

新社會

2009.6.15

新社會政策雙月刊

台灣新社會智庫 出版

4



台灣新社會智庫
New Society For Taiwan

www.taiwansig.tw

社評

民進黨要吸引所有的獨派

評論《從陳菊訪中談民進黨如何面對中國》

跨越獨派，直面中國

用「深慮」代替「深綠」

專題《社會福利的財政基礎》

從稅制及財政結構觀察我國社會福利發展

我國社會保險財務健全問題之探討

由金融海嘯和財政危機省思我國軍公教退撫制度財務問題

開辦長期照顧保險不可冒進

對政府推動長期照護保險的看法

政策聚焦

評馬英九的三都十五縣

兩岸觀察

中國大陸台商學校學生的身份認同

座談會

兩岸民主改革二十年

訂閱新社會雙月刊

好的刊物需要大家的支持，即日起，訂閱本刊兩年只需1200元

訂閱專線：02-2356-4008 蔡泓洋

匯款帳戶：

台灣銀行群賢分行

162001005131

戶名：台灣新社會智庫協會

徵稿啓事

歡迎各界有識之士提供對於各類公共議題的分析與主張，採長年徵稿，來稿一經採用，將給予稿費，一字1.5元（不含註解）。

投稿格式與需知：

1.每篇五千字為原則，以word檔繳交。

2.來稿請寄 webmaster@taiwansig.tw

3.來稿經採用後，作者需同意本智庫進行如下之用途：

- 以紙本或是數位方式出版。
- 進行數位化典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等資料銷售或提供服務之行為。
- 再授權其他資料庫業者將本論文納入資料庫中提供服務。
- 為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。



版權所有 翻印必究

新社會

CONTENT

社評

民進黨要吸引所有的獨派…………… 2

評論《從陳菊訪中談民進黨如何面對中國》

曾建元 跨越獨派，直面中國 民主進步黨的新功課…………… 3

徐斯儉 用深慮代替深綠：面對中國崛起這個不方便的事實…………… 7

專題《社會福利的財政基礎》

孫一信 從稅制及財政結構觀察我國社會福利發展…………… 11

鄭文輝 我國社會保險財務健全問題之探討…………… 18

黃世鑫 由金融海嘯和財政危機省思
我國軍公教退撫制度財務問題…………… 22

林萬億 開辦長期照顧保險不可冒進…………… 26

傅立葉 對政府推動長期照護保險的看法…………… 31

政策聚焦

陳朝建 評馬英九的三都十五縣…………… 35

兩岸觀察

林平 中國大陸台商學校學生的身份認同…………… 39

座談會

王丹、段宜康、陳宜中、張之豪、蔡英文

兩岸民主改革二十年…………… 44

發行人 ■ 徐佳青

社務顧問 ■ 林濁水

編輯顧問 ■ 田秋堇 洪奇昌
邱太三 陳文政
賴清德 利錦祥
段宜康 張立明

總編輯 ■ 梁文傑

執行編輯 ■ 賴宇恩 蔡泓洋

封面設計 ■ 彩影廣告

發行所 ■ 台灣新社會智庫

網址 ■ www.taiwansig.tw

電話 ■ (02)23564008

傳真 ■ (02)23564018

社址 ■ 北市青島東路5號7F-1

社評

民進黨要吸引所有的獨派

民進黨是台獨黨，但支持台獨的人未必支持民進黨。

吊詭嗎？一點也不。

根據中研院這幾年的「台灣社會意向調查」，「在維持和平的前提下贊同獨立」的民眾都穩定維持在60%以上，顯示內心傾向獨立的選民才是真正的多數。根據民進黨中央黨部的調查，這幾年贊成台灣獨立的也都高達57%左右。馬英九上台一年來的親中政策也沒有改變這個基本結構。假如這些選民都支持民進黨，民進黨應該是永遠的執政黨，不會在總統大選時輸掉二百七十萬票，立委選舉的得票率也不會十幾年來都突破不了40%。

獨派群眾的日益擴大，本來就是很自然的趨勢。台灣作為一個主權獨立的國家已經六十年了。只要沒有強制性的大中國教育，絕大多數人都會希望保有我們現在的生活方式和政治制度。對從來沒受過黨國教育的年輕人來說，台灣是獨立國家更是天經地義的事。這也難怪在所有調查中，20到29歲傾向獨立的比例都是最高的。

過去北京總以為兩岸交流越多，台灣人就on會越認同中國，但事實正好相反。國家認同本就是在交往中才被凝聚和體現出來的。中國人若沒有經歷過十九世紀與西方人交往的經驗，也不會產生現代中國的民族主義。兩岸交往越頻繁，台灣人就越體會到自己並不是中國人，對台灣的認同度就越高。許多調查都證實到大陸工作的台商並沒有更親中國的趨勢。本期刊出的〈中國大陸台商學校學生的身份認同〉一文，更直指「台商學校的學生常強調自己是台灣人，或者表示自己與沒水準的當地人是不同的」。

「兩岸交往越多，界線越明」，這個趨勢就連北京都開始承認了。所以北京重量級涉台學

者黃家樹才會說：「兩岸交流密切並不能自動增強兩岸一家的意識，更不能自然加強統一意識」。

政黨存在的目的就是要吸引多數選票。從獨派民眾佔多數的民意結構來看，民進黨堅持獨的立場當然是對的，長久以往也要繼續堅持下去。但民進黨顯然忘記了，許多支持台獨的群眾也重視清廉，不能忍受領導人以建國之名把大筆金錢匯往海外；他們也重視與中國經濟往來，希望賺中國人的錢。年輕人更實際，雖然他們支持台獨的比例最高，但他們也最不排斥到中國工作賺錢。根據《Cheers雜誌》的調查，有73%的年輕人願意到大陸工作，而財金、經貿、電子資訊系畢業的學生更把大陸當成比台灣更好的發展地點。

顯然就是因為這種既要台獨，也重視清廉，更要賺中國人錢的務實主義，讓許多獨派群眾把票投給了國民黨。不管民進黨再怎麼罵馬英九「賣台」，馬英還是攫取了這些本該支持民進黨的選票。在「不統，不獨，不武」的帽子之下，馬英九甚至也扭轉了國民黨支持者的結構，成為一個獨派比統派還多的政黨。根據《遠見雜誌》的調查，現在的國民黨支持者中，傾向獨立的有30.3%，傾向統一的只有25%。

民進黨要怎麼挽回這些獨派群眾的心？答案顯而易見，那就是本期由曾建元教授提出的『**跨越獨派，直面中國**』，以及徐斯儉教授提出的『**用深慮代替深綠**』。關於清廉的問題，曾建元更進一步提出要『**走出陳水扁的影子**』，甚至『**應力勸陳水扁及其家人早日認罪**』。

民進黨還想取回政權嗎？還是寧可永遠不超過40%，永遠看著國共兩黨共治台灣？這是所有希望保持台灣獨立自主的人都關心的課題。■

國民黨支持者的統獨傾向（遠見雜誌民調中心）

	傾向統一	模稜兩可	永保現狀	傾向獨立
2006/2	39.3	16.5	23.8	20.4
2008/9	27.5	15.0	31.1	26.4
2009/5	25.0	12.6	32.1	30.3

評論

從陳菊訪中談民進黨如何面對中國 I

跨越獨派，直面中國 民主進步黨的新功課

曾建元

中華大學行政管理學系副教授
臺灣教授協會法政組召集人

民進黨要承擔選舉制度偏差的後果

民主進步黨於2008年中華民國第七屆立法委員選舉和第十二任總統相繼失利，由於席次不足立法院總席次四分之一，在國會中幾乎完全失去制衡的能力；當然，它也喪失了臺灣中央政府的執政權。中國國民黨同時掌握了立法權與行政權，加以在縣市地方本即擁有的優勢，從此乃具有完全執政的地位，換言之，國民黨新政府所要推動的政策，只要經由黨政協調，要求黨籍立委配合，則必然會在立法院得到支持，這意味著這一個經由自由選舉產生的民主政府，它的施政代表最新民意，具有民主的正當性，復可基於

此創造政策的合法性。在此一格局下，於全國大選中接續失利的民進黨，根本沒有制度上可資援引的政策工具，也毫無民意基礎可對國民黨進行有效的監督。

國民黨的一黨完全執政，事實上是制度偏差下形成過度代表的結果。民進黨在第七屆立委選舉的區域席次投票中，共獲得37%的選票，卻只贏得79席中的13席，席次率僅有16%，國民黨得票率51%，卻贏得61席，席次率77%。決定選民在區域選舉中的投票因素，兼有候選人取向和政黨取向的因素，而全國不分區席次投票，則純粹為政黨取向投票，民進

黨得票率42%，國民黨58%，這才真正反映兩黨的支持度，但將區域和不分區席次合併計算後，兩黨的席次卻各佔全部113席的24%和72%，民進黨大約四成的得票率，卻只能換來兩成四的席次。

這一制度偏差的起因，基本上出於區域席次選舉制度在設計上採用了單一選區制，也就是一個選區只有一個當選席次，這使得未贏得該一選區席次的選票，全部成為死票（Wasted vote），完全無法換為席次，但孰令致之？這一選舉新制是緣自民進黨主倡的第七次修憲，影響選票與席次比例性最大的單一選區制，至少是民進黨在1996年參與國家發展會議時即已提出的主張，席次減

半則是民進黨在第六屆立委選舉提出的主張，所以民進黨必須承擔後果。事實上，對於此一結果民進黨並非沒有預見，但民進黨於當年仍然勇於面對，原因出在民進黨的理想主義，相信這一制度的改革，會有助於改善臺灣的政治文化，特別是讓中間選民成為選舉成敗的左右者，使過去在複數席次下少數候選人切割激進選民而遭到放大、擴散的選舉亂象能得到根本的解決。

非但如此，民進黨當年也相信，在制度引導行為改變的情況下，長此以往，制度的理性會最終發揮主導的力量，讓民進黨在與選舉制



度的辯證影響中，逐步調整體質，重新贏回多數。因此，民進黨並不需要對於一時的受挫感到悲觀，也不見得選舉新制下的勝選者，必然就會在日後的選舉中憑藉在任者的選區經營優勢而得以長期維持其席次。

問題是，民進黨日後要如何贏回國會多數，甚至是執政權？

臺灣認同者未必支持民進黨

民進黨在2008年的兩次大選中挫敗，依本文之見，根本原因，一言以蔽之，一是民心向背，一是錯估形勢。臺灣固然存在統獨認同分歧的選民結構，同時在民進黨執政期間臺灣認同急速上升，在執政後期達到七成，但臺灣認同的潛在政治社會支持基礎則未必會直接轉化為民進黨的選票。民進黨的傳統支持者對於民進黨的貪腐問題深惡痛絕，使他們不願積極投票，再者，國民黨的本土化，模糊了中間選民和臺灣認同者對於其政治立場的質疑，這一來一往便種下了民進黨的敗因，因此，主導選局的不完全是屬於民族主義立場的國家認同問題，而是臺灣人民基於民主價值信念而來的制衡要求，這一點在民進黨執政期間成長的年輕選民身上尤其明顯。民進黨當時確實認識到選局基本上對其不利，但因應之道則卻只能轉向基本教義派尋求心理慰藉，這是民進黨的戰略選擇，因為民進黨對於爭取淺綠和中間選民信心不足，但又過於自信深綠會毫無條件地支持民進黨。游錫堃擔任黨主席期間，民進黨將黨內初選制度中的民意調查納入排藍條件，即於有效問卷中排除在近期選舉中曾經投票支持泛藍政黨者不計，使得民調抽樣範圍只剩下18%的深綠選民，民進黨黨員結構原本即與選民結構不同，民調則有平衡黨員投票偏差的作用，卻因排藍設計而破功，反而加大了民進黨與民意結構的落差。而由於單一選區選舉會突出政黨對決的特點，使得獲得政黨提名者基本上可以囊括政黨支持者的選票，所以政黨內部爭取成為黨提名候選人的初選投票，遂成為零合遊戲，過去大選中經常出現的黨員同室操戈，全部提前在初選上演出現，而且戰況因為近身搏鬥而慘烈更甚以往，民進黨的黨員結構，使初選成為臺獨忠誠度的交心或檢驗比賽，導致劣

幣驅逐良幣，人才阻塞，民進黨路線復向激進臺獨全面傾斜。謝長廷親自主導總統選舉時，雖有意扭轉此一走向，改打民主制衡牌，以阻擋國民黨完全執政，但畢竟已是強弩之末。

重建自決與包容精神

蔡英文在民進黨潰敗後上臺，如何重整隊伍，恢復民氣，蓄積重回執政的能量，是她的重要任務。對於臺獨問題，在3月發表的〈以新本土觀捍衛臺灣〉一文中，蔡英文試圖超越國族認同，反對用統獨去劃分誰是臺灣人、誰不是臺灣人，而要把所有新舊臺灣人都視為一個生命共同體，要維護所有臺灣人要統要獨的選擇權。這一新本土觀其實是向民進黨創黨精神的民主自決論和〈臺灣前途決議文〉維持現狀論的復歸，確認臺獨是現狀，也是未來的選項之一，而不是民進黨的終極價值。換言之，在自我認定臺灣是一個主權獨立國家的基礎上，臺灣不存在有建國的問題，至於國號是否要變更為臺灣或其他，依〈正常國家決議文〉之精神，則是基於「體認『中華民國』這個國號已很難在國際社會使用」此一前提，由臺灣人民經由公民投票決定是否同意正名為臺灣，故而國號之於民進黨，已經質變為一個政治符號的工具性價值選擇問題。對於民進黨國家認同問題的此一認識，必須就〈臺獨公投黨綱〉、〈臺灣前途決議文〉和〈正常國家決議文〉三者，依特別法優位於普通法和後法優位於前法的法理來做整體的判斷。就此而論，「臺灣共和國」已經不再成為民進黨的主張是毋庸置疑的，以存在〈臺獨公投黨綱〉來認定或要求民進黨領導臺灣建國，是對民進黨的錯誤期待。



2006年1月，國民黨曾就馬英九競選總統期間於媒體刊登廣告提出「統一是一項」的主張一事，發出新聞稿表示，國民黨主張統一，但尊重臺灣人民在自決的問題上以統一為選項的權利。與國民黨相較，民進黨無論如何在政治符號的使用、或民族主義立場的選擇上，都更具有臺灣意識，也更具開放性和包容性，理論上，更應當在政治市場上受到歡迎，這是民進黨的利基，但為什麼民進黨總是似乎無力將七成的臺灣認同度轉換為選票？

第一，從李登輝推動憲政改革和民主化後，中華民國不再是外來政權，體認中華民國國號難在國際社會使用和反對使用中華民國國號是兩回事，但民進黨的主事者卻常常讓多數民眾誤認民進黨是敵視中華民國的，從而對民進黨的盲動感到憂慮。

其次，國民黨儘管在連戰出任黨主席後迅速向中國傾斜，但在馬英九成功的本土化操作下，又重新贏回政權。馬英九在第十二任總統選舉的76.33%得票率，以及第七屆立委選舉國民黨58%的得票率，足以說明國民黨已獲得臺灣多數民眾的認同，在此一情況下，如果還一直批評國民黨是中國黨，而不從具體的政策去進行批判，則豈不是低估了臺灣人民的智慧。

第三，民進黨作為守護臺灣本土價值的民主政黨，最重要的任務是贏得選舉重回執政，讓本土價值在國家資源的分配上能受到重視，那麼就應當設法獲得多數民意的支持。單一選區制之下，政黨不可能通過切割部份選民而獲得多數選票，特別是在傳統上國民黨基層政治版圖一向大於民進黨的情況之下。無論如何，民進黨相對於國民黨是一個更加本土化的政黨，在容易形成兩大黨對決的單一選區制之下，由於第三黨基本上並無空間，所以在大選時，獨派選民不投票則已，要投票則基於棄保效應或策略性投票的考慮，十之八九會把票投給民進黨，否則就等於支持國民黨，因此，民進黨應當要大膽拓展中間選票，只要能提出好的政策、好的人選，以及有好的施政表現，不必擔心獨派不予支持。

走出陳水扁的影子

但陳水扁的貪污案，就正好成為民進黨有無勇氣和智慧擺脫對臺獨意識型態的依賴，而以優質的政見及人選重新出發的試金石。

陳水扁的司法抗爭策略，基本上是訴求政治迫害、爭取獨派民意同情，迫使民進黨選邊聲援，來對政府及檢方施壓。陳水扁收受不當政治捐獻並且匯錢國外私人帳戶的行為，不論其動機如何，都已違反了民進黨的黨紀，並且確實應當受到司法的公正調查。民進黨應當堅持目前的作法，不以切割的方式迴避掉民進黨作為共犯結構所應承擔的政治與道德責任，並且應時刻提醒政府在偵辦本案時應尊重人權，而另一方面，民進黨自也應當要對陳水扁的貪污有所是非判斷。獨派只要求民進黨作為反對黨，應當對於國民黨藉司法整肅異己的作法予以監督、注意，但不可能要求民進黨包庇陳水扁的貪瀆行為，或是要求民進黨杯葛司法，民進黨對於獨派的主張不要有所誤判，要明辨其中的人情與義理。雖然陳水扁已經退黨，民進黨基於道義，必須給予一定的關懷和照顧，但仍應力勸陳水扁及其家人早日認罪。民進黨不必擔心陳水扁組織臺灣獨立黨作政治脫困，臺灣已沒有第三黨的發展空間，臺灣團結聯盟是前車之鑑，陳水扁縱使有能力籌組，也絕對無法通過選舉的考驗，而在單一選區制之下，選民更不容許臺灣獨立黨分裂民進黨票源，使國民黨漁翁得利，而就算第三黨可能攪局，民進黨為了長久的打算，還是應當站穩道德的高度，毋需在乎一時的輸贏。前臺灣教授協會會長蔡丁貴已指出，臺灣獨立黨是一個運動的





黨，不是要跟民進黨在選舉上競爭的黨。故而民進黨要認清自己的優勢和責任，才能有自信地走出陳水扁的影子，走自己的路。

民進黨要面對中華人民共和國

在中華人民共和國經濟崛起，以及轉而以和平發展作為其基本國策之後，兩岸關係開始和緩，使中華人民共和國逐漸成為臺灣生存發展的機會，特別是在美國經濟出現衰退之後。但當前民進黨的中國大陸政策卻始終顯得消極被動，在積極開放與積極管理、獨立與統合間搖擺不定。以往民進黨政府在兩岸經濟貿易的積極管理上未見成效，主因在於難以抗拒客觀的經濟規律，又未能與中華人民共和國合作，建立雙邊的管制與規範機制。在兩岸關係日益密切，中華人民共和國事實上又為我國的重要經濟夥伴的今天，民進黨必須在中國大陸政策上有更積極的作為，在無損於臺灣主權與尊嚴的前提下，創造兩岸的和解與和平，尋找出互利與雙贏之道，否則那些與日俱增與中華人民共和國有所關聯的就業人口以及中國大陸新移民，都不會是民進黨的支持者。

中華人民共和國對於民進黨的自決立場有所誤會與疑慮，因而始終要求民進黨廢除〈臺獨黨綱〉。胥知，今天對於臺灣事實獨立現狀以及臺灣人民自決權利最大的威脅，不是國民黨和中華民國，而是中國共產黨和中華人民共和國。民進黨應當要區辨國民黨和中華人民共和國的差異，與國民黨的政權鬥爭，乃屬於臺灣人民內部矛盾，與中華人民共和國的鬥爭，才屬於敵我矛盾。國民黨傾中媚共的兩岸政策，並不足以代表臺灣人民的利益，因而民進

黨必須主動扛起責任，因勢利導，對於兩岸關係的發展提出主張，並且實是求是地進行研究與瞭解，其作法包括從事對中華人民共和國之政黨外交和智庫二軌外交，而其中最重要的任務，就是讓中華人民共和國及其人民正確認識民進黨主張的人民自決，是兩岸關係終局決定的必由程序，而在終局決定的末日來臨之前，民進黨還必須讓中華人民共和國基於同理心地理解到現狀下臺灣追求兩岸關係正常化和國家正常化的必要性，所以民進黨還應當和中國大陸民間社會廣泛交往、對話，不能像國民黨一樣只與共產黨權貴官商杯觥交錯。最後，民進黨還應當為臺灣在東亞、兩岸以及中華人民共和國海峽西岸區域經濟整合中所可能面臨的種種問題，向中華人民共和國進行溝通和提出質疑，以防止臺灣人民和企業主的利益遭到犧牲。以上這些，我們坦承對國民黨政府不抱期待，民進黨必須自己來發聲。

期許開出新局

年底地方選舉，是蔡英文就任民進黨主席以來的第一次全國性選戰，在基本盤勢不被看好的情況下，民進黨能否臥薪嘗膽，浴火重生，是眾所矚目的大事。民進黨有一個傳統，平常吵吵鬧鬧，臨到選舉，便槍口一致對外，所以地方選舉反而是一個促成民進黨團結的轉機，而這也是以蔡英文為中心的黨中央樹立領導威望的時機。

無論如何，國民黨政府對中華人民共和國開放門戶，已經是一個不可逆轉的政策方向，爭取中國大陸人民旅遊、投資，乃成為兩岸關係改善後臺灣各地方政府最費盡心思的地方。民進黨過去在兩岸關係上的種種堅持與努力，不是正受到國民黨的破壞，就是由國民黨所收割，因而極易形成民進黨只會反對，而沒有就兩岸關係提出興革意見或政策論述能力的印象。所以民進黨因應年底選舉，在兩岸議題上，一定要擺脫廉價的意識型態立場表態，用具體的事實或明確的立場表達，向人民證明，民進黨是一個有能力創造和平、維護尊嚴，以及值得人民信任的政黨。■

評論

從陳菊訪中談民進黨如何面對中國 II

用深慮代替深綠：面對中國崛起 這個不方便的事實

徐斯儉
中央研究院政治所籌備處
助研究員

陳菊市長訪問中國大陸碰觸了民進黨與整個綠營的敏感神經，無論民進黨中央基於什麼理由要冷處理這個事件，對於如何處理兩岸關係，如何理解與面對中國的辯論，在綠營中已勢不可擋了。本文並不在於主張對中國應該採取什麼具體的政策立場，而在於指出如果要展開這場辯論或討論，應該秉持何種態度，認清何種事實的問題。畢竟，強調台灣自主性與主張終極獨立的綠營，有著自己的核心價值，這是不能也不該輕易妥協的。但這恐怕不是此波討論的重點。真正的問題是，是否因為綠營或民進黨的菁英與群眾向來所秉持的一些價值觀與定見，使得自己無法面對一個已經客觀發生的事實——中國的崛起，以致於無法理性面對與處理，最終反而導致了不利於實現自己理念，也不利於整個台灣利益的客觀後果。如果是這樣，那麼綠營與民進黨陣營要思考的，不是是否應該堅持理念，或者是誰在這些理念的立場上不夠堅定的問題，而是要找出自己原來對於客觀環境與世界局勢的認知，究竟出了什麼問題、為何會出問題、以及要如何修正才能有利於最終實現自身理念的問題。

中國崛起：一個讓綠營不方便的事實

簡單地來說，對台獨理念而言，一個最不方便的事實就是，中國正在崛起，而且其國力對台灣而言是壓倒性的，不僅台灣獨自採取與其對抗是困難的，而且連美日兩國都不願意正面與之為敵。在這種情況下，如果還用過時的世界觀來對待中國，只有將台灣自己逼到世界的角落，台灣的前途也只有更加黯淡，台獨理

念的實現也只有更加遙遠。

中國的崛起是多面向的。首先，中國早已經是一個政治大國，不僅是聯合國安理會成員，且過去一直站在第三世界老大哥的角度在國際發言。自從中國加入世界貿易組織以後，中國與世界經濟也密切接軌，其藉著經濟全球化之便吸引了全球各地投資，也迅速帶動了中國本身的經濟發展。當然，此一發展策略本身也隱含著另一種風險，那就是將中國的經濟發展與全球經濟發展綁在一起，一榮俱榮、一損俱損。但無論如何，中國的經濟實力也提升了中國的政治軍事外交力量與影響力，一方面對台灣在國際環境上形成更為全面的封鎖與壓力，另一方面，對台灣內部的影響滲透也在加強。面對這個情勢，對綠營而言可以說是很棘手的，目前看到的反應有兩種，一種是採取認知上的忽視，另一種是譴責那些因為中國崛起而改變態度與策略者，這兩種態度其實都是對自己不利的，因為並沒有真正面對中國崛起這一個對綠營不方便的事實。

這個不方便的事實，並不是只讓綠營過去的思維顯得不合時宜，也讓整個台灣的藍綠對抗顯得不合時宜。更有甚者，中國崛起的影響，已經是區域層次乃至全球層次的一個現象，早已經超越了兩岸關係。如果誰還用台灣國內政治對抗、甚至派系鬥爭的角度來處理這個不方便的事實，那麼誰就是在跟自己過不去、在跟自己的政治陣營過不去、在跟台灣利益過不去。因為這種鴛鴦和阿Q的心態，只有自己更快地被這種不敢面對的現實給主導、給擊敗、給淘汰！



快速變化的國際格局

無論從經濟、政治、甚至安全的角度來看，中國的崛起已經影響了國際格局，雖然說某些變化未必是我們所樂見的，但卻是我們不能不仔細觀察的。

從經濟上來說，世界銀行2007年的統計中，如果用美金現值來計算，中國是第四大經濟體；但如果用購買力平價指數(PPP)來看，中國已經是第二大經濟體了。如果根據世界貿易組織的統計，2007年中國已經成為第二大貨品貿易國。今年金融風暴後的G20會議，會前中國人民銀行對於美元作為世界主要通貨的地位提出了質疑，並主張以其他形式取代美元作為國際主要硬貨幣的地位，獲得了許多其他大國的回響，有人甚至說G20其實是G2。當然，這是一種誇張的說法，如果從世界領先的產品來看，中國真正的經貿實力還遠遠排在許多國家之後，但是其作為一個主要經濟體的影響力，卻的確在全球是舉足輕重的。

從政治上來說，在區域中，真正能夠牽制住北韓的與維繫六方會談的，還要靠中國；索馬利亞附近海域上的海盜問題，中國派軍艦參與了國際社會維護船隊安全的工作；反恐戰爭中，中國也與美國合作。這是中國與國際社會一起維護國際秩序的作為。但另一方面，中國與俄羅斯和中亞等國組成了上海合作組織，又與東南亞國協進行區域貿易一體化的努力，這些作為卻也在國際政治的總體戰略層次上形成了與美國互別苗頭的勢頭，隱然成為區域中與美國競逐霸主的競爭對手。在國際上，中國隨著其大國外交與能源外交的展開，將其影響力擴及了非洲、拉美等地，且又能善用美國不受世界各國歡迎的國際機遇，大大擴展了對那些發展中國家而言作為一個替代性強權的國際地位。

在安全上，中國隨著綜合國力的上升，也不斷地提升其軍力，其軍事力量的建設，目標早已超越台海。一方面其核武和太空武力的研發，形成了對美國及其他核武國家在戰略上的威脅，雖然遠遠尚未形成全球性的主導地位，但對於在區域內的局部衝突，中國保有一定的戰略反擊能力，讓美國不得不忌憚。而隨著中

國能源需求及商業船隻往來的頻繁，中國發展遠洋海軍航空母艦的計畫最近也浮上台面。這些發展一方面固然使得中國軍事影響力增強，但另一方面也引起了美國及日、印、澳等國的警覺與防範。

而更重要的是，現今的世界整體局勢早已脫離後冷戰初期的「一超多強」格局，而陷入一個「一超持續衰退、多強不斷崛起」的態勢，這是一個仍在動態發展的過程，但美國權威在全球各區域以及在不同的議題領域都有衰退跡象。雖然基本的國際秩序仍能維持，但是其基礎一點點地被侵蝕已是一個明顯的趨勢。再加上全球能源的供應勢必趨緊，全球經濟經過此次金融風暴與萎縮前景不明，一種經貿保護主義加上某些地區核武擴散和軍備競賽的陰影逐漸浮現，世界和平的前景十分晦暗不明。

許多過去我們習以為常的那種西方民主陣營對抗非民主陣營的世界格局，不僅早已消失無影，而且恐怕短期不可能再回來了。依賴美日保護、甚至替我們出頭，擊潰中國，創造台獨契機的區域格局，不僅在冷戰後沒出現過，今後一段時間內勢必也不可能出現的。但另一方面，在可見的未來，中國也絕不會自動成為另一個替代性的世界霸權。一方面中國內部的問題仍很嚴重，另一方面，雖然中國一再強調和平崛起或和平發展，但對中國崛起所形成的潛在戰略抗衡，卻也一步一步地在集結強化中。

簡單地說，中國崛起的國際意涵，既不可能立刻有利於台灣獨立，也不太可能是中國成為萬邦來儀的新霸主。對於綠營的人士而言，既不能太過幼稚地樂觀，但也不需過度悲觀。重要的是，不能再用過於幼稚單純的視角或情緒看待此一格局，也不能假裝這些都不存在，而應該現實地認知，冷靜地分析，然後尋找一種既能說服自己又能說服別人的合理可行的戰略。

兩岸關係新論述的元素

從上述觀點來看，新的兩岸關係論述，應該要兼顧三個層面的元素：兩岸經濟層面的實用性與整體性元素、國際政治層面的現實與平衡元素、與兩岸政治層面的先內後外元素。

在經濟上所謂的實用性元素，是既不應該忽視已經納入經濟全球化之大陸市場所帶來的機會，也不能忽略其所帶來的挑戰和風險；挑戰風險固然不能忽視，機會卻也不該錯過，這種實用精神才能貼近社會的脈動。透過大陸經濟而來的挑戰與機會，其實也是全球化帶來的挑戰與機會，對於已經進入世貿組織的台灣，已經沒有迴避空間。至於整體性元素，是指綠營如果要提出新的兩岸經貿論述，必須提出一個台灣經濟發展的整體大戰略，不要像國民黨那樣，讓人不知道下一步會是什麼。也就是說，應該將對大陸的經濟關係置於一個清楚的全球經濟戰略之下，這樣才能很清楚地讓台灣的社會瞭解這麼做的代價與收益是甚麼。這麼說未必表示一定要全面擁抱全球化，但也不可能完全拒斥全球化。說得清楚一點，比國民黨更關心弱勢群體的民進黨，對於入世以及與大陸經貿關係所帶來

的衝擊，有甚麼更高明的整體發展戰略嗎？對於照顧能從全球化和兩岸經貿得到利益的部門、與會從此過程受損傷的部門，綠營如何有一個整體性的發展戰略呢？

在國際事務層次上，應面對國際局勢的現實，並求取一種對不同國際力量之間的平衡。要正視大陸上升的影響力與西方對此的遷就與顧慮，這既對台灣有所限制卻也有機會，但既不能做出錯誤認知，也不能過度認知。民進黨是不可能像泛藍那樣去擁抱中國的，但應該注意的是，不能違逆國際格局去扮演唐吉軻德，對中國做出無謂的挑戰，然後自以為未來世界正義的一方一定會站在我們這邊，結果反而是

被那些所謂「正義的一方」給教訓一頓、甚至小小地出賣。這只能說是過去綠營自己太不識國際的大體，作出了違背國際現實的政治判斷，而遭受懲罰，結果受損的，不僅是讓綠營自己的台獨之路在國際上愈走愈窄，連帶地台灣整體和長遠利益也受到損傷，這點到目前為止綠營都未曾反省過，也沒有向台灣社會道歉過。這種反國際現實的空想台獨冒進路線，是綠營最應該反省的。如果綠營對此毫無反省，那麼所謂台獨理念就會顯得沒有說服性，對過去所犯的錯誤以及對台灣利益的傷害更顯得不負責任。如此綠營就沒有足夠的道德正當性和

高度，來制衡和指控藍營的親中對台灣利益造成的損害，這不啻是對台灣利益的第二次傷害。綠營對國際形勢的判斷和對中國的處理愈理性現實、愈能夠讓台灣社會和國際社會覺得綠營是一個可靠而能打交道的政治陣營，其論述和批評也才更有

政治分量。在強權間求取平衡是小國的生存之道，當綠營失衡時，藍營必然也會失衡，這樣整個台灣的利益就更會失衡。

在兩岸關係的處理上，應該先取得內部共識與論述主導，才有力量向外影響。綠營經常一味地向外宣教，好像全世界都對不起我們。不僅如此，綠營在國內所表現出的另一種沙文主義，反而疏離了某些族群和社會中道力量，讓綠營的影響愈來愈內縮，其結果是親痛仇快。不僅國際上聽不進去綠營的論述，在國內也同時失去了廣大的支持。兩岸的政治關係，並非眼前能確定解決的，但朝著不同方向的影響卻無時無刻不在進行著激烈的交鋒與鬥爭。



陳菊會見北京市長郭金龍

綠營如果沒有做好基本功夫，而不斷地進行短期的爭鬥，那就很容易陷入必須不斷地戰鬥動員，這樣社會會感到疲勞疏離，而綠營勢必要朝著強化基本教義的方向移動。綠營應該做的，是建立一種國內論述的文化霸權，這種文化霸權不是用強迫、威脅、指控的方式能達成的。一直到現在，綠營還經常有那種動不動說別人不愛台灣的習慣，這種論述是疏離別人的策略。如果台灣文化有著自己更為優秀、包容、超卓的人文風貌與價值精神，有著普世人類共有的文明追求，這才是建立一種開放性民族主義的根本。那種歧視別的族群、時時要與人鬥爭、一付想要清洗社會成分的傾向，不要說藍營的群眾，就是原來支持綠營的一些有德之士都覺得無法忍受。沒有取得對內的共識與文化主導權，就沒有資格向外爭取台灣的國際認同與支持。如果有一天，綠營的主張受到中國先進社會力量的讚賞甚至心儀，那麼綠營提出的兩岸關係解決方案才真正有對全局的主導性。不朝著那樣的目標前進，而不斷地朝向基本教義的方向內卷，是一種文明層次的墮落，永遠不可能有主導性。

用深慮代替深綠

這樣的想法或許與綠營的現有政治主張有些距離，甚或與綠營基層群眾距離更遠。但作為一個非民進黨員的台灣知識分子，這是本人的忠言。綠營的政治菁英們不乏有德有識之輩，或許我們意見不同，但與不同的批判意見對話是求取政治進步的不二法門，相信他們是深深理解的。民進黨過去有著內部辯論的深厚民主傳統，有著對社會脈動最敏銳的感知與觸覺。雖然執政時權力的滋味或曾麻痺了這個敏銳的神經，壓抑了這個優良的傳統，但希望政治上的失敗能開啓反省和深謀遠慮的契機。

但契機畢竟要能把握才能成其為契機。沒有深慮的菁英，一個政治團體是沒有前景的。作為台灣最主要政治力量之一的民進黨，如果沒有能夠深謀遠慮的菁英層，那是台灣最大的悲哀。但我相信，民進黨與整個綠營，乃至於台灣整個社會，仍然具備從歷史中反省學習的能力。一個社會一個團體的進步，一定是從菁英的反省和思慮開始，然後才能教育喚醒群



陳菊會見上海市長韓正

眾。深綠的價值未必是錯的，但也未必是唯一和最高的，那種將這些價值意識形態化與無限上綱的做法，忽略其他同樣重要或者更高價值追求的那種盲點，是一種政治上致命的傾向。用冷靜理性的深慮代替意識型態的深綠，是對歷史願意負責的綠營菁英們應該做出的選擇。

■

專題

社會福利的財政基礎 I

從稅制及財政結構觀察 我國社會福利發展

孫一信
陳節如國會辦公室主任

在全民對稅制不公平的憤怒以及輿論的強大壓力下，民國九十四年十二月九日「所得稅基本稅額條例（所謂最低稅負制）」終於在立法院三讀通過，成為民國五十七年以來第一個加稅成功的法案。

這個稅法一方面是稅改運動的重要里程碑，從另一方面來看卻也是間接承認了分布在74個法律相關減免稅規定造成稅制不公的事實。

我國稅制到底出了什麼問題？不公平的地方又在哪裡？對社會福利將產生什麼影響？

國債沉重與稅收不足

租稅在教科書這樣描述租稅的意義「租稅者，為維持國家生存發展，增進國民福祉，基於行政權力，配合政策目標，就國民經濟能力，依法律向國民強制徵收，而無個別特殊報償之行爲。」簡言之，租稅性質首要目的就是為了維持國家財政支出。

不過根據官方公佈的數據，至九十七年底各級政府債務餘額累計為4兆4800億，佔國內生產毛額（GDP）的36.9%。根據官方說法，由於我國公共債務法的公共債務上限為GDP的48%（中央政府為40），因此還有舉債空間。不過根據立法院預算中心的統計，除帳面上債

務外，我國潛藏性債務高達8兆3417億，這當中軍公教福利就佔了67.99%，共有5兆6720億。依據OECD的國債計算方式，九十七年底，我國的正確國債應為12兆8000億左右，這個數字大概是台灣一整個年度的GDP。

(一)平均稅負擔率及政府歲出依存度的問題：

從一個稅收的統計數字就可以知道問題的答案，那個數字就叫做國民平均稅負擔率。在進行國際比較的時候如果僅比較單一名目稅率一定會失去比較的意義，例如經濟部在爭取調降營所稅就舉愛爾蘭營所稅為12.5%，只有台灣的一半為例子；但是如果比較營業稅的話，台灣是5%，但愛爾蘭營所稅為21%。所以要進行國際比較一定要比較全國稅收占國內生產毛額的比例，也就是國民平均稅負擔率來做比較。

我國國民稅負擔率占GDP的比率，從1992年的18.6%，逐步下降到2002年的12.3%（歷史低點），2007年雖增為13.8%，相較於新加坡14.8%、韓國20.2、日本17.3%、美國20.6%、英國30%，以及北歐國家35%到40%，我國的賦稅負擔率幾乎是工業國家最低。（見附表一）

富比士雜誌在2008年對66個工業國家進行各國租稅痛苦指數的比較，此項比較是收集包

附表（一）：

各國租稅負擔率										
	台灣	美國	日本	德國	法國	英國	南韓	新加坡	香港	中國
1985	16	19.1	19.1	22.9	24.3	30.9	16.1	17.4	8.4	22.6
1990	20.1	20.5	21.4	21.8	23.5	30.1	17.9	15.8	9.9	15.1
1995	17.7	20.9	17.9	22.7	24.5	28.5	18.1	16.4	11.1	9.9
2000	12.9	23.0	17.5	22.7	28.4	30.9	19.6	15.8	8.7	12.7
2002	11.9	19.6	16.2	21.2	27.3	29.4	19.8	13.6	9.7	14.7
2003	11.9	18.9	15.8	21.1	26.8	28.9	20.4	12.8	8.9	14.7
2004	12.5	19.2	16.4	20.7	27.3	28.9	19.5	12.3	10.3	15.1
2005	13.7	20.6	17.3	20.9	27.8	29.6	20.2	12.6	11.6	15.7
2006	13.5	—	—	—	—	—	—	13.2	12.1	16.5
2007	13.8	—	—	—	—	—	—	14.8	12.2	—

括：營所稅、個人綜合所得稅、財產稅、雇主社會安全捐、勞工社會安全捐及營業稅等六個稅制的名目稅率來進行比較。結果66個國家當中我國排名第53名（名次越後面租稅越不痛苦），在我們後面的有新加坡、香港和卡達。

另外，從政府歲出的賦稅依存度來看，2001年以後我國已下降到只有51 % 左右，遠低於歐美國家平均的80 %。也就是說現在政府每花費100元，只有51元是來自稅收，另外49元就得靠變賣國有土地、股票等全民資產，以及長短期舉措各種帳面上或隱藏性的借貸來支應。可以預見，這種入不敷出的情況如果沒有得到改善，未來財政狀況只會繼續惡化，而國債也將如滾雪球般地快速累積。顯然，國內稅收其實不足以支應財政支出。

(二)稅制不公的問題：

那為什麼稅收會不足以支應財政支出。

問題出在稅制不公，以我國的主要稅收所得稅（約佔總稅收42％左右）來看，其中來自受薪者的薪資所得稅約承擔75％，但大約佔了一半的其他所得（以資本利得為主），卻只佔了25％，與薪資所得與資本利得各半的理想顯然失衡。

近年來，稅基流失與稅制失衡主要來自不當的租稅減免，包括：

- 1、促進產業升級條例（減收1480億）；
- 2、兩稅合一（減收350億）；
- 3、土地增值稅減半徵收（減收約200億）（立法院已於九十四年元月通過土地增值稅的減稅條文，稅率調降為40、30、20 %）；
- 4、金控公司條例可將控股公司的盈虧合併計算所得；

附表（二）：

2005年稅前盈餘逾百億元上市傳產公司				
公司	稅前盈餘	稅後盈餘	繳稅金額	扣繳率
中 鋼	650.22	516.17	134.05	20.6%
台塑石化	538.75	502.58	36.17	6.7%
南 亞	452.05	434.91	17.14	3.8%
台 化	432.35	412.59	19.76	4.6%
台 塑	384.21	363.5	20.71	5.4%
長 榮	136.03	120.85	15.18	11.2%
陽 明	119	97.97	21.03	17.7%
合 計	2712.61	2465.4	247.21	9.1%

5、遺產及贈與稅從最高邊際稅率50％一次調降為單一稅率10％，並提高免稅額達2600萬（估計損失200億）。

更有歷史遺留的問題，包括：

- 1、證券交易所所得稅分離不課稅（約減收1500億以上）；
- 2、個人境外所得免稅（無法估算）。

合計每年財團鉅富合法的免稅所得、投資抵減所流失的稅基高達3500億以上。

以個人來講，民國九十三年財政部公佈當年全國40大富豪中有15人的有效稅率不及1 %，其中有8人更是分文未繳；全國所得800萬以上的富人，竟有400人連一毛錢都不用繳；而所得2,000萬以上的富人，平均有效稅率不是名目上的40％，實質稅率僅有12％。

對企業而言，更因為促產條例對企業有過當與重複的減免，使高科技產業的平均稅率不及6％（傳統產業約為14.5％），而台積電、聯電等年營收數千億的高科技公司，不但免稅，還能享受數億到數十億元抵稅額的優惠。

財政部怠忽職守
財政紀律蕩然

2004年總統大選以及2005的縣市長選舉，藍綠陣營間的支票大戰一如以往雙方你來我往競相加碼。當綠營拋出老農津貼提高為4,000元的政策時，藍營馬上加到5,000元來回敬對手，目前已經提高到6,000元；而當行政院公佈五年五千億的「新十大建設」後，在野黨也不甘示弱地用「四年兩兆建設計劃」來作為反擊。但是在這一波波的較勁中，我們卻看不到有哪一方負責任地為自己的政策，提出「錢從哪裡

去年稅前盈餘逾百億元上市電子公司				
公司	稅前盈餘	稅後盈餘	繳稅金額	扣繳率
台積電	917.78	923.15	-5.37	-0.59%
鴻 海	337.24	297.57	39.67	11.76%
聯 電	318.77	318.43	0.34	0.11%
友 達	280.24	279.63	0.61	0.22%
奇美電	172.56	171.91	0.65	0.38%
華 碩	160.03	150.99	9.04	5.65%
聯發科	143.41	143.23	0.18	0.13%
廣 達	124.85	119.74	5.11	4.09%
華 映	105.69	103.22	2.47	2.34%
合 計	2560.57	2507.87	52.7	2.06%
單位：新臺幣億元			製表：證券新聞中心	

去年稅前盈餘逾百億元上市傳產、電子公司資料（參考工商時報）

來」，以及「到底誰來為這些花費買單」的清楚交代。

2008年選上總統的國民黨候選人馬英九更提出愛台十二項建設，預計八年內投資3.99兆元，並提出約造成稅基流失2,500億的選舉政見（詳見附表三）。

去年五月二十日馬總統和劉內閣已經提出並開始實施的減稅方案，金額高達1,147億（如附表四）。因為財政部部長本身即缺乏財政紀律，目前行政院各部會和主要為國民黨立委已提出來或已宣告將提出待審的減稅法案，希望讓體育、藝文活動、學齡前教育、消費支出等，都可列舉扣除或特別扣除，包括：

- 1、立委廖正井、趙麗雲等27人提案所得稅法增訂第36條之1，企業捐贈奧運、亞運重點發展的項目，並報行政院體委會核可者，捐贈金額可在當年度「抵減所得稅」，最高可抵減一半，每年全體企業預估可抵減30億。
- 2、立委盧秀燕提案，學齡前的幼稚園、托兒所的教育支出，可以「核實扣除」，沒有上限，屬於教育特別扣除額。
- 3、財委會召委賴士葆提案，消費特別扣除額，每人可扣除3萬元。財政部估算稅收損失500億元左右。
- 4、文建會也將提案文化創意產業發展法，全國每人文化消費可列舉扣除1.2萬元。立委孫大千提出和文建會類似的案子，只是要修在所得稅法中，每人藝文消費支出列舉扣除1.2萬元。財政部估算，稅收損失65億元。

政府許多稅式支出的依據都是聲稱促產條例落日將帶來1480億的稅收，但事實上，產業基本法、創新產業加值條例及科學園區條例和民間企業正在醞釀提出的振興經濟促進國內投資特別條例，看來只不過讓促進產業升級條例繼續借屍還魂，甚至擴大獎勵和免稅、減稅的產業別及項目。

從支出面來看，一年來行政院送進立法院的新增預算包括：

- 1、加強地方建設擴大內需1,034億；
- 2、發放消費券857億；
- 3、振興經濟過大公共建設投資四年5,000億（第一年為1,500億），共計3,390億左右。

且為了避免超過公共債務法的政府舉債上限，全數是透過特別預算的方式編列，以規避公共債務法的規定。

其實稅制改革的策略和方向早已由行政院於民國九十年召集的財政改革委員會中被檢討許久，九十二年四月也核定了「財政改革方案」包括短（2年內）、中（2-6年）、長期（6年以上）推動措施。擴大稅基方面像取消軍教免稅規定、綜所稅改為屬人主義、調高營業稅等皆還在只聞樓梯響時，就有許多來自朝野各陣營的撻伐聲浪；不過配套調整的減稅案，如調降土地增值稅（調高公告現值）、調降貨物稅、調降遺產稅及贈與稅部分，卻是在立法院有如脫韁野馬，一發不可收拾，導致財富逐漸集中於資產階級手中，貧富差距不斷擴大。

附表（三）：

馬、蕭稅改政策稅式支出統計表		
項次	租稅政策	稅收(經費)影響數
1	對中低收入勞動家庭實施退稅補貼「468方案」	250億（稅式支出）
2	增加薪資特別扣除額及殘障特別扣除額	102億元（稅式支出）
3	增加教育扣除額	22億元（稅式支出）
4	產業別獎勵取消，功能別獎勵加強	取消產業別預估增加收入367億（增加收入） 但功能別獎勵措施無法估算
5-1	營利事業所得稅稅率由現25％調降至20％	699億元（稅式支出）
5-2	取消未分配盈餘加徵10％營利事業所得稅	214億元（稅式支出）
6-1	推動綠色稅制，提升能源使用效率，開徵能源稅	開徵能源稅收尚無法估算
6-2	推動綠色稅制取消之稅收： 1、油氣類貨物稅轉換為能源稅 2、取消其他4類貨物稅 3、取消娛樂稅 4、取消印花稅	877億元（稅式支出） 117億元（稅式支出） 18億元（稅式支出） 88億元（稅式支出）
7	提高遺產稅免稅額	78億元（稅式支出）

孫一信製表970516

註：1、稅式支出合計：2,465億元
2、增加稅收：促產條例產業別獎勵取消367億；能源稅？（目前無法估算）

表（四）：馬政府去年 520 上任以來增加政府支出和減稅的主要政策已提出或實施的主要減稅方案

項目	內容	稅收減少 （億元）	備註
證交稅減半證券	減半徵收，為期半年	300	交易稅條例第 2 條，尚未審查完竣
期交稅調降	由千分之 0.1 調降至十萬分之四	30	2008/10/06 實施
遺贈稅調降	單一稅率 10%，遺產免稅額 提高至 1200 萬，贈與稅 220 萬	240	通過，2009/1/23 生效
營所稅免徵	2008/1/1~2009/12/31 製造 或相關服務業之新增投資案	150	通過，延長適用促產 條例 9 條之 2
貨物稅減徵	油品稅	96	已實施，2008 年 5/28至 12/03
	車市振興方案	103	已通過，汽車補助 3 萬/機車補助 3 千
所得稅調降	調高標準扣除額、薪資等特別扣除額	216	通過
外銷沖退稅	6052 項貨品沖退稅	12	2009 年 2 月實施
合 計		1,147 億元	

表（五）：馬政府上台後已新增的財政支出

提出日	政策措施	期財政負擔	備註
2008 年 5/22	加強地方建設擴大內需方案	1,034 億	編列特別預算，預計 2008 年底前執行完畢 「振興經濟消費券發放特別條例」於2008/12/26 通過，2009/1/18 發放
11/18	消費券	857 億	總金額 4 年 5 千億，2009/1/14立法院通過。
11/27	振興經濟擴大公共建設投資	5,000 億	第一年約1500億
合 計		6,851 億	



財政問題對社福制度的影響

(一)地方政府社福預算成長空間有限：

在台灣經歷過生存權、財產權、工作權、民主自由的鬥爭之後，『社會權』是當前風險時代人民權利意識的核心，因為我們深切體認並且相信『國家是為了人民的福利而存在』。

現階段我國的人口、家庭結構、社會結構面臨轉折，包括：高齡人口比例快速增加，已經超過總人口數的10%，依經建會的推估台灣的老年人口將在2025年超過20%，我國為老化速度最快的國家之一。其次，家庭扶持功能減弱。由於社會結構的改變，近年國人生育率下跌，子女數大幅減少之情況，子女的供養也漸力不從心，子女供養比率逐年下降。

社會保險制度已經有長足進步，九十六年通過國民年金法且於九十七年十月一日起實施，九十七年通過勞保年金制，並於九十八年一月一日起實施。在國民經濟安全方面如果再將社會救助法進行大幅度修改，社會保險、社會救助制度大概可以建構起基本的社會安全網。

歷年來中央政府總預算當中社會福利預算大約在14-16之間浮動，所以社會福利經費理論上會跟國家總體歲出成正比。中央政府九十八年度社會福利預算共編列 3,275 億元，占歲出總額 17.9%（歷年最高），較上年度 2,983 億元，號稱增加 292 億元，增幅約為 9.8%。增加內容主要如下：

- 1、工作所得補助方案經費 202億元
- 2、農民、低收入戶等參加全民健保保險費補助經費 8.9 億元

- 3、國民年金之身心障礙及老年基本保證年金等經費 8.8 億元
- 4、勞工參加勞工保險、就業保險及全民健保保險費補助經費 54.1 億元

以上增加項目主要以現金發放和保費補助為主，這和兩年來社會保險相關法規相繼修正有正相關。

但是關於地方政府應辦事項的福利服務來看就不那麼樂觀。根據地方制度法及財政收支劃分法的規定，已被歸為是縣市政府的業務範圍。地方政府的社會福利經費來源有三項，包括：

- 1、中央政府補助款：
 - A、中央政府基本財政收支差短補助（社會福利部分）
 - B、一般性補助款（社福、教育、小型工程建設），將經費於年初即透過公式補助給縣市政府。
- 2、自有財源：來自
 - A、統籌分配稅款、
 - B、縣市稅如土地稅房物稅等、
 - C、公益彩券盈餘分配（九十一年起因電腦彩券發行大幅增加）
- 3、中央政府的專案政策性補助。

到目前為止可收集的各縣市預算書考核資料來看（九十四年起改為兩年一次，九十七年資料耀於九十八年才會進行考核），扣除北高兩市之後，全國各縣市政府的社會福利預算總額為九十二年547億，九十三年566億，九十五年587億，增加的部份皆非為縣市自籌，而是中央政府的補助款。

可是更應該擔心的是九十八年主計處撥給各縣市的一般性補助款，是維持在九十七年的額度，僅增加低收生活補助7.6億、弱勢家庭兒少緊急生活扶助計畫1.72億、特殊境遇家庭扶助0.6億和家庭暴力及性侵害防治0.48億等政策或法規新增的項目，共計10.4億。也就是說，中央政府僅增加補助新增政務，依需求人口自然成長的部分完全未能考慮。

中央政府社會福利預算補助已經捉襟見肘，但更慘的是從90-96年的主計處對縣市政府的一般性社會福利補助款及各縣市政府社會福

表（六）政事別為社會福利支出

	中央補助部分(b)	縣自籌部份(c)	小計	增加	成長率
95年度	20,743,691	38,032,970	58,776,661	2,135,887	3.77%
93年度	19,154,351	37,474,423	56,640,774	1,895,647	3.46%
92年度	16,543,055	38,202,072	54,745,127		

孫一信製表 單位：千元

註：扣除北高兩市，因為兩市並未列入設算經費補助對象

利決算數決算資料來看，更可以發現歷年來地方政府的預算更是日亦下滑。

一樣比較九十二、九十三、九十五年的決算資料，中央政府一般性補助款，社會福利預算比例從九十二年13.9%、九十三年14.09%到九十五年的16.16%。縣市社會福利決算縣市自籌部份九十二年為64.24%、九十三年61.77%到九十五年的62.11，而中央一般性補助款九十二年為35.76%、九十三年38.23到九十五年為37.89%。（詳見表七及表八）

綜上，中央對各縣市一般補助款有關社會福利經費年年增加，惟各縣市社會福利支出卻未見成長，且依賴中央政府補助款彌補情形日益嚴重。

附表（七）：90至96年度中央對縣市一般補助款之政事支出比

單位：%

年度	教育支出	交通支出	其他經濟服務支出	社會福利支出	專案補助支出
90	34.99	7.65	15.34	13.78	28.24
91	42.25	5.81	13.55	14.49	23.90
92	42.85	8.32	13.30	13.94	21.60
93	40.74	8.23	17.85	14.09	19.08
94	44.15	7.58	12.35	15.69	20.22
95	44.14	7.55	12.33	16.16	19.82
96	45.43	7.32	12.51	16.07	18.66

※註：資料來源：90至96年度中央政府總決算。

※立法院預算中心98年主計處預算評估報告P.36

附表（八）：90至96年度縣市社會福利補助經費執行及分配情形

單位：新台幣百萬元/%

年度	縣自籌部分		中央一般補助款部分		合計
	金額	%	金額	%	
90	63,329	83.17	12,816	16.83	76,145
91	30,253	67.46	14,596	32.54	44,849
92	29,655	64.24	16,511	35.76	46,166
93	31,506	61.77	19,501	38.23	51,007
94	33,561	62.21	20,391	37.79	53,952
95	34,587	62.11	21,096	37.89	55,683
96	35,403	62.09	21,616	37.91	57,019

※註：資料來源：90至96年度中央、地方政府總決算。

※立法院預算中心98年主計處預算評估報告P.37

(二)公彩盈餘對縣市自籌財源產生替代效果：

再詳細區分縣市自籌部份是否因為公益彩券的挹注而減少，如附表（九），分析90-94年的資料顯示，90-91年，共有17個縣市（宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、台南縣、高雄縣、屏東縣、台東縣、花蓮縣、澎湖縣、基隆市、台中市、嘉義市、台南市）自有財源呈現下降。

91-92年，共有14個縣市（台北縣、宜蘭縣、苗栗縣、台中縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、高雄縣、屏東縣、台東縣、花蓮縣、基隆市、台南市）自有財源呈現下降。

92-93年，仍有11個縣市（苗栗縣、台中縣、彰化縣、南投縣、屏東縣、花蓮縣、澎湖縣、基隆市、新竹市、台中市、台南市）自有財源呈現下降。

93-94年，只剩台北縣有自有財源呈現下降情形。

94年度預算各縣市均呈現有限幅度的成長，不過也只有五個縣市（宜蘭縣、新竹縣、台南縣、新竹市、台中市）94年的自有財源（扣除公彩盈餘分配）預算高過90年預算。

前述結果呈現的趨勢足以印證我們先前的擔心，包括：

- 1、各縣市政府自有財源額度五年來呈現明顯下降趨勢，近兩年縱有上升趨勢，唯九十四年預算自有財源只有五個縣市高於九十年度的水準。
- 2、可以斷言各縣市政府社會福利經費的的確確對公益彩券盈餘產生依賴現象。
- 3、當公益彩券銷售情況不佳各縣市獲配收入稅減時，將造成各縣市社會福利水準無法彌補的倒退。

附表（九）各縣市90-94年度自有財源額度(元)

（縣市自籌財源減去公彩盈餘分配）

	90自有財源	91自有財源	92自有財源	93自有財源	94自有財源
台北縣		3,165,429	2,870,232	3,201,132	2,369,626
宜蘭縣	724,365	302,682	219,690	457,258	877,057
桃園縣	3,584,117	(19,369)	1,208,031	1,583,104	1,892,263
新竹縣	2,372,711	2,050,909	2,493,268	2,707,658	2,843,554
苗栗縣	1,442,178	1,023,208	758,545	603,240	731,115
台中縣	15,164,755	1,943,067	1,521,305	1,482,381	
彰化縣	2,225,194	1,628,437	1,101,781	925,220	1,197,647
南投縣	1,577,691	1,334,962	704,899	532,811	682,573
雲林縣	1,926,910	1,872,756	750,265	905,815	1,003,886
嘉義縣	1,757,536	1,323,482	1,177,057	1,353,178	1,691,981
台南縣	1,870,093	1,288,648	1,909,070	2,095,817	2,152,731
高雄縣	2,027,522	1,851,157	1,466,676	1,697,777	1,887,395
屏東縣	1,745,469	1,397,450	1,112,458	739,734	818,876
台東縣	778,537	606,574	541,360	689,849	
花蓮縣	884,876	757,529	568,036	546,730	645,998
澎湖縣	748,534	489,216	544,769	318,571	379,188
基隆市	2,041,761	1,932,999	1,190,367	986,287	1,291,503
新竹市	771,088	802,473	1,151,990	605,585	1,117,415
台中市	1,282,153	933,233	1,368,977	883,262	1,163,917
嘉義市	380,057	243,799		194,356	285,229
台南市	665,606	111,927	83,578	50,829	102,054

智障者家長總會941102發表於〈公益彩券之於社會發展價值研討會〉

專題

社會福利的財政基礎 II

我國社會保險財務健全問題之探討

鄭文輝

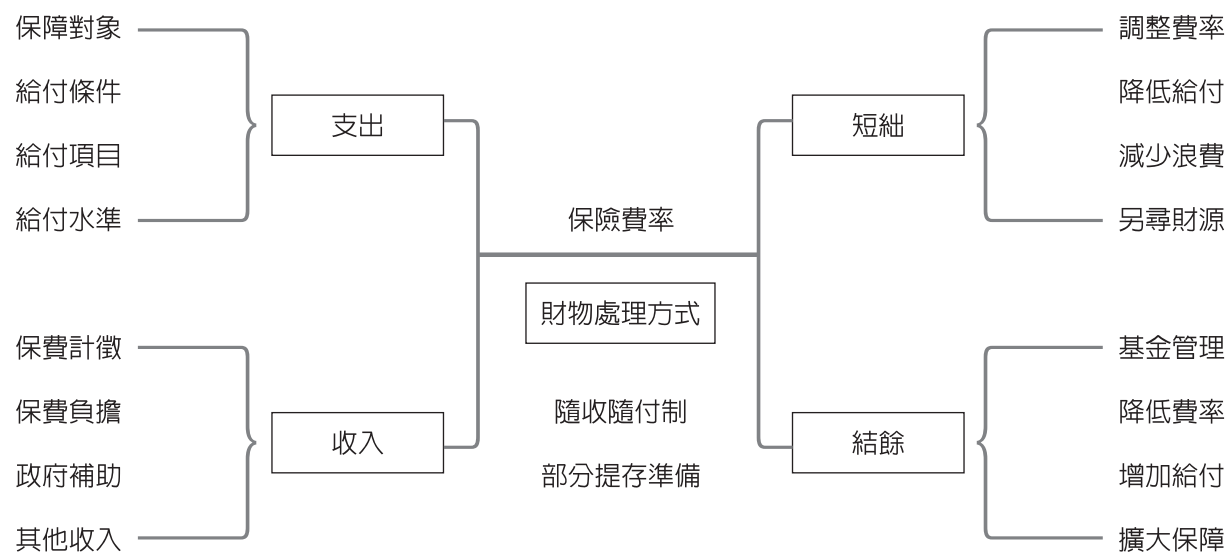
南華大學非營利事業管理系教授

社會保險為具社會政策性的保險制度，而保險本質上是一套財務機制的安排，以風險分攤的方式，籌集足夠的資源，提供全體國民或工作者適當的經濟安全保障¹。因而社會保險兼具保險性與社會性，前者重視個人公平性，而後者為維護國民的生活保障重視社會適當性，須適當發揮所得重分配功能。此二項功能並無法截然分開（柯木興，1997:44；鄭文輝，1999:186），然則成為眾說紛紜的緣由。

台灣地區實施社會保險始於1950年開辦勞工保險，迄今已59年，大致上可區分為五個階段：(1) 1950-1958年為軍(1958)、公(1958)、勞(1958)保創辦時期；(2) 1959-1979年為公勞保穩定成長期；(3) 1980-1990年為擴張期，既有保險擴大辦理，且陸續開辦農保(1989)及其他各類健康保險計畫；(4) 1991-2000年為重構期，除全民健保(1994)外，將私校教職員歸併

納入公教人員保險體系(1999)；(5) 2000年以來為再擴充期，制定就業保險法(2002)，自原勞保分立出來，訂定國民年金保險法(2007)，以及將勞保的失能、老年與遺屬給付改為年金給付(2008)，加上經建會正研擬規劃長期照護保險制度，使得整體社會保險制度的建構漸趨完備²。然而，各項社會保險尚未建立健全的財務管理制度，能否永續運作的責信問題，常被質疑（鄭文輝等，2002:13；朱澤民，2006：314）。

社會保險的財務管理問題可區分為支出面、收入面與財務處理方式等三大面向。本文旨在探討我國社會保險財務管理的健全機制。以下第二節將先依社會保險的屬性，提出健全社會保險財務管理的制度性原則；第三節則檢視現行各項社會保險年度收支與財務處理規範的缺失；最後，第四節提出改進建議。



圖一：社會保險財務管理要項

註解：

1. 其實稅收制更具風險分攤功能，且更為強制性。雖然各國基於不同價值理念，採行不同的社會保障體制，主要有商業保險、稅收制與社會保險三種模式；然而從務實觀點，各國選擇稅收制或社會保險的主要考量，其實並非理念偏好的差異，而係因制度傳承，制度間的協調，以及民眾對於加稅的態度。實際上，東亞國家採行全民性的社會保險已由俾斯麥的職域保障走向貝弗里奇的全民性保障，因而採行混合式財源，包含保費與政府補助，前者為指定用途稅性質，而後者來自一般稅收，與

稅收制並無實質上的不同(鄭文輝、鄭清霞，2005：74-75)。

2. 本文提及各項社會保險法規的年度為通過或修正的年度，並非實施年度，勞保條例於1958年才完成立法。2002年制定的職業災害勞工保護法，由於是補助性質，故未列為社會保險法規。此外，目前老農年金，仍以津貼方式辦理，並未納入國民年金保險，也未將離農年金納入考量，成立獨立的農民年金保險；而私校教職員則成為唯一尚未有保險或退休金給付的受雇者。至於各類分立的保險年金體系，是否進行進一步的整併，則是未來有待觀察的發展趨勢。

社會保險財務管理的制度性原則

社會保險的財務管理問題基本上可區分為三大面向，即支出面、收入面與財務處理(參見圖一)。由於社會保險具社會政策性，其財務設計採「量出為入」方式。為提供全民基本保障，社會保險與商業保險不同，係採強制納保，而其制度設計，必須先確定保障對象，給付條件、給付項目與給付水準，才能決定保險支出。至於其保險收入，則以保險費為主，但通常政府亦有補助。與商業保險不同的是，社會保險的保費計算，並非依風險計費，而係考量納費能力計徵，且基於連帶責任，被保險人不須負擔全部保費，通常由勞、資、政共同負擔³。

社會保險的財務通常以維持特定期間收支平衡為原則，而平衡費率的計算，大致上與商業保險採用相同的精算技術，只是其危險分類較為粗略，而保險成本估計不易確定(柯木興，1997：332)。由於社會保險與商業保險的封閉式契約並不相同，為永久性的開放福利制度，其被保險人數時有增減，且給付與保費水準常基於政策考量而調整，因而二者財務處理方式亦有所不同。為保障被保險人的權益，長期性的商業保險必須採行完全儲備制⁴。短期性的社會保險諸如健康保險及就業保險均採隨收隨付制，即以當年度的保費收入支應當年度的保險給付，只保留少量的安全準備。至於長期性社會保險如年金保險，一方面為減輕當代被保險

人負擔，另方面為避免通貨膨脹或投資問題，實務上大部採行部分提存準備(如美國)或隨收隨付制(如德國)。

依上述社會保險的財務處理方式，社會保險必須定期估算長期收支，提供預估警示的作用；短期內如有短缺，由安全準備或責任準備金彌補，而中長期則應考慮階梯式調整費率或降低給付水準；反之，如長期保險短期內有年度結餘，應依安全與收益原則適當管理基金的運用。

根據前述分析，並參考先進國家實施的經驗，可以歸納社會保險健全財務管理的七項制度性原則：(鄭文輝等，2002：2-1—2-5)

- (一)給付面的設計，必須能符合提供全民基本保障的政策目標。
- (二)收入面的設計，必須考量費用負擔的合理性與公平性。
- (三)財務運作應以收支平衡為基本原則，政府責任宜明確化。
- (四)因應保費與給付的變動，應建構連動調整機制。
- (五)長期財務估算應連結短期財務重估算，建立前瞻性協商機制。
- (六)根據權責相符、超然監督與法律明定等項原則，確立財務責任制度。(七)長期社會保險宜確立專業及有效率的基金管理原則。

3. 除職災保險費由雇主負擔全部保費外，通常保險費由勞資雙方共同負擔，而政府則由支出面或對於經濟弱勢者繳費予以補助；但我國習於將政府的補助，以減輕一般國民或勞工的保費方式呈現。至於勞資政共同分擔保費的理由，參見柯木興(1997：340-341)。

4. 所謂完全準備提存方式，指將未來給付所需費用事前完全予以提存準備，而以平準費率來維持其保險財務的健全性(柯木興，1997：344)。

5. 雖然勞保有鉅額基金，且自2009年起實施年金制，有利於未來財務的穩健，然而最近的金融海嘯，顯然對基金投資造成嚴重的打擊。再者，雖然就業保險至2008年10月累積1,025億元基金，然而節節攀升的失業率，也將對該項保險的財務安全形成重大挑戰 (<http://tw.myblog.yahoo.com/yw!KkLLgMKQUUPRIeDv8y-x.13/article?mid=5552009/3/13>)。因而這二項社會保險的財務健全也值得關切。

我國現行社會保險財務問題分析

我國現行六類社會保險，除新開辦的國民年金保險外，以勞工保險與就業保險近年來大都有年度結餘，2005年分別累積4875.62億元與734.55億元的基金，其餘三類保險則呈現年年收支短絀現象⁶。然而，更值得重視的是財務表象的背後成因。以下將依上一節的架構，扼要分析各類社會保險財務管理制度的缺失。

首先就支出面的設計檢視。影響保險給付支出的二個要項為給付人數與給付水準。就現有三類提供老年/養老給付的保險比較，影響前一項因素的請領給付年齡，除國民年金保險的老年年金領取資格為65歲以外，勞保為60歲，而公教保則為55歲，顯然偏低。再就影響後一項因素的平均月投保金額的計算基準比較，公教保與國民年金保險皆為最後一個月的月投保金額，而勞保為最高六十個月投保金額的平均。這些基準，顯然較全部投保期間的平均月投保金額為優渥。然而此二因素相加乘，將大大加重這些保險的財務壓力。

另一方面，觀察現行社會保險制度實施的情形，常有勞工的月投保金額顯著低於其實際薪資，而農保的月投保金額也多年來維持在10,200元，嚴重影響這些勞工與農民所能獲得的保障水準，有違社會保險的政策目標。甚且，現有各保險之間，並無通算制度，也無法確保轉換類別被保險人的權益，值得關切。

繼則就收入面的保費負擔合理性與公平性檢視。此項問題在全民健保整合原有十類健康保險類別，並擴大到原未納保者後，仍維持六類十四目保險對象，依不同費基計算方式，且自付保費與政府補助比例皆有差異的情況下，最人人詬病(陳孝平、鄭文輝，2001：19-32；鄭清霞、鄭文輝，2005)。

最後，就現行社會保險的財務處理規範予以檢視。如前所述，目前各類保險均面臨立即或未來財務短絀的壓力，因而必須重視財務缺絀的調整機制。就表一彙總現行各類保險有關財務處理的規範檢討，可以發現下列三項問題：(一)就有無保險財務專章比較，只有全民健保與就業保險有明列章節，因而對於費率調整的條件，也較有明確的規範。(二)其次就有無定期精算條款比較，也只有全民健保與就業保險分別明定每二年與三年精算一次，而全民



表一：現行社會保險財務處理規範比較保險類別

保險類別	保險財務專章	定期精算條款	短絀處理機制
勞工保險	無	無	階梯費率(§ 13) 7.5%(2008)-13%(2026) 1995年以後虧損，不再由主管機關撥補(§ 69)
公教保險	無	定期精算(§ 8)	1999年以後虧損，調整費率(§ 5)
國民年金保險	無	無	階梯費率(§ 10) 6.5%(2009)-12%(2031) 政府負最後責任(§ 49)
農民保險	無	無	主管機關審核撥補(§ 44)
就業保險	有(第三章)	三年一次(§ 9)	調整費率(§ 9)
全民健保	有(第三章)	二年一次，每次25年(§ 20)	調整費率(§ 20)

資料來源：根據各項法規整理

6.全民健保的權責基礎安全準備自2008年以來已歸零，實際上是靠舉債經營，違反財務健全原則。預見此項困境，二代健保改革報告的第三篇即針對社會參與及保險治理的議題，提出探討(行政院衛生署，2004：147-203)。

7.至於國民年金保險明定政府負最後責任的宣示，是否影響財務責任制度的落實，有待後續評估。國民年金保險由於未將農民

納入，原先的精算報告將失去參考價值，必須等待新制度有足夠資料，再重行估算長期收支；然依最新的勞保年金制財務精算結果，顯示2027時，累積基金將歸零。因此，此二項保險未來有必要再進行至少40年期間的財務估算，以提供調整長期費率的依據。

健保更訂明每次精算期間為25年；公教保險亦有定期精算的規範，但未明定頻率；至於其他三類保險則未有定期進行精算的規範，對長期財務的預警將易於疏忽，因而影響財務穩健。(三)就短絀的處理機制比較，只有農保仍然維持國庫撥補虧損的作法，此舉將導致該保險財務陷於永遠無法自主的困境；勞保與公教保險對於1995年與1999年以後的虧損，不再由國庫填補，改由費率調整挹注。雖然全民健保法明定費率調整的條件，然而缺乏建立共同分攤財務缺口的社會參與程序，因而無法落實財務責任制度(陳孝平、鄭文輝，2001：47；鄭文輝等，2002：2-5)⁶。針對此項難題，最近實施的國民年金保險與勞保年金制改採明訂未來階梯式費率的方式，分別為6.5%(2009)至12%(2031)與7.5%(2008)至13%(2026)，然而超過此期間後，責任準備金如仍歸零，將無法維持此二項制度的永續經營，如何因應未來長期財務的健全，仍有待費心思慮⁷。

結論與建議

本文旨在探討我國社會保險財務管理的健全機制，先歸納制度性原則，再據以檢視現行各項社會保險財務制度設計上的缺失，主要發現有下列四項：

- (一)給付資格與給付水準，欠缺合理規範。
- (二)保費負擔與政府補助，不符公平原則。
- (三)財務責任制度未明確宣示。
- (四)財務處理方式未明確界定。

根據上述發現，提出下列四項改進建議：

- (一)建構給付與保費的連動調整機制。
- (二)建立公平合理的政府補助原則。
- (三)強化社會參與保險治理機制。
- (四)連結長期財務估算與短期財務重估算，建立前瞻性協商機制。 ■

參考書目：

- 1.行政院衛生署，2004，邁向權責相符的全民健康保險制度，行政院二代健保規劃小組總結報告。
- 2.朱澤民，2006，「台灣地區社會保險財務分析」，刊於郭明政（主編），社會保險之改革與展望，313-324，國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心。

- 3.柯木興，1997，社會保險，中國社會保險學會。
- 4.陳孝平、鄭文輝，2001，健全全民健保財務之研究，立法院委託研究計畫。
- 5.鄭文輝，1999，「公共年金保險財務與社會再分配」，刊於郭明政（主編），年金制度及其法律規範，181-221，國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心。
- 6.鄭文輝、林志鴻、吳明儒、鄭清霞，2002，健全社會保險財務之研究，行政院財務改革委員會委託研究計畫。
- 7.鄭文輝、鄭清霞，2005，「我國實施長期照護保險之可行性評估」，國家政策季刊，4(4)，69-92。
- 8.鄭清霞、鄭文輝，2005，「我國社會保險被保險人財務負擔與政府補助之探討」，台灣社會福利學刊，4(1)，51-94。
9. Atkinson, A.B, 1993, “Private and Social Insurance, and the Contributory Principle”, in Barr, N. and Whynes, D. (eds) Current Issues in the Economics of Welfare, 20-44. McMillan.
10. Rejda, G. E., 1999, Social Insurance and Economic Security. Prentice Hall.

社會福利的財政基礎 IV

由金融海嘯和財政危機省思我國軍公教退撫制度財務問題

黃世鑫

台北大學財政學系教授

就財務面，1995年7月1日¹應是我國的軍公教退撫制度具結構性改變的歷史轉折點。之前，係採用所謂的「恩給制」，其經費全由政府編列於年度預算之「普通基金」中支應，財源則係來自一般的稅收。新退撫制度則是一般所稱的「社會保險制」，其財務操作，係由政府成立「特種基金」，即「公務人員退休撫卹基金」，並設監理委員會和管理委員會做為決策、監督，和管理機構；其財源主要來自軍公教個人所繳納和政府補助的款項，以及基金之運用產生的收益或孳息。因此，除了在新退撫制度實施後才擔任軍公教之職務者或新退撫制度實施前已退休者之外，當前仍在職的軍公教人員或新退撫制度實施後退休者，均同時適用新、舊退撫制度。

由於「恩給制」之財源係來自一般的稅收，因此，其財務的穩定性受到政府的財政狀況的影響。至於新制退撫制度，因係採用所謂的「完全提存準備制」，故基金之運用損益，對退休金之給付，影響重大。

我國的軍公教退撫制度之財務問題，除了考量此種結構性的改變之外，另一常被忽視的影響因素為退休金的請領方式，也就是一次退休金或月退休金的選擇。由於退休年齡的年輕化，對未來的軍公教退撫制度之財務，這項影響因素相當深遠，但卻從未被提及。

以下，將就新退撫制度之基金的運用和退休金之給與方式的選擇對軍公教退撫制度之財務的衝擊，加以剖析²。

一段陳年往事：黃世鑫v.s. 葉長明

整十年前，1998年1月8、9日，考試院舉辦「文官制度與國家發展研討會」，時任銓敘

部主任秘書葉長明³針對1995年7月1日所實施的所謂「新退撫制度」提出一篇長達一萬六千字的論文（葉長明，1998），而筆者與考試院副祕書長羅成典剛好擔任葉文的評論人。就財務面，葉文特別強調：

「新退撫制度最主要的改革內容是將公務人員退撫經費的籌措方式，由各級政府逐年編列預算的賦課制（又稱隨收隨付制（pay as you go）），改為政府與公務人員共同撥繳費用的基金制（又稱完全提存準備制（full funding））。不但可以逐漸減輕地方政府籌編退撫經費預算的困難，及避免因退休人數和年資累積增加，導致政府長期應計負債累積遞增，形成沉重的財政負擔。而且可以長期運用逐年提撥的退撫基金，從事各種有利的投資，獲得最高的收益率，進而促使提撥費率的下降，以減輕政府財政及公務人員繳費的負擔。」

緊接著，葉文引述歐洲退休基金聯盟（EFRP）的「退休基金實質報酬率」的統計數據指出：

「英國全國退休基金於1984年至1993年的十年平均年度報酬率以15.48％居冠，高於德國的9.38％與瑞士的7.60％。扣除各國國內的通貨膨脹率之後，英國退休基金的實質報酬率為10.23％，僅略低於通貨膨脹率偏低的愛爾蘭10.25％報酬率，但較德國的7.15％高出3％，較瑞士的4.40％更高出近6％，顯示英國在歐洲主要國家的退休基金管理中，獲致最佳的投資績效。此項績效的差距，不但顯露管理機構經營能力與投資策略的優劣，而且影響未來退休基金成本與費率的重大差異。該聯盟預估，未來四十年英國投資平均每年實質報酬率可達6％。」

至就我國的新退撫制度，葉文則根據公務人員退撫基金管理委員會八十六年度財務報告指出：

「全年度基金實際報酬率高達12.25％，較法定收益率6.25％高出6％，扣除八十六年度通貨膨脹率2.32％，實質報酬率達9.93％，今後若能持續達到此種較高的投資報酬率，則提撥費率即可相對降低。」

針對以上之論述，筆者除口頭評論外，在書面評論稿中，並以【東亞金融風暴之警訊！】【歷史的教訓！】【擁抱核子彈！】【幻覺（illusion）v.s.理性】和【見利忘義！】等觀點分別就葉文所強調的「完全提存準備制」之財務風險，加以評析（黃世鑫，1998）。至為何會以「東亞金融風暴之警訊！」為評論的開頭，筆者於評論稿中曾提到：

「不過，作者之論文主題並不是討論金融風暴的問題，所以其而後究竟會如何發展，也並非評論人所關切。評論人在對本篇論文之內容，正式提出評論前之所以會提出這個看似毫無相關的問題，主要目的，係希望藉此請讀者預想一種狀況：跨世紀後，二〇〇八年，也就是十年後，台灣的公教人員的退休撫卹基金，如作者所言，累積金額高達四千億元，如果另一波的金融風暴，突襲台灣；台灣的股市、匯市、金融市場，連鎖崩盤；屆時這四千億元可能一夕之間，化為烏有！」

很不幸的是，實際的發展，不只是預想成真，比預想的早，且不只是「東亞的金融風暴」，而是「全球性的金融海嘯」。

全球性的金融海嘯之真相和衝擊

2007年第一季由美國次級房貸所引爆的「全球性金融海嘯」，迄今已近二年，仍繼續蔓延，不僅在世界各國使出渾身解數，同時協力採取各種因應措施，投入金額，動輒以「兆」為單位之美元計之下，猶無法遏止。且對所造成的損害，更尚無法估測。尤其甚者，這波金融海嘯究竟何時能消弭？有何對策？似亦無人可以有明確的答案。

這波全球性的金融海嘯，直接衝擊的除了包括銀行、保險、以及證券等金融產業外，一些依賴「基金」收益做為財源的機構或財團法人，因隨著1980年代新自由主義之思潮，為追求較高的報酬率，大幅提高其基金資產結構之金融性資產的比率，在這波全球性的金融海嘯，亦嚴重受創。以向來被我國財金界視為標竿的美國最大退休基金的「加州公務人員退休系統（California Public Employees' Retirement System）」為例，根據報導（經濟日報2008.7.21），光是2008年上半年度，「由於股票投資組合大賠10.7％的拖累，6月底止的上年度虧損2.4％，績效為六年來最差，連四年獲利逾10％的紀錄也劃下句點。」同時，該基金的資產規模亦因而縮水至2,392億美元⁴。

另2008.12.5自由時報電子報亦報導：

「金融海嘯狂掃社會各層面，就連最有錢的美國高等學府哈佛大學也無法置身事外，校務基金在短短四個月內蒸發八十億美元（約台幣兩千六百八十億）的帳面價值，虧損幅度至少達二十二％。若加計難以鑑價的私募股權基金與不動產實際損失，預計本會計年度於明年六月結束時，校務基金衰退幅度甚至可能擴大到三十％。

哈佛大學二日致函各學院院長，表示校務基金「哈佛管理公司」在今年六月三十日的資產為三百六十九億美元（約台幣一兆兩千三百八十一億），但隨著「國際金融市場的嚴重混亂影響校務基金投資的所有主要資產」，基金在七月一日至十月三十一日間縮水達二十二％。哈佛過去四十年來虧損最多的一次在一九七四年，報酬率為負十二・二％。」

我國的軍公教退撫基金和勞工保險、退休基金亦難幸免。根據聯合報2008.7.28之報導：「攸關八十二萬軍公教人員退休權益的「公務人員退休撫卹基金」，今年上半年因投資失利縮水近三百億元。」三個月後，2008.11.19聯合報復報導：「全球金融風暴讓軍公教退撫基金淨值大幅縮水，九月底退撫基金淨值比去年底減少近四百六十億元。全教會理事長吳忠泰

註解：

1. 1995年7月1日公務人員開始實施新退撫制度，公立學校之教師和軍人，則分別於1996年2月1日、1997年1月1日，才實施新制。

2. 關於我國軍公教退撫制度參考：黃世鑫（2003，2006a，2006b，2007）。

3. 據葉長明自己的表明，1995新退撫制度的實施，係其擔任銓敘部退撫司長任內所策劃。

4. 據2006.4.10經濟日報報導：「台大財金系教授邱顯比認為，退休基金的海外布局腳步必須加快，藉由各區域的資產配置，分散投資風險，更能爭取較高的獲益率。規模高達1,800億美元的美國加州退休基金，是美國最大規模的確定給付制基金，過去20年來，每年平均投資報酬率高達11.37％。」

說，過去一年遭逢金融風暴，截至今年九月，退撫基金淨值從去年底四〇九四億縮減為三六四〇億，縮減四五四億元。」同日之報導亦指出：「勞保面臨嚴重財務危機。勞保基金由年初的三千九百億元跌到兩千一百億元，除了許多保戶在年金制上路前紛紛提領，基金操作不理想也是原因：今年前三季賠了超過一成，創下基金成立五十八年來首次虧損。舊制與新制勞退基金今年都出現虧損，分別是百分之六點四七、百分之四點七五。總計三項基金前三季虧損達八百億元。」

值得關切的，以上的數字只是這波金融海嘯初期對金融市場的直接衝擊，所造成的損害，其爾後仍可能發生的連鎖反應，端視各國所採取的因應措施，是否有效。不過，如從過去的歷史經驗之長期觀察，其結果恐怕不能樂觀。

如果根據俄羅斯經濟學者Nikolai Kondratieff所提之長循環（50-55年）理論，這次的全球性金融海嘯，應該是從1787年以來，所經歷的第五次的「創造性的毀滅」之長循環（long waves of creative destruction）（Norton, 2001, pp.41-42），而非一般總體經濟學教科書所稱，因總需求與總供給失衡而導致的「景氣循環」。因此，也不是凱恩斯理論可以解釋的。這五次的長循環，其分別為：

Industrial Revolution (1787-1842): cotton textiles, iron, steam power;

The Bourgeois Kondratieff (1842-97): railroadization;

The Neo-Mercantilist Kondratieff (1897-1939): electricity, automobiles;

The Cold-War Kondratieff (1939-89): defense, TV, Mainframes;

The Information Age (1989-): PCs, telecommunications, entertainment.

其共同特徵，均是由「創造性的毀滅」之新技術的發明而帶動，並配合金融市場之信用創造而產生的泡沫。換言之，這次的全球性金融海嘯係肇始於上世紀九〇年代初所謂的「新

經濟（New Economy）」，加上1980年代以來，因新自由主義之思潮的影響而被解放的金融市場所「毀滅性的創造」之新金融商品（黃世鑫，2002a），二者之交互作用而產生的結果（黃世鑫，2002b）。因此，現階段的金融海嘯，只是的泡沫破滅的開始，不僅會延續多久？影響層面多廣？衝擊程度多深？均無法預估。甚至，究竟應該採行何種因應對策？似乎亦尚無頭緒。

退休年齡年輕化之影響：一次給付v.s.月退休金

我國公務人員退休制度係於1943（民32年）制定，經1947、1959、1979、1992年四度修定。首先，在退休條件方面，凡任職五年以上，均得請領退休金，又分為聲請（或自願）退休和命令退休。聲請（或自願）退休之條件，1943年之規定為：任職十五年以上年齡已滿六十歲者，或任職二十五年以上成績昭著者。1947年修正為：任職五年以上年齡已滿六十歲者，或任職三十年以上。1959年復修正為：任職五年以上年齡已滿六十歲者，或任職二十五年以上，並維持迄今。命令退休之條件，1943年之規定為：年齡已滿六十五歲者⁵，或心神喪失或身體殘廢致不勝職務者，並維持迄今。

其次，在給與方式方面，分為一次退休金和按期支付之年（或月）退休金。任職未滿十五年者，給與一次退休金。滿十五年以上者，根據1943年退休法之規定，給與年退休金。1947年修正為給與一次退休金和年退休金。1959年復修正為一次退休金或月退休金，擇一支領。自1979年起，改為一次退休金、年退休金、或部分一次退休金和部分月退休金，擇一支領，並維持迄今。

退休金的給與，正常情況應該是按期支領月退休金。一次給與的退休金，在全世界應該只是極為少數的國家才有。如果是一次給與的退休金，無論是恩給制或社會保險制，退休年齡是否提前，對財務並無影響。但是如果是支領月退休金，在社會保險制之下，退休年齡的提早，對財務勢將產生「雙重負擔」的影響；退休年齡提早一個月，一方面，退休者少繳一

個月的退撫金，但另一方面，則多領一個月的退休金。

過去，在恩給制之下，囿於財政問題，退休金之數額較低，絕大部份的退休者，不僅是滿65歲才屆齡強迫退休，而且大多數選擇支領一次退休金。以67年度言，領月退休金人員僅佔退休人員一八%，其餘八二%則為領一次退休金者。民國68年為提高支領月退休金者之比率，修法增列所謂遺屬年金之撫慰金。即對領月退休金者而言，當其死亡之後，其遺屬仍可繼續支領撫慰金（一次或按月）。另外，由於84年新退撫制度的實施，為配合18%優惠存款的取消，又大幅提高所得替代率，尤其再加上所謂的「55專案」，一方面，不僅退休年齡年輕化，另一方面，完全選擇支領一次退休金者之比率，大幅下降。

根據公務人員退休撫卹基金監理委員會之統計數據，公務人員之平均退休年齡，85年度為61.14歲，至96年度，降為55.47歲。而選擇完全支領或兼領月退休金者之比率，由85年度的65%上升至93年度的93.3%。教育人員之平均退休年齡，85年度為56.6歲，至96年度，降為53.76歲，選擇完全支領或兼領月退休金者之比率，由85年度的63.2%上升至93年度的88.8%⁶。

結論

如前所述，由於未來數十年之軍公教退休人員仍享有部份的恩給制之退休金，其財務問題與政府的一般財政狀況，有直接的關聯。除此之外，就新制退撫制度而言，根據公務人員退休法第八條第一項規定：「公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負最後支付保證責任。」換言之，前述金融海嘯所造成之財務問題，最後將亦由政府的一般預算承擔。只是，當前的政府財政，已是債台高築，猶如泥菩薩過江，其有能力「負最後支付保證責任」嗎？■

參考文獻：

葉長明（1998），新退撫制度實施後之功能與檢討，考試院，文官制度與國家發展研討會會

議實錄，台北，頁668-692。

黃世鑫（1998），評論：葉長明，新退撫制度實施後之功能與檢討，考試院，文官制度與國家發展研討會會議實錄，台北，頁696-700。

黃世鑫（2002a），由異化與毀滅性的創造檢視當前金融制度的變革：透視金融資本主義制度，華信金融季刊，17期，頁37-60。

黃世鑫（2002b），全球化的智慧與金融資本主義，建華金融季刊，19期，頁53-101。

黃世鑫（2003），由財政觀點評析18%的軍公教退休金優惠存款：兼論信賴保護原則，新世紀智庫論壇，22期，頁91-113。

黃世鑫、郭建中（2006a），18%爭議之Q&A及合理改革之道，政策研究學報（南華大學公共行政與政策研究所）第六期，頁19-50。

黃世鑫（2006b），如何合理化教師退休制度？引言報告：中華民國教育改革協會、社團法人社區大學全國促進會、全國家長聯盟、福留子孫連線、高雄市教師會、人本教育基金會主辦：教師退撫問題研討會（2006.1.14-15，台北市NGO會館）。

黃世鑫（2007），公務人員退休制度之改革：切勿隨波逐流，誤入漩渦，考銓季刊，第50期，頁71-90。

Norton, R.D. (2001), Creating the New Economy: The Entrepreneur and the US Resurgence, Cheltenham (UK), Northampton (MA, USA).

專題

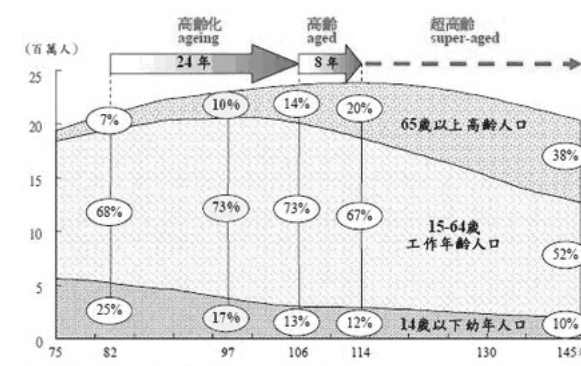
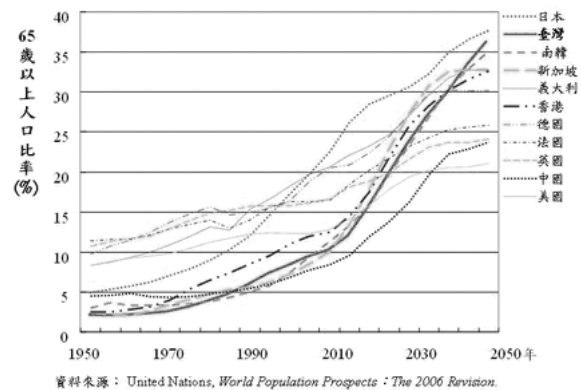
社會福利的財政基礎 V

開辦長期照顧保險不可冒進

林萬億

台大社會工作學系教授

我國老人人口從1993年占總人口的7%，進入高齡化國家（aging nation），到2008年已達10.4%。接下來老化速度會加快，因為戰後嬰兒潮出生的人即將於2014年起成為老人。到了2017年，老人會占總人口的14%，成為高齡國家（aged nation）。再到2025年，老人人口會高達21%，進入超高齡國家（super aged nation）。當了2050年，我國老人人口將達35%以上。而我國人口老化的速度也是世界上最快的國家之一，從高齡化國家到高齡國家，期間只有24年；再到超高齡國家，更只有8年（見下圖）。如果不及早因應，屆時恐措手不及。



高齡社會的照顧需求殷切

高齡化對社會的影響層面廣泛。老人由於生理與心理疾病的增加、獨立生活功能的衰退，各式各樣的需求隨之而來，例如，生理與

心理健康服務、長期照顧服務、個人社會服務、所得維持、住宅、休閒活動、教育、交通等。獨居老人也顯著地增加。根據內政部2005年老人狀況調查報告顯示，僅與配偶同住的老人占22.2%，獨居占13.66%，這些老人比與子女同住的更需要他人照顧。各國無不積極準備因應人口老化來的社會與健康照顧需求。

1999年聯合國宣布該年為「國際老人年」，要求各會員國提出針對老人的全國性與地方性的方案，處理涉及代間議題的「邁向一個全齡的社會」(towards a society for all ages)。意圖避免將漸增的高齡社會中的老人邊緣化，同時緩和因人口老化帶來的世代間照顧負擔的壓力。聯合國提醒各國政府結合鄰里、家庭、個人、商業部門、學校、大學及媒體，採行因應策略，包括住宅、交通、健康、社會服務、就業、教育等（林昭文，1998）。

緊跟著國際老人年之後，2002年聯合國在馬德里（Madrid）召開世界高齡化會議（United Nations Assembly on Aging），再次確認老化不只是一個個人的議題，也是一個社會的議題。會中美國健康與人群服務部長Josefina G. Carbonell畫龍點睛地提到：「老化，即使現在尚未成為你的議題，不久的將來，也會是你的議題。」（Antonucci, Okorodudu and Akiyama, 2002：618）

目前高齡化程度最高的國家是日本及歐洲聯盟，各有其因應高齡社會的對策。以日本為例，為因應人口老化帶來的醫療支出增加，1982年通過老人保健法，將自1973年老人福祉法修正以來，給予70歲以上老人免費醫療的福利，改為由老人自付10%的部分負擔，餘由各醫療保險負58%，中央、縣、市町村負擔42%（中央2/3、縣1/6、市町村1/6），藉此舒緩國民健康保險的財務壓力。

日本民間也在1983年組成「高齡社會促進婦人會」（Koreika Shakai wo Yokusuru Josei no Kai），開始扮演研究、採取行動促進高齡社會福祉的角色。於是，1989年日本厚生省推出「黃金十年計畫」，推動護理之家、居家、日間照護計畫，將長期照顧負擔由傳統上屬於女人的「愛的勞務工作」逐漸轉為社會化。1994年修正為「新黃金計畫」。為解決財務問題及受到德國1994年開辦長期照顧保險的影響，於1997年通過改為社會保險制，於2000年實施介護保險；並自2002年10月起於5年內將老人健康保險對象逐年提高到75歲以上，將門診與住院自費額均提高，保險費負擔比率由原來七成降低至五成，以減低年輕世代的保險費負擔。

日本針對老人服務提供大量的經費，也成為最具年齡取向社會政策（age-orientation of social policy）的國家，老人的社會支出與非老人的社會支出倍數是42.3，亦即日本花費在老人的社會支出是非老人的42倍多，是OECD國家中最高的（Lynch, 2006），可見人口老化與老人政治對社會支出的重大影響。

雖然歐洲聯盟成員國各有自己的社會政策，但是為了因應人口老化現象，2000年的里斯本高峰會（the Lisbon summit）通過里斯本策略（the Lisbon Strategy），確保各國擁有既競爭又凝聚的社會政策，亦即採取所謂的「開放協調法」（Open Method of Coordination），在同意的共同目標下，檢討各自的政策。各成員國必須將人口老化的經濟社會挑戰納入總體政策層次（macro-policy level）的因應（Maltby and Deuchars, 2005:21）。2004年聯合國在馬德里召開國際高齡行動計畫（Madrid International Plan of Action on Aging）再次確定三個政策行動：1. 高齡世界的永續發展，2. 促進老人的健康與福祉，3. 保證提供使能（enabling）與支持老人的環境。

我國因應高齡社會的作為

為了因應人口老化，1998年初，當時的行政院劉兆玄副院長找我協助規劃因應高齡社會來臨的準備。當年5月2日在國科會的贊助下，於台灣大學思亮館召開「誰來照顧老人」研討會，會中以日本「新黃金計畫」為藍本討論我

國長期照顧制度建立的必要性（林萬億，1998）。促成了行政院於1999年通過三年的「建構長期照護體系先導計畫」。同時，行政院也於1998年通過「加強老人安養服務方案」，並於2002年修正，目的即是為加強老人生活照顧、維護老人身心健康、保障老人經安全，以及促進老人社會參與。又於2001年經濟遲滯成長，失業率升高的背景下，正好社會也有老人長期照顧的需求時，於5月11日行政院張前院長指示研擬「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」，開啓了照顧服務的福利化與營利化並存與競爭的明朗化。這些方案的推動顯示出人口老化的課題已相當程度受到國人的重視。但是，若比諸日本的新黃金計畫，仍屬相對零散與片段。

為了就近關懷老人，內政部於2005年訂頒「建立社區關懷據點實施計畫」，以社區營造方式，鼓勵地方政府及民間團體設置社區關懷據點。社區關懷據點的服務項目包括：關懷訪視、電話問安、諮詢及轉介服務、餐飲服務、健康促進等。至2007年底，各縣市總計設置關懷據點1590單位，成為我國老人照顧社區化最主要的鄰里互助機制。

在我擔任政務委員的2006-7年，除負責規劃國民年金、勞保年金化等老年經濟安全方案外，同時規劃「十年長期照顧計畫」，目標是十年內將我國的長期照顧體系建立好，避免進入高齡社會時，老人無人奉養。長期照顧十年計畫的規劃原則是：普及化服務、連續性照顧、鼓勵失能者自立、支持家庭照顧者、階梯式補助、地方化、伙伴關係。

2007年遂先將老人福利法再次修正通過。修正規模之大，歷年罕見，其中重要興革包括：將全人照顧、在地老化、多元連續服務等原則納入法條中，並明訂居家式、社區式、機構式服務提供系統，及建構完善的照顧管理機制，使得我國的老人福利又向前邁進一步。約莫同時，大幅修正通過身心障礙者權益保障

法，以利銜接老人與身心障礙者的福祉。接著，2007年4月行政院通過規劃近8年的長期照顧計畫，定名為「我國長期照顧十年計畫」，且納為「大溫暖社會福利計畫」的旗艦計畫，預計以817億預算，於10年內完成我國長期照顧制度的建立（林萬億，2006）。之後，行政院也於5月將國民年金法草案送交立法院審議，立法院於7月通過立法，於2008年10月實施。

然而，並不是所有老人都需要被照顧，我國的調查顯示65歲以上老人失能率約是2.9%到5.4%之間（李世代等，1999）。吳淑瓊與林惠生（1999）指出我國老人中，約有15-30萬人因日常生活活動或認知障礙而需要長期照護，此項需求在未來三、四十年間將成長4倍。依吳淑瓊等人(2003年)的推估，65歲到74歲有身心功能綜合障礙者占8.01%，75歲到84歲者高達19.57%，85歲以上者更高達45.63%。

依長期照顧十年計畫推估，2007年我國需求長期照顧的老人約245,551人（含及早老化）。如果再加上極重度障礙者117,033人，總計362,584人（其中及早老化者少數也可能是極重度者）。需求人數約占老人人口的10.5%，身心障礙人口的11.25%，總人口的1.55%。

開辦長期照顧保險太冒進

遺憾的是，當長期照顧十年計畫剛推動不久，行政院長劉兆玄卻在2009年初宣布將於明年開辦老人長期照顧保險，意在實現馬總統的競選政見。其實，馬總統政見中出現過兩處不同的說法，一是「推動長期照護保險與立法，四年內上路」；二是「我們主張四年內開辦老人照護保險」。這是不同的人寫的政見，且無視現行制度的存在事實，其政見的可行性很值得商榷。當前台灣不會有人盲目地反對推動老人長期照顧制度。只是，攔著長期照顧十年計畫不推，冒然推動長期照顧保險，風險很大。

目前各國長期照顧體制，大致上分為三類，一是以美國為主的殘補式結合私有化自由市場供給制的長期照顧。美國的長期照顧公共化的部分僅是由聯邦醫療救助（medicaid）所支持的低收入戶老人全人照顧方案（program of

all-inclusive care for the elderly, PACE），大部分需求由私人市場供給的老人長期照顧服務滿足。二是德國、日本、荷蘭、韓國的長期照顧保險制，將長期照顧獨立於健康保險之外，另立一個社會保險。第三是以英國、瑞典為主的稅收支持的普及的長期照顧制度。由於我國早已進入全民健康保險國家，不可能選擇美式的殘補式長期照顧制度。因此，只有走社會保險制，或普及的長期照顧制度。這兩者的利弊大致如下：

普及式的稅收制的優點有：

- 1.由稅收撥一固定額度辦理長期照顧服務，高所得者承擔多，低所得者負擔少，兼具所得重分配的效果，人民比較不會計較。
- 2.衡量財政狀況決定服務範圍與補助額度，資源較不浪費。
- 3.以財政為手段，漸進式推動，有足夠時間建立照顧服務體系及培養照顧人力。
- 4.地方分權執行，地方政府參與可確保因地制宜的效果。
- 5.由稅收制轉換社會保險制較易，由社會保險制轉換為稅收制幾乎不可能。

但是，也有一些缺失如下：

- 1.財源不確定，政府預算易受立法機關左右，有賴納入中央政府政策。
- 2.服務體系以非營利化為主，致服務資源不易立即產生，需時間培植。政府必須透過財政誘因及行政協助，加速服務提供單位的設立。
- 3.受地方政府財政狀況影響，各地方服務提供會有參差不齊的情事，因此必須由中央政府進行調節。

至於社會保險制的優點如下：

- 1.財源明確，由全體國民，或國民的一部份（如日本的四十歲以上）繳交保險費支應。因為寄附在全民健保之下，台灣的規劃必然是全民納保。
- 2.風險由被保險人分攤，政府責任相對少。
- 3.給付制度明確，有利可圖而較易創造出更多的服務供給單位，特別是引進營利事業單位投資照顧產業。

但是其缺點也很多，如下：

- 1.因風險無法預估，不論依年齡層強制納保，或全民納保，非全部被保險人均有長期照顧需要（老人、身心障礙者的一成左右），致大部分被保險人有繳保險費卻無服務需求，實非公平。
- 2.保險給付有供給創造需求的道德風險，需求給付快速增加，易使保險財務很快陷入危機，德國、日本均於開辦不久就面對同樣的痛苦。
- 3.若無足夠服務供給經驗、資料累積與研究，無法精確計算出保險費率、給付額度與品質評鑑指標。
- 4.保費比率即使可透過精算推估，但台灣人口老化速度快，現在提出過高的保險費率必然無法被人民接受。但不久未來要調高保費，又將引發反彈，滋生困擾，若要辦理長照保險，宜在人口老化穩定時期較可行，例如日本是在老人人口比17.5%開辦介護保險，保費較易推估。
- 5.以全民健保先例，保險費不易調高，但隨人口老化及照顧需求增加，現行規劃保險財務必然不足以因應。最終將以降低服務品質、降低服務員工薪資、擠壓服務費用、提高自付額為方法，會造成剝削女性（大部分照顧服務員為女性，被照顧者也是女性居多）及對所得低的家庭不利。窮人因付不起自付額而不敢請求服務，致使繳交約略相同的保費，窮人卻較少使用服務。
- 6.服務供給不足地區，如山地、離島、鄉村、偏遠地區，易造成有保險無服務之憾。
- 7.16萬8千外籍看護工納入給付對象，正式承認外籍看護工的照顧品質被認可，將刺激外勞使用增加，致使國人繳保險費，外勞領取給付。加深國內長期照顧的外勞化，違反在地化原則。
- 8.為立即創造出服務商機，服務供給易走向大型化、機構化、營利化、外勞化、醫療化，與長期照顧的原則：在地老化、社區化、小型化、人性化、非營利化等背道而馳。除非先建制好照顧服務體系及照顧管理制度，但這需要時間。
- 9.社會保險屬人頭稅，低薪受雇者強制繳費將使家庭可支配所得降低，易引發反彈，特別

是在經濟不景氣時。

- 10.非就業者及所得偏低民眾繳不起保費，致部分國民得不到長期照顧服務，除非強制執行，但必引發強制執行上的爭議。
- 11.與全民健康保險難以區隔，切割不明時，易造成長期照顧保險成為健康保險的財務赤字的挹注源頭。除非先將全民健康保險財務健全化。
- 12.引發雇主、國家分攤員工保險費比率的爭議。若無一定雇主由國家分攤保費，非就業者必然爭相加入職業工會或公會，以爭取政府保費分攤，衍道德風險。
- 13.地方政府角色被稀釋，長期照顧與其他社會福利需求易脫節。
- 14.在準備不周下强行推動不具共識的長期照顧保險，易引發是為大醫療財團、大型機構、連鎖企業量身定做，國家藉由公權力強制收割人民財產，圖利財團的質疑。

既然社會保險制也有不少缺失，為何德國、日本敢推出呢？一是有穩固的社會保險傳統。德國是世界上最早開辦健康、職災、失業保險的國家，且一直以職業別作為社會保險的基礎。日本模仿德國體制，韓國又模仿日本。其次，有健全的健康保險制度，否則必然導致長期照顧醫療化。日本的經驗是先處理老人健康照顧的問題，再外加長期照顧保險，才不會角色混淆，財務不清。第三，早已建立完善的長期照顧服務體系，且以非營利為基礎，才不至於拉高成本，德國、日本、荷蘭都是如此。第四，不依賴外籍看護工，不只是德國、日本，連稅收制的英國、瑞典等都不以外籍看護工為主要照顧人力，服務品質才能提升。

完善照顧服務體系最要緊

我國在「建構長期照護體系先導計畫」實驗結束後，也曾為了要採何種長期照顧財務規劃，各方意見不一。但是，從各國實施經驗顯示，不論是哪一種財務規劃制度，照顧服務輸送體系的建構才是最根本的基礎工程。沒有健全的需求評估、服務輸送體系及品質管控機制，一切都是空的，只不過是「政客」的口水，「專家」的傲慢而已。

2005年起我承接國科會的「高齡社會的來

臨：為2025年的台灣社會規劃」整合研究案，再度前往日本考察，當時日本勞動厚生省的高階官員就提醒我們先要做好服務輸送體系，再決定是否開辦長期照顧保險。隔年正好蘇貞昌院長全力推動大溫暖社會福利套案，將「長期照顧十年計畫」列為旗艦計畫。先擱置財務規劃的爭議，以建構完善的長期照顧服務體系為首要工程這是正確的選擇。

以目前長期照顧十年計畫剛推動一年多，行政院自己的評估報告也認為民間服務提供單位缺乏經驗、服務人力不足、民眾偏好使用外籍看護工、照顧管理制度尚未完善、服務品質標準尚未建立、社政與衛政未有效整合。且馬政府上台後為了要推動長期照顧保險，刻意延宕長期照顧十年計畫的推動，致使長期照顧保險的基礎更薄弱。

老人照顧需要人性化

一旦馬政府為了加速推動長期照護保險，必然出現病急亂投醫的作法。例如利用保險給付，正當化外籍看護工的照顧品質，不但目前擔任看護工的16萬8千外勞不會被取代，更會因為便宜好差遣而繼續引進，我們的老人照顧將更加外勞化；其次，大量開放醫院開辦長期照顧服務，使長期照顧醫療化；第三，廣設護理之家或養護機構，不但讓目前三成的機構空床率滿床，且使長期照顧更加機構化；最後，開放照顧服務產業，讓財團加速進入照顧服務產業，使長期照顧營利化，甚至財團化。這與長期照顧的原則：在地老化、社區化、社會化、小型化、多機能、非營利化背道而馳。

何況，社會保險雖是風險分攤，通常是大多數人有相同風險才会有風險分攤的意義。例如，健康風險人人都有，長期照顧需求就不是人人都有，何需用全民納保來分攤少數人的風險呢？這也是為何全世界大部分先進國家都有全民健康保險，但只有四個國家有長期照顧保險的原因之一。而且，只有受雇者與富人才有繳費能力，非受雇者誰來幫他們繳費？保費屬人頭稅，也會出現目前家戶人多的幫沒子女的老人分攤風險。使有子女的家庭面對自家兒童教養與他家老人照顧的雙重負擔。反之，用稅收來辦理長期照顧，免去收保險費的龐大行政

成本，又可讓有錢人多承擔一些長期照顧成本，是比較符合社會公平正義的。

債留子孫後代會怨嘆

更甚者是長期照護保險會因供給創造需求，而使財務負擔加重。屆時，要調高保險費，難如登天。依過去國民黨執政的經驗，軍公教保險、勞保、農保、健保均採低保費、高給付的政策思考，討好選民，長期照顧保險的財務必然負債累累。

更嚴重利益糾葛是醫療機構一定會要求長期照顧保險涵蓋部分老人醫療給付，以分攤全民健保的財務赤字。長期照顧保險的財務會更吃緊，甚至淪為全民健保財務缺口的挹注站，債留子孫的情形將更嚴重。目前唯一的出路是積極推動長期照顧十年計畫，俟時機成熟，再決定是否改為長期照顧保險，否則後患無窮。

參考書目

李世代等（1999）長期照護，台北：藝軒出版。

林昭文（1998）1999國際老人年：不分年齡人人共享的社會，社區發展季刊，83期，頁280-286。

林萬億(1998) 試擬我國老人照顧十年計畫：迎頭趕上，論文發表於誰來照顧老人研討會，台灣大學社會學系主辦。民國87年5月。

林萬億（2006）台灣的社會福利：歷史經驗與制度分析。台北：五南出版。

吳淑瓊與林惠生（1999）台灣功能障礙老人照顧的全國概況剖析，中華衛誌，18:1，44-53。

吳淑瓊等（2003）建構長期照護體系先導計畫第三年計畫。內政部委託研究。

Antonucci, Toni; Corann Okorodudu and Hiroko Akiyama (2002) Well-Being Among Older Adults on Different Continents, Journal of Social Issues, 58:4, 617-626.

Lynch, Julia (2006) Age in the Welfare State: the origins of social spending on pensioners, workers and children. Cambridge: Cambridge University Press.

Maltby, Tony and Gordon Deuchars (2005) Ageing and Social Policy in the European Union: A Contextual Overview, in J. Doling, C. J. Finer and T. Maltby (eds.) Ageing Matters: European Policy Lessons from the East. Aldershot, England: Ashgate.

社會福利的財政基礎 VI

專題 對政府推動長期照護保險的看法

傅利葉
政大社工系副教授

行政院正在研議推動「老人長期照護保險」，並且預估最快在民國九十九年開辦，引起不少民間相關人士的討論。對於這個問題，我認為大致可以分幾個層次來討論。首先是台灣的長期照顧制度要不要走社會保險制？是否有其他更好的制度選擇？其次，如果要走社會保險制，那麼何時開辦？行政院目前規劃的期程是否

適宜？最後，如果要開辦，此一制度的規劃內容有何需要特別注意的地方？目前正在推動的長期照顧十年計劃應如何處理？以下就從這幾個問題，提出我的看法。

我國的長期照護制度是否應採社會保險制

事實上實施長期照護保險不只是馬英九總統的政見，2000年和2004年兩次總統選舉，陳水扁總統的政見也提到這點。而目前推動的「長期照顧十年計畫」，最初在2005年行政院謝長廷院長任內開始規劃時，原本也包括未來與長期照護保險接軌的計劃，但後來由於主政者換手而將其刪除，並決定對於未來是否辦理長期照護保險再加以研議。

有人質疑目前世界各國只有德國、日本、荷蘭、和韓國等少數國家辦理長期照護保險，我國是否也要採取這種制度？更有部分憧憬北歐福利國家的人士，主張學習北歐國家採取由

國家稅收支付的長期照護制度。然而我個人的看法是從務實的角度來看，社會保險是我國目前可行的最好選擇。畢竟我國不像北歐是高稅收的國家，且從近年來政府一連串的減稅政策來看，更是距離北歐模式越來越遙遠。要翻轉這樣的國家財稅結構與社會意識型態，極不容易。我們若堅持以稅收支付的長期照護制度，最後可能只能走向殘補式的福利保障模式。

所幸我國雖然不是北歐的福利國家，但是我們有一項成功的福利制度經驗比起北歐福利國家亦不遜色，那就是我國的全民健保。由於我國的全民健保採取單一保險人制度，所有的國民不分貧富都能享有相同的完整的醫療保障，且都能選擇相同的健保特約醫療院所就醫，這樣的去階層化平等效果在其他國家並不多見。由於我國辦理全民健保的成功經驗，政府已累積這樣的經驗與能力，人民對這樣的制度模式也較能理解想像，接受度也較高，因此長期照護保險是我國目前最可行、最具制度親近性的社會保障模式。

長期照護保險何時適合開辦

有人雖然贊成實施長期照護保險，但是對於行政院目前提出的規劃時程深表疑慮，提出的質疑包括：「目前我國需要長期照護的人口比例尚低，卻要全體人民納保和繳交保費，是否可行？」、「我國長期照護服務沒有服務體



系尚未發展健全，此時開辦長期照護保險會不會有保險、沒服務？」……等。這些質疑不無道理，值得注意。但是對這些問題若是換個角度思考，則或許也可以有較樂觀正面的看法。

首先，雖然我國目前老年人口尚未超過14%，需要長期照護服務的人口比例還不算高，但是這項風險的代價很高，一旦發生，影響所及不只是失能的人口，其家人生活亦深受影響。因此需要長期照護保險的不僅是需要照顧的失能人口，其他一般人口也有承擔照顧負擔的風險。更何況從社會正義的角度，即使是少數人的需求，亦應基於社會團結由大家共同分擔風險，而非由個人或家庭自己承擔。此外，在社會對長期照護總體需求尚未達到很高水準時開辦保險，還有一個優勢，那就是開辦初期保費不會太高，人民一開始的負擔不會很重，較容易推行。

其次，關於是否會產生「有保險、沒服務」的問題，這是一個比較需要深入討論的問題。其實關於先有保險，還是先有服務？這是個類似雞生蛋、蛋生雞的問題。固然沒有服務不能辦保險，但是沒有保險，服務的供給也很難快速成長。尤其長期照顧有部分是過去傳統的無償家庭勞動，若沒有以集體保障的方式去除服務使用的經濟障礙，單靠個人與家庭的消費能力很難形成足夠的集體需求，帶動長期照顧產業的發展。記得在1995年李登輝總統宣布提前五年開辦全民健保時，許多人士也議論紛紛，擔心衛生署的「醫療網十年計畫」才進行一半，有些地區將有保險、沒有服務。結果事實證明當時的政治抉擇是對的，全民健保的提前開辦不但讓大多數人民提前享受制度的好處，而且保險的辦理和偏遠地區服務體系的發展原本就是並行不悖的。其實若仔細探究，我國政府對於長期照顧體系的推動，並非有了長照十年計畫才開始，在此之前已有「長期照顧先導計畫」和兩期的「照顧服務福利與產業發展計畫」的實施，前後也已經有十年左右的歷史。反觀我們的鄰近韓國，在經歷了短短兩年的試辦後便正式開辦長照保險。我們與之相較，已有相當時間準備。我們的長照體系發展之所以如此緩慢，和目前推動方式存在一些盲點造成的結構性困境有關（這點留待下節說明），這

也是為什麼我個人認為若能藉著長照保險的推動解決這些問題，則這項政策並非不可支持。

除了擔心有保險、沒服務的問題外，也有人擔心長期照護保險的開辦會造成照護服務產業的財團化或醫療化。首先關於財團化的問題，其實我國相關法令已有規定，五十床以上的長期照護機構必須是非營利組織才能設置經營，即使辦理長期照護保險亦不能改變此一規定。當然我們無法禁止一些財團像過去設立醫院那樣成立財團法人投入長期照護產業。然而全民健保的經驗告訴我們，對於這個現象雖然國家必須多加留意和小心控制，但是也不必過度憂慮。因為單一保險人形成的買方壟斷市場可以將市場中私人提供的服務納入國家的公共化管理，對於服務的價格與規格品質加以控制，使原本商品化的市場經濟巧妙的轉化成計畫經濟。在這樣的前提條件下，吸引民間資本投入長期照護產業並非壞事，因為畢竟光靠國家的力量無法創造出足夠大量的服務供給，且容易使服務僵化，而這也正是我國目前長期照護體系發展所出現的主要問題。

至於關於醫療化的問題，我們知道不論是由稅收支付還是由保險給付，補助或給付條件的設計才是影響服務提供者與使用者行為的主要關鍵，也就是說我國的長期照護會不會朝醫療化方向發展，和給付或補助制度的設計有關，和是否辦理保險沒有關係。事實上我們看到現在由於長期照護體系發展的緩慢與保障的不健全，造成許多原本應使用長期照護服務的失能者，不得不濫用醫院資源解決其需求，而將成本轉嫁由全民健保負擔，這才是目前最嚴重的醫療化問題。

現行長期照護優缺點 有話好說整		
	社區家庭式	機構式
優點	老人可留家中、感受溫暖 較不易有被監視的感覺 花費成本較低	減輕家屬照顧壓力 提供高密度服務
缺點	家屬易有壓力 易造成家庭關係緊張 缺乏護理技術較高照顧	制度不完善 不友善、單調無趣

我國目前長期照顧政策推動的問題與盲點

平心而論，我國在此刻開始實施長期照護保險是略嫌匆促，但是由於目前的長期照護十年計畫刪除了與社會保險接軌的相關規劃，其推動方式和過去差異不大，許多結構性問題和盲點未能解決，長照體系的發展將受到限制。因此我個人認為此時開始規劃長照保險，並利用籌備期改變長照體系推動的方式與架構，以加速長照體系的發展，是一個可以考慮的政策策略。我國長照體系推動目前存在的問題很多，無法一一加以討論，以下僅針對目前推動方式架構上，造成長照服務使用與供給發展障礙的問題，希望透過長照保險推動得以加速解決者，提出兩點加以說明。

一、服務輸送體系未能整合的問題

我國目前的長照體系最嚴重、也是陳年老調的一個問題便是「整合」問題。由於長期照顧的法源和資源多元，許多縣市的社政和衛政系統各自為政，行政、服務輸送、服務流程、服務資源和服務資訊方面缺乏整合，早期有衛政單位的「長照中心」和社政單位的「照顧管理中心」雙頭馬車現象。後來雖然在2005年由行政院通令各地方政府整合為單一中心窗口，並透過長照十年計畫的實施將照管中心的流程統一，但是急性醫療、後急性醫療和長照照護體系仍未能整合，造成服務輸送的不連續。此外，由於目前的計畫執行方式幾乎是一服務一方案，不同的方案由不同行政部門執行辦理，更造成服務體系的零碎化，服務使用者必須自行整合各整種不同的服務與資源，極為不便。除了服務使用的障礙外，對於服務的提供，也由於長照服務的機構的設置分屬社政、衛政不同行政機關管理，法令規範不同，造成有意投入長照服務機構設置的民間人士無所適從，頗為困擾。長照保險的開辦或許能藉著保險特約的訂定將規範統一，而加速整合的速度，無須等待漫長的修法或政府組織再造的「衛生福利部」的整併。

二、偏重居家照顧和忽視機構服務的政策盲點

我國過去在推動長期照顧時參考西方國家

「去機構化」運動的理念，強調「在地老化」和「社區照顧」，避免重蹈西方國家過度機構化的覆轍。這原本是正確的觀念，但是卻忽略了社區照顧不是只有居家照顧服務，也包含護理、復健等其他服務與機構照顧，且我國的機構式照顧不像西方國家已高度發展，事實上還在低度發展的階段。過去行政院推動的相關長照計畫補助，重點幾乎都放在居家照顧的推動，對於機構照顧的發展並未著力，既不像居家照顧那樣補助非中低收入戶的使用，也未有具體措施鼓勵機構的設置或服務品質的提升。有人認為我國目前照護機構的平均空床率達七成左右，顯示已供過於求。但是我個人認為這是對統計資料的錯誤詮釋，因為我們看到若干品質口碑較佳的照護機構，尤其是那些價格與品質皆被接受的公辦民營機構，往往是一床難求，需要靠關係才能進住。平均空床率顯示的是目前一般民營照護機構，尤其是那些中小型的私人照護機構，照顧品質低劣讓人無法接受，媒體對其種種違法和不人道照顧方式的駭人報導也時有所聞。這也是造成我國家庭大量使用外籍看護工的主因之一，因為根據規定，符合進用外籍看護工使用的失能者，其失能的程度大都需要機構照顧才能解決，政府補助的居家照顧服務不足以滿足其需求，購買本國居家看護工又太昂貴，而機構的照顧品質又讓人不忍卒睹，因此只好使用外籍看護。

對於長期照護機構的品質，雖然目前政府有採取審查評鑑等方式試圖予以管理提升，但效果不彰。我們從全民健保的經驗發現，社會保險讓政府對醫療機構的管理有了真正的牙齒，對於違規的醫療機構停止特約是令其改善的最有效措施。因此若是能藉由長期照護保險

長照十年計畫項目	
項目	內容
照顧服務 (含居家服務 日間照顧 家庭托顧)	依失能程度補助服務時數(180/小時) 超過補助時數 民眾自行負擔
居家護理	健保每月給付2次 每月最多再增加2次 居家護理師訪視費 1300/次
社區及居家復健	不能自行去復健 1000元/每次到府 最多每周一次
輔具及無障礙環境	10年限10萬元 有特殊需求者依專案酌量增加補助額
老人餐飲服務	中低收入失能老人 每日最高補助一餐 50元
喘息服務	輕中度失能者 每年最高補助14天 重度失能者 補助21天 每日照顧費 1000元
交通接送	補助重度失能者 每月最高8趟 每趟190元
長照機構服務	最高每人補助18600元/月 另對中低收入戶提供補助
資料來源 聯合報	

開辦，將機構照顧服務納入給付項目，訂定合理服務價格與服務品質規格，選定良好的服務機構納入保險特約對象，藉此汰劣留優以大力整頓國內長期照顧機構，並讓良好的機構經營者有誘因投入照護服務產業，則可以提升我國機構照顧的品質，減少家庭對外籍看護工的依賴，有助於我國長期照護服務體系的發展。

我國長期照護保險規劃應注意的原則與事項

雖然說對於目前政府推動的長期照護保險，不必然採取反對的立場，但是在未了解其規劃內容前，也無法表示支持，因為制度設計「差以毫釐、失之千里」，稍加不慎，不但無法達成預期社會目標，且可能導致不良後果。以下提出兩點我個人認為最重要、但也是最容易發生偏差的規劃原則，供規劃者思考。

一、保險給付應以實物給付為原則

辦理長期照護保險的好處之一，在於透過保險給付去除個人或家庭使用服務時的經濟障礙，增加對照顧服務的有效需求，因此可以帶動長期照顧服務產業的發展，增加照顧服務的就業機會。但是這樣的目標，必須保險是實物給付才能有效達成。因為若是提供現金給付，照顧服務的價格仍任由市場決定，勢必有許多家庭雖然領取現金卻仍買不起或不願意購買服務，其結果仍是無法有效帶動長期照顧服務產業發展，增加照顧服務就業機會，失能者亦可能仍然得不到應有的照顧。

目前規劃討論中考慮以現金給付的情形主要有兩個：一是目前服務供給仍不足的項目或地區；另一個是關於由自己家屬提供照顧的家庭。對於前者，我認為採取現金給付會使家庭習慣或偏好現金給付，未來可能難以改為實物給付，也會使服務產業的發展更為緩慢，理由如前所述。因此我個人的建議是對於服務發展仍不成熟的給付項目，可以延緩其開辦時程。長照的服務項目繁多，所有給付項目同時開辦行政上也很難做到。我國過去健保的給付項目也是分階段開辦，勞保的住院給付和門診給付開辦時間更間隔十多年之久，並非無前例可循。至於關於家屬照顧的問題，我認為對於領

有居家照顧服務員證照的家屬照顧者，若願意接受長照管理中心納管，則可以視同使用正式照顧服務而給予減額給付，主要是因為其照顧成本較低（例如無須通勤）的緣故。但此種給付仍應視為實物給付，和一般所謂的照顧者津貼不同。

二、雇用外籍看護工的費用不應納入給付項目

報載目前長期照護保險的規劃方向是全民納保，保障對象自然包括使用外籍看護工的家庭，這是正確的方向。而這些家庭既然繳交保費，當然依法可以有權利使用各項給付服務，不因其有家庭看護工而有影響，如此和目前使用外籍看護工的家庭不能獲得居家服務補助的規定相比已有所改善，也較合乎公平原則。但是對於家庭雇用外籍看護工是否納入給付項目，則我個人認為期期不可。因為如果將其納入給付，則勢必和其他由國內長照體系提供的服務相互排擠，而以目前十多萬家庭使用外籍看護的數量來看，其影響至鉅，將使我國長期照護服務需求無法提升，我國長期照護體系難以發展。過去由於我國長照體系發展不足導致家庭大量雇用外籍看護，結果又因此阻礙我國長照體系發展的惡性循環必須終止。我們希望藉由長期照護保險的推動加速本土長照體系的發展，進而減少家庭對外籍看護的依賴，增加本國人民長期照護產業的就業機會，以及提升我國長期照護的品質。

結語

目前社會對於政府推動長期照護保險的政策，似乎仍偏重在贊成或反對的零合對立立場，但是對於規劃的內容卻未賦予足夠的關切與討論。事實上以目前一黨獨大的政治結構，執政黨若堅持推動這項政策以實現馬總統的競選政見，沒有任何力量可以阻擋，且一味反對也顯得欠缺正當性。因此不如仔細監督其保險規劃內容，防止不當的制度設計與發展，或許可以產生更積極正面的作用。而建構強化社會團結的長期照護保障制度，也是建構我國成為福利國家與增強國家自主性的重要基礎。■

政策聚焦 評馬英九的三都十五縣

陳朝建

銘傳大學公共事務學系助理教授

行政區劃就是指國土劃分給地方自治團體管轄的過程，然誠如《行政區劃法》草案內容所言，行政區劃涉及國家整體資源之重新分配，如為使國土資源合理配置及有效利用，並確保國土永續及區域均衡發展，自應配合國土整體規劃，並考量行政轄區人口規模、自然及人文資源、生態環境、族群特性、鄉土文化發展、地方財政、民意趨勢及其他政策性等相關因素，審慎評估、合理規劃。

但就此審慎評估、合理規劃的模型理論來說，筆者曾參與的研究團隊亦經由國內外相關資料的蒐集與撰寫，以及依據全國各直轄市、縣市之實地訪談暨座談會內容分析的結果，發現行政區劃的模型理論，目前係有以下兩種主要的模型理論為主¹：

第一種是政治決定論：即主張「行政區劃＝政策決定＋政治妥協」的模型公式，也就是權力決定論。其中，該處所謂政策決定正是指民選總統的政見主張或是內閣（在我國即為行政院）的政策主張，尤其是總統、內閣對於行政區劃方案的規劃設計。至於，政治妥協則是指中央與地方利益的妥協（包括府際財政的利益分配）、地方與地方利益的妥協（依舊會是以府際財政的利益分配），以及既得利益者的利益妥協（尤其是首長或民意代表連任或更上層樓的政治利益）問題；除此之外，整個政治妥協也涉及法令結構的限制

問題。就公共政策改革成本來說，即屬改革的沉澱成本(sunk cost)之問題。

舉例來說，馬英九總統代表藍軍的國民黨取得中央的執政權力之後，其行政區劃方案即以「三都十五縣」為主積極推動，既然如此積極，似乎就不會另外參考敵對陣營所謂「六星計畫」的設計（儘管綠營的「六星計畫」為藍

營的周錫瑋縣長所公開支持）。從而，政策決定之後，僅剩的問題是政治妥協的問題，至於其他所謂區域整理發展的考量或是縮小城鄉差距的考量等等行政區劃亦應考慮的問題（諸如生活圈、歷史傳統、自然人文、經濟建設、社會文化等相關因素），終將仍為政治決定論下的輔助性因素、次要考量因素，更沒有所謂GIS合理設計或是其他最適規模的考量問題，因為政治妥協的問題係

在於府際財政的利益分配與既得利益者的利益分配問題。

第二種則是專業決定論（或稱為專業因素決定論）：即主張「行政區劃＝（應）回歸專業或專業因素的決定」的模型公式。其中，專業決定的專業係由各該專業領域所決定，例如筆者參與的研究團隊即藉由國內外相關資料的蒐集，以及實地訪談暨座談會內容分析的結果，發現果爾台灣如果取採河域治理或河川整治的概念重新區劃的話，則台灣合理的行政區



註解：

1. 2008年6月至11月，筆者服務的銘傳大學公共事務學系受行政院研考會之委託，進行《我國行政區劃之研究》（包括研究三都十五縣的設計問題），所以有機會就此行政區劃的相關問題，提出若干心得。

劃方案將明顯不同於現行的二十五個縣市或直轄市。

惟有意思的是，該河域治理的行政區劃將與既有的行政區劃之歷史傳統、經濟發展因素脫鉤，也未必符合政策決定與政治妥協的利益分配，自有其難以實踐的問題。同理，學界現亦有積極投入以GIS計量模型設計行政區劃案者，但問題是，所有的文獻資料與訪談分析均指出，如以GIS計量模型設計行政區劃，其所謂的最適規模本即版本各異，也無法得到統一的見解，主要的原因是，行政區劃所需考量的因素如何排序（例如究竟是生活圈的重要性在前抑或區域經濟發展的重要性在前）、如何給予權重，就是權力決定論的範疇，根本無法導出所謂最適規模版本。更重要的是，有些行政區劃的因素並無法量化（例如政治妥協的因素即無法量化，即連生活圈的因素或是區域經濟發展的如何量化也有難題），也是GIS計量模型設計行政區劃的致命傷。

也就是說，就專業決定論（或專業因素決定論）而言，其公式雖仍可設定為「administrative division=F1+F2+F3……+FN」；其中F1+F2+F3……+FN，則是指行政區劃所應考量的眾多因素，包括行政轄區人口規模、自然及人文資源、生態環境、族群特性、鄉土文化發展、地方財政、民意趨勢及其他政策性等相關因素。但是，何以F1在前、F3在後，以及F1+F2+F3……+FN等項因素如何分配權重，卻是政治決定的問題，除非我們將「administrative division=F1+F2+F3……+FN」修正為「administrative division=FN」的單一因素。但即使如此（「administrative division=FN」），又何以以某項單一因素為主要或唯一的考量因素（如前述所指的河域治理之行政區劃），仍將欠缺民主程序的正當性，也將備受政策決定與政治妥協的質疑甚或加以否決。

基此，筆者所參與的研究團隊，才會認為其實行政區劃本質上還是政策決定、政治妥協的政治問題。最重要的是，行政區劃作為政治決定的重大問題，程序上又該如何決定？就此

而言，美國地方自治學者E. Razin、G. Lindsey曾經合著的《Municipal Boundary Change Procedure: Local Democracy versus Central Control》（2004）一文也明白指出，以美國行政區化的經驗來說，行政區劃之目的就是確認地方權威（local authorities）的管轄範圍，並提供一定程度的公共服務。至於，其行政區化的發動者除得由上級自治監督機關決定外，則可能有以下的發動方式，包括²：

（一）立法機關之決定（legislative determination）：即由地方立法機關依據州法律的規範，藉由地方立法機關的議決程序，發動地方行政區域的調整或整併。

（二）地方居民之決定（popular determination）：即有關地方行政區域的調整或整併，係藉由地方性公民投票的直接性政治參與方式進行決定。

（三）都會團體之決定（municipal determination）：主要是指都會區域的合併，係由各該擬相互合併的城市共同來決定，通常需經由一個公開的程序，正式宣布都會團體的成立。

（四）司法判決之決定（judicial determination）：它是指在美國，也可以藉由州法院的判決，確定如有行政區劃的必要時，強制地方與地方的合併。

（五）準立法機關之決定（quasi-legislative determination）：有些州發生有行政區劃的整併或調整需要時，亦得藉由獨立性的委員會來決定如何合併的相關事項。

在此，以我國立法院於2009年4月3日三讀所通過《地方制度法》部分條文修正案（主要是《地方制度法》第7條等相關內容）來說，業特別規定：「內政部應於收到行政院核定公文之次日起三十日內，將改制計畫發布，並公告改制日期。」以及規定：「縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市，應以當屆直轄市長任期屆滿之日為改制日。縣（市）議員、縣（市）長、鄉（鎮、市）民代

表、鄉（鎮、市）長及村（里）長之任期均調整至改制日止，不辦理改選」；「改制後第一屆直轄市議員、直轄市長及里長之選舉，應依核定後改制計畫所定之行政區域為選舉區，並於改制日十日前完成選舉投票。」……云云觀之，我國行政區劃之發動除得由上級自治監督機關決定外，亦有立法機關之決定（legislative determination）、都會團體之決定（municipal determination）等兩種可能，而明確排除地方居民之決定（popular determination）、司法判決之決定（judicial determination）或準立法機關之決定（quasi-legislative determination）等其他型態的決定程序³。

但無論如何，在《地方制度法》修正通過後，我國行政區劃之劃分轉朝向「三都十五縣」的規劃，勢必將更為明顯。而實際上，「三都十五縣」正是馬英九總統在2008年總統選舉期間的政見，同時也是新政府目前在我國行政區劃方案上的主要規劃方案。本方案的提出，最早是在2002年9月25日，當時國立政治大學法學院暨公企中心與聯合報、新台灣人文教基金會曾聯合辦理「行政區劃、財政劃分與地方自治改革」學術研討會，時任台北市長的馬英九先生即曾公開提出三都十五縣的行政區劃藍圖，其具體內容正是台北縣市、基隆市三縣市合併為台北直轄市，簡稱台北都；台中縣、台中市二縣市合併為台中直轄市，簡稱為台中都；高雄市、高雄縣二縣市合併為高雄直轄市，簡稱高雄都⁴。

至於，所謂的十五縣就是指基於既有生活圈的一致性推動縣市合併，在縣市合併之後，十五縣就是指桃園縣、新竹縣（新竹縣市合併）、苗栗縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣（嘉義縣市合併）、台南縣（台南縣市合併）、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣、台東縣、澎湖縣、金門縣、馬祖縣（即連江縣）等十五個三大都會區域以外的生活圈；連同三大都會區域的生活圈在內，全國總共劃分為十八個生活圈。

深究其實，三都十五縣之行政區劃方案可以說是中小幅度的行政區劃改革案，主軸思維

就是「縣市合併」（亦即，既有的縣市悉依原有的共同生活圈合併之）。從積極正向的角度觀之，本方案之規劃的優點在於，（一）符合生活圈的規劃理念，蓋行政院經濟建設委員會曾基於均衡全國的地方發展趨勢，並避免人口過度集中於大都市以及根據地域、文化背景、經濟之同質性等因素加以考量，即將全國分成十八個生活圈。也就是說，生活圈之構想乃是以未來都市體系中，地方中心以上之都市為未來發展核心的都會城鄉圈。就此而言，「三都十五縣」剛好較符合全國的十八個生活圈之規劃。

另個優點在於，（二）推動大縣市制，將有助於特定地方自治團體自治量能之累積。詳言之，就三都十五縣的規劃而言，台北、台中、高雄三大直轄市的自治能量將大為提升，以台北合併後的台北市為例，人口數會接近七百萬左右，創稅能力的權重將大幅度提升，復擁有完整的機場、海港與科技城，而成為具備國際競爭力的都會。不僅如此，「三都十五縣」的規劃正因為推動縣市合併的關係，又可以避免縣的精華地區獨立改制為直轄市或市的行政割裂問題，而與台灣長久以來的各地發展歷程的歷史傳統相結合。

此外，三都十五縣的規劃優點在於，（三）三大都會區之設定，係因應全球化發展趨勢，發展為國際大城市而設，且併入當地之國際海、空港，較有機會成為大生活圈都會之中心城市；不僅如此，推動縣市合併亦得以恢復當地完整之生活圈，避免行政割裂之窘境，並得以強化科技、農漁產業之均衡發展。

然而，三都十五縣的規劃也有直轄市、縣市自治能量之擴大差距的若干缺點，尤其是更加重視直轄市而過度輕視縣-「重都輕縣」-的問題⁵。亦即，三都的人口總數、自治能量將與其他十五縣產生明顯的競爭差距，也就是說，新三都的台北市、台中市、高雄市都將各自發展為近七百萬、三百萬與三百萬的大城市，與其他縣市之差距將會再度擴大。

詳言之，三都十五縣的規劃結果將是「大

2.相關的翻譯文獻，亦得參閱徐揚，《地方行政區域的調整程序（上）、（中）、（下）》，2005/08/08，載於<http://mypaper.pchome.com.tw/news/moi5581>（查詢日期：2009/04/19）。

3.蓋立法院日前通過的地方制度法之修正案，內容中並未明列須經地方性公民投票之程序，僅需縣市或直轄市政府研擬後，送請地方議會同意後，再報內政部審議後，轉呈請行政院核定，亦即程序內未包括地方性公民投票的相關程序，當然也不包括司法判決之決定（judicial determination）或準立法機關之決定（quasi-legislative determination）的型態。

4.必須說明的是，就「三都十五縣」的「都」之法律定位而言，由於憲法、憲法增修條文與地方制度法並無「都」之名稱，因此台北縣市與基隆市合併如稱為「台北都」作為正式名稱，尚非現行法制所許（同理，台中都或高雄都是如此）；惟如「都」係屬「直轄市」者，則尚非現行法制所不許。

5.以下有關三都十五縣的問題之論述，亦請參閱陳朝建、莊順博，《地方制度法教室：三都十五縣的艾甸難結》，2008/11/12，載於<http://blog.sina.com.tw/macotochen/>（查詢日期：2009/05/02）。

都小縣」，有人口數近七百萬左右的台北都（北北基合併後），也有人口數僅一萬人左右的連江縣（馬祖縣），「大都小縣」的趨勢將更為明顯。影響所及，無論未來的統籌分配稅款與補助款如何重新規劃與設定，都更可能出現「大都小縣」的不均情勢，而導致「大都一等公民，小縣二流國民」的窘境。

換句話說，三都成形後，資源勢必都集中在該區域，其他的縣必會因資源排擠效應而受到冷落；且直轄市公務員的官職等級又比縣來得高，將造成眾多公務員會想往北、中、南三都匯聚，人才不易留住，明顯的出現「M化」，如此更會讓鄉差距拉大，區域發展反而鴻溝加劇，使得縣鄉居民更有相對剝奪感。

不僅如此，三都十五縣的規劃結果也將是「葉爾欽效應」再現，例如三都與中央所轄的面積、人口數與業務將高度重疊，而產生新的「北都效應」、「中都效應」與「南都效應」，威力將不亞於1994年至1998年期間的「葉爾欽效應」、「首都效應」與「港都效應」。也就是說，新的「首都效應」（北都效應）也可能會成為未來再次精簡的新目標，因為「北都效應」、「中都效應」與「南都效應」一旦發生的話，中央勢必需要再就三都的人事、財政與權限通盤考量，屆時中央與地方之間的爭議反而是剪不斷、理還亂。

尤有甚者，三都十五縣的規劃結果也可能會產生台灣特有的「北都現象」（大台北市現象），也就是未來的總統當選人極可能皆由台北都的直轄市長轉任或卸任後轉任，主要的原因是，「北都」的七百萬人將是總統選戰的最大票倉，進而形成選上「北都」直轄市長就拿下總統寶座，反之如無「北都」直轄市長之加持就無法成為總統的政治畸形現象。連帶的影響是，所謂的「大都小縣」將是二個層次的「大都小縣」現象，即第一個層次的「大都小縣」是「都大縣小」之都縣資源不均的問題，第二個層次的「大都小縣」則是「北大、中小、南小」的「一大兩小」都會資源分配可能也不均的問題，進而導致「北都決定論」的出現。因此，總的來說，三都十五縣的規劃固然較容易實現，但缺點則是各行政區域的地方自

治團體之間實力將更為懸殊，且會遠比目前的現況更不均衡。

詳言之，「台北都」的土地面積近兩千五百平方公里，人口數加總就有近七百萬，佔全國近三分之一人數，且有山有海，又擁有機場、港口、鐵路、公路等交通樞紐，更是金融與政經發展中心，未來不管何人當選該「台北都」的直轄市長，都勢必會是個強權霸侯（並成為當然總統候選人），在地方政治上會相當有份量，導致「葉爾欽效應」可能再現。

另再以台中縣市合併為台中都的相關缺點來說，其缺點亦至少有：（一）地方政治勢力面臨重組的排擠問題，蓋長久以來台中縣市的政治、經濟發展均受到地方大小派系或家族勢力甚或宗教團體勢力的影響，在縣市合併後，將因行政區域以及選區劃分的重新調整，使台中縣市原有政治生態，即地方派系、家族勢力與宗教團體影響力面臨重組的問題，但在重組過程中，基於既得利益的考量，地方派系、家族勢力與宗教團體影響力的彼此排擠問題在合併後的初期將會比現在來得嚴重。

缺點部分，（二）台中縣市合併改制為直轄市，將導致該地區土地炒作投機興盛，亦即台中縣市合併後，台中都（大台中市）的幅員將會擴大，甚至誘使房地產投機炒作，以致於房地產價格居高不下，甚至反出現公共工程土地爭徵收困難、產業外移等的外溢效果。不僅如此，未來台中縣市合併後，勢必對周圍之縣市與鄉鎮市產生很大的吸引力，促使大量的外來城鄉居民移入大台中市，勢必加重目前台中縣市的都市機能設施（如學校、公園、交通路網、休閒遊憩設施、垃圾場、公墓、社會福利等）之負擔，如行政能力無法配合同步提昇，易降低部份都市機能設施服務水準，並衍生其它外來人口增多所造成之社會問題。

總之，行政區劃的本質正是政治權力決定的妥協過程，至於所謂的專業因素決定論通常只是提供給政治權力決定的輔助標準而已，就此而言，馬英九總統的三都十五縣也不例外。問題是，馬總統的三都十五縣也可能帶來台灣城鄉差距的再度擴大、區域均衡發展再度失衡的窘境，這則是吾人必須予以正視的問題。■

兩岸觀察

中國大陸台商學校學生的身份認同

林平

中正大學政治系助理教授

緣起

二〇〇二年底，筆者因為偶然的機會前往江蘇省昆山市，拜訪華東台商子女學校的黃校長裕城先生。在黃校長的協助下，參觀教學設備與成果，並與部分教師與學生閒談，試圖從中尋找可能的研究議題做為博士論文方向。當時心中並沒有任何特定的想法，但是一份小學生的作業「我的家鄉」引起了筆者的好奇心。

當令人尊敬的C老師帶筆者參觀他們的教室，介紹著教室佈置的主題與學生學習成果，筆者恰好看到好幾份標題為「我的家鄉在XX（地名）」的作業。標題當中地名的部分，幾乎都是台灣各地地名，像是台北、南投、高雄等地。當C老師解釋說，班上的學生都是台灣來的小朋友，家庭來自台灣各地時，所以會有這樣的作業時，筆者卻剛好看到一份標題是「我的家鄉在蘇州」的作業。C老師有點尷尬的說那份「蘇州」的作業，是家長希望學生這麼寫的。筆者沒有繼續問，而讓話題很快的從社會課進入到自然課。C老師表示當時正在教「植物的生長」，並表示為了教學上的需要，「種子都是我從台灣帶過來的喔，因為這樣學生才能更認識台灣！」筆者對C老師的用心感到佩服，但也心中在想，在自然課當中，學生真的能藉由



瞭解植物的生長更認識台灣嗎？還是這只是C老師個人在教學上的期望？在社會課當中，學生真的認為自己的家鄉在台灣嗎？還是這些都只是家長與學校的想法？

雖然當時台灣社會也相當廣泛討論身份認同相關的議題，然而由於議題的政治敏感度，進行這樣的研究並不容易。有幸隨著兩岸關係逐漸緩和，關於「台灣人在中國大陸」的議題已經獲得較大的討論空間，與兩所台商學校教育及國家認同有關的討論也已經陸續出現（陳鏗

任、吳建華 2006；蔣逸青 2008）。於是，筆者開始整理2004-2005年於東莞台商學校及華東台商學校擔任兼任教師期間的田野記錄，加上2006-2008年期間與兩地

學生多次聚會的瞭解，¹試圖在一個既是學校教師也是研究者的立場，來討論兩地台灣學生的身份認同²。

東莞：東莞台商學校

筆者在東莞台商學校是擔任英文科兼任教師，除了英文科的教學與相關活動外，有時候還會參與社會科或一般生活輔導。根據前人研究成果與筆者觀察，東莞地區的台灣人有相當程度的優越感，並相當程度上與當地社群保持

註解：

1.筆者希望藉此機會感謝兩校行政單位與教師們的協助，與活潑可愛的學生豐富了筆者的生活，更感謝在筆者離開後仍然不斷透過MSN與Email鼓勵與支持的教師與學生們。如果沒有你們的關心與協助，是不可能有這一點點的成果。

2.第三所台商學校「上海台商子女學校」成立於2005年9月，當時筆者已經離開田野地，所以本文所描述的現象是以東莞及華東兩所台商學校為主，並不包含上海台商學校。

一段距離，這種刻意保持距離的作法，可以從觀察當地台灣人在「居住型態」、「兩性交往」與「語言使用」的幾項具體指標上得知。

例如，關於當地台灣人的「居住型態」，可以從他們的空間、鄰里關係與是否擁有實際所有權三個方向討論。從空間分佈上看，大部分台灣人是住在工廠/公司內台籍員工專屬宿舍區，或者是工廠/公司外以台籍/外籍/當地白領高階為主的高級住宅區，經由此一居住空間的選擇，台灣人與當地一般居民保持相當的距離。從鄰里關係上來說，台灣人即使在居住空間上與當地白領高階為鄰，他們與當地人鄰居的互動仍然是冷淡的，互動程度反而不如與同一社區（或鄰近社區）台灣人來的頻繁密切。從房屋所有權來說，台灣人在當地選擇購屋置產的原因極為多樣，相當一大部分原因是取決於資金運用與未來增值的可能性，與「定居意願」基本上關聯不大。簡單的說，也許我們可以把東莞地區的台灣人類比為「早年台北天母地區的美國人」；與當地人相比，這些外來者享有較高的社經地位。所以，一點都不令人意外的發現，東莞台商學校的學生常強調自己是台灣人，或者表示自己與沒水準的當地人是不同的。

學生這種「有水準=台灣」與「沒水準=當地」的認知，其實是日常生活中將「台灣人」與「當地人」參照比較的結果。³由於絕大多數家長在東莞當地是企業經營者或中高階主管，居住於半封閉性的台籍員工宿舍或有警衛定期巡視的小社區（而非是一般集合式住宅），出入交通仰賴公司專車接送或搭乘有固定合作關係的私家車（而非路邊「打D」、當地公交車或「摩D」⁴），消費場所多為台式餐廳（而非當地廣東餐廳或路邊大排檔）或明亮開放的大賣場（而非擁擠陰暗的當地市集）。在這個生活情境，東莞當地市區常見的垃圾、乞丐、討價還價的小販或是隨地吐痰的行人，成了對當「沒水準」刻板印象的主要來源⁵。而在此一生活型式與互動關係中，當地人通常是在從屬位階並提供相關服務，即使學生對於此一認知有程度上的差異，但是並不意外的，幾

乎所有學生都將當地（人）理解成為「沒水準」的代稱詞。一個顯而易見的例子是，學生常以負面的「阿六(陸)仔」而非較為中性的「中國人」或「大陸人」來指涉當地人，甚至校內當地教師。

當學生認為「沒水準=當地」時，又如何產生「有水準=台灣」的認知呢？由於不少學生長年居住在大陸，一年當中只有寒暑假期間短暫返回台灣停留，對台灣的瞭解其實是模糊不清的。一個顯而易見的例子是，當筆者與學生聊天談到「台灣的家在哪」時候，雖然學生可以回答出台灣的地名（例如台中、彰化等地），但是對於這些地名的相對位置（例如彰化位在台中的南邊，而非台中的北邊），卻是模糊不清。也就是說，學生認知中的台灣，其實相當程度是指當地的台灣社群。也就是說，學生認知中「有水準=台灣」，其實是指「有水準=東莞的台灣人=台灣」。這種以海外移民社群來形成（或取代）對母國的想像，某種程度上來說，如同過去兩岸對立時，台灣的外省人第二代，他們對中國大陸的認識（例如北方人好麵食，南方人愛米飯），有相當程度是透過觀察第一代的生活方式而來。

然而，學生此一「有水準=台灣」與「沒水準=當地」的認知，與認知的程度差異，是否等同於具有台灣新聞媒體（或特定政治工作者）常談論到的「台灣認同」呢？或反映出家庭背景（例如本省或外省）與政黨支持（例如國民黨或民進黨）傾向呢？筆者對這樣的推測是抱持保留的態度。雖然東莞當地的台灣人背景複雜多樣（不論是外省、閩南或客家偏好國民黨或偏好民進黨），但都是處於相對較高的社會位階，並且於當地社群缺乏深度互動，學生這種的認知，其實只是反映出台灣人在東莞當地是少數，但卻居於優勢社經地位的現象，與學生家庭的各種政治偏好無關。也就是說，學生的「台灣認同」，其實是一個「階級差異」下，向優勢地位者的認同，並不是一個「政治差異」下的偏好。然而這樣的「階級認同」，是否可能轉換成具有「政治認同」呢？筆者的觀察發現是可能的，尤其是當學生們認為，因

為政治力量的介入，使得「有水準」的台灣人必須對「沒水準」的當地人讓步時，這種「階級差異」的台灣認同是很有可能轉換成「政治差異」的台灣認同。

例如，兩所台商學校在每一學期開學前，都必須將教科書送交當地教育單位審查，並根據當地教育單位的修訂大綱加以修改，將教科書當中所有可能指涉台灣是獨立於中華人民共和國之外的用語⁶、符號與圖案⁷全部以黑筆塗消，或是貼紙覆蓋，或是整頁撕去。所以學生在開學後拿到的教科書都是殘缺不全的。這些「修改」以國文科與社會科特別嚴重，英文、理化、數學等學科較為輕微。當筆者慶幸自己主要是負責英文科教學，教科書被「修改」的篇幅非常少，應該不會發生教學困擾時，意外還是發生了。當在進行一個課本上「連連看」的練習，由學生應該將不同的英文國名與國旗相連時，有個學生發現英文的「Republic of China」與「中華民國國旗」的圖案被塗消而抱怨「課本沒印好」時，突然另外幾個學生高聲說「都是阿六仔，把國旗掉掉啦……」。當筆者準備以沈默來停止相關討論時，馬上又有學生接口「老師，我們都知道啦，不要怕，就直接講……」。突然間課堂上陷入一片沸沸揚揚的「愛台灣」情緒當中。筆者發現一個只是階級差異而帶來的認同，反而因為當地政府的政治力量壓過了本來的階級差異，「有水準/沒水準」的階級差異反而成了凸顯「台灣/中國」對立的「政治認同」。這樣刻意刪除教科書內容，反而引起學生注意到兩岸政治差異的結果，可能是當地政府始料未及的。

當筆者回到台灣與不同的朋友談論在兩校的觀察心得時，一個常被問到的問題是，兩校學生是否會因為這樣「愛台灣」所以比較會「返台升學」？或者說，我們是否可以因為上述學生顯性的「有水準/沒水準」階級認同與隱性的「台灣/中國」政治認同，就認為台商學校在維持（或塑造）學生「台灣認同」這方面是有相當成效呢？進而推論學生本身「台灣認同」的強弱，會影響到他們返台升學（或留在當地繼續升學就業）的意願呢？筆者覺得這樣的推

論是言過其實的。由於實際生活空間遠離台灣，此一「台灣認同」其實是有侷限的。雖然台商學校的家長與學生都相當強調自己是從台灣來的，與當地人是不同，也曾不止一次的聽到家長、教師與學生表示台商學校的學生不會（或不願意）與當地學生交流，因為「我們（台灣人）跟他們（當地人）是不一樣的」。但是在筆者任教期間（包含離開後兩年，兩校部分學生與教師的聯絡）從未聽聞有任何一個學生，因為本身（或其家長）這種顯性的階級認同與隱性的政治認同的強弱，而決定在畢業後返台升學或者留在當地升學。在筆者所知的情況中當中，從台商學校畢業後，返台升學（或者繼續留在當地就學）的原因仍然是以務實考慮（例如家長工作地是否變動，學生在兩地考上的學校哪一個比較理想？）占主要因素。所謂因「認同台灣」而返台升學，也許只是部分政治工作者的單方臆測罷了。

上海：華東台商學校

筆者在華東台商學校是擔任中學部社會科兼任教師，除了社會科的教學與相關活動外，有時候還會參與一般生活輔導或小學部英語教學。根據前人研究成果與筆者觀察，與東莞地區相比，上海地區的台灣人較為低調，比較親近當地社會，但仍然與當地社群保持一段距離。雖然較為親近當地社會，台灣人與當地人的互動關係是一個表面和睦，但是「油歸油，水歸水」的情境，所謂的「水乳交融」的現象不容易出現。這種低調但也保持距離的作法，其實是反映了台灣人對當地社會複雜的感受，而這種複雜性，主要是受到上海貧富差距懸殊與快速變化的影響。用一個也許不是很恰當的比喻，對當地台灣人而言，上海是一個某些方面超越台灣十年，另一方面又落後台灣二十年的城市；是一個讓人彷彿置身西歐先進社會，同時又看到非洲難民就在身邊的城市。

對當地的台灣人而言，上海貧富差距懸殊與快速變化的社會現象，提醒他們是處於一個「比下雖有餘，比上仍不足」的社會，並且必須透過不斷強化自己的競爭力，才能維持此一

3.根據東莞市政府的人口統計，東莞地區的「戶籍人口」大約一百五十萬人，「非戶籍人口」卻超過六百萬人。東莞地區的官方機構與新聞媒體認為「戶籍人口」才是「當地人」，並且將「非戶籍人口」稱為「農民工」或「新莞人」，並且認為這兩者有相當大的不同。然而根據筆者的觀察，很少有台灣人能區分出這兩者的差異，幾乎都將這兩類合併稱為「當地人」。

4.「打D」是台灣所稱的計程車，而「摩D」即以摩托車作為載客交通工具。

5.筆者並不是說東莞的一切現象都讓學生們覺得「沒水準」，也不是說每一位學生覺得東莞都是「沒水準」，只是陳述大部分學生對當地的概略印象。

6.例如「中華民國」、「總統」、「國立編譯館」與所有中央政府機構與職稱。

7.例如「國旗」、「新台幣」、「總統府」等符號或照片。

不滿意，但尚可接受的局面。如果一不謹慎，這個比上不足，比下有餘的「台商/台幹」生活，隨時可能翻轉成一個無人聞問的「台流」生活。

當學生家長是在一個高度壓力的情形下才能維持相對優勢的地位時，並不意外的令人發現，東莞地區台灣學生因為階級差異而來的「台灣認同」，到了上海地區幾乎消失大半。上海地區的台灣學生的「台灣認同」主要是基於地理空間上的差異，而非階級上的差異了。如果再仔細檢視此一身份認同，筆者發現，上海台灣學生的「台灣認同」其實是非常模糊與脆弱的。不但對於台灣在地理空間上的認識是相當模糊，更是缺乏實際經驗的。例如，當東莞地區學生說「我家在高雄」時，高雄應該是他「自己/父母/(外)祖父母」在台灣所居住的地方，上海學生口中的「我家在高雄」，可能只是某次返台時，他在高雄的某個親戚朋友家停留比較久。與其說高雄是「家鄉」，不如說是「某次旅遊的城市」。

是什麼因素造成此地學生對台灣認知比東莞地區學生微弱呢？除了上海/東莞的差異外，筆者認為最重要的因素是上海/東莞與台灣三地「兩兩相比」造成的差異。當東莞學生覺得莞城的日系吉之島百貨只能算是遠東百貨規模，新華書店也只像是面積較大的金石堂，此地的學生對繁華的上海卻是給予相當不錯的評價。對上海這群年輕的學生而言，上海淮海路上的巴黎春天與靜安寺旁的久光百貨，一點也不比台北忠孝東路的SOGO與信義計畫區的101遜色。上海歌劇院與浦東夜店的視聽覺享受，更容易讓學生覺得上海是繁華的現代化都市，台北才是落後的開發中城市。另一方面，上海鄰近的城市（例如，蘇州、杭州與南京）塑造出江南地區人文薈萃的「感覺」，也吸引了另一部分的學生與家長。與現代感的上海與典雅的江南古城相比，台灣的都市與小鎮似乎乏善可陳。並且隨著時間的推移，對台灣的印象也逐漸模糊。因此，並不意外的發現學生對於台灣「家鄉」的印象是如此模糊，也不意外的發

現，當筆者問到「畢業後想在哪繼續升學？」時，幾乎毫無例外的回答「上海吧！」

當時尚感的上海與古典的江南古城吸引著這群年輕學生時，是什麼因素還讓他們願意說自己是台灣人，維繫那淺淺的「台灣認同」呢？是什麼因素讓他們對筆者的前一個問題，以明確但又略微無奈的口氣回答「上海吧！」，而不是理所當然的回答「上海！」？對學生而言，現代感的上海（或古典感的江南）是很快就可以發覺的，但是客觀生活方式的差異⁸與主觀上貶抑的社會現象⁹，卻是在生活當中慢慢的提醒學生「和當地人是不同的」。例如，當快速興建的地鐵與筆直的高速公路吸引媒體與筆者注意時，學生馬上以半開玩笑的態度提醒筆者上海還有「具有尿臊味的地鐵車廂」與「在高速公路上逆向行駛的三輪車」，這些需要時間才發現的上海另一面。透過這些「細微但重要」的差異與「慢慢體驗才發現」的過程，此地台灣學生得到一個結論，上海不但是個具有時尚感的歐洲城市，也同時像是個落後的非洲社會。相情之下，台灣社會的相對穩定度高，整體差距小，反而是促使學生仍有淡淡「台灣認同」的主因。

與東莞地區相較而言，這個基於台灣/上海兩地比較而來的「台灣認同」，並沒有太多的階級優越感，那有沒有轉換成政治認同的可能呢？當東莞的學生因為教科書遭到當地政府塗改，而表現出對當地政府的反彈時，此地學生也並沒有類似東莞學生的強烈反應。除了偶有少數學生抱怨外，大部分的學生是沒有特別意見的。筆者認為根本的原因在於此地地方政府對於台商學校的教學是採取相對寬容的態度。是採取一個「你可以寫在黑板上」、「影印給學生」、「你就照講，但是副校長巡堂經過時，還是停一下，等她經過後再繼續說」與「副校長說下週有人會來學校，叫大家把東西收好」的「互相理解」態度。此一相對寬容的態度，不但提供了較佳的教學環境，也避免了學生可能的情緒反彈，這樣的方式也許是東莞當地政府所應該採行的。¹⁰

綜合前述，上海地區的現代性與快速變化不僅吸引了成人，也吸引了這批學生。雖然不少生活中的細節讓他們遲疑，但是學生（與家長）對上海的認知，大致上是正面的。因此，當東莞的學生主要以「父母親工作是否有異動？」與「在台灣與大陸，那邊學校考得比較好？」當作畢業後升學考慮的主要依據時，上海地區的學生會以較積極（但不完全接受）的態度，將上海（或北京南京等其他城市）當作優先考慮的對象。也就是說，東莞與上海兩地學生返台意願上的差異（或者繼續在台商學校就讀的差異），並不是兩校「辦學績效」的差異，也不是所謂的「台灣認同」強度的差異，而是兩地不同考慮因素所促成的結果。

小結與心得

除了對兩所學校的影響外，如同新聞媒體報導，自2005年起，台籍學生就讀當地學校收費比照當地學生，並陸續開放台灣學生可參加各項證照考試。¹¹一個令人關心的問題是，這一系列的政策會不會增加台商學校學生（特別是中學部學生）轉入當地學校就讀的意願？或者鼓勵學生畢業後進入當地大學就讀？根據筆者的瞭解，這些政策對於兩校中學部學生的就學意願並沒有明顯的影響。對東莞的中學生而言，是否轉入當地學校的原因取決於家長是否有在廣東當地長久發展的打算。畢業後是否進入當地大學升學，主要取決於學生在台灣與大陸兩地的入學考試，哪一個有比較令人滿意的結果。對華東台商學校的中學部學生而言，雖然在就學階段都有過返台升學的考慮，但是由於上海地區教育資源充沛，大部分的學生都是以在大陸的大學（特別是上海地區與國外有合作關係的學校）作為最終選擇。也就是說，雖然兩校成立的宗旨之一就是協助台商子女未來能返台升學，但是兩校的高中部畢業生在升學上有相當務實的考量，並不會因為就讀台商學校就比較偏向返台升學（特別是升大學）。

如果說身份認同可分為先天原生與後天建構兩部分，我們在這裡發現「來自台灣」的原生因素與「實際生活在東莞/上海」的建構因素

造成不同的影響，我們也發現「參考點」的不同，可能會增強或減弱對原生因素的認同。來自同樣家庭背景的學生，可能在上海會逐漸的適應當地社會成為「上海人」（雖然學生自己可能同時並不清楚什麼樣才是上海人），但是在東莞確有可能持續認為自己是「台灣人」（雖然學生自己可能也不清楚什麼樣才是台灣人）。雖然會有這樣的差異，但兩地學生對台灣的客觀認識都是越來越薄弱的。兩地學生對於「台灣人」與「當地人」認知上的差異，與其說是東莞與上海兩地社會的差異，不如說是在「東莞與台灣相比」與「上海與台灣相比」，兩個不同參考座標當中帶來的差異。

雖然兩地學生的台灣認同其實是日趨薄弱與模糊，但是除了教學所帶來的政治社會化功能外，兩所台商學校在某些程度上同時是當地台灣人社群的聚集地。雖然支持兩所台商學校繼續生存並不能強化當地台商與台灣政府的關係，對鼓勵學生返台升學的效應也有限，但是一旦兩校經營發生困難，甚至學校被改制成國際學校或當地學校，時對台灣政府與當地台商的關係將會有不可逆轉的後果。因此，台灣政府應該以更積極的態度，協助兩校度過困境，至少如此，才能繼續維繫台灣政府與當地台商的關係。■

參考書目

林志愼（2002），《外來動力的「制度創新」：「東莞台商協會」成立「台商學校」之研究》，國立政治大學東亞研究所碩士論文。

牟淑芬（2001），《大陸台商子女就學模式之研究：以中小學為例》。私立淡江大學中國大陸研究所教育組碩士班碩士論文。

陳鏗任、吳建華（2006），〈是故鄉還是他鄉？從東莞台商學校的學習經驗看台商子女的身份認同意象〉，《師大學報》51/2：173-193。

Lin, Ping, 2007. East to Move, Hard to Settle Down---Taiwanese People in China. DPhil Thesis, Department of Sociology, University of Oxford.

8.例如，學生們經常抱怨上海菜太油與太鹹，所以學生的聚會大多都不在當地餐廳舉行。

9.例如，當快速興建的地鐵與筆直的高速公路吸引媒體與筆者注意時，學生馬上以半開玩笑的態度提醒筆者上海還有「具有尿臊味的地鐵車廂」與「在高速公路上逆向行駛的三輪車」，這些需要時間體驗才發現的另一面。

10.筆者當然不是將這種「沒看見就當作沒事」的態度合理化，也不是認為教科書的「修改」是應該被接受的，而是說與東莞相較而言，此地學校享有較寬大的教學自主空間，反而降低了學生對當地政府的排斥態度。

11.關於這新措施的全文可見 <http://www.gatzs.com.cn/gatzs/yz/zcfg/200611/20061108/678088.html>與 <http://www.gatzs.com.cn/gatzs/pz/zcfg/200603/20060301/395657>

座談會

兩岸民主改革二十年

主持人：梁文傑/新社會政策雙月刊總編輯

與談人：王丹/六四民運學生代表 段宜康/前立委 陳宜中/中研院人社中心副研究員

張之豪/野草莓學運參與者 蔡英文/民進黨黨主席

時間：2009年5月22日（五）下午14:00~16:00

地點：市長官邸藝文沙龍（台北市徐州路46號）

主辦單位：台灣新社會智庫、兩岸政經研究學會、彩虹論壇

新社會
No.4 2009.6.15

梁文傑：

今年是六四二十週年，這二十年來我們都見證了台灣與中國兩邊不同發展的歷程，這二十年來，台灣歷經政黨輪替，而中國那邊除了一些零星的基層選舉改革之外，中共仍然是一黨專政，但是經濟卻快速成長，這二十年來其實兩岸的發展差距非常大。今年適逢六四二十週年，因此我們想利用這個機會，來談談兩岸各自二十週年不同的發展歷程。首先請蔡英文主席



蔡英文：

一、二十年來兩岸不同發展道路

民進黨和台灣在這二十年間變化很大。民進黨在二十年間，大幅推進台灣民主進程，尤其是在九零年代，包括國會全面改選，總統直選等，甚至也取得執政權。現在重回在野，我們本來以為交出政權時，台灣的民主依然存在。可是這一年來，國民黨的執政不曉得是出於威權的心態，還是缺乏自我的信念，確實台灣今天面臨重回威權保守的年代，同時台灣的媒體也面臨一個嚴峻的挑戰。

這二十年中國的變化也很大，中國的崛起是一個事實，中國也以一個大國的姿態面向世界，邁向全球，但是我們到現在為止還沒有聽到中國對六四中國家暴力所造成的悲劇道歉，

甚至於現在還有記者、學者以及社運人士等支持「零八憲章」以後下落不明，中國民主化的前景到現在依然遙遙無期。很多的評論家也說了中國的經濟發展要永續的話，必須改變他的政治結構。中國要往前邁進，與世界和平共處，經濟持續發展的前提，就是民主化，很可惜我們到現在還沒有看到中國在這方面有顯著的進步。

二、民主才是兩岸共同發展的語言

那麼，我們在這裡談論六四，共同展望兩岸民主發展的未來，意義十分重大，不僅是因為民主人權是普世價值，不容許我們遺忘六四，也因為當前台灣政府對待六四的態度值得我們所有關心民主價值、兩岸發展的人關注和警惕。經過長期的努力，民主早已是台灣人的生活方式，也是共同的資產，作為創黨的價值，民主進步黨二十年來追求、實踐的理念的也是民主，所以捍衛、保護民主在台灣能夠繼續深化及鞏固，民進黨責無旁貸。我們覺得民主應該是兩岸共同的語言，可是國民黨政府好像覺得經濟利益才是兩岸共同的語言，經濟利益固然在某一個層次上有其重要性，但是我們更深刻的覺得兩岸真正的共通語言應該在民主，也是兩岸共通的橋樑；唯有在民主共同的語言上，台灣和中國的發展才是一種不是強凌弱、大壓小，而是建立在平等、尊重、共享的價值之上。

三、馬政府在兩岸交流時完全忽略民主議題

在這裡我們稍微要提一下，馬政府在過去的一年對六四態度的曖昧，甚至在去年六四週年所發表的聲明裡面，沒有像馬英九總統在就任前的一貫態度，對中國採取一個批判和要求的態度，在去年六四總統府的新聞稿裡面我們看到的反而是肯定中國搶救川震災民的表現，聽起來有一些文不對題，而這一年來兩岸間的互動，包括三次的江陳會，我們也都沒有看到民主的議題，好像民主已經成為馬政府面對中

國的禁忌，連談都不敢談，將民主自動消音，不但凸顯國民黨政權威權保守的心態，也凸顯了台灣民主當前面對的嚴峻挑戰。我們相信民主不但不可能成為兩岸之間共同語言的對話，在馬政府為了換取不確定的經濟利益而一意傾中的政策之下，民主更有可能成為兩岸交流下台灣必須付出的昂貴代價，未來如何因應這個挑戰將是所有關心台灣民主、兩岸發展的人應該共同面對的嚴峻課題，民主進步黨不會在這個議題上缺席，也願意與各界共同努力克服這個挑戰。

四、民進黨應用自身民主追求的經驗和中國公民社會接觸

民進黨內部曾思考，怎樣更深入的了解中國，在我們內部討論也有觸及到中國公民社會，我們自己是過來人，民主的發展並不是靠統治者的同情或是他的給予，是要人民去爭取才會有的。過去，民進黨很多前輩都犧牲他們自己的自由，他們的青春去爭取民主。我相信中國目前經濟發展的程度，已經有很多中產階級的出現，甚至於應該有很多律師的出現，律師在整個民主化過程中其實是扮演非常重要的角色，另外社運團體、還有很多組織性的各種團體，在民主發展的過程中均是扮演先鋒的角色，在台灣我們經歷過這樣的歲月。而這個過程中一定有統治者的鎮壓，然後社會在反彈，最後各種力量均聚焦在民主的問題上，這個發展過程可以說是一波接一波的。我們是過來人，但諷刺的是台灣現在又面臨民主倒退的現象，可能我們還要重新再來一次。一方面我們是過來人，另一方面我們還要重新再來一次二十年前我們所做的事情，在這種情況下，從民主進步黨的角度來看，和中國公民社會的互動其實是非常重要的，如果民主進步黨對於中國



的民主發展有那樣期望的話，也期待自己能提供協助的話，我相信這是一個很好的切入點。

梁文傑：

確實馬英九在上任前和上任後對六四的態度是截然不同的，前年還在總統選舉時，他投書給媒體說如果中共不平反六四，那麼兩岸談判就不可能，去年卻全部在稱讚中共在川震中救災的表現，而今年六四二十週年，馬政府對於某些民運人士在台灣舉辦的活動是打壓的，譬如說知名的民運人士楊建利本來要在台灣發起一個公民鐵馬行的活動，為六四週年紀念加溫，不過馬政府只給他三天的簽證，逼使他來台灣之後立刻離開，王丹可能在這一年當中對這些有所感受，我們請王丹發言。

王丹：

一、希望台灣朝野雙方都能更積極的關注六四二十週年的意義

首先要說這次我到台灣來，是應台灣二二八基金會的邀請出席明天舉行的人權論壇，我的願望是藉用這個機會推動台灣朝野雙方都能更大程度的關注六四二十週年的紀念活動，過去二十年前發生的事情，不僅僅是中國的事情，當時台灣上上下下都有動員起來來聲援，我覺得也是台灣的事情，更是一個世界性的事情，我想台灣不應該在六四紀念活動中沈默和缺席。

坦率來說，從前一段全球六四紀念活動，尤其是在媒體的關注上，我對台灣的關注度是略有失望的，這次來了之後，也陸續參加一些二十週年的紀念活動，包括這場座談，感覺紀念的溫度有在加溫，其實以我們一個當年參與八九民運參與者的身份來講，我們到台灣並不會去區分藍綠政治立場，我們希望朝野雙方都應該有更積極的態度來紀念六四，很高興今天能和蔡主席同台共同紀念二十週年。同時我們當然也很期待馬英九總統能對二十週年表達關注，我個人當然也期待能夠跟他會面，能否會面目前並不知道。

全球都在紀念六四二十週年，這是一個價值的問題，台灣在國際社會動見觀瞻，某種程度也是台灣這些年的發展凸顯了一些大家關心的價值，因此紀念六四應該也是切合台灣的形象，我作為一個台灣的研究者和朋友，如果說台灣社會要在國際社會得到尊重，應該要在這

方面更堅持、甚至是更發揚光大，去凸顯這種基本的價值，包括在對人的尊重，對追求民主基本理念的精神。從這個角度講，其實兩岸之間很多東西是可以找到一個共同點的，我是覺得從中國的公民社會，到台灣整個社會力量，至少在這種尊重人的價值，保護民主權利方面，還是可以找到共同的東西，絕對不是只有經貿交流的部分。

二、中共的本質並沒有任何改變

今天中國經濟發展當然是很快速，從一九八九年之後變化當然也非常的多，但是這一點我覺得有兩個問題，其一是也許外界，包括台灣，看中國的變化實在是太多了，但我們應該認識到中國這二十年來在很多東西上是完全沒有改變的，包括一黨專制的特點、包括腐敗的狀況、社會不公正的這種格局，二十週年來都沒有什麼改變，其實他的社會危機是潛藏的，要客觀的看待中國發展的話，不應該不去看經濟繁榮發展背後掩蓋的社會危機，那些社會危機的形成，是因為六四，未來的解決方案，也是跟六四有直接關係的。所以我覺得今天我們來紀念六四二十週年，不僅僅是紀念過去曾經發生過的一個歷史事件，同時也是為觀察中國未來發展提供一個非常良好的視角。

三、台灣應多關注中國公民社會的力量

從六四二十週年看兩岸關係，我一直對台灣朝野雙方都有一個建議，當台灣和中國打交道時，打交道的對手不應該僅僅是中國政府，中國絕對不僅僅是一個完全由政府構成的國家，中國蓬勃發展的公民社會才是台灣未來更應該關注的引導性力量，如果台灣在跟中國打交道時只顧慮到政府的感受，我覺得是不客觀的。首先，中國的公民社會，知識份子也好，媒體的自由力量，都非常期待台灣朝野雙方能夠來關注六四，甚至包括中國的民主化乃至人權狀況等問題。其次，即使是共產黨是不是真

的會因為台灣表達了對大陸民主和六四的關注，就會對台灣利益造成損害呢？至少以我個人見解來說應該也不會，美國在這個問題上的立場，比台灣更強硬，從來也沒看到中國會因為美國對中國人權狀況的批評而停止和美國的經貿交流，我覺得即使中國政府本身聽到外界對中國民主的批評和建議，我想他們內心大概也不會是完全反感的，這一點我覺得台灣應該有更深刻的認識。

現在兩岸關係越來越近，中國未來發展的一舉一動都牽涉到台灣未來的利益，我覺得台灣朝野雙方都沒有任何理由對中國的政治發

展、民主狀況不關心，中國今天雖然還是在一黨專政的高壓之下，但未來的民主是不是就沒有希望，我也並不是這麼認為，因為中國公民

社會的力量正在不斷的成長，頑強的表達對專制力量的抵抗，就以六四二十週年為例，前不久中國二十多個頂尖的知識份子，他們在這個社會已經具備了一定的聲望、資源，他們面臨可能承受的危險，站出來開了一個關於六四的研討會，而且對外界公開發表研討會的成果，你可以看到中國這種公民社會的力量，這種反抗程度，已經逐漸出現。如果我們要觀察中國的未來，從藉由這次六四二十週年的紀念也可以看到絕不僅僅是鐵板一塊的現實，中國公民社會的力量一旦有一天超越國家的力量，民主化的實現就還是有希望的。所以我最後還是要說中國如果是在一個一黨專政的極權制度之下，其實台灣的利益是岌岌可危的，當有一天沒有其他國際社會因素的制約，而中國進一步藉助民族主義的力量來鞏固他的合法性的時候，台灣問題一定是他拿來打的一張牌，那個對台灣的威脅其實是非常現實的，相反如果中國有一個民主化的前景，無論如何要比面對一個極權的中國要好的多，從這一點來講，我覺得關心中國的民主化發展首先從這次二十週年的關心活動開始，我覺得對台灣來說意義也是非常深遠的。



梁文傑：

接下來我們請對委員來談談從民進黨的角度，看看台灣及中國過去二十年來民主發展。

段宜康：

一、馬英九總統對待六四的態度轉變劇烈

在談民進黨之前，我們必須回頭來檢視，現在的執政者對待六四的態度，其實無論藍綠的兩位總統，他們在過去二十年間，每一年六四大概都會有一些談話，大概除了去年之外，基本的態度都是一樣的。我們看看馬總統自己曾經講過的話，從2004年台北市長任內到2007年擔任國民黨主席，馬英九總統在報紙上多次投書、發言，肯定六四精神，同時譴責中共血腥鎮壓，到了2008年，他對六四發表了正式的談話，談話的內容不長，扣掉前言總共265個字，265個字中，有173個字談川震國際社會對中國的肯定。我們要問的是，這幾年間，中國的改變是什麼，除了經濟上開放之外，其餘的包括民主等，並沒有太大的變化，那改變的是什麼？馬英九主席已經就任台灣的總統，也就是說2007年之前他所表顯的態度是真誠的對中國民主的關懷嗎？如果是的話，那麼他所提到的包括對中國民運人士的肯定，對六四平反的要求，對中國推動的民主的期待，在他擔任總統後，應該更有資源捍衛他提出的要求時，他所表現的態度是恰恰好相反，如果是這樣，他何以去面對過去這十八年他對六四的態度？

二、台灣社會對於民主、人權等普世價值關注度不足

當然在這裡批判和要求馬英九總統同時，也必須要回過頭來檢視，藍綠雙方，對於人權民主自由作為一個普世價值，其實台灣社會的關注度是不足的，有很多不同的例子，包括馬總統不贊成達賴喇嘛到台灣來訪問的那一刻，可以想像在一個民主進步的社會，這會引起軒然大波，但是台灣沒有，即便在民進黨的群眾也沒有引起太大的反彈或關注；又譬如2008年京奧時，台灣總統大選即將舉行，那時中國用武力鎮壓圖博，即便在台灣社會也出現少數的聲音訴求因為圖博要抵制京澳，我們也沒有看到藍綠兩位總統候選人對這個部分提出他們的主張，台灣社會也通通不認為在圖博發生的事情和我們有什麼樣的關係。如果台灣社會要對民主自由有更深化的要求，必須要用這些事件

來做檢視，不光是在台灣發生的事情，還有台灣之外發生的事情，不分藍綠，都將民主自由等普世價值作為檢視自己或教育自己支持者的標準，台灣的民主自由才能如我們所說的是自我引以為傲的標竿，否則往往都只是因應選舉前後而有不同的作法和標準。

三、對民進黨的期許

民進黨作為一個台灣民主重要的推動者，對台灣民主運動的發展還是肩負著一些責任，在過去的歷史發展脈絡中，有些問題的產生坦白說民進黨也沒有辦法迴避責任，未來民進黨對於支持者的教育或是呈現出來的態度，其實應該要扣緊我們自己所講的：「民主作為一個普世價值，民主的每一個面向都必須被照顧到」，我們必須用這些標準來檢驗自己。我們必須要推動重新教育我們自己和支持者，讓支持者知道一個有信心的本土化其實不必然等同於去中國化，我們必須要讓支持者和我們自己知道，當對抗中國政府無理的打壓或是對台灣無理的主權要求時，我們不會把中國、中國人民、中國政府劃上等號。我們也必須要問自己，當我們面對中國人民的時候，我們是不是也有那種莫須有的敵意或者是輕視，如果尊重不同的意見，如果尊重別人是民主政治裡面一個基本的素養，我們對自己或是自己的支持者是否有同樣的期待或要求。

四、把民主搞好的方法

不過我對這一點不是那麼樂觀，不樂觀的原因並非對民進黨沒有信心，是我覺得在台灣整個教育制度底下，要培養出具備民主素養的公民不是件容易的事情，我們從來不鼓勵孩子，包括我們自己也在這樣的環境成長，去尊重不同的態度，譬如說我們教導孩子黃金比例，卻沒有告訴他們尊重不同的審美觀，我們只教技術，我們只教標準答案，我們從來不會去包容、欣賞或者是鼓勵不同的意見。如果我們的教育環境是這樣，如果我們的孩子是在這樣的環境下成長，未來我們的孩子不管是藍、是綠、是紅，都不會學習包容和尊重，因此今天我們在這討論民主，就不可能不去觸摸到這個最根本的問題，就是一個民主社會公民養成的問題。

作為政治上的領導人，都必須要以身作則作為一個標竿，作為一個典範，雖然可能沒有



辦法很快的達到我們的理想，但如果政黨或政治領導人願意表現出這樣負責的態度，掌握機會表現，讓人民覺得其實面對事情有不同的選項，會給社會、人民帶來驚喜。例如這一次517大遊行，得到社會肯定的其實就是這樣的驚喜，當民進黨處理車禍事件的態度，或民進黨堅持靜坐結束、活動結束，這對社會來說就是驚喜，而這個社會會有驚喜表示就還是有期待、還是有希望的，把這種期待和希望延續下去，這就是我認為把民主搞好的方法，讓人民對於政黨和政治人物有不同想像行為出現時候的驚喜，就是我們的希望。

梁文傑：

接下來我們請張同學來談談現在這一代的年輕人如何看待這樣的一件事情

張之豪：

現在全世界做中國研究的學術工作者，基本上並不會同意中國必然會民主化，同時中國的民主化也不必然會帶來和平，這一點應該是個前提，我們必需要先瞭解這個困境，中國就算真的民主化，中國的公民社會壯大，但這也並不保證台海和平，所以台灣永遠都有這個風險，但是中國民主不必然帶來和平，和朝野雙方針對中國民主態度也不必然有關連性，好比說我們野草莓曾經計畫聲援六四，呼籲馬總統把他多年來對於中國民主化以及六四平反的主張拿到談判桌上來，再下一次江陳會或者是國共平台上，針對這個事情主動出擊，主動的要求中國如果不這麼做，主動的要求如果中國不釋放劉曉波，或是針對六四平反積極作為，那麼台灣就不和中國簽署任何架構性協定，當然這可能是個夢想，我們最後也沒有實際行動，但我們其實是希望這樣子的事情發生。

對於民主進步黨在六四或中國民主運動這個事情上，我的看法是民進黨主張台灣是主權獨立，其實台灣獨立的主張其實不是為了台灣獨立本身，而是為了民主、自由、人權、平等以及台灣的生活方式，這是台灣獨立最重要的目的，台灣獨立本身只是一種手段，也因此民進黨若是堅持這樣一種目的，堅持這樣的信念，哪怕中國的民主化不必然帶來台灣獨立的成功，哪怕中國民主化不必然保證兩岸的和平，當你真正相信民主自由人權平等這樣子的信念時，任何人都應該支持中國的民主運動，更何況是台灣人。因為中國的民主既然不能保證兩岸和平，那就表示台灣人支持中國的民主的風險是比全世界其他人都更大的，他的風險有多大，理想就有多高貴。

梁文傑：

接下來我們請中研院社人所副研究員陳宜中先生，宜中的立場長期以來和馬英九比較接近，反共不反中，他是一個以推動中國自由民主化為己任的一個知識份子，請他評介一下馬英九一年來對中國民主化的表現。

陳宜中：

台灣有很多人喜歡談中國自由民主的問題，包括藍綠雙方，我認為都不是真心的，主要是搞一個姿態，有關心的語言和姿態，但是沒有關心的實質，談論中國政治民主化是一個真問題，但是採與政治語言或僅是姿態，就沒有辦法談到問題核心。

一、中共改革路線的隱憂

進一步闡釋六四的意義，九二年中國在鄧小平南巡之後的崛起，其實種下了很多危機的



因素，鄧小平沒有汲取六四運動最核心的意義---在搞發展的時候，不可以完全是由上而下，一黨專制的發展，卻不給由下而上、民間任何參與改革的政治空間，中國的經濟改革我定義為「市場列寧主義」---就是一個激進化的市場改革，衍生為權貴資本主義，權貴資本主義又和「政治列寧主義」---一黨專制是從上而下、貫徹到底的，系統性的排斥政治改革相結合，這條路線今天雖然有一些具體的成績，例如經濟崛起，但另一方面造成社會極為嚴重的分化、地方官員的腐敗，系統性的採取國家暴力鎮壓，一黨專制成為社會唯一的整合機制，等於把所有中國人挾持為人質。中共的各項政策作為產生了許多負面效果，留下了很多社會怨懟，因為政治改革遲遲未能展開，這條路線事實上有相當大的隱憂。

二、蔣經國經驗無法複製在中國發展

我必須強調，九二年這條改革路線和蔣經國後期是不一樣的，例如他的社經分化程度太厲害、而國民黨黨政結合的程度亦遠遜於共產黨，蔣經國時代雖然也有很多鎮壓，但是後期，由於台灣長期搞地方選舉，起碼有個機制在運作，所以後來成為一個突破口，社會不滿可以透過這樣的機制運作釋放出來，剛好這就是中共反對的一條路線，中共認為國民黨在大陸失敗，就是因為國民黨的一些政策，包括開放出版等成為突破口，讓中共有機可趁，合法來搞政權鬥爭；同樣的，國民黨在台灣失敗也是因為他釋放了這些缺口，為自由民主化提供出路，所以中共一直到現在非要把這個路堵死。所以我們不能完全從台灣的經驗去談中國的未來，因為國民黨後期的威權性格和其他地方並不相同。

三、中國的民主化不必然有利於台灣獨立

中國的民主化會使台灣有獨立出去的可能性嗎，我認為這個機會是很小的，我們關心中國民主不能完全從台獨或台灣利益的角度來看，儘管公民社會的力量在中國透過網路等方式在崛起，希望能夠監督共產黨，但是因為中國人口眾多，面臨的問題也較多，加上中共只是堵住很多不滿宣洩的管道，形成一個壓力鍋，沒有讓壓力有釋放的空間，不管從黨內民主或基層民主的角度來看都是失敗。而且由於中國的崛起，民族尊嚴感開始形成，民族主義的期待一高，一旦事實和期待落差很大，這個

時候就有危險性，所以如果我們關心中國自由民主化前途，我們必須都要把這些因素考慮在內，台灣千萬不要以為中國搞個民主，我就可以宣佈獨立，因為在這情況下，一個民選的中國政府，不管是疆獨、藏獨、台獨都肯定是要打的。就算中國發展得很好，非常穩定，共產黨漸進政治改革，民間力量也出來，在這穩定的過程中走向憲政民主，乃至於包括選舉這樣的路線，對台灣或台獨真的有好處嗎？我認為也未必，現在國際間對台灣的支持是因為台灣是民主的，相對於中國的一黨專政，等到中國變成一個民主強國，台灣要獨立出去的理由在國際間看起來很可能就變弱了，甚至恐怕那時台灣願意支持統一的人會比現在多。另外，若中國在民主化的過程中出現一些變數，美國決定在這時徹底的修理中國，美國會利用台灣，讓兩岸打一仗，例如美國就承認中華民國，讓你們自相殘殺，來牽制中國十年、二十年，這也並非完全天方夜譚。

最後，現在大家講民主倒退，我要說的是如果大家真的希望民主價值在中國進一步強化發展，台灣怎麼做？其一是如前所述和中國民間社會來往，更根本的是台灣把自己的民主搞好，六四一開始的訴求是反官倒，反貪腐，如果民進黨在過去八年沒有這個問題，民進黨怎麼會下台呢？所以我說對中國民主最有幫助的是自己把自己的民主搞好，而不是掛著民主的語言和姿態老是對人家指指點點。八年前大家給民進黨和阿扁很多的期望，這八年大家也有一些失望，這些失望不僅存在於台灣，甚至也包括中國的自由派，民進黨除了批馬外，除了自我標榜之外，我們並沒有把自己的民主建設搞好，中國民間社會會對台灣的民主做出評斷，由此也會對中國的民主前景做出評斷。■

