研究論文

朝向積極勞動市場政策(1996-2011)：台灣政黨的差異與趨同

陳盈方

國立中正大學社會福利研究所博士候選人

呂建德

國立中正大學社會福利研究所

葉秀珍

國立中正大學社會福利研究所

本文試圖從意識形態和選舉競爭的動態觀點，探討台灣在1996年之後的消極／積極勞動市場政策改革路徑。本文發現國民黨在第一階段執政時期，失業給付支出呈現限縮的現象，僅針對最弱勢者提供有限的支持；積極勞動市場政策(ALMP)亦僅針對關廠歇業之失業者，並消極地補貼雇主和勞工。但國民黨在第三階段執政時期，受到核心支持者（大財團）式微，以及政黨競爭等影響，必須調整其既有的策略，以獲得最多數的跨階級聯盟。因此，該階段的改革逐漸向左發展，但這些改革仍建構在最弱勢者的介入，並回應了國民黨早期的生產主義式思維。其次，民進黨在第二階段執政時期的改革，為拉攏勞工階級和中小企業以創造政治多數聯盟，必須逐漸向右靠攏；如在給付條件上加重失業者的義務，並減緩中小企業主的福利負擔，ALMP也趨近於國民黨的方針，但更為重視就業服務與技能提升。最後，兩黨的改革路徑雖有趨同的現象，但似乎僅存在工具性的聚合，尚未達到理念或意識形態的根本變革。

關鍵詞：失業給付、消極／積極勞動市場政策、政黨效應、勞動市場改革

台灣社會學第26期（2013年12月），頁37-96。
收稿：2013年1月29日；接受：2013年10月16日。

Toward Active Labor Market Policies (1996-2011): The Divergence and Convergence of Partisan Preferences in Taiwan

Ying-Fang Chen

PhD Candidate, Department of Social Welfare, National Chung Cheng University

Jen-Der Lue

Department of Social Welfare, National Chung Cheng University

Hsiu-Jen Yeh

Department of Social Welfare, National Chung Cheng University

Unlike the western literature, which contends that a ruling party's policies are "statically" shaped by its ideology, this article argues that policy differences between political parties are "dynamic." Ideology and political competition compelthe ruling party to modify its policy strategies and attract different classes' votes. This article examines Taiwan's partisan influences on social policies, with respect to passive and active labor-market policies since 1996. The findings of our study indicate that the policy preferences of the KMT and the DPP are converging, though incrementally. The KMT's labor policy reforms were characterized by productivism in the first phase. The reforms of unemployment benefits and ALMP were limited tothe most disadvantaged groups. As the KMT came back to power in 2008, however, it modified its productivist strategy and moved to the left in response to fierce electoral competition in order to attract more votes from different classes. Thus, in the third phase, the KMT expanded unemployment benefits and the expenditure of ALMP. But these changes still concentrated on targeting groups,as didthe KMT's productivist ideology. Conversely, the DPP government (2000-2008) was characterized by a social democratic ideology. In addition, the DPP endeavored toforge a majority political coalition by including their core constituencies, such as the working class and SMEs. Thus, they expanded unemployment benefits to cover more of the working class, butmeanwhile reinforced the unemployed's obligations to reduce welfare dependency. Furthermore, most of the DPP's ALMP programs concentrated on work incentive strategies and employers subsidies, just like the KMT. The DPP, however, tried to enhance employment assistance and human capital development gradually in order to follow its social democratic ideology. Nevertheless, the scope of these strategies was very limited.

Keywords: unemployment insurance, passive and active labor market policy, partisan preferences, labor market reforms

---

Taiwanese Sociology Number 26 (December 2013): 37-96

一、前言：從消極轉向積極勞動市場政策

2000年以前，台灣面臨兩波嚴重的失業問題，分別是1982至1986年[1]和1996至2000年，[2]失業率首度超越2%以上。2000年之後，2001至2002年和2008至2009年分別受到網路泡沫化和美國次級房貸風暴影響，失業率更攀升至5%以上（圖一）。就各失業原因所占結構比觀察，1990年以前多以自願性失業者最高（逾三成），然而到了1999年，非自願性失業者比例(32.16%)首度超越自願性失業者比例(30.39%)，2000年之後非自願性失業者比例更大幅攀升。進一步與失業率交叉比對，可發現1982至1986年的失業問題仍屬摩差性失業，[3]但在1996年之後則開始轉變爲結構性失業[4]或循環性失業，[5]失業原因並非基於個人選擇的因素，而係經濟結構轉變或景氣衰退導致供給

圖一　台灣歷年失業率趨勢圖

資料來源：行政院主計處(2012a)。

1　失業率介於2.14%至2.91%之間，年平均失業人數則介於15萬與22萬人之間。

2　失業率介於2.60%至2.99%之間，年平均失業人數則介於24萬與29萬人之間。

3　摩擦性失業(frictional unemployment)指變換或找尋工作之際所導致的暫時性失業；由於工作機會訊息與勞工流動性的不完全，導致人們在變換或找尋工作的過程發生暫時性的失業。

4　因經濟體系的結構性因素變遷，使得勞動者的技能不符市場需要所引起的一種失業，如產業結構轉變、資本移動、人口結構變動、技術變遷、勞動市場的規則化等，使得特定性質的工作或特定技術水準的就業者失去勞動市場的就業機會。

5　循環性失業係由於經濟景氣衰退，使得總需求減少導致勞動人口過剩，從而出現失業情況，該類型的失業亦是非自願性失業的一種。

過剩所致（圖二）（行政院主計處 2012）。根據蔡明璋(2006)針對 1978 至 2004 年勞動力調查的分析指出，1995 年以後的工作機會和就業不安全的確產生重大的變遷，失業率、失業動態、組織規模調整或關廠所致的失業，呈現了就業結構變遷的趨勢。換言之，經濟成長由盛而衰之後，其效果仍然延續相當長的一段時間，並維持一個較高的失業率，但該失業率對就業機會的後續影響是否惡化，仍待觀察。

圖二　台灣歷年自願與非自願失業者的百分比趨勢圖

資料來源：行政院主計處(2012a)。

爲因應 1996 年之後的結構性失業問題，政府在 1999 年開始進行失業給付與積極勞動市場政策（Active Labor Market Policy，以下簡稱 ALMP）的改革。事實上，許多經濟合作與發展組織國家(Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)的勞動市場政策改革亦是在失業問題嚴重下才進行，早在 1980 年代和 1990 年代初期，即對傳統凱因斯福利國家(Keynesian welfare state)進行改革。在 1990 年代以前 OECD 國家主要透過消極(passive)勞動市場政策（如失業給付、提早退休等）來因應失業問題，1990 年代後失業問題惡化，失業給付制度已不堪負荷沉重的支出，透過減少勞動供給的提早退休策略（如德國回應失業危機的方式），反而深化福利國家的財政負擔。此外，隨著勞動市場越來越彈性化和就業型態多元化，不僅威脅著既有福利體系的給付水準，更使得社會移轉所得[6]漸趨減少，這些都促使

6　指來自於政府社會福利或社會保險給付的收入所得。

勞工更容易陷入失業和貧窮危機中(Ebbinghaus and Manow 2001: 355-356)。

爲因應全球化與不穩定就業所帶來的種種衝擊，先進國家的勞動市場改革包含強化失業者進入勞動市場、平衡勞工在工作和家庭間的衝突、福利服務、投資人力資本等(Eichhorst et al. 2008)。這些改革措施往往建構在勞資互動機制上，特別在強的工會或雇主組織遺緒下，政府在勞動市場政策的配置往往反映出特定組織化利益的偏好(Bonoli and Natali 2012; Clasen and Clegg 2012)。近來西方國家在勞動市場政策的積極性保障(active protection)策略上，如落實一連串 ALMP 方案，主要是透過調整勞動市場結構，使弱勢者較易進入勞動市場，同時強化非典型或弱勢者的就業和社會安全。這種結合彈性(flexibility)與安全(security)的策略，目的是產生與勞動市場良性互動的條件，進而回饋到稅收體系與減少社會成本，即是強調工作誘因(in-work incentive)的勞動保障策略(Huo 2009: 37-38)。積極性保障在 OECD 國家的發展大致可分爲三大階段，第一階段在 1950 和 1960 年代，主要是因應勞動市場人力短缺的問題，提供技術勞工以因應大量擴張的工業部門，因此主要策略是投資於人力資本形成。第二階段是在 1973 至 1975 年石油危機的高失業率時期，許多國家的 ALMP 並非促使勞工回到勞動市場，而是補償經濟政策自由化後所產生的後果，以及避免人力資本貶值[7] (Bonoli 2012: 192-196)。

第三階段則從 1990 年代中期開始，由於全球化所導致的經濟狀況變動甚劇，且失業係導因於低技術勞工的供給過剩，這類人口群的就業所得反而比福利給付更少，因而 ALMP 發展出新的策略，著重在強化工作誘因和就業協助等方案，以促進失業者再次就業，統稱爲「活化就業」(activation) (Bonoli 2012: 192-196)。雖然活化就業的執行

7 1980 年代強調新自由主義意識形態，但小政府大市場的自由市場競爭下，在石油危機發生後導致大量勞工失業。然而該時期的勞動市場政策在景氣低迷下難以達到顯著成效，政府為了安置這些多餘的勞動力，ALMP 的主要目的不在於促進勞工立即回到勞動市場，而是藉由訓練方案讓失業勞工持續忙碌，以防技術迅速流失。

工具與許多傳統的ALMP措施類似，惟活化就業相對較新的特色是透過個案管理的方式提供個人化服務，俾利失業者能在勞動市場儘速重新就業。同時，它亦強調給付領取者的責任，因此強制參與於「使能」[8] (enabling)方案中便是必要之手段，這也與傳統的 ALMP 形成顯著差異。其典型做法是結合短期訓練、活化就業政策(activation policies)及工作福利。爲了有效連結需求、[9] 使能方案及福利給付資格，個人與公共就業服務間的相互責任即變得相形重要。一方面福利領受者若要獲得福利給付，有義務接受就業訓練方案；另一方面，福利國家亦有責任強化福利領受者的就業能力(Eichhorst et al. 2008)。

然而，即便OECD各國面臨相似的問題，但在積極性保障的改革方針上卻仍不盡相同。例如丹麥的社會民主黨政府在 1993 年之後的改革著重於彈性安全，一方面放寬僱用與解僱條件，同時透過優渥給付和發展活化就業體系，保障和促進失業者重回勞動市場（呂建德 2003；Kvist et al. 2008）；而英國在保守黨執政下，則強調就業誘因和刪減失業給付(Bonoli 2012: 197)。針對各國不同的政策改革路徑，亦引發了不同學派間的爭論。福利體制(welfare regime)學派認爲屬於相同體制類型的國家（如保守體制），其社會政策的去商品化(de-commodification) [10] 和階層化(stratification) [11] 效果將產生聚合現象(Esping-Andersen 1990)；福利國家新政治(new politics of welfare state)學派則認爲各國不同的制度遺緒，形塑了不同型態的政策既得利益者，使得政客在政策改革上須依循避免責難(blame avoidance)的路徑依賴(path dependency)模式，進而產生跨國差異性(Pierson 1996)。權力資源理論(power resource theory)學派則認爲勞工力量與左派政黨結盟的

---

8 「使能」面向包含尋找工作的協助與諮詢、補助雇主僱用津貼、訓練方案等。

9 「需求」面向不僅持續提供福利服務輸送，如提供穩定的工作等，更意指縮減福利給付期間和水準，或者嚴格限制福利領取者的資格。

10 國家提供給個人免受市場競爭之影響，並協助公民能在勞動市場之外的場域仍具有某種社會所接受的生活。

11 福利國家是塑造階級與社會秩序的重要制度，其組織特質決定了社會凝聚、階級區隔以及地位分化的形成；福利國家的階層化面向包括了貧窮、所得分配、所得維持、社會公民權等，涉及國家在促進平等與社會整合的努力。因而，在不同福利體制中形成的階層化效果亦不相同。

強度，才是解釋社會政策跨國差異的主要因素(Esping-Andersen and Korpi 1984; Stephens 1979)。

但這些論點不僅無法解釋爲何相同體制內仍存有異質性，且有些國家在勞動市場改革亦出現路徑偏離(path departure)的現象(Huo 2009)。權力資源理論雖成功解釋福利國家擴張邏輯，但卻無法解釋退卻的邏輯(Pierson 1996)。此外，這些學派往往忽略國家（特別是執政黨）仍有其自主性，有自己的理念(idea)和論述(discourse)能力，以推行其偏好的政策(Schmidt 2009)。因而，不同的執政黨可能會在選民、政黨和政策間做出政策選擇，不同的政黨執政亦會在政策上出現分歧。即使在同一國家內，不同的執政黨也會有不同的政策選擇，不見得必然受限於路徑依賴。雖然制度遺緒確實會對國家政策產生影響，但這些效果卻是透過政黨這個重要的中介變項而產生效果，是否會產生路徑依賴，端視於執政黨如何做出政策選擇(Huo 2009; Schmidt 1996)。因此，在觀察政策改革路徑時，實有必要將政黨的政策偏好與不同政黨的差異性納入考量。

讓我們將分析的視角拉回台灣。台灣的勞動市場改革在 1996 年即已開始，2000 年之後更以ALMP作爲主要勞動市場改革之依據（李易駿 2005；李健鴻 2006b；辛炳隆 2003: 11；傅從喜 2006）。2008 年後金融危機期間，政府也針對嚴重的失業問題提出一連串勞動市場改革政策。然而，在研究台灣勞動市場政策改革的文獻中，多數聚焦於個別ALMP方案的評估，如方案對失業者的再就業或社會排除效果；或分析整體勞動體制在就業彈性與保障的效果（李健鴻 2007a, 2007b）；或是針對治理層次進行探討（李健鴻 2008b, 2009）。近來，亦有學者試圖從活化就業的角度，探討失業給付改革（李健鴻 2010）。然而，上述研究卻忽略了政黨作爲政策推動的主要行動者，各有不同的意識形態、不同的支持者與決策考量。不同的執政黨在勞動市場政策改革上，可能會出現不同的路徑和偏好。特別是政黨追求的不外乎是政策和職務競逐，以獲得選票並取得執政機會，因而政策的選擇勢必須回應支持者的偏好。

台灣自 1996 年迄今正好經歷了兩次政黨輪替，兩大政黨（國民黨、民進黨）於選舉期間就勞動與福利政策所提出的政見似乎存在某些異質性。從 2000 年、2004 年、2008 年三次總統大選兩黨所提出的消極／積極性勞動市場政見，可以看出在消極性失業給付方面，國民黨似乎從 2000 年之後逐步提出擴張失業給付的訴求，民進黨則傾向建立「就業服務體制」。在 ALMP 方面，國民黨多以薪資補貼政策補助勞工、企業、學校等，如負所得稅制度、勞工權益基金等；在職業訓練政策上，亦以津貼補償或減稅方式來因應，如提供失業青年至少一年免費之職訓和津貼、職業訓練費用可扣抵所得稅等。民進黨則偏好建構就業服務體系和由政府直接提供職業訓練，如廣設各項就業與創業服務諮詢機構、加強高失業風險者的職業訓練等。至於就業機會創造政策，兩黨似乎都有採用（見表一）。若單從 1996 年迄今三次總統大選中兩黨的消極／積極勞動市場政見可以發現，兩黨在政策偏好與工具上似乎仍存在差異。然而，政黨的選舉政見和執政後實際落實的政策間，可能存在落差。特別是在民主化的選舉競爭中，政黨於執政期間所推行的政策，將受到不同階級選民的偏好所影響，而無法單純依循政黨的意識形態，以增加未來勝選的機會。因此，若單純將政黨的政策偏好建構在靜態的福利國家意識形態上，將難以辨識台灣政黨在勞動市場政策上移動的動態關係。基此，本文認爲政黨雖有其既有的意識形態，但並非靜態不變的，它會隨著選舉競爭不斷調整，以創造最多數的跨階級聯盟，進而勾勒出兩黨在勞動市場政策上的偏好。本文試圖檢視 1996-1999 年、2000-2007 年、2008-2011 年國、民兩黨在執政期間所落實的消極／積極勞動市場政策是否仍如同其選舉政見般存在異質性？抑或受到選舉競爭之影響而逐漸趨合？

二、政策偏好：政黨效應之觀點

（一）傳統西方國家的政黨效應觀點

在民主政體中，政黨追尋的目標不外乎政策競逐(policy seeking)

表一　國民黨和民進黨於三次總統大選之積極和消極性勞動市場政見

年	國民黨	民進黨
2000 年 （連戰 V.S.陳水扁）	1. 提撥十億元成立勞工權益基金，保障關廠失業勞工生活。 2. 調高失業給付金額月投保薪資的 60%。	1. 廣設職業（職前）訓練、就業輔導、在職訓練機構以強化職業訓練。 2. 落實職業證照制度。 3. 廣設各項就業與創業服務諮詢機構以強化就業媒合。 4. 推動庇護性就業服務。 5. 建立青年就業服務中心。 6. 在地方自治層面廣泛實施積極勞動市場政策。 7. 制定失業保險法規。 8. 提供弱勢失業者 10 萬個社會福利服務之工作機會。
2004 年 （連戰 V.S.陳水扁）	1. 創造至少 20 萬個就業機會。 2. 推動「負所得稅」制度，針對薪資低於基本工資者提供薪資補助。 3. 獎勵企業僱用長期失業者。 4. 擴大就業保險法適用範圍，讓更多人能領失業給付。 5. 勞工參加職訓或教育訓練費用，可列入所得稅扣抵項目。	1. 強化就業服務體系。 2. 2 萬元勞工技能升級補助的長期人力資源培訓計畫。 3. 獎勵觀光、照顧產業發展政策及公共服務擴大就業方案，每年創造 15 萬個就業機會。
2008 年 （馬英九 V.S.謝長廷）	1. 運用「就業保險基金」，獎助大專院校與企業、職訓機構合作。 2. 提供失業青年至少 1 年免費之職訓和津貼。 3. 主要工作者失業超過就業保險給付期間半年，子女學費可獲補助。 4. 勞工職業訓練費用可扣抵所得稅。 5. 提高失業給付水準，延長失業給付期間。 6. 保留公共服務就業機會給弱勢勞工。	1. 重整就業服務系統，強化就業媒合功能。 2. 加強高失業風險者的職業訓練。 3. 由學校、非營利組織設立可提升就業力的機構，幫助求職者進行職業復健、深度諮商等服務。 4. 協助失業者從事有利就業的活動與個人人力資本提升計畫。 5. 針對 25 歲以下失業青年提供青年職訓補助。 6. 針對 18-19 歲的青年失業者提供職能探索與初次工作經驗。 7. 補助失業勞工創業貸款。 8. 鼓勵企業提供員工職業訓練課程。

資料來源：整理自國民黨、民進黨總統大選政見；經濟日報(2000, 2004)；聯合報(2000)。

和職務競逐(office seeking)(Schmidt 1996)。Anthony Downs (1957)認爲政黨的政策陳述(formulate policies)是爲了贏得選舉，不僅服膺於選民的偏好，也間接影響選民的意向。政黨爲了勝選，除須重視政策承諾外，亦須提出符合中間選民偏好的政策，以獲得最多選民支持。Douglas A., Jr. Hibbs (1977)的經典研究認爲先進國家中的左、右派政黨在政策偏好和核心支持者上存在差異。經濟政策方面，低所得者及較低階職業階層團體，偏好低失業率與高通膨的總體經濟政策；反之，高失業率與低通膨的總體經濟政策則較符合高所得者及高階職業階層團體的偏好。而執政黨的經濟政策主要是反映支持者的利益及偏好，如果無法在失業率與通貨膨脹兩者間獲取最佳平衡，則左派政黨將致力於抑制失業率，右派政黨則著重於控制通貨膨脹。因此，Hibbs分析二次戰後英國及美國失業率的時間序列，探討不同政黨組成對於總體經濟政策的影響，發現在工黨及民主黨執政期間，失業率呈現下降趨勢；反之，保守黨及共和黨執政時，失業率則呈現上升趨勢。社會政策[12]方面，兩大政黨也有不同的偏好。左派政黨偏好福利國家的擴張，支持提高政府支出、累進的租稅制度，並願承擔高赤字、利率和通貨膨脹，以符合低階層者的利益；反之，右派政黨則偏好自由市場模式，如低赤字、利率和通貨膨脹，以爭取高階層者的青睞(Boix 1998)。

這類觀點認爲政黨效應確實影響了政策立法。Manfred G. Schmidt (1996)認爲政黨對公共政策的影響，主要來自兩大因素。第一是執政者的政黨類屬，因政客或政府需透過政策立法的政治過程以交換選民支持，故執政者所屬的政黨意識形態和選舉策略，將促使政策得以讓其核心支持者受益。因此，政黨效應理論企圖連結選民、政黨和政策間的關係。不同政黨會依據核心支持者的偏好，以制定符合該人口群需求的政策，並反映了支持者的特殊偏好。第二，政黨是擁有多元目

12 社會政策係一個較廣義的詞彙，它泛指一切國民福利、就業、住房、健康、文化、教育、人口、婚姻與家庭生活、社區與社會公共環境、宗教等政策，勞動市場政策即是其中一環。

標的組織，主要目標在於政策競逐和職務競逐，因而執政黨所選擇的政策，往往與政策競逐、職務競逐和支持者偏好相關。進而使得不同的執政黨在政策選擇和結果上，會形成跨國或國內政策的差異性。

然而，政黨效應理論亦引發許多批評的聲浪。如全球化悲觀論者認爲隨著國際互賴程度越高，將限縮政府的政策決策空間，迫使政黨間的政策逐漸趨同（如 Rudra 2002; Ruggie 1994; Strange 1997）。Martin Seeleib-Kaiser 等人(2005)即以政黨在社會政策之目的和工具作爲分析的焦點，並指出傳統上有左、右派分野（社會民主黨、基督民主黨）的德國、奧地利和荷蘭，在 1970 年代的新自由主義和全球化影響下，不同政黨偏好之政策雖仍有差異性，但已在某些面向上出現聚合現象。傳統上，社會民主黨在社會政策上的兩大核心目標爲：社會正義和總體經濟效益。政策工具上，國家藉由充分就業、普及式的社會方案以減少資本主義所引起的社會風險、重分配的稅制和福利給付體系、規範市場經濟等。基督民主黨的理念則強調權利與義務、家庭、社會與國家的補充性責任。政策工具上，由家庭和其他社群制度提供社會服務；社會移轉給付立基於社會保險原則；就業政策則被視爲是社會夥伴的共同責任。觀諸該三個保守型國家的基督民主黨和社會民主黨在 1970 年代後的改革，Seeleib-Kaiser 等人發現基督民主黨的變革僅存在第一和第二階段的工具性改變，尚未在結構上出現根本變革，仍依循各自的理念原則，如促進私人和職業年金的補充性角色和強化社會移轉方案的資產調查形式等。然而，社會民主黨的變革則屬第三階段的理念和工具性根本變革，並朝向基督民主黨聚合。如在經濟和就業政策上，上述三個國家社會民主黨的核心目標逐漸轉向提高就業率、促進社群和自我責任的供給面發展，不再單純追求政府在所得重分配和充分就業的公共責任和平等價值。政策工具上則採用活化就業、促進社會資本、有限的去管制化、工作福利和社會風險部分私有化，這事實上與基督民主黨的策略類似。在家庭政策上，基督民主黨則反而試圖對家庭的概念進行現代化，逐漸朝向社會民主黨的理念聚合：漸趨強調國家在家庭政策的角色。

政黨因素在公共政策的差異假設上，雖有不同學派的爭論，但 Schmidt (1996)針對 OECD 國家在 1950 至 1990 年代中期不同政黨對公共政策的偏好研究中發現，即使受限於國內結構和國際互賴的影響，公共政策的選擇仍強烈受到政黨的政策偏好所影響。上述論點並非意指政黨在民主體制中是一全能的集體行動者，雖然公共政策的遺緒可能在某個時間點對政策選擇產生重要影響，但政策遺緒是過去決策選擇的產物，是否接受政策遺緒是政策選擇所產生的，而決定政策選擇的關鍵因素即需考量政黨在其中的影響性。在後續的總結性回顧研究中，Schmidt (2010)認爲政黨在社會政策上的影響性係來自於民主政治市場的行動者中心制度理論：政治人物或政府透過政策以換取政治訴求和選舉支持，民主場域更是立基於制度和文化環境。此外，政黨效應不僅存在於短期的執政時期，更存在於長期的政策遺緒所帶來的影響(Pierson 1996)。目前驗證政黨因素的研究主要存在兩種取向，第一種取向是比較社會政策的政黨定位，主要是從政黨政綱與黨綱進行分析，以測量政黨所推出的政策方案性質。該類研究發現基進的社會主義或共產主義政黨較偏好擴張社會政策而忽略其成本；社會民主政黨則較重視對福利的承諾；中間傾向政黨或基督民主黨偏好高度的社會保障，同時接受用高稅制來支應的策略；自由和保守政黨則偏好低稅制和刪減公共服務。第二種取向是比較不同政黨執政對福利國家的影響，著重在福利國家的社會支出和右派政黨的影響性。當強的右派政黨執政時，將阻礙福利國家擴張；右派勢力式微或缺乏右派政黨時，將有助於福利國家擴張(Huber and Stephens 2001)。

雖然福利國家限縮理論(Pierson 1996)或全球化理論(Rudra 2002)認爲政黨將因追求責難避免和因應外部化而使其效應消失。然而，Schmidt (2010)認爲政黨效應並未因此而消失，它仍在回應外部改變時展現影響力。例如社會民主黨即使面對財政問題仍遲遲不願採取大幅福利限縮策略，是避免在選舉時面臨選票流失的危機。此外，面對相同的全球化經濟變動挑戰，不同政黨對全球化的回應方式也不同，如社會民主黨偏好投資在供給面的人力資本策略，更勝於需求面的國家

介入（黃曉薇、呂建德 2007）。政黨因素亦存在於社會權面向上，左派政黨即使在福利國家退卻時期，仍持續捍衛福利國家擴張（或至少是維持不變）和福利領取資格，右派政黨卻偏好刪減福利。當然，政黨效應在福利國家擴張時期最顯著，並形塑不同的福利國家體制。然而，福利國家退卻時期仍可發現政黨效應之所在，如左派政黨較少接受福利限縮政策，保守或自由主義執政黨較傾向刪減社會移轉支出和福利服務，以節省預算或刪減稅基。另一方面，政黨效應亦象徵著勞工與工會力量在國家和市場間的權力角力，以及福利生產的公、私混合關係，如左派政黨偏好國家中心的政策，僅接受有限的私有化社會政策，右派或保守政黨則較偏好市場導向和私有化社會政策。Schmidt (2009)更進一步強調執政黨（國家）的意識形態和論述能力，對於政策形成或改變的重要性，不同國家的執政黨有不同的意識形態和論述能力，因而對政策的偏好也會有所不同。

同樣地，Fina Ross (2000)指出在福利限縮的年代，左、右派政黨雖被迫進行福利刪減，並使左、右派政黨在福利政策上的效應似乎不如以往。然而，Ross認爲即便在福利限縮的年代，政黨效應仍有其重要性，特別是左派政黨的限縮改革和右派政黨的方式並不相同。誠如Pierson (1996)所指出的，限縮改革必須在責難避免的情況下進行，當選民感知到限縮政策時，多會透過選票處罰執政黨。因此，執政黨管理敵對聲浪的能力即變得重要。執政黨減少反對福利限縮聲浪的策略，有模糊(obfuscation)、分化(division)、補償(compensation) 三種策略。首先，政黨可透過議題(issue-association)和既有的制度脈絡讓限縮改革變得模糊，以達到限縮的目的，例如執政黨選擇低效益的政策方法，透過緩慢減少福利以降低福利刪減的可見度。其次，分化的策略是將福利刪減只在某些次要選民身上進行，其他選民則不會遭受福利刪減，如逐漸調高給付的資格限制即是一例。再者，對損失者進行補償策略，雖然補償的成本可能超越獲益，但長遠來說仍是有利的。補償策略不見得是針對受損的群體，有時是針對最大的選民群體。如左派民主黨的柯林頓政府雖進行了諸多福利刪減，但同時簽定一些補償

法案，如禁止保險公司歧視有病史的被保險人、保障失業或轉換工作者的健康保險等。這些補償策略的成本遠低於福利刪減所節省下來的金額。這些策略皆有助於減少反對的聲浪，但這些策略的可行性，須建構在政黨的意識形態和制度脈絡下。政策結構影響執政黨隱藏的能力，並決定低風險的策略是否得以運用；政黨的議題決定了他們隱藏的能力和進行福利刪減的需求，這些都影響執政者是否能減緩選舉風險的機會。

在研究政黨效應對福利國家的影響中，Evelyne Huber 與 John D. Stephens (2001)強調政黨政治是形塑福利國家發展的最重要因素。他們認爲執政黨的黨派和政黨體系是影響 1980 年代初期福利國家內涵的關鍵因素，且政黨政治亦反映了社會結構特徵，特別是勞工組織強度和階級權力強弱程度等。提倡和反對優渥福利國家的政黨間聯盟，以及反對黨力量的破碎性，這些因素皆預留了福利國家擴張的空間，並減少刪減的可能性。此外，左派和中間政黨間的競爭，亦促使中間政黨追求優渥福利國家的政策，因爲中間政黨須與左派政黨競爭廣大勞工階級的支持。相似的邏輯亦可應用在其他不同政黨的競爭關係。另一方面，他們也發現「主要政黨的執政期間」亦是影響福利國家發展的關鍵因素，其他如特定的歷史事件等，雖然短期對福利國家發展形貌或是社會政策結構有顯著效果，而且也可能限制未來的政策發展 (Huber and Stephens 2012)。但是，就福利國家發展的長期變化而言，主要政黨的執政期間（如北歐的社會民主黨），以及政黨的意識形態是福利國家體制結構發展的主要影響因素。因此，社會民主黨主導的北歐國家會特別著重社會服務的提供，並與歐陸的基督民主黨福利國家有所區隔。

（二）台灣政黨的動態觀點：消極／積極勞動市場政策

從上述西方國家的脈絡中，可觀察出左、右派政黨在政策上有明顯的分野，勞動階級透過與左派政黨結盟，得以獲得較具重分配效果的政策；右派政黨則獲得高所得者青睞，傾向於限縮福利政策。這種

建構在福利國家意識形態上的左、右派分野，在東亞國家（特別是台灣）似乎並不明顯。然而，這並不意味著台灣的政黨在政策上沒有各自的偏好。俞振華、蔡佳泓(2011)分析台灣民主化資料庫，發現多數受訪者認爲國民黨較擅長處理經濟政策，而民進黨較偏好社會公平的政策。顯然，兩黨在政策偏好上仍有分歧，但若僅從西方國家建構在福利意識形態的左、右派分野進行分析，將難以辨識台灣政黨在社會政策上的差異，並且忽略台灣特殊的脈絡。Mari Miura (2012)在分析日本勞動與福利政治變遷一書中，指出政黨的意識形態並非靜態不變的，政客會隨著時間的變遷而重新定義其意識形態以建立特定或跨階級聯盟，並在特殊的政治環境下試圖極大化選舉上的利益。因此，Miura 認爲日本勞動市場政策的發展係建立在政黨意識形態和政黨競爭的動態過程中。換言之，政黨的意識形態將隨著選舉競爭不斷重新定位，以創造最大勝選的選民聯盟。故本文將以此分析脈絡來檢視台灣兩大政黨執政期間的消極／積極勞動市場政策之發展是否出現分歧或聚合的現象。

2000 年以前，台灣長期由國民黨所執政，其福利體制之特質往往被稱爲「發展型國家」(developmental state) (Johnson 1982)或「生產型福利體制」(productivist welfare regime) (Holliday 2000; Lue and Park 2013)。在威權時代，政權合法性是建立在政府對經濟成長的承諾與表現，且具魄力地執行國家決定的經濟發展策略。這些決策能力被認爲是根植於菁英階級的共識、政治上排除勞動普羅大衆，策略上強調國家以經濟政策優先的意識形態，至於社會政策僅附屬於經濟政策之下。透過經濟成長以維持政權合法性，並藉由開放市場以爭取國際資本。因此，它強化了雇主和國家在經濟上的合理威權，並正當化在政治上排除普羅大衆的現象，以及合理化統治威權作爲持續經濟成長推手的必要法則。發展型或生產型國家的社會政策有幾項特質：(1)經濟政策優先於社會政策；(2)重視企業或產業的利益更勝於弱勢者或勞工的權益；(3)社會安全體系著重於強調個人責任的社會保險體系，更勝於以稅收支應的社會政策，如福利服務；(4)強調家庭作爲主要福利提

供者的角色(Deyo 1989; Holliday 2000; Johnson 1982)。

1949 年到 1987 年解嚴爲止，國民黨的統治基本上是一種威權統治的型態。能有如此的統治能力，一方面受惠於美國在冷戰時期極力扶植國民黨政府，另一方面則與它積極扶植私人資本發展經濟有關。國民黨透過與私人資本合作，以換取資本家的政治忠誠。然而這種交換關係並非對等的，國民黨透過對政治與經濟的全面壟斷，僅將經濟利益分配給對它忠誠的跟隨者，主要是大財團和地方派系資本。在 1950 年代的進口替代時期，國民黨接收日本人的生產事業轉型爲公營事業體系，並透過管制性經濟扶植私人資本，嘉惠對它忠誠的企業。這些在進口替代時期崛起的企業，後來幾乎都擴大成爲集團企業，成爲壟斷國內市場的主力。1960 年代開始了出口導向工業，政府與企業間更緊密結合。到了 1970 年代以後，國民黨資本更進入高度寡占的策略性工業，這些往往融合公營資本、黨營資本和關係密切的私人資本共同合作，這種搭配下有力結合本土的資產階級。此外，國民黨亦透過經濟特權來攏絡地方派系，使其在經濟發展過程中，逐漸形成地方性財團，然後再以這些財團的財力作爲國民黨更大的政治勢力。1987 年解嚴後，台灣的政治結構開始自由化，社會運動的大量興起迫使國民黨須回應民衆和反對黨的訴求。但在後續的發展上，國民黨的改革派卻選擇了與保守勢力妥協，以壓制社會運動作爲討好資產階級和穩定經濟秩序的手段。解嚴之後國民黨極力將黨營事業與民間財團結合，以收編民間鉅子的經濟力量，進而使國民黨與大財團的關係越來越密切。國民黨與大資本關係的強化，使得其他非圈內人無法公平獲得公共資源，並使國民黨有了政治後盾而更能操作市場和民意政治（王振寰 1993: 61-96; Chu1994）。

因此，國民黨早期的福利意識形態即是偏重國家能力與資本主義經濟效率，社會福利體制的建立不應影響市場機能的發揮，故反對普及性的社會福利，只有最弱勢者才能免盡義務並享有國家所提供之福利，國家僅須滿足人民的最低生活水準，以免抑制工作動機（簡照欣 2004）。早在國民黨撤退來台依循的社會政策是 1945 年在大陸通過

的四大政策綱領，但當時的社會立法主要以職業別的軍公教及大企業勞工保險爲主，以傳統的社會救助爲輔。勞動與社會政策並非爲了回應社會的需求，而是滿足國家威權統治機器的合法性。1964 年國民黨第九屆二中全會通過「民生主義現階段社會政策」，其前言表示「依據民生主義，促進經濟與社會之均衡發展……今反攻基地之經濟情況日趨繁榮……決定現階段社會福利措施之實施方針」，敘明當時台灣經濟已漸繁榮，方能推動社會福利，以免影響經濟發展，並展現了威權政府欲以社會福利支持經濟發展的思維。而當時的社會政策除了擴張原有社會保險外，其餘項目如就業服務、福利服務、社會教育等所投入的經費也相當有限。1979 年通過「復興基地重要建設方案」，1981 年又重申「貫徹復興基地民生主義經濟建設方案」作爲社會政策的依據。至此，生產主義式的福利國家(Productivist Welfare Capitalism)以有限的社會福利來安撫社會，同時支撐經濟掛帥的國家發展政策。甚至到了 1992 年郝柏村院長在接受立委質詢時仍主張「三代同堂的家庭是最好的社會福利」、「我國不會走向福利國家路線」（林萬億 2012: 50-67）。顯然，國民黨在社會政策的理念主要強調社會政策附屬於經濟發展之下、強調家庭提供服務的功能，國家僅針對最弱勢者進行介入、強調個人責任的社會保險模式等（林萬億 2012: 50-62；劉脩如 1975）。

此外，國民黨除抑制社會政策發展外，亦透過各種手段拉攏大財團和地方勢力，一方面透過統合主義方式扶植政府主導的工會組織控制勞工階級，另一方面在企業層級上強制要求進行工作場域的家父長式管理方式，以控制勞工。其次，合理化國家致力於發展菁英決策的國家策略，並排除其他非決策中的經濟利益(Deyo 1989)。在此脈絡下，國民黨於此階段的社會保障體系特徵將類似於歐陸保守主義的福利體制，強調職業類別相關的社會保險模式（傅立葉 1994）。除了建立於威權體制的社會保障體系涵蓋率會比建立於其他體制下的涵蓋率來得狹窄，以保障優勢勞工的利益（特別是國營事業勞工），大財團本身也較有能力承擔保險制度的成本，以換取對保險制度的高度控制

能力，因而較不反對於企業內提供社會保險制度(Mares 2001, 2003)。我們認爲國民黨在此階段的消極勞動市場政策，是建構在職業相關的社會保險體系之下，並採取社會最低[13]的標準，僅讓最弱勢者受益，以避免影響經濟發展。這個原則僅強調所得移轉，對於大部分的照顧服務仍傾向於由家庭提供（傅立葉 1994）。我們因而認爲此階段的勞動市場政策，甚少由國家提供服務。

1987 年解嚴後，國民黨在政治上面臨諸多挑戰，不得不在策略上有所調整，以拉攏更多選民。雖然 1990 年代初期制度環境逐漸朝向「政治民主化」和「經濟自由化」發展，國民黨承繼以往和財團發展出更綿密的政商網絡與合作關係。一方面擴充黨營事業，掌握豐沛的經濟資源以維繫權力；另一方面將財團正式納入黨營事業的決策機制中，並開放金融機構讓財團有穩定的資金來源。這些財團爲了經濟利益進一步將觸角延伸進政治領域，以政治資源捍衛其利益。但 2000 年政黨輪替後，國民黨喪失政權使其影響力式微，雖和部分財團仍有緊密的合作關係，但這時期國民黨黨營事業債台高築，且關係緊密的財團也狀況不佳。在失去政權和經濟長期不景氣下，絕大多數債務都轉爲金融機構的「呆帳」（王振寰 1993；黃宗昊 2004）。然而，國民黨畢竟是政治團體，必須尋求職位競逐，並在早期的核心支持者（大企業）式微下，勢必要與其他選民建立聯盟關係，以獲取再次執政的機會(Schmidt 1996)。因此，國民黨在此階段的策略與選舉產生更密切的關連，國會在社會政策決策過程中的角色也受到凸顯。同時社會政策的發展也因台灣新的制度脈絡而產生不同的決策模式，新的政治制度脈絡提供了社會運動團體更多的結盟與衝突的空間，進而形成新的政治行動者權力網絡與組合位置。國民黨在社會政策上的決策空間逐漸被選舉制度、新選出的政治挑戰者以及社會運動團體所限制，政策上必須更能回應不同選民的訴求，以獲取再次執政的機會（呂建德 2010）。然而，陳盈方、呂建德(2012)針對 2008 年金融危機後台灣勞

13 意指針對社會最弱勢者的介入策略。

動與社會政策的研究中指出，國民黨政府在 2008 年再次執政後的社會政策思維，仍認爲經濟政策是最好的政策。社會政策的推行，並非爲了解決日益擴大的所得不均，而是爲了促進經濟成長。政府的策略是優先支持金融業，金融業支持大企業，大企業支持中小企業，最後，執政的國民黨似乎認爲在「雨露均霑」的外溢效果下，勞工最後也能獲得利益。

如同 Miura (2012)指出日本自民黨在 1990 年代爲了獲選，在既有的意識形態上修正策略並向左靠攏，企圖拉攏都市受薪階級以獲選。類似日本的經驗，我們認爲國民黨在 2008 年再次執政後，其消極／積極勞動市場政策除了依循前階段發展型國家的意識形態外，需在策略上向左修正，以拉攏更多的選民和回應日益嚴峻的失業問題。故該階段的失業給付政策雖朝向擴張的趨勢發展，但擴張策略僅針對最弱勢者的介入，缺乏積極性的介入方針。在 ALMP 方面，若以 Giuliano Bonoli (2012)對 ALMP 類型的四種分類，即強化誘因型(incentive reinforcement)、[14] 協助就業型(employment assistance)、[15] 工作創造型(occupation)、[16] 技能提升型(upskilling)，[17] 我們認爲國民黨的策略是以「工作創造型」爲主，並以公部門就業和僱用獎助措施作爲主要政策工具。一方面增加工作機會，以符合多數選民的期待；另一方面降低企業的勞動成本，以延續既有發展型意識形態。

反之，民進黨在黨外時期的福利意識形態是以社會民主類型爲藍本，不僅要保障人民的生活，更強調對失業勞工進行人力投資，社會政策的目標是追求較高標準的公平和去烙印化，而非最低需求的公平，因而認爲國家必須取代市場成爲福利與社會保障制度的主要提供

---

14 藉由減少給付或縮短給付期間，並將給付請領資格建立在強制就業或其他勞動市場方案上，以強化失業者的就業誘因。

15 包含各種減少進入勞動市場障礙的方案，如安置服務、協尋工作方案，以增進失業者連結潛在雇主的機會。就業諮詢和補償性就業作為幫助長期失業者進入勞動市場的主要工具。

16 它的目標不僅在於促進失業者重回勞動市場，並促使失業者能從事一些活動。因此，主要政策工具是在公部門或非營利組織創造就業機會或實施工作經驗方案等。

17 主要提供失業者職業訓練，提供無法在工作場所獲得技能訓練者第二個訓練的機會，或促進技能更新。

者，並強調普及式的制度，讓每個人均享有相同的權利（簡照欣 2004）。曾任台灣法律支援會（勞支會）主任的郭吉仁在一個訪談中即指出，民進黨早在 1984 年的黨外時期成立勞支會，是當時勞工運動的主要推手，目的是要讓勞工運動成爲民主運動的一股力量，主要工作是處理勞工的陳情或訴求，以及工會運作的問題（陳世宏 2008）。之後民進黨黨綱在勞動市場政策的主張上，也充滿濃厚的民主社會主義色彩，如提出「產業民主制」將勞工納入企業決策過程中。在 1991 年的「全國民間經濟會議」中，民進黨首次引進社會民主制的福利國家體制概念，並在 1993 年正式將追求「公平正義的福利國」納入黨綱中（民進黨 2013；呂建德 [即將出版]；施明德 1994）。此外，1989 年尤清選上台北縣長，更廣設「勞工輔導員」及「批准台北縣產業總工會成立」，目的在於協助勞工免於威權體制的欺壓，並讓工會組織更多元化。即便在民進黨執政之後，後來擔任勞委會副主委的郭吉仁也認爲政府不應該只花錢提供短期工作以壓低失業率，應該要有更多政策解決長期的問題，特別是勞動人口中的新貧問題可能引發一連串社會問題，需要更多社會政策的介入（陳世宏 2008；林萬億 2012: 65-66）。而在民進黨黨外運動支持者中，占最多數的是工人階級，並爲主要選民，另有部分都市小資產階級則爲其資源主要貢獻者（王振寰 1993: 46-47）。林佳龍(1988, 1989)分析台灣 1983 至 1986 年的政黨群衆基礎即指出，若從階級結構觀察，國民黨的選民組成主要以中產階級爲主，且施政層次較不具社會平等取向，偏好威權統治；民進黨的選民組成則多以勞工階級、小資產階級爲主，施政層次較具社會平等取向，偏好憲政改革。

但民進黨在 2000 年執政之後，卻出現路線上的矛盾。呂建德（即將出版）指出，民進黨與知識分子及社會運動的結盟合作關係在 1992-1996 年間達到高峰，2000 年民進黨執政後的社會政策發展，似乎已逐步修正創黨初期較爲強調「偏左」的主張。一方面受到新自由主義的影響，該論述主張私有化所帶來的市場機能、公民自由選擇與自由競爭，將能提高供給的效率，並減少不必要的浪費，使得民進黨

在推出大規模且普遍性的社會福利政策時，都必須相當謹慎，唯恐一不小心，就可能被指責是「反商」或「鎖國」。另一方面，誠如 Esping-Andersen (1990)指出，即使在快速工業化後勞工階級仍難以單獨成爲多數，且隨著「去工業化」的趨勢上升，白領中產階級將成爲組成政治多數的關鍵力量，他們在市場上的優勢傾向於抗拒福利國家的進一步擴張。民進黨取得政權後，在策略聯盟上雖然不斷向企業界釋出善意，但由於沒有自身經營的黨營事業，和企業界的關係無法藉由經濟上的共同利益更加緊密，故其攏絡大企業的方式係透過龐大的國家機器來提供好處，主要是表現在民營化釋股政策和公共工程的承包上。除此之外，民進黨也致力於收編和扶植較爲親綠的企業組織，這些成員多半是以中小企業爲主，並使這些企業進一步成爲民進黨政府推動政策和以資源換取支持的平台。民進黨執政後頻頻向企業界示好，除了希望獲取政治支持，並對問題企業進行紓困。這些做法可能是希望解決國民黨執政時期留下的金融缺口，以免企業破產倒閉帶來更大的經濟波動，並損及民進黨自身的政治利益（王振寰 1993；黃宗昊 2004）。

在上述背景下，民進黨在執政後的社會政策，逐漸從原先宣稱向左傾的意識形態，轉而必須面對福利國家發展與內涵在不同路線上的歧異，以及國會居多數的國民黨之衝突（呂建德 2010）。在社會政策上一方面須回應其社會民主的理念，並維持勞工階層核心支持者的信賴；另一方面也須拉攏中小企業以爭取跨階級的聯盟。如同 Miura (2012)指出，日本偏左政黨—民主黨之所以能在 2009 年擊敗自民黨政權，主要是透過合作主義(cooperatism)的論述策略成功拉攏企業和核心勞工，並採用立基於生產主義的政策工具獲取跨階級聯盟的支持。類似的過程似乎也在台灣重現，我們認爲民進黨在 2000 年執政後的消極／積極勞動市場政策發展係在社會民主理念上向右修正，以同時符合勞工階層和中小企業選民的偏好。在消極性失業給付政策上，雖然基於社會民主理念，欲以普及性和優渥的失業保險給付作爲勞工失業時的保障，同時作爲回應勞動階級需求的策略，但礙於中小企業對

成本負擔的考量，較無力承擔社會保險制度所帶來的成本，對社會保險制度的實施，持較反對或限縮負擔的態度(Mares 2001, 2003)。因而民進黨在失業給付的態度上，朝向有限的擴張或逐步限縮發展。其次，在ALMP策略上，以勞工階級和中小企業作爲跨階級聯盟的民進黨政府，較可能採用 Bonoli (2012)所劃分的「就業協助」和「技能提升」類型，一方面協助失業勞工能迅速連結潛在雇主，另一方面則增加勞工技能以補償中小企業在技術發展的不足。誠如 Cathie Jo Martin (2004)指出，以中小企業爲主的丹麥(Katzenstein 1985)，雇主投入政府的ALMP係爲了提升勞工技能，特別是在非技術勞工居多以及平均薪資較低的企業尤爲明顯。這些中小企業礙於成本負擔(Mares 2001, 2003)，故參與政府的技能訓練方案，以增進其企業勞動力的技能。

三、台灣的勞動市場政策改革

勞動市場政策的改革主要是促進就業。基此，勞動市場政策可以是消極性(passive)或積極性(active)的保障。前者著重個人在勞動市場外的保障，透過福利給付以補償所得喪失，正式的社會安全體系即屬此類；後者則著重在促進個人進入勞動市場，幫助個人再賺取工作所得，最主要的策略即是 ALMP (Huo 2009: 37-38)。根據 OECD 研究報告對消極和積極勞動市場政策的定義，消極勞動市場政策可歸類爲失業給付和提早退休制度(early retirement)；積極勞動市場政策則包含五大面向，即公共就業服務(public employment service)、[18] 職業訓練(training)、[19] 青年方案(youth measures)、[20] 就業補助(subsidised employment)、[21] 身障者就業方案(measures for the disabled)[22] 等(Martin 2000: 82)。本文以下在探討台灣的勞動市場改革路徑時，將聚焦於消

18 包括就業諮詢、協尋和求職的個案管理等。
19 針對失業者和就業者的職業訓練。
20 針對年輕失業者和應屆畢業生的訓練和就業方案。
21 包括雇主的僱用補助、公部門就業(public work)、對失業者再就業的補償等。
22 針對身障者的職業訓練方案或庇護性就業方案等。

極／積極勞動市場政策，並從 1996 年起依據不同執政黨劃分爲三個階段，分別爲 1996 至 1999 年、2000 至 2007 年、2008 至 2011 年。

（一）第一階段：1996 至 1999 年國民黨執政時期

台灣在 2000 年之前爲國民黨執政時期，不論在消極或積極勞動市場政策皆傾向殘補式設計，即僅針對社會最低者的介入，就業保障的措施也僅是破碎與殘補性的。該時期最大特色是偏重國家能力與資本主義經濟效率，中央統籌性的策略和社會目標不應抑制市場功能的發揮，是該時期的重要特色，從消極／積極勞動市場政策上即可明顯看出。首先，在消極性失業給付政策方面，於 1999 年制訂的〈勞工保險失業給付實施辦法〉係採取「附加型的失業所得安全制度」，[23] 乃在「縮小範圍」的政策原則下運行。一方面藉由「如期開辦」符合勞工團體的期待，另一方面是透過大幅限縮適用對象，使得能符合請領資格者只限少數。因而導致部分非自願性失業者與所有自願性失業者都被排除在適用範圍外，[24] 且只具有消極性的失業給付功能，[25] 並未提供非自願性失業者積極的就業促進協助（李健鴻 2010）。

其次，在積極勞動市場政策方面，2000 年之前的就業協助措施係以被動地提供就業媒合服務、有限的就業促進津貼與就業訓練爲主，創業協助與公共就業均是在特殊緊急狀況發生時才採取。職業訓練與就業服務體系，也存在著體系分散的情形，宣示性意義較強。如 1982 年頒行的〈職業訓練法〉，雖已針對職業訓練的等級加以分類，但仍以行政規範及管理目的爲主；1992 年通過的〈就業服務法〉中，雖對政府提供弱勢就業者就業服務之規範有所著墨，但宣示性的意義較強。換言之，2000 年以前的就業服務體制係屬「中央統籌」體制，中央政府不僅統籌主導就業服務政策的制定，而且還負責維持就業服務

---

23 依〈勞工保險條例〉第 74 條另定〈勞工保險失業給付實施辦法〉加以規範。

24 因為該時期的失業給付僅針對勞保年資滿兩年且因關廠、歇業、休業、轉讓、解散、破產、業務緊縮或技術調整致擔任之工作確不能勝任者實施。

25 向公立就服機構辦理求職登記後 14 日，給予 3 至 8 個月不等的失業給付。

輸送通路體系，以提供直接服務的任務，同時兼具「政策制定者」與「服務提供者」的雙重角色，形成典型的「中央集權式公共就業服務體制」。職業訓練與就業服務亦非強制性的公共服務，以就業媒合功能爲主，且職業訓練諮詢服務的機制在此時期尚未建立，因而職業訓練與就業服務以被動功能居多（李健鴻 2008b, 2009, 2010）。此外，在就業補助方面，勞委會於 1997 年針對企業關廠而失業之勞工，制定〈關廠歇業失業勞工輔導就業獎助〉，[26] 並於 1998 年制定〈僱用獎助津貼作業須知〉，1999 年增列補助雇主僱用關廠歇業失業勞工及其他依法被資遣之失業勞工 [27]（曾敏傑 2009: 36）。

（二）第二階段：2000 至 2007 年民進黨執政時期

2000 年之後民進黨執政，對社會政策的理想初期係以民主社會主義爲藍本，對個人與國家間之關係特別強調國家須去除一切後天產生的宰制。因而，國家進行社會改革的核心在於建立人民的主體性、保障個人均等發展、去除外力壓制；社會福利不僅要保障國民有尊嚴的生活，更必須對人民素質進行社會投資。[28] 用 Esping-Andersen (1990) 的話來說，主張盡可能擴大「去商品化」的效果。雖然如此，民進黨在取得中央執政權後似已漸次體悟市場經濟與社會政策的潛在衝突性，因而逐漸在社會政策上有所調整（簡照欣 2004）。故民進黨在此階段的勞動市場改革，除試圖落實社會民主的目標外，在服務輸送上，也企圖將政府角色架構在「小而能」的特質上，使得「分權化」和「外包模式」成爲服務輸送的主要方式。

第一，在消極性失業給付改革上，民進黨試圖強化對失業者提供協助，一方面加強失業給付作爲所得安全的保障；另一方面從勞動供給面介入，加強協助求職者尋職的機會，並強化福利領受者的人力資

---

26 於再就業連續工作滿六個月後，給予獎助金六萬元。
27 補助雇主僱用每名每月 5,000 元，最長 12 個月。
28 指政策的設計係強化人們的技能與能力，以及支持他們能投入於就業和社會生活。主要政策領域包含教育、兒童和健康照顧、職訓、就業協助、身心重建等。

本。在強化失業給付的所得安全方面，民進黨於執政之初即面臨 2001 年網路經濟泡沫化所帶來的失業潮，當年修正了「勞工保險失業給付辦法」，包括縮短等待期、放寬給付標準以及將給付水準提高至投保薪資之 60%。另外，在 2002 至 2003 年立法通過實施〈就業保險法〉，[29] 除將標的人口群擴大至多數非自願性失業者，並將職業訓練和就業服務進行資源整合，成爲「三合一服務」模式。這方面的改革不僅增加給付的優渥度，提升福利請領者在失業期間的所得安全，也將給付的涵蓋範圍擴及到更多人口群。另外，在勞動供給面的介入方面，受到韓國 1997 年金融危機後採行的就業保險法改革影響，民進黨在新法中增列「提早就業津貼」[30] 和「職業訓練生活津貼」[31] 等項目，以激發失業者的求職行爲，並提升其職業技能。第二，增加失業者負擔的義務，以減少求職者對福利的依賴。如增加失業給付的等待期，[32] 以增加失業者自行求職的時間、在「給付上限」項目增列「再次請領」限制、[33] 加重「尋職要求」[34] 和增列「具工作能力與繼續工作意願」、「接受公立就業服務機構安排之推介就業、就業諮詢或職業訓練」的要求，以增加請領給付的困難程度等（呂建德 2003）。第三，限縮拒絕推介就業之理由，代表著失業者必須接受相對更多來自公立就業服務機關的推介就業要求、擔負更大的尋職義務，以協助求職者能盡早就業（參閱附錄一）（李健鴻 2010；郭振昌 2006）。

此外，在積極勞動市場政策改革上，不僅將原有的失業給付制度轉型爲結合消極和積極性措施的整合方案，民進黨更推出諸多勞動供給面和需求面的政策方案，試圖將過去被動式的就業服務和職業訓練模式，轉型爲積極主動的介入策略。但在服務輸送模式上，卻逐漸朝

---

29 該法取代原有的〈勞工保險失業給付辦法〉。

30 〈就業保險法〉第 11 條第 1 項第 2 款規定「符合失業給付請領條件，於失業給付請領期間屆滿前受僱工作，並參加本保險 3 個月以上。」

31 〈就業保險法〉第 11 條第 1 項第 3 款規定「被保險人非自願離職，向公立就業服務機構辦理求職登記，經公立就業服務機構安排參加全日制職業訓練」。

32 由 7 日增加為 14 日。

33 規定首次領滿 6 個月給付者，在兩年內再次請領時以給付 3 個月為限。

34 從原本僅要求提供一次求職記錄增加為至少提供二次求職記錄。

向分權化模式發展，雖然地方政府在推動社會政策時，仍相當程度受到中央法規要求的牽制，卻也讓部分地方政府首長積極爭取更大的自主空間，以反映不同政黨的政治主張與策略，試圖在社會政策制訂與發展上擺脫中央的框架（王湧泉 2004）。首先，在就業服務和職業訓練體系的改革上，將失業給付、就業服務與職業訓練制度整合爲「三合一」就業服務模式，以「單一窗口」提供求職者獲得積極的服務，並強調請領者不能只消極領取失業給付，亦應接受就業推介與職業訓練諮詢（李易駿 2005；李健鴻 2008a）。三合一新制度的實施，更是改變了原有就業體制僅能對非自願性失業以外的多數失業者，提供「有限度就業協助」的情況（李健鴻 2009）。

其次，就業服務在此時期也開始進行服務輸送體制的改造工作，朝向「分權化」發展，強化地方政府就業促進的權責，使就業政策更能隨著地區的不同而更具彈性；職業訓練體系亦藉由委外訓練方式以擴大訓練人數。在功能性的分權化方面，2002 年起中央政府所屬各區之職業訓練中心和就業服務中心開始轉型爲區域性的運籌管理中心，負責協調整合所轄區域內各種民間組織與地方政府的資源。在就業服務的提供以及積極勞動市場政策的執行上，透過聯合性的單一服務窗口，使不同的機構與計畫，可以維持在一套整合性的架構中。職訓中心僅保留核心職類，餘則擴大補助地方政府、民間團體辦理訓練。再者，在地方性分權化方面，落實〈就業服務法〉中縣市政府具有主導地方就業服務事項的權責，形成「中心—站—據點」的「三階層式」公共就業服務體系。另外，還導入了外包契約主義至就業服務部門中，特別是涉及專門化服務項目改採契約外包方式。[35] 該時期雖採取分權化的發展策略，但分權化治理其實僅是「有限的分權」。在參與決策機制上，中央政府並未設計出地方政府參與就業政策與資源分配的合理機制，使得地方政府在現行的就業服務體制下，只具有「資訊權」與「諮詢權」的「有限度參與」角色。特別是在「預算與決策

35 例如將就業促進研習活動、就業諮商、服務人力供應等外包給民營供應機構處理。

權」、「地方政府應擔負的責任程度」等，仍由中央政府視社會經濟發展需要、法規制度處境以及整體資源現況，進行綜合性的分析判斷，地方政府並無太多參與空間。地方政府只有在就業服務的執行策略方面可以因地制宜，發展適合地方需要的措施，形成自身的特色，扮演較爲積極的角色（李健鴻 2006a, 2008a, 2009）。

另一方面，在勞動需求面向的介入上，主要以工作創造(job creation)和薪資補貼(wage subsidy)的積極勞動市場政策爲主軸(Lue 2013)。在台灣就業創造的發展脈絡中，第一階段係爲因應 1999 年 921 地震所引發的經濟與就業壓力，以「以工代賑」爲主，具有高度救災性質。2000 年 10 月則開始第二階段的方案，概念與內容雖仍以救災爲範圍，但不同於以往政府在勞動市場政策採取較爲消極的態度，逐漸開始浮現公共僱用和工作津貼的概念。到了 2001 年則有「永續就業希望工程」，標的人口群不再限定於地震的災民和災區，更擴及因網路經濟泡沫後所導致的失業弱勢勞工。2002 年「多元就業開發方案」更進一步將標的人口群擴及至非自願失業者，政策方向上也納入歐洲結構基金發展區域經濟的理念，轉向以社區總體營造、地區產業及經濟發展之方針，政策目標從消極的濟貧轉向結合社區中較不具移動能力的勞動力，以達成在地就業之目標。到了 2003 年政府更擴大公共僱用計畫，追加預算推行「公共服務擴大就業計畫（以下簡稱公服計畫）」，明確指出以減少失業爲任務，並減少對消極失業給付的依賴，以活化就業（呂建德 2003；李易駿 2005）。雖然公服計畫係以短期內舒緩失業爲目標，但它的實施也強調與專長訓練和就業服務相配合，以提高案主的就業能力，早日重回一般勞動市場（傅從喜 2006）。

2000 年之後台灣實施薪資補貼的方式，可分爲兩類，第一類是依照〈就業服務法〉訂立的〈就業促進津貼實施辦法〉，於 2002 年 12 月 30 日開始實施，其中訂有僱用獎助津貼規定，適用對象爲非自願

性失業且連續失業達一年以上者，以及特定對象失業者。[36] 但該辦法中的「僱用獎助津貼」於 2004 年 6 月 1 日起停止辦理，[37] 並併入〈雇主僱用失業勞工獎助辦法〉辦理。第二類是依照「就業保險法」訂立的「雇主僱用失業勞工獎助辦法」自 2003 年 1 月起實施，適用對象爲非自願性離職者 [38] 和特定對象者，並於 2007 年 12 月 31 日 [39] 修正補助之上限 [40]（李健鴻 2006a, 2006b）。

（三）第三階段：2008 至 2011 年國民黨執政時期

2008 年之後國民黨再次執政，並於 2008/2009 年甫執政之初面臨嚴重的金融海嘯經濟危機，許多積極和消極的勞動市場政策改革亦在此時期因應而生。此一時期多數的改革係立基於既有制度上加以調整，縱使嘗試推出部分創新方案，但亦多爲短期性措施。改革的重點著重以擴張預算的方式，期能立即有效壓低失業率，積極勞動市場政策的介入，亦以勞動需求面爲主，並選擇性地針對最弱勢人口群的介入，對於勞動供給面的人力資本投資或建構完整的社會安全網著墨不深。這時期的改革，似乎也回應了國民黨早期的社會政策意識形態：強調經濟發展優先，經濟成長必能自動解決社會問題，社會政策只需針對最弱勢者的介入，以免妨礙經濟發展（簡照欣 2004）。然而，在民主化的政黨競爭下，過去的國家統合主義體制不再有能力控制社會團體，公民社會和反對黨開始成爲影響社會議題的主要力量之一。國民黨政權的社會政策決策空間，逐漸被選舉制度、新的政治挑戰者和社會運動團體所限制，必須以社會政策承諾來吸引選票並爭取選民支持。國民黨一方面必須回應過去對經濟成長的承諾，另一方面必須回應選民需求以維持政權合法性，使得透過預算赤字向上加碼和追求短

36 雇主僱用津貼則按受僱勞工人數每人每月發給 5,000 元，最長以 12 個月為限。
37 行政院勞工委員會 93 年 5 月 19 日勞職業字第 0930201922 號函。
38 辦理退保前三年內之保險年資，合計滿一年以上，以及失業期間連續達一年以上者。
39 行政院勞工委員會 96 年 12 月 31 日勞職業字第 0960509365 號函
40 原為雇主僱用失業勞工，每人每月補助 5,000 元，提高為每人每月一萬元，最長以 12 個月為限。

期利益的福利給付模式，成爲這時期社會政策發展的主軸（呂建德 2010）。

國民黨在這階段的消極勞動市場政策改革，主要爲 2009 年針對就業保險法的修法。第一，在適用對象上，將加保年齡上限提高至 65 歲，並且放寬本國人之外籍配偶、大陸及港澳地區配偶依法在台工作者得參加就業保險。第二，針對特定弱勢人口群延長給付期間以增加給付優渥度。第一波改革係於 2009 年 5 月 1 日[41] 起修正〈就業保險法〉第 16 條之失業給付領取要件，主要是針對 45 歲以上之中高齡者暨身心障礙者等平均失業週期較長之失業勞工，延長其失業給付領取期間，由原本之六個月延長至九個月。第二波改革於 2010 年 9 月 10 日訂定〈就業保險延長失業給付實施辦法〉，[42] 只要失業率連續四個月未降低或領取失業給付人數占被保險人之人數連續四個月達 3.3%以上時，政府得公告延長失業給付。[43] 第三波改革增列失業勞工於請領失業給付或職業訓練生活津貼期間，如有扶養無工作收入的配偶、未成年子女或身心障礙子女，則每一人可加發平均月投保薪資 10%，最多加計 20%，故給付或津貼標準最高可領到平均月投保薪資的 80%。第四波改革針對雇主增列得申請僱用安定、創業協助等促進就業措施，減少雇主解僱勞工之效應（林煥柏 2009）。

第三，在積極勞動市場政策改革上，就業服務和職業訓練制度原則上並無太大改變，主要針對特定人口群，以薪資補貼或工作創造的策略，從勞動需求面來解決問題，並不重視勞動供給面的介入（陳盈方、呂建德 2012）。如自 2009 年 2 月 2 日起開始推動「充電加值計畫」，針對實施無薪假[44] 之事業單位，於縮減之正常工作時間內補助

41 中華民國 98 年 4 月 22 日總統華總一義字第 09800096331 號令修正公布就業保險法第 16 條條文；中華民國 98 年 4 月 24 日行政院院臺勞字第 0980020892 號令發布定自民國 98 年 5 月 1 日施行。

42 中華民國 99 年 9 月 10 日行政院勞工委員會勞保 1 字第 0990081813 號令訂定發布。

43 最長發給九個月。若失業情形嚴重得再公告延長實施期間，合計給付期間最長不得超過 12 個月。

44 達每兩週 16 小時以上者。

企業實施員工在職訓練。[45] 在工作創造面向上，這時期主要延續公共就業之政策遺緒，透過「多元就業開發方案」的公共就業模式，由民間團體或地方政府依產業特色，提出經濟型或社會型計畫，由政府補助執行計畫單位之用人津貼等。其中，2008 至 2009 年實施的「公部門短期就業專案」即是多元就業開發方案之一環，屬於社會型計畫，由地方政府釋出公部門短期就業機會 [46]（行政院勞工委員會 2009）。在促進青年就業方案上，教育部於 2009 年 3 月 1 日至 2010 年 2 月 28 日期間，針對大專以上畢業生規劃了「培育優質人力促進就業計畫」。其中影響最大爲「大專畢業生至企業職場實習方案」，由教育部補助大專畢業生赴企業實習，並由各大專院校協助畢業生與企業進行媒合。[47] 另一方面，政府亦於 2009 年 3 月 1 日至 2011 年 5 月 31 日實施「大專以上人力加值方案」，協助大專以上之高學歷失業者回校園再充電。[48]

此外，在補充性就業政策上，2008 年修正〈雇主僱用失業勞工獎助辦法〉之薪資補貼制度。第一，將標的人口群的資格從失業期間達五個月以上者，擴大到連續失業期間爲三個月者。[49] 失業期間的縮短意指將原先以較長期失業者爲協助對象，擴大至摩擦性失業者。第二，縮短雇主僱用失業勞工的期間，從原先的三個月縮短爲三十日，[50] 修法目的爲增加雇主僱用失業者的誘因，但實際效果上卻可能吸引只想短期僱用的雇主，或誘使雇主縮短僱用失業勞工的期間（藍科正 2008）。第三，放寬薪資補貼金額，並依不同標的人口群給予不同薪

45 補助課程範圍為(1)研發及創新能力之訓練課程；(2)資訊運用及技術提升能力之訓練課程；(3)提升作業系統及生產專業技能、證照認證之訓練課程；(4)經營管理、專業語文與工作安全之課程；(5)職業訓練局所定之政策性訓練課程。參照行政院勞工委員會職業訓練局 2009 年 2 月 2 日行政院勞工委員會勞職字第 0980503042 號令發布之「充電加值計畫」。

46 2008 至 2009 年分別提供 6,658 個與 5,517 個工作機會，每人每日工作津貼約 800 元，每期 6 個月。

47 媒合成功後，實習員可至企業實習一年，實習期間之薪資（每月 22,000 元）及勞健保費用（每月最高 4,190 元）由教育部特別預算補助（教育部 2012）。

48 參照行政院 99 年 8 月 3 日院臺教字第 0990101298 號函。

49 2008 年 9 月 12 日修正〈雇主僱用失業勞工獎助辦法〉第 2 條，將 5 個月縮短為 3 個月，2010 年的〈就業保險促進就業實施辦法〉亦維持此標準。

50 2008 年 9 月 12 日修正，並於新法實施時維持此標準。

資補貼標準。[51] 第四，納入強制推介就業之安排，新法要求登記求職 14 日內未能推介就業者，公立就業服務機構得指派其至政府機關或合法立案之非營利團體從事臨時工作。[52] 顯見修法方向除給予失業者更優渥的補貼外，亦相對要求其積極就業的責任。但〈雇主僱用失業勞工獎助辦法〉於 2010 年 5 月 3 日廢止，並同時發布〈就業保險促進就業實施辦法〉。新法增訂了「僱用安定措施」之章節，此新制並非常態性之補貼政策，[53] 目的爲避免雇主因經濟不景氣致虧損或業務緊縮而裁減員工，並於縮短工時期間給予薪資補貼。[54]

四、台灣勞動市場政策改革之政黨效應分析：朝向聚合方向

如前所述，台灣的諸多勞動市場政策似乎爲因應攀升的失業率而產生，但若僅用失業率作爲景氣變化或勞動力變動的指標，仍有其不足之處。特別是當更多人在尋找工作或勞動市場存在較少工作機會時，失業率會攀升；反之，較少人尋找工作或較多工作機會釋出，則失業率會減少。此外，失業與非勞動力之間往往是一線之隔，經常或長期失業者容易導致一個人退出勞動市場成爲非勞動力。在主計處的勞動統計中，非勞動力即不列入失業，但許多的失業者事實上被隱藏在非勞動力人口中，因而使得失業率的計算低估。而且失業率作爲景氣變動或勞動力運用的指標，須在勞參率固定不變的假設下，若勞參率變動幅度較大時，則失業率的準確度會降低。因爲景氣衰退時，失業人數雖增加，但因找工作不易，失業者成爲非勞動力比例可能增加，使得勞動力運用數據雖趨惡化，但失業率可能維持不變或下降。

---

51 時薪補貼從 10 元提升至 45 至 65 元，月薪補貼則從 1 萬元調整為 8,000 至 12,000 元不等（參閱〈就業保險促進就業實施辦法〉第 21 條）。

52 〈就業保險促進就業實施辦法〉第 26 條。

53 須在領取失業給付人數占該人數加上每月底被保險人數之比例，連續 3 個月未達 2.2% 才啟用，實施期間最長為一年。

54 金額為縮減工時前三個月平均月投保薪資及約定縮減工時後月投保薪資差額之 50%發給。

故使用就業率可能比失業率更精準，它不僅較不易受勞參率變動的影響，且與台灣的經濟成長率趨勢較為一致，但卻較不易受經濟困境的影響（黃仁德 1994; Scharpf 1991: 45-50）。然而，在本文的分析中，採用失業率和就業率計算的結果大致相同，故在論述上將僅採用失業率作為分析的依據。

此外，失業率高低可能影響執政黨勞動市場政策的支出程度，為控制失業率的影響，本文在之後的分析採計每單位密度的方式，以測量政黨效應對勞動市場政策支出的淨效果。再者，各時期失業或就業率的人口結構，可能係政府推行勞動市場政策的依據，並使得不同時期的高失業或低就業率的人口群，成為執政黨主要介入的對象，進而形成政黨政策上的差異。但觀察台灣 1996 至 2011 年的失業率和就業率的人口結構分布，可以發現青年失業率皆為各年齡層[55]中最高，且就業率最低（圖三、圖四）（行政院主計處 2012a）。因此在本文分析的各時期內，執政黨所推動的勞動市場政策，即可排除政策分歧或聚合係導因於失業或就業率的人口結構特性問題，而較可歸因於政黨效應所導致的淨效果。因而，在接下來的分析，本文將從具票面價值(face value)的政策支出和政策內涵的細部差異等兩面向做全面性(comprehensive)的分析。[56]

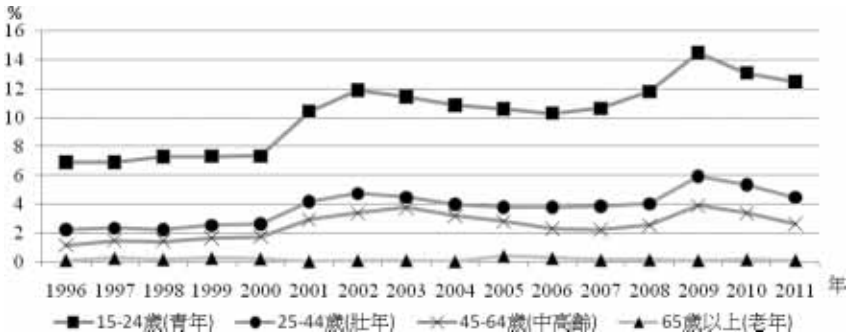
（一）消極勞動市場政策之政黨效應

在失業給付支出上，為了控制政策需求的效果，本文將計算失業給付密度，以減緩因失業率所帶來的支出攀升之影響，並獲得實質的支出效果。此外，本文亦計算失業給付的核付率、平均核付金額等面向，試圖找出政黨對失業給付的影響性，公式如下：

---

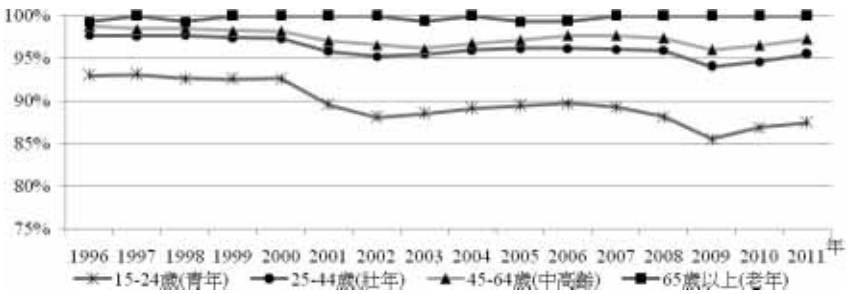
55 依據主計處的分類將年齡層分為青年（15-24 歲）、壯年（25-44 歲）、中高齡（45-64 歲）、老年（65 歲以上）。

56 本文原始構想是採用 Z 分數來比較兩黨執政期間的消極和積極性政策支出，但這牽涉到一個統計學上的基本問題，就是 Z 分數的使用必須假設母體是常態分布。然而，我們如何可以假定台灣歷年來的失業給付與 ALMP 支出是常態分布呢？因此，在考量統計上的要件後，本文決定採較描述性和質性的分析方式來論證；感謝匿名審查人的提醒與建議。



圖三　1996 至 2012 年失業率趨勢圖：按年齡分

資料來源：行政院主計處(2012a)。



圖四　1996 至 2012 年就業率趨勢圖：按年齡分

資料來源：行政院主計處(2012a)。

失業給付密度＝歷年失業給付金額／失業率

核付率＝歷年失業給付核付總件數／歷年失業給付受理總件數

平均核付金額＝歷年失業給付核付總金額／歷年核付總件數

就失業給付密度而言，我們發現不論是國民黨（第一、三階段）或民進黨執政時期，失業因素引發失業給付需求的實質影響並不存在穩定的關係。從表二的失業給付密度一欄，可觀察出歷年的變動時增時減，並沒有一致的變動方向。顯然，失業率對失業給付支出的實質需求並不明顯，因此在探討政黨效應時，可排除失業率因素所間接帶來的虛假關係之影響。反之，若從核付率面向觀察，可發現核付與申請間存在高度關連性。在表二核付率一欄中，不論國民黨或民進黨執

政期間，核付人次佔受理人次的比率皆達九成或九成五以上，顯然，核付與受理間存在強的關連性。然而，影響核付率變化的因素卻與政黨執政期間所訂立的失業給付規範有關。在國民黨第一階段執政期間，核付率呈現最低的現象，這不僅係因爲該階段爲失業給付建立時期，也是透過社會保險的模式，將失業給付附加在勞工保險底下。若依據中小企業總會將受僱員工數在 200 人以下者劃分爲中小企業，截至 2003 年底勞工保險投保人數仍以大企業所占比例最高(53.1%)[57]（行政院勞工委員會 2011）。換言之，失業給付開辦初期採附加於勞工保險底下的方式，且涵括的範圍以大企業勞工居多。一方面因大企業雇主較有能力承擔社會保險的成本，且將其附加在原有勞工保險底下，對大企業雇主的影響較小。另一方面將失業給付請領資格嚴格限縮在關廠歇業者，透過大幅限縮適用對象來減少資方的福利負擔，可以維持國民黨以經濟發展優先的意識形態。然而，卻導致部份非自願性失業者與所有自願性失業者都被排除在適用範圍外，只具有消極性的失業給付功能，並未提供非自願性失業者積極的就業促進協助。因此該階段的失業給付核付率呈現最低的現象（王振寰 1993；李健鴻 2010; Mares 2001, 2003）。

在第二階段民進黨執政時期，核付率從 2000 年開始逐漸增加（表二），這主要受到將勞保失業給付請領資格放寬至非自願離職和定期契約勞工所致（李健鴻 2010）。民進黨執政初期須實踐其在黨外時期的社會民主理念，加上核心支持者爲勞動階級，他們在黨外反對運動時期扮演重要的角色，並爲選舉時的重要支持者（王振寰 1993: 53-78）。因而，民進黨執政初期，逐步放寬勞保失業給付的涵蓋對象，使得更多弱勢勞工得以獲得保障，故不難發現失業給付核付率從民進黨執政後即開始攀升。然而，誠如簡照欣(2004)和呂建德（即將出版）所指出的，民進黨在執政後面臨了社會民主和市場經濟的兩難，社會政策亦開始有所調整。從表二中可觀察出 2003 年就業保險

57 勞委會官網資料最早僅能追溯至 2003 年。

表二　失業給付變遷趨勢

執政政黨時期	年	失業率	失業給付（元）	失業給付密度（元）	核付率(%)	平均核付金額（元）
第一階段國民黨	1999	2.92	516,371,000	176,839,384	91.6	13,082
第二階段民進黨	2000	2.99	1,664,519,000	556,695,318	97.7	15,818
	2001	4.57	7,825,440,000	1,712,350,109	98.3	16,107
	2002	5.17	10,204,120,000	1,973,717,602	99.4	16,683
	2003	4.99	5,458,734,000	1,093,934,669	96.6	16,779
	2004	4.44	3,680,158,000	828,864,414	95.8	17,351
	2005	4.13	4,406,324,000	1,066,906,538	98.4	17,583
	2006	3.91	4,957,930,000	1,268,012,788	99.3	17,911
	2007	3.91	5,353,019,000	1,369,058,568	99.6	17,912
第三階段國民黨	2008	4.14	6,645,871,000	1,605,282,850	95.0	17,953
	2009	5.85	20,824,877,000	3,559,808,034	98.6	18,605
	2010	5.21	9,910,795,000	1,902,263,916	100.5	20,028

資料來源：行政院勞工勞委會(2011)、行政院主計處(2012a)。

法實施後，失業給付核付率逐漸下滑。這主要受到〈就業保險法〉中納入活化就業的理念，更強調權利與義務間的連結，如加重尋職要求、接受公立就業服務機構安排之推介就業等。此外，限制再次請領次數、要求投保年資等條件，這些都增加請領失業給付的困難度，以至核付率在就業保險實施後開始限縮（呂建德 2003）。由此看來，民進黨在就業保險改革上，似乎逐漸偏離社會民主類型，而朝向再商品化發展，這可能與考量另一部分核心支持者—中小企業有關。誠如 Mares (2001, 2003)所認爲的，中小企業較無力承擔保險成本，故民進黨在制定失業給付政策時，在考量跨階級聯盟（勞工和中小企業）之利益時，使得核付條件不得不有所調整。直到 2005 年後核付率才逐漸回歸歷年水準。

最後，在第三階段國民黨執政時期，核付率從 2008 年後即穩定攀升，這主要與 2009 年〈就業保險法〉放寬納保年齡，以及將外籍、大陸籍等配偶納入加保範圍有關（林煥柏 2009）。這樣的發展可能係

2000 年後的政黨輪替，讓國民黨從原先的權力核心逐步邊緣化，經濟影響力也大不如前，並直接影響國民黨和大財團結盟的籌碼和實力。早期這些大企業得以運用政商關係要求便宜資金、紓困、延展債務，但政黨輪替加上景氣衰退，使得國民黨與大財團間的關係也有所調整（黃宗昊 2004）。因此爲了爭取選民支持，在民主選舉競爭下，過去的國家統合主義體制不再有能力控制社會團體，以及庇護地方勢力和政商聯盟。爲了獲選，國民黨的社會政策決策空間，不得不逐漸向中間靠攏，以拉攏更多支持者（呂建德 2010; Miura 2012）。不過，在給付要件上仍不難發現存在著發展型國家的思維（如後述）。因此，我們認爲國民黨在第三階段執政時期，其核付率的擴張，係受限於民主化後的選舉競爭，被迫須逐漸向左靠攏，以拉攏更多支持者並維持其政權合法性。這現象與Christine S. Lipsmeyer (2002)的預期相反，經濟衰退並未使國民黨採取限縮策略，反而是採取擴張人口群的策略。這似乎支持了全球化補償理論的觀點（如 Garrett 1998; Rodrik 1997），認爲經濟開放勢必會引發國內公民的需求，促使政府增加保障範疇以補償經濟開放所帶來的損失。

進一步觀察平均核付金額面向（表二），可以發現歷年趨勢呈現逐步上升的現象，並以國民黨在第三階段執政時期擴張幅度最大。若單以給付支出的多寡來觀察兩黨的政策偏好，似乎有朝向聚合的趨勢發展。但票面價值的支出多寡，不必然代表政黨在政策改革上的激進程度，故有必要觀察各執政黨的制度改革內涵，作爲評斷兩黨的勞動市場政策發展，是否出現如 Seeleib-Kaiser 等人(2005)所稱的朝向意識形態和工具性的根本變革。觀察各政黨執政時期的失業給付支出和制度變革，可以發現兩黨在執政期間的給付支出似乎朝向聚合的趨勢發展，即兩黨皆以擴張支出的方式來回應問題。然而，若進一步觀察兩黨在制度變革的內涵，其聚合的趨勢僅存在 Seeleib-Kaiser 等人(2005)所認爲的工具性趨合，尚未達到政黨理念或意識形態的根本變革。首先，國民黨在第一階段執政時期（1999 年），其平均核付金額最低，這主要導因於該時期的改革特色著重在有限與最低的保障，且僅停留

在消極的給付，如嚴格限定請領資格，只有關廠歇業等非自願性失業者才得領取，使得多數失業者仍被排除在外；且在給付標準上，所得替代率只有月投保薪資的 50%，年資未滿五年者，最多僅可領取三個月的失業給付。另外，加入等待期和求職要求的限制，也增加領取給付的困難度，這些因素使得該時期在失業給付支出的擴張幅度相當有限（李健鴻 2010）。如同簡照欣(2004)所指出的，國民黨早期的社會政策思維係建立在不影響市場機能之下，只有最弱勢者才能免盡義務享有國家提供之福利。然而，國民黨在第三階段的執政時期，平均核付金額呈現攀升的趨勢，該現象一方面受限於民主化後的政黨競爭影響，使得國民黨在責難避免的邏輯下，無法逕行限縮福利支出(Pierson1996)。另一方面，國民黨的核心支持者（大企業）在此時期的財務能力已大不如前（黃宗昊 2004），但國民黨卻必須在民主競爭中爭取更多選民的支持（呂建德 2010），因而第三階段的改革特色即是針對社會最低者，放寬失業給付的優渥程度，同時增加對企業僱用獎助等措施。一方面增加給付以建立更廣泛的跨階級聯盟，另一方面透過補助企業和針對最弱勢者的介入，以避免增加企業太多的成本和避免妨礙經濟市場。若以 Esping-Andersen (1990)對給付優渥程度的定義，優渥的給付包括越長的給付期間、越短的等待期和越短的投保期間。該階段國民黨係針對中高齡和身心障礙者，採取有限制的放寬給付上限至 12 個月，等待期和投保期間則維持不變。

反觀第二階段的民進黨執政時期，雖然平均核付金額亦呈現穩定上升趨勢，但若進一步比對改革內涵，可發現其擴張給付係建立在諸多條件限制下，或許這與民進黨須同時回應不同類型支持者（中小企業、勞工階級）有關。因而，一方面將一般性非自願失業者和非典型工作者（定期契約工）納入保障的範圍，並將投保年資從兩年放寬至一年，以擴大就業人口群的保障；且在就業保險中增列職訓和提早就業津貼，以補償失業者喪失之所得，這些措施較能回應低技術勞工階級的訴求。另一方面同時加重失業者的義務以避免失業者依賴福利給付，並增加重回勞動市場的誘因。如在就業保險中加重尋職次數和強

制接受推介就業、就業諮詢或職業訓練，同時刪減兩年內再次請領給付的上限，[58] 不僅減少失業者依賴給付的誘因，也減少失業者長期領取失業給付（李健鴻 2010）。這部分某種程度上也回應了中小企業主較不願承擔社會保險的成本，因而嚴格限定請領條件，以減少福利依賴(Mares 2001, 2003)。但民進黨在此時期的有條件式擴張改革上，卻與國民黨第一階段的改革性質不同。民進黨的改革並非直接刪減給付，而是採重建制度的模式，加重失業者的責任以抑制失業給付的快速擴張，並同時擴大標的人口，以保障更廣泛的就業人口。如同 Jingjing Huo (2009)在分析歐洲失業給付改革的趨勢所發現的，不同政黨雖同樣採取有限的擴張失業給付策略，但左派政黨更強調重建勞動／福利體制，而右派政黨則較傾向直接刪減給付。

最後，若以 Esping-Andersen (1990)、Lyle Scruggs 與 James Allan (2006)對失業保險的去商品化指標和計算方式來計算台灣的失業給付特性，包括替代率(replacement rate)、[59] 給付期間(duration limit)、[60] 資格條件(qualifying period)、[61] 等待期間(waiting days)、[62] 涵蓋率(coverage)，[63] 每個項目計算其平均值和標準差，並依此做排序，[64] 結果如表三。從上述結果可發現兩黨在所得替代率和給付優渥度方面有逐漸趨合的現象，即兩黨的策略逐漸朝向中間靠攏。首先，在所得替代率和給付優渥度方面，國民黨在第一階段的執政時期，不論是所得替代率和優渥度都是最低，然而在執政的第三階段替代率和優渥度皆爲最高。顯示國民黨在第一階段對失業給付的態度展現有限且最低的態度，失業給付作爲補償失業期間之所得的功能有限，但在第三階段

58 失業給付領取上限從最高八個月限縮至六個月，並限制兩年內再次請領僅能領取三個月。

59 指平均每位失業者的失業給付占每位勞工平均生產薪資(APW)之比率。

60 指失業給付可被領取的週數，本文一個月以四週計算，並取給付最高上限來計算。

61 指領取失業給付須具備的投保或就業週數，本文亦以一個月合計四週為基準。

62 指可獲取失業給付前應等待的天數。

63 指被涵蓋在失業保險制度內的勞動人口比率。

64 與平均值相差一個標準差者，其排序為 2；高於平均值一個標準差以上者，排序為 3；低於平均值一個標準差者，排序為 1。排序越高代表在該項目的程度越高，優渥度則是給付期間、資格條件和等待期間之排序加總，分數越高代表失業給付越優渥。

的態度卻出現轉折，反而朝向擴張給付發展，進而使得所得替代率和優渥程度增加。顯示失業給付在此時期的擴張，一方面係國民黨政府爲了解決嚴重失業問題的策略，如同 Huber 與 Stenphens (2001)所認爲的，兩黨政治競爭下，勢必迫使政黨在政策上彼此競逐，以爭取多數選民的支持，進而使得國民黨在第三階段擴張失業給付，以爭取選民支持。

反觀民進黨在第二階段的失業給付改革，除了 2001 至 2002 年因勞保失業給付縮短等待期，使得給付優渥度增加外，整體而言，在〈就業保險法〉實施後，改革方向係著重在減少給付的優渥程度，並強化失業者的求職責任。所得替代率雖比第一階段國民黨執政時期增加，但替代率和優渥度在失業問題最嚴峻的 2003 年，卻沒有大量擴張的現象。反而是以增加求職者重回勞動市場的誘因來取代給付的擴張，類似法國在失業給付的改革上的作法，強調求職者尋職的責任，並接受公立就業服務中心的協助或訓練機會(Barbier and Kaufmann 2008)。另外，在 2001 年和 2003 年的失業給付改革中，逐步放寬失業給付的標的人口群，由表三的涵蓋率即可看出 2001 年之後的涵蓋率呈現緩慢增加的趨勢，[65] 然而不論是國民黨或民進黨執政時期，被涵蓋在失業保險制度中的人口群，仍不及六成的總勞動力。顯示仍有四成以上的勞動力，在遭逢失業期間無法受到失業給付的保障，隨時有落入貧窮的風險(Lue 2013)。

（二）積極勞動市場政策之政黨差異

在積極勞動市場政策支出方面，[66] 本文採用 Moira Nelson (2013)的方式將 ALMP 支出除以失業率，以控制政策需求的效果。即計算 ALMP 支出密度，以減緩因失業率所帶來的支出攀升之影響，並獲得

65 2001/2002 年的涵蓋率比 1999/2000 年低，是導因於總勞動力增加所致，被保險人數仍是呈現增加的趨勢。

66 台灣的 ALMP 政策在 2002 年之前制度宣示性意義較大，2002 年之後的改革才開始較有體系地展開，也較具西方國家 ALMP 的內涵。

表三　失業給付優渥度指標

年	替代率		給付期間（週數）		資格條件（週數）		等待期間（天數）		優渥度	涵蓋率
	分數	排序	分數	排序	分數	排序	分數	排序		
1999	2.66	1	12-32	2	96	1	14	2	5	0.50
2000	3.14	2	12-32	2	96	1	14	2	5	0.51
2001	3.19	2	24	2	48	2	7	3	7	0.49
2002	3.34	2	24	2	48	2	7	3	7	0.49
2003	3.31	2	24	2	48	2	14	2	6	0.50
2004	3.39	2	24	2	48	2	14	2	6	0.51
2005	3.39	2	24	2	48	2	14	2	6	0.52
2006	3.43	2	24	2	48	2	14	2	6	0.52
2007	3.36	2	24	2	48	2	14	2	6	0.51
2008	3.37	2	24	2	48	2	14	2	6	0.50
2009	3.68	3	24-48	3	48	2	14	2	7	0.51
2010	3.76	3	24-48	3	48	2	14	2	7	0.53
2011	3.77	3	24-48	3	48	2	14	2	7	0.55
平均	3.37	--	30.77	--	55.38	--	12.92	--	--	--
標準差	0.29		10.25		18.03		2.63			

資料來源：整理自勞工保險局(2011)、行政院勞工委員會(2011)、行政院主計處(2012a, 2012b)。
註 1：資格條件和等待期間採反向排序，因排序越高代表優渥程度越低。
註 2：給付期間以法定最長可領取期間爲準。

實質的支出效果，公式如下：

ALMP 支出密度＝歷年 ALMP 支出金額／失業率

首先，在國民黨執政的第一階段時期，尚未有完備的ALMP體系支出，該時期雖有〈就業服務法〉和〈職業訓練法〉，但體系分散且宣示性意義較強。顯然，國民黨當時的ALMP改革係採消極性與被動的介入策略，協助失業者積極就業的方案幾乎付之闕如。其次，在民進黨執政時期的 2002 年至 2005 年，ALMP 支出呈穩定成長的趨勢，該階段打破路徑依賴，建立起ALMP方案的整合模式（李健鴻 2008a,

2008b）。但觀察歷年的 ALMP 支出，該階段並非是擴張最快速的階段，特別是在 2006 年至 2007 年期間，ALMP 支出呈現緊縮的現象。這可能與民進黨在 2002 年起開始以「分權化」作爲政府改造方向有關，即將部分權限下放給地方政府執行，使得地方政府的 ALMP 支出，無法反映在中央政府的ALMP帳面支出上（表四）。一方面修訂〈就業服務法〉第 12 條，[67] 允許縣市政府可自行設立公立就業服務機構，負責當地就業服務工作；另一方面，於 2003 年起將原本中央政府所屬的職業訓練和就業服務中心轉型爲「區域運籌中心」，負責整合地方政府和民間組織的資源，並導入契約外包主義至就業服務部門中。[68] 就職訓的外包數量而言，由圖五可見 2006 年之後，由職業訓練局委外辦理的職訓結訓人數遠超過自辦訓練之人數（職業訓練局 2012a）。在分權治理和契約外包的模式下，中央政府在 ALMP 的帳面上支出似乎減少了，但卻可能隱藏在更多地方政府支出和其委外方案中。

表四　失業率與 ALMP 支出

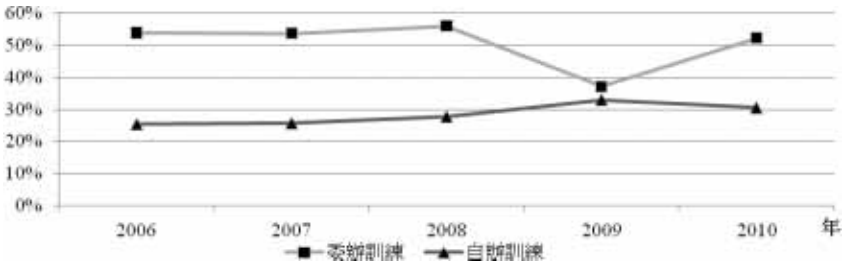
時期	年	失業率	ALMP 支出（元）	ALMP 密度（元）
民進黨	2002	5.17	6,474,753,034	1,252,370,026
	2003	4.99	6,988,492,740	1,400,499,547
	2004	4.44	8,002,274,768	1,802,314,137
	2005	4.13	9,509,322,787	2,302,499,464
	2006	3.91	7,475,722,396	1,911,949,462
	2007	3.91	8,152,085,445	2,084,932,339
國民黨	2008	4.14	8,986,667,247	2,170,692,572
	2009	5.85	12,564,713,125	2,147,814,209
	2010	5.21	13,469,561,161	2,585,328,438
	2011	4.39	13,959,083,691	3,179,745,715

資料來源：整理自職業訓練局(2012b)、行政院主計處(2012a)。

67　主管機關得視業務需要，在各地設置公立就業服務機構。

68　2000 年以前只有北、高兩直轄市才有公立就業服務機構，職業訓練中心更是唯一的「訓練提供者」。就數量而言，2000 年以前，地方政府中只有兩處直轄市政府設置 9 處就業服務站，但從 2002 到 2007 年之間，地方政府（含直轄市和縣市政府）的就業服務站從 9 處增為 14 處、服務據點則從 33 處增為 51 處、服務人力從 208 人增為 328

反之，在國民黨執政的第三階段，是ALMP支出擴張最快速的階段，並於2011年達到高峰。但若觀察當時國民黨推出的方案，多以短期性和針對特殊標的人口群的方案爲主，如對無薪假勞工的職訓方案等（行政院勞工委員會2009），少有體制上的根本變革，國民黨的介入方式仍存在早期的生產主義思維。此外，在選舉競爭與快速解決問題的壓力下，爲能維護政權合法性，並回應更多選民的需求，運用預算赤字不斷向上加碼的策略，成爲政府在該階段的回應策略，進而使得ALMP支出在該時期快速擴張。然而，支出的擴張可能只是短期性的，對於問題的解決似乎仍待觀察（陳盈方、呂建德2012）。例如就職業訓練而言，只有在 2009 年失業問題最嚴重時期加重自辦訓練，並限縮委辦訓練的補助，然而 2010 年以降又以委辦訓練爲主[69]（圖五）。若僅從支出面向觀察，仍無法看出政黨偏好哪種類型的 ALMP 方案，故有必要進一步觀察兩黨在 ALMP 的制度改革方向。



圖五　職業訓練局委辦與自辦訓練比例趨勢圖

資料來源：整理自職業訓練局(2012a)。

附錄二整理了兩政黨在各階段所推出的ALMP方案和其著重的標的人口群，在標的人口群方面，國民黨在執政的第一階段，其涵蓋的人口群相當有限，特別著重在因企業關廠的失業勞工（涵蓋範圍次數爲 2）。[70] 1999 年推出的職業券試辦計畫雖將範圍擴張到非自願性失

人。即五年內，地方政府的就業服務站和據點皆增加約 1.5 倍，服務人力更是增加 1.6 倍。顯見民進黨執政時期似乎較為快速進行就服體系的分權化治理（李健鴻　2008b, 2009）。

69　2006 年以前的資料因官方統計資料的分類不一，故無法與 2006 年之後的資料併同做比較。

70　計算該標的人口群欄位的總計次數，以下的計算以此邏輯類推。

業勞工，但仍有多數勞工未含括在內。該時期的國民黨政府之思維，似乎充滿較爲濃厚的「生產主義」色彩，強調社會政策不得凌駕經濟政策，國家只有在必要時才介入，以減少企業的負擔(Holliday 2000; Lue and Park 2013)。因而，著重的標的人口群只有因結構性而遭關廠失業之勞工，一般勞工或弱勢人口之失業者，不在介入範圍。然而，在民進黨執政階段，其介入的標的人口群逐漸擴張，多數方案多已涵蓋到一般失業者（涵蓋範圍次數爲 14）和特定失業者（涵蓋範圍次數爲 12），[71] 顯見此時民進黨似乎逐漸將失業視爲非單純屬於個人因素，而係國家應介入的範疇。類似歐洲偏向活化就業政策的偏左政黨，台灣在民進黨執政階段同樣採取擴張 ALMP 的標的人口群，一方面保障更多的勞動階級能獲得重返勞動市場的機會，另一方面則逐漸減少失業者對失業給付的依賴（如強制失業給付領取者參與職訓等），以減少中小企業在失業保險上的負擔(Kvist et al. 2008)。到國民黨執政的第三階段，ALMP 的標的人口群仍以一般失業者和特定失業者爲主（涵蓋範圍次數各爲 7），但在 2008 至 2009 年失業問題嚴重期間推出的創新方案，如充電加值計畫和大專生至企業實習方案等，反而著重在幾個特定人口群，這些方案雖能含括一些非傳統型的失業勞工，如應屆畢業生，但卻無法給予一般勞工或弱勢族群相關的保障。顯見國民黨在第三階段的策略，除了依循第二階段的路徑依賴外，擴張模式也以特定而有限的人口群爲主，仍存在早期生產主義思維，只願針對最弱勢者的介入。

此外，在介入的 ALMP 方案內容上，從附錄二可以清楚看出，國民黨在第一階段執政時期，主要以獎助僱用的方案爲主（方案類型合計次數爲 2），[72] 僅被動與消極地補貼雇主或關廠失業之勞工進入勞動市場，且補助的範圍相當有限。加上該時期的就業服務少有積極協助勞工重回勞動市場之功能，且尚未有強制性的職業訓練與就業服

71 特定失業者係指〈就業服務法〉第 24 條所稱之就業弱勢族群或是有其他特殊條件限制者。

72 計算該方案類型的各列總計次數，以下以此類推。

務，被動功能居多，創業協助與公共就業均是在特殊緊急狀況發生時才採取（李健鴻 2008a）。顯見該時期的政策方針僅是消極地補助就業，並不重視供給面的人力資本之提升，公共服務和職業訓練的提供，也僅是被動地提供給有限的人口群（非自願失業者）。國民黨在第三階段的執政時期，政策工具以僱用獎助和公共就業爲主，從附錄二可看出這兩面向在方案類型合計次數上是一樣的（方案類型合計次數皆爲 4 次）。對於職業訓練的投入，一方面延續民進黨執政時期採委外辦理爲主，另一方面在創新方案上（充電加值計畫），亦以補助企業自行辦理爲主。顯見國民黨當時的 ALMP 類型，偏向於 Bonoli (2012)所歸類的「工作創造型」，係以強調工作優先(work first)和薪資補貼的福利政策工具爲主，重視勞動需求面而非供給面，以降低勞動成本及補貼企業。即便在職業訓練的模式上，亦採取薪資補貼的方式來進行，[73] 政府在人力資本的投入上，似乎相當有限。

反觀民進黨執政時期，就業服務和職業訓練體系較爲完備，ALMP 方案在此時期也較蓬勃。不僅強調領取失業給付的失業者需積極就業，如強制參加職業訓練和就業諮詢等，更大量擴張僱用獎助和公共就業方案，將介入範圍從非自願失業者擴大到一般失業者和特定弱勢族群。此外，該階段亦開始重視從供給面的人力資本面向投入，紛紛推出相關職業訓練方案，並爲各階段中較爲重視職業訓練的時期（附錄二）。但如前所述，民進黨執政時期也開始將職訓採契約外包模式來進行，職訓對失業者重返勞動市場的效果亦屬有限（經建會 2003）。此外，該時期大量以公共就業方案作爲促進就業的策略，從當時推動的永續就業工程、多元就業開發方案、公共就業方案等的數量和補助人數 [74] 即可看出（附錄二）（曾敏傑 2009: 120-121）。綜言之，民進黨執政時期的 ALMP 改革，較類似於法國和瑞典的改革，著

73 參照行政院勞工委員會職業訓練局 2009 年 2 月 2 日行政院勞工委員會勞職字第 0980503042 號令發布之「充電加值計畫」。

74 以 2001 至 2008 年「多元就業開發方案」為例，共補助 6,332 件計畫，投入約 132 億元進行失業者的短期就業安置，2001 至 2007 年間則已安置約八萬人次（曾敏傑 2009: 121）。

重在以政府「作爲最後雇主」(the employer of last resort)，提供失業者臨時性的工作機會，以及訓練和創造就業機會，並透過分權化讓地方政府享有更多自主權(Barbier and Kaufmann 2008; Kohler et al. 2008）。該階段雖大量運用公共就業方案，但似乎已開始重視職業訓練對人力資本投資的重要性，逐漸朝向 Bonoli (2012)所分類的「技能提升」類型發展。一方面協助失業勞工獲取新的技能以重返勞動市場，另一方面由政府主責的職業訓練彌補中小企業在技能訓練的不足(Martin and Swank 2012)。然而民進黨對於人力資本的投資，似乎如同 Bonoli (2012)對歐洲國家的觀察：透過 ALMP 提供的短期職業訓練，似乎仍難以彌補低技術勞工與就業需求間的技術落差問題。有關國民黨和民進黨在積極勞動市場政策的發展趨勢，整理如表五。

表五　國民黨與民進黨在積極勞動市場政策的發展趨勢

	國民黨（第一、三階段）	民進黨（第二階段）	聚合或分歧
意識形態	生產主義或發展型國家	社會民主	分歧
介入對象	關廠失業者（第一階段）→一般和特定失業者（第三階段）	一般和特定失業者	聚合
政策工具排序	1. 僱用獎助 2. 公共就業 3. 職業訓練和就業服務	1. 公共就業 2. 僱用獎助 3. 職業訓練和就業服務	聚合
政策類型偏好	1. 工作創造型：公部門就業、對企業的僱用獎助措施。 ※最重視	1. 工作創造型：公部門就業、對企業的僱用獎助措施。 ※最重視	聚合
	2.「就業協助」和「技能提升」類型：未致力發展就業服務體系，且職業訓練仍以薪資補貼方式爲主。 ※較不重視（次數皆爲 1）	2.「就業協助」和「技能提升」類型：建構完整的就業服務體系、開始重視職業訓練發展。 ※較重視（次數爲 3）	民進黨較國民黨更強調「就業協助」和「技能提升」類型

資料來源：本文作者自行整理。

五、結論

觀諸世界各國對勞動市場政策的改革，往往是在失業率攀升時期所進行。台灣也不例外地在 1980 年代之後開始出現幾波失業問題，但 1996 年之後的失業問題產生較重大的變遷，並呈現了令人不安的趨勢（蔡明璋 2006）。1996 年之後，政府爲解決嚴重的失業問題，開始致力於推動勞動市場改革，從消極性的失業給付制度到積極勞動市場政策的改革，共經歷了兩次政黨輪替，改革策略也有所差異。然而，過去對台灣消極／積極勞動市場政策的研究，大多著重在方案評估、治理層次或社會排除等面向上，缺乏對不同政黨的政策異同做比較，特別是以下兩個面向的探討：執政政府作爲政策制定的主要行動者，以及不同政黨在民主化下，須面臨政策競逐和職務競逐的競爭。因而，政策制定上一方面需滿足支持者的偏好，另一方面政黨亦有其對政策的偏好和論述能力，進而使得不同政黨在面對相同問題時，將會發展出符合自己偏好的政策回應方式(Schmidt 1996; Schmidt 2009)。有關台灣政黨對社會政策的偏好，相關研究已指出國民黨和民進黨的社會福利意識形態和政策取向存在差異性（俞振華、蔡佳泓 2011；簡照欣 2004）。觀諸兩黨在 2000 年、2004 年、2008 年總統大選的勞動市場政策政見亦存在許多根本差異，國民黨偏好逐步擴張失業給付，並以薪資補貼的 ALMP 爲主；民進黨則傾向建立「就業服務體制」，並強調職業訓練和就業服務。然而，政黨所提出的競選政見和其執政後的實際政策可能存有落差，且政黨執政期間爲獲取下次競選的勝出，其所推出的政策須服膺於不同階級支持者的需求和偏好。因此，執政黨往往無法單純依據其意識形態而推動政策(Mares 2003)，若僅從意識形態觀察兩黨執政期間的勞動市場政策變化，將難以辨識政策發展的動態關係。故本文試圖從意識形態與選舉競爭的動態觀點，探討台灣政府在 1996 年之後的勞動市場改革路徑，是否仍如其競選政見般維持其差異性？抑或隨著選舉競爭而逐步修正其意識形態，並朝向

聚合的方向發展？

本文認爲除了意識形態外，選舉競爭促使國、民兩黨須不斷重新調整意識形態，以爭取最多數的跨階級聯盟，進而創造政治多數的關鍵力量。在此脈絡下，兩黨執政期間的勞動市場政策發展似乎逐漸朝向聚合的趨勢發展，但聚合的趨勢似乎僅存在 Seeleib-Kaiser 等人 (2005) 所認爲的工具性趨合，尚未達到政黨理念或意識形態的根本變革。就社會政策的意識形態而言，國民黨的社會政策理念係建構在生產主義觀點下；民進黨則偏好社會民主模式（簡照欣 2004；林萬億 2012；陳世宏 2008）。2000 年以前，國民黨透過生產主義式的社會政策，抑制社會政策擴張，並作爲促進經濟發展的工具，同時與大企業結盟以確保經濟成長，並獲取選舉所需的資源。我們的研究發現此階段國民黨在消極性的失業給付支出上，呈現緊縮的現象，且改革策略係以有限與最低的保障爲主軸，僅針對社會最低者提供有限的支持。在ALMP方面，係採中央統籌、生產主義式的思維，國家不主動提供ALMP方案。涵蓋人口群僅針對關廠歇業之失業者，多數勞工未含括在內，僅有限與消極地補貼雇主和勞工。

然而，國民黨在執政的第三階段時期，勞動市場政策逐漸向左修正，並與民進黨執政時期的政策有聚合的趨勢。特別是 2000 年政黨輪替後，國民黨在政治上和經濟上的影響已大不如前，且原本重要的核心支持者（大財團）也逐漸式微。加上民主化所帶來的政黨競爭、社會運動團體崛起等因素，國民黨爲了再次取得政權，必須調整既有的社會政策策略，以拉攏更多選民獲得最大的跨階級聯盟，進而獲取勝選的機會。因此，國民黨在此時期的社會政策是在生產式思維的基礎上，逐漸調整其策略，以創造政治多數的關鍵力量。我們的研究發現國民黨在 2008 年再次執政後，其失業給付的所得替代率和優渥程度呈現擴張的現象，不再如執政的第一階段時期採用緊縮的策略。然而，該階段的擴張策略係建構在針對最弱勢者放寬給付上，而非普及式的擴張。在ALMP方面，雖試圖採用擴張策略，並在政策工具上逐漸和民進黨有聚合的趨勢，但政策仍受限於第一階段的生產主義式思

維。ALMP 在此階段的發展首重「工作創造型」，主要政策工具爲公共就業和薪資補貼，重視勞動需求面而非供給面，以降低勞動成本及補貼企業。縱使在職業訓練的創新發展上，仍採取薪資補貼的策略，作爲介入的手段。因此，這似乎也回應了國民黨早期的社會政策思維：偏好選擇式和社會最低的政策介入模式，並以經濟發展爲優先。

反之，民進黨在尚未執政前的勞動與社會政策主張充滿社會民主色彩，且其在黨外時期透過與勞動階級結盟，逐漸獲取政治上主要的動能。然而，2000 年執政後，受到新自由主義以及與社會團體的關係逐漸式微之影響，民進黨不斷向企業界釋出善意，並致力於收編親綠的企業，這些企業主要爲中小企業。因而民進黨執政後的結盟關係，以勞動階級和中小企業爲主，社會政策上也不若黨外時期單純以社會民主理念作爲政治上的訴求，執政後必須在勞工階級和中小企業的結盟關係中取得平衡。民進黨執政後所創建的三合一就業保險制度，須同時平衡兩者的需求和偏好，進而使政策發展逐步向右修正，並朝向國民黨趨合。換言之，擴張失業給付的策略係建構在擴大涵蓋範圍及增加積極就業措施，而非立基於增加給付優渥度。另一方面，爲避免增加中小企業的保險負擔，採取加重失業者的義務以減少福利依賴，並減緩福利負擔。在ALMP 方面，民進黨執政時期逐漸將標的人口群擴及至一般失業勞工和特定失業者，試圖同時從勞動供給和需求面著手。政策工具雖與國民黨類似，以公共就業和僱用獎助方案爲介入方案的大宗，但有意朝向「就業協助」和「技能提升」類型發展。除了將就業服務與失業給付結合，更大量擴張與下放服務提供至地方，並試圖朝向人力資本（職訓）發展，其推動的職業訓練方案較國民黨爲多，但效果仍然有限。換言之，民進黨雖試圖發展社會投資面向，但卻也面臨了社會民主和經濟發展上的兩難，使得勞動市場政策逐漸修正原本的社會民主意識形態，而逐漸與國民黨趨近。

本文的主要貢獻有兩點：首先，在理論層次上，有別於傳統西方政黨效應的觀點將政黨效應建構在福利國家的意識形態上，並認爲政黨的左、右派光譜是靜態不變的。本文試圖從動態觀點分析台灣政黨

在勞動市場政策上的路徑發展，並假設政黨的政策雖係建構在既有的意識形態上，但政策上的理念或意識形態並非靜態不變的。它會隨著選舉競爭中，政黨試圖拉攏的選民聯盟結構而調整，讓政策迎合最多數選民的偏好。換言之，政黨的意識形態和選舉競爭中跨階級聯盟之動態效果，係影響台灣兩大政黨在勞動市場政策發展的主要因素。某種程度上這也說明了為何兩黨從 1996 年至 2011 年在政策光譜上，勞動市場政策的取向並未與兩黨的黨綱或意識形態相吻合，而是變動的且逐漸趨近。其次，在實證研究上，本文試圖從兩黨兩次執政(1996-2011)的政策光譜上，歸納出兩黨在消極／積極勞動市場政策上的發展趨勢。亦即國、民兩黨在消極／積極勞動市場政策的支出和方案類型上，雖同樣朝向擴張支出並首重工作創造類型，但其趨合的現象似乎僅存在於 Seeleib-Kaiser 等人(2005)所認為的工具性趨合，尚未達到政黨理念或意識形態的根本變革。如國民黨仍著重在社會最低者的介入、採用薪資補貼作為制訂方案的主要方針等生產主義式思維，民進黨則試圖採用普及式的介入方式，並逐步朝向人力資本投資發展（雖然成效有限）等類似於社會民主式之策略。

然而，本文仍面臨以下研究上的限制。首先，政黨的勞動市場政策意識形態從左走向右，或從右走向左，這樣的政策偏好移轉中，有多少程度是基於動員跨階級聯盟之影響，以及跨階級聯盟的動力如何產生。如 Miura (2012)指出日本的偏右政黨—自民黨的核心支持者為企業和農民，但自民黨的保守主義意識形態在 1990 年代經濟萎縮時，已無法成功吸引選票，促使其向左重新修正保守主義的論述，以拉攏當時正崛起的都市受薪階級。同樣地，民主黨在 2009 年的勝選，亦是向右修正其意識形態拉攏都市受薪階級，才能藉由跨階級聯盟獲取政治上的多數力量。其中，都市受薪階級在日本的脈絡中係跨階級聯盟的主要動能。然而，在台灣的脈絡中，跨階級聯盟的關鍵性行動者為何？以及這關鍵性力量如何產生？本文限於篇幅無法做深入的處理。其次，勞動階級並不必然能形成集體行動的力量，並在政治上爭取相同的社會政策。勞動階級內亦可能存在分化的現象，使得勞動階

級並非全然與左派政黨結盟，亦不見得會支持具重分配效果的社會政策。因此，不同類屬的勞工如何透過與不同政黨結盟，並在政治上獲得有利於己的社會政策，已成爲近代研究福利國家發展的重要因素之一(Häusermann and Schwander 2012; Rueda 2006, 2008)。在台灣的脈絡中，亦長期存在著國營／大型企業勞工與中小企業勞工間的分化關係。他們對社會政策的偏好也不見得相同，國、民兩黨似乎也在選舉策略上與不同類屬的勞工結盟，這部份我們也無法於本文中進行深入的探討。最後，時間對政策的延遲效果，亦會間接影響政黨差異。例如有些政策的研擬是在執政黨執政的前一階段（另一政黨的執政時期）即已開始，但卻是在現階段落實，立法過程中政黨的角力過程係本文無法擷取的，這因素也可能影響到後來的政策發展，這些議題均有待未來相關研究進一步的釐清。

誌謝：本文曾宣讀於中正大學社會福利學系專題報告會（2012 年 6 月 13 日），三位作者感謝中正大學社福所與會師生對於本論文的批評與修改建議。本文在研究發現的詮釋與分析架構的重新調整，非常感謝三位匿名審查人精闢的審查意見與細心審閱，同時感謝編委會提供極佳的論文修改意見，作者特別在此一併致謝。本文於修改過程中，受益於陳昭榮講師提供寶貴之論文修改意見，以及民進黨中央黨部提供選舉政見的原始資料，讓本文在資料蒐集上更加完備，作者在此感謝祥榮、音足、良承協助相關資料之蒐集。本文為國科會研究計畫部分研究成果(102-2420-H-194-007-MY3)，作者在此感謝國科會的支持。

附錄一 〈勞工保險失業給付辦法〉與〈就業保險法〉對照分析

	〈勞工保險失業給付辦法〉（1999 年）	〈勞工保險失業給付辦法〉（2001 年）	〈就業保險法〉（2003 年）
保障對象	因關廠、歇業、休業、轉讓、解散、破產、業務緊縮或技術調整致擔任之工作確不能勝任。	因投保單位關廠、遷廠、休業、解散、破產宣告離職；勞基法第 11 條、13 條但書、14 條、20 條規定各款情事之一；定期契約離職前一年內契約期間合計滿六個月者。	因關廠、遷廠、休業、解散、破產而離職；勞基法第 11 條、13 條但書、14 條、20 條規定之情事；定期契約離職前一年內契約期間合計滿六個月者。
給付資格	參加勞工保險滿二年。	非自願性離職前繳納失業給付保費滿一年以上。	非自願性離職前三年內就業保險年資合計滿一年以上。
給付標準	每半個月發給一次，依離職退保前六個月平均月投保薪資 50%。	每一個月發給一次，依離職退保前六個月平均月投保薪資之 60%發給。	每一個月發給一次，依離職退保前六個月平均月投保薪資 60%。
請領條件	辦理求職登記。	辦理求職登記。	辦理求職登記、具工作能力與意願、接受公立就業服務機構安排之推介就業、就業諮詢或職業訓練。
給付上限	失業給付年資未滿五年者，每次最多發給三個月；失業給付五年至十年者，每次最多六個月；失業給付十年以上者，每次最高八個月。	失業給付發給以六個月爲限，每次領取失業給付後，失業給付年資重新計算。	失業給付發給以六個月爲限，每次領取失業給付後，年資重新計算；領滿六個月且自領滿日起二年內再次請領者，以三個月爲限，領滿三個月者，年資重新計算。
等待期	十四日。	七日。	十四日。
尋職要求	失業認定時提供一次求職記錄。	失業認定時提供一次求職記錄。	失業再認定時需提供至少二次求職記錄。
拒絕推介就業之理由	工資低於離職當月工資三分之二；與原任工作性質之教育、訓練、專長等不同或不相似。	工資低於離職退保前六個月平均月投保薪資 60%；與原任工作性質專長不同；工作地點距離申請人日常居住處所三十公里以上。	工資低於離職退保前六個月平均月投保薪資 60%；工作地點距離申請人日常居住處所三十公里以上。

資料來源：李健鴻(2010: 148)。

附錄二　積極勞動市場政策方案

時期	方案類型	方案名稱	方案類型合計次數	關廠失業者	非自願失業者	一般失業者	特定失業者	無薪假勞工	應屆畢業生
第一階段	獎助僱用	關廠歇業失業勞工輔導就業獎助(1997)	2	×					
		僱用獎助津貼(1999)		×					
	職業訓練	職訓券試辦計畫(1999)	1		×				
	涵蓋範圍（合計次數）			2	1				
第二階段	獎助僱用	就業促進津貼實施辦法(2002)	5		×		×		
		中小企業人力協助計畫(2003)				×	×		
		雇主僱用失業勞工獎助辦法(2003)			×				
		雇主僱用失業勞工獎助辦法(2005 修法)				×（6 個月）			
		雇主僱用失業勞工獎助辦法(2007 修法)				×（5 個月）	×		
	公共就業	永續就業工程(2001)	9			×			
		91 年多元就業開發方案（社會型）(2002)				×（5 個月）	×		
		92 年多元就業開發方案（社會型）(2003)				×（5 個月）	×		
		93 年多元就業開發方案（社會型）(2004)				×（5 個月）	×		
		94 年多元就業開發方案（社會型）(2005)				×（5 個月）	×		
		95 年多元就業開發方案（社會型）(2006)				×（5 個月）	×		
		96 年多元就業開發方案（社會型）(2007)				×（5 個月）	×		
		公共服務擴大就業計畫(2003)				×	×		
		公共就業方案(2004)				×	×		
	職業訓練	輔導被解僱資遣失業勞工參加職訓(2000)	3		×				
		失業者訓用合一職前訓練計畫(2001)				×	×		
		就業安定基金補助地方政府辦理失業者職業訓練(2003)				×			
	涵蓋範圍（合計次數）				3	14	12		

（續）

附錄二　（續）

時期	方案類型	方案名稱	方案類型合計次數	關廠失業者	非自願失業者	一般失業者	特定失業者	無薪假勞工	應屆畢業生
第三階段	獎助僱用	雇主僱用失業勞工獎助辦法(2008 修法)	4			×（3 個月）	×		
		就業保險促進就業實施辦法之僱用安定措施(2010)				×（3 個月）	×		
		大專畢業生至企業職場實習方案(2009)			×	×（3 個月）	×		×
		立即上工計畫(2008)							
	公共就業	97 年多元就業開發方案（社會型）(2008)	4			×（5 個月）	×		
		98 年多元就業開發方案（社會型）(2009)				×（5 個月）	×		
		99 年多元就業開發方案(2010)				×（5 個月）	×		
		100 年多元就業開發方案(2011)				×（5 個月）	×		
	職業訓練	充電加值計畫	1					×	
	涵蓋範圍（合計次數）				1	7	7	1	1

資料來源：本文作者修改自曾敏傑(2009: 120)。
註：×符號代表政策方案所含括之人口群。

參考文獻

王振寰(1993)資本，勞工，與國家機器：台灣的政治與社會轉型。台北：台灣社會研究。

王湧泉(2004)徘徊在中央集權化與地方分權化的台灣社會福利體制。高雄應用科技大學學報 33: 171-192。

民進黨總統大選競選政見原始資料

民進黨(2013)黨綱。見民進黨網站 http://www.dpp.org.tw/upload/history/20100604120114_link.pdf

行政院主計處(2012a)就業、失業統計。見行政院主計處網站 http://www.stat.gov.tw

——(2012b)薪資與生產力統計。見行政院主計處網站 http://www.dgbas.gov.tw

行政院勞工委員會(2009)經濟不景氣，行政院勞工委員會今年度推動各項促進就業措施。見行政院勞工委員會網站 http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control? mode=viewnews&ts=499917ca:26cc&theme=

——(2011)92 年、100 年勞動統計年報。見行政院勞工委員會網站 http://statdb.cla.gov.tw/html/year/year98/rptmenuyear.htm

呂建德(2003)全球化與福利改革的政治經濟學：以荷蘭與丹麥爲例的分析。社會政策與社會工作學刊 7(2): 121-170。

——(2010)台灣福利國家與現代性。見黃金麟、汪宏倫、黃崇憲編，帝國邊緣：台灣現代性的考察，頁 445-476。台北：群學。

——（即將出版）福利國的理想與執政現實的妥協。見張炎憲編，新台灣的九堂課，頁 204-229。台北：允晨。

李易駿(2005)「公共服務擴大就業計畫」的反思與概念性對話。社會發展研究學刊 6: 3-38。

李健鴻(2006a)台灣當前公共職業訓練轉型與改造之評析。台灣勞工雙月刊 3: 17-24。

——(2006b)僱用獎助方案的診斷與分析。就業安全 5(2): 34-39。

——(2007a)台灣勞動市場的「彈性」與「安全」：國際比較分析。國家與社會 2: 215-259。

——(2007b)台灣勞動立法之政策改革：彈性安全觀點的分析。政大勞動學報 21: 91-127。

——(2008a)我國就業服務體制的變革與發展。就業安全 7(2): 4-9。

——(2008b)差序治理體制與治理矛盾：台灣就業體制變革分析。台灣社會福利學

刊 6(2): 109-145。
——(2009)公共就業服務體制的有限分權化與差異調控分析。台灣民主季刊 6(2): 127-168。
——(2010)「積極促進」治理下就業保險失業給付制度的實踐困境。台灣民主季刊 7(2): 125-176。
辛炳隆(2003)積極性勞動市場政策的意涵與實施經驗。就業安全 2(1): 9-15。
林佳龍(1988)國民黨與民進黨的群衆基礎：台灣選民政黨支持的比較分析(1983-1986)。台北：國立台灣大學政治學研究所碩士論文。
——(1989)威權侍從政體下的台灣反對運動：民進黨社會基礎的政治解釋。台灣社會研究季刊 2(1): 117-143。
林煥柏(2009)就業保險法修正前後有何不同？台灣勞工季刊 18: 104-112。
林萬億(2012)台灣的社會福利：歷史與制度的分析。台北：五南。
俞振華、蔡佳泓(2011)社會公平與經濟發展：台灣民衆的政策意向之初探。社會科學論叢 5(2): 135-172。
施明德(1994)序言。見陳忠信編，社會福利政策第七講，頁 1-3。台北：民主進步黨中央黨部。
國民黨總統大選競選政見原始資料
教育部(2012)教育部積極保障大學生升學權益、提升就業能力。見教育部網站 http://www.edu.tw/high/news.aspx? news_sn=5072
郭振昌(2006)台灣地區就業保險法就業促進效果初探：兼論加拿大發展經驗。台灣勞工雙月刊 4: 27-35。
陳世宏(2008)郭吉仁先生訪談錄。見張炎憲編，民主崛起訪談錄 2：台灣民主化運動，頁 121-182。台北：國史館。
陳盈方、呂建德(2012)金融危機對台灣社會政策的衝擊：仍然是路徑依賴嗎？社會政策與社會工作學刊 16(2): 191-246。
傅立葉(1994)台灣社會福利體系的階層化效果初探。見伊慶春編，台灣民衆的社會意向：社會科學的分析，頁 285-310。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。
傅從喜(2006)我國公共服務擴大就業計畫之再就業效果評析。社會政策與社會工作學刊 10(1): 115-149。
勞工保險局(2011)94 年、100 年勞工保險統計年報。見勞工保險局網站 http://www.bli.gov.tw/sub.aspx? a=quVMPpEyz9Y%3D
曾敏傑(2009)我國結構性失業與因應政策之探討：以 1996 至 2000 年資料推估。東吳社會工作學報 20: 95-137。

黃仁德(1994)台灣地區非勞動力、非正式部門就業與失業率關係的探討：1978-1990 年。國立政治大學學報 68: 201-222。

黃宗昊(2004)台灣政商關係的演變：歷史制度論分析。問題與研究 43(4): 35-72。

黃曉薇、呂建德(2007)平衡經濟成長與公平正義中之政黨角色分析：以西班牙社會勞工黨爲例。全球政治評論 19: 87-129。

經建會(2003)因應知識經濟時代強化人力資本角色之研究分析。見經建會網站 http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx? sNo=0008940

經濟日報(2000)勞工政策，利多放送，支票換選票。3 月 17 日。

——(2004)超級比一比：藍綠陣營財經政策觀察系列報導，搶救失業政策雷同，短線爲主。2 月 24 日。

劉脩如(1975)社會福利行政。台北：國立編譯館。

蔡明璋(2006)工作消失了嗎？台灣就業安全的長期分析(1978-2004)。政治大學社會學報 38: 89-110。

聯合報(2000)工辦政見會五組候選人開支票，連／十億成立勞工權益基金，扁／提出三三專案，朱／聘外勞課重稅，張／產業工會合法化，馮／調高最低工資。3 月 1 日。

簡照欣(2004)國民黨與民進黨政府社會福利政策之研析：老年經濟安全政策個案研究。台北：國立台灣大學國家發展研究所博士論文。

職業訓練局(2012a)公立職訓機構辦理職業訓練人數。見職業訓練局網站 http://www.evta.gov.tw/home/index.asp

——(2012b)歷年公務決算書、就業安定基金決算書。見職業訓練局網站 http://www.evta.gov.tw/content/list.asp? mfunc_id=8&func_id=8&mcata_id=755

藍科正(2008)公立就業服務機構運用就業促進工具之現況與困境分析。就業安全 7(2): 20-24。

Barbier, Jean-Claude, and Otto Kaufmann (2008) The French Strategy against Unemployment: Innovative but Inconsistent. Pp. 69-119 in *Bringing the Jobless into Work: Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*, edited by Werner Eichhorst, Otto Kaufmann and Regina Konle-Seidl. Berlin, Germany: Springer Verlag Press.

Boix, Carles (1998) *Political Parties, Growth and Equality: Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy*. New York: Cambridge University Press.

Bonoli, Giuliano (2012) Active Labour Market Policy and Social Investment: A Changing Relationship. Pp. 181-204 in *Towards a Social Investment Welfare State?*

Ideas, Policies and Challenges, edited by Nathalie Morel, Bruno Palier and Joakim Palme. Bristol, England: Policy Press.

Bonoli, Giuliano, and David Natali (2012) Introduction. Pp. 3-17 in *The Politics of the New Welfare State*, edited by Giuliano Bonoli and David Natali. Oxford: Oxford University Press.

Chu, Yun-Han (1994) The Realignment of Business-Government Relations and Regime Transition in Taiwan. Pp. 113-141 in *Business and Government in Industrializing Asia*, edited by Andrew MacIntyre. Sydney: Allen & Unwin Business News.

Clasen, Jochen, and Daniel Clegg (2012) Adapting Labour Market Policy to a Transformed Employment Structure: The Politics of 'Triple Integration'. Pp. 135-157 in *The Politics of the New Welfare State*, edited by Giuliano Bonoli and David Natali. Oxford: Oxford University Press.

Deyo, Frederic C. (1989) *Beneath the Miracle: Labor Subordination in the New Asian Industrialism*. Berkeley: University of California Press.

Downs, Anthony (1957) *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper Collins.

Ebbinghaus, Bernhard, and Philip Manow (2001) *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*. New York: Routledge.

Eichhorst, Werner, Otto Kaufmann, Regina Konle-Seidl, and Hans-Joachim Reinhard (2008) Bringing the Jobless into Work? An Introduction to Activation Policies. Pp. 1-16 in *Bringing the Jobless into Work: Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*, edited by Werner Eichhorst, Otto Kaufmann and Regina Konle-Seidl. Berlin, Germany: Springer Verlag Press.

Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, England: Polity Press.

Esping-Andersen, Gøsta, and Walter Korpi (1984) Social Policy as Class Politics in Post-War Capitalism: Scandinavia, Austria, and Germany. Pp. 179-208 in *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in the Political Economy of Western European Nations*, edited by John H. Goldthorpe. Oxford, England: Oxford University Press.

Garrett, Geoffrey (1998) Global Markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle? *International Organization* 52(4): 787-824.

Häusermann, Silja, and Hanna Schwander (2012) Varieties of dualization? Labor Market Segmentation and Insider-Outsider Divides across Regimes. Pp. 27-51 in *The Age of*

Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies, edited by Patrick Emmenegger, Silja Häusermann, Bruno Palier and Martin Seeleib-Kaiser. New York: Oxford University Press.

Hibbs, Douglas A., Jr. (1977) Political Parties and Macroeconomic Policy. *American Political Science Review* 71: 1467-1487.

Holliday, Ian (2000) Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia. *Political Studies* 48(4): 706-723.

Huber, Evelyne, and John D. Stephens (2001) *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Politics in Global Market*. Chicago: University of Chicago Press.

——(2012) *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.

Huo, Jingjing (2009) *Third Way Reforms: Social Democracy after the Golden Age*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

Johnson, Chalmers (1982) *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy: 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.

Katzenstein, Peter J. (1985) *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. New York: Cornell University Press.

Kohler, Peter A., Katarina H. Thoren, and Rickard Ulmestig (2008) Activation Policies in Sweden: Something Old, Something New, Something Borrowed and Something Blue. Pp. 257-296 in *Bringing the Jobless into Work: Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*, edited by Werner Eichhorst, Otto Kaufmann and Regina Konle-Seidl. Berlin, Germany: Springer Verlag Press.

Kvist, Jon, Lisbeth Pedersen, and Peter A. Kohler (2008) Making all Persons Work: Modern Danish Labour Market Policies. Pp. 221-256 in *Bringing the Jobless into Work: Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*, edited by Werner Eichhorst, Otto Kaufmann and Regina Konle-Seidl. Berlin, Germany: Springer Verlag Press.

Lipsmeyer, Christine S. (2002) Parties and Policy: Evaluating Economic and Partisan Influences on Welfare Policy Spending during the European Post-Communist Transition. *British Journal of Political Science* 32(4): 641-661.

Lue, Jen-Der (2013) Promoting Work: a Review of Active Labour Market Policies in Taiwan. *Journal of Asian Public Policy* 6(1): 81-98.

Lue, Jen-Der, and Chan-ung Park (2013) Beyond Productivist Social Policy: The East Asian Welfare—Work Nexus in Transition. *Journal of Asian Public Policy* 6(1): 1-9.

Mares, Isabela (2001) Firms and Welfare State: When, Why, and How Does Social Policy Matter to Employers. Pp. 184-212 in *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, edited by Peter A. Hall and David Soskice. Oxford: Oxford University Press.

——(2003) The Sources of Business Interest in Social Insurance-Sectoral versus National Differences. *World Politics* 55(2): 229-258.

Martin, Cathie Jo (2004) Reinventing Welfare Regimes Employers and the Implementation of Active Social Policy. *World Politics* 57: 39-69.

Martin, Cathie Jo, and Duane Swank (2012) *The Political Construction of Business Interests: Coordination, Growth, and Equality*. New York: Cambridge University Press.

Martin, John P. (2000) What Works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences. *OECD Economic Studies* 30: 79-113.

Miura, Mari (2012) *Welfare through Work: Conservative Ideas, Partisan Dynamics, and Social Protection in Japan*. New York: Cornell University Press.

Nelson, Moira (2013) Making Markets with Active Labor Market Policies: The Influence of Political Parties, Welfare State Regimes, and Economic Change on Spending on Different Types of Policies. *European Political Science Review* 1(1): 1-23.

Pierson, Paul (1996) The New Politics of the Welfare State. *World Politics* 48(2): 143-179.

Rodrik, Dani (1997) *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, D.C.: Brookling Institute for International Economics.

Ross, Fina (2000) Beyond Left and Right: The New Partisan Politics of Welfare. *Governance* 13(2): 155-183.

Rudra, Nita (2002) Globalization and the Decline of the Welfare State in Less-Developed Countries. *International Organization* 56(2): 411-445.

Ruggie, John Gerard (1994) At Home Abroad, Abroad at Home: International Liberalisation and Domestic Stability in the New World Economy. Millenium: *Journal of International Studies* 24(3): 507-526.

Rueda, David (2006) Social Democracy and Active Labour-Market Policies: Insiders, Outsiders and the Politics of Employment Promotion. *British Journal of Political Science* 36(3): 385-406.

——(2008) *Social Democracy Inside Out: Partisanship and Labor Market Policy in*

Advanced Industrialized Democracies. Oxford: Oxford University Press.

Scharpf, Fritz Wilhelm (1991) *Crisis and Choice in European Social Democracy*. New York: Cornell University Press.

Schmidt, Manfred G. (1996) When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy. *European Journal of Political Research* 30(2): 155-183.

——(2010) Parties. Pp. 218-234 in *The Oxford Handbook of the Welfare State*, edited by Francis Geoffrey Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger and Christopher Pierson. Oxford, England: Oxfor University Press.

Schmidt, Vivien A. (2009) Putting the Political Back into Political Economy by Bringing the State Back in Yet Again. *World Politics* 61(3): 516-546.

Scruggs, Lyle and James Allan (2006) Welfare-State Decommodification in 18 OECD Countries: A Replication and Revision. *Journal of European Social Policy* 16(1): 55-72.

Seeleib-Kaiser, Martin, Silke van Dyk, and Martin Roggenkanp (2005) What Do Parties Want? An Analysis of Programmatic Social Policy Aims in Austria, Germany and the Netherlands. *European Journal of Social Security* 7(2): 115-137.

Stephens, John D. (1979) *The Transition from Capitalism to Socialism*. London: Macmillan Press.

Strange, Susan (1997) The Erosion of the State. *Current History* 96: 365-369.