

民進黨八年執政社會福利的回顧與前瞻： 實現新中間路線福利國？

林萬億（臺灣大學社會工作學系教授、行政院前政務委員）

摘要

本文從民進黨的社會福利理念談起，作為探討民進黨八年執政社會福利的立論基礎，進而評論國民黨 2008 年再次執政以來的社會福利措施。最後提出前瞻建議。民進黨從黨外時期以來，就是一個結合了農民、勞工、小資產階級，以及進步改革的中產階級與知識份子，再加上認同臺灣主權獨立的人士的政黨。因此，民進黨執政是否實現關懷弱勢、伸張正義、分配公平、維護主權，就成為被檢驗的重要指標。在 2000 年執政之初，面對網路泡沫化下的經濟遲滯發展，陳水扁總統一句「經濟發展優先，社會福利暫緩」的論調一出，雖然，符合傳統國民黨支持者的調性，卻被民進黨支持者認為是背叛黨綱與違反其所標榜的新中間路線的理念。

還好即時修正，進而推出一系列包括：社會福利政策綱領修正、外籍配偶家庭服務、高風險家庭預防與介入、性別主流化、整體住宅政策、勞工退休金新制、國民年金、勞保年金化、身心障礙福利新體制、人口政策、長期照顧十年計畫、大溫暖社會福利套案等的重大社會福利改革，針對弱勢家庭、身心障礙者、老人、勞工、婦女、新移民等提供積極與普及的政策與立法，讓這八年執政沒有白費。

然而，受限於少數執政與未能有更長的執政期間，讓許多社會福利政策無法貫徹或持續。例如：國民年金、勞工保險年金改革、軍公教年金改革、社會住宅等均未如預期；人口政策、長照十年計畫、身心障礙福利新體制等的推動也進展有限，甚為可惜。

國民黨再度執政後，不只亂開選舉支票。例如：「468 方案」、馬上關懷、立即上工、長期照護保險等都是窒礙難行的選舉支票；也不確實執行民進黨執政時期的良善政策，例如：不只國民年金與老農津貼脫鉤、勞保年金與國民年金也脫鉤，使規劃嚴謹的社會安全體制遭到破壞，也讓我國的社會福利出現停滯、倒退。實無以因應全球化、後工業化、人口老化、少子女化、貧富差距擴大、家庭功能萎縮下的新社會風險。來日民進黨將重返執政，必須更加篤定，有備而來。

壹、民進黨的社會福利理念

一、承載底層社會的期待

雖然，政黨的支持選民組成是複雜的，不完全受到單一因素的影響。但是，在西方民主國家的社會福利發展過程中，政黨持續扮演重要的推手角色(Huber, Ragin, and Stephens, 1993; Seeleib-Kaiser, van Dyk and Roggenkamp, 2008)。左翼政黨，特別是社會民主政黨，會結合工會，支持高的社會福利的支出與所得重分配政策(Castles, 1982; Hicks & Swank, 1984; Hicks and Misra, 1983; Hicks, Misra, and Tang, 1995; Huber & Stephens, 1998; Huber & Stephens, 2001; Iversen and Stephens, 2008; Korpi, 1980; Korpi and Shalev, 1980; Korpi, 1989)。基督教民主黨(Christian democratic parties)或中間偏左政黨，某種程度也支持福利預算的增加。只是，多著重在社會保險的移轉性支出，較不強調所得重分配(Wilensky, 1981; Castles, 1982; Stephens, 1979; Esping-Andersen, 1990; van Kersbergen, 1995)。相反地，右翼或保守政黨較不支持社會福利，或僅支持殘補式的福利(residual welfare)。

在檢視民進黨執政八年的社會福利政策時，也必須從民進黨的政黨屬性談起，較能透徹。民進黨在意識形態的光譜上是屬於哪一種政黨呢？打從民進黨組黨前的黨外時期起，在演講台下的支持者成員，基本上是「擔蔥賣菜、嚼檳榔、穿拖鞋」的為多；或吳乃德(1995)所說的，相對於「西裝及皮鞋」的外省籍的「檳榔和拖鞋」的本省籍。其中因父親的職業(軍公教)及其衍生出的教育機會與教育成就差異，明顯造就了這兩種階級的分野。

早年，胡佛與游盈隆(1984)及林佳龍(1989)的研究，均發現不同職業背景的民眾，對於政黨的支持存在著顯著差別。陳陸輝與陳映男(2012)利用政治大學選舉研究中心的調查研究資料研究發現，男性、小學及以下教育程度、本省籍民眾、居住在南部地區，是泛綠政黨的重要群眾基礎。其中，農林漁牧在1996年是較傾向泛藍。但是，在2000年後出現轉變，2004年顯著地支持泛綠政黨。

鄭盛隆(2003)分析臺灣政黨選民階級投票與階級重組發現，1992年立法委員全面改選投票傾向，服務階級與白領職工支持國民黨的比率分別為57.6%與40.8%，支持度相較於其他階級來說明顯偏高；而他們支持民進黨僅有9.9%與11.8%。相對地，農民階級與勞工階級支持民進黨者分別是15.3%與14.1%，略低於渠等支持國民黨的比率(分別是17.7%與23.7%)。但差距相對於其他階級縮小許多。可見，組黨不久的民進黨的主要支持者是以農工為主，明顯有別於多數服務階級與白領職工所支持的國民黨。這種情形到了在1998年的立委選舉有了些微的改變，

小資產階級支持兩黨的比率拉近（31.0%與 29.5%）顯示，民進黨的支持者逐漸從勞工階級擴大到小資產階級。到了 2000 年總統選舉，階級重組的情形益發明顯。支持民進黨的勞工階級與小資產階級已多過支持國民黨，分別是 31.8%對 21.1%（勞工階級）、34.1%對 32.3%（小資產階級）。而農民階級的重組出現在 2001 年的立委選舉，支持民進黨的比率已超過國民黨，為 25.4%對 11.4%。從此，確立了農民、勞工、小資產階級比較支持民進黨，服務階級與白領職工傾向支持國民黨的階級分化。如果再加上族群認同，則支持民進黨者以本省籍且認同自己是臺灣人者為主（吳乃德，1993；王甫昌，1994）。亦即，民進黨的支持者在經濟上屬薪水階級，在國家認同上支持主權獨立（林萬億，1993）。

從組黨前後的民進黨與社會福利運動的緊密關係，即可發現這種階級屬性。1980 年代初，臺灣已掀起一波波與社會福利有關的社會運動。婦女新知雜誌社成立於 1982 年、之後於 1987 年設立婦女新知基金會。而在 1985-87 年間也出現主婦聯盟、前進婦盟、晚晴協會等具進步性的婦女團體。1984 年，一群關心勞工議題的黨外人士組成「臺灣勞工支援會」，以協助 1980 年代初零星的勞資爭議與抗爭。1987 年 11 月 6 日「農民權益促進會」成立，隔年 5 月 20 日「雲林農民權益促進會」發動千人北上抗議。1987 年 12 月，身心障礙團體發動爭取大專聯考病殘限制放寬行動的「為百萬殘胞請命」，1989 年 4 月 11 日再發起促進殘障福利法修正行動。1988 年 1 月 11 日婦女新知基金會、長老教會、彩虹專案、婦女救援基金會等團體發起「關懷雛妓、抗議人口販賣遊行」。在民進黨組黨前後，對於農民、勞工、婦女的社會運動的介入算是深的，例如：李元貞之於婦女新知、新潮流系之於勞支會、林國華之於農權會（林萬億，2000）。

民進黨及其前身黨外時期之所以介入 1980 年代的社會福利運動，原因即是前述的政黨的屬性較偏向社會底層大眾、具改革色彩的知識份子與臺獨擁護者，其政治民主與社會改革主張較有利於弱勢者；其次，剛成立的民進黨急需擴大其支持圈，拉攏弱勢團體是有利於政黨形象的營造；第三，弱勢團體也需要爭取政治的能見度，提高社會立法參與的籌碼，而不避諱與民進黨結盟；最後，弱勢團體也需要從政治抗爭中學習社會抗爭的技巧。於是，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 年代以來臺灣社會福利的迎頭趕上與 2000 年代臺灣社會福利規模的大致底定（林萬億，2012）。

二、福利國的推手

民進黨成立之初，於 1987 年 3 月 2 日中常會決議：「推動黨的勞工政策。」以回應勞工團體的訴求。雖然仍無法阻止 1987 年 8 月 10 日黨員王義雄另組「工

黨」的出走。直到 1991 年 2 月 22-3 日民進黨中央黨部辦理由黃煌雄規劃的「全國民間經濟會議」，將勞工政策、農業政策列入「公平」項下；而社會安全與福利則被排入「現代化」，而非「公平」一類。會中對勞工政策仍多所爭議，於是在 1992 年 6 月 10 日，成立「勞工政策研擬小組」再行研究。雖然，黨內有勞工黨部。但是，勞工政策一直無法取得共識，例如：當時新潮流系支持的產業民主，在黨綱中僅限於公營事業實施；更何況是推動北歐的社會民主在黨綱中仍不敢觸及。

「全國民間經濟會議」中林萬億（1991）提出「社會民主之路或企業自由主義：臺灣福利國家的抉擇」，引進北歐社會民主的福利國家體制，開啟了福利國體制在臺灣的論爭。同年 11 月 23 日，國民大會代表全面改選前，民間社會福利團體結合許慶雄、蕭新煌、林萬億等學者組成「社會權推動聯盟」提出社會權入憲的主張，期望將歐洲的社會權理念納入修憲的議程中。12 月 14 日，由剛出獄不久的臺獨政治犯施明德出面邀請學者專家召開「臺灣建國藍圖研討會」，將社會福利的推動納入。1992 年 1 月 20 日民進黨邀請社會運動團體加入修憲討論，其中社會權也獲得採納。顯示，民進黨必須在主權獨立與政治民主議題之外，另闢社會議題，這也符合支持者的需求。

1992 年立委全面改選，施明德以其「新臺灣重建委員會」為基礎，於 7 月 25 日組成「新臺灣助選團」，推出「重建新臺灣，創造福利國」的主張，並由林萬億組成小組寫成《福利國答客問》（新臺灣助選團，1992），作為選舉的主要政見。這是臺灣首次明確將西方民主國家已實施了超過半世紀的福利國引入國內政治圈，且試圖形成黨的共識。在該小冊子的前言有一段話，寫道：「...追求新而獨立的臺灣。這個新而獨立的臺灣是什麼樣的國家？政治民主大家都會同意；接著呢？弱肉強食，貪婪無賴，男盜女娼，我們會同意嗎？到底反對運動者要追求的新臺灣是什麼？我們要建立什麼樣的國家？」當時施明德所主張的就是建立一個「公平、正義、團結的福利國」。福利國的主張提出，也促成了民進黨由謝長廷領導的以「福利國」為名的派系成立（林萬億，1995a）。

另一方面，1991 年底蘇煥智在臺南縣參選國民大會代表，眼看著南部鄉間人口老化嚴重，而這些老人既沒有公保，也沒有勞保，得不到任何老年經濟安全保障，只能靠子女奉養。但是，農村人口外流，年輕人大多到城市打天下。因此，提出老人年金的訴求。雖然，蘇煥智並未當選。接著，1992 年蘇煥智再度出馬競選臺南縣立法委員，老人年金就成為其高票當選的主要政見。顯然，老人年金在福利國的號召下，找到了著力點。隔年，擔任衛生所主任的高植澎醫師出馬競選澎湖縣第 11 任縣長補選，老人年金的政見，也是當選的重要原因。新潮流系也於 1993

年 9 月 6 日組成「敬老年金行動聯盟」，出版《敬老年金問答手冊》（敬老年金行動聯盟，1993），推動老人年金。從此，老人年金的議題，連續幾年成為民進黨落實福利國主張的具體方案（李明璫 1996）。福利國與老人年金議題的推出，都已超越當時國民黨的政策主張--三代同堂、殘補式的福利，及堅持不走福利國的路線。而民進黨則正式將追求「公平正義的福利國」列為該黨的社會福利政策（民主進步黨，1993）；許信良擔任黨主席時並出版《福利國七講》，隨後並將之納入黨綱。

當時，國民黨一面罵民進黨不負責任、拖垮財政、不分貧富；另一方面先推出「低收入及中低收入老人生活津貼」因應；接著於 1993 年推出一列有關老年年金的演講，並舉辦老人福利研討會，並組成「國民年金研議小組」密集研商（林萬億，1995a: 106-107）。其實，那時的行政院長郝柏村是強烈反對福利國的。他在 1992 年立法院第二會期施政報告中明白宣示：「我國將來不會走向福利國家路線」。他主張「每個人生下來就應該為自己的生活負責，只有弱勢者如農、漁、傷殘、精神病患等不能照顧自己的族群，才應由政府全力照料。」；他也主張「社會的歸於社會」、「三代同堂的家庭是最好的社會福利模式。」（林萬億，1995a:58）。如同大部分自由經濟學者的誤解一般，郝柏村認為「先進國家中標榜社會福利的國家如瑞典、德國、英國、美國等，國勢都逐漸走下坡，臺灣不能重蹈覆轍。」（林萬億，1995a：4）。

民間社會福利團體也於 1993 年 10 月 16-17 日召開第一屆民間社會福利會議，要求政府重新確認現階段的社會福利政策走向（林萬億等，1995b）。迫使國民黨政府於 1994 年 6 月 27-28 日也召開「第一屆全國社會福利會議」，以為回應。並加速於 1994 年 7 月通過已規劃一陣子的「社會福利政策綱領暨實施方案」。

1993 年 12 月縣市長選舉，許信良主席要求每一位民進黨候選人簽名承諾於當選後隔年 7 月 1 日起全面發放老人年金，每人每月 5 千元。23 席縣市長中，民進黨取得臺北縣、宜蘭縣、新竹縣、臺南縣、高雄縣、澎湖縣共 6 席，席次維持不變。顯示，老人年金政見並不如預期是選舉的萬寧丹。1994 年省長選舉，老人年金政見已不若先前的熱門。原因之一是民進黨執政的縣市受限於地方政府財源而只能發放 4 個月的「敬老津貼」（林萬億，2000）。要把普及式的老人年金議題，操作成地方選舉的共同政見，在制度設計上的確不易有正當性。

除了老人年金外，民進黨也支持全民健康保險的開辦。1988 年 2 月 28 日中常會決議支持高雄縣長余陳月英自行辦理的農民健康保險，並呼籲其他縣市長跟進。這是民進黨正式表態支持「普及式社會福利」，終於逼使國民黨政府於 1988 年 10 月 25 日起全面試辦農民健康保險，並取消初次投保不得超過 70 歲的限制；也加速了全民健康保險的推動。

解嚴後的國民黨政府的福利意識形態仍然是保守的（林萬億，1995b）。然而，在政治民主化後的臺灣政黨競爭中，急於擺脫威權政黨形象的國民黨，即使在 1990 年代的多次立法委員與首次總統直選都是絕對多數贏得執政。但是，持續贏得執政的選舉冒險（electoral hazard）的沉重壓力（Pierson, 1994; Jenson, 2004, Lin, 2013），不得不對風起雲湧的社會抗爭與快速崛起的民進黨做出具體回應。於是，社會福利的議題也如同其它社會抗爭議題般如雨後春筍，裂土而出。即便如此，國民黨過去所採取的福利侍從主義（welfare clientelism）的社會福利配置模式，並沒有明顯的改變，軍公教福利仍是其維護的重點，即使要推動社會福利，也沒有擺脫「軍公教福利國」的色彩（林萬億，1995a）。

三、黨綱中的公平開放的福利社會

施明德擔任主席時，於 1995 年 3 月 18-19 日第 6 屆第 2 次全國黨代表大會修正黨綱。將建設公平開放的福利社會納入，具體包括：1. 建立公平安定的社會體系，2. 追求福利國家更高境界，3. 實現全民社會安全制度，4. 提高勞工保護基準，5. 公營事業建立生產民主制，6. 疏解人口膨脹壓力。至此，重要的福利國家體制設計已寫入民進黨黨綱中，例如：普及的社會保險、年金保險、失業保險等。

林義雄擔任主席時，於 1999 年 5 月 8 日第 8 屆第 2 次全國黨代表大會修正通過行動綱領。這是民進黨展現執政企圖的社會政策藍圖規劃，其具體政策包括：1. 成立部級社會福利行政主管機關，2. 規劃完整社會安全制度，3. 健全全民健康保險體系，4. 實施國民年金制度，5. 健全長期照護制度，6. 保障身心障礙者權益，7. 興建社會住宅，8. 推動兩性平權政策，9. 保障兒童與少年權益，10. 縮小貧富差距。若說民進黨沒有為執政做足準備，未免失之武斷。若有不同看法，應是時間差異而已。然而，今日回顧，行動綱領中的主要政策在 2000-2008 年民進黨執政時大部分已被實現。

四、追趕新中間路線的潮流

卸任臺北市長後，陳水扁準備競選總統，遂有「沈潛學習之旅」。其中一趟行程是於 1999 年 12 月前往英國倫敦政經學院參訪。倫敦政經學院是 1895 年由英國費邊社（Fabian Society）利用捐款設立，是英國推動費邊社會主義的重鎮；也是推動英國福利國家發展的重要智囊。陳水扁以「臺灣的新中間路線：一個全新的政治視野」為題發表專題演講。確立了 2000 年陳水扁競選總統時的政策理論基礎。新中間路線仿自英國倫敦政經學院院長紀登斯（Giddens, 1998, 2000, 2001）的第三條路（the third way）。

在《第三條路》乙書中，紀登斯（Giddens, 1998）試圖要如德國社會民主黨中間路線一般，超越老式的社會民主主義（左）與新自由主義（右），找到第三條路。然而，紀登斯心中的第三條路仍然植根在社會民主的基礎上，企圖要再發現社會民主政策（Giddens, 1994）。依紀登斯的說法，第三條路的社會政策內涵是：包容的平等、有限度的功績主義（meritocracy）、市民社會的更新、積極的福利（positive welfare）、社會投資（social investment）的國家。

平等不只是社會的均等，而是更積極地包容社會所有的成員，例如：不同的種族、性別、年齡、地區、職業、階級等。這是歐洲流行的社會包容（social inclusion）概念以對抗社會排除（social exclusion）。功績主義是「能者多拿」，更流行的話是「贏者全拿」，結果，資源分配將更趨於不均。「付出越多，報償越多」固然符合經濟市場原則，但不應是判斷社會生活的唯一標準。有些社會貢獻是難以用利潤衡量的，例如：女性的家庭照顧、文化與教育工作者的文化傳承、社會工作者的社會問題預防與處置等。因此，功績主義只應有限度地被採用來處理社會政策議題。

市民社會的更新是強化政府與民間的伙伴關係，鼓勵社區參與公共事務，以及分權化，讓公共事務不再只是政府的事，也不再依賴中央政府來指示。積極的福利是指不要一方面把社會福利壓縮在社會救助的範疇裡；另一方面又指責社會福利造成財政負擔、人民懶惰、福利依賴。而是將社會福利的投資與就業促進、族群融合、性別平權、區域正義、社會團結等扣緊，將個人責任、家庭自助、社會互助、國家照顧相結合。積極的福利最具體的展現是社會投資的國家。國家應盡可能以人力資本的投資來取代直接的金錢補助。換句話說，社會福利與就業、教育應密切配合。不要把社會福利制度的設計只用來保障最低生活標準（經濟安全），而是同時要考量勞動力市場的穩定與品質（積極就業）（林萬億，2010）。英國的布萊爾（Blair, 1998）也是依此建立起新工黨的政策論述。只是布萊爾更傾向道德、家庭與社區責任上，趨近於社會保守主義（Powell, 2002）。

陳水扁思考借力 1997 年英國新工黨的布萊爾（Tony Blair）與 1998 年德國社會民主黨的施洛德（Gerhard Fritz Kurt Schröder）因第三條路而選舉獲勝。在陳水扁國家藍圖系列中，就以「臺灣的新中間路線——一個新的政治視野」為題，他認為臺灣沒有左派與右派的衝突，但卻有省籍、族群、政黨、統獨的矛盾。因此，強調以全新的眼光建立政治中間派，以多元、包容的觀點來建立新思維，而不再走極端路線（陳水扁總統競選指揮中心，2000）。這是明顯有別於英國、德國的社會政策的第三條路。也許是因為重點不在社會政策，他所推出的國家藍圖系列，有

婦女政策而無社會福利政策。而有關社會福利的政見被簡化為「333 安家方案」，即每月 3 千元老人福利津貼、3 歲以下兒童免醫療費用，以及青年首次購屋低利貸款之優惠利率為「按中華郵政股份有限公司 2 年期定期儲金機動利率調整，惟最高不超過年息 3 厘」。有關婦女的政見則聚焦在「555 安親照顧方案」，即達到讓婦女遭受暴力犯罪降低 50%、婦女照顧家庭的負擔減輕 50%，以及婦女就業率提高到 50%的目標等努力實現。

2000 年 5 月，陳水扁總統一上任就碰到經濟景氣低迷，本就不利於社會福利的推動。但是，失業率高、貧富差距拉大，又是最需要社會福利的時刻，在全力「拼經濟」的聲浪中，社會福利遂被犧牲。陳水扁總統於 2000 年 9 月 16 日在例行記者會中強調，經濟發展是當務之急，政府決定暫緩社會福利政策；必要時，不排除召開國家安全會議相關高層會議，討論重大財政問題。「經濟發展優先，社會福利暫緩」的論調一出，產官學界大體表示支持，認為在證券金融市場風雨飄搖，國家財政異常困窘之際，暫緩推動新的社會福利措施是明智之舉。然而，馬上受到民間社會福利團體嚴厲的批判，因為這是違反新中間路線的社會政策主張。即使，陳水扁總統的競選並無社會福利政策，然而，民進黨的黨綱行動綱領卻早已規劃了福利國家的藍圖；更何況，臺灣的社會福利並未成為經濟發展的絆腳石，在 1990 年代的兩次全國社會福利會議中已有定論。不只是社會福利學者不認為社會福利一定會造成財政負擔、工作意願下降、儲蓄率下降(George and Wilding, 1984; 林萬億, 1999; 王塗發、林向愷、林萬億, 2002)，經濟學者林忠正(1995)、蔡吉源(1997)、薛琦(1997)、林向愷(1998)均證實臺灣的社會福利支出的增加，對於經濟成長率、物價上漲率及勞動供給的影響都非常小。而 Persson and Tabellini(1994)研究發現「所得分配不均反而會傷害經濟成長」；Benabou(1996)對菲律賓與南韓的研究也發現較高的所得或財富不均會導致緩慢的經濟成長率，而且較沒有效率；與 Alesina and Rodrik(1994)的跨國研究結論「財富和所得分配的不均度越高，經濟成長率越低。」的結論也相符。

陳水扁的新中間路線一碰到 2000 年的網路泡沫化，就被打回經濟掛帥的原形，與國民黨一貫的主張無異。因此也種下了社會福利團體與民進黨間的緊張關係，才有第三次全國社會福利會議的召開。內政部於 2002 年 5 月 17-18 日召開第三次全國社會福利會議，目的方面為了因應 21 世紀社會及經濟情勢變化，社會福利制度之規劃應具前瞻性、整體性、全民性；另一方面為檢視社會福執行現況，共同提出兼顧經濟發展和社會公平的新世紀社會福利願景（內政部社會司，2002）。

以吳介民(2001)的觀察,舉 2000 年民進黨甫執政的另兩個事件:續建核四、「84 工時案」翻案,被民間環保與勞工團體嚴厲批判為例,認為這是克勞塞維茲邏輯 (Clausewitzian logic)的魔咒。自從黨外時代以來,民主運動者的思考模式和行動策略,在當時的高壓政治環境中,有其不得不然的背景,一方面使得運動者可以擴大和國民黨抗爭的戰線;另一方面,也使得黨外獲得來自民間社會在集體行動上的奧援。然而,隨著政治自由化和民主化的開展,原先許多言論和行動上的禁忌逐漸突破,這種行動邏輯就顯得困窘,而難以應付政治部門與民間社會之間日益複雜的關係。因此,認為民進黨執政初期面臨的社會改革和社會運動的困境,可說是克勞塞維茲邏輯的某種後遺症。不過,這也提醒甫執政的民進黨必須調整其政策,以符合其支持者偏好的政策作為。

貳、實現新中間路線福利國

一、修正社會福利政策綱領

基於 2002 年第三次全國社會福利會議的結論,指出 1994 年以來施行的「社會福利政策綱領」過於陳舊,應予修正。行政院社會福利推動委員會依全國社會福利會議決議,於 2002 年 11 月,委請林萬億組成研修小組,成員包括呂寶靜、吳淑瓊、李明政、王永慈等。於 2004 年 2 月 13 日經行政院核定施行。其政策制訂原則包括:人民福祉優先、包容弱勢國民、支持多元家庭、建構健全制度、投資積極福利、中央地方分權、公私夥伴關係、落實在地服務、整合服務資源。

新修正的社會福利政策綱領將社會福利範圍界定為:社會保險與津貼、社會救助、福利服務、就業安全、社會住宅與社區營造、健康與醫療照顧。新修正的社會福利政策綱領已將新中間路線的社會政策理念納入。從此,民進黨的社會福利政策被拉回到其黨綱的行動綱領所規劃的社會福利制度。

二、規劃衛生與社會安全部

民進黨執政後,延續 1987 年以來的行政院組織法研究修正,為加速完成政府改造工程,提升國家整體競爭力,依據 2001 年 8 月 26 日召開的「經濟發展諮詢委員會」共同意見,於 2001 年 10 月總統府成立「政府改造委員會」,提出「顧客導向、彈性創新、伙伴關係、責任政治、廉能政府」五大理念,規劃打造一個具全球競爭力的活力政府(林萬億,2002;楊秀娟,2002;林萬億,2006)。行政院的研修結論明載社會福利與衛生署合部;而「政府改造委員會」較傾向行政院瘦身,把勞委會、衛生署,以及部分農委會、青輔會業務整合為「社會安全與人

力資源部」，這是追隨日本「厚生勞動省」的腳步走，只是用「社會安全與人力資源部」這樣的名稱看不出衛生的內涵，也難以看出社會福利的全貌，不如直稱「厚生與人力資源部」來得清楚。

終於，經歷行政院組織法研究修正小組 37 次委員會議與政府改造委員會議討論，以既有的研究成果為基礎，橫盱當前國內外政治經濟社會發展趨勢，以規模精簡、建制合理、強化政策的領導與統合、落實業務與組織的合理劃分，及組織彈性等 5 大原則為依據，完成延宕 15 年的行政院組織法的修正草案，設 15 部 2 總署。行政院於 2002 年 4 月函請立法院審議。其中有關社會行政主管部會分屬「衛生及社會安全」、「勞動及人力資源」，堪稱合理。不過，「衛生及社會安全部」的用語仍然受到社會福利界的質疑；婦女團體更戲稱是「慰安部」。

嗣後，立法院通過「中央行政機關組織基準法」，經陳水扁總統於 2004 年 6 月 23 日公布，規定中央政府設 13 部、4 個委員會、及 5 個相當二級獨立機關。亦即，立法院先設定框架，避免行政院任意擴增部會總量。這個規模僅與 1988 年規劃的 12 部 2 會稍多一部 2 會。於是，行政院配合基準法的總量管制要求及第 35 條第 1 項規定，爰再次審酌國內政治、經濟與社會情勢變遷需要，重行擬具「行政院組織法修正草案」。於 2004 年 9 月送立法院審議，但未獲泛藍佔多數的立法院通過。

立法委員重新改選，當屆未完成審議的法案必須於次屆重新送審。2005 年 3 月民進黨政府再將行政院組織法修正草案送立法院審議，立法院也於 2005 年 11 月 17 日送法制、內政及民族、預算及決算委員會第 3 次聯席會議繼續審查，除通過條文外，其餘保留條文將送黨政協商後，送院會處理。其中社會福利與衛生行政體系合併設置「衛生與社會安全部」。這樣的部會設置滿足了提升社會福利行政位階的期待，也回應健康照顧與社會服務整合的需求。然而，仍然未能如期完成審議。2008 年 1 月第 7 屆立委選後的短暫時間，民進黨政府變成「國會反對黨掌控絕對多數的少數政府」。民進黨要進行任何政治性高的改革，難上加難。民進黨政府雖依「中央行政機關組織基準法」規定修正完成行政院組織法（草案），並於 2008 年 2 月，3 度送立法院審議，還是未能獲得國民黨的支持。政府組織再造的期程受制於政黨鬥爭而延宕至為清楚。行政院組織法直到馬總統於 2010 年 2 月 3 日公布施行，2012 年 1 月 1 日施行。「衛生與社會安全部」已被改為「衛生福利部」了，連健康與福利對等都不可得，社會福利不見了，只剩下衛生的福利了。社會福利界擔憂衛生大、福利小的疑慮，在 2013 年 7 月 23 日之後確定浮上檯面。國民黨政府不喜歡民進黨政府的版本，但也沒拿出更高明的對策。

三、新移民家庭服務

隨著 1990 年代以來，外籍配偶以婚姻移民身分來臺的數量快速成長，自 2003 年起，於內政部推展社會福利服務補助項目中增列「外籍與大陸配偶支持性服務措施」與「外籍配偶整合型服務試辦計畫」。2004 年行政院游院長宣布寬列 30 億作為外籍配偶的服務專案基金，於 2004 年 11 月 30 日通過「外籍配偶照顧輔導基金收支保管及運用辦法」，舉凡辦理外籍配偶及其子女照顧輔導、入國前輔導、關懷訪視、醫療補助及社會救助、教育學習及托育服務、社團組織、志願服務、家庭服務、多元文化宣導與教育、法律服務等之公民營機構、團體均可向該基金申請補助，由外籍配偶照顧輔導基金管理委員會審查通過後執行，從 2005 年起辦理。各縣市並於 2006 年陸續設置外籍配偶家庭服務中心，作為服務新移民家庭的基地。

四、高風險家庭預防與介入

有鑑於父母攜子自殺獲兒童少年受虐事件頻傳，行政院長游錫堃遂指示內政部研擬具體可行方案以遏止兒童少年虐待事件。起先，行政院接受來自犯罪預防取向的建議，期望透過發放通報獎勵金的方式，鼓勵社區居民通報。這種將兒童與少年虐待事件當成是純粹犯罪行為的檢舉通報，受到社會福利團體、學者專家，及各地方政府社會局的反對。其理由是：首先，檢舉通報獎金制度會引發社區鄰里間的不信任，瞭解家暴通報的重要性者，若是碰到家暴案例，自不必以金錢誘惑，會自行通報。透過獎金重賞，徒生挾怨報復、破壞鄰里關係而已；其次，會鼓勵好興訟之徒謊報，造成地方政府家庭暴力及性侵害防治中心耗費在確認通報的正確性的人力負荷龐大，反而不利於需求緊急介入的案例；第三，一旦通報案件快速增加，以當時全國各地方政府處理兒童保護的人力配置總計有專責人力 51 名，兼責人力 267 名，負責家庭暴力之專兼責人力 325 人來說，以 2005 年為例，一年要面對將近 9 千件的兒童及少年虐待事件，根本力不從心，馬上會暴露我國家庭暴力防治系統的片段與薄弱。最後，從三級預防的觀念，缺乏家庭與社區預防體系的建立，只重視兒童與少年虐待事件的通報與緊急介入，很難遏阻兒童與少年虐待事件的發生。

本人受社會福利界之託，向當時的內政部長蘇嘉全建議，應建立一套從預防到緊急介入的完整兒童與少年保護策略，替代獎勵通報方案，獲得蘇嘉全部長贊同，並獲得行政院長游錫堃的首肯。先從高兒童與少年虐待風險家庭早期預防下手。

於是，內政部兒童局委託兒童福利聯盟基金會進行高風險家庭評估指標制訂，提出高風險家庭的介入方案，作為替代獎勵通報制度。內政部遂於 2004 年 11 月 19 日函頒「落實兒童及少年保護家庭暴力與性侵害事件通報及防治工作實施方案」。將「建構高風險家庭篩選及轉介處遇機制」列重點工作，並通過執行「高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」與「受虐兒童少年家庭處遇服務方案」，編列 5 千 5 百萬元預算，預計擴充 80 至 100 名社會工作人力，投入高風險家庭及受虐兒童少年家庭介入服務。

然而，基層社會工作人力不足一直飽受批評。內政部遂於 2006 年 5 月函頒「補助各直轄市、縣（市）政府增聘兒童及少年保護社會工作人力實施計畫」，協助地方政府增聘 320 名兒保社工人力，並補助 40% 之人事費用，將各地方政府兒少保護社工人力擴充至 505 名，以充分人力專責執行兒少保護業務，推動兒虐高風險家庭關懷訪視服務、兒少保護個案緊急救援處遇及社區兒虐預防宣導等方案（林萬億，2010）。

同時，行政院要求內政部重新檢討社會福利服務系統的建制與社會工作人力配置及進用。遂有「建構家庭福利服務系統實施計畫（草案）」與「充實地方政府社工人力配置及進用 6 年中程計畫（草案）」的出爐。並經蘇貞昌院長指示林萬億政務委員遂協調內政部兒童局提出「建構家庭福利服務系統實施計畫（草案）」，並於 2007 年 7 月 16 日函報行政院，作為整體規劃我國社會工作人力需求與基層社會福利服務體系的配套。前者到了 2010 年 9 月 14 日因南投曹小妹事件輿論壓力排山倒海而來，行政院始核定內政部「充實地方政府社工人力配置及進用計畫」。後者，馬政府無心也無力推動，只進行小規模實驗。民進黨政府努力推動兒童與少年保護與社會工作制度的健全，其力道絕非國民黨政府可比擬。

五、推動性別主流化

民進黨執政後對於婦女政策的推動不遺餘力。首先，將行政院於 1997 年 5 月 6 日成立任務編組的「行政院婦女權益促進委員會」，於 2002 年 2 月 29 日擴大職權，採 3 層級模式運作，以有效推動婦女權益各項政策與措施。第一層級為議題分工小組會議，依「就業、經濟及福利」、「教育、媒體及文化」、「健康及醫療」、「人身安全」、「國際參與」5 組分工運作，研擬相關提案，期以強化該會專業運作功能。第二層級為會前協商會議，針對委員會議程及各分工小組所提議案進行協調整合，充分溝通以凝聚共識。第三層級為委員會會議，就已協調完竣並具共識之重要議案做最後確認。期間總計通過「婦女政策綱領」、「婦女政策白皮書」、「婦女權益工作重點分工表」、「跨世紀婦女政策藍圖」、「婦女教育政策」、「跨世紀婦

女勞動政策」、「婦女健康政策」、「各機關學校公務人員性別主流化訓練計畫」、「行政院暨所屬各機關女性人才培育計畫」、「婦女人身安全政策及實施方案」等重要議案，並促成內政部捐資成立「財團法人婦女權益促進發展基金會」。

之前，於 2002 年已通過兩性工作平等法，這是 1989 年婦女新知推出「男女工作平等法」（草案）以來，經歷了 13 年好不容易才通過。2004 年又通過性別教育平等法、2004 年通家庭政策等，分別從就業、教育、社會福利等面向推動性別平等。展現民進黨政府對性別平等的重視程度。

為配合使性別主流的概念於基層民間團體生根萌芽，內政部也將推展社會福利補助作業要點中婦女福利補助項目及基準加以修正，積極引導民間團體落實推動上述理念，明定各團體辦理婦女活動、婦女學苑或講座課程需具有主題性，包括婦女福利、婦女權益、性別主流化、性別平等促進、婦女社區參與（營造）、婦女團體領導人培訓、婦女照顧者經驗分享、婦女社團組織能力培訓等，以加強推展性別平等觀念，輔導民間團體以「性別主流化」來從事各項婦女權益及福利之倡議與推動。總統府也於 2005 年 8 月成立性別主流化諮詢顧問小組，由總統府秘書長游錫堃擔任執行長，提高推動層次。唯於一年後因立法院國民黨團的質疑而終止。

2005 年行政院婦女權益促進委員會通過性別主流化實施方案，推動性別主流化。計畫包括：性別統計、性別分析、性別預算、性別影響評估、性別意識培力、組織再教育等六大工作面向。這段期間應是臺灣推動性別平等最彌足珍貴的幾年。

六、制訂整體住宅政策與社會住宅

民進黨執政後，為因國內住宅供給過剩，停止辦理「政府直接興建」與「獎勵投資興建」，國民住宅政策轉向以消化大量餘屋為主，另外已購置未興建之國民住宅用地，也不予保留供建，且依國有財產法規定變更為非公用財產，騰空交由國有財產局接管後續處分標售。

同時，推出青年購屋專案來刺激買氣，凡滿 20 至 40 歲之青年，家庭年收入在 56 萬以下，與直系親屬設籍同一戶均無自有住宅者，最高可貸款 220 萬，前 7 年利率 3%，以後年限按交通部郵政總局郵政儲金定儲機動利率加 1%計算機動調整之，貸款年限 20 年。

配合青年購屋貸款，2000 年 8 月 7 日起又推出每年 2 千億的優惠購屋貸款，凡新購房屋者即可享優惠利率，貸款期限亦為 20 年，政府固定補貼利息 0.25%。

同時，為處理既有名目繁多、辦理機關分散、申請條件不一、優惠利率也不相同的 12 種住宅貸款補貼。2000 年 11 月 9 日內政部營建署重啟爐灶，召開整體住宅政策草案修正會議。該項計畫源於行政院 1999 年 1 月 4 日發布「振興建築投資業措施」中的研擬「整體住宅政策」，以因應亞洲金融危機以來的建築業不景氣。民進黨執政下的整體住宅政策已不僅在於整合現行住宅補貼、健全住宅市場、提升居住品質；也包括保障弱勢國民的居住權益議題。也就是將社會住宅納入整體住宅政策的一環。

行政院於 2005 年 5 月 24 日核定「整體住宅政策」。我國的整體住宅政策整合了原先住宅部門所期待住宅政策目標：健全住宅市場、建立公平效率之住宅補貼制度、提升住宅環境品質之外，再加上社會住宅的概念，將整體住宅政策的目標列為：基於憲法保障國民基本人權的精神，結合政府與民間資源在健全的住宅市場、合宜的居住品質、公平效率的住宅補貼與社會住宅的規劃下，使不同所得水準、身心機能、性別、年齡、家戶組成、族群文化之國民，擁有適居且有尊嚴的居住環境。

隨後，同步於草擬中的「住宅法」亦增設第 3 章「社會住宅章」與第 6 章「住宅權益平等章」（反歧視章）；草案中第 3 條清楚地定義「社會住宅，指由政府興辦或獎勵民間興辦，用以出租予經濟或社會弱勢者居住之住宅」。雖然，住宅法到了 2011 年 12 月 13 日始經立法院三讀通過。但是，先前的努力奠基才是重點。

七、推動身心障礙者福利新制

鑒於身心障礙者保護法存在諸多困境如下：1. 身心障礙者定義不斷擴大，分類系統欠缺一致性原則。分類系統既無法周延包括所有障礙類別，亦無法在不同障別之間達成互斥效果。2. 分類系統難以作為臨床診斷與評估工具之用。3. 單一嚴重程度等級標準無法適用不同障別。4. 分類系統難以作為國家社會政策制訂之工具。5. 身心障礙者依福利身分取得全套福利，而非依需求獲得福利提供。6. 身心障礙者不只需要福利，也需要權利保障。7. 分類系統無法與世界衛生組織定義接軌。

於是，內政部於 2004 年依身心障礙團體之倡議，發動身心障礙者保護法第 8 次修法，委請本人擔任召集人，邀集身心障礙者團體、專家、學者組成修法小組，新修訂的法律名稱，改為「身心障礙者權益保障法」（草案），以求名實相符。於 2007 年 6 月 5 日完成立法，7 月 11 日經總統公布修正名稱及全文 109 條，自 2012 年起，我國身心障礙者的定義、鑑定與需求評估作業參採聯合國世界衛生組織（World Health Organization, WHO）頒布的國際健康功能與身心障礙分類系統

（International classification of functioning, disability and health, ICF）（愛惜福）的規定（林萬億，2012）。

「身心障礙者權益保障法」的大修代表我國身心障礙福利正邁入另一個劃時代的階段。無論從法令名稱的改變或實質條文內容的大幅修正，皆可看出我國對於身心障礙者的價值理念有了重大的轉變，除代表了政府與民間組織對於身心障礙者權益的重視外，也代表了整體社會觀念的提升。從修法的方向來看，不難發現法定的各項服務已更朝向滿足身心障礙者全人與生命歷程的需求來提供，同時更尊重身心障礙者基本的社會參與權。然而，政黨輪替後，國民黨政府對 ICF 制度的貶抑多於全力推動，推動進度明顯落後。

八、將全體國民納入年金體系

為實現陳總統「333 安家方案」政見，行政院於 2000 年草擬「老人福利津貼暫行條例」送立法院審議。同時，立法院送進國民黨版、國民黨黃敏惠版、新黨鄭龍水版、民進黨蔡煌瑯版、親民黨版等待審，各黨派藉此打亂、要脅、庇護其支持者。為了避免漫天喊價競標，朝野協商，暫緩審議敬老福利津貼，並自 2001 年 1 月 1 日起實施國民年金制度。讓從 1993 年起即研議的國民年金制度出現一線曙光。2002 年 4 月，經建會再提出歲收制、儲蓄保險制、社會保險制三種國民年金版。2002 年 5 月第三次全國社會福利會議，民間社福團體反對經建會所規劃的個人儲蓄帳制，主張採社會保險制。為回應第三次全國社會福利會議決議，2002 年 6 月內政部再提出社會保險制國民年金版本（分立版）。

為統整版本，2005 年 2 月行政院成立國民年金工作圈，由傅立葉政務委員擔任召集人，並由行政院經建會與內政部擔任幕僚工作。並將勞保年金化納入研議。歷經近一年的重新規劃，內政部依「國民年金工作圈」規劃方向擬具「國民年金法」草案，於 2005 年 12 月 9 日函送行政院審議。2006 年 1 月謝長廷院長卸任前行政院會通過國民年金法草案，即「小勞保制」，含老年、身心障礙、遺屬年金，外加生育、傷病、喪葬給付。

因於各項老人津貼的歧異，2005 年 4 月民間社福團體提議將老人津貼整合入勞保老年給付，成為保證年金的國民年金保險制版本。亦即建立一個擴大的勞工保險。然而，2005 年 7 月勞工退休金新制實施，如果再將國民年金納入勞工保險，就會出現三層年金，即國民基礎年金、勞工保險年金、勞工退休金。當然，勞工會很歡迎多一層保障。但是，軍公教人員恐會要求比照。如此一來，本來構想保障沒有參加任何社會保險的國民老年經濟安全，同時處理勞工保險老年給付年金化的議題，將演變成競相堆疊年金額度，必使目標錯置。於是，必須重新確認政策目標。

2006 年 7 月 27-28 日行政院召開「臺灣經濟永續發展會議」將「國民年金」列為社會安全組題綱之一，就已獲行政院院會通過之國民年金法草案版本為基礎，將經續會國民年金達成之 12 項共同意見納入，重新檢討研擬國民年金法草案，且與勞工保險老年給付年金化同步推動。

2007 年 5 月 1 日完成國民年金法（草案），5 月 10 日送立法院審查在王榮璋立委等的努力穿梭下，2007 年 7 月 20 日國民年金法終於通過立法。規劃 15 年的國民年金制度總算塵埃落定。遺憾的是，國民黨佔多數的立法院不願看到民進黨執政的業績，未能讓勞保年金化法案同步通過。導致勞工保險年金化與國民年金脫鉤；之後，國民黨政府又將國民年金與老農津貼脫鉤，是造成我國年金制度混亂的罪魁禍首。

九、長期照顧十年計畫

民進黨政府接續 1997 年以來開始醞釀的長期照護計畫的推動，於 2000 年 11 月由內政部委託吳淑瓊教授進行為期 3 年的「建構長期照護體系先導計畫」研究。該研究總目標為「在地老化」。之後，內政部成立長期照顧小組組成與運作計畫，經 2004 年 10 月 18 日行政院社會福利推動委員會第 8 次委員會議通過。2005 年 4 月 27 日成立行政院社會福利推動委員會長期照顧制度規劃小組，由傅立葉政務委員召集，協調與整合長期照顧制度推動的跨部會、跨局處合作業務。

2006 年 5 月臺灣經濟永續發展會議的社會安全組會中針對人口高齡化議題，獲致 35 項具體結論，其中有關建構長期照顧政策納入稍後通過的「大溫暖社會福利套案」之旗艦計畫。同時，為儘速整合前述各項專案與實驗計畫，特別於 2006 年 7 月至 2007 年 1 月委託臺灣社會工作專業人員協會理事長呂寶靜邀請學者專家，吳淑瓊、徐亞瑛、莊坤洋、鄭清霞與陳正芬等以團隊運作方式，按專業領域分工，整合之前的研究報告，據以提出我國長期照顧制度規劃報告（草案）。為期使報告內容更臻周延，小組於 2006 年 12 月 15 日至 22 日期間，分北、中、南三區召開 5 場次座談會，由林萬億政務委員親自主持，廣徵各界意見。整合前述各項研究與規劃報告，完成我國長期照顧十年計畫初稿。行政院於 2007 年 4 月 3 日核定。目的是普及照顧服務、支持家庭照顧能力、建立照顧管理制度、發展人力資源與服務方案，以及建立財務補助制度。總經費 817 億，模仿日本新黃金十年計畫的規模，企圖在 10 年內將我國老人長期照顧服務體系建構完成，以因應人口老化的快速來臨。到目前為止，仍是我國因應人口老化最具規模的社會福利政策。

十、全面檢討人口政策

鑒於人口自然增加率持續下降，為避免未來人口迅速衰退與老化，行政院曾指示經濟建設委員會及內政部於 2005 年 9 月成立專案研修小組，由胡勝正政務委員擔任召集人，為期一年，以內政部 2005 年 8 月 2 日函報之「中華民國人口政策綱領」(修正草案)為討論基礎，研修「中華民國人口政策綱領」並據以研擬「人口政策白皮書」。依據行政院 2005 年 9 月 9 日函頒布「行政院人口政策綱領及人口政策白皮書研修小組設置要點」，成立「行政院人口政策綱領及人口政策白皮書研修小組」。

上揭專案研修小組與工作分組，於 2005 年 9 月至 95 年 3 月間，邀集婦女、人口、社經、醫學等各界專家學者及各機關代表，召開多次專家學者研商整合會議，於 2005 年 12 月 14 日研修完成「中華民國人口政策綱領 (草案)」初稿及總說明，並於 2006 年 3 月 30 日經專案研修小組會議修正通過報院核定。國家安全會議於 2006 年 5 月 20 日發表之國家安全報告，也提出關切人口結構失衡及其因應策略相關事項。

2006 年 5 月 21 日行政院蘇院長指示林萬億政務委員檢視「中華民國人口政策綱領 (草案)」。經提 2006 年 6 月 7 日院第 2992 次會議討論通過，蘇貞昌院長並指示林萬億政務委員督導內政部、教育部、衛生署、經建會等相關機關，組成人口政策綱領及人口政策白皮書研修小組，針對當前最迫切之少子女、高齡化及移民等三個議題，著手研訂具體之實施計畫報院，並據以撰擬「人口政策白皮書。」

此外，2006 年 7 月 27-28 召開的「臺灣經濟永續發展會議」社會安全組-完善社會安全體系，對於少子女化、高齡化及移民等三大問題亦做出多項重大具體意見。內政部遂於 2006 年 9 月委託國立政治大學辦理「人口政策白皮書及實施計畫之研究」，分為「因應我國少子女化社會對策之研究」、「因應我國邁入高齡社會對策之研究」、「我國移民人口政策研究及因應對策」及「我國人口政策白皮書之規劃與研究」等 4 項子計畫，在研究過程中，考慮性別主流化，曾邀請行政院婦女權益促進委員會與研究團隊溝通。

為凝聚共識，依據行政院於 2007 年 4 月 17 日召開人口政策綱領及人口政策白皮書研修小組第 3 次會議之決議，邀請專家學者及民間團體於 2007 年 6 月間參加北、中、南區 3 場人口政策白皮書公聽會，展開政府與民間對話，讓政策透明化。該研究所得成果豐碩，計有 21 項政策建議及 182 項措施，爰以其為基礎資料，成立「人口政策白皮書撰寫小組」，以宏觀角度切入少子女化、高齡化及移民當前問題及未來人口結構趨勢，研擬因應對策，嗣邀集相關機關多次開會討論研商完

竣，擬訂人口政策白皮書，希望藉由前瞻性的人口政策，能提升我國生育率，促使人口合理成長，使老年人得以頤養天年，並讓臺灣成為移民者圓夢的理想家園。人口政策白皮書經行政院 2008 年 3 月 10 日核定。是為民進黨八年執政的另一項重大成果。

十一、大溫暖社會福利計畫

行政院於 2006 年 7 月 27-28 日召開經濟永續發展會議中將社會安全列為 5 大議題之首，並且獲致 107 項共同意見。行政院在會後針對上開決議進行盤整規劃，於 2006 年 9 月 20 日核定「2015 年經濟發展願景-第一階段三年衝刺計畫（2007-2009）」之「大溫暖社會福利套案」。在此之前，有 2005 年 2 月 15 日謝長廷院長所推出為期 3 年，基於社區主義理論的「臺灣健康社區六星計畫」，包含：產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環境景觀、環保生態等 6 大面向的社區發展整合計畫。而「大溫暖社會福利套案」規模更大，其目標是為因應臺灣當前社會經濟結構受到全球化、人口老化、少子女化等的影響，出現國際移民增加、貧富差距拉大、人口老化速度加快、婦女生育率下降等新的社會現象。同時，發現當時我國的社會福利體制仍有諸多缺口，如老年經濟安全保障不完整、各式社會津貼層出，給付標準紊亂、軍公教人員福利相對優於勞工、社會救助體系仍嫌嚴苛、全民健康保險財務出現危機、長期照顧體系尚未建構完善、兒童教育與照顧體系欠周延，致無法因應當前國內社會、經濟環境變遷，而有重新檢討、規劃、調整之必要。其規劃理念是：1. 從社會救助、社會保險到社會照顧，全面回應國人需求；2. 實踐社會福利政策綱領九大原則，建構永續社會安全制度；3. 由消極的福利依賴邁向積極的人力資本投資。

計畫內容涵蓋 4 大議題：縮小城鄉/貧富差距、強化老人安養、因應少子女化、促進國民健康，計 12 項重點計畫。第一項議題者包括：弱勢家庭脫困計畫、促進弱勢者就業計畫、提升弱勢人力資源計畫、提升社會福利資源運用效能計畫。第二項議題涵蓋：建構長期照顧十年計畫、推動國民年金制度計畫、設立人口、健康及社會保障研究中心計畫。第三項議題包括：普及嬰幼兒照顧體系計畫、完善國民教育體系計畫、移民照顧輔導計畫。最後一個議題包括：建構全人照顧體系計畫、全民健康保險制度改革計畫。「大溫暖社會福利套案」可說是民進黨執政以來規模最大、最完整、最具前瞻性的社會政策規劃；也是我國自從 1965 年民生主義現階段社會政策以來最具規模的社會政策規劃。充分體現了民進黨追求公平正義福利國的理想。

十二、十八趴優惠存款改革

民進黨自從成立以來，軍公教人員 18%優惠存款就是其批評國民黨的重點之一。在 2000 年執政之後，一方面基於執政也要靠軍公教人員的支持，不敢貿然推動改革；同時，也面對前述的朝小野大，要通過 18%改革案並非易事。然而，來自選民的壓力與政治承諾，尤其是面對轉型正義的期待，改革 18%就成為連任後的陳水扁政府的重要改革工程之一。於是，考試院經過 6 次討論後設計出的「退休所得合理化改革案」，並於 2006 年 2 月 16 日起實施，其內容是退休前待遇包括本俸（年功俸）、專業加給、主管加給、年終工作獎金；退休所得包括月退休金、公保養老給付優存利息、年終慰問金；任職 25 年者，所得替代率上限定為 85%，其後每增一年加 1%，最高 35 年，上限為 95%。亦即，該次改革不是廢除 18%的優惠利息，而是以降低所得替代率來減少政府支付軍公教人員退休金的財政負荷。該項所謂「公務人員退休所得合理化改革方案」，其修正的法源為「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第 3-1 點」，但這項行政命令修正的查照案送立院備查後，國、親兩黨團在初審時決議「廢止」。亦即，民進黨所推動的 18%改革案並沒有獲得國親兩黨支持。其反對理由是質疑該改革案「肥大官、瘦小吏」。問題出在考試院將其所得分母納入專業加給與主管加給，致有利於主管級高官，不利於基層公教人員。

就在立法院決議廢止考試院的備查案的僵局下，2006 年 7 月全國教師會會同教育部向行政院蘇貞昌院長提出化繁為簡之議。並取得考試院姚嘉文院長的支持，經 5 個月的協商，改以修正公保基數作為替代案。取得各黨派理性力量的支持，於 12 月 12 日於立法院完成政黨協商簽字，立法院王金平院長並宣讀在案，國親立委也在議場中鼓掌慶祝。然而，因為該改革修正案使卸任高官成為被改革者，反撲力量遂快速湧向國、親黨團，3 天後竟違背立法院職權行使法翻案，並造成後續立法院空轉多次。這就是民進黨軍公教 18%優惠利息改革功敗垂成的一役。實非民進黨不改革軍公教退休金制度，而是少數執政的限制使然。

參、未實現的人民願望

一、擺盪於左右之間

2000 年陳水扁總統在規劃其國家藍圖時，認為臺灣沒有左派與右派的衝突，只有省籍、族群、政黨、統獨的矛盾。其實，這是無視於逐漸擴大的階級矛盾。臺灣在 1980 年代中期進入以服務業為主的後工業社會以後，貧富差距明顯擴大。

經歷 1997 年亞洲金融危機的風暴，臺灣的經濟疲態已露。1998 到 2000 年，經濟成長率平均下滑到 5.3%，是臺灣工業化以來的最低。1998 年，經濟成長率從前一年的 6.7% 下滑到 4.6%，出口成長率從前一年的 5.4% 下滑到 -9.5%，通貨膨脹率從前一年的 0.9% 上升到 1.7%，新臺幣貶值 19%，股價指數下滑 16.4%。失業率也從 1987 年到 1995 年的平均 2% 以下，於 1996 年爬升回到 1982-86 間的平均超過 2.5% 以上，到 1999 年已逼近 3%。所得五分位差從 1990 年的 5.18 倍，上升到 1995 年的 5.38 倍，到了 1999 年已是 5.55 倍了，一路攀高，態勢至為清楚。再加上大量資金持續外移，特別是前（錢）進中國，傳統產業持續萎縮，關場歇業糾紛不斷，已預告了社會福利的需求增加。

這正是前述陳水扁總統於 2000 年 9 月 16 日在例行記者會中強調「經濟發展優先，社會福利暫緩」的論調，會受到社會團體嚴厲質疑的原因。因為這不但違反陳總統於競選期間所主張的「新中間路線」的理念；也忽略了臺灣日漸擴大的階級矛盾的事實。而民進黨的支持者往往是在貧富差距擴大過程中的輸家。

這種不願面對階級矛盾的具體例證，首先是 2000 年已改朝換代的經建會並沒有根據民進黨的政策主張推出國民年金保險。而是修改自國民黨執政時期的保守版本，於 9 月提出國民年金儲蓄保險制（甲案）、全民提撥平衡基金制（乙案）前者是將未參加任何社會保險的國民納入一個個人儲蓄帳的社會保險中。後者是稅收制，以營業稅、金融保險稅等支應的老人年金。其次，為了解決 1984 年以來勞動基準法規定的勞工退休金提撥嚴重不足的問題，2002 年 8 月 25-26 日的「經發會」，勞、資、政各方在共識決的壓力之下，達成了「個人帳戶制」、「附加年金制」，以及「其它可攜帶年金制」三軌併行的共識，但最終立法院審議通過的是「個人帳戶年金制」和「商業年金」的版本（臺灣勞工陣線，2004）。使勞工所支持的社會保險的附加年金制完全喪失空間。

第三，在 2001 年經濟遲滯成長，失業率升高的背景下，2001 年 5 月 11 日行政院指示經建會研擬「照顧服務產業發展方案」。2002 年 1 月 31 日，經行政院核定，同年 3 月 12 日修正具體措施工作項目，並納入「挑戰 2008：國家發展重點計畫」之一。在這個方案中將服務提供者明訂為「由非營利團體及民間企業共同投入照顧服務產業」，開啟了照顧服務的福利化與營利化並存與競爭的明朗化。這種照顧服務營利化的走勢，引發了民間社會福利團體的擔憂。為此，民間社會福利團體於 2004 年 9 月舉行第二次民間社會福利研討會，呼籲政府停止照顧服務產業營利化的走向。可見，剛執政的民進黨並沒有篤定確立新中間路線的位置。新中間路線在第三次全國社會福利會議之後才逐漸明確。具體反映在 2004 年的社會福利政策綱領的修正與 2006 年的經濟永續發展會議結論裡。

事實上，2002年5月31日行政院核定的「挑戰2008：國家發展重點計畫」並沒有將社會福利納入（行政院經濟建設委員會，2008）。當年支持民進黨追求執政的民間團體，有其階級的屬性，不可能輕易放過民進黨模糊的政策立場。

二、受限於國會少數

2001年第五屆立法委員選舉，民進黨首次以執政黨參加國會選舉，以執政優勢，獲得36.6%選票，席次87席，首次成為國會第一大黨。國民黨僅獲31.3%選票，席次68席，首次掉為國會第二大黨。親民黨獲20.3%，46席。臺灣團結聯盟獲8.5%，13席。新黨獲2.9%，1席。無黨籍10席。民進黨加上臺聯黨總計獲100席，仍無法在國會取得多數席次，而成為少數執政的不穩定政府。

2004年第六屆立法委員選舉，民進黨獲35.72%得票率，89席。國民黨32.83%，79席。親民黨13.9%，34席。臺聯黨7.79%，12席。新黨1席，無黨籍10席。民進黨加臺聯黨計101席，仍然無法過半，繼續扮演國會少數執政黨。

包括前述的行政院組織法修正、勞保年金化、18%優惠存款利息改革均在這種朝小野大的政治現實下被擱置或否決。

2008年第七屆立法委員選舉制度改為單一選區兩票制，席次由原先的225席減半至113席，而委員任期由3年改為4年。國民黨得票率53.5%，獲得81席（71.7%），民進黨獲得38.2%得票率，27席（23.9%），親民黨1席，無黨籍3席。民進黨在國會要有任何作為，已是難上加難。

表 1: 民進黨執政時期的經濟與社會指標

年	經濟成長率 (%)	稅/GDP (%)	所得五分位差 (倍)	失業率(%)	社福支出/政府總支出(%)
1999	5.97	14.3	5.5	2.92	13.7
2000	5.8	12.8	5.55	2.99	16.9
2001	-1.65	12.7	6.39	4.57	17.5
2002	5.26	11.8	6.16	5.17	15.1
2003	3.67	11.7	6.07	4.99	15.7
2004	6.19	12.2	6.03	4.44	15.5
2005	4.7	13.4	6.04	4.13	15.6
2006	5.44	13.1	6.01	3.91	16.7
2007	5.98	13.4	5.98	3.91	16.3
2008	0.73	13.9	6.05	4.14	15.7
2009	-1.81	12.3	6.34	5.85	14.5
2010	10.76	11.9	6.19	5.21	16.2
2011	4.07	12.8	6.17	4.39	17.1
2012	1.32	--	6.13	4.24	--

資料來源：行政院主計處、財政部

肆、社會福利馬上變好嗎？

一、殘補的社會福利理念

馬總統 2008 年的競選社會福利政策，闡明是建立在「公義」與「永續」的基礎上。公義是指「了解各類型弱勢及其需求，有效使用與分配有限的福利資源」；永續則在於「著重制度面，兼顧族群間與世代間的公平性，建立一個可長、可久的社會安全制度」。其重要政策主張包括：

1. 新婚首次購屋、生育子女換屋，一生兩次享兩年兩百萬零利率房貸。
2. 子女兩歲前父母育嬰假期間能夠維持六成的薪資替代水準；若父母未就業則可領取每月 5 千元育兒津貼，至子女滿兩歲止。
3. 提供五歲兒童免費學前教育。
4. 推動長期照護保險與立法，四年內上路。
5. 主張四年內開辦老人照護保險。
6. 政府應增加勞保基金獲利能力，提高勞保年金給付水準。勞工若選擇勞保年金，金額絕不低於國民年金。

看起來，除了混淆不清的老人長期照護保險與老人照護保險之外，國民黨的社會福利理念還是停留在殘補的思維上。從其對「公義」的界定即可知，要以有限的福利資源來分配給有需求的弱勢者。從國民黨再執政後偏愛以減稅方式來推動經濟發展與社會福利即可知所稱有限的資源是什麼意思了。例如：稅占國民生產毛額（GDP）的比率一路下滑到 2010 年的 11.9%，到 2011 年才微升到 12.8%。看看國民黨再執政的前四年，不但，經濟成長率下滑、失業率上升、貧富差距也擴大，社會福利根本不公義，也不永續（見表 1）。

到了 2012 年總統選舉，馬英九所提出的「黃金十年」國家願景政見。其中願景二稱「公義社會」。其施政主軸包括：

- 一、 均富共享：改善所得分配，共享經濟發展成果。
- 二、 平安健康：維護生活起居之安全與優質健康醫療環境。
- 三、 扶幼護老：落實托育教保服務，健全長期照護體系。
- 四、 族群和諧：推展族群文化，扶植特色產業，推動原住民自治。
- 五、 居住正義：提供居住協助，調節住宅供需，健全住宅市場。
- 六、 性別平等：消除性別歧視，落實「性別平等政策綱領」。

其中，均富共享靠的是社會救助新制與特殊境遇家庭扶助條例；平安健康靠推動二代健保改革；扶幼護老靠的是推動托育費用補助實施計畫、發放 0-2 歲育兒津貼、提供 2 歲至 5 歲子女幼兒特別扣除額，以及推動長期照護保險與推動身心障礙照顧及支持服務據點。居住正義靠的是賡續辦理「整合住宅補貼資源實施方案」、「青年安心成家方案」及「青年安心成家購屋優惠貸款」，以及興建合宜及社會住宅。性別平等靠的是成立行政院性別平等處、推動「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」，以及落實「性別平等政策綱領」等。

從這些具體措施就可以看出國民黨所規劃的臺灣社會福利的「黃金十年」是如此的枝枝節節與片段零散。試問只靠放寬中低收入戶的資格而缺少稅制改革，如何能縮短貧富差距？微薄的幼兒照顧減稅能提升生育率嗎？期待過去 4 年已證實推不動的長期照護保險能解決人口老化問題嗎？繼續興建合宜住宅出售與有限的社會住宅出租能保證人民的居住權？王順民（2011）也認為黃金十年對高齡少子化而來的人口海嘯問題，相關的願景藍圖和訴求主張，比較是屬於枝節末微的短期對策，以致於缺乏針對從個人老化、家庭老化、社會老化到國家老化而來的中長程規劃。

二、行不通的選舉支票

2008 年馬英九競選總統時，無視於全球化與後工業化已使臺灣成為一個新風險社會。這種新社會風險的浮現，根本不是民進黨執政才開始，而是在 1990 年代中即已存在。其所提出的 633 政見，亦即平均每年經濟成長率 6%、失業率降至 3% 以下、2016 年平均國民所得達 3 萬美元的目標。誤判國內外經濟局勢，徒留笑柄。當時的行政院長劉兆玄宣稱 4 年內就要達到 633，後改稱 633 是 4 年平均值。此事導致 633 期限模糊不清，馬英九後來澄清是 8 年做不到，就捐出一半薪水。事實證明這是張空頭選舉支票，是對國際經濟環境極端生疏下的空頭支票。除此之外，馬英九推出的一系列社會福利政策，也大多是不可行的爛政策。

（一）468 方案

馬英九於 2008 年 1 月 31 日公布財稅政策，承諾當選後將推動勞動所得退稅補貼「468 方案」，針對中低收入的四口之家實施退稅補貼，最高可達 4 萬 6800 元，預計全台有約 90 萬中低收入的工作家庭、共 320 萬人可受惠。2008 年 10 月 1 日起內政部以「工作所得補助方案」包裝「468 方案」競選政見，至 2009 年 3 月 31 日止，為期 6 個月，預計分 2 次發放。然因不可行而於一年後宣告夭折，還落得被監察院行文糾正的命運。

（二）馬上關懷

面對全球金融海嘯，國內經濟不景氣，失業率、自殺率、工廠歇業數、竊盜案件均升高，馬政府隨即推出因應方案。2008年8月18日推出「馬上關懷急難救助」，凡合乎救助標準者向各村里辦公室、鄉鎮市公所申請，由鄉鎮市公所社工課、村里幹事、社福中心社工人員勘查認定後核發新台幣1萬到3萬元救助金。馬上關懷的目的只是為了「快速送錢到家」，無視弱勢家庭的整體需求與社會救助過程的整合協調與專業性，無待嚴謹評鑑其成效，已暴露以下基本缺失：

1. 社會救助有淪為村里長綁樁之嫌，
2. 嚴重破壞社會救助的申請、審核、認定、給付體系，
3. 將使社會救助與社會工作脫離，社會工作專業無用武之地。
4. 將陷村里長、鄉鎮市公所、民間團體於圖利他人、得罪村民、違法濫權的困局中。

審計部批評，若考量現行社會救助法辦理層面不足以照應民眾需要，理應從制度面檢討修正方屬正辦，但卻以訂行政規則方式，另開辦短期計畫，使地方基層人員增加適應新政策的負擔，並給外界現行社福救助網絡未盡周延之感，作法頗值檢討。

（三）立即上工

2008年10月22日勞委會也跟進推出「立即上工」針對連續失業至少達3個月以上的非自願性失業者、初次尋職者、符合就業服務法第24條第1項規定之失業者，以及災區失業者。接著，又於2008年11月1日起至2009年6月30日止推出「97年短期就業措施」。為了銜接上一個方案，行政院又於2008年11月7日推出「98-101年促進就業方案」。立即上工原本只是一個勞委會發起小規模、短期的工作計畫，勞委會本來建議名稱「馬上上工」。但是，已經有一個「馬上關懷」方案，且各界評價不佳，怕被誤解又是拍馬屁，覺得不妥而改為「立即上工」。這個方案已於2008年底被納入短期就業措施。

（四）長期照護保險

2008年總統選舉，馬總統的競選政見中出現兩處與長期照顧有關的政策，一是社會福利政策中提出「推動長期照護保險與立法，四年內上路」。二是在健康政策中提出「我們主張四年內開辦老人照護保險」。這顯然是不同的人寫的政見，指的應該是同一回事。從攸關國家未來國政的競選政見之草率寫法，即可看出此一政見研議時的粗糙。為了貫徹此一政見，當時的行政院長劉兆玄於2009年初即宣

布提前於 2010 年開辦長期照護保險。這根本是行不通的政見。首先是長期照顧十年計畫剛推動，長期照顧服務體系尚未建構完善；其次，超過 20 萬的外籍看護工在長照保險中的角色是什麼？第三，長期照顧服務人力培育也還不足以因應所需，第四，附掛在本身就亟需被改革的全民健康保險體系下的長照保險會被人民接受嗎？這些問題沒有獲得解決之前，粗糙的長期照顧保險政見勢必跳票。於是，行政院改以推動長期照護服務法搪塞，2011 年 3 月送進立法院待審，是用一個根本不需要的長期照護服務法來掩飾思慮不週的長期照顧保險政見。果如所料，拖拖拉拉的長期照護保險根本就是一個粗糙的政策規劃。

三、福利營利化的推手

（一）長期照護產業化

馬政府的社會福利政策基本上是經濟發展優先的生產主義的福利資本主義（Productivist Welfare Capitalism）；且寄情於新自由主義全球化下的福利私有化。例如：主張以長期照護保險來強制收取人民的保險費，一方面企圖減輕政府的財政負擔，同時希望誘導民間營利事業進場提供照護服務，名之為創造銀髮產業，其實是將長期照顧私有化與營利化。簡單地說，即是將健康照護與社會照顧的服務體系建構，簡化為財務收支的管理而已。當私有化照護市場形成後，照護提供廠商會因利潤導向而誘導消費者增加需求，創造更多需求以向長照保險申領支付，如同全民健保一樣，國家強制收取保費，但不提供公共醫療照護，任由民營的醫療市場宰制醫療服務的提供，民營的醫療市場價格必然不斷提升。最後不是全民健保財務赤字累累，面臨倒閉，就是不斷提高保險費，或不斷提高自負額、刪減給付項目，將社會風險轉嫁給個人。從行政院核給長期照顧十年計畫的經費越來越少，就知道，國民黨政府思以飢餓戰術來迫使人民接受長期照護保險的實施；進而引進營利事業加入長期照顧行列，以減輕政府經費負擔，任由長期照顧服務商品化。

行政院於 2012 年 10 月試探引進保險業進入長照產業。保險業者要求內政部鬆綁「財團法人」始得經營長照機構的限制。2013 年元月金管會修正發布《保險業資金辦理專案運用公共及社會福利事業投資管理辦法》，放寬保險業投資社會福利事業的限制。行政院遂要求內政部修正老人福利法，以配合壽險業者進入長期照顧產業營利。基本上，內政部基於社會福利主管機關的角色，頑強抗拒。然而，2013 年 7 月 23 日「衛生福利部」之後，被認為是推動長期照顧營利化的大好機會來臨。因為，衛生主管機關並不反對醫療照顧與社會照顧營利化。進一步，在 2013

年 6 月 21 日簽署的「兩岸服務貿易協議」中也把「健康與社會服務業」納入，開放中國資金經營身心障礙機構與小型老人照顧機構。屆時，長照服務已經不再是社會福利，而是「社會營利」。失能老人與身心障礙者成為商品，任由營利市場定價。目的是為了減輕政府財政負擔、創造企業獲利商機。有治理能力的政府，不會以開放本該非營利的人性照顧工作，給營利事業角逐。就像我們不接受出賣肉體與靈魂來謀取生計一樣莊嚴。

（二）幼兒教育與照顧私有化

民進黨執政之後，積極推動「幼托整合」，行政院於 2007 年 5 月 23 日將「兒童教育及照顧法（草案）」函送立法院審議。私立幼教業者積極遊說立委阻擾該法案的通過，理由是擔心幼兒教育與照顧公共化。李慶安委員配合私立幼教業者演出大力阻擾該法案通過的戲碼，使該草案並未於立法院第 6 屆第 6 會期通過。國民黨堅持主張幼兒教育與照顧私有化，也是相同的邏輯。直到國民黨再度執政後，立法院於 2011 年 6 月 10 日審查通過改名「幼兒教育及照顧法草案」。新通過的法律採納幼教界的意見，將 2 歲以下的托嬰管理、家庭式幼兒照顧、保母管理等偏向兒童照顧的條文剔除，也將兒童的課後照顧管理拿掉，使得這部法律變成只是一部「幼兒園」的管理辦法而已。國民黨政府無意提供托兒公共化所需經費，讓家長自行到托兒市場去購買高價的照顧服務；又以消費者自由選擇、創造照顧服務產業之名，將兒童照顧責任家庭化，兒童照顧市場私有化。國家應支持家庭的照顧責任被推得一乾二淨，卻要求家庭生育、養育出可供資本主義市場需求的人力。

四、錯亂社會福利制度

（一）老農津貼與國民年金脫鉤

1995 年通過的老農津貼，從 2004 年起，每到選舉必成為候選人加碼的福利政見。2004 年總統選舉，陳水扁首先提出加碼一千。2005 年縣市長、縣市議員、鄉鎮市長三合一選舉，國民黨搶先提出加碼一千。2007 年總統選舉前，國民黨、民進黨同時又提出加碼一千。然而，總算在 2007 國民年金法通過時將老農津貼納入國民年金制度中，切斷往後老農津貼繼續加碼的念頭。

遺憾的是，為了實現馬總統於選舉期間承諾當選後會持續加碼老農津貼。立法院院會於 2008 年 7 月 18 日火速三讀通過「國民年金法部分條文修正案」，將老農津貼與國民年金制脫鉤，不再將農民納為國民年金保險的當然被保險人。造成 2012 年總統選舉蔡英文、馬英九再度競相以加碼老農津貼為選舉政見的惡因。馬

總統於 2011 年 10 月 18 日宣布老農津貼與八項福利津貼(其實大部分是社會救助)將建立制度化調整機制，避免每逢選舉就民粹式加碼。所有福利津貼一律依消費者物價指數 (CPI) 每 4 年調漲一次；老農津貼新增申請者排富條款。據此，老農津貼加碼額度為 316 元。結果，國民黨農業縣立委選人情譁然，選民壓力蜂擁而至。不出所料，馬政府於 11 月 17 日決議調高老農津貼一千元，破壞社會福利制度化莫過於此。

(二) 勞保年金亂改革

2007 年 5 月 10 日行政院完成國民年金法、勞工保險條例修正 (勞保年金化) (草案) 送立法院審議。為避免國年年金與勞保年金產生競合，國民年金給付與以職業團體身分加入勞保者的年金給付的額度相同。國民黨佔多數的立法院不願看到民進黨執政的業績，未能讓勞保年金化法案通過。原草案設計的保費計算是以被保險人當月之月投保金額薪資的 6.5% 至 11% 擬訂，年資給付率為 1.3%。之所以會從 6.5% 起跳，是因為當時的費率已達 6.21%，而最高費率到 11%，是因為依精算結果，現行普通事故保險費率需 11.23% 才夠，且年金成本較一次金為高，故基於財務自給自足原則與年金財務需求考量，而修正現行費率制度。相對地，拉長年金給付與老年一次金給付之平均月投保薪資平均計算。但是，2008 年 7 月 17 日立法院通過國民黨修正自民進黨執政時期提出的勞保年金化版本，於 2009 年 1 月 1 日實施。但為討好職業團體勞工，其中將年資給付率提高到 1.55%，致使原為國民年金的納保對象大部分轉以職業團體身分加入勞工保險，使國民年金牆腳幾乎被淘空。同時，勞工保險財務也因此失衡。錯亂制度的是馬政府，然而，2012 年底啟動的年金改革，其中涉及勞工老年給付的部分，要改革的竟然是自己 2008 年 7 月所犯下的錯誤政策，可見馬政府錯亂制度之能事。

(三) 社會住宅變成合宜住宅

為了因應高房價的質疑，行政院「改善庶民生活行動方案」(2010)，打算在機場捷運 A7 站，也就是桃園龜山興建 3960 戶合宜住宅，其中 5% 作為出租之用；另在板橋浮洲地區推出 4,480 戶合宜住宅，其中 10%、448 戶作為出租住宅。此外，2011 年又推出「健全房屋市場方案」。針對「社會住宅推動聯盟」所倡議的社會住宅，行政院的回應並不積極，還是偏好以房屋租金補貼、興建合宜住宅出售的市場導向政策。

同時，2010 年底五都選舉正酣，內政部公佈「社會住宅實施方案」第一批選址地點，包括萬華青年段、松山寶清段、三重大同南段、三重同安厝段、中和秀

峰段等五處基地，面積共 30,316 平方公尺，預估可興建 1661 戶，預訂於 100 年 12 月底前動工，完工後將優先開放社會經濟弱勢者申請租用。然而，開工期已過，5 處社會住宅基地尚未開工。內政部營建署又聲稱將於 2012 年底前開工。開工時間也已過期。

2012 年 3 月 30 日，內政部長李鴻源在立法院內政委員會進行專題報告，明確表示，由於政府缺錢、空屋率高，政府將改成鼓勵「租」，而不是鼓勵「買」；利用現有空屋，而不是蓋屋。未來合宜住宅、現代住宅及社會住宅的新建，全部喊卡。未來政府將扮演房屋媒合角色，而不是供給者。

本來是用來解決買不起房屋的弱勢者的社會住宅，到了馬政府手上變成合宜住宅、現代住宅等錯亂的概念。而社會住宅的承諾只是選舉時的高明騙術。

顯示，馬政府上臺迄今，許多民進黨執政時期所推出的良善社會福利政策，不是倒退、停擺，就是錯亂。而國民黨於選舉期間推出的政見，不是跳票，就是不可行。難怪人民對馬政府抱怨連連。

伍、展望未來的社會福利政策

一、臺灣社會面臨的挑戰

臺灣社會在未來十年面對諸多結構上的挑戰。首先，全球化將繼續弱化國家統治能力。而臺灣在面對全球化過程中，獨特的區域經驗，即是離中國太近，又與中國有語言、文化的相近性，使得中國因素成為影響臺灣政治、經濟、社會發展最大的因素。

其次，後工業化將繼續創造新的社會風險。例如：家庭關係失調使家庭暴力增多、婦女勞參與率提升使工作與家庭失衡、產業結構改變使中高齡與青年失業率升高等。

第三，人口快速老化。到 2025 年老人人口將占總人口的五分之一。老人的健康、社會照顧、教育較早啟動，而社會參與、住宅、交通、休閒、消費等議題，都還只是起步，距離滿足老人生活所需尚遠。

第四，少子女化。臺灣要回到每年生育 20 萬新生嬰兒的年代可能性不高，除非有更有效的人口與家庭政策。超低生育率將加速人口老化、影響性別失衡、使人口負成長、勞動供給不足、勞動力銀灰化（graying of the workforce）、人際關係改變。

第五，家庭結構變遷。家戶規模持續縮小、家庭組成核心化、有偶率下降、離婚率升高、單親家戶增加。這些都將使生育率下滑、家庭照顧能力下降。

第六，跨國婚姻。雖然跨國婚姻率已趨緩，但將近 50 萬的外籍配偶與其生育的超過 30 萬的子女，仍是這個社會的重大議題，尤其其中有三分之二來自中國。由於迎娶外籍配偶的臺灣男子有較高比率的人在家庭經濟、身體條件，社會支持網絡等方面較差；再加上外其配偶語言、文化、教育水平、年齡等差異，其所生育子女發展遲緩，學校適應、生活適應的問題相對較嚴重。一旦其間出現政治的挑釁，可能激發嚴重的社會對立。我們有義務讓種族自殺的焦慮降到最低。社會福利、教育、就業將扮演非常重要的角色。

第七，貧富差距擴大。臺灣的貧富差距不只發生在家戶間，也存在於地域間。貧富差距之所以日漸擴大，主要是最低所得家戶組的所得成長緩慢；以及城鄉發展失衡。所得差距必須以社會福利與稅制來縮短，而無法靠自由市場經濟來解決。而我國稅收占國民生產毛額的比率實在太低，根本無法發揮所得重分配的效果。

最後，財政赤字。依財政部統計，截至民國 101 年底，我國中央政府一年以上債務餘額為 5 兆 215 億 1650 萬元，占國內生產毛額的 36.17%。雖然，尚未超過公共債務法第 4 條第 1 項規定 40% 的債務上限。若加上各級政府一年以上債務餘額則已高達 5 兆 6511 億 6100 萬元，國債已占國內生產毛額的 40.61%。何況，還有龐大的潛藏性債務高達 14 兆 9052 億，其中中央政府 11 兆 5872 億，地方政府 3 兆 3176 億。

二、社會福利如何回應？

當務之急，首先是重新檢討社會安全體系，逐年微調降低給付水準、適度調高保險費率、延長工作年資、彈性退休年齡、縮短職業別保費與給付的差距，以利社會團結，並逐年降低社會安全基金的潛藏債務。

其次，積極推動活力老化政策，壓縮疾病臥床期間；同時，加速建立長期照顧服務輸送體系，以因應高齡社會的來臨。但非依賴營利化的企業投資，更不能依靠長期照顧體系比我們落後的中國業者。企業進入老人與身心障礙服務是以營利為目的，而非為了展現照顧老人與身心障礙者慈善胸懷。一旦無利可圖，企業就撤走，政府只能徒呼奈何。若要留住企業，必須忍受員工低薪、低工作品質、低服務品質、高價格、政府補貼等，最後將由誰買單？至為清楚。

第三，完善公共學前兒童教育與照顧體系，減輕家庭照顧負擔；適度延長親職假期間，排除婦女復職障礙；開辦兒童津貼，並逐年提高領取額度與年齡，讓生育率提高成為可能。

第四，建立以家庭為中心、以社區為基礎的社會服務體系，支持家庭教育、養育、照顧功能；同時將外籍配偶家庭服務納入，避免標籤化、邊緣化外籍配偶家庭；推廣多元文化價值，建立一個族群互相尊重的包容社會。

第五，創造就業機會，翻轉成長導向的經濟發展，逐漸調整為就業導向的經濟發展；因應工作貧窮人口的增加，適度調高基本工資。逐年減量外籍看護工人數，創造本國長期照顧人力就業機會。

第六，重整公部門社會服務體系，擴大社會局（處）編制，補強社會工作人力，修正過去以約聘僱人力為主的社會服務體系，改正社會行政人力與社會工作人力不當的分工；鼓勵社會局（處）首長聘用專業社會工作/社會福利專才，調整社會福利行政體質；重新檢討公私部門分工，將事涉公權力行使、人民身家性命安全的業務，收回由政府自行提供服務；全面檢討公私伙伴關係，改善過度評鑑的無所不評制度，期使真正實現創新服務、提升品質、降低成本、社會參與、充權人民、協力前進的效果。

第七，調整中央統籌分配稅款比率，將更多資源投注在資源相對匱乏窮的縣市；藉由資源挹注、輔導、評鑑，達成逐年縮小城鄉社會福利資源差距的目標。

第八，改革稅制，有所得就應課稅、高所得課高稅、低所得不課稅，將過度依賴薪資所得稅的稅制，逐漸向資本利得稅方向調整，以實現稅制公平正義，縮短貧富差距。

基於青年失業率不斷升高、工作貧窮人口增加、貧富差距持續擴大、移民家庭增多，給了支持弱勢者的政黨新的執政機會，同時也帶動右翼排外極端政黨的崛起，特別是歐洲國家。2013年5月19日，一向被譽為人間天堂、友善移民國家的瑞典，在1993年之後，二度發生街頭暴動，都是因為移民造成的種族歧視、失業與社會福利緊縮造成。面對社會問題叢生與財政困境，局勢出現「擯節派」與「擴張派」的拉扯。對失業者、工作貧窮人口、移民家庭、勞工家庭來說，擯節政策即是縮小政府公共投資、緊縮社會福利支出、減少社會方案的同義字，其結果將是使失業率持續升高、中低所得家庭生活品質不斷下滑。緊縮雖然對降低財政赤字有幫助，但是，反對者的道理很簡單，富人仍有大魚大肉可吃，卻要勞工共體時艱，當然難以說服勞工。比較好的作法應是減少不必要的浪費、改正錯誤的投資、提升政治的廉能與效率、健全社會安全體制，才可能獲得人民普遍的支持。趁臺灣的處境還未像希臘一樣艱難的時候，及早做準備，才不會苦日子一來，舉國上下手足無措。

參考書目

- 王甫昌（1994）族群同化與動員：臺灣民眾政黨支持之分析。《中央研究院民族學研究所集刊》，77期，頁1-34。
- 王塗發、林向愷、林萬億（2002）臺灣經濟-社會-環境規劃模式之建立，行政院經濟建設委員會委託研究。
- 王順民（2011）關於黃金十年公義社會願景之評論，2011年10月18日，《國政評論》。國家政策研究基金會。
- 行政院經濟建設委員會（2008）挑戰2008：國家發展重點計畫。
- 民主進步黨（1993）公平正義的福利國：民主進步黨的社會福利政策。民主進步黨政策白皮書。
- 李明璫（1996）國家機器、政治轉型與社會福利—以老人年金議題之發展1992-1995為例。國立清華大學社會人類學研究所碩士論文。
- 吳介民（2001）解除克勞塞維茲的魔咒。論文發表於中研院社會學所《組織、認同與運動者：台灣社會運動研究》研討會，2001年6月21日。
- 吳乃德，（1993）國家認同與政黨支持，《中央研究院民族學研究所集刊》，第74卷，頁33-61。
- 吳乃德（1997）檳榔和拖鞋，西裝及皮鞋：台灣階級流動的族群差異及原因。《台灣社會學研究》，第1卷，頁137-167。
- 林向愷（1998）社會福利政策與國家經濟發展之關係，論文發表於《第二次全國社會福利會議》，臺北。
- 林佳龍（1989）威權侍從政體下的台灣反對運動—民進黨社會基礎的政治解釋，《台灣社會研究季刊》，2(1): 117-143。
- 林忠正（1995）經濟發展與社會福利，編入林萬億主編《臺灣的社會福利：民間觀點》。臺北：五南出版。
- 林萬億（1991）社會民主之路或企業自由主義：臺灣福利國家的抉擇，論文發表於《全國民間經濟會議》，民主進步黨中央黨部舉辦，2月22-24日。臺北：臺灣大學法學院。
- 林萬億（1993）論國內三黨的社經基礎。自由時報。8月29日。
- 林萬億（1995a）福利國。臺北：前衛出版。

- 林萬億（1995b）論中國國民黨的福利觀，編入林萬億主編《臺灣的社會福利：民間觀點》。臺北：五南出版。
- 林萬億（2000）社會抗爭、政治權力資源與社會福利政策的發展，編入蕭新煌、林國明主編《臺灣的社會福利運動》。臺北：巨流出版。頁 71-134。
- 林萬億（2002）我國社會行政組織調整方向之研究，《國家政策季刊》，創刊號，頁 145-166。
- 林萬億（2006）論我國衛生及社會安全部的組織設計，《社區發展季刊》，113 期，頁 12-24。
- 林萬億（2010）建構以家庭為中心、社區為基礎的社會福利服務體系，《社區發展季刊》，129 期，頁 20-51。
- 林萬億（2012）臺灣的社會福利：歷史與制度的分析。臺北：五南出版。
- 胡佛、游盈隆，（1984）選民的黨派選擇：態度取向及個人背景的分析，《政治學報》，12: 1-59。
- 洪瑞兒（2006）身心功能障礙者福利與服務評估機制、流程與服務需求評估指標之研究。內政部委託研究。
- 新臺灣助選團編印（1992）福利國答客問。
- 敬老年金行動聯盟編印（1993）敬老年金問答手冊。
- 陳水扁總統競選指揮中心（2000）5 婦女政策。
- 陳陸輝、陳映男（2012）臺灣主要政黨社會基礎的持續與變遷，論文發表於《政黨轉型與政治發展》學術研討會，9 月 22 日，深圳：深圳大學當代中國研究所。
- 薛琦（1997）貧窮、就業與社會福利，論文發表於《跨世紀的臺灣社會福利發展》，臺北。
- 蔡吉源（1997）社會福利支出對臺灣總體經濟的影響，臺北：中研院人文社會科學研究所。
- 楊秀娟(2002) 如何健全社會福利之組織體系，論文發表於《全國社會福利會議北區座談會》，91 年 5 月 5 日。
- 鄭聖隆（2003）臺灣的階級投票研究。國立政治大學政治學研究所碩士論文。
- 臺灣勞工陣線（2004）輕鬆讀退休金。

- Alesina, A. & Rodrik, D. (1994) Distribution Politics and Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 465-490.
- Benabou, R. (1996) Inequality and Growth. NYU, *NEBR, Working Paper*.
- Castles, F.G. (1982) *The impact of parties: Politics and policies in democratic capitalist states*. Sage Publications (CA).
- Esping-Andersen, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Evans, G. (2000) The Continued Significance of Class Voting. *Annual Review of Political Science*, 3: 401-417.
- Giddens, A. (1994) *Beyond Left and Right-- the Future of Radical Politics*. Cambridge: Polity.
- Giddens, A. (1998) *The Third Way*, Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (2000) *The Third and its Critics*, Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (2001) *The Global Third Way Debates*, Cambridge: Polity Press.
- Jenson, J. (2004) Changing the Paradigm: Family Responsibility or Investing in Children, *Canadian Journal of Sociology*, 29:2, 169-192.
- Hicks, A. and Misra, J. (1993) Political resources and the growth of welfare in affluent capitalist democracies, 1960-1982. *American Journal of Sociology*, 99(3), 668-710.
- Hicks, A., Misra, J. and Ng, T.N. (1995) The programmatic emergence of the social security state. *American Sociological Review*, 60, 329-349.
- Hicks, A., and Swank, D. (1984) On the political economy of welfare expansion. *Comparative Political Studies*, 17 (1):81-119.
- Huber, E., Ragin, C., and Stephens, J. D. (1993) Social democracy, Christian democracy, constitutional structure, and the welfare state. *American Journal of Sociology*, 99(3), 711-749.
- Huber, E. and Stephens, J. D. (1993) Political Parties and Public Pensions: a quantitative analysis, *Acta Sociologica*, 36(4), 309-326.
- Huber, E. and Stephens, J. (2001) *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and policies in global markets*. Chicago: University of Chicago Press.

- Iversen, T. and Stephens, J. (2008) Partisan Politics, the Welfare State, and three Worlds of Human Capital Formation, *Comparative Political Studies*, 41:4/5, 600-637.
- Korpi, W. (1980) Social Policy and Distribution Conflict in the Capitalist Democracies: A Preliminary Comparative Framework, *Western European Politics*, 4 (February), 296-316.
- Korpi, W. (1989) Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social rights during Sickness in Eighteen OECD Countries since 1930, *American Sociological Review*, 54, 309-28.
- Korpi, W. and Shalev, M. (1980) Strikes, Power, and Politics in the Western Nations, 1900- 1976, *Political Power and Social Theory*, 1, 301-34.
- Lin, Wan-I (2013) The Aging Society and Social Policy in Taiwan, *New Challenges for Maturing Democracies in Taiwan and Korea*, Larry Diamond and Gi-Wook Shin (eds.), Palo Alto, CA: Stanford University Press. Ch.10.
- Seeleib-Kaiser, M., van Dyk, S., and Roggenkamp, M. (2008) *Party Politics and Social Welfare: comparing Christian and Social Democracy in Austria, Germany and the Netherlands*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Stephens, J. (1979) *The Transition from Capitalism to Socialism*. London: Macmillan.
- van Kersbergen, K. (1997) *Social Capitalism: a Study of Christian Democracy and the Welfare State*. London: Routledge.
- Wilensky, H. (1981) Leftism, Catholicism, and Democratic Corporatism: the role of political parties in recent welfare development, in P. Flora and A. Heidenheimer (eds.) *The Development of Welfare States in Western Europe and North America*. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Persson, T. & Tabellini, G. (1996) Is Inequality Harmful Growth? Theory and evidence, *American Economic Review*, 84,600-621.
- Powell, M. (ed.) (2002). *Evaluating New Labour's Welfare Reforms*, Bristol: Policy Press.
- Pierson, P. (1994) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.

