

社會投資福利國家的多樣性

社會支出結構的檢證*

賴定倫**、葉崇揚***、古允文****

收稿日期：2020年10月27日

接受日期：2021年10月28日

* DOI:10.6164/JNDS.202112_21(1).0002

感謝本刊審查人的寶貴建議。同時感謝研究助理唐德融協助整理資料。本文為科技部《從消極保障到積極促進的微觀基礎：東亞福利國家的比較分析》(108-2410-H-031-069-MY2)部分成果。

** 中正大學社會福利研究所博士候選人。

*** 東吳大學社會學系副教授。

Email: chungyang.yeh@gmail.com

**** 臺灣大學社會工作學系教授。

摘 要

後工業化使得福利國家面臨嚴峻的三難：「就業、(所得)平等以及財政平衡」。為了解決此後工業化的三難，社會投資被視為一種解方。這是否會使得各國的社會政策朝向聚合的情況呢？或者依然會維持其制度差異呢？我們認為不同福利國家受限於既有制度，使福利國家依然維持其差異性。透過分解式社會支出結構 (disaggregated social expenditure) 的方法，了解不同的社會投資福利國家類型的政策核心為何。發現至少存在兩種路徑，以北歐社會民主福利國家為主的社會民主路徑以及第三條路為基礎的自由主義路徑。歐陸保守主義福利國家，似乎呈現了一個比較歧異的路線。一方面，西班牙和義大利，依然維持其對家庭主義以及保守主義的特性；另一方面，法國和荷蘭，特別重視家庭政策，使得其逐漸地踏上社會民主路徑；而德國，似乎是介於中間。最後，東亞福利國家也是在社會投資轉型過程中，屬於相對緩慢的國家，沒有一個很明確的路徑出現。

關鍵詞：後工業化、三難、社會投資路徑、福利體制、分解式社會支出結構

壹、前言

人口高齡少子化已成為當前臺灣最重要的危機，甚至被視為「國安」危機。然而，人口高齡少子化並非是臺灣獨特的現象，而是全世界先進福利國家共同面臨的問題（Esping-Andersen, 2016; Hemerijck, 2013）。對於理解高齡少子化及其問題的診斷，不應僅將其視為單純是人口結構的變化而已，而是應將其視為社會經濟結構轉變的一部分，或者是結果之一。

從 1970 年代之後，世界先進福利國家開始面臨後工業化轉型與全球化。首先，產業結構逐漸從以製造業為主，轉變為以服務業為主（Bell, 1973; Crouch, 1999; Oesch, 2013）。服務業的興起，提供大量工作機會給女性，讓女性開始進入勞動市場，使傳統男性養家模式（male-breadwinner）產生質變（Esping-Andersen, 2009, 2016）；另一方面，服務業的興起以及全球化，使非典型就業開始出現，進而讓勞動市場逐漸雙元化（dualization）（Baumol, 1967; Häusermann & Schwander, 2012; Marx, 2015; Oesch, 2013）。為了解決福利國家所面臨的問題，社會投資（social investment）政策典範從 1990 年代中後期，在歐盟以及 Organization for Economic Co-operation and Development [OECD] 等主要國際組織的推動下，已經成為先進福利國家回應社會經濟結構變化（包括高齡少子化、後工業化以及知識經濟興起）的主要解方之一（Esping-Andersen, 2002a; Hemerijck, 2018; Morel et al., 2012; Stoesz, 2018; van Kersbergen & Hemerijck, 2012）。此一對社會投資政策的重視，更可見於歐盟推動下的歐洲福利國家之間（Bouget et al., 2015; Hemerijck, 2017; Nolan, 2013）。

不僅歐洲福利國家，包括其他地區的福利國家，如北美的加拿大與美國、大洋洲的紐西蘭與澳洲、東亞的臺灣、日本與韓國（南韓）、以及拉丁美洲的後進福利國家，都逐漸將社會投資政策當作主要政策

典範，並且逐漸以此為政策論述，以及理念基礎實施社會投資政策（Fleckenstein & Lee, 2017; Peng, 2015; Sandberg & Nelson, 2017; van Kersbergen & Hemerijck, 2012）。當社會投資政策典範成為世界各國共同的政策共識之後，福利國家研究接著提出的研究問題是：世界上主要福利國家是否會逐漸聚合朝向以社會投資政策為主？或者依然維持其制度差異性？

本研究嘗試透過比較社會支出結構的方式，指出雖然各國面臨社會經濟變遷的結構性轉型，而開始採取社會投資政策典範作為主要的回應策略。然而，各國本身的制度結構使其一開始所面臨的社會經濟變遷所帶來的結構轉型壓力時，就有不同程度與形態上的差異，而使得某些福利國家可以迅速進行福利國家的改革與現代化以因應結構性轉型，而有些福利國家卻因為其既有制度結構而限制其改革能力。因此，我們認為至少存在三種轉型為社會投資福利國家的制度路徑，同時福利國家之間依然會維持一定的制度結構的差異性。

本文的結構如下。第二部分，文獻探討將會著重於福利國家在後工業社會所面臨的三難 (trilemma) 的概念，以了解福利國家所面臨的結構性轉型的壓力為何有所不同 (Iversen & Wren, 1998; Wren, 2013)。第三部分，則是從社會投資的概念與內涵的討論開始，作為如何測量社會投資政策的基礎；並進一步以福利國家的依變項問題 (the dependent variable problem) 說明為何採用分析社會支出結構的方法。第四部分，則是採用 OECD 的社會支出資料庫，分析不同的社會投資轉型路徑，包括三種不同的路徑。最後，則是結論。

貳、從兩難到三難： 社會投資福利國家的政治經濟起源

就如同新馬克思主義者所言，在工業社會中，福利國家往往會面臨

兩個互相矛盾卻互不可缺少的目標：政治合法性（political legitimacy）以及資本積累（capital accumulation）（Gough, 1979; Offe, 1984）。一方面，資本主義體系最重要的目標即是促進資本積累，進而促進以及維持資本主義的發展。但是，在促進資本積累的過程，卻會造成資本的集中化，而惡化階級不平等以及形成階級衝突，從而造成資本主義體系的合法性危機。另一方面，資本主義的發展過程所產生的階級不平等以及階級衝突，爲了維持其資本主義體系的合法性基礎，必須透過福利國家的制度安排，以減少階級之間的不平等及衝突。然而，社會政策是將財政資源投入於非具經濟生產性的活動，因此會弱化資本主義的資本積累。

而此既互相矛盾又不得共存的福利國家目標與功能，也就反映了戰後福利國家所面臨的兩難（dilemma）：經濟效率（efficiency）以及社會平等（equality）。基本上，過去工業化社會中所興起的 Keynes-Beveridge 福利國家，是建立在幾個基礎假設與制度條件。首先，戰後福利國家建立在男性養家模式（male-breadwinner model）的假設基礎上，並假設了標準化的生命歷程模式（施世駿，2002；Esping-Andersen, 2002a; Leisering, 2003; van Kersbergen & Hemerijck, 2012）。因此，福利國家可以透過建立優渥的所得保障政策，以解決工業社會中所面臨的社會風險，提供穩定的所得保障，不僅讓個人與家庭免於所得喪失的風險，也賦予公民消費能力以促進經濟發展。同時藉由 Keynes 式的赤字預算支撐大規模的公共建設，也可以藉此創造大量的就業機會給予勞工。因此，傳統 Keynes-Beveridge 福利國家不僅創造大量製造業的就業機會，同時提供優渥的所得保障體系維持其公民的消費能力（Scharpf, 2000; van Kersbergen & Hemerijck, 2012）。

除了 Keynes 式的需求管理經濟政策以及 Beveridge 式的福利國家制度基礎外，戰後福利國家的另個制度基石爲組合主義式的三方協商體系，可以有效維持其戰後勞工與企業之間的制度均衡，並且使經濟

成長的果實可以有效分配給其公民 (Esping-Andersen, 1996a; Scharpf, 2000, 2001)。三方協商體系的制度基礎，讓國家可以透過社會政策與勞動政策，包括透過三方協商進行薪資政策協調，或是透過所得保障政策保障個人與家庭的經濟安全，加上政府可以透過擴張性財稅或貨幣政策，亦或是促進出口導向的貿易與財稅減免政策，加以創造大量穩定的就業機會，這些措施都能有效降低所得不均，進而促進社會平等 (Esping-Andersen, 1996a; Hemerijck, 2013; Okun, 2015; Scharpf, 2000, 2001)。

然而，如果國家分配太多經濟資源在降低所得不平等，不僅可能造成企業利潤都與勞工分享，進而可能降低企業對於經濟投資的意願，同時過多的所得保障以及福利給付，也可能對勞工工作誘因有負面的影響，這些因素將會造成經濟不效率 (Esping-Andersen, 1996a; Okun, 2015; Scharpf, 2001)。因此，經濟效率與社會平等被視為兩難抉擇。

戰後Keynes-Beveridge福利國家建立在Keynes式的需求管理政策、Beveridge式的福利國家體系，以及三方協商體系的制度基礎之上。然而，1970年之後，因為Keynes-Beveridge福利國家作為基礎的固定匯率制瓦解，且全球化使資本可以外移，進而讓Keynes式需求管理政策失去其效用，同時也讓三方協商體系中，原本勞工與企業間的制度均衡開始朝向企業傾斜 (Esping-Andersen, 1996a; Hemerijck, 2013; Manow, 2020; Scharpf, 2000)。同時，後工業社會中，個人的生命歷程開始去標準化 (de-standardisation)、大量服務業工作興起，使女性進入勞動市場，並瓦解傳統的男性養家模式 (Esping-Andersen, 2002a)。因此，福利國家面臨後工業化後，過去在工業社會中所面臨的社會平等與經濟效率之間的兩難，轉變成為面臨「就業、(所得) 平等以及財政平衡」之間的三難 (Iversen & Wren, 1998; Wren, 2013)。

圖 1 呈現「就業、(所得) 平等以及財政平衡」之間的三難，主要是因為在後工業社會中，就業成長的動力主要來自於服務業 (Crouch,

1999; Iversen & Wren, 1998; Oesch, 2013; Wren, 2013, 2017)。後工業社會的結構轉型，是一種勞動市場結構的雙元化，其中同時存在高階與低階的服務業工作（Iversen & Wren, 1998; Iversen, 2005）。科技快速發展之下，高階服務業（如金融服務業），可以輕易跨越國界，並藉此加以創造大量經濟利益。不過另一方面，低階服務業（如餐飲服務業），因為受到其工作特性為服務與生產同時發生的影響，低階服務業無法如傳統製造業般具有高生產力的特性，因而薪資無法有效提升。

因此，國家面臨「就業、（所得）平等以及財政平衡」之間的三難選擇。首先，新自由主義策略，主要是藉由自由市場創造服務業的就業機會，然而若缺乏國家在薪資協商體系以及所得重分配政策的干預，即可能造成所得不平等的擴大，因為服務業內部之間的所得差距，可能會因為其技術以及生產力的差異而擴大（Baumol, 1967），進而無法達成所得平等的目標。同時卻也因為缺乏國家干預以及透過市場創造就業，反而可以達成就業成長以及財政紀律的目標。1980年代之後，受到兩次石油危機與全球化的影響，新自由主義者開始藉由削減社會福利以減少福利支出，以及控制通貨膨脹，並藉此減少福利依賴與就業成長以達成財政紀律。與此同時，美國與英國都採取一系列削減福利的措施（van Kersbergen & Hemerijck, 2012; van Kersbergen & Vis, 2014）。簡而言之，新自由主義的社會政策典範選擇藉由福利刪減，將福利供給的責任推回個人或是家庭，以強迫個人重新回到勞動市場。然而，減少福利依賴無法有效管理新社會風險。

其次，社會民主策略，則是透過政府以社會政策，如兒童照顧與老人照顧等政策，創造大量服務業的高薪、穩定的工作機會，同時藉由薪資協商體系減少服務業內部之間的所得差距，再加上給付水準優渥的所得保障體系，進而達成所得平等與就業成長的目標（Martin & Thelen, 2007; Thelen, 2014）。不過，此一社會民主策略，其透過福利國家擴張加以創造就業與促進所得平等的同時，會犧牲財政紀律的目

標，如圖 1 所示，也是傳統社會民主福利國家的選擇。從 1960 年代中期以降，社會民主福利國家大量擴張所得保障政策以及家庭政策，藉此讓女性能夠進入勞動市場，同時也是社會投資策略的原型 (Esping-Andersen, 1999, 2002a)。

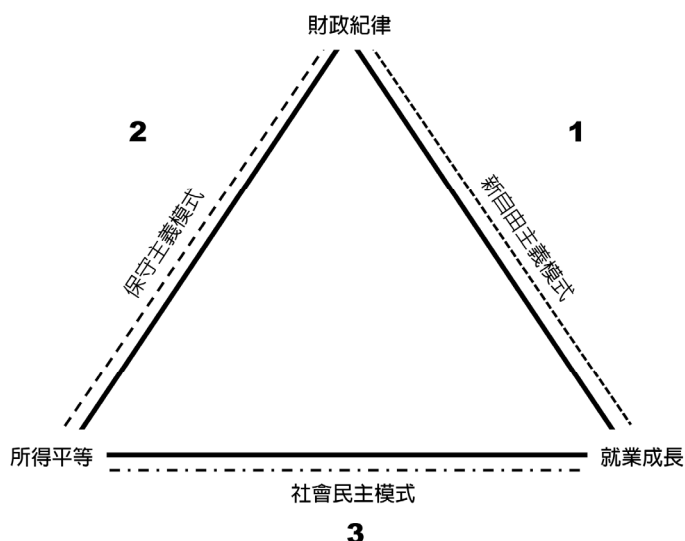


圖 1 後工業化福利國家所面臨的三難

資料來源：修改自 Iversen & Wren (1998)，作者自行繪製。

第三種策略，則是保守主義福利國家的選擇。其面臨失業風險時，並沒有選擇創造就業的方式，而是選擇讓中高齡者提早退休，以便提供製造業就業機會，同時維持傳統福利國家的男性養家模式 (Ebbinghaus, 2006; Esping-Andersen, 1996b)。另一方面，透過薪資協商體系，縮小不同產業部門之間的薪資差距，雖然低薪服務業的薪資因此較高，卻面臨薪資與生產力不相稱的成本病 (cost-disease) (Baumol, 1967)。保守主義福利國家藉由該策略，達成所得平等的目標，卻犧牲就業成長的目標，且透過提早退休政策，甚至可能使財政紀律的目標無法達成，而掉入「只有福利沒有工作」(welfare without work) 的惡性循環 (Esping-

Andersen, 1996b; Manow, 2020; Manow & Seils, 2000)。1970-1980 年代改革之前的荷蘭，以及 1970-1990 年代後期前的德國，都是保守主義福利國家策略的典型例子 (Ebbinghaus, 2006; Manow, 2020; Manow & Seils, 2000; Scharpf, 2001)。

社會投資政策典範基本上即是興起於後工業社會中，福利國家面臨的三難之中。不論是面臨經濟效率或是社會平等的兩難困境，或者是面臨就業、財政困境以及所得平等的三難，皆開始重視積極性社會政策 (active social policy)，並且將生產性元素納入社會政策設計，包括 Anthony Giddens 的第三條路 (the third way)，或是由社會民主主義者的社會投資政策典範，都是開始強調就業的重要性，希望藉此脫離兩難或是三難的困境。

不過，本文的研究問題在於，世界主要先進福利國家是否都會開始著重積極性 / 社會投資政策，包括教育、積極勞動市場政策以及家庭政策，而減少所得保障政策呢？或是各國依舊維持其體制特性，呈現原有的支出趨勢呢？爲了探討此研究問題，本文基於 Castles (1994, 2002, 2009) 分解式社會支出進行分析，於下一節討論研究方法。

參、研究方法

研究方法的部分，我們分爲兩個部分。第一個部分，主要討論福利國家依變項問題 (the dependent variable problem)。依變項問題主要在於如何概念化與操作化測量福利國家及其範圍，這個問題從 Esping-Andersen (1990) 的經典著作開始，已經成爲比較福利國家與比較社會政策的主要問題 (Green-Pedersen, 2004)。這個問題的重要性在於，直接關乎研究者如何測量福利國家，以捕捉福利國家的變化。第二部分，涉及何謂社會投資，討論社會投資的內涵，以及如何測量社會投資。本研究主要採用 Castles 的社會支出結構的分析方式 (Castles,

1994, 2002, 2009)。

一、資料

爲了探討本文的研究問題，我們的資料整理自以下兩個來源：(1) OECD 於 1990 年代中期著手建置的 Social Expenditure Database [SOCX]；(2) 臺灣的部分，則是從主計總處的社會保障統計獲得，並且重新加以標準化（占 GDP 的比重），以便跟 OECD 的社會支出資料進行比較。SOCX 提供 1980 年代以來，OECD 成員國的公共與私人社會支出資料，包括現金給付與實物給付、總社會支出與以方案分類的社會支出。其中，方案分爲九類，分別是老年 (old age)、遺族 (survivors)、失能給付 (incapacity-related benefits)、健康 (health)、家庭 (family)、積極勞動市場政策 (active labour market policies)、失業 (unemployment)、住宅 (housing) 以及其他社會政策領域 (other social policy areas) (Adema & Fron, 2019)。因此，SOCX 的建置使社會支出測量品質迅速提升，也讓分解社會支出方案途徑具有一致比較基礎 (Castles, 2009)。

爲了研究與比較不同的福利國家路徑，因此在資料上，是跨時以及跨國的。跨時的，主要研究時期會從 1980 年代開始，每五年爲一期，一直到 2015 年；跨國的，主要依據 Esping-Andersen (1990) 對於福利體制的分類，在自由主義福利國家中選擇英國、美國、澳洲和加拿大；社會民主福利國家，則是選擇丹麥、芬蘭和瑞典；保守主義福利國家則是包括法國、德國、義大利、荷蘭與西班牙五個國家。最後，則是將東亞福利國家視作另外一種體制 (Holliday, 2000; Lee & Ku, 2007)，將臺灣、日本與韓國，獨立於上述三種福利體制之外。

二、分解式社會支出

Esping-Andersen (1990) 討論福利國家爲何概念化與操作化爲去商品化及階層化兩個指標時，提到過去的比較福利國家研究，通常會將

福利國家直接概念化或是操作化總體社會支出（aggregated social expenditure）。換句話說，總體社會支出越高，其福利國家程度越高。總體社會支出是一個簡單即可進行比較的指標。然而對 Esping-Andersen 而言，卻有兩個問題。首先，一般而言，個人或是社會行動者不會單純追求總體社會支出的增加，必然是追求對自己有利的實質方案的擴張或改變。因為，總體社會支出的增加對一般公民而言並沒有太多的意義，其並不會從中獲得任何利益。其次，若從討論福利國家本質來看，Esping-Andersen 從馬克思主義（或社會民主）的角度出發，認為福利國家的福利政策，特別是所得保障政策，具有解放性的去商品化力量，以及維持社會階層秩序的階層化體系。去商品化，意指讓個人或是家庭，可以在面臨所得喪失的風險時，例如失業或是退休，不依賴市場的程度（Esping-Andersen, 1990）。然而，這涉及到福利國家本質的問題，總體社會支出是否能夠展現福利國家的去商品化力量呢？同樣的支出與花費，不一定能夠展現相同的去商品化程度，可能是因為人口結構的差異而導致支出的差異或是相似。例如，失業給付及年金給付，其支出規模不僅取決於政策內涵，也取決於失業人口與老年人口的比例。因此，Esping-Andersen 認為福利國家的概念化，需要跳脫以往總體社會支出單一指標的測量，而從福利國家雙重力量的交互作用，來加以概念化與操作化福利國家。

1990 年代之後，由於 Paul Pierson (1994, 1996) 對於福利國家退卻的研究，上述福利國家依變項問題更顯重要。福利國家如何退卻以及削減社會福利，同樣涉及如何概念化與操作化福利國家。Paul Pierson 針對過去研究多側重於總體社會支出或是量化指標的問題，提出方法論的批判。傳統對於福利國家的研究多將總體社會支出等同於福利國家規模，也就是總體社會支出越高，其福利國家規模越大，因此社會支出較高的社會民主福利國家以及保守主義福利國家，其福利國家規模及其制度是優於社會支出較低的自由主義福利國家（Manow, 2004）。

然而，這樣的方式卻忽略福利國家之間的制度差異以及社會政策制度背後的特定邏輯，對於之後政策的制度化與開展的限制 (Pierson, 1994, 1996)。如同上述，總體社會支出的變化容易受外在結構變化而顯著改變。一般而言，社會支出的多寡往往決定於其政策方案的受益人口數，當受益人口數越多，即領取給付的人數越多，其支出也較高。例如，年金政策、失業政策以及家庭政策的支出，都容易受到受益人口數的增加（如人口老化、失業率增加、出生人口數增加），從而增加政策支出，但是實際上政策可能沒有任何改變。換句話說，福利國家在社會支出上或是其他量化指標的改變，不見得代表福利國家「質性」的改變 (Siegel, 2007)。

總體社會支出作為測量福利國家規模的另一個被批評的問題，即總體社會支出忽略福利國家中個別福利政策方案的重要性是不同的 (Castles, 2009; Siegel, 2007)。每個國家的社會支出結構皆因為其福利體制結構不同，而呈現不同的制度形構 (Esping-Andersen, 1990, 1999)。對比社會民主福利國家與保守主義福利國家，可以發現分析社會支出的結構是非常重要的。若從總體社會支出觀之，可以發現兩者在總體社會支出上並沒有明顯的差異，甚至許多保守主義福利國家的總體社會支出相對較高。例如，1990 年之前進行福利改革之前的荷蘭，實質上的總體社會支出不低於社會民主福利國家。同樣，從 OECD 的 SOCX 來看，屬於保守主義福利國家的法國，其社會支出也是與社會民主福利國家類似、甚至略高於社會民主福利國家。從過往比較福利國家研究中，大多可以發現社會民主福利國家與保守主義福利國家的制度結構是非常不一樣的。社會民主福利國家，多採取普及主義的社會政策，不僅著重於所得保障政策，同時也著重於家庭政策以及積極勞動市場政策。而保守主義福利國家的所得保障政策多以就業相關的社會保險體系為主，其所得保障的給付水準不僅相對較高，且多是所得相關 (earning-related)，因此維持相當高的階層化程度 (Esping-Andersen,

1990, 1999; Manow, 2004; Scruggs & Allan, 2006)。因此，即使總體社會支出類似，其福利國家的制度結構也會有非常不一樣的差異。

這一點，對本研究而言特別重要。因為本研究的主要研究問題是討論傳統福利國家轉型為社會投資福利國家的路徑為何，以及如何強化不同的社會投資政策。因此，將涉及福利國家結構的變化。從過去以往重視所得保障的福利國家，轉變成為著重積極性社會政策的社會投資國家，主要是福利國家在社會政策的制度結構的改變，且著重於逐漸將社會支出從所得保障政策轉移到積極性社會政策，或者至少增加積極性社會政策支出的比重（葉崇揚、古允文，2017；Bonoli, 2013; De Deken, 2014; Hemerijck, 2013; Ronchi, 2018）。因而，若不同福利體制的福利國家，逐漸以積極性社會政策為主，朝社會投資福利國家轉變，我們則認為出現聚合現象。

三、社會投資福利國家的測量——社會支出結構的方法

本文根據 Esping-Andersen (2002a) 對於社會投資政策典範的討論理解社會投資的政策內涵以便區分何謂積極性社會政策以及消極性社會政策。在其 *Why We Need a New Welfare State* 一書中，他就清楚地指出過去興起於工業化社會中以男性養家模式為基礎的傳統福利國家，已經無法有效回應後工業社會中所興起的新社會風險，因為傳統福利國家體系是以消極的所得保障體系，保障個人生命歷程中面臨社會風險衝擊能有一定的經濟安全保障。但是進入後工業社會之後，因為服務業的出現而提供大量的就業機會給女性，而使得個人生命歷程開始逐漸地多樣化，也因此出現新社會風險結構，如人力資本貶值、工作與家庭之間平衡、低薪以及高齡化等。因此，他認為福利國家應該進行結構性改革，從消極性的所得保障政策轉變成為以積極性社會政策為主的福利國家。

基本上，過去傳統的所得保障政策主要包括了以社會保險為主和

社會救助以及津貼為基礎的社會安全制度。不過，這樣的區分並不見得能夠說明其政策是具有消極性質。不過，在 OECD 社會支出的領域中，過去的文獻大多會將老年和失業支出視作是消極性社會政策，主要是因為兩者為了解決當下因為老年退休以及失業問題時所面臨的所得喪失風險，因此其政策的目的大多著重所得維持或是替代 (income maintenance or replace) (Walker, 2005)。因此，這類的所得維持政策主要是為了保障個人的經濟安全，而非促進個人技術或是能力的增加，也大多會被視作相對較為消極的政策 (De Deken, 2014; Hemerijck, 2017; Morel et al., 2012)。另一方面，家庭政策、積極勞動市場政策與教育政策則是會被視作是積極性社會政策 (Bonoli, 2013; Esping-Andersen, 2002a; Morel et al., 2012)。主要是因為這些政策的目標主要是為了促進個人的技術或是能力的培養。譬如積極勞動市場政策中的訓練政策或者是就業服務，都是積極地協助個人重新進入勞動市場；而教育政策主要是為了培養個人的人力資本，以作為未來進入勞動市場的基礎。而家庭政策更是如此。一方面，可以協助有小孩的父母（特別是女性）能夠平衡其工作與家庭照顧責任，使得他們能夠短暫地離開勞動市場，就能馬上回到勞動市場或者是能夠持續地待在勞動市場中，讓家庭可以成為雙薪的家庭；另一方面，則是可以透過家庭照顧服務的提供，創造更多的照顧服務業的就業機會，讓女性進入勞動市場。再者，家庭照顧服務的提供，將會有助於兒童的認知發展，而使得他們能夠在未來的受教育階段時，有更好的表現 (Esping-Andersen, 2002b, 2002c; Gornick & Meyers, 2003)。換句話說，家庭政策、積極勞動市場政策以及教育政策，都是有助於個人培養、累積或者是運用其人力資本，因此大多會被視作是積極性社會政策 (Giddens, 1998)。

因此，根據上述的討論，本研究將總體社會支出分解為積極性社會政策（家庭政策、積極勞動市場政策、教育政策）與消極性所得保障政策（失業、年金）兩大類。根據 Adema & Fron (2019) 對 SOCX 的說

明，我們將這五種政策支出整理如表 1。下一部分，就會針對福利國家的社會投資轉型路徑進行實證分析與討論。

表 1 支出政策的內容

積極性社會政策	消極性社會政策
<ul style="list-style-type: none"> ■ 家庭政策 <ul style="list-style-type: none"> • 家庭津貼 (Family allowances) • 產假與親職假 (Maternity and parental leave) • 早期兒童教育及照顧 (Early childhood education and care) • 家庭協助 (Home help / Accomodation) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 失業保障政策 <ul style="list-style-type: none"> • 失業給付與資遣費 (Unemployment compensation / severance pay) • 提早退休 (Early retirement for labour market reasons)
<ul style="list-style-type: none"> ■ 積極勞動市場政策 <ul style="list-style-type: none"> • 公共就業服務體系 (PES and administration) • 訓練 (Training) • 就業誘因 (Employment Incentives) • 庇護與支持性就業與重建 (Sheltered and supported employment and rehabilitation) • 工作創造 (Direct job creation) • 創業誘因 (Start-up incentives) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 年金政策 <ul style="list-style-type: none"> • 年金 • 提早退休金 (Early retirement pension) • 住宿照顧與家庭協助 (Residential care / Home-help services)
<ul style="list-style-type: none"> ■ 教育政策 <ul style="list-style-type: none"> • 主要是提供給教育機構的直接支出 • 給予家戶或者是教育機構行政的間接補貼 	

資料來源：Adema & Fron (2019)。

肆、社會投資轉型路徑的分析與討論

延續 Wren 和 Iversen 的看法，在面臨後工業化的結構性轉型時，福利國家改革的動力以及改革的路徑，會因為受限於既有的制度遺緒，而有不同的福利改革路徑 (Iversen & Wren, 1998; Wren, 2013, 2017)。社會民主福利國家，因為其普及主義以及著重於積極性社會政策的制度遺緒，使得他們可以達到就業成長以及所得平等的目標，但是可能

無法有效地達成財政限制的目標；自由主義福利國家，則是可以透過市場創造就業，同時限制其財政支出以達成財政平衡的目標，但是卻可能因為市場主導而使得所得不均擴大；保守主義福利國家，則是想要強調所得平等以及財政平衡，但是因為其「只有福利沒有工作」(welfare without work)的福利體系卻可能犧牲掉就業成長，同時也可能在此情況下，也無法達成財政平衡。

各福利國家面對此一三難問題時，會因為其制度遺緒，而發展出不同的路徑。我們認為至少有兩種路徑存在，一種是以第三條路意識形態為主的自由主義路徑；另外一種，則是以社會民主意識形態為基礎的社會民主路徑。我們透過長時間的支出趨勢觀察福利國家的發展，如果福利國家在回應三難問題時，從消極性所得保障政策，轉變為以積極性社會政策為主的社會投資國家的話，我們應該可以從支出趨勢中觀察到積極性社會政策逐漸增加的趨勢，甚至其占 GDP 比重會大於消極性社會政策。圖 2 至圖 5 使用 OECD 的 SOCX，呈現 1980 至 2015 年各種福利國家體制不同政策領域的社會支出趨勢變化。

首先，圖 2 呈現屬於社會民主福利國家體制的北歐國家，五種政策支出均呈現類似的發展趨勢，前三項支出是年金、教育、家庭政策，分別平均約占 8.5%、6.8、3.3% (占 GDP 的比重)。社會民主福利國家所呈現的特色在於去商品化程度、普及式的福利政策體系、國家角色作為福利供給的主要供給者 (Esping-Andersen, 1990, 1999; Ferragina & Seeleib-Kaiser, 2011; Manow, 2004, 2009; Powell & Barrientos, 2004)。此一特色也反映在其高社會支出水準上，圖 2 就可以看出社會民主福利國家的社會支出水準相對於其他福利國家，特別是東亞福利國家以及自由主義福利國家而言，是相對較高的。但是，必須要注意的是，高社會支出水準並不是社會民主福利國家最主要的特色，保守主義福利國家也呈現了此一特色 (見圖 2 和圖 4)。社會民主福利國家，之所以成為一種特殊福利體制，除了高社會支出的特色之外，其最主要的

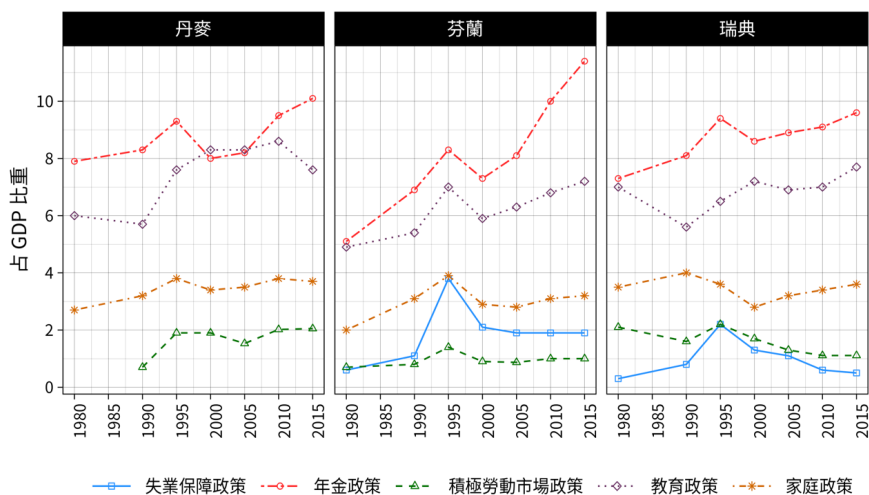


圖 2 北歐社會民主福利國家社會支出

資料來源：參照 SOCX、World Bank，作者自行繪製。

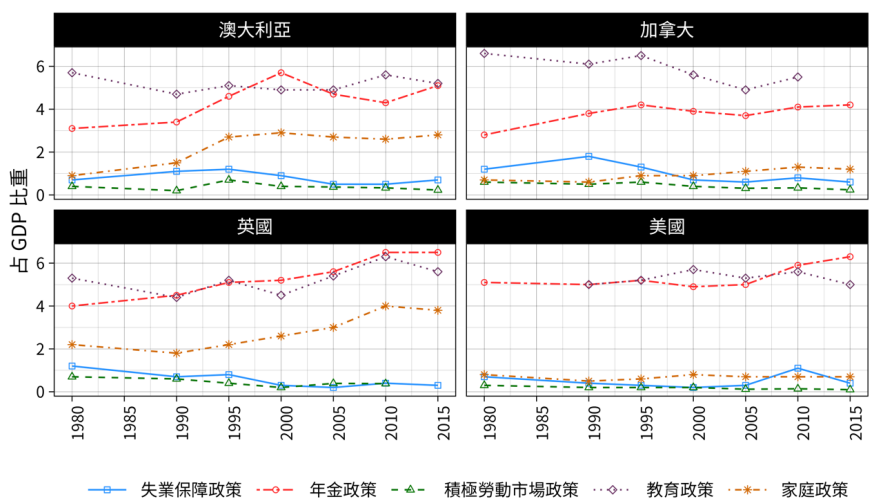


圖 3 自由主義福利國家社會支出

資料來源：參照 SOCX、World Bank，作者自行繪製。

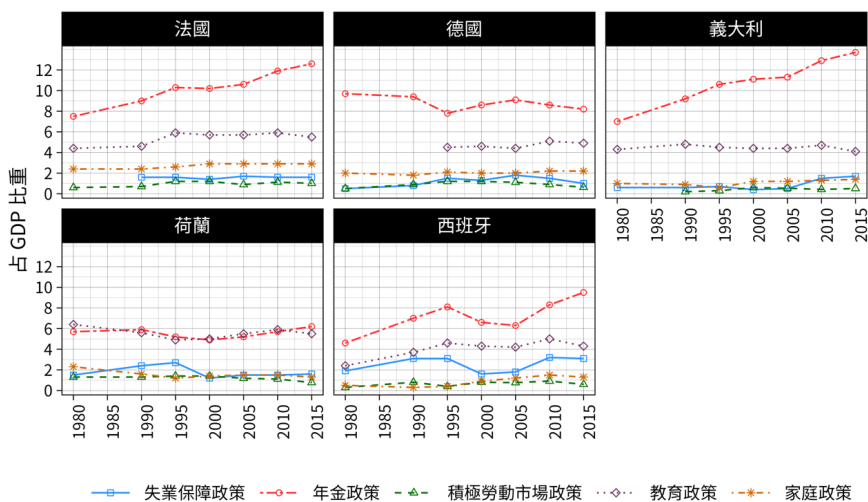


圖 4 歐陸保守主義福利國家社會支出

資料來源：參照 SOCX、World Bank，作者自行繪製。

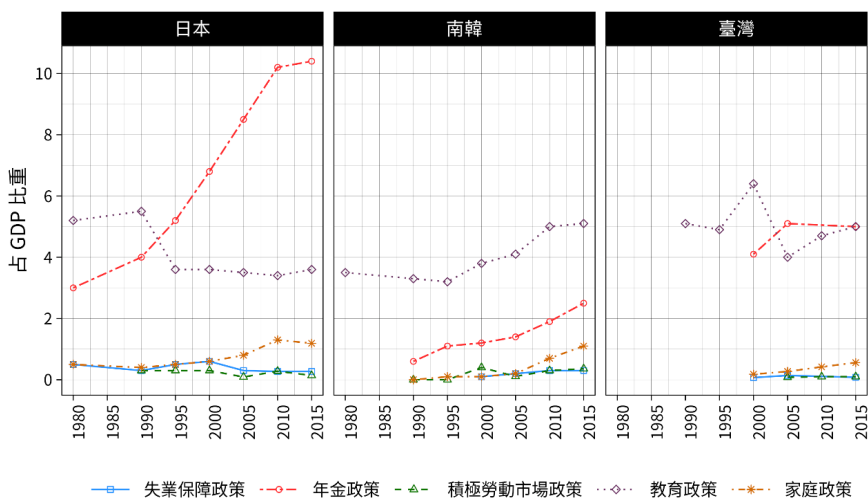


圖 5 東亞福利國家社會支出

資料來源：參照 SOCX、World Bank、臺灣的資料為主計總處社會保障支出統計，作者自行繪製。

特色在於對於積極性社會政策的重視（Bonoli, 2013; Esping-Andersen, 1999, 2002a; Huber & Stephens, 2001; Manow, 2004; Morel et al., 2012; Morgan, 2012）。從 20 世紀初，在過去 Rehn 模式的影響下，因此特別強調個人人力資本的累積、運用以及維持；且在 1960 年代時，為了解決缺工的問題，透過家庭政策鼓勵女性進入勞動市場，而非引進外籍移工。因此，社會民主福利國家從過去就非常重視家庭政策、教育以及積極勞動市場政策，而這也表現在其社會支出上。從社會支出的趨勢來看，也可以看到北歐社會民主福利國家，積極性社會政策一直以來都占有相當高的比重，尤其與其他福利國家體制相比較的話。因此，社會民主福利國家被視作社會投資福利國家的典範。

在此一制度結構的遺緒底下，社會民主福利國家在面臨後工業化的三難時，面臨了所謂的財政平衡的問題，主要問題在於抑制財政平衡不斷地惡化。在本研究所呈現的三個社會民主福利國家都在 1990 年代歷經數次福利改革，如 1990 年代的瑞典的年金改革即是一例，都在嘗試著抑制社會支出的上升，因此，其社會支出都有一定幅度的下降（Ebbinghaus, 2012; Huber & Stephens, 2001）。不過，在 2000 年之後，又呈現上升的趨勢。但是，總體而言，社會民主福利國家的社會支出水準以及其結構都維持了過去重視積極性社會支出以及高社會保障的特色。換句話說，社會民主福利國家的社會投資路徑，並沒有所謂的路徑轉型或是政策典範轉移的問題，因為社會民主福利國家本身就被認為是典型的社會投資福利國家，也廣泛地被學界認為是其他福利國家必須要學習的對象（Manow, 2004, 2009）。因此，社會民主福利國家一直維持其本身既有的路徑與制度特色，特別強調積極性社會政策的社會投資路徑。

圖 3 呈現自由主義福利國家的社會支出趨勢。我們認為自由主義福利國家的社會投資轉型路徑是以第三條路意識形態為基礎的自由主義路徑。自由主義福利國家，最大的特色在於其社會支出的比重相對

較低，主要是因為雖然許多社會保障體系是以普及式的型態出現，但是國家僅僅提供最基礎的經濟安全保障，而大多數中產階級為獲得更好的經濟保障以及服務，則是會依賴市場的供給，如年金和健康政策皆是如此；但是，也採取了許多資產調查式的福利政策，主要給予那些社會中值得救濟 (deserving) 的窮人或是弱勢群體 (Esping-Andersen, 1990; Korpi & Palme, 1998; Leisering & Leibfried, 1999)。因此，其主要的特色即是有相對較低的商品化程度 (給付水準低)、階層化程度中等、高度公私混合。因此，其社會支出相對較低。圖 3 所呈現的自由主義福利國家社會支出變化的趨勢以及結構，就可以發現此一自由主義福利國家的特色，包括低度社會支出以及所得保障政策支出相對較低的圖像。

自由主義福利國家，在面臨後工業社會的挑戰時，因為其制度結構的遺緒所影響，因此最大的挑戰在於不平等差距的擴大 (Iversen & Wren, 1998; Wren, 2013, 2017)。不過，在過去幾十年來的福利改革底下，自由主義福利國家受限於過去的制度遺緒，依然維持其自由主義福利國家的制度特色，並沒有大量的擴張福利，並且國家的角色並沒轉變成爲主要福利供給者，依然維持一個高度公私混合的情況，因此其社會支出比重依然相對較低 (Bode, 2008; Considine et al., 2015; Giddens, 1998; Gingrich, 2011; Huo, 2009; Leisering, 2010; Leisering & Mabbett, 2011; Levi-Faur, 2014)。相反地，國家的角色是逐漸地轉變成爲管制者 (regulator) 的角色，以解決市場失靈和管制的問題，而逐漸地形成所謂的管制型國家 (the regulatory state)。譬如，在家庭政策上，此一自由主義福利國家的管制型國家特色就顯露無遺，其兒童照顧以及老人照顧政策，都是主要以市場供給爲主，國家透過補貼方式促進照顧市場的發展，同時國家也大多扮演一個管制者的角色 (Bode, 2008; Gingrich, 2011; Morgan, 2012; Morgan & Campbell, 2011; Woods, 2012, 2018)。

自由主義福利國家受到第三條路的影響，其另外一個主要特色即是對於教育政策的重視，因此非常強調個人生命歷程在教育階段時人力資本的培養與累積（Busemeyer, 2015; Busemeyer et al., 2020; Giddens, 1998; Huo, 2009）。因此，此一情況下，教育支出一直以來都是在社會支出中占有相當高的比重。但是，就如上述，國家往往會扮演管制者的角色，讓市場能夠在教育政策上扮演一個重要的角色，因此即便在大幅擴張教育政策時，特別是高等教育政策，依然留給市場非常大的空間，並沒有因此削弱市場的角色或是大幅強化國家在教育供給上的角色（Ansell, 2010; Busemeyer et al., 2020; Garritzmann, 2016）。相反地，對於積極勞動市場政策而言，自由主義福利國家並沒有特別著重於人力資本的再培養功能與目標，而是在於強調如何讓失業者盡快回到勞動市場。因此，在積極勞動市場政策方面，自由主義福利國家非常強調透過工作福利式（workfare）的政策，強迫福利領取者必須滿足特定的尋職義務要求，才能領取福利給付。因此，此種強化了傳統濟貧法（poor law）中，對於值得救濟以及不值得救濟的區分，使得其對於積極勞動市場的重視並非是著重於以職業訓練為基礎的人力資本再訓練與培養（Bonoli, 2010, 2012, 2013; Griggs et al., 2014）。且在自由主義福利國家，就業服務也高度的市場化，讓市場提供就業服務，國家也都是以管制者的角色為主，鮮少作為一個直接的服務供給者（Considine et al., 2015; Griggs et al., 2014; Huo, 2009）。

這些自由主義福利國家的福利改革與進程，明顯地標誌了其以第三條路為基礎的社會投資轉型路徑，不僅著重在於以教育政策作為人力資本培養的基礎，同時市場在福利供給中扮演一個重要的角色，相對地，國家則是逐漸地改以管制者的角色為主。而此一特徵，也依然表現於其低社會支出水準以及其支出結構上（圖 3）。然而，自由主義福利國家的例子也挑戰了傳統福利國家研究的基礎，因為傳統福利國家主要是以社會支出做為比較的基础，不論是總體（aggregated）或是

分解式 (disaggregated)，大多是以公共社會支出為基礎，私人社會支出往往會被忽略，或者是其他以稅收福利為基礎的社會政策也不會體現於公共社會支出中 (Bonoli, 2007; Castles, 1994, 2009; Green-Pedersen, 2004; Howard, 1999)。這一點是未來比較福利國家研究必須要注意的。

而圖 4 則呈現歐陸與南歐福利國家的社會支出。這些歐陸與南歐福利國家在 Esping-Andersen (1990) 的歸類中，都被歸為保守主義福利國家，¹ 其特色即是特別著重於以所得保障為基礎的政策，強調社會政策應該要適當地協助個人或是家庭在面臨風險時能夠依然維持其既有的社會地位，因此去商品化程度相對較高 (給付水準較高)。保守主義福利國家也往往被稱為工業成就模式 (Titmuss, 1974)。且保守主義福利國家特別強調男性養家模式 (male breadwinner model)，男主外 / 女主內的家庭型態，使得替代性原則 (subsidiarity) 可以被執行，家庭承擔起照顧服務供給以及再生產的角色，盡可能地降低國家在照顧服務供給上的角色。因此，往往家庭政策是被忽略的。這些特色反映在其社會支出水準以及結構上。除了積極勞動市場政策的比重沒有超過 1% GDP 外，其餘四項支出的比重分別為，年金 8.5%、教育政策 4.8%、家庭政策 1.7%、失業給付 1.6%。所得保障的年金和失業給付

¹ 雖然南歐福利國家在過去的許多研究中，都認為應該被獨立於歐洲保守主義福利國家之外，而形成一種獨立特殊的福利體制 (Ferragina & Seeleib-Kaiser, 2011; Ferragina et al., 2015; Ferrera, 1996)。然而，在此我們並沒有將南歐與其他保守主義福利國家區分開來，主要有兩個原因。第一，體制的概念是一種理念型的比較，當然可以不斷地將模型中的次模型再次區分出來，但是這會產生一個問題，也就是會不斷地產生各種不同的福利國家類型，包括如澳洲與紐西蘭也被視為獨立於自由主義福利國家之外 (Castles & Mitchell, 1992)。同樣地，是否要將東亞生產性福利國家體制的三種次分類再區分出來呢？因此，如果不斷地把這些次類型區分出來，那麼將會喪失其比較體制的意義。第二個原因在於南歐福利國家與其他保守主義福利國家在後工業社會中所面臨的問題是一致，也就是傳統家庭主義所賴以為基礎的男性養家模式。因此，在此我們並沒有特別將南歐福利國家區分出來。

的支出比重相對較高，但是家庭政策的比重則是相對較低。不過，同時必須要注意的是保守主義福利國家的內部差異是相對明顯的，尤其是南歐福利國家在過去的研究也往往會區分出來成爲一種特殊的福利體制（Ferragina & Seeleib-Kaiser, 2011; Ferragina et al., 2015; Ferrera, 1996），使得我們在分析上必須要特別注意其內部差異。不過，無論如何，保守主義福利國家的特色明顯地與社會投資政策典範的目標是互相矛盾。

而此一著重於所得保障以及男性養家模式，使得保守主義福利國家在面臨後工業社會的挑戰時，嚴峻地遭遇多重挑戰，包括女性勞動參與和福利改革的政治困境等問題。基本上，就如同之前的研究，保守主義福利國家受限於其傳統基督教以及天主教對家庭在福利服務供給中的重視，因此在家庭政策上的支出都相對較低，特別是南歐福利國家（Estévez-Abe et al., 2016; Morgan, 2006, 2012; Saraceno, 2016）。但是，此一以男性養家模式爲基礎的制度體系，就如同 Esping-Andersen 等人所說，不僅造成女性無法進入勞動市場，也無法透過家庭政策創造就業機會，也會使得整體國家陷入一個次佳的路徑（Esping-Andersen, 1999, 2002b, 2009; Hemerijck, 2017; Morel et al., 2012）。另一方面，則是過高的年金支出以及失業給付，再加上是以社會保險制度爲主，也就是以保費支應其社會支出，此一制度特色將會使保守主義福利國家在面臨經濟危機時，往往會因爲其福利改革的政治困境，而採取提早退休作爲主要的政策回應方式，進而使得其非薪資勞動成本上升，而壓抑其就業成長（葉崇揚、呂建德，2017; Mares, 2006; Scharpf, 2001）。

在此一制度與結構脈絡下，歐陸保守主義福利國家在社會投資轉型過程中，大多開始著重家庭政策的擴張，雖然其內部差異依然非常明顯。法國、德國和荷蘭，從 1990 年代或者是 2000 年之後，就開始積極地擴張家庭政策，特別是兒童照顧政策（Blome, 2017; Boling, 2015; Morgan, 2006, 2012）；相反地，南歐的西班牙以及義大利則是較爲緩

慢 (Blome, 2017; Estévez-Abe et al., 2016; Morgan, 2012)。另一方面，人力資本的累積上，教育政策在歐陸保守主義福利國家也是呈現相當明顯的內部差異。一方面，法國和荷蘭則是有明顯的著重於教育政策上，其支出占 GDP 的比重依舊高於其他三國；而德國、義大利和西班牙，則是相對較低 (Busemeyer et al., 2020; Garritzmann, 2016)。這一差異，可能主要是因為其技術形成體系的差異所導致，德國、義大利和西班牙的技術形成體系，都是以技職體系為主 (Ansell, 2010; Busemeyer, 2015)。而積極勞動市場政策的部分，保守主義福利國家的積極勞動市場政策支出則是處於相對較低的狀況，很大的一部分原因可能是因為保守主義福利國家比較重視消極性的失業保障政策，認為失業問題或經濟危機主要是結構性問題所導致，並沒有辦法透過積極地培養人力資本或者是工作福利政策，讓失業者迅速地回到勞動市場 (Bonoli, 2010, 2012; Daguerre, 2007)。

因此，從圖 4 中，可以發現保守主義福利國家在社會投資轉型過程中，呈現高度的內部差異。法國和荷蘭，比較明確地擴張家庭政策和教育政策；而德國則是重視家庭政策的擴展；西班牙和義大利兩個南歐福利國家，則是在社會投資轉型過程中依然緩慢。因此，法國與荷蘭，可能會逐漸地以社會民主路徑為主，特別強調家庭政策的重要性，以及國家在其中所扮演的供給者的角色。而西班牙和義大利依然維持其南歐以家庭主義為基礎的福利國家體系；而德國則是似乎處於十字路口上。

最後，圖 5 顯示東亞福利國家的社會支出趨勢和結構。東亞福利國家，被歸類為生產性福利體制，或者是稱發展型福利體制 (Holliday, 2000; Lee & Ku, 2007)。生產性福利體制，最主要的特色在於，因為其後進發展，使得東亞福利國家主要著重於對於先進福利國家的經濟追趕，而其財政資源必須要投入能夠促進經濟發展的政策上，包括像是為了促進工業發展，而必須要投入於促進勞動商品化政策的基礎教

育，以及能夠維持健康勞動力的公共衛生和基礎醫療政策上；同時，爲了盡可能地減少東亞福利國家的社會支出，必須要特別強調家庭作爲福利服務供給者的角色，也就是強調男性養家模式（Holliday, 2000; Jones, 1993; Kwon, 2005; Lee & Ku, 2007）。因此，一言以蔽之，東亞福利國家的特色即是社會政策是從屬於其總體經濟發展目標之下（Holliday, 2000）。

此一特色，也反映在其社會支出的水準和結構上。從圖 5 可以發現東亞福利國家大抵以年金與教育支出爲主，分別平均約占 4.4%、4.3% 的 GDP 比重。基本上，受制於其生產性福利國家體制的特性，爲了經濟上追趕先進國家，因此會著重於促進勞動商品化與經濟發展的政策，特別是教育政策以及健康政策，不過後者並沒有特別納入比較中。因此，東亞福利國家的社會政策支出中，教育政策支出占有相當高的比重（Kim, 2015; Ramesh, 2004）。而可能會危及其經濟追趕目標的所得保障政策，就會盡可能的被壓抑。在此一特色上，也就是社會政策是從屬於經濟發展目標底下，東亞福利國家看似與社會投資政策典範的目標與理念似乎是有其重疊之處，但是實際上卻有相當大的差別，主要是兩者政策典範的生成是在不同的脈絡中。東亞生產性福利體制是生成於從農業社會轉型爲工業社會的後進發展脈絡中，東亞福利國家爲了促進勞動商品化，讓大量的農業人口能夠進入工業部門，因此需要透過（基礎）教育政策來達成此一後進追趕的目標。然而，社會投資政策典範則是生成於從工業社會轉型到後工業社會的知識經濟轉型脈絡上，因此，特別強調透過高等教育的擴張與投資，培養知識經濟的人才以促進知識經濟的創新（葉崇揚，2018；Yeh et al., 2014）。換句話說，雖然東亞生產性福利體制以及社會投資政策典範都著重於生產性社會政策，特別是對教育政策的重視，但是兩者依然有其差別。

不過，近來因爲民主化以及人口高齡化的問題，使得東亞福利國家開始大量的擴展所得保障政策，包括年金和失業政策（葉崇揚，

2018；葉崇揚、古允文，2017；Kim, 2015; Yang, 2017)，因此毫不意外地看到年金和失業政策支出是呈現上升的趨勢。這一點與西方先進福利國家的趨勢是不一樣的，因為後進發展的脈絡，使得其近來的福利擴張是因為政治民主化的結果。尤其日本因為不斷增加地高齡化趨勢，其年金政策的支出明顯高於韓國與臺灣。但是，另一方面，由於面臨人口高齡少子化的現象，因此在 1990 年代以及 2000 年之後，就開始大量的擴展家庭政策，如韓國在 2003 年盧武鉉政府的領導下，開展兒童照顧政策；同樣的情景也可見於臺灣以及日本，雖然擴展兒童照顧政策的時間晚了韓國許多（葉崇揚，2018）。但是，就目前東亞福利國家的家庭政策而言，不論是日本、韓國還是臺灣，似乎並沒有一個很明確的路徑，雖說在政策上以及其面臨高齡少子化議題而著重於家庭政策的擴展；但是，似乎受限於既有的家庭主義以及生產主義的限制，認為福利的供給一定程度上仍需由家庭提供，而沒有大幅的擴張家庭政策，從而邁向北歐以公共供給為基礎的家庭照顧政策，而是以市場為基礎的第三條路路徑（An & Peng, 2016; Boling, 2015; Estévez-Abe et al., 2016）。

另一方面，在人力資本累積上，教育政策本身就是東亞福利國家所著重，但是必須要記得的是東亞福利國家所著重的是透過基礎教育促進勞動商品化，而非如社會投資政策典範所提，著重於高等教育的投資，進而促進知識經濟的發展（Hemerijck, 2017; Morel et al., 2012; Wren, 2017）。雖然，近來可以看到東亞福利國家之間大幅地擴張高等教育，但是需要更多、更細緻的數據證明東亞福利國家高等教育的擴張是透過市場或者是國家。不過，即便如此，東亞福利國家著重教育作為人力資本培養的制度基礎，在此時，似乎與社會投資政策典範的理念不謀而合（Yeh et al., 2014）。另一方面，在積極勞動市場政策方面，則是呈現低度發展的情況。主要是因為積極勞動市場政策主要是用於解決失業問題上，因此，在未見明顯的失業問題時，積極勞動市

場政策雖然在東亞福利國家中已經大幅地擴張，但是未有明顯的政策使用者或是給付領取者，那麼其支出增加的幅度都相當有限。

就本文的分析，東亞福利國家的社會投資轉型有兩個特色。第一，內部差異相當明顯。有走得比較快的韓國，從 2000 年代的初期，就開始積極促進社會投資轉型；也有相對緩慢的臺灣與日本。而且，針對家庭政策和積極勞動市場政策上，也都有不同的政策模式。但是，這也就會衍伸到第二個特色，即是東亞福利國家並沒有一個非常明確的路徑，要邁向社會民主或是自由主義的路徑，似乎還待觀察。而這可能反映了其後進發展的特色。

此外，本文於附錄圖 A.1 至 A.4 呈現各支出占總社會支出比重的趨勢圖，期望可以看到各支出於總社會支出內的相對比重，另一方面也作為穩健性檢查。兩種計算方式相互呈現之下，各福利國家仍以年金政策與教育政策為最多。不過支出趨勢上，家庭政策的比重在多數國家中大略呈現緩慢上升趨勢。具體來說，大約在 2000 年後，家庭政策大致呈現緩慢增加的情形，似乎也符合歐盟或 OECD 等組織，從 1990 年代中後期推動社會投資政策典範的時間段。不過整體而言，如同我們前面的分析，各福利體制依然維持其制度差異。

伍、結論

這篇文章主要從後工業社會中，福利國家面臨的三難出發，並觀察到歐盟與 OECD 等國際組織試圖推動社會投資政策，以作為一種解決方式 (Esping-Andersen, 2002a; Hemerijck, 2017; Morel et al., 2012; Wren, 2017)。然而，在本文中，我們所要強調的核心論點在於社會投資的轉型路徑，會因為不同的福利國家體制的制度遺緒而有差異，不同福利國家體制的社會投資轉型路徑會受限於其既有制度遺緒的限制，而有不同的社會投資轉型路徑。換句話說，即便是目前在歐洲福

利國家之間，因為受到歐盟的影響，大多同意社會投資政策典範是作為回應福利國家危機（人口危機、財政危機）以及知識經濟興起的一個重要的政策典範，但是受到其福利國家既有制度的限制，依然有不同的社會投資轉型的路徑。本文藉由分解式社會支出的方式，測量並觀察各福利國家是否會沿著此一軸線而有類似的支出趨勢，重新探討不同福利國家體制對不同政策領域的重視。藉此，我們認為東亞福利國家的轉型，當然我們更為關心的是臺灣福利國家的轉型，不應該只是一昧地跟隨北歐社會民主式的社會投資路徑，而是應該發展出其獨特且適合東亞或是臺灣的社會投資模式。

我們發現，福利國家在回應三難問題時，至少存在兩種路徑，以北歐社會民主福利國家為主的社會民主路徑，以及第三條路為基礎的自由主義路徑。北歐社會民主福利國家的各項支出，丹麥、芬蘭與瑞典呈現類似的發展趨勢，其積極性社會政策均占相當高的比重。更具體而言，社會民主福利國家認為透過積極性社會政策，包括積極勞動市場政策、家庭政策以及教育政策，可以促進個人人力資本的累積、運用與維持，使個人能夠盡可能參與勞動市場，藉此同時創造更多的就業機會。同時，因為可以觀察到以積極性社會政策為主的長期趨勢，因此維持其本身社會投資福利國家的路徑與制度特色。另一方面，自由主義福利國家，開始擴張積極性社會政策，由於受限於其制度遺緒，並沒有大幅增加福利支出而擴張其福利國家的規模，仍以市場供給為主；且國家的角色可能已經逐漸地轉變成為管制者的角色，而非直接的福利供給者。這些自由主義福利國家的特色可以從其市場化的高等教育、（兒童與老人）照顧市場和工作福利式的就業服務體系中可以發現。

因此，本研究的發現與 Kuitto (2016) 相似，在跨國比較中沒有發現朝向社會投資福利國家的統一轉變，其中北歐國家仍是最明顯制定社會投資政策的福利體制；歐陸保守主義福利國家晚近似乎增加社會

投資政策，但仍以所得保障政策為主；自由主義福利國家因為相當重視人力資本的培養，其教育政策的支出最多。不過，我們觀察到，歐陸保守主義福利國家似乎呈現了一個比較歧異的路線。一方面，西班牙和義大利，依然維持其對家庭主義以及保守主義的特性，或者至少說，其社會投資的轉型速度是相對落後或是緩慢的；另一方面，法國和荷蘭，在政策支出上，似乎特別重視家庭政策，使得其逐漸地踏上社會民主路徑；而德國似乎是介於中間。最後，東亞福利國家也是在社會投資轉型過程中，屬於相對緩慢的國家，也沒有一個很明確的路徑出現。

就理論上，本文以長時間的支出觀察各福利國家的發展趨勢發現，基本上沒有一條明確的社會投資轉型的路徑，其社會投資轉型的路徑與過程，是受制於其過去的制度遺緒以及所面臨的問題。因此，即便社會投資政策典範已經逐漸的被世界各國所接納成爲一種主要的政策典範，但是各個福利國家依然維持其制度的差異性，而沒有出現跨福利體制的聚合現象。

附錄

一、各福利國家的社會支出資料

表 A.1 至表 A.4 呈現本文使用的各福利國家社會支出資料，並以福利體制區分。研究時期從 1980 年代開始，每五年為一期至 2015 年。

表 A.1 北歐社會民主福利國家的社會支出

北歐社會民主福利國家								
國 家	政 策	1980	1990	1995	2000	2005	2010	2015
丹 麥	失業保障政策							
	年金政策	7.9	8.3	9.3	8.0	8.2	9.5	10.1
	積極勞動市場政策		0.7	1.9	1.9	1.5	2.0	2.1
	教育政策	6.0	5.7	7.6	8.3	8.3	8.6	7.6
	家庭政策	2.7	3.2	3.8	3.4	3.5	3.8	3.7
芬 蘭	失業保障政策	0.6	1.1	3.8	2.1	1.9	1.9	1.9
	年金政策	5.1	6.9	8.3	7.3	8.1	10.0	11.4
	積極勞動市場政策	0.7	0.8	1.4	0.9	0.9	1.0	1.0
	教育政策	4.9	5.4	7.0	5.9	6.3	6.8	7.2
	家庭政策	2.0	3.1	3.9	2.9	2.8	3.1	3.2
瑞 典	失業保障政策	0.3	0.8	2.2	1.3	1.1	0.6	0.5
	年金政策	7.3	8.1	9.4	8.6	8.9	9.1	9.6
	積極勞動市場政策	2.1	1.6	2.2	1.7	1.3	1.1	1.1
	教育政策	7.0	5.6	6.5	7.2	6.9	7.0	7.7
	家庭政策	3.5	4.0	3.6	2.8	3.2	3.4	3.6

表 A.2 自由主義福利國家的社會支出

自由主義福利國家								
國 家	政 策	1980	1990	1995	2000	2005	2010	2015
澳大利亞	失業保障政策	0.7	1.1	1.2	0.9	0.5	0.5	0.7
	年金政策	3.1	3.4	4.6	5.7	4.7	4.3	5.1
	積極勞動市場政策	0.4	0.2	0.7	0.4	0.4	0.3	0.2
	教育政策	5.7	4.7	5.1	4.9	4.9	5.6	5.2
	家庭政策	0.9	1.5	2.7	2.9	2.7	2.6	2.8
加 拿 大	失業保障政策	1.2	1.8	1.3	0.7	0.6	0.8	0.6
	年金政策	2.8	3.8	4.2	3.9	3.7	4.1	4.2
	積極勞動市場政策	0.6	0.5	0.6	0.4	0.3	0.3	0.2
	教育政策	6.6	6.1	6.5	5.6	4.9	5.5	
	家庭政策	0.7	0.6	0.9	0.9	1.1	1.3	1.2
英 國	失業保障政策	1.2	0.7	0.8	0.3	0.2	0.4	0.3
	年金政策	4.0	4.5	5.1	5.2	5.6	6.5	6.5
	積極勞動市場政策	0.7	0.6	0.4	0.2	0.4	0.4	
	教育政策	5.3	4.4	5.2	4.5	5.4	6.3	5.6
	家庭政策	2.2	1.8	2.2	2.6	3.0	4.0	3.8
美 國	失業保障政策	0.7	0.4	0.3	0.2	0.3	1.1	0.4
	年金政策	5.1	5.0	5.2	4.9	5.0	5.9	6.3
	積極勞動市場政策	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
	教育政策		5.0	5.2	5.7	5.3	5.6	5.0
	家庭政策	0.8	0.5	0.6	0.8	0.7	0.7	0.7

表 A.3 歐陸保守主義福利國家的社會支出

歐陸保守主義福利國家								
國 家	政 策	1980	1990	1995	2000	2005	2010	2015
法 國	失業保障政策		1.6	1.6	1.4	1.7	1.6	1.6
	年金政策	7.5	9.0	10.3	10.2	10.6	11.9	12.6
	積極勞動市場政策	0.6	0.7	1.2	1.2	0.9	1.1	1.0
	教育政策	4.4	4.6	5.9	5.7	5.7	5.9	5.5
	家庭政策	2.4	2.4	2.6	2.9	2.9	2.9	2.9
德 國	失業保障政策	0.5	0.8	1.5	1.3	1.8	1.5	1.0
	年金政策	9.7	9.4	7.8	8.6	9.1	8.6	8.2
	積極勞動市場政策	0.5	0.9	1.2	1.2	1.1	0.9	0.6
	教育政策			4.5	4.6	4.4	5.1	4.9
	家庭政策	2.0	1.8	2.1	2.0	2.0	2.2	2.2
義 大 利	失業保障政策	0.6	0.6	0.7	0.4	0.5	1.5	1.7
	年金政策	7.0	9.2	10.6	11.1	11.3	12.9	13.7
	積極勞動市場政策		0.2	0.3	0.6	0.5	0.4	0.5
	教育政策	4.3	4.8	4.5	4.4	4.4	4.7	4.1
	家庭政策	1.0	0.9	0.6	1.2	1.2	1.3	1.4
荷 蘭	失業保障政策	1.5	2.4	2.7	1.2	1.5	1.5	1.6
	年金政策	5.7	5.9	5.2	4.9	5.2	5.7	6.2
	積極勞動市場政策	1.3	1.3	1.4	1.4	1.2	1.1	0.8
	教育政策	6.4	5.6	4.9	5.0	5.5	5.9	5.5
	家庭政策	2.3	1.6	1.2	1.4	1.5	1.5	1.3
西 班 牙	失業保障政策	1.9	3.1	3.1	1.6	1.8	3.2	3.1
	年金政策	4.6	7.0	8.1	6.6	6.3	8.3	9.5
	積極勞動市場政策	0.3	0.8	0.4	0.8	0.8	0.9	0.6
	教育政策	2.4	3.7	4.6	4.3	4.2	5.0	4.3
	家庭政策	0.5	0.3	0.4	0.9	1.2	1.5	1.3

表 A.4 東亞福利國家的社會支出

東亞福利國家								
國 家	政 策	1980	1990	1995	2000	2005	2010	2015
日 本	失業保障政策	0.5	0.3	0.5	0.6	0.3	0.3	0.3
	年金政策	3.0	4.0	5.2	6.8	8.5	10.2	10.4
	積極勞動市場政策		0.3	0.3	0.3	0.1	0.3	0.1
	教育政策	5.2	5.5	3.6	3.6	3.5	3.4	3.6
	家庭政策	0.5	0.4	0.5	0.6	0.8	1.3	1.2
南 韓	失業保障政策				0.1	0.2	0.3	0.3
	年金政策		0.6	1.1	1.2	1.4	1.9	2.5
	積極勞動市場政策		0.0	0.0	0.4	0.1	0.3	0.4
	教育政策	3.5	3.3	3.2	3.8	4.1	5.0	5.1
	家庭政策		0.0	0.1	0.1	0.2	0.7	1.1
臺 灣	失業保障政策				0.1	0.1		0.1
	年金政策				4.1	5.1		5.0
	積極勞動市場政策					0.1	0.1	0.1
	教育政策		5.1	4.9	6.4	4.0	4.7	5.0
	家庭政策				0.2	0.3	0.4	0.6

二、各福利國家的社會支出趨勢圖

圖 A.1 至圖 A.4 呈現各福利國家社會支出趨勢圖，並以福利體制區分，同時改為計算占總社會支出的比重。研究時期從 1980 年代開始，每五年為一期至 2015 年。

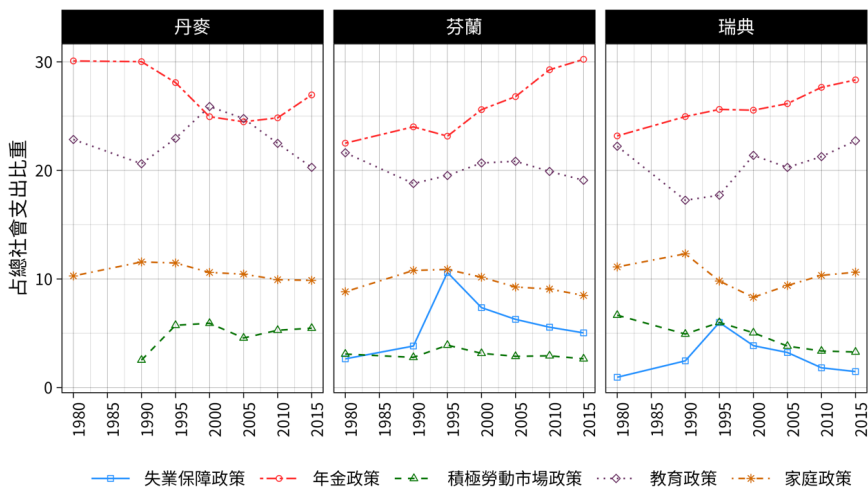


圖 A.1 北歐社會民主福利國家社會支出—占總社會支出比重

資料來源：參照 SOCX、World Bank，作者自行繪製。

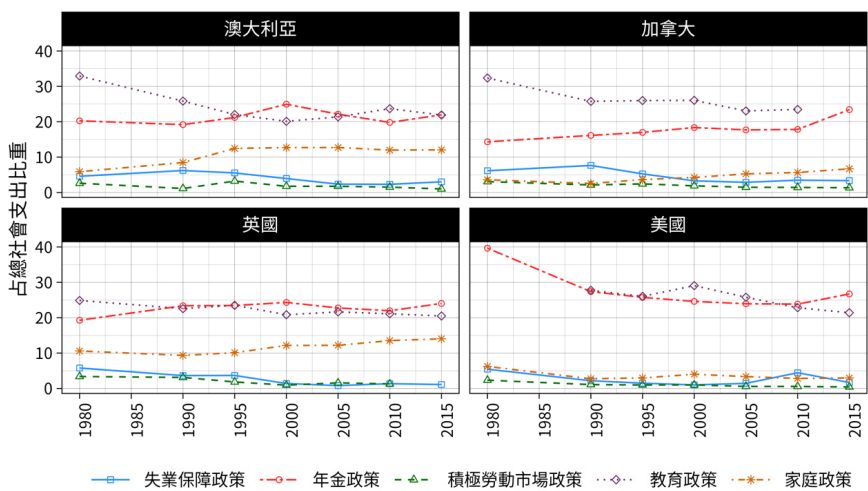


圖 A.2 自由主義福利國家社會支出—占總社會支出比重

資料來源：參照 SOCX、World Bank，作者自行繪製。

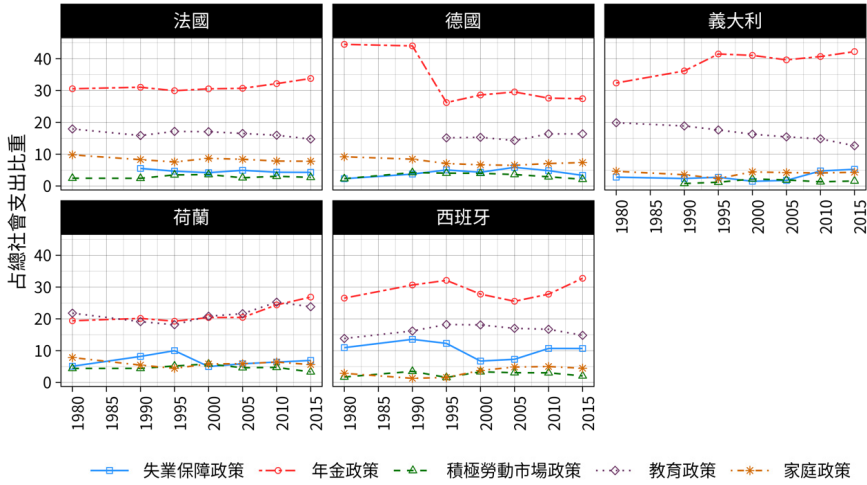


圖 A.3 歐陸保守主義福利國家社會支出一占總社會支出比重

資料來源：參照 SOCX、World Bank，作者自行繪製。

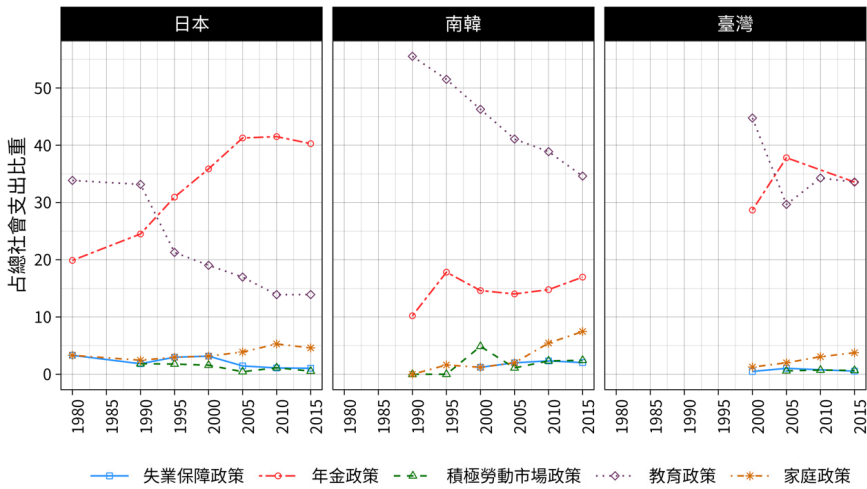


圖 A.4 東亞福利國家社會支出一占總社會支出比重

資料來源：參照 SOCX、World Bank、臺灣的資料為主計總處社會保障支出統計，作者自行繪製。

說明：臺灣的社會保障支出統計，僅提供 2000 年後的資料；南韓的部分，SOCX 僅提供 1990 年之後的資料。

參考文獻

一、中文部分

- 施世駿 (2002)。〈生命歷程研究對社會政策效果的探討〉，《社會政策與社會工作學刊》6：101-157。
- 葉崇揚 (2018)。《轉型中的東亞福利體制》。香港：香港城市大學出版社。
- 葉崇揚、古允文 (2017)。〈從生產性福利體制到社會投資福利國家：臺灣與韓國的比較〉，《社會政策與社會工作學刊》21：97-147。
- 葉崇揚、呂建德 (2017)。〈德國退出勞動市場型態與圖像 (1970-2005) —— 生命歷程體制的觀點〉，《國家與社會》(19)：1-64。

二、英文部分

- Adema W. & Fron, P. (2019). *The OECD SOCX Manual — 2019 Edition. A guide to the OECD Social Expenditure Database*. Paris: OECD.
- An, M. Y. & Peng, I. (2016). “Diverging paths? a comparative look at childcare policies in Japan, South Korea and Taiwan.” *Social Policy & Administration* 50(5), 540-558.
- Ansell, B. W. (2010). *From the Ballot to the Blackboard: The Redistributive Political Economy of Education*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Baumol, W. (1967). “Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis.” *American Economic Review* 57(3),

415-426.

- Bell, D. (1973). *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books.
- Blome, A. (2017). *The Politics of Work-Family Policy Reforms in Germany and Italy*. London: Routledge.
- Bode, I. (2008). *The Culture of Welfare Markets: The International Recasting of Pension and Care Systems*. London: Routledge.
- Boling, P. (2015). *The Politics of Work-Family Policies: Comparing Japan, France, Germany and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonoli, G. (2007). "Too Narrow and Too Wide at Once: The "Welfare State" as Dependent Variable in Policy Analysis." In Jochen Clasen and Nico A. Siegel (eds.), *Investigating Welfare State Change: The Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*, pp.24-39. Cheltenham: Edward Elgar Press.
- Bonoli, G. (2010). "The political economy of active labor-market policy." *Politics & Society* 38(4): 435-457.
- Bonoli, G. (2012). "Active Labour Market Policy and Social Investment: A Changing Relationship." In Nathalie Morel, Bruno Palier and Joakim Palme (eds.), *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies, and Challenges*, pp.181-204. Bristol: Policy Press.
- Bonoli, G. (2013). *The Origins of Active Social Policy: Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Bouget, D., Frazer, H., Marlier, E., Sabato, S. & Vanhercke, B. (2015). *Social Investment in Europe: A Study of National Policies Social*

- Investment in Europe*. Brussels: European Commission.
- Busemeyer, M. R. (2015). *Skills and Inequality: Partisan Politics and the Political Economy of Education Reforms in Western Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Busemeyer, M. R., Garritzmann, J. L. & Neimanns, E. (2020) *A Loud But Noisy Signal: Public Opinion and Education Reform in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Castles, F. G. (1994). "Is expenditure enough? on the nature of the dependent variable in comparative public policy analysis." *The Journal of Commonwealth & Comparative Politics* 32(3): 349-363.
- Castles, F. G. (2002). "Developing new measures of welfare state change and reform." *European Journal of Political Research* 41(5): 613-641.
- Castles, F. G. (2009). "What welfare states do: a disaggregated expenditure approach." *Journal of Social Policy* 38(1), 45-62.
- Castles, F. G. & Mitchell, D. (1992). "Identifying welfare state regimes: the links between politics, instruments and outcomes." *Governance* 5(1): 1-26.
- Considine, M., Lewis, J. M., O'Sullivan, S. & Sol, E. (2015). *Getting Welfare to Work: Street-Level Governance in Australia, the UK, and the Netherlands*. Oxford: Oxford University Press.
- Crouch, C. (1999). *Social Change in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Daguerre, A. (2007). *Active Labour Market Policies and Welfare Reform: Europe and the US in Comparative Perspective*. Basingstoke: Palgrave.
- De Deken, J. (2014). "Identifying the Skeleton of the Social

- Investment State: Defining and Measuring Patterns of Social Policy Change on the Basis of Expenditure Data.” In Bea Cantillon and Frank Vandenbroucke (eds.), *Reconciling Work and Poverty Reduction: How Successful are European Welfare States?*, pp.260-285. Oxford: Oxford University Press.
- Ebbinghaus, B. (2006). *Reforming Early Retirement in Europe, Japan and the USA*. Oxford: Oxford University Press.
- Ebbinghaus, B. (2012). “Europe’s Transformations Towards a Renewed Pension System.” In Giuliano Bonoli and David Natali (eds.), *The Politics of New Welfare State*, pp.182-205. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1996a). “After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy.” In Gøsta Esping-Andersen (ed.), *Welfare State in Transitions: National Adaptations in Global Economics*, pp.1-31. London: Sage Press.
- Esping-Andersen, G. (1996b). “Welfare States without Work: The Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy.” In Gøsta Esping-Andersen (ed), *Welfare State in Transition: National Adaptations in Global Economics*, pp.66-87. London: Sage Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2002a). “Towards the Good Society, Once Again?” In Gøsta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijk and John Myers (eds.), *Why We Need a New Welfare*

- State*, pp.1-25. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2002b). "A New Gender Contract." In Gøsta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijk and John Myers (eds.), *Why We Need a New Welfare State*, pp.68-95. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2002c). "A Child-Centred Social Investment Strategy." In Gøsta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijk and John Myers (eds.), *Why We Need a New Welfare State*, pp.26-67. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2009). *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (2016). *Families in the 21st Century*. Stockholm: SNS förlag.
- Estévez-Abe, M., Yang, J.-J. & Choi, Y.-J. (2016). "Beyond familialism: recalibrating family, state and market in Southern Europe and East Asia." *Journal of European Social Policy* 26(4): 301-313.
- Ferragina, E. & Seeleib-Kaiser, M. (2011). "Thematic review: welfare regime debate: past, present, futures?" *Policy and Politics* 39(4): 583-611.
- Ferragina, E., Seeleib-Kaiser, M. & Spreckelsen, T. (2015). "The four worlds of "welfare reality" – social risks and outcomes in Europe." *Social Policy and Society* 14(2): 287-307.
- Ferrera, M. (1996). "The southern model of welfare in social Europe." *Journal of European Social Policy* 6(1), 17-37.
- Fleckenstein, T. & Lee, S.-H. C. (2017). "A Social Investment Turn in East Asia? South Korea in Comparative Perspective." In Anton Hemerijck (ed), *The Uses of Social Investment*, pp.266-277.

Oxford: Oxford University Press.

Garrizmann, J. L. (2016). *The Political Economy of Higher Education Finance: The Politics of Tuition Fees and Subsidies in OECD Countries, 1945-2015*. Basingstoke: Palgrave.

Giddens, A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: The Polity Press.

Gingrich, J. R. (2011). *Making Markets in the Welfare State: The Politics of Varying Market Reforms*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gornick, J. C. & Meyers, M. K. (2003). *Families That Work: Policies for Reconciling Parenthood and Employment*. New York: Russell Sage Foundation.

Gough, I. (1979). *The Political Economy of the Welfare State*. Basingstoke: Macmillan.

Green-Pedersen, C. (2004). "The dependent variable problem within the study of welfare state retrenchment: defining the problem and looking for solutions." *Journal of Comparative Policy Analysis* 6(1): 3-14.

Griggs, J., Hammond, A. & Walker, R. (2014). "Activation for All: Welfare Reform in the United Kingdom, 1995-2009." In Ivar Lodemel and Amilcar Moreira (eds.), *Activation or Workfare? Governance and the Neo-Liberal Convergence*, pp.73-100. Oxford: Oxford University Press.

Häusermann, S. & Schwander, H. (2012). "Varieties of Dualization: Labor Market Segmentation and Insider-Outsider Divides across Regimes." In Patrick Emmenegger, Silja Häusermann, Bruno Palier and Martin Seeleib-Kaiser (eds.), *The Age of Dualization:*

- The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, pp.27-51. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, A. (2013). *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, A. (2017). "Social Investment and Its Critics." In Anton Hemerijck (ed.), *The Uses of Social Investment*, pp.3-39. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, A. (2018). "Social investment as a policy paradigm." *Journal of European Public Policy* 25(6): 810-827.
- Holliday, I. (2000). "Productivist welfare capitalism: social policy in East Asia." *Political Studies* 48(4): 706-723.
- Howard, C. (1999). *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- Huber, E. & Stephens, J. D. (2001). *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Politics in Global Market*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Huo, J.-J. (2009). *Third Way Reforms: Social Democracy after the Golden Age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Iversen, T. & Wren, A. (1998). "Equality, employment, and budgetary restraint - the trilemma of the service economy." *World Politics* 50(4): 507-546.
- Iversen, T. (2005). *Capitalism, Democracy, and Welfare*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jones, C. (1993). "The Pacific Challenge." In Catherine Jones (ed.), *New Perspective on the Welfare State in Europe*, pp.198-217. London: Routledge Press.

- van Kersbergen, K. & Hemerijck, A. (2012). "Two decades of change in Europe: the emergence of the social investment state." *Journal of Social Policy* 41(3), 475-492.
- van Kersbergen, K. & Vis, B. (2014). *Comparative Welfare State Politics: Development, Opportunities, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kim, M. M. S. (2015). *Comparative Welfare Capitalism in East Asia: Productivist Models of Social Policy*. Basingstoke: Palgrave.
- Korpi, W. & Palme, J. (1998). "The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries." *American Sociological Review* 63: 661-687.
- Kuitto, K. (2016). "From social security to social investment? compensating and social investment welfare policies in a life-course perspective." *Journal of European Social Policy* 26(5): 442-459.
- Kwon, H. J. (2005). "An Overview of the Study: The Developmental Welfare State and Policy Reforms in East Asia." In Huck-Ju Kwon (ed.), *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*, pp.1-23. Basingstoke: Palgrave Press.
- Lee, Y. J. & Ku, Y. W. (2007). "East Asian welfare regimes: testing the hypothesis of the developmental welfare state." *Social Policy & Administration*, 41(2): 197-212.
- Leisering, L. & Leibfried, S. (1999). *Time and Poverty in Western Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leisering, L. (2003). "Government and the Life Course." In Jeylan T. Mortimer and Michael J. Shanahan (eds.), *Handbook of Life*

- Course*, pp.205-225. New York: Kluwer Press.
- Leisering, L. (2010). "From Redistribution to Regulation: Regulating Private Old-Age Pensions as a New Challenge in Ageing Societies." In Mark Hyde and John Dixon (eds.), *Comparing How Various Nations Administer Retirement Income: Essays on Social Security, Privatisation, and Inter-Generational Covenants*, pp.213-236. Lewiston: The Edwin Mellen Press.
- Leisering, L. & Mabbett, D. (2011). *Introduction: Towards a New Regulator State in Old-Age Security? Exploring the Issues*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Levi-Faur, D. (2014). "The welfare state: a regulatory perspective." *Public Administration* 92(3): 599-614.
- Manow, P. & Seils, E. (2000). "Adjusting Badly: The German Welfare State, Structural Change, and the Open Economy." In Fritz W. Scharpf and Vivien A. Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy: Diverse Responses to Common Challenges, Vol. 2*, pp.264-307. Oxford: Oxford University Press.
- Manow, P. (2004). "The good, the bad, and the ugly: Esping-Andersen's regime typology and the religious roots of the Western welfare state." <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/44286/1/644389354.pdf>. Retrieval Date: 2021/11/26.
- Manow, P. (2009). "Electoral rules, class coalitions and welfare state regimes, or how to explain Esping-Andersen with Stein Rokkan." *Socio-Economic Review* 7(1): 101-121.
- Manow, P. (2020). *Social Protection, Capitalist Production: The Bismarckian Welfare State in the German Political Economy, 1880-2015*. Oxford: Oxford University Press.

- Mares, I. (2006). *Taxation, Wage Bargaining, and Unemployment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martin, C. J. & Thelen, K. (2007). “The state and coordinated capitalism: contributions of the public sector to social solidarity in post-industrial societies.” *World Politics* 60(1): 1-36.
- Marx, P. (2015). *The Political Behaviour of Temporary Workers*. Basingstoke: Palgrave.
- Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (2012). “Beyond the Welfare State as We Knew It?” In Nathalie Morel, Bruno Palier and Joakim Palme (eds.), *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges*, pp. 1-30. Bristol: Policy Press.
- Morgan, K. J. (2006). *Working Mothers and the Welfare State: Religion and the Politics of Work-Family Policies in Western Europe and the United States*. Stanford: Stanford University Press.
- Morgan, K. J. (2012). “Promoting Social Investment through Work-Family Policies: Which Nations Do It and Why?” In Nathalie Morel, Bruno Palier and Joakim Palme (eds.), *Towards a Social Investment State? Ideas, Policies and Challenges*, pp.153-179. Bristol: Policy Press.
- Morgan, K. J. & Campbell, A. L. (2011). *The Delegated Welfare State: Medicare, Market, and the Governance of Social Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Nolan, B. (2013). “What use is ‘social investment’?” *Journal of European Social Policy*, 23(5): 459-468.
- Oesch, D. (2013). *Occupational Change in Europe: How Technology & Education Transform the Job Structure*. Oxford: Oxford University Press.

- Offe, C. (1984). *Contradictions of the Welfare State*. London: Hutchinson.
- Okun, A. M. (2015). *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Peng, I. (2015). "The 'New' Social Investment Policies in Japan and South Korea." In Reza Hasmath (ed.), *Inclusive Growth, Development and Welfare Policy: A Critical Assessment*, pp.142-160. London: Routledge Press.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (1996). "The new politics of the welfare state." *World Politics* 48(2): 143-179.
- Powell, M. & Barrientos, A. (2004). "Welfare regimes and the welfare mix." *European Journal of Political Research* 43(1): 83-105.
- Ramesh, M. (2004). *Social Policy in East and Southeast Asia: Education, Health, Housing, and Income Maintenance*. London: Routledge.
- Ronchi, S. (2018). "Which roads (if any) to social investment? the recalibration of EU welfare states at the crisis crossroads (2000-2014)." *Journal of Social Policy* 47(3): 459-478.
- Sandberg, J. & Nelson, M. (2017). "Social Investment in Latin America." In Anton Hemerijck (ed.), *The Uses of Social Investment*, pp.278-286. Oxford, Oxford University Press.
- Saraceno, C. (2016). "Varieties of familialism: comparing four Southern European and East Asian welfare regimes." *Journal of European Social Policy* 26(4): 314-326.

- Scharpf, F. W. (2000). "Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities." In Fritz W. Scharpf and Vivien A. Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy*, pp.21-124. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F. W. (2001). "Employment and the Welfare State: A Continental Dilemma." In Bernhard Ebbinghaus and Philip Manow (eds.), *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*, pp.270-283. London: Routledge Press.
- Scruggs, L. & Allan, J. P. (2006). "Welfare-state decommodification in 18 OECD countries: a replication and revision." *Journal of European Social Policy* 16(1): 55-72.
- Siegel, N. A. (2007). "When (Only) Money Matters: The Pros and Cons of Expenditure Analysis." In Jochen Clasen and Nico A. Siegel (eds.), *Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*, pp.43-71. Cheltenham: Edward Elgar Press.
- Stoesz, D. (2018). *The Investment State: Charting the Future of Social Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Thelen, K. (2014). *Varieties of Liberalization and the Politics of Social Solidarity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Titmuss, R. M. (1974). *Social Policy: An Introduction*. London: Unwin Hyman.
- Walker, R. (2005). *Social Security and Welfare: Concepts and Comparisons*. Maidenhead: Open University Press.
- Woods, D. R. (2012). *Family Policy in Transformation: US and UK Policies*. Basingstoke: Palgrave.

- Woods, D. R. (2018). "The UK and The US: Liberal Models Despite Family Policy Expansion." In Guðný Björk Eydal and Tine Rostgaard (eds.), *Handbook of Family Policy*, pp.182-194. Cheltenham: Edward Elgar.
- Wren, A. (2013). "Introduction: The Political Economy of Post-Industrial Societies." In Anne Wren (ed.), *The Political Economy of the Service Transition*, pp.1-70. Oxford: Oxford University Press.
- Wren, A. (2017). "Social Investment and the Service Economy Trilemma." In Anton Hemerijck (ed.), *The Uses of Social Investment*, pp.97-107. Oxford: Oxford University Press.
- Yang, J.-J. (2017). *The Political Economy of the Small Welfare State in South Korea*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yeh, C.-Y., Lue, J.-D. & Chen, Y.-F. (2014). "Social Investment Welfare State versus Productivist Welfare State." Paper presented at the Conference on XVIII ISA World Congress of Sociology, Yokohama, July 13-19.

Varieties of Social Investment Welfare states:

The Examination of Disaggregated Social Expenditure

Ding-Yi Lai,* *Chung-Yang Yeh*** & *Yeun-Wen Ku****

Abstract

The welfare state faces a trilemma in the post-industrial society: employment growth, inequality and fiscal balance. Social Investment is considered as the panacea of this trilemma. However, does it lead to the convergence of the welfare states? or will institutional differences be maintained? We presume that the welfare states would not converge due to institutional legacies. The method of the disaggregated social expenditure will be used to analyse what policies are emphasized. We found that, at least, there are two pathways, social democratic pathway in Nordic welfare states and the third-way pathway in liberal welfare states. Conservative welfare states are divergent, on the one hand, Spain and Italy still place great emphasis on familialism and corporatism; on the other, France and Netherland adopted social democratic pathway by spending more on family policy; lastly, Germany located in the middle. In East Asia, there is no clear pathway of social investment transition.

Keywords: Post-industrialisation, Trilemma, Social Investment Pathways, Welfare Regime, Disaggregated Social Expenditure

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

** Associate Professor, Department of Sociology, Soochow University.

E-mail: chungyang.yeh@gmail.com

*** Professor, Department of Social Work, National Taiwan University.

