

新自由主義經濟社會發展 與分配問題*

李碧涵**、蕭全政***

收稿日期：2013 年 3 月 15 日

接受日期：2014 年 12 月 9 日

* DOI:10.6164/JNDS.14-1.2。特別感謝匿名審查委員提供諸多寶貴的修改意見；論文若有任何錯誤，仍由作者負責。

** 美國天普大學（Temple University）社會學博士；現任國立臺灣大學國家發展研究所教授，專長研究領域為全球化、國家發展策略、經濟社會發展、就業體制改革，E-mail: lbh@ntu.edu.tw。

*** 美國賓夕法尼亞大學（University of Pennsylvania）公共政策分析博士；現任國立臺灣大學政治學系暨研究所教授，專長研究領域為政治經濟學、政府與企業、公共政策分析、社會科學哲學，E-mail: cjshiau@ntu.edu.tw。

摘 要

本文旨在探究新自由主義經濟社會發展策略與其造成的社會分配問題。自 1980 年代，幾乎世界各國都從事於新自由主義經濟自由化與開放市場的新發展策略，主張國家由供給面介入而給予企業有利的投資環境以帶動經濟成長。但其缺失不但在於國家政策過於向資本傾斜，也無法形成全面經濟復甦和長遠發展，更導致國家對日益嚴重的貧富差距問題束手無策，終而造成各國政權之正當性危機。尤其當今金融資本主義帶來經濟的短期不穩定成長，更是加深社會分配不平等，目前全球平均國內不平等已回到 1820 年的狀況。本文建議必須分別從全球與國內層次加以改革，包括國際經濟組織、金融資本主義運作模式，以及政府、企業與公民社會三者，都是責無旁貸的，未來也才有可能達成較公平且持續性的經濟社會發展。

關鍵詞：新自由主義、經濟自由化、開放市場、經濟社會發展、社會分配

壹、導言

根據 OECD (2014) 《生活過得如何呢？1820年至今全球福祉》研究報告顯示，1990 年與 2000 年各國國內家戶所得不平等較先前顯著擴大，全球平均國內家戶所得不平等之 Gini 係數，由 1980 年的 Gini 36、1990 年的 39，大幅增加至 2000 年的 45，已回到 1820 年與 1870 年 Gini 水準（45）。顯示當前全球平均國內貧富差距程度和 1820 年代相同（OECD, 2014）。¹ 這意味著過去近一百多年來人類在經濟社會發展的實質成就，尤其是 19 世紀末至 1980 年之間社會平等革命的豐碩果實，已完全付諸東流。

本文認為近二、三十年嚴重社會不平等的再現，主要歸因於自 1980 年代各國採行新自由主義經濟自由化與全球化策略的惡果，特別是金融自由化帶來高風險、高獲利的新金融商品之全球盛行與投機操作，抹煞了過去人類為掙脫貧窮和低度發展所做的奮鬥。2008 年全球金融危機（或稱金融海嘯）之後，更形成嚴重的貧富懸殊、社會對立和排斥，而達到空前程度。

因此本文要深入探究 1980 年代至今新自由主義經濟社會發展策略與其造成的社會分配問題。緒論之後，第二節分析新自由主義經濟自由化與全球化興起的時代背景與新主張，第三節以研究資料呈現貧富差距擴大的具體事實，第四節討論如何改革新自由主義經濟成長與社會分配問題，第五節提出我們要追求公平與持續的經濟社會發展，最後是結論。

¹ 另可參考自由時報電子報（2014a）。〈全球貧富差距 倒退兩百年〉，10 月 19 日。
<http://news.ltn.com.tw/news/business/paper/822819>。2014/11/15 檢索。

貳、新自由主義興起的時代背景與新主張

1930 年代經濟大蕭條（the Great Depression）後，歐美各國政府根據凱因斯理論而由需求面介入經濟與社會。戰後高度經濟成長期至 1973 年第一次石油危機前，強調泰勒式大規模工業生產的福特主義（Fordism），逐漸形成三大政經社體制－大資本（big capital）、大勞工（big labor），和大政府（big government），如圖 1 所示：企業基於標準化的規模生產體系而不斷積累資本與創造利潤；勞工藉強大工會組織而得到較高工資與工作條件；而政府由需求面介入經濟與社會以取得政治正當性（Harvey, 1989；李碧涵，2001）。



圖 1 由凱因斯主義至新自由主義之歷史轉型

資料來源：作者自行繪製。

但 1970 年代兩次石油危機使得經濟衰退伴隨著物價上漲而出現停滯性通貨膨脹（stagflation），加上國家財政危機和高失業率等困境，促成 1980 年代開始英美轉而由供給面介入經濟社會，主要是 1979 年英國前首相柴契爾夫人與 1980 年美國前總統雷根上台，都主張實行新自由主義經濟自由化與全球化政策。當時英、美兩國政府（英國保

守黨、美國共和黨）是政治上的保守主義、右派，但經濟上採取自由主義，故被稱為新右派。

英美兩國在國內層次主張新干預主義（neo-interventionism），即政府解除管制，實行經濟自由化與全球化，並且由供給面干預經濟，提出振興經濟方案，改善投資環境，給予企業減稅與各項獎勵措施，同時減少社會福利支出以緩和國家財政危機，即所謂的柴契爾主義（Thatcherism）與雷根經濟學（Reaganomics）（Harvey, 1989；李碧涵，2001）。在國際層次，英美兩國政府及幾個主要世界經濟組織，如國際貨幣基金（IMF）、世界銀行（World Bank）和世界貿易組織（WTO，1995 年之前為 GATT，General Agreement on Tariffs & Trade 關稅暨貿易總協定），則強勢推動新自由主義的經濟全球化策略，要求他國進行自由化改革，開放市場與投資機會，去除貿易障礙。美國更以公平貿易（fair trade）為名，利用其提供給開發中國家的普遍優惠關稅待遇（Generalized System of Preferences, GSP）及貿易關稅法（包括 301 條款，及特別 301、超級 301 等條款），而要求相關各國保護智慧財產權、去除關稅與非關稅性障礙、開放農產品市場與銀行等服務業的投資機會。但在英美國內則行保護主義之實，即保護國內產業利益與就業機會（行政院經濟建設委員會，1989；李碧涵，1996）。

受英美推展的新自由主義經濟自由化與開放市場策略影響下，各國為了提升國際競爭力而提出工作福利國家之創新性改革，使凱因斯福利國家（Keynesian welfare state），轉變成熊彼德工作福利國家（Schumpeterian workfare state）。其特色是提倡國際競爭力、創新，和企業家精神；在工作福利方面，旨在強調創造工作機會、工作彈性、再訓技能，如圖 2 所示，以及生產者與消費者之反身性（reflexivity）（即依審美觀和認知而決定生產和消費）。國家針對這些重點做策略性、供給面的介入，使福利和就業服務緊密連結（Jessop, 2000；2002），從而福利國家體制由社會福利主義（welfarism）轉向工作福利主義

(workfarism) (Peck, 2001)。

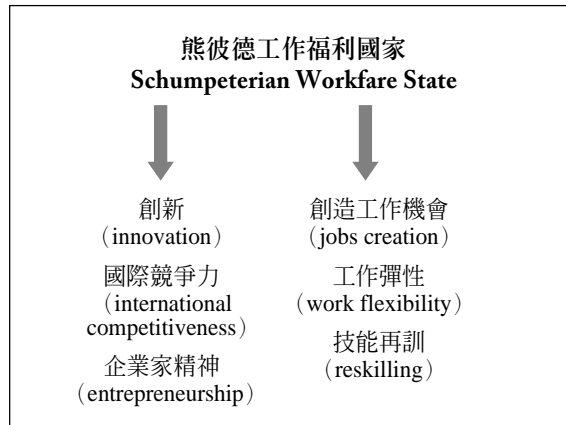


圖 2 熊彼德工作福利國家的經濟社會改革

資料來源：作者自行繪製。

源自於柴契爾與雷根²的新自由主義策略與主張，根據 Peck and Tickell (2007) 的研究指出，仍深具地方色彩，故本文將分別討論英國、美國、墨西哥與紐西蘭等國的新自由主義改革策略與發展結果。

首先，Peck and Tickell (2007) 認為英國的新自由主義是以倫敦為基礎形成的智庫 (London's Think Tank)，來推展柴契爾政府的新自由主義意識形態與經濟策略。而且英美兩國新自由主義意識形態與經濟策略改革略均源自於美國芝加哥學派經濟學家海耶克 (Friedrich August von Hayek) 以及貨幣學派傅利曼 (Milton Friedman) 的經濟自由化理念。英國柴契爾政府推動新公共管理運動 (New Public Management) 的主要措施如下：政府瘦身和國營事業民營化 (包括健保和教育市場化，及監獄公辦民營)；政府組織企業化與效率化；建立自由化市場，包

² 雖然智利早自 1974 政變之後，即採用芝加哥學派經濟學家提出的自由開放市場策略。

括資本、貨品與勞動市場；打擊工會，若勞工罷工，資方可開闢第二現場繼續生產而不受罷工限制；大幅削減社會福利，但增加國防支出，柴契爾政府發動福克蘭戰役的口號是「We have to fight for freedom!」。

英國新自由主義經濟社會改革經歷前後兩個階段，1980 年代至 1990 年代初期柴契爾政府與梅傑政府實行國家撤退新自由主義策略（roll-back neoliberalism），主要有國家解除管制、削減公共支出、壓制工會，和縮減社會福利等。其次是 1990 年代中期之後布萊爾的新工黨政府採行國家開展新自由主義策略（roll-out neoliberalism），強調國家重新管制、經濟治理、財政責任、工作彈性化，及工作福利等（Peck and Tickell, 2007）。Peck (2001) 認為布萊爾新工黨提倡工作福利取向、權利與責任哲學（workfarist, rights-and-responsibilities philosophy），大力改革福利國家迥異於保守黨零碎且漸進方式，是較接近美國工作福利取向，而遠離歐洲其他福利國家改革方向。³

美國則是早在 1981 年雷根總統提出「綜合預算調整法案」（Omnibus Budget Reconciliation Act, OBRA），以宣示其福利戰爭（war on welfare）。此法案目的是將福利需求附著於勞動力與自我支持，減少公共救助名額，限制「失依兒童家庭補助」（Aid to Families with Dependent Children, AFDC）資格，削減福利支出，而且提出「要工作的福利」（welfare-to-work）計畫，但 OBRA 被批評是強迫領福利者

³ 在北歐社會民主體制國家，工作福利（workfare）幾乎是個禁忌字眼（Peck, 2001）。Esping-Andersen (1999) 認為北歐福利與就業政策是屬於生產主義（productivism），而不是英美工作福利，因工作福利表示接受工作才能得到社會福利，生產主義卻表示福利國家必須保證所有人具有要去工作的必要資源和動機，因此開放教育體系與職業訓練，和終身學習教育過程就格外重要。但北歐在全球化壓力下，已開始大力改革福利國家與勞動市場，並使用工作福利，較以往強調效率及工作誘因，且以實際措施鼓勵或幫助失業者找尋全時或部份工時工作，使得北歐去商品化趨勢改為再商品化（re-commodification）（Drøpping *et al.*, 1999；OECD, 2001；李碧涵，2002）。

做低薪工作。1988 年「家庭支持法案」(Family Support Act, FSA) 實行後，聯邦政府開始執行強制性工作福利(Peck, 2001; 林萬億, 1994)。FSA 在立法過程被轉變成一套教育、訓練、兒童照顧服務，以及工作要求的計畫：「工作機會與基本技能計畫」(Job Opportunities and Basic Skills Program, JOBS)。但此計畫實施時正逢經濟不景氣，勞動市場緊縮，故成效欠佳，1992 年總統選舉前造成「反福利政治」(anti-welfare politics) 崛起。柯林頓當上美國總統後仍是工作福利主張者 (workfarist)，改革重點在限定支領福利的期限與資格、擴展工作福利計畫、增加額外的訓練，及更嚴厲處罰不遵守規定者 (Peck, 2001)。

1998 年北約高峰會後，柯林頓與英國首相布萊爾、德國總理施若德、荷蘭總理木可克、義大利總理達勒瑪等 5 人，在美國華盛頓特區參加由布萊爾大力提倡「第 3 條路：21 世紀的進步治理」會議 (The Third Way: Progressive Governance for the 21th Century)。「第 3 條路」主要倡導在完全自由放任與社會主義經濟政府過度干預間找到第 3 種可能，即是強調機會 (opportunities for all)、責任 (increased personal responsibility) 與社群 (community and voluntary activity) 的積極福利國家概念 (active welfare state) (Page, 2007)。其延續新右派改革方向，強調減少政府干預、分權政治、縮減政府支出、創造就業機會，以及福利多元化與市場化。Peck (2001) 認為在全球經濟自由化脈絡下，英美新自由主義策略強調工作福利主義，是具有獨特能力去侵蝕其他高成本、社會導向的策略，並迫使各國福利總額連帶地減至最低。

新自由主義經濟自由化與全球化的主張與政策，在 1991 年冷戰時代正式終結後更得到有利的擴張，因為強調東西對抗與南北對峙的冷戰潮流，轉而被強調經濟合作與安全諮商的後冷戰潮流所取代。加上 1990 年代資訊與通訊科技的全面發展，使資本快速進入各國股匯市、期貨及房地產，尤其是高風險、高獲利的衍生性金融商品 (derivatives) 投機操作，造成貧富差距不斷擴大。2008 年全球金融危機後，各國

經濟大幅衰退，企業大量裁員或僱用非典型勞工，政府也因財政危機而縮減社會支出，使貧富分配問題更為嚴重。

至於發展中國家的墨西哥，作為美國の後院，甚至成為美國陽光帶（sunbelt）的延伸，早自 1960 年代已成為美國與聯合國推展現代化發展的櫥窗。其在 1960 與 1970 年代外銷導向經濟奇蹟之後，1980 年代因之前大量向 IMF 與 World Bank 貸款而產生外債危機。但墨西哥從 1980 年代開始，又再度成為美國新自由主義自由市場改革的櫥窗，1982~88 年順從美國與 IMF 的建議，採新自由計畫，減少政府支出，控制薪資與價格，以及實行民營化；1988~94 年 Salinas 政府持續採行經濟自由化模式。1994 年元旦北美自由貿易協定（NAFTA, North American Free Trade Agreement）生效，美國大力宣揚自由市場對墨西哥的好處，但生效日同時，加帕斯馬雅原住民引爆抗爭運動，之後披索也貶值（Gray, 2002；陳碧芬〔譯〕，1998）。

南半球的紐西蘭自 1980 年代也開始從事自由市場改革，其原來是社會福利完善的國家，但紐西蘭政府實行新自由主義公共政策後，政府從干預主義與福利保障轉向自由市場改革。1990 年代國家黨與工黨聯合執政，改採浮動匯率，國有企業民營化、勞資關係走向市場化與個人化、公共服務（醫院與教育）市場化、法院的監獄開銷大幅成長，而且失業人數激增（Gray, 2002；陳碧芬〔譯〕，1998）。

若根據經濟學（家）的講法，開放市場能拓展海外市場可帶來造成經濟成長與創造就業成長，因此很多國家相信，開放市場會帶來無限生機，完全解決經濟不振的問題。因為開放市場後的正面效果可能是會拓展市場行銷，是權力（power）與利益（profit）的結合。但 Gray (2002) 認為世界各國採取新自由主義開放市場後，經濟成長卻只是曇花一現，像虛幻曙光而已。他的研究清晰指出英國、紐西蘭、墨西哥這三個國家在新自由主義經濟自由開放後，造成經濟社會結構完全改變，而且更出現各式各樣不受到注意的負面結果，我們將在下節繼續

討論之。

參、新自由主義經濟自由化擴大貧富差距

Gray (2002) 認為自由市場改革造成經濟社會結構的重大改變，衝擊原有的公平機會、價值、既存關係，因而帶來社會的動盪不安。1980 年代英、紐、墨先後實行經濟自由化策略後，不但帶來社會結構完全改變，而且社會產生諸多負面衝擊，包括雜貨店敵不過跨國連鎖店競爭而關店、農業生產者因大量跨國農產品輸入而受害、中小企業因跨國企業入侵而生意一落千丈、消費習慣與消費文化改變、社會凝聚力下降、就業機會版圖重整，以及加深失業、貧窮等社會排除 (social exclusion) (李碧涵，2012)。

詳細言之，英國柴契爾主義實行新自由主義開放市場的負面影響主要有失業率飆升，臨時工與契約工的增加；社會福利縮減，財富不均提高、平等價值喪失；下層階級與社會排斥 (social exclusion) 增加；強調個人主義與自由市場，弱化家庭與社會傳統機制，離婚率上升、家庭和社會問題遽增和法條增加、犯罪率上升、警力增加 (Gray, 2002；陳碧芬〔譯〕，1998)。

墨西哥的自由市場改革負面結果主要是：1994 年 NAFTA 生效後，墨西哥出現貨幣貶值危機，改採浮動匯率，市場波動更大，擴大投機市場；新自由主義改革更造成墨西哥財富不均惡化，中產階級成長倒退，赤貧階級出現，咖啡價格崩盤，傳統雜貨店倒閉和政治不穩定，1997 年執政黨 PRI (憲政革命黨) 失去首都與下議院的掌控權給左翼的民主革命黨 (Gray, 2002；陳碧芬〔譯〕，1998)。

紐西蘭的自由市場改革負面結果包括新自由主義意識型態制約本土文化之現代化；跨國基金介入公共政策；社會動盪，出現低下階層，社會排斥增加；社會福利改革朝向市場化；社會凝聚力消失和政權合

法性受到挑戰，但新自由主義改革已成為政治不歸路（Gray, 2002；陳碧芬〔譯〕，1998）。

顯而易見，在新自由主義經濟自由化策略之下各國積極開放市場的結果卻不具雨露均霑的涓滴效果（trickle-down effect），反而因開放市場產生資源分配不公，進而擴大貧富差距。本文認為其原因主要有三點：第一、金融資本主義（finance capitalism）盛行。各國政府開放銀行與投資公司發行衍生性金融商品（derivatives），只有德國禁止，而且政府並不加以監督衍生性金融商品的運作，只有瑞典執行嚴格管控。這些高風險、高獲利之衍生性金融商品，推高高所得者之獲利。第二、經濟不穩定（economic instability）。新自由主義下各國不斷開放市場，包括資本、貨品和勞動市場，尤其是金融市場自由化後，熱錢不斷攻擊各國股匯市和房地產，造成大小金融危機不斷，經濟不穩定使企業不願增加或長期雇用員工，各國失業率居高不下，且非典型就業增加，人們收入不穩與偏低，幾乎回到 1990 年代的所得水準，全球平均國內家戶所得不平等更是回到 1820 年的狀況。第三、新自由主義下各國供給面發展策略（supply-side development strategy）之偏差。自 1980 年代各國政府採取供給面發展策略，提供企業減稅、免稅，及友善投資環境（尤其是低利融資、出口補貼或鼓勵企業雇人），但此舉侵蝕國家稅基，政府只好向人民增稅，但企業藏富，未分配盈餘增加，卻又低薪雇用員工，造成勞資不對等分配。因此富者越富，窮者越窮，中產階級快速流失且向中下階級移動，導致所得不平等惡化，加上各國社會服務都轉向市場化，包括教育、福利、健保等，導致社會不平等加深。本文將具體分析如後。

一、貧富不均、所得分配惡化

若由美國最高 1% 家戶所得占全國所得比率之歷史變化觀之，如圖 3 顯示，1913~2006 年間此比率最高點是在 1929 年經濟大蕭條前

夕，美國最高 1% 家戶所得掌握超過 20% 的全國所得；1950~70 年代一度低於 10%，表示這段期間家戶所得分配較為平等。但自 1980 年代開始此項比率快速走高，尤其在全球金融危機前夕，2006 年最高 1% 家戶所得比率又再高達 20%，顯示經濟大蕭條的 70 多年後美國家戶所得再次高度集中在最高 1% 家戶手裡，所得分配不平等相當嚴重。難怪 2008 年全球金融危機 3 年後，2011 年由美國紐約發起的佔領華爾街運動 (Occupy Wall Street)，抗議我們都是另外的 99% (We are the 99%!)，而整個社會充斥企業貪婪和社會不平等。



圖 3 美國最高 1% 家戶所得占全國所得比率，1913~2006 年

資料來源：Lim and Khor (2011).

美國企業利潤與勞工薪資也出現非常不對等的分配。圖 4 最高曲線表示 1990~2005 年間，美國企業執行長 (CEO) 薪水成長 3 倍 (298%)，2000 年網路經濟泡沫化之前更高達 4 倍，CEO 薪資奇高無比；雖然 2000 年網路經濟泡沫化後 CEO 薪水一度下挫，但 2003 年後又快速回升。次高曲線呈現標準普爾指數 (S&P 500) 上升 1.4 倍 (141%)，與 CEO 薪水變動趨勢相當一致。再往下的第三條曲線顯示企業利潤成長翻 1 倍 (107%)；但很不幸的，最下面兩條曲線分別顯示生產線勞工薪資只增 4%，聯邦最低工資甚至還下降 9% (李碧

涵，2012)。這表示美國新自由主義經社特質隱含嚴重的勞資分配不平等問題，上述佔領華爾街運動只不過是冰山的一角。

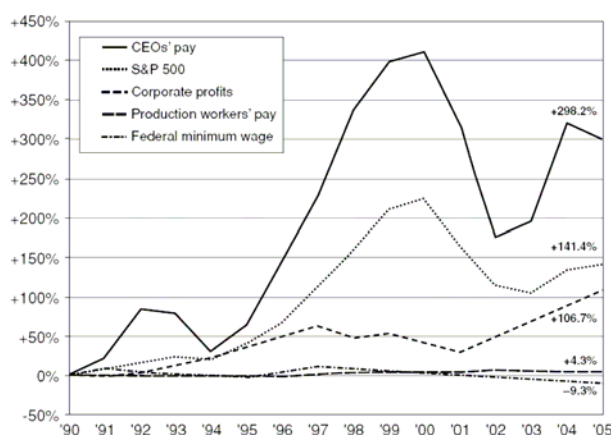


圖 4 美國經濟指標、企業利潤和薪資變動比率，1990～2005 年（以 2005 年美元計價）

資料來源：Lim and Khor (2011).

再者，2001 年諾貝爾經濟學獎得主史迪格里茲指出，全球金融危機前美國受雇勞工實質所得已經低於 10 年前；2012Q3 經濟成長率為 2%，但國民每週平均實質薪資仍比 4 年前減少 1%（羅耀宗〔譯〕，2012）。台灣根據審計部 2011 年中央政府總決算審核報告，工業及服務業受雇員工實質每月平均薪資為 42,644 元，經常性實質薪資為 34,402 元，倒退到 1999 年的薪資水準。⁴ 而且根據 ILO (2013) 報告，台灣勞動報酬占 GDP 份額從 1990 年的歷史高點 51.70%，逐漸降自 2010 年的 44.6%，相較於已開發國家的 65% 及開發中國家及新興經濟體 58%。⁵ 台灣勞動報酬份額偏低，與台灣勞工薪資成長無法和勞

⁴ 參考聯合電子報 (2012)。〈加薪追不上通膨 薪資倒退 13 年〉，8 月 10 日。<http://udn.com/news/FINANCE/FIN2/7286162.shtml>。2014/11/17 檢索。

⁵ 金融危機發生前（1970-2007 年），勞動薪酬份額分別為 75% 和 62%。

動生產力成長連結、無法透過加薪分享企業利潤，和低薪非典型就業的增加都有關連（行政院經濟建設委員會建會，2013）。ILO (2013) 指出各國勞動報酬份額在過去 20 年都一直處於下降趨勢，而金融全球化的影響力最大；其建議各國應致力於勞動市場改革，加強勞動生產力成長與薪資成長連結的政策，以改善所得分配，同時也需要勞動市場以外的改革，包括加強金融監管、促進投資、稅賦改革及加強社會保障等，以符合社會公平。

至於新自由主義經濟自由化下，全球中產階級的狀況如何呢？圖 5 顯示 2011 年依所得五分位分的全球所得分配，全球最富有的 20% 家戶 (Q5)，其所得幾乎占全球所得的一半；較屬中產階級的 Q3 家戶只佔不到 15% 全球家戶所得，Q4 家戶也只佔 10%；中下層 Q2 占約 20% 全球家戶所得，最貧窮的 Q1 只占約 6% 全球家戶所得。這顯示中產階級大量消失而且是往中下階級集中、移動，這樣的全球所得分配是比大前研一提出的 M 型社會還更糟糕的向極右集中傾斜的所得不平等分配。

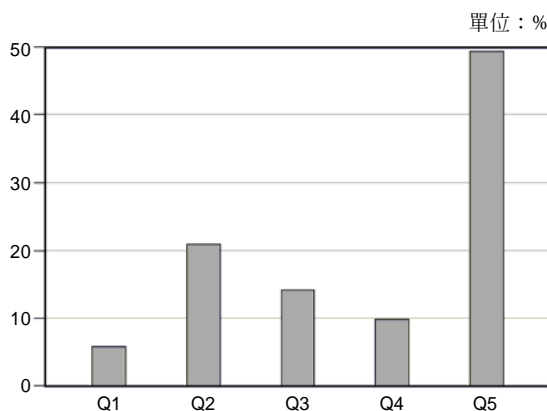


圖 5 全球所得分配比率，依所得五分位分，2011 年

資料來源：ILO (2012: 15).

說明：Q1 代表人口中最貧窮的所得五分位，Q5 代表人口中最富有的所得五分位。

二、社會權因市場化措施與財政緊縮而受限

另一方面，社會權（social rights），包括工作權、教育權、醫療權、居住權與福利權等的維護，也是經濟社會發展的重點。目前世界各國的社會權，因新自由主義的市場化措施和政府的財政緊縮，而顯現諸多如下問題與限制：教育權受限，因學費飆漲；醫療權受限，因醫院營利取向使醫療費用高漲；居住權受限，因外資／資本家炒作房地產，房價高漲數倍；工作權受限，因勞工任意被資方解雇、壓低薪資、剝奪勞健保與退休福利；生活品質權受限，因生活水準倒退、個人／家庭陷入貧窮。顯而易見，自由市場可能（並不必然）有助於經濟成長，但卻無法達成社會的公平分配或充份維護社會權（李碧涵，2012；李碧涵、徐健銘，2010）。各國如何在市場、國家，以及家庭／社區／非營利組織之間做出最適選擇、平衡經濟成長與社會分配、護衛人民社會權、縮小貧富差距，和維持生活品質，都牽涉到各國歷史文化和制度安排，以及政府是否能做出有智慧的政策選擇。

在北歐享有各項社會權是基於普遍公民權，但其前提是所得重分配，國家才能擁有充裕的財政資源，提供免費的教育、醫療及各種社會機會與福利服務。北歐福利國家制度有其特定歷史文化、社會共同價值，以及社會群體基礎。相對的，美國或東亞國家的社會福利支出，則只涵蓋基於資產調查（means test）所作的殘補式社會福利，而人民無法充分享有平等的社會機會與權利（李碧涵，2002；2005）。

因此本文提出各國採行新自由主義經濟自由化與市場開放引發的分配問題，終而形成政治社會迴力鏢效應，如圖 6 所示。在各國採取新自由主義開放市場政策和經濟社會改革之後，卻因經濟不穩定和國家財政危機而刪減社會支出，導致於產生失業、貧窮（包括工作新貧族），及社會分配不公。加上政府採取市場化措施，進而侵蝕人民社會權，也加重社會成本，最後迴力鏢回過頭來打到政府本身，而威脅

執政者的政治正當性（political legitimacy）。不少國家的執政黨因經濟自由化策略而大幅開放市場，或因而導致金融危機，而失去執政權。

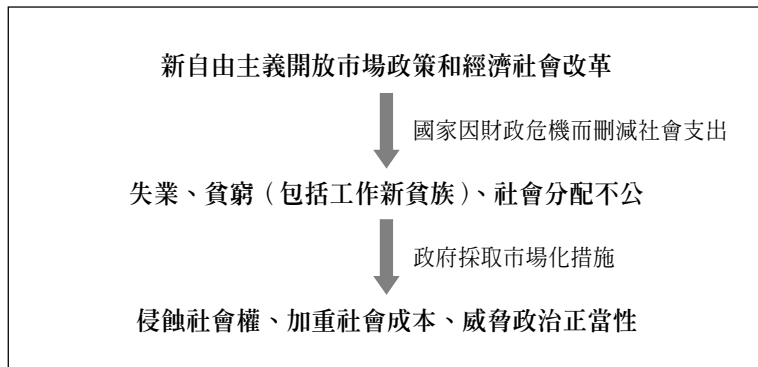


圖 6 經濟自由化與市場化措施的政治社會迴力鏢效應

資料來源：作者自行繪製。

上述新自由主義經濟社會發展策略造成各國經濟不穩定與社會不平等分配、甚至政治危機等嚴重問題，已經到了非大力改革不可的時候，本文接著要提出改革新自由主義經濟成長與社會分配之道。

肆、改革新自由主義經濟成長與社會分配

我們認為新自由主義的經濟成長與社會分配問題的改革目標重點應包括如下三項：第一，經濟成長是要全面且持續性的，而非只是由金融資本主義所帶動的短期不穩定成長；第二，經濟成長要能創造就業並解決失業問題，而非失業型復甦（jobless growth）；以及第三，經濟成長的果實要具有涓滴效果，全民雨露均霑、社會共同分享，而非只是少數人獲利而已。

爲了要達成上述三項經濟社會發展新目標，本文主張要分別由全球層次的國際經濟組織和全球經濟運作，以及國內層次，包括政府、

企業與公民社會的多重行動者共同進行改革之。

一、全球層次

1. 我們需要有非新自由主義取向的國際經濟組織，確實監管全球經濟，包括世界貿易、全球資本市場和跨國企業運作（Holton, 1998；李明〔譯〕，2002）。
2. 這意味著要大幅且全面改革主要國際經濟組織，如 IMF、World Bank 和 WTO 等，成為非新自由主義運作模式，而不是像這一兩年來 IMF 只稍微提高發展中國家投票權重而已。
3. 本文認為主要國際經濟組織要有新的運作模式如下：
 - IMF 與 WB 貸款不能一再要求附帶條件—開放市場與緊縮政府支出，因為這些附帶條件對貸款國有非常巨大且負面的經濟社會衝擊（李明〔譯〕，2002）。
 - IMF 要嚴格監管全球金融，否則還是“International Monetary Failure”？
 - WTO 談判不應只聚焦在討論自由貿易與市場開放而已，應該正視自由貿易與開放市場對各國國內產生的諸多社會衝擊與分配問題。

二、國內層次

（一）政府方面

1. 政府必須重新全面檢視過度市場化措施的不良後果，嚴格監管金融市場投機操作，及勞動和貨品市場的過度開放。
2. 當執政者選擇開放市場政策時，必須同時輔以社會政策（教育、醫療、住宅、就業、福利），以平衡經濟社會發展、護衛人民社會權、縮小貧富差距、維持生活品質。例如巴西雖然是拉丁

美洲所得分配最不平均的國家之一，但前總統魯拉（Luiz Inacio Lula da Silva）執政後（2002～2010），貧富差距縮小主要是政府經濟成長開放策略之外，輔以社會政策－Bolsa Familia，以家庭政策結合教育和健康政策，成功讓 2000 萬下層階級晉身中產階級、50% 貧窮人口脫貧（Grugel and Riggirozzi, 2012）。

3. 政府與勞資三方要維持和諧、良性社會對話，以共同維護勞動市場。

（二）企業方面

1. 企業要有長遠眼光，不要只在乎短期獲利，而要確實善盡社會責任，企業社會責任（CSR, corporate social responsibility）不一定關乎道德，這是關乎社會未來會變成什麼樣子。
2. 企業生產不要只爲了國外市場與追求企業競爭力，本土市場需求與勞工生活水準也是同樣重要的。
3. 企業與政府都要共同護衛在地需求與勞動市場，否則最後不是企業外移，就是台灣人必須出國工作當外勞。

（三）公民社會方面

1. 公民社會要創新發展在地經濟與社會文化，透過發展合作經濟、產地（網路）直銷或社會企業，以創造就業機會和護衛本土社會文化。
2. 生產者／消費者、企業／勞工必須團結合作，共同建議政府應該開放什麼市場（資本、貨品和勞動市場），而能有利於本土企業與勞工、生產者與消費者
3. 公民社會要積極監督政府作爲，使政府不能完全因應外國要求而開放市場，以致犧牲本土利益與發展。

上述新自由主義經濟社會改革是牽涉國內外層次多重行動者的共同努力，如圖 7 所示，也就是我們需要非新自由主義經濟監管機構，來管制全球經濟（包括世界貿易、全球資本市場和跨國企業），也需要各國政府策略、企業策略（尤其是企業社會責任）及非政府組織和各種社會群體的全面參與，致力於改革、矯正新自由主義經濟社會發展的偏差。



圖 7 多重行動者參與新自由主義經社改革

資料來源：作者自行繪製。

伍、追求公平與持續的經濟社會發展

從實存的長期角度看，人類到底要追求什麼樣的經濟社會發展呢？1998 年諾貝爾經濟學獎得主沈恩（劉楚俊〔譯〕，1999）提出發展即自由（Development as Freedom），主張發展的概念必須超越財富積累、GDP 與技術進步等經濟變數，而要更加關注生活品質與自由民主提升，例如就業自由。他說，發展是擴張人們享有真實自由的過程，發展不只是經濟成長，尚包含社會機會的擴張與民主政治權利和

自由的增進。自由的真諦，在於個人有能力去做他認為有價值的事；貧窮是基本能力的剝奪，而不僅是低所得。沈恩認為發展必須同時考慮自由與效率，以及自由與不平等，因為市場效率本身並不保證公平分配；國家必須透過制度安排以創造基本社會機會，彌補市場機制的不足。他贊成福利計畫、社會安全網和公共教育，因為市場有其極限，公共財，例如基礎醫療和教育的制度安排，則是在保障人們的基本能力（李碧涵、徐健銘，2010）。

2001 年諾貝爾經濟學獎得主史迪格里茲（李明〔譯〕，2002）更指出，世界銀行最新研究發現是分配公平與經濟成長可以兼顧的，而且較均等的政策似乎更有利於成長。史迪格里茲因此提出更人性化的發展與全球化，他認為現今新自由主義經濟自由化與全球化，不但侵蝕傳統價值，也影響社會民主。經濟自由化與全球化雖使舊式菁英獨裁式微，但取而代之的是國際金融機構的新式獨裁；不過各國還是擁有選擇空間，對國際市場加諸的影響，也仍具有自主權力。開發中國家需要的政策是要能達成永續、公平與民主的成長，這也正是發展的目標。發展應該要讓整個社會轉型，改善窮人生活，讓人人都有成功的機會，也都能享受良好醫療與教育（李碧涵、徐健銘，2010）。史迪格里茲在 2008 年全球金融危機後進而認為，政治體系無法矯正市場失靈，經濟和政治體系從根本上就不公平，而分配不公是政治體系失能的因和果，導致經濟體系不穩定，而這又造成分配不平等的情況惡化。我們卻為分配不均付出很高的代價——經濟體系不穩定、效率和成長減緩，並且陷民主體制於岌岌可危之際。而且當總體經濟政策失敗、失業激增時，底層受害最烈（羅耀宗〔譯〕，2012）。

事實上，法國管制學派經濟學家 Boyer (1990；1996) 早就提出當前市場經濟導向的經濟發展需要有全新的國家介入，透過市場與制度網絡（networks）、協會（associations）及地方社區（local communities）等，將社會與政治間做更好的結合。他批判當代社會市場機能自我運

作的觀點，認為市場機能若要有效率地運作，管制模式（mode of regulation）是不應被排除。在 1980 年代市場常被視為是重組社會最有效的工具，國家介入則被認為害多於利。但市場無法處理公共財，如教育和環境問題；市場不利於創新、效率和成長；以及市場會摧毀社會價值。戰後經濟社會穩定發展，不是因為市場擴張，而是制度改革（例如公共福利系統、價格限制），也限制市場加諸於社會的負面效果（李碧涵、徐健銘，2010）。

Boyer and Drache (1996) 進一步認為，當代新成長體制必須建立在國家大量提供重要公共財，及長期投資在科學政策、電訊交通，和教育與健康照顧之前提下。國家同時需要有高度互信的產業關係，扶植企業之間的合作和創新。儘管國家組織可能必須重新調整，但不是弱化而是強化，並且要關注市場的分配與重分配。國家是不能被市場輕易取代，因為這是唯一可以護衛公民社會凝聚力和社會價值的體制（李碧涵，2001）。

上述新制度論者與管制學派所提出對新自由主義自由市場之批判，其理論都立基於 Polanyi 認為資本主義發展並非只是自由市場機能運作的結果，反而是透過國家介入與各種制度安排，才得以讓資本主義有持續的進展（Polanyi, 1944；黃樹民等〔譯〕，1944）。1993 年諾貝爾經濟獎得主 North (1993) 也曾引用 Polanyi 對資本主義興起的制度研究，提出組織與制度對現代資本主義發展的重要性（劉瑞華〔譯〕，1990；1981）。Polanyi 舉英國工廠法為例，認為這是藉由國家立法以管制企業主，使他們無法追求短期利益而任意剝削勞工，讓社會免於放任自由市場的運作而被摧毀的危機（Block, 1987a；1999；李碧涵，2001；鄭陸霖、吳泉源〔譯〕，1999）。

Block (1987b, 1999) 根據 Gordon (1982) 的「積累的社會結構」（social structure of accumulation）概念，進而指出資本主義每個時期的擴張均仰賴特別的社會安排（social arrangements）或制度環境，例

如政府財政政策、社會制度、勞資關係、都市發展、社會關係網絡、文化價值、意識形態，和政治權力與政策等，才能維持資本主義的積累動態，並確保經濟體制整合成互相密合、持續發展的整體。可見市場經濟的形成與發展，以致於任何經濟體制都有其特定的社會鑲嵌性，故資本主義經濟發展是相當依賴非經濟因素或社會政策，才能達成內在邏輯一貫的積累模式（a coherent pattern of accumulation）（李碧涵，2001）。

但當前新自由主義經濟自由化與全球化使各國經濟與市場如脫韁野馬，只要哪裡有利可圖，資金或企業就移動到那裡，國家政策很難加以規範。這樣的新自由主義經濟自由化、市場化及全球化，事實上並未鑲嵌在社會總體，而且政治只能完全聽命於經濟邏輯而無法有任何政策行動與選擇，勞資關係更是掌控在資方手裡而無法和諧相處，人民所得與生活品質更因而無法全面提升。

本文認為新自由主義開放市場與經濟自由化的諸多經濟社會改革，可能暫時解決有些產業與部門的成長，但卻從未解決分配問題。全球市場開放具有不公平的涓滴效果，其資源分配不均造成各國貧富差距惡化。過去 30 年經濟自由化與全球化的結果，並非全民受惠，而只是少數人得到更多的機會與自由（李碧涵，2012）。美國聯準會（Fed）主席葉倫（Janet Yellen）指出，美國雖然最近股市與房價回升，但薪資成長緩慢，導致貧富差距持續擴大，創逾百年來新高。她強調過去數十年來金字塔頂端人口的收入大幅攀升，一般大眾的生活水準卻停滯不前，不符合美國社會平等價值觀。而且根據聯準會調查顯示，2013 年美國最富有 5% 家戶掌握逾六成的財富，且最富有 5% 家戶在 1989～2013 年間攀升 38%，其餘 95% 的家庭收入僅增近 10%。⁶這些現象都是法國經濟學家皮凱提（詹文碩、陳以禮〔譯〕，2014）

⁶ 參考自由時報電子報（2014b）。〈葉倫：美貧富差距 百年來最大〉，10 月 19 日。

在其著作《二十一世紀資本論》所指出的，事實上在二十一世紀我們面對嚴重的勞資不對等、分配不平等與集中化的結構問題。

2014 年諾貝爾經濟學獎得主狄侯勒（Jean Tirole）的卓越研究也指出在私有化浪潮後，各國政府鼓勵私人投資於健保、交通或教育等領域，但又難以掌控其壟斷利益與市場權力對社會之負面影響。他認為 2008 年全球金融危機肇因於政府管制失能，也對美國政府並未加以規範且支持投資銀行感到震驚。狄侯勒認為政府應規範主宰市場的大型企業，若放任其壟斷行為不予規範，經常會發生社會不樂見的結果，例如價格遠高於成本，或是阻止新型或具生產力的公司進入市場，甚至不利於消費者與整體社會。⁷

陸、結論

1980 年代開始英美兩國政府及主要世界經濟組織，如 IMF、World Bank 和 WTO，提倡新自由主義發展策略，要求各國實行經濟自由化、國家解除管制與開放市場等改革措施。在經濟社會發展方面則是要各國採取經貿與金融市場開放，及社會政策制度朝市場化改革。這表示發展不再是以凱因斯主義下以國家為單位範圍而施行各項政策，而是要以經濟自由化與全球化作為國家發展的主要目標。

本文提出在柴契爾主義與雷根經濟學的強力影響下，1980 年代幾乎世界各國都從事於新自由主義經濟自由化與開放市場的新發展策略，主張國家由供給面介入經濟而給予企業有利的投資環境以帶動經濟成長。但此新自由主義發展策略的缺失，不但在於國家政策向資本

<http://news.ltn.com.tw/news/business/paper/822820>。2014/11/15 檢索。

⁷ 參考自由時報電子報（2014c）。〈法學者獲諾貝爾經濟學獎 終結美國 15 連霸〉，10 月 14 日。<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/821365>。2014/11/15 檢索。

傾斜，也無法造成全面經濟復甦和長遠發展，更導致國家面對日益嚴重的貧富差距問題束手無策，終而將造成政權之正當性危機。這由多年來世界各國政權的頻繁更迭現象，就能看出端倪。

本文進而指出新自由主義經濟自由化與全球化發展策略，尤其是當今金融資本主義帶來經濟的不穩定成長，不但使國家因財政危機而必須削減社會支出，也影響企業增加雇用勞工意願，造成失業率或非典型就業激增，都更加深社會分配不平等。2008年全球金融危機後至今，社會分配不平等已達前所未有的狀況。本文最後建議必須分別從全球與國內層次加以改革，包括國際經濟組織、金融資本主義運作模式，以及政府、企業與公民社會三者，都是責無旁貸的，未來也才有可能達成較公平且持續性的經濟社會發展。不論從理論到政策實務界，或由史迪格里茲到美國聯準會主席葉倫，都發現當前經濟無法快速持續成長的主要原因是民眾需求不足。很明顯的，各國政府或企業都應當機立斷主動照顧民眾需求與權益，若再等到大規模抗議出現時，即使亡羊補牢都一切為時晚矣！

參考文獻

一、中文部分

- 行政院經濟建設委員會（1989）。《中華民國七十七年經濟年報－邁向自由化之路》。台北：行政院經建會。
- 行政院經濟建設委員會（2013）。《中華民國臺灣地區就業市場情勢月報 102 年第 2 期》。台北：行政院經建會。
- 李 明（譯），Stiglitz, Joseph E.（原著）（2002）。《全球化的許諾與失落》。台北：大塊文化。
- 李碧涵（1996）。〈台灣企業經濟之結構調整與後工業轉型〉，《中山學術論叢》第 14 期：81-121。
- 李碧涵（2001）。〈知識經濟時代國家競爭力的社會經濟分析〉，《國家發展研究》1(1): 27-61。
- 李碧涵（2002）。〈勞動體制的發展：全球化下的挑戰與改革〉，《社會政策與社會工作學刊》6(1): 185-219。
- 李碧涵（2005）。〈福利國家向右走：工作福利國家的創新性改革〉，「第二十五屆台灣社會福利學年會 社會暨健康政策的變動與創新趨勢：邁向多元、整合的福利體制學術研討會」論文。高雄：台灣社會福利學會，5 月 6-7 日。論文收錄於《2005 年台灣社會福利學會年會社會暨健康政策的變動與創新趨勢：邁向多元、整合的福利體制學術研討會論文集(一)》，頁 182-200。
- 李碧涵（2012）。〈新自由主義與社會分配正義〉，「第四屆發展研究年會 The Fourth Annual Conference on Development Studies in Taiwan 跨 X：風險與正義 Trans-X: Risk and Justice 論壇 I：跨界與正義的議題〈發展與正義〉」與談投影片。

台北：國立臺灣大學國家發展研究所，10月20-21日。

李碧涵、徐健銘（2010）。〈新自由主義式全球化的批判：發展理論的新領域與社會發展研究的新議題〉，「第二屆發展研究年會」論文。台北：國立臺灣大學建築與城鄉研究所。11月20-21日。

林萬億（1994）。《福利國家－歷史比較的分析》。台北：巨流。
陳碧芬（譯），Gray, J.（原著）（1998）。《虛幻曙光：資本市場全球化的危機》。台北：時報出版。

黃樹民、石佳音、廖立文（譯），Polanyi, K.（原著）（1944）。《鉅變：當代政治經濟的起源》。台北：遠流。

詹文碩、陳以禮（譯），Piketty, T.（原著）（2014）。《二十一世紀資本論》。新北市：衛城。

劉楚俊（譯），Sen, A.（原著）（1999）。《經濟發展與自由》。台北：先覺文化。

劉瑞華（譯），North, Douglass C.（原著）（1990）。《制度、制度變遷與經濟成就》。台北：時報。

劉瑞華（譯），North, Douglass C.（原著）（1981）。《經濟史的結構與變遷》。台北：時報。

鄭陸霖、吳泉源（譯），Block, F.（原著）（1999）。《後工業機會：一個批判性的經濟社會學論述》。台北：群學。

羅耀宗（譯），Stiglitz, Joseph E.（原著）（2012）。《不公平的代價：破解階級對立的金權結構》。台北：天下。

二、英文部分

Block, F. (1987a). "Social Policy and Accumulation: A Critique of the New Consensus." In Rein, M., Esping-Andersen, G., and Rainwater, L. (eds.), *Stagnation and Renewal in Social Policy*,

- pp. 13-31. New York: M. E. Sharpe.
- Block, F. (1987b). "Political Choice and Multiple 'Logics' of Capital." In Block, F. (ed.), *Revising State Theory: Essays in Politics and Postindustrialism*. Philadelphia: Temple University Press.
- Block, F. (1999). *Postindustrial Possibilities: A Critique of Economic Discourse*. Los Angeles: University of California Press.
- Boyer, R. (1990). *The Regulation School: A Critical Introduction*. New York: Columbia University Press.
- Boyer, R. (1996). "State and Market: A New Engagement for the Twenty-first Century?" In Boyer, R., and Drache, D. (eds.), *States against Markets: The Limits of Globalization*, pp. 84-114. London and New York: Routledge.
- Boyer, R. and Drache, D. (1996). "Introduction." In Boyer, R. and Drache, D. (eds.), *States against Markets: The Limits of Globalization*. London and New York: Routledge.
- Drøpping, J. A., Hvinden, B. and Vik. K. (1999). "Activation Policies in the Nordic Countries." In Mikko Kautto, Matti Heikkilä, Bjørn Hvinden, Staffan Marklund and Niels Ploug (eds.), *Nordic Social Policy*, pp.133-158. New York : Routledge.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York: Oxford University Press.
- Gordon, D., Edwards, R. and Reich, M. (1982). *Segmented Work, Divided Workers*. New York: Cambridge University Press.
- Gray, J. (2002). *False Dawn: The Delusions of Global Capitalism*, 2nd edition. London: Granta Books.
- Grugel, J. and Riggirozzi, P. (2012). "Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and reclaiming the state after crisis."

- Development and Change* 43(1): 1-21.
- Harvey, D. (1989). *The Condition of Postmodernity*, Cambridge, MA: Blackwell.
- Holton, Robert J. (1998). *Globalization and the Nation-State*. New York: St. Martin's Press.
- ILO (2012). *World of Work Report 2012: Better Jobs for a Better Economy*. Geneva: International Labour Office.
- ILO (2013). *Global Wage Report*. Geneva: International Labour Office.
- Jessop, B. (2000). "The State and the Contradictions of the Knowledge-Driven Economy." In Bryson, J. R., Daniels, P. W., Henry, N. D. and Pollard, J. (eds.), *Knowledge, Space, Economy*. London: Routledge.
- Jessop, B. (2002). "Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective." In Brenner, N., and Theodore, N. (eds.), *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North American and Western Europe*. Oxford: Blackwell.
- Lim, Michael Mah-Hui and Khor Hoe Ee (2011). "From Marx to Morgan Stanley: Inequality and Financial Crisis." *Development and Change* 42(1): 209-227.
- North, Douglass C. (1993). "Institutional Change: A Framework of Analysis." In Sven-Erik Sjostrand (ed.), *Institutional Change: Theory and Empirical Findings*, pp. 35-46. New York: M.E. Sharpe.
- OECD (2001). *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD.
- OECD (2014). *How Was Life? Global Well-being Since 1820*. Paris: OECD.

- Page, Robert M. (2007). *Revisiting the Welfare State*. Berkshire and New York: Open University Press.
- Peck, J. (2001). *Workfare States*. New York: Guilford Press.
- Peck, J. and Tickell, A. (2007). “Conceptualizing Neoliberalism, Thinking Thatcherism.” In Leitner, H., Peck, J. and Sheppard, E. S. (eds.), *Contesting Neoliberalism: Urban Frontiers*. New York: Guilford Press.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Trans. by Goldhammer, A. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.

Neo-liberal Socio-Economic Development and the Problem of Distribution

Bih-Hearn Lee & Chyuan-Jenq Shiau***

Abstract

This article examines the neo-liberal socio-economic development strategy and the subsequent problem of distribution. Since the 1980s, almost every country has adopted a new development strategy emphasizing neo-liberal economic liberalization and market openness. The strategy employs supply-side state intervention to foster a favorable investment environment for corporations to make profits and thus create economic growth. But the neo-liberal development pattern is excessively skewed toward capital and is incapable of producing sustained economic recovery and growth. It has also led the state to do little about the growing disparity between rich and poor, creating a crisis of political legitimacy. Finance capitalism in particular has produced short-term and unstable growth, pushing average domestic distribution inequality to levels not seen since 1820. This paper suggests urgent reforms must to be undertaken at both the global and national levels, including reform of international economic organizations and the operating patterns of finance capitalism. The state, businesses and civil society must all take part in these reforms for more equal and sustainable socio-economic development to be achieved in the future.

Keywords: neo-liberalism, economic liberalization, market openness,
socio-economic development, social distribution

* Professor, Graduate Institute of National Development, National Taiwan University.
E-mail: lbh@ntu.edu.tw.

** Professor, Department of Political Science, National Taiwan University.
E-mail: cjshiau@ntu.edu.tw.