

研究論文

歐洲國家長期照顧政策重構的反思： 市場、家庭，與社區間的理論辯證*

黃志隆**

義守大學公共政策與管理學系副教授

收稿日期：2018 年 9 月 20 日，接受刊登日期：2018 年 12 月 2 日。

* 謝辭：本文初稿〈共同事務治理與社區志願參與的整合：以長期照顧體系中的社區照顧關懷據點為例〉曾發表於 2018 年 6 月 29-30 日「高齡社會：參與、安全、照顧」學術研討會，金門大學社會工作學系與中正大學高齡跨域創新研究中心共同辦理。感謝教育部高教深耕特色研究中心計畫及國立中正大學高齡跨域創新研究中心（CIRAS）的支持，以及兩位匿名審查人的意見。

** 通訊作者：chihlung.huang@gmail.com

中文摘要

本文的目的在透過理論間的辯證，理解歐洲福利國家在長期照顧政策重構的趨勢下，國家、市場、家庭，或社區等福利提供的重要支柱，其彼此之間的關係面臨了什麼樣的變化；對照顧者與被照顧者而言，又會產什麼樣的影響？研究結果顯示，以居家照顧和家庭照顧為核心的歐洲各國長期照顧政策，面臨照顧市場半專業化對家庭照顧的侵蝕，同時亦對照顧者形成階層化差別待遇的結構，以及被照顧者身份別的資格排除等問題。而本文從嶄新博蘭尼式的資本主義危機架構出發，認為若能透過社區共同事務治理作為長照服務的提供來源，將有助解決福利國家在市場與社會擺盪過程中所遭遇到的性別階層化與資格排除困境。

關鍵字：歐洲福利國家、長期照顧政策、鑲嵌市場、家庭、共同事務、社區

Rethinking long-term care policy reframing in European welfare states: the theoretical dialectic between the market, family, and community

Chih-lung Huang

Associate Professor, Dep. of Public Policy and Management,
I-Shou University

Abstract

This article tries to understand the changing relationships between state, market, family, or community in European welfare states. In addition, the article also wants to know the impact for the care givers and care receivers. The relationship between semi-professional home care and family care not only structured the hierarchy of the care givers, but also excluded the identity of care receivers. From the perspective of Neo-Polanyian conception of capitalist, the commons governance of community for the long-term care supply will resolve the welfare state's dilemma between market and society, especially the gendered hierarchy protection and social exclusion.

keywords: European welfare state, Long-term care policy, Embedded market, Family, Commons, Community

壹、前言

近年來，世界各國在人口老化的壓力下，紛紛提出長期照顧政策，以因應高齡化社會結構的來臨。對老人照顧責任的分擔，逐步由國家透過社會福利服務政策提供的作法，自 1990 年代以來為部分先進國家所採行和擴大施行範圍。另一方面，受到二次戰後福利國家財政危機，以及以嶄新自由主義為主之意識形態興起的影響，國家在福利給付的資格不僅日趨嚴格，同時亦透過市場機制的引進，以試圖降低成本，提高效率。這種由國家主導，並過市場、社區，和家庭等相互合作的福利服務提供形態，正漸漸為世界各國所採用。

然而這種長照政策變遷中的國家、市場，家庭，以及社區或志願組織所形成之「福利三角」、「福利鑽石」¹等相關文獻，多著重於以非營利組織為主之社會企業創新和發展，而未能深入其在福利資本主義架構下彼此間關係的變化和權力的消長 (Jenson, 2003; 2015)。就社會政策的內涵而言，歐洲國家一直扮演重要的資源重分配角色。福利國家體制的去商品化研究 (Esping-Andersen, 1991; 1999)，事實上即預設了國家對市場的干預，以及重分配的重要功能。另一方面，福利國家重分配過程的背後，亦蘊涵了對福利資格的界定，以及政治和文化上對照顧服務的分工 (Fraser, 1994)。當福利國家尋求其他部門協力的同時，無可避免的亦將改變對市場的管制範圍，同時亦會對既有政治和文化上的照顧服務分工產生衝擊。

¹ 「福利鑽石」(welfare diamond) 的概念，係從福利體制 (welfare regime) 演變而來。按照 Goodin 等人 (1999) 的解釋，福利體制是指提升人民福利之社會經濟制度、政策，以及計畫之安排。它不只包括了福利國家之移轉部門，亦包括了像是稅之政治經濟之移轉部門、以及伴隨而來之經濟生產部門。而 Esping-Andersen (2002) 則將之描述為由國家、市場，以及家庭所構成之「福利三角」。Evers, Pilj, 以及 Ungerson (1994) 則將國家、市場、志願部門，以及家庭稱之為「福利鑽石」(轉引自 Jenson, 2003: 80)。簡言之，該詞彙被用以描述為福利提供的主要行動者，在相關制度規範與政策實踐下，如何透過彼此之間的相互合作，以達成提升人民福利的目標。

本文將針對歐洲福利國家在長期照顧政策的變革中，其國家，市場，和家庭彼此之間所形成的協力關係，以及其對該福利服務的提供者與領受者形成的轉變進行探討。和傳統福利國家不同，隨著市場、社區、或家庭的角色日益吃重，這種新形態的福利服務，會對照顧者和領受者的關係產生何種變化？而這種改變的社會脈絡為何？它會對福利服務的提供產生什麼樣的影響？更進一步的問題是：因應這種變化的具體策略為何？

在以下的章節中，我們將先在第貳部分，透過對歐洲福利國家長期照顧制度改革與文獻回顧分析這樣的變化，同時探討這種變化在福利國家的去商品化框架下面臨了什麼樣的挑戰。在第參部分，我們則藉由 Nancy Fraser 提出之嶄新博藍尼式的資本主義危機（Neo-Polanyian conception of capitalist）架構，詮釋歐洲福利國家在長期照顧政策變革上面臨的困境。藉由該架構的運用，以及對社會重構的主張，本文試著在第肆部分，提出以社區為基礎之共同事務（commons）制度治理理念，作為對當前福利資本主義危機，以及長期照顧政策改革的回應策略。最後則是結論。

貳、歐洲福利國家的長照發展經驗：居家照顧中的專業主義與家庭照顧邏輯

歐洲國家有著悠久的福利國家歷史發展。這種歷史發展可追溯自兩個源頭：一是來自於對源自社會自發性結社組織的吸收，另一個則是來自於對市場管制的傳統。就前者而言，在前福利國家時期，以教會等非營利組織為主的社會團體，以及以工團（corporation）為主的法人團體，事實上即透過社會互助的形式，提供相關的福利服務。而就市場管制而言，隨著資本主義的普羅化與無產

化的趨勢，國家透過對勞動力商品化的緩解，則成了其合法性與正當性的重要來源。

就長期照顧政策而言，隨著歐洲福利國家的人口老化，公共財務上之福利給付緊縮與成本控制的壓力，以及老人照顧需要的日益擴張，該政策在近年來已成為歐洲國家發展快為快速的政策之一；另一個在歐洲福利國家脈絡下被注意到的現象，則是各國在落實福利權利保障的同時，如何與社會責任的實踐相互連結（Pavolini and Ranci, 2013: 3）。受到歐洲各國不同的階級動員結構和文化的影響，各國在福利國家的架構上亦不甚相同。近年來的研究，則指出不同福利國家蘊涵之照顧體制的差異性。在以下的討論中，本文將針對不同歐洲福利國家的照顧體制，在長期照顧政策改革下的變化進行討論，同時歸納其共同的特徵。另一方面，亦藉由該特徵的討論，分析其在社會保障的去商品化與社會平等目標所遭遇到的困境。

一、歐洲國家的長照發展背景與長照改革經驗

歐洲福利國家自 1990 年代起逐步面臨長期照顧政策的改革壓力。這種壓力主要可區分為三種（Ranci and Pavolini, 2013: 272-277）：社會－人口壓力、財務壓力，以及社會－文化壓力。就社會－人口壓力而言，在人口結構日益老化下，不僅需要照顧的老年人口日益增加，且傳統以家庭為主的非正式照顧亦愈來愈難以提供相關的照顧支持。當失能和依賴者愈來愈出現在老年人口群的同時，隨著女性勞動市場參與率的提高，往往導致家庭為主的非正式照顧給予負擔更加沈重，從而在歐洲各國形成了新的社會風險。

就財務壓力而言，依賴照顧需要人口的增加，使得歐洲各國既有健康照顧成本亦不斷的上升。故開闢新的長照服務，以移轉既有健康照顧的成本負擔，同時強化對公民照顧的普及性，成了歐洲國家長照制度發展的重要原因之一；而部分國家以傳統地方社會救助資格為核心的居家照顧服務提供，則在依賴老年人口的快速成長下面臨財務困難。在歐洲各國普遍的財政赤字下，財務壓力對各國政府的長照政策發展，則構成了影響改革的重要因素。

就社會—文化壓力而言，在新公共管理意識形態的影響下，成本維繫構成了歐洲各國企圖擴大長照涵蓋範圍時必須思考的重心。這種對成本管控的意識形態，無形中改變了過去的專業照顧，從而鼓勵以人們留在家中為主的照顧形式。另一方面，社會生活的個體化、照顧技術的改進，亦使得對失能者的照顧愈來愈強調以賦權為核心的理念：它除了是指對照顧服務依賴的減少外，亦包括了被照顧者與照顧者在照顧服務上的自我決定與自主性的賦予。

歐洲長照研究的學者們（Pavolini, et al, 2013），整合了 Esping-Andersen（1991）的國家和市場關係，以及女性主義學者 O’Conner（1993）所關切之家庭和性別關係。藉由層級化的制度變遷架構，該群研究者試圖解釋隸屬不同照顧體制的歐洲福利國家在長期照顧制度變遷的後果與影響。這種長照體制的分析架構，主要是探討在福利國家緊縮的年代下，歐洲各國的長照政策如何在不同行動者的互動與影響下，依循既有的制度發展路徑，形成不同於改革前的法定權利內容，以及公共責任形式。

從上述的理論整合出發，長照體制是以法定權利的構成（先依照長期照顧服務 65 歲以上人口的比例，再依現金給付的相關性測量），以及照顧的提供或支持形式作為指標（長期照顧與其他社會和健康照顧提供的整合），從而將歐洲國家區分為三種長期照顧體制—普涵式（瑞典、荷蘭、丹麥）（高涵蓋率、高度

整合的服務提供)、半普涵式(英國、德國、法國)(中等涵蓋率與中等至低度的現金給付(英國),破碎化的服務提供),以及殘補式(奧地利、西班牙、義大利、捷克)(低涵蓋率與中等程度的現金給付(義大利),破碎化的服務提供)(Ranci et al., 2013: 270-272)。這些不同類型的體制,在面對國家財務緊縮、長期照顧需要的增加,以及新公共管理意識形態的影響下,藉由不同的行動者間的利益衝突與政治互動,從而對既有的長期照顧體制產生若干變化。三個體制雖各有變化,但受到行動者對危機的界定,改革的主導理念,以及既有制度結構的影響,其改革的幅度與改革的結果亦不甚相同。

就改革理念而言,三種類型體制的改革均深受新公共管理主義的影響,從而對既有體制的改革方向產生變化(Ranci et al., 2013: 292-300)。在歷史制度主義的研究途徑下,這些國家很明顯地是都試著在朝控制成本不斷上升的目標中進行努力,同時亦朝向一趨同的目標:就普涵性體制與半普涵性體制國家而言,在既有普遍性照顧已建立之際,這些國家致力於尋求透過非制度性的政策手段與制度性的立法,以控制日益升高的照顧成本;就殘補式體制而言,面對長期照顧日益增加的需要,它們則面對擴大國家照顧服務提供,以因應家庭照顧功能日益降低的同時,必須設法透過對成本的控制,以重構其新的長期照顧制度。

就改革行動者的利益和政治行動而言(Ranci et al., 2013: 284-287),圍繞在國家對長期照顧制度的成本控制,以及被照顧者的自由選擇議題之際,來自於不同利益代表的集結,以及其所採取的行動,對該制度的形塑產生作用。對普涵性體制國家而言,國家或政黨藉由不同的成本控制方案,試圖維繫既有的長期照顧權利架構,以獲得政治上的合法性。但在半普涵體制中,該目標則是透過青年和成年失能者對照顧自由選擇的爭取來加以達成。而在殘補式體制中,傳統以勞工為主的新統合主義組織雖在水平協作上扮演重要的行動者,但國家和地方政府的垂直干預,則往往對其市場機制的引進產生關鍵性的影響。

就改革結果而言 (Ranci et al., 2013: 300-308)，三種長照體制呈現了緊縮、重構，以及擴張等不同的結果。從照顧需要來看，這些國家均建立起涵蓋範圍不一的長照體系。就緊縮（英國、瑞典）而言，它是以公共支出的削減、涵蓋率的下降等結果呈現。就重構（荷蘭、丹麥、義大利、法國）而言，其是在涵蓋率的控制，或是在給付形式的改變下，重構既有的長照制度與政策。就擴張（德國、捷克、奧地利、西班牙）而言，則是在改革過程中針對照顧需要人口涵蓋率和給付總額的分階段改革與調整，以避免長照成本的不斷上升。簡言之，這三類改革結果，呈現的是長照成本的控制，以及照顧資格的再界定，以尋求適當的支出與被照顧資格的認定。

然而在這些緊縮、重構，與擴張的調整過程中，雖然有更多的失能老年人口被納入涵蓋範圍，但在更多緊縮手段引進的同時，正式照顧和家庭為主的非正式照顧之間的界限顯得愈來愈模糊。而當家庭提供之非正式照顧服務被長照制度整合進入的同時，以居家照顧為主的長照體系則逐漸的對長照市場產生影響：居家照顧者大量成長的同時，其工作條件則呈現被扭曲的現象；另一方面，在引進被照顧者對照顧形式自由選擇的同時，各國的長照體系亦呈現朝向更加消費主義的途徑。

二、國家管理權力集中下的市場半專業主義與家庭照顧

上述歷史制度主義的政策典範變遷過程分析，具體的指出了歐洲福利國家在長照制度的變化與結果。歷史制度主義的政策典範制度變遷分析，試圖結合團體理論與結構功能論，以說明利益團體在既有政治體制下的互動，以及既有政治經濟制度對利益團體互動的結構性影響 (Hall and Taylor, 1993: 6)。但這種

解釋途徑往往過於強調過去的制度路徑和社會結構的影響，忽略了行動者突破過過去的制度發展路徑與社會結構的可能性。進一步從制度結構和行動者的關係來看，行動者的改革理念與詮釋，往往決定了改革的發展路徑(黃志隆, 2005)。就長期照顧制度與政策變遷的發展而言，在福利國家財務緊縮的環境下，國家的危機詮釋為何？這種詮釋又如何對國家的制度改革路徑產生形塑的作用？

事實上，在福利國家緊縮的結構下，國家致力於福利支出成本的控制之際，嶄新自由主義成了支配改革的最主要理念。這種以管理化、市場化，以及自由化為主的意識形態，重構了國家在長期照顧中的角色，以及對市場機制的引進。在歐洲福利國家的制度變遷中，我們可以發現國家在縮減福利支出之政策目標引導下，其角色從過去以官僚行政途徑為主之重分配任務，轉變為對支出成本的管控與市場效率極大化目標的實踐。這種來自失能人口成長和財務不斷增加的壓力，有效地凝聚了原有政策下不同利益行動者間的共識，從而促成各國在長期照顧政策上的趨同現象。

伴隨著國家透過由上而下的管理手段，並將政策目標移轉至對長期照顧支出控制之際，以居家照顧形態為主的長期照顧服務，成了歐洲各國主要的政策工具。該政策工具的運用，係以半專業化的市場照顧，以及家庭照顧之間的連動作為其主要的核心 (Knijn and Verhagen, 2007)。這種在戰後發展為技術含量較低的專業照顧服務，主要的內容包括了家務照顧、個人照顧，以及護理照顧。以專業為基礎的照顧服務，在著重於專業知識和教育訓練的同時，強調的是對被照顧者生活條件的改善，以滿足其最佳利益。但在此同時，國家對居家照顧的支付，則透過市場化的服務輸送方式，以有效控制支出成本的上升 (Knijn et al., 2007: 463-464)。換言之，國家透過管理主義的方式，一方面藉由市場機制強化服務遞送的效率，另一方面則藉此控制著專業照顧的自主性和裁量空間。

另一個對市場化了的居家照顧專業主義之影響，則來自於家庭照顧的鼓勵與提倡 (Knijn et al., 2007: 465-467)。它強調的是在文化層次上，如何回應個人對照顧的過度依賴。該理念強調人們有著道德責任協助自己，或是透過親人、朋友，鄰居，以及其他社群成員的幫助，以減少對國家在照顧服務提供上的過度依賴。這種以家庭或個人為基礎的自我協助，和被照顧者的自我選擇和責任相互結合，在歐洲國家的照顧體制中是以家庭作為居家照顧的另一個重要支持。這使得以市場為主的半專業正式照顧服務，與家庭提供的非正式照顧，不僅彼此之間在各國形成一邊界模糊且相互角力的政治領域；且居家照顧服務的專業邏輯亦在國家管理和市場競爭的邏輯中受到限制。

從歐洲福利國家之照顧體制改革經驗來看，歷史制度主義的途徑解釋了在現有的政治經濟架構下，各國在相關制度變遷中的結構與行動者互動因素，以及變遷的結果。而爭議性的專業主義途徑，則說明了這種結構與行動者互動中所遭遇到的限制。就歷史制度主義途徑而言，不同照顧體制的變遷，事實上說明了各國回應問題的制度性結構，以及不同利益的行動者在這結構中可能產生的共識。然而變遷的結果，雖大部分的說明了各國擴大、維持，或緊縮長期照顧的社會保障範疇，但在面對日益市場化的長照服務遞送，以及其所造成的社會不平等和社會排除現象的擴大，卻未能提出更進一步的解決方案。

爭議性的專業主義 (contested professionalism) 途徑，則從較深層的制度結構途徑，說明了歐洲福利國家在長期照顧改革中，市場專業主義和家庭照顧所面臨的兩難困境。爭議性的專業主義具有兩個面向：其一是照顧專業主義的強調。透過照顧工作者在教育、訓練、知識、專家，以及經驗積累的基礎，照顧品質得以被確保。另一面向則是市場競爭的壓力下，照顧專業主義面對的裁量空間的限縮；以及在新公共管理主義的影響下，國家管理權力對於專業主義的

干預。面對福利支出成本的控制壓力，國家透過管理主義由上而下的財務控制，一方面限縮了居家照顧的專業發展空間，另一方面則藉由家庭非正式照顧的發展，使得失能的老年公民在長期照顧服務的領受上，面臨市場化與家庭化的雙重問題：市場照顧服務提供者的非典型就業，以及家庭照顧的女性化。然而 Knijn 等人雖透過爭議性專業主義指出了當代歐洲國家在長照發展的限制，但卻未能告訴我們如何解決現有的困境。

參、長照發展的政治經濟批判：市場與社會保障擺盪的制度限制與解放理念

歐洲國家的長照發展過程與路徑，反映了當代資本主義下的結構性的問題：如何致力於社會保障與市場發展的平衡？對此，Nancy Fraser 從批判理論的角度，深入資本主義的政治經濟結構，提出嶄新博藍尼的資本主義危機概念（Neo-Polanyian Conception of Capitalist），試著在提出批判的同時，尋求可能的出路。

Karl Polanyi 在《鉅變》（1999）中，試圖闡述資本主義的危機不僅僅是經濟崩潰而已，更是社群解組、社會團結的破壞，以及對自然的掠奪。在過去資本主義的發展過程中，其試圖推翻鑲嵌於市場中的社會制度，以及相關的道德與倫理規範，藉以尋求將社會、道德，和倫理，從屬於自律市場的機制中。然而在此同時，這種市場之自我毀滅傾向與不可實踐性，又在對人類社會具有深刻破壞性發展的同時，引發尋求社會保障的運作。Polanyi 透過對英國舊濟貧法中對工資補貼的取消過程，以及國際金本位制的崩壞，探討了上述資本主義中的市場與社會保障的雙向運動歷史，同時並論證建構自律市場的不可能和不可欲，以及尋求社會保障的必要性。

Fraser 認為，當前福利國家在照顧服務提供上的發展趨勢，應從 Polanyi 上述的雙向運動出發，並認知其所遭遇到的限制，方能有較完整的解釋。所謂的雙向運動，指的是社會保障與去鑲嵌化市場兩者之間的來回擺盪。前者指的是歷史規範中的市場所具有的社會鑲嵌特性，藉由對市場交易範圍、對象，以及條件，以非經濟制度和規範的方式，限制市場對人類生活的支配範圍；就後者而言，則是指源自於 19 世紀由英國創新之自律市場理念，強調以供給和需求的內生治理，擺脫來自外部的經濟控制。Fraser 試圖跳脫雙向運動，重構另一個不同於自律市場與社會鑲嵌的改革途徑。

首先，Fraser 回到了 Karl Marx 對於剝削概念的討論 (Fraser, 2014: 60-62)。資本主義的運作，不僅只依靠資本家對勞動力的剝削而獲取剩餘價值，尚有來自於對社會再生產的剝削。社會再生產指的是照顧的給予與互動形式。這種被稱之為照顧、情感勞動之再生產活動，構成了資本主義運作的必要條件。對薪資勞動者而言，和照顧有關的社會再生產工作，使得資本主義的剩餘價值得以積累。兒童照顧、就學、情感照顧，以及老人照顧等社會再生產工作，不僅使得薪資勞動者得以從事生產活動，同時亦維繫了人與人之間的社會連繫。

照顧的社會保障形式，是在二次戰後的福利國家架構下，透過養家者薪資的概念，將社會再生產制度化於相關的社會政策中 (Fraser, 1994)。這種以男性家計承擔者、女性家務照顧者為主的形式，係透過就業者（主要為男性）以社會保險為主、社會救助為輔的社會安全制度，提供無償家務的勞動者（主要為女性）相關的社會給付，以形成社會再生產的循環。然而它亦透過國家的管制，將就業者與照顧者的剝削關係予以制度化。照顧者雖然亦獲得社會保障的資格，但她往往從屬於家中的就業者身份。這使得長期無法獲得就業經歷的女性，往往在缺乏社會保險投保資格之同時，在未來陷入單親女性貧窮的高風險中。

Fraser 進一步指出，隨著福利國家的緊縮，經濟全球化，以及資本主義積累形式的轉變，上述照顧的社會保障形式亦出現變化，形成另一種經濟與社會的鑲嵌形式 (Fraser, 2016: 112-116)。經濟全球化的影響下，以金融資本主義為主的資本積累形式，重構了市場與社會保障的互動。當各國債務不斷攀升的同時，社會支出緊縮的壓力，對社會保障中的照顧服務產生以下的影響：對國家而言，當緊縮的財務使得既有社會保障的形式難以維繫之際，原本透過對家務勞動的剝削而進行的社會再生產，在金融資本主義以債務為積累核心的移轉下，將隸屬社會再生產之照顧活動逐漸外部化和市場化。而在此同時，無償的家務勞動者，則面臨低薪化與非典型化的勞動條件降級趨勢，以及為滿足家戶經濟而在支薪就業參與需求強度的提高，甚至是將照顧工作透過跨國移工的方式轉包。

Fraser 對於戰後福利國家在市場經濟與社會保障的擺盪過程，稱之為 Polanyi 的雙向運動 (Fraser, 2011, 2017: 6-8)。然而這樣的擺盪在她看來不僅並未跳脫對照顧剝削的困境，且國家角色在這樣的過程中，亦往往亦以積累原則為優先，從而難以逃離以資本主義為主的市場支配結構。Fraser 認為，Polanyi 忽略了福利國家提供的社會保障同時亦是支配的工具，它本身和市場一樣，皆是不正義的來源 (Fraser, 2011; 2017)。而如何克服根植於經濟和社會中的支配，尋求解放的可能性，是 Fraser 的嶄新博藍尼資本主義危機概念的理論核心。

以反對支配為重心的解放運動，其重心置於對「社會」的反思與重建，同時力抗來自既有市場和社會保障中由上而下的權力支配形式。Fraser 認為，在 Polanyi 的雙向運動中，不論是市場或社會保障，均在爭取國家權力的重新佈署，以追求純粹的自律市場或市場的社會鑲嵌目的。然而前資本主義的歷史經驗中，社會的概念從來不是與市場鑲嵌在一起，而是獨立的社會制度 (Fraser, 2011)。

它自外於市場獨立運作，而不是尋求在市場中打造社會保障。這種有著文化意義與倫理規範上的管制政策，並非透過國家的權力與法律來保證，而是藉由預先存在的社會規範來加以落實。

因此，對 Fraser 而言，解放的目的在於超越雙向運動中的困境，並重新定位國家、經濟，與社會三者之間的關係。如果說舊有的雙向運動是企圖運用國家權力將社會規範鑲嵌於市場經濟中，以解放為目的的三向運作則是強調重構外在於經濟領域外的社會獨立性。這種獨立的社會領域之保障，嘗試從兩個面向尋求解放的可能 (Fraser, 2011; 2013)：第一是階層保障、第二則是錯誤構框的保障；而這兩者均與平等參與的概念緊密連結。階層化保障 (Hierarchical protection) 指的是當代福利國家在社會保障中所具有的階層化資格。最明顯的就是在社會保險制度的影響下，形成以勞動市場職業別與薪資別之間的階層化保障差異。而錯誤構框的保障 (misframed protection) 則是指因市場參與資格而否定了市場參與之外的公民獲得保障的可能性，特別是非屬勞動市場中的工作參與承認。

Fraser 對社會的重新界定，有助我們反思當前歐洲福利國家長照改革所面臨的以下難題：第一，面對人口老化壓力下長期照顧需要的逐漸增加，我們可以發現歐洲福利國家改革在財務緊縮和經濟全球化壓力下，照顧服務的市場化與再家庭化改革呈現的拉距，以及市場的影響日益擴大的趨勢。第二，歐洲照顧服務提供的階層化與社會排除現象的擴大，反映了現有的福利國家改革面臨的制度性兩難。

肆、長照改革的第三種方向：超越社會鑲嵌的市場保障與社區照顧理念

Fraser 雖透過解放概念的納入，試圖修正 Polanyi 的雙向運動所呈現的福利國家改革困境，然而具體的改革策略和政策工具的運用，卻顯得不甚清晰。解放策略訴諸的階層化保障與錯誤構框問題，強調的是不平等與社會排除的消除，然而具體的方向為何？她曾提到在重商主義的年代中，家庭和教會在西方國家的社會中所扮演的關鍵性角色 (Fraser, 2011)。然而在國家財務緊縮的結構下，面對人口老化、家戶的雙薪化，以及少子化所衍生的社會不平等和排除問題，所謂的社會重構內涵又是什麼？它如何能確保社會正義的實踐？

對於獨立於國家權力，以及市場交換機制的社會，她強調了對由上而下支配的否定，以及平等參與的重要性。而歐洲國家過去強調以勞資團體為主的協商和組織形式，以及福利國家的社會鑲嵌性，往往帶有強烈的權力支配和利益代表的階層化形式，以及福利資格的涵括與排除。事實上，在歐洲的福利國家中，以組合主義為主的特性，亦存在國家組合主義與社會組合主義兩種不同的形式，前者強調的是國家由上而下的權力運作，後者則著重於國家與社會夥伴的協調與共同決策 (Schmitter, 1974)。然而組合主義在後工業轉型和經濟全球化影響下，隨著工會勢力的式微，日漸為國家權力所支配；另一方面則僅在承認就業參與的同時，亦透過利益表達的組織結構，形成少數利益代表壟斷的現象。而近年來就業的非典型化，亦使得工會的協商權力日益下滑，難以和國家與資方代表有著平等協商的空間。

進一步從 Fraser 的「社會」概念來觀察，她是藉由 Polanyi 的雙向運動，否定傳統以社會安全制度為主的市場社會鑲嵌策略。Fraser 認為，傳統的「社

會」鑲嵌，係來自於尋求國家權力對市場的干預；而其訴諸之解放，則尋求擺脫市場和社會保障之間的擺盪。這種以參與為核心的理念，不因市場化而破壞社會團結；亦不會因社會保障而改變作為道德實體的物質基礎。易言之，它試圖在國家、市場，與社會保障之間，尋求另一種不同於以市場為基礎的社會交換機制（Fraser, 2011）。

近年來，以社區為核心之共同事務（或公共財（public goods））提供理念，在嶄新自由主義以市場為主的論述理念主導，以及社會不平等日益擴大的同時，不僅逐漸在英語系國家的民間社會中，成為重構社會的重要途徑，同時亦為歐洲境內的自發性社區所重視（Bravo and De More 2008; Kratzwald, 2016; Shaw, 2014; Palumbo, 2017）。該理念拒絕涉及和人類生存有關的必需品日漸為大公司與／或國際組織所操控，質疑國家和市場在這些事務上的處理能力，強調人們有相互合作與溝通的能力，並應具有共同決定權力（Kratzwald, 2016: 238）：所謂的共同事務，指的是來自不同社會背景與不同利益的一群人，能夠相互溝通與共同行動，從而類似於社區發展。其主張從人類需要出發之自我賦權承諾、社區居民可對公共事務掌握於自己手中之信念、對社區問題找到解答的可能、在組織過程中對專家的需要，以及政治對該類集體組織的接納。

以社區為單位之共同事務治理理念，在什麼樣的意義上能夠超越國家在經濟和社會的雙向運動，進而能使社會福利服務的提供獨立於市場經濟之外？從政治經濟學的制度分析來看，傳統以市場為主、貨幣為核心的交換制度，係以私人產權為基礎，透過資本或勞動力的購買，以滿足個人消費需求，實現對剩餘價值的剝削，從而達成資本主義的循環目標。共同事務治理則試圖以社區為單位，藉由集體共同財產的擁有和使用，打破私人產權壟斷交易資格的限制；另一方面，它不以貨幣，而是以社會互助作為交換媒介，從而防止商品化與去商品化的可能性，藉以形成社會經濟的新模式。

政治經濟的制度分析者透過使用者的排他性與競爭性的高低，區分出：第一、高排他／非競爭性之俱樂部商品或服務；第二、低排他／非競爭性之公共財商品或服務；第三、高排他／競爭性之私人服務或商品，以及第四、低排他／競爭性之共同事務或商品（Van Laerhoven and Barnes, 2014: i119; Palumbo, 2017）。就共同事務而言，低排他性意味著彼此連結較為緊密的社區居民，能在資源分配的過程中，透過社區共同事務由下而上的決策而廣被涵括，進而減少傳統社會安全制度的身份界定和排除。而競爭性則意味著如同市場一般的資源有限性，但在集體產權的擁有下，社區居民必須透過共同決策的機制，對有限的資源作合理有效的分配，以確保共同事務的永續經營。

從方法論上的個體主義出發，政治經濟的制度分析說明了共同事務治理不同國家和市場在商品或服務上的差異性，從而回應了福利國家的階層化與錯誤構框問題。就傳統社會福利制度形成的階層化問題而言，共同事務治理係透過社區居民的共同參與、溝通，以及協商，共同決定對福利服務資源的使用規則，以有助於減少在福利國家之官僚體制中，因參與決定權力的缺乏而造成福利階層化問題。和傳統福利國家的集體重分配資格取得相比較，共同事務治理在以社區作為基本單位的同時，強調社區居民要能夠提供個人各式資源，以作為公共財貨或服務來源；但在收益資源的調撥上，則所有成員均共同分配。透過自我治理之社區對資源的管制、監視，以及強制規則的共同制定，它得以使參與者和使用者相互連結在一起，從而消除傳統福利國家官僚階層化的權力支配關係。

而在錯誤構框方面，共同事務治理將強調的是市場以外的照顧勞動參與應設法被涵括與承認，以避免社會福利服務的領受資格而被排除在外。社區共同事務治理的理念，強調的是以社區，而非市場作為福利服務的提供來源與調撥

對象。和市場對照顧專業化、自主裁量、服務標準化和商品化要求，以及該服務的消費邏輯不同；社區共同事務著重於透過非正式服務的提供，以滿足社區居民的基本照顧需要、社區的被照顧者亦基於社區之間的社會連帶關係，獲得照顧服務提供的資源。藉由社區對福利服務工作的參與和承擔，並取得相對之生活所需之資源，它可解決傳統勞動市場對家務照顧服務者的排除，從而消除傳統福利國家的資格認定所造成的問題。

伍、結論

本文透過歐洲長照體制的制度主義研究成果，以及市場專業主義和家庭非正式照顧的拉距邏輯，說明了歐洲國家長照制度在緊縮、維持現狀，以及擴張的改革過程中所遭遇到的限制。而Fraser的嶄新博藍尼資本主義理論的動態分析，則使我們得以理解上述限制的歷史性制度性起源，特別是階層化中的決策參與限制與錯誤構框的資格排除問題的制度性成因。最後，藉由共同事務治理的政治經濟制度理論，本文提出以社區作為共同事務治理的長期照顧政策重構策略。

歐洲福利國家的長照制度改革經驗，說明了國家在現有社會保障的框架上面臨的捉襟見肘現象，以及以市場為主的社會鑲嵌所面臨的結構性困境。這種來自人口結構，財務赤字，以及社會文化的變遷壓力，試著在將家庭鑲嵌於市場的同時，亦面臨著保障緊縮、照顧市場化，以及女性照顧勞動力商品化等社會問題。以社區為基礎之共同事務治理，從經濟人的假設出發，重構以個人參與為基礎之照顧服務生產與重分配機制，以重新尋求不同於市場之社會連帶關係。它將照顧與被照顧視為是每個人終其一生不可擺脫的責任與需要，藉由對

照顧者社區共同事務的參與，照顧不再是勞動市場內的女性專屬工作，從而降低了階層保障產生的性別不平等參與問題；而社區中的自我治理與分配決策參與機制，則擺脫了既有社會保障對傳統家內照顧工作資格的排除，從而因社區照顧共同事務的參與，降低照顧工作價值被貶抑的可能性。因此，本文重構了以社區為基礎之照顧服務提供，企圖使其得以獨立於市場之外。而這樣的理念，對國家形成不同於過去以市場為基礎之社會鑲嵌的挑戰。

然而，該挑戰面臨以下的認知結構限制：首先，來自現有制度架構的利益行動者是否對該結構性限制有所意識，進而願意採取另一種社會團結的理念與行動？其次，面對重構社會的理念與行動，國家具體的政策工具為何？什麼樣的政策設計能促成這種自發性社區治理的形成？這些都尚有待進一步的研究來探討。另一個值得我們反思的面向，則可延伸至正在台灣推動的長期照顧制度發展。在國家主導下的長照體系，目前正企圖結合照顧公共化與家庭化，以因應未來超高齡社會的來臨。然而台灣的照顧公共化，亦無可避免的面臨國家預算緊縮、照顧人力短缺，以及福利服務給付有限的難題。另一方面，在國家鼓勵照顧自費購買，鼓勵照顧產業發展的政策趨勢下，照顧市場化亦逐漸在台灣發展中。如何在這樣的政策環境中，重構社區在長期照顧中扮演的角色，減少上述歐洲國家面臨的難題，則是台灣長照政策在發展的過程裡，值得產官學界，甚至是有行動能力的自主社區特別留意的課題。

參考文獻

- 黃志隆 (2005)。《就業保障與社會安全的制度重組－台灣的後工業轉型困境與出路》。嘉義：國立中正大學社會福利研究所博士論文。(Huang, C. (2005). *Institutional Reconstruction of Employment Protection and Social Security: Taiwan's Dilemma and Pathway in Post-industrial Transformation* (unpublished Ph. D. Dissertation). Chia-yi: Dep. of Social Welfare, National Chung-Cheng University.)
- Bravo, G. and T. De Moor (2008). The Commons in Europe: From Past to Future. *International Journal of the Commons*, 2(2): 155-161.
- Esping-Andersen, G. (1991). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2002). A New European Social Model for the Twenty-first Century? In Maria Joao Rodrigues (eds.), *The New Knowledge Economy in Europe: A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion* (pp. 54-95). Cheltenham, Glos: Edgar Elgar.
- Evers, A., M. Pilj and C. Ungerson (1994). *Payments for Care*. Aldershot, UK: Avebury.
- Fraser, N. (1994). After the Family Wage: Gender Equity and the Welfare State. *Political Theory*, 22(4), 591-618.
- Fraser, N. (2011). Marketization, Social Protection, Emancipation: Toward a

- Neo-Polanyian Conception of Capitalist Crisis. In Craig Calhoun and Georgi Derluguian (eds.), *Business as Usual: The Roots of the Global Financial Meltdown* (pp. 137-158). New York: NYU Press.
- Fraser, N. (2013). A Triple Movement? Parsing the Politics of Crisis after Polanyi. *New Left Review*, 81, 119-132
- Fraser, N. (2014). Behind Marx's Hidden Abode: For an Expanded Conception of Capitalism. *New Left Review*, 86, 55-72.
- Fraser, N. (2016). Contradictions of Capital and Care. *New Left Review*, 100, 99-117.
- Fraser, N. (2017). Why Two Karls are Better than One: Integrating Polanyi and Marx in a Critical Theory of the Current Crisis. *Working Paper der DFG-Kollegforscher_innengruppe Postwachstumsgesellschaften*, Nr. 1/2017, Jena, Germany.
- Goodin, R., B. Headey, R. Muffels, and H. Dirven (1999). *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, P. and C. Taylor (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Max-Planck-Institut Für Gesellschaftsforschung Discussion Paper* 96/6. Retrieved December, 1, 2004, from http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf.
- Jenson, J. (2003). Redesigning the "Welfare Mix" for Families: Policy Challenges. Ottawa: Canadian Policy Research Networks Inc.
- Jenson, J. (2015). Social Innovation: Redesigning the Welfare Diamond. In Alex Nicholls, Julie Simon, and Madeleine Gabriel (eds.), *New Frontiers in Social Innovation Research* (pp. 89-106). Hampshire: Palgrave MacMillan.

- Knijn, T. and S. Verhagen (2007). Contested Professionalism: Payments for Care and the Quality of Home Care. *Administration & Society*, 39(4), 451-475.
- Kratzwald, B. (2016). Community Development and Commons: On the Road to Alternative Economics? In Roise Meade, Mae Shaw and Sarah Banks (eds.), *Politics, Power and Community Development* (pp. 235-251). Bristol: Policy Press.
- O'Connor, J. (1993). Gender, Class and Citizenship in the Comparative Analysis of Welfare State Regimes: Theoretical and Methodological Issues. *The British Journal of Sociology*, 44(3), 501-518.
- Palumbo, R. (2017). Toward a New Conceptualization of Health Care Services to inspire Public Health. Public National Health Service as a “Common Pool of Resources”. *International Review of Public Nonprofit Marketing*, 14(3), 271-287.
- Pavolini, E. and C. Ranci (2013). Reforms in Long-Term Care Policies in Europe: An Introduction. In Costanzo Ranci and Emmanuele Pavolini (eds.), *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe: Investigating Institutional Change and Social Impacts* (pp. 3-22). New York: Springer.
- Polanyi, K. (原著), 黃樹民等 (譯) (1999)。《鉅變：當代政治、經濟的起源》。台北：遠流出版社。(Polanyi, K. (1954). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. New York: Beacon Press.)
- Ranci, C. and E. Pavolini (2013). Institutional Change in Long-Term Care: Actors, Mechanisms and Impacts. In Costanzo Ranci and Emmanuele Pavolini (eds.), *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe: Investigating Institutional*

Change and Social Impacts (pp. 269-314). New York: Springer.

Schmitter, P. (1974). Still the Century of Corporatism? *Review of Politics*, 36, 36-131.

Shaw, M. (2014). Learning from The Wealth of Commons: A Review Essay. *Community Development Journal*, 49(S1), i12-20.

Van Laerhoven, F. and C. Barnes (2014). Communities and Commons: The Role of Community Development Support in Sustaining the Commons. *Community Development Journal* 49(S1), i118-132.