

國科會專題研究計畫成果報告

計畫主持人：王 方

計畫編號：88-2412-H-034-001

政治精英與民眾之福利態度

近年來，社會福利問題日益受到重視，且每每成爲政黨競爭與選戰訴求的重要議題。例如：「老人年金」（似以「敬老津貼」爲名較適當）在 1993 年的縣市長選舉、1994 年的省長選舉及 1997 年的縣市長選舉都曾掀起熱潮。不少政治人物似乎認爲大多數民眾都會支持這類福利方案，而且支持度不應隨著時間的演變而降低，究竟台灣民眾對社會福利之態度是不是一貫而穩定的呢？如果不是，那麼，有那一種特徵的人改變較大，而那些人相對較穩定，到底那些因素對民眾福利態度的變化影響較大呢？這些問題對於今後福利政策方案的成敗影響甚大，在學術上與政策上都有重要的意義，而這些問題也是過去的研究一直未曾釐清的。民意日益受到各方的重視，民意實際上可分爲幾個面向：

- Direction：民眾對某公共議題的特定偏向。

- Intensity：民眾對某公共議題之偏好，究竟有多強。

- Stability：民眾對某公共議題偏向的穩定程度。

過去相關的研究，多集中在前兩項，而對民眾福利態度的穩定程度則較缺乏深入的分析。民意或大眾意見究竟是不是一貫而穩定的，國際學術界的看法不一。

Converse(1964)曾指出，大眾缺乏一貫穩定的意見。Pierce and Rose(1974)重新分析 Converse 的資料而得到不同的結論。Pierce and Rose 認爲民意有其一貫性。Cook and Barrett(1992)的研究發現，美國大眾對社會福利的意見是相當一貫而清楚可辨的。

林萬億(1995)曾提及民眾在不同時間對一些社會福利問題的看法。呂寶靜(1995)也曾做類似的比較。不過，他們只分析了民眾持某種態度的百分比變化。因而不易了解到

底那一種特徵的人變化較大，那一類人較穩定不變，又爲什麼？蕭新煌與張景旭(1995)曾分析中產階級之社會福利態度及其變化，但對我們了解其他階級福利態度的變化，幫助有限。瞿海源(1995)曾分析民眾對社會問題看法之變遷，但對民眾福利態度的關注亦有限。

另一方面，過去對台灣國家機關的研究，往往有以下的誤解：

(1)過重國家自主性(state autonomy):過度低估了民意與社會力對社會福利政策的影響。其實我國的國家自主性雖高，但在社會福利政策上不是完全不受民意與社會力的影響，民意與國家意志間有微妙的互動。林國明曾指出台灣「整個醫療保險的歷史，從來不見社會力量的參與」(林國明 1998:38)。其實農保在一九八零年代中期的突破，即應與當時高雄縣黨外余家班執政的福利政策及當年的選舉有關。國家自主性並非絕對的，也不是永遠不變的，隨著政黨競爭與選戰的日趨激烈，國家自主性與其因應社會壓力的作法皆可能逐漸改變。近年來，朝野試圖以老人年金等福利政策來獲取民眾支持，國民黨於 1997 年縣市長選舉前在年金政策上的急轉彎，都應與爲了爭取更多民意的支持有密切的關係，這些皆可看出台灣的福利政策雖不能說是由民意主導，然而民意對福利政策確實有一定的影響。近年來，台灣的福利政策常有「會鬧的孩子有糖吃」的現象。換言之，對國家機關構成較大壓力的，有時較可能造成福利政策的改變（年金與老農津貼即是例子）。有關老人年金與老農津貼之發展可見李明璫（1996）。

(2)過度高估國家機關的理性：將之視爲是一具有高度理性的行動者(rational actor)，甚至誇大國家機關的高瞻遠矚。其實，國家機關未必總是如此理性。尤其面臨壓力，不確定性等因素時，國家機關往往只會展現有限理性(bounded rationality)。而且過去的研究往往混淆了 Merton (1968) 所謂的顯性功能(manifest functions)與隱性功能(latent functions)，將一些國家機關原本未預期到的功能，當成是其高瞻遠矚的結果。

(3) 過度高估國家機關內部的一致性(state coherence): 由於國民黨長期執政，過去經常將黨國視爲一體。其實國民黨負責輔選的部門與行政院之立場即未必一致，基

於勝選的考量，國民黨負責輔選的部門往往有些刻意討好選民的作法。行政部門因必須負責財源與實際的執行，其立場可能不同於負責輔選的黨部（例如年金問題）。而行政院內部之立場亦未必一致，近年來，經常可見國家機關內部的歧見。例如在社會福利的規劃上，內政部與財經部門間即常有爭議。在勞工政策的規劃上，勞委會與財經部門亦常有歧見。這些問題顯示民眾對社會福利之態度，愈來愈值得研究。

中研究所做的「社會變遷基本調查」與「社會意向調查」歷年有不少題目與民眾的福利態度有關。例如：與民眾「經濟個人主義」，「社會公平」意識型態有關的題目即是。另有數次問到民眾認為社會中那一類人是社會中的弱者及社會福利不足問題是否嚴重。歷年並有一些措詞相同的題目有助於比較研究。而這類對民眾福利態度變遷的深入跨時間研究是目前台灣較為缺乏的。本研究對今後社會福利政策的規劃與民意的測量上應有相當的實用性。在民意與社會福利日益受到各界重視的今天，本研究有特別的重要性與迫切性。本研究探討福利態度之變化，並發現精英與一般民眾之福利態度有微妙的異同。限於篇幅，以下僅能簡述。

1984年與1990年的社會變遷基本調查，皆曾問受訪者是否贊成以下說法：

“個人只要肯吃苦，就一定會成功。”由於兩次調查在題目上相同，而在答案上的安排略有不同(1984年的答案可分成：非常贊成、相當贊成、還算贊成、有點不贊成、相當不贊成、非成不贊成，而1990年的答案則分為：非常贊成、贊成、不贊成、非常不贊成、無意見、不願意回答)，為了便於比較，本研究將答案皆只區分為「贊成」與「不贊成」兩大類，而以邏輯迴歸(logistic regression)來進行分析。根據邏輯迴歸分析的結果，兩次調查的結果相當類似。基本上，與女性相比，男性比較不贊同“個人只要肯吃苦，就一定會成功。”年齡在此亦有顯著影響，年紀愈大的人愈贊同。教育程度也對民眾的態度有顯著影響，教育程度愈高的精英愈不贊同。此一發現有助於說明個人研究的另一發現：教育程度愈高的精英，其社會公平(social equality)意識型態愈強。我們或許可以如此理解：一般來說，教育程度愈高的精英愈不贊同“個人只要肯吃苦，就

一定會成功”這種說法。換言之，一個人的失敗，未必是其不努力所造成的。因而，其較可能認同由政府保障民眾基本福利的社會公平意識型態。

1991 年與 1994 年的社會意向調查，皆曾問受訪者對以下的問題的看法：

社會福利支出會造成政府財政困難。

接受社會救濟是件沒面子的事。

貧窮是因為個人不努力所造成的。

整體來說，您對目前國內社會福利的滿意程度如何？

本研究發現教育對受訪者的福利滿意程度有影響，教育程度愈高的精英，對目前的社會福利愈不滿意。此一發現有助於說明個人研究的另一發現：教育程度愈高的精英，其社會公平意識型態愈強。台灣的社會福利與公平意識型態的理想距離相距甚遠，教育程度高的精英，較不滿意目前的社會福利，因而其會較認同社會公平的理想，這似乎是可以理解的。與女性相比，男性較不滿意目前的社會福利。

對於“接受社會救濟事件沒有面子的事。”此一問題的分析如下。教育程度在此有顯著影響，教育程度愈高的精英愈不認為接受社會救濟沒面子。年齡亦有影響，年齡愈大的人愈認為接受社會救濟沒面子。

年齡愈大的人，愈認為“社會福利支出會造成政府的財政困難”。雖然年齡因素與世代(cohort)因素不易區分，但是歷史潮流原則，在此提供了一個可能的解釋：年紀愈大的人，較不贊同政府提供制度性的社會福利，其對制度性的社會福利較看到負面影響。教育程度愈高的人愈不贊同“貧窮是因為個人不努力所造成的”這點與個人前面的發現是一致的。

1990 年 VS. 1992 年：與 1990 年的調查資料相比，1992 年較少人選擇“不知道”。換言之，不知道哪些團體是弱者的人減少了。舉例來說，不知道女性是不是弱勢團體的人，從 1990 年的 20.8% 下降至 1992 年的 8.5%。此外，不知道農民、兒童、老人、老兵、

原住民、殘障者是不是弱勢團體的人，都在兩年間下降了 1% 以上。可能原因是，可能與 1991 年的國代選舉與 1992 年的立委選戰中，關於社會福利議題的論述逐增，在此洗禮下民眾對相關的福利議題有較易有意見。相關社會福利與弱勢團體的討論，自 1991 年至 1992 年這段時間中，已有明顯增加。例如，1991 年底的國民大會選舉，即有人主張要將「社會權」入憲。因而，民眾在 1992 年已較了解何者是弱勢團體。在此以 multinomial logic 來分析，教育程度愈高的人，愈少選擇「不知道」（相對於「不是」），一種可能的解釋是，通常教育程度愈高的人，接觸大眾媒體與公眾資訊的機會愈是頻繁，因而對弱勢團體的判斷較清楚。

另一項有趣的發現是，從 1990 年至 1992 年，教育程度愈高的人，對各弱勢團體的同情，似乎呈下降趨勢。例如 1990 年，教育程度愈高的人，愈不認為兒童是弱勢團體。在判斷老人、殘障者、低收入者、農民、老兵... 等是否為弱勢團體時，高教育程度者之同情態度，皆呈下降之勢。一種可能的解釋是，由於相關社會福利與弱勢團體的討論，在兩年間已明顯增加，教育程度高的人，在較常接觸相關資訊的情況下，較感到這些「弱勢團體」所吸引到的社會注意力已有增加，因而感到其已不如以前「弱勢」。自利原則仍有一定的解釋力，例如，與女性相比，男性較少視婦女為弱勢團體。與外省民眾相比，原住民較傾向視原住民為弱勢團體。不過，年紀大的人反而較少視老人與老兵為弱勢團體。這是否與年紀大的人不服老的心態有關？值得進一步探討。