

政治民主化 對社會福利建構方向之影響

——戰後到2016年臺灣與新加坡老年福利 政策與法規實踐發展探討

陳昱名*、連家萱**、李永隆***

目 次

壹、前言

貳、文獻探討：民主化發展與社會福利

- 一、民主化發展下轉型的「多元菁英政治」(polyarchy)與福利政治
- 二、福利論述建構類型的分析方法

參、戰後臺灣民主化進程與社會保險體制建立

- 一、國民政府遷台後的福利醞釀期(1964年之前)
- 二、內外困頓下的社會立法漸進期(1965~1986年)
- 三、解嚴後的社會福利擴張期(1987~1999年)
- 四、邁向審議式民主的福利政治開端期：老年福利的持續擴張與討論(2000年以後)

肆、新加坡的「不情願的福利國家」發展：從軟性威權到反對黨崛起

- 一、對抗共產主義及左派工會的退休公積金建置(戰後至1965年)
- 二、軟性威權體制下發展主義的中央公積金體制(1965~2006年)
- 三、反對黨崛起後的福利政治學：「不情願的福利國家」(2006年之後)

伍、結論與討論：民主普世價值與東亞福利模式的區別因素

* 國立中山大學中國與亞太區域研究所博士，國立澎湖科技大學通識教育中心助理教授。

** 東海大學社會學系博士候選人，耕莘健康管理專科學校護理科講師。

*** 河內國家大學所屬人文及社會科學大學政治學博士，靜宜大學國際學院寰宇管理碩士學位學程助理教授。

摘 要

本文從臺灣與新加坡在戰後的福利政治發展分析，檢視不同階段的政治民主化發展對老年福利政策與法規實踐的影響，探討社會福利起源理論對東亞民主政體福利發展之適用性。本研究發現如下：(1)解嚴後回歸民主政制與政權競爭的台灣，落實憲法以全民普及保護為目標的社會保險體制，近年來的福利政治過程也開始出現應進行反思性民主對話的反省，不再只是選民自利取向；(2)軟性威權統治下有限民主的新加坡，承繼英國殖民遺緒以中央公積金制度為主，建立以個人與家庭責任為主的殘補式體制，政府福利角色撤退，但近 2 屆國會大選，在野黨席次顯著增加，政黨競爭趨熱，老年福利政見的輿論攻防成為選戰熱門議題，加大了社會福利政策的論述空間與實際立法實踐的實施意願。綜合以上，本研究認為民主化發展對臺灣與新加坡的老年社會福利政策成長與正當性論述鞏固都有相當正面的促進效果。

關鍵字：民主化、福利政治、老年福利立法、福利論述建構

壹、前言

從社會福利發展歷史來看，社會福利推動的原動力，往往反映當代社會結構發展的問題、權力秩序分配與文化價值觀，林萬億¹指出福利國家的起源，與統治者為解決工業化之新社會需求、並平衡新興勞工與中產階級政治經濟分配權力息息相關，是故民主議會體制、普及投票權、及合法政黨競爭的民主化發展確立，在歷史上也伴隨著福利國家的擴張現象。從民主政體的價值和運作來看，民主政府的施政權力與執政合法性，須來自於人民的支持及選票賦予，社會福利政策的開辦與論述型塑往往是爭取民意的重要手段，社會政策下修或政策論政形塑不平衡，則可能帶來選舉負面效應；其次，公民社會與社會利益團體的力量與聯盟，亦強烈影響著社會輿論對政府政策正當性的支持與否，從而社會福利政策及其論述正當性往往能夠在民主政體中獲得鞏固與擁護²。一般而言，從威權體制轉型到自由民主體制的過程中，政府必須維持其執政的合法性、合理性以及社會穩定，社會政策及其論述就往往成為選舉與爭取輿論支持的重要政策工具之一，透過社會政策的制訂與實施，有效地維持其執政的有效性以及社會生產力發展，加以創造在此一轉型過程中依然有利於資本主義民主國家運作的制度環境³。

¹ 林萬億，福利國家的形成與社會公平，國立台灣大學，2003年。

² Pierson, Paul, *The New Politics of Welfare States*, Oxford University Press, 2001.

³ 葉崇揚、陳盈方，民主、資本主義與年金體系的發展：臺灣經驗的分析，人文及社會科學集刊，25(1)，2013年，頁45-86。

然以上西方福利國家發展經驗觀察的結論，放在東亞生產福利體制國家的結構與脈絡中是否依舊適用？社會福利政策在社會發展中所扮演的角色、推展之政策類型、乃至於其論述方向之形塑異同又如何？本文主要透過歷史研究法並運用相關政府相關領袖之福利政治論述次級資料分析，探討東亞福利體制發展歷史中，台灣與新加坡的民主化發展，對近來蓬勃發展並高度被重視的老年社會福利建構方向與論述內涵的影響與西方經驗異同何在？哪種觀點的演繹詮釋較符合東亞的國情發展與民情特性？

貳、文獻探討：民主化發展與社會福利

一、民主化發展下轉型的「多元菁英政治」(polyarchy)與福利政治

論及台灣與新加坡的福利政治，不能不提及的是東亞民主政治的菁英民主運作，此觀點也在威權時代，常被用來作為統治團體優勢的正當性依據，Schumpeter 提出「民主菁英論」(Democratic Elitism)⁴，肯定少數菁英主導民主政治的運作生態與特色，由不同菁英團體互相競爭，爭取選民的支持，人民的自由權益藉此受到菁英之保障。但此觀點也有盲點，理論上國家菁英的判斷會比一般非專業的決策更值得相信，但統治國家經營執政所需要的，不僅需要客觀的科學知識，更多時候涉

⁴ Schumpeter, Joseph Alois, 資本主義、社會主義與民主 (洪菁惠與葉璋琳譯)，左岸，2013 年 (原著出版於 1942 年)。

及的是倫理或價值的權衡判斷，何謂合情合理，更須考量到特定政治生態與社會文化價值下的主觀理解，但理應公正的國家權力更往往容易受到那些擁有更多資源與權力者的影響而呈現扭曲 (the distorted liberal state)，反映出的只是社會權力大者的偏頗聲音，菁英的價值與利益不見得符合普羅大眾的觀感與需求，是故必須尋求多元平衡社會權力的機制以調和之⁵。

Dahl 從而提出對菁英民主論點的修正⁶，認為即使菁英具備較高的知識與能力而有資格領導社會掌握權力，但菁英所擁有的權力卻可能使其有自利傾向卻缺乏監督，是故每個人均應被推定為自身利益的最佳判斷者，有權參與並選擇關乎自身權益的決策，在民主制度中，也當賦予每個人選擇之權利，代議政治的菁英，也應透過眾人授權具備正當性，從而國家與政府才真正能屬於大眾，菁英也應該從社會的多元群體選拔而出，非只有單一標準，即「多元菁英政治」(polyarchy) 觀點，才能維持社會不同利益團體之間的權力與權益平衡。Dahl 提出真正民主國家的政治秩序與統治正當性應該建立在下述前提下：(1) 涵蓋絕大部分的成年人口的普及公民資格；(2) 公民權利應包括政治反對權及罷免最高執政者的機會，並化約為以下七種民主指標：(1) 官員民選、(2) 自由與公平的選舉、(3) 普遍選舉權、(4) 所有公民皆有權利競逐政治職位、(5) 言論自由、(6) 公民有

⁵ Nordlinger, E. A., *On the Autonomy of the Democratic State*, Harvard University Press, 1981.

⁶ Dahl, R. A., *Politics, Economics, and Welfare*, Yale University Press, 1963.

權接觸多元資訊，並擁有資訊傳播自由、(7)結社自主性⁷。

而隨著發展中國家（如台灣與新加坡）的經濟在戰後逐漸起飛、教育普及、媒體開放、人民生活品質逐漸提升後，加上戰後自由主義與社會民主化精神的價值，被資本主義國家集團作為正當性基礎廣為宣傳灌輸，使得許多初期以發展主義與競爭主義取代民主人權價值的威權政府，在國家發展達一定程度之後，往往面臨到高壓威權體制改革與壟斷性權力釋出的轉型壓力，必須回應公民對公共政策參與的話語權與決策權需求，方能在全球化資訊流通的年代削弱反抗勢力、取得權力的平衡與社會秩序的穩定。

這樣的政治生態與體制轉型過程中，社會運動、勞工運動以及媒體改革往往引領社會的變革並凸顯過往體制與政策問題的矛盾，相對應地致使攸關民生切身利益的福利政策與社會制度也必須回應民主化與人權普世價值的價值，使得福利政策的制度不再只是統治者或優勢階級的單方意志決策，必須走向多元主義與更多由下而上聲音的民主體制⁸。也因此，往往可以看到發展中國家在威權鬆動民主轉型的過程中，往往會進行社會福利政策的擴張與政黨之間的福利政見競逐，因為民主轉型的過程中致使執政權的競爭鬆綁開放，各政黨為了要爭取選民的

⁷ Dahl, R. A., *On Democracy*, Yale University Press, 2000.

⁸ Alcock, Pete, Angus Erskine and Margaret May, 解讀社會政策（李易駿譯），群學，2006年（原著出版於2002年）。Lim Pei Ying and Tan Shin Bin, *Saving CPF: restore public confidence in Singapore's retirement savings system*, The Lee Kuan Yew School of Public Policy at the National University of Singapore, 2015.

青睞，就會更傾向推出符合當地主流價值並能夠使選民得到實惠的福利政見，且即便競爭間的政黨之政治價值與立場可能不同，但為了吸引多數中立選民的支持，還是會基於在地主流意識形態與價值觀，推出類似的福利政策與福利擴張路線，特別是擁有廣大高齡者票源的老年福利政策，呈現出政黨聚合（convergence）的現象，突出了福利政治中的解釋路徑（catalytic Path）解釋觀點⁹。

但也由於各民主轉型國家的民主與經濟發展程度的不同、以及民主體制與公民社會的互動模式差異，也會使得社會大眾對於福利政策的理解、期待與接受度不盡相同，民主化後社會福利的擴張，亦不一定會被認定必然是選民利益的擴張，有學者提出審議式民主的觀點來解釋，認為越是理性且運作成熟的公民社會，不再只是單純的自我受益考量，而是立基於社會整體利益與價值理性的全盤思考，強調在公共領域中對於理性的善用（public use of reason），也就是充分知情（well-informed）與說理（reasoning）¹⁰，透過公民集體決定，透過抱持理性與無私態度的參與者，經由論理的方式來形成公共政策倡議與政治運作¹¹。

Olson 更提出反身性民主政治（reflexive democracy）與福利

⁹ Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Harper, 1957.;
Cunningham, Frank, *Theories of Democracy*, Routledge, 2000.

¹⁰ 黃東益、李翰林、施佳良，「搏感情」或「講道理」？公共審議中參與者自我轉化機制之探討。東吳政治學報，25(1)，2007年，頁39-71。

¹¹ Dryzek, J. S., *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*, Oxford University Press, 2000.

國家發展的目的思考¹²，指出過往多數的社會福利研究都聚焦關注在福利政策作為一項經濟政策和給付行政工作的財政效應、行政效率社會責任、道德論述等工具理性價值，但社會福利政策其實可以透過其內涵的多樣性加上憲政民主國家對人民基本權益與社會正義的關注，成為融合促進人民主權、政治包容、與社會平等的社會總體發展形塑工具，其實踐的方式便是透過公民普遍而平等的參與公共政策的民主協商過程，在國家與公民之間相互重新思考協商社會福利政策如何在理想概念、實施過程與政策產出上去促進人民權益與政治平等的實現，並確保社會福利政策對於人權保障與政治平權的促進。若按此觀點來看，在運作成熟並具理性集體關懷精神的反身性民主社會，福利政策是一項涵括政治、文化、經濟總體發展內涵價值與實踐方法的整體系統，就可能拒絕公共政策中看似有私利或立即性利益，卻有可能對社會造成集體傷害或有損長遠利益的選項。

運用以上福利國家發展的解釋觀點演繹，本研究將透過臺、新兩新興工業體發展中國家，在戰後國家鉅視框架下的福利政治發展與對應的社會福利政策方向建構梳理，從國家發展的結構層次與脈絡，分析各福利國家發展理論在東亞的推論適用性以及區別因素。

¹² Olson, Kevin, *Reflexive Democracy: Political Equality and the Welfare State*, MIT Press, 2006.

二、福利論述建構類型的分析方法

社會福利制度的發展，往往是對特定社會的某些社會、文化、政治與經濟環境結構的回應，並在深化與調適的過程中被該結構持續形塑影響。是故社會福利的功能與發展定位，也就在不同社會相異需求脈絡與結構問題的狀況下，產生各種具備不同社會價值觀與平衡手段各異的多元流派，可從政治、經濟、與社會發展的意識形態與結構運作模式進行區分（唐文慧、王宏仁，1993）¹³。總體來看，不同理論觀點下所發展出的社會福利模式自然也就使得社會福利的發源與定位不同，因此福利國家的發展擴張是一種政治與經濟發展詮釋下的加工品，伴隨著歷史記憶的共生與政治競逐的妥協，最終透過政治運作成為權力統治與公民權利義務的規則。

本文之目的在於分析政治民主化對於福利政策建構方向之影響，因而分析重點會聚焦於討論在不同的民主發展階段中，福利政策之結構與論述方向的差異及政策類型。為明確本文有關民主政治與民主化程度的定義，以區別並分析台灣與新加坡的民主化程度與社會影響，主要參照 Dahl「多元菁英政治」基礎觀點切入，唯考量到本研究研究主題聚焦於政治體制、政策過程、福利政策立法產出、政府－社會關係與論述建構，故僅擷取 3 個衡量面向為：(1) 政黨與公民團體能夠廣泛地競爭政府的權位；(2) 高度而全面的政治參與，透過公平公正之選舉，決定執政者與政策方向；(3) 公民與政治自由，如言論、出版以及

¹³ 唐文慧、王宏仁，社會福利理論：流派與爭議，巨流，1993 年。

結社自由等，以求從多元面向觀察台灣與新加坡民主政治的實質內涵與憲政互動生態¹⁴。

社會福利政策的內涵分析與政策意義分析上，為兼顧政治過程之社會意義建構與客觀社會福利政策建構方向，本文以結構面向之鉅視分析方法，釐清兩國福利政治歷程與社會福利政策類型產出之社會意義，以 Alcock 等¹⁵ 指出的福利史三大研究主題面向：風險 (risk)、資源 (resource) 與責任 (responsibility)，透過以下面向的福利歷史資料檢驗社會政策被建構出的意義與作用：(1) 社會政策建構論述中所假設的風險類型與社會互動關係、(2) 社會政策資源的設定與政府、民間角色、(3) 社會福利供給責任的歸屬與政府統治合法性 (legitimacy) 之論述，以擷取並詮釋福利發展與政治過程歷史現象的核心特質認知與分類，整體性分析並再建構發展歷史過程中社會政策之福利政治過程、政策建構方向、與福利供給責任論述。

參、戰後臺灣民主化進程與社會保險體制建立

一、國民政府遷台後的福利醞釀期 (1964 年之前)

1947 年正式實施的中華民國憲法體制，是五權分立、具內閣制精神並積極保障人權的民主體制，憲法基本國策篇更專列社會安全相關條文：第 155 條確立國家應實施社會保險制度以落實老、弱、殘人民之扶助救濟、第 157 條宣示推行公醫制度，

¹⁴ Dahl, Robert A., *On Democracy*, Yale University Press, 1998.

¹⁵ 同註 8。

airiti

宣示醫療不分年齡、身分與階級之人權基礎；以上條文並多次成爲大法官違憲審查的依據，可看出憲法體制對普及式人權福利的社會主義理想¹⁶。

後因內戰，國民政府遷台並頒布《動員戡亂時期臨時條款》凌駕民主憲政體制，在有效統治範圍實施戒嚴令，總統連任不受限制，中央民意代表任期無限延長，以維持政府法統¹⁷，民主政治發展空間幾乎消失，社會政策的進展只能仰賴政府由上而下之判斷，原憲法所宣示的普及式福利與社會保險體制，老年福利保障也就在執政者威權下成了選擇性的生產導向職業保險體制和殘補式福利價值¹⁸，只剩下軍公教人員與部分中大型企業之有償勞動者才享有老年退休金之保障，且在 1965 年頒布的《民生主義現階段社會政策—加強社會福利措施，增進人民生活實施方針》之前，幾乎不見符合憲法設定方向之社會福利立法。

可見此階段的社會立法重點，就是記取大陸失敗教訓，穩固反攻力量與生產秩序，透過社會保險的選擇性建置與保障內涵差異，促進社會生產力、穩定階級平衡與民生經濟。全國性的社會保險政策，有 1953 年的《總統令第 446 號》公佈的《陸海空軍人保險條例》穩定軍心士氣、1958 年再公布《公務人員

¹⁶ 林炫秋，社會保險權利之憲法保障—以司法院大法官解釋爲中心。《中正大學法學集刊》，24，2008 年，頁 297-353。

¹⁷ 洪松輝，中央政府體制案例分析，憲法體制與人權教學：本土案例分析，麗文，2008 年，頁 177-202。

¹⁸ 郭明政，社會福利與社會保險，中華民國發展史·政治與法制（下），經聯，2011 年，頁 669-696。

保險法》和《勞工保險條例》，透過確保軍公教與勞工的退休經濟保障來穩定基層統治與生產力量。

整體來看，當時社會政策推行的目標，一方面是對抗共產黨的左派思想爭取統治正當性；另一方面是穩固國家生存與工業化發展儲備，對軍公教與勞動人力推行社會保險，是工業化發展邏輯之必須，並維繫軍公教人員等政權基礎支持力量的恩庇侍從關係，亦是在資本主義發展脈絡下鞏固生產人力資源穩定的懷柔統治手段¹⁹。此階段的社會福利政策發展，是威權政府之統治需求和價值觀展現，民主政治對社會政策之影響甚微。

二、內外困頓下的社會立法漸進期（1965～1986年）

隨國共內戰停歇，國府宣傳策略逐漸從主動反攻大陸，轉向精神與政策宣傳的「實行三民主義、光復大陸」，逐步將包含社會福利的各種建設重心擺在島內²⁰。台灣社會開啓經濟結構開始往勞力密集的製造加工出口業轉型，舊有政策無法因應工商業社會急遽變遷的需求²¹。1965年，頒布《民生主義現階段社會政策—加強社會福利措施，增進人民生活實施方針》，宣示社會福利實施分爲：社會保險、國民就業、社會救助、國民住宅、福利服務、社會教育、社區發展等七項，並據此政策目標，施行以消滅貧窮、致富、均富爲目標的《小康計畫》，此階段的

¹⁹ 韓敬富，軍人所得定位與軍隊福利：中華民國、美國、中共之比較分析，社會政策與社會工作學刊，第8卷第1期，2004年，頁51-84。

²⁰ 張淑雅，武力爲後盾：八二三砲戰與反攻大陸宣傳的轉變。近代史研究所集刊，第70期，2010年，頁1-49。

²¹ 黃源謀，台灣通史，新文京，2011年，頁203。

社會政策重點與臺灣在地發展開始結合。

從政治、經濟、社會發展脈絡來看，當時政府統治與財政日趨穩定，經濟日趨繁榮，工業化轉型初現成效，故社會發展也須跟上，加強產業成長所需之勞工需求滿足，軍公教社會保險保障擴及配偶與眷屬、勞保適用保障對象也大幅擴張，計畫增設社會救助措施，可以視為是新階段的開始²²。從理論適用觀點來分析，也適用福利資本主義觀點下工業化經濟體經濟起飛時所需之勞動力培育保障觀點。

舉例來說，自 1980 年代蔣經國主政時期起，與生產相關的基層勞動力福利開始經常被提及，總統重大談話目的多導向鼓舞在地經濟繁榮之追求，不再如蔣中正時期或 1970 年代早期多以軍事反攻為目的，轉向發展台灣經濟與富裕本地社會以實現三民主義，連帶使直接與在地民眾切身民生權益相關的社會福利開始成為政府論述重視的內容之一。如以下引述的新年總統談話內容：

「近年來國民生活獲得改善…但是社會上還一些較窮苦的民眾需要大家幫助，農民、漁民和工人們，一年到頭都非常辛勞，所以更要特別給他們關懷和照顧…希望大家支持政府同心協力，使社會福利辦得更好，使人人都能過著安居樂業的生活，使我們的國家更富強。」²³

²² 林萬億，臺灣的社會福利：歷史與制度的分析，五南，2012 年，頁 18。

²³ 蔣經國（民國七十年總統府總統除夕談話），<http://mdava.ncl.edu.tw/content.php?vid=1354>，最後瀏覽日期：2021/12/25。

但就實質影響來看，上述法案雖含括範圍廣大，但財政規劃上均以「開發民力、鼓勵捐獻」、「避免企業雇主負擔」、「社會保險財務自給自足」、「政府財務責任限制」原則為主，加上福利對象具高度選擇性，申請門檻跨越不易，給付水準低落²⁴，政府福利支出與相關行政服務亦無顯著增加，亦乏具結構性調整意義的社會服務，使得社會法案之頒布實質上僅具「宣示性質」²⁵，1973年才通過《兒童福利法》，1980年方公佈實施號稱為「福利三法」的《老人福利法》、《殘障福利法》與《社會救助法》，立法進度緩慢，多屬宣示性條文，社會救助法更僅為原有之社會救濟法修正，承續過往慈善零星的性質，福利政策選擇性高，受益者多為公教人員或眷屬（傅立葉，1995），80年代陸續通過的《私立學校教職員保險條例》、《公務人員眷屬保險條例》、《退休公務人員籍配偶疾病保險條例》、《私立學校退休教職員及配偶疾病保險條例》，都是例證²⁶。

三、解嚴後的社會福利擴張期（1987～1999年）

1987年臺灣終於解嚴，1991年廢止《動員戡亂臨時條款》，憲法規範之民主體制與人權保障，開始解凍。解嚴前後的政治民主化與社會自由化運動，解放了威權體制統治下長久以來蓄積的蓬勃社會力，公民社會與政治反對勢力正式合法挑戰威權

²⁴ 白秀雄，社會福利理論與實際，臺灣商務，1977年。張家洋，中國全民社會保險制度發展的途徑，臺灣商務，1977年。

²⁵ 黃源協，社會政策與立法，雙葉，2012年。

²⁶ 傅立葉，我國政府支出的政治經濟分析，台灣的社會福利：民間觀點，厚生基金會，1995年，頁160-205。

體制的權力秩序，並要求社會資源的重新分配，以政治取向的抗爭風潮開拓了社會福利運動的空間，降低社會行動的社會成本，創造結盟與資源投入的機會，聯盟性組織結合地方草根基層的力量，透過政策遊說與輿論宣導倡議，組織一次又一次的街頭遊行與抗爭，構築成龐大的民意壓力與統治正當性論述論戰，成為過去 20 多年社會福利運動的主要民間推手，扮演各種弱勢族群的代言人，催生了許多重要社會福利法案與修改，如《身心障礙福利法》的推動與修改，修憲後的憲法增修條文第 10 條更闡明國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，確立了全民健保的法源，就應證了多元民主與社會抗爭論的觀點²⁷。

從政治民主化帶動社會福利發展的角度來看，社會政治運動與福利民生權益爭取的草根力量聯結，確實對執政當局產生相當大的政策壓力與選舉競爭壓力，加速了社會政策立法的進度，確立了社會福利規劃制度化（蕭新煌、林國明，2000），明顯的例子是 90 年代的老人年金（或敬老津貼）政見，競相成為地方選戰的焦點（孫健忠，2000）²⁸，且在 1990 年代，以敬老津貼或老人年金作為選舉政見主軸，多數是民進黨籍候選人；但截至 2021 年持續發放普及式月領敬老津貼的新竹縣《敬老福利津貼》、新竹市《安老津貼》、金門縣《歷經戰地軍管時期

²⁷ 王增勇，當福利運動進入國家體制之後。台灣社會研究季刊，74，2009 年，頁 407-417。

²⁸ 孫健忠，臺灣社會津貼實施經驗的初步分析，社會政策與社會工作學刊，第 4 卷第 2 期，2000 年，頁 5-41。

老人慰助金》、連江縣《老人居家生活補助》等，卻屬民進黨與國民黨執政都有。可看出呼應了理性選擇理論中的政黨聚合（convergence）現象。

這樣的福利政治競爭，也促使憲法的社會保險體制朝向全民保障方向落實，後續《憲法增修條文》第 10 條中新增的《全民健保》、及 2008 年《國民年金》、2009 年《勞保年金》都是例子。如以下時任總統的李登輝競選談話，凸顯了民主化競選下憲政民主體制之論述價值對社會福利實施的促成：

「民主政治最重要的，是要落實地方自治和主權在民，這是國父孫中山先生花一百年時間，透過台灣人的手，才將這最重要的理念在台灣實現。現今政府最關心的，就是老人的健康醫療，為此即將實施的全民健康保險，其重心就在於老年族群。」²⁹

社會福利議題在民意政治體制確立的基礎上被吸納進入選舉政治中³⁰，使得 90 年代的中央政府，基於民代選票壓力開始增加中央總預算中社會福利預算的比率，1986 年到 1996 年十年間，中央政府總預算中的社會福利預算就增加 7.25 倍³¹。究其因，是解嚴後選舉層級升高和選舉競爭激烈，政治生態逐漸形成國民黨與民進黨相對的兩黨競爭中央執政權，運用社會福

²⁹ 李登輝（民國 83 年李登輝主席全省巡迴助選演講），<http://dava.ncl.edu.tw/metadata/info.aspx?FunType=0&ID=583349>，最後瀏覽日期：2021/12/25。

³⁰ 同註 27。

³¹ 蕭新煌、林國明，台灣社會福利運動，巨流，2000 年。賴兩陽、曾中明、葉至誠，社會政策與社會立法，國立空中大學，2007 年。

利或民生政見競逐，爭取輿論正當性與選票以掌握中央或地方執政權，成為日後常見的福利政治競爭手段。

四、邁向審議式民主的福利政治開端期：老年福利的持續擴張與討論（2000 年以後）

2000 年，臺灣的中央執政權首次政黨輪替，新總統陳水扁延續過去主政台北市時期的敬老津貼政策，推出《敬老福利生活津貼暫行條例》草案，竟能獲在野黨席次居多的立法院審議通過，亦是政黨聚合現象推論的呼應，直至 2008 年國民年金法實施後才停止，但原享有敬老福利津貼之適用對象仍舊享有「老年基本保證年金」³²；國民年金開辦後，結合原有的諸職業年金保險，自全民健保後，又出現以全民為保障對象的年金保險。

福利價值方面，人權保障已成政府之重要論述面向，不再只是經濟生產導向的社會投資。最明顯的例子，當屬 2000 年總統陳水扁提出了「經濟發展優先，社會福利暫緩」論調，卻立刻引來民間團體的嚴厲批判其違反競選期間主張的新中間路線

³² 目前的老年基本保證年金仍舊維持排貧並排富原則下的普及式發放原則，只要是國民年金開辦時已經年滿 65 歲者，無領取社會福利津貼（指低收入戶老人生活津貼、中低收入老人生活津貼、身心障礙生活補助費、老年農民福利津貼、榮民就養給付、政府全額補助收容安置）、無領有軍人退休俸（終身生活補助費）、公教人員或公營事業的月退或一次退休金或月撫恤金，皆可請領。詳細請領條件與額度計算可見：勞動部勞工保險局網頁（要符合什麼條件才能請領老年基本保證年金？要怎麼申請？），<https://www.bli.gov.tw/0017690.html>，最後瀏覽日期：2021/03/20。

社會政策，認為其背離民主價值與社會正義³³。反使內政部決定召開全國社會福利會議與民間專家、人民團體協商，2001年的社會福利預算反而高居各項政事別之首位，佔總預算18.6%，支出更較2000年度上升約21.3%³⁴，更於2004大選年推出以需求為導向的社會福利政策綱領修正，社會福利並在選舉的論述中，成為日後連任總統的陳水扁政見中與經濟發展、社會正義、環境保護並列的國家未來方向之一³⁵。

後只要逢大選年前後，皆可看到朝野雙方對老年社會福利政策的討論與重大法案推出，例如2008年的《國民年金法》、確立勞保年金的《勞工保險條例》修正案、2012年選前修訂的《老農津貼暫行條例》加碼，並明定不下修給付額度原則、2016年大選前兩黨更都提出各自的長期照顧政策，政見預算規模達400~1,100億台幣不等，分為國民黨的《長期照顧保險》與民進黨的《長照十年計畫2.0版》，老農年金也同樣在投票前宣布調漲。足可看出政黨間為了搶奪執政權與不同利益群體所進行的倡議，使得社會福利政策的討論受到社會輿論和社會團體的高度重視，並在勝選後落實政見爭取人民認同，形成再勝選的有利因素，社會福利政策成為台灣選舉史中不可忽視的元素。

但這也往往使得政策為求快速獲得選民選票青睞，大量推出以過渡性計畫與實驗性方案性質的福利措施，流於片段、社

³³ 古允文，超越兩難：期待經濟與福利相容的政策，社會福利模式，中華救助總會，2011年，頁223-245。

³⁴ 李翠萍，社會福利政策執行網絡探析，秀威，2006年。

³⁵ 戴寶春，臺灣政治史，五南，2007年。

會保險體制難以整合、社會立法繁多卻執行不力、許多社會服務提供的基層架構尚未建置，只淪為灑錢取悅民眾，甚至成為兩大黨立基於階級與族群政治利益立場的不同，使年金福利成為引發社會族群衝突的工具，更使得許多福利政見支票在倉促上路後，反而難以永續而跳票甚至徒具形式，引來社會對福利浮濫擴張與政策期約買票的負面評價³⁶。因為短視的福利政治產出，使得政策往往缺乏財政精算與務實稅務規劃、施政預算排擠、計畫片斷、再加上台灣的基層社會服務量能其實依舊薄弱，傳播媒體更不再是戒嚴時代政府的傳聲筒，反更易引起公共輿論與非政府人民團體的強烈批判。

是故，高度民主化的台灣憲政體制未來勢必面對更趨成熟的公民社會，上述短視討好的福利政治不再具備正當性和必然的選票效應，社會福利政策除了要面對政府體系的自我監察系統，更必須面對來自社會的多元監督機制與公民倡議協商的挑戰，更需要從國家與社會的整體性利益與理性長遠發展去思考福利政策的角色與意義，開始進入以反身性民主政治下的審議說服行動（deliberative persuasion）強調對議題的理性思考、回應和批判分析；取代政治宣傳表演行動（propaganda）製造偏見與負面政治情緒，才有可能獲得社會輿論與民眾選票的支持而繼續深化推動（Pratkanis and Turner, 1996）³⁷。是故有學者展望

³⁶ 同註 25。

³⁷ Pratkanis, A. R. and Turner, M. E., Persuasion and Democracy: Strategies for Increasing Deliberative Participation and Enacting Social Change, *Journal of Social Issues*, 52(1), 1996, pp.187-205.

台灣未來的福利政治發展轉向，指出「民主理論的審議轉向」(deliberative turn in democratic theory) 的重要性，才能擺脫選票惡性競爭的舊有的福利政治模式³⁸。

肆、新加坡的「不情願的福利國家」發展： 從軟性威權到反對黨崛起

一、對抗共產主義及左派工會的退休公積金建置（戰後至 1965 年）

新加坡在二戰後回歸英國統治，並依內閣制政體逐步建立殖民政府的民主化，1958 年民選當局依「新加坡制憲會議」決議，升格自治邦 (State of Singapore) 內政自主；1962 年公民投票決議，加入馬來西亞聯邦，此時國內也爆發「人民行動黨」People's Action Party (PAP) 與左派勢力「社會主義陣線」的鬥爭。但 2 年不到，由於馬來西亞執政黨「馬來民族統一機構」(United Malays National Organization) 對馬來亞地區優先以及馬來民族主義差別政策的堅持，與新加坡當局相持不下，1965 年 8 月，新加坡被逐出馬來西亞聯邦而獨立。亦自建國起一直受到週圍國家如馬來西亞、印尼等憂懼，華人口比例佔多數的新加坡會與中國共產黨合作，暗中幫助赤化東南亞，並挑戰原住民族優先權益³⁹。是故建國起的各項政策都旨在保障族群

³⁸ 同註 11、12。黃惠萍，審議式民主的公共新聞想像：建構審議公共議題的新聞報導模式，新聞學研究，第 83 期，2005 年，頁 39-81。

³⁹ 陳鴻瑜，新加坡史，臺灣商務，2011 年。

政治穩定以對抗共產主義，如以馬來語為國語、四大行政語言並行以平衡族群觀感，並在各選舉中設少數族裔保障名額。

福利發展方面，可溯自 1946 年英殖民政府重返，設立社會福利部，聚焦戰後貧、病臨時救援的社會救助，希望恢復經濟、促進生產、安定秩序。故首先要穩定勞動階層，保障其退休安養，使勞工投入工作、規畫未來、安心投資國家。制度性的法案則首見於 1955 年 6 月的中央公積金 (Central Provident Fund Ordinance, CPF)，規定雇主和受雇者各繳交受雇者薪資之一定比例金額，存入受雇者個人中央公積金帳戶，中央公積金局 (CPF Board) 負責中央公積金帳戶的營運，受雇者退休或失去勞動能力時，便可將個人帳戶所儲積金本利和給付給受雇者或家屬，作為經濟保障。從國家經濟管理角度來看，中央公積金制度將大量勞動所得留在國內受政府控管，有穩定金融和投資信心的作用。

從當時的政治經濟與社會結構背景來看，中央公積金的政策目的便在「對抗民族主義和共產黨，增加社會服務方案，以緩和社會不滿情緒，贏得政治支持，以鞏固殖民統治」⁴⁰，既可促進人民自力儲蓄更生，又避免造成政府財政負擔，強調個人責任與工作福利導向的意識形態⁴¹。李光耀就指出，PAP 政府之所以延續殖民時代的 CPF 政策，便是期望透過建立勞工階級

⁴⁰ Mishra, Ramesh and Mukul G. Asher, *Welfare Capitalism in Southeast Asia: Social Security, Health and Education Policies*, Palgrave, 2009.

⁴¹ Hateley, Louise and Gerald Tan, *The Greying of Asia: Causes and Consequences of Rapid Ageing in Asia*, Eastern Universities Press, 2003.

未來資產之擁有認同與國家歸屬感，對抗共產組織對勞動者的拉攏，消弭可能的階級紛爭與顛覆反抗⁴²。

二、軟性威權體制下發展主義的中央公積金體制 (1965~2006年)

1965年脫離馬來西亞後，新加坡成爲獨立國家，不再有英國殖民政府或馬來聯邦政府作爲奧援或制肘。是故，社會福利也更大程度地反映出作爲一個獨立國家生產發展的獨特政策工具功能，中央公積金從原本單純的退休金儲蓄方案，逐漸擴充爲一個包含各種生命風險應對與投資工具的綜合性社會安全制度，以貫徹人民自立且有助國家競爭力的發展主義總目標。

首先是投資功能，中央公積金的第一個投資計畫：1968年的「公共建屋計畫」(Public Housing Scheme)，開放中央公積金會員使用個人帳戶中的部分存款購買公共組屋，增進人民對國家的歸屬感與向心力；後還有爲鼓勵搭乘公共交通運輸，開放公積金存款投資公共事業的「新加坡巴士有限公司股票計畫」(Singapore Bus Service Ltd Shares Scheme)，及允許會員用公積金存款購買商用投資之房地產的「非住宅房地產計畫」(Non-Residential Properties Scheme)；1993年，推出准許將個人中央公積金帳戶存款中超出最低限額存款以上部分的80%金額，投資於中央公積金局指定的投資工具的「中央公積金基本投資計畫」(CPF Investment Scheme)、「增進投資計畫」(Enhanced Investment)、「填補購股計畫」(Share Ownership

⁴² 李光耀，李光耀回憶錄(1965-2000)，世界出版社，2003年。

Top-up Scheme)。總體來說是鼓勵新加坡人民投資政府控股公司，延遲年輕勞動時可能之當下消費，自主為未來的高齡生活經濟安全增加更多的保障。

其次，是家庭連結強化與孝道文化鞏固之功能。1981 年，中央公積金局為鞏固家庭凝聚性、捍衛家庭價值觀，推出了保障中央公積金會員突然死亡或永久性失去勞動能力後的家屬撫卹的「家屬保障計劃」(Dependents Protection Scheme)，和保障中央公積金會員之家屬在失去經濟支柱後還能繼續擁有住所的「住房保障計劃」(Home Protection Scheme)；可以看見中央公積金中多處有獎勵家人間相互支援的規定，進一步將國民之老年經濟安全保障、生活照顧與家庭責任連繫在一起，是故 Trocki 將新加坡社會政策的特色定為「家庭城市」(A city of families)，實在非常貼切⁴³。

第三，醫療保障功能。1984 年，新加坡實施「健保儲蓄計劃 (Medisave Scheme)」，在原有中央公積金制度中增加一個「健保儲蓄帳戶」，受雇者按月將薪資固定比例存入，涵蓋醫療照顧風險，該帳戶存款只能用於部分之住院醫療支出或中央公積金會員直系親屬間互相支援使用，故高齡生活所極需之醫療照護福利至此也可看見中央公積金制度之特色，及自我負責與家庭責任連帶。

1990 年，推出了健保增殖計畫 (Medishield Scheme)，使中央公積金會員可享有更高的醫療給付。1993 年，推出「醫療基

⁴³ Trocki, Karl, *Singapore: Wealth, Power and the Culture of Control*, Routledge, 2006.

金計畫 (Medifund Scheme)」，由政府捐資成立基金，收益撥入公立醫院，協助低收入民眾的部分就醫補助，並每年持續提撥預算填入，唯前提是經濟持續成長和政府預算持續增加。2001年又推出「老人醫療防護計畫 (Medishield Scheme for the Elderly)」，由政府支付 2 年基本保險費 (後自付保費)，鼓勵未參加保健儲蓄帳戶的長者加入醫療保險體系。

第四，鼓勵子女教育與反哺之功能。1989 年，推出「教育計畫 (Education Scheme)」，准許中央公積金會員可以將個人帳戶中存款扣除最低存款額度後的 40%，用作自己或子女學費的支付，惟子女畢業後或休學離校後，必須再將所支領金額填回父母之中央公積金個人帳戶，亦可見鼓勵父母投資子女教育與子女教育取得成就後反饋增填父母中央公積金帳戶之家庭連帶責任意涵。

綜上觀之，中央公積金制度保障皆屬有薪勞動者權益，高齡弱勢之社會救助政策，則以政府預算之「公共援助計畫 (Public Assistance Scheme)」為主，提供年老、因病失去工作能力、缺乏家庭支持之低收入者申請，透過資產調查，以現金補助進行救助；及「租金及公用設施援助計畫 (Rent and Utility Assistance Scheme)」，提供高齡低收入家庭房租補助。不過這些方案實際上申請條件嚴格，政府預算不高，即使申請成功多也不足足額支付基本所需⁴⁴。

從以上福利發展歷史來看，新加坡的高齡社會福利政策是

⁴⁴ 同註 43。陳昱名，新加坡中央公積金制度之分析研究。中山人文社會科學期刊，第 14 卷第 2 期，2006 年，頁 99-132。

以強調自立原則與家庭連帶責任、強迫個人儲蓄養老的「中央公積金制度」作為基礎，並以「使用者付費」原則擴充包含公共住房、投資增值、醫療保險、教育支出…等功能，透過公積金制度的設計機制促使國民努力投入就業市場，以獲取社會安全保障，同時也在國家各個不同政治、社會、經濟發展階段，將中央公積金的制度加以增補以切合國家的發展需要，將大量的資金留在國家管理的帳戶中，並將公積金投入國家公債投資而能提供大量的公共建設經費，甚至能透過中央公積金費率與勞資負擔比例的調控，調整社會消費和資金累積的比例，控制通貨膨脹促進國家經濟發展，讓新加坡國民的經濟生活與國家發展政策結合在一起，增加國民對國家的認同與歸屬感，讓政府實行了全面的經濟統治，社會政策成為政府進行社會控制的有效工具⁴⁵。以下李光耀對福利政策建置的態度，可看出人民行動黨政府建置老年福利政策的意義，是對未來生產力的社會投資⁴⁶：

「我們只在衛生、教育和建屋方面加以補貼…這些其實是投資而不是消費。這些投資給我們帶來長期的好處：促進工人健康、提升工人教育水平、進而改善工人生產力。」

⁴⁵ 青水一史、田村慶子、橫山豪志，東南アジア現代政治入門，ミネルヴァ書房，2018年。田村慶子，民主化に向かうシンガポール：2011年総選挙と活発化する市民社会，国際問題，625，2013年，頁243-262。Tamura, Keiko, Changing Family and Gender in Singapore, *The Family in Flux in Southeast Asia: Institution, Ideology, Practice*, Kyoto University press, 2013, pp.255-271.

⁴⁶ 引自：魯虎，新加坡，社會科學文獻，2006年。

如此威權由上而下的政策貫徹模式，也跟獨立後新加坡政治生態有關。制度上來看，《新加坡共和國憲法》規範政體為議會內閣制，三權分立，國家元首在 1991 年修憲後為公民直選之總統，擁有部分的否決權，扮演國家第二把關者的角色，內閣立基於國會多數黨的信任基礎上，統治正當性就建立在至慢 5 年改選一次的國會選舉，是新加坡政治權力更替與競逐的核心場域⁴⁷。

建國以來，新加坡在李光耀的軟性威權強勢領導之下，反對勢力式微，政治反對活動受到嚴格管控，加上人民行動黨政府在經濟發展上的高度成效，人民行動黨在國會大選一向擁有高得票率，從未失去執政權，1980 年前，甚至囊括 4 屆國會中的所有席次，到 1981 年補選才出現第一位反對黨議員，反對黨難有實質影響力；政治生態方面，人民行動黨政府亦常透過司法手段來打壓或阻撓有威脅性的反對黨候選人參選，並對參選人的資格做出嚴格限制，加上《內部安全法 (Internal Security Act)》的實施，內部安全局不需經司法審判，即可拘禁反動份子，也使得內部安全法被學者批評為行動黨保護政權、打擊對手的最佳利器；嚴密的政治、媒體與言論管控，也形成了民間對政治冷漠甚至畏懼的風氣⁴⁸。

⁴⁷ Thio, Li-Ann, *Presidency*, Institute of Policy Studies and Straits Times Press, 2015.

⁴⁸ 宋鎮照，新加坡國家機關與市民社會之互動關係模式與發展。海華與東南亞研究，第 2 卷第 1 期，2002 年，頁 1-33。陳相雨，新加坡言論自由的邊界：歷史、現實與趨向，東南亞研究，第 1 期，2017 年，頁 48-60。

爲了讓國會也有反對黨代表社會少數卻多元的聲音，新加坡於 1984、2017 年修憲，允許總統賦予最多 12 位非執政黨籍之最高票落選者，擔任「非選區議員」⁴⁹ 進入國會的權力，卻也引來了執政當局僅憑自己立場與意志，就決定在國會引入代表性不足之部分選舉落選者作爲議員，其民主性與代表性都有一定爭議⁵⁰，足見人民行動黨長期以絕對優勢主導新加坡的政治運作與權力分配模式之「強政府」與「人治」色彩，是強勢的行政主導政體⁵¹。

其統治的原則是：首先，民主必須服膺政治穩定的前提，強勢反對黨的存在只會造成國家的混亂與不安定，菁英團隊穩定執政才能發揮最大效率，用以深化家父長威權統治的控制合理性；其次，強調政治穩定才能帶來經濟發展，人民應犧牲個人的自由，以成就國家集體安全和群體利益，因此也往往被稱

⁴⁹ 根據《新加坡共和國憲法》(Singapore Constitution, Art. 39(2)) 和《國會選舉法令》(Parliamentary Elections Act)，在國會選舉中，如果當選國會議員的反對派候選人少於下限，選舉官就可以按照得票率的高低，邀請若干名得票率超過 15%，卻在大選中落敗的反對黨候選人加入新加坡國會，即非選區議員（英語：Non-constituency Member of Parliament, NCMP）。非選區議員和民選國會議員的職權大致相同，但在 2017 年修憲之前，部分職能與民選議員不同，被禁止參與憲法修正案、任何與修正撥款法案、補充撥款法案和最終撥款法案（授權新加坡政府動用公款的法案）的法案有關的動議、任何與修正涉及財務的法令的法案有關的動議、對政府的不信任動議、與總統罷免案…等案之投票。

⁵⁰ 同註 47。

⁵¹ 王彩玲，新加坡政黨制度的運行機制及其啓示，學海，第 1 期，2008 年，頁 124-130。

之為有限民主統治或軟性威權統治⁵²。

反映在 20 世紀的新加坡社會福利發展中，都是統治當局的單方意志貫徹，社會政策被設定為政府調控經濟生產的工具，公民社會難有置喙空間，以公積金制度為基礎，鼓勵人民自我負責，追求社會政策促進生產、經濟的效益，缺乏公民權利與社會權的論述，政府福利角色相對退縮。以下引述前副總理拉惹勒南的說法，足代表人民行動黨第一代領導人典型的自由主義福利論述：

「要讓人民懂得，政府不是一個慈善機構，每一個人只能得到他們的勞動所得，我們要把社會福利降到最低程度，僅限於身心障礙與老人，對其他人，我們只提供平等的機會讓他們自食其力。」⁵³

這樣的福利意識形態也源自新加坡的國家結構與戰後經濟發展脈絡：小人口規模的城市國家，缺乏天然資源，內部市場狹小，必須與國際資本主義發展脈動結合，發展人力資源，方能倚靠國外市場需要（demand）帶動國內生產，加上有麻六甲海峽國際航道之利，也使新加坡經濟策略初期以轉口貿易、航運和製造出口等行業為主；但社會福利的「去商品化」特質，卻可能衍生社會弱勢救助負擔和勞動福利增加，致使國家財政負

⁵² Ho, K. L., *Shared Responsibilities, Unshared Power: The Politics of Policy-making in Singapore*, Eastern Universities Press, 2003.; Vasil, R., *A Citizen's Guide to Government and Politics in Singapore*, Talisman, 2004.

⁵³ 同註 46。

擔與投資者稅賦加重，影響經濟獲利水準，削弱外商投資，故其全球化的經濟發展策略也形成其福利擴張上的制肘關鍵⁵⁴。

就福利發展理論加以總體分析，中央公積金建立，顯然是對抗共產黨論述的社會政策工具，寄望勞工能夠在老年經濟生活具備保障的前提下支持政府統治，並運用家庭成員福利責任連帶的方式增強社會穩定消彌反抗，適用權力資源理論對工會與左派政黨促進社會政策的推論；獨立後，左派被肅清，中央公積金保障的擴充，顯然是現代化社會問題彌補的工業主義邏輯支配、及軟性威權政府重視儒家家庭福利責任的國家價值說演繹、並設定社會政策必須從屬經濟發展策略，兼顧全球化經濟競爭力成本的福利資本主義觀點的典型代表。

三、反對黨崛起後的福利政治學：

「不情願的福利國家」(2006 年之後)

再有效控制的威權統治，在經濟成長與人民教育程度提高的催化之下，加上通訊科技發達的全球化時代，政府不可能永遠嚴堵人民耳目望向其他國家民主化經驗，一如 Huntington 所指出⁵⁵：民主化與經濟發展的水準之間存在極高相關性，全世界唯一沒有建立民主體制的高收入非石油國家新加坡，恐難永遠維持儒教威權主義的統治體制，軟性威權統治與有限民主生

⁵⁴ Singh, Bilveer, *Understanding Singapore Politics*, World Scientific Publishing Company, 2017; Giam, Gerald, *Singapore Version 2.0: Alternative Proposals for a Better Singapore*, Gerald Giam, 2010.

⁵⁵ Huntington, P. Sammul, *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century*, University of Oklahoma Press, 1993.

態，因為優沃舒適的物質生活不可能是高收入、高教育的新加坡人的最終追求，他們必然在更高層次上對社會發展提出期待，進而實現不一樣的政理想。隨著 1990 年代李光耀交棒總理位置後到今天，Huntington 的預測逐漸看得出跡象。

參見表 1 的國會歷屆選舉得票率來看，自 1984 年起，人民行動黨不再獨霸所有席次，得票率都只在 6 成左右，90 年代後更有在野黨連任當選的單選區及集選區⁵⁶，並連帶得以管理選區的市鎮理事會，擁有部分地方行政權，加上「非選區議員」，近年來已長期有 8~9 位的反對黨議員。隨著新興媒體（如網路）的發展，新加坡人民越敢對政府的政策提出批判與建議，近屆大選參加競選的政治團體也增多，2011 年後出現每個選區都有在野黨敢參選，顯示人民行動黨的威權統治已開始受到政黨競

⁵⁶ 歷屆全國大選方面：新加坡最大在野黨工人黨（The Workers' Party），已多次在「後港單選區」勝選，並在近 2 屆大選中贏得「阿裕尼集選區」的 5 個席次，2015 年大選後已擁有 6 個民選議員席次，及 3 個非選區議員席次。其次，新加坡民主黨（Singapore Democratic Party, SDP）則曾於 1991 年大選獲得 3 個席次。另在 2001 年大選及 2011 年大選中，新加坡民主聯盟和新加坡人民黨都曾爭取到各 1 個非選區議員席次。補選方面：1981 年，安順單選區補選，由時任工人黨秘書長的黨惹耶勒南（Jeyaratnam）勝選，成為建國後的首位反對黨議員，PAP 得票率僅 47.1%。2012 年，後港單選區補選，由工人黨方榮發當選，PAP 得票率 37.91%。2013 年，一向是 PAP 強勢區的榜鵝單選區補選，由時任工人黨主席的林瑞蓮當選，PAP 得票率僅 43.71%。最近一次的 2016 年武吉巴督單選區補選，PAP 當選人的當選得票率僅 61.12%。以上之大選得票率數據與當選人名單來源為：Elections Department (*PARLIAMENTARY ELECTIONS RESULTS*), http://www.eld.gov.sg/elections_past_parliamentary.html, 最後瀏覽日期：2021/01/12。

表 1 歷年新加坡國會大選人民行動黨之得票率
 與民選席次佔有率統計表⁵⁷

年 代	1968	1972	1976	1980	1984	1988	1991	1997	2001	2006	2011	2015
執政黨席次 及 比 例 (%)	58 (100)	65 (100)	69 (100)	75 (100)	77 (97.5)	80 (98.8)	77 (95.1)	81 (97.6)	82 (97.6)	82 (97.6)	81 (93.1)	83 (93.3)
執 政 黨 得 票 率 (%)	84.4	69.1	72.4	75.6	61.7	63.17	60.97	64.98	75.29	66.6	60.14	69.86

爭鬆動。

進入 21 世紀後，新加坡政府所面對的是一群科技時代具有獨立思考和判斷能力的「新新選民」，即使表面上對政治冷漠，對於外國假想敵的民族主義議題熱情趨退，但卻相對越來越重視政府所能給予的實質福利與照顧，越來越多的選民透過選票或其他行動（如移民或網路集結）來表達他們內心對人民行動黨政府強勢威權領導的不滿足⁵⁸。紀舜傑與就認為自 90 年代以來，新加坡政治已出現明顯的民主化傾向，單向的經濟成長訴求已無法完全滿足新加坡人民，儘管目前還束縛在「亞洲價值觀」所限定的「穩定秩序」中，屬政府主導下的漸進式政治變遷過程，但民主已在威權逐漸散去的過程中孕育，在高度經濟成就與法治化基礎上，加上來自西方的民主主義與全球化自由主

⁵⁷ 同註 56。

⁵⁸ 田村慶子，民主化に向かうシンガポール：2011 年総選挙と活性化する市民社会，国際問題，625，2013 年，頁 243-262。Tamura, Keiko, Changing Family and Gender in Singapore, *The Family in Flux in Southeast Asia: Institution, Ideology, Practice*, Kyoto University press, 2012, pp.255-271.

義意識形態的秩序融合起來之產物，將來或有機會建立起一個穩固的民主體制⁵⁹。

儘管目前來看，人民行動黨執政組閣的優勢結構難以撼動，但在野黨不斷強調的平等與基層路線，在政見上強打老年福利、公共住屋、醫療保障、貧富差距與物價通膨過高等民生議題獲得相當迴響⁶⁰，也使得新加坡政府在近幾年來積極推出許多社會保險與津貼計畫，與過去將津貼或普及式福利視為破壞拖累國家競爭力的李光耀路線，有很大差異：如 2007 年的「就業入息補助計畫 (Workfare Income Supplement Scheme)」，就是新加坡政府首次發放津貼補貼低薪勞工工資和 CPF 儲蓄；2008 年推出立基於 CPF 的終身給付附加年金保險－「終身入息計畫 (CPF LIFE)」；2014 年更首度針對高齡者推出普及式醫療補助的「建國一代配套 (Pioneer Generation Package)」，只依據高齡公民年資與年齡就給予終身健保計畫 (Medishield Life) 保費優惠、更多專科及普通科門診費用津貼、及更多保健儲蓄填補額⁶¹；2015 年實施給付水準更高、保障更廣的全民醫療保險

⁵⁹ 紀舜傑，新加坡的國家認同－從生存威脅到永續執政的國族建構，台灣國際研究季刊，第 9 卷第 1 期，2013 年，頁 59-74。

⁶⁰ 新加坡聯合早報，李總理六大論述駁斥反對黨，第 7 版，2015/09/09。

⁶¹ 「建國一代配套」受惠資格是年滿 65 歲並在 1987 年之前成為新加坡公民的人，其政策原則便是使高齡者在只需具備公民身份而非勞動者的基礎上，享有更多來自政府稅收而非個人公積金儲蓄挹注之附加補助的醫療照護津貼，內容包含一般就醫門診的優惠補助、身心障礙需長期照護長者的年度補助津貼、以及終身健保計畫的保費半額優惠（65～79 歲）或全部豁免（80 歲以上）。資料來源：Government of Singapore, *Pioneer Generation Brochure*, <https://www.pioneers.sg/ch-sg/Materials/>

「終身健保計畫 (Medishield LIFE)」；同年財政預算案並制定發放給包含非貧困年長者(資格是無任何支持來源的退休夫妻)每月 790 元新幣、並享有低廉醫療照護的退休老人津貼方案——「樂齡補貼計劃 (Silver Support Scheme)」。

曾任新加坡國會議員與駐外大使的 Chiang 總結分析道⁶²：2011 年大選以來日趨激烈的選舉競爭，使人民行動黨政府更強調引入民眾對國家議題的參與溝通，在社會政策上開始讓步而擴張，故推出過去不可能出現的普及式社會保險與身心障礙長者津貼，對於助長所得逆分配機制的 CPF，也針對弱勢階級提出更多的優惠補助，民意輿論與政黨競爭的影響已不是新加坡福利政治過程可忽略的因素。一如總理李顯龍說：

「民意代表常為民眾向政府爭取一些福利，你不能夠不理會，因為如果你不管…政府如果沒辦法反駁的話，就會失去很多選票、很多席位。」⁶³

「對低收入老年人口的醫藥需求，政府會給予特別照顧，我保證不會有人因貧窮而無法得到必須的醫藥照顧」⁶⁴

上述李顯龍針對低收入老人承諾，不會使貧困者無法得到照顧的保證，更是人民行動黨領導人首次保證貧窮者的社會安全權益，使得過去以威權執政、強調人民自我責任、與反福利

Pioneer%20Generation%20Brochure.pdf，最後瀏覽日期：2016/12/20。

⁶² Chiang, Hai Ding, *Elections in Singapore*, Strait Times Press, 2015.

⁶³ 周嘉川著，獅城歲月—重返採訪線上，臺灣商務，2006 年。

⁶⁴ 遠見每日報，新加坡向左轉？，http://www.gvm.com.tw/app/article_content.php?ser=958，最後瀏覽日期：2013/08/16。

主義基調的 PAP 政府，竟開始遭反對黨批評這些福利政策都是爲了大選的政策買票⁶⁵。

較之 20 世紀強調社會安全保障只能是民眾自我負責與相對付出，21 世紀的新加坡社會福利政策，可看到更多的津貼填補及強調風險共同分擔的社會保險計劃推出，保障民眾生活、醫療、養老與教育的福利政見更開始成爲 PAP 政府對抗在野黨的重要論述正當性之一，可看到政黨政治競爭所帶來的政見競標效應與社會福利立場上的鬆動。Ho 與 Khan 都指出，儘管新國政府逐漸體認到社會福利對國家凝聚與社會安定的必要性，尤其在全球化競爭下，爲數眾多的基層勞動者相對剝奪感較深，容易投下反對票，故政府開始逐漸制度性地推展低薪勞工、低收入家庭與老人的福利措施，但在發展意識形態與道德立場上，仍有不容人民懈怠或福利依賴的堅持，盡量保持 CPF 制度自我儲蓄、獎勵勞動的運作基礎，避免福利支出過度增長，形成「不情願的福利國家」(reluctant welfare state)。顯示新加坡憲制的執政權競爭合法性，致使反對黨具備一定程度之勢力後，形成政策競標、福利成長和社會政策正當性論述鞏固上的助益⁶⁶。

⁶⁵ 畢世鴻，新加坡概論，世界，2012 年。

⁶⁶ Ho, K. L., *Shared Responsibilities, Unshared Power: The Politics of Policy-making in Singapore*, Eastern Universities Press, 2003; Khan, Habibullah, *Social policy in Singapore: A Confucian model?*, World Bank Institute, 2001.

伍、結論與討論： 民主普世價值與東亞福利模式的區別因素

民主之於社會福利政策的意義，Przeworski 認為必須從資本主義所需的運作修正談起，政治民主的變革在近代資本主義社會中為眾多的勞動者的利益伸張提供了機會，選舉政見形成了任何人都可以作為一位公民表達他們對於勞務、商品、政治、社會、經濟生活的權利觀點，並促使作為多數卻在資本主義社會中擁有較少的政治經濟力量與資源的勞動者，可以透過手中的選票聯盟各階層團體，控制政府政策與稅收，干預生產組織的方式和剩餘價值的分配，從而發揮民主政治對於人民爭取更多的社會再分配資源的制度性意義。以上的價值論述與社會運作描述，正符合本研究分析結論，展現出民主化與政黨競爭對社會政策的促成與公眾議題形成的正面影響，進而影響社會政策之論述走向與政策類型，朝向更制度性與普及性的保障⁶⁷。

從相關理論演繹之深入探討可發現，首先，權力資源理論在東亞社會結構中的解釋力在戰後初期對抗共產赤化的階段，平衡資本主義發展必要之惡的社會福利保障，有著重要的價值性宣示意義；但 20 世紀末後冷戰格局之下，轉換為以配合西方資本主義集團戰略為發展方針，視自由主義意識形態為圭臬，但在威權統治模式下採取由政府優勢指導管理市場之方針，經濟與社會政策的國家主義（Statism）與右派色彩濃厚，社會政

⁶⁷ Przeworski, Adam, *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge University Press, 1985.

策屬統治高層由上而下決策之經濟工具，強調個人責任與國家福利角色之撤退⁶⁸。

在國家統治權力資源競逐上，由於戰後冷戰格局和脫離殖民地統治歷史，並在面臨國家分裂與共產主義威脅下的歷史遺緒影響下，臺灣和新加坡政府都採取一黨獨大之威權統治模式，強調發展經濟，以轉移人民在政治權力上的剝奪感，是典型的「發展型國家」，集體取向的社會主義價值受到國家力量箝制，並對勞工組織與民間社會予以「去政治化」的宰制⁶⁹，所以臺灣和新加坡在過去近三十年，都不若歐洲福利國家普遍存在強有力的工會組織或社會民主主義政黨。有影響力並號稱勞動階級政黨的，基本上也都只是偏向修正主義的右派市場論述，⁷⁰反較看不出權力資源理論的解釋力。相較之下，政黨分化理論的解釋力便顯得有力許多。但臺灣和新加坡在整體政治制度與生態結構上的差異，反在福利政策的具體規劃差異與相關配套方案的不同有反映。

如新加坡，多數學者都傾向將新加坡視為軟性威權統治的有限民主政體，延續英國殖民遺緒的「內閣制」政體，維繫住由民主選舉之內閣決定國家執政權的底線，故人民仍擁有民主

⁶⁸ 李耀泰，發展型國家消逝下的勞動市場邏輯－台灣案例的檢視，政大勞動學報，23期，2008年，頁1-55。

⁶⁹ Onis, Ziya, *The Logic of the Developmental State. Comparative Politics*, 24(1), 1991, pp.109-126.

⁷⁰ 例如民進黨曾有以福利國連線主張福利國家路線、或新加坡的工人黨 (Worker's Party)，雖宣稱以基層或勞工利益為論述依歸，實際上也多是政經優勢階級主掌權力而非勞工組織或左派，政策主張仍以右派經濟思維為主體。

自由選舉的權利、反對黨仍可合法存在並參與國會定期改選、對政府政策進行公開辯論，民主仍然是政府正當性論述的重要依據。近年來國會中已長期存在數位擁有言論免責及不受「內部安全法」威脅的反對黨議員，2011 年後還有占國會席次約 10%（含民選議員與非選區議員之席次總和）的在野黨「工人黨」，2015 年大選後還有新加坡人民黨的 1 席非選區議員席次。因此近年來 PAP 政府總在大選前後釋放福利政策利多消息，可觀察到近年來的政黨競爭相對應的社會福利促進與倡議效果。

如臺灣，戰後初期處戒嚴體制，憲政民主遭到凍結，中央執政權沒有競逐的空間，一直要到 80 年代，工業化與都市化發展形成社會問題的壓力與政治改革的訴求，才使社會福利成為政府論述的一部分。隨 90 年代解嚴，憲法規範下的民主體制才逐步實現，社會政策議題公共化、公民社會福利意識高漲，並因國會與總統全面開放直選後，政黨角力下的中央政府執政權競爭，社會福利政策逐漸受到重視，可觀察到解嚴後自由民主政體制度和政黨競爭，產生社會福利公共議題化與促進福利鞏固的效果，印證了政黨分化理論對台灣民主化發展正面促進社會福利政策鞏固的解釋⁷¹。

但 20 世紀末的福利快速擴張，也令臺灣社會看到缺乏整體規劃、選舉自利取向、福利政見喊價所帶來的負面效應，缺乏相關永續經營之資源與制度規劃，引起社會團體與媒體輿論對缺乏規劃之福利政策可能拖垮財政並妨礙分配正義的憂慮。公

⁷¹ 沈潔，大中華圈の高齡者福祉と介護－中国・香港・台湾，ミネルヴァ書房，2007 年。

民社會對公共議題的廣泛多元參與和關心倡議，在當前的政治生態下已是福利政治協商的重要環節，形成對政府施政的新監督壓力，雖然激烈選舉競爭對福利的促進在臺灣仍十分明顯，大選年前後總會有重大社會福利政策的通過與相關宣示，但選民、媒體輿論、和公民團體也開始不只滿足有福利就好，必須有務實理性的施政規劃、具備社會分配正義、價值論述的正當性，明確的社會發展促進效果，才能獲得支持，雖未臻成熟，亦可看出反身性民主將是對台灣下階段福利政策發展觀察的重要切入點。

據以上綜合探討，概要整理臺灣與新加坡在政治民主化發展程度、相關福利擴張程度、及相關社會狀況概梗，如表 2。可以發現同樣是具備民主憲政制度的兩國，高度民主化且公民參與公共政策討論較為普遍、政黨選舉競爭激烈的臺灣，社會福利開支程度比較高、福利體制建構也以普及式社會保險為原則、預算成長比例幅度大、社會所得分配差距也較小。逐漸面對民主化與威權轉型的新加坡，政黨競爭剛起步，雖增加政府推出相對去商品化的社會保險與津貼的意願和速度，社會福利也逐漸成為政府施政正當性的論述依據，但也因執政權依舊穩固，社會政策推出的類型仍依舊強調人民相對的付出與家庭責任承擔，故福利預算的實質擴張不多，社會所得分配差距也較大。

值得注意的是，政治民主化鞏固了社會福利正當性論述並強化推行社會福利政策的意願，在兩國的實踐上雖有一致性，但台灣與新加坡的福利政策模式與擴張產出方向確有很大差距，一是走向社會保險體制、一是延續公積金制基礎，也顯示

表 2 臺灣與新加坡政治民主化對福利政策方向建構影響因素分析表

	臺 灣	新 加 坡
社會福利體制偏好	社會保險制及部分普及式津貼與服務	公積金制
理想上社會福利保障對象涵括範圍之建構	全民式	選擇性殘補式
中央執政權政府競爭程度	高	低
人民政治參與自由程度	高	中
反對黨可公平合法參政程度	高	中
言論與出版自由程度	高	低
社會福利預算佔 GDP 比例	9.68% (2010 年)	2.83% (2011 年)
1993~2003 年社會福利佔中央政府預算比例增加幅度	9.5%	1%
2003~2013 年社會福利佔中央政府預算比例增加幅度	5.3%	2%
社會所得重分配狀況： GINI coefficient (2014 年) 個人收支之五等分位組的最高所得組為最低所得組之倍數 (2014 年)	中 0.342 (排名倒數第 93 名 / 141 國) 3.98 倍	低 0.463 (排名倒數第 30 名 / 141 國) 11.98 倍
社會福利政策去商品化程度	中	低
政治民主化發展造成社會福利擴張之程度	高	低

資料來源：作者統整分析自以下文獻資料⁷²

⁷² International Labour Office, *World Social Protection Report 2014/15*, ILO, 2015.; Department of Statistics, *Yearbook of Statistics Singapore, Government of Singapore, 2015*. 行政院主計總處，102 年度中央政府總預算案，行政院，2012 年。Central Intelligence Agency (*The World Factbook*), <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-worldfactbook/rankorder/2172rank.html>，最後瀏覽日期：2014/12/21。

出社會福利政策的發展模式，除考量內部政治因素外，尚會跟該國的歷史、經濟、社會與文化等條件相調和而產生其獨特性，值得未來研究者加以延伸探究。

參考文獻

一、中文部分

■ 專書

- Alcock, Pete, Angus Erskine and Margaret May, 解讀社會政策 (李易駿譯), 群學, 2006 年, (原著出版於 2002 年)。
- Schumpeter, Joseph Alois, 資本主義、社會主義與民主 (洪菁惠與葉瑋琳譯), 左岸, 2013 年 (原著出版於 1942 年)。
- 白秀雄, 社會福利理論與實際, 臺灣商務, 1977 年。
- 李光耀, 李光耀回憶錄 (1965-2000), 世界出版社, 2003 年。
- 李翠萍, 社會福利政策執行網絡探析, 秀威, 2006 年。
- 林萬億, 福利國家的形成與社會公平, 國立台灣大學, 2003 年。
- 林萬億, 臺灣的社會福利: 歷史與制度的分析, 五南, 2012 年。
- 周嘉川, 獅城歲月—重返採訪線上, 臺灣商務, 2006 年。
- 洪松輝, 中央政府體制案例分析, 憲法體制與人權教學: 本土案例分析, 麗文, 2008 年, 頁 177-202。
- 黃源協, 社會政策與立法, 雙葉, 2012 年。
- 黃源謀, 台灣通史, 新文京, 2011 年。
- 唐文慧、王宏仁, 社會福利理論: 流派與爭議, 巨流, 1993 年。
- 張家洋, 中國全民社會保險制度發展的途徑, 臺灣商務, 1977 年。
- 郭明政, 社會福利與社會保險, 中華民國發展史·政治與法制(下), 經聯, 2011 年, 頁 669-696。
- 魯虎, 新加坡, 社會科學文獻, 2006 年。
- 畢世鴻, 新加坡概論, 世界, 2012 年。
- 賴兩陽、曾中明、葉至誠, 社會政策與社會立法, 國立空中大學, 2007 年。

蕭新煌、林國明，台灣社會福利運動，巨流，2000 年。
戴寶春，臺灣政治史，五南，2007 年。

■ 期刊論文

- 王彩玲，新加坡政黨制度的運行機制及其啓示，學海，第 1 期，2008 年，頁 124-130。
- 王增勇，當福利運動進入國家體制之後。台灣社會研究季刊，74，2009 年，頁 407-417。
- 古允文，超越兩難：期待經濟與福利相容的政策，社會福利模式，中華救助總會，2011 年，頁 223-245。
- 宋鎮照，新加坡國家機關與市民社會之互動關係模式與發展。海華與東南亞研究，第 2 卷第 1 期，2002 年，頁 1-33。
- 李耀泰，發展型國家消逝下的勞動市場邏輯—台灣案例的檢視，政大勞動學報，23 期，2008 年，頁 1-55。
- 林炫秋，社會保險權利之憲法保障—以司法院大法官解釋為中心。中正大學法學集刊，24，2008 年，頁 297-353。
- 紀舜傑，新加坡的國家認同—從生存威脅到永續執政的國族建構，台灣國際研究季刊，第 9 卷第 1 期，2013 年，頁 59-74。
- 孫健忠，臺灣社會津貼實施經驗的初步分析，社會政策與社會工作學刊，第 4 卷第 2 期，2000 年，頁 5-41。
- 黃東益、李翰林、施佳良，「搏感情」或「講道理」？公共審議中參與者自我轉化機制之探討。東吳政治學報，25(1)，2007 年，頁 39-71。
- 黃惠萍，審議式民主的公共新聞想像：建構審議公共議題的新聞報導模式，新聞學研究，第 83 期，2005 年，頁 39-81。
- 張淑雅，武力為後盾：八二三砲戰與反攻大陸宣傳的轉變。近代史研究所集刊，第 70 期，2010 年，頁 1-49。
- 新加坡聯合早報，李總理六大論述駁斥反對黨，第 7 版，2015/09/09。
- 葉崇揚、陳盈方，民主、資本主義與年金體系的發展：臺灣經驗的分析，人文及社會科學集刊，25(1)，2013 年，頁 45-86。

陳昱名，新加坡中央公積金制度之分析研究。中山人文社會科學期刊，第 14 卷第 2 期，2006 年，頁 99-132。

陳相雨，新加坡言論自由的邊界：歷史、現實與趨向，東南亞研究，第 1 期，2017 年，頁 48-60。

傅立葉，我國政府支出的政治經濟分析，台灣的社會福利：民間觀點，厚生基金會，1995 年，頁 160-205。

韓敬富，軍人所得定位與軍隊福利：中華民國、美國、中共之比較分析，社會政策與社會工作學刊，第 8 卷第 1 期，2004 年，頁 51-84。

■ 網路資料

行政院主計總處，102 年度中央政府總預算案，行政院，2012 年。

李登輝（民國 83 年李登輝主席全省巡迴助選演講），<http://dava.ncl.edu.tw/metadainfo.aspx?FunType=0&ID=583349>，最後瀏覽日期：2021/12/25。

勞動部勞工保險局網頁（要符合什麼條件才能請領老年基本保證年金？要怎麼申請？），<https://www.bli.gov.tw/0017690.html>，最後瀏覽日期：2021/03/20。

遠見每日報，新加坡向左轉？，http://www.gvm.com.tw/app/article_content.php?ser=958，最後瀏覽日期：2013/8/16。

蔣經國（民國七十年總統府總統除夕談話），<http://mdava.ncl.edu.tw/content.php?vid=1354>，最後瀏覽日期：2021/12/25。

二、日文部分

■ 專書

青水一史、田村慶子、橫山豪志，東南アジア現代政治入門，ミネルヴァ書房，2018 年。

沈潔，大中華圏の高齡者福祉と介護－中国・香港・台湾，ミネルヴァ書房，2007 年。

■ 期刊

田村慶子, 民主化に向かうシンガポール: 2011 年総選挙と活発化する市民社会, 国際問題, 625, 2013 年, 頁 243-262.

三、英文部分

■ 專書

- Chiang, Hai Ding, Elections in Singapore, Strait Times Press, 2015.
- Cunningham, Frank, Theories of Democracy, Routledge, 2000.
- Dahl, R. A., Politics, Economics, and Welfare, Yale University Press, 1963.
- Dahl, R. A., On Democracy, Yale University Press, 2000.
- Department of Statistics, Yearbook of Statistics Singapore, Government of Singapore, 2015.
- Downs, Anthony, An Economic Theory of Democracy, Harper, 1957.
- Dryzek, J. S., Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations, Oxford University Press, 2000.
- Giam, Gerald, Singapore Version 2.0: Alternative Proposals for a Better Singapore, Gerald Giam, 2010.
- Hateley, Louise and Gerald Tan, The Greying of Asia: Causes and Consequences of Rapid Ageing in Asia, Eastern Universities Press, 2003.
- Ho, K. L., Shared Responsibilities, Unshared Power: The Politics of Policy-making in Singapore, Eastern Universities Press, 2003.
- Huntington, P. Sammul, The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century, University of Oklahoma Press, 1993.
- International Labour Office, World Social Protection Report 2014/15, ILO, 2015.
- Khan, Habibullah, Social policy in Singapore: A Confucian model?, World Bank Institute, 2001.

- Lim Pei Ying and Tan Shin Bin, *Saving CPF: restore public confidence in Singapore's retirement savings system*, The Lee Kuan Yew School of Public Policy at the National University of Singapore, 2015.
- Mishra, Ramesh and Mukul G. Asher, *Welfare Capitalism in Southeast Asia: Social Security, Health and Education Policies*, Palgrave, 2009.
- Nordlinger, E. A., *On the Autonomy of the Democratic State*, Harvard University Press, 1981.
- Olson, Kevin, *Reflexive Democracy: Political Equality and the Welfare State*, MIT Press, 2006.
- Pierson, Paul, *The New Politics of Welfare States*, Oxford University Press, 2001.
- Przeworski, Adam, *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge University Press, 1985.
- Singh, Bilveer, *Understanding Singapore Politics*, World Scientific Publishing Company, 2017.
- Tamura, Keiko, *Changing Family and Gender in Singapore*, *The Family in Flux in Southeast Asia: Institution, Ideology, Practice*, Kyoto University press, 2013, 255-271.
- Thio, Li-Ann, *Presidency*, Institute of Policy Studies and Straits Times Press, 2015.
- Trocki, Karl, *Singapore: Wealth, Power and the Culture of Control*, Routledge, 2006.
- Vasil, R., *A Citizen's Guide to Government and Politics in Singapore*, Talisman, 2004.

■ 期刊論文

- Onis, Ziya, *The Logic of the Developmental State*. *Comparative Politics*. 24(1), 1991, pp.109-126.

Pratkanis, A. R. and Turner, M. E., Persuasion and Democracy: Strategies for Increasing Deliberative Participation and Enacting Social Change, *Journal of Social Issues*, 52(1), 1996, pp.187-205.

■ 網路資料

Central Intelligence Agency (The World Factbook), <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-worldfactbook/rankorder/2172rank.html>，最後瀏覽日期：2014/12/21。

Elections Department (PARLIAMENTARY ELECTIONS RESULTS), http://www.eld.gov.sg/elections_past_parliamentary.html，最後瀏覽日期：2021/01/12。

Government of Singapore, Pioneer Generation Brochure, <https://www.pioneers.sg/ch-sg/Materials/Poioneer%20Generation%20Brochure.pdf>，最後瀏覽日期：2016/12/20。

Democratization's Influence to Social Welfare Policy Construction:

**A comparative study of Postwar to 2016 Senior
Citizens Welfare Policies and Legislation
between Taiwan and Singapore**

*Yu-Ming Chen**, *Chia-Hsuan Lien***
& *Yung-lung Lee****

Abstract

This study focused on how democratization influences development of social welfare regime, and discussed how theories of welfare policy development applied to East-Asia welfare states' experience, by cases of Postwar Taiwan and Singapore. Research conclusions as below: (1) Taiwan, developed a liberal democratic political regime, built a social insurance model for all nationals, its' development of pension policies and elderly allowance programs are instances, after 2000, more reflexive democratic discourses were noticed in Taiwanese civil society, positive political emotions of people made social welfare development changed into new direction; (2) Singapore, a limited democratic state under soft

* Ph.D., Institute of China and Asia-Pacific Studies, National Sun Yat-Sen University.

Assistant Professor, General Education Center, National Penghu University of Science and Technology.

** Ph.D. Candidate, Department of Sociology, Tunghai University; Lecturer, Department of Nursing, Cardinal Tien College of Healthcare and Management.

*** Ph.D., Political Science, USSH, Vietnam National University of Hanoi. Assistant Professor, Global Master of Business Administration, Providence University.

authoritarianism, developed a Central Provident Fund centered residual welfare model, but by members of parliament of opposition party increased significantly in last two general election, also made welfare policy as a hot public issue, pushed ruling party develop more welfare policy legislations. To sum up, democratization's influence to social welfare development was positive in cases of postwar Taiwan and Singapore.

Keywords: Democratization, Politics of Welfare, Legislation of Senior Citizens Welfare, Construction of Welfare Discourse