

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告

全民健保政策發展過程中工運團體的行動與互動

計畫類別 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號 90-2412-H-004-007-

執行期間 2002 年 8 月 1 日至 2002 年 10 月 31 日

計畫主持人 傅立葉

共同主持人

計畫參與人員 黃靜宜 郭曉滢 王百芳

本成果報告包括以下應繳交之附件

- 赴國外出差或研習心得報告一份
- 赴大陸地區出差或研習心得報告一份
- 出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份
- 國際合作研究計畫國外研究報告書一份

執行單位：國立政治大學社會學系

中華民國 2003 年 2 月 10 日

中文摘要：

本研究的主要目的，是透過對我國全民健保政策發展過程中，各工運團體所採取的行動與彼此互動關係之探討，試圖勾勒出台灣工運的形貌與特徵，並瞭解其對台灣國家的社會福利政策發展之影響。本研究的分析觀點，一方面承襲社會民主理論對於福利國家發展與階級政治之間關係的研究關懷，另一方面則採取國家中心／政體中心的研究途徑，強調政體結構以及國家制定出來的社會政策制度本身，兩者對於社會團體的目標、行動、策略、以及彼此之間的分化與合作，所產生的制約與影響。本研究採取的研究方法，以深度訪談為主，歷史檔案文件的分析為輔。

本研究資料分析結果，初步可歸納出以下幾個重要的研究發現：(一) 工運團體的發展與國家政體結構變遷密切相關；(二) 工人團體對於健保的行動主要因國家重大政策變遷或立法而起；(三) 行動方式與訴求對象多元；(四) 行動訴求內容以被保險人財務負擔為主；(五) 工人團體中的不同動員網絡與互動似乎和國家的政體結構，尤其是政黨政治的競爭與合縱聯盟，有著高度的相關。

英文摘要：

Through the discussion of the actions and interactions of the labor organizations in the process of the development of the national health insurance policy in Taiwan, the purpose of this study is to expose the pattern and characteristics of the labor movement and to understand its influence on the development of social policies in this country. The research methods used in this study is unstructured interviews and historical documents analysis. This study results in the following major findings: 1) the development of labor movement was under the impact of the structure of the polity; 2) the actions of the labor movement groups were initiated by the state's new policies or legislations; 3) the labor movement groups' actions took many different forms and targeted at different state organizations; 4) the appeals of the actions were all related to the financial responsibility of the insured of the national health insurance; 5) The alliance of the labor movement groups and their dynamics were affected by the policy structure, especially the political party politics.

計畫緣由與目的

我國自一九九〇年政府宣佈全民健保開辦之後，關於全民健保的研究文獻即急遽增家。撇開醫療與公共衛生領域，以及關於健保財務分析的大量文獻不談，光就

和本研究較為相關的對於健保政策發展過程的政治分析研究，即為數不少。但是這些研究有些是偏重公共行政觀點的立法過程的分析（例如林慧芬，1993；游惠君，1994；詹金月，1995；鐘華菁，1997等），分析焦點侷限於國會議事場域中各社會團體的競爭角力，以及各政黨立委的立場與活動，探討的內容也偏重健保法案各種版本或重要法規的折衝妥協與合法化過程。這些研究雖然偶而也提及勞工團體的行動與立場，但是並非以其為分析探討的焦點，對於台灣工運整體的形貌以及各種不同工運團體的策略與活動，更未曾予以分析或說明。

此外，有些從國家中心觀點或歷史制度論的角度探討全民健保發展的研究（例如陳怡初，1986；蔡韻竹，2000等），採取的分析觀點和本研究相似，對於國家和社會團體的互動也有較多的討論，但是其對社會團體的討論多偏重於醫療體系內各相關團體的行為與活動，對於勞工團體的行動也只是附帶說明。這自然主要是因為全民健保政策多半被視為國家對醫療體系或醫療市場的介入，利益直接受到影響和行動最積極的通常也是醫療團體。因此，國內外各種探討全民健保政策的文獻，亦大抵以此為分析焦點。

然而，本研究雖然是以全民健保政策發展過程為探討主題，但是主要的研究關切，卻是台灣國家福利發展過程中的階級政治與階級運動。換言之，本研究可以說是以全民健保政策的發展為經，工運團體的行動與互動為緯，試圖勾勒出台灣工人階級運動的形貌與特徵，並以此探討其對台灣社會福利發展的影響。

結果與討論

本研究資料分析結果，大致可歸納出以下幾個重要的研究發現：

（一）工運團體的發展與國家政體結構變遷密切相關

台灣自一九八〇年代中期起，隨著政治的自由化發展，工人運動也隨之興起。到目前為止，台灣工運組織主要以三個體系為主，即台灣勞工陣線（1984）、勞動黨（1989）工人立法行動委員會（工委會 1992）。這三個主要的體系無論是在組織型態（開放 vs 封閉）、階級鬥爭策略（與政黨的合作關係），甚至於在意識型態上都略有差異。雖然這些運動團體往往因統獨立場、政經意識形態、或運動策略歧異，而呈現多元化而分立的現象，但在工運活動的分工上，他們的工作內容卻大同小異，其中主要包括針對工會（工人）的組織教育訓練（勞工意識與思想啓蒙）、勞動與社會相關的倡議和法案監督，甚至於研擬提出「勞工／工人版」與官方及其他利益團體的版本相抗衡，對於台灣勞動與社會政策發展，包括全民健保政策，都具有相當的影響力。

（二）工人團體對於健保的行動主要因國家重大政策變遷或立法而起

我們從歷史資料的整理可以發現，工人團體的體制外行動主要有三個高峰

期：1994-1995 年期間、1997-1999 年期間、以及今年上半年。這三個期間分別是：全民健保立法時期、衛生署提出全民健保改制為民營多元化保險人時期、以及今年上半年立法院對「全民健康保險法修正草案」進行審議期間。顯示工人團體對健保議題的體制外行動，多半是因應政府的重大政策變遷或立法行動而產生，且行動訴求內容，也多半在回應政府的政策行動內容。

（三）行動方式與訴求對象多元

工人團體對於健保議題的行動方式包羅萬象，從參與政府官員舉辦的座談會、陳情、發表聲明、到街頭抗爭。各種形式都有。至於行動的訴求對象，也是包含各種政府部門，除了行政院衛生署外，還包括總統、立法院、甚至監察院等，都曾經是行動對象。

（四）行動訴求內容以被保險人財務負擔為主

根據這項資料分析，工人團體的體制外行動訴求，除了勞陣參與的「搶救全民健保聯盟」主要訴求議題是健保的組織體制外，其他幾乎都與被保險人的財務負擔有關，包括以下事項：

- 1.如期施行全民健保
- 2.工會代辦健保業務人事費補助
- 3.反對公辦民營
- 4.促立法院修法（納入下列訴求）
- 5.保費勞雇負擔比例
- 6.保費費率調降
- 7.費率級距不公
- 8.投保薪資計算方式
- 9.反對調高保費
10. 職業分類方式不公
11. 廢除轉診制
12. 廢除部份負擔
13. 降低眷口數
14. 老人、兒童、殘障免保費
15. 反對醫療院所任意提高門診、病房、掛號等費用

（五）工人團體中的不同動員網絡與互動

我們從對各個行動事件的參與者分析中，可以發現除了地方性的行動事件外，較大規模的全國性工人團體行動，早期大致可區分出三個不同的動員網絡：（一）全國總工會與二十一縣市總工會；（二）工人立法行動委員會、勞動黨、勞動人權協會；（三）台灣勞工陣線與各產業工會。然而，這三種動員模式到後來又有新的變化與發展。台灣勞工陣線開始與其他的社會團體合作，包括婦女團

體、社福團體、以及層醫療協會和學界等，並爲了反對健保民營化而組成「搶救全民健保聯盟」。至於全國總工會則在最近開始與工人立法行動委員會、勞動人權協會、和全國教師會等團體共同採取行動。由此看來，或許未來工人團體的動員網絡將重組爲兩個主要動員模式：一個是以勞陣與產業總工會體系爲主，另一則以工委會和全國總工會體系爲主。而此種變遷，似乎和國家的政體結構，尤其是政黨政治的競爭與合縱聯盟，有著高度的相關。

計畫成果自評：

1. 研究內容與原計畫相符程度：

本計畫原訂的研究架構與研究的歷史時期，爲健保開辦前至健保民營化政策的提出與討論爲止。但是就在計畫將結束時，新的健保政策議題與事件發生，亦即健保雙漲的實施與工人團體的抗爭行動。由於此一事件的發展對於本計畫所欲回答的研究問題而言易非常重要，因此不得不將資料收集與分析的研究時期延長到二〇〇二年底。

2. 達成預期目標情況：

除了研究的歷史時期需做變更外，本研究在資料的收集與分析上，大致達成原先的預期目標。

3. 研究成果的學術或應用價值：

本研究的發現，應具有相當的學術價值，尤其是對於從政體中心的觀點，解釋我國工人階級運動與階級政治的發展，具有一定的貢獻。此外，對於制訂政策的政府機關而言，也可提供實務上如何增進政策制訂過程中工人團體參與的參考。

4. 是否適合在學術期刊發表：

本人正對本研究的發現與成果進行進一步的整理與撰寫工作，計畫於學術期刊中發表。

參考文獻

林慧芬

1992 我國全民健康保險政策制定過程之探討--菁英模型之解析，國立中正大學社會福利研究所碩士論文。

鍾華菁

1995 我國社會福利政策的國家角色研究-兼論全民健康保險法的規劃，國立中正大學政治學研究所碩士論文。

詹金月

1994 我國全民健康保險政策合法化過程之研究，國立陽明大學衛生福利研究所碩士論文。

游惠君

1993 全民健康保險方案的評估與推介，國立台灣大學政治學研究所碩士論文。

陳怡祜

1986 臺灣民主轉型之利益團體政治--以全民健康保險政策為例(1986-1997)，高雄醫學院行為科學研究所碩士論文。

蔡韻竹

2000 全民健保改革過程中的國家官僚與社會團體～以健保多元化保險人政策為例，國立政治大學政治學系碩士論文。