

南 華 大 學

歐洲研究所

碩士論文

瑞 典 社 會 福 利 制 度 之 研 究

Social Welfare System in Sweden



研 究 生：劉人瑋

指 導 教 授：洪美蘭

中 華 民 國 93 年 05 月 26 日

南 華 大 學
歐洲研究所
碩 士 學 位 論 文

瑞典社會福利制度之研究

研究生：劉人瑋

經考試合格特此證明

口試委員：楊祥利
洪美蘭

指導教授：洪美蘭

所 長：洪美蘭

口試日期：中華民國九十三年六月三十日

謝辭

能夠完成這本論文我要感謝的人很多，同時在工作完成的瞬間，使我更深刻地體認到，我真的是一個非常幸運的人。無論在人生中的哪一個階段，遇到任何的挫折，我都能安然度過、逢凶化吉，在此先感謝老天爺對我的眷顧。

首先要感謝的，當然是來自家人的支持。雖然一開始我決定要念研究所時，並非所有的人都贊成。但是在求學的兩年中，老爸的金援、阿嬤的關懷、媽媽的支持，以及三姑、吾弟人輔在生活上的種種協助，都讓我得以在南華求學的歲月裡專心的唸書、過自己想過的日子，所以我在這要向我的家人們致上最高的謝意。

接下來要感謝南華的師長們，這兩年來洪美蘭老師、沈玄池老師、張台麟老師的傳道解惑使我受益終生。特別要感謝我的指導教授洪美蘭老師，她對我的諸多包容以及循循善誘，無時無刻不厭其煩地幫我挑出每一個細節，甚至幫我買參考書籍，這一切的一切我會永遠記在心上的。另外，我要感謝楊靜利老師，老師她與我素未謀面，卻還是非常專業認真地給了我很多的建議，當我看到楊老師在書中留給我的資料時，我心中真的是一陣感動，每每想起，均久久不能自己。在南華，跟師長的關係非常奇妙，難以用文字表述，學生我在此也只能誠心地跟您們說聲：謝謝！真的...

謝完師長，當然也要謝謝在南華的時光裡互相扶持的好同學們。老大、雯妹、陳林夫人妳們對我的平時的幫助我會銘記在心的，謝謝妳們！龍哥，你從研一就很照顧我，常常 COVER 我，我有問題時你也從不吝於伸出你的雙手，你更是一個能一起吃喝的好玩伴，謝謝你！小 C，雖然我有很多妳受不了的地方，但是妳還是很包容我，在學業以及課業上都給了我很大的支持及打氣，真的很感謝妳！小鴻，多謝你研一時不辭辛勞地載大夥兒去吃宵夜，又會唱「追追追」取悅我們，平常也都很夠意思，謝謝你！淇淇，多謝妳把我當成無話不談的好友，這些日子有妳的關心與幫忙，真的很感謝，今後彼此加油囉！最後，我要謝謝酣優在這兩年裡不厭其煩的聽我訴苦；謝謝討喜在我失落無助時給我打氣加油；謝謝 YUYU

介紹一票夠意思的嗨克辣斯妹好友給我；多謝小優他娘讓我在喝酒的時候不怕沒有酒伴；感謝四分衛在我窮困潦倒的時候，給了我很多援助；謝謝 ANETTE 在我去當兵的時候，幫我交報告；感謝子妤，感謝她當我的好朋友，真的...。還有，我要感謝子婷跟坤厚，妳們在我研二時，給了我很多關懷以及陪伴，我真的很慶幸能認識妳們，謝謝妳們！

此外，我還要感謝中原的楊竹生恩師，雖然我已經畢業，您還是很關心我們的生活，常跟我們一起打球，並給了我們很多意見與協助，謝謝您！建鈞、小杉，同為系籃研究生的你們也是常常給我很多鼓勵與支持，謝謝你們！不過，我要先畢業了，不等你們了！哈哈...。還有，我要感謝我的換帖－南華財管所的張加民，沒有你，我大概也不會去念南華吧！你我的感情也不用多述，一句話：謝啦！

最後，我要特別感謝朱媽媽（林萩香女士），您遠自台南來的關懷我一直感恩在心，謝謝您！

最後的最後，我要感謝朱怡婷，從這本論文尙是草稿時就一直陪伴著我。沒有妳給我的種種壓力，我不會那麼快地把論文寫完，雖然過程有哭有笑，但我希望妳記得，這本論文是僅獻給妳的.....

2004.07.12 劉人瑋於新莊家中

論 文 名 稱：瑞典社會福利制度之研究

校（院）所組別：南華大學歐洲研究所碩士班

研究生：劉人瑋 指導教授：洪美蘭博士

論文提要內容：

隨著社會的不斷進步，為了解決各種社會問題的而發展出來的社會福利制度成了各先進國家的重要社會政策。瑞典的社會福利制度是目前堪稱世界上最完善的，從第一次世界大戰前開始，以當時德國的制度為樣本，實施了一連串的福利措施。在不斷的修正與改革下，瑞典政府堅持其福利國家的主要精神與目標，演變成眾人所稱道的「瑞典模式」。然而，在瑞典實行的社會福利政策，必須支出龐大的社會福利津貼，這導致了一些經濟發展的問題。在面對人口高齡化、失業問題加劇、社會福利公共支出造成國家財政負擔的內在問題以及國際環境轉變、加入歐盟等外在的種種挑戰，瑞典政府在 1980 年代及 1990 年代，甚至到近年來都不斷地推行各項改革政策，以因應社會多元化下人民新的社會需求。本文從瑞典的社會福利制度之演進角度來探討瑞典政府如何因應各種內外因素所造成的經濟與社會問題，並評估其社會福利政策的運作成效與未來發展。

關鍵字：瑞典、社會福利、福利國家、福利政策、歐盟

Title of Thesis : Social Welfare System in Sweden

Name of Institute : Graduate Institute of European Studies, Nan Hua
University

Name of Student : Liu, Jen-Wei Advisor : Dr. Hung, Mei-Lan

Abstract :

The society has continually developed, in order to solve the subsequent social problems, the Social Welfare System appeared and then became the most important social policy of developed countries. Sweden's social welfare system is the most developed one in the world, and it formed a wonderful 「Swedish Model」. However, the Swedish welfare policy due to the huge public expenditure, it led to some economic problems. In 1980's and 1990's, the Sweden government has to face to the changes from the aging of the population, from the high unemployment rates, from the growing public expenditure and the changes in the international economic environment. In recent years, there are a lot of changes in Swedish welfare system to adapt the new demand of people. In this research, the social and economic problems in Sweden would be introduced and deeply analyzed from the aspect of the process of Sweden's social Welfare system. And then to appraise the achievement of Sweden's welfare policy and its development of future.

Key Words : Sweden, social welfare, welfare state, welfare policy,
European Union

瑞典社會福利制度之研究

Social Welfare System in Sweden

目錄

第一章	緒論	1
第一節	研究動機與目的	1
第二節	研究方法與架構分析	3
第三節	研究範圍與限制	6
第二章	社會福利及福利國的基本概念	7
第一節	社會福利的起源與本質	7
第二節	社會福利的定義與範圍	8
第三節	福利國的本質與模型	9
第三章	瑞典社會福利的起源	13
第一節	瑞典社會福利制度的歷史沿革	13
第二節	瑞典社會服務體系	19
第三節	小結	23
第四章	瑞典社會福利制度的首次危機	25
第一節	1980 年代的經濟問題與福利危機	25
第二節	瑞典福利政策在 1980 年代的調整措施	30
第三節	小結	32
第五章	1990 年代以來的挑戰以及近年來的改革方向	33
第一節	財政政策以及社會工作與社會服務體系的改革	34

第二節	社會福利相關政策之歷史變遷	40
第三節	瑞典社會福利制度之現況	55
第四節	小結	64
第六章	瑞典社會福利政策的未來發展趨勢	67
第一節	瑞典社會福利模式面臨的新挑戰	67
第二節	加入歐盟與經濟自由化之影響	68
第三節	瑞典對歐洲單一貨幣整合的立場與反應	71
第四節	歐盟社會政策改革趨勢與里斯本議程	73
第五節	小結	81
第七章	結論	83
附錄一		88
參考書目		90
一、	中文書目	90
二、	英文書目	92
三、	中文期刊論文	95
四、	英文期刊	96
五、	網路資源	98

第一章 緒 論

第一節 研究動機與目的

瑞典是北歐斯堪地納維亞半島東半部的一個小國，採君主立憲制，人口總數近九百萬人¹，密度每平方公里 20 人。²國土面積有 44.9964 平方公里（約為 17 萬 4 千平方英里），在歐洲居第四位，僅次於獨立國家國協³、法國、西班牙，它等於兩個英國本土那麼大。境內自然資源很豐富，有鐵礦，總儲存量是 40 億噸，居歐洲的第二位。19 世紀是個工業急速發展的時代，瑞典人民對政治自由化的訴求也逐漸形成。在 19 世紀晚期，瑞典是歐洲最貧窮的國家，經過兩百年的奮鬥後，全力發展經濟和社會福利立法，使得瑞典成爲世界上最富裕也最進步的國家之一，在經濟上從一個貧窮、落後的農業國家發展到一個具有先進的工業、科學技術的已開發國家。瑞典近 200 年的和平環境是造成現在瑞典工業社會的基本條件之一，兩次世界大戰不但沒有對瑞典造成不良的影響，甚至都進一步加強了瑞典工業的地位。由於瑞典做爲一個中立國，並未捲入戰爭，所以才能藉由向擴充軍備和參戰國出口以及參加歐洲戰後的重建而從中獲利、趁勢崛起。然而，在瑞典實行的社會福利政策，必須支出龐大的社會福利津貼，這導致了一些經濟發展的問題。

¹ 到 2004 年 3 月 31 日爲止爲 8,982,226 人，Statistics Sweden：http://www.scb.se/default_2154.asp。2003. 12. 12.

² 瑞典曾在第二次世界大戰後接受大量政治移民，所以目前國內約有一百多萬的外國人口。

³ 1990 年後，共產政權遭放棄，原蘇聯瓦解，其中的俄羅斯、白俄羅斯、烏克蘭、哈薩克、烏茲別克、土庫曼、吉爾吉斯、塔吉克、喬治亞（1993 年加入）、亞塞拜然、阿美尼亞、摩達維雅等十一個共和國，基於國防上及各種層面考量，組成了現今的獨立國家國協（Commonwealth of Independent States, C.I.S.）。

瑞典是一個典型的「福利國家」⁴，「瑞典模式」⁵為眾人所稱道。在過去幾十年中，瑞典社會福利制度的變化引起國際社會廣泛關注。近十多年來有人宣稱「瑞典模式」已經衰亡。瑞典社會福利制度前景如何？是不少人關心的問題。

瑞典社會福利制度萌生於第一次世界大戰之前，當時以德國為樣本，對部分在職職工實行了包括工傷、疾病和養老金等在內的社會保險，後來又實行了失業保險。福利制度的發展在瑞典國內長期沒有遇到什麼大的阻力，左右翼政黨為爭取選民都抓住福利改革的旗幟，於是各項福利措施在議會都能較順利地獲得通過。

而社會福利制度在一定程度上是一種把貧富「拉平」的政策，在這一政策的影響下，許多人對職業的差異和工資的高低不大在乎。慷慨的社會福利還使許多人陷入了對福利制度的長期依賴，他們覺得工作與否無所謂，因為領取失業補貼和社會救濟，生活照樣可以過得去。然此一政策顯然容易培養懶人。

當許多的福利措施充分實施以後，人們才發現開支比原來預料的要高得多。瑞典人當前的普遍看法是，福利制度在進入 20 世紀 70 年代後發展過快了，從那時起公共支出占國內生產總值（Gross Domestic Product，簡稱 GDP）的比例開始直線上昇，據經濟合作暨發展組織⁶統計，1993 年竟達到 71.8%，而在經濟合作組織國家中平均數僅為 42%，只有丹麥和芬蘭接近瑞典水平。⁷

⁴ 福利國家最簡單的概念是「政府保障每一個國民的最低所得、營養、健康、住宅、教育之水平，對國民來說，是一種政治權力，而非慈善。」是第二次世界大戰後西方社會流行的一種政治思想，它把國家看做全社會增加福利的工具，要求國家通過立法和財政經濟措施，並積極促進社會全體成員的福利。請參閱林萬億，福利國家—歷史比較的分析，（台北：巨流，1994），頁 7-8。

⁵ 請參閱林萬億，前揭書，頁 111-116。

⁶ 經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development，簡稱 OECD）於一九六一年成立，總部設於法國巴黎。其工作重點為建立會員國強而有力的經濟實力，提高效率，發展並改進市場體系，擴大自由貿易，促進已開發及開發中國家之發展。請參閱 OECD 網站：<http://www.oecd.org/home/>。2003. 12. 22.

⁷ OECD：<http://www.oecd.org/dataoecd/3/63/2084281.pdf>。2003. 12. 22.

福利支出的增長使國家感受到的財政壓力越來越大。過去，國家的財政困難長期可以靠增加稅收加以解決，但從 20 世紀 80 年代末期開始，提高稅收的可能性已不復存在，因為當時國家的稅收收入已經達到相當高的比例，進一步提高稅收顯然已不合理。結果是整個國家多年寅吃卯糧，國家預算連年出現巨額赤字。而瑞典政府要如何來因應這種情況，以及如何改革其引以為傲的社會福利政策？此外，瑞典於 1995 年加入歐盟後，其本國的社會福利政策的未來發展為何？相信絕對是值得討論的議題！本篇論文將從瑞典的社會福利制度之演進角度來探討此問題，進而更加了解社會福利制度實行的複雜性及其重要性。

而本文欲探討的重點如下：

1. 瑞典是歐洲甚至世界上社會福利做得最好的國家，其社會福利政策的起源為何，政府社會福利體系架構為何，其是如何發展到目前堪稱完善的社會福利制度的。
2. 瑞典社會福利制度施行的成效如何，有何缺點，遭遇到哪些阻力，而瑞典政府又如何地來解決問題。
3. 瑞典社會福利政策改革後呈現何種新面貌，是否社會福利與經濟發展是必然的反比關係？
4. 在 1995 年加入歐盟後，對於歐盟提出的政策方針（例如，里斯本議程），瑞典政府如何因應。
5. 評估瑞典社會福利政策的運作成效與未來發展。

第二節 研究方法與架構分析

一、研究方法

本篇論文主要是針對瑞典社會福利政策做探討，爲了達到前述的研究目的，在方法上採取了歷史研究法（historical method）。在歷史研究法方面，針對瑞典社會福利制度的歷史背景，探討其制度的起源，進而深入研究瑞典制定社會福利政策的特點，並運用基本之政治經濟學理論探討政治、經濟的轉變對其社會福利政策的影響做探討；此外，本文參考國內外相關期刊論文、專書著作、報章雜誌、網路資料以及瑞典政府機關和民間團體之調查統計資料，希望在觀察、分析、整理的層層推演之下，能對瑞典社會福利政策有深入且透徹的了解。此外，本文更加以引用社會福利學界「需求與風險」的理論基調作爲主體，以期使本篇論文更具客觀性。

二、研究架構分析

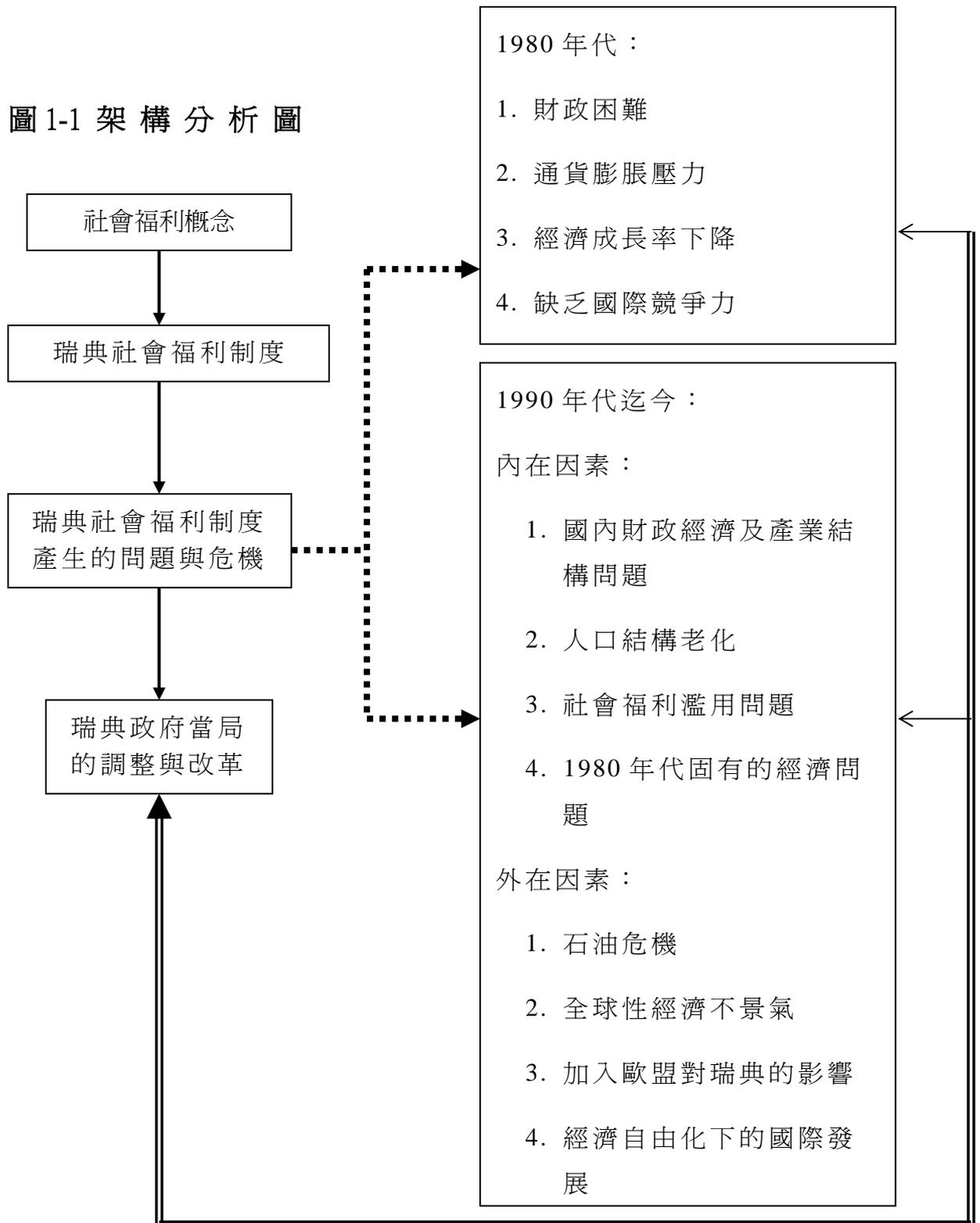
本論文的架構（參照圖 1-1）如下：

首先，由於本研究之命題爲「瑞典社會福利制度之研究」，故需先對社會福利及福利國的基本概念進行闡述與了解。先就社會福利的起源與本質開始論述，再就社會福利的定義與範圍作一基本的劃分。最後擷取林萬億教授於「福利國家—歷史比較的分析」書中對幾個具代表性的福利國家分類，並分別探討不同福利國家模型的特點部分作一基礎的介紹。

其次爲對瑞典社會福利制度起源的探討，針對瑞典社會福利制度的歷史沿革以及瑞典社會福利制度行政體系的架構作一背景式的介紹，藉以進一步了解瑞典社會福利政策的特殊性。

其三，討論瑞典社會福利制度在 1980 年代產生的問題與危機以及在 1980 年代的改革後，由於一些基本面的內外因素問題仍未解決，瑞典政府於 1990 年代以來面對的新挑戰以及近年來的改革方向。並分析瑞典社會福利制度調整改革時與各項經濟問題的相互影響，檢測兩者之間的因果關係。針對這些經濟問題，探討瑞典政府如何因應、採取哪些改革措施以及其成效。

圖 1-1 架構分析圖



.....➔ 造成瑞典社會福利問題的主因

====➔ 瑞典政府當局因應危機問題時的調整與改革

——➔ 改革與危機問題間的相互影響

資料來源：作者自製

最後，在外在因素方面，瑞典政府在石油危機與全球性經濟不景氣的衝擊下如何大刀闊斧地做了怎樣的改革是本研究之重點所在。對於瑞典各項社會福利具體政策的改革以及發展更是做了詳細的介紹與分析。透過歐盟政策以及經濟自由化的影響來探討瑞典社會福利政策的未來發展趨勢，先就瑞典對於歐盟整合與經濟自由化的立場與反應談起，包含瑞典對歐洲單一貨幣整合的看法以及瑞典社會模式面臨的挑戰。此外，於 2000 年提出的「里斯本策略」在每年的歐盟春季高峰會都會被提出來再討論，2004 年的布魯塞爾會議更是重申了其重要性，這對瑞典政府有何影響，而瑞典政府又如何因應也是重點之一。

第三節 研究範圍與限制

社會福利政策所涉及的範圍甚廣，最廣義的界說係指一切福國利民的措施。光是其涵蓋的範圍就已繁不甚數了，而會與其相互影響的層面則更多，無法一一深入探討，因此大體上本研究僅以瑞典的財政經濟政策與社會福利政策之關聯性以及其對社會福利政策改革之影響為主要範疇，並探析瑞典社會福利制度未來發展之趨勢。

本篇論文涉及專業社會學以及社會福利學等領域，而社會福利制度又是一門相當專業且複雜的領域，範圍包含政府機關、法令規範、政策制定考量、專業人員等相當地廣泛，在專業的理論以及定義上筆者僅能加以引用介紹而無法作深入且詳盡的探討。礙於國內論述瑞典社會福利制度的專書有限，且大多是在探討各國政策與歐盟經濟及政治層面的議題，而使得本篇論文無法將瑞典的社會福利制度作深入探討研究。所幸網路資訊發達，經由這項管道可以獲取瑞典官方的部分資料，雖不盡完整，但亦對本文之完成有莫大的助益。筆者從此有限的文獻資料及個人能力中作一粗淺研究，對瑞典社會福利制度作全面性的基本介紹。

第二章 社會福利及福利國的基本概念

第一節 社會福利的起源與本質

社會福利的起源很早，它是基於個人與社會的需要而產生的。當需要無法滿足時，就會形成社會問題。這種問題在世界各個角落都會發生，只要有人類、有發展出社會，這問題就會產生。所以這問題很久以前就存在人類社會中，為了解決這個問題，人類在很久以前就有遠大的福利思想以及具體的福利措施。以我國儒家思想為例，禮運大同篇的終極思想就是「大道之行也，天下為公」，就是以老幼孤寡皆有所養為目標的。還有，所謂的「老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼」、「親其親、子其子」也是這個道理。我國的政治理想就是朝著這個方向前進，進而達到大同世界的。在西方來說，早在古希臘、古羅馬時代時期就有福利思想了。古希臘的幸福論〔Eudemanism〕就認為幸福是跟別人共享得來的，富者要達到幸福，是應該要施捨一些財富給窮人的。而藉著這種論點，窮人也才能就此獲得福利。古羅馬則是基於宗教上的一個責任，認為富者有義務為不幸者解除痛苦。⁸

除了政治與宗教的特殊意義之外，人類的生命價值是在追求好的(well)生活處境，這不僅是人類有生俱來的本能，也是福利(welfare)思潮的起源。人類在追求福利的過程中，有兩個基本特質，第一是生活內涵的擴大，第二是人類結合的擴大。早期人類所追求的福利是在滿足基本生活的需求，其後是在追求環境生活的滿足，最後是在促進生活品質的提升。人類最早的結合體就是家庭，其次就是部落，最後是國家。生活內涵與人類結合的擴大是互為因果，而逐漸形成目前這種龐大結合體下的複雜生活內涵。但是，人類追求福利的本質依然不變，而且透過各種結合體的運作，使人類的生活處境更為提升，這就是社會福利的本質。因此，社會福利的原始

⁸ 白秀雄，瑞典美國及我國社會福利比較研究，〔台北：中國福利協進會，1976年〕，頁1-3。

意義似可解釋為：人類爲了追求好的生活處境，透過社會結合體的運作，以提升成員生活品質，促進社會整體發展的社會行動。⁹

第二節 社會福利的定義及範圍

一、社會福利的定義

社會福利的定義，最廣義的說法是指一切福國利民之措施。一般來說是指由公立團體或機構，依據有關法令，運用有目的之組織及有系統之方法，提出有關公共福利之社會服務：包括設置各種社會調整性設施，如慈幼、養老、救助殘寡孤獨之院所；提供醫療照顧、公共衛生服務、國民住宅、社會給付、康樂設施與文教服務等，以協助個人能與其社會環境之相互適應，獲得生活上與健康上的適當滿足，充分發展其才能，提高其人格與尊嚴。¹⁰

社會福利乃指一個國家之福利方案、社會保險、津貼年金，以及社會服務體系，用來滿足人民之生活需求與維護一個社會生活之穩定，舉凡社會的、經濟的、教育的，與保健需要之滿足，均稱爲社會福利。

社會福利也就是一個國家之社會服務機構與現金津貼方案之組織體系，其功能在協助個人、家庭和群體獲得日常生活需要之滿足，支持個人之發展潛能，達成個人獨立自主，貢獻社會之人生目標。¹¹

社會福利必須是以自助爲主，扶助爲輔的政策取向，以家庭關懷爲起點，充分就業的自助、社會保險的互助、公共扶持的濟助爲核心，塑建經濟、社會互補性的福利架構，而不是恩惠似的濫發津貼，以免增加就業人口賦稅和工作意願的降低；

⁹ 王順民、郭登聰、蔡宏昭，超越福利國家—社會福利的另類選擇，〔台北：亞太圖書，1999〕，頁364。

¹⁰ 唐文慧、王宏仁，社會福利理論，〔台北：巨流，1994年〕，頁35。

¹¹ 江亮濱，社會福利與行政，〔台北：五南，2000年〕，頁24。

強調應建立家庭、社區、政府多層次的組合網路，號召民間以委辦、合作、補助等不同方式和政府並肩參與福利事業。¹²

二、社會福利的範圍

國民生活所涵蓋的層面很廣，基本上可以涵蓋健康、經濟與精神三個層面，所以社會福利的範圍也以這三個層面為保障的基礎。各國社會福利制度的內涵雖有不同，但是基本上都涵蓋健康保障、經濟保障與精神保障三種福利措施。在健康保障方面，大都涵蓋健康保險、醫療補助及各種衛生保健措施。在經濟保障方面，大都實施失業保險、年金保險及社會救助等措施。在精神保障方面，主要是透過各種福利服務，保障國民的精神生活。關於健康和經濟的保障範圍，雖然每一個國家所實施的制度不盡相同，但是，在劃分社會福利與非社會福利項目時，是比較清楚的。儘管有人主張，把衛生保健摒除於社會福利之外，那是對社會福利本質的誤解，因為健康乃是人類最重要的福利需求，摒除衛生保健，無異否定了社會福利的意義。有些國家(如英國)把衛生保健和社會福利的體系分開，是因為兩者的行政業務已龐大到不得不分開的階段，但是，兩者還是十分密切，相互支援，在探討社會福利制度時，仍將兩者合併討論。因此，衛生與福利的分與合，並不影響社會福利範圍的界定。每一個政府都可視其行政業務的程度，加以合併或分立，那完全是行政作業的問題，與社會福利的本質無關。至於社會救助，主要是以貧民和災戶為對象，至於低工資勞工的補助或優惠貸款、貧瘠地區農民的援助計畫、農產品價格的維護計畫、社區的硬體建設等，嚴格說來，既非社會救助的項目，也非社會福利的項目，那是政府基於政治與經濟上的理由而非福利上的考慮所採行的措施。¹³

第三節 福利國的本質與模型

¹² 江亮演，前揭書，頁 26。

¹³ 蔡宏昭，社會福利政策，〔台北：桂冠圖書，1998 年〕，頁 5-6。

一、福利國之本質

所謂福利國家(welfare state)，是一種政權型式，立基於市場經濟、民主政制，所以有些學者稱之為「民主社會主義」或「民主福利資本主義」。在資本主義前面加上民主、福利或社會是指國家透過公權力介入自由市場，達到分配社會化，它與共產主義也有極大差異，不涉及生產社會化之議題。

基本上，福利國家是政爭妥協的結果，在資本主義中加添社會主義內容，乃是歷史演進過程中政治人工化的產品。福利國家最早出現於 40 年代的英國，起源可追溯到 1883 年德國鐵血首相俾斯麥受到抨擊而實施的疾病及工作傷害保險。福利國家理念剛萌芽發展時，政府介入範圍是零星的、有限的，因此被批評為範圍狹窄，保障有限的控制勞工手段。

英國揭櫫福利國家理念以後，北歐國家陸續有社會法案提出，有的倣效德國，有的則根據本國條件。不論成因如何，國家介入人民生活的項目愈多，包括健康保險、工作災害保險等，且逐漸由志願性走向強制性。另外，在歐洲也出現了兒童營養午餐、子女家庭津貼等社會福利。

福利國家的概念並不科學，因為它使國家的階級性質模糊不清，但它早已在歐洲成爲一個特定的概念，它是泛指西歐及其它地區實行了社會福利制度的資本主義國家，其基本內容是：在混合經濟¹⁴的制度下，由政府來推行「充分就業」、「公平分配」、「社會福利」等政策，以消除資本主義社會造成的失業、貧困、不平等之類的弊病。所謂充分就業、公平分配和社會福利政策，實際上就是國家通過就業政策、分配政策、稅收政策對生產、分配、消費的一種干預，而「福利國家」的核心實際上就是社會福利政策。

「福利國家」的內涵，是指政府透過稅制將所得重新分配，以各種福利措施照

¹⁴ 所謂「混合經濟」就是在所有制形式上，實行國家、合作社、私人等經濟並存，以私人經濟爲主的制度。

顧、解決人民生活中所面臨的問題。即主張人民除了有「參政權」，還具有包括就學、就業、醫療、保健、社會服務等基本保障的「社會權」。

有些國家或學者對福利國家有不同的名稱：例如德國稱為社會福利國家；北歐、英國稱為福利國家；美國可稱為是邊緣福利國家或是福利資本主義¹⁵。

二、福利國家的三個模型

（一）俾斯麥模型

俾斯麥模型是採取所得相關原則，就是所得多少和保費有關。這是最早的社會福利國家模型，其主要是以強制性的社會保險制度來取代傳統的濟貧式社會政策。雖然德國鐵血將軍俾斯麥並非發明強制性社會保險制度的人，但是他是第一位將社會保險制度大規模實行的人，所以本模型以他來命名。俾斯麥採取國家干預自由資本主義之途徑，1884 年的保險是俾斯麥的第一個社會立法，不是以資產調查形式的社會救濟，而是以強制性與工資有關的保險來保障工人健康。俾斯麥的這個方案基本上是選擇性的或組合主義的，他涵蓋勞工成爲一個類屬，使其具有共同利益。俾斯麥的社會保險模型是以男性勞工爲主的社會保險制度，有工作而有繳保費的勞工才有保障，是屬於保守的福利國家模型¹⁶。

（二）貝佛里奇模型

貝佛里奇認爲一個強大的國家應該將它的權力以及財富分享給人民，最著名的就是 1942 年「社會保險與聯合服務」報告書，所謂的聯合服務就是將 social services 統籌起來處理，建議英國開創一個涵蓋全民的「社會安全網」(social safety net)，並視社會保險爲一個「自動的穩定器」。貝佛里奇模型的範圍比俾斯麥模型廣泛，其特點：1. 普及式，涵蓋全民；2. 均一給付；3. 維持國民最低基本生存保障；4. 保險費支付原則，而非稅收支付原則，即國家就成爲一個大保險公司。其實踐的典型代表

¹⁵ 林萬億，福利國，〔台北：前衛，1995〕，頁 6-7。

¹⁶ 林萬億，前揭書，頁 107-109。

為 1948 年的「國民健康服務」(national health services)。¹⁷

(三) 瑞典模型

瑞典福利國家模式的理念就在認為國家或社會即「人民之家」，並以公平、關懷、合作以及幫助為基本原則。除了將年金制度視為社會權之外，瑞典福利國家也非常重視充分就業以及工作權。所以，瑞典的福利國家模式也被稱為是「工作福利的文明版本」(civilized version of workfare)。經過不斷的改革，瑞典成為了世界上最完善的福利國家。¹⁸

¹⁷ 林萬億，前揭書，頁 110。

¹⁸ 林萬億，前揭書，頁 115。

第三章 瑞典社會福利的起源

第一節 瑞典社會福利制度的歷史沿革

不論是否為瑞典模式的支持者都一樣，瑞典被視為是在資本主義的架構下實施資源再分配的福利國家，也被認為是社會民主模式或社會民主福利制度的典型。¹⁹瑞典的社會福利制度發展至今已有 70 年以上的歷史。在這些歲月的不斷演進下，瑞典發展出一套「從搖籃到墳墓」的社會福利制度，成為先進國家中最典型的福利國家。

瑞典的社會保障係萌發於十五、十六世紀所謂的「救貧法」。當時，制定這些法律的基本目的是要解決貧窮所帶來的社會問題，以及維護社會秩序。而這些救助貧窮以及教育的責任則落到教會的身上。由於當時經濟水平低落，有相當長的一段時間，救助工作成為教會的主要活動，也是其最大的支出項目。十八世紀中期以後，這些救助工作甚至正式被定為教會的法定職責。²⁰

到了十九世紀，瑞典進行了一連串社會與經濟方面的改革。由於這些改革，重大的財務壓力使得教會再也無法獨力承擔起社會救助的工作，於是這些社會救助的工作就逐漸地轉移到政府的身上了。像是 1862 年瑞典地方政府進行改革，實行政教分離，而由政府接管了教會的部分救助職責，例如興辦教育、創建醫院等，但最為重要的是，此時地方政府有了徵稅的權利，這使得社會救助工作有了一項可靠的財務來源。到了 1871 年議會又通過了新的「救助法」，新法的重點再於減輕教會負擔、加強救助工作以及增加收入來源這三個項目，這使得教會的壓力及反彈減輕不少。²¹

¹⁹ Allan Cochrane, John Clarke and Sharon Gewirtz edited, *Comparing Welfare States*, (London : Sage Publications Ltd.), 2001, p. 12.

²⁰ Dorothy Wilson, *The Welfare State in Sweden*. (London : Heinemann Educational Books Ltd), 1979, pp. 1-2.

²¹ Dorothy Wilson, *op.cit.*, pp. 3-4.

1890 年代歐洲開始工業化，英國的工業革命往北傳到了瑞典，而工業革命所帶來的勞資對立問題、貧窮問題以及延伸出的人口外流都需要更多更大的社會保障制度來解決。此時，工人成爲社會結構的主體，工會組織也隨之成爲社會的重要力量，對於推動社會改革及社會政策的發展起了很大的作用。後來瑞典工人就在 1889 年組成了瑞典的社會民主黨，該黨學德國 1875 年的社會民主黨，使得德國的社會民主黨的經驗傳到瑞典。值得注意的是，瑞典社會民主黨的成立係象徵著瑞典政治和社會生活的一個新階段，工人的權益在社會民主黨的支持下獲得了逐步的改善。由於該黨係代表勞工群體的利益，又有廣大的民眾支持，故崇尚自由放任主義者以及資本家的政策與主張均不得不做某一程度的退讓，於是在 1901 年頒布了「勞工災害補償法」，成爲瑞典社會保障的先驅立法。自此以後，社會保險的思想遂漸漸地表現在各項實際的政策上，例如 1902 年對青少年犯罪的立法以及教會所推動的「兒童寄養法」都是一時之創舉。

相對地，對於工人組織的蓬勃發展，資產階級爲維護自身的權益也於 1902 年成立了「瑞典雇主聯盟」，其首要工作就是維護雇主的利益。

這兩大陣營明顯對立，而在工會及社會民主黨的影響下，工人階級更加地積極爭取其政治權利以及經濟利益，進而在 1900 年代發生了激烈的衝突。企業家雇主使用停產、關廠的方式來對付勞工；勞工用罷工的方式來回擊雇主。在 1903 和 1904 年全國都不斷的發生大大小小的罷工抗爭，雖然在 1906 年時工會與雇主聯盟曾簽訂一項所謂的「十二月協議」。該協議的內容規定，工人必須尊重企業主分派工作、指揮生產以及解僱工人的權力；而另一方面，工人則有參加社團活動以及與企業主進行談判的權利。

但是這個協議卻沒有結束兩者之間的衝突，在 1906 與 1907 年仍然不斷地發生罷工事件。在 1909 年總工會更發動了總罷工，參加罷工的勞工高達三十萬人。這次大規模的抗爭最後失敗，有些全國性的工會甚至跟著瓦解，工會的人數亦急劇地減少了一半以上。這次罷工的發生以及失敗對後來瑞典地政治經濟發展影響甚鉅。因

為社會民主黨發現，在資本主義制度的架構下進行經濟的改革會比實行社會主義的革命來得有實益多了。於是，在勞資雙方都認為以合作代替衝突能帶來較大的利益後，一連串被視為使勞資衝突「降溫」的措施便紛紛出籠了。例如 1913 年通過的全國老人年金法案²²、1918 年通過的職業事故保險法、1919 年通過的八小時工作制度以及 1921 年婦女取得普遍參政權、廢止因財產因素而無法投票的規定、老人福利法的修正、失業保險制度的完成、禁酒法的提出都是此一時期的產物。²³

到了 1920 年代後，瑞典面臨第一次世界大戰後的種種問題以及經濟危機，瑞典的政經局面對發展社會改革非常不利。為了因應經濟危機所帶來的失業及工資下降，工會對兩者的要求亦與日俱增；而雇主則是要求削減公共支出以提昇經濟。在 1922 年到 1932 年的這短短十年中，勞資雙方的衝突越演越烈。在這種情形下，社會民主黨人稱這十年為「失去的十年」或是「停滯的十年」，當時社會福利政策的發展狀態可見一般。

瑞典對福利國家思想上最顯著的改變是發生在 1930 年代的時候，社會民主黨放棄了部分的馬克思主義和新古典經濟學派的經濟政策，改而採用凱恩斯經濟學派的經濟政策，例如：公共措施的擴張以及食物價格的補貼等。1930 年代同時也是勞資雙方妥協折衷的時代，在私人資本方面，其獲得了經濟自由的保障（尤其在國有化政策的威脅下）；而勞工方面則得到福利制度的重重保護。「人民之家」的訴求，就是此時由社會民主黨主席 Per Albin Hansson 在 1928 年所提出的。這個「人民之家」的概念到現在仍廣泛地被使用，甚至是被當成福利社會（強調平等、關懷、合作以及協助）的同義詞了。²⁴

在 1932 年瑞典舉行大選，結果由標榜克服失業問題的社會民主黨獲得壓倒性的

²² 雖然多數勞工由於保險稅過高而未蒙其利，但其仍然是世界上第一個全國性的社會保障措施。

²³ Arthur Gould. *Capitalist Welfare Systems: A Comparison of Japan, Britain and Sweden*. (New York: Longman Group UK Limited, 1993), p. 165.

²⁴ Allan Cochrane, John Clarke and Sharon Gewirtz edited, *op.cit.*, pp. 197-198.

勝利²⁵，並單獨組成內閣。爲了推動其社會政策，社會民主黨與當時的農黨妥協，達成了所謂的「母牛協議」(Cow Deal)，而使得之後的 20 年間，社會民主黨得以順利地推行其社會改革政策。²⁶雖然社會民主黨在 1936 年時曾一度下台，但在同年的大選中又取回政權，並成爲長期穩定的執政黨。

30 年代，經濟大蕭條影響著西方各國，雖然瑞典未如其他西方國家遭受嚴重的打擊，但是也未能倖免經濟上的一些衝擊，最顯而易見的問題就是大量的失業問題。爲了因應這種情況，社會民主黨採取當時斯德哥爾摩經濟學派和英國凱因斯學派國家干預的新理論，認爲龐大的福利支出與赤字不但不會阻礙經濟的發展，反而會促進需求跟投資，並進而刺激生產、減少失業和增加國民所得。在這個理論架構下，社會民主黨政府不使用傳統控制進口關稅以及緊急救濟的方式來解決問題，取而代之的是借助國家干預，推行改良主義路線，在「人民之家」的號召下，逐步推行膨脹性的經濟計劃以及積極的社會福利政策。在公共救濟部門方面，他們給予失業者工作，並按照市場的價格給付工資，而全部的支出則由稅收來解決。瑞典此時的經濟政策基本上跟當時美國羅斯福總統推行的「新政」十分相似。

在社會福利政策方面，在「人民之家」的概念下，社會民主黨推動的社會福利計劃大體上可分爲兩大方面：一是提供免費或低廉的社會服務，例如教育、醫療、托兒、老年住宅等等；另一方面是建立各項社會保險制度，例如失業保險、老人年金制度、健康保險、兒童津貼等等。這就是社會民主黨所標榜的「從搖籃到墳墓」的社會福利計劃，它的目的是縮小階級差別，使全體公民想有更多的社會保障和均等的機會。值得注意的是，社會民主黨主張的「人民之家」是一個資本家與勞工共存共榮的大家庭。所以政府也同樣的關注資本家的利益。例如撥大筆的預算來支援私人企業度過經濟危機，提高農產品的價格來增加資本家和地主的利益等。而在這個大家庭的前提以及國家的干預下，1938 年勞工聯盟和雇主聯盟達成了對薪資的協

²⁵ Dorothy Wilson, *op.cit.*, p. 7.

²⁶ 林萬億，前揭書，頁 262。

定，這提供了勞資雙方合作的基礎，並成爲後來生產力提高的一項重要因素。²⁷

而在政策的具體實行上，1934 年對房屋建造實行補貼，並建立了失業保障制度。1935 年政府大幅增加退休人員的基本年金。1936 年通過調整基本工時的法律。1937 年擴大了對家庭福利的補貼，年輕的夫婦購屋成家可申請國家貸款。新的年金立法也在同年通過。1938 年規定全體勞工享有兩週的帶薪假期。不過這些計劃在 1930 年代未能充分的實施，而且有些政策的經費短缺，幾乎是圖具虛名。等到第二次世界大戰發生便中斷了這整個福利計劃的進行了。

在第二次世界大戰時，雖然瑞典是嚴守中立的立場，但列強的環伺與戰爭的威脅仍促使瑞典需要一定的動員。也就是說，在經濟上促成了提高公共支出以及賦稅的效果。所以，在戰時雖然瑞典的社會福利改革呈現停滯的狀態，但是戰後政府將戰時所提高的公共支出以及賦稅轉而使用在經濟的發展上，不但經濟成長率令人驚羨，也爲社會福利制度的建立奠定了良好基礎²⁸。

戰爭的影響加上 1930 年代的改革基礎，瑞典社會民主黨政府便在這有利的狀況下以英國貝佛里奇 1942 年「社會保險與聯合服務」報告書的思想架構積極地推動各項社會福利政策的改革。戰後社會福利措施的推行有下列幾項重大的發展：

一、對於第一次世界大戰前就已經確立的年金制度，對於保險金過高而未能普及的問題，經過 1950 年代的熱烈討論，終於議會決議自 1960 年起不但對全體老年人實施基本老人年金制度外，還對退休老人實施補充退休金制度，以達到貫徹「普遍原則」的目的。

二、1955 年政府將醫療保險制度的範圍擴大到全體人民，並正式賦予地方政府經營醫療服務的責任以及授與徵收稅賦以籌措經費的權力。到了 1970 年代社會民主黨政府更進一步地將製藥廠和零售藥房國有化。

²⁷ Arthur Gould, op.cit., p.165.

²⁸ 有兩大原因：一是人民對政府的干預以及龐大的公共支出已經習以爲常；二是各個政黨也因戰爭而聯合起來。

三、1960 年代中期政府大興土木，完成建造 100 萬套住屋的的計劃，使戰後政府最關心的住屋問題獲得了戰時的紓解。另外，在 1969 年時又進一步的改革了房租津貼制度。

四、1970 年代中期廣泛的推行了失業保險制度，並把傷病勞工的現金補貼提高到工資的 90% 。

五、把勞動者的一部份保險稅轉由企業主承擔。

六、在教育上實施教育免費制度，並從 1962 年起實施義務綜合教育，降低階層差距。

七、1970 年代政府採取了激進的工業民主措施。包括 1974 年規定的「就業保證法」，內容為資方不得任意解僱勞方；1976 年的共同決定法，這項法律最重要的意義在於：它破除了雇主聯盟自 1938 年以來一直堅持的解僱及僱用權，使工人在企業中的地位相對提昇許多，形成了民主制度在企業中的進一步落實。工人代表亦可參加董事會，了解公司的業務活動，並擁有發言權。²⁹

總而言之，瑞典的社會福利政策在 1940 年代和 1950 年代只有適度平穩的成長，但是到了 1960 年代和 1970 年代以後，我們則看到社會福利津貼以及公共服務部門的急速擴張。同時，政府也與中產階級達成了一定的政治妥協。在 1960 年代，在社會民主黨的領導下，政府面對各種社會運動及訴求有一定的壓力要去達成階級與性別上的平等，例如：1969 年社會民主黨草擬的關於「社會平等」的政策文件。這一連串的「社會平等運動」是由左翼政黨以及婦女團體所主導支持的，這對於社會民主黨在 1970 年代的政策思想決策上有相當大的影響。這些社會活動導致了社會福利的擴張、社會平等的實現以及 1971 年的所得稅制改革。³⁰

從戰後一直到 1970 年代的社會福利政策的改革獲得了大多數人民的讚揚及支持，使瑞典成爲世界上福利制度最完善的國家。但龐大的財政赤字、通膨壓力、生

²⁹ Dorothy Wilson, *op.cit.*, pp. 9-15.

³⁰ Allan Cochrane, John Clarke and Sharon Gewirtz edited, *op.cit.*, p. 198.

產效率的日漸低落、國際競爭力的下滑以及政府官僚的腐敗，種種的問題終於使得執政長達 44 年的社會民主黨於 1976 年下台。這也就代表著，瑞典此時的社會福利制度必須做適當的修正及改革了。

第二節 瑞典社會服務體系

一、瑞典的行政管理模式

瑞典的行政管理模式分為三級：中央、區域以及地方。另外，在瑞典於 1995 年加入歐盟後，又增加了歐洲這一層級的重要性。國會選舉以及郡、市議會的選舉每四年舉行一次，由選民來投票選擇由誰來決定瑞典如何管理以及實行。

（一）中央層級：

在中央層級，瑞典人民經由「Riksdag」（瑞典國家議會）來行使其立法權。「Riksdag」是國家立法機關，社會保障法律就是由議會批准生效的。在行政法案的操作上，政府有立法提案權，同時議會所作的決定也是要交由政府來實施。政府在行政工作的執行上係由「政府辦公室」（Government Offices）來協助處理的，它是由許多的部會以及約 300 多個中央政府機構和公共行政部門所組成的。各個部會各司其職，例如與社會保障相關的立法和預算事務主要由社會事務部（Ministry of Social Affairs）負責。例如，與失業保險有關的立法和預算事務在 1998 年以前由原勞動部負責，1998 年後則由工商勞動部（Ministry for Industry, Employment and Communications）負責。國家社會保障委員會（National Social Insurance Board）承擔具體執法工作並監督檢查各地方社會保障辦公室工作，而國家健康和福利委員會（National Board of Health and Welfare）負責監督除了社會保障辦公室以外的其它公共社會服務機構的工作。

（二）區域層級：

瑞典行政上劃分為 21 個郡。政治的行政任務在這一個層級一方面是由郡民直接選舉出來的郡議會以及行政區的決策者來承擔，在另一方面是由身為郡政府機關的郡行政委員會（county administrative boards）來負責執行。有些公共部門也是會經由區域及地方兩層級的協調來執行，例如透過郡行政委員會。以社會保障體系的例子來說，瑞典在 21 個郡都設有郡級的社會保障管理辦公室，郡級管理辦公室在其管轄的主要城市設有地區辦事處，其主要職責是督促檢查基層社保工作人員是否依法辦事。

（三）地方層級：

瑞典有 290 個自治市。每一個自治市都有一個選舉出來的議會，也就是市議會，它將對市政上的議題作決策的工作。而相對於市議會的就是被視為市行政委員會的市政府當局。瑞典的社會保障辦公室（Forsakringskassan）就是設在各市、區基層的，它是直接面對公民的社保機構，承擔具體的決定、支付、資訊和服務工作。而提供社會保障、社會保險和社會服務的就是基層社保工作人員。

（四）歐洲層級：

在 1995 年加入歐盟以後，瑞典就獲得了比中央政府更高的層級—歐洲層級。身為歐盟的會員國，瑞典必須遵守歐盟的規範以及參與歐盟起草並通過的決策。也就是說，瑞典必須尊重歐洲最高決策機構—部長理事會（European Council of Ministers）的決策。

在各政府層級的責任劃分上，瑞典的憲法上有條文明確規定在決策和執行權力上的關係劃分。1992 年瑞典的「地方自治法」（Local Government Act）對於地方範圍的劃分、地方的組織以及地方政府與地方議會的權力都有詳細的規定。它也規範了選舉事務、市議會、行政委員會（executive boards）及一般委員會（committees）的相關事項。

這個存在於中央政府與自治地方之劃分責任範圍的任務是經過長年的改變的。

基於民主化的訴求，很多權力都慢慢地從中央移轉到地方政府身上。況且，在很多的情況下，地方政府是比較容易在決策者跟私人個體間保持持續接觸聯繫的。瑞典政府目前設立有一個關於議會的委員會（the Committee on Public Sector Responsibilities），其任務就在於研究調查在各個不同層級的政府之間的責任劃分。³¹

二、瑞典社會福利體系

由於社會福利保障和社會服務主要以政府為主體，所以瑞典社會服務體系基本上也依照瑞典政府體系，在各級政府職能劃分的基礎上建立及運作。瑞典的政府體系如上節所述主要分中央、郡、市三個層級，各層級有其各自的預算，相對獨立，中央層級主要負責國家法律和政策方針框架，具體負責外交、國防、社會安全、司法、高等教育、國家基礎建設、勞工市場、社會保障以及國家文化建設等事務³²；郡層級則主要負責郡內的法規制定、社會經濟發展的規劃以及在郡範圍內對於國家政策方針具體行政措施的細目補充，並在社會政策具體措施上承擔醫療保健、公共牙醫服務、區域通訊等相關事務³³；而在市這一層級主要是負責市級的相關立法、地方的經濟發展計劃以及中央、郡這些上級指示的政策方針在市政範圍內具體措施的細目補充。在行政上負責初中及其以下的教育、各類社會服務、金融控管、住房建設、火警和消防服務以及飲水和污水處理等事項。³⁴以此為基礎，瑞典構建了三級社會服務體系。基本上來說，採取哪一層級最貼近人民的生活、最能了解人民的需要，就由誰負責提供服務的原則，進而進行職責的劃分。

因此，總體而言，分成下列三個層級：1.在中央方面，主要負責社會福利和社會服務法規的制定，並指導社會政策的主要方針，擬定社會福利和服務發展的未來規劃。在教育上，則負責高等教育的管理。2. 郡政府方面，負責執行中央訂定的社

³¹ Government Offices of Sweden, <http://www.regeringen.se/sb/d/2858>。2004. 01. 07.

³² Government Offices of Sweden, <http://www.regeringen.se/sb/d/2858/a/16192;jsessionid=adVJzLUYZbQ5>。2004. 01. 07.

³³ Government Offices of Sweden, <http://www.regeringen.se/sb/d/2858/a/16193;jsessionid=adVJzLUYZbQ5>。2004. 01. 07.

³⁴ Government Offices of Sweden, <http://www.regeringen.se/sb/d/2858/a/16196;jsessionid=a9hZyvQgB3Y6>。2004. 01. 07.

會福利和社會服務政策方針，並在郡的管轄範圍內作各種細項的補充工作。在行政措施上負責提供醫療保健服務和醫療機構的管理，教育上則負責高中教育管理。3. 市政府方面，市政府是國家基層的行政單位，它負責基於國家社會福利和社會服務政策基本方針下的所有基礎社會服務措施。它涵蓋的範圍很廣，諸如幼兒教育、小學和初中教育、兒童照護、殘障照護、老年人照護、社會救助、災害救援服務等都是市政府所要執行的事項。市政府一般會在社區內設立「市區管理處」來具體落實該社區的社會福利服務。由於其在政府層面最接近人民，市級政府是各類社會福利和社會服務的最大承擔者，直接向人民提供除醫療外各種社會福利和社會服務或負責相應費用的支出。³⁵

三、 社會工作機構管理

在瑞典，社會工作機構在過去主要是以政府設置的服務機構為主體。但近年來隨著社會福利政策的改革以及新自由主義的影響，一些非政府組織的社會工作和社會服務機構的補充地位益發重要。另外，還有一些私人機構參與社會服務。因此，可以將瑞典社會工作機構的管理分為以下三種主要模式。

（一）政府直接管理的機構：

根據國家社會福利政策的規定，許多社會服務機構如老人安養院、社區老人活動中心、臨時兒童寄養中心、職業訓練中心、醫院等都是由對應層級的政府所設置實施的。這些機構均由政府派人直接進行經營與管理，性質屬於非營利事業，所有工作人員均為政府的公職人員，由政府支付工資。社會服務的經費由服務機構根據服務對象所需要時間及單位時間服務價格申報預算，由對應層級的政府或議會從相應的服務開支項目中支付。服務對象所提出的服務需求和服務機構申報的政府服務項目，需經過政府指定的評估人員進行評估確定。政府通過網路系統可以監控服務機構每天提供服務情況和服務費用的開支情況。在這些服務機構中，有些也需要繳

³⁵ Government Offices of Sweden, <http://www.regeringen.se/sb/d/2858/a/16196;jsessionid=a9hZyvQgB3Y6>。2004. 01. 24.

納部分服務費用，例如老人安養院：住進老人安養院的老人，必須向社區政府繳納房租以及服務費用等，但具體數額主要依老人本身收入而定，多者多交，少者少交，但主要還是依靠政府的補貼。

(二) 政府設立而委由私人經營的機構：

以老人安養院為例，私人機構主要負責安養院的經營以及服務的管理、服務經費的合理使用以及服務院對外開放經營部分例如餐廳、醫務室、咖啡廳等措施的經營。如果該年度經營有盈餘，這盈餘的部分將用於獎勵工作人員。如果有人檢舉某私人機構未能提供應有的服務，政府可隨時收回對其的管理權。

(三) 非政府承辦，但由政府補助的機構：

在瑞典，除了政府設立的社會服務機構之外，還存在一些由非政府組織成立的一些社會服務機構，用以補充政府社會服務系統照顧不到的地方。如國際鄰里協會在瑞典成立了 15 個社區鄰里中心。其提供的服務項目主要分為兩部分，一個是承辦相關政府項目，幫助政府提供一些社會服務，例如兒童照護、老年人活動中心等相關服務，此外還開辦了幼稚園、小學、成人學校、老人夜間學校、失業者職業教育、移民語言訓練等教育項目。其二是創辦一些收費性的服務項目或辦理一些收費性活動，例如夏令營、藝術活動等。其經費來源主要是來自申請政府服務項目撥款和由基金會募集資金兩部分。

第三節 小結

瑞典社會福利制度之完善是有舉世聞名的，但是任何完善的制度都有它的起源，再經由不斷地發展延伸而成爲現今的制度模式。瑞典的社會福利制度從十五世紀開始，從由教會負責的社會救助工作演變到後來的由政府承擔的社會保險制度，其歷史的起源可以從本章中了解一二。瑞典社會民主黨政府把德國的經驗以及觀念

帶到了本國，並順應本土的民情背景發展出一套具有自己特色的社會福利制度。在社會主義的思想，亦從原本的傳統馬克思主義轉變為後來的改良主義；在經濟理論的採用上，也放棄了固有新古典經濟學派的觀點，而改採凱恩斯經濟學派的經濟政策。勞資妥協與人民之家觀念的提出，更是廣泛地影響了之後瑞典社會福利制度的發展。俗話說：「鑑古知今。」從本章對瑞典社會福利制度起源的探討以及對其社會服務體系架構的介紹，可以對瑞典社會福利體系以及瑞典的基本民情有基礎的認識，對於接下來要討論的福利制度危機與改革也更能掌握了。

第四章 瑞典社會福利制度的危機

第一節 1980 年代的經濟問題與福利危機

瑞典經過長期的努力，特別是在第二次世界大戰之後，加速並擴大了各項社會福利措施及建設，到了 1970 年代，瑞典政府花費了很大比例的國家收入在社會福利措施及服務上，其社會福利系統規模已經相當的龐大且廣泛，這是比任何其他的資本主義國家都多的。在成為世界福利制度最完善之國家的同時，有些經濟上的問題亦伴隨而來。水能泛舟亦能覆舟，當社會福利制度的規模大到超過國家本身經濟基礎所能負荷的程度時，由經濟所產生的危機就不容忽視了。瑞典的一些經濟問題無疑地是瑞典的社會福利制度所造成的，例如為保障勞工所提出的高工資水平，最後卻造成成本推動型的通貨膨脹；無所不包的社會保障使得人民認為沒有儲蓄的必要，進而使得投資不振、資金短缺的情形；而優渥的福利及高稅收也使得部分人民對工作缺乏積極性³⁶，整個社會經濟遂處於停滯不前的不良狀態。以下就瑞典社會福利制度所帶來的經濟問題作分別的探討。

一、巨額的公共部門支出

瑞典在戰後藉著未受戰火波及的優勢而加速經濟的發展，又利用大戰的契機進行國家干預政策來實施社會福利制度，在奠定國家經濟基礎的同時也建立了大規模的社會福利制度。而大規模的社會福利制度要靠龐大的公共支出來維持。所以，瑞典的公共支出成長率從 1950 年代開始到 1980 年代中期都是呈現直線上升的情況。在 1960 年瑞典的公共支出佔 GDP 的 30%，到了 1980 年則成長了一倍到達 60%，而且一直到 1980 年代末依然如此。³⁷尤其在 1970 年代，由於經濟的不景氣，政府為

³⁶ 楊艾俐·楊瑪利等，禁忌的福利，〔台北：天下雜誌，1995 年〕，頁 11—12。

³⁷ Arthur Gould, op.cit., p. 169.

了維持高度的福利以及完全就業的目標，只能不斷地進行一連串的補貼。但這樣一來，公共支出的規模就提高許多了。此外，老人年金³⁸制度的擴大施行也增加了公共支出的額度。總而言之，從 1970 年代初期開始，瑞典公共部門開始急遽的擴張，公共部門的成長從佔所有就業者的 25% 升高到了 33%，公共部門的經費支出也如上所述地從佔 GDP 的 30% 上升到 60%，這使得瑞典的經濟每下愈況³⁹。

二、沉重的稅務負擔

高福利所相對伴隨而來的就是高稅收。瑞典的社會福利制度是世界各國的典範，爲了支持這個制度，高的稅率是在所難免。瑞典稅收佔 GDP 的百分比高達 57% 以上，是目前世界上稅賦最重的國家⁴⁰。瑞典的稅收制度從類別來看，可分爲直接稅和間接稅，前者主要是指個人所得稅、財產稅等；後者則如增值稅（對企業給貨物增加的價值來徵稅，1969 年後開始課徵）等。而從體制方面來看，又有分中央稅跟地方稅。中央稅收主要是課徵所得稅，包括個人所得稅與營利事業所得稅（個人所得稅係採累進稅率；營利事業所得稅則否），另外像增值稅、遺產稅、贈與稅、進口關稅等；而地方稅收方面，由於一些重要的社會福利設施都是由地方政府來舉辦以及提供經費，這項經費往往是地方政府最大的一項財政支出，對瑞典的經濟生活也有相當大的影響。舉凡醫療保健、教育、住宅建造、環境保護都是地方政府所提供的。爲了支持地方政府實施這些措施，瑞典憲法賦予地方政府徵收地方所得稅及確定稅率的權力。地方稅的徵收與中央徵收的個人所得稅制度不同，它徵收的是比例稅而非累進稅，也就是說只要個人的收入達到應徵稅的水平，無論該個人所得多寡，均按照一定的比例來收稅。瑞典地方政府有一半以上的財政收入係來自這種所得稅的收入。

而瑞典人民除了要繳納上述繁多的中央稅以及地方稅之外，還要向社會保障部

³⁸ 亦可稱爲養老金。

³⁹ Arthur Gould, op.cit., p. 231.

⁴⁰ 林萬億，前揭書，1994，頁 256-266。

門或一些政府部門繳交各項的社會保險費用，例如失業保險、職業傷害保險等。雖然這種費用以立法由雇主負擔，但雇主將之作爲生產成本又轉嫁到人民身上，最後造成經濟負擔的還是人民。到了 1981 年，瑞典的稅收已經佔其國民生產總值的 51 % 了⁴¹。所以說，爲了享有完善的福利制度，瑞典人民是必須付出高稅賦的代價的，這同時也成爲瑞典社會福利制度最受人批評的所在。⁴²

三、龐大的財政赤字

由於瑞典的稅收已經高得嚇人了，稅收的漲幅又不可能大過公共支出的增加速度，所以財政預算赤字只會一年比一年嚴重。1970 年代以來，受到國際間石油危機的影響，再加上國內的高公共支出，瑞典的企業很多都面臨經濟的困境。而政府爲了維持高就業率，遂不斷地對企業進行補貼，但卻只使得財政情況更加惡化。政府不但浪費公共資源在挽救經營不善的公司上面，也無力鼓勵有發展性高科技產業的小公司成長。⁴³在 1950 年到 1960 年這十年間中央財政赤字從 3.1 億克朗⁴⁴增長到 6.5 億克朗，增加了一倍；在 1960 年到 1970 年間，又從 6.5 億克朗增加到 32.3 億克朗，上升了四倍；而在 1970 年到 1980 年間更是從 32.3 億克朗遽增到 429.1 億克朗，增加了 12 倍之多；到了 1980 年時，又暴增到 662.7 億克朗。其財政赤字增加速度之驚人可見一般。要更了解瑞典財政赤字的問題，尚可從其與 GDP 的比例來看：從 1950 年的 3% ，增到 1960 年的 5% ，到了 1970 年和 1980 年又提高到了 7% 跟 12% 。瑞典財政赤字惡化的情況，到了 1982 年的改革後，才獲得控制。⁴⁵

雖然瑞典不斷增加的財政赤字與 1970 年代的世界經濟危機和國際競爭激烈有關，但事實上瑞典政府本身的財政擴張政策也是財政赤字不斷升高的一大內在原因。而爲了填補財政赤字下的不斷舉債，也使得瑞典的財政支出進一步地擴大。這

⁴¹ Vic George and Peter Taylor- Gooby, *European Welfare Policy*, [London:Macmillan Press Ltd, 1996], p. 16.

⁴² 白秀雄，前揭書，頁 69。

⁴³ Arthur Gould, *op.cit.*, p. 168.

⁴⁴ 瑞典克朗(Krona) 通常被瑞典人用英語稱爲 Crown，簡寫爲 SEK。有 0.5(50 ore)、1、5 及 10 克朗四種硬幣，紙幣有 20、100、150、500 及 1000 克朗五種。

⁴⁵ Statistics Sweden, http://www.scb.se/templates/Listning1_17123.asp。2004. 01. 24.

種惡性循環的經濟窘況，說明了財政擴張政策並非是解決經濟危機的萬靈丹，過度地使用下仍然會造成經濟的不穩定而發生嚴重的後果。

四、惡化的通貨膨脹

財政預算赤字的不斷擴大，同時也帶來了通貨膨脹。一般來說，要消除預算赤字的方法不是增加稅收就是減少財政支出，如果都無法做到，除了大舉公債和借外債以外就只能增加通貨數量了。最後，可能會導致通貨膨脹，造成物價上漲。所以此時在瑞典預算赤字與通貨膨脹是成正比關係的。

成本推動型通貨膨脹也是不斷地在發生。工人們受到通貨膨脹和高稅收的影響，會不斷地要求提高工資，使得企業主成本提高，進而使物價再度上揚⁴⁶；此外，瑞典政府採取讓克朗貶值的方式來提高瑞典在國際間的競爭力，但也使得進口原料產品（例如：石油）的成本價格上升，這也是造成惡化通貨膨脹的主要原因之一。所以，預算赤字的不斷增加、成本的推動，再加上人民的預期心理，使得瑞典在 1976 年到 1982 年的通貨膨脹率高達了 10% 以上。

過高的通貨膨脹長期而言是會降低經濟競爭力的。而瑞典是一個相當依賴國際貿易的國家，一但國際競爭力下滑，有些企業不免會遭受衝擊，延伸出來的問題就是失業問題。雖然跟其他西方國家比較，瑞典的通貨膨脹率與失業率仍然是較低的，但從 1970 年代失業率約為 1.5-2.7%，到 1983 年昇至 3.5%。⁴⁷這個問題仍然值得正視。而通貨膨脹過度的另一結果就是使得人民的實質收入變少，儲蓄率下降可能性提高，進而阻礙了未來投資發展的可能性，這都將使經濟狀況停滯不前。

五、經濟成長率下降

雖然瑞典在第二次世界大戰後經濟發展很快，但進入 1970 年代以後，經濟成長

⁴⁶ Ramana Ramaswamy, 「The Swedish labor model in crisis」, Finance & Development. (Washington: Vol. 31, Jun 1994), p. 38.

⁴⁷ 林慧芬, 「由英國、德國及瑞典年金制度實施經驗省思我國政策方向」, 國政研究報告, (台北: 社會(研)092-004 號, 2003 年 3 月 13 日)。

率就明顯下降。但從 1960 年到 1965 年的年經濟成長率的 5.7% 到 1965 年到 1970 年的 3.8% ，再降到 1970 年到 1974 年的 3% ，1974 年到 1979 年又降到只剩 1.9% ，到了 1980 年代甚至到 1990 年代，瑞典的經濟成長率都仍處於低於 2% 的狀況。⁴⁸

儘管整個西方國家在這段期間的經濟成長都是呈現緩慢的狀態，但是瑞典經濟成長的衰弱不振卻仍是明顯突出的。主要原因是：在瑞典的高福利、高稅收的政策下，國家以及人民已經花費了過多的費用在社會公共支出及社會保障項目上面。所以在儲蓄、投資資本短缺的情況下，在企業、生產投資方面就較無力去進行，進而導致生產率下降。

另一方面，勞工生產效率的日漸低落也是一大原因。在完善的福利制度下，難免會發生社會主義下的通病－勞動紀律鬆弛、出席率低、工作態度消極。在瑞典的福利制度下，勞工對請假跟缺勤所要付出的成本很低，在這種情況下，請假、曠班的情形就很普遍。此外，1976 年通過的共同決定法，它破除了之前雇主聯盟所一直堅持的解僱及僱用權，所以雇主就算因技術的進步生產效率提高也不能解僱勞工，常常會有五個人來做三個人工作的情況發生。這當然也是瑞典政府在權衡就業以及生產效率時，所做的抉擇。⁴⁹不過無論如何，瑞典的經濟成長問題仍然存在且嚴重，將會使瑞典的經濟呈現惡性循環、陷入困境。

六、缺乏國際競爭力

從外部因素來看，瑞典政府面臨 1973 年和 1974 年的石油危機以及日本的競爭打擊；從內部因素觀之，綜合前述，瑞典的高福利政策造成的高工資水平⁵⁰以及生產力效率低落，使得生產成本快速提高，進而造成國際競爭力下降。瑞典是一個貿易依存度相當高的國家，當進口的原料（如：石油）漲價，出口競爭力又不足的情況下，對瑞典資本主義經濟的打擊不言而喻。同時，瑞典一些較大型、成功的公司像

⁴⁸ Statistics Sweden, http://www.scb.se/templates/Listning1_17123.asp。2004. 01. 24.

⁴⁹ Arthur Gould, op.cit., p. 167.

⁵⁰ 在 1974 年到 1982 年期間，瑞典的工資水平比歐洲其他一些國家的工資水平高出 30% 之多。

Volvo、Ericsson 等的向外發展，對國內的經濟發展也是一大衝擊。

而由於投資不足所引起的經濟結構轉型的危機，加上傳統產業需求降低又難以產業升級時，一般的經濟政策是難以挽救的。瑞典傳統上依賴的產業像是採礦業、鋼鐵、紙張、造船等，在戰後初期，國際間對這些產業需求很大，瑞典因此在該期間獲取了很多的利益。但後來隨著國際競爭加強、需求改變，再加上最主要的是瑞典太過依賴原料的生產了，瑞典的經濟遂一蹶不振。在這種情況下，瑞典的產業結構長期又受到投資不足的影響，在資本主義的市場供需原則下，政府的政策調整及干預，此時似乎都是效果不彰的。

第二節 瑞典福利政策在 1980 年代的調整措施

瑞典社會民主黨於 1976 年下台後，又以「保障福利、重振經濟」的訴求重新獲得選民的支持，於 1982 年重新執政。面對 1970 年到 1980 年代初期的經濟困境，社會民主黨政府做了一連串的調整措施，使得瑞典在短期內，至少在 1980 年代末以前走出了經濟的陰霾。針對經濟的停滯性通貨膨脹問題（stagflation），瑞典政府採用了一個堅決的凱因斯學派對福利國的防範政策，使失業率控制在低水平。在面對國家的財政危機與 1970 年代的經濟不景氣，瑞典政府在 1980 年代所採取的是與其他資本主義國家截然不同的財政擴張政策，例如：學齡前兒童的照護服務的增加。在 1980 年代早期，瑞典政府在經濟和社會政策上都有了很明顯的轉變，也就是開始朝向所謂的新「第三條路」前進。這既不是傳統的凱因斯學派理論，也不是新自由主義的主張。這是當瑞典的跨國公司致力於維持國際競爭力時，凱因斯理論導向政策的失敗所造成的影響。具體來說，瑞典政府在 1980 年代所做的政策調整有三大主要措施：

一、克朗貶值：

爲了降低生產成本，提昇瑞典的國際競爭力，瑞典政府決定先從克朗貶值下手，

在 1982 年社會民主黨重掌政權後就先將克朗貶值了 16% ，使瑞典產品的單位生產價格比國際的一般價格低⁵¹。而此時恰好國際經濟有回升的趨勢，石油的價格又回復正常，瑞典的產品經過克朗的貶值競爭力大為上升，國際貿易出口量也是大幅提高。從數據來看，瑞典在 1983 年出口成長了 10.7% ，1984 年成長了 6.5% ，1985 年時成長了 2.3% 。整個經濟在出口貿易的帶動下，也呈現明朗的狀態，GDP 在 1983 年成長了 2.5% ，1984 年也成長了 4% ，在 1985 年也有 2.2% 的成長。⁵²總體來說，經由克朗的貶值，帶動了出口貿易，也抑制了進口，這在某一程度上使瑞典的外貿赤字平衡了許多。

二、控制工資及物價的上升：

瑞典政府開始進行干預，要求工會對工資的要求自我控制，並致力於物價以及失業率的控制。到了 1985 年時，成功地將失業率控制在 2% 以下。另外，通貨膨脹的問題也在政府的努力下，沒有因克朗貶值而隨之快速上升。基本上，瑞典政府此時的財政政策是相當有成效的。

三、從基本面集中資金以調整經濟產業結構：

例如受僱者基金的發展。受僱者基金就是以一項共同的基金，將傳統勞工階級與新興受薪階級團結起來，以對抗資金不斷的外移。雖然後來因為資方的反對而遭受挫折，但在 1983 年經過國會的討論後，通過了新的折衷方案：即企業必須將 20% 的利潤交給政府，存入中央銀行，成立投資基金。⁵³這項改變使基金不再是取得股權的手段，而是用來做技術的研發，這長期來說是促進產業升級利益的。到了 1980 年代中期，艱難的經濟結構調整總算是略有小成。

除了上述三大要點以外，瑞典政府也採用了擴大公共支出的財政擴張政策，即從基礎建設以及人力資本的投資去帶動經濟的起飛。總而言之，瑞典在 1980 年代中

⁵¹ Arthur Gould, op.cit., p. 169.

⁵² Statistics Sweden, http://www.scb.se/templates/Listning1_17123.asp。2004. 01. 24.

⁵³ Arthur Gould, op.cit., p. 167.

期以後，經濟困境算是得到了很大的紓解，而基本的社會福利目標與充分就業的大前提也同樣地獲得再度地保障。但由於瑞典社會福利制度下的經濟問題終非一朝一夕可以解決的，在經過幾年的經濟復甦後，到了 1980 年代末即 1990 年初，即又發生了瑞典社會福利的另一次危機。

第三節 小結

瑞典的社會福利制度在 1980 年代遇到了第一次的危機。從內部因素來看，高福利所帶來的巨額公共支出問題以及伴隨而來的財政赤字以及通貨膨脹問題都造成了瑞典經濟上很大的衝擊；支持高福利政策的高稅收制度也面臨了改革的壓力，高福利政策下人民勞動意願降低的人性弱點也慢慢地顯露出來；而外部因素方面，全球性的經濟不景氣以及 1973 年、1974 年的石油危機以及日本的競爭壓力也對瑞典的國際競爭力造成了一定的影響；瑞典傳統的經濟產業結構在此時也到了要重組時刻。

一連串的經濟衝擊使得瑞典政府必須對固有的經濟與社會政策作一定程度的改革，以因應接踵而來的危機。瑞典政府在 1980 年代所採取的是與其他資本主義國家截然不同的財政擴張政策，以及凱因斯學派對福利國家的防範理論。此時，「第三條路」的主張開始成形，瑞典在中間路線的選擇上亦日趨明顯。接連的改革措施如貨幣貶值、控制工資及物價的政策方針以及經濟結構的調整使得瑞典的經濟困境在短期獲得很大的紓解，但瑞典的經濟問題終非一夕之間造成的，在未能有效治本的情況下，到了 1980 年末期、1990 年初期另一波的危機便又席捲而來了。

第五章 1990 年代以來的新挑戰以及近年來的改革方向

瑞典社會福利制度所造成的經濟問題，雖然經過 1980 年代社會民主黨的大力改革下有很大的改善，但是瑞典的經濟問題是長期累積下來的，不可能在短期內就獲得根本的解決。到了 1990 年代初，世界性的經濟不景氣再度地打擊了瑞典經濟，在這段期間，經濟停滯成長嚴重影響政府財政，稅基的薄弱與國民失業要求補貼與日俱增，以致政府擴大預算赤字。而從 1930 年代到 1980 年代晚期政府經由勞工市場政策、工業和經濟政策所維持的「充分就業」的理想目標、達到難能可貴的低失業率，也在發生撼動全球的金融風暴、越來越高的失業問題後更暴露了原有社會福利體制的缺陷。在 1990 年代瑞典這個社會福利國家開始面臨高失業率的壓力，同時還要抑制社會公共支出的擴張以及社會不平等狀況的加劇。而財政的赤字在此時達到了 GDP 的 10% 以上，於 1980 年代初所發生的種種問題也一一再度地萌發。

由於人口結構過度老化、對社會福利制度過度濫用、對勞動紀律的懈怠和過早退休、國家對房租等補貼的遽增，再加上不顧一切地推進福利國家的建設，終於導致公共支出所佔 GDP 的比例從 1970 年的 40% 上升到 1994 年的 71% ，此時稅收佔 GDP 的比例也從 40% 上升到 55% 。在 1994 年，預算赤字也已達 GDP 的 13% ，整體 GDP 下降、失業率上升了，而且還有巨額的財政赤字以及高達 GDP85% 左右的外債。這使得朝野上下長久以來對瑞典模式的社會的自信心銳減。⁵⁴

在 1990 年時社會民主黨政府放棄了其先前所承諾的政治支票－育嬰假保障（parental-leave insurance）和公共日常照護項目（day-care programme），並且開始對其他項目的社會福利措施做一定的限制。這是從 1930 年代以來，瑞典社會福利制度最大的一個轉捩點。到了 1990 年代，社會支出的成長遂被適度地轉移到對疾病和失業補貼的削減以及年金制度的限制上。在 1990 年代後期，經濟開始復甦，同時也帶

⁵⁴ Allan Cochrane, John Clarke and Sharon Gewirtz edited, op.cit., pp. 198-199.

來了經濟的強勢成長以及低水平的通貨膨脹。政府此時適度地放鬆了對社會支出的限制，這當然也密切關係著在所得稅以及公司稅的削減。⁵⁵爲了改變經濟的惡劣情況，瑞典政府從 1990 年代初就開始改革社會福利制度，企圖透過縮減支出即促進經濟成長等方式以降低或消除預算赤字⁵⁶，進而改善經濟狀況，特別是在出口貿易方面。同時以階段性的措施來改善財政結構，並做了一連串更具整體性、更有效率的改革措施。故下文將分別從財政政策和社會工作與社會服務體系改革發展方面分析瑞典政府基本面的問題，並由瑞典各項福利政策的面向來探討瑞典社會福利政策的歷史變遷以及目前的現況。

第一節 財政政策以及社會工作與社會服務體系的改革

一、稅制的改革：

雖然國家福利制度的資金來源可以是來自捐款、借貸或是所謂的國家出口盈餘，但是從歷史經驗來看，寬鬆大方之福利國主要是要依賴有效率的財政制度的。因此，瑞典的雇主或企業家仍扮演了福利國稅務提供者(taxpayer)的主要角色，特別是隨著私人基金的相對缺乏而更顯重要。大體上，瑞典的社會福利制度的財政來源是來自於一般稅以及中央課徵雇主的社會分擔金(contribution)——也就是所得稅。雖然瑞典的稅制結構和社會福利的本質看起來似乎是矛盾且窒礙難行的，但是事實上他們主要只課徵雇主以及中上階層，而非針對剩餘的人口階層。所以，基本上社會福利的精神還是存在的。除此之外，在瑞典的社會福利制度中，是很少有獨立基金的。主要的一個例外是老人年金基金(the superannuation pension)，雖然如此，它仍是一個極端中央集權的基金。直到近來，從社會安全的多樣分支而來的分擔金之缺乏一

⁵⁵ Allan Cochrane, John Clarke and Sharon Gewirtz edited, op.cit., p. 199.

⁵⁶ 其實從 1980 年代晚期瑞典政府就傾向緊縮的反通膨財政措施了，包含公共支出的節制、直接稅的削減以及社會服務的民營化等。

上失業保險(unemployment insurance)的例外情形，貿易同盟會員國在資金方面也捐助了全部花費的 15%。

然而這個問題在 90 年代的不景氣之下，財稅的壓力對瑞典這個傳統福利國家產生了巨大的影響。許多先前的勞工繼續成爲失業補助的領受者，他們支付較少的稅，而且也只擁有較少的錢在市場上消費。在這個危機之前，1989 年到 1990 年的主要的稅務制度是一個衡量福利國制度的指標。這是社會民主黨(Social Democratic Party)和中間路線的自由黨(Liberal Party)達成的協議，而且就本身而論是一個在 80 年代晚期的合意政策。這個稅務制度轉變了原本的財政政策，即從直接稅的所得稅轉變到像附加價值稅 (Value Added Tax，簡稱 VAT) 的間接稅，並且大體上最低限度的稅率是降低的。這個計劃藍圖一直持續接下來的十年。⁵⁷而根據瑞典財政部當時的報告指出，舊有的稅收制度會導致福利的流失、阻礙生產、使勞動市場機能不彰、影響儲蓄意願等。而 1980 年代的稅收制度是很混雜的。特別是財產稅，非常的不穩定。舊有的稅制更有許多漏洞可鑽，因爲在制度下借貸的利潤比在存款上更多，所以如果要逃稅，只要在買賣交易中動點手腳就可以達到。不良的稅制將使人們在經濟上做出對整體社會無益的行爲，以及不具生產力的行爲。還有，瑞典人民爲了避稅，常常把資金存在國外。瑞典財政部的報告顯示一直到 2003 年瑞典滯留在國外的流動資金大約有 5000 億克朗，合 560 億歐元，占瑞典一年 GDP 的 20%，⁵⁸其主要原因就是爲了避稅。然而，這些都不是一個建構福利國家的好經濟基礎。所以瑞典政府在面對本身經濟發展的不景氣和世界稅制改革浪潮的衝擊下，對本國的稅制進行了根本的改革。改革的重點如下：

(一) 降低個人所得稅稅率，減輕稅收負擔：

瑞典的高稅收是世界聞名的，過重的稅賦會使人民勞動意願降低。瑞典政府在

⁵⁷ Christian Aspalter, op.cit., p. 99.

⁵⁸ SWEDEN.SE - the official gateway to Sweden, 「Invest in Sweden report, 2004/05」, <http://www.isa.se/upload/english/Publications/Report2004.pdf>。2004. 04. 21.

1985 年以後實施新的個人所得稅率，使人民可以經由勞動獲得更多的收入，政府也得以從中獲得更穩定廣泛的稅基。1989 年後更放棄舊有的高邊際稅率的所得稅，改以對所得總額課以 30% 的標準稅率來作為地方所得稅，中央政府則對每年所得超過 17 萬克朗的人民再課徵額外的 20% 作為國家所得稅。這種簡化的措施獲得相當多的支持。

（二）調整公司所得稅稅率，促進企業成長：

將原來的必須同時繳納國家所得稅和地方所徵的稅的規定修改為只需要繳交國家所得稅，稅率也降低了 4 到 5 個百分比。另外，允許企業將 50% 的所得收入轉入所謂的「投資準備金」，對該 50% 的所得收入，政府不徵收所得稅，藉此促進企業發展。

（三）提高增值稅的稅率，增加增值稅的比重：

瑞典自從 1969 年 1 月 1 日開始徵收增值稅以來，稅率一直都是 9%。而在稅制的改革中，瑞典政府為了強化增值稅調節經濟的機能，進而促進經濟發展，特將增值稅的稅率一舉提高到 19%，使增值稅從此成為瑞典政府的一大稅收項目。

（四）擴大消費稅範圍，彌補財政收入：

消費稅在瑞典是屬於選擇型消費稅。消費稅特有的轉嫁容易、徵收阻力小、選擇性強等優點使瑞典政府得以靈活運用以調節經濟。近年來，瑞典政府仍持續地進行了一些擴大消費稅範圍或提高消費稅率的措施。

按照目前瑞典稅法，所有年收入超過 1.08 萬克朗的居民都必須繳納個人所得稅，稅率共有 8 個層次，最高稅率為 41%，最低稅率為 26%。瑞典的個人所得稅由地方所得稅和國家所得稅兩部分組成。在 2002 年，瑞典地方所徵收的個人所得稅稅率平均為 31.5%，同時，年薪超過 27.38 萬克朗的個人，還要就超出部分繳納 20% 的國家個人所得稅；年薪超過 41.42 萬克朗的個人，就超出部分繳納 25% 的國家個

人所得稅。一般來說，地方所得稅重於國家所得稅。⁵⁹

另外，政府發放的失業補助、養老金和病假補貼等，以及各種企業為其勞工提供的終身年金、遣散補貼、免費餐點、免費住房、免費汽車、免費旅行、無息或低息貸款等各種待遇，都算作個人所得範疇，受益者須按規定繳納個人所得稅。

二、降低公共支出、維持基本福利、消除財政赤字：

降低公共支出是瑞典經濟改革的一個關鍵，社會民主黨政府於 1994 年再度執政後，認為全體國民應該共體時艱，經由降低公共給付以及增稅的方式來降低預算赤字。社會民主黨政府雖將社會福利計劃的預算削減，使疾病、失業、事故等社會保險補償率統統由 80% 下調到 75%，養老金、兒童補貼，住房補貼等其他福利補貼也全線下調，這徹底打破了社會福利只增不減的剛性發展，但社會民主黨政府卻也堅持維持在會危及品質的最低限度之上。社會民主黨同時也拒絕將中產階級排除在社會福利計劃的範圍外，堅持普遍原則的實行。因為社會民主黨政府認為，經由公共利益的共同分享，會讓所謂的富人更能接受這樣的政策，也更樂於與窮人分享利益。這種結合英國式的普及原則與歐陸的所得相關給付原則，使得瑞典的社會福利不只為貧民而有，且是為全民而存在。⁶⁰或許是這樣的訴求獲得廣大民眾的支持，在社會民主黨的預算強化計劃下，在 1995 年就使得公共支出從占 GDP 的 33% 降低到只有 25%，預算赤字也降到了 3% 以下，次年更達到零赤字的目標。⁶¹另外，在維持基本福利的前提下，又採取了福利待遇和工齡長短、工資高低互相調整的原則。也就是說，沒有工作的人，只能得到基本的福利；而有工作的人，工作時間越長，工資賺的越多，能獲得的福利補貼就更多。如此一來，人民對自己的前途更具積極性，也解決了經濟效率的問題，經濟的發展自然就更快了。

在消除財政赤字的努力上，社會民主黨政府提出了四年內要達到增收節支 1180

⁵⁹ SWEDEN.SE - the official gateway to Sweden, 「Taxes in Sweden」, http://www.sweden.se/templates/FactSheet_3927.asp。2004. 04. 21.

⁶⁰ 引自林萬億，前揭書，1994，頁 256-266。

⁶¹ Allan Cochrane, John Clarke and Sharon Gewirtz edited, op.cit., p. 200.

億克朗（相當於 GDP 之 7.5%）的計劃。並宣布在提高資本稅和財產稅的同時，將高收入者的國家所得稅率由 20% 提高到 25%，改變了前政府把整頓國家財政的負擔主要放在普通國民身上的作法。政府在大力減少公共開支的同時，從 1996 年開始改革預算程序。為控制未來的開支增長，政府決定一次提出未來三年的公共部門預算支出總額，提交議會討論批准後，任何人不得突破。政府還決定，每個經濟周期內公共部門財政總收支必須實現一定盈餘，並要求各部門根據這個來落實每個年度的節約目標。⁶²例如：在 1998 年，政府就確立在經濟周期內財政總收支盈餘目標為 GDP 的 2%，並根據經濟發展情況把 2001 年政府財政開支盈餘的目標定為 GDP 的 2.5%。

三、社會工作與社會服務體系的改革發展

（一）社會服務提供者的改革趨勢

由瑞典主要的福利提供者的角度來看，公共部門(public sector)佔了一種類似獨占者的角色。而在中央與地方政府之間的工作室有個別的劃分的。大部分的社會安全領域，例如老人津貼(pensions)、職業傷害保險(occupational injury insurance)、醫療與殘障保險(sickness and disability insurance)以及多種的家庭與兒童利益(family and child benefits)保障都是被中央政府所規定的。地方議會(county councils)則繼續為那些需要醫療健康服務的人服務。其他服務則由地方政府提供，包括個人社會服務和社會援助。當公共部門支配著社會福利的實施以及供給時，有很多的人民被這個部門所僱用。另外，隨著公共部門提供這些固定工作，緊接著也發生了婦女參與勞工市場的擴張現象。⁶³

從 1980 年代開始，為了縮減政府開支，政府開始鼓勵非政府組織、私人機構參與社會服務。這項措施由兩方面來進行：第一是將原來由政府直接管理的社會服務機構轉交給非政府組織、私人機構管理，進而達到節省管理成本和費用的目的；另

⁶² Ibid, p. 201,

⁶³ 在 90 年代，從保險而來的分擔金變成新的對社會安全制度之財政問題的一個解決方案。自 90 年代早期後，人們必須去負擔的不只是針對失業保險，還要包括疾病以及最近的老人津貼保險。

一方面則是鼓勵非政府組織、私人機構承辦政府的一些服務項目以及提供一些政府政策範圍內無法涵蓋的社會服務，後者即作為一個補充性的角色。但是在瑞典，由政府提供社會福利是瑞典法律的一項基本原則。所以，儘管政府開放越來越多的非政府組織、私人機構來參與社會福利機構的創辦以及社會服務的提供，政府也不能因此降低在社會福利費用方面的開支，在委由非政府組織、私人機構所參予的社會服務工作中，其因人民需求而產生的服務費用仍然是由政府按標準給予資助。而政府經由開放非政府組織、私人機構參與社會服務工作所減輕的，只有在行政管理方面的開支，而社會福利各項目的開支則仍是花費在對人民的福利服務上。此時，瑞典社會工作方針的改革也是時勢所趨的了。以下即接著介紹瑞典政府對社會工作方面的相應調整與改革。

（二）社會服務與社會工作分散化

面對社會服務需求的不斷增加，瑞典政府所設置的社會服務機構在數量上愈趨不足。同時，隨著人民對生活品質的要求不斷的提高以及觀念不斷的創新之下，對於政府提供服務的方式也相對地有了新的訴求。傳統的集中式社會服務已經無法滿足人民的新訴求，此時，促進社會服務和社會服務分散化以及提高社會服務的服務品質，就成為了瑞典以及其他北歐社會福利國家在社會福利政策改革上的一項重要趨勢。在這樣的新服務訴求下，家庭護理部門便相應迅速發展出來了。家庭護理的服務方式一改過去傳統集中性服務必須集體住到社會服務機構的限制，也針對過去分散式社會服務的弊病例如服務時間有限、服務品質不一、特殊服務部門缺乏等作了一定的改革。⁶⁴它透過社會服務人員將社會服務機構所提供的護理服務帶到人民的家中，以親自到府服務的方式使人民不用住進傳統的集中式社會服務機構，也能享有同樣的服務及照護。人民若有臨時的需求也可以透過與家庭護理中心的緊急聯絡系統，隨時地可以獲得所需的幫助與服務。隨著這種社會服務分散化的趨勢，瑞典

⁶⁴ Lennarth Johansson, 「Decentralisation from acute to home care settings in Sweden」. *Health Policy*. Vol. 41, Supplement 1, September, 1997, pp. 131-143.

政府開始將社會福利的資金慢慢地從傳統的集中服務機構移轉到了人民日常生活環境（例如住家）的建設上。而隨著社會服務分散化趨勢的發展，爲了避免社會服務資源的重複花費，社會服務項目的整合也是這時期一項重要的改革工作。

第二節 社會福利相關政策之歷史變遷

瑞典從以前就是以它包含所有種類全面且大方的社會福利制度所著名。的確，作爲一個被稱爲是社會福利百科全書的國家，瑞典的福利國提供了多樣化的社會服務項目去保障它的人民免於遭受社會所認知的危險。瑞典福利利益的標準也是相當高的，而且他們在很多項目都是全面性的給予福利。

而無論如何，90年代是一個激烈爭論傳統福利政策走向的一個時代。雖然因爲這些爭論的結果，事實上的公共支出縮減似乎已經到了一個最低限度，但是這仍是太早去判斷是否瑞典將能管理控制其社會福利制度在它傳統的道路上。這是因爲我們能發現一些有意義的政策原則的改變，例如在老人津貼制度的案例上。⁶⁵福利制度的改革說來說去就是一個如何削減社會福利的問題。這主要從兩方面入手：一是國家給予個人的各種補貼相對減少，二是在眾多福利項目中個人所付費用相對增加，這樣就適當減輕了國家的負擔。瑞典各項福利制度的改革無不遵循這一原則。現在，在接下來的論述中，我們將會看到瑞典社會福利制度在不斷地改革中發生了怎樣的轉變。（亦可參照附錄一之大事紀表。）

下面就讓我們觀察幾個主要社會福利政策的歷史變遷。

一、老人年金制度（pension）的改革：

根據人民對瑞典社會民主制度的期待，瑞典老年人的收入絕大部分是來自國家

⁶⁵ Christian Aspalter, *Capitalism Around the World*, [Taipei: Casa Verde Publishing, 2003], p. 98.

年金計劃。最初政府初期的建構為 1884 年之以有關社會保險委員會以德國俾斯麥模式提出普及式及繳費式老人年金建議，但未實施。直到最早的 1913 年國民年金法案才正式立法實施，它是以未滿 67 歲之公民為對象，但對貧困殘疾者，無年齡限制，這使得瑞典成為世界上第一個兼有普及性（universal）與強制性（compulsory）年金制度國家，這時的年金制度為定額的基本年金給付（flat-rate basic pension，簡稱 AFP），這是瑞典年金制度的第一層保障。後來又於 1935 年制定基本年金法；於 1946 年制定稱為「基本年金模型」的國民年金法，並自 1948 年起實施。此時的年金制度是一種均等給付、均等出資的制度，並以 67 歲作為開始給付的年齡。⁶⁶

第二層保障就是從 1960 年實施的法定、強制與薪資相關制度（earning-related scheme，簡稱 ATP）。從 1960 年代起瑞典年金制度主要分為基礎年金及附加薪資相關年金，年金基數依消費者物價指數調整，以適時提高給付水準。例如在 1984 年就對給付的年金金額做了某一程度的提高：單身者為基本額的 96%，已婚者每人為基本額的 78.5%，合計有 157%。⁶⁷之後又根據 1963 年的社會保險法制定了基本年金與附加年金，更於 1977 年把開始給付的年齡基準由 67 歲調降到 65 歲，並開始實施部分年金制；1994 年規定領取資包括年齡需於 60-65 歲間，工時至少需每週減少 5 小時、剩下之之工時需每週至少 17 小時，申領者需從 45 歲起，有十年工作期，1994 年將最早申領年零降至 61 歲，最高補償時數為 10 小時。⁶⁸

二、健康與醫療體系的改革：

瑞典健康與醫療照護制度的目標是要讓所有的人民在相同的條件下都能擁有妥善的照護服務。而其原則是健康與醫療照護制度的提供必須依照需求的考量，並且配合政府的民主操作以及社會資金的運用來進行。人民也必須被給予機會去影響和參與健康與醫療照護制度的發展。

⁶⁶日本社會保障研究所編，歐美國家年金制度，〔台北：和揚印刷，1994〕，頁 6-7。

⁶⁷日本社會保障研究所編，前揭書，頁 11。

⁶⁸林慧芬，「由英國、德國及瑞典年金制度實施經驗省思我國政策方向」，國政研究報告，〔台北：社會(研)092-004 號，2003 年 3 月 13 日〕。

健康與醫療照護制度在社會福利體制中是一項關鍵的要素，也是瑞典人民在社會福利部門中最關心的一個項目。公共健康與醫療照護制度的基本原則除了上述的依照需求而提供服務以外，也被要求應該在一致的基礎上以民主的方式被管理及執行。為了努力達成目標，維護公共健康與醫療照護制度的基本原則就變得相當重要了。隨著醫學科技以及醫藥的迅速發展，再加上人民要求最好生活的需求，使得健康與醫療照護制度的基本結構以及著重的要點都必須改進，並且需要新的方案來幫助改革。此外，更必須比以前更加注意組織架構和領導階層的問題，並且尋求在健康與醫療照護制度上知識科技上的協助。

在瑞典健康與醫療照護政策範圍方面，包括了政府機關為了促進及確保退休人民在同等的條件上能擁有更完善的健康與醫療照護制度的政策、它的組織架構及資金運用、精神照護、老人照護、製藥議題、醫學倫理、牙科照護以及在健康與醫療照護部門中人員的資格和能力問題等都是健康與醫療照護政策所涵蓋的範圍。而在相關政府機構與其他團體方面，醫學責任委員會、製藥補助委員會、醫學產品機構、健康暨福利國家委員會、瑞典健康照護方面的科學評定議會以及國有瑞典製藥公司等都是在健康與醫療照護政策下的機關單位。⁶⁹

目前在醫療體系的改革方面，瑞典政府有相當大的突破，不僅使制度更加完善，也使得醫療衛生方面的開支逐年遞減，減輕了財政壓力。醫療體系改革有兩大重點：一是增加人民就醫時的自付額度；二是減少病假的補貼額度。

1980 年代晚期每日醫療補貼達到實質稅前工資收入 90% 的標準，等待期間的規定在 1987 年則被完全地廢除了而變成無限制的。在 16 歲到 64 歲之間的每個人對於因為疾病而造成的收入損害都有權利獲得補償。但是它仍然有個補償的上限，亦即在白領階級薪水中等標準之上。然而，這個制度在有越來越多的(男性)白領階級的人過度的濫用以及白領聯盟(white-collar unions)在 1990 年代晚期強力地提倡更好的

⁶⁹ Government Offices of Sweden, <http://www.regeringen.se/sb/d/2950/a/17123>。2004. 02. 02.

政策措施後變得較不適當了。

在 1990 年代有很多的轉變發生在醫療保險方面。在短期的病假方面，在頭 14 天的修養期間是要由雇主負責的。如果傷病期間超過兩週，給付的責任就由雇主的 身上轉移到醫療保險體系，而以現金補貼 80% 的補償標準來補貼。在大多數的案例， 雇主會加上 10% 在這現金的補貼上，或是經由雇主聯盟和貿易聯盟之間的溝通來追 加上去。⁷⁰

另外，在 1993 年的四月一日，等待期間的方案又被提出以及補償標準的更式 微。在社會民主黨在 1994 年後期再度掌權以後，補助的標準再度地被降低至 75%。 在 1998 年選舉之前該補助的標準又上升到 80%，這時預算赤字經過與中間黨(Center Party)在 1995 年的協議後已經獲得控制。

在 90 年代期間醫療保險也轉而更朝向致力於幫助重返職場的工作，這意味著社 會保險制度變成比以前更與人力資源政策整合在一起。雇主們也被分配到一個受託 者的角色，而有義務去參與在醫療保險管理體制下的實行復職工作。而且，醫療保 險獲得特別的基金來使生病的人們重返職場。一個為重返職場措施的特別現金補貼 是在 1992 年被採用的，是為那些從事於復職工作的人所設立的。所以除了較高的 現金補貼以外，個人還可以收到補償復職花費的補助金。而如同其他醫療現金補貼 的降低，復職現金補貼也是從先前每日所得的 100% 降到了 95%，並且後來更降到跟 其他現金補貼一樣的 80%。

醫療照護保險制度在 1990 年代有一些主要的改變。在責任的歸屬上，在一連串 的修法後議會決議將大部分的責任移轉到地方政府身上，此時期大部分的修法都在 1992 年完成。其中重要的項目包括護理之家以及長期照護制度的修定。同時，醫療 照護保險制度的操控權以及所有權也跟著明顯改變了。私人的服務提供機構在 1998 年時變得更為普遍，在基礎照護部門的比例達到了 20% 左右。此時議會通過了一個

⁷⁰ Christian Aspalter, op.cit., p. 102.

消費者對供給者實報實銷的方案，所以雖然總結醫療照護方面的支出趨勢是上升的，但是消費者所分擔的服務費用也是提高的，從 1983 年到 1998 年病人在醫療照護保險、牙科醫療補貼和醫藥方面的負擔額度上升了約 30%。雖然病人分擔的額度增加了，但是政府在醫療照護制度上的總支出在大體上卻是沒有改變的。這是因為政府花費在醫藥方面的支出突然增加的因素。從 1990 年到 1998 年在醫藥方面的花費足足成長了一倍，從 1 千萬克朗上升到 2 千萬克朗。主要的原因是因為政府大量地引進較新而相對來說較昂貴的藥品，這也是因應醫院病床的減少而為了要縮短病人在醫院的停留時間所採取的措施。此外，在醫療照護保險制度還有一個重大的改變，就是醫療人員的縮減。這個人員的裁減主要是針對基層醫療人員，例如助理護士、醫院雜工。⁷¹

三、家庭福利政策方面：

家庭福利政策的目標是在一般社會福利的範圍內，在有小孩以及沒有小孩的家庭間減少其財務狀況上負擔不同。亦即家庭福利政策是爲了使瑞典人民在家庭中有小孩以後，生活的品質不會因此而降低。在家庭福利政策方面最重要的就是對兒童的津貼，這是普遍性的福利，也是瑞典政府在家庭福利政策上的基礎。爲了確保兒童能得到最好的照顧，教育以及養育的責任應該由雙親一起來分擔。所以，性別平等在這個政策範圍內也是一項重要的中心目標。此外，還有一個重要的基本目標是要使所有的兒童在他們的成長過程中，都能獲得平等的待遇。而在家庭福利政策的範圍，分爲三個主要範圍：保險（insurance）、經過經濟調查後的津貼（means-tested allowance）以及普遍性津貼（universal allowance）。保險方面是包含了父母保險（parental）、兒童年金（child's pension）、兒童失怙津貼（child survivor's benefit）以及兒童照護期間的年金；經過經濟調查後的津貼包含住屋津貼、對殘障兒童的照護津貼及扶養補助；普遍性津貼的範圍則包含了兒童津貼和收養津貼（adoption allowance）。對家庭福利政策而言，長期的支持以及建立一個有成長性的遠景是非常

⁷¹ Christian Aspalter, op.cit., p. 105.

重要的，它是爲了幫助有小孩的家庭使其有能力去控制財務狀況而設計的。而普遍性的福利政策自然包括了對最需要幫助的族群之補助，例如對經濟能力不足的家庭或有特殊需求的家庭之補助。家庭福利政策的相關機構有：國家社會保險執行委員會（The National Social Insurance Board）以及在家庭福利政策範圍內工作的各社會保險辦公室。⁷²

瑞典的家庭結構有其具獨特之制度，因同居普遍，瑞典兒童半數以上爲非婚生子女，十八歲以下與雙親（合同居）共同居住的兒童約佔 78%，單親（通常爲單親媽媽）家庭的兒童約 14%，居住於混合家庭（負責扶養的父或母或共同居住）約 7%。⁷³經過後戰時期，瑞典建立了一個在實質金錢與精神關懷層面上都多方面的家庭、兒童福利制度。它們大多是全面性的，但是有些是特定目標的，例如：寡婦和單親家庭的小孩。從 1970 年代以前，這些補助就有意要促進兩性之間的平等。在 1990 年代較早的時期，比較現代化的自由黨(Liberals)和傳統的基督民主黨(Christian Democrats)產生了矛盾的立法意見。因爲在家庭政策的總花費在無視國家預算的減少的拮据情形下卻仍然增加了，特別是基督民主黨，其支持一個形式上中立的措施，但是實際上是一個具有特別性的給有年輕小孩媽媽的家庭主婦補助，近年來的則是轉變爲地方性的兒童日常照顧。目前最近的政策措施是在 1994 年中葉時完成的，但是在 1994 年 9 月選舉過後就馬上被再度掌權的社會民主黨政府取消了。在這個時候，社會民主黨第一次在後戰時期又拿減少一般兒童護理津貼的數目作爲他們降低預算赤字策略的一部份。然而，這個議題變成高度象徵性的，而且在這時期的末段，政府承諾並且完成了比之前的標準更高的補貼。在 1995 年，對大型家庭的額外補助也被廢除了，更調整了這個社會項目的規範。⁷⁴

「兒童照護」(child day care)在 1990 年代是一個重大的福利項目。這個措施的責任是從社會服務移轉到學校制度裡的，並且在 1995 年地方政府被立法賦予責任去立

⁷² Government Offices of Sweden, <http://www.regeringen.se/sb/d/2197/a/15259>。2004. 02. 02.

⁷³ 林慧芬，前揭書。

⁷⁴ Christian Aspalter, op.cit., p. 104.

即提供服務給兒童或學生父母。大部分的地方政府都使自己適應於這種延伸的責任，但是也做了許多限制兒童照顧權的規定。兒童照顧支出額的標準很難在當在兒童照顧措施中的兒童數量持續增加的同時來作改變，其從 1990 年到 1997 年超過了 30% 的成長幅度。隨著兒童數量這樣的一個增加加上固定不變的資源，每一個兒童所能分配到的基金就變小了。在不變的物價下，從 1991 年到 1998 年每一個兒童在幼稚園補助的支出額就縮減了約 14%。如同兒童的數量在每一團體的增加，地方政府負擔父母照顧兒童的費用在 1990 年代也是上升的，其在所有兒童照顧的支出額的分配在 1991 年到 1998 年之間，從 10% 上升到 17%。⁷⁵

上述「固定的資源」涉及減少公共支出和在有小孩的父母身上增加的財政負荷。另外，地方政府在付費的結構上作了重要的改變，主要是採用基於雙親收入和照顧期間的多樣化制度。今天，多樣化的付費制度是直接連結到各個地方政府的，但是付費多樣化的標準是橫跨各地方政府的。兒童福利制度在 1990 年代也在私人部門中擴張。從 1990 年到 1998 年這些關於兒童福利措施在所有地方總數的比例從 4% 成長到 12%。在 1992 年修改法律以前，大多一般的私人兒童照顧機構都是仍然要透過與雙親的合作。修法後，現在照顧兒童的組織都必須由政府來授權限制，兒童照顧的合作形式擴張了，現在達到了私人機構部分的四分之一多。

在 1990 年代的改革措施中，產婦的產假為 15 個月，可由孩子的父母分享。休產假可領取產假補貼，以前頭兩個月為原工資的 90%，1996 年起降為 85%；其後的 10 個月原補貼額為工資的 80%，同年起降為 75%；剩下的三個月補貼進一步減少，從 1995 年起每天發給固定數額的補貼金。孩子滿 12 周歲之前，如果生病，其母親或父親均有權留在家裡照顧小孩，照顧孩子的補貼在 1995 年以前為工資的 80%，次年起降為 75%。瑞典孩子原則上都可以進入托兒所，入托費很低，以前僅相當於實際支出的 10%，其餘都由國家負擔，近年來個人所負擔的費用有某些程度的增加。孩子從出生之日到 16 周歲都可領取兒童補貼，過去有三個以上孩子的家庭可得到額

⁷⁵ *ibid.*, p. 103.

外補貼，但從 1996 年起多子女補貼取消。⁷⁶

四、勞工市場政策：

戰後，瑞典的社會政策發展重點是充分就業。爲了保護人民，必須透過勞動市場政策、社會保險、社會服務，以及有效率的經濟，才能與國際貿易市場競爭。然而，爲了預防充分就業可能導致的需求拉動型通貨膨脹⁷⁷，瑞典發展了所謂的雷恩—美德諾(Rehn—Madsen)模式。這是由瑞典總工會的兩位幹部雷恩(Gosta Rehn)與美德諾(Rudolf Meidner)所發展的策略。由於需求水準因不同產業部門而有差異，因此，政府政策應被用來維持適度的整體需要。同時，爲了掌握可能升起的失業率，選擇性的勞動市場政策有必要同時推出。瑞典出名的「積極勞動市場政策」因而出現。這個政策不只提供工作機會給失業者，而且刺激地域與職業別間的流動，以維持勞動力。這種工作策略不是將失業者推向成爲請領救濟金的人，而是將他們推向勞力市場。⁷⁸此外，瑞典總工會又發展所謂的「團結工資政策」。工資的決定不以獲利能力來決定，而是取決於工作的本質，而且工資差距被縮小。1950 年代中期又導入了經濟面的工資議價。這兩個工資有關的政策使得低獲利的企業壓力很大，而高獲利企業得以使用其利潤來再投資。如此，積極的勞力市場政策既維持充分就業，又促進經濟效率。

勞動結構方面，1950 年至 1990 年瑞典勞動人口由 70%增至 82.6%，但增加的多是公共部門工作。1990 年至 1994 勞動參與率降至 77%，在 1997 年後勞動市場因勞動政策實施，失業下降，在 1998 年之產業結構百年來已由傳統務農爲主轉爲工業化國家，從 1855 年瑞典農業人口爲 78%至今已變爲 3%。瑞典工業依賴對外貿易，外銷工業產值佔 GDP 的 44%⁷⁹，1970 年後半經濟成長衰退，1990 年逢嚴重經濟不景

⁷⁶ *ibid.*, p. 104.

⁷⁷ 需求拉動型通貨膨脹，係指在充分就業之前，總需求增加除了使總產出增加外，也會引起物價上漲。而到達充分就業後，總需求將使物價再上升，但總產出不會變動。參閱張清溪等，*經濟學理論與實際*下冊，(台北：翰蘆，2000)，頁 250。

⁷⁸ 林萬億，前揭書，頁 256-266。

⁷⁹ *The Swedish Economy, Fact Sheets on Sweden*, Dec, 1998

氣，失業人口增加，但與其他歐美國家比，為低失業率國家，1970 年代期失業率約為 1.5-2.7%，1983 年昇至 3.5%，1990 並增跌至 1.0%，但 1994 在攀升到 8.0%，為解決失業 1997 年 7 月開始進行五年為期之新勞動市場政策，鼓勵民眾技職訓練及成人教育，並積極創造就業機會，於 1999 年失業率已降至 5.3%。兩性的勞動參與維持在男性 79%，女性 73.9%。⁸⁰

瑞典向來就以它致力於維持充分就業聞名。這個保障也是維持一個大福利國所必需的，特別是當源出於就業的所得稅收入是瑞典社會福利制度的主要財政收入來源時。在 90 年代，實行勞工市場政策的擴張是與失業率的上升有關的，這是當從事個別性措施的人數急速上升時。然而，關於失業的人數，勞工市場措施的成效在失業人數增加比個別性措施來得快時候，在事實上是下降的。其他的傾向包括行政當局成功地變得對實行勞工市場措施更有責任，而且措施的範圍是更寬廣的。在最近幾年，這個趨勢在勞工市場當局將他們的注意力轉向於技術發展後就停止了。更重要的是，在 90 年代勞工市場當局的獨占立場在提供找尋工作者工作方面給了私人僱傭機關一條道路去走。自從這個改變後，所謂的彈性(flexible)就業的成長增加了非長期性勞工能受僱於其他各種公司的數目。⁸¹

另外，在失業保險(unemployment insurance)方面是有很多改變的，一個主要的設計就是被動、消極的勞工市場政策。在 1988 年到 1993 年之間，這時的補助規定是沒有等待期間(waiting period)的，而且補助的標準是先前所得的 90%，這是稍微低於藍領階級薪水界限的。從 1993 年七月一日以後，一個有五天等待期間的議案被提出，並且補助津貼的標準減少到先前所得的 80%，到了 1995 到 1997 年間更降到了 75%。只有補助津貼的期間在這十年間是沒有改變的。這個補助期間不會超過 300 天，而年紀超過 54 歲的人則是 450 天。然而，如果有超出這個保障範圍的危險的話，公共部門有一個特別的措施—就是六個月的就業保障，這確保了保險補助的品質。

⁸⁰ 引自林慧芬，前揭書。

⁸¹ SWEDEN.SE - the official gateway to Sweden, 「Swedish labor market policy」, http://www.sweden.se/templates/FactSheet_4020.asp。2004. 04. 21.

在 1994 年，關於花費在失業保險方面的社會支出額的費用在後戰時期首度大於花費在實施勞工市場政策措施上的費用。而這被認為是瑞典模型的主要挫敗。因此，新的社會民主政府在 1994 年後期必須去面對這一個艱困的情況，尤其是國家的財政問題並不允許經費主要投資在工作機會的創造上時。⁸²

關於失業保險津貼（unemployment insurance benefits，簡稱 UIB）體系方面，它是由貿易聯盟控管下的 40 個機構來實行的，其資金來源為政府、雇主以及貿易聯盟。在 1998 年政府設立了一個機構來為非貿易聯盟會員國提供服務，這只針對合乎通貨膨脹率標準資格的國家。UIB 的機構從 19 世紀以來就被視為是一個招募新成員以及維持會員的重要手段。另外，UIB 的適用範圍幾乎涵蓋了四分之三的失業人口，剩餘的部分則由獨立的社會救助部門所吸收。

隨著失業率的逐漸上升以及節制社會支出的財政壓力，UIB 系統就是在 1990 年代的這種緊張情勢下產生的。此時，由於政府、雇主和貿易聯盟之間的政治角力，政策的改革需求便油然而生。右翼政黨支持推動津貼標準的削減和加重資格審查的限制；左翼政黨則是為了捍衛津貼水平與促進涵蓋範圍而努力。到了 1990 年代晚期，結果是仍是右派佔上風，不但是在資格上作了明顯地限縮，補貼的標準也如前述從為原工資的 90% 降到了 75%，後來則因為勞工運動而仍維持在 80% 的標準。於 1996 年又增加了對於自願辭職或是拒絕受訓的勞工，UIB 在失業後的 60 天是被撤銷的，這跟 1990 年代早期的 20 天來比較是增加的。在 1998 年時，又訂立了對於在失業前的一年內，工作時間必須超過 6 個月的規定，相對在 1993 年的規定是只有四個月。另外，又增加了失業勞工必須加入 Labour Market Board（簡稱 AMS），以及證明自己有工作能力的相關規定。總括來說，在 1990 年代末期，是朝向一個限縮的趨勢在進行的。但儘管如此，在 1990 年代中期在瑞典對於一個有配偶及兩個小孩的失業勞工的淨補貼高達原工資的 85%，而在美國只有 59%，在英國失業津貼廢除之

⁸² Christian Aspalter, op.cit., p. 104.

前也只有 67%。所以，瑞典在這方面的福利制度仍然是世界第一的。⁸³

五、職業傷害保險方面：

瑞典的強制性職業傷害保險可以追溯到 1910 年代，大多數的案件經過那年福利都變得更寬大了。發生在 1980 年代的問題最初是有關在 1976 年生效的一個關於證據的規定，在那十年間對於社會安全行政部門和社會安全法院制度兩者都變得多少有些難處理。不僅如此，爲了歷史的因素，一個分離的國家基金存在在 1980 年代，當寬大的福利制度增加時就變成了負債。這個虧損是被國家預算所涵蓋的。當捐助收入沒有增加的時候，它就變成了公共評論的目標。

所以，這個計劃對經濟困境和 1990 年代的社會安全制度傾向來說是有缺點的。在 1955 年時，這個社會保險的分支在生病或發生意外的頭 90 天是與新的委任醫療保險合作來調整的。這在 1990 年代早期計劃的首度改變是直接關於在醫療補貼保險中每日現金津貼的改變，同時採用疾病給付期間的花費由雇主直接負擔的制度。還有，在職業傷害和健康保險之間合作的期間被延展到 180 天。在 1993 年這個計劃變成完全地與健康保險合作，而且在職業傷害形式上的定義方面變得對保障相對地較少：首先，導因於在工作的情況傷害的可能性必須是被認定爲較高的；第二，這傷害必須是永久性的。而基於工作傷害的暫時損失補貼也被廢除了。然而，如果一個人有至少十五分之一工作能力的損害，則他將可以得到相當的補償。由於那些規定全部花費的調整是被包含的或事實上是減少的，所以在 1990 年代後期只有十分之一的申請者能接收到任何新的福利補助。⁸⁴

六、老人社會服務：

瑞典傳統上就有相鄰互助的習俗。在古代，村內鄰里互助成風，每村有一根特制的木杖叫「仁慈之杖」，由該村村長監管，定時在各戶中傳送，每傳至一家，就由

⁸³ Allan Cochrane, John Clarke and Sharon Gewirtz edited, op.cit., p. 208.

⁸⁴ Christian Aspalter, op.cit., pp. 101-103.

這家負責照應周圍的老弱病殘者。這個習俗後來也演變成對老人福利的注重。在瑞典，老人社會服務可以說是各類社會服務中最大的服務項目。瑞典由於實行廣泛的社會福利制度，加上環境幽雅、生活安定，人口的平均壽命逐年延長。目前瑞典 65 歲以上的老人約佔總人口的 20%，其中 80 歲以上的老人又佔了 5% 以上。面對如此龐大的老人群體，瑞典要如何來解決養老的問題呢？除了上述養老金的發放外，瑞典議會早在 1956 年通過的社會福利法就明文規定，子女和親屬不再負有贍養和照料老人的義務。而經過近半個世紀的努力，瑞典的養老制度已變得更加完善，各級政府為老人們撐起了一把把安度晚年的保護傘。

瑞典政府在老年人社會服務政策領域的目標是要讓老年人能有主動且積極的生活，進而能參與社會事務和處理自己日常生活；以及促進老年人的社會安全和維護他們的獨立自主。另外，還要給予老年人該有的尊重並使他們能獲得良好的照護服務。老年人社會服務政策的範圍包括所有促使老年人享有高品質的獨立生活之措施。許多措施是隸屬於其他一般政策範圍內的，這些在一般政策內的措施是針對較多的族群而不只有對老年人。這代表著有幾個政策的範圍是互相涵蓋，例如健康與醫療照護政策、公共健康政策、住屋政策和勞動生活政策等。在老年人社會服務政策的目標與方向方面：福利政策的目標是要促使所有的人民能享有一個良好的生活，對老年人的一般責任就是這些一般福利政策的一項基礎政策。這是基於當老人人口的比例不斷增加時，社會需求的改變所造成的。這對社會的發展產生了一連串對老年人社會服務政策的挑戰。⁸⁵

1990 年代對老年人的公共照護制度是明顯有所改變的。對於護理之家以及治療之後仍然需要照護的病人方面的責任歸屬，在此時期經由議會的決議而完全地轉移到地方政府的身上。持續增加的老人病患以及醫院病床的不足也加大了老人照護制度的壓力。當這個壓力增加時，地方政府通常會採取更嚴格核定付款額的措施以及將優先提供需求比較大的服務的政策。所以，在政府把資源集中投入到公共醫療部

⁸⁵ Government Offices of Sweden, <http://www.regeringen.se/sb/d/2197/a/15498>。2004. 03. 15.

門以後，在家庭照護服務相對減少的情況下，那些之前是政府公共照護部門照顧對象的老人族群現在都幾乎轉向親屬求助或是自行花錢請私人的照護機構提供服務。當然，這也是因為政府在社會救助項目上範圍擴張的緣故。⁸⁶

現在，能合乎家庭照護標準資格的病人跟以前比起來是要年紀更大並且是情節嚴重需要更多照顧者才行。不僅如此，在 1990 年代瑞典的地方政府當局還提高了這些受服務者的服務費用，還有將收入納為計費考量的一個趨勢。而在這種情況下，再加上瑞典的人民享有相對來說比較寬裕的年金制度而卻只有適度的需求時，他們將傾向於自行在私人市場消費所需的服務，來代替申請地方政府提供的老人照護。瑞典政府在 1992 年的修法改革中無論在提供照護的形式上或是在醫院照護與家庭照護的聯繫結合上都是相當失敗的。雖然人民對照護服務的需求與日俱增，但是護理之家的醫療人員以及醫療資源卻是日趨不足。在這種情況下，老年人在各種形式的照護上都是比 1992 年修法以前還要不如的。到了 21 世紀，瑞典政府才又針對各種弊病採取了一些改革措施，使老人接受照護的權益更受保障。

七、殘障服務與照護（Disability care）：

在制度面來說，瑞典殘障福利制度的立法在 1990 年代於實質範圍上做了很大的修正。1994 年的修法在「社會服務法」（Social Services Act，簡稱 SOL）和新的「行動照護及個人機能障礙服務法」（Act Concerning Support and Services for Persons with Certain Functional Impairments，簡稱 LSS）中做了一些區別，這是隨著新的「照護援助補償法」（Act Concerning Compensation for Assistance，簡稱 LASS）而來的。當任何需要幫助的人民依 SOL 規定申請援助時，在 LSS 和 LASS 方面是被限制在只有到達某程度的機能障礙的個人才能適用的。此外，在 1990 年代 LSS 與 LASS 的補助是免費的，相對來說 SOL 的使用者費用則是上升的狀況。

原則上來說，在 1990 年代殘障福利制度與精神障礙照護制度的修正都是強調要

⁸⁶ Christian Aspalter, op.cit., pp. 106-107.

削減由來已久的傳統照護福利制度。精神照護福利制度的修正在 1995 年時被提出，它加重了地方政府對精神障礙者的責任。但是在實際上所有對精神上智能障礙的規範在 1990 年代是處於終止的狀況，而且在這個時期有超過 6000 個精神病患被轉往其他的團體機構或他們自己的住處。甚至在 1990 年到 1997 年間，精神病的專用病床數量從超過 14000 張被縮減到只剩 6000 張左右。

在援助及服務嚴重身體機能障礙者的公共支出方面，據估計從 1993 年到 1997 年間升高了 40%。這項資料顯示當地方政府在 SOL 方面的支出自從 1980 年代以後逐漸減少以後，相對在 LSS 和 LASS 的規定下投入的規模在 1990 年代來說是增加的。儘管如此，受到 LSS 援助的人數仍然只有預期標準的一半。這部分的落差是因為依照 LSS 的規定，申請援助必須由申請人（殘障者）本人親自申請，這對許多身體機能障礙者來說是有困難的，特別是對於精神障礙者而言。關於其他殘障福利的立法方面，其對身體機能障礙者的復建方面的照護工作是相當廣泛的，特別是對於在 LASS 底下獲得個人看護的患者而言。但是這個強調於定義種類的措施會導致一個危機，即這些援助不提供給那些問題狀況較不嚴重的身心障礙者。這個在體系上更具限制性的方針下，例如家庭照護服務及運送服務在後期也可能是相當不利於進行的。⁸⁷

八、社會救助：

就一般其他的歐盟（EU）國家來說，除了英國以外，瑞典政府經過經濟情況調查而實施的社會救助項目是由作為社會工作體系一環的地方政府的社會服務部門來執行的。這個計劃項目原本是稱為「救貧」（poor relief）計劃，到了 1956 年修改後更名為「社會救助」（social assistance）；在 1982 年又被修改了一次並更名為「Socialbidrag」，意思就是社會補貼（Social Benefit，簡稱 SB）。到了 1990 年代，受到 SB 補貼的人民佔總人數的比例在 5% 上下波動。隨著 1990 年代較高的長期就業

⁸⁷ Christian Aspalter, op.cit., p. 106.

比例以及流民與尋求庇護的難民的增加，需要 SB 救助的人口比例到了 1997 年增加到史無前例的高峰 8.5%。⁸⁸該社會救助的花費到了 1990 年代中期的四年間變為原來的兩倍之多，這也使得地方政府有壓力必須去縮減補貼的標準。當國家對社會補貼的標準有明確指導方針的時候，雖然有時補貼的支付標準水平是在政府指導方針以下的，但整體而言補貼的比率是固定不變的。例如在 1997 年政府所指示的個人補貼標準就只有全職藍領階級勞工平均薪資的 20%。大部分的社會救助補貼都是短期性質的：只有不到 10% 的受益者是依賴政府補貼救助維生而超過一年以上的。在 1992 年社會救助支出佔了瑞典社會安全支出的 6.7%，這跟 1980 年代比較起來成長了 46 個百分比。但是這還算是合理的比例，尤其是與其他自由主義福利國家相比較的情況下。

一直到 1970 年代以前，大部分的 SB 受益者都是老年人或是貧窮的家庭。但自從 1980 年代以後，SB 的受益者就轉變成更為單一化、年輕化，而且通常是沒有子女的。在年金制度以及家庭補貼制度蓬勃發展後，1980 年代的這些 SB 受益者似乎沒有從這兩大項目得到多少利益。因為就瑞典將稅及補貼計算進去後的貧窮比率資料來看，它顯示了瑞典在 1992 年由 30 歲以下的人民建立的家庭中有超過 18% 是貧窮的，而在 1975 年該比率只有不到 10%。比較之下，便可得到以上的結論。另一方面，社會救助受益者的性別取向在 1980 年代與 1990 年代是相當穩定的。再從數據上來看，在 1980 年社會救助的成年受益者中有 48.2% 是女性；而在 1998 年則有 51.2%。由此可知，瑞典在男女平等方面的努力是相當確實的。另外，社會工作者以失業、酗酒、吸毒等社會問題仍然存在為由來進一步地要求社會救助的協助。少數民族是更需要社會救助的一個族群，因為他們較容易遭遇失業的困擾，有時他們也很難符合像疾病、老人、失業及殘障等主流福利補助的規範資格。在這個和以前迥然不同的社會狀態下，面對著年輕的物質享樂主義者、與社會脫節的邊緣人、年老失業的單一個人、少數民族以及其他社會福利制度所遺漏的族群，瑞典政府是否

⁸⁸ Statistics Sweden, http://www.scb.se/default_2154.asp, 1999.

還能用結合社會救助體系與勞工市場政策相結合的措施來控制人民進出勞力市場與達到安定社會的功能是相當受爭論的。⁸⁹

社會救助可以被視為是社會安全制度在功能上的一項補充措施，也是維持工資系統的最後一項選擇。在瑞典，社會救助項目是地方政府福利系統的由來已久的部門。在 1990 年代，社會救助部門在很多面向來說都是成長上升的：由於社會支出的升高，使得救助的期間變得較長，而且救助的範圍更廣讓更多人有資格去獲得救助。此時這些改變是相當戲劇化的，這個社會救助部門不斷上升成長的趨勢直到 1994 年末為止都是處於一個高峰期。而在這個高峰過了之後，在 1997 年便慢慢地下降了。這波 1990 年代社會救助部門的擴張是廣泛及於每一個族群的，尤其是年輕族群和移民家庭更是深受影響。從另一角度來看，1990 年代社會救助部門的成長是伴隨著地方政府的規定和政策的改變而來的。簡而言之，這個趨勢是因為政府採取一個較不慷慨的政策方針以及緊縮的政策規範所造成的。因為當一般的福利措施無法照顧到人民的時候，居於補充功能身份的社會救助部門便隨之成長了。後來由於瑞典最高行政法院的判決和 1998 年「社會服務法案」(Social Services Act) 的修正，社會救助的範圍標準就削減了。這個削減的方針也限制了人民個人申請社會救助的可能性。同時，地方政府當局被賦予更大的權力去要求人民參與他們的多樣的勞工市場政策，特別是在針對年輕人方面的規定。⁹⁰

第三節 瑞典社會福利政策之現況

一、老人年金制度

瑞典從 1996 年起實行新的老人年金制度，而在 1999 年以後又陸陸續續做了一些修正及改革。新制度仍包括三方面內容：(1)國家基本年金 (guaranteed pension)：

⁸⁹ Allan Cochrane, John Clarke and Sharon Gewirtz edited, op.cit., pp. 204-205.

⁹⁰ Christian Aspalter, op.cit. p. 107.

相當於原來的國家基本年金，65 歲以上的瑞典公民人人有份且數額相同，旨在保障公民的基本生活要求，為所有退休者提供穩定可靠的生活費，年金標準由國家因時制宜統一制訂和調整，如 2002 年的每月的標準為已婚者 6000 克朗、單身者 6727 克朗；(2)附加薪資相關年金：原附加薪資相關年金的多少，以一個人在過去 30 年中工資收入最高的 15 年的收入計算，新附加薪資相關年金則以其一生收入的多少和納稅情況計算。也就是說，工齡越長，工資越高，他的退休金就越多。這一計算上的變化促使人們終生努力工作，多賺錢，以便退休後多拿養老金；(3)收入養老金制度 (income pension)：根據 1999 年新修訂的「老人年金法案」，取消了過去 60 歲以後可以辦退休並領取部分退休金的制度，代之以靈活的退休年齡。一個人可以從 61 歲起退休，但也有權工作到 67 歲。對退休金（或養老金）的來源也進行了改革：以前全靠雇主支付，改革後則基本上由雇主和雇員各支付一半。就具體措施來說，就是國家規定每人收入（包括工資和部分福利津貼）的 18.5% 作為退休附加養老金，而其中的 2.5% 將作為「儲備保險金」存入自己的帳戶當作個人帳戶，由自己來決定如何投資或儲蓄，經營以後的所得資金則計入個人的收入養老金。而隨著收入養老金的增加，國家基本年金則逐漸減少，當已婚者每月的收入養老金超過 8525 克朗、單身者超過 9475 克朗時，該老年人就不再享有國家基本年金。⁹¹

另外，養老金的項目還有職業養老金 (occupational pension)：指根據行業工會與雇主談判達成的協議，由雇主按員工工資的一定比例為雇員投保養老保險，雇主可以選擇不同的基金公司經營保費。職業養老金一般約占收入養老金的 10%；以及私人養老金 (private pension)：即商業養老金，指個人參加的商業養老保險。

簡單地來看，新的老人年金制度提高了人民工作的積極性，也減輕了政府該項財政支出負擔。而且，其隨著經濟成長率、人民平均壽命、物價指數的變化而改變的年金數額，也更為因時制宜、適應潮流。

二、健康與醫療體系

⁹¹ Allan Cochrane, John Clarke and Sharon Gewirtz edited, op.cit., p. 202-203.

綜合來說，現在瑞典的醫療保險制度是公民都可以享受公費醫療的，但實行醫療改革後，病人去醫院看病個人所付費用有所增加，病假補貼相對減少。在瑞典，個人所付醫藥費有一定限額，一年不超出 900 克朗時完全由個人支付，超出部分可享受 50-90%的補貼；若一年內醫藥費累計超出 1800 克朗，超出部分則完全由國家承擔。一名職工生病後，第一天無工資，其後 13 天的病假工資由雇主支付；第 2-3 天為原工資的 75%，第 4-14 天為 90%，但雇主支付的部分最多不可超過 598 克朗。生病的職工在第一週內不須出示醫生證明，只要打個電話就可以請假休息。⁹²14 天以後的疾病補貼，則轉為由公共醫療保險基金根據病人的實際情況和醫生診斷書，發給不同標準的疾病補貼，直到康復上班為止。補貼額則視生病時間長短而定，以前為原工資 79-90%，1996 年起均改為 75%。⁹³而對於個體從業人員（例如自由業工作者），其必須繳交健康保險費，再根據繳費的多少來享有不同標準的疾病補貼；對於無業遊民或低收入者，在社保辦公室辦理「自願疾病補貼保險」後也可享有相應的疾病補貼。

另外，醫療方面的其他補助措施還有醫療照護保險（medical care）：病人到醫院就診只需支付很少的門診費和住院的生活費用，具體標準由各地方政府自行決定，而不需支付醫療費用和醫藥費；牙科醫療補貼（dental care）：對於 20 歲以下的患者，國家承擔牙科治療全部費用，對於 20 歲以上患者，國家承擔部分檢查費用；康復補助（rehabilitation）：重返工作崗位前，病人可獲得康復補助和其它的公共康復服務。

到了現在，在新的制度規定下，瑞典的病人個人所花費的醫療費用一年在 900 克朗以下的話，就完全由個人自己吸收負擔，而有超過的部分人民可以憑收據申報 50% 到 90%，視超出金額而定；若是個人所花費的醫療費用超過 1800 克朗的話，超過的部分完全由政府吸收，人民不須再支付任何費用。而在由公共醫療保險基金

⁹² 由於這個制度使得請假的成本很低，仍然有一些瑞典人故意裝病怠工，或是藉故請假，造成工作效率不彰的問題。

⁹³ Christian Aspalter, op.cit., p. 103.

所支付的疾病補貼方面，則從 1996 年前的 79% 到 90% 改爲一律爲 75%。這樣的新規定降低了醫療資源浪費的發生，在政府的鼓勵下，人民在非必要時就比較不會動輒就要住院治療，而會寧可接受較便宜的門診服務。這同時也使得醫院能用來照顧真正需要照顧的病人的病床不敷使用的情況獲得一定的紓解。⁹⁴

三、家庭福利政策

從 2002 年以後，瑞典政府在這方面做了更完善的規定：

(一) 在父母津貼 (parental insurance)⁹⁵ 方面：

父親和母親共可以享有 480 天的帶薪產假 (2001 年時只有 450 天)，其中前 390 天的父母補貼爲原工資的 80%，後 90 天爲每天 60 克朗。而對於沒有工作的父母，則是每天補助 60 克朗。爲了體現男女平等的精神和讓父親分擔責任，福利法中還規定父親必須至少休 60 天產假。父母在孩子八歲以前都可以享受父母補貼。⁹⁶

(二) 在臨時父母津貼 (temporary parental benefit) 方面：

對於 12 歲以下的兒童，在其生病期間，父母可支領 80% 的工資在家照顧小孩。但一年對每一個兒童最多只能申請 60 天的臨時父母津貼。

(三) 國家兒童津貼 (national child allowance)：

對於有 16 歲以下兒童的家庭，國家將以每一個兒童一個月 950 克朗的標準來發放國家兒童津貼。爲了鼓勵生育，如家中有兩個以上孩子，津貼標準更高。如家中有 3 個、4 個和 5 個孩子，每個孩子每月的國家津貼分別爲 1035、1203 和 1342 克朗。

⁹⁷

⁹⁴ SWEDEN.SE - the official gateway to Sweden, 「The Health Care System in Sweden」, http://www.sweden.se/templates/FactSheet_6856.asp。2004. 04. 21.

⁹⁵ 用於補償父母在孩子出生或領養以後由於離開工作崗位造成的經濟損失。

⁹⁶ Allan Cochrane, John Clarke and Sharon Gewirtz edited, op.cit., p. 216.

⁹⁷ SWEDEN.SE - the official gateway to Sweden, 「Social insurance in Sweden」, http://www.sweden.se/templates/FactSheet_3978.asp。2004. 04. 21.

(四) 領養津貼 (adoption allowance) :

經過法庭或瑞典國際領養委員會 (Swedish Committee for International Adoptions) 的批准，或領有兒童原籍國的官方證明而依規定領養外國小孩是可以享有領養津貼的，金額是每一個兒童一個月 1173 克朗。

(五) 生活費用補助 (maintenance support) :

兒童未滿 18 歲而父母的一方 (或雙方) 因離異或分居沒有與孩子生活在一起，應向與孩子共同生活的監護人支付其所應擔負的生活費用，金額數目由法庭裁決。這有點類似所謂的「贍養費」的觀念。而當監護人實際收到的數目少於法庭裁決的數目時，則由社保辦公室向該監護人每月提供生活費用補助，以補齊法庭裁決應提供的數額，以避免在法律訴訟實務上常常判決下來，但有支付義務的人卻無能力或逃避負擔費用，而權利人卻領不到錢的情況發生，藉以保障兒童生活無虞。

(六) 住屋津貼 (housing allowance) :

補助對象有二，一是有小孩的家庭，二是年齡 18 到 29 歲已跟父母分居的年輕人。前者家裡的小孩越多，相對地補助也越多。當家中有 1 個、2 個和 3 個小孩時，一個家庭每個月的住屋補助分別為 2500、3175 和 3900 克朗。而 18 到 29 歲沒有小孩的年輕人的補助則一律每個月為 1100 克朗。但為了減少不必要的補助，又規定當一個家庭月收入超過 11.7 萬克朗或 18 歲-29 歲無孩子的年輕人月收入超過 4.1 萬克朗 (已結婚或同居者計算兩人工資之和)，以及當住房面積超過規定上限面積時，將相應減少住房補助。

(七) 殘障兒童照護津貼 (care allowance for disabled children) :

照顧 16 歲以下有殘障的兒童之父母可獲得殘障兒童照護津貼，每個孩子每年約 5.4 萬克朗。⁹⁸

⁹⁸ SWEDEN.SE - the official gateway to Sweden, 「Childcare in Sweden」,

另外，在兒童權益保障方面，這項社會工作內容包含對兒童會有不良影響的環境、家庭，以及撫養權問題等的相關社會問題。瑞典對這方面的兒童照顧社會工作也是相當的重視。在瑞典，如果家長有酗酒、吸毒等不良嗜好或存在家庭暴力情況等問題，該家庭將被認定為不良家庭，政府將對該家庭中兒童採取強制撫養措施。對採取強制撫養的兒童的家長，政府兒童服務方面的工作人員每年要對其進行 4 到 5 次的家庭訪問，從而評估其是否能恢復其撫養兒童的權利。對於強制撫養的兒童，兒童的父母可以前去探望，但不能擅自帶回家中撫養。而對於離家出走的兒童，政府會對其家庭環境進行調查，再來確定仍由其家長撫養還是採取強制撫養方式。對於單親家庭，為了讓兒童有更好的成長，每週末還可以將孩子送到其他完整家庭去生活，以享有親情的溫暖。由於瑞典政府不主張採取集中到兒童福利院進行兒童供養的方式，所以瑞典的兒童寄養服務，無論是強制撫養兒童的寄養還是孤殘遺棄兒童的收養，主要都是採取家庭寄養的方式進行，即寄養在某個完整家庭，可在瑞典任何一個地方，先由該家庭提出申請，再由政府認定和選擇。不過，在瑞典也設置了一些針對特殊情況的集中寄養機構。如針對有嘗試毒品或違法等問題的青少年，通過集中撫養的方式，對其進行幫助和教育。還有就是主要針對父母短期內難以正常履行撫養義務的情況，例如殘障兒童的父母因雙方短期出差而不能照顧孩子，或是過於勞累希望休息一段時間，可向機構提出寄養申請。該中心一次最多可收養 5 個孩子（2 到 19 歲之間），寄養時間以 1 到 2 個晚上為主，最長一般為 1 到 2 週的時間。家長一般要提前 3 個月提出申請，再由機構中心決定是否收養。⁹⁹

四、勞工市場政策

目前以具體措施來說，失業保險有兩種方式來進行：1. 失業基本津貼（unemployment basic benefit）：對已登記找工作而在 90 天之內沒有找到工作的勞工，可領取每天 240 克朗失業基本津貼，費用由國家財政支出。2. 以收入計算的失業保

http://www.sweden.se/templates/FactSheet_4132.asp。2004. 04. 21.

⁹⁹ SWEDEN.SE - the official gateway to Sweden, 「Social insurance in Sweden」, http://www.sweden.se/templates/FactSheet_3978.asp。2004. 04. 21.

險津貼 (income-related voluntary benefit)：為原工資的 80%，從失業以後的第 6 天開始領取，但每天最多不超過 580 克朗，一直領到第 300 天；超過 300 天仍然失業者，每天就只能領取 240 克朗的失業基本補貼。對於 57 歲至 64 歲的失業者，可以領取失業保險津貼到第 450 天。失業保險由「失業保險基金」(Unemployment insurance fund) 支出，該基金的財政來源 7%來自工會會員的會費，其他的 93%來自政府財政預算支出。¹⁰⁰

失業基本津貼是失業的勞工主動登記後即可享有；而以收入計算的失業保險津貼則除了要主動登記尋找新的工作外，還必須滿足下列條件：

- (一) 必須加入由工會舉辦的「失業保險基金」。
- (二) 每天至少願意工作 3 個小時以上，而且每週工作不得少於 17 個小時。
- (三) 在失業前的一年內，工作時間必須超過 6 個月。

另外，對於自願辭職或是拒絕從事適合工作的勞工，在失業後的 20 天到 60 天內不得享有以收入計算的失業保險。¹⁰¹

五、職業傷害保險制度

到了 21 世紀，職業傷害保險的規定也漸趨完備。可以整理如下。

(一) 職業傷害保險 (occupational injury insurance)：

勞工在從事任何與工作有直接相關的活動時意外受傷可獲得職業傷害保險，在治療與康復期間可獲得康復補貼，之後若有合乎規定還可獲得年金或殘障養老金，如果死亡的話，勞工的家屬也可獲得一筆相對的殘障養老金。

(二) 康復補貼 (rehabilitation benefit)：

¹⁰⁰ Christopher Prinz, *European Disability Pension Policies*, (USA: Ashgate Publishing Company, 2003), p. 376.

¹⁰¹ Allan Cochrane, John Clarke and Sharon Gewirtz edited, *op.cit.*, p. 209.

在受傷的勞工完全恢復以前，都可享受康復補貼。

(三) 職業傷害年金(annuity)：

受傷的勞工恢復工作以後，因該傷害而造成工資標準降低的時候，可以申請年金來作為補償。

(四) 殘障養老金 (disability pension)：

如果受傷的勞工傷勢嚴重而無法返回工作崗位的話，則可得到殘疾養老金補助，殘疾養老金最高可相當於勞工受傷前的工資。

六、老人福利政策

目前根據瑞典「社會福利法」，老年人可以根據其本人的需要來選擇服務方式，而由市級地方政府負責提供。在瑞典，老人社會服務主要有三種方式：一是日間照護型服務，即白天集中照顧，晚上回家，在每個區至少設有 1 個老年人活動中心；二是針對住家相對比較偏遠的，則由政府提供派人每日三餐送餐的服務；三是如果老人不願意住在家裡，其可以選擇住進老年人安養院（即 1990 年代的護理之家的延伸）。

在老年人安養院，主要是採用家庭式集中服務。基本上是按照老人的意願或在家格局來進行佈置，老人原則上主要是使用自己的家具、物品，家屬隨時可以來探望老人家，服務人員相對固定，沒有制服，與老人一起用餐、活動。老人安養院同時也具有社區老年人活動中心的功能，每天都安排各式各樣的社交活動和文化活動，讓老人家們可以互相交流，加深友誼，同時讓安養院老人與外界融為一體，不至於與社會脫節。其所提供的服務，包括 24 小時全時段服務，服務對象房間都安裝有緊急呼叫系統，以備不時之需；又為了避免老人家過多，而只能待在屋裡影響身心健康，每天會派有服務人員陪老人到外面散步、頤養身心；為保持及增進老人家的體能狀態，並設有專門的體能訓練服務等，這些具體服務項目並沒有制式化的統

一規定，而是根據每個老人家的具體情況和個人意願來量身設計的，相當的人性化。此外，退休老人還得享有國民補充退休金。退休金的來源是由雇主繳交的社會保障稅，勞工並不交納任何費用。對於未達到退休年齡的 60 歲以上勞工，只要符合一定條件就可獲得部分退休金。而 70 歲以前延遲退休的勞工，每延遲退休 1 個月就增發退休金 0.6%。對於其他有家庭困難的勞工，例如喪偶、喪子、失去工作能力或已無就業可能者，政府將依據不同情況發給不同的補助金、撫卹金、退休金等。

瑞典政府的措施除了要達到降低人口老化的問題以外，更積極促成將提供服務的主體由地方公共部門移轉到家庭或私人機構的改革。政府開始對由子女自行照顧老人的家庭來進行補貼。有些地方政府也將老人社會服務私有化，藉以提高效率。現在，瑞典的老人社會服務措施至少有 5% 以上委託給私人機構來經營，其比例也在不斷地提高中。

另外，老年人除了享有上述的社會服務外，在一般性質的補貼福利上，也是優於一般人民的。例如：在住屋補貼方面，瑞典政府針對所有的低收入退休者進行補貼。這是為了保障每個所有的退休老人都能擁有自己的房子。因為領取住房補貼的退休者很多是孤獨老人和沒有工作過的家庭婦女，他們所獲得的養老金一般只能維持基本的生活開銷，所以住屋的開銷就必須依賴住房補貼了。還有，在醫療保障上，老人們還可享有三種特殊的醫療保健服務：一種是對於行動不便或是有困難的老人，可以請醫生、護士到家看病；二是需要長期住院治療時，各醫院都為老人設有相當數量的專用病床，保證他們能得到及時的治療；三是療養院的設立。在瑞典，老年人乘坐火車、輪船、飛機、地鐵和公共汽車都可享受車費減免優惠，對於行動不便的老年人還可以減價乘坐出租汽車等。

此外，瑞典政府還大力提高老年人的文化生活水平，向老年人開放大學，在廣播電視中播出老年人的特別節目，並且為老年讀者送書上門等，可說是無所不包。經由這些層層無微不至的照護，瑞典的老人幾乎皆可安享晚年。

七、殘障福利政策

現在瑞典法律規定，每一個市政府有義務幫助每一個殘障人士過與正常人一樣的生活。政府負擔殘障兒童的照顧和服務，殘障兒童上學，如選擇正常人學校，政府會配備一名專門護理人員；並負責殘障人士生活輔助設備的提供和交通、住房等設施的建設，殘障人士成年後，可以住進政府提供的集體宿舍，並擁有各自獨立的廚房、洗手間和一名專門護理服務人員。如果殘障程度較嚴重，可以領取殘障補助金。瑞典保障殘障人士的就業權利，各類機構、公司等，無論是國有還是私有，都必須雇用一定數量的殘障人士。對缺乏技能難以就業的殘障人士，政府負責提供勞動機會、收入保障和技能訓練等方面的相應幫助。同時專業社會工作者為每個人制定一個詳細的心理康復計劃，工作指導人員會教授相應的技能，幫助他們恢復、提高工作技能和人際交流能力，促其回歸社會。

八、社會救助

現在在瑞典，收入在規定標準以下的可以申領生活補助金。而領取最低生活補助金的期間一般來說為 2 到 5 個月，且必須每個月到職業介紹所去查詢是否有工作機會，如果沒有可以繼續領取。

目前在瑞典領取最低生活補助金者，必須接受職業教育。政府負責提供職業教育相關方面的費用、幫助以及服務。對於移民，政府還負責出資為他們提供學習瑞典語的機會，使他們能盡快融入社會。

第四節 小結

社會民主黨政府的大力革新使瑞典初步擺脫了傳統福利國家的弊病。1995 年至 2000 年，瑞典 GDP 的經濟平均成長率約 3%，遠遠地超過 1974 年至 1994 年 20 年間的
平均成長率的 1.5%，¹⁰²通貨膨脹率下降到 2% 以下，失業率也有顯著地降低。國際

¹⁰² 到了 2002、2003 年經濟成長率平均仍有 2% 以上的表現。

收支經常項目也達到連續 5 年順差。社會福利公共支出占 GDP 的比例由 1993 年 38.6% 下降到 1999 年的 32.7%。政府財政收支狀況由 1994 年的財政赤字相當於 GDP 之 10.8%，轉變成 2000 年反而有盈餘到 GDP 之 4.1%。同時，瑞典國家債務占 GDP 的比例也由 77.9% 下降到 55.6%，公共支出占 GDP 比例也由 67.3% 下降到 55.4%。瑞典社會民主黨政府完成了瑞典歷史上最大規模的國家財政整頓任務。¹⁰³

在社會貧富差距問題的解決方面，由於社會民主黨採取了富者多分擔的政策，收入佔整體前 20% 的最高收入者承擔了調整費用之 43%，而收入在最低 20% 的最低收入者只承擔費用的 11%。所以，在改革調整的過程瑞典的社會貧富差距是縮小的。此外，隨著 1990 年代末經濟狀況的恢復，政府在 1998 年將社會保險的補償額度調回到 80%，有參加共同保險的絕大多數勞工的醫療保險金更可到達原工資的 90%。政府在同時還提高了各項補貼，例如：兒童補貼、住屋補貼。的額度以及沒有參加保險之失業者的現金補貼等。經過福利制度以及稅收制度的調節後，使得瑞典社會中的弱勢族群的生活條件獲得很大的改善，隨之社會的差距也相對變小了。

總體來說，各項福利政策改革措施一般來說都有達到節省公共開支的目的，例如：年金制度增加了所得相關年金的比重，使得基本年金的支出減少，也使得瑞典的人民對工作更具積極性及效率性；在醫療改革方面，增加自付額與減少病假補貼額度的改變也得瑞典在醫療衛生的開支逐漸減少，也降低了醫療資源浪費的情況發生；而瑞典在 1990 年代後採用的「積極勞動市場政策」不但維持了高度的就業率，在對經濟發展效率上也是相當良好。後來，新的勞動市場政策出現，失業保險津貼的配套措施，更是避免了瑞典一些濫用福利制度的懶人只領補貼度日，而不思進取。而對於職業傷害以及殘障人士重返職場的工作方面，也是瑞典政府最新的努力目標，這更促進了人力資源的妥善利用。

瑞典政府運用了社會政策的相關配套措施，使得瑞典人民的社會福利濫用問題

¹⁰³ 經濟部國際貿易局網站，<http://www.moeaboft.gov.tw/>。2004.03.15.

獲得了相當的改善。相對地，瑞典的財政問題也會隨著服務效率的改善而有一定程度的紓解。而社會救助部門的補充功能，也使縮減開支下政府未能照顧到的範疇，讓瑞典人民不因政府節省支出而影響其應享的福利。經過這些種種的改革措施以後，瑞典的社會福利制度變得更人性化、更具效率，這使得瑞典社會福利模式的支持者更加地有信心去堅持其一直以來所信奉的信念。

第六章 瑞典社會福利政策的未來發展趨勢

第一節 瑞典社會福利模式面臨的新挑戰

隨著國際政治與經濟的發展，瑞典固有的社會福利制度勢必受到一定的限制。在大部分的歐洲國家，在政治上有逐漸右傾的趨勢，右翼政治思想的影響日趨擴大。新自由主義、個人主義獲得了更多人民的支持，歐洲的左派政黨則處於劣勢。其次，另一個顯著的趨勢就是國際化的發展，即經濟和新技术全球化過程中的新形式，例如歐盟的成立和正在加速進行的歐洲統合化就是明顯的案例。還有，許多東歐國家慢慢地向歐盟靠攏，甚至加入歐盟，東歐與北歐地理相連，東歐的發展勢必將會對北歐國家的未來產生強烈的影響。瑞典面對由美國、日本、歐盟所主導的貿易國際化，對於更強烈的國際競爭，身為歐盟的會員國，在堅持其固有的社會福利制度角度下，必然要面對一些壓力：如隨著歐盟統合的過程，國家之間邊境的開放，人力、貨物以及資本的自由流通，都將對瑞典本身的高稅收制度產生一定的衝擊。總體來說，在全球化和區域化進程中，瑞典社會民主黨是很難於維持其社會民主黨特色的經濟政策的。而傳統的右翼經濟政策或是新自由主義的經濟政策，在社會民主黨內漸漸開始獲得越來越多的支持。

經濟全球化引起的變化正在改變瑞典社會福利模式的賴以生存的條件，並且可能會限制對面臨問題採取新的解決辦法的可能性。瑞典相對於歐洲其他經濟大國的小國開放型經濟的基本問題在於保持較高的投資水平，以及同時保持對這些投資標準下的社會調節。而較直接的解決辦法就是經濟民主化、自由化。對於瑞典的小國經濟和中小企業，在上述的美國、日本以及歐盟經濟三巨頭所推動的國際合作與經濟全球化中，是難以產生舉足輕重的影響力的。所以，瑞典當前最重要的目標就是在專業領域內發展可以與美日德等國家競爭的技術，並且積極與歐盟外部幾個附近

國家之間的合作。除此之外，更要注意所有資源在歐盟範圍內流動，進而達成經濟自由化下的妥善決策。

然而，儘管瑞典在面對這種全球性的經濟自由主義時，出現了本國資金外移、勞動生產率下降、經濟成長偏低以及失業率上升的現象，使得過去所強調的社會公平以及財富均等的政治理念受到相當大的考驗。但是瑞典政府並沒有因此而放棄他們的理念，左派政黨開始提出「第三條路」(The Third Way) 或所謂的新中間路線以爲因應。並且在接受經濟自由競爭主義的同時，也開啓了重建現代社會民主制度的大門。¹⁰⁴

第二節 加入歐盟與經濟自由化之影響

1990 年以來，歐盟即開始了持續深入的經濟和社會統合進程。這個新的經濟框架也對歐盟成員國的社會保障體系也產生了各種直接或間接影響，導致歐盟社會政策和經濟政策與會員國間發生更深遠的相互作用，尤其是在加強福利政策、就業政策與單一市場和單一貨幣體系間的協調方面，將不斷出現更爲強烈的要求。在 1995 年的全民投票以些微的選票¹⁰⁵通過使得瑞典加入歐洲聯盟 (European Union, 簡稱 EU)。其中婦女以及工業勞工支配了大部分的否定票，因爲他們擔心總體經濟和社會政策會被貨幣聯盟的控制、影響，而將不可避免的破壞瑞典福利國的基本架構。相對地，瑞典的資本家及雇主聯盟則是相當樂於見到瑞典加入歐盟的 (EU)。在瑞典加入歐盟後，本國政策與歐盟政策之間的互動是相當值得注意的。而由於經濟全球化的發展，國際上商品以及服務貿易大幅的擴張，金融市場放鬆先前的嚴格管制，再加上科技的日益進步，電腦、通訊、衛星及數位服務的普及，對人類的經濟活動

¹⁰⁴ 郭秋慶，「經濟全球化與歐洲聯盟里斯本議程」，歐盟高峰會與台歐關係研討會，歐洲聯盟研究論壇，2004. 04. 02.

¹⁰⁵ 1994 年的瑞典公投，52.3% 投贊成票，46.8% 則反對加入歐盟，另有 0.9% 空白票。因此，其國會以民意爲依歸，瑞典正式加入歐盟。

造成空前的影響。此時，瑞典身為歐洲甚至是世界社會福利的先趨，勢必會遭受某些程度的衝擊以及改變。

瑞典社會民主黨政府的觀點，社會民主黨認為他們有著優良的社會民主傳統，即不論經濟的全球化與否，國家必須總是為人民提供經濟上的工作機會。所以，國家的政策不必被世界的經濟新環境與現況所限制，而應使其為國家所用。瑞典的社會民主黨深信社會民主仍有其前景，而且不必在理念上有所讓步。但是首先必須擺脫舊的、不合時宜的部份。所以必須停止經由借貸來建立的福利國家，依此觀點，全球化反而對瑞典財政上的限制是有幫助的。

瑞典本身的社會政策在前面章節的回顧與探討中可以發現其原有的社會民主模式依然維持得十分完整，但是它仍然在 1990 年代早期發生失業及經濟危機的壓力時，作了某種程度的調整及適應世界的新潮流。這些壓力的源頭可以追溯到對所謂「瑞典模式」支持的衰微，而這個支持的衰微是肇因於經濟全球化的貿易行為的。例如：傳統產業的成長以及貿易和資本市場的發展。從 1990 年晚期開始，瑞典成長的傳統工業的紛紛遷移到國外去逃避在瑞典模式下的花費及桎梏，特別是當外來的投資者也因為相同的原因相繼避之唯恐不及的時候。在 1980 年代期間瑞典的貿易更堅決地採用全球競爭與新自由主義的兩個新概念，並且受到歐洲單一市場與瑞典加入歐盟的強力支持下，瑞典開始撤銷了一些對資本以及勞工市場的管制。此時，雇主聯盟也在尋求一個新的角色定位。在 1990 年一個具有象徵性的活動中，雇主們撤回了從 1930 年代就有的薪資協議。這個壓力在瑞典 1991 年的大選時達到最高峰。新自由主義在引進對福利國家制度發展的一些適度的限制以及在所有能確保瑞典在 1995 年加入歐盟的要素上都成功地起了很大的作用。然而，新自由主義的策略也是在突然的失業情況以及經濟的不景氣下逐漸衰弱了，這當然也是由於人民此時對於社會福利制度所提供的安定需求增加之緣故。因此，社會民主黨在 1994 年的大選時，就獲得了很多人民的支持而得以重新執政。就如同西歐其他地方一樣，在 1980 年代所建立的新自由主義的力量在 1990 年代中期已經被社會民主主義的復甦所掩

蓋住了。

全球化、歐盟的經濟統合帶來商品、資本、服務和勞動力在歐盟範圍內自由流通，這些都從不同角度衝擊著成員國的社會保障體系。尤其是對瑞典這個模範福利國家而言，更是如此。商品自由流通會帶來新的職業安全和衛生問題，也將導致歐盟範圍內不同福利體制下生產力的競爭，從而間接地影響不同福利體制的發展方向。而資本和服務的自由流通方面也會間接影響到社會福利體系的運轉，破壞原本國家社會各階級的社會平衡。而服務的自由流通後，雖然給予人民更多的選擇，但同時也會對由國家提供的社會服務領域形成衝擊。而對於勞動力在歐盟成員國範圍內自由流動對社會保障體制的影響更是眾所矚目的焦點。目前低流動性的勞動力與不斷增長的高流動性資本之間的不平衡加上歐盟成員國不同勞動力市場體制間的競爭，這兩種情況都進一步加劇了各會員國國內勞動力市場的問題，使社會福利和社會保障體系的調整更加困難。

雖然全球化是涉及到跨國性的貨物、服務和金融流動的速度及規模的，但是它也是在增加整合經過遷移的人力資源跨國流動和一些共同概念的，例如：世界人權的觀念等。在這些方面瑞典是很能成功地適應全球化的，例如在父權的維護與政治庇護方面，還有其包容多民族的民主社會等都表現得十分優異。但是，加入歐盟成為會員國的影響可以被視為是瑞典在全球化議題發酵下的產物。在歐盟，特別是在貨幣聯盟的整合規範方面，就如同瑞典模式的支持者所觀察到的一樣，其在某種程度上是必須為瑞典福利制度的腐化負責的。經濟政策的整合似乎導致了一個影響社會政策整合的情況，這意味著對於社會福利制度的普遍性與寬容性將會更為減少。社會政策的整合還有一段長遠的路要走，並且可能是會在歐盟的討論議題中完全被遺忘掉的。在 1990 年代晚期，一個像瑞典一樣的小國在歐盟外的經濟和政治上的未來，似乎是充滿了危險以及不確定性的。雖然，瑞典人民對其國家主權十分看重，並希望保持其在政治、經濟，文化等方面的獨立性¹⁰⁶。但是卻又希冀在與歐盟的合

¹⁰⁶ 1994 年全民公投中雖然以 52.1% 的同意票對 47.9% 的反對票通過了瑞典加入歐盟，但之後的民意

作中得到經濟上的利益。所以，加入歐盟也是瑞典無論在經濟上或是政治上都無可避免的必經道路。回顧到 1990 年代的瑞典福利制度的危機，當時的一位社會民主經濟政策改革的政策設計者就曾經懷疑瑞典模式是否能存活在新自由主義以及加入歐盟的壓力之中。他當時的答案是，瑞典在歐盟要能去選擇維持其自己的主要模式，必須去除掉任何只關於政治選擇而較無關於經濟需求的問題。但是，在 21 世紀初這樣的抉擇通常是難以執行的。因此，新自由主義的擁護者便持續地攻擊瑞典長期膨脹的社會福利制度，質疑政府對社會福利制度的負擔能力並且認為瑞典模式是走向死胡同的。在過去的 20 幾年間，瑞典在經濟合作暨發展組織－OECD 國家中的 GDP 比的排名是在約第 5 到第 15 名之間，從很多方面綜合來看，瑞典仍然是被認為是一個舒適、安定、和平且平等的國家。¹⁰⁷

第三節 瑞典對歐洲單一貨幣整合的立場及回應

從瑞典人民本身的觀點來說，於 2003 年 9 月 14 日瑞典就加入歐洲貨幣聯盟（European Monetary Union，簡稱 EMU）舉行全民公投結果顯示：709 萬選民中有 81.2% 的人參加了投票，56.1% 的人反對加入 EMU，41.8% 的人支持。反對派以領先 15% 的較大優勢獲勝。此次公投結果對瑞典政治和經濟形勢產生一定的影響，並且由這次的公投可以看出瑞典人民對歐盟、歐元的反對意識。就原因來說有很多，有基於國家主權意識的，也有基於經濟利益的，大略可以分為以下三點：

一、經濟層面的考量：

在 2003 年，根據瑞典中央統計局的的經濟數據，瑞典經常帳項目為順差，通貨膨脹率以及失業率都很低，公共財政也呈現穩定成長的局面。而相對地，歐元區國家的經濟表現卻是一蹶不振，身為歐洲龍頭的德國、法國也是經濟衰弱，經濟成長

調查顯示，反對加入歐盟的人數一直居高不下。

¹⁰⁷ Allan Cochrane, John Clarke and Sharon Gewirtz edited, op.cit., pp. 218-220.

率趨近於零，失業問題嚴重，財政赤字問題也日趨嚴重。總括來說，歐元區在 2003 年的經濟成長率只有瑞典的五分之一強。在這種情況下，瑞典人民普遍認為加入歐元區將會因為歐元區的一些國家將會為了維護本身的利益而違反歐盟的規定進而導致歐元出現危機¹⁰⁸，而瑞典加入歐元則反而會造成經濟上的負成長。此外，與瑞典關係密切的北歐其他兩國－丹麥跟挪威都沒有加入 EMU，而其經濟狀況也依然良好，這對瑞典加入 EMU 的動力及意願上也起了一定的影響。¹⁰⁹

二、對原有福利體系的衝擊：

瑞典人民擔心加入歐元有可能會損害目前的福利體系。由於歐元區各國經濟發展水準不同，經濟政策在稅收制度、福利補貼、失業保險及養老金制度等方面都存在著明顯的差異。瑞典人民¹¹⁰擔心隨著歐盟統合的加深，除了部分喪失國家主權外，完善的福利保障體系將受到威脅以及破壞。雖然瑞典的工商界、金融界以及一些中高收入階層的人民因為希望透過加入歐元區來增強瑞典的國家競爭力、促進出口、保持金融市場的穩定以獲得大量的商業利益而強力支持加入歐元，但是大多數瑞典人民關心的還是現實面的失業問題以及社會福利對人民的保障，不切實際的遠景對大多數的瑞典人來說是不具吸引力的。

三、EMU 的門檻條件不利於瑞典的經濟狀況：

按照歐盟《馬斯垂克條約》的規定，加入 EMU 應達到以下四條標準：其一就是要維持物價穩定，有效控制通貨膨脹率，加入 EMU 的國家的上一年通貨膨脹率不能高於歐盟中三個通貨膨脹率最低的成員國平均水平的 1.5%；其二是政府預算須長期維持平衡，不得濫發債券而致寅吃卯糧，成員國的年度財政赤字不超過各國國內生產總值的 3%，而且國家債務總額不得超過各成員國國內生產總值的 60%；其三

¹⁰⁸ 例如德國、法國為了本國的利益實行財政政策刺激經濟增長，但是違反了歐盟的《穩定與成長公約》對各國公共財政赤字不得超過國內生產總值 3% 的限制，引起了其他歐元區國家的不滿。

¹⁰⁹ SWEDEN.SE- the official gateway to Sweden, 「The Swedes say No to the euro」, http://www.sweden.se/templates/Article_6894.asp。2004. 04. 21.

¹¹⁰ 特別是中低收入者、公職人員、年輕人、退休者、婦女這些對社會福利需求較大的族群。

是入會前一年該國貨幣與歐洲貨幣制度的匯率比價須維持穩定，至少有兩年保持在歐洲貨幣體系允許的正常浮動範圍之內；其四是長期利率必須在一定水準以下，即不能高於貨幣聯盟中三個利率最低的成員國平均水平的 2%。¹¹¹在目前歐元區經濟不景氣的背景下，完全按照《馬斯垂克條約》規定對瑞典經濟發展相當不利。

於是，在這樣的背景之下，瑞典人民捍衛其自己國家主權以及維護本身經濟文化上獨特性的堅持是有目共睹的。雖然在這次的政治角力上，瑞典模式的忠實擁護者獲得了暫時的勝利，而阻擋了歐洲統合的潮流，但是區域的整合以及全球化的趨勢是不會停止的。瑞典的工商界仍認為否決加入 EMU 使瑞典公司在與國際同行競爭中處於不利地位，削弱了競爭力，不利於吸引外資。他們也要求政府採取經濟改革措施，使瑞典經濟保持穩定的增長。此外，也認為政府應該降低中小企業稅收，使勞動力市場更具彈性，以及削減醫療補貼等。這些都是歐盟以及歐元區環境影響下的反動。從目前來看，瑞典經濟較歐元區更具活力，一般估計否決加入 EMU 在短期內對瑞典經濟不會有負面影響，但從長期看，一旦歐元區經濟復蘇，歐盟經濟統合進程不斷發展，將對瑞典的企業特別是跨國公司產生不利的影響。屆時瑞典政府仍必須因應這種狀況，對國家的經濟、社會政策做更適當的調整。

第四節 歐盟社會政策改革趨勢與里斯本議程

自第二次世界大戰以後，歐洲國家建立起了「福利國家」的社會政策體系，在二次大戰戰後的半個世紀中，歐洲國家的社會政策取得了輝煌的成就，使其社會政策的水準在世界上位於最高的階層。隨著歐洲統合程度的加深，社會政策在歐盟本身的重要性程度也越高。時至今日，社會政策已經成為了歐洲聯盟政策體系中的一個重要部分。

¹¹¹ 陳福雄，*瞄準歐元*，〔台北：遠流出版社〕，1999年，頁108-109。

歐盟的社會政策始於 1957 年羅馬條約 (the Treaty of Rome) 中有關的社會條款，雖然羅馬條約中對於促進勞動市場自由流通盡了很大的努力，但是羅馬條約的基本目標還是著眼於經濟方面的合作。也就是說，社會政策此時只是一個爲了達成經濟統合目標的手段而已。

後來於 1974 年，隨著歐盟的第一次擴大，歐盟的部長理事會通過了「社會行動方案決議」(Social Action Program) 的「決議」(resolution)。決議內容包含三項目標：在歐體內達成充分就業、改善生活及工作條件、增進勞工對事業單位生活的參與。爲了達到這三項目標，歐體通過了一連串的相關措施，這也使得歐盟的社會政策發展獲得了正面的影響。¹¹²

到了 1986 年簽定單一歐洲法 (the Single European Act) 時，社會政策方面又有了一些進展，其主要表現在社會政策方面的決策過程方面。它透過引入新的合作程序，而給了歐盟理事會更大的權力來解決在社會政策方面過去很難達成一致的一些矛盾問題，同時，單一歐洲法還強調了在歐盟層次的社會對話、勞工的權利和利益，以及增強成員國之間在經濟和社會方面的一致性。從整體上來看，單一歐洲法在社會政策的決策機制上雖然有所突破，但在將社會政策納入歐盟法制體系方面卻沒有什麼進展。

單一歐洲法之後，在 1988 年，歐洲理事會的九個成員國又更進一步地強調和擴展了社會政策的條款，其包含了四項基本的社會原則：1. 在就業與職業中，不得有基於性別所爲之歧視的平等處理及機會平等權；2. 勞工在廠場及企業中之資訊及諮詢權；3. 勞工在廠場及企業中參與決定及改善勞動條件之權利；4. 老年人請求社會保障之權利。1989 年又由歐體除英國外的 11 個會員國共同簽署了「共同體勞工基本社會權利憲章」(Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers)，也就是眾所皆知的「社會憲章」(Social Charter)。它進一步地強化了在單一歐洲法中所

¹¹² 趙美盈，「歐盟制憲與歐盟社會政策」，歐盟制憲對其內外發展之影響學術研討會，歐洲聯盟研究論壇，2004. 11. 20.

討論的社會政策原則，提出了在歐洲統合的過程中社會方面與經濟方面有同等的重要性，並且各國同意歐體會員國的社會政策都要包含社會保障的基本內容。但是從整體上看社會憲章在社會政策方面並沒有太大的突破，而且它的對象只包括勞工，而不包括所有公民。另外，社會憲章並沒有法律約束力，它只是宣示性的條約內容，社會政策的決策仍然由各會員國執行。而社會憲章的重要性在於它爲了有效貫徹各種社會政策，而提出了有 47 個需要創制或修改的法案，以推動單一歐洲市場的社會政策，並使各會員國的國內立法朝向歐盟所規劃的大方向前進。¹¹³

在 1992 年訂立馬斯垂克條約（the Maastricht Treaty）時，社會政策已經成爲了一個重要的項目，條約中有相當多的內容與社會政策有關。條約中不但更清楚地重申了歐盟條約中確立的社會目標，更將歐盟的社會政策擴展到了就業與社會保障、提高生活水平的層次。此外，馬約中進一步確定了歐盟機構在社會政策方面的決策及行政的職責範圍，這給了歐盟在社會政策的執行上提供了更好的法律基礎。到了 1997 年的阿姆斯特丹條約（Treaty of Amsterdam）又有了重大的成果，即是進一步推進了歐盟社會保障一體化過程中需要解決的兩個基本條件：統一的公民權以及歐盟具有統一的決策權，因而在歐盟層次上建立統一的社會政策體系又有了更好的條件。此時的歐盟社會政策超越了「改善生活與工作條件」的框架，進而伸展至社會保障、勞資對話、職業培訓等領域，特別針對歐盟當前嚴重的失業問題，將「充分就業」當作爲歐盟的一大目標。總而言之，阿姆斯特丹條約在社會政策方面又跨出了一大步，從以前抽象的整體目標逐漸向制定實際的具體措施邁進。

一直發展到 2003 年 7 月 18 日所提出的歐洲新憲法草案，其中對於社會政策方面並沒發現有引進更多的社會議題或是擴大既有社會政策範圍的實質規定。雖然如此，但在歐洲新憲法草案中，社會政策的相關規定已經提升到是依據歐盟立法程序制定相關法律的了。這與舊條約中對於社會政策的相關規定是要依據舊約第二五一條的條件多數決的共同決策程序決定來制定相比較，在法制上的發展已經是跨出一

¹¹³ Linda Hantrais, *Social Policy in the European Union*, [Houndmills : Macmillan Press Ltd.], 2000, pp. 4-9.

大步了。¹¹⁴

從歐盟發展的歷史來看，其社會政策經歷了一個從弱到強，從零散到完整的不斷發展的過程。同時，歐盟社會政策的發展過程也會受到經濟、政治和文化因素的交互影響。歐盟社會政策最初是以達到經濟目標為主，即主要是為了給經濟統合創造更好的條件，但後來其社會保障的目標越來越明顯。尤其是 80 年代以後由於歐盟國家中失業、貧困和社會排斥的問題越來越嚴重，迫使歐盟的社會政策的目標朝向解決這些社會問題轉移了。例如布魯塞爾高峰會以及里斯本議程所提出的社會政策目標都是依循著這個趨勢潮流所發展出來的。

瑞典社會福利政策的未來發展趨勢與歐盟的社會政策改革也是息息相關的，所以在研究瑞典社會福利制度未來發展的同時，也應對歐盟的社會政策規範有進一步的了解。近年來的布魯塞爾歐盟高峰會與里斯本議程中對歐盟會員國本國社會政策的指導原則以及政策方針，對瑞典這個以社會福利政策聞名的國家而言，亦勢必造成一定的影響。所以，認識歐盟的社會政策發展方向對研究瑞典社會福利政策之未來趨勢是有相當之助益的。下面就對歐盟與會員國社會政策的問題以及布魯塞爾歐盟高峰會與里斯本議程對歐盟會員國的影響略述如下：

一、歐盟與會員國社會保障體制之問題與挑戰

歐盟自 1990 年以來就一直致力於歐洲的整合以及經濟、社會的一體化。隨著歐洲共同市場以及歐元的出現，更使得歐洲轉變為一個整合的經濟實體。而這個新的經濟體系也將對歐盟成員國的社會保障體系產生各種直接或間接影響，導致歐盟社會政策和經濟政策間產生更深遠的相互作用，尤其是在加強福利政策、就業政策與單一市場和單一貨幣體系間的協調方面，將不斷出現更為強烈的要求。

站在社會經濟的角度，共同市場以及歐元的啓用對於歐盟社會保障體制將會產生正面的影響。因為藉由共同市場所帶來的經濟競爭，會讓歐盟經濟加溫成長，進

¹¹⁴ 趙美盈，前揭書。

而降低失業率、改善社會保障及社會福利制度下的社會調節機能。其次，歐元的啓動也使得各國致力於縮小經濟發展以及社會保障制度上的差距，透過歐盟的社會整合，各會員國將繼續在社會保障制度上協調合作，進而減少貧富不均，促進社會的穩定發展。

歐洲的社會保險制度最早是建立於工業化時代，在第二次大戰後歐洲的社會福利國家基本上都是以民族國家為基礎來建立的。而目前的歐洲在經濟上已經進入後工業轉型時期，歐盟的整合更是超越了民族國家的地位。歐洲的社會保障制度在如此不同的時空背景下，其本身的社會福利需求也已急劇地改變，處於目前這種求新求變的新社會經濟環境下，歐洲社會保障制度如何去調整適應以迎接挑戰將是一門重要的課題。

而在環境背景以及基礎條件都異於往常時，歐洲社會保障制度以及對社會福利的需求也發生了結構性的改變。結構性的改變可以由兩方面來探討：第一是人口結構以及社會人際關係的改變。由於生產率的不斷下降、醫療技術的提昇以及社會的進步，再加上完善的社會福利制度，目前歐洲的人口結構基本上是處於人口老化的狀態，更不用說被稱為老年人天堂的瑞典了。所以勞動者與退休者的比例越來越接近（專家預估到了 2020 年，可能每兩個歐洲工人就要負擔一個退休者的老人年金），也代表著有越來越多的工作者必須「贍養」越來越多的失業同胞以及退休的老人，這不僅對各國政府的老人年金制度與健康保險的成本為一沉重的負擔，對歐洲的經濟發展和社會整合也構成重大的挑戰。¹¹⁵另一方面，婦女參與勞動的比例日漸升高，這造成家庭結構、家庭關係以及人與人的社會關係都發生明顯的改變，這也使得人民對社會保障制度產生了新的需求。第二，就歐洲的勞動市場來說，傳統的就業模式已經不再適用了，而目前歐洲的社會保障制度卻又是依照舊有的就業模式而設計的。目前對於失業創造的新就業機會大多都是非日間全職的工作，其工作時間非常具有彈性，工作的內容也與傳統的觀念大異其趣。此外，產業升級後（尤其是服務

¹¹⁵ 楊艾俐·楊瑪利等，前揭書，頁 35-41。

業) 婦女投入勞動市場的參與率很高，這些勞動市場的結構性改變也是產生了新的社會保障需求。面對這些急劇變化的需求結構，歐洲舊有的社會保障制度所保障的已無法涵蓋由新的風險所帶來的需求，所以，歐洲社會保障制度的革新成爲勢在必行的要務了。

現在高度發展的福利國家均已成功地從傳統的工業社會邁進後工業社會了。在傳統的工業社會時代，歐洲各國社會福利體制的架構主要是以「工作」爲核心，而以「勞工」爲主體。但經過 1980、1990 年代經濟全球化的衝擊以及資訊科技的發達，歐洲各國失業率節節上升，同時也發生了人民對社會福利制度的依賴不斷增加，有不在少數的人民依賴社會津貼過活。社會福利的需求越來越多也日趨多樣化，但國家的資源卻是有限，政府所能負擔社會保障制度的能力不斷地減弱。因此，在這個全新的環境背景下，歐洲國家社會政策調整和福利體制改革可能不僅僅是單純地削減社會福利的支出，而是必須去解決人民對社會福利的高度依賴以及政府長期的財政支付能力問題，並且重新建構其轉移支付模式，使社會保障體系具有可持續性。

而對於處於經濟全球化洪流的歐盟，在社會政策的制定上除了要考慮大環境的改變外，也是要顧及各會員國的個別性差異。隨著歐盟的不斷擴大，歐盟內部的福利體制也隨之日趨多樣化。從創始會員國所採行的「國家組合主義福利體制」(the state-corporatist model)、第一次擴大後加入以英國爲代表的盎格魯薩克遜國家形式的「自由主義福利體制」(the liberal model)，到南歐國家加入後，又增加了以「家庭」爲核心的福利體制形式；在 1995 年時，以瑞典爲首的斯堪地那維亞各國也帶來了所謂的「社會民主模式的福利體制」(the social democratic model)；等到東歐諸國正式加入歐盟的時候，已經差異性頗大的社會體制又會更趨複雜。到最後除了一些制定社會政策的基本原則及價值外，在實務上歐盟社會政策的統合工作將更爲艱難。在面對歐盟內部的不斷擴大，歐盟應該跳脫舊有的體制架構，而去建立一個更具有彈

性、更具包容性的「泛歐社會安全網」以強化歐盟的社會凝聚力。¹¹⁶

二、布魯塞爾歐盟高峰會與里斯本議程的影響

自從 2000 年 3 月里斯本高峰會提出著名的里斯本議程後，在每年舉行的春季高峰會中都會提出來再作檢討。所以，里斯本議程的重要性可見一般。里斯本議程所要達到的主要目標有二：一是促進經濟的發展，二是增加就業機會。¹¹⁷為達到這兩項主要目標，歐盟致力於經濟與社會方面的改革，其中包含獎勵科技研發、鼓勵創業、就業市場彈性化以及完成歐盟內單一市場等措施，其作法係經由歐盟層級下達指令，在考量各會員國的特定條件及差異後，再將之轉化為各國的國家及區域政策，並且採用所謂的「公開協調方式」(open method of coordination)作為擴散效應的媒介，以其達到 10 年內增加 40% 的生產以及創造出 2 千萬個就業機會的終極目標。¹¹⁸

而在 2004 年 3 月 25、26 日舉行的布魯塞爾高峰會雖然美伊戰爭和反恐議題以及歐盟憲法草案的制定而佔據了本次高峰會絕大部分的討論時間，但是會議中仍然討論了歐盟經濟和社會環境發展、里斯本策略實施的現狀和未來發展計劃等。這已是歐洲理事會第三次就此議題而召開的春季高峰會議。這次的歐盟春季峰會認為，實施里斯本策略已邁入第四年，在許多方面已經取得了明顯進展。在經濟方面，歐盟各國在預算政策上取得一致意見，開始全面實施穩定與成長協定 (the Stability and Growth Pact)。並除了在歐洲金融市場一體化上取得進展外，在健全內部市場機制方面，也促進了社會協調以及降低區域及社會之所得差距；在鼓勵創新方面：通過長達 14 年的談判，建立了專利申請體系，各國共同簽署了共同體專利權 (Community Patent) 協定，這將有利於歐洲更多的創新。並透過服務業部門的整合創造更多的就業機會；另外，歐盟「就業策略」(Employment Strategy) 的重新修訂，對於增加工作機會、減少失業有了很大的成效。並建立三方社會高峰會 (Tripartite Social Summit)

¹¹⁶ 趙美盈，前揭書。

¹¹⁷ EurActiv, http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/944372-973?714&1015=9&1014=id_innolisbon, 2004. 04. 26.

¹¹⁸ 郭秋慶，前揭書。

機制，鼓勵社會各方力量參與制定歐盟經濟和社會發展策略，以收集思廣益之效。經過這些努力後，自 2000 年以來，共增加了 500 萬人的新就業機會。然而，目前距離里斯本策略所確定的目標仍有差距，要完全達到理想目標必須付出更多的努力來促進歐盟經濟和社會的改革。

而在這次布魯塞爾春季高峰會重申的兩項目標中，除了經濟永續成長的目標外，就是與社會政策息息相關的增加更多更好的就業機會之目標，其具體策略包括：

(一) 在稅收制度和社會福利以及與之相關的方面進行改革，以便提供就業，增加勞動力需求，增加社會低收入者的收入，並藉由充分就業¹¹⁹的達成來達到消弭貧窮及貧富差距。

(二) 增加中老年、婦女、移民以及社會新鮮人者的就業機會；鼓勵能者多勞，減少成年人提前退休的情況發生。

(三) 促進勞動力市場的靈活性，在各產業、部門、地區甚至跨國界，開辦職業教育與培訓活動，增加人力資源上的投資。

(四) 促進歐盟勞工在會員國之間自由流動及就業機會，包括提供社會福利及社會保障措施。

(五) 自 2004 年 6 月起實施「歐洲健康保險卡」，保障人民的生理健康。

(六) 促進就業立法的現代化，使其更具靈活性和安全性，減少影響勞動力市場活力的不利因素，充分發揮社會各階層與國家法律之間的協調一致性。

(七) 各會員國應從事「伙伴改革」(Reform Partnership)，建構歐盟層機之「社會伙伴」(Social Partnership)，以促進及加速就業機會及生產力。¹²⁰

¹¹⁹ 歐盟整體失業率不得超過 8%。

¹²⁰ 洪德欽，「歐盟高峰會及其經濟發展」，歐盟高峰會與台歐關係研討會，歐洲聯盟研究論壇，2004. 04. 02.

歐盟各會員國在近來已經創造出 6 百萬個工作機會，雖然仍嫌不夠充裕，而且歐盟失業率仍在 2003、2004 年分別為 8% 與 8.1% 的中高水平，但其實這種高失業率主要是因為歐盟長期以來的結構性失業，亦即不均衡的區域性失業及所創造的就業機會不理想所導致的，預估將於 2005 年就會有所改善。以瑞典來說，其國內的就業情況就控制的相當良好。

而歐盟在社會福利制度的整合工作上，要求各會員國重新設計其社會福利制度，促進社會福利之現代化。具體來說，就是要縮小社會福利的範圍，以確保財政的長期穩定。對於社會人口不斷老化的現象，歐盟則積極鼓勵 55 到 64 歲的勞工繼續從事工作，並且規劃在 2010 年以前完成延長退休年齡到 65 歲，以減少貧窮與社會排除的人口。在就業市場性別平等方面，瑞典的女性就業率在歐盟裡是最高的，歐盟希望在 2010 年時婦女就業率能達到 60% 的目標。¹²¹

在這種區域統合的局勢下，瑞典社會政策的形成則變得反而受在布魯塞爾（Brussels）的歐洲執委會和歐洲中央銀行（European Central Bank）所影響為主，而非是隨著經濟循環的波動而定的了。

第五節 小結

就整體來說，自從 2003 年後期開始，國際經濟就有了復甦的趨勢。到了 2004 年歐盟的 GDP 上升到 2% ，歐盟及各會員國應該利用這個良好的時機加速改革的進行。北歐的瑞典、丹麥和芬蘭已經成功地改善了其經濟競爭力，在里斯本策略的實踐上有了很好的表現。在 2003 年世界經濟論壇的評比中，瑞典拿到了第三名，僅次於芬蘭及美國，丹麥也拿到了第四名。¹²²在前四名中，北歐國家就佔了三位，由此可見，北歐國家在堅持其固有的社會民主模式的福利制度，而不全盤地吸收英國的

¹²¹ 趙美盈，前揭書。

¹²² World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2003-2004, (England: Oxford Univ. Press), 2003.

自由經濟模式的情況下，仍然能創造高度的經濟競爭力。

目前，歐盟在發展過程中正面臨著不同意識形態、知識、經驗、未來發展和安全的挑戰，當歐洲面臨經濟全球化的衝擊時，各國除了在本國採取一連串的經濟與社會改革外，也應該利用歐盟這一層級的整合體系來加強自己的經濟競爭力。里斯本策略是否能在剩下的六年間達成其預期的目標，將必須取決於各會員國是否能充分而有效地實際去推動歐盟指示下的經濟與社會政策。只要歐盟各會員國能夠體認到共同利益的重要性，而非只汲汲營營於本國利益的時候，歐盟的經濟與社會成長將指日可待。

第七章 結 論

瑞典社會福利設施完備、待遇很高，就連福利概念也發生了與其他福利國家不同的變化。瑞典建立了一整套的全民社會福利制度，社會福利深入到每個人的日常生活的縱橫各個方面。在縱的方面，實現了從嬰兒津貼到養老金的系統化的福利，在橫的方面，每一項福利都具體周到，並隨時發展，從產嬰的補貼到養老金乃至孤寡家庭補助、教育津貼、職訓津貼等等，應有盡有。此外，瑞典的社會福利規範是很詳細的，有父母津貼、兒童福利津貼，兒童從出生到八歲可以得到兒童津貼。八歲以後繼續求學者可以領取助學金到 20 歲。中小學教育是完全免費，所有中、小學生可以獲得午餐、課本、文具，紙張等等。大學的學生每月可以得到交通補助以及住宿補助等等。高等學校還實行獎學金制度。還有醫療保險(包括醫療費用津貼、病假津貼、雙親津貼)，失業津貼、職傷保險、年金制度、老人福利等。國民醫療保健方面開支大，超過了西德、法國、荷蘭、英國、美國，在幾乎所有要素上都優於其他福利國家。這對瑞典的經濟、社會、政治不但產生了深刻的影響，亦發展為所謂的瑞典模型。

瑞典模型具有以下三個特點：

1. 中間路線 (the middle way)是指改革主義的勞工運動爲了達到福利政策的目標而廣泛地與其他利益團體進行妥協，也就是藉由勞資妥協來締造勞動和平，其中心思想基本上是在資本主義和社會主義之間，而且是自由市場主義和社會主義的混合。在瑞典勞資妥協是很重要的特色，他們非常強調企業是社會重要的一環，並把資本認爲是重要的一環。
2. 混合經濟策略是指在生產的範圍內維持市場經濟，而同時存在大量的再分配政策。換句話說，就是利用綜合性的社會政策來達到資源再分配的效果，進而達到正義與公平的理想。
3. 雷恩模式經濟政策，既維持幣值穩定，又達成充分就業。瑞典政府爲了達

到這項經濟政策的目標，使用了福利政策，也就是以公共支出或者集體儲蓄的方式來取代加薪的方式，來解決充分就業下的幣值穩定問題。¹²³

瑞典這一套福利制度是逐步發展起來的，也是瑞典社會民主黨長期堅持執行的政策。在瑞典，福利制度已成為它的社會基礎，這個制度和累進制的稅收制度縮小了人民生活水平的差距，並抑制了財富不均的現象，對社會安定起了積極作用。當然，也帶來很多問題：1.公共開支龐大以及巨額的財政赤字，70年代瑞典的財政赤字已達到國民生產總值的10到12%；2.經濟欲振乏力，把大量的資源都用在福利上，必然會對經濟的進一步發展產生不良影響；3.稅收負擔過重。實行累進制稅率在在一定程度上降低了勞工工作時的積極性。而對公司企業課以重稅的結果，導致增加產品成本，削弱了瑞典產品的國內、外競爭力。

1970年代後期到1980年代初期瑞典經歷了經濟增長緩慢，赤字大增，債務負擔沈重的艱難時期。當時國內外的經濟學家一致認為，龐大的福利制度總是會妨礙經濟發展的。但是瑞典政府的堅持與改革成功地在短期內達到了保持了公共部門的規模完整，對社會福利不做削減，同時又取得良好的經濟成就的目標。

到了1990年代，瑞典社會福利制度面對了一些像是預算赤字的增加以及有些年度還結合了13%的失業率壓力。儘管是這樣動亂的局面，這裡仍存有在組織標準上依靠舊制度的強大力量，有時是出於知識分子的堅持，有時則出於廣泛全面性概念下的授與利益。特別是領受年金者能夠去集聚力量，雖然他們有數個政治上分離的利益組織。也是因為在1960和1970年代開始的多元委託組織展開它們的努力，並在1990年代瑞典自發性的福利組織成功地幫助了無家可歸的邊緣化(marginalized)族群取得福利服務立法的增加。在形式上對照之前的後戰時期，當社會福利制度不斷立法時，貿易聯盟是很難出現配合的，而這也被專業的經濟學家及其追隨者批評是自我本位且無情自私的。當這些對瑞典社會福利制度的攻擊在1990年代前半期時達

¹²³ 林萬億，前揭書，頁111。

到它的高點時，新的女權主義的興起解救了這個情況。這些壓力團體強烈地攻擊在福利服務上的縮減和在公共部門的裁員，藉此來獲得貿易聯盟在結構上的支持。而這些壓力團體雖然沒有參加政黨，但在 1994 年的選舉中也是扮演了很重要的地位，他們在 1994 年大選間是扮演一個促進非社會民主(nonsocial-democratic)替代方案失敗的角色。¹²⁴

那麼，瑞典社會福利制度的總體分裂是怎樣的呢？大部分的改變似乎是對傳統福利政策的受益者是沒有幫助的。然而，從中階稅務人的觀點來看，這些改變並非是不法的。例如稅務政策，政府新的朝向間接稅的方向將使政府避免嚴重的稅務不穩定。從這個社會服務提供者的觀點來看，在利益及範圍標準的改變下，大致上來說並不會直接影響他們的就業情形。所以，瑞典社會福利制度近來的改變可以被解釋為是只有對維持一個沒有嚴重改造傳統政策利益結構下的福利國家是有影響的。因此，這所有在福利政策上的改變似乎並沒有影響到先前福利政策的所有力量。

雖然瑞典的社會福利制度最近有所改變和實施了某種程度的縮減，但是它基本上仍然同樣是基於市民權和社會權下的結構制度。全面性的社會福利政策也是持續一個多元化的方式去追求。在瑞典，薪資和收入結構跟大多數西方國家相比是高度壓縮的，而且事實上王子跟乞丐是生活在一個平等的良好生活底下的，這使得大多數人生存更為容易。這同時也是一個瑞典大多數人認為的歷史成就。而儘管它目前有困難，但是它的確是一個強烈受到大眾支持的制度。

在面對外在的影響上，1995 年瑞典加入歐盟，當時瑞典正經歷財政危機的陣痛，其失業率攀升到 15% 以上，當時加入歐盟，稱得上是不錯的抉擇。然而現在瑞典經濟強盛、預算有盈餘、失業率也較歐盟低。當歐元區核心國家，德國、法國苦於高失業率與經濟成長緩慢之際，經濟呈現快速成長的瑞典實在沒有理由冒險向歐元說「是」。所以去年公投瑞典人民以 56% 比 42% 的公投結果否決加入歐元區，其實也

¹²⁴ Christian Aspalter, op.cit., p. 108.

並非那樣地出乎意料。雖然歐元這個新貨幣雖然在許多國家仍有適應不良的問題，但整體來看，貨幣統合的經濟力量，提升歐盟在國際事務上的決策地位，帶來的正面效應仍大於一切。瑞典政府如果想利用歐盟這塊招牌站穩國際地位，遲早還是要回歸到貨幣統合的陣線上。此外，目前歐盟仍為瑞典最大貿易伙伴，分別占瑞典前十大進口來源國家及主要出口國家進口及出口比重將近七成及六成。¹²⁵所以，瑞典在未來的發展上，與歐盟的互動關係仍然是值得注意且息息相關的。

而在歐盟的社會統合工作方面，歐盟自 1985 年延攬勞雇團體參與馬斯垂克條約的草擬過程以來，對於「社會夥伴」的地位和「社會對話」的功能可謂十分重視。目前歐盟將「社會對話」定位為促使「諮商」和「談判」順遂運作的手段，進而認為社會對話具有兩項重大的功能：一、社會對話是促使歐盟能夠獲得較為良善治理的關鍵；二、社會對話是經濟與社會現代化的強大力量。歐盟不斷地呼籲歐盟會員國應加強「社會夥伴」(social partners)在產業層級和地方層級的「社會對話」(social dialogue)，並認為社會夥伴的未來角色還有必要再予強化，以利於在就業、經濟政策及社會保障等方面能研訂出新的有效對策、採取新的可行做法。¹²⁶里斯本議程的內容以及布魯塞爾會議的再提出更是強調了社會對話為邁向現代化的工具，認為其是促使問題朝向正面作突破、達成雙贏解決的手段。而如本文所述，歐盟如何利用良好的社會對話機制來促進與各會員國之間的社會統合將是未來要面對的一項重要工作。身為歐盟模範生的瑞典，在保持本國完善社會福利制度的同時，又要利用歐盟的經濟統合及社會力量來加強本身的國際競爭力，就成為了瑞典政府必須無時無刻注意努力的目標。

瑞典社會福利制度的未來應該是怎樣的，至今仍是一個常常引起爭議的問題。但當前瑞典人的共識是，適當削減社會福利是必要的，但福利制度的基本框架不能改變，更不能取消。20 世紀 90 年代末瑞典經濟狀況明顯好轉，瑞典經濟狀況雖受

¹²⁵ 經濟部國際貿易局，

<http://www.trade.gov.tw/richspeed/speedcontent.asp?bbb=33006&aaa=c010&ccc=121>。2004. 04. 23.

¹²⁶ 國政評論，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/091/SS-C-091-181.htm>。2004. 01. 15.

全球性經濟遲緩影響，惟政府財政仍有巨幅剩餘，政府小心翼翼地度過全球性的經濟危機，但仍拒絕就其高所得稅率政策開刀。更由於瑞典財政情況十分良好，在 2001 年時財政剩餘達 GDP 的 3.6%，超過原訂的 2.5% 目標，GDP 成長率方面則有 2.7% 的表現，這樣的成績殊屬難能可貴，因其超過瑞典過去 30 年的平均值，在通膨率與失業率方面也是達到了近年的低點。¹²⁷ 經濟增長率也已連續幾年都超過了歐盟的平均水平，國家預算出現盈餘。這種情況使國際上一些人又開始對瑞典刮目相看，認為高福利和經濟增長並非是勢不兩立的。瑞典經濟狀況的好轉，與近年來福利支出的減少有一定關係，但主要還是國家採取了其他一系列措施促進了經濟發展的結果。無論如何，這使瑞典人高興，也增強了他們繼續做好福利制度改革和維護這一制度的信心。

¹²⁷ 經濟部國際貿易局，

<http://www.trade.gov.tw/richspeed/speedcontent.asp?bbb=23335&aaa=c010&ccc=164>。2004. 02. 13.

附錄一：瑞典社會福利制度大事紀

大事紀	1950 年以前	1950 至 1980 年	1980 至 1990 年	1990 至 2000 年
老人年金制度	1913 年：國民年金法案立法；1946 年制定國民年金法，1948 年開始實施	1960 年：法定、強制與薪資相關制度；1963 年根據社會保險法制定基本年金與附加年金	1984 年提高給付年金金額	1996 年：開始實施新老人年金制度，包含國家基本年金、附加薪資相關年金、收入養老金制度
健康與醫療體系			1987 年：廢除有關等待期間的規定	1992 年：完成醫療照護保險的大部分修法，包含護理之家以及長期照護制度的修訂； 1993 年：等待期間再度提出； 1996 年：將疾病補貼標準一率改為 75%
家庭福利政策		1970 年代以前：制定為促進兩性平等的補助規定		1992 年：由政府授權管制照護兒童之機構； 1995 年：立法給予地方政府義務提供兒童照護服務，並廢除對大型家庭的額外補助； 1996 年：多子女補貼取消； 2002 年：修訂更為完善之種種規定
失業保險制度			1988 年：無等待期間，補助標準為先前所得之 90%	1993 年：提出五天等待期間之議案，並減少補貼標準至 80% ； 1996 年：減少補貼標準至 75% ； 1998 年：訂立失業前一年內，工作期間需超過六個月之規定

職業傷害保險	最早可追溯至 1910 年代		1976 年：訂定 有關證據認定的 規定	1993 年：開始完全與 健康保險制度合作
老人社會服務		1956 年：通過 社會福利法規 定將贍養與照 護之責任由子 女移至地方政 府		1992 年：修法改革， 但效果不彰； 21 世紀後，再度改革 使制度漸趨完善
殘障照護服務				1994 年：照護援助補 償法； 1995 年：提出精神障 礙照護制度
社會救助		1956 年：由「救 貧」更名為「社 會救助」	1982 年：再度 修改，並更名為 「社會補貼」 (SB)	1998 年：社會服務法 案修正，使社會救助的 範圍減少

資料來源：作者自製

參考書目

一、中文書目

1. Anthony Giddens 著。許家豪譯。第三條路及其批評。台北：聯經，2002。
2. Anthony Giddens 著。鄭武國譯。第三條路：社會民主的更新。台北：聯經出版社，1999。
3. Arthur Gould 著。吳明儒、賴兩陽譯。資本主義福利體系－日本、英國與瑞典之比較。台北：巨流圖書出版社，1997。
4. Costa Esping-Anderson 著。古允文譯。福利資本主義的三個世界。台北：巨流圖書出版社，1999。
5. David Macarov 著。官有垣譯。社會福利：結構與實施。台北：雙葉書廊有限公司，2000。
6. Franz-Xaver Kaufmann 著。施世駿譯。德國福利國家的挑戰。台北：五南圖書出版公司，2002。
7. Henry Milner 著。陳美伶譯。社會民主的實踐。台北：五南圖書出版公司，1996。
8. Shirley L. Zimmerman 著。許純敏等譯。家庭政策。台北：五南圖書出版公司，1991。
9. 日本社會保障研究所編著。張雪真節譯。歐美國家年金制度。台北：和揚印刷，1994。
10. 王順民、郭登聰、蔡宏昭。超越福利國家－社會福利的另類選擇。台北：亞太出版社，1999。
11. 古允文譯。Ian Gough 著。福利國家的政治經濟學。台北：巨流圖書出版社，1995。
12. 白秀雄。瑞典美國及我國社會福利比較研究。台北：中國社會福利協進會，1976。

13. 江亮演。社會安全制度。台北：五南圖書出版公司，1986。
14. 江亮演。社會福利與行政。台北：五南圖書出版公司，2000。
15. 吳妙善譯。西德經濟奇蹟的背後－社會福利市場經濟解讀。台北：月旦，1992。
16. 李欽湧。社會政策分析。台北：巨流圖書出版社，1994。
17. 李增祿。中外社會福利服務比較研究。台北：中外文物供應社，1982。
18. 沈玄池、洪德欽。歐洲聯盟：理論與政策。台北，中研院歐美所，1998。
19. 林信華。邁向一個新的歐洲社會。台北：五南圖書出版公司，1999。
20. 林萬億。台灣社會福利的發展。台北：五南圖書出版公司，1999。
21. 林萬億。福利國。台北：前衛，1995。
22. 林萬億。福利國家-歷史比較分析。台北：巨流圖書出版社，1994。
23. 柯木興。社會保險。台北：中國社會保險學會，1994。
24. 洪德旋等著。社會政策與立法。台北：國立空中大學，1997。
25. 唐文慧、王宏仁。社會福利理論－流派與爭議。台北：巨流圖書出版社，1994。
26. 張世雄。社會福利的理念與社會安全制度。台北：唐山出版社，1996。
27. 張亞中。歐洲統合：政府間主義與超國家主義的互動。台北：揚智出版社，1998。
28. 張英陣譯。社會福利與社會工作。台北：洪葉文化，2000。
29. 梁憲初、冉永萍。社會保險。台北：五南圖書出版公司，2000。
30. 許仟。歐洲各國政府。台北：漢威出版社，1997。
31. 陳月娥。社會福利概論。台北：千葉圖書公司，2001。
32. 陳建勳。社會福利之研究。台北：台灣英文出版社，1981。
33. 陳麗娟。阿姆斯特丹條約解讀。台北：五南圖書出版公司，1999。
34. 黃茂夫、張朝金。失業保險與就業服務實務。台北：五南圖書出版公司，1999。
35. 黃寶祚。勞工問題。台北：五南圖書出版公司，1997。
36. 楊艾俐·楊瑪利等。禁忌的福利。台北：天下雜誌，1995。

37. 楊孝榮。社會福利與福利社會。台北：幼獅文化，1987。
38. 楊孝榮。透視社會福利。台北：五南圖書出版公司，2000。
39. 楊孝榮。福利社會學。台北：黎明文化，1993。
40. 萬育維。社會福利服務。台北：三民書局，1996。
41. 詹火生、古允文編著。社會福利政策的新思維。台北：厚生基金會，2001。
42. 詹火生、古允文編著。新世紀的社會福利政策。台北：桂冠圖書公司，1998。
43. 詹火生、楊瑩。英國社會安全制度-改革與現況探討。台北：台閩地區勞工保險局，1994。
44. 廖榮利。社會工作概要。台北：三民書局，1996。
45. 蔡宏昭。社會福利政策。台北：桂冠圖書公司，1992。
46. 蔡宏昭。社會福利政策-福利與經濟的整合。台北：桂冠圖書公司，1990。
47. 蔡宏昭。勞工福利政策。台北：桂冠圖書公司，1998。
48. 蔡漢賢、林萬億。中外社會福利行政比較研究。台北：中外文物供應社，1984。
49. 鄭麗嬌。中西社會福利政策與制度。台北：中研院歐美所，1995。
50. 蕭全政。政治與經濟的整合。台北：桂冠圖書公司，1994。

二、中文期刊論文

1. 王育瑜。「瑞典、英國中途致障者職業重建模式」。社區發展季刊。台北：第 101 期，2003.03，頁 445-452。
2. 王健全。「福利政策與選舉的迷思-瑞典與加拿大的經驗」。經濟前瞻。台北：第 10 卷，第 5 期，41 號，1995.09，頁 42-44。
3. 王淑英。「北歐三國的托育政策」。福利社會。台北：第 65 期，1998.04，頁 27-32。
4. 向志豪。瑞典申請加入歐洲共同體之研究。淡江大學歐洲研究所碩士論文，1992。
5. 江亮演。「瑞典的勞動者年金保險制度之研究」。社會科學學報。台北：第 6

- 期，1998.05，頁 93-113。
6. 李新民。「臺灣與瑞典幼兒教保體制差異之探討」。樹德科技大學學報。台北：第 5 卷，第 1 期，2003.01，頁 93-110。
 7. 周麗華譯。「瑞典與丹麥之老人政策」。福利社會。台北：第 63 期，1997.12，頁 11-19。
 8. 林慧芬。「由英國德國及瑞典年金制度實施經驗省思我國政策方向」。國家政策論壇。台北：第 92 期，2003.07，頁 215-230。
 9. 胡薇麗。英國、瑞典、日本三國公共年金政策與制度比較之研究。國立政治大學公共行政學系博士論文，1996。
 10. 師秀玲。歐盟國家失業保險制度比較。東吳大學社會研究所碩士論文，1998。
 11. 徐有守。「從瑞典國會改選析論福利政治的崩潰危機」。考銓。台北：第一期，1995.01，頁 23-25。
 12. 常欣怡。「瑞典兒童照顧制度對臺灣相關政策之啓示」。社區發展季刊。台北：第 101 期，2003.03，頁 463-473。
 13. 張天開。「瑞典模式經社政策的詮釋與省思」。勞資關係。台北：第 16 卷，第 1 期，181 號，1997.05，頁 34-47。
 14. 張維邦。「瑞典發展模式的省思」。認識歐洲。台北：第 4 期，1999.12，頁 44-47。
 15. 曹永慶。「瑞典的政黨政治」。認識歐洲。台北：第 4 期，1999.12，頁 19-35。
 16. 陳小紅。「社會福利制度改革-瑞典、美國、臺灣與大陸經驗的初步檢視」。現代化研究。台北：第 15 期，1998.07，頁 4-26。
 17. 陳美伶。國家與家庭分工的兒童照顧政策～臺灣、美國、瑞典的比較研究。國立台灣大學社會學研究所碩士論文，1990。
 18. 陳盛鵬。瑞典加入歐洲聯盟之研究。國立政治大學外交學系碩士論文，1998。

19. 陳琇惠。「從瑞典年金制度改革新方向探討我國建立國民年金保險制度之意涵」。經社法制論叢。台北：第 21 期，1998.01，頁 383-404。
20. 黃世鑫。「瑞典能！我們為什麼不能？—談國家財政重整、預算改革、與政治改造」。台北：政策月刊。第 16 期，1996.05，頁 4-5。
21. 黃福榮。北歐三國—瑞典、丹麥、挪威—社會福利制度之研究。淡江大學歐洲研究所碩士論文，1977。
22. 楊永芳。「瑞典退休金制度的改革」。退休基金季刊。台北：第 2 卷，第 3 期，2001.09，頁 7-15。
23. 楊秀儀。「瑞典『病人賠償保險』制度之研究-對臺灣醫療傷害責任制之啓發」。國立臺灣大學法學論叢。台北：第 30 卷，第 6 期，2001.11，頁 165-194。
24. 楊易。「歐盟失業問題和前景」。國際問題研究。台北：第四期，1998，頁 17-19。
25. 楊淑觀。福利國家之理論與實踐—以瑞典模式為例。國立臺灣師範大學公民訓育研究所碩士論文，1998。
26. 楊瑩、陳鳳至。「瑞典的婦女與家庭政策」。社會建設。台北：第 87 期，1994.07，頁 73-82。
27. 楊瑩。「瑞典年金制度的改革」。社區發展季刊。台北：第 91 期，2000.10，頁 204-239。
28. 楊禮寬。「談歐盟與殘障福利政策的關係」。俄情雜誌。台北：1996.12。
29. 楊禮寬。歐洲聯盟殘障福利政策研究。淡江大學歐洲研究所碩士論文，1996。
30. 劉克強。「歐洲聯盟新成員—瑞典的經濟發展」。今日經濟。台北：第 331 期，1995.03，頁 36-41。
31. 劉璐娜。瑞典社會民主面臨全球化挑戰之初探。淡江大學歐洲研究所碩士論文，2000。
32. 盧政春。「邁向人性化的社會安全制度」。理想雜誌。台北：1992，頁 13-23。

33. 魏士雯、劉璐娜、陳信吉。「瑞典知多少？」。認識歐洲。台北：第4期，
1999.12，頁48-62。

三、英文書目

1. Aspalter, Christian, *The Welfare State in Emerging-Market Economies: With Case Studies from Latin America, Eastern-Central Europe, and Asia*, Taipei: Casa Verde Publishing, 2003.
2. Aspalter, Christian, *Welfare Capitalism Around the World*, Taipei: Casa Verde Publishing, 2003.
3. Atkinson, A.B. and Viby Mogensen, Gunnar edited, *Welfare and work incentives: a North European perspective*, New York: Oxford University Press, 1993.
4. B. Devereux, Michael, Engel, Charles, Tille, Cedric, *Exchange rate pass-through and the welfare effects of the euro*, National Bureau of Economic Research, 1999.
5. B. Freeman, Richard, Topel, Robert, and Swedenborg, Birgitta edited, *The welfare state in transition: reforming the Swedish model*, Chicago: University of Chicago Press, 1997.
6. Bryson, Lois, *Welfare and the state: who benefits*, Hampshire: Macmillan, 1992.
7. Buti, Marco, Franco, Daniele and R. Pensch, Lucio edited, *The welfare state in Europe challenges and reforms*, UK Northampton, MA: Elgar, 1999.
8. Cochrane, Allan, Clarke, John and Gewirtz, Sharon, *Comparing Welfare States*, London: Sase Publications Ltd, 2001.
9. Colombo, Anthony, *Understanding mentally disordered offenders: a multi-agency perspective*, England Brookfield, 1997.
10. Doling, John and Omar, Roziyah, *Social Welfare East and West*, England: Ashgate Publishing Limited, 2000.
11. E. Goodin, Robert, *Reasons for Welfare*, New Jersey: Princeton University Press, 1988.
12. Erikson, Robert and Aberg, Rune edited, *Welfare in transition a survey of living conditions in Sweden, 1968-1981*, New York: Oxford University Press, 1987.
13. Fehr, Hans, Rosenberg, Christoph, Wiegard, Wolfgang, *Welfare effects of value-added tax harmonization in Europe: a computable general equilibrium analysis*, New York: Springer-Verlag, 1995.
14. G. Mayes, David, Berghman, Jos and Salais, Robert, *Social Exclusion and European Policy*, USA: Edward Elgar Publishing, Inc., 2001.
15. Gould, Arthur, *Capitalist Welfare Systems: A Comparison of Japan, Britain and Sweden*, New York: Longman Group UK Limited, 1993.
16. Grogger, Jeffrey, *Welfare transitions in the 1990s: the economy, welfare policy, and*

- the EITC, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, 2003.
17. H. Cottingham, Phoebe and T. Ellwood, David edited, *Welfare policy for the 1990s*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1989.
 18. Hantrais, Linda, *Social Policy in the European Union*, London: Macmillan press ltd., 1995.
 19. Hewitt, Martin, *Welfare, ideology, and need: developing perspectives on the welfare state*, Savage, Md.: Barnes and Noble Books, 1992.
 20. Lee, Phil and Raban, Colin, *Welfare theory and social policy: reform or revolution*, London: Sage, 1988.
 21. Micklewright, John and Stewart, Kitty, *The welfare of Europe's children: Are EU member states converging*, Bristol, UK: Policy Press, 2000.
 22. Miles, Lee, *Sweden and European integration*, Brookfield, Aldershot: Ashgate, 1997.
 23. Mishra, Ramesh, *The welfare state in crisis: social thought and social change*, Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books, 1984.
 24. Pelagidis, Theodore, T. Katseli, Louka, Milios, John edited, *Welfare state and democracy in crisis reforming the European model*, Aldershot, England: Ashgate, 2001.
 25. Rhodes, Martin and Meny, Yves, *The Future of European Welfare*, New York: St. Martin's Press, inc., 1998.
 26. Rydn, Bengt and Bergstrjm, Villy, *Sweden, choices for economic and social policy in the 1980s*, London: Allen & Unwin, 1982.
 27. S. Einhorn, Eric and John Logue, *Welfare states in hard times: problems, policy, and politics in Denmark and Sweden*, Kent, Ohio: Kent Popular Press, 1982.
 28. Steinert, Heinz and Pilgram, Arno edited, *Welfare policy from below: struggles against social exclusion in Europe*, England: Ashgate, 2002.
 29. Strobe, Hudson, *Sweden: model for a world*, New York: Harcourt, Brace and company, 1949.
 30. W. Childs, Marquis, *Sweden; the middle way*, New Haven: Yale university press, 1936.
 31. Whyman, Philip, *Sweden and the "third way": a macroeconomic evaluation*, Burlington, VT: Ashgate, 2003.
 32. Wilson, Dorothy, *The Welfare State in Sweden*, London: Heinemann Educational Books Ltd, 1979.

四、英文期刊

1. 「Europe: Not healthy; Sweden's welfare state」, *The Economist*. London: Oct 26, 2002. Vol.365, Iss.8296; p.48.
2. Agell, Jonas, 「Why Sweden's welfare state needed reform」. *The Economic*

- Journal.London:Nov 1996.Vol.106,Iss.439;p.1760.
3. Baldwin, Peter, 「The Scandinavian origins of the social interpretation of the welfare state. Comparative Studies in Society and History 」, Cambridge:Jan 1989.Vol. 31, Iss. 1;p. 3.
 4. Bering-Jensen, Henrik,「 Prosperity taxes Swedes 」, Insight on the News. Washington: Dec 7, 1992. Vol. 8, Iss. 49; p. 12.
 5. Christian, Sherril D,「 Socialism's Dreams Come True for Some 」, Wall Street Journal . New York, N. Y.:May 13, 1992,p.15.
 6. Dewey, Donald,「 Killing them in Europe 」, Scandinavian Review.New York:Autumn 2003.Vol.91,Iss.2;p.79.
 7. Diderichsen, Finn, 「 Market reforms in health care and sustainability of the welfare state: lessons from Sweden 」 , Health Policy. Vol. 32, Iss. 1-3, April 6, 1995, pp. 141-153.
 8. Floden, Martin; Lindé, Jesper, 「 Idiosyncratic Risk in the United States and Sweden: Is There a Role for Government Insurance? 」, Review of Economic Dynamics. Vol. 4, Iss. 2, April, 2001, pp. 406-437.
 9. Hjerm, Anders, Lindblad, Frank and Vinnerljung, Bo, 「 Suicide, psychiatric illness, and social maladjustment in intercountry adoptees in Sweden: a cohort study 」, The Lancet. Vol. 360, Iss: 9331, August 10, 2002, pp. 443-448.
 10. Johansson, Lennarth,「 Decentralisation from acute to home care settings in Sweden 」, Health Policy. Vol. 41, Supplement 1, September, 1997, pp. 131-143.
 11. Kapstein, Jonathan, 「 The Power Shift that Could Unsettle Sweden's Welfare State 」 , Business Week.New York: Sep 19, 1988.,Iss.3070;p.55.
 12. Klebnikov, Paul,「 The Swedish disease 」, Forbes. New York: May 24, 1993.Vol.151, Iss.11; p. 78.
 13. Korpi, Walter, 「 The economic consequences of Sweden's welfare state: Does the causal analysis hold? 」 ,Challenge.Armonk:Nov/ Dec2001.Vol. 44,Iss.6, p. 104.
 14. Korpi, Walter, 「 Welfare states, economic growth, and scholarly objectivity 」 ,Challenge.Armonk:Mar/ Apr 2000.Vol. 43,Iss.2;p.49.
 15. Kowalik, Tadeusz, 「 Can Poland afford the Swedish model?: Choices in the postcommunist societies 」 , Dissent.New York: Winter 1993.Vol.40, Iss.1;p.88.
 16. Larsson, Kristina; Silverstein, Merril, 「 The effects of marital and parental status on informal support and service utilization: A study of older Swedes living alone 」 , Journal of Aging Studies. Vol. 18, Iss. 2, May, 2004, pp. 231-244.
 17. Ljungqvist, Lars; Sargent, Thomas J, 「 The Swedish unemployment experience 」 , European Economic Review .Vol. 39, Iss. 5, May, 1995, pp. 1043-1070.
 18. M. Olsen, Gregg, 「 Half empty or half full? The Swedish welfare state in transition 」 , The Canadian Review of Sociology and Anthropology.Toronto:May

- 1999.Vol.36,Iss.2;p.241.
19. Milbank, Dana, 「Sweden's Welfare State Stares Down Reform Efforts— Citizens Demand Continued Benefits Despite the Economy's Problems」,Wall Street Journal. New York, N.Y.:Jan 30, 1995.p. 15.
 20. Milbank, Dana, 「Sweden's welfare state stares down reform efforts」,Wall Street Journal. New York, N.Y.:Jan 30, 1995.p.15.
 21. Pettersson, B, 「Indoor Noise And High Sound Levels- a Transcription of the Swedish National Board of Health And Welfare's Guidelines」, Journal of Sound and Vibration. Vol. 205, Iss. 4, August 28, 1997, pp. 475-480.
 22. Ramaswamy, Ramana.「The Swedish labor model in crisis」. Finance & Development. Washington: Jun 1994.Vol.31, Iss. 2;p. 36.
 23. Sander, Gordon F, 「Sweden today: Coming or going?」, Scandinavian Review.New York:Autumn 1996. Vol.84,Iss.2;p.28.
 24. Schmidt, Ingrid; Claesson, Cecilia B.; Westerholm, Barbro; Svarstad, Bonnie L., 「Resident characteristics and organizational factors influencing the quality of drug use in Swedish nursing homes」, Social Science & Medicine. Vol. 47, Iss. 7, October 1, 1998, pp. 961-971.
 25. Silfverhielm, Helena; Kamis-Gould, Edna,「The Swedish Mental Health System: Past, Present, and Future」, International Journal of Law and Psychiatry. Vol. 23, Iss. 3-4, May - August, 2000, pp. 293- 307.
 26. Smith, Geoffrey, 「Mid Life Crisis for Sweden's Welfare State」,Institute for Socioeconomic Studies. The Journal of the Institute for Socioeconomic Studies.White Plains: Winter 1980.Vol.5,Iss.4;p.36.
 27. Stevenson, Richard W, 「A deficit reins in Sweden's welfare state」, New York Times.New York, N.Y.:Feb 2, 1995.p.1.
 28. Stymne, Susanna; Jackson, Tim, 「Intra-generational equity and sustainable welfare: a time series analysis for the UK and Sweden」, Ecological Economics. Vol. 33, Iss. 2, May, 2000, pp. 219 – 236.
 29. Sundell, Knut, 「Child-care personnel's failure to report child maltreatment: some Swedish evidence」, Child Abuse & Neglect .Vol. 21, Iss. 1, January, 1997, pp. 93-105.

五、 網路資源

1. BBC Online Network , <http://news.bbc.co.uk> 。
2. ESWIN- European Social Welfare Information Network, <http://www.eswin.net/home.htm> 。
3. European Social Network, http://www.socialeurope.com/english/e_about.htm 。
4. Government Offices of Sweden, <http://www.sweden.gov.se/> 。

5. OECD, <http://www.oecd.org> °
6. Statistics Sweden, http://www.scb.se/default_2154.asp °
7. SWEDEN.SE - the official gateway to Sweden, <http://www.sweden.se/> °
8. THE NATIONAL BOARD OF HEALTH AND WELFARE,
<http://www.sos.se/sosmenye.htm> °
9. 中時電子報, <http://www.chinatimes.com.tw/> °
10. 經濟部國際貿易局網站, <http://www.moeaboft.gov.tw/> °