

從福利國家到競爭式國家？：

全球化與福利國家的危機

呂建德

中正大學社會福利學系

全球化在近十年來已引起社會科學界廣泛討論，然而全球化對於福利國家的未來是挑戰或是轉機，迄今尚無定論。本文首先審視國際資本主義經濟體系近二十年以來的深層變化。作者以為，由於國際市場日益增強的競爭、金融資本自由流動的壓力、產業外移及政府稅收減少等因素，民族國家在國際貿易及金融市場之開放下，對社會政策的自主性已因而逐漸式微。為了爭取外資，各民族國家被迫採取若干必要之措施，諸如：鬆綁勞動與社會保障條件、降低公司營利所得稅率及提供基礎建設等。顯然地，二次戰後逐漸成形的福利國家正置身於兩難的困境：國家競爭力或社會福利？效率或平等？在簡介全球化之性質後，本文從五個面向探討全球化對於福利國家產生之衝擊。前四個面向作者稱之為全球化的經濟邏輯，主要是透過勞動市場、徵稅體系與金融市場三個途徑表現出來。就此一問題，作者認為全球化的政治邏輯扮演著重要角色。其次，本文分析了全球化如何導致低技術勞工的失業問題，及三種福利體制各自的回應策略。在全球化經濟底下，作者指出，無論個別策略為何，都必須以犧牲另一個目標為代價來達成其他目標。最後，在有關全球化與福利國家此一問題，作者建議三個未來值得繼續探討的題目，以擴深台灣社會學界對於此一問題的理解。

關鍵詞：全球化、福利國家、競爭式國家、社會不平等、福利資本主義

This paper addresses the question of whether globalization will be a challenge or turning point in terms of the future of the welfare state. Following a review of the profound shift that has occurred over the last 20 years in the economic foundation of international capitalism, the author suggests that national state autonomy over welfare policy has been deeply eroded by the openness of international trade and financial markets due to a) increasing international competitiveness, b) the free flow of capital across borders, c) the exodus of industries from developed countries, and d) decreases in public revenue. To attract foreign investment, many countries have felt pressure to relax laws regulating labor conditions, to spend public funds on infrastructural projects, and to reduce corporate taxes. A welfare state crisis is one consequence of these decisions—that is, states have had to decide between national competitiveness or social welfare, otherwise stated as choosing between efficiency and equality. Following a discussion of globalization's impact on the welfare state (e.g., the economic logic of globalization in terms of labor and financial markets and tax systems), the author analyzes how globalization contributes to reduced employment opportunities for semi- or unskilled workers, and the range of strategies that have been adopted by different welfare state regimes to address this issue. The argument is made that regardless of which strategy is adopted, several important tradeoffs have to be made. The paper concludes with a description of theoretical considerations for further investigations.

Keywords: globalization, welfare state, competition state, social inequality, welfare capitalism.

一、福利國家的興起與危機

在追溯福利國家興起的歷史時，G. Esping-Andersen以工業化過程中所出現的風險及其結構性的特質分析了人們集體對抗這種「社會風險」的過程。當人們與他們所賴以依存的土地與生產工具分離開來，並被迫投入一個「自由」選擇的勞動市場時，這些表面上一個個獨立的勞動者個體其實是暴露在一個幾乎充滿不確定性的風險環境裡：他們必須面臨在產業轉型過程中，當個人技術能力不足時緊接而來的失業風險；職業場所裡所隱含的各種災害可能使他們暫時或永久性地失去工作能力；疾病的罹患在現代社會中隱含了他們必須暫時離開賴以維生的勞動市場；從勞動市場中退休更可能意味著他們賴以生存來源的收入中斷。這些表面上是屬於個人的風險，卻由於勞動市場隨時處在由於技術變遷所引發的「創造性毀滅」過程中，而使得個人的收入來源變得相當不穩定。這種不穩定性具有它的社會後果，因為在一個以薪資勞動做為主要收入來源的（資本主義）社會來說，大多數的薪資勞動者其實是無法以個人之力對抗這些風險的。更且，貧窮與失業的問題不一定是歸因於個人懶惰或能力不足，而有可能是因為某些個人無法抗力的結構性因素所導致。其影響的結果可能不僅是少數人，即使是中產階級也有可能遭遇這些風險(Esping-Andersen 1999: 36-37)。因而，在工業化與資本主義化的過程中，眾人集合公眾之力以尋求降低個人遭逢上述風險時的財務障礙，維持基本生存條件以上水準的努力，就成為福利國家發展的主要動力來源。社會政策因而可被視為一種集體管理社會風險的手段，它提供了一個與勞動市場分離的領域，讓社會的成員暫時或永久不必依靠勞動市場而依然能營造基本需求的生活。當然，隨著風險如何在國家、市場與家庭間保留與分配的比重大小，而發展出三種不同的福利體制(Esping-Andersen 1990)。

自從俾斯麥 1883 年的社會立法開始，中間經過 1935 年美國社會

安全法案立法，福利國家在二次世界大戰以後進入鞏固的階段。二次大戰後，資本主義體系爲了因應來自勞工運動等左翼勢力的挑戰與自由放任市場經濟體系所造成的生產無政府狀態的危機，在歷經若干制度與非制度化的努力後誕生了一個全新的政治經濟體制——福利國家。在這樣的體制之下，國家開始「正當地」介入原先被視爲是屬於私領域的經濟生產、分配等領域。同時，還提供一連串的社會安全體系與服務，如：普及式醫療保健的建立、社會保險制度的擴張、社會救助措施、勞工最低工資水平的設定、住宅政策的制定……等等。它曾經是人們所盛讚的一種制度安排，在某些民主社會主義者眼中，甚至視之爲可以和平過渡到社會主義社會的一種可能選擇方案(Shalev 1983)。然而，從七〇年代開始，福利國家也由於自身所產生的許多結構性的危機，而使得人們不得不對它進行另一番評估，諸如：財政赤字的危機，國家介入所產生的效率低落、經濟計畫的失敗、乃至大眾忠誠的危機等等(Gough 1995: 128-152；Offe 1984: 35-64)。福利國家危機論在七〇年代時甚囂塵上，面對當時來自左右兩派的批評，伴隨著新馬克思主義的抬頭，左派的聲音似乎稍佔上風。然而，隨著時序進入九〇年代，關於福利國家危機的討論依然蓬勃，但現在關於危機的論述則是在新自由主義的全球化旗幟下展開的(Rhodes 1996: 306-308)。

由於國際資本主義經濟體系自從八〇年代中期以來的深層變化，面對國際市場日益增強的競爭與金融資本全球自由移動的壓力、產業外移、政府稅收減少、跨國企業自由進出，凡此種種都足以減低原先疆界清楚且具有總體管制能力的民族國家在主導社會政策的自主性。同時，由於各國彼此間爲了爭取外資的進入，紛紛以提供優惠的投資環境做爲彼此間互相競爭的利基。這些競爭力的指標包括降低投資者的勞動附加成本、降低勞動保護標準、降低公司營利所得稅率、提供基礎建設等等。換言之，戰後原先結合經濟效率與社會平等兩大目標的福利資本主義已面臨兩難的選擇：向上提昇競爭力或堅守社會平等的人道價值？

這樣的深層變化與勞動市場的結構改變及資本全球移動能力增加有著密切的相關。傳統建基於充分就業前提下的「福特主義式社會政策」，在面臨各國間產業競爭的壓力下，透過所謂的生產合理化、自動化與彈性工作等過程，而降低勞動市場上對勞工保護的標準。全球化透過勞動市場彈性化，一個分殊的後福特主義式勞動力與分散式的工資談判體系，導致了工資與勞動條件的不平等。全球競爭與資本在全球範圍內的自由移動導致了社會保障與工資及勞動條件的向下沉淪，這蘊含了對於社會福利政策負面的意涵。

現在新聞媒體朗朗上口，並流行於最近社會科學界的所謂全球化，其意涵與衡量的指標是什麼？全球化透過哪些途徑對福利國家產生不利的因素？全球化的邏輯與民族國家民主政治的邏輯是否相互抵觸？對於像台灣這樣的發展後進國與高度依賴國際市場的小國家來說，社會福利政策的發展正準備揮別殘補式而進入較制度化的階段時，全球化對於台灣福利部門的發展具有什麼樣的意涵？上述課題是作者在這篇文章想要探討的。

本文總共分爲四個部分。一開始我將先從金融、貿易與國際勞動力移動三個方面分析全球化，全球化在本文中將被理解爲一個跨越民族國家管制界限的全球市場。它將被描述爲全球市場更加整合及其形成的過程，在其中商品、勞動力與金融的流通的速度、密度與互賴的程度增加。其次，我將從四個方面探討全球化對於福利國家產生衝擊的途徑。前三個方面我稱之爲全球化的經濟邏輯，主要是透過三個途徑表現出來，分別是勞動市場、徵稅體系與金融市場。全球化的經濟邏輯最後是否影響福利國家的結構，是否能有效地推動福利刪減的計劃，主要仍有賴於全球化的政治邏輯能否有效貫徹。全球化的政治邏輯是以「競爭式國家」的面貌出現。我將描述，透過競爭式國家的論述，原先勢力均衡的國家、資本、勞動三角關係可能被逐漸打破，取而代之的是資本的力量透過「退出」的威脅而大爲增強。第三，我分析了全球化的後果產生了低技術勞工的失業問題，以及爲了因應此一問題，三種福利體制各自的回應策略。我將指出，其個別的策略，在

全球化經濟底下，都將只能達成兩種目標，而必須以犧牲另一個目標為代價。最後，在有關全球化與福利國家此一問題，我將建議三個未來值得繼續探討的題目，以擴深台灣社會學界對於此一問題的理解，並嘗試指出此一議題對於台灣福利體制未來發展可能的意涵。

二、全球化的趨勢¹

所謂的全球化意指勞務、資本、商品及資訊能有效跨越各民族國家的界限，而在全球市場的範圍內自由流通的過程。² 超全球化主義論者宣稱，在一個全球化經濟的年代裡，資本可以在全球的層次上自由流動，尋求獲利率極大化的最佳組合。因為，生產的幾個要素已經完全從原先限制他們的民族國家中釋放出來，跨國移動的交易成本在資訊與溝通技術越趨發展的條件下降到最低(Ohame 1990)。全球化的指標可以從下列三個方面來加以分析：

(一) 金融全球化

國際資本移動的規模與速度自從 1972 年以來產生了急劇的變化。³ 據統計，在 1960 年到 1990 年中期為止，跨國移動的資本從原先佔

-
- 1 關聯於目前有關全球化的辯論，作者必須提醒的是，全球化／區域化／國際化這三者是不同的概念，而這在目前討論有關全球化的文獻中卻被混淆了。這個區分主要是 Hirst and Thompson(1996) 做出的貢獻，他們認為，所謂的全球化是指一個超越於國家疆界之上並且又反過頭來限制民族國家行動的力量及其過程，而所謂國際化則仍是以民族國家為單位的互動過程。準此，我們可以說在資本（特別是跨國資本）及資訊確實表現了全球化的趨勢，但是在貿易及勞動力移動上卻仍存在著國際化的趨勢，而在政治上可能是走向區域化的走向。
 - 2 在這裡，我對於全球化的理解是相當政治經濟學式的。當然，我同意由於經濟全球化的趨勢而同時產生了文化全球化的現象。關於文化全球化的部分，請參考魏書娥(2001) 應用 Simmel 與 Robertsen 在這方面的分析所延伸的討論。
 - 3 全球化懷疑論者常提出許多數據來證明，無論從規模、往來的密度等指標來看，80 年代後的全球化並不如大英帝國時期。在金本位體制(1879-1914)下，金融與貿易方面都已經出現了極高的國際整合程度(Hirst and Thompson 1996: 18-50)。他們認為，在 1905 到 1914 年之前，各國在金融流動的開放程度甚至比 1982-1986 年之間更大。我同意懷疑論者的批評，認為目前的國際經濟還未到全球化的階段，至多只能說是國際化的程度增加(Wade 1996)。但在 80 年代以後快速發展的電子與通訊技術確實已使得國際經濟間的整合不僅只是量上的增加，而是確實已出現了質的變化。類似的論點參見 Baldwin and Martin (1999) 及 Garret (2000)。

GDP⁴ 比重的 6% 升高到將近一半的比例；外人直接投資(FDI)⁵ 成長將近三倍；國際資本市場上的借貸數額則從原先僅佔 GDP 的 0.5% 上升至大約 5%。若以絕對數字來看，以 1995 年為例，全年外人直接投資的數額，在已開發國家中大約是 4,740 億美元，全世界總數額則為 6,320 億美元。國際資本市場上的總借貸額在 1995 年約為 8,320 億美元，而在 OECD(Organization for Economic Co-operation and Development)之間則為 7,320 億美元(Swank 2000)。

國際金融資本的快速成長還可以從國際證券市場的重要性與各種形式的衍生性金融工具可見一斑。八〇年代以前，企業的集資管道主要還是透過與銀行的往來而籌措，證券市場還是補充性的角色。但是自從八〇年代以後，由於諸多因素的交互作用（詳後），而使得一個不受控制的歐洲美元市場快速成長並成為企業籌集資金的主要管道，⁶ 影響所及，各國必須放寬或解除其金融管制，以避免資金大量流出，甚至希望能積極地吸引國外資金流入(Sassen 1991: 64-84)。

促成上述國際金融市場變化的主要原因，根據 Hirst 與 Thompson (1992: 366-367) 的分析，主要與下列幾個因素有關：

1. 浮動匯率制；
2. 石油危機及其伴隨而來的第三世界外債問題；
3. OPEC 等石油輸出國家在石油危機後賺取大量的外匯輸送到美國的跨國銀行，並產生巨大的資金流動；
4. 自七〇年代以來由於停滯性通貨膨脹所帶來的國際經濟成長趨緩與 OECD 國家為支付國內公部門龐大的支出所引發的公債問題；

4 迄至 1997 年為止，全世界 GDP 總值總計約為 34 兆美元。

5 所謂的外國直接投資指的是「在企業運作的經濟活動中以獲取長期利潤為目的的投資行為。投資者的目的是為了在企業管理中取得有效發言權」(Held et al. 2001: 567)。外國直接投資的成長可以視為跨國公司活動的一項指標。

6 以美國為例，企業從證券市場集資的金額，從 1981 年的 450 億上升到 1986 年的 986 億美元，並且大部分是以公司債的形式出現，向銀行借款比例則有下降趨勢，參見 Sassen (1991: 67-76)。而在台灣，即使在金融自由化程度有限的情況下，整體借貸比例中，向銀行借貸者由 1990 年的 85.8% 下降至 1999 年的 72.9%，同期向資本市場借貸的比例則由 14.2% 升高至 27.1%，參考 Wang (2001: 19)。

5. 主要經濟體（特別是美、日間）之間由於結構性貿易逆差所引起的國際收支不平衡問題；
6. 各國政府自八〇年代以來所推動的金融自由化政策。

上述六大原因促成了國際金融移動的速度加快，其中尤以布林頓森林協議瓦解後，浮動匯率制的形成是最主要原因。為了防範匯率波動太大，造成對國內經濟的過大衝擊，歐體自 1972 年推行所謂的「蛇行匯率制」(the snake exchange rate)，將會員國之間的匯率浮動限制在上下各 2.25% 的比率，以及 1979 年後成立的「歐洲貨幣體系」(European Monetary System, EMS)，這些措施的目標都是期望透過跨國金融合作，以期歐體各國對美元兌換率能穩定於某一定區間，避免過於大幅的匯兌震盪，破壞經濟與貿易的穩定。

由於衍生性金融商品在國際金融市場上所佔的規模龐大，跨國移動速度迅速，同時又極易受到市場傳言的波動性影響，這些都使得私人金融部門掌控總體經濟政策走向的影響力增加。但另一方面，國家在做總體經濟調控上卻面臨重重的困難，而這也導致了各國央行對於長期利率的決定能力下滑，使得各國政府在形成充分就業政策上有所困難，北歐社會民主福利國家模式自從九〇年代以來所面臨的困局就是最好的例子(Scharpf 1991)。⁷

（二）貿易與生產國際化

在貿易方面，通常是以進出口貿易總值佔 GDP 的比例為指標來衡量個別經濟體參與世界市場的程度如何，這通常也被標示成是貿易開放(trade openness)的程度。自從六〇年代以來，透過貿易所產生的國際間連結程度逐步增加，使得國家財富的來源逐漸依賴於產品對外的出口以及與世界市場的聯結程度。就世界總體來說，總出口佔 GDP 的比例從 1950 年的 7% 上升至 19% ，OECD 國家的平均對外貿易量由 1960 年的 12.5% 上升至 1990 的 18.6% ，同時期在美國的對外貿易量

7 關於金融市場國際化對於福利國家衝擊的討論請參見第三節。

則由 4.7% 上升至 11.4%(Krugman 1995: 327)。至於進出口貿易佔各國 GDP 總和的比例則從 1970 年的 25% 上升至 1997 年的 45%。⁸ 同時，產品輸出成長的比例大於產出。資料顯示，從 1960 至 1990 年為止，貿易量成長約 16 倍，但同期的生產總值則只增加約五倍半(Hirst and Thompson 1996)。

伴隨著各國間貿易往來的頻繁，生產也有跨國化的現象。當然，跨國生產並非始自今日才開始，在十九世紀下半葉大英帝國霸權體系下所建立的黃金本位時期，跨國公司的活動就已經逐漸興盛。只不過截至 1945 年為止，跨國公司投資生產的部門大部分集中在初級產品與原料，如農牧林業產品與礦產的生產與加工。1945 年之後，跨國公司的生產項目才擴及到製造業部門(Held et al. 2001: 295-299)。除了投資生產的項目改變之外，跨國生產的形式也出現了重大變化。Castells 稱之為網絡形的生產方式，意指跨國企業將生產鏈中某一段生產透過外包的方式轉交由發展中國家的企業生產，利用當地廉價的勞動力以降低生產成本(Castells 1996, esp. Chap. 3)。這些跨國企業及其相關的海外子公司，已對全球經濟活動產生了深遠的影響。據統計，截至 1998 年為止，全球約有五萬三千家的跨國企業，這些跨國企業底下有約四十五萬家國外子公司，其營業額約九兆五千億美元，這些跨國企業內部的貿易往來數額佔世界貿易的三分之一(Held et al., 2001: 300-302)。在某些前一百大的跨國企業中，甚至其營業額有些已經超出一個國家國內生產毛額的總值。

國際貿易活動的重要性增加和跨國企業全球生產的快速成長可能與下列幾個因素有關。首先，是運輸與交通成本的大幅下降。資料顯示，自 1920 到 1990 年期間，各國間在海空運輸與電信交通（以紐約—倫敦間三分鐘電信費用為計價單位）等費用都出現了顯著的下降(ibid: Tabel 2)。其次是戰後布林頓森林協議下逐步降低各國關稅的結

8 迄至 1989 年為止，OECD 二十四個經濟體之間的貿易往來則即已佔全世界總貿易量的 80%，參見 Wade (1996)。

果。自七〇年代起，在關稅暨貿易總協定(GATT)各回合談判底下，各國間的關稅比例降低。一個全球市場有助於規模經濟的形成，對於各國出口導向部門的成長有所幫助。不過，互賴程度的增加也同時意味了被整合到世界市場的經濟體越容易受到來自國際市場景氣波動與其他經濟體的影響。

（三）國際勞動力移動

另一個探討國際經濟變化的面向是國際勞動力移動與國際勞動市場的變化。

在全球人口移動快速的情況下，勞動力的移動常跨越各民族國家原先所劃下的界線。國際人口移動與一般在探討全球化的階段一樣，被區分成兩個階段，分別是 1815 年之後主要由歐洲到美洲及東南非的移民，與二次世界大戰之後（特別是七〇年代中葉以後）的世界人口移動(Hirst and Thompson 1996: 22-26)。⁹ 勞動力的國際移動將對國際勞動力市場產生深遠的影響，其影響層面可能是高科技與跨國企業所需的高級人力，或者是低階層低技術勞動力的移動（通常是由低度開發國家往先進工業民主國家的移動）。¹⁰ 前者可以從德國及美國最近放寬工作簽證的審查與延長其停留時間的鼓勵措施，以吸引來自印度及中國大陸的軟體設計工程師可見一斑；後者則以低技術與勞動密集產業為主。但無論是那一種形式，這些外來人口的社會保障，如醫療、職業傷害以及最重要的年金保險等，乃成了不可忽視的重要問

9 當然，我們在此所討論的是「志願性」移民。至於其他非志願性移民，如 1850 年前由非洲被販賣至美洲的黑奴，則不在我們討論之列。

10 Sassen (1996) 在 "Whose City is It? Globalization and Formation of New Claims" 一文中指出，全球化都市經濟結構有兩極發展的趨勢，支撐全球資本的高科技勞動力與滿足高科技產業基礎的低工資、低技術勞動力，多半由婦女、外籍移民與有色人種擔任，兩者一起組成全球都市。1997 年 Sassen 又更進一步在 "New Employment Regimes in Cities: The Impact on Immigrant Workers" 一文中駁斥後工業社會提供大量高教育程度勞工，同時排斥低技術水平勞工的假設。相反地，就經驗資料顯示，過去十年來在高度經濟發展的都市裡，這類低技術水平的工作是由外籍勞動力擔任。這些全球都市支付低工資來僱用低技術勞工的趨勢仍將持續發展，並對都市勞動力結構產生系統性的影響。關於勞動市場的這個變化，是由魏書娥所提醒的，作者在此感謝。相關討論請參考柯瓊芳、魏書娥 (2001: 5-10)。

題。

在上述兩種類屬的勞動力，與社會福利體系比較相關的是後者。這類勞動力移動的趨勢是從開發中國家向已開發國家（或說從南方到北方國家）的移動。原因很簡單，一方面是因為南方國家人口成長的壓力¹¹與工作機會有限（推力），另一方面北方國家的人口成長趨緩與勞動成本高漲造成對於低層勞動力的需求（拉力）(Kliot 1995: 178-82)。總計從 1991 到 1992 年期間，這些由南方向北方國家的移民人口，不論是合法或非法，粗估已高達約 7 至 8 千萬人，佔世界總人口的 1.3%。這群新移民對於移入國的經濟成長有正面的貢獻。例如，有學者認為 1990 年代以後由墨西哥至美國的移民有許多是技術勞工，他們的工資水準不高，但生產力卻很高，這群移民因而對於美國九〇年代之後物價上漲的抑制有部分的貢獻(Kapstein 2000)。但另一方面，這群新移民的福利需求應如何滿足，他們應享受到多大程度的福利權，這些問題也引起了許多討論，Scharpf 傾向於採取社會保險體制加以因應。他認為，在社會保險體制下，一方面由於請領資格必須是以勞動所得為前提，可以避免因為採取以稅為主要財務來源而造成對國家財務的過度負擔。另一方面，也可以避免由南半球所湧入的大量移民，基於社會公民權而要求福利給付，以及其所帶來的吸引國際移民潮問題。這對於歐體而言，更是一個急迫的問題(Scharpf 1999a: 135, Fn. 24)。¹²

11 據統計，南方國家的生育率是北方國家的兩倍。見 Kliot (1995: 180)。

12 Habermas (1992: 651-660) 對於歐體的移民政策則有另一種不同的看法。他認為效益主義者與社群主義論者排斥國際難民的觀點都不具道德上的正當性。他基於憲政愛國主義的論點，認為只要他們認同歐體這個政治共同體所賴以維繫的（自由、民主與共和的）政治文化，那麼，他們即有權提出加入這共同體的要求。況且，他們原先的族群文化對於豐富歐體多元的文化內涵更能作出貢獻。因而，考慮賦予這些外來移民「某種形式」的公民權是將之整合的有效途徑。而在大部分強調社會平等的北歐國家中，已經針對外勞提供一定程度的公民權以嘗試將他們整合至社會中。如瑞典自從 1975 年起，針對在瑞典居留超過三年以上的外國人賦予享有地方選舉層次的選舉與被選舉權。丹麥與挪威也有類似權利。至於保守主義的德國，也已經考慮針對外國人居留與公民權利進行更大的改革。作者感謝評論者對於此一問題的提醒。

三、全球化對於福利國家的衝擊

爲了比較全球化對於福利國家的衝擊程度與面向，有必要對於原先福利國家的運作概況及其背後的政治經濟基礎做一個簡單的描述。戰後的福利國家一般也被稱之爲凱因斯式的福利國家，主要的原因在於福利國家順利運作所賴以維繫的基礎在於凱因斯式的總體經濟政策。衆所周知，凱因斯主義者認爲，重要的問題在於總體需求不足，爲了提高總體需求，政府可以透過種種政策，如擴張性的財政政策、低利率政策與擴大公共投資等方式，引導資本擁有者將投資方向導向工業生產。在工業生產擴大的過程中形成對於勞動力的需求，其結果是造成充分就業的局面。充分就業下的勞工透過工資的取得及提高（如果勞動單位生產力提高的話），消費與購買力增加，如此又提高了工業資本家的利潤報酬率，增強了進一步投資的意願。如此形成一個良性的循環，刺激景氣快速由低迷中復甦(Scharpf 1991: 17-37)。

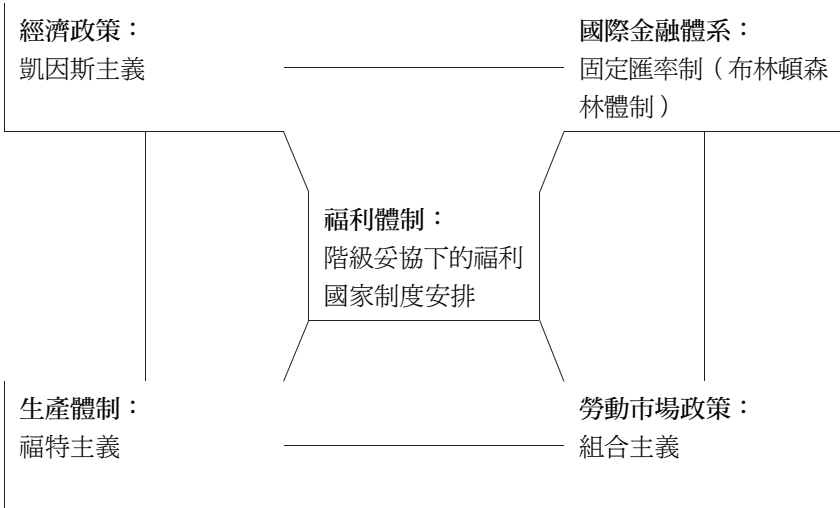
在充分就業的條件下，不僅勞工的實質可支配所得增加，支付福利國家運作的財政來源，無論是透過徵稅（貝佛里奇模式）或保費（俾斯麥模式）的方式，都能獲得穩定的確保。另一方面，國家也有能力從企業汲取維持福利國家所必須的支持與資源。1950 到 1970 年這段時間，一般被視爲是福利國家快速擴張的階段，無論在社會安全支出等所得移轉項目，或是在福利服務項目等都出現了大幅的擴張。解釋這段期間福利擴張的理論，除了工業主義邏輯外，主要是以階級動員權力理論來解釋(Korpi 1983)。階級動員權力理論認爲，福利國家規模的擴張與社會公民權的逐步制度化，主要歸因於勞工階級權力的取得與有效動員所致。勞工階級透過政治市場上與社會民主政黨的結盟取得對政治權力的影響（無論是單獨執政或採聯合執政方式），在勞動市場上以組合主義的方式增加其對資方的談判議價能力，這兩者都使得福利國家的擴張具有現實的可能性。

這樣的安排一方面透過工會的高組織率與對會員行使罷工行動的

羈縻來達成工資調漲的限制，以此抑制了由需求面牽引的通貨膨脹，配合了凱因斯主義的總體需求管理策略，而有利於資本積累的進行。¹³另一方面，則是透過福利國家制度的建立，能將上述資本積累後的剩餘進行重分配的過程，以「回報」工會與勞動者在工資抑制政策上的配合。其次，透過所得維持與所得移轉等政策，其實也維持了勞動者的有效購買力，使得「大量生產，大量消費」的積累模式能順遂進行。如此，戰後的資本主義被稱為所謂的「黃金年代」，因為它將原先相互矛盾的兩個目標——經濟成長與所得分配、經濟效率與社會公平有效地結合起來，這是一個對於資本家與勞工都有利的「階級妥協」架構。透過勞動市場上的組合主義安排與福利國家架構，一個跨階級的階級凝聚得以建立。從調節理論的觀點來看，戰後資本主義的發展反而是著床於(embedded)凱因斯式福利國家的制度架構下，凱因斯式福利國家本身就是戰後資本主義有效運作的一個管制結構(Boyer 1990)。

不過上述福利國家所賴以依存的凱因斯主義與確保勞工階級有效動員的組合主義式社會民主(Garrett 1998: 34-38)，又分別依賴於一個受控制的國際金融體系（布林頓森林協議）與生產方式（福特主義）。如同作者在另一篇文章中所嘗試指出的，凱因斯式的總體管理經濟策略能有效運作的前提在於布林頓森林體制下以美金為共同儲備的固定匯率政策，這使得各民族國家所進行的總體調控策略得以有效遂行。換言之，「一國凱因斯主義」的成功反而是有賴於一個國際協議的運作。或以另一種更鮮活的形容方式來說，戰後的資本主義體制是「凱因斯在內，史密斯在外」的共生組合，但這個體制順暢運作的前提僅限於貨物自由貿易（林志鴻、呂建德 2001: 215-218）。在下一節，我將指出「一國凱因斯主義」如何隨著國際金融市場的興起而面臨失靈的問題。透過圖一，我們可以較清楚地掌握戰後福利國家所賴以運作的國際與國內政治經濟基礎。

13 至少組合主義式的制度安排對於對抗景氣蕭條是一個有效的策略，參見 Schmidt (1982)。



圖一 封閉經濟下的福利資本主義體制

透過上述的鋪陳，我們得以掌握戰後福利資本主義體制發展的梗概。但是，這個「雙贏」的階級妥協機制隨著七〇年代兩次石油危機的爆發而面臨了結構性轉變。國際競爭的加劇（東亞等後進工業國的崛起）、產業型態的改變（從製造業到以服務業為主）、國際金融體系的改變都使得資本積累的過程越來越不順暢，企業獲利的能力大為減低。而這些自然牽動了與其相應的「管制方式」產生變化，原先是勞動與資本勢均力敵的均衡局面，現在逐漸有被另一個新的架構取代的趨勢：一個傾斜向資本（特別是跨國資本）的霸權體系。這個霸權在新自由主義的旗幟下崛起，他們宣稱福利國家將有損於國家在世界市場慘烈競爭的生存利基，福利國家的「減肥」因而是正當且必要的。關於這種競爭式國家的論述及其在政策上所造成的福利削減效應，作者將在下一節中介紹。這裡我們所關注的是，在上一節中所分析的全球化幾個面向是如何影響到戰後已制度化的福利國家體制。全球化的影響主要是經過四個途徑而表現出來：徵稅體系、對勞動市場的衝擊、對國家總體經濟政策的衝擊，以及勞工談判權力的下降。

（一）徵稅體系：各國稅率結構向下調整的競爭

徵稅能力是國家汲取資源能力中最為關鍵的部分，福利國家的有效維持則在於透過國家的徵稅能力而達成。累進稅率則是使社會所得差距縮短的有效手段之一，它也是衡量社會和經濟平等的標準。然而，國家的徵稅能力隨著投資與生產的全球化而遭遇了極大的挑戰，這些限制可以從下面幾方面加以分析：

1. 個人的跨國移動能力增加

許多專業人員在國外執行業務的機會與所得增加，但他們的所得稅很難抽得到，原因是他們比起過去更具全球範圍內的移動力，一般能有效隱瞞其所得而逃避稅務單位的稽核(Economist 1997)。即使他們並未像瑞典許多專業人員一樣將國籍外遷以逃避國內的高稅賦負擔，他們在國外的所得（如以顧問諮商方式）也很難透明化。另外，由於運輸成本大幅下降，個人可以藉由旅遊之便而在消費稅率較低的國家（通常是小國）購買較為昂貴的商品，這將使得國家的財政收入受到影響 (Tanzi 2000:16)。

2. 企業跨國生產的能力增加

由於產業在全球範圍內的水平分工更為可能，跨國公司可能在母國進行設計與接單，在第二國生產製造，最後在第三國銷售。許多跨國企業儘管因為有效將生產流程加以切割，並利用開發中國家廉價勞動力而提高或維持其獲利能力。卻也常將公司設於稅負水準低的國家，藉以逃避母國的高課稅水準。

3. 電子商務與線上交易的可能性增加

拜電子通訊技術大幅革新之賜，原先基於實體交易的經濟型態轉換為虛體經濟，交易成本得以大幅降低。更甚者，在線上交易的產品也變得數位化（如音樂、文章、教育等），交易的次數與數額難以透明化，而使得各國稅務人員在徵稅上的能力大打折扣。

據估計，由於數位化電子通信技術的革新，這些在全球範圍快速流動的金額高達五兆美元(Tanzi 2000:18)。這些交易透過技術革新之便而得以自由穿梭於各民族國家原先明顯的疆域界限，國界的模糊化與

易穿透性使得誰該繳稅、向誰繳稅、繳交若干、如何徵稅等問題變得越來越難以確定，而在跨國合作協調問題困難重重下，徵稅體系的效率自然大受影響。

同時，各國爲了爭取外資(FDI)的進入，紛紛採取降低稅負負擔的方式。這種方式對於後進國尤其重要，因爲外資的進入不僅可能帶來就業的機會，更重要的是，它可能帶來後進國發展所需要的技術。這部分調降的稅負主要是公司的營利事業所得；另一方面，一般受薪階級的所得稅及社會保險（薪資稅）則需調高以彌補由於調降前者所造成的財政與預算缺口。換言之，原先由企業與勞動者共同支持的社會保障體系，已經隨著企業在全球範圍內到處移動可能性的增加而逐漸傾頹，國家財政的負擔轉移到移動能力較低的勞動者身上。資料顯示，OECD 國家自從 1970 年代初期以來，個人薪資所得稅與加值型營業稅佔國家徵稅所得比率節節上升；反之，公司營利事業所得稅所佔的比重則逐漸下降(Economist 1997)。以歐盟會員國爲例，資本利得與自營作業者所徵的稅佔總稅基比率從 1981 年的 50%降低到 1994 年的 31%；相反的，一般受薪階級納稅的比率則從 35%升高爲 41%。在美國，公司的營業所得稅佔總稅負收入的三分之一，而今天則降至四分之一，只約略爲個人所得稅的四分之一而已(ibid)。

爲了面對上述困難，已有若干政策建議被提出，以謀求對於上述稅基侵蝕與稅賦負擔移轉到勞工階級所衍生的不公平性問題。具體而言，如透過國際制裁處罰採取低稅率的國家，發展對於電子線上交易的管制體系。最重要的是所謂針對跨國性金融資本徵收 0.5%「托賓稅」(Tobin Tax)的討論，一方面冷卻國際熱錢的流動，另一方面也符合稅負的公平與正義。但這些政策建議的落實都有待於跨國間的合作，如同跨國社會政策協調的問題一樣，這些合作將遭遇博奕理論中典型的囚犯困境，甚且某些國家還以利用「搭便車」行爲成爲競爭的利基，這些都使得針對維持稅制公平的跨國合作困難重重(Genschel 2000)。

（二）勞動市場：全球經濟整合下的低技術勞工問題

國家的重要任務之一是保護勞動力這個生產要素，做法包括設定安全標準、規定最低薪資、禁止童工、加強勞工在薪資談判中的地位、工時的規定等等。上述保護在全球化的經濟體系下更形重要，因為相較於資本而言，勞動的國際移動能力是相當低的。更且如同下面分析所顯示的，國際貿易整合程度的增加將使得勞工階級內部的分裂更形嚴重：技術勞工與非技術勞工，工作於外貿導向部門與內需部門的勞工，在勞動市場內部與外部的勞工（圈內人／圈外人）。弔詭的是，在一個開放經濟下，國家與勞工在進行這些勞動市場管制的的能力反而更受限制，這構成了新的社會不平等形式。

根據古典國際貿易理論，透過國際分工與根據比較利益的貿易交換，貿易往來國家的總體利得將隨著貿易的進行而獲得總體的提昇。因為開放貿易會促使各經濟體專業化，自行組合對其最有利的生產要素（土地、勞動力與資金）。如此增加那些利用優勢要素組合生產的產品（因而具有競爭優勢），減少那些利用劣勢要素組合生產的產品。經過這樣的機制，國際貿易的結果，理論上將使得每一個人都獲得利益。問題是，如果貿易是在已開發國家與開發中國家間進行的話，由於後者的工資低廉，貿易的結果將對前者勞力密集產業的勞工產生替代效果，造成已開發國家中生產低技術產品的勞工失業或所得下降的問題。近年來，美國低技術或無技術勞工的所得水準下降，並進而形成社會所得差距擴大的問題，業已引起學界與政界的廣泛關注與討論(Kapstein 2000; Rodrik 1997)。這形成了最近社會福利政策中所討論的所謂工作貧窮(working poor)與社會不平等問題。

在美國即有統計顯示，低級技術勞工的薪資水準從 1973 年的每小時 11.85 美元降低為 1993 年的 8.64 美元。在某些麥當勞式的工作(Mework)中，每小時平均工資更下降到 5.5 美元左右。另外據估計，美國從 1978 到 1990 年這段時間，製造業的勞動力需求總計減少了約 140 萬人左右，而其中大部分是屬於低技術勞工(Kapstein 1996)。即使這些教育程度與技術能力都偏低的勞工找到了一份新的工作，其工作

型態一般也是屬於短期、低薪而且欠缺適當勞動保護（如年金與健康保險）的工作。這種類型工作的特質是可替代性極高且極不穩定，一般出現在技術層次極低，但仍屬勞動力密集的服務業，特別是個人與分配性服務業這兩大範疇。這兩種服務業由於某些特性而使得其生產力的提高極受限制，也因而限制了他們提高薪資水準的潛在可能性。最重要的特性就是所謂服務提供與消費必須同時出現而非分離(uno actu)的特性，這使得服務的提供極受到時間與地點的限制，而無法如製造業（或生產者服務業, producer services）可以透過各種生產自動化的措施提高其單位生產力，減少單位勞動成本。這些措施包括：機器設備的引進、生產與管理流程的改進等等。換言之，勞動力密集服務業種種特殊的性質使得它的單位生產力提高能力相對於製造業而言是受限的，再加上其所需技術層次不高，使得薪資上漲幅度有限。

對於低技術勞工所得下降與失業問題，就多大的程度可以歸因於（貿易）全球化，在美國的勞動經濟學界有相當多的辯論。一部份經濟學者即認為，與後進國之間的貿易是解釋美國低技術勞工工資下降的一個重要因素。資料顯示，八〇年代以來美國部分產業（如礦業、鋼鐵、紡織與製鞋業等）工作的勞工失業率及工資所得確實與貿易開放程度有著正面的相關(Kapstein 2000:367)。在這派學者中，Wood (1994: 10)的觀點無疑是最引人注目，也最具爭議性。他清楚的主張：南北國家間日益頻繁的貿易往來是造成北方國家中非技術勞工薪資下降與失業的主要原因。他認為，後進的新興工業國家與南方國家透過低工資與較低勞動附加成本所帶來的競爭力，雇主爲了回應競爭的壓力，或者引進自動化技術，並轉型爲高生產力，生產在商品價值鏈中具有高附加價值的產品，或者直接將產業外移至南方國家，充分運用當地廉價的勞動力並取得接近當地市場的優勢。此舉改變了原有的國際分工結構，同時由於非薪資勞動成本在原先國內勞動保障的管制下，薪資無法隨著勞動市場需求面的減少而下降，已開發工業先進國家的製造業部門對於低技術或非技術勞工的需求乃大幅縮減，促成了北方國家勞工的失業率提高。也基於同樣的原因，而促使技術勞工與

非技術勞工之間的所得差距擴大。若再加上技術的因素，則所得級距的差異又更加擴大了。在美國 1992 年的研究中，若將服務業與專業人員設為光譜的兩端，Appelbaum 與 Albin 發現最低薪資集中在勞力密集服務業中的部分工時工作者，接著是工作於知識密集服務業中的全職與全時工作者，薪資最高部分則是落在知識密集製造業中的全職工作者(Galbraith et al. 1999)。若干國際經濟學者的經驗研究顯示，在全球化的衝擊下，技術與非技術勞工不論其薪資差距或工作機會都產生了相當大的分歧。Rodrik 即認為，全球化對於技術勞工與非技術勞工在薪資差距的擴大至少提供了 20%至 25%的解釋力(Rodrik 1997；Cline 1997)。

不過，也有其他學者提出較謹慎的看法，認為與後進國之間進行貿易的數額佔 OECD 國家 GDP 的比重僅由 1967 年的 0.3% 升高至 1994 年的 1.6%，而如此微弱的比重應該不至於構成低技術勞工所得下降的主要原因，Krugman 是持這種觀點的主要代表人物(Krugman 1995)。Lawrence 與 Slaughter 則認為低技術勞工相對薪資變動的主要原因是技術革新導致了此一群體勞工被替代的可能性增加(Lawrence and Slaughter 1993)。

第二種反駁全球化的觀點則是從去工業化的觀點出發，認為低技術勞工相對薪資下降的原因其實是製造業部門持續萎縮，服務業部門則持續擴張的結果。製造業部門由於能藉由自動化與生產流程的標準化而較具有生產力提高的潛能，薪資上漲幅度較為可能。反之，服務業受限於勞務無法有效分解以及勞務提供與消費必須同時發生的限制，而使得其生產力提高大受限制(Esping-Andersen 1999:111-114)。設若對於製造業與服務業的相對需求是一樣的話，則製造業部門將會透過提高生產力來降低成本，因此僱用的勞工將越來越少；而服務業部門則是藉由聘僱較多勞工來解決，其主要原因是服務業的價格彈性較低(Pierson 1998:542-543)。假若一個經濟體由製造業轉變至以服務業為主的話，則生產力提高空間受限，經濟成長幅度也將因而趨緩。這或許可以說明先進工業民主國家自從七〇年代以來在去工業化的結構

轉型過程中所出現的經濟成長遲緩問題。¹⁴ 當然，另一方面，服務業部門的這些特性有助於解決產業結構轉型中出現的失業問題，而成爲吸收大量就業人口的動力來源。問題是服務業所能提供的薪資水準有限，如果沒有配合配套的所得移轉措施與福利給付，所得差距的擴大是極有可能的。

我的看法是，儘管全球化不是上述促成所得不平等、低級技術勞工所得下降、福利削減的直接原因，但起碼是一個間接的因素。而且，全球化提供了技術、去工業化等因素在形成福利削減的政治方案時一個使上述不利因素共同作用的脈絡，它使得上述因素的福利削減效果透過全球化此一變項的中介而獲得了一種效果加強的乘數效果。當然，此一效果在不同的政治制度下也有可能被削減，Swank即認爲全球化的效果在保守主義的福利體制下，被其他因素抵銷了。然而，在自由主義福利體制下，全球化的效果卻確實產生了福利削減的政策後果。他將這兩種不同的結果歸因於政治制度的不同所導致(Swank 2000)。

（三）金融自由化及其對於福利國家的後果：經濟政策的轉向與充分就業政策的失敗

國際金融體系變化對於福利國家的主要衝擊是表現在國家對於凱因斯式總體管理能力的下滑，影響所及，充分就業的目標無法達成。在上一節中，我們看到了國際金融體系如何隨著匯率體系的轉變而產生改變。在傳統的凱因斯主義下，國家可以透過擴張性的財政政策，配合中央銀行的低利率政策引導資本投資於工業生產，因而增加勞工的就業率。但此一政策在金融全球化的情形下是較不可能達成的，主要原因是在金融全球化的情況下，各國財經決策當局的財經政策普遍

14 Pierson(1998: 543)指出，OECD 近來經濟成長的趨緩與上述去工業化有著密切的關係，並且這對於福利國家的財源有著不利的影響，因為保費的調漲是跟著薪資所得上漲比例而調整的，設若上漲幅度受限於經濟成長率，而人口老化程度又增加的話，則福利國家的財政基礎即受到很大的侵蝕，年金就是最好的例子。

存在一種所謂「通貨緊縮的偏誤」(deflationary bias)(Martin 1997)。這種「緊縮偏誤」的形成固然有著一定的結構性條件，但其結果對於充分就業政策產生不利的影響。設若一個國家採取擴張性的財政政策，通貨膨脹率可能升高，這時除非央行提高利率，否則國內資金可能外流。資金外流在固定匯率制下意味著央行儲備金的流失，而在浮動匯率制下則是意味著貨幣的貶值。貨幣貶值固然對於出口有利，但進口原料價格也將隨之上升，如此帶動了物價上升與通貨膨脹的壓力。通貨膨脹率上升後又必須調漲工資以爲彌補，工資的上升又加速了所謂「工資推動的通貨膨脹」，這又開始形成新一輪的惡性循環。況且，貨幣貶值會促使國內或國外擁有本國貨幣的持有人競相轉換外幣或其他衍生性金融工具以求避險。而在貨幣貶值的壓力已經形成時，政府的做法不是放任貨幣貶值，就是以現有的央行儲備金維持貨幣價值。前者將形成通貨膨脹的問題，進而造成國內的社會動盪（例如1997年亞洲金融風暴中的印尼）；後者則必須有耗盡國內儲備的準備，更何況，其戰果在金融全球化的情況下可能是事倍功半。這時，政府將被迫放棄擴張性而改採取緊縮性的財政政策，以維護貨幣穩定及壓低通貨膨脹作爲主要的政策目標，而這也是各國財政當局在八〇年代後紛紛以貨幣主義作爲主要的政策主調。這種觀點主張減少貨幣供給，調高利率和吸引資本流入並維持貨幣的穩定性，至於是否其政策後果可能帶來失業率的問題則變成是較次要的問題。這就是上述所謂「緊縮偏誤」形成的背景。

造成上述國家放棄擴張性財政政策和低利率政策與布林頓森林協議的瓦解有關。在布林頓森林協議瓦解後，由原先以美元爲各國央行共同儲備的固定匯率制轉爲浮動匯率制。在浮動匯率制下，匯率的變動極大，不同貨幣的擁有者必須尋求各種避險方式來降低其風險，但這同時也增加了這些國際玩家攻擊特定貨幣的可能性。在原先的布林頓森林協議下，一方面匯率的變化是透過國際協議固定於一定幅度，因而遭受攻擊的可能性較低。另一方面，也是最主要的原因，當時國際資本的規模與移動速度能獲得有效管制。¹⁵但是，七〇年代後國際

金融市場的規模擴大。據統計，每天在國際金融市場上進行交易的金額高達二至三兆美元。¹⁶ 面對這群富可敵國的國際投機客，國際貨幣基金會或國內只儲備幾十億美元的各國央行（全世界各國央行總儲備量則不過是 7 千億美元！）等於是位於汪洋大海中的個別孤島一樣，在與國際投機客們對抗的每一場戰役中都有落敗的風險(Garret 2000: Fn. 3)。同時，利率不再是由各國央行決定，而是決定於各國投資人所期望的獲利率。這使得政府必須放棄擴張性的財政政策，而利率政策決定的空間也受到一定限制，最終抵銷了政府希望透過凱因斯式總體管理策略提高就業率的政策目標。綜言之，凱因斯式經濟政策的有效執行雖然是在一國範圍內，但其實現卻必須要在一個穩定的國際政治經濟環境下。而這個環境隨著國際金融體系的轉變而變得更加不穩定，並且使得政府推動有利於解決失業問題的政策空間受限(林志鴻、呂建德 2001: 217-218)。

由於政府被迫採取緊縮性財政政策，而必須將赤字及公共債務比例降低。佔政府支出大宗的社會安全支出與福利預算乃成爲必須削減的主要對象，金融全球化因而在這樣的背景下對於社會保障與社會支出施加了一種向下調整的壓力。同時，在上述「緊縮偏誤」的背景下，各主要國際性金融組織(如IMF, OECD, WB)與各全球金融玩家普遍產生一種對國家的期待，「強烈建議」國家必須要採取下列幾種政策以茲適應來自這些行動者的要求。第一，採取緊縮性的金融政策以避免本國貨幣與他國貨幣（主要是美元）之間過於劇烈的變動，並進而影響了本國產品出口的競爭力。第二，縮減赤字與降低公債佔全國GDP的比率，以維持國家在世界金融與債券市場上的債信。這些由國際債信評比機構所做出的評估，對於金融市場上的投機客具有指標性

15 這當然與諸多因素有關。首先，美國在戰後以其佔全球一半以上的國內生產毛額，以及黃金儲備佔全世界 54% 的比例，而能維持一個固定匯率制下所必須的霸權。其次，當時的通訊技術也使得跨國資本移動受到限制。

16 據統計，1994 年時全球每天有一兆兩千億美元在股市中交易，1995 年是一兆三千億，1996 年則升高為一兆四千億。其中只有 4% 是投入在勞務與商品的交易上，其餘 96% 則是流向投機性的金融與外幣交易市場，參見 Mueller (1997: 810f)。

的作用，也因而可能影響各國財經當局的決策，更何況是國家主動要符合這些標準。以 1992 年馬斯垂克條約的規定為例，爲了維持未來歐元(Euro)在國際貨幣市場上的穩定性，規定各有意願加入的會員國必須符合政府預算赤字與政府公債分別低於全國 GDP 3%與 60%的比例，通貨膨脹率則必須控制在 3%以內等條件，方能取得加入資格的門檻限制。爲了符合這個條件，歐盟各國紛紛採取削減赤字預算的措施，而自戰後在政府預算中佔最大比例的社會安全支出與福利預算就成了主要的削減對象。而這些削減的計畫自然激起工會與各依賴福利體系生活的福利請領者強大的抗議。最有名的一次抗議運動是法國勞工在 1996 年 10 月所發起的一項自 1981 年以來最大的全國性罷工與示威抗議活動(Rodrik 1997:41-44)。當時法國的公部門赤字已高達 GDP 的 5%，爲了在 1998 年前跨越馬斯垂克條約這個門檻限制以加入歐元體系，當時法國的 Juppe 政府必須在短短兩年內削減政府 1/3 以上的赤字，首當其衝的是優渥的社會保障體系，而這當然激起社會強大的反彈聲浪，特別是公部門的勞工。這些爲因應全球化外部壓力而進行的福利削減政治(the politics of the welfare retrenchment)構成了九〇年代以來歐美國家政治衝突的一個核心。但是各國政府福利削減的計畫並不如想像中進行得順利，主要的原因在於依賴社福支出的公民人數相當龐大，¹⁷ 任何對於社會安全與福利方案大幅削減的舉動都將引起極大的社會騷動與政治不穩定，任何政黨在貫徹福利削減計畫時都必須考慮到其對於政治市場上的不利後果(Pierson 1996)。

(四) 勞工在政治市場與勞動市場上談判能力的下降

衆所周知的，解釋戰後西方福利國家的成長與社會支出擴張，除了「工業主義邏輯」（工業化與經濟成長的程度）與人口老化的因素

17 Flora 估計在許多先進民主國家中，依賴於福利國家所提供的所得移轉與工作所得者已超過將近一半的選民，如年金、失業保險與社會救助的領取者以及在健康照護、教育及其他從事於社會服務的工作者，他們已構成一個龐大而複雜的利益團體，使得任何的福利改革都必須謹慎為之。參見 Flora (1989:154)。

之外，另外兩個重要的解釋變項是政黨因素（特別是指左派政黨的強度）與組合主義（主要是指工會組織率與參與決策的程度）。除去前面兩項因素之外，後兩者都與工會的力量有著密切的相關，他們加強了工會在政治市場與勞動市場上的力量，而一個強大的工會運動往往決定了福利部門能擴張到什麼程度(Stephens 1980)。

在福利資本主義的黃金年代(golden age)，不僅工作年齡人口充分就業，而且製造業的工作大多是全職性質同時不要求勞工必須具備專業技能。在戰後二十年中，不僅充分就業的目標可以達成，由於勞動需求大於供給，平均薪資水準提高，勞工內部的薪資等級也差別不大(Esping-Andersen 1999)。除了充分就業外，健全的工會組織和集體談判制度不僅確保合理薪資、改善工作狀況，即使是在福利低度發展的美國，企業也會提供豐厚的職業福利給員工，經濟成長的好處和生產提升帶來的利潤可以回饋給在不同部門的勞動者，這是福特主義生產方式與充分就業結合的結果。

而以歐陸與北歐的經驗為例，促成既成長又能公平分配的機制乃是透過所謂統合主義的制度安排來取得整合勞工階級內部的分化的基礎，其主要手段則是所謂的團結工資政策。所謂的統合主義是指某種制度化的利益表達組織型態，利益的表達是透過對其成員具有壟斷權（而這權力通常是由國家認可）的組織來進行的。利益的表達經由某種制度網絡，針對特定的議題以集體協商的方式共謀解決途徑(Schmitter 1979)。以瑞典的勞動市場為例，關於工資談判與創造工作機會等重要議題常是透過兩個分別代表資方與勞方的全國性組織（如著名的瑞典總工會 LO 與瑞典雇主總會 SAF），以集體協商及談判的方式就經濟（如薪資、勞動紀律與工時）、制度（如工會組織與社會安全）和行政（如年資、勞動紀律與職業安全衛生事宜）等勞動與社會安全議題形成共識。¹⁸Swenson(1991, 1997)提出了一個有趣並有別於

18 關於瑞典的組合主義制度安排的歷史發展及其最近的變化，請參見許繼峰(2000)與 Huber and Stephens (2001: 241-257)。

前述傳統從工業主義邏輯或階級動員理論解釋福利國家擴張的觀點。¹⁹ 他認為福利支出的擴張與處於不同部門企業的反應有關。在外貿導向部門的勞工，其主要利益在於出口競爭力的提高，而低度或中度成長的薪資政策不僅能避免因薪資推動的通貨膨脹(wage pushed inflation)抵銷了經濟成長的結果；同時，最重要的，會增加出口廠商的薪資成本，不利於出口競爭力。如果勞方願意羈縻工會會員的罷工行動並採取中度成長的薪資政策，換取資方對於充分就業的承諾，則此種合作的結果將對於整體經濟有所幫助，²⁰ 而成長的果實又透過國家各種所得移轉與福利服務等措施來回應組織性勞工團體的溫和薪資政策以及對於工業和平的貢獻。這樣的體制是一個對於勞、資、政三方都有利的體系：勞方透過放棄激進的罷工行動與適度的工資政策(moderate wage policy)政策換取資方對於充分就業政策的配合，以及國家以福利政策保障的社會薪資；資方從中獲得了穩定而有利的投資環境，國家則在工業和平中獲得賴以徵稅的穩定經濟成長與公民的政治合法性支持。這樣的歷史妥協一方面整合了勞、資、政三方，同時也整合了勞工階級內部的分歧(Kitschelt et al. 1999:1-6)。但是這個既創造成長又公平分配的體制，其運作前提是相當高標準並且是偶然的，如：以製造業為主並且勞動條件相當類似的勞工階級、全國總工會對於內部不同部門勞工的利益衝突與罷工行動的有效控制、勞方與資方之間彼此

19 這個解釋觀點的明晰化，作者受惠於一位評論者的提醒。作者在此特別感謝。

20 Manow採用了Swenson的架構分析了德國與日本在戰後工資調整與福利國家擴張之間的關係。他認為外貿導向部門的企業對於國際市場的反應較為敏感，一旦處於經濟不景氣時，將較為傾向以公共福利政策作為解決勞工要求薪資上漲的手段。相對地，內需部門則對公共福利的擴張抱持較為懷疑的態度，因為其對於人事成本支出較為敏感。這對於內需部門中的服務業來說更是如此，因為他們較無法將上漲的成本轉嫁到價格上，這個結論與Scharpf的研究類似(1999b)。Manow的結論指出三點(2000)：1. 在產業結構中位處不同位置（指外貿導向部門與內需部門）的雇主，對於公共福利政策會有不同的評價；2. 不同形式與不同程度的貿易開放程度對於雇主針對受僱者的薪資，特別是其社會支出的利益具有不同的意義；3. 雇主在協調各產業部門與跨產業部門的能力以及福利國家扮演雇主彼此間「管制競爭」(regulation of competition)的積極性角色不能忽略。這裡值得注意的是，雇主不一定是全面反對社會福利，在某些條件下外貿導向部門的雇主，可能反而傾向特定形式的社會福利，並成為推動福利擴張的部分動力。運用類似的架構分析九〇年代之後 OECD 國家福利刪減的政治動態，可以參考Schwartz (2001)一篇精采的分析。

的高度互信；以及更重要的，一個相當穩定而受到控制的國際金融秩序(Huber and Stephens 2001: 113-144)。

但這個原先能有效整合勞工階級並推動戰後福利擴張的政治經濟基礎，已隨著經濟與金融國際化的浪潮而遭遇到嚴重的挑戰。首先是國際金融市場的日趨自由化使得各國透過利率政策引導投資方向，從而達到充分就業的總體經濟調控能力下降。其次是各國爲了爭取外國資金進入本國而採取較緊縮性的貨幣政策，這對於失業問題的解決也沒有太大幫助。最後是由於國際之間的慘烈競爭，各國爲了提高產業競爭力，而進行了所謂福利削減與降低勞動保護的水準，因而可能產生了不利於非技術勞工與工作於受保護部門勞工的結果。

在經濟國際化甚至逐漸全球化的趨勢下，維繫上述條件的機制逐漸受到侵蝕，勞工階級內部也逐漸產生分歧。這個分歧是沿著兩條主線而展開的，一是前述的熟練技術工與低階技術勞工之間的分化，一是工作於外貿導向部門與內需部門之間的分化。由於自動化技術的引進使得雇主寧願解僱大量低階技術勞工，而以高薪與較爲優渥的公司或職業福利聘僱具有自動化技術操作能力的熟練技術工。在像德國此類高標準的勞動保護國家中，聘用勞工其實也意味著必須多負擔基於社會立法所加諸於雇主的成本，大量解僱公司內的低階技術勞工可以節省龐大的人事成本，雇主因而更傾向於只聘用熟練技術工並加強生產自動化的產業革新。這麼一來，熟練技術工與低階技術勞工之間的薪資水準便被拉大，更形成了一般在說明歐陸勞動市場中所謂圈內人與圈外人之間福利水準日益擴大的情形(Esping-Andersen 1996)，這同時也解釋了一部份自從八〇年代以來社會不平等持續上升的原因。

另一方面，工作於外貿導向部門與內需部門的勞動者之間也產生了分化的情形。對於工作於外貿導向部門的勞工來說，其薪資水準是以其產品在國際市場上的競爭力多寡來決定的，至於工作於內需部門勞工則由於其產業特性大部分屬於服務業，而使其薪資水準的決定受政府管制的影響。學者因而稱前者屬於暴露於國際競爭的部門，而後者爲「受保護」的部門(Scharpf 1999b)。工作於前者的勞工，由於薪

資所得受制於產業競爭力，後者則寄希望於政府勞動保護的立法，兩者間的利益不見得完全一致。²¹ 前者可能支持國家為提高國際競爭力所採取的種種政策，如：維持貨幣穩定的政策、財政緊縮政策，甚至某種程度的福利削減。因為此舉可能有利於加強出口競爭力，間接使他們受惠，這個部門勞工的利益甚至有可能與雇主是一致的。國家間的競爭因而有可能使得階級間的關係更加模糊化(Streck 1998a)。而一個勞工階級內部分化的結果之一就是近年來歐美各國工會組織率的下降問題，美國的工會組織率自 1970 年代以來已經降低約三分之一左右，由原先的 25% 降低至 16%；奧地利、法國、德國、荷蘭與義大利等先進工業民主國家也發生了或多或少的工會會員減少現象(Kapstein 1996)。工會是戰後推動福利國家擴張與社會權保障的一股重要政治力量，如今工會在全球化的浪潮下卻有節節敗退的跡象。許多歐洲左派人士認為，如何將在全球化與產業轉型過程中被排除在外的非技術勞工重新整合在工會之下，尋求一個不同部門（甚至不同國家）間勞工團結的基礎乃是當務之急(Streck 1998b)。

綜言之，在一個開放的經濟體系之下，隨著各國間競爭跨國資本的程度增加與勞工受限於移動能力，如果資本家不滿原先國內對於勞動市場與福利制度的安排，資本家能用腳投票，威脅外移「退出」來提高它在形成它所偏好的社會與經濟政策上的自主性，而不必僅僅訴諸於「發聲」來表達他們的政策偏好。全球化因而透過將原先階級妥協下的均衡權力結構由勞工與國家身上轉移到資本家身上，進一步弱化了強調社會夥伴與組合主義的制度結構。在上述勞動市場結構變動的趨勢下，勞工內部產生了分化的結果，影響所及是勞工喪失了原先透過組合主義的制度安排與雇主談判的籌碼，也代表了職業福利的消失與就業保障的降低。雇主與受雇者間的關係產生了新的變化，擔負

21 這或許可以部分解釋何以在台灣這次的工時案鬥爭中，服務於公部門的產業工會勞工（如國營事業工會）的動員能力，遠比在外貿導向勞工的動員來得徹底而成功（當然，後者組織程度低也是不可忽視的原因之一。不要忘記，在台灣，企業內勞工低於 29 人者高達 54%）。

健康保險、合理薪資、就業機會創造等等責任，已經由雇主轉換到個別勞工或家庭身上(Streeck 1998a; Rodrik 1997: 16-27)。

(五) 福利刪減的政治邏輯：「競爭式國家」論述的形成

上述四種全球化影響福利國家的路徑我們可以稱之為全球化的經濟邏輯，然而，這個經濟邏輯最後是透過政治邏輯而表現出來，其結果則是下面所說的「競爭式國家」成為主要的意識型態。就此意義而言，它意味了藉由排除中間偏左的平等化政策取向而使國家的政策選擇大為受限，各國在全球化經濟下的政策取向似乎出現了「趨同」的壓力(Crouch and Streeck 1997)。必須注意的是，全球化的經濟邏輯並不必然會導致福利削減的結果，福利削減的結果仍有賴於政治邏輯的運作。²²所謂的政治邏輯有兩個方面的意涵，一方面它意指型塑某種政治意識型態及合法化某種政策論述的過程，另一方面則是意指政治制度及透過這些制度結構所進行的政治過程及其政策後果。在此，我所指涉的政治邏輯是指前者。²³

全球化有可能塑造一個有利於推動福利削減的政治環境，或用馬克思主義學者的話來說，它提供了右派創造一種文化霸權的條件，就結果而言是不利於福利國家的(Jessop 1999)。這種政治邏輯塑造了一種跨階級的意識型態，認為競爭式國家在政策議程上應該優先於福利國家這個戰後曾經是跨階級社會共識的目標。他們辯稱，在國際競爭日益劇烈的環境下（特別是來自於新興工業國家如亞洲四小龍），重要的是如何提高國內的競爭力以留住國內資本家的投資信心，並進一步地爭取國際外人直接投資。隨著國家競爭力的提高，不僅企業的獲利能力得以確保，同時，勞工也能在此一前提下確保其工作機會與收

22 幾個福利體制不同回應的結果請詳見下一節的討論。

23 這個想法主要是受到 Schmidt (2000) 在一篇討論各先進工業民主國家在回應經濟全球化的外在挑戰時，有關於削減福利支出與提高國家競爭力的論述在影響各國內部不同反應的政治過程中角色的啟發。至於從政治制度的角度探討幾個福利體制對於全球化的回應策略分析，有關德國的部分參考 Swank (2000)。一個類似的討論，並嘗試以瑞典、德國及英國最近的福利改革為例的分析，請參考呂建德、吳明儒、陳昭榮(2001)。

入。問題是，國家的競爭力應該如何提高呢？他們首先認為，戰後福利國家下種種支持社會平等的制度已經嚴重地斷喪了經濟成長的潛力與競爭力的培養。而在一個開放經濟下，企業對於任何成本的變動更為敏感，而傳統福利國家的安排將加重企業負擔，減損他們對於外部經濟波動的適應能力。例如：嚴格的勞動市場管制造就了僵固的勞動市場並扭曲了市場的合理配置，使得失業問題反趨嚴重；優渥的福利給付使得勞工沒有意願重返勞動力市場或產生怠工的情形，使得單位生產力下降並產生福利依賴的心理；偏高的稅負減少了個人自發與突破創新的意願，間接影響了社會進步的動力。基於上述的診斷，競爭式國家論的主張是大幅削減福利預算、提高勞動市場的彈性、大幅減稅，以回歸市場經濟的基本面(Giersch 1997)。這樣的主張在原先福利國家已相當制度化的歐洲已屢見不鮮，如德國有關所謂經濟駐地(Standort)的爭論即是一著例。²⁴而透過「競爭式國家」的論述，「社會保障中所主張的利益被重新定義為經濟競爭力的利益，以階級為中心的利益與團結則被以國家為名的利益與團結所取代」(Streeck 1998a: 18)。

這樣的看法某種程度是具有它的吸引力。Streeck (1998b)在另一篇反省經濟國際化對於各國勞資關係影響的論文中即指出，各國的勞工其實同時陷於階級與民族國家之間的兩難。就同是勞工階級的成員來說，他們理論上享有共同的利益，卻由於身處於世界市場上不同的位置，而使得彼此間的利益又有相互衝突之處，因為，決定處於世界市場上何種位置與生產體制 (production regime) 的主要行動者，仍然是以民族國家為基本單位。以同是歐盟成員國的葡萄牙與德國為例，葡萄牙的工資成本偏低而形成它在某些低級技術產品居於優勢競爭國，但與葡萄牙之間貿易量的增加卻對於德國原先生產同類型產品的勞工造成排擠效應，因為他們在工資的水準上是不具有競爭力的。面對這樣的經營困難，企業主可能採取兩種措施。第一種可能是企業決定根

24 有關德國第三條路的爭論，關於所謂「經濟駐地」的部分請參閱孫治本(2000)。

留國內，但為維持競爭力，只有透過引進生產管理技術革新與產品在地升級兩種方式。前者透過自動化技術而使單位勞動成本大幅降低，後者則是以行銷與包裝提高產品的附加價值或在產品價值鍊中的層級。²⁵ 第二種可能則是將工廠整體移至低度開發國家，利用當地廉價勞動力以節省成本。²⁶ 但無論是採取自動化或移出的方式，其結果都是對於原先國內勞動密集的製造業部門產生衝擊，原先在此一部門就業的勞工被機器或他國勞工取代的可能性便隨著增加，其結果就是廣泛的失業問題。

隱含於競爭式國家論的觀點背後，彷彿認為社會福利中加諸於雇主部分的勞動附加成本與福利國家中的福利措施是構成國家競爭力提昇的障礙，而他們也在這樣的主張下提出福利削減的方案，儘管這些方案的削減在幾個先進工業民主國家間進行的並不順利。作者的看法是，他們忽略了競爭力的來源並不僅僅包括福利方案，更何況，某種形式福利制度的維持甚至是有助於競爭力的維持(Gough 1996)。問題的關鍵在於，一個國家要競爭的部分是低廉工資的競爭或是世界尖端技術與產品的競爭，不同的競爭標的將隱含著不同的競爭策略(Lafontaine 1998: 75-80)。分析而言，競爭力至少包括三個項目，即產品的附加價值、單位勞動生產力與勞動成本（薪資成本加上勞動附加成本）。對於薪資成本低的國家來說，低廉勞動成本當然是競爭力的主要來源。但是，對於生產技術密集產品的國家來說，競爭力其實是來自於前兩項因素。而在後福特主義的生產方式下，所謂彈性專業化成為主要的生產方式(Piore and Sabel 1984)。生產線的規劃必須能隨時因應瞬息萬變的市場變化，在這樣的生產方式下，工作團隊彼此間的信賴關係成為促使勞動有效協調的黏合劑，而福利的提供則是形成此一信賴關係的重要因素。換言之，社會福利的提供為社會資本此一維繫

25 這種在地升級的模式，在經濟社會學的討論常以義大利北部倫巴底地區七〇年代後皮革業的在地升級為例子。

26 必須注意的是，產業是否移出還須視產業的特性而定。如果在企業的成本結構中，薪資與勞動附加成本佔最大幅度，則移出的壓力便隨之加大。

勞資和諧的基礎建設提供了一個前提條件(Rhodes 1996)。歸結而言，對於原先居於世界市場中先進技術與成品的國家來說，將標準降至競爭低廉工資，是沒有贏的本錢，反而可能造成原先技術水準的下滑，八〇年代後保守主義治理下的英國就是最好的例子。反之，「某種」形式的社會福利可能是因應後福特主義下「彈性生產方式」的一個基礎建設，這對於一個追求將高附加價值產品標定為競爭力政策主軸的國家來說，社會福利反而是具有生產性的。

至於「競爭式國家」論者將近年來歐洲各國所面臨的失業與經濟問題歸諸於優渥的社會福利制度與勞動保護措施，並下結論認為這是所謂的「歐洲硬化症」，恐怕是過早的斷言。Kaufmann (1997: 114-116)即認為德國九〇年代的失業問題主要是歸因於德國統一所致；Garrett(1998:143-144)認為瑞典九〇年代初期的財政危機與失業問題主要是因為在匯率政策上跟隨德國中央銀行，錯誤地採取緊盯德國強勢馬克政策，並因而造成對瑞典賴以生存的出口嚴重的打擊。至於芬蘭九〇年代初期令人驚訝的高失業率則主要是歸因於柏林圍牆倒塌後，傳統上對東歐與前蘇聯進行貿易的壟斷地位被其他中歐國家打破這個因素(Esping-Andersen 1996)。

最後，在全球化的浪潮下，傳統民族國家是否確實無法擔負起提供社會安全網的角色，這其實還是一個有待經驗研究的論題。如Pierson (1996, 1998)的研究顯示，實際上各國²⁷自八〇年代中期以來的福利刪減計劃的深度與廣度，並未如新自由主義者所宣稱的那麼成功，因為福利刪減的計劃可能引起福利方案所創造出來的利益團體成功的抵制。作者無意為所有福利方案的維持辯護，確實，有某些福利方案並不符合社會正義的原則，甚至是浪費的。但若因而主張社會福利的「全面」刪減或暫緩，可能犯了將嬰兒與洗澡水一同倒掉的錯誤。

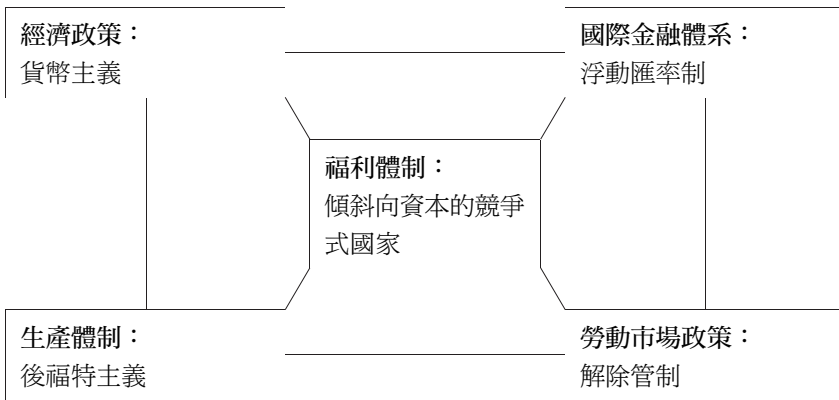
27 Pierson 有關福利刪減的研究主要以美國、英國、德國及瑞典為例。

小結

如上所分析的，在戰後的所謂「黃金年代」中，人們首次相信一個人性化的資本主義是可能的：透過凱因斯主義的總體經濟管理，經濟成長與「公平」的分配這兩個目標是有可能結合在一起的。甚至在某些民主社會主義者眼中，凱因斯式的福利國家被視為是可以和平過渡到社會主義社會的一種可能選擇方案。同時，民主國家與福利國家被容許結合在以民族國家為單位的國民經濟體上(Scharpf 1991)。當然，資本與工會間「雙贏式」的歷史妥協安排，在 1970 年代以前仍有若干制度性的客觀條件加以支持而得以實現，這些條件包括：工會強大的組織力量與隨之而來的談判能力；集體協商工資的統合主義模式、使國家能有效執行充分就業與總體需求管理的凱因斯經濟政策、最後是以美金本位為基礎，以促進自由貿易為宗旨的布林頓森林協議。這些條件使得勞動市場上的工會得以有效貫徹其平等薪資的政策，再加上政治市場上左派政黨的配合，推出以所得重分配為目的的財稅與社會福利政策。如此一來，社會平等目標的有效實踐獲致其得以實現的物質基礎。

然而，隨著國際市場上的競爭加劇與資本威脅退出國家的能力增強，全球化已對於原先二次戰後階級妥協下的福利國家體制施加了結構性改革的壓力。透過金融市場的全球化，戰後維繫凱因斯主義的布林頓森林協議已告瓦解，取而代之的是浮動匯率制與結構上必須與之相應的貨幣主義政策，這隱含了對於維繫福利國家的充分就業政策不利的意涵。透過勞工階級內部的分化，一個分殊的後福特主義式勞動市場與分散式的工資談判體系導致了工資與勞動條件的不平等；全球競爭與資本在全球範圍內的自由移動導致了社會傾銷與工資及勞動條件的向下沉淪；各國政府為了競爭全球移動的資本，展開競相向下修正的福利削減競賽。其最終結果是形成了所謂的「競爭式國家」，並且似乎存在著使各國的政策趨同的壓力。一個全球化經濟下福利體制

的政治與經濟基礎，其變動的情形可以從圖二獲致一個梗概的了解。



圖二：全球化經濟下的福利資本主義體制

四、各種福利體制對於全球化衝擊的回應及策略

綜合上述，全球化對於福利國家的最大衝擊其實還是透過勞動市場這個界面而展開的，因為全球化促使原先對於勞動市場的管制必須放鬆，而低技術勞工則是此一政策下的最大受害者。失業者的增加對於福利國家形成龐大的財務負擔，因為原先具有繳費能力的勞動者減少，要求給付的福利請領者則增加。弔詭的是，國家的財務能力在全球化的經濟環境下又大受限制（稅收減少、舉債空間受限），而使得問題更形複雜。問題的核心因而指向如何妥善面對這群在全球化經濟「創造性的毀壞」過程下的低級技術勞工，如何幫助他們重回就業市場。面對這個問題，歐洲與美國所採取的回應策略各有所不同。美國以及後來尾隨在後的英國鼓勵部分工時工作。諷刺的是，美國雖然透過彈性工時政策創造了低失業率的成就，但在社會不平等與貧窮率上較高；歐洲的表現則相反，擁有較低社會不平等與貧窮比率，但失業

率則普遍偏高(Martin 1997: 37)。簡單來說，我們可以整理出兩種回應的策略：1. 採取解除管制並放任低薪勞動市場的形成，以便增加對於勞動力僱用需求；2. 第二種則是政府被認為有避免社會不平等的責任，而採取積極干預的方式，同時因為干預的手段與政策目標有所不同，還可以繼續再區分出兩種策略，分別是所謂勞動力減少與社會投資策略。採取這三種策略的國家與 Esping-Andersen 對於福利資本主義體制三個類型的劃分若合符節。底下我們就以 Esping-Andersen 的體制理論分析三種福利資本主義體制在全球化外在壓力下的不同回應策略。

如同 Esping-Andersen(1990)在他的比較福利國家經典作品《福利資本主義的三個世界》所區分的，福利國家基本上可以分類為社會民主模式、保守——組合主義模式與自由主義模式。分析而言，三種福利體制各自具有下列幾個不同的特徵(Scharpf 1999)：

自由主義福利體制國家的特徵是高度就業，較低的稅賦，較低的社會支出規模，以及較高的工資差異與所得不平等。

組合主義福利體制國家的特徵則是較高的失業率，較低的女性勞動參與率，中度的稅賦，中度的社會支出規模，社會安全體系以提供高所得替代率的所得移轉為主，中度的所得不均與工資差異。

社會民主主義福利體制國家的特徵則是較高的總就業率，高女性勞動參與率，高度的稅率，高工會組織率，高度的社會支出規模，社會安全體系以相當慷慨的社會服務為主，低度的所得不均與工資差異，社會民主政黨在政治市場中扮演相當支配性的地位。

底下我們就個別來探討這三種福利體制的回應策略。

(一) 歐陸保守福利體制的回應策略：勞動力減少

在歐洲，由於傳統工會強大的勢力與較親社會福利政策的政黨執政（如社會民主黨與基督教民主黨），而使得政府的政策對於勞動條件的保障與勞工家庭的保護較為全面而周延，整體社會對於薪資間的差距較傾向於拉近差距以達到儘可能的平等。但是，在產業結構變遷

的衝擊之下，大量從傳統製造業中釋放出來的低級技術勞工使得這個目標的實現遭受了重大的挑戰。相對於美國模式所走的解除管制，放任這群勞工在就業市場上載浮載沉，逐漸向貧窮線逼近，最後走向工作窮困的社會不平等；歐陸的做法則仍是堅持高標準的勞動保護與福利政策，但其結果是八〇年代中葉以來深深困擾歐陸各國的高失業率問題。相較於 1969 到 1973 年這段期間的失業率僅有 2.6% 來說，九〇年代歐洲普遍的失業率平均是 11%。在德國，目前的失業率約為 9%，這是自從威瑪共和以來的歷史新高。失業率的升高，對於傳統上以社會保險為主要社會安全網的歐陸福利國家來說乃是一大致命傷，原因是原先具有繳費能力的勞動者現在反都變成各種給付的領取者，到最後，國家也必須以公共預算補貼其財政不足。尤有甚者，這些失業者中有許多是正準備進入勞動市場的年輕人，他們將其不滿歸諸於大量進入歐盟的亞非第三世界新移民，政治傾向趨近激進化，暴力攻擊外國人的事件時有所聞。這從近年來法國的民族陣線、奧地利、德國與挪威等國極右勢力的抬頭可見其一斑。學者如 Kapstein(1996)與 Rodrik(1997)甚至以上一個世紀黃金本位體制瓦解所導致的貿易保護主義與法西斯極權主義興起，憂心歷史有重蹈覆轍之虞。

自由派的經濟學者在評論歐洲的高失業率時，傾向於將問題歸咎於歐洲過高的勞動保護與社會福利標準，其結果雖然保住了社會平等的目標，但卻必須以高失業率為代價。原因是如前述的產業轉型過程中，製造業對於勞動力的需求縮減；另一方面，如同我在前面所分析的，服務業的薪資水準由於受限於單位生產力提高的限制而不升反降。在面對這個結構的難題時，美國採取的方式是放任由勞動市場決定；而歐洲的做法則仍採取「僵固」的勞動市場政策，如此一來，加諸於雇主的法令限制較多，雇主的勞動成本增加，自然聘僱的意願就下降。據統計，在德國雇主的社會薪資勞動成本（指因法定疾病與年金等社會保險加諸於雇主的附加勞動成本）高達 42%，德國雇主協會因而屢次埋怨過高的附加勞動成本降低了他們在國際市場上的競爭力 (Scharpf 1999a)。即使低階勞動市場的勞動供給與需求都存在，在自

由派經濟學者看來，卻由於國家不當的干預而扭曲了勞動市場中勞資雙方（在個別層次上）自由協定（低）工資的空間。

德國普朗克社會研究所所長 Scharpf 則為歐陸保守福利體制辯護。他指出，美國模式的主要缺點在於它透過低工資政策所製造出來的「新貧窮階級」以及由之而來的不平等問題；北歐模式在面對全球化經濟的最大弱點則在於其稅基嚴重遭遇侵蝕(ibid: 130)。相較於北歐的社會民主模式與盎格魯—薩克遜的市場國模式來說，社會保險體制則是一個既能避免前者在全球化浪潮下稅基侵蝕的問題，又能避免後者由於將個人與家庭完全暴露於全球化衝擊所帶來的社會不平等擴大的缺點。由於在社會保險體制下，保險給付的請領資格仍然是以個人在勞動市場上有工作與繳交一定保費為其前提要件。這種與勞動相關所建構起來的社會安全保障體系，在全球化的經濟環境下至少具有克服國際人口移動所帶來問題的優點。

當然，他認為歐陸的社會國體制並非十足完美，它的問題在於受困於所謂「受保護部門」的高失業率。由於社會保險體制的根本原則在於勞動，八〇年代以來持續升高的失業率對於社會保險體制的存續構成了嚴重的威脅。Scharpf 在對於德國失業率結構的分析中發現，事實上失業人口大部分來自於傳統不具競爭力的產業部門，但另一方面，現有對彈性工時的服務業勞動力市場需求卻有升高的趨勢。換言之，服務業部門中的低薪勞動市場部門具有增加就業的潛力，可以吸收原先不具競爭力的外貿導向（製造業）部門的失業人口。但他又同時發現，在服務業部門中就業的增加特別容易受到課征社會安全保費與消費稅的負面影響。他歸結認為，德國現有社會福利政策的問題在於它的原型是為原先在製造業全時（男性）就業者所設計的社會保障方案，在經濟全球化催動的勞動市場轉型後，原先的社會保障體系已經與現實的社會經濟情況脫節。革新的做法因而是必須加強勞動市場中低階層勞工的重返就業市場與雇主聘僱的動機。

對此 Scharpf 的建議是透過減免低薪資勞工在社會保險中勞工與雇主必須負擔的保費部分。由於德國社會保險的保費是由雇主與勞動

者共同支付，據統計德國一般雇主必須付出名目工資中 42 % 的薪資附加成本。預計若採取此一措施將為雇主節省約 22 % 的勞動成本。另一方面，則以所謂消極所得稅(negativer Einkommensteuer)鼓勵社會救助的請領者投入（部分工時與低薪的）勞動力市場(ibid: 130-132)。

除此之外，歐陸的社會保險模式也受困於過度強調以男性全職勞動者為中心所建立起來的社會保障制度，其結果是形成圈內人／圈外人的二元勞動市場。一方面是待遇優厚的男性全職勞動者，他們享有優厚的社會保險給付與嚴格的勞動保護，其後果是就國際比較而言相當高的勞動成本；另一方面則是在此一僵化的勞動市場下犧牲其他可能潛在就業者，包括在家操持家務的婦女以及準備進入勞動市場的年輕人。Esping-Andersen(1996:18-20; 1999:105-114)即從北歐社會民主的觀點，指出歐陸這種以家庭為承擔社會風險的保守主義體制，將無法適應自八〇年代以來逐漸浮現的後工業主義經濟結構。原因是未來的經濟結構將以服務業為主，它能創造大部分的工作機會但薪資水準不高。

（二）北歐社會民主福利體制的回應策略：社會投資

Esping-Andersen 提出北歐社會民主福利體制在面對未來經濟全球化趨勢時的對策有兩個方面：一是家庭政策，一是勞動市場政策，而以社會投資策略結合這兩個方面。伴隨著家庭型態的改變，離婚率升高，單親家庭比率增加，以及最重要的出生率下降；勞動市場方面的改變則主要是：服務業部門的擴張，婦女勞動力參與率的增加，技術勞工的需求增加。針對以上的變化，Esping-Andersen (1999)以瑞典模式的經驗為例，認為國家最主要的任務乃是透過若干公共部門的投資強化雙薪家庭的制度安排，其目的則是減輕婦女投入勞動市場時所面臨的家庭負擔；同時也因為婦女的加入勞動市場而減輕了夫妻中任何一個人在生命歷程中，由於結構性或摩擦性失業而造成收入中斷的經濟困難。配套的措施包括日間托兒及托老照護、職業再訓練計劃。這些措施被稱為「社會投資」的策略，因為這部分的投資所產生的效益

可被視為對社會整體有利的公共財。我對於北歐模式的初步評估是，這個模式看出未來勞動市場上創造就業機會的主要部門不再是製造業而是服務業部門，同時服務業部門有可能因為生產力偏低而使得薪資上漲幅度受限，因而產生收入偏低的情形。國家乃以舉公債方式，創造社會服務業部門的就業機會，並補貼其薪資。Esping-Andersen 指出，透過這種積極勞動市場的策略，去工業化後的失業問題可以獲得緩減；透過社會薪資的方式，「工作貧窮」的問題可以避免；透過提供開放的教育與職業訓練計劃，低薪勞動者的向上階層流動更為可能。

不過上述策略的執行也衍生了許多問題，也就是：社會投資策略所需的費用有多少？應該如何籌措？誰應該來負擔這部分的成本？以何種方式付出？以美國為例，據著名的 Brookling Institute 保守估計，為了進行對於失業勞工的再訓練，其費用高達八百億美元，而對歐洲更高的失業人口來說，其所需的費用將更驚人。²⁸ 其次，在經濟成長幅度有限，而政府舉債空間又受限的情況下，這筆龐大的費用在籌措上可能面臨問題，如果轉而向高所得者課征稅款則又可能引起資本外流的問題。更何況這部分的投入是否能在時間上有效配合企業界的需求，其成效也頗受懷疑。最後，最重要的是此一社會投資的計劃需要耗費的費用驚人，在北歐各國的公債比例偏高，並因而極易遭受金融全球化衝擊並進而衝擊以外貿為導向的國內產業的情況下，此一策略在現實上的可行性因而頗成問題(Stephens 1996)。

（三）自由主義福利體制的回應策略：解除管制

自由主義福利體制強調國家解除對於勞動市場的管制，讓勞動力市場更加彈性化。這意味了國家必須解除最低工資的限制，解僱的條件更加寬鬆，對於雇主的勞動附加成本必須降低。如此一來，雇主的聘僱意願才會增強，一個低薪資的就業市場才能形成，去工業化後的

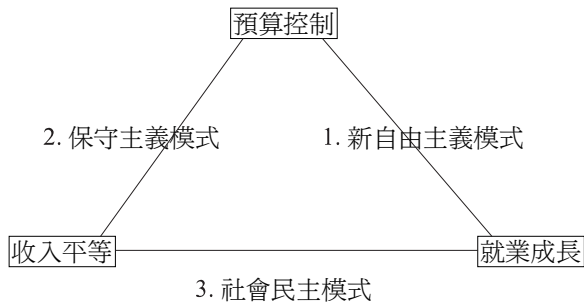
28 此一數據轉引自 Kapstein (1996: 35)。

龐大失業問題才能獲得解決。這種新自由主義的改革路徑在英國、美國、加拿大與紐澳的福利改革都可以見到。

這些解除勞動市場管制的措施確實一定程度上解決了失業的問題，但其代價是使得經濟不平等更形嚴重，特別是在盎格魯—薩克遜國家，不僅稅後所得差距大，稅前的所得差距也很大。以 1990 年的美國為例，最窮的 20% 人口收入僅佔全年國民所得的 3.7%；最富有的 20% 人口收入佔國民所得的 50% (Mishra 1999:46-51)。簡言之，美國的稅率沒有增加多少，但是財富集中情形更嚴重，貧富差距擴大使得大多數美國人民的稅務負擔更重。而在 1996 年的低收入家庭收入 (AFDC) 改革計劃中，福利的請領資格不再被視為是一種權利，而必須以接受工作為前提。同時，一生中領取福利津貼的時間也有所限制 (ibid: 49)，此舉被視為是從「社會福利」到「工作福利」的轉變。類似的改革方案也發生在貝佛里奇模式發源地的英國。英國自八〇年代初期開始，在柴契爾夫人保守主義革命的大旗下展開一連串去管制化的措施，伴隨著此一去管制化策略而來的是失業率的升高、累退的稅率和其他不利於工會的措施（如工會保護、集體談判機制的弱化），其結果是導致了社會不平等擴大、貧窮人口增加等等問題。

面對上述由於全球化趨勢所產生的低技術勞工失業問題，工業民主國家都嘗試提出若干解決的辦法，但由於政策工具有限而使得成效有限。Iversen 與 Wren (1999) 認為「預算控制」、「所得不平等」與「就業成長」三者都是國家經濟政策要追求的目標，但是，在資源有限與所使用的政策工具限制下，政府其實只能同時達到其中的兩個目標而無法同時兼得。以工業民主國家在遭遇自七〇年代末期以來的停滯性通貨膨脹後，嘗試提出的解決策略及其效果來分析，我們基本上可以分為三種基本的類型，而這三種類型又恰好與 Esping-Andersen 所提出的福利資本主義的三個類型相符合。如圖三所顯示的，若為了尋求國家財政上的平衡而採取預算的控制，以及尋求失業率的降低，必須容忍工資多寡是勞動市場的需求面來決定，這意味著某種程度的所得不平等增加，這是自由主義福利體制的美國在「新自由主義轉向」後所採

取的路徑。若是爲了追求控制國家預算穩定與所得平等這兩個目標，就業成長的目標則無法有效獲致，原因是勞動市場的「圈內人」與「圈外人」問題，由於社會安全體系加諸於雇主方面的負擔，而使得雇主提供工作機會的動機受到影響，這是組合主義福利體制的德法等歐陸國家目前所面臨的難題。若是爲了追求就業的成長與所得平等兩項目標，則必須犧牲維持預算平衡的目標。原因是政府會透過擴大公共部門，主動提供就業機會，並維持與私部門不太大的工資差距來保障所得平等的目標得以確保。但同時，政府也必須以增加稅收或發行公債的方式來承擔採取這種政策所需的龐大支出。典型的代表是北歐所謂的社會民主福利體制，如瑞典、挪威、丹麥等。綜言之，爲了解決去工業化下的大量非技術勞工失業問題，先進工業民主國家採取了對應的策略，這些策略希望能同時達成三個目標：政府支出的控制、充分就業與所得平均分配，但遺憾的是國家通常只能控制其中兩個，而不利於另一個目標。



圖三：全球化經濟下的三種福利制度選擇模式²⁹

29 參考 Iversen and Wren (1998: 514)

五、結論：未來研究的幾個重點

Polanyi (1989)在他那本迷人的歷史社會學巨著《鉅變：當代政治經濟的起源》一書中，以自律性市場的擴張及社會的自我保護這兩股力量彼此間的衝突拉鋸，向我們鋪陳了現代世界發展的動力。透過他的歷史—制度分析，他向我們展現的是自由市場並不是在一個真空的情況下形成的，反而，自由市場必須要「附著」在某些人為有意或無意創造的社會制度中。例如 1795 年的 Speenhamland Act 如何透過補貼農民以保障農民的福祉，或是 1834 年的濟貧法改革(Poor Law Reform)中廢除農民補貼政策，讓農民成為工業革命過程中所需的產業勞動力。換言之，資本主義的發展需要「鑲嵌」於一定的制度結構上，而這個制度結構是無法由自由市場本身提供，而必須求助於其他的社會系統。

戰後的福利資本主義在所謂「鑲嵌的自由主義」體制下，標榜的是效率與平等、經濟發展與公平分配等價值的有效接合，透過國家介入的重分配機制進行均衡的發展。然而，這個建立在社會公民權理念上而逐步制度化的福利國家體系已隨著八〇年代以來世界經濟的更加國際化而遭遇了若干發展上的瓶頸。我在這篇文章中分析了封閉經濟下的福利資本主義體制的政治經濟基礎是如何作為福利國家的運作前提。進一步，我說明了這個基礎如何因為七〇年代以來的幾項發展而逐漸受到侵蝕：1971 年之後由於放棄美金本位體制，與隨著各國在此壓力下放寬金融管制措施所形成的全球金融市場；資訊與通訊技術革命所帶動的生產結構改變與勞動市場彈性化；跨國生產與銷售的可能性大增。上述改變已隨著東歐與蘇聯共產政權的解體，而使得一個在全球範圍內商品、資本、（一部份）勞動力與資訊充分流通的市場成為可能。原先國家仍能在較封閉的環境下維持其相對自主性，運用某些政策工具追求它在社會政策上的偏好；而在一個全球化的環境下，國家只能較被動地因應了，其結果是各種福利體制在結構上被迫必須

朝向系統性福利削減的競爭式國家發展。

如同 Stryker (1998: 1-2) 所認為的，「全球化」已成了我們這個年代最時髦與「嗡嗡作響的字眼」(buzzword)。有關全球化與福利國家的討論與辯論在歐美社會政策學界正積極地進行著。筆者認為，下列幾個題目是值得進一步深化，以擴深台灣社會學界對於此一問題的了解。

首先值得探討的是全球化如何影響了各個民族國家內部的政治市場，並進一步地影響了各國福利削減的政治過程。如同 Pierson (1998) 所指出的，全球化確實是促使歐美各國從九〇年代以來推動福利削減背後重要的動力，但此一壓力並不必然會導致福利削減的成功。Swank (2000: 9-11) 在最近一篇有關保守主義福利體制如何回應全球化的傑出研究中即指出，不同的政治制度型態導致了不同的政策後果，而這些政治制度是由利益表達體系、選舉制度、政黨體系所組成的。他提出了一個相當有趣的觀察：社會民主與自由主義福利體制的決策機制基本上都是屬於中央決策模式，政策決定與執行基本上是由行政官僚與政策菁英決定。相對的，保守一組合主義福利體制下，權力是共同分享的，意即政策的制定與執行是由工會、資方、公法人組織（如公共保險基金會）、專業團體與政府（聯邦與各邦政府）共同透過協商與談判的方式決定。他以德國近來的社會政策改革為例，分析保守主義體制下，由於否決點(veto points)眾多，反而使得福利削減的政策在執行上遭遇阻礙。相反地，社會民主與自由主義福利體制的決策機制基本上屬於中央決策模式，這使得國家在推動福利削減上較能有效貫徹其意志。³⁰Garrett (1998) 也在他那本近來引起許多爭論的 *Partisan Politics in the Global Economy* 一書中，以許多跨國的比較研究，毫不含糊地宣稱：社會民主組合主義在全球化經濟下不僅不會退卻，反而會更加茁壯。到底全球化是如何地影響到各民族國家的政治過程，它是否確

30 類似的分析方式另見 Doehler (1991)，在面臨八〇年代初期保守主義的轉變時，英國、美國與德國三個不同的健康照護體系改革，由於不同政治制度所形成的不同政策網絡，導出了極為相異的政策結果。

實引發了福利削減的政治效果，仍是一個有待經驗檢證與說明的命題。

其次，處於世界市場上不同分工體系的國家，受全球化衝擊的面向影響的層面可能也有不同的效果。Garrett (ibid: 56-58)的研究顯示，外貿依存度較高的國家（如歐洲許多小型經濟體）在八〇年代之後全球化衝擊影響的層面主要是開放金融市場，放寬外資進入資本市場的限制。反之，原先外貿依存度低的國家（如美國及加拿大）則在進出口貿易佔 GDP 的比重方面有較大的成長。一般來說，北歐各國受限於較高的福利支出，較高的政府赤字預算以及相應而來較高的政府償債利息支出。因而，九〇年代以來的金融全球化對於北歐各國以擴張性的財政政策維持公部門的開支與就業成長目標顯然是不利的，因為政府的利息支出上升，債信評比下滑，使得政府的舉債空間受限；企業的資金成本上升，不利於企業出口的國際競爭力，也因而不利於就業政策。最後，繼續採取擴張性的財政政策以支付龐大公部門開支也有可能導致通貨膨脹的結果。

對於美國與加拿大等國家而言，因為貿易開放程度增加而使得國內非技術勞工失業與薪資水準下降，被替代的風險增加。因而全球化對於美國福利體系的衝擊來說，可能主要是因為貿易自由化所引起的 (Rodrik 1997)。不過，無論是哪一種福利體制，可以確定的是，由於金融全球化的結果，使得各國被迫必須採取較緊縮性的貨幣政策，這對於採取較有利於提高就業的凱因斯式總體管理策略來說是不利的。

最後，值得進一步探討的問題是全球化對於台灣與東亞福利體制的衝擊與影響。目前有關全球化與福利國家前途的討論，大抵是集中於歐洲的社會政策學界（特別是歐陸與北歐），因為在這些國家，原先扮演維繫所得公平分配與社會團結的福利國家體制，經過二次戰後的大幅擴張與制度化過程，在全球化的衝擊下確實是首當其衝。但是對於正準備逐步建立社會安全體系的東亞來說，全球化的意涵可能是非常不同的。一方面它可能意味著福利削減的壓力，而即使是沒有展開削減，福利支出成長的停滯都可以被視為是福利削減的效應之一。

對於像台灣這樣的後進國，高貿易依存度讓台灣社會暴露於世界市場的風險大幅增加。這樣的外部開放性與台灣社會自從九〇年代初期以來的福利擴張以及稍後的福利停滯之間有何關係？高度的貿易開放性使哪些團體更容易遭受這些風險的衝擊？國家的回應策略在東亞國家之間有什麼不同？同時，全球化對於這些國家的福利體制到底產生了哪些衝擊。Gough 在最近一篇文章(2000)中，以比較研究的方式分析了菲律賓、韓國、印尼與越南的福利體制在全球化的衝擊下如何因應。但遺憾的是，他的研究最後似乎也僅流於上述四個國家的福利制度介紹與近來幾個福利政策改革的比較，而沒有真正碰觸到全球化衝擊到哪些社會群體，透過什麼樣的路徑衝擊等問題。這個領域因而仍有很大的空間有待社會政策學者繼續開發。

如同許多發展社會學者所指出的，台灣與其他四小龍成員一樣，其實都是在 1960 年代前後透過出口導向與進口替代的經濟發展政策被整合進世界市場，同時成為經濟國際化中相對的獲利者。東亞四小龍由於內部市場規模太小，同時缺乏豐沛的自然資源，廣大國際市場成為它們產品的目標對象，國際化也因而成為唯一出路，無論是採取生產國際化（如台灣與韓國）或金融國際化（如八〇年代後的香港與新加坡）的策略。四小龍的貿易依存度（指進出口貿易佔 GDP 的比重）與 OECD 國家相比普遍偏高，並非偶然的現象。以台灣為例，進出口貿易佔 GDP 的比重經常在 80% 左右。首先值得探究的是，到底台灣自 1960 年代末快速整合至世界市場的過程中，直到最近為止，是否存在著因經濟發展階段與國際化程度化的不同，而表現出不同的福利體制特性。這個區分如果成立的話，則對於台灣部分的探討可能有所幫助。我初步認為，1985 年在以美國與西歐為主，為了平衡日本與 OECD 其他國家間長久以來的貿易逆差問題，通過了著名的「廣場協定」(Plaza Accord)，壓迫日圓升值，同時也連帶的牽動了韓元與台幣的快速升值。這個協定的效應是多方面的，如：促使日本及台韓等逐步轉移美國市場，加強對於亞洲的投資，從而促使東亞的內部貿易整合程度增強(Selden 1997:321-324)。這對於台灣的意義是：台灣自

1987年起首度由資本(FDI)的輸入國轉變為輸出國，並大幅投資於東南亞，而於稍後轉移至中國；進出口貿易在同年也達到歷史的高峰；開放外勞則是在1992年的就業服務法通過後更加大規模的進行，政治上的民主化也是在同一個時間點上進行。以往，解釋台灣福利發展的動力大都從政黨競爭的角度出發，但自1987年之後，台灣福利政策的發展事實上是處於經濟國際化與政治民主化這兩股相互矛盾的力量拉扯中(Ku 2000)。1987年前後的發展是否存在著質上的不同，到底是朝向全球化、區域化或國際化的方向進行，到底是哪些部門全球化了，而又形成福利體制必須改革的要求，這些課題值得進一步探究。

對於近年來由於國際新分工秩序的形成，導致台灣社會自戰後以來所面臨最大的經濟危機與挑戰，如進出口貿易衰退、工業生產力與經濟成長率下降、失業率升高等，許多國際經濟學者指出，其中導因於貿易、金融與勞動力移動的經濟全球化因素甚多。影響所及，台灣自從九〇年代初期以來逐步擴張並走向以社會保險為建構原則的福利體系，目前至少是面臨了停滯的問題，弔詭的是，目前卻是福利需求人口最多的時刻。如同作者在本文中所指出的，全球化到底是透過哪些機制衝擊或型塑了目前台灣福利體系的樣貌。以目前相關文獻的探討，全球化可能是透過勞動市場、徵稅體系、政治市場、意識型態霸權等機制衝擊。同時，必須指出的，所謂的衝擊不一定是造成福利退卻，也有可能形成福利擴張，特別是對一些外貿導向的小國家來說(Rodrik 1997)。政治學者Katzenstein(1985)認為，一些在歐洲較開放也較小的經濟體，如瑞典、荷蘭與奧地利等國家，由於高度暴露於世界市場上，政府透過建立社會安全體制與組合主義式的制度安排以避免受到太大的經濟波動影響，公共部門的成長與這些小國家的貿易擴張之間反而存在著正面的相關，類似的結論在Rodrik(1997)的研究中也已獲得證實。對於東亞國家這些快速被整合到世界市場的新興經濟體來說，上述的論點是否也同等適用。我認為經濟開放程度與社會支出之間的關係並非必然的，還必須考慮一些小型經濟體在世界市場上的相

對位置以及到底是受到全球化何種層面的衝擊(Lue 2001)。Holliday (2000)則指出東亞強調人力資本面向的「生產性社會政策」，有部分是受到國際經濟的影響，更多則是由於區域安全的考慮所致。對於台灣與前述 Katzenstein 所研究的歐洲小國家之間福利體制的比較，對於此一議題的釐清將有所助益。

誌謝：本文曾宣讀於「全球化與社會福利」研討會（台灣社會福利學會、國立中正大學社會福利學系、靜宜大學青少年兒童福利學系主辦，2001年4月27日）。筆者感謝評論人王振寰教授的批評與建議。研究助理連詩敏協助資料收集與整理，特此致謝。本文在撰寫過程中受益於魏書娥、張世雄、陳宜中與古允文等同仁的討論與批評，以及兩位匿名審查人的審查意見，作者特別在此一併致謝。本文為國科會研究計劃部分研究成果(NSC 90-2412-H-194-009)，作者在此感謝國科會的支持。

參考文獻

- 孫治本(2000) 全球化與社會政策的未來：德國「新中間」路線之爭議。台灣社會研究季刊 38: 91-132。
- 魏書娥(2001) 全球化趨勢與全球性思考。見顧忠華主編，第二現代：風險社會的出路，頁 159-192。台北：巨流。
- 柯瓊芳、魏書娥(2001) 經濟全球化與社會兩極化：台北與法蘭克福的實證研究。發表於「全球化的經濟與社會層面探討學術研討會」，中央研究院歐美所主辦。
- 許繼峰(2000) 全國性勞資談判中相對權利相對議題與策略選擇的影響——瑞典集體協商的歷史分析。發表於「談判理論與實務」研討會，靜宜大學企管系主辦。
- 林志鴻、呂建德(2001) 全球化下的社會福利政策。見顧忠華主編，第二現代：風險社會的出路，頁 193-242。台北：巨流。
- 呂建德、吳明儒、陳昭榮(2001) 經濟全球化下三種福利體制的回應策略分析——英國、德國與瑞典的比較分析。發表於「全球化與福利國家」研討會，社會福利學會主辦。
- Baldwin, R. E. and P. Martin (1999) Two Waves of Globalization: Superficial Similarities, Fundamental Differences. *National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper* 6904.
- Boyer, R. (1990) *The Regulation School: A Critical Introduction*. NY: Columbia University Press.
- Castells, E. (1996) *The Rise of Network Society*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Cline, W. (1997) *Trade and Income Distribution*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Crouch, C. and W. Streeck (1997) Introduction: The Future of Capitalist Diversity. Pp. 1-18 in *Political Economy of Modern Capitalism*, edited by C. Crouch and W. Streeck. London: Sage.
- Doehler, M. (1991) Policy Networks, Opportunity Structures and Neo-Conservative Reform in Health Policy. Pp. 235-96 in *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, edited by Marin, B. and R. Mayntz. Frankfurt am Main/ New York: Campus.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge:

- Polity Press.
- (1996) After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy. Pp. 1-31 in *Welfare States in Transition- National Adaptations in Global Economic*, edited by G. Esping-Anderson. London: SAGE Publications.
- (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York: Cambridge University Press.
- Flora, P. (1989) From Industrial to Postindustrial Welfare State? *Annals of the Institute of Social Science*, special issue (Institute of Social Science, University of Toyoko)。
- Galbraith, J. K. et al. (1999) Inequality and Unemployment in Europe: The American Cure. *New Left Review* 237: 28-51.
- Garret, G. (1998) *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge Uni. Press.
- (2000) The Causes of Globalization. *Comparative Political Studies*. 33(6,7): 941-91.
- Garrett, G. and P. Lange (1995) Internationalization, Institutions, and Political Change. *International Organization* 49 (4): 627-55.
- Genschel, P. (2000) Der Wohlfahrtsstaat im Steuerwettbewerb, Max-Planck-Institut fuer Gesellschaftsforschung (MPIFG) Discussion Paper 00/5. Koeln: MPIFG.
- Giersch, H. (ed.) (1997) *Reforming the Welfare State*. Berlin/Heidelberg: Springer.
- Gough, I. (1995) 福利國家的政治經濟學。古允文譯。台北：巨流。
- (1996) Social Welfare and Competitiveness. *New Political Economy* 1(2): 210-232.
- (2000) Globalization and Regional Welfare Regimes: The East Asian Case. The Year 2000 International Research Conference on Social Security, Helsinki, 25-27 September.
- Habermas, J. (1992) *Faktizitaet und Geltung*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Held, D. et al., (2001) *Global Transformation: Politics, Economies and Culture*. (中譯本：沈宗瑞等譯，全球大轉變。台北：韋伯文化)
- Hicks, A. (1999) *Social Democracy and Welfare Capitalism: A Century of Income Security Politics*. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Hirst, P and G. Thompson (1992) The Problem of 'Globalization': International Economic Relations, National Economic Management and the Formation of Trading Blocs. *Economy and Society* 21(4): 357-396.
- (1996) Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities

- of Governance. Cambridge: Polity.
- Holliday, I. (2000) Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia, *Political Studies* 48: 706-723.
- Huber, E. and Stephens, J. D. (2001) *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Iversen, T. and Wren, A. (1998) Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy. *World Politics* 50 (July): 507-546.
- Jessop, B. (1999) The Social Embeddedness of the Economy and Its Implications for Economic Governance. Published by the Department of Sociology at <http://Lancaster.ac.uk/sociology/soc016rj.html>
- Kapstein, Ethan B. (1996) Workers and the World Economy. *Foreign Affairs* 75(3): 16-37.
- (2000) Winners and Losers in the Global Economy. *International Organization* 54 (2): 359-384
- Kaufmann, Franz-Xaver (1997) *Herausforderungen des Sozialstaates*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Katzenstein, P. J. (1985) *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Kitschelt, H. et al. (1999) *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge UP.
- Kliot, N. (1995) Global Migration and Ethnicity: Contemporary Case Studies. Pp. 175-190 in *Geographies of Global Change*, edited by R. J. Johnston. et al.. Oxford/Cambridge: Blackwell.
- Korpi, W. (1983) *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge.
- Krugman, P. (1995) Growing World Trade: Causes and Consequences. *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 1: 327-362.
- Ku, Yeun-Wen. (2000) Social Development in Taiwan: Upheavals in the 1990s. Pp. 39-59 in *Social Development in Asia*, edited by K. L. Tang. Netherland: Kluwer.
- Lafontaine, O. (1998) The Future of German Social Democracy. *New Left Review* 227: 72-86.
- Lawrence, Robert Z. and Matthew, J. Slaughter (1993) International Trade and American Wages in the 1980s: Giant Sucking Sound or Small Hiccup? *Brookings Papers, Microeconomics*, 2. Washington, D.C.: Brookings Institution.

- Lue, J. D. (2001) Can the East Asian Welfare Capitalism Sustain through the Globalization? Taiwan's Social Policy Regime in Transition. Paper presented at the Conference "Small States in the World Market-Fifteen Years Later" , Goeteborg University, Goeteborg, Sweden.
- Manow, P. (2000) Wage Coordination and the Welfare State: Germany and Japan Compared. *Max-Planck-Institut fuer Gesellschaftsforschung (MPIFG) Discussion Paper* 00/7. Koeln.
- Martin, A. (1997) What does Globalization have to do with the Erosion of Welfare State? Sorting out the Issues. *Center for Social Policy Research Discussion Working Paper* Nr. 1/1997. Bremen: University of Bremen.
- Mishra, M. (1999) *Globalization and the Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Moene, K. O./Wallerstein, M. (1996) Self-Interested Support for Welfare Spending Paper presented at the 1996 Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, CA.
- Mueller, Hans-Peter (1997) Spiel ohne Grenze? *Merkur* 51 (9,10): 803-820.
- Offe, C. (1984) *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Ohmae, K. (1990) *The Borderless World*. London and New York: Collins.
- Pierson, P. (1996) The New Politics of the Welfare State. *World Politics* 48: 143-79.
- (1998) Irresistible forces, immovable objects: Post-industrial welfare states confront permanent austerity. *Journal of European Public Policy* 5(4): 539-560
- Piore, M. and C. Sabel (1984) *The Second Industrial Divide*. New York: Basic Books.
- Polanyi, C. (1957) *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press. (中譯本：黃樹民等【1989】鉅變：當代政治、經濟的起源。台北：遠流)
- Rhodes, M. (1996) Globalization and West European Welfare State: A Critical Review of Recent Debates. *Journal of European Social Policy* 6(4): 305-327.
- Rodrik, D. (1997) *Has Globalization Gone too Far?* Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Ruggie, J.G. (1982) International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization* 36(Spring): 379-415.
- Sassen, S. (1991) *The Global City*. Princeton: Princeton University Press
- (1997) New Employment Regimes in Cities: The Impact on Immigrant Workers. *New Community*, 22(4) : 579-94.
- (1996) Whose City is it? Globalization and Formation of New Claims, *Public*

- Culture* 8(2): 205-23.
- Scharpf, F. (1991) *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Ithaca/London: Cornell UP.
- (1999a) *Regieren in Europa : Effective und Demokratisch?* Frankfurt/Main: Campus.
- (1999b) The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options. *Max-Planck-Institut fuer Gesellschaftsforschung (MPIFG) Discussion Paper* 99/9. Koeln.
- Schwartz, H. (2001) Round Up the Usual Suspects! Globalization, Domestic Politics, and the Welfare State. Pp. 17-44 in *The New Politics of the Welfare State*, edited by P. Pierson. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, Manfred, G. (1983) The Welfare State and the Economy in Periods of Economic Crisis: a Comparative Study of twenty-three OECD Nations. *European Journal of Political Research* 11: 1-26.
- Schmidt, V. A. (2000) Values and Discourse in the Politics of Adjustment. Pp. 229-109 in *Welfare and Work in the Open Economy*, edited by F. W. Scharpf and V. A. Schmidt. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Schmitter, P. C. (1979) Still the Century of Corporatism?. Pp. 7-52 in *Trends toward Corporatist Intermediation*, edited by P. C. Schmitter and G. Lembruch. London: Sage.
- Selden, M. (1997) China, Japan, and the Regional Political Economy of East Asia, 1945-1995. Pp. 306-340 in *Network Power: Japan and Asia*, edited by P. J. Katzenstein and T. Shiraishi. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Shalev, M. (1983) Class Politics and the Western Welfare State. Pp. 27-49 in *Evaluating the Welfare State : Social and Political Perspectives*, edited by Shimon E. Spiro and Ephraim Yuchtman-Yaar. New York : Academic Press.
- Steinmo, S. (1994) The End of Redistribution? International Pressures and Domestic Policy Choices. *Challenge* November-December: 9-17.
- Stephens, J.D. (1980) *The Transition from Capitalism to Socialism*. Atlantic Highlands, NJ.: Humanities Press.
- (1996) The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis, and Prospects. Pp. 32-65 in *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economics*, edited by G. Esping-Andersen. London: Sage.
- Streeck, W. (1998a) Industrielle Beziehungen in einer internationalisierten Wirtschaft.

- Pp. 169-202 in *Politik der Globalisierung*, edited by U. Beck. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- (1998b) The Internationalization of Industrial Relations in Europe: Prospects and Problems. *Max-Planck-Institut fuer Gesellschaftsforschung (MPIFG) Discussion Paper* 98/2. Koeln.
- Stryker, R. (1998) Globalization and the Welfare State. *International Journal of Sociology and Social Policy* 18(2,3,4): 1-49.
- Swank, D. (2000) Globalization, Democratic Institutions, and Policy Change in European Welfare States: The Corporatist Conservative Case. Paper presented at the 2000 Annual Meeting of the American Political Science Association. Aug. 31-Sep. 3, Washington, D.C.
- Swenson, P. (1991) Bringing Capital Back In, or Social Democracy Reconsidered. *World Politics* 43(4): 513-544.
- (1997) Arranged Alliance: Business Interests in the New Deal. *Politics and Society* 25(1): 66-116.
- Tanzi, V. (2000) Globalization and the Future of Social Protection. *International Monetary Fund Working Paper*, WP/00/12.
- Wade, R. (1996) Globalization and Its Limit: Reports of the Death of the National Economy Are Greatly Exaggerated. Pp. 60-89 in *National Diversity and Global Capitalism*, edited by S. Berger and R. Dore. Cornell: Cornell University Press.
- Wang, Jenn-Hwan. (2001) Restructuring Exportism: Taiwan's Mode of Growth in Transition. Paper presented at the Conference of "East Asian Development Models and Their Crisis: The Regulationist Approach", Tunghai University. Taichung, Taiwan, 19-20 April, 2001.
- Wood, A. (1994) *North-South Trade, Employment and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World*. Oxford: Clarendon.