

評《台灣社會福利運動與政策效應》

何明修

國立台灣大學社會學系

《台灣社會福利運動與政策效應：二〇〇〇—二〇一八年》，蕭新煌、官有垣、王舒芸主編，台北：巨流，2018 年 10 月，496 頁。

在 2000 年，蕭新煌與林國明主編的《台灣的社會福利運動》出版，該書共有 15 章與 17 位作者，主要是分析九〇年代以降到第一次政黨輪替前的各種福利改革運動的歷史。在十八年後，蕭新煌、官有垣、王舒芸主編的《台灣社會福利運動與政策效應》，則是收錄了 19 章與 25 位作者之參與，大部分章節都是側重於新世紀以降的發展。

兩本合編選集的內容都不只是侷限於社會福利相關的倡議活動，前一本包括了勞工運動、婦女運動、病患權益運動、慈善救濟等議題；後一本的內容更加豐富，還包括兩篇性別運動、五篇關於勞工權益運動、以及關於人權、青少年、反核與保存農地的議題的運動，這反映了台灣公民社會與社會運動的進一步茁壯，所倡議的議題也更為廣泛與分散。新書的 25 位作者中有 11 位並沒有學界的身分，他們的簡介提到了獨立記者、公民團體、工會、政黨的幹部。這樣多元的背景一方面顯示，社會運動的知識探索向來是行動者與研究者相互學習的場域，另一方面也指出，批判性的寫作已經普及成爲一種共同的心智能力，共同參與解讀與改革社會的志業。

本書各章節的寫作方式非常多元，有些章節提供了宏觀而全面性的分析，有些則具有高度反思性，深刻地呈現了社會運動所面臨的內部分歧與侷限。有些文章的重點是放在運動經驗的敘事與分享，有些則是較符合傳統的學術寫作規範，從既有的研究文獻梳理出要分析的

研究問題。多樣化的風格也相當程度呼應了台灣目前社福團體與公民社會的高度分殊化生態，能夠將這樣豐富的寫作以合編選集方式出版，更是十分難得與珍貴。本書的收錄文章之品質都在水準以上，無論讀者的學科背景或是研究專長為何，閱讀之後肯定會有相當的收穫。

由於所涉及的議題十分廣泛，評論者無法面面俱到，針對各章的研究發現進行討論；以下的評論就只侷限於我認為可以進一步與編者、作者對話的議題。

一、社會福利制度演進的邏輯

在導論中，蕭新煌、官有垣、王舒芸、劉侑學勾勒出鉅觀架構的變遷，包括國家財政的惡化減緩了福利擴張、人口與家庭的變遷帶來了新的風險、彈性化帶來更多的不穩定的勞動力市場等（頁 4-8）。杜承嶸、官有垣也指出，社福民營化政策促使提供服務成為許多非營利組織的存活之道（頁 41-43）。儘管這段期間台灣經歷了三次政黨輪替，本書許多章節點出，民進黨與國民黨在若干社會政策取向其實是一致的，沒有太多的政黨差異。舉例而言，托育補助的重視是「跨黨派的」，「並非隨藍綠政黨界線而分化」（頁 204）。關於長期照顧，民進黨與國民黨原先都宣示要培養足夠的本國人力，但結果卻都是加深對於俗稱「外勞」的家務移工之依賴（頁 244）。

與此相關，前一書有章節處理全民健保、老人年金議題，新書卻沒有社會保險之相關探討，增加的是針對特定群體的福利政策與措施之分析，例如有托育需求的家長、有長照需求的家庭、面臨行動阻礙的身障人士等。此外，新書也有幾篇關於照顧產業勞動權益的文章（例如關於家庭照顧者、家務移工、社工人員、醫師），也似乎透露這樣的訊息：台灣社會福利爭辯的範圍與幅度已經減縮，不再是不同版本的制度之間競爭，而是同一套制度內的執行與資源分配之爭議。在二十一世紀，台灣的社會保險仍是有進一步變遷，例如 2005 年的

勞退新制、2008 年的國民保險、2013 年的二代健保，不過這些變革都可以算是規模較小的調整。要如何解釋這樣的演變？透過各種社福運動的積極投入，台灣終於打破了「軍公教福利國」與殘補式福利體系的缺憾，但是也沒有走入當初倡議者所高舉的「北歐社會民主模式」。

王增勇回顧九〇年代「社會福利團聯合辦公室」所扮演各種抗議與倡議活動，其中有不少的成員後來成為「內閣閣員、立法委員、國會助理與社福倡議組織領袖」（頁 77）。此外，各種政策參與的管道也紛紛打開，許多運動者有機會成為官方的諮詢委員，但是這樣的發展，「到底是運動的實質進展，還是逐步被收編的消音過程，值是社福運動者進一步反省」（頁 74）。除了從行動者角色的轉移來審視，另一種思考方式則是借鏡歷史制度論的時間觀。制度的大幅翻轉通常只會發生於受外力衝擊而產生嚴重不確定性的「關鍵時刻」（critical juncture），出現了各種制度選項並存與相互競爭。然而，一旦遊戲規則的抉擇確立了，接下來的承平時期的就不容易出現大規模的翻修；制度仍是會持續產生變化，只不過，其變遷方式是漸進的、局部性的、甚至是不容易被查覺的（Mahoney and Thelen 2010）。如果歷史制度論的觀點可以套用，那麼本書所考察各種社福運動所帶來的制度效應會比上個時期更有限，原因在於台灣已經邁入了民主政體鞏固的時期，解嚴後所帶來的各種衝擊已經不復存在。

這並不是意味著，當代各種理念倡議與權利爭取的活動已經沒有意義了。相反地，社工是否能依法組工會（頁 90-94）、大學兼任教師是否納入健保（頁 324-327）、醫師是否納入勞基法（頁 348-356）等，這些看似只不過是法律條文解釋的細節，實際上卻是深刻影響了當事者的處境。在既有的制度基礎上，進一步擴充與落實不同群體的權利保障，或是這是目前台灣社會運動與社福運動最重要的挑戰。

此外，社會運動者的自我書寫是珍貴的資料。但是社運研究應該更具有反思性，其中一個最大挑戰即是將更廣大的社會變遷帶進來，說明集體行動者以及其訴求登場的歷史脈絡。如果社運研究被簡化為

了社運的自我敘事，我們就不能充份掌握結構與行動者之間的辯證關係。Doug McAdam 曾批評所謂的「托勒密式的社會運動觀」（Ptolemaic view of social movements），也就是一種以社會運動為中心思考方式，就如同古代人認為是太陽繞地球運轉，因為他們習慣以地球的觀看角度，這樣的運動中心論容易忽略非運動者所扮演的角色，並且高估了運動所帶來的影響（McAdam and Boudet 2012: 2）。這本選集的文章引用主流社運研究的理論或概念其實並不多，儘管如此，關於運動中心論之提醒仍是十分有用的提醒，可以有助於我們更清楚掌握這些運動所實際發揮的作用。

舉例而言，托育政策催生聯盟從 2008 年就開始要求政府介入，讓兒童托育不再是婦女責任或是市場選擇；然而這項公共化訴求開始獲得重視，契機是來自於政府在 2011 年開始將少子女化視為「國安問題」（頁 197）。同樣地，移工運動最早是在 2003 年就登場，但是等到政府將在 2007 年開始將長照納入社會保險的規劃，家務移工的處境才成為政策爭議的焦點（頁 244-246）。長照與少子女化是政府所著眼的社會安全問題，其本身不一定符合運動者關切的性別平等與移工人權，但是政府政策的轉向，卻帶來了意外的運動機會。這顯示，就議程設定的能力而言，政府官員仍佔了主導的地位，他們有自身的政策考慮，而不是反映了運動者的訴求。因此，如果將這些運動訴求放入更廣大的社會變遷脈絡，其中包括政策制訂的邏輯，或許會有更豐富的理解。

二、「社會運動」之內與之外

社會運動是一種用集體力量來改變社會的方式，但是這並不意味著它是唯一弱勢者與倡議者能夠採用的管道。社會運動可以被視為一種由下而上的動員，追求某一群體的共同利益或認同，主要是採取體制外的行動，以持續的方式來推動社會變遷，而且其行動也或多或少與某些佔優勢的群體產生衝突。這樣的定義大致上是被普遍接受的，

原因在於民主體制已經納接並且制度化各種抗議行為，社會運動成為當代社會的永久特徵，無論其追求的目標是進步的，或是保守的。

然而，許多研究者也意識到這一點，社會運動的邊界可能是模糊，與其他相似的現象重疊。舉例而言，Scott（1990）提出著名的「日常抵抗」（everyday resistance），這個概念即是要強調弱勢者並不見得都能在公共領域行動，這些隱蔽的、無名的、眾多的抵抗行為有時甚至發揮比社會運動更巨大的效果。研究者通常不會關注「一個人的抗議」，但是從水門案的深喉嚨到揭發美國全球電子監控的 Edward Snowden，這種「吹哨者」（whistle-blower）所帶來的衝擊有可能是更為鉅大（見 Jasper 1997 的討論）。此外，也有學者注意到，透過法律體制所容許的登記、訴願、調處、仲裁、訴訟、釋憲等管道，也能以製造社會變遷的效果。這種所謂的「法律動員」（legal mobilization）（見 Zemans 1983），與高度依賴抗議等體制外行動的社會運動，並不見得可以劃上等號。

本書許多章節所處理的個案其實有不少是處於社會運動概念的邊界，舉例而言，同性婚姻合法化運動積極採取法律動員的策略（頁 145-154）。在臺灣引進各種國際人權公約之後，監督國家人權報告、提出回應性的「影子報告」、向外國審查員「告洋狀」等策略也成為了人權、性別與身障團體所積極採用的策略（頁 418-424）。到底這種體制內的的同儕審查程序及其參與，是原有社會運動的延伸，抑或是一種自成一格的參與形態，也是可以深入思考。

生產改革運動也是一個值得深思的個案，這場運動的參與者只有 15 位，但是他們卻促成官方願意在一些醫院試辦有助產士參與的共同照顧制度，運動者還與官員共同參與了訪視與成果評估（頁 167-171）。這種運動要求尊重女性經驗，宣稱「挑戰權威知識」，然而其訴求也是高度依賴國外專業的知識，也有專業醫療人員的參與，因此形成了「權威知識」與「權威知識」之間的對抗。

理所當然，我們可以採取較為廣泛的社會運動定義，將上述的個案視為運動者所動用的新策略。導論作者顯然是採取這樣的解讀，特

別強調當代社會運動除了街頭抗爭以外，也出現「多元的倡議樣態」（頁 17-19）。不過，評論者所擔心的是如果我們運用了動員網絡、政治機會、構框、抗爭劇碼等社運研究的基本分析概念，反而不容易突顯這些個案的獨特性。或許，另一種可行的方式，即是蒐集更多相似的個案，進行類型學的建構，並且說明其與典型社會運動之主要差異。這樣也可以擴展我們的既有知識，更多元理解形形色色的推動社會變遷之行動。

與此相關，儘管本書內容已經相當廣泛，但是卻沒有專門探討社會企業的文章。這是比較令人意外，尤其當許多社福團體或倡議人士已經轉向接受商業營利的作法，社會企業成為流行詞彙，儼然社運的新出路。到底這是台灣社會運動的力量延伸，抑或是被馴化收編，也是值得關注的。

三、從「弱弱相殘」到團結的形塑

本書不少章節也呈現出運動陣營內部的不一致，或是路線差異。舉例而言，托育公共化的主張要求政府提供補助並且規定保母的收費上限，如此即引發保母團體的抗議（頁 201-202）。保障本國籍家庭照顧者的權益、需要居家照顧者的福利需求、外籍家庭移工的人權，這三種訴求本質上是對立的，也引發激烈的爭辯與路線分歧（頁 218-229、頁 241-243）。

在勞動的場域，各種彈性化的措施與趨勢製造出新的區隔，使得處於弱勢地位的勞動者之權益容易受到侵犯。在大型醫療機構，年輕醫師負擔需要長時間投入的值班支援工作，資深醫師則是積極擴充醫療業務（頁 357）。因此，爭取醫療人員勞動權益的主力通常是年輕醫師，他們的抗爭固然是屬於勞資衝突，但是也反映了從業人員內部的分化。同樣的情況也見於其他章節所討論的派遣勞工、大學兼任教師，他們與正職員工的關係有各種形態，很難一概而論。企業的正職員工有可能擔心自己的工作被更廉價的派遣勞工所取代，因此容易採

取排斥的態度。但是大學的專職教師不會受到兼任教師、專案教師、博士後研究人員的排擠，甚至有些人還會因此獲利。

上述的觀察共同指出這一點，我們不能假定弱勢者就一定相互合作；或者反過來，當弱勢者沒有合作時，就採取了道德譴責的姿態。評論者認為，「弱弱相殘」並不是準確的描述，因為不同處境的弱勢群體有相異的要求，也會形成不同的利益取向。美國白人勞工階級選民有可能因為反移民、反墮胎、種族政治等理由，將選票投給維護富人利益的共和黨。但如果將這種結果簡化為「缺乏階級意識」，那麼就是武斷地預設了階級位置遠比其他社會位置所帶來的差異更為「重要」。因此，與其被「弱弱相殘」的想法所誤導，不如思考促成團結合作的方式何在？本書有章節特別分析了一個有意義的例外，正職員工所組成的企業工會積極為派遣勞工爭取權益（頁 309-311）。此外，以專任教師為主的高教產業工會，也積極投入兼任教師權益的爭取運動（頁 322-324）。上述的例子都說明了，差異的利益位置並不構成集體行動的阻礙，重點在於差異要如何被看見、論述與組織要如何進行。

總之，《台灣社會福利運動與政策效應》的出版，是國內學界的重要里程碑，未來相關領域的研究者肯定要詳讀與引用其中的文章。上述的評論主要是立基於本書各章節研究發現的基礎上，進一步的延伸與討論，希望能有助於以後相關的研究。

參考文獻

- Jasper, James M. 1997. *The Art of Moral Protest*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mahoney, James and Kathleen Thelen. 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change." Pp. 1-37, in *Explaining the Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, edited by James Mahoney and Kathleen Thelen. Cambridge: Cambridge University Press.
- McAdam, Doug and Hilary Schaffer Boudet. 2012. *Putting Social Movements in Their Place: Explaining Opposition to Energy Projects in the United States, 2000-2005*.

Cambridge: Cambridge University Press.

Scott, James C. 1990. *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*. New Haven: Yale University Press.

Zemans, Frances Kahn. 1983. "Legal Mobilization: The Neglected Role of the Law in the Political System." *American Political Science Review* 77(3): 690-703.