

卷一

善是可行的？

北歐普及公共照顧的虛與實

就是這種認為善是可行的夢想，促使人們建造出我們的新社會。

——瑪莉安·費吉森，《漢娜的女兒》

一窺桃花源的真幻

北歐普及照顧制度、決策機制與平等社會

劉毓秀

- * 本文有關女性主義角度詮釋與批判的部分，以〈北歐普及照顧制度的實踐與變革——從女性主義觀點回顧及批判〉為題，刊登於《女學學誌：婦女與性別研究》(2012)，31: 75-122。

前言

一部分台灣婦女運動人士，包括筆者，於將近二十年前就已經發現師法北歐普及照顧福利服務制度的必要，因而在一篇題為「男女共治共享的國家藍圖」的婦運宣言中，呼籲應建立：

一個全面性、全民性的福利國，而不是現行的父權資本主義體系底下的救助性、附屬性補救機構。……在全民福利國中，傳統女人的工作質變為國家預算全力支持的重要工作，這也就是福利體系裡的工作，如此，女人成為國家的這個重要體系的從事者與主導者。在福利體系為女人爭得工作與權力之後，整體女人力量的增加，又將能進一步推出真正代表女性觀點的（女性）國家主導者。如此，將可徹底打破男尊女卑的舊性別關係，從此展開男女平等、性別角色多元化的嶄新時代。（女性學學會，1995: 324-325）^①

上述台灣婦運宣言，明言要將傳統女性照顧老人、小孩的工作轉化為國家的福利制度。其後，在台灣推動北歐模式照顧制度的過程，促使這些婦運者反覆深入探討北歐作法，因而發現這套制度的產生與切實執行，係取決於其背後的權力運作機制，那便是北歐民主組合模式政策研議、決策及政策執行機制。她們因此致力於在台灣建立類似的機制，然後運用此機制催生普及公共照顧制度。前者的具體成果為行政院婦女權益促進委員會（從2012年起改稱「行政院性別平等會」）與各縣市婦女權益促進委員會），至於普及公共照顧政策方面，也有一些成果，包括其法制化與建制化（見杜文苓、彭滄雯，2008；

顧燕翎、范情，2009；劉毓秀，2011）。

筆者作為前述運動的一員，為了參照北歐模式照顧制度之需，而對北歐相關制度投以長期的關注。於此期間，北歐福利國家面臨來自內部與外部的重大挑戰，並因此經歷劇烈的變革，造成制度模型、價值、效應的多重自相扞格；這對於台灣師法北歐之舉的理論層面與實踐層面，都增加很高的複雜度，但也拉開較大的可能性，因為新變革所帶來的新元素雖然有損普及福利模式的原有完整性，卻也使它與其他模式產生融合作用，變得比較容易想像與效法。這些因素，使意圖釐清北歐普及照顧服務制度以作為台灣師法之參考的本文具有雙層性質，一方面致力於描述及分析北歐普及主義福利國家的價值、制度與成效，另一方面努力嘗試對晚近的變革做精確且具參考價值的描述及詮釋。此外，影響前述變革之方向的主要力量之一為新公共管理，而這套治理哲理與辦法已透過各種國際經貿協約而廣泛滲入當今舉世眾多國家的制度與價值的紋理之中，台灣也不例外。對於北歐各國晚近力行新公共管理之效果的女性主義角度檢驗，也或許有助於我們覺察這套治理術對於台灣的影響。

一、公民身分定位與性別角色

1-1 工作與親職的兼顧

當今眾多先進國家面臨低生育的難題，因而引發關注。人口統計資料的長程跨國比較顯示，北歐各國生育率於短暫低落以後，能夠回穩到接近人口替代率的水準，這是因為北歐國

家「長期以來即對育兒家庭提供慷慨的支持，將平等實現於就業男女身上」（Haub, 2008）。著名福利學者Gøsta Esping-Andersen（2002b, 2009）則指出，歐洲各國統計數字顯示高生育率與女性的高就業率並容，反之，女性的低就業率意味著低生育率，這正好相反於一般人的預期。他語意深長地說：此趨勢背後的機制是我們必須去了解的，以便能夠制訂符合於二十一世紀社會需求的家庭與性別政策。他並清楚指點，北歐相關政策琳瑯滿目，但真正對於提升生育率與性別平等具有關鍵性影響的，卻唯有一項，那便是平價、普及、公共化、高品質的托育與長照服務。

促使北歐各國建立完整的普及公共照顧制度的主要因素有二，其一為北歐傳統的「充分就業（full employment）」政策取向，另一為1970年代前後興起的第二波婦運所造成的女性角色轉變。

70年代以前，瑞典、丹麥、挪威等國由社會民主勞工政黨主導的政策取向^②，素以「勞工公民（citizen worker）」的權利為基本考量。雖說其普及福利（包括基礎年金等）取向，使女性國民的權益保障優於世界其他國家女性，然而，其公民身份基本模型卻是「勞工公民，他是男性養家者、勞工階級英雄，他的工作，他與工會的關聯，以及由工會而來的政治決策參與，決定了他的權利、身份和參與模式」，女人僅僅是「母親公民（citizen mother）」（Hernes, 1987: 140），相對於男性是負責工作的勞工公民，女性則是被賦予照顧責任的母親公民。這反映的是北歐福利國家（welfare state）的第一階段發展，亦即勞工階級男性的全面動員與政治納編。到1970年代前後，第

二波婦運開啟北歐女性的動員與政治納編，北歐福利國家的發展也隨之進入第二階段。這兩階段發展歷程造就北歐福利國家「牢牢座落於組合主義系統^③、公部門和家庭三者所組成的制度性平衡之上」（Hernes, 1987: 155），不像其他國家的福利體系那樣附屬在更大的國家體制之下。

以瑞典為例，女性的動員與政治納編於1960年代初現端倪，此後，瑞典左傾的社民黨，右傾的自由黨，以及工會聯盟，無不關切兩性就業平等及家庭中兩性關係的平等（Ohlander, 1992）。於此過程中，具有支持、鼓勵傳統女性角色功用、針對未就業在家育兒的母親所發放的母職津貼式微，而為普及公共托育和育嬰假政策所取代。譬如，1969年藍領工會聯盟（LO）即於其〈工會運動與家庭政策〉報告中明白主張：公民「應有兩種角色，一個是工作上的，一個是家庭中的，而這兩種角色應該由男女兩性平等扮演」（Ohlander, 1992: 232）。北歐劃時代的「勞工－父母公民（citizen worker-parent）」的公民身份定位，便是由這一系列政策辯論發展而來，其背後的意識型態架構，於瑞典社民黨1978年大會通過的家庭政策主張中可以清楚看到：

唯有透過讓所有人平等的政策，兩性平等才有可能實現。……家庭中的成年成員必須依賴就業獲得經濟獨立，因此，普及的就業權是男女平等的先決條件。欠缺工作機會影響女性至鉅。……社會所提供的育兒措施如果不足，女性就無法就業或就學。傳統性別角色模式歧視女性，也阻礙男性參與子女的養育與成長。……男女平等必須落實於家庭、工作場所與社會，如此才能創造最有利於兒童的社會。（轉引自 Ohlander, 1992: 232）

此外，常設性的北歐五國部長會議（Nordic Council of Ministers）亦將五國促進男女機會平等的國家目標設定為：「女人和男人應該擁有同樣的權利、責任和機會；都應擁有賴以經濟獨立的職業；都應從事家務育兒工作；都應參與政治、工會和其他活動」（Nordic Council of Ministers, 1994: 10）。

前述北歐公民身份定位呈現下列價值與政策取向：第一，男女平等是國家應該追求的目標；女性應該擁有就業、經濟獨立的權利，男性則不應被剝奪參與子女養育和成長的權利。第二，國家應該負起責任，提供充足的育兒措施以支持女性就業。第三，國家應為雙薪、共同育兒的父母提供充足的托育措施，如此「才能創造最有利於兒童的社會」。這套政策不但符合於瑞典經濟學家Gunnar and Alva Myrdal夫妻的洞見，即認為提升女性權益的效益之一是讓社會在各層面上都能徵用並且受惠於女性的才能（Tilton, 1992: 413），其視野更是展現了女性權益（女性就業及自我實現）與兒童權益的並容，迥異於傳統社會或家庭主義社會政策認定的「育兒是母親的天職」，以及自由主義國家透過「再私化（reprivatization）」論述將育兒責任歸於個別家庭和父母（實質上是母親），以及自由市場販賣的托育服務的作法（參見 Fraser, 1989; 劉毓秀, 1997），影響至為深遠，使北歐各國政策足以因應女性角色的轉變，造就今天北歐女性高就業率與高生育率的並容。

北歐公民身份的前述轉變，是奠基於北歐社會已有的「平等」和「充分就業」的信念上。篤信「平等」的北歐勞工運動和勞工政黨在二十世紀上半葉提出的「充分就業」概念，成為北歐社會的基本信念。北歐工會秉持寧要（再）就業、不要失

業給付的態度，形塑了北歐各國側重促進就業而非給予失業給付的政策取向。這項訴求融合了勞工的個人利益（就業與個人的福祉和歸屬感息息相關）和國家／社會的利益（充分就業能夠增加稅收並減少用以處理社會弊害的政府開支），因此逐漸被各政黨接納，成為北歐國家的重要施政目標（Tilton, 1992: 423）。於1970年代起，受到第二波婦運的影響，北歐各國進一步致力於將平等和充分就業從男性勞工擴充到女性身上。

此外，其他一些客觀因素也促使女性大量就業，並催生普及公共照顧制度。Esping-Andersen對瑞典福利國家發展歷程的分析顯示，1970年代瑞典面臨經濟衰退，在普及式社會權利和所得再分配之間左支右絀。社民黨和工會做了一番努力，卻只證明後者（再分配或現金移轉模式福利）並無多大擴展空間。另一方面，社民黨推動新一波擴大社會權利以實現平等的舉措，包括免除受僱者的年金提撥金負擔，以及對於弱勢者的自動移轉（例如，未享有勞動年金者可「自動」獲得特別補助與房租津貼，以避免烙印化）等等；同時，為了增加稅金收入以籌措前述經費，而拉高累進稅率。再分配受限，累進稅率又升高，使得典型中產家庭需要第二份薪水以維持他們自認應享有的生活水準（Esping-Andersen, 1992: 55-57）。此趨勢在時間上恰巧與第二波婦運的女性就業潮吻合，創造了托兒和老人照顧的需求。其實，在這之前，老人年金制度使老人經濟獨立，不再需要子女奉養，子女因此能夠與父母分居，於遠地就業，即已導致照顧老人與小孩的服務需求激增（Sipilä et al., 1997: 33）。

以上源自「性別平等」與「充分就業」信念而來的發展，

看似負面循環，導致照顧小孩與老人的新難題。北歐各國以吻合於其性別平等理念的政策因應之，把女性就業所衍生的托育和照護服務需求交付給國家，而國家則以此為女性創造大量就業機會，造就女性高就業率以及兒童和（女性）老人的低貧窮率，並形成北歐福利國家於生產（production，即經濟活動）和再生產（reproduction，即生命的維續）的中介面上的正向循環，成為家庭和社會生生不息之所賴。

1-2 晚近發展分析：從國家女性主義到國家家庭主義的意識形態轉變

關於性別角色與國家的關係，北歐各國於1990年代以後有重要的轉折。首先，1990年代中期以後女性主義的能見度降低，而家庭政策及父親角色（透過「父親育嬰假」的立法）成為新焦點。Arnlaug Leira將此詮釋為「從1970-80年代的『國家女性主義』（state feminism）轉向一種新形式的『國家家庭主義』（state familism）的發展」（2002: 141）。

根據Leira的分析，在北歐，國家家庭主義有兩種形式。其一即前一節所描述的雙薪、父母共同育兒模式，此模式透過國家的介入而「挑戰、改變傳統家庭安排」；另一種國家家庭主義則以育兒津貼的方式呈現，設定父母之一為工作養家者（breadwinner），另一方為全職育兒者，由國家給予津貼，以「恢復一方工作、一方育兒的傳統性別平衡」（2002: 142）。至於育嬰假，如果父母分配不均（母親通常分配較多），或法定育嬰假時間較長（如此會導致通常由母親請領），容易鞏固傳統性別角色；而實踐父親育兒的「父親育嬰假」則有助於性

別平等（2002: 138）。簡而言之，雙薪、父母共同育兒、父親育嬰有助於性別平等，而單薪、育兒津貼（實質上為「母職津貼」）、時間較長的母親育嬰假不利於性別平等。

於1960年代的政策辯論中被淘汰的母職津貼，晚近重新現身，被概稱「育兒津貼」或「親職津貼」，用性別中立的名稱包裝傳統性別角色。對此政策，Gabrielle Meagher and Marta Szebehely（2012）就其於芬蘭的發展做了詳實的呈現，其分析值得我們深思。首先，芬蘭社會民主黨於1984年與右派政黨達成妥協，一方面規定幼兒有權享受托育，另一方面規定若於育嬰假結束後未使用托育則可得到「在家育兒津貼」（Home Care Allowance）。芬蘭財劃法使得其地方政府分得的所得稅比例低於瑞典和丹麥地方政府，如此，芬蘭地方政府較欠缺促進女性就業的誘因，此外，提供北歐模式高水準托育措施對地方而言是很大的負擔，包括財務負擔，芬蘭地方政府於是促使育兒津貼的中央政府負擔比例增大，以此減省其提供托育措施之法定責任⁴。可想而知，在地方政府不願多提供托育服務與育兒津貼不薄（雖仍遠低於正常薪資）的雙向作用下，多數芬蘭家庭選擇育兒津貼（2009年有85%一歲幼兒與57%兩歲幼兒享用，參見Hataaja 2012）。

Meagher and Szebehely強調，雖然育兒津貼被解釋為有利於選擇自行育兒的家庭／母親，但在上述所有國家中，低學歷、非西方族裔母親使用育兒津貼的比例都明顯偏高，由此可推測「育兒津貼可能加劇性別、階級、種族的不平等」，這是因為育兒津貼低於薪資，使低薪者較容易受到吸引（2012: 91）。細究原因，應是育兒津貼佔低薪者之薪資比例較高，如此，低薪

者領取育兒津貼的動力大於非低薪者。最後這一點分析是很重要的，讓我們了解育兒津貼所發揮的政策誘因引導較弱勢女性傾向於依賴這項微薄、短暫的津貼，而產生誤導女性生涯規畫的負面作用。

在長期照顧方面，北歐各國雖然依然秉持普及原則，但卻紛紛轉向緊縮、市場化及再家庭化（refamilization）。以芬蘭為例，根據Sirpa Wrede and Lea Henriksson（2005）的分析，於此趨勢下損失最大的是受短期訓練的居家照顧員，由於公部門削減此類服務。再家庭化則以（地方政府）低薪雇用家屬照顧者或給予津貼的方式實施，「鼓勵家屬，絕大多數是母親、妻子或女兒，擔起照顧其餘家庭成員的責任」（73）。

育兒津貼及照顧津貼與制度模型、意識形態的變遷息息相關，請見本文底下各部分的說明。

二、公民身分定位與性別角色

就女性權益和社會永續發展而言，北歐制度最值得世人注意的是它的普及公共托育及長照政策，尤其是這套政策與女性就業的關聯，以及其階級面向效應。本文本部分嘗試說明並分析之。

2-1 普及公共托育

（一）北歐普及公共托育政策及跨國比較分析

今天北歐除了冰島以外的四國（瑞典、丹麥、挪威、芬蘭），都立法保障父母享受公共托育的權利，這四國的托育制度大致符合一般所稱的「北歐模式」社會福利制度。公共托育

發展最早、提供比例最高的是丹麥，從1950年代就開始拓展托育福利服務，並於1999年制定全面性政策，促使地方政府保證所有具托育需求的六個月以上幼兒都可以得到托育服務。瑞典後來居上，於1960年代起大規模投資於公共托育，發展出可謂舉世最細緻的服務網，並於1995年規定地方政府應針對父母就業或就學的所有一至十二歲兒童提供服務。挪威不同於前述兩國，受制於民間傳統觀念和地方政府阻力，以及經濟政策和社會政策的欠缺連結，公共托育發展較晚且不足，但晚近已有長足進展，且從2009年起，規定一歲以上小孩得享托育權利。以上三國對六個月（或一歲）至十二歲兒童提供連續、完整、符合父母就業需求的普及公共托育服務，吻合於一般所說的「北歐模式」（即普及、支持女性就業之模式）社會福利制度（Meagher and Szebehely, 2012；劉毓秀，2006）。

芬蘭情況有所不同，如前所述，其左、右政黨於1984年達成妥協，立法規定兩種性質互異的育兒政策：一為要求地方政府負責提供托育服務，另一為針對自行育兒的家長（絕大多數為母親）提供在家育兒津貼。此異質性的雙重育兒政策提供地方政府推卸責任的方便法門，引導主要育兒方式走向請領在家育兒津貼，偏離支持雙薪家庭、女性高度就業的北歐模式（Meagher and Szebehely, 2012）。此外，芬蘭也未如前述三國提供公共課後照顧服務（冰島托育制度距離北歐模式較遠，在此略而不論，其發展史、狀況及影響請見劉毓秀，2006）。

Walter Korpi認為，二足歲以下幼兒的正式托育是支持雙薪家庭的指標，三至五歲托育則是一般性家庭支持政策，Meagher and Szebehely根據此理論檢視2008年北、西、南歐十一個國家

的托育制度。由於非全時托育不利女性就業與中下階級家庭之幼兒發展，而平均每日托育時間各國差異甚大，於是這兩位學者列出各國平均每日托育時間，並換算出全時托育（以每周35小時計）比例，發現：二足歲以下平均每日托育時間以北歐各國最長，大抵接近全時（瑞典因有十六個月的有酬育嬰假，年齡較小的幼兒送托比例稍低）；全時托育比例也以北歐各國最高，分別為丹麥88.1%、瑞典58.6%⁵（筆者認為應加上保母托育的3.2%，成為61.8%）、挪威53%（筆者認為應加上保母托育的4.8%，成為57.8%）；相較之下，芬蘭較低，為33.1%（筆者認為應加上保母托育的1.7%，成為34.8%）⁶，顯係受到前面所說明的托育與在家育兒津貼兩種政策的頗頗作用的影響。西歐各國除法國之外的國家，平均每日托育時間相當短，連帶地，全時托育比例也低，分別為荷蘭27.1%、英國16.8%、德國15.8%（2012: 98-100, and Table 5.2）。（由於本論文架構考量，南歐國家略過不予討論。）將丹麥、瑞典、挪威與其他國家比較，並參考Korpi「二足歲以下正式托育是支持雙薪家庭的指標」，可知此模式（即「北歐模式」）托育制度是支持雙薪、女性就業的標竿。

表一：歐盟各國2足歲以下正式托育全時比例（2008）

國家	丹麥	瑞典	挪威	芬蘭	法國	荷蘭	英國	德國
比例	88.10%	61.80%	57.80%	34.80%	43.20%	27.10%	16.80%	15.80%

Meagher and Szebehely的檢視顯示，三至五歲正式托育也有支持女性就業的作用，而非如Korpi所言僅是一般性支持家

庭政策。丹麥、瑞典、挪威三國三至五歲正式托育的全時比例分別為91.6%、84.8%（筆者認為應加上3.3%保母托育，成為88.1%，請見註5）、78.1%，其政策模式對雙薪家庭與女性就業的友善程度顯然遠高於荷蘭（58.5%）、英國（52.4%）與德國（60.6%）。

表二：歐盟各國3至5歲全時托育比例（2008）

國家	丹麥	瑞典	挪威	芬蘭	法國	荷蘭	英國	德國
比例	91.60%	88.10%	78.10%	66%	74.60%	58.50%	52.40%	60.60%

其中，法國值得在此加以進一步分析。法國於二次大戰後，政府為了提振生育率而大力介入托育服務⁷，影響所及，傳統母職觀念較弱，政府直接提供或督導、補助的托育措施較為充分，於2008年其二足歲以下嬰幼兒有13.3%使用國家督導、高度補助、每日服務時間接近全時的保母托育（見Meagher and Szebehely, 2012: 99, Table 5.2），若予以計入正式托育，則法國二足歲以下全時托育比例會提高為43.2%。此數字接近Kimberly J. Morgan（2005）提供的2000年代初期法國各類托育措施所收托二足歲以下幼兒比例（42%）。如是觀之，法國二足歲以下正式托育比例明顯高於芬蘭（計入保母托育為34.8%），其三至五歲正式托育比例（74.6%⁸）也高於芬蘭（66%）。由此可見國家政策對性別平等（以托育措施促進女性就業）或傳統母職（發放在家育兒津貼）的偏重，會對實質制度架構產生很大的影響。值得注意的是，芬蘭女性就業型態原本隸屬女性高度就業的北歐模式，但其三歲以下幼兒母親就業率於2007年僅有

52%，明顯低於同年三歲以上母親就業率（81%）（見Meagher and Szebehely, 2012: 99, Table 5.2），可見1984年上路的在家庭教育津貼政策威力有多強，也可推知此政策對女性就業與自我實現的負面影響有多大⁹。但也必須在此指出，法國三歲以下幼兒母親就業率為57%（又，法國女性有四分之一為部分工時，可以推知三歲以下幼兒母親部分工時比例應為遠高於此），還是低於瑞典、丹麥和挪威；雖然略高於芬蘭（52%），但芬蘭女性僅有12%為部分工時（此上數據引自Meagher and Szebehely, 2012: 104, Table 5.3）——這點（以及底下將要討論的女性就業與單親家庭兒童貧窮比率之關聯）卻又驗證了北歐性別平等意識形態的優勢¹⁰。

芬蘭育兒政策誘導女性進入傳統刻板性別角色，因此產生的負面作用也可以由另一個角度的比較中看出。2007年芬蘭三歲以下幼兒母親就業率（52%）明顯低於瑞典（73%）和丹麥（72%），2000年代中期芬蘭的單親家庭幼兒貧窮率（14%）也高於瑞典（8%）和丹麥（7%）。欠缺普及公共托育措施的西歐各國情況更糟，2000年代中期單親家庭貧窮比例為：德國42%，荷蘭39%，英國24%，法國19%。可見母親就業對小孩的生存條件提供了最基本的保障。不僅於此，荷蘭、英國、德國女性部分工時比例遠高於丹麥、瑞典和芬蘭。其中，荷蘭三歲以下幼兒母親就業率看似較高（73%），但荷蘭女性部分工時比例高達56%，且傾向於短時數部分工時，不同於北歐女性的長時數部分工時（以上數據引自Meagher and Szebehely, 2012: 104, table 5.3）。以上女性就業率和就業型態的跨國比較，驗證了瑞典社民黨1978年通過的家庭政策主張所揭櫫的「女性就業與

兒童權益並容」的道理：「社會所提供的育兒措施如果不足，女性就無法就業或就學。……男女平等必須落實於家庭、工作場所與社會，如此才能夠創造最有利於兒童的社會」（轉引自 Ohlander, 1992: 233）。

表三：歐盟各國3歲以下幼兒母親就業率與單親家庭幼兒貧窮率

國家	3歲以下幼兒母親就業率 (2007年)	單親家庭幼兒貧窮率 (2000年代中期)
丹麥	72%	7%
瑞典	73%	8%
挪威		
芬蘭	"52% (芬蘭女性部分工時比例為12%)	14%
荷蘭	"73% (荷蘭女性部分工時比例為56%)	39%
英國		24%
德國		42%
法國	"57% (法國女性部分工時比例為25%)	19%

(註：斜線為本文未引用資料)

平等價值和托育服務是女性就業的先決條件，而托育服務也是女性就業的重要領域，托育人員的薪資等條件不僅關係著女性權益保障，也是托育品質的決定性因素；而托育品質，以及收費高低，又會回過頭去影響送托比例，以及母親的就業率。底下透過Morgan（2005）針對美國、瑞典、法國三國托育就業市場所做的研究，簡要說明托育政策薪資面向之結構性因素及影響。

美國托育制度是自由主義市場經濟（liberal market economy）的代表，其未受管制（deregulated）的勞動市場是導致托育服務營利化的主因。幼托人員薪資和勞動條件不受保障，使得私營市場有生存的空間；這是因為托育成本以人事費用為主，將托育置於自由市場給予私營業者自由調控薪資的大權，他們便可藉低薪、低勞動條件求取利潤。私營幼托市場一旦蓬勃發展，國家決策者就能藉以逃避女性就業所衍生的托育需求問題（Morgan, 2005: 251-52）。

瑞典托育制度是調控市場經濟（coordinated market economy）的代表，從女性有托育需求的時代開始，國家決策者就逐步設計了全面且完整的托育制度，使其幼托人員受到好的訓練且有完善的權益保障，如此排除了營利托育服務發展的可能性，因為它無法靠壓低薪資求取利潤。瑞典托育機構融合學歷較高的幼教老師與學歷稍低的教保員，但出於其工會的要求，兩種人員薪資標準類似，工作內容也類似。這種設計初看令人不解，但有意思的是，藉著消除差距，反而排除了家長（如在法國）和營利業者（如在美國）往低價黑市（對家長而言）和低薪（對業者而言）流動的空間。究其原因，如果幼教老師和教保員薪資差距太大，會使國家因為負擔不起幼教老師的薪資而無法普設公共幼兒園，因而留下空間給營利托育業者；而當營利業者有了空間，他們就會聘僱低薪人員，以此求取利潤，並創造二元市場，讓富有者享受高價格、高品質服務，貧困者則流向低價黑市。相反地，瑞典托育制度透過調控市場經濟的設計，讓公共托育得以普存，幼托人員也因此普遍享有合理的待遇，其薪水為女性平均薪資的1.02倍（Morgan,

2005: 249, Table 2, 254-57)。

法國托育制度代表的是不完整的調控市場經濟。在過去二十年間，由於幼教人員薪資較高、公立機構經費昂貴，而保母資格門檻低，政府僅給予管理和補助，負擔較低，因此政府逐漸擴大對於在宅保母的補助，導致保母成為法國三歲以下幼兒托育的主流。法國幼教人員薪資高達女性平均薪資的1.87倍，而保母薪資則欠正式統計（Morgan, 2005: 249, Table 2, 256-58），顯示這是政府低度管理的灰色地帶。如此可知，法國幼教人員薪資雖高，卻產生使政府卻步的作用，使其收托幼兒比率一步步退縮。

前述研究有助於我們掌握托育制度設計與分析的結構性考量，顯示托育服務模式與幼托人員的薪資結構、政府政策、營利業者動向、家長傾向之間的蹺蹺板關係。這微妙複雜的流體力學式的關係，也彰顯了北歐模式托育制度的優勢：它在政府與人民（納稅者及家長）負擔能力跟工作人員權益之間取得平衡，其實施效益因此也最有利於所有各方，包括兒童。

（二）普及公共托育促成永續社會

北歐模式托育制度的前述平衡，造就公共托育的普及性及高品質。Esping-Andersen晚近疾呼，這樣的高品質普及公共托育，正是新世紀永續社會之所賴。他指出，各類支持育兒政策中，兒童津貼雖具象徵意義，卻無助於維持生育率，原因在於沒有哪個國家發得起長期高額津貼；父親育嬰假雖然符合性別平等價值，但此政策的推動只有挪威和瑞典較為成功，但是，請育嬰假的，尤其是期間較長的，以公部門雇員居多，而且，

不論育嬰假如何安排，也不足以涵蓋整個嬰幼兒時期。這個問題的源頭跟女性角色的轉變息息相關；「現代家庭所面臨的最嚴重問題之一是如何平衡事業與母職」（2009: 54）。他因而一再強調平價、可近的托育服務具有無可取代的重要性，然而這絕對不可能來自於自由市場，而必須由國家負起責任。符合當今時代需求的新家庭政策，其精髓在於下面這項「似非而是」的道理：

現代社會中的家庭幸福有賴「去家庭化」（de-familialization，即將傳統家庭功能社會化）。這並不意味強行入侵家庭生活；相反地，其精義乃在給予家庭合乎現實的選擇。如果說欠缺可負擔的托育服務是生育的障礙，那麼，普及托育服務政策就是公民組成他們所想要的家庭型態之所賴。人們素來普遍認為將家庭責任移轉到家庭外面，就會危及家庭生活品質和家人之間的連結，但是，所有證據都恰恰指向相反的方向。研究顯示，當家人的照護負擔〔因為獲得公共照護制度之助而〕減輕時，代間〔老人與子女〕的聯繫就變得更強且頻繁；同樣的，享有托育服務的家庭，父親也較投入於育兒。婦女運動教導了我們這項重要的道理：傳統家庭主義在今天已經成為生育與親職的最大障礙。（2009: 104-105）

這段話提示，在今天的社會，讓國家政策介入家庭協助照顧小孩和老人，不僅不會傷害人倫，反而是良好的家庭關係、代間關係與家庭的生生不息之所賴。這個觀點值得我們深思。

托育不僅是女性充分就業的先決條件，也攸關兒童福祉和社會利益。Esping-Andersen於2002年提出「以兒童為中心的

社會投資策略（a child-centered social investment strategy）」（2002a），Aton Hemerijck後來直接將此策略等同於普及公共托育制度，並將其視野擴大，不僅包括女性需求的面向，更涵蓋終身學習、全民就業與社會競爭力等面向：

普遍可得的高品質托育是未來社會保持平衡與穩定之所賴。公共托育不再僅僅是協助人民兼顧家庭與工作、促進女性就業的手段，它越來越被視為終身學習的第一環，能夠有效為小孩打下往後教育和職訓成功的基礎，使他們學得一技之長。……「以兒童為中心的社會投資策略」是必要的，以便兒童能成為終身學習者，與社會的有力貢獻者。我們有必要讓更多小孩有能力參與知識經濟活動，才能使歐陸福利國家足以因應嬰兒潮世代退休者的養老需求。（2009: 98-99）

這種說法適用於進入高齡化的所有國家。我們必須特別注意的是公共托育的重要性。Hemerijck和Esping-Andersen都強調，營利市場的服務無法充分滿足托育需求。在高度營利的托育政策下，中下階層父母勢必無法取得高品質服務，於是會將小孩交給廉價、低品質的托育，損及小孩未來的發展，或導致母親退出職場，大大增加家庭和小孩入貧的機會，而單親家庭受害尤深。（Hemerijck, 2009; Esping-Andersen, 2009）

於此我們看到高品質普及公共托育制度的「去普羅化（deproletariatization）」作用，使普羅勞工脫離低生活水準而提升至中產階級的生活水準。北歐福利國家來自馬克思主義的巧妙轉化，各種平等普及的措施，原本用意是要以勞工階級為準則將所有人「普羅化」（proletariatization），但是，北歐國家的務

實性格使勞工政黨和勞工運動者與其他階級結盟，其福利措施涵蓋勞工以外的階級，包括中產階級，自然必須達到中產階級的水準。接下去的發展是，中產階級水準的福利措施也由中下階層共享，提升了後者的生活水準，結果造成了社會全面「去普羅化」或「中產階級化」（Esping-Andersen, 1992）。此一模式托育制度能夠確保未來社會的福祉，這是因為能否建立高品質普及公共托育系統，能否讓所有小孩從人生初期就受到良好的照顧和教育，打好健康的身心的基礎，以便他們日後能夠成長為源源不絕的優秀勞動力，有能力參與知識經濟活動，正如 Hemerijck 所指出這將是「未來社會維持平衡穩定之所賴」。

（三）普及公共托育緊扣充分就業的正向循環

從托育制度的公共性、普及性、永續性而論，瑞典托育制度最值得我們學習的面向之一，是它扣緊參與工作的父母公民（citizen worker-parent）之公民身分定位（劉毓秀，2006），將托育設計為國家積極勞動市場政策（positive labor market policy）¹¹的一環，規定只有在父母（或單親）參與勞動（或就學）的狀況下，才可享受公共托育服務。此一模式托育制度，完全不同於針對弱勢幼兒提供、以致難逃烙印化與品質低劣之譏的殘補式福利措施。它並不是單純的福利政策，而是福利政策與積極勞動政策的結合體；於此，北歐充分就業的理念表露無遺。這顯示的是北歐模式福利國家的務實本質，他們將「享受福利」和「工作／納稅」綁在一起，讓權利和義務互相平衡，彼此支撐，高度實踐社會民主政治經濟學架構下政策設計的兩個指導原則，即「避免反向誘導」，與「盡量透過就業進

行「再分配等福利給付的」移轉」；後者為「充分就業」信念的表現，也是北歐國家勞動市場政策的基石（Milner, 1994: 87-89）。此正向誘導，不僅顧及國家財政的平衡，更能藉著普及公共托育與充分就業政策（包括多種促進就業措施）的包容性與非排他性，而誘導、協助父母普遍就業，預防入貧，為兒童創造有利的成長環境。如此，針對雙薪父母或就業單親提供的托育措施，在實質效果上反而能夠真正有利於兒童。

就家庭型態和兩性關係的層面而言，「就業＋公共托育服務」政策意味著傳統刻板性別角色下的「養家活口的男人與家庭主婦的相互責任（他負責賺錢養家，她負責家務育兒）」，已被「成年公民與國家的相互責任（成年公民參與勞動，國家於工作時間為他們育兒）」所取代（Ketola et al., 1997: 88），如此延續了早期瑞典經建計畫推動者Gustav Möller的一項主張：人口政策必須被用作執行社會改革的策略（Ohlander, 1992: 224）。於此我們看到女性角色轉變背後的政策助力，以及北歐人口政策的基進本質。

把「就業」和「普及公共托育」綁在一起的政策設計，將普及公共托育賴以運作的稅收涵蓋在其本身內裡，讓整套制度發揮促進就業、增加政府稅收的作用。晚近瑞典托育服務為了容納不易就業的移民父母之子女，而規定父母之一方（或單親）失業者，小孩都有權享受每週至多15小時托育服務；如此，父母就業與不就業的區別依然被保持，以維持其「公共托育＋充分就業」的基本政策路線，避免反向誘導。這種避免反向誘導的考量，特別值得我們效法。

Esping-Andersen觀察到，欠缺托育措施讓歐洲各國普遍存

在著高學歷女性不願生小孩的現象，尤其是在傳統家庭觀念較強的德國和西班牙，由於這兩國欠缺普及公共托育服務，以致女性特別難兼顧工作和育兒。相較而言，在北歐各國，生育率最高的反而是具有大學學歷的女性，由於普及公共托育政策讓她們能夠終身投入職場（Ohlander, 1992: 224）。由此可推知，唯有藉著普及公共化托育政策使工作／自我實現與生育並容，女性的教育投資才能充分發揮作用。

2-2 普及公共長期照顧

（一）北歐模式長照制度及其變遷

北歐模式長照制度不同於其普及公共托育政策，後者是對第二波婦運的回應，因此遲至1970年代才開始發展。北歐長照制度前身為鄉鎮與教區的扶助貧困老人的古老傳統；循此傳統，瑞典、丹麥、芬蘭於1950年代前後即著手制定法律規定政府應負責提供普及長照服務，至於挪威則稍晚，於1964年才進行立法。今天，這些國家的長照制度受「社會照顧法」（Social Care Act）規範。但北歐模式福利制度的普及性與全面性原則，在長照層面只適用於「可得性」（availability，即指所有有需要者皆可得到）的面向；至於需求評估、服務項目、服務品質等面向，並無普及法則可循（Karlsson, Iversen and Øien 2010: 3）

⑫。

由於瑞典長久以來被廣為視為福利國家的典範，而且其統計詳實，因此底下以瑞典為例，說明北歐長照制度及其變遷歷程，而其制度及變遷後的成果，將於下一節另從女性主義角度檢視之。瑞典早期公共老人照顧採機構化模式，於1950年，65

歲以上老人有6%、80歲以上有20%入住老人照顧機構。然而，這些機構品質低陋，在老人運動組織和媒體施加的壓力下，政府改為推動居家照顧¹⁶。居家照顧於其後二十年間呈現戲劇性擴展，但機構同時也快速成長。於1975年，80歲以上老人有30%入住機構，39%使用居家照顧，公共照顧涵蓋率高達七成。在當時，因為自付額甚低且常被免除，以致有相當程度「過度使用」的現象（Sundström and Johansson, 2005: 6）。於1990年代，長照制度歷經劇烈的制度性變革，使居家照顧與機構照顧受惠者比率大幅度降低。80歲以上老人使用居家照顧的比率從1993年23.2%逐年降為2001年的18.3%，其後回升為2007年的23%；入住機構的比例則從1993年的22.5%一路下滑到2007年的16%（Karlsson, Iversen and Øien 2010: 8, Table 4）。在這十五年間，八十歲以上老人使用這兩種長照服務的比率下滑6.7%；若與1975年的高峰期比較，從七成下滑為四成，差距尤其明顯。

前述瑞典長照服務變遷趨勢，看似意味著長照服務普及性的降低，但Sundström et al.（2011）從一個不同的角度進行量化分析。他們將新興的「其他服務」（警鈴、送餐、交通服務等），拿來跟居家照顧和機構照顧並列，結果顯示：於1975年，65歲以上老人有16%使用居家照顧、9%入住機構，兩種服務的總涵蓋率為25%。於1980年代，「其他服務」問世且使用者漸增；這些人當中，一部分僅僅使用「其他服務」，另一部分兼用居家照顧與「其他服務」。到2008年，65歲以上老人僅使用「其他服務」的有10%，僅使用居家照顧和兼用居家照顧與「其他服務」的有9%，入住機構的只有6%；三種服務的總涵蓋率是25%，與1975年相同。

表四：瑞典各項長照服務使用比例

年代	65~80歲	65~80歲	65歲以上	80歲以上	80歲以上
	入住機構	使用居家照顧	使用其他服務	入住機構	使用居家照顧
1950	6%		未提供	20%	
1975	9%	16%	未提供	30%	39%
1993				22.5%	23.2%
2001					18%
2007				16%	23%
2008	6%	9%(兼用其他服務)	10%		

(註：斜線為本文未引用資料)

值得我們注意的是，三種服務型態中，居家照顧和機構照顧比率下滑（雖然超高齡人口持續增加），「其他服務」比率則持續擴大，成為惠及最多人的服務類型；而最昂貴的機構照顧，則縮減到1960年代的比率。Gerdt Sundström and Lennarth Johansson指出，此縮減是以更嚴格、專業的評估規範行之，此舉一來是因應「外包」（大部分委由營利公司辦理¹⁴）之需，二來是回應高齡化等因素造成的資源稀少。但以福利券（voucher）行使「消費者選擇權」的方式則成效有限（2005: 6-7）。¹⁵

瑞典政府於1999-2001年派往各鄉鎮所做的調查研究顯示，鮮少有老人欠缺服務。Sundström and Johansson（2005）將此詮釋為服務精準度的提升，他們估計，六十五歲以上老人於死前使用過公共長照服務的比例，於1930年代晚期約為13%，1970年代約30%，到2000年提升為約45%；以延雪平市為例，於1999年80歲以上老人高達75%於死前使用過長照服務。¹⁶他們將此

歸功於北歐老人照顧系統的單純性和在地化；北歐老人照顧是地方（鄉鎮市）政府的專利，由其負責全權處理（2005: 7）。這使各地方政府能夠靈活針對在地需求提供服務，因此雖然情況各異，且高齡人口雖然增加經費卻不增，各地方政府倒都能切中標的，分別以各種方式滿足超高齡者、失能者和獨居者的需求，此情況被描述為「雖不同，卻平等」（Davey et al., 2006; Davey et al., 2007）。但這幾份研究報告也坦承，他們所用的巨觀量化分析，並不足以呈現品質或特質面向。

北歐長照制度所成就的高使用率具有深遠的意義。歐洲跨國比較顯示，德國、西班牙等低度使用公共長照服務的國家，比起丹麥、瑞典等高度使用的國家，其服務針對需求提供的精準度亦較低，此比較顯示了儘管德國、西班牙等政府提供了照顧服務，但這些有限的服務內容無法切合人民實際需求，因此造成公共長期照顧服務低度使用的現象。此外，在使用率高的北歐國家，公共服務常與家庭照顧並存；而在國家政策較為依賴家庭照顧的德國、西班牙等國，公共照顧或市場提供的照顧卻常取代家庭照顧，反而造成家庭乾脆將照顧責任完全推給國家或市場的現象。再者，在低使用率的國家，由於政府傾向於提供有限的現有服務，而非符合人民需要的服務，影響所及，家屬往往被迫選擇領取微薄的照顧津貼。如此可知，在北歐等長照服務高使用率的國家，家屬往往在國家分攤照顧責任，減輕其照顧負擔的情況之下，樂於選擇參與照顧；然而在欠缺長照服務，或不針對需求提供服務的國家，人民會被迫依賴家屬照顧或購買市場照顧（Sundström et al., 2011: 40-41）。公共照顧並不會造成家庭關係的崩解，反而發揮了支持親情的作用，這

點值得世人深思。

跟著人口愈加老化及公共資源相對吃緊，家屬照顧的重要性隨之提高，瑞典因此推動家屬支持政策。其「社會照顧法」於1998年增添條文規定「地方政府應支持家庭和家屬照顧年老、生病和沒有獨立能力的家庭成員」，相關措施相應而生，包括：照顧假（於1989年立法規定勞工為照顧生病臨終的親人得請最多60天〔於2010年延長為100天〕有薪假），機構、在宅或居家照顧模式之喘息服務，以及諮商服務等。此外，有些地方政府針對家屬照顧者提供津貼（OECD, 2011）。關於家屬照顧，值得注意的是上一段指出：在瑞典，它通常與公共照顧並存，而且是出自家屬的樂意選擇。Sundström and Johansson 語重心長地指出，「政府與家庭的共同承擔可以說是團結（solidarity）的現代含意」；以喘息服務為例，只要一有需求，無須經需求評估或其他官僚程序，很容易就可取得服務，如此大大增加老人及家屬的安全感（2005: 11）。在高齡化時代，家庭對於國家政策的殷切倚靠，於此可見一斑。但是，家屬照顧支持並未被明確定義，因此各鄉鎮各有不同的措施，例如，僅有38%鄉鎮提供家屬照顧訓練，部分鄉鎮也提供家屬照顧津貼，但於2006年全國總共僅有5200人領取（Fukushima, Adami and Palme, 2010）。

三、女性（主義）角度的省思

針對上一節所呈現的北歐長照制度及其變革，本節擬從女性（主義）的角度加以檢視。大抵而言，北歐各國女性（主義）學者們傾向於肯定1990年代變革之前的長照實施模式，對

其後的改變則持質疑態度。其質疑值得我們特別注意，因為無論就被照顧者或（有酬與無酬）照顧者的角度而言，長照制度與女性的關聯性都是很高的。

3-1 從草根模式到民主專業主義：友善女性的成功故事

如前一節中所述，北歐長照制度早期發展重點是居家照顧於1960年代與1970年代的急遽擴增。此時期居家照顧的特徵是草根、在地、偏重女性經驗與特質。在丹麥，鄉鎮政府聘僱未受過正式訓練的家庭主婦到老人家中提供服務，從而產生1958年的「居家照顧」立法。於1960年代，居服員逐漸被納入一種「專業化論述」（a discourse of professionalism）；1974年，居服員被要求接受為期四週的訓練。Dahl認為，一般而言，這是「一則成功的故事」，因為「以往被壓制的價值、能力、知識在政治與行政領域受到了部分認可」（51）。¹⁷

到宅服務以芬蘭發展最早，早在1940年代，鄉鎮即針對育兒家庭提供家務管理服務，並由鄉鎮社福委員會（參見下一節）負責督導執行。1960年代晚期隨著芬蘭的福利制度朝向普及主義邁進，前述服務的對象擴及老人，居家照顧服務員（以下簡稱居服員）的新興職業應運而生。居服員僅須接受短期訓練，主要來源為家庭主婦，其服務大有助益於僅需家事服務的老人。居服員位階雖然較低，但是，Wrede and Henriksson指出，芬蘭的普及主義福利體系，及其對社會階級分化的全面挑戰，強有力地抗衡社會不平等。這樣的條件催生了Richard Hugman（1991）所稱的「民主專業主義」（democratic professionalism，引於Wrede and Henriksson, 2005: 4）。國家對

於直接服務的投注，加上民主專業主義，孕育出讓各類照顧專業者能夠自主工作的組織架構（Wrede and Henriksson, 2005: 63-64, 74）。

挪威居家照顧的前身是1950年代女性團體於奧斯陸提供的自願服務；1969年政府開始給予補助，協助其成功擴展。這初期的居家照顧雖然隸屬於1964年訂定的社會照顧法，但實務上居家照顧並不注重意識形態或管控與規格，而偏向於倚賴居服員所擁有的在自己家中從事家務與照顧的經驗，以及她們對受照顧者的親近與利他著想。在此情境下，照顧服務在很大的程度上是關係（relational）取向的，其負面效應則是人員待遇偏低、偏向短時數的部分工時、社會地位低、權益欠缺保障（Christensen, 2005: 37-38）。

於1980年代，挪威居家照顧歷經三方面的改變：服務的官僚化，人員的專業化，和受照顧者的分類。以往採的是一人照顧固定少數幾個老人的模式，現在改採輪番照顧的生產線模式，將服務內容細分，分別由不同的服務者來做。於此過程中，居家護理與安養之家改由鄉鎮主責，一方面官僚化日深，另一方面對人員知識與技能的要求也漸增。專業化對於居服員的影響尤其顯著，因為這意味的是其身分由家庭主婦轉變為受雇者；後一種身分牽涉著薪資、工會和新的職業教育。而受照顧者則由「案主」或「病患」變為「使用者」，隱含提升受照顧者的自主權及責任的意味（Christensen, 2005: 39）。

以上所描述的是北歐照顧服務從早期的草根模式到1980年代專業化與官僚化的發展。於1992年（即前述階段晚期）所做

的瑞典統計顯示，65歲以上女性接受服務的比例（18%）高於男性（12%）（Korpi, 1995: 260-261）。據推測，這項性別上的差異可能肇因於壽命較長的女性佔高齡人口的多數，而女性又是經濟上較為弱勢者，而自付額負擔甚少、可近性甚高的公共居家照顧是女性比較使用得起的服務方式（參見Rauhala et al., 1997: 141）。由此可見普及公共居家照顧是友善高齡女性的服務。

此外，從服務內容觀之，80歲以上老人接受的服務項目中，個人服務（淨身、穿衣、談話、散步）佔39%，一般家事服務（清掃、煮飯、洗衣、購物）佔48%，其餘工作佔13%（Korpi, 1995: 261）。其中，一般家事服務所佔比率最高，可見這是老人需求度最高的服務類型。再者，正如Rauhala et al指出的，北歐普及照顧制度「為中年女性提供有酬工作，她們在許多其他社會中處於就業弱勢，往往被迫成為無酬、不受肯定的家屬照顧者」（1997: 147）。老人所需要的服務項目中，比率最高的正是家庭主婦原本就會做的家事服務，而且，將這些服務轉化為公共政策也能為眾多中年女性提供可靠的薪資。這個簡單的道理，不僅值得想要師法北歐居家照顧與女性充分就業制度的世界其他地區國家學習，也值得歷經制度變革後的北歐各國回顧。

另外值得進一步探討的是照顧公共化所造成的職業性別隔離現象，即照顧工作（托育及長照）人員女性比例偏高。在一般的看法中，照顧工作薪資和發展性都較低，但是，正如前面所指出的，北歐公共照顧於早、中期的工作情境，呈現的是一種民主專業主義。此外，Maria Charles and David Grusky

（2004）於其專論職場性別隔離現象的著作中提出一個值得我們參考的理論架構，認為職場隔離的機制可分為垂直機制與水平機制兩種，其中，性別本質主義（即主張男女兩性各有其不同本質）模式的水平機制會導向隔離，但也有助於推翻不平等，而此係因透過提供女性大量的就業機會，使得女性在家庭中成為能夠提供薪水而非無給家務工作的成員，透過照顧工作讓女性從私領域跨到公領域，獲得經濟自主，並以此改變地位；這說明了何以性別平等的國家（例如瑞典）通常有較高度的職場性別隔離現象。這點值得女性主義者參考。

3-2 1990年代以後的發展：新公共管理對公共照顧及女性的負面影響

前一節說明北歐照顧服務從早期的草根模式，逐漸朝向官僚化與專業化發展。此發展於1990年代受到另一個新模式助長，這新模式便是新公共管理（New Public Management）。新公共管理肇始於1980年代英國柴契爾政府及美國雷根政府等西方先進國家期待引進市場機制於公共治理。

新公共管理又被稱為管理主義（Managerialism）、以市場為基礎的公共行政（Market-based Public Administration）、企業型政府（Entrepreneurial Government）、新右派（New Right）、新治理（New Governance），主要皆係應用公共選擇理論（Public Choice Theory）內涵，假定個人皆為自利、追求效用最大化的理性行為者，大量援引經濟學理論及分析模式於公共組織，注重績效達成的明確標準及衡量，強調產出的控制及成果取向，期望透過於公部門引入更多市場競爭機制及私部門的管理工具，以降低成本、

提高服務品質。（《行政學辭典》，522）

新公共管理於1990年代開始對北歐照顧服務領域發揮影響，包括文件化（documentation，指使用較多報表、評量等文件）、品管、競爭與使用者取向等面向，以及其法制化。以挪威為例，1991年修正的社會照顧法規定，人民每次使用社會服務都得經過法定的正式審核。此規定使往昔彈性甚大的地方政府施政變得事事都得遵照法規，其中一個舉措是在照顧人員之外，增設審查者，負責審核何者需要多少、何種服務，如此導致以往所無的責任分化。此舉用意在於確保被照顧者和照顧者雙方的權利，但事實上，卻反而導向雙方的無力感，因為法律所明定的符合個別使用者需求的服務，其實使用者並無法充分獲得，原因在於它超乎照顧者能力所及。此外，公開競爭的新法則讓地方政府跟私營機構在開放市場中互相競爭。這些舉措進一步推向文件化，而採用一個名為Gerix的電腦系統，這顯露此趨勢背後其實是一個簡化的「輸入／輸出」模式。所有這些所成就的是一種「品質的假相」（mock quality）（Christensen, 2005: 41-43）。

Dahl（2005）也指出，在丹麥，新公共管理導致照顧理念的「質性的、典範的變革」（47）。她指出，新公共管理「不應單單被視為一種現代化的中性策略」；我們必須體認它「體現一種特定的、論述上的緊縮（retrenchment，指公共照顧服務的緊縮）」。此論述遵循Fraser所描述的邏輯：將需求變成「可管理的需求」（轉引自Dahl, 2005: 53），而導向服務的技術性分割。此「治理與預算的論述」越來越聚焦於照顧的商品性質，接下來，外包成為促進效率的手法之一。此發展導向「照

護」（即前一節提到的「個人照顧」）與「服務」（即清掃、購物、備餐等「家事服務」）的分割；前者被認為是衰老者所需的，因此是國家雇員應該負擔的工作，後者則不被視為衰老者急迫需要的。循著這個邏輯，家事服務不再具有政治正當性，因此不再由政府自行辦理或外包辦理。Dahl認為，由此可見「新公共管理並非中性的工具，而會改變居家照顧的思維與作為」（54）。

瑞典的情況類似。Szebehely（2005）指出，瑞典照顧服務原來是地方政府（鄉鎮）直接負責的施政項目，現在鄉鎮紛紛採行「購買者／服務者二分」模式，委由政府之外的機構提供服務，並由政府給予補助及管控。營利機構佔承包機構的比率快速上升，然而，關於此趨勢對受照顧者和服務人員的影響，卻欠缺可靠的全國性追蹤研究。此外，此時期醫療體系的病床數和治療期間被大幅度縮減，使地方政府將照顧服務集中於需要密集照顧者，而藉著較嚴格的分配、較高的自付額等方式，將清掃、洗衣、購物等服務逐漸排除於地方政府的責任範圍之外，導致「瑞典居家照顧密集於最它最無法滿足的那群老人身上」的矛盾現象。Szebehely快人快語地指出，居家照顧較適合的對象是那些「需要家的照顧（caring for the home）而非身體的照顧（caring for the body）的人們」（92）。（這意味著後者失能程度較嚴重，應該住進機構，而前者失能程度較輕，依賴少許家事服務就能在家老化。這點值得政策設計者深思。這項困境，加上種種提升效率和競爭的手法，使居服員的處境惡化，導致許多地方政府遭遇居服人員招募的困難。瑞典女性素來信賴政府的服務，而以上種種趨勢都對女性——無論作為被

照顧者、照顧服務人員或家屬——產生負面影響，包括質與量下降、不申請服務（由於自付額提高）、犧牲就業而成為家屬照顧者等。

放在前述各國變革的脈絡中，新公共管理對芬蘭照顧制度的影響變得較為容易理解；而又由於當今舉世各國政府普受這套治理思維與辦法影響，理解新公共管理對於照顧機制的影響具有很大的重要性。根據Wrede and Henriksson（2005）的描述，芬蘭的家事服務發展甚早，於1960年代立法後，惠及主要需求為家事服務的老人；需要長期照顧者則入住機構，使機構照顧大幅成長。1970年代晚期轉為朝向居家照顧的方向發展。其後，1980年代晚期的新政策讓醫生和公共護士負責基礎保健，並將實務護士（practical nurses）和居家護理人員整併進去，後兩者因而擔憂失去其自主性。前述改革於1990年代被涵蓋於另一波更大的變革，即新公共管理；1993年「福利與衛生部」再造為「福利研究與發展中心」，其後的福利系統改革皆遵循新公共管理的綱要行之，目的在於限縮政府所負的社會福利責任。普及主義的原則並未動搖，但卻被重新定義為：醫療與照顧應以整合的、有效率的方式為之。1990年代中期展開「整合型居家照顧」改革，個別案主成為定義連續性照顧的基礎，但其自付額也增加了，顯示新公共管理與新自由主義降低公共性並朝向個人主義傾斜。此外，鄉鎮削減服務，以致越來越多只需輕度服務者被排除在外；鄉鎮紛紛將安養之家和居家照顧兩者融合，造成三分之一居服員被挪往安養之家；為了因應重度需求者，鄉鎮也發展所謂的「密集居家照顧」（包括24小時安寧照顧），並與縣政府負責的醫療體系協合發展「在宅

醫院」，將居家照顧導向醫療服務，如此導致人員的混用。

關於前述發展對於人員的影響，Wrede and Henriksson (2005) 描述，在原本的普及福利系統中，居家照顧隸屬於公部門，包含了醫療與社會服務兩個職種，但新公共管理為了創造彈性而將社會服務與護理兩者融合，並將兩種人員的原有十一門訓練課程整合為一套課程，人員須於「醫療法律事務中心」登記。於1990年代晚期，在教育部與芬蘭鄉鎮聯盟的推動下，於前述課程中加入老人照顧。如此一來，原本各自獨立的家事服務與護理訓練兩者被融合了，讓實務上仍然持續著的兩種工作之人員頓失所依，因而被鼓勵去修習新課程。此舉用意在於讓醫護系統與居服系統的底層人員有較大的服務彈性，但卻導致實務護士覺得受限，產生騎驢找馬的心態，把新訓練視為更上一層的踏腳石。新世紀初出現另一種專長，稱為「老人專家」，負責工作包含老人的社會服務與醫護服務的管理（此二者原為各自獨立）。這一連串為了融合性居家照顧而實施的改革，讓護士組織備感威脅，其中聲音最大的是保健護士，她們深恐受非其專業背景者管理而喪失自主權。公共預算被刪減，使鄉鎮改變雇用和管理法則以因應，導致不平等加深，即使在公部門勞動市場亦然。損失最大的，則是受短期訓練的居服員，其工作在新架構中被視為「輕度需求」，因而被削減；她們的工作項目——和工作機會——往往被其他種類的人員取代，影響所及，以往安全的公部門勞動市場變得不安全、不穩定。

對此，Wrede and Henriksson (2005) 進行了頗富深意的省思，指出芬蘭福利服務勞動市場的困境導向一種割裂的勞動力

(a segmented labor force)，促使不同的職群互爭工作機會。公部門勞動力被區分為永久雇員與暫時雇員；同時，居家照顧雇員的私部門勞動市場也應運而生。接踵而至的問題便是招募的困難，但是中央政策仍然趨向醫療化、機構化與限縮鄉鎮自主權。如此，以往以穩定的就業、明確的分工及國家的直接投入為特徵之福利服務勞動市場「民主專業主義」，其根基現在被以彈性、效率、緊縮為名拆除了，引導「回歸分裂的、保守的、個人主義式的傳統專業主義」（Wrede and Henriksson, 2005: 64）。代之而起的是一種新型的由醫生主導的團隊。在以往，普及福利模式為照顧工作者創造「集體移入職場計畫」（collective mobility projects）（75）；此空間現在大為緊縮，女性主導的職類之工會也隨著往昔政策網絡的拆卸而解體了。

Wrede and Henriksson（2005）的分析顯示，隨著公部門角色的緊縮而來的，是照顧的部分再家庭化（partial refamilization），針對家屬照顧者，通常是母親、妻子或女兒，發放津貼。雖然國家政策論述依然秉持普及主義，但公部門角色緊縮促使鄉鎮提供居家照顧的方式趨向津貼法則（the subsidiary principle）。Wrede and Henriksson下結論道：這一切係肇因於1990年代以降普及主義與新自由主義的「福利模式融合」（welfare-mix）（75）。家屬照顧津貼具有傳統家庭價值和個人選擇權的涵義，屬於新自由主義模式；由政府提供普及公共照顧服務則屬於普及主義福利模式。此二者的「福利模式融合」能夠藉著實踐新自由主義允諾的高效率，而加減保住普及公共照顧的目標嗎？這是一個具有關鍵重要性的問題。

3-3 新公共管理的自我矛盾，以及出路思考

筆者認為，前述女性（主義）角度的探討，其價值不僅在於揭露照顧政策變遷過程中女性的處境，更在於揭發新公共管理改革的自相矛盾。此變革所明示的目的是要提升彈性與效率，但是，其做法和效應卻往往與此矛盾。Sundström and Johansson（2005）認為，瑞典長照服務至今仍能滿足全國各地老人和家人的需求，得歸功於北歐各國老人照顧系統的「單純性和在地化」；北歐老人照顧在實務上是「鄉鎮的專利，由同一管理者負責全權處理」（7）。但是，真相可能不再如此美好。

於1990年代的劇烈變革之後，鄉鎮提供福利的方式有一項重大改變，即除了直接聘僱人員提供服務之外，越來越多地方政府開始兼採外包委辦的方式，對此，雖然法律規定地方政府有監控與追蹤之責，但晚近一連串弊案顯示此規定並未被執行（詳見「4-1」）。由此可見，新公共管理破壞的是普及長照政策本身的內在邏輯，以及扣緊此內在邏輯而來的長照措施架構，和基層政府與基層人員的自主性——而這些因子，正是北歐普及長照政策的高效率之所賴。最諷刺的是，新公共管理拿效率和使用個人自由選擇權為名，破壞了這套制度原有的環環相扣的良性循環，產生自相矛盾的作用，包括效率反而降低，及有需求者（尤其是老年女性）使用服務的自由度反而大減。尤有甚者，Wrede and Henriksson（2005）所指出的普及長照制度為女性創造的「集體移入職場計畫」（75）也已大幅度失效；而在高齡化時代讓為數眾多的女性喪失安全穩定的公共照顧工作機會，這意味的是普及模式時代北歐所無的女性老年

貧窮可能將成為棘手的社會問題。由此我們可以看到，北歐各國引進新公共管理是一項充滿矛盾的作為。

反思北歐各國此舉的來時路，我們可以看到，轉折點可能是出在高齡化造成的沉重需求，以及因此而來的「資源稀少」的憂慮¹⁸。瑞典的老人照顧政策，正像北歐所有普及福利措施一樣，是以多數人（所有有需求者）為對象；但是，隨著高齡化程度攀高，少部分高度失能者卻佔用了大部分的服務，據估計使用者中的五分之一使用了全部服務時數的六成，違反北歐居家照顧政策協助多數老人繼續待在自己家中生活——亦即「讓許多人得到些許」——的目標，轉為將服務集中於少數較重度需求者，以致在實務上（雖非理論上）往「少數人得到很多」的非普及模式傾斜（Sipilä et al., 1997: 36）。（中產階級）高齡者得不到，或鮮少得到，他們想要的家事服務，如清掃等；這些人的使用率降低，可能會使普及公共居家服務政策失去社會支持（Johansson, Sundström and Hassing 2003）。我們可以合理推論，如此造成的普及長照福利服務制度正當性缺口，為普及性、公共性較低的新公共管理模式提供了絕佳的引進時機，進一步形成人民與福利制度的雙輪。Sundström et al.（2011）即指出，少量的居家照顧，和交通、警鈴等服務，都不昂貴，卻往往能夠發揮高度的預防作用；「將服務集中於較少數失能程度較大的人，以致其餘人得不到服務，此一長照政策趨勢是不明智的」（41）。

女性（主義）學者們對新公共管理的批判，至今未在政策上產生影響。盱衡現實，Sipilä, Anttonen and Kröger（2009）提出一個折衷的出路。他們主張，在高度高齡化和貧富差距拉大

的後工業時代，原本嚴格由政府支付並提供的北歐長照系統，應該可以適度調整，由政府制定規格並補助購買私部門提供的額外服務，以解決需求和公共資源之間的落差。這種融合方案在性別平等與再分配方面遜於現行的嚴格公共制度，但是，卻「優於將富人與窮人完全分隔的服務制度。普及主義最大的威脅在於公共系統提供的服務如果嚴重不足，大多數人就不會想要使用它。那時，我們就要跟北歐公共服務模式說再見了」（195-196）。這種融合性方案，由政府制訂規格，統一購買，讓民間提供的服務納入公共系統，可以確保照顧體系的普及性及部分公共性——如果採購委員會（見「4-2」）能夠發展出充分的監督與管控的能力的話。但是，正如前述學者指出的，在性別平等與再分配方面將大不如前，譬如，自付額增加會提高經濟弱勢者（其中大多數為女性）的使用門檻，並導致人員（大多數為女性）薪資降低、工作負擔加重、自主性喪失、工作機會減少等後果。

此外，少時數型態的公共居家照顧服務，尤其是老人家事服務，應該針對有需要的老人普及提供，正如前面多位評論者所強調的。這具有多重好處，包括不昂貴，可預防進一步失能，可擴大長照服務的涵蓋度並提升人民支持度，可提供大量在地工作機會給學歷、社經地位較低之女性以支持其家庭生計等等，因此值得各國長照政策設計者考慮採行。

四、公共照顧服務與民主組合決策暨執行機制

4-1 規格與自治：中央與地方政府的合作

北歐普及照顧福利服務制度由政府負責提供，其中牽涉的中央與地方政府角色分工與發展歷程，Kröger（1997）做了清楚的說明。北歐政府的結構為中央、縣、鎮三級，最基層的鎮擁有長久的地方民主與地方自治的傳統（譬如，鎮有權徵稅）。在第二次世界大戰以前，尤其是第一次世界大戰以後，一些鎮自行發展各種福利服務方案。但是，要到1960年代末期和1970年代，鎮所提供的服務受到福利國家政策轉變的影響，才快速且大量擴增。此後，北歐地方政府成為福利國家的大量福利服務的輸送者；鎮被收納整合到國家的福利政策裡面，其自主性大受侷限。但也正是藉著「福利國家」（welfare state）與「福利鎮」（welfare municipality）（98）的配搭，北歐各國才得以將福利服務做更平等且全面的提供，而且，這也大大擴展了地方政府施政的範疇，使它得以在人民的基本生活層面上促進平等的實踐。

Kröger（1997）著重指出，「福利鎮」的一個重要面向，是鎮的女性雇員人數和比例大幅提高。這是由於數量龐大的照顧服務人員，包括托育和居家照顧人員，是由鎮雇用，如此形成「福利國家的女性化（the feminization of the welfare state）」（97）現象。論者廣泛認為這有助於促進性別平等；尤其是普及提供的公共托育服務，特別能夠幫助女性獨立自主，其成效大約等同於前此各項社會保險方案對於男性勞工的影響。

Kröger（1997）說明，中央訂定規格、地方負責執行的

模式，後來有一些改變。以瑞典為例，從1970年代晚期開始到1980年代，展開去中央化（decentralization）與去規格化（deregulation），意圖使中央與地方進行整合，國家僅訂出框架，留給地方政府較大的因地制宜空間。然而這並不同於傳統自由主義模式讓政府把責任丟給私部門（營利市場）和私領域（家庭）的作法；在瑞典，即使「去中央化」論點於1980年代甚囂塵上，事實上中央和地方政府關係都是異常緊密的，且兩者角色也是互相整合的。基本上，這靠的並非嚴格的管控；相反的，它的性質主要是「意識型態的、政治的（ideological and political）」¹⁹（102）。標舉「人民之家」理想的社會民主哲理²⁰，非常強調政府部門的整合，包括其縱向、橫向聯繫，以便能夠以細膩的施政使國家貼近人民的需求。即使到1990年代，瑞典不再側重彌平地方政府間的差異，但其中央與地方政府的緊密整合仍是常態。

於1990年代的劇烈變革之後，「福利鎮」提供福利的方式產生重大的改變，越來越多鄉鎮開始兼採「採購」的方式，委由非營利或營利機構提供醫療、照顧等服務，並為此而設置「採購委員會」（參見下一節）。國會因而修正「地方政府法」，要求縣及鄉鎮必須制定必要的機制監控並追蹤採購的結果（Häggröth, Kronvall, Riberdahl and Rudebeck 1999）。於2012年，瑞典289個鄉鎮市中大約有120個開放讓人民自行選擇公部門或私部門服務。但是，2011年私募基金公司Camera承辦的連鎖老人之家發生一連串不當對待老人事件，引發「創投公司是否應被允許自福利部門賺取巨利」的激烈辯論。右派聯盟政府針對此問題籌組政策研議委員會，其研議項目包括：針對承辦

福利服務的私人公司採取更嚴格的規定，以及扶植更多小型且多樣的私營承辦者（Radio Sweden, 2012/9/19）。由此可見，右派政府此舉的重點在於堅持其新自由主義路線，主張扶植更多私營承辦者，而非真心面對人民的照顧需求。

此外，Radio Sweden的節目Kaliber最近對承辦延雪平縣四家診所的醫療公司Familjeläkarnai Sverige AB進行調查²¹，發現這家公司設法將政府撥予的錢挪出國外以避稅。這則報導指出：負責撥款的各縣委員會有權對承辦公司的帳簿嚴加督察，但是他們很少如此做。瑞典縣及鄉鎮聯盟的「民主與方針」部門主管Lennart Hansson解釋道：「嚴加督察不是常規，所以事實上沒有人這樣做」（Radio Sweden, 2012/10/21）。瑞典人素來認為納稅是人民的基本義務，現在竟然有人將醫療的公共預算挪到他國以避稅，而政府竟然對此束手無策。瑞典政府素以高效能聞名於世，而且素來無需督察機制，但是，現在它立法規定設置督察機制，卻顯然管不到它所委辦的私營公司。其因素是結構性的，即政府無法有效管控市場，因為此兩者隸屬不同的部門並秉持不同的法則（見頁58-59「5-1」及圖一）。由此可見新公共管理不無內在邏輯迷障。

瑞典福利服務從「純粹由政府直接提供」到「兼由公部門與私部門提供」的轉變，及其成果、後續發展值得世人注意。在此必須說明的是，私部門參與提供的方式，主要為透過地方政府的自治委員會進行採購，因此是一種以共同民意為基礎的公共購買；至於發放福利券（voucher）讓個別消費者自行選擇的方式，則不受人民青睞，成效有限（Sundström and Johansson 2005: 6-7）。如此，在瑞典雖然由私部門提供的福利服務比率

有增高的趨勢，但基本上仍不脫集體行動、公共採購模式，只是至今為止自治委員會對私部門福利服務提供的監控機制仍未發展完全，以致弊端時傳。此外，女性（主義）學者的批判也提醒我們：福利提供部分私化必然使（女性）照顧人員的薪資及工作條件惡化，這不僅會直接影響服務品質，也已經造成招募人才的障礙。

4-2 權力共享：民主組合決策暨執行機制

（一）直接民主的六種參與管道

跟北歐普及福利政策息息相關、互為表裡的是北歐獨步世界的直接民主制度，或稱為民主組合主義（democratic corporatism）。這是一種開放的政治權力結構，其要素除了代議系統（即間接民主系統）之外，亦另設置讓政府與民間組織共享權力的直接民主決策系統。民間參與此管道的途徑有六種（Petersson, 1994; Micheletti, 1995）。

首先，民間組織可以用各種方式，包括與政府部門的正式與非正式接觸，或訴諸媒體塑造輿論，而就某一議題啟動政策議程。

第二個途徑是由政府相關部會的決策及執行委員會（或稱為「非專家委員會」，見下文）或國會成立政策研議委員會，其成員廣泛包括民間組織代表、各政黨代表、相關政府部門、學者專家，因此被稱為「民主組合主義」，取其由代表不同社會利益之各方與政府相關部門共同就有關經濟和民生等事務，進行研議、諮詢、辯論、協商，以民主、理性的方式達成共識之意，有別於歐陸將政府、勞方、資方加以區隔的傳統組合主

義。

前述政策研議委員會就其所達成之共識寫成結論報告，公諸於世，向社會各界展開諮詢，收集各方意見。此公開諮議的管道即民間參與的第三個途徑，讓未被邀請加入政策研議委員會的組織與個人參與決策。相關性較大的民間組織往往以正式的書面報告進行回應，這些報告在北歐社會中扮演重要的角色，包括：影響政府的長期計畫或決策，被政黨引用於其國會辯論，為部長們援引作為訂定政策或起草法案的依據，以及被用以界定民間組織的立場與主張。

政策研議結論，加上諮詢所得的意見，就是決策（制定政策或起草法案）的依據。此工程由第四個民間參與管道——「非專家委員會（lay board）」——為之，此外，國會當然也從事起草法案的工作。此委員會和政策研議委員會一樣，屬於民主組合模式，由政府主責部門邀請相關各方代表擔任委員（其成員性質同於政策研議委員會，見前文），負責該部門之決策及政策的推動執行。有趣的是，此委員會被稱為「非專家委員會」，凸顯決策的主體為人民，或人民的政治意志，而決策的目的則在於保障人民需求的滿足。換句話說，專家及政府部門並不是委員會的主體，他們的任務在於服務人民的需求。這與一般看法對於「專家決策」的強調大相逕庭；這兩種模式之間的差別值得我們深思。

第五個途徑是民間組織與政府官員和政黨的非正式關係，在北歐，這種非正式關係接觸是相當頻繁的。第六個途徑則是政府將部分施政委由民間組織執行。

前述六個管道中，最重要的無疑是政策研議委員會與非專家委員會。這兩種委員會是北歐民主組合機制的核心，也是北歐社會賴以解決爭端，達成共識，創發各種可行的精彩政策並將它切實施行的機制。譬如，在1970年代，為了因應性別角色和家庭功能的巨大轉變，瑞典政府相關部門就育兒、婚姻與同居、性別平等議題，前前後後成立的政策研議委員會，達74個之多（Bergman and Hobson, 2002: 107）！讓瑞典成為這類政策的典範，凸顯「北歐政策過程要求對於需求、資源和各種不同的解決方案做融合性的詳盡評估」的優良傳統（Einhorn and Logue, 2003: 154）。

（二）民主與效能的並容

這樣的意識型態，或習性，顯然是平等主義的產物，務求整合資源，透過務實的決策和切實的執行，達成所有人民之需求的滿足。這使北歐對於知識的態度、運用方式，甚至知識的內涵，有其獨特的性質，使其知識成為個別人民需求之集體解決（collective solution）的精確依據與紮實基礎。在北歐各國，政策研議委員會，其結論的諮議過程，與媒體的分析討論，成為相關研究成果的展現舞台，如此激發各方進行長期相關研究，而另一方面，這種理性討論也提升了北歐人民理性對待社會議題態度和能力（Milner, 1994）。如此，與民間組織共享權力的民主組合機制，成為北歐理性決策模式的基礎，這是「制度性的審議」（institutionalized deliberation, Einhorn and Logue, 2003: 156），涵蓋大部分政策的研議、決策、執行與不斷評估、調整的整個過程，有別於一般所謂的審議式民主過程

（後者僅針對特定議題進行為期短暫的論辯，參與者通常也未能充分涵蓋社會各方）。民主組合主義晚近看似式微，但是，「過去二十五年間，對於決策應有的過程，對於理性的決策文化，以及對於福利國家與計畫經濟等基本問題，北歐各國盛行的少數執政聯盟已經獲致堅實的共識」（同前，157）。由此可見普及福利政策與民主組合決策機制的穩固結合。

政策研議、決策、執行的民主組合機制，讓政策從形塑到實施的整個過程，都能融合社會各方的共識。這點在普及照顧制度的層面尤其重要。北歐女性政治參與的提升，與女性需求受到注重，這兩件事情形成正向力量並互相加強。同步發展的是北歐組合主義的擴大參與，將福利服務的使用者組織（老人組織、家長組織等）納入；其成因是「人口危機所造成的公民潛在共同照顧需求」。在這種趨勢下，原來為因應經濟計畫和薪資協商而設的組合機制，成了多功能的決策系統。其新成員包含了女性（她們以地方政府雇用的托育和長照人員，以及照顧服務需求者兩種身份加入），其新議題則包含了再生產（生育與照顧）的面向，如此讓福利國家的正當性得以更新並延續。如此，「參與權與物質權兩者的互動成為北歐政治發展的正字標記之一」；此種政治形式也被稱為「參與式組合主義（participatory corporatism）」（Hernes, 1987: 144-152）。

在這過程中，民主組合機制隨著照顧服務被交給地方政府負責，而在地方政府層次複製。在1992年，瑞典國會議員中女性佔33%時，其中央政府社會事務部的非專家決策委員會女性委員佔39%。同一時期（1991年），挪威全國鎮公所的非專家委員會（負責托育、基層教育、老人照顧、文化休閒等鎮級事

務的決策及執行)共聘有74,798名委員，平均每一百位國民中約有1.7人擔任鎮級委員會的委員，其中有37.1%為女性(Raaum, 1995: 38)。瑞典2011年鎮級非專家委員會共聘有62,420位委員，平均每一千位國民約有7人擔任委員，其中女性佔43%；而醫療、照顧、社會服務相關委員會中女性成員比例為57%(Statistics Sweden, 2014)。

如此綿密的住民自治，無疑是世界上最徹底的民主政治實踐，它賦予女性在攸關女性命運的再生產(reproduction)面向事務上(托育與老人照顧等)，有舉世最高的決策權，如此造成兩個相輔相成的影響，其一是人民基本需求的高度且細緻滿足，另一則是人民對於政府的信任，正如Hernes指出的，「福利國家的受惠者變得更積極於協商她們的權利內容及政府提供服務的方式」；而人民對於福利國家的信任「有一部分是來自政府核心機構和政策的民主化，此民主化目的在於提升組合主義機制的參與性質」(1987: 159)。這種形式的女性權益提升策略，被稱為「國家女性主義(state feminism)」(Hernes, 1987: 153)。正和前一波男性的政治納編一樣，這一波女性的政治納編也伴隨著民主組合機制涵蓋面的擴大，讓女性的意見，以及女性的需求，納入國家政策研議與施政的範疇，這樣的國家與父權體制(patriarchy)或慈父體制(paternalism)國家之間存在著本質上的差異。

北歐民主組合機制意味著開放的權力結構，執政者讓民間組織共享權力，先是勞工和資方組織，後來擴大包含福利服務使用者組織與環境保護等議題倡導組織，在決策團中同時涵蓋不同的利益代表，讓這些社會力量互相了解、制衡、協商，

以達成共識，形塑種種包容性甚大、可行性甚高的政策。這種政治模式有其條件，即民間組織的決策參與必須以其內部民主為基礎，並能超越一己之私，以社會公益為念。在瑞典文中，民間組織的這種能力即被稱為「對社會的責任」（Micheletti, 1995: 72）。當民間組織的民主性質與責任感式微或被誤導時，其參與就會導致許多負面影響，Michele Micheletti對此提供了詳細的分析（1995: 79-88, 116-127），非常值得世人在師法時引以為鑑。例如，台灣婦運組織即因有意識地效法北歐決策機制，而於轉化這套制度時形成自我約束與互相約束的良好習慣，建立起行政院婦女權益委員會（2012年起改稱性別平等委員會）的良好聲譽與影響力（杜文玲、彭滄雯，2008）。

北歐各種設計周全、執行細膩的良好政策，包括教育、托育、照護、經濟安全、環境保護等等，皆為實踐永續發展的典範，其背後所靠的基本機制就是這套立意甚高、深度實踐民主的民主組合決策模式。有意思的是，一般認為民主是效能的大敵，但是，北歐經驗卻驗證民主和效能是可以並容的；例如，北歐各國素於世界經濟論壇（World Economy Forum, WEF）所做的全球競爭力排行榜上名列前茅，WEF歷年評論一再重複指出，在世界各國中，北歐國家「施政效能最高」²²。最重要的是，我們要了解，這套決策模式，正跟由此而來的種種制度一樣，並不是天生的，而是北歐人民從上個世紀上半葉以降，透過自覺的努力、價值形塑與政治選擇，而一步步建立起來的（見「5」各節）。

4-3 1990年代以後的變革：有關政府角色的政策研議及 歐盟的影響

（一）危及民主組合精神的「受僱者基金」與政府角色的轉向

北歐民主組合機制是一種開放的權力結構，由政府與民間組織共享決策權。民間組織的此種決策參與必須以「對社會的責任」為基礎（Micheletti, 1995: 72），但當民間組織的民主性質與責任感式微或被誤導時，其參與就會導致許多負面影響，甚至使民間組織被譏評為「要求機器」（demand machines），而危及民主組合機制的正當性，使資方及其政治盟友（右派政黨）反向策動去組合化（Micheletti, 1995: 85-88, 116-127）。瑞典最大、最重要的工會LO於1980年代前後如火如荼推動的「受僱者基金」就是一個明顯的例子。

出於「經濟民主」或資本所有權民主化之主張而設立的「受僱者基金」，預定於25年內使產業資本屬於受僱者基金，實現社會主義夢想。然而，此議案熱心支持的藍領勞工不多，新中產階級更少，卻於1976年LO大會中獲得通過；受意識形態主導的LO以為資方不會反對，但事與願違，此舉促使資方團結，第一次走上街頭，而成為社民黨於該年敗選的因素之一。1982年社民黨重新執政，但其後推動通過的法案焦點已經模糊，使受僱者基金幾乎完全被移作資本的形成、社會安全經費的籌措，以及充分就業的維繫；經濟民主被拿來用作經濟政策的工具，而非促成平等與社會福利的手段（Esping-Andersen 1992: 59）。參照Micheletti的批評，可知此過程反映的是民間組織（LO）內部民主出了問題，不能體察會員的心聲並務實面對

難題，卻走回頭路，訴諸其早期的原始社會主義意識形態。

受雇者基金所產生的最負面影響，是毀壞過去幾十年間資方對左派政府及其民主組合決策機制的配合，使資方轉而致力於終結社會民主霸權與民主組合機制。資方聯盟砸錢發動理論與輿論戰，並退出有關勞動市場政策之民主組合委員會；其後，1991年新上台的右派政府組成國家級政策研議委員會，就政府機構的治理問題進行研議，此委員會並未邀請民間組織參與（Micheletti, 1995: 123），此舉明顯脫離前一節所說明的民主組合政策研議委員會的組成與運作原則。

前述委員會被稱為Lindbeck委員會，或「經濟學家委員會」，由經濟學家Assar Lindbeck領銜。Lindbeck曾為社會民主黨員，後來因為抗議受雇者基金而退黨；委員會其他成員包括幾位經濟學家和政治學家，委員會秘書則由一位財政部圈內專家擔任。此政策研議委員會於1994年提出結論報告，題目就叫做《使瑞典轉向》（Turning Sweden Around），其關注重心為龐大的公部門對於效率和成長的負面影響，以及如何提升巨觀經濟效率；資源的平等分配和充分就業未被提及，取而代之的是政府開銷的上限、預算的收支平衡、國會擴大預算規模之權力的設限、社會保險應以精算為基礎、將價格機制廣為運用於公部門、獎勵效率高（但仍為公費）的福利服務提供者、於托育、教育、醫療、老人照顧等領域加強消費者選擇權等（Hort, 2005: 150-54）。此報告被許多左傾學者評為企圖將瑞典模式轉向新自由主義福利體制，但Hort認為，此委員會委員們其實更接近於一種平衡思維（an equilibrium thinking），而非持特定教條立場（153）。

Lindbeck委員會揭開新一波有關政府角色的省思與研議。另一個此類研議委員會是由資方所催生的學術論述圈和斯德哥爾摩城市大學（這是一所在瑞典很少見的私立大學）所籌設，提倡歐陸保守主義的福利模式。第三個委員會由藍領工會LO成立，起而捍衛瑞典普及福利模式的獨特性（Hort, 154-58）。

其後，社民黨政府組成兩個國家級政策研議委員會，其意見頗值得我們注意。1999年，社民黨政府不沿襲傳統方式籌組廣面的國會政策研議委員會，卻依循Lindbeck委員會模式，挑選七位（三女四男）社會科學專家組成研議委員會，由Joakime Palme領銜，其結論報告於2001年出爐。此報告不啻一套龐大的資產負債表，依循斯堪地那維亞傳統社會學研究對於物質資源可得性與可及性的強調，將瑞典福利資源於1990年代初期及末期的處境做比較。Hort指出，儘管此報告強調瑞典傳統平等分配觀，其「資產負債」的理念卻透露出企管與市場取向，隱含視經濟安全與對抗貧窮為社會政策的首要目標之用意，而這些正是殘補福利模式的焦點（2005: 159-161）。此一取向顯然與瑞典模式背道而馳。後者將福利與就業兩者結合，並以充分就業為首要目標，而不是救濟失業者或對抗貧窮；此模式致力於透過就業促進自立自主，並消除貧窮。由此可以看出Palme委員會的態度頗有走回頭路的意味。

Palme委員會的資產負債式報告，很值得我們注意的一個面向是關於就業和年金保險的看法。此報告指出，充分就業政策並未能從1990年代的大規模失業中脫困而出；積極勞動市場政策也未能因應急速增加的失業潮。而一連串決策與不決策（non-decisions）導致所得差距拉大，越來越多人收入高於可投保上

限，公共年金團結作用降低，這些趨勢可能將引導年金責任轉向商業保險方案（摘自Palme et al., 2002: 15-16，轉引自Hort 2005: 160）。這種資產負債式的詮釋，使充分就業的可行性變為可受質疑，而商業保險日趨重要也成為可被預期或接受；社民黨政府委派的Palme委員會的陳述，使瑞典福利模式從內部受到質疑，也為各種不同的解決方案開放空間。

2003年社民黨組成另一個國家級政策研議委員會，由一位縣事務官長Mats Svegfors領銜，探究福利事務的國家及社會責任配置。此委員會與另一個研議憲法事務的委員會互通聲息，形成憲政與福利兩個層次之間的連結。Svegfors委員會於當年底提出期初報告〈永續福利的創發能量〉（Innovative Capacity for Sustainable Welfare），以資源稀少為基礎理念，強調社會責任，以及以創新支撐福利的永續。此報告主張，人口組成變遷等因素將使公共福利需求不斷成長，因此有必要思考改變公部門的責任。Sven E. O. Hort指出，這明顯偏離瑞典福利國家的國家負全責觀，走向一種個人、群體與社會各層面的混合責任觀（2005: 163）。他對上述十五年間的福利國家角色政策研議下了個總結：這些「福利改革」計畫指向一個「後平等」（after equality）的新紀元（166）。

Svegfors委員會另有幾個值得我們注意的地方。一方面，這個由社民黨成立的委員會，請來一位縣事務官長領銜，這顯示的是瑞典面臨重新思考地方政府角色的需要。其報告也指陳，全球化、歐洲化、經濟的新形式成長與創新，以及人民需求與期待的改變，在在改變了縣和鎮層級民主實踐的脈絡，而同時，瑞典中央政府卻走向更強的中央化與規格化。另一方

面，此報告列出應持續優先探討的議題，其中包括歐盟對瑞典地方行政的衝擊（Congress of Local and Regional Authorities of Europe, 2004: 11）。我們可以說，這幾股力量的撞擊，是造成瑞典（或北歐）福利模式變革的主因。接下來讓我們看歐盟面向的影響。

（二）歐盟的衝擊：新自由主義的介入

Hvinden and Johansson（2007）指出，北歐面臨的是「全球化、歐洲化（Europeanization）、去國家化（denationalization）的由上而下的力量」。歐盟致力於創建單一的歐洲市場，讓貨物、服務、資本和勞動力自由流動，這降低了各國政府對於其社會保護系統和福利服務財源的掌控權；歐洲經濟融合會使北歐模式全面性、再分配性的福利變得過度昂貴，因而失去經濟競爭力。此融合促動以「社會性管制」（social regulation）取代再分配性的福利提供，透過公共力量影響非政府機構，尤其是營利機構，使之實踐社會政策目標（關於此舉之有效性的討論，請見「5-1」）。歐洲法庭（European Court of Justice）在歐洲融合過程中扮演重要角色，積極釐清歐盟規約對於社會政策的意涵，包括在單一歐洲市場的架構下，歐盟公民有權到國外就醫，其本國政府必須支付其費用（如此可能導致破壞北歐各國對於醫療資源的管控，正如晚近到國外就醫的瑞典人人數大為增加所顯示的（Radio Sweden, 2012/9/19））；歐洲委員會（European Commission，這是歐盟的執行委員會）是歐洲福利政策的另一要角，有權提出相關法律和方案。

緊接著Svegfors委員會提出期初報告後，於2004年，隸屬於「歐洲議會」（Council of Europe）的「歐洲縣與鄉鎮議會」

（Congress of Local and Regional Authorities of Europe）針對瑞典各級政府關係進行訪查，其報告指出瑞典憲法、中央政府和國會透過特別法、社會權立法、專案撥款、懲罰出售公共住宅、限制外包醫療及長照服務、規定托育服務收費佔家庭收入比率上限等等作法，不當限縮地方政府自主權。此報告明言，訪查團「感覺中央政府強調透過劃一的方式實踐平等，而忽略地方自主權的重要性。我們也感覺這有一部分是肇因於政黨政治差異。雖然我們知道這兩個原則在實務上不易兼容，我們還是要提醒瑞典官方：他們已經簽署並認可歐洲地方自治章程（European Charter of Local Self-government），因此有義務顧及其條款」（Congress of Local and Regional Authorities of Europe, 2004）。

前述來自歐盟的訪查報告，以措辭嚴厲的結論，明確譴責社民黨政府不得為了達到平等的目標而限縮地方政府自主權。而且，此報告多次指責社民黨政府的類似舉措（包括懲罰出售公共住宅、限制外包醫療服務、規定托育服務收費佔家庭收入比率上限等）具有政黨政治性質，由於右派政黨一律持反對意見（Congress of Local and Regional Authorities of Europe, 2004）。歐盟以由上而下的方式介入，指責一國人民選出來的執政黨舉措牽涉「政黨政治差異」，由此我們可以看出，歐盟成員國的中央政府自主權，甚至正當性，已成歐盟當局的囊中物；歐盟有權正式、直接、深入、廣泛接觸成員國的全國各地方政府及各政黨代表，以其意見否定民選的執政黨。尤其可議的是，其所謂「政黨政治差異」，事實上指的是左派政黨與右派政黨的意識形態差異，其實質內涵為平等主義、普及主義與

新自由主義、市場化、個人自由選擇權的差異，而根據前面提及的Hvinden and Johansson（2007）之闡述，以推動歐洲單一市場為職志的歐盟，其意識形態明顯偏向後者。在這樣的架構下，歐盟推動的市場化趨勢就像如來佛的巨掌，而瑞典社會民主黨及其所創建、領導的北歐普及福利制度，即使本事再大，也只能落得孫悟空逃不過如來佛掌心的下場。本文前此所提到的女性（主義）學者所批判的新公共管理、Lindbeck委員會報告的經濟考量導向、Palme委員會報告的偏向殘補福利、Svegfors委員會報告強調的福利責任多元化等等，在在顯露歐盟（歐市）在治理模式和意識形態上的強勢影響。

不過，筆者認為我們不應將此問題界定為純粹的意識形態之爭。「歐洲議會」對於瑞典地方政府的介入性訪查，以及來自歐盟的其他類似作為，對瑞典普及福利服務所賴的中央與地方政府緊密合作，是否會造成負面影響？抑或能夠協助瑞典各級政府調整角色，使其福利提供系統通得過時間的考驗？這固然不無疑問，但是，從社民黨政府組成的兩個委員會也不邀請民間組織（尤其是工會）背景人士參與，而且，其中Svegfors委員會甚至邀請一位縣事務官長領銜其探究各級政府責任配置之政策研議委員會，以及從前述歐盟報告指出的「瑞典所有縣及鄉鎮市政府，不管大小、地區、何種政黨執政，都一致捍衛地方自主權，不希望受中央侵犯」（Congress of Local and Regional Authorities of Europe, 2004），而右派政府指派的新自由主義政策研議委員會委員也被形容為「更接近於一種平衡思維，而非持〔新自由主義〕教條立場」（Hort, 2005: 153），可知在「後平等」時代，人口結構變遷等客觀因素，以及人民的需求與期

待越來越高之主觀因素，在在使福利服務的提供成為各級政府的頭痛難題——包括鄉鎮市、縣、中央政府，以及歐盟當局。前述歐盟報告即認為，瑞典的社會權立法「未能在人民的權利與地方政府依據其社區整體利益考量而提供服務的義務之間建立公平的平衡」（Congress of Local and Regional Authorities of Europe, 2004）。在「後平等」時代，追求平等所導致的治理問題形成了新的困境；追根究柢而言，就是這困境讓新自由主義和新公共管理有了在北歐普及主義土壤中滋生的空間。

如果說北歐普及主義必然伴隨一個開放性的權力結構，以民主組合或直接民主的方式讓民間組織參與政策議題的設定、政策研議、決策、執行與評估，那麼，這套直接民主機制，及其所制定的政策，乃至這些政策所牽涉的治理層面問題，都跟民間組織脫不了關係。前面簡要說明過，瑞典工會陣營在沒有得到內部及社會支持的情況下推動受雇者基金，破壞勞資互信，拖累社民黨，終而傷及民主組合機制的基石。民間組織領導群的此類脫離民意的反民主舉動，使民間組織被譏為「要求機器」（Micheletti, 1995: 85），可想而知會大幅度喪失其以社會責任為念、為社會利益把關、凝聚民間共識的普及福利制度推手角色的正當性；當市民社會欠缺此凝聚力量，而人民對福利的期待已經提升到很高的程度，市場化力量與消費者自由選擇權自然就有發展的空間。

追根究柢，造成民主組合機制受損的始作俑者是民間組織（藍領工會LO），而福利提供困境的根源之一也是人民需求與期待的改變——由是可知，與其怪罪各級政府和歐盟的作為，毋寧強調民間組織和人民或市民社會的反省之重要性。就此而

言，前面提過的LO政策研議委員會即是一個例子，但其省思的幅度和影響力都顯然不夠。

此外，我們也應該從女性的角度思考這個問題。北歐過去的經驗顯示，女性的利益跟政府的利益重疊面很大。由此觀之，我們可以說，唯有使女性做為福利服務需求者和福利服務人員的權益，與各級政府的權益互利並容，才能確保女性的權益，並實現女性所期待的社會。Hernes曾經說北歐福利國家「牢牢座落於組合主義系統、公部門和家庭三者所組成的制度性平衡之上」（1987: 155）；如何在後平等時代重新界定這種制度性平衡，是值得女性主義組織和理論家深思的問題。

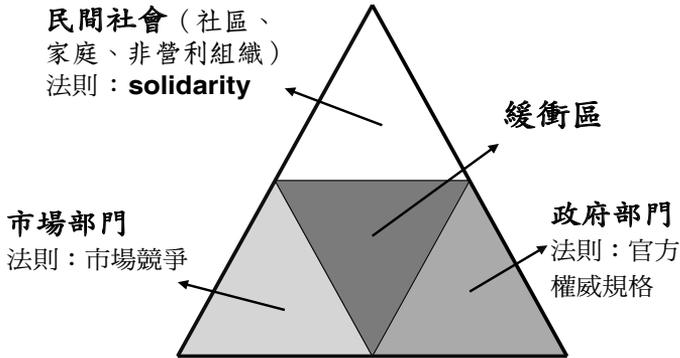
五、價值、成效及省思

5-1 體制性選擇、公共化與穩定財源

北歐普及主義福利國家的運作牽涉著政府和民間社會的緊密合作，正如Hernes指出的，「牢牢座落於組合主義系統、公部門和家庭三者所組成的制度性平衡之上」（1987: 155）。前一部分對於1990年代制度變革之前所做的描述，呈現的就是這種制度性平衡。而北歐照顧福利服務，不論是政府直接提供的（佔大部分），或是非營利組織或類非營利組織（例如父母互助組織，或由原本地方政府雇用的照護人員所組成的合作社）提供的（佔少部分），亦或是私營機構提供的（原先佔極少部分，晚近在部分地區，如瑞典，大幅度增長），由於被納入政府規格和給付的範圍，因此在基本定義上不脫「公共」的性質。底下引用Milner（1994）的理論加以說明。

Milner援引|Streeck and Schmitter所提出的社會秩序模式，將人類互動分為三個領域，這三個領域各有其運作法則，分別為：民間社會（其運作法則為社會連結，solidarity）、市場（其運作法則為市場競爭）與政府部門（其運作法則為官方權威規格）。這三者之間形成一個緩衝區，如下圖：

圖一：政府、市場、民間社會關係及其運作法則



Milner強調，每一個領域各有其特定的一套體制，於其中所作的選擇必需遵循該領域的法則，此選擇之重點不在選了什麼貨品或服務，而在選擇什麼領域，及此領域之運作法則。也就是說，我們應該注重的是體制性選擇（institutional choice）的面向。而引導體制性選擇的首要指導原則，就是必須藉著擴大、增強緩衝區，而盡可能減少既損人也（終極而言）不利己的零和情境。這緩衝區是體制性安排（institutional arrangements）的子集，藉著跨領域組織的運作和互動，而將不同的領域融併，使之互補（Milner, 1994: 79-81）。

Milner的緩衝區恰足以解釋北歐民主組合機制。北歐照顧福利服務制度的情況是，負責決策與政策執行的民主組合機制融合政府與社會各方的立場，如此創造了緩衝區，有助於避開零和情境，而能專心致志就人民基本人生需求的集體解決方案達成共識並付諸實行。

關於這些解決方案，Milner的分析道破其性質：重點不在選擇的是哪一個機構產出的哪一種貨品或服務，而在這貨品或服務（如飲水或托育）是由哪一個領域提供的？自由市場還是公共領域，或是丟給個別家庭去處理？Milner將歐美國家不同作法的成效加以比較，而主張攸關人民基本生活的資源應歸屬於公共服務系統（82-88）。此系統，及其決策與執行機制，涵蓋了政府部門與三領域之間的緩衝區，此兩者形成公共領域；我們可以說，Hernes所稱的「公、私融合」（public-private mix，指的是原本屬於家內私領域或市場私部門的事務由國家和社會介入，形成綿密的公共系統，見Hernes, 1987: 153）所指即此。北歐照顧福利服務主要由政府提供；也有一部分服務是由民間組織和營利機構提供，這些服務由地方政府委員會採購，而且法律也規定必須設置監控機制，因此應屬公共領域（即圖一的「緩衝區」）。（就理論上而言如此，但是，本文前面已指出，瑞典的實例顯示此監控系統至今作用不佳。本文將於結論中提出改善此缺失之構想，見「5-4」及圖二）。

由前述道理可知，這套系統足以凝聚廣大的支持，以致成為預防抗稅的有利機制（Esping-Andersen, 1992; Milner, 1994: 87-88），如此形成普及公共服務與高稅率互相支撐的架構。這個道理從2005-2006年WEF全球競爭力報告的總評中可以看

出：「並無任何跡象顯示較高的稅率導致北歐諸國無法於國際市場保持高度競爭力，或為人民提供世界上最高的生活水準」（Lopez-Claros, 2005: xv）。

Milner在比較北歐與英、美等國的作法與成效後，提出主張：攸關人民基本生活的資源，應該被從利益競逐的領域（即自由市場）移開，其設計應以成本效益為考量，而不應拿社群機構的合法性當箭靶。否則，像布坎南（J. M. Buchanan）以「憲法賦予的公民權」之名斷言「我們必須關注那些約束我們的執政者的規約，而且，即使在此種關注有礙理性選擇之評量的情況下，也必須如此」（轉引自Milner, 1994: 83），這種美式自由主義思維導致敵對文化（adversarial culture），不但侵蝕了社群連結，使國家成為受害者，更是不利於公民權。國家行動受限、社群的具體生活連結闕如，導致北美和歐洲慣見的「位置性踏車」（positional mill，意指「跑得更快以便留在原處」的苦工，語出F. Hirsh, 1976）；人們為了有好的生活環境，好的學校、醫院和其他的必需措施或服務機構，而追求排他性的優勢地位，從事越演越烈的競逐。

相較之下，北歐的包容性公共服務系統，透過體制性正常運作而涵蓋所有人，人們就會願意納稅並參與服務網絡的機制（即前一節所討論的民主組合共決協力機制）。這包容性的公共服務系統不同於殘補模式系統，後者以貧困者為對象，其品質通常較低，以致造成烙印化。而前者對象涵蓋了中產階級，其服務品質和可靠性必須達到相當高的水準，因此一方面能夠讓中產階級認定合乎他們的利益，他們便不會另尋營利市場提供的排他性服務，而另一方面，這個包容性服務系統也容納社

會底層的人們及其家庭，讓他們一起享有社會安全，因而不會訴諸反社會行動，如此形成良性循環。其關鍵因素是這包容性服務須由公共領域而非自由市場提供（Milner, 1994: 82-88）。

5-2 平等、共贏與永續

Milner的分析清晰點出不同的價值會導向不同的制度，不同的生活方式，以及不同的成效。北歐模式制度的環環相扣的良性循環，顯然是平等的價值、平等的思維和平等的權力結構所造成的，以權力和知識的共享保障權利的共享。這環環相扣的良性循環，又會由於成效良好，而產生自我加強的效果，維持平等的價值和平等的制度於不墜。這也是為什麼北歐能從十九世紀末、二十世紀初的貧窮狀態，藉著從1930年代起實施這套制度，而能改頭換面，普遍提升人民的生活與知識水準，產生全面「去普羅化」（deproletarianizing，指脫離普羅勞工的低生活水準而提升至中產階級的生活水準）的效果（Esping-Andersen 1992: 50），長治久富，數十年來於世界各國國民所得和國家競爭力雙排行榜上名列前茅。

這套制度何以能夠產生？Tilton（1992）告訴我們，這得歸功於北歐早期勞工運動者和理論家們有效轉化馬克思學說，認為造成普羅階級悲慘處境的關鍵因素並非他們未擁有生產工具^②，而是他們未擁有決定生產條件的權力和知識；解決之道在於「教育及組織勞工，讓他們承擔政治與經濟權力」，塑造公民的共同統治（411）。這個觀點奠立了今天北歐社會與北歐制度背後的價值基礎，本文所分析的種種北歐促進平等學習與平等參與決策的制度和措施，都是由此衍生而來。底下擬回到本文

分析的重點之一——托育制度——嘗試由此深入探討北歐制度背後的基本社會價值。

北歐教育制度的主軸是終身學習，其第一環正是普及公共托育服務。這源自北歐平等主義、作為終身學習第一環的托育服務，有什麼特色呢？茲以瑞典為例。瑞典政府責成衛生與福利部組成委員會（這是民主組合政策研議委員會的一個實例），負責研議學前及課後托育的內涵及目標。該委員會於1987年發布成果報告（The Swedish Institute, 1994; Broberg and Hwang, 1991: 82-83），將托育工作定位如下：

- 托育必須跟家庭相連，而且，跟父母的密切合作是重要的。
- 兒童的學習隨時隨地都在進行，因此，照顧也是整體教育的一環。
- 教學活動應從兒童本身的經驗和先前的知識出發。
- 托育服務必須引領小孩對於自然、文化、社會有整體的認識，並且協助小孩感受萬物互動共生的整體性。因此必須採取主題式的方法（thematic working approach），引導小孩針對特定的主題以各種方式探討、學習之，經由閱讀、聽故事、角色扮演、舞蹈、肢體運動及其他活動，開發兒童對於官能和心智能力的運用。
- 應注重團體活動對於兒童學習與發展的重要性。

這種匯集社會各界主張而得的托育內涵及目標，其重點

在於協助兒童建立寬闊的連結網絡，包括與父母／家庭、同儕、社區／社會、大自然的連結，形塑「萬物互動共生」的整體觀，從而衍生「共贏」的價值觀、傳遞「共贏」的知識，並強調兒童身心照顧的重要性，從而開發寬闊的關懷、視野與潛能。此種定位的托育，一方面為北歐的性別／階級平等與環境保護實踐奠定了堅實的基礎，另一方面為孩子日後的學習和發展打下全方位的底子。後者正符合於Hemerijck（2009）認為公共托育服務應於「以兒童為中心的社會投資策略」中扮演的角色。

WEF於2008-2009，2009-2010全球競爭力排行總評中兩度著重指出：瑞典、芬蘭和丹麥「在高等教育和職訓上分列世界前三名，得以為其企業提供成熟的技術，足以因應當前劇烈變動的環境，並為其高水平科技策略與創新奠定基礎，這對這些國家的經濟高階發展具有關鍵重要性」（2008:1; 2009:2）。此人才培訓與發展計畫的第一環根基，即為涵蓋一歲至十二歲兒童的連續性普及公共托育服務。但可惜的是，世界其餘國家並無此種涵蓋一至十二歲的普及公共托育制度，因此世人只看到北歐教育的成功，卻不明所以。於2008年初，美國教育官員到芬蘭取經，同行的華爾街雜誌記者報導：「芬蘭的教育成效，近年吸引超過五十個國家教育專家前往取經。他們所發現的是簡單卻不易得的東西：受到良好訓練的老師，和負責任的孩子」（Gameran, 2008: W1）。真正不易得的顯然不是訓練良好的老師，而是「負責任的孩子」。各國取經者受囿其本國制度，而忽略了底下這個明顯的邏輯漏洞：「負責任的孩子」應是成功的教育的成果，而不僅僅是條件！也就是說，北歐教育

的開端是在世界各國教育專家所認定的教育範圍之前與之外，而那便是學齡前的普及公共托育服務（而非僅僅是幼兒「教育」），它融合了教育與照顧（正如前面引述的瑞典托育內涵所標示的：「照顧」是教育不可或缺的一環），並且著重讓幼兒從嬰兒時期起，就在國家提供的公共托育服務體系中²⁴與其餘幼兒透過共同生活而學習「萬物互動共生的整體性」，以及透過父母雙雙就業而感知「（父母）工作」與「（子女）享受福利（托育）」之間的相關性（參見「2-1」），從而學會人生的完整責任。（茲舉一個筆者親見的實例說明。1996年筆者參訪瑞典延雪平市托育措施，一位幼兒園園長告知，由於其時正面臨經濟衰退，失業率升高，一些收托幼兒因為害怕父母失業會使他們不能再上幼兒園而焦慮不安。瑞典普及福利既給魚吃、也要人民釣魚的特質於此可見一斑。）養育出北歐「負責任的孩子」的因素之一，正是這麼一套具有完整結構的托育制度。

接著我們可以問一個看似粗淺陳腐的問題：北歐普及福利的崇高理想為什麼有實現的可能？這個問題牽涉著北歐的一項核心信念：善是可行的。在一本描寫瑞典四代女性故事的著名小說中，福利制度被描述為造成這四代女性命運差異的重要因素。小說的敘述者在心中對年輕時因為貧窮而外出幫傭遭受少爺強暴生子的已逝祖母說：

今日的真实與以往不同，具有較真確的實質內容，並且擁有證據作為支撐，科學作為後盾。……就是這種認為善是可行的夢想，促使人們建造出我們的新社會。（Fredriksson, 1999 [1994]: 189）

今日的「真實」何以會跟以往不同？——因為它現在「具

有較真確的實質內容，並且擁有證據作為支撐，科學作為後盾」。這描述的正是北歐的制度性審議機制，拿證據、科學作為平等和效率的基礎，而能實踐北歐模式福利制度。而證據、科學是逃不了人的觀點的，於此可知融合社會不同立場的民主組合政策研議與決策機制的關鍵重要性。正如一位論者指出的，審議式民主「牽涉著公民身分或一個政治社區的存在。論理（reasoning）——相對於單單選擇（mere choosing）——預設了要有人可以論理；這種民主互動形成一種類似於科學研究員社團的正合遊戲。這兩種社團都以解決問題為其行動的主要面向」（Loftager, 2007: 240-41）。社會各方以證據、科學為基礎所進行的論理與審議，能夠解決種種社會苦難，包括以往女性所承擔的悲苦、不公命運。

了解了這點，我們才能進一步了解何以眾多北歐學者一再強調，他們的制度主要不是來自本有的軟硬體資源，而是透過數十年間「人民的政治意志」、「政治抉擇」、「有意識的選擇」、「有意識的政策」、「國家政策的成效」（Karvonen and Selle, 1995; Kröger, 1997; Hernes, 1987; Bergman and Hobson, 2002）累積而來的。

而北歐經驗顯示，只要人們願意採取這樣的信念，它就會形成一個正向的循環。一項以截至1987年的丹麥統計資料所做的研究（Martinussen, 1993）顯示，人民一方面強力主張維持現有的高度社會福利，另外一方面也追求個人的高成就，形成個人主義和社會主義兩種傾向的並存。以丹麥統計資料所做的另一項研究（Andersen, 1993）也發現，高薪者不反對增稅與增加福利，低薪者卻對現有的福利感到滿意；這顯示傳統的

功利主義自利說在丹麥並不成立，福利國家的共享模式已經成為「生活方式」（a way of life）。這兩項研究讓我們看到，北歐制度造成「利他」與「自利」的等同。哈伯瑪斯（Jürgen Habermas）所提出的福利國家傷害人民的生活世界之說，並不適用於北歐模式；在北歐，利他之舉被納入人民的生活世界，成為他們生活方式（劉毓秀，1997：34-41）。上述發展，形成「平等」與「共贏」的良性循環。北歐人對平等懷有的高度信念，因此願意追求高效率以保障平等的實踐，造成「利他＝自利」的等式。這無疑是人類文明史上的偉大成就。

5-3 普及公共照顧制度與再分配：平等與效率的良性循環

前述「利他＝自利」之邏輯，在普及公共照顧制度的再分配面向最容易清楚看出。福利措施的再分配（redistribution）效果（即縮減貧富差距之作用），一般計算方式僅考慮現金給付方案，Esping-Andersen等人卻強調不應忽略普及照顧福利服務與促進女性就業政策的再分配效果。他們指出，北歐福利國家的服務密集（services-intensive）特質，可以「縮小人力資本（human capital）差距，產生雙重的平等效果，對政府開支與經濟活動收入兩者發揮正向的影響」（Esping-Andersen and Myles, 2009: 655）。他們推論，北歐福利國家的「最關鍵性再分配作用可能是產生於再分配之前的原始收入之平等化。實質的普及就業，會轉換成異常低的貧窮風險」（同前，8）。普及托育與老人照顧服務措施能夠發揮奇妙的縮小人力資本差距之作用，這是因為一方面它創造大量的照顧服務工作機會，並讓女性減輕家庭照顧負擔、安心出外工作，如此大幅度提高女性就業

率。另一方面，它讓中下層勞工家庭小孩與中上階級家庭小孩共享高品質托育，可以有效打下小孩往後教育和職訓成功的基礎，使他們日後有能力從事知識經濟活動（Hemerijck, 2009: 98-99），正如本文前面對於芬蘭的「負責任的小孩」所做的分析顯示的。普及照顧政策引導政府變一種奇妙的魔術：其福利措施具有「魚」與「釣竿」的雙重性質，讓女性和中下階層在享受福利時增長「釣魚」（經濟獨立）的能力，如此產生Esping-Andersen等人所稱的「雙重的平等效果」。

此外，女性就業，尤其是女性單親和低學歷女性的就業，有助於大幅減低兒童與女性老人（她們是高齡人口的主要成分）的貧窮比例；就此而言，我們應該特別注意到，照顧服務提供了適合這些女性的工作（單親往往需要部分工時、離家近的工作，低學歷女性則不容易找到其他工作）。Rauhala et al. 即指出，北歐普及照顧制度「為中年女性提供有酬工作，她們在許多其他社會中處於就業弱勢，往往被迫成為無酬、不受肯定的家屬照顧者」（1997: 147）。OECD各國於1997-1998年間，30-44歲低學歷女性就業比例以瑞典（67%）、丹麥（56%）和法國（57%）最高，其收入佔男性薪資平均比例以瑞典（74%）和丹麥（72%）最高，法國稍低（68%），顯然是因為前兩國有普及公共托育和老人照顧制度，提供大量不受市場剝削的工作給低學歷女性，而法國僅有公共托育制度，但發展不若北歐完整。英國（同年齡低學歷女性就業率52%、薪資僅有男性的45%）和美國（低學歷女性就業率僅有50%、薪資為男性的53%）將照顧委諸自由市場，提供量不足、人員薪資低落，以致無助於提升低學歷女性的就業率和平均薪資（數據來自Esping-

Andersen, 2002b: 81, Table 3.4⁽²⁵⁾)。這些數據顯示，北歐公共化照顧制度最能發揮縮小貧富差距的效果，而英美兩國將照顧服務委諸自由市場，最不利於弱勢女性。

表五：30至44歲低學歷女性就業比例與就業薪資佔男性薪資比例

國家	就業比例	就業薪資佔男性薪資之比例
瑞典	67%	74%
丹麥	56%	72%
法國	57%	68%
英國	52%	45%
美國	50%	53%

這會進一步影響兒童和老人的貧窮比例。1990年代資料顯示，瑞典高齡者貧窮比例小於5%，美國則高於20%；根據估計，若要消除老人貧窮，瑞典僅需多花GDP的0.017%，而美國則需多花GDP的0.2%（Myles, 2002）。此外，1990年代中期，北歐丹麥、瑞典、挪威、芬蘭四國於再分配後的有幼兒家庭貧窮比例為5%，英、美兩國則分別高達五分之一（21%）和四分之一（26%）！若考慮到北歐各國有高品質的普及公共托育和醫療服務，而英、美沒有公共托育服務，眾多美國弱勢家庭於其時甚至欠缺公共醫療服務，兩者之間的實質差距就更大。由於女性老人容易陷入貧窮，且幼兒家庭的貧窮常跟女性單親或母親未就業息息相關，前述數據背後的性別意涵值得我們特別加以思考。

5-4 新世紀初的處境與省思（兼結論）

北歐歷經1930年代以降長達半個世紀以上的平等主義政策導向，將醫療、長照、托育等服務陸續普及公共化，並藉中央政府（負責制定政策）與地方政府（負責執行政策）的緊密結合，將服務品質提高至讓中產階級滿意之水準，發揮跨階級團結、預防抗稅、消除貧窮、提升生活及人口素質的功用。此政策走向，及其高效率執行，相當程度上依賴著民主組合模式政策研議、決策及執行機制，此機制使人民需求與政府施政密切貼合。

上述架構及機制在1980年代前後開始遭遇內在與外來的困難。其內在困難為，開放性權力結構促進施政效率極大化，此兩者相乘產生期待值不斷提升，進一步導致很高的治理挑戰。不僅於此，普及福利模式的內在邏輯也會導致價值的質變，因此不無自我毀壞的因子。Hvinden and Johansson（2007）即指出，再分配性福利模式本身減低個人對家庭、家族、鄰人、社區的依賴度，因此也具有促進個人主義的作用。影響之下，人民需求變得多元，在普及福利模式下，益增治理困難。

在前述情境下，1980年代前後的經濟危機帶動緊縮福利的思維，使歐盟（歐市）的新自由主義、市場化價值在北歐得以找到發展的空間，新公共管理順理成章成為福利服務的新施政方式，正如本文前面（「3-3」）所摘述的女性（主義）學者們對此變革之批判所顯示的。此新走向的影響，在新世紀初逐漸變得明顯。去中央化、去規格化被導向公共責任緊縮，服務普及度降低，外包、福利券、家屬津貼等措施一一出爐且逐漸擴散，在長照的領域尤其明顯，如此導致公共服務對弱勢者（移

民及女性)的可近性降低,而且,以提高效率為名而實施的緊縮、制度架構重整、外包、私營等措施,使得以女性佔絕大多數的托育與照顧人員之工作條件惡化,以上因素造成移民等社經弱勢女性傾向領取金額有限、期間有限的照顧或育兒津貼,北歐模式促進充分就業與預防貧窮的效用開始降低。另一方面,公共服務緊縮、工作條件惡化等因素也會降低服務品質²⁶,導致私營托育與照顧服務的富有者使用比例高較高。如此,社會二元化初現端倪。這些趨勢都會發揮負面作用,降低普及主義福利國家的支持度與正當性。此外,營利、避稅的心態及行為²⁷也開始侵入普及主義福利國家的聖地,不無可能將侵蝕其基本價值,包括福利服務的公共性及納稅義務的神聖性。

前述轉變及其理由或邏輯,暴露多重矛盾,底下簡要說明之。奠基於歐洲市場的歐盟致力於執行所謂的四大自由,此舉使貨品、服務、資本、勞工的自由流動具有無上的正當性,但對北歐而言,卻產生破壞充分就業與福利服務的公共性的作用,不利於弱勢人口。福利服務緊縮、外包等因素降低(學歷、社經地位較低的)女性的薪資,甚至工作機會;而照顧工作條件惡化,又會降低這些階層女性的就業意願,反過頭來造成本文前面提及的人員招募困難,因此加重治理的難題。如此大大降低Esping-Andersen and Myles (2009)所描述的公共福利服務所造成的雙重再分配效果,亦即其薪資造成的再分配之前的原始所得之拉平,與對於中低階層幼兒的托育投資與家庭生活水準提升。

比較研究顯示,晚近北歐國家貧窮人口比率往上爬升,於2007年平均為11.5%,僅稍優於歐盟十七國的平均比率

（14.8%）；次群落中，情況最糟的是年輕單身者，其貧窮比率高達39.9%，遠高於歐盟平均（26.9%），其次為來自歐盟之外的移民，貧窮比率為28.8%，略高於歐盟平均（27.9%）；北歐各國總人口貧窮比率平均為11.5%，雖低於歐盟各國的平均（14.8%），但也已喪失以往的絕對優勢。這些數字顯示，在新世紀初，北歐國家預防貧窮的獨特能力已經弱化（Fritzell, Bäckman and Ritakallio, 2012）。上述情勢可以解釋何以社民黨指派的Palme委員會結論報告會傾向於殘補式福利；在預防貧窮無方、「去普羅」作用消退的狀況下，一方面普及主義是否健在讓人懷疑，另一方面，國家也會被迫側重貧窮問題。以上邏輯告訴我們，就在移民等弱勢（女性）人口特別需要可靠的（照顧）工作機會時，這些工作機會卻變得不再安全穩定，甚至開始大量消失；就在社會最迫切需要「性別平等+充分就業」的雙重政策時，社會價值、意識形態與政策走向卻反向而行。所有這些，在在違反歐盟與新公共管理所標舉的「效率」之目標；歐盟與新公共管理的自我矛盾於此可見。

表六：2007年北歐國家與歐盟貧窮人口比率之比較

	北歐國家	歐盟
年輕單身者	39.9%	26.9%
歐盟國以外之移民者	28.8%	27.9%
總人口平均	11.5%	14.8%

新世紀前後發生的負向發展，追根究柢，係肇因於權力共享結構中的民間組織（工會）陣營主動破壞互信基礎。工會

陣營此舉值得我們省思之處有二。第一，其所提出之「受雇者基金」試圖讓勞方擁有資本，這違反瑞典工運前輩對於馬克思主義的睿智修正——即解決勞工的普羅困境的正確、可行辦法不在奪取資本或工廠，而在贏得資方的合作，並教育和組織勞工，讓他們擁有和所有人一起平等統治社會的能力和權力——而反向主動破壞社會各方共同平等統治社會所賴的互信基礎；第二，「受雇者基金」是一個極端的例子，說明在權力開放共享的架構下，民間組織社會責任觀的怠惰、將人民需求無限推向政府責任，會連帶導致政府的不當擴大，即，當民間組織這邊質變為「要求機器」時，政府那邊就會相應而變為——正如普及主義福利國家的創建者之一瑞典經濟學家Alva Myrdal所警示的——「聖官僚特斯」（St. Bureaucratius，意指高高在上的僵化官僚系統，Micheletti, 1995: 85）。這雙向負面作用，可以說是導致普及主義福利國家轉向的最根本因由。

Hernes於1980年代中期立論曰，北歐福利國家隨著第二波婦運所帶動的女性動員與政治納編，以及國家施政越來越向女性需求傾斜，民主組合機制所處理的議題及其參與者也就跟著擴大，除了原有的勞資政三方之外，加入了福利服務的使用者（老人組織、家長組織等），此機制於是成為普及公共照顧政策的研議、決策與執行之所賴。透過此機制而達成的社會共識，讓福利國家能夠隨著社會結構與需求的改變而有所更新，其正當性也因此得以延續。歷經此變遷後的北歐民主組合機制，Hernes認為可以「參與式組合主義（participatory corporatism）」稱之（1987: 144-152；劉毓秀2011: 8），而此種實踐性別平等的方式則可稱為「國家女性主義」（Hernes, 1987:

153)。但是，由受雇者基金等因素導致的民主組合機制受損之時機來看，以及衡諸1990年代以後北歐福利國家的劇烈轉向，可知Hernes於1980年代中葉所見到的國家女性主義端倪，並未能持續發展以臻成熟與穩定。

這可由2000年起瑞典「反社會排除聯盟」（Network Against Social Exclusion）訴諸歐盟而啟動的「開放性協調」（Open Method of Co-ordination簡稱OMC，為歐盟的一種治理方式）過程中窺見一斑。「反社會排除聯盟」成員包含瑞典的障礙者、宗教、福利服務使用者、個案、慈善、合作社、移民、族群等組織，他們結合起來，訴請歐盟啟動OMC，希望促使政府讓他們參與中央及地方政府的福利事務決策管道（Hvinden and Johansson, 2007）。這些團體嘗試邀請藍領工會與白領工會加入他們的行動，但遭拒絕（130），由此我們可以推測其理由之一可能是，Hernes所描述的民主組合機制的擴大參與，可能受限於普及福利國家與民主組合機制的雙雙受損等因素，以致未能廣泛實現；此決策機制可能仍為工會等大型組織的專利。另一種可能的理由為，北歐工會的基本原則是促進就業，而非失業救濟，因此不易接受失業或無業弱勢者訴求，兩者不易團結。

歐洲委員會的瑞典OMC行動，將目標設定在讓弱勢群落組織納入決策機制，這樣做雖無可質疑之處，但是，問題出在這些組織在歐洲委員會的引導下，將問政目標聚焦於消除貧窮，而非北歐模式所注重的充分就業與普及福利（這才是締造北歐以往奇蹟似的消除貧窮功效的訣竅），如此可能導向偏重救濟失業者的殘補福利模式。此傾向正吻合於前面討論過的Palme委員會結論報告，其「資產負債」式分析透露出企管、市場與

殘補福利模式取向（見「3-3」）。所有這些，顯示的是一個負向循環：歐洲化與全球化引導資本與人口自由流動，使資本往富有者、投機者集中，並使人口中的貧困者跨國移動，而這兩種流動是超國家的，導致去國家的作用，以致國家越來越無能力也無意願負起較多責任，自然會走向殘補福利模式。北歐國家的社會公民身分（social citizenship，指被賦予Marshall所定義的社會權的公民身分）所涵蓋的團結與再分配概念逐漸式微，而自由主義概念的公民身分，即「市場公民身分」（market citizenship）或「消費者公民身分」（consumer citizenship），則具興起的態勢（Hvinden and Johansson, 2007: 225）。

如是觀之，Esping-Andersen的新書書名《未完成的革命：福利國家如何因應女性新角色》（*The Incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women's New Roles*, 2009），實應被延伸解釋為指此而言，而不僅僅是數說北歐之外的歐洲國家制度未能因應新時代的女性角色及家庭需求。本文的分析顯示，北歐普及主義福利國家在內在困境與全球化、歐洲化的外來因素交攻之下，於新世紀初正面臨治理的困難，並飽受新自由主義、市場化與再家庭化的威脅，以致其充分就業、預防貧窮、促進性別平等的功能逐漸退化。歐盟或歐洲化不但沒有幫助北歐福利國家解決其內在邏輯所導致的治理難題，反而以新自由主義、新公共管理等與普及主義反其道而行的價值與工具引導北歐各國，使之反向走向階級分化與性別不平等。

Esping-Andersen晚近研究將重點轉向福利國家與女性的關聯。在《未完成的革命》這本書中，以及同一時間出版的另一篇論文〈經濟不平等與福利國家〉（Esping-Andersen and Myles,

2009) 裡，他強調，在新世紀，社會的永續有賴三件事：普及公共照顧（托育與長照）服務、充分就業與（性別和階級）平等。他不斷舉例與推理，嘗試說明：這三者互為因果，而以普及公共照顧服務為最關鍵的因素。這是因為普及公共托育與老人照顧服務一方面讓女性安心出外工作，並提供女性大量的非低薪照顧工作機會，促成女性充分就業，穩定生育率，並有效消除女性（尤其是單親與老年女性）與兒童貧窮，另一方面，普及公共托育政策也是透過投資於兒童而投資於社會的未來的政策——所有這些，都是當今社會和家庭存續之所賴。北歐模式國家女性主義工程之為「未完成的革命」，此一論點將新的使命賦予當今逐漸式微的婦女運動。

從這個角度，筆者提出底下七點作為本文的結論：

- （一）北歐普及主義福利國家創造了人類歷史上民主與（階級和性別）平等的最高度實踐。這兩者——普及主義福利國家及民主和平等的最高度實踐——之間存在著必然的相關性。
- （二）前述實踐，正如北歐學者一再指出的，靠的不是本有的文化或資源等因素，而是透過數十年間人民的意志與理性研商所做的選擇之累積。也就是說，民主與平等是前提的問題、信念的問題。
- （三）Esping-Andersen（1992）在1990年代初期回顧瑞典普及福利國家發展史時，已經預見「平等」與「效率」的兩難，而發出預言：社會民主陣營可能得讓步，將平等降為第二目標。筆者將此說拿來跟十餘年後他在《未完成

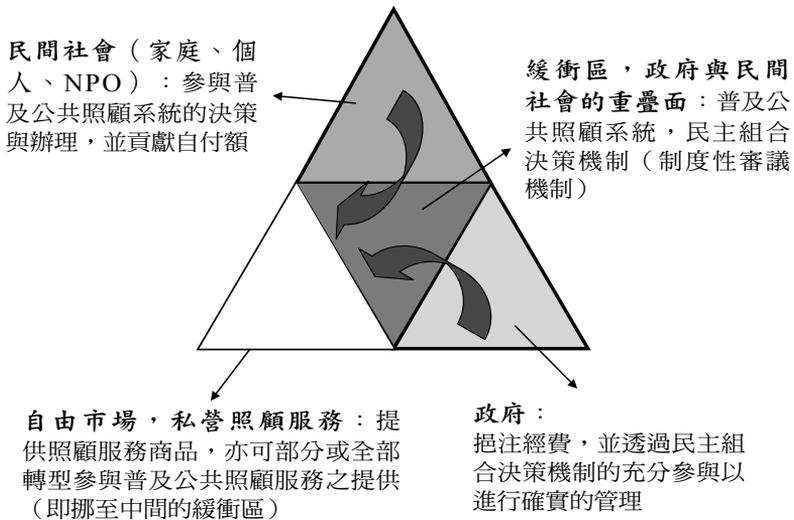
的革命》中對於北歐普及主義福利國家的全力支持加以比對，得到的結論為：「平等」必須在「效率」的基礎上才有實踐的可能，而「效率」必須以「平等」為目標才不會反而導致種種形式的腐敗，正如今天新公共管理與市場化概念的實踐所展示的。Esping-Andersen昔日所稱的「將平等降為第二目標」，顯示他質疑藉現金移轉消彌收入差距的可行性；相較於此，最值得我們注意的是，晚近他轉而強高調公共照顧及其薪資所發揮的「原始收入之平等化」與「縮小人力資本差距」作用。後者見證的，便是「平等」與「效率」的並行。

- (四) 回顧前面三點，筆者想要強調，北歐經驗告訴我們，普及福利制度的「平等」和「效率」的平衡，有賴民主組合（或稱為直接民主、共識民主、制度性審議）機制的健全運作，集合各級政府與社會各方的不同立場，藉著——正如Fredriksson的小說主角說的——拿「證據作為支撐，科學作為後盾」而讓「真實具有較真確的內容」（Fredriksson, 1999〔1994〕：189），而能達成共識，形成政策，協力執行，將有限的資源做有效率的運用，將平等做最大可能程度的實現。北歐普及福利制度之所以面臨社會互信式微、共識民主受損，以及與之相關的治理困境，起因便是前述民主組合機制未能與時調整更新，導致結構與決策失衡所致，造成脫離民意，或公共資源、公共體系無以負荷。解套之道，應該回到這裡，而不應（過度）向新公共管理或新自由主義傾斜。照顧事務之民主組合委員會，應如Hernes（1987）之見，擴

大涵蓋與此事務相關之社會各方，轉化為參與式組合（participatory corporatism）機制。

- （五）儘管今天北歐福利國家已經出現若干緊縮、市場化、再家庭化的因子，但本文引述的一些研究也顯示，公共照顧服務所形成的「政府與家庭的共同承擔」可以說是團結的現代含意；而且，由個別消費者行使自由選擇權的福利券並未廣受採用，外包或委辦係透過地方政府的「採購委員會」以公共購買方式進行。本文所提及的一些事例顯示，至今為止，採購委員會並未能發展出有效規範承辦者的辦法。筆者認為，在今天，無論在北歐或其他地區國家，委辦都已經是既存的選項；解決辦法應是，採購委員會，或社會保險（醫療保險或長照保險）下的「特約辦理」機制，都應採行民主組合（參與式組合）模式，藉制度性審議的實踐，發揮引導相關各方做正事的作用，也就是將委辦納入於下圖的緩衝區或公共化領域。這點無比重要，因為如果將委辦置於市場部門，或發放福利卷讓人民到市場自由購買，會使如此產生的服務循著此部門的法則——即市場機制——運作，政府不可能有效管控它。
- （六）北歐普及福利靠的是高稅收，但即使如此，自付額始終存在，於今尤然。盱衡現實，一些北歐論者提出一個折衷的出路，主張將公共福利服務系統做適度調整，以公共購買方式提供額外服務，以解決需求和公共資源之間的落差；這種融合方案在性別平等與再分配方面遜於現行的嚴格公共制度，但能在新世紀維繫普及主義於不墜

圖二：普及公共照顧與民主組合機制



（Sipilä, Anttonen, and Kröger, 2009）。這個做法與前一點所說的，指的其實是同樣的東西，只是在此重點被擺在財源。這個角度的思考，對於北歐之外的國家而言是很重要的。這說明的是，公共化不見得必須靠高稅率作為財源，或一律由政府直接提供；公共化的重點乃在憑藉著公共決策機制，包括公共購買機制，以維繫服務系統的公共性，如此，財源可涵蓋（較高的）自付額，人力也可由私部門僱用，甚至可以是自僱（例如台灣現行居家托育制度）。經過如此調整後的架構，對世界其餘地區國家而言，會是較為容易想像與實行的——這也算是北歐傳統普及主義受磨損帶給世界的好處吧。

（七）充分就業和合理的薪資是家庭生計和女性獨立之所賴，國家有責任改善當今資本及勞動力跨國流竄所導致的極度市場化與不斷惡化的勞動條件。我們必須了解，北歐

之所以能夠將平等普遍實踐在女性和勞工身上，靠的是透過綿密的民主組合機制使國家和社會，或政府和人民，緊密貼合，形成一個「友善國家的社會」²⁸，以及一個友善女性、友善勞工的國家。唯有在這樣的架構下，友善女性、友善勞工的政策才能夠被制定出來並切實執行。如是觀之，婦女運動和勞工運動陣營有必要挺身對抗全球化的去國家傾向²⁹，經由民主組合機制（或Hernes所界定的參與式組合機制）管道，與國家建立夥伴關係，讓國家負起保護人民的責任。

筆者誠心希望，這篇論文，以及上述七點結論，能夠對社會運動，尤其是婦女運動和勞工運動，以及性別研究多少發揮一點參考價值。

註 釋

1. 女性學學會（1995）〈男女共治共享的國家藍圖〉，劉毓秀編《台灣婦女處境白皮書：1995年》，324-325。台北：時報文化。女性學學會於兩年後再度出版專書，書名為《女性、國家、照顧工作》（1997），就托育、老人照顧的現況困境，以及公共化的願景，進行剖析。
2. 參見林萬億，1994: 105-142；Esping-Anderson, 1990。
3. 北歐模式組合主義被稱為民主組合主義，詳見本文第四章。
4. 北歐各國提供托育服務的責任在於地方政府，詳見第二部分。
5. 瑞典有酬育嬰假（16個月）是世界各國中最長的，因此二足歲以下嬰幼兒送托比例稍低（70.7%）。由於瑞典一歲以下幼兒很少送托，可以推知一歲至二足歲送托比例很高，發揮了支持母親普遍重回職場的功效。此外，其送托時間稍短（平均每周29小時），則可推知此年齡層瑞典父母多請非全時育嬰假，這得歸功於瑞典育嬰假設計靈活，父母可於小孩七足歲以前彈性運用。
6. 瑞典保母由地方政府雇用，且其收托幼兒每日托育時間接近全時，因此筆者認為應將之計入正式托育比例。
7. 參見Journeyman Pictures, 2007。
8. 法國雖有15%三至五歲幼兒使用保母托育，但其平均每日托育時間甚短（Meagher and Szebehely, 2012: 99, Table 5.2），不可能作為支持母親就業的主要托育措施，顯見僅為補充性質，因此不計入全時托育比例。
9. Leira也指出，跨國研究顯示，性別中立的育嬰假（即由父母自行安排由誰請領者）會延長母親請育嬰假期間並因此使之成為主要照顧者（2002: 138）。
10. 我們不要忘記，在芬蘭，傾向傳統價值的育兒津貼政策，是跟促進平等的普及公共托育政策聯袂上路的。

11. 勞動市場政策可以分為兩種：以協助失業者為目標的消極政策，與致力於促進創造就業的積極政策。後者的手段通常為訓練與獎勵計畫等增進勞動市場彈性的措施。歐盟1994年白皮書指出，歐盟國家長期將關注焦點放在處理失業，應該改弦易轍，效法北歐國家數十年來所採取的積極政策（引自Johnson, 1996: 196）。
12. 本文底下的說明將顯示，這些面向主要為地方自治事項。
13. 瑞典居家照顧的定義為：經過需求評估的公共服務，包含家務工作（主要項目為購物、備餐、清掃、洗衣等）與／或身體照顧（上／下床、洗澡、如廁、進食、穿／脫衣服、戶外行動等）（引自Sundström & Johansson, 2005: 5-11）。
14. 近十年來瑞典托育和長照都有外包的情形，但托育外包比率低，且絕大部分是委由非營利團體（主要是家長團體）辦理，而長照，尤其是機構住宿式服務，多由大型營利機構承辦，其比較見Szebehely, 2005。
15. 福利券不同於外包。外包是由（地方）政府經由一定的程序將公共服務委由私部門（非營利或營利）機構辦理，是一種公共購買；福利券則是發給個別消費者，由其自由選擇向誰購買服務。外包是政府在被允許不直接提供服務的狀況下，轉而替人民另擇服務提供者，並負責把關；福利券則意味人民變成個別顧客，循市場邏輯進行消費。福利券是晚近「消費者選擇權」或「自由選擇權」的自由主義與消費主義意識形態下的產物，在瑞典此政策成效有限，顯示人們對公共性的支持。
16. 這篇論文也解釋，此效率或精準度的提升並非沒有代價：現在高齡者比以前晚使用服務，且使用期間較短。
17. 但Dahl也指出此「成功的故事」也有不好的一面（見2005: 51, ns. 13, 14），正如稍後將討論的挪威情況所顯示的。

18. 例如，致力於研議政府及社會角色的Svegfors委員會所提出的報告，即以資源稀少（scarcity）為基礎理念（Hort, 2005: 163；見「3-1」）。
19. 在北歐脈絡上，「政治」指涉的是人民的政治意志或政治意識。北歐人民慣常訴諸政治，催生政策，以滿足其需求（Micheletti, 1995；見本文下一節）。
20. 根據瑞典社民黨主席韓森（Per Albin Hansson）於1928年所做的經典定義，「人民之家」是「人民與公民的偉大家庭」，它就像一個好家庭，以「團聚和共同的情感為基礎」，實踐「平等、關愛、合作、助人」（轉引自 Tilton, Tim, 1992: 411-412）。
21. 按：瑞典健康醫療事務由縣政府負責；托育及長照由鄉鎮負責。
22. WEF（World Economic Forum）《全球競爭力報告》（*The Global Competitiveness Report*）對於北歐各國政府機構的歷年總評為「運作最佳、最透明」（2009-2010:2; 2008-2009:1），「施政效能最高」（2007-2008），「世界上最好的政府機構」（2006-2007），「具有高度的透明性與效能」（2005-2006）。
23. 「受雇者基金」即違反這些瑞典早期工運者的智慧，反向回到傳統馬克思主義，當真要讓勞工擁有資本，而毀壞瑞典模式所賴的勞資和諧，引發資方的全面反撲。
24. 這幾個國家的公共托育服務包含保母托育、學齡前機構托育，以及課後照顧服務。
25. 此資料來自OECD (2000) *Education at a Glance*。
26. 例如，瑞典課後照顧因預算緊縮、師生比降低而使人員負荷增加、品質下降，以致晚近有些家長擔憂小孩受霸凌（The Local, 2012/10/22）。

27. 例如，承辦延雪平縣四家診所的醫療公司FamiljeläkarnaiSverige AB，被發現有將政府撥予的醫療經費挪出國外以避稅的嫌疑（Radio Sweden, 2012/10/21）。
28. Karvonen and Selle（1995）指出，北歐國家是在「友善國家的社會」（a state-friendly society，指高度支持國家政策的社會）和合作的文化之情境中率先實現女性平等參政。
29. 茲舉一個發生在我國的事例說明此必要。2012年11月6日勞委會召開正式會議研商「外籍看護工外展服務計畫」（即開放由機構聘雇外勞提供到宅服務，俗稱「鐘點外勞服務」或「走動式外勞服務」）。主持會議的勞委會高階官員開宗明義指示：今天要討論的就是看護工外展服務，不必去管國籍。後來進一步說說明，ILO（國際勞工組織）主張，勞工就是勞工，不應區分國籍。（以上陳述係根據筆者全程參與這場會議之所聽聞。）此位官員所引述的ILO主張，顯示的是總部設在日內瓦的ILO受歐盟四大自由——即貨物、服務、資本、勞工跨國移動的自由——之市場意識形態及全球化論述影響甚深，以致受誤導產生不利勞工權益的思維及打擊就業意願的作用（正如本文分析顯示的，歐盟移工及新公共管理的雙重政策造成北歐國家長照工作條件惡化，反而導致人員招募困難）。此錯誤思維將使我國所面臨的長照人員招募困境更加難解。

參考書目

- 女性學學會（1995）〈男女共治共享的國家藍圖〉，劉毓秀編《台灣婦女處境白皮書：1995年》，309-325。台北：時報文化。
- 女性學學會（1997）〈讓國家做人民的照顧者〉，劉毓秀編《女性、國家、照顧工作》，253-277。台北：女書。
- 杜文苓、彭滄雯（2008）〈社運團體的體制內參與及影響——以環評會與婦權會為例〉，《台灣民主季刊》，5(1): 119-148。
- 孫本初、賴維堯監修（2008）。《行政學辭典》。台北：一品文化。
- 劉毓秀（1997）〈女性、國家、公民身份：歐美模式、斯堪地那維亞模式與台灣現況的比較〉，劉毓秀編《女性、國家、照顧工作》，15-55。台北：女書。
- （2006）〈北歐托育制度〉，《兒童及少年福利期刊》，(10): 7-21。
- （2011）〈北歐普及照顧與充分就業政策及其決策機制的台灣轉化〉，《女學學誌：婦女與性別研究》，29: 1-77。
- 顧燕翎、范情（2009）《性別平等專責機制之研析》。台北：行政院研究發展考核委員會。
- Andersen, Jørgen Goul (1993) "Sources of Welfare State Support in Denmark: Self-interest or Way of Life?" In E. J. Hansen (Ed.), *Welfare Trends in Scandinavian Countries* (pp. 25-48). New York: M. E. Sharpe.
- Bergman, Helena, & Barbara Hobson (2002) "Compulsory Fatherhood: The Coding of Fatherhood in the Swedish Welfare State." In Barbara Hobson (Ed.), *Making Men into Fathers: Men, Masculinities and the Social Politics of Fatherhood* (pp. 92-124). Cambridge: Cambridge University Press.
- Broberg, Anders, & C. Philip Hwang (1991) "Day Care for Young Children in Sweden." In Edward C. Melhuish and Peter Moss (Eds.), *Day Care for Young*

- Children: International Perspectives* (pp. 75-101). London: Routledge.
- Charles, Maria, and David B. Brusky (2004). *Occupational Ghettos: The Worldwide Segregation of Women and Men*. Stanford University Press.
- Christensen, Karen (2005) "The Modernization of Power in Norwegian Home Care Services." In Hanne Marlene Dahl & Tine Rask Eriksen (Eds.), *Dilemmas of Care in the Nordic Welfare State: Continuity and Change* (pp. 33-46). Adershot: Ashgate.
- Dahl, Hanne Marlene (2005) "A Changing Idea of Care in Denmark: A Different Form of Retrenchment?" In Hanne Marlene Dahl & Tine Rask Eriksen (Eds.), *Dilemmas of Care in the Nordic Welfare State: Continuity and Change* (pp. 47-61). Adershot: Ashgate.
- Davey, Adam, et al. (2006) "Unequal but Equitable: An Analysis of Variations in Old-Age Care in Sweden." *European Journal of Ageing*, 3: 34-40.
- , et al. (2007) "How Equitable Is Sweden's Changing Care-Mix? Linking Individual and Regional Characteristics over Time." *Ageing and Society*, 27: 511-532.
- Einhorn, Eric S. & John Logue (2003) *Modern Welfare States: Scandinavian Politics and Policy in the Global Age*. 2nd ed. Cremona, CA.: Praeger.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, UK: Polity Press.
- (1992) "The Making of a Social Democratic Welfare State." In Klaus Misgeld (Ed.), *Creating Social Democracy: A Century of the Social Democratic Labor Party in Sweden* (pp.35-66). University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- (2002a) "A Child-Centered Investment Strategy." In Gøsta Esping-Andersen,

- Duncan Gallie, Anton Hemerijck, and John Myles (Eds.), *Why We Need a New Welfare State* (pp. 26-67). Oxford, New York: Oxford University Press.
- (2002b) “A New Gender Contract.” In Gøsta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck, and John Myles (Eds.), *Why We Need a New Welfare State* (pp. 68-95). Oxford, New York: Oxford University Press.
- (2009) *The Incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women's New Roles*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta, & John Myles (2009) “Economic Inequality and the Welfare State.” In W. Salverda, B. Nolan and T. Seemding (Eds.), *The Oxford Handbook of Economic Inequality* (pp. 639-664). Oxford: Oxford University Press.
- Fraser, Nancy (1989) “Talking about Needs: Interpretive Contests as Political Conflicts in Welfare-State Societies.” *Ethics*, 99(2): 291-313.
- Fredriksson, Marianne (1999[1994]). 《漢娜的女兒》 (*Anna, Hanna och Johanna*)，彭倩文譯。台北：時報。
- Fritzell, Johan, Olof Bäckman, & Veli-Matti Ritakallio (2012) “Income Inequality and Poverty: Do the Nordic Countries Still Constitute a Family of Their Own?” In Jon Kvist, et al. (Eds.) (2012) *Changing Social Equality: The Nordic Welfare Model in the 21st Century* (pp. 165-186). Bristol: Polity Press.
- Fukushima, Nanna, Johanna Adami and Mårten Palme (2010) “The Long-Term Care System for the Elderly in Sweden.” *ENEPRI*, 89 (June): 1-17.
- Gamerman, Ellen (2008) “What Makes Finnish Kids So Smart?” *Wall Street Journal*, February 29: W1.
- Häggroth, Sören, Kai Kronvall, Curt Riberdahl and Karin Rudebeck (1999) *Swedish Local Government: Traditions and Reforms*. 3rd ed. Stockholm: Swedish

Institute.

Haub, Carl (2008) "Tracking Trends in Low Fertility Countries: An Uptick in Europe?" [online]. 2009/6/6. Available: <http://www.prb.org/Articles/2008/tftrendsept08.aspx>.

Hemerijck, Aton (2009) "In Search of a New Welfare State in Europe: An International Perspective." In Jason Powell and Jon Hendricks (Eds.), *The Welfare State in Post-Industrial Society: A Global Perspective* (pp. 71-98). New York: Springer.

Hernes, Helga Maria (1987) "The Welfare State Citizenship of Scandinavian Women." *Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism* (pp. 134-163). Oslo: Norwegian University Press.

Hirsh, Fred (1976) *Social Limits to Growth*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Hort, Sven E. O. (2005) "After Equality? Normative Innovations from Lindbeck to Svegfors—Towards a Dynamic Conservatism?" In Nanna Kildal & Stein Kuhnle (Eds.), *Normative Foundations of the Welfare State: The Nordic Experience* (pp. 149-168). London: Routledge.

Hugman, Richard (1991). *Power in Caring Professions*. London: Macmillan.

Hvinden, Bjørn & Håkan Johansson ed. (2007) *Citizenship in Nordic Welfare States: Dynamics of Choice, Duties and Participation in a Changing Europe*. London: Routledge.

Johansson, Lennarth, & Gerdt Sunström & Linda B. Hassing (2003) "State Provision down, Offspring's up: The Reverse Substitution of Old-Age Care in Sweden." *Ageing and Society*, 23: 269-280.

---, & Gerdt Sunström (2006) "Policies and Practices in Support of Family

- Caregivers—Filial Obligations Redefined in Sweden.” *Journal of Aging and Social Policy*, 18(3/4): 7-26.
- Johnson, Debra (1996) “The Impact of the Nordic Countries on EU Social Policy.” In Lee Miles (Ed.), *The European Union and the Nordic Countries* (pp. 186-202). London: Routledge.
- Journeyman Pictures (2007) *Where Have All the Children Gone*. Surrey, UK: Journeyman Pictures.
- Karlsson, Martin, Tor Iversen, & Henning Øien (2010) *Scandinavian Long-Term Care Financing*. Oslo: University of Oslo.
- Karvonen, Lauri, and Per Selle (1995). “Scandinavia: a case apart.” In *Women in Nordic Politics: Closing the Gap*. Aldershot, UK: Dartmouth.
- Ketola, Outi, et al. (1997) “From Poor Relief to Social Rights and Social Care Services.” In Jorma Sipilä (Ed.), *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model* (pp. 77-94). Aldershot: Ashgate.
- Kildal, Nanna, & Stein Kuhlne (Eds.) (2005) *Normative Foundations of the Welfare State: The Nordic Experience*. London: Routledge.
- Kröger, Teppo (1997) “Local Government in Scandinavia: Autonomous or Integrated into the Welfare?” In Jorma Sipilä (Ed.), *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model* (pp.95-108). Aldershot: Ashgate.
- Korpi, Walter (1995) “The Position of the Elderly in the Welfare State: Comparative Perspectives on Old-Age Care in Sweden.” *Social Service Review*, 69 (June): 242-73.
- Leira, Arnlaug (2002) *Working Parents and the Welfare State: Family Change and Policy Reform in Scandinavia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- The Local: Sweden's News in English (2012/10/22) “Swedish parents fear after-

- school bullying.” [online]. 2012/10/23. Available: <http://www.thelocal.se/43968/>.
- Loftager, Jorn (2007) “Welfare as if deliberative democracy mattered.” In Normative Formation of the Welfare State: The Nordic Experience. Eds. Nanna Kildal and Stein Kuhnle. London and New York: Routledge.
- Lopez-Claros, Augusto (2005). Executive Summary. *The Global Competitiveness Report 2005-2006* (pp. xiii-xxvii). New York: Palgrave Macmillan.
- Martinussen, Willy (1993) “Welfare Support in Achievement-Oriented Hearts: The Case of Norway.” In Hansen et al. (Eds.), *Welfare Trends in the Scandinavian Countries* (pp. 49-60). New York: M. E. Sharpe.
- Meagher, Gabrielle, & Marta Szebehely (2012) “Equality in the Social Service State: Nordic Childcare Models in Comparative Perspective.” In Jon Kvist, Johan Fritzell, Bjorn Hvinden and Olli Kangas (Eds.), *Changing Social Equality: The Nordic Welfare Model in the 21st century* (pp. 89-118). Bristol: Policy Press.
- Micallef, Ian (2005/5/31) “Local and Regional Democracy in Sweden.” 12th Plenary Session of the Congress. [online]. 2012/10/22. Available: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889905&Site=COE>.
- Micheletti, Michele (1995) *Civil Society and State Relation in Sweden*. Adershot: Ashgate.
- Milner, Henry (1994) *Social Democracy and Rational Choice: The Scandinavian Experience and Beyond*. London: Routledge.
- Morgan, Kimberly J. (2005) “The ‘Production’ of Child Care: How Labor Markets Shape Social Policy and Vice Versa.” *Social Policy*, 12(2): 243-263.
- Myles, John (2002) “A New Social Contract with the Elderly?” In Gøsta Esping-

- Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck, and John Myles (Eds.), *Why We Need a New Welfare State* (pp. 130-172). Oxford, New York: Oxford University Press.
- Myrskylä, Mikko, Hans-Peter Kohler, & Francesco C. Billari (2009) “Advances in Development Reverse Fertility Declines.” *Nature* 460 (7256): 471-473.
- Nordic Council of Ministers (1994) “Women and Men in the Nordic Countries. Facts and Figures 1994.” *Nord* 1994: 3.
- OECD (2000) *Education at a Glance: OECD Indicators*. 2000 Edition.
- OECD (2011) *Sweden: Long-term Care. Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care*. <http://www.oecd.org/health/longtermcare/helpwanted>.
- Ohlander, Anne-Sofie (1992) “The Invisible Child? The Struggle over Social Democratic Family Policy.” In Karl Molin, Klas Amark, and Klaus Misgeld (Eds.), *Creating Social Democracy: A Century of the Social Democratic Labor Party in Sweden* (pp. 213-236). Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Petersson, Olof (1994) “Organizations.” *The Government and Politics of the Nordic Countries* (pp. 141-156). Trans. Frank Gabriel Perry. Stockholm: Fritzes.
- Radio Sweden (2012/9/19) “Stricter Rules for Private Healthcare Companies.” [online]. 2012/9/20. Available: <http://m.sverigesradio.se/artikel/5275810?programId=2054>.
- (2012/9/19) “Health care abroad appeals to more and more.” [online]. 2012/9/20. Available: <http://m.sverigesradio.se/artikel/5317750?programId=2054>.
- (2012/10/21) “Healthcare money is disappearing overseas.” [online]. 2012/10/22. Available: <http://m.sverigesradio.se/artikel/5317750?program>

Id=2054.

Rauhala, Pirkko-Liisa, et al. (1997) “Why Are Social Care Services a Gender Issue?” In Jorma Sipilä (Ed.), *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model* (pp.131-155). Aldershot: Ashgate.

Raaum, Nina Cecilie (1995) “The Political Representation of Women: A Bird's Eye View.” In Lauri Karvonen and Per Selle (Eds.), *Women in Nordic Politics: Closing the Gap* (pp. 25-58). Aldershot: Dartmouth.

Savla, Jyoti, Adam Davey & Gerdt Sunström (2008) “Home Help Services in Sweden: Responsiveness to Changing Demographics and Needs.” *European Journal of Ageing*, 5: 47-55.

Sipilä, Jorma, et al. (1997) “A Multitude of Universal, Public Services – How and Why Did Four Scandinavian Countries Get Their Social Care Service Model.” In Jorma Sipilä (Ed.), *Social Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model* (pp. 27-50). Aldershot: Ashgate.

Sipilä, Jorma, Anneli Anttonen, and Teppo Kröger (2009) “A Nordic Welfare State in Post-industrial Society.” In Jason Powell and Jon Hendricks (Eds.), *The Welfare State in Post-Industrial Society: A Global Perspective* (pp. 181-199). New York: Springer.

Sørensen, Peder Michael (2007/2/12-13) “The Labour Market and the Danish Tertiary Education System.” *How Might the Changing Labour Market Transform Higher Education?: Expert Meeting*. Paris: French Ministry of Education. .

Statistics Sweden (2006) *Women and Men in Sweden: Facts and Figures*.

Sundström, Gerdt, & Lennarth Johansson (2005) “The Changing Balance of Government and Family in Care for the Elderly in Sweden and Other European

- Countries.” *Australasian Journal on Ageing*, 24 (June): 5-11.
- , Bo Malmerg, & Lennarth Johansson (2006) “Balancing Family and State Care: Neither, Either or Both? The Case of Sweden.” *Ageing and Society*, 26: 767-782.
- et al. (2011) “Diversification of Old-Age Care Services for Older People: Trade-Offs between Coverage, Diversification and Targeting in European Countries.” *Journal of Care Service Management*, 5(1): 35-42.
- The Swedish Institute (1994) *Child Care in Sweden: Fact Sheets on Sweden*.
- Szebehely, Marta (2005) “Care as Employment and Welfare Provision—Child Care and Elder Care in Sweden at the Dawn of the 21st Century.” In Hanne Marlene Dahl & Tine Rask Eriksen (Eds.), *Dilemmas of Care in the Nordic Welfare State: Continuity and Change* (pp. 80-100). Adershot: Ashgate.
- Tilton, Tim (1992) “The Role of Ideology in Social Democratic Politics.” In Karl Molin, Klas Amark, and Klaus Misgeld (Eds.), *Creating Social Democracy: A Century of the Social Democratic Labor Party in Sweden* (pp. 409-428). Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Wrede, Sirpa, & Henriksson Lea (2005) “The Changing Terms of Welfare Service Work: Finnish Home Care in Transition.” In Hanne Marlene Dahl & Tine Rask Eriksen (Eds.), *Dilemmas of Care in the Nordic Welfare State: Continuity and Change* (pp. 62-79). Adershot: Ashgate.
- World Economic Forum (2009) *The Global Competitiveness Report 2009-2010: Country Profile Highlights*. 1-14. [online] . 2009/9/22. Available: <http://www.weforum.org/pdf/GCR09/GCR20092010CountryHighlights.pdf>.
- (2008) *The Global Competitiveness Report 2008-2009: Country Profile Highlights*. 1-9. [online] . 2008/9/25. Available: <http://www.weforum.org/>

pdf/GCR08/highlights.pdf.

--- (2007) *The Global Competitiveness Report 2007-2008: Country Profile Highlights*. [online] . 2009/9/20. Available: <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/Highlights2008/index.htm>.