

# 我國社會福利政策的政治發展分析

◎柯三吉◎

## 壹、前言

任何社會福利制度和政策制定實無法脫離該國政治、經濟、社會和文化環境因素的考量，同時更有其歷史發展背景和基礎(Weir, Orloff and Skocpol, 1988)；然而，中華民國在台灣過去四十多年來的大多數公共政策也都是由外生變數所促成。準此，我國社會福利政策的探討，當然必須先從總體環境因素的變遷來著眼，本文的目的乃擬就影響我國社會福利政策總體環境因素中的政治發展過程進行分析，俾以瞭解台灣的政治發展和社會福利政策間的互動關係，但由於篇幅所限，重點將以政治發展過程為主。

借用Edwin A. Winckler (1989)的「硬性威權主義」(Hard Authoritarianism)和「軟性威權主義」(Soft Authoritarianism)概念，以及田弘茂(民國七十八年)的「現代化的威權政權」概念，筆者認為中華民國過去四十多年來的政治發展過程，應可劃分為先總統主政時期的硬性威權體制、經國先生主政時期(從就任行政院長起)的軟性威權體制，和李總統主政的現代化威權轉型體制。本文乃循

此架構，進行不同階段之分析。

## 貳、先總統主政時期的硬性威權體制 (一九五〇—七二)

先總統主政期間正好是台灣經濟發展的進口替代階段(一九五〇—六一年)和出口擴張階段(一九六一—七二年)。綜合Winckler和Juan Linz (1975)的說法，硬性威權體制的特徵為：(一)在意識型態方面，具濃厚的國家主義色彩，但也稍具發展主義；(二)在領導權方面，皆依最高政治領袖的權威領導，以及少數軍政菁英主控實權，彼此間形成一種輻射狀的主從關係(Patron-client relationship)；(三)在合法性方面，執政黨掌控所有政治體系的運作，立法院、國民大會及監察院的功能幾乎是橡皮圖章，但容許地方議會和首長選舉；(四)在社會勢力組合方面，傾向結合中上層勢力，而壓制中下層社會勢力的活動，限制反對力量及人民應有的人權活動，並控制資訊的流通。上述的硬性威權體制特徵可說是「有限一元主義」(Limited monism)，表

現在政治發展上自然是在一黨獨大下有限度地推動民主政治。

## 一、中華民國存亡的轉捩點（一九四九—五〇）

一九四九年中央政府撤退來台時，可說是處於危急存亡之秋。就在環境來說，美國政府發表白皮書不願支持當時在中國大陸貪污腐敗的國民黨政府，並認為台灣淪陷是遲早之事，中共更是不斷地透過共黨份子的滲透、顛覆，隨時要血洗台灣；就內在環境而言，一九四七年的「二二八事變」粉碎當時台灣民眾在日據時代的地方自治夢想，同時也加深台灣民眾和撤退來台的政府間情感鴻溝，再加上高度通貨膨脹和貪污無能的行政官僚，更缺乏財政資源，中華民國在當時是岌岌可危。甚至在一九四九年十二月二十九日，美國還是認為即使由新的領導人掌政，台灣仍將為中共占領，因而不願提供援助，以免影響將來和中共的關係。至一九五〇年五月間，中共已逐漸攻陷海南島、舟山島等中國大陸沿海島嶼，台灣的淪陷已在眉睫。

所幸，一九五〇年六月二十五日韓戰爆發，美國杜魯門總統為使韓戰區域化，並強化圍堵政策，台灣乃成為「反共堡壘」，在一九五四年十二月中美共同防禦條約的架構下，美軍第七艦隊開始協防台灣，更要緊的是從此提供長達十五年（一九五〇—六五），金額高達十億五千萬美元的經濟援助。中華民國乃在先總統「復行視事」，配合國際情勢發展，建設台灣成為反攻大陸的基地，也由此開啓台灣長達四十年的威權體制。

## 二、硬性威權體制的動力

事實上，台灣威權體制的建立，除了領導者超人權威（Charisma）因素外，還借助幾項法制因素：

- (一) 一九四八年五月，在中國大陸的國民大會通過「動員戡亂臨時條款」，賦予總統在戒嚴時期更廣泛的權力。
- (二) 一九四九年五月二十日，政府在台灣發布戒嚴令，賦予政府逮捕和軍法審判危及社會秩序的團體和個人。

(三) 一九五四年一月廿九日，透過大法官會議釋憲，確立「第一屆國代和立委任期」，可延至第二屆選出為止，以維法統，並作為總統選舉連任和通過法案、預算案的橡皮圖章。

然而，最重要的還是三民主義的意識型態和中國國民黨的「革命民主」特質。主政者運用三民主義的意識型態，透過國民教育體系，訂定反共復國的目標，企圖祛除台灣本土意識；再以革命民主政黨屬性背負國家統一使命，期待訴諸革命手段打回大陸。準此，為鞏固領導中心，乃於一九五二年十月中國國民黨第七屆全國代表大會選出新的中央委員會，從此確立以中央黨部中常會為主導的「民主集中」決策體系，並建立「領袖主控」的官僚體系，形成黨國一體的半民主體制。

## 三、硬性威權體制的地方民主化

任何外來政權都必須滿足本地民眾的部分政治利益，以求政治和

社會穩定，再者，若干當時跟隨先總統到台灣來的有識之士，體察「二二八事件」的不安定因素，乃力陳主政者必須推動地方自治，同時亦在美國政府關心本土政治勢力發展下，象徵地方自治的縣市長、省縣議會和鄉鎮民代表選舉乃於一九五〇年起定期舉行，誠如 Arthur J. Lerman (1978) 所言：鼓勵地方政治似乎是國民黨的一種精心政治設計，它賦予當選官員極有限度的預算審核權與無關緊要的地方權限，但這項國民黨對民主的承諾卻提供了一個政治安全閘門，省議會使憤憤不滿的昔日地主的政治活力得以發洩，也因此成為國民黨引進地方菁英的方式，並奠定參與性政治文化的基礎。

選舉的競爭取向應該會對國民黨的統治形成挑戰，然而在先總統主政期間，縣市長和省議員選舉，國民黨的得票率平均都在八〇%以上。探究其因當然是國民黨以其反攻復國的意識型態，透過緊密的提名和黨紀制度，結合地方勢力，運用黨政軍情系統的強力輔選，除了少數「無黨無派」人士外，地方政治人物幾乎無法脫離嚴密的政經利益網絡。

並如衆所週知，這些地方選舉活動和言論尺度都是相當有限，一般政治反對活動和言論也因下列因素而有所限制：(一)主政者歸咎因反對言論和活動才使大陸淪陷，是而乃採取嚴格管制政策，(二)反對派人士也擔心「二二八事件」重演，(三)一九六〇年九月四日的雷震組黨事件，和一九六四年彭明敏受審事件，使反對勢力重挫，(四)幾乎所有反對勢力都是知識份子，並未能贏得廣泛民衆支持。因此，在先總統主政的一九五〇年和一九六〇年代，地方的反對勢力始終無法整合和擴

展，但已在宜蘭縣、高雄縣、嘉義市等縣市漸漸生根。

#### 四、硬性威權體制的經濟發展：創造台灣經濟奇蹟

中國國民黨在大陸的失敗，使其主政者莫不痛定思痛地認為主因乃在未實現中山先生的三民主義，尤其是民生主義的計畫性經濟體制。因此，在台灣的第一項重大政策革新就是土地改革，透過階段式的作法促進農業發展及平均社會財富。在一九五〇—六一年期間採行進口替代策略，透過外匯和金融管制，高築關稅壁壘及限制外國貨品進口，以建立紡織、玻璃、化纖、塑膠和汽車等民生工業，並保障公民營企業的內銷市場，這期間經濟成長率平均達七·五%，可說是奠定台灣四十年發展的基礎。

迨至一九六〇年左右，日本產業結構轉型，逐漸退出國際輕工業市場，而台灣在五〇年代所賴以賺取外匯的農產加工業，如糖業等，逐漸失去國際比較利益，加上國內市場飽和，政府乃進行局部的外貿改革，取消複式匯率，並訂定十九點財經改革措施及獎勵投資條例，採行出口擴張策略（一九六二—七二年），鼓勵勞力密集產業出口，設置加工出口區，開始引進外資，以爭取國際製造業市場的占有率，這期間經濟成長率高達一〇·八%，而伴隨土地改革的效果，所得分配快速平均化，Gini係數由一九五三年的〇·五七六二降至一九七二年的〇·三〇二〇，創造了「台灣經濟奇蹟」。

這二十年間，政府與企業的關係可說由「寄生」關係轉至「共生」關係。進言之，五〇年代在本地企業家不相信政府，而從大陸來的

企業家必須依賴政府，為促進產業發展，政府乃使企業界「寄生」在政府的輔導政策下發展；而六〇年代，政府為累積外匯所採取的種種「新重商主義」(Neo-Mercantilist)貿易政策，正反映出兩者的「共生」關係，以促進經濟發展。在筆者看來，台灣經濟奇蹟的原因，固然可有：穩定的國際局勢、土地改革、美援、教育發展、正確的政府策略和勤奮的民衆。但這些因素應是建立在國家的自主性 (state autonomy) 上，即政府根據國家發展目標制定政策，企業家則配合推動追求最大利潤，而促進社會發展，台灣也因此度過第一個關鍵發展階段。

## 五、硬性威權體制的社會福利政策：以政治安定為前提

綜合上述一九五〇至一九六〇年代政經發展，我們必須另有結構性的觀察，即一九五八年的八二三砲戰發生後，事實上，美國政府等於告知我政府美國對台灣的支持已嚴格地僅限於防衛台灣；但對於一位民族主義性格及傳統中國權力政治性格非常強烈的領導者來說，不管一九六四年中共的首度核子試爆，已漸動搖國際權力結構，也不管一九六七年尼克森的忠告美國對中共的外交態度將有所改變，總認為「反攻大陸」是可以實現。在這種威權邏輯思考下，如何鞏固合法權力和威權基礎當然是首要考量，因此，政府乃於一九五三年訂定「陸海空軍人保險條例」和一九五八年訂定「公務人員保險法」。至於一九五八年的勞工保險條例和一九五〇的台灣省勞工保險辦法，筆者同意國內社會福利學者的看法，是為確保政治安全，壓抑工會運動，以

及資本累積的經濟功能。

然而，上述一九六〇年代的快速經濟發展和社會變遷，已逐漸形成新興中產階級和都市勞工階級，政府乃於一九六五年制定「民生主義現階段社會政策」和一九六九年的「現階段社會建設綱領」，是有政治宣示意義，但主要還是經濟發展的考量，並未有社會立法的整合，只具「象徵性」政策意義，因鞏固反攻力量還是最重要的考量。至於地方性的社會福利，則大都以救濟性為主。

## 參、經國先生主政時期（從就任行政院長起）的軟性威權體制（一九七二—七八）

然至一九七〇年初期，我國在政治上遭逢空前未有的挫折，即退出聯合國、美國總統尼克森訪問中共和日本承認中共，在經濟上又逢第一次石油能源危機，先進國家的跨國公司紛紛前往工資較為低廉的國家投資，使台灣過去二十年來以勞力密集為主的產業結構面臨競爭壓力，被迫轉型，同時，國內民間社會因外交挫敗，強烈要求政治民主化、司法改革及本土化。所幸，在此關鍵時刻，政治權力完成和平轉移，經國先生就任行政院長政治體制轉向「軟性威權體制」：(一)在意識型態方面，雖仍具國家主義色彩，但以發展主義為主；(二)在領導權方面，最高政治領袖的權威領導猶存，但決策權力有限度的下放，本土性菁英漸進入領導階層，然而無決策主導權；(三)在合法性方面，執政黨還是掌握大部分政治體系的運作，但開始中央民意代表增補選

的局部民主化，三個國會的功能局部恢復；(四)在社會勢力組合方面，仍然傾向結合中上層勢力，但開始注意農民和勞工階層，反對力量的限制局部放寬，資訊流通也漸開放。準諸以上特徵，在經國先生主政期間，可說是「有限多元」主義(Limited pluralism)。

## 一、政治本土化的發展

為因應國內外環境因素的挑戰，一九七二年六月經國先生擔任行政院長後，隨即甄補更多的本省籍人士出任黨政重要職位，企圖提昇台灣民衆對國民黨政權的休戚與共情感及其合法性，逐漸轉移對全國擁有主權的政治迷思。在國民黨重要職位方面，國民黨台籍中常委的比例乃由一九七三年的一四%，增加至一九七九年的三三%，一九八四年的三九%和一九八八年的五二%。在政府重要職位方面，台灣省政府主席和台北市長自一九七二年起即由台籍人士擔任，此具高度政治象徵意義，中央部會首長和省府廳處首長，台籍人士比例不斷增加，一九八四年二月李登輝先生就任副總統，可說是政治本土化的特徵指標。在國會結構方面，一九七二年在臨時條款修正後，隨即舉行增額中央民意代表選舉，選出五十二位中央增額代表，象徵台籍人士可有中央決策權，一九七五年又選出五十二位新的立法委員，至一九八八年台灣選出的中央民代，國大代表增為九十一位，立法委員七十三位和監察委員二十四位。本省人在經國先生主政期間，已逐漸享有更大的政治權力。然而，事實上，這些政治權力並未具自主性，只是在強人領導者的授權範圍內行事，技術官僚性格重於政治菁英性格，

對政治民主化進展是有限的。

## 二、政治反對勢力的發展（一九七二—八五）

然而於此同時，具反對性格的政治菁英已開始挑戰威權體制，如前所述，過去二十年的經濟發展，促使社會資源重分配，新興中產階級和都市勞工階級已然形成，並成為反對勢力的支持者。自一九七二年起，反對派人士乃採取三種策略來發展其勢力：競選運動、雜誌運動和群眾運動。競選運動策略於一九七二和七五年的選舉中，造就黃信介和康寧祥等政治反對領袖，黃信介和張俊宏的「台灣政論」就成為反對派雜誌運動的先河，藉以宣揚反對政見，雖一年後就遭當局停刊，然影響甚大，往後陸續出刊「亞洲人」、「八十年代」等等。

一九七七年的地方選舉是政治反對勢力的轉捩點，並首度以「黨外」一詞涵蓋非國民黨籍候選人的活動，在該次選舉中，黨外在七十席的台灣省議會中，獲得二十二席，在二十席縣市長中獲得四席，並引發「中壢事件」，全國性的反對運動於焉產生，震驚國民黨中央領導階層。接著，一九七八年黨外人士針對年度中央民代增額選舉，組成「台灣黨外人士助選團」，提出黨外候選人的共同政見，並巡迴各地助選，政團的雛型已然浮現，但因「中美斷交」而停止。一九七九年恢復選舉，黨外人士又組成「黨外候選人聯誼會」，以及一九七九年八月「美麗島」雜誌創刊，並在各地成立分社，已具濃厚的政團色彩。由此，反對運動已朝組織化發展，而一九七九年十二月十日的美麗島高雄事件，更是將反對運動推向高峰。然而，結果是軟性威權

體制對反對勢力的容忍還是有限度，終於將重要反對派人士逮捕，使反對運動暫告失敗，但是卻引發台灣民衆的同情，更促進反對運動的發展。

之後，一九八一年地方選舉的「黨外推薦團」，一九八二年增額立委選舉的「黨外中央後援會」，一九八四年的「黨外公職人員公共政策研究會」，一九八五年地方選舉的「黨外聯誼會」和一九八六年各地成立的「黨外公政會分會」。至此，黨外人士的政黨組織化傾向，已經成型，組織正式的反對黨只是名稱和法律問題而已。

### 三、政治民主化的發展

當黨外反對勢力逐漸高漲之際，中華民國的國際地位也日益孤立，又因一九八四年的十信案和江南案，國民黨形象大損，同年，王昇下台，國民黨內強硬派式微，再者，經國先生開始臥病，對於反對勢力採取守勢態度，加上領導者個人理念，終於一九八六年三月國民黨三中全會宣布組成一個十二人小組研究政治改革，並密派梁肅戎和黨外人士會商，盼打消組黨，然不獲同意，黨外人士乃於一九八六年九月二十八日宣布成立民進黨，黨禁歷經四十年終告解除，接著一九八七年六月國安法通過，並解除報禁，七月十五日解除戒嚴，長達四十年的威權體制至此暫告終結，所餘的是政治體制的修憲問題。

### 四、軟性威權體制的經濟發展：台灣成為新興工業化國家

至於經濟發展方面，在這期間為因應國內外政經因素的挑戰，在

一九七二—八〇年期間，為因應這些政治和經濟颶風，政府採行第二次的進口替代和出口擴張策略，推動十大建設，這一以交通建設和重工業為主的公共政策，企圖促使產業型態轉向技術密集和資本密集產業，並藉此強化台灣地區的基本建設。此時，六〇年代的局部外貿改革並未持續，固定匯率政策也一直低估台幣幣值，加上公營企業體制仍佔相當高的比例，然在當時領導者「安定中求進步」的政策理念下，公營企業的成本經濟規模，卻使台灣度過兩次石油能源危機。至一九七八年為維持經濟高度成長及提昇精神文化，乃再推動十二項經濟建設，其中雖仍以交通建設為主，但因涵括文化中心和廣建國宅建設，而被認為已廣及社會面的基本需求，這期間的經濟成長率平均亦達九·七%。

這將近十年間，政府為使產業升級，是運用「三家同盟」（即我國政府、外國資本家和本地企業家）策略，使政府與企業界形成「同盟」關係，企業家開始運用壓力團體和選舉途徑影響政府經濟政策，但也因此促使出口擴張產業的附加價值不斷提昇，紡織業的原料、家電用品及電子產品的零件工業、電子材料以及重化工業產品逐漸成為出口重要項目，台灣的經濟實力因此同盟關係而逐漸增強，終於打出「國旗跟著貿易走」的局面。

儘管如此，兩次石油危機直接影響新貿易保護主義和經濟區域化的發展，歐體不斷擴大、美國開始尋求自由貿易區夥伴以及亞太經濟合作體系已在形成，結果美國首先要求台灣和日韓開放市場及升值臺幣，政府為因應此一新國際政經情勢，乃於一九八〇年初期，採取「自由化和國際化」策略，連續降低進口關稅和撤除非關稅障礙，並於



一九八四年推動「十四項建設」，在工業發展上推動策略性工業，期以資訊工業和機械工業為主，帶動相關產業，提升工業技術水準。但於此同時（一九八六年左右），經國先生的體力因素，政策貫徹力顯現不足，終於此期間，因黨政和財團菁英利益結合，導致財政和貨幣政策失控，引發金錢遊戲，產業發展失衡，工作倫理喪失。加上執政黨高層權力政爭，終使企業家大量出走，結果國內投資對GDP比例乃由一九七七年的一八·一%，降至一九八二年的二五·二%，一九八四年的二一·九%，一九八五年的一八·七%和一九八六年的一七·一%，雖至一九八七年回升至二一·一%、一九八八年升至二二·八%，一九八九年為二二·三%，但一九九〇年又降至二一·九%，這期間整體建設嚴重落後，至後期社會治安的敗壞已然震撼安定的台灣社會，然而，這期間經濟成長率還是平均達八·〇%。

經濟學家對這十年間（一九八〇—一九八九年）經濟病象的解釋，認為是未能持續六〇年代的外貿改革，使新臺幣幣值低估，導致外匯存底不正常的升高，加上威力過猛的「自由化、國際化」壓力，使技術落後的出口產業沒有緩衝調適時間，只有和不肖政府官員狼狽為奸，追逐金錢遊戲。這些解釋是可接受的，然應補充的是，軟性威權體制的決策體系並未制度化，政策反應力當然不足，乃未能維持政企間的「同盟」關係，進而影響台灣的選舉文化，造成目前政黨政治的緊張關係。

## 五、軟性威權體制的社會福利政策：反對勢力和社會需求的互動

綜合上述一九七〇至一九八〇年代政經發展，在結構上應可分成兩階段，即一九七〇和一九八〇年代。前者為快速都市化和工業化引發民衆對勞工安全、住宅保障和所得安全等福利需求，加上因退出聯合國導致移民和企業外移，這期間的社會福利政策乃傾向勞工保障，因此乃有一九七三年的勞工保險條例的修正、礦場安全法，一九七四年的勞工安全衛生法和一九七五年的國民住宅條例，至於一九七三年的兒童福利法應只是因應「聯合國兒童基金會」的贊助而已，並非來自兒童福利需求的壓力。

但是在經過一九七〇年代的政治反對勢力的發展，「黨外」的社會福利政策雖不成熟，但都不斷地提出選舉政見，諸如一九八〇年的大選，「黨外人士助選團」提出「十二大政治建設」為黨外人士共同政見，其中已提出「實施全民醫療及失業保險」，又因中美斷交，導致威權體制合法性的危機，政府乃在一九八〇年通過福利三法（老人福利法、殘障福利法和社會救助法），同時為發展資本和技術密集產業，乃於一九八三年通過職業訓練法，一九八四年的勞動基準法則如上述為美國綜合貿易法案的壓力，而最能反應政府危機感的就是一九八五年試辦的農民健康保險。但為因應一九八〇年以來，各項選舉的「健康保險」政見，除了一九八五年以退休公務人員及配偶疾病保險、私立學校退休教職員及配偶疾病保險外，解嚴當年，俞國華院長政策宣布將辦理全民健康保險。

## 肆、李總統主政時期的現代化威權轉型體制（一九八八迄今）

進入一九九〇年代，李總統以其宗教家的胸懷和改革家的使命感，在經合法選舉程序就任總統以來，政治威權逐漸穩固，藉終止動員戡亂時期和修改憲法的憲政改革，期望建立具法制結構的民主制度，在界定政治和經濟關係上，期望邁向日本和北歐國家的「民主組合主義」(Democratic Corporatism)，即政府仍以主導方式組合社會上各經濟、社會團體的利益，調合政府、企業、勞工、金融、環保和社會福利間的關係，以促進國家發展。

## 一、現代化威權轉型體制初期（一九八八—一九九〇）

一九八八年一月十三日，李總統於經國先生逝世後繼任總統，並於同年七月中國國民黨十三全會當選國民黨主席，同時獲得軍方支持，在合法性的權力基礎上，應可展開新的政治發展規則。然而黨國元老基於對傳統權力和蔣家權威的高度崇拜，並不支持李總統的合法領導，終於引發「我將再起」的政治權力鬥爭，三個國會資深委員更是抗拒改革。此時，社會抗爭運動，諸如農民、勞工、環保、學生、老兵、婦女、無住屋、殘障等運動，更進入動員集結和行動階段，對政府的公共政策提出多樣化的需求。

更重要的是，一九八九年十二月的縣市長選舉，國民黨遭到空前挫折，喪失了六個縣市長席位，在選舉過程中，台灣共和國、憲法修改、兩岸關係卻和地方性議題並駕齊驅，引發社會緊張和對立，導致一九九〇年三月的第八任總統選舉的政治危機，資深國代強力杯葛總統和副總統人選，最後終於仍由李登輝先生當選總統，但國民黨內部已分裂為「主流派」和「非主流派」。

經過這兩次選舉，民進黨已直接挑戰國家認同問題，資深國代的行為導致中正紀念堂兩萬名學生的和平示威，李總統遂承諾三年內完成憲政改革，加速民主化腳步。並隨即在一九九〇年六月，邀請民進黨及海內外領導人士，召開國是會議，討論憲政議題，至此，李總統的領導權威乃漸穩固。

## 二、現代化威權轉型體制的發展期（一九九一至今）

時序進入一九九〇年代，二十世紀的最後十年，對中華民國來說可謂是第三個關鍵年代，能否創造政治奇蹟而邁向二十一世紀的民主國家，這十年可說是現代化威權轉型體制的發展期，而經國先生時代未能解決的憲政體制修改問題，就成為觸發議題。

一九九一年四月，在國民黨主導下，第一屆國民大會召開第二次臨時會議，廢止「動員戡亂時期臨時條款」，制訂中華民國憲法增修條文（共十條），以作為第二屆中央民意代表產生的法源基礎，此即通稱為第一階段修憲；同年五月，李總統宣告終止「動員戡亂時期」，終於結束長達半世紀的政治圖騰。同年十二月舉行第二屆國民大會代表選舉，在國民黨強力文宣和民進黨台獨黨綱的對壘下，國民黨大勝，然而在選舉過程中，總統的委任直選和公民直選已然形成辯論，同時因獨台會事件，修改刑法一百條，政治體制定位的指標浮出檯面。果然，在次年（一九九二年）三月二屆國代的首度聚會中，又增訂八條條文，內容主要為總統、副總統選舉之改進和地方自治法制化，此即通稱為第二階段修憲，政治體制逐漸走向中央和地方均權的趨勢；同年十二月第二屆立法委員選舉，國民黨的「革新、安定、繁榮」



和民進黨的「福利國、老人年金」對壘，結果，民進黨小勝，在一六一席次中贏得五十席，此時新國民黨連線已經形成，在立法院中儼然形成國民黨主流、非主流和民進黨三派勢力，對立法院的政治生態形成挑戰，陽光法案的通過就是民進黨和新國民黨連線聯手促成。

Guillermo O'Donnell和Philippe Schmitter (1986，引於Tien and Chu，1994:13)認為不確定民主(uncertain democracies)是透過改革派和保守派，及中庸派和激進派間的互動，以轉換威權體制，此項命題證諸傳統中國和當前台灣政治文化對政治體系的運作亦然。一九九三年八月，國民黨進行黨的改革，首度以祕密投票方式選出李登輝擔任黨主席，並使更多台籍人士當選中常委和中央委員，更深化政治本土化和民主化，此時自命為「改革者」和「受迫害者」的新國民黨連線，乃另組「新黨」。黨派之爭雖愈加混亂，但是台灣的選民愈來愈成熟，因此就在民進黨志得意滿時，同年十一月的縣市長選舉，台灣選民發揮「智慧」，加上李總統全力助選，結果國民黨贏得十五席，民進黨只得六席，新黨無所獲，然而民進黨的得票率已由上次選舉的三〇%增加至四一%，政黨政治逐漸形成，另者值得注意的乃是國民年金在選舉過程中已成為「政府議程」。

儘管如此，憲政體制仍未完成，李總統為顧及黨內和諧，並未於第二階段動用表決決定總統選舉方式，乃延至一九九四年五月第二屆國民大會第四次會議，進行所謂第三階段修憲，而與會代表終能掌握時代脈動，又通過八條增修條文，主要內容為：(一)總統、副總統自第九任起，由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，任期定為四年；(二)國民大會自第三屆起置議長、副議長；(三)減少行政院長副署權。至

此，中華民國政治體制逐漸走向「修正式總統制」，國會漸呈兩院制型態。同年七月立法院通過省縣自治法和直轄市自治法，並於十二月三日選出台灣省長、台北市長和高雄市長，終使地方自治還歸民主國家的常軌。

民進黨在這次選舉中贏得台北市長，新黨在台北市議員、台灣省議員和高雄市議員都占有席位，國民黨在台北市首度變成在野黨，鐘擺理論似乎可以解釋台灣選民的投票行為。在這次世紀大對決的選戰中，各項公共政策都成為選戰議題，但是老年年金仍為最愛，不幸的是，台北市引發統獨議題和省籍情結，台灣省則由國民黨的安定牌壓倒民進黨的變天牌，高雄市卻大談亞太營運中心。然而，三黨都遵守政治遊戲規則，接受選舉結果，對中華民國的政治發展具時代涵義，政黨政治歷經半世紀於焉產生。

### 三、現代化威權轉型體制的經濟發展（一九九〇年迄今）： 邁向國際化、自由化

由於歷史和環境因素之故，在李總統前三年任期內，郝內閣施政重點在整頓治安，雖然一九九一年策訂「國家建設六年計畫」（一九九一—一九九六），以「重建經濟社會秩序，謀求全面平衡發展」為總目標，並結合「提高國民所得」、「厚植產業潛力」、「均衡區域建設」和「提昇生活品質」等四項重要政策手段，期望均衡經濟社會發展。具體而言，在工業發展方面，訂定「促進產業升級條例」取代「獎勵投資條例」，加速研究發展，以開發關鍵性技術，推動新興工業，再促進整體工業升級。理論上說，六年國建應是可圈可點，然而

其缺點，除經費籌措和計畫規模見仁見智外，癥結在於忽略兩岸經貿關係對臺灣經濟的影響，並未納入「臺商留根」臺灣的政策措施，結果經建主角企業界還是大量出走，加上行政效能不彰，六年國建進度嚴重落後，投資和產業升級仍然雙雙不振。

因此，嚴格說來，自一九九三年，李總統後三年的任期起和連內閣於七月提出「振興經濟方案」以來，筆者認為較具「民主組合主義」，即希望透過政企間的「合作」關係，推動國家的整體發展。這項方案以「加速產業升級」和「發展臺灣地區成為亞太區域營運中心」目標，期以加強資源有效利用，同時配合六年國建公共投資部分的再檢討和推動，希建設臺灣成為一個高度自由開放的經濟體系。在具體措施方面，計分二十二項目，其要點有：一、土地方面：開放公有及公營事業土地並釋出農地，加速開發工業區等四項；二、技術及人力方面：重要科技事業五年免稅以加強產業研發能力，並建立與國內外廠商合作模式和加強人力規畫運用等三項；三、金融方面：加強對產業之金融支援並導正資金流向，維持貨幣供給額的穩定及檢討修正金融法規，落實金融自由化、國際化等五項；四、兩岸經貿方面：放寬兩岸經貿許可規定，放寬兩岸間接貿易，以及促進兩岸科技交流等四項；五、政府部門方面：推動行政革新，落實公營事業民營化，以及獎勵民間參與公共建設等六項。

綜觀「振興經濟發展方案」的內容，還是具新重商主義的色彩，但由於將進行金融自由化、國際化及公營事業民營化，將可避免上述一九八〇年代的經濟病象，加上土地、租稅和務實的兩岸經貿政策，必然會促使企業「留根臺灣」，如能使其參與公共建設和公營事業，

且有利可圖，臺灣的經濟發展應樂觀可期。當然有些論者會認為，如此是否會重蹈一九八〇年代的政商結合覆轍，筆者以為行政院在九月所策訂的「肅貪行動方案」和「行政革新方案」，應可達到「反金權」但不「反商」的效果。因此，就理論架構而言，是符合「民主組合主義」的意涵。然而，比較欠缺的是，也由於歷史和環境因素之故，一九九三年八月的執政黨十四全大，雖然採取票選黨主席、中央委員選舉公開化，已淡化「黨國體制」(party-state system)，但「具民主精神的革命政黨」的屬性及中常委仍為主要的決策角色，現階段的政治體系仍只能歸類為現代化威權體制，但政治體制已逐漸走向民主組合主義。

#### 四、現代化威權轉型體制的社會福利政策：社會安全制度的需求

綜合上述一九八八至一九九五年間的政經發展，還是可以分成兩階段來觀察社會福利政策的制定，即上述現代化威權轉型體制的初期和發展期。前者可說是處在政治抗爭和社會抗爭的熾熱期，領導者陷入政治派系鬥爭，無暇思考體系化的社會福利政策，僅從弱勢團體利益著手，乃於一九八八年為因應救援離妓的婦女活動，訂定少年福利法，一九九〇年修正殘障福利法、勞動基準法和開辦低收入戶健康保險。

但是進入發展期，政府感受到健保的需求壓力，乃將全民健保政策畫入一九九一年的「六年國建」，民進黨也開始在選戰中，提出福利國的社會安全制度政見，並以老人年金為首要訴求，促使政府於一

九九三年加速國民年金的規畫，修正兒童福利法，訂定失業保險立案要點和失業救助辦法，並於今年（一九九五年）三月一日開辦全民健康保險，且在今年立委選戰壓力下，決定於七月一日發放老農年金，預定今年底建立國民年金制度，至此只差失業保險，但也是公元兩千年前可能必須開辦的社會福利，中華民國的社會福利體系應已接近完成階段。

（本文曾於八十四年三月二十七日內政部舉辦之「社會福利政策規畫背景分析研討會」中宣讀；作者現任國立中興大學公共政策研究所教授）

## 參考書目

1. 田弘茂。大轉型：中華民國的政治和社會變遷。時報文化出版企業有限公司。民國七十八年。
2. 柯三吉。行政革新、振興經濟和國家發展。研考雙月刊。一九九三年十月，頁九四—一〇一。
3. 柯三吉。公共政策與政治經濟論叢。台北：時英出版社。一九九三年十月。
4. 民主基金會編。中國的民主前途：台灣地區政治民主化的回顧與展望。一九九一年三月。
5. 林萬億。福利國家——歷史比較的分析。台北：巨流圖書公司。一九九四年三月。
6. 張京育編。中華民國民主化——過程、制度與影響。台北：政大國際

關係中心，一九九二年三月。

7. 傅立葉。中美全民健保政策發展的政治分析。中央研究院歐美研究所主辦，中西社會政策學術研討會論文。

8. Klintworth, Gary. Taiwan in The Asia-Pacific in The 1990s. Canberra, ACT: Allen & Unwin, 1994.

9. Linz, Juan J., "Totalitarian and authoritarian regime" in F. I. Greenstein and N. W. Polsky (eds.) Handbook of Political Science, Vol. 3. Macropolitical Theory. Reading, MA: Addison Wesley: 175-411.

10. Simon Denis F. and Michael Y. M. Kan. Taiwan: Beyond The Economic Miracle. New York, N.Y.: M. E. Sharpe, Inc., 1992.

11. Weir, Margaret, Ann S. Orloff and Theda Skocpol. eds. The Politics of Social Policy in The United States. Princeton: Princeton University Press, 1988.

12. Winckler, Edwin A., "Taiwan politics in the 1990s: from hard to soft authoritarianism." paper presented at conference on democratization in The Republic of China. sponsored by Institute of International Affairs. Harvard University. Taipei, Taiwan. Republic of China. January 9-11, 1989.