



RRPF89020001 (9 .P)

國科會專題研究計畫(編號 89-2412-H-034-001)

「福利階層化的動態分析:職業、性別與福利滿意」成果報告

關鍵詞: 福利態度 福利滿意 福利階層化

王 方

芝加哥大學(University of Chicago)社會學博士

文化大學勞工系助理教授兼勞資關係組主任

TEL(02)28610511-292

FAX(02)28617875

## 摘要

福利政策涉及福利資源分配的問題，其背後所隱含的意義，可能有待從主義 (clientelism) 的成份。過去執政當局爲了嘉惠其主要支持者，往往以較多的福利資源來換取忠誠。被視爲在福利階層化體系中居於較不利地位的農民、私人企業勞工與家庭主婦，與被認爲居於較有利地位的軍公教人員相比，是否對福利有不同的滿意程度？到底是什麼因素影響民眾的福利滿意程度？本研究以中研院的全台灣隨機抽樣調查資料，運用 SPSS 與數種統計分析方法，探討民眾的態度。爲了能以真實的數據來呈現勞工、農民及軍公教人員，所獲得之福利資源的實際差距爲何，近年又有何變化，本文並運用近九年來政府的社會福利支出，來分析各種職業人口的資源分配情形。結果發現整體而言，不論是否包括退撫及環境保護支出，軍公教人員均是歷年來社會福利資源分得比例最高者。但如將資料做縱時比較，則顯現農民與勞工之受益比漸呈上升之勢，而軍公教總體分得之比例，則似逐步減少。以較多的福利資源來嘉惠主要支持者的侍從主義做法，其實際效果究竟如何？是否得到福利資源較多的人較感到滿意？而得到福利資源較少的人較不滿意？可能不是過去一般想的那麼簡單。爲何會如此？本文分別提出虛假意識 (false consciousness) 與相對剝奪感 (relative deprivation) 兩種觀點的解釋。

## 資料來源與研究方法

本研究採用中央研究院「中山人文社會科學研究所」所做的「台灣地區社會意向調查」1994年二月定期調查資料。這是近年來有關社會福利的最深入的調查之一。其抽樣採抽取率與抽取單位大小成比例 (Probabilities Proportional to Size, PPS) 的方式，「雖然各階段之抽取率不同，但樣本單位中的個人被包含在樣本中的機率仍相等。」(伊慶春與林萬億 1995: 10)，該調查以台灣地區 64 歲以下之成年爲調查對象 (除去離島及三十個山地鄉居民)。有效樣本爲 1557 份，其中男性佔 49.4%，女性佔 50.6%。年齡分佈上以 30 到 39 歲最多，佔 35.6%，其次爲 20 到 29 歲，佔 24.0%，40 到 49 歲佔 22.7%，50 到 64 歲者佔 17.8%。本研究並運用 SPSS 軟體與因素分析、迴歸等統計技

術，進行分析。由於任何調查研究皆有其時空背景與限制，本文同時配合其他研究法，以進行探討。爲了進一步了解勞工、農民及軍公教所獲得福利資源，其間的實際差距爲何，近年又有何變化。以下並將用政府的社會福利決算支出，來分析各職業人口的資源分配情形，期能以真實的數據來呈現其間的福利差距。就政府七十九至八十七會計年度的社會福利決算，來探究在這些年度中各職業別福利資源的分配情形。本研究在學術上與政策實務上，皆應有其重要性。

### 研究發現與解釋：福利滿意程度

表 1 爲民眾對福利滿意程度的 SPSS 複迴歸分析結果。發現如下：自耕農與私人企業的勞工，其對社會福利的滿意程度都高過軍公教人員（雖私人企業勞工在表 5 之 Model 1 中未達顯著水準）。這是否表示農民與私人企業勞工有虛假意識的問題？值得進一步探討。照馬克思學派的觀點，受壓迫的社會階級常會有虛假意識，即不了解其利益與處境，而將不合理的現象視爲是合理的。

性別因素影響雖不顯著，但與男性相比，女性對目前福利的滿意程度似乎更高。以往的研究多指出女性所獲得的福利保障通常不如男性。例如李安妮（1995）曾指出台灣的勞工保險，在給付水準和保障範圍上皆對女性不利。傅立葉（1994a）亦指出與男性相比，女性在退休給付上所得到的保障較差。那麼爲何與男性相比，女性對目前福利的滿意程度並不低（反而還稍高）？女性的虛假意識在此或許有助於解釋。過去的研究（如盧政春 1995）指出，軍公教人員所獲得的社會福利，比其他人口爲佳，然而本研究發現與軍公教人員相比，其他人口大多更滿意目前的社會福利。過去普遍認爲家庭主婦、自耕農與私人企業的工作者，在目前台灣的福利階層化體系中，居於較不利的地位。然而弔詭的是，他們反而比軍公教人員更滿意目前的社會福利。除了其他人口的虛假意識，是否軍公教人員因福利資源的優勢地位逐降低，而引起相對剝奪感？值得進一步探討。教育程度愈高的人，愈不滿意目前的社會福利，這似符合啓蒙原則，因目前的社會福利與制度性的社會安全體系，仍有相當距離。

值得注意的是，表 1 顯示家庭主婦似乎比職業婦女對目前福利的滿意程度更高。這從以下的發現可約略看出：與軍公教人員(男性居多數)相比，家庭主婦比其他人口似更滿意目前的社會福利，而全體女性(包括職業婦女)與男性在福利的滿意程度上則不易區分。這或許是由於一般家庭主婦的虛假意識較嚴重，而當女性進入職場後，較能了解其利益與處境，因而較能突破虛假意識。這也說明自利原則可能對家庭主婦的解釋力有限，而對一般女性(包含職業婦女)較有解釋力。

政黨屬性對民眾福利的滿意程度有顯著的影響。與國民黨的支持者相比，在野黨的支持者與無明顯黨派屬性者皆較不滿意目前的社會福利。由於國民黨過去長期以來為執政黨，應為調查當時的福利政策負主要的責任，在野黨的支持者與無明顯黨派屬性者，較不滿意社會福利，是相當可以理解的。

福利意識形態在此亦有顯著的影響。在 Model 2 中加上意識形態變項，發現社會公平意識形態愈強的人，愈不滿意目前的社會福利，而經濟個人主義愈強的人，愈滿意目前的社會福利，這可能是因目前的社會福利制度，與符合社會公平理想的社會安全體系，仍有相當距離。故公平意識形態愈強的人，愈不滿意現在的社會福利。效率因素有影響，愈認為政府有效率的人，愈滿意目前的社會福利，這也是相當可以理解的。省籍因素影響不顯著。此外，未答全家目前收入多少的人(含答不知道與拒答者)，與一般受訪者並無明顯差異。

## 我國社會福利決算支出之分析

以往研究雖指出軍公教所獲得的福利資源較多(鄭文輝 1990, 傅立葉 1994a, 盧正春 1995), 然而這種現象是一成不變的嘛? 還是逐漸有所改變? 這些是過去的研究未曾真正釐清的部份。為了能以真實的數據來呈現勞工、農民及軍公教人員, 所獲得之福利資源的實際差距為何, 近年又有何變化。以下用政府的社會福利決算支出, 來分析各職業人口的資源分配情形。就政府民國七十九至八十七會計年度的社會福利決算, 以受益者的角度, 來探究在這些年度中各職業別福利資源的分配情形。歷來關於福利支出之研究, 大多針對特定年度(例如詹火生 1989, 董娟娟 1991, 林萬億 1992,

楊志恆 1992，林本炫，1993，林小嫻 1994，傅立葉 1995b)，這些研究僅以一個年度之預算為分析對象，缺乏跨年度連續性的資料。在跨年度的比較中，似以鄭文輝（1990）最為詳盡。傅立葉（1995a）雖內容詳實，但因研究目的不同，未包括各種職業人口受益者的資料。因此，本文基本上參考鄭文輝（1990）之做法，尤重各種職業人口受益者的分析。由於鄭文輝（1990）缺少 1990 年代的分析，故本文對相關資料的補充，亦有重要的意義。限於經費，本文僅限於中央政府總預算，不包含地方政府的預算，本文從政事別分類著手，直接歸類在社會福利/社會安全支出的項目。由於環境保護與軍公教退休撫恤是否屬福利項目，頗有爭議，故本文分別探討將此二項剔除與否之差別。本研究並曾詳細整理出這些年度相對應的預算(王 方 2000a)，發現基本趨勢差不多，故在此只探討決算部分。

以下分析民國 79 至 87 年度中央政府總預算中社會福利決算之分配情形，附表 1-1 至 1-9 以受益者的角度，整理出近年來福利經費支出的分配情況，附表 2-1 至 2-9 則去除了較受爭議的福利項目：退撫與環境。

如將各項社會福利支出依受益對象區分（包括軍公教退撫及環保支出，見附表 1-1 至 1-9），可發現下列幾項：

1. 就各年度決算而言，分得社會福利支比例最高的為榮民，79 年度達 68.17%，80 年度達 60.91%，81 年度達 56.69%，82 年度達 53.42%，83 年度達 53.98%，84 年度達 48.48%，85 年度達 47.96%，86 年度達 53.21%，87 年度達 52.54%。榮民所分配的福利資源中，退休撫卹支出所佔比重最高，79 年度高達全國福利支出之 51.90%，87 年度達 39.99%。
2. 如以退休撫卹來看，基本上分得比例最高的為榮民，其次為公教人員，再其次為一般軍人。過去的社會福利研究常將軍公教人員與榮民視為一體，其實其間仍有差異。勞工與農民在退休撫卹資源上則相當的缺乏。
3. 公教人員與一般軍人所分得之比例不如榮民，但如將軍公教榮民合併計算，則其受益比率往往近 70%甚至更高。例如在 79 年度高達 84.07%，87 年度達 61.94%。軍公教總體分得之比例，雖有逐步減少之勢，但所佔比例仍遠超過勞工與農

民。

4. 如將 79 與 87 年度資料相比較，則顯現農民與勞工略為上升，而公教人員、軍人、榮民之受益比率則略為下降。

如不計軍公教退休撫恤及環境保護支出(見附表 2-1 至 2-9)，有以下發現：

1. 就各年度決算而言，分得社會福利支比例最高的仍為榮民，79 年度達 45.14%，80 年度達 41.25%，81 年度達 38.39%，82 年度達 35.14%，83 年度達 35.62%，84 年度達 25.24%，85 年度達 24.69%，86 年度達 28.06%，87 年度達 26.91%。榮民所分配的福利資源中，又以福利服務支出所佔比重最高，79 年度高達全國福利支出之 44.18%，87 年度達 19.95%。圖 1 為不計軍公教退休撫恤及環境保護支出之社會福利決算逐年分配圖。
2. 如以退休撫卹來看，基本上分得比例最高的為榮民，其次為公教人員，再其次為一般軍人。
3. 公教人員與一般軍人所分得之比例不如榮民，但如將軍公教榮民合併計算，則其受益比率往往近 70%甚至更高。例如在 79 年度高達 77.177%，87 年度高達 38.55%。軍公教總體分得之比例，有逐步減少之勢，但所佔比例仍遠超過勞工與農民。不計軍公教退休撫恤之後，軍公教總體分得之比例較退休撫恤列入計算為低，不過仍遠高於其他人口。
4. 如將 79 與 87 年度資料相比較，則顯現農民與勞工略為上升，而公教人員、軍人、榮民之受益比率則略為下降。圖 2 為不計軍公教退休撫恤及環境保護支出之社會福利決算趨勢圖。由圖 2 顯示近九年來，農民與勞工之受益比率大致逐呈上升之勢(註 10)，而公教人員、軍人、榮民則大致逐呈下降之勢。從以上年度相對應的預算來看，基本趨勢差不多，故不再贅述。

## 結論與討論

本研究的初步發現大致有以下數項：基本上，教育程度愈高的人，愈不滿意目前

的社會福利，這似符合啓蒙原則，因目前的社會福利與制度性的社會安全體系，仍有相當距離。政黨屬性對民眾福利的滿意程度有顯著的影響。與國民黨的支持者相比，在野黨的支持者與無明顯黨派屬性者皆較不滿意目前的社會福利。這也不難理解，由於國民黨過去曾長期為執政黨，應為調查當時的福利政策負主要的責任。福利意識形態亦有顯著的影響，社會公平意識形態愈強的人，愈不滿意目前的社會福利，而經濟個人主義愈強的人，愈滿意目前的社會福利，這可能是因目前的社會福利制度，與符合社會公平理想的社會安全體系，仍有相當距離。故公平意識形態愈強的人，愈不滿意現在的社會福利。效率原則有影響，愈認為政府有效率的人，愈滿意目前的社會福利。職業亦有影響：自耕農與私人企業的勞工，其對社會福利的滿意程度都高過軍公教人員。

在社會福利決算支出方面，如將各項支出依受益對象區分，可發現下列幾點：

1. 就各年度決算而言，分得社會福利支出比例最高的為榮民。榮民所分配的福利資源中，又以福利服務支出所佔比重最高。
2. 如以退休撫卹來看，基本上分得比例最高的為榮民，其次為公教人員，再其次為一般軍人。過去的社會福利研究常將軍公教人員與榮民視為一體，其實其間仍有差異，值得未來更細的區分。勞工與農民在退休撫卹資源上則相當的缺乏。
3. 公教人員與一般軍人所分得之比例不如榮民，但如將軍公教榮民合併考慮，則其受益比率往往近 70%甚至更高。整體而言，不論是否包括退撫及環境保護支出，軍公教人員均是歷年來社會福利資源分得比例最高者。侍從主義可能有助於說明為何軍公教人員(政府的忠誠支持者)得到較多比例的福利資源。
4. 如將資料做縱時比較(例如 79 與 87 年度資料相比)，則顯現農民與勞工之受益比漸呈上升之勢，而軍公教總體分得之比例，則有逐步減少之勢。本研究顯示，職業間的福利資源分配的差距，近年來有所變動，而非一成不變的。軍公教總體分得之比例，似有逐步減少之勢，為何會如此？可能是由於國家自主性已不如以前高，國家機關必須比以往更重視其他職業人口的態度了。而這在侍從主義上究竟有何意義與影響，值得未來進一步研究。

過去統治當局為了嘉惠其主要支持者，往往以較多的福利資源來換取忠誠。但這

種侍從主義的實際效果究竟如何，是否得到福利資源愈多的人愈感到滿意，可能不是過去一般想的那麼簡單。在福利滿意程度上，職業的影響相當微妙。過去的研究(如盧政春 1995)指出，軍公教人員所獲得的社會福利，比其他人口為佳，然而本研究發現與軍公教人員相比，其他人口(如家庭主婦、農民與私人企業的受雇者)大多更滿意目前的社會福利。過去普遍認為家庭主婦、自耕農與私人企業的受雇者，在目前台灣的福利階層化體系中，居於較不利的地位。然而弔詭的是，其反而比軍公教人員更滿意調查當時的社會福利。這究竟是為何？本研究提出兩種可能的解釋：

首先可能是導因於家庭主婦、農民與私人企業勞工的虛假意識。照馬克思學派的觀點，受壓迫的社會階級常會有虛假意識，即不了解其利益與處境，而將不合理的現象視為是合理的。家庭主婦、農民與私人企業勞工對社會福利相對較滿意的原因之一，可能正在其對分配到的福利資源較少，並未明顯感到不合理，對社會福利也沒有什麼期望。Gramsci 即指出，權力關係的維繫，乃以「強制」(coercion)與「同意」(consent)為其基礎 (Carnoy 1984)，在此文化霸權(culture hegemony)的運作過程中，受壓迫的社會階級可能將許多不合理的現象，加以合理化。值得說明的是，虛假意識不必然是負面的。以傳統的角度來看，虛假意識與傳統的美德(如安份知足)，可能只是一線之隔而已。隨著政黨輪替與社會變遷，家庭主婦、農民與私人企業勞工是否會逐步突破虛假意識，進一步了解其共同利益與處境，以期使福利資源做更合理的分配，值得觀察。

另一可能的解釋是軍公教人員的相對剝奪感，由前面的分析可知，軍公教總體分得之福利決算比例，似有逐步減少之勢。這可能造成軍公教人員的相對剝奪感。因而其他人口反而顯得較滿意目前的社會福利。軍公教人員如將國家機關視為其雇主，則可能更感不滿。雖然過去有人認為公教人員享受較大的福利資源，然而福利階層化的現象並非是一成不變的。近年來全民健康保險的實施，造成不少公教人員的怨言；退撫新制的採行，亦使得公教人員頗有微詞，而在政府擬定的國民年金方案中，可能使軍公教人員領取福利津貼的資格相對延後，凡此種種是否顯示該類團體已不再受到以往的特殊優惠待遇？這是否代表著軍公教退休人員與其他老年人口所享受的福利差距已逐漸有所改變？這在侍從主義上究竟有何影響，值得後續進一步研究。

隨著民進黨於 2000 年總統大選贏得勝利，福利資源分配與侍從主義的問題，也



可能會出現重大的變化。在此提出幾種可能的趨勢：

一、新政府縮減軍公教人員與其他人口在福利資源上的差距，減少軍公教人員的福利資源，增加其他人口的福利資源。如此是否會進一步強化軍公教人員的相對剝奪感？值得觀察。

二、在不減少軍公教人員的福利資源的情形下，逐增其他人口的福利資源。這種做法可能不致立即引發軍公教人員的相對剝奪感，然而，軍公教人員在福利支出的受益比例應會改變。長期來看，究竟會對其態度有何影響？值得研究。而且如此做，恐怕總體福利支出會增加不少，如何解決財源問題？如採加稅的措施或引起財政排擠作用，又會引發民眾何種反應，皆值得後續觀察。

三、繼續使軍公教人員在福利資源的分配上，維持一定程度的優勢地位。以新政府穩定軍公教的考量，這種作法亦是可能的。而這是否使新政府在某種程度上繼承了原來的侍從主義關係？這對於各類人口的福利態度與政治支持，又會有何影響？福利政策與侍從主義的關係，又會有何變化？十分值得關注。

(本研究成果報告完整版頁數甚多，限於篇幅，以上只是摘要版，如需完整版或附圖表書目，可與本人聯絡，謝謝!)