

# 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

王順民

### 一、前言：總統選舉政見與社會問題的選擇性親近

依照福利國家的發展經驗，社會福利政見不僅可作為執政當局用以繼續執政取得政權的一項合法化工具，同時，它也是在野的反對黨全力爭取選票支持的有利武器，就此而言，政見的提列自然是要從選民日常生活世界裡相與關聯的問題意識出發，畢竟，民之所欲的自覺性需求（felt need），候選人不僅要有所覺察，同時也要具體地反映在政見主張上，亦即，選舉時所標舉提出來的政見訴求與社會問題兩者間產生某種選擇性的親近關係。（王順民，1993、1998、2000、2002）

理論上，總統選舉採取的是「相對多數決制」（relative plurality system）的選舉方式，它與立委或國大選舉所採行的「單記非讓渡投票制」（multi-member-district, single non-transferable vote system）最大的不同點是在於：在單一選區的相對多數決制度底下，候選人競選的最佳策略便是儘量向中心靠近（centripetal）藉以吸引多數中間選民的支持與認同（薄慶玖，1995）。

就此而言，在這種凸顯勝者全拿（winner-take-all）之零合賽局的總統選舉裡，候選人的政見內容自然鮮少會特意地去標榜強烈的訴求主張，而多半是以選民所關切的公共與生活事務為其主要的政見內容；尤有甚者，一旦執政黨感受到連任或勝選會遭受到威脅時，社會福利的選舉支票經常被視為重要的競選策略（王順民，2001）。

準此，相應於總統的權責，使得政見本身勢必要傳達某種程度想要作為以及有所作為的承諾（commitments），這也使得較大格局之公共議題的研擬或辯論，自然是總統候選人責無旁貸的使命。總之，隨著臺灣本身的民主化過程，社會福利的政策立法與制度措施會隨著選舉過程的緊張對峙而產生某種的催化效果，事實上，從制度學派的分析觀點來看（Skocpol，1992），近年來臺灣地區社會安全制度的產出與擴張，政治民主化的確也扮演著關鍵性的角色，就此而言，從選舉期間社福政見的標舉到選後社會福利藍圖的推動，在在凸顯出探究社福政見的正當性。

## 二、民之所欲常在我心：總統選舉社福政見的歸納整理與比較論述

### (一) 2000 年民主進步黨的社福政見

揆諸於 2000 年的總統大選，當時在野身分的民主進步黨（以下簡稱為民進黨），一方面沒有實際執政的歷史包袱，再者，凸顯公民權的福利意識型態，這使得之於社福政見的提列，展現出某種的多樣、豐富性（表一），並且深具某些創意與倡導的論述意涵，比如：在整體家庭福利政策的擘劃上，凸顯出「五五五安親照顧方案」與「三三三安家福利專案」的思考基調，事實上，這些包括社區保母支持系統、社區自治幼兒園、社區國小課後照顧系統、社區兒童與少年認輔以及幼兒免健保部分

負擔等的構思訴求，確實是契合當前臺灣婦女的人身處境。

再者，凸顯女性內閣成員所占的比例，亦隱涵著婦女參政權的拓展意義；再者，非繳費性質並且是以一般性稅收來支付的福利津貼措施以及社區照顧服務體系的構思，更成為老人福利政見的訴求主軸；連帶地，有關身心障礙者像是公共信託、居家照顧、庇護工場、定額僱用和殘障年金等的人身福祉，展現出汲取大位時的宏圖願景；除此之外，對於農民、原住民以及九二一災民所提出的政見主張，亦直接碰觸到農村、原住民社會與災區重建背後所深植的結構性限制，而兼具某種引領良性變遷的積極意涵。

表一 2000 年民主進步黨社福政見一覽表

<p>&lt;兒童福利政見&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 3 歲以下兒童看病不用錢免部分負擔。</li> <li>2. 專業保母、保育員和幼教老師數量增加 50%。</li> <li>3. 普設公私立幼稚園。</li> <li>4. 實施免費的幼兒教育（發放教育券；逐年提高幼兒教育券金額；5 足歲以上幼兒免費教育）。</li> <li>5. 推動幼托合一政策。</li> <li>6. 保障幼托人員工作權。</li> </ol>
<p>&lt;婦女福利政見&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國家預算架構應具有女性觀點，托育、長期照護等福利服務及其所需空間、健康醫療等充分納入國家預算架構之中。</li> <li>2. 設置性別統計組，以作為性別平等政策的參考。</li> <li>3. 提高婦女就業率增加到 50%。</li> <li>4. 對婦女的照顧負擔減少 50%。</li> <li>5. 暴力犯罪女性受害比率降到 50% 以下。</li> <li>6. 主張婦女對懷孕生育應有自主權。</li> <li>7. 對偏高的剖腹產率、子宮切除手術率、不孕症高科技傷害和未成年懷孕主張採取防範措施。</li> </ol>

- 8.確保固定研究費用以專注婦女健康議題。
- 9.清除有礙婦女不健康的社會因素。
- 10.採行由下而上的政策制定方式，以讓女性充分參與健康政策。
- 11.有關弱勢婦女（單親、偏遠、原住民）的健康關懷。
- 12.提昇女性參政或參與公共事務的比例，內閣將有四分之一的女性同胞擔任閣員。
- 13.公務員的在職訓練與升遷原則應兼顧兩性平等、以及國家考試和任用應完全實施性別平等。

＜老人福利政見＞

- 1.年滿 65 歲的長者只要沒有退休金或其它津貼，每人每月領取 3 千元。
- 2.建立普及式連續性社區照顧服務體系，提供老人多元選擇，支持老人留在社區的願望。
- 3.鼓勵草根性老人社團的發展與成立，並建立老人參與制定老人福利政策之確切管道與過程，如諮詢代表、公聽會等。
- 4.規劃完整的支持性服務方案，協助照顧者減輕壓力，降低照顧者施虐的可能性。
- 5.加強審查安療養機構，建立評比制度，實施獎懲辦法，以防範機構虐待事件發生。
- 6.強化基層社工人力，在縣政府成立跨部門老人保護小組，設置單一通報系統，以有效整合資源之運用。

＜青（少）年福利政見＞

- 1.將中輟生的發生率降低到 50%。
- 2.設立地區職業教育中心。
- 3.推動普及性的社區少年輔導。
- 4.增加高中及大學容量；建立多元入學管道；建立一年多試的入學制度。
- 5.推動「青少年文化護照」，由政府撥預算負擔以讓 18 歲以下的青少年享有公共音樂廳、美術館和博物館完全免費的權益。
- 6.推動志工與青年和平團。
- 7.青年購屋可享有政府補助的優惠利息，首次購屋房貸利率為 3%。

＜身心障礙者福利政見＞

- 1.提昇身心障礙福利行政及決策層級之地位，設跨部會身心障礙福利委員會。
- 2.建立身心障礙發生預防系統，落實各項早期發現通報與早期療育體系之功能及個案管理制度。
- 3.提供身心障礙者障礙年金保障，提供照顧津貼或相關津貼及喘息服務給予在宅負擔身心障礙者主要照顧責任。
- 4.營建室內軟硬體無障礙生活環境，提供購買輔具與設置居家無障礙設施費用補助。
- 5.結合民間資源，建立社區志工服務體系分區設置身心障礙者福利服務資源網絡，強化身心障礙者居家照顧與社區支持系統。
- 6.普及身心障礙者醫療與復健資源，設置公立身心障礙復健與科技輔具研發中心，並制定獎勵民間科技輔具產品研發之相關法規。
- 7.建立財產與社會保障權益公共信託制度，維護無法自謀生計身心障礙者之財產權益與經濟安全保障。

<p>8.推動庇護性就業服務，制定身心障礙者庇護工場之設立與獎助相關法規。</p> <p>9.推動身心障礙者人力資源發展計畫，強化身心障礙者就業基金之管理與運用。</p> <p>10.積極舉辦並鼓勵身心障礙者參與文化、社會與體育活動，獎勵身心障礙者組織自助性、互助性功能團體或成長團體。全面進行社會宣導與透過學校教育，消除社會對身心障礙者的偏見與歧視。</p>
<p>&lt;農民福利政見&gt;</p>
<p>1.將農民視為準公務人員，要有基本工資，收成差額由政府補助。</p>
<p>&lt;原住民福利政見&gt;</p>
<p>1.制定憲法中的民族專章。</p> <p>2.設立原住民族自治區。</p> <p>3.保障少數原住民族之參政權。</p> <p>4.設立原住民土地法院。</p> <p>5.成立公營原住民事業單位。</p> <p>6.單獨建構社會福利體系。</p> <p>7.歸還國家及私人非法侵占土地。</p> <p>8.原住民健保免費。</p> <p>9.制訂民族認定識別法。</p> <p>10.將原住民學校轉型為民族學院。</p>
<p>&lt;九二一災民福利政見&gt;</p>
<p>1.設立 500 億元信用保證基金。</p> <p>2.成立「銀行單一服務窗口」，簡化行政程序。</p> <p>3.災民購屋及重建，每戶最高 350 萬元，150 萬元以上免息，逾 150 萬元部分，固定年息 3%，前 4 年免息，利息差額共 240 億元，由中央銀行提供補助，修繕貸款每戶最高 150 萬元，固定年率 3%，貸款期限為 20 年。</p> <p>4.延長免繳健保費一年，同時推動民宿法以結合觀光農業。</p>

資料來源：陳水扁競選網站。

至於，第一次政黨輪替四年下來實際的執政經驗，擺置在社福政見支票的兌現檢驗上，提供若干的觀察重點：

首先，如果是從「意識型態—政策—立法—制度—行政—福利服務」的分析架構來看，那麼，即便對於四年下來相關的社會福利作為，有著不同的績效評核，但是，扣緊國家總體的發展界面時，諸如逕行以推動國民年金的說辭來取消過去舊政

府時代的老人津貼、迫於財源考量而率然延緩國民年金的辦理、提出「換票而非跳票」以及「四年任期屆滿才具有檢驗政見的公允性」的說詞，在在凸顯當初 2000 年大選時社福政見的構思規劃，僅見其願景的理想性，忽略了結構條件所可能帶來現實的侷限性，特別是關於「社福支出拖垮經濟成長」因果式的模糊論述：

“……所以個人（陳總統）認為，當

務之急就是要發展臺灣的經濟，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，我們可以暫緩社會福利的推動……”（資料來源：總統記者會問答實錄 2000 年 9 月 16 日）

連帶地，也由於缺乏詳實的前置作業，這使得即便是扣緊「兌現－跳票－不明」的觀測標準來看，對於 2000 年民進黨社福承諾的分數評比仍然是有待商榷的，畢竟，社福政見藍圖構思的同時，還是欠缺一套用以詳細評估社會大眾接受各種福利觀念和認同其理念認知的社會行銷策略；以及過度沈緬在強力輸送的傳播迷思，到頭來，在炫人迷樣的宣傳手法底下，社福政見往往僅淪為某種的口號與宣示

（比如：「阿扁全民政府，照顧妳的一生！？」、「善待女人、臺灣最美」、「政策水水水、開銷扁扁扁」、「照顧的重擔，阿扁替妳分擔」等競選口號）

### (二) 2004 年民主進步黨的社福政見

基於繼續執政的連任壓力，2004 年民進黨的社福政見訴求，某種程度上必須要務實地回應變遷社會所誘發出來的各種需求，同時，也要擴大類別範疇間以及福利對象內的競選支票，比如：對於臺商子女教育經費的補助、公費留學的低利貸款、增設托兒機構的租稅優惠、推動勞保老年給付的年金化、老農津貼的加碼給付、農民所得維持的實質保障、勞動三權的入憲、承諾軍公教薪水的調漲、編列專款解決國中小教師的退休問題以及建立與原住民國中有國的新夥伴關係，都有其鎖定特定族群的選票考量。（表二）

表二 2004 年民主進步黨社福政見一覽表

<p>&lt; 兒童、少年福利政見 &gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國教向下延伸，5 至 6 歲幼兒就讀公立者每年補助 5,000 元，就讀私立者補助 20,000 元。</li> <li>2. 擴大補助臺商學校教育經費，增加 4 千 5 百萬補助臺商子女，平均每位學生受惠 3 萬元。</li> <li>3. 多元入學：93 學年度將大學多元入學方案整併為甄選入學與考試分發兩種。</li> <li>4. 一網多版：94 學年度恢復數學、自然及生活科技部編、民編本教科書併行。</li> </ol>
<p>&lt; 青年福利政見 &gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 公費留學生名額增加為每年 1,000 人，同時留學貸款利率降為 2.925%。</li> <li>2. 5 年內，至少 15 所大學系所或研究中心拿到亞洲第一；10 年內，至少一所大學擠進全世界前 100 名。</li> <li>3. 北中南蓋三座世界級的流行音樂表演中心。</li> </ol>
<p>&lt; 婦女福利政見 &gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 女性參政突破三成，並邁向四成目標。</li> <li>2. 訂定法規嚴禁警政、司法、醫療、教育、社政等單位以作為或不作為方式，導致二度傷害女性之間訊、診療資料或現場畫面流入媒體。</li> <li>3. 2008 年以前，所有公務機關、學校及國公營事業完成嬰幼兒設施的設置，並以租稅優惠鼓勵民間企業增設托兒機構。</li> </ol>

<p>&lt;老人福利政見&gt;</p> <p>1. 2008 年以前開辦國民年金。 2. 勞保老年給付年金化，建立可攜式的勞工退休帳戶制度。</p>
<p>&lt;農民福利政見&gt;</p> <p>1. 調高老農津貼 1,000 元，老農津貼 5 年調一次。 2. 農貸利率降至 2.5%、農業災害貸款利率也降至 1.5%，同時放寬農保資格。 3. 水稻休耕補助金額提高為每公頃 45,000 元，大大降低農民的風險。 4. 餘糧收購金額調高為每公斤 16.6 元，不僅平穩稻米價格，同時讓農民更有保障。 5. 成立多處農業科技園區，促進農產品外銷、加強農業競爭力。 6. 調高「農業發展基金」，從 150 億增加至 300 億。 7. 「農業進口損害救助基金」逐年加碼，明年將達到 1,000 億。 8. 由農委會投入 4 億 2,000 萬元，漁船甲級用油每公頃多補助 250 元。 9. 成立農業部。 10. 設立全國農業金庫。</p>
<p>&lt;勞工福利政見&gt;</p> <p>1. 將勞工納入敬老福利津貼發放範圍，並溯及到 2003 年 7 月。 2. 推動勞工納保中斷者年資合併計算，保障 20 萬勞工權益。 3. 保障就業，讓失業率真正降至 4% 以下。 4. 建立所得替代率 54%，讓勞工退休後，每個月領到退休前薪水一半以上的退休金。 5. 保障勞動人權，勞動三權入憲。</p>
<p>&lt;公務人員福利&gt;</p> <p>1. 明年軍公教確定將可以調薪 3%。 2. 定三年計畫，編列專款協助地方政府解決國中小教師申請退休受阻問題。</p>
<p>&lt;原住民福利&gt;</p> <p>1. 新憲列原住民專章，國中有國的新夥伴關係。</p>

資料來源：陳水扁競選網站。

不過，相較於 2000 年的福利願景，2004 年所提出的社福主張在政見數目、涵蓋層面以及類別對象上，均顯得十分單薄，並且不是選舉對戰時的主打利器。至於，缺乏類似 2000 年社福政策白皮書的說帖，更足以凸顯出社會福利在整個競選策略與施政藍圖的邊緣、次要性質。

### (三) 2000 與 2004 年民主進步黨社福政見比較性論述

底下，我們扣緊類別對象來作為 2000

年與 2004 年社福政見比較性論述的考察面向：

#### 1. 在兒童福利政見方面：

2000 年民進黨係以「五五五安親照顧方案」與「三三三安家福利專案」作為家庭福利政見的競選主調，藉以產生大量行銷（mass marketing）、個體行銷（micromarketing）、關聯行銷（affinity marketing）以及體驗行銷（experiential marketing）等的行銷效益，同時，這些簡

明口號訴求的背後，的確是點明出當前臺灣社會托育服務的運作困境；相形之下，2004 年的兒童福利政見除了是搭配 2000 年的幼托整合政策而提出國民教育的津貼補助以外，其它像是臺商學校子女的教育補助以及恢復部編與民編本教科書併行等的政見訴求，多少有受限於當前制度運作失靈的現實考量。

#### 2. 在婦女福利政見方面：

在婦女福利政見方面，無論是 2000 年或 2004 年均凸顯女性參政的公民權利意義，只不過，對照於 2000 年較為抽象與宣示意義的訴求方式，2004 年的婦女福利政見顯得較為具體與務實，像是保護女性得以免於二度的人身戕害，以及藉由租稅優惠以鼓勵民間增設托兒機構藉以滿足職業婦女的托育需求。冀此，從優異的菁英婦女還原回到一般婦女人身處境的政見訴求，亦顯現出競選團隊應對變遷需求的覺察能力。

#### 3. 在老人福利政見方面：

2000 年的總統大選對於老人福利的藍圖建構是完整多層的，亦即，從經濟安全、社區照顧、居家服務、喘息照顧、通報保護、長期照護以及監督管理等，顯見民進黨日後取得政權的企圖心，相形之下，2004 年的老人福利政見則是偏重在所得維持的保障機制設計上，像是開辦基礎年金性質的國民年金以及建立可攜式的勞工退休帳戶制度，藉以達到某種的所得替代效果，畢竟，高齡化社會的深層惡化，直指出來社會大眾對於經濟不安全的集體性恐慌。

#### 4. 在少年福利政見方面：

2000 年的少年福利政見涵蓋著從 12 歲至 24 歲不同年齡層各自福利需求的訴

求承諾，連帶地，綜合著升學輔導、職業訓練、服務學習、輔導安置以及購屋貸款，亦凸顯出來 2000 年少（青）年福利政見訴求的多樣面貌；至於，2004 年的少年福利政見則是鎖定大專學生作為政見訴求的標地對象，據此提出整併大學多元入學方案、增加公費留學生名額以及提昇大學競爭能力等與知識經濟相關聯的訴求主張，至於，提出北中南建蓋三座世界級流行音樂表演中心的訴求主張，明顯希望達到吸納年輕人選票的加分效果。

#### 5. 在身障者福利政見方面：

包括就業、就養服務、信託管理、障礙年金、照顧津貼以及喘息服務等，彰顯出來 2000 年身障者福利的多元化思考，相形之下，2004 年的身障福利則是呈現沒有任何具體承諾主張的空白狀態。

#### 6. 在農民福利政見方面：

2000 年的農民福利政見相當地簡單明瞭、淺顯易懂，提出要將農民視為準公務人員，農業收成的差額由政府補助，藉此保障農民要有基本工資；至於，2004 年則是扣緊現金給付與經費補貼的訴求主軸，據以提出包括老農津貼、農業貸款、休耕、漁船用油、農業發展基金、農業進口損害救助基金等補助措施的政見訴求，除此之外，成立農業部以及設立全國農業金庫亦展現民進黨思索農業問題的切入觀點。

#### 7. 在原住民福利政見方面：

2000 年的原民福利直指出原住民社會所固著的結構性限制，來作為福利政見的訴求重點，就此而言，包括憲法中的原住民專章、原住民族自治區、原住民土地法院、公營原住民事業單位、原住民社會福利體系、民族認定識別法以及民族學院

等的政見主張，是有它耳目一新、令人驚奇的行銷效果，然而，2004年的原住民福利主張則僅賸下原住民專章之國中有國、新夥伴關係的概念宣示。

8.在勞工福利政見方面：

2000年並未有具體的勞工福利政見主張，相對應於競爭式國家（competitive state）的全球化發展趨勢，2004年的勞工福利政見訴求，卻是反向操作，主張建立所得替代率的機制設計，並且提出要將勞工納入敬老福利津貼的發放範圍、推動將勞工納入中斷者年資予以合併計算以及保障就業等的利多措施。

9.在災民福利政見方面：

關於九二一災民的權益問題僅見於2000年總統大選，相關聯的政見主張包括有設立五百億元信用保證基金、購屋貸款利息與免繳健保費等的現金給付以及單一服務窗口等的行政改革措施。

10.在軍公教福利政見方面：

關於軍公教福利的政見主張，僅在2004年的總統選舉中出現，事實上，回應這幾年軍公教凍結薪資調整以及出現大批申請退休的客觀事實，這使得包括軍公教確定可以調薪以及編列專款以協助解決中小教師退休問題的政見承諾，當有其穩固執政權之侍從福利的權衡考量。

最後，四年前與四年後兩次總統大選的相互觀照，如何將選舉場合裡的社福政見，擺回到將近一千五百個日子的生活世界裡，以提供社福政見不同的探究論述，以此觀之，有關2000年~2003年臺灣地區社會福利供需情形的對照（表三），再次地凸顯出選舉政見之於抽象宣示與實際作為，這兩者間存在著包括可及性、可近性、權責性、統合性、連續性、回應性、適當性以及整體性等等無法完全銜接的必然性。

表三 2000~2003年臺灣地區社會福利發展圖貌

發展圖貌	2000年	2001年	2002年	2003年
<社會福利支出>				
各級政府支出社會安全比(%)	28.7	30.0	26.4	27.6
各級政府社會福利支出比(%)	16.9	17.5	15.1	----
<兒童及其身心處境>				
人數(人)	3,751,124	3,700,255	3,611,832	3,517,956
比例(%)	16.83	16.51	16.04	15.56
托育機構(所)	3,345	3,600	3,897	4,082
托育服務收托數(人)	309,716	318,918	327,125	294,528
托育津貼(百萬)	240	171	185	244
生活扶助(百萬)	701	631	667	572
兒童保護(人)	4,093	4,466	4,278	5,349
寄養家庭(個)	644	792	829	931
寄養兒童(人)	1,008	1,198	1,395	1,377
育幼院收容數(人)	2,395	2,323	2,317	2,126

<婦女及其身心處境>				
中途庇護機構(家)	30	28	27	37
中途庇護機構收容數(人)	532	616	853	1,129
緊急生活扶助(人)	2,167	1,847	2,535	2,689
大陸外籍配偶(人)	22,075	27,258	26,228	28,598
東南亞外籍配偶(人)	36,912	55,428	67,763	79,471
特殊境遇婦女扶助人次	----	----	109,598	196,999
特殊境遇婦女扶助金額(萬元)	----	----	27,035	33,306
<老人及其身心處境>				
人數(人)	1,921,308	1,973,357	2,031,300	2,087,734
比例(%)	8.62	8.81	9.02	9.23
年老化指數(%)	40.9	42.3	44.2	46.6
敬老津貼核付金額(億元)	336.1	330.7	475.3	524.7
敬老津貼核付人數(萬人)	84.1	83.8	127.6	149.0
敬老津貼占全體老人比率(%)	43.8	42.4	62.8	71.4
中低收入老人津貼(萬人)	20.5	18.1	18.2	17.4
中低收入老人津貼人數占老人比例(%)	10.7	9.2	9.0	8.3
老年農民福利津貼(萬人)	63.6	65.6	67.0	67.7
老年農民福利津貼(百萬元)	23,189	23,245	23,761	24,130
居家服務(萬人次)	67.2	93.4	115.1	152.3
日間照顧服務(萬人次)	20.6	24.2	29.1	31.3
營養餐飲(萬人次)	135.7	145.4	208.4	228.0
老人保護專線(萬人次)	0.9	1.1	1.3	1.8
<少年及其身心處境>				
人數(人)	2,027,945	1,962,266	1,932,701	1,912,023
比例(%)	9.10	8.76	8.58	8.46
教養機構(個)	15	17	22	24
輔導機構(個)	12	14	14	16
服務機構(個)	40	30	29	29
育樂機構(個)	3	3	3	4
家庭寄養(人)	566	525	659	765
機構安置(人次)	1,715	1,394	992	1,300
個案輔導(人次)	12,749	12,566	11,889	11,930
追蹤輔導(人次)	12,047	11,873	14,957	14,854
陪同出庭(人次)	461	469	760	661

諮詢服務（人次）	20,644	20,267	22,315	----
生活扶助（億元）	2.85	2.93	3.46	----
開案件數（件）	2,166	2,730	2,824	----
保護安置（人次）	27,538	27,115	29,257	----
<身心障礙者及其身心處境>				
人數（人）	711,064	754,084	831,266	861,030
比例（%）	3.19	3.37	3.69	3.81
定額僱用（人）	37,504	41,618	44,153	45,860
托育養護補助（百萬元）	1,697	1,960	2,250	2,659
生活補助（百萬元）	7,409	6,687	7,536	8,250
輔助器具補助（百萬元）	630	569	641	708
機關住宿收容數（人）	6,863	7,531	8,407	9,506
早期療育收托（人）	3,157	3,216	3,566	4,831
早療通報轉介（人）	9,421	11,981	13,264	13,231
早療個案評估（人）	3,479	4,017	5,642	----
早療個案管理（人）	6,552	7,698	11,609	12,4422
早療個案療育安置（人）	7,436	9,350	16,286	9,641

按 1：東南亞外籍配偶涵括越南、印尼、柬埔寨、菲律賓、泰國、緬甸、馬來西亞等國。

按 2：特殊境遇家庭婦女扶助係自 2002 年公布實施。

資料來源：行政院中央健保局、內政部、主計處、勞委會。

### 三、探索民主選舉、政見訴求以及福國利民的命題思考

基本上，選舉政見可以被視為某種的期約承諾，然而，選民託付與期待的背後，卻隱涵著政治、經濟、財政等的結構性限制，對此，不必然要過度地放大政見主張的功能定位，然而，民主選舉被嫁接在責任政治的同時，政見本身還是有它深究、論述的必要性，就此而言，民主選舉、政見訴求與福國利民即便不是一種因果式的對應關係，但是，攸關到總統大選社福政見的檢視判準，包括有規範層次（normative level）與工具層次（instrumental level）這

兩種不同層次的議題思考：

#### （一）規範層次的議題思考

1. 候選人社福政見的提列是否有其首尾一貫的願景性：

屬於大位的總統選舉，理當擴充政見本身的視野格局，據此提出四年一任和八年一期之短程、中程與長程的施政願景，就此而言，過去供需情形的針砭、當前運作失靈的檢討以迄於未來藍圖承諾的勾勒，在在需要更為詳實的作業評估，而非淪為短線功利、操作民粹的勝選考量。

2. 候選人社福政見的提列是否吻合總統層級的位階：

簡單地說，社福政見的訴求主張要超

出社會福利事務主管單位的權限，而必須提高至跨部會以上的層級，否則的話，候選人所提列的社福政見就可能會出現必須要以總統之尊來加以監控指揮的情況，如此一來，總統府勢必將取代原本是內政部權責要做的事，原有的行政運作機能勢必也會受到戕害。冀此，從總統本身職權的層次來檢視各種類別範疇的社福政見，其本身既是一種適格性(eligibility)的問題，同時也是一種發展藍圖的願景勾勒。

3. 候選人社福政見的提列是否切中當前問題處境的要害與關鍵：

總統大位的角色功能之於社會福利藍圖規劃的意涵，在於這些社福政見的提列，是否敢去面對或衝撞問題背後真正的癥結所在，這其中特別是所觸及到有關權力、資源以及服務整合等的根本性機制設計的問題。

4. 候選人社福政見的提列是否符合民主法治的實踐步驟：

即便是總統的權責有其較大格局的功能展現，但是，落實在工具性層次上，之於社會福利事務上的「理念」(faith)與其「實踐」(witness)兩者之間的轉銜，還是必須委由行政層面來加以解套，以此觀之，候選人是否會在選舉期間逾越程序而

草率地遽下定論甚或是宣布某些討好性的民粹政見，這亦成為觀測的指標之一。準此，社福政見的訴求是否符合民主法治的實踐步驟，其主要的思考點還是要擺放在合法性與常規化的制度層面上。

5. 候選人社福政見的提列是否能夠達到滿足人民需求的有效性：

社福願景的勾勒固然是有其理想性，但是，政見的訴求是否妥當、適宜與有效，並且能否具實地滿足民眾或特殊族群的真正需求，這亦是考察候選人社福政見的評鑑指標之一。無疑地，這些的觀察指標除了是直指候選人的政見是否兼具傾聽民意和了解民謨的規範性訴求以外，有否考量並且顧及到受益者或求助者個別問題的特殊性(particularities)，這會是檢視政見內容品質良窳好壞的關鍵所在。

6. 候選人社福政見的提列是否考量到可能的後遺症：

社會福利政見執行之後所可能引發的衝擊和非預期的後果(unintended consequences)，這亦是候選人在提列社福政見訴求時所必須要兼備的課題，依此觀之，特別是攸關到福利資源的排擠效應以及國家、社會整體的財政負擔能力，亦成為配套的觀測指標。

表四 2004年辯論會現場提問題目一覽表(社會安全議題部分)

(第一場辯論會現場提問題目)

陳水扁主答題目：兩性平權既是民主價值，也是世界潮流。目前很多國家在制定政策或編列預算的時候，都把追求性別平等當做主要的施政方向，全面性地落實在所有的政策領域當中，我國目前和婦女相關的預算卻常常忽視女性的主體性，大部分是殘補的社會福利支出，缺乏積極的發展，已經建立的制度或政策在執行的時候，也往往因為經費和人力的不足，而無法真正落實。請問您有什麼具體的做法，可以使我國從政策制定、預算編列到實際執行，全面性地實踐性別平

等的價值？

連戰主答題目：我想請教兩個問題。第一個，你的政策白皮書裡邊及剛剛的發言裡，也提到了要推動原住民自治。我想請教的就是，你的自治跟陳先生的自治有什麼差別？第二個問題是，你知道現在臺灣目前外勞、外籍新娘、大陸新娘等等，或明或暗已經有非常多的人，你認為這會對我們未來 20 年之後的族群人口結構會有什麼樣的影響，你有什麼樣的辦法來具體因應呢？

(第二場辯論會現場提問題目)

陳水扁主答題目：臺灣賦稅率由 81 年的 18.6% 下降到 91 年的 12.3%，稅率降了三分之一，但受益的只有企業與鉅富，請問陳水扁先生，如何解決既適用「兩稅合一」又適用「促進產業升級條例」，以解決財團不繳稅還可以退稅的不公義問題？另外，用錢賺錢的資本利得不課稅，是稅制不公平的主因，請問當選後會不會復徵證券交易所所得稅？如果會，辦法是什麼？如果不會，理由是什麼？我想請教中央政府負債問題。中央政府負債餘額過去十三年成長了十四倍，成長幅度在兩黨執政期間相差不多。這樣的不利趨勢，當然與包括總統在內的政治人物，經常提出討好選民、卻沒有整體規劃的支出承諾有關。

連戰主答題目：現行軍公教 18% 優惠存款，92 年度政府編列 560 億元，預計未來十年還要持續增加預算支出，請問政府如何因應？其次，國親提出的社福政見，勞保老年給付一半可以享受 18% 優惠存款，試問要增加多少預算？以目前國家財政情況，錢從哪裡來？

## (二) 互具層次的議題思考

### 1. 自律層次的機制設計：

關於政見、政策以及政績的責信問題 (accountability)，執政黨本身有著率先自我反省的積極作為；連帶地，內閣成員以及行政團隊也要有進行施政績效的評比，畢竟，隨著選舉舞動的政見主張勢必要藉由政事的有效推動，才得以產生福國利民的轉化作用。冀此，攸關到政見主張之內部評估、追蹤、考核與評鑑機制的建構，這是一個負責任的執政黨所要負的自我期許。

### 2. 他律層次的機制設計：

攸關到社福政見的競選支票，除卻政治性承諾的道德指稱以外，如何藉由法律以規範政見本身的妥適性、可行性以及後

果性，就此而言，財務來源以及租稅負擔等權利義務的清楚交待，當有它作為選舉過程裡正當程序 (due process) 的基本規求；連帶地，社福政見之於朝野政黨的論述意義，斷然不在於相互地競價加碼，而是形成一種外在制衡的監控機制。

### 3. 中介層次的機制設計：

訴諸於一個成熟公民社會的中介機制 (intermediate)，藉以提供大選期間定時與選後不定期的對話機制；連帶地，公共事務的理性辯論也要進一步落實而成為一種價值觀念、態度認知與行為模式的民主素養。

最後，藉由當前臺灣社會的發展圖象，點明出來在總統大選作為引領社會的良性變遷，這使得社福政見提列的背後，

隱涵著某些綜融與全面性的觀照視野，比如：

(1)社福政見理當搭配其它包括醫療、衛生、勞動與經濟等政見來做通盤的考量，畢竟，國家發展建設是整體並行的，倘若過於凸顯社會福利單一層面的政見訴求，將可能淪為枝微末節的漫天喊價，而無法使政見產生積極性的轉化力量；連帶地，缺乏整體面的綜合考量，社福政見的本身將成爲一種選前與選後的愛憎情結，而徒增「社會福利」的污名與被標籤化。

(2)如何針對快速社會變遷所誘發出來的各種需求以提出整全多層的政見主張，就此而言，糾雜著經濟表現與政治風險的國家競爭力、負向的國家展望、赤字預算與福利擴張的財政危機、景氣蕭條與失業貧困的風險事故、家庭資產與可支配所得的貧富差距、荷包縮水與物價上漲的支出增加、醫療安養與經濟安全的所得維持、家庭型態變異的不同需求、高齡與少子的

人口模式變遷以及暴力犯罪與民眾人身權益保障（表五），點明：社福政見僅是觸動盤根錯節之結構性限制的一條引線，冀此，如何正視社福政見背後的結構性意涵並思索配套性的解決對策，而非只是將社福支票視爲一帖萬靈的解劑。

(3)針對不同屬性變項所誘發出來包括失業貧窮、單親弱勢、雙薪少子、外偶家庭以及老年獨居的等所涵蓋經濟、社會、文化的人口族群，以提出兼具共通性（universalities）和分殊性（particularities）的整體家庭政策（holistic family policy），畢竟，對照於當前單點式的個體福利與套餐式的集體福利，如何兼顧風土人情以設計出全餐式的整體家庭福利，這才是釜底抽薪的解決之道。冀此，與其漫無限制的開出福利支票，倒不如澈底檢討當前包括保險、救助、津貼以及福利服務之社會安全制度各種的運作失靈情形。

表五 政黨輪替（2000年～2003年）臺灣社會變遷圖象一覽表

觀測指標	2000年	2001年	2002年	2003年
<經濟發展範疇>				
經濟成長率（%）	5.78	-2.22	3.94	3.33
勞動參與率（%）	57.68	57.23	57.34	57.34
男性勞動參與率（%）	69.42	68.47	68.22	67.69
女性勞動參與率（%）	46.02	46.10	46.59	47.14
國內生產毛額（億元）	96,125	94,476	97,354	98,442
國內固定投資（億元）	22,564	17,724	17,289	17,160
平均每人 GNP（美元）	14,114	12,798	12,884	13,139
平均每戶可支配所得（元）	891,445	868,651	875,919	881,662
平均每戶消費支出（元）	662,722	657,872	672,619	666,372

平均每戶儲蓄 (元)	228,723	210,779	203,300	215,290
躉售物價指數 (2001 年=100)	101.36	100	100.05	102.53
平均每人稅負占 GNP (%)	13.2	13.0	12.3	12.3
最高所得組為最低所得組之倍數 (倍)	5.55	6.39	6.16	6.07
吉尼係數 (%)	0.326	0.35	0.345	0.343
失業率 (%)	2.99	4.57	5.17	4.99
公共服務擴大就業經費 (億元)	----	----	----	220.70
公共服務擴大就業經費 (人)	----	----	----	89,722
<家庭生活範疇>				
粗結婚率 (千分比; 對/千人)	8.19	7.63	7.69	7.60
粗離婚率 (千分比; 對/千人)	2.37	2.53	2.73	2.87
單親家庭比率 (%)	7.54	7.73	8.09	8.24
跨國婚配率 (%)	2.99	4.57	5.17	4.99
育齡婦女總出生率 (人)	1.7	1.4	1.3	1.2
平均每戶人口數 (人)	3.33	3.29	3.25	3.21
男性平均餘命 (歲)	72.7	72.9	73.2	73.4
女性平均餘命 (歲)	78.4	78.8	78.9	79.1
扶養比 (%)	42.3	42.1	41.7	41.04
獨居老人 (人)	53,444	52,279	49,111	8,637
婦女庇護中心 (人次)	532	616	853	1,129
婦女緊急生活扶助 (人次)	2,167	1,847	2,535	2,689
性侵害發生件數 (件)	2,224	2,933	2,977	----
性侵害女性比率 (%)	96.8	96.5	97.4	----
國中小中輟學生 (人)	8,666	9,464	9,595	8,605
兒童受虐比率 (千分比)	1.09	1.20	1.17	1.50
少年嫌疑犯 (人)	18,144	16,939	15,659	12,331
自殺人數 (人)	2,471	2,781	3,053	3,195
暴力犯罪發生率 (件/十萬人)	46.5	64.1	66.3	57.5
<社會安全範疇>				
社會福利支出淨額 (億元)	5,318	3,970	3,237	----
各級政府社福支出占政府支出比 (%)	16.9	17.5	15.1	----
各級政府社福支出占 GNP 比 (%)	3.6	4.1	3.2	----

平均每人福利受益淨額 (元)	24,026	17,770	14,409	----
<社會保險範疇>				
健保投保人數 (千人)	21,401	21,654	21,869	21,899
健保納保率 (%)	95.76	96.64	97.10	96.88
農民健康保險 (萬人)	178	177	175	171
65 歲以上農保人數 (萬人)	67	68	70	71
失業給付核付件數 (件)	105,227	485,851	611,646	325,340
失業給付核付金額 (億元)	16.65	78.25	102.04	54.59
<社會救助範疇>				
低收入戶數 (戶)	66,467	67,191	70,417	76,410
低收入占總戶數比 (%)	0.99	0.99	1.02	1.08
低收入人數 (人)	156,134	162,699	171,200	187,875
低收入占總數比 (%)	0.70	0.73	0.76	0.83
<國富情形>				
外匯存底 (億美元)	1,067	1,222	1,617	2,066
國富淨額 (兆元)	91.5	89.9	90.4	----
平均每人國富淨額 (萬元)	412	402	402	----
各級政府收入淨額 (億元)	27,849	18,968	17,879	18,482
各級政府支出淨額 (億元)	31,409	22,718	21,449	22,062
各級政府收支餘絀 (億元)	-3,561	-3,749	-3,570	-3,580
各級政府財政債務餘額 (億元)	26,517	30,318	32,780	36,640
各級政府財政債務占 GNP (%)	27.0	31.3	32.8	36.0
國安基金資產 (萬元)	13,765,000	13,640,889	14,616,545	8,697,562
國安基金負債 (萬元)	17,930,754	18,561,483	15,120,712	6,690,057
國安基金金淨值 (萬元)	-4,165,754	-4,920,593	-504,167	2,007,505
<國家展望>				
標準普爾對臺灣貨幣評等	AA-/A-1+	AA-/A-1+	AA/A-1+	AA+/A-1+
標準普爾對臺灣評等展望	負向	負向	穩定	穩定
新制 IMD 國家競爭力排名	6	5	7	6

按 1：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、醫療保健等 5 項。

按 2：勞工保險失業給付係自 1999 年元月開辦；公共服務擴大就業方案係自 2003 年開辦。

資料來源：行政院中央健保局、內政部、主計處、勞委會。

#### 四、代結論：社福政見之於民主選舉的迷思與弔詭

理想上，我們期待能夠透過選舉的對話情境（包括候選人與選民、個人與國家、政黨與政黨、民主政治與公民社會），以共同思考未來的出路與選舉，就此而言，政見訴求是一種相互溝通的對話平臺，然而，事實證明：選舉過程當中所激盪出來的熱情與非理性，卻不必然有助於引導社會的良性變遷。

就此而言，檢視 2000 年與 2004 年二次總統大選的社福政見，更為根本的課題是要從規範性的角度來重新思索：在選民的心裡對於「福利」(welfare) 或「福祉」(well being) 的認知感受與真實意義為何？畢竟，在相當程度上，國人對於福利的認識還是停留在「因果的、救濟的、求償的、德政式的與非切身性的(irrelevant)」

的矛盾情結之中，這使得包括總統大選在內的各級民主選舉，社會福利的政見支票總是令人迷炫，但又缺乏理性思辨的轉化作用。

連帶而來，國人可以凝聚出何種的福利倫理（簡要地說就是權利與義務之間的對應關係為何）？福利措施背後所對應的人文社會脈絡意義為何（差序倫理與正義倫理之間的拉鋸）？我們願意接受什麼樣的機制安排（最直接的提問便是我們願意負擔多少的稅額）？以及我們如何在民主政治政黨輪替的運作機制底下建構彼此間相互信任的共同關係（更根本的關懷旨趣應該是如何建構生命共同體的連帶機制設計）？終極而言，一個兼具反思能力的公民社會(civil society) 又如何可能以及是否可以有效運作！？

（本文作者為中國文化大學社會福利系教授）

#### 參考文獻

- 王順民（1993）基變（Radical）社會福利：福利迷思與福利重建—二屆立委選舉社會福利政見拆解，福利社會，34，1~11。
- 王順民（1998）兒童福利的另類思考—以縣市長選舉兒童福利政見為例，社區發展季刊，81，130~147。
- 王順民（2000）第十任總統候選人社會福利政見的初步觀察，社區發展季刊，90，216~235。
- 王順民（2001）政黨行銷之初探—以 2000 年總統大選扁陣營選舉行銷策略為例，發表於〈新世紀、新人類、新希望：展望二十一世紀社會福利策劃與管理〉學術研討會，臺北：中國文化大學社會福利學系。
- 王順民（2002）民意導向與福利迷思：有關第五屆新科立委候選人社福政見的初步考察，社區發展季刊，97，310~328。
- 薄慶玖（1995）地方政府與自治，臺北：五南圖書出版公司。
- Skocpol, Theda (1992) *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Harvard University Press.