

解謎台灣性平機制與福利政策的 改革政治：專題導論

王舒芸

國立中正大學社會福利學系副教授

台灣社會政策發展在過去數十年間，面臨全球化、本土化及人口變遷的多重挑戰。如何在既有制度結構中創新，兼顧社會公平與政治穩定，是政策制定者與學界共同面對的課題。民主選舉制度相伴的選民壓力，隨人口老化、少子女化，讓社會政策面臨服務擴張與財政掙節的兩難，展現新興民主國家的福利體制必須處理制度化與變革重疊共時的複雜。

考察政策改革的政治，在老牌福利國家不是新的分析概念，不過，台灣作為一個新興民主國家，儘管社會風險的嚴峻程度不相上下，但不論性平機制建置、照顧服務擴張或所得保障緊縮，都是歷史上的新改革。一方面，過去的家庭主義福利體制與強制性社會保險模式提供了重要的制度基礎；另一方面，新政策必須回應公共化與性別平等的期待，超越既有的制度框架。

本期「解密福利轉型黑盒子」專題，三篇論文的問題意識都從改革政治的特殊性出發，說明台灣的福利改革歷程雖與西方福利國家共享某些理論特質，但也展現鮮明的在地化特徵。盧孟宗在〈鑲嵌的能動性：台灣性別平等政策機制的組織改革——制度企業家的觀點〉一文中指出，1990年後半許多新興民主國家因國際組織要求而設置婦女政策機制，而且經常視性別主流化為表面價值或鬆散理念，婦女政策機制的存廢與位階往往受執政政黨輪替影響。然而，台灣的婦女政策機制不僅在缺乏國際組織壓力的條件中成立，更由一群「性別平等

制度企業家」緊密結合並具體化性別主流化的建制，並且在經歷 20 年不同政黨主政下持續鞏固發展為由中央至地方普遍的機制，如此與國際不同的路徑和動能為何、並如何出現？

其次，在超低生育率的壓力下，東亞家庭主義福利體制的日本、韓國都採用國家資金補貼市場服務的混合策略來擴張托育政策。2018 年推出「準公共化托育政策」的台灣看似也不例外，但主管 0-2 歲的衛福部採取需求端、高涵蓋率的準公共托育；相對的，主責 2-6 歲的教育部採取供給端、低涵蓋率的準公共托育。照顧服務擴張的歷程為何發展出雙軌且迥異的準公共化路徑，是王兆慶與王舒芸在〈兩種準公共化：衛福部與教育部的托育政策分化成因〉一文中嘗試探問的台灣特殊性。

最後，主流福利國家改革的觀點主張，面臨內外交迫的變遷壓力時，緊縮刪減是確保永續運作的對策之一，但不同於榮景時期，政治人物樂於福利加碼爭取選民支持，福利刪減卻會招致選舉懲罰丟失權力的風險，因此政治人物多半迴避不作為，或者採取避免責難的低調策略降低政治後座力。然而，蔡英文政府推動的年金緊縮改革，何以能夠打破傳統福利變革的爭功諉過邏輯，反而將緊縮改革作為向社會大眾爭取功績的政治策略？台灣經驗的例外與特殊是劉侑學與呂建德在〈超越爭功諉過的福利改革邏輯：蔡英文政府年金改革的政治分析〉企圖回答的問題意識。

本期專題嘗試豐富公共政策改革的理論視角，也為實踐提供重要啟示。作者群強調多方協商、理念與實踐的連結，以及制度歷史脈絡如何減少阻力並增強正當性，在改革政治中發揮關鍵作用。台灣的具體經驗不僅豐富對福利政治的理解，也為東亞政策與其他新興民主國家的福利改革比較研究提供有力的參照框架，開闢未來研究的方向，如跨政策領域的能動性分析、不同國家的改革政治模式，以及多元行動者間的權力互動。下文簡要介紹三篇論文的分析視角與架構，希冀作為日後政策與制度分析的對話開端。

制度、理念與行動者的協作分析

福利政治從來不只是單一力量決定，那麼，台灣性平機制與社會福利改革是否有共享的制度遺緒或政治軌跡？形塑改革的推拉力，是主政者與行政官僚的政策理念？倡議團體的政治結盟？還是選民影響？本專題以性別平等政策機制建制化、托育政策擴張的雙軌經驗，以及年金緊縮改革為何可以超越爭功諉過為核心案例，試圖解構轉型政治的「黑盒子」。文中探討理念的轉譯如何塑造政策方向，行動者的選擇如何鑲嵌在制度結構中，以及多元行動者間的政治策略與鑲嵌的能動性如何推動制度變遷的交織作用。透過多案例研究提供國際比較研究的理論與實務啟示，凸顯台灣政策制度化與創新的動態過程，理論化政策改革政治的特殊性。

1. 制度遺緒與路徑依賴：政策變革的結構境遇

制度遺緒是政策設計與實踐過程中的重要結構，既可能為行動者提供參照框架與資源，能在現有制度基礎上進行改革，也可能構成變革阻力。Paul Pierson (2004) 的路徑依賴強調現存制度的自我強化機制，認為隨著制度發展，轉換成本上升，呈現不可逆的路徑鎖定效應。相比之下，社會學家 James Mahoney (2000) 的路徑依賴更強調行動者的主動性，他認為制度的延續和變遷並非僅由制度內在邏輯決定，更依賴行動者之間的互動和策略性實踐。這一觀點與 Pierson 將制度視為相對封閉、自我強化系統的理論視角存在顯著差異，揭示制度變遷的複雜性：一方面，制度具有自我鞏固的慣性；另一方面，行動者的策略互動又為制度轉型提供可能性。

托育擴張分化的研究參採的分析觀點是 Mahoney 「以行動者為基礎」(actor-based) 的路徑依賴。Mahoney 指出，路徑依賴是因舊有制度的效用、功能、權力、正當性都高於新制度，使制度變革的代價太大而不可行。王兆慶與王舒芸的分析中細緻描述，衛福部在這四項路徑依賴機制都發揮交互作用，正是舊制度施展因果限制力量的絕佳例證。保母團體啟動的萬人聯署抗議，是社會行動者為捍衛舊制度而

集結，限制新制度的面貌，因而，將之歸類為制度因素（舊制度的路徑依賴），而不只是行動者因素（保母團體反對衛福部政策）。

劉侑學與呂建德的年金改革分析揭示制度遺緒如何在緊縮政治中發揮雙重作用。財政壓力提供台灣的職業年金體系改革契機，不過既有利益結構的強大阻力讓改革者採取精密的政治策略，優先處理軍公教年金而非勞工保險，是對制度遺緒的選擇性回應，成功減少反對聲音以最大化改革可能性。

盧孟宗引用的制度企業家，對制度動能的理解，轉向能動性與制度脈絡的辯證關係，聚焦於場域特徵與行動者社會位置這兩個關鍵維度，探討促發制度企業家與其創制行動的條件（Battilana et al. 2009）。以場域特徵來說，在新興場域中由於權力資源尚未穩固且分散，行動者得以靈活運作，跨越不同利益群體，將創新實踐理論化並連結既有常規與價值，推動制度創新。就社會位置而言，制度既是限制，也提供差異化的機會與資源。能動性不僅取決於個體能力，更深受其社會位置所賦予的權利、資源和責任所形塑（Abdelnour et al. 2017）。

2. 理念轉譯：政策選擇與價值構框

這三個經驗案例都受到制度影響，但也顯示徒制度不足以自行，理念、行動者因素仍然發揮協同作用。「政策理念」不僅是一套規範性的表述，更是行動的價值基礎，在公共政策發展脈絡中，作為解釋政策形成的關鍵因子，具有塑造政策方向、凝聚政治共識的重要功能（Cairney 2015; Béland and Cox 2016）。性平機制建制歷程的研究揭示，性別主流化這個國際規範的理念，如何在台灣逐漸融入行政體系，被轉譯為可操作的政策框架，形成一套穩定的建制化路徑。

托育政策擴張的關鍵理念辯論是應該採納「供給端」還是「需求端」？兩個部會對「準公共化」路徑的不同理念詮釋，導致政策設計的分化。衛福部側重需求端設計，追求高涵蓋率以應對地方照顧需求；教育部則偏重供給端模式，相信「供給端補助更有助於管控市

場」。雖然在當時的行政院長賴清德指示下推動準公共化，但教育部並沒有排除公共化的理念思維，解釋了為什麼教育部沒有像衛福部一樣，追求準公共化的大量覆蓋率，突顯政策理念的轉譯機制。

年金改革研究揭示理念在政策正當性中的戰略性運用。蔡英文政府將改革詮釋為代際及職業公平的實踐，成功將緊縮改革從傳統的「避免責難」轉化為「爭取功績」的政治敘事。最後不僅化解潛在的政治阻力，更將年金緊縮塑造為具有道德正當性的政策選擇，體現理念如何成為政策行動者應對複雜政治壓力的關鍵策略性資源。

3. 行動者的能動性：政策型塑與變革策略

在政治行動的複雜動態中，Adam Hannah (2018: 532) 提醒我們，改革不僅是回應問題壓力這般簡單，政策結果也非自動產生。行動者與政治策略在其中扮演關鍵角色，決定改革的成敗。盧孟宗從制度論來看，組織不單是機械的輸出，更與行動者如何認知、理解和實踐密切相關。無論是婦女政策機制的建制過程，托育政策的部會分歧，還是年金改革的政治鬥爭，行動者認知的理念和能動性在何種條件中會轉化為組織或制度變革，都直接影響改革的方向與結果。

教育部作為國家行動者，其「供給端補助」的市場管控理念，憑藉三成公立幼兒園的治理經驗，將準公共化定位為公共化的補充機制，透過階段性分期實施的「分而治之」策略，成功化解民間反對聲浪，展現國家行動者的高度能動性。此外，由於準公共化的施行需要大量經費，教育部因此設計一套「借力使力」的誘因：如果縣市在「公共化」的政策上達成進度，中央就提高「準公共化」補助比例，這一過程表明不同行動者的資源與權力分布，如何影響政策工具的選擇與實施。相比之下，衛福部面臨欠缺公共化服務的先天結構限制，降低將「公私比」納入目標的意願，選擇高度私人服務簽約策略這種更為彈性的「準公共化」路徑。此外，多年全面實施托育補助及價格上限，家長已經習慣領取托育補助，縣市政府也習於各自訂定托育收費價格。這種差異性體現托育政策的分軌實作不僅反映政府「部門

間」的理念競爭，既有托育補助體系的慣性，更是多元國家行動者（中央與地方）在政策工具選擇上的策略性考量。

從避免責難的政治策略視角來看，劉侑學與呂建德援引 Anders Lindbom (2007) 的洞察指出「分而治之」政治策略的核心邏輯：透過將福利領受者精細分類（如差異化年金方案），並利用選民高度利己（egotropic）的屬性特徵，最大化政治策略的效能。台灣年金改革經驗呈現一種制度遺緒與選民結構交織的複雜治理模式。年金體系內部的「職業分界」與政黨政治的「選民分野」高度疊合，這種分立制度與選民結構的共構，精確地形塑了政治行動者的改革誘因與策略選擇空間。政府藉由「世代軸線」的策略性分化，採取職業別與歷時性的雙重「分而治之」策略，不僅有效迴避集體責難，更成功地瓦解潛在的反對陣營，成為蔡英文政府得以降低改革阻力的關鍵。

國家與社會：協商的辯證關係

三篇論文除了探究推動性別平等機制與福利改革的政治驅動力外，也共同展現了改革政治中，國家與社會的辯證關係，尤其在討論行動者的能動性與政治策略時，處處可見國家作為內部異質性的多元行動者與社會行動者之間的辯證關係。在分析「國家—社會」關係的動態時，Theda Skocpol 的國家中心主義（state-centered approach）與 Pierson 的福利國家新政治理論（new politics of the welfare state）提供兩種相互補充但不同的視角。作者群透過三個台灣政策經驗的案例，具體化對「國家—社會」關係的理解，尤其是之中複雜的交織動態。

三篇經驗研究都謹慎看待理論的跨國適用性（Valiente 2007），突顯社會理論研究中的方法論反思：如何在跨文化比較中，保持理論的敏感性和開放性。更深層的理论挑戰在於，早期的國家理論常將國家—社會視為分立實體，這種二元對立的觀點，忽略「理念」和「行動」間存在複雜的互動關係。

Skocpol (1985) 將影響政策生成的行動者分析區分為「社會中心論」（society-centered theories）與「國家中心論」（state-centered

theories），後來改以「政體中心論」（polity-centered theory），將國家組織、政黨和政治活躍的社會團體都納入分析範圍。強調國家作為一個自主行動者，具有自身的制度邏輯和政策目標，政策變遷不僅是社會力量的被動反映，更是國家內部機制主導驅動的結果。

就行動者理論來說，國家中心的「施政者」會考慮自身的資源及信念做出決策，他們是 Skocpol 所說的「政府」，而不是「社會」。本期專題的研究個案破除「政府」是完整、單一行動者的想像，指出國家行動者會因理念、制度遺緒的交互作用而分化，衛福部和教育部在政策設計上的顯著差異，即反映各部會內部的制度遺緒和施政信念。政府部會行動者並非機械地回應社會需求，而是根據歷史實踐和內在目標進行策略性政策選擇，體現國家的相對自主性，符合 Skocpol（1985）國家本身就是行動者的觀點。

「政策反饋」是 Skocpol 另一個富洞察力的概念，在年金改革分析中尤為適用。既有政策框架會反過來塑造利益團體的行動能力和政治偏好，台灣職業分立的年金制度催生不同群體特定的利益訴求，如軍公教群體。蔡英文政府通過年金改革委員會等國家專業機構設定議程和意識形態建構，展現國家在應對社會壓力時的結構性力量和策略性回應，印證國家中心主義的理論洞見。

Pierson（1994, 1996）在福利國家轉型研究中提出的新政治理論，透過「爭取功績／避免責難」（credit-claiming / blame-avoidance）分析架構，敏銳地捕捉福利國家從「舊政治」擴張模式向「新政治」緊縮模式的典範轉移。然而，隨著實證經驗的累積，學術界開始反思這個理論框架。劉侑學與呂建德的研究精準揭示蔡英文政府如何選擇性優先改革軍公教年金，暫緩涉及廣大群體的勞工保險改革，展現典型「分而治之」策略，有效緩解潛在的政治阻力。蔡英文政府不僅運用避免責難策略降低反對聲浪，更巧妙地將年金改革塑造為代際公平的象徵性議題。這種「爭取功績」與「避免責難」的辯證結合，不僅超越 Pierson 的二元對立框架，也展示行動者在複雜政治環境中的策略能動性，進一步為 Pierson 的理論框架提供更豐富的證

釋空間。

結合 Skocpol 和 Pierson 的論點，可以更全面地分析台灣的福利改革。Skocpol 幫助我們理解國家的制度架構如何影響行動者的偏好與能力，例如托育政策的部會分歧，以及年金改革中的制度反饋現象；Pierson 的新政治理論則聚焦於行動者在政治競爭中的策略性選擇，特別是在敏感的福利緊縮議題中如何避免責難並爭取功績。盧孟宗對性平政策機制的研究也部分反映這兩種觀點，揭示高階文官與婦權會委員如何在制度約束下推動性別主流化，國家的自主性體現在文官能動性與婦權會的跨國規範轉譯上，以及這些行動者在推進政策時採取策略性協作，既避免性別主流化可能引發的組織反彈，又將政策穩定地鞏固在民主化進程中。

在國家與社會關係的理論脈絡中，台灣經驗呈現出獨特的國家中心主義治理模式。首先，托育政策的擴張與分化過程突顯台灣國家官僚體系的高度自主性。不同於傳統多元理論假定的國家—社會二元對立，國家展現積極的制度性能動力（institutional agency），不僅僅是中立的行政機器，更是具有主動建構社會想像與利益共識的能動主體。再者，年金緊縮議題更進一步凸顯國家的政治策略協商能力。與西方福利國家常見的社會對抗模式不同，台灣國家展現出高度的制度性韌性（institutional resilience），通過複雜的政治策略有效化解潛在的社會衝突。最後，性平機制的制度化過程則呈現更為細微的權力轉化路徑。性平制度企業家並非外部反抗者，而是以制度不服從的姿態逐漸滲透並內化於國家體制，形成制度性的共生關係。這是超越傳統權力二元對立的微觀政治技術，通過制度、論述與主體性生產來重構社會性別秩序。

三個經驗案例共同揭示了台灣國家—社會關係的特殊性：國家並非被動的行政機器，而是主動的社會想像建構者。其治理邏輯不僅僅是壓制與控制，更是複雜的協商、滲透與重構的過程。理論上，這種模式可以被理解為新制度主義所強調的制度內生性與路徑依賴性的具體實踐。國家不只是外在於社會的單一行動者，亦是由多元行動者互

動、協商與競爭的複雜場域。性平制度企業家在國家體制內的實踐，正是這種制度性轉化的典型案例。

值得注意的是，這種制度性轉化並非毫無張力或代價。它內在蘊含著持續的權力協商、論述競逐與主體重構的動態過程。台灣國家通過這種策略性的政治動員、論述重構與制度協商，將潛在的社會衝突轉化為治理的創新資源。然而，這種模式也存在其固有的侷限：過度國家中心主義可能遮蔽社會行動者的多元性，並可能在長期發展中產生新的權力壓制與邊緣化機制。因此，持續關注國家與社會間的辯證互動，保持制度創新的反思性，是未來研究的重要方向。這種分析框架不僅有助於理解台灣特定的國家—社會關係，也為比較性的制度變遷研究提供了豐富的理論資源。

總結與展望

台灣的性平機制與福利轉型是多層次、多面向的複雜過程，本期專題透過性平政策機制建置、托育政策擴張分化、年金緊縮改革三篇在地經驗研究，展示新興民主國家如何在複雜的政治經濟環境中推進改革。性平政策機制為何並未如許多國家因政黨輪替弱化，反而在行政體系中逐漸鞏固？托育政策定調為混合策略後，衛福部、教育部為什麼不同調，形成兩種準公共化路線？傳統政治禁忌的年金緊縮，在台灣如何可以打破爭功諉過邏輯，成為爭取功績的改革？

盧孟宗闡釋「性別平等制度企業家」們「鑲嵌的能動性」如何在制度模糊場域中以實作創制了新規範，並為政策機制的國際比較研究提供了台灣的經驗。王兆慶與王舒芸的研究揭示了台灣托育政策分化的深層原因，指出制度遺緒如何影響政策設計。劉侑學與呂建德的分析挑戰傳統福利國家的新政治理論，提出藉由避免責難來完成緊縮改革，並以變革成果作為爭取功績，兩者是共存而非對立；研究結果不僅深化對年金改革的政治邏輯理解，還為其他緊縮型政策提供了洞見。

三篇論文從不同案例企圖超越傳統的結構決定論，呈現制度變遷

的微觀與交織機制，以台灣經驗展現行動者不只被動適應制度，也能透過策略性協商和理念轉譯，主動重塑制度規則和政策邏輯。第一，制度遺緒在政策改革中有雙重角色，既是行動者的限制，同時也提供變革的參考框架。第二，凸顯嵌入能動性的新詮釋與理念轉譯的重要性，細緻分析行動者如何在既有制度脈絡中將抽象理念轉化為具體行動，並在多元利益主體間尋求協商與平衡。第三，揭示行動者的能動性並非完全自由，而是鑲嵌在制度框架中展現策略能動性。期待本期專題能夠激發對台灣政策改革政治的理論討論，同時促進學術界與政策實務的持續對話。

參考文獻

- Abdelnour, Samer, Hans Hasselbladh, and Jannis Kallinikos. 2017. "Agency and Institutions in Organization Studies." *Organization Studies* 38(12): 1775-1792.
- Battilana, Julie, Bernard Leca, and Eva Boxenbaum. 2009. "How Actors Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship." *Academy of Management Annals* 3(1): 65-107.
- Béland, Daniel and Robert Henry Cox. 2016. "Ideas as Coalition Magnets: Coalition Building, Policy Entrepreneurs, and Power Relations." *Journal of European Public Policy* 23(3): 428-445.
- Cairney, Paul. 2015. "Paul A. Sabatier, 'An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein.'" Pp. 484-497 in *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, edited by Martin Lodge, Edward C. Page and Steven J. Balla. Oxford: Oxford University Press.
- Hannah, Adam. 2018. "Rethinking the 'Open Functional' Approach: Ideas, Problem Pressure and Reform in the Contemporary Welfare State." *Public Administration* 96(3): 528-543.
- Lindbom, Anders. 2007. "Obfuscating Retrenchment: Swedish Welfare Policy in the 1990s." *Journal of Public Policy* 27(2): 129-150.
- Mahoney, James. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology." *Theory and Society* 29(4): 507-548.
- Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

- . 1996. “The New Politics of the Welfare State.” *World Politics* 48(2): 143-179.
- . 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Skocpol, Theda. 1985. “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research.” Pp. 3-38 in *Bringing the State Back In*, edited by Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol. New York: Cambridge University Press.
- Valiente, Celia. 2007. “Developing Countries and New Democracies Matter: An Overview of Research on State Feminism Worldwide.” *Politics & Gender* 3(4): 530-541.