

## 社會發展新核心價值

〔本研究系列係受委託者之觀點，不應  
引申為行政院經濟建設委員會之意見〕

行政院經濟建設委員會

民國93年9月

## 社會發展新核心價值

(本報告內容純係受委託單位之觀點，不應引申  
為行政院經濟建設委員會之意見)

計劃主持人：張晉芬、瞿海源

委託單位：行政院經濟建設委員會

行政院經濟建設委員會

民國93年9月

## 目 錄

一、前言.....	1
二、探索官方的價值觀與民間的信任度.....	3
(一) 國家建設計畫中的核心價值.....	4
(二) 民眾對體制的信任.....	14
三、聯合國及歐盟模式的核心價值設定.....	17
(一) 聯合國的人類安全概念.....	18
(二) 歐盟的社會模型.....	20
(三) 實踐社會價值中國家的責任.....	22
四、現況解析.....	23
(一) 司法改革.....	23
(二) 教育改革.....	25
(三) 環境保護政策.....	27
(四) 經濟不平等的矯正.....	29
(五) 勞工政策的檢討.....	31
(六) 性別正義的維護.....	36
(七) 尊重包容族群 / 國籍差異.....	39
五、公義、永續和信任的三角關係.....	41

## 表 次

表一、民眾對於體制信任或信賴的程度.....	14
表二、家庭所得按戶數五等分位之分配（民國 81-91 年）.....	30
表三、失業率在不同年齡層中的差異.....	35

## 摘要

價值是一個抽象的概念，理論上具有規範性的意義。我們當然都希望社會上出現的是正向的、積極的價值觀；但是有這些期待並不代表國家應該擔任倡導者的角色，而是要求執政者在施政理念和策略上必須符合正向的價值觀，在政策執行上則是力求不要違反這些價值，甚而失去民眾的信任。本計畫檢視過去的國建計畫關於社會建設及核心價值的內容，發現歷年計畫彼此間重疊之處甚多，而政府認真執行部分卻相當有限。關於推動「社會公義」的目標僅限於紙上作業。民眾對於政府的滿意度也在下滑當中。根據對於現況的檢討，本計畫認為在育和司法改革上，執政黨幾乎是停滯不前；永續發展的推動也受到經濟掛帥思維的牽制；而在解決經濟不平等、促進階級、性別和族群正義方面，政府也是說的多、做的少。此外我們也認為，台灣社會目前極度欠缺尊重及包容差異的精神。公義的實踐、永續發展的追求、及建立民眾對於制度的信任，應該都是我們社會亟應推動的核心價值。

## 一、前言

自民國 76 年解嚴之後，台灣社會所關心的議題主要是政治的民主化。伴隨而來的民間社會力的釋放與動員，也是為了達成這個目標，以促成民主參與管道的暢通，以及對於多元聲音的尊重。民主的提倡一時之間成為眾所追尋的最高價值。然而，年年的選舉和激烈的競爭，似乎已使得社會的關注焦點始終圍繞著政治的激情打轉，而邊緣化其他的社會議題。教育改革、環境保護、勞工自主、原住民自覺／決、婦女權益等議題，固然因為民主化的推動，而開始被討論、並受到重視，甚至引發出一波波的運動。但是，這些議題或運動所期待喚醒的意識和改造，雖然已經開啟討論的空間、並且出現一些實踐的成果，但在推動的進程上，也出現某種程度的停滯、轉折、或甚至反挫。

邁入廿一世紀，紛擾的台灣社會似乎更形熱鬧。雖然政治的熱衷仍然是媒體和政治人物主要的關切和論述之所在，我們對於許多已經逼到眼前的問題再也不能不聞不問。有機會參與選舉並不代表人民就自然而然的會產生民主素養、瞭解到什麼是公民意識、或是學習到遵守法治規範。經濟的富裕也並沒有增加人民太多的文化資本，或是增進對於其他弱勢的關懷。一個政治權力關係趨於兩極的體制，是過去大家所努力想要改造的，而且也已經獲致相當的成就；而當下及未來所要關心和避免的則是社會資源分配趨於兩極的走向。因此，這篇文章希望在這個意義下，再度強調一些價值觀，做為思考和討論的起點。對於不同族群、性別、身份者平等機會的堅持、對於少數和差異的尊重、人民基本經濟及身體安全的保障、社會永續發展（不只是自然環境和生態）的堅持，均將是本文將要強調的重點。

國家施政必須要有願景及規劃，據此官僚體系在擬定政策和執行策略時，才能有所依循；一般人民也得以根據這些願景規劃，了解國家及社會未來的發展，並發揮其公民參與和責任感。這也是為何西方民主先進國家在重大選舉時，政黨會提出其白皮書；針對重大政策，行政和立法單位會發表報告書的理念所在。透明化和公開化是政權獲得人民信任的先決條件。本文作者用肯定的角度，進行經建會的這一項研究計畫，也願意用積極的態度對台灣社會發展提出檢討和反省，並提出願景。

就作者目前所知，在國外文獻的相關討論部分，是以聯合國 2003 年所出版的《人類安全立即行動報告》（*Human Security Now*），對於社會重要價值有較完整和詳細的討論。國內部分，過去兩年內，由時報文化出版的兩本書——《再造公與義的社會與理性空間》（2003）及《面對公與義：建構宏觀、包容與分享的社會》（2004），則是學者及時事評論家論述台灣社會價值的重要參考資訊。

以下的第一部份是對政府目前的國家建設規劃中所涵蓋到的核心價值，進行整體性的檢討，並摘錄社會調查所反映出的民眾對於政

府的信任。其次則將整理國際性組織或區域性國家聯盟，亦即聯合國及歐盟，關於社會價值的研究，做為反思國內社會發展現況的依據。接著將根據現有的研究、報章資料、及社會調查結果等，呈現台灣社會的發展樣貌及值得重視的社會現象。最後則根據前兩項的分析結果，提出一些重要的發展方向和價值觀。

## 二、探索官方的價值觀與民間的信任度

民國 90 年 6 月 7 日行政院核定「建立行政核心價值體系推動方案」，目標在於「建立公務人員對國家的忠誠感、對社會的關懷情、對政府的向心力、對民眾的服務心，及對公務的責任感」。方案有五個推動重點、三大項實施要領，具體要點又有三十項。五個推動重點其實就是上述五項目標，只是在文字上各加一段說明。三大實施要領是「加強公務人員行政倫理觀念」、「鼓勵公務人員參與志願服務」以及「建立合理化、人性化工作關係」。以實施要領第一大項「加強公務人員行政倫理觀念」而論，強調「公民倫理」、「領導倫理」、「管理倫理」和「服務倫理」。在「公民倫理」項下第一點是「各訓練機關（構）於規劃訓練班次時，得開設關於公民倫理課程，其內容包括憲政體制及人權保障、民主法治及公民參與、社群關懷、國家發展願景、環境倫理及永續發展等」。看來，政府已經規劃了行政核心價值體系，而且涵蓋極廣，但是這個推動方案到底推動的成果如何，政府本身似乎並沒有管考報告可查。方案的附則之一稱「方案之整體規劃、協調聯繫及成效評估等事項，由本院人事行政局負責」，附則之二又規定「本方案之執行，各主管機關應依據本方案研訂實施計畫並自訂評估指標，每半年就本機關及所屬機關學校辦理情形進行評估，並送本院人事行政局彙整陳報本院；必要時，得由本院人事行政局會同相關機關進行實地評鑑」。

由於「建立行政核心價值體系推動方案」雖是行政院正式通過，而且在附則有明確的執行評估辦法，但是三大「實施要領」、三十項「具體要點」很難想像有實施的可能。在沒有獲得行政院人事行政局和各主管機關實施成果及評估說明的狀況下，我們高度懷疑這個方案實施的成果。如果確實實施了這個方案，政府的效能和公信力應該有非常高度的改進。然而方案實施三年多以來，政府各訓練機關是否切實在規劃訓練班次時，開設了關於公民倫理課程，對於公務人員加強「憲政體制及人權保障、民主法治及公民參與、社群關懷、國家發展願景、環境倫理及永續發展等」，均不得而知。這種冠冕堂皇包山包海的方案本身就是虛誇不實，是行政當局最惡質最官僚的表現。

民進黨政府執政以來似乎不斷提出漂亮的口號，上述建立行政核心價值體系推動方案是典型的代表。在漂亮繁複的口號中，真正的核心價值也都被掩蓋了。在國家重大建設計畫中，政府也一再提出美麗的願景和口號。本研究試圖清理出國家重大建設計畫中所提出的願景和目標，再衡諸國家的發展需求，來釐清國家發展的核心價值。這些核心價值確實應該是政府要努力追求和實踐的，但卻似乎已淪為威權式地的教條。

以下將根據第九期四年計畫（民國 75 至 78 年），也就是中期經濟建設計畫，第十期四年計畫（民國 79 至 82 年），以及國家建設六年計畫（民國 80 至 85 年），往最近推移，探討有關核心價值的問題。我們先呈現國家對於社會建設的願景，接著討論民眾對於政府的滿意度，並由此引伸其對於國家施政的期待。

## （一）國家建設計畫中的核心價值

在經濟或國家建設 13 個中期計畫中，尤其是民國 80 年國家建設六年計畫以來的三個「國家建設計畫」，即以國家建設而不再以經濟建設為名，算是一種施政觀念上的突破。從字面判斷，應該也蘊涵有

國家尋求發展的核心價值。在最近的「新世紀國家建設計畫—民國90年至93年四年計畫暨民國100年展望」，也是目前還在進行的計畫中，我們確實看到政府已標明「知識新經濟」、「永續新環境」、及「公義新社會」三大目標。在「挑戰2008計畫—國家發展重點計畫」中則更明確指出「體現以人為本、永續發展的核心價值，發揮國家有限資源最大的效益，維繫世代國民的生存與福祉」。在「新十大建設」計畫中所提的願景是「精緻、效率、科技與卓越」，似乎也蘊涵有政策的核心價值。

我們試圖從這些民進黨執政以來所提的國家建設方案來探測規劃者及執政者的核心價值，並與國民黨執政最後時期所提國家建設中期計畫所提出的核心價值做比較。國民黨政府當時提出「跨世紀國家建設計畫」，設定的總目標是「提升國家競爭力、增進國民生活品質、促進永續發展」。在理念上強調「重建尊嚴」、「促進和諧」、「充實建設」、「提升效率」、「邁向繁榮」。而計畫的遠景是：自由開放的經濟體系、研究創新的科技發展、多元精緻的教育文化、公平和諧的法治社會、舒適安全的生活環境和廣受敬重的國際成員。「自由開放」、「創新」、「多元精緻」、「公平和諧」和「舒適安全」也可說是政府所強調的核心價值。

在新世紀國家建設計畫中，提到「綠色矽島，建設願景」，特別強調「未來四年，政府決發展以知識及資訊通訊科技為本的『知識經濟』，優先考量生態環境保護，並建立公平、正義的社會機制，落實民主法治，保障人權，以確保國家永續發展，縮小與工業化先進國家的差距，將我國建構成一個富強、美麗、公義的科技大國」。姑且不論何以發展知識經濟卻又優先考量生態環境有點矛盾的說法，在這裡提到很多美麗甚至是完美的形容詞和理想，公平、正義、公義、富強、永續、美麗，雖像是在做夢，但好像是政府莊嚴的承諾，也應該是核心價值。

可是規劃者和執政者似乎是在喊口號，不見得是真心追求這些價

值。因為在政策論述中規劃者玩弄文字，又把知識、永續和公義都加一個「化」，雖說是「規劃理念」，但是卻聲稱以「知識化」激發經濟活力，以「永續化」確保生活環境，以「公義化」增進社會和諧。目的突然又成了手段，讓人費解，也突顯規劃華而不實，也就模糊了國家建設的核心價值。

綜觀計畫內容，令人感到計畫最欠缺的是「真誠」。太喜歡說美麗不切實的話，大都根本就是在堆砌形容詞和好聽的名詞，不但像繞口令，更是因果本末隨時倒置。總的來看，不過就是知識、永續和公義，甚至只是以人為本和永續發展為核心價值。本來看起來知識、永續和公義應該是目標，或是核心價值，但是有時有成為手段，太多段落文字根本不合邏輯，經不起分析。

計畫中除了提出知識化、永續化和公義化以外，又玩弄文字、聲稱整體國力提升策略有經濟力、資訊力、環境力、社會力和法治力，說是由這「『三化』、『五力』」著手，徹底改造國家體制與經濟體質，有助於掌握新世紀的發展契機，促進經濟永續成長」。這種神奇說法根本不切實際，而且扯到後來居然永續發展變成永續成長，環境變成經濟。規劃者心中隱藏的價值在這裡暴露了出來。

表面上計畫是以「知識經濟」、「永續環境」、「公義社會」多元目標和價值為重，但隱藏的真正價值卻只有一個，還是經濟成長。計畫的長期目標是「經濟成長率年平均為 5.6%」，「每人名目 GDP 達 28,620 美元」，「消費者核心物價上漲率每年不超過 2.0%」，和「勞動生產力提升」。於是在長期計畫目標中就只有經濟，沒有環境和社會，永續不見了，公義也沒了。在中期計畫也還是一樣強調「經濟成長率年平均為 6.0%」，「每人名目 GDP 將達 18,020 美元」，「消費者核心物價上漲率平均每年不超過 2.0%」，以及「勞動生產力的提高」<sup>1</sup>。繞了一大圈，講得天花亂墜，原來只是要為預訂的經濟成長率背書，一直表面上強調永續環境和公義社會，結果還是只有經濟成長。由此判斷，計

---

<sup>1</sup> 不知是否有何特殊考量，關於每人名目GDP的目標一直有20元零頭，一直維持到民國100年。

畫表面說詞是虛，是華而不實，政府並沒有真正重視經濟以外的價值。

於民國 86 年，當時執政的國民黨政府提出「跨世紀國家建設計畫」，民國 89 年民進黨政府提出「新世紀國家建設計畫」，雖然兩個計畫只有一字之差，從「跨」世紀到「新」世紀，但是政黨輪替執政，計畫重點和精神還是應該有些差異，甚至應該有很大的差異才對。實際上，仔細比對，似乎並沒有什麼太大的差異。在新世紀計畫中一再強調陳總統綠色矽島理念，甚至新世紀國家發展計畫就是綠色矽島計畫。然而綠色矽島這個構想本身並不是民進黨首先提出來的，在國民黨的「跨世紀國家建設計畫」中就已經有了。在先前這個計畫的「現代化建設藍圖」六大項的第二項「研究創新的科技發展」中，就有「台灣成為『綠色科技島』」，內容包括發展高科技工業、普遍設置工業園區、運用科技落實永續發展。其實不論是綠色矽島或綠色科技島，綠色只代表環境，矽島或科技島只代表科技，社會、文化乃至於人根本就都不在裡面。

綠色矽島計畫強調「綜而言之，建設綠色矽島，就是希望在累積的既有基礎上，充分掌握『知識化、永續化、公義化』的世界潮流，一方面強化科技創新，推動人文與科技平衡發展，創備優質的生產、生活與生態環境；另一方面建立公平、正義的社會機制，落實民主法治，確保人權。」然而，就「綠色」和「矽島」兩個詞所代表的概念，充其量只有知識經濟和永續發展的意義，同時，矽島是主，綠色是輔，綠色是來就矽島加顏色，這樣兩組概念組合似乎和公義並沒有什麼關係。拿綠色矽島來取代綠色科技島也有窄化的傾向，以矽谷為對象來模仿，也只能強調資訊科技而已。這個計畫顯示陳水扁總統及民進黨政府仍然擺脫不了長期叫口號的政治習慣。這可能就是台灣發展的最大心理障礙。口號叫得響，但實質則是另外一回事。

在這中間，不論是口號式地強調知識、永續或是公義，對於這些核心價值真正的理解和論述都相當模糊不清。知識是為了知識經濟，是尋求繼續經濟成長的意思，永續發展相對於經濟成長是有很重要的

導正意義，但是政府是否真正有意要落實永續發展，也不是沒有疑義的。例如新十大建設引發環境保護和生態保育界相當強烈的反彈，就是一個明顯的例證。綠色和矽島引申不出公義，要據此建立公平正義的社會機制，甚至要落實民主法治、確保人權也是很勉強的說法。或許是因為在習慣上一定要說公平正義、落實民主法治、確保人權等這類冠冕堂皇的口號，國家建設計畫看起來才比較完整。至於實質內容則十分貧乏，幾無具體對應的政策。

在民進黨政府的「新世紀國家發展計畫」中，提出了五個重要政策方向：「(一) 經濟建設：發展知識經濟，增進經濟效率；(二) 教科文建設：提升國民素質，厚植科技實力；(三) 環境建設：創造優質環境，促進永續發展；(四) 社會建設：建立公義社會，伸張公平正義；(五) 法政建設：加速體制改造，鞏固發展基礎」。這五個政策方向，實際上最主要的還都是經濟發展。經濟建設固然是重心，教科文建設也還是要厚植科技實力，法政建設也是要鞏固發展基礎，環境建設和社會建設講求優質環境和永續發展，社會建設還提出伸張公平正義，則顯得虛而不實。理念似乎不錯，但實質執行狀況如何才是最實際的。

在「跨世紀國家發展計畫」中，也曾提出六個政策方向：(一) 加速經濟轉型、(二) 推動科教創新、(三) 厲行政府再造、(四) 改善生活品質、(五) 健全法治建設、以及(六) 增進兩岸關係。細部來比對，在經濟建設方面，民進黨政府看起來是提出了發展知識經濟的策略，好像比較突出，是國民黨政府所沒有的。但是在實質上，高科技帶動知識經濟發展是連續性的，台灣的經濟情勢似也並未因提倡知識經濟而明顯轉型。在教科文發展上，幾乎也都是一樣。教育改革和高科技發展是國民黨政府所提政策方向下具體的建設計畫，和新世紀計畫幾無不同。在環境建設方面，跨世紀計畫強調「永續發展的落實」，新世紀計畫還是強調「促進永續發展」，在社會建設方面，新世紀計畫呼喊建立公義社會，跨世紀計畫強調健全社會福利和均衡城鄉發展，似乎後者還比較具體實在。最後在法政建設方面，新世紀和跨

世紀計畫也看不出有什麼真正的差異。在實際上，民進黨政府所繼續執行的司法及行政革新，基本上也沒有超越國民黨政府當年的規劃。

民進黨中央執政後，新世紀國家建設計畫應該是一個完整的計畫，是承續第一期到第十期經濟建設計畫、國家建設六年計畫以及跨世紀國家建設計畫的正式國家建設計畫。在實際上，還有「挑戰2008—國家發展重點計畫」、「擴大公共建設方案」、「公共服務擴大就業計畫」、以及後來所謂的「新十大建設計畫」。張俊雄擔任行政院長時，曾提出「八一〇〇全民啟動計畫」。但張俊雄離職後，這個計畫就不見了，連行政院的網站也沒有任何記錄。民進黨不過執政四年，已提出許多不同名稱的計畫。雖然因應經濟變遷乃至變局，過去幾十年中也曾多次提出特別的經濟建設計畫，但是仍然可以發現，民進黨提的計畫似乎多了些，而且重複。

在新十大計畫方面，計畫的依據是：(一)民國92年5月1日陳水扁總統邀請朝野政黨領袖召開「朝野領袖防治SARS疫情會議」結論第七點辦理：「為提振國內經濟的景氣，行政院應立即著手研擬進一步擴大公共建設的規劃，並積極與朝野各政黨進行磋商，使相關方案能儘速獲得國會的支持，以避免失業人口增加」；(二)民國92年5月21日「當前重大財經情勢會報」第25次會議，行政院院長游錫堃指示「有關未來振興經濟政策的規劃方向」中，請經建會擬妥相關法案及計畫；(三)依據「擴大公共建設投資條例」(草案)，辦理擴大公共建設投資計畫。

民進黨政府前後也提多項經濟建設計畫，顯得正式的「新世紀國家建設計畫」虛實不明，而新十大建設的依據竟然是防治SARS，而且是不完整的朝野政黨領袖會議的結論。SARS侵襲另有五百億特別預算因應，卻把防制SARS作為五年5,000億新十大的重要依據。再對照張俊雄院長的8,100億計畫和擴大公共建設投資計畫，民進黨政府似乎試圖以新的漂亮口號為外表來不斷推動新的計畫。目的究竟是為了落實新世紀國家建設計畫或是持續的建設計畫，還是利用新口號

來鼓舞士氣，令人不解。

在本文根據各種政府計畫資料分析批判，撰寫以上文字後，看到中國時報製作新十大專輯，在結論部分強調「國家永續發展、人民尊嚴提升，絕對不能停留在口號，必須徹底在公共政策與公共建設中實踐」，與我們的研究理念和分析結論不謀而合。中國時報記者走訪與新十大有關地區與泛綠政治人物，發現「『口號式預算計畫』，充斥在新十大預算書中。若干缺乏軟體內容的大型場館、園區，更應嚴格檢視以避免步上閒置浪費後塵」。中國時報這個系列是「體檢公共建設」，新十大是最後一個專輯。系列主要指出過去花費鉅資建築了許多公共建設的硬體，卻多荒廢。幾位泛綠政治人物也分別指出新十大重硬體輕軟體等的缺失：

- 1) 由於看不到三大流行音樂中心的軟體內容規畫，現任的民進黨籍立法委員林濁水揣測，政府規畫應該是三棟分別位居於北中南、讓青少年表演觀賞的大硬體，「如果是這樣，就是荒唐到極點的設計。」
- 2) 現任的台聯黨籍立委程振隆也指出，「頂尖大學」計畫雖然投資五百億，宣稱十年內要讓台灣一所大學排名全世界一百大，「但是台大離現在世界排名第九十九的學校，年度經費就差了上百億，新十大拆成五年的五百億經費可能還要分給其他學校，光用簡單的算數計算，就知道頂尖大學計畫根本在唬人」。
- 3) 現任客家委員會主任委員羅文嘉也表示，六堆園區會從縣級設施提升到國家級客家文化中心，就是因為向台糖承租的 22 公頃土地夠大，但也僅止於此而已，先前根本缺乏軟體內容規畫。

在年度國家建設計畫中，也可以看到計畫大體是延續的，但是喜歡玩弄名詞或形容詞的不實作風也明顯可見。以行政院民國 93 和 94 年度處施政方針為例，主旨部分說明相當類似：

93 年度是「經濟是現代國力的基礎，為有效拚經濟，我們提出

了短、中、長期相互連繫而又各具重點的措施與計畫，希望能夠標本兼治，以收宏效。政府將持續充實科技經費之投入，鼓勵民間增加研發比重，加強培養、爭取及留住人才，建構適宜創新的環境，累積知識資產，帶動科技競爭力向上提升，進而帶動提升國際競爭力。將在兼顧國家尊嚴、安全與兩岸互惠交流下，持續推動兩岸關係的良性發展，建立兩岸和平穩定的互動架構，創造經濟發展共同利基，營造長期交往的良性環境。積極落實推動各項改革工程，以回應全民的殷切期盼。將積極推動金融改革、深入檢討教育改革以尋求共識、落實政治改革」。

94 年度則是「未來政府將以『團結台灣、穩定兩岸、安定社會、繁榮經濟』為施政的總目標，全力讓人民過更好的生活。提升台灣國際競爭力，我們仍將在兼顧經濟發展、國家尊嚴及安全下，秉持「台灣優先、全球布局、互惠雙贏、風險管理」基本原則，致力維持穩健而有秩序的兩岸交流與合作，強化創新研發能量，投資知識產業，發展文化創意，健全運籌通路，強化國際競爭，提升便捷生活，維護生態永續，以提升國人生活品質與國家的整體競爭力。為了把握景氣復甦契機，打造經濟繁榮願景，我們除了持續進行各項改革工程外，也將加足馬力、向前衝刺，加速各項重大建設的進展，推動兩兆雙星等重點產業發展，設置國際創新研發基地；落實稅式支出評估機制，致力平衡財政收支，持續推動研究推行符合環境保護等的「綠色稅制」；繼續推動金融改革，強化金融機構資產品質，防制金融犯罪；規劃完整的社會福利措施，強化弱勢族群的保護，建構台灣成為一個公平正義的社會；落實政治改革，貫徹掃黑、肅貪及查賄，改善社會治安，還給全民一個乾淨、清明的社會環境」。文章做得比較長一點，但是看不出有什麼和 92 年度有明顯的差異。

由下面的比較可知，民國 93 和 94 年度的六項施政方針，內容一模一樣，但是行政院大玩文字遊戲，竟然用不同的文字，或字句調換，寫出看起來不一樣的方針。仔細逐對比較，如下所示，幾乎就是一個模樣。如果實質內容一樣，年度施政方針就沒有意義，政府就好像年

年叫口號一樣，換換文字而已，這也是施政不夠真誠的表現。

為了清楚呈現政府如何大做官樣文章，以下特抄錄民國 93 和 94 年度幾乎雷同的施政方針全貌：

- 一、推動兩岸關係良性發展，發展實質外交，保障國家和平安全。
- 一、加強兩岸交流合作，推動全民外交，鞏固國家和平安全。
- 二、塑造台灣新經濟文明，提升創新投資能量，厚植經濟成長潛能。
- 二、加速經濟轉型升級，深化創新研發能力，厚植產業發展潛能。
- 三、平衡政府財政收支，加強國家資產運用，健全金融體系。
- 三、繼續推動金融與財政改革，健全農業金融體系，提升國家資產運用效率。
- 四、型塑終身學習教育環境，促進文化創意革新，建構運動休閒文化。
- 四、建立終身學習教育網絡，發展文化創意產業，型塑運動休閒文化。
- 五、積極推動政府改造，落實中央權力下放，營造陽光政治環境。
- 五、重整政府組織職能，擴大地方分權自主，營造陽光政治環境。
- 六、營造永續發展環境，追求公平正義社會，穩固社會安全網絡。
- 六、完備社會安全網絡，維護社會公平正義，營造永續發展環境。

兩個年度的第一項施政方針都是兩岸、外交和國防安全，在民國 93 年度關於兩岸關係的標題是「推動兩岸關係良性發展」，民國 94 年度是「加強兩岸合作交流」，把「推動」改成「加強」，看不出有什麼差異。把「良性發展」改成「合作交流」，良性發展看起來比較廣，但兩岸能合作交流，也應該是兩岸關係最良性的發展了。顯然，行政院就兩岸關係政策來說並沒有進展，以後兩年的施政方針都一樣。在外交上，先一年說「發展」，後一年說「推動」，先一年說「實質外交」，後一年說「全民外交」。發展和推動有什麼實質差別？實質和全民不一樣？這個施政方針到最後，文字遊戲也現不出什麼花樣，只好把「保障國家和平安全」改為「鞏固國家和平安全」，只把「保障」改成「鞏

固」，在實際意義上幾無二致。整體來說，就是在文字遊戲上，把「推動」「加強」「發展」換來換去，求一些文字表面的變化而已。

在經濟政策方面，前一年講「塑造台灣新經濟文明」，後一年說「加強經濟轉型升級」，新經濟文明不是轉型升級，那會是什麼呢？其次，前一年說「提升創新投資能量」，後一年宣示「深化創新研發能力」，看起來有些差異，但核心是都是創新，前一年講創新投資，後一年說創新研發，這兩者字面上有差異，難道政策在實質上有差別，可是怎麼可能在政策上先講創新投資，第二年就改成創新發展。細究起來，終歸是一樣的。最後，在動詞上都用「厚植」，方針內容卻一個講經濟成長，一個講產業發展，兩者也是表面上不一樣，實質上沒差別。

在財政政策上，第一年要「平衡政府財政收支」，第二年要「繼續推動金融與財政改革」。平衡財政收支應該就是主要的財政改革。其次，原來在第一年強調「健全金融體系」，在第二年裡已經講了「繼續推動金融」改革，於是就在第二年就提健全「農業」金融體系，純粹就是文字搬運的工夫。最後，把「加強國家資產運用」改成「提升國家資產運用效率」，實質上也沒有什麼差異。

在政治有關的施政方針上，第一項表面上看起來不太一樣，前一年說「重整政府職能」，第二年就說「積極推動政府改造」，實際上重整政府職能就是政府改造，實質內容是一樣的。更不老實的文字遊戲，是把「落實中央權力下放」改成「擴大地方分權自主」，兩者根本就是相對應，實際上是同一回事，中央權力下放就是給地方分權的自主性。更糟的是，最後似乎黔驢技窮，完全變不出花樣，兩年都同樣提出「營造陽光政治環境」。

在最後一個施政方針裡，行政院把三個主題前後調動，再把動詞改一改，甚至把第一年的「營造永續發展環境」一字不差地調到最後。總而言之，行政院施政方針似乎顯現政府在年度政策上幾乎是一模一樣，如果實質上的政策也是這樣，民進黨執政的能力就真的是大有問

題了。

根據以上針對最近兩個中期國家建設計畫，即國民黨執政時最後提出來的「跨世紀國家建設計畫」(民國 86 至 89 年)，以及民進黨執政時提出來的「新世紀國家建設計畫」(民國 90 至 93 年)，我們試圖理出國家建設計畫所顯示的核心價值。大體上，我們發現最核心的有三個價值，第一個核心價值是經濟成長，第二個是永續發展，第三個則是社會公義。這三個價值本身很值得肯定和追求，比較麻煩的是兩個政黨執政似乎都只是把這些價值當作是美麗的口號，缺少真誠。因此，在三個核心價值外，應該再加上「信任」的根本價值。也就是，得到民眾信任、建立政府施政的可信度。

## (二) 民眾對體制的信任

近年來，特別是民進黨執政以來，一般都覺得民眾對政府體制的信任在下降，甚至有明顯的信心危機。根據張苙雲與譚康榮(2004)收集民國 79 年至 92 年間 16 次的抽樣調查資料，我們選出針對某一對象有兩次以上調查的資料，若僅有兩次調查，則必須間隔五年以上，以便探測出長期的趨勢。如此，我們清理出民眾對總統府、總統、行政院、立法院、國民大會、司法院、監察院、民間團體、報紙、和電視信任度的變化。這組調查並沒有民國 80 至 88 年之間的相關資料，於是再納入聯合報的調查。就調查所得趨勢而言，聯合報的調查和各學術調查的結果雖有些差異，但我們仍盡可能補上可得的資料，以幫助我們大體掌握台灣民眾對不同制度信任的程度。整理的結果列於表一。

表一、民眾對於體制信任或信賴的程度

單位：(%)

民國	79	80	81	82	83	84	85	86	90	91	92
總統府			97						59	49	48
總統府 u		84	73	79		78	82				
總統	93								61	52	

行政院	78		87					51	52	51
行政院 u		69	77	65		57	59			
立法院	45		42					33	21	25
立法院 u		41	58	53		39	44			
國民大會	34		60							
國民大會 u			55	46		36	38			
司法院	65		50					57		
司法院 u			60							
監察院	56		53					58		
監察院 u		42	50	49		48	46			
民間團體								66	77	80
報紙								63	50	40
報紙 u		60		59		60	66			
電視								61	48	64
電視 u		53		49		50	55			

資料來源：張荳雲與譚康榮（2004），u 代表聯合報的調查結果。

關於對體制的信任，自民國 79 年至 92 年，明顯地可以區分為三個階段。在民國 90 年代初期，民眾對政府組織的信任程度相當的高，或至少相對於後期，是比較高的。其中總統府或總統獲得的信任或信賴在民國 90 年代初期都在八成以上，甚至超過九成。在民國 81 年更高達 97%。民眾對行政院的信任大體也保持在七成以上。不過對於立法院大體只有四、五成，對司法院和監察院則五、六成的民眾表示對信任。到了民國 90 年代中期，民眾對各種政府組織的信任程度開始下降。民國 89 年之後，民眾對政府組織的信任度更大幅下降，對總統府和總統的信任下降到 50%，民眾對行政院的信任也一樣的低。對立法院的信任程度更降到 30%。

由於缺了民國 85 到 88 年的資料，對於民國 89 年以後民眾對政府組織信任下降的趨勢必須特別慎重<sup>2</sup>。若以對政府組織表現的滿意

<sup>2</sup> 因為這三年是台灣政治變遷最關鍵的時期，是國民黨結束 54 年統治而改由民進黨執政。民眾對國民黨政府最後幾年的信任程度如果不變，民進黨就不太可能經由選舉取得政權。但是民進黨

程度來看，或許可以間接推論這三年間民眾對政府組織信任程度的變化。就對政府組織的滿意程度而論，聯合報的調查資料顯示，自民國 85 至 88 年，民眾對總統和行政院長施政表現的滿意程度有大幅下降的情形，從民國 90 年代初期的八、九成下降到六、七成<sup>3</sup>。對政府施政滿意與否應該和信任的高低有關，對政府的表現愈滿意就愈信任政府，對政府表現愈不滿意就愈不信任政府。因此，我們可以推測民眾對總統和行政院的政府組織的信任程度在民國 85 年之後應是屬於明顯下降的趨勢。

如眾所周知，民國 85 年是台灣第一次由全體公民選舉總統，而李登輝是以 54% 的選票當選的。民選總統，而得票僅僅過半數，其聲望及獲得民眾信任的程度顯然和威權時代，乃至民選之前的總統是很不一樣的。因此，我們可以推測總統獲得民眾信任的程度受到民主化的影響。一方面，威權式定於一尊的總統已成為歷史，在另一方面總統及政府所獲得的信任受到愈來愈強大的反對黨的影響。再者，國民黨政府在執政最後幾年也遭遇到相當的困境，特別是民國 88 年的 921 大地震，政府在災後重建上表現得並不理想。

如果民國 85 至 88 年政府組織所獲得民眾信任程度確實有明顯下降的趨勢，那麼民進黨執政後，民眾對政府組織的低度信任程度，就有多重的意義。首先，這可能是反映整體民主化的趨勢。在選舉中，陳水扁只獲得 40% 的選票，比李登輝低了許多，而且又低於半數。要六成未投票給陳水扁的民眾表示對他的信任並不是很容易的。其次，最主要的因素應該是民進黨政府施政的表現。實際上民進黨在國民黨執政 54 年後接掌政權，本身執政人才相當有限，也沒有經驗，更嚴重的是在野政黨為長期掌權的執政黨，全力阻擾、杯葛執政，在過了

---

贏得總統選舉也可能是國民黨分裂而連宋相爭的結果，也許國民黨政府獲得民眾的信任並未減弱。這個資料的空隙，有待於聯合報民意調查中心公布民國 85 年以後的資料。

<sup>3</sup> 對總統表示滿意在民國 80 年時為 88%，民國 86 年曾降到 49%，民國 87 年為 51%，民國 88 年回升到 66%；對行政院長的滿意度在民國 80 年時為 79%，民國 86 年曾低到 30%，民國 87 年幾次調查平均約為 60%，民國 88 年平均為 54%，最低時為 46%。

很短暫的蜜月期之後，民眾對政府的信任並未能有效提升。這個情勢從民眾對總統表現滿意程度的變化也可以看得出來。最後，陳水扁就任總統一個月時，民眾的滿意程度高達八成，但在八掌溪事件後就滑落，到了核四停建事件再度下挫。新政府的表現不理想，對於總統聲望或許也有影響，而使得民眾對總統的信任也就長期下滑到四成左右。

根據中央研究院社會學研究所的社會意向調查，民眾對總統的信任程度到民國 91 年到達最低點，到民國 92 年年底則回升了上來，但還是在低檔。總而言之，民眾對政府組織的信任在當前來說是相當的低。如果考量民國 93 年總統大選爭議，泛藍僅以 0.228% 的差距落選，至今不願認輸，不承認民進黨政府，信任就成為相當嚴重的問題，乃至危機。

就台灣民主政治的未來發展來看，民眾對政府組織信任感的低落，很可能成為長期的趨勢。如果在民國 97 年，泛藍取得執政權，也很難獲得民眾高度的信任。如果法院宣判民國 93 年 3 月 20 日的總統選舉無效，或當選無效，而在短期內再由新選出的總統帶領執政，民眾對新執政者和政府的信任感也將會很低。質言之，在台灣，以後的執政當局很難獲得民眾高度的信任。也因此，執政者必須以實質的執政成果來全力獲取民眾的信任。因為低度的信任對整體國家社會的發展極為不利，雖然極高度的信任也不可能在民主社會中發生，但爭取 60% 以上民眾的信任是很重要的。也因此，我們主張「信任」應該成為國家發展的核心價值，任何一個執政黨都有責任提升民眾對政府組織的信任。

### 三、聯合國及歐盟模式的核心價值設定

在眾多以國家為會員的國際組織中，主要是以聯合國和歐洲聯盟

(European Union；以下簡稱歐盟)對於社會價值的建立有極強的承諾，以及具體的行動綱領和措施。這其中最核心的概念是，關於社會價值的推動和實踐，這兩個國際組織是要求其會員國必須達到，甚至進一步要求有能力的國家協助資源或效能較缺乏的國家，而並不是將實踐的責任推給人民。因此，或許與經建會的想法與國際組織相似，認為社會的發展確實需要有一些概念性的核心價值，但與本文作者概念一致的是，這些組織是要求擁有最多權力和資源的政治人物去實現這些價值。因此，在這一節本文即以這兩個組織所提出的社會價值做為討論重點。

### (一) 聯合國的人類安全概念

聯合國在創立初期就揭櫫了兩個重要的發展原則：免於匱乏的自由(freedom from want)以及免於恐懼的自由(freedom from fear)。前者強調的是經濟安全，後者則是指免於人身暴力的威脅。到了2000年千禧年的前夕，聯合國又加上了環境永續發展(environmentally sustainable future)，做為第三個全球努力的方向(UNGA 2000: 1)。同時提出了六項攸關國際關係發展的具體價值，分別是：自由(freedom)、平等(equality)、團結(solidarity)、包容(tolerance)、尊重大自然(respect for nature)、及責任分擔(shared responsibility)(UNGA 2000: 1)。到了2002年時，聯合國的「社會發展報告」將這六項價值復做了一些修正。自由、包容、尊重大自然、及責任分擔維持仍然維持，平等和團結合併為公正和團結(equity and solidarity)。唯一新加的價值為非暴力(non-violence)，主要是呼籲各國之間不要輕起戰端。因此，基本上聯合國認為重要、而且仍值得實踐的價值其實並沒有重大的改變。在2003年聯合國「人類安全委員會」(Commission on Human Security)所撰寫的《人類安全立即行動報告》中，再度重申這兩個目標，反映要達成這兩項原則的困難度。這些演變所顯示的是，人類社會的核心

價值並不會一再更迭，也非短期內可以達成。只是執行的手段和成果會有些差異。相較之下，台灣政府，不論是新任總統或是新任閣揆，都傾向於在上任後提出新的施政理念，卻不願意檢討過去的執行成果。本文認為，如果能夠認真實踐聯合國這幾個價值，而不是試圖一再提出新的價值，就可以將精力用在政策的擬定和執行，而不是作文章。

關於人類安全的議題，不論是免於匱乏、免於恐懼、或是追求環境的永續，既是普世的價值，在推動的同時應該不分種族、性別、語言、或宗教（同上引）。在推動這些人類安全的價值時，既要反映一般性的需求，也必須考慮到不同人群分類之間的特殊性（張晉芬 2003）。從更具體的角度來看，即是強調在實踐這些人權及人類發展概念時，必須特別注意到是否有人會因為上述的社會人口特徵而遭到忽視或排除。如果說尊重差異是基本的態度，進一步的理解或是照顧弱勢者的特殊需求，是積極型的做法。例如，「聯合國發展計畫」中提到在自營場所工作的有酬或無酬女性處境需要特別關切，也是因為這些勞動者缺乏制度性保護的緣故（UNDP 2002: 79, 85）。

人類安全的議題並不等於社會福利，也不等於社會救助。不論是福利或救助的設計，都具有被動協助的性質。只要符合某些定義和條件，就可以主動申請經濟或其他實質性的協助，或要求特定給付等。人類安全概念所要強調的卻是主動的瞭解與干預，將安全視為動態的議題，需要隨時的調查與提出需求。因此，具有哪些結構性特徵的婦女或兒童特別容易陷入困境，固然是關切的重點；另一方面，因為失業、天災、突發傳染病或戰亂對於女人或小孩所造成的「不幸」，既需要前瞻性的解決策略，同時也需要積極性的援助。人類安全概念就是有意將關心重點放在特定人群「向下沈淪」的風險（Human security complements human development by deliberately focusing on “downward risks”）（Commission on Human Security 2003: 10）。人類安全既是一個現階段需要被大力宣導的概念，但是在提倡價值之餘，《人類安全立即行動報告》並沒有提出實踐的策略

和將如何協助各國或地區解決相關問題，而是由各國政府或民間組織自行依在地的狀況描述。

為了促進女性權益，聯合國對於推動婦女權益議題不遺餘力。先是於 1975 年在墨西哥市的第二次婦女大會中，宣布「婦女十年」(the Women Decade)。在民國 84 年的婦女大會中，又提出「北京行動宣言」，提出「…政府和其他部門應在所有改變計畫中，促進一積極的、可見的具性別觀點的主流政策。待努力的面向：教育、健康、對女性的暴力、衝突、權力與決定、制度機制、人權、媒體、自然資源的管理、孩童與青少年」(第四屆世界婦女論壇，北京，1995)。所謂「性別觀點主流化」(mainstreaming of gender perspective) 詞彙，在這項行動宣言中，即被廣泛的使用。這個觀點主張政策、資源需要重新配置、改變，以真正反映男女的利益。這個觀點也顯示，在各項人權以及社會發展議題中，國際社會已普遍認知婦女權益保障和性別平權推動的優位性。根據前述聯合國安理會的報告 (UNGA 2003: 22)，女性擁有穩定的就業和收入，不只是其本身和家庭的資源，同時代表著一個女性兒童的「社會價值」，會促使原生家庭和社會願意增進女子教育、健康照護、或是營養的「投資」。同樣的邏輯當然也可以適用於其他弱勢的狀況，例如原住民或是低收入家庭中的孩童等。

## (二) 歐盟的社會模型

促進人類安全是一個積極性的想法，相對的，如何使得一些遭遇社會排除的人得到救助，則是從改善弱勢處境的角度出發。前者是聯合國要求其會員國必須遵循的施政理念，後一項則是目前歐盟所標榜的社會價值下的行動目標。歐盟所提倡的社會價值是建立於兩個主要概念：歐洲人的公民權 (European citizenship) 及歐洲社會模型 (European social model) (Roche 1997)。簡單來說，歐洲人的公民權強調，在該領土上的公民可以享受普遍性的服務和福利，以達成內部凝聚及平等對待。歐洲社會模型的內涵則包括人權、法治、社

會經濟權利、就業、及永續發展<sup>4</sup>。因此，社會排除的概念即是防止特定人口長期未能享受上述的權利和福利（Muffels and Tsakloglou 2002）。歐洲各國的大致狀況是，原住民、女性、青少年、老年、和外來移民，最有可能成為社會排除的人口（Smith and Wistrich 1997）。就台灣社會而言，這些社會人口特徵似乎也相當熟悉。

如同國內幾位研究社會福利思潮的學者所言，社會排除的概念強調失業或是貧窮的多面性和長期性（以及累積性）的效果（王永慈 2001；張世雄 2001）。因此，在失業期間，除了收入之外，個人或家庭所喪失的還可能是社會參與的機會和動力，工作網絡關係的斷絕很可能會造成社會資本的流失，以及身心健康的損害。失業愈久的人，這些社會面資源也就會愈來愈少，成為社會排除對象的機率也就愈高。再從國際比較觀點來看，英美國家仍是將失業者視為個人的選擇或條件不足的結果，因此失業保險是以短期救助為主，以儘速找到工作為期望。歐盟國家則傾向於支持社會排除概念，在給予協助時，不只是提供訓練或是輔導尋職，並且安排參與社會安置方案，以避免造成社會和心理上的不良後果（張世雄 2001：61-62）。如果不是反映政治人物的道德關懷較強，這種全面式的作法至少代表看到了失業或貧窮問題的複雜性，因此在作法上也是採取較有效率的解決策略。

關於社會排除後果的影響，也可以從社會、經濟、或是個人健康狀況的面向觀察，而分析家庭及其成員如何因此陷入長期不利的狀態項中。例如，低收入戶家庭因為缺乏經濟能力，而無法對子女進行足夠的教育投資，以致於下一代會繼續因為人力和社會資的缺乏而導致對其社會經濟成就的負面影響；長期失業或是就業狀況不穩定的青少年會逐漸失去工作的意志、甚而影響到未來的自組家庭的社經地位；在缺乏健全醫療保險時，如果有成員因為意外而失去工作或是有長期臥病成員的家庭，也有可能因為醫療支出和缺乏經濟來源的雙重不利，而處於長期弱勢的窘況。因此，社會人口特徵與社會經濟面向之

---

<sup>4</sup> 除了社會模型外，歐盟還有政治模型和經濟模型，但均非本文將要探討的重點。

間具有交錯影響的關係；而社會排除概念的重要性也是在於防止弱勢地位的代間傳承 (Hantrais 1995)。因此，研究歐盟社會及就業政策的學者，強調社會排除或是持續性貧窮狀態的避免，並非僅依靠就業機會的增加或是人力素質的提升，而需要家庭制度、福利制度、與勞動市場結構三者間的相互配合 (Rubery et al. 2001)。

### (三) 實踐社會價值中國家的責任

根據民進黨政府所提出的施政理念，以及國際組織和跨國聯盟所推動的價值，本文認為，台灣政府所要實踐的核心價值應該是社會公義、社會永續、和信任建立。社會公義的概念與聯合國所推動的自由、平等和團結、責任分擔、及包容（尊重差異）相近，環境永續也就是尊重大自然的意義。聯合國對於會員國的要求通常都是訴諸於制度性力量的介入，而非歸責於個人或家庭的改變。本文特別強調信任建立的重要性，主要是著眼於當代台灣社會對於政府和組織的信任度似乎都有些危機。這些價值的堆動的確需要全民的參與，但並非是指由人民承擔推動的責任或是進行道德的勸說，而是由政府負擔主要的責任，但是透過公共論壇或其他管道，邀請民間提供意見或是參與改造的工程。

雖然國家被賦予最大的責任和義務去推動和實踐這些社會價值，但並不表示政策制訂的過程就應該完全委由國家或政治人物掌控或決定。一個符合聯合國要求的政府治理模式應該包含遵從法律、具有效能、決策透明化及公開化、尊重人權、以及公民參與 (UNGA 2003: 22)。本文認為，在這幾項原則中，透明化及公開化無疑更是關鍵。因為，唯有將決策過程及相關資訊公開，政策才有被檢視的機會，公民才有可能參與，政策或主張是否違反法律或人權，也才有可能被糾正。

## 四、現況解析

以下的問題檢討部分，將注重在公義、永續、和信任的意義考量。關於公義的實踐，本文著重在整體性經濟不平等的矯正、勞工政策的檢討、性別及族群／國籍的特殊關照。永續的部分則是討論生態保育、文化及教育的推動、及司法的改革。在民國 93 年的就職演說中，陳水扁總統也提到要追求一個符合「社會正義、經濟正義、司法正義、性別正義、以及國際正義的公義新台灣」(聯合報 93 年 5 月 21 日)。後續的當然就是實踐的工作。過去也有民間組織極力提倡公義及永續的價值。例如，時報文教基金會曾分別在 92 和 93 年舉行了關於「公與義」議題的研討會，並將會議實錄發表出書。其中對於尊重及包容差異、重視弱勢權益的討論和關切即一再出現。有學者提出，在新自由主義的論述籠罩下，市場競爭弱勢者的基本安全(經濟性的或社會性的)受到威脅，需要新的制度性設計以「鞏固社會信任關係」(張世雄 2004：284)。這些也都需要國家、專業人士、乃至於任何有心的社會人士的參與。

### (一) 司法改革

司法是社會公義最後的保障，也是民眾對政府信任的最後防線。在威權戒嚴時期，司法受到嚴重的扭曲與破壞。也因此，司法改革是國內長期民主化極為重要的一環。民間及政府的司法改革，從 79 年即開始，至今尚未完成重大而必須的改革；在民國 88 年全國司法改革會議達成朝野共識，也規劃出多項司法改革計畫。這個會議是在國民黨執政時所召開，是李登輝總統當選民選總統後而特別強調的兩大改革之一。民進黨執政後，對於司法改革，特別是根本法制的變革並不積極；尤其是面對在野黨的杯葛時，幾乎完全束手無策。國民黨在民國 88 年主導全國司法改革會議做成司改決策，如今卻全面杯葛當年的決策。

民間司改團體有鑒於司法改革運動中有關法律的訂定陷入停滯，乃於民國 92 年 12 月 4 日成立司改三法推動聯盟。在成立宣言中，該聯盟強調「司法院組織法的修正與法官法、法律扶助法的制定，均為民國八十八年全國司法改革會議的結論，尤其，大法官會議釋字五三〇號解釋更明白要求立法院應於民國九十二年十月五日前修正司法院組織法。不僅如此，民刑事訴訟法相繼修正施行後，訴訟程序將更形專業與複雜，恐非一般民眾所能操作，而攸關國家補助無資力平民打官司或提供法律諮詢的法律扶助法草案自上上會期（立法院第五屆第二會期）委員會審查完成後，即卡在朝野協商階段，遲遲無法完成立法。細究其原因，無非係政府部門「喊窮」，表示國家財政無力支應法律扶助的經費。而司法院組織法部分，則是因為國會立法不彰、議事殿堂淪為政治角力場域，以至於立法院第五屆第三會期仍未通過司法院組織法修正草案。而法官法更因受到監察院與考試院的阻力，除民間版本已交付委員會審查外，官方版本始終無法提出」。該聯盟進而宣布：「為推動法律扶助法、法官法、司法院組織法等法案完成立法，我們共同發起成立『司改三法推動聯盟』，以追求訴訟平等、裁判品質及司法效率作為我們的訴求」。

司改三法推動聯盟成立後，積極面見立法院長、行政院長、司法院長、考試院長、民進黨主席及國民黨主席等等，力陳並請求儘速通過三法的立法程序。然而，到目前為止，只有「法律扶助法」完成立法，其餘兩項與司法改革有關的重大法律，即「司法院組織法」和「法官法」，依然毫無進展。而「法律扶助法」的施行也因行政院的財政考量，明年度可能會遭遇到很大的困難。總的來說，民進黨政府迄今未能有效推動重要的司法改革，嚴重傷害了社會的公義、國家永續的發展、和民眾對政府組織的信任。

在「新世紀國家建設計畫」中，第五章法政建設第二節提出司法改革計畫，提出「實現司法為民的理念」、「建立權責相符的正確觀念」、「提供合理的審判環境」、「推動公平正義的訴訟制度」、「打造新世紀的現代司法制度」、「推動合宜的刑事政策」、「建構合理的刑事訴

訟制度」、「提升檢察功能，確保職權公正行使」、和「減輕檢察官辦案負擔」。第九項未來四年（民國 90 至 93 年）發展四標、重點與配合措施。在大溪會議報告中，司法改革到了六項重點目標，依序是「實現司法為民的理念」、「建立權責相符的正確觀念」、「提供合理的審判環境」、「推動公平正義的訴訟制度」、「改造跨世紀的現代司法制度」、及「推動檢察體系改革」，一至四項與新世紀國家建設計畫完全相同，第五項只是文字上把打造改成改造，把新世紀改回到國民黨時代的跨世紀。第六項則是總合了原來第八、九兩項。倒是把刑事政策給省去了。

暫不論計畫中政策上抄來抄去的虛浮現象，就實質而言，計畫似乎只是書面計畫，連具體列出的計畫，相關部門都非常消極。例如在第一項實現司法為民的理念中，就列了推動「法律扶助法」立法，但在民國 91 年底司改三法推動聯盟去推動時，就發現行政院並不積極。再如，在新世紀計畫中，在提供合理的審判環境項下雖也提出「推動『法官法』（草案）立法」，但直到現在，「法官法」的官方版本都還沒有提出來。政府在司法改革上的消極和緩慢遲滯是很明顯的。

## （二）教育改革

教育改革本身就直接牽涉到社會公義，即教育資源分配公平性的問題。同時教育又是培育民眾社會公義、永續發展價值極為重要的機制。然而，教育改革本身卻是問題叢生，民進黨政府因此而面臨極大的挑戰。

在總統競選電視辯論時，陳水扁在教育改革問題上表示「…至於九年一貫，在上一次的時候，連先生講要放棄，我還是要請連先生能夠重新思考，萬萬不可，教育改革不能夠再走回頭路，何況這是過去你們所訂下來的政策」。民政黨政府在主要的教育改革政策上，特別是引起重大爭議的教改政策上，例如多元入學方案和九年一貫政

策，其實都是國民黨執政時代就已經確定、且在規劃執行的政策。教育政策本來應該強調延續性，不能因為政權輪替就更改重大教改政策，民進黨政府應該做的是如何積極改善原有政策在執行上的缺失。黃榮村卸任教育部長後，有立委讚譽其為最佳敗選投手，即表示他收拾殘局還有不錯的表現。但總的來說，在教育改革方面，民進黨政府承受了國民黨政權留下的責任及問題，更在國親和民間無情的攻擊下，這些也成為執政的包袱。但本身也沒有什麼新的積極的改革政策。

我們回溯民眾在國民黨執政時對各部會施政評估，竟然發現教育部的施政名列前矛。根據民國 88 年 10 月聯合報的民意調查，民眾對各部會施政滿意的程度，最高的是國防部，民眾有 65% 表示滿意。而僅次於國防部的是教育部，表示滿意的民眾有 59%。這項調查是在 921 地震後發表的。在之前同年 6 月的調查，教育部的施政滿意程度更高居各部會第一，有 54% 的民眾表示滿意。

而根據中央研究院社會學研究所在民國 91 年底所完成的社會意向調查，教育政策是滿意度排名第四，滿意者有 29%。雖然對政策的滿意程度不同於對施政的滿意程度，但是對教育政策不滿者佔多數，高達 60%，也是很嚴重的。在同一次調查中，也發現台灣民眾對中小學教育表示滿意的只有 23%，不滿意的卻高達 61%。民進黨政府執行的教育政策是延續國民黨時代的，那麼同樣的政策，卻有很不一樣的施政成效，甚至對同樣的政策表示不滿，這其中的問題，政府，特別是教育部應該徹底加以了解。

而民國 92 年 6 月的社會意向調查，又再度發現民眾對教改持負面評價的遠比持正面評價的高出許多。大多數民眾對教改主要的政策多元入學方案表示不瞭解，多數也對教改的成功沒有信心。這種大多數民眾對教改悲觀的態度與看法，需要政府的認真瞭解。

就教育改革的實質問題而言，在各界熱烈討論教改，乃至重大民間壓力下，教育部在民國 92 年 9 月召開「全國教育會議」，就三大中心議題達成十多項結論。其中第一個中心議題是「增進弱勢族群教育

機會，確保社會公平正義」，結論的第一大點是「維護教育機會的公平，積極弭平教育上的城鄉差距、貧富差距以及學習落差」。說明了教育本身就是極為重要而關鍵的維護社會公義的機制。至於第三個中心議題「促進高等教育品質及效能，提升國際競爭力」，在於強調國家的發展，可惜並未特別強調「永續」的發展，似可再加強。第三個中心議題「回歸國民教育本質，階段性推動十二年國民教育」，其中最後一點結論強調「基於追求優質全民教育的政策目標，師資培育與在職進修必須加強，教科書編審制度必須改進，學生體能必須增進，品格教育尤不可忽略，唯有如此，制度變革才能發展學生智能、培育現代公民、實現社會正義」。

本文認為，公民之培育顯然不應只是出現在十二年國教階段，應該擴展到整個教育階段，甚至包括社區大學教育和社會教育。換言之，對於社會公義、永續發展和信任三個核心價值，應該貫穿從初等教育到高等教育，更要擴及到成人及社會教育。

### （三）環境保護政策

永續發展是民進黨中央執政後，在正式的「新世紀國家建設計畫」中所標明的三大重點之一，早在民國 86 年 8 月 23 日行政院內部就正式成立了永續發展委員會。然而永續發展似乎只是一個表面上追逐國際潮流的口號，在實質推動上卻十分有限。對於在野時標榜環保的民進黨，在中央執政之後，環保團體發現民進黨政府愈來愈偏離環境生態保護和保育，開始提出呼籲。但在經濟發展和反對黨的壓力下，民進黨政府既不能有效停建核四，更為經濟發展而忽視環境。到民國 92 年行政院突然提出新十大建設計畫，其中似乎秉承蔣經國十大建設的理念，推動重大有嚴重破壞環境之虞的建設計畫。環保團體至此，似已忍無可忍，集體提出嚴正抗議。

在民國 92 年 6 月 5 日世界環境日，行政院永續發展委員會邀集

民間環保團體座談，結果環保團體到場抗議綠色政府假永續。與會的環保團體代表直指新十大建設中的四大人工湖、蘇花高等，明顯違反永續政策，應立即停止。環保團體向永續會抗議政府架空永續、拿永續當口號。指責行政院根本在玩兩面手法，一邊開永續會、一邊反永續，還陷害民間團體。甚至指控國家永續會成立至今毫無作為，政府許多重大建設依舊不經永續會的討論，質疑永續會的實質功能何在。卅多個環保團體更具體地票選出民進黨政府四年來公共建設中十項違反台灣環境永續的政策。如不導正，將會為後代子孫帶來浩劫。環保團體選出的「十大不永續政策」包括：核四續建、新十大建設中的蘇花高速公路、四大人工湖、高山纜車、焚化爐不當政策、湖山水庫、不當的中橫復建、全民造林運動及各種山坡地造林計畫、曾文水庫及桃源鄉荖濃溪越域引水計畫、西寶水力開發案。

以上是指中央政府主持的建設計畫，環保團體同時也綜合了各地所提地方性的不當政策，包括屏東黑鮪魚季、六輕擴建、核廢料不當處置、高雄港跨港纜車、南部國際機場、觀光客倍增計畫、浮濫的生態工法等。環保團體表示，公共建設原意是為改善生活環境，提供就業機會，促進經濟成長。但現在許多建設都沒有詳實計畫，也沒有確實評估，不只浪費預算，而且加速破壞環境。他們認為現在的政府只想到拼經濟，沒有環境的宏觀願景，嚴重扭曲永續精神，環保團體反對政府繼續以傲慢的態度推動不永續的公共政策。

在環保團體強力反對下，行政院長游錫堃在民國 92 年 12 月 11 日宣布蘇花高速公路暫緩興建三個月，待徵詢民意結果，再做決定。不過，當時交通部長林陵三強調，蘇花高速公路不是不建，而是暫緩興建。主要是地方擔心蘇花高通車後帶來車潮與人潮，對當地生態可能造成破壞，因此院長指示以三個月時間協調。行政院決定緩建蘇花高速公路，民間環保團體、學者獲悉後非常興奮。然而，行政院隨後在民國 93 年 7 月 2 日行文國道新建工程局，指示在與花蓮地方完成溝通，及立法院通過新十大建設預算後，即可恢復施工。在 9 月立法院通過新十大預算，交通部就著手復工事宜。國工局說，行政院 7 月

提出的兩項復工前提，除立法院已通過新十大建設法源與預算外，花蓮縣政府委託媒體所做的民調也顯示，有近八成的花蓮居民支持興建蘇花高，而國工局已和花蓮縣政府就相關配套措施達成共識，目前已完全符合動工條件。針對外界強烈質疑的環境衝擊問題，交通部高層官員表示，國工局近期就會依據的環保署跨部會會議結論，提出環境影響差異分析及政策環評報告。只要行政院相信交通部的評估，環境衝擊的問題一定可以克服。

從新十大引起的環境問題爭議來看，民進黨政府顯然不顧環保團體的反對和批判，堅持繼續推動。在這個前提下，環境衝擊不是政府考量的重點，甚至會利用環境評估來衛護既定的公共工程計畫。政府對蘇花高速公路的決策已經非常明顯，不但非建不可，而且確信可以克服環境衝擊問題。所謂環境衝擊問題甚至可能指的是民間環保團體的反對，而不是真正解決這個明顯破壞生態工程的環境問題。民進黨政府屈從經濟發展需求從環境政策上退縮大體上已十分明顯。對於「永續發展」的基本堅持已經鬆動。也因此而失去環保界的信任，也對社會公義有所損傷。由環境政策來評估，政府似乎真的只是拿永續發展做為口號，欠缺積極推動永續發展的誠意和能力。

#### （四）經濟不平等的矯正

綜合過去多項社會運動中的訴求，主要可以分成兩類；一類是訴求特定對象的權益，例如婦女運動、族群運動、或是勞工運動；另一類則是訴求制度性的鬆綁，如民主運動、國會改造、及教育或司法改革。除了環境保護之外，少有針對議題或現象出現持續性運動訴求。經濟不平等現象則是民國 92 年以來，另一個引起運動團體重視的公義性議題。由和平促進基金會、婦女新知基金會、殘障聯盟、及智障者家長總會等團體所組成的泛紫聯盟，即是呼籲重視貧富差距的擴大，而訴求從稅制改革著手，增加高所得者的稅賦，以實現社會公平的原則。

也並不只是社運團體發現或是感覺到社會或稅賦不公平的現象，民調的結果也顯示民眾對於這個議題的憂心程度。例如，根據聯合報的一項民調（民國 91 年 12 月 31 日），在 2002 年時，在被訪問的 951 位（以台灣地區為抽樣範圍）民眾中，有 82%認為「貧富差距嚴重」，有 58%認為「課稅制度不公」。

台灣的所得分配狀況到底有多麼不公平呢？表二可以提供一些線索。從民國 79 年代的初期開始到現在，最富有的 20%家戶所擁有的財富比例（表中右數第二欄）持續增加，相對的，最貧窮的 20%家戶所擁有的財富比例（表中左數第三欄）則是在下降中。這種兩極式的發展導致了貧富差距的擴大（表中右數第一欄）。這也是輿論或是學者在討論台灣貧富差距擴大現象時，最常引用的數據。表中的其他數據也顯示出台灣所得分配惡化的狀況。因為，從所列的 11 年的數據走勢來看，位於兩個極端中間的中下或中等所得組的財富擁有比例也是下降中。換句話說，除了最富有的 20%家戶之外，在過去十年的期間，台灣 80%的家戶並沒有從經濟發展中獲得太多的好處；財富的累積幾乎都是集中在最富有的家戶內。台灣在從國家領導發展的階段走向自由化、英美式的資本主義發展模式時，顯然已經出現了富者愈富、貧者愈貧的現象。根據一項在民國 91 年所做的全國性抽樣調查，如果扣除回答「無意見」、「不瞭解題意」、或是「不知道」的樣本之後，在 1,580 位受訪者中，有 66.3%認為政府並沒有努力的減少貧富差距（章英華、傅仰止 2003：245）。國家不能對這種違反社會公義現象繼續視而不見，也不應讓人民對政府施政的不信任延續下去。稅制的改革是一個基本的工程，但是如何使大多數的家戶維持現有的生活水準、避免中下階層的家戶成為被社會排除的對象，卻需要對於福利和就業制度提出根本性的檢討。

表二、家庭所得按戶數五等分位之分配（民國 81-91 年）

年度	合計	1 最低	2	3	4	5 最高	第 5 分組相對 於第 1 分組的

		所得組				所得組		所得倍數
1992	100	7.37	13.24	17.52	23.21	38.66	5.24	
1993	100	7.13	13.12	17.65	23.44	38.66	5.42	
1994	100	7.28	12.97	17.41	23.18	39.16	5.38	
1995	100	7.30	12.96	17.37	23.38	38.99	5.34	
1996	100	7.23	13.00	17.50	23.38	38.89	5.38	
1997	100	7.24	12.91	17.46	23.25	39.14	5.41	
1998	100	7.12	12.84	17.53	23.24	39.26	5.51	
1999	100	7.13	12.91	17.51	23.21	39.24	5.50	
2000	100	7.07	12.82	17.47	23.41	39.23	5.55	
2001	100	6.43	12.08	17.04	23.33	41.11	6.39	
2002	100	6.67	12.30	16.99	22.95	41.09	6.16	

資料來源：各相關年之 Taiwan Statistical Data Book，行政院經濟建設委員會出版。

## （五）勞工政策的檢討

關於台灣國家與社會應該用何種態度面對勞工政策，即使政黨更替執政、立法保障增加、或是產業僱用結構轉變，國家用生產要素、社會用權益保障看待勞動力的方式並沒有顯著的改變。長久以來致力於為勞動者發聲、協助勞動者爭取團結權、協商權、與罷工權的工運團體——台灣勞工陣線——於民國 89 年時出版了一本《2000 勞動政策白皮書》。其中對於勞資爭議、就業安全體系、大量解僱、性別和族群差異性對待、外勞引進、以及工會體制都有許多的批評，這些均顯示，一方面勞動者權益的保障確實仍有不足，而政府的不作為（如：忽略建立完整就業安全）或是管制（外勞政策）是最被批評的重點；另一方面，這些檢討也顯示，法律的通過並不必然產生保障的效果，仍然需要持續的監督，而政府握有較大的公權力和資源去確保國家法令的被遵守。例如，勞基法、大量解僱保護法、及兩性工作平等法的執行成果如何，需要定期的公布和檢討。目前只有勞基法部分是自國民黨時代就有執行成果報告。

同樣根據前面所引的在民國 91 年所做的一項全國性抽樣調查，在明確回答同意或不同意的 1,653 位受訪者中，有超過 80%認為政府「對提供失業者維持最低生活所需的努力太少」（章英華、傅仰止 2003：244）。此一調查結果對於執政者而言應該是一個嚴重的警訊，同時也是民進黨政府推動所謂「公義社會」的挫敗吧。國家對於人力低度利用的思考模式幾乎都是從經濟發展的角度出發，重視的是人力要素與國民生產毛額之間的關係。然而，從社會安全與工作權的角度來看，所期盼的就業政策應該是促使有工作意願能夠發揮所長、獲得穩定的僱用機會，失業者或其家庭能夠維持基本的生活水準，且在身心上獲得支持，而對於低度運用的人力能夠提供訓練機會，並考慮改變薪資結構和對於全職工作者的認定標準，使約聘或是臨時工作者能夠獲得合理的待遇和福利。

我們需要更關心的該是：是否有長期失業者，以及這些長期失業者的特徵為何。從根據下列表三，整體的失業率是在攀升中，但是年輕、初次就業者的失業率一直是各年齡層中最高的，只是與其他年齡層的差距也愈來愈大。老年人口的失業率較低主要是因為多數以退出勞動市場的緣故。前面引述關於歐盟社會模型的重點工作一即是青少年失業，出發點是要避免有些青少年會因為斷斷續續的就業經驗，造成喪志的心理，影響到日後個人、家庭、及事業的發展。

發展大資本、高度知識密集的產業或許是增進國際競爭力、累積外匯的重要手段，但不表示這就將是台灣所有的產業或是企業組織發展的唯一模式或是方向。單一的產業結構或國內生產毛額集中於少數產業的發展模式，向來不是西方工業國家經濟得以強盛、所得可以不斷提高的發展原則。多元化的發展才是有前瞻性的國家永續發展目標。在被台灣蓬勃的 3C（電腦產品、電子通訊產品、和消費性電子產品）產品目眩神迷之際，政府、業界、或是媒體都將注意力放在如何擴大生產規模、幫助企業合併之際，似乎忘記了中小企業仍然是台灣經濟發展與人力僱用的主力之一。根據主計處所發佈的「重要經社

指標」<sup>5</sup>，雖然每家企業平均僱用人數不到十人，民國 92 年時台灣中小企業的就業人數為全體就業人數的 77.6%，約 742 萬人。而從反制資本主義集中化和大型化的趨勢、稀釋階級關係深化程度的社會公平觀點、及吸納摩擦性失業人口的實務性功能來看，中小企業的存在相當重要。不論是從經濟結構多樣化、就業或生產的角度來看，這個部門都不應該被放棄。中小企業員工的權益也應該被保障。

在前一節，本文提到貧富差距的問題。有學者對於維持人民基本生活所需提出了負所得的概念（如：孫克難、朱雲鵬）。亦即，就業者的工作所得或是其他所得合計不及某個水準時，國家即應補貼差額。從長期的角度來看，使家戶或個人能夠保有穩定的收入來源、以減少類似差額補貼的需要，應該是根本的作法。如何提高就業率，與失業問題的解決、社會排除的避免同樣重要。

關於如何提高就業，歐盟的實踐方式也是值得參考的。本文第二節提及對於如何看待就業，歐盟已列出原則性的概念或是原則。但歐盟不不僅限於提出抽象性的思考，並且訂有各國需具體達成的目標。例如，歐盟要求各會員國在 2010 年前，勞動力的參與率必須達到 70%，而女性勞動參與率則需達到 60%。由於穩定的就業是維持國家經濟力和社會力的必要條件，歐盟會將此列為社會模型的重要目標之一並不難理解。台灣政府雖然曾經提出一些就業政策，但主要都是訴諸於勞動者要加強第二專長訓練、失業者要儘快找到工作。為了因應外在競爭環境的變遷，許多企業採用人力裁減或是壓低薪資等方式，以降低成本。另外一個人力資源變通的策略就是加強人力使用的彈性，例如縮短工時，或是改用派遣人力，減少固定契約雇工的比例。面對結構性的改變，政府對於就業政策也需要有制度性的調整，例如對於全職工作的時數定義應該下調、以使更多的勞動者可以受到相關法令的保護及企業組織所提供的福利；利用「人力派遣法」保障派遣人力的基本勞動權；如果勞力需求面的彈性被給予極大的空間，相對

---

<sup>5</sup> <http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs4/econdexa.xls>，取用日期：2004年9月14日。

的也應要求雇主給予勞力供給者某種程度的彈性，以增加勞動者兼顧家庭需求、及增加收入的可能性。

表三、失業率在不同年齡層中的差異

單位：(%)

年別	全體	15-24 歲	25-44 歲	45-64 歲	65 歲以上
81	1.51	4.78	1.09	0.44	0.08
82	1.45	4.65	1.06	0.42	0.10
83	1.56	4.75	1.22	0.47	0.13
84	1.79	5.28	1.45	0.61	0.12
85	2.60	6.93	2.23	1.17	0.15
86	2.72	6.92	2.33	1.48	0.28
87	2.69	7.32	2.26	1.44	0.19
88	2.92	7.34	2.54	1.65	0.29
89	2.99	7.36	2.64	1.75	0.24
90	4.57	10.44	4.17	2.92	0.06
91	5.17	11.91	4.73	3.38	0.13
92	4.99	11.44	4.47	3.76	0.14

資料來源：<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs4/econdexa.xls>，取用日期：2004年9月14日。

台灣目前的勞動人力發展所面臨的另一個問題即是外籍勞動者的供給、排擠、與由客工變成移民或長期居留的問題。如同社會學者曾熾芬的研究所顯示的(2004)，外籍勞工或客工引進的政策從來都不是單純的經濟問題，而是一個呈現及再現國族政治的政策，同時也是一個社會政策。台灣雖然自詡為一個移民社會，但在對待外籍勞工時，卻是類似許多歐洲國家採取較嚴格的限制。台灣「…限制低階外勞的居留期限，有相當的考量出於政策制訂者擔心他們會『變相移民』」(同上引：34)。這項政策整體而言，不只是有階級性的差異(例如，歡迎白領人員常駐台灣，但對於藍領勞工卻採取嚴格的工作期間限制)，同時也明顯的反映出國籍的差異性對待(與前述的客工的階級性質重疊)，甚至性別的歧視(例如，禁止女性客工懷孕或是懷孕就要被遣送回國等論調與規定)。從人權的觀點而言，具有或是隱含階級、性別、或國籍歧視的政策都是應該被修正的；更何況這些外籍勞動者所從事的是較具危險性或是極度需要體力的工作，所得到的也

只是最低薪資。台灣的移工政策具有強烈的防範心理和「用了就丟」的心態，這一方面對於本國人民視野的開拓具有不良的後果，另一方面也喪失了讓來自不同國家移民發揮潛能、認同台灣機會。

經濟的問題不能只純粹的從經濟的角度思考，而將後果留給社福制度承擔。膨脹的社福支出最後還是可能要用加稅或是其他經濟性的手段解決，從整體社會資源的利用而言，並不是最有效率的作法。此外，在全球化的聲浪下，經濟自由化的說法往往排擠了社會公義的原則。除了本身應該盡量做到決策的公開化與透行化、讓相關團體有機會表達意見之外，新政府於在野時期所推動的產業民主也應該儘量落實。在工運團體的推動下，立法院於民國 92 年通過一項提案，要求官股佔 20%或以上比例的國、公營事業，至少需有一名事業工會的代表是董事。雖然出現勞工董事只是實現產業民主的方式之一，但其意義仍是重大，包括可以在董監事會議中表達勞工觀點或立場，以及將決策的過程轉達給其他勞工。政府應該利用其影響力，讓大企業瞭解讓勞工參與董事會將有益於勞資間爭議的處理，以及勞工對於公司向心力的提升。

## （六）性別正義的維護

依循聯合國北京宣言的主張，歐盟也將性別主流化列為各會員國應該實踐的共同目標之一。例如，關於就業的促進，除了原先所列的三大指標—增加就業機會（employability）、推動企業家精神（entrepreneurship）、及發揮彈性（adaptability）之外，歐盟還加入了機會平等（equal opportunities），主要是宣示對於性別平等的重視（Rubery et al. 2001: 40）。聯合國在 1995 年設計出性別權力測度（Gender Empowerment Measure, GEM），主要強調婦女在各國的政經地位。GEM 值介於 0 與 1 之間，值愈高愈好。根據行政院主計處的一份「我國性別統計及婦女生活地位之國際比較研究」中（饒志堅等 2003），台灣的性別權力測度在全世界的排名是第 20 名，高於

東亞的日本及韓國，但低於北歐、西歐諸國和美國及加拿大。再看個別項目，台灣女性從事專技（42%）和管理及經理（14%）層級工作的比例，在世界排名均在 50 名以下。以平均國民所得的性別差異而言，台灣女性只有男性的 55%，低於丹麥的 70%及中國大陸的 66%。整體來說，台灣女性的權力測度指標優於近鄰的韓、日等國：日本的人類發展指數排名居世界第四位，但因國會議員女性比率及管理與經理人員女性比率偏低，因此性別權力測度的排名低於台灣。

前述造成所得不公平的因素，家戶或個人因為缺乏穩定的就業機會，是形成所謂「低收入戶」的主要原因。性別也是一個重要的因素。在一般大眾的印象中，台灣社會似乎已經達到了性別平權的地步。然而，有許多的女性成為企業家、專業人士、學者、或是政治人物，並不代表全體女性的地位都已經同幅度的提升，甚至不代表這些表面上「出頭」的女性，在工作場所或日常的社會關係中獲得平等的對待。在聯合國確立性別主流化的目標之外，推動最積極的反而是前述性別權力測度指標已經很高的國家，例如北歐。可見性別平權目標的達成是多麼的困難。內政部社會司新近完成了一份「家庭政策」草案，將單親及單身家庭等，都將列入家庭的定義，使其能夠納入社會福利照護的一環，頗值得稱道。這種順應社會及人口特徵變化、而主動改變政策的思維，確實值得其他政府機構仿效。

為了使婦女勞動參與率能夠在 2010 年之前達到 60%的目標，歐盟也訂出了一些努力的方向，各國之間於是相互學習彼此的福利、家庭、及就業政策，實質上避免以女性為戶長的單親家庭陷入貧窮、維持家庭雙薪狀態的存在（亦即增加和穩定女性就業機會）、或是改善育幼的措施，以及改變社會規範（男宜主外，女宜主內）。福利措施的積極意義是在於維持每個家庭的基本生活水準，消極的意義則是避免家庭因為失業而影響正常的運作、尤其是子女的教育和身心發展。台灣偏低的女性勞動參與率也間接顯示出女性就業不安定、收入不穩定的深層現象。例如女性會因為懷孕或生育或是照顧幼兒而身體不適或在就業市場上受到歧視，國家即應給予特殊的保障和保護，以維護

其經濟安全。此外，因為不同屬性或遭遇，女性的需求也具有異質性。這也就是「兩性工作平等法」的精神。針對這個法的執行成果和缺失的改進，政府必須儘快提出報告，做為未來施政的參考。

根據主計處的統計<sup>6</sup>，到民國 90 年底台灣低收入戶（家戶成員平均收入不及全國平均每人消費支出的 60%）的人數約為 6 萬 7 千戶，其中近 29% 屬於單親家庭<sup>7</sup>。這些家庭的年幼子女身心狀況如何，並沒有數字可尋。了解低收入、收入不穩定、或是婚變家庭的經濟狀況、並給予適時的協助，當然也就可以及早避免讓兒童陷入受教或是情緒上的困擾，或甚至面臨輟學。以女性為戶長的單親家庭，由於女性的就業機會和待遇往往不如男性，因此當婚姻狀態改變時，更容易陷入經濟的困境（王永慈 2003：13）。

至於在身體安全方面，同樣是因為認知和經驗不足的關係，年輕的女性較容易成為家庭內、外暴力或性侵害的對象。根據警政署的統計<sup>8</sup>，民國 92 年受到性侵害的女性中，超過 84% 在 17 歲以下；屬於青春期的 12 到 17 歲的少女中，是最主要的受害者（47.5%）。老年女性的困境則是存在於健康的惡化和醫療資源獲取的問題。對於經濟安全較差的老人而言，身體安全將更是一個大的麻煩。由此也這些對於女性安全的身和社經地位之間是交錯、甚至有相互強化的效果。

台灣到民國 92 年為止關於性別事務的推動，在中央政府甚至連一個三級單位層級的組織都沒有。相關事務既是零星的分散在不同的單位，同時也缺乏政策規劃和統合的機制。造成資源使用的分散或甚至重複，同時也難以有效的解決問題。也是看到國家對於這些議題缺乏瞭解和統合性的協調機制，台灣的一些婦女團體從去年開始，持續推動在中央成立一個跨部會的整合和協調性別平等專責機構。這不只

<sup>6</sup> <http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs3/analyse/new92242.htm>，取用日期：2004年10月1日。

<sup>7</sup> 內政部兒童局曾依家庭型態區分兒童數目，似乎是要反映兒童問題之所在。但是，如果能夠採用職業或所得做為區分，或許更能反映兒童的處境和需要。太注重家庭型態分類的另一個可能後果即是造成強化單親家庭「不正常」或是可能有問題的印象。然而許多子女的教養不當或性侵犯是出自於雙親家庭，而後者也可能面臨更嚴重的經濟不安全困境。

<sup>8</sup> [http://www.npa.gov.tw/count/xls/right4\\_9.xls](http://www.npa.gov.tw/count/xls/right4_9.xls)，取用日期：2004年10月1日。

是迎合國際上性別主流化的趨勢，更有在地的需要。一個部會的成立或許不能立刻解決女性眼前的問題或避免未來持續發生的可能性，但是對於國外趨勢的疏離以及對於本土議題發生的遲鈍反應，確實需要出現一個專責部會才能主動挖掘問題、進行調查、並提出對策。

## （七）尊重包容族群 / 國籍差異

雖然不同的政黨在執政時，都會宣稱注重原住民族的權益和差異。但是原住民家庭經濟狀況的不穩定性現象，以及平均教育水準偏低的模式依然存在。根據婦女新知基金會所做的一項委託研究（2001），原住民家庭的所得和教育程度均遠低於一般漢人家庭。所造成的後果之一是，即使政府提供了醫療、生活補助、或是職訓機會的資訊，但原住民並不知道，也不清楚要如何使用。而由於年輕男性人口的大量前往平地，許多養育小孩和照護老人的工作都由原住民婦女承擔，更增添她們出外工作、以期改善家庭生活的困難度。

也是因為居住地區偏遠或是有家累，而無法使用。原住民兒童的輟學率和支付孩童托育及學業費用出現困難的比例，也都遠高於一般漢人家庭（鄭麗珍 2000）。根據教育部的統計<sup>9</sup>，在 90 學年度，具有原住民身份的學生輟學率將近一成；這段期間全國的中小學生輟學率約為 0.3%。這項問題存在已久，但不同政黨的執政者卻始終缺乏有效解決的辦法。教育程度的提高是改善家庭經濟環境、累積社會和文化資本的重要因素；原住民兒童的輟學率如果不能大幅降低，未來在就業市場上也較可能不利，原住民家庭困境的惡性循環也將會持續下去。從免於匱乏的觀點來看，原住民兒童的經濟安全問題應列為政府施政的重點。

在漢人父系體制的規範制約下，雖然對於原住民提供有特定的福

---

<sup>9</sup><http://maseduc.moe.gov.tw/dropout/board1/upload/04九十學年度國民中小學輟學學生統計表.xls>，取用日期：2004年10月1日。

利和協助，但如果原住民女性因為家庭變故，如離婚，而要將子女改為原住民身份讓子女多一些福利保障時，法律規定小孩必須改為母性。如果丈夫或其家人不同意時，就根本無法取得原住民身份（同上引：57）。對於原住民男性而言，不論配偶是否為原住民，都不會有這樣的困擾。原住民婦女可以說同時遭受到族群和性別的雙重壓迫。

另一群在台灣社會中更需要受到公平對待、必須排除歧視性眼光的則是因為婚姻而移民來台的女性。在全球化的現象中，國際間的人口移動是一個受到持續關切的課題。由於多數的移動是由窮國流向富國、在階級分佈上也是以低下及勞工階級的流出為主，似乎隱含著國際間財富重分配的可能性。但事實並非如此，國際仲介和人口販子卻是從中獲利最大的集團。台灣做為區域內經濟相對富裕的國家，也逐漸成為國際移民接收國。由於本文的處理對象是以在地的人民為主，因此以下的討論集中在新移民（包括中國大陸籍）女性，而不觸及外籍的女性工作者。

根據內政部的統計，到民國 92 年 5 月為止，女性的外籍和中國大陸配偶人數為 25 萬餘人。語言的學習、生活習慣的調適、食物的適應，宗教信仰的認識、了解與互相尊重，教育的差異等，還有婆媳關係的適應，原本就很辛苦，而由於她們的丈夫通常都是社經地位較低的一群，使得這些新移民女性在台生活更加辛苦（韋薇 2002：195）。雖然目前外籍配偶來台四年後即可取得國民身份證，但在這四年當中，必須有雇主願意代為申請工作使可能有工作（葉肅科 2004），再加上語言能力，外籍女性配偶幾乎無法賺取任何收入，經濟來源幾乎完全要依靠先生或夫家家人的手中。改善這些女性的處境和修改嚴苛的法規，將可增加她們對於土地和文化的認同，同時也可以促進代間的互動和關係。政府應該對這個問題多加檢討及修正。

雖然所受到的家暴或性侵害機率或程度未必高於漢族的家庭，但是由於缺乏社會支持和親友網絡的協助，新移民女性配偶即使有家暴事件發生，有時也會有不知如何投訴、或向誰投訴的困境（夏曉鵬

2002:177)。包括夏曉鵬和邱琬雯(2002)等幾位教授和當地人士在內，都曾基於賦權(empower)的觀點，而與地方政府合作開識字班，提升新移民女性的人力資本。但是，社會上對於外籍女性的缺乏尊重、再加上傳統父權觀念的作祟(傳宗接代的考量)，仍需要我們對於這些女性的身體和經濟安全給予更多的關切。

本文在討論勞工政策部分提到台灣客工政策的缺乏人權關懷，同樣的狀況也出現在對待深色皮膚外籍人士，包括外籍女性工作者以及外籍配偶在內。不只是政府部門對於外勞僱用關係的限制或是對於外籍女性配偶的公民權限制，甚至上某些民眾對於東南亞或是南亞民族的文化、宗教信仰、乃至於休閒時的聚集，都缺乏尊重，甚至加以污名化(王俐容 2003)。但是，對於經濟富裕國家的社會習俗或是文化卻熱情擁抱。文化多元性的追求應是包括對於任何不同來源文化的尊重與包容。缺乏這種胸襟的社會所顯現的，不只是某些個人的修養或視野不足，而也是反映這個國家本身的治國理念與政治人物的胸襟。反思美國的移民政策，原則上，對於不同人種的進入是採取相對寬容的政策，增進美國內部文化的多元性發展和人才的運用，這應該也是造就其國家富強的重要因素之一。

## 五、公義、永續和信任的三角關係

綜合本文前面的分析，可以歸納出幾個原則。首先，我們認為所得分配不均或是就業、失業的問題，並不是純然的從經濟面觀察，也不能僅從方便官方治理的角度處理。人口老化現象是多數國家都面臨的社會發展趨勢，用財政的觀點看待這個現象將只是凸顯國家僅關心預算，而忽略了高齡者對於國家社會的貢獻以及他/她們的特殊需要。將少子化現象化約為勞動力數量的缺乏，而忽略人力素質的改善以及出生率下降對於公共設施需求量的減少，也將會塑造出錯誤的輿

論和失當的政策。國家應該從多元、整體性、及生命歷程的觀點看待社會現象。否則現象既無法有效改善，還可能衍生更多的問題。

其次，由前述的分析也可看出，多數我們所不樂見的現象的產生，並非是短期間發生的。因此，政治人物也不應該期望任何政策能夠產生立即性的效果，同時也應該維護政策的延續性。同時也不應該為了打響個人的知名度，表面上是「新人新政」，但卻是舊酒裝新瓶；不認真檢討過去的政策是否值得繼續推動，而只是推出新的口號，徒然消耗公務人員的精力，辜負人民的期待。政府必須先獲得人民的信任，政策的推出和執行才可能受到支持。政府在新一波的組織改造過程中，應該特別加強對於政策管考的機制。

第三，任何社會價值或重要概念的推廣，政治人物和政府的形象都扮演極重要的角色。這並非單純的只是指表面上的作為而已，而更是國家的政策及政策制訂背後是否具有人權、永續、和包容的理念。因此，如果政府本身的政策精神就是缺乏包容性、未能尊重族群、性別或是貧富差異，就很難讓台灣變成公義的社會；如果政府制訂政策的出發點仍然是經濟掛帥、生產為先，也很難讓人民相信永續發展的施政目標是認真的；如果政府本身言行不一、施政經常跳票，恐怕也很難讓社會上建立起信任。針對我們前述所列的幾項現況分析，政府均應列出明確的具體的方案，認真的執行。

此外，當政府用輕視的眼光對待外籍配偶、認為她們素質不佳、應該節育時，用「破碎」、「解組」等字眼形容非雙親家庭，或是忽視族群的文化慣習差異時，也都很難讓社會上發展出包容和尊重觀念。當一個社會中不同群體的人，或甚至「為民服務」的政府官員，用優越的眼光看待其他群體時，這絕非只是反映在對待外來勞動者、移工、或移民，也必然會擴增至對待其他族群、失業者、中下階層、低教育程度者、或勞工階級等。歸咎的方式不是出於種族性的偏見，就是階級的優越感。這些其實也都反映出新自由主義思想在台灣已逐漸產生影響力，甚至漸形成一種意識型態。這種缺乏對於差異包容、對

於弱勢關懷的價值觀絕對是我們希望要去除的。

最後，本文也強調公共參與的概念。基本上，在政策決定之前如果能夠儘可能聽取不同的意見，將能夠有效減少社會成本和國家資源的浪費。相反的，如果是等到政策確定後，才發現窒礙難行、引起反彈、再加以補救，屆時將付出更為可觀的成本，以及喪失民眾的信任。因此，本文強調決策過程符合公開化與透明化原則的重要性。其形式可以是目前學者們在推動的具有審議式民主精神的公民會議、在各地舉行公聽會、開放意見信箱、或採取公投等。政府尤應極力破除由國家指揮民間、中央領導地方、用台北的眼光思考其他地區的需求、以及重城市而輕鄉村的施政態度和作法。

## 參考文獻

- 2002, 《大溪會議報告》, 網路版。
- 中國人權協會, 2001, 《2001年台灣勞動人權指標調查報告》。台北：中國人權協會。
- 王永慈, 2001, 〈社會排除：貧窮概念的再詮釋〉, 《社區發展季刊》, 第95期, 頁72-84。
- \_\_\_\_\_, 2003, 〈婦女貧窮與福利〉, 論文收錄於《台灣婦女權益報告書》, 頁12-37。台北：財團法人婦女權益促進發展基金會。
- 王宏仁, 2001, 〈社會階層化下的婚姻移民與國內勞動市場：以越南新娘為例〉, 《台灣社會研究季刊》, 第41期, 頁99-127。
- 王玥好、范國勇、張錦麗、姚淑文, 2003, 〈婦女與人身安全〉, 論文收錄於《台灣婦女權益報告書》, 頁178-211。台北：財團法人婦女權益促進發展基金會。
- 王俐容, 2003, 〈全球化時代的多元文化主義：從台灣外籍勞工的文化政策談起〉, 《當代》, 第189期, 頁120-129。
- 古允文、詹宜璋, 1998, 〈台灣地區老人經濟安全與年金政策：社會排除觀點初探〉, 《人文及社會科學集刊》, 第10卷, 第2期, 頁191-225。
- 自立晚報, 1990, 〈搶救二十萬個受虐兒系列報導〉, 6月5日。
- 行政院, 2003, 《行政院九十三年度施政方針》, 民國92年3月26日, 行政院第2831次會議通過。台北：行政院。
- \_\_\_\_\_, 2004, 《行政院九十四年度施政方針》, 民國93年4月7日, 行政院第2885次會議通過。台北：行政院。
- 行政院經濟建設委員會, 1991, 《國家建設六年計畫》, 民國80年1月1日通過。台北：行政院經濟建設委員會。
- \_\_\_\_\_, 1997, 《跨世紀國家建設計畫》, 民國86年1月23日, 行政院第2512次會議通過。台北：行政院經濟建設委員會。

- \_\_\_\_\_，2000，《新世紀國家建設計畫》，民國 89 年 12 月 20 日，行政院第 2714 次會議通過。台北：行政院經濟建設委員會。
- \_\_\_\_\_，2001，《綠色矽島建設藍圖暨相關政策方案》，民國 90 年 5 月 7 日，行政院第 93 次政務會談通過，編號 (90) 022·104。台北：行政院經濟建設委員會。
- \_\_\_\_\_，2002，《挑戰 2008—國家發展重點計畫 (2002-2007)》，民國 91 年 5 月 31 日，行政院院臺經字第 0910027097 號函核定，民國 92 年 1 月 6 日修訂。台北：行政院經濟建設委員會。
- \_\_\_\_\_，2002，《擴大公共建設方案》，民國 91 年 12 月 18 日，行政院第 2817 次會議通過。台北：行政院經濟建設委員會。
- \_\_\_\_\_，2003，《新十大建設》，民國 92 年 11 月 26 日，行政院第 2867 次會議通過。台北：行政院經濟建設委員會。
- 邱琬雯，2002，〈賦權與東南亞新娘：「嘉義媳婦識字 / 生活專班」〉，論文發表於「台灣婦女人權發展與弱勢婦女關懷國際會議」。南投：台灣婦女團體全國聯合會、國立暨南國際大學主辦，民國 91 年 3 月 7-9 日。
- 時報文教基金會 (編)，2003，《再造公與義的社會與理性空間》。台北：時報出版。
- \_\_\_\_\_ (編)，2004，《面對公與義：建構宏觀、包容與分享的社會》。台北：時報出版。
- 韋薇，2002，〈台灣外籍新娘的困境〉，論文發表於「台灣婦女人權發展與弱勢婦女關懷國際會議」。南投：台灣婦女團體全國聯合會、國立暨南國際大學主辦，民國 91 年 3 月 7-9 日。
- 夏曉鵬，2002，〈資本主義國際化下婦女人權的新戰場—以「外籍新娘」為例〉，論文發表於「台灣婦女人權發展與弱勢婦女關懷國際會議」。南投：台灣婦女團體全國聯合會、國立暨南國際大學主辦，民國 91 年 3 月 7-9 日。
- 財團法人婦女權益促進發展基金會，2003，《台灣婦女權益報告書》。台北：財團法人婦女權益促進發展基金會。

- 婦女新知基金會，2001，《原住民婦女福利需求暨政策研究》，行政院原住民委員會委託研究報告。
- 張世雄，2001，〈社會救助、新貧窮問題與多層次—多面向分析〉，《社區發展季刊》，第 95 期，頁 55-71。
- \_\_\_\_\_，2004，〈重建信任—安全—公義緊密關係〉，論文收錄於《面對公與義：建構宏觀、包容與分享的社會》，時報文教基金會（編），頁 280-284。台北：時報出版。
- 張珣，2003，〈婦女與健康〉，論文收錄於《台灣婦女權益報告書》，頁 116-177。台北：財團法人婦女權益促進發展基金會。
- 張苙雲、譚康榮，2004，〈理解制度的信任排序：趨勢分析與制度差異〉，論文發表於 2004 年「社會意向與社會指標」研討會。香港中文大學香港亞太研究所、中央研究院社會學研究所、香港大學亞洲研究中心、香港理工大學社會政策研究中心主辦。
- 張晉芬，2003，〈台灣女性與兒童的安全—國際比較與本土性議題〉，論文收錄於《人類安全》，頁 179-206。台北：財團法人國家展望文教基金會、台灣心會。
- 郭玲惠，2003，〈婦女就業與經濟〉，論文收錄於《台灣婦女權益報告書》，頁 38-77。台北：財團法人婦女權益促進發展基金會。
- 章英華、傅仰止，2003，《台灣地區社會變遷基本調查第四期第三次調查計畫執行報告》，行政院國家科學委員會委託計畫報告，計畫編號：NSC-91-2420-H-001-004。台北：中央研究院社會學研究所。
- 曾熾芬，2004，〈引進外籍勞工的國族政治〉，《臺灣社會學刊》，第 32 期，頁 1-58。
- 楊秋蘋，2003，〈失業與自殺 重建區難關還沒過〉，九二一四週年專題系列一 悲情猶未遠離，《中國時報》，9 月 17 日。
- 葉肅科，2004，〈外籍配偶家庭：社會資本與社會凝聚力初探〉，《社區發展季刊》，第 105 期，頁 133-149。

- 劉毓秀，1995，《台灣婦女處境白皮書：1995年》。台北：時報出版。
- 鄭麗珍，2000，〈原住民族兒童福利需求探討〉，《東吳社會工作學報》，第6期，頁189-225。
- 瞿海源，2002，〈政黨認同與對政治機構的信賴〉，論文發表於2002年「社會意向與社會指標調查」研討會。台北：中央研究院社會學研究所主辦，民國91年6月14-15日。
- 聯合報，2002，〈《本報民調》2002年再見生活好一點 治安還是差〉，12月31日，5版。
- 聯合報，2004，〈為永續台灣奠基〉(總統就職演說全文)，5月21日，A13版。
- 饒志堅、賴秀玲、蔡惠華、王玉珍，2003，《我國性別統計及婦女生活地位之國際比較研究》，  
<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs2/woman.pdf>。台北：行政院主計處。
- 顧燕翎，1997，〈台灣婦運組織中性慾政治之轉變：受害客體抑或情慾主體〉，《思與言》，第35卷，第1期，頁87-118。
- Commission on Human Security. 2003. *Human Security Now: Protecting and Empowering People*. New York: Commission on Human Security, United Nations.
- General Assembly. 2000. "Resolution Adopted by the General Assembly."  
<http://www.un.org/millennium/declaration/areas552e.pdf>. Dated visited: October 4, 2004.
- Hantrais, Linda. 1995. *Social Policy in the European Union*. London: Macmillan Press.
- Muffels, Ruud J. A. and Panos Tsakloglou. 2002. "Introduction: Empirical Approaches to Analyzing Social Exclusion in European Welfare States." Pp. 1-18 in *Social Exclusion in European Welfare States*, edited by Ruud J. A. Muffels,

Panos Tsakloglou and David G. Mayes. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Roche, Maurice. 1997. "Citizenship and Exclusion: Reconstructing the European Union." Pp. 3-22 in *European Citizenship and Social Exclusion*, edited by Maurice Roche and Rik van Berkel. Aldershot, England: Ashgate.

Rubery, Jill, Mark Smith, Dominique Anxo and Lennart Flood. 2001. "The Future European Labor Supply: The Critical Role of the Family." *Feminist Economics* 7(3): 33-69.

Smith, David M. and Enid Wistrich. 1997. "Citizenship and Social Exclusion in the European Union." Pp. 227-246 in *Social Exclusion in European Welfare States*, edited by Ruud J. A. Muffels, Panos Tsakloglou and David G. Mayes. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

United Nations Development Programme (UNDP). 2002. *Human Development Report: Deepening Democracy in a Fragmented World*. New York: Oxford University Press.

World Bank. 2001. *Engendering development: Through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice*. New York: Oxford University Press.