

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 族群關係、政黨政治與福利論述－以國軍老舊眷村改建條例的立法為例

Ethnic Relations, Party Politics and Welfare Discourse: A Case Study on the Act for Rebuilding Old Quarters for Military Dependents

doi:10.6456/JTS.200812.0107

研究台灣, (5), 2008

Journal of Taiwan Studies, (5), 2008

作者/Author：唐文慧(Wen-Hui Tang);王宏仁(Hong-Zen Wang)

頁數/Page：107-135

出版日期/Publication Date：2008/12

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

<http://dx.doi.org/10.6456/JTS.200812.0107>



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



族群關係、政黨政治與福利論述——以國軍老舊眷村改建條例 的立法為例*

唐文慧

王宏仁

唐文慧 國立中山大學通識教育中心暨社會學研究所副教授。電子郵件地址：
whtang@mail.nsysu.edu.tw

王宏仁 國立中山大學社會學研究所教授。電子郵件地址：hongzen@faculty.nsysu.edu.tw

*本文作者感謝中山大學中山學術研究所博士生陳昱名協助立法院公報資料收集與整理。並感謝中央研究院社會學研究所，張茂桂教授於 2007 年 2 月 28 日，在財團法人台灣民主基金會所舉辦的「族群關係與台灣民主政治」學術研討會時，對本文所提出的精闢之評論意見。作者悉心斟酌並納為論文修改之參考。然本文所有文責，皆由兩位作者自行負責。

摘要

目前對台灣社會政策的研究中，較少從政治過程來理解社會政策的特性，本文提出把「政治」帶回政策研究的中心，探討台灣社會福利政策制定的政治過程中政黨扮演的角色，以及政黨本身的限制如何對社會福利政策的產出造成影響。我們以老舊眷村改建條例的立法歷史過程為例，討論不同的政黨為了選票考量而發展出的社會福利論述。我們發現，國民黨與民進黨都號稱是全民政黨，所以在福利論述的修辭學上都說在照顧弱勢者，都是代表全民利益，但論述的過程很清楚可以看到，在選票考量上，還是極力支持自己的選民。再者，從各黨人士對於福利論述的過程與內容中，可以看到在台灣不同的族群，如何因為其在政治上的選票取向，而造成其對福利政策立法影響資源分配的效果。

關鍵字：族群關係、政黨政治、福利論述、國軍老舊眷村改建條例

Ethnic Relations, Party Politics and Welfare Discourse: A Case Study on the Act for Rebuilding Old Quarters for Military Dependents

Wen-Hui Tang

Associate Professor of Sociology, National Sun Yat-Sen University

Hong-Zen Wang

Professor of Sociology, National Sun Yat-Sen University

Abstract

Observing the fact that there are not many previous policy researches which explain the characteristics of social policy by political process, this paper aims at bringing politics back into the centre of policy research and to explore the role of political parties throughout the political process on making social welfare policy as well as how the limitation of political parties influences social welfare policy. Taking the Act for Rebuilding Old Quarters for Military Dependents as an example, the paper discusses the social welfare discourse of different political parties, which bases on their consideration on “votes”. Claiming themselves as the national party in Taiwan, both Kuomintang (KMT) and Democratic Progressive Party (DPP) emphasize much on the disadvantaged groups, representing public interest in their social welfare discourse. Yet, the process of discourse clearly shows that based on the consideration on “votes”, parties still focuses a lot on the interest of their potential voters. Besides, according to the process and argument of social welfare discourse by different parties, how the allocation of resources under welfare policy legislation is affected by the political orientation of different ethnic groups in Taiwan is demonstrated as well.

Keywords: Ethnic relations, party politics, welfare discourse, The Act for Rebuilding Old Quarters for Military Dependents

一、前言

台灣過去五十年來的社會福利政策，相當程度對社會的不同省籍族群、地區人口或利益團體造成生活機會(life chances)的區隔，例如福利措施的省籍差異、南北差異，軍公教與一般百姓的差異...等等。因此，這些福利政策制訂與論述的歷史記憶，間接地影響造成政黨的福利政策之訴求，並重塑台灣的政黨政治、族群關係與政治文化。由於社會福利議題常常成為選舉競爭時的政策訴求，因此，探討政黨競爭與福利論述之間的關係，可以讓我們更清楚地理解社會福利政策的政治角色。

台灣在 1987 年解嚴前，社會福利制度與社會安全體系之政策規劃與立法，主要由五十年執政的國民黨主導。「國家的」社會福利政策幾乎可說等同於「國民黨的」社會福利政策。並且其具有一種所謂的「福利雙元體系」特色，區分一般人與軍公教人員的福利。直至解嚴開放組黨後，政黨才加入福利政策決策的角力過程。尤其在國會全面改選之後，立法院逐漸成為社會政策辯論的場域，社會福利政策遂開始有了新的決策模式，逐漸地透過政黨之間的協商在立法院順利地產出。2000 年民進黨贏得總統大選取得執政權後，因為政黨輪替與朝小野大的因素，社會福利政策制訂的過程有了更大的變化。之後，任何一個政黨幾乎不可能單獨地主導任何一個福利政策立法的通過與執行，往往需透過政黨協商，或政黨與不同社會團體之間的結盟關係，特定的政策與立法才能順利地在立法院通過。

過去，政策學者對台灣社會福利發展的分析，往往對於福利政策制定的政治層面(the politics of policies)缺乏關照，因而失去了對政策起源與發展的真正了解。在這方面，西方的政治社會學者早就強調「政策即政治」(policy is politics)，並且認為，政治是政策擬訂的重要決定因素。目前對台灣社會政策的研究成果中，也較少從政治過程來理解社會政策的特性，研究者希望把「政治」帶回政策研究的中心(bringing the politics back in)，探討台灣社會福利政策制定的政治過程(political processes)中政黨扮演的角色，以及政黨本身的限制與其所提出的政策論述，如何對社會福利政策的產出造成影響。

本文以「國軍老舊眷村改建條例」的政策立法為例，回顧該住宅政策的歷史，並收集該法案之立法過程，從國民黨執政時期，至民進黨執政過程中，分析法案立法與修法的變遷過程。並且針對台灣在不同時期的不同政黨，即中國國民黨、民主進步黨與新黨、親民黨，以上各政黨對該政策的立場，並對其所提出的政策主張與福利論述之內容加以分析。本論文主要討論的重點在於，理解不同的政黨在該住宅相關的社會福利政策上，是否代表了某一個社會階級(social class)或利益團體(interest group)的立場？並分析若他們的確代表了特定族群的利益，其在福利論述上，又如何與「普遍價值」如「公平正義」的福利理念掛勾在一起？

研究者認為，政黨本身的歷史發展過程與其組織結構深深地影響其對社會福利的看法與所提出之政策主張，而面對特定利益的代言與對追求普遍公平正義價值之間的矛盾，研究顯示，各政黨都無法逃脫與解決該矛盾。

二、政黨政治與選舉市場

有學者認為，民主化程度愈高的國家，愈容易透過政策的辯論，以凸顯政黨對社會政策立場的差異，並藉以爭取人民的認同與支持(Mishra 2003)，另外，他們也指出民主政體的代議政治結構(representative structures)和選舉的過程(electoral processes)，都會帶來更多的社會福利政策之制定(Cutright 1965, Hewitt 1977, Myles 1984)。而國家論者(state theorist)則從國家角色切入，認為政黨其實是國家的一部份，它是政府(government)與民間社會(civil society)之間的橋樑。現代國家(modern state)透過政黨結合支持群眾，利用民主選舉產生執政政府，讓多數決的民主制度得以運行。而社會福利政策往往是政黨在選舉時，用來動員與號召支持群眾以爭取選票的方法之一(Flora&Alber 1981；Frey & Schneider 1982；Skocpol 1988，1991；Skocpol & Amenta 1985，1986；Skocpol & Ikenberry 1983)。因此可見，福利政策的確是政治運作與選舉過程不可或缺的一環。但是，許多研究也發現政策跳票的現象，往往有「選前福利、選後加稅」的情況發生(Tufte 1978)。

台灣在 1990 年代後期逐步進入政黨政治，民主代議制度也逐漸落實在台灣的政治運作，政黨代表成為立法院的權力核心，許多政策制訂也就在政黨衝突或協商過程中產生。換言之，要理解台灣社會政策的制訂，必須先理解台灣的政黨政治。然而，政黨又代表了來自不同階級、族群或地區等等不同社會屬性人口的支持，因此特定族群相關的福利政策往往也會成為政黨的重要訴求之一。

對於台灣各政黨的社會基礎，學者從階級與族群的角度來分析政黨的社會關係。他認為：

「國民黨是代表資本家階級的政黨；代表本省族群的民進黨，仍擁有全國三成左右的選票，穩穩地掌握他的支持者；新黨是作為一個代表外省族群利益的政黨，一方面努力吸引本省人入黨，另一方面則以小市民的政黨自居。」(陳明通 1998：15)

但是這樣的分類潛藏的問題是：到底我們是以階級的向度來分類台灣各政黨的社會屬性，還是以族群作為分類的基礎比較適當呢？依陳明通的看法，族群遠遠超過階級的重要性，影響政黨的政策偏好。就如他對新黨的觀察所說的：

「小市民從來就不是一個階級，沒有階級意識，不可能作為政黨的社會基礎，將政黨奠基於此，無異築樓於海邊的沙堆」（Ibid:15）。

但是在台灣所謂的族群意味著主要是「省籍」的概念，它其實與資本主義的「階級」之概念也並不相同。因此，是否在台灣省籍可以拿來當成一個分類的概念，而做為政黨的社會基礎呢？本文企圖以國軍老舊眷村改建條例的立法過程，來分析省籍與福利的論述如何被各政黨所使用，做為政策的理論依據，並影響政策的立法結果。

的確有些學者以階級的角度來看台灣的政黨屬性，例如林萬億(1998)認為：

民進黨不是左翼政黨，也不是勞工政黨，充其量只是一個中間偏左的、同情弱勢者的政黨（因其本身也曾是弱勢者）；過去新黨雖然自許是小市民政黨，但卻是個不折不扣的中產階級的新保守政黨；而國民黨則是個準資本家政黨（雖然他再三強調是全民政黨）。

然而，以上這種分法的問題是：一、定義上的區別很分難劃分，例如中產階級政黨是否包括了中間偏左的選民（也就是民進黨的選民）？是否包括了小企業的資本主（也就是國民黨的選民）？二、假如三黨都是各有其階級的區分，那們他們的政治市場應該就很會清晰，而不會有相互重疊的問題，這樣的話，我們就很難看到三黨之間的合縱連橫現象。但是，在現實上，我們卻往往看到三個政黨之間不同組合的合縱連橫，這樣的現象其實是很普遍的，為什麼？是否這樣的分析架構當中，應當加入族群或其他社會關係的變項？若是的話，又該是哪些重要的社會關係應該被納入考慮？因此，我們以國軍老舊眷村改建條例的立法為例，來看看族群的訴求是否在政黨之間扮演重要的角色。

我們可以理解不管是以階級的概念，或是以省籍的概念來劃分政黨屬性，似乎都會產生過度簡化的問題。因為這樣的分類無法解釋許多法案的立法過程中，為何有時某一黨又是偏向勞工，有時候又偏向農民，有時是某些政黨合作，有時又是另外組合的合作模式。例如，在解釋全民健康保險法時，為何同樣是國民黨黨籍的立委，仍然可能反對自己同黨的行政院所提出的健保費用分攤比例？為何在國軍老舊眷村改建條例的最初立法問題上面，我們看到的是新黨與部分國民黨聯合，而某些國民黨立委又站在與民進黨一致的反對立場？由此可見，國民黨並不只是整體一致地贊成眷村的改建，或相同地站在反對立場而已。很顯然地，若以國軍老舊眷村改建條例的立法過程來分析，政黨本身或內部不同成員間，與特定族群的關係，也應該是相當重要的關鍵因素。因此，在台灣的政治社會發展過程來看，族群間的差異、衝突或融合，結合政黨政治的發展，與福利政策與立法的結果，可說是相當密切地交錯在一起的。

若純粹就資本主義的民主發展來看，其以代議制度為基礎，政黨政治為其常態表現。再從政黨政治的發展上來看，若是某個黨派想要取得執政，那麼在這種代議制度的遊戲規則下，他必須獲得最多的選票才能擁有合法的統治權力。因此，這時候每個政黨要不就是號稱自己為「全民政黨」，否則就必須依靠某一特定階級或族群而取得執政。但是由於特定歷史的發展，在不同社會關係的條件下，每個政黨必須跟特定的團體或族群接觸，取得其支持，因此在政黨的身上，我們看到一個矛盾的種子：一方面他必需企圖朝向做一個全民政黨，但另一方面他又必需是特定階級，或是某些團體或特定族群的代言者。再者，若是資本主義國家沒有財務的限制，那麼每個政黨應該都會願意給予人民最多的福利，因為他並不會遭致圖利特定的團體或族群的批評，而且會讓每個團體或族群都滿意，這樣很容易就可以達到照顧全民的目標。但是資本主義的市場邏輯卻限制了這樣的可能性。所謂資本主義的市場限制是指整體國民經濟的再生產能力。例如，全國只能生產 100 元的東西，但卻要花掉 150 元，如此一來國民經濟無法負擔。然而若國民經濟仍確實可以負擔龐大的福利支出，他仍然必須面對分配的問題。又因為某些團體或族群會因為福利政策的實施而受益或受損，因此受影響的團體或族群便會透過其政治上的代言人進行政治的角力，以求取自己的最大利益。以此觀之，我們可以理解，每個政黨都必需承受來自兩個矛盾的力量：要求選票極大化（也因此要號稱全民政黨），以及利益團體代言（因此無法號稱全民政黨），這些

力量便影響了這些政黨在制定政策時的考量與手段。在這樣的情形下，在本研究我們選擇了「國軍老舊眷村改建條例」來檢視各個政黨的福利論述，與論述中的矛盾，檢視政黨究竟如何在全民政黨與特定族群團體間做選擇。

三、國軍老舊眷村改建條例的社會背景與立法過程

(一) 社會背景：

在 1980 年之前，關於眷村改建的議題，並沒有得到社會大眾的注目，政府只以一紙行政命令「國軍老舊眷村重建試辦期間作業要點」來規範眷村重建的議題。直到 1995 年，才從行政命令進入立法的階段。而該立法起源的社會背景，主要牽涉的是國民黨內部主流與非主流之間的鬥爭，與新黨從國民黨內的出走並在政黨政治間的崛起有關。另外，也與某些外省人第二代的相對剝奪感有關，由於當時他們強烈地感覺到自己的政經地位在台灣有逐漸下降的趨勢，遂使得在其在政治上選擇了從國民黨出走，希望在台灣能找到自己的一條路，繼續鞏固或維持過去的社經地位，眷改條例是與他們在台灣生存有重大關係的法案。另外，當時還爆發了鴻源集團的吸金案，受害的多為外省籍人士，更導致外省人在台灣生存的危機感，外省人的土地問題逐漸暴露出來，除導致外省籍政治菁英另組新黨，從國民黨出走的他們，並企圖在選舉時搶奪國民黨的選票，國軍老舊眷村的立法時代背景，與以上的時空環境有相當密切的關係。

其實，眷村早在 1970 年代就逐漸呈現破舊的景象，有些甚至到了不能住的地步，因為當初許多眷戶存著即將反攻大陸，因此當時有些眷村甚至只是用竹籬笆牆蓋起來的。由於居住條件的日漸惡化，而居民也逐漸意識到反攻大陸，很快返回故鄉的可能性逐漸下降，不安與不滿的心情逐漸升高，執政的國民黨遂被迫在 1970 年代推出眷改的計畫，在 1980 年時，只以一紙行政命令「國軍老舊眷村重建試辦期間作業要點」來回應眷戶的要求。之後，卻因著政黨之間的競爭與族群關係的轉化，該眷改條例開始進入正式的立法過程，該議題也逐步被推上政治與族群鬥爭的舞台上。

(二)立法過程：

由下表中，我們簡單地呈現該法案的立法過程與其立法的背景與爭議。

法案名稱	國軍老舊眷村改建條例
首次立法年代	1995 年至 1996 年
修法歷經年代	1996 至 2006 年（10 年之間至今仍不斷修法）
政策與法案實施對象	榮民與榮眷為主
立法的社會背景	1.立委選舉 2.政黨協商 3.國防部欲加緊眷村改建之腳步 4.新黨成立
主導的社會團體	政黨
立法時主導的政黨	國民黨
政黨支持度	政黨立場衝突
立法內容的關鍵主導力量	政黨與立法部門
立法與修法時的重大爭議	1.預算爭議 2.受惠人口少 3.眷地放領 4.國民黨內鬨 5.資源分配不公且違反公平正義原則

由於眷村是台灣特殊歷史下的產物，裡頭居住的多半是民國 38 年之後搬遷來台居住之外省籍軍人及其家眷之特定族群，因此，該條例討論立法之初，在立法院引起相當多不同政黨與族群立場者之反應。根據民國 84 年 10 月 31 日之立法院公報資料顯示，該法案被提出後，由於民進黨的強力杯葛，立院院會甚至被迫提前結束。到了 84 年 11 月 7 日卻又在民進黨的主導之下，將此條例列入，並於 84 年 12 月 5 日由三黨同意，待 12 月的立委選戰之後才將對該案再次審議，之後在 84 年 12 月 19 選後，果於 85 年 1 月 13 日在國民黨與新黨的護盤下，該眷改條例在衝突中完成了三讀。

該法案從民國 85 年該條例三讀通過以來，至今已經歷經五次修正，立法後修正重點與當時的政治結構與對法案內容的爭議如下表。

修法時間	主要內容	重大爭議與妥協	政治結構
首次立法 1996 年	針對某特定族群，即眷村的住戶給予房屋改建的優惠與補助	眷戶對執政黨未照顧表達不滿，而導致眷改從行政命令到立法，民進黨反對該法，強調眷改應納入台灣整體住宅政策之規劃	國民黨執政，新黨從國民黨出走，國民黨在立法院為多數
第一次修正 1997 年	修正第五條：於該條例修正施行前，原眷戶與配偶均死亡者，其子女可以書面協議向主管機關表示由一人承受權益	法案擴大適用於眷戶死亡後之子女承授權，被民進黨批評為獨厚外省人與其子女	國民黨執政，新黨以眷改條例積極爭取眷村鐵票，國民黨在立法院為多數
第二次修正 2001 年	增訂第 21 之 1 條，原眷戶有三分之二以上同意改建，並具殘障、貧病之特殊需要者，經依自願領取輔助購宅款	擴大至殘障、貧病之特殊需要者，將其包裝為「照顧弱勢」之福利，而非特定「族群」之福利，但仍引其民進黨與部分非軍系國民黨立委反對	民進黨執政，因朝小野大，國民黨在國會多數仍具有主導法案通過內容的優勢
第三次修正 2001 年	修正第 8、13、14 條，規定為辦理國軍老舊眷村改建工作，應設置國軍老舊眷村改建基金，並公告基金用途與收益	設置國軍老舊眷村改建基金，國民黨批評民進黨想消滅眷村，強調眷村改建是特殊	民進黨執政，在朝小野大下，執政黨企圖以行政主導法案修改後之執行

	處理	歷史背景所產生的特殊產物	
第四次修正 2007 年	修正第 21 之 1 與 22 條，規範眷戶不同意改建者強制執行收回房地	民進黨中央批評眷改條例修正案不僅是錢坑法案，更是掏空國家資產、圖利特定選民的「肉桶法案」	民進黨執政，國、親兩黨提案修正，由於其在立院為多數而通過
第五次修正 2007 年	修正第 23 條規定拆遷補償及提供優惠貸款	民進黨民代批評國、親立委慷人民之慨獨厚榮民，呼籲在野黨撤回提案	民進黨執政，國、親兩黨提案修正，由於其在立院為多數而通過

由以上表格，我們可以發現，在修法的過程與實施中，該條例的保障範圍逐漸擴充、適用對象也逐漸增加，除了讓眷戶子女、殘障、貧病者都獲得擴充後改建的補償金與新購權利，並且對眷戶改建補助金額達房地總價 80%。但我們從法案的討論中卻發現，各黨所認定的受益者卻眾說紛紜，尤其在 2006 年底與 2007 年初的修法過程，也繼續引發了一波政黨間福利論述的攻防。

該條例每一次修法，都引起朝野的激烈的討論，各政黨的行動策略，都有其政治利益的考量，甚至還透過政黨的合縱連橫，在不同中求同，謀取各自政黨的最大利益，並尋求特定族群的支持。各政黨與其代表都有不同的說法，也使用了不同的福利論述來爭取其各自欲爭取的法案內容。在不同的論述中，分析其最經常被使用的是「普世公民權」與「特殊弱勢團體」的兩個對立說法，不管是支持或反對此法案的政黨，都擺盪在這兩個論述中間，並且試圖從兩者論述中企圖獲得其選票支持。以下就先就該法案在立法過程的討論時，不同政黨之間的立場做說明。

四、政黨、族群與福利論述

對於眷村改建的住宅福利政策，不管支持或者反對此條例，雙方的論述基本上圍繞在「普世公民權」與「差異公民權」之間。也因此支持或反對的陣營，都可以說是一種修辭的論述(ethos)，他們都想顧及兩者，但這兩者之間的基本矛盾卻在論述裡面表現無遺。有時，甚至同一個政黨裡的不同代表，可能出現兩種對立的論述。而這正顯示出台灣政黨本身的限制性，也進而影響了社福政策的制訂過程。

不過基本上，由於此法案是針對某特定團體的選擇式(selective)福利政策，因此反對者多半會以「普世公民權」的角度來論述，而支持者則以尊重「差異公民權」的理由，要求照顧特殊時代背景遭受不平等對待的特殊族群的利益。這樣的爭論／修辭是當代社會福利論述的爭論點之一，但是放在台灣的政黨政治脈絡下觀察，卻又發現其爭取選票的意義，遠大於福利論述的邏輯與內涵。以下我們將就各黨的福利論述做分析。

(一) 國民黨的主張

由國民黨執政時期所主導的行政院與立法院，是在 1996 年 1 月份時立法通過該條例。該條例內容主要是針對某特定族群，即眷村的住戶給予房屋改建的優惠與補助。其中比較重要的條文包括，第五條：原眷戶享有承購依本條例興建之住宅，及由政府給予補助購宅款之權益...；第十九條：原眷戶可獲之補助購宅款，以各直轄市、縣（市）轄區內同期改建之國軍老舊眷村土地，依國有土地可計價公告土地現值總額百分之六十九點三為分配總額，並按其原眷戶數、住宅興建成本及配受坪型計算之。分配總額達房地總價以上者，原眷戶無須負擔自備款。

由以上的法案內容可以看出，該立法給予眷戶許多購置住宅的政府補貼與優惠，是由人民稅收來集體承擔，重分配給予特定身份者的一種住宅福利措施。

1、「普世公民權」的論述

由於法案是鎖定於特定眷村與眷戶的特殊族群，考量社會觀感與國會多數的壓力，立法院畢竟是全民政治的國會，議案要通過，光是作為一個所謂的傾向「外省人政黨」是絕對不夠的。因此，即使在法案審議過程上，國民黨的立場往往將自己視為眷村居民的利益代表，強調其有與眷村居民的革命情感，自許為眷村利益的保護者，更有許多國民黨籍立委強烈地帶有幾許對於眷村子弟的情感，然而，在《國軍老舊眷村改建條例》草案送審時，強力提倡國軍眷村改建福利保護、發言也很積極的國民黨立委朱鳳芝就曾提出，眷村改建「並非獨厚外省族群」，她的論述是以照顧各縣市「弱勢公民」的角度出發，相當程度顯示了在實務的政治操作上，族群和諧與資源分配公正性的價值，還是法案論述時，不可缺少的一環。

「朱鳳芝：全省各縣市政府確實有不配合者，像余玲雅委員所說的高雄縣政府能夠大力配合，自屬最好不過的，由於眷戶都是縣民，理應一體照顧，尤其改建之後，對市容與市民一定有助益，大家應該不分黨派共同配合……而不應有眷村、外省人或投票支持與否的成見，民意代表照顧的對象應是全體國民，而不是個別的。」《立法院公報，第84卷，第53期，委員會紀錄，頁456》

國民黨本身也認可與推崇族群和諧是社會政策的目標，這是希望以普世公民權的角度，來爭取所有選民的認同，雖然其在實際上的法案審議發言上，卻較少能論及該法案又如何能讓眷村以外的人民受益，然而卻還是要以公眾的利益與普遍的公正，以去除特殊族群利益的政策印象。之後，國民黨立法院黨團在2005年開始的第6屆第2會期開始後，又再提出一連串的條文修改草案的提案，如「國軍老舊眷村改建條例增訂第十八條之一條文草案」、修改「眷村改建條例施行細則第14條」等提議案，希望用以增加就地整建眷村眷戶的補助款，加快政府整建眷村速度，並增進眷村眷戶之居住品質等等。然而，這過程當中，各黨福利論述的重點仍然不脫特殊與普遍的福利概念。換言之，企圖提升政策內容是全民獲利的普遍式福利之觀感。然而，這樣的論述卻仍然無法擺脫政黨之間互控為圖利特殊族群的爭議。

2、「弱勢關懷」的「差異公民權」論述

從過去的立法院議案討論紀錄與政治作為上，國民黨於 2000 年之前長期執政黨時期，在眷村改建與軍人福利的這一類議題，向來是黨團中，軍系立委重要的問政領域，相較於其他類型的福利議案，國民黨籍立委對於軍眷福利的提案，相對來說較為踴躍，在預算的編列態度上也較積極正面。國民黨立委柯俊雄及帥化民在 2000 年民進黨執政後的立法院，曾對該法案修法時審議時發言道：

柯俊雄：「行政院根本不懂，他們根本不懂軍人，只會講一些冠冕堂皇的話！行政院是由民進黨組閣，他們牙癢癢的，恨不得把眷村幹掉！有這麼多的榮民在受苦受難，只為了一個能夠遮雨的地方，他們也只是在爭取這個權益而已。但是你們寫得不清不楚，又說什麼要顧及公平原則，這有什麼公平原則可言？榮民的一生都賣給國家了，畢生血汗都奉獻給國家了，到現在你們還惟恐會違反什麼公平原則？……他們（民進黨）沒有當過兵，家裡也沒有人奉獻給國家的，還想把軍人、軍官幹掉，一到選舉，他們恨眷村恨得牙癢癢的，最好是拿槍把眷區幹掉！就像陳水扁在某個眷村的 1,000 多票中，只開出來 13 票，他恨得牙癢癢的！」 《立法院公報，第 94 卷，第 74 期委員會紀錄，頁 3》

帥化民：「本席也住過眷村，眷村也改建過……政府本來就應該給眷戶足夠且舒適的居住空間，正因為政府沒有給，於是眷戶自建。……台灣所有違建戶，只要超過一定年限即同意其就地合法，將來補償時也會一併補償。即使眷村房子是違建，也早已超過 10 年、20 年，（眷村眷戶）「重複受益」聽來冠冕堂皇……為什麼會有「避免重複受益、財產保障與公共利益及社會公平性」？究竟保障誰的財產？又提到「社會公平性」，是否因為現在老農漁民生活貧苦，所以眷村最好拆掉？這才叫「社會公平」嗎？」

《立法院公報，第 94 卷，第 74 期委員會紀錄，頁 12》

類似柯俊雄與帥化民這樣的談話，在國民黨立院黨團中可說屢見不鮮，相當程度代表了國民黨在族群關係與利益分配公平正義原則上的基本立場。在這樣的論述修辭中，眷村的軍人被界定描述為弱勢者（如「受苦受難」、「生活貧苦」），需要受到照顧。他們也不反對照顧其他的弱勢者如農、漁民，但是在這樣的論述過程中，可以凸顯他們自認為自己才是軍人的代表，並深切地了解軍眷的需求與情感，並指責民進黨團及其執政團隊是族群對立的兇手，將國民黨定位為軍眷保護者，並將選舉無法在眷村中獲得肯定的民進黨設定為是因為選票，而成為眷村利益的反對者。然而，這類的論述中，並沒有回應民進黨所提出的福利「財政支出」與「普世公民權」的矛盾問題。

差異公民權的另外一種論述，則是把「眷村」視為一種特定歷史背景發展下的「特殊產物」，因此，要制訂出符合國家發展下特殊族群的特殊性需要。例如出身於台南縣，屬本省派的國民黨立委洪玉欽就說：

「現在談眷村改建工作，可以說與一般族群不同，這是特殊歷史背景所產生的特殊產物，在野黨和執政黨對此都沒有不同的意見。」《立法院公報，第84卷，第53期，委員會紀錄，頁462》

然而，做為執政的民進黨會認為，改建眷村為全民福利，並能促進族群和諧，這似乎是一種陳意過高的說法。因為，這本就是特殊族群的特殊適用範圍之法案，國家固然可以從眷舍改建後取得土地並出售國宅獲利，而一般大眾亦可自行購買售價略低的眷村改建國宅，但這都是不確定的所謂推測得益，蓋國宅出售一定賺錢？民眾已有自宅而無法再買國宅者，獲利又在哪？因此，民進黨認為直接受益者仍以眷戶為主，這是連有些國民黨立委自己都不諱言的。換言之，透過「差異公民權」的論述，國民黨可以用以支持其福利政策的論述，並且作為該特殊團體的代言人，所以，我們也就較少看到國民黨籍者在該法案上，以「普世公民權」的角度做為出發的福利論述。

(二)新黨的主張

該法案在最初制訂時，新黨所提出最重要的主張是“眷地放領”，也就是將各眷村所屬公有地放領給地方眷改會，加速眷村改建，使眷村土地可做整體規畫，彈性運用（中時晚報 84.10.12.2 版）。新黨版與行政院版的差別在於，將中央主管機關明定為跨部會的全國性的眷改會，地方則為地方眷改會，國防部僅為業務執行機關，直接提高主管機關的層級。該條例並把原眷戶擴大為已有居住在眷村之事實者，將行政院所排除之違建戶納入。此外，每戶配予之坪型也將不分級職與階級，一律為實際室內面積三十坪定之（自由時報 84.10.13.2 版）。

在政治遊說策略上，新黨為捍衛其「小市民政黨」的形象與論述基礎，在公地放領的立場上，堅持以眷戶居住品質過於低落，再加上提出大財團可以把高爾夫球場就地合法，為何弱勢的榮民眷戶不可以，做為社會公正的主要訴求。將眷村的定位從威權黨國政體羽翼下的受益者，轉換為被大眾忽略，生活條件低劣的弱勢族群，這樣的說法並獲得眷村廣泛的支持。透過正義與公平權利的論述，建立並藉以尋求社會資源的分配，並且進一步避免可能被挑戰為外省人得利的族群政治印象。立法委員韓國瑜就說：

「本席想請教各位到底有沒有去過眷村，有沒有看過今天大多數沒有改建的眷村其居住環境及品質是如何？…眷村的住戶已經到沒有辦法忍耐的地步，根本就不是人住的地方！…很多眷村的父老很懷疑，國有財產局可以把土地賣給高爾夫球場，為何不能將土地放領給眷戶？…政府施政是否有雙重矛盾？」《立法院公報，第84卷，第53期，委員會紀錄，頁475-7》

新黨的眷地放領的主張曾席捲眷村，尤其是在有新黨候選人的選區，新黨立委更順勢而為，提出主張眷地放領的新黨版眷村改建條例。儘管當時的國民黨再三強調其之不可行，但新黨還是力推該項主張。由此可見，由國民黨分裂出去的新黨，還是與國民黨有許多社會福利政策的競合關係。新黨立院黨團召集人周荃更不諱言指出：

「如果能通過最好，是民眾之福，若無法通過，民眾也會瞭解是國民黨的問題，就策略運用而言，新黨是立於不敗之地（自立早報 84.10.15.2 版）。」

（三）民進黨的主張

（1）、「普世公民權」的論述

1995 年討論該法立法之初，民進黨對於該條例指出，其不合理與不合法之處如下：1、政府無償補助眷戶，高達房價的百分之八十，顯示圖利、賄選。2、國家資源獨厚軍眷，有違憲法平等條款。3、改建基金圖利特定人之嫌。4、改建基金有帶頭炒房地產之嫌。5、剝奪、漠視地方政府之權益。6、根據調查，眷村內的族群融合情形並不普遍，眷村改建不僅無法打破族群藩界，反因資源分配不公，更強化族群間的間隙。（台灣時報 84.10.15.4 版）。

當時擔任民進黨的重要幹部曾指出：

民進黨不是反對老舊眷村改建，而是認為，老舊眷村改建應列入台灣國宅整體規畫的一部份，不應該以選票利益為考量，運用國會多數暴力，通過造成族群緊張的眷村改建條例。過去民進黨提出發放老人津貼福利政策，及全民健保修正方案時，國民黨屢以拖垮財政做為反對藉口。但當國民黨強行通過所需費用比老人津貼、全民健保修正案更多的老舊眷村改建條例時，卻未見執政的國民黨從財政觀點考量，是否造成更多財政負擔。民進黨認為，國軍老舊眷村改建條例，根本就是免費贈送原眷戶新屋。行政院並於立委選舉前，企圖透過國民黨立委多數的優勢，強行通過（台灣時報 84.10.15、2 版）。

從族群政治的面向來分析，長期以來民進黨的政治路線傾向以本土認同與照顧弱勢的立場為主要訴求，與過去國民黨政府特色鮮明的「軍公教福利國」吸收軍公教支持群眾有極大的差異。反映在眷村改建的相關提案與立法，民進黨政府往往以福利政策的「普遍式福利」，且以「公平正義」原則，來討論眷改條例施行所可能導致的預算排擠效應，與「差異公民權」所可能引發的族群分裂問題。如民進黨籍前立委邱連輝與時任民進黨秘書長林佳龍，其對眷改條例發表意見時

表示：

「邱連輝：那些土地是屬於全台灣人的，不能用以圖利某一族群……台灣無住宅之國民尚多，包括各行各業，非僅軍眷一個族群，是以『老舊眷村改建條例草案』不宜打破既有的相關法律條文……這個問題實質上是國民住宅不足的問題，政府不要不應將這些不合法的問題，藉此一條例企圖合法化，否則一定會有更多人走上街頭抗爭。教職人員、公務人員、軍人，他們對社會的貢獻豈有大小之分？」《立法院公報，第84卷，第53期，委員會紀錄，頁478-80》

「林佳龍：眷改條例修正案不僅是錢坑法案，更是掏空國家資產、圖利特定選民的「肉桶法案」。國家投入老舊眷村改建已高達五千億元以上，國親竟又要求行政院編列一兆五千億元預算，如果強行通過立法，將成為人民公敵。一兆五千億元的預算將等於一年的稅收及五年社福支出、五年教科文預算支出及六年國家重大經建計劃支出，此預算若運用於全民，則十一年健保費、國民年金免繳；眷改條例修正案違反社會公平正義，民進黨將盡全力阻擋。」《中央通訊社報導，2007/01/12》

在代表民進黨的上述二位，即林佳龍及邱連輝所表達的意見可以看出，這是一種普遍公民權的聲音，而值得注意的是在民進黨的論述中，「族群」的定義並非僅區分台灣人與外省人的區別，而是包括了階級的概念。換言之，這是一種認同「差異性」，但必須基於普遍原則下的福利政策觀。例如他們認為土地所有權應由全國各階級與身分之國民共享，非能獨厚特定職業群體與收入階層。

（2）、「弱勢關懷」的「差異公民權」論述

另外，在「國軍老舊眷村改建條例部份條文修正草案」草案由國、親黨團主導初審通過，同意將35萬多戶散居榮民適用，可能開支預算達1兆5000億元時，下列民進黨要員、民代與基層支持者的聲音，也可以被視為民進黨對待眷村族群福利議題的一種典型立場。

「蘇貞昌 1 月 10 日在民進黨中常會表示，在野黨一再阻擾勞退基金管理條例案，卻為了四、五十萬的特定族群謀求特殊的福利，不公平、不正義。」
《中央通訊社報導，2007/1/10》

「台南市議員陳亭妃等，於 1 月 12 日召開記者會痛批國親立委慷人民之慨且獨厚榮民，呼籲國親立委懸崖勒馬撤回法案。陳亭妃等議員表示，政府對榮民的照顧已經夠多了，包括每月 1 萬 3 千元的就養金，及從 1990 年 1 月 3 日開始發放到 1997 年的戰士授田津貼，退伍官兵可領取金額從五萬到 50 萬不等，總共有 62 萬 6 千人領取，金額 745 億元。還有軍眷村改建花了近 9 千億，如今國親還想推動「國軍老舊眷村改建條例部份條文修正草案」，要政府花一兆五千億元給過去不適用眷改條例的散居榮民，強迫「散財」，慷納稅人之慨，讓全民深受其害，對照為數近千萬人的勞工、170 萬的農漁民階級，至今仍未享有與榮民同等待遇的照護，這件事明顯違反公平正義、弱勢優先的原則。」《東森新聞網

<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/070112/17/9aak.html>

（取用日期 2007/1/12）

種田困：「國民黨政府敗守台灣至今，本土農民勞工等之生活多比軍眷村民還差，辛苦一輩子，為何所受到之照顧與福利，差軍眷戶那麼多？更何況一般人薪資均應申報繳納所得稅，在買房子時卻沒有這麼高度優惠的補助款，怎麼會這樣？別說不符合公平正義原則，恐怕更無益於所謂族群融合。（作者為公務員，大學兼任講師）」《引用自 2006/05/22 自由時報自由廣場》

相對於國民黨對於眷村訴諸情感與文化認同的使命感，民進黨在處理眷村問題上的態度，基本上是從「普世公民權」的角度出發，排除特定利益團體在資源有限情況下的福利政策。在政治上，他們認為眷村中的外省軍眷，事實上在國民黨執政時期，已經享受了許多國家的保護與福利，如果再增加眷村的福利或投入資源，可以說是獨厚特定族群，違反社會公平正義原則的行為。假如認為某個特殊弱勢團體必須接受政府照顧，那麼社會上的其他弱勢團體可能更需要資源的投入。他們認為相對於勞工、農民而言，軍人所享受的福利應該比較好了，那麼繼續投入資源在此群體上，只是創造出更大的差異與不公平而已。

因此，當以外省族群為選舉得票主要來源的國親黨團積極提出眷村改建議案時，民進黨團從上到下幾乎一致的態度就是以「勞工、農民、弱勢為什麼就沒有？」加以挑戰質疑。每次只要國民黨提出眷村改建的議案，民進黨政府就相對地提出勞工或農漁民福利的短缺來做對照，從社會階層區分出發，強調其主張社會資源分配的公平公正性，與眷村資源的過多與被保護性。透過「普世公民權」的論述，民進黨希望搖身一變成為「全民政黨」的代言人，但實際上的政治效果就是反對軍眷的福利政策，並且藉此認為可以吸引其他非軍眷的選民。

五、討論與結論

國軍老舊眷村改建條例是典型的「選擇式」福利法案，雖然，其曾在其後的修正條文中加入，改建後的兩萬五千戶住宅要售予中低收入戶，然而民進黨代表的福利論述仍然認為其為一個為「特定團體」與特定省籍身份者訂定的「肉桶法案」、「錢坑法案」。因此在整個的法案立法與修法討論過程中可以看出，各黨因為不同的政治利益與族群政治目的考量，而採取了不同福利論述的策略，企圖在立法與修法的過程，爭取各自的社會群體與不同族群的認同，並希望造成選票的極大化效應。

或許一般人最直接的看法是：民進黨是代表本省台灣人政黨，所以一定會反對該眷改條例；而新黨與親民黨是外省人為主的政黨，一定大力支持該法案。其實，這種直覺的想法雖然有一定的真實性，但是卻會產生一個盲點：除非新黨及民進黨都宣稱是「特定省籍的政黨」，而不是「全民政黨」，否則他們不會以此「省籍」的理由來對待此眷村改建條例，也不願因為其立場被冠上「撕裂族群」的政治不正確的大帽子。

在一個所謂「政黨競爭」的時代，每個政黨都想要透過選舉取得執政權，因此，他們必然想要吸收最多的選票。所以不管是誰，只要肯給選票，他們就應該去支持誰。但是社會上卻有不同的團體和不同族群，而且有利益上的相互衝突，如何在這些相互衝突的團體中爭取最大選票，乃是所有政黨都要面對的困難。

所以，透過本研究，我們可以清楚地看到，政黨其實就夾在以下這樣的矛盾當中：又希望自己要能成為全民政黨，但又需要有特定的團體來支持。因此，常常需要在不同團體或族群利益的衝突之間做出政策的決定。這種矛盾現象也同樣表現在老舊眷村改建的法案審查上。細索政策歷史，為何國民黨在此法案上表現的如此反反覆覆？難道民進黨不想要擴大其群眾基礎嗎？新黨或親民黨在此法案上獲利了嗎？底下我們就再次說明三黨在面對此條例時的態度，以及由此引發出的矛盾問題。

首先看國民黨，在新黨還沒有成立之前，眷村票就是所謂的國民黨的鐵票，如何照顧這群人一直是該黨的重要課題。在眷村改建條例尚未通過之前，國民政府是以一紙 1980 年的行政命令「國軍老舊眷村重建試辦期間作業要點」來改建老舊眷村。每次當有選舉時，眷村改建就搬上政治的議題。在 1993 年省長選舉前，國民黨信誓旦旦說三年內一定著手改建，但是在選舉完之後，就改口說非有六年時間不能完成準備。接著在 1995 年的立委選舉時，該法案努力擠入最後一天的立法院審查，但是在非軍系立委的「消極抵抗」下，並沒有在選前通過該法案。該法案最後是在 1996 年的 1 月 13 日，也就是在該年的總統大選前通過的。假如該條例真的如國民黨所說的是「三贏」局面，為何會有這種反反覆覆的決策？其實他也就是政黨在爭取「眷村選民」與可能流失「非眷村選民」之間，如何做出抉擇的問題。

假如國民黨是號稱的「全民政黨」，那麼他就不會將國有土地出售，然後移轉給特定的團體（這裡是眷村的眷戶），而是以「全民」為對象，允許所有的公民都享有此項優惠政策。但是自從新黨興起之後，眷村已經不再是國民黨的鐵票區，任何的眷村政策雖然可能有利於國民黨的選票獲取，但是也可能有兩種結果：幫助了新黨，或是引來民進黨的批評。這兩種情形都不是國民黨要的。例如在 1995 年 10 月 30 日的眷村改建條例在立法院跳票時，立法院副院長王金平在事後分析說：

假如在當時的情形下過關，得利的是新黨；假如沒有通過，得利的就是民進黨（新新聞 05/11-11/11/1996：36）。

當時，沒有通過該條例的最重要原因莫過於其他非軍系立委的反彈。由於老舊眷村的改建是對某類特定族群者的福利，因此被排除在外的其他人可能會反對；但是農民年金或公教人員的福利，似乎就沒有引來如此大的反彈，為什麼？因為這項福利政策剛好沿著「族群」的因素而劃分，因此在政治上變成角力的場域。國民黨雖然在眷村仍有相當影響力，但是自從李登輝總統上台之後，本省籍的政治人物逐漸在國民黨內取得重要的政治地位，尤其來自地方的選舉人物，多數並非依靠眷村的選票而當選。假如通過該條例的話，這些候選人可能被民進黨拿來攻擊，認為他們是在圖利「特殊的族群」。但是若不通過的話，這些非軍

系立委的選票也不會有損失。在這種考量下，國民黨內部的意見分歧，剛好彰顯出：一方面他又要這些「眷村票」，但另一方面他又不能得罪其他團體，即非眷村的選民。這是一個所謂「全民政黨」的困境。

就民進黨來看，這個條例的通過對他們其實也沒有半點好處，因為在台灣的選民投票行為深受省籍因素的影響下，即使他再大力支持該條例，就如同前所述柯俊雄的談話，民進黨政府幾乎沒辦法在眷村族群獲得任何的選票。他指責國民黨是用六千億元來買票以討好眷村選民。但是在對外的說辭上，他又不能說他們反對眷村改建，否則就變成新黨所指責的「本省黨」，成為選舉時撕裂族群的罪人。所以這時候他們反對的理由變成「要求社會正義」，也就是要求政府將這些國有土地的所得興建大量國民住宅，提供所有的人都能來低價購買，而不只是單獨優惠眷村居民。

再者，從有關眷村改建條例的相關法案討論來看，民進黨即使不便抨擊眷村福利，也往往使用另一種論述方式，也就是提出相對應的勞工、農漁民及弱勢福利的不足與缺乏關注，來加以對照，並強調資源的有限性，所以不能獨厚特定族群，否則排擠效應下受害的將是全國民眾。也就是說，從社會正義與資源分配的論述來捍衛政黨福利政策的正當性與擴大選民基礎。從這裡可見，民進黨打著「全民政黨」的旗幟來反對這個針對「外省籍」民眾為對象的福利政策。

對於新黨，研究者多會同意其選民結構以「外省籍」的選民為重要來源。在新國民黨連線時代，許多新黨的核心份子便是所謂的「軍系立委」，在脫離國民黨之後，他們在眷村所獲得的支持便必需與國民黨的軍系立委競爭選票。事實上，他們與國民黨的軍系立委是站在同樣的立場來看待眷改條例，但是，卻因為所屬政黨不同，為了爭奪選民，新黨不願意附和國民黨，而提出了一個相對來說對眷村眷戶非常優厚的主張，即「眷地放領」。他們主張將眷村現有的土地無償移轉給現住戶，而原眷戶可以免費住進新建的房舍。

新黨這樣的提法有兩點值得注意的地方：首先是由於該條例跟其原來的選票基礎一致，因此他不會反對。至於來自民進黨的指責「圖利某些特定族群」，新黨大可說，民進黨支持的老年年金、農民保險、勞工低利貸款等等，其實也都是針對某些特定的群體的福利政策，為何就不是「圖利某些特定團體」？所以對新黨來說，在此條例上，他不存在「全民政黨」與「族群政黨」的困擾，因為他的理由可說他們是在制定「弱勢者」的社會福利政策。

值得注意的另外一點是，非執政的政黨，其主張通常較少考慮到政府財政問題。就國民黨來說，在執政時，他必需考慮改建的資金從何而來，以及對於整體國家財政的影響。但對於一個在野黨，例如新黨，他根本不需要考慮此問題，所以便能提出如此耗費國庫支出的主張。而我們可以合理的懷疑，假如新黨成為執政黨的話，他們的主張可能會跟國民黨差不多。而這剛好也可以看出，在資本主義下的國家或執政黨，他必然要面對如 O'Connor(1973)所說的：如何在合法性跟積累性中取得平衡？最後，我們以兩點做為小結。

(一)各黨皆提出福利論述的政治正確，即「社會資源的公平分配」

相對來說，在立法院議會的審查討論中，實際上討論社會資源分配公平性、眷村生活品質、弱勢族群應該獲得怎麼樣的福利支持、哪一個弱勢族群應該得到資源…等問題是篇幅最多的部分，在省籍與族群議題上的爭論反而較少。或僅僅是一種立場式的表達，僅在於跟某一群體之選民宣示政黨的從屬情感與支持，重點還是擺在階級社會資源爭取的政治運作。但這卻不代表族群政治的力量不在這個法案中產生影響力，反而他是以一種「被包裝」的福利論述呈現。

(二)定義「弱勢族群」的支配性福利論述

另外一個例證是三黨對於弱勢族群的論證，在眷村改建條例的審議過程中，一個一再被提起的族群問題是——「誰是弱勢？」三黨幾乎都不約而同地在搶著定義誰是弱勢族群。在此，除了族群的差異外，更加入了階級政治的概念。例如，爭論在目前的職業階層裡，誰最需要政府補助的國宅或眷村改建，資源是全民都可以要求比照辦理的，或者是只屬於特殊群體，社會資源分配給誰才是公平正義等等，這些選擇式福利的「合法性對象」的定義之爭奪，成了最主要的爭論焦點。這也顯示，族群和諧的口號背後，仍擔負著社會資源爭奪的政治權利角力，這不僅關係選票，更直接挑戰資源分配的政策，與社會共識與接受的穩定度，否則恐怕就如前述某位立委（邱連輝）所言，看誰能夠承受更多人走上街頭？能夠承受多大的權力衝擊，而保持政權統治的正當性與累積性。

最後，由本研究可看出，在一個純粹的資本主義社會，每一個政黨都希望能夠「極大化選票」，但是另一方面，他又必需「固守」特定團體的票源。以眷改條例來看，不同的政黨爲了選票考量，因此發展出不同的社會福利論述，國民黨在支持眷村改建的過程中，雖然他支持的選擇性福利很清楚是給予特定團體者，有較高的利益，但是在論述上卻又必須號稱是爲了全民，是在照顧最弱勢者，以便拉升軍眷弱勢者至較高的社會經濟地位。這樣的說法，是假設了軍眷的社會經濟地位比其他的團體、階級更差、更糟。

但是民進黨則完全不同的假設，他們認爲軍眷在整體社會中並非是最弱勢的團體，反而那些藍領勞工、農民才是弱勢團體，投入龐大的資源在眷村改建，只是國民黨爲了圖利特定團體而已。

這兩個政黨都號稱是全民政黨，所以在福利論述的修辭學上都說在照顧弱勢者，都是代表全民利益，但論述的過程很清楚可以看到，在選票考量上，還是極力支持自己的選民。再者，從此眷改條例的各黨福利論述的過程與內容中，同時可以看到在台灣不同的族群，如何因爲其在政治上的選票效果，而造成其對福利政策立法影響資源分配的效果。然而，回到福利政策制訂的一個最困難的問題：「誰是弱勢，誰需要幫助？值不值得幫助？」這個最根本的問題，各黨都沒有提出更爲深入的分析。尤其政策決策背後，族群關係的因素更是隱晦而不彰。

參考文獻

立法院全球資訊網，立法院法律系統網頁，國軍老舊眷村改建條例修法紀錄。

[http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@14:1804289383:f:NO%3DB01449*%20AND%20NO%3DA2%24%246\\$\\$\\$PD](http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@14:1804289383:f:NO%3DB01449*%20AND%20NO%3DA2%24%246$$$PD)，取用日期：2007/02/05。

立法院秘書處，1994，全民健康保險法案，台北：立法院公報法律案專輯第169輯（上、下）。

林萬億，1998，社會抗爭、政治權力資源與社會福利政策的發展——1980年代以來的台灣經驗。台北：〈台灣社會福利運動的回顧與展望〉研討會，1998年12月18-19日。

國軍老舊眷村改建條例全文。

[http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@14:1804289383:f:NO%3DC701449*%20OR%20NO%3DC001449%20OR%20NO%3DC101449\\$\\$\\$4\\$\\$\\$NO](http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@14:1804289383:f:NO%3DC701449*%20OR%20NO%3DC001449%20OR%20NO%3DC101449$$$4$$$NO)，取用日期：2007/02/05。

陳明通，1998，台灣政黨的社會基礎與轉型，台北：中國時報，頁15。

Becker, Gary S., 1976, *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago: the University of Chicago Press.

Cutright, Philips, 1965, "Political Structure, Economic Development, and National Social Security Programs," *American Journal of Sociology*, 70:537-50.

Flora, P., Alber, J., 1981 "Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe." in *The Development of Welfare states in Europe and America*. New Brunswick, NJ:Transaction, ed. by Frey, B. S. and Schneider, F. 1978.

Frey, B. S. & Schneider, F., 1982, "Politico-economic Models in Competition With Alternative Models: Which Predict Better?" *European Journal of Political Research*, 10:241-54.

Hewitt, C. 1977, "The Effect of Political Democracy and Social Democracy on Equality in Industrial Societies: A Cross-National Comparison," *American Sociological Review* 42:450-64.

Karl Polanyi / 黃樹民，石佳音，廖文生譯，1985，*The Great Transformation--Origins of Our Time*.(中文：鉅變：當代政治經濟的起源)台北：遠流出版社。

- Lin, Wan-I, 1990, *Social Welfare Development in Taiwan: An Integrated Theoretical Explanation*, PH.D Dissertation of U.C. Berkeley.
- Meyer, J. W. & Hannan, M. T. eds., 1979, *National Development and the World System: Educational, Economic, and Political Change, 1950-1970*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mishra, Ramesh, 2003, *Globalization and social security expansion in East Asia*. In: Linda Weiss (ed.) *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*. Cambridge: Cambridge UP, pp. 83-98.
- O'Connor, James, 1973, *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin Press.
- Skocpol, Theda, 1988, "The Limits of the New Deal System and the Roots of Contemporary Welfare Dilemmas," in *The Politics of Social Policy in the United States*, ed. by Margaret Weir, Ann Shola Orloff and Theda Skocpol. NJ: Princeton University Press.
- , 1991, "Targeting Within Universalism: Politically Viable Policies to Combat Poverty in the United States," in *The Urban Underclass*, ed. by Christopher Jencks and Paul E. Peterson. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Skocpol, Theda & Edwin Amenta, 1985, "Did Capitalists Shape Social Security?" *American Sociological Review* 50(4): 572-75.
- 1986, "State and Social Policies," *Annual Review of Sociology* 12:131-57.
- Skocpol, Theda & Ikenberry, J. ,1983, "The Political formation of the American Welfare State in Historical and comparative perspective," *Comparative sociological Research* 6:87-147.
- Swedberg, Richard and Mark Granovetter, 1995, 'Introduction', in Mark Granovetter and Richard Swedberg (ed.), *The Sociology of Economic Life*. Boulder: Westview Press, pp. 1-26.
- Stephens, John & Stephens, Evelyn Huber, 1983, "Democratic Socialism in Dependent Capitalism," *Politics and Society* 12(3): 373-411.
- Taylor, Charles, 1985, 'Atomism', in his *Philosophy and the Human Sciences--Philosophical Papers 2*. Cambridge: Cambridge University Press, p.187-210.
- Tufte, E. , 1987, *Political Control of the Economy*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.