



加入或離開？ 全球化下的臺灣社會福利

2014年是全球化效應在臺灣日益激化的關鍵年！年初三月的學生運動阻滯了兩岸服務貿易協定的簽署，為臺灣加入全球化的進程投下極不確定的變數；隨著十一月遙遠北京 APEC 會議傳來大陸與南韓即將正式簽訂自由貿易協定的消息，又掀起臺灣內部一陣陣的波瀾，財經官員擔心臺灣日益邊緣化的憂慮，夾雜著部分企業領袖考慮撤資臺灣的情緒語言，但在另一方面，卻是年輕世代飽受近十年來就業與薪資條件無法改善下，所發出的「要走請便」的怒吼…。於是，究竟是要順應加入、或是跳脫離開全球化？成為了臺灣社會難解的辯論議題。

不論我們喜歡或厭惡全球化，今日的臺灣已經無從迴避它可能帶來的影響。在進入二十一世紀的過程中，大家最關心的議題莫非是人類生活可能面臨那些重大的改變。隨著全球性金融風暴的蔓延，即使是在各國央行的大力挹注之下，股市依舊大跌，信心危機與對未來的不確定性，幾乎已成為當代的基調。我們發現，全球人類正以一種前所未見的速度更加緊密地結合在一起，這樣的趨勢為人類開啓了更多的機會、但也更加激化了空前的競爭。

資本主義發展順應著全球化論述的興起，往國際經濟競爭與生產分工追溯其對民族國家能力的侷限；但因強烈競爭所累積的不平等、以及因資源分配扭曲之下所形成的社會矛盾，卻也形成強大的改革壓力來源，伴隨著教育程度的普遍提高、以及經濟發展所醞釀出的中產階級，相當程度推動了臺灣民主化的進展。政治民主化對臺灣福利發展的影響已經大致上受到學界的認同，並產生大量的研究成果。而資本主義全球化雖然也相當多的論述，但隨著 2008 年以後臺灣與大陸關係改善，進而於 2010 年簽訂 ECFA（兩岸經濟合作架構協議），已經進入到另一個不同的階段，與大陸經貿關係日益密切（甚至是依賴）、勞動力流動加速、隨之而來稅收與各種社會安全捐（這是國家福利支出的兩大財源）繳納問題、大陸也開始建構其社會保障體系對臺灣產生的效應等，都打破了過去臺灣相對自立於外部影響的福利體系。

到底全球化對臺灣內部的福利問題造成多大的壓力？這是個難解的問題！雖然國際組織與跨國公司是常被諸多學者提到的壓力來源，他們作為全球化過程的行動者，確實對國際貿易與資本流動有重要的影響力，但更根本的壓力則是來自於國際間的競爭強度。在東亞，雖然已出現一些對話與合作的機制（如 APEC），但尚未像歐盟般具備治理的功能，結果自由放任式的競爭壓力乃更加沉重。中國大陸的興起對鄰近國家造成重要的影響，尤其是臺灣，面臨中國大陸在薪資、生產成本、吸引外資、市場、產業…幾近全面性的挑戰，卻又極缺其他東亞國家所擁有的對話管道與互信基礎，不但形成政治上的尖銳辯論議題，臺商企業的外移也就變成實質存在、但卻難以有效管理的困境，進而影響到臺灣的就業機會。這樣的結果也影響到臺灣年輕的世代，這些年來諸多機構所公布的調查都顯示，大陸已經成為臺灣年輕人求學與就業的選項之一。於是，大陸究竟是機會或威脅，在不同人心裡就有了不同的解讀。

如同 Ramesh Mishra 在 1990 年代全球化浪潮初起時的警告，「一個升高的經濟浪潮不但不會抬起所有的船，它可能翻轉、摧毀、並擊沈許多的船」，如何避免自己成為被這一波經濟浪潮擊沈的船，國家所面臨的挑戰日益嚴峻，也必須具備更前瞻而有效的發展策略。如同 George 與 Wilding 所指出的，即使是在全球化的世界裡，也需要有「全球社會政策」才能減少因貧窮所導致的非法移民、環境破壞、疾病散播、政治不安等社會問題，進而確保資本主義的繁榮發展，而國家在此一過程中有其重要的角色必須執行。臺灣長久以來不斷順應自由主義與全球市場力量的運作，反而容易窄化我們所可能有的政策選擇，似乎除此了之外沒有其他的途徑。或許，現今臺灣社會對全球化的極端對立觀點，某種程度上都是此一根本現象的外顯症候，也是臺灣未來發展的深層危機所在，因為當掌舵者（政府）已經鬆手之後，臺灣這艘船會被全球化的浪潮沖到那裡去？恐怕任誰也無法預料。

這一期《社區發展季刊》以「全球化的社會福利衝擊」為主題，徵求各界的稿件，希望進一步釐清不同領域學者與機構代表的觀察與解讀，提供作為社會各界討論的基礎。為了讓焦點更貼近臺灣社會實況，這一期除了兩篇提供全球化理論與他國（澳洲）經驗做為參考之外，其他文章多聚焦在全球化對臺灣勞動（包括勞工保險、外籍人士福利、貧窮、與政策創新）、家庭（包括家庭政策、跨國親權爭議、新移民子女與家庭支持）、機構發展、全球照顧鍊、以及社工專業與教育的影響等層面。從這些文章之中，我們大致可以有幾點重要發現：

一、全球化不是只有臺灣面對的議題，其他國家也必須因應此一趨勢調整相關的制度與政策；

二、全球化對臺灣勞動制度的衝擊相當明顯，不但引發臺灣社會內部的貧窮與經濟安全保障問題，外籍人士在臺的福利議題也開始浮現，顯示勞動力已是雙向的流動，這

些都意味政府必須儘快思考與規劃全球化的勞動政策與保障機制，甚至未來應該列入政府間的協定談判議程中：

三、在家庭方面，除了過去臺灣社會常見的新移民家庭之外，因為工作關係分隔兩地的情形也日益普遍，帶動了子女教育與家庭支持的需求，而隨著婚姻關係轉變導致的跨境子女親權爭奪，不僅改變了社福機構的服務範圍，也迫使家庭社工必須增強處理跨國事務的知能：

四、可喜的是，不同於三月學生運動關心臺灣社會服務被兼併、進而影響案主權益的擔憂，我們的許多卓有成效的機構已經勇敢踏出國門，將臺灣經驗推廣到世界其他角落，見證了我們機構的活力與實力：

五、在前述發展下，社工專業也無法自外於全球化的趨勢，境外實習的推廣提供社工學生在不同文化環境服務的機會，進而強化跨文化的專業知能，也讓臺灣的社工從傳統的服務本地案主，邁向國際社工的發展道路，未來更可能開拓出更多社工海外的工作機會。

雖然文章中沒有提及，但我們必須提醒政府法令制度如何接軌國際趨勢，已是迫在眉睫的問題了。行政院於民國 101 年頒布「中華民國建國一百年社會福利政策綱領」，並以「邁向公平、包容與正義的新社會」作為臺灣未來社會發展的願景，蘊含新的發展道路的思考。其中，除了自 96 年開始簽署與推動「消除對婦女一切形式歧視公約」國內法化之外，98 年立法院通過、並由總統簽署批准「經濟社會文化權利國際公約」及「公民與政治權利國際公約」兩項聯合國人權公約，今年並著手推動「兒童權利公約」與「身心障礙者權利公約」國內法化的相關建制工作，進一步促進我國社會福利發展與國際接軌。這些都意味著臺灣在社會福利方面，已經加速融入國際的規範之中。

從這些努力來看，全球化的挑戰確實存在，但臺灣並沒有悲觀的理由，加入或離開也就不是無解的選擇了！擔憂與害怕往往來自於我們沒有準備，勇敢面對挑戰才是讓自己免於被擊沈的不二處方。