

私立東海大學社會學研究所
碩士論文

指導教授：王振寰 教授

台灣社會福利體制轉型

—民主化與全球化的衝擊與挑戰

The transformation of Taiwan's welfare system:
the challenges of democratization and globalization



研究生：吳采旆

中華民國九十三年七月

目錄

第一章 緒論	5
第一節 研究問題.....	5
第二節 文獻探討與理論回顧.....	8
第三節 研究架構.....	18
第四節 結語：章節安排.....	22
第二章 經濟全球化下的國家角色與社會福利	24
第一節 前言.....	24
第二節 何謂「金融全球化」？.....	25
第三節 全球化與國家的銷蝕.....	26
第四節 全球化與福利國家.....	33
第五節 結語：全球化與國家的未來.....	39
第三章 戰後台灣(1950-1980)的國家福利發展	41
第一節 威權時代的國民黨政府.....	41
第二節 威權時代的國家發展與社會福利.....	44
第三節 台灣的經濟發展與社會福利.....	46
第四節 結語.....	52

第四章 轉變中台灣(1980s-1990s 初期)的國家福利發展	53
第一節 國民黨政府的統治危機.....	53
第二節 民主開放與福利發展.....	56
第三節 全民健康保險的規劃與實施.....	58
第四節 結語.....	62
第五章 現今台灣(90 年代後期迄今)的國家福利發展	64
第一節 政治體制的轉變.....	64
第二節 蛻變後的新政體與福利發展.....	66
第三節 國民年金政策的討論與規劃.....	74
第四節 結語：台灣發展福利的兩難.....	80
第六章 結論與反省	81
第一節 研究結果與發現.....	81
第二節 回顧與反省.....	84
參考書目	87
附錄一 台灣發展過程中的歷史事件	95
附錄二 台灣地區社會福利立法發展	103
附錄三 社福支出佔政府總預算比率	105
附錄四 台灣經濟發展支出與社會福利支出	107

表目錄

表 3.1	戰後台灣(1950s-1980)社福支出佔政府總預算比率	50
表 3.2	台灣地區社會福利立法發展(1950-1980 年)	52
表 4.1	台灣地區社會福利立法發展(1980-1995 年)	56
表 4.2	社福支出佔政府總預算比率(1980-1995 年)	57
表 4.3	1997 年主要國家健康保險指標	61
表 5.1	社福支出佔政府總預算比率 (1991 年迄今)	66
表 5.2	八十三年度(1994)社會福利預算	67
表 5.3	德國社會支出結構(1994)	68
表 5.4	台灣的社會保險支出結構	68
表 5.5	我國政府社會福利支出及受益人數	69
表 5.6	主要國家賦稅負擔率(含社會安全捐)	71
表 5.7	經濟發展與社會福利支出	72
表 5.8	各年度經濟發展與社會福利預算	73
表 5.9	國民年金制度單一制與分立制之比較	77
表 5.10	世界各國辦理國民年金的方式	78

圖目錄

圖 1.1	研究架構	20
圖 4.1	全民健保財務收支趨勢	62
圖 5.1	我國國民年金議題之發展階段	76

第一章 緒論

在西方社會中，現代福利國家已經發展超過四十年，而自 1970 年代以來，卻接連受到經濟不景氣及全球化競爭的影響，使國家不得不開始縮減政府的公共支出。因此，也隨之興起了一波波關於福利國家危機的討論。

第一節 研究問題

全球化的來臨使各民族國家間的界線日益模糊，而經濟全球化的現象則更使國家在稅收與國內財政等的調控上面臨困難。國家機器的力量正在面臨被削減的危機，而凱因斯國家的總體經濟政策也因此面臨挑戰，國家已不再能全然掌控一切。而這股挑戰的力量即是在全球化之後排山倒海而來，首當其衝的就是生產方式的改變，大量生產的福特主義模式不再，繼之而起的是小量精緻、高速流通、與服務業掛帥的後福特主義之生產。由於社會福利的起源乃在於希望透過重分配的手段來解決資本主義所衍生的問題，而這種福利國家的形式便是凱因斯等經濟學家在福特主義的生產模式下所發展出的國家類型，透過凱因斯福利國家的運作，使國家、社會再生產與消費上能形成一個良性循環，生生不息。

但是全球化卻打破這一以國家為單位的良性循環，使得總體經濟政策不再能順利進行，此情況下福利國家首先面對的就是龐大的財政支出壓力。因此，福利國家也就不得不尋求改革之道，而各種關於福利國家危機議題的討論也就隨之而起了。

台灣的國家福利發展起步甚晚，早期的台灣社會一直是忽視社會公益，只顧重視經濟利益的發展，直到近年台灣在 1970~80 年代開始在經濟上起步，至 80 年代末到達高峰，加上伴隨著國內民主化程度提升，「人權」、「社會權」的提倡，社會福利於是愈益受到重視，尤其是選舉制度的舉行，更是直接促使各項福利措施開始被推動，至 90 年代更有以朝福利國家發展為目標的聲浪出現。值得注意地，當西方國家在 90 年代開始面臨全球化衝擊時，台灣自應無法避免，同

樣得接受因全球化而帶來的在生產模式、技術、資訊傳遞…的改變，及這些改變所造成的衝擊與挑戰。只是，相較於西方國家，台灣在此時刻的做法卻似乎是背道而馳的。如，全民健康保險的實施；與國民年金政策的推動；福利預算的逐年增長…。

以 Esping-Andersen 提出的自由的、組合主義或保守的、及社會民主的三種西方福利國家體制而言，東亞國家並無法完全以此三種體制來解釋。因為，以亞洲四小龍的台灣和南韓來看，其不但在國家與社會發展中存有所謂「發展/累積型國家」取向，同時這種取向也表現在其福利制度中，而形成一種異於西方的「發展型¹」福利體制。而這便再次指出台灣過去一直是具有一個強有力的國家特性、清楚的國家發展目標，以及在內部的社會結構上具有支持經濟成長的基礎，使得國家政策一直是「經濟發展優先，社會福利暫緩」的傾向。隨著 1987 年台灣政治上的解嚴及經濟上採行自由開放政策，台灣不但延續過去般受到國際政經的影響，且更進一步整合到全球經貿體系中。在這樣的經濟發展過程中，台灣的社會政策便更需要放入政經特性中來分析，換句話說，台灣社會裡的民主化與全球化條件便是影響台灣未來社會政策發展的重要因素。而鑒於台灣近年社會福利預算逐年增加，尤其全民健保、國民年金同為台灣邁向福利國家的二大指標，全民健保既已實施，國民年金也正面臨積極討論、推動階段，故我便將以這些影響社福支出增加的重要政策作為本論文探討台灣福利發展的出發點及參考點。

簡言之，本文在未來的發展上便是希望能從台灣的民主化與全球化現象出發，討論這二者對社會福利的影響。尤其，台灣早年的社會福利政策一直被視為是執政者緩和 political 衝突的機制，以及必須配合經濟發展程度來推展，而 90 年代以後社會福利則更經常成為爭取選票的重要工具，這一福利發展的過程便都是與

¹ 發展型國家理論主要是對東亞國家經濟成就的研究上，認為東亞的發展國家佔有極高的影響力，是一種有很強烈國家干預色彩的國家發展理論。而古允文、李易駿則歸納發展型福利體制的主要特徵為：較大的差別待遇、較高的家庭福利能力，及偏低的社會安全支出，與中高的福利階層化。高的社會投資支出、高的個人福利承擔責任與低的年金涵蓋率。(李易駿、古允文，發表於 2002 台灣社會學年會)

台灣社會民主化過程息息相關的，也是我們在討論台灣社會福利發展時所不可忽略的。再者，對政府而言，福利的提供原本就是一個介於經濟資源的效率配置與社會平等的目標達成間二難的選擇。在一個民族國家似乎愈來愈喪失其主動權力的全球化經濟條件之下，民族國家是否仍能透過某些適當的制度安排來回應全球化的外部挑戰，而取得在上述二個目標間的平衡也是一個重要的議題。對目前的台灣而言，來自民主化對社會福利發展需求的拉力仍在加大；而受到全球化影響及西方福利國家對社福支出的削減也都在影響著台灣，造成台灣政府在社會福利提供時的推力。因之，這二個力量對台灣社會福利發展將造成何種影響便是本文希望探求的。

綜上所述，在台灣民主化的過程中，我將探討有何因素對社會福利的發展造成影響（如，在野黨的推動、社會運動的出現、選舉制度…）？又這些因素與當時的政經環境如何相關？亦即政經環境對社會福利各項措施的發展扮演何種影響的角色？其次，在全球化之下，民族國家的界線日益模糊，外資流動快速，國家如何有效調控資金，並有效率的配置經濟資源等問題又將對社會福利的發展造成怎樣的影響？甚至在面對社會福利需求不斷升高的情況下或國民年金急欲實施的壓力下，民主化與全球化的力量在這之中將如何相互影響、相互拉扯？換句話說，就各項福利及國民年金的推動與規劃而言，是否有哪些政治的因素在其中角力？年金制度在「儲蓄保險制²」（個人主義邏輯）與「社會保險制」（社會集體邏輯）之間的爭議不休是否也是因為同樣存在著這些問題？或是否有哪些不確定的因素使其一再延遲實施？而這些因素與台灣的民主化或全球化有關嗎？如果有，則此兩對立的力量又將如何形塑台灣未來社會福利發展的態樣呢？

² 目前政府規劃的國民年金共有「儲保制」、「社保制」、「稅收制」三種。其中，「稅收制」是指政府針對國民年金這個項目來課稅，以作為籌措財源的管道，透過這種方式將徵收的稅專款專用；而「儲保制」就是一種個人儲蓄帳戶的方式，強制個人儲蓄，退休後在從其個人帳戶中領取給付，台灣在這一制度的規劃傾向由每人每月存 600 元，政府補助 150 元的方式；「社保制」是目前實施國民年金的國家中採用最多的方式，這種制度是建立在對等的權利及義務下，由人民、雇主及政府共同負擔保費，較具有重分配的效果。但因課稅的方式恐引起人民不滿，故三制之中

第二節 文獻探討與理論回顧

一、福利國家起源

社會福利的發展歷史悠久，但福利國家的概念卻是近幾十年才出現。傳統社會福利的施行是以慈善事業的方式進行，而如果從名詞的起源來看，「福利國家」一詞最早是出現在英國大主教威廉天普(William Temple)於 1941 年所出版的一本小書《公民與教徒》(Citizen and Churchmen)上，他之所以提出這個名詞與概念主要是為了抗衡當時納粹政權在歐洲勢力的擴張，是故乃相對於納粹所提出的「權力」(Power)或「戰鬥」(Warfare)國家，而提出了「福利國家」，希望藉此聯合各國民主政府，度過戰爭的威脅。因此，「福利國家」的產生可說自始就帶有強烈的政治意涵。而後，1942 年英國「貝佛里奇報告書」的發表，提出國家應解決當時英國社會普遍存在的「貧、病、懶、髒、愚」的問題，並主張國家有責任提供民眾從「搖籃到墳墓」的最基本的生活保障。因此，貝佛里奇報告書便被認為是英國後來發展福利國家所築基的根本。

其實，從二次大戰以來，福利國家這個用語便已經開始進入到我們的生活中。1940 年代英國社會立法開始大量出現，似乎代表著一個新時代的來臨。尤其從 1940 到 1970 年代更可說是福利國家發展的黃金時代，當然，這個不尋常的階段是與先進資本主義世界的蓬勃景氣有密切關係的。至於 1970 年代以後，伴隨兩次能源危機的發生，許多國家都出現了社會支出縮減的情形，也因此福利的預算上也開始受到削減，使福利國家發展的潮流開始減弱，甚至受到質疑與攻訐。再者，90 年代開始出現的全球化現象更使福利國家發展受到挑戰，國家調控能力衰退與持續的開放政策使全球化浪潮更為洶湧，也讓西方福利國家面臨不得不轉型的危機。這樣的轉變對福利發展起步較晚的台灣而言，是不能忽視的前車之鑑。

二、福利國家理論回顧

以「儲保制」、「社保制」為考慮與爭議的重點。

(一)、凱因斯主義福利國家

1930 年代的經濟大恐慌給古典經濟學一個很大的挑戰，因為整個世界出現大量的失業，貨品堆積如山，沒有人購買，價格不斷下降，國民所得也不斷的減少，以前人們所深信的市場開始受到質疑與挑戰。而凱因斯的一般理論就是在這樣的背景下發展出來的。凱因斯認為當時的這些現象都是市場機能失靈所導致的，所以他認為要消除這些市場失衡的現象，必須透過國家的力量來解決，因為在他看來市場並不是那麼有效率的。也就是說，凱因斯學派認為所謂的自由放任經濟可能會帶來災難(如：1929 年的經濟大恐慌)，而政府的功能便是要調節這種經濟失調的現象，政府有時候還是有必要干涉一下市場經濟。因此，凱因斯主義的國家也被視為是一種「介入型國家」或「干預型國家」(Interventionist State)。

而就因為凱因斯學派認為市場不完美、政府可介入，所以此學派在對福利國家的看法上，自然是認為政府可利用適當的經濟政策(如，財政政策、貨幣政策、租稅政策等…)，來達成促進人民生活的方法，尤其是充分就業的目標。

在財政政策上，凱因斯認為政府可以採用「赤字財政」的方式，來調節市場的問題。所以當社會上出現大量失業的問題時，政府應該做很多的公共工程，以提供人民就業的機會，即使政府本身財力不足，仍可貸款來做。因為，凱因斯認為這樣可以幫助人民創造所得，而當人民有錢時，便有消費的能力，進而可促進生產，形成一良性循環，又創造出更多就業的機會，失業問題便解決了。

在貨幣政策上，凱因斯學派認為政府可以透過貨幣的供給變動來調節利率，使得資本家願意投資，只要資本家增加投資，那麼便會增加就業機會跟人民所得。在租稅政策上，主要作法就是改變人民的所得分配，提高人民的消費能力，這樣一方面可以解決整個社會消費不足的情形，另一方面也同時創造了更多的所得。其中，最好的手段便是透過課稅使財富重分配。

因此，這種凱因斯特色的福利國家便在二次大戰後大行其道。不過，好景不常，從 1970 年代起，西方國家同時經歷了「停滯性通貨膨脹」，原先凱因斯主義標榜的做法在此時完全失效，不僅無法刺激經濟成長，連通貨膨脹都無法控制

了。這些情形使得凱因斯經濟學者開出的藥方被視為已經無效，凱因斯主義也開始不再被信服，凱因斯主義福利國家因而面臨危機。

(二)、福利國家的政治經濟學

傳統上，「政治經濟學」(political economy)指涉的是英國古典學派的經濟學者，像亞當斯密(Adam Smith)與李嘉圖(David Ricardo)等人，所發展出的一套對當時正在萌芽的經濟體系—資本主義—的分析。而這個經濟體系的部分特徵則是商品生產的普及化，也就是說，幾乎所有貨物和服務的生產都是為了出售，而不是為了生產者本身的需求。為了了解這樣的社會之經濟與社會關係，他們發展出勞動價值理論，主張所有商品的價值與其基本的人類勞動客觀成本相連在一起。之後，這個思潮被馬克思納入而成為其分析資本主義社會的要素之一。不過，馬克思並沒有完全複製古典政治經濟學的概念，他重新組合這些概念成為一種全新的社會理論，即廣為人知的「歷史唯物論」(historical materialism)。其之所以是唯物論乃由於它以人類和沈寂的大自然之間的互動，是不斷地生產貨物以滿足人類物質需求的過程之觀點，來詮釋這個社會世界。因此，馬克思強調勞動過程和生產，同時也從政治經濟學中發展出勞動價值理論，以及在經濟過程中形成不同階級的見解。而它之所以是歷史的則由於他將資本主義社會當作歷史發展過程中的一個階段來了解和分析，這點便與古典政治經濟學迥異。結果，馬克思發展出一個嶄新的「生產模式」(mode of production)概念，而資本主義只是一系列不同模式當中的一種(古允文譯，1995：7-22)。

而本文在這個部分所稱的政治經濟學便是一種馬克思主義的政治經濟學觀，因為依照馬克思的想法，影響社會體系變遷最重要的因素是經濟的因素，即生產模式，且這是造成社會分工不公平的來源。雖然，歷史的社會現象是多重因素影響的結果，但是對馬克思來說，社會的任何層面分析到最後，都是經濟所決定。而這也就是馬克思主義被視為是經濟決定論的原因。正如前段所述，馬克思主義政治經濟學關注的是資本主義的生產形式，而應用到福利國家領域的研究，其重點便是資本主義世界的福利國家之發展情形。是故，我則將其應用於台灣的

福利研究，分析台灣目前在資本主義體制下福利發展的情形。更進一步而言，之所以採用馬克思主義的政治經濟學乃由於本論文的基本關注在經濟、政治、社會制度和社會過程之間的關係，特別是資本主義生產形式與我們稱為福利國家的一系列制度(如，國民年金制度)與過程之間的關係。

然而，若延續上述的陳述來看，馬克思主義對福利國家的解釋其實是置身於矛盾之中：福利國家究竟是壓制的機構，或是擴大人類需求與減輕自由市場所帶來的痛苦的體系？是協助資本累積和利潤，或是用來保護和增加薪水的社會工資(social wage)？是資本家的欺詐，或是勞工階級的勝利？這些矛盾至今其實都很難下定論。而隨著福利國家在先進資本主義諸國的普遍成長，第二個矛盾也形成了，即國家社會服務支出的幅度對資本累積的過程和經濟成長本身已構成一個束縛(古允文譯，1995：15)。而以下我將提出幾個馬克思主義學者對國家危機的討論。

1、歐康納論國家財政危機

如歐康納(James O'Connor)在論國家財政危機時，便曾直接指出國家將要同時面對「幫助資本積累」與「獲得人民支持的正當性」(accumulation and legitimation)這兩個問題(唐文慧、王宏仁，1993：161)。因為，一個資本主義的國家，其最重要的功能就是維繫資本主義的存在，因此國家必須協助資本家賺錢，也就是協助他們「資本積累」，例如建設良好的投資環境以吸引投資；提供低利貸款以提升投資意願…。為了保障資本主義的持續進行，為了維護資本家的利潤，國家便必須在某些方面幫助資本家創造市場。另一方面，政府也不能放任利潤的泉源——創造剩餘價值的勞動力——被破壞，也就是必須保持健康的勞工身體來創造價值，因此政府只好採用救濟的形式來減少勞動者所可能產生的政治壓力。

然而，政府若要救濟這群人，必須要有財政收入才能運作，可是影響稅收來源最大的卻是資本家。當然，假如資本家賺了錢也樂意繳稅，那麼便沒有社會福利支出的財政壓力了。但是因為繳太多的稅會影響資本家投資的意願，使得政府不敢輕言增稅來做社會福利的工作，否則資本家便會用他們的腳來投資，也就

是把資本移到國外或其他第三世界國家投資，而不在國內投資，尤其在現今全球化時代更是明顯。如此，便形成政府的兩難了。要作社會福利以消除政治的壓力，又不敢增加租稅來從事社會福利，結果就是政府的財政赤字不斷上升，也是國家財政危機的根源。

2、高夫論福利國家的矛盾

歐康納的說法傾向於認為國家實施福利是為了應付經濟積累的危機。而除了歐康納之外，另一位馬克思學派的學者高夫(Ian Gough)也將福利國家的發展與資本主義的生產模式扣連在一起，並以此論述福利國家的矛盾(唐文慧、王宏仁，1993：165)。他認為福利國家是由兩組力量相互作用所造成的：一方面是由工人階級而來的壓力，他們要求修正市場的力量，及改善基本生活所需與福利水準。另一方面是國家對於資本家要求的適應能力，即是否能因應他們的要求而適時的調整國家的政策規劃。這兩方面的力量相互對國家造成影響，階級之間(如，資本與勞動之間)對政策目標與形式的持續衝突，都進而影響國家的福利政策走向。而這種過程就是一個矛盾的過程。

3、歐非的福利國家危機論

德國福利國家學者歐非(Claus Offe)分析了資本主義福利國家的運作方式，他指出在資本主義社會中，國家必然會發生危機(唐文慧、王宏仁，1993：138)。因為，歐非認為國家有三個重要的次系統：政治的行政系統、經濟的系統、及規範性或正當性系統，以維繫國家體系的有效運作。也就是說，這三個次系統間必須要有有效的運作，才能維持國家政權的穩定。

不過，歐非自己也認為這三個次系統內，有一些兩難的矛盾，也因為這些矛盾，國家便會發生危機。最明顯地，從經濟系統來看，政府必須徵稅以做為國家財政的基礎。因此，稅金愈充足，政府的荷包就愈寬裕，愈可以為所欲為。而通常景氣好時，稅金可以收的多，國家運作上不會有太多問題出現。但是，當景氣不好時，首當其衝的便是政府收入的減少，使經濟系統常有功能不佳的情形出現。而這些市場失靈的問題，常常是資本家個人能力所無法解決的，這時便需要

國家出面，運用一些政治上的決定，透過政策做為行政部門依法調解經濟景氣的依據，以便應付財政的問題。

同時，經濟景氣不佳時，民眾的日子不好過，政府又無力提供足夠的福利服務，便會抱怨政府沒有能力，尤其當政府透過政策協助資本家時，相對地，常會犧牲人民的權益。此時，人民對政府的政治效忠便會下降，政府的正當性也會遭到質疑。而這個矛盾也就是如許多人所言的積累(accumulation)與正當性(legitimation)之間的矛盾。歐非認為資本主義國家不得不面對積累與正當性這兩大任務，所以，國家便必然會發生危機了。尤其，國家財政資源的充足與否、科層體系行政能否理性化、及能否得到人民的效忠這三大問題，更是造成資本主義的福利國家將不斷面臨嚴重矛盾、危機的重要因素。

(三)、三種福利國家的政治經濟學

在福利國家體系發展的討論上，Esping-Andersen 在其研究中發現福利國家體制(welfare state regime)的建構與形成是由國家政治與經濟市場之間的關係所形成的一種制度性的安排，這種制度性安排亦因時間與空間因素的配置而產生差異。Esping-Andersen 同樣從政治經濟學的觀點來看福利國家，只是他認為除了一般的結構論和制度論外，還有一個重要的政治動因是社會階級。因為不同的社會階級將會組成階級聯盟，而這個階級聯盟對於國家發展福利將具有背後的影響力。換句話說，雖然從結構和制度的觀點可以辨識與解釋福利國家發展的不同類型，但若從階級聯盟取向來看則更可以經由對其不同互動模式的了解而發現不同的福利國家體制形成之過程。

以 Esping-Andersen 的分析來看，他認為福利國家的各種變型並不是呈直線性分佈，而是依其體制形態而有不同的類屬。在他對西方福利國家的研究與分類中，他將福利國家體制分為三種：「自由的」(the liberal)福利國家、「保守的/組合主義的」(the corporatist)福利國家、「社會民主體制的」(the social democratic)福利國家。其中，「自由的」福利國家是以資產調查式的社會救助、有限的普遍性轉移、或有限的社會保險規劃為主導。故，給付主要是迎合低收入的需要，且領取

資格是相當嚴苛的，同時還時常伴隨著烙印的效果。而國家不是只消極的保證最低水準，就是積極的補貼私人福利方案以鼓勵市場機制。此種福利國家的受益者是低收入者，通常是勞工階級，以及國家依賴者，如兒童、殘障、老人等，這使得福利的權利賦予是有限度的，而且經常是與恥辱感(stigma)關聯在一起。

所以，這類體制的去商品化效果可謂最少，且社會權被限制，同時還建立了階層化的秩序，也就是說，在其中接受國家福利的人皆具有相當類似的貧窮程度，而其他多數人則有市場差別待遇的福利水準，這二者之間也就存在著政治上的階級二分現象。此種福利國家體制的典型代表有美國、加拿大、澳洲(古允文譯，1999：45-46；林萬億，1994：126)。

第二種類型的福利國家體制是由歷史的組合國家主義傳統提升到迎合「後工業階級結構」(post-industrial class structure)需求的福利國家。在這類具有保守性格與強烈組合主義的福利國家裡，自由主義、市場效率與商品化不再是社會主流，社會權的議題也很少被爭議。它們真正關注的是如何保存既有的地位分化，因此，權利乃是附屬於地位與階級之上的。此種組合主義通常出現在國家組織已完善地準備好來取代市場成為福利供應者的情況下，因而，私人保險與職業上的附加給付在這類國家中扮演的是相當邊緣的角色。另一方面，由於國家強調維持既有的地位差異，所以其再分配的效果便較不被重視。

更進一步說，組合主義體制在西方其實受到許多教會的模塑與影響，因而這類國家較重視傳統家庭價值的維護。社會保險常常是排除沒有工作的家庭主婦的，且家庭的給付也是以鼓勵母性為主(如兒童津貼等)，相對地，日間托育與其他類似的家庭服務便明顯處於低度發展的狀態，國家介入的原則是只有在家庭能量枯竭時才被同意。因之，這個模式的福利國家才被認為是保守傾向的。此類型代表國家如奧地利、法國、德國、義大利等歐陸國家(古允文譯，1999：46；林萬億，1994：127)。

第三種體制的類屬則是最少的，它是由將普遍主義(universalism)原則與去商品化的社會權擴展到新中產階級的國家所組成的。由於在這些國家中，社會民主

是社會改革背後明顯的主導力量，因而被稱之為社會民主模式或社會民主體制。社會民主論者並不容許國家與市場之間、以及勞工階級與中產階級之間的二分情形，他們要追求的是最大程度平等的福利國家，而非其他體制所追求的最小需求的平等而已。也就是說，服務與給付都提高到新中產階級可以接受的水平，且保障勞工完全參與改善生活的相同權利。

不過，並非所有的國民都共享相同的給付，而是每一國民均加入普及的社會保險體系，享有相同的權利。但是，保險給付仍然會因為所得不同而有差別。例如，每一國民均享有基本年金保險，但是，受雇者又可加入附加年金保險，享受較高的給付。據此，市場的力量也就被排擠出去。

此外，社會民主體制的政策強調解除對市場與傳統家庭二者的限制。與組合主義的輔助性模式不同的是，社會民主體制的原則不是等到家庭能力已經耗空了之後才給予幫助，而是先發制人的將家庭關係的成本社會化，擴展個人獨立的能力，而不是對家庭的依賴。據此，這個模式可說是隱含了自由主義與社會主義的融合，國家直接介入照顧兒童、老人、無助者，它扛起了這沉重的社會服務的負擔，不僅僅只服務家庭的需求面，同時還允許女性選擇工作而走出家庭。而這種融合福利與工作的情形或許也是社會民主體制最明顯、突出的特徵。此類型代表的國家是北歐，尤其是瑞典(古允文譯，1999：47-48；林萬億，1994：127-128)。

綜觀而言，Esping-Andersen 雖提出這三種福利國家類型³，但他也承認各個類屬並沒有單一純粹的案例可以代表。如斯堪地那維亞國家或許是受社會民主所主導，但他們並不是沒有某些重要的自由主義要素。而在自由主義的體制中也沒有純粹的型態，如美國的社會安全體系即是再分配、強制性的…，這個部分它反而如同斯堪地那維亞的社會民主國家一般，是屬於社會民主式的。同樣地，歐陸

³在 Esping-Andersen 的原意裡，他用「福利國家體制」來解析三個福利資本主義。他不稱福利國家而用福利資本主義，依其說法是爲了能更廣泛的討論涵蓋所得移轉、社會服務、住宅等傳統福利國家概念，以及廣泛的政治經濟範疇，例如就業、工資，甚至總體經濟。也就是國家角色介入管理與組織經濟市場運作。而採用「體制」來分析則是意味著國家與經濟的關係是一個立法與組織面系統化交織的複雜體。(林萬億，1994：126)

的保守主義體制國家由於吸納了自由主義與社會民主二者的刺激，在過去幾十年來，已變得較不組合主義傾向，也較不權威主義了。

儘管缺少純粹的案例，Esping-Andersen 仍認為如果我們界定福利國家的根本判準是社會權的品質、社會階層化，以及國家、市場、與家庭之間的關係，那麼這個世界就確實是由不同的體制類屬所組成。

Esping-Andersen 的分析引發了不少學者的後續研究，在研究台灣福利發展上也同樣出現了類似問題，如台灣的福利體制是否可歸屬於 Esping-Andersen 三個福利國家體制之一，若台灣不屬於其中，則台灣是否有其他自成一格的體制？這個體制又為何？有何特色與特徵？又為何台灣的福利體制為此？與台灣的歷史發展、國家政治經濟有什麼關係？這些問題我便將在下一部分中繼續討論之。

(四)、發展型國家的福利體制

一般而言，東亞資本主義有三大特色：出口導向工業化，發展型國家，以及密切的政商關係。其中，發展型國家被認為是介於英美市場模式與社會主義計畫經濟之間的一個國家介入但採取市場經濟的模式。在許多有關東亞國家發展的研究中，都指出東亞經濟的成功係與國家在其中所扮演的角色息息相關。也就是說，東亞國家經濟的發展是由於成功的政府干預及採取「發展策略」所致(龐建國，1993；李易駿、古允文，2002)。其實，發展型國家的討論最早係 Johnson 經由對日本通產省的研究，指出政府在經濟發展中有其重要的角色，而開啟「發展型國家」與「發展型國家理論」的討論。簡言之，所謂發展型國家乃是指國家官僚有意識地將發展視為優先，利用政策工具和能力，將國內稀有資源投入重要產業部門，以提升生產能力和競爭能力。在發展型國家理論的討論裡，國家要能夠有能力決策和執行既定政策，最重要的面向就是國家能力(state capacity)。國家官僚體制一方面要具有能力規劃政策，另一方面有效執行這些政策。這樣的發展型國家，在政治體制上通常是威權主義政治體制，也就是說，國家通常以壓制或以統合/組合主義(corporatism)的利益代理體制來管理社會組織，特別是勞工團體。而國家之所以具有自主性，與這樣的威權體制中公民社會受到壓制有密切關係，

也因為這樣的壓制，工會活動幾乎消失，工資因此受到壓抑，有利於工業產品壓低價格在國際市場上競爭，也有利於生產秩序的維持。因此，一般而言，東亞經濟體中，市民社會普遍虛弱，而國家則相對強勢⁴（王振寰、蘇耀昌，2002）。

回到國家福利體制的討論上，東亞國家在國家發展上的獨特特性也同樣反映在福利體制上，許多對東亞福利體制的研究都試圖為東亞國家尋找一適當的福利體制類型。不過，90年代初的研究仍集中在 Esping-Andersen 三種體制的概念下（傅立葉，1994；古允文，1997），認為台灣的福利體制在某種程度上符合「保守主義」的性質。就連 Esping-Andersen 本人也對東亞的福利體制提出意見，他在 1997 年首先以日本為對象進行個案研究，並認為日本的福利特性不明顯，無法單純歸類為三種體制的任一種，而以混合型稱之，認為日本兼具三種福利體制的部分特性。至 90 年代末，有關東亞體制的研究不再侷限於既有的三種體制，如 Holliday(2000)提出東亞是「生產主義的福利資本主義」(Productivist Welfare Capitalism)的概念，認為東亞的福利體制是生產性的，社會政策是服膺於經濟發展，且日本、韓國與台灣均具有「發展—普及」性(developmental-universalist)的福利體制特性。而所謂「發展—普及」福利體制的特性在於：社會政策服膺於經濟政策；僅限於與生產活動有關的社會權；而國家與市場的關係則為國家作為一種支持家庭與市場的工具而提供若干普遍性的福利方案(李易駿、古允文，2002)。

Holliday 提出的「生產主義的福利資本主義」的概念與 O'Connor 著名的「生產性國家」(Productivity state)概念頗為相近。所謂「生產性國家」就是以基礎經濟建設與教育等人力資本為重的國家類型。如韓國總統金大中在 1999 年韓國金融危機時，為韓國的福利政策提出「生產性福利」(productivity welfare)的策略，其生產性福利的目標基本上也是相當兼顧經濟的，並強調政府在經濟與社會政策中積極干預的角色。不過，韓國的生產性福利在內容上似有以生產性福利來包裝其低福利支出與不普遍的福利待遇之發展性國家的特性。

⁴ 資料參考自王振寰、蘇耀昌，2002〈發展型國家興衰的不同途徑：台灣與香港比較〉，發表於東海大學「重訪東亞：全球、區域、國家、公民研討會」中的國科會補助計畫發表會。

所以，「生產性國家」(productivity state)與所謂的「發展型國家」(development state)之間的關聯性、相似性如何或可從下述幾點來區別。以「發展型國家」的概念來看，最早是被社會學家及經濟學家所使用，用來指涉國家積極干預、引導，以達到工業化、現代化國家的目標，並獲致較大的經濟發展。而所謂的「生產性國家」在 O'Connor 的論點中，是一種社會投資國家的概念，教育或人力資本被視為是此類型國家的主要特性，政府支出則是以經濟發展與人力投資為優先的概念。就此而言，發展型國家通常指涉的是整體各層面的政府干預，甚至是非政府的發展性因素；而生產性國家則較具聚焦在對公共支出的特定結構型態的討論上(李易駿、古允文，2002)。

總而言之，依據前述對「發展型」福利體制意義內涵之陳述，可以探析東亞體制機制的主要徵候，包括低政府福利支出、高社會投資、不普遍的福利權、差別的福利待遇、較高的家庭與個人負擔福利責任、以及不發達的私人福利市場…。當然，對東亞或台灣福利體制的討論仍未有定案，本文在此提出發展型福利體制的概念只是希望對台灣的福利能有更深入的看法，至於以此名稱作為東亞福利體制的一個範型是否得當並不是本文的重點，也許這部份還有賴後續的研究與討論。

第三節 研究架構

社會福利資源就如同經濟、政治資源一般，並非取之不盡、用之不竭的。因此，福利政策的訂定經常是具有一定的政治意涵或意識形態，也就是說，當我們根據某種意識形態及社會問題訂定福利政策時，是必須經由一個政治過程來決定誰可以享受或得到這一福利資源。隨著各項福利政策的提出，其是否即是伴隨著民主化的發展乃是一個值得探究的過程。因為，國家或政府即使具備相當的權力或職能，卻很難得知哪些福利是真正被需求的，因此，這些福利需求便必須是來自於人民的實際需要與個人意願。或者更直接的說法是，國家或政府無法滿足所有的福利需求，只能做到盡量滿足有發聲的需求者。因為，如果國家忽略了這

一點，勢必產生許多的民怨，且一切的福利政策若皆直接採自政府單方的決策，則這無異於走向集權的道路。

是故，既然「民主」乃意指政府必須經由公民的選舉而產生，同樣地，假如政府的表現不符合大多數人的民意，便可藉和平的手段予以更換，況且政府亦應接納、容忍各種批評(Robson, 1976: 16)。且由於民主的精神原則，每個人都擁有要求自由與平等的權利，所以社會裡的每個成員都應能具有充分表達意見的機會，並在意見溝通的過程中匯集成集體的利益，再經由各種利益團體協商、妥協以獲得社會上大多數的利益。如此，福利需求的產生乃是因應多數的需要，而不是政府獨斷的決策，個人利益亦較能和社會利益結合。因此，我們其實可以說，一國家福利發展的程度是與其民主化程度息息相關的。

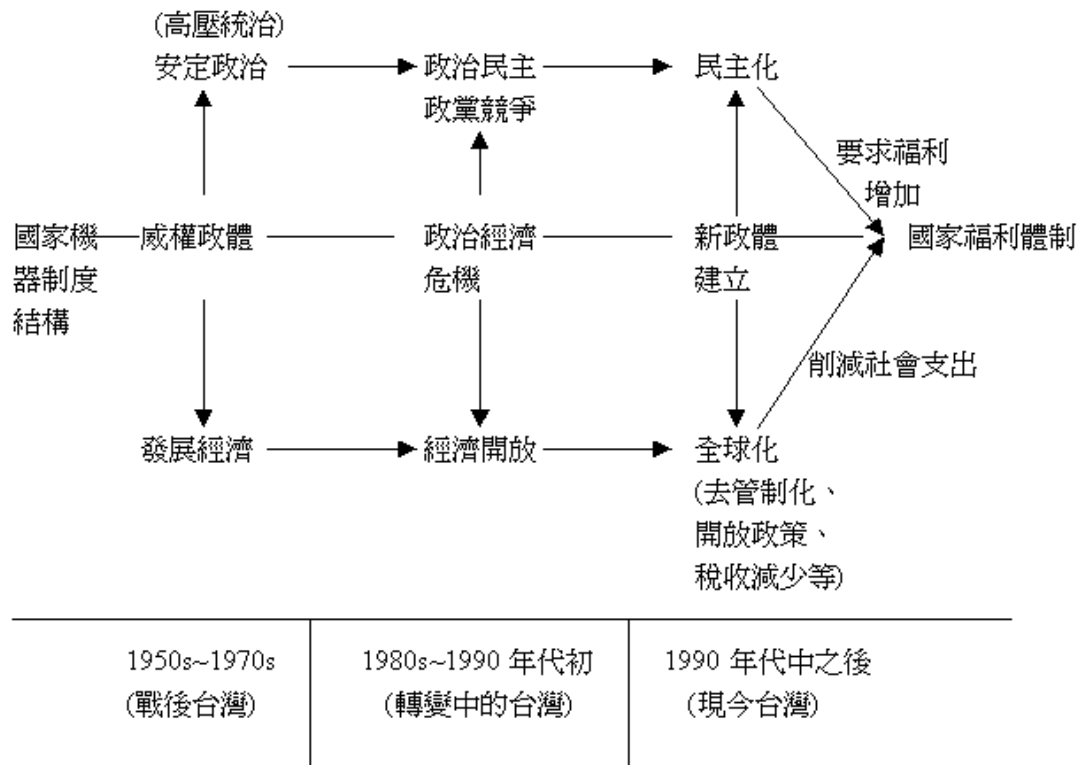
此外，對一國家機器的角色而言，民主化固然是影響國家政府施政的重要因素，但至 1980 年代末以來，另一個洶湧而來的力量則是經濟上的「全球化」，它同樣也深深影響政府在整體施政上的調控能力，對干預主義型的國家或發展型國家的影響尤其大。

此情形乃由於二次戰後企業開始朝向國際化發展，跨國投資到處可見所致。也就是說，現在資本可以有很大的自由跨國移轉，並在不同的公司進行全球性生產合作。因之，對國家或政府而言便愈來愈難以發揮監督、影響生產過程的力量。再者，為了增加資本家利益的國際化，進一步的「去管制化」(de-regulation)更一再被要求。於是，在 80 年代，大部分的工業國家都取消了信用管制。曾經被國家化或壟斷的能源、交通、電信等工業都面臨了自由化、去管制化的命運，尤其在 1985 年以來，創造一個全球單一市場的計劃開動，大規模的去管制化便已開始。從此，國際化與去管制化使資本脫離了國家的管制，且加大了資本在國家與勞工間的力量、籌碼。而這個事實不只表示了勞工與資本權力均衡的轉變，也表示國家控制資本的力量轉弱。如此一來，資本家將予取予求的要求國家執行有利與他們的措施，而不顧是否傷害勞工的利益，降低工資與社會福利給付便是最早被要求的。而這些現象便考驗著執政者的智慧，對強調國家干預的政府而言

自然更是嚴厲的挑戰。因此，本論文便是希望從這二個觀點出發，討論這二者在台灣發展社會福利上，產生何種拉扯。

而國家(State)角色在發展福利時態度的轉變，亦即社會當時的政經環境將如何影響國家在福利的提供亦是本論文希望釐清的。因此，本文的架構便以下圖簡單說明。

圖 1.1 研究架構



資料來源：本論文。

在本文的架構圖中，可以發現從 1950-1980 年代的戰後台灣時期，國家機器是較為中央集權的威權政體，因為播遷來台的國民政府首先面對的便是政治上及社會的不安，加以外有中國共產黨的威脅，使當時政府的主要工作皆在於必須以高壓統治的方式立即安定政治與社會，同時也開始致力發展經濟，是一種由政府引導、干預的經濟政策發展模式。因此，這一時期在社會福利的發展上完全是以政治考量出發，如最早出現的便是軍公教的保險，是為了安撫這些直接為國家服務的人而有的政策，而勞工保險的出現也是為了勞力再生產而設計。尤其，1973

年公布的兒童福利法更是台灣第一個為特定團體所訂定的福利法。但是，兒福法的制訂其實仍是具有政治考量的。因為這乃是國民政府因應聯合國兒童基金會 (UNICEF) 的要求而制訂，況且在內容上也僅止於政令宣導，而無實際做法。

而第二個時期，也就是 1980-1990 年代初期，是台灣面臨急速轉變的時期，在這一時期台灣開始邁向民主開放，1987 年的解嚴便是最明顯的改變，尤其這個年代也可以說是台灣福利發展決定性的十年，其中尤以台灣第一個普遍性/全民性的福利機制——全民健康保險⁵為最重要指標。也因此，戰後台灣常被區分為二個時期：1979 之前、1979 之後(古允文，1997，p.31)。這是因為 1980 年代之前，台灣的福利發展尚很不足，即便是戰後台灣政府(state)最非凡成就的社會保險，都沒有一個完整的部門去運作、進行。此時大部分的社會政策、福利措施的提出都有政治意義的考量，且大多皆為宣導性質，而無實際落實的做法。在福利支出上，從戰後以來，佔政府總支出的比例雖已大幅成長(從 1950 年的 2.8% 至 1971 年超過 10%)，但在 1980 年代以前，社會福利支出佔 GNP 的比例仍不超過 2.6%。然而，1970 年代末，台灣面臨被國際孤立的挑戰，如 1978 年中美斷交，國民黨政府面臨統治正當性的挑戰，國家福利於是被修訂為更符合社會需求，有更多的福利在此時期被提出。最明顯的即是 80 年代以前的社會保險主要以軍人、公務員和勞工為主，而 80 年代以後社會保險機制才開始被擴大至更多的人口群。

最後一個時期就是 1990 年代後期至今，也就是全民健保實施以來至今的這一個時期。90 年代是全球資本主義快速發展變遷的時代，全球化便是這一時期最明顯的特徵，也是影響各國經濟甚至社會福利發展的重要因素。因此，這一個變動的年代對於我們想探討台灣未來的福利發展自然是不可忽略，且必須慎重其事的，尤其是在台灣急欲推動國民年金政策的現在，國民年金是台灣自全民健保後第二個規劃實施的普及式全民福利，所以在分析台灣的福利政策與制度時更不

⁵ 1995 年通過全民健康保險法。

可忽略它的重要性。此外，除了國民年金政策施行勢必對國家財政造成的影響外，持續增加的社會支出也是一值得關注的焦點。換句話說，在這一時期，我們將分析經濟全球化帶來的改變及與台灣原本政經環境的相互關係，並更進一步指出全球化與台灣民主化之間的交互影響，希冀能具體看到這些關係之間如何影響或左右台灣的社會福利制度之規劃與發展。

第四節 結語：章節安排

本文將以上述研究架構為基礎，規劃全文為五個章節。第一章為緒論，主要在說明研究的問題與焦點，並提出相關文獻資料與理論的回顧。

第二章開始，首先討論 90 年代以來風起雲湧的「全球化」現象。為避免全球化現象近年一直被熱烈討論使有泛指之疑慮，我希望可以先對此一現象作一闡述，也就是針對我們認為對福利體制有最大衝擊的「經濟全球化」作一說明與定義。同時，論述全球化如何對國家產生影響？民族國家權力如何被削減？更進一步，福利國家在此一波衝擊中面臨哪些危機？這些危機又是否造成國家在福利體制發展上的不同或改變？

而第三章起則將轉入對台灣的討論，尤其在國家福利的發展上。所以在這一章節中，我將回到研究架構的主體，談論戰後台灣的政經背景與社會福利之發展。首先針對 1950-1980 年代台灣社會中政治、經濟發展的歷史背景與過程加以討論，並延伸至與福利體制發展之間的關係。

在第四章中，則將討論 1980-1990 年代初期轉變中台灣的情形。因為這一階段的台灣正面臨在政治上的解嚴與經濟上的開放。尤其，國民黨的威權統治在 1970 年代之後，開始面臨來自國內的挑戰。反對運動與社會運動興起，使得國家不再像過去一般具有自主性。至 1980 年代中期，社會急遽的變遷，資本家勢力興起、中產階級出現及民主要求等現象，使整體國家社會進入了急速轉型的時期。原來的威權統治政體由於反對運動、各種社會運動衝擊，以及政治強人蔣經國的逝世(蔣家勢力銷蝕)，而逐漸瓦解和重組。80 年代末期，舊勢力退出政治權

力核心，加上解嚴後的自由開放，使此時的新政體(指李登輝的新國民黨政體)是較為民主的。而此新政體受到來自社會不同團體的影響情況也日益增加，加上各項選舉制度的舉行，福利措施也就在此時因應人民需求而開始大量出現。例如，全民健康保險政策的實施便是在此一階段開始被提出、討論。所以，在這一章將會探討這個轉變時期的社會福利發展情形。

第五章則進入討論 1990 年代迄今的台灣。1990 年代一方面是各先進國家受全球化衝擊開始加大的年代；另一方面也是台灣社會福利支出大幅增加的時期，所以在這一章節中，我將討論的是台灣發展福利的現狀與面臨挑戰。換句話說，我將對台灣福利體制發展的討論聚焦在社福支出的問題上，希望了解台灣社會福利預算年年增加，是否代表台灣不受全球化福利消滅的影響？或其實另有隱情？不僅如此，這一階段台灣尚有重大的福利政策之實施(如，全民健保的開辦及國民年金的推動)，其背後推動的力量為何？以國民年金政策而言，在台灣社會已延宕多年，從過去的舊政府時代等到現在的新政府，卻總是一波三折，尤其在各項大小選舉時，更是各家候選人主打的選戰支票，只要這張支票開得好，選上的機率便大大提升。因此，此項政策的施行與否其實都有濃厚的政治味，受台灣「民主化」的影響不可謂不深。除此之外，國民年金的實施最大的挑戰便是政府財源的問題，而這也就是「全球化」給民族國家帶來的最大衝擊，所以二個力量如何拉扯台灣在福利體制、社會福利的發展，就是本章的重點。

最後第六章的結論則希望再次回顧研究的問題與相關的論述發現，以整理、歸納出台灣目前社會福利發展所面臨的問題與癥結，除了希冀研究的結論能有助於釐清台灣目前福利體制發展的問題外，更希望研究的結論可以對這些問題提出建議。雖不敢說能找到福利國家的出路，但仍希望在研究過程中，可以對台灣未來的福利發展提出展望。當然，最末也將對此研究的限制與不足之處提出反省。

第二章 經濟全球化下的國家角色與社會福利

第一節 前言

在 20 世紀末，西方發達社會重新遇到了它們以為在社會競爭壓力下已經解決的問題。也就是，怎樣才能有效地發揮自我調節市場的配置功能和發現功能，而不造成背離民主制自由社會的不平等分配和社會代價(王學東等 2000：71)。而過去幾十年，西方先進國家所採取的解決辦法就是凱因斯主義國家策略，因為強調干預、介入，所以國家可以在社會總產值中支配很大的份額，因而擁有轉移支付、補貼，乃至實行有力的基礎設施政策、就業政策和社會福利政策的活動餘地。並且，國家能夠對生產和分配的框架條件施加影響，以便達到經濟成長、價格穩定和充分就業的目標。換句話說，這樣一個調節的國家，一方面可以藉助刺激經濟增長的措施，另一方面則藉助社會福利政策，使同時得以促進經濟的活力，並保障社會的一體化。

一直到 80 年代，許多先進國家都仍然致力於社會福利政策部門的發展。但自此以後，所有這些國家在發展趨勢上，也都開始出現了轉折。政府稅收下降、福利支出遭到削減，享受福利制度變得困難，失業的壓力於是加重。因為此時經濟政策的目標是希望放鬆對市場的管制、透過低稅率，改善投資環境...，來增加國家在經濟上的競爭力。而這樣的改變自然是與當時經濟成長趨緩，加以資訊科技進展造成全球的競爭壓力有關。

在全球化競爭的框架中，民族國家若想要保有其國際競爭力，便只能走上這種自我限制力量的道路，也就是採取有害於社會團結，使社會穩定面臨考驗的削減策略。在此情形下，許許多多關於民族國家終結等的說法、論點便開始出現。他們都認為在這波全球競爭的浪潮中，國家為了增加競爭力而有的去管制(deregulation)措施將會使國家機器的角色面臨極大的挑戰。因之，本章節便是在這樣的前提下，將進一步探討經濟或金融全球化之下國家角色如何轉變，對福利國家又造成怎樣的衝擊與改變。

第二節 何謂「金融全球化」？

首先要指出的是，「全球化」在本文的討論中係針對經濟上的全球化而言。而經濟全球化最明顯的特徵之一就是金融貿易的激增。在今日社會中，國際貿易的增長時常超過各國國民生產總值的增長。1990年，國際貿易已經是世界經濟總量的15%。從1985年到1990年的5年時間內，出口額增加了13.9%。從1960到1989年間，工業製成品的貿易量成長了一倍，而資本流量則增加了四倍。就在那個時期，金融流動的性質發生了變化：短期資本愈來愈容易得到，直接的外國投資也在繼續增長。而這些直接投資的增長速度也超過了世界財富的增長。1970年到1985年間，年成長率為15%，而1985到1990年間則上升為28%；在這期間，直接投資量增加了三倍，從1985年的43億美元增加為1990年的167億美元⁶。隨著國際貿易和國際資金的流動，造成了國民生產總值成長中所佔比例的上升。於是，經濟全球化便出現了(阿蘭·伯努瓦，1996)。

而造成經濟全球化的另一個不可少的因素便是資訊處理科技與電子通訊技術的發展。因為，它們減少了長距離的交易成本，並使世界各地的交易成為可能，從而可提供重要且即時的訊息。在過去，這些訊息通常需要花幾天甚至幾週的時間才能到達某些金融中心；而現在，只要透過這些通訊技術，任何的訊息將可在極短的時間內傳送至目標地。因此，新的通訊技術使空前規模的資金流動成為可能。以股票及貨幣市場來說，相互聯繫的股票市場在時區的差異下，可以24小時的運作。貨幣的超高速流動，以極短的時間可以在地球的一端向另一端運動，以求最好的獲利。而也是在這種資訊科技與通訊技術之下，高度的流動已成為可能，這可說讓貨幣市場的交易經歷了非常巨大的發展。

一言以蔽之，金融全球化便是指在那樣的經濟全球化之下，國家放鬆對資本的管制，使金融資本幾乎可以在全世界自由且快速流通的情形。

⁶ 資料來源為王列、楊雪冬(1998：2)編譯之《全球化與世界》中阿蘭·伯努瓦刊載於美國《泰洛斯》雜誌1996年夏季號第108期的〈面向全球化〉一文。

第三節 全球化與國家的銷蝕

由於許多論點皆認為金融全球化將造成國家權力的下降，因為快速流動的巨額資本及許多新興的金融服務業都是與過去的型態完全不同的，並且也因全球市場正處在這種高度競爭下。所以，國家在過去所使用的調控、管制方式已經不再可信與可行。因此，許多論點便順應全球化的浪潮，認為國家的權威將遭受到打擊，而且國家的力量還會繼續被削減。而下面的討論也就是針對這一說法而來的正面及反面的論述。

一、經濟全球化下的國家角色

在經濟全球化之下，對於國家角色的看法並非全然一致。有人認為國家會不敵於全球市場的競爭，在追求資本與競爭力的情況下不斷的去管制 (de-regulation)，因而會使國家漸漸失去控管的能力；也有觀點指出，國家能力不容小覷，國家具有多樣性及調適的功能，在一個轉變的年代中，縱然整個全球的生產制度、架構、空間都在重組，國家也自然會尋出其合適的路來。況且，既是國家的去管制「策略」，則必也是國家在管制上的一種政治選擇，而不是放任的不管制。因此，他們認為國家的能力與全球化的浪潮應該被平等的看待與評估，在此情形下，則國家權威並沒有削減。

雖然，其各自觀點歧異如此，但可以確定的是，他們都同意在經濟全球化之下，國家的角色已在改變，所以，才有福特主義的生產制轉到後福特主義的生產制；凱因斯主義國家轉到後凱因斯主義國家的說法出現。

(一)、超越民族國家的全球化

在經濟全球化的情況下呈現出的許多新特徵中，金融領域獲得相當的獨立性是頗為重要的一點。因為它使得整個經濟的秩序出現改變，經濟體系的參與者也以前有所不同。在過去，主要的參與者是民族國家；而今日，當金融市場佔支配地位，銀行控制著逐漸與實體經濟脫離聯繫的金融領域時，參與者也主要變為支配投資和貿易的跨國公司。也就是說，一個由民族國家組成的世界正在讓位給一種由全球參與者所構建的「世界經濟」。這可說是最基本的轉變。因為在幾

十年前⁷，民族國家還是管理國家生產體系的天然的政治和社會的組織形式，而資本主義的競爭則基本上都是在民族國家之間進行的。

然而，在經濟及金融全球化的今日，全球資本的高速流動已經打破了生產體系的國家界限，並把各個部分重構為一個全球的生產體系。「流動空間」正在取代「地域空間」，換句話說，地域正被網絡所取代，而網絡則不再對應於某一具體的區域，而是被納入整個世界市場內，不受任何國家的政治限制。政治空間與經濟空間在歷史上第一次不再聯繫在一起，這是全球化之下更深層的意義，也是全球化為何「超越民族國家」的原因。

(二)、國家角色的銷蝕或轉變

既然，全球化在去管制及資訊處理科技進展的輔助之下，已經打破了固定的地域空間，也就是說，打破了生產體系的國家界限。則此種「超越民族國家的全球化」將使國家角色面臨如何的挑戰及轉變呢？國家是否真如許多人所言，即將銷蝕，權力不再…？所以，下面的部分就是要針對全球化與國家的關係、國家究竟銷蝕與否提出討論。

1、全球化與國家的關係

二十世紀晚期的全球經濟出現一系列令人吃驚的轉變，如：微電子科技變遷、貿易協定(WTO、EU…)、及透過電子資訊連結的金融服務爆炸性的增加等。這些事件都明顯改變了中央政府和地方政府的強制性與優勢。尤其是對福利國家而言，過去凱因斯福利國家強調國家的總體經濟需求面，及福特主義國家經濟政策的基礎，如今都遭受攻擊，勞動力與資本的社會契約關係也開始被重編。而許多先進國家也都開始減低社會開支，甚至連過去視社會福利計畫為至上的國家亦是如此。而這也就是下面會繼續提到的「福利國家的危機」。

尤其，勞動工資的全球化和金融全球化已共同推翻了戰後增長期幾十年間一直流行的經濟和社會政策，這使人們開始對凱因斯主義的福利國家所採取的所

⁷ 這裡是將二十世紀七0年代看作是全球化的起源。

有社會妥協方案產生懷疑。因為，在二次戰後的三十年間，也就是福特主義體系達到頂點的時間，為了建立國際經濟秩序的基礎，資本主義不得不對工業社會提出的社會要求以及國家的某些要求妥協。而福利國家可說就是一種勞資妥協的歷史產物。它是資本為滿足一些社會要求而作出的一項策略調整，但是，全球化卻破壞了這一社會契約。於是在 1970 年代初，資本主義的經濟邏輯便開始將自己從此一社會契約中分離出來，這也就導致人們對工資體系與社會整合機制產生懷疑。而這種經濟與社會的分離，便必然伴隨著福利國家與中間階層之間聯繫的鬆弛⁸，而這兩者之間的聯繫則是支撐過去幾十年社會進步的基礎。

同時，因為如上曾述，資本與空間關係的再造已經發生，所以，更強化了凱因斯福利國家的收縮。於是一種新的地理彈性(geographic flexibility)出現，它能夠跨越國家或地域的疆界，並與傳統缺乏能動力的地區(locational inertia)相對抗。因而資本不只是流動的，而是超流動、或高速流動(hypermobile)。在這樣的層次上，全球經濟已經導向一種追求資本的高度競爭，因此，解除規約、去管制、私有化、減少社會開支…，已成為不得不的策略，甚至是一股風潮。而就是這個全球化的過程，使得後福特主義式的生產制伴隨著凱因斯國家的瓦解而出現。或者，更確實的說法應是，凱因斯式的(福利)國家並未消失，而是轉向另一種國家介入的形式⁹。

2、國家的銷蝕

有許多論點都認為，全球化最終的結果就是民族國家會逐漸失去權力。這是鑒於國際資本的快速流動性、市場全球化及經濟一體化，使國家政府逐漸意識到其鉅觀經濟行為的可行性已經在迅速銳減的結果。至於在通貨膨脹上，國家政府的影響也幾乎為零，因為，現在利率和匯率已均由獨立的中央銀行根據市場作

⁸ 全球化正在導致一種沙漏社會模式的形成，在這樣的社會裡，大部分的人都將掉入社會底層。當金錢在社會更高層作用得到強化時，中間階層淪落一種不穩定的危險狀態，這標示著它的解體。…顯然，工會已不能給跨國公司施加任何壓力，他們在與傳統的對手談判時，不能像以前那樣對國際市場的工資差異起一定作用。…(阿蘭·伯努瓦，1996；王列等編，1998：15)

⁹ Barney Warf “The Hypermobility of Capital and The Collapse of The Keynesian State”

決定並加以控制。如果有某個國家擅自降低利率，那麼該國將會立刻出現貨幣抽逃到其他可提供高收益的國家去的情形。而在國家預算上，國家的自由範圍也在縮小當中。就連產業政策，也因在全球高度競爭的情形下，國家機器已愈來愈無法抵制競爭，只好通過給予資助及特殊財政權利來吸引外資，但這樣，也就會使政府愈易處於跨國公司的控制之下了。

除此之外，這些跨國公司還會以「離開」來威嚇當地政府，高工資、高稅收、及過高的勞動條件等等…都會使他們跑掉。結果，國家為了取得較好的優勢地位，便常常會向這個日益不穩定的資本妥協，終於使得國家的財政權力也不再是至高無上的，而是契約性的。在通訊技術及金融服務如此發達的現代，資本可以容易的跑遍整個地球，並自由的選擇到最好的地方去。因此，國家面對這些愈來愈難控制的富人，才發現自己已失去了基本的政治工具，去掌控國家疆界範圍內的整體發展。於是，國家被認為再也無法擔當協調社會的歷史角色，國家因此變得無權，也改變了角色¹⁰(阿蘭·伯努瓦，1996)。

但是，這樣的觀點認為，國家的第一個前提必須是一個完全開放的自由市場社會，所以在經濟全球化的情況下，會受制於巨額資金流動的影響，而不斷的妥協於這些資本的要求，進而逐漸失去國家原有的調控能力。然而，國家之所以會開始出現去管制(deregulation)的策略，乃是為了增加競爭力，活絡整個市場的動力，因此，這些去管制的行為應是逐步進行的，而不是在轉眼間完全的解除規範，或全盤的開放，否則便容易導致無規範市場的出現。因此，在金融全球化的情況下，國家固然不得不採取開放及去管制的策略以增加競爭，但這樣的行為其實是逐步進行的，去管制並不代表完全的沒有規範，而是應有「再管制」(reregulation)的制度建立，這樣才是金融全球化下國家去管制的真正意義。也就是說，國家對某些管制的開放(如：外資)，並不是對全球化衝擊的全然失守，而是在此情勢下所做的新策略修正，是面對新的全球局勢而有的考量及變遷，因

¹⁰資料來源為王列、楊雪冬(1998: 16-18)編譯之《全球化與世界》中阿蘭·伯努瓦刊載於美國《泰洛斯》雜誌 1996 年夏季號第 108 期的〈面向全球化〉一文。

此，這些去管制的措施當然也伴隨國家的其它規範或條件而行。所以，全球化是否毀滅主權國家，民族國家是否不再…等說法，是無法妄下斷語的。

而在單就國家權威的衰落上，可以較為確定的是，在全球化的過程中，國家與企業及企業與企業之間的關係變得愈來愈重要了。因為在世界經濟和社會中，企業及其他非國家行為者的權力增長正是與國家權威衰落相對應的。而這裡所說的國家權威的衰落主要是體現在幾個方面：第一，國防，即確保社會免於暴力侵犯的權力；第二是金融，即維持貨幣的存在、價值，使之成為可靠的交換工具、結算單位、和保值工具(在市場經濟尤其需要)；第三，即提供福利，確保大量財富的某些收益能轉嫁到老弱病窮者手中，這對於資本主義市場經濟來說，也是特別必要的，因為在這種經濟環境中，世界體系往往使富人變得愈富，使他們與社會條件低下者的差距愈來愈大¹¹(蘇珊·斯特蘭奇，1997)。而這三個方面便是在大多數國家中，政府權力明顯衰落的部分，也是使這些國家在對社會提出要求時的正當性大打折扣的原因。而這被認為正是全球化力量導致的結果。

就第一點而言，因不是本文所要討論重點，僅簡略說明。國家的國防功能在今天的意義已不同於過去。國家間進行大規模的戰爭已是少見，因為人們意識到，就生存手段來說，成功獲得世界市場份額的價值已經取代攻城掠地。除此之外，國家權威的第二個面向，即維持貨幣市場的價值，也在這個時代中急速的消失。因為，如同本文所述，高度的資本流動性意味著資本在各種不同的貨幣間流進流出，而引發市場對此的反應，這些反應又隨之促使匯率出現浮動…，便造成極為脆弱的金融穩定性。

至於在利率和通膨上的情形也是如此。政府雖然能夠決定利率，但那只是在市場確定的範圍之內。現今的情況下，利率太高會使金錢流入，但是卻也將令人痛苦的成本強加給了小企業，並且還會使匯率變得過高，以致出口商品喪失競爭力。而關於通貨膨脹率，政府主要是通過調整利率，來試圖控制貨幣供應，並

¹¹資料來源為王列、楊雪冬(1998：118)編譯之《全球化與世界》中蘇珊·斯特蘭奇刊載於英國《當代史》雜誌 1997 年 11 月號的〈全球化與國家的銷蝕〉一文。

以此控制幣值。但是，科技的進展卻使這些努力時常受到挫折。如虛擬貨幣、電子貨幣等的發展與使用，都使得國家無法對此加以控制。所以，國家權威在金融面向上的衰落就是這個意思。

而最後一點，就是關於國家作為社會安全網，對資源和權利進行再分配以彌補市場的不足上。「福利國家」便是在為此國家權威提供正當性的理由。只是，全球化為跨國公司和許多人打開了逃稅之門，愈來愈多的逃稅之地被發現了，本來應進入國庫的錢便愈來愈多地被挪作他用，這就使得國家的稅賦受到損失。因此，福利在所有的地方都被削減了。所以，國家只好出售國有企業來籌措資金。而公共部門曾經是國家權力調控經濟的最重要手段，即使是在二次戰時的美國，也是如此，但現在它卻無法逃避全球競爭的壓力。而貿易保護則曾經是國家對付外來競爭的經濟武器和保護衰落職業的勞動者的輔助手段，但是現在，這種權力也在迅速的消失。因為全球化的看法認為，保護主義是錯誤的，自由主義才是正確的。各國的經驗也表明，保護主義常常保護的是無效率的、缺乏競爭力的企業，因而被認為是不利於生產的¹²(蘇珊·斯特蘭奇，1997)。

只是，這些說法雖然在在都表明國家權威下降的事實，但卻未免都太過於高唱全球化或世界主義了！也就是說，雖然全球化為經濟生產帶來極大的轉變，甚至許多改變都直接的挑戰了國家政府的權威及正當性，但是，國家之所以面臨這些挑戰、國家之所以有所轉變…，固然不能說與經濟、金融的全球化毫無關係，但卻未必完全是受到全球化的影響，因為這種一廂情願的說法未免太過誇大經濟全球化的事實及影響，也同時低估了國家能力的多樣化與調適性。

3、全球化中的國家能力

許多的觀點認為，隨著經濟全球化過程的加速，一種勢力強大的新全球主義的教條正在出現。它聲稱全球市場的發展限制了國家做出決策的能力，使得國家在經濟、財政、社會等政策的制定上處於軟弱無力的狀態。而事實上，這種論

¹²資料來源為王列、楊雪冬(1998：118-121)編譯之《全球化與世界》中蘇珊·斯特蘭奇刊載於英國《當代史》雜誌1997年11月號的〈全球化與國家的銷蝕〉一文。

點是過於誇大經濟全球化的影響，並且也低估了國家的適應能力。最明顯的證據就是忽視了日本或東亞新興工業國家所提供、採用的成功經驗。以國家內部的金融體系來說，縱使在這個高度全球化的今天，每個國家所採用的政策也都有所不同。在金融體系上，仍可區分不同國家的金融體系為：市場領導的金融體系、國家領導的金融體系、介於二者間的協商模式…。這在在都可看出政治的意識形態仍然對國家在決策上有著充分的影響力，同時各不同國家也會考慮其內部情況、產業型態等因素，而有不同的因應方式。很明顯地，在全球化的浪潮中，每個國家並沒有因此就失去其各自的特性，也沒有因此就變得愈來愈一致化，而這便是反對「國家無能論」或「國家銷蝕說」的最佳證明。

以跨國公司為例，一般認為，降低生產成本是跨國公司向來發展的驅動力，而交通和資訊技術的發展則提供了低成本生產地點的條件，從而導致了生產的全球化。但是，如果是這樣的話，發展中國家理應得到相當數量的投資，而事實卻是，絕大多數對外直接投資都注入了高工資、相對高稅收的國家，尤其是美國、英國、德國、加拿大等。那麼，為什麼跨國公司沒有最大量的投資於工資和稅收最低的地區呢？主要的原因有：首先，新技術的發展提高了機器、設備等固定資產的重要性，降低了可變成本(如工資和原物料)的重要性，而知識密集型的勞動也日益被看作是固定成本，因為這些人力保有的隱晦知識(tacit knowledge)是不容易在其他地方找到替代的，而這樣的轉變就減少了向低收入國家和地區投資以降低成本的可能性。而這其實也說明了某些地方(或地區)在全球競爭的壓力下，仍然可以不斷的創新，保有競爭力，並且不會被後起之秀所取代的原因，於是，有人將此稱為「全球地方化」(glocalization)¹³。其次，新的生產手段強調生產者和

¹³ 在全球化之下有些商品是具有高度國際流通的特質，所以，跨國公司會到處尋求適當的地點投資，透過商品鍊的形式形成國際分工。這種類型的商品，其資源因素的可替代性高，只要能夠提供適當的交通運輸和勞動力，就可以形成國際流動。同時，這類商品也因資訊相當透明，所以在其他地方也容易取得，競爭性便較高。而另外有一種商品，其雖然國際流通性高，但是資源因素的人力卻並非隨地可以取得，而且這種商品還相當依賴該地區的社會制度，學習機制，網絡，和地區知識。換言之，由於這類商品生產的資訊具有不透明性，而且高度依賴地區特質，所以其移動性較低。這也就是這裡提到的情形。從此角度來說，雖然在全球化階段，商品或資本有高速的流動性，但區域經濟的某些商品，由於具有一些社會制度特質，因此並不會失去其重要性。也

供應者之間的地理距離，這賦予了當地供應網以特有的優勢，因而推動了地區性而非全球性資源網的發展。最後，母國基地對於跨國公司其實是非常重要的。國內的制度框架使其獲得了貿易協會、培訓和金融制度、國家和地方政府的支持。這種支持便構成了其競爭上的優勢。綜觀這些原因，它使跨國公司更加重視母國或地區的基地，而不是一定要「走向全球」¹⁴(琳達·韋斯，1997)。

而這其實已表明了國家間經濟聯繫的加深導致的不是全球化世界(國家差別完全消失)，而是一個更加國際化的世界(國家和地區的差異依然很大，國家制度依然重要)。所以，在此情況下，或許討論這對國家政府和管理上的涵義為何是更加重要的吧！

以東亞的國家來看，其經驗表明，政府除了宏觀的經濟政策外，還有許多手段可用來管理經濟。在東亞地區，產業政策就發揮過很大的作用。因此，從此處，我們可以得到證明，國家的影響能力仍是存在的。當然，東亞國家所採取的策略是有其國內特殊因素考量的，不一定就適用於其他國家。而其他國家其實也在尋找適合自己國家的新制度的再建立。因為，對不同發展程度的國家而言，全球化等所帶來的衝擊也必是不同的。

第四節 全球化與福利國家

全球化既然會對民族國家造成衝擊，則其對福利國家也必然會產生一些挑戰。如前所述，福利國家是資本主義向國家政府所做的妥協，為的是希望使所得進行重分配，同時也確保勞動者的繼續生產，是國家給人民的福利，也是國家對人民的控制。只是全球化使國家調節、控管受到衝擊，國家角色也因而改變，所以，在討論過民族國家終結與否的問題後，此處便是要繼續探討全球化與福利國家之間的關係。

就不會有所謂「地理的終結」的情形出現。(王振寰 1999：83)

¹⁴資料來源為王列、楊雪冬(1998：88-91)編譯之《全球化與世界》中琳達·韋斯刊載於英國《新左派評論》雜誌 1997 年第 9-10 月號的〈全球化與國家無能的神話〉一文。

一、全球化與福利國家的危機

二次大戰後，先進的資本主義國家是奠定在福特主義式的發展型態：在工業典範上是泰勒主義的大量生產方式，機器和大工業成為主要的生產單位；在積累體制上，大量消費配合具有高度生產力的大量生產，形成了良性的循環。而在調節模式上，由於政府的介入保護工會和維持福利國家制度，加上個人主義的社會規範，所以，維持了積累體制的穩定。這些層面在福特主義時期是高度配合的：由於大公司和泰勒主義生產具有高度的生產力，使得公司利潤得以維持，有能力付給工人相對較高的薪資，而薪資的成長，又得以維繫高度消費能力；同時經濟和薪資的成長亦能夠維繫福利國家制度的運作。這些面向的相互配合，使得福特主義發展的模式可以被維繫，而呈現良性循環。

但是這樣的福特主義發展模式，從 1970 年代以後便出現危機。由於歐、日資本和美國資本在國際的激烈競爭，一方面大公司無法快速面對競爭調整策略，使得生產力下降；另一方面由於工會的勢力高漲，勞資對立，使工資彈性僵化，造成資本外移而大量向外投資，國內失業率節節高升，這也間接造成福利國家面臨財政危機和工會勢力的瓦解；進一步，由於美國在 1970 年代初放棄美元作為世界貨幣的角色，戰後建立的國際經濟秩序於是瓦解，各國相繼採取浮動匯率，資金流動快速，終於，既有的國際架構失去規範的能力。

而這些危機也就促成了福特主義的危機，使先進國家在政治經濟上的重組，邁向了所謂的後福特主義時代。而後福特主義時代，相較於前期的福特主義在國家調節、控管上，當然是國家機器採取比較傾向自由化的去管制措施，對企業和工會的約束愈來愈少，並且還大量刪減福利預算，減低國家機器的財政赤字等…(王振寰 1999)。而這些大量削減社會開支、福利預算的措施，也使福利國家的可行性問題，再度被提起討論。

(一)、福利國家的財政危機

1970 年代兩次石油危機所造成的停滯性通貨膨脹 (stagflation)，即經濟嚴重衰退又伴隨著物價上漲，造成了已有的經濟學理論無法解決的新經濟困境。當

時不管右派或左派的經濟學家或政治經濟學家均將經濟衰退與福利國家財政危機歸因於福利國家介入太多或支出太多。而這樣的經濟困境便使得福利國家的制度受到了質疑，因此，福利國家在這樣的全球經濟衰退、停滯及經濟全球化浪潮的衝擊之下，不僅面臨國家內部經濟成長遲緩的問題，在外部，也必須面對經濟全球化的競爭壓力，所以，福利國家便是在這樣的財政危機之下，被迫必須有新的制度安排出現。

雖然，新自由主義的全球化策略使得福利國家改革逐漸趨向一致性的發展，即同樣採取自由化、市場化、國家解除管制政策等，但也因福利國家改革的制度安排方式不同，即依市場、國家或家庭取向的不同重要性所做的制度安排，而呈現不相同的轉型路徑。

如同 Esping-Andersen (1987, 1990, 1997, 1999) 所提出的，福利國家體制 (welfare state regime) 其實是一種制度安排，這種制度安排是由政治與市場，或國家 (state) 與經濟的關係加以界定，也就是國家可透過國家行動 (state action) 與政策以管制 (regulate) 或再製 (reproduce) 社會經濟制度。雖然，福利國家在面臨 1970 年代以來的經濟全球化而使福利國家的改革大致上趨向一致，例如自由化和國家解除管制，並使其社會政策屈服於國際競爭力之下。但是，Esping-Andersen 認為，因為各個福利國家的制度角色 (或制度安排) 不同也就會導致福利國家的改革路徑不同，主要分別有北歐斯堪地那維亞的社會民主路徑，英美為主新自由主義的市場化路徑和歐陸保守主義的勞力減少路徑。

而在後福特主義時代，即使民族國家的國內控制力降低和國家權力空洞化，但是還有它存在的角色。總而言之，開放經濟下的民族國家，其國家權力因經濟轉型、國際化和彈性化的生產體系及來自全球環境的風險挑戰而不斷被弱化和空洞化；而國家自主性喪失的同時也產生了跨國協調的需求和地方空間發展的崛起；不過國家仍須主動提出各項政策以化解不斷增加的社會衝突。也就是說，國家其實仍握有主要的主導性力量(李碧涵 2000)。

(二)、凱因斯主義福利國家的瓦解

眾所皆知，凱因斯政策所主張的前提是，國家調節和干預經濟生活。而凱因斯主義的國家則可說是一種「介入國家」。也就是說，國家的角色是積極的介入社會，並且透過風險的規約，在充分就業的前提下，發展「福利國家」。所以，當國家在調節和干預經濟生活上出現問題時，凱因斯主義的(福利)國家也就面臨了政策的正當性與合法性的問題，並且還面臨凱因斯國家是否瓦解的困境。若從資本的高速流動來看，將可大略知道凱因斯國家瓦解並轉向後凱因斯國家的轉變與歷程。

1、資本高速流動與凱因斯國家

如前所述，資訊和金融服務業的爆炸性成長是全球化經濟現象的主要部分，而企業為了降低成本，加速或縮短供給和需求的時間，所透過的機制就是高速資訊處理的科技。而全球對服務業的去調節...等，也構成所謂的後福特主義生產制的出現。商業及金融服務業如今都逐漸仰賴國際網絡的電傳通訊，以處理大量的資訊，進步的科技並使得在不同空間的生產網絡成為可能，同時還降低生產成本。

而電腦資訊科技的發展不只使區域貿易有了新的局面，更加速了資本的流動。國際金融中心則允許銀行在瞬間移轉資金以逃避政治不穩定的風險或賺取利潤，這都是須透過進步的電腦科技在高速情況下操作的過程。而在證券交易上的發展也使得人們可在微秒之間就累積大量的財富。至於電子貨幣上的優勢則使得金融的功能從投資轉移到交易獲利，造就了一種全球貨幣，或像是 Harvey 所說的虛擬貨幣，它們都是從金本位中解脫出來，在高速下流動於全球，而這就是目前世界貨幣市場的情況。在這個脈絡之下，我們才會說國家的邊界已變得沒有意義了。

在大量資金得以跨越國界鑲嵌後，各國的貨幣政策便逐漸變得無效率。然而，在過去福特主義的生產時期，國家的金融政策必須要能控管匯率、利率、通貨膨脹等問題；而到了現在這個後福特主義時期，國家對金融的管制卻成了競爭的障礙。所以，二次大戰後保護主義逐漸被降低，跨國公司在這個意義上可說是

國家市場自由化的結果而非原因。於是戰後便走向了後福特主義式的生產制。

再者，這種高速流動的資本還包括新興的境外金融中心(off-shore banking)，它不同於傳統的銀行服務業，它們已轉向獲利的功能。而高速流動資本的另一個反映就是事務功能的全球化(globalisation of clerical functions)。這顯示許多的事務處理並不需要固定的辦公室，只要承包該事務的工作人員將處理完的資料、檔案回傳原公司即可，這將可減少公司的許多成本……。這許許多多新型態的工作方式與內容，都是這個時代所特有的，當然，它們都是適應時代需要而生的。而很明顯地，國家的角色在這個程度上是日益模糊的。自然，強調國家介入、干預的凱因斯國家在此時代也已不再可行。所以，才會有後凱因斯國家已經出現的說法¹⁵。

2、凱因斯國家調節的瓦解

過去的福特主義生產制在現在有一個基本的緊張，就是介於國家調節和全球化動態積累間的接觸地帶，而這也就產生了去工業化、蕭條、成長趨緩等的問題。而就在這個緊張的接觸面之下，一些保守主義者興起了鼓吹自由市場的聲音，他們以恢復國家競爭力之名，將社會平等犧牲而追求效率。於是，這造成了西方福利國家所開的處方不再被人民信任，而政府同時也不得不祭出一些符合企業需求的政策，包括企業減稅、減少國家財政的公共開支等，以吸引資本的投資，帶來經濟的增長。

而這樣的後凱因斯主義國家的主要面向就是去管制(deregulation)。它主要是表現在美國對相關法案之解除禁令、移除養老金和互助金的管理限制...，美國和英國這一連串解除金融限制的後果其實是很戲劇性的，它造成了部分產業的利率下降，及外國資本的蜂湧而至，為新的競爭者打開一條門路。而古典放任主義教條也導致拍賣政府資產和將公部門私有化。簡言之，在全球化的浪潮下，福利國家的存在已然遭到質疑，在過去以福特主義和凱因斯主義主政的國家，現在都正

¹⁵ Barney Warf 'The Hypermobility of Capital and The Collapse of The Keynesian State'

在受著全球化資本主義的挑戰¹⁶。

總之，在空間已不是固定的情況下，資本又如此高速的流動著，國家已不能不去注重經濟上的競爭，加以國家所能掌握的愈來愈少。故，政府也愈來愈不重視社會的重新分配，而只注意經濟的競爭。Barney Warf 認為，在此種境遇下，若民族國家不去努力於經濟上的競爭力，則未來國家的前景將更糟糕。因此，凱因斯主義國家在調節上的瓦解可說是在全球化的浪潮下不得不做的讓步或妥協。

(三)、小結

金融全球化的過程一方面是與國家解除金融規約有關；另一方面，就是資本的流動反應了電傳通訊網、資訊的數位化等，使得企業能有更多的自由選擇。也就是說，二十世紀晚期，金融資本不僅只是流動，而且是高速流動。金融資本運用科技壓縮了時空，使得資本循環的時間下降。再者，全球向後福特主義生產制的轉移也開闢了新的資本和空間關係的再造，資本的新的空間修補正在進行，資本的高速流動也使得空間變得沒那麼重要了，高速流動並沒有消除地域(places)的差異，也未將各個地域(places)的競爭變得平等，而是迫使中央政府和地方政府順從全球資本。而去管制則提高了調節的遊樂場，專家及專門化的資訊變得更重要。因此，在民族國家的問題上，後凱因斯國家出現的前提並非國家的消失，而是連結到民族國家功能的重新定義¹⁷。也就是說，凱因斯主義的福利國家雖然在經濟全球化之下被瓦解了，但是，後凱因斯主義的國家也並非就是國家完全不介入，或是國家角色完全的退出。在去管制後的世界經濟中，國家仍然是清晰可見的，只是它的出現必然是不同於過去凱因斯福利國家所扮演的角色。至於，它將以何種角色出現，至今則仍尚無定案，也許當國家找到適當的劇本(再管制的制度)時，它自然會以新面貌重新出現在世界的舞台上。

二、全球化與福利國家的轉型

福利國家自 1970 年代，尤其是 80 年代開始，其轉型的外在因素主要是全

¹⁶ Barney Warf 'The Hypermobility of Capital and The Collapse of The Keynesian State'

¹⁷同上。

球經濟 (global economy) 的變遷，說得更確切一點，即福利國家的目標是與當前全球化和後福特資本主義是不相容的。Esping-Andersen (1996) 認為福利國家所要的目標是經濟成長、充分就業與個人自由，但歐美經濟正經歷著全球化與後福特資本主義發展，或說所謂的去工業化 (deindustrialization)，這使得製造業萎縮，而以服務業帶動經濟成長，故總體經濟成長趨緩，高失業率，個人主義高漲，但個人自由常因失業、福利削減或成為部分工時者而受限制，換句話說，Esping-Andersen (1999) 主張當前福利國家體制的真正危機在於既存的福利國家制度建構與外在變遷 (即後福特全球經濟) 的脫節。因此，如何調適於全球經濟變遷成為各個福利國家改革的重點。1970-80 年代出現的新自由主義的全球化策略使福利國家改革均導向自由化和國家解除管制，但因歷史制度安排的不同，使得改革路徑也有很大的差別(李碧涵 2000)。

第五節 結語：全球化與國家的未來

經濟全球化變遷雖然強烈制約著福利國家體制轉型，但是市場、國家與家庭的制度角色更是形塑福利體制轉型特色的重要因素。在未來的廿一世紀，福利國家本身的重要課題是必須分別調整其與市場、家庭的關係，才能同時兼顧經濟永續成長與社會公平的目標。其次，本章節的討論也顯示福利國家的社會管制方式的制度變遷是組成當前全球資本主義的重要部分之一，也將是決定未來資本主義榮枯的要素之一，這意味著市場與國家必須發展出新的制度關係，透過福利國家的社會制度安排，包括對勞動市場、家庭、教育、健康與環境保護等各種制度的重整，將有助於未來社會發展出較穩定的經濟社會秩序。

而當前福利國家轉型和其社會管制方式的制度變遷將會形塑廿一世紀市場與國家之新制度關係。也就是說，在經濟、金融的去管制(de-regulation)之後，能再發展出一套再管制(re-regulation)的制度，以適應這個全球化經濟的時代。所以，全球化與民族國家之間的關係命題便不必然是「全球化造成民族國家的侷限」，重點是在「全球化對各個民族國家的能力有所不同的影響」。有些民族國家

的能力會受到極度的強化，甚至透過國際組織而干涉他國內政；相對於另一些民族國家則是犧牲部分的主權以換取暫時性的安穩，只是讓自己不會被這個經濟巨浪馬上擊沉，但到底會被沖到哪裡，似乎連自己都沒有把握。

第三章 戰後台灣(1950-1980)的國家福利發展

台灣的社會福利發展甚晚，本研究認為其中原因與台灣各階段歷史發展的政經脈絡有密切關係。故在此一章節中，我便將先從戰後時期(1950s)的台灣談起，指出台灣在國家發展的過程中，歷經哪些政體上的轉變，以及在發展社會福利上態度與做法有何不同。

第一節 威權時代的國民黨政府

1949 年底國民黨政府在大陸內戰失敗，撤退來台，開始了在台灣的統治。然而，在面對共產黨成立新中國的情況下，撤退來台的國民黨政府政權可謂岌岌可危，面臨著來自國內外的國家政權正當性危機。不過，由於 1950 年韓戰爆發，美國派遣第七艦隊協防台灣海峽，同時也開始對國民黨政府提供經濟與軍事的援助，使得局勢出現改觀，國民黨政府的正當性危機也獲得舒緩。當然，國民黨政府的政權不能僅依靠外部的支持為滿足，對內亦須重建其權威。但國民黨重建其權威的方式並非朝向民主化，而是重建政治領袖的權威。

一、政治上的威權統治

當時播遷來台的國民黨政府首先面對的便是政治及社會的不安，加上外有中國共產黨的威脅，使得政府在此一時期的主要工作即在於必須以高壓統治的方式立即安定國內的政治及社會。所以，此時國家機器的角色是較為中央集權的，中央政府仍是主導台灣發展的最主要力量。就連政治參與都僅以地方選舉作為民主制度的象徵，民主化程度尚很不足。這是因為中央政府結構所代理的主權為「全中國」，而台灣對撤退來台的國民黨政府而言是被定義為地方政府。因此，中央級的民意代表，如立法委員、監察委員和國大代表皆無法在台灣改選，這造成統治者與被統治者之間存在很大的距離。

而國民黨政府的威權統治則主要是透過戒嚴體制的建立，不允許其他政黨成立(直到 1987 年解嚴才改變)，並透過情治和安全系統，以國家安全之名，監

控、約束人民的各項自由權利。同時，由於中央集權和威權統治的型態，使得中央政府的權力結構不可避免的落入 1949 年之後來台的外省人手裡，而本地的台灣人則處於權力邊緣，這樣的權力和省籍的劃分，也成為之後台灣省籍問題的政治起源(王振寰，1996：59)。

然而，國民黨政府能夠在 1970 年代前，對外宣稱代表中國，對內有效統治，並能夠維持自主的地位，可歸納與三個因素有關：第一，社會內部並沒有挑戰國民黨統治的力量，這與日據時期台灣本土勢力受到壓制、二二八事件中本土菁英的消失有關。第二，國民黨仍然控制著各產業的上游，對私人企業具有操控的地位。第三，二次大戰後，美國在軍事、經濟與國際地位上對中華民國的支持，透過美援的援助，穩定政局，強化了國民黨的地位(王振寰，1989；1996)。

不過，國民黨政府威權統治的形式，在 1980 年代以前雖能有效的控制著社會各勢力，但隨著時空及社會結構的轉變，這樣的控制也逐漸面對挑戰。在此情況下，國民黨政府仍然能夠以國家機器的不同計劃，來修正或改變當時政治經濟的策略，以繼續穩固其統治的正當性。首先，1970 年代後，由於美國不再支持台灣而使得國民黨政府的大中國體制面臨困難。所以，1972 年蔣經國接任行政院長成為當時國民黨政府的實際領導人時，他開啟了國民黨政府「台灣化」與「本土化」的時期，積極結合台籍政治菁英和科技官僚，讓台籍比例在國民黨的權力核心開始急速上升。其次，在中央的各項國會選舉中，增加台灣區應選的名額，且不再增補大陸地區名額，讓中央政府的權力結構開始轉變，台籍勢力逐漸提升。最末，則是在經濟發展政策的修正上。如：1950 年代的進口替代工業化；1960 年代修正為出口導向的工業化政策；及 1970 年代，透過「十大建設」進行基礎工業深化的第二次進口替代工業化政策等(王振寰，1996)，皆使原本可能面臨危機的政權正當性又獲得支持。

二、國家主導的經濟發展

台灣的經濟發展，政府一直扮演極重要的角色，以具主導性的工業政策來推動台灣的整體經濟發展。在 1950 年代，台灣採取進口替代的工業化政策，發

展紡織、石化、食品加工等產業。而且，美國此時對台灣的美援也對台灣資本主義的發展產生重大的影響力。根據王振寰(1996)的分析，戰後美國對台灣的經濟援助可以分為二個階段：第一階段自 1948 到 1952 年，以消極性防止通貨膨脹，力求經濟趨於穩定為目標；第二階段自 1953 至 1965 年美援終止，重心逐漸轉向工業建設和農業發展的援助。美國國會於 1957 年授權美國政府設立「開發貸款基金」(Development Loan Fund)，此基金僅供借貸之用，主要以私人企業之推動為重點。而國際開發總署也對國民黨政府施加壓力，要它改變只注重公營企業的政策，而能鼓勵私人部門的發展，同時更希望台灣能朝向美國的開發方式，發展以私人企業為基礎的資本主義經濟。

所以，在美援的基礎上，國民黨政府除了繼續強化國營企業外，也開始扶植國內的進口替代產業。在這個階段，國家機器除了佔據各產業的上游(如：石油、電信、交通、金融等…)，也積極的介入生產，並規劃發展的方向(王振寰，1996：62)。從 1953 年起，台灣就有經濟建設計畫，並開始扶植私人企業。其實，台灣和其他東亞國家的經濟發展都被認為相當成功，而國家機器在這個過程中的自主角色，也受到很大的重視。這是由於 1950 年代到台灣或其他東亞國家的外資是透過美援的方式，直接的支持當地政府或透過當地政府的手中再轉給私人。因此，美援外資可說直接幫助了東亞國家的發展，同時也強化了當地的威權政府。

高棣民(Gold：1981)、王振寰(1996)及古允文(1997)的研究皆指出，國民黨政府利用日本殖民政府遺留下來的財產與政府組織，以及美援的資助而奠定了其統治的基礎。國民黨政府在此基礎上，一方面發展國營企業，充實其統治的財政根基，另一方面也積極扶植私人企業並吸引外資。不過，由於國民黨政府以國營企業的方式控制所有產業的上游，而且不允許私人資本進入這些上游產業，因此其地位不可動搖。故，國家機器在台灣經濟發展的過程中，其影響是全面的。它一方面採取策略吸引投資到特定的方向，另一方面也自己介入生產。

三、危機的浮現

隨著經濟愈來愈發展，威權政體開始面臨挑戰，因為舊有由上而下的政治

經濟調節逐漸面臨結構上需改變的壓力。按王振寰(1996)的分析，歸納原因如下：首先，大量興起的都市中產階級，逐漸對威權統治型態產生不滿。在 1970 年代末期，政治反對運動興起。這些運動包含了族群和民族要求的雙重性。雖然這些反對運動在 1979 年的美麗島事件中受到鎮壓，但反對運動並沒有因此消失。其次，大型資本在 1970 年代出現，其對經濟的影響力愈來愈增加。而基於資本擴張的邏輯，這些大財團在往上游發展的動力受到國家機器的壓制，結果將勢必對既有的經濟調節政策不滿。第三，在結構上，資本主義的發展，使得資本的流動和市場的邏輯，愈來愈不是國家機器由上而下的管制所能掌控，因此會產生市場運作與國家機器之間不同邏輯的緊張。這個現象反映在 1980 年代所產生的一連串金融危機上。第四，在侍從主義¹⁸上，因為反對運動的形成，對國民黨產生選舉的競爭，而使得國民黨必須愈來愈依靠地方派系的勢力來維繫政權，地方派系勢力因此對黨及中央政府的影響力劇增，國民黨已無法像以往那樣的控制全局了。而這些結構與制度上的緊張，在 1980 年代國家機器的舊政權仍無法改變時，便產生了巨大的統治危機。

第二節 威權時代的國家發展與社會福利

不同的政治體制影響了不同階段政府對社會福利的作法，及對國家預算的分配方式。對台灣戰後的發展來說，經歷過威權統治的政體、轉型的時代及後來改革開放的國民黨民主政體與 2000 年政黨輪替後的民進黨政體，這些不同的階段對台灣的社會來說皆具有相當重大的意義，每個階段對社會福利的看法與作法也都有不同的意識形態及考量。故，本節即是希望了解台灣在威權時代的政治體制對社會福利的發展有何不同影響。

¹⁸ 侍從主義是指一種特殊的關係，這種關係並不及於一般人身上，而只及於與國家機器資源有密切關係的人。基本上，它是特殊利益與政治支持之間的交換，並與國家機器的分配和控制資源有關。在台灣，由於國民黨政府來台之後，對政治和經濟具有全面壟斷的地位，因此使得它得以利用這些資源做為酬庸對其忠誠的部署，或賦予本地菁英這些壟斷的利益來交換其政治上忠誠的工具。因此，侍從主義的關係在台灣也表現在國民黨政府與本土政治勢力—地方派系之間。(王振寰，1996：59)。

一、政治體制與社會福利發展

戰後的台灣政府是播遷來台的國民黨政府，一方面由於國民黨政府剛從日本人的手中接收台灣；另一方面也剛從大陸撤退來台，所以首先面對的自然是國內外政治及社會的不安，也就是說，當時台灣的政治經濟環境是相當的不穩定的。故，對國民黨政府而言，自然是將大部分的國家資源與注意力都優先擺在穩定社會與發展國防上。因此，在此時期，國民黨政府的社會福利多集中在軍、公、教人員身上¹⁹。依據林萬億的說法，這是因為，軍人有槍桿子；公務員掌控國家機器；教育人員有筆桿子之緣故。這三種人共同支撐國民黨的政權，使國民黨政府必須用社會福利來籠絡與安定他們的心(林萬億，1995：008)。即便此一時期即有勞工保險計畫²⁰的提出，但那其實是有其特殊的政治意義，因為勞工是一個國家發展很重要的一環，所以勞工保險的實施便可以保證國家生產力的提供不致匱乏。

二、政治體制的危機與社會福利的轉機

不過，隨著國家社會愈來愈發展，威權政體的統治方式也開始面臨挑戰。尤其，大量興起的都市中產階級，逐漸對威權統治型態產生不滿。所以在 1970 年代末期，政治反對運動興起，威權統治正式面臨必須調節的危機。同時在政治反對運動中，人民對福利的需求也開始發聲。因此，在這一階段，除了原有的軍公教福利外，也開始有針對其他類屬群體的福利政策或計畫出現。如，1964 年民生主義現階段社會政策；1968 年社區發展工作綱要；1973 年兒童福利法；及 1968 年與 1973 年勞保的二次修訂等…。儘管有時這些政策仍有其內在或外在政經因素的考量，甚至是政策宣誓性的意義大於實質推行結果，但不可否認地這個階段台灣的福利發展與前期相較已經算是一個不小的進展了。

¹⁹ 1953 年首先通過軍人保險條例，針對軍人提供死亡、殘廢及退伍給付；1958 年再通過公務人員保險法，提供公教人員生育及傷病醫療保障，以及養老、殘廢、死亡與眷屬傷葬給付。

²⁰ 1958 年通過勞工保險條例。

第三節 台灣的經濟發展與社會福利

在上述討論中，我們就曾提及台灣的經濟發展，政府一直扮演極重要的角色，並以具主導性的工業政策來推動台灣的整體經濟發展。例如：在 1950 年代，台灣採取進口替代的工業化政策，發展紡織、石化、食品加工等工業。加上美國此時對台灣的美援也對台灣資本主義的發展產生重大的影響力。所以，在美援的基礎上，國民黨政府除了繼續強化國營企業外，也開始扶植國內的進口替代產業。而在台灣社會福利的發展上，除受到政治體制與統治方式影響外，福利的增加與經濟發展情況也有其相關性，故本段便將進一步討論這二者之間的關係。

一、工業化與經建計畫

(一)、台灣的經濟發展

戰後的台灣政府以多期的經濟建設計畫，來推動台灣的經濟發展。總體來說，回顧過去五十年的經濟發展，大致可分成四個階段，每個階段的經建計畫也各有不同。

1、進口替代時期

從 1953 至 1961 年左右，是台灣經濟發展的第一個階段。在這個階段中，政府的經建計畫是以耕者有其田等政策來復興農村的經濟，然後以農業培養工業，支持了工業發展的起步。在工業方面，則以農業出口所得的外匯購買生產所需的資本財(機器設備)，及台灣所欠缺的原料，然後在國內生產民生必需品，以替代直接從國外進口，節約外匯。對於國內的私人資本，也採取各種關稅與非關稅的保護²¹，以促進本國新興工業的成長。

2、出口擴張時期

到了 1960 至 70 年代初期，政府鑑於國內市場已達飽和，但尚缺資本、技術密集之條件，乃採取「鼓勵繼續發展勞力密集產業，並輔導大量拓展國外市場」之策略。因此，在這一階段，政府積極改革匯率制度，頒布「加速經濟發展方案」，

²¹ 關稅保護是對進口商品課以重稅，使之增加成本而導致價格上揚，如此則不易與本國產品競爭。非關稅保護，則包括以法律禁止或限制外國產品進口等。

訂定「獎勵投資條例」，以改善投資環境，放寬對工業之管制，實施外銷退稅，鼓勵出口。並在高雄和台中等地設立加工出口區，以吸引更多外商前來投資，成為新興國家經濟建設的榜樣。

3、第二次進口替代時期

1970 年代初期以後至 80 年代，是台灣經濟發展的第三個階段。在這個階段中，勞力密集產業已逐漸受到其他開發中國家的競爭壓力，加上石油危機導致各國保護主義抬頭，台灣要以勞力密集的加工產品賺取外匯已日益艱難。於是，台灣政府乃改以進口資本密集的精密生產設備，配合人力資源的培育與運用，以提升產業，替代從國外進口貨品。在出口方面，鼓勵開展外銷及整廠輸出；在公共建設方面，則先後推動十項建設、十二項建設等，以提供經濟進一步發展的基礎，並帶動經濟景氣，結果帶動了台灣 70 年代中期經濟的快速成長。

4、產業升級時期

80 年代至今，是台灣經濟發展的第四階段。在這個階段中，台灣面臨來自國內外極大的壓力。在國內方面，勞工意識抬頭，環保意識覺醒…，從事傳統勞力密集的產業，必須付出更為龐大的成本；在國外方面，許多開發中國家的生產能力已逐漸趕上我國，其生產的產品也已逐漸取代我國之市場。有鑑於此種競爭之局面，政府乃透過發展資本密集和技術密集的策略性工業，來促進產業之升級。新竹科學園區和「促進產業升級條例」的公布，用意即在於此。此外，為了因應對外貿易的需求，政府更致力於經濟的自由化和國際化，例如逐年降低關稅、放寬產品進口限制、加速公營事業民營化、減少匯率干預、爭取加入世貿組織等，都是具體的策略行為。

(二)、台灣的工業化與經建計畫

由上述的討論，我們了解了台灣經濟發展的過程，不可否認，經過這五十年的努力，台灣的經濟建設的確創造了相當豐碩的成果。這些成果可以從國民所得、產業結構、對外貿易總額、外匯存底等各項指標來加以檢證。但我們也同時發現，自 1953 年起，台灣就持續推動的經濟建設計畫，均是以工業為重點。換

句話說，在歷次的經建計畫中均詳列工業部門之預定工業成長率目標、工業發展策略等，這讓台灣的工業成長與經濟成長之間有很大的相關。而在這長期的經建計畫實施中，也逐漸改變了台灣的內部經濟結構，使台灣逐漸參與世界經濟市場，這從經建計畫不斷肆應國際經濟情勢而有的修改、調整，便可反映出台灣經濟活動深受世界經濟活動的影響(彭懷真，1987：37-43)。當然，這種愈來愈無法置身於世界體系之外的發展過程，也愈來愈深刻的影響著台灣社會日後在經濟、政治，甚至福利的發展。

不過，整體來說，台灣的工業化可說是在有計畫的推動下進行的，並以達到經濟現代化為目標。台灣的國家機器透過計畫主導經濟情況的轉變，表現出政府積極介入經濟活動的事實，也說明了政府在各項建設中的重要角色。然而，台灣在發展經濟的過程中，對社會福利的計畫卻時有時無，福利提供大多是片斷的，這顯示政府並沒有一套完整、持續的福利計畫來策劃有關非經濟層面的變遷。

二、經濟發展與社會福利

台灣在發展的歷史過程中一直是「經濟優先，福利暫緩」的取向，因此，各項福利措施的提供常是片斷與不連續，不僅缺乏整體的政策規劃，甚至經常是宣誓意義大於實質意義，實際獲得福利服務的對象非常有限。不過，隨著經濟起飛，台灣的發展成果有目共睹，並擠身成為亞洲四小龍，創造了世人眼中的經濟奇蹟。故，在此之後，國家機器對社會福利的提供也開始被要求，這不僅是因為民主化之過程使人民的聲音不容被忽視，也因為資本主義的發展與國家進行福利之間其實是有密切的相關²²。

(一)、工業化與社會福利

就台灣的經濟發展歷史而言，可以發現為了使資本有效的運用，台灣政府不但採取了持續的經建計畫，更對資本的擁有者提供各項優惠、保護政策。這種鼓勵富者求富的現象，對於社會福利求均的努力，必定有所妨礙。事實上，這也

²² 凱因斯福利國家即立基於此。凱因斯主義者認為，透過所得維持與所得移轉等政策，其實也維持了勞動者的購買力，使資本主義「大量生產，大量消費」的積累模式能順利進行。

正好反映了台灣社會福利在過去幾十年工業化的經驗中，未能獲得政府決策者和資本家重視的現象(彭懷真，1987：49)。換句話說，資本是促使我國工業化的主要力量，為了刺激國內外資本的擁有者能大力投資，政府不斷採取各種措施以吸引外資，在這些措施中便免不了有犧牲勞工權益為代價的情形，及某些重要的福利工作延緩辦理或暫被忽視的現象。

同時，由於我國初期的經濟發展型態是以廉價的勞力密集工業為主，以低廉的生產成本來擴大出口與進行資本積累。此外，為了建立優良的投資環境，還必須有價廉而服從的勞動力、賦稅優待，及完善的基礎建設等條件之配合，形成一個高報酬率的投資環境。故，在此種經濟型態下，過高的福利需求與支出便有礙資本的累積與再投資，同時也不利於出口商品在國際市場上的競爭，因而福利政策一直不被鼓勵、不受重視。無怪乎台灣的社會福利在早期以保障軍、公、教與勞工為優先，因為這些對象是構成社會安定與經濟成長的基礎，至經濟穩定成長之後，才逐漸擴及其他弱勢團體。所以，台灣第一個純消費性的福利立法，是直到 1973 年才成立的「兒童福利法」；而 1980 年的「老人福利法」也顯示出受到相同的影響——在財經單位力爭之下，將老人年齡定為 70 歲，以避免過高的福利支出²³(古允文，1988：124)。

(二)、台灣發展福利國家的可能

西方福利國家的出現與 1930 年代的經濟大恐慌有密切的關係，因為市場的失靈使得國家除了在經濟失敗外，還必須面對因為經濟失敗所產生的社會問題。而為了解決這些社會問題，西方國家便開始出現由國家提供一套社會安全制度的做法。但是，1970 年代兩次石油危機所造成的停滯性通貨膨脹 (stagflation)，使得經濟嚴重衰退又伴隨著物價上漲。於是許多人便將經濟衰退與福利國家財政危機歸因於福利國家介入太多或支出太多，而這樣的經濟困境也使得福利國家的制度受到了質疑，甚至 1990 年代的全球化浪潮，更是再一次的衝擊著福利國家的

²³ 當時台灣的平均年齡，男性為 68.4 歲；女性為 74.1 歲。

發展。

然而，西方的這些轉變相對於台灣來說卻極為不同。因為，台灣至 1973 年才出現第一個純消費性的社會福利立法，且隨著國內的經濟日趨穩定發展，福利需求也開始受到重視，國家機器已開始從過去的「求富」轉以「求均」為目標。尤其，1980 年代後，這樣的情形更為普遍，許多福利措施開始出現，期間更有人提出台灣要發展成為「福利國」的理想。這從台灣的各项福利法通過與福利支出增加便可得到印證，在下一章，我將會再對此作深一層的討論。

三、戰後台灣的社會福利提供

從前面的討論可知，戰後台灣的國家機器對發展社會福利一直以來都是消極態度，從表 3.1 中更可以清楚了解過去的幾十年國家機器在社會福利支出的情形。在下表 3.1 中我們可以發現台灣在五十年前社會福利支出只佔政府支出的 1.85%，即便後來有所成長，其社福支出仍然不及政府支出的 10%，直到 1970 年代(民國 59 年起)才開始有明顯的增加。

表 3.1 戰後台灣(1950s-1980)社福支出佔政府總預算比率 單位：新台幣百萬元

政府歲出 年度別	社會福利 支出	社區發展 及環境保 護支出	退休撫卹 支出	社會福利總 支出 ²⁴	政府年度總 支出	社福支出佔政府總 支出比率(%)
三十九年度	24	-	-	24	1,296	1.852
四十年度	80	-	-	80	1,432	5.587
四十一年度	114	-	-	114	1,918	5.944
四十二年度	138	-	-	138	2,309	5.977
四十三年上半 年	81	-	-	81	1,603	5.053
四十三年度	161	-	-	161	3,785	4.254
四十四年度	213	-	-	213	3,895	5.469
四十五年度	247	-	-	247	4,226	5.845
四十六年度	258	-	-	258	5,409	4.770
四十七年度	411	-	-	411	7,020	5.855
四十九年度	421	-	-	421	7,885	5.339
五十年度	425	-	-	425	8,714	4.877
五十一年度	598	-	-	598	9,719	6.153
五十二年度	686	-	-	686	10,133	6.770
五十三年度	901	-	-	901	11,689	7.708

²⁴ 為清楚說明社會福利支出佔政府年度預算增加情形，增加社會福利總支出一項，即社會福利支出、社區發展及環境保護支出與退休撫卹支出的加總。

五十四年度	1,180	-	-	1,180	15,010	7.861
五十五年度	550	-	-	550	15,157	3.629
五十六年度	1,606	-	-	1,606	20,034	8.016
五十七年度	2,126	-	-	2,126	20,773	10.234
五十八年度	2,506	-	-	2,506	26,787	9.355
五十九年度	3,067	-	-	3,067	30,667	10.001
六十年度	3,846	-	-	3,846	34,948	11.005
六十一年度	5,926	-	-	5,926	39,828	14.879
六十二年度	6,191	-	-	6,191	48,229	12.837
六十三年度	7,086	-	-	7,086	53,121	13.339
六十四年度	9,441	-	-	9,441	74,830	12.617
六十五年度	11,622	-	-	11,622	86,976	13.362
六十六年度	13,866	-	-	13,866	107,289	12.924
六十七年度	15,259	-	-	15,259	130,077	11.731
六十八年度	18,713	-	-	18,713	153,046	12.227
六十九年度	25,854	-	-	25,854	201,793	12.812
七十年度	34,125	-	-	34,125	272,381	12.528

附註：

39 年度至 91 年度係決算審定數，92 年度係法定預算數，93 年度係預算案數。

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。

資料來源：整理自行政院主計處歷年中央政府收支概況表

(http://www.dgbas.gov.tw/dgbas01/93btab/93btab_e.htm)

其次，若從戰後台灣時期的社會福利政策來看(參見表 3.2)，也可以發現這個時期的福利提供是很缺乏的，政治上的威權統治，使國家有完全的自主性用於穩定社會與發展經濟，至於社會福利則一方面屬於國家的酬庸性質，如軍公教的福利；另一方面則用來服膺於經濟的發展，如勞工的福利。即便在民國 62 年首見兒童福利法之出現，也僅是宣誓性質，是當時政府在聯合國兒童基金會對台灣援助後的一項政治考量的產物，並無實質意義。而民國 69 年雖有著名的「社會福利三法²⁵」出現，這三法可以說對台灣的福利發展開創新的里程碑，但可惜的仍是它們同樣都只有宣誓性質，國家機器並沒有提出實際做法。

²⁵ 社會福利三法乃指老人福利法、殘障福利法與社會救助法。

表 3.2 台灣地區社會福利立法發展(1950-1980 年)

年代	社會福利立法及修法
民國 39 年	台灣省勞工保險辦法及其施行細則 軍人保險法
民國 47 年	公務人員保險法 勞工保險條例
民國 53 年	公務員退休保險辦法
民國 59 年	軍人保險條例
民國 62 年	兒童福利法
民國 63 年	修正公務人員保險法
民國 64 年	台灣省學生團體保險辦法
民國 68 年	修正勞工保險條例
民國 69 年	私立學校教職員保險條例 老人福利法 殘障福利法 社會救助法

資料來源：張嘉仁，2002。

第四節 結語

由上述的討論可以清楚得知國民黨政府在戰後台灣所建立的中央集權制度、侍從主義等，相當穩定的統治了台灣，直至 1970 年代。在這段期間，國民黨政府威權主義的統治方式，有強烈的發展型國家色彩，但也成功的帶領了台灣的經濟發展，並穩定政治、社會的不安。因之，在福利的提供上此時期也以經濟及政治安定為考量，主要的福利提供對象皆為為政府服務的軍公教人員，社會政策也以軍公教保險為主。

顯然，台灣在這個時期的「軍公教福利國」只提供了相當有限的福利服務給特定對象，對大部分民眾來說，其福利需求完全不被重視。不僅如此，身處於威權統治之下，民眾的需求亦無法表達，而這種端賴政府單方面提供的福利服務或社會政策自然也就成為政府酬庸的工具了。因此，就戰後台灣社會中的福利提供而言，是相當貧乏，且福利思想尚未出現的階段。

第四章 轉變中台灣(1980s-1990s 初期)的國家福利發展

台灣從戰後以來歷經不同的發展階段，在政治體制上也同樣可區分為不同階段，每一階段的國家機器角色都與當時的政治經濟環境密切相關。尤其，1987年台灣解除戒嚴，正式進入政治轉型的過渡時期，各項社會運動開始風起雲湧。而且，從這個時期開始，台灣還經歷了蔣經國總統逝世、國民黨的分裂和權力鬥爭、反對勢力的茁壯等…，使國民黨內部產生變化：舊勢力逐漸被逐出歷史舞台，以李登輝為主的政治勢力開始主導國民黨及台灣整體國家機器的運作。自此之後，台灣的政治進入一個新的階段，舊有的威權統治結構逐漸消退，一個新國家的國族建構過程便開始逐漸展開(王振寰，1996：54)。

第一節 國民黨政府的統治危機

1980年代國民黨舊政權的危機，主要可以從政治及經濟層面的統治能力之瓦解來看。而這個政治和經濟上的危機則又強化了1970年代以來的結構性緊張。雖然，蔣經國在1985年開始即企圖以新的統治和調解方式整合國民黨政府與台灣社會的關係，但是他在1988年逝世，使得這樣的國家計畫並未成功。

一、政治危機

國民黨政府的統治危機在1980年代開始，表現出對處理政治反對運動的無力與對民主要求的壓力。雖然，政治反對運動在1979年的美麗島事件中受到極大的鎮壓，卻仍然沒有減少民眾對政治反對運動的支持，並以此來對國民黨的統治造成壓力。台灣的社會運動在1980年代初期興起，而後這類大大小小的集體行動事件也愈來愈多，直到1990年代才逐漸沉寂。在台灣，社會運動的出現具有很強烈的政治化色彩。其中，有二個原因使得台灣的社會運動展現了政治化的特性。第一個原因就是國家機器對社會運動的排斥性。由於台灣的威權政治及戒嚴體制，使得舊政權在制度上相當壓制來自社會的自主組織和動員。在此情況下，社會運動必須面對的自然就是政治結構的敵視。因此，即使社會運動的本身

不是針對政府，卻仍會因為政府的壓制或抵制，而使社會運動政治化。另外，也由於戒嚴時期的社會運動不被允許，所以，只有具有政治意識與網絡資源的人才會參與社會運動，而這些人通常也是政治反對運動的成員。因為他們在政治冷漠的台灣社會中，是最具有政治知識與政治技術的人。這種自然的親近性，使得社會運動一興起就具有反對運動的色彩。

不過，雖然反對運動持續壓迫威權的國家機器必須民主化，但是隨著社會運動的逐漸興起，國民黨政府在 1980 年代面對此種來自民間社會的政治要求，卻往不同的方向走—壓制和反擊，這可在社會運動崛起初期的幾個事件得到印證²⁶。

第二個政治危機則是權力繼承的危機。因為，國民黨的中央集權化及權力集中在蔣家，顯示權力統治的傳統性和缺乏制度性。所以，當舊有統治者即將逝世或逝世之後便將會面臨權力繼承的問題。故，在此一時期當蔣經國總統於 1983 年呈現出健康狀況不良時，黨內的繼承問題就開始浮出檯面，並成為各方勢力角逐的場域。而這個政治上的統治危機也直接或間接地影響到經濟的危機。

二、經濟危機

台灣在經濟上的發展，在 1970 年代末期面臨了來自東南亞國家及中國大陸的競爭壓力。原本，簡單的加工出口工業化政策所依賴的低工資與低成本在 1980 年代愈來愈失去其優勢。因此，迫使工業化政策必須做出調整，於是國家機器的經濟發展政策開始以發展高科技、附加價值高、資本密集的產業為主，如：資訊、電子、汽車等。而對既有的產業則開始以輔導外移或轉型的政策。在此政策下，新竹科學園區設立，大汽車廠的計劃也積極規劃。資訊電子產業由於不牽涉到既得利益，所以後來相當成功。而大汽車廠的計劃以及對其他既有產業的輔導，則面臨到勢力愈來愈大的資本的抵制。在此時期，國家機器的自主性，開始面臨來自民間資本的壓力與挑戰(王振寰，1996：69)。

²⁶ 如 1979 年的美麗島事件。

除此之外，投資意願低落²⁷亦是加深國家機器經濟危機的另一原因。根據劉進慶(1988)、王振寰(1996)的分析，造成投資意願低落的原因，並非全為經濟因素，更重要的應是政治的原因。1979年的美麗島事件，加上蔣家勢力消退(蔣經國病危)所造成的權力繼承問題，皆使得民間社會對整體政經情勢不具信心。因為，對民間資本家而言，不穩定的政治環境使經濟投資變得難以預估利益，並產生極大的不安全感。而由於此種對國民黨政治體制的缺乏信心，便使得民間投資呈現長期低迷的狀態。不僅如此，自1981年起政府投資於公營事業的增加率也明顯比之前減少。這些現象都顯示，國民黨政府在此階段由於政治權力繼承的危機，造成統治的無力和經濟的無能，而無法以公共投資的方式帶動私人投資。

這些政治、經濟的危機，使得國民黨政府愈來愈無力面對來自資本、反對運動、社會運動的挑戰。因此，1980年代可說是國民黨政府的「信心危機」時期。

三、轉型的必要

前述提到，蔣經國總統在此一時期曾企圖以新的統治和調解方式整合國民黨政府與台灣社會的關係，但是他在1988年逝世，使得這樣的國家計畫並未成功。不僅如此，他的逝世也宣告著蔣家一直以來維繫的強人政治之消失，使國民黨內部成為一鬥爭的場域。

然而，早在1983年蔣經國健康狀況不佳時，國民黨的權力繼承問題便已浮現。不過，1985年蔣經國健康好轉，使得幾乎無能處理政治經濟問題的國家機器重新轉動。此時，蔣經國即欲推動改革，故國民黨在對政治經濟危機的處理上與前期已有相當大的不同。在經濟上，國民黨政府開始正式地將資本的意見納入決策管道，使得資本家的意見也成為決策的一環。過去，資本家最多只能透過私

²⁷ 台灣從1972年以來，儲蓄率即超出30%，比一般國際水平高出許多。而整體投資自1970年代以來則從27%上升到1981年的32%，儲蓄率與投資率在80年代之前仍維持在一個平衡點上。不過，在1981年之後台灣的投資率就明顯的下降：1982年為25.2%，83年為23.0%，84年為21.5%，85年急降為18.0%，86年更降為16.3%。相反地，儲蓄率則從30%向上攀升，到86年時已增為37.5%。顯示台灣社會整體的投資意願低落現象相當明顯(劉進慶，1988：101-102；王振寰，1996：69)。

人的管道對國家機器產生壓力，或透過陳情的方式遊說官員，現在則是資本家就在體制之內，成為決策諮詢的對象(王振寰，1996：72)。而在政治上，隨著黨外反對運動人士在 1986 年 9 月成立民主進步黨，使得這一改革的趨勢更被強化與加速。而 1987 年 7 月，國民黨政府宣佈解除戒嚴令，也使台灣進入一個新的政治時期。

第二節 民主開放與福利發展

1987 年 7 月，國民黨政府宣佈解除戒嚴令，使台灣進入一個新的政治時期。加上，黨外反對運動人士在 1986 年 9 月成立民主進步黨，皆使得台灣在此一時期的政治更為民主與開放。因而，在福利發展上，由於政治上的民主開放，政黨競爭、利益團體與工會的出現，使得福利的議題開始被提出，也開始受重視。尤其，政黨政治的形成，福利政策開始成為選舉競爭的焦點，候選人透過不斷提出新的福利政策來爭取選民的支持，福利國家的形成似乎已成趨勢，甚至在野的民進黨更直接以推動台灣發展福利國為目標。不僅如此，在這一階段中陸續被提出與討論的福利政策也反過來賦予國家機器更大的正當性。如，1987 年宣布 2000 年將實施全民健康保險；1988 年成立勞工局；1989 年通過少年福利法；與 1990 年重新修正殘障福利法與勞動基準法等…。從下表 4.1 中，還可以發現與前期相較，此時的台灣福利發展內容已較為多樣，且服務的對象也較為廣泛了。

表 4.1 台灣地區社會福利立法發展(1980-1995)

年代	社會福利立法及修法
民國 71 年	公務人員眷屬疾病保險條例
民國 73 年	勞動基準法
民國 74 年	退休公務人員疾病保險辦法 試辦農民健康保險
民國 77 年	修正勞工保險條例
民國 78 年	農民健康保險條例 少年福利法 台灣省各級地方民意代表、村里長及鄰長健康保險暫行要點 私校教職員眷屬疾病保險辦法

民國 79 年	修正殘障福利法 低收入戶健康保險暫行辦法 修訂台灣省學生團體保險辦法 修正退休公務人員疾病保險辦法 修正退休公務人員配偶疾病保險辦法
民國 80 年	殘障者健康保險辦法 社區發展工作綱要
民國 81 年	就業服務法 修正發布低收入戶健康保險暫行辦法
民國 82 年	修正兒童福利法 內政部中低收入老人生活津貼
民國 84 年	全民健康保險法 內政部八十四年度擴大辦中低收入老人生活津貼 老年農民福利津貼暫行條例 殘障福利法修正 勞工保險條例修正

資料來源：張嘉仁，2002。

當然，這些正當性很多時候是建立在政黨候選人以福利政策販賣選票的基礎上達成的。不過，也由於這種情形，使台灣福利政策的實施逐漸增加，相對的社會福利支出也逐漸增加(參見下表 4.2)。尤其，民國 84 年開辦全民健保，使社會福利支出相較於前一年出現大幅的成長(從 20.86%增加為 25.58%)。

表 4.2 社福支出佔政府總預算比率(1980-1995)

單位：新台幣百萬元

年度別	政府歲出	社會福利支出	社區發展及環境保護支出	退休撫卹支出	社會福利總支出 ²⁸	政府年度總支出	社福支出佔政府總支出比率(%)
六十九年度		25,854	-	-	25,854	201,793	12.812
七十年度		34,125	-	-	34,125	272,381	12.528
七十一年度		45,590	-	-	45,590	310,445	14.685
七十二年度		50,032	-	-	50,032	319,517	15.659
七十三年度		55,182	-	-	55,182	316,192	17.452
七十四年度		58,999	-	-	58,999	353,871	16.672
七十五年度		68,060	-	-	68,060	405,720	16.775
七十六年度		72,338	-	-	72,338	418,962	17.266
七十七年度		88,760	-	-	88,760	470,255	18.875
七十八年度		100,160	-	-	100,160	549,200	18.237
七十九年度		130,420	-	-	130,420	673,201	19.373
八十年度		150,782	-	-	150,782	804,558	18.741
八十一年度		103,134	-	84,867	188,001	945,225	19.890
八十二年度		116,374	-	88,523	204,897	1,031,131	19.871
八十三年度		91,046	29,205	93,356	213,607	1,024,255	20.855
八十四年度		134,182	24,820	95,948	254,950	996,698	25.579

²⁸ 為清楚說明社會福利支出佔政府年度預算增加情形，增加社會福利總支出一項，即社會福利支出、社區發展及環境保護支出與退休撫卹支出的加總。

附註：

39 年度至 91 年度係決算審定數，92 年度係法定預算數，93 年度係預算案數。

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。

資料來源：整理自行政院主計處歷年中央政府收支概況表

(http://www.dgbas.gov.tw/dgbas01/93btabs/93btabs_e.htm)

其實，隨著政治愈來愈民主、愈來愈開放，人民對增加福利的需求也益加明顯，類似西方福利國的榮景便成為人民之所願及執政者為滿足人民需求，獲得統治正當性所欲追求的目標。對政治人物而言，販賣福利選票或端出福利牛肉便成為當時獲得民眾支持的最佳途徑。所以，愈來愈多的福利被提出討論，政府也被要求提供更多的福利來取得執政的正當性。因之，此一追求福利國家的時期，台灣社會的福利除了依續前期的「殘補式²⁹」的福利外，更開始規劃全民性、普及式的福利政策。在 1992 年，台灣發展成為福利國家的爭議便正式浮出檯面，隨之而來最明顯的即是全民健康保險與國民年金政策的規劃與施行³⁰。這二政策的推動使台灣的社會福利往前邁了一大步，也才真正開始具有福利國家的雛形。底下我就將討論台灣在這一階段末期最重要的社會福利發展——全民健康保險政策。

第三節 全民健康保險的規劃與實施

全民健康保險在 1995 年開辦，但其實早在多年前這項政策就已經開始被討論，當然這與台灣轉變中的政治體制有所關係，因為隨著政治的民主開放與各項選舉的舉行，人民的需求愈來愈受到重視，所以接下來我就將討論、分析全民健

²⁹Wilensky 和 Lebeaux 於 1958 年提出社會福利制度的兩種模式，即殘補與制度福利模式。Titmuss 以此為基礎，將國家的福利模式劃分為殘補式(residual)、工業成就表現(industrial achievement-performance)模式、與制度(institutional)福利模式三種類型。殘補式的福利模式是指社會福利制度只能是家庭與市場破敗之後所採取的補救措施，政府只針對社會上的弱勢人口群提供一些福利救助。它假設每位國民均有能力保障自身福利，因此只有養不起自己的窮人才是社會福利的照顧對象(林萬億，1994：105-108)。

³⁰全民健康保險已在 1995 年開始施行，國民年金則經歷新舊政府(國民黨政府到民進黨政府)多年的規劃，目前仍在積極策劃中。

康保險制度在此時期的出現與實施過程。

一、全民健保的規劃過程

全民健保是台灣第一個，也是目前唯一一個，根據公民身分而賦予受益權利(citizenship entitlement)的福利制度。它將過去結構破碎、職業分立的健康保險，整合成為單一體系。而這種單一體制的全民健保，因為是將所有的國民整合在一個「風險分擔，疾病相扶持」的命運共同體之下，故應可塑造社會團結與集體認同的效果。對國家政府而言，全民健保的組織體系創造了一個政府經營的、高度權力集中化的單一付費體系，它大幅地擴大與集中國家在醫療服務領域的權力。而每年的醫療服務費用都由行政院衛生署主管下的中央健康保險局這一單一保險機構來經手，因而國家官僚便具有強大的權力和能力來支配全國的醫療服務資源。這樣的組織體制即是典型的「國家主義」模式的健保體系。

然而，全民健保在規劃與立法的過程中，並非順利無礙³¹，因為台灣之所以建立起一個「國家主義」的健保體制，是過去一連串國家行動所造成的獨特機會與條件所致。在這些獨特的機會條件下，執政菁英只能透過國家主義的健保體制來回應既存社會保險制度的危機。若從路徑依賴的觀點，尋找歷史的解釋，便可以追尋台灣社會保險制度的演進。

1950年代，在重建威權統治的歷史關鍵時刻下，國民黨政權為爭取政治上的支持，建立了社會保險制度。而1970至1980年代末期，則是社會保險體系的擴張時期，此時期台灣政體結構變遷的主軸是選舉競爭機制的增強，及政治反對勢力的興起。也就是在這種選舉競爭漸趨激烈的政治變遷中，執政者試圖藉由擴大保險對象來鞏固支持。況且，1970年前後，為了因應外交孤立危機及蔣經國的接班情勢，國民黨政權遂透過有限的權力分享和中央民代增補選來重建與本土社會的關係。而威權體制下的選舉雖無權力替換的可能，但一旦選舉競爭成為政府正當性來源的制度化管道時，統治者就不能不對「民之所欲」有所回應，也愈

³¹ 健保規劃過程中，有人堅持繼續維持公、勞、農保職業分立的原則；有人則主張應該由民間來經營，不應將支配全國醫療資源的權力完全集中在單一政府機構手中。(林國明，2003：5)

加強化統治者藉由政策示惠以爭取民眾支持的心性(林國明，2003：31)。

在全民健保實施之前，台灣總共有 12 個大小不等的社會保險方案。這個結構分歧的社會保險體系，因為執政者一貫維持的低保費政策，使得醫療費用在 1980 年代末期大幅擴張，終使國家財務陷於入不敷出的危機之中。且在此危機時刻，適逢民主轉型、經濟結構調整和政府財政的惡化，這些制度外部因素的因緣交會，皆使執政菁英無法透過提高保費或以國庫補貼虧損來解決財務問題。全民健保的規劃與立法，即是在這樣的時間脈絡下進行的。而最後影響全民健保規劃為單一體制實施的決定因素，乃因此體制可使不同的職業群體和階級透過風險分攤，進行體制內的交叉貼補，經濟弱勢者不必背負過重的保費負擔，執政者不必在選舉競爭激烈的民主轉型階段向弱勢者收取過高的保費，同時，政府也不必在財政日益惡化的環境中繼續補貼虧損。於是乎，國家主義的健保方案，成為企求「極大化政治支持，極小化財政支出」的執政菁英在當時社會體制危機下最佳的行動選擇(林國明，2003：11)。

因此，從上述的討論中，我們便不難發現全民健保制度在規劃與討論之初，是與其當時的政經脈絡密切相關的。可見，政府政策的規劃與實施其實無法脫離當時的政治社會體制，甚至，過去的制度會影響目前或未來政策的規劃與施行。

二、全民健保的實施與挑戰

台灣的全民健康保險在經過七年的規劃之後，終於在民國 84 年 3 月起開始實施。其實施的策略是將原屬於公、勞、農保中的醫療給付部分抽出，再以漸進的方式將原來未有保險的人口納入，而以成立公辦公營的「中央健康保險局」作為全民健保的經營主體(陳孝平，1997：21)。全民健保制度自開辦以來，迄今已將近 10 年，這一制度一直被認為是台灣在 90 年代最重要的社會立法，同時它確實也在幾方面具有開創性的意義。首先是它打破了過去公、農、勞保時代以職業別做為區分的標準，以全民普及制代替了過去的分立制。使國民可以有進入醫療照顧體系的公平機會，並且不致因為不同的職業別與保險體系而受到不同的待遇。其次，在一個歷史的偶然機會結構及缺少來自醫師專業團體有組織的對抗

下，台灣的全民健保是在一個國家強力介入的情形下建立起來的(林國明，2003)。雖然在組織體制上，它所採取的是引起許多爭論的公辦公營制度，不過卻也因此產生了一個意外的效果，即國家對於醫療專業團隊的干預能力與健保改革方向的操作空間強化，使得較有利於健保體制中社會正義的維持(呂建德，2003：53)。

然而，儘管在有利的制度結構下，全民健保內部仍然存在著若干缺陷。這些問題包括：由於被保險人的政策參與不足導致財務責任過度集中於政府；由於醫療資源分布不均導致造成醫療地位的區隔；給付資格仍限定以繳交保費為前題，且對於免繳保費的審核門檻過嚴，造成就業地位不穩定的弱勢勞工之健康權可能因無力繳交保費而被剝奪(呂建德，2003)。此外，全民健保尚有一個亟待解決的問題，即保費的收支問題，因為目前在世界各主要國家的健保費率多在8-14%之間，尤其以德國、法國的13.6%較高，而台灣卻僅有4.25%，低於各主要國家(參見下表4.3)。尤其為求健康保險給付與負擔的公平、合理化，各國也逐步提高保險費率以健全保險財務，並提高患者的自負額部分，來抑制醫療費用的快速膨脹。而台灣全民健康保險的精算費率雖然在4.25%至6%之間，但卻自開辦以來費率都維持在4.25%。因此，在醫療給付持續增加的情形下，健保財務便開始呈現不足的現象。

表 4.3 1997 年主要國家健康保險指標

	日本	德國	法國	英國	中華民國 ³²
加保率(%)	100	90	99	100	96
患者負擔	門診藥劑費依藥品種類部分負擔，其餘負擔2-3成	住院定額負擔藥劑全額負擔齒科55%	住院30日內負擔20%，逾30日全額負擔。門診30%藥劑35%	藥劑定額負擔齒科8成	門診部分負擔藥劑2成住院伙食費
保險費率(%)	8.5	13.6	13.55	-	4.25
受雇者	4.25	6.8	0.75	2~9	1.275
雇主	4.25	6.8	12.8	4.6~10.4	2.55

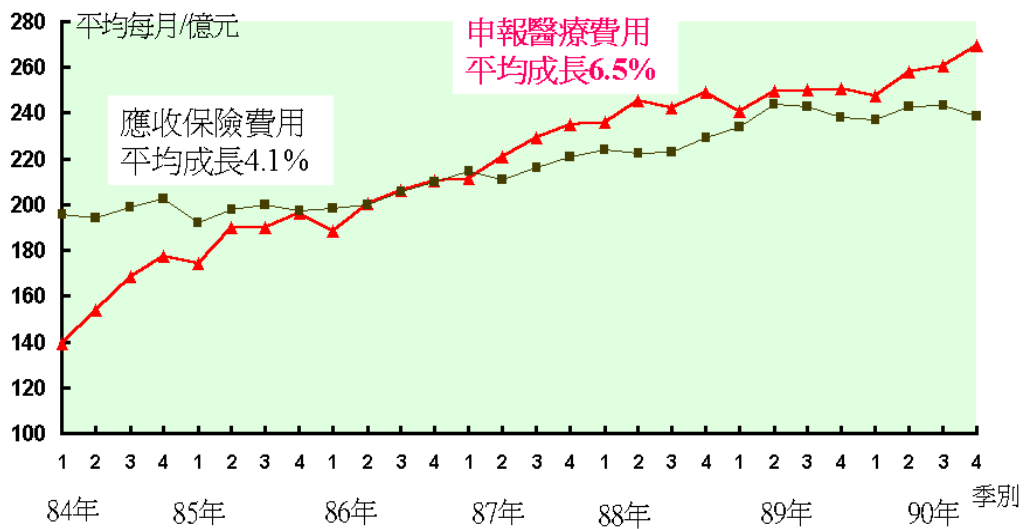
³² 我國為1999年資料，保險費率係指一般受雇者。

國庫負擔	13%	原則無	原則無	81.5%	0.425
------	-----	-----	-----	-------	-------

資料來源：葉滿足、賴秀玲，2001：67。

若由成長趨勢(見下圖 4.1)來看，未來將不可避免會有財務困難。而伴隨著全民健保財務的惡化以及各種採取抑制健保支出的措施陸續推出，對於健保是否能永續經營的懷疑也日漸升高。

圖 4.1 全民健保財務收支趨勢



資料來源：<http://www.nhi.gov.tw/07information/issue/data/0731.ppt>

目前諸多對全民健保改革的討論便是針對解決財務危機而來，在這些討論與全民健保改革尚無定論的同時，對於急欲推動實施的國民年金制度，台灣的國家機器應該以為借鏡並審慎思考將來國民年金制度的推動方式，避免再次面臨同樣的問題。

第四節 結語

這個時期的台灣是處在一種政治、經濟轉型的過程中，上從執政菁英，下至一般民眾皆在適應這樣的改變。尤其，1987 年的解嚴，更是台灣政治社會的

一大分水嶺，社會團體與政黨在此時期興起，加速社會的民主化，也開始許多社會運動與議題的討論，不可諱言，這一時期的許多福利發展除了與選舉制度相關外，還有很多是來自政黨政治或社會團體的討論，加上這一時期台灣的經濟發展穩定，也讓政府有餘力從事社會福利的發展。

不過，台灣這個發展福利國家的理想在 1990 年代之後卻受到全球化浪潮的影響，這讓政府對福利增加的需求開始面臨壓力，國家財政成為推行福利政策的首要考量，在此情形下，台灣的國家機器正面臨著繼續追求福利國理想亦或面對現實狀況，而削減福利支出的兩難。在下一章中我就將討論 1990 年代後期台灣在發展社會福利的情形。

第五章 現今台灣(90年代後期迄今)的國家福利發展

從表面上看來，戒嚴前後國民黨雖仍然執政，但在許多方面都可以發現新的政治體制已經取代了舊有的政權。隨著民主、選舉制度的持續進行，2000年的總統大選更由在野黨(民進黨)的陳水扁當選總統，首開台灣政黨輪替的先例，也為台灣的政治體制帶入另一個嶄新的階段。所以，在這個部分，我便將討論轉型之後的國民黨新政體與政黨輪替後的民進黨政權對台灣社會福利發展的態度。

第一節 政治體制的轉變

一、舊政權的轉型

1988年蔣經國總統逝世，代表著蔣家勢力的退出，國民黨面臨權力繼承的危機。但這個危機同時也是轉機，因為，它使得國民黨政府的舊政權正式進入轉型的階段。若從轉型的過程看，可以把台灣的政治轉型區分為三個階段(王振寰，1996：74)。第一階段為1988到1990年，這一階段由於國民黨失去可以統合黨內所有派系力量的強人，因此，在此時期國民黨政府面臨的一方面是黨內各勢力欲爭取主導權的鬥爭，另一方面也面臨前所未有來自民間的挑戰。不過，這一階段國民黨內部的權力鬥爭，卻也正是權力重組的大轉變期，不同的勢力在當時皆扮演了不同的角色。原本勢力微弱的改革派因為政治經濟等結構與制度的原因，反而逐漸透過新的權力聯盟而取得了主導權。同時，在此過程中，資本也扮演了間接壓迫的角色³³，至於反對運動和社會運動則很弔詭的成為主流勢力(改革派)取得主導權的王牌，而保守的舊勢力自然在這過程中節節敗退。

第二階段則是介於1990-1993之間。這是由於1990年新任總統李登輝上任之緣故，但此時的舊政權仍具有很大的政治實力，於是李登輝提名郝柏村組織內閣，與保守的舊勢力取得妥協，並使得國民黨內部的鬥爭暫時平息，同時也開啟

³³ 國民黨舊勢力以黨領政和以黨帶領資本主義發展的意識型態與做法，無法面對急速發展的台灣資本主義中資本的要求。因此，使得舊勢力在經濟事務上逐漸失勢，經濟學出身的李登輝總統便在此過程中，得以除去舊勢力，並對經濟發展的政策上，取得主導的權力並連結新勢力(王振

了台灣新威權政治的時期。這個新威權主義的特色是以國家機器的力量，推動資本主義的擴張和發展，並以強硬的手段對待社會運動。故，在此階段國民黨政府對台灣經濟發展的基礎建設與對資本主義的扶植與支持是重要的。不過，郝柏村的意識型態和做法仍具有舊勢力的保守觀念與強烈的威權色彩，所以也逐漸地和政治轉型中的地方政治勢力或反對人士產生對立。直到 1992 年底，第二屆立法委員產生，部分立委認為郝內閣應該總辭以對應新的國會。所以 1993 年郝柏村辭職下台，代表舊勢力正式退出權力核心，也宣告台灣正式進入新的政治階段。國民黨至此可說是已經全面的台灣化、本土化，及資本主義化，國家也進入新的建構階段。

總之，在舊政權的轉型過程中，扮演主要民主化腳步推動者的可說是反對運動與社會運動。不過，早期的反對運動雖然可以製造國家機器統治危機，並強化國家機器的內部矛盾，但是，他們卻仍無力使國家機器改變。依據王振寰(1996)的分析，使國家機器改變的關鍵是國家機器內部權力聯盟的改變。因為，不同派系在缺乏強人統合的情況下，積極尋求新的策略和聯盟，而在歷史的過程中，可以清楚見到改革派積極地與新勢力聯盟，終於逐漸將舊勢力瓦解，重組了國家機器。

二、新政體的建立

1993 年 2 月之後，台灣的政治進入新階段。在政治制度上，新國家比舊政權時期有更大的正當性，包括各項民意代表的選舉及言論和基本自由等權利的保障等…。另外，在政治民主化的部分，由於政黨政治的形成，福利政策開始成為選舉競爭的焦點，福利國家的形成似乎已成趨勢，這都賦予國家機器更大的正當性。當然，這些正當性很多時候是建立在政黨候選人以福利政策販賣選票的基礎上達成的。由於這種情形，使台灣福利政策的實施逐漸增多，相對的福利預算支出也逐漸增加。這個政治轉型和民主化的過程，使台灣的政治體制出現一種新的

寰，1996)。

政治運作之特色—民粹威權主義³⁴。在這樣的特色下，人民的聲音開始受到重視，而對本土的認同也逐漸取得國族主義的地位。

簡言之，轉型後的新國家機器正全面的從事國族建構，召喚台灣意識並建構認同。另一方面則是在積累政策上，採取國際化、自由化的措施，企圖透過新科技發展的策略，改造台灣的經濟發展型態，強化國際的競爭力。此外，這一時期的新國家也開始從福利政策的推行來正當化其統治的基礎。尤其，2000年3月民主進步黨贏得中華民國第二屆總統直選的大位，這對習於威權主義與一黨統治的台灣來說，更具有重要的象徵意義。至此，台灣的政治體制更是與過去的舊政權完全脫離了。

第二節 蛻變後的新政體與福利發展

一、社會福利支出大幅擴張

從先前的討論中，我們即發現台灣的社福支出在 1970 年代開始有明顯增加，至 1980 年代增加的幅度更大。但實際上，最大的擴張幅度則發生在最近的十年內，尤其以 1995 年(民國 84 年)開辦全民健保所增加的幅度最大，從民國 83 年的 20.85%增加到民國 84 年的 25.58%(參見下表 5.1)。無庸置疑地，俟國民年金制度開始辦理時，社會福利支出將再度逐年提高，而就目前而言，因為全民健康保險與國民年金制度是政策發展的方向，不太可能有太大的更動，故，台灣未來的社會福利支出亦將趨於穩定成長的狀態，應不致有大起大落之變動。

表 5.1 社福支出佔政府總預算比率(1991 迄今)

單位：新台幣百萬元

年度別	政府歲出	社會福利支出	社區發展及環境保護支出	退休撫卹支出	社會福利總支出 ³⁵	政府年度總支出	社福支出佔政府總支出比率(%)
八十年度		150,782	-	-	150,782	804,558	18.741
八十一年度		103,134	-	84,867	188,001	945,225	19.890

³⁴ 所謂的「民粹主義」(populism)是指國家的權力運作者直接向人民喊話，接收反對運動的人民訴求，以取得統治的正當性基礎，再回過頭來反擊舊勢力之權力架構(王振寰，1996)。

³⁵ 為清楚說明社會福利支出佔政府年度預算增加情形，增加社會福利總支出一項，即社會福利支出、社區發展及環境保護支出與退休撫卹支出的加總。

八十二年度	116,374	-	88,523	204,897	1,031,131	19.871
八十三年度	91,046	29,205	93,356	213,607	1,024,255	20.855
八十四年度	134,182	24,820	95,948	254,950	996,698	25.579
八十五年度	143,737	19,834	108,600	272,171	1,085,077	25.083
八十六年度	150,021	15,246	139,521	304,788	1,151,762	26.463
八十七年度	150,152	15,758	139,832	305,742	1,187,011	25.757
八十八年度	157,588	19,260	129,272	306,120	1,281,996	23.878
八十八年下半年及八十九年度	411,023	39,627	195,395	646,045	2,230,145	28.969
九十年年度	293,349	22,309	121,967	437,625	1,559,700	28.058
九十一年度	250,146	23,433	120,621	394,200	1,551,943	25.400
九十二年度	274,743	23,459	125,762	423,964	1,550,254	27.348
九十三年度	285,603	25,313	124,306	435,222	1,611,281	27.011

附註：

39 年度至 91 年度係決算審定數，92 年度係法定預算數，93 年度係預算案數。

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。

資料來源：整理自行政院主計處歷年中央政府收支概況表

(http://www.dgbas.gov.tw/dgbas01/93btab/93btab_e.htm)

其實，若進一步分析台灣社會福利支出之結構，如下表 5.2 所示，將會發現在同樣的時間點上，台灣社會福利的走向比起西方工業民主國家來說，我們的社會保險支出偏低，而社會救助與福利服務的比例則偏高，顯示台灣仍是社會保險不完整的「殘補式」社會福利國家(林萬億，1997：16)。因為，以德國為例(參見下表 5.3)，德國是一個典型的社會保險國家，其社會保險支出占去所有社會預算的將近七成(包括健康保險、職災保險、殘障給付、老年年金、遺屬年金)。不過，台灣的社會保險支出在全民健保實施之後，也產生了大幅增加的情況(如下表 5.4 所示)，只是，至目前為止，台灣在社會保險支出上仍只占總社會福利支出的五成左右，顯示台灣尚有很大的空間發展社會保險體系。

表 5.2 八十三年度(1994)社會福利預算

單位：新台幣千元

科目名稱	個別預算	總預算	個別預算比率(%)
社會福利支出		98,822,603	100%
1.社會保險支出	32,516,287		32.90%
2.社會救助支出	5,034,100		5.09%
3.福利服務支出	47,488,285		48.06%

4.國民就業支出	2,702,693	2.73%
5.醫療保健支出	11,081,238	11.22%

資料來源：整理自 <http://www.dgbasey.gov.tw/dgbas01/dgbas01.htm>

表 5.3 德國社會支出結構(1994)

支出項目	占社會支出預算%	占 GDP%
總計	100.0	33.3
婚姻與家庭	12.0	4.0
兒童、青年	8.0	2.7
配偶	3.4	1.1
母性	0.6	0.2
健康	33.7	11.2
預防與復健	2.5	0.8
疾病保險	23.2	7.7
職業災害	2.2	0.7
傷殘	5.9	2.0
就業	11.3	3.8
職訓	2.2	0.7
流動	1.8	0.6
失業	7.3	2.4
老年與遺屬保險	39.2	13.1
老年	37.7	12.6
遺屬	1.5	0.5
其他	3.8	1.3

資料來源：林萬億，1997：19。

表 5.4 台灣的社會保險支出結構

單位：新台幣千元

年代	社會福利支出 (新台幣千元)	社會保險支出 (新台幣千元)	社會保險支出占社 福支出比率(%)
八十三年度	98,822,603	32,516,287	32.90%
八十四年度	142,183,633	75,929,660	53.40%
八十五年度	157,326,427	70,723,569	44.95%
八十七年度	157,909,913	71,007,577	44.97%
九十年年度	300,980,448	195,011,933	64.80%
九十一年度	266,997,234	147,030,324	55.07%
九十二年度	293,523,685	166,275,032	56.64%
九十三年度	285,603,145	150,470,147	52.69%

資料來源：整理自 <http://www.dgbasey.gov.tw/dgbas01/dgbas01.htm>

且由於台灣政府花費較少社會福利支出於社會保險上，使社會救助與福利

服務支出的比重相對提高，形成較不利的社會福利支出結構。因為，社會救助與福利服務的成本較高，亦較容易受到政治氣候的影響，而較不穩定。以目前台灣社會福利支出中的社會救助與福利服務支出來看，「中低收入老人生活津貼」、「敬老津貼」、「老農津貼」三項的比重不低(見下表 5.5)，平均約占社會福利總支出的一成左右，對其他福利支出項目的擠壓不可謂不重。因此，與其不斷地發放社會救助與各項津貼，不如建構一個完整的社會保險體系。

表 5.5 我國政府社會福利支出及受益人數³⁶ 單位：億元；萬人

年 度 社會福利支出項目	87 年度		88 年度		89 年度	
	金額 (億元)	人數 (萬人)	金額 (億元)	人數 (萬人)	金額 (億元)	人數 (萬人)
社會保險支出	1,351	-	1,426	-	1,604	-
全民健康保險	806	2,60	837	2,091	911	2,140
勞工保險	283	750.6	280	759.4	288	791.6
公教人員保險	125	62.7	120	62.5	130	63.0
農民保險	70	180.7	82	180.5	126	178.0
軍人保險	42	-	78	-	119	-
社會救助支出	250	-	236	-	641	-
中低收入老人生活津貼	79	17.4	98	20.2	105	20.5
低收入戶生活扶助	32.7	-	36.7	-	39.6	-
福利服務支出	919	-	838	-	1,050	-
榮民之就養	221	12.8	225	12.4	220	12.0
改善殘障、老人及兒童設施	184	-	195	-	169	-
老年農民福利津貼	153	43.5	160	43.1	270	63.6
收購稻穀差價補貼	97	-	97	-	-	-
身心障礙者生活扶助	63	-	90.3	-	114	-
敬老福利津貼	48	22.2	80	40.9	54	30.0
二二八補償金	5	-	5	-	0	-
國民就業支出	35	-	37	-	23	-
醫療保健支出	273	-	268	-	267	-
政府社會福利支出	2,828	-	2,805	-	3,583	-

資料來源：葉滿足、賴秀玲，2001：63。

³⁶ 說明：(1)87 及 88 年度人數除身心障礙者生活扶助為 12 月底數外，於均為 6 月底資料。89 年度人數資料為年底數。

(2)為便於比較，89 年度金額，係以 88 下半年及 89 年度資料依行政院核定之比率 1.4596 折算。

二、社會福利支出成長的原因

台灣自 2000 年政黨輪替以來，由於執政黨的意識形態傾向於福利國的發展，使得企業界擔心新政府將重社會福利而輕經濟發展，加上，台灣從 1995 年以來，社會福利與經濟發展之預算即有明顯的消長，福利支出高於經濟發展支出，這都使各界深恐社會福利支出的擴大會排擠經濟發展，並進一步拖垮台灣經濟。而其實，福利國家政策的其中一個成功的條件，就是經濟和社會政策之間能達到正面的相互作用，最明顯的是在「再生產」與穩定消費能力上所發揮的積極功能。因此，在這一個段落中，我將分析與討論造成台灣近年社會福利支出成長的原因為何。

在前面的討論中，我們已經討論過台灣福利發展的原因與政治、經濟的發展有密切關係，但若更具體而言，造成政府支出成長的原因很多，主要約可分成三個部份來談，分別是經濟性、社會性與政治性的因素。經濟性的因素包括國民所得的增加、民眾的財政幻覺³⁷、租稅的負擔、工業化的程度等等；社會性的因素則有失業問題、財富分配的程度、人口結構的改變、社會的大變動等等；而政治性的因素則包括利益團體的成長、領導者的政治理念、法律制度、科層體系的特質等(孫克難，1997：10；李翠萍，2003：88)。其中，政治性因素，尤其是民主社會中的政黨競爭與選舉制度更是造成政府支出成長的很大原因。Meltzer and Richard 便以「中間選民」(median voters)的需求來說明國家的所得重分配計畫。Meltzer and Richard 認為，國家的所得重分配計畫不僅反映出中間選民的需求，也決定於中間選民在所得光譜中的位置。若所得集中於少數富有者身上，國家的平均所得將高於中間選民的所得，則所得重分配的計畫對於中間選民將愈具吸引力，當然，一個貧窮的經濟體將會產生相反的影響，中間選民的所得大於平均所得，因此所得重分配對中間選民的吸引力將相對降低(李翠萍，2003：89)。所以，

³⁷ R.E. Wager 認為，複雜的租稅制度，及仰賴間接稅的的租稅制度，容易使納稅人產生「財政幻覺」(fiscal illusion)，以為租稅的負擔成本比從公共財所獲得的利益低，因此，對公共財的需求量會增加，導致對政府做出過多的要求(李翠萍，2003)。

當經濟發展導致所得分配不均時，中間選民對所得重分配與社會福利措施的需求也將會增加，這便是造成政府社福支出膨脹的原因。

另外，台灣全民健保實施後採取的低費率(參見表 4.3：60)，及台灣相較於其他福利國家低的稅率制度(見下表 5.6)，加上政府在選票的考量之下，預算赤字便只能以發行公債來平衡，政府寧願以債養債也不願輕易增稅，這使得民眾容易誤以為政府提供的公共服務成本很低，而造成濫用公共服務的情形，也容易提升民眾對公共服務的需求，終使國家累積的債務急遽攀升，這種因財務幻覺所造成的政府支出膨脹，在台灣可說所在多有。

表 5.6 主要國家賦稅負擔率 (含社會安全捐)

年	1990	1991	1992	1993
國別	(%)	(%)	(%)	(%)
美國	28.7	28.6	28.7	29.0
荷蘭	45.0	47.4	47.6	48.6
瑞典	57.4	54.3	53.0	52.6
英國	35.6	35.2	33.7	32.6
韓國	18.6	17.9	18.7	19.1
新加坡	15.5	16.0	16.8	16.6
中華民國	20.1	17.4	18.6	18.3

資料來源：王淑娟，1996：21。

三、福利支出增加與福利品質提高

全民健康保險自 1995 年(民國 84 年)開辦以來，社會福利支出不論在總額上或佔總預算比例上皆開始超越經濟發展支出，如下表 5.7 所示。加上，新政府上任後，民國 90 年總額 2984 億的社會福利預算創下新高，該年度的社會福利預算比例在各項政事別中高居首位，引起社會各界對新政府重福利輕經濟的討論，也因此迫使陳水扁總統在民國 89 年 9 月的例行記者會中強調，「經濟發展是第一要務，社會福利可暫緩」的聲明，期能緩和各界對政府輕忽經濟發展的猜測(李翠萍，2003：90)。事實上，雖然社會福利的預算比例在各項政事別中高居首位(見下表 5.8)，但是其中確有很大一部份是用於彌補各項保險虧損的經費。故，若以

社福預算或社福支出的增加來推論台灣國民社福品質之提升，或甚至認為政府重視社會福利而排擠經濟發展，則似乎斷言過早。不僅如此，在這一過程中，我們還可以發現台灣的國家機器終究是以發展資本主義為優先的，讓原本福利國家意識形態濃厚的新政府在面對社會各界或資本家的壓力下，仍不得不轉變為以發展經濟為優先。

表 5.7 經濟發展與社會福利支出

單位：新台幣百萬元

年度別	經濟發展支出	社會福利支出
八十年度	148,977	150,782
八十一年度	175,906	103,134
八十二年度	187,113	116,374
八十三年度	172,019	91,046
八十四年度	137,059	134,182
八十五年度	124,174	143,737
八十六年度	113,740	150,021
八十七年度	126,479	150,152
八十八年度	172,552	157,588
八十八年下半年 及八十九年度	356,418	411,023
九十年度	277,075	293,349
九十一年度	291,164	250,146
九十二年度	226,073	274,743
九十三年度	247,843	285,603

資料來源：整理自行政院主計處歷年中央政府收支概況表

(http://www.dgbas.gov.tw/dgbas01/93btab/93btab_e.htm)

然而，從近年來中央政府總預算案中，社會福利與經濟發展的預算消長來看，的確很容易帶給民眾社會福利支出排擠經濟發展的印象，不過實際情形卻是中央政府不斷以債養債，造成民眾的財政幻覺，使民眾對於公共服務產生過度的需求，而政治菁英在選票的考量之下，把福利政策當成選舉萬靈丹的同時，又把增稅當作票房毒藥，如此更加重政府的財政負擔。其次，我們也在先前的討論中發現，成長中的社會福利預算其實並不能完全代表社會福利品質的提升，換言之，在當前社會福利背負排擠經濟發展罪名的同時，卻沒有帶給台灣人民更好的

福利品質。這些實際的狀況對於仍期待往福利國家發展的台灣當權者來說，應是必須仔細衡量與重視的問題。

表 5.8 各年度經濟發展與社會福利預算

單位：千元

年度	科目名稱	個別預算	總預算
八十五年度	經濟發展支出		139,795,044
	社會福利支出		157,326,427
	1.社會保險支出	70,723,569	
	2.社會救助支出	17,953,450	
	3.福利服務支出	58,395,447	
	4.國民就業支出	3,342,140	
	5.醫療保健支出	6,911,821	
八十七年度	經濟發展支出		132,307,292
	社會福利支出		157,909,913
	1.社會保險支出	71,007,577	
	2.社會救助支出	19,794,134	
	3.福利服務支出	60,273,333	
	4.國民就業支出	1,759,774	
	5.醫療保健支出	5,075,095	
九十年度	經濟發展支出		292,827,466
	社會福利支出		300,980,448
	1.社會保險支出	195,011,933	
	2.社會救助支出	6,437,022	
	3.福利服務支出	82,323,870	
	4.國民就業支出	2,408,098	
	5.醫療保健支出	14,799,525	
九十三年度	經濟發展支出		247,842,752
	社會福利支出		285,603,145
	1.社會保險支出	150,470,147	
	2.社會救助支出	7,519,130	
	3.福利服務支出	112,194,785	
	4.國民就業支出	2,067,642	
	5.醫療保健支出	13,351,441	

資料來源：<http://www.dgbasey.gov.tw/dgbas01/dgbas01.htm>，自行整理。

再者，自民國 84 年全民健保開始實施後，社會福利支出便一直高於經濟發展支出，即使是在民國 89 年經濟衰退後，新政府在社會福利支出的擴張仍是有目共睹，只是若仔細分析社會福利預算的細目，便可以發現社會福利支出的擴張並未使社會福利制度更臻完善，亦未造成人民福利品質的提升，反而是導因於政治意味相當濃厚的老人福利津貼。老人福利津貼的出現與選舉制度有很密切的關係，因為發放老人福利津貼，所以不可避免地將會排擠其他原本就貧乏的福利科目預算，加上前述社會福利支出中，有部分是為了填補各項社會保險的虧損。顯然，社會福利支出的提升，與社會福利品質的提升似無太大關聯了。因此，如何改善社會福利制度本身，使其更有效率、減少虧損，並讓國家機器深切體認預防式的福利優於殘補式的福利，才是當前社會福利政策的重點。

第三節 國民年金政策的討論與規劃

一、國民年金政策的爭論不休

全民健保與國民年金制度是台灣在社會福利發展上的二種強制性、全民性的普及式福利，而由於全民健保既已實施，故，從國民黨統治的舊政府以來就有意推動的國民年金政策更可說是台灣邁入福利國家的另一個重要指標之一。只是，這原欲推出的國民年金政策卻受到執政黨在 2000 年總統選舉失利影響而延宕。不過，由於年金制度的建立已是所有政黨與人民共同的願景，所以，政黨輪替後的民進黨新政府執政以來便持續以推動、實施國民年金為社會福利現階段的目標，期使台灣真正進入所謂「福利國」的理想。然而，與國民年金同為普及式全民福利的全民健保自 1995 年實施以來卻不斷虧損，在財源上有愈益增大的問題，甚至面臨破產的危機，這皆使得國民年金政策的推動籠罩一層陰影。也就是為何國民年金從規劃之初便一直圍繞在財源籌措問題打轉的緣故，不僅如此，所有對於國民年金議題的研究也都傾向於對財源問題的解決上。而討論中的年金制度之給付方式與對象，也受到當前全球化衝擊而與健保制度有明顯的不同。所以，本節便是希望在討論台灣的福利發展時，也能對規劃中的國民年金作一番了

解。

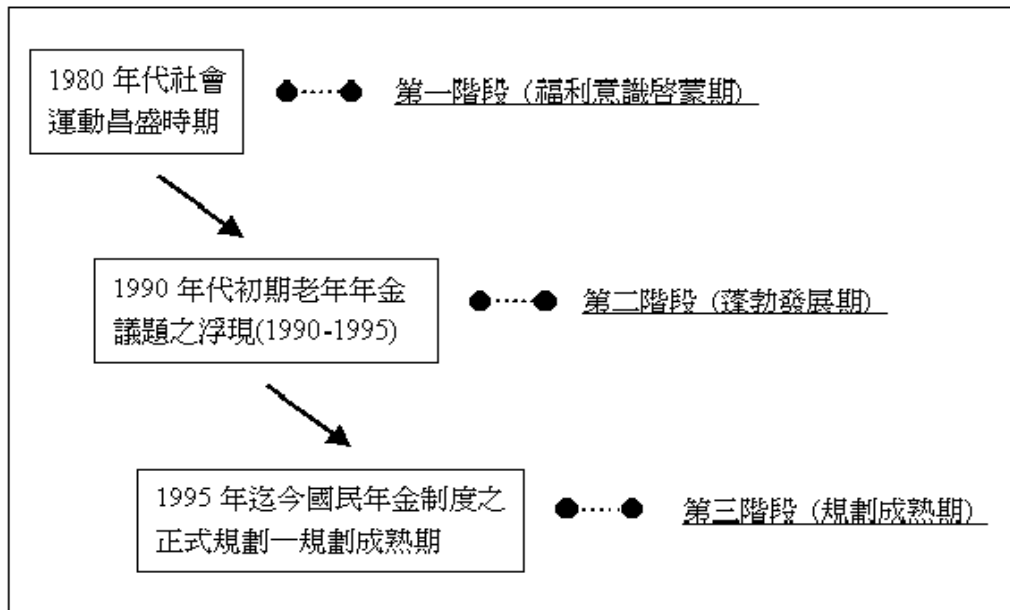
國民年金的規劃引起了各界熱烈的反應，尤其在財政問題上，更引發一系列財政、財稅與經濟領域學者的討論。如，許振明、周麗芳、何金巡、林建甫等針對國民年金與政府財政負擔的討論。而在社會學角度的討論卻明顯較為缺乏，或是仍圍繞著國民年金的實施是否造成財政危機及在實施內容上對社會福利影響的討論上。故，此部分也希望從一較廣的層面切入，在討論台灣的社會福利發展時，也對國民年金政策推動的過程給予關注，並加入全球化的外在衝擊與民主化的內在壓力之探究，希冀由此兩個角度的切入，能較完整的探索台灣社會福利中年金制度的形成過程。

二、國民年金議題的形成與發展

要說明台灣社會福利的發展，除了民主政治、政黨競爭的發達，經濟發展的結果等因素外，高度的國家機器自主性也是解釋台灣福利發展的重要因素，所以若以此方向為前提，討論國民年金制度的規劃與發展背景，將更能了解國民年金的形成與發展。如：楊明璋(2000)認為政治因素是台灣開始著手規劃國民年金制度的主要理由，而公職人員選舉，則可以說是加速國民年金制度規劃制定的主要因素。

依據楊明璋(2000)的研究，他將國民年金議題的形成分為三個階段來說明：第一階段為 1980 年代(社會運動昌盛時期)，是福利意識的啟蒙期；第二階段為 1990 年代初期(老年年金議題之浮現)的蓬勃發展期，也是國民年金制度的萌芽時期；第三階段為 1995 年迄今的國民年金制度規劃成熟期，此時期年金制度的規劃已逐步完成，並到了最後的行政院部會審議階段，此時可說僅待政治領導人物的命令指示便可擇期開辦。楊明璋對國民年金議題發展的階段分析，可以下圖表示之。

圖 5.1 我國國民年金議題之發展階段



資料來源：引自楊明璋，2000：67。

其實，楊明璋(2000)對國民年金議題發展階段的分析，與本研究所討論之台灣的民主化與社會福利發展之間的關係不謀而合。一直以來，台灣的國家機器一直是主導國家發展的最主要力量，不論在經濟發展上如此，在社會福利的發展亦同，然而隨著社會的進展，民主開放的風氣漸盛，國家機器再無法無視人民的需求，所以許多的社會福利政策也是在這個脈絡中被提出。這一部分的歷史脈絡，我在先前的討論中已清楚提過，此處不再加以贅述。不過，仍必須指出的是，1987年之後，由於政治上的解嚴，所以社會運動蓬勃發展，民間的力量比以前更為活絡，一些以社會福利為訴求的社會運動對當時執政的國民黨政府造成很大的壓力，尤其是對台灣早期幾乎是「軍公教福利國」的情形有很大的不滿，在此情形下，執政黨也不得不開始以擴張社會福利來「平亂」。以至於到了90年代初期時，有許多關於台灣要發展為福利國的論點出現，全民健保與國民年金之議題也就是在這樣的情形下浮現出來。而1995年之後，台灣實施全民健康保險，對國民年金這一議題也從討論進入正式規劃的階段。

既然國民年金的規劃已近十年，卻為何遲遲無法實施，這其中因素是否也與此時政府面臨的政治經濟環境之社會背景有關，也將是我們必須加以了解的。

三、國民年金制度的規劃

在眾多對年金制度規劃的討論中，主要皆是以年金制度體制與年金制度財源籌措為主軸而來的討論。在年金制度體制的討論有「單一制」與「分立制」的劃分，其中單一制是指全體國民均為國民年金基礎年金的被保險人，給付等額的基礎年金，而工作者則依其所屬的職業，再加入不同的附加年金制度。至於分立制，則是將非受雇者一律劃入僅給付基礎年金的國民年金制度，而受雇者則依職業別分別加入不同的職業年金制度，並將該年金劃分為基礎年金及附加年金兩部分。若依照目前世界的潮流趨勢，各國大多是採單一制為主，但台灣若要實施單一制將面臨許多阻撓，如下表 5.9 所示。因此，目前台灣對國民年金制度的規劃將傾向於以「業務分立、內涵整合³⁸」的方式來開辦。因為台灣現行公、勞、農保等各項保險措施，所以要整合它們是一個大工程，可能因而造成人民對國民年金制度的接受性下降，故政府在選舉的選票考量下，應會選擇最不受阻撓、影響層面較小的方向，而採分立制便是優先考量。

表 5.9 國民年金制度單一制與分立制之比較

制度別	單一制	分立制
優點	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由中央進行統一規劃，將現行各種制度的老年給付作統籌調整，提供民眾基本同等之基礎年金，以劃一年金給付標準符合社會公平原則。 2. 事權統一、提高資訊利用及行政管理效率。 3. 財務籌措較為靈活，易發揮自助互助即所得重分配效果。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 維持公、勞、農保不同職業團體之既有保險給付水準。 2. 維持現行分立體制，實施國民年金保險的阻力較少，且由於基礎年金及附加年金在同一體系中運作，行政處理較為單純化。
缺點	<ol style="list-style-type: none"> 1. 現行公、勞保老年給付已實施多年，採單一制涉及既有年資之併算問題。 2. 各自特性不一，如何合併為單一制，爭議較大涉及範圍較廣，短期間難以順利完成。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 採行分立制的給付標準不一，形成差別待遇。 2. 制度間各自獨立保險年資無法併計，身分移轉及銜接不易影響年金權益。 3. 體系各自獨立經營，政府支出資源重覆

³⁸ 所謂「業務分立、內涵整合」，是指公、勞保維持現行業務運作，並成立國民年金保險，保險對象為公、勞保被保險人以外之國民，也就是先採「分立制」，日後在整合為「單一制」。

	<p>3. 若基礎年金採單一制，而軍公教人員採薪資比例的附加年金另立，體制辦理將形成雙軌投保作業，向不同承保單位領取給付較不便民。</p> <p>4. 公、勞、農保過去服務債務龐大，老年給付準備不足，如採單一制將使上項問題複雜化。</p>	<p>使用，造成行政成本提高及行政效率低落。</p> <p>4. 參加國民年金保險者，多屬非受雇者，繳費能力薄弱，保險財務及營運較難健全。</p>
--	---	---

資料來源：陳雲中、王靜怡，1995：63。

而就國民年金制度的財源籌措方式，則主要可以分為三大類型：租稅型、公積金型、保險型(參見下表 5.10)。其中租稅型實際上並非社會保險，而是以一般的稅收來支應，其思想基礎在於社會權，優點是制度單純、行政便利，自動涵蓋全民，且無「歧視」問題，但缺點是對政府財政將造成一大負擔。公積金型(又稱為儲戶型)的思想基礎建立在純粹的經濟權，其優點是個人化，政府的角色低，缺點則是容易受自由市場通貨膨脹的影響，基金運用責任大，且低收入者極可能有保障不足的顧慮。保險型則可以歸類為前兩者之綜合，因此其思想基礎在於社會權與經濟權的綜合，優點是可以兼顧個人權益與社會適足，而缺點則在於政府要執行所得重分配時，在各種不同利害團體間所可能引起之政治緊張(陳孝平，1997：23)。

表 5.10 世界各國辦理國民年金的方式

財源籌措方式	主要特色	主要國家
稅收制	用一般稅收或新闢特定稅目作為開辦公共年金的財源。老年、死亡或身心障礙時可向政府請領年金。	加拿大、紐西蘭等十個國家。
公積金制 (儲戶制)	以受雇者為主，由勞、雇雙方按月依照薪資一定比率提撥到個人之帳戶中，退休時再一次或分期支領基金帳戶內之本利。	新加坡、智利及墨西哥等約二十個國家。
社會保險制	以社會保險方式辦理年金，就是採強制參加原則，被保險人在一定時期繳交保費，待老年、死亡或身心殘障等事故發生時，可以獲得給付。	先進國家以社會保險方式辦理年金的最多，包括美國、英國、法國、德國及日本等一〇七個國家。

資料來源：楊明璋，2000：22。

目前台灣政府對於國民年金制度之實施，尚在研議階段，原定的實施日期也因故一再延後，其中考量因素必須面面俱到，如此才能確保此一制度施行後能獲得最大的社會效益。尤其，當國家經濟面臨景氣蕭條的現在，財源問題可謂年金制度之成敗關鍵，的確需要執政菁英的智慧來尋求最有利的政策方式。

四、國民年金制度與全民健保之比較

經濟全球化帶來的國際競爭對許多民族國家都造成相當大的衝擊，綜觀西方福利國家皆不得不在社會安全支出上做大幅的削減，然此時期的東亞新興工業國卻似乎仍在增加社會福利的支出，如：台灣。這一現象依據我們之前的討論認為是與台灣的民主發展有極大的相關，尤其是民主化機制³⁹中的政黨競爭因素。為了在政黨競爭中取得執政地位，最直接的做法即是贏得選舉，所以各候選人與政黨便無法忽視來自民眾對福利的需求，也因此造成台灣雖然面對外來的全球競爭，卻仍在增加福利支出與福利提供的景象。這可從國民年金制度的規劃得到印證。

然而，雖然此年金制度的規劃在表面上看來似乎是一個吊詭的現象，但若我們更深入探究國民年金制度的規劃內容，便可以發現其中受全球化影響的影子仍存在。例如，在前段討論中，我提到目前年金制度之所以遲遲無法推出，乃由於其欲採取的制度方式與財源籌措方式尚未取得共識之原故。受到全球化經濟競爭的影響，若要採取如同全民健保般將所有國民納入健保體制下，並集體享受同等服務，無區隔對象的普及性做法，將會對國家財政帶來極大的壓力。不過，若年金只針對特定族群發放，如現今的「中低收入老人生活津貼」、「老農津貼」等…，則又易形成將弱勢者獨立出來的情形，這容易使弱勢者背負吃垮經濟的污名，並無益於台灣走向福利國之發展，也是許多學者對規劃中的年金制度非常憂心的地方。簡言之，國民年金制度之規劃乃受到民主化的影響而提出，但在規劃內容上卻受全球化的衝擊而出現兩難。

³⁹ 討論民主化的程度可以從幾個機制來談：1、政黨競爭；2、利益團體興起；3、組織化工會出現等…。但限於篇幅，本論文只談民主化機制中的政黨競爭，及伴隨政黨競爭而來的選舉制度。

第四節 結語：台灣發展福利的兩難

未來社會福利政策的走向將深受全球化、人口老化、家庭不穩定、所得分配不均、經濟成長遲緩與財政困窘等因素的影響。所以若沒有穩定的經濟成長，很難支撐社會福利支出，但是，經濟成長遲緩、失業率升高、所得分配不均更需要社會福利。台灣目前正面臨社會需求升高，而資源不足的困境，故，如何兼顧經濟發展與健全社會福利體制，有賴全體民眾理性的面對問題，也將成為目前當局者推動各項社會福利政策前最重要的考量因素。

不可否認地，民主化為福利政策的實施與辯論提供了一個新舞台，政府為了政權的正當性與延續性的考量，必須嚴肅的面對來自人民各種需求的聲音，因而影響了政府預算與資源分配的決策機制與模式。然而，全球化時代的民族國家並不是一個封閉的國家，政府的權能無法完全的掌控一切，國家的各項發展與政策也時時受到全球情勢的影響，故，台灣的國家機器在此時欲發展社會福利自然無法擺脫面對現實的兩難情況，這或許也是為何國民年金制度在討論多年以後，至今仍遲遲無法實施的原因之一吧！

第六章 結論與反省

西方先進國家自 1970 年代以來不斷出現福利國家危機的爭論，因此，台灣面對西方國家的前車之鑑是否就要退卻，是本研究最初想要了解的。不過，在本文的討論與探究之後，我們可以發現福利國家仍然是先進國家的趨勢，也是台灣未來發展的趨勢，其重點只在於各自所選擇的福利制度罷了。底下我將再次回顧本論文的研究結果與發現。

第一節 研究結果與發現

從台灣社會福利預算的增加情形可以確定至少到目前為止，福利的發展上無明顯的削減現象。顯示台灣在 1970 年代以來的西方福利國家爭論中，雖然對西方福利國家的危機相當關注，但並沒有因為看到西方國家的情況而退卻，尤其在台灣正值國內實行許多社會福利措施之際。所以，對台灣來說，重要的應是選擇何種形式的福利制度。事實上，發展社會福利已經不可否認地成為台灣重要的趨勢，尤其在全民健保開辦後，緊接著的便是國民年金制度的規劃與執行。不過，由於年金制度的推行攸關政黨競爭及政治角力等因素，且財政來源亦將影響國家預算分配極大，再加上西方國家的前車之鑑，台灣政府在制定國民年金或其他社會福利政策時，應參酌國外實施的福利制度與影響，並審慎評估國內的政經背景情況，才能真正制定一套符合國人需要的社福措施。

在本研究的討論中，可以很清楚的發現 1980 年代以前，台灣的社會福利政策大都以國家整體利益為首要考量，其主要目的在穩定國家政權的正當性，而較少反映社會大眾的需求。其實，一直以來台灣的國家發展優先順位，就不是藉著國家福利的提供去做財富再分配的工作，而是透過經濟成長來達成財富累積的目標。直到 1987 年政治解嚴及民進黨成立後，由於執政黨權力的縮減與社會力量的覺醒及復甦，才使得全民健保與國民年金等全民性的社會福利政策得以有實現的轉機。

不過，西方國家所面臨的不景氣及福利國家財政危機並非未對台灣造成影響，台灣同樣無法置身全球化浪潮之外，所以台灣與西方國家有相同的問題，差別只在於程度大小。總體來說，台灣高儲蓄、高經濟成長、低物價的時代似乎已經逐漸消逝，取而代之的是較低的經濟成長率與儲蓄率，以及較高的物價膨脹率和失業率時代的來臨，在這樣的經濟結構下，想要建構出一套完善的社會安全體系，則賦稅結構與各項政事支出結構的改革、調整，自然成為重要的政策課題。而為因應人口結構的不斷老化、家庭功能日益減弱，與各種利益團體勢力間的角力等諸多壓力，世界各國開始朝向民營化或市場介入多元化等方面努力，這都為台灣在社會福利制度的萌芽階段提供了不少值得省思與參考的方向。底下是我結論本篇論文的兩個研究發現。

一、福利增加與值得救助者

民主的發展直接或間接的影響了台灣的福利發展，國家福利的提供也已從早期邊緣化的殘補式福利，逐漸擴張其福利服務的對象，並往普及的制度化重分配福利模式之路邁進。然而，相對於福利提供的增加，我認為更重要的應是需要進一步釐清福利的提供與接受之間的關係。換句話說，隨著福利預算的增加，這些增加的福利支出是否提供給真正需要者的身上，亦即在社會福利提供的對象上，政府認為的「值得」(deserving)救助者與「不值得」(undeserving)救助者與實際需要救助者之間是否產生不同的衡量基礎，這應是所有福利提供者皆會面臨的問題，也是一個重要的課題。

尤其，在前述已經討論過台灣福利支出成長之情形後，我們也發現大幅的福利支出增加實際上並沒有提升民眾的福利品質。而全民健保也在實施多年後面臨愈來愈沉重的財務負擔，遑論尚未施行的國民年金制度更是無法忽視此一制度施行後的財源籌措問題。在本文的立論中，我們清楚提到台灣的民主化過程為台灣人民帶來各項的民主意識覺醒，其中即包括了對福利需求的增加。不過 90 年代以來，全球化亦在世界各地造成很大的衝擊，它讓民族國家的國家機器調控能力產生變化。因此，國家機器為取得統治之正當性，為了選舉的選票考量，無法

無視來自人民的福利需求；同樣地，基於相同理由，國家機器一樣無法無視於國家的經濟發展狀況，再者，全球化的結果更讓國家機器除了選票考量外，還必須顧及資本家的動向，於是乎任何不利於資本家或民眾的增稅措施便不會輕易被提出。換言之，民眾的福利需求無法被忽視，但選票考量也不能不顧慮，在此情形下，有效配置現有的福利資源便是相當重要的一環。

二、公平與效率難兩全

社會福利與經濟發展之間的關係如同雙面刃，是相輔相成，亦是互有衝突。因為社會福利的存在常常是要彌補資本主義經濟體制所產生的一些問題，達到安定社會的功能，所以在這個層面上，社會福利是有助於國民福祉的提高，也有助於經濟發展的良性循環。但是，若從市場經濟制度的基礎來看，市場經濟強調效率的提升，而社會福利則重視資源的公平分配，於是在某些分配的過程中便會降低經濟效率，因此兩者之間則生衝突。且大規模的社會福利必然會使政府的支出高漲，為了籌措這些社福資金，可能途徑有三：縮減其他的支出，提高稅率和赤字預算。就縮減其他支出而言，國家安全、公共建設都可能受到影響。就提高稅率而言，一方面會影響工作意願，另一方面也會影響投資意願，導致經濟成長率降低、失業率提高。而在完善的社會福利保障下，則又會造成更多的社會福利支出，形成一個惡性循環。就赤字預算而言，短期內雖可應急，但長期而言，這些債務將會成為政府和全民(下一代)的沉重負擔。所以這三種籌措財源的方式都會對長期的經濟成長造成不利的影響。因此，在討論社會福利政策施行時，資源有限的概念是很重要的，如何將有限資源用於最需要的人身上，才能發揮最大的效益。

話雖如此，在一個民主的社會中，政府的資源分配與政策的決定經常是必須經由民主程序來決定的，這樣的做法是民主社會的常態，表面上看來也並無不妥，但吊詭的是社會福利是最容易被政治人物用來討好選民爭取選票的工具，因為對一般人民來說，社會福利是直接的受益，而負擔卻是間接的，且非立即感受到的，所以會讓人民有免費得到好處的幻覺。於是造成受益人數普遍的社福計畫

比受益人數少但真正有需要的弱勢團體福利，更能得到政治人物的青睞(薛立敏，1998：40-41)。於是，這便產生了福利提供與真正需要福利者之間的落差，也是造成財政浮濫浪費的原因之一。以過去台灣的福利提供為例，主要的服務對象以軍、公、教最早，後來才漸漸擴及勞工及其他弱勢團體(如：兒童、老人、身心障礙者…)便是一例。

第二節 回顧與反省

本論文最初的關注在於「全球化」與「民主化」對福利國家的衝擊，所以此處我想再次回顧整篇論文的討論，並嘗試回應此兩衝擊對福利國家所造成的後果為何。

全球化代表的是經濟開放、資金快速流動…，同時也意味著民族國家的課稅方式面臨轉變，整體來說被認為是對福利國家有負向的影響，也被認為是對國家(state)能力的挑戰。但事實上，如同我在第二章的討論，全球化並未帶給民族國家終結，其所改變的只是國家在調控方式上的不同。再者，從東亞發展型國家的例子也可發現，全球化雖然衝擊著國家，但並未排除國家治理的角色，其重要性非減反增(Linda Weiss，2003：245)。因為，面對全球化的衝擊，國家應有再調節與應變的能力，以台灣與韓國為例，在1997的亞洲金融風暴後，台灣的發展傾向繼續的經濟自由化；而韓國卻在亞洲金融危機後剝去國家主導的外衣，而由財閥(chaebol)重新建構一種新的「政—商」關係的發展模式(Linda Weiss，2003：246)。這都在證明，國家角色並沒有因為全球化的衝擊而消失，只是以不同的方式再現。在福利的發展上亦同，雖然全球競爭影響政府增稅之不易，而造成社會支出比例縮減的情形，但若進一步分析，將可發現降低的多為純消費性的福利，在生產性福利上其反而是增加的情形，如：積極的勞動就業政策、家庭津貼，補助生育…，皆同樣證明了國家調控能力在面對全球化競爭時之重要性與彈性。

而民主化是本論文認為與台灣福利發展關係密切的重要因素，尤其在政黨競爭的機制運作下，其對福利發展的影響更是明顯。換句話說，在面對外在國際

情勢壓力的情形下，影響社會福利體制建構的最重要條件仍是國內政治因素的解釋(M. Ramesh, 2003: 83⁴⁰)。以東亞國家中的台灣、韓國與新加坡來看，此三個國家同屬東亞新興工業國，台灣與南韓在發展過程中皆可見到社會安全制度逐步擴張的情形，但新加坡卻相反，從 1960 年代以來即未有任何社會安全計畫之提出，即便現有的社會安全制度亦皆是在英國殖民期間所建立。依據 M. Ramesh 的看法，會有此差異的最主要原因乃在於此三個國家在國內政治形態上的不同。因為，1980 年代末以來的民主化，使韓國和台灣的執政黨必須透過擴張社會安全政策來贏得支持，而一黨獨大的新加坡政府便自然不需面對此種政權取得與執政正當性的壓力，相對的也影響了新加坡的社會安全制度之發展。由此可再次印證，台灣在民主化過程中的政黨競爭與選舉制度對社會福利之發展有決定性的影響。

回顧台灣的民主化過程，在政黨輪替之後，因執政黨過去推動福利國家的色彩，使許多人期待也害怕新上任的執政黨在福利提供上會不會與先前有極大的不同。尤其，民國 90 年的社福預算創下歷史新高，引起各界對新政府重福利輕經濟的討論，加上當時台灣經濟成長遲緩，於是社會各界的壓力也讓陳水扁總統不得不發表聲明，強調經濟發展優先，社會福利暫緩。所以在這樣的社會脈絡中，國家機器既無法忽視來自全球化競爭、經濟成長遲緩的壓力，也無法不回應來自底層民眾的社福需求。

不可否認地，民主化的過程對台灣實行福利產生了一定的影響力。從解嚴以來，社會風氣愈趨民主與開放，人民就愈有表達意見的機會，尤其各項選舉的舉辦，也讓人民有權力來決定政治人物的上台與下台。這樣的結果雖然使民眾的權益受到重視，許多福利措施也在這一階段陸續被提出，但卻也不能忽視為了得到選票，為了吸引選民支持，政客、政黨及執政者都將盡可能滿足一般民眾在福利上的要求，至於是否是最被需要的要求，可能就不是他們考量的重點。若台灣

⁴⁰ 收錄於 Linda Weiss, 2003。

的民主發展最後造成這樣的結果，我想這不僅不是台灣人的福氣，還可能造成債留子孫的世代之爭。因此，在此也希望執政當局在規劃任何一項社會政策時皆能有遠見，多為台灣的發展與全民的福祉著想，而不要只是短視於自身政權的取得，如此才是全民之福。

而在即將開辦的國民年金制度上，原定 2000 實施的國民年金雖因 921 地震與政黨輪替而延緩開辦，但我認為國民年金制度的實施仍是政府施政的不變方針。因此，在此項制度開辦前，政府應多作宣導工作，藉以加強年金的相關資訊，以期建立共識，取得各界的支持。尤其應傳達社會福利的正確概念，避免民眾錯誤的財政幻覺，同時也應了解社會保險與社會救助的不同，並詳實告知實施年金制度的利弊，使民眾有正確的了解及心理準備。綜觀而言，從各先進國家近年來不斷削減福利支出、推動社福政策改革的舉動可知，唯有經濟持續成長與政府財政健全，才能維繫社會福利制度的永續發展，以有效保障國民之生活福祉。

展望未來，我仍希望呼籲執政當局在規劃社會福利政策時盡量避免政治因素的考量，切莫為了選票而無視精算結果或不顧現實需要，濫作政治承諾。且在面對全球化帶來的全球競爭時，更仔細、審慎的評估每一個政策的可行性，以求達到政策施行的最大效益與公平性。

最末，在本論文的研究中尚有許多的不足之處，對於全球化造成各項政府政策的細部影響本文並未加以討論，而民主化在每一項政策的制定與推出過程之內部影響也未能有詳盡的解析，甚至本文在民主化的機制中只討論了政黨競爭的影響，對於利益團體的出現與工會興起等對社會福利制度的發展則未加著墨，所以這些部分或許都還有賴後續有興趣的研究者做進一步的研究與發揮。

參考書目

中文部分

王方

2000 〈國民年金知發展與影響：政治社會學的觀點〉，《社區發展季刊》，第 91 期，頁 94-107。

王振寰、瞿海源主編

1999 《社會學與台灣社會》，台北：巨流。

王振寰

1999 〈全球化，在地化與學習型區域：理論反省與重建〉，《台灣社會研究季刊》，第 34 期，頁 69-112。

王振寰、高士欽

2000 〈全球化與在地化：新竹與台中的學習型區域比較〉，《台灣社會學刊》，第 24 期，頁 179-237。

王振寰、蘇耀昌

2002 〈發展型國家興衰的不同途徑：台灣與香港比較〉，台灣社會學會暨文化研究學會年會「重返東亞：全球、區域、國家、公民」研討會。

王順民

1995 〈福利國家理論導讀：「政治經濟學」與「福利國家」〉，《社區發展季刊》，第 71 期，頁 130-136。

2001 《社會福利析論》，台北：洪葉文化。

王列等編譯

1998 《全球化與世界》，北京：中央編譯出版社。

王宏仁、唐文慧

1993 《社會福利理論—流派與爭議》，台北：巨流。

王學東等譯

2000 《全球化與政治》，北京：中央編譯出版社，哈貝馬斯等著。

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》，台灣大學社會學研究所碩士論文。

2000 〈當代年金『改革』：一個實然的危機或迷思〉，《社區發展季刊》，第 91 期，頁 83-93。

古允文譯

1989 《社會學與社會福利》，台北：桂冠，蘇利文原著。

1995 《福利國家的政治經濟學》，台北：巨流，Ian Gough 原著。

1999 《福利資本主義的三個世界》，台北：巨流，Gosta Esping-Anderson 原著。

朱國宏

1999 《經濟社會學》，上海：復旦大學。

林國明

2003 〈到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織體制的形成〉，《台灣社會學》，第 5 期，頁 1-71。

林玉春

2002 〈淺談「社會福利資源之有效運用及財源籌措」問題〉，《主計月刊》，第 560 期，頁 57-70。

林萬億

1994 《福利國家：歷史比較的分析》，台北：巨流。

1995a 《福利國》，台北：前衛。

1995b 《台灣的社會福利：民間觀點》，台北：五南。

1997 〈我國的社會福利支出分析〉，《主計月報》，第 84 卷，504 期，頁 13-19。

1998 〈歐洲聯盟與歐洲福利國家發展—邁向一個超國家的歐洲福利國嗎？〉，《台大社會學刊》，第 26 期，頁 151-210。

林萬億、黃玫玲

2000 〈論我國國民年金制度的規劃〉，《社區發展季刊》，第 91 期，頁 16-29。

吳明儒、賴兩陽譯

1997 《資本主義福利體系：日本、英國與瑞典之比較》，台北：巨流，Arthur Gould 原著。

吳明儒

2001 〈從全球化觀點解析年金制度改革模式—兼論「資本累積」與「世代契約」概念的辨證邏輯〉，「全球化與社會福利」學術研討會。

呂建德

2001 〈從福利國家到競爭式國家？：全球化與福利國家的危機〉，《台灣社會學刊》，第二期，頁 263-313。

2002 〈全球化與福利改革的政治經濟學：一個初步的分析〉，台灣社會學會暨文化研究學會年會「重返東亞：全球、區域、國家、公民」研討會。

2003 〈全球化、社會公民權與民主：一個初步的思考〉，《台灣政治學刊》，第七卷，第二期，頁 189-238。

2003 〈與弱勢者的團結—尋找全民健保中的正義基礎〉，《台灣社會研究季刊》，第 51 期，頁 51-94。

2003 〈全球化與福利改革的政治經濟學：以荷蘭和丹麥為例的分析〉，《社會政策與社會工作學刊》，第七卷，第二期，頁 121-170。

李碧涵

2000 〈市場、國家與制度安排：福利國家社會管制方式變遷〉，「全球化下的社會學想像：國家、經濟與社會」學術研討會。

李易駿

2001 〈全球化對社會政策的挑戰：兼論台灣個案初探〉，《台灣社會福利學刊》(電子期刊)，第 2 期，頁 119-154。

李易駿、古允文

2002 〈東亞福利體制初探〉，台灣社會學會暨文化研究學會年會「重返東亞：全球、區域、國家、公民」研討會。

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》，第 17 卷，第 66 期，頁 83-106。

洪墩謨

1988 〈解析供給面經濟學的減稅主張與需求面的凱因斯理論的矛盾〉，《台灣經濟金融月刊》，第 24 卷第 7 期。

周國端

1998 〈從國民年金制度看我國社會福利政策〉，《政策月刊》，第 38 期，頁 13-15。

姚蒨慧

1999 《民主社會主義與福利資本主義之源起與實踐—意識形態與國家發展觀點之分析》，政治大學中山人文社會科學研究所博士論文。

許玉君

2000 《是福利國家？還是愚人天堂？—談「國民年金」制度》，台灣大學新聞研究所碩士論文。

許振明等

2001 〈國民年金與政府財政負擔〉，《台灣經濟預測與政策》，第 31 卷第 2 期，頁 67-90。

許振明等

2000 〈國民年金制度對政府財政及總體經濟的影響〉，《政策月刊》，第 54 期，頁 123-131。

陳宜中

2000 〈第三條路：新時代的新政治？〉，《台灣社會研究季刊》，第 40 期，頁 153-179。

陳孝平

1997 〈我國的社會安全制度—全民健保與國民年金實施與規劃的檢討〉，《主計月報》，第 84 卷第 6 期，頁 20-25。

陳小紅

1997 〈「福利國家」改革模式之意涵：經濟「全球化」的觀點〉，《理論與政策》，第 11 卷第 3 期，頁 113-130。

陳淑惠

1994 〈福利理想國的藍圖背後〉，《現代保險雜誌》，第 62 期，頁 97-102。

陳芬苓

2002 〈全球化、失業與福利體制的挑戰：以南韓經驗為例〉，台灣社會學會暨文化研究學會年會「重返東亞：全球、區域、國家、公民」研討會。

陳雲中、王靜怡

1995 〈我國國民年金保險財務處理暨期基金運用與管理之研究〉，《保險專刊》，第 39 期，頁 58-100。

孫治本

2000 〈全球化與民主政治、社會福利的前途：德國政界與知識界之相關討論〉，「全球化下的社會學想像：國家、經濟與社會」學術研討會。

2001 《全球化與民族國家—挑戰與回應》，台北：巨流。

孫克難

1997 〈台灣地區政府支出成長之政經因素分析〉，《財稅研究》，第 29 卷，第 4 期，頁 1-20。

張菁芬

2002 〈從社會排除觀點解析經濟全球化對台灣社會安全政策之衝擊〉，台灣社會學會暨文化研究學會年會「重返東亞：全球、區域、國家、公民」研討會。

張嘉仁

2002 〈政治、社會結構的變遷對社會福利支出的影響〉，台灣社會福利年會暨「民主政治與社會福利」研討會。

彭懷真

1987 《台灣經驗的難題：工業化、新興問題與福利需求》，台北：洞察發行。

彭懷恩

1980 《國民黨與台灣現代化》，台北：時報文化。

楊明璋

2000 《我國國民年金制度規劃過程之研究》，成功大學政治經濟研究所碩士論文。

楊榮蓉

1998 〈年金血統重新檢驗〉，《現代保險雜誌》，第 109 期，頁 51-55。

楊淑娟

2002 〈全球社會福利在縮水〉，《天下雜誌》，254 期，頁 46-48。

萬育維

1998 《社會福利服務—理論與實踐》，台北：三民。

葉肅科

1999 〈從「福利國家」到福利形構：東亞新興工業國家與經濟合作暨發展組織國家之比較〉，《東吳社會學報》，第 8 期，頁 155-194。

葉滿足、賴秀玲

1998 〈我國社會福利支出之研究〉，《主計月報》，第 86 卷，第 513 期，頁 23-37。

2000 〈我國社會福利資源之配置〉，《主計月報》，第 548 期，頁 60-70。

齊建華等譯

2001 《金融全球化》，北京：中央編譯出版社，Chesnais, F 原著。

齊建華譯

2001 《資本全球化》，北京：中央編譯出版社，沙奈原著。

薛立敏

1998 〈對社會福利預算分配的省思〉，《經濟前瞻》，第 59 期，頁 38-41。

黃耀輝

1999 〈全民健保改革應多管齊下〉，《經濟前瞻》，第 59 期，頁 48-51。

黃煌雄等

2002 《我國社會福利制度總體檢調查報告》，台北：監察院。

鄭為元

1999 〈發展型「國家」與發展型國家「理論」的終結？〉，《台灣社會研究》，第 34 期，頁 1-68。

劉玉蘭

1998 〈國民年金制度的規劃〉，《經濟前瞻》，第 59 期，頁 42-46。

劉進慶

1988 《中日會診台灣—轉型期的經濟》，台北：日本文摘。

劉育廷

2001 《民主化與社會福利支出關聯之實證研究—以台灣 1981-2000 年之中央政府總預算為例》，暨南大學社會政策與社會工作研究所碩士論文。

龐建國

1993 《國家發展理論—間論台灣發展經驗》，台北：巨流。

英文部分

Arrighi, Giovanni (1994) *The Long Twentieth Century: Money, Power and the Origins of Our Times*. London: Verso.

Boyer, R (1990) *The Regulation School: A Critical Introduction*. NY: Columbia University Press.

Burrows, Roger and Loader, Brian (1994) *Towards a post-Fordist welfare state?* New York: Routledge published.

Castells, M. (1992) "Four Asian Tigers with a Economy, and Society in the Asian Pacific Rim." In *States and Development in the Asian Pacific Rim*, J. Henderson and R. P. Appelbaum eds. Newbury Park, California: Sage Publications.

Esping-Andersen, Gosta (1996) *Welfare states in transition : national adaptations in global economies*. London: SAGE.

Esping-Andersen, Gosta (1999) *Social foundations of postindustrial economies*. New York: Oxford.

Fitzpatrick, Tony (2001) *Welfare theory: an introduction*. New York: Palgrave.

Gladstone, Davids (1999) *The Twentieth-Century Welfare State*. New York: St. Martin's Press.

Gough, Ian (1979) *The Political Economy of the Welfare State*. London: Macmilllan Press.

George, Victor and Wilding, Paul (2002) *Globalization and human welfare*. New York: Palgrave.

Huber, Evelyne and Stephens, John D. (2001) *Development and crisis of the welfare state : parties and policies in global markets*. Chicago: Chicago University Press.

Johnson, Norman (1990) *Reconstructing the welfare State : a decade of change, 1980-1990*. New York: Harvester Wheatsheaf.

Johnson, Norman (1987) *The welfare state in transition: the theory and practice of*

welfare pluralism. Massachusetts: Massachusetts University Press.

Ku, Yeun-wen (1997) *Welfare capitalism in Taiwan: state, economy and social policy*. London: Macmillan.

O'Connor, James (1973) *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's Press.

Offe, Claus and Keane, John (1985) *Contradictions of the Welfare State*. Massachusetts: MIT Press.

Pierson, Christopher (1998) *Beyond the welfare state? : the new political economy of welfare*. Cambridge: Polity Press.

Rose, Richard and Shiratori, Rei (1986) *The Welfare state East and West*. New York: Oxford University Press.

Weiss, Linda (2003) *States in the Global Economy: Bringing domestic institutions back in*. Cambridge: Cambridge University Press.

附錄一 台灣發展過程中的歷史事件

年(西元)	政治	經濟	社會運動	福利措施
1895	日本殖民台灣		反日本人事件	現代醫院
1898	緩和政策	土地調查、改革	消除大地主	1.台北貧窮援助機構 2.建立現代學校
1899		台灣銀行成立		1.台南和澎湖群島有貧窮援助機構 2.貧窮援助法規、援助基金、和旅客的援助(Wayfarer Assistance)
1900				職業教育
1904	日俄戰爭			台中貧窮援助機構
1905		台灣在財政上自給自足		
1906				嘉義貧窮援助機構
1907		台灣供給經費(financing)給日本		公共住宅
1909				少年感化院
1911		統一的貨幣系統		
1914	第一次世界大戰		反歧視運動(台灣人)	
1916				社會殖民(settlements)
1918		日本稻米騷動(Rice Riots)		
1919	第一個非軍事統治者			日式的台灣教育制度
1920				公共當舖(public pawnshops)與低利貸款
1921			台灣文化協會(國族主義)	1.就業服務

台灣發展過程中的歷史事件(接上頁)

年(西元)	政治	經濟	社會運動	福利措施
1921				2.社會事務計畫綱領
1922				1.高雄、新竹貧窮援助機構 2.第一筆社會事務政府預算
1924				日間托嬰中心
1925			農、工運動	
1927	台灣人民黨			帝國大學在 Taihoku 成立
1928			貿易同盟(最早)	在台灣的社會事務協會
1931	1.日本解散台灣人民黨及其他國族主義運動 2.日本佔領東北	台灣工業化開始		
1936	向南進攻	工業化	日本化	
1937	第二次中日戰爭			廢除學校中的中國教育
1938	戰時政權	生產力提升		
1939	第二次世界大戰			
1942		東亞經濟合作會議		
1943				義務教育(強制教育)
1945	1.日本投降 2.國民黨統治台灣 3.中國大陸人民戰爭		禁止所有社會組織	國語教育
1947	二二八事件	嚴重的通貨膨脹		台灣省政府之社會事務部
1949	國民黨撤退來台	1.貨幣政策		

台灣發展過程中的歷史事件(接上頁)

年(西元)	政治	經濟	社會運動	福利措施
1949		2.土地改革		
1950	1.第一次台海危機 2.韓戰	美援		1.台灣省勞工保險計畫 2.軍人保險計畫實施
1953				1.推動職業教育 2.軍人保險法
1954	美台共同防禦條約		聯合國社區發展	
1957		美國不景氣及援助政策的改變		
1958	第二次台海危機	外匯改革		1.公務員保險法 2.勞工保險條例
1960		1.獎勵投資 2.對金融、經濟的十九條措施		
1963				聯合國兒童基金會對台灣兒童的援助
1964	中國製造首顆原子彈		美國一對貧窮作戰	以生計為原則的現行社會政策
1965		高雄出口加工區的規劃		1.社會福利基金 2.公務員退休保險
1966			聯合國—人口政策	中華民國人口政策綱要
1968				1.社區發展工作綱要 2.勞工保險條例修正 3.九年義務教育

台灣發展過程中的歷史事件(接上頁)

年(西元)	政治	經濟	社會運動	福利措施
1969			聯合國—社會進步與發展宣言	社會發展現行綱要
1970		國家經濟發展綱領	UNDP 援助	1.推動社區發展 2.促進就業服務
1971	台灣退出聯合國			
1972				1.小康計畫 2.職業訓練基金之管制
1973		1.第一次能源危機 2.十大建設		1.兒童福利法 2.勞工保險條例修正 3.安康計畫 4.改善勞工生活之重要措施
1974				1.公務員保險法修正 2.勞工安全衛生法
1975	蔣介石逝世			國民住宅條例
1977	中壢事件			
1978	中美斷交	第二次能源危機		
1979	美麗島事件	1.十二項建設 2.科學與技術發展計畫		勞工保險條例修正
1980		新竹科學工業園區	消費者運動(社會抗議的開端)	1.老人福利法 2.殘障福利法 3.社會救助法 4.私校教職員保險

台灣發展過程中的歷史事件(接上頁)

年(西元)	政治	經濟	社會運動	福利措施
1981				終止社會福利基金
1982				公務員眷屬健康保險法
1983				1.職業訓練法 2.社區發展工作綱要修正
1984			1.勞工運動 2.反種族主義運動	勞動基準法
1985		經濟改革委員會 (為了促進投資)		擴大健康保險至一些農民 及其他人
1986	1.民主進步黨成立(反對黨) 2.國民黨選舉時失去二個席次		社會運動成長(農民、學生、勞工、婦女、環境保護論、遊民、殘障者...)	
1987	戒嚴法解除(解嚴)	與大陸間接貿易		1.國民黨勞工政策現行綱要 2.宣布 2000 年實施全民健康保險
1988	蔣經國總統逝世		1.五二〇農民暴動 2.出版、著作自由	勞工事務局成立
1989	天安門事件(中國)	APEC 成立於澳大利亞坎培拉		1.少年福利法 2.農民健康保險條例擴大至所有農民
1990	中正紀念堂事件(台灣的學生運動)	1.尋求加入 GATT 2.允許間接投資大陸		1.勞動基準法修正 2.殘障福利法修正

台灣發展過程中的歷史事件(接上頁)

年(西元)	政治	經濟	社會運動	福利措施
1990		3.第二屆 APEC 部長級年會(新加坡)		3.低收入家庭的健康保險
1991	1.回歸憲法 2.國民大會改選	1.六年國家發展計畫 2.申請加入 APEC		1.社區發展工作綱要修正 2.社會福利政策綱領
1992	1.立法院改選 2.中韓斷交	3.第三屆 APEC 部長級年會(漢城)，台灣、香港、中共入會 1.私有化政策 2.海外投資達到美金 190 億	地下電台出現	1.福利國家爭議 2.農民健康保險條例修正 3.就業服務法
1993	1.國民黨分裂 2.新黨成立	1.第五屆 APEC 部長級年會(西雅圖)，首次領袖會議 2.尋求成為商業營運中心	地下電台興盛	1.兒童福利法修正 2.少年福利法修正 3.老人年金政策的爭論 4.發放津貼給低收入身心障礙者
1994	選舉台灣省長及北、高市長		計程車司機運動	1.國民黨擴大老人津貼之發放 2.全民健康保險法 3.社會福利政策綱領(行政院)
1995	立法院改選			1.全民健保實施 2.發放老農年金 3.勞工保險條例修正

台灣發展過程中的歷史事件(接上頁)

年(西元)	政治	經濟	社會運動	福利措施
1996	1.第一次總統選舉 2.中共的飛彈威脅	亞洲金融風暴		4.兒童及少年性交易防制條例 勞動基準法修正
1997				1.老人福利法公佈(最早：1980) 2.身心障礙者保護法修正 3.就業服務法修正 4.社會救助法修正 5.性侵害犯罪防治法 6.社會工作師法
1998	第二次北、高市長選舉			1.勞動基準法修正 2.發放中低收入老人生活津貼 3.家庭暴力防治法
1999	台灣省政府精省	921 集集大震		1.兒童福利法修正 2.內政部兒童局組織條例(成立兒童局) 3.公教人員保險法(合併公務人員保險法&私校教職員保險法) 4.全民健康保險法修正 5.國民住宅條例修正 6.兒童及少年性交易防制條例修正 7.社會工作師法修正

台灣發展過程中的歷史事件(接上頁)

年(西元)	政治	經濟	社會運動	福利措施
2000	第二次總統選舉			三三三福利方案
2001	美國 911 事件			兩性工作平等法
2002	第三次北、高市長選舉			發放敬老福利津貼
2004	第三次總統選舉			

資料來源：整理自 Ku, Yeun-wen, 1997。

附錄二 台灣地區社會福利立法發展

年代	社會福利立法及修法
民國 39 年	台灣省勞工保險辦法及其施行細則
	軍人保險法
民國 47 年	公務人員保險法
	勞工保險條例
民國 53 年	公務員退休保險辦法
民國 59 年	軍人保險條例
民國 62 年	兒童福利法
民國 63 年	修正公務人員保險法
民國 64 年	台灣省學生團體保險辦法
民國 68 年	修正勞工保險條例
民國 69 年	私立學校教職員保險條例
	老人福利法
	殘障福利法
	社會救助法
民國 71 年	公務人員眷屬疾病保險條例
民國 73 年	勞動基準法
民國 74 年	退休公務人員疾病保險辦法
	試辦農民健康保險
民國 77 年	修正勞工保險條例
民國 78 年	農民健康保險條例
	少年福利法
	台灣省各級地方民意代表、村里長及鄰長健康保險暫行要點
	私校教職員眷屬疾病保險辦法
民國 79 年	修正殘障福利法
	低收入戶健康保險暫行辦法
	修訂台灣省學生團體保險辦法
	修正退休公務人員疾病保險辦法
	修正退休公務人員配偶疾病保險辦法
民國 80 年	殘障者健康保險辦法
	社區發展工作綱要
民國 81 年	就業服務法
	修正發布低收入戶健康保險暫行辦法
民國 82 年	修正兒童福利法
	內政部中低收入老人生活津貼
民國 84 年	全民健康保險法
	內政部八十四年度擴大辦中低收入老人生活津貼
	老年農民福利津貼暫行條例
	殘障福利法修正
	勞工保險條例修正

民國 87 年	中低收入老人生活津貼發給辦法
民國 89 年	老年農民福利津貼暫行條例修正
	兒童福利法修正
	少年福利法修正
	老人福利法修正
	社會救助法修正
	農民健康保險條例修正
民國 91 年	中低收入老人生活津貼發給辦法修正

資料來源：張嘉仁，2002。

附錄三 社福支出佔政府總預算比率

單位：新台幣百萬元

政府歲出 年度別	社會福利 支出	社區發展 及環境保 護支出	退休撫卹 支出	社會福利總 支出 ⁴¹	政府年度總 支出	社福支出佔政府總 支出比率(%)
三十九年度	24	-	-	24	1,296	1.852
四十年度	80	-	-	80	1,432	5.587
四十一年度	114	-	-	114	1,918	5.944
四十二年度	138	-	-	138	2,309	5.977
四十三年上半 年	81	-	-	81	1,603	5.053
四十三年度	161	-	-	161	3,785	4.254
四十四年度	213	-	-	213	3,895	5.469
四十五年度	247	-	-	247	4,226	5.845
四十六年度	258	-	-	258	5,409	4.770
四十七年度	411	-	-	411	7,020	5.855
四十九年度	421	-	-	421	7,885	5.339
五十年度	425	-	-	425	8,714	4.877
五十一年度	598	-	-	598	9,719	6.153
五十二年度	686	-	-	686	10,133	6.770
五十三年度	901	-	-	901	11,689	7.708
五十四年度	1,180	-	-	1,180	15,010	7.861
五十五年度	550	-	-	550	15,157	3.629
五十六年度	1,606	-	-	1,606	20,034	8.016
五十七年度	2,126	-	-	2,126	20,773	10.234
五十八年度	2,506	-	-	2,506	26,787	9.355
五十九年度	3,067	-	-	3,067	30,667	10.001
六十年度	3,846	-	-	3,846	34,948	11.005
六十一年度	5,926	-	-	5,926	39,828	14.879
六十二年度	6,191	-	-	6,191	48,229	12.837
六十三年度	7,086	-	-	7,086	53,121	13.339
六十四年度	9,441	-	-	9,441	74,830	12.617
六十五年度	11,622	-	-	11,622	86,976	13.362
六十六年度	13,866	-	-	13,866	107,289	12.924
六十七年度	15,259	-	-	15,259	130,077	11.731
六十八年度	18,713	-	-	18,713	153,046	12.227
六十九年度	25,854	-	-	25,854	201,793	12.812
七十年度	34,125	-	-	34,125	272,381	12.528
七十一年度	45,590	-	-	45,590	310,445	14.685
七十二年度	50,032	-	-	50,032	319,517	15.659
七十三年度	55,182	-	-	55,182	316,192	17.452
七十四年度	58,999	-	-	58,999	353,871	16.672
七十五年度	68,060	-	-	68,060	405,720	16.775
七十六年度	72,338	-	-	72,338	418,962	17.266
七十七年度	88,760	-	-	88,760	470,255	18.875
七十八年度	100,160	-	-	100,160	549,200	18.237
七十九年度	130,420	-	-	130,420	673,201	19.373
八十年度	150,782	-	-	150,782	804,558	18.741
八十一年度	103,134	-	84,867	188,001	945,225	19.890

⁴¹ 為清楚說明社會福利支出佔政府年度預算增加情形，增加社會福利總支出一項，即社會福利支出、社區發展及環境保護支出與退休撫卹支出的加總。

八十二年度	116,374	-	88,523	204,897	1,031,131	19.871
八十三年度	91,046	29,205	93,356	213,607	1,024,255	20.855
八十四年度	134,182	24,820	95,948	254,950	996,698	25.579
八十五年度	143,737	19,834	108,600	272,171	1,085,077	25.083
八十六年度	150,021	15,246	139,521	304,788	1,151,762	26.463
八十七年度	150,152	15,758	139,832	305,742	1,187,011	25.757
八十八年度	157,588	19,260	129,272	306,120	1,281,996	23.878
八十八年下半年及八十九年度	411,023	39,627	195,395	646,045	2,230,145	28.969
九十年年度	293,349	22,309	121,967	437,625	1,559,700	28.058
九十一年度	250,146	23,433	120,621	394,200	1,551,943	25.400
九十二年度	274,743	23,459	125,762	423,964	1,550,254	27.348
九十三年度	285,603	25,313	124,306	435,222	1,611,281	27.011

附註：

39 年度至 91 年度係決算審定數，92 年度係法定預算數，93 年度係預算案數。

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。

資料來源：整理自行政院主計處歷年中央政府收支概況表

(http://www.dgbas.gov.tw/dgbas01/93btabs/93btabs_e.htm)

附錄四 台灣經濟發展支出與社會福利支出

年度別	經濟發展支出	社會福利支出
五十九年度	2,042	3,067
六十年度	2,743	3,846
六十一年度	4,167	5,926
六十二年度	8,196	6,191
六十三年度	6,034	7,086
六十四年度	13,537	9,441
六十五年度	17,669	11,622
六十六年度	22,763	13,866
六十七年度	29,796	15,259
六十八年度	36,556	18,713
六十九年度	52,512	25,854
七十年度	76,000	34,125
七十一年度	77,290	45,590
七十二年度	58,305	50,032
七十三年度	57,896	55,182
七十四年度	64,431	58,999
七十五年度	76,360	68,060
七十六年度	84,060	72,338
七十七年度	85,816	88,760
七十八年度	91,059	100,160
七十九年度	107,520	130,420
八十年度	148,977	150,782
八十一年度	175,906	103,134
八十二年度	187,113	116,374
八十三年度	172,019	91,046
八十四年度	137,059	134,182
八十五年度	124,174	143,737
八十六年度	113,740	150,021
八十七年度	126,479	150,152
八十八年度	172,552	157,588
八十八年下半年 及八十九年度	356,418	411,023
九十年度	277,075	293,349
九十一年度	291,164	250,146
九十二年度	226,073	274,743
九十三年度	247,843	285,603

資料來源：整理自行政院主計處歷年中央政府收支概況表