

# 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

劉毓秀（台灣大學外國語文學系暨研究所）

---

將近二十年前，一部分台灣婦女運動人士開始在台灣推動師法北歐普及照顧制度及其民主組合決策機制。於此期間，北歐福利國家面臨來自內部與外部的重大挑戰，並因此而經歷劇烈的變革，造成制度模型、價值、效應的多重自相扞格；這對於台灣（以及其他國家）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。影響前述變革之方向的主要力量之一為新公共管理，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各國（包括我國）的制度與價值的紋理之中。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（女性）的影響。

**關鍵詞：**性別平等、北歐普及照顧福利制度、充分就業、民主組合主義、新公共管理

## 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）<sup>1</sup>

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努力，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政

---

**致謝辭：**感謝兩位匿名審查人與編委會的寶貴意見。

- 1 女性學學會於兩年後再度出版專書，書名就叫做《女性、國家、照顧工作》，就托育、老人照顧的現況困境，以及公共化的願景，進行剖析。該書結論〈讓國家做人民的照顧者〉亦再度重申此宣言所擘畫的遠景，並突顯國家的角色與責任（女性學學會，1997）。

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與各縣市「婦女權益促進委員會」（2012年起改稱「行政院性別平等會」），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，並因此而經歷劇烈的變革，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。本文意圖描述及分析北歐普及主義福利國家的價值、制度與成效，並嘗試對晚近的變革做精確且具參考價值的描述及詮釋。影響變革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各國（包括我國）的制度與價值的紋理之中。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，也有助於我們覺察這套治理術對於台灣的影響。

## 一、北歐普及照顧制度的基礎：公民身分定位與性別角色

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)。Gøsta Esping-Andersen (2002, 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，<sup>2</sup> 素以「勞工公民」(citizen worker) 的權利為基本考量。其公民身分基本模型是「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、身分和參與模式」，女人僅僅是「母親公民」(citizen mother) (Hernes, 1987: 140)。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。

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，母職津貼 (針對未就業在家育兒的母親發放，具有支持、鼓勵傳統女性角色的功用) 式微，而為普及公共托育和育嬰假政策所

2 關於北歐社會民主模式政策取向的理論性探析，見 (林萬億，1994: 105-142；Esping-Andersen, 1990)。

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）。北歐的「勞工／父母公民」（citizen worker-parent）的公民身分定位，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，如此才能夠創造最有利於兒童的社會。（轉引自 Ohlander, 1992: 233）

常設性的北歐五國部長會議（Nordic Council of Ministers）即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）。

前述北歐公民身分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「再私有化」（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（Fraser, 1989；劉毓秀，1997）。

源自「性別平等」與「充分就業」信念而來的發展，看似負面循環，導致過渡性的育幼養老困境。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。

## 二、北歐普及照顧制度的實踐：照顧服務與充分就業的雙重政策

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。

## （一）普及公共托育

今天的北歐國家，除了冰島以外，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有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就業或就學的父母的所有一至十二歲兒童提供服務。不同於前述兩國，挪威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，且規定從 2009 年起，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，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使地方政府卸責，也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，芬蘭也未像前述三國那樣提



供公共課後照顧服務。<sup>3</sup>

Meagher 與 Szebehely 檢視 2008 年北、西、南歐十一個國家的托育制度。有鑑於非全時托育不利女性就業與中下階級幼兒發展，且平均每日托育時間各國差異甚大，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，除瑞典（其有酬育嬰假最長，為十六個月）外，大抵接近全時；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%（加上保母托育為 61.8%）、<sup>4</sup> 挪威 53%（加上保母托育為 57.8%），芬蘭較低，為 33.1%（加上保母托育為 34.8%），<sup>5</sup> 顯係受到前面所說明的托育與在家育兒津貼兩種政策的頡頏作用的影響。西歐各國，除法國之外，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%（Meagher and Szebehely, 2012: 98-100）。而法國的情況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，<sup>6</sup> 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

3 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）。

4 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（瑞典育嬰假設計靈活，父母可於小孩八足歲以前彈性運用）。

5 這幾個北歐國家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。

6 參見 Journeyman Pictures（2007）。



托育 (Meagher and Szebehely, 2012: 99)，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%)<sup>7</sup> 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，其三歲以下幼兒母親就業率於 2007 年為 52%，相較於同年三歲以上母親就業率 (81%) 低 (Meagher and Szebehely, 2012: 99)，可見 1984 年上路的在家育兒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。

芬蘭誘導女性進入傳統刻板性別角色的政策，其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 年代中期其單親家庭幼兒貧窮率 (14%) 也高於瑞典 (8%) 和丹麥 (7%)。欠缺普及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。

Esping-Anderson 晚近指出，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 (因為沒有哪個國家發得起長期

---

7 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。

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」(Esping-Anderson, 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，世代間〔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。(Esping-Anderson, 2009: 104-105)

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 (2002) 提出「以兒童為中心的社會投

資策略」(a child-centered social investment strategy)，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平衡穩定之所賴。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，能夠有效打下小孩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。(Hemerijck, 2009: 92-93)

這種說法不僅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，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。北歐福利國家各種平等普及的措施，原本用意是要將所有人「普羅化」，以勞工階級為準則，但是當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）。

從托育制度的公共性、普及性、永續性而論，瑞典托育制度的特性，是它緊緊鎖住「citizen worker-parent」之公民身分定位（劉毓秀，2006），將托育設計為積極勞動市場政策（positive labor market policy）<sup>8</sup>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。此一模式的托育制度，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）。這正向誘導，不僅顧及國家財務的平衡，更能藉著普及公共托育與充分就業政策（後者包含多種促進就業措施）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

---

8 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（Johnson, 1996: 196）。

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）」，已為「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, Thomsen, and Nielsen, 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。

Esping-Andersen（2009: 5-6）觀察到，欠缺托育措施讓歐洲各國普遍有高學歷女性不願生小孩的現象，尤其是在德國和西班牙，由於這兩國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有大學學歷的女性，這是因為她們能夠終身投入職場。由此可推知，唯有加以普及公共化托育政策的配套，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。

## （二）普及公共長期照顧

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（挪威稍晚，於 1964 年立法）。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，在長照上只適用於「可近性」(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)。<sup>9</sup>

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，及其成果(下一節將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壓力下，政府改為推動居家照顧。<sup>10</sup>居家照顧於其後二十年間呈現戲劇性擴展，但機構也快速成長。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。其時，自付額甚低且常被免除，以致存有相當程度的「過度使用」(Sundström and Johansson, 2005: S6)。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)。如此，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，差距尤其明顯(從七成下滑為四成)。

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

---

9 本文底下的說明將顯示，這些面向主要為地方自治事項。

10 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)(Sundström and Johansson, 2005: S8)。

低，但 Gerdt Sundström、Katharina Herlofson、Svein Olav Daatland、Eigil Boll Hansen、Lennarth Johansson、Bo Malmberg、Maria Dolores Puga González 與 María Ángeles Tortosa（2011）從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。

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。Sundström and Johansson（2005: S6-S7）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）<sup>11</sup> 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。<sup>12</sup>

11 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，多由大型營利機構承辦，其比較見 Szebehely（2005）。

12 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



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 與 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 年代晚期約有 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。<sup>13</sup> 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。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, Johansson, Malmberg, and Sundström, 2006; Davey, Savla, Sundström, Zarit, and Malmberg, 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反而較低。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。再者，在低使用率的國家，由於管理者傾向

---

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。

13 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。

於提供有限的現有服務，而非需要的服務，影響所及，家屬往往淪於接受領取照顧津貼。如此可知，在高使用率的國家，家屬往往樂於選擇參與照顧；而在欠缺服務，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）。公共照顧發揮支持親情的作用，這點值得世人深思。

隨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的：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 與 Johansson（2005: S11）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。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，於 2006 年全國總共有 5200 人領取（Fukushima, Adami, and Palme, 2010）。

如前所述，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，鄉鎮政府聘雇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 (2005: 51) 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」。<sup>14</sup>

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，居家照顧服務員的新職種應運而生。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。居服員位階較低，但是，Wrede 與 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 Hugman (1991) 所稱的「民主專業主義」(democratic professionalism)。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，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。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

14 但 Dahl 也指出，此「成功的故事」也有不好的一面 (2005: 51, ns. 13, 14)，正如稍後將討論的挪威情況所顯示的。

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的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，而女性為經濟弱勢，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, Andersson, Eydal, Ketola, and Warming Nielsen, 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 Pirkko-Liisa Rauhala 等學者指出的，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」(Rauhala et al.,

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。

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很高。

### 三、北歐普及照顧制度的變革：新公共管理對公共照顧及女性的負面影響

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。此發展將於 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。(孫本初、賴維堯監修, 2008: 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的分化。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, 因為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: 47) 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」。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, 即將需求變成「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。在長期照顧政策方面, 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所急迫需要的。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 (2005: 54) 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」。

瑞典的情況類似。Szebehely (2005) 指出，瑞典長期照顧服務原來是地方政府（鄉鎮）直接負責的施政項目，現在鄉鎮紛紛採用「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，使地方政府將長期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它最無法滿足的那群老人身上」（Szebehely, 2005: 92）的矛盾現象。<sup>15</sup> 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。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，使新公共管理對芬蘭長期照顧制度的影響變得較為容易理解；此理解具有很大的重要性，由於當今舉

---

15 Szebehely (2005: 92) 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」。這點值得政策設計者深思。



世各國政府普受這套治理思維與辦法影響。根據 Wrede 與 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」，其後的長照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，<sup>16</sup> 但其自付額也增加了。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 與 Henriksson (2005) 描述，在原本的普及長照福利系統中，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，並將兩種人員訓練的原有十一門課程整合為一套課程，人員則於「醫療法律事務中心」登記。於 1990 年代晚期，在教

---

16 這顯示的是新公共管理與新自由主義往個人主義的傾斜。

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）。這一連串為了整合型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。總言之，公共預算被刪減，使鄉鎮改變雇用和管理法則以因應之，如此一來，卻造成更不平等，即使在公部門勞動市場亦然。損失最大的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所取代，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 與 Henriksson (2005) 的省思頗富深意。他們指出，芬蘭福利服務勞動市場的困境造成勞動力的割裂 (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，以往以穩定就業、明確分工及國家直接投入為特徵的「民主專業主義」福利服務勞動市場，其根基現在被以彈性、效率為名拆除了，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) (2005: 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 與 Henriksson (2005) 的分析顯示，隨著公部門角色緊縮而來的是照顧的部分再家庭化 (partial refamilization)，包括針對家屬照顧者，通常是母親、妻子或女兒，發放津貼。這促使鄉鎮提供居家照顧的方式趨向津貼法則 (the subsidiary principle)，雖然國家政策論述依然秉持普及主義。<sup>17</sup> Wrede 與 Henriksson (2005: 75) 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)。

筆者認為，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 與 Johansson (2005: S7) 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」。但是，真相可能並非或不再如此美好。

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，即除了直接聘雇人員提供服務之外，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。<sup>18</sup> 由此可見，新公

---

17 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。

18 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 (Radio Sweden, 2012/9/19, “Stricter Rules for Private Health Care Companies”)。

共管理破壞了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 與 Henriksson（2005: 75）所指出的，普及長照制度為女性創造的「集體移入職場計畫」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重度需求，以及因此而來的「資源稀少」的憂慮。<sup>19</sup> 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；這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, Andersson, Hammarqvist, Nordlander, Rauhala, Thomsen, and Warming Nielsen, 1997: 36）。（中產階級）高齡者得不到，或鮮少得到，他們想要的清掃等家事服務；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

19 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）。

(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 等學者即指出，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」(Sundström et al., 2011: 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 與 Kröger 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」(Sipilä, Anttonen, and Kröger, 2009: 195-96)。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。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，正如前面多位評論者所強調的，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。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，因此值得各國長照政策設計者考慮採行。

#### 四、結論：新世紀初的處境與省思

北歐各國歷經 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。Bjørn Hvinden 與 Håkan Johansson（2007: 10）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，使日後歐盟（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（在長照的領域尤其明顯），外包、福利券、家屬津貼等措施一一出爐且逐漸擴散，如此導致公共服務對弱勢者（移民<sup>20</sup>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、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，緊縮、工作條件惡化等因素也會降低服務品質，<sup>21</sup> 導致私營托育與照顧服務的富有者使用比例較高。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<sup>22</sup> 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，反而不利於弱勢人口。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

20 以瑞典為例，於 2011 年，人口中約有 15% 為第一代移民，主要為來自伊朗、南斯拉夫、伊拉克等地的難民及其家屬，以及歐盟國家間跨國移動的勞工。

21 例如，瑞典課後照顧因預算緊縮、生師比大為提高而使人員負荷大增、品質下降，以致晚近有些家長擔憂小孩受霸凌（*The Local*, 2012/10/22）。

22 例如，承辦延雪平縣四家診所的醫療公司 Familjeläkarna i Sverige 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）。



性的就業意願，反過頭來造成本文前面所提及的各國面臨的招募困難，因此加重治理的難題。如此大大降低 Esping-Andersen 與 Myles (2009) 所描述的公共福利服務所造成的雙重再分配效果，即其雇員薪資所帶來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，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%)；北歐各國總人口平窮比率平均為 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全在讓人懷疑，另一方面，國家也會被迫側重貧窮問題。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，這些工作機會卻大量消失且變得不再安全穩定；就在「性別平等 + 充分就業」的雙重政策最為需要時，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。(就移民或勞工跨國移動問題而言，歐盟的四大自由與全球化意識形態的邏輯窘境，也於此可見。)

新世紀前後發生的負向發展，追根究柢，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。工會陣營的做法值得我們省思之處有二。其一，其所提出之「受雇者基金」試圖讓勞

方擁有資本，<sup>23</sup> 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；其二，「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. Bureaucratus，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），此機制由是成為普及公共照顧政策的研議、決策與執行之所賴。<sup>24</sup> 透過此機制而達成的社會共識，讓福利國家能夠隨著

23 瑞典最大、最重要的工會 LO 於 1980 年代前後如火如荼推動的「受雇者基金」是出於「經濟民主」或資本所有權民主化之主張而設立，預定於 25 年內使產業資本屬於受雇者基金，實現社會主義夢想。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，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，使受雇者基金幾乎完全被移作資本的形成、社會安全經費的籌措，以及充份就業的維續；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）。

24 關於北歐「民主組合機制」之組成與運作等相關詳細說明，可見 Petersson

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 (Hernes, 1987: 144-152; 劉毓秀, 2011: 8)。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 所見到之國家女性主義端倪，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 (Hvinden and Johansson, 2007: 130)，由此我們可以推知，Hernes 所描述的民主組合機制的擴大參與，可能因為普及福利國家與民主組合機制的雙雙受損等因素，以致於到新世紀初迄未廣泛發生；此決策機制可能仍為工會等大型組織的專利。(但我們也必須強調，此機制仍然繼續運作著。茲舉兩例為證據。其一，丹麥教育部於 2005 年春天成立「全球化政策研議委員會」，邀請雇主、工會、教育及研究機構等代表參與 (Sørensen, 2007)。其二，筆者於 2006 年到瑞典隆德市參訪，知悉該市福利服務與中等以下教育事務分由六個委員會掌理，其中，三個委

---

(1994); Micheletti (1995); Einhorn and Logue (2003); 劉毓秀 (2011)。

員會分別負責該市南、北、東三區公辦托育和義務教育事務，一個委員會負責私立托育和學校機構事務，一個委員會負責高中和成人教育事務，一個委員會負責高齡和障礙人口事務；筆者並未深入探究其細節，但從本文的分析可以推測，其中負責私立托育和學校機構事務的委員會，其性質可能屬於新興的「採購委員會」，而其他委員會則是傳統民主組合模式的決策暨執行委員會。）

歐洲委員會的瑞典 OMC 行動，將目標設定在讓弱勢群體組織納入決策機制，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），如此可能導向殘補福利模式。此傾向正吻合於左傾的社民黨本身於上世紀末所成立的政策研議委員會——Palme 委員會——的結論報告（Hort, 2005: 159-161）。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外移，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《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）書名，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、歐洲化的外來困境交攻之下，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、性別不平等的「未完成的革命」之疆土。

Esping-Andersen 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，強調三件事：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，提升生育率，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：

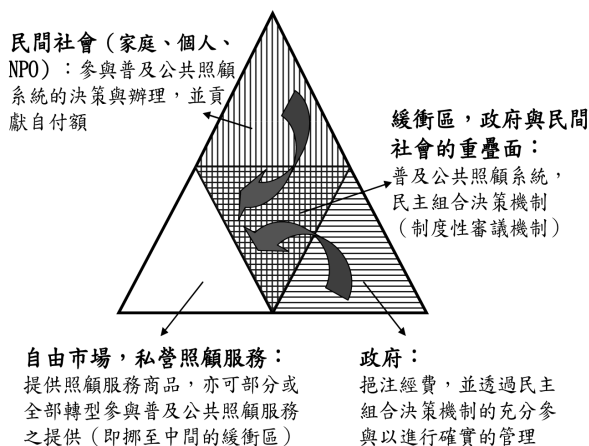
- 一、北歐普及主義福利國家創造了人類歷史上民主與（階級和性別）平等的最高度實踐。這兩者——普及主義福利國家及民主和平等的最高度實踐——之間存在著必然的相關性。
- 二、前述實踐，正如北歐學者一再指出的，靠的主要不是本有的文化或資源等因素，而是透過數十年間人民的意志與理性研商所做的

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，而說：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》一書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——尤其是 2008 年的經濟危機之後——新公共管理與市場化概念的實踐所展示的）。
- 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、制度性民主審議）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」（彭倩文譯〔Fredriksson, 1994〕，1999: 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，起因都在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，轉化為參與式組合主義機制。



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，採購委員會也應採行民主組合（或參與式組合）模式，而且，此委員會對委辦的整個程序應採取更直接的參與，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，會使它循著此部門的法則——即市場機制——運作，政府並無法管控。



圖一：普及公共照顧與民主組合機制



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（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。經過如此調整後的架構，對世界其餘地區國家而言，是可想像與可實行的——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」，<sup>25</sup> 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、友善勞工的政策才有以形成並切實執行。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

---

25 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，包括於民主組合機制的層面。

向，<sup>26</sup> 善用民主組合決機制的參與管道，<sup>27</sup> 與國家建立合夥關係，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。

---

26 茲舉一個新近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居家照顧服務）。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——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）。就此而言，我們必須注意到，於歐盟範圍內跨國移動的勞工，或瑞典等北歐國家所接納的難民移民，基本上享有移入國的公民身分和勞動權益，大大不同於我國外籍勞工政策所界定者。前述勞委會官員不僅犯了引喻失義的錯誤，此錯誤思維也將使我國長照人員招募困境更加難解。

27 其參與管道有六：1. 由民間組織就某一議題形塑輿論，啟動政策議程；2. 由政府或國會邀集相關各界代表，成立政策研議委員會；3. 由「專家決策暨政策執行委員會」進行決策並推動執行之；4. 政府就某一政策之研議或評估舉行公開諮議；5. 民間組織與政府官員或政黨的非正式關係；6. 政府將部分施政委託民間組織執行。請見Pettersson（1994）；Micheletti（1995）；Einhorn and Logue（2003）；劉毓秀（2011）。

## 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：女書店。
- 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。
- 林萬億（1994）〈福利國家的模型分析〉，《福利國家——歷史比較分析》，105-142。台北：巨流。
- 孫本初、賴維堯監修（2008）《行政學辭典》。台北：一品文化。
- 彭倩文譯（1999）《漢娜的女兒》。台北：時報。譯自 Marianne Fredriksson（1994）*Anna, Hanna och Johanna*. Stockholm: Wahlstrom & Widstrand.
- 劉毓秀（1997）〈女性、國家、公民身分：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：女書店。
- 劉毓秀（2006）〈北歐托育制度〉，《兒童及少年福利期刊》，10: 7-21。
- 劉毓秀（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。
- Christensen, K. (2005) The modernization of power in Norwegian home care services. In H. M. Dahl and T. R. Eriksen (Eds.), *Dilemmas of care in the Nordic welfare state: Continuity and change* (pp. 33-46). Adershot: Ashgate.
- Dahl, H. M. (2005) A changing idea of care in Denmark: A different form of

- retrenchment? In H. M. Dahl and T. R. Eriksen (Eds.), *Dilemmas of care in the Nordic welfare state: Continuity and change* (pp. 47-61). Adershot: Ashgate.
- Davey, A., Johansson, L., Malmberg, B., and Sundström, G. (2006) Unequal but equitable: An analysis of variations in old-age care in Sweden. *European Journal of Ageing*, 3: 34-40.
- Davey, A., Savla, J., Sundström, G., Zarit, S. H., and Malmberg, B. (2007) How equitable is Sweden's changing care-mix? Linking individual and regional characteristics over time. *Ageing and Society*, 27: 511-532.
- Einhorn, E. S. and Logue, J. (2003) *Modern welfare states: Scandinavian politics and policy in the global sge*. 2<sup>nd</sup> ed. Cremona, CA.: Praeger.
- Esping-Andersen G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1992) The making of a social democratic welfare state. In K. 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.
- Esping-Andersen, G. (2002) A new gender contract. In G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck, and J. Myles (Eds.), *Why we need a new welfare state* (pp. 68-95). Oxford, New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2009) *The incomplete revolution: Adapting welfare states to women's new roles*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. and Myles, J. (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, N. (1989) Talking about needs: Interpretive contests as political conflicts in welfare-state societies. *Ethics*, 99(2): 291-313.

Fritzell, J., Bäckman, O., and Ritakallio, V. (2012) Income inequality and poverty: Do the Nordic countries still constitute a family of their own? In J. Kvist, J. Fritzell, B. Hvinden, and O. Kangas (Eds.), *Changing social equality: The Nordic welfare model in the 21st century* (pp. 165-186). Bristol: Polity Press.

Fukushima, N., Adami, J., and Palme, M. (2010) The long-term care system for the elderly in Sweden. *ENEPRI*, 89 (June): 1-17.

Haub, C. (2008) Tracking trends in low fertility countries: An uptick in Europe? [online] . 2009/6/6.  
Available: <http://www.prb.org/Articles/2008/tfirtrendsept08.aspx>.

Hemerijck, A. (2009) In search of a new welfare state in Europe: An international perspective. In J. Powell and J. Hendricks (Eds.), *The welfare state in post-industrial society: A global perspective* (pp. 71-98). New York: Springer.

Hernes, H. M. (1987) The welfare state citizenship of Scandinavian women. *Welfare state and woman power: Essays in state feminism* (pp. 134-163). Oslo: Norwegian University Press.

Hort, S. E. O. (2005) After equality? Normative innovations from Lindbeck to Svegfors—towards a dynamic conservatism? In N. Kildal and S. Kuhnle (Eds.), *Normative foundations of the welfare state: The Nordic experience* (pp. 149-168). London: Routledge.

Hugman, R. (1991) *Power in caring professions*. London: Macmillan.

Hvinden, B. and Johansson, H. (2007) *Citizenship in Nordic welfare states*:

- Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*.  
London: Routledge.
- Johansson, L., Sunström, G., and Hassing, L. B. (2003) State provision down, offspring's up: The reverse substitution of old-age care in Sweden. *Ageing and Society*, 23: 269-280.
- Johnson, D. (1996) The impact of the Nordic countries on EU social policy. In L. 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, M., Iversen, T., and Øien, H. (2010) *Scandinavian long-term care financing*. Oslo: University of Oslo.
- Karvonen, L. and Selle P. (1995) Scandinavia: A case apart. In L. Karvonen and P. Selle (Eds.), *Women in Nordic politics: Closing the gap* (pp. 3-11). Aldershot: Dartmouth.
- Ketola, O., Thomsen, K., and Nielsen, H. W. (1997) From poor relief to social rights and social care services' clienthood. In J. Sipilä (Ed.), *Social care services: The key to the Scandinavian welfare model* (pp. 77-94). Adershot: Ashgate.
- Korpi, W. (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.
- 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/>.
- Meagher, G. and Szebehely, M. (2012) Equality in the social service state: Nordic

- childcare models in comparative perspective. In J. Kvist, J. Fritzell, B. Hvinden, and O. Kangas (Eds.), *Changing social equality: The Nordic welfare model in the 21st century* (pp. 89-118). Bristol: Policy Press.
- Micheletti, M. (1995) *Civil society and state relation in Sweden*. Adershot: Ashgate.
- Milner, H. (1994) *Social democracy and rational choice: The Scandinavian experience and beyond*. London: Routledge.
- Morgan, K. J. (2005) The “production” of child care: How labor markets shape social policy and vice versa. *Social Politics*, 12(2): 243-263.
- Nordic Council of Ministers (1994) *Women and men in the Nordic countries. Facts and figures 1994*.
- OECD (2011) Sweden: Long-term care. *Help wanted? Providing and paying for long-term care*. [online] . 2012/9/10.  
Available: <http://www.oecd.org/health/longtermcare/helpwanted>.
- Ohlander, A. (1992) The invisible child? The struggle over social democratic family policy. In K. Molin, K. Amark, and K. Misgeld (Eds.), *Creating social democracy: A century of the social democratic labor party in Sweden* (pp. 213-236). Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Petersson, O. (1994) *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>.
- Radio Sweden (2012/10/21) Healthcare money is disappearing overseas. [online] . 2012/10/22.  
Available: <http://m.sverigesradio.se/artikel/5317750?programId=2054>.



- Rauhala, P. L., Andersson, M., Eydal, G., Ketola, O., and Warming Nielsen, H. (1997) Why are social care services a gender issue? In J. Sipilä (Ed.), *Social care services: The key to the Scandinavian welfare model* (pp. 131-155). Aldershot: Ashgate.
- Sipilä, J., Andersson, M., Hammarqvist, S. E., Nordlander, L., Rauhala, P. L., Thomsen, K., and Warming Nielsen, H. (1997) A multitude of universal, public services – How and why did four Scandinavian countries get their social care service model? In J. Sipilä (Ed.), *Social services: The key to the Scandinavian welfare model* (pp. 27-50). Aldershot: Ashgate.
- Sipilä, J., Anttonen, A., and Kröger, T. (2009) A Nordic welfare state in post-industrial society. In J. Powell and J. Hendricks (Eds.), *The welfare state in post-industrial society: A global perspective* (pp. 181-199). New York: Springer.
- Sørensen, P. M. (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.
- Sundström, G. and Johansson, L. (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): S5-S11.
- Sundström, G., Herlofson, K., Daatland, S. O., Hansen, E. B., Johansson, L., Malmberg, B., González, M. D. P., and Tortosa, M. Á. (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.
- Szebehely, M. (2005) Care as employment and welfare provision—Child care and

elder care in Sweden at the dawn of the 21st century. In H. M. Dahl and T. R. Eriksen (Eds.), *Dilemmas of care in the Nordic welfare state: Continuity and change* (pp. 80-100). Adershot: Ashgate.

Tilton, T. (1992) The role of ideology in social democratic politics. In K. Molin, K. Amark, and K. Misgeld (Eds.), *Creating social democracy: A century of the social democratic labor party in Sweden* (pp. 409-428). Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.

Wrede, S., and Henriksson L. (2005) The changing terms of welfare service work: Finnish home care in transition. In H. M. Dahl and T. R. Eriksen (Eds.), *Dilemmas of care in the Nordic welfare state: Continuity and change* (pp. 62-79). Adershot: Ashgate.

## **Scandinavian Universal Care Policy and Recent Development: A Critical Review from Feminist Perspective**

*Yu-Hsiu Liu*      Department of Foreign Languages and Literatures  
National Taiwan University

---

In Taiwan, approximately 20 years ago, some feminists began promoting the universalist care policy of the Scandinavian model, as well as its democratic corporatist mechanism of decision making. During this period, the Scandinavian welfare states faced internal and external challenges, experienced subtle and striking changes, and emerged in the new millennium as mixtures of different models with numerous contradictions. Paradoxically, this level of complexity has rendered the Scandinavian welfare states more imaginable and attainable to the rest of the world, although it has damaged the integrity of their original model. One of the primary forces behind these changes is new public management (NPM). NPM has become embedded into the values, as well as the economic and political systems of numerous countries (including Taiwan) through multilateral trade agreements. The feminist investigation of the influence of NPM on the Scandinavian model can help increase our

understanding of the influence NPM has for Taiwanese women.

**Keywords:** Scandinavian universal care policy, full employment, democratic corporatism, new public management, gender equality

◎作者簡介

劉毓秀，台灣大學外國語文學系暨研究所教授。

〈聯絡方式〉

E-mail: liuyuhsiu@ntu.edu.tw