

東海大學社會學系碩士論文

指導教授：黃崇憲 博士

論文題目：

烏托邦的建構與反挫：

民進黨執政下的福利國圖象解析



研究生：陳惠珊 撰

中華民國九十六年六月

章節目錄

第一章 緒論	6
第一節 研究緣起	6
第二節 文獻回顧	8
第三節 研究架構	22
第四節 研究方法	23
第二章 國民黨政府撥遷來台後的社會福利發展	24
第一節 「鞏固政權」優先的一九五〇年代	24
第二節 「經濟發展」掛帥的一九六〇~一九七〇年代	26
第三節 社會福利推動蓬勃的一九八〇年代	29
第四節 政黨競爭勾劃走向全民社會福利體制的一九九〇年代	30
第五節 綜合討論	32
第三章 民進黨執政時代的社會福利發展	39
第一節 民進黨在野時期福利主張	39
第二節 民進黨執政七年社會福利政策立法成果及進展	42
第三節 民進黨公平正義福利國理念與施政的比較	53
第四節 綜合討論	68
第四章 政黨輪替後台灣福利變革之剖析	72
第一節 由政黨輪替看台灣福利體制的變與不變	72
第二節 由政黨輪替看台灣福利財政支出的變化	79
第三節 從立法院看政黨輪替後福利政策角力	86
第四節 以「國家中心論」看台灣歷年福利政策制定	98
第五節 綜合討論	106
第五章 台灣福利體制發展可能的方向	113
第一節 重回公平正義的最初價值	113
第二節 福利體制問題癥結與可能的解決方向	119
第三節 總結	130
附錄	135
參考書目	164

表目錄

表(2-1)：本省、大陸移民人口的變遷(1946-1957).....	25
表(2-2)：台灣中小企業比例(1961~1991).....	33
表(2-3)：社會福利支出淨額(中華民國 55 年度至 91 年度).....	36
表(2-4)：主要國家社會福利支出占 GDP.....	37
表(2-5)：我國軍公教退撫福利相關法規.....	135
表(2-6)：我國軍公教社會保險相關法規.....	137
表(2-7)：我國公教人員醫療福利與生活津貼相關法規.....	138
表(2-8)：軍公教人員子女教育福利相關法規.....	140
表(2-9)：公教人員勞動福利暨勞動策勵措施相關法規.....	141
表(2-10)：軍公教人員住宅福利暨儲蓄置產相關法規.....	142
表(2-11)：國民黨執政時期社會福利政策的回顧.....	143
表(3-1)：民進黨執政時期福利立法制定及修正部份.....	146
表(3-2)：民進黨執政前理念和實際施政後比較.....	150
表(4-1)：從職業取向看不同執政時期的福利立法.....	73
表(4-2)：從不同年齡人口及族群分層看不同執政時期的福利立法.....	75
表(4-3)：2000 年政黨輪替後法案爭議.....	86
表(4-4)：立法院質詢對話之一.....	90
表(4-5)：立法院質詢對話之二.....	91
表(4-6)：立法院質詢對話之三.....	92
表(4-7)：立法院質詢對話之四.....	93
表(4-8)：立法院質詢對話之五.....	94
表(4-9)：立法院質詢對話之六.....	94
表(4-10)：立法院質詢對話之七.....	95
表(4-11)：立法院質詢對話之八.....	96
表(4-12)：立法院質詢對話之九.....	96
表(4-13)：立法院質詢對話之十.....	97
表(4-14)：國民黨與民進黨的社會福利體制比較.....	107
表(4-15)：國民黨與民進黨執政下所制定的福利法案.....	153
表(4-16)：中華民國 39 年度至 95 年度歲出決算.....	154

表(4-17)：中華民國 39 年度至 95 年度歲出決算比率·····	158
表(4-18)：中華民國 80 年度至 95 年度社福子項目支出·····	162
表(4-19)：中華民國 80 年度至 95 年度社福子項目支出相對比例·····	163
表(5-1)：民進黨福利國主張(1993)·····	118
表(5-2)：歷年社會救助統計·····	122
表(5-3)：96 年度直轄市、縣（市）政府對低收入戶採行之兒童及就學生活補助服務措施·····	122
表(5-4)：依身分類別之學雜費減免額度·····	123
表(5-5)：台灣歷年(1994~2006 年)重大公職選舉·····	124

圖目錄

圖(4-1)：中華民國在台灣歷年歲出決算曲線·····	80
圖(4-2)：政黨輪替前後社會福利支出比率·····	82
圖(4-3)：政黨輪替前後平均失業率·····	83
圖(4-4)：國家與政策產出的關係·····	99
圖(4-5)：民主國家權威性行動的解釋·····	100
圖(4-6)：民進黨政府規劃下的國家—福利(老人年金保險部分)—市場迴流循環圖·····	108

烏托邦的建構與反控： 民進黨執政下的福利國圖象解析

“History is an exceptional means of discovery and research. Is not the present after all in large measure the prisoner of a past that obstinately survives, and the past with its differences and its similarities, the indispensable key to any serious understanding of the present?”

布勞岱(Fernand Braudel)：「歷史是一個發現和探索的極佳手段。當前的現實難道不是囚陷於不甘滅亡的過去？因此歷史事件的差異與相似性，正是提供了求解當下不可缺少的鑰匙。」

—引自《15至18世紀的物質文明、經濟和資本主義》第三卷「世界的趨勢」

論文摘要

本論文的研究核心，主要為探討政黨輪替後，民進黨推動社會福利的具體立法政策成果為何？並試著檢證其成果，了解民進黨是否有達到過去所宣稱的公平正義、照顧弱勢的主張。

再者，本論文將嘗試從各層面剖析兩黨執政下的社會福利發展情形。觀察台灣社會福利體制的變化情形，並探討其變或不變的內外部因素。

最後，本論文末，將先回溯歷史上對「公平正義」的見解與定義。並結合前述各章節分析，指出當前社會福利發展的三大困境，也試圖建議未來台灣社福體制可能的發展方向。

第一章 緒論

本章第一節將描述筆者之研究動機與論文提問。第二節將整理相關的社會福利文獻，會介紹不同的福利理論、及主題式呈現台灣社會福利制度相關的研究。第三節將描述筆者所使用的研究架構，並提示本論文各章節內容。本章最後一節，將略述筆者採用的研究方法與參考資料來源。

第一節 研究緣起

筆者之論文研究專題，原設定要針對國家財政收支不均的社會現象，提出研究問題及反省。主因於二〇〇五年曾喧騰一時的增稅議題，使國家和工商、軍公教團體產生利益衝突，至今此議題之解決方式尚未在朝野政黨間獲得共識。

而當時，執政的民進黨政府為得到增稅的正當性，財政部甚至贊助學術機構召開公民會議(2005/7/9,10,23,24)，希望可以凝聚全民共識、建立公信力，同時蒐集公民對政府稅務結構上改進的建言。而當時會議討論內容，有最低稅賦、夫妻減免提高免稅額、海外所得課稅條款日出條款、軍教免稅廢除、檢討產業條例等法案。

爾後，造成筆者之研究主題，從財政問題轉換跑道到福利的直接原因，正是來自於筆者旁聽「稅制改革：公民共識會議」，席間討論到軍教免稅議題時，當時官方和軍教團體兩方代表，激烈爭辯廢除軍教免稅後的徵收款，是國家統籌使用，或是專款專用到教育部門。此時，筆者驚覺到台灣福利體制，似乎正在面臨著轉型與變革的陣痛期，因此有必要更進一步探討。

在普遍的認知上，在國民黨執政時期，就屬軍公教團體的福利政策最為完善，而國民黨政府與軍公教團體，關係也似乎一直十分深厚。但在西元兩千年政黨輪替後，藍天變綠地，民進黨第一次取得執政權，其對軍公教福利的態度顯然不同於國民黨政府。而軍公教福利體制，或是其改革呼聲，在這個政治氣候下，似乎也被感染著一種詭譎氣氛。

何謂「社會福利」？其一般被定義為：「是一種有組織的設計，透過集體的力量來保障每個個人與家庭，獲得經濟安全與健康的生活條件，並整合於社區之中」(林國慶編，1995)。

若依這樣的界定，台灣的社會福利體制，為何會出現軍公教福利為主的國家體制呢？又為何民進黨誓言要改革它呢？筆者以為此部份，勢必得回溯五十年的歷史洪流中，找尋蛛絲馬跡才能得以解答。

另一個隨之而來的疑問是，目前民進黨執政已七年了，在社會福利領域到底著手做了什麼？回想一九九〇年代初，民進黨首次提出“福利國”主張後，坊間即逐漸認知民進黨的核心價值在公平正義、照顧弱勢，並以此為有別於國民黨的市場區隔。事

實上，民進黨的黨綱中，就明確闡述其重視人民福祉與權益，並指明此將成爲其政黨形象中一個鮮明的印記。

但是，過去理想是否僅爲紙上談兵？當民進黨真正執政後，確實有朝著這樣的宣示前進嗎？隨著七年六次行政院閣揆更換，民進黨國家政策口號喊的響亮，像是「八一〇〇・台灣啓動」、「新十大建設」、「大投資、大溫暖」等。但目前的台灣社會，似乎僅呈現一種政治紛亂、經濟退化的局面，人民因經濟問題燒炭、卡奴問題、媒體腥羶逐臭化、物價指數直升高、人民荷包直失血…等現象時有所聞。基於此，筆者有更深切的動機要探究民進黨的執政成效，尤其是社會福利方面的政策。

根據中時工商時報(2006/12/04)的社論指出，二〇〇六年行政院主計處最新家庭所得統計資料，發現去年最上層七十萬戶高所得家庭平均薪資收入，是最低層七十萬戶低所得家庭平均薪資收入的五〇倍，創下歷史新高。與民進黨執政前的三〇・七倍相較，貧富差距擴大的速度讓人訝異。尤其是低所得家庭年均薪資所得從民國八十九年的五二、八二〇元一路下滑到去年的三四、八六六元，平均每月薪資收入不到三千元，加諸於物價水準持續飆高，由此可見貧富差距與下層經濟生活敗壞的問題嚴重性。

而面對著台灣近年來貧富差距加大的趨勢，將更突顯社會福利的重要性。除了台灣貧富差距惡化的問題，這問題也衍生「新貧現象」。何謂新貧？它與傳統貧窮的主要組成面貌「老、殘、病、童」截然不同，它與資本主義的發展息息相關。而歷史上的第一波是商業革命，第二波是工業革命，第三波則肇因於全球化、資訊革命與後工業時代的社會結構轉變，而這波全球性的貧窮在台灣造成了 109 萬的失業人口，且他們多數沒有機會進入社會救助的大門(郭奕伶，2003)。

台灣的新貧階級的成因還包括，「未被納入社會保險制度」。林萬億(引自郭奕伶，2003)認爲，這些人未被社會安全網「網住」的原因是，他們加入就業市場時，失業保險制度尚未實施，也沒有年金制度；或者，他們都在小型的家庭式工廠，雇主未將其納入勞基法的保障，有些違法未提撥勞工退休金。因此，一旦失業，這群人都沒有任何退休金、資遣費，或失業保險金可以領。

而不管是傳統社會福利體制結構問題，或是全球化產生的新社會問題，都是民進黨政府上台後所要面對的挑戰。因此在這樣的前提下，民進黨對社福政策的態度，與其實際在社會福利領域的作爲，將成爲本論文很重要的一個提問點。

並且，藉由追蹤民進黨政府福利施政作爲的研究當中，筆者也想觀察台灣福利體制的變革爲何？因此，將進一步由財政、理論層次等角度作深入探討，試圖找出台灣社會福利體制的內外部限制，更希望能提出有利於未來國家福利發展方向的建議，以供執政單位或學術界參考。

第二節 文獻回顧

首先說明本論文在文獻「理論部份」，將採取言簡意賅的書寫模式；書籍、期刊、碩博士論文的文獻部份，亦將混合整理，以主題式區別來作呈現。而本節的工作重點，著重在尋找那一個時間區段及福利研究工作是前人所未做，並在尋覓比較的過程中，也嘗試以重點式摘要，鋪陳出以往相關議題的研究成果與貢獻。

社會福利發展理論式的解釋觀點，以林萬億(2006)介紹最為齊備，筆者將以其介紹為主，依此略述重要理論。

1. 工業主義的邏輯(the logic of industrialism)

此觀點認為一個國家的工業化將導致社會秩序的變遷，如巨型組織及工廠的出現、勞工抗爭、所得分配不均、中產階級出現等等。而為了回應新興的都市工業社會問題，社會福利體制被建構實施，包括福利服務方案、社會安全體系等(Kerr et al.,1960;Wilensky and Lebeaux,1965)。

依此觀點，任何國家一旦進入工業化，就不可避免地會出現社會福利。工業化是社會福利的前提要件。這樣的說法又被稱為聚合論(convergence theory)或工技決定論(technological determinism)(Skinner,1976;Mishra,1977)。

2. 國家價值說(national values approach)

這個說法認為工業化與城市化不能單獨推動社會政策的發展，而是文化條件、國家價值或意識形態激發國家促成社會政策的出現。例如美國與德國在 1880 年代即已工業化，但是德國出現社會保險，美國卻抵抗社會保障制度的出現，原因是美國有較強的放任自由價值，及強調個人成就及自助的文化體系。德國則有較弱的自由主義、較強的父權社會理想，以及基督社會倫理(Rimlinger,1971)。

3. 福利資本主義論(welfare capitalism)

這個理論認為社會福利的出現，是資本主義國家轉型過程的功能需要。也就是由企業資本家所掌握的国家，為了維持資本主義社會再生產，會為資本家儲備勞動力，或是盡力活絡經濟市場；同時也為了避免某些人民對資本主義心生不滿，國家也會提供更多的福利服務(O' Connor,1973;Gough,1979;Offe,1984)。

這種理論也斷定，因國家一邊要給資本家減稅優惠的好處，又要提供人民更多元的福利服務，必然導致國家財政危機。本質上，資本主義國家和福利國家是既矛盾又不能不共存的。

4. 社會抗爭論(social protest theory)

社會抗爭或大眾抗爭論，假設國家某種程度是獨立自主的行動者，黨派或階級政治對社會政策發展的影響力不顯著。而為了保有政權，政客們常以民意為依歸，如

此，開啓了一扇窗給弱勢團體或社會大眾，藉由社會集體抗爭，以影響政策制訂(Piven and Cloward,1971,1977)。在此假設之下，社會抗爭越多，社會政策發展越快(Vaisanen,1992)。因此，社會政策就成爲安撫社會的消音器 (Øyen,1986)。

5. 權力資源論(power resources approach)

這個理論認爲在資本主義民主國家裡，有兩股權力資源，一是控制資本與生產工具的資本家，另一是擁有勞動權力與人力資本的勞工。在西方社會的階層體系當中，這兩股權力資源有不同的分配型態。進一步說，資本權力在市場中運作，而人力資本權力卻在民主政治場中競逐。據此，左翼政黨與工會就扮演很重要的角色，他們獲得勞工的支持而取得政權，也回饋勞工以社會政策。

換言之，在一個國家中，這兩種相對立的組織越強大，其社會福利政策也越被積極發展。而大部分社會民主政黨執政的國家，就是這種典型的福利國家(Korpi,1978,1980,1989;Shalev,1983;Esping-Andersen,1985)。

6. 理性選擇模式(rational choice model)

這個模型假設選民是理性的、利己的，他們在民主體制下，透過選票支持有利於自己的候選人及其政見。因此，社會福利政策不必然反映階級或意識形態的需要，而是反映選民的偏好(Freeman,1988)。於是只要到了選舉年，社會福利就會隨著擴張，代議民主制度就被認爲是推動社會福利的動力。

7. 官僚政治模式(the bureaucratic politics)

官僚政治模式主張公務員才是型塑社會政策的主力。以美國爲例，美國真正推動社會政策的人其實只有總統及其任命的官員，以及國會中的委員會等一小撮政治執行者(Derthick,1979)。但事實上，官僚體系也是自利的，他們不但會設定他人的福利方案的界線，也會推出有利於自己的福利方案。

8. 新制度主義(new institutionalist)

此理論基本上爲一種歷史制度的分析，或稱之爲國家/政體中心論(polity-centered approach) (Skocpol,1983,1985a,1985b,1987,1992,1995; Skocpol and Ikenbery,1983; Skocpol and Orloff,1984,1988; Skocpol and Amentra,1985,1986; Weir and Skocpol,1983,1985)。

這是一種「中型理論」(midrange)個案分析的研究架構(也稱爲「歷史制度主義的比較分析」)，藉著考察特定歷史的脈絡下的政治經濟制度安排，對政策形成與發展的解釋可以連結國家中心與社會中心，它不但可以研究鉅視結構對政策制定的影響，還可以避開傳統結構決定論的陷阱(Steinmo&Thelen,1992; 李明璁，1996)。

「國家/政體中心」分析，除了國家結構、政治體制及其運作等傳統國家中心論的命題外，更常是要理解「社會處境中的國家」(state-in-society)此一層次，亦即將特定社會

經濟文化變項，以及政治社會權力互動關係等過去「社會中心」所宣稱之結構因素都予以統合進來(李明璫，1996)。

史卡波(Skocpol)的「國家/政體中心論」：主要著重下列幾個面向：1.特定的國家的組織結構(organizational configuration)、政體體質如何造就特定的政治文化及其行動模式，進而影響政策或議題的發展。2.政黨的特性、選舉過程中政治團體對其認同與政治目的的追求、以及政治過程中不同團體的鬥爭與聯盟等，如何影響到政策的制訂。3.政治制度與程序如何對社會團體從事政策制定的目標和能力造成影響；而不同的行動團體的目標和能力與國家既有政治制度又如何產生連結。4.國家官僚的自身利益，以及官僚內部權力的鬥爭，如何驅動著特定政策的制定，或主導該政策內容的走向。5.先前制定的政策如何影響後來的政治發展與新政策的創建，反過來說，新政策的內容又如何回應上述影響；此所謂「回饋」(feedbacks)的效應(Skocpol,1985a, 1992；李明璫，1996)。

9. 世界政體觀(world polity approach)

這種觀點早期以擴散理論出現，認為外部因素的示範效果才是社會福利方案形成的主要原因，相鄰的國家間的方案擴散稱為「空間擴散」，如丹麥、瑞典向德國學習社會保險。

不同社經發展程度國家間的學習稱為「層級擴散」，由創新中心所發展出的新方案，依序被落後國家所採行，例如歐洲殖民母國將其先進的社會福利方案擴散到第三世界的邊陲國家(Collier and Messick,1975)。而此種擴散在當今全球化下，更是擴散學習快速，正是因社會福利的提供，也是進入全球政體的儀式之一(Thomas and Lauderdale,1987)，而國際組織、跨國企業、學術交流等，也是推動社會福利擴散很重要的推手(Midgley,1983)。

然而，Mishra(1998,1999)卻對全球化會造成社會福利擴散持不贊同的看法。他認為全球化造成社會主義的瓦解，福利國家追求完全就業與經濟成長的能力受限，薪資與工作條件的不均擴大，社會保障與社會支出的財政壓力增加，支撐社會保障的意識形態也弱化，社會夥伴與勞資政三邊關係也弱化，國家政府中間偏左政策的選項幾乎被排除掉，全球化邏輯與國家社區與民主政治的邏輯基本上是衝突的。

進行完對福利發展理論式解釋的介紹後，接下來將針對國內文獻進行主題式的呈現。

首先第一個主題：「**福利政策歷史面向**」，在此主題下的文獻，主要將國民黨來台後的歷史時空，區分不同的福利時期，詮釋台灣福利政策就是在硬性威權開始(蔣介石)，逐漸轉型到軟性威權時期(蔣經國、李登輝)，解除戒嚴後，社會福利邁向黃金十年(一九九〇年代)，福利才快速擴展的論述。此類型文獻有謝青雲(1990)、王正勤(1994)、孔慶麒(1996)、洪銀山(1999)、王湧泉(2001)、詹火生(2003)、吳采旆(2004)、林萬億(2000,2005)、詹火生(2005)、蔡明砒(2005)等。

而此主題的知識背景，詹火生(2003)指出過去一九五〇到一九九〇年代，政府的福利提供，無論行政組織與預算配置都是中央集權又集錢。林萬億(2005)另指出一九八〇年末前，台灣福利提供，基本上就是由上而下的、恩庇式的福利侍從主義(Welfare Clientalism)，比較不是反應人民需求—以「人民為導向」(People-oriented)的公民福利國家社會福利提供方式。但從一九八〇年代末以降，則出現社會抗爭與政治抗爭平行發展，但相互支援的現象，進而幫助福利政策擴張(林萬億，2000)。

而針對為何一九八〇年代後福利能發展快速，詹火生(2005)提出自己的看法，指出原因主要有三，一是歐美福利研究引進台灣，對福利國思想啓蒙，有推波助瀾效果；二是台灣經濟發展正邁入前所未有的高成長階段，可運用資源變多，進而有能力發展福利建設；三是政治變化，一九八七年政治解嚴，提供民主進步黨組黨的合法性基礎，開啓台灣兩黨，甚或多黨政治的時代。且民進黨於一九九〇年代初期，即提出敬老年金議題，從此開啓了台灣福利偏左與偏右政治的論述。

詹火生(2005)且指出一九八〇年以前國民黨的社會福利政策是採取類似「菁英決策模式」運作。林萬億(2005)跟著提出一九九〇年代初到中期，民主進步黨與社會弱勢階級的結合，並一起合力透過社會運動，施壓執政的國民黨，正是造就社會福利擴張的主要原因。吳采旆(2004)也認同近代民主化正是造成福利持續增加的原因，但來自全球化競爭，希望國家削減社會支出壓力的情形，她認為這會造成走向福利國家的兩難。

沿著吳采旆提到“財政支出壓力”，再帶出第二個文獻主題：「**福利 v.s. 經濟範疇**」，首先筆者想指出此主題下，以「產業經濟特性結合福利體制」，為近期一新興的、且具有發展性的方向研究路線，而李易駿(2003)為其中代表。李易駿(2003)指出台灣產業經濟發展，屬於東亞的發展型福利體制一環(不同於西方國家的福利架構)。而東亞的發展型福利體制之主要結構特性為：「經濟發展優先，社會政策服膺發展」；「以經濟發展作為財富分配、社會穩定的機制」；「基於功能/支持發展的差別待遇」；「較高的個人、家庭與社區的自我福利提供」，進而以「摶節的」(economical)概念與邏輯來表現發展型體制的核心要素。

而「福利 v.s.經濟範疇」主題下，筆者另區分一支為「國家福利財政、經濟配置(社會福利支出/貧富差距)」，此類型作品有郭登聰(1986)、魏寶月(1991)、李運生(1996)、石素梅(1998)、葉滿足與賴秀玲(1998)、曾中明(2000)、劉育廷(2001)、李月香(2001)、李翠萍(2003)、曾志超與尤元奎(2003)、王永興(2003)、王正與黃湘媚(2005)、唐進彥與涂玉枝(2005)等。

而此子主題內容大抵整理有：郭登聰(1986)認為台灣社會福利政策的制定，過去(1985年前)確實和經濟發展有相關。石素梅(1998)則指出我國財政在七〇年代以前尚稱穩健，七十年代後期，因逢全球景氣低迷，國內投資不振，採行擴張性財政政策，推動重大建設，開辦各項社會福利措施，但同此時期財政收入成長遲滯，又赤字大幅增

加，導致債務餘額急遽攀升，政府財政因而面臨困境。

經石素梅分析七十年代後期，中央及省市政府在社會福利支出增加的開銷，主要項目有補助勞保、健保保費，填補農保虧損，發放老農津貼，及推展兒童、少年、婦女、老人、殘障等各族群福利工作，並擴大補助中低收入戶老人生活津貼，發放敬老殘障津貼，以及新增補助老人全民健保保費，與補助中低收入戶六歲以下兒童育兒津貼等。

迥異於石素梅以七十年代為區分點，李翠萍(2003)則是觀察過去十年(1993~2002)的福利與經濟預算，研究發現：中央政府之社會福利與經濟發展預算自民國八十四年起有明顯消長，福利支出(因健保開辦)高於經濟發展支出。而該作者又發現在民國八十九年度，預算總額遽增，而其中主要支出項目有修正的老年農夫與漁民津貼、彌補公保和農保虧損、中低收入生活補貼、與新增賠償戒嚴時期不當判決案件等(這部分內容和石素梅分析相似)。同時作者再延伸觀察民進黨執政時期，提出九十年度社會福利預算比例，在各項政事別中高居首位，但其中 21%是用於彌補各項保險補助虧損的經費，例如，補編前台灣省政府應負擔八十八年度健保及勞保不足數，以及補助農漁民參加農漁民健康保險虧損經費。

且於九十一年度經濟預算新編列 417 億元填補國安基金虧損支出，若將此項排除，則該年經發支出竟降至社福、國防、教科文預算之後，落居第四。進入九十二年度，以帶動經濟成長最有幫助的資本支出看來，從上年度的 3432 億，跌至 3230 億，減少了 5.9%，是八十八年度以來，首次出現的衰退現象，因此有邱垂貞立委質疑，社會福利支出的增加，似乎已經排擠經濟發展支出。

李翠萍因此下結論，指出國民黨或民進黨執政時期，社會福利歲出逐漸上升，並不代表社會福利品質已有提升，因為從細部預算科目觀之，會發現社福預算的擴張有相當濃厚的政治意味。李運生(1996)也曾觀察到台灣政治民主化，已導致福利預算，成為政黨競爭的主要工具；且台灣政黨在福利競爭上，也皆少考量國家財政是否能應付。而這部份的政黨競爭內容，筆者將於文獻的第三個主題，再進一步補充及討論。

李翠萍(2003)還有提出她對地方政府經濟與福利財政的觀察，她指出北、高兩市，雖也出現兩種預算消長情形，但消長的趨勢反而以經濟發展為重心。至於其他非直轄市的縣市，在此兩種預算上並沒有明顯的消長，且社會福利始終低於經濟預算。推究其因，此與地方的財政困難、設算制度、以及盡量避免成為「福利吸鐵」的心態有關。作者在此使用「福利吸鐵」的比喻，即意指若某一地方政府福利政策優惠比其他縣市政府好，就會造成其他縣市人口遷入，意欲享受其福利服務的情形。

另外，關於中央政府福利擴張的討論，王正、黃湘媚(2005)也同意國民黨政府後期確實有加強，且在政黨輪替後，便轉為國家總預算中的第一、二順位。但，雖目前福利支出為第二位，但兩位作者指出福利預算若再加上退撫支出，就會佔中央政府總支

出的第一位。但從一九九〇年代後的福利擴張，卻導致財政分配合理性產生爭論，到目前仍無標準及定論。

學者對於政府分配也有建言，例如：王正、黃湘媚(2005)在關於預算分配及財源籌措，則特別提出自己的觀察及建議，認為應學習歐洲，以社會保險的「保險費」及「租稅」二比一的比重籌措福利經費。還有政府可獎勵私人慈善捐贈，並給捐贈者獎勵，讓他們可抵扣一部分應繳稅額，若有慈善捐贈，政府也能減少一部分的財務支出，可謂省力不少。最後是指定用途稅，作者認為將可以提高繳納者的意願，而這種可提高社會福利財源中的「自願性」程度措施，也能快速累積福利服務財源。

另有唐進彥、涂玉枝(2005)以審計角度，觀察民進黨執政下福利支出，發現民進黨施政已脫離社福原始設定：即社福是“拉平”貧富距離的一種手段。而民進黨執政後，福利支出演變成過度慷慨或浮濫的社會福利發放，誘使人民陷入對福利制度的長期依賴，可預期將出現福利陷阱(the benefit trap)或福利詐欺(welfare fraud)的情形。作者也認為，社福應是「自助」為主，「扶助」為輔，他們建議政府需以政策長遠性、資源妥用性為社福政策考量標準，否則只會造成國家財政負擔，且又無法照顧到真的需要的人民。

曾志超與尤元奎(2003)就針對民進黨執政下，人民貧富加大現象，做專文討論。他們發現民進黨上台第一年，全國及個別家戶的可支配所得皆呈現負成長的現象。另外，如同唐進彥、涂玉枝的觀察，民進黨政府只會短視的擴大社福支出，排擠其他重要公共建設支出，此將使國家有限財源投入不斷擴大的社福黑洞。

而且政府投入的社福資源，並未落實到全球化所造成的新貧階級，曾志超與尤元奎擔心這將造成台灣未來的危機，因此他們在該文中，除了要政府創造就業機會，要增強注意貧富差距政策之外，還針對知識經濟的「贏者圈」(winner circle)——即市場競爭法則下的優勝者，提出一特別的看法。即是他們指出教改制度若不能突破現行的窘狀，未來台灣可能因教改失敗，而更造成社會貧富嚴重對峙的情形。

順著之前所曾提及政黨競爭的討論，第三個文獻主題，筆者即設定在「**國家/政黨與社會福利**」的討論範疇，此類型研究文章有古允文(1988)、陳正芬(1997)、王崇名(1998)、王湧泉(2003)、王順民(2005)等人。

筆者整理重要的研究結果如下：

古允文(1988)研究指出(國民黨)政府的干預力，對建立我國社會福利體系有其重要性，但同時認為政府應賦予民眾，更多元福利決策的權利和機會的可能。

而王崇名(1998)指出國家(國民黨)的福利心態，是傳統中國的家戶長制。即使是標榜民主進步的民進黨，也是很傳統，家戶長制的心態很濃。該作者舉例，一九九三年縣市長選舉時，當時任民進黨主席的許信良，在高雄所開的九百億敬老年金的大支票，豪邁之氣就像財大氣粗的家族長老在發紅包，他認為根本不是一種歐洲福利國家

意義下的社會福利。

王崇名進一步指出，兩黨在外表形式上，看似認同人民的社會權利。實質上，卻依舊認為社會福利是政府或國家的德政。這一來就是沒有認真理解歐洲福利國家的本質，再則就又以傳統家戶長制心態來正當化這種誤解，並以此做為鬥爭的工具。

而台灣福利在就法律而言，就該作者的認知是過份早熟，僅使其成為一種法律化的社會理想，並未能貼切日常生活的習慣。像健康保險已在台灣普遍施行—從軍保、公勞保及農保到全民健保，人民接受的意願也很高，然而這並不代表國內人民對社會福利的心態，已同於歐洲福利國家人民的心態。台灣健康保險資源的嚴重浪費，正顯示台灣人民不將健保當作一種社會權利，而只當成一種低廉的商業交易。

陳正芬(1997)則以近代民進黨竄起，獲得台北市直轄市執政權的地方政府為觀察對象。她發現由於政黨不同的屬性，民進黨執政的台北市政府確實比國民黨執政北市的時期，更注重社會福利的均平化的情形，她認為顯然過去以國家為主要干預者的現象，逐漸因兩黨競爭激烈，而導致政黨因素也成為重要的中介因素。

而王湧泉(2003)的研究，則以 1994~1997 年二十三個縣市政府的福利發展為對象，並特別透過統計裡的「複迴歸分析」和「典型相關分析」方法。分析發現政黨、地方政府財政規模、地方財政自主性程度、區域工業化程度、和區域依賴人口比例等因素，正是影響台灣政府社會福利發展的最主要因素。

另有王順民(2005)以民進黨兩次總統大選的社福政見去做研究，考察其福利政見支票兌現結果。首先他指出如果從「意識形態—政策—立法—制度—行政—福利服務」的分析架構看，就會有不同績效考核。但該作者認為若扣緊國家整體發展介面，民進黨政府所提出的，諸如逕行以國民年金的說辭，來取消過去舊政權的老人津貼、或迫於財源考量，而率然延緩國民年金的辦理，更還提出「換票而非跳票」以及「四年屆滿才具有檢驗政見的公允性」的說詞，再再都是凸顯當初二〇〇〇年大選社福政見的構思規劃，僅見願景的理想性，忽略了結構條件所可能帶來現實的侷限性。

作者另特別注意到，民進黨政府上台後，有著「社福支出拖垮經濟成長」因果式的模糊論述。例如陳總統在兩千年曾說：“……所以個人認為當務之急就是要發展台灣的經濟，經濟的發展是我們的第一要務，否則什麼都免談，經濟若不好或崩潰了，我們還能享受什麼社會福利？因此請大家稍微忍耐，原先要做的很多社會福利政策，我們暫緩……”（資料來源：總統記者會問答實錄 2000 年 9 月 16 日）

王順民還指出二〇〇四年比二〇〇〇年所提出的社福主張在政見數目、涵蓋層面及類別對象上，均顯得十分單薄，而且不是選舉對戰時的主打利器。作者最後提出對福利政策與政見的配套建議有：應注意未來藍圖的勾勒，須要更為詳實的作業評估，避免淪於短線功利、操作民粹的勝選考量。而候選人的社福政見也應注意是否吻合總統的位階，不要出現以總統之尊，來加以監控指揮的情況。

作者還建議候選人的社福政見，應切中當前處境要害與關鍵，特別是有關權力、資源以及服務整合等根本性機制設計的問題。以及指出候選人的政見提列，也應符合民主法治的實踐步驟，像是要避免逾越程序，而草率地遽下定論，或是作出討好性的民粹政見。要能滿足人民需求的有效性(個別問題的特殊性)，及候選人社福政見的提列，要考量到可能的後遺症(資源排擠及財政壓力等)。該作者並認為選舉過程當中所激盪出來的熱情與非理性，不必然有助於引導社會的良性變遷。

關於選舉制度與政治發展，對於福利政策的影響，林萬億(2005)提出看法，他指出過去大選區多席次，且一票制的立委選舉，有其缺失：像是政黨的政策主張不如候選人的形象、主張、選舉策略重要。其次，一選區多席次當選名額，使得部分走偏鋒的候選人，只要投合小群眾利益就可當選，因此候選人可以不管黨或國家的利益。還有不分區和區域候選人綁在一起的情形，使得政黨不分區提名品質低劣，幾乎不能反映社會的需求，更缺乏政策決策代表性，錯失政黨不分區的良性功能。最後他更指出，席次多，政黨候選人在地方選區的經營，也容易產生派系化，而忽略選區代表性。

而選舉新制能解決上述問題嗎？林萬億肯定地讚揚，單一選區可避免候選人走偏鋒政策(因會不容易當選)，即必須要照顧到較全面的公共政策。其次，不分區候選人品質與代表性會提高，尤其小政黨，更必須靠政黨不分區候選人品質，取得優勢。第三，他認為政黨間應會產生議題結盟與棄保效應。第四，無黨籍人士當選空間縮小，將造成無黨籍聯盟，組黨壓力增加，則台灣將進一步走向政黨政治的鞏固化，且預測個人快意政治現象也會快速消失。

但是相反地，選制的改變也讓人擔憂少數(弱勢)利益代表性將因此消失。不過林萬億接著指出，以上的擔憂也可能不會發生，像歐洲國家會議的社會主義政黨或綠黨(小黨)，就在公共政策上為弱勢者喉舌，反而有時還扮演比較關鍵的角色。

第四個文獻主題，則是以「**各職業團體或弱勢群體與福利政策**」為討論脈絡的文獻。在此特別說明，筆者曾在研究緣起，提及本論文主要是因軍公教福利政策，所產生的爭議現象，而對台灣福利體制產生興趣。因此在這系列的類型文獻中，筆者優先且較集中介紹軍公教團體的相關文獻，而其他團體則簡單帶過解說即結束。除此之外，在第四主題底下，筆者分兩個子分支討論：其一分支是「**各職業團體**」，另一則是「**各弱勢團體**」。

在「各職業團體」範疇之下，而以「軍公教福利」為討論對象，文獻有：劉焱(1974)、楊珮玲(1993)、張筠(1999)、吳冠輝與韓敬富(1999)、王文培(1999)、江銀世(2001)、邱顯智(2003)、許雯琪(2003)、蔡宏昭(2003)、蕭麗卿(2003)、韓敬富(1999,2003a,2003b,2003c,2003d,2004)、張月女與巫忠信(2007)等。

其中「軍公教福利」文獻，論述整理如下：

首先，劉焱(1974)認為早期軍公教人員在台灣薪資跟不上物價的指數。因此，建議

國民黨政府，應增進軍公教人員的福利措施，以促進頂尖人才，願意投身公職體系。

可是，台灣九〇年代後的學術文獻，開始對台灣的軍公教福利政策，出現一波波質疑的浪潮，其文獻內容皆異口同聲的指出，國民黨執政下，台灣福利資源，集中在軍公教團體的情形，也多認為此情形必須要有所平衡及改革。而此部分文獻內容，筆者不多論述，詳情留待讀者閱讀本論文第二章。

事實上，在當時面對此福利質疑的國民黨政府，對軍公教團體在國家福利系統中，獨占資源的情形，並非無動於衷，也有進行其改革動作。像是針對「軍隊」就提出精實案，強調要「精簡高層，充實基層」。但吳冠輝與韓敬富(1999)即對此改革從福利規劃面進行考察，並評估此政策的可能成效，他們發現軍人退撫制度、退險退伍給付、以及相關的榮民制度、眷舍配住制度、和相關的進修深造教育，都有如倒吃甘蔗，服役年資越長越有利，且於役滿二十年達到福利制度的高點。他們進而認為國民黨政府，若還是如此福利功能導向下進行改革，其實是不利於貫徹精實案「精簡高層，充實基層」的實踐。

而吳冠輝與韓敬富指出若要落實此政策，最為關鍵的點，應是官兵離營後的軍人轉業輔導部分要做好。但他們卻發現，整個軍隊轉業輔導政策的重心，居然是著重於資深高階者的轉業福利和權益，對於資淺的軍士官卻呈現規畫不周情形，造成上尉、少校以下的軍士官，在役滿時應疏退時，先選擇坐待職缺。但之後若等不到職缺，便慘遭政府以一紙人事命令強迫其退伍離營。由於此作法也未能稱為公允，因此該作者提出看法，認為政府仍需重新檢討相關福利設計，和加強低階軍士官轉業輔導的配套設計。

在許雯琪(2003)的研究裡，也相同指出軍隊內部福利，是隨著階級等級升高，而擁有更優渥福利規劃的發現，正是和吳冠輝與韓敬富的部分研究結果相呼應。

而國民黨政府除了對軍隊進行精實計畫改革，另對軍公教退撫制度，也提出改革動作。當時國民黨政府要改革退輔制度，是因為軍公教人員在台灣社會當中，僅佔勞動人口的極小比例(8%)，但其退輔支出占政府歲出比率長期相對偏高(蕭麗卿，2003)。

而從民國八十四年七月起，國民黨政府就把退撫金恩給制，改成儲金制。當時政府認為藉此減輕政府財政負擔，但韓敬富(2003d)卻提出這為一種財政迷思，並無法減輕政府財政負擔。

而巧合的是，蕭麗卿(2003)也和韓敬富提出相同看法。她依據精算報告，對軍公教三類人員財務狀況不一，卻同一提撥率提出質疑；而且該作者還發現退撫新制，甚將於未來有破產之虞。其關鍵原因是，新制給付不但存在著財務風險，而且政府對於軍公教退休年齡過於寬鬆(滿五十歲即可甚或更早)，還有政府提供過高的給付水準。

蕭麗卿於是針對此破產預見對政府提出建議，即是軍公教三類人員的費率，應個別評估其財務狀況，再分別訂之標準；政府應先進行改革，始承諾付最後支付保證責

任；因退撫新制成本率遠高目前實收之 8.8%，作者認為提高費率已無可避免；應當延後月退請領年齡；適度降低給付水準之節源措施(像是以較長期間之平均薪資作為計算給付標準、或是給付率按年資設定級距)；最後是，建議允許少部分提撥金存放個人帳戶，採行「確定給付制為主，確定提撥制為輔」的制度方式，一則可減輕政府沉重投資運用壓力，又藉由轉移部份基金至民間機構經營，競爭下進而提高效率和效益。

軍公教福利，另有 18%優惠存款政策改革，但筆者將其置於本節第五主題「個別福利政策」中討論。

最後筆者選擇張月女、巫忠信(2007)一文作重點摘要，主因「國營事業提撥職工福利金的合理性分析」議題切中當今時勢，且輿論也正持續關注。

國營事業提撥職工福利金的爭議，以勞工局及健保局而言，均屬政府實施社會保險的職責機構，且具強制性，有別於一般保險。且二單位之營業收入中，絕大多數均屬由民眾依法繳納之保費所得。所以依規定提撥員工福利金，雖無不法，但似有爭議。而中央存保公司營業收入，也多數為依法強制納保之收入。還有，中央銀行的鉅額利息收入，也是因為該行為掌管外匯業務機關，依法持有國際貨幣準備，並統籌調度外匯，因此輿論對其取民脂或兼國家銀行獲利的營利收入，卻提撥部分比率轉成員工福利金有所不服。

張月女、巫忠信對此提出看法，認為國營事業以獨占性或強制性收入提撥福利金，應另訂辦法管理條文，也應針對其特性，回歸相關法規及預算監督。另外，各行業勞力密集度及產品獲利率均有不同，不宜適用相同提撥率，建議應依行業別(特性)分別訂定提撥標準。還有，除了行業別要考慮，作者更建議將「營業收入總額」比例提撥，改以「營業利益」，甚或以「純利」代替，以避免其使營運不佳或虧損的事業體之財務益形惡化。

接著，提及其他職業團體的福利文獻，則有「勞工」—辛玉舜(1981)、吳明儒(1989)、施能保(1998)；「農民」—劉富善(1998)、蔡宏進(2000)、陳新旗(2002)；「漁民」—余明村(2003)等人的研究篇章，簡單歸納其共同結論都是指出台灣政府，在其他職業團體的福利規劃，較之(軍公教)不足。這樣的研究結果，正呼應了林萬億(1994)針對國民黨執政時期下的福利體制研究結果，即政府僅著重於軍公教團體福利政策，對於其他職業團體，則較忽略照顧。

下面筆者將討論第四主題「**各職業團體或弱勢群體與福利政策**」下，另一分支「**弱勢團體**」的文獻部份。其弱勢團體分支下，「老人」的研究是最有研究系統及延續性。而以老人為主要對象的文獻寫作，則有黃金乙(1980)、林月珠(1981)、吳靜如(1988)、王天佑(1991)、許錦汶(1993)、金場健(1993)、李明璫(1996)、林佩樺(1996)、葉鴻棋(1998)、余孟奎(2000)、巫豔琳(2005)等人。

而老人福利研究脈絡，簡單摘要內容為：吳靜如(1988)寫作的該年前，由於國民黨

政府並未開辦專門性的老人醫療保險(未保老人比例，高達 82.73%)，因此她建議政府應從殘補制的福利設計，轉成制度化概念的人群服務政策方向。

許錦汶(1993)的研究，則是發現台灣的榮民、軍公教的退休老人及資深民代，享有國家特別的福利服務及照顧。李明璁(1996)主要關切政黨在福利政策競逐，他指出一九九二年蘇煥智(民進黨籍)在立委選舉時，所提出的老人年金政見，引爆當時輿論聚焦榮民(軍公教)和一般老人民眾之間，資源不均平的情形。而當時的政黨福利政策競逐，使得國民黨不得不以老農津貼，和低收入戶老人生活津貼補助，來因應民進黨敬老津貼的政見攻擊。

而余孟奎(2000)對於「老人津貼(免費老人年金)」制度，他憂心其將成為政治上的籌碼，並將造成國家財政負擔。總之，這一系列老人研究的回顧，筆者歸納出其大約的論調是老人福利政策擴張，是受到民間團體、政黨選舉競爭影響；也齊一認為政府在老人福利規劃，仍未完備。

則其他弱勢團體的文獻，計有「兒童」—林婷婷(1983)、許純敏(1992)、蔡貴美(1995)；「少年」—黃薇蓉(1992)、司鳳宜(1992)、安璞玥(2005)；「殘障」—王雲東(1992)。主要內容也是提出，政府在弱勢團體的福利服務上，仍有待加強的論調，在此便不多敘述其內容。

最後的第五主題，筆者設定為「**個別福利政策**」的文獻討論範疇。而該主題下，將分五社福政策子題，其為「18%軍公教退休金優惠存款」、「全民健康保險」、「國民年金」及「中低收入戶老人生活津貼」，最後是「失業保險」一共五項。

首先提出「**18%軍公教退休金優惠存款**」政策討論，其寫作文獻有：曾明發(2003)、李建良(2003)、黃世鑫(2003,2006)、韓繼成(2006)等。

該政策探討內容如下：

一如第四主題，曾提到的軍公教退撫制度，因造成國家財政負擔，及人民認為此福利分配不公允，引發要求改革的聲浪；且軍公教的「18%退休金優惠存款」，也因造成國家財政負擔，以及又遇銀行利率一直在調降的情形，結果造成其高存款利率成為各界關注的焦點(李建良，2003)。

18%優惠存款制度背景，是於民國五十年十二月一日開辦，當時也是因為軍公教所領退休俸少，不足以讓軍公教退休人員可以應付養老生活開銷，因此政府設定高存款利率，使其吸收高存款利息，以補貼其退休金不足處。但同於退撫制度改革，18%優惠存款，也是在民國八十四年七月一日實施公務人員退休撫卹新制後，陸續停辦(曾明發，2003)。但此局部改革，僅限民國八十四年後任職的公務員。但民國八十四年度前的軍公教人員，仍適用 18%優惠存款利率，因此民間輿論，仍然抨擊國家給其人員此特權待遇。

以黃世鑫(2003)的主張，他便認為 18%軍公教退休金優惠存款政策應該持續改革，

理由為 18%優惠存款制度，每年耗費國庫 565 億元，且不改革仍將持續數十年，造成國庫重大負擔；再者，18%優惠存款利息補貼分配，其實極不平均(最高者為退職中央民代，每年領 76 萬元，最低者為軍人，每年還領不到 9 萬元)；最後一個理由是，目前軍公教退休者領取月退俸者所佔比率，已在 70%以上，近年來更已接近 90%，且其淨所得之替代率，高達 90%以上，遠超過歐美國家之水準，而這些人還享受 18%優惠存款制度，實在過於不公允。因此，該作者以為 18%優惠存款制度係屬「政府的自肥行徑」，不僅不適用信賴保護原則，同時明顯違反法律保留原則(釋字 246)，以及比例平等原則(釋字 485、542)。

而李建良(2003)從憲法觀點看 18%優惠存款，卻與黃世鑫的看法有出入。他認為 18%優惠存款，就以法律保留原則，在公務人員及軍職退休金優惠部分，因曾經於立法院議決，故符合給付行政的法律保留原則的要求。而在教育及政務人員退休金(離職金)優惠存款方面，雖不備法源上的基礎，惟因其以法規命令(辦法)的形式為之，且曾送立法院備查在案，在所涉金額尚非過鉅的前提下，尚與法律保留原則的精神相符。至於養老給付優惠存款部份，則僅以「要點」的型態呈現，就難謂合憲。

其次，關於平等原則，李建良提到由於過去優惠存款制度，主因早期軍公教薪俸偏低，退休條件尤不優渥，故以優惠存款做為調整退休給與的一種方式。然時至今日，軍公教人員待遇已有所提高，退休制度亦有所改善，比之其他行業，毫不遜色，故此一制度已漸失實質正當性，與平等原則精神難謂相合，此點和黃世鑫同一論調。

最後是，關於優惠存款修廢所可能面臨的「信賴保護問題」，李建良以為，軍公教人員若依法退休或退職，且已將其所領取的退休金及養老給付，依照相關規定辦理優惠存款者，則此一權益應受保護。從而主管機關在考慮廢止或調整(例如降低利率)優惠存款制度時，須採取必要的補救措施，以維公教人員既得權益。又軍公教人員若已開始辦理退休手續，或已屆臨退休而準備辦理退休手續者，亦應受信賴的保護。至於目前仍任公職者，僅是主觀的期望或願望，尚難主張信賴利益。惟無論如何，主管機關若要廢除此一制度，允宜預作緩衝處理，或訂定過渡條款，以茲調和。

接下來，再討論第五主題下另一分支「**全民健康保險**」政策，相關文獻有林志鴻與呂建德(1987)、鍾華菁(1996)、張家麟(2001)、呂建德(2001)等。

而健保制定開辦的討論中，鍾華菁(1996)、張家麟(2001)的研究，都指出「國家」在全民健保的政策的推動過程中，是絕對關鍵性的主導因素。筆者特別注意到此兩篇研究，都使用「國家中心途徑分析」為研究模式，更指出此理論對台灣福利政策制定過程是最佳分析架構及詮釋論述。因此筆者將依此建議，選擇國家中心論，作為本論文的主要理論對話要角。

至於第三個分支「**國民年金**」的相關寫作文獻，近期有簡照欣(2004)、蔡明哲(2006)等。

就以簡照欣(2004)從台灣老年經濟福利政策研究出發，他發現國民黨執政五十年來，主要的老年經濟保障政策都有採行。採行的方式分兩種，一種為國家直接干預：在社會救助部分，對低收入老人門檻放寬；社會保險中老年給付也至少涵蓋勞工和公教人員。至於津貼則有老農津貼，此涵蓋人數就有 76%。再加上民進黨執政縣市所發放的敬老福利津貼，就高達 80%以上。另一種為政府間接介入：則有對公教人員與勞工的職業退休給付(年金)。作者認為國民黨執政時期，這些方案對於台灣老人經濟安全的保障，都發揮了重大功能。

而簡照欣的觀察時段，也延伸到民進黨執政初期的兩、三年。簡照欣發現民進黨，雖然有著偏向強調普遍性、全民性的民主社會主義的社會福利觀，但其當政後，其政策除了敬老津貼具有開創性外，其餘包含社會保險與社會救助政策，與國民黨政府同質性甚高。另值得注意的是，國民年金制若依其經建會建議的版本，是無法達成其在野時期，所宣稱的所得重分配，與社會公平的功能。因此，簡照欣認為民進黨在理想上，是民主社會主義的支持者，但在實踐上，卻同國民黨一樣，屬國家干預的資本主義類型。

而蔡明哲(2006)則是發現國民年金政策制定，正面臨到選舉效應、社政人員不足、缺乏保險人才，與基金管理專業人員，以及財政限制等的困境。他建議目前政府制定國民年金政策，應秉持「朝向整合現行各項津貼」、「考慮財務負擔」、「全體國民都有基礎保障」等精神，以循序漸進之方式，帶動其他相關社會保險制度整合，以為全體國民建立老年經濟安全網。

第四個政策討論分支，為「中低收入戶老人生活津貼」，其討論代表文獻，有王仕圖(2003)。王仕圖指出國內社會津貼的推動過程，似乎違反一般社會安全制度的規劃範疇；台灣的社會津貼乃是政黨競爭下的產物。

一九九三年政黨競爭福利的過程中，民進黨提出「老人年金」，是以普遍式福利為主，凡六十五歲以上的老人都可以受益。國民黨則提出「中低收入戶老人生活津貼」，是一種選擇性的福利給付政策。但基本上作者認為社會津貼，是屬於奢侈性質的政策，不利於國家財政。以一九九三年民進黨執政縣市為例，其為履行敬老津貼政見，因此僅發放四個月津貼，就面臨到地方政府財務無法支持的窘境。

後來民進黨上台執政，即在二〇〇二年通過「敬老福利生活津貼暫行條例」。但值得注意的是，一開始民進黨所提的條例事實上具有排他性，即勞工、軍公教領有老年給付者，不能享有敬老福利生活津貼之給付。但由於政黨競爭，後來居然在二〇〇三年立法修訂「敬老福利生活津貼暫行條例」，將請領對象放寬，使勞工和軍公教領有保險給付者，亦可領取每月三千元的敬老津貼(引自陳鈺婷、施曉光，2003)。

而且該作者另發現，其實中低收入戶老人生活津貼，佔了社會救助支出的大部分，從一九九六年該項政策執行開始，其支出金額即佔了九成以上。雖然其後各年有

所下降，但其支出，仍佔社會救助支出總金額的大部分，顯示中低收入戶老人生活津貼，在社會救助的執行過程，確實佔有關鍵地位。

在王仕圖針對社會津貼制度與政黨競爭所做的探討，較為特別的看法為，他認為選民會傾向支持民進黨的敬老津貼的原因，可能是國民黨提出的低收入戶老人的資產調查，資產的計算是以家戶為單位，而此種計算可能會造成許多真正未受子女照顧的貧困老人，被排除在此項福利政策之外。

最後一個政策子分支是討論「**失業保險**」政策，其文獻有曾淑麗(1999)、王方(2003)、張耕華(2004)等。曾淑麗、張耕華，皆指出近代民間正處於高失業率的情況中。這現象主因台灣產業正面臨變遷，從勞力密集，轉型至技術密集，而在轉型過程中的陣痛過程。但政府必須因應這樣的變遷，在失業保險福利方面多所著力。

王方(2003)還對失業保險提出進一步討論，指出台灣過去其實多將社會福利集中在有利生產的健康保險上，而對失業保險、老人與非勞動人口的保障則較少關注。而為何失業保險不受政府重視呢？王方認為主因是健康保險有助於使生病的勞動者早日返回工作，為一正向吸力。而失業保險津貼，可能影響失業者的求職的意願，為一反向吸力，正是造成政府對其開辦有所疑慮。

但他接著指出直到二〇〇二年，失業保險津貼政策才算真正有所突破。這正是源自於政黨在福利政策上競爭激烈，且失業與經濟問題的日益嚴重、勞工抗爭升高的結果，也應是失業保險與就業保險終於得以突破的原因。

特別值得注意的是，他認為政府也為了刺激就業意願，讓失業勞工除了領取失業津貼給付(反向吸力)之外，另可請領職業訓練生活津貼(正向吸力)。倘若失業勞工得以提早就業，還能領取提前就業獎助津貼(正向吸力)。這可以看出，提升工作動機與促進經濟發展，仍是就業保險法背後的重要考量。

本節文獻討論最後，筆者提出的第六個文獻整理的主题，則為「**整體的福利政策**」討論範疇。其文獻有郭曼瓏(1986)、梁世武(1986)、李建民(1987)、張英陣(1989)、楊明傑(1998)、劉獻文(1999)、林萬億(2006)等。

而筆者發現討論「台灣社會福利制度」的研究，對國民黨執政下台灣社會福利的評價，多屬負面，例如：張英陣(1989)提出政府仍應主動推展社會福利。郭曼瓏(1986)、李建民(1987)、楊明傑(1998)、劉獻文(1999)等皆一致評價，台灣社會福利仍屬不足。

特別的是，梁世武(1986)則認為，台灣社會福利政策，已由殘補式的救濟事業，進而為制度概念的人群服務及政府干預。而且他認為民意，精英份子、利益團體及政黨等因素，正逐漸影響到社會福利的走向。這與之前文獻，也是一致的看法。

若要看台灣社福政策完整的個別討論，讀者尚可參見林萬億(2006)的著作，此本書詳盡地從社會保險、津貼、救助、福利服務、國民就業、社會住宅、社區發展與社區營造等各政策面向，進行分門別類式的專題探討。

本節末，筆者提出自己的研究圖驥索引：在整理文獻的過程中發現，各文獻討論的時期，大多集中於「國民黨執政時期」，做福利政策及歷史、經濟性探討，而能延續討論到現今民進黨政府上台，仍屬少數。因此，筆者將選擇民進黨執政時期為論文主軸研究時段，並進行檢視民進黨執政七年的福利執政成果。也藉由回顧國民黨執政時期的紀錄，進行兩執政時期福利發展的比較，並試圖彰顯整個台灣社會福利演變史的動態張力。

第三節 研究架構

本論文首先將從台灣「社會福利立法」的法律層面，進行台灣社會福利體制的探勘，主要原因為不管何種國家體制的系統建構，都必須先由社會契約(法律為其形式)確立其體制，才得以展開政策部署。因此，筆者以為要觀察台灣福利體制的過去與現在，就得先從立法系統切入，才能看的周全及深入。

因此，於本論文第二章，先以探討國民黨時期的福利法令為主，粗略分為四個時期來歸類。亦結合過去政經歷史特色，文中貫穿以說明及講解，試圖呈顯國民黨執政五十年來福利體制的變遷及面貌。

民進黨執政時期的福利法令，便安排於第三章第二節出現，並依年份排列說明。而本章主軸在於檢視民進黨執政上台前後，理念和執政方向(成果)是否有一致性。因此，本章將先從民進黨在野時期所宣稱的福利國理念展開介紹，進而在本章第三節，將理念與福利立法成果逐一比對。並於最後一節歸納整理之前的比對成果，或可以視為民進黨執政七年的福利成績單。

接著，將把第四章的章節主題，設定是「比較政黨輪替前後，台灣福利體制有何轉變，並對其變革進行細部剖析。」以此主題，展開四個面向的章節佈署，一層層往福利現象內部鑽研。而第四章第一節即設定為「從福利立法看政黨輪替前後福利體制的變與不變」，主要針對政黨輪替前後之福利立法，所關懷的族群為何者？有所擴展或縮減嗎(指「變」的部份)？或是根本沒有變化？

但著眼於福利立法來看福利體系的變化，僅限於福利體制的政策依循的上端點。若要見福利政策的執行結果，必須從財政支出端出發，去觀察國家福利歲出，始可瞭解台灣福利體制的政策執行成效。即是有政策依循的上端(福利立法)，並再配以政策施行的下端(歲出)，進行來回比較分析，筆者以為才是周延的研究方法。以此帶出第四章第二節之主題，「以政黨輪替前後，看台灣福利財政支出的變化」。

而民進黨上台後，宣稱將進行福利體制的轉型，其中以「軍教免稅」、「18%優惠存款利率」及「退休替代率法案」特別有爭議。因此，筆者第四章第三節將選擇以「軍教免稅」法案為代表，進入改革第一線—「立法院」，追蹤導致其法案進度延宕之緣由，並觀察福利政策在立院的角力過程。

在筆者採取長時段(台灣福利立法變遷)—趨勢(財政曲線分析)—短時段(立院攻防戰)的分析策略後，第四章第四節，就是拉高層級到理論層次的討論。筆者選擇以目前頗為熱門的「國家中心論」為對話理論，探討它對整個台灣福利政策制定的影響與其在政黨輪替後之適用性。最後，第五章將延續各章的研究觀察，並結合筆者對當前福利體制的想法及建言，希望能供未來政策及研究參考。

第四節 研究方法

本論文研究方法將採用文獻探討法(Literature Survey Method)，蒐集國民黨執政時期(1949-2000.5.19)與民進黨執政時期(2000.5.20-2007)的官方資料、相關學術研討會報告、政府立院公報、法令條文和其他政府出版品與統計資料，以及台灣福利相關論文、著作、研究報告、期刊、新聞報導等，進行有系統的整理。

而各章文獻使用說明如下：

第一章主要以社會福利研究的書籍、期刊、碩博士論文為主體，進行文獻探討的討論寫作。

第二章之寫作，以政府或民間學者相關福利研究文獻、碩博士論文為參考資訊，而其內容將彰顯國民黨執政下福利與政經結合的時空，並加以探討當時台灣社會福利的發展狀況。

第三章將先從民進黨本身推出的政策白皮書入手，再以民進黨網站、立法院公報系統，及部分網路資源，進行執政前後的理念及立法成果的整理及撰寫。

第四章則把前兩章資料，做橫向排列資訊整理，並以此當本章第一節的知識基礎，加以對比陳述；第二節則以主計處等官方網站的統計資訊為數據來源，進行福利財政歲出的趨勢觀察；第三節則以立院公報系統為資料出處，進行立院福利政策改革的角力分析；第四節則以書籍及碩博士論文、網路資源為踏板，做學理性的討論及延伸。

第五章是綜合中國古籍、西洋經典、官方及網路資源，及前四章的知識累積為寫作材料。且加上筆者思緒及看法，以之貫通全章，並提出建議及主張。

第二章 國民黨政府撥遷來台後的社會福利發展

國民黨政權自西元一九四九年撥遷來台，至西元二〇〇〇年總統大選選舉落敗，執政大權轉移給民進黨為止，共主導了台灣五十年左右的政經發展。而本章將描述國民黨政府在這五十年間，針對社會福利的耕耘和發展狀況，及當時有何影響因素使得國民黨政權在社會福利政策上有所取捨。且將國民黨執政五十年的時光，略分為四個時期，分別為「鞏固政權」優先的一九五〇年代、「經濟發展」掛帥的一九六〇~一九七〇年代、社會福利推動蓬勃的一九八〇年代、勾劃走向全民社會福利體制的一九九〇年代，以下將依此時序分節略述，並於最後一節作綜合討論。

第一節 「鞏固政權」優先的一九五〇年代

綜觀五〇年代政經情勢，中國大陸的內戰由共產黨在一九四九年獲得勝利，並在北京建立中華人民共和國，而失敗的國民黨政權被迫遷移來台。也由於東西冷戰波及台灣海峽，兩個中國政權便隔著台灣海峽對峙競爭(若林正丈，1994)。

大陸淪陷之時，國民政府便帶領六十萬大軍撤退來台，兵馬倥傯之際，當時的第一要務即為鞏固流亡政權的勢力，這也同時開啓了台灣黨國體制的序幕。國民黨爲了展現自己的正當性甚於在大陸勝利的共產黨，也爲了得到美國的支持，偽裝自己屬於「自由陣營」，讓「黨退到背後」，對外呈現「民主憲政」的口號和架構。經過這樣的「改造」後，台灣型疑似的(或不完全的)政黨國家=黨國體制誕生了(若林正丈，1994)。

而國民黨帶來的龐大軍民突然加諸臺灣此一小島上，使得當時物質供應極度緊張，通貨膨脹嚴重，貿易赤字龐大。爲了得到更多的物資，供養這些子弟兵，因此國民黨政府必須馬上找到方法，去提高農民的生產力。所以，在一九五〇至一九五三年間，國民黨政府便先後進行，「三七五減租」至「耕者有其田」等的土地改革動作。它更想藉由著放出四大公營企業，將地主的土地資本轉成產業資本(若林正丈，1994)。

當時國民黨政府的土地改革步驟及過程，主要是透過「肥料換穀制」(即用國家獨占生產和進口的化學肥料，跟米穀實物作不等價交換)等方法排除地主，國家直接(不經過市場)可掌握農民的生產剩餘，以供養龐大的黨國體制要員(實施對「軍公教人員」的米穀配給制)。

同時，透過此項改革也使獲得土地之農民提高生產意願，願意去配合美援推動技術指導，提高農村生產，使農村有過剩勞動力，以此累積豐富且廉價的產業勞動力。

自此，土地改革後，政府成爲實質大地主，直接可剝削農民的剩餘勞動，來供給軍公教階級，根據劉進慶(1975)的資料，徵收的米糧就有百分之七十都是軍公糧。所以，前述的土地改革，表面看似是國民黨政府想幫助小佃農獲得土地工作，但實際上，農村的剩餘產出對於國民黨政府來說，才是想掌握的關鍵資源。這資源可被分配

到黨國機器配置下的軍公教人員，補貼軍公教人員的微薄薪水。

在當時臺灣的經濟是以農業為主，根據王宏仁(1999)的資料，佃農即佔總人口50%。但從人口遷移資料裡，該作者特別注意到，從一九四六年到一九五七年期間，由大陸移民來台灣的平民超過了一百萬人(見表 2-1)，且大部分是在一九四九年之後來的。而其中約三分之二的大陸移民(扣除掉未能分類的人)在第三級產業工作。根據 Arthur F. Raper 的報告，當時在第三級產業的大陸移民多數是公務員、專業人員，及交通事業工作者(全漢昇等譯，1954)。

表(2-1)：本省、大陸移民人口的變遷(1946-1957)

年份	總人口(A)	本省人(B)	大陸移民(C)	C/A(%)
1946	6,090,860	6,059,139	31,721	0.52
1947	6,495,099	6,436,444	58,655	0.90
1948	6,806,136	6,678,969	127,167	1.87
1949	7,396,931	6,980,234	416,697	5.63
1950	7,554,399	7,029,459	524,940	6.95
1951	7,869,247	7,268,557	600,690	7.63
1952	8,123,374	7,473,544	649,830	8.00
1953	8,438,016	7,724,000	714,016	8.46
1954	8,749,151	7,983,087	766,064	8.76
1955	9,077,643	8,224,955	852,688	9.39
1956	9,390,381	8,435,965	954,416	10.16
1957	9,690,250	8,676,022	1,014,228	10.47

資料來源：南亮進，台灣的人口與經濟，東京：亞細亞經濟研究所。頁 30，表 10，轉引自王宏仁(1999)

而回顧五〇年代國民黨政府在福利政策立法的制定有：一九五〇年一月，省政府發布「台灣省勞工保險辦法及其施行細則」。一九五三年十一月，公布實施「陸海空軍軍人保險條例」。一九五八年九月，公布實施「公教人員保險法」。

其實，國民黨政府在一九四五年的四大社會政策綱領宣言中，即主張普遍推行社會保險。內文提到此社會保險包括傷害、老廢死亡、疾病生育、失業四種及社會救濟事業，救濟對象為老弱無依身心傷殘者，遭受非常災變及因其他障礙臨時失去工作者，且優先救濟退役士兵、自耕農、佃農、軍需交通及生產員工、公教人員。

在此筆者以為特別要注意的有四點，分別是：(1)一九五〇年代初期在台灣有一半以上的人口從事農業，但從大陸遷台執政的國民黨政府在決定針對勞工試辦社會保險方案時，並沒有涵蓋農民。(2)且若檢視當時的勞工保險條文，可發現勞保開辦初期是限定五十人以上的產業才能納保。在當時能符合此種規模之產業，除礦場與漁工外，

多數屬於公營壟斷性產業單位。而公營壟斷性產業單位，正是屬於國民黨黨國機器的一部分，因而可得知國民黨當時開辦勞工保險，多是為保障其國營產業中的工作人員。(3)另外明明在人口比例上算少數的軍公教人員，可是國民黨政府不僅為他們開辦保險，並提供優先救濟措施，且徵收的糧食也是主要貼補給他們，可見對他們的細心呵護。(4)最後是觀察到國民黨執政時期，對社會經濟弱勢者(低收入戶和老幼殘障福利)的給付都在1%以下(詹火生，1991；陳正芬，1997)，顯示了國民黨的福利政策不是以幫助在底層的弱勢人民而設計。

綜合觀之，可知一九五〇年代，國民黨設計之社會保險，並非基於人民需要來提供保障，而是為了區隔規劃及關照特定職業族群。背後的原因可以想見，五〇年代風雨飄搖中的蔣介石政權，執政目標只在於鞏固自身合法性，對內採用威權領導，而社會福利政策的訂定也是以穩定政局為前提(鍾華菁，1996)。因此，一九五三年的陸、海、空軍人保險條例、一九五八年的公務人員保險法的實施，猶如讓軍公教人員吃下一顆「定心丸」，可以放心的支撐國民黨政權的反共大業(鍾華菁，1996)。

因此，可推論出五〇年代的國民黨政府，是將社會福利視為政治籌備及社會控制之工具(傅立葉，1993；陳正芬，1997)，即是政治侍從主義在此扮演了接著劑的角色。

第二節 「經濟發展」掛帥的一九六〇~一九七〇年代

七〇年代國際形勢驟變，當時由於國民黨政府採取「漢賊不兩立」，和「一個中國」的僵硬立場，中共終於在一九七一年十月，把中華民國擠出聯合國，取得了代表中國的席位。之後在一九七八年十二月十六日，美國也接著與中華民國斷交，但美國在七九年四月另外制定了「台灣關係法」，以做為規範美國對台關係的法律。

國民黨政府面對中國大陸「統一」攻勢，若要自立存續，必須要依賴美國，也由於美國朝野對台灣內政民主化的關注，使得國民黨政權更賣力地向美國輿論推銷「自由」、「進步」的形象(若林正文，1994)。因此，國民黨當局在美方壓力下，即便當初來台是以軍事為考慮，卻不得不轉為開發獨裁的政體。

當時情勢是國民黨政府一方面想繼續維持威權統治，另一方面則想以社會經濟建設之建設競爭來和中共抗衡(三民主義模範省)，並藉此影響國際觀感。因此，在蔣經國擔任行政院長的軟性威權時期，採取了三項策略：第一、大量拔擢本省菁英進入政府和執政黨的決策體系。第二、更加重視經濟成長，希望以經濟成長的成果彌補內政及外交的缺憾。第三、漸進地擴充原來不受國家重視的社會福利(官有垣，1996；鍾華菁，1996)。

延續著這三點策略，蔣經國初任行政院長立即大幅度更動人事，且大量任用台籍人士入閣。副院長首度由台籍人士擔任（徐慶鐘）。十六名閣員當中，有六名台籍人士，除前述的徐慶鐘外，尚有林金生（內政部）、高玉樹（交通部）、連震東（政務委

員)、李連春(政務委員)、李登輝(政務委員)等,還有台北市長張豐緒;省主席也由台籍的謝東閔出任。雖然被當時民間戲稱為「吹台青」的政策,有收攬台灣本地人心之意味,但不能不說是一種政治上的進步。

在經濟政策推動部份,由於一九五一至一九六五年七月之十五年期間,台灣每年約從美國獲得一億美元金援,使得當時台灣基礎設施得以改善,提高了民營企業生產力,促進其成長。這也迫使國府放鬆對經濟的控制,更抑制了軍事開支之過度膨脹。藉由美援的幫助,台灣經濟體質從戰後物價高漲到逐漸調整穩定,正好也遇到美國等先進國家正欲將勞力密集產業外移。尹仲容、嚴家淦等技術官僚為吸引外人投資,決定採取自由開放、鼓勵出口等政策,由出口帶動生產。

其結果是台灣成為美、日兩國的加工基地,兩國來台投資額佔總投資額 60%以上,也形成台灣對日本的巨大入超與對美國的大額出超。並且於一九七四年推動十大建設,不但使台灣度過石油危機,更使台灣所得成長持續提高,也為台灣石化業與重工業打下良好基礎。

第三點策略宣示是加強社會福利。當時的福利立法成果有,一九六四年通過了「國軍退除役官兵輔導條例」,主要是由退輔會執掌榮民就業、就學、就醫、就養四大基本任務;一九六八年、一九七三年、一九七九年勞工保險條例修正,增列「失業給付」一種,又增列普通疾病補助費一項;一九七四年「公務人員保險法修正」;一九七三年二月八日制定公布兒童福利法;一九七四年制定勞工安全衛生法。檢視以上條文,除了兒童福利法算是新的突破之外,其他並無新意。古允文(1988)認為這時期雖有許多的國民黨政綱及政策,但是轉成立法的並不多。顯示我國的福利措施主要是以「方案」導向,換言之,德政的成分仍大於福利權(Welfare Right)。

而對於兒童福利法的制定,李正芬(1997)解讀為是一種確保其國際政治地位的方法,因為七〇年代早期受到聯合國國際兒童急難基金會(UNICEF)的協助,一九七三年通過兒童福利法,可說是回應 UNICEF 等國際機構的影響與退出聯合國帶來的衝擊而立法通過的(Tasi&Chang,1985;林萬億,1994;詹火生,1991)。

除了以上的討論,根據盧政春(1995)所給的資料,可發現此時期是軍公教福利大幅擴充的時期,可從附錄中表 2-5~2-10 盧政春(1995)所整理的表格証實。其內容有:以退撫福利相關法規而言,就從公務人員退休金、保障到軍公教優惠退役/退休/儲蓄存款、並規定各政府機關要優先錄用退除役官兵,或是讓退除役軍/士官能小本貸款做生意、及國軍退除役官兵可申請承辦代銷公營機構的商品、並有安排除役轉業戰士轉送榮譽國民之家安置、榮譽國民從眷屬補助、教育實施、康樂、膳食、被服使用、就業輔導、榮民習藝都包括、而加強照顧退休公教人員生活、公務人員遺族照護也是國民黨陸續增添的重點,往上一層級還有政務官退職酬勞金給與、政務官退職酬勞金優惠存款、民選縣市長鄉鎮長縣轄市長退職酬勞金給與、高級中等以上學校無軍籍女性軍訓

教官任用退休退職、司法官退養金給與等；

保險部份，則有公務人員醫療/保險、退休人員保險等；

醫療福利與生活津貼部分，從公教人員婚喪生育及子女教育補助費、到中央公教人員/臺灣省稅務人員/臺灣省稅務人員/臺灣省警察人員/台灣省政府所屬各機關學校人員福利共濟互助、全國軍公教待遇支給、公務員因公傷病核給醫藥補助、中央公教人員生活津貼支給皆包含；

子女教育福利部份就有獎學金私立中等學校減免學費等優惠；

勞動福利暨勞動策勵部份則有專科以上教員出國講學/出國考察/研究進修、及公務人員自強康樂活動、慶生晚會、休假旅遊、交通費；公立專科以上學校教授休假進修等；

住宅福利暨儲蓄置產部份有承租公有基地房屋優惠、學校提供國有土地興建公教住宅、動員戡亂時期台灣地區國有非公用不動產讓售優待、購置住宅補助、有眷員工房租津貼支給等。

從退撫福利、社會保險、醫療福利與生活津貼、子女教育福利相關法規、勞動福利暨勞動策勵、住宅福利暨儲蓄置產等相關法規，證實國民黨政府相當照顧軍公教團體，雖然表面上立法僅有多出一個「國軍退除役官兵輔導條例」，但是卻是再以訂定很多的法規，來補足及擴充軍公教從食衣住行育樂到退休、退職做生意、儲蓄等等的福利，受惠者也從本人到家屬兒女全部都受惠，可見軍公教團體在國民黨執政下是備受呵護。

而在經濟發展為先的六〇、七〇年代，李正芬(1997)認為執政黨要推動社會福利的主因，是在於台灣進入工業化時期，從農業自給自足的傳統方式轉換為強調雇傭關係，勞動所得變成工作人口主要的經濟來源，當失業、疾病、工作傷害、老年等問題迫使勞動人口的所得中斷時，政府勢必要解決這些問題，並運用適當政策來提升、維護、保障人力資本。因此從一九六三到一九七九年間，國民黨政府興建國民住宅，保障勞工安全與利益，促進勞資合作，加強勞工教育與職業訓練是其強調的面向。而實施社會福利政策之目的，則是在於維持經濟的高度成長與優秀的勞動力，例如在一九五〇年開辦勞工保險，在一九六八年、一九七九年修正勞工保險條例，實施職業災害保險等時機，都與台灣高度經濟發展的過程緊密相扣。

由此可看出國民黨在經濟發展的過程中，認知到勞工的人力資本乃國家累積財富的關鍵，即以社會福利來促進經濟發展為主，解決社會問題為輔。且這個年代政府對資源的分配，是採由上而下(top-down)的威權模式，像是社會福利，就是以軍、公、教人員和勞工的保障為主；而鍾華菁認為(1996)當時國民黨政權政策關照的焦點，其實只在於確保政府的資本積累，和地位合法兩項功能。

第三節 社會福利推動蓬勃的一九八〇年代

一九七〇年代末到一九八〇年代，國民黨政權雖面臨退出聯合國，及中美斷交的打擊，但由於中共放下改變台灣經濟社會制度之涵義的口號—「解放台灣」，使雙方原本封閉的競爭關係轉變成存在交流的開放性競爭關係，像是「三通(通郵、通航、通商)四流(學術、文化、體育、工藝的交流)」，而這逼使國民黨逐漸放寬管制，並在一九八七年允許台灣住民回大陸探親，九〇年承認間接投資，接著不得不轉換為慎重與大陸進行交流(若林正丈，1994)。

而這樣的趨勢讓台灣的威權主義體制的「法統」顯得不合時宜，突顯國民黨本身長期戒嚴令及「萬年國會」等「使內戰局勢固定化」之各種政治制度的不合理性，同時也強化黨外勢力要求民主化的正當性。因此，一九八〇年代是個反對運動蓬勃發展的年代，不僅顯現在政治反對勢力運動上，連社會部門也出現自力救濟，並以黨國體制為對象做集體街頭抗議或抗爭活動，早在熱烈的黨外街頭活動之前，「環境」、「勞工」、「特殊團體」等社會抗議業已展開。

根據吳介民(1990)的說法，這些社會運動有公共建設的土地徵收所引發有關的補償、規制、區劃等糾紛；有都市攤販的取締與管理者的糾紛；有工廠、垃圾處理場等污染源引起的受害居民的抗議行動。在「勞工」方面，則多是以一九八四年勞動基準法制定為背景，許多中小企業為了迴避該法規定支付退職金義務，而進行資遣員工糾紛的抗議行動。農民運動的發生，則是在一九八六年解除黨禁政治自由化後。而其實勞工運動這時僅止於中小企業，這時期開始動起來的，都是處於黨國體制之社會控制機制(「排他性、脫動員的統合動員」與地方派系的侍從主義)較弱的社會部門。

檢視此時段推動福利立法有：一九八〇年一連制定福利三法，即是「老人福利法」、「殘障福利法」、「社會救助法」；一九八四年制定公佈「勞動基準法」，規定勞動條件最低標準，保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發展；一九八九年制定公布有「農民健康保險條例」，另一為「少年福利法」。

在一九七〇年代社會福利法案幾乎處於真空狀態，僅一九七三年通過兒童福利法後，從一九七三到一九七九年間便沒有任何一項社會福利提出至立法院審議，然而，卻在一九八〇年一舉通過了包括老人福利法、殘障福利法及社會救助法，林萬億(1994)評判此時適時的通過社會立法，具有轉移社會抗爭的功能。不過，前述三法的修正通過，使該年代被視為台灣社會福利發展的一大分水嶺；前兩者牽涉重要新制的建立，最後一項則促使社會救助制度化。然而，在社會福利三法通過後的兩年內，台灣地區的社會福利人力與經費並未因而增加，顯示相關法令配套並未落實。

另外，堪稱保障我國勞工權益之根本大法的「勞動基準法」亦於本時期立法通過，目的是為了吸引外資發展資本和技術密集的產業，排解國際上有對台灣低工資政策的疑慮，才使得一九五八年即完成初稿的勞動基準法，經過二十多年的擱置，終於得以

定案。此外還有「農民健康保險條例」之立法，這是農民首次被實際納入福利的規劃體制，並於一九八五年試辦農民健康保險，以上皆可解讀成政府因政經變遷產生的因應措施(柯三吉，1995；林萬億，1994)。

至於軍公教的福利立法部份，在一九八〇年訂定了「私立學校教職員保險條例」、一九八一年是「公務人員眷屬保險條例」、一九八五年有「退休公務人員及配偶疾病保險條例」、和「私立學校退休教職員及配偶疾病保險條例」。且根據附錄表 2-5~2-10，即是盧政春(1995)整理的表格，可以發現國民黨政府不僅透過立法，及行政法規擴充軍公教福利，還延伸福利優惠到其配偶部分，值得注意的是附錄表 2-9 盧政春(1995)所整理的表格中，還出現公立高級中等以下學校女性教師育嬰期間申請留職停薪處理原則(1989)，這是首次法令規範女性應被保障到生育權，堪稱先進。基本上，國民黨政府建構的軍公教福利體系，在此時期幾乎達於完備。

第四節 政黨競爭勾劃走向全民社會福利體制的一九九〇年代

進入一九九〇年代，勞動立法有明顯的進展。重要的立法有一九九二年「就業服務法」；另外在一九九五年國民黨政府制定「兒童及少年性交易防制條例」，是為防制、消弭以兒童少年為性交易對象事件，為免脫離家庭之未滿十八歲兒童或少年淪入色情場所。

以下兩項同年制定的福利立法堪稱國民黨執政下福利政策一大突破，在一九九五年五月三十一日頒行「老年農民福利津貼暫行條例」，老年農民得申請發給福利津貼，每月新臺幣 3,000 元，發放至本人死亡當月止。另一項乃全民保險的實施，一九九五年台灣開始辦理「全民健康保險」，無疑是台灣社會福利發展的關鍵事件。這是我國第一個打破向來根據職業類別立法的社會保險制度，因此於其實施的次年被保險人數即達兩千萬人。

之後在一九九六年二月五日制定公布「國軍老舊眷村改建條例」，成立改建基金、眷戶購屋權益、眷戶輔助購置宅之標準、眷戶自行購宅權益、違占建戶之處理、稅捐減免。一九九七年制定「性侵害犯罪防治法」，是為防治性侵害犯罪及保護被害人權益。一九九七年制定「身心障礙者保護法」(即廢除舊有的殘障福利法後新制定法)，是為維護身心障礙者之合法權益及生活，保障其公平參與社會生活之機會，結合政府及民間資源，規劃並推行各項扶助及福利措施。一九九八年制定「家庭暴力防治法」，是為促進家庭和諧，防治家庭暴力行為及保護被害人權益。

何以在本時期福利政策能有重大的進展，以下將大略回顧歷史緣由。八〇年代黨外運動及後來在一九八六年民進黨成立一開始的重點，皆是在爭取政治民主上的自由空間。但在一九九二年，民進黨從政治議題的跑道轉到福利的範圍，有其時代背景，因民進黨從反體制的政治形式抗爭面臨轉型壓力，郭正亮(1998)認為，一九九三年二月

二十三日，軍人出身的閣揆郝柏村下臺，改由首位台籍人士連戰繼任，這可說是民進黨告別革命狂飆的轉捩點。在此之前，民進黨的反體制色彩相當強烈，完全否定中華民國體制，動輒訴諸街頭抗議和肢體衝突。社會主流對於民進黨的認知，也往往流於簡化的「台獨黨」和「暴力黨」，充滿負面偏見和憂慮恐懼。

郭正亮(1998)解析，一九九三年前民進黨的反體制行為有其時代背景。第一，直到一九九二年十二月，台灣才首度舉行國會全面改選，在此之前的民進黨，並無機會經由體制內選舉取得政權。其次，強烈反台獨、軍人出身的郝柏村，於一九九〇年五月出任閣揆，與民進黨展開統獨意識形態的正面對抗，因此導致民進黨對郝政權的忿恨排斥。一九九二年底首屆國會全面改選，民進黨的競選主軸即包括「郝柏村下台」，更可看出朝野對峙的激烈程度。

然後，其後新接任的連戰內閣，既是在首次國會全面改選之後產生，又是台籍菁英，民主正當性更勝以往，民進黨的反體制訴求頓時失去著力點。此外，國會全面改選使民進黨的席次，從一九八九年的21%，增加到一九九二年的31%，大幅擴張了體制內改革的政治空間。不管是台灣民主化，或是國民黨轉型，或是民進黨參與空間的擴大，都促使民進黨逐漸走出反體制的街頭運動。

郭正亮(1998)接著指出，一九九四年四月，李登輝發表「生為台灣人的悲哀」，隨後又陸續提出「中華民國在台灣」、「新台灣人」、「主權在民」等說法，因而導致中共開始認定李登輝轉向台獨。到了一九九六年三月總統大選，竟有四成的台獨選民轉向支持國民黨的李登輝。顯然，李登輝的崛起已使台獨內涵更加複雜。國民黨本土化之後，使國民黨政權不再只是外來政權和台灣人民的敵我矛盾。

傳統的台獨論述此時陷入困境，使得民進黨不得不開始逐漸思考另闢戰場。在學界和社運界友人的引介下，林萬億遇上當時剛被特赦不久的施明德，施明德接受林萬億的建議，決定將福利國的主張納入民進黨的政治路線中。建立合作關係後，首要的工作就是宣傳將建構的「福利國」的相關理念，林萬億邀請研究生參與討論寫作、共同完成的《福利國答客問》，就是宣傳的第一步。在小冊子的前言中，多少可以看出民進黨在當時已經有政治策略轉型的準備(李明璫，1996)。

李明璫(1996)更指出，這僅是確立大方向而已，實際在政壇上引爆福利議題，則是在九二年台南縣的立委競選。當時在台南縣參選的蘇煥智提出六十五歲以上，每個月五千元的老人年金競選文宣。當時蘇煥智在第一波文宣中說「你我攏會老，吃老要按怎？」，訴求的就是一般人民要比照退休老兵月領四千七百元的待遇。這種訴諸相對剝奪(relative deprivation)感受的方式，和反對獨厚軍公教、不平等的老年經濟保障制度是互相呼應的。反過來說，正是因為國民黨政權長期不公平的社會福利對待所累積的民怨，社運工作者才得以將之引導至此一選舉訴求上。

選舉結果揭曉，蘇煥智從落後的處境反敗為勝，也成功地吸引到老農的票源，讓

福利議題成爲一個勝選訴求的正面範例。之後，民進黨在一九九三年二月的澎湖縣長的補選中，再提出老人年金的訴求，果然讓高植澎在老人人口眾多的澎湖拿下縣長寶座。之後選舉，國民兩黨便開始在福利政策上面各表陳述，爭取選票支持。

而國民黨在一九九三年十四全會政綱，主張制定全民健康保險法，推動農民年金制，規劃國民年金保險制度等等，即應是受到一九九二年蘇煥智靠老人年金議題選舉獲勝的打擊。後來決定發放老農津貼，更可說是兩黨選舉競爭下的福利成果。而一九九五年全民健康保險的實施，也是爲了因應九五年的第三屆立委選戰。

在一九九五年以前，雖然有公保、勞保、農保和軍人醫療照護等十種健康保險制度，卻僅有59%的民眾才享有該保障，亦即仍有800多萬人口缺乏健康保障，且大部分爲14歲以下的孩童及65歲以上的老人。而全民健康保險，正是爲了讓全民享用平均的醫療資源，但是仔細檢視條文，根據保險對象類別的不同，保險費負擔比率亦有差異，其中第四類義務役軍人、軍校軍費生、替代役役男、在恤遺眷、第五類低收入戶和第六類無職業之榮民的保險費，完全由政府補助，這裡再度顯示國民黨政府特別關照軍人的福利。

除此之外，一九九六年二月五日制定公布「國軍老舊眷村改建條例」，成立改建基金、眷戶購屋權益、眷戶輔助購置宅之標準、眷戶自行購宅權益、違占建戶之處理、稅捐減免，也是照顧過去帶來的老舊官兵的住屋環境及購屋的減免保障，跨越五十年的光陰，可說國民黨政權維護軍公教團體的福利立場，一路走來始終如一。

綜言之，一九九〇年代台灣社會福利事業，由於政黨政治成形，社會福利政策的發展已逐漸脫離政策、立法、和計劃三合一的情形，而發展出議會政治的模式。選舉開放提升了立法院的決策角色，也誘導社福團體從街頭抗爭，轉而採取立法遊說的行動策略，並配合輿論動員的壓力，並視議題之不同，與各黨特定立委建立合作聯盟關係(蕭新煌、林國明，2001)。

第五節 綜合討論

回顧整個國民黨的執政史，從一九五〇年代開始就是以一種包裝過的偽民主憲政政體，企圖討好美國等國際社會。國民黨對內統治，本質上是以一黨獨大的威權政體控制台灣島內人民，這樣的威權統治手法是從中央黨組織的整頓、以黨領政、以黨領軍、情治單位的特務監視系統而成，成爲一個名副其實的政黨國家。對地方採取的是侍從主義的策略，使得地方派系和國民黨之間有著經濟、政治資源交換關係。這樣的侍從關係，也延續到軍公教團體福利政策，在此的利益交換關係指的則是福利政策的特別關照。

陳正芬(1997)曾提到，影響一國社會福利政策之因素涵蓋了歷史脈絡、利益團體、精英份子、官僚組織、政治系統、政黨因素、及廣大的民眾等。並提出台灣的政經環

境和福利政策有極密切的關係。像是國民黨執政時，黨國不分家的情況下，許多政策在國民黨中常會通過後即可交付辦理，立法院無足輕重，導致國民黨對社會福利政策可以政策、立法、計畫三合一的作為。

從歷史脈落來看福利政策(附錄表 2-11)，國民黨政府在一九五三年十一月公布制定「陸海空軍軍人保險條例」，一九五八年九月公布實施「公教人員保險法」，規劃軍公教團體的福利保障。而在五〇年代還是以農為主的貧苦經濟，沒推動農民立法。但幸而勞工有被關照及開辦保險，卻限定企業勞工人數，需大於 50 人以上，才可為其勞工投保，但之後有修改成 10 人以上的企業規模即可投保。在此參見表 2-2《台灣中小企業比例，1961~1991》，卻發現即使到一九六〇年代，99%以上的民間中小企業員工數目都未滿十人。

由此可見，勞工保險條例保障的不是一般勞工，而是以身在國營企業的工人，如台糖、台泥、台肥、中油等。而黨國不分的情形，導致這些國營企業的雇員形同就是國家公務員，雖然表面是給勞工的保障，但是其實是屬於國家雇員才能享有的福利。且在五〇年代，國民黨政府還徵收農民的生產剩餘，來提供軍公教的糧食補給，整合以上分析，發現戰後來台國民黨政府，一開始照顧的重點，很顯然就是圍繞著軍公教團體在盤旋。

表(2-2)：台灣中小企業比例(1961~1991)

單位：% 人

	家數	產值	員工	全體企業平均員工數
1961	99.57	--	64.28	5.98
1966	99.28	--	57.30	7.04
1971	98.96	37.09	52.52	8.72
1976	98.90	32.27	53.00	8.79
1986	99.00	34.46	57.89	8.49
1991	99.24	41.23	63.82	7.94

資料來源：行政院主計處編，《台閩地區工商普查報告》，民 50、55、60、65、75、80 年。引自周添城、林志誠(1999)。

之後六七〇年代，國民黨政府表面上雖僅有制定兒童福利法(1973)，但是看盧政春(1995)所整理的表格(附錄表 2-5~2-10)，顯示了六七〇年代正是國民黨快速用法規來擴張照顧軍公教人員福利的時期。

八〇年代有福利三法、少年福利法、勞動基準法、農民健康保險條例，除此之外，也制定私立學校教職員保險條例(1980)、公務人員眷屬保險條例(1981)、退休公務人員及配偶疾病保險條例(1985)、私立學校退休教職員及配偶疾病保險條例(1985)，這是國民黨政府在社會保險部份加強到員工的配偶眷屬的保障，可謂進一步加強軍公教團體的社會保險涵蓋面，而令人驚喜的是，民國八九年軍公教福利內容，竟增添保障

女性的生育權法規，可謂首次國民黨注意到女性權益的福利施政。

但值得注意的是，其實隨著國民所得提高，及自一九七三年宣布實施「公務人員待遇改進方案」後，頻繁的調薪，已讓軍、公、教福利措施的需要層次降低，其所具備的「資源—支持」交換功能也日漸消退（王正勤，1994）。

然而，國民黨在軍公教福利上的投入卻只有增加的趨勢。林萬億(1994)解讀此現象，認為在台灣特殊的政治體制下，軍隊與國民黨幾乎是不可分的，而國民黨又自詡是國家的締造者、管理者，所以黨、政、軍三位一體，軍保還是國家所要主導的項目。公務人員保險亦是，公務員通常比任何勞動階級更具組織化，尤其在台灣，國民黨國家統治初期，大部份上層公務員都是外省籍，與台灣民間社會關係不深。

公務員掌握國家機器，為維護自己的利益，通常會支持社會保險行政的擴充。諸如公務人員眷屬疾病保險、退休人員保險、退休人員疾病保險、退休公務人員配偶疾病保險、各級民意代表保險等，都是公務員決定自己的利益，而不顧社會中有更多人未能進入社會保險的名單。

因此，在一九八〇年代中期之前，無論在福利經費支出結構或福利對象等方面，清楚地反映出政府對福利資源分配的方式，主要受益對象為軍公教人員，其目的在強化國民黨統治地位的合法化(陳正芬，1997)。而這也不可避免地使社會福利分配不均，以民國八十三年度中央社會福利預算，林萬億(1995)總計並指出資源的分配比例：

1.軍人：擁有一千一百七十九億九千四百六十六萬八千元，占總福利預算的59.8%。

2.農民：由於農保赤字的補貼，及各種農產品損失補貼，使農民享有二百五十二億六千四百零一萬七千元，佔總福利預算 12.8%的高順位福利。

3.公教人員：獲得二百二十九億四千二百四十二萬一千元的福利預算，佔 11.6%，排行第三。

上述三群人已經耗去了全部福利預算的 84.2%。第四位是老弱婦孺，八十一億九千八百八十一萬二千元(佔 4.15%)，第五位是勞工，四十五億三千一百八十六萬七千元(佔 2.3%)，第六青年，第七窮人，第八漁民，分到預算十分微薄。

但台灣福利政策的制定以一九八〇年為居間點逐漸產生流變，出現福利三法、少年福利法、勞動基準法、農民健康保險條例，終於大幅增訂到其他職業團體部份的社會福利，產生這樣的變化，是因在一九八〇年之前，國民黨金字塔頂層的菁英對我國社會福利政策具有決定性的影響功能，但隨著政治民主化風潮，金字塔下端的利益團體和一般大眾藉著選票的掌握及社會運動對社會穩定的威脅，表達對社會福利的需求，漸漸地對社會福利決策有影響的效果，發揮了制衡及分散權力中心的能力(楊泰順，1990；鍾華菁，1996)。

而其實進入一九九〇年代，國民黨在福利議題承受的壓力更大。

由於民進黨在一九九二年第二屆立法委員選舉蘇煥智選舉文宣中，頭一次提出老人年金議題的訴求，並因此贏得選戰，造成自此朝野兩黨在選舉的時刻便拚命拋出福利糖果，盼能贏得選民青睞。這樣的發展，使得九〇年代出現長久不被關注族群的福利立法，一九九五年實施的「全民健康保險」，與立法通過的「老年農民福利津貼暫行條例」更是國民黨政府為回應民進黨老人年金的反擊行動。

此時期的立法，也更多元地關照到社會各層面，像是兒童及少年性交易防制條例、性侵害犯罪防治法、家庭暴力防治法等。主因一九九〇年代立法院在社會福利法案制定中逐漸形成一個重要的影響機制(李易駿，2003；鍾華菁，1996)。

從老年年金議題的發燒，可以理解到一個國家福利政策最重要指標，是老人福利安全系統，但根據張筠(1999)以台灣目前的老年經濟安全保障制度來分析，卻發現有明顯地呈現階層化現象。軍公教在最上層，享有儲金制退休金、公保養老金、軍保退休金、退休互助金及退休金優惠存款利率等四重老年退休經濟保障。

次一層為一般勞工，所享有的老年經濟保障最多有兩個部份：即「勞動基準法」規定的勞工退休準備金，以及「勞工保險條例」中的老年給付。而再次一層是農民，在一九九五年立法院通過了「老年農民福利津貼暫行條例」後，農民才享有社會救濟式的老年福利。因此，排列國民黨保障老年經濟安全族群的順序為：軍公教→勞工→農民。

張筠(1999)同時觀察到，雖然到九〇年代政府已經開始注意財稅福利的資源不均的問題，像是軍人與國小、國中教師享有免稅福利。財政部屢次欲將此免稅規定取消，但每屆選舉前夕又擔心影響選情而作罷。再者，依九〇年代的預算結構比例分析，發現若包括退撫及環境保護支出，軍公教族群歷年來仍是社會福利資源最大的享用者。雖然軍公教所獲得的福利資源比率略為下降，勞工、農民的比率則微幅上升，然而距離社會福利均平化的情形仍相差很遠。

總結五〇年來國民黨在福利政策上的施政，最亮眼的福利成果就是全民健保的實施，可以說是國民黨政府開始從選擇性(selective)的福利，試圖朝向普遍式(universal)的福利的轉戾點。

五〇年來社會福利政策有轉彎的傾向，陳正芬(1997)認為，迫使國民黨必須推動其社會福利制度的改革因素應有：

- 1.來自反對黨的競爭。由於民進黨以社會福利為爭取選票之工具，因而對執政黨的政權合法性產生威脅。執政黨必須在政策與福利實施上及時因應，以確保其執政地位。

- 2.社會變遷所導致的結構性需求。巨觀而言，台灣快速都市化和工業化帶來都市內移人口之需求，如就業安全、所得安全、醫療照顧、童工和女工的就業保障。微觀地分析，因家庭結構的核心化，致使傳統家庭之福利支持功能勢微。加上「福利國家」思潮擴散作用，促使政府也開始加重扮演福利提供者之角色。

3.民間各種團體和代言人之興起。解脫戒嚴法的壓抑之後，民間力量更形活躍，一些以社會議題為訴求的團體陸續出現。尤其是弱勢人口所組成的團體，例如：殘障聯盟、兒童福利聯盟、社聯工作室等，以及民意代表所組成的次級問政團體，如厚生會等，紛紛以政策倡導者的身分，對社會福利提出強有力的訴求，一方面喚起社會大眾對弱勢團體的注意，另一方面則要求國家發揮社會福利立法者與執行者之角色功能。

檢討國民黨五十年執政下台灣地區的社會福利現狀，根據王正勤(1994)的研究發現，認為是：

1.偏低的福利水準。

參閱表 2-3《社會福利支出淨額—中華民國 55 年度至 91 年度》，可以看到從五〇年代到兩千年國民黨下台，福利支出佔政府總支出比率，僅從 4.7%提高到 16.9%。再看表 2-4《主要國家社會福利支出占 GDP 比率》，可以發現台灣社福支出遠不及美國、日本、德國、法國、英國等已開發國家，僅高於韓國及新加坡、中國大陸，證明台灣在福利上面仍是有增加和成長的空間。

表(2-3)：社會福利支出淨額(中華民國 55 年度至 91 年度)

年 度 別	各級政府社會 福利支出淨額 (新台幣千元)	佔政府總支出比率 (%)	佔國民生產毛額比率 (%)	平均每人社會 福利支出淨額 (新台幣元)
1966	1,123,853	4.7	1	89
1971	5,682,995	10.9	2.3	385
1981	16,549,485	3.9	1	926
1986	40,591,479	6.6	1.5	2,102
1991	117,771,908	9.2	2.5	5,773
1992	135,040,121	8.6	2.6	6,553
1993	145,758,829	8.3	2.5	7,007
1994	158,523,241	8.7	2.5	7,550
1995	231,765,959	12.1	3.4	10,944
1996	290,002,141	15.7	3.9	13,579
1997	294,982,386	15.7	3.7	13,704
1998	282,766,789	14.2	3.2	13,005
1999	280,452,253	13.7	3	12,789
2000	531,808,684	16.9	3.6	24,026

說明：社會福利支出係包括社會保險、社會救助、福利服務、國民就業、醫療保健，惟 69 年以前指社會安全支出，包含社會福利支出、社區發展及環境保護支出、退休撫卹支出。資料來源：財政部網站。

表(2-4)：主要國家社會福利支出占 GDP

比率單位：%

年別	中華民國	美國	日本	德國	法國	英國	韓國	新加坡	大陸
1994	4.4	11.6	14.1	26.0	...	23.2	...	1.4	0.2
1995	5.2	11.8	14.7	25.9	28.9	22.9	3.2	2.0	0.2
1996	5.8	11.6	14.7	27.7	28.8	22.3	3.4	3.4	0.2
1997	5.7	11.4	15.1	28.2	29.3	21.7	3.6	1.4	0.2
1998	5.2	11.2	15.9	28.0	28.8	20.9	4.4	1.6	0.2
1999	4.9	10.9	16.6	27.8	28.6	20.9	4.8	1.5	0.2
2000	5.3	10.8	17.0	27.7	28.0	21.0	4.7	1.6	0.2

說明：1.中華民國 2000 年係指 88 年下半年及 89 年度，為一年半資料，2005 及 2006 年度為法定預算數。
2.美國社會福利支出僅指聯邦政府。資料來源：國際金融統計月報 (IMF)、政府財政統計年報 (IMF)、美國統計摘要、OECD 國民經濟會計—一般政府部門帳表、中國統計年鑑、中華民國財政統計年報。

2.台灣福利的預算書上面，有許多項目不屬於社會福利的範圍。

根據王正勤引蔡宏昭(1989)的分析，台灣的福利政策範圍包含社會保險、軍公教人員退休撫恤、社會救助、福利服務、社區發展、社會教育、國民就業、國民住宅、衛生保健、環境保護及邊政僑政等十一大項。以七十九年度中央政府的總預算中，社會安全的支出為例，有不少爭議性的項目被列入社會福利。在社會保險支出下包涵了第一屆國大代表、資深立委、資深監委及政務官的退職給付，以及調整軍公教人員待遇準備等。在社會支出及福利服務中，包涵了平衡省市預算基金、調整軍公教人員待遇準備等。在醫療保健支出中，納入了各國立大學附設醫院作業基金補助等。如扣除這些非關福利的項目，已偏低的社會福利水準將更形低落。

3.以社會職業部門(職業為筆者所增)為區劃的福利政策。

我國的社會福利體系是以社會保險為主體，再輔以其他的福利措施。單從社會福利預算的角度衡量，福利服務所佔的支出金額比例，每年均高於社會保險，例如：一九八八年福利服務為支出百分之三十九點零八；社會保險佔社會安全支出的比例則是百分之二十一點零八(董娟娟，1999；王正勤，1994)。但考量每年的福利服務支出中，有近三分之二是撥給退除役官兵輔導委員會；且社會保險採基金型態運作，政府只有在虧損時才予以補貼，負擔本來就較少，其涵蓋的人口又將近總人口的一半，制度化運作的層次也較高，社會保險實為我國社會福利體系的骨幹。

一般而言，一個國家由農業社會進入工業社會最常辦理的社會福利應是職業災害、疾病、老年與失業保險，以及兒童營養與津貼，這是職業結構改變的必要保障。接著就是全民健康保險或服務，以維持健康的勞動力並減輕家庭的負擔(林萬億，

1992；王正勤，1994)。而我國的社會保險卻是以社會部門，而非以需要為開辦的基礎。不僅各部門人口的保費、負擔不同，主管機關也各不相同，形成繁複的社會保險體制。

這種以工作人口部門為基礎，而非受益形式或風險種類為基礎的社會安全系統，具有強烈國家統合主義色彩—亦即國家機關利用社會安全計畫作為統合不同部門利益的工具(Fu,1999；王正勤，1994)。

綜觀五十年來國民黨執政下在社會福利的經營圖像，從一九五〇年代至一九七〇年代儼然就是軍公教福利國為規劃主幹，政治考量立法制定獨厚其國王人馬的福利，而福利內容有退休撫卹、退職就業安置、優惠存款使其退休金增值、或給予小額貸款創業，就連食、衣、住、行、育、樂，也都無所不包、無所不含，子女眷屬都一併照顧，之後在八九〇年代，也仍舊運行，而這樣的軍公教社福體系圖像，也是造成它和民進黨在福利政策上最大的拉扯聯結處，筆者在下一章將會繼續探討民進黨在執政上抨擊國民黨要點為何，以及它提出什麼樣的社福願景，並進一步著手研究調查民進黨接手政權後的社福政策立法成果，最後一併驗證民進黨在野社福理念與執政時作為是否一致。

第三章 民進黨執政時代的社會福利發展

本章將嘗試描繪整理民進黨自二〇〇〇年五月二十日上台後，執政七年的社會福利執政成果。第一節將回溯整理民進黨在野時期福利主張。第二節為本章重點章節，將整理民進黨執政七年社會福利立法上的耕耘及進展。第三節將對民進黨執政前後，宣稱要「公平正義」與「照顧弱勢」政治理想，與實際施政的成果做對照比較。第四節則是綜合討論。另外，在附錄中另提供兩個表 3-1 與 3-2，來總結民進黨執政時期的福利政策立法及修訂成果，與執政前後理念及政見兌現的比較。

第一節 民進黨在野時期福利主張

民進黨創黨以來一直以「公平開放的福利社會」為福利政策政見主軸，基本黨綱裡主張，要建立公平安定的社會體系，讓大家都公平分配社會成果，共享社會資源，以迄及追求福利國家更高境界，即是政府在能力所及程度內，優先滿足每一成員足以維持基本尊嚴的生活條件，認為社會福利不宜端靠民間組織；對於貧者、困者、弱者，不僅作人道救濟，也應積極保障，以實現福利國家之理念。

要實現全民社會安全制度福利國藍圖，民進黨主張過去從勞工、軍公教人員的福利體系應擴大到全民社會保險，且退休保險應採養老年金方式，失業保險應訴求及早實施，對於無法參加社會保險的窮苦大眾，均有享受公共扶助的權利，且台灣原住民族、少數民族、殘障孤寡，以及其他社會弱小成員，國家也應予以特別照顧。

除此之外，民進黨尚提出希望能提高勞工保護基準，認為勞基法適用對象應擴及於一切勞動大眾。工作時間應建立彈性制度，對育兒期婦女應創設半天工作或兼職制。勞動所得應隨物價指數的變動予以調整。舉凡勞工結社權、集體爭議權、罷工權等均應確實的保障。

而民進黨執政前福利觀並非從無生有，在一九九三年左右，民進黨就有兩派互相競合的「新台灣願景」，郭正亮(1998)觀察分類出：

「**自由主義**」：強調自由與效率，以許信良、張俊宏，陳水扁「台北經驗」為代表。認為台灣的當務之急，是解放民間活力，擴大對外經略、追求自由化和效率化。

「**環保社會民主**」：強調平等與環保，以「宜蘭經驗」、新潮流、謝長廷、施明德、林義雄為代表。認為台灣的當務之急，是深化社會民主、重視弱勢福利、追求平等化與環保化，代表人物包括長期標舉「文化環保立縣」的宜蘭縣長陳定南和游錫堃、最早主張「社會民主」的新潮流、提出「台灣福利國」的謝長廷、同情弱勢與推動「大和解」的施明德，以及強調「良心錘鍊」和「非暴力社會改造」的林義雄等。

兩派中，以環保社會派較著重社會福利，而依郭正亮(1998)闡釋其主張，主要批評國民黨的長期成長掛帥和專制統治，造成台灣社會的結構扭曲和人心腐化，已經成為

台灣進步和發展的最大障礙。生態環境的惡化，已經導致台灣的生存危機。人心的扭曲腐化，不但在國民黨內部早已積重難返，同時也逐漸擴大蔓延到企業界和反對黨，到處氾濫成災。

因此有關「台灣新願景」的構想，重點不在經貿成長或對外擴張，而在對內的社會改造和環境重建，以促進社會平等、確保永續發展、提升人性尊嚴為目標，由此出發，政府角色的重新定位，並非放在市場競爭的管制鬆綁，而是追求社會正義和永續發展的積極民主政府。而郭正亮認為此派論述的首要關鍵，在於要求政治精英應先自我改造，堅定本身的價值信念，然後才能提振民心，以「匯集全民的精神、建立全新的政府」(林義雄)，政府應積極介入社會，透過資源的合理分配，強化社福、環保、族群、文化、教育、勞工、婦女、人權等弱勢團體的自主能力，以便制衡強勢團體的擴張濫權，促進社會平等和環境保護。

但簡照欣(2002)研究指出，兩千年以前未執政時民進黨是高度肯定自由經濟的，認為台灣的當務之急，是解放民間活力，擴大對外經略，追求自由化與效率化。在國民黨長期統治下，政府管制成為經濟發展的最大障礙，因此政府角色必須轉為強化市場競爭，讓管制鬆綁，減少干預，解放民間活力，提供基礎架構的「小而能」政府，但必須注重財富分配平均及國家安全。

且簡照欣(2002)觀察到執政後民進黨「環保社會民主」派之主張似占上風。理由是二〇〇一年五月修正後的黨綱中，已不見「肯定自由經濟，逐步開放國內市場，取消保護政策，主動大幅降低關稅」條文，新增「禁止壟斷以及官商勾結，確保市場機制合理運作」條文，呈顯民進黨已從高度肯定自由經濟，轉而為強調國家干預的合理性，而從其施政重點與預算編列觀察，國家干預之對象表現在社會福利政策與兩岸經貿政策上。

事實上，民進黨福利國議題在政壇發酵是從老人年金開始，這是根據國民黨過去獨厚軍公教的福利體制去做渲染，提出軍公教團體和一般民眾之間不平等、被相對剝削的情節去做訴求。民主進步黨在「公平正義的福利國」(1993)手冊明確指出國民黨是掛羊頭賣狗肉的黨國分贓的資本主義社會，造成社會不平等與公義不存，是社會紛爭之源，也因而束縛社會和諧發展的活力與可能。

「公平正義的福利國」(1993)中「進行國家資源再分配」(第十點主張)是民進黨很重要的一個反省，民進黨檢討出台灣的社會福利支出(含公共安全、衛生、退休撫育)僅佔政府總支出的百分之二十不到，而其中又有三分之二左右是分配給軍公教人員的福利。雖然我國的稅收相對較低，以一九九二年國民租稅負擔平均百分之十八點九來看，比歐美國家都低。可是，我國的稅收來源是以個人所得稅佔第一位，對於受薪階級的國民來說，永遠覺得稅賦繁重，相對地，繳稅是為了購買公部門的服務，如交通、治安、教育、國防、外交、社會福利等，可是，我們的社會福利卻遠比歐美國家

落後的多，更何況我國平均每人分享的社會福利是包括軍公教人員的部份，所以民主進步黨因此大膽主張重新調整稅收結構，使得稅賦公平。並且，重新檢視並調節國家資源分配，即逐年大幅度削減國際支出及對國營事業之資源投入，摶節一般政務支出，以便有更多資源移做社會福利之用。同時，也要求社會福利支出也應作更合理、公平、有效的配置與運用。

跟著這樣的反省脈落，相繼提出重要的社會福利政見，如發放「敬老津貼」、「國民年金」等，這些理念都是在國民黨建構的軍公教福利國的福利資源失衡下去訴求，搏取民眾的選票支持改革和奧援。

爲了好好省視民進黨在執政前的承諾是否有效落實，在此以政黨輪替前一年，民進黨於一九九九年五月八、九日第八屆第二次全國黨員代表大會修正的「**民進黨行動綱領**」爲基準。此綱領陳述對當前問題(1999)的具體主張，內文提到有關社會福利的部份陳列，筆者整理如下：

- 1.設立部會級的社會福利主管機關，推動全國性的社會福利事務；健全地方政府社會福利行政組織，推動地方性社會事務。
- 2.規劃完整的社會保險、社會津貼與社會救助制度，保障人民基本生存條件。
- 3.健全全民健康保險體系。提供國民便利的身體健康檢查制度暨高品質的醫療照顧，並使國人健康管理及醫療照護社區化。
- 4.實施國民年金制度，逐步整合目前職業分立的老年退休保險體系，提供公平且具有所得重分配效果的國民年金，保障老人經濟安全。
- 5.建立老人及身心障礙國民的長期照護制度，推行長期照護保險，並提供完整的社區化長期照護系統。
- 6.保障身心障礙者教育、就業、經濟安全，以及充分參與社會的機會，逐步完成無障礙生活環境。
- 7.興建國民住宅租予所得較低的國民，並藉此平抑房價，保障國民居住的權利。
- 8.推動兩性平權政策，保障婦女的參政權、工作權及保障婦女人身安全。
- 9.保障兒童、少年生存權利，廣設公立托兒所，提供高品質的托育服務，建立兒童、少年保護網絡，防止兒童、少年被虐待。
- 10.縮小貧富差距，利用就業服務與所得移轉方案，提高低所得家戶的收入，並對低收入戶提供適足的社會救助。
- 11.提高勞動保護基準，改善勞動者工作條件和工作安全環境，並保障勞動者的結社權、爭議權與集體交涉權。
- 12.公營事業優先實施勞動者企業參與制度，保障勞動者參與事業單位決策與營運權利。

13.強化國民就業輔導機構的功能，建立全國就業資訊網，加強就業與轉業的職訓教育，增加就業機會，並提升勞動生產力。

14.健全失業保險，以確保勞工於失業期間的基本生活。

15.提高婦女勞動參與率，保障婦女工作權，實施親職假及彈性工時制度，以免婦女因性別、婚姻、懷孕、生產而受任何歧視。

16.工會聯合組織多元化，開放公教人員組織工會。規範企業雇主必需與工會進行集體協商的義務。

17.保障本國勞工獲得公平合理工資，務使其本人及家屬得以維持有尊嚴的生活。

18.工作價值相等者，不分性別，均應同工同酬，工人與職員應受同等尊重。

而多次選舉皆劃出好的社福遠景的民進黨終於二〇〇〇年總統大選中勝出，取得執政權，而選票後的涵義是人民把邁向更好未來的希望，托付在主張要改革的民主進步黨，接下來一節即是筆者將試著紀錄民進黨在執政七年的社福成績。

第二節 民進黨執政七年社會福利政策立法成果及進展

民進黨上台執政後，喊出許多社福口號，像是三三三方案、五五五方案、推動國民年金制度、大溫暖大投資計畫，改革軍公教免稅退撫制度…等等，但是實際做了什麼，從立法面來見真章，不失為一可取的方法。筆者便從民進黨上台執政七年的福利立法著手，進行檢視民進黨在福利政策上的成果，本節內容總結於附錄表 3-1。

以下分兩部份，依年份討論，第一部份整理出現有福利立法成果、第二部份討論正在進行中的立法法案說明。

(一)、現有福利立法成果：

二〇〇〇年五月二十日民主進步黨上台執政後，檢視這七年社會福利立法，首先在二〇〇〇年並無制定新福利立法。

二〇〇一年則有：

1. 一月四日制定「**志願服務法**」：整合社會人力資源，使願意投入志願服務工作之國民力量做最有效之運用，主要制定志願服務運用單位之告知計畫、訓練及維護其安全職責，和明確規範志工之權利及義務，及鼓勵促進志願服務之獎勵福利措施等。

2. 十月十一日制定「**職業災害勞工保護法**」，主旨：保障職業災害勞工之權益，加強職業災害之預防。

主要規範職災的補助有：罹患職業疾病得請領生活津貼；職業災害致身體遺存障害得請領殘廢生活津貼；職業災害致身體遺存障害，必需使用輔助器具得請領器具補助；因職業災害致喪失全部或部分生活自理能力得請領看護補助；因職業災害死亡得給予其家屬必要之補助。

另外該法還有提供協助職災勞工就業、安排安衛教育訓練課程、僱用職業災害勞

工績優單位給予獎勵、協助如有身心障礙的職業災害勞工、雇主不得預告終止與職災勞工之勞動契約、職業災害勞工得終止勞動契約、資遣費及退休金的給予、終止勞動契約之預告、對醫療終止後之職災勞工的照顧、事業單位改組或轉讓後職災勞工之權益、職災醫療期間終止勞動契約並退保者之加保等等事項皆有明文規範。

3. 十月十二日制定「**原住民工作權保障法**」是為促進原住民就業，保障原住民工作權及經濟生活。

條文中規定各公營機構一百名員工至少要雇用一名原住民；原住民地區公營機構需依 1/3 比例進用原住民，規範工作性質為：約僱人員、駐衛警察、技工、駕駛、工友、清潔工、收費管理員，或是其他不需具公務人員任用資格之非技術性工級職務。但原住民地區進用須具公務人員任用資格者，其進用原住民人數應不得低於現有員額之百分之二。各政府機構應輔導原住民設立各種性質之原住民合作社，而原住民合作社依法經營者，得免徵所得稅及營業稅、並有經費補助考核及獎勵。

另外，公共工程及政府採購保障優先原住民承包及得標廠商僱用原住民之比例(人數不得低於總人數百分之一)及提供補助；中央主管機關應設置原住民就業促進委員會，提供就業狀況調查、人力資料庫及失業通報系統，職業訓練、技藝訓練；民間機構僱用原住民五十人以上者，得置社會工作人員，提供職場諮商及生活輔導，其費用由政府補助。還有臨時工作之申請，促進就業之宣導，原住民在工作職場發生就業歧視或勞資糾紛的法律扶助，於原住民族綜合發展基金項下設置就業基金，作為辦理促進原住民就業權益相關事項等等。

4. 於十二月二十一日「**兩性工作平等法**」制定完成，保障兩性工作權之平等，貫徹憲法消除性別歧視，促進兩性地位實質平等精神。主要規範有三點：

(1) 性別歧視之禁止：規範雇主對求職者或受僱者之招募、甄試、進用、分發、配置、考績或陞遷等不得有性別歧視；舉辦或提供教育、訓練或其他類似活動、舉辦或提供各項福利措施等不得有性別歧視；雇主對受僱者薪資之給付，不得因性別而有差別待遇、其工作或價值相同者，應給付同等薪資、雇主對受僱者之退休、資遣、離職及解僱，不得因性別而有差別待遇、工作規則、勞動契約或團體協約，不得規定或事先約定受僱者有結婚、懷孕、分娩或育兒之情事時，應行離職或留職停薪；亦不得以其為解僱之理由。

(2) 性騷擾之防治：

定義以下兩種情況之一皆為性騷擾：

a. 受僱者於執行職務時，任何人以性要求、具有性意味或性別歧視之言詞或行為，對其造成敵意性、脅迫性或冒犯性之工作環境，致侵犯或干擾其人格尊嚴、人身自由或影響其工作表現。

b. 雇主對受僱者或求職者為明示或暗示之性要求、具有性意味或性別歧視之言詞或

行爲，做爲勞務契約成立、存續、變更或分發、配置、報酬、考績、陞遷、降調、獎懲等之交換條件。

雇主應防治性騷擾行爲之發生。其僱用受僱者三十人以上者，應訂定性騷擾防治措施、申訴及懲戒辦法，並在工作場所公開揭示。

雇主於知悉前條性騷擾之情況時，應採取立即有效之糾正及補救措施。

(3) 促進工作平等措施：主要是在女性的生理限制上提供保障，像是生理期可請病假；分娩前後可請產假八星期，流產可請假從五日到四星期依妊娠情節決定；女性配偶在其分娩，雇主應給予配偶陪產假二日(陪產工資需照給)；子女未滿三歲前依情節得申請育嬰留職停薪；育嬰留職停薪期間，得繼續參加原有之社會保險；受僱者於育嬰留職停薪期滿後，申請復職時，無故雇主不得拒絕；若未能使受僱者復職應依法定標準發給資遣費或退休金；子女未滿一歲須受僱者親自哺乳者，除規定之休息時間外，雇主應每日另給哺乳時間二次，每次以三十分鐘爲度；受僱於僱用三十人以上雇主之受僱者，爲撫育未滿三歲子女，得向雇主請求爲下列二款事項之一：

a.每天減少工作時間一小時；減少之工作時間，不得請求報酬、b.調整工作時間；於其家庭成員預防接種、發生嚴重之疾病或其他重大事故須親自照顧時，得請家庭照顧假；僱用受僱者二百五十人以上之雇主，應設置托兒設施或提供適當之託兒措施；主管機關爲協助因結婚、懷孕、分娩、育兒或照顧家庭而離職之受僱者獲得再就業之機會，應採取就業服務、職業訓練及其他必要之措施；雇主僱用因結婚、懷孕、分娩、育兒或照顧家庭而離職之受僱者成效卓著者，主管機關得給予適當之獎勵。

二〇〇二年：

1. 四月十五日制定「**就業保險法**」：爲提昇勞工就業技能，促進就業，保障勞工職業訓練及失業一定期間之基本生活。

保險之給付，主要有下列四種：失業給付、提早就業獎助津貼、職業訓練生活津貼、失業之被保險人其全民健康保險保險費補助(內文規範不再敘述)。

2. 五月十日制定「**原住民敬老福利生活津貼暫行條例**」：

爲照顧年滿五十五歲至未滿六十五歲之原住民老人生活，增進原住民老人福祉，得請領原住民敬老福利生活津貼，每月新臺幣三千元。(以下人員除外：(a)經政府補助收容安置者、(b)現職軍公教(職)及公、民營事業人員、(c)領取政務人員、公教人員、公營事業人員月退休(職)金或軍人退休俸(終生生活補助費)、(d)領取公教人員保險養老給付、軍人保險退伍給付、勞工保險老年給付之總額，自年滿五十五歲當月起按月折抵新臺幣三千元，尙未折抵完竣者、(e)已領取身心障礙者生活補助費或榮民就養給與者、(f)稅捐稽徵機關核定之最近一年度個人綜合所得總額合計新臺幣五十萬元以上、(g)個人所有之土地及房屋價值合計新臺幣五百萬元以上、(h)入獄服刑、因案羈押

或拘禁。)

3. 五月十日制定「**敬老福利生活津貼暫行條例**」：為落實照顧老人生活，增進老人福祉，年滿六十五歲，國內設有戶籍，且於最近三年內每年居住超過一百八十三日之國民，得請領敬老福利生活津貼，每月新臺幣三千元。(此條例排除人員同原住民敬老福利生活津貼所排除者)

二〇〇三年：

1. 一月十三日制定「**大量解僱勞工保護法**」：保障勞工工作權及調和雇主經營權，避免因事業單位大量解僱勞工，致勞工權益受損害或有受損害，因而制定相關規範及處罰。

2. 一月十三日制定「**交通部郵電事業人員退休撫卹條例**」：規範交通部郵電事業人員之退休、撫卹相關事項。(內文規範不再敘述)

3. 五月二日制定「**兒童及少年福利法**」：為促進兒童及少年身心健全發展，保障其權益，增進其福利。在兒童及少年的「身分權益」、「福利措施」、「保護措施」等皆有規範，幫助兒童及少年可以得到好的照護。(內文規範不再敘述)

4. 十二月二十三日制定「**法律扶助法**」：為保障人民權益，對於無資力，或因其他原因，無法受到法律適當保護者，提供必要之法律扶助。法律扶助，包括：法律諮詢、調解、和解、法律文件撰擬、訴訟或仲裁之代理或辯護、其他法律事務上必要之服務及費用之扶助等等。

5. 十二月三十日制定「**政務人員退職撫卹條例**」：規範政務人員之退職、撫卹等相關事項。(內文規範不再敘述)

法律修正特別摘出：

6. 六月五日修訂「**敬老福利生活津貼暫行條例**」第三條及第十四條條文，主要修正刪除「領取公教人員保險養老給付、軍人保險退伍給付、勞工保險老年給付之總額，自年滿六十五歲當月起按月折抵新臺幣三千元，尙未折抵完竣。」這一條款，讓領有勞工和軍公教保險老年給付者，也可領取每月三千元敬老津貼。

7. 十二月四日增訂「**老年農民福利津貼暫行條例**」第四條之一條文；並修正第四條及第七條條文：在第四條部份修正為，老年農民得申請發給福利津貼，每月新臺幣四千元，發放至本人死亡當月止。

8. 十二月四日修訂「**原住民敬老福利生活津貼暫行條例**」第三條及第十四條條文，主要修正刪除「領取公教人員保險養老給付、軍人保險退伍給付、勞工保險老年給付之總額，自年滿六十五歲當月起按月折抵新臺幣三千元，尙未折抵完竣。」這一條款，讓領有勞工和軍公教保險老年給付者，也可領取每月三千元敬老津貼。

二〇〇四年：

1. 六月四日制定「**性別平等教育法**」：為促進性別地位之實質平等，消除性別歧視，維護人格尊嚴，厚植並建立性別平等之教育資源與環境。

內文規範中央及地方政府、學校應設「性別平等教育委員會」處理性別評等相關事項；在「學習環境與資源」、「課程、教材與教學」、「校園性侵害或性騷擾之防治」、「申請調查及救濟」、「罰則」訂有明確公告規章。

2. 六月十一日制定「**勞工退休金條例**」，使得勞工退休金制度於民國九十四年七月轉軌，由雇主每月提撥勞工薪資的百分之六，存入勞工的個人退休金帳戶，此為重要的變革。

該條例採行制度確定提撥制，由雇主於平時為勞工提存退休金或保險費，以個人退休金專戶制（個人帳戶制）為主、年金保險制為輔。工作年資不以同一事業單位為限，年資不因轉換工作或因事業單位關廠、歇業而受影響。新制年資退休要件為：選擇適用勞工個人退休金專戶制之勞工於年滿六十歲，且適用新制年資十五年以上，得自請退休，向勞保局請領月退休金；適用新制年資未滿十五年者，則應請領一次退休金。退休金計算分兩種：

(1) 個人退休金專戶制：

「**月退休金**」：勞工個人之退休金專戶本金及累積收益，依據年金生命表，以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額，作為定期發給之退休金、

「**一次退休金**」：一次領取勞工個人退休金專戶之本金及累積收益。

(2) 年金保險制：領取金額，依保險契約之約定而定。

雇主負擔退休金提撥率採固定費率，使雇主負擔成本明確。而提撥率不得低於百分之六。另外，勞工在工資百分之六範圍內可以自願提撥，享有稅賦優惠。

法律修正特別摘出：

3. 十二月二十四日修正「**社會救助法**」，使得低收入戶的資格審查變嚴謹。過去低收入戶的資格僅要符合「家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費標準以下者。(所稱最低生活費標準，由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地區最近一年平均每人消費支出百分之六十定之。)修法後所稱的低收入戶，為經申請戶籍所在地直轄市、縣(市)主管機關審核認定，符合家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費以下，且**家庭財產**未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額者。而所稱最低生活費，是由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地區最近一年平均每人消費支出百分之六十定之，並要求至少每三年檢討一次。所稱家庭財產，包括動產及不動產，其金額應分別定之。

該救助法並增訂所稱家庭總收入，指下列各款之總額：

(1) 工作收入，依下列規定計算：

a. 依全家人口當年度實際工作收入，並提供薪資證明核算。無法提出薪資證明者，依最近一年度之財稅資料所列工作收入核算。

b. 最近一年度之財稅資料查無工作收入，且未能提出薪資證明者，依臺灣地區職類別薪資調查報告各職類每人月平均經常性薪資核算。

c. 未列入臺灣地區職類別薪資調查報告各職類者，依中央主計機關公布之最近一年各業員工初任人員平均薪資核算。

d. 有工作能力未就業者，依基本工資核算。但經公立就業服務機構認定失業者，其失業期間得不計算工作收入，所領取之失業給付，仍應併入其他收入計算。

(2) 動產及不動產之收益。

(3) 其他收入：前二款以外非屬社會救助給付之收入。

前項第3項收入，由直轄市、縣（市）主管機關認定之。

該法所稱有工作能力，指十六歲以上，未滿六十五歲，而無下列情事之一者：

(1) 二十五歲以下仍在國內就讀空中大學、高級中等以上進修學校、在職班、學分班、僅於夜間或假日上課、遠距教學以外之學校，致不能工作。

(2) 身心障礙致不能工作。

(3) 罹患嚴重傷、病，必須三個月以上之治療或療養致不能工作。

(4) 獨自照顧特定身心障礙、或罹患特定病症且不能自理生活之共同生活或受扶養親屬，致不能工作。

(5) 獨自扶養六歲以下之直系血親卑親屬致不能工作。

(6) 婦女懷胎六個月以上至分娩後二個月內，致不能工作。

(7) 受禁治產宣告。

二〇〇五年：

1. 一月三日制定「**性騷擾防治法**」：為防治性騷擾及保護被害人之權益。

內文定義性騷擾為，係指性侵害犯罪以外，對他人實施違反其意願而與性或性別有關之行爲，且有下列情形之一者：

(1) 以該他人順服或拒絕該行爲，作為其獲得、喪失或減損與工作、教育、訓練、服務、計畫、活動有關權益之條件。

(2) 以展示或播送文字、圖畫、聲音、影像或其他物品之方式，或以歧視、侮辱之言行，或以他法，而有損害他人人格尊嚴，或造成使人心生畏怖、感受敵意或冒犯之情境，或不當影響其工作、教育、訓練、服務、計畫、活動或正常生活之進行。

該法規範直轄市、縣（市）政府應設性騷擾防治委員會辦理政策及法規之擬定，協調、督導及執行性騷擾防治事項、調查、調解及移送性騷擾爭議案件，推展性騷擾防治教育訓練及宣導事項，和性騷擾事件各項資料之彙整及統計事項。

「性騷擾之防治與責任」含有定期舉辦或參與相關教育訓練、若有故意或過失者必須損害賠償責任、差別性別待遇者需損害賠償責任、以及請求回復名譽並提供適當協助，且大眾傳播媒體不得報導或記載被害人身分之資訊等等。「申訴及調查程序」包含申請調解、勘驗費、調解書、以及調解不成移送司法機關，並訂有罰則處罰違反者。

法律修正特別摘出：

2. 十二月十三日「**老年農民福利津貼暫行條例**」修正第四條、第六條及第七條條文，主要重點是修正第四條，即老年農民，得申請發給福利津貼，每月新臺幣五千元，發放至本人死亡當月止。

二〇〇六年：

1. 一月二十一日制定「**原住民族基本法**」，主旨為保障原住民族基本權利，促進原住民族生存發展，建立共存共榮之族群關係。條文內容充分對原住民採取自治及優惠的態度，規範國家應幫助原住民族自治發展，大抵可以分成五個面向規劃規範：

(1) 經濟面：像是預算補助自治、寬列預算督促公用事業機構策訂原住民族經濟政策，去改善原住民族地區之交通運輸、郵政、電信、水利、觀光及其他公共工程、策訂原住民族住宅政策。輔導原住民建購或租用住宅，並積極推動部落更新計畫方案、保障原住民族工作權，並針對原住民社會狀況及特性，提供職業訓練，輔導原住民取得專門職業資格及技術士證照，健全原住民就業服務網絡，保障其就業機會及工作權益。並提供其公平之報酬與升遷、政府或私人於原住民族土地內從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，均應諮詢並取得原住民族同意或參與，原住民得分享相關利益等等。

(2) 文化面：保障原住民族教育、語言發展、文化，回復原住民族部落及山川傳統名稱、保障原住民族傳播及媒體近用權、成立基金會、對原住民族傳統之生物多樣性知識及智慧創作，應予保護等等。

(3) 醫療面：依原住民族特性，策訂原住民族公共衛生及醫療政策，將原住民族地區納入全國醫療網，辦理原住民族健康照顧，建立完善之長期照護、緊急救護及後送體系，保障原住民健康及生命安全。政府也應尊重原住民族傳統醫藥和保健方法，並進行研究與推廣。

(4) 福利面：政府應建立原住民族地區天然災害防護及善後制度，並劃設天然災害防護優先區，保障原住民族生命財產安全、政府應積極辦理原住民族社會福利事項，規劃建立原住民族社會安全體系。並特別保障原住民兒童、老人、婦女及身心障礙者之相關權益、政府對原住民參加社會保險或使用醫療及福利資源無力負擔者，得予補助、政府應積極推行原住民族儲蓄互助及其他合作事業，輔導其經營管理，並得予以賦稅之優惠措施、政府對於居住原住民族地區外之原住民，應對其健康、安居、融

資、就學、就養、就業、就醫及社會適應等事項給予保障及協助等。

(5) 法制面：政府應保障原住民族尊嚴及基本人權，需於國家人權法案增訂原住民族人權保障專章。政府處理原住民族事務、制定法律或實施司法與行政救濟程序、公證、調解、仲裁或類似程序，應尊重原住民族之族語、傳統習俗、文化及價值觀，保障其合法權益，原住民有不諳國語者，應由通曉其族語之人為傳譯。政府為保障原住民族之司法權益，得設置原住民族法院或法庭等等。

法律修正特別摘出：

2. 四月二十五日修訂「**特殊境遇婦女家庭扶助條例**」：值得注意主要在特殊境遇婦女資格加入要計算家庭財產，使其收入及財產審查部份變嚴謹。

還在第五條條款增加字句「依本條例接受補助者有下列情形之一時，直轄市、縣（市）主管機關應停止其家庭扶助，並得追回其所領取之補助：

- (1) 提供不實資料。
- (2) 隱匿或拒絕提供直轄市、縣（市）主管機關要求之資料。
- (3) 以詐欺或其他不正當方法取得家庭扶助。」

但修正後條例的利多如下：

(1) 放寬特殊境遇情形：增加有因夫虐待或遺棄而協議離婚之婦女、未婚懷孕婦女、夫處拘束人身安全自由之保安處分（含強制戒治、強制治療、感化教育、感訓處分等）一年以上及其他經地方政府評估因三個月內生活發生重大變故導致生活、經濟困難之婦女。

(2) 刪除原第四條條款中，特殊境遇婦女年紀限定在十五歲到六十五歲中的「十五歲以上的」限定，使得十五歲以下未婚懷孕或遭受家庭暴力及性侵害之少女也能得到此法的法障。

(3) 放寬家庭總收入應計算人口範圍，主因特殊境遇婦女不易從夫家或娘家獲得足夠支持與資源，所以家庭總收入的計算人口部份，僅需計算申請人、負扶養義務之直系血親卑親屬及其配偶，至於申請人的配偶之直系血親尊親屬及旁系血親就排除在家庭應計算人口之範圍。

(4) 子女教育補助，從過去就讀公私立高中職學雜費 60%，還延伸增加至就讀大專 25 歲以下子女 30%的學雜費。

- (5) 放寬申請期限，從三個月放寬到六個月。
- (6) 遭受家庭暴力婦女增加子女生活津貼及兒童托育津貼扶助項目。

3. 六月三十日修訂「**卸任總統副總統禮遇條例**」：縮減禮遇條例，過去卸任總統可享有下列禮遇：

- (1) 邀請參加國家大典。
- (2) 依現任總統月俸按月致送終身俸。

- (3) 供應房屋及其設備。
- (4) 供應交通工具。
- (5) 供應處理事務人員及事務費。
- (6) 供應保健醫療。
- (7) 供應安全護衛。

修法後，卸任總統縮減禮遇，條文對照如下：

- (1) 邀請參加國家大典。
- (2) 按月致送新臺幣二十五萬元禮遇金，並隨同公教人員待遇調整之。
- (3) 提供處理事務人員、司機、辦公室及各項事務等之費用，每年新臺幣八百萬元，但第二年遞減為新臺幣七百萬元，第三年遞減為新臺幣六百萬元，第四年遞減為新臺幣五百萬元，第五年以後不再遞減。
- (4) 供應保健醫療。
- (5) 供應安全護衛八人至十二人，必要時得加派之，執勤範圍以國內為限。

前項第五款禮遇，由國家安全局提供。禮遇除第一款外，其餘各款禮遇之有效期間與其任職期間相同，未滿一年者以一年計。

另有加增訂副總統的禮遇規範，如下：

- (1) 邀請參加國家大典。
- (2) 按月致送新臺幣十八萬元禮遇金，並隨同公教人員待遇調整之。
- (3) 提供處理事務人員、司機、辦公室及各項事務等之費用，每年新臺幣四百萬元，但第二年遞減為新臺幣三百五十萬元，第三年遞減為新臺幣三百萬元，第四年遞減為新臺幣二百五十萬元，第五年以後不再遞減。
- (4) 供應保健醫療。
- (5) 供應安全護衛四人至八人，必要時得加派之，執勤範圍以國內為限。

本條例於中華民國九十年六月十三日修正施行前，卸任副總統已依政務人員退職酬勞金給與條例辦理退職者，其退職金仍依原規定辦理，不適用前項第二款之規定。

第一項第五款禮遇，由國家安全局提供。

第一項禮遇除第一款外，其餘各款禮遇之有效期間與其任職期間相同，未滿一年者以一年計。

該條例並增禮遇之限制條款，從過去因罷免或判刑確定解職者，不得享有禮遇。更改為「卸任總統、副總統之禮遇，有下列情形之一者，停止之：

- (1) 再任有給公職。
- (2) 犯內亂、外患、貪污罪經判刑確定。
- (3) 喪失中華民國國籍。
- (4) 移居國外定居。」

該條例還有修改增添第五條條文，「總統、副總統因罷免、彈劾或判刑確定解職者，不適用本條例之禮遇。卸任總統、副總統被彈劾確定者，適用前項之規定。」

(二)、行政院目前仍在推動福利重大立法法案：

1. 「國民年金法草案」：

根據二〇〇七年4月2日立法院第6屆第5會期衛生環境及社會福利委員會第7次全體委員會議紀錄，內政部李部長逸洋提出今年度重點立法計畫為「國民年金法草案」，內政部立法計畫報告指出，「由於我國人口快速老化，因此制訂國民年金法刻不容緩，以提供國民公平、足夠的基本經濟安全保障。另外，期藉著國民年金的推動，進而促使其他社會保險亦朝向年金化方向調整，讓我國整體老年基本安全制度更趨健全。而『推動國民年金制度計畫』也已經納入『大溫暖社會福利套案第一階段三年衝刺計畫』中。」目前進度：二〇〇七年五月三日「國民年金草案」方才函送立法院審查。

2. 「全民健康保險法修正草案」：

二〇〇五年四月衛生署於健保局召開「二代健保修法案啓動，推動辦公室正式成立」記者會，並於健保局全球資訊網建置二代健保保險費試算系統。政府宣傳二代健保修正草案優點是，提出核心價值是保費收取重公平，以家戶總所得收保費，所得高繳得多，同樣所得繳一樣多。而醫療服務重品質，由健保將由品質委員會進行專業監督，並同步公開資訊給民間。且行政作業重效率，取消六類十六日，不必轉出轉入。並在二〇〇六年五月十七日立法院第6屆第3會期衛生環境及社會福利委員會審查「全民健康保險法修正草案」召開公聽會，正式提出尋求各界贊同改革。本案仍在推動中。

3. 持續推動取消「軍教免稅修法案」：

根據96年3月22日立法院第6屆第5會期財政委員會第6次全體委員會議紀錄，提到有關取消軍教薪資所得免稅之「所得稅法」修正案，已於行政院二〇〇六年一月九日召開之財政、教育及文化、國防3委員會聯席會議完成審查，對於恢復課稅所增加155億元稅款之配套措施，亦已作成決議，惟二〇〇六年五月二十五日及二〇〇七年一月九日朝野協商未能達成共識，本案目前仍在推動中。

4. 軍公教「18%優惠存款利率修正法案」：

在民進黨主政下，這項改革原將預定在民國九十五年年底修正成功，但卻在立法院面臨國民黨黨團翻案。根據記者蔡佩芳(2006/12/29)報導，在立法院院會第一案將處理「廢止銓敘部18%改革案」的復議案上，國民黨及親民黨兩黨黨團發出甲級動員，封殺復議案，讓十八趴改革案回到原點。國親兩黨黨鞭一同舉行記者會，對外說明兩黨經過討論，認定銓敘部二月份提出的十八趴改革案，違反信賴保護原則，將發出甲級動員，在院會封殺復議案。

國民黨中央政策會執行長曾永權表示：「針對信賴保護原則，我們反對銓敘部在今

年二月十六日實行的方案，將在明天的院會動員表決，讓它廢除，並且回溯追溯回補。」民進黨團提出的「廢止銓敘部 18%改革案」的復議案，是週五院會討論事項第一案。一旦復議案被否決，退休公務員 18%優惠利率存款方案，將回到原點。不過國親也強調並不會反對 18%優惠利率存款的改革，將在院會提案要求考試院在 2 個月內提出最適當的改革方案，國親黨團將以最優先的法案審查。

而目前 18%改革處於仍在復議協商的懸宕過程。

5. 「公務人員退休所得替代率方案」：

二〇〇五年十一月十一日考試院新聞稿，指出考試院院會通過銓敘部所提公務人員退休所得合理化方案，主要決議為甲案(見下表)。而在立院公報 95 卷第四期質詢(95/03/17)，中國國民黨籍陳志彬立委，又馬上就針對公教退休所得制法程序上未完備，尚未取得法源，政府就斷然宣布實施，違反程序正義，在爭議釐清之前，爰建議應暫緩實施。二〇〇七年三月二十六日於立法院第 6 屆第 5 會期法制委員會第 5 次全體委員會議，行政院人事行政局局長周弘憲率同所屬列席所趨業務概況，並備質詢中提到「規劃退休制度改革」，首先就是配合研修軍公教人員退休法制，質詢回答內文如下：

「為推動退休制度整體結構問題改革，本局配合銓敘部就『公務人員退休法』修正草案進行研議，修正內容包含：增列彈性退休條件；將自願退休人員之月退休金起支年齡延後；實施展期與減額月退休金；刪除年滿 55 歲加發 5 個基數一次退休金之規定；刪除退休人員再任工作報酬未達委任第一職等本俸最高俸額及專業加給合計數額之公職，毋須停領月退休金之規定；增列退休人員再任由政府捐助經費達 50%以上之財團法人職務者，應停領月退休金之規定等，並經考試院於民國九十五年二月十六日函送立法院審議。

另軍職人員及教育人員部分，將由國防部及教育部參酌上開「公務人員退休法」修正草案內容，修正「陸海空軍軍官士官服役條例」及「學校教職員退休條例」，將儘速依程序送請立法院審議。」目前進度：研議草案內文準備送立法院。

方案	現職待遇	退休所得	退休所得替代率之上限百分比
甲	本俸(年功俸)、技術或專業加給(按 25 種專業加給分別計算)、主管職務加給、年終工作獎金(1.5 個月/12)	月退休金、公保養老給付優惠存款利息、年終慰問金(約 0.75 個月/12)	任職 25 年者，上限百分比擬定為 85%，其後每增 1 年，增加 1 個百分比，最高 35 年，上限百分比為 95%

6. 「中低收入老人生活津貼發給辦法修正草案」：

主要修正財產的認定及家庭人口的計算範圍，並避免重複領取其他生活津貼的情事，本案已送立法院審議中。修正條文如下：

(1) 修正符合年滿六十五歲者，設籍並實際居住於直轄市、縣(市)，且最近一年居住國內超過一百八十三日者，為申請發給中低收入老人生活津貼之條件之一。

(2) 為明確規定全家人口存款本金及有價證券按面額之計算，增列投資金額之列計。

(3) 參酌社會救助法之規定，新增未產生經濟效益之原住民保留地與公共設施保留地，及具有公用地役關係之既成道路，不列入家庭總收入之不動產計算。

(4) 為明確界定家庭總收入及全家人口之認定依據，參照敬老福利生活津貼第三條第二款將全家人口中有公、教職退休並領有月退休給付者金額列計工作收入，及明定申報扶養親屬免稅額之納稅義務人列入應計算人口範圍，以符公平原則。

(5) 增訂家庭人口不列入計算之範圍，包括無共同生活事實之出嫁女兒或子為他人贅夫者、已喪偶之媳、依法不得在臺工作之外國籍配偶及大陸地區配偶、應徵(召)集入營服兵役或替代役現役、在學領有公費、入獄服刑、因案羈押或依法拘禁、失蹤，經向警察機關報案協尋未獲，達六個月以上，均明定排除於應計算人口範圍之列。

(6) 領有失業給付或津貼列為其他收入計算，俾利直轄市、縣(市)政府遵循。

(7) 全家人口工作收入之認列核算，對無所得資料者，依行政院勞工委員會最近一年公布職類別薪資調查報告之平均薪資計算，如未列職類別者，一律以各業員工初任人員平均薪資計算。

(8) 明定請領人因未符合領取本津貼或死亡，應自事實發生之日起十五日內通知戶籍所在地之鄉(鎮、市、區)公所依規定辦理，並自事實發生之次月起停止發給本津貼及因死亡未及時領取津貼之處理方式。

(9) 修訂同時符合領取政府所提供之其他生活補助或津貼要件者，僅得擇一領取。杜絕重複領取之情形發生。

第三節 民進黨公平正義福利國理念與施政的比較

以公平正義福利國自居的民進黨，在執政前的福利主張「公平正義的福利國」(1993)，細部政策涵蓋「社會保險」，「家庭津貼」，「社會救助」，「社會福利」，「醫療保健」，「住宅政策」，「勞資關係」，「國家社福行政」，「稅賦分配」等。而民進黨後續的福利政策主張，也正是延續著這些主張。暫且，筆者就以一九九九年五月八、九日，第八屆第二次全國黨員代表大會修正的「民進黨行動綱領」為基準，並以內文提到社會福利的部份(已於第一節整理出 18 點)，來檢討民進黨執政後施政是否有一致於過去所宣稱的理念。

本節內容將總結於附錄中表 3-2，其中備註欄打X表示該項目明顯未達成，△表示該項目有執行但成果尚待觀察，○則是筆者認定為該項目已達成目標。

第一點：設立部會級的社會福利主管機關，推動全國性的社會福利事務；健全地

方政府社會福利行政組織，推動地方性社會事務。出自民進黨「公平正義的福利國」(1993)的第八個主張，即是想提高社會福利的決策與行政層次。

主因為，台灣的福利政策主管機關，分散各部會，且層次偏低。如福利服務，歸內政部社會司主管；勞工福利，歸勞委會主管等。而這將影響行政效率，也會造成資源分配不能整合的缺陷。因此，民主進步黨主張，將社會福利與衛生合併，並成立「社會福利與衛生部」、或「衛生與社會福利部」，以提升社會福利決策位階，並統一事權。

根據筆者的對照，發現內政部內仍設定社會司為主管社會福利的機關。並未如之前的宣稱，要將社會福利設立成爲一個部會級的機關。

1999 民進黨行動綱領主張	檢視執政後紀錄	備註
1.設立部會級的社會福利主管機關，推動全國性的社會福利事務；健全地方政府社會福利行政組織，推動地方性社會事務。	社會司仍在內政部之下被掌管，未實踐將社會福利與衛生合併成立「社會福利與衛生部」或「衛生與社會福利部」的主張。	×

第二點：規劃完整的社會保險、社會津貼與社會救助制度，保障人民基本生存條件。出自民進黨「公平正義的福利國」(1993)的第一個主張，即「建立普及的社會保險體系」。其主張社會保險應包括老年年金保險、全民健康保險、工作傷害保險，以及失業保險。保險給付的水平，應以保障人民免於因耆老、病變、意外、生育、失業等事故，而致生存受到威脅。而保險費不應因職業不同而有差別，且應減少中低所得者的保費負擔。

又根據筆者的查照，目前國民年金保險制度，民進黨政府尚未開辦。因此，其改用發放老人津貼的做法，來保障老人年老的基本生活。而全民健康保險體系，目前仍在運作。關於工作傷害保險部分，民進黨政府則是在二〇〇一年，訂定「職業災害勞工保護法」，保障勞工在面對職業災害時，可依情節領取生活津貼、殘障輔具津貼、看護津貼；若是死亡就提供補助給家屬。而二〇〇二年，其立法開辦就業保險法，內款條文保障包括失業給付、提早就業獎助津貼、職業訓練生活津貼、以及失業時補助健保保費等優惠。

而社會救助法修法後，低收入戶的家戶資產及家戶總收入審查變嚴謹。目前依社會救助法規定辦理的「中低收入老人生活津貼發給辦法」，正在進行修正草案送審，內文也將修訂其家戶資產及總收入等約束條款。

二〇〇四年民進黨政府則制定「勞工退休金條例」，保障勞工老年生活。勞工可一次領取退休金，或是選擇年金型式的退休金。至於軍公教的退撫制度，由於優於其他年金保險甚多，引發改革的聲浪，但是其改革推動不易，民進黨政府乃以行政命令型式，先行改革公務人員部分(考試院版)。至於教職員退撫部份，反彈聲浪大，後續會如

何發展，仍有待觀察。

1999 民進黨行動綱領主張	檢視執政後紀錄	備註
2. 規劃完整的社會保險、社會津貼與社會救助制度，保障人民基本生存條件。	1. 仍為職業分立的年金制度，目前有勞工退休金新制、軍公教退撫保險、國民年金法案至目前為止(2007/5/3)僅進行到送案至立法院審查程序。 2. 規劃的老人津貼有老農津貼(5000元)、原住民敬老津貼(3000元)、及敬老津貼(3000元)、中低收入老人生活津貼(3000/6000)、榮民津貼(13000)。 3. 全民健康保險仍在運轉中。 4. 職業災害勞工保護法、就業保險法保障受職業傷害的勞工、就業保險法內有保障勞工失業津貼等。 5. 對低收入戶申請資格的家庭總收入計算條件變嚴謹(苟)。	△

第三點：健全全民健康保險體系。提供國民便利的身體健康檢查制度，暨高品質的醫療照顧，並使國人健康管理及醫療照護社區化。全民健保，堪稱為台灣獨步世界的保險制度。但民進黨政府指出，目前國家正面臨健保財務困境，其將主要問題，歸咎於藥品的差價黑洞，和健保費的收取不公。強調健保費若依投保薪資計價，將造成高收入者，持續有機會迴避高保費。且健保制度設計中的六類十六目的轉入轉出，也造成行政沒效率。所以民進黨政府目前籌劃二代健保，其重點計畫在希望能提高保費，使全民健保制度能永續運作。

雖然全民健保保障了弱勢的團體(包括農民及其眷屬、身障者、低收入戶和中低 70 歲以上的老人，甚至還包括 3 歲以下的兒童)，但由於健保若提高保費，將影響到一般社會大眾。即二代健保計畫推出的，以家戶總收入來試算的系統，將使得 50%以上的民眾，皆面臨保費提高的情形，因此目前二代健保的改革，仍處於爭議不休的階段。

另外，民進黨政府還在二〇〇六年，推出「大溫暖社會福利套案」，就有以「促進國民健康」提出兩計畫，即建構全人照顧體系計畫、全民健康保險制度改革計畫，但由於計畫剛開始，能否落實值得觀察。

1999 民進黨行動綱領主張	檢視執政後紀錄	備註
3.健全全民健康保險體系。提供國民便利的身體健康檢查制度，暨高品質的醫療照顧，並使國人健康管理及醫療照護社區化。	目前正在研議二代健保的改革，後續政策如何發展及落實，仍待觀察。	△

第四點：實施國民年金制度，逐步整合目前職業分立的老年退休保險體系，提供公平且具有所得重分配效果的國民年金，保障老人經濟安全。目前民進黨政府，在國民年金法案上的進度，僅剛至立法院審查。但回溯國民年金制度，自國民黨執政說要規劃，到民進黨執政喊著要實施，都過十個多個年頭，卻始終流於口頭、紙面功夫。

而在二〇〇七年四月二日，立法院第6屆第5會期衛生環境及社會福利委員會，第7次全體委員會議紀錄中，李顯榮立委質詢對話提到：「立法院這一屆在年底即將結束，等到明年，所有法案又得重新審查，可見你們沒有誠意推動這項法案。選舉到了才說要提國民年金法案，分明是在騙選票… 國民年金也是一樣，選舉到了就說要推動，可是年底本院就要改選，法案隔屆要重新開始審查，本席希望李部長能在三個月內將國民年金做好，這才表示你們是真正要推動這件事。」而李部長逸洋回答：「到時請委員能大力支持。」

日前五月才送該法案審查，顯示民進黨政府推動該法案進度之慢。

1999 民進黨行動綱領主張	檢視執政後紀錄	備註
4.實施國民年金制度，逐步整合目前職業分立的老年退休保險體系，提供公平且具有所得重分配效果的國民年金，保障老人經濟安全。	國民年金草案二〇〇七年五月方才送案至立法院審查，目前仍未實施。	×

第五點：建立老人及身心障礙國民的長期照護制度，推行長期照護保險，並提供完整的社區化長期照護系統。「大溫暖社會福利套案」十二項重點計畫，其中一項即「建構長期照顧體系十年計畫」，有強化老人安養的策略。目前進展，仍待觀察民進黨執行作為。

1999 民進黨行動綱領主張	檢視執政後紀錄	備註
5.建立老人及身心障礙國民的長期照護制度，推行長期照護保險，並提供完整的社區化長期照護系統。	「大溫暖社會福利套案」有規劃長期照顧體系十年計畫，有主張，但待觀察。	△

第六點：保障身心障礙者教育、就業、經濟安全，以及充分參與社會的機會，逐步完成無障礙生活環境。民進黨執政這七年，在身心殘障立法修正有三次：

第一次修正，在二〇〇一年十月三十一日。立法院第四屆第六會期第六次會議通過修正部份，特別的是第三條增加認定殘障的種類：頑性（難治型）癲癇症者、及經中央衛生主管機關認定，因罕見疾病而致身心功能障礙者。

第二次修正，在二〇〇三年六月六日，僅是規範主管機關事務。

第三次修正，在二〇〇四年六月四日，內文主要規範導盲犬出入事項：「視覺障礙者，由合格導盲犬陪同，或導盲犬專業訓練人員於執行訓練時，帶同導盲幼犬，得自由出入公共場所、公共建築物、營業場所、公共交通工具及其他公共設施。前項公共場所、公共建築物、營業場所、公共交通工具，及其他公共設施之所有人、管理人或使用人，不得對導盲幼犬，及合格導盲犬收取額外費用，且不得拒絕其自由出入，或附加其他出入條件。」

目前民進黨政府提出，二〇〇七年內政部主要立法計畫之一，就是身心障礙者保護法修正案。

本次的修正重點包括：修正身心障礙類別、提高公立義務進用機關的定額進用比例，明確規範身心障礙者各項勞動條件與權益等。內政部並明確指出本法亟須優先審議通過，俾促進身心障礙福利服務之推動。

1999 民進黨行動綱領主張	檢視執政後紀錄	備註
6.保障身心障礙者教育、就業、經濟安全，以及充分參與社會的機會，逐步完成無障礙生活環境。	六年三次修法，增訂認定殘障種類兩項、及保障視覺障礙者(或訓練師)可帶導盲犬至公共場所。目前據民進黨政府說法，將再次送法案，修正身心障礙類別、提高公立義務進用機關的定額進用比例，明確規範身心障礙者各項勞動條件與權益等。	△

第七點：興建國民住宅租予所得較低的國民，並藉此平抑房價，保障國民居住的權利。此點出自民進黨「公平正義的福利國」(1993)，第五個主張：「人人有屋住的住宅政策」。民進黨宣稱我國的住宅，是具有高度商品化的特質。住宅成了建築商人炒作標的，導致在房屋供應足夠之下，房價仍然超出國民購買力之上甚多，使得將近二成的國民沒有自己的住宅，必須向他人租屋，房租也隨著房價節節上漲。因此，低所得家庭的房租，與貸款壓力大大地影響其工作生活品質，尤其是，都市第二代勞工的住宅壓力應該更大。而政府應透過租稅政策，或以有計畫地，合理開放部份農地之類，有

助於增加房屋供給的措施，來降低房價。或釋出包括軍方在內之政府機關所管理，卻形同機關私有的公有土地，去做最有效率的運用，廣建國民住宅，租給無力購屋的低所得者，使人人有屋住。

筆者調查國民住宅條例，在民進黨執政時期，有兩次修正紀錄。但是卻無明顯跡象鼓勵，多是限制的條文。倒是第一次修正(91/11/22)，增修第四章之一章名名稱，為「輔助人民自購」。另增添第三十七條之一：「輔助人民自購之國民住宅，係指經政府核定，由人民自行購置自用住宅，並向金融機構貸款，且由政府補貼部分貸款利息之住宅」。明確指出政府要幫忙貼補部份貸款利息，但實際做法應於內政部所管。另外，筆者又查詢到，二〇〇六年十一月十三日，立法院第 6 屆第 4 會期審查 96 年度中央政府總預算案附屬單位預算及綜計表(非營業部分)第 1 組第 1 次會議紀錄中，內政部部长與立委的質詢與答辯裡，曾談到國民住宅政策，對話如下：

李部長逸洋：…由於過去蓋了很多國宅，但是當時遇到房地產過熱，只好折價賣給國防部，光是賣給國防部的部分就虧了八十幾億元，……

吳委員志揚：你們對房地產景氣的掌握應該要更精準一點，方才你提到供過於求以及房市過熱的問題，因而必須折價讓售，這方面的損失可能就沒有估計好。現在政府好像還有用其他優惠方式補助民眾購屋，所以目前房屋的自有率好像已經到百分之八十幾，換言之，對於過去所謂的「無殼蝸牛」，不只是營建署，就連財政部也有透過銀、央行來放款，但現在似乎已經到了一個瓶頸，所以未來要再蓋新的國民住宅時，也要注意這件事。

李部長逸洋：事實上，從 88 年開始就已經不再蓋了。

吳委員志揚：有沒有因為施工品質不佳而滯銷的？

李部長逸洋：現今仍未銷售出去的，只剩下三千多戶，量也不是很大。

吳委員志揚：這其實是一筆不小的數額，還是應該要注意到。

李部長逸洋：當時都是由於政策背景，也就是方才吳委員所說的，爲了要照顧一些所謂的「無殼蝸牛」，政府才會用政策下去做，但實際上蓋好後，房屋又有過盛的情況。

吳委員志揚：你們在推出產品時，應該要先瞭解市場上的真正需求，據我瞭解，房地產最近又非常熱，好像從平價到豪宅都有，所以在這種情況下，蓋出來的房子若不符合某些族群的需求，很容易又會滯銷。

李部長逸洋：我們老早就不自己蓋了。

吳委員志揚：銀行利息也一直在降，令本席非常擔心。再者，假設我們蓋房子的需求越來越少，原本要用來蓋房子的地會不會因而閒置？

李部長逸洋：所以這些地我們正設法標售，不論是準備興建國宅的土地或是蓋完國宅贖餘的土

地，我們都會陸續標售出去。

吳委員志揚：你們一定要趕快處理掉，畢竟閒置著也會產生一些養地的費用，未來可能會造成更大的虧損…

從這段對話，了解民進黨政府並無蓋國民住宅，且過去國民黨所蓋的國民住宅，目前也未消化掉。筆者判斷，民進黨應跟著過去國民黨的政策持續施政(也無特別新增法令)。

1999 民進黨行動綱領主張	檢視執政後紀錄	備註
7.興建國民住宅租予所得較低的國民，並藉此平抑房價，保障國民居住的權利。	判斷民進黨應跟著過去國民黨的政策持續施政。	X

第八點：推動兩性平權政策，保障婦女的參政權、工作權及保障婦女人身安全。民進黨執政這七年，立法制定「兩性工作平等法」、「性別平等法」、「性騷擾防治法」；規範禁止在職場上的性別歧視、防範職場及生活中的性騷擾、也明文推動促進婦女在工作環境得到平等待遇的措施。像是生理期可請病假、分娩前後可請產假、配偶可請陪產假、育嬰可留職停薪、育兒，但必須繼續工作的婦女，可向雇主要求減少工作時間，或是調整工作量等，促進婦女過去因為生理上的限制，和育兒需求，無法繼續工作而被支遣的職場困境。

至於婦女參政的部份，各政黨雖宣稱支持鼓勵婦女參政，實質上開放女性參與的機會，卻很有限。一九九七年修憲時，婦女團體強烈要求，四分之一女性參政保障名額，就未獲各黨接受。目前政黨中，祇有民進黨在一九九六年底，通過公職人員參選提名，給予女性四分之一的名額保障，但是目前民進黨對於女性參政空間的拓展，並未有立法動作，顯示婦女參政，要有大突破，可能仍有困難。

1999 民進黨行動綱領主張	檢視執政後紀錄	備註
8.推動兩性平權政策，保障婦女的參政權、工作權及保障婦女人身安全。	在兩性工作平等法(2001/12/21)、性別平等法(2004/6/4)、性騷擾防治法(2005/1/3)上路後，在教育上推動兩性平等教育規範，並保障了婦女的工作權和人身安全，但在婦女參政的部份未看到進展。	△

第九點：保障兒童、少年生存權利，廣設公立托兒所，提供高品質的托育服務，

建立兒童、少年保護網絡，防止兒童、少年被虐待。民進黨執政後，將「兒童福利法」，和「少年福利法」合併，成「兒童及少年福利法」。

內文條款在孩童出生，及收養上的身分認定及權益，做了規範。並禁止遺棄、身心虐待、從事有害健康等危害性活動或欺騙；也禁止行乞、剝奪或妨礙接受國民教育；和強迫婚嫁、拐騙、綁架、買賣、質押、猥褻或性交等。確保兒童和少年，能得到妥善生存的基本保護。並有制定福利措施，像是早期療育服務、兒童托育服務、諮詢輔導服務、生活扶助或醫療補助、課後照顧服務、如有逃家等情節提供安置服務等。但關於廣設公立托兒所，提供高品質的托育服務，條文中無提及。

而筆者另查到內政部部长，面對公立托兒所的議題，質詢的對話紀錄。立法院第 6 屆第 5 會期衛生環境及社會福利委員會第 7 次全體委員會議紀錄(96/04/02)，對話摘錄如下：

賴委員幸媛：既然兒童是國家的寶貝，而國家應該負起照顧的責任，則本席認為要讓父母敢勇於生孩子而解決少子化的問題，首先就是要真正改善我們的公托環境。我們的公托比例是世界最低的，只有 33%，而我們的鄰近國家都已經超過 50%，歐美國家甚至都超過 80%、90%…

李部長逸洋：在幼兒教育的部分，會實施幼托整合；將來公立幼稚園、托兒所、幼兒園也都會大大提升比例，因為現在的孩子的確造成家長很大的負擔。

賴委員幸媛：有沒有一個時間表？不要告訴我說還在研議，因為方才你回答賴士葆委員時，什麼都說還在研議。

李部長逸洋：這牽涉到和教育部有關的業務，所以……

賴委員幸媛：民進黨已經執政 7 年了，而少子化的情況卻是每下愈況。

李部長逸洋：根據未來的分工，兩歲以下歸內政部，兩歲至六歲歸到教育部，但我們願意做最大的努力。

賴委員幸媛：這個問題已經談太久了，現在馬上要面臨大選，而你們也已經執政 7 年了，怎麼會到現在才說要研議、要幼托整合？

李部長逸洋：7 年前公立大概僅佔 20%，這幾年有一直成長上來而不斷在增加。

賴委員幸媛：民進黨一上台就發放幼兒教育券，對每位 5~6 歲的兒童一年發放 1 萬元給園長或業者，一年的幼兒教育券要花費 70 億 6,000 萬元的預算，你們有沒有去評估國庫花了這些錢，對私立托兒所學雜費的調漲方面，有沒有減輕到父母的負擔？

李部長逸洋：數字好像沒有到 70 億元。

賴委員幸媛：…這 7 年來你們最大的政策就是發放幼兒教育券，但大部分的學者與家長都認為這是沒有效的，因此請你們不要去迷信現金主義，一定要趕快匡正，而去建立公

共的托育、改善父母親職的工作環境，這才是重點。不是嗎？

李部長逸洋：我想執行的方式如果沒有達到政策的預期目標，我們會來檢討，因為補助給私立業者讓他們不要提高費用，這樣就有實際減輕父母的負擔。

賴委員幸媛：1萬元直接補助給業者，如果你是家長，你會覺得有減輕負擔嗎？

李部長逸洋：執行的方式我們可以來檢討。

賴委員幸媛：已經有7年的時間，為什麼都沒有檢討？家長們希望能有公托的環境，為什麼7年來都沒有把我們所需要的公托環境完整的建立起來？我們都沒有看到政策方向是往這方向在走，所以本席要再次強調，對於採用現金主義的津貼方式，我絕對是反對到底，縱使你們每個月直接補助給父母2、3000元，他都不想生第一胎了，怎麼可能去生第三胎？因此希望部長能好好去思考，選舉又快到了，我相信這是你們面對選舉要提出來的政策；即使是為了選舉，若是好的政策也沒有關係，我們都會支持，希望你們不要弄一個對實際完全沒有幫助的政策。

李部長逸洋：那個還不是政策，而且消息也不是我們放的，如果是我們放的，我就不會在第一時間一直否認內政部有這樣的政策或方案。

賴委員幸媛：希望部長針對公托的部分一定要加緊去做。

李部長逸洋：這是應該要做的。

以上對話紀錄，顯示民進黨政府，尚未有效的落實托育服務，而鼓勵生育的政策也為符合社會需要，目前仍待觀察其未來進展。

1999 民進黨行動綱領主張	檢視執政後紀錄	備註
9.保障兒童、少年生存權利，廣設公立托兒所，提供高品質的托育服務，建立兒童、少年保護網絡，防止兒童、少年被虐待。	合併制定「兒童及少年福利法」(92/5/2)，規範兒童及少年的保護及福利措施，但廣設公立托兒所的政策尚未落實，仍待觀察民進黨政府後續施政作為。	△

第十點：縮小貧富差距，利用就業服務與所得移轉方案，提高低所得家戶的收入，並對低收入戶提供適足的社會救助。事實上，民進黨政府上台以來，即面對貧富差距拉大，及失業率升高的問題。

根據主計處公布的統計數字，二〇〇五年全國家戶所得五分位差之最低所得家戶組，可支配所得為29萬7,694元，與最高家戶所得組—179萬6,884元間的差距為6.04倍。貧富差距擴大，除了造成近貧者（near poor）之外，還出現新的社會現象，即是中

產階級掉入新貧者（new poor）的情形。

目前觀察到行政院推出的大溫暖計畫中，其一規劃即是「縮小城鄉/貧富差距」，而底下附屬四個重點工作：一是「弱勢家庭脫困計畫」，二是「促進弱勢者就業計畫」，三是「提升弱勢人力資源計畫」，四是「提升社會福利資源運用效能計畫」。

對於行動綱領中所主張的利用就業服務與所得移轉方案，與提高低所得家戶的收入部份。查照立法後，發現目前並未有就業服務與所得移轉方案的立法條款。而社會救助法修訂後，低收入戶的家庭總收入計算條件審定變嚴謹。目前依社會救助法規定辦理的「中低收入老人生活津貼發給辦法」，也正在進行修正草案送審，修訂低收入戶老人的家庭財產計算條件部份等。

1999 民進黨行動綱領主張	檢視執政後紀錄	備註
10.縮小貧富差距，利用就業服務與所得移轉方案，提高低所得家戶的收入，並對低收入戶提供適足的社會救助。	對低收入戶申請資格的家庭總收入計算條件變嚴謹(苛)。 行政院日前推動的大溫暖方案，有針對縮小貧富差距推出四個工作重點，但是目前仍待觀察後續作為。	△

第十一點：提高勞動保護基準，改善勞動者工作條件和工作安全環境，並保障勞動者的結社權、爭議權與集體交涉權。出自民進黨「公平正義的福利國」(1993)的第六個主張，「集體同意的勞動政策」。

內文主張，為了維持市場經濟，以及避免勞資對立，應由國家介入勞資雙方的議價過程，制定共同同意的勞資關係法案，以保障勞工生活，提升工作效率，最終目的是為達到利潤共享的工業民主理想。而其勞動政策應包括減少失業、保證工資、縮短工資差距、共同決策、工作安全、兩性工作平等重要內涵。

目前民進黨執政期間，推動了「職業災害勞工保護法」、「大量解雇勞工保護法」。值得稱許的是「職業災害勞工保護法」，保障了勞工在面對職業傷害的時候，政府將給予實際的生活津貼、輔具補助、看護，及死亡補助；並有提供職前訓練，及獎勵雇主再度雇用等措施。「大量解雇勞工保護法」，保障勞工不被雇主惡意集體解雇，推動勞雇雙方協商或達成協議，並保障勞動者的結社權、爭議權與集體交涉權。

另外，勞動基準法在二〇〇〇年六月十六日修定第三十條，內文定義勞工正常工作時間，不得超過八小時，每二週工作總時數，不得超過八十四小時。就算加班，也不得超過每週工作總時數四十四小時。

勞動基準法又在二〇〇二年五月二十一日修正第三十條之一，內文特別規範，當日正常工時達十小時者，其延長之工作時間不得超過二小時、二週內至少應有二日之

休息，作為例假。女性勞工，除妊娠或哺乳期間者外，於夜間工作，不受女工不得於午後十時至翌晨六時之時間內工作限制，但雇主應提供完善安全衛生設施。另有修正第五十六條，指出雇主應按月提撥勞工退休準備金，專戶存儲。

1999 民進黨行動綱領主張	檢視執政後紀錄	備註
11.提高勞動保護基準，改善勞動者工作條件和工作安全環境，並保障勞動者的結社權、爭議權與集體交涉權。	推動了「職業災害勞工保護法」、「大量解雇勞工保護法」保障勞工不受職業傷害損害權利，和防止勞工被雇主惡意解聘，提供法理上可供和資方交涉的權利，另外，修正勞基法規範了勞工的工作時數等事項和雇主需按月提撥勞退金，儲值於勞工個人專戶。	○

第十二點：公營事業優先實施勞動者企業參與制度，保障勞動者參與事業單位決策與營運權利。

民進黨政府在二〇〇〇年六月三十日，修正「國營事業管理條例」第 35 條。其內文規範為「國營事業董事、監察人或理、監事，不得兼任其他國營事業董事、監察人或理、監事。前項董事或理事，其代表政府股份者，應至少有五分之一席次，由國營事業主管機關，聘請工會推派之代表擔任。前項工會推派之代表，有不適任情形者，該國營事業工會得另行推派之。」

自此，民進黨政府拉開了台灣「產業民主」的序幕，且就在二〇〇一年在國公營事業推行「勞工董事」制，讓勞工得以進入企業層次的參與。

1999 民進黨行動綱領主張	檢視執政後紀錄	備註
12.公營事業優先實施勞動者企業參與制度，保障勞動者參與事業單位決策與營運權利。	「國營事業管理條例」修正第 35 條，使得勞工代表有機會進入董事會，進入公營企業層次的參與。	○

第十三點：強化國民就業輔導機構的功能，建立全國就業資訊網，加強就業與轉業的職訓教育，增加就業機會，並提升勞動生產力。民進黨執政下有多次修正「就業服務法」，而此法主旨為促進國民就業。

但這近幾年，在大陸及東南亞國家低生產成本的強大競爭下，我國傳統勞力密集產業日趨衰微，產生工廠關廠歇業，或整廠外移明顯增加，造成許多勞工面臨失業困境。尤其是技能不足，或是年齡較高的一般技術工、或生產操作工及體力工，一方面

沒有足夠的技能，從事新科技的生產；一方面又因新雇主不願承擔，可能要給付的退休金責任，因此，結構性失業者便紛紛出現。這也是最近中高齡基層，人力失業率攀升的主因。

而民進黨政府在二〇〇三年七月有推動「公共服務擴大就業計畫」，為期一年，後再延長半年，至隔年年底截止，計畫總經費為 222 億元，但該計畫屬於短期就業促進措施。該方案由各部會認養一定配額的臨時雇工，再分配至地方政府，工作時間為期半年，輪流僱用失業工人。

而目前行政院在二〇〇六年，又推出 2015 年經濟發展願景第一階段三年衝刺計畫(2007-2009 年)——「產業人力套案」。規劃透過產學合作的加強，提升勞動力素質，並充裕產業所需人力，促進國民就業，達成人力資源量足質優、運用效率佳的理想。但目前仍需觀察此方案對於促進國民就業，是否有所成效。

1999 民進黨行動綱領主張	檢視執政後紀錄	備註
13.強化國民就業輔導機構的功能，建立全國就業資訊網，加強就業與轉業的職訓教育，增加就業機會，並提升勞動生產力。	目前有就業服務法，明文規範國民就業輔導機構等功能。但台灣經濟環境不良、產業外移及勞退金加重雇主的成本，使得結構性失業情形日益嚴重，雖民進黨政府推出「公共服務擴大就業計畫」、「產業人力套案」想增加就業機會，可效果仍待觀察。	△

第十四點：健全失業保險，以確保勞工於失業期間的基本生活。

民進黨執政時期制定「就業保險法」，此法結合了失業保險、職業訓練與就業促進等社會安全措施，其對失業勞工有四種保險給付：(1)「失業給付」依勞工離職前六個月平均投保薪資的百分之六十發給，最長可領取六個月；(2)未領滿六個月提早就業者，可一次領取尚未請領的失業給付金額的百分之五十為「提早就業獎助津貼」；(3)如果失業勞工參加公立就服機構辦理求職登記，得請領「職訓生活津貼」，金額按離職前六個月平均投保薪資的百分之六十，最長可發給六個月；並有(4)失業之被保險人及隨同被保險人辦理加保之眷屬全民健康保險保險費補助。

但是就業保險法中，法條規範只有公司關廠、遷廠、休業、破產、解散，或是被公司資遣、裁員等「非自願性失業」勞工才可申請；並未保障到未能獲雇主雇用而打零工、或工作不固定只能於在職業工會投保的勞工，使他們無法享有失業保險保護傘，此為法條保障仍不周延處。

1999 民進黨行動綱領主張	檢視執政後紀錄	備註
14.健全失業保險，以確保勞工於失業期間的基本生活。	制定「就業保險法」，內含失業給付、提早就業獎助津貼、職業訓練生活津貼、失業之被保險人及隨同被保險人辦理加保之眷屬全民健康保險保險費補助。但此一法律未保障到在職業工會加保的勞工，為不周延處(使得在職業工會投保的失業勞工成為弱勢中的弱勢)。	△

第十五點：提高婦女勞動參與率，保障婦女工作權，實施親職假及彈性工時制度，以免婦女因性別、婚姻、懷孕、生產而受任何歧視。民進黨執政時期制定的「兩性工作平等法」內，第十一條規範「雇主對受僱者之退休、資遣、離職及解僱，不得因性別而有差別待遇。工作規則、勞動契約或團體協約，不得規定或事先約定受僱者有結婚、懷孕、分娩或育兒之情事時，應行離職或留職停薪；亦不得以其為解僱之理由。」

其保障了婦女在職場上不被歧視，條文另有明文規定相關促進工作環境平等的措施，包含可請產假、配偶為陪產假、得申請育嬰留職停薪、雇主應給每日哺乳時間二次，每次以三十分鐘為度(視為工作時間)、調整工作時間等等，確實在法理上提供婦女更好的工作環境及權益。

1999 民進黨行動綱領主張	檢視執政後紀錄	備註
15.提高婦女勞動參與率，保障婦女工作權，實施親職假及彈性工時制度，以免婦女因性別、婚姻、懷孕、生產而受任何歧視。	「兩性工作平等法」明文規定不得性別歧視、及應提供女性公平的職場環境。	○

第十六點：工會聯合組織多元化，開放公教人員組織工會。規範企業雇主必需與工會進行集體協商的義務。根據二〇〇〇年十月九日立法院第4屆第4會期法制、司法兩委員會第1次聯席會議紀錄，當時銓敘部部長吳容明的對話紀錄，曾提到公教人員組織公會的部份如下：

吳部長容明：對。照現行法律規定，公務人員、軍職人員和教師是被排除在公會法之外，因而不能組織公會。

林委員政則：這是因為這三類人員與政府之間有特殊的權利和義務的關係嗎？

吳部長容明：過去是如此。

林委員政則：現在公務人員和政府的關係已經趨於對等，因此這部分也必須有所調整，是嗎？

吳部長容明：對。

以上對話紀錄內容，似乎是銓敘部部長同意考慮調整公教人員組織公會。但在立法院第6屆第5會期法制委員會第5次全體委員會議紀錄(2007/3/26)，人事局長周弘憲的對話紀錄，則代表政府部門反對公教人員籌組工會，對話紀錄如下：

楊委員麗環：在工會法中關於公教人員組工會的法令，目前正在我們委員會的一讀程序，但是尚待朝野協商，有關公務人員組織工會乙事，站在人事行政局的立場，請問局長有何看法？

周局長弘憲：公教人員是屬於公法上的職務關係，一般的勞工則是屬於私法上的僱用關係，兩者有所不同，且各有完整的體系，譬如公務人員從任用到退休均有一套體系，一般勞工從受僱到退休則是另有體系。由於公務人員目前已經有公務人員協會法可以行使所謂的勞動三權，如若公務人員協會法對公務人員權益的保障有不周延之處，我們願意加以修正；但是如果公務人員也適用工會法、可以組織工會的話，就會產生權益的不平衡，例如公務人員的退休制度較勞工的退休制度為佳，若籌組工會，是否會讓人質疑……

楊委員麗環：基本上本席贊同你的看法，公務人員在任用之初，較諸勞工其保障性更強，他們進用的關卡也較多，所以在此領域中不是可以被輕易取代的。局長方才提及勞動三法，公務人員協會法中是否有關於勞動三法中罷工權的規定？

周局長弘憲：只有申訴、調解或請求仲裁的權利。

楊委員麗環：如果工會法通過之後，公務人員即可籌組工會，並擁有勞動三法中罷工的權利。

周局長弘憲：不是，大法官會議明白解釋，勞動三法在公務人員的部分應予適當的限制，並不是所有的公務員都可賦予勞動三法。

楊委員麗環：你們的協約中實際上並無勞動三法中的罷工權，有無團體協商權？

周局長弘憲：有協議權。

楊委員麗環：有協議權，但是沒有團體協商權；其實團體協商權約略可以解釋為經營權的參與，本席認為政府組織中，公務員應該沒有辦法擁有經營權的機會。此外，工會應該有強迫加入的權力，在這部分可能會影響到很大的層面；以工會法為母法，假設在公務員可以籌組工會的狀況下，有無需要加以限制或其他配套措施需儘早提出，否則一旦母法通過，教師及公務人員將可組織工會。

周局長弘憲：公務人員有關人事法制的權限是屬於考試院的職權，考試院目前並不贊成將公教人員納入工會法賦予組織工會的權利。

另外，民進黨政府在勞工籌組工會的面向，則有「公會法」保障其公會協商和勞工罷工的權益。而工會可罷工之明文規範，在二十六條款(罷工之程序暨限制)：「勞資或

僱傭間之爭議，非經過調解程序無效後，會員大會以無記名投票經全體會員過半數之同意，不得宣告罷工。工會於罷工時，不得妨害公共秩序之安寧，及加危害於他人之生命財產與身體自由。工會不得要求超過標準工資之加薪而宣告罷工。」

以上顯示在工會(軍公教部分)組織方面，民進黨政府明顯有違當初行動綱領的主張。

1999 民進黨行動綱領主張	檢視執政後紀錄	備註
16.工會聯合組織多元化，開放公教人員組織工會。規範企業雇主必需與工會進行集體協商的義務。	在民進黨執政上台後，目前政府態度是反對公教人員組織公會，一般勞工有公會法保障集體協商的權益。	×

第十七點：保障本國勞工獲得公平合理工資，務使其本人及家屬得以維持有尊嚴的生活。台灣基本工資 1 萬 5840 元，至二〇〇七年為止已經十年未調整，雖日前勞委會召開基本工資審議委員會(2007/4/27)，宣布今年七月一日，將提高最低工資，調漲到 1 萬 7 千 345 元，而最低時薪部分，則是 95 元。但由於面臨到工商團體抗議政府，在二〇〇一年「勞基法」已縮短勞工工作時數，又加上二〇〇五年實施的「勞退新制」，已造成企業主增加了 24.57%的薪資調整壓力。

結果，民進黨政府因應此雇主群反對聲浪，所提出的調薪配套，是由國家補助部分調漲的薪資，但此作法猶如將全民的納稅錢，拿去調升部份工時勞工的薪水，亦引發人民不滿之聲。

1999 民進黨行動綱領主張	檢視執政後紀錄	備註
17.保障本國勞工獲得公平合理工資，務使其本人及家屬得以維持有尊嚴的生活。	執政七年未依物價調整薪資，日前勞委會將於七月一日調整最低工作薪資和時薪等作法，由於配套是由政府出錢補助部分薪資，亦引發各界不滿之聲。	△

第十八點：工作價值相等者，不分性別，均應同工同酬，工人與職員應受同等尊重。民進黨執政時期制定的「兩性工作平等法」中，第十條明文規定「雇主對受僱者薪資之給付，不得因性別而有差別待遇；其工作或價值相同者，應給付同等薪資。但基於年資、獎懲、績效或其他非因性別因素之正當理由者，不在此限。雇主不得以降低其他受僱者薪資之方式，規避前項之規定。」以上顯示在兩性工作價值上，民進黨政府其作為有達成其在野時的政見。

1999 民進黨行動綱領主張	檢視執政後紀錄	備註
18.工作價值相等者，不分性別，均應同工同酬，工人與職員應受同等尊重。	在「兩性平等法」第十條明文規定：雇主對受僱者薪資之給付，不得因性別而有差別待遇；其工作或價值相同者，應給付同等薪資。	○

第四節綜合討論

回顧及檢視民進黨執政以來，對於過去所宣稱公平正義的福利國理想，執行上確實有程度上的差別，筆者略為歸納有：

(一)、未臻落實的福利政策：

1. **未設置部會級的福利主管機關**：民進黨執政這七年多，並未落實過去所宣稱要將社會福利與衛生合併成「社會福利與衛生部」或「衛生與社會福利部」的主張。

2. **未實施國民年金制度**：每年選舉都喊出要實施國民年金制度保障未能進入年金保險體系的家庭主婦等弱勢、隱性經濟族群，至今執政已七年，結果國民年金草案進度延宕到日前才送案至立法院審查。

3. **未統合職業分立的社會保險制度**：民進黨上台後，在社會保險及年金制度的規劃上，仍是軍公教、勞工、農民職業分立的制度在運行，證實過去宣稱要打破職業、階級造成福利資源分配上的不公，未實踐。

4. **未進一步修憲立法保障婦女參政權**：過去民進黨雖在一九九六年底通過公職人員參選提名給予女性四分之一名額保障的黨內公約，但執政後並未有修憲或立法擴展舊有女性參政空間不如男性的困境。

5. **未廣設公立托兒所及提供高品質托育服務**：台灣目前面臨少子化，多是因為家長無法多負擔幼兒上私立托兒所的高費率的收費標準，但目前公立托兒所的比例只有33%，離廣設仍有一大段距離。

6. **失業保險仍未普及**：雖「就業保險法」內有發放失業給付等津貼，但是僅保障到在公司、工廠等由雇主投保的勞工，至於在職業工會投保的勞工未能普及到，使這些未能被失業保險所保障的勞工成為保護網下的漏洞。

7. **未開放公教人員組織公會**：過去在「公平正義的福利國」手冊中，主張要開放公教人員組織公會的權益，如今上台後，卻以公務人員與國家為「公法上職務關係」，義務履行應優先於權利享有；勞工與雇主是「私法上勞雇關係」，遇有爭議採民事救濟的私法途徑的說法，來拒絕公教人員組織公會的立法，無論後續開放與否，至少與執政前的宣稱已然不一致。

8. **未保障勞工獲得公平合理的工資**：民進黨執政以後，二〇〇〇年到二〇〇六年這六年來，國內整個經濟成長率 5.37%；我們的物價指數成長了 4 點多%，加減之下，實際上勞工平均一年的經濟成長率是 0.2%(來源：立法院第 6 屆第 5 會期衛生環境及社會福利委員會第 4 次全體委員會議紀錄)。

而面臨物價直漲，但勞工的薪資卻自國民黨、與民進黨執政以來已有十年未有調漲，雖最近政府提出要調整薪資，但待觀察後續發展及效應。

9. **未興建國民住宅**：民進黨上台後並未有再興建國民住宅舉動，勉強在這項施政只能算是延續國民黨過去留下的空屋繼續經營罷了。

10. **低收入戶家戶資產調查條文嚴苛**：民進黨過去宣稱要對低收入戶提供適足的社會救助，但是卻在家戶資產調查條文，比起國民黨執政時期還嚴格，限制更多。雖然修法後，對於低收入戶的家庭動產，及不動產的財產計算，可以排除假貧民。但卻可能使得名下有自住宅的貧民，成為社會救助下的漏網之魚。

(二)、仍待觀察的福利施政：

1. **推動長期照顧制度**：目前行政院推出大溫暖福利套案，今年(二〇〇七年)三月份時立法院會通過「十年長期照護計畫」，宣稱要透過擴大辦理居家服務、日間照顧，創新提供失智症照護，持續提升機構照顧品質，以及同步加強長期照顧人力培訓等相關措施，讓失能老人及家庭照顧者獲得更適足的支持，減輕照顧負擔，提高生活品質。雖有方案執行，但成效仍未可知曉。

2. **健全全民健康保險體系**：台灣「全民健康保險」是最令他國驚艷的國家福利保險體系，保障了每一個國民的身體健康，以及幫助了社會中弱勢族群得以享用醫療資源。但執行十年之久後，最嚴重的當屬財務上健保年年虧損，安全準備之提存額度，已低於全民健康保險法第 67 條所規定之一至三個月保險給付總額，預計今年財務缺口將達 260 億元。

而在執政過程中，民進黨意欲推動二代健保的改革，但引起爭議的是經過新的試算公式估計達一半以上的民眾將被提高保費，後續改革是否強勢通過值得觀察。

3. **縮小貧富差距**：日前行政院推出的大溫暖方案中，針對縮小貧富差距有擬定「弱勢家庭脫困計畫」、「促進弱勢者就業計畫」、「提升弱勢人力資源計畫」、「提升社會福利資源運用效能計畫」，雖是擬定計畫，但是否仍為雷聲大、雨點小，仍待觀察。

4. **強化國民就業**：在台灣目前經濟環境不良、產業外移，使得勞工階級就業機會減少。並因勞退新制推動，產生雇主成本增加，使得中高年齡勞工提早解雇或被迫辭職；還有高等教育人才無法適得其所，主要高級人力職缺飽滿的情形下。民進黨日前雖推動「產業人力套案」，但能否達到幫助國民就業的窘境，仍值得憂心。

5. **軍教免稅改革**：過去一直爭議造成租稅不公的軍教免稅，但至今仍未廢除，雖行政院完成審查，對於恢復課稅所增加 155 億元稅款之配套措施，亦已作成決議。但目

前朝野協商未能達成共識，後續是否無限期拖延，不得而知。

6. **軍公教 18%優惠存款利率改革**：由於二〇〇六年底，國民黨、親民黨的立委臨三讀，卻突然表示基於信賴保護原則，反對軍公教 18%優惠存款利率改革，造成此改革又面臨在原地空轉的情形。

7. **軍公教退撫制度的改良**：銓敘部雖在二〇〇六年年底推動「退休所得合理化改革方案」，但尚無法取得朝野各界共識，改革恐怕難產。

(三)、在野時理念與執政後有相互呼應的福利施政：

1. **推動兩性平權**：在兩性工作平等法、性別平等法、及性騷擾防治法通過後，法理上保障了婦女的工作權和人身不受不當的侵擾及對待，教育政策上也規範要採用兩性平等的教材。日前推出「創業鳳凰」專案，是首次結合社會福利資源以及信用保證資源的跨部會合作方案，由勞委會和經濟部主管的信保基金共提供新台幣 1 億元的資金，辦理專案信用保證，幫助婦女想要創業的夢想。

2. **推動保護原住民族政策**：目前訂定了原住民工作權保障法、原住民基本法：保障弱勢原住民族群可以在工作、教育、語言、福利、經濟、法理上都有機會得到更多資源，不致處於被優勢族群相對剝奪的困境。

3. **提供失業補助**：就業保險法保障了從失業的勞工得以在面臨失業，得到失業生活津貼，撐過失業時期求職無薪可用的窘境。

4. **老人津貼**：在民進黨執政這七年來，推動執行了原住民敬老津貼及敬老福利生活津貼，並於同期又修正老年農民福利津貼，一致皆給付三千元。但一路調漲下來，老農津貼至今給付金額已調升為五千元。

5. **推動大量解雇勞工保護法**：保障勞工不被雇主大量惡意解聘，提供勞工法理上可以協商的保護機制，使得勞工不致成爲在雇主爲謀求一己經濟利益下的待宰羔羊，可以保障自己工作權或是要求資遣費上的權益。

6. **法律扶助法的實施**：保障無資力民眾打官司及法律協助的責任，由政府提供總金額一百億元的資金，成立「財團法人法律扶助基金會」，透過基金會聘請律師替民眾進行法律扶助，以落實憲法保障民眾訴訟權和平等權。

7. **勞工退休金條例的上路**：保障勞工不致因爲轉換公司無法累計年資、並照顧勞工在老年時能得到一次提領退休金或是月領年金，不致在老年生活面臨經濟上的孤苦無依。

8. **提高勞動保護基準**：民進黨實施了週休二日及制定每日工作八小時，對加班時數有所限制，讓台灣長期產業要勞工加班的生態在得以轉變。也實施了職業災害勞工保護法，保障職災勞工受傷或是殘障、死亡得到應有的津貼或是補助。

9. **產業民主制**：修正公佈「國營事業管理條例」第 35 條，讓勞工代表能進入企業事業單位決策中心，保障勞工有機會發聲，了解營運並得以替其他勞工爭取權益。

10. **特殊境遇婦女的優惠照顧條款增多**：對於低收入和有不幸遭遇的婦女，民進黨政府提供更多的照顧，像是放寬特殊境遇情形、取消十五歲以下的限制、放寬家庭總收入應計算人口範圍、增加大專子女教育補助。同時放寬申請期限，且讓遭受家庭暴力婦女，增加子女生活津貼及兒童托育津貼扶助項目。

本章與第二章，著重於呈現兩個不同政黨的福利政策成果，下一章將以民進黨政府七年來的社會福利立法成果，來看它帶給台灣福利體制什麼樣的轉變。其中若有未竟的改革，筆者將進行追問，其理念何以無法推動。最後將以國家/政體中心論的視角，討論其是否能套用於台灣社會福利政策制定過程。

第四章 政黨輪替後台灣福利變革之剖析

本章第一節將試著從法律體制上，為民進黨執政後的社會福利體制定調。並以不同層面之職業取向與年紀、族群的劃分，來討論台灣福利體制的變與不變(與國民黨執政時期比較)。

第二節，筆者以為若僅從福利立法體制看福利體制，仍顯未盡臻全，因此採取更進一步進入台灣福利財政體制的研究策略，看社會福利在台灣的国家總歲出結構的比重，及研究社會福利子項目裡各有什麼樣的變化，從民進黨執政後福利體制的財政變化，相信更能判斷民進黨偏社會福利政黨的宣稱是否名實相符。

第三節，將談到台灣社會福利仍有無法突破之處(導致無改革)，這必須與解嚴後立法院逐漸成為最主要的政策競技場相連結，既定要推動的改革(福利政策)為何無法成功修正並推動，筆者以為必須從立法院的實際立法過程作深入分析，才能了解其改革結構性爭議為何？因此本節從立院出發將試著觀察執政(民進黨)及在野(國民黨)政黨在福利政策攻防，並試著提出旁觀者的見解。

第四節，將以國家/政治中心論理論上的制高點出發看台灣福利，討論它對今日台灣福利體制的適用性價值。並嘗試以囚徒困境之類比，看當前朝野兩黨之競合關係，討論其對今日台灣福利體制的影響，以此為基礎，第五章將提出台灣福利體制發展可能的方向。

而第五節即本章的綜合討論。

第一節 由政黨輪替看台灣福利體制的變與不變

從一九五〇年代國民黨在台灣執政後，福利政策為以軍公教的福利及保險體系優先建構，使得台灣享有軍公教福利國之稱號。而民進黨過去在一九九〇年代開始，掀起的福利國訴求風潮，便是以軍公教福利造成的不公不義為訴求的重點，去做體制內抗爭，這波改革聲浪更引起市井輿論抨擊國民黨，進而用選票支持民進黨所提出的社會民主式的福利國理想願景。

回顧民進黨之福利理念與競選政策首次靠攏，便是從蘇煥智在台南縣立委選舉提出老人年金的創見(1992)為起端，之後老人年金即便在名稱上經歷了敬老福利津貼、敬老年金、老人生活補助、三節敬老金、安老津貼、安老福利津貼、百歲人瑞敬老津貼等等變形，但是環繞的問題焦點依舊是老人福利要跟上軍公教的待遇，並要求國家合理保障高齡生活。

於二〇〇〇年民進黨選贏總統大選，掌握國家機器，至今已執政七年多，顯然終有機會推動過去所未能達到的公平正義的社會，以及關懷弱勢的宣言。展顧第三章整理的民進黨執政七年來所推動的福利法案(可見本章附錄 4-15)，在關懷弱勢的部份，特

別有貢獻的是補足國民黨時代忽略的原住民、兩性工作和教育平等部份，並對職業災害勞工採取了保護政策，以及特別在法律上扶助弱勢的創舉。

在要達到公平正義的社會目標上，民進黨推動了就業保險法以保障失業者在求職過渡時期，能維持基本生活需求。而大量解雇勞工保護法保障勞工基本工作權，提供勞資協調的機會，使勞工不致在資本主義運作下成爲被無故犧牲的祭品。

而勞工退休金條例是民進黨執政下最亮眼的福利政策，改革過去不利於勞工若轉換公司會影響年資的條款，讓勞工在不願續待原公司工作時，投身下一個工作後也能累計年資，不會影響到領取退休金或是年金的金額。最後，強迫雇主必須提撥儲金進勞工個人戶頭的措施，更是進一步保障勞退生活的不虞匱乏。

而目前台灣社會中，已開始出現大量高齡的族群，而目前暫且以提供原住民/敬老福利生活津貼來補貼並改善他們的老年經濟生活。由上可知，民進黨這七年來的福利立法政策進展，確實有所成果，但是對台灣福利體制，是否足以聲稱已從「軍公教福利國」過渡，並轉型成民進黨執政前所宣稱的「社會民主式的福利國」？這就必須回到國民黨執政時期從頭談起，而後才能嘗試回答此一命題。

過去國民黨執政時期，確實對於軍公教有著特別的偏愛，從表 4-1 筆者以職業區分做分類去看其福利立法，可明確發現軍公教福利不管是退休、撫卹或是保險，早已在一九四、五〇年代就規劃好並已開辦，並在一九八〇年代更進一步延展保障到軍公教人員的配偶及眷屬部份。軍公教福利成爲今日台灣其他職業類別不能迨及的完整福利保險體系，由此可見一般。

表(4-1)：從職業取向看不同執政時期的福利立法

職業取向	執政時期	福利立法
軍公教	國民黨執政時期	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公務人員退休法(1943) 2. 公教撫卹法(1943) 3. 學校教職員退休條例(1944) 4. 學校教職員撫卹條例(1944) 5. 軍人撫卹條例(1949) 6. 陸海空軍軍人保險條例(1958) 7. 公教人員保險法(1958) 8. 國軍退除役官兵輔導條例(1964) 9. 政務人員退職酬勞金給與條例(1972) 10. 私立學校教職員保險條例(1980) 11. 公務人員眷屬保險條例(1981) 12. 私立學校退休教職員及配偶疾病保險條例(1985) 13. 退休公務人員及配偶疾病保險條例(1985) 14. 國軍老舊眷村改建條例(1996)

	民進黨執政時期	15. 交通部郵電事業人員退休撫卹條例 (2003) 16. 政務人員退職撫卹條例(2003)
勞工	國民黨執政時期	1. 台灣省勞工保險辦法(1950) 2. 勞工安全法(1974) 3. 職業訓練法(1983) 4. 勞動基準法(1984) 5. 就業服務法(1992)
	民進黨執政時期	6. 職業災害勞工保護法(2001) 7. 就業保險法 (2002) 8. 大量解僱勞工保護法(2003) 9. 勞工退休金條例(2004)
農民	國民黨執政時期	1. 農民健康保險條例(1989) 2. 老年農民福利津貼暫行條例(1995)
	民進黨執政時期	3. 修正老年農民福利津貼暫行條例(2003) 4. 修正老年農民福利津貼暫行條例(2005)
全民	國民黨執政時期	全民健康保險(1994)

由表 4-1 也可以觀察到國民黨在其他職業類別上的福利立法，侷限於「社會保險」此一方向，而非全面性的社會福利措施。從一九五〇年的勞工保險、一九八九年的農民健康保險、到後來一九九五年開辦的全民健康保險，皆是以維護身體健康為主要目標來做福利計畫的宗旨，這些社會保險反映了國民黨注重台灣經濟與勞動生產力的政治方針。同樣的方針也可以從勞工福利立法中看出，目的都是以要求環境安全，讓勞工能全力投擲自身的生產力在工廠裡，不浪費人力資源，並提供職業訓練及就業服務來提升可用的勞工素質。

在此完全忽略到的是勞工退休的部分，可能原因為無勞動生產力之老年生活，對國家發展上完全無經濟上的利益，也因此國民黨政府並不將勞退生活保障列入考量。國民黨時期比較特別的職業福利立法，是「老年農民福利津貼暫行條例」，原因則如第二章所提及，為國、民兩黨以老人年金的福利政策競逐選票所帶來的成果。

觀察民進黨執政時期，以職業福利立法出發，可以發現在軍公教的部份又新增添了「交通部郵電事業人員退休撫卹條例 (2003)」、「政務人員退職撫卹條例(2003)」。

比較尷尬是「交通部郵電事業人員退休撫卹條例」與其解構國民黨黨國體制的宣言相違背，背後原因為民進黨著重推動國營機構民營化，原本屬於國家公務員的國營機構人員，頓時間失去公務員資格，但正是因為為國家做事卻不能享有公務員的福利，造成交通部郵電工會反彈，認為不能享有公務員的退休撫卹法令，政府應拿出配套方案來

安撫人心。

此後經過郵電工會的多次陳情，和諸如國民黨委員徐少萍、王昱婷等人在立院質詢時的推波助瀾，終於產生了上述條例，保障郵電人員的退休金在民營化後不致被打七五折，避免不等同公務員的退休待遇。而「政務人員退職撫卹條例」的制定，是因為國民黨執政時期立法的「政務人員退職酬勞金給與條例(1972)」被廢除，以新水換舊湯的結果。

另外在民進黨時期，對勞工制定較多新的福利立法，這六年來就出現四個，有「職業災害勞工保護法(2001)」、「就業保險法(2002)」、「大量解僱勞工保護法(2003)」、「勞工退休金條例(2004)」。老農的部份倒是有兩次修正條例(2003)、(2005)，兩次各提高老農津貼一仟塊(目前五仟元)。

討論至此可以發現台灣福利的職業保障圖譜，從軍公教為中心建構的福利制度，在民進黨執政後，依舊無大改變，但是福利系統倒是有加大擴張到勞工部門。接下來請看表 4-2，以下將以不同年齡及族群分層去看國、民兩黨執政時期的福利立法，並討論政策得失。

表(4-2)：從不同年齡人口及族群分層看不同執政時期的福利立法

年齡人口、族群	執政時期	福利立法
青壯年	國民黨執政時期	<ol style="list-style-type: none"> 1. 台灣省勞工保險辦法(1950) 2. 陸海空軍軍人保險條例(1958) 3. 公教人員保險法(1958) 4. 國軍退除役官兵輔導條例(1964) 5. 勞工安全法(1974) 6. 私立學校教職員保險條例(1980) 7. 公務人員眷屬保險條例(1981) 8. 職業訓練法(1983) 9. 勞動基準法(1984) 10. 農民健康保險條例(1989) 11. 就業服務法(1992)
	民進黨執政時期	<ol style="list-style-type: none"> 12. 職業災害勞工保護法(2001) 13. 就業保險法(2002) 14. 大量解僱勞工保護法(2003)
老人	國民黨執政時期	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公務人員退休法(1943) 2. 公教撫恤法(1943) 3. 學校教職員退休條例(1944) 4. 學校教職員撫恤條例(1944) 5. 軍人撫恤條例(1949) 6. 政務人員退職酬勞金給與條例(1972) 7. 老人福利法(1980) 8. 私立學校退休教職員及配偶疾病保險條例(1985) 9. 退休公務人員及配偶疾病保險條例(1985) 10. 老年農民福利津貼暫行條例(1995)

	民進黨執政時期	11. 敬老福利生活津貼暫行條例(2002) 12. 原住民敬老福利生活津貼暫行條例(2002) 13. 交通部郵電事業人員退休撫卹條例(2003) 14. 政務人員退職撫卹條例(2003) 15. 勞工退休金條例(2004)
婦女	國民黨執政時期	1. 性侵害犯罪防治法(1997) 2. 家庭暴力防治法(1998) 3. 特殊境遇婦女家庭扶助條例(2000)
	民進黨執政時期	4. 兩性工作平等法 (2001) 5. 性別平等教育法(2004) 6. 性騷擾防治法 (2005)
原住民	民進黨執政時期	1. 原住民身分法(2001) 2. 原住民工作權保障法(2001) 3. 原住民敬老福利生活津貼暫行條例(2002) 4. 原住民族基本法(2006)
殘障	國民黨執政時期	1. 殘障福利法(1980) 2. 身心障礙者保護法(1997)
兒童及少年	國民黨執政時期	1. 兒童福利法(1973) 2. 少年福利法(1989) 3. 兒童及少年性交易防制條例(1995)
	民進黨執政時期	4. 兒童及少年福利法(2003)
低收入戶	國民黨執政時期	1. 社會救助法(1980) 2. 特殊境遇婦女家庭扶助條例(2000)
	民進黨執政時期	3. 法律扶助法(2003) 4. 修訂社會救助法(2005) 5. 修訂特殊境遇婦女家庭扶助條例(2006)
全體國民	國民黨執政時期	全民健康保險(1994)

以**青壯年**的族群看國民黨執政時期的立法，可以發現仍是環繞在軍公教，局部立法在勞工部門及農民的保險，而民進黨時期就集中在勞工(三個福利立法)。兩時期比較起來，民進黨對於青壯年部門屬於弱勢勞工較有注重及保障(職業災害勞工保護法、大量解僱勞工保護法)。

國民黨執政時期的**老人**部份，除了老人福利法(1980)及老年農民福利津貼暫行條例(1989)，其他皆是曾經以軍公教為職業的老人的退休撫卹福利條例，其老年生活有國家來規劃保障。

在民進黨執政時期**老人**部份，則出現敬老津貼(2002)及原住民敬老津貼(2002)以及勞工退休金條例(2004)，使得除了軍公教的老人之外，進一步延展老年保護傘到一般滿

五十五歲到六十五歲的原住民老人，及六十五歲以上未有軍公教及勞工退休金可領的一般老人。而勞工退休金條例，更完善的補足過去因轉換公司損失年資的缺陷，並要求雇主每月提撥勞退金，使得勞工不致因為公司倒閉面臨無退休金可領的困境。因此可以了解在民進黨執政下，台灣老人退休福利從軍公教擴張到原住民和勞工的族群。

以**婦女**的族群看國民黨執政時期的立法，則發現福利立法內容為性侵害防治、家暴防治、以及特殊境遇婦女家庭扶助，屬於幫助生理及經濟上弱勢的婦女部門。民進黨則是以兩性平等架構去立法保障婦女不致遭受意識形態上、工作、生理上導致的性別歧視及育兒導致的職場條件不平等的狀況，並提供女性防治性騷擾的法理規範。由此，可以發現民進黨時期婦女部門較先進於提倡兩性平等概念，不似國民黨時期僅把女性福利立法定位為補救措施，意味著只有當女性受暴力及貧窮處境，才需扶助及救援。

在**原住民族**群，在民進黨執政時期大量立法，補足過去國民黨未曾保障他們的權益，從身分法到工作保障，再到原住民敬老津貼，並進一步直接制定原住民族基本法，保障原住民從名稱、居住環境、使用自然資源、經濟、工作、教育、母語、法理等的優先維護，可說民進黨在原住民的福利立法上確實做了相當大的突破及進展。

殘障的族群，在反對運動蓬勃的一九八〇年代，國民黨政府制定了福利三法，其中就有殘障福利的立法，後在一九九七年因將慢性精神病納入殘福法保障範圍，殘障福利法後便直接改名為「身心障礙者保護法」，繼續保障身心殘障族群。民進黨執政時期曾修正其法律內容，但三次修法僅侷限於增加殘障種類，及規範不得禁止盲人攜帶導盲犬自由出入公共場所、公共建築物、營業場所、公共交通工具及其他公共設施而已。

或許是過去國民黨時期對於殘障立法的保障已有多重保障，從托育、養護、生活、諮詢、育樂、在宅服務、醫療復健、早期醫療、健康保險與醫療復健、教育及所需經費之補助、特殊教育教材、教學、輔助器具之研究發展、特殊教育教師之檢定及本法各類專業人員之教育培育，與身心障礙者就學及社會教育、職業訓練及就業服務、定額進用及就業保障之執行、薪資及勞動條件之維護、就業職業種類與輔助器具之研究發展、身心障礙者就業基金專戶經費之管理及運用，並提供身心障礙者申請公有公共場所零售商店、攤位、國民住宅、公共建築物停車位優惠事宜、公共設施及建築物無障礙生活空間、公共交通工具及公共停車場優惠事宜、無障礙公共交通工具與生活通訊等相關事宜之規劃及辦理，更有身心障礙者及身心障礙福利機構稅捐之減免等相關優惠。以上已是如此完善的法律規範內容，可以想像民進黨能增添的空間十分有限。

兒童及少年部份：國民黨在一九七〇年代令人眼睛為之一亮的福利立法，就是兒童福利法，不過那僅能稱之為當時國際現實中借花獻佛的產物。之後延宕至一九八九

年才制定少年福利法。主因為一九八〇年代社福團體蓬勃運動的時期，再加上當時台灣社會變遷速度加快，新奇刺激變多，青少年夜晚多在外逗留，且父母或許疏於照料，造成青少年犯罪率提高，引起關注，才推動制定。隨後也制定「兒童及少年性交易防制條例」，便是要有效防制、消弭以兒童少年為性交易對象事件。進入民進黨執政時期後，民進黨政府乾脆將原「兒童福利法」與「少年福利法」合併修正為「兒童及少年福利法」，一併整合照顧，因此在兒童及少年福利這一塊，民進黨政府僅能算是延續過去立法加以整合而已。

在**低收入戶**的部份，國民黨執政時期有制定社會救助法及特殊境遇婦女家庭扶助條例，但是令人費解的是，社會救助法到一九八〇年方才制定。而國民黨當時在台灣執政已經過了三十個年頭，竟才制定這社會福利基本必備的法令，此也可印證國民黨「軍公教福利國」的政治考量，即早期的福利立法並不是以社會需求為依歸。至於特殊境遇婦女家庭扶助條例，則是國民黨首次關注弱勢女性經濟處境，並立法給予緊急照顧，或許是因為一九九〇年代末期，台灣女性主義抬頭，媒體開始流傳相關資訊，大量傳播女權訴求，使得婦女身為家庭經濟下弱勢的相關議題開始被討論。此條例或許是追趕輿論風潮下的產物，只是還來不及做更進一步婦女福利的擴充，國民黨政府就已經鞠躬下臺。

隨後接手的民進黨，恰好也是在婦女議題上比較關照的政黨，對於特殊境遇婦女家庭扶助，便修法提供更多的照顧及優惠。但在另一方面，民進黨對社會救助法，低收入戶資格條件的家庭總收入計算部份，卻更為嚴謹。雖然其目的是為了排除假貧民，減少有限的社福資源被浪費，但同時也產生以文害義的現象，忽略了低收入戶中的個案差異，例如無殼及有殼階級之分，因此無形中製造了社會救助死角空間。此一放一縮之修法，效果尚待進一步檢驗與時間證明，但可說為民進黨政府對低收入戶救助上的施政當中最為可議之處。

最後，在民進黨執政下，送給窮人和在知識上弱勢者的大禮，就是制訂了法律扶助法，使得面對法律便一籌莫展的弱勢族群，得到國家立法的資助，讓公義得以全然發揮，此為民進黨宣稱要公平正義下最值得被稱頌的的立法成果。

在**全體國民**的可適用的立法部份，國民黨執政時期即推出了全民健康保險，可視為福利執政中最亮眼的一章，台灣頭一次以全體國民為基礎去規劃開辦福利保險。雖然當時開辦的動機或許跟政黨競爭有關，但是它的成就卻瑕不掩瑜，經過這些年的實施，全民健保確實照顧了許多在醫療資源急需的救助的國民，使得台灣朝著全民福利的方向邁進。而民進黨至今(2007年中)，仍未成功推動全體國民福利或保險性質的政策。

從討論不同執政時期看年紀及族群分層的福利立法部門後，可以觀察到過去國民黨執政時期，一開始僅集中資源照顧軍公教的老人族群、青壯年勞工及農民的健康保

險，兒童、身心障礙者、少年福利，之後突破性地推動全民健保、加入援助特殊境遇婦女的福利立法。民進黨執政後，進一步將台灣的福利版圖擴張到保障原住民老人、一般老人以及退休勞工的老年生活、還有幫助弱勢青壯年勞工不致被資方剝削，並提供失業補助、在兩性平等架構下維護婦女的工作及社會權、原住民福利立法從無到多重利多、對於特殊境遇婦女家庭扶助提供更多優惠及照護。同時，民進黨在社會救助部門修法排除假貧民，並進入新的福利視野規劃，突破照料經濟弱勢者的範疇，更進階到援助知識弱勢者的全新領域，提供他們法律上的國家資源支持。

且再回過頭來反省今日民進黨執政的成果，是否足以聲稱已從「軍公教福利國」過渡，並轉型成其執政前所言的「社會民主式的福利國」的提問？由本節分析可以認知到，台灣雖未全然進入社會民主式的福利國實踐，但已經踏出脫離「軍公教福利國」窠臼的第一步，而這一步主要是踏在法理法條的台階。下一節，我們將視角從立法層面轉移，由實務上財政分配的角度去剖析，以了解台灣歷年財政與福利的分配結構，藉此客觀地檢驗台灣的福利圖像。

第二節 由政黨輪替看台灣福利財政支出的變化

本節將以分析兩個系列圖、表組合為主軸，為求簡潔，細部數據列表於附錄中表 4-16~4-19，文中以趨勢圖為主。第一個系列圖(4-1)、表(4-16~4-17)主要是展示台灣歷年政府施政的總體財政結構下，社會福利所分配到的資源。

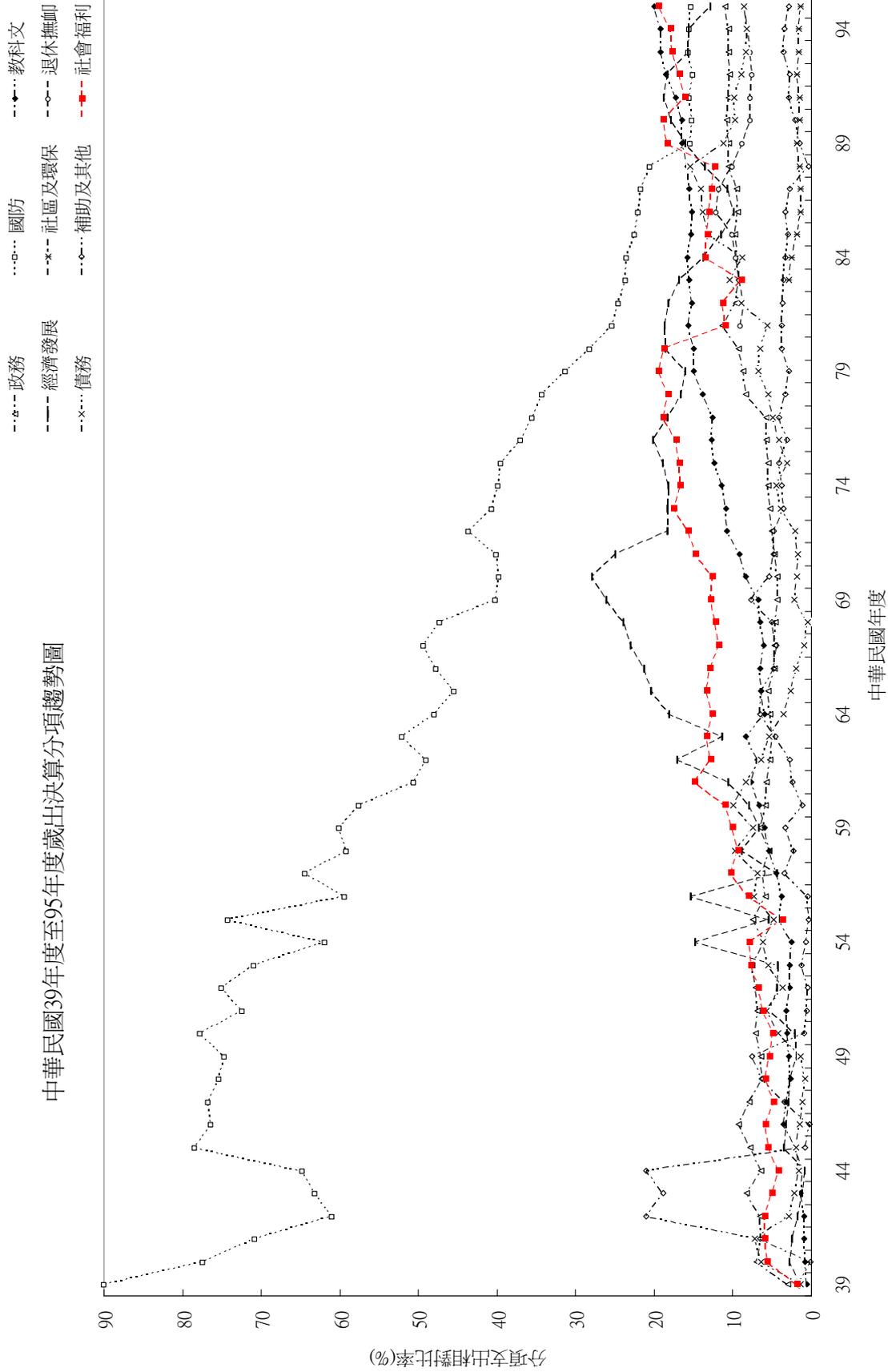
第二個系列圖(4-2)、表(4-18~4-19)主要是以福利為一個單位，去看其內子項目所佔用的資源比重。文中以政黨輪替後的執政財政分配角度，去判讀兩個政黨對福利的重視。並探討民進黨執政後，是否有改變任何財政分配結構，以達成其所宣稱要解構國民黨黨國分贓的軍公教福利體制。

首先從圖 4-1 來看，中華民國三十九年度至九十五年度歲出決算(實際預算數字請參閱附錄的表 4-16~4-17)，可以發現國民黨執政時期，國防預算一直是佔最大比例的国家歲出支出，這和國民黨過去軍事威權背景下，積極對抗中共，企望達成「反共復國」的企圖有關，這同時也是國民黨早年要建立軍公教福利體制的隱因。但隨著政局解除戒嚴等變化，國防歲出顯然有逐漸下降的趨勢(從民國三十八年的 89.97%，降到民國八十八年的 20.53%)，但仍是佔最大宗歲出比例。

一直到民進黨執政後，才翻轉國防支出獨佔最大的局面，觀察民進黨政府歲出的前三項依序通常為「社會福利」、「教育科學文化」、「國防」，這也終於改變了過去國民黨執政下一直讓國防居高臨下的睥睨姿態。儘管如此，近年來國防支出的減少，此貢獻並非完全來自於民進黨政府(行政院方面)的改革，目前軍備為立法院內政黨角力的重點，將留待下一節討論。

圖(4-1)：中華民國在臺灣歷年歲出決算曲線

(資料來源：行政院主計處，中華民國統計年鑑)



請再回到圖 4-1，社會福利歲出部份，在國民黨執政初期，福利歲出一直維持低比例，從民國三十八年的 1.85% 開始緩慢起升，到一九七〇年代才破 10%，接著也一直逐年上升，最高曾在民國七十九年出現 19.37%，但隨即因為民國八十年社會福利歲出需排除退休撫卹支出，並將退休撫卹獨立計算，一下子社會福利歲出在總歲出比例降到 10.91%，而該年度的退休撫卹支出則佔有 8.98%。

由此可以看出，在民國八十年之前，逐年上升的社會福利歲出只是假象，事實上是由退休撫卹這「假性社會福利」在其中填充。排除掉退休撫卹後的社會福利支出，大概就徘徊在 11~13% 之間(民國八十年代)，反觀退休撫卹的歲出卻從民國七十九年 8.98% 一路上升到最高竟有 12.11%(民國八十六年)，比當年度經濟支出 9.88% 還高，而該年社會福利也不過 13.03%。退休撫卹佔總歲出比例居高不下，難怪國民黨執政時期，台灣會有軍公教福利國之稱，實際財政支出再一次驗證了前一節的法條分析結果。

另一個也值得注意的趨勢，就是經濟發展。在圖 4-1 當中也是很明顯高聳的曲線，可以觀察到從民國六十三年開始，經濟發展曲線就明顯一直爬升，那時候正連續爆發石油危機(1973-75)，全球經濟陷入不景氣，使得台灣生產成本劇增、出口大幅下降，而退出聯合國因素也使得外商及民間皆投資意願下降。而當時蔣經國效法小羅斯福總統在美國一九三〇年代，亦即經濟大恐慌時期，大力投資公共建設，提供人民就業機會，並藉此改善國家經濟體質以度過風暴。

當年大刀闊斧地推動十大建設，目的也是要挽救台灣遠離石油風暴，於是國家投入大量金錢去執行建設計畫，包括交通、電力基礎工程，及鋼鐵、石化、造船工業，為台灣石化業與重工業打下良好基礎，更使台灣所得成長持續提高。反映在圖 4-1，民國六十三年經濟發展歲出比例是 11.36%，隔年馬上突然高升到 18.09%，最高曾到 27.90%(民國七十年)，之後就維持 18%~20% 一段時間，一直到民國八十四年突然下降到 13.75%，甚至在民國八十六年降到 9.88%。

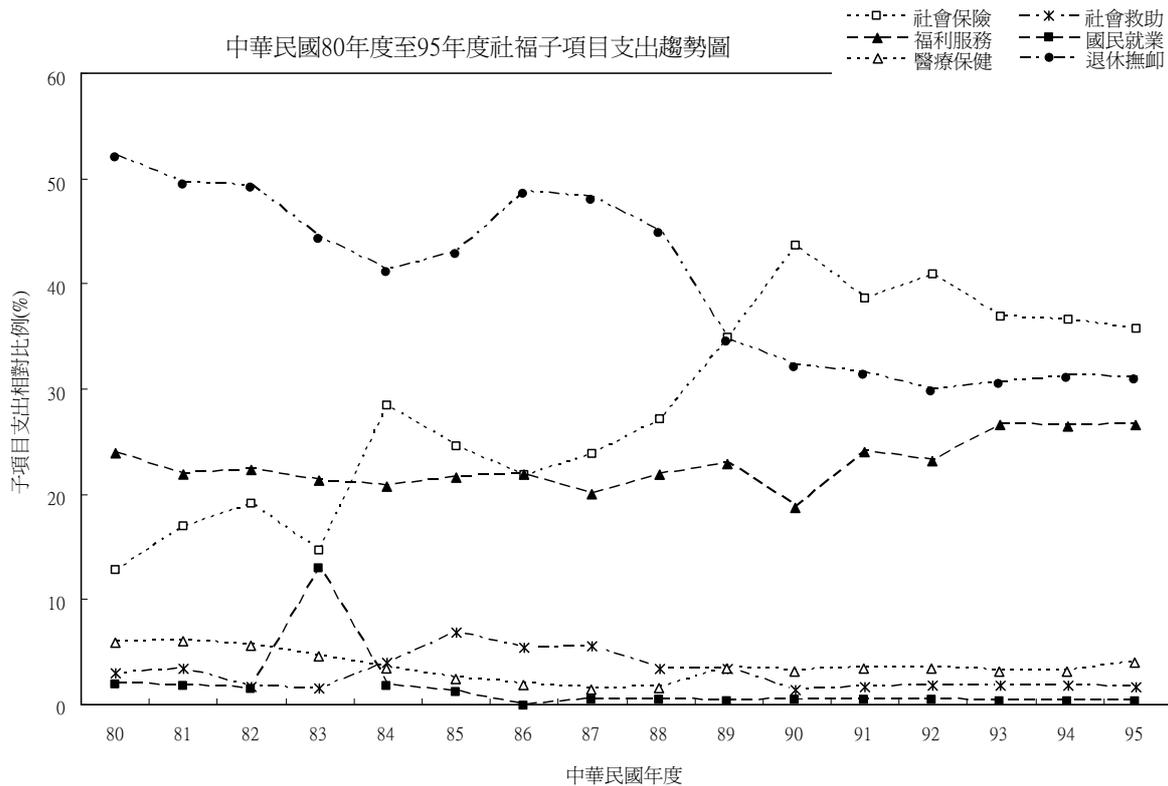
其理由或許是因九〇年代，大陸經濟體開始崛起活躍，而台灣勞力人口卻不足，服務業從業人員反是就業市場中的大宗，影響到台灣的產業生態，造成此時民間廠商除了外移到大陸及東南亞等開發中國家投資，若不願向外投資，留在台灣就必須要產業升級，才能有機會生存。因此在此時期民間企業所要求國家的是：放寬各種管制，擁有一個良好的投資環境，因此政府不再需要投入大量金錢投入經濟基礎建設，僅需制定像促產條例提供稅務減免及補助優惠。

另一方面，筆者觀察到一有趣現象，國家經濟投資持續居高不下期間出現在一九七〇年代，即大量建設的時代，在建設完成後，發現隨後社會福利支出則開始顯著上升(民國七十年開始：社福支出比率脫離 10%，朝向往 20% 邁進)。雖然此時的社會福利支出，因為國民黨福利立法結構的關係，沒能直接反映在全民身上，而優先給了軍公教，但是這也顯示社會福利的支出取決於國家財力的雄厚，一九七〇年代經濟的好

轉，對國家社會福利的支出有一定程度正向的影響，因此十大建設的成功，往往為後來行政院施政的效法對象。

接下來將討論圖 4-2，中華民國八十年度至九十五年度社福支出子項目的相對比率(實際預算數字請見參閱附錄二的表 4-18~4-19)，此處只畫出六個主要的子項目，依序為「社會保險」、「國民就業」、「社會救助」、「福利服務」、「國民就業」、「醫療保健」、「退休撫卹」。

圖(4-2)：政黨輪替前後社會福利支出比率 (資料來源：行政院主計處，中華民國統計年鑑)



接續前面經濟支出之討論，有鑒於一九七〇年代十大建設成功地將台灣往工業化國家轉型，並同時提高國民生產毛額，連帶也讓政府更有餘裕推展社會福利。此後，行政院施政即過度迷信「用大量經濟支出來提升國民就業率」的想法，而忽略兩者還是有實際上的差別，至少從財務的角度來看，高經濟支出不能完全轉換為低國民失業率。

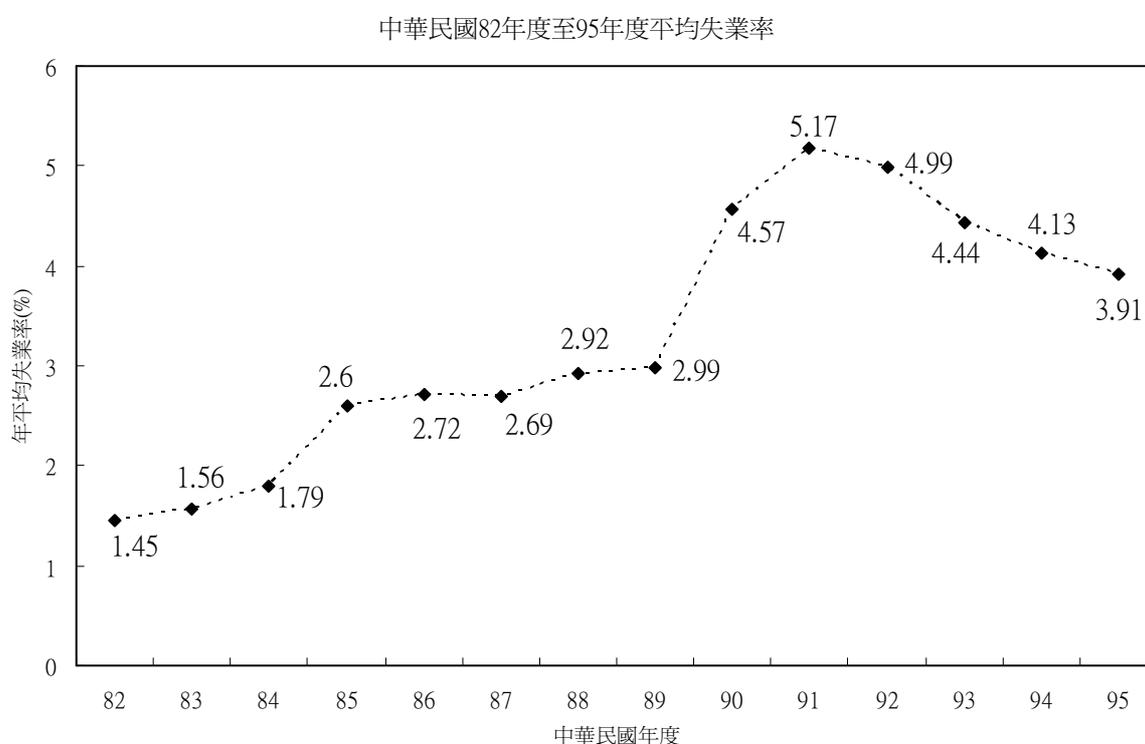
觀察民國八十年之後的失業率曲線(見圖 4-3)，失業率的高低並沒有顯現在實際的「國民就業」支出，圖 4-2 中此子項目支出在國民黨執政時約 1%左右，民進黨上台後更降至 0.5%以下。政府並未以此項目編列支出，而是動用其他項目的支出(例如經濟支出或特別預算)，希冀順帶解決此問題，顯示出政府還停留在「經濟問題即就業問題」的思考模式中，忽略了兩個問題並非完全相等。這也可以看出民進黨的施政迷思，在這

部分與國民黨並無二致，或尤有甚之。

同樣的情況反映在「社會救助」的福利歲出比例，幾乎長期低於 5%以下，甚至在民進黨執政時期竟只佔福利歲出比例 1%上下。在國民黨時代，可以想像社會救助不被重視的處境，畢竟社會救助法都遲至到一九八〇年才制定。但是，民進黨時代的支出竟比國民黨比例更低，或許因為社會救助本身的性質，該項目不如「國民年金」類的發燒話題，和全體國民息息相關，可吸引民眾(選民)注意，因此以致於選舉時鮮少被實際接觸到實際內涵，最多僅停留在口號的鼓吹，連帶地導致歷年國、民兩黨行政院對此施政也乏善可陳。

圖(4-3)：政黨輪替前後平均失業率

(資料來源：行政院主計處，中華民國統計年鑑)



視線再拉回圖 4-2 的「福利服務」子項目，從民國八十年到九十五年，佔社會福利歲出比例大致都保持在 20%之上，民進黨執政後，更爬升到 26.72%，似乎在朝著 30%邁進。這項支出比例也較國民黨執政時期爬坡弧度大約高了 5%之多，或許是政黨輪替後，敬老等社會津貼財政支出所提升的弧度。

從以上兩個子項目的觀察來解讀，儘管政黨輪替後的社會福利支出已經逐年上升至佔所有支出的最大項，但由於社會救助之不足，反映在社會上就是弱勢人民的生活並沒有普遍地改善，加諸以經濟不景氣，使得偏遠地區學童付不起營養午餐或父母欠債攜子自殺等個案時有所聞。但是，不論國民黨或是民進黨的執政迷思，皆以盲目地加碼經濟預算來對抗貧窮、失業等現象，希望能「複製另一個成功的十大建設」。

歷年的行政院喊出的主要口號即延續此思維，例如六年國建(國民黨·郝柏村)、八一〇〇·台灣啓動與兩兆雙星(民進黨·張俊雄)、五年五千億·新十大建設(民進黨·游錫堃)、大投資大溫暖(民進黨·蘇貞昌)等等，皆忽略了台灣的產業體質已經不同於當年，而社會福利政策中的子項目之間也需平衡發展、配套實施，輔之以更細微的財務操作才達到投資效益。意即，單方面地大量增加「經濟發展」與「福利津貼」支出，並無法有效改善處於經濟弱勢者的生活，必須加強延伸「社會救助」的政策到社會每個角落，藉此達成公平正義，這也是國家(社會福利)對人民最根本的承諾及義務。

順著這樣的討論，去觀察圖 4-2 中的「社會保險」項目。發現在民國八十四年，社會保險支出比例開始異軍突起，從民國八十三年 的 14.69%，突然升到 28.47%，之後逐續成長，到政黨輪替後的隔年(2001)到制高點為 43.66%，之後就高居不下維持在 36% 上下。此曲線推測與全民健康保險的開辦關係密切，全民健康保險為一強制性社會保險，於民國八十四年正式開辦，從開辦那年可以看到它所造成的起伏可謂劇烈。但是劇烈的震盪之後，國民黨政府就維持在 25%±3% 左右的水準。

當時，國民黨政府制定目前全民健保的保費分擔是依照被保險人的職業分成六類，可享受政府不同程度的補助，其中第四類(義務役軍人、軍校軍費生、替代役役男、在恤遺眷)、第五類低收入戶和第六類無執業的榮民，完全由政府撥款補助。但很弔詭地，有固定收入的軍公教人員所負擔的保費，比沒有一定雇主，且沒有固定收入的職業工會勞工、或失業者還低，這違反了所得高的人多負擔保費的「量能分擔」原則，是故近年來引發不少爭議。

另外，「社會保險」支出在政黨輪替後就往上爬，隔年似乎失控的往上爬升到 43.66%，這部分或許和民進黨開辦職業災害保險和就業保險有關。由於社會保險的目的是由政府扮演中介者的角色，以「繳費互助、風險分攤」來保障全民或特定保險族群。但是最近這幾年，政府投入的資金似乎居高不下，顯示相關政策仍有改善空間。

再者觀察圖 4-2 的「退休撫卹」支出，從民國八十年竟有 52.27% 之多，即為獨占過半社福支出，之後國民黨執政時期都還是維持在獨霸的姿態，保持在 45%±3% 的振幅，這樣的高比例，和其下的福利服務及社會保險保持了有 20% 以上的落差，這再一度證明國民黨的確建構了軍公教福利國。而國民黨執政時期退休撫卹支出最低點，落在民國八十四年的 41.29%，這或許證明當時國民黨實施退撫新制稍有作用，但是還是沒能抑止該年之後又往上爬坡的局面。直到民進黨上台，「退休撫卹」支出才頭一次和「社會保險」支出出現黃金交叉(民國八十九年)，由社會保險項目拔得頭籌，之後退休撫卹就一直維持在 30%±1% 的振幅中，但是截至民國九十五年退撫支出仍一直高於福利服務。

退撫支出曲線圖中，另值得我們注意的一點是，雖然退撫支出目前有降低的趨勢，但以民國九十五年的平衡點計算，大概是退休撫卹、社會保險及福利服務各佔的

比例大概為 30：35：25。但論及受益人口，根據黃世鑫(2003)數據，已退休軍公教人員僅有三十四萬人，而具有退撫舊制年資可適用優惠存款制度之軍公教人員估達五十萬餘人左右，合計達八十四萬餘人左右，這受益人數，遠遠少於目前另兩者(社會保險及福利服務)受益的總人口數，証實軍公教人員，過於佔有高比例的福利資源，難怪引起人民非議。

另外，退撫支出曲線降低的現象，是否能為我們證實民進黨政府，已在社會福利支出上作出平衡—即節制退撫支出，進而有更多資源可分配，可提供全民更多福利服務的結論嗎？

根據韓敬富(2003)的研究報告，他指出事實並非如此—即退撫支出走緩，不是民進黨政府控制下減縮，或是退撫新制產生的效益成果。事實上，反而是因為老榮民的日漸凋零。他指出於民國八十四年，當時可支領月退俸的資深老榮民約有 20 萬人次，但到九十二年，卻只剩下 13 萬 2 仟多人而已，整整減少了約 1/3 的人數比例。因此，我們可得知，正是老榮民的日漸凋謝，因而才導致退撫支出有走緩情形，這並非民進黨政府所控制，只能說是自然會產生的結構現象。

因此我們可預見退輔舊制下產生的財政壓力，於未來政府將逐漸紓壓。但是筆者必須指出另一危機，即「退撫新制」將可能在未來造成國家新的財政危機。此預見不可見於圖 4-2 中的「退休撫恤」支出，而是暗藏玄機於圖 4-1 當中的「政務歲出」項目。

根據韓敬富(2003)的報告，提到退撫新制下，政府提撥基金比例，是轉列成各機關的人事費支出。也就是說，軍公教退撫經費，已由福利支出項，改列進人事成本項(即政務歲出內)，這樣的作法，可在政府財政預算上，規避國會預算審查的政治風險。

因此，可得知軍公教退撫制度，造成的國家財政壓力，將從舊制逐漸紓壓，而轉移到新制的退輔基金提撥費率上。換句話說，未來政府在軍公教人員退撫金財政壓力，仍然會繼續延燒，唯其在對象上，將逐漸由老榮民，轉為以教師(目前為十多萬人)、公務員(目前為二十多萬人)為主的支付對象上。

另外，請讀者再回到圖 4-1 中「國家債務歲出」這一項，可發現它從民國七十六年開始一路有持續上升的跡象，從 4.10% 上升到國民黨執政結束那一年度數據比例為 15.47%，十分驚人。巧合的是圖 4-1 中「退撫支出」的比例，也是在那段時間持續往上爬升，像民國八十一年退休撫卹歲出比例是 8.98%，當年度債務歲出比例僅為 5.55%；在國民黨執政時期，退休撫卹歲出比例最高(12.11%)出現在民國八十六年，而那年債務支出竟也高達 11.83%，國家財政逐漸惡化已不言而喻。筆者想指出，或許舊制退撫並不是導致國家財政惡化的唯一因素，但也必是其中之一使其嚴重的絕對推力，而未來新制又會造成怎樣的財政負面效應，也頗令人憂心。

最後，筆者將由財務觀點來總結本節，並再一次回頭反省第一節所提出的提問，民進黨在法條方面顯然已從「軍公教福利國」過渡，但在財政上面有做到它所宣稱要解

構國民黨黨國分贓的機制嗎？

政黨輪替後，我們可以發現民進黨政府就立即改變了「國防」為歲出最大宗的慣例，使得國防支出比例平均維持在 15%左右。同時在政黨輪替該年的國家年度總歲出也首次由社會福利歲出(18.43%)稱霸。雖然民進黨政府國防支出降低，或許跟軍購案不通過有關，但我們單純僅從表面數據評判的話，民進黨政府在財政分配方面，的確有遵守「偏社會福利政黨立場」的承諾。

另一方面，實際數據顯示軍公教福利在當前台灣福利體制中，依然佔有相當多的社會福利資源。即使在民國九十年之後，民進黨政府努力在「社會保險」和「福利服務」支出比率有所提升，可是如果考量到整體受益人口數目和社福資源的不對稱，和未來退撫新制財務危機暗濤洶湧的情形，顯然民進黨政府並不足以聲稱已達成資源均分與社會正義的願景。

以法條與數據來對照民進黨執政與福利體制論證，可以理解當前福利體制確實有所變化，但是仍顯不足。這令人忍不住追問，為何民進黨執政七年後仍無法達到公平正義的理想願景，還有什麼樣不可抗力的因素嗎？目前台灣政局，最饒富興味與改革的重點區域，除了行政院本身之外，便是立法院。在國會全面改選之後，立法院不若過去僅扮演橡皮圖章的角色，而是實質為人民監督政府(行政院)施政，且行政院也不復再有行政院會內敲板即定案的能力，因此，下一節將探討立法院的兩黨政策攻防，立法院內的對立張力，或許可以讓我們找到當前福利立法的結構限制或是問題癥結。

第三節 從立法院看政黨輪替後福利政策角力

首先這一章節想呈現的是，目前執政黨政府官員與在野黨立委在立法院質詢時對於福利政策的攻防戰立場、論點上的角力，並非是在歷史上做時序上政策建構及分析。而目前的爭議牽涉層面太廣，所以本節將會著重在福利部份，並呈現其中的角力。在進入正文內容前，筆者先以表 4-3 總結了政黨輪替後(2000-2006 年)的爭議政策。

表(4-3)：2000 年政黨輪替後法案爭議

(資料來源：2006/06/14 聯合新聞網)

類別	政策	政策內容與進度	影響和爭議點
金改	二次金融改革	2004 年 陳總統連任成功，宣示進行二次金改，整併公股及民營金融機構的與整合 2005 年 台企銀標售案流標，造成二次金改重挫，財政部長林全更一度指出，公股銀行減半可能無法在年底達成 2006 年 公股行庫減半在去年年底陳總統施壓後表面上完成	1.官股銀行減半造就一波銀行員失業潮 2.官股賣財團，有圖利財團之嫌 3.貧富差距拉大 4.官商勾結情況加劇，弊案叢生

憲政	制新憲	<p>2003 年 陳總統宣示推動公投決定台灣新憲法。同年立法院通過第一部公投法，並排除行政院發動公投的權力。</p> <p>2004 年 首次全國公投與總統選舉合併舉行，兩公投案因領票人數皆未達 50% 門檻，宣告否決。</p>	<p>陳總統曾宣示，2006 年將推動公投制憲。外界憂，公投制憲等於變相推動法理台獨。</p>
	國會席次減半	<p>2005 年 最後一屆國民大會通過國會改革修憲案，第 7 屆立委選舉將立委席次減半，並採單一選區兩票制。</p>	<p>1. 有效政黨數量減少，兩黨政治成形</p> <p>2. 地方派系問題更嚴重</p> <p>3. 賄選風氣再起</p>
媒體	國家通訊傳播委員會	<p>2005 年 黨政軍退出媒體聲浪不止，無線電視事業公股處理條例草案通過。國家通訊傳播委員會(NCC)組織法通過，新聞局大部分業務將移撥到 NCC，僅留下政府發言及新聞公布的部分。</p> <p>2006 年 12 名 NCC 委員出爐，後來電信學者傳出全部要走、行政院推薦的委員全請辭的消息。</p>	<p>依政黨比例「分贓」，難杜政治之手</p>
民生	18%改革	<p>2006 年 新制上路，12 職等以下中低階公務員的「退休所得替代率」，上限改為 85~95%。所得替代率上限依年資多寡而定：任職 25 年者，上限為 85%，其後每多一年，增加一個百分點，最高 35 年，上限為 95%。而教師因服務年限最高可達 40 者，上限可達百分之 97.5%。</p>	<p>1. 用行政命令形式通過，規避立法監督，使限縮優存議案借屍還魂</p> <p>2. 公保養老給付的 18% 優存併入計算，有違保險精神</p> <p>3. 用行政命令形式通過，未來若由立院修正公務人員退休法、公務人員保險法，優惠存款議題可望「翻案」</p>
	水患治理特別條例	<p>2005 年 近年台灣氣候異常，中南部梅雨季節時豪大雨常釀災，謝揆任內推動 800 億治水條例</p> <p>2006 年 豪大雨再度在中南部造成災情，立院將在臨時會中優先處理</p>	<p>中南部逢大雨必淹水地區，一淹水就有官員勤於勘災、視察，但問題始終無法解決，當地居民抱怨，官員只來看一看「作秀」，卻無具體改善，與 8 年 800 億元根本無關。</p>

	塑膠袋限用	<p>2001 年 環保署推動限用塑膠袋政策立法，分三階段推動</p> <p>2002 年 限塑政策第一階段起跑</p> <p>2003 年 限塑政策第二階段起跑</p> <p>2004 年 推動限塑政策的環保署長郝龍斌去職，限塑不了了之</p>	<p>1.造成民眾生活不便，民眾配合度低</p> <p>2.外界批評民意凌駕專業</p> <p>3.限塑政策最後不了了之</p>
交通	新十大建設	<p>2005 年 蘇花高暫緩興建，台中古根漢美術館、台灣博覽會也都暫緩興建</p> <p>2006 年 台博會一度起死回生，後來蘇揆上任只示，將和桃園平地水庫等進度和效率較差建設預算都將遭排擠</p>	<p>目前已興建的一些建設，包含台南液晶區、永康創意園區等建設案招商數均為零，負債高達數百億</p>
	高鐵	<p>1990 年 規劃高鐵</p> <p>1997 年 台灣高鐵標下標案</p> <p>2000 年 台灣高鐵轉和日本新幹線簽約，和歐鐵解約</p> <p>2004 年 台灣高鐵需賠歐鐵 6500 萬美元</p> <p>2005 年 高鐵通車跳票，僅開放試乘台南段</p>	<p>1.採歐、日混血系統，系統安全有疑慮</p> <p>2.政府投資比例過高，原始股東投資不足</p> <p>3.雲林地層下陷問題，使外界譏搭高鐵如搭雲霄飛車</p> <p>4.噪音問題</p>
	高速公路 電子收費機制	<p>2004 年 遠通電簽約，12 月底建置完成</p> <p>2006 年 高速公路電子收費機制(ETC)系統啟用，裝機率過低，建置費過高，一度喊停，後已順利施行</p>	<p>建置費過高，引發民怨</p>
	北宜高通車	<p>1991 年 雪山隧道導坑動工</p> <p>1993 年 主坑開工</p> <p>2000 年 南港至石碇段通車</p> <p>2003 年 導坑西段貫通</p> <p>2003 年 導坑貫通</p> <p>2004 年 主坑西行線貫通</p> <p>2004 年 主坑東行線貫通，全線貫通</p> <p>2006 年 頭城至蘇澳段通車，預定於 2006 年 6 月 16 日全線通車</p>	<p>1.地下水流失，大台北地區用水是否會受影響</p> <p>2.途經翡翠水庫集水區，影響用水衛生</p> <p>3.雪山隧道的安全顧慮，長達 12.9 公里的隧道，如何防火逃生將是大考驗</p>
兩岸	兩岸小三通	<p>2001 年 實施 金門、馬祖與對岸的小三通</p> <p>2003 年 兩岸春節包機首航</p> <p>2005 年 兩岸春節包機對飛直航</p> <p>2006 年 擴大金馬小三通，開放金泉航線</p>	<p>1.小三通效益有限，僅開放金馬當地居民和 2 等親內，對台商助益不大</p> <p>2.開放兩岸直航，國防安全顧慮仍未解除</p>

			3.大陸走私品猖獗，透過小三通轉手來台，安檢有待考量
國防	6108 億軍購	<p>2003 年 國防部決定提前編列 7000 億元軍購案特別預算</p> <p>2004 年 反對 6108 億軍購聲浪起，民眾舉辦遊行抗議</p> <p>2005 年 軍購案一度闖關成功，列入院會報告事項，表決之後退回立院程委會</p>	<p>1.支持軍購者，認為應加強國防</p> <p>2.反對軍購者，認為不應債留子孫，挑起戰爭</p> <p>3.美台關係曾受軍購案影響，美方數度施壓</p>
核四	核四停建	<p>2000 年 扁連會後，行政院長張俊雄突然宣布核四停建</p> <p>2001 年 宣布核四复工</p> <p>2006 年 核四工期將再延後三年，追加預算</p>	<p>1.扁連會後無預警宣布核四停建，激化朝野對決</p> <p>2. 政策反覆，包商沒信心，工程不斷延宕，額外增加賠償金和預算</p> <p>3. 未來用電量不足</p>

由表 4-3 可以看出，政黨輪替後幾乎各領域都存在著兩黨政策角力的影子。而筆者在此節主要針對民進黨執政時期，軍公教福利性質的爭議法案為討論焦點，其分別就是軍教免稅、18%優惠存款利率及軍公教退撫退休替代率的部份。這三項法案，因為問題本質和結構限制其實都很類似，也因限於篇幅，因此筆者選擇「軍教免稅」為代表性議題，它將是接下來筆者要分析論述的觀察重點。

下面將以「**軍教免稅**」為例討論，以此探討目前改革的爭議，以及正反雙方所持之論點。為活生生呈現政策角力，文中會以表格方式陳列雙方對話，並佐以筆者之解讀與評論。同樣的政策攻防，也可以在「18%優惠利率」及「退休替代率」法案上觀察到，此結構化問題將是以下討論重點。

軍公教免稅的法案為民國四十四年十二月二十三日修正公佈，內容為現役軍人及托兒所、幼稚園、國民中小學以下教職員薪資所得免稅。此一優惠條款主因當時動員時期下軍人、國民教育與幼稚教育工作人員待遇皆偏低，特以免稅來補足低於物價水準的薪資。

而目前民進黨政府要改革的原因，是因今日軍教人員的薪資已不若過去，平均薪資像是職業軍人年薪約 80 萬元；一般教職員約 79 萬元(含年終獎金)；校長約 103 萬元；幼稚園約 67 萬元(公立)、50 萬元(私立)、工友和司機約 43 萬元。但國內各服務業員工每月平均薪資約 44,534 元(93 年)。因此基於稅制公平考量，「軍教免稅」之法條必須加以改革。

本法案首次送審時間，為民國九十一年八月二十七日函送立法院審議，但直至目

前仍在審議。這過程中究竟爲了什麼原因以致於本法案目前尚未定案，筆者試著從立法院公報中找出並呈現最爲典型的對話紀錄，並在最後歸納政黨對峙的問題癥結。

從表 4-4 邱毅立委及財政部部長林全的質詢對話中，由於邱毅立委對取消軍教免稅有所疑惑，因此筆者將他列爲辯論反方，而林全部長推動取消軍教免稅，將之視爲辯論正方，以利書寫，之後的表 4-5 至表 4-13 也將依此方式略分爲正反方意見。

表(4-4)：立法院質詢對話之一 資料來源：立法院公報第 94 卷第 36 期 日期 2005/06/15 頁次：137-139)

質詢對話	解讀
<p><u>邱委員毅</u>：請問財政部林部長，你認爲取消軍教免稅的理論基礎爲何？</p>	<p><u>正方論點一</u>(政府·林全部長)：取消軍公教免稅的理論基礎，來自於所得稅法規定，並無因身分別而可以免稅的。</p>
<p><u>林部長全</u>：主席、各位委員。依據所得稅法規定，並無因身分別而可以免稅的，因爲職業無貴賤，我們找不到軍教免稅的理論基礎，所以，基本上應該與其他所得一起對待。</p>	
<p><u>邱委員毅</u>：部長講得有道理。就是說，軍教免稅是因身分和職業別而免稅，這種做法找不到免稅的理論基礎，所以站在租稅公平正義、量能課稅的原則之下，軍教免稅的規定雖然行之有年，卻應該要予以取消。但若按照這樣的理論基礎，就會有很多人發出不平之鳴，因爲依身分、職業別而免稅的並不只是軍教，14 家金控公司一樣是因職業別而免稅，促進產業升級條例中規定可以五年免稅的高科技產業也是因爲職業別所致，如果按照你所說的，軍教免稅找不到理論基礎，應予取消，那麼金控公司的部分難道就不用改了嗎？高科技公司的免稅就應該繼續維持嗎？這樣說得過去嗎？</p>	<p><u>反方論點一</u>(泛藍·邱毅委員)：財稅改革應全面執行，若軍教免稅找不到理論基礎可以免稅，那麼金控公司及高科技公司也沒有理由給免稅等優惠。</p>
<p><u>林部長全</u>：委員所講的是法人和產業別，他們所繳的是營利事業所得稅。有關產業別的獎勵政策，在促進產業升級條例裡面確實有針對個別產業給予獎勵，但最早的時候是只針對功能別，而沒有產業之分，以前的獎勵投資條例才有產業之分。針對產業別予以獎勵的問題和委員所講的身分別是不一樣的，因爲產業可以進入，也可以退出，但是基本上……</p>	<p><u>正方論點二</u>(政府·林全部長)：國民課稅不應有職業差別，此不等同於產業減稅與獎勵投資條例。</p>
<p><u>邱委員毅</u>：你這麼一說，大家又被你搞迷糊了！你說取消軍教免稅是基於不能有身分別和職業別之分，而金控公司和高科技業則是產業別，但我們是在談廣義的租稅公平正義和量能課稅的原則，你卻繞來繞去，卻說這個是「職業」、那個是「產業」！我現在只問你一句話……</p>	<p><u>反方論點二</u>(泛藍·邱毅委員)：政府要改革也要先從財團開始著手，不應從軍公教(暗指一般無權勢的人民)開始，以兼顧社會公平。</p>
<p><u>林部長全</u>：你讓我講完嘛！</p>	
<p><u>邱委員毅</u>：你爲什麼要挑軍教先開刀，而不從金控公司開刀？是不是因爲金控公司都可以直通總統府，背後都有大靠山，所以你不動；而軍教都是升斗小民，所以你可以把他們當成租稅改革的祭品，拿他們來祭刀？</p>	

以正方而言，認爲取消軍公教免稅的理論基礎，來自於所得稅法規定，任何人都

不可以因身分別，而豁免被國家徵稅的國民應盡義務；但反方以「改革應全面執行」為攻擊點，認為不應只針對市井小民的軍教人員下手，如果軍教免稅找不到理論基礎，應予取消，那麼金控公司也該改革，且高科技公司的免稅優惠也無道理繼續維持。

筆者解析上半場辯論，發現反方試圖用政府與財團掛勾的論辯法，混淆軍教財政改革的正當性，從一開始身分別的聚焦，試圖失焦且跳躍到產業的不同討論單位，即「身分」與「產業」的設定，而不以相同的自然人身分繳稅國民做討論基準，以此阻止正方的第一個論點合理性。

接著正方反駁，產業別的獎勵政策是因它們法人的性質，國民課稅的免稅設定，應不同於產業減稅與獎勵投資條例的討論範疇等等。此時，反方採取斷話法，不讓正方有時間完整表達論述，並接著馬上指出財政改革若要進行，優先順序也是財團，在此以「先後順序」來延遲軍教免稅改革的時間表，更以暗指軍教為一般無權勢的人民的手法，來製造政府壓迫弱勢的幻象。而反方的論點看似合理，也訴求了人民對財團的反感，但是卻忽略了目前軍教薪資結構，在社會上較一般國民高的事實。藉此論點鞏固軍教免稅利益，會使其他繳稅國民應與軍教站在同一個稅務基準點的討論失衡，忽視其他國民長久對此產生的相對剝削感。

表(4-5)：立法院質詢對話之二 (資料來源：立法院公報第 94 卷第 36 期 日期 2005/06/15 頁次：139-141)

質詢對話	解讀
<p><u>邱委員毅</u>：我覺得你講的都是空話。我再問你，游錫堃院長時說過：軍教免稅取消之後，課多少，補多少。你們現在已經把取消軍教免稅的條文送到本院審查，請問配套做好了沒有？完整了沒有？</p>	<p><u>反方論點三</u>(泛藍·邱毅委員)：基於政府對人民應有信賴保護原則，必須有改革的配套。</p>
<p><u>林部長全</u>：我們在今天的報告中特別提到「課多少，補多少」，就是為了貫徹這項原則，對此，教育部和國防部事實上已經有一個配套機制……</p>	
<p><u>邱委員毅</u>：既然「課多少，補多少」，請問你幹嘛課？這樣對國庫並沒有好處，只是增加稅務稽徵成本嘛！何必呢？</p>	<p><u>正方論點三</u>(政府·林全部長)：實現租稅公平是有必要的。</p>
<p><u>林部長全</u>：為了實現租稅公平，這樣做當然是有意義的。即使是在教員或軍人團體中，也有高所得和低所得之分，雖然「課多少，補多少」，但是他們所繳的稅是不一樣的，高所得的人繳的比較多，低所得的人繳的比較少，所以有些人是課的多、補的少，有些人是課的少、補的多，在整個團體裡面……</p>	
	<p><u>反方論點四</u>(泛藍·邱毅委員)：若是補多少、課多少(一收一放的策略)，只會增加稅務稽徵成本。</p>

反方在第二段對話中，進一步指出，政府取消軍教免稅後，應基於「信賴保護原則」，提出配套。而由於游錫堃擔任行政院院長時，提出取消軍教免稅後，會依課多

少、補多少的原則，對軍教人員進行補償，但反方卻以為若是實行課多少、補多少的措施，又何必對軍教徵稅，只是多此一舉，增加政府稅務稽徵成本而已，以之抨擊政府為何還勞民傷財，畫蛇添足。

筆者以為「信賴保護原則」在此段辯論當中，是一個很重要的論點。信賴保護原則，是基於歷史因素及為了保護舊有政策的持續性，要求政府必須堅守對人民的信用及承諾，屬於社會契約性質的圭臬。此概念放在我們現實生活中，也多有應用，像是在法庭上法官也會使用類似信賴保護原則之概念，會考量新舊法條交替的時間點，在判刑時多會以採用對當事人有利的法條。

而信賴保護原則正是目前取消軍教免稅，最大爭議之處，一方面政府必須要兼顧與軍教人員過去的承諾，提出配套，一方面又要消除其他人民的相對剝奪感，且要破除舊有不合理的免稅制度，達成國家資源均分，因此並不是很容易能達到平衡，也可以想見這改革為何持續到現在還無法解決。在此請再回到正反方對話中，反方認為課多少補多少，就不如不課稅，這樣的談話法，則完全忽略租稅公平的價值體系，反方在鞏固了軍教利益的同時，也忽視了廣大的民眾對公平課稅的冀望。

表(4-6)：立法院質詢對話之三 (資料來源：立法院公報第 94 卷第 36 期 日期 2005/06/15 頁次：141-142)

質詢對話	解讀
<p><u>邱委員毅</u>：簡單的說，請問你的配套到底做好了沒有？</p> <p><u>林部長全</u>：配套部分，一旦將來修法通過……</p> <p><u>邱委員毅</u>：不要等將來！你現在都已經把所得稅法的修正案送到本院審查了，所以我問的是現在，而不是將來。</p> <p><u>林部長全</u>：今天國防部和教育部都有派人列席，就是要說明的配套機制啊！</p> <p><u>邱委員毅</u>：你們今天把案子送到財政委員會來審，卻連配套都不知道，……</p> <p><u>林部長全</u>：今天是審所得稅法修正案，至於配套，教育部和國防部都有人在場，……</p> <p><u>邱委員毅</u>：你今天提案來審，卻沒有配套，還說什麼「將來」！</p> <p><u>林部長全</u>：國防部和教育部本來就是軍、教的主管機關，並不是由財政部來幫他們加薪，行政院是一體的啊！</p> <p><u>邱委員毅</u>：稅制改革、取消軍教免稅是財政部在主導的，你把案子送到立法院來之前，不需要和教育部、國防部研商配套措施嗎？</p> <p><u>林部長全</u>：所以今天才有國防部和教育部的人在場，行政院是一體的啊！</p> <p><u>邱委員毅</u>：他們來一起報告，可是難道你連他們要報告什麼都不知道嗎？</p> <p><u>林部長全</u>：各部會本來就有自己主管的業務啊！</p>	<p><u>反方論點五</u>(泛藍·邱毅委員)：法案送立法院審議時，配套措施尚未明確，無法全面性評估法案效果。</p> <p><u>政府問題一</u>(筆者觀察)：政府應為一體行政，但各部會行政無法整合，業務彼此獨立，互相不甚了解，配套措施送審前並未經過審慎內部討論。</p>

此段反方質問正方，免除軍公教減稅後，政策配套的內容為何。但由於遭質問的

正方·林全部長，不清楚教育部及國防部的配套為何，反暴露出政府雖聲稱一體行政，但各部會行政根本沒有整合，業務彼此獨立，互相不甚了解，就連配套措施送審前都未經過審慎內部綜合討論，雖辯解各部會都有自己主管的業務為由，但是法案的制定或是修正，都會牽一髮動到國家或是人民權益，空有改革的前提，卻沒有合理的配套措施做後續討論，根本無法讓立法委員對法案背書，進行全面性評估法案效果。

法案要改革，首先第一個要求就是政府首長應具備對立院進行有脈絡性的整體解說的能力，這是推動任何法案應有的負責態度，否則就容易落人「硬幹不溝通」、不負責任的話柄，這應當是不管由哪一個政黨執政，首長們都應該引以為戒。

表(4-7)：立法院質詢對話之四 (資料來源：立法院公報第 94 卷第 36 期 日期 2005/06/15 頁次：142)

質詢對話	解讀
<p>邱委員毅：你直接回答我的問題。你看過國防部和教育部送給你的配套之後，你同不同意……</p> <p>林部長全：我要再次向邱委員報告，國防部和教育部並沒有送給我任何配套……</p> <p>邱委員毅：荒唐！主席，這樣的話，我們今天審什麼？連配套方案都不知道，我們到底要審什麼？這是整體稅制改革中的一環，稅制改革最重要的就是量能課稅，有多少所得就課多少稅，這是最基本的租稅公平正義的原則，我們要求的是整體的稅制改革，真正的公平正義，而不是假的公平正義；我們要求的是軍教免稅取消，但是金控公司和高科技公司免稅也要取消，大家都取消，一起為租稅負責任！我們要求，財政部必須將國防部和教育部的配套研擬成熟，再送到立法院來審議。現在你根本一問三不知，你「講的都正確」，但都是東扯西扯！你有面對問題並加以解決嗎？</p> <p>主席：邱委員，你的時間到了。</p> <p>邱委員毅：主席，我正式提案，這個修正案暫緩，等待配套完整。現在沒有配套，身為財政部長，竟然這麼不負責任！</p>	<p>反方立場(泛藍·邱毅委員)：支持取消軍教免稅，有條件支持，但配套要軍教人員同意，並且金控及高科技公司免稅一併取消，以示公平。建議暫緩此修正案，直到配套措施明朗化。</p>

這一段可以看出反方的立場，基本上支持取消軍教免稅，只是前提是配套必須做好，必須提出配套方案與軍教人員討論及溝通，並取得改革與被改革者之間最大化同意的原則。因此改革很明確是正反方都認為必須要走的路，只是怎麼做才是重點，在質詢討論中，可以看的出來這部份並不明確，再再暴露出民進黨政府到目前為止，只知道要解構軍公教福利國，但是解構之後配套政策要怎麼走，缺乏可信的規劃，大方向不明確，便造成人民(或者被改革者)會有強烈的不安全感的困境。

再者，延續著之前的討論，政府要改革也必須了解到，改革與革命的差別失之毫釐差之千里。改革需兼顧政策的延續性與人民的利益為前提，若是每個新政黨上台都

強推自己的法案，完全不管過去的承諾或是未來的後果，並非人民之福。此處必須強調，「改革」並不同於「革命」，就算革命也並不保證人民更好的生活。例如當初國共內戰後，共產黨在大陸實施各項「革命」，就完全不必遵循過去國民黨政府的法律及舊有承諾，但是這樣的蠻幹改革，忽略學理上和財政上的規劃，其結果是經濟文化敗壞，人民苦不堪言。況且古人云「民無信不立」，筆者以為目前台灣或是民進黨政府如果考慮的是改革，就應該要兼顧政策延續性和人民對政府的信賴，這才是長久之計。

表(4-8)：立法院質詢對話之五 (資料來源：立法院公報第 94 卷第 36 期 日期 2005/06/15 頁次：143)

質詢對話	解讀
<p><u>朱處長華倉</u>：主席、各位委員。第一，我們支持行政院的政策，第二，有關軍人免稅的部分，我們上下都有共識，相關的配套措施也在研擬當中……</p> <p><u>謝委員明源</u>：你不要講這些廢話，只要講針對「課多少，補多少」，說明一下你們要怎麼補就好了！</p> <p><u>朱處長華倉</u>：這方面我們有四個原則：第一，不減少大部分官兵納稅後的薪資所得，確保國軍官兵的權益和軍眷的生活；第二，部隊單位調薪比例高於機關單位；第三，優先調整中階與基層官兵；第四，強化部隊戰階層，增加調整幅度。</p> <p><u>謝委員明源</u>：這樣聽來，有課稅和沒課稅相差不多，乾脆就不必課稅了嘛！何必在那邊調整來、調整去，只是增加麻煩而已！請問你有沒有同感？</p> <p><u>朱處長華倉</u>：沒有意見。</p>	<p>政府問題二(筆者觀察)：取消軍人免稅後的配套就是調薪，以財政收支總額的角度，此修正案並無任何實質意義。此做法無法解構軍公教福利國，也無助於消除一般人民心中的相對剝奪感。</p>

這一段正方提出配套的原則，即是調高軍人薪水，使其納稅後最後薪資所得不被影響。此回答證明政府官員完全不理解此改革背後的理念，導致提出的配套，讓改革顯得完全無意義，既無法解構軍公教福利國，也無助於消除一般人民心中的相對剝奪感，曝露政府只想各方應付、多方討好的心態。

表(4-9)：立法院質詢對話之六 (資料來源：立法院公報第 94 卷第 36 期 日期 2005/06/15 頁次：144)

質詢對話	解讀
<p><u>謝委員明源</u>：教育部的部分呢？也是以調薪和津貼來彌補嗎？</p> <p><u>主席</u>：請教育部國教司吳司長說明。</p> <p><u>吳司長財順</u>：主席、各位委員。今年我們針對取消軍教免稅的相關後續作業召開過兩次意見徵詢會議，並舉辦過三場公聽會，意見非常紛雜，不過基本上……</p> <p><u>謝委員明源</u>：你講重點就好！你們要怎樣補？</p> <p><u>吳司長財順</u>：因為意見很紛雜，所以我們還在規劃中，不過初步的規劃方向</p>	<p>正方論點四(政府·吳財順司長)：取消教職人員免稅的金額，將用來改善整體軟硬體教學，回饋校園環境、設備和建設。</p>

<p>是，目前粗估一年的課稅總額大約是 98 億元，我們希望全部以改善整體教學環境為主，例如……</p> <p><u>謝委員明源</u>：你的意思是要把這 98 億元用來回饋校園環境、設備和建設嗎？</p> <p><u>吳司長財順</u>：因為意見紛雜，現在還在研議當中，不過主要是希望全數用在改善整體的環境。</p> <p><u>謝委員明源</u>：如果是硬體設備，政府本身就有預算了嘛！這樣能算是「補」嗎？國防部的方案是看課多少，再直接補到當事人身上，等於是直接的利益；你剛才講的則是把所課的稅用在學校設備上，可是這部分原先不就編在預算裡了嗎？這樣怎麼講得通？難怪教育界的人不認同！你們這個方案比國防部還差，對不對？</p> <p><u>吳司長財順</u>：因為各界所指控的意見確實非常紛雜，……</p> <p><u>謝委員明源</u>：你們必須重新擬定，這樣是不會通過的。</p>	<p><u>政府問題三</u>(筆者觀察)：教育部的看法，頗有以「取之於民，用之於民」來安撫教職人員的用意。但是改善整體教學環境原本就是國家的份內義務，應編列為常態性支出，不應成為取消教職免稅的配套措施，此兩者並無直接相關。</p>
---	--

本段質詢中，教育部官員提出的配套，將以改善整體教學環境為主，卻遭反方反駁整體教學環境原本就是國家的份內義務，應編列為常態性支出，不應成為取消教職免稅的配套措施。這回答也顯露政府官員心態可議，挖東牆補西牆，不只國防部官員配套敷衍，就連教育官員也是如此，顯然行政院各部會之間並未經過充分準備。因此，在這樣輕忽的態度下，可想而知，軍教免稅法案將持續是爭議之焦點。

表(4-10)：立法院質詢對話之七 (資料來源：立法院公報第 94 卷第 36 期 日期 2005/06/15 頁次：145)

質詢對話	解讀
<p><u>費委員鴻泰</u>：林部長麻煩聽一下，吳司長表示這些錢是要用在改善教學環境上，請教吳司長，你們跟教師會談好了嗎？</p> <p><u>吳司長財順</u>：我們有徵詢各界的意見，包括教師會在內。</p> <p><u>費委員鴻泰</u>：在座列席的官員，本席問什麼你們就回答什麼。請問國教司和教師會針對課多少、補多少一事談好了嗎？</p> <p><u>吳司長財順</u>：我們有徵詢教師會的意見……</p> <p><u>費委員鴻泰</u>：我說什麼你聽不懂嗎？我問什麼你們就回答什麼，請問你們談好了嗎？有共識嗎？</p> <p><u>吳司長財順</u>：沒有。</p>	<p><u>政府問題四</u>(筆者觀察)：重大政策變革，政府和直接利益相關團體未善盡溝通的義務。形式上地開座談會與實際取得共識，兩者有相當大的差別。</p>

這段顯示政府要修改重大政策，卻沒有執行應該要向人民(被改革者、或相關團體)做的溝通，這樣的作為本身就不見得合乎公平正義的原則，所以即使目的是為了解構軍公教福利國，以達成資源均分的正義，但是手段正當性不足，卻造成被改革者(被剝

奪利益者)不信任政府的良善動機與立場。

表(4-11)：立法院質詢對話之八 (資料來源：立法院公報第 94 卷第 36 期 日期 2005/06/15 頁次：151-152)

質詢對話	解讀
<p><u>楊委員瓊瓔</u>：配套措施究竟為何有無結論？結論出爐了嗎？</p> <p><u>吳司長財順</u>：目前初步比較有共識的部分是希望課稅總額，根據最新計算結果大約是 98.1 億，希望全數用在改善國中小及幼稚園的整體教育環境。至於細項部分意見比較紛雜，但我們有一些主要的考量……</p> <p><u>楊委員瓊瓔</u>：達成共識了嗎？</p> <p><u>吳司長財順</u>：尚未跟教師組織達成共識，但是行政部門已經有初步的看法。</p> <p><u>楊委員瓊瓔</u>：有沒有再跟教師團體溝通？</p> <p><u>吳司長財順</u>：我們有跟各界團體溝通，而不僅跟單一的教師團體溝通。</p> <p><u>楊委員瓊瓔</u>：溝通了嗎？</p> <p><u>吳司長財順</u>：包括教師團體、家長代表、教改人士及學者專家等等。</p> <p><u>楊委員瓊瓔</u>：最近一次溝通是在何時？</p> <p><u>吳司長財順</u>：94 年 4 月。</p> <p><u>楊委員瓊瓔</u>：有沒有結果？</p> <p><u>吳司長財順</u>：教師組織拒絕派員。</p>	<p><u>政府問題五</u>(筆者觀察)： 本法案遭遇利益相關團體拒絕溝通，政府與其缺乏互信基礎與良性溝通管道。</p>

從此段應答，得知政府無法善盡溝通的義務，與利益相關團體拒絕溝通有關，顯示利益團體居心可議，以拒絕溝通來使改革無限制陷入僵局，並以此指責政府政策的粗暴及粗糙。這裡也顯示，被改革者與政府之間也缺乏互信與良性對話。

表(4-12)：立法院質詢對話之九 (資料來源：立法院公報第 94 卷第 36 期 日期 2005/06/15 頁次：146)

質詢對話	解讀
<p><u>費委員鴻泰</u>：警察的外島加給 1 個月大約是 1 萬 5 千元左右，校級軍官外島加給 1 個月則是 1 千多元，不到 2 千元，請問部隊國軍每天都要戰備留守、晚上也不能外出，請問這樣算不算加班？</p> <p><u>朱處長華倉</u>：不算。</p> <p><u>費委員鴻泰</u>：你覺得這樣公不公平？</p> <p><u>朱處長華倉</u>：報告委員，軍人的待遇福利還是依據立法院立的法來執行。</p> <p><u>費委員鴻泰</u>：部本部晚上都不用留守，難怪你們都不關心，現在你不是代表個人的立場，而是代表國軍的立場，今天國軍晚上留守在部隊中不能出來，為什麼不能像公務員一樣來計算加班費呢？</p> <p><u>朱處長華倉</u>：這是因為制度的不同，軍人與文人適用的法律不同。</p>	<p><u>反方立場</u>(泛藍·費鴻泰委員)：軍人留守卻無加班費，在薪資制度上本有不公之嫌，取消免稅必須先改革這些問題。</p>

此段，反方指出軍人留守卻無加班費，在薪資制度上有不公之嫌，取消免稅必須先改革這些問題。但正方提出軍人不同於文人的制度，因此不能採取這樣的薪資結構比較法。由於軍人在國家體制中扮演的角色不同於一般職業，這是有爭議的部分，因此筆者以為還需全盤考量法條和財政規劃，提出客觀的數據與分析，才得決定其薪資結構是否不公的問題。

表(4-13)：立法院質詢對話之十 (資料來源：立法院公報第 94 卷第 36 期 日期 2005/06/15 頁次：147)

質詢對話	解讀
<p><u>費委員鴻泰</u>：…林部長，剛才吳司長表示課多少、補多少中關於補多少的部分是用在國教預算上，這與行政院當初表示課多少稅，就給這些老師多少稅的內容是完全不一樣的，教育部說你們都談好了，請問什麼談好了？再者，關於教師薪資，大學教師薪資按照學歷、著作有分成各種等級，但高中、國中之所以沒有分等級，就是因為沒有著作方面的比較，而且只要大學畢業就可以了。再來，教育部真的是在欺騙社會大眾，外界都以為是課多少、補多少，可是今天我們才知道是課多少稅就補多少給國教預算，部長，你們是不是在欺騙所有的老師？</p>	<p><u>反方立場</u>(泛藍·費鴻泰委員)：教育部的「課多少、補多少」措施，暗示著多課的稅款是補到教師身上，教育部有欺騙老師之嫌疑。</p>
<p><u>主席</u>：請財政部林部長說明。</p>	
<p><u>林部長全</u>：主席、各位委員。當時討論課多少、補多少時，國防部、教育部就有討論這要直接補到薪資還是其他地方，當時教育團體有 2 個不同的意見，黃部長在任的時候，他是傾向 2 項意見同時並採，後來我也請教過杜部長，而最近的決定是，杜部長認為拿這些錢來補助導師費等會比直接補助薪資來得好。</p>	<p><u>正方立場</u>(政府·林全部長)：行政院支持的是補在國家預算上，而不是補助薪資。</p>
<p><u>費委員鴻泰</u>：長話短說，部長就不要再說那些道理了，我問你，教育部認為課多少、補多少中關於補多少的部分不是補給那些被課稅的高中、國中及國小老師，而是補在國教預算上，從行政院的角度來看，請問這些話對不對？</p>	
<p><u>林部長全</u>：行政院會支持這個看法。</p>	

從上一段對話，發覺反方似乎是在幫教師們爭取加薪，這樣的做法，又落入和軍人課多少，加多少薪一樣的配套，使得改革變得無意義，顯示似乎反方也不了解公平與正義的實質意涵。

回顧以上十個表格的質詢對話，發現正反雙方其實都支持改革軍教免稅，但主要的癥結就是信賴保護原則下的配套的爭議，政府沒有規劃好，也沒有善盡溝通的責

任，甚至政府各單位也沒有做到整合性的討論。而反方也企圖以財稅改革應優先從財團開始等理由，妨礙取消軍教免稅的進度，甚至製造政府壓迫軍教的圖像，維護軍教利益，卻枉顧廣大納稅人有權力要求不應有身分別差別待遇，何以軍教人員薪資比一般國民高，卻可不徵稅的疑惑，這也造成民眾對軍教階級反感對立的情緒。

另一方面，教師團體以拒絕協商來延宕改革並使改革成為不正當的手段，其心態可議，且軍教利益團體，對於課多少補多少，顯然是以做薪資上的實質補償較能得到他們的共鳴，只是政府若是如此配套又何必改革，多此畫蛇添足之舉。而筆者發覺三方不管是正方政府或是反方在野立委、及軍教利益團體，都未能體會公平正義的精髓，導致迷失在自己的視角內。同樣的政策攻防，不僅發生在軍教免稅的法案，也發生在「18%優惠利率」及「退休替代率」等法案，問題的癥結與本節呈現的內容多所類似，故在此不贅述。至於可能的解決模式，將留待第五章再提出建言。

而接下來進入第四節，筆者將從政策層次的討論中退出，嘗試在理論層次探討「國家中心論」，在台灣福利體系政策制定歷史過程中，對台灣適用性為何？及國家在台灣福利歷史變遷中扮演了什麼樣的角色。

第四節 以「國家中心論」看台灣歷年福利政策制定

本節一開始先說明選用「國家中心論」的緣由，在台灣現存的學術論文中，對於使用國家中心論似乎蔚為主流，以近年學界認可撰寫水準頗高的碩博士論文，則有鍾華菁(1996)、李明聰(1996)、張家麟(2001)等人，皆主張國家中心論在解釋台灣社會福利政策的形成，提供很好的詮釋方法，而此詮釋方式也成為近年在討論政策制定時，理論選擇與使用上最為普遍的框架。

因此，筆者也選擇「國家中心論」的成為本節的主要對話要角。且將嘗試以國家中心論為主要探討對象，以筆者到本節之前對台灣福利政策制定知識的累積，去交互察看「國家中心論」在台灣福利政策制定上所能提供的理論解釋力。最後，對於目前的政策制定，筆者將提出自己的看法。

而下面的篇節，將從描述介紹「國家中心論」的理論內涵為先，再以國家中心論作基礎，試著討論台灣從民國三十八年開始國民黨當家作主，到民國八十九年民進黨粉墨登場迄今，台灣社會福利政策制定在國家中心論的架構之下，所能產生的交集面，並提出相關論證。

首先根據鍾華菁(1996)的介紹，講解本節主要使用的「**國家中心論**」的理論內容。在此必須指出，國家中心論的誕生背景，基本上是針對「社會中心論」提供反思的可能；它認為國家機關所追求的目標，不只反應社會團體或任何一個階級的利益，國家機關會根據自身的目標、能力與其追求之利益，在國際及國內環境結構變遷之際，採取變通的策略(Skocpol,1985a)。因此，國家機關在整個政策制定及政治的過程中，不論

是理論的建構或者是對事實的分析上都佔有核心的研究地位 (Nordinger,1981; Skocpol,1979)。

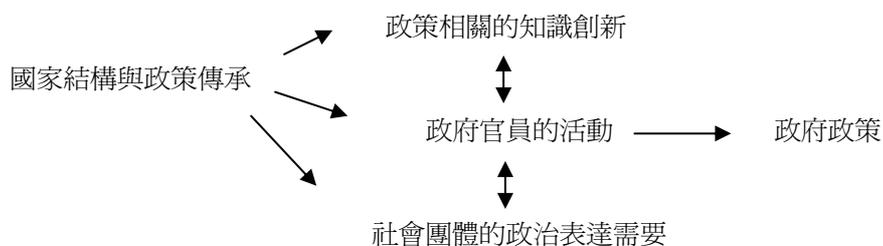
而持國家中心論者反對「公共政策只是社會利益需求互動後所產生的結果，國家機關只是被動的接受、反應」的說法(Easton,1953)，他們認為許多公共政策是由國家內部所提出，在政策過程之中國家機關並非處於被動的角色，其本身就有許多的投入(input)，加以運轉(processing)之後才產生決策的輸出。以此論點觀之，國家機關在政策制定過程中，是扮演主動性、主導性的角色。

然而對於國家的界定眾說紛紜，史卡波(Skocpol)認為「國家」(state)是一個透過徵稅以汲取社會資源的組織，意即國家本身為一理性自主的個體，企圖擴張對其領土內人民的強制性以及政治權威(Skocpol,1991)。基於此，國家必須將掌握政權的穩固及合法性設定為主要目標，而國家目標的達成端視國家的能力而定(鍾華菁，1996)。

此外，史卡波從「國家」的角度出發，研究社會變遷和政策的發展，認為國家不應該只是完全依賴一般的社會結構特徵，或者是特殊利益團體間政治權力與資源的分配，國家機關更不是只隨著生產方式或優勢階級的行動而應變，國家是一個獨立的個體。也就是說，國家機關的結構和活動決定了各階級競爭、組織或是抗議的能力(Skocpol,1979)。除了國家自主的特性外，國家的歷史性和結構性因素及官員的自主性(official autonomy)對政策也有很重大的影響，其中互動關係如圖 4-4 (鍾華菁，1996)。

圖(4-4)：國家與政策產出的關係

資料來源：Weir and Skocpol，1985。轉引自鍾華菁(1996)



銜接著前幾段的論述，可以了解到國家中心論，就是在「國家機關具有高度自主性」的前提上發展的。而國家自主性(state autonomy)指的是「國家不受社會利益團體影響下“制定”政策的能力」，但是並非意味著國家機關與社會的力量毫不相干，而是指國家的行動並非單一地由社會力量安排而決定(Caparoso and Levine,1993)。史卡波又從「利益」的角度出發，提出對國家的看法，認為國家是依循自身利益為行動的準則，進行政治經濟資源的分配，以維持政治秩序與安定(Skocpol,1993)。而國家自主性的展現在不同國家結構、政治環境及政策領域中，會有程度的差異(鍾華菁，1996)。

而國家中心論，除了要有「國家自主性」前提，另一很重要的對應詮釋就是「國家

能力(state capacity)」，這指的是「國家可以在不受利益團體影響下“執行”擬定政策的能力」。結合這兩個論點，在詮釋國家中心說的理論中，即有一策略是以明確的「社會—國家」對立的概念架構來，解釋國家在政策制定過程中主動的角色和地位。其基本主張為「無論國家的偏好和民間最有勢力的團體偏好是否相同，它都是具有自主性的」。依國家自主性的強弱程度，分為三種國家自主性，解釋國家與社會偏好，以及國家偏好與權威性行動之間的關係(Nordinger,1981)。

針對「社會—國家」對立的概念架構，可看圖 4-5「民主國家權威性行動的解釋」進而分辨，圖中「橫列」表國家自主性的面向，以國家偏好與社會吻合的程度，此面向關係著國家是否能依其自己的偏好而“制定”政策，分為國家與社會偏好不同或一致兩種。「直行」代表國家偏好與權威性行動(“執行”政策的能力，即是「國家能力」的指涉)間相配合的程度來衡量，分為偏好與權威性行動一致或不同。

圖(4-5)：民主國家權威性行動的解釋 資料來源：Nordinger,1981:28 轉引自鍾華菁(1996) 筆者另有增添

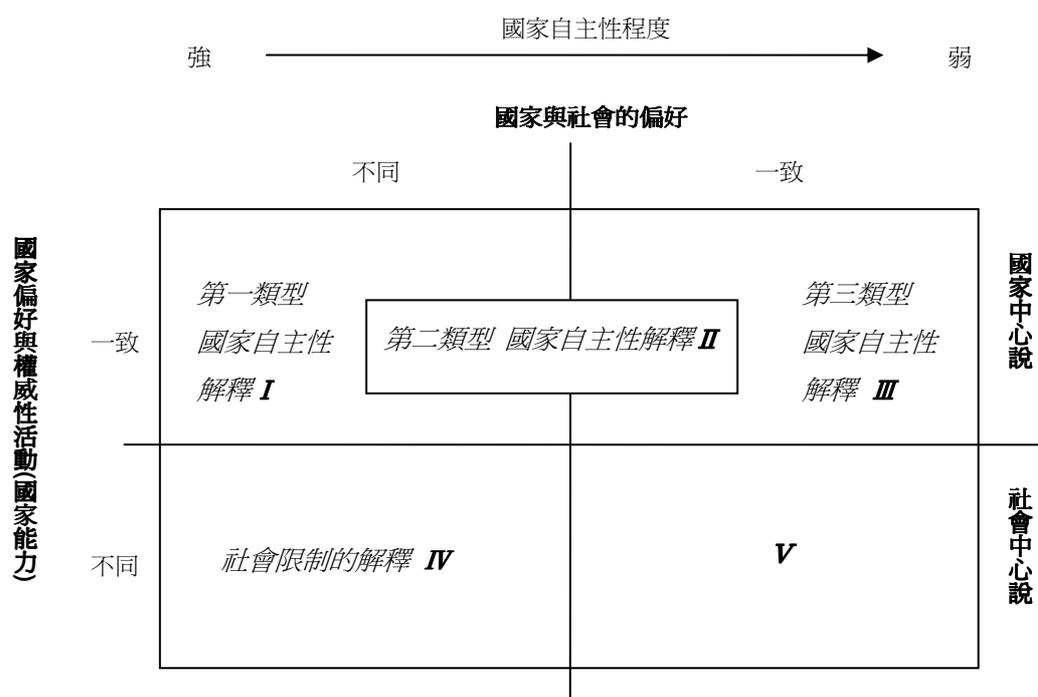


圖 4-5 的上半部是國家中心觀點的三種解釋。I 為第一類型的國家自主性，當國家與社會偏好不同時，官員利用其自主性，解除社會限制、動員社會需求，或者依賴國家擁有的公權力，將他們的偏好轉變為權威性行動。

II 為第二類型的國家自主性，當國家與社會偏好不同時，官員會利用其自主性，改變社會偏好，有時會伴隨採用連結社會資源的方式，產生沒有不同的社會偏好，再將他們的偏好轉變為權威性行動，橫跨國家與社會偏好一致時，官員可直接將偏好轉

變為權威性行動，也會利用官員自主性，以強化社會的一致性、順服度，壓抑社會少數的反對聲浪。

圖 4-5 的下半部表示社會中心觀點，**IV**代表國家由社會所限制，國家與社會偏好不同時，國家將依社會偏好而行動。**V**代表國家與社會偏好一致，但國家又不能依其偏好行動，兩者情況相矛盾，理論上不可能發生，因此方格內呈現空白(Nordinger,1981；鍾華菁，1996)。

而國家中心論者，多認為社會福利政策屬於第三類型的國家自主性，即圖 4-5 中的**III**，意味著國家與社會的偏好並沒有很大的不同，國家將其偏好轉換為權威性行動時，所受到的社會阻力較小。通常在一些較大的議題上，國家與社會在某些基本理念上會趨於一致，例如促進經濟成長的公共政策、充分就業的經濟體制、實質的公司利潤、維持混合體制的福利國家、以及私有財產權的保護等等。但是這樣的情況下，社會的關心度比較低、參與的管道會比較少，自然國家機關掌握資源的比例偏高，國家自主性將會相對提升(Nordinger,1981；彭慧鸞，1993)。

而在理論層次的理解後，透過圖 4-5，筆者發現該理論似有漏洞，即「**V**的部份是絕不可能發生」的論述，指當國家與社會偏好一致，國家卻不能依其偏好執行政策，兩者情況相矛盾，絕不可能發生，故方格內為空白。筆者認為這狀況不但可能出現，而且就是發生在當前的台灣，下面將以上一節的軍教免稅案為一反證。

首先國家偏好在取消軍教免稅一案，無庸置疑，民進黨政府長久以來是傾向於改革的立場，並且政府可藉此調節財務支出，減少赤字，此舉完全符合國家此個體的自身利益。再者，關於此法案社會的偏好為何，筆者將以財政部於民國九十四年四月間委託國立政治大學民意與市場調查研究中心調查「取消軍人及國民中小學以下教職員薪資所得免稅規定調查」提供的數據來推演。根據前述調查，結果約有 75%的民眾比例，贊成政府取消軍教免稅規定，即是有過半數以上的民眾都支持這一福利改革政策(此調查為電話訪問，以台灣地區年滿 20 歲以上民眾為調查對象，共完成問卷 1079 份，成功受訪率高達 71%。在 95%信心水準下，母體比例估計的最大可能抽樣誤差為±3.00%，資料來源：台立議字第 0940702257 號函)。

由此調查可以得知，台灣社會的偏好也是支持取消軍教免稅，但是目前國家卻無法進行軍教的免稅改革。根據圖 4-5 的理論預設，**V**代表國家與社會偏好一致時，「國家絕不可能不可以行使它的威權性行動」，但很明顯地國家中心理論與當前現實發生落差，代表此理論無法合理解釋台灣目前的社會福利改革。

若國家中心論者認為這種狀況是絕不可能發生，但實際在台灣卻發生了，筆者的解讀方式有二種。其一，就是國家中心論出現理論瑕疵，國家也會出現失能(沒有國家能力)的行動障礙，不過，若是國家和社會是一致的偏好，國家還無能力行使威權行動，那麼還能符合國家中心論的基本假設「國家機關具有自主性(能力)」嗎？

另一種解釋方法，也是筆者竊以為比較合用台灣現狀的說法。即是國家中心論的推演沒有錯，只是台灣目前的問題正是，抽象上的「國家本位」執政角色根本就消失了。政府官員並沒有以國家利益為出發點來思考，造成施政內容也非以國家長治久安為導向—以學理性的語言，即謂「官員自主性」出現自我分歧，無法整合的危機，過去國民黨執政因為政黨(國民黨中常會為決策中央)、行政院、立法院三合一，因此官員自主性及自我整合度極強，但民進黨執政時期卻無法與之相比。因此，筆者建議國家中心論學者，或許應當增添「官員自主性」命題內容，特別要強調國家內部行動者需必備高度統合性的特質標竿。

總言之，今日台灣民進黨政府雖有民主國家的制度和行政機關，但政府相關官員並無國家中心論所假設的「官員自主性」(official autonomy)，即中央官員以國家為主的思考內涵付之闕如，政府部門內部也無法協調整合(見本章第三節質詢可得証)的指稱。

或許，國民黨一黨獨大時期的執政縱然有其私心，但在民進黨執政的當下，執政者也非以國家長治久安的角色在思考，再者目前在野黨(泛藍佔多數席位)在立院面對國家政策時，也因政黨競爭的因素，為獲取選票，無法以整體國家利益為出發點，造成立院中各政黨仲介政策，但卻常發生互不買帳的情形，這已然造成國家成為空泛的詞彙悲劇。此種政策制定狀況，戲稱為「選舉中心論」或許更合宜，也更能解釋當前在台灣以選舉為中心，政黨不敢隨意得罪選民團體，且隨意拋出(利多)福利政策以換取選票的投機心態。

基於此，「圖 4-5 中的『**V**』指涉國家與社會偏好一致，但國家又不能依其偏好行動，兩者情況相矛盾，理論上不可能發生，因此方格內應呈現空白」的理論預設出錯，在此筆者直接歸因，應當是今日台灣「國家官僚統合性」出現問題(即缺乏「官員自主性」)，以及「高度政黨競爭」的政治因素使然。

除此之外，筆者尚想舉一例，其將指出民進黨政府治理下的「國家」，不只出現「官員內部行動者整合問題」，其國家內部還出現「府際問題」，此問題論證將以二〇〇三年發生的台北市政府與中央(健保局)，為健保費補助款爭議而互槓為例。

健保費補助款爭端，起於健保法當中的第二十七條規定，即是「被保險人在“省”，是由“中央政府”補助；在“直轄市”，應由“直轄市政府”補助」的歸屬模糊，造成中央政府與地方政府，出現不同解讀的歧議。

問題出在中央(健保局)主張要依被保險人的「投保單位」(依勞保局過去認定的慣例)，來認定補助權責機關。但是台北市政府卻提出不服，認為不該以投保單位，來規範補助權責機關，而應以被保險人的「設籍地」來認定權責。因此，台北市政府拒繳高達一〇八億元健保補助款(江妍慧，2004)。更與中央健保局展開三回合的行政訴訟(根據TBVS 在 2007/6/29 發佈的消息，第三審為北市府敗訴)。

而同樣為直轄市的高雄市，也欠中央健保局補助款高達九十九億元，但當時高雄

市市長謝長廷(民進黨籍)，僅低調回應「欠錢者沒有大聲說話的權力」。高雄市此種反應，截然不同於台北市市長馬英九(國民黨籍)的強硬拒繳立場。且中央與地方(台北市政府)對立的情況，也引發當時衛生署長李明亮重炮攻擊台北市政府，是健全健保制度最大的絆腳石(林東龍，2002)。

從此例，將延申出國家中心理論學者，史卡波(Skocpol)所認為的「『國家』(state)是一個透過徵稅以汲取社會資源的組織，意即國家本身為一理性自主的個體的認定」，出現定義瑕疵。此認定來自當今民進黨執政下的府際關係，有國家內部(中央與地方政府)對立的情形，導致國家無法被視為“一個”自主單位，換句話說，國家內部機關出現不一致立場的偏好。

另外，我們還可發現，由於政黨屬性的不同，黨籍不同的地方執政首長，在面對中央的決策，也呈現了不同的立場及政策偏好。因此可謂政黨因素，再一次出現對國家內部進行干擾(即指「官員行動者」及「各政府機關」皆無法統合)的情形。因此，筆者將提出第二個對國家中心論的建議，即是政黨應被視為一個中介變項，被進行理論評估及探討，進而避免再產生理論解釋力不足的缺憾。

而歷年來台灣到底該屬於圖 4-5 中那個框架，接下來筆者將以經驗層次來進行論證。根據國家中心論者的看法，大多數的國家都屬於第三類型的國家自主性，筆者根據第二、三章的整理，檢視各黨在福利立法時所持的觀點，卻不認為台灣是屬於第三類型的國家自主性。

首先回顧國民黨執政的時代初期到一九七〇年止，這時期是以政治和經濟在考量社會福利政策制定，不是以社會偏好在考量，由於國民黨黨政軍合一的威權體制，造成國家及官員自主性很強，因此社會福利政策是以官僚為中心來做福利體制的規劃。國民黨建構的軍公教福利國，大致在七〇年代就相當完備，這時期完全符合國家中心論的前提，國家是有自主性及能力，能依照自己的意向主動執行規劃好的福利政策。

但是回到圖 4-5，第三類型是指國家和社會偏好為一致，但很明顯地社會在國民黨制定軍公教福利的體制時，是被忽略的群眾。而在解嚴之前高壓的政治氣氛中，國民黨制定非歸屬於絕大多數社會大眾的福利，社會群眾大抵是不會有什麼意見，更無所謂偏好。但由於國家和社會雖不一致，但又不是由社會所控制，而是有強烈的國家自主性及能力，此時其應屬於「第一類型的國家自主性解釋」，即為當國家與社會偏好不同時，官員利用其自主性，或者依賴國家擁有的公權力，將他們的偏好轉變為權威性行動。

而國民黨執政時期在一九八〇年代之後，面臨民進黨和社運團體在政治及社會上的反撲。此時期是從硬性威權時期過度到逐漸開放的軟性威權，國家依舊是屬於黨國體制，國家自主性仍舊足夠強。但是這時期國民黨面對社會要求，先後在一九八〇年代即一口氣就制定了社福三法、勞動基準法(1984)、少年福利法(1989)、農民健康保險

條例(1989)等等。雖然此時期的國家依社會偏好行動，但國民黨仍舊默默的制定了私立學校教職員保險條例(1980)、公務人員眷屬保險條例(1981)、私立學校退休教職員及配偶疾病保險條例(1985)、退休公務人員及配偶疾病保險條例(1985)等等，依舊企圖拉攏軍公教人員以維護政權，可以說國民黨此時期仍符合國家中心的預設，國家有相當高的自主性。對應在圖 4-5 的架構中，此時期應是轉移成爲「第二類型的國家自主性」，即當國家與社會偏好不同時，官員會利用其自主性，將他們的偏好轉變爲權威性行動；而國家與社會偏好一致時，官員可直接將偏好轉變爲權威性行動。

進入一九九〇年代，由於台灣在一九九二年十二月首次實施國會全面改選，使其他政黨參政空間因而擴大，並提供其從選舉取得體制內席次的機會。此後，也因爲台灣年年都有不同層級的選舉，引發朝野競爭態勢，對峙激烈。回顧此時期，國民黨政府心態上並未預期政黨輪替會很快發生，在面對民進黨以老人年金政策搜括選票時，尙且有以國家、長期財政平衡的觀點來思量，推出低收入戶老人生活津貼補助等辦法，迎擊民進黨敬老津貼政策。此時國民黨政府的作爲雖有以選票爲施政考量，但不致離譜到不顧財政漫天喊價、或失去其執政主軸。另外，此時期尙有全民健保法(1994)及老農津貼(1995)的制定，也是如前所述爲兩黨選舉競爭下的福利成果，但是也不脫國家有主動權去制定政策的基本預設。因此，此時期尙可用國家中心論來解釋，即仍停留在圖 4-5 的「第二類型國家自主性的範疇」。

然而兩千年政黨輪替後，民進黨政府在社福政策的偏好，即使和社會一致，也有窒礙難行的情形出現，例如取消軍教免稅、18%優惠利率改革、國民年金等等爭議，遑論提出與社會不一致偏好的法案，更是紛擾不斷。其中一個的關鍵就是，民進黨政府的思考往往以選舉間隔爲施政週期，以打贏選戰爲最高指導原則，國家自主性已不若國民黨執政時代，意即國家的角色已被弱化，由政黨的角色取代。另外，官員自主性也相對低落，七年換六任閣揆，施政延續性不足，斷續的政策也並未以國家角度做長遠考量，至此政府機器仍在，但國家自主性已淪喪。因此政黨輪替後，在圖 4-5 的架構中，已找不到相對應的理論來解釋當前民進黨政府之行爲。

由此觀之，我國的社會福利制度在政黨輪替前或可用國家中心論來解釋，但在政黨輪替後，此理論的解釋力已經不足夠。筆者以爲，使用賽局理論(Game Theory)中的「囚犯困境」(Prisoners' Dilemma)來類比，恐怕更能描述當前政局的處境。

在此先稍作解釋，賽局理論指的是一種策略思考，這理論廣泛應用在經濟學與社會行爲研究中，並提供了一套系統化的數理分析，尋求個體在利害衝突下的最佳策略；即是透過全面地策略分析，找出極大化己方利益之策略。而問題的難度在於，賽局中個體的決策與最終利益，會受到賽局中其他人決策的交互影響，而賽局理論藉形式化的推理，來決定每個理性的決策者(rational decision maker)爲了要去追求其利益，會採取何種決策，以及基於此策略選擇，會對所有人產生什麼影響。

而賽局理論中的「囚犯困境」，原始的問題設定如下，警察隔離審訊兩名共犯，警察審訊囚犯採取抗拒從嚴，坦白從寬的策略。而囚犯被隔離時，資訊不流通，多害怕對方招了而自己沒招時，會使自己刑責加重，對方則無罪開釋。結果是，兩名囚犯最後皆採取理智上對自己最有利的策略，亦即「坦白從寬」。但是兩人皆認罪的結果，反而導致最糟的情況，兩人皆被判最重刑。數學家納許(John F. Nash)，以此例說明在資訊流通或是未協調(uncoordinated)的情況下，各謀其利的策略，反而導致最糟的結果，此即有名的「囚犯困境」現象。

而「納許平衡」(Nash Equilibrium)指的正是此種微妙的情況，雙贏(win-win)與雙輸(lose-lose)只有一線之隔，此例揭示了競爭者間相互信賴、溝通、合作的重要性。這種賽局中，雖然每個決策者有一種相對優勢的策略可以在猜測對方可能的反制策略下，使自己獲得最大得益(best pay-off)。可是如果雙方皆採「劣勢」(退一步)的妥協策略，則每一方都可以獲得較好的利益(better pay-off)，避開了雙輸的局面。

簡言之，「納許平衡」意味著兩敗俱傷的可能性，沒有一位參賽者能單方面改變其策略而獲利。例如在互不合作的前提下打價格戰，理論推演的結果，出現一個均衡的結局是「各方皆無利潤」。此種問題設定即納許的博士論文題目，「非合作的賽局」(non-cooperative game, 1950)，大家互相擠壓、排斥，每個人都想極大化己方的利益，但是最後誰都沒有獲得利益。亦即，既使各方皆從利己的角度出發，最後達到的結果卻是損人不利己。

而當前我國之政治情勢，即與「囚犯困境」若干符節，朝野兩黨皆不肯在法案上退讓，各自選擇對其最有利的方案反而讓台灣整體(包含各政黨)的利益受損。又如兩黨競相開選舉支票，欠缺長期的財政規劃，但「天下哪有白吃的午餐」(高希均，1977)，久了必導致雙輸的局面。

此處筆者以老農津貼為例，老農津貼於民進黨執政時期，多次調漲至每月五千元，而目前民進黨政府更喊出要加碼到六千元，而在野國民黨也已在立院提出加碼版本。兩方都認為與其功勞被搶走，不如自己先行，但兩方完全忽略國家沒有替代財源，及未來敬老津貼和原住民敬老津貼等案如要求比照調漲，要如何處理等後續問題。此現象並非資訊不流通造成的囚犯困境，而是因為彼此不相信對方，只想為自己得到最大的利益(此處為選票、執政權以及後續的政經利益重分配)，此現象不只發生於朝野政黨，也存在於不同族群的人民之間。

而「囚犯困境」問題已在很多文獻中充分討論，正如前文中所述，欲達成整體最大利益，其中一個關鍵點即在於「合作」與「資訊流通」的重要性(亦即在原始問題中，兩囚犯必須串供)。此一可能性，在台灣政局已被多次提出，例如副總統呂秀蓮日前力邀各院院長、政黨領袖與總統陳水扁共喝大和解咖啡，號稱為藍海咖啡會談，不過由於缺乏信任，數日內便告無疾而終。在往前推一段時間，則有陳水扁和宋楚瑜，以「真

誠」墨寶著名的「陳宋會」，希望達成跨政黨合作，結果只有三個月短暫的攻防停火。最引人注目的例子，當屬二〇〇〇年的「扁連會」，國民黨主席連戰受邀與總統就停建核四之議題交換意見後，才踏出總統府，就被行政院逕行公布停建核四，著實打了一大耳光，也導致國民黨對此事的長期怨懟。各政黨長期缺乏互信，加諸於連年的選舉以及族群炒作緣故，此「合作」理念其實從未能真正實現。

其他的解決途徑，也有人倡議籌組第三勢力以收納中間選民，過去有親民黨、台聯黨從國民黨的出走、泛紫聯盟要走第三條路、紅衫軍、近日民進黨內綠六組也說要組黨，但目前尚無成功案例，且其效果有限。以上述的賽局理論類比之，這樣的結果也只是「多人賽局」，像是泛藍勢力中親民黨與國民黨的競合關係，又如台聯與民進黨互搶深綠的選票。在這樣的態勢下，如無信任與合作，既使各方都選擇對己方最有利、最理智之決定，仍然有可能導致所有人皆輸的情況，例如國民黨與親民黨爲了爭取深藍選票而兩敗俱傷。因此第三勢力不見得是目前困局的萬靈丹，而「囚犯困境」此一簡單的案例，暗示著對台灣來說，最好的出路仍是合作與互信。

至此，本節以「國家中心論」探討了歷年的社福制度演變與此理論之適用性，並藉「囚犯困境」類比當前國家處境，指出學理上可能之解決方案「合作與互信」。第五章將以此爲基礎，提出台灣社會福利制度的實際問題癥結，並勾勒未來可能的出路。

第五節 綜合討論

而本節，筆者將以本論文第二、三章，及第四章第四節前爲基礎，試著呈現國、民兩黨在台灣福利發展表現上的差異性，及進一步提出在差異比較中，所查覺的邏輯吊詭現象，並試著推敲其發生的可能緣由。

筆者首先整理出國、民兩黨在社會福利發展各層面表現的比較，可見表(4-14)。依 Esping-Andersen(1990)所區分的三個福利資本主義類型(將於第五章第一節末、第二節初詳細解說)，可知國民黨是屬於「保守主義」類型，以福利措施來酬庸官僚系統；而民進黨是屬於「社會民主式」類型，主張以全民性質，來規劃國家福利系統。而國民黨在過往福利推動政策類型，是以「福利保險」政策爲主，民進黨則是較屬意擴展「福利服務」的政策類型(可見表 4-1& 4-2 得證)。

而福利財源的項目，國民黨是以「保險費或自費」爲主，而民進黨所要推動的福利服務，則需使用國家的「稅務徵收財源」。接著是談各自建構福利體制的分類基準，國民黨是以「職業分立或貧窮線以下國民」來規劃，而民進黨則是宣稱以「全體公民」來構建。福利設計的給付方式，國民黨是「強調服務使用的實物給付」，民進黨則是「強調所得替代的現金給付」。

而再回顧國民黨執政時期，在福利政策照顧的職業群體偏好是「軍公教團體」；民進黨是「勞工團體」部門(見表 4-1)。國民黨宣稱要達到的理念，是三民主義內的「民生

主義」；民進黨則是「公平正義」的福利國。但是實際呈現的福利表現，國民黨執政時期呈現了「恩庇主義」樣態；而民進黨政府，由於施政與理念呈現落差，軍公教改革也未成功，更因政黨競爭，其對福利政策立場，呈現出一種鄉愿的敷衍神態。因此，筆者以為民進黨執政後，姑且稱它表現了鄉愿式福利主義，或許也不失為接近事實核心的說法。

表(4-14)：國民黨與民進黨的社會福利體制比較

	國民黨	民進黨	備註
福利體制屬性	保守主義	社會民主式	
意欲推動的政策類型	福利保險	福利服務	見表 4-1&4-2
福利財源	保險費或自費	稅收	
區分基準	職業別或貧窮線以下國民	全體公民	
給付方式	強調服務使用的實物給付	強調所得替代的現金給付	
職業群體偏好	軍公教	勞工	見表 4-1
宣稱的福利理念	三民主義	公平正義	
實際表現內涵	恩庇主義	鄉愿式主義	
普及性政策	開辦全民保險	國民年金仍未通過	

再者，跳脫表 4-14 橫向項目比較，再觀察的各自縱向敘述內容，可發現一邏輯性弔詭，即是「為什麼屬於保守主義的國民黨開辦了全民健保，而標榜自己為社會民主式的民進黨卻遲遲無法開辦國民年金，甚至還想要提高老農津貼，忽視其將造成未來開辦國民年金的開辦阻礙？」

不可否認，民進黨執政後，確實有呈現臨摹瑞典式社會民主福利的跡象，例如：以「廣設公立托兒機構」此項政策而言，表面似乎僅是提供福利服務，但背後正是在學習一九七〇年代的瑞典政府，成功吸收女性主義者，進而推出加強托兒政策，提高職業婦女的勞動力的施政目標。這套理念的規則，就是「國家—市場—家庭」是三位一體，國家若提供完善托兒服務，就可減輕婦女的家庭照顧負擔，進而婦女便可無後顧之憂地進入勞動市場，而國家稅收也會相對得到回饋，這將成爲一個好的福利與經濟循環的回饋結構。

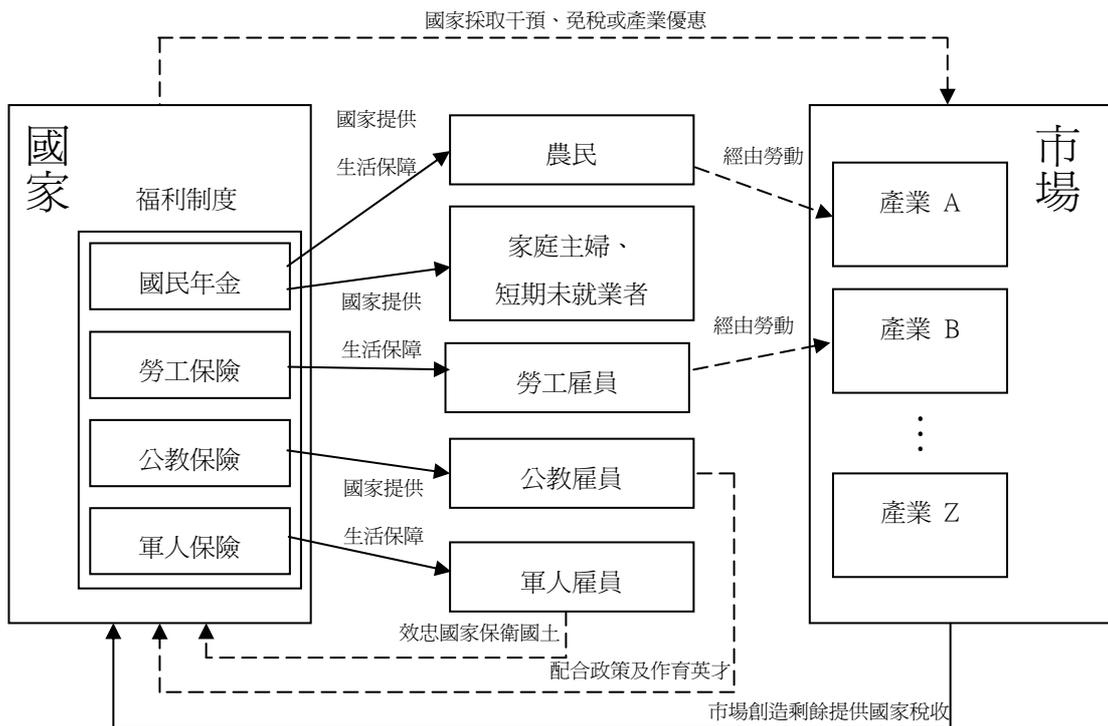
可惜的是，民進黨雖試圖建構它理想中的烏托邦福利國度，但是實際作為卻有落差，從本章第三、四節，便得可知民進黨遇到反挫的力道不小，除此之外，它自身也呈現了理念與施政上的邏輯弔詭。而這反挫的現象背後，值得我們深思其產生及可能原因。

首先，民進黨為何遭遇反挫，從本章第三、四節可知是政黨競爭，導致國家及官員自主性有整合性的危機，這是筆者整理出來的第一個原因。

「反挫」原因的第二思考點，筆者將提出「福利迴流結構」的主張。以瑞典而言，完善的托兒服務，在國家—市場—家庭之間，形成一個好的迴流結構。而就以台灣的國民黨執政時期，軍公教福利體制，也形成一個好的迴流結構，即是國民黨政府以福利酬庸軍公教團體，促使軍公教團體以盡忠職守回報，使得國民黨政府在局勢動盪的五、六〇年代，仍能穩固其政權，順利建立黨軍政三合一威權治理模式，並進而能推動軍公教福利政策一再複製擴大。此便是國家與其國家機器成員的政治與福利體系的迴流結構，也使國民黨政權，可持續政權有五十年光陰之久。

而正因民進黨意欲建立社會民主式的福利國，因此它必須要跳脫過去國民黨僅侷限於軍公教福利體制的迴流結構，製造並擴大複製出屬於自己的一套迴流，才能穩定其福利國的治理方式。筆者在此以圖 4-6，圖示目前台灣可能形成的國家—福利—市場迴流結構想像(以年金制度為例)。

圖(4-6)：民進黨政府規劃下的國家—福利(老人年金保險部分)—市場迴流循環圖



筆者在此將介紹一下圖 4-6 的示意內容。見「國家」部分，內含建構了四個福利保險制度，有國民年金制度、勞工保險制度、公教保險制度，以及軍人保險制度。這四個制度，分別保障不同族群的老人年金，以「國民年金制度」而言，將保障農民、家庭主婦及短期未就業者的部門；以「勞工保險制度」，勞工為其受益者；「公教保險制度」

是指涉公務員和教師部門；「軍人保險制度」則是以軍人為保障對象。

圖中的實線表示有資金流動；虛線則是非資金性的流動。而實線的部分可以很明顯看出國家的財源是來自於市場，而市場中有勞工、農民的勞力投入，所以這些稅收可以說是勞工、農民對國家的間接貢獻。再看到福利部門，雖然有「交保險費」與「年金給付」的雙向動作，但是筆者將它簡化成「國家提供(老年)生活保障」，表示國家付出成本，諸如資金、人力等等，來維護社會福利。特別要注意到，軍公教與國家之間，前者用忠誠及配合政策、作育英才等等作為直接回饋國家；而後者用提供福利服務交流互換，形成一個獨立而相對穩定的迴流系統。

而國家—福利—市場迴流系統，為何重要？由過去國民黨政府建立軍公教福利與其政權的迴流系統，便知道國家和受益群體之間，要產生團結與利益共同體的氣氛，才有利於治理的永續。因此，民進黨若要推動福利國的願景，便要建立一套完善的迴流架構，若無法達到穩定的迴流，可預期在福利推動會遭遇挫折。

在圖 4-6 的「福利國」的迴流，其第一層意思代表「資金回流」，所以資金流動順暢是迴流系統中很重要的一環，資金可以轉換為各種社會資源來供政府使用，讓國家對內施行統治，並進一步提供良好的社會福利；第二層的意思是「回饋與控制」，如果以第四節中「國家中心論」的角度，國家個體對內的控制應該是以穩定社會與自身政權為出發點，以圖 4-6 為例，政府希望能穩定市場經濟，人民安居樂業，以及更進一步地維持社會治安，而這也回過頭來穩定了國家個體的存在。而此種回饋與控制，也正是在自然界與工程界最常被提起“穩定系統”的方法。

而從圖 4-6 的迴流循環圖，筆者認為民進黨在福利國建構上，其缺失為民進黨政府對於福利國的治理內涵，呈現不知所以然的現象，不了解福利國願景，必須建立在良好的國家—福利—經濟的迴流體制的基礎上，這個系統才能穩固運行。

為何筆者敢如此果斷聲稱，其證據可從福利國典型福利政策—「國民年金制度」來得到證實。在圖 4-6，民進黨執政下的國家部署了四個福利制度，也選擇延續之前國民黨時期的「業務分立」的原則，使得國家和福利保險制度產生了四個分流(國民年金、勞、公教、軍保)，可注意到在四個分流當中，唯一不迴流到國家，正是國民年金制度下的「家庭主婦及短期未就業者」那一部門，而這將造成福利國在建構其一敗筆。其原因，是由於福利國所推動的普及性福利服務，必須建立在有充足的稅金來源，因此，國家想當然爾必須促使市場有效運作，發揮最大的可能，才可賺取最大化的獲利，如此國家才能回收其好處(稅)。對市場而言，勞動力為一助力，使得市場可能有充沛的行動者運作，更可刺激經濟活絡。

但回到台灣傳統社會裡，家庭主婦對國家的貢獻，是透過她的家人在勞動市場發揮她隱性的家庭照顧價值。但是參照北歐福利國家，為了得到更多的稅金，它們鼓勵婦女參與市場經濟，創造更多的剩餘利潤。可是要使婦女投入市場，它們選擇推出很

多照護(老幼病殘者)的服務，訴求要讓婦女無後顧之憂，進而能全力投入其勞動力到市場運作體系。

但是，當今在民進黨政府仍未達到好的照護環境前提之下，使得家庭主婦部門，無法有效投入市場經濟。而且因為家庭主婦和市場扣不上環，也就無薪資可供其繳納保費。而且每月家庭主婦的保費，可能乃出自家中有薪成員之手，反而產生增加有薪家庭成員的經濟負擔，也可能使得家庭婦女為了節省眼前開銷，對國民年金制度顯得興趣缺缺的情結。

在此，筆者除了討論勞動力對市場的貢獻(直接式)，與其對國家的貢獻(間接式)之外，筆者尚有一看法。即市場要運行流通、資金要暢通無礙，也是需要國家給予相當的自由度空間，供其成長茁壯，讓勞工、農民的勞力投入，可以有效率地轉換成對國家的間接貢獻(即稅金)。國家也因此才有能力和資金，來穩定它最基本的體制人員—軍公教團體，讓其可直接回饋忠誠給國家，進而才能有餘力擴展到全民性的福利。

而目前民進黨政府因為改革手法粗糙，似乎被軍公教團體投不信任票，這導致國家連基本盤的小迴流系統都出現危機。以及像是在圖4-6當中的家庭婦女部門、或短期失業的勞動者，他們未能(及時)投入市場機制的情形，很明顯是一種整體迴流設計缺陷，但為何會不流通，此與民進黨政府沒做好照護及托兒、促進就業等的福利服務有關。

可是若再追問為什麼民進黨政府無法提供上述完善的福利服務呢？這應是和民進黨政府採取干預自由市場運作的政策有關。由於台灣與中國意識形態上對抗的政治因素，導致民進黨政府採取鎖國式的經濟經營策略(積極管理、有效開放)，故意忽視中國市場已是世界經濟重鎮的事實，不斷訴求產業要在台灣生根，結果造成台灣的市場變得狹隘與邊緣化，經濟體質孱弱，而連帶導致國家稅收的現金流乾涸，將使得整個迴流系統無法順利運作。在此惡性循環下，政府更沒有能力(缺乏軍公教支持)也沒有財源(稅收不足)來實施前述的福利服務來促進家庭婦女就業。

「反挫」原因的第三個思考點，來自一個提問，即是「民進黨作為一個政黨，是否有其『階級性格』」？根據林佳龍(1988)研究發現，省籍與階級的差異是台灣主要的社會分歧。而國民黨與民進黨的群眾基礎，國民黨的是外省人、小農階級、中產階級；民進黨的則是本省人、小資產階級、勞工階級。從此篇研究顯示民進黨似乎有其政黨階級性格。

但從福利發展觀察出發，發現民進黨政府，由於政黨競爭因素，因此在許多福利政策推動上，呈現搶福利政策頭香的方式，多方討好選民；若福利改革遇抵抗，便以敷衍草率做事，虎頭蛇尾作結。因此筆者從福利角度切入，推敲認定目前的民進黨，實難稱為有階級性格。而瑞典在其福利建構推動大功臣，來自於偏勞工階級的社會民主黨，其便有強烈階級性格(偏勞工)，或許因為台灣政黨在福利政策上無所謂階級屬

性，導致了在台灣福利發展史中，兩黨出現行徑與邏輯吊詭之因。

雖然過去國民黨執政，在國家自主性極高的時期裡，其政黨階級性格較偏軍公教團體，但是進入政治開放競爭的九〇年代後，也正是全民健保開辦的年代，國民黨遭遇民進黨以老人年金政策贏得多次選戰，使得它開始擔心政治空間被壓縮，因此在九〇年代其偏軍公教階級的立場，已然被撼動。

而當時選舉制度下的選票，是不分階級高下，每一票都是等值的，因此國民兩黨為獲取認同，每一票都積極想爭取，雖然國民黨過去在福利設計上偏保守主義，但在一九九五年底第三屆立委選戰的催化下，國民黨怕被對手攻擊僅偏袒軍公教團體，便進行軍公教福利的改革(諸如退撫新制)，和急於兌現全民健康保險的福利承諾，因此，國民黨與其說它有階級性格，更不如說它有政治擔憂的性格(或許是過去被趕出大陸的陰影)。

且民進黨雖以福利國理念成為較為先進的政黨，但也由於擔心得罪選民，因此不敢動過去職業業務分立的保險體系，只逕行加入國民年金保險，聲稱將保障尚未被涵蓋的四百萬人口，但至今仍延宕。

其反挫原因，筆者認為來自於民進黨無明顯階級特性，想多方討好，卻反而什麼也做不了，因此呈現理念和執政作為脫鉤的情形。或許和這也和當今民進黨政府領導者，其實並不那麼重視社會福利有關(依郭正亮所分，陳水扁為自由經濟派，不過筆者對此保持觀望，主因陳水扁執政的經濟政策，其實呈現的是鎖國樣態)。另外是民進黨的福利白皮書，多是學者林萬億所撰寫，值得質疑的是民進黨內部成員，是否全以此為信念及行為主張。

在進行烏托邦建構卻遇反挫的原因分析後，筆者將對第四章做小結回顧。

本章依序做了「法條分析」、「政府財政支出分析」、「立法院角力解讀」以及「制度學理的分析」。綜合這些解析，不管是在法案上的改革、財政上社會福利支出的比重以及各項社福子項目間的平衡，民進黨在政黨輪替後確實是有朝著解構軍公教體制在進行，希冀達成在野時保證的公平正義，只是改革確有不力之處。

民進黨改革無力緣由，筆者試著以立法院為主要觀察點，結果發現民進黨政府在軍教免稅的改革法案中，無法整合各方意見，也無法在信賴保護原則的基礎上，提出適當的配套方案。而政府首長也猶如多頭馬車，行政院各部會缺乏橫向整合，導致不了解雙方業務，在立法院提案報告亦無法作整體性的報告，導致法案被一再退案。另一方面，在野黨作為也頗有爭議，企圖訴求人民對財團的厭惡感，主張財稅改革應優先從財團開始等理由，干擾取消軍教免稅的進度，枉顧社會大眾對軍教免稅的相對剝奪感。

此外，根據第二、三章的整理，筆者檢驗目前常用的國家中心論，發現台灣在政黨輪替之後的政局並不符合其理論之「國家自主性」基本假設，筆者並提出一明確例子

做爲反證，說明該理論爲何不能解釋當前的政府與社福政策之制定。最後，筆者藉由「囚徒困境」來描述當前局勢，並類比台灣目前社福制度之處境，以此指出學理上可能之解決方案。第五章將以此爲起點，跟著提出台灣社會福利制度的實際問題癥結，並指出未來可能的解決方向。

第五章 台灣福利體制發展可能的方向

本章將於第一節中探討何謂公平正義，了解此一概念在人類歷史沿革中的定義，並以此檢視國、民兩黨對社會福利的政策是否符合此標準。第二節中，將基於第四章的分析、筆者認定的台灣現況、以及第五章第一節整理之公平正義的概念，就當前的社會福利政策與體制提出建言。第三節為本論文總結，將重點整理筆者對政黨輪替前後、台灣歷年社會福利體制之見解，以及未來可能的研究方向。

第一節 重回公平正義的最初價值

近年來，「公平正義」在目前台灣屬於相當發燒的辭彙，也呈現過度消費的現象，除了學術界的研究，連政治人物也歷次選舉中朗朗上口。「公平正義」也同時是近代很多社會福利理論的出發點，其定義將為本節探討的重點。本節將先從東西方各家說法對此之定義作整理，最後以此定義來檢視民進黨與國民黨的施政理念。

公平正義作為一種理想，自遠古人們就開始渴望其實現，從先人們的古籍經典，即可窺見一二，在東方的中國，早在春秋戰國時代各家學說即觸及此議題，以下將略整理中國儒、道、墨、法四家對公平正義之看法。

首先從中國儒家開始，孔子曰：「不患寡而患不均，不患貧而患不安」。顯示儒家的公平，是一種分配正義，貧富之間不宜差距懸殊，顯示相對剝削感或許才是造成社會不安的因素，因此，均貧也罷，均富也罷，孔子都不認為是問題，不均不公才是最大的不安。為什麼不均會導致不安呢？從孟子以下所言便可理解，「無恆產而有恆心者，惟士為能。若民，則無恆產，因無恆心。苟無恆心，放辟邪侈，無不為己。及陷于罪，然後從而刑之，是罔民也…是故明君制民之產，必使仰足以事父母，俯足以畜妻子，樂歲終身飽，凶年免于死亡；然後驅而之善，故民之從之也輕。」《孟子·梁惠王上》，因此了解在儒家的公平體系當中，對於人民財產的分配相當注重的原因，正是因為當人民無法公平普遍地擁有一定的財富，將會導致社會雞鳴狗盜的危機，進而導致國不泰民不安。

而儒家對正義的定義，《中庸》曰：「義者，宜也」。宜者，事之宜，合宜天理的才是事情應該要有的樣子。孟子又曰：「義，人之正路也。」《孟子·離婁上》，強調行事合於天理，才是康莊大道。孔子又進一步界定，「君子喻於義，小人喻於利」，區別出義與利的差異，義是為求天下人利，而小人才會以自私自利為考量。荀子再曰：「先義後利者榮，先利後義者辱」，指出義與利的優先順序，只有先義後利才能共榮，若事先自利而後才想義，即為恥辱。因此可分辨出，儒家公平正義觀，是一種講求均富，以及利天下的思想價值觀，而非求個人的小利，是一種大同世界的宇宙觀。

而道家的公平正義觀，倡導的是「無為即正義」，此無為，並非無所作為，而是「天

地不仁，以萬物爲芻狗；聖人不仁，以百姓爲芻狗。」的意指；要以「聖人常無心，以百姓之心爲心」爲準則，進而才能達到「常使民無知無欲」的境界。簡單地說，道家期待執政者無私慾地傾聽人民的意念，依其需要而去管理，如此才能達到人民不執成見、不生貪欲的成果，「爲無爲，則無不治」。因此，「多言數窮，不如守中」，意即虛靜、包容、保持和諧的「守中」也就是公平。

而執政者也必須了解公平的基礎，來自於執政者的信用，因此「信不足焉，有不信焉」。若能守信，便能達到老子所謂的「悠兮其貴言，功成事遂，百姓皆謂我自然」，即是爲無爲所產生的執政效率最高境界。若執政者，不能守信，就產生「僞」與其相對，老子謂「智慧出，有大僞」，指的便是以智巧統治人民，反而會出現詐僞的現世。因此，要保護公正繼續，就必須「絕聖棄智、絕仁棄義、絕巧棄利」，如此則能產生「民利百倍、民復孝慈、盜賊無有」的治世效果。

對於道家來說，「大道之世，仁義沒，孝慈滅，猶日中盛明反無爲。民利百倍。農事修，公無私」，即爲一種大道無私的正義，「聖人抱一爲天下式」則是另一種正義，指的就是一視同仁的正義，如此才能達到古之所謂「曲則全」者的治理境界，而在老子的理想中，這是確實可以做到的。

另外，再談墨家的公平正義觀，從墨子說「萬事莫貴於義」、「義者，天下之良寶也」，便能看出義的價值在墨家是最被看重的。那麼何爲義？墨子曰：「義，利也」言下之意豈不是和儒家對立？但墨子接著澄清說「志以天下爲芬，而能利之，不必用」，便可知墨子指的「利」爲利他主義之意。因此，墨家的「正義」內涵，是一種利他主義的指涉。這種利他主義和儒家指的正義並無衝突，並非爲自私小利的意指。因此墨子曰「摩頂放踵，利天下爲之」，便是要我們以捨己爲人以爲一種標竿，是種兼愛的情懷。

那麼該如何去實踐義的精義，墨子曰：「言足以遷行者常之，不足以遷行者勿常。不足以遷行而常之，是蕩口也。」《貴義篇》，強調的便是要達到「言行合一」的現世實踐，並且提出「三表法」做爲判斷言論是非及行爲效用的論證標準。「何謂三表？子墨子言曰：有本之者，有原之者，有用之者。於何本之？本之於古者聖王之事。於何原之？不原察百姓耳目之實。於何用之？廢以爲刑政，觀其中國家百姓人民之利，此所謂言有三表也。」《非命》

釋解墨子所謂第一表「有本之者」，指的是歷史上有智慧的帝王事跡，若爲暴王之政，則可捨之一「凡言凡動，合於三代聖王堯、舜、禹、湯、文、武者，爲之。凡言凡動，合於三代暴王桀、紂、幽、厲者，舍之。」《貴義篇》；第二表「有原之者」，即是以眾人耳聞目見的客觀情況作根據，墨子在此注重的正是現實的社會經驗，也是從現實社會中發掘問題與弊病的意設；第三表「有用之者」，強調的是「廢以爲刑政，觀其中國家百姓人民之利」，即是理論結合現實的實施效果，這是從政治實踐上來驗證客

觀的效果，也是墨子的最終目的，即「義、利也」最佳實踐。

而法家對於公平正義的看法，認為法律就是公平正義的具體代表，法即為公義，「義必公正」《韓非子·解老》，並提出執法原則即為「去私心行公義」、「去私曲行公法」《韓非子·飾邪》，對於全民堅持統一標準，平等要求，正是正而不偏，平而不傾，直而不曲的作法。

綜合中國儒、道、墨、法四家之言，公平正義在儒家是均富、及利天下；道家公平就是守中，建立在執政者對人民守信，正義則是一種無私慾的無為，一視同仁的正義；墨家的公平正義觀是一種利他主義，入世的兼愛情懷，要用言行合一去實踐它；而法家則認為法律即為公平正義的化身，執法需去私心，王子與庶民同罪的統一標準。簡言之，公平正義是一種合宜道理的行為準則，國家上位者應該要遵守信用，慈愛人民，讓人民富足有禮，這衍生出一種和樂社會以及井然有序的國家治理觀。

而在此脈絡中，統治者的信用在法制不健全的古代尤其重要，因為上位者的話就形同所謂的經驗法或不成文法。反映在現代，則信用不僅代表著法律的考量要有一致性，也代表著政府整體施政的延續性，政府必須保護這些信任國家、服從命令的人民，此即信賴保護的概念。儘管東方社會的民主化到很近代才發生，但以上這些公平正義觀卻早已深入人心，成為庶民文化的一部分，改朝換代時新政權也往往訴求建立一個更符合此理想的國家，以贏取民心並安定社會。當然，繼任者的實際作為常不盡然如此。

談完東方古典的理想，下面將跟著霍秀媚(2005)與其引用張中秋(1999)《中西法律文化比較研究》的介紹，來了解西方的文明中如何看待公平正義。

在西方的傳統裡，正義最早的定義來自於古羅馬法學家，烏爾比安(Ulpian)，在他為拜占庭皇帝查士丁尼一世編撰的《民法大全》中指出「正義是給予每個人應得的部分的這種堅定和恒久的願望」。其後，中世紀經院哲學的哲學家 and 神學家阿奎那(Thomas Aquinas)，把正義視為一種人人應有的習慣，「依據這種習慣，一個人以一種永恆不變的意志使每個人獲得其應得的東西」。

除此之外，最早的唯物論者，赫拉克利特(Heraclitus)曾說「戰爭是普遍的，鬥爭就是正義，一切都透過鬥爭和必然性產生出來的」，暗示正義先天上並不存在，必須(後天)靠人為自己爭取才能獲得。畢達哥拉斯(Pythagoras)則認為「正義就是和諧，是數的和諧」，意指一切作為能讓社會和諧才是公平正義。柏拉圖(Plato)認為「正義應該是一種人類美德的道德原則」《理想國》，他還把個人正義與城邦的整體發展聯繫起來，「每個人以自己的智慧、勇敢和自制為國家做出貢獻，達成份內的事情不干涉他人，這即是正義」《理想國》，個人只有服從整體主義的原則，才能服從城邦整體運轉的需要，在道德上才是善的，可取的，否則就是不善的，應予以鞭撻。柏拉圖的說法，則把正義的概念與社會(眾人)的關係結合起來，隱隱呼應著畢達哥拉斯的想法。

柏拉圖的學生，亞裏士多德(Aristotle)則在實務上發展了正義的概念，認為「政治學上的善就是正義」《政治學》，他把正義與政治、法律聯繫在一起，提出法律的實際意義應該是「促進全邦人民都能進入正義和善德的制度」《政治學》。亞裏士多德把正義的概念，由政治層次延伸進入法律與倫理學的範疇。自此之後，西方的歷代思想學說中，諸如伊比鳩魯(Epicurus)的倫理哲學、霍布斯(Thomas Hobbes)的《巨靈論》、史密斯(Adam Smith)的《國富論》中都把履信守約看作是正義行為的準則。

對於公平，亞裏士多德認為它是一種最高價值，而優良政體的制度安排應該圍繞正義展開，公平正義應是優良政體的核心原則。其後，公平的概念在中世紀基督教教義中，例如前述阿奎那主張的「公平價格論」，公平被視為等同於合理性、合法性，公平即為至善。延續此思維，近代資產階級自由主義思想家認為，人們在經濟活動中，以自由的方式對經濟作出貢獻，是自由選擇的結果。也因此，按個人的貢獻分配經濟負擔和經濟利益就是公平的，公平在這裡指的是過程公平和機會均等。

但要討論公平正義，最著名當屬羅爾斯(John Rawls)的公正理論(A Theory of Justice,1971)。羅爾斯提出公正理論的學術背景，正是為了反擊當年盛行之效益理論——即國家為了「最大多數人的幸福」，而犧牲少數人的自由和平等，只求提升整理社會效益的做法。在羅爾斯的公正理論中，認為正義的社會不應犧牲在社會底層的人們；在理想的社會中，它的分配即應當要盡力追求最大的平等，使社會中的每一份子之間的落差不至於呈現極端的分配狀態，此即其「被視為公平的正義」(Justice as Fairness)的理論。

由此延伸出的正義平等指導原則，羅爾斯把它分為兩個正義原則(the principle of fair equality of opportunity)來論述。第一個正義原則是「平等自由原則」(the principle of equal liberty)，這便是美國憲法聲稱的「人人生於平等」，指的便是一個正義的社會，必須賦予每一個公民相同的基本自由。而這個原則所要凸顯的精神是：一個正義的制度，必須把每一個人都當成是一個平等、尊嚴的存在者。

羅爾斯第二個正義原則，便是優先要達到「公平的機會平等原則」(the principle of fair equality of opportunity)，而後朝向「差異原則」的擴展(the difference principle)。這指的是社會契約的訂約者基於一般常識，明白社會及經濟制度是不可能齊頭式的平等，由於社會分工的需要，會出現需要不同的職務、地位、權威、階級、財富上的不平等，這些不但是正常而且是不可避免之事。儘管羅爾斯認為社會中差異是正常的，他也主張這些後天差異是可以人為限制的，即是社會制度必須要設計成「對所有人開放競爭使其機會均等」，這正是公平的機會平等原則的意義。

但是公平的機會平等原則，卻會由於有些人先天的貧窮或無知(缺乏教育)，導致其沒有能力有效利用自身權利和機會。羅爾斯認為這些缺陷將會影響自由的價值，因此基於差異原則，他認為對於社會中處於劣勢者，社會有必要透過各種系統性的制度安

排，來縮小他們跟其他人之間的差距。簡言之，即是社會的安排若出於某種原因不得不產生某種不平等，那麼它必須在最大程度地有助於最不利者的利益時，才能夠稱得上是正義的。羅爾斯主張的「差異原則」，則是比較接近當代福利制度設計的陳述。

回過頭，人類社會又為什麼需要正義原則呢？羅爾斯指出正是「人的自私性」以及「物質的有限性」造成正義必須要存在的不幸。但要如何制定對每一個人都公平的社會契約？羅爾斯指出，訂定公平的社會契約就必須透過「無知之幕」(veil of ignorance)把不相關的訊息和知識全部擋住或排除，使得沒有任何人可以用任何的方式，去取得比別人更有利的地位。正義就是建立在這個公平的基礎上，公平的契約才得以可能實現。

至於如果契約已經訂定了，之後因為時空條件改變了，該契約不再符合正義的兩個原則，那要如何處理？羅爾斯在公正理論一開頭，便直接說出他的看法，「一種理論，無論它多麼精緻和簡潔，只要它不真實，就必須加以拒絕或修正；同樣的，某些法律或制度，不管他們如何有效率和有條理，只要它們不正義，就必須加以改造或廢除…在一個正義的社會，平等的公民自由權是確定不移的，由正義所保障的權利決不受制於政治的交易或社會利益的權衡」。

從西方哲人及學者討論公平正義的觀點，可以看出其與東方思想在某種程度上相互呼應，要點整理如下：

1. 西方傳統上認為公平正義觀是一種美德，而亞里斯多德認為政治學上的善就是正義，把正義與政治、法律聯繫在一起，這點和中國法家以法律為公平正義的化身有一致的看法。這可以解讀為法律是達成公平正義的媒介，也是其道德上的底線。

2. 西方思想家伊比鳩魯、霍布斯、史密斯等人都把「履信守約」看作是正義行為的準則和道家要「守信」、墨家主張要「言行合一」有共通看法。此相同點可解讀為，唯有守信的行為，才能達成社會上普遍能接受的公平正義，此觀念也延伸為人們要求政府必須對人民做到「信賴保護」。

3. 資產階級自由主義認為公平就是「過程公平」和「機會均等」，這點和羅爾斯的第二個正義原則「公平的機會平等原則」類似。但差別在於羅爾斯還多了「差異原則」，主張必須在公平的競爭之下，要維護到一些無法使用公平競爭機會的弱勢者，社會必須提供幫助(補救措施)來縮小這群人和其他人之間的差距，也就是公權力必須限制這種不平等現象的惡化。

這一系列的探討中，儒家的均產主張和羅爾斯的「差異原則」均有觸及到社會福利的制度設計，但大致可以綜理解東西方的公平正義主張為：公平正義是一種善的表現，是一種一視同仁的利他兼愛主義，要以守信為實踐的準則，必須在公平的機會競爭之下去實現所謂的公平，並且必須照顧到無法善用機會的弱勢人們，使之不至於因自身的條件限制而成為底層階級，和他人生活水準拉大，使不利者不致於那麼無法翻身，才是所謂真正實現「正義的社會」。

總合以上的討論，我們可以了解到，現代人民對於社會福利的期望，實則來自於人類長久以來對「公平正義」理念的追求。現在將目光轉回到台灣，筆者將以前述的整理，來檢視民進黨的公平正義的福利國主張(1993)，見表 5-1。

民進黨先破題攻擊國民黨是為一黨國分贓的資本主義，再提出其所想要建構的公平正義的福利國是一個「均富」社會，這點類同於儒家的公平正義觀。內容第一點，要保障國民基本工作權，其次，是通過財政系統提供比市場系統更公平的收入分配，前兩點可視為以立法手段來保障人民經濟生活，以達成法律上的公平正義。第三點、為對失業、疾病、殘疾和老年等社會風險進行最基本的擔保，第四點、為個人提供基本的公共服務，如教育、住房、兒童托育等，第五點、救濟社會上的貧弱群體，後三點則明確呼應羅爾斯的「差異原則」，由政府提供補救措施來縮小社會上先天不平等的惡化。

表(5-1)：民進黨福利國主張(1993)

資料來源：民進黨網站

民進黨「公平正義的福利國」(1993)主張
<p>民主進步黨繼承黨外先輩的精神，台灣人民的需求除了為著政治自由民主打拚以外，也相當重視社會的公平。……</p> <p>要為台灣兩千萬同胞建立一個真正均富的社會，而不是國民黨式的掛羊頭賣狗肉的黨國分贓的資本主義社會。</p> <p>民主進步黨認為，社會不平等與公義不存，是社會紛爭之源，也因而束縛社會和諧發展的活力與可能。政府的責任，是對人民生命的尊嚴，無限的尊重；對生活的品質，無限的提升；對生存的條件，絕對的維護。</p> <p>因此民主進步黨主張，應該在有效的經濟方式下，確立以下之社會福利政策的基本原則：</p> <p>工作是繁榮的基礎，足夠的工作收入是福利的根本基礎。國家應保障國民的工作權，使每一個人只要願意，都有機會從事安全的、有報酬的、有意義的經濟活動，以取得生活需要之資料。</p> <p>國家有責任遵照民主社會的公共願望，通過財政系統提供比市場系統更公平的收入分配。</p> <p>國家有責任對失業、疾病、殘疾和老年等社會風險進行最基本的擔保，即實行社會保障。</p> <p>國家有責任為個人提供基本的公共服務，如教育、住房、兒童托育等，使現代社會能更有效運行。</p> <p>國家應採取各種方式，救濟社會上的貧弱群體。</p>

再根據國民黨政府政黨輪替前，行政院研考會(1988)對社會福利政策的定義及範圍，其界定是：「我國社會福利是以傳統文化之仁愛思想及民生主義思想為基礎，針對社會現實與未來變遷，並配合社會資源之運用，所推行的各項政策與措施；其目的在於預防、減輕或解決社會問題，進而增進個人、家庭、團體與社會的福祉，以提升民

眾的生活品質，並促進國家建設的整體發展」(引自王正勤，1994)。

較之於民進黨的福利國主張，國民黨以上的宣言僅延續自傳統儒家思想，而且過於含糊。原因除了國民黨政權當年是以威權統治的心態來施政，所以並非以人民的角度來考量社會福利，國民黨內對於社會福利的論述也明顯不足。相對來說，民進黨在野時期即與社會學者合作推動福利政策，並以此當作歷次選舉主軸，連帶也提升其論述品質。

然而目前台灣的公平正義與社會福利，在民進黨執政下為什麼還陷入不公不義的爭端呢？筆者嘗試由以下的方式解釋：

根據Esping-Andersen(1990)指出，福利國家不僅是介入或矯正社會不平等結構的重要機制，其本身即是一個階層化的體系。Esping-Andersen將目前世界上的福利資本主義分為三種類型，其中一種就是保守主義模式，這類型的國家，其福利的提供係以職業身分為主，並給予文官特殊的優厚待遇，以酬庸其對國家的忠貞。而台灣面臨的結構問題，正是國民黨執政時期在福利體制上建立了科層體制，即使在民進黨上台後，這個科層體制的最大受益者還是軍公教人員。雖然民進黨試圖將勞工階層往上提升至同一水平，但力有未逮，同時也因為無法消除不同階級的相對剝奪感，人民並不滿意其改革。

持平而論，政黨輪替後民進黨的改革，可以視為羅爾斯理念的實現，「…某些法律或制度，不管他們如何有效率和有條理，只要它們不正義，就必須加以改造或廢除」。或許是因為民進黨的政策未規劃周全，頗有要一舉推翻所有制度之勢，引發在野黨與軍公教群起指責其作法不公不義，理由正是不管在東西方的公正理念中，也都把「履信守約」看作是正義行為的準則，因此政府也應該要對之前受惠的軍公教人員作出「信賴保護」，即便要改革也必須逐步施行以降低衝擊性，此說法似乎也言之成理。接下來進入第二節，筆者將以第四章中的分析，試著提出建言來解決這樣的困局。

第二節 福利體制問題癥結與可能的解決方向

在要進入本節的建言前，筆者要先討論目前在世界上實施的社會福利國家類型。延續上一節末的討論，Esping-Andersen(1990)所提出的三種福利國家類型，第一種為「保守主義模式」，此種類型的具體實施國家，除了有國民黨執政下的台灣之外，另有法國、德國、義大利等歐陸國家。

而第二種福利國家類型是「自由主義模式」，它所追求的是一種自由市場經濟，認為國家應該採取必要性且極小化(necessary minimum)的福利干預原則。這種福利體制理念，如同稍前介紹的資產階級自由主義者，主張公平就是「過程公平」和「機會均等」，該學派認為國家不應該介入(破壞)市場競爭下的階層化結果，因為如果經濟過程是公平的，其結果也應該是公平地反映每個人心力投入的成果，即使是福利服務，也不應脫

離這樣的公平正義範疇。

因此在福利制度的建立上，自由主義模式的福利國家，是屬於殘補性質的福利特性，真正的核心是市場中具有自願性及經過保險精算性質的私人保險，在此架構下，社會政策的結果將能與市場運作下的結果並行(parallel)，亦即是具有市場競爭力者將會受到獎勵，對於無競爭力者，則採取資產調查給予社會救助。因此國家只幫助真正的窮人，並爲了不干預自由市場工作倫理，故而在給付權上有相當嚴格的規定，並造成具有社會烙印(stigma)的效果(鄭鳳珠，1993；張筠，1999)，而具體運作此體系的國家有美國、加拿大、澳洲。

第三種福利國家類型則爲「社會民主模式」，此福利體制類型的提供爲全民性(universalism)的福利分配，其特徵是全民性的福利資格與高水準的福利提供，不以自由市場身份地位作爲區隔，一致給予中等階級以上的生活水準(傅立葉，1994；張筠，1999)。而具體案例有瑞典、挪威、芬蘭等北歐國家，它是以一種高稅收方式，來支付全民普遍式的福利系統，導致有利於所得重分配，是爲目前一般世人言談中稱羨的福利國家類型。

雖然目前民進黨政府想往「社會民主模式」前進，但是恐怕阻力不少，牽涉到我國民情與複雜的政治經濟因素，相關討論可以參見Esping-Andersen所著的《福利資本主義的三個世界》與Ian Gough的《福利國家的政治經濟學》，兩者在國內皆有古允文譯本。本文在此不多做贅述，以下筆者將綜合第四章及第五章第一節的分析，對台灣當前的福利體制總結出**三個問題癥結**：

1. 福利體制內的科層結構問題：很明顯地目前福利體制內最大的問題，是軍公教的階級還是享有高於其他行業的福利，不符合社會公平。(參見第四章第一、二、三節與第五章第一節)

2. 福利體制之外的政治(選舉)干擾：台灣有過多干擾政策決定的因素，讓福利體制的規畫流於短視近利的選舉利多，而國家機器也失去長遠規劃的能力，朝野互動並陷入類似囚犯困境。(參見第四章第三、四節)

3. 經濟體質孱弱影響福利品質：近十年來台灣經濟衰退，貧富差距加大，但是政府的財政規劃和經濟政策並未改善。反映在社會上，就是再多的福利津貼，也無法提升下層階級的生活。(參見第四章第二、三、四、五節)

接下來本節將略述三個可能的對治方向：第一個行動方向是爲了修正福利體制問題，而第二個行動方向希冀消除福利體制外的其他制度干擾。最後，第三個行動方向是爲了強健福利體質，進而讓國家能永續提供福利服務。

第一個行動方向：持續解構軍公教的福利科層，但是也要了解到體制改革絕非一蹴可幾，必須花時間做長遠規劃與溝通，以求平穩的轉型。

台灣在國民黨時期一九五〇~一九七〇年代大抵已建構完成「保守主義模式」的福

利國家，且以軍公教福利為主的科層體制。此體制除了有酬備的性質之外，主因是當時軍公教薪資水準跟不上當時的物價指數，所以必須進行補貼的配套。在民國四十四年修正公佈的軍教免稅法案，也是在那樣的背景下，以符合救助正義的精神被制定了。但是時空進入政黨輪替後，軍教人員的平均薪資早就超越國內各服務業員工每月平均薪資約44,534元(民國九十三年)。

值得注意的是正義社會的最初始價值，是爲了幫助無法使用公平競爭機會的不利者，也就是最底層的經濟弱勢人們。因此，軍公教免稅條例在今日已經不符合前述的社會正義，反而造成人民之間的相對剝削感，如羅爾斯在公正理論中所說「某些法律或制度，不管他們如何有效率和有條理，只要它們不正義，就必須加以改造或廢除…在一個正義的社會，平等的公民自由權是確定不移的，由正義所保障的權利決不受制於政治的交易或社會利益的權衡。」基於此價值，軍教免稅法案是必須廢除的。

但又如前一節中所指出的，即使此免稅制度並不符合當下的正義，此制度已經實行數十年，並不能猝然說廢就廢。履約守信也是正義的一種形式，民進黨政府也必須要兼顧過去政府與軍公教人員建立的契約，進行配套的補償協調工作。另外，過去在制定軍教免稅的立意是基於要援助經濟弱勢者的良善行爲，因此若取消軍教免稅後，理當依於過去立法同樣的理念繼續去制定新政策。

而軍公教團體確實不宜扭曲過去國民黨政府對他們實行救助的美意，進而要求民進黨政府另加薪資補償的作爲配套(參見第四章第三節)，如此絕非是正義之舉。基於此，筆者認爲政府應該往社會救助的配套去進行思考，下面提出一可能的方案。

在第四章第二節的分析中，由80年度至95年度社福子項目支出趨勢圖4-2，可以發現台灣自民國八十一年至九十五年來，社會救助一直維持在 $3\pm 2\%$ 上下，即使民進黨執政也未曾把此曲線拉高，反而一直維持在 1.7% 上下。而於二〇〇四年修正通過之社會救助法中，已經增加較嚴謹的資產調查，使低收入戶的資格審核較過去難申請通過。但是，自民國八十五年後低收入戶戶數及人口數逐年一直往上升(請見表5-2)，並未有相對減少的情形。表5-2數據告訴我們，既使用較嚴謹的篩選方式，低收入戶數還是逐年上升，表示台灣社會下層的經濟生活逐年敗壞，目前並無停止的跡象。

另外根據內政部統計，民國九十三年低收入戶生活狀況調查報告，低收入戶對社會救助服務措施之需求，依重要度排序前五項依序爲「每月家庭生活補助」、「身心障礙者額外生活津貼」、「就學子女學雜費補助」、「就學子女生活補助」及「老人額外生活津貼」，再者收入戶認爲要脫離目前困境之方法，以重要度排序分別爲政府提高補助款(44.58%)、盼子女長大就業(29.65%)、求得謀生技能獲取較有利工作條件(16.34%)及想法轉業獲得較高工作收入(12.39%)，不知道者(13.33%)。

基於以上的調查統計兩項結果，與軍教免稅立意與職業特性相結合，筆者以爲配套「以救助性質援助低收入戶等下一代的教育學雜費與生活補助」是一種正義之舉，若

軍教人員能同意也是一種團體榮耀。

表(5-2)：歷年社會救助統計 (資料來源：直轄市、縣(市)社會局)引自內政部 單位：戶、人、億元

年別 (民國)	低收入戶					醫療救助 補助金額	災害救 助補助 金額	急難 救助 補助 金額	社會救 助總額
	年底戶數	佔總戶數 比例(%)	年底人數	佔總人數 比例(%)	生活扶助 金額				
86	49,780	0.80	116,056	0.53	32.60	1.58	2.96	2.11	39.25
87	54,951	0.86	125,426	0.57	34.62	1.68	2.13	2.36	40.78
88	58,310	0.89	136,691	0.62	37.04	1.03	299.63	2.36	340.06
89	66,467	0.99	156,134	0.70	40.32	0.97	6.29	2.42	50.01
90	67,191	0.99	162,699	0.73	41.42	1.02	9.69	2.14	54.27
91	70,417	1.02	171,200	0.76	41.74	1.05	1.79	2.05	46.63
92	76,406	1.08	187,875	0.83	44.52	0.90	0.81	1.99	48.22
93	82,783	1.15	204,216	0.90	47.13	1.05	6.63	2.46	57.27
94	84,823	1.16	211,292	0.93	50.12	0.94	5.48	2.18	58.72
95	89,902	1.22	218,151	0.95	51.16	0.87	0.84	2.16	55.04

另外筆者查詢學雜費減免相關補助事項，整理如表 5-3。從表格 5-3、5-4 中，可判斷低收入戶等相關弱勢團體教育學雜費與生活補助仍有增長空間，若能用取消軍教免稅後的徵收款，照顧弱勢族群的下一代，即取消免稅後的配套做法，是照顧並提高低收入戶中的兒童生活補助，或是弱勢家庭中的國中小的學生就學生活補助、學雜費減免事項，將是極有意義之事。

以上建議等同於將軍教人員的取消免稅後的款項，設成特別專戶，專職於相關的補助事項，過去國家用納稅人的錢來愛護軍公教人員的下一代(見表 5-4 可証)，今日軍教人員用取消自己的免稅利益，照顧其他弱勢人民的下一代，正是一個好的循環，也符合正義社會的美德準則。

表(5-3)：96 年度直轄市、縣(市)政府對低收入戶採行之兒童及就學生活補助服務措施

資料來源：內政部社會司

省市	低收入戶別	兒童生活補助(扶助)費	就學生活補助
臺灣省	第一到三款	15 歲以下 1,800 元/人/月	高中職以上在學 4,000 元/人/月

臺北市	第二類 ≤40%	18 歲以下兒童或青少年 5,813 元/人/月	18 歲以上在學 4,000 元/人/月
	第三類 ≤55%	5,258 元/人/月	4,000 元/人/月
	第四類	1,000 元/人/月； 6 歲以下每口 2,500 元	4,000 元/人/月
高雄市	第二、三款	15 歲以下孤苦兒童 1,800 元/人/月	高中職以上在學 4,000 元/人/月
福建省	第二、三款	金門：國中 500 元/人/月； 國小 300 元/人/月	高中職以上在學 4,000 元/人/月

表(5-4)：依身分類別之學雜費減免額度

資料來源：教育部、農委會、勞委會

身份類別	學雜費減免額度
軍公教卹內遺族就學優待	減免全部學雜費
軍公教卹滿遺族就學優待	公告定額
現役軍人子女減免學費	減免學費 30%
身心障礙學生就學費用減免	依其身心障礙程度： 重度者：減免全部學 雜費中度者：減免 70%學雜費 輕度者：減免 40%學雜費
身心障礙人士子女就學費用減免	教育部官方網站未顯示明確資料。
低收入戶學生學雜費減免	減免全部學雜費
原住民學生就學減免	公告定額詳細減免數額，可在高教司網頁查詢
各級政府補助就讀私立高中職校學生	每學期 6000 元或 5000 元補助
農漁民子女就學獎助學金	1.公立高中職學生(含五專前三年)每名 3,000 元。 2.私立高中職學生(含五專前三年)每名 5,000 元。 3.公立大專校院學生(含五專後二年)每名 5,000 元。 4.私立大專校院學生(含五專後二年)每名 10,000 元。
失業勞工子女就學補助	同農漁民子女就學獎助學金減免額度

最後，根據信賴保護原則，政府斷不可認為軍教團體，必須全面接受政府改革的手段。政府必須了解契約的重要性，即使是由國民黨政府所與軍教團體的社會契約，但是在執政的正當性與延續性上，民進黨政府必須承接過去的承諾，一般社會大眾也

應理解，任何人都有不願被片面正義說法，就遭受到被解除契約的待遇。

因此筆者建議政府根據信賴保護原則，應規劃「取消軍教免稅政策」的政策過渡保護期，至於實際保護措施及期限，都需在精算物價水準，和整體的財務考量下去做規劃。更要與軍教團體做溝通討論與協調，明確制定保護期限的日落條款，以期取消免稅政策能和平轉移過渡，進而可兼顧稅賦與守信兩者正義。而不僅在取消軍教免稅案上是如此做法，18%優惠存款利率，或是退休金替代率過高等等改革，都必須依此正義準則尋求雙全解決策略。

然而，再回過頭檢視目前民進黨政府的改革，雖然表面上是說要達成公平正義，但是衡諸其他法案，例如取消遺產稅則可能增加貧富差距，明眼人可看出民進黨在意的其實還是選票，所以選擇粗糙地送出政策利多以及操作族群之間的相對剝奪感，筆者下一個建言將與此有關。

第二個行動方向：連年選舉是造成囚犯困局的結構因素，筆者以為必須從各選舉整併，並拉長施政週期，才能有效幫助國家恢復正常的角色運作。

在第四章第四節中，筆者提到在台灣目前面臨到類似囚犯困局的處境，以及政府施政沒有考量國家長遠發展。表 5-5 中條列台灣自一九九四年至二〇〇六公職民意代表選舉，令人吃驚的是，以台灣的這樣一個小國，(表 5-5 中)歷年來僅一九九九年與二〇〇三年沒有選舉，真可戲稱台灣為選舉之島。在這十三年中，幾乎每年都在選舉，從總統(副總統)選舉、台北市長選舉、高雄市長選舉、鄉鎮(縣轄市)長選舉、立法委員選舉、台北市議員選舉、高雄市議員選舉、縣(市)議員選舉等，種類繁多，選舉週期也過於密集。

年年選舉的型態，導致台灣島內隨時都瀰漫在選票計算的政治氣氛中。尤其是一九九二年台灣首度舉行國會全面改選，民進黨等在野黨開始有機會經由體制內選舉取得席次。此本為一促進朝野良性競爭的機會，卻反而讓台灣陷入一個困局：政治議題發燒、統獨意識形態競逐、福利政策糖果搶著分放，造成國家政策並非以中長程的眼光去制定，而是以分食選票的短期利益去搶政策頭香。

表(5-5)：台灣歷年(1994~2006 年)重大公職選舉

資料來源：中選會

年度	公職選舉性質
1994	第 01 屆 台灣省長選舉 第 01 屆 台北市長選舉 第 01 屆 高雄市長選舉 第 10 屆 台灣省議員選舉 第 07 屆 台北市議員選舉 第 04 屆 高雄市議員選舉

1995	第 03 屆 立法委員選舉
1996	第九任 總統(副總統)選舉 第 03 屆 國大代表選舉
1997	第 13 屆 縣(市)長選舉
1998	第 02 屆 台北市長選舉 第 02 屆 高雄市長選舉 第 13 屆 鄉鎮(縣轄市)長選舉 第 04 屆 立法委員選舉 第 08 屆 台北市議員選舉 第 05 屆 高雄市議員選舉 第 14 屆 縣(市)議員選舉
1999	無
2000	第十任 總統(副總統)選舉
2001	第 14 屆 縣(市)長選舉 第 05 屆 立法委員選舉
2002	第 03 屆 台北市長選舉 第 03 屆 高雄市長選舉 第 14 屆 鄉鎮(縣轄市)長選舉 第 09 屆 台北市議員選舉 第 06 屆 高雄市議員選舉 第 15 屆 縣(市)議員選舉
2003	無
2004	第十一任 總統(副總統)選舉 第 06 屆 立法委員選舉
2005	國民大會代表選舉 第 15 屆 縣(市)長選舉 第 15 屆 鄉鎮(縣轄市)長選舉 第 16 屆 縣(市)議員選舉
2006	第 04 屆 台北市長選舉 第 04 屆 高雄市長選舉 第 10 屆 台北市議員選舉 第 07 屆 高雄市議員選舉

以明年(2008)將面臨的總統大選而言，國、民兩黨競相在立法院推動老農津貼六千元，遺忘國民年金法案才是長治久安之策。目前若提高老農為六千元，日後勢必造成另一種不公，因為規劃中的國民年金一個月只預計發放五千多元，可想而知之後若真要開辦國民年金，必將遭遇如同取消軍教免稅般，被相關利益團體阻撓的困境。此外，行政院預定今年七月一號將推出提高最低薪資及時薪的政策，也是配套由政府補助某些行業時薪中不足的十元，形同全民買單五億五千萬元(TVBS 新聞網 2007/6/7)，政策更被質疑受惠的只有部分工時的勞工。而且雖然政府調漲最低薪資，但被此政策影響受益的勞工，也將被提高繳交健保和勞保費用，讓政府藉此貼補健保的虧損。

而談到民進黨政府宣布的利多政策，當然也不會只侷限於福利政策。另外還像是農地變更住宅區鬆綁、生技新藥租稅優惠投資、縮短役男兵役役期成一年、遺贈稅率降為零，與精密機械、電子通訊、生物科技產業給優惠補助…等，都是在近日公佈的相關利多政策消息(二〇〇七年五月~六月)。但如此過於急促制定的利多政策，只反映出執政黨(政府)對選舉與選票因素的考量，而在野黨見執政黨如此不顧財政平衡地掠奪選票，對於利多政策也不敢阻撓，並多採取跟進策略，長久如此，對台灣永續的國家發展絕非是好事。

事實上，過於頻繁的選舉週期結構，將會導致朝野政黨皆成為純粹的選舉操作機器，既無法深思健全政策及理念執行部份，也造成政府(國家)機器徒然空轉。其關鍵原因是，各黨隨時必須準備承擔每年所舉辦的選舉成敗，自然無時不以勝選為考量，去建立它自己的政見。且頻繁的選舉會讓政黨的政見帶有投機的成分，想去討好某些或是大多數選民，除此之外，在台灣選舉中，居然可以出現的像是候選人即使敗選，也可以隔年馬上換跑道，或許更上一層樓參選的怪異現象。

例如陳水扁輸了一九九八年台北市長選舉，進而在二〇〇〇年轉換更好的跑道競選總統，而目前要投身二〇〇八年總統大選的謝長廷，也循著這樣的模式前進。這樣的例子都反應出台灣選舉過於頻繁，即使敗選，可流動性也太高，而在所謂樁腳間，也產生密集的利益交換，即是你現在幫我助選，日後我再交互幫忙回報替你助選，或是給另外的好處及幫助。凡此種種，皆不利於長期治理國家的思維，近年來炒短線的政策正是此種選舉結構的產物。

而且，過於密集的選舉也是一種擾民的行為，每年民眾都必須承受候選人拉票的轟炸，媒體政治論壇日以繼夜不斷撥放，政府也付出過多社會成本在選舉事務。改革台灣的選舉結構，比起唱高調要執政、在野黨和平合作共生，或許是更好的策略。只有先改善目前密集的選舉結構，才有合作的空間，若是一直處於等個四年、再次輪替的想法，各政黨恐怕永無真誠合作一天。

基於上述理由，筆者主張將各選舉整併，拉長施政週期，執政者才較能以國家長

久治理思考出發，政黨也才可能談合作，下面談最後一個建言。

第三個行動方向：社會福利服務與國家經濟發展，是共生結構。意指好的福利服務，是會培養好的勞動人力進入市場；但「**若沒有雄厚的經濟做基礎，也不可能發展健全的社會福利**」。

在此筆者先用最近國家釋放利多的基本工資調漲政策為例，試著鋪陳第三個行動方向的契子。近日公布的基本工資的調漲案，根據TVBS等相關媒體傳播，將導致政府要吸收配套補助金額達到五億五千萬。筆者以為在政府濫開利多政策的行徑下，傳達的是民進黨政府有嚴重缺乏「預算」財務管理的知識，即「歲入」、「歲出」、以及如何「分配」的知識架構。

縱觀民進黨政府輪替後的施政，常是顧前不顧後的宣布利多(分配)，忘了財務替代來源為何(歲入)？未來政府要如何多付的這筆錢(歲出)，將如何規劃折衝消帳，難道真的要未來子孫來買單嗎？像老農津貼增加一千元，就導致政府財政支出又多出八十五億(聯合新聞網 2007/5/30)，但是一樣無替代財源的配套，難怪會被有識之士譏為政治思考下扭曲的福利與財政政策。

回到第四章第二節圖4-1的分析，中華民國在台灣歷年歲出決算曲線，在一九七〇年代，經濟發展曲線大幅上升，化成一個拱狀半圓弧停滯在一九八〇年代，而在之後社會福利變隨之上揚，福利支出比率從10%脫離，朝向往20%邁進，正是顯示社福支出也取決於國家財力的雄厚，一九七〇年代經濟的好轉，對國家社會福利的支出有一定程度正向的影響。

當然經濟與社會福利不必然是100%正相關，但筆者在此必須提醒的是，民進黨政府目前政治與福利掛帥的執政模式，必須考量到經濟鎖國政策，造成台灣產業競爭力正在退化的事實。儘管民進黨宣稱要往福利國邁進，但是目前台灣人民能容許高稅率的稅務徵收來支援福利服務嗎？因此，必須認知台灣福利國的將來，必須建立於國家經濟優勢之上。

然而，台灣目前政府的「有效管理、積極開放」卻確實呈現一種鎖國的姿態，拒絕台商投資大陸40%，目前不開放兩岸直航、三通，主張要根留台灣，但是事實是，如果台灣自外於中國大陸，猶如使自己脫離世界供應鏈的一環，忽略了連結上中國大陸，才能連結到全世界的經濟現實面，政府一味主張政治思考兩岸經貿政策的背後，犧牲的正是台灣的國家產業競爭力，淪為意識形態治國。

根據布勞岱(Braudel)《十五至十八世紀的物質文明：經濟和資本主義的第三卷—世界的時間(1979)》，當中談到「國家之所以能發達，是因為它已經發達，因為它已捲入到有利於它發達的運動中去」，意指一個國家的發達，原因通常是它經濟已是十分發達，經濟上的發達，使得它在世界上能有一份發言權。台灣過去的經濟成功，讓自己成為亞洲四小龍，雖然在政治場域上節節敗退，但是在經濟上，世界上的國家都能認同台

灣，正是最好的實例。

布勞岱又說「成功，取決於在一個特定時代中，是否趕上機會，以及反覆和接連遇到機會；國力同金錢一樣是可以積累起來的。」從以上的文句，投射台灣現狀，就是大環境裡中國大陸是目前世界經濟的開發處女地，政府卻不把握機會讓產業進入，意味台灣產業要錯過機會，並且是接連式的錯過，正是民進黨政府無法理解國力等於經濟實力的治國道理的精髓，也將造成台灣中小企業失去優勢卡位的契機。

再者，布勞岱也說「資本主義首先意謂著梯級的存在，它自己處在這個梯級的頂端，不論梯級是否由他親自製造。凡是資本主義，只在賽跑結束時才出現的地方，它只要有一個接力站，有一個陌生的但又在暗中相助的社會階梯，就能延伸自己的活動。此外布勞岱認為，依靠中心的『前哨』和『觸角』的幫助，資本主義主動進入從生產到大商業的各個環節，並非為了包辦一切，而是為了佔領戰略要點，控制積累的關鍵部門」。

前段敘述連結到當今台灣，暗示著資本主義若不是跨國的，就會失去競爭的機會。現在政府不讓重點產業進駐大陸，就是讓重點基礎產業(戰略要點)被他國產業先行佔據，若失去佔據剩餘利益最優渥的部份，以後要擠進分食小塊利益的可能，也會因為它國佔領重點產業的位置，連結起自己的商業上中下游的製造、傳銷產業連結，造成我國企業被完全排擠，這之後產生的影響不可謂不大。

最後再引用布勞岱的話，來回應調漲薪資之例，「舊制度條件下的經濟進步都以損害勞動者的生活水平為代價。奇蹟和變化只是在一八五〇年後，英國緊隨著物價的上升，工資跟著提高：持續增長從此登上歷史舞台」。

此句代表之意，英國工業革命後，扭轉了雇主以剝削勞工來因應物價的上揚，其背後原因為何？正是經濟的全面發達，使得雇主需要勞動力，在剩餘價值利潤高的考量下，進而勞工薪資也有加碼的條件，但是當今政府卻用過度介入產業的方式，違反自由市場的經濟操作。

還有，今天台灣政府用的手法，是國家干預讓產業提高薪資，但是卻是用人民納稅的錢，配套補助此項調薪政策。這樣僅呈現表面薪資數字幻象，暗底呈現的是一種揠苗助長，造成的惡果卻反而可能是民間產業在已無獲利的經營下，關閉工廠，精簡人事，或是造成企業去除「全薪制」，實施「時薪制」。甚至中小企業為了節省薪資支出及規避勞健保所付出成本，乾脆改用派遣鐘點勞工，這樣造成是三贏，或是三輸，已經無須筆者多言。

在此，關於「經濟鎖國」政策的不良影響，筆者另有一例可供反思。過去中國大陸在尚未與美國建交之前，也是採取鎖國的作為。並由於中國文化大革命造成人民紛擾不安，經濟也進入動盪，即使外交也是與其他共產主義國家之間，處於關係緊繃的狀態。

但一切都在鄧小平喊出「具有中國特色的社會主義」之後，而有重大的局勢變化。此後中國大陸除了法律規定的土地和銀行，不可開放買賣、及進駐投資之外，其他產業部門都可以開放外資投資設廠。並提供投資優惠、創新獎勵等手段來發展產業，此番經濟開放作為，造成中國每年皆交出超亮眼的經濟成長率成績單，獨領世界經濟風騷。因此，鎖國無益於國力增長，反倒是式微的先兆，政府不可故步自封，不加謹慎對待及處理台灣目前的經濟困局。

總而言之，筆者在最後一個行動方向所要強調的，就是福利服務和國家經濟發展，為唇齒相依關係。沒有好的經濟體質，政府稅收就沒有好的歲入結構。因此，台灣站在世界資本經濟的一環節，理當不能採取鎖國經濟姿態，造成的絕對不只是經濟敗退、福利假象，更會造成國力逐漸衰退的惡果。

而或許民進黨政府當局擔心的是正是傳統產業人民的工作權，是否會因為開放後受到剝奪。但是筆者以為台灣若能處於相較於香港的地位，成為世界經濟向中國躍進的跳板，進可轉型讓民眾進入流通類型的產業運作。何謂流通類型產業？諸如金融、運輸、通訊、量販…，也就是轉進轉出賣空類型的產業機制，且此種產業相較傳統產業獲利性質更高。而事實是，就算政府能守住台灣基本產業，但目前傳統產業凋零，一般勞工生計也早就大受影響，政府再不為人民找工作出路，恐怕會造成另一波失業高潮，或者更不幸的是傳統勞工失業已然現在進行式了。

最後，再回到開頭筆者所提及的「社會民主模式」福利國，它所採取的手法是國家直接干預福利政策，在其背後有充裕的稅收當靠山，但由於台灣人民對於目前的稅賦負擔比例，就已呈現叫苦連天狀態，所以勢必無法朝社會民主模式高稅賦的方向靠攏前去。因此民進黨的執政願景，若想朝向瑞典式福利國家學習，勢必遭遇福利與財政上的困局。

因此若台灣執政者想直接及全面式干預福利服務，是否為恰當之舉，將成為一個需要被考量的問題。在此，筆者認為在台灣，國家干預將無法具備像瑞典那樣強而有力的雙手，背後理由就是台灣沒有足夠的稅賦財力來撐腰。因此，國家若要經營社福政策，或許應當偶爾要退一步干預，站到經濟及產業的背後，去牽引福利政策的推動。但如何暗中牽引，筆者以為提供民間產業租稅優惠，獎勵提供福利服務措施的推動廠商，或許也不失為一種可行方案。

至此，本節末再針對以上提出的三個建言，歸結其思緒架構。

第一個行動方向，考量台灣的福利科層是以職業為差別，進而造成不公的問題必須解決，因此筆者肯定目前軍公教改革的方向是對的，解構不合理的福利體制是必然要走的方向，但是不能急就章地蠻幹，而且政府的手段仍須斟酌。

第二個行動方向，是筆者體認在改革了福利結構本身的不公之後，還需要再解除福利體制的外在干擾，即台灣的頻繁選舉，太過於干擾正常的政治運作，因此必須讓

政策的制定能合理化，因而希望破除台灣連年選舉的結構問題，以紓解政黨惡鬥、濫開選舉支票的困境，並讓政府機器恢復應有的功能。

最後，第三個行動方向，是在完成社福結構本身的改革，及解除社福結構之外的干擾後，台灣還是需要良好的經濟體制支撐，來發展健全的社會福利。所以筆者認為唯有提振經濟，才有足夠的財力健全社會福利體制，因此建議放棄鎖國策略，展開產業開放的經濟政策，才可讓台灣走出當前困局的根本解決之道。

第三節 總結

回顧第二章國民黨執政時期，筆者針對國民黨五十年來的統治，分了四個時期，分別為「鞏固政權」優先的一九五〇年代、「經濟發展」掛帥的一九六〇~一九七〇年代、社會福利推動蓬勃的一九八〇年代、勾劃走向全民社會福利體制的一九九〇年代。內文解析出國民黨政府自執政開始便主要建構軍公教福利體制，至一九七〇年代，就已大致完成雛型。而其他弱勢團體的福利政策，大約在進入一九八〇年代，由於反對運動的蓬勃發展，社福團體結合民進黨，一起向國民黨政府抗爭，於是福利三法(老人、殘障、社會救助)便出爐。接下來更有少年福利法、農民健康保險條例、特殊境遇婦女家庭扶助條例接連而生。而勞工福利政策自一九五〇年的勞工保險辦法後，也是在進入一九八〇年代才有大幅進展，進而制定了職業訓練法、勞動基準法、就業服務法。

國民黨執政時期，推動最具跨革命的福利成就是全民健康保險。主要是因為一九九〇年代，政黨競爭泛熱化，國民黨政府為討好選民，因而急於兌現全民健保政策，但是仍不減其功績。而政黨競爭白熱化，更引發老人年金的政策討論，造成國民黨以「老農津貼」以及「中低收入老人生活津貼發給辦法」，來因應民進黨以「敬老津貼」(老人年金)展開的福利政策攻擊。但大抵而言，整個國民黨執政時期，以軍公教福利建構最為完善，所以後有「軍公教福利國」之戲稱。

第三章筆者整理出民進黨在執政前在野福利主張，及政黨輪替後執政七年多來實際福利立法推動成果，並加以比較檢視民進黨是否有兌現其過去在野時的福利主張。其主要內容可以簡單歸納如下，首先民進黨執政前的福利主張，是以「公平正義的福利國」為主要口號：抨擊過去國民黨黨國分贓，獨厚軍公教福利體系，主張要追求公平安定的社會體系及社會民主式的北歐福利國家的願景。

而民進黨執政後七年多的福利立法成果，整理二〇〇一年有四個新立法，分別為志願服務法、職業災害勞工保護法、原住民工作權保障法、兩性工作平等法；二〇〇二年有三個新立法，為就業保險法、原住民敬老福利生活津貼暫行條例、敬老福利生活津貼暫行條例；二〇〇三年，則有五個新立法，為大量解僱勞工保護法、交通部郵電事業人員退休撫卹條例、兒童及少年福利法、法律扶助法、政務人員退職撫卹條

例；二〇〇四年有兩個，為性別平等教育法、勞工退休金條例；二〇〇五年則僅有性騷擾防治法、二〇〇六年唯有原住民族基本法。至於修正或是進行中的部份法案詳見第三章，在此就不贅述。

筆者為了檢視民進黨在執政前後的承諾與執政立法結果是否有所一致，便以一九九九年民進黨新版「民進黨行動綱領」中十八項具體福利政策條文為基準，進行檢驗。並歸納出執政前後理想願景與執政立法成果，「一致」與「不一致」各十點結果。

「**一致**」部份為：1.「推動兩性平權政策」，使女性可以工作權得到保障，及有性騷擾法的法理保障；2.「推動保護原住民政策」，讓原住民在基本福利及工作權等都得到維護；3.「有提供失業補助」，使勞工遭受雇主解雇，在尋找下一個工作的時期，有生活等津貼，可供維持過度期的經濟生活；4.「發放敬老津貼等老人補助」，且老農津貼加碼，使老年族群得以維持基本老年經濟生活；5.「制定大量解雇勞工保護法」，使勞工在雇主大量惡意解聘時，得以集體與資方協調，進而爭取自己應得的工作權益或是損失；6.「實施法律扶助法」，使得無資源(知識或財富)的弱勢族群，在遇到法律的糾紛時，得到法律扶助的相關服務；7.「勞工退休金條例的上路」，採取預先提撥累積勞工的養老金，保障未來其老年生活；8.「提高勞動保護基準」，像是週休二日及工作時數的修正等，都是保障勞工有較過去好的生活及工作品質；9.「推動產業民主制」，改變了過去沒有勞工代表在企業核心單位為勞工發聲的型態，此舉促使勞工權益不致消失在營運決策的第一線考量；10.「特殊境遇婦女的優惠照顧條款增多」，使低收入及遭受到家暴等不幸遭遇的婦女，擁有更多的保障及補助供其生活及育兒。

另外「**不一致**」部份為：1.「設置部會級的福利主管機關」，在野時期，民進黨宣稱要提高社會福利官方組織的層級，但目前社會福利業務仍在內政部中，由社會司所管轄；2.「實施國民年金制度」，從在野時期即主張保障全民老年生活，要制定國民年金法，但截至目前為止，仍在牛步當中；3.「統合職業分立的社會保險制度」，民進黨曾說，要打破台灣職業分立的社會福利體系。因國民黨黨國分贓，僅照護軍公教團體，導致其他職業團體相對弱勢，但是目前環顧其目前施政，仍是依著職業分立架構，去實行社會福利政策；4.「進一步修憲立法保障婦女參政權」，婦女參政權保障是民進黨過去所標榜。但是執政後除了剛上台，第一任政院內閣有八位女性閣員，之後內閣不斷改組，就無如此盛況，並且也未修憲擴展動作；5.「廣設公立托兒所及提供高品質托育服務」，目前公立托兒所僅佔有 33%比例，離歐美水準仍遠；6.「要讓失業保險普及化」，但未能普及到職業工會的勞工；7.「開放公教人員組織公會」，目前仍無下文；8.「保障勞工獲得公平合理的工資」，預定要實施，但是僅有利於部份工時勞工，而且配套補助是全民一起負擔；9.「興建國民住宅」，上台後並未有興建動作；10.「照顧低收入戶」，資格審核增加限制，將導致無法照顧到有自住宅財產，但是經濟收入上的弱勢者。

另外，列為有待觀察福利立法施政的部份為：1.推動長期照顧制度；2.健全全民健康保險體系；3.縮小貧富差距；4.強化國民就業；5.軍教免稅改革；6.軍公教 18%優惠存款利率改革；7.軍公教退撫制度的改革。

第四章，筆者以上兩章的整理為平台，試著觀察政黨輪替後台灣福利體制產生什麼變遷。主要分為四個主題，第一個部份以制定的法令談福利體制的變化，第二個部份在實務層面上分析台灣的財政支出、第三個部份突顯立法院中福利政策的角力、第四個部份以學理角度看台灣福利政策的制定。要點整理如下：

1. 以「台灣福利體制的變與不變」為命題，總結過去在國民黨執政時期，福利體制的確以軍公教為主。直到民進黨上台後，逐漸轉移政策為勞工部門的福利擴充，另對原住民、兩性、及老人等族群都有所關照。

2. 在「台灣福利財政支出」中，觀察到民進黨執政後「國防支出」從國民黨執政時期首位歲出，轉換成「社會福利支出」或「教育科學文化支出」排首位。而兩黨所執政的時期，福利財政支出軍公教所佔福利資源皆不少，雖然民進黨有試圖抑制此不公的分配，但似乎仍是改革不力。

3. 在「立院福利政策角力」中，筆者以軍教免稅法案為例，在立院質詢答辯對話中，發現執政及在野政黨皆贊同軍教免稅改革，但主要癥結是如何在改革的同時，兼顧信賴保護原則，目前配套措施尚未明朗。

4. 「從『國家中心論』看台灣福利體制政策制定」的學理分析中，主要討論國家中心論在台灣的適用性。筆者發現在國民黨執政時期，國家中心論容或適用，但是政黨輪替後，即民進黨執政期間，此理論顯然已經不適用。筆者另提出賽局理論中的「囚犯困境」來簡單類比當前的情況，發現其更能詮釋輪替後台灣的政局。

本章末則再進行分析討論一民進黨福利國建構遭遇反挫的原因，筆者提出除了政黨競爭，導致國家內部組織和行動者，出現統合性危機之外。還提出民進黨尚未建立國家—福利—市場的完善迴流機制，使全民對它(民進黨政府)有團結支持氣氛，進而普及性福利才能發展健全；而第三個原因，筆者看法則是民進黨並未像瑞典社會民主黨，有其政黨階級性格，且民進黨福利執政流於鄉愿作風，導致福利政策無法有力推動，即是處處想先行討好的政策，是無法面對普及性福利要施行前，舊有福利體制受益者的反對聲浪。

最後在第五章中，筆者討論台灣福利體制發展未來可能的方向。在提出建言之前，筆者先從追溯古中國和西方哲人的公平正義觀出發，了解人們對公正之定義，並藉此探討民進黨的改革正當性及爭議性為何。再以此定義為基礎，輔以第四章中的各項分析，筆者進一步探討當前福利體制的問題癥結與可能的解決方向，試圖為台灣福利政策發展找尋出路。第五章重點歸納如下：

不管是古中國、西方的公平正義觀，皆以為公平正義是一種一視同仁的利他主

義，並以守信為實踐的準則，照顧先天弱勢或無法善用機會的人們。依此準則，筆者以軍教免稅改革為例來解說：軍教已非當年的經濟弱勢者，目前其收入水準也已超越社會最低階層，因此，這裡產生兩種正義形式需維護，其一是「國家每一成員需一視同仁肩負賦稅義務」，另一則是「國家對人民訂的社會契約需守信」，也正是這兩種正義的爭論，造成民進黨在改革的過程中動則得咎。

依據本論文各章的脈絡整理後，筆者總結當今台灣福利體制出現三個問題癥結：
1. 由於福利體制內軍公教為主的科層結構，造成有分配正義上的不公問題； 2. 在福利體制之外，政治(選舉)干擾了福利政策的制定過程； 3. 目前台灣經濟體質孱弱，不利於社會福利的永續發展。

對此，筆者提出三個對治問題的行動方向，分別為：

第一個行動方向：持續解構軍公教的福利科層，但是也要了解到體制改革絕非一蹴可幾，必須花時間做長遠規劃與溝通，以求平穩的轉型。

第二個行動方向：連年選舉是造成囚犯困局的結構因素，筆者以為必須從各選舉整併，並拉長施政週期，才能有效幫助國家恢復正常的角色運作。

第三個行動方向：社會福利服務與國家經濟發展，是共生結構。好的福利服務，培養好的勞動人力進入市場；但沒有雄厚的經濟做基礎，也不能發展健全的社會福利。因此經濟採取鎖國策略，絕非善舉；走向產業開放及轉型，才是台灣救亡圖存的途徑。

平心而論，民進黨帶著對烏托邦的憧憬與人民的期待上台，試圖建構福利理想國願景，過程中遭遇到不少挫折，迄今改革結果也未臻完美。就在本論文最後，筆者將對本文標題「民進黨執政下福利國的圖象」，稍作個具體化的形體描述。霍布斯在其《巨靈論》中，將國家比喻成一個巨靈的人型化形象，筆者則認為台灣目前有不顧財政、過度擴充的福利政策的現象，把國家巨靈變得本體瘦小、四肢肥大；且由於政府官員對國家長遠規劃不明確，猶如巨靈大腦已不再運作；而產業經濟發展，因類似鎖國行徑而遇阻礙，猶如巨靈身體內部血液流通阻塞；以上總總的問題，使台灣呈現的就是四肢臃腫、無知、體質不良的怪異巨靈圖象。

最後，筆者在此進一步建議三個未來的研究方向。其一，可以針對筆者最後所提出的三個行動方向做衍伸，使其成為實際可行的政策。再者，將財政規劃當為主題，探討怎樣才是好的監控國家預算之設計，如何才能達到社福與經濟發展的合理平衡。其三，可繼續更以細微的賽局理論，來研究朝野競合，了解福利政策與政治發展的密切互動，以避免朝野政黨與人民三輸的局面。

誠如《禮記·禮運》中所述，「大道之行也，天下為公，選賢與能，講信修睦，故人不獨親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養；男有分，女有歸，貨惡其棄於地也不必藏於己，力惡其不出於身也不必為

己，是故謀閉而不興，盜竊亂賊而不作，故外戶而不閉，是謂大同。」這雖然是兩千多年前的文字，但是人民對此理想的渴望是相同的。對於台灣這塊土地，筆者希冀有更多的有志之士投入，幫助台灣脫離紛亂的政局，以邁向國家富足、民生和樂的境界。

附錄

表(2-5)：我國軍公教退撫福利相關法規

法規名稱	公佈年月	備註
公務人員退休法	1943.01	1979.01 修正
公教人員撫恤法	1943.10	1981.12 修正
公教人員撫恤法施行細則	1944.02	1988.04 修正
學校教職員退休條例	1944.06	1979.12 修正
學校教職員撫恤條例	1944.06	1979.12 修正
學校教職員退休條例施行細則	1945.03	1982.08 修正
學校教職員撫恤條例施行細則	1945.03	1990.08 修正
軍人撫恤條例	1949.01	1991.03 修正
陸海空軍士官服役條例	1959.08	
陸海空軍士官服役條例施行細則	1959	
陸海空軍軍官服役條例	1959.08	1974.05 修正
陸海空軍軍官服役條例施行細則	1959	
國軍退除役官兵就業安置辦法	1959	
陸海空軍退除役士官士兵安置辦法	1959	
國軍退除役士官士兵申請自謀生活暨再安置辦法	1959	
陸海空軍退除役士官兵退役金優惠存款辦法	1959	1964.06 廢止
陸海空軍退除役軍官退役金優惠存款辦法	1960.01	1964.06 廢止
公務人員退休金施行細則	1960.10	1982.02 修正
退休公務人員退休金優惠儲蓄存款辦法	1964.06	1992.02 修正
陸海空軍退伍除役官兵退役金優惠儲蓄存款辦法	1965.02	1992.02 修正
學校教職員退休金優惠存款辦法	1968.11	1992.02 修正
各機關優先錄用退除役官兵實施辦法	1968.11	
退除役軍官小本貸款辦法	1968.11	
退除役士官士兵小本貸款辦法	1968.11	
國軍退除役官兵申請管制限制之事業或營業執照暨承辦公營機構代銷品實施辦法	1969	
臺灣省榮譽國民之家榮譽國民管理規則	1969	1971.07 廢止
台灣省各機關學校除役轉業戰士轉送榮譽國民之家安置須知	1969	1971.07 廢止
榮譽國民眷屬補助費實施要點		1971.07 廢止
榮譽國民教育實施計劃	1969	1971.07 廢止
榮譽國民之家康樂實施辦法	1969	1971.07 廢止

榮譽國民膳食委員會設置準則	1969	1971.07 廢止
榮譽國民被服使用處理辦法	1969	1971.07 廢止
榮譽國民就業輔導辦法	1969	1971.07 廢止
退休人員照顧事項	1969.11	
臺灣省榮譽國民之家榮譽國民輔導辦法	1971.07	1985.12 修正
政務官退職酬勞金給與條例	1972.02	1986.06 修正
政務官退職酬勞金給與條例施行細則	1972.07	1992.02 修正
政務官退職酬勞金優惠存款辦法	1072.10	
臺灣省立各救濟院所輔育院榮家院所榮民習藝辦法	1072.10	
臺灣省民選縣市長鄉鎮長縣轄市長退職酬勞金給與辦法	1973.07	
高級中等以上學校無軍籍女性軍訓教官任用退休退職辦法	1973.07	1990.11 修正
司法官退養金給與辦法	1974.06	
退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點	1974.12	
學校教職員公保養老金額優惠存款辦法	1975.02	
台灣省政府加強照顧退休公教人員生活實施要點	1976.01	
公務人員遺族照護辦法	1978.12	
從優議卹增加功績撫卹金作業要點	1987.10	
早期退休支領一次退休金生活特別困難之退休公務人員發給年節特別濟助金作業要點	1991.08	
就養榮民進入大陸地區定居就養給付發放辦法	1993.01	

資料來源：歷年教育部及台灣省政府公報（此表格引自盧政春，〈1995〉）

*法規廢止或最後修正

表(2-6)：我國軍公教社會保險相關法規

法規名稱	公布年月	備註
軍人保險條例	1953.11	1970.02 修正
軍人保險條例施行細目	1954.10	1992.06 修正
公務人員保險法	1958.01	1974.01 修正
公務人員保險殘障給付標準表	1959.12	1977.08 修正
公務人員醫療辦法	1961.05	1985.04 修正
公務人員保險法施行細目	1962.07	1987.11 修正
退休人員保險辦法	1964.03	1975.02 修正
公務人員眷屬疾病保險條例	1982.01	
公務人員眷屬疾病保險條例施行細則	1982.05	
退休公務人員疾病保險辦法	1985.05	1990.05 修正
退休公務人員配偶疾病保險辦法	1985.05	1990.05 修正
公務人員保險專案認定要保機關被保險人退保轉保辦法	1991.04	

資料來源：歷年教育部及台灣省政府公報（此表格引自盧政春，〈1995〉）

*法規廢止或最後修正

表(2-7)：我國公教人員醫療福利與生活津貼相關法規

法規名稱	公布年月	備註
臺灣省政府暨各機關學校公教人員革除婚喪浪費辦法	1947.07	1948.08 廢止
臺灣省各機關學校員役食米配售辦法	1947.09	
公教人員在私人醫院治療申請補助醫藥費標準	1948.07	1949.02 廢止
臺灣省公教人員革除婚喪浪費辦法	1948.08	
動員時期軍人家屬金穀籌集發放辦法	1949.01	
臺灣省公教人員醫療喪葬補助辦法	1949.02	
臺灣省公教人員實物配售辦法	1949.05	
臺灣省公教人員暨其眷屬就醫優待辦法	1949.07	
臺灣省各縣市動員時期應徵軍人家屬優先承租承墾公地實施辦法	1949.11	
臺灣省各縣市新兵安家補助費籌集保管發放實施細則	1949.12	
改善公教人員福利辦法	1950.05	
公教人比照武職人員配發眷屬生活補助費辦法	1950.07	
全國公教人員待遇暫行辦法	1950.07	
臺灣省公教人員生活必需品配給須知	1950.08	
中央文職人員生活必需品配給辦法	1956.03	
公教人員婚喪生育及子女教育補助費發放補充辦法	1965	
中央公教人員福利互助辦法	1968.11	1987.12 修正
臺灣省稅務人員互助辦法	1969	1971.06 廢止
臺灣省警察人員互助共濟互助辦法	1970.06	1973.08 廢止
全國公教人員婚喪生育子女教育補助辦法	1971	
台灣省政府所屬各機關學校人員福利互助辦法	1971.06	
全國軍公教待遇支給辦法	1973.06	
公務員因公傷病核給醫藥補助費辦法		1972.12 廢止
中央公教人員生活津貼支給辦法	1973.10	1988.07 廢止
中央公教人員急難貸款實施要點	1980.07	1983.02 修正
國防部福利總處試辦軍公教榮民配點購物作業規定	1987.04	
中央公教人員生活津貼支給要點	1988.07	
公務員工請領大陸眷屬喪葬補助及福利互助事項補充規定	1991.03	
軍人立功結婚補助辦法	1992.06	
現役軍人家屬使用自來水優待付費辦法		1992.08 修正
全國軍公教員工待遇支給要點	1993.06	

資料來源：歷年教育部及台灣省政府公報（此表格引自盧政春，〈1995〉）

*法規廢止或最後修正

表(2-8)：軍公教人員子女教育福利相關法規

法規名稱	公布年月	備註
革命抗戰功勛子女就學免費條例	1947.03	
優待出征抗敵家屬條例	1947	
動員時期軍人及其家屬優待條例	1947.09	
革命抗戰功勛子女就學免費條例審查細則	1948.01	
中央機關公教子女教育獎學金辦法	1968	
現役軍人子女就讀台灣省私立中等學校減免學費實施要點		1969.01 修正
中央各機關公教子女獎學金實施要點	1969.04	
現役軍人子女就讀中等以上學校減免學雜費辦法	1972.07	1992.07 廢止
革命抗戰功勛榮軍子女申請就學優待注意事項	1973	
駐外人員子女教育補助費支給要點	1979.10	1991.07 修正
司法院員工子女獎助金實施要點	1989.06	1991.12 修正
現役軍人子女就讀中等以上學校減免學費辦法	1992.07	
軍公教遺族就學費用優待條例	1992.07	修正自「革命抗戰 公勛子女就學優 待條例」

資料來源：歷年教育部及台灣省政府公報（此表格引自盧政春，〈1995〉）

*法規廢止或最後修正

表(2-9)：公教人員勞動福利暨勞動策勵措施相關法規

法規名稱	公布年月	備註
臺灣省政府所屬各機關學校出國進修人員申請補助辦法	1949.10	
專科以上學校教員出國講學研究進修辦法	1960	
行政院所屬公教人員康樂計劃綱要	1972	
臺灣省政府資助教育人員出國考察進修辦法	1973	
行政院暨所屬各機關公務人員康樂活動實施計劃	1973.04	
行政院暨所屬各機關公務人員慶生晚會實施計劃	1973.04	
行政院暨所屬一級機關公務人員試辦休假旅遊實施要點	1973.07	
公立專科以上學校教授休假進修辦法	1974	1993.02 廢止
公務人員接受國立政治大學附設空中行政專科進修補習學校進修教育甄選作業要點	1977.04	1992.02 廢止
行政院人事行政局核發員工近程交通費規定事項	1977.07	
加強公務人員自強康樂活動實施要點	1979.06	1979.08 修正
專科以上學校資深優良教師獎勵辦法	1981	
中小學教師在職進修研究辦法	1985	
公務人員資遣給與辦法	1987.04	
公立高級中等以下學校女性教師育嬰期間申請留職停薪處理原則	1989.11	
行政院暨所屬各機關女性公務人員育嬰期間申請留職停薪處理原則	1990.06	
公務人員接受國立空中大學附設空中行政專科進修補習學校進修教育甄選作業要點	1992.02	
公立專科以上學校教授休假研究辦法	1993.02	
公立中小學教師進修大學院校研究所在職進修班申請提敘薪級暨提高本職最高薪原則	1993.03	
公務人員外語訓練辦法	1993.06	

資料來源：歷年教育部及台灣省政府公報（此表格引自盧政春，《1995》）

*法規廢止或最後修正

表(2-10)：軍公教人員住宅福利暨儲蓄置產相關法規

法規名稱	公布年月	備註
現役軍人及其家屬承租公有基地房屋優待辦法	1961.11	1963.09 修正
中央各機關學校提供國有土地興建公教住宅作業要點		1979.04 廢止
動員戡亂時期台灣地區國有非公用不動產讓售優待辦法		1970.12 修正
中央各機關國有眷舍房地處理辦法	1969.03	1981.07 修正
中央公教人員購置住宅補助辦法	1969.06	1981.07 修正
臺灣省政府輔助公務人員購置住宅辦法	1970.03	1972.11 廢止
中央文職公務機關有眷員工房租津貼支給辦法		
臺灣省政府輔助公務人員興建住宅辦法	1972.11	
臺灣省各機關輔助公務人員興建住宅分配積點標準	1973.10	
鼓勵公教人員儲蓄要點	1978.07	1988.12 修正
中央各機關國有眷舍房地處理作業要點	1979.04	1979.08 修正
中央各機關學校國有眷舍房地處理作業要點	1981.07	1989.04 修正
中央公教人員購置住宅補助要點	1988.07	1990.10 修正

資料來源：歷年教育部及台灣省政府公報（此表格引自盧政春，《1995》）

表(2-11)：國民黨執政時期社會福利政策的回顧

年代	階段	政策名稱	政策制定背景	社會立法與方案
一九四五-一九六四	一	四大社會政策綱領： 1 民族保育政策綱領 2 勞工政策綱領 3 農民政策綱領 4 戰後社會安全初步實施綱領	一九四五年五月五日，中國國民黨第六次全國代表大會於重慶召開，通過四大社會政策綱領，政府遷台後繼續沿用	1 台灣省勞工保險辦法(1950) 2 軍人保險計畫綱要(1950) 3 陸海空軍人保險條例(1953) 4 勞工保險條例(1958) 5 公務人員保險法(1958) 6 台灣省社會救助調查辦法(1963)
一九六五-一九七八	二	民生主義現階段社會政策—加強社會福利措施，增進人民生活實施方針 現階段社會建設綱領 現階段加強國民就業輔導工作綱領	一九六四年十一月二十四日，中國國民黨第九屆二中全會在台北召開，通過此一政策，行政院於隔年三月二十五日通過「加強社會福利措施，增進人民生活實施方針」 一九六九年中國國民黨第十次全國代表大會通過 一九六九年十月中國國民黨第十屆二中全會通過	1 設立社會福利基金(1965) 2 省市加強社會福利措施第一期計畫(1966-1970)、第二期(1970-1974)、第三期(1974-1976) 3 台灣省社區發展八年計畫(1968)、十年計畫(1970)、台北市社區發展四年計畫(1970) 4 社區發展工作綱要(1968) 5 小康計畫(1972)、安康計畫(1973) 6 兒童福利法(1973) 7 國民住宅條例(1975) 8 當前社會福利服務與社會救助業務改進方案(1976)
一九七九-一九八九	三	復興基地重要建設方案 貫徹復興基地民生主義經濟	一九七九年中國國民黨通過此一政策 一九八一年中國國民黨再次強調民生主義經濟建設的重要性，並將技能訓練	1 當前社會工作改革措施(1979) 2 加強農村醫療保健四年計畫(1979) 3 老人福利法、殘障福利法、社會救助法(1980) 4 私立學校教職員保險條例(1980)

		建設方案	與就業輔導、勞工福利、醫療保健、社會保險、國民住宅及社區發展等六項，作為我國的社會福利體系	5 公務人員眷屬保險條例(1981) 6 加強老人殘障福利專案計畫(1982) 7 加強結合民間力量推展社會福利實施計畫(1983) 8 職業訓練法(1983) 9 勞動基準法(1984) 1 0 退休公務人員及配偶疾病保險條例(1985) 1 1 私立學校退休教職員及配偶疾病保險條例(1985) 1 2 規劃全民健保(1986) 1 3 農民健康保險條例(1989) 1 4 少年福利法(1989)
一九九〇-二〇〇〇	四	社會福利政策綱領暨實施方案	行政院一九九四年七月十四日通過此政策	1 殘障福利法修正(1990) 2 農民健康保險條例修正(1992) 3 就業服務法(1992) 4 兒童福利法修正(1993) 5 民間社會福利研討會(1993) 6 第一次全國社會福利會議(1994) 7 全民健康保險法(1994) 8 殘障福利法修正(1995) 9 兒童及少年性交易防制條例(1995) 1 0 老年農民福利津貼暫行條例(1995) 1 1 公務人員退休法修正(1995) 1 2 推動社會福利社區化實施要點(1996) 1 3 性侵害犯罪防治法(1997) 1 4 社會工作師法(1997) 1 5 身心障礙者保護法(1997) 1 6 老人福利法修正(1997) 1 7 社會救助法修正(1997) 1 8 推動社會福利民營化實施要點(1997) 1 9 家庭暴力防治法(1998) 2 0 第二次全國社會福利會議(1998) 2 1 行政院成立社會福利推動小組(1998)

				2 2 老年農民福利津貼暫行條例修正(1998) 2 3 老人長期照護三年計畫(1998) 2 4 公教人員保險法(1999) 2 5 勞工保險失業給付實施立法(1999) 2 6 特殊境遇婦女家庭扶助條例(2000)
--	--	--	--	---

資料來源：民國九十一年「全國社會福利會議」，場次「社會福利政策之回顧與展望」，由引言人林萬億所整理出表格。

表(3-1)：民進黨執政時期福利立法制定及修正部份

年代	日期	社會福利立法	附註
二〇〇〇年五月二十二日至二〇〇七年四月十三日	2000/5/26	1. 兒童福利法	修正部分條文
	2000/5/26	2. 農民健康保險條例	修正部分條文
	2000/5/26	3. 社會救助法	修正部分條文
	2000/5/26	4. 少年福利法	修正部分條文
	2000/5/26	5. 老年農民福利津貼暫行條例	修正第二條條文
	2000/6/16	6. 勞動基準法	修正第三十條條文
	2000/6/27	7. 公職人員利益衝突迴避法	制定完成
	2000/6/30	8. 國營事業管理法	修正第三十五條條文
	2000/6/30	9. 勞工保險條例	修正部分條文
	2000/6/30	10. 勞動基準法	修正第四條及第七十二條條文
	2000/6/30	11. 勞動檢查法	修正部分條文
	2000/6/30	12. 勞資爭議處理法	修正部分條文
	2000/6/30	13. 勞動基準法	修正第四條及第七十二條條文修正
	2000/6/30	14. 工會法	修正第三條、第五十九條及第六十條條文
	2000/10/24	15. 軍人及其家屬優待條例	第四條及第五條條文
	2000/10/24	16. 兒童及少年性交易防制條例	修正部分條文
	2000/12/15	17. 政務人員退職酬勞金給與條例	修正第十九條條文
	2000/12/15	18. 戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例	修正部分條文
	2001/1/4	19. 志願服務法	制定完成
	2001/1/4	20. 全民健康保險法	修正部分條文
	2001/1/4	21. 原住民身分法	制定完成
	2001/5/9	22. 卸任總統副總統禮遇條例	修正第一條、第二條及第六條條文
	2001/5/11	23. 國軍老舊眷村改建條例	修正部分條文
	2001/10/4	24. 二二八事件處理及補償條例	修正第二條及第三條條文
	2001/10/11	25. 職業災害勞工保護法	制定完成
	2001/10/11	26. 國軍老舊眷村改建條例	修正第八條、第十三條及第十四條條文
	2001/10/12	27. 原住民工作權保障法	制定完成
	2001/10/31	28. 身心障礙者保護法	修正部分條文

2001/12/6	29. 勞工保險條例	修正第十二條及第五十八條條文
2001/12/6	30. 國民教育法	修正第十一條條文
2001/12/6	31. 特殊教育法	修正部分條文
2001/12/21	32. 兩性工作平等法	制定完成
2001/12/21	33. 就業服務法	修正完成
2002/1/4	34. 行政院原住民族委員會組織條例	制定完成
2002/4/25	35. 就業保險法	制定完成
2002/4/25	36. 性侵害犯罪防治法	修正第三條條文
2002/4/25	37. 社會教育法	修正部分條文
2002/4/25	38. 勞工安全衛生法	修正第三條條文
2002/5/10	39. 原住民敬老福利生活津貼暫行條例	制定完成
2002/5/10	40. 敬老福利生活津貼暫行條例	制定完成
2002/5/14	41. 勞工安全衛生法	修正部分條文
2002/5/14	42. 勞動檢查法	修正第二十八條條文
2002/5/14	43. 職業訓練法	修正第三十三條條文
2002/5/14	44. 勞資爭議處理法	修正第三十條條文
2002/5/17	45. 性侵害犯罪防治法	增訂第六條之一及第六條之二條文
2002/5/21	46. 老年農民福利津貼暫行條例	修正第四條條文
2002/5/21	47. 勞動基準法	修正部分條文
2002/5/24	48. 國營事業管理法	修正第三十五條條文
2002/5/31	49. 終身學習法	制定完成
2002/5/31	50. 兒童福利法	修正第十七條及第二十五條條文
2002/5/31	51. 老人福利法	增訂第十三條之一條文；並修正第九條條文
2002/5/31	52. 少年福利法	修正部分條文
2002/5/31	53. 農民健康保險條例	修正部分條文
2002/5/31	54. 公務人員俸給法	修正完成
2002/6/4	55. 陸海空軍獎勵條例	修正第十條條文
2002/6/7	56. 公教人員保險法	修正第九條條文
2002/6/20	57. 全民健康保險法	修正部分條文
2002/06/21	58. 更生保護法	修正部分條文
2002/06/21	59. 犯罪被害人保護法	修正部分條文

2002/11/22	60. 國民住宅條例	修正部分條文
2002/11/26	61. 國軍退除役官兵輔導條例	修正部分條文
2002/12/10	62. 勞動基準法	修正部分條文
2002/12/10	63. 軍人撫卹條例	修正完成
2002/12/13	64. 戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判 案件補償條例	修正部分條文
2002/12/24	65. 強迫入學條例	修正部分條文
2002/12/24	66. 社會教育法	修正第八條及第十四條條文
2003/01/03	67. 勞工保險條例	修正部分條文
2003/01/03	68. 職工福利金條例	修正部分條文
2003/01/07	69. 家庭教育法	制定完成
2003/01/13	70. 二二八事件處理及補償條例	修正第二條條文
2003/01/13	71. 勞工保險條例	修正第二十九條及第六十七條條文
2003/01/13	72. 大量解僱勞工保護法	制定完成
2003/01/14	73. 交通部郵電事業人員退休撫卹 條例	制定完成
2003/4/29	74. 就業服務法	修正部分條文
2003/05/02	75. 兒童及少年福利法	制定完成
2003/05/06	76. 公務人員保障法	修正完成
2003/5/16	77. 就業服務法	修正第五十二條條文
2003/06/05	78. 敬老福利生活津貼暫行條例	修正第三條及第十四條條文
2003/06/06	79. 全民健康保險法	修正部分條文
2003/06/06	80. 身心障礙者保護法	修正部分條文
2003/12/04	81. 老年農民福利津貼暫行條例	增訂第四條之一條文；並修正第四
2003/12/04	82. 原住民敬老福利生活津貼暫行 條例	條及第七條條文 修正第三條及第十四條條文
2003/12/16	83. 國軍軍事勤務致人民傷亡損害 補償條例	修正第十一條及第十四條條文
2003/12/23	84. 法律扶助法	制定完成
2003/12/30	85. 政務人員退職酬勞金給與條例	廢除
2003/12/30	86. 政務人員退職撫卹條例	制定完成
2004/06/02	87. 兒童福利法	廢除
2004/06/02	88. 少年福利法	廢除
2004/06/04	89. 身心障礙者保護法	增訂第五十一條之一及第六十五條

			之一條文
2004/06/04	90. 性別平等教育法		制定完成
2004/06/11	91. 勞工退休金條例		制定完成
2004/12/24	92. 社會救助法		修正部分條文
2005/1/4	93. 國民住宅條例		修正部分條文
2005/01/14	94. 性騷擾防治法		制定完成
2005/01/21	95. 消費者保護法		增訂第二十二條之一條文
2005/01/21	96. 兒童及少年性交易防制條例		修正部分條文
2005/01/21	97. 性侵害犯罪防治法		修正完成
2005/01/21	98. 原住民族基本法		制定完成
2005/04/29	99. 全民健康保險法		修正第六十四條及第八十二條條文
2005/04/29	100. 公務人員俸給法		修正部分條文
2005/12/13	101. 老年農民福利津貼暫行條例		修正第四條、第六條及第七條條文
2006/01/03	102. 性騷擾防治法		修正第十八條及第二十六條條文
2006/01/11	103. 勞工保險局組織條例		增訂第二十條之一條文
2006/01/13	104. 行政院原住民族委員會組織條例		修正第十條條文
2006/04/25	105. 特殊境遇婦女家庭扶助條例		修正部分條文
2006/04/25	106. 政務人員退職撫卹條例		修正第二條條文
2006/04/25	107. 公益勸募條例		制定完成
2006/04/28	108. 地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例		修正第六條條文
2006/05/05	109. 兒童及少年性交易防制條例		修正部分條文
2006/05/05	110. 就業服務法		修正第六十四條及第八十三條條文
2006/6/30	111. 卸任總統副總統禮遇條例		修正完成
2006/12/12	112. 國軍老舊眷村改建條例		修正第二十一條之一及第二十二條條文
2006/01/05	113. 就業服務法		修正第十條條文
2007/01/09	114. 國軍老舊眷村改建條例		修正第二十三條條文
2007/01/12	115. 老人福利法		修正完成
2007/03/02	116. 勞工退休基金監理會組織法		制定完成
2007/03/05	117. 家庭暴力防治法		修正完成
2007/03/08	118. 二二八事件處理及賠償條例		修正完成
2007/05/04	119. 就業服務法		修正部分條文

表(3-2)：民進黨執政前理念和實際施政後比較

1999 民進黨行動綱領主張	檢視執政後紀錄	備註
1. 設立部會級的社會福利主管機關，推動全國性的社會福利事務；健全地方政府社會福利行政組織，推動地方性社會事務。	社會司仍在內政部之下被掌管，未實踐將社會福利與衛生合併成立「社會福利與衛生部」或「衛生與社會福利部」的主張。	×
2. 規劃完整的社會保險、社會津貼與社會救助制度，保障人民基本生存條件。	1. 仍為職業分立的年金制度，目前有勞工退休金新制、軍公教退撫保險、國民年金法案至目前為止(2007/5/3)僅進行到送案至立法院審查程序。 2. 規劃的老人津貼有老農津貼(5000元)、原住民敬老津貼(3000元)、及敬老津貼(3000元)、中低收入老人生活津貼(3000/6000)、榮民津貼(13000)。 3. 全民健康保險仍在運轉中。 4. 職業災害勞工保護法、就業保險法保障受職業傷害的勞工、就業保險法內有保障勞工失業津貼等。 5. 對低收入戶申請資格的家庭總收入計算條件變嚴謹(苛)。	△
3. 健全全民健康保險體系。提供國民便利的身體健康檢查制度暨高品質的醫療照顧，並使國人健康管理及醫療照護社區化。	目前正在研議二代健保的改革，後續政策如何發展及落實仍待觀察。	△
4. 實施國民年金制度，逐步整合目前職業分立的老年退休保險體系，提供公平且具有所得重分配效果的國民年金，保障老人經濟安全。	國民年金草案二〇〇七年五月方才送案至立法院審查，目前仍未實施。	×
5. 建立老人及身心障礙國民的長期照護制度，推行長期照護保險，並提供完整的社區化長期照護系統。	「大溫暖社會福利套案」有規劃長期照顧體系十年計畫，有主張，但待觀察。	△
6. 保障身心障礙者教育、就業、經濟安全，以及充分參與社會的機會，逐步完成無障礙生活環境。	六年三次修法，增訂認定殘障種類兩項、及保障視覺障礙者可帶導盲犬至公共場所。目前據民進黨政府說法將再次送法案修正身心障礙類別、提高公立義	△

	務進用機關的定額進用比例，明確規範身心障礙者各項勞動條件與權益等。	
7. 興建國民住宅租予所得較低的國民，並藉此平抑房價，保障國民居住的權利。	判斷民進黨應跟著過去國民黨的政策持續施政。	✘
8. 推動兩性平權政策，保障婦女的參政權、工作權及保障婦女人身安全。	在兩性工作平等法(2001/12/21)、性別平等法(2004/6/4)、性騷擾防治法(2005/1/3)上路後，在教育上推動兩性平等教育規範，並保障了婦女的工作權和人身安全，但在婦女的參政的部份並未看到進展。	△
9. 保障兒童、少年生存權利，廣設公立托兒所，提供高品質的托育服務，建立兒童、少年保護網絡，防止兒童、少年被虐待。	合併制定「兒童及少年福利法」(92/5/2)，規範兒童及少年的保護及福利措施，但廣設公立托兒所的政策尚未落實，仍待觀察民進黨政府後續施政作為。	△
10. 縮小貧富差距，利用就業服務與所得移轉方案，提高低所得家戶的收入，並對低收入戶提供適足的社會救助。	對低收入戶申請資格的家庭總收入計算條件變嚴謹(苛)。 行政院日前推動的大溫暖方案，有針對縮小貧富差距推出四個工作重點，但是目前仍待觀察後續作為。	△
11. 提高勞動保護基準，改善勞動者工作條件和工作安全環境，並保障勞動者的結社權、爭議權與集體交涉權。	推動了「職業災害勞工保護法」、「大量解雇勞工保護法」保障勞工不受職業傷害損害權利，和防止勞工被雇主惡意解聘，提供法理上可供和資方交涉的權利，另外，修正勞基法規範了勞工的工作時數等事項和雇主需按月提撥勞退金，儲值於勞工個人專戶。	○
12. 公營事業優先實施勞動者企業參與制度，保障勞動者參與事業單位決策與營運權利。	「國營事業管理條例」修正第 35 條，使得勞工代表有機會進入董事會，進入公營企業層次的參與。	○
13. 強化國民就業輔導機構的功能，建立全國就業資訊網，加強就業與轉業的職訓教育，增加就業機會，並提升勞動生產力。	目前有就業服務法，明文規範國民就業輔導機構等功能。但台灣經濟環境不良、產業外移及勞退金加重雇主的成本，使得結構性失業情形日益嚴重，雖民進黨政府推出「公共服務擴大就業計畫」、「產業人力套案」想增加就業機會，	△

	可效果仍待觀察。	
14. 健全失業保險，以確保勞工於失業期間的基本生活。	制定「就業保險法」，內含失業給付、提早就業獎助津貼、職業訓練生活津貼、失業之被保險人及隨同被保險人辦理加保之眷屬全民健康保險保險費補助。但此一法律未保障到在職業工會加保的勞工，為不周延處(使得在職業工會投保的失業勞工成為弱勢中的弱勢)。	△
15. 提高婦女勞動參與率，保障婦女工作權，實施親職假及彈性工時制度，以免婦女因性別、婚姻、懷孕、生產而受任何歧視。	「兩性工作平等法」明文規定不得性別歧視、及應提供女性公平的職場環境。	○
16. 工會聯合組織多元化，開放公教人員組織工會。規範企業雇主必需與工會進行集體協商的義務。	在民進黨執政上台後，目前政府態度是反對公教人員組織公會，一般勞工有公會法保障集體協商的權益。	×
17. 保障本國勞工獲得公平合理工資，務使其本人及家屬得以維持有尊嚴的生活。	執政七年未依物價調整薪資，日前勞委會將於七月一日調整最低工作薪資和時薪等作法，由於配套是由政府出錢補助部分薪資，亦引發各界不滿之聲。	△
18. 工作價值相等者，不分性別，均應同工同酬，工人與職員應受同等尊重。	在「兩性平等法」第十條明文規定：雇主對受僱者薪資之給付，不得因性別而有差別待遇；其工作或價值相同者，應給付同等薪資。	○

說明：備註欄打×表示該項目明顯未達成，△表示該項目有執行但成果尚待觀察，○則是筆者認定為該項目已達成目標

表(4-15)：國民黨與民進黨執政下所制定的福利法案

國民黨執政五十年制定的福利法案	民進黨執政七年制定的福利法案
1. 台灣省勞工保險辦法(1950)	1. 志願服務法(2001)
2. 陸海空軍軍人保險條例(1958)	2. 職業災害勞工保護法(2001)
3. 公教人員保險法(1958)	3. 原住民工作權保障法(2001)
4. 國軍退除役官兵輔導條例(1964)	4. 兩性工作平等法(2001)
5. 兒童福利法(1973)	5. 就業保險法(2002)
6. 勞工安全法(1974)	6. 原住民敬老福利生活津貼暫行條例(2002)
7. 老人福利法(1980)	7. 敬老福利生活津貼暫行條例 (2002)
8. 殘障福利法(1980)	8. 大量解僱勞工保護法(2003)
9. 社會救助法(1980)	9. 交通部郵電事業人員退休撫卹條例(2003)
10. 私立學校教職員保險條例(1980)	10. 兒童及少年福利法(2003)
11. 公務人員眷屬保險條例(1981)	11. 法律扶助法(2003)
12. 職業訓練法(1983)	12. 政務人員退職撫卹條例(2003)
13. 勞動基準法(1984)	13. 性別平等教育法(2004)
14. 私立學校退休教職員及配偶疾病保險條例(1985)	14. 勞工退休金條例(2004)
15. 退休公務人員及配偶疾病保險條例(1985)	15. 性騷擾防治法 (2005)
16. 農民健康保險條例(1989)	16. 原住民族基本法(2006)
17. 少年福利法(1989)	
18. 就業服務法(1992)	
19. 全民健康保險(1994)	
20. 兒童及少年性交易防制條例(1995)	
21. 老年農民福利津貼暫行條例(1995)	
22. 國軍老舊眷村改建條例(1996)	
23. 性侵害犯罪防治法(1997)	
24. 身心障礙者保護法(1997)	
25. 家庭暴力防治法(1998)	
26. 特殊境遇婦女家庭扶助條例(2000)	

表(4-16)：中華民國 39 年度至 95 年度歲出決算

單位：新臺幣百萬元

年 度 別	歲 出										
	一般政務 支 出	國 防 支 出	教育科學 文化支出	經濟發展 支 出	社區發展 及 環境保護 支 出	退休撫卹 支 出	債 務 支 出	一般補助 及 其他支出	社會福利 支 出	小 計	
										總 額	總額 年增率 (%)
三十九年度	39	1,166	8	19	-	-	18	22	24	1,296	...
四 十年度	100	1,109	11	39	-	-	92	1	80	1,432	10.5
四十一年度	122	1,358	17	45	-	-	137	125	114	1,918	33.9
四十二年度	151	1,408	21	39	-	-	67	485	138	2,309	20.4
四十三年上半年	132	1,012	22	19	-	-	34	303	81	1,603	38.8
四十三年度	240	2,449	45	31	-	-	62	797	161	3,785	18.1
四十四年度	303	3,058	82	133	-	-	76	30	213	3,895	2.9
四十五年度	391	3,231	148	136	-	-	63	10	247	4,226	8.5
四十六年度	427	4,154	173	153	-	-	60	184	258	5,409	28
四十七年度	437	5,292	186	194	-	-	58	442	411	7,020	29.8
四十九年度	501	5,892	223	144	-	-	109	595	421	7,885	12.3
五 十年度	619	6,777	264	180	-	-	372	77	425	8,714	10.5
五十一年度	666	7,033	313	507	-	-	552	50	598	9,719	11.5
五十二年度	715	7,600	283	438	-	-	369	42	686	10,133	4.3
五十三年度	880	8,292	326	490	-	-	647	153	901	11,689	15.4

五十四年度	912	9,294	380	2,211	-	-	927	106	1,180	15,010	28.4
五十五年度	1,121	11,257	,625	816	-	-	728	60	550	15,157	1
五十六年度	1,158	11,903	763	3,065	-	-	1,458	81	1,606	20,034	32.2
五十七年度	1,310	13,374	929	906	-	-	1,416	712	2,126	20,773	3.7
五十八年度	1,437	15,851	1,429	2,365	-	-	2,586	613	2,506	26,787	29
五十九年度	2,000	18,427	1,837	2,042	-	-	2,293	1,001	3,067	30,667	14.5
六十年度	2,048	20,115	2,314	2,743	-	-	3,488	394	3,846	34,948	14
六十一年度	2,285	20,139	3,027	4,167	-	-	3,334	950	5,926	39,828	14
六十二年度	2,517	23,626	3,283	8,196	-	-	3,071	1,345	6,191	48,229	21.1
六十三年度	2,671	27,674	4,403	6,034	-	-	2,836	2,417	7,086	53,121	10.1
六十四年度	3,890	35,902	4,473	13,537	-	-	2,689	4,898	9,441	74,830	40.9
六十五年度	4,778	39,564	5,530	17,669	-	-	2,284	5,529	11,622	86,976	16.2
六十六年度	5,059	51,279	7,030	22,763	-	-	2,096	5,196	13,866	107,289	23.4
六十七年度	6,099	64,169	7,833	29,796	-	-	1,190	5,731	15,259	130,077	21.2
六十八年度	6,982	72,386	10,041	36,556	-	-	650	7,718	18,713	153,046	17.7
六十九年度	8,794	81,080	13,669	52,512	-	-	4,364	15,520	25,854	201,793	31.9
七十年度	11,882	108,272	22,735	76,000	-	-	4,857	14,510	34,125	272,381	35
七十一年度	14,515	124,393	28,455	77,290	-	-	5,242	14,960	45,590	310,445	14
七十二年度	15,935	139,231	34,182	58,305	-	-	6,427	15,405	50,032	319,517	2.9
七十三年度	16,553	128,655	34,393	57,896	-	-	12,151	11,362	55,182	316,192	-1
七十四年度	19,461	140,951	40,609	64,431	-	-	15,937	13,483	58,999	353,871	11.9

七十五年度	22,266	160,176	49,880	76,360	-	-	12,283	16,695	68,060	405,720	14.7
七十六年度	23,741	155,274	53,333	84,060	-	-	17,160	13,056	72,338	418,962	3.3
七十七年度	27,044	167,009	59,115	85,816	-	-	23,151	19,360	88,760	470,255	12.2
七十八年度	45,964	187,908	75,740	91,059	-	-	30,384	17,985	100,160	549,200	16.8
七十九年度	58,448	210,974	101,014	107,520	-	-	45,235	19,590	130,420	673,201	22.6
八十年度	74,433	227,099	120,511	148,977	-	-	52,190	30,566	150,782	804,558	19.5
八十一年度	106,455	239,398	147,785	175,906	-	84,867	52,487	35,193	103,134	945,225	17.5
八十二年度	98,541	253,511	156,911	187,113	-	88,523	92,264	37,894	116,374	1,031,131	9.1
八十三年度	94,414	242,490	158,586	172,019	29,205	93,356	106,730	36,409	91,046	1,024,255	-0.7
八十四年度	93,135	234,073	156,582	137,059	24,820	95,948	87,715	33,184	134,182	996,698	-2.7
八十五年度	104,737	244,125	166,634	124,174	19,834	108,600	141,366	31,870	143,737	1,085,077	8.9
八十六年度	108,018	253,417	174,929	113,740	15,246	139,521	159,259	37,611	150,021	1,151,762	6.1
八十七年度	112,717	257,125	184,816	126,479	15,758	139,832	167,417	32,715	150,152	1,187,011	3.1
八十八年度	134,569	263,166	202,669	172,552	19,260	129,272	198,268	4,652	157,588	1,281,996	8
八十八年下半年及八十九年度	234,928	343,282	367,635	356,418	39,627	195,395	249,584	32,253	411,023	2,230,145	74
九十年度	166,960	237,742	257,151	277,075	22,309	121,967	151,242	31,905	293,349	1,559,700	-30.1
九十一年度	162,256	241,033	267,010	291,164	23,433	120,621	152,240	44,040	250,146	1,551,943	-0.497
九十二年度	167,608	243,067	300,307	295,446	28,679	121,643	144,634	44,261	272,483	1,618,130	4.26
九十三年度	168,548	250,663	306,523	250,502.3	25,139	123,758	133,362	56,857	281,917	1,597,270	-1.29
九十四年度	169,721	249,830	307,773	250,307	25,543	129,813	131,995	55,177	288,167	1,608,326	0.69

九十五年度	172,847	240,580	314,448	200,944	20,794	134,895	135,485	45,467	305,950	1,571,685	-1.602
-------	---------	---------	---------	---------	--------	---------	---------	--------	---------	-----------	--------

說明：39 年度至 92 年度係決算審定數，93 及 94 年度係法定預算數財產收入 81 年度以前未含財產孳息，國防支出 77 年度以前含外交支出，社區發展及環境保護支出 82 年度以前包含於社會福利支出內，退休撫卹支出 80 年度以前包含於社會福利支出內，債務支出 88 年度以前含債務還本，一般補助及其他支出 86 年度以前係由補助支出及其他支出合併而成。

資料來源：行政院主計處，中華民國統計年鑑。

表(4-17)：中華民國 39 年度至 95 年度歲出決算比率

單位：%

年 度 別	歲 出 比 例								
	一般政務 支 出	國 防 支 出	教育科學 文化支出	經濟發展 支 出	社區發展 及 環境保護 支 出	退休撫卹 支 出	債 務 支 出	一般補助 及 其他支出	社會福利 支 出
三十九年度	3.01	89.97	0.62	1.47	-	-	1.39	1.70	1.85
四 十年度	6.98	77.44	0.77	2.72	-	-	6.42	0.07	5.59
四十一年度	6.36	70.80	0.89	2.35	-	-	7.14	6.52	5.94
四十二年度	6.54	60.98	0.91	1.69	-	-	2.90	21.00	5.98
四十三年上半年	8.23	63.13	1.37	1.19	-	-	2.12	18.90	5.05
四十三年度	6.34	64.70	1.19	0.82	-	-	1.64	21.06	4.25
四十四年度	7.78	78.51	2.11	3.41	-	-	1.95	0.77	5.47
四十五年度	9.25	76.46	3.50	3.22	-	-	1.49	0.24	5.84
四十六年度	7.89	76.80	3.20	2.83	-	-	1.11	3.40	4.77
四十七年度	6.23	75.38	2.65	2.76	-	-	0.83	6.30	5.85
四十九年度	6.35	74.72	2.83	1.83	-	-	1.38	7.55	5.34
五 十年度	7.10	77.77	3.03	2.07	-	-	4.27	0.88	4.88
五十一年度	6.85	72.36	3.22	5.22	-	-	5.68	0.51	6.15
五十二年度	7.06	75.00	2.79	4.32	-	-	3.64	0.41	6.77
五十三年度	7.53	70.94	2.79	4.19	-	-	5.54	1.31	7.71

五十四年度	6.08	61.92	2.53	14.73	-	-	6.18	0.71	7.86
五十五年度	7.40	74.27	4.12	5.38	-	-	4.80	0.40	3.63
五十六年度	5.78	59.41	3.81	15.30	-	-	7.28	0.40	8.02
五十七年度	6.31	64.38	4.47	4.36	-	-	6.82	3.43	10.23
五十八年度	5.36	59.17	5.33	8.83	-	-	9.65	2.29	9.36
五十九年度	6.52	60.09	5.99	6.66	-	-	7.48	3.26	10.00
六十年度	5.86	57.56	6.62	7.85	-	-	9.98	1.13	11.00
六十一年度	5.74	50.56	7.60	10.46	-	-	8.37	2.39	14.88
六十二年度	5.22	48.99	6.81	16.99	-	-	6.37	2.79	12.84
六十三年度	5.03	52.10	8.29	11.36	-	-	5.34	4.55	13.34
六十四年度	5.20	47.98	5.98	18.09	-	-	3.59	6.55	12.62
六十五年度	5.49	45.49	6.36	20.31	-	-	2.63	6.36	13.36
六十六年度	4.72	47.80	6.55	21.22	-	-	1.95	4.84	12.92
六十七年度	4.69	49.33	6.02	22.91	-	-	0.91	4.41	11.73
六十八年度	4.56	47.30	6.56	23.89	-	-	0.42	5.04	12.23
六十九年度	4.36	40.18	6.77	26.02	-	-	2.16	7.69	12.81
七十年度	4.36	39.75	8.35	27.90	-	-	1.78	5.33	12.53
七十一年度	4.68	40.07	9.17	24.90	-	-	1.69	4.82	14.69
七十二年度	4.99	43.58	10.70	18.25	-	-	2.01	4.82	15.66
七十三年度	5.24	40.69	10.88	18.31	-	-	3.84	3.59	17.45
七十四年度	5.50	39.83	11.48	18.21	-	-	4.50	3.81	16.67

七十五年度	5.49	39.48	12.29	18.82	-	-	3.03	4.11	16.78
七十六年度	5.67	37.06	12.73	20.06	-	-	4.10	3.12	17.27
七十七年度	5.75	35.51	12.57	18.25	-	-	4.92	4.12	18.87
七十八年度	8.37	34.21	13.79	16.58	-	-	5.53	3.27	18.24
七十九年度	8.68	31.34	15.01	15.97	-	-	6.72	2.91	19.37
八十年度	9.25	28.23	14.98	18.52	-	-	6.49	3.80	18.74
八十一年度	11.26	25.33	15.63	18.61	-	8.98	5.55	3.72	10.91
八十二年度	9.56	24.59	15.22	18.15	-	8.59	8.95	3.67	11.29
八十三年度	9.22	23.67	15.48	16.79	2.85	9.11	10.42	3.55	8.89
八十四年度	9.34	23.48	15.71	13.75	2.49	9.63	8.80	3.33	13.46
八十五年度	9.65	22.50	15.36	11.44	1.83	10.01	13.03	2.94	13.25
八十六年度	9.38	22.00	15.19	9.88	1.32	12.11	13.83	3.27	13.03
八十七年度	9.50	21.66	15.57	10.66	1.33	11.78	14.10	2.76	12.65
八十八年度	10.50	20.53	15.81	13.46	1.50	10.08	15.47	0.36	12.29
八十八年下半年及八十九年度	10.53	15.39	16.48	15.98	1.78	8.76	11.19	1.45	18.43
九十年度	10.70	15.24	16.49	17.76	1.43	7.82	9.70	2.05	18.81
九十一年度	10.46	15.53	17.20	18.76	1.51	7.77	9.81	2.84	16.12
九十二年度	10.36	15.02	18.56	18.26	1.77	7.52	8.94	2.74	16.84
九十三年度	10.55	15.69	19.19	15.68	1.57	7.75	8.35	3.56	17.65
九十四年度	10.55	15.53	19.14	15.56	1.59	8.07	8.21	3.43	17.92

九十五年度	11.00	15.31	20.01	12.79	1.32	8.58	8.62	2.89	19.47
-------	-------	-------	-------	-------	------	------	------	------	-------

說明：39 年度至 92 年度係決算審定數，93 及 94 年度係法定預算數財產收入 81 年度以前未含財產孳息，國防支出 77 年度以前含外交支出，社區發展及環境保護支出 82 年度以前包含於社會福利支出內，退休撫卹支出 80 年度以前包含於社會福利支出內，債務支出 88 年度以前含債務還本，一般補助及其他支出 86 年度以前係由補助支出及其他支出合併而成。

資料來源：行政院主計處，中華民國統計年鑑。

表(4-18)：中華民國 80 年度至 95 年度社福子項目支出

單位：新臺幣百萬元

年 度 別	社會福利子項目					
	支出金額					
	社會保險 支 出	社會救助 支 出	福利服務 支 出	國民就業 支 出	醫療保健 支 出	退休撫卹 支 出
八 十年度	17,856	4,250	33,449	2,726	8,326	72,956
八十一年度	28,961	5,784	37,557	3,070	10,481	84,867
八十二年度	34,289	3,125	40,137	2,762	10,305	88,523
八十三年度	30,789	3,364	44,708	27,361	9,953	93,356
八十四年度	66,155	9,408	48,251	4,310	8,318	95,948
八十五年度	61,992	17,316	54,808	3,207	6,414	108,600
八十六年度	62,484	15,532	62,773	3,636	5,594	139,521
八十七年度	69,124	16,373	58,298	1,771	4,794	139,832
八十八年度	77,786	9,986	63,062	1,768	4,986	129,272
八十八年下半年 及八十九年度	195,871	19,146	129,147	2,548	20,307	195,395
九 十年度	191,356	6,437	82,125	2,408	14,699	141,308
九十一年度	147,616	6,468	92,128	2,043	13,983	120,621
九十二年度	165,959	7,315	94,354	2,269	14,464	121,643
九十三年度	149,146	7,518	107,998	1,945	13,240	123,758
九十四年度	152,056	7,515	110,376	1,908	13,898	129,813
九十五年度	153,899	7,635	115,039	2,108	17,884	134,047

資料來源：行政院主計處，中華民國統計年鑑

表(4-19)：中華民國 80 年度至 95 年度社福子項目支出相對比例

單位：%

年 度 別	社會福利子項目支出 相對比例					
	社會保險 支 出	社會救助 支 出	福利服務 支 出	國民就業 支 出	醫療保健 支 出	退休撫卹 支 出
八 十年度	12.79	3.05	23.97	1.95	5.97	52.27
八十一年度	16.96	3.39	22	1.8	6.14	49.71
八十二年度	19.14	1.74	22.41	1.54	5.75	49.42
八十三年度	14.69	1.61	21.34	13.06	4.75	44.55
八十四年度	28.47	4.05	20.76	1.85	3.58	41.29
八十五年度	24.57	6.86	21.72	1.27	2.54	43.04
八十六年度	21.85	5.43	21.96	0	1.96	48.8
八十七年度	23.82	5.64	20.09	0.61	1.65	48.19
八十八年度	27.12	3.48	21.98	0.62	1.74	45.06
八十八年下半年 及八十九年度	34.83	3.4	22.96	0.45	3.61	34.74
九 十年度	43.66	1.47	18.74	0.55	3.35	32.24
九十一年度	38.56	1.69	24.06	0.53	3.65	31.51
九十二年度	40.88	1.8	23.24	0.56	3.56	29.96
九十三年度	36.95	1.86	26.76	0.48	3.28	30.66
九十四年度	36.59	1.81	26.56	0.46	3.34	31.24
九十五年度	35.74	1.77	26.72	0.49	4.15	31.13

資料來源：行政院主計處，中華民國統計年鑑

中文參考書目

1. Esping-Andersen 著、古允文譯，1999，《福利資本主義的三個世界》。台北：巨流。(Esping-Andersen, Gosta, The Three World of Welfare Capitalism, NJ: Princeton University Press, 1990.)
2. Fernand Braudel 著、施康強及顧良譯，1999，《15 至 18 世紀的物質文明、經濟和資本主義》。台北：貓頭鷹。(Fernand Braudel, 1979, Civilization and Capitalism 15th-18th Century. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.)
3. Ian Gough 著、古允文譯，1995，《福利國家的政治經濟學》。台北：巨流。(Gough, Ian, "The Political Economy of the Welfare State," Macmillan Press, 1979.)
4. Raper, Arthur F.著、全漢昇及陳紹馨譯，1954，《台灣之城市與工業》。台北：美國國外業務總署駐華安全分署，國立台灣大學。
5. 王天佑，1991，〈民營化對公營事業員工權益之影響〉。《空大行政學報》11:43-71。
6. 王雲東，1992《我國殘障福利發展影響因素之研究(1945-1991)》。台北：東吳大學社會學研究所碩士論文。
7. 王正勤，1994，《台灣地區威權體制下的福利政策》。台北：國立政治大學政治學研究所碩士論文。
8. 孔慶麒，1996，《中國國民黨的演變與其各階段的社會福利政策》。台北：政治作戰學校政治研究所碩士論文。
9. 王崇名，1998，〈臺灣社會福利「國家化」的反思:由政黨政策與福利法規反省之〉。《思與言》36(2):1-18。
10. 王文培，1999，〈從國軍福利制度的規劃探討軍人現行福利制度〉。《後備動員軍事雜誌》73:113-125。
11. 王宏仁，1999，〈一九五〇年代的臺灣階級結構與流動初探〉。《台灣社會研究》36:1-35。
12. 王湧泉，2001，《台灣地區地方政府社會福利發展之研究：政治經濟結構的分析模型》。高雄：國立中山大學中山學術研究所碩士論文。
13. 王湧泉，2003，〈政治經濟結構與地方政府的社會福利發展〉。《台灣社會福利學刊》4:109-151。
14. 王永興，2003，〈中央政府社會福利服務支出執行績效與審計之探討〉。《審計月刊》23(3):13-32。
15. 王仕圖，2003，〈政黨輪替下的社會福利政策：以「中低收入戶老人生活津貼」為例〉。《臺灣社會福利學刊》4: 81-107。
16. 王方，2003，〈臺灣工業發展與社會福利之歷史結構分析〉。《社區發展季刊》102: 63-71。
17. 王順民，2005，〈福國利民與民主選舉--近二次總統大選社福政見的一般性考察〉。《社區發展季刊》109:36-51。
18. 王正、黃湘媚，2005，〈國家財政與社會福利資源配置之探討〉。《政府審計季刊》26(1):3-15。
19. 司鳳宜，1992《我國少年問題及福利政策之研究》。台北：國立台灣大學三民主義研究所碩士論文。
20. 民主進步黨政策白皮書編纂工作小組編，1993，《公平正義的福利國- 民主進步黨的社會福利政策》。台北：民主進步黨中央黨部。

21. 古允文，1988，《政府角色於社會福利發展過程中的演變與困境－理論觀點的探究》。台北：國立台灣大學社會學系碩士論文。
22. 石素梅，1998，〈社會福利與政府財政〉。《國策專刊》6:5-7。
23. 江銀世，2001，《我國行政機關公務人員福利之探討》。台中：東海大學公共行政學系碩士論文。
24. 江妍慧，2004，〈「欠錢還敢大聲？」健保費爭議 北市府與健保局硬槓〉，新台灣電子新聞週刊，第 431 期。引自
<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?period=431&bulletinid=17994>。
25. 安璉玥，2005，《我國少年福利政策之研究》。台北：國立臺灣師範大學政治學研究所碩士論文。
26. 辛玉舜，1981，《我國勞工福利政策之研究》。台北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
27. 李建民，1987，《現階段民生主義社會福利政策及措施之研究》。高雄：國立中山大學中山學術研究所碩士論文。
28. 吳靜如，1988，《我國老人醫療保健政策之研究》。台中：國立中興大學公共行政及政策研究所碩士論文。
29. 吳明儒，1989，《台灣勞工福利的福利理論分析---兼論勞工福利在社會變遷中的角色與功能》。台北：國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
30. 吳介民，1990，《政體轉型期的社會抗議—台灣一九八〇年代》。台北：國立台灣大學政治研究所碩士論文。
31. 李明聰，1996，《國家機器，政治轉型，與社會福利--以「老人年金」議題之發展為例》。新竹：國立清華大學社會人類學研究所碩士論文。
32. 李運生，1996，《政府預算與民主政治--以我國社會福利預算為分析對象》。嘉義：國立中正大學政治學研究所碩士論文。
33. 吳冠輝及韓敬富，1999，〈「精實案」後現行志願役軍人及退伍軍人福利政策之評估〉。《復興崗學報》68:113-140。
34. 余孟奎，2000，《從老人福利津貼探討政策規劃的缺失及改進之道》。台中：東海大學公共行政學系碩士論文。
35. 呂建德，2001，〈全民健保體制改革芻議：治理組織的建立做為健保改革的核心問題〉。《國策專刊》17:13-15。
36. 李月香，2002，《我國社會福利政策與預算關聯性之研究》。台北：國防管理學院資源管理研究所碩士論文。
37. 余明村，2003，《我國漁民福利措施改善之研究—以保險與救助為研究重點》。基隆：國立海洋大學應用經濟研究所碩士論文。
38. 李建良，2003，〈從憲法觀點論軍公教優惠存款的存廢問題〉。《政大法學評論》78: 1-36。
39. 李易駿，2003，《發展型福利體制探討—以日本、韓國與台灣為例》。南投：國立濟南大學社會政策與社會工作學系博士論文。
40. 李翠萍，2003，〈社會福利與經濟發展—由過去十年預算消長的角度分析〉。《理論與政策》102:321-343。
41. 吳采旆，2004，《台灣社會福利體制轉型—民主化與全球化的衝擊與挑戰》。台中：東海大學社會學系碩士論文。
42. 巫豔琳，2005，《我國老人福利之法制建構與政策執行之研究》。台北：國立臺灣

- 師範大學政治學研究所碩士論文。
43. 林月珠，1981，《我國老人福利政策----老人福利法之個案研究》。台中：國立中興大學公共行政研究所碩士論文。
 44. 林婷婷，1983，《民生主義兒童福利之研究》。台北：國立臺灣大學三民主義研究所碩士論文。
 45. 林志鴻、呂建德，1987，〈社會團體對於全民健保政策參與管道與能力之探討--以總額支付制度的運作為例〉。《政大法學評論》76: 159-210。
 46. 林萬億，1992，〈國家與社會政策：台灣與瑞典的比較〉。論文發表於「台灣民主化過程中的國家與社會學術研討會」。
 47. 金場健，1993，《中韓兩國老人福利政策之比較研究》。台北：國立政治大學公共行政學系碩士論文。
 48. 林萬億，1994，《福利國家——歷史比較的分析》，台北：巨流。
 49. 林萬億，1995，《福利國》。台北：前衛。
 50. 林國慶編，1995，《為福利國催生》。台北：前衛。
 51. 林佩樺，1996，《台灣老年福利政策演進之政治經濟分析》。台北：國立臺灣大學三民主義研究所碩士論文。
 52. 官有垣，1996，〈台灣民間社會福利機構與政府的競爭關係：以台灣基督教兒童福利基金會為例〉。《空大行政學報》，5:125-175。
 53. 周添城、林志誠，1999，《台灣中小企業的發展體制》。台北：聯經。
 54. 林萬億，2000，〈社會抗爭、政治權力資源與社會福利政策的發展〉。頁 71-134，收錄於蕭新煌、林國明編，《台灣的社會福利運動》。台北：巨流。
 55. 林東龍，2002/01/09，〈健保費／李明亮批北市府沒誠意還錢 張俊雄指示胡勝正研究解決〉，中時電子報，台北報導。引自 <http://www.ettoday.com/2002/01/09/703-1247481.htm>。
 56. 邱顯智，2003，《平等原則對社會立法的限制—以軍公教福利立法為中心》。台北：國立台北大學法學系碩士論文。
 57. 林萬億，2005，〈1990年代以來台灣社會福利發展的回顧與展望〉。《社區發展季刊》109:12-33。
 58. 林萬億，2006，台灣的社會福利：歷史經驗與制度分析。台北：五南。
 59. 若林正文，1994，《台灣—分裂國家與民主化》。台北：新自然。
 60. 柯三吉，1995，〈我國社會福利政策的政治發展分析〉。《社區發展季刊》70:46-56。
 61. 洪銀山，1998，《國家機關的結構與政策傳承-台灣社會福利政策發展的歷史結構分析》。高雄：國立中山大學政治學研究所碩士論文。
 62. 施能保，1998，〈從勞動福祉的觀點對我國勞工福利政策之建議(下)〉。《勞工行政》117:69-71。
 63. 高希均，1977，〈天下哪有白吃的午餐〉。《聯合報》。
 64. 唐進彥、涂玉枝，2005，〈從審計觀點淺談政府社會福利支出〉。《政府審計季刊》26(1):60-67。
 65. 黃金乙，1980，《我國老人福利措施之研究》。台北：國立政治大學三民主義研究所碩士論文。
 66. 郭曼瓏，1986，《台灣的社會福利分配》。台北：國立台灣大學經濟研究所碩士論文。
 67. 梁世武，1986，《社會福利政策--原因及結果之分析》。台中：國立中興大學公共行

- 政研究所博士論文。
68. 郭登聰，1986，《我國社會福利政策制定因素的探討：著重經濟因素的分析--以民生主義現階段社會政策為例》。台北：國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
 69. 張英陣，1989，《福利國家的發展與民生主義社會福利措施的展望》。台北：國立台灣大學三民主義研究所碩士論文。
 70. 許純敏，1992，《社會變遷中兒童福利理念及措施之探討》。台北：國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
 71. 許錦汶，1993，《台灣海峽兩岸老人福利之比較研究》。台北：國立台灣大學社會學系碩士論文。
 72. 陳正芬，1997，《政黨競爭與臺灣的社會福利政策:以民進黨執政的臺北市為例》。嘉義：國立中正大學社會福利學系碩士論文。
 73. 郭正亮，1998，《民進黨轉型之痛》。台北：天下遠見。
 74. 張中秋，1999，《中西法律文化比較研究》。南京市：南京大學出版社。
 75. 張筠，1999，《勞工、農民與軍公教福利政策之比較與檢驗》。台北：私立中國大學勞工研究所碩士論文。
 76. 張家麟，2001，《國家與社會福利--全民健康保險政策個案研究(1986-1995)》。台北：國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文。
 77. 陳新旗，2002，《農民福利保障政策之研究》。台北：國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文。
 78. 許雯琪，2003，《從社會正義的福利觀點論我國軍人保險制度》。台北：政治作戰學校政治研究所碩士論文。
 79. 張耕華，2004，《我國失業者保障制度之研究-從失業保險到就業保險的發展》。台北：中國文化大學勞動學研究所碩士論文。
 80. 郭奕伶，2003，〈一〇九萬新窮人〉。《商業電子周刊》。引自
<http://www.businessweekly.com.tw/article.php?id=16138>
 81. 陳鈺婷、施曉光，2003/6/6，〈敬老津貼發放標準放寬，27 萬人受惠〉。自由時報電子報，台北報導。引自
<http://www.libertytimes.com.tw/2003/new/jun/6/today-t1.htm>。
 82. 張月女及巫忠信，2007，〈國營事業提撥職工福利金合理性之探討〉。《主計月刊》641:51-57。
 83. 黃薇蓉，1992，《少年福利法之制定與設計》。台中：國立中興大學公共政策研究所碩士論文。
 84. 彭慧鸞，1993，〈國家自主性的理論分析〉。《問題與研究》32(11):87-97。
 85. 葉鴻棋，1998，《我國老人福利服務之研究》。台北：文化大學政治系碩士論文。
 86. 曾淑麗，1999，《我國失業保險政策發展之政經分析》。台北：中國文化大學勞工研究所碩士論文。
 87. 葉滿足、賴秀玲，1998，〈我國社會福利支出之研究〉。《主計月報》86(3):23-37。
 88. 曾中明，2000，〈公部門社會福利資源配置的思考與芻議〉。《社區發展季刊》89:13-20。
 89. 黃世鑫，2003，〈由財政觀點評析 18%的軍公教退休金優惠存款：兼論信賴保護原則〉。《新世紀智庫論壇》22: 91-113。
 90. 曾明發，2003，〈軍公教人員退休金優惠存款制度問題研析-上-〉。《立法院院聞》31: 117-122。

91. 曾明發，2003，〈軍公教人員退休金優惠存款制度問題研析-下-〉。《立法院院聞》31: 82-102。
92. 曾志超、尤元奎，2003，〈台灣社會貧富差距日益擴大之省思〉。《國家政策論壇》92(冬):213-219。
93. 黃世鑫，2006，〈18%爭議之 Q&A 及合理改革之道〉。《政策研究學報》6: 19-50。
94. 蔡宏昭，1989，《老人福利政策》。台北：桂冠。
95. 董娟娟，1990，〈台灣社會保險的困境〉。《國家政策季刊》6:28-33。
96. 詹火生，1991，《社會變遷與社會福利》。台北：民主文教基金會。
97. 楊珮玲，1993，《蕃薯地上的老芋仔和他們的園丁——老兵、退輔會與台灣》。台北：國立台灣大學新聞學系碩士論文。
98. 楊泰順，1992，〈利益團體理論〉。《中山社會科學季刊》7(4):1-14。
99. 傅立葉，1993，〈台灣社會保險制度的社會控制本質〉。《台灣社會研究季刊》15:39-64。
100. 傅立葉，1994，〈台灣社會福利體系的階層化效果初探〉，收錄於伊慶春編，《台灣民眾的社會意向：社會科學的分析》。
101. 蔡貴美，1995，《我國兒童福利資源配置--分配性正義觀點之分析》。台北：文化大學兒童福利學系碩士論文。
102. 楊明傑，1998，《我國社會福利之現況與展望-台灣地區福利服務體制之初探》。台北：文化大學中山學術研究所碩士論文。
103. 詹火生，2003，〈台灣社會福利過去、現在與未來〉。《國家政策論壇》92(冬):207-212。
104. 詹火生，2005，〈都市化、工業化、政治民主化與台灣社會福利發展〉。《社區發展季刊》109:5-11。
105. 鄭鳳珠，1993，《我國老年退休所得維持體系之階層化分析》。台北：政治大學社會學研究所碩士論文。
106. 蔡宏進，2000，〈農民生活與福利〉。《農政與農情》91:58-61。
107. 蔡宏昭，2003，〈軍人福利理論與制度之探討〉。《華岡社科學報》17:23-42。
108. 蔡明砮，2005，〈我國社會立法發展歷程〉。《社區發展季刊》109:67-81。
109. 蔡明哲，2006，《臺灣國民年金政策規劃之研究》。台北：國立臺灣師範大學政治學研究所在職進修碩士班碩士論文。
110. 蔡佩芳，2006/12/29，〈國親今天甲級動員 封殺 18 趴覆議案〉。中廣新聞網，引自 <http://news.yam.com/bcc/politics/200612/20061229749304.html>。
111. 劉焱，1974，《中國現行公務人員福利互助制度之研究》。台北：國立政治大學公共行政學系碩士論文。
112. 劉進慶，1975，《台灣戰後經濟分析》，台北：人間。
113. 盧正春，1995，〈利益團體與社會福利資源分配—透視我國軍公教福利〉。頁 207-262，收錄於林萬億等編，《台灣的社會福利：民間觀點》。台北：五南。
114. 劉富善，1998，〈農業發展條例之修正與農民福利相關規範之探討〉。《農政與農情》71:26-31。
115. 劉獻文，1999，《我國社會福利實施之研究》。台北：國立臺灣師範大學三民主義研究所博士論文。
116. 劉育廷，2001，《民主化與社會福利支出關連之實證研究—以台灣 1981~2000 年之中央政府總預算為例》。南投：暨南國際大學碩士論文。

117. 霍秀媚，2005，〈確立公平正義的核心價值觀構建社會主義和諧社會〉。引自 <http://zhgpl.com/crn-webapp/cbspub/secDetail.jsp?bookid=7314&secid=7329>。
118. 謝青雲，1990，《台灣地區 1980 年後社會變遷與社會福利發展關係之探討》。台北：國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
119. 魏寶月，1991，《社會福利對經濟發展之響應--台灣經驗之分析》。台北：國立台灣大學三民主義研究所碩士論文。
120. 鍾華菁，1996，《我國社會福利政策的國家角色研究-兼論全民健康保險法的規劃》。嘉義：國立中正大學政治學研究所碩士論文。
121. 韓敬富，1999，〈我國退伍軍人福利制度之結構探討〉。《社會政策與社會工作學刊》5:171-199。
122. 蕭新煌、林國明主編，2001，《台灣的社會福利運動》。台北：巨流。
123. 蕭麗卿，2003，〈由退撫支出談軍公教退休制度之改革〉。《保險實務與制度》2(1):37-57。
124. 韓敬富，2003a，〈我國軍隊福利的發展與市場化變革〉。《社區發展季刊》102:321-343。
125. 韓敬富，2003b，〈我國義務役軍人家屬的濟貧措施：役男家屬生活扶助制度之探析〉。《社區發展季刊》103:195-206。
126. 韓敬富，2003c，〈我國榮民福利之剖析〉。《社區發展季刊》101:487-502。
127. 韓敬富，2003d，〈軍公教人員退撫金恩給制改儲金制之財政迷思〉。《社區發展季刊》104:360-380。
128. 韓敬富，2004，〈軍人所得定位與軍隊福利：中華民國、美國、中共之比較分析〉。《社會工作學刊》8(1):51-84。
129. 韓繼成，2006，〈從 18%的改革看退休教師待遇及其對財經政策的啓示〉。《學校行政》42: 193-205。
130. 簡照欣，2005，《國民黨與民進黨政府社會福利政策之研析——老年經濟安全政策個案研究》。台北：臺灣大學國家發展研究所博士論文。
131. 簡照欣，2002，〈國民黨與民進黨的社會福利觀〉。《社會文化學報》15: 149-170。

外文參考書目

1. Collier, David and Richard Messick, 1975, "Prerequisites versus Diffusion: testing alternative explanations of security adoption," *The American Political Science Review*, 69, 1299-1315.
2. Caporaso, James A. and David P. Levine, 1993, *Theories of Political Economy*. NY: Cambridge University Press.
3. Derthick, Martha, 1979, *Policymaking for Social Security*, Washington, D. C.: Brookings Institution.
4. Easton, David, 1953, *The Political System*. New York Press.
5. Esping-Andersen, Gøsta, 1985, "Power and Distributional Regimes," *Political and Society*, 14, 223-255.
6. Esping-Andersen, Gosta, 1990, *The Three World of Welfare Capitalism*, NJ: Princeton

- University Press.
7. Fernand Braudel, 1979, *Civilization and Capitalism 15th-18th Century*, Volume III: the Perspective of the World. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
 8. Freeman, Gary, 1988, *Voter, Bureaucrats, And the State: on the Autonomy of Social Security Policy Policymaking*, in Gerald D. Nash et., *Social Security: the first half-century*, University of New Mexico Press.
 9. Fu, Li-Yeh, 1990, *A Comparative Analysis of the Development of Social Security Systems in Taiwan and Five Industrial Democracies*, University of California, Berkeley, Ph.D. Dissertation (Unpublished).
 10. Gough, Ian, 1979, *The Political Economy of the Welfare State*, Macmillan Press.
 11. John Forbes Nash, 1950, "Non-cooperative game," Ph.D. Thesis, Princeton University.
 12. John Rawls, 1971, *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass.: Belknap Press.
 13. Kerr, Clark and associates, 1960, *Industrialism and Industrial Man: the problem of labor and management in economic growth*, Cambridge: Harvard University Press.
 14. Korpi, Walter, 1978, *The Working Class in Welfare Capitalism*, London: Routledge.
 15. Korpi, Walter, 1980, "Social Policy and Distributional Conflicts in the Capitalist Democracies," *West European Politics*, 3:3, 296-316.
 16. Korpi, Walter, 1989, "Power, Politics and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: social right during sickness in eighteen OECD countries since 1930," *American Sociological Review*, 54:3, 309-328.
 17. Mishra, Ramesh, 1977, "Convergences Theory and Social Change: the development of welfare in British and the soviet Union," *Comparative Studies in Society and History*, 1:1, 29-63.
 18. Midgley, James, 1983, "Diffusion and Development of social Policy: evidence from the Third World, *Journal of Social Policy*," 13:2, 167-184.
 19. Mishra, Ramesh, 1998, "Beyond the National State: social policy in the age of globalization, *Social Policy & Administration*," 32:5, 481-500.
 20. Mishra, Ramesh, 1999, *Globalization and the Welfare State*, Cheltenham: Edward Elgar.
 21. Nordinger, Eric A., 1981, *On the Autonomy of the Democratic State*. Harvard University Press.
 22. O'Connor, James, 1973, *The Fiscal Crisis of the State*, NY: St. Martins Press.
 23. Offe, Claus, 1984, *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge: the MIT Press.
 24. Piven, France and Richard Cloward, 1971, *Regulating The Poor: functions of public welfare*, NY: Pantheon.
 25. Piven, France and Richard Cloward, 1977, *Poor People Movement: why they succeed, how they fail*, NY: Pantheon.
 26. Rimlinger, Gaston V., 1971, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, NY: Wiley.
 27. Skinner, Reinhard John, 1976, "Technological Determinism: a critique of Convergence Theory," *Comparative Studies in Society and History*, 18:1, 2-27.
 28. Skocpol, Thera, 1979, *State and Social Revolution: A Comparative Analysis of France, Russia and China*. Cambridge: Cambridge University Press.
 29. Shalev, Michael, 1983, "The Social Democratic Model and Beyond: two generations of

- comparative research on the Welfare State,” *Comparative Social Research*, 6, 315-351.
30. Skocpol, Theda, 1983, “State Structure and Social Keynesianism,” *International Journal of Comparative Sociology*, XXIV:1-2,4-29.
 31. Skocpol, Theda and John Ikenbery, 1983, “The Political Formation of the American Welfare State: in Historical and Comparative Perspective,” *Comparative Social Research*, 6, 87-148.
 32. Skocpol, Theda and A. S. Orloff, 1984, “Why Not Equal Protection? Explaining the Politics of Public Social Spending in Britain, 1900-1919, and the United States, 1880s-1920,” *American Sociological Review*, 49, 726-750.
 33. Skocpol, Theda, 1985a, *Bringing the state Back in: Strategies of Analysis in Current Research*, in Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer and Skocpol, Theda(eds.) *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press.
 34. Skocpol, Theda, 1985b, *American’s Incomplete Welfare State: the limits of New Deal Reform and the Origins of the Present Crisis*, in Martin Rein, Gøsta Esping-Andersen and Lee Rainwater(eds.) *Stagnation and Renewal in Social Policy*, Armonk: M.E. Sharpe.
 35. Skocpol, Theda and E. Amenta, 1985, “Did Capitalist Shape Social Security,” *American Sociological Review*, 50, 572-575.
 36. Skocpol, Theda and E. Amenta, 1986, “State and Social Politics,” *Annual Review of Sociology*, 12, 131-157.
 37. Skocpol, Theda, 1987, “A Society without a State? Political Organization, Social Conflict and Welfare Provision in the United States,” *Journal of Public Policy*, 7:4, 349-371.
 38. Skocpol, Theda and A. S. Orloff, 1988, *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton: Princeton University Press.
 39. Skocpol, Theda, 1992, *Protecting Soldier and Mothers: the political origins of social policy in the United States*, Cambridge: Harvard University Press.
 40. Steinmo, Sven and Thelen, Kathleen& Longstreth, Frank(ed.),1992, *Structuring Politics*, Cambridge University Press.
 41. Skocpol, Theda, 1995, *Social policy in the United States: future possibilities in historical perspective*, Princeton.
 42. Tasi, Wen-Hui, and Ly-yun Chang, 1985, “Political Ideology and Social Welfare Programs: A Critical Evaluation of Social Welfare Legislation in Taiwan,” *National Taiwan University Journal of Sociology*. 17: 233-62.
 43. Thomas, George and Pat Lauderdale, 1987, *World Polity Sources of National Welfare and Land Reform*, in George M. Thomas et al. (eds), *Institutional Structure: constituting state, society and individual*, Sage.
 44. Vaisanen, Ilkka, 1992, “Conflict and Classness in Social Policy Development: a comparative study of social insurance in 18 OECD countries 1930-1985,” *European Journal of Political Research*, 22, 307-327.
 45. Wilensky, Harold and Charles Lebeaux, 1965, *Industrial Society and Social Welfare*, NY: The Free Press.
 46. Weir, Margaret and Theda Skocpol, 1983, “State Structures and Keynesianism: Response to the Great Depression in Sweden and the United States,” *International Journal of Comparative Sociology*, XXIV: 1-2, 4-29.

47. Weir, Margaret and Theda Skocpol, 1985, State Structures and Possibilities for Keynesian's Responses to the Great Depression in Sweden and the United States, Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer and Skocpol, Theda (eds.) Bringing the State Back In, Cambridge University Press.
48. Wikipedia- game theory introduction, http://en.wikipedia.org/wiki/Game_theory.
49. Wikipedia- prisoner's dilemma, http://en.wikipedia.org/wiki/Prisoner's_dilemma.
50. Wikipedia- John Forbes Nash, http://en.wikipedia.org/wiki/John_Forbes_Nash.
51. Øyen, Else, 1986, "The Muffling Effects of Social Policy: a comparison of social security systems and their conflict potential in Australia," The United States, and Norway, International Sociology, 1:3,271-281.