



國立中山大學社會學系

碩士論文

Department of Sociology

National Sun Yat-sen University

Master Thesis

台灣發展型福利體制的轉變：以國民年金為例

The Transformation of Developmental Welfare Regime in

Taiwan: A Case Study of National Pension Insurance

研究生：陳奇宗

Qi-Zong Chen

指導教授：蔡宏政 博士

Dr. Hung-Jeng Tsai

中華民國 103 年 1 月

February 2014

國立中山大學研究生學位論文審定書

本校社會學系碩士班

研究生陳奇宗（學號：M006090001）所提論文

台灣發展型福利體制的轉變：以國民年金為例

The Transformation of Developmental Welfare Regime in Taiwan: A Case Study of National Pension Insurance

於中華民國 103 年 / 月 14 日經本委員會審查並舉行口試，符合碩士學位論文標準。

學位考試委員簽章：

召集人 楊靜利

楊靜利

委員 蔡宏政

蔡宏政

委員 鄭清霞

鄭清霞

委員

委員

委員

指導教授(蔡宏政)

蔡宏政

(簽名)

中文摘要

本文檢視民主化對於台灣福利制度的影響，並說明由於民主轉型，導致了國家在領導國民年金的整合上呈現失能的狀態。在 1980 年代以前，威權國家具有強烈的領導經濟發展思維，有意識的將社會政策從屬於經濟發展，國家強力地領導了經濟生產和其他的社會政策，因此台灣具有文獻所稱的生產型福利體制的特色。1990 年之後，由於民主化和經濟自由化的因素，國家能力日益受限，無法再強力地領導經濟發展，然而由於選舉競爭的關係，國家又必須通過社會政策以爭取民眾支持，遂有文獻所稱的發展型福利體制的轉向。2000 年政黨輪替後，新上台的政府面對的是經濟自由化的後果、政治的角力，以及不同利益團體的挑戰，這些因素在在都使得國家既無法如同過去一般領導經濟發展，也無法持續發展型福利體制。本文以 2000 年政黨輪替後的國民年金整合失敗為例，論證由於民主化的因素，過去國家用福利發展主義來領導社會發展的情況在 2000 年到 2008 年的國民年金議題上已經呈現弱化的情況，強調國家領導能力的東亞發展型福利體制在台灣已經發生改變。

關鍵字：東亞福利體制、發展型國家、國家能力、民主化、國民年金

Abstract

This thesis explores the impact of democratization impact on Taiwanese welfare institution and argues that democratic transition results in the state disability on the National Pension Insurance. Before 1980s, the authoritarian state with strong capacity and will to lead economic development and social policy. It was thus explained as one typical case of so-called productivist welfare regime. After 1990s, democratization and economic liberalization limited state capabilities to lead economic development. However, due to electoral competition, the ruler must gain public support by social policy. Thus, Taiwan's welfare system was gradually transformed into developmental welfare regime. After 2000, The new government faced the consequences of economic liberalization, political conflict, and the challenges of different interest groups. All these factors constrained the state capacity to sustain the developmental welfare regime. In this thesis, the author discusses the failure of the integration of the National Pension Insurance after 2000. Due to democratization, state capacity for welfare developmentalism has been weakens during in 2000-2008. In conclusion, the East Asian developmental welfare regime has changed in the case of Taiwan.

Keyword: East- Asian welfare regime, Developmental state, State capacity,

Democratization, National Pension Insurance

目錄

中文摘要.....	i
Abstract.....	ii
第壹章、序論	1
第一節 研究背景及問題意識.....	1
一、研究動機與問題意識.....	1
二、老年經濟安全制度的理念和功能.....	3
第二節 研究架構和方法.....	8
一、研究架構.....	8
二、研究方法.....	11
第貳章、文獻回顧	14
第一節 福利國家與福利體制.....	14
第二節 東亞福利體制.....	18
一、東亞發展型福利體制的反思.....	18
二、台灣的東亞福利體制特性.....	23
第參章、2000年以前的政治、經濟與福利制度	28
第一節 1970年代末以前的政治、經濟與福利制度.....	28
一、國民黨政府的威權統治.....	28
二、威權時期的經濟發展.....	30
三、威權時期的老年經濟安全保障體系.....	33
第二節 1980年代~1990年代的政治自由化與民主轉型	37
一、國家領導能力的挑戰和威權統治的鬆動.....	37
二、政黨競爭和選舉利益的競逐.....	40
第三節 從經濟奇蹟到結構轉型.....	46
一、經濟的快速成長.....	46
二、經濟的自由化和結構的轉型.....	49
第四節 政治經濟自由化下的老年經濟安全保障體系.....	51
一、福利發展主義? 1990年代的福利擴張	52
二、福利政策作為選舉工具.....	53
三、小結：民主轉型下國家領導權的轉變.....	55
第肆章、2000年以後的政治、經濟與福利制度	57
第一節 首次政黨輪替.....	57
一、民進黨的執政和分歧.....	57
二、政治結構的遺緒和突破.....	59
三、公民社會的多元意見.....	62
第二節 全球經濟自由化的衝擊.....	64

一、經濟全球化與產業外移的趨勢.....	64
二、全球經濟對國家領導能力的削弱.....	67
第三節 選舉掛帥的福利政策與國民年金.....	73
一、津貼政策的後果.....	73
二、國民年金的討論與社福團體的倡議.....	80
三、內政部與經建會的規劃.....	83
四、政務委員的協調.....	90
第四節 2000 年後國民年金延宕以及大整合失敗的因素.....	99
一、各部會的抗拒.....	100
二、津貼的發放和加碼.....	103
三、民進黨內部意見的分歧和行政首長更換頻仍.....	104
四、朝小野大及新政府無力改變制度的慣性.....	108
五、國家無法統合社福團體.....	110
第五章、結論：國家失能與年金改革	112
第一節 國家能力在國民年金議題中弱化的原因與其後果.....	112
一、國家領導的消失.....	112
二、各社會保險及津貼的分立.....	113
第二節 台灣作為發展型福利體制的制度改變與延續.....	115
參考文獻	120



第壹章、序論

第一節 研究背景及問題意識

一、研究動機與問題意識

自從 Esping-Anderson(1990)提出福利資本主義和福利國家體制的論述，並區分西方福利體制可分為保守、社會民主、自由主義三種類型後，所謂福利國家的類型都一再受到熱烈的討論。由於福利體制理論被提出的 1990 年代，當時所謂東亞地區的經濟奇蹟正席捲全世界，東亞經濟的快速發展也吸引了西方福利學者的關注。然而不僅是經濟的快速發展，更是東亞各國以最小比例的福利支出達成經濟發展與穩定社會和諧的現況。基於此，便衍生出了一連串「東亞福利體制」的討論(I. Holliday，2000; I. Holliday，2005; I. Gough，2000; I. Gough，2001; Kwon，2007; 李易駿、古允文，2003; Y.-j. Lee & Ku，2007)。然而不論是哪一種東亞福利體制的論點，最重要的論點是強調國家領導能力的重要性，無論國家是領導經濟還是領導社會。在東亞發展型福利體制的討論裡，國家不但要有能力領導政策走向，還要有規劃及執行的能力，並在經濟與社會政策中扮演領導的角色。

在台灣的發展脈絡中，可以觀察到 1980 年代之前，在國家的強力領導和干預下，台灣的經濟發展快速，薪資上漲和低失業率使的家庭和個人可以有足夠的儲蓄來降低經濟風險。國家也以全面性的經濟發展來讓人民獲得更高的薪資以取代福利政策的擴張。到了 1990 年代，民主的轉型讓國家的權力開始遭到挑戰，國家的控制和能力也漸漸萎縮。國家退卻的結果使的公民社會和資產階級開始壯大。國家為了維持統治的正當性，就必須制定更完整的福利政策，因而著手規劃國民年金、農保和各項津貼，民主化以來的福利擴張也由此開始。同時也讓國家由過去領導經濟的發展轉向領導社會的發展。

2000 年臺灣首次政黨輪替後。產業的外移和失業的問題也漸趨嚴重化，讓家庭和個人漸漸無法在就業市場中取得足夠的薪資來保障個人維持基本的生

活。公民社會則是呈現多元但意見紛歧的狀況。公民社會的意見分歧和資產階級不斷膨脹的結果，導致了國家領導能力的下降。在年金議題的發展上尤其如此，在國民年金的規劃上充分顯現出國家領導能力的下降與失靈。在 2000 年到 2008 年這段期間由國家領導的普及式國民年金大整合的失敗，再度揭示了台灣的福利制度依舊維持職業分立的社會保險制度，台灣的年金制度不論是基礎年金還是職業年金，都還是依照個人在職場上不同的角色與薪資所得來繳納保費，進而得到不同的老年經濟安全保障與年金給付。而非當時政府想領導整合，具有相同基礎給付水準的普及式國民年金。因此，本文試圖透過歷史解釋的方式來說明制度的變化。以歷史的方式來看待制度，進而透過這種分析途徑說明 2007 年定案的國民年金之所以延宕，甚至無法整合，乃是因為民主轉型中的選舉競爭以及「以民意為依歸」所造成的國家制度性失能現象。

一個國家的福利制度往往是鑲嵌在特定歷史脈絡中，同時也是政治因素和經濟因素交互作用下的產物，因此藉由長時段政治經濟的剖析，才能夠對一個國家的福利體制有全盤性的理解。要理解台灣的福利體制，甚至是國民年金的決策過程，都無法不去正視歷史過程中的各種偶然和限制。其次，對制度的分析之所以重要，是因為制度是作為辨識福利體制的重要工具，能夠幫我們理解制度的變化。因此本研究使用的就是一種以制度來理解福利體制的分析方式。說明國家之所以在年金制度的整合裡出現制度性的失能，乃是由過去發生的事件、制度和行動所累積而來的歷史交會結果。也唯有將台灣戰後的政治經濟條件做一個清楚的釐清和爬梳，才能夠理解為何 2000 年後的民進黨政府無法有效領導國民年金的制定和整合，導致國家在國民年金的整合上呈現制度性的失能。也才能夠明白台灣過去為何被稱為東亞發展型福利體制，以及後來的體制產生了哪些變化。

綜觀台灣的福利發展脈絡，從 1980 年以前的威權國家能夠強力領導政治領域和經濟領域，並透過這兩者來再分配福利的資源，同時也可以不必理會社會的要求，徹底貫徹國家的意志。1980 年代到 1990 年代，由於各種政治和經濟上的挑戰而漸漸弱化了威權國家的領導能力。2000 年後，由於選舉的競爭，更使的

國家陷入了制度性失能的狀態，本論文以在國民年金的規劃過程進行一個案例研究，說明這些台灣福利體制的歷史形成與轉折。

因此，本研究的主要提問是：在 2000~2008 年期間，國家為何無法順利領導國民年金的整合和推動？這樣一種領導失能的狀態是從何而來的？我將說明，過去將國家領導福利發展作為最重要論點的「東亞發展型福利體制」在台灣已經產生了變化，因此台灣能不能再被稱為東亞發展福利體制需要重新被檢視。

二、老年經濟安全制度的理念和功能

要釐清一個國家福利體制的轉變，就必須先認清社會保障制度的理念和功能。楊靜利(2000)認為作為一個社會保護制度，社會保險具有強制性，而且是法定保障的權利。保障的範圍除了考量被保險人的利益之外，也同時考量社會的利益。因此強制標準的設置是要確保社會上的弱勢者得以加入。社會保險也並非利益取向，而是著重於如何降低成本。因此，社會保險在商業保險和社會救助之間有著自己的功能和組織，有著一種同舟共濟的精神。因此，社會保障制度的實施在某種程度上和社會民主體制的轉型是息息相關的。

在眾多老年經濟安全制度中，用來防範資本市場中老年經濟風險的年金制度最為人所討論和重要。年金，顧名思義是一種定期定額給付的老年經濟安全保障制度，旨在保障勞年經濟生活的不虞匱乏，定期定額的給付模式也避免了一次總給付所造成的經濟風險。而所謂年金，本質上是一種定期性繼續支付金額的方式，本來無關保險或救助，亦不分社會性或商業性。但若透過保險方式來提供定期性給付金額的制度，則稱之為年金保險。一般而言，所謂的年金保險，指的是以年金給付方式來對於被保險人遭遇年老、殘障或死亡等事故時，提供定期性繼續保險給付，以保障其家屬未來生活安全為目的的一種社會保險制度(柯木興，1995)。在許多發展中國家的例子中，我們都可以清楚的看見人口結構的老化，以及非正式團體與傳統家庭功能的弱化，再再都突顯出了老年經濟安全保障的迫切性，台灣當然也不例外。

對於年金制度，世界銀行(The World Bank)社會安全財經專家們曾於 1994 年提出有關「避免老年危機」(Adverting the old-age crisis)研究報告。此報告對於人口老化影響老年人經濟安全問題有所建議，並總結各國年金計畫的經驗，提出三層保障的經濟安全構想。依照世界銀行(1994)提出的三層年金架構，我們大略可以將一個理想的年金的規劃分為三個部份。第一個部份是所謂強制性的基礎公共年金。它是所有年金制度中最基礎，且包含範圍也最廣泛的公共年金保障制度。除了是全民強制納保的義務之外，也是身為公民的基本權利，它的保障是立基於人人所有的社會公民權之上，讓每位公民退休後的老年基本經濟生活都受到保障，不虞匱乏，也最具有所得重分配的效果。第二層則是附加在不同職業類別上的職業年金，依據不同的投保薪資、職業及年資來進行計算，基本上也具有強制性。是屬於在就業期間就先為退休後的老年經濟生活先做準備的退休金方案。由業主和被保險人共同提撥一定比例的額度，主要在於確保被保險人在退休後依舊能維持和就業時相去不多的經濟水平和所得替代，以避免掉入相對貧窮的情況中。最後一層則是所謂的商業年金，是依據個人的能力在市場上購買商業年金，以在老年獲得更優渥的生活水平，是屬於個人自願在市場上投保的，一般來說並不強制。

簡而言之，大多數的國家都採用了多層年金制，通常也以基礎年金和附加的職業年金這兩層保障最為重要。基礎年金以定期定額的給付方式來作為人人都享有的最基本保障，主要以一般稅收作為主要的財源，並由國家強制介入，以公共保險的老年給付形式將全體公民強制納入年金保險。附加的職業年金則作為補充基礎年金的不足，並以不同的投保薪資和職業保險的年資，以及勞資雙方的協調來訂定所得比例和給付，以依照職業所得來給予適當的所得替代。而在台灣，原本有機會成為全民普及式基礎公共年金的國民年金最後卻成為了家庭主婦和無職業者專屬的「弱勢保險」。在沒有一個全民普及式基礎公共年金的狀態之下，公民也就沒有一個穩定且立基於公民身分的老年經濟安全保障，而是必須依照個人在市場上獲得的薪資多寡來衡量老年經濟的安全。而本文便是要以歷史的取徑

來分析國民年金制度為何會延宕這麼長一段時間，又為何無法整合為一個全民普及式基礎公共年金，藉以說明側重國家領導的東亞發展型福利體制已無法完全解釋台灣的情況。

年金和津貼所要保障的往往是社會中最弱勢的一群人，但實施的過程卻經常淪為選舉工具。孫健忠(2000)在討論台灣社會津貼的實施狀況的時候，研究發現社會津貼的執行問題有資格救助化、對象區隔化與給付稀釋化的現象。從一開始的老年福利津貼到老農福利津貼，再到身心障礙津貼和兒童津貼都有其脈絡。而這些問題的原因包含與選舉過度的連結、社會津貼的真正意義沒有釐清、社會津貼的共識未能建立，以及社會津貼缺乏全國性的實施等等。孫健忠(2000)認為依照目前政府的財政狀況要提供一個普及式的津貼似乎有困難，因此只能以一種設限的方式進行。結果就如同老年津貼的排富條款一樣設立門檻。但如果普及式的年金或津貼是屬於社會民主體制的一部分，那麼以設限的方式進行的自由主義化過程就會失去社會保障的理念。

同時，政黨的競爭也成為社會保障增加的重要因素。傅立葉(2000)提到台灣的老年年金制度會成為政黨競爭選舉中的主要社會政策議題，也可能造成政治動員的效果。解嚴前到 1990 年代初期，行政部門對年金制度的規劃除了公教人員保險之外，較無作為。因此到了 1990 年代初期，福利資源分配不公的聲音越來越強烈，老人年金議題才開始慢慢浮現。選票動員的效果也越來越明顯。不可否認，福利制度是政黨競爭下的產物。因此，年金議題的出現顯然與民主轉型中的政黨競爭有高度的相關，老農津貼當然也不例外。

雖然民主轉型過程中的政黨競爭會增加社會保障的程度，但卻也隱含著社會控制的本質。傅立葉(1993)曾經對「社會控制」和「去商品化」這兩個概念在福利政策的制定裡作過釐清。論述從國民黨社會保險政策發展的社會背景與政治動機，以及整個制度設計的特徵來解釋台灣的社會保險制度實際上是偏向一種社會控制，而且去商品化程度很低的狀況。因為台灣對社會保險福利的提供，主要是根據個人在就業市場上的位置與表現來判定，因此去商品化程度很低。而是充分

的顯示了統治者抑制各種社會運動與控制社會團體的手段，並非基於滿足人民生活需求的考量和提供人人平等的社會權的保障。

在社會保障制度中，各項津貼制度和年金都是息息相關的，而年金制度的出現在很大程度上受到政治轉型的影響。鍾佩珍(1995)在對台灣老年年金制度的政策分析中發現，年金制度出現的主要原因是因為政治因素的影響。在人口快速老化、老人經濟生活狀況不穩定，以及社會福利給付的不足、缺乏與不平等這些因素都讓政治逐漸民主化下，民眾的聲音、需求與不滿能夠藉由民意代表、利益團體、政黨或是社會運動的方式來表達。因此，不只老年年金，同樣的老農津貼也是在整個民主化下，人民和政府的折衝。

在政治轉型中的政黨競爭與社會保障制度的掛鉤下，社會保障制度常常被當作一個打贏選戰的手段。李明聰(1996)在討論台灣的老人年金議題是如何被討論和發展的文章裡。回顧了戰後台灣社會政策建構的歷史，並指出國家機器和國民黨政權的組成導致了當時社會福利的低度發展。並討論台灣的老年經濟安全保障制度出現了階層化現象。同時，伴隨著政治轉型中的政黨競爭，「老人年金」議題漸漸被提出。並發現是老人福利法修正爭議、民進黨「福利國」訴求、以及台南縣立委選舉中的「老人年金」政見這三個因素主導了老人年金的議題。而老人年金的構成在某種程度上間接的影響了國民年金的規劃。同時文中也提到政治轉型中的政黨競爭在福利制度中的重要性，這和民主轉型有一定的呼應。較可惜的是本文章的討論年份較早，所以無法看見整個歷史發展中，年金或津貼福利體制的轉型和變化。由於津貼的發放關係到選舉制度的競爭，因此薛立敏(1995)認為老農津貼是立委要討好農民爭取選票的工具，並沒有去仔細思考制度面和技術面的細節和配套的措施，因此不應貿然實施。很顯然的，台灣在民主轉型後，選票成為一股力量，某種程度上對福利政策的制定有相對較大的影響力，也成為台灣制訂福利政策的結構性限制。

而本篇論文要討論的國民年金就是在這樣的脈絡下被提出來的。由 1993 的福利國辯論所帶出的老年年金議題，開啟了此後十五年的國民年金爭論，並於

2007 年三讀立法通過，2008 年實施。現行的國民年金是以社會保險制為制度基礎，規定年滿二十五歲而未參加公保、勞保、軍保、農保者，必須強制投保國民年金保險。每個月保費為 1123 元，以一般保險人來說，中央政府補助 40%、被保險人自付 60%。在保險人在保險有效期間發生保險事故時，分別得以請領老年年金給付、生育給付、身心障礙年金給付、喪葬給付及遺屬年金給付，全額年金為 8986 元(立法院法律系統，2013)。

然而，根據楊靜利、黃于珊(2009)的研究，台灣老年經濟保障大都是以社會保險的年金形式存在，大略能夠分為公教人員(包含公私校教職員)、軍人、受(自)雇者、農民和非就業者五類，分別受到公保、軍保、勞保、農保和國民年金的保障。而其最大問題就在於每個人會因不同職業身分而有不同的保障。在現行制度中，公保和軍保享有老年給付和退撫金，勞保則享有老年給付和退休金，而農保只有老農津貼，國民年金也只有老年給付(參見表一)。由於每種社會保險的付條件、方式和額度都不一致，因此造成所得替代率有極大的差異。最明顯的例子可以在公保和勞保制度中看見。公保的老年給付加上退撫金再加上 18%優惠存款，其所得替代率最高可達 100%，而勞保的老年給付加上退休金，所得替代率卻只有 54.25%(林萬億，2012)。此外公保、軍保和勞保除了有第一層基礎年金之外，也有第二層職業年金的保障，但農保和國民年金卻只有第一層基礎年金。

身份別	第一層（基礎保障）	第二層（職業相關）
公務人員	公教人員保險老年給付（一次給付）	軍公教人員退撫制度（可年金給付）
軍人保險	軍人保險老年給付（一次給付）	軍公教人員退撫制度（可年金給付）
私校教職員	公教人員保險老年給付（一次給付）	私校教職員工退撫制度（一次給付）
受（自）雇者	勞工保險老年給付（可年金給付）	勞工退休金制度（可年金給付）
農、漁民	老年農民福利津貼（年金給付）	無
非就業者	國民年金保險	無

表一、台灣老年經濟安全保障按身分別分類 資料來源：引自楊靜利、黃于珊(2009)

因此，在國民年金的規劃過程中，除了制度的選擇，最大的爭議莫過於國

民年金到底要不要與其他的公保、勞保、軍保、農保等社會保險做制度的整合，成為一個以社會權為基礎的全民普及式國民年金？還是要獨立於公保、勞保、軍保、農保另立一個國民年金？前者是所謂的「大整合」，是一開始的規劃方向，而後者是所謂的「小整合」，是最後的立法結果。經過十五年各方意見的規劃、討論和不斷折衝，2007年在立法院三讀通過的版本是在公保、勞保、軍保和農保之外，另立一個國民年金保險，也奠定了國民年金大整合失敗的結果。因此，本論文便會以國民年金整合失敗的過程和原因來說明東亞發展型福利體制的轉變。

第二節 研究架構和方法

一、研究架構

本文的目的在於透過歷史的分析觀點來說明國家在 2000 年後為何無法領導國民年金的制定和整合？並藉此論證東亞福利體制在台灣的變化。在前一節回顧過福利國家和東亞福利體制的討論之後，我們大致上可以將台灣戰後的歷史發展劃分為三個時期，分別為 1980 年以前、1980 到 1990s 年代、2000 年後。之所以這樣分期的理由和根據在於 1980 年以前，台灣不管是在政治領域，亦或是經濟，大多掌握在國家機器(Nation State)的手裡，挑戰國家的現象微乎其微，因此此時可說是典型的威權政府時期。到了 1980 到 1990s 年代，黨外運動風起雲湧，伴隨著政治民主化的過程，國家在政治上的威權逐漸鬆動，是為台灣民主轉型的時期。到了 2000 年，完成了台灣史上第一次的政黨輪替，和平的轉移了政權，同時全球經濟的自由化也開始對台灣產生重大的影響。

一個國家的福利制度通常也是由政治和經濟所構築起來，更準確地說，福利資本主義本來就是關於福利分配的政治經濟學。因此唯有透過政治與經濟間的互動和歷史分析才能夠勾勒出福利體制的樣貌，也才能夠為東亞福利體制的論述做檢驗。因此本文試圖從長時段的歷史結構中來分析台灣的福利體制變化，並從前

述台灣歷史發展的三個階段來說明各階段的政治、經濟和福利制度的特徵。最後將重點放在 2000 年之後的國家領導失能與國民年金規劃大整合失敗之間的因果關係。

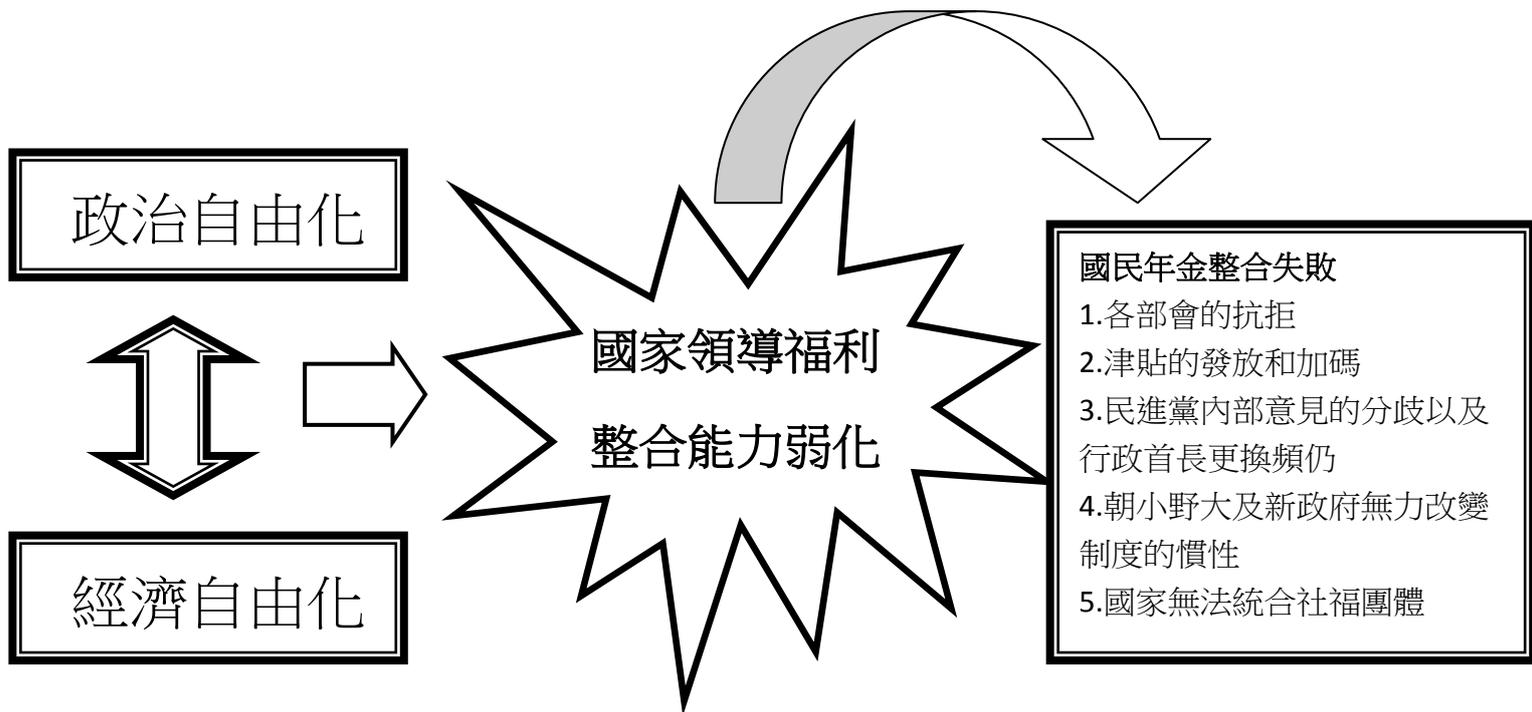
在序論之後，第二章要先回顧過去關於發展型國家以及東亞發展型福利體制的討論，以釐清過去的研究基礎。接著第三章要說明的重點是 2000 年以前的政治經濟變化，以及福利的狀況，又可分為兩個部分。第一部分是戰後到 1980 年以前，台灣的政治是由黨國體制下的威權政府所壟斷。同時為了統治的正當性，制定了許多施恩示惠的措施，高壓懷柔並濟。在經濟上則是以農養工，極力的發展工業化，同時由於工業化，國民所得也漸漸提高。此時的特徵是國家強力領導經濟發展，是典型的發展型國家。也由於政治上的極權，因此可以毫無阻礙的貫徹國家的意志去達到發展的目標。在福利措施上則是採用職業分立的方式將福利資源導向特定的職業和團體，只開辦了對經濟發展有助益的勞工保險以及獎勵對國家忠誠的公務人員保險，對於其他職業或是沒有職業的人則無保障，對於當時佔大多數人口的農民也不例外。由此可知，此時的福利分配方式是為政治和經濟服務。

第二部分則是要討論 1980s 到 1990s。在政治上國民黨的威權統治開始遭受到黨外的挑戰。民主轉型和政治自由化的呼聲越來越強，迫使國民黨政府不得不進行政治上的改革，逐步開放政治領域。長期受到壓制的公民社會在解除戒嚴、終止動員戡亂臨時條款、以及國會的全面改選後得到解放。因為威權的鬆動，連帶的使國家的領導能力弱化。民主化後由於統治合法性的唯一來源是選舉。此時的統治者由於選票的考量，已經無法再像過去的威權政府一樣不顧社會來遂行個人或政黨的意志。甚至到了 1996 年第一次總統直選時，已經沒有一個政黨能夠不經協商就強力的通過特定的法案。在經濟上則是已經完成工業化，經濟快速成長和起飛而成為亞洲四小龍。但隨著政治的自由化，國家再也無法像過去一樣強力的控制經濟領域，隨之而來的經濟自由化便將台灣經濟成長的果實送到資本家的手中。財富集中、經濟發展趨緩和產業無法升級的結果便是大多數的勞工薪資

面臨停滯。也進一步激化了福利資源分配不均的議題和討論。在選舉壓力和經濟停滯的交互作用下，福利制度成為了朝野互相攻防的主要戰場，也開啟了福利擴張的黃金十年，尤其在老年經濟安全的議題下更顯尖銳。從此之後，福利政策變成了選舉競爭的工具和籌碼，國家也從過去的領導經濟轉變為領導社會。

第四章則討論 2000 年之後的政治經濟結構和年金制度的規劃及其延宕及整合失敗的原因。討論的主軸是台灣歷史上首次的政黨輪替及其對政治經濟的影響。2000 年政黨輪替後，可以說是豎立了台灣民主史上的另一個里程碑，曾經喊出「福利國」口號的民進黨取得了首次的執政機會，而國民黨則在統治台灣五十年之後首次淪為在野，無疑確立了選票是政權合理性的唯一來源這個命題。另一方面，民進黨政府雖然取得了執政權，但卻形成了少數政府的窘境。因此政黨輪替後，許多利益團體和社會團體也得以藉著民進黨的執政而有機會進入決策圈，藉著制度性或非制度性的溝通平台來抗衡朝小野大的政治困境。除了在政治上的鉅變之外，在經濟領域由於經濟的自由化，造成了所得分配越來越不均，財富趨於集中，隨之而來的失業率飆升和薪資停滯也讓年金和社福議題更加尖銳化。接著說明的是 2000 年後國民年金政策是如何在多元的政治力與社會力的折衝之下迂迴前進。同時民主化後政治權力和政治責任的分散化，間接使的領導中心弱化，再加上為選票是從的選舉競爭邏輯。國家的政策規劃就從過去的國家領導轉變為不敢得罪選民的選票追隨邏輯。國民年金乃是鑲嵌在這樣的歷史過程當中被規劃和施行。因此會將討論的重點著重在民進黨執政後，國民年金的規劃和討論，以及大整合失敗的原因。最後第五章的結論則是再次回顧研究問題與理論關懷，並歸納整理前述歷史結構中的政治經濟波動，以及國家產生制度性失能的原因與結果，以論證台灣作為發展型福利體制的制度改變與延續。因此，本論文的研究可依圖一表示。

圖一、研究架構圖



二、研究方法

由於本研究是要以國家領導能力的歷史發展脈絡來檢視 2000 年以後東亞發展型體制在台灣的適切性。由於參雜了複雜的歷史面向及權力網絡間的交互作用以及政治經濟的結構。因此，本研究主要以相關二手文獻、立法院的政策提案內容、國家相關統計資料的分析整理和訪談來作為研究的工具，分別先透過文獻資料的整理和分析，接著以立意抽樣的方式來選擇與此議題有涉入的國家部會、政治菁英、專家學者、社福團體做深入的訪談。分別以下詳述。

二手文獻的整理：

每一個研究不可或缺的就是文獻資料的分析，而文獻資料所代表的並不只是學術性的文獻資料，如討論福利體制的期刊或是論文，還包含了各類的歷史文獻及各大報報紙。在學術文獻上，本研究蒐集了關於東亞福利體制、發展型國家、民主化以及年金規劃的相關期刊論文。除此之外，各個政黨與社會團體對國民年

金所提出的論述刊物和政策說帖也是重要的資料來源和分析工具。希望透過不同意見的文獻分析來拼湊出台灣福利體制的轉變樣貌。進而累積訪談時需要的知識。同時，透過這些文獻資料的整理和分析也可以將東亞福利體制在台灣的發展脈絡有更清楚的理解。

政府資料：

要理解國家在年金規劃的過程中如何作為一個重要的行動者及其對於年金整合的領導和偏好，政府能夠提供的政策訊息、政策白皮書以及立法院的公報都是能夠第一手取得的重要分析資訊。同時透過國家的統計資料，我們更能夠清楚的掌握台灣的各项經濟數據和薪資概況，以及福利支出，這些都有助於本研究在經濟面向的分析，而非僅僅著重於政治。因此除了文獻之外，政府提供的各項政策訊息、政策白皮書、立法院的公報以及國家統計資料也是本研究不可或缺的資料來源。

立意抽樣與深入訪談：

在處理完二手文獻和政府資料累積足夠資料後再進行訪談的工作，以求更細緻的理解國民年金規劃的過程。由於本研究是要討論國家領導能力的歷史發展脈絡來檢視東亞體制在台灣的適切性。因此抽樣的方式是以研究者來挑選滲入其中的行動者來進行深度訪談。並分為四個部份：國家官僚、社福團體、政治菁英、專家學者。在國家官僚的部份以施行國家權力規劃國民年金，代表國家力量的行政院為主。希望從部會間的互動中觀察出年金無法整合的原因以及國家領導能力的轉變。社福團體的部份則是以台灣幾個主要的團體為主，如中華民國殘障聯盟和台灣勞工陣線協會等等。希望透過各個社福團體間的意見來分析各團體間意見紛歧的原因。同時透過訪談在民主化福利擴張時期設立各項福利措施的立委，以求能理解當時做這些決策的動機。專家學者則是能彌補足前三者的不足，以達到多元的檢證，共有 6 位受訪者（參見表一）。

受訪者代號	說明	代表
A	2005 年任職於行政院	國家官僚
B	現職於民進黨	政治菁英
C	第三、四屆社福立委	政治菁英、社福團體
D	第六屆社福立委	政治菁英、社福團體
E	現職於勞陣	社福團體
F	年金研究學者	專家學者

表一、受訪者簡表

第貳章、文獻回顧

第一節 福利國家與福利體制

在福利國家的討論中，又以 Esping-Andersen 的貢獻最為豐富，因為在他的理論分析中提出了以「體制 (regime)」作為觀點來看待國家與市場之間如何生產與分配生活資源的重要脈絡，這對後續福利體制的討論產生了深遠的影響。Esping-Andersen(1990)在《福利資本主義的三個世界》(The three worlds of welfare capitalism)一書裡將福利國家的體制分為三種，分別是統合主義(The Corporatist)、自由主義式(The Liberal)、以及社會民主式(The Social Democratic)。他在這本書裡主要回答的問題是：市場機制所造成的階級不平等能不能藉由福利國家中社會公民權的擴張而減緩？強調國家與資本主義經濟邏輯之間的互動和關聯。福利制度的鬥爭一直以來都是各個國政權鞏固權力的要素之一，而福利制度的出現大多又與公民權利的興起有關。社會學者 T. H. Marshall(1977)曾提出所謂的公民權利演進理論是由民權(civil right)到政治權(political right)，最後再到社會權(social right)。民權指的是個人的自主權，包含言論思想宗教的自由和擁有財產的權利。政治權指的則是參與政治的權利，包含選舉和被選舉的權利。最後的社會權則是指身為一個公民，就必須要有的基本生存權利，包含了吃的飽穿的暖，而且要過著某種水平以上且活的有尊嚴的基本權利，也是立基在社會群體共同承擔風險的基礎上。這種社會權的最直接表現就是社會福利制度。但福利制度並不是鐵板一塊，而是會隨著不同時間或不同政體而有所改變。同時政體和福利制度的互動也會影響一個國家的福利體制。因此，每個國家不同且獨特的發展軌跡也都會創造出不同的福利國家體制。在 Esping-Andersen 1999 年的文章裡也進一步的說明體制的概念不可侷限於單一、特定的福利政策與方案，而是包含福利的總體生產 (Esping-Andersen, 1999: 引自李易駿、古允文, 2003)。因此之所以稱為「體制」，是因為這是民族國家(Nation-State)出現後所形成的一種全面性的制度安排，並不

同於單一面向的討論。一個民族國家通常透過三個層面來組成：國家、市場、公民社會，並依照三者的支配程度分別代表統合主義、自由主義、社會民主主義。同樣的，民族國家的這三個層面也會在福利措施的制定上產生深遠的影響。

在這三股力量的互相消長中，國家的福利體制會因而出現變化。對政府力量較強的國家來說，侍從主義¹(Clientelism)的發展會讓它傾向分別為各個特定群體建立不同的福利措施，保持地位的分化，因而是保守主義的。而市場力量較強的國家則是透過資產調查式的救助或是有限的社會保險，以達到國家極小化和市場機制極大化，並以個人在就業市場上的表現作為依據來保障最低水準的生存，因而是自由主義的。如果是公民社會擁有較強的力量，則會以普遍主義的原則和去商品化的社會權原則為主導力量，並將福利社會化，把所有人都納入一個普遍的保障體系中，也具有普及式的公民權，以追求最大程度的平等，因而是社會民主的。這三種福利體制的轉變力量就構成了民族國家制定福利制度的基準。

因此，對 Esping-Andersen 來說，社會福利制度的必要性在於它提供了一個制度性的設計來對抗商品化，讓人可以不必受市場的宰制，以確保社會權的存在。同時，社會福利制度是由國家所創設，也進一步將社會權劃入公民權的一部份，而使之成為社會公民權(Social Citizenship)。因此「去商品化(Decommodification)」便成為國家在福利措施中的首要之務。去商品化指的是讓個人免於市場力量的威脅，也就是要消除個人對市場的依賴，且得以獨立於勞動市場之外還能維持吃的飽穿的暖而有尊嚴的生活。而國家使用福利措施在進行去商品化時，也會因為提供福利的方式是由國家官僚主觀的特定偏好來做認定，容易導致國家對不同團體的去商品化程度不同，造成福利分配不均，進而形成福利「階層化(stratification)」的現象。福利階層化指的則是一個國家對於福利系統的給予是否是平等的，也就是福利分配的問題。

¹侍從主義指的是以「恩庇－侍從」這種二元垂直的聯盟關係來完成對政治社會體系的動員與控制吳乃德、陳明通（1993）。

由上所述，如果我們將社會公民權(social citizenship)的概念放進福利國家來看，就能夠推論出國家扮演的角色和國家對社會公民權的看法在很大程度上決定了福利體制的方向。因而在 Esping-Andersen(1990)的討論裡，「去商品化(decommodification)」和福利「階層化(stratification)」是福利體制裡最重要的兩個指標。由此可知，一個國家的去商品化程度和福利階層化程度在很大的面向上說明了這個國家的福利體制。福利體制因此也與國家內部的政治、經濟和社會制度有密切的動態關連。也就是說，一個國家的福利體制在很大程度上是鑲嵌在一個特殊的經濟、社會和政治系統中的。於是根據去商品化的程度和福利階層化的效果，Esping-Andersen 將福利國家的體制分為自由主義式(The Liberal)、統合主義(The Corporatist)或保守主義式、以及社會民主式(The Social Democratic)。

在古典的自由式(The Liberal)政治經濟學當中，亞當斯密認為自由市場是消除階級、不平等與特權的極佳工具。而國家如果干預市場會阻礙競爭交換的平等化過程，造成階級的出現、壟斷、保護主義，甚至是無效率。民主甚至會扭曲市場，甚至是毀壞市場，國家應該接受市場是最有效率的生產與分配機制。因此，應該要有最大的市場和最小的國家干涉。國家只在某些人因遭遇不幸而從無法從市場上生活時，才以資產調查的方式給予最低水準的社會救助。因此缺乏公共服務，一切所需的服務項目皆藉由市場購買，強調個人的責任。因此福利的提供僅限於兒童、身障者和老人等依賴人口，屬於殘補式的社會福利，同時也會給予污名化的社會烙印，其目的還是希望被救助者盡快回到市場。因此會造成自由主義式的福利體制(Liberal Welfare Regime)有著極低的去商品化程度，同時依照每個人在市場內的成敗而將社會福利階層二元化。

而保守主義者(The Conservative)則是拒絕相信市場粗糙的金錢交易關係是確保經濟效率是唯一或是最好的保證。他們相信父權制度和威權式的專制主義能夠避免階級的鬥爭。也認為一個有效的生產體系並不是來自於競爭，而是來自於紀律和合作，毫無節制的商品化只會破壞原有的政治秩序與社會凝聚。唯有國家的地位高於市場並有效治理市場，才能調和國家、社區及個人的利益。他們害怕民

主所帶來的社會平等化的結果會讓社會秩序崩潰，因而主張每個人只需要固守本份。因此，保守主義式的福利體制(Conservative Welfare Regime)會呈現出市場運作和社會福利的給予必須從屬於一套由國家或家庭所規範的價值體系。它格外注重如何保持既有職業地位的分化，權利乃強烈的附屬於地位和階級之上。因此它會對不同社會位置 and 不同職業的群體賦予差序式的福利。如此一來就會反映出國家對某些價值或特定群體的偏好，不同群體間也會有不同的福利給付。結果就造成了保守型福利體制對不同的群體產生了不同程度的去商品化，也因此有高度的福利階層化效果。

最後，Esping-Andersen 則由社會主義(Socialism)來帶出社會民主(The Social Democratic)。不同於社會民主(The Social Democratic)，社會主義者(Socialism)是反對自由市場的，他們認為資本的積累否定了人們的財產所有權，從而產生了階級的區分，而國家會保護擁有財產的階級，進而成為階級支配的基礎。如此一來，議會民主式的民主是否能夠消除資本主義所產生的階級區分與社會不平等就成為了首要的問題。因而社會主義者認為議會民主是由於壓制勞工動員的需要所產生的，因工人們享有社會權，而社會權導致社會工資的增加，同時社會工資的增加卻削弱了工人對市場及雇主的依賴程度，進而轉變為上層階級潛在的權力來源。

如上所述，不管是自由主義、保守主義，還是社會主義似乎都無法解決階級區隔所產生的問題。因此對 Esping-Andersen 來說，社會民主模式(Social Democratic)提供給我們另一個思考的方向。社會民主認為要實現根本的平等終究需要經濟的社會化(socialization)才能達到。因為勞工需要社會資源、健康與教育以有效參與並作為社會主義的公民，同時也是經濟效率的先決條件。因此強調福利政策具有戰略性的價值，它能協助生產力向前進入到資本主義之中。同時社會政策也會撲滅貧窮、失業、與完全的工資依賴，進而為福利國家增加政治的能量，也降低了社會的分化。因此，它也和保守主義一樣，強調國家對市場的干預是必要的。但社會民主與保守主義不同的地方在於社會民主所立基的核心價值是普及式的社

會公民權。因此對社會民主式的福利體制(Social Democratic Welfare Regime)來說，福利的高涵蓋率與優厚的給付是每個人人生來就具備的公民權利，並以稅收為主要財源，因此具有很高的去商品化效果。也因為國家將之視為普及式的公民的基本權利，它概括了不同階級、不同職業和不同類別的公民，以達成風險分擔的效果，因此也具有很低的福利階層化效果。

第二節 東亞福利體制

一、東亞發展型福利體制的反思

在 Esping-Andersen 提出這三種福利國家的體制後，引發了福利國家體制的熱烈討論。他所提出的分析架構的優點在於將世界上各種分化且歧異的福利生產及分配用一種類型學的方式歸類到這三個體制類型之中且具有一定的解釋力，同時將福利制度鑲嵌到一個國家的政治經濟脈絡裡。但缺點是這三個類型學與現實在某種程度上是脫節的，作為一種理念型(ideal type)，在現實中無法找到一個典型能夠完全符合這三種的其中一種，同時也過度的簡化了不同國家和各種體制內部的歧異性和歷史的獨特性，從而可能會是一種過度概化(overgeneralization)的分析方式，因此也招來諸多批評。最大的爭議就會是除了這三種體制之外，到底需不需要，或有沒有所謂的第四種，甚至是第五種福利體制？

二戰之後，東亞地區的經濟發展非常的快速，甚至形成了一個「東亞經驗」，又被稱為「發展型國家」(1993，王振寰)。隨著美援的進入，台灣戰後的經濟發展模式也不例外。對瞿宛文(2011)來說，這種經濟發展模式之所以能夠成功，是因為執政的高層具有全力支持國家經濟發展的強烈政治意圖，此外，還必須有一個有能力規劃並推動發展，並以經濟發展為使命，且強而有力的經濟官僚組織，也就是經建部門。所以經濟發展必須被擺在所有政策的前面，優先於其他政策。也就是說，國家所有的政策目的都是為了服膺經濟的發展，不受任何利益團體的影響。國家一方面以經濟計劃領導國家產業的發展，一方面透過控制國家的上游

經濟產業來達到強而有力的政策目標。台灣的工業化就在這樣的脈絡中開展出亞洲四小龍的經濟奇蹟。

另一方面，鄭維元(1999)認為所謂「發展型國家」是以經濟發展為走向，國家有效介入市場引導私部門，並以不受社會壓力而擁有獨斷意志的官僚作為主體，也就是以國家力量來強力主導國家的工業化。這種發展型國家特別容易在後進工業化國家、強國家官僚、以及威權體制等概念下出現。Wade(1990)也對發展型國家提出了統御市場(governing the market)的概念，認為發展型國家是由國家選擇適當的策略性工業，並加以扶持。也就是說，國家對市場的決策有絕對的主導力與影響力。以上這些有關發展型國家的論述都在很大程度上影響了「東亞發展型福利體制」的說法。藉由對發展型國家的概念釐清，才有助於我們討論發展型福利體制。

東亞福利體制便是在這樣的脈絡下被提出來的。由於福利體制理論被提出的1990年代，當時東亞地區的經濟奇蹟正席捲全世界，東亞經濟的快速發展吸引了西方福利學者的關注。然而不僅是經濟的快速發展，更是東亞各國以最小比例的福利支出達成經濟發展與穩定社會和諧的現況。於是引起了諸多學者(I. Holliday, 2000; I. Holliday, 2005; I. Gough, 2000; I. Gough, 2001; Kwon, 2007; 李易駿、古允文, 2003; Lee & Ku, 2007)對於東亞地區的研究興趣，並發現在東亞地區，福利供給的方式並無法被完全歸類到 Esping-Andersen 所提出的三種福利體制的任何一種，因而主張應該有第四種福利體制，也就是所謂的東亞福利體制。

正如同是否有第四種或第五種福利體制存在的爭論，對於東亞福利體制特色的論述亦相當多元。每個取向所著重的面向都不盡相同，因此如果只依賴單一向進而想要完全掌握東亞福利體制的全貌可能有其限制。但在複雜歧異的各種東亞論述中，若想要勾勒出東亞福利體制的樣貌，第一步就是要掌握到東亞福利體制的核心特色。Holliday(2000)稱之為生產型福利資本主義(Productivist Welfare Capitalism)，李易駿和古允文(2003)稱之為發展型福利體制(Developmental Welfare Regime)，Kwon (2007)則稱之為發展型福利國家(Developmental Welfare State)。基於

此，Lee & Ku (2007)便以「發展主義 (developmentalism)」、「統合主義 (corporatism)」、「個人在社會安全裡的責任 (individual responsibility in social security)」以及「國際貿易的競爭程度 (international trade competition)」等四個指標為分析主軸，試圖以實證資料去檢驗東亞體制的存在。研究結果發現，不同於 Esping-Andersen (1990)所提出的三個體制，東亞確實有著體制的獨特性，而這獨特性特別存在於台灣與南韓之間，這樣的發現讓他們更加確定東亞發展型體制的存在。

生產型福利體制的特徵是將社會政策視為是促進經濟發展的工具，更細緻的說是將國家的福利政策從屬於經濟發展。因此低薪資及彈性且長的工作時間便成為常態，典型的國家為台灣與南韓(李易駿、古允文，2003; Kwon，2007)。在此之前，東亞國家雖然有社會政策的提供，但是項目多集中在教育、健康等「生產型」(productivist)的福利項目上，所謂生產型福利國家是指社會政策服膺於經濟政策，提供社會政策的目的是在於輔助經濟發展(Holliday，2000)。同時這種福利國家的型態被視為是一種提升資本主義經濟效率和競爭力的必要因素(Gough，2000)。在生產性體制之下，政府對於福利的支出只限於對經濟有助益的項目之上，也就是說，福利的提供是建立在能夠促進經濟發展之上。在 Holliday(2000)的論述下，他試圖從社會政策、社會權、階層化效果和國家-市場-家庭的關係等四個面向來描繪東亞的福利體制特徵，由這四個特徵而有四個發現：第一，經濟發展優先於福利措施；第二，社會權被極小化，且僅限於有生產性的勞動者；第三，階層化效果強化了生產性的要素；第四，國家-市場-家庭關係以經濟發展為前提。

如前所述，生產性體制的特性使得國家的社會政策階從屬於經濟發展之下，因此在經濟有高度發展時並沒有太大的限制，社會上的福利需求可以透過高度經濟，也就是薪資所得，加以解決。然而，從 1997 年的亞洲金融危機以及政治民主化後伴隨而來的經濟自由化都使得東亞國家暴露在更高的經濟風險中，並且使得東亞國家的經濟奇蹟逐漸趨緩，甚至停滯。經濟發展的趨緩和停滯也更加突顯

了社會政策，尤其是經濟安全制度的不足，也因此開啟東亞國家擴張福利的契機。由於東亞社會福利的發展是建立在經濟成長與充分就業之上(Ku, 2003)，因此不難想像大量失業潮的湧現會嚴重的對生產型福利體制造成影響，伴隨就業機會的喪失而來的經濟不穩定，人民越來越無法從薪資所得裡得到足夠的經濟安全保障，使的政府必須回應社會更多的福利需求。

Kim(2006)便以韓國為例重新檢視 Holliday 所提出的生產型福利體制。並論證韓國的生產性已經開始弱化，使的社會政策開始走向重分配效果更佳，也更全面性的社會福利政策，Kim 稱之為「超越生產型福利體制」。也就是說，他肯定了東亞曾經具有生產型福利體制的特徵，但由於經濟和政治結構的轉變，使得東亞的福利體制已經「超越」了原本為了要刺激經濟發展而將福利政策從屬於經濟政策的模式，並認為社會政策本身已經具備存在的價值，而並非單純為了經濟發展而存在。Kim(2006)有兩個重要發現，第一，生產型福利體制的觀點認為社會政策是為了經濟發展而存在，但是在韓國和台灣卻出現擴大重分配的福利系統，如健保。第二，生產型福利體制強調社會政策是為了經濟和政治的目的，而非社會的福利需求，因此是一種由上而下的政策制訂過程。但有許多證據顯示東亞的社會福利政策制訂的過程已經開始擴及非政府的行動者，包括公民動員與社福團體的參與。在 Aspalter (2006)的研究中就發現日本、韓國和台灣，都因為民主化的關係而促進和擴大了社會福利，並認為統治的合法性和政黨競爭扮演著重大的角色。由於這些個別行動者因為參與政治決策的機會增加，進而改變原本由上而下的社會政策模式。因此，Kim(2006)認為原本 Holliday 所定義的生產型福利體制不再適用。此外，呂建德(2004)認為民主化的過程使的東亞的福利體制告別了「生產主義式」而進入了所謂「後生產主義式」的福利體制。此時國家開始發展普及式的社會安全制度，給付範圍也漸漸擴及全民，這意味著東亞國家已經漸漸從有限的職業福利轉換到普及式的國家公民福利。然而，這樣的政策走向在台灣看來，只有在全民健康保險上成功建立，其他的社會保障方案依然建基於職業的不平等而定。

生產型福利體制的另外一面是所謂的發展型福利體制或發展型福利國家。發展型國家意旨國家積極干預、引導，並達到工業化、現代化的國家目標，以及獲致較大的經濟發展進程，強調國家政策引導國家發展的現象。而生產性國家則似於聚焦對於公共支出的特定結構型態所進行的分析與討論。跟生產性論述不同的是，「生產型」福利國家論者強調社會政策對於經濟領域的再生產性，而「發展型」福利國家論者則是強調國家在經濟發展和福利供給之間的角色，在此國家領導發展就成為了最主要的論點，也是本文對「生產型福利體制」和「發展型福利體制」的主要區隔。在 Kwon(2007)的文章裡就強調社會政策中政府干預的程度很高。因此將有諸多學者將東亞國家定義為「發展型福利國家(Developmental Welfare State)」(Kwon, 2007; 李易駿、古允文, 2003)。所謂的發展型福利國家是指國家有意識的運用福利政策為工具來作為領導的手段。Evans(1995)也曾提出「鑲嵌的自主性」(Embedded Autonomy)來形容東亞的福利體制，而在國家機器領導產業結構與經濟體質轉型的模式中去制定社會政策，因此認為東亞的福利體制是一種國家組合主義，用以制訂可以促進經濟發展的產業政策與勞工政策。對王振寰(2003)來說，是國家官僚透過協商委員會(Deliberated Councils)，將具有主導性的官僚與私人資本之間制度化的連結起來。

因此，東亞的福利體制又被稱為「發展型福利體制」(Kwon, 2007; 李易駿、古允文, 2003)。因而在這些發展型國家裡，國家官僚和政治菁英的角色就會變的很重要，因為他們主導了國家的政策發展方向而在威權時期將社會福利從屬於經濟發展，Aspalter (2006)也認為此時日本、韓國和香港等東亞國家的經濟和社會發展反應出的是政治精英的思想在主導。而在社會權的部分，東亞國家則是透過每個人在經濟領域的參與率而有所不同。除了低稅收以外，也透過高度的就業和所得高的市場來保障經濟安全，轉而將社會的公共投資放在教育和衛生等能夠再生產的項目。從而提供的是一個中等國家承諾的社會保障和福利，因此發展型福利國家是國家將福利以就業和儲蓄為基礎而制定的社會保障計劃，同時確保政府的福利支出保持在一定限度內 (Aspalter, 2006)。也就是國家官僚有意識的將福

利成本外部化了。除此之外，國家同時也有意識的將低度發展的福利措施分配到特定群體之上，包含對國家忠誠的軍公教人員以及對經濟有貢獻的勞工，以求當國家的統治出現合法性危機的時候他們能夠給予支持，並以經濟的增長來加強政治的穩定。由此可見，即使東亞國家的福利措施多是依賴就業市場和薪資所得及家庭而設。但整體而言，國家仍然是扮演一個支配性的角色，掌握了福利的監管和提供。因而是商品化程度很低，階層化程度偏高，大規模的重分配在東亞幾乎是不存在的。儘管東亞大部分國家是在威權時代第一次採用社會保險方案，但是這些社會保險涵蓋的人口相當有限，多是政府部門員工、教師、軍人和正式部門的勞工。直到 1980 年代東亞各國紛紛由威權走向民主，人民才開始能夠用選票表達自身的訴求，此時東亞各國的福利政策都經歷前所未有的擴張(Aspalter, 2001)。雖然很多社會福利政策的方案都是在威權統治時期建立的，但福利的擴張與普及仍是在民主轉型的期間進行的。

二、台灣의 東亞福利體制特性

同樣的，我們也可以發現在台灣獨特的發展歷史脈絡之下，也歷經了東亞福利體制的過程。國民黨政府在 1949 遷台之後，穩定在台灣의 統治基礎便成了最大的目標。為了達成此目標，國民黨政權對外，在韓戰爆發後接受美國的援助，對內則全力滲透到台灣社會的各個層面，並對其形成嚴密的管控。同時也積極的尋求地方菁英的支持，對壟斷利益分配權的威權政府來說，尋求支持最好的方法就是以「施恩示惠」的方式將不同的群體收編到不同的利益分配體系中。也往往透過賦予地方派系以及地方頭人從事寡佔性質的經濟活動特權來鞏固政治支持，而這種派系政治會進而形成吳乃德、陳明通(1993)所認為的威權政府與地方菁英結合的「侍從主義」。國民黨政府為了爭取民心，以將台灣打造成不同於「淪陷區」的「模範省份」，便開始致力於經濟的發展。因而由水平進口替代到國家大型經濟計劃所領導的全面工業化體現了國家領導經濟發展的特徵。

綜觀台灣的福利政策，可以看見威權時期的國民黨政權在 1950 開辦了勞工保險用來籠絡勞工階級，緊接著在 1958 年開辦了公教人員保險作為酬庸，以強化公教人員對黨國的忠誠，此後三十年，台灣的福利制度就沿著這種雙軌的狀態前進。於是忠誠的軍公教人員和有經濟生產力的勞工這類「有工作」的群體被納入社會保險的保障對象，而人口佔大多數的農民則和無固定職業者一樣被排除在社會保障之外，唯有墜入貧窮線以下的人才有機會接受國家殘補式的救助(蔡宜縉，2008)。1970 年代，國民黨政權對外面對中美斷交，對內面對黨外壓力使的國民黨威權統治的正當性開始動搖，使的國民黨不得不進行「本土化」的歷程，以爭取更多台灣人的支持。而為了爭取更多人的支持，也不得不將社會福利措施的納保限制放寬，提高保險的涵蓋率。1988 年的 520 農民運動後執政者感受到統治危機，便開始試辦農民保險，但此時的農民保險卻只有提供殯葬、生育、醫療等基本保障(蘇煒翔，2008)。相較於農保，公保和勞保除了有基本的生活保障之外，還另有退休金以及老年給付。因此，福利分配的不平等在此時依舊是嚴重的社會矛盾。傅立葉(1993)就曾對「社會控制」和「去商品化」這兩個概念在福利政策的制定裡作過釐清。他論述從國民黨社會保險政策發展的社會背景與政治動機，以及整個制度設計的特徵來解釋台灣的社會保險制度實際上是偏向一種社會控制，而且去商品化程度很低的狀態。因為台灣對社會保險福利的提供，主要還是根據個人在就業市場上的位置與表現來判定，因此去商品化程度很低。而是充分的顯示了統治者抑制各種社會運動與控制社會團體的手段，並非基於滿足人民生活需求的考量和提供人人平等的社會權的保障。

綜觀上述，可以看見威權時期的國民黨政權是可以不顧社會的要求而忽視特定群體，並將不同群體的人以職業作為分別的標準，也把不同職業的人納進不同的社會保險體系當中。在這個時期，國家的力量是比市場和公民社會還要來的強。國家在社會福利資源的分配上可以獨斷決定，不需要回應社會的要求，也不需要與社會進行協商。也由於不同的福利制度是高度的與特定職業身分連結在一起，因此不同的職業類別會因為不同的給付條件和水準而有所落差。對國家忠誠

的軍公教人員享受較優渥的福利制度，被國家忽略的農民卻到 1989 年才有殘補式的保障。因而威權時期的福利體制是一種帶有濃厚職業歧視性色彩，並依照職業類別來劃分社會福利措施。因此福利制度的去商品化程度很低，而福利階層化程度很高。直到 90 年代之後，威權國家對社會的控制開始逐漸鬆動及減弱，才使的過去長期被壓制的公民社會開始逐漸活躍。綜觀上述，台灣在民主化以前，是由國家官僚有意識的將福利措施從屬於經濟發展，並將大部分的社會資源投入在經濟領域的再生產，因此造就了福利呈現去商品化程度低和福利階層化效果顯著的情況，就這些特徵來說，台灣是符合東亞生產型體制和發展型國家的。但在民主化及經濟自由化後，情況出現了改變。

如前所述，從 1949 到 1980 年代期間，國民黨政權為了鞏固威權統治的正當性，恩威並施。一方面積極的為特定群體制定社會保障措施以爭取支持者，另一方面又打壓異議者。90 年代後，台灣面臨了一股民主化的潮流。這一股民主化潮流最重要的變化表現在政黨競爭和選舉之上。尤其是 1992 年立法院第一次的全面改選，更確立了定期舉辦的競爭性選舉是政府統治的唯一合法來源，爭取選票就成了首要之務。因此，政黨競爭和選舉都讓國家不再能夠忽略公民社會的需求，這樣的需求也表現在制度性的社會保障之上(Joseph Wong, 2004a)。鍾佩珍(1995)在對台灣老年年金制度的政策分析中，也發現之所以會有老年年金制度的出現主要是因為政治因素的影響。在人口快速老化、老人經濟生活狀況不穩定，以及社會福利給付的不足、缺乏與不平等這些因素都讓政治逐漸民主化下，民眾的聲音、需求與不滿能夠藉由民意代表、利益團體、政黨或是社會運動的方式來表達。而值得討論的是，即使在民主化的過程中，過去威權的制度遺緒仍舊存在。縱使增加了福利的措施，但基本上依舊延續著過去以職業作為區別的分類方式。只有 1995 年開辦的全民健康保險是唯一全民普及式的社會保險，但也是由於國家官僚的非預期結果(林國明，2003)。這種國家管控的制度遺緒到現在依然存在，每個不同職業類別的國民會有不同水準的給付。

然而在台灣民主轉型的過程中所引發的政黨競爭也讓台灣的福利體制偏離了生產型體制的論述。全面普及式敬老津貼的辯論、全民健保和國民年金的規劃即是顯而易見的例子。顯而易見的，當此類無償的津貼給付擴大時，意味著福利措施的制定不再是以經濟的再生產為主。當福利政策不再完全從屬於經濟發展，所謂的生產型福利體制也就逐漸弱化。取而代之的是政黨針對特定群體的選票爭奪，進而形成福利擴張，老農津貼和老人津貼等無償性福利措施便是在這樣的脈絡下所產生的(李明聰，1996)。由於老農年金的出現，使的勞工團體等其他團體也爭相要求要比照辦理這種無償性的津貼給付。執政者擔心此舉會造成國家財政的嚴重赤字而不了了之，因此，規劃一個全民都適用的制度性保障年金就成了當權者的首要之務，也由於統治的正當性，國家不得不進行普及式年金的規劃。如同 Kim (2006)所提，此時的東亞國家已經超越了生產型福利體制。雖然生產性的要素消失了，社會政策不再為經濟發展服務，但國家領導還是存在。也就是說，即使生產型福利體制弱化了，但發展型福利體制卻還是繼續發揮影響力，證據是此時國家官僚依舊在福利政策的政策上有主控權，因而在 1990 年代陸續制定了國民年金、全民健保和各項津貼。也就是說，國家即使在民主轉型期無法將社會福利導向經濟的再生產，但卻依舊主導了福利擴張的方向。

因此，我們可以將台灣的福利體制分為三個時期，一個是 1980 年代以前，此時的威權國家具有強烈的領導經濟發展思維，有意識的將社會政策從屬經濟發展，此時的國家強力領導了經濟的再生產和其他的社會政策，同時具有發展型國家和生產型福利體制的特色。進入 1980 到 1990 年代後，由於民主化和經濟自由化的因素，國家無法再強力領導經濟的再生產，同時也無法順利的統合福利政策。接著 2000 年政黨輪替後，新政府面對的是經濟自由化的後果及不同利益團體的挑戰，以至於此時的國家既無法領導經濟領域的再生產，也無法領導社會政策的制定。至此，台灣還能不能夠被稱為是東亞發展型福利國家就需要再被檢視，也是本文的主要論點。

本篇論文會將分析的主軸放在 2000 後國家領導年金整合的能力是否不足，

用以檢視台灣是否還能被稱為「發展型福利國家」？因此列出了五個國民年金延宕或年金整合失敗的可能因素作為變項，分別是部會抗拒、津貼的發放和加碼、民進黨內部意見的分歧以及行政首長更換頻仍、朝小野大及新政府無力改變制度的慣性、國家無法統合社福團體。而這五個造成國民年金政策延宕或年金整合失敗的因素都共同指向了「國家領導能力的不足」這一層意義。因此，本文的論述方式會從年金整合失敗因素論證國家無法領導年金整合，最後說明台灣已經不再是國家領導的發展型福利體制。

第參章、2000 年以前的政治、經濟與福利制度

在本章中，研究者將歷史時序放在 2000 年以前的政治經濟發展與福利制度，以作為台灣福利體制發展的歷史基礎。2000 年以前，台灣在政治上歷經了戰後國民黨的威權統治以及 1980 年代 1990 年代的政治民主化運動。在經濟上歷經了東亞四小龍的經濟奇蹟和 1990 年代的經濟泡沫及金融危機。因此，2000 年以前的歷史基礎便埋下了 2000 年之後政治經濟的種子，間接的造成經濟的惡化以及唯選票優先的政治思維。因此，2000 年是台灣歷史上重要的轉捩點。

2000 年之後，在政治上，民進黨以其聲勢從執政近五十年的國民黨手中拿下了執政權，形成了台灣有史以來第一次的政黨輪替，可謂是台灣民主運動的里程碑。民主轉型後國家能力開始受到公民社會的制約。從此以後也更加能夠確認日後定期舉行的選舉制度是政黨取得政權的唯一合理性來源。而追隨選票、討好選民的結果就造成了國家的失能，國民年金的整合就是明顯的例子。在經濟上，三角貿易模式的開始，也讓國家能力開始受到資產階級的制約。以下研究者將會以過去的政治經濟制度為基礎，說明這些先前的政治經濟轉變如何弱化了之後的國家能力。

第一節 1970 年代末以前的政治、經濟與福利制度

一、國民黨政府的威權統治

國民黨政府在 1949 年在中國大陸與共產黨內戰的失敗，迫使國民黨不得不將國民黨政府撤退來台，以延續其統治的軌跡。遷台後，國民黨政權隨即面臨的是統治的正當性，以及如何穩定政權的問題，因此不論是對內還是對外都必須擬定一套嚴密的系統來正當化統治的合理性。同時由於韓戰爆發，國民黨政府也開接受美國所帶來的軍事協防及經濟援助，而將台灣納入了由美國為首的反共集團中，此舉暫時緩和了國民黨政權在國際上代表中國地位的動搖，對內的統治正當

性危機也暫時得到舒解。因此，美國的支持與援助暫時穩定了國民黨政權在台灣的統治地位與正當性(王振寰，1993)。在全球冷戰架構與美國的支持下，此時台灣的政治和社會秩序完全是威權的由上而下的貫徹。國民黨的外來政權特性也讓它的政權能夠在相當程度上免除了和既有社會經濟結構上的糾葛，而能夠不理會社會的實質需求來按照黨國的意志推動各項政策。面對內部政治與社會的各種不安與外部的中共威脅，使的國民黨必須建立所謂的政治領袖權威，以便以高壓統治的方式快速壓制島內的其他政治力與社會力，進而穩定統治基礎。除了政權的橫向移植之外，威權政府也從日本殖民政府手中繼承了軍警鎮壓與社會編制。在中央集權的高壓統治下，也因為動員戡亂時期臨時條款的制定將國會選舉凍結，民意代表與國大代表皆無法改選，同時也以國家安全為藉口，透過戒嚴體制的建立和情治安全系統來監控社會，也限制了人民的自由。此外，二二八事件的發生也讓國民黨政權有效的排除了本土菁英的威脅，白色恐怖更讓當時台灣社會的政治意識與社會組織面臨瓦解，進而對內能夠有效的統治。因此，國民黨的威權性格是建立在國家對政治正當性、暴力、知識和訊息及各項資源的壟斷，以及對經濟的絕對指導位置上。

在此時，國家握有獨斷的權力，並以自身統治目的為主要考量，能夠不去理會公民社會的需求，與社會隔絕之外，也意味著與現實社會的疏離。為了鞏固自身的統治權力，並讓台灣社會隨時準備參與收復大陸的戰爭動員，國民黨政權必須對整個台灣社會進行一定程度的滲透和爭取支持。因此在硬性的鎮壓社會同時，也開始軟性的著手實施土地改革與國民教育等基礎的社會政策，以建立統治的正當性。除此之外，國民黨政權也必須透過資源和特定利益的再分配，將不同的群體收編到不同的利益分配體系當中，壟斷了利益分配的權力，以爭取社會對黨國的支持(龔宜君，1995)。為了將不同的地方派系及頭人納入其下，代為進行社會滲透與組織動員，往往也賦予這些地方頭人與派系從事具有寡占性質的經濟活動，藉以攏絡地方菁英並換取政治支持(王振寰，2003)。而形成威權政府與地方菁英結合的「侍從主義」型態(吳乃德、陳明通 1993)。同時也透過土地改革來

削弱地主並爭取農民的支持，將其納入國家控制的農會網絡。更透過黨的改造將黨的組織滲透到各級政府及社會團體以監控社會。如此一來，統治權與領導權就大多集中到威權體制下的總統手中。此時的立法院也只不過是扮演著橡皮圖章的角色，而沒有實質的立法功能(廖達琪，2005)。透過威權統治的形式和種種的手段，國民黨得以有效的控制並攏絡台灣社會的各方勢力，進而將國家領導權握在手中。在 1980 年以前，政治上的威權、經濟上領導、以及對公民社會壓制都使的不論是在政治力、經濟力亦或是對社會的控制機制，都明顯的掌握在國家機器的手裡，國家因此可以獨斷的決定政策的方向。總言之，國家此時期的目標和意識形態是完全圍繞著經濟發展和穩定政權而建立的。

二、威權時期的經濟發展

除了在政治上的威權統治之外，國民黨政權在經濟上也控制著上游企業、財政手段，以及對進口原料的分配權，形成了威權國家主導的工業化過程。分別在 1950 年代施行水平進口替代、1960 年進行出口導向的工業化，1970 年代更透過「十大建設」，來進行第二次進口替代的工業化政策(王振寰，1996)。

1950 年代的水平進口替代工業化政策主要是發展輕工業部門，因為美國希望國民黨政府朝向美國的發展模式，鼓勵私人企業和資本主義經濟的發展。國民黨政府也就在美援的基礎上發展進口替代，它是一種水平的擴張和大範圍的全面推展，發展紡織、食品加工業等產業。由於國民黨政府接收了日本殖民政府的國營企業，構成了國家佔據各產業中上游的模式，以公營企業的運作模式壟斷了肥料、水泥、石油、電信、交通、金融等資源，並積極的介入生產和規劃發展方向(王振寰，1996)。國家也以大型的經濟建設計畫作為領導產業發展的火車頭，除了控制產業上游之外，也讓產業的中下游形成中小企業。但整體而言，1950 年代國營事業占台灣工業產值依舊有很大的比例。由此可見，對國家內部來說，國家機器在經濟發展上的自主性是很強的。

1960 年代，國內市場飽和，台灣經濟市場也趨於停滯，更存在不利出口的

因素。國民黨決定促使原來進口替代的產品出口，進行出口導向的工業化，並爭取外來投資。一方面對出口採自由主義，另一方面，則在內部經濟採用保護主義，以扶植私人企業。而美國也預計台灣將可以脫離對援助的依賴，而減少對台援助，並鼓勵美國民間的投資者在台投資。因而，台灣的經濟動力逐漸由內部需求與投資轉向外部需求與直接外來的投資。高雄加工出口區也在此時成立，僱用廉價的女性勞動力來發展電子業，1966年，台灣的工業出口產值超過農業出口產值，同年國內生產毛額工業也超過農業，此後，工業發展的優勢就一直讓台灣維持著高度的經濟成長率(Gold, 1994)。儘管在1960年代之後，出口導向的經濟開始成長，私人的中小企業也發展迅速，國家依舊運用各項工具而在整體經濟發展上保有高度的主導性。

1970年代，勞力趨於緊張，內部的基礎建設逐漸過時，台灣也開始被納入全球資本主義生產秩序的一部分，對外面臨激烈的競爭。台灣一方面在經濟上陷於困境，另一方面也在外交上被日益孤立。同時1973年和1975年的兩次石油危機所導致的世界經濟不景氣更讓台灣的出口飽受衝擊。為了解決出口不利和油價上漲的窘境，國家於是開始推行進口替代的工業化，並進行了十大建設²。主要目標是將台灣的出口工業垂直的連接起來，提高其附加價值，最明顯的例子是石油工業。同時國家更以密集的勞力為基礎，將資本都引導到微電子和資本設備，並設立竹科以作為發展的重點。

因此，我們可以清楚的看見在發展主義掛帥下，台灣經濟發展的過程中，威權政府依循的完全是工業化的發展邏輯，並且是在很大程度上依賴美國的依附型發展(Gold, 1994)，並以公營的大型企業與私人的中小企業為發展主軸。在威權時期，國家具主導性的以農養工政策成為了台灣當時整體的經濟發展，也扮演重要的角色。在國家有效且強烈的干預經濟發展下，所謂的「發展型國家」儼然成形。也就是說，台灣作為一個新興工業國家，必須透過國家領導(state-led)的發展

²十大建設內容包括南北高速公路、鐵路電氣化、北迴鐵路、中正國際機場、台中港、蘇澳港、中國造船廠、中國鋼鐵公司、中國石油公司(煉油廠)、核能發電廠(核一廠)

型國家體系來將經濟發展資源策略性的引導到特定產業，進而得到國家資源的產業類別能夠快速發展與積累。因此，差別待遇與互相競爭成了國家追求經濟發展的關鍵手段。

在本研究的脈絡中，差別待遇指的是政策上的差別待遇，是某些特定的產業能夠得到國家的支持，例如紡織業、石化業、甚至是電子業和所謂的科技業，另一些則無法得到國家的支持。國家往往將產業資源投注在它認為能夠「發展經濟」的產業上。產業間的差別待遇就出現在國家領導經濟的過程當中。由此可見，國家確實在「領導經濟」，領導的方式則是提供租稅減免、土地取得和水電補貼等鼓勵方式，藉以將不同的資源投注到特定的產業中，以扶植特定產業的發展。由此可見，此時期的國家確實具有「領導發展」的特徵。這種「發展型國家」的特質也在很大程度上成為了所謂「發展型福利體制」概念的源頭。

由於農業技術的提升所釋出了農村勞動力大量的湧進新興都市的勞力密集工業中，農村勞動者的遷移與日漸擴大的城鄉差距，在在都增加了社會的不平等，配合著差別待遇的競爭模式，埋下了日後政治反抗與社福競爭的種子。

在 1970 年代，大型的私人資本也開始在台灣經濟發展脈絡中出現，王振寰(1996)認為隨著這些大型資本對經濟的影響越來越大，資本擴張的邏輯會使他們越來越往產業的上游發展，然而當他們在產業上游受到國家機器的限制，勢必會造成大財團對經濟政策的不滿而開始對國家慢慢造成壓力，資本主義的發展也會使的資本的流動和市場的邏輯越來越不是國家機器所能由上而下掌控的情況，因而產生資本主義市場邏輯和國家機器的緊張。

然而對中小企業來說，多數的產業結構上都是低附加價值和低技術的產業類別，屬於勞力密集的加工出口產業。因此，這種以中小企業為主的經濟結構是透過中小企業的彈性化，以及對勞工力量的壓抑，才能夠以出口導向的發展策略在當時的國際競爭中獲得特定的競爭優勢(Haggard and Kaufman, 2008)。由於國家對經濟部門佔有支配的位置，因此能以國營企業擔任經濟發展的火車頭。在威權政府的政治目標與經濟目標相互配合之下，政策的連續性是相對較高的，也能夠

相對有效率的執行與監控。在經濟的快速發展之下，帶來了大量的工作機會，在低失業率以及工資相對增長的情況下，台灣的國民所得也逐漸提高，1973 到 1980 的平均儲蓄率更達到 GNP(國民生產毛額)的百分之三十二點一(李明聰，1996)。民眾也能夠藉此從薪資所得中獲得足夠的自我儲蓄能力來保障老年經濟的無虞。吳泉源(1993)則認為 1970 年代旺盛儲蓄的背後趨力正是在於國家無法保障人民在其生命週期中許多迫切的需要。此時，充分就業和資本積累是國家主要的政策目標，社會保障的福利政策則是建立在促進經濟發展的先決條件之上。國家為了追求高度的積累率，而不要將預算「浪費」在不具生產力的福利政策上，因而無意設立福利制度。同時國家對於經濟發展的方向也擁有絕對的主導權，並且積極的干預，形成國家既剝削中小企業，也收編了國家偏好的資本家。其結果是在 1980 年代之後，國家掌控能力稍微弱化後，資本家的影響力就迅速增加，甚至挑戰國家。到了民主化之後，國家一方面要爭取多數選民的支持設立福利政策，另一方面又因資本的威脅而需要維持「良好的」投資環境。就進一步的造成了國家領導的衰弱。

因此在 1970 年代，台灣的工業化過程以及形成的結構是由國家壟斷工業化的方向，並壓榨國家所挑選的幾個相對較大的私人資本家，如石化資本。換句話說，國家完全壟斷了上游，也限制了私人資本的發展。而被國家挑選上的私人資本則壟斷了中游，最底下才是中小企業。這形成了 1970 年代台灣工業化過程的結構。這種特殊，且由國家主導的工業化結構就影響了台灣此後的福利制度。造成了上游國家部門的軍公教有相對較佳的社會福利，而位於下游的中小企業則不受重視，他們不僅在經濟上的發展沒有獲得國家對於產業的補貼，在福利上也被忽略，而只能依靠自己的儲蓄。

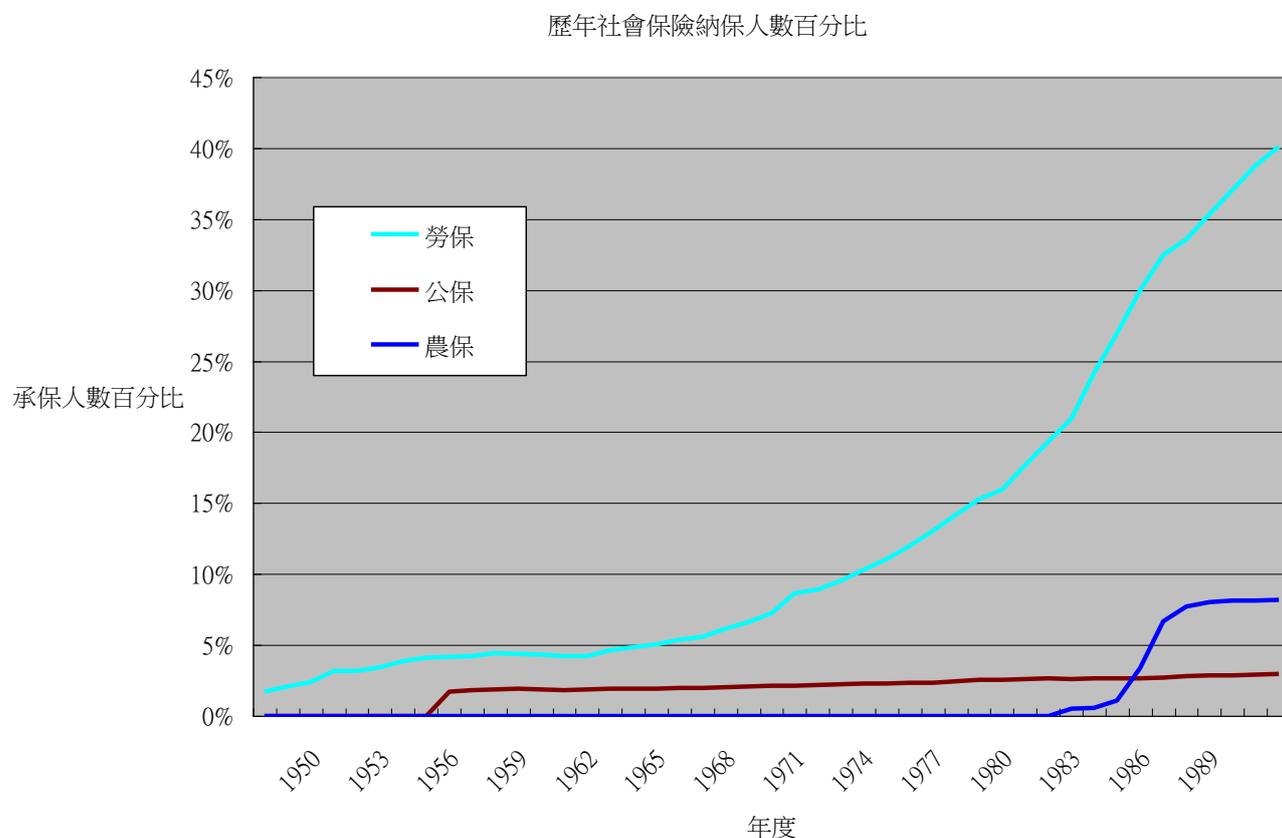
三、威權時期的老年經濟安全保障體系

依照上述的政治經濟條件，我們能夠很容易的發現此一階段的老年經濟安全體系處於非常薄弱的狀態。雖然威權政府在 1950 年和 1958 年分別設立了勞工保

險和公教人員保險，以爭取勞工的支持與強化公教人員對黨國(Party-State)的忠誠，並鞏固國家機器的運作。忠誠的軍公教人員和有經濟生產力的勞工這類「就業人口」的群體被納入社會保險的保障對象，而人口佔大多數的農民則和無固定職業者一樣被排除在社會保障之外，唯有墜入貧窮線以下的人才有機會接受國家封建式的社會救濟和充滿殘補性的社會保險。這種以工作人口為基礎，而非以受益形式或風險分擔為基礎所建立的社會福利系統，一方面是為了配合經濟發展所需，以確保工業發展過程中所需要的健康勞動人口的正常供給，另一方面則為維繫國民黨的威權統治體制(詹火生，1995)。同時，國民黨政權也大力的扶植工會的成立，並規定勞工在很多時候必須透過職業工會才能夠投保勞保，也意味著變相鼓勵大家加入工會組織。如此一來國家才能夠透過公保和勞保，對軍公教人員、國營事業員工、工會會員等等進行滲透，以達到社會控制的效果(傅立葉，1993)，社會政策也成為了國家控制社會中不同群體的工具。

為了有效滲透，軍公教和國營事業員工由國家直接分配資源，而民營企業的勞工和農民則分別透過國家組織的工會及農會間接監控，以將其納入國家體系中。此時期公保的納保對象以公務人員和公立學校教職員為主，勞保的納保對象則是公營事業員工及受雇於十人以上的民營事業員工和職業工會勞工。然而，此時的台灣產業結構還是以農業為主的農村經濟。此時社會上最需要社會保障的對象是農民，但是當時佔大多數的農民卻不是被納保的對象，只有蔗農因為與國營台糖公司的生產關係而被納入勞保(傅立葉，1993)。由上述可知，此時的威權政府可以相當程度不顧社會的需求而依照自身的意志及統治需要獨斷的來制定社會福利政策。透過圖二，我們可以發現此時期，不管是勞保或是公保，保險涵蓋率都呈現非常的低的情況，直到1980年為止，勞保的納保人數百分比還不到百分之十五，同年公保的納保人數百分比更只有百分之二點四四。也就是說，到了1980年為止，台灣的社會保險的總納保人數百分比還不到百分之十七。這種情況一直到了1970年代，國民黨政權意識到自身統治危機的時候，納保人數才逐漸增加。

圖二、歷年社會保險納保人數百分比



資料來源：主計處

在這個時期，福利資源的供給主要集中在對國家忠誠的軍公教人員，以及對經濟發展有貢獻的勞工身上，尤其是公營事業的勞工。對於其它群體來說，只有當他們完全無法生活時，才有少部分的社會救助措施。國家一方面由於統治合理性的需要以社會福利資源的再分配作為對其支持者的恩庇和示惠，一方面也相對盡到父權國家保障最弱勢者和窮人的責任(林萬億，1999)。同時由於當時台灣處於經濟結構的大轉向時期，大量的農村人口被推拉到都市而成為工業發展下的廉價勞動力。在工業資本的發展邏輯下，激化了人民對於福利制度的需求，尤其是就業災害、醫療、老年經濟安全、失業保險等等。林萬億(1999)也認為這是結構

改變的必要保障，同時也是為了維持健康勞動力與減輕家庭負擔所必需。因此，我們能夠發現，台灣此一時期的社會福利發展，並非回應台灣實質的社會需求，而是用以滿足國家威權統治機器的合法性需要(傅立業，1995；王振寰，2003)。也由於國民黨政權長期握有統治權力，進而壟斷了政治資源與經濟資源的分配權力，同時也利用福利侍從主義(Patron-Clientism)和殘補式福利的手段來達到社會控制的效果。國家因而能夠依其政治經濟目的與偏好設立福利政策，同時福利制度也是從屬於經濟發展之下的。如古允文所說：

國家仍能自主推動其經濟發展優先的國家發展策略，以獲取其國際與國內的政權合法性，並創造資本累積，為此政府當然會依其偏好推動其所需要的社會福利政策，而以經濟發展為先的決策菁英的意識形態，如曾任經濟部長的趙耀東說：『我們尚未準備從事福利立法，我們的首要目標是維持經濟成長於不墜。』(古允文，1988)。

此時期的福利政策從 1950 年開辦的勞工保險法、就業工人保險法、軍人保險法，以及 1958 年開辦的公務人員保險法和勞工保險條例，還有 1964 年通過的退休人員保險法和 1970 年通過的軍人保險條例。目標是以勞保穩定社會的秩序，並促進以國營工業為主的經濟生產，也透過軍保和公保來提高公教人員的保障來增加其對黨國忠誠的誘因，同時期軍公教的退休制度也建立起來，軍公教成為了唯一具有雙層老年退休給付的團體，並藉此建構更有效率的軍事和行政科層制(Fu，2003)。此時期專為軍公教及公營事業從業人員建立的福利體制更充分顯示了國民黨政權極欲以社會政策作為對國家忠誠者報酬的目的，因而有「軍公教福利國」之譏(李明聰，1996)。直到 1980 年代，國家對於社會福利資源的分配基本上都可以不顧社會的需求而依照自身的統治邏輯來施行。整體而言，當時的國民黨政權所關心的無疑是經濟上的發展。社會政策的施行主要只是為了確保政權的穩固，以及消除對威權體制的挑戰，因而造就了以國家為主導的資源重分配。無論在經

濟或是社會建設上，國家都結構性的扮演了積極干預的角色，也對政治經濟擁有絕對的掌控權，並由黨和官僚由上而下的主導。

第二節 1980年代~1990年代的政治自由化與民主轉型

一、國家領導能力的挑戰和威權統治的鬆動

到了1970年代，國民黨的穩固統治開始出現改變。外部因素是由於1971年國民黨宣布中華民國退出聯合國的舉動顯示了國民黨政權在國際上被日漸孤立的現實，連帶的影響了台灣社會內對國民黨政權的合理性質疑。1979年美國也基於國家利益與中共建交，正式承認了中國人民共和國的存在，大大動搖了國民黨宣稱代表中華民國在國際上的地位。因而國民黨為了繼續鞏固統治的正當性，黨內的「本土化」成為了最迫切的改革，也開始積極的與台籍的政治菁英進行結盟和收編，一方面透過選舉和地方派系建立更緊的利益共生關係，另一方面也大量任用經過黨認可的台籍人士擔任黨的高層職位，以爭取台灣社會的支持(王振寰，1993)。為人所詬病的「萬年國會」也在1969年中央民意代表補選的舉行而有所改變。因此日益開放的選舉市場、黨內要職與地方利益暫時有效緩解了國民黨的統治危機。但隨著資本主義經濟的發展，促使了大量新興中產階級的出現，這些中產階級對政治上的威權統治也越來越不滿，開始在黨外形成一股壓力，造就了政治反對運動的興起，至此，政治的自由化與民主化似乎是國民黨不得不面對的課題。即使如此，國民黨在1980年以前的威權統治依然相當鞏固，國家自主性也很高，政治上更是威權統治(劉阿榮，1996)。

1970年代末，過去高度的經濟發展在一定程度上催化了公民社會的自我解放，社會對威權的不滿也被激化。但這並非意指經濟一直發展就必定會催生對民主的追求，而是伴隨經濟成長而來的物質基礎在某種程度上有助於反對運動的組織。此時的反對運動因而如火如荼的展開，隨著歷史的進展，國民黨政權的威權統治也開始受到挑戰和威脅，迫使國民黨政權不得不逐漸開放基層的選舉來

爭取民心。同時「黨外」運動也正如火如荼的展開，也接連的在基層選舉中搶下席次。到了 1977 年的縣市長選舉更讓氣勢如日中天的黨外串連起來共同對抗國民黨的候選人。也由於黨外氣勢的升高，國民黨政權為了降低敗選的風險而選擇舞弊，因而爆發了中壢事件³。中壢事件可以說是作為第一聲槍響，揭開了黨外挑戰威權的民主運動序幕。1978 年的立委與國代的增額選舉，更讓黨外組成了「台灣黨外人士助選團」共同支援。接著 1979 年初的橋頭事件，更加確定以政治挑戰作為爭取民主的途徑是有效且銳不可擋的。經過前述事件的醞釀，終於在 1979 年年底爆發了更大規模的美麗島事件⁴。歷經了這兩次大型的政治抗爭和衝突過後，可以說是加速了台灣社會由封閉威權走向開放民主的過程，多元的政治情勢也逐漸出現在台灣社會而成為可能，政治領域不再像過去由國民黨政權全盤掌控。

時序進入 1980 年代，由於黨外運動的激勵，社會上其他團體也開始勇於站出來表達自己的不滿，並與政治黨外運動串聯在一起。為了因應各種反對運動的挑戰，統治者也就必須更積極的透過其他方式來收編或滲透各類社會團體，如工會、農會、水利會和商會等。雖然這些社會團體在解嚴前也還是如若林正丈(1994)所言：上曾被滲透、拉攏、脫動員化，下層則被嚴密的控制，無法成為自發性政治動員的基礎。在解嚴後，雖然在某種程度上也還部分維持著這樣的模式，但相較於解嚴前，社會或公民團體的自我意識和影響力已經有越來越強的趨勢。同時因為反對運動的形成，國民黨漸漸要面臨迫不得已開放的選舉和政黨競爭的壓

³ 1977 年縣市長選舉，由於執政黨中國國民黨在桃園縣長選舉投票過程中舞弊，引發上千名群眾包圍中壢市警察分局，最後演變為民眾搗毀並放火燒毀警察局和鎮暴部隊槍殺抗議民眾的事件，史稱中壢事件。（李筱峰，1987）

⁴1979 年 1 月 22 日在高雄縣橋頭鄉的示威遊行活動，為國民黨政府在台灣實施戒嚴三十年以來第一次的政治示威活動。當時的前高雄縣長余登發與其子余瑞言被政府指稱涉及「匪諜吳泰安事件」遭情治單位逮捕，罪名是『知匪不報』、『為匪宣傳』，被求處重刑有期徒刑八年，當時引發社會的不滿與黨外人士的反彈，抗議國民黨政府政治迫害。黨外方面認為，國民黨政府逮捕余登發是為了阻止黨外人士的全國串連活動。國民黨政府逮捕余登發父子的事件激發了黨外勢力的團結。接著，1979 年 12 月 10 日國際人權日在高雄市發生的一場重大官民衝突事件。事件始末是以美麗島雜誌社成員為核心的黨外人士，組織群眾進行示威遊行，訴求民主與自由。其間發生衝突，但在民眾長期積怨及國民黨政府的高壓姿態下卻越演越烈，最後以國民黨政府派遣軍警全面鎮壓收場，為台灣自二二八事件後規模最大的一場國家與社會衝突。（若林正丈，1994）

力，使的國民黨政權必須越來越依靠地方派系的勢力和動員來動員選票以維持其統治的正當性和合理性(王振寰，1998)，因而地方派系對黨和中央政府的影響力大大增加，進一步使的國民黨無法再像過去一樣嚴密的控制地方。換句話說，過去長久以來由黨國體制強力向下滲透的階層體系已經隨著反對運動的推進而受到動搖。

另一方面，由於黨外勢力的發展，政治自由化和政治民主化的訴求日漸高漲，國民黨政權的統治合理性基礎也逐漸由威權鎮壓轉移向激烈的選舉競爭。1980年國民黨政府宣佈恢復增額中央民意代表，1984年接著成立了「黨外公職人員公共參與政策研究會」，1986年黨外人士宣佈成立「民主進步黨」。到了1987年，國民黨政權意識到無法擋住政治自由化的潮流，其為了繼續保有政治改革及統治的主導權，時任總統的蔣經國決定宣佈解除戒嚴，開放黨禁、報禁和自由結社。上述事件都在在的說明了過去國民黨以黨領政的威權統治效力已經逐漸弱化，隨之而來的無疑是國家自主性的降低。黨外的政治壓力迫使國民黨政權不得不分享出一些政治權力來收編異議者。也就是說，由政治抗爭而帶動的公民社會使的國家無法再像過去一樣依照自己的利益分配和統治邏輯來進行有效的獨斷統治，不管統治者願不願意都必須逐漸正視公民社會的需求。由1949年以來由國家獨斷領導的社會政策也必須做出一定程度的調整，適度的反應部份不影響國民黨繼續執政的「民意」。

如前所述，公民社會的蓬勃發展，政治自由化和民主化已經成為了不可抵擋的潮流。也由於政治經濟結構的轉型，過去因為統治合理化的需要而訂定的種種社會政策和經濟政策也面臨結構上的調整。黨國體制過去對於政治經濟領域的絕對控制出現了危機。國家機器面對社會抗爭的壓力，無法再獨斷的依照自己的意志訂定社會政策和經濟政策，而必須在表面上做出某種程度的「讓步」，以維持統治的正當性。一旦國家機器無法繼續全盤掌握局勢，其領導能力也就不可避免的弱化，不論是在經濟或是政治。但是這股由公民社會起頭，統治者被迫跟進的政治自由化並沒有如統治者所想的那樣消解掉黨外的社會運動能量。反而因為戒

嚴法的解除，使的各種集會遊行和動員結社得到相較於過去更多的合法性，也讓過去壓抑許久的各種不滿有更多管道得到紓發(李明聰，1996)。

根據吳介民(1989)的研究，統計出 1983 年到 1986 年的社會抗議事件平均一年大約有兩百多件，到了 1987 年已經高達了七百三十四件，解嚴後的第一年 1988 年社會抗議事件更暴增到一千一百七十二件，充分顯示出人民對國家機器的不滿。若林正文(1994)也指出八零年代中期以前，台灣的社會團體透過支持反對運動間接與黨國體制對峙，但是在政治自由化以後，社會團體組成獨自的組織，掌握了獨自的運動資源，它們也開始出現直接與黨國體制對峙的傾向。這意味著公民社會日漸高漲的自我意識已經對國家機器造成莫大的壓力，使的統治者除了要面對反對黨的政治挑戰之外，也必須安撫公民社會上其他各式各樣的訴求。

1980 年代末之後，政黨競爭的基礎態勢大致抵定。民進黨成立後，延續著黨外的政治影響力逐漸成為台灣第二大政黨和最大的在野黨。從此以後，台灣政治結構和權力分配就不再是完全由國民黨內部的分配邏輯來進行各種資源的分配和政策的制定，國民黨政權也逐漸失去了單獨主導國內政治經濟的權力而必須與反對黨進行協商，這意味著國民黨過去的威權統治模式受到前所未有的挑戰，歷史的舞台也不再由特定政黨獨占，取而代之的是政黨間選舉利益的競逐，進而影響到各種社會政策的制定。

二、政黨競爭和選舉利益的競逐

具體而言，1980 年代末之後，台灣不管是在政治上或是經濟上都發生了相當程度的轉變。在政治上，統治的合理性越來越傾向選票的獲得，各類選舉成為了政治投入者的兵家必爭之地，尤其在基層選舉更是如此。在各種選舉競爭期間，民進黨日漸壯大的聲勢以及解嚴後社會運動的蓬勃發展都讓統治者不得不為了掌握民主轉型的主導權而策略性的與部分反對勢力結盟(1999，林佳龍) 即便如此，國民黨政權終究還是無法像過去那樣全面性的掌握政治領域。這也意味著國民黨政權必須與反對勢力達成某種程度上的妥協，才能延續並維持其部分的政治

主導權。於此同時，國民黨也必須與反對黨展開檯面上的選舉競爭，以維持其統治合法性。但此時所謂的選舉競爭，大多還停留在地方選舉的層級。對於國民黨來說，這類「深化地方自治」的民主選舉，一方面可以顯現台灣僅僅是中華民國實施地方自治的一個省，另一方面也可以疏解台灣內部因中央民意代表未改而帶來的政治參與壓力，並暫時減緩對國民黨統治正當性的質疑與挑戰(桂宏誠，2006)。對 Wong(2004b)來說，民主化重新結構了政治空間，也重新訂定了分配政治資源的規則，更會改變一個政黨的組織和動員模式。

1990 年代之後，選舉競爭的模式正式成為了統治合理性的唯一合法來源。尤其在 1992 年，立法院第一次全面改選之後，由地方選舉到中央選舉的開放象徵著政治體制轉變的里程碑，成為關鍵性的選舉，也更讓國民黨和民進黨的政治競爭趨於白熱化。政治菁英也開始將能夠爭取並吸引選民支持的議題納進選舉的策略之中，也為這些能夠爭取選民認同的議題創造了新的可能。民進黨也逐漸從體制外的抗爭路線進入到體制內的選舉競爭，完全融入了以選舉為主軸的政治運作中，同時也開始面臨了選舉訴求和政治路線必須與國民黨政權作出區隔的困境(李明聰，1996)。

在接下來的各類選舉中，民進黨必須緊抓著 1949 年以來威權政府在台灣長期埋下的社會矛盾，才能有效將這些既存的社會矛盾轉化為選民的支持。而過去的政治訴求和統獨議題的尖銳性也已經在政治轉型過程中，國民黨的「跟進」而得到趨緩，因此尋找能夠與國民黨做出區隔的政治訴求就成為了民進黨的首要目標。在 1992 年第一次中央民意代表全面改選中，民進黨籍的候選人決議將「福利國」作為共同訴求。結果在這次的 161 席立委改選中，長期執政的國民黨獲得 102 席，民進黨則獲得 51 席，無黨籍也獲得 7 席，社民黨獲得 1 席。因此，此次的國會改選可以說是民主轉型過程中最關鍵性的選舉，在這次選舉中民進黨獲得了將近三分之一的立法院席次，逐漸增加了民進黨在立法院，甚至是中央民意機構的影響力。因此 1992 年國會改選後，立法院等民意機關也不再是過去國民黨擁有絕對優勢的場域，而開始能夠發揮應有的制衡的作用，立法院也不再是特

定政黨的橡皮圖章。

誠然，由 1992 年的立法院全面改選作為開放中央選舉的開端後，1996 年的首次總統直選⁵更意味著國家元首的產生不再是完全掌控在少數人手中，而是能夠提供一個公民參與的空間。縱使這時期的選舉模式還殘留許多過去威權的殘影，政治的操作也一再的影響選舉的結果，但是不可否認的是，由公民參與其中的政治運作模式，已經在很大程度上削弱了威權國家的主宰力，取而代之的是日漸活躍的公民社會與中產階級。如同受訪者 F 所說：

全民健康保險制度在當時推動的時候，國民黨還是這個執政的力量，主導性是比較強的，在這個第一次總統大選，民選前，1995 年他就把它強渡關，那時國民黨還有這個力量，可是到國民年金政策正在形成的過程中，就沒有任何一個政黨，不管是藍還是綠能夠主導。(受訪者 F)

另一方面，第一次總統直選的結果由當時的總統李登輝獲得連任，選舉結果充分顯示出國民黨依舊掌握了民主轉型的主導權。李登輝作為一位由威權過渡到首任民選的總統，無疑是台灣史上最後一位政治強人。這位政治強人雖然因為國內外經濟結構的轉變而無法繼續領導經濟，但仍然能夠憑藉著國民黨內的資源和國會的多數，得以繼續領導社會政策的走向，藉以領導社會，爭取民心。

傅立葉(2000)就曾提到台灣的老年年金制度會成為政黨競爭選舉中的主要社會政策議題，也可能造成政治動員的效果。她發現解嚴前到 1990 年代初期，行政部門對年金制度的規劃除了公教人員保險之外，較無作為。直到了 1990 年代初期，福利資源分配不公的聲音越來越強烈，老人年金議題才開始慢慢浮現。選票動員的效果也越來越明顯。由此可知，福利制度不可否認是政黨競爭下的產物，福利擴張的出現顯然與民主轉型中的政黨競爭有高度的相關。在政治轉型中

⁵ 1996 年 3 月 23 日舉行的中華民國第九任總統、副總統選舉，是中華民國建國以來第一次總統、副總統的公民直選，也是廢除動員戡亂臨時條款和解嚴後的第一次正副總統選舉。由代表中國國民黨參選的李登輝和連戰勝選。

的政黨競爭與社會保障制度的掛鉤下，社會保障制度也常常被當作一個打贏選戰的手段。李明聰(1996)在討論台灣的老人年金議題是如何被討論和發展的文章裡，回顧了戰後台灣社會政策建構的歷史，並指出國家機器和國民黨政權的組成導致了當時社會福利的低度發展，並討論台灣的老年經濟安全保障制度出現了階層化現象，同時伴隨著政治轉型中的政黨競爭，「老人年金」議題漸漸被提出。換句話說，1990年代的福利擴張是過去的威權政府被挑戰的結果。雖然國家在民主轉型期依舊主導了福利擴張的方向，但是在細部的福利整合和政策實施上早已失去國家的領導能力，當然也為2000年後國民年金政策的延宕和失敗埋下了種子。

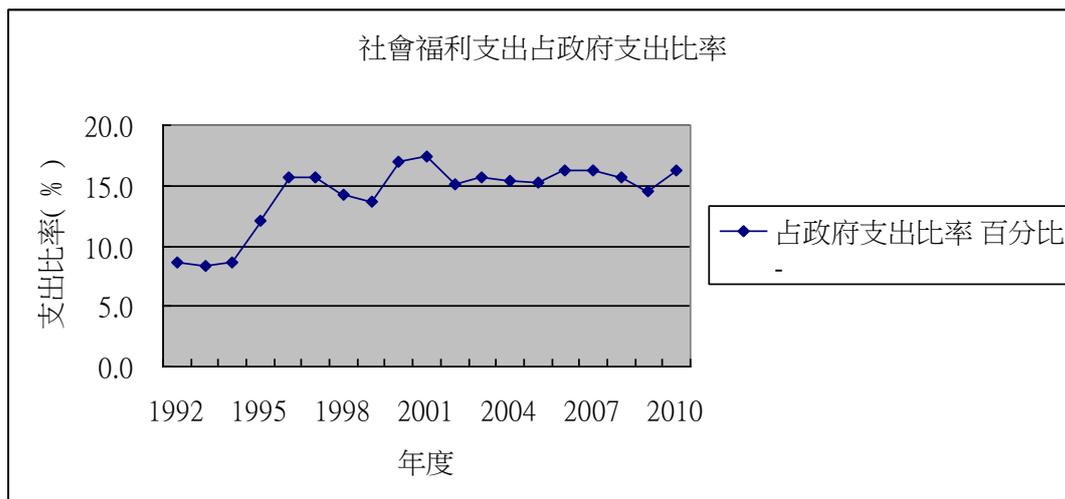
概括而論，政治的民主化成為了福利擴張的重要因素。過往的威權統治使的福利的擴張受到限制，並且政府亦不以人民的福利需求為主要考量。然而，伴隨民主化而來的政黨競爭以及日漸蓬勃的社會運動，都使得福利的擴張成為可能。在李明聰(1996)的研究裡可以清楚的看到政黨競爭對於福利擴張的影響，最佳例證便是台灣的老人年金政策。在民進黨提出老人津貼政見後，國民黨隨即為了回應民進黨，以爭取選民支持因而跟進各種津貼政見，於是老人津貼政策就在政黨競爭之下獲得前所未有的重視。同時，1980年代以勞工、農民為主軸發起的社會運動也開啟了福利擴張的契機。國家自社會逐漸開放後，面臨了國內各種社會運動與政治團體的壓力，因此國家在面對失去政權的挑戰下便以擴張社會福利支出來贏得選民的支持。然而在國民年金政策的討論中卻顯示出，即使國家用福利擴張來維持統治的合理性，卻無法在政策的細部規劃中達成共識，也無法展現國家在國民年金政策上的統合能力。

在民主政治政黨競爭與利益團體的動員這兩個機制的作用下可以合理預期在民主時期社會服務的提供和社會保險的規模會大於威權時期(Haggard & Kaufman, 2008)。政黨競爭的選舉制度下，執政黨為了贏得下一次的政權而擴張福利。另外，在自由結社思潮下的利益團體，透過民主的程序更有機會介入社會政策的決策過程，典型的例子是台灣在政黨輪替後，社福團體得以進入國民年金

的決策過程。Gough (2004)也指出韓國和台灣的民主化是國家負起社會福利責任的轉捩點。Haggard & Kaufman (2008)整理了歷年來探討民主化與社會政策關係的實證資料顯示民主化對於福利的輸出有正面的影響。他們也更進一步指出 1997 年的亞洲金融風暴對於社會政策是有顯著的影響，經濟危機帶來了貿易和資本市場的自由化及私有化還有一連串的市場改革，也使得人民遭遇新的市場風險。風險的增加也增強了人們對經濟的不滿，而這些對於經濟不滿的情況又增強了選舉和利益團體的動員。在金融危機的催化下，國家不得不開始推行新的社會福利方案和擴張既有的社會福利方案來強化社會經濟安全系統，代表國家包括韓國和台灣。

一直以來，政治的轉型通常都會對一個國家的福利政策制定產生重大的影響。在台灣，劇烈的民主轉型可以說是導致福利制度比例增加的重要因素(Joseph Wong, 2004b)。從主計處的統計資料也能清楚看見，在 1990 年代的民主轉型過程裡台灣的福利支出佔政府的總支出比率有明顯的提升(參見圖三)。公民社會的萌芽已經使的國家機器再也無法忽視人民的聲音。林佳龍(2000)在討論臺灣民主化與政黨體系變遷的文章裡，認為台灣的民主化可以說是一種選舉帶動的民主化 (Election-driven Democratization)。他認為民主化的過程將台灣的政治菁英政治和群眾政治組織了起來。由於不同政黨有著不同的政治屬性，因此各政黨會依照自己的走向去爭取選民的支持。因此「選舉」做為一個民主化過程中不可或缺的要害，它能夠將選民爭取權利的意見納入政治精英的考量之中，而非過去完全由國家官僚主導。由此我們可以看見台灣從威權轉型成民主的過程裡，對福利制度的創設是遞增的，尤其在 1990 年代的「福利黃金十年」更達到高峰。

圖三、社會福利支出占政府支出比率



資料來源：主計處，2013。

總言之，過去台灣在民主轉型過程中，可以觀察到從選舉威權體制，逐步轉向選舉自由政體的軌跡。1980 年代以來，因為社會壓力而漸趨開放的各種選舉和風起雲湧的社會抗爭，都讓過去的威權統治者無法繼續維持其統治正當性，而必須逐步邁向政治自由化的過程。國民黨意識到這股無法擋的潮流後，為了能夠繼續掌握改革的先機並主導民主化的走向，於是「開明的」率先解除了動員戡亂時期臨時條款和解嚴，並「英明的帶領」台灣走向政治開放的民主化道路。在這個過程之中，國民黨政府不得不放棄過去的高壓統治手段，而改以柔性的政治轉型來保有執政權，並在轉型的過程中塑造自身親民、自由、開放的良好形象，以利在各類選舉中贏得支持。因此民主轉型後，國民黨贏得了第一屆的總統直選，以國民黨為主軸的國家領導也就將重心由過去的領導經濟轉向於領導社會。然而，如此由上而下的政黨領導，而非由下而上的公民素養所培養的民主化過程，所造成的結果將是把自由民主(liberal democracy)體制中的負面效果給放大了，進而成為了以選舉利益和政黨惡鬥為最終目標的選舉民主(electoral democracy)，而非奠基在社會平等上的社會民主(social democracy)。從而導致了賄選、選舉暴力、地方派系的政治動員，以及執政者利用自身所掌握的各種行政資源公私不分的投入選戰。這些因素都會在後續制定各項政策的過程中產生深遠的影響，而這些影

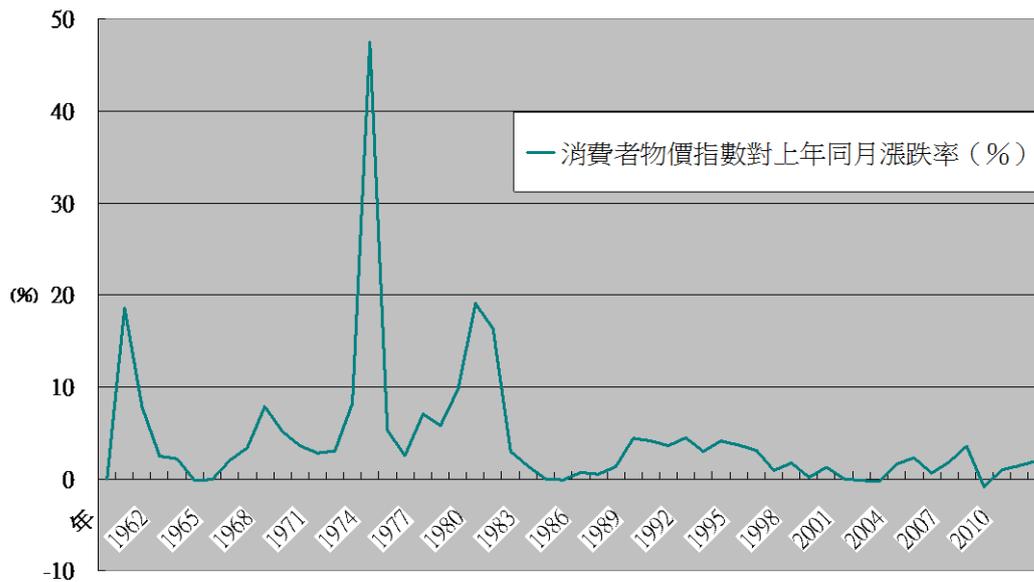
響我們放在下一章節中討論。

第三節 從經濟奇蹟到結構轉型

一、經濟的快速成長

在經歷了 1960 到 1970 年代的經濟成長後，由於出口貿易受世界經濟結構影響的因素很大，因此台灣的經濟成長在 1973 年和 1975 年的兩次石油危機中受到顯著的影響。油價的飆升在很大程度上增加了台灣進出口貿易的成本，讓台灣 1960 年以後快速發展的經濟成長面臨了瓶頸。也由於進口石油成本和價格的大幅上升，導致了兩次石油危機發生時皆造成了世界性的通貨膨脹。根據主計處的統計，1973 年第一次石油危機爆發，隔年 1974 年，台灣的消費者物價指數比起前一年大幅上升了 47.45%。也就是說，1974 年的年度通膨率高達 47.45%。由圖四可以明顯看見，台灣在 1985 年之前，都處於消費者物價指數大幅波動的狀態，顯示出此時台灣經濟的通膨率依舊處在不穩定且通膨率高的狀態。同時政府強烈的採取緊縮措施，包括央行重貼現率自石油危機前的 9.5%調升到 14%，外銷貸款融通利率自 7.5%調高至 12%。透過圖四，讀者可以發現雖然 1974 年消費者物價指數的上漲幅度高達 47.5%，在政府的強力干預和調整下，1975 年的消費者物價上漲率大幅降為 5.2%。

圖四、消費者物價指數漲跌率(%)



資料來源：主計處，2013。

為了解決石油危機所帶來的困境，當時的行政院長蔣經國在 1973 年時，提出了要在 1974 年到 1979 年的五年之間推動國內的重要基礎建設工程，或稱為十大建設。以便建立國內自主的經濟體系，進行大規模的公共投資。希望能藉此調整台灣經濟發展的動力，將進出口不利的因素轉換成對國家內部大型公共基礎建設的投資，以增加就業機會並趨緩了台灣經濟受到世界經濟結構和石油危機的影響。方式是由國家主導，將經濟資源導入大型的工業建設之中，就行政院的經濟發展方針來說，頗具有計劃經濟的色彩。十大建設的成功推動也顯示出 1970 年代，國家對於經濟發展的方針依舊擁有很強的主導能力，能夠透過國家總體的規劃來領導經濟發展。1979 年，中央更制定了所謂的「十年經濟建設計畫」，將國家發展資源導引到某些特定的「策略性產業」中，如機械、電子、電機等等，並透過《獎勵投資條例》⁶給予優惠。1980 年更設立了新竹科學園區，並以非常多的優惠措施⁷鼓勵投資高科技產業進駐竹科，期望將竹科打造成「台灣矽谷」，試

⁶ 《獎勵投資條例》是政府對策略性產業提供優惠稅率的法律條文，對技術密集的工業投資給予 10%到 15%的投資抵減待遇。

⁷ 優惠措施有連續五年免徵營利事業所得稅，也免徵進口自用機器設備、原料與半成品的進口關稅和貨物稅，同時也免徵外銷產品貨物稅、營業稅及廠房建築稅。

圖以國家之力推動科技產業的發展，更不惜以國家之力，用工研院的技術轉移來扶植台積電和聯華電子，推動電子業的發展。1984年，時任行政院長的俞國華，也在十大建設的基礎上推動「十四項建設⁸」。

1984年「十四項建設」推動時，政治上依舊是威權統治。因此，解嚴前的國家自主性還是處在相對高的狀態，國家能夠強力的推動建設並確實實施。1987年解嚴後，國家的指導能力相對減弱。郝柏村在1990年上任行政院長時，曾經希望大量舉債來推行「國家建設六年計畫」，但只實施到第三年就面臨危機。危機的起點在於1993年的國會全面改選，在野黨得到三分之一的席位。除了增加和執政黨對話的空間，也進一步能夠有機會監督國家建設的預算和執行，而非如同過去由特定政黨獨斷決定。因此「國家建設六年計畫」在1993年的朝野論爭迫使行政院進行內閣改組。連戰上任行政院長之後，宣布全面檢討六年國建計畫，依據當時國內外經濟情勢，人力財力負擔與執行能力等，進行全面性的檢討評估，最後併入十二項建設，維持近3年之久的六年國建至此草草收場(徐仁輝，2001)。也就是說，六年國建最後被轉入所謂的十二項建設中，不僅項目大量裁減，總經費預算亦減少一半以上。

由以上討論可知，積極的掌握並控制台灣經濟發展的軌跡，是1949年以來威權統治者不變的方向。從水平進口替代、出口導向工業化、第二次進口替代的工業化、十大建設、十年經濟建設計畫、十四項建設、扶植策略性產業、十二項建設，再到後來的六年國家建設計畫，每個階段的經濟計畫都清楚的顯示出國家和統治者對於經濟策略的主導性。於是，台灣經濟發展的軌跡便是沿著國家制定的各項經濟計畫前進。因此，在這種國家資本主義發展的過程中，國家積極的扮演著協調者以及領導者的角色，不僅有效的干預了產業的發展以及形塑企業結構體系，更進一步的形塑了台灣社會政策體系的發展。

然而，由於前述經濟計畫的貫徹程度乃是取決於政治的開放多寡。因此，如

⁸ 內容包括中鋼三期擴建、電力擴建(核四)、石油能源重要計畫、電信現代化、鐵路擴展計畫、公路擴展計畫、台北市鐵路地下化、建設臺北地區大眾捷運系統、防洪排水計畫、水資源開發計畫、自然生態保育與國民旅遊計畫、都市垃圾計畫、醫療保健計畫、基層建設計畫。

果以政治上的解嚴作為分水嶺，不難發現在解嚴前，國家對於經濟計畫握有極大的主導權，因而能夠不理會其他因素獨斷執行。但在解嚴後，由於挑戰威權的反對黨聲勢越來越浩大，加上中央選舉的開放，反對黨在國會取得較過去更多席次，如此一來國家統治者對於經濟建設的主導能力就免不了的相對降低，經濟計畫的推動也會有所保留，最明顯的例子莫過於 1990 年推動的六年國家建設計畫因為朝野攻防而只實施了三年即告終。

總而言之，台灣的經濟發展過程中，「國家」這支看不見的手可以說是一再的以計劃經濟的形式伸進各產業之中。更正確的來說，台灣經濟之所以能在 1960 到 1980 年代快速發展，除了得力於當時的國際經濟環境之外，乃是因為此時國家以非常有效率的「指導方針」介入了經濟體制的運作。因此，「發展」本身已經成為一種意識型態，國家必須透過不同社會層面的制度設計來發展出特定的資本累積結構或是體制，而此一資本累積結構，一方面必須能夠支持經濟成長，進而有助於資本的累積和調節經濟體系，以減少資本累積的阻礙(葉崇揚、陳盈方，2013)。同時，以強國家的型態主導了對國家經濟有利的發展模式，而得以不理會社會環境的犧牲和付出。王振寰(1993)便將這種國家強力干預經濟領域並介入經濟發展的模式稱為「發展型國家」。然而，政治自由化之後，所謂的發展型國家也開始受到挑戰。

二、經濟的自由化和結構的轉型

1980 年代末解嚴之後，隨著政治體制的自由化，經濟領域也開始出現經濟自由化的呼聲。1986 年 3 月，國民黨第十二屆中全會正式通過「自由化、國際化與制度化」作為經濟發展的策略，其核心是開放市場，減少政府干預，以實現經濟自由化(林萬億，2012)。主要的措施包括解除外匯管制、逐漸施行利率自由化，並在美國的壓力下逐步開放內部市場，大幅降低進口關稅與減少非關稅壁壘，並推動公營事業民營化和開放民營銀行等等。

在前述討論中，研究者說明了在 1949 年到 1987 年的威權時期，經濟領域基

基本上掌控在威權國家的手中，並透過一連串的經濟建設措施來引導產業的發展。尤其，由日本殖民政府手中接收而來的各種公營事業更是威權國家掌控經濟發展的核心。在國民黨一黨專政的統治下，公營事業自然成為了劉進慶(1992)或陳師孟(1992)所稱的「黨國資本主義」的主要構成部分。這些具有寡占性質的企業，在戰後被國民黨政府接收轉型為獨占的公營事業，從成就了台灣的「國家資本」，範圍之廣，涵蓋了交通運輸、銀行金融、油電能源、肥料糖業、機械、紡織、農業化工、國防、廣播電視、教育等產業，也形成了日後國民黨控制地方，進行地方派系動員，以及支撐黨營事業，鞏固政權的有力工具。因此解嚴後，經濟的自由化自然的就成為了訴求，最明顯的例子莫過於公營事業的民營化。台灣史上嚴格說來總共歷經了兩次的公營事業民營化。第一次是在 1950 年代土地改革時，把台灣水泥、台灣紙業、台灣工礦、台灣農林四家公司的股票移轉給地主，作為地主對土地改革的補償。第二次則是國民黨在 1990 年代推動的公營事業民營化，並持續到 2000 年政黨輪替後。

這顯示出國家在解嚴之後，隨著新自由主義意識形態的瀰漫，積極的推動經濟的自由化，而將公營事業已出售股權或讓售資產的方式，全部或部分的釋出。其所造成的影響是讓台灣從黨國資本主義演化為官商結合為一體的官商資本主義(瞿宛文，2004)。對瞿宛文(2004)來說，所謂的公營事業「民營化」，實際上是公營事業的「私有化」。過去許多公營事業握有獨占或寡佔的權力，如油品、菸酒、電力等等。同時，也存在著諸多特許行業，如金融、媒體、運輸等等。這些產業在開放前一直都是壟斷經營，因此在市場開放前都已發展到一定的規模，造成開放後進入門檻的提高。如此一來，開放的結果造成只有少數擁有大資本的財團能夠進入經營。其結果是將這些產業從國家的壟斷經營轉化為私人財團的壟斷經營。簡言之，經濟自由化的結果不但沒有達到市場開放的效果，反而將應該公共化的國營事業轉讓財團經營。

另一方面，在威權時期，國營事業不只著重於獲利的考量，更多時候是被賦予所謂的政策任務或政治考量。然而民營化之後，追求私利的經營者，必然以獲

利為第一考量。自由化之後，若新的市場秩序沒有受到良好的規劃，追求最大利益的私營廠商必然會放棄掉不賺錢的業務，原來存在於公營事業的公共服務精神也會隨之解體。國家對私人資本嚴重傾斜的後果，將會造成財團不斷壯大，而弱勢者卻從過去的公共服務裡被踢除的窘境。經濟的私有化和自由化也減少了國家維持經濟相對自主性的本錢。換句話說，在經濟自由化的浪潮下，國家機器早已失去了過去它對經濟領域的絕對主導能力和掌控能力。如瞿宛文(2004)所提：

在威權時代，威權國家以其方式維持相對於資本的「自主性」，除了奠基軍事力之外，也奠基於公營事業等國家手中握有的龐大經濟資源，公營事業也起了牽制私營財團的力量。同時，為了建立政治正當性，以公營事業提供全面的公共服務網，也是清楚的政治目標之一。
(瞿宛文，2004)

第四節 政治經濟自由化下的老年經濟安全保障體系

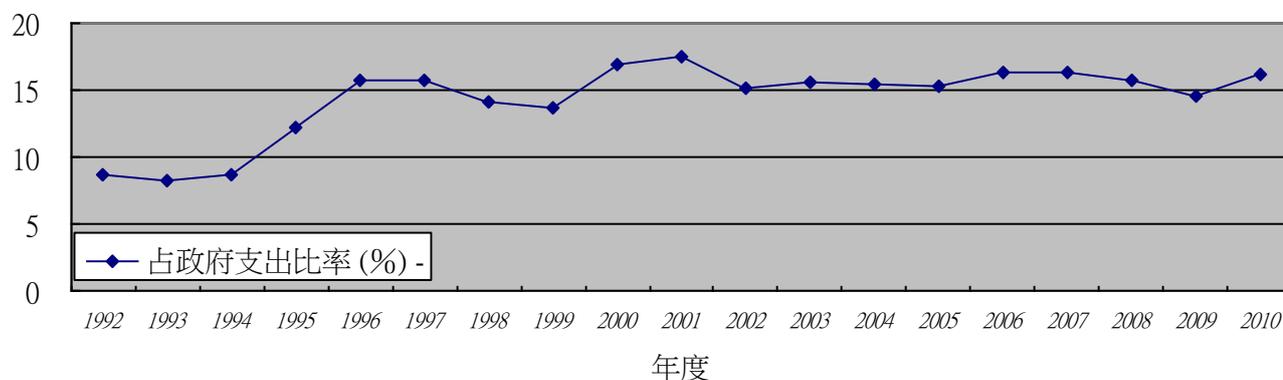
由前述討論可知，1949年國民黨政府撤退來台到解嚴之前，統治者除了政治上威權統治之外，在經濟上也具有濃厚的計畫經濟色彩。直到解嚴之前，威權政府對政治經濟的掌控可說是交織出了此時台灣社會的樣貌。與此同時，台灣的老年經濟安全保障體制和福利政策也配合著政治的民主化和經濟的自由化迂迴前進。1990年代經濟自由化後，面臨龐大經濟風險的人民就由政治民主化的契機，不斷的經由體制內的改革和體制外的社會運動來要求集體資源的重分配，當然包括福利資源，許多相關的立法都在此時完成。因此，在接下來這一節中，研究者將討論在台灣民主轉型和經濟自由化的過程中所產生的選舉競爭，以及國民所得下降後，所導致的各種福利需求和福利競爭，進而說明國家如何由領導經濟發展轉向領導社會政策。

一、福利發展主義? 1990 年代的福利擴張

1990 年代之後，國民黨的國家領導面臨了雙重的挑戰：一方面是民進黨在政治上的日益壯大，以致於迫使國民黨必須在一定程度上與之達成妥協，政治控制也逐漸鬆動，另一方面，經濟上的自由化，也讓國民黨過去在經濟領域的主導權逐漸喪失。長期在政治經濟領域掌握主導權的國民黨政權面臨了極大的挑戰，在福利需求逐漸擴大的情況下，為了爭取支持以及維持政權的合理性，福利措施的制定和擴張就成了爭取民心的最佳方式。同時，由於民進黨一開始就是由反對國民黨威權，並自喻為替人民謀求權利的成員所組成，因此就容易與人民的社會福利需求有某種程度上的親合性。如此一來，民進黨作為一個新興政黨也就成為了許多社會福利團體結盟的對象，也逐漸成為推動社會福利的主要期待對象。如此一來，兩黨競爭的舞台就免不了的由政治權力的爭取轉換到福利權利的推動。但是我們必須注意，福利的擴張並不僅僅是由於政治民主化的關係，同時也要將經濟自由化後，對福利需求的激化放進討論的脈絡中才能了解其全貌，而不能單單僅看政治面向。也就是說，除了政治自由化後人民有更多的政治參與之外，經濟自由化後對福利需求的上升也是推動福利擴張的重要因素。這也就是研究者一直強調唯有將政治和經濟放在一個脈絡下互相檢證才能勾勒歷史全貌的原因。

在這個脈絡之下，國民黨政府由於掌握了立法院的法令制定權，因此在民主轉型期間通過了許多福利相關法案，這十幾年間通過的福利相關法案甚至比過去四十年還多，包括被稱為福利三法的老人福利法、殘障福利法、社會救助法，以及私立學校教職員保險條例、公務人員眷屬保險條例、職業訓練法、勞動基準法、農民健康保險條例、少年福利法、老年農民福利津貼暫行條例和全民健康保險法。在 1990 年到 2000 年之間，更是國家整體對社會福利支出快速成長的階段(參見圖五)。對林萬億(2012)來說，民進黨與社會弱勢階級的結合，透過合力的社會運動，施壓執政的國民黨，造就了 1990 年代台灣社會福利擴張的機會。因此，為了與民進黨爭奪民心，國民黨得以用龐大的行政資源來對福利政策作出跟進和回應。

圖五、歷年社會福利支出占政府支出比率



資料來源：主計處，2013。

雖然在這時幾年的時間裡，福利政策的立法增加許多，但是其中卻有很多政策是無法落實，或是沒有配套措施的，成為了有法源卻無實質效果的空頭立法。例如國民年金保險制度遲遲未定，卻任由各種老人津貼競相頒布，身心障礙者範圍不斷擴大，卻沒有配套措施，導致經費快速成長，全民健康保險實施後也沒有事先針對醫療體系的空間分佈做一個有效的規劃，使的醫療產生嚴重的城鄉差距，因此林萬億(2005)又把福利擴張的「黃金十年」稱為「失控的十年」。這時期的福利政策制定也多是由國民黨的技術官僚來進行規劃。

二、福利政策作為選舉工具

如前所述，在 1990 年代後，政黨競爭趨於白熱化，尤其在 1992 年的立法院全面改選，各政黨的候選人都想盡辦法要獲得選民的支持與認同。另一方面，對民進黨來說，由於爭取政治自由化的訴求已經隨著民主化而緩解，因此必須另外找出新的訴求，以便與國民黨做出區隔。民進黨憑藉著與社會福利團體的親和性以及經濟自由化後產生的福利需求，而開啟了福利國的辨論。如此一來，福利政

見也成了各黨派各候選人的兵家必爭之地。民進黨籍的蘇煥智就在 1992 年底的立委選戰中，以「年滿六十五歲老人一律發給五千元」的老人年金為主要政見而高票當選，隔年的高植澎競選澎湖縣長時，也因老人年金的政見而高票當選，經過這兩次選舉，老人年金的議題從而成為各候選人競相提出的政見，民進黨也正式將「追求公平正義的福利國」列為黨綱，挑戰過去國民黨的福利侍從主義(李明聰，1996)。而國民黨的回應則是以其執政優勢推出「中低收入老人生活津貼」和舉辦老人福利研討會，並組成國民年金研議小組，更在 1994 年召開「第一屆全國社會福利會議」。

然而，在不斷的互相攻防之下，老人年金的政見本質和精神早已被蒙蔽。朗黨的攻防焦點也在於如何阻止對手得分，以及爭論津貼的給付額度和範圍(蔡宜縉，2008)。之後不論是民進黨還是國民黨的候選人，鮮少有人能說明清楚到底老人年金的核心理念是什麼，與社會權、國民年金和福利國的關連又是什麼？最後淪為各黨候選人互相喊價的窘境，國民黨候選人在選情告急之下，也顧不得其他而跟著喊價。從五千、六千、到一萬都有人喊(李明聰，1996)。福利政策也因此失去了本質，而淪為各候選人的選舉工具。尤其又以老人年金和老農津貼的發放最為嚴重，這個部分我們會在第四章詳述。

總而言之，民進黨提出的福利國理念和訴求最後也完全淹沒在選舉競爭中，本來有機會能夠發展的社會民主最後也無疾而終。在這個脈絡下，民主轉型淪為各候選人胡亂開支票的歷史舞台。候選人為了獲取選票，紛紛提出能夠吸引選民的政見。其根源在於，台灣的民主化過程並非是由下而上的，而僅僅只能在國民黨逐漸被迫開放的有限政治參與上著力，導致民主多元價值不夠被重視。因此，贏得選舉成為了台灣民主化後的唯一真理，彷彿只要贏得各類選舉就能夠彰顯民主的價值。如此一來，民主的價值也就被化約成選舉投票。而這種速成、粗糙，以選舉競爭為主軸的民主轉型，將為 2000 年後的福利政策和國民年金帶來決定性的影響。

三、小結：民主轉型下國家領導權的轉變

在威權時期，國家用戒嚴法和動員戡亂臨時條款掌控了政治領域，同時也用政治上的威權和國家經濟方針領導和干預經濟領域的發展。也就是說，威權時期的國家機器全方位的掌控了政治領域和經濟領域。在發展型國家的論述裡，正由於政治的威權和政府對經濟的干預，才能使國家有效率的進行經濟發展。透過出口策略、國家建設計畫、扶植產業發展等各種經濟指導方針，讓國家有較高的經濟成率，其目的在於維持政權的合理性。

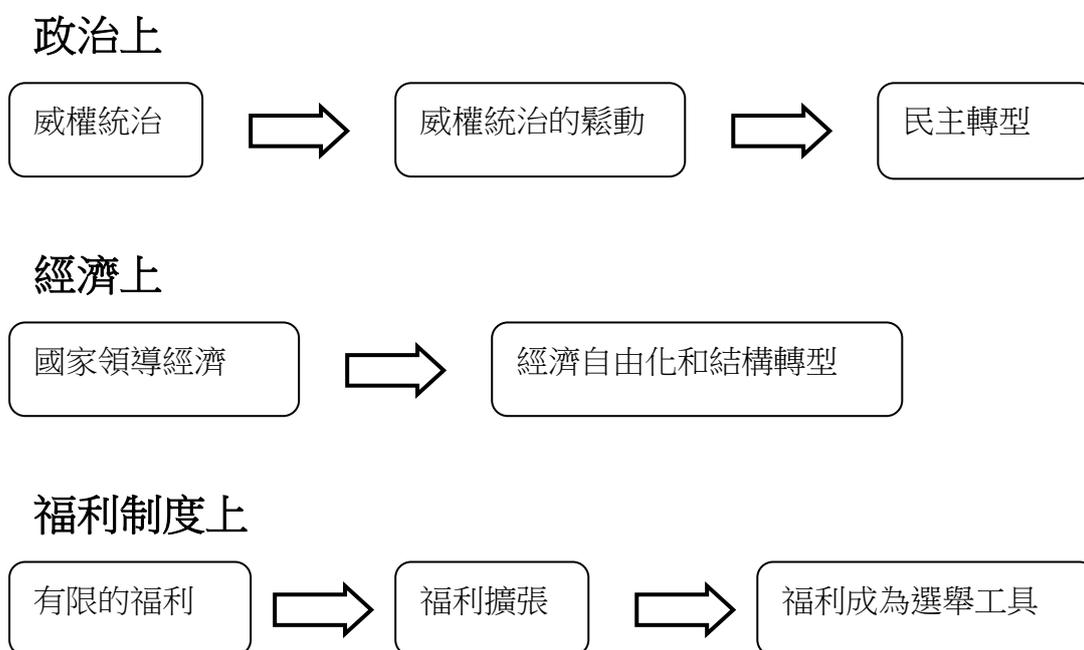
然而著重經濟成長所帶來的果實背後是極為低度的福利發展。李易駿和古允文(2003)在檢視台灣的東亞福利體制特性的時候就提到，在威權時期，台灣所有的社會政策都是從屬於經濟發展的，當然社會福利政策也不例外。威權時期的福利政策除了要維持軍公教的福利侍從主義之外，還有許多經濟再生產的特徵，目的是為了讓福利接受者能夠盡快回到勞動力市場，維持經濟發展。因此，在威權時期，國家的領導重點在經濟的發展，也因為威權統治的效果，讓國家得以不理會公民社會的福利需求，而獨斷的決定經濟發展方向和福利的輸送和設置。根據發展型國家和東亞福利體制的理論觀點，此時期的國家無疑是用政治上的掌控來領導經濟發展，其得以領導經濟的根源在於威權的政體。

但政治自由化之後，威權國家對政治領域的絕對掌控也相對逐漸減弱。統治者無法再為了效率，而不顧公民社會意見的以經濟計畫或經濟方針來引導國內的經濟發展。另一方面，除了政治上的權力鬆動，經濟的自由化和國家對資本的傾斜，也讓國家越來越無法對經濟領域作出絕對的干預。因此，在政治和經濟的雙重自由化之下，國家的支配能力大為限縮。

在國家能力被限縮的情況下，國民黨政權已經無法再像過去一樣，以領導經濟的成長來作為父權國家的統治合理化手段。也因為國家依舊必須維持執政的正當性以及社會的穩定，於是社會政策就成為了新興民主國家的主要政策工具之一，透過政策的制定與實施，新興民主國家可以有效的維持其執政的正當性以及社會的穩定(葉崇揚、陳盈方，2013)。為了繼續維持統治的正當性並爭取民眾的

支持，握有執政優勢的國民黨開始被迫回應公民社會的要求，而最急迫的莫過於社會福利的需求。配合著民進黨提出的福利國概念，國民黨開始以行政資源完成各項福利政策的立法，促成了前述的福利擴張。因此，民主轉型後，統治者為了維持統治的合理性，由過去的領導經濟發展，轉向於領導社會政策的發展，尤其是福利政策。因此，在 2000 年以前的政治、經濟以及福利的變化可以用圖六來表示。

圖六、台灣 2000 年以前的政治、經濟以及福利制度



資料來源：作者自行整理

第肆章、2000 年以後的政治、經濟與福利制度

在本章節中，研究者主要要討論的是 2000 年政黨輪替後，台灣政治經濟和福利制度的變化。政治上，在 2000 年的總統大選當中，民進黨籍的總統候選人陳水扁以 39.3% 的得票率勝過無黨籍宋楚瑜的 36.8 % 和國民黨籍連戰的 23.1 %，成為中華民國第二任的民選總統，也開啟了中華民國史上第一次的政黨輪替，執政五十年的國民黨首次淪為在野，卻也產生了朝小野大的執政模式。經濟上，民進黨執政後，也依循前例的繼續向資本傾斜，並維持經濟自由化的模式，將公營事業民營化，同時產業的外移、失業率的飆升和薪資的停滯也讓經濟狀況更加艱難，人民的福利需求也刻不容緩。在福利方面，兩黨的福利競爭和津貼加碼依然持續，且越趨嚴重。除此之外，由於多元意見的納入及社福團體的倡議，國民年金經過十多年的討論，也終於完成立法。

第一節 首次政黨輪替

一、民進黨的執政和分歧

在 2000 年的總統大選中，民進黨籍的陳水扁和呂秀蓮以最高票當選中華民國第十任總統和副總統，促成了台灣政治史上第一次的政黨輪替。陳水扁在選舉期間提出了所謂「333 安家福利專案」作為其選舉的政見，其中一項訴求即是年滿六十五歲以上，若無領取退休金或其他津貼，每人每月可領取 3000 元的敬老津貼，是其勝選的原因之一。

然而，雖然執政權和平的由國民黨移轉到民進黨手中，但立法院依舊是國民黨佔多數的局面，因而出現了朝小野大的政治現實。也迫使民進黨的執政團隊在很面向上必須與國會多數的國民黨進行政治妥協和協商，難以突破國民黨立委的阻擋，執政的效率也就大打折扣，在野黨也由於國會的多數而在某程度上掌握了政策立法的先機。同時，民進黨政府上台後，由於與過去的舊技術官僚還沒有一

定信任基礎，因此在政策的制定上引進了其他團體的意見。同時，執政的目標達到以後，民進黨也漸漸開始脫離街頭運動的路線（吳介民，2002）。

另一方面，民進黨政府上台後，承接了國民黨過去的治理模式，在還沒取得政權之前，民進黨還是社會福利運動團體結盟的對象，然而在變換了政治角色和立場之後，民進黨於 2001 年所召開的「經濟發展諮詢委員會全體會議」中，關於社會福利改革的部分，做出了「無責任即無權利」的結論。更在 2001 年的「台灣經濟永續成長會議」上作出「經濟優先，社福暫緩」的結論。顯示出民進黨政府執政後，在整體社會福利政策制定的理念上，仍在相當的程度上延續了過去國民黨政府對社會福利的殘補式色彩(黃少淋，2009)。

民進黨執政後，對於許多政策的制定，都無法在內部得到一個一致的共識和政策主張，其原因和民進黨的組成份子和組成形態有關。從黨外運動開始，民進黨的前身就是一個反對運動者的集合地，集結者也是建立在「反國民黨」以及「反威權統治，追求民主改革」的基礎之上，而非是建立在一個強而有利的黨組織之上。因此，民進黨內部的意見從來就是多元分歧的，無法形成一致且強烈的政策主張，也就分散了政策的政治強度。在社會經濟的面向上，民進黨的成員一直都存在著內部的差異。除此之外，民進黨內也缺乏一個有效的統合協調機制來促進對各項社會政策的共識。就民進黨的決策體制而言，黨中央和立法院的黨團彼此之間並沒有從屬關係，除非牽涉到黨的核心價值或綱領，或者關係到全黨立即的政治利益，否則黨中央並不會強力的介入黨團或個別政治菁英的政策主張 (Rigger, 2001)。因此，民進黨無法像國民黨一樣發展出強而有力的黨中央來對個別政治菁英做出約束和統合，以致於民進黨始終是一個黨中央較弱的組織，也連帶的影響到它執政的效率。

然而，民進黨的多元特質也讓國家的政策方向趨向於一個沒有一致路線的窘境，黨內的政治菁英在推行年金政策上顯的各自表述，行政官僚也得以相當程度的以自身的理念來做政策規劃。如同任職於民進黨的受訪者 B 所說：

(民進黨)領導班子就不穩定，就說兩個太陽這個事情。還有一些立委，個別立委，也許他們不會直接涉及這個事情，但是他們因為選區的利益分析，台灣社會的那個，人的公民的素養或是說那種公私領域的那種…沒有耶。所以我覺得就是呈現那種分歧，然後黨內的領導班子要怎樣有一個真的是比較穩定的共識，也不要左也不要右，都沒關係，右也沒關係，都可以。但是你必須要有一個東西是你要去做的核心的東西。你要怎麼樣去連結，層層往外推，往下。或在民主機制下怎麼樣提名去處理。可是比較像是說，有一點又變成人頭、山頭。就是變成以人為核心啦，就是說蘇謝蔡游什麼的，他們一定會有一些比較親近的。那也沒有一個真正的合作平台，就是說試圖要做這樣一個東西。就是說黨內的合作平台，就是說不是那麼緊密。(受訪者 B)

在這個國家權力分散的過程中，強國家已經不再居於主導地位。簡言之，國家不論是對於政策或是經濟上的掌握能力都相對減弱，更顯而易見的是，國家的領導能力也更趨弱化，既無法領導經濟發展，也無法領導社會政策。這種情況直到 2008 年再次政黨輪替，國民黨執政後也沒有太大的改變。

由於政黨輪替後，政權的正當性不再是由特定政黨所壟斷，權力也不在集中少數人手裡，因此統治的權力來源比起威權時期是相對不穩定的。在必須要得到選民的認同之下，國家政策的制定就相對無法像威權時一樣由國家強力規劃並執行，而是必須符合選民的期待。如此一來，國家在政治能力上就有失能的可能，尤其在政黨輪替後，民進黨除了要符合選民的期待，同時又是國會的少數，在內部意見無法有效統合的情況下，政治上的失能就更加嚴重。

二、政治結構的遺緒和突破

政黨輪替後，縱使民進黨獲得了執政的權利，但過去的政治結構依舊在持續產生作用。國民黨過去在台灣威權統治了五十餘年，早已滲透到國家的每個階層

體系當中。同時過去的侍從主義政治模式和地方派系的糾葛，也仍然在發揮作用。換句話說，過去國民黨五十年來統治模式早就已經形成了一個穩固的體系和金權結構。如當時任職於民進黨的 B 所說：

「進入官僚體制之後，當然本黨很多去行政院的人會覺得說，其實那個，畢竟整個人脈和那個關係。國民黨那種，就是一個政經網絡的人脈關係。包括說買票系統，綁樁，然後整個組織動員。他們也都很感慨阿。就是說這個我們只有去了上面的一些人，可是整個官僚體系跟民間社會的組織是沒有改變。」（受訪者 B）

而這種金權結構並非是執政團隊的更換就能夠被打破的，反而是新的執政者容易被這龐大的結構吸納而成為其一份子。國民黨的國會多數和地方派系的運作使其雖然失去了執政權，確依然在很多面向上握有極大的影響力。同時，行政與立法的二分進一步造成了行政與立法的對峙(施世駿、葉羽曼，2011)，也激化了政黨之間的對立，而讓民進黨在執政的路上更加艱難。

另一方面，除了政治結構之外，政策的遺緒也成為民進黨改革的一大障礙。以福利政策來說，過去職業分立的福利結構並沒有被打破，這對於執政初期還想要建立全民普及式國民年金的民進黨來說是一個很難跨過的障礙。因為體制一旦確立，就會對後續的制度有路徑依賴的影響。在過去，台灣的福利政策由職業的分別來確立，勞工有勞工保險，公務人員有公務人員保險，農人有農民健康保險，不同的職業類別有不同的社會保險來提供福利的輸送。然而，各種職業類別的給付差異在過去政策制定的時候就已經確立，軍公教的福利最好，勞工保險次之，農民保障最少。由此看來，2000 以前的福利階層化程度就非常高。在 2000 年政黨輪替以後，這種依職業不同而有不同保障的福利模式依舊沒有太大的改變，只能在各職業類別之間做法條的修改或增訂。

在這樣的政治結構之下，民進黨為了爭取民心，只得兌現選舉時「333 安家

福利方案」的競選承諾，試圖在 2002 年推動所謂不分職業類別的「敬老福利生活津貼」，在選舉的壓力下，國民黨立委也沒有理由阻擋。卻從此讓非制度化，但有利於開選舉支票的津貼體系，取代了國民年金的制度性規劃，也限制了後續國民年金的規劃，其根源在於民主轉型過程中，粗糙的選舉利益和政黨競爭的歷史遺緒。民主化所帶來的選舉競爭，雖然推動了福利政策的發展，但確僅限於對選舉利益有直接相關的津貼體系，而非制度性的老年經濟保障。

除此之外，民進黨為了在政策的制定上擺脫舊有行政官僚的約束，從執政開始，就擴張了行政院政務委員的權限。以往的政務委員的任務是比較被動的去協調一些跨部會的政策，角色比較弱，政策多由文官體系來規劃。如同任職於勞陣的 E 所說：

它（國民黨）一直都把國民年金的規劃交給底下的技術官僚來進行。那這一群技術官僚其實是扮演了很重要的角色，即使是民進黨執政了，他還是要靠這一群技術官僚。那這一群技術官僚常常就延續過去的規劃，很多東西常常經過他們的規劃就會被扭曲，常常我們提很多東西都是這樣。我就曾經在某一次的會議中聽到一位高層的事務官，十三職等以上的，向一位政務官說「你們政府要做什麼，要跟我們講清楚」。技術官僚在台灣是有很高的自主性，你一定要透過他們才能夠做很多事情嗎。我有很多政務官朋友常跟我說，常常你給他 A 但是最後規劃出來的是 B。（受訪者 E）

因此民進黨執政後，跟舊有的文官不是有那麼大的溝通默契，政策的推動也常常出現隔閡。因此民進黨執政後，行政院就做了一些改組，並強化政務委員在政策規劃的角色。如當時任職於行政院的 A 所提：

「以前的政務委員可以說很不重要，所以以前政務委員常常是部長下

台以後的一個棲身之所。然後他的角色功能很弱…政務委員就比較被動的去做一個協調的工作。那到民進黨的時候，他覺得決策模式就變的不太一樣。一方面我覺得他跟底下的部會的文官，那個就就是說可能比較沒有那種合作的關係或默契，而且初期可能也不是很…信任關係可能不是很好，那最主要是民進黨上來，他也會主動想要推一些他想要推的理念什麼的，他跟下面的不是很能夠直接溝通…當民進黨執政的時候，包括行政院的那個幕僚都做了一個很大的改革。一組二組那些都重新作重組。就是強化他的幕僚的那些資源。就是說就開始有比較積極的角色。因為他比較重視，而且因為他有些政策他就需要透過政務委員，所以那個時候政務委員已經不是只是被動協調，包括他負責督導某些重大的政策。」(受訪者 A)

總而言之，民進黨執政後，面對的是過去威權體制的各種歷史遺緒，以及國民黨執政時期留下的侍從主義結構和地方派系。導致於執政團隊更換了，但底下的行政官僚和政治結構卻沒有太大的改變，同時國民黨也在國會佔多數。如此一來，民進黨為了執政的效率，擴大了政務委員的權限，同時以具有選舉壓力的政策，如敬老津貼，來迫使國民黨立委投下贊成票，以利政策的施行。另一方面，也擴大了社會對公共政策的參與，而在很多面向上納入社會團體的多元意見共同討論，使的公共政策的決策過程不再侷限於行政官僚內部。

三、公民社會的多元意見

如前所述，政黨輪替後，民進黨執政的決策方式跟過去的國民黨有所不同。過去的國民黨多是依賴專業的技術官僚和行政官僚，並配合黨國的目標來做政策的規劃，因而是一種由上而下的政策規劃。然而，民進黨執政以後，無法再繼續貫徹這套為國民黨量身訂做的政策模式，而必須另外成立一個政策生產的方式。自民主轉型之後，公民社會就日漸活躍，更在解嚴之後達到一個高峰。社會力的

解放，也揭示了民眾參與公共政策的可能。

除此之外，在民種轉型之後，各種社會團體如雨後春筍般的出現，舉凡為消費者發聲的消費者保護基金會、為勞工發聲的台灣勞工陣線、或是為身心障礙朋友發聲的殘障聯盟等團體都宣告成立，不論是政治團體、環保團體、職業團體或是 NGO 組織都蓬勃發展，也解放了壓抑許久的社會力，台灣社會在多元意見的交織下可說是秩序繽紛，百花齊放。更重要的是，在選票壓力下，這些社會團體的意見都在一定程度上發會影響力。

從 1990 年代開始，公民社會就一直對公共政策保有多元的聲音，只是在國民黨和行政官僚的封閉決策模式中無法受重視，因而有些社會團體就轉而與民進黨結盟。一方面，在民進黨取得政權後，也必須制定一套屬於自己的決策模式來跟國民黨做區隔，另一方面，社會團體也要有能夠發聲，甚至能夠影響決策的管道。當這兩個條件在此歷史點交會後，就形成了民進黨透過與社會團體的意見交流來訂立決策的模式，2002 年的「全國社會福利會議」即是一例，其所造成的影響會再下一章討論國民年金時詳述。

簡而言之，2000 年政黨輪替後，執政黨是有可能被選民的選票拉下台，確立了「選票是取得執政權利的唯一合法來源」這個命題是確實存在，而且確實是有可能發生的。如此一來，公民社會的意見，更正確的來說是「選民」的意見和喜好就更為重要。這也是民進黨在執政之後會廣納社會團體的意見，一方面拉攏選民，一方面對抗行政官僚。然而這個權力分散化的結果卻也反過頭來削弱了國家的領導能力。從此之後，各政黨候選人對選民投其所好就成了首要之務。無論是執政黨或是在野黨都無法在檯面上得罪選民，甚至必須在很大程度上迎合選民的需求，雖然很多時候不見得是它們想做的。但不可否認的是無論施行什麼政策，他們都必須強調這是符合所謂的「全民利益」，至少是「選民利益」。在民進黨沒有強而有力的決策中心和選民至上的模式下，結果造成本來要領導社會的國家，現在反而被選民的喜好所帶領。國家不但無法領導經濟，也無法再領導社會，而是以能夠獲取選票為優先考量。

第二節 全球經濟自由化的衝擊

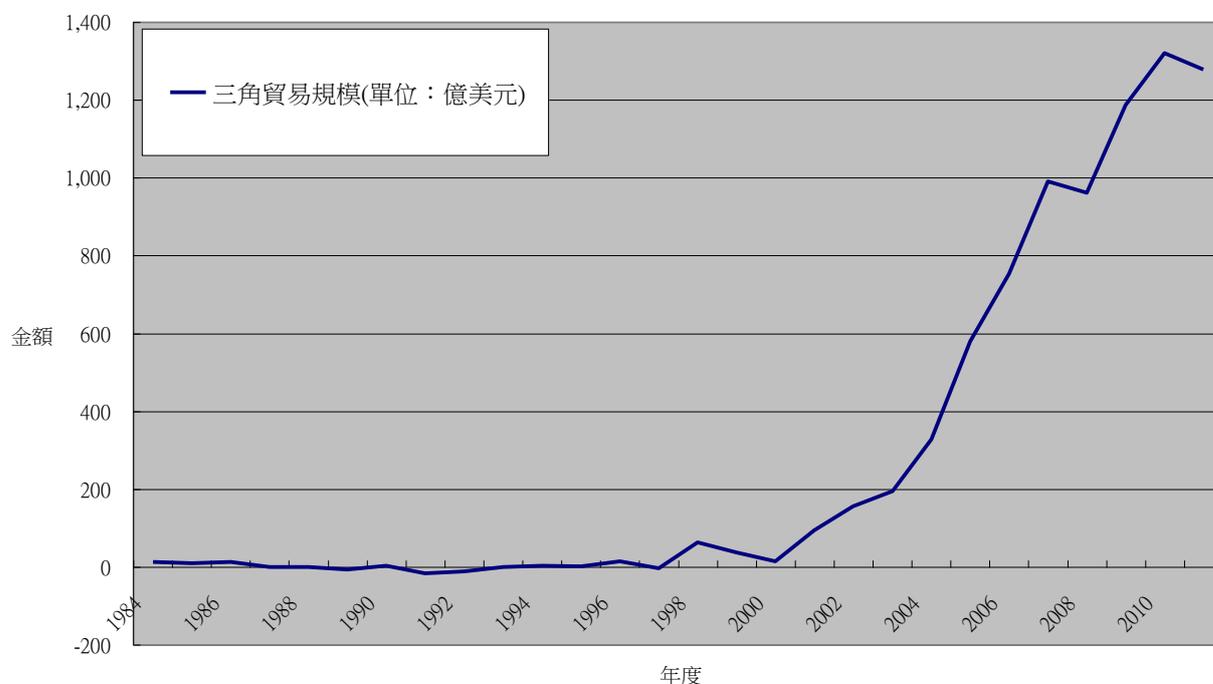
一、經濟全球化與產業外移的趨勢

1990 年代末以後，一方面全球經濟自由化的趨勢越來越明顯，另一方面全球經濟的鏈結也越來越強烈，各國受到世界經濟景氣影響的程度也越趨嚴重。在資本主義的全球化下，資本的移動更加的快速。由於資本移動的邏輯一向是往成本較低的國家做全球的遷移，尤其是勞力密集的產業。然而，台灣的經濟發展就正好是建立在勞力密集的中小企業之上。在 1970 到 1980 年代，支撐台灣經濟競爭力的基礎是低附加價值、低工資和高彈性的勞動條件，是屬於規模經濟效果低的勞力密集加工出口型產業。由於內需市場很小和自然資源的缺乏，台灣的經濟體質就一直和進出口國際貿易脫離不了關係，也更加深了台灣受世界經濟景氣的影響，國家對流動資本的控制程度也就更低。

在世界經濟不景氣和資本的流動下，台灣的經濟發展就面臨了部分產業的外移和資金的出走，勞力密集工廠的歇業和關廠不斷上演，更危及了台灣經濟的成長。過去以中小企業為主的出口導向政策，以及對低薪、低技術、低就業安全和能夠快速轉換的年輕勞動力，這類對彈性化勞動市場的依賴已經無法再繼續推動台灣經濟的成長。曾經將台灣塑造成世界工廠的這些產業轉而向工資更低、環境條件不嚴苛、優惠條件高的國家前進，如中國或東南亞國家。

然而，部分廠商將工廠外移後，就形成了由台灣的總公司接單，在境外的工廠負責生產交貨的三角貿易模式。從此以後，台灣的經濟成長率就有部份是從三角貿易而來。從圖七可以看見，台灣的三角貿易的規模從 2000 年以後就快速上升，除了透露出產業外移的嚴重性，更顯示出台灣接單，境外生產的經濟模式已經越來越常態化。由此可見，台灣的經濟發展模式從 2000 年開始有了很大的變化，不再是單純的由國內接單並加工出口，進一步加深了台灣對國際貿易的依賴性，從而惡化了台灣經濟的體質。

圖七、三角貿易規模(單位：億美元)



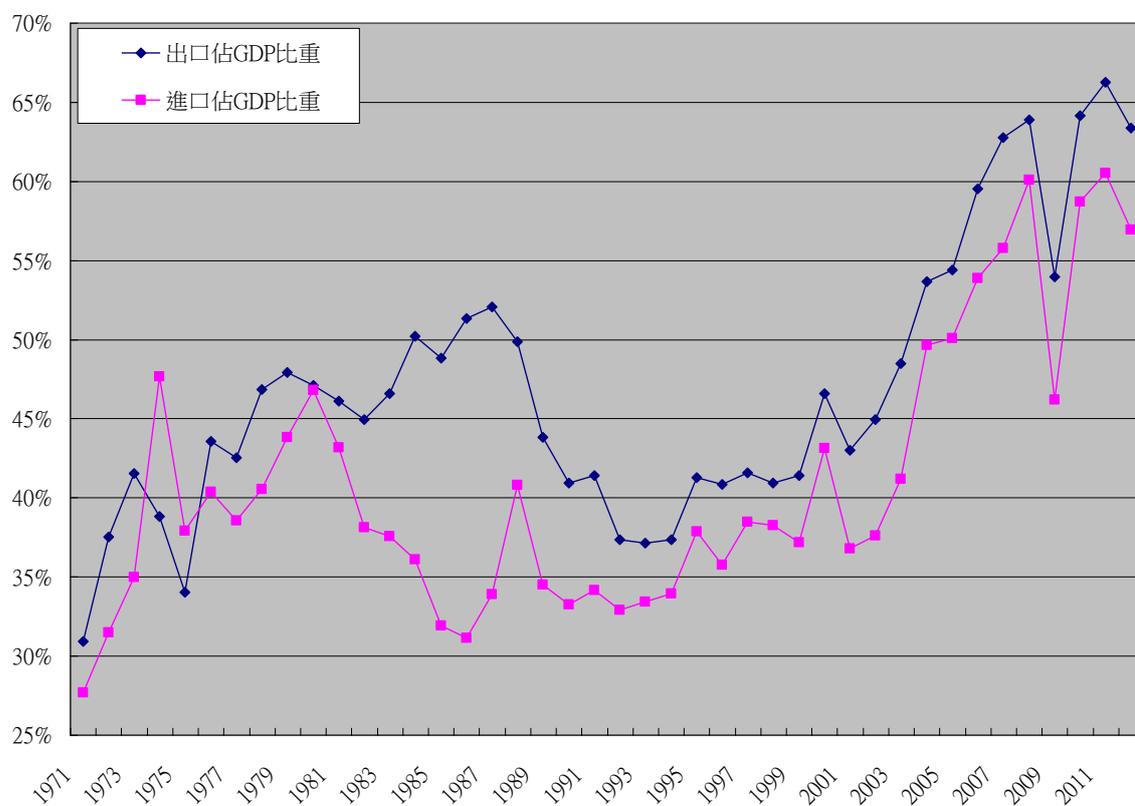
資料來源：主計處，2013。

除了產業為了尋求更低的資本而出走之外，2002年台灣加入世界貿易組織(WTO)後，解除了多項進出口貿易的限制。從台灣歷年進出口貿易總值佔GDP的比例(參見圖八)來分析台灣經濟發展與貿易全球化的趨勢，我們可以發現在2002年以前台灣的進出口貿易總值佔GDP的比例都呈現一個平穩上升的狀態。2003年之後，無論是進口貿易佔GDP的比例還是出口貿易佔GDP的比例都呈現一個急遽升高的情勢，一直到2008年全球金融海嘯後才下降，由此可見台灣經濟深受國際經濟變化的影響。進出口貿易總值佔GDP的比例的不斷提高，顯示出了台灣與國際間的貿易往返是越來越頻繁。同時，從台灣的貿易依賴程度從1970年代以來一直就很高。但當時國家調控能力沒有減弱的原因是因為此時國家還以國營企業的模式掌握了國家經濟最上游的產業。但是1990年代之後，國

營企業的民營化使的許多企業由國營轉到私人資本家的手中，配合上高度的貿易依賴，使的這些大型私人資本能夠以「經濟發展」的名義要求，甚至脅迫國家給予優厚的生產條件，進而使的國家在經濟上的調控能力一路下滑。

越趨頻繁的貿易和經濟自由化也代表國際資本對台灣經濟的控制能力就越強，相對的，國家對於國內經濟的控制能力也就越趨下降。在這個層次上，全球的經濟已經開始導向一種追求資本的高度競爭中，解除規約、去管制(Deregulation)、私有化和減少社會開支成為了追求競爭的真理(吳采旆，2003)。其結果是讓國家失去原有的調控能力，反而為了要維持競爭力而透過各項優惠來吸引外資，一但資本的利潤下滑，就以「撤資」來威脅政府。國家為了維持競爭力和統治的合理性，就必須與資本妥協。

圖八、台灣歷年進出口總值佔 GDP 的比例



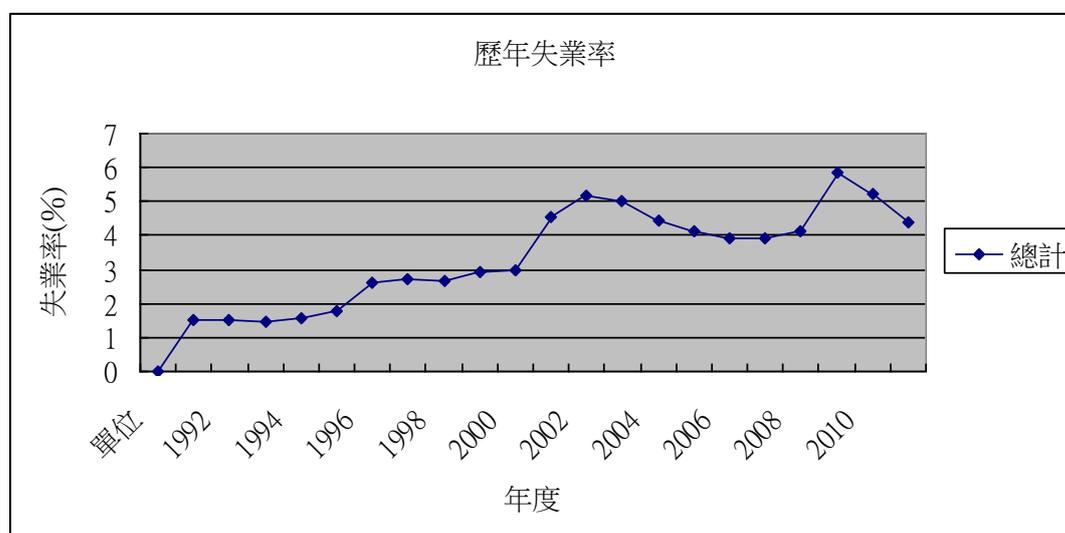
資料來源：主計處，2013。

二、全球經濟對國家領導能力的削弱

由前一小節的討論，簡要的說明了 2000 年以後全球經濟自由化的趨勢。本研究的重點並不在於討論全球經濟自由化的過程，而是試圖給讀者一個結構圖像，以便說明全球經濟自由化的過程對國家領導能力產生的削弱作用。在資本全球流動的威脅下，國家機器為了鞏固經濟基礎以獲取統治的正當性，就必須吸引國內外資本的投資。因此，國家為了吸引資本必須建構一個「有利於資本積累」的環境，包括了土地的取得、勞動條件與工資的壓低，以及稅金與水電的補貼等等，形成了不同國家間對於創造「良好投資環境」的競爭。資本家也能夠以資本外移或環境「不利投資」等理由要求國家去管制化。在經濟自由化及去管制化的狀態下，勢必就削弱了國家的領導能力。如此一來，國家就更無法掌握經濟領域的發展，其結果就是造成資本流動率的增加和經濟的惡化。原本要吸引資本的去管制化最後卻反過來推動了資本及產業的外移。

當資本及產業的外移成為趨勢之後，隨之而來的就是失業率的上升(參見圖九)。2000 年以後，台灣的整體失業數字不斷攀高，2000 年還維持在 2.99%，到了 2002 年已經飆升到 5.17%，此後就在 4%到 5%左右徘徊。

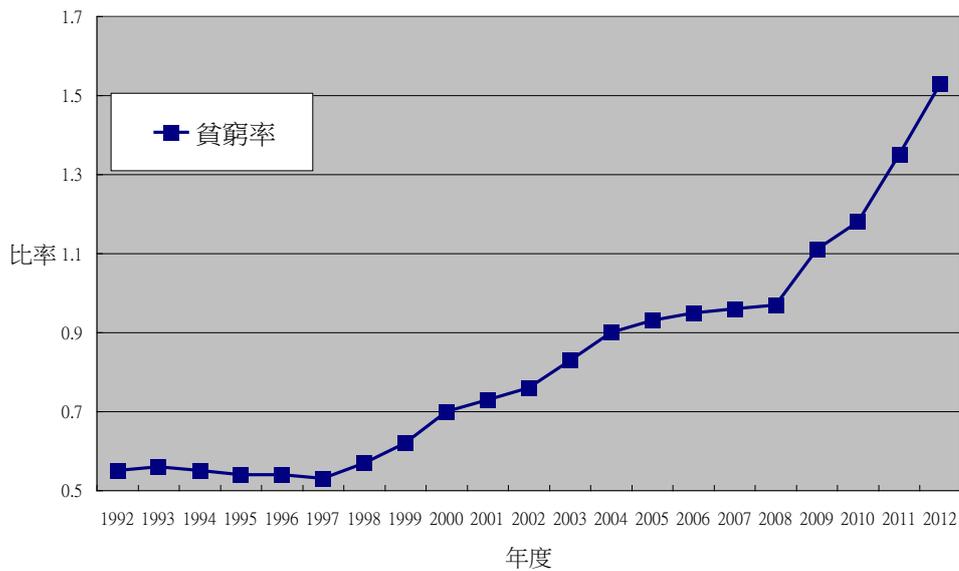
圖九、歷年失業率



資料來源：主計處，2013。

如前所述，台灣過去之所以被譽為「亞洲四小龍」，背後的經濟成長動力絕大多數是來自於中小企業，也就是低技術的勞力密集產業。在工資上漲以及各項成本提高之後，這些產業就轉往中國或東南亞設廠，以追求競爭力和利潤。於是乎，撐起台灣經濟奇蹟的傳統產業，不論是紡織業還是製造業都紛紛往境外遷廠，失業率的上升也就不可避免。除此之外從勞力密集的低技術產業轉型到技術密集高科技產業的過程中，也無法吸納這些對技術密集產業來說過剩的勞動力。因此，雖然產業結構轉型了，失業人口卻越來越多，貧富差距的擴大也就不可避免。由於勞動的薪資所得是台灣家庭收支的主要來源，因此失業率的高低可以說是直接影響了台灣的家庭所得。失業率高居不下的直接結果，就是讓人民暴露在更大的市場風險當中，過去以薪資儲蓄為主經濟安全保障也面臨瓦解的命運。透過圖十，我們也可以發現低收入戶人數占總人數的比率，也就是所謂的貧窮率，從 1998 年開始呈現大幅度上升的趨勢。因此，失業率和貧窮率的大幅上升，清楚的說明了台灣經濟的惡化，以及薪資所得的不足，也在很大程度上激化了福利的需求。

圖十、低收入戶人數占總人數的比率(貧窮率)



資料來源：主計處，2013。

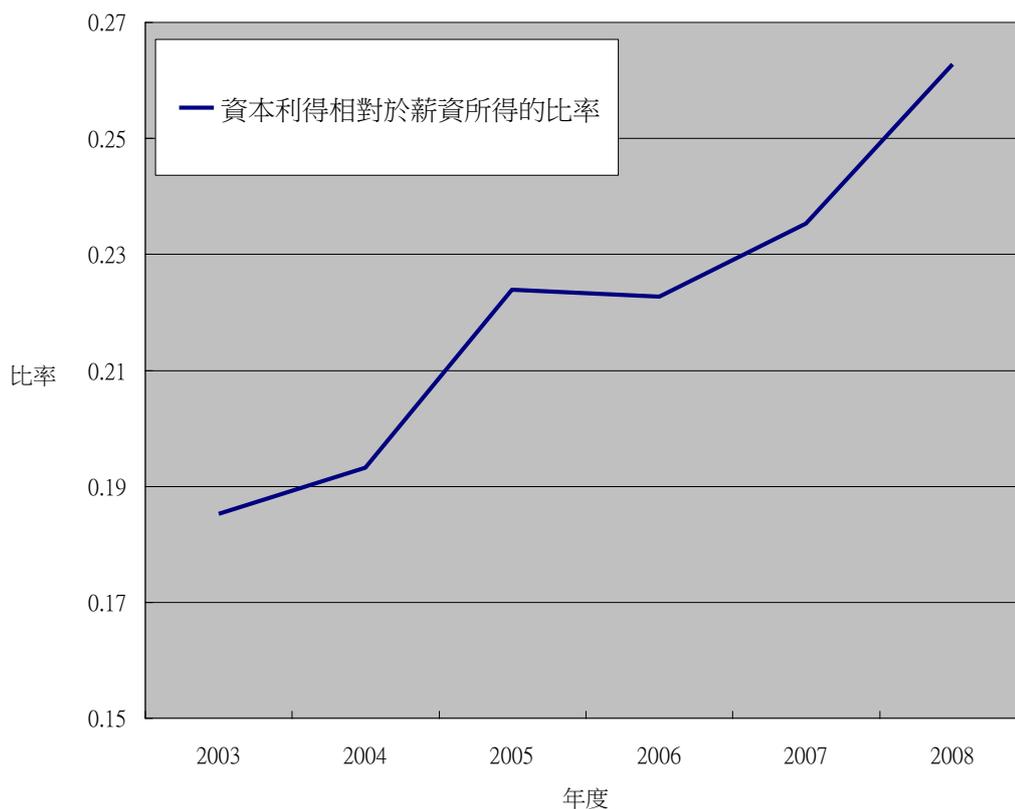
另一方面，國家由於無法再繼續掌握上游的產業，因此統治者向財團靠攏的狀態也越來越嚴重。為了維持國家的「競爭力」，必須要透過減稅、壓低工資或是各種優惠措施來拉攏資本的投資。根據經濟部工業局(2014)的資料我們可以發現從過去的「促進產業升級條例」到現在的「產業創新條例」等獎勵投資條例都顯示出了國家為了吸引資本而必須要創造「良好的投資環境」。如此一來，財團化的危機就會浮現。任職於勞陣的 E 也說：

當連戰，當行政院長說要採取的小而美政府沒有繼續執行阿，但國民黨規劃的民營化政策，民進黨最近執行了阿。那你就可以看到說，你一下子做 333 這種具有高度社會福利的東西，一下子你通過就業保險法，好像有點色彩。但是你左手做了 20 分，但是右手做了 60 分阿。你右手一直民營化阿，減稅的，那你在這兩者之間是怎麼回事。(受訪者 E)

政府對資本家施以優惠，以及壓低工資的結果，造成受薪階級分享不到經濟

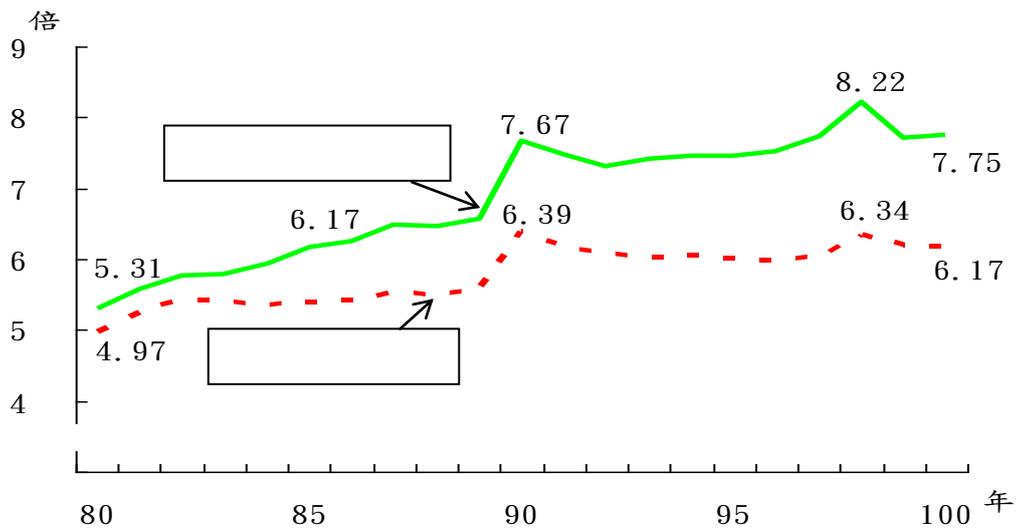
成長的果實。同時，資本利得和薪資所得的差距也越來越大(參見圖十一)，實質薪資則是開始漸漸停滯，這無疑顯示出了台灣的貧富差距正在快速的擴大當中。資本家透過不動產的炒作以及金融市場的操作，將其資本利得不斷提高，受薪階級的薪資卻在必須維持所謂「競爭力」的形況下，不斷被壓低，其結果將是富者越富，貧者越貧。在圖十二中，我們也可以看到台灣歷年來，五等分位差距倍數不斷增高。在不含政府移轉收支的情況下，從 1991 的 5.31 倍，一路上升到 2009 的 8.22 倍。即使在含政府移轉收支的情況下，也從 1991 的 4.97 倍，一路上升到 2009 的 6.34 倍。

圖十一、資本利得相對於薪資所得的比率



資料來源：主計處，2013。

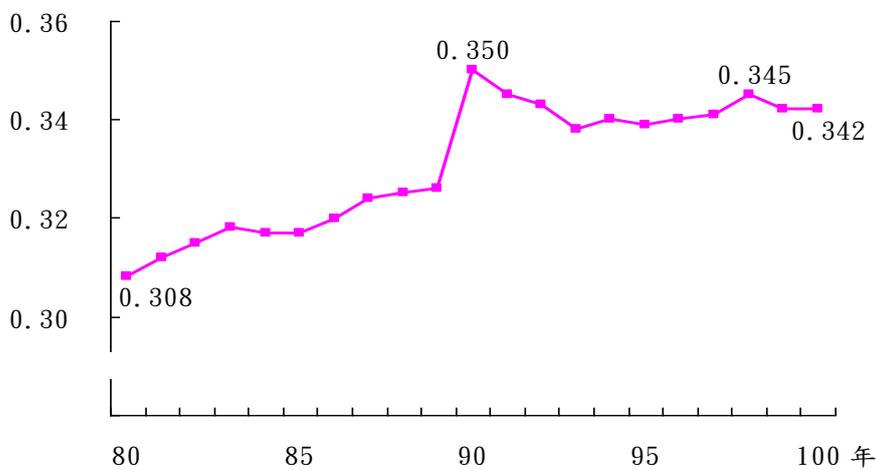
圖十二、五等分位差距倍數-每戶



資料來源：引自主計總處，2011，〈我國所得分配概況〉。

除此之外，從台灣歷年的吉尼係數(Gini coefficient)(參見圖十三)分析，也可以一窺台灣歷年來所得分配的平均程度。自從 2001 吉尼係數上升到 0.35 之後，就一直在这之間徘徊，相較於 1990 年代是相對越來越高的。顯示出台灣 2000 年以來的所得分配是傾向越來越不平均的現象。

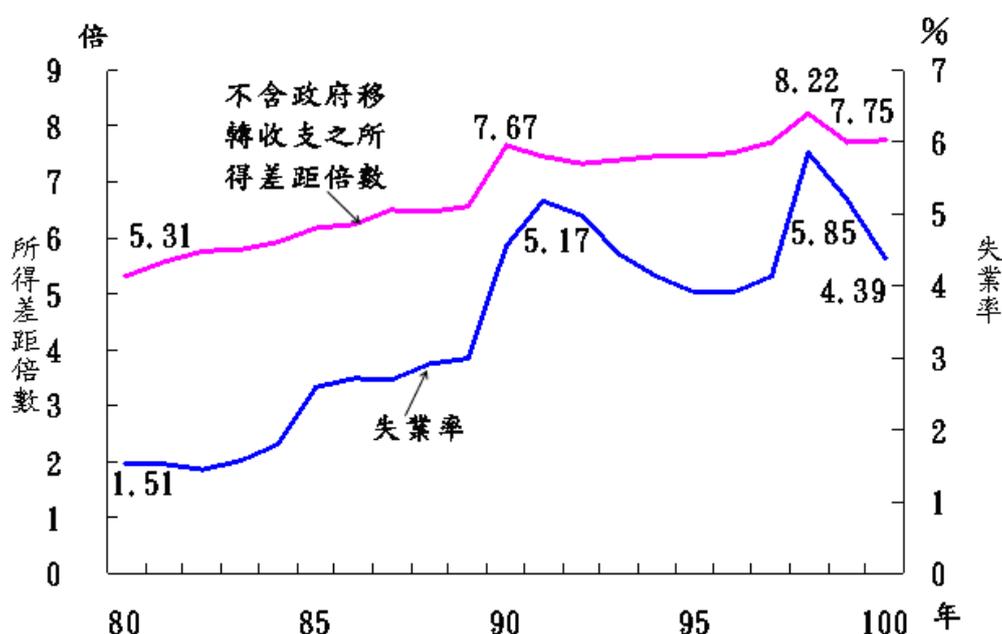
圖十三、台灣歷年吉尼係數－每戶



資料來源：引自主計總處，2011，〈我國所得分配概況〉。

若從台灣歷年失業率及所得差距倍數綜合起來看(圖十四)，可以發現失業率和所得差距呈現一個正相關的趨勢。也就是說，失業率越高，所得差距的倍數就越大。因此，產業外移所造成的失業現象和薪資的停滯是造成貧富差距擴大的其中一個原因。

圖十四、台灣歷年失業率及所得差距倍數



資料來源：引自主計總處，2011，〈我國所得分配概況〉。

概括而言，經濟自由化後所造成的資本流動，讓台灣勞力密集的低技術產業大舉外移到薪資和環境要求都較低的中國或東南亞，造成失業率的大幅上升。而執政者為了經濟發展，便以對資本的各項優惠和減稅及壓低勞動的薪資來維持競爭力。其結果造成了實質薪資的停滯，甚至倒退，以及貧富差距的逐年擴大。這些經濟惡化的結果都讓 2000 年以後的福利改革更加艱難，也更加重要。

第三節 選舉掛帥的福利政策與國民年金

一、津貼政策的後果

在政治和經濟的自由化之下，隨之而來的經濟惡化和政黨競爭讓福利政策從此成為各黨候選人的兵家必爭之地，其中爭論最激烈的莫過於各項津貼的發放和加碼。從民進黨 1992 提出的老人津貼開始，津貼的論爭就持續不斷。前述經濟惡化情況的越趨嚴重，福利政策的制定就越趨重要。而無償給付現金的津貼體系便成為各候選人爭取選民支持時，阻力最小的路，也是選民能夠立即看見的好處。陳水扁在 2000 年總統大選中喊出的「333 安家福利專案」就是使其贏得總統大選的原因之一。因此，每逢重要選舉，各項津貼的發放就成為各候選人競相加碼，爭取選票的主要手段。而在各項津貼的發放中，老農津貼的發放和加碼可以最清楚的看見福利政策和選舉利益的關係，每逢重大選舉前，津貼的金額都會被各黨的候選人提出來討論，並提高給付金額。同時為了選舉利益，沒有政黨敢反對。如老農年金政策推動者之一的受訪者 C 所說：

「老農津貼暫行條例，那個時候他們有問我啦，那我就說，好，那我的想法是這樣這樣。我們辦了幾次內部的座談以後呢，我們把他看國民黨是用什麼方式，後來推動過了，國民黨不敢擋，因為你要推的時候剛好又快選舉了。1992 年要選舉，1991 年推這個一定過。」

(受訪者 C)

除此之外，老農津貼自 1995 年的 5 月 19 號完成立法以來，分別在 1998、2000、2002、2003、2005、2007、2011 年共歷經了七次的修正。而最近四次的修法則是針對津貼給付金額的部分作調整，每次均增額一千元，四次的增額也都在重大選舉的前一年，同時，老農津貼立法的 1995 年也是第一次總統直選的前一年。1995 年老農津貼的立法在數度的折衝之下通過了「老年農民福利津貼暫行條例」，規

定「年滿 65 歲，申領時參加農民健康保險之農民且加保年資合計 6 個月以上者，得以申請發給福利津貼，每月新台幣三千元。但已領取社會保險老年給付或同一期間內政府發放生活補助津貼補助者，不得申領福利津貼，已領取者應予以退還。」雖然在立法時未將排富條款納入，但行政院卻在一個月後頒布的「老年農民福利津貼申請與核發辦法」當中加入了所謂的排富條款，並規定具有下列情形之一者不得領取：「一、已領取其他社會保險之老年給付或同一期間內政府發放之生活補助津貼者。二、具有農業外之專任職業者。三、擁有農業用地和農舍以外，其個人土地及房屋價值合計超過新台幣五百萬者。四、最近一年度其個人綜合所得總和超過該年全年基本工資者。」但由於違背當初的立法精神，也受到許多社會輿論的壓力，立法院隨即要求行政院撤除。

因此「老年農民福利津貼暫行條例」在 1998 年對其中的第三、四、五條做了第一次的法令修正。除了刪除了對農民所得和財產的資格限制並可申請補發之外，也擴大了農民的界定，而將漁民納入老農津貼的適用對象，並規定「已領取勞工保險老年給付之漁會甲類會員，且會員年資合計 6 個月以上者」也能申請老農津貼。同時，早期尚未實施農民健康保險以前，有很多農民為了醫療或家計所需而外出從事勞動而參加勞工保險，但自民國七十八年七月一日開始全面實施農保後，有許多原本出外打工的農民選擇退出勞保而加入農保，但卻因為還領取微薄的勞保老年給付而無法領取老農津貼。因此 1998 年的法條修正也讓農保開辦前曾出外打工參加過勞保的農民也能申請。而 2000 年的修正則主要是因為中央政府廢省之後，將第二條的主管機關部分作修改：「本條例所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」也就是將原本省政府負責的部份做轉移或刪除。2002 年的修正主要是因為配合行政程序法的修定，將老年農民福利津貼申領及核發辦法第十條規定「本津貼之發放，經審查合格後，自受理申請日當月起算。」修正納入第四條第二項。

2000 年的總統大選，民進黨意外的從國民黨守中取得了中央的主導權，造成了中華民國有史以來第一次的政黨輪替。也由於這次的政黨輪替，使的各政黨

每次遇到重大的選舉，在選票的競爭上都非常激烈。各政黨為了贏得選民的支持，都以加碼老農津貼為條件，企圖爭取選民的支持。但此舉卻讓原本應該被規劃納入國民年金體系的老農津貼成為了政治人物胡亂喊價以爭取支持的工具，更破壞了國民年金的規劃（張瑋庭，2010）。在政黨輪替後，老農年金至今總共歷經了四次的調高，每次調高一千元，每逢重要選舉前，老農津貼就會被拿出來炒作。

老農津貼第一次的加碼是 2003 年，也就是 2004 年總統大選的前一年。這次的調高一開始是由當時的總統陳水扁率先提出由原本的三千元調高到四千元，隨後國民黨團書記長劉政鴻與親民黨團更表示應該要提高至五千元，甚至六千元，民進黨籍立委蔡煌瑯認為，台灣加入世界貿易組織（WTO）後，農民生活更為清苦，且八年以來，包括榮民生活費補助及軍公教待遇都調高了，老農津貼卻一直維持每人每月三千元，有必要調高為四千元（聯合報/A2 版/焦點，2003-07-19）。由於國民年金制度尚未施行，而老年農民無老年給付或退休撫卹金之經濟保障，農民晚年僅有老年農民福利津貼微薄補助，相對於榮民領有榮民就養金、軍人領有退除撫卹金、公教人員享有老年給付及優惠存款等，生活較為清苦。以下為立法院公報對 2002 年老農津貼修正草案的部份說明：

…發放迄今已有八年…考量此期間物價指數變動；軍公教曾有調薪；榮民就養金也經多次調整；農業受到加入 WTO 市場衝擊等因素，卻有必要調高津貼發放金額，以有效保障老年農民基本經濟生活，促進農村社會安定。（立法院公報 92 卷 57 期院會紀錄，2003）

根據農委會統計，2002 年領取老農津貼的農民有六十九萬人，總計約支出兩百三十多億元。2003 年領取老農津貼的農民成長到七十萬人。因此老農津貼每調高一千元，政府一年的財政支出就需要追加編列八十四億元預算，但此次的調漲卻鮮少在財源上做討論。也就是說，調漲的財源並非是政府透過稅收來進行

財富的重分配，而是一種近乎民粹式的加碼喊價。

老農津貼 2003 年的修法除了將給付金額由三千元調高至四千元之外，也訂定了後續調整的標準，為防止後續的胡亂調整，當時的立委沈富雄提議要建立一個官方標準來法規化根據物價指數以及薪資成長而做的調整，因此增訂了第四條第二項，規定「本福利津貼應依據中央主計機關發布之消費者物價指數及實質薪資成長率平均值計算，每五年調整一次」。同時，也增訂了「請領老年農民福利津貼之權利，不得作為扣押、讓與、抵銷或供擔保之標的。」以防止農會將津貼扣繳以抵銷農民於農會所積欠的債務。

老農津貼的第二次加碼是在 2005 年中華民國縣市長、縣市議員暨鄉鎮市長三合一選舉前。這次調整是由當時的總統陳水扁在為候選人輔選時提出要由 2003 年調整的四千元提高到五千元，隨後國民黨團也提出要將老農津貼由四千元提高到五千元，無黨聯盟甚至主張要將金額增加至一萬元。同樣的，老農津貼每調高一千元，政府一年就必須多負擔編列八十四億元預算。而這次調高的財源，總統陳水扁認為要從改革並刪減軍公教的 18% 優惠存款利率來開闢。而國民黨委員則認為財源要從農委會的預算來支應。但黨團協商的結果卻是由行政院編列預算來填補。也由於朝野雙方對於調整的金額都有共識，因此，條文的修正很快就通過了。但這次的增額也破壞了 2003 年第一次調整時，為了不造成之後各黨團為了爭取選民支持而漫天喊價所增訂「根據物價及薪資指數每五年調整一次」的規定。

之後在 2007 年，也就是 2008 年總統大選和立委選舉的前一年，老農津貼又再度的被各黨團提出來協商。國民黨團首先主張要將老農津貼由 2005 年的五千元調高至六千元，總統參選人馬英九也表示上任之後會加碼一千元。當時的總統陳水扁也表示若 2007 年七月，國民年金法草案還沒通過，老農津貼就調高一千元。當時的民進黨團幹事長王幸男也說「執政團隊優先推動國民年金立法，但在完成立法前，由黨團提案修改老農津貼暫行條例，從目前每月五千元調到六千元（自由時報，2007）。」而這次增加的一千元由農委會從非營業特種基金支應。由此我們可以發現，對於老農津貼的增額，各黨團都在競相加碼喊價，無論是否要

先訂定國民年金草案都有政黨主張要加碼老農津貼。加碼後的老農津貼六千元給付與以基本工資為基礎的國民年金制度規劃全額老年年金七千六百〇三元相差不遠，將造成後續國民年金制度推動的困難，危及各項年金津貼的整合。當時的經建會主委何美玥也表示「如果老農津貼與國民年金的每月給付金額相差不大，確實會使得國人參加國民年金的誘因相對降低(聯合報，2007)。」同時，根據立法院公報，本次的調整也考量到 2008 年總統大選和立委選舉，為避免津貼調高而成為操作選舉的工具(立法院公報 96 卷 56 期院會紀錄，2007)。但諷刺的是本次的調整正好就成了 2008 年總統大選和立委選舉的選舉工具，各政黨都為了津貼的增額互相搶功勞以贏得選民的支持。

依循前例，在 2012 總統大選的前一年，也就是 2011 年，各黨團又再度的提出要將老農津貼加碼，使的老農津貼在重要選舉前加碼成為常態。一開始是因為當時的行政院提出要根據「消費者物價指數」(CPI)的計算來將老農津貼的給付由六千元增加到六千三百一十六元，同時希望能夠透過修法來制度化津貼調整的機制，每四年調整一次，只調漲不調降，但這一個理性的計算很快就受到來自各界的壓力。當時的國民黨立委盧秀燕和則分別主張應該調漲到整數四百元，後來又改口應該要調漲一千元，同樣為國民黨的立委翁重鈞則主張要調高一千五百元。後來國民黨籍立委鍾紹和以及無黨團結聯盟更主張按照內政部最低生活費的標準 9,829 元來看，應該加碼至一萬元。這樣的選舉競爭，就如同曾任民進黨立委的受訪者 D 所說：

那政黨會來把它列為一個重要的議題來，或著是做敵我區隔。他的前提一定是認為有票嘛。有票是代表民眾在意這樣子的問題跟議題啊。那所以與其就是說，他基於我們的感情啊，或著是說你過去對我們的貢獻啊這一些東西。那他其實也不會逆勢而為啊。像我一直反對老農津貼加碼，然後陳水扁到蔡英文，然後在選舉時都給他難堪。然後他還是會加碼啊。可是當民眾對這個事情有反感的時候，他就不會做。(受訪者 D)

因此最後送交立法院進行審查的有六個版本(參見表二)。其中民進黨黨團和立委邱議瑩提的是增加至七千的版本。無黨團結聯盟則是提出老農津貼增加至一萬元的版本。行政院則是提了根據最近一年消費者物價指數和九十六年消費者物價指數成長率公告來做調整，而且每四年調整一次，並增設資格限制，也就是所謂的「排富條款」版本，規定最近一年度農業所得以外之個人綜合所得總額合計新臺幣五十萬元以上，或農業用地、農舍以外之個人所有土地及房屋價值，合計新臺幣五百萬元以上者不得請領老農津貼。國民黨團則是提出將津貼調整至七千元，也根據消費者物價指數每四年調整一次，同時也增設與行政院同樣的排富條款。但在修正動議條文內又做修改，將農業用地、農舍和房屋的價值從排富條款內扣除，並將排富條款延後一年實施。經過一連串的協商與表決後，最後通過的版本是國民黨團的修正動議條文版，也就是將津貼調高至七千元，此後根據消費者物價指數每四年調整一次，並在民國一百零二年一月一日後實施排富條款，但依舊沒有討論到財源的問題。由這次的調漲的六個提案更能夠清楚的發現各黨團為了要贏得選民的支持而在不確定財源的狀況下競相加碼老農津貼的情況，以至於這次增加的額度從起初的三百六十一到一千元，甚至是四千元都有黨團提案。更由於設了排富條款，等於是對農民進行資產調查的篩選，完全讓老農津貼成為資產調查式的社會救濟，而非完整的年金制度，並在歷次重大選舉前被拿出來操作。

民進黨黨團提案 條文：	符合前條資格條件之老年農民，自民國一百零一年一月一日起得申請發給福利津貼， 每月新臺幣七千元 ，發放至本人死亡當日止；其增加之經費，由中央全額負擔。
邱委員議瑩等提 案條文：	符合前條資格條件之老年農民，自民國一百零一年一月一日起得申請發給福利津貼， 每月新臺幣七千元 ，發放至本人死亡當日止；其增加之經費，由中央全額負擔。
行政院提案條 文：	符合前條資格條件且無下列情形之一之老年農民，得申請發給福利津貼，每月新臺幣六千元，發放至本人死亡當日止： 一、最近一年度農業所得以外之個人綜合所得總額，合計新

	<p>臺幣五十萬元以上。</p> <p>二、農業用地、農舍以外之個人所有土地及房屋價值，合計新臺幣五百萬元以上。</p> <p>前項第二款土地之價值，以公告土地現值計算；房屋之價值，以評定標準價格計算。</p> <p>福利津貼之金額，自一百零一年一月一日起，由中央主管機關參照中央主計機關發布之最近一年消費者物價指數較九十六年消費者物價指數成長率公告調整之；其後每四年調整一次，但最近一年消費者物價指數較前次調整所參照之消費者物價指數成長率為零或負數時，不予調整。</p>
無黨團結聯盟黨團提案條文：	<p>符合前條資格條件之老年農民，自民國九十六年七月一日起得申請發給福利津貼，每月新臺幣一萬元，發放至本人死亡當月止；其增加之經費，由中央全額負擔。</p>
國民黨黨團提案條文：	<p>符合前條資格條件之老年農民，得申請發給福利津貼，自中華民國一百零一年一月一日起調整為每月新臺幣七千元，發放至本人死亡當月止；其後每四年調整一次，由中央主管機關參照中央主計機關發布之最近一年消費者物價指數較前次調整之前一年消費者物價指數成長率公告調整之，但成長率為零或負數時，不予調整。</p> <p>本津貼之發放，經審查合格後，自受理申請日當月起算。經宣導一年後，自中華民國一百零二年一月一日起，始申請領取福利津貼之老年農民，有下列情形之一者不予發給，或停止發給至其原因消失之當月止。但一百零二年一月一日前已領取福利津貼之老年農民，不適用之：</p> <p>一、最近一年度農業所得以外之個人綜合所得總額，合計新臺幣五十萬元以上。</p> <p>二、農業用地、農舍以外之個人所有土地及房屋價值，合計新臺幣五百萬元以上。</p> <p>前項第二款土地之價值，以公告土地現值計算；房屋之價值，以評定標準價格計算。</p>
國民黨黨團修正動議條文： (通過版本)	<p>符合前條資格條件之老年農民，得申請發給福利津貼，自中華民國一百零一年一月一日起調整為每月新臺幣七千元，發放至本人死亡當月止；其後每四年調整一次，由中央主管機關參照中央主計機關發布之最近一年消費者物價指數較前次調整之前一年消費者物價指數成長率公告調整之，但成長率為零或負數時，不予調整。</p> <p>本津貼之發放，經審查合格後，自受理申請日當月起算。</p>

	<p>經宣導一年後，自中華民國一百零二年一月一日起，始申請領取福利津貼之老年農民，有下列情形之一者不予發給，或停止發給至其原因消失之當月止。但一百零二年一月一日前已領取福利津貼之老年農民，不適用之：</p> <p>一、最近一年度農業所得以外之個人綜合所得總額，合計新臺幣五十萬元以上。</p> <p>二、個人所有土地及房屋價值，合計新臺幣五百萬元以上。前項第二款土地之價值，以公告土地現值計算；房屋之價值，以評定標準價格計算。但有下列情形之一者，應扣除之：</p> <p>一、農業用地。</p> <p>二、農舍。</p> <p>三、無農舍者，其個人所有實際居住之唯一房屋，該房屋評定標準價格及其土地公告現值合計未超過新臺幣四百萬元者；超過者，以扣除新臺幣四百萬元為限。</p>
--	--

表二、民國 100 年「老年農民福利津貼暫行條例」提案

資料來源：作者根據立法院公報第 100 卷第 84 期委員會紀錄整理

由前述對老農津貼的發放和加碼過程的分析，我們可以理解到，在政黨競爭的邏輯下，候選人的第一考量是能夠立即的對吸引選民支持並對爭取選票有所幫助的政策，而不會仔細的去規劃一套完整，並且是制度性的福利政策。同時，為了不讓對手先馳得點，通常會在短時間內快速的通過津貼的加碼。如此一來，便會排擠制度性的福利政策，如國民年金的實施。

二、國民年金的討論與社福團體的倡議

另一方面，由 1993 年的福利國辯論所帶出的老年年金議題，為無償的津貼制度開啟了大門。國家為了不讓津貼增加國庫的支出，成立了「國民年金規劃小組」，促發了國民年金的規劃，並預計在 2000 年實施。在這個階段，行政部門的技術官僚還是國民年金規劃的主軸。然而國民年金並沒有如期在 2000 年實施，但確開啟了社會福利團體在國民年金的議題上的關注和不斷倡議。政黨輪替後，社會福利團體才有機會對國民年金的制度選擇做出影響。國民年金的討論也才在公民社會的監督下開始被討論和規劃。

國民年金之所以會引發討論，源自於 1992 年立法院全面改選所引發的老年人年金論爭(李明聰，1996)。民進黨籍的候選人蘇煥智為了在台南這個農業大縣爭取足夠的選民支持，一開始便以為老農津貼為選舉訴求，以「老年榮民可以領就養金，為何老年農民沒有」為號召，之後再擴大到所謂的老人年金（或稱敬老津貼），承諾若當選，「只要年滿六十五歲，每個人可以領五千元津貼」，因此在台南區的立委選舉中得到空前的選票勝利，高票當選。往後幾年，以各項「津貼」為名的政治支票紛紛被提出。如當時擔任蘇煥智競選幕僚的受訪者 C 所說：

「那時候 1992 年的時候文宣就是我們老了要怎麼辦，因為那時候我到台南去看，都是老年人口。這個是老國代一個月可以領到九萬八千，老兵可以領到四千七百塊錢，那農民什麼都沒有，這三種作一個比較，那農民看了就會有一個，獲得很多迴響啦，那我們就來推動這個老農年金，那這個選舉就是一個老人年金促進會，就是在選舉當中我們搞運動，那本來老人都是挺國民黨，現在就不要說拿那三五百啦，一個月五千塊給你領啦。那個時候就是說，那是你的權利。人民的權利我們用很多，用行動劇、用話劇，後來老人出來之後我們用一萬歲助選團，因為老人很多都馬六七十歲、七八十歲。幾個人走上街頭就一萬歲了，所以說一萬歲助選團他們就敲鑼打鼓支持蘇煥智。本來民進黨提名三個，票很分散，看起來是沒有希望，後來我們用運動型的選舉，開創很多的選票。」(受訪者 C)

因此，1992 年之後，不論黨派，所有候選人都看見敬老津貼的選舉效果。1993 年的縣市長選舉，民進黨中央更將老人年金當作全黨候選人的共同政見，積極的用此議題在運動，動員選票。同時，此舉也對國民黨造成龐大的選舉壓力，每次選舉都必須面臨選票流失和財政平衡的困難抉擇。敬老津貼的競逐成為國民黨不得不去處理的選舉議題，為了不讓敬老津貼議題繼續影響國民黨的選舉利益和財

政負擔，國民黨的因應對策是建構一個國民年金制度來制度化老年經濟安全，如此一來，既可以獲得推動福利政策的功勞，又可以減低因發放津貼而造成的財政負擔和擋下民進黨的敬老津貼攻勢。如同受訪者 C 所說：

「就是 1993 年民進黨用敬老津貼在運動。那每次選舉都會把這個提出來，那一般的會有壓力，因為這涉及到選票，你怎麼照顧老人。而且老年人口，尤其都會區，南部的都會區都是國民黨主要的基盤，後來慢慢的從蘇煥智的選舉開始，翁金珠，他們都會用老人年金，每次選舉都會用，就是希望照顧老農之外，一般的老百姓也要照顧。這個對國民黨是有壓力的，所以它變成國民黨不得不面對的一個…所以才會開始有國民年金版本」(受訪者 C)

因此，民進黨的敬老津貼選舉策略可以說是開啟了國民年金討論的契機。無論執政者願不願意，在敬老津貼議題的發酵之下，老年經濟安全的保障意外的成為了執政者必須面對及解決的議題，也凸顯了台灣社會長期以來老年經濟安全保障不平等的狀況。國民黨面對這種狀況，一方面以行政命令發佈資產調查式的「中低收入戶老人生活津貼」，一方面也令行政院也開始著手規劃社會保險制的國民年金。至此，社會權式的老年經濟安全才正式被納入國家政策規劃的階段。國家行政部門對年金政策的領導規劃也才成為台灣福利政策討論中，最重要的議題之一。因此，可以確定的是，國民年金議題之所以能夠被納入討論，甚至是進入立法程序，在很大程度上是由於政黨競爭後，執政黨為了回應在野黨提出的年金訴求(唐文慧、葉書毓，2006)。

雖然國民年金的議題在 1993 年就被提出來，卻到 2007 年才正式三讀通過國民年金法。在長達十四年的討論過程中，主導單位也數度轉換。一開始由內政部成立所謂的「國民年金規劃小組」負責規劃，但在規劃報告未完成以前，當時的行政院長連戰認為國民年金制度關係到整體經濟的規劃和調整，因此裁定往後國

民年金的統籌與規劃就由行政院經濟建設委員會和內政部共同研議。在下一個小節當中，將會討論在內政部和經建會討論下，國民年金的規劃理念和制度架構如何在各種折衝裡蜿蜒的前進。在民主轉型後，被壓抑許久的社會力終究得到解放。各種社會福利運動團體也在政治自由化的狀態下百花齊放。幾個活躍的社會團體也都在此時成立，如殘障聯盟、老人福利推動聯盟、勞工陣線等等，也對各項福利政策提出意見與看法並積極倡議。但是在政黨輪替以前，各個社會團體雖然保有理想，但確只能在體制外作倡議和某種程度的監督，並無法直接介入政策的施行。

民進黨執政之後，改變了社會團體在社會福利政策決策中的角色，在某種程度上廣納社會福利團體的意見，也形成一個在傳統專業官僚體制外，官民對話的窗口和管道。從此之後，部分的社會福利團體開始得以在決策圈裡發表意見，並對政策的規劃有所影響，最明顯的例子是所謂的劉俠事件⁹。結果讓國民年金制度由儲蓄保險制轉向社會團體較能接受的社會保險制。從 2002 年的「全國社會福利發展會議」開始，民進黨政府就定期召開會議，並邀請社福團體的代表來參與意見的交流，雖然意見不見得會被採納，但跟過去相較起來，公民社會已經不再被排除在決策圈之外。

三、內政部與經建會的規劃

在國民年金進入討論議程之後，內政部成立了「國民年金制度研議小組」，由內政部長和經建會主委擔任共同召集人，開始第一階段的規劃研議。另外，經建會也設立了「年金制度專案小組」，負責細部的規劃工作(曾中明、姚惠文、鄭貴華，2007)。因此，形成了內政部和經建會共同規劃，並由經建會則負責召集相關部會進行溝通協商的合作情況，但由於身為共同召集人的內政部長對國民年金的議題不是特別的關切，對於規劃的參與度也不高，才會讓內政部在規劃國民

⁹ 時任國策顧問的劉俠，因不滿國民年金定為儲蓄保險制，公開表示該職位無助於社會福利的推動，因而辭職。〈續聘資政、國策顧問，張榮發、劉俠 不想占位子。獲聘一、兩年未與總統開過會 兩人都堅決不願續任 總統府：將繼續溝通〉（2002-05-21/聯合報/2 版/要聞）

年金時出現較趨弱勢的狀態，此消彼長之下，經建會就掌握了規劃的方向和多數的決定(張瑋庭，2010)。因此，與其說是經建會主導了國民年金規劃的方向，倒不如說是內政部對於國民年金的規劃不夠主動積極，也由於內政部的放手，國民年金的後續規劃才會由經建會來扮演主導的重要角色。

然而，經建會做為一個與各部會溝通協商的單位，必須與內政部共同召集勞委會、銓敘部、農委會等相關部會的意見進行整合和討論。首先，國民年金規劃面臨的最大問題就是到底要將過去的公保、勞保、農保整合進國民年金做所謂的「單一制國民年金」？還是要「分立制國民年金」，也就是獨立於公保、勞保、農保，另立一個國民年金？而所謂的大整合和小整合也就是「普及式」國民年金和「分立式」國民年金的差別。一開始經建會和內政部決議是傾向於讓所有國民都納入同樣的保費負擔和給付當中，更希望將所有的社會保險都整併，並提供同樣水準的基礎年金給付。也就是將國民年金當成是全民共同的第一層基礎年金，一方面把過去沒有參與社會保險的群體納入了老年經濟安全的範疇，另一方面也將當時勞保和公保的老年給付與國民年金整併，超過基礎年金的部份則作為附加年金。換句話說，在大整合的規劃下，每位國民都有相同的第一層基礎年金給付，接下來才依照職業的不同而有不同的第二層附加年金(陳琇惠，2004)。

但是基於台灣過去的社會保險是以職業的類別來作為保障的基準，這種職業分立的制度遺緒也因此限制了國民年金的規劃路徑。制度的慣性更讓公保和勞保這些社會保險的給付水準產生一定的差距，進而增加了整併的難度和複雜度。由於牽涉到既有社會保險的行政體系以及財務體系的整併困難，導致將勞保和公保整併到國民年金的方案不是那麼容易達成。因此，將多個社會保險整合為國民年金的方案也就不太可行。即使如此，經建會和內政部依舊希望秉持著「所有國民都有相同標準與額度的基礎年金給付」的目標(蔡宜縉，2008)。基於這個目標，經建會轉而提出為目前沒有參加任何社會保險的人加入國民年金，使其擁有基礎年金的保障。而公保和勞保也都各自年金化，並提供與國民年金一致的基礎年金給付，接著再於基礎年金之上，提供依職業類別區分的附加年金。如此一來，所

有國民都享有相同標準的基礎年金給付，有職業者也能依職業類別享有附加年金。此舉既可以達到「所有國民都有相同標準與額度的基礎年金給付」的目標，又能克服公保和勞保整併困難的問題，是比較可行的方案，也確立了之後「業務分立，內涵整合」的大原則。

同時，在制度的設計上則採用了社會保險制，而放棄了稅收制和個人帳戶制。之所以採用社會保險制的原因是因為既存的公務人員保險和勞工保險等經濟安全保障都是採用社會保險制，因此國民年金採用社會保險制可以降低開辦的困難和阻礙，對行政單位來說，也不需要再適應另一套制度，與過去制度的銜接也最為容易。另一方面，稅收制因為會大幅增加政府的財政支出，增加的財政支出又必須依靠稅率的增加來填補。然而，加稅勢必會得罪選民，在民主轉型，選票至上的脈絡下，稅收制因此也被視為不可行的方案。同時由於社會保險制由政府補助部份的保費，不同於個人帳戶制是將責任完全歸咎於個人，也達到父權國家對人民施恩示惠的目的，因此有利於在民主轉型的脈絡下爭取選民的支持。再者，個人帳戶制除了遭受到社福團體的強烈反對，在過去也完全沒有實施的經驗。如此一來，在選票、財政和行政作業的考量下，社會保險制似乎成為了國民年金可行性最高的制度選項。

同時，為了強化統治的正當性，國家在過去的公保、勞保和農保的制度運行間分別補貼了不同比例的保費，造成了社會保險的不平等，既增加了國家的財政負擔，也形塑出既得利益者。在經建會和內政部的規劃下，傾向於國家不補助國民年金的保費，改由雇主和被保險人共同分擔，希望能解決過去因職業分立的社會保險而帶來的年金整合困境，以達到「每位國民都有相同條件的基礎年金給付」的目標。這份「建構我國國民年金制度之建議書」在 1995 年完成並送交行政院，卻因為同年實施了全民健康保險，行政院認為「此時再推動國民年金恐怕會增加人民的保費負擔」，基於這個理由，暫緩了國民年金的推動和實施。同年，立法通過「老年農民福利津貼暫行條例」，凡參加農保達六個月以上，且滿六十五歲之老年農民，每人每月皆可以領三千元津貼，作為國民年金實施的過度措施，此

後如上一章所提，每逢重大選舉，「老農津貼」皆成為選戰加碼工具。直到了 1996 年，行政院才又指示經建會成立「國民年金制度指導小組」和「國民年金制度規畫小組」展開另一階段的規劃，由經建會選擇制度架構，再交由行政院核定，目的是希望能在 2000 年開辦國民年金。再此一階段，國民年金的規劃仍然是侷限在部門間的磋商，如同蔡宜縉(2008)所言「到此階段的工作小組和指導小組，被還涵納到正式討論與決策程序的，都只有相關部會代表，以及提供保險或福利知識的學者專家，因此相當程度將議題討論與決策形成限縮在行政部門之間」。由此可見，此階段的國民年金規劃的主導權還掌握在國家手裡。

雖然前一階段的規劃期望由大整合的模式來訂立國民年金制度，但由於公保、勞保、農保等保險體系在給付項目、給付條件、給付額度和財物狀況上有明顯的落差，整合不易。此外，各部會對於要將所有保險併入國民年金的大整合方式也存有相當多的歧見。因此為了要趕在 2000 年順利開辦國民年金制度，經建會提出了「業務分立，內涵整合」的模式來規劃國民年金制度。也就是說，制度上可以維持公保、勞保、農保等各保險體系的獨立運作，而不必整併到單一個國民年金制度中。再另外為其他沒有加入任何社會保險的國民開辦一個獨立的國民年金。同時，公保、勞保各自年金化，提供與國民年金一致的第一層基礎年金，並在這一層基礎年金上維持同樣的保險費率、給付項目、條件及額度。在這層基礎給付之外，再由職業身分的不同來增加第二層的附加年金。從此之後，國民年金的制度規劃就由原本將各保險併入國民年金的大整合模式，過度到維持各保險分立運作的小整合模式，以便減少開辦的阻力，加速草案的通過。然而，國民年金最後卻沒有如期在 2000 年開辦。其原因是因為 1999 年臺灣發生了九二一大地震，中央認為應該要傾全國力救災，而災後重建需要龐大的財政支出，此時若再開辦國民金，會增加政府和人民的財政負擔。但對施世駿和葉羽曼(2011)來說，國民年金之所以沒有成功在 2000 年開辦，是因為國家擔心加重財政的負擔而沒有意願積極推行的結果，與災後重建沒有太大的關係。

總的來說，此階段的規劃是國民年金制度轉折的關鍵時期，國民年金制度從

1993 年被提出來之後，一直都是朝向大整合的方向規劃。直到 1996 年經建會提出「業務分立，內涵整合」之後才轉向了分立制的規劃方向。在 2000 年以前，國民年金制度的規劃過程中，代表國家的經建會可以說是扮演著協調的重要角色，也是國家展現領導福利政策能力的關鍵點，在第三節中我們會再詳細討論國家在國民年金議題上，是失去了領導福利整合的能力。而在 2000 年民進黨上台後，才又重啟了國民年金的討論。但由於民進黨政府的組成性質，政策的規劃過程已經產生了變化，不再是由技術官僚全權主導，而是呈現多元意見的折衝，使的政策規劃權力更趨分散，協調各部會的角色也從經建會轉移到政務委員身上。

民進黨在 2000 年總統大選的勝利，完成了臺灣民主化以來第一次的政黨輪替。而總統陳水扁一上任就面臨了兌現「333 福利安家方案」的壓力，其中之一是舉凡六十五歲以上，沒有領取任何退休金或津貼的國民，每人每月可以領三千元的津貼。要兌現此選舉支票，最有效的方式當然是通過國民年金的規劃。但由於國民年金規劃小組的運作在九二一地震發生後就已停擺，在協調上也並非容易(陳琇惠，2004)。因此民進黨為了兌現選舉支票，於是轉而推動所謂的敬老津貼，由行政院將「老人福利津貼暫行條例」送進立法院審查，並於 2002 年 5 月三讀通過，作為國民年金實施之前的過渡措施。這種免繳費式的津貼給付不但增加了國家的財政負擔，也增加了後來民眾參與國民年金的意願，而對國民年金的開辦形成阻力。

在 2000 年總統大選時，除了「333 福利安家方案」以外，在任內開辦國民年金也成為了陳水扁的競選承諾(蔡宜縉，2008)。但原先的國民年金規劃小組並無改組，也無運作，因此國民年金的細部規劃大多還是由經建會主導。在 2000 年以前，經建會對於國民年金的制度規劃是採用與過去公保、勞保同樣的「社會保險制」，原因是以社保制為主軸的話，行政部門不需要再適應另一套制度，開辦阻力最小。然而 2000 年民進黨上台，經建會重啟國民年金規劃時，卻面臨了民眾參與意願不高，以及社保制會「債留子孫」的批評。經建會副主委李高朝和處長劉玉蘭為了增加民眾的參與意願，以及減低財政負擔，轉而提出以個人帳戶為

主的「儲蓄保險制」，以 80%的個人儲蓄帳戶以及 20%的社會保險帳戶組合而成。另外，經建會主委陳博志為了實現總統陳水扁提出的「333 福利安家方案」，也支持了以稅收為主要財源的「全民提撥制」，由政府預算全額支應，讓年滿六十五歲以上的國民每人每月皆可領取三千元津貼，且無須繳交保費。因此在民進黨執政沒多久後，國民年金的制度規劃形成了三案並陳的態勢(參見表三)。不論是上述哪一種方案，其結果都不再是過去將現有社會保險整併進單一國民年金的大整合方式。而是將現有社會保險各自獨立，再為沒有參加任何社會保險的國民另立一個國民年金。換句話說，國民年金規劃進行到了 2000 年之後，已經由原初規劃的大整合制轉向期望達到「業務分立，內涵整合」的小整合制。雖然此時的國民年金討論還沒定案，但已經為往後國家領導國民年金整合的失敗鋪了路。

制度名稱	儲蓄保險制	稅收制	社會保險制
制度性質	由 80%的個人儲蓄帳戶(老年給付)以及 20%的社會保險帳戶(殘障、遺屬年金、喪葬津貼)組合而成。個人帳戶用完再由保險帳戶支付。	設置平衡基金，所有支付均由政府負擔。	採社會保險方式，對象為未加入現有保險之國民與農民。現行公保、勞保、軍保則各自年金化。
制度整合	開辦初期不整合現有保險。	不整合現有保險。	開辦初期不整合現有保險。
保費與給付	殘障、遺屬為確定給付，老年年金為確定提撥，最低保障為	以稅收支應。	為確定給付制，給付標準為每人每月消費支出的 60%。提撥

	3000 元。保費為全額年金的 10%，個人則負擔保費的 80%。		率(保費)為給付標準的 9%。個人則負擔保費的 80%。
政府負擔	政府補助 20%、行政事務費，以及弱勢者補助 40%~100%。	政府財政負擔大。	政府補助 20%、行政事務費，以及弱勢者補助 40%~100%。

表三、國民年金的制度規劃 資料來源：修改自張瑋庭(2010)

民進黨上台後雖然掌握了行政權，立法院依舊是以國民黨為多數，沒有國民黨的支持，民進黨幾乎不可能通過任何法案，因此執政黨與在野黨在法案推動上的歧見就會影響立法院運行的效率，國家制定政策的能力也會受到影響。另一方面，即使政黨已經輪替，但過去已經與國民黨長期配合並形成一定默契的行政官僚則大多沒有改組。因此新政府上台後，與過去的行政官僚間還保持著一定程度上的隔閡。因此民進黨作為一個少數政府，一方面必須與行政官僚培養出一定的默契，另一方面則必須在決策方式上做出改變。明顯的例子是在決策上要引進公民社會的意見，以達到社會統合的效果，使決策的過程得體跳脫出行政官僚的封閉體系中。因此，在社會福利議題上，民進黨在 2002 年召開了全國社會福利會議，目的是要讓社福團體的意見能夠進入政策的決策過程中。民進黨也藉此將拉攏過去熟悉的運動團體，以抗衡與之有更隔閡的行政官僚。

社福團體不斷在倡議和其所偏好的是具有所得重分配效果的稅收制。但是社福團體也理解推行稅收制的阻力很高，而且勢必要加稅來因應財源，而在「選民至上」的選舉氛圍中，加稅的難度很高的。若要強制推行稅收制的國民年金，其結果將是國民年金的支出將排擠其他社會福利的預算，國民年金也可能因為國家的財政壓力而影響到制度永續的問題。因此，即使稅收制是最能夠展現福利國家精神的制度，社福團體也不得不迫於現實的壓力，折衷來支持風險分擔相對較弱的社會保險制，以便阻擋強調個人責任的儲蓄保險制(蔡宜縉，2008)。最後，全

國社福會議的討論共識和結果是「國民年金制度之採行以社會保險制為宜」。但經建會卻表示儲蓄保險制也是由 80% 的個人儲蓄和 20% 的社會保險所組成，因此也是社會保險制的一種，企圖通過以個人儲蓄責任為主的社會保險制。此話一出，引起在社福領域具有影響力，同時也是國策顧問劉俠的不滿，並表示國策顧問這個職位並無助於實現社福團體的理念，因而提出辭職的要求。此舉勢必會影響到選民對於民進黨政府的信任，也會危及民進黨的統治正當性，於是總統陳水扁宣布國民年金以社會保險制的方式來辦理¹⁰。2003 年泛紫聯盟成立，也開始積極的推動國民年金的立法。由此可知，民主化後，民選政府基於選票壓力，社會團體得以突破過去政策僅侷限在行政官僚間的限制，而對決策過程產生影響力。在這樣的過程中，國家主導的力量也就漸趨弱化。

到了 2004 年 12 月，第五屆立委任期結束前的最後一個會期，兩黨共同逕付朝野協商，將行政院版、國民黨版，以及沈富雄版，三個版本的國民年金草案送進立法院審查，試圖針對未納保國民設置一個獨立的國民年金。政院版和國民黨版都是以社保制為主的國民年金，差別只在於國民黨版的全額年金比較慷慨¹¹，初期的保費又低於行政院版。但這兩個版本都被認為是誘因不足，加入的人太少，因而會成為弱勢互保的國民年金。而沈富雄則是認為不應該「債留子孫」，而提出傾向於個人帳戶的儲蓄保險制，也被社福團體形容是將責任歸屬到個人身上而沒有發揮風險分擔的效果。因此，三個版本都遭到社福團體的強烈反對。隨著 2005 年 1 月第五屆立委任期屆滿，三個版本的國民年金也都被撤回，延宕已久的國民年金法依舊沒有完成立法。

四、政務委員的協調

到了 2005 年，要重啟國民年金的討論，但由於這個法案到此也已經規劃了十二年還沒有結果，再加上當時的經建會主委胡勝正認為這並非經建會的主要業

¹⁰ 〈「感受總統誠意」 劉俠續任國策顧問，總統承諾國民年金改為社會保險制 劉指將以兩個月觀察〉（2002-05-23/聯合報/4 版/政治）

¹¹ 國民黨版的全額年金是 10000 元，行政院版則是 7500 元。（蔡宜縉，2008）

務，經建會的核心業務應該是經濟計劃，之前的對於國民年金的規劃又被大肆批評，剛好當時的政務委員傅立葉也有意願居中協調，於是就決定讓社福領域的政務委員來作為溝聽協調的核心角色，經建會則退居次要。如同當時任職於行政院 of A 所說：

那畢竟不是他們經建會的主要業務。對他來講不是最核心的，他要主推的政策。當時經建會比較著重的是包括各種的產業發展計畫，包括服務業，什麼旗艦服務產業有沒有。那些產業的，包括促進就業機會，這個是他的重點。那年金那個他覺得說，反正他們先前規劃的也被罵的一蹋糊塗。所以他只是他沒有太在意就是說，沒有太抓著這個東西。反正，那你願意處理，那就放給你處理。而這個規劃反而經建會就退居比較次要的角色了。就是說它變成比較不是由經建會在主導。(受訪者 A)

因此新上任的行政院長謝長廷也就改變了過去由經建會主導國民年金規劃的形式，改由政務委員來做為溝通協調和規劃的核心。雖然在過去，政務委員也在國民年金議題的討論中佔有一席之地，但大多是處於被動的角色。但從謝長廷上任行政院長之後，改變了這樣的模式，轉擴大了政務委員的職權，將其賦予了主動溝通協調的權力和任務。如此一來，決策的模式也就跟著產生了改變。在國民黨執政的時期，政策的規劃和決策的模式其實大多由部會在主導，由部會由上而下的推動，只有當部會需要協調的時候，政務委員才被動地扮演居中的角色。在此時，政務委員的功能角色是很弱的。受訪者 A 也談到：

民進黨執政以後跟國民黨以前執政的時候，政策的規劃的決策的模式有點不太一樣。以前在國民黨執政時期，他很多政策其實都是部會在主導。即使是在政務官，也是在部長，是在部長，那就是說，政務委員就是比較被動的去協調，當某些政策他有牽涉到跨部會之間的一些，因為

有時候一個政策不是只需要一個部會，還需要其他部會配合，那他要被動的來做一些協調的工作。所以以前的政務委員可以說很不重要，所以以前政務委員常常是部長下台以後的一個棲身之所，然後他的角色功能很弱。以前的政策比較多就是由部會由下而上，就是主責的部會，主管業務的部會，然後他的文官，然後慢慢規劃，然後往上送送送，然後送到部會首長那裡，那部會首長那裡，政務委員就比較被動的去做一個協調的工作。到民進黨的時候，決策模式就變的不太一樣。一方面我覺得他跟底下的部會的文官，那個就是說可能比較沒有那種合作的關係或默契，而且初期可能也不是很…信任關係可能不是很好，那最主要是民進黨上來，他也會主動想要推一些他想要推的理念什麼的，他跟下面的不是很能夠直接溝通，所以他就有比較多要由上而下的(溝通)。包括行政院的那個幕僚都做了一個很大的改革。(受訪者 A)

到了民進黨執政的時候，很顯然的它跟底下的部會行政官僚的信任感會比較薄弱，也比較沒有合作的關係和默契。因此要推動政策的時候，就必須要由下而上的告訴部會要做什麼，而非部會來規劃，如此一來政務委員就成為了重要的角色。這個模式建立以後，就一直維持到現在，即使國民黨執政後也是用運用相同的決策模式。

因此 2005 年，當時的政務委員傅立葉就成為了國民年金制度規劃裡的核心人物。也由於傅立葉政委過去以學者與社福團體有過不少合作和接觸，因此在討論國民年金的規劃方式時也邀請了其他社福團體參與討論和徵詢意見。討論的結果是期望以擴大勞保的形式來讓所有國民擁有相同水準的基礎年金。如當時任職行政院的 A 所說：

所以那我們當時就是把勞保的那套規劃呢，用它那個來規劃國民年金。

所以包括，譬如說用基本工資，就是最底薪，就是全部用基本工資，因

為它沒有工作，它不像勞保是你有不同的 薪資所得，然後按照不同的級距去參加去投保，那他們就是用基礎的基本薪資，費率也一樣，然後給付，就是這樣子，後面去計算給付的時候，每一年是多少，好像是百分之 1.5 還多少，每一年是算多少的百分比。那個給付的標準也都完全一樣，那當時就是想說，最理想的狀況就是說，你勞保本身就是開辦一個國民年金。(受訪者 A)

之所以期望和勞保整併的原因是因為勞保是現存所有社會保險裡面納保人數裡面最多的，符合風險分擔的大數法則，同時給付水準的落差比起公保也還在可整合的範圍內。如同 A 所說「一開始設定的目標就只是要跟勞工體系整合，就是說至少勞動市場，把邊緣勞動力到核心勞動力整合在一起。所以當時我們規劃的就是跟，所有的都比照勞保，就是完全搭著勞保規劃」但此這個規劃方向卻遭到勞保的主管機關，也就是勞委會的強力抗拒。一方面勞委會認為勞保屬於在職保險，無工作者無法強制納保。另一方面，由於經過 1990 年代各候選人的福利競爭之後，勞保是以低保費和中高給付水準的條件在運行。勞委會認為若再增加納保人數，勢必會增加勞保的財務負擔，因此勞委會極力反對以擴大勞保的模式來辦理。任職於行政院的 A 就提到：

可是當時勞委會非常的抗拒，因為當時勞保的財務狀況其實就以已經，我們就已經知道他的問題了。所以他的財務危機已經很那個，那他當時的勞委會，他比較多政治考量就是他很怕這個東西曝光就風吹草動，他像是說這些沒有工作會不會讓他們的財務問題更嚴重。反正他們不讓我們去動勞保法，這個我們沒有辦法說服那個勞委會說我們在原來的勞保法裡面去加這個國民年金的條款。他覺得會擔心會對他造成太大的干擾，所以我們另立一個法，但是如果那個法就是說兩邊連動的話，那邊修，這邊跟著修，那也就沒有問題嘛。(受訪者 A)

如此一來，擴大勞保的方案就遭遇重重阻礙，變得比較不可行。傅立葉政委在權衡之下，轉而規畫獨立於勞保的社保制國民年金。妥協之下，並將國民年金的制度內涵，包括給付條件、給付額度、給付標準和費率等等，都規劃為和勞工保險內容一致，並將國民年金業務也委託給勞保局辦理，也就是達到「業務分立，內涵整合」的效果。如同任職於行政院의 A 說：

本來就是說原先最理想的狀態就是希望你乾脆也不用分兩個基金。你等於是勞保另外擴大一個附加保險啊，或是什麼另外一個保險。那或著你名義上兩個保險，但是事實上就是同一個保險。同一套勞保局啊，同樣的管理這樣子。(受訪者 A)

同時允許勞工轉投國保，期望在往後時機成熟時，能夠增加兩個保險併入同一個體系的機會。然而，就在傅立葉政委與勞委會好不容易談好以此模式辦理國民年金時並即將送入立法院審查時，制度限制又讓國民年金的規劃出現變化。就當傅立葉政委與勞委會達成共識後，2006 年 1 月，行政院改組，院長謝長廷下台，不但政務委員傅立葉跟著去職，勞委會主委也由其他人接任。取而代之的行政院長蘇貞昌接著任命新的社福政委為林萬億，由於當時在傅立葉規劃小整合的國民年金後，林萬億也曾經批評這種小整合的國民年金。因此於理念的不同，原本在傅立葉政委任內與勞委會談好的國民年金草案被新上任的林萬億政委推翻而重新規劃。新上任的勞委會主委也繼續捍衛勞保而不管國民年金，使的國民年金法又再度面臨新的挑戰。當時任職於行政院의 A 也談到：

最重要的原因是因為，我覺得最關鍵的還是就是我們在好不容易談的好，就是要搭的時候，後來（政務委員）離開了，那後面再接手就不一樣，就沒有特別著重這個，後面接手的政務委員因為他想重新搞一套，

他就把它推翻了嘛。所以就原來已經協調好的事情就沒有繼續。最大的問題就是本來的話要結合在一起，講好本來要跟勞保，變成是包裹立法，是國民年金跟勞保的年金改革，勞保的修正案的包裹立法要一起進去，然後兩個內容才會搭，是一起的。可是因為後來其實行政院那邊又改組嘛，已經不只政務委員更換，行政院長啊，什麼你知道，就整個都換了。所以那整個政策是沒有連續的，沒有連續，那勞委會主委也換了嘛，就更不用講了嘛。所以這個政策不連續的結果，就造成他後來勞委會呢，勞委會又只管他們的勞保，他就又不管國民年金了。所以當時規劃是這樣。就是後來換手以後，他就回到只有老年給付，那也因此就跟勞保完全脫鉤了。(受訪者 A)

在這之中我們可以看見因為民主化的結構限制，使的執政者為了維持統治的合法性，而必須以改組內閣團隊的方式回應人民對其的懷疑。不斷改組的結果造成了執政團隊的不穩定，導致於政策無法連續。其結果充分顯示出國家無法在政策的規劃上展現領導能力。

2006年1月，蘇貞昌院長上台，新任命的社福政委林萬億同樣的也與社福團體有許多合作和接觸。因此林萬億政委同樣也是納入社福團體的意見，召集民間的社福團體來共同討論國民年金的規劃方向。同時，由殘盟出身的王榮璋也出任了第六屆民進黨不分區立委，此時社福團體在福利政策的制訂上就產生了更大的影響力。一方面與社福政委林萬億合作，一方面透過立委王榮璋在立法院製造壓力。學者出身的林萬億政委一開始本來也打算進行社會保險的大整合，卻也同樣的遇到勞委會的抗拒，讓林萬億政委不得不讓步，並與社福團體共同提出折衷的版本(台灣勞工陣線，2009)。同時，王榮璋委員也將擴大勞保方案和國民年金法兩個版本送進立法院審查(立法院議事暨公報管理系統，2013)。這個擴大勞保方案與先前規劃不同的地方在於參加過其他社會保險的國民不得投保國民年金，因此退休後的勞工也無法轉而投保國民年金，減輕了財政的負擔。

而林萬億政委規劃的國民年金除了是獨立於其他社會保險之外，同時也將主管機關訂為內政部，而非如同前任政委傅立葉所規劃的委託給勞保局管理。也就是說，此階段的規畫不但無法順利「大整合」，給付內涵和主管機關也與勞保脫鉤。至此，國民年金真正的成為了「獨立」於其他社會保險的制度。也由於國民年的議題的立法已經延宕十多年，社福團體的目標是盡快通過國民年金法，也不得不妥協而放棄王榮璋委員的版本。因此 2006 年 7 月的台灣經濟永續發展會議訂出「2007 年開辦國民年金」的決議。由林萬億政委依此意見整合相關意見提出行政院版的國民年金草案，並於 2007 年 4 月呈報並送交立法院審議。基於 2008 年 1 月的立委選舉和 3 月總統大選的選舉壓力和各界的妥協，阻力最小，因此送進立法院的國民年金法三讀通過，並預計於 2008 年 10 月實施。至此，國民年金的相關討論自 1992 年被提出來後，總算在 2007 年通過立法。過程中體現了台灣民主轉型以來，多元力量介入政策規劃的過程(參見表四)。在傅立葉和林萬億的規劃過程中，我們可以明顯看到，政務委員的角色和權力是隨著院長而有所起伏的。換句話說，從兩位政務委員規劃國民年金的過程看來，即使承襲了院長的命令，還是在規劃的過程中遭受重重阻礙，同時部會間的爭執不定也有部分是院長無意解決這個問題的結果。在國民年金規劃的過程中我們可以明顯看到國家角色在民主化前後的轉變，國家領導福利整合的能力確實有逐漸弱化的趨勢。在下一節中，我們將以國民年金大整合失敗的原因，來進一步討論為何國家福利領導能力自民主化以來呈現弱化的趨勢。

時間	事件	背景	結果
1992	蘇煥智因老人年金高票當選立委		
1993	內政部成立「國民年金制度研議小組」，行政院長連戰指示業務轉往經建會。	1993 年民進黨高植澎贏得澎湖縣長補選。國民黨為了應付民進黨的年金攻勢。	國民黨政府通過中低收入戶老人津貼，開始發放津貼。由 1994 年的三萬五千人暴增為 1995 的 24 萬人，一

			直到政黨輪替前，大致維持在 17 萬人。
1994	民進黨執政縣市開始發放敬老津貼		
1995.02	民進黨提案「普發式老農津貼」，國民黨老農派立委倒戈支持。		「老農津貼」開啟了第二階段國年金規劃，也增加了競相加碼的選舉壓力
1995	2 月，民進黨提案老農津貼通過。 經建會規劃國民年金為「內涵整合，業務分立」。 經建會「國民年金保險制度整合規劃報告」，4 月送行政院。	公勞保各自年金化，提供與國民年金相同水準的基礎年金。	4 月經建會規劃報告送行政院，因 3 月才開辦健保而暫緩。
1996	第二階段規劃。 行政院長連戰指示在「跨世紀國家建設計畫」規畫國年金，預計於 2000 年開辦。經建會成立「國民年金制度規劃工作小組」。	社團競相要求仿效老農津貼，競相加碼。官員擔心轉成稅收支應的全民津貼而影響財政，所以加緊規劃提出。	成立「國民年金規畫工作小組」與「國民年金規畫指導小組」。維持專家政治模式，政策產出局限於行政官僚。
1997	經建會提議採取「內涵整合，業務分立」。獲各部會支持。	開辦時已滿 65 歲，未領取任何津貼者，得領 2000 元津貼。但津貼發放不早於年金實施。	
	(1995 健保開辦後，勞保年年結餘，但公保到 1999 年，依然每年虧損 60-70 億元)		
1998 年底	政府部門各自年金化的結果：銓敘部願意整合到	年金化後銓敘部負責的公保虧損而願	

	國民年金。但勞委會抗拒。	意整合到國民年金。但勞委會負責的勞保則開始有盈餘，因此拒絕並入國民年金。	
1999/05	公教人員保險法。公保新制通過，公保財務赤字由國家補齊，銓敘部轉而捍衛公保存續。		修法前虧損與潛藏債務由國家撥補。修法後如有虧損，調整保費解決。
1999	921 地震，原訂 2000 年實施之國民年金暫緩。	「搶救國民年金聯盟」成立	
2000/05	老人福利津貼暫行條例送立院，預計七月發放。		最後停止審議，改回國民年金規劃。
2000	經建會提出「儲蓄保險」V.S.「全民提撥平衡基金」		
2001/05	為拉抬選舉，吳乃仁請行政院發放敬老津貼		
2002/04	「儲蓄保險制」、「全民提撥平衡基金」與「社會保險制」三案併呈。		行政院欲採納儲蓄保險，遭到社福團體的反對。
2002/05	全國社福會議，勞團與社福團體極力阻擋儲蓄保險制。 朝野同意下，敬老津貼通過。		結論：國民年金以社保制為宜。 2001 年領取老人津貼 83 萬人，佔 65 歲以上人口 42%，到了 2004 年領取老人津貼達 155 萬人，佔 65 歲以上人口 72%。
2002/10	因應陳水扁任期屆滿前實現承諾，規畫「小國民年金」		
2003	泛紫聯盟成立 (2006/06 解散) 年底 (2004 總統選舉前) 敬老 (原住民) 津貼與老農津貼提高為 4000 元		勞團與社福團體倡議共同偏好
2004/12	兩黨共同逕付朝野協		

	商，提出三個版本案，針對未納保國民設置一個獨立的國民年金。2005/01 撤回。		
2005/01	謝長廷院長指示傅立葉政委負責重新規劃國民年金	擴大勞保因為勞委會抗拒，政委決定設置獨立的國民年金，同時讓給付內涵與管理單位和勞保相同，也允許勞工轉投國保，間接補助勞工。	政委本身形塑政策架構，社福團體進入決策圈。
2006	老農津貼調高為 5000 元		
2006/01	蘇貞昌接任院長，林萬億政委接手國民年金的規劃。王榮璋立委也將國民年金法案送進立法院審議。	同樣因為勞委會抗拒擴大勞保，只好設置獨立的國民年金，但給付內涵與管理單位都和勞保脫鉤，也不再允許勞工轉投國保。	
2007/05	老農津貼再度加碼為 6000 元		
2007	小整合式的國民年金法通過（全額年金 8986 元）		2008 年實施
2008	農保與國民年金脫鉤		
2011	老農津貼再度加碼為 7000 元		

表四、台灣年金規劃大事紀 資料來源：作者自行整理

第四節 2000 年後國民年金延宕以及大整合失敗的因素

從上述討論來看，我們可以清楚知道國民年金政策一開始在內政部和經建會的規劃裡，是希望走向與其他社會保險整併的大整合制。然而，歷史的因素卻讓這個大整合的期望破滅了。而國民年金大整合的失敗，也揭示了在民主化以來，國家在福利領導能力上的弱化。在本節中，會分別由五個部分來說明為何國家無

法領導國民年金與其他社會保險做整合，進而論證國家在福利整合議題上的領導能力已經呈現弱化的趨勢。

一、各部會的抗拒

在國民年金規劃的整合過程中，各社會保險的主管機關的抗拒是其無法順利整合的主要因素之一。由於本位主義的關係，各主管機關都不能夠輕易地放棄自己掌管的業務，也不能夠面臨組織改造的風險將業務與他人合併。因此掌管公保的銓敘部以及掌管勞保的勞委會都分別在不同時期對整合提出抗拒，其中主要又屬勞委會最為關鍵。因此我們可以將此分為銓敘部和勞委會兩個部份來討論。

在銓敘部的部分，由於公保一直以來都帶有嚴重的財政赤字和虧損。銓敘部一方面沒有辦法承擔政治壓力來調高保費，一方面又沒有辦法減少赤字的增加。因此一開始提出國民年金要大整合時，銓敘部為了解決財務危機是同意讓新進的公務人員參加國民年金保險，而讓公保自然萎縮，但國民年金卻因為勞委會的抗拒而遲遲無法通過。到了 1999 年，公教人員保險法的通過，意味著國家要對公保的財務負起全權的責任，所有的虧損都會由財政部支應。這意味著銓敘部不需要再擔憂公保的財務赤字，甚至還能夠有盈餘來當作儲備基金。如此一來，銓敘部也翻轉了它的立場，轉而捍衛公保的獨立。而在後續的國民年金討論中也由於公保和國民年金的落差太大，而讓公保與國民年金的合併更為困難。如當時任職行政院的 A 所說「所以當時是想要整合，可是整合前期，當時跟社福團體也有個共識就是公教人員那邊，因為它的基礎不一樣，落差很大，要去跟他們結合整合，要拉進來比較難」也促使後續國民年金的規劃改為與其落差較小，同時納保人數也最多的勞保。

然而，在勞委會的部分則是在 1995 年全民健保開辦之後，大幅的降低了勞保的財政赤字，勞保的累計基金也得以逐年增加。對勞委會來說，與其他財務狀況不佳的社會保險整併的結果，無疑是拿勞保基金來填補其他社會保險的虧損。因此對勞委會來說，是堅決的反對將勞保併入其他社會保險。由於各部會的堅持

立場，最後才迫使國民年金走向「業務分立，內涵整合」的道路。直到 2005 年，傅立葉政委規劃國民年金後，才又提出了擴大勞保的可能性。也就是說，將勞保的適用範圍擴及勞工的眷屬，以代替國民年金的規劃。然而，此項提案同樣也遭到勞委會的極力反對。由於到此階段依然維持著保費與給付比相對低的運作模式，因此到了 2005 年，勞保的潛在財務危機其實已經越趨明顯。因此對勞委會來說，這個時候做擴大勞保的動作無疑是讓勞保的財務危機浮上檯面。同時勞委會也擔心若將這些無工作者納入勞保，將會加重勞保的財務負擔。如同任職於行政院的 A 說：

當時勞委會非常的抗拒，因為當時勞保的財務狀況其實就以已經，我們就已經知道他的問題了。所以他的財務危機已經很那個，那他當時的勞委會，他比較多政治考量就是他很怕這個東西曝光就風吹草動。

(受訪者 A)

部分的勞工團體也反對將無工作者納入勞保，他們認為這些無工作者會拖累有工作的勞工，認為他們繳的保費會被稀釋掉。當然也有部分勞工團體是認為制度的設計有問題，如同任職於勞陣的 E 說：

那顯然，併入勞保以後，沒有辦法達到我們的要求嘛。當初的設計有一條說，併入勞保後，既有的勞工就切一塊作為所謂的基礎年金，有一點像保證年金的那種。總體的所得替代率我並沒有增加，所以我覺得這部份其實是，如果說是勞工團體反對的話，我相信有部分勞工團體，包括像那個所謂的私校併入勞保的也是一樣的道理嘛，就是以前勞保比較差的時候你們是不想來的，你們不認為自己是勞工的，現在勞保修的比較好一點的話，你們就認為說你們是勞工，你們要併過來，那並過來其實是可以阿，你們用年資切割嘛，那段年資用那個計算，這段年資用這個

計算，我覺得不會有人反對。但是說如果你要把年資合併，就像我剛才說的，其實說實在的，勞工團體大概也會反對」。(受訪者 E)

如此一來，負責要與勞工團體協調的勞委會就更有理由反對擴大勞保的方案。同時，基於官僚體系的本位主義，勞委會只想推動勞保修法，認為於國民年金會干擾到勞保的修法。因此傅立葉政委最後也與勞委會達成共識，只要國民年金和勞保不放在一起，而另立一個國民年金法，並訂立一個與勞保相當的給付內涵，再由勞委會來管理，是勞委會可以接受的範圍，也不至於讓討論已久的勞保修法草案為了配合國民年金而前功盡棄。因此傅立葉政委才會轉而照著勞保修法的方向規畫一個規劃一個給付內涵一致，但卻是完全獨立的國民年金。受訪者 A 也談到「我們就是規劃跟他內涵一樣。那當時也說服他們就是說由勞保局來辦，這個是 ok 的，這個部份他接受」。

在部會抗拒整併的過程中，我們可以發現無論是銓敘部還是勞委會，在關鍵的議題上保有一定程度上的自主空間。即使是由行政院長由上而下的指派政務委員來進行協調，其結果也並非一定順利。行政部門會因為自身的利益考量和判斷來回應中央的政策規劃，而且這個情形在 2000 年政黨輪替後更趨明顯。這個狀態也說明了國家無法說服行政部門接受行政院的規劃，也無法整合各個行政部門間不同的意見。如同曾任民進黨立委的 C 說「你應該是我的想法是什麼，希望要怎麼做，你幕僚給我的意見是我參考，並不是說牽著鼻子走」。在這個過程中，國家對於政策的領導能力可以說是面臨了極大的挑戰，這個挑戰不只來自於外部，也出現於官僚內部。任職於勞陣的受訪者就說：

技術官僚在國民黨執政時期就扮演了一個很重要的角色，那民進黨執政後由於不熟悉這些事物，而且黨內也沒有一個共識，黨中央是呈現一個弱化的情況。所以有很多的東西就會落到技術官僚手上，你也沒辦法說服他。政務委員他扮演的角色要協調各個不同的部門，所以他應該是

比勞委會更高的（位置）。但是他不見得能夠說服技術官僚，尤其當民進黨內部也沒有共識的時候就很困難。（受訪者 E）

二、津貼的發放和加碼

另一方面，自民主轉型以來，隨著選舉政治而來的各項津貼發放和加碼，也為國民年金的整合帶來阻力，其中又以老農津貼和敬老津貼最為嚴重。國民年金議題的出現原本就和選舉中的津貼發放脫不了關係，國民年金的提出本身就是為了要緩解因津貼發放而產生的財政危機。但弔詭的是，開始規劃國民年金後，不但沒有解決發放津貼而帶來的財政赤字，反而還因選舉政治的日漸嚴重而不斷加碼，進而成為推動國民年金的阻力。在民主化之後，如何爭取選民的支持已經成為了個候選人的第一要務，同時也是統治正當性的唯一來源，因此迎合選民的期望成了不折不扣的「真理」。而台灣在威權時期的資源源分配所建立的軍公教福利，就成為了民主化後各候選人拉攏選民的基礎。因此蘇煥智才會在 1992 年的選舉當中首度提出發放敬老津貼的政見，這在之前我們已經討論過。

在敬老金津貼被提出來之後，各政黨候選人無不跟進，於是形成了各候選人競相「喊價」的現象，不論是敬老津貼的加碼過程還是老農津貼的加碼過程我們都在之前討論過，不再重複。這邊要說明的是在津貼不斷加碼的過程中，對國民年金整合產生了不利的影響。津貼加碼的結果使的國民年金規劃的給付額度也必須不斷跟著往上調，從而增加了規劃的難度。因為津貼和社會保險不同的地方在於津貼是不需要繳交保費就能夠領取項目，而社會保險則是必須繳交保費並累積到一定的年資才能夠領取年金給付。如果不需要繳交保費的老人津貼的給付額不斷上升，那需要繳交保費才能夠領取給付的國民年金就沒有什麼吸引力，自然也就阻礙了國民年金的納保人數。然而對候選人來說，津貼的發放是最能夠讓選民看見，而且立即有效爭取支持的方式。陳水扁在 2000 總統大選提出的「333 福利安家方案」也曾經以通過敬老津貼的方式來兌現選舉支票，而非以國民年金的規劃為主。如同受訪者 A 所說：

當時的那些弊案一直爆發出來以後，他的那個整個政權的合法性降低了嘛。那個基礎，合法性降低了。他就更需要用這種方式去個別攏絡不同的團體這樣子。所以那個政治考量就更重這樣子。(受訪者 A)

另外，影響最大的例子是老農津貼的發放，老農津貼自 1995 年開始發放之後，每逢重大選舉皆成為候選人競相加碼的舞台，經過四次的加碼，到了 2011 年，津貼額度已經來到了 7000 元。也就是說，只要年滿六十五歲的老年農民，每個月不需要繳交保費，就能夠無償領取 7000 元的津貼。但是如果轉投保國民年金，繳費四十年，最高給付的全額年金則是 8986 元。自然不會讓人有投保國民年金的動機。如同受訪者 F 所說：

它的津貼會隨著選舉可能就會年年被加碼。那變成中央政府在設計這個國民年金的給付的時候不能低於地方的加碼。如果低於的話，那這個國民年金制度就一點吸引力都沒有。(受訪者 F)

如此一來，由於選舉競爭所帶來的津貼加碼就影響了國民年金的整合，也形成了國民年金推動的阻力。而津貼的發放與加碼也說明了在民主化之後，統治者是追隨選票而非領導政策方向的邏輯。

三、民進黨內部意見的分歧和行政首長更換頻仍

在 2000 年政黨輪替以後，民進黨取得了執政權，也為國民年金的規劃開啟了新的契機。在 2000 年以前，民進黨對國民年金的態度一直都是採取福利國的立場，期望國民年金的規劃能夠是全民普及式的。但是在民進黨執政之後，卻面臨了政策上的內部分歧。由於民進黨從黨外時期開始就是一個以對抗國民黨威權統治為目標的一個政治集合體，除了在省籍劃分和國家認同的區別上，它並不帶

有其他強烈的共同政治理念。任職於勞陣的 E 就說「民進黨它其實是當時黨外的集合體。所以它本來就會有很多不同的意見，我常常跟民進黨講，你不能每次要超車的時候才往左阿，所以才會沒有辦法有一個強而有力的共識，後來就出現好幾種制度」。因此當它還在野的時候，黨內還有一個要共同扳倒國民黨的政治共識。但是當民進黨成為執政黨之後，黨內多元的意見就被凸顯出來了。任職於民進黨的 B 提到：

那個溝通的機制吼，又涉及我們剛剛講的那個結構性的因素。代言系統的問題，然後利益衝突的問題，資源分配的衝突的問題，還有個別立委選區的考量。向本黨有薛凌那樣的立委，可能也有黃淑英委員那樣的立委。就是說其實大家的光譜都是落差很遠。像稅的問題，像年金健保這種比較明確的價值選擇的時候，就都會出現這個問題。所以雖然那個平台是在，問題如果都是各做各的，那誰要決策，最後可能…總有人要決定嘛。就是如果你決定之後，有部分黨內意見你就沒辦法顧及。

(受訪者 B)

民進黨執政之後，在國民年金的議題上就出現了歧異。首先在國民年金要用什麼制度的部分，民進黨內部就提出了三種版本，從簡錫堉強調政府責任的稅收制，到行政院強調風險分擔的社會保險制，再到沈富雄強調個人責任的儲蓄保險制都有人提出。顯示出民進黨內對於國民年金的制度方式，並無法透過溝通協調的方式形成一個一致的主張，因此民進黨內對國民年金的制度選擇就形成了所謂「多頭馬車」的情況。任職於民進黨的 B 就提到：

那時候也在中央黨部開會，就是，就統合不起來。但是重要人物幾乎都到了。然後沈富雄跟陳博志、蘇煥智，蘇煥智那時候主張是社會保險。然後所以人幾乎都來了。就是談，很難把那個制度敲定啦。(受訪者 B)

時任民進黨立委的 C 也提到：

那其實我們在立法院辦的公聽會、座談會，我們都會找經建會，找內政部，那就還是沒有辦法做出一個版本，那沈富雄就想說我們民進黨要(什麼)。所以他一開始就想說儲蓄險的方式，所以全民健保和國民年金其實在民進黨內部是有路線之爭的。那如果民進黨內部都有意見的話，那就很難去跟國民黨，很難去對付國民黨。(受訪者 C)

時任民進黨立委的 D 也說：

至少在民進黨執政的時候，從來沒有試過這樣子的(統一版本)，也不是說你拿出來，你把版本拿出來，然後大家反彈啊，如何如何。相反的是看到很多的情況裡面是百家爭鳴。(受訪者 D)

同時，民進黨也不像國民黨一樣有一個強而有力的黨中央，可以以「黨紀」來規範黨員。時任民進黨立委的 C 也說「民進黨因為，民進黨他是非常自由的，他的黨紀，他都沒有對立法委員要求說黨紀怎樣怎樣，黨跟黨團其實是不一致的。他會太尊重黨團，那黨團也管不了立法委員啦。」。因此，黨內多元分歧的意見就很難有一個統合的機會，同時黨內的合作平台也不是那麼樣的緊密，其結果就無法形成一個黨內的共識來加速法案的通過。如同當時任職於行政院的 A 說：

黨中央從來就沒有一個那個一致的，固定的政策。因為福利國家或福利政策這個一向是他們的中心價值。可是他對於這個政策的內容沒有一致的看法。從過去他還沒有執政的時候，它在政策會就是一直有不同的版

本。從來就沒有被審核過，那到後來執政那就更不用講了，就是說根本就沒有。(受訪者 A)

同時，行政院長更換頻仍所導致的政策不連續性，也同樣讓國民年金的整合遇到困難。在 2000 到 2008 年之間，總共換了 5 次行政院長，行政院長去職時，內閣團隊也常常面臨改組的命運。因此部會首長、事務官，以及政務官都常常進行輪調。首長的更換再加上黨內沒有統一個核心的施政價值，不同首長間的政策方向就會產生改變，也降低了制度跟政策間銜接的穩定性。當時任職於行政院的 A 談到：

它之後兩個是沒有整合在一起的。那這個當然有很多因素，我覺得政治性因素當然很多嘛。就是當時朝小野大，然後在加上後來的，我覺得那個民進黨的政權已經不穩定，就是他的合法性也變得很低。包括那些貪污的事件爆發之後，你看就一直改組嘛，然後你的政策就沒辦法連續。(受訪者 A)

任職於民進黨的 B 也說：

我覺得臺灣一方面民主政治也沒那麼成熟，那本黨是不是內化那麼深刻的價值，然後又另外更現實的政治現實的就是說，院長不斷的換，然後事務官，政務官也都輪來輪去。所以坦白講那個制度跟政策的銜接的穩定性都，以前很多人都講說，到底是跟談是有效的。就是溝通，穩定的政策溝通。有時候真的是會。(受訪者 B)

明顯的例子是 2005 年謝長廷當行政院長任內，傅立葉政委和勞委會談好，雖然另設一個獨立的國民年金，但是給付內涵與勞保相同，同時也由勞保局來管

理的方案。在蘇貞昌上任行政院長之後，政務委員和勞委會主委也換人後，原本協調好的政策則又被推翻。如同任職於行政院的 A 說：

我覺得最關鍵的還是就是我們在好不容易談的好，就是要搭的時候，後來我離開了，那後面再接手就不一樣，就沒有特別著重這個。我想起來了，後面接手的政務委員因為他想重新搞一套，他就把它推翻了嘛。所以就原來已經協調好的事情就沒有繼續。(受訪者 A)

國民年金也失去了與勞保「業務分立，內涵整合」的機會，也就更不可能在適當的時機合併為同一個社會保險。民進黨無法統合內部意見的分歧，以及頻繁更換行政首長的結果顯示出，國家在此時處於一個不穩定，甚至是失能的狀態。而這一個狀態是由於民主化後，新上任的執政黨必須維持其統治合法性來源所造成的結果。如同受訪者 A 所說「政治因素，包括選舉，包括後來的那個朝小野大，那個時候開始，整個行政體系變的很不穩定，那個權力就是一直在更換」。

四、朝小野大及新政府無力改變制度的慣性

再者，2000 年民進黨政府上台後，即使取得了行政權，但立法院依舊是以國民黨佔多數席次，因此民進黨政府在施政上很大程度的受到國民黨的限制。造成民進黨推行的法案，若在立法院沒有受到國民黨立委的支持，要通過法案的機率是微乎其微。同時，行政官僚與國民黨也在長期的磨合中培養出一定的默契，而這一個默契是民進黨難以打破的，也就形成了民進黨政府在施政上的困難和阻礙，因此造成民進黨的政策規劃容易被官僚或是立法院「綁架」的現象。如同當時任職於行政院的 A 談到：

那剛開始那個什麼…那個經建會規劃的那一套跟他們原先的，他們還沒執政的時候或是在政策會規劃的內容毫不相干，而且他的更…你就會發

現，就是說他完全是，因為他那個是行政官僚體系，那麼他們原來在在野的時候，那些政策會找的學者，還有它們內部做的人，根本跟經建會不是同一批人。(受訪者 A)

因為上述的結構因素，使的民進黨上台之後也無力改變制度的慣性。在過去，台灣的福利政策就是沿著有職業為主的軸線來設立的。也由於第二章討論過的那些歷史因素，使的台灣社會保險的發展是以公保、勞保和農保這種職業分立的形式出現。而台灣社會保險的發展又常常是施恩示惠的結果，因此低保費和相對較高的給付也就成為了最主要的特徵。在如此的政策下，勢必會塑造出一群享受低保費和相對較高給付的既得利益者，而這一群人也會為了自己的利益進而捍衛制度的存續。而在民主化之後，這一群捍衛自己權益的人成為了不能得罪，而且是統治合法性的唯一來源，也就是「選民」。

在 2000 年政黨輪替後，證明了選民的力量足以改變或更換執政者，「選民至上」更是無庸置疑。因此，如果要做福利政策的改革，將國民年金以大整合的方式整併其他社會保險，勢必會引起反彈，執政者也必須冒著政治的風險來進行政策的制定。然而，民進黨執政後要面對的不僅僅是政治的風險，也不得不遷就於國民黨的限制。

在國民年金議題上，由於勞保制度所創造的那一群勞保受益者，就認為若是勞保與國民年金合併。不但會增加勞保基金的財務負擔，也認為如此一來會是有工作的勞工在幫無工作的人繳交保費而損害自己的利益，因而反對合併。這樣的壓力就會出現在勞工團體或勞委會，甚至是執政者身上。也就是說，以制度論的角度來說，制度一但被創立，就會形成一股制度的慣性和形塑出特定的既得利益者。而很明顯的，民進黨政府執政後面對壓力團體的施壓、行政部門的強勢以及國民黨在立法院的限制，都使的民進黨政府無力去改變制度的慣性，而台灣的社會保險也就繼續以職業分立的方式繼續運行。

五、國家無法統合社福團體

最後，社會福利團體的意見也在很大程度上影響了國民年金的制定。在過去，民間團體的聲音大多都被國家忽略，國家有強烈的政策自主性。但是在民主化之後，公民社會作為統治合法性的來源，民間社福團體的意見也就越來越重要，因為他們在某種程度上代表了公民社會的聲音。社福團體也就有發表意見，甚至是影響決策的空間。

自民進黨政府上台後，過去與民進黨保持友好關係的社福團體自然也有機會進入決策的過程。同時，由於新上任的民進黨政府與舊有行政部門之間的關係存在著一定程度上的隔閡。因此民進黨政府的政策規劃也比較無法像過去的國民黨一樣，從行政部門來做由上而下的規劃。因此定期舉辦全國性的會議來引進民間團體的意見，就成為了民進黨政府規劃政策的模式之一。任職於勞陣的 E 就說「這就是機要政治，因為他不信任過去的哪些行政官僚，所以它把其他的一些力量引進來」。同樣的，在國民年金議題上的政策規劃也不例外。

因此，在民進黨執政之後，過去與民進黨維持友好關係的社福團體如老盟、殘盟或勞陣，自然就成為了意見收集的對象，部分團體甚至還在 2003 年的時候組成所謂的「泛紫聯盟」。但是這些性質不同的團體，對老年經濟安全也存在著不同的想像，對國民年金的看法也不盡相同。任職於民進黨的 B 就提到「我知道的是像傅老師那時候她也有找一些團體去，但是因為團體，大家其實意見吼，台灣的社會之間的意見也很多」。以制度模式來說，勞陣以及以簡錫堦為首的泛紫聯盟想要推動的是所謂「稅收制」的國民年金，任職於勞陣的 E 就說「那某種程度上，事實上，各 NGO 的團體意見也不一致啦。一直以來我們都還滿堅持是稅收制的」。但是其他社福團體在經過政治的妥協後，認為「社保制」的國民年金是比較可能施行的。如同曾任職於社福團體的 C 說「他們認為這個阻力比較小，財務比較那個。主要我們要推動的是人民的價值觀感，那你要退(讓)。因為我們提的是稅收制，其實我們內部也很多意見，社福團體也認為太理想，太高」。即使在 2002 年的全國社福會議就決議國民年金以社保制為宜，2003 年成立的泛

紫聯盟還是不放棄推行稅收制的國民年金。很明顯的，在民進黨剛上台時國家並無法統合各方的意見，並通過一個大家都可以接受的國民年金法。

另一方面，社福團體一開始達成的唯一共識就是國民年金必須要進行大整合的規劃，然而這個共識卻也在很大程度上延後了國民年金立法的進度。在前一節的討論中我們可以看見社福團體多次對規劃的法案表達不滿，進而阻止法案送進立法院審查。如此一來，社會團體對國民年金的影響就形成了兩種效果。對政策內容的面向來說，公民社會的意見開始產生影響力，甚至被納入考量，使的政策內容可以更趨周延。另一方面，在意見的討論以及協調整合的過程中，卻也將低了政策規劃的效率。也就是說，由於台灣民主化之後執政者的轉換，以及公民社會對政策規劃的介入，使的國家無法再像過去一樣，可以在很大程度上依照自己的偏好來制定社會政策。同時，國家面對公民社會的意見卻也無法做有效的溝通協調和整合，也無法自行提出一套可以說服大家的規劃。因此在各個行動者和多方意見的來回中，我們雖然看見國家企圖以全國性的會議整合各方意見，但結果卻都不如預期。換句話說，國家雖然想要整合各方的意見，但最後卻都走向失敗的命運。如此一來，我們可以想見國家對於政策規劃的領導能力確實有逐漸弱化的跡象，而這個領導能力的弱化是由於民主化後，多元意見對公共政策的介入所造成的結果。如同受訪者 F 所說：

在民主化的過程當中，參與者越來越多元，越來越多元以至於很難去形成一個完整具體，或者是說比較全面的關於國民年金，或著是說老年經濟安全保障的這樣一個論述。(受訪者 F)

第五章、結論：國家失能與年金改革

在國民年金長達十五年的規劃過程中，由於前述五個原因所導致的立法延宕，以及最後以各年金分立的模式來運作，其結果是連「業務分立，內涵整合」的目標都沒有達成。這五個造成年金整合失敗的因素都共同指向了「國家領導能力的不足」。從 1993 到 2008 年的國民年金規劃過程中，同時也是台灣民主轉型的關鍵十五年。在這十五年之間，國家在政策規劃中的角色發生了極大的改變，尤其在 2000 年政黨輪替後更是如此。國家領導能力也因為政治與經濟的自由化而弱化，直接導致了國家在領導福利整合能力上的弱化，遂產生了國民年金大整合的失敗，年金制度重回職業分立社會保險的狀態。因此我們可以說，由於民主轉型所造成的治理失能，使得國家領導的發展型福利體制已經不再適合用來解釋台灣的年金案例。

第一節 國家能力在國民年金議題中弱化的原因與其後果

一、國家領導的消失

在國民年金政策的規劃過程中，我們可以明顯看見國家角色的轉變。在 1993 年，國民黨政府指示行政官僚規劃國民年金的時候，國家官僚依舊在福利政策的規劃上擁有主控權。也就是說，國家即使在當時無法將社會福利導向經濟的再生產，但卻依舊主導了福利擴張的方向。最明顯的例子是國家在 1995 年時排除萬難，建立了全民普及式的全民健康保險，代表國家在此時還是有很強的政策主導能力。只是在當時提出國民年金只是為了因應反對黨的年金攻勢，因此國家並沒有強力積極推動的意願，即使如此，國家對於政策的規劃依舊有很強的自主性。但是隨著時間的推進和政黨競爭的日漸白熱化，這種國家對政策的領導也就越來越弱化。

2000 年政黨輪替後，政權的正當性不再是由特定政黨所壟斷，權力也不在

集中於少數人手裡，因此統治的權力來源比起威權時期是相對不穩定的。在爭取統治權必須要得到選民的認同之下，國家政策就無法像過去一樣由國家強力規劃並執行，而是必須符合選民的期待。尤其在政黨輪替後，民進黨政府不但要符合選民的期待，同時又是國會的少數，政治上失能的情況就更加嚴重。在經濟上，政治民主化後帶來的經濟自由化，使的國家無法再像威權時期一樣強力控制生產領域和金融財稅，導致了充分就業的中小企業與相對平均的所得分配漸漸產生變化，這些因素都在政黨輪替後，呈現出更嚴重化的傾向。

在政黨輪替後，有越來越多行動者的意見被納入國民年金的規劃中。我們可以將它大略分為各黨的個別政治菁英、黨團、行政部門和社福團體。在過去，國家是做為一個統籌的主體，並以自身的偏好指導行政部門做相關的規劃。然而2000年之後由於選舉競爭的關係，政治菁英為了自身的選舉利益，媚俗討好的社福政策選擇傾向越來越清楚。另一方面，由於執政者會透過選舉而產生更迭，使得民選政治菁英難以駕馭舊有的行政官僚系統。最後，日漸活躍的社福團體也在民進黨上台後開始發揮他們的影響力。

在前述討論中，我們看見了這些不同的行動者對於國民年金議題的不同意見，以及他們之間的互相協調與溝通。從這些行動者的互動中，我們清楚的看見，民選政治菁英既無法說服行政官僚接受它的規劃，也無法說服社福團體接受它的意見，甚至無法整合自己黨內分歧的意見，當然就更不可能說服黨內的政治菁英提出一致的意見，更別說領導和整合的能力。除了無法整合各方意見之外，面臨朝小野大的困境以及和行政官僚的疏離，也無法改變過去職業分立的福利政策，而只能用非制度性的津貼發放來取代制度性的國民年金。因此，在國民年金的議題上，國家領導福利整合的能力可以說是弱化，甚至是消失了。其結果是讓各年金和津貼依舊維持分立的狀態，無法打破，台灣的福利制度也因此維持在高度階層化的狀態，

二、各社會保險及津貼的分立

在 2007 年三讀通過之後，確立了國民年金以獨立於其他社會保險的方式辦理，不但沒有在制度上整合，也沒有在內涵上整合。台灣的社會福利制度也就維持了公保、勞保、農保和國民年金的職業分立狀態。不同的保險有不同的費率和給付，不同的團體和身分也會得到不同的福利給付。不但強化了差別待遇，也顯示出了顯著的福利階層化。福利階層化的結果則使得民主化之後，國家必須面對各個不同既得利益者的挑戰，又更削弱了國家的領導能力。

同時，可能導致國家財政危機的老農津貼發放也沒有得到良好的解決，甚至在國民年金立法之後，由於農民的抗議，2008 年國民黨執政後，再度修法讓農保與國民年金脫鉤。如同曾任民進黨立委的受訪者 D 說「本來我們國民年金裡面把農民整合進去啦，二十七年落日啊(預計國民年金開辦二十七年後老農津貼落日)。結果國民年金還沒開辦，他們又修法把它拉出來了。」「選民」的力量在很大程度上影響了國家的決策，降低了國家的自主性，因此不論是誰執政，都不能夠免除這層影響。農民由於民主化的關係，在選舉加碼的過程中被塑造成特殊的利益團體，當制度改變會損及自身利益時，利益團體就會施加壓力給執政者，執政者為了自身統治的正當性，就不得不回應這些要求，也弱化了國家的領導能力。敬老津貼或老農津貼這種免繳費式的津貼給付被確立，就阻礙了國民年金的推動，如同任職於勞陣的 E 說「阿扁後來當選後提出的 333 福利方案，這種免給付式的年金就被確立。所以跟台灣的民主化過程相關。那它就影響了後來國民年金的規劃，因為大家習慣了不繳費的年金嘛，所以你用社會保險制要大家繳費就很困難」。

至此，台灣的社會保險體制依然依照團體的類別而享有不同的老年經濟安全保障。軍公教人員因為最接近國家的核心利益，因此享有最優厚的保障。其次，一般有工作的勞工則享有勞保的給付和退休金。而農民的老年經濟安全保障則是由每月 7000 元老農津貼而來，再配合農保的相關給付。最後，其他沒有加入公保、勞保、農保的無工作者或自營業者則加入國民年金保險，國民年金也因此有弱勢互保的疑慮。

在通過國民年金法之後，台灣的社會保險制度依然沒有產生太大的變化。各個不同的職業類別還是主要依薪資的差別來繳交保費，以保障老年經濟安全。從國民年金整合的失敗讓我們清楚的看到台灣的福利制度又回到職業分立的各項社會保險。整體而言，政治民主化後所伴隨而來的經濟自由化，使的國家無法再像威權時期一樣強力控制生產領域和金融財稅，導致了充分就業的中小企業與相對平均的所得分配漸漸產生變化，這些因素在政黨輪替後更出現嚴重化的傾向，失業率上升和低薪使的國家在經濟上也出現失能的狀態。其結果便是國家一方面無法領導經濟的再生產，另一方面也無法領導福利制度的整合，進而產生國家失能的現象。而這個國家失能的現象也就降低了「東亞福利體制」在台灣的解釋力，尤其在國民年金議題上更是如此。

第二節 台灣作為發展型福利體制的制度改變與延續

如前所述，在 1980 年代以前的威權時期，國家有計畫地以政策為工具來追求經濟的發展，也將福利政策從屬於經濟發展。一方面將低度發展的福利制度有限的分配給對國家忠誠的軍公教人員及對經濟有貢獻的勞工以「施恩示惠」，另一方面也透過國家恩給式的福利來維持統治的正當性。另外也將其餘的社會支出投資在能夠再生產經濟的項目上，如教育和健康，其目的是為了要實現國家領導經濟的再生產，福利措施也多是依賴就業市場和薪資所得而運行。此時的台灣大致上是符合了東亞福利體制裡的生產性福利體制和發展型國家兩種特點。但在 1990 年代，歷經了民主轉型和經濟自由化，國家基於各種原因無法再繼續強勢的領導經濟發展，同時社會的需求也必須被正視，福利措施也不再完全從屬於經濟發展，因此以經濟領域的再生產為核心的生產型福利體制就漸漸被削弱了。同時低生育率與人口老化及產業轉型等結構性的問題，也造成經濟成長率逐漸下降和充分就業的失敗，依賴人口增加和家庭型態及撫養責任的改變都使得原本支持生產型福利體制的條件被侵蝕。

經由上述，我們可以知道若要以東亞福利體制的觀點來檢視台灣的福利體制，民主轉型和經濟自由化會是重要的關鍵因素，國民年金制度的設立就是典型的例子。過去討論台灣國民年金的研究主要還是集中在政治制度的層面(施世駿、葉羽曼，2011；張瑋庭，2010；蔡宜縉，2008；簡照欣，2004)。而少了福利體制的經濟面向。一個國家的福利政策勢必同時鑲嵌在政治和經濟的發展中，若只注重政治政策的討論則容易出現盲點，因此必須要將經濟因素也置於討論中。

在前述討論中，我們看到了 2000 年以前和 2000 年以後，台灣政治經濟的轉變。民主轉型以前，在政治上是國民黨的威權統治，伴隨著黨國侍從主義的模式對社會進行全面的滲透，得以不理會公民社會的需求。在經濟上，則是以國家認定的經濟發展指導方針來積極的領導經濟發展。民主轉型後，在政治面向上，威權國家的滲透和控制能力逐漸鬆動，也由於選票成為統治的唯一合法來源，選民的偏好就成了各候選人競相角逐的舞台，國家再也無法不顧社會意見而強力推動特定政策。在經濟面向上，經濟自由化的趨勢和統治者對資本的傾斜也讓國家越來越無法掌控經濟領域的發展。

因此，政治經濟的轉變也連帶的讓台灣被壓抑許久的福利需求浮上檯面。在選舉利益和福利需求的雙重交會下，從老人年金開始，一連串以國民年金為基礎的福利政策開始成為各界關注的焦點。最初的目的是建構一個納入勞保、公保和農保的全民普及式國民年金，但經過十多年橫跨政黨輪替的討論和規劃，卻在 2007 年立法院三讀通過，另立一個獨立於勞保、公保和農保的國民年金保險。經過十多年的政策交鋒，國民年金的主導單位也從一開始的經建會轉換到後來的政務委員身上。

本文的目的就在於著重國家所扮演的角色來討論國民年金整合失敗的因素，以及在國家領導國民年金整合的過程中發生了哪些變化，進而說明所謂的東亞發展型福利體制正在發生轉變。而國民年金整合失敗的結果也說明了民主轉型的過程不必然會促進普及式的福利政策。

本篇論文的出發點，是想要檢視強調國家領導的「東亞發展型福利體制」在臺灣還有多少解釋力。主要提問是：在 2000~2008 年期間，國家為何無法領導國民年金的整合和推動？同時進一步論證在國民年金的推動和整合上，國家已經失去了領導福利整合的能力，同時也問這樣一種國家領導失能的狀態是從何而來。進而說明過去將國家領導作為最重要論點的「東亞發展型福利體制」在臺灣已經產生了制度的改變。

在第三章的討論裡，我們看到了在 1980 年代以前，國家不論是在政治、經濟，還是福利資源的分配上都具有非常強的自主性。同時，國家官僚也有意識的將福利措施從屬於經濟發展，並將大部分的社會資源投入在經濟領域的再生產。造就了福利呈現去商品化程度低和福利階層化效果顯著的情況。換句話說，在此階段，國家在各個面向上都擁有非常強的領導能力。不但具有發展型國家的特質，也在福利上具有「生產型福利體制」的特性。然而，從 1980 年代到 1990 年代之後，國家開始不斷地受到挑戰，進而促成民主轉型的過程。在這個過程之中，統治權力的合理性和合法性來源都已經不再是由威權國家而來，而是轉由定期舉辦的「選舉」來認可統治的權力。如此一來，由選舉而來的政黨競爭也就日漸嚴重。而在臺灣民主轉型的過程中所引發的政黨競爭也讓臺灣的福利體制偏離了生產型體制的論述。

為了維持統治的正當性，國家不得不為過去被忽略的群體訂立其他的保障，從敬老津貼的辯論、以及全民健保和國民年金的規劃即可以想見。然而，當此類無償的津貼給付擴大時，意味著福利措施的制定就不再是以經濟的再生產為主。當福利政策不再完全從屬於經濟發展，所謂的生產品福利體制也就逐漸弱化。而代之的是政黨針對特定群體的選票爭奪，並以福利發展主義來領導社會，形成所謂的「發展型福利體制」。此時的東亞國家已經超越了生產型福利體制。雖然生產性的要素消失了，社會政策不再為經濟發展服務，但國家領導還是存在。也就是說，即使生產型福利體制弱化了，但國家領導福利發展的發展型福利體制卻還是繼續發揮影響力。

接著 2000 年政黨輪替後，如第四章所提，新政府面對的是全球經濟自由化的後果及不同利益團體的挑戰。在政治面，民進黨政府對外必須面對社福團體和行政官僚的挑戰，還有國民黨的選舉競爭，對內也面臨多元分歧意見的難以整合，同時還必須跨越朝小野大和制度慣性的障礙。在經濟面，全球經濟自由化的後果也開始出現影響。資本的全球流動使的台灣面臨產業外移和薪資的停滯，國家對於經濟的控制也更加困難。同時失業和低薪的結果也尖銳化了過去以薪資為判準的福利矛盾，加深了社會對於福利制度的需求，這些福利需求也反過來對民選政府造成壓力。因此，以上這些因素不論是在政治上還是經濟上都不斷地削弱了國家的領導能力。以至於此時的國家既無法領導經濟領域的再生產，也無法領導社會政策的制定。在國民年金的規劃和討論中，可以明顯的發現國家領導福利整合能力弱化的現象。而且這種國家領導能力的弱化是一種制度性的失能，是由於政治民主化和經濟自由化而來的。

在政黨輪替以後，我們也看見了國家在國民年金這個議題上面對舊有的行政官僚、不同意見的社福團體，以及黨內的多元意見的互動，是呈現出無能為力，百家爭鳴的狀態。換句話說，在國民年金這個議題上，國家在面對福利政策的制定與整合時，已經無法領導制定和整合的方向，而是必須透過多元意見的不斷妥協與讓步，才可能完成福利政策的制定。

而由民主化所導引的國民年金整合失敗，其結果就是讓台灣的福利制度延續了福利階層化。也就是說，民主化在國民年金這個議題上，並無助於建立一個以社會權為基礎的全民普及式福利政策。簡言之，在國民年金這個議題上，已經完全看不出國家在「領導福利發展」的跡象，取而代之的是權力分散後的多元互動。如此一來，以國家領導福利發展為核心的東亞發展型福利體制也就出現了轉變，這並不代表發展型福利體制完全說不通，而是至少在國民年金的議題上，國家領導福利發展的特徵消失了。

對 Esping-Andersen 來說，所有的體制類型都只是理念型，最後也會回歸到他所提的三種體制之中，東亞福利體制也不例外。但是諸多學者(Holliday, 2000;

Holliday, 2005; Gough, 2000; Gough, 2001; Kwon, 2007; 李易駿、古允文, 2003; Lee & Ku, 2007)所提的東亞福利體制事實上是立基於發展型國家的論述之上，因此東亞福利體制才會強調國家能力和國家領導的概念。但是在國家領導能力弱化之後，東亞福利體制的說法也面臨了挑戰，去除了發展型國家的特點，目前對於福利體制尋求就只能回到 Esping-Andersen(1990)所談的三種理念型體制當中。根據第四章對台灣 2000 年後的現況分析，我們會發現民主化後威權國家的弱化，使的原本掌握在國家手中的資源也在某種程度上透過政治和經濟的自由化轉移到私人資本的手中，而公民社會則是呈現多元分歧的狀態。簡而言之，國家退卻後，取而代之的主導力量是私人大資本，而非多元的公民社會。因此，如果我們回到 Esping-Andersen 的三種體制中，私人資本和市場力量的增強，或許會讓台灣的未來傾向於自由主義式的福利體制。

參考文獻

政府資料：

立法院法案審查系統，

<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/ttsweb3?@0:0:1:/disk1/lg/lgmeet3@@0.065366802588770>

37。檢索日期：102.5.23。

立法院法律系統，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw>。檢索日期：102.5.23。

立法院議事系統，檢索日期：102.5.24。

<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/ttsweb?@0:0:1:/disk1/lg/lgmeet@@0.4748646143213125>。

立法院議事暨公報管理系統，

http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/lcivComm.action#pageName_searchResult=1。檢索日

期：102.5.24。

行政院主計處，<http://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1>。檢索日期：102.1.7。

經濟部工業局，

<http://www.moeaidb.gov.tw/external/ctrl?PRO=document.DocTitleView&id=21&t=>

0。檢索日期：103.1.17。

資料庫：

聯合知識庫，<http://udndata.com/ndapp/Index>。檢索日期：102.8.17

自由時報電子報，<http://www.libertytimes.com.tw/>。檢索日期：102.8.17

中文：

王振寰，1993，〈台灣新政商關係的形成與政治轉型〉。《台灣社會研究季刊》，14：123-163。

王振寰，1996，《誰統治台灣：轉型中的國家機器與權力結構》。台北：巨流。

王振寰，1998，〈地方派系的過去，現在和未來〉。《國策專刊》1：6-8。

- 王振寰，2003，〈全球化與後進國家：兼論東亞的發展路徑與轉型〉。《社會學與台灣社會》，31:1-45。
- 古允文譯，Esping-Andersen 原著，1999，《福利資本主義的三個世界》。台北：巨流。
- 台灣勞工陣線，2009，《突圍宇創進－台灣勞工陣線 25 週年特刊》。台北：台灣勞工陣線。
- 李筱峰，1987，《台灣民主運動四十年》。台北：自立晚報社。
- 吳乃德、陳明通，1993，〈政權轉移和菁英流動：台灣地方政治菁英的歷史形成〉。收錄於賴澤涵主編，《台灣光復初期歷史》。台北：中研院：303-334。
- 李明聰，1996，〈國家機器，政治轉型，與社會福利--以「老人年金」議題之發展為例〉。國立清華大學社會人類學研究所碩士論文。
- 吳介民，1989，〈反對運動與社會抗議的互動〉。《中國論壇》28:11=335，29-40。
- 吳介民，2002，〈解除克勞塞維茲的魔咒：分析當前社會改革運動的困境〉。《臺灣社會學》，4：159-198。
- 吳采旆，2003，〈台灣社會福利體制轉型－民主化與全球化的衝擊與挑戰〉。東海大學社會學研究所碩士論文。
- 李易駿、古允文，2003，〈另一個福利世界？東亞發展型福利體制初探〉，《台灣社會學刊》。31：189-241。
- 呂建德，2004，〈經濟全球化、新興民主與社會正義契約的建立：後發展年代台灣與南韓福利改革的比較〉。發表於臺灣社會福利學會 2004 年會暨國際研討會。
- 柯木興，1995。《社會保險》。中國社會保險學會。
- 林佳龍，1999，〈解釋台灣的民主化－政體類型與菁英的策略選擇〉。收錄於林佳龍、邱澤奇編，《兩岸黨國體制與民主發展》。台北：月旦，87-152。
- 林佳龍，2000，〈臺灣民主化與政黨體系的變遷：菁英與群眾的選舉連結〉。《台灣政治學刊》，4：3-55。
- 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〉。《臺

灣社會學》, 5: 1-71。

林萬億, 1999, 《台灣社會福利的發展-回顧與展望》。台北: 五南。

林萬億, 2005, 〈1990年代以來台灣社會福利發展的回顧與展望〉。《社區發展季刊》, 109: 12-35。

林萬億, 2012, 《台灣的社會福利》。台北: 五南。

若林正丈著, 洪金珠、許佩賢譯, 1994。《台灣: 分裂國家與民主化》。台北: 月旦出版社。

徐仁輝, 2001, 〈預算編列首重可行性〉。《國政評論》, 財團法人國家政策研究基金會: 091-296。

桂宏誠, 2006, 〈選舉與台灣的民主鞏固〉。《國政研究報告》, 財團法人國家政策研究基金會, 095: 008。

唐文慧、葉書毓, 2006。〈國民年金及勞退新制立法過程之比較: 政體中心的觀點〉。《研究台灣》, 1: 59-107。

陳師孟等, 1992, 《解構黨國資本主義: 論台灣官營事業之民營化》。台北: 自立晚報。

陳明通, 1995, 《派系政治與台灣政治變遷》。台北: 月旦。

陳琇惠, 2004, 〈游移不決·進退維谷—台灣國民年金制度建構政策過程之評析(1993-2003)〉。發表於台灣社會福利學會年會暨「快樂兒童、活力老人、健康社區—建構台灣社會福利的新願景」國際研討會。

張苾蕪譯, T. Gold、S Greenhalgh、E A. Wincker、E Barret 等著, E A. Wincker、S Greenhalgh 編, 1994, 《台灣政治經濟學諸論辨析》。台北, 人間出版社。

張瑋庭, 2010, 〈台灣國民年金為何分立? 民主轉型過程中官僚政治的轉變〉。國立中正大學社會福利研究所碩士論文。

黃樹民、石佳英、廖立文譯, Karl Polanyi 著, 1989, 《鉅變: 當代政治與經濟的起源》, 台北: 遠流。

傅立葉, 1993, 〈台灣社會保險制度的社會控制本質〉。《臺灣社會研究季刊》, 15: 39-64。

傅立葉, 1995, 〈社會福利的發展趨勢〉。《社區發展季刊》, 70: 116-129。

傅立葉, 2000, 〈老年年金、政黨競爭與選舉〉。蕭新煌、林國明主編《台灣的社

- 會福利運動》，231-256。
- 曾中明、姚惠文、鄭貴華，2007，〈我國國民年金之規畫歷程〉。《社區發展季刊》，116：11-27。
- 黃少淋，2009，〈台灣社會福利發展之政治經濟分析〉。國立花蓮教育大學社會發展研究所碩士論文。
- 葉羽曼、施世駿，2011，〈政治民主化與社會政策：探索政治制度對台灣年金制度建構的影響〉。《臺大社工學刊》，23：47-92。
- 葉崇揚、陳盈方，2013，〈民主、資本主義與年金體系的發展：台灣經驗的分析〉。《人文及社會科學集刊》25(1)：45-86。
- 詹火生，1995，〈近五十年來臺灣地區的社會福利發展〉。《理論與政策》，10:1=37，111-121。
- 楊靜利，2000，〈社會保險的意義與社會福利體系〉。《台灣社會福利學刊》，1：157-176。
- 楊靜利、黃于珊，2009，〈台灣老年經濟保障制度簡介〉。《台灣老年學論壇》，3：1-12。
- 劉進慶，1992，《台灣戰後經濟分析》。王宏仁、林繼文、李明俊譯。台北：人間。
- 劉阿榮，1996，〈戰後臺灣政商關係之演變--理論架構與經驗意涵〉。《社會文化學報》，3：1-41。
- 廖達琪，2005，〈「橡皮圖章」如何轉變為「河東獅吼」--立法院在臺灣民主化過程中的角色轉變之探究(1950-2000)〉。《人文及社會科學集刊》17(2)：343-391。
- 蔡宜縉，2008，〈理念、利益與制度：台灣年金規劃的政治分析〉。國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 鄭為元，1999，〈發展型「國家」或發展型國家「理論」的終結?〉。《臺灣社會研究》。34，1-68。
- 瞿宛文，2004，〈後威權下再論「民營化」〉。《臺灣社會研究季刊》，53：29-59。

- 瞿宛文，2011，〈民主化與經濟發展：臺灣發展型國家的不成功轉型〉。《臺灣社會研究》，84：243-288。
- 鍾佩珍，1995，〈台灣老年年金制度政策形成過程研究－政府作為之初探〉。台北：國立台灣大學社會學系研究所碩士論文。
- 龔宜君，1995，〈移入政府的滲透能力(1950-1969):改造後國民黨政權社會基礎的形成與鞏固〉，國立台灣大學社會學研究所博士論文。
- 簡照欣，2004，〈國民黨與民進黨政府社會福利政策之研析：老年經濟安全政策個案研究〉。國立台灣大學國家發展研究所博士論文。
- 蘇煒翔，2008，〈台灣老農津貼政策歷程之研究〔1995-2008〕〉。國立中正大學社會福利研究所碩士論文。

外文：

- Aspalter, C. 2001. Introduction. In C. Aspalter (Ed.), *Conservative Welfare State System in East Asia*. Lonton: Praeger.
- Aspalter, C. 2006. The East Asian welfare model. *International Journal of Social Welfare*, 15(4): 290-301.
- Evans, P. B. 1995. *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformantion*. Princeton: Princeton University Press.
- Fu, Tsung-His, 2003. *Modern social provision for older people in Taiwan, Hong Kong and Singapore : vicissitudes of familization and de-familization*, Ph.D. thesis, University of York。
- Gough, I. 2000. *Welfare Regimes In East Asia And Europe. Towards The New Social Policy Agenda In East Asia*.
- Gough, I. 2001. Globalization and Regional Welfare Regimes: the East Asian Case. *Global Social Policy*, 1(2):163-189.
- Gough, I. 2004. East Asia: the Limits of Productivist Regimes. In I. Gough, W. Geof, B. Armando, B. Philippa, D. Peter & R. Graham (Eds.), *Insecurity and Welfare*

- Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts (pp. 169-201). Cambridge: Cambridge University Press.
- Holliday, I. 2000. Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia. *Political Studies*, 48: 706-723.
- Holliday, I. 2005. East Asia Social Policy in the Wake of the Financial Crisis: Farewell to Productivism. *Policy & Politics*, 33(1): 145-162.
- Haggard, S. & Kaufman, R. 2008. *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe* Princeton University Press.
- Hall, Peter A. & Rosemary C. R. Taylor, 1996. Political Sciences and the Three Institutionalisms. *Political studies*, 44(4):936-957.
- Kwon, H.-j. 2007. Transforming the Developmental Welfare State in East Asia. DESA Work Paper No. 40.
- Ku, Y.-w. 2003. Social Security. In I. Holliday & P. Wilding (Eds.), *Welfare Capitalism in East Asia : Social Policy in the Tiger Economies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Kim, Y.-M. 2006. Beyond East Asian Welfare Productivism: The Experience of South Korea. Present at the 2006 Summer International Symposium and Lectures on Social Policy.
- Lee, Y.-J. & Ku, Y.-w. 2007. East Asian Welfare Regimes: Testing the Hypothesis of the Developmental Welfare State. *Social Policy & Administration*, 41(2):197-212.
- Marshall, T. H. (1977) *Class, Citizenship, Social Development*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rigger, Shelly. 2001. *From Opposition to Power: Taiwan's Democratic Progressive Party*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Wade, Robert, 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press.

Wong, J. 2004a. The Adaptive Developmental State in East Asia. *Journal of East Asian Studies*, 4: 345-362.

Wong, J. 2004b. Democratization and the Welfare State. In J. Wong (Ed.), *Healthy Democracies- Welfare Politics in Taiwan and South Korea*: Cornell University Press.

World Bank (1994). *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Oxford University Press.