第五章　結論

本文透過說明俄羅斯社會福利制度改革模式的選擇，和解釋影響改革的因素，具體描述了蘇聯解體以來的俄羅斯福利制度改革，特別是普丁政府的改革策略。本章將歸納本文的研究發現和提出對於未來的研究建議。

第一節 研究發現

回顧第一章筆者所提出的兩個問題，1. 俄羅斯的福利制度轉型模式為何？2. 影響俄羅斯福利制度轉型的因素有哪些？何以普丁政府得以克服阻礙推動福利制度改革？關於第一個問題，本文套用 Esping-Andersen 的分類法來分析俄羅斯的福利模式，發現俄羅斯福利制度轉型採用自由模式作為改革目標。至於第二個問題，何以普丁政府克服困難進行福利制度轉型，本文從經濟、政治和國家治理三個角度分析之，發現國家治理能力的改善是普丁政府得以推動福利改革的重要原因。

國立政治大學 National Chengchi University

一、俄羅斯福利制度轉型的模式

俄羅斯的社會福利制度改革採取自由模式，意圖廢除蘇聯時期家長式、普遍性的福利制度。為了減輕政府的財政壓力和負擔，將以資產調查的社會援助方式取代全面性補助，確實將有限的資源運用在真正需要的家庭上，也希望藉由市場的建立，市場將取代國家成為主要的社會福利供應者，有能力的個人將從市場取得所需的福利服務。

蘇聯瓦解後，葉爾欽總統接受西方國家的建議，採取和波蘭相同的震撼療

法。在轉型初期，政府的注意力幾乎完全放在經濟轉型，對於社會福利制度改革著墨甚少，再加上隨後被左派把持的國家杜馬杯葛制度改革，遲至 1997 年葉爾欽政府才提出具體且全面性的社會福利制度改革。其目標是削減全面的社會福利權利，改用資產調查給付，希望能夠減少政府支出且確實幫助窮人，改革內容包含住宅、社會援助、退休金、醫療和教育等制度改革。社會福利制度改革推行不久，1998 年俄羅斯隨即爆發金融危機，所有的改革陷入停滯狀態，直至 1999 年才逐漸穩定。在葉爾欽時期雖然提出了具體的改革方針，但卻因經濟發展不如預期、行政和立法機關的爭執及國家效能不彰等因素，社會福利制度改革停滯不前，反而更見混亂。

雖然葉爾欽時期已經著手改革社會福利制度，但由於政治環境不穩定和經濟不見起色，並未有明顯成效，更因行政和立法機關相互競爭爭取選票，大開選舉支票，反而通過許多政府無力負擔的社會福利政策。再加上政府行政效率不彰，即使通過好的政策，也無法推行。因此，普丁總統上台後面臨混亂的社會福利制度和一連串問題，如政府財政壓力、針對性問題、貧窮和人口危機等問題，不得不持續進行社會福利制度的改革。

在種種窘迫的情形下，普丁就任俄羅斯總統之時即開始一連串大刀闊斧的改革措施，企圖解決歷經蘇聯和葉爾欽時期所遺留下來的政府財政負擔沈重、社會政策缺乏針對性等重大制度性問題。基本上，普丁政府的社會福利制度改革方針延續葉爾欽政府的概念，亦是走向自由化的道路。然而，歸功於國際能源價格走高，俄羅斯經濟逐漸復甦，出現親總統的國家杜馬，給予普丁總統更多籌碼進行社會福利制度改革。普丁時期的社會福利制度改革又可細分成三階段：1. 穩定期（2000-2003），主要任務在於穩定國家，發放積欠的工資和債務，通過格列夫計畫作為改革方針和建立改革的法律架構。2. 社會責任移轉期（2004-2005），政府通過福利貨幣化法案，改變自蘇聯時期以來的福利給付方式，取消實物給付，

改以現金給付，且重訂中央政府和地方政府的福利責任，將大部分的福利責任移轉至地方政府身上。3. 政策執行期（2006-），實施「全民計畫」來解決俄羅斯的人口和貧窮問題。

普丁政府的社會福利改革目標是減輕政府負擔，促使社會福利制度運作更有效率，且確實解決重要的社會問題，如人口危機和貧富差距過大。而其主要方法則是透過經濟成長，提高人民的生活水平，同時引進市場機制，政府僅供應最基本的醫療保障和教育服務，有能力的個人和家庭如需更多服務，則將透過市場機制取得。

二、普丁政府社會福利改革的策略

既然普丁政府所採取的社會福利制度改革方式和葉爾欽政府相同，何以普丁政府並未遭遇如同葉爾欽政府所面臨的反對力量，進而推動改革？原因在於普丁總統上台時，俄羅斯的政經環境已和葉爾欽時期不同，再加上國家治理能力的提升，普丁總統獲得相當高的人民支持度，成為其改革的基礎。

普丁政府的自由化福利制度的核心概念是市場的建立，期許有能力的個人將透過市場獲取福利的滿足。因此，首要之務是建立市場和培養有能力的個人，也就是透過經濟成長，提高人民的生活水平，使之有能力透過福利市場滿足其需求，為個人的福利負責。歷經 90 年代的衰退，普丁總統上台時俄羅斯經濟已逐漸復甦，平均每年的經濟成長率不低於 6%，俄羅斯民眾所得逐漸增加，生活好轉，政府稅收增加，開始償還積欠的薪資、退休金和補助津貼。

其次是成功收編政治力量，包括建立親總統政權的國家杜馬和管控公民社會的活動。葉爾欽政府受制於左派國家杜馬，不但無法進行福利制度改革，且行政

和立法機構相互競爭大開支票，通過許多政府無力負擔的政策，使得福利制度改革更加困難重重。然而，從 1999 年的國家杜馬選舉之後，親總統的自由派取得國家杜馬多數（參見表 4-3），至此普丁總統擺脫了左派國家杜馬的牽制，可順利推行制度改革。除了建立親總統的國家杜馬外，普丁總統對於俄羅斯公民社會的管控亦不遺餘力，2005 年成立的公眾院即是收編社會力量的重要工具。普丁政府規定社會意見的反映需透過公眾院表達，然而公眾院的成員幾乎可說是由政府所指定，因此表面上公眾院是一個代表公民權利，為民喉舌，監督政府的民間機構，但實際上卻是一個被政府綁架的形式性組織。除此之外，俄羅斯非政府組織的角色亦被邊緣化。俄羅斯的非政府組織在制定社會政策的過程中，幾乎沒有任何影響力，再加上 2006 年通過的《俄羅斯聯邦註冊法》修正案，不利於俄羅斯非政府組織的發展。

第三是國家治理能力的提升，表現在稅收和財政平衡、建立法律規章和制度及改善失衡的中央地方關係。葉爾欽政府最大的問題之一即是其國家治理能力不足，所以如何挽回人民對政府潰散的信心，成為普丁總統上任時所面臨的最大挑戰。經濟復甦使得普丁政府稅收增加，政府財政收支逐漸平衡，有能力支付積欠的工資和退休金，人民開始恢復對政府的信心。在此情況下，普丁政府進行稅制改革，徵收統一社會稅，以支付社會福利支出。此外，由於親總統國家杜馬的出現，普丁政府開始推行一連串改革立法，企圖建立健全的社會福利法律規章和制度。最後是成功改善失衡的中央和地方關係。葉爾欽時期，由於地方勢力坐大，即使中央通過了好的政策，亦無法落實在地方。普丁總統在其任內藉由架空聯邦院和設立七大聯邦區等方式，成功鞏固中央政府權威，使中央政令得以行使於地方。

受益於經濟復甦、成功收編政治力量和國家治理能力的提升，普丁總統成功獲取民意的高度支持，得以順利推動社會福利制度改革，然而社會福利改革卻不

受俄羅斯民眾歡迎。總結普丁總統八年任期內的福利改革表現，多數俄羅斯民眾認為在普丁總統任期內的社會福利制度改革並未改變其生活，甚至相當反對某些福利領域的改革，如醫療衛生改革。資產調查未落實，有限的資源無法使用在最需要幫助的貧窮家庭身上。貧窮人口數減少了，但是貧富差距卻不斷加大，僅政府財政壓力減緩和人口問題獲得相當程度的改善。

究竟還有哪些因素阻礙俄羅斯社會福利制度改革呢？首先是蘇聯所遺留下來的人民期待大有為政府的預期心理。即使蘇聯已解體近 17 年，俄羅斯民眾仍緬懷蘇聯時期政府無微不至的照顧，期待重返家長式福利制度，自然反對普丁政府的自由化措施。其次是過於依賴能源出口和過高的影子經濟，成為不利於俄羅斯經濟健全發展的隱憂，而經濟成長是普丁政府進行改革措施，爭取民心的前提條件。最後是普丁政府的效率和葉爾欽政府相比確有提升，但顯然提升的幅度尚不足，社會部門貪污程度日趨嚴重，特別是醫療和教育部門。

普丁總統在其任內，受惠於經濟復甦、成功收編政治力量和國家治理能力的提升，得以順利推動社會福利制度改革計畫，希望引進市場力量取代政府成為主要的福利供應者，有能力的個人和家庭將透過市場獲取福利需求的滿足，政府將放棄大有為政府的作法，將有限的資源用在最需要幫助的貧窮家庭身上。然而，普丁政府的自由化措施明顯違反俄羅斯民眾的期待，再加上過於依賴能源出口和影子經濟活動頻繁的經濟隱憂和社會部門貪污腐敗，俄羅斯民眾並不滿意普丁政府的福利制度改革表現。社會福利改革，成為普丁政府所有制度改革中最不受人民歡迎的項目。

為了挽回俄羅斯人民對於社會福利制度改革的信心，普丁政府自 2006 年開始執行明確的社會福利擴張政策，如全民計畫開始運作，因此目前即對普丁政府的社會福利制度改革結果下定論仍言之過早，俄羅斯的福利改革結果好壞仍需要

較長時間來驗證，但是福利制度改革仍不失為是一個觀察俄羅斯國家和社會關係發展的重要切入點。

第二節 研究建議

俄羅斯社會福利制度改革相當有趣，且是個值得挑戰的研究課題，雖研究範圍過大且問題繁雜，遠超出筆者學識能力所能負擔之範圍，筆者仍試圖說明和分析普丁時期的社會福利制度改革過程和原因。然而，受限於筆者本身的學識限制，仍不免有所遺漏和缺憾，希冀能延伸為未來的研究建議如下。

本文研究重點放在俄羅斯社會福利制度的改革，探討俄羅斯社會福利制度的改革和特性，納入討論的研究範圍很大，包括了住房和公共設施政策、健康醫療政策、年金政策、教育政策和社會援助政策。由於納入討論的研究範圍很大，對於各項社會政策改革僅能做初步的介紹，無法一一深加討論。因此各議題的研究，如退休金領域的改革，或是醫療衛生政策的轉變等，都是相當有意義的研究課題。

其次是從社會福利制度的改革和運作，來分析俄羅斯中央與地方的關係。筆者在寫作過程中發現，俄羅斯社會福利制度的改革及運作，和中央及地方關係密不可分，特別是社會福利制度去中央化後，地方政府被期許取代中央政府負擔起福利的責任。除此之外，中央和地方政府所負責的福利領域各有不同，如社會援助的預算由中央政府負擔，而醫療和教育支出多由地方政府支付，不同的區域產生不同的醫療或是教育水準。何以產生這種結果？將是相當有趣的題目。

第三是討論全球化對俄羅斯社會福利制度的影響。晚近許多比較社會政策學

者討論全球化對福利國家的影響，證明了全球化亦是影響一個國家福利制度的重要因素，且剛解體的俄羅斯也的確深受國外行為者影響。但是筆者認為在普丁時期外國影響力已大不如從前，因此目前研究僅聚焦於國內因素，試圖忽略國際影響力。所以未來研究如能進一步考慮國際因素，將能使研究成果更加完整。

最後提出的研究建議是國際案例的比較，筆者認為可分成兩個分析層次。一是社會主義轉型國家之間的比較，如中東歐或前蘇聯國家的福利制度發展比較，並分析同是轉型國家的影響因素異同。二是和其他發展中國家的比較，如拉丁美洲和東亞國家，分析發展中國家社會福利制度發展的異同及影響因素。