第二章 普丁社會福利改革的背景和問題

身為社會主義國家的蘇聯，其國家社會福利保障十分普遍且全面，幾乎包含生活中各層面，從搖籃到墳墓，處處可見國家干預的蹤跡。雖然蘇聯式的國家福利是齊頭式平等，只保障最低生活水平，但是藉由國家的福利保障和分配，維持了蘇聯七十年的政權。蘇聯政府所提供之社會福利主要透過國有企業來維持，所有的蘇聯公民必須在國有企業、集體農場、國有農場和其他國家機關單位工作，以享有工作所附加之社會福利措施，例如企業提供住房的分配和維護。在蘇聯時期，工作代表著不僅僅是收入來源，更是生活保障；對於國有企業而言，其責任不只是提供工作機會和發放薪水，更要保障員工的各項生活所需。在國家經濟好，企業有盈餘時，這種方式確實保障生活和國家穩定，然而當經濟開始不景氣，企業盈餘減少甚至虧錢時，企業無法減少社會福利措施的支出，因而轉向依賴國家預算補貼，造成國家財政困難，促使戈巴契夫不得不試圖改革蘇聯式的計畫經濟體制。

戈巴契夫改革失利，蘇聯瓦解成 15 個獨立國家，其中的俄羅斯繼承了蘇聯的資產和負債，也繼承了蘇聯的遺緒。繼位的俄羅斯總統葉爾欽，在政治和經濟上聽從西方國家建議，試圖建立自由民主的政治制度和市場經濟，對於社會福利改革亦採行自由化的方式，希望社會福利提供者由政府轉向市場，由個人作為社會福利的主要負擔者。然而，受到左派國會的牽制，葉爾欽時期的俄羅斯的社會政策自由化改革十分緩慢，幾乎毫無進展，企業和政府依然提供主要社會福利措施，但是由於經濟動盪，加以政府財政困難，各項補助、工資甚或是退休金的延遲發放時有可聞[33]。

[33] Linda J. Cook and Mitchell Orenstein, " The Return of the Left and Its Impact on the Welfare State in Russia, Poland and Hungary," in Linda J. Cook, Mitchell Orenstein and Marilyn Rueschemeyer eds., *Left Parties and Social Policy in Postcommunist Europe* (Boulder, Colo.: Westview, 1999), pp.47-108 . S. Smirnov and N. Isaev, "Social Policy: A New Direction," *Russian Social Science Review*, vol.41,

普丁上台時，政治和經濟環境已和葉爾欽時期有所不同。政治上，左派勢力式微，親總統勢力逐漸興起，政治日趨穩定；經濟上，由於國際油價逐漸提升，俄羅斯經濟漸趨回甦。相較於葉爾欽，普丁更有實力進行社會福利措施改革。普丁一上任，即宣布進行國家社會和經濟改革，俄羅斯的社會福利措施將走向自由化，俄羅斯人民的社會福利將透過市場來調節，由個人和政府共同保障。

為了瞭解普丁時期的社會福利制度改革的來龍去脈，首先必須回顧改革的背景，瞭解蘇聯時期的福利制度和葉爾欽政府如何進行改革。其次是歷經蘇聯和葉爾欽時期的改革，普丁總統就任時面臨十分嚴峻的社會問題，而這些問題又如何影響了普丁政府對於俄羅斯社會福利制度的規劃，迫使普丁總統不得不持續改革。最後針對本章做一小結。

第一節 普丁社會福利改革的背景

改革即是針對舊有制度缺失之處進行修正，因此討論改革之前必須先瞭解舊制度如何運作，界定舊制的問題和改革標的。普丁的社會福利改革背景需分成兩部分來討論：一是蘇聯時期的福利舊制，是俄羅斯改革轉型的根源問題；二是90 年代葉爾欽政權的改革失利，致使情況更加惡化。以下將說明蘇聯時期和葉爾欽時期的社會福利制度，透過認識當時福利制度的運作方式，瞭解普丁政府在社會福利改革議題上所面臨的問題

一、蘇聯時期的社會福利制度

討論蘇聯時期的社會福利制度之前，必須先說明社會主義的社會福利觀。社

no.4 (2000), pp.32-41.

會主義的社會福利觀有一假設前提，它認為舒緩貧窮和幫助無能為力的人，對社會總福祉最有利，最好的方法是透過增加生產，而非再分配的方式。社會主義的觀點中，社會福利的功用有二：一是作為社會安全網，保護那些因經濟發展利益受損的人，如殘疾、失業和老人等；另一功能是促進經濟發展，福利的取得將取決於工作表現，因此可以提供工人生產誘因，增加勞工紀律和生產。所以，社會主義下的社會福利是國家家長主義和工人團結的具體表現，是促進經濟發展和鞏固社會主義的重要工具。[34]

具體的社會主義福利制度由列寧（Vladimir Ilyich Lenin, Владимир Ильич Ленин）所提出，他深受歐洲社會保險制度影響，認為社會主義的社會保障應提供老人、病人、死者、傷殘、失業等援助，範圍應涵蓋所有的工人和他們的家庭，所有的成本由雇主和政府承擔。史達林（Iosif Vissarionovich Stalin, Иосиф Виссарионович Сталин）則對福利制度進行兩項修改，一是福利制度和工作誘因的掛勾，以促進經濟發展；二是福利制度和政治態度、意識型態的掛勾，政治態度是獲得福利的前提。[35]

表 2-1 是蘇聯的社會福利制度。政策制定方式如同蘇聯的決策模式，由蘇聯共產黨內部做出決策，再交由政府機構、國有企業或者集體農場和各工會來執行，其財政來源仰賴政府預算及國有企業和集體農場提供。[36]政府是社會福利唯一的決策者和提供者，提供的保障範圍相當廣泛，生活起居無所不包，提供從搖籃到墳墓的所有服務。

[34] John Dixon and Hyung Shik Kim, “Social Welfare under Socialism,” in John Dixon and David Macarov eds., *Social Welfare in Socialist Countries* (New York: Routledge, 1992), pp. 2-4.
[35] John Dixon and Hyung Shik Kim, “Social Welfare under Socialism,” pp. 2-4.
[36] Aleksandra Wiktorow, “Soviet Union,” in John Dixon and David Macarov eds., *Social Welfare in Socialist Countries* (New York: Routledge, 1992), pp.184-207.

表 2-1：蘇聯的社會福利制度

項目	內容		
決策單位	共產黨中央委員會(Central Committee of Communist Party) 部長會議(Council of Ministers) 全蘇維埃工會中央委員會(All-Soviet Central Council of Trade Unions)		
執行單位	政府機構、工作單位、工會		
財政來源	政府預算、國有企業和集體農場		
保障範圍	全面性		
福利政策	內容	優點	缺點
物價	政府補貼企業,穩定價格	價錢低廉	無法反映成本，依賴政府補助，短缺經濟，隱性通膨
所得	統一工資,不同工但同酬	公平，無貧窮現象	官僚擁有特權，無工作誘因
住宅和公共設施	工作單位提供	住房便宜，僅負擔便宜租金	住房短缺，設備差，品質不佳，且需長期等待或和他人共用
教育	政府提供	免費、普及	和工作脫軌，政治化和俄羅斯化
健康醫療	政府提供	免費、普及	賄賂現象普遍，疾病預防不發達，高死亡率和發病率
就業	就業於國有企業、國營農場和集體農場	工作保障，無失業	缺乏失業給付，工作無效率，勞動流動無彈性，缺少新勞工來源，勞動力替代少
退休金	政府保障,隨收隨付制（PAYG）	生活有保障，且生活品質差異不大	一視同仁的給付，重視年資，世代負擔重
社會保護	工作單位提供	涵蓋範圍廣，無所不包[a]	企業負擔沈重，競爭力差

[a] 蘇聯時期的社會保護包含：疾病、生產、兒童等津貼，獨居老人、殘障人士、和孤兒等社會服務。
資料來源：Bob Deacon, *the New Eastern Europe: Social Policy Past, Present and Future* (London: SAGE, 1992), pp 2-5. Nick Manning, Ovsey Shkaratan, and Nataliya Tikhonova, *Work and Welfare in the New Russia* (Aldershot: Ashgate Publishing, 2000), pp. 46-51. Aleksandra Wiktorow, “Soviet Union,” pp.193-194.

Deacon 認為蘇聯時期的社會福利制度是一種官僚國家集體主義（the bureaucratic state collectivism）制度。黨國政府（party-state）和人民訂定社會福利契約，以補貼食物和租金、保證就業、保證工資、提供免費或便宜的醫療、教育和文藝服務等方式，來換取人民對蘇聯政權的服從，而這份契約只受到效率不

彰和隱性官僚特權而受損。追求公平和國家保障，放棄經濟效率和公民自由的官僚國家集體主義，實際上並不公平和無保障。[37] Cook 則提出國家主義（statist）來描繪蘇聯時期的社會福利制度，強調政府在政治、經濟及社會領域的控制和分配能力。[38] Nick Manning 則運用不同的福利國家分類法，描繪蘇聯制度的全貌。如以 Esping-Anderson 的福利體制分類為基準，Manning 認為蘇聯制度是國家社會主義（state socialism），其特色是：政府補貼價格的去商品化效果高，有限的階層現象，國家干預的程度高。在 Titmuss 的分類法[39]中，Manning 將蘇聯制度歸納成工業成就－表現模式，強調工業表現和福利的掛勾現象。[40]因此蘇聯的福利制度有兩個重要的特色：一是大政府的角色，政府提供了涵蓋範圍廣闊，無微不至，從搖籃到墳墓的所有社會福利；二是工作表現，福利的差異和工作表現緊密相關。結合以上兩者，具體呈現出的即是國有企業的角色。

在蘇聯福利制度中，國有企業（包含國家農場、集體農場）扮演著最重要的角色，不但是勞動服務的購買者，亦是社會服務的提供者。國有企業提供就業機會以及和工作掛勾的各項福利措施，如提供住房和公共設施，發給疾病、生產、家庭和殘疾津貼等，為了讓婦女充分就業，還提供日間照護、幼稚園等服務。國有企業接受政府軟預算支援，提供廉價的產品和免費的社會服務，同時政府的財政亦仰賴國有企業所繳納的稅金。[41]除此之外，國有企業尚負擔地方建設的功能，如興建學校、醫院和公共基礎建設等。

---

[37] Bob Deacon, *the New Eastern Europe: Social Policy Past, Present and Future*, pp.1-30.
[38] Linda J. Cook, *Postcommunist Welfare States: Reform Politics in Russia and Eastern Europe*, pp.31-54.
[39] Titmuss 認爲社會政策的模型分成三類：(1)殘補(residual) (2) 工業成就－表現(industrial achievement-performance) (3) 制度(institutional)。
[40] Nick Manning, Ovsey Shkaratan, and Nataliya Tikhonova, *Work and Welfare in the New Russia*, pp.31-55.
[41] World Bank, *Russia Social Protection During Transition and Beyond*, (Report no. 11748-RU) (Washington DC: World Bank, February 2, 1994), pp.19-23. Isabel Pla Julian, "The Transformation of Russian Social Policy in the Transition toward a Market Economy," *Journal of Sociology and Social Welfare*, vol.28, no.1 (March 2001), pp. 87-104.

總而言之，政府在蘇聯的福利制度中扮演著十分重要的角色，是最主要的福利提供者，提供所有人民最基本的生活保障。然而，這種追求公平而非效率的制度，最終還是產生問題，蘇聯式的社會福利制度因三個嚴重的問題而面臨瓦解危機。1. 經濟停滯，政府財政壓力遽增。如同蘇聯的經濟制度一般，福利制度也面臨了財政壓力大，沒有效率的問題。經過多年發展，福利範圍越來越廣，需求越來越多，如人口老化嚴重，醫療需求增加等，再加上經濟發展趨緩，幾近停滯，政府收入亦隨之減少，財政壓力越來越大。2. 貪污腐敗嚴重，人民質疑政權正當性。3. 家庭和社區的生活水準下降，如死亡率提升、離婚率上升，犯罪、藥物濫用、酗酒等。蘇聯福利制度只追求福利指標的提升，如識字率、醫院數、病床數、醫生和護士數目、每人平均住宅範圍等，卻忽略了社會服務品質的提升，即使社會福利指標不斷升高，但因人謀不臧，效率低落，人民的生活水準不升反降。[42]

二、葉爾欽時期的社會福利制度

蘇聯瓦解後，後共俄羅斯面臨政治、經濟和社會轉型，蘇聯式的社會福利制度也隨之瓦解，葉爾欽政府開始進行一連串的國家轉型計畫。1993 年俄羅斯憲法第七條規定：「俄羅斯聯邦是社會國家（social country, социальное государство），其政策目的在於創造保證人民的生活與自由發展的條件。在俄羅斯聯邦，人的勞動與健康受到保護，規定保障最低勞動酬勞，國家保證支持照顧家庭、母親、父親、兒童、殘疾人士和老年人，發展社會服務系統，規定國家退休金、補助津貼和社會保護的其他保障措施。」[43]蘇聯瓦解後，俄羅斯面臨轉型抉擇，相對於政治和經濟的方向明確，社會福利制度轉型方向並不明確。

---

[42] Nick Manning, Ovsey Shkaratan, and Nataliya Tikhonova, *Work and Welfare in the New Russia*, pp. 41-42.

[43] “Конституция Российской Федерации, ” Президент России, http://president.kremlin.ru/articles/ConstMain.shtml

後共俄羅斯的福利政策，是主張自由化的改革派和舊制度擁護者間政治角力的結果。如同經濟轉型，改革派希望引進自由化的概念，使得後共福利制度更加市場化，也就是私有化、競爭、效率導向和資產調查，目標是降低國家責任和財政壓力，希望透過私人部門來提供服務和資金。基於這項目標，俄羅斯政府必須重建四項機制：1. 去中央化（decentralization）－社會服務、資產和責任，由中央改成地方政府提供；2. 市場化－首先社會保險必須獨立於國家預算外，由政府提供改成市場機制運作；3. 公私混和－合法化私人企業提供的教育和醫療服務，開放社會服務市場，政府和私人企業都是社會服務供應者；4. 針對性－有限的資源只提供給經過資產調查的貧戶。[44]

表 2-2 是葉爾欽時期的社會福利政策改革過程，可分成兩個階段來分析。第一階段是 1991-1993 年的開始私有化時期，此時的政府接受西方國家的建議，採行震盪療法進行國家轉型，政治上試圖建立民主制度，經濟上則快速轉型成市場經濟。此時的社會福利政策隸屬於經濟政策之下，強硬的自由化政府未經協商過程，強行推動自由化和私有化政策。隨著改革失利，俄羅斯人民對政府不滿漸升，制衡追求自由化政府的立法機構被左派政黨控制，進入 1994-1999 年的政策僵局時期。在這段時期內，葉爾欽政府所提出的社會政策改革幾乎全數被左派國家杜馬駁回，社會福利制度改革近幾停滯。

[44] Linda J. Cook, *Postcommunist Welfare States: Reform Politics in Russia and Eastern Europe*, pp. 49-50.

表 2-2：葉爾欽時期的社會福利制度改革

	開始私有化（1991-1993）	政策僵局（1994-1999）
政策決策過程		
行政單位	強硬的自由化政府	溫和的自由化政府
社會福利關係者的代表	缺乏有效的代表國家主義或社會福利利益	代表國家主義和社會福利利益 政府部門和立法機構具否決權
政策過程	未經過協商的自由化	競爭的自由化
結果	政策改革不受拘束	政策僵局
社會福利政策改革		
退休金	改成預算外的基金負責 以薪資為繳稅基準	杜馬拒絕減少年金支付 政府改革停擺
教育	激烈的去中央化 允許私立學校成立 減少中等學校的聯邦保證	杜馬要求中止私有化 拒絕用貸款取代補貼和學費
醫療	激烈的去中央化 改由保險支付成本 允許私人醫療機構成立 競爭性外包服務	杜馬拖延改革，拒絕立法 聯邦和地方醫療單位反對保險制度
社會補助	激烈的去中央化	杜馬捍衛補貼和特權 拒絕資產調查
住宅	自願私有化 由居民負擔住宅和公共設施支出	杜馬拖延租金增加的速度 要求維持補貼
勞動法	有限改革，促使不良企業關門	杜馬反對修改勞動法

資料來源：Linda J. Cook, *Postcommunist Welfare States: Reform Politics in Russia and Eastern Europe*, p.25, p.136.

回顧 90 年代葉爾欽政府的改革歷史，社會福利制度改革幾乎停滯不前，其最主要原因是經濟未如預期般發展、政府和國家杜馬之間的政治僵局和國家治理能力不彰。原本期待經濟成長，人民所得增加以支付改革後的個人福利支出，豈料經濟不但沒有成長，反而更加衰退，使得更多人民需仰賴政府福利救助。加上國內社會福利的既得利益者反對福利縮減，保護既得利益者的左派成為國家杜馬多數，杯葛縮減社會福利政策，社會福利改革陷入僵局。對於經濟改革內容爭論

不休的總統和最高蘇維埃（Supreme Soviet），最終導致了 1993 年的衝突事件，葉爾欽大獲全勝，通過新憲法，總統權力大幅提昇。諷刺的是 1993 年的國家杜馬選舉，反對改革派卻成為國家杜馬多數，甚而在 1995 年的國家杜馬選舉，俄羅斯共產黨（Communist Party of the Russian Federation, CPRF；Коммунистическая партия Российской Федерации; КПРФ）成為國家杜馬第一大黨。在新憲法制度下，國家杜馬權力限縮無法推翻政府，因此反對改革的國家杜馬只能透過杯葛方式限制政府運作，經濟和社會政策改革陷入僵局。

除了上述的經濟和政治因素，國家治理能力表現不佳亦是改革失利的重要原因，可以從政府稅收管理能力、缺乏制度和規範及不對稱的聯邦和地方關係來討論。雖然因為經濟狀況不好，國家稅收因而隨之減少，但真正更重要的原因是政府管理稅收失當，造成嚴重的逃漏稅問題，致使當時的經濟活動多屬於影子經濟，依賴以物易物的貿易方式。如表 2-3 所列，葉爾欽任內俄羅斯影子經濟快速成長，從 1993 年的 27%成長至 1996 年的 46%，影子經濟蓬勃發展，政府損失鉅額的稅收收入。另外，在葉爾欽時期，重要的私人企業或者寡頭們常和政府談判減稅，特權或者乾脆拖延支付稅金。政府收不到稅收，財政壓力更形沈重。

表 2-3：1993-1996 年俄羅斯影子經濟佔國內生產毛額的百分比（％）

	1993	1994	1995	1996
俄羅斯內政部	27	39	45	46
俄羅斯統計局	9-10		20	23

資料來源：謝君宜，「俄羅斯影子經濟與貪污之研究」，政治大學俄羅斯研究所碩士論文（民 97 年），頁 40。

俄羅斯缺乏相關法令規章，行政官員執行和程序不適當，再加上地方政府覺得麻煩不願意確實執行，皆不利於福利制度改革。例如，俄羅斯經濟產值相當比例屬於影子經濟，政府無法確切得知家庭收入，導致資產調查易失真。又如住宅雖然近乎全部私有，但政府卻沒有其他配套措施如貸款等，因而遲遲無法建立自

由的房屋市場。過去的福利措施由聯邦、市級政府和國有企業來提供，現今改革後，政府和企業基於人道考量不可能全面放棄提供福利措施，因而阻礙福利改革。[45]最後是不對稱的中央和地方關係。為了減輕聯邦政府的財政壓力，葉爾欽政府在醫療和教育改革採取去中央化政策，將由地方政府來提供醫療和教育等社會服務，無形中削減了聯邦政府的責任和管理能力，致使不同的地區有不同的福利措施。[46]

第二節 普丁社會福利改革前的問題

回顧了蘇聯福利制度和葉爾欽時期的福利改革失利後，長期積累的社會福利制度問題成為普丁總統上台後的燙手山芋，以下將分析普丁政府社會福利改革前的問題。

一、政府財政負擔

社會福利造成政府的財政負擔並非是俄羅斯獨特的現象，在其他國家亦是普遍現象，但是俄羅斯政府無力兌現所承諾的社會福利支票更加嚴重。看起來俄羅斯政府給予許多社會福利保障，但是多數並未如期實行，例如退休金的延遲發放。1995 年初開始延遲發放退休金和各項津貼，1995 年 1 月預算外基金[47]延遲支付金額達 4.8 兆盧布，至 1995 年底金額累積至 9 兆盧布，1996 年底高達 38.7

[45] Linda J. Cook, “The Russian welfare State: Obstacles to Restructuring,” *Post-Soviet Affairs*, vol.16, no.4 (2000), pp. 355-378. Linda J. Cook and Mitchell Orenstein, “the Return of Left and Its Impact on the Welfare State in Poland, Hungary, and Russia,” pp.63-65. Linda J. Cook, “Russian Political Parties, the Duma, and the Welfare state,” in William Pridemore eds., *Ruling Russia: Law, Crime, and Justice in a Changing Society* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2005), pp. 39-57.

[46] Linda J. Cook, *Postcommunist Welfare States: Reform Politics in Russia and Eastern Europe*, pp. 96-97. Isabel Pla Julian, “The Transformation of Russian Social Policy in the Transition toward a Market Economy,” pp. 92-93.

[47] 葉爾欽政府於 1993 年成立三個預算外基金，分別是退休金基金、強制醫療保險基金和社會保險基金，負責支付退休金、醫藥費和社會津貼。

兆盧布。1997 年春天延遲發放的退休金累積至 15.7 兆盧布。[48]普丁總統曾言:「我們在批准許多法律時，明明事先就知道這些政策缺乏資金保障，但是出於政治考量，我們依然推出這些政策。」[49]俄羅斯政府財政早在 1995 年已入不敷出，且逐漸惡化，直至 2000 年才轉虧為盈（參見表 2-4）。

表 2-4：1995-2000 年俄羅斯政府財政收支佔國內生產毛額的百分比（%）

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
總收入	34.1	33.5	37.1	33.0	34.0	38.4
總支出	40.2	42.4	45.1	40.8	37.2	35.1
盈餘	-6.0	-8.9	-8.0	-7.9	-3.1	3.2

資料來源：International Monetary Found, *Russian Federation: Selected Issue and Statistic Appendix* (Washington DC: International Monetary Found, 2002), p.3.

二、福利政策缺乏針對性的社會補貼和優惠

普丁在 2000 年的國情咨文中提到:「缺乏針對性的社會補貼和優惠，致使國家財力分散，富人享用犧牲窮人利益的社會好處。全國最貧困的 10%人口中，只有 6.4%的人享有社會福利待遇；而最富裕的 10%人口中，卻有 12.8%的人享用社會福利。形式上免費的醫療和教育，實際上是收費的，貧困的人反而享受不到優惠。兒童補貼少的可憐，許多年都沒有發放，退休金也極少，和實際的勞動投入不成正比。」[50]表 2-5 是俄羅斯家庭獲得補助的百分比，可以清楚看出俄羅斯政府的社會補助主要受益者並非貧窮家庭，而是較不需要補助的非貧窮家庭，政府有限的資源並未用在最需要幫助的貧窮家庭身上。

[48] Linda J. Cook and Mitchell Orenstein, “the Return of Left and Its Impact on the Welfare State in Poland, Hungary, and Russia,” pp.57-58.
[49] “Послание Федеральному Собранию Российской Федерации-2000г. ,” Президент России , http://president.kremlin.ru/text/appears/2000/07/28782.shtml
[50] “Послание Федеральному Собранию Российской Федерации-2000г. ,” Президент России , http://president.kremlin.ru/text/appears/2000/07/28782.shtml

表 2-5：俄羅斯家庭獲得補助百分比分配（%）

補助項目	貧窮家庭	非貧窮家庭
住宅、公共設施	28.2	49.5
醫療服務	11.7	21.3
交通	24.4	47.5

資料來源：Овчарова Л.Н. Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность. Коллективная монография. Независимый институт социальной политики. М.: ГУ—ВШЭ, 2005. С.9.

三、重要社會問題

經過葉爾欽時期的改革混亂，普丁上台時的社會問題十分嚴峻。人民健康狀況持續惡化，死亡率持續攀升；惡性通貨膨脹致使貧窮人口增加，私有化過程政策失誤，貧富不均加劇。除了蘇聯遺留的舊問題惡化，90 年代亦產生新的社會問題，如嚴重的失業、薪資和年金延遲發放，更多的俄羅斯人生活在貧窮線下；教育政策改革不當，受教育的人數和程度持續下降。[51]在這些社會問題挑戰中，普丁總統特別提出人口危機和貧窮對俄羅斯社會的威脅性。

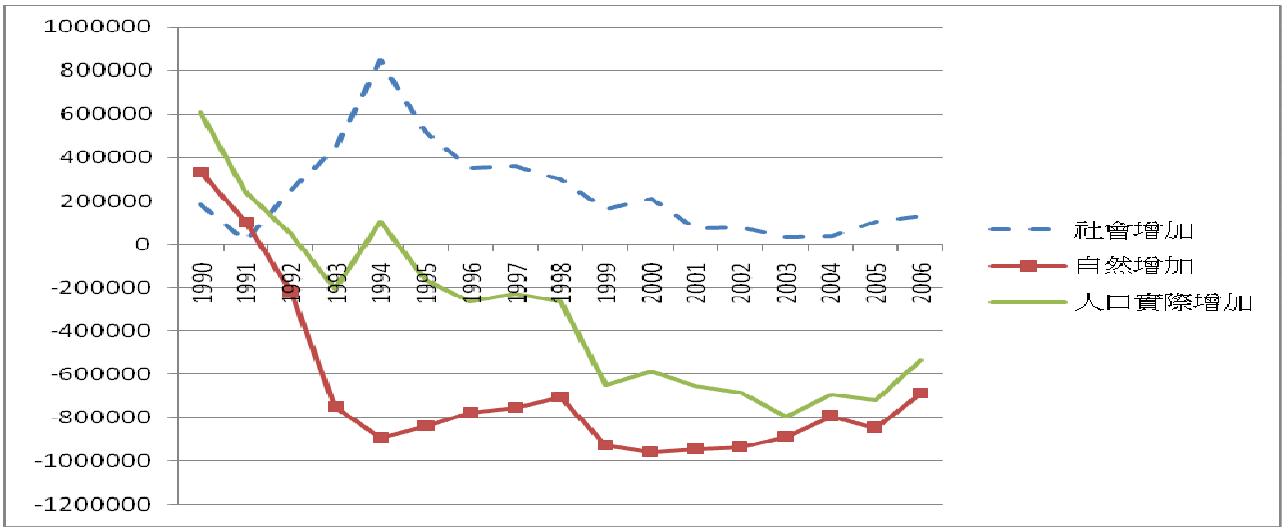
（一）人口危機

人口危機是普丁總統特別重視的社會問題，也是普丁時期社會政策的重要項目。圖 2-1 是 1990-2006 年來俄羅斯人口數量增減情形，社會增加數是指在某地固定時間內，人民移入和移出所造成人口增減的情況。自然增加數是指人口在自然狀況下因出生或死亡所造成人口增減的情形，因此藉由分析出生和死亡兩數值，即可得到自然因素對地區人口數量增減的影響程度。[52]社會增加數加上自然增加數的總和，也就是人口實際增加數。透過自然因素和社會因素來分析俄羅斯人口減少問題發現，俄羅斯人口問題在蘇聯末期已浮現。首先是 1987 年開始出

[51] Guy Standing, “Societal Impoverishment: the Challenge for Russian Social Policy,” *Journal of European Social policy*, vol.8, no.1 (1998), pp.23-42.
[52]王振寰、瞿海源主編，**社會學與台灣社會**（台北：巨流圖書公司，1999 年），頁 541-543。

生率急遽下降，緊接著在蘇聯剛解體，俄羅斯轉型時期的 90 年代，死亡率開始飆升，至今居高不下。由圖 2-1 可以得出，社會增加數在蘇聯解體初期到俄羅斯轉型時期（1992 年-2000 年），扮演著減緩人口快速減少情況的重要角色。由於這段時期國外人口大量移入俄羅斯，因此就算在自然增加大幅下滑的情況下，俄羅斯總人口數並未受到很大的衝擊。然而，1994 年後移入人口逐年減少，到了 2000 年之後，移入人口對於俄羅斯人口減少的情況幫助越來越小，從 2001 年開始移入人口變少，促使俄羅斯人口危機形勢更加嚴峻，每年以消失 60 萬人的速度進行。

圖 2-1：1990-2006 年來俄羅斯人口數量增減



資料來源：Демографический ежегодник России - 2007г., Федеральная служба государственной статистики, C.58, http://www.gks.ru/bgd/regl/B07_16/IssWWW.exe/Stg/02-01.htm；p.410, http://www.gks.ru/bgd/regl/B07_16/IssWWW.exe/Stg/07-01-1.htm

（二）貧窮和貧富不均問題

葉爾欽時期的經濟改革失利，致使俄羅斯經濟動盪不安，失業人口大增，產生惡性通貨膨脹，人民生活水準衰退，許多人生活陷入貧困。[53]表 2-6 是 90 年代

[53] Linda J. Cook, “Institutional and Political Legacies of the Socialist Welfare State,” in David Lane eds., *the Legacy of State Socialism and the Future of Transformation* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2000), pp.107-125.

俄羅斯貧窮人口率和 Gini 係數表，當時全俄羅斯有將近三分之一的人口生活在貧窮線下，生活無以為繼，只能仰賴政府援助，但是政府卻又常延遲發放補助金。另一個和貧窮相關的問題即是貧富差距問題，由表四可清楚得知從 1993 年開始，俄羅斯的貧富差距開始擴大，其間的差距一直維持至 2000 年，代表著在俄羅斯富人很多，窮人也很多，中產階級卻很少。

表 2-6：1991-2000 年的貧窮人口率和 Gini 係數

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
貧窮率 [a]	11.7	33.5	31.5	22.4	24.7	22.1	20.7	23.3	28.4	29
Gini 係數 [b]	0.26	0.29	0.39	0.40	0.38	0.38	0.38	0.40	0.40	0.40

[a] 貧窮人口佔總人口的百分比
[b] Gini 係數是衡量貧富差距的重要指標，其數值介於 0-1 間，數值越小則代表越公平，越大則代表越不公平。
資料來源：Linda J. Cook, *Postcommunist Welfare States: Reform Politics in Russia and Eastern Europe*, p.64.

第三節　小結

為了瞭解普丁總統上任時所面臨的社會福利問題，本章試圖從蘇聯時期的福利制度著手，藉由分析蘇聯制度的優缺點，認識俄羅斯福利制度的根本問題。在蘇聯福利制度的規劃中，福利是工作表現的獎賞，是刺激工作表現的誘因。但因隨著時間推延，福利制度保障範圍擴張至生活各層面，每個人從出生到死亡皆接受國家無微不至的照顧，福利逐漸不再是刺激工作表現的誘因，反而變成國家應盡之責任。

在蘇聯福利制度運作過程中，國有企業扮演十分吃重的角色，不但是勞務購買者，也是種種社會福利提供者，更是最主要的資金來源，所有的福利政策皆是透過國有企業來實施。在這種制度中，追求公平和穩定的國有企業逐漸喪失效率和競爭力，蘇聯經濟停滯不前，國有企業所背負的社會責任妨礙了其成長。

葉爾欽體認到蘇聯制度無效率的根本問題，參考西方市場經濟的概念，希望藉由快速轉型成市場經濟國家來解決問題，因此劍及履及地實行一連串自由化和私有化措施，企圖改造重建俄羅斯的社會福利制度。葉爾欽政府的社會福利制度改革有一基本假設，希望透過經濟成長，人民所得增加有能力透過市場獲得額外的社會福利服務，如此一來可以增加效率，亦可減輕政府負擔。然而，隨著轉型失利，俄羅斯經濟陷入困境，貧窮線下的貧困家庭遽增，更加依賴政府援助。加上從 1995 年開始國家杜馬被希望回復蘇聯時期福利制度的左派掌控，否決掉葉爾欽政府種種社會福利制度改革措施，社會福利制度改革陷入僵局，致使社會問題更加惡化。

歷經蘇聯福利制度瓦解和葉爾欽政府福利制度改革失利，普丁總統一上台即面臨相當嚴峻的社會問題挑戰。首先是政府財政困難。葉爾欽政府和左派國家杜馬相互競爭的結果是通過許多政府無力負擔的政策，加上經濟復甦不如預期，逃漏稅遽增，政府開始拖欠工資和退休金。其次是針對性問題。由於缺乏有效率的行政團隊，資產調查無法落實，真正需要幫助的貧窮家庭反而得不到幫助，造成有限資源的浪費。90 年代社會福利制度改革失利和混亂局面，造成了嚴重的人口危機、貧窮和貧富差距問題。

瞭解普丁政府社會福利改革的背景和問題後，接下來將進一步討論普丁政府如何面對及解決問題，進而推動福利制度改革。