

民意導向與福利迷思：

第五屆新科立委候選人社福政見的初步考察

王順民

立法院不該是地方利益的代言機構，而應該是一個整體國家的國事論壇；思考的應該只有一種國家利益，而不是許多的地方偏見。

Edmund Burke

一、前言：從公共選擇 (Public Choice) 的觀點來探究民意、選舉、政見以及建構美好的社會

基本上，公共選擇理論 (public choice theory) 經常被視為是用以反制福利國家擴張的論述基石。這是因為：當人們在經濟性市場的機能底下，個人的決策會權衡到成本與利益之間的利害關係，不過，如果是位處於政治性市場相關議題利益的磋商、協調時，那麼，一則要求個別選民必須能夠全盤地考量到政府未來施政的全

部範圍，這似乎是不太合理；連帶地，也甚少有人會翔實地考量到公共政策施行之後的全面性後果，準此，單一個別選民的「邊際影響力」(marginal impact) 實際上是有限的，同時一種對於公共事務決策之深思熟慮的機會成本的計算也是不能理解的。(Olson, 1982) 顯然，在這樣的情境底下，沒有任何理性的行動者可以將個人的思慮加進於政府集體的決策之中。

除此之外，政府也可能透過對經濟的若干管制像是降低通貨膨脹、失業現象與極大化個人的所得；以及擴張公共服務的項目給付，藉此贏得下一次的選舉勝利，換言之，在這裡取得政權的政府以及擁有選票的選民彼此之間建立起一種「政治性的交易循環」(a political business cycle)，如此一來，不僅誤導了選民，同時，也因為政府不當的干預而破壞了經濟長期性的穩定，並且可能會增加國家的負擔。(Pierson, 1991) 就此而言，在政府與民眾兩者之間當有其存在著中介機制設計 (intermediary) 的必要性，亦即，

還是要還原回到民主政治之監督政治與制衡政治的運作常軌裡，而這其中民主代議士國會立法委員的選舉及其相關承諾作為的考察，便有其論述探究的正當性。

從選制上來看，台灣地區的立法委員選舉採行的是「單記不可讓渡複數選區制」，亦即，在一個選區裡有二個或多個席次的當選名額底下，立委候選人競選時的最佳策略除了是向中心靠攏藉此吸引多數中間選民的支持和認同以外，也有可能以滿足某些特定選民族群的偏好來作為選戰策略的區隔。(Johnson, 1991；朱美珍，一九九六；薄慶玖，一九九五)就此而言，立委候選人的政見內容自然會是形色不一與包羅萬象，不過，如果是相應於憲法所賦予立法委員本身立法權、預算審議權、審查行政命令是否違法權等等的職權，那麼，攸關到公共事務的議題論述仍然還是用以檢視立委候選人各項政見內容的主要判準。

總之，公職候選人競選時所羅列的社會福利政見，相當程度上正是試圖將眾多選民個別性的需要轉換成爲整個社會集體性的需要，隨後再運用社會性的手段來加以滿足。就此而言，社會福利政見理當是作爲一種理想的對話情境(ideal speech situation)，藉以提供包括候選人與選民、政黨與政黨以及個人與國家彼此之間來思索如何建構美好社會的共同論述場景。當然，我們也必須認清：扣緊臺灣地區特有的選舉生態，這使得政見內容本身總是宣稱意義大於實質作用，同時，政見內容也不是決定候選人當選與否的重要因素。(王順民，二〇〇一a、一九九三)不過，即便如此，在民主

選舉的嘉年華會裡，各式各樣政見內容的訴求相當程度上還是說明了政見本身兼具有賣點的炒作效應，連帶地，社會福利政見背後也可傳達出當下眼前國人的福利認知、福利迷思、福利異化以及其所隱含的結構性意義。

一、社會安全制度釋義及其項目範疇 概述

基本上，對於社福政見的分析論述可以分成理性取向(rational approach)以及政治取向(political approach)兩種(Dinillo, 1995)。這其中前者係以權責相應的理性觀點出發，亦即，主要是在憲法所賦予立法委員權職底下，提出相與對應的政見訴求。至於，政治取向的分析取向主要是探究社福政見背後所實有的政經意涵(politics)，並且進一步地擴充、衍生社福政見各種預期與非預期性的後果(intended&unintended consequences)。顯然，在這個層次上已經超脫財政負擔、現實可行與否等等的工具性範疇的討論，而是涉及到某些社福政見的提列是否隱含著更大的意圖性。不過，我們還是有必要先將對於社福政見的論述分析擺回到社會安全制度上來看，方能更爲清楚地梳理出這些新科立委所提出各項社福政見承諾的可爲與不可爲、可行與不可行。

本質上，社會安全制度(social security system)的目的旨在於透過集體的力量以保障國民由生到死的生活，其作用是使勞動

者在遭遇到威脅其工資收入的風險事故時，仍然有足以維持個人和家庭基本生活的收入。因此，社會安全制度同時兼具經濟性與社會性的雙重意義。至於，建築在社會安全制度的社會立法則是包括有社會保險、公共救助以及就業輔導，藉此保障國民合理的經濟生活。除此之外，我國習慣上也將社會福利服務納入社會安全制度之中。

總而言之，社會安全是一種制度性的社會福利，其目的在於如何避免社會事故所造成的危機，至於，具體而微的實施項目則包括有社會保險體系、社會救助體系、福利服務體系以及福利津貼體系，顯然地，在這個層面上的社會安全比較是一種特定的與具體的制度措施與方案設計，而這作為我們觀照針砭新科立委各自社福政見訴求的切入點。

至於，社會保險 (social insurance) 乃是一種用以保障人民經濟生活安全的措施作為，因此，社會保險的內涵旨在於以立法為根據，由政府負責或授權辦理，並採取多數法則、危險分擔、費率精算、以及強制納保等等的保險原則，藉此保障被保險人在遭遇到某種特定事故風險時的經濟安全。至於，社會保險依其所保障的事故可以分為職業傷害保險或勞工傷害賠償；老年、殘廢、遺囑（死亡）保險的健康給付；以及失業保險和年金保險。

其次，社會救助 (social assistance) 為社會保障體系中的最後一道防線，它是政府為了照顧低收入民眾，使其得以維持最低生活的一種社會福利措施。而此一措施的受惠者必須是要經過資產或財力的調查予以確認，同時救助的經費也完全是由政府以一般性的

稅收來加以支付，受助者本身並不需要負擔任何費用。以低收入戶的生活扶助為例，現行台灣地區提供了家庭生活補助、醫療補助、就業協助、急難救助、災害救助，以及包括機構收容、平價住宅、清寒獎學金、子女教育補助、托育優待、節日慰問和稅收減免等等不同的給付項目。

再者，福利服務又稱為社會服務 (social service) 專指與兒童、青少年、老人、身心障礙者、婦女、榮民、原住民、失業勞工、以及九二一災民等等相關組織和服務的提供。至於，這種為社會大眾謀福利的活動雖然兼具有滿足生活需要、確保人性尊嚴、維繫生存價值以及預防社會問題發生等諸多功能，但是，對象眾多、類別複雜以及內容分殊這點明出來福利服務的推動有其要面對的結構性限制。

最後，福利津貼 (welfare allowances) 誠屬於一種社會性補償性質，它主要是針對特定的居民或公民，不考慮其所得、就業或財產，而給予均等的現金，因此，福利津貼亦稱為「特定人口補助」 (demogrant)。(孫健忠，二〇〇一) 以此觀之，福利津貼它是與社會保險體系有著互為消長的對應關係，也就是說，當長治久安的社會保險體系尚未建立運作時，政府以一般的稅收來幫助某些特定的弱勢族群，像是敬老津貼、養老金、老年農民福利津貼、兒童津貼或殘障津貼、中低收入戶身心障礙者生活補助、以及中低收入老人生活津貼等等。準此，福利津貼是一種權利、義務不對等，亦即，是一種受益者不必繳交任何保費的福利措施，其功能僅在於提供較

低程度的所得維持保障效果。

表一：台閩地區社會安全支出狀況一覽表

	82	83	84	85	86	87	88	89
中低收入老人生活津貼： 億元 受益人數：萬人	-- --	17.9 8.8	109.9 31.5	155.7 27.3	105.9 15.7	89.8 19.2	99.9 19.1	104.3 20.5
老農津貼：億元 受益人數：萬人	-- --	-- --	56.3 31.5	124.3 36.6	142.1 42.6	157.4 44.2	243.3 58.8	231.9 63.6
福利受益金額：億元 受益人數：萬人	-- --	30.8 --	30.3 --	38.8 45.7	46.1 50.0	60.7 57.1	77.3 64.9	97.4 71.1
社會福利支出：億元	1,458	1,585	2,318	2,900	2,950	2,825	2,805	4,829
台閩地區社會保險 人數：萬人	1,224	1,261	1,912	2,004	2,049	2,076	2,109	2,140

年度：民國

資料來源：行政院主計處（WWW.DGBAS.GOV.TW）。（國情統計通報）

三、第五屆新科立委社會福利政見的

綜合考察

在這一次的第五屆立法委員選舉，我們將就一百六十八位新科的區域立委（扣除不分區、僑選、平地原住民與山地原住民立委）在選舉公報中所登載的社福政見內容，就其社會福利的概念探討、具體作為以及未來展望做完整的歸類與分析。至於，分別扣緊著上述社會安全制度釋義及其項目範疇的界定，那麼，這些新科立委在社會保險體系、社會救助體系、福利服務體系、以及福利津貼體系方面的各項社福政見主張，則可以進一步地細分成（資料來源，第五屆立法委員選舉公報）：

（一）與「社會保險體系」相關聯的社福政見主張：

1. 檢討「全民健保法」及其施行情形。
2. 推動「兒童福利法」修法。
3. 催生「兩性工作平等法」。
4. 推動「中華民國退伍軍人福利法」立法。
5. 加重侵害婦幼刑責。
6. 制定「失業保險法」。
7. 制定「就業保險法」。
8. 勞工退休金改為個人儲戶制或年金制。
9. 推動修改「勞動基準法」。

10. 制定女性就業權益保障法。
11. 制定「大量解僱勞工保護法」。
12. 強化「家庭暴力防治法」，保障婦幼安全。
13. 修改「性侵害防制條例」。
14. 爭取單親家庭減免百分之五十所得稅，全力推動早日完成立法。

15. 推動成立少年兒童福利部，關懷受虐兒、中輟生。
16. 制定青少年發展規章，每年發佈青少年政策白皮書。
17. 推動「身心障礙者保護法」之修定，維護身心障礙者之合法權益及生活。

18. 推動農民年金制度。
 19. 推動國民年金制度。
 20. 推動「社會福利基本法」。
 21. 建議中央成立社會福利部以健全社福制度。
- (二)與「社會救助體系」相關聯的社福政見主張：
1. 補助中低收入戶多元入學方案學校申請報名費。
 2. 提高中低收入戶補助額度。
 3. 中低收入戶子女免費托育或補助幼稚教育費。
- (三)與「福利服務體系」相關聯的社福政見主張：
1. 反對裁撤退輔會，以維護積極服務榮民並保障其權益。
 2. 落實眷村改建條例，促進眷村改建。
 3. 廣設特殊教育資源中心，確保身心障礙學童受教權。

4. 提供獨居老人各項服務例如熱食、醫療、居家照護等。
5. 推動社區養護制度，政府釋出公地，以公有民營廣建社區養護機構。

6. 增設公立小學安親班及幼稚園，解決婦女托育問題。
 7. 鼓勵企業設立員工子女托兒所，政府給予稅賦優惠。
 8. 編列預算加速九二一災區重建，妥善照顧災民。
 9. 擴大施行職業訓練券的適用範圍。
 10. 設置百億失業人口創業基金。
 11. 加強希望就業工程之就業僱用人數。
 12. 配合勞工學苑設立，鼓勵勞工從事在職進修。
 13. 督促成立婦女人力資源銀行，暢通就業管道。
 14. 加速進行九二一災後重建，妥善照顧災民。
 15. 鼓勵台商子弟在馬祖就讀。
- (四)與「福利津貼體系」相關聯的社福政見主張：
1. 實行老人津貼制度（爭取六十五歲以上老人每月領取三千元老人年金）。
 2. 設置青壯年創業投資基金，協助青壯年人創業。
 3. 反對調降軍公教優惠存款，維護軍公教福利。
 4. 提高單親家庭照顧津貼與「子女親屬撫養寬減額」。
 5. 發放托育津貼或提高給付金額。
 6. 六十五歲以上老人免部分負擔。
 7. 六歲以下兒童醫療免費。

8. 爭取實施婦女托育補助。
9. 支持發放生育補助津貼。
10. 支持發放殘障津貼。
11. 支持發放中低收入戶津貼。
12. 爭取放寬失業救濟金申請門檻。
13. 推動發放幼兒教育券。
14. 催生身心障礙者生活補助津貼或所得稅減免。
15. 對弱勢家庭學童營養午餐予以補助。

四、第五屆新科立委社會福利政見的

考察評述

底下，我們將就第五屆新科立委所提出來的社福政見主張，進一步探究背後所實有的意涵，對此，我們將分別就新科立委社福政見的綜合考察、政黨別考察、意識型態別、連任新任與否、地理行政區域以及分項議題別這幾個不同的角度切入，不過，必須要說明的是：在相關社福政見的統計上，語焉不詳以及過於空泛的主張（諸如健全與推動社會福利，保障勞工權益，加強對弱勢團體、榮民、農民、漁民及殘障人士之照顧；以及落實社會福利政策，推動全民養老退休制度，創造「福利無缺」的社會），即便是有牽涉到社會安全制度的意涵，我們也不予列計算；再者，由於立法委員的部分權

職是在於審查中央政府的年度預算，因此，如果是從中央政府社會歲出政事別的歸納與項目來看，那麼，直接攸關到社會保險、社會救助、福利服務、國民就業以及醫療保健的各項政見主張，這會是我們主要統計計算的歸類標準。

首先，在不含不分區、僑選、平地原住民與山地原住民在內的一百六十八位新科的區域立委，共計提出一八九則社福政見，合計新當選的立委每一個人大約提出一、一三則的社福政見。這其中依據比重的大小分別是社會保險政見（四〇・七％）、福利津貼政見（三〇・二％）、福利服務政見（二六・五％）、以及社會津貼政見（二・六五％）；不過，如果是計算福利津貼以及福利服務這兩項短期受益的政見訴求，那麼，這兩大類的社福政見訴求合計達所有政見數的五成六，這多少說明出：國會層級的選舉候選人的政見還是偏好於短線操作以及討好選民；連帶地，同時由於社會救助的權責性基本上係以地方責任為取向，再加上這些中低收入戶以及急難的個案並不具足成爲壓力團體，這自然使得社會救助政見無法獲得立委們的青睞。最後，由於立委本身並非是政策的執行者亦無編列預算的權限，這使得在相關社會福利政見的提列主張上，還是深具監督與督促的作用，準此，新科立委對於社會變遷所衍生出來的各項福利需求的問題意識以及意義解讀，這才是用以檢視立委社福政見良窳的重要判準。

表二：第五屆新科區域立委社福政見的綜合考察 單位：則

合計	連江縣	金門縣	台東縣	花蓮縣	澎湖縣	屏東縣	高雄縣	台南市	台南縣	嘉義市	嘉義縣	雲林縣	南投縣	彰化縣	台中市	台中縣	苗栗縣	新竹市	新竹縣	桃園縣	宜蘭縣	基隆市	台北縣	高雄市	台北市	社會保險 見政	社會救助 見政	福利服務 見政	福利津貼 見政	小計
77 (40.7%)	0	0	0	0	1	4	2	6	4	3	0	3	2	5	4	4	2	1	0	4	6	0	5	10	11					
5 (2.65%)	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0					
50 (26.5%)	1	0	1	2	0	8	3	1	5	3	0	0	1	3	3	1	1	3	0	4	2	0	5	1	2					
51 (30.2%)	0	0	0	1	0	1	4	3	7	1	1	3	2	0	4	2	1	0	2	2	6	0	11	2	4					
189	1	0	1	4	1	13	9	10	17	7	1	6	5	8	11	7	4	4	2	10	14	0	24	13	17					

按：表中的台北市為二個選區的合計；高雄市為二個選區的合計；台北縣為三個選區的合計。

原始資料來源：第五屆立法委員選舉公報，二〇〇一。

其次，就政黨別這個變項屬性來看這些新科區域立委社福政見數量上的差異情形，那麼，大體上個別縣市不同黨籍立委的社福政見訴求，彼此之間的差異性並不是很凸顯，這其中民進黨籍的立委在高雄市、宜蘭縣、彰化縣，以及台南市這四個縣市的社福政見數量大幅度超過國民黨，而國民黨籍則是僅有嘉義市一地領先民進黨；至於，在扣除花蓮縣與連江縣少數當選名額的情況下，親民黨籍立委的社福政見數量只有在新竹市和高雄縣兩地小幅地勝過國、民兩黨。

不過，在這裡要說明的是：這些的差異情形主要還是取決於結構性的限制，亦即，民進黨在社福政見數量上普遍勝出的主要關鍵，還是因為民進黨籍立委有較多上榜的立委席次所致（扣除不分區、僑選、平地原住民與山地原住民之後新科的區域立委，這其中民進黨籍有六十九名席次、國民黨籍有四十九名席次、親民黨籍有三十三名席次、新黨黨籍有一名席次、台灣團結聯盟有八名席次、無黨籍有八名席次）。

再者，如果是就政治意識型態別來看第五屆新科區域立委的社福政見數量差異，那麼，包括國民黨與親民黨的「泛藍系」則是以一〇二則的社福政見數量領先民主進步黨以及台灣團結聯盟在內的「泛綠系」的八十六則，至於，這種差異性主要也是因為「泛藍系」加總之後擁有八十二席位的立委名額。

表三：第五屆新科區域立委社福政見的一般性考察——按黨籍別

縣化彰	市中台	縣中台	縣栗苗	市竹新	縣竹新	縣園桃	縣蘭宜	市隆基	縣北台	市雄高	市北台	
親國民 民進 黨黨	台親國民 灣民進 黨黨	親國民 民進 黨黨	親國民 民進 黨黨	親國民 民進 黨黨	親國民 民進 黨黨	親國民 民進 黨黨	親國民 民進 黨黨	親國民 民進 黨黨	無台親國民 籍灣民進 黨黨	台親國民 灣民進 黨黨	無台親國民 籍灣民進 黨黨	社會保險政見
005	0211	031	020	100	000	022	204	000	00311	1207	00245	
000	0000	000	000	000	000	000	000	000	01110	0000	00000	社會救助政見
012	0120	001	010	210	000	040	002	000	00320	0010	00200	福利服務政見
000	0004	110	010	000	002	011	006	000	01235	0002	01210	福利津貼政見
017	0335	142	040	310	002	073	2012	000	02976	1219	01655	小計

單位：則

原始資料來源：第五屆立法委員選舉公報，二〇〇一。
按：表中的台北市為二個選區的合計；高雄市為二個選區的合計；台北縣為三個選區的合計。

縣江連	縣門金	縣東台	縣蓮花	縣湖澎	縣東屏	縣雄高	市南台	縣南台	市義嘉	縣義嘉	縣林雲	縣投南	
親民黨	新黨	國民黨	親民黨	無黨籍	無黨籍	台親國民 灣民進 黨黨	台親國民 灣民進 黨黨	親國民 民進 黨黨	親國民 民進 黨黨	國民黨	無黨籍	親國民 民進 黨黨	親國民 民進 黨黨
0	0	0	00	1031	0101	006	022	30000	030002				
0	0	0	10	0000	0000	0000	010	00000	000000				
1	0	1	20	0035	0210	001	122	30000	000001				
0	0	0	10	0010	1120	201	034	10001	111020				
1	0	1	40	1076	1431	208	188	70001	141023				

不過，如果是就社會保險、社會救助、福利服務、以及福利津貼等等個別的政見訴求來看，那麼，「泛藍系」新科立委的社福政見訴求則是集中在福利服務範疇上，亦即，強調項目別(categorical)像是婦女、兒童以及特別是榮民的對象類別性福利，依然還是「泛藍系」社福政見的特色，當然，這多少再一次彰顯出「泛藍系」背後所負載照顧特定族群的歷史包袱。

準此，這一次新科立委的社福政見，雖然並沒有出現像是以往那麼強烈的福利意識形態的爭議與歧見(朱美珍，一九九六；王順民，一九九二)，但是，從政見的提列到選後的結果，這種集體行動的邏輯所產生次佳選擇的後果，主要還是凸顯出政府本身是立委所化身代言的各種利益團體較競的場域，並且在為了滿足少數、特殊與組織性利益團體各種索求的同時，日後相關政策的成本卻是被加諸在一般民眾的身上。特別是在這種「選票交易」(vote-trading)以及「政治壓力優勢展現」(political activism)的環境氛圍裡，這使得各項的福利擴張不是迫切、必需的就是被過度的期待。(Tuillock - 1976)

至於，如果是從不同政黨別來看個別社福政見的特殊意義，那麼，擁有較多席位的民進黨自然是在社福政見總數量上會超過其它的政黨，這其中又以社會保險和福利津貼這兩個福利範疇的差異性較為明顯。至於，對照於社會保險的政見訴求說明了：一則長治久安的社會保險制度規劃已經成為立委思考保障民眾福祉的思考準則，至於，取得執政權的民進黨，相較於以往在野身份參與選舉

時的社福政見訴求，多少也點明出來民進黨也如同一般福利國家政黨運作的發展經驗，已經是兼具有作為執政黨之保守性福利意識的固有特性。(Skocpol and Ikenberry, 1983)

表五：各個政黨區域立委社福政見一覽表

	民進黨	國民黨	親民黨	台聯黨	新黨	無黨籍
社會保險政見	38	24	13	1	0	1
社會救助政見	0	2	2	1	0	0
福利服務政見	14	22	14	0	0	0
福利津貼政見	27	15	10	5	0	0
合計	79	63	39	7	0	0

單位：則

原始資料來源：第五屆立法委員選舉公報，(100)。

表六：連任與新任黨籍區域立委社福政見一覽表

單位：人

	民進黨	國民黨	親民黨
連任有提社福政見 並無社福政見	23 11	16 18	7 4
新任有提社福政見 並無社福政見	13 22	5 10	9 13

原始資料來源：第五屆立法委員選舉公報，(100)。

連帶地，如果是從連任與新任作為切割的標準，那麼，總體來看，由於親民黨當選的名額較少，因此，總體來看，就連任與新任以及有無提出社福政見這兩項指標的對照比較，親民黨的表现是較為突出的，不過，這主要還是僅以有無提出社福政見來作為二分的比較基準，至於，如果是更進一步參照各個政黨區域立委社福政見的數量（表五），那麼，親民黨新科立委在社福政見訴求上的整體表現反而是較居於劣勢的。

表七：連任與新任區域立委社福政見一覽表 單位：則

合計	新任立委	連任立委	社會保險 政見	社會救助 政見	福利服務 政見	福利津貼 政見	小計
75	32	43					
4	2	2					
50	25	25					
52	27	25					
181	86	95					

按：表中僅限民進黨、國民黨與親民黨。

原始資料來源：第五屆立法委員選舉公報，二〇〇一。

至於，更進一步將連任與新任的指標放在社會安全制度的個別項目訴求上，那麼，連任的立委是比較看重社福政見，特別是合乎立委本身修法權責的社會保險政見訴求，至於，福利服務以及福利津貼這兩大類佔有五成六的比重，同時也說明了無論是連任還是新

任的立委還是沒有漠視這些特定族群背後所隱含的選票加分效應。

表八：第五屆新科區域立委社福政見一覽表 單位：人

比 例	無提出任何 社福政見	當 選 人 數	民 進 黨	國 民 黨	親 民 黨	台 聯 黨	新 黨	無 黨 籍
52.2%	36	69						
42.9%	21	49						
48.5%	16	33						
25.0%	2	8						
100.0%	1	1						
100.0%	8	8						

按：表中的當選人數扣除山地原住民與平地原住民和不分區、僑選代表。

原始資料來源：第五屆立法委員選舉公報，二〇〇一。

除此之外，如果是就個別政黨新科立委有無提出政見的整體對照來看，那麼，雖然是將有較多當選席位的因素考量進來，但是，有高達一半以上的民進黨新科立委並沒有提出任何一則的社福政見訴求，連帶地，也有一半的新科立委並沒有提出任何一則相關的社福政見主張，這多少還是彰顯出來社福政見並不是立委選戰策略的主要利器。

表九：第五屆新科立委社福政見之地理行政區域別一覽表

地區	社會保險政見	社會救助政見	福利服務政見	福利津貼政見	小計	應選名額
北部地區	27	3	16	25	71	73
中部地區	20	0	9	12	41	42
南部地區	30	1	21	19	71	48
東部地區	0	1	3	1	5	3
金馬地區	0	0	1	0	1	2

單位：則

按：北部地區包括台北縣市、基隆市、宜蘭縣、桃園縣、新竹縣市；

中部地區包括苗栗縣、台中縣市、彰化縣、南投縣、雲林縣；

南部地區包括嘉義縣市、台南縣市、高雄縣市、屏東縣、澎湖

縣；東部地區包括花蓮縣、台東縣；金馬地區包括金門縣、馬

祖縣。

原始資料來源：第五屆立法委員選舉公報，二〇〇一。

此外，從地理行政區域別來檢視第五屆新科立委的社福政見，那麼，北部地區與南部地區這兩個區塊的新科立委，所提出的社福政見數量是勢均力敵，不過，如果進一步對照這些區塊各自不同的應選名額，那麼，南部地區的新科立委所提出來的社福政見數量明顯是超出其它的行政區域，折算結果南部地區出身的新科立委每人提出一、四八則社福政見超出平均值一、一三則甚多，只不過，南部地區新科立委的社福政見還是以福利服務和福利津貼兩項合計佔

社福政見總數的五成六。

最後，如果是就個別社福政見的分項議題來看，在社會保險範疇的政見訴求上是以推動國民年金制度、檢討「全民健保」和催生「兩性工作平等法」居前三名，三個分項議題合計共佔社會保險政見數的四五·五%；在社會救助範疇的政見訴求上是以提高中低收入戶補助額度、中低收入戶子女免費托育或補助幼稚教育費為主；在福利服務範疇的政見訴求上是以落實眷村改建條例、增設安親班及幼稚園、推動社區養護制度、以及加強希望就業工程之就業僱用人數，分居前四名而這四個分項議題合計共佔福利服務政見數的五八%；以及在福利津貼範疇的政見訴求上是以實行老人津貼制度、推動幼兒教育津貼、發放兒童托育津貼略居前三名，三個分項議題合計共佔福利津貼政見數的六一·四%。

不過，值得注意的是如果就特定議題來看，那麼，「老人經濟安全」的議題是所有新科立委社福政見訴求的主要核心，總計佔整體社福政見數的二〇·一%，這其中又包括以津貼現金方式和國民年金兩種不同的手段主張；其次，涵括就業服務、職業訓練、以及失業保險的「就業安全」議題，也相當程度地反映在這一一次的立委選舉上，對此，面對迫切、時效性的失業與就業問題，這使得諸如制定「失業保險法」、「就業保險法」與「大量解僱勞工保護法」、加強希望就業工程之就業僱用人數、設置百億失業人口創業基金、督促成立婦女人力資源銀行、擴大施行職業訓練券的適用範圍、爭取放寬失業救濟金申請門檻、以及因應加入WTO的輔導就業對策等等不

表十：第五屆新科立委社福政見之個別範疇分項議題別一覽表

務服利福	見政助救會社	見政險保會社	疇範
增加強希望就業工程之就業僱用人數	小計	小計	分項議題小計
5	5	77	17
6	1	1	4
7	2	1	4
11	2	1	5
		1	6
		1	8
		1	10
		2	17
		2	
		3	
		3	
		3	
		3	
		4	
		4	
		5	
		5	
		6	
		8	
		10	

單位：則

總	見政貼津利福	見政
原始資料來源：第五屆立法委員選舉公報，二〇〇一。	小計	小計
189	57	50
	1	1
	1	1
	1	1
	1	1
	1	1
	1	1
	1	1
	2	2
	2	2
	2	2
	2	2
	2	2
	2	2
	2	2
	4	4
	5	5
	9	9
	21	21
		2
		2
		2
		2
		3
		4
		4

同的訴求主張，合計共佔所有社福政見數的一六·四%；最後，眷村改建問題、全民健保的檢討以及催生兩性工作平等法這三個分項議題，亦有其立委選舉社福政見訴求的能見度，這其中除卻對於現行全民健康保險制度的針砭以外，榮民與婦女這兩類族群的人身福祉，仍然獲致某種程度的關注。

五、有關新科立委社福政見的論述意涵

福利政治學VS. 政治福利學的多重性吊詭

基本上，隨著選情緊繃的壓力，除了出現各種激情造勢非理性的選舉動作以外，朝野政黨也相繼地釋放出更為利多的政策與措施，像是老人津貼彼此之間不斷的競價、加碼。也就是說，社會福利政見不僅可以作為執政當局用以維護政權永續的一項合法化工具，同時它也是反對黨藉此爭取民眾選票支持的有利武器。（王順民，一九九九）尤有甚者，一旦執政黨感受到連任或勝選會遭受到威脅時，那麼，社會福利政見更是成為經常且密集地被運用的競選工具，準此，社福政見隱含著政權本身的能力與權力雙重性的議題論述。（黃耀輝，一九九五）

綜觀本屆新科立委所提出來的各種社福政見，我們察覺到以下幾項足堪玩味的論述意涵：

（一）「社福政見的提列與立委本身的職權不相符合」：如果是相應於憲法所賦予立法委員本身議決法律案與預算案等等的權職，那

麼，我們赫然地發現到有極大部分立委候選人所提出來的社福政見是與其權職並不相吻合，像是主張發放各種的福利津貼、開辦或增設各種個人性的福利服務機構等等，也就是說，這些的社福政見勢必是日後不可能會兌現的「芭樂票」。至於，對於這種「開錯支票」的突兀現象相當程度上也點明出來：在憲法教育的推動和教化上，政府公部門還是有更大的努力空間。誠然，扣緊民主政治的常規，除了定期選舉的運作特徵以外，監督政治以及制衡政治之所以可能也應該是建築在權責相符的基礎上，這當中具體地說便是直接落實

在這些代議士民主認知的素養能力上。

（二）「社福政見的提出宣示作用多於實質意義」：亦即，在相關的社福主張上不是語焉不詳便是籠統模糊，以此觀之，候選人與選民在彼此雙方資訊不對等（Information asymmetry）的情況底下，如何對這些新科立委的問政表現進行評估與有效監督，自然這是一項基本的提問。連帶地，也由於立委的社福政見本身欠缺清晰的能見度，致使這些新科立委喪失了一項作為與選民互動、溝通的有利工具，而這同時也說明了：社會福利政見和勝選與否彼此之間還是存在著相當程度的模糊性。

（三）「政治意識型態的紛爭優先於公共事務政策的理性思辯」：立委的選舉層級雖然多半是要以選民所關切的公共事務作為主要的訴求重點，但是，我們也觀察到某些立委候選人的政見內容還是會特意地標榜某些強烈的政治意識型態。就此而言，這雖然是點明出來：在當前詭譎多變的政治氛圍裡，本屆的立委選舉主要還是環繞著更

大，外部政治利益的考量，但是，是否有必要在擴大立委選舉格局定位的同時，漠視了攸關到民眾公共福祉的理性辯論，這一點還是有待深思、反省的。

(四)「現金給付的短線操作更甚於長治久安的社會安全制度肇劃」：在立法委員無法實際當家做主的先決條件底下，這些新科立委社福政見的提列還是充斥的「大開支票」以及「亂開支票」的脫序情形，像是主張實行老人津貼制度，提高幼兒教育券的補助金額，推動發放兒童津貼等等。誠然，這裡的真義在於點明出來：對於有關人民經濟安全保障機制設計的思考，這些未來的代議士主要還是偏向於現金給付的短線操作，這自然有淪為變相賄選以達到勝選目的藉而形成所謂的福利侍從主義 (clientalism) 的嫌疑。

(五)「個別立委的社福政見缺乏政黨背書的共同政策主張」：由於立法院是採行合議制，因此，朝野政黨之間的協調遠優先於個別立委的理想見地。以此觀之，立委個人的政見訴求實則蘊涵著個別政黨的背書，以本屆的選舉為例，政黨之間相互的公共政策辯論還是無法形成，而黨籍立委的共同政見也未能清楚交代，僅賸的還是立委個人意念的訴求主張，僅有親民黨提出社會福利的共同政見為建構失業保險給付、就業服務和職業訓練三大就業安全網。

(六)「特定族群的福利給付不斷地大放送」：鎖定某些固定的特殊族群（像是榮民、老人、九二一災民等等）所開列出來的社福支票，將有可能會造成福利競標式的民粹媚俗政治 (populism) 掩蓋了公共政策的理性辯論，乃甚至於塑造出某些社會大眾的假性需求。誠

然，在這裡的論述真義還是直指如何在有限的資源底下，界範出弱勢族群資源配置的優先順序，不過，對於這個議題的討論顯然又不應該完全是擺置在選舉時的激情與非理性上；連帶地，嚴峻窘困的外部環境情勢，更會為日後的政見兌現問題，預留朝野雙方可能對峙、衝突的伏筆。

(七)「個別選區的地方利益大於整體國家的社會利益」：即便立委權職的行使攸關到全體國民的民生利益，但是，檢視本屆新科立委所提出的各項社福主張，我們觀察到一種專業立委與地方立委並行兩難的吊詭現象。亦即，部分的立委還是以選區地方民眾的利益，來作為選票加分的訴求重點，這自然無助益於提昇全體住民的共同福祉。準此，在這裡所指的是攸關到立委問政時之政治考量與專業比例的問題。

(八)「對於時勢性議題的解決對策缺乏縝密的配套措施」：若干的時勢現象依然還是新科立委主要搶攻的場域，像是失業、九二一災區以及經濟蕭條等等迫切性的民生議題，也就是說，這些的政見訴求雖然是同時兼具獲取選票支持的正當性以及權責相符的合法性，但是，這些規範性目標如何在眾多手段不一、方法不同以及效益不等的工具性層次上，取得普遍的共識，這恐怕是日後立法院實際運作時的困難癥結所在。

(九)「公民社會的良善運作更甚於選舉制度的改革」：面對次佳甚至於較差的選舉結果而有著不同選制設計的訴求，但是，如果是從福利與公民權的對治關係來看，各種選制設計的變更終究還是要

回到保障民眾福祉的前提下來看，而這又與公民社會（civil society）是否良善運作有著密切的關聯，亦即，藉由對於選舉等等公共事務的投入、參與，以形塑對於國會代議士可能的制約作用。

總之，即便我們無法從社福政見裡完全地窺見到這些未來代議士的野心企圖，但是，在某個層次上，這些社福政見的提列也可以被視為是一項理性的承諾作為，也就是說，之於選舉過程以及選舉投票的判斷上，除了各種嘉年華的造勢活動以外，回歸到理性的思辯也當是相與對應的社會性工程，至於，這些理性的準則如果放在社會福利的政見訴求上，那麼，以下的判斷當可以提供作為從選前（聽其言）到選後（觀其行）內在貫通時的觀測指標，那就是（王順民，二〇〇一b）：

1. 立委候選人社福政見的提列是否為立委層級應該考慮的社福課題。

2. 立委候選人社福政見的提列是否掌握到當前國內整體社會問題的要害與關鍵。

3. 立委候選人社福政見的提列是否符合民主法治的實踐步驟。

4. 立委候選人社福政見的提列是否能夠達到滿足人民需求的有
效性。

5. 立委候選人社福政見的提列其目的是要解決誰的問題？可以
解決到什麼程度？以及解決的過程會不會產生嚴重的後遺症？

6. 自律的機制設計為何？新科立委專業問政的責任性
（accountability）。

7. 他律的機制設計為何？公共的監督機制，特別是常設性質的國會評鑑小組。

連帶地，當我們放大社福政見背後所實有的人文社會意涵，那麼，以下基本問題的思索就顯得甚進且迫切，這其中包括有：究竟福利當為何物？國人是如何看待福利？我們所期待的生活品質又為何？福利制度實施的代價為何？而這些代價的付出全民是否充分認知並已取得大家的共識？人民究竟要政府為他們提供什麼樣的福利水準，而政府究竟又有多大的能耐可以提供給人民？福利制度的推動能否傳達某種的教化意涵，還是更加地深化原有的階級對立與相對的剝奪感？以及社會福利制度實施的非預期性後果又為何，特別是對於福利的扭曲和人性誘因的可能衝擊？

六、結論

基本上，從公民權的理論觀點來看，包括自由受教、年金以及健康照護等等的福利措施，雖然已經是具實而成為當代福利國家裡社會權（social rights of citizenship）的重要指標，但是，公共選擇的理論觀點也進一步指陳出來：自由民主政體的福利國家，其決策程序最大的缺失是在於它鼓勵政府與選民可以不必考量到包括財政負擔在內的各種預期與非預期的發展後果（intended & unintended consequences）。亦即，一旦是處於政治場域時（political market），那麼，政府或者選民不是完全免於便是可以

避開決策執行的後果，換言之，一旦政府或個別選民集結而成爲某種集體性的行動時（最明顯的便是街頭社會運動以及選舉時的造勢活動），那麼，最後不是落得「次佳的選擇」，就是產生有傷害性的後果。（Pierson, 1991）

準此，國會議員所扮演的中介機制設計理應可以提供某種程度的箝制作用，對此，本文試著以第五屆新科立法委員所提列的社會福利政見作爲我們論述的切入角度，以探究民意、選舉、政見以及建構美好社會彼此之間可能的貫通和落差。至於，相關的考察結論則我們羅列如下：

首先，平均每一位新科的立委大約提出一、三則的社福政見，這其中依比重的大小依序爲社會保險政見、福利津貼政見、福利服務政見，以及社會津貼政見，不過，如果是計算福利津貼以及福利服務這兩項短期受益的政見訴求，那麼，這兩項合計達五成六的社福政見訴求多少說明出：國會層級的選舉候選人的社福政見還是偏好於短線操作以及討好選民。

其次，就政黨別這個變項屬性，大體上個別縣市不同黨籍立委的社福政見訴求，彼此之間的差異性並不是很凸顯，即便這裡還是存在著些許政黨間互爲領先消長的情形，但是，主要的癥結還是取決於結構性的限制，亦即，民進黨在社福政見數量上普遍勝出的主要關鍵，還是因爲民進黨籍立委有較多的國會席次所致。

再者，就政治意識型態別這個變項屬性，「泛藍系」的社福政見數量領先「泛綠系」，不過，這種差異性主要也是因爲「泛藍系」加

總之後擁有較多的立委席次。不過，「泛藍系」新科立委的社福政見訴求則是集中在福利服務範疇上，亦即，強調項目別像是婦女、兒童以及特別是榮民的對象類別性福利，這多少彰顯出「泛藍系」背後依舊還是負載著照顧特定族群的歷史包袱。總之，這一次新科立委的社福政見並沒有出現像是以往那麼強烈的福利意識形態的爭議、歧見。

至於，如果是從不同政黨別來看個別社福政見的分殊意義，那麼，擁有較多席位的民進黨自然是在社福政見總數量上會超過其它的政黨，這其中又以社會保險和福利津貼這兩個福利範疇的差異性較爲明顯。不過，對照於社會保險的政見訴求說明了：取得執政權的民進黨，相較於以往以在野身份參與選舉時的社福政見訴求，這多少點明出來民進黨已經兼具有作爲執政黨之保守性福利意識的固有特性。

連帶地，如果是從連任與新任作爲切割的標準，那麼，親民黨由於當選的名額較少，因此，就連任與新任以及有無提出社福政見這兩項指標的對照比較，親民黨的表現都是較爲突出的。至於，更進一步將連任與新任的指標放在社會安全制度的個別項目訴求上，那麼，福利服務以及福利津貼這兩大類佔有五成六的比重，也說明了無論是連任還是新任的立委還是沒有漠視對於這些特定族群的獨厚關注以及它所隱含的選票加分效應。

此外，從地理行政區域別來檢視第五屆新科立委的社福政見，那麼，南部地區的新科立委所提出來的社福政見數量明顯是超出其行政區域，只不過，南部地區新科立委的社福政見還是以福利服務和福利津貼兩項為主，這兩大類合計佔所有社福政見總數的五成六。

至於，如果就特定議題來看，那麼，老人經濟安全保障的議題是整體新科立委社福政見訴求的主要核心，不過，迫切性的失業與就業問題相當程度也反映在這一次的立委選舉上；最後，眷村改建問題、全民健保的檢討以及催生「兩性工作平等法」這三個分項議題，亦有其立委社福政見訴求的能見度。

除此之外，如果是就新科立委有無提出政見的整體對照來看，那麼，有高達一半的新科立委並沒有提出任何一則的社福政見訴求，這多少還是點明出來社福政見並不是選戰策略的主要利器。

最後，本文並未針對立委候選人的學經歷以及年齡、性別等等變項，深究這些變項與社福政見的關聯性，這是因為一方面有一半以上的候選人並沒有翔實地提列出來相關的主張訴求；再者，從以往的系列研究中（王順民，二〇〇一a、二〇〇一b、一九九三、一九九三），也指陳出來：這些背景變項對於社福政見的構思並沒有產生實際的操弄效果，不過，針對各級選舉候選人所提列出來的社會福利政見，有關縱貫性的研究（longitudinal approach）應該是後續一項重要的論述課題。

除此之外，對於選舉當中可能出現會影響到選情的各種構造因

素的解讀，特別是不同利益團體要求立委候選人表態或是政見加碼的政治性過程（interest-group politics），亦有其論述分析的必要性。

（本文作者為中國文化大學社會福利學系教授）

◎參考文獻：

· 中文部分：

王順民 一九九三「基變社會福利：福利迷思與福利重建：二屆立委選舉社會福利政見拆解」，福利社會第三十四期：一—十一。

王順民 一九九三「兒童福利的另類思考：以縣市長選舉兒童福利政見為例」，收入於《社會福利服務：困境、轉折與展望》頁三九—六八。台北：亞太圖書出版社。

三順民 二〇〇一a「福利國家與民意導向：第十任總統候選人社會福利政見的初步考察」，收入於《社會福利析論》頁三—四四台北：洪葉文化事業有限公司。

三順民 二〇〇一b「開錯支票、大開支票……社福政見是否符合立委職權？是否埋下衝突伏筆？是否符合民主實踐步驟？」，聯合報民意論壇，二〇〇一、十一、二十九。

朱美珍 一九九六「立法委員選舉社會福利政見之比較研究」，社會建設第九十六期：四九—七五。

孫健忠 二〇〇一「漂泊的浮萍：老人福利津貼的省思」，收錄於詹

火生、古允文主編〈社會政策的新思維〉頁二一九—二四〇。台北：厚生基金會。

黃耀輝 一九九五「冷眼看社會福利政策」，經濟前瞻第十卷第二期：八八—九〇。

薄慶玖 一九九五地方政府與自治。台北：五南圖書出版公司。

Skocpol, T. and Ikenberry, J. (1983) "The Political Formation of the American Welfare State. An Historical and Comparative Perspective", In R. F. Tomasson (ed.), Comparative Social Research, 6: pp. 87-148. London: Jai Press.

• 英文部分 •

- Dinitto, Diana M. (1995) *Social Welfare: Politics and Public Policy*. Allyn & Bacon.
- Johnson, David B. (1991) *Public Choice: An Introduction to the New Political Economy*. Bristlecone Books.
- Olson, M. (1982) *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven, Conn. Yale University Press.
- Pierson, Christopher (1991) *Beyond the Welfare State?* Cambridge: Polity Press.
- Tullock, G. (1976) *The Vote Motive: An Essay in the Economics of Politics, with Applications to the British Economy*. Princeton: Princeton University Press.