

台灣的社會福利運動

蕭新煌・林國明主編

本書之出版獲得
創世社會福利基金會贊助
謹此致謝

巨流圖書公司出版

國家圖書館出版品預行編目資料

台灣的社會福利運動／蕭新煌，林國明主編．--
初版．-- 臺北市：巨流，2000〔民 89〕
面； 公分

ISBN 957-732-115-1（平裝）

1. 社會福利 - 論文, 講詞等

547.07

89014100

台灣的社會福利運動

2000 年 9 月初版一刷
版權所有，請勿翻印

編 者：蕭新煌
總編輯：陳巨擘

出版者：巨流圖書公司
創辦人：熊 嶺

地址：100 台北市博愛路 25 號 312 室

電話：(02) 2371-1031 · 2314-8830

傳真：(02) 2381-5823

總經銷：高雄復文圖書出版社

地址：802 高雄市苓雅區泉州街 5 號

電話：(07) 226-1273

傳真：(02) 226-4697

郵購：郵政劃撥帳號 41299514

出版登記證：局版台業字第 1045 號

本書如有破損、缺頁或倒裝，請寄回更換。

定 價：新台幣 420 元

撰稿人簡介 (依文章順序排列)

- 蕭新煌** 中央研究院社會學研究所研究員
國立台灣大學社會學系教授
- 孫志慧** 財團法人傑出人才基金會秘書
- 林萬億** 國立台灣大學社會學系教授
台北縣副縣長
- 林國明** 國立台灣大學社會學系助理教授
- 范 雲** 中央研究院社會學研究所研究員
- 傅立策** 國立政治大學社會學系副教授
- 王增勇** 國立陽明大學衛生福利研究所助理教授
- 王淑英** 樹德科技應用社會學院院長
- 張盈堃** 國立清華大學社會學研究所碩士
- 唐文慧** 國立成功大學政治經濟研究所助理教授
- 王怡君** 國立成功大學政治經濟研究所碩士
- 張靜倫** 國立台灣大學社會學研究所碩士
- 吳嘉苓** 國立台灣大學社會學系助理教授
- 楊玫瑩** 東吳大學社會工作研究所碩士
- 黃倩玉** 美國波士頓大學人類學系博士候選人
- 劉淑瓊** 銘傳大學傳播學院副教授
- 王孟甯** 國立政治大學社會學研究所碩士

編序

蕭新煌

這本《台灣的社會福利運動》能夠順利出書，首先要感謝創世社會福利基金會全力贊助。本書的前身即是創世基金會支持召開的「一九八〇年代以來台灣社會福利運動的回顧與展望」研討會（1998年底）。曹慶董事長對民間社會福利運動的推動和實踐一向走在前面，對社會福利政策研究的支持更是不落人後，我對他十數年來如一日，像「大石」般的不移精神，深感佩服。

本書的共同主編林國明博士對本書的貢獻，從研討會的費心規劃設計開始就很大，接著是研討會後的催稿、各章文字的審閱和綜合各章內容而撰寫的導論，林博士都很負責任地幫了我很大的忙，我要再次謝謝他。

在準備我們那篇合寫的〈一九八〇年代以來台灣社會福利運動的發展：演變與傳承〉一文時，孫志慧女士負責安排訪談了十多位在過去二十年來親身主導或積極參與各類社福運動的領導人物，由於他（她）們的合作，那篇文章才能寫得成。在此，我要特別感謝他們。

事實上，我當時之所以要召開以回顧與展望台灣社福運動為主題的研討會，其中一個主要理由，就是想藉此肯定那些分別在爭取老人、殘障、婦女、兒童、青少年這五類社會福利權益的運動上，有過不可抹滅貢獻的運動者、倡導者和論述者。透過我們那篇文章，接受訪問的那些領導人物，訴說了他（她）們參與社福運動的心路歷程，讓我們傾聽和

2 台灣的社會福利運動

目睹了改變台灣社會福利景觀的民間人物，為何及如何投入民間社福運動。在我看來，他們何嘗不是也間接地造就了台灣的民主轉型。

也基於這樣的思考和觀察，1999年底，我在創世基金會的支持下，又召開了「政治民主化後社會福利運動組織的發展」研討會，目的就是在於再次邀請那些民間社會福利運動團體的主事者聚集一堂，共同討論民主化後的社會福利運動將何去何從，以及該有何種新的運動策略。

眼看二十世紀即將過去，在二十世紀末期的二十年裡，台灣經歷了巨大的社會政治轉型；社會福利的擴張和相關福利政策法令的大翻新，即是此一大轉型的一部份。本書各章所分析的各項民間福利運動樣貌，無異就是那段福利運動黃金歲月的寫實紀錄。

台灣的社會福利運動 目錄

撰稿人簡介

編 序

第一章 台灣的社會福利運動導論：

理論與實踐 林國明・蕭新煌 1

第二章 一九八〇年代以來台灣社會福利運動的發展：

演變與傳承 蕭新煌・孫志慧 33

第三章 社會抗爭、政治權力資源與社會福利政策的發展：

一九八〇年代以來的台灣經驗 林萬億 71

第四章 民主化與社會政策的公共參與：

全民健保的政策形成 林國明 135

第五章 從政治人到階級人：

台灣政治轉型過程中的工運領導 范 雲 177

第六章 老年年金、政黨競爭與選舉 傅立策 231

第七章 誰代表老人發言？

台灣老人福利運動的回顧與展望 王增勇 257

第八章 多元文化與托育服務：

- 政體中心觀點的探討 王淑英・張盈堃 309

第九章 父權社會 VS. 母性社會：

- 台灣社會福利運動中的婦女角色... 唐文慧・王怡君 341

第十章 台灣的婦運議題與國家的性別政策：

- 訴求與回應 張靜倫 367

第十一章 台灣病患權益運動初探 吳嘉苓 389

第十二章 台灣的社會工作專業化：

- 「社工師法」的立法過程 楊玫瑩 433

第十三章 時勢造英雄：

- 從跨文化比較看慈濟的慈善婦女運動..... 黃倩玉 459

第十四章 浮士德的交易？

- 論政府福利機構契約委託對志願組織之衝擊 ... 劉淑瓊 503

第十五章 婦女運動與政府體制的結合？

- 台北市婦女權益促進委員會的分析 ... 王孟甯 539

第一章

台灣的
社會福利運動導論：
理論與實踐

林國明・蕭新煌

2 台灣的社會福利運動

台灣的社會福利體系，從 1980 年代中期以來，無論從資源規模的成長、保障對象的普及程度、福利範圍的涵蓋層面，以及政策立法的制度化來說，都有顯著的發展趨勢。從 1986 年到 1996 年，十年之間，社會福利預算增長 7.25 倍；保障特定社會人群如兒童、老人、身心障礙者、低收入戶、工作與受暴婦女福利權益的政策與立法，也在這段期間紛紛地制定或修訂。全民健保在 1995 年實施，醫療照護的保障對象從職業人口擴展到全體國民；而提供經濟安全保障的國民年金制度，也正在規畫中。

在這些顯著的社會福利發展趨勢中，來自社會的集體行動扮演了一定程度的型塑作用。社會福利體系迅速擴張的這十幾年間，也正是台灣政治體系劇烈變動的時期。在政治自由化與民主化的風潮中，社會力量集結組織，挑戰既有的權力秩序，透過運動形式來主張特定人群的權益保障，要求集體資源的重新分配。有些福利政策與立法的提出和制定，是直接來自社會團體的壓力與倡導，有些，雖然由政府部門或政黨所主導，但社會團體以各種形式介入了政策制定的過程。不了解來自社會的集體行動，我們就無從知道台灣的社會福利體系在二十世紀之末歷經何種發展的風貌，以及為何如此發展。

那麼，來自社會的組織力量，是在哪些條件下出現的？他們面對哪些行動的機會與限制？他們透過何種組織形式與行動策略去倡導或介入社會福利資源的分配與政策立法？他們追求什麼目標？成果如何？看似蓬勃發展的社會力，究竟在政治變遷的過程中如何影響社會福利的發展現狀？他們又如何能塑造台灣社會福利體系的未來？

爲了反省這些問題，台大社會系在創世基金會的贊助下，於 1998 年 12 月 18、19 日舉辦了「台灣社會福利運動的回顧與展望」研討會。我們邀請社會學與社會福利學者，從許多面向來探討十幾年來台灣

社會福利運動的發展動態，及其對社會福利的政策形成與執行運作所發生的影響。收集在本書的論文，是與會作者根據這次研討會發表的論文修改而成。這些論文，對了解我們以上所提的問題，提供了許多探討的面向。這篇導論，是希望對這些論文所觸及的議題和研究發現，做個介紹性和歸納性的導讀。

壹．社會福利運動：本書的主題

在我們介紹本書各篇文章所處理的議題和分析貢獻之前，我們應該對本書關切的核心主題「社會福利運動」做個界定。我們的界定，必須在「社會福利」和「運動」之間建立分析性的關聯。「社會福利」，我們可以廣泛地指稱為：透過組織化的集體活動，來協助及保障社群中的個人獲得適當的生活需求的滿足，增進個人或家庭應付社會事故（如疾病、死亡、失業及老年）的能力，並根據社群普行的標準過著文明狀態的生活。在以上寬廣的定義中，「組織化的集體活動」，可以是由民間的志願組織來從事；不過，本書的作者比較關切的是國家透過行政力量與立法強制所提供的福利保障。現代國家所提供的社會福利的保障內容，通常包括所得維持、就業安全、醫療保健與各種社會服務。雖然本書的論文所討論的社會福利都明確地涉及這些福利項目，但我們在以上的定義中，刻意地對社會福利的範圍維持寬廣的界定，而不確定其內容，主要是因為社會福利的內容存在著歷史的變異性。公民及其結合的組織向國家主張何種權益，其權益主張實現的程度如何，這些本書多篇論文所關切的主題，都影響到國家所提供的社會福利內容。

公民的福利權益主張，可能透過「運動」（movement）的形式提

4 台灣的社會福利運動

出。我們對運動的理解，是採納 David S. Meyer and Sidney Tarrow (1998 : 4) 的定義：「一群具有共同目標和凝聚力的人們，在與菁英、對手和權威體系的持續互動中，集體地挑戰既有的權力與資源的安排」。這個對運動的定義有幾個強調的面向。第一，運動是集體性的持續行動，涉及組織化的協調運作，凝聚一群人的努力以追求共同的目標；第二，運動是關係性的，涉及位置不同的行動者彼此的互動；第三，運動是爭論性的，因為它要求權力與資源分配方式的改變。當人們透過以上所界定的行動方式，企圖改變既有的權力與資源分配秩序下特定人群的社會處境，要求國家提供集體性的社會保障與服務，並且（或者）介入國家福利方案政策制訂與執行的過程時，便構成本書所關注的「社會福利運動」。

社會福利運動是特定歷史時期的產物。人們要能夠集結起來，進行持續性的、爭論性的共同行動，來主張福利權益，改變集體資源的分配現狀，其結果端視政治體系給予何種行動的條件。政治體系對集體行動的容忍與開放程度，權力資源的取得、分配與運作型態，構成運動的機會和限制條件。這些條件隨著歷史的變遷而轉移，從而影響不同時期的社會福利運動出現的可能性，以及運動的組織形式和行動策略。理解社會福利運動的發展，因而需要歷史的視野。

林萬億，以及蕭新煌和孫志慧的論文，首先對台灣社會福利運動十幾年來的發展，作歷史的回顧與分析。林萬億的文章，著重於分析解嚴以來台灣政治環境的變化所引起的群眾抗爭風潮，以及政黨政治的興起成型所造成的權力資源分配的轉變，如何影響社會福利運動的發展。蕭新煌和孫志慧的論文，則歸納性地分析十年來各種依特定人群分類的社會福利運動（殘障、婦女、老人和兒童等）的發展狀況，以及各種社會福利所使用的行動策略的轉變。

在這兩篇對台灣社會福利運動所提供的歷史性和綜觀性的討論之外，本書其他論文則對各類社會福利運動做進一步分析。這些論文，以分析對象而言，可以區分出兩種途徑。一是對特定群體的分析，一是對特定政策的分析。第一種途徑，是探討主張特定人群權益（包括福利政策的潛在受益對象以及直接提供福利服務的工作者）之運動的形成、發展與特性，如范雲（勞工）、王增勇（老人），張靜倫以及唐文慧和王怡君（婦女），吳嘉苓（病患）和楊玫瑩（社工人員）的論文；第二個途徑，則從特定福利政策議題的演進，探討政策形成的因素，以及哪些群體透過何種運動的形式介入政策過程的論爭，而影響其發展結果，如林國明（全民健保）、傅立葉（老人年金）、王淑英和張盈堃（托育政策）的論文。

本書所關注的社會福利運動，雖然著重在國家所提供的法定福利與權益保障，但是我們在前面提過，社會福利，可以是透過民間集體的組織力量來提供。民間志願團體和慈善組織所提供的福利與社會服務，經常替代或補充國家的福利功能。國家也可能將它原本承擔的福利活動或功能，移轉給民間機構來從事。最後，社會福利運動，雖然經常透過爭論性的政治過程（contentious politics），以群體衝突為媒介，向國家進行權益宣稱，但國家可能將主張特定群體權益的團體納入政策決定的過程，以共同決策的合作型態來取代對立衝突的關係。社會福利運動的過程，因而涉及公私部門福利活動領域的界線以及國家社會關係的調整。在本書中，黃倩玉對慈濟慈善組織的福利活動的分析，劉淑瓊對政府福利機構公辦民營的討論，以及王孟甯對台北市政府如何透過婦女權益促進會將婦女團體納入合作決策的領域所做的探討，對於我們瞭解社會福利運動中的國家與社會關係，提供了思索的路徑。

無論是以特定人群、運動組織或政策議題為分析對象，本書許多作

者共同關心的主題是：哪些因素影響各種社會福利運動的形成與發展。社會運動文獻，在解釋運動的出現和發展動態時，大致強調三組因素的影響（McAdam, McCarthy and Zald, 1996；McAdam, Tarrow and Tilly, 1997）；這些因素是（1）政治機會（political opportunities）：運動所面對的政治體系之制度結構與非正式權力關係；（2）動員結構（mobilizing structure）：運動者所採用的正式與非正式組織形式與行動策略；（3）認知架構化的過程（framing process）：行動者對運動試圖解決的問題和行動策略所作的主觀詮釋和意義界定的集體過程。這三組因素是相互關聯的。例如，政治制度的結構特質，不但提供了行動機會，同時也影響運動採行的組織形式和策略；而運動參與者要想利用政治結構所給予的行動機會，也需要主觀的認知去意識到機會結構的轉變。以下，我們先就這三個分析面向，歸納一些本書論文的觀點與發現。

貳．政治機會結構

「政治機會」這個概念，最早在社會運動的文獻中是被界定為「團體能夠接近權力和操弄政治體系的程度」（Esinger, 1973; 引自 McAdam, 1996:1）。在「政治過程模型」（political process model）的理論影響下（Tilly, 1978; McAdam, 1982），許多社會運動的文獻相繼指出集體行動的出現與發展，來自於政治體系的變動所創造的機會。隨著這個概念使用的流行，研究者對「政治機會」所指涉的面向，有莫衷一是的界定。Doug McAdam（1996）從文獻回顧中指出，在不同作者的使用中，「政治機會」這個概念通常涵蓋四個分析的面向：（1）制度化的政治體

系相對的開放性與排除性；（2）既有政體菁英聯盟的穩定性；（3）運動與菁英結盟的可能性；（4）國家的鎮壓能力與傾向。政治體系在這幾個面向上的變遷，被認為將影響運動發生的時機、形式和後果。

本書的許多作者，雖然沒有明確地使用「政治機會」這個概念，但他們的分析都涉及到：一九八〇年代中期以後，台灣政治體系在制度結構的開放程度、菁英結盟的可能性，以及國家的壓制潛力這些面向上的變動，對社會福利運動所產生的影響。蕭新煌和孫志慧的歷史回顧文章，歸納解嚴以來台灣政治體系的變遷如何創造新的機會，而影響社會福利運動的出現時機與形式：（1）人民團體法和集會遊行法的立法，對集體行動提供了制度化的開放管道，降低國家的壓制能力和傾向，而促進社會福利運動的形成；（2）選舉政治的日趨重要，使得推動福利議題的社會團體，藉由選舉的過程，和政黨及個別政治菁英有了新的機會以建立聯盟關係；（3）國會全面改選，使得立法院的政治角色發生轉變，不但影響制度化政治結構的開放程度及社會團體與政治菁英的結盟方式，更影響了社會福利運動由街頭抗爭向立法遊說轉化的運動形式。

林萬億的文章，對於政治體系在上述幾個分析面向上的變動如何影響社會福利運動發生的時機與後果，也提供了宏觀的分析洞見。「弱勢者」如殘障、老人、勞工、農民、婦女等等人群的抱怨和不滿，始終都存在，但爭取「弱勢者」權益的社會福利運動，為什麼直到一九八〇年代才出現？林萬億這樣發問。他認為大眾抗爭的風潮，是社會福利運動出現的機會。他指出，一九八〇年代風起雲湧的社會抗爭，雖然還是以政治權力鬥爭為主，與社會福利議題相關的行動抗爭，只是一小部份，但是政治取向的抗爭風潮撐開了社會福利運動的行動空間，降低了行動的成本，而且也創造了結盟與資源投入的機會。知識份子和中產階級的

參與，使社會抗爭獲得豐沛的支持資源，而民進黨的政治支持，更是影響社會福利運動發展的重要因素。社會福利運動團體與民進黨的結盟關係及其轉變，是林萬億論文的一個討論重點，也是本書許多論文所觸及的主題，我們應該多花些篇幅來討論。

在整個一九八〇年代，甚至到一九九〇年代初期，雖然有些社會福利運動（如殘障福利運動）與民進黨並無明顯關係，但許多推動社會福利議題的運動都以民進黨為重要的結盟對象。這種結盟關係，以林萬億的說法，是「借力使力，相互滋長」。在解嚴前後，結合社會大眾進行抗爭是民進黨爭取政治資源的策略，而弱勢者的福利運動，也需要政治的支持。民進黨雖然不是階級性的政黨，但它在組黨前後所採取的大眾抗爭路線，和弱勢者運動有易於結盟的親近性；另外，實證資料指出民進黨的支持者有較強的制度性福利的態度，再加上黨內部份派系和個別政治人物的倡導，以及學者的理論引導，這些因素，使得民進黨在一九九〇年代初期形成推動社會福利的政策共識。而隨著民進黨參與政治權力資源分配的空間擴大，社會福利也有顯著的成長。

但是，民進黨與社會福利運動的結盟關係在一九九〇年代中期以後有了轉變。轉變的因素之一是源自政黨屬性與政策議題涉及的分配衝突之間的關係。當社會福利從「社會權入憲」、「建立福利國」的理念層次進入具體的政策落實時，階級利益差異和不同社會類屬之間的資源分配衝突隨之凸顯，階級屬性不明顯的民進黨，其「左右為難」和黨內意見不一的窘境也就暴露出來。民進黨在推動社會福利時有了更多的顧忌，這使得社運團體以民進黨為唯一政治結盟對象的關係發生轉變。例如，范雲的論文指出，「全民健保的個案讓許多工運幹部看穿他們與民進黨之間在社會性議題上有很大的差異」，而開始調整與民進黨的結盟關係。

民進黨與社會福利運動結盟關係的轉變，另一個因素來自民進黨的政黨轉型策略。林萬億指出，一九九〇年代中期以後，執政的企圖，使民進黨急欲擺脫「台獨」、「暴力」和「反商」的標籤，逐漸從社會抗爭中撤離，向資本家請益，爭取「中間選民」的支持。民進黨的轉型策略，也引起「民進黨向中上階級靠攏，背棄社運團體的質疑」。一些社會團體開始對政黨採取「等距外交」的結盟策略。

林萬億從宏觀層次所討論的民進黨與社會團體結盟關係在時間軸線上的轉變，在范雲的論文中，得到微觀認同層次的參照。雖然「社運團體與政黨的結盟關係」和「運動參與者個人的政黨認同」是不同分析層次的問題，但我們可以合理假定：如果民進黨從作為社會福利運動主要的，甚至是唯一的政治結盟對象，轉變到與社運團體逐漸疏遠的趨勢，那麼，在不同歷史時期參與社會福利運動者，對民進黨的政黨認同應該有所差異。范雲對工會幹部的訪談，證實以上的假設。她的資料顯示，在威權轉型期（1992年國會全面改選之前）參與工運的工會領袖，有超過一半的人表示認同民進黨，選舉開放期（1992年之後）進入的工會領袖，對民進黨有認同者，則降到三分之一；相當多的工運新世代認為自己沒有特殊的政黨偏好，「政治合作對象應更多元化，不應只和一個黨」。

本書許多論文都觀察到：在政治機會結構變動的過程中，社會福利運動團體從依賴民進黨作為政治結盟的唯一對象，轉變為視議題而定，以各政黨和個別政治人物為多元的政治合作對象。影響結盟關係的變遷，除了以上所指出的政黨階級屬性、反對黨轉型等因素之外，還包括這些因素和選舉政治、國會運作等制度結構的轉變相互結合所形成的後果。以范雲的話來說：「基本上反應後民主時期政治運作的複雜性」。我們可以從林國明對全民健保政策形成過程的討論為主軸，結合其他論