構體系所造成的族群分化問題，依舊刻畫着民主化之後的社會政策發展。雖然國民黨政府在 1970 年代中後期開始嘗試納入本土菁英於黨體系中，但是外省 / 本省的族群分化並沒有被消弭（Ho, 2014）。因此，民進黨在民主化後即積極地拉攏農民，因為他們是傳統被排除於國民黨統治機器之外的本省台灣人。1988 年初，民進黨旋即決議支持高雄縣長辦理農民健康保險，並呼籲其他縣市長跟進。同年 520 農民示威請願活動，提出農民健康保險的要求。同年六月隨即通過「農民健康保險條例」（Wong, 2004；林萬億，2000）。

此種策略於 1990 年代更趨明顯：1992 年立委選舉，台南縣的民進黨立委候選人蘇煥智提出老農津貼的議題，指出本省農民與外省退伍榮民之間老年經濟不平等，以爭取台灣本省農民政治支持（Lin, 2005；林萬億，2000）。此一策略是建立在兩個制度基礎條件上：第一，本省 / 外省族群分化的政治經濟結構體系創造制度變革的機會之窗，蘇煥智以及民進黨藉此爭取本省農民的政治支持。其次，複數選區制使得候選人傾向提出針對特定族群的政策以爭取選票。因此，在農業為主的台南縣選區，透過老農年金的政策，候選人可以爭取到農民的政治支持以獲得選舉勝利（葉崇揚、陳盈方，2013）。而蘇煥智在台南縣的勝利，也使得民進黨於各主要選舉中紛紛提出老年津貼的競選口號，以爭取政治支持與選票。

面對民進黨透過族群分化議題所帶來的政治競爭，國民黨開始強調社會政策以爭取政治支持和維持執政合法性（Wong, 2004）。1990 年代開始，國民黨政府開辦全民健康保險、中低收入戶老人生活津貼和老農津貼等社會保障政策，同時也開始研擬一個普及式的國民年金體系。在亞洲金融危機和網路泡沫化的衝擊下，國民黨政府也注重失業保障體系與積極勞動市場政策以解決失業問題（Lue, 2014）。

然而，民主化並不意味着普及式福利體系的制度化。受到台灣政治經濟結構和發展主義制度遺緒的影響，非繳費式的津貼體系的擴張以及全民健康保險體系的制度化，並沒有為台灣帶來普及式年金體系，反而呈現國家主導的職業分立制度（Yeh, 2014）。一方面，民主制度下的政黨競爭促使國家必須提供社會福利以維持政治支持穩定，例如老農津貼給付水準隨着數次選舉逐漸提高、或是勞工保險老年給付年金化所造成的費率嚴重失衡（高給付 / 低保費）。另一方面，台灣的經濟結構並不利於國家將社會政策的成本外部化給企業負擔，中小企業不願意也無力負擔沉重的社會政策成本。因此在 1990 年代後期，國民年金規劃的業務就移交給當時經濟建設委員會，體現出「社會政策從屬於經濟發展」的意識形態，也成為國家不願意將國民年金擴大為一普及式年金體系的重要表徵。⁹這也造成在 2008 年開辦的國民年金體系僅涵蓋非就業人口的因素，而形成職業分立的年金體系。

台灣福利體系的歷史發展與改革深受其作為後進發展工業國家的政治經濟結構遺緒的影響。因為作為一個後進發展工業國家，台灣需要將資源集中於促進勞動力商品化與經濟發展的

9 經濟建設委員會已與研考會合併為國家發展委員會。

政策。但是不同於中國大陸與香港，在以往國民黨威權體制的影響下，族群分化成為台灣福利體系中的重要結構性遺緒。台灣在 1980 年中後期民主化之後，民主驅動了台灣福利改革，但是福利改革的方向並非一律朝向普惠式福利政策，而是深受其族群分化和中小企業企業結構的結構性遺緒影響。

五、結論

兩岸三地近數十年的福利改革，已經逐步改變各自的福利體系。同時，這也使得東亞社會政策研究必須提出新的解釋觀點以了解與分析兩岸三地福利改革的差異性與相似性。在台灣與中國大陸，不同的政治動力導致了明顯的福利擴張，強化國家在福利提供所扮演的角色。香港的福利制度變化不若兩岸那般明顯，卻也在有限範圍內提供基本社會安全保障。在東亞地區，兩岸三地屬於華人社會文化的群組，卻由於歷史機遇的偶然，各自走上截然不同的現代化道路，也激發出相異的社會安全制度與福利改革風貌。基本上，兩岸三地的福利改革的比較分析，本身即是希望透過比較分析控制特定的變項，如儒家文化和發展型國家脈絡，分析者能夠着眼於其他的可能解釋變項。就如過去嘗試着建立東亞福利體制的文化觀點以及發展型國家觀點，主要是尋找東亞福利國家之間的相似性，因此都難以適切說明兩岸三地當前的福利制度改變的差異性。這並不是說儒家文化或者是發展型脈絡的影響並不重要，事實上，1990 年代之前，建立在儒家文化的家庭主義和發展型脈絡中的發展主義意識形態，乃形塑着兩岸三地的福利意識形態以及制度邏輯。但是，在全球化、民主化以及後工業化等結構轉型脈絡過程中，兩岸三地在政治經濟、社會人口轉型呈現不同的制度轉型和制度邏輯，過去強調制度相似性的體制取向已難以解釋制

度變化；回答社會政策是否還是附屬於經濟發展的產物；或是由於公民權意識出現、國家政策轉變而帶動福利發展的問題。

事實上，此一問題也不僅適用兩岸三地的福利改革經驗，亦適用於日本、南韓、東南亞國家。東亞和東南亞各國在面臨多重結構轉型的過程中，國家開始建立新制度，同時也改革既有制度。因此，可以說東亞福利國家已然邁入新階段，需要新的概念化嘗試以及經驗資料佐證。本文對於兩岸三地福利改革的分析，不僅只是兩岸三地的比較分析，也希望藉此提出新的概念，對東亞福利國家研究作一反思。

因此，本文嘗試脫離過去文化與發展型國家的觀點，說明社會政策和經濟發展兩者之間的互補（complementary）關係，在不同的政治經濟制度結構的歷史脈絡中開展出相應的社會政策體制。台灣的社會政策發展是建立在族群分化的保守威權體制、中小企業為主的經濟結構基礎上，使保守主義式的社會保險體系制度化。但是，此一族群分化的政治經濟結構遺緒深深影響民主化的台灣社會保障體系，進而鞏固其國家主義式但是分立的社會保險體系。中國大陸的福利改革則是在國企改革的主調中進行，逐步將城鎮職工社會保險轉型為企業與職工共同承擔的保險形式；並在近年推動居民社會保險，將城鄉社會安全制度結合為基礎保障，再輔之以其他補充性保障制度。這些改革已幾乎將全民都納入特定的社會保險或社會救助體系中，但是相關給付水準與保障程度仍舊具有強烈的職業群體及地區之間差異。相較之下，受到殖民經驗以及自由市場經濟結構的影響，國家在福利供給中往往僅是扮演輔助者的角色，因而香港福利體系保持着鮮明的自由主義殘補式福利特性。這一情況僅在 1970 年之後有所改變，港英政府嘗試以漸進主義的方式強化國家在社會保障體系的角色。但是，在 1984 年之後，受到英國保守政權的影響，港英政府即踏上新自由主義路徑，而

使其福利體系逐漸邁向新自由主義。儘管在 1990 年代中期，為因應金融危機出現的失業與貧困問題，政府有一些福利擴張的政策，卻相當有限。而此也惡化香港的貧富差距問題，在缺乏足夠的社會保障載體承擔責任時，貧富不均是其未來發展的隱憂。

以上對於兩岸三地的社會政策發展分析，除了說明文化趨同論的局限之外，恰恰也呈現出以往解釋東亞發展型國家的不足之處。尤其在這三個案例逐步進入各自的轉型期後，福利制度的變革差異更為凸顯，明顯受到政治制度、市場經濟改革、社會政策改革理念轉變影響，從而走上截然不同的制度變遷路徑。此處可以看到原本應有相同文化底蘊的三個華人社會，如何在不同的歷史階段經歷政經社的作用力，而衍生出逐漸歧異的社會政策體制。從這個政經殊異的歷史脈絡分析出發，可以進一步探討許多有意義的研究問題：面臨着相似的內在挑戰（例如人口老化）以及外在挑戰（例如全球化與區域經濟整合），這些既定的福利制度未來應該如何調適與改革呢？從以上的分析幾乎可以推論在不同的政經社條件下，這三個華人社會勢將走向更為歧異的改革路徑；這歧異既可提供豐富的理論類型推論機會，更蘊藏着透過更多經由實證資料驗證制度演變路徑差異的題材，這些將是未來兩岸三地乃至於東亞社會政策的研究可以繼續深化之處。

參考文獻

- 丁學良（2014）：《中國模式：贊成與反對（增訂版）》，香港：Oxford University Press。
- 呂大樂（2015）：《香港模式：從現在式到過去式》，香港：中華書局。
- 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〉，

- 載《臺灣社會學刊》，第 31 期，頁 189-241。
- 林國明 (2003)：〈到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織體制的形成〉，載《臺灣社會學刊》，第 5 期，頁 1-71。
- 林萬億 (2000)：〈社會抗爭、政治權力資源與社會福利政策的發展：一九八〇年代以來的台灣經驗〉，蕭新煌、林國明編，《台灣的社會福利運動》，台北：巨流，頁 71-134。
- 施世駿 (2009)：〈社會保障的地域化：中國社會公民權的空間政治轉型〉，載《台灣社會學》，第 18 期，頁 43-93。
- 貢森、蘇楊 (2010)：《民生為向：推進包容性增長的社會政策》，北京：社會科學文獻出版社。
- 馬克·薛爾頓 (1991)：《中國社會主義的政治經濟學》，台北：台灣社會研究叢刊。
- 張少強、崔志輝 (2015)：《香港後工業年代的生活故事》，香港：三聯書店。
- 傅立葉 (1993)：〈台灣社會保險制度的社會控制本質〉，載《台灣社會研究季刊》，第 15 期，頁 39-64。
- 黃德北 (2006)：〈資本原始積累與中國大陸的農民工〉，載《台灣社會研究季刊》，第 61 期，頁 109-147。
- 葉崇揚 (2016)：〈行動者的失敗？或是結構的限制？——臺灣勞工退休金改革的再辯證〉，載《人文及社會科學集刊》，第 28 卷第 4 期，頁 541-580。
- 葉崇揚、陳盈方 (2013)：〈民主化、資本主義與年金體系的發展：臺灣經驗的分析〉，載《人文及社會科學集刊》，第 25 卷第 1 期，頁 45-86。
- 鄭文換 (2015)：《理解政策過程——中國農村社會養老保險政策試點模式研究》，北京：社會科學文獻出版社。
- 瞿宛文 (2017)：《台灣戰後經濟發展的源起：後進發展的為何與如何》，台北：聯經。
- 顏文雄 (2007)：〈香港退休養老保障：政策實踐及再思〉，王卓祺、鄧廣良、魏雁濱編：《兩岸三地社會政策——理論與實務》，香港：香港中文大學出版社，頁 195-214。
- Aspalter, C. (2002), *Democratization and Welfare State Development in Taiwan*. Aldershot: Ashgate.
- Besharov, D. J. and Baehler, K. (eds.)(2013), *Chinese Social Policy in a Time of Transition*, Oxford: Oxford University Press.

- Chan, C. K. (2011), *Social Security Policy in Hong Kong: From British Colony to China's Special Administrative Region*. Plymouth: Lexington Books.
- Chan, C. L. W. and Chow, N. W. S. (1992), *More Welfare after Economic Reform? Welfare Development in the People's Republic of China*. Hong Kong: University of Hong Kong.
- Chan, R. K. H., and Chan, C. K. C. (2013), "The Shifting Boudary between Work and Welfare- A Review of Active Labour Market Policies in Hong Kong," *Journal of Asian Public Policy*, Vol. 6, No. 1, pp. 26-41.
- Chang, K.-S. (1993), "The Confucian Family Instead of the Welfare State? Reform and Peasant Welfare in Post-Mao China," *Asian Perspective*, Vol. 17, No. 3, pp. 169-200.
- Chen, S. (1996), *Social Policy of the Economic State and Community Care in Chinese Culture*. Aldershot: Avebury.
- Cheng, T. and Selden, M. (1994), "The Origins and Social Consequences of China's Hukou System," *China Quarterly*, Vol. 154, pp. 644-668.
- Choi, Y. J. (2013), "Developmentalism and Productivism in East Asian Welfare Regimes," in M. Izuhara (ed.), *Handbook on East Asian Social Policy*. Cheltenham: Edward Elgar, pp 207-225.
- Chow, N. (1998), "The Making og Social Policy in Hong Kong: Social Welfare Development in the 1980s and 1990s," in R. Goodman, G. White and H. J. Kwon (eds.), *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*. London: Routledge, pp. 159-174.
- Croissant, A. (2004), "Changing welfare regimes in East and Southeast Asia: Crisis, change and challenge," *Social Policy & Administration*, Vol. 38, No.5, pp. 504-524.
- Dillon, N. (2015), *Radical Inequalities. China's Revolutionary Welfare State in Comparative Perspective*. Cambridge: Harvard University Press.
- Dixon, J. E. (1981), *The Chinese Welfare System 1949-1979*. New York: Praeger Publishers.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Fleckenstein, T., and Lee, S.-H. C. (2017), "Democratization, post-industrialization, and East Asian welfare capitalism: the politics of welfare state reform in

- Japan, South Korea, and Taiwan,” *Journal of International and Comparative Social Policy*, Vol. 33, No. 1, pp. 36-54.
- Frazier, M. W. (2010), *Socialist Insecurity: Pensions and the Politics of Uneven Development in China*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Fu, T.-H. (2008). The Refom of Old-age Income Security System: Taiwan and Hong Kong Compared. Working Paper. Social Welfare Practice and Research Centre, Department of Social Work. The Chinese University of Hong Kong.
- Gallagher, M.E. (2005), *Contagious Capitalism: Globalization and the Politics of Labor in China*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gao, Q. (2010), “Redistributive Nature of the Chinese Social Benefit System: Progressive or Regressive?,” *The China Quarterly*, Vol. 201, pp. 1-19.
- Goodman, R., White, G. and Kwon, H.-J. (eds.)(1998), *The East Asian Welfare Model - Welfare Orientalism and the State*. London: Routledge.
- Goodstadt, L. F. (2014), *Poverty in the Midst of Affluence: How Hong Kong Mismanages Its Prosperity* (Revised Edition ed.). Hong-Kong: Hong-Kong University Press.
- Gough, I. (2004), “East Asia: the Limits of Productivist Regimes,” in I. Gough and G. Wood (eds.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 169-201.
- Haggard, S. (1990), *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Ho, M.-S. (2014), *Working Class Formation in Taiwan: Fractured Solidarity in State-Owned Enterprises, 1945-2012*. Basingstoke: Palgrave.
- Holliday, I. (2000), “Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia,” *Political Studies*, Vol. 48, No. 4, pp. 706-723.
- Hsu, J. Y. (2015), “China’s “Developmental Model”— A “Model” of Inclusion?,” in R. Hasmath (ed.), *Inclusive Growth, Development and Welfare Policy: A Critical Assessment*. London: Routledge, pp. 66-80.
- Huang, Y. (2008), *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jones, C. (1990), “Hong Kong, Singapore, South Korea and Taiwan: Oikonomic Welfare States,” *Government and Opposition*, Vol. 25, No. 4, pp. 447-462.

- Kim, M. M. S. (2015), *Comparative Welfare Capitalism in East Asia: Productivist Models of Social Policy*. Basingstoke: Palgrave.
- Knight, J. and Song, L. (1999), *The Rural-Urban Divide: Economic Disparities and Interactions in China*. Oxford: Oxford University Press.
- Ku, Y.-W. (1997), *Welfare Capitalism in Taiwan: State, Economy and Social Policy*. Basingstoke: Macmillan.
- Ku, Y.-W. and C. Jones Finer (2007), "Developments in East Asian Welfare Studies," *Social Policy and Administration*, Vol. 41, No. 2, pp. 115-131.
- Kwon, H.-J. (1999), *The Welfare State in Korea: The Politics of Legitimation*. Basingstoke: Macmillan.
- Lee, C.-K. (2007), *Against the Law: Labor Protests in China's Rustbelt and Sunbelt*, Berkeley: University of California Press.
- Lee, E. W. Y. (2005), "The Renegotiation of the Social Pact in Hong Kong: Economic Globalisation, Socio-economic Change, and Local Politics," *Journal of Social Policy*, Vol. 34, No. 2, pp. 293-310.
- Lee, J. and K.W. Chan (2007), *The Crisis of Welfare in East Asia*. Lanham: Lexington Book.
- Lee, M.-K. (2000), *Chinese Occupational Welfare in Market Transition*. New York: St. Martin's Press.
- Leung, J. C. B., and Xu, Y.-B. (2015), *China's Social Welfare: The Third Turing Point*. Cambridge: Polity Press.
- Li, S. and Guo, C. (2010), "Re-estimating the Income Gap between Urban and Rural Households in China," in Martin King Whyte (ed.), *One Country, Two Societies: Rural-Urban Inequality in Contemporary China*. Cambridge: Harvard University Press, pp. 105-121.
- Lin, C. W. (2005), "Pension Reform in Taiwan: The Old and the New Politics of Welfare," in G. Bonoli and T. Shinkawa (eds.), *Ageing and Pension Reform Around the World: Evidence from Eleven Countries*. Cheltenham Edward Elgar, pp. 182-207.
- Lü, X. and Perry, E. (eds.) (1997), *Danwei: The Changing Chinese Workplace in Historical and Comparative Perspective*. London: M. E. Sharpe.
- Lue, J.-D. (2014), "Globalisation, Democratisation and the Institutional Transformation of Taiwan's Welfare Regime," *Social Policy and Society*, Vol.

- 13, No. 2, pp. 275-284.
- Ngan, R. (2006), "National Approaches 3: Hong Kong," in M. Hyde, J. Dixon, and G. Drover (eds.), *The Privatisation of Mandatory Retirement Income Protection: International Perspectives*. Lewiston: The Edwin Mellen Press, pp. 145-159.
- Ngok, K.-L. and Chan, C. K. (eds.)(2016), *China's Social Policy: Transformation and Challenges*. London: Routledge.
- Phillion, S. (1998), "Chinese Welfare State Regimes," *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 28, No 4, pp. 518-536.
- Ramesh, M. (2004), *Social Policy in East and South East Asia Hong Kong, Korea, Singapore and Taiwan*. London: Routledge.
- Rieger, E. and Leibfried, S. (2003), *Limits to Globalization: Welfare States and the World Economy*. Cambridge: Polity Press.
- Saraceno, C. (2016), "Varieties of Familialism: Comparing Four Southern European and East Asian Welfare Regimes," *Journal of European Social Policy*, Vol. 26, No. 4, pp. 314-326.
- Selden, M. and You, L. (1997), "The Reform of Social Welfare in China," *World Development*, Vol. 25, No. 10, pp. 1657-1668.
- Shi, S.-J. (2006), "Left to Market and Family, again? Ideas and the Development of Rural Pension Policy in China," *Social Policy & Administration*, Vol. 40, No. 7, pp. 791-806.
- Shue, V. (2010), "Legitimacy Crisis in China?," in P. H. Gries and S. Rosen, *Chinese Politics: State, Society and the Market*. New York, NY: Routledge, pp. 41-68.
- Tang, K.-L. (1998), *Colonial State and Social Policy: Social Welfare Development in Hong Kong 1842-1997*. Lanham: University Press of America.
- Tang, K.-L. (2000), *Social Welfare Development in East Asia*. Basingstoke: Palgrave.
- Tang, K.-L. (2011), "Colonial Policy and Social Welfare: The Hong Kong Experience," in J. Midgley and D. Piachaud (eds.), *Colonialism and Welfare: Social Policy and the British Imperial Legacy*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 100-118.
- White, G. (1998), "Social Security Reforms in China: Towards an East Asian

- Model?” in R. Goodman, G. White and H.-J. Kwon, *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*. London: Routledge, pp. 175-197.
- Whyte, M. K. (2010), *Myth of the Social Volcano: Perceptions of Inequality and Distributive Injustice in Contemporary China*. Stanford: Stanford University Press.
- Wibbels, E., and Ahlquist, J. S. (2011), “Development, Trade, and Social Insurance,” *International Studies Quarterly*, Vol. 55, No. 1, pp.125-149.
- Wong, J. (2004), *Healthy Democracies: Welfare Politics in Taiwan and South Korea*. Ithaca: Cornell University Press.
- Wong, L. (1995), “Reforming Welfare and Relief – Socializing the State’s Burden,” in Wong and S. MacPherson, *Social Change and Social Policy in Contemporary China*. Aldershot: Avebury, pp. 50-69.
- Wong, L. (1998), *Marginalization and Social Welfare in China*. London: Routledge.
- Wong, L. and Flynn, N. (eds.) (2001), *The Market in Chinese Social Policy*. Basingstoke: Palgrave.
- Yeh, C.-Y. (2014), Public-Private Pension Mix in East Asia. An Integrated Political-Economic Explanation. PhD Thesis. Southampton: University of Southampton.
- Young, J. (2013), *China’s Hukou System: Markets, Migrants and Institutional Change*. Basingstoke: Palgrave.