

# 陸生納保爭議媒體論述初探

## 一、前言

陸生納保爭議首次在 2012 年 8 月登上媒體版面，當時擔任民進黨不分區立委的吳秉叡，公開提議要於下一期立院會期提案修法，讓陸生納入全民健保。消息一出，遂引起社會的討論。當時的民進黨黨主席蘇貞昌，首先跳出來滅火，表示「第八次江陳會」剛結束、對於面臨不平等條約式的協議的台灣人而言，在這時做出這樣的提議，並不恰當；吳秉叡也在隔日為自己「誤判時機」的發言，公開道歉。而自此之後，時不時就有立委提議將相關的修法排入議程內，但始終因為各政黨缺乏共識而沒有定論。

直到 2016 年 10 月 24 日，蔡英文總統在主持府院黨「執政決策協調會議」時，討論多時的陸生納保議題終於拍板定案。新法將讓陸生得以比照外籍生納入全民健保。同時，兩者皆須自行支付全額的健保保費，政府將不會提供任何補助。延宕許久的議題，有了初步的進展。

「到底要不要修法讓陸生納保」的討論，不只政府官員們煩惱，社會大眾也因為議題涉及的對象來自中國，而屢次在媒體場域中開啟論戰，且相關的論述，不單單就「政策開放與否」進行爭論。陸生納保爭議期間，社會與媒體於論有諸多討論。在這些爭論的話語背後，包含了台灣的國族意識的展現以及全球化時代中，以新自由主義的語彙所表達對經濟失能的焦慮。本研究將以「陸生納保」這個議題，作為本研究分析的客體，並採用 Norman Fairclough 的批判論述分析（critical discourse analysis），作為媒體文本的分析架構，並依循 Fairclough 所提出的社會事件（social event）、社會結構（social structure）和社會實踐（social practice）的模型，詮釋出上述的論點。

## 二、 文獻探討

### 1. Fairclough 的批判論述分析 (Critical discourse analysis)

Norman Fairclough 自 1980 年代末開始進行論述分析的研究。作為批判論述分析的創始者與代表學者之一，受英國功能語言學派影響的 Fairclough，非常強調對語言中的社會脈絡 (social context) 進行剖析。

對 Fairclough 而言，論述 (discourse) 是一種透過語言再現存在於社會中，既定認知的社會實踐。論述不但會受階級、規範、制度等所影響；同時，也影響了社會認同、知識等社會結構。論述和社會結構間，存在的是一種相互影響的辯證 (dialectical) 的關係 (Fairclough,2010)。

Fairclough 在早期的著作中，便以上述的概念作為基礎，提出了文本 (text)、論述實踐 (discourse practice) 和社會實踐 (social practice) 三面向，作為處理、分析文本與脈絡分析的架構。

文本 (text) 向度的分析，指的是對「語言學層面」的分析，如針對文本中，詞彙使用、語句類型對應的意識形態、文本中預設的基本概念等進行分析。當論述作為一種鑲嵌在社會文化中的社會實踐，即為論述實踐 (discourse practice)。社會實踐 (social practice) 的向度，則著重社會學層面的處理，如階級、社群團體等，在論述中權力關係的建立、變遷以及跟論述實踐的辯證關係 (Fairclough,1995)。

在 2000 年後，Fairclough 結合文化政治經濟學 (culture political economy) 的分析視野，與自己原先提出的理論架構進行調整，修正了原先的三向度分析模式，提出了社會事件 (social event)、社會結構 (social structure) 和社會實踐 (social practice) 的新的分析模型 (Fairclough,2010)。

社會事件 (social event) 包含了所有在社會生活 (social life) 中，正在發生的事情。而論述則是社會事件中的其中一個「當下」(moment)，且會與其他的「當下」發生辯證的相互連結關係 (dialectically interconnection) (Fairclough,2006)。在社會事件中，文本 (text) 作為社會事件中「符號化的時機」(semiotic moment)，具有行動 (action, 文本在社會事件中，被視為是一種行動的方式)、再現 (representation, 文本擁有再現、呈現世界的方式) 和認同 (identification, 文本會根據當下的論述風格差異，而形成不同的社會或個人的認同方式) 三種意義。社會事件反應了 Fairclough 將文本與外在社會關係聯繫的重視 (Fairclough,2003)。

社會結構 (social structure) 是最普遍和 (相對) 持久、不變的社會特徵，如資本主義的生產模式、階級結構或性別關係等，具有決定什麼事件是可能發生，以及縮限了事件發生的可能性的能力。相對於社會事件是「已經真的發生/完成」但不一定遵循社會結構而發生的事，兩者間存在的是動態且複雜的關

係，也因此，具有社會實踐（social practice）的機構實體，便扮演著中介者的角色（Fairclough,2006）。

社會實踐（social practice）為事件在特定領域中，普遍發生的方式。往往透過普遍的制度（如：法律、教育等）或實際具體的組織（如：學校、公司等），把正在發生、進行的事情給習慣化、儀式化和制度化。社會實踐符號化的時機，Fairclough 稱之為「論述次序」（order of discourse），所謂的「論述次序」是由論述（discourse,再現特定社會生活或領域的方式）、文類（genre,溝通、傳播的特定行為模式）和風格（style,論述當下存在的方式，並形成的社會或個人的認同），所組成。同一論述次序，是由多種的論述、文類和風格所組成，而他們之間可能會彼此互補、衝突或取代，但一般來說，彼此之間仍會具有連結性，且會出現一組具有決定性、作為官方認可的組合性存在（Fairclough,2003）。

雖然社會事件、社會結構與社會實踐，分別指涉的是不同的概念，但 Fairclough 一直強調，三者並非完全離散的（not discrete），而是相互影響、交融的。這樣的論點，正凸顯了批判論述分析對於語言學和社會因素關係的重視。

本篇研究，即採用 Fairclough 新的三層次分析框架，針對陸生納保的報導，進行批判論述分析。本文以「陸生納保」作為研究中的「社會事件」，接下來會將與事件有關的資訊，進行文獻爬梳；並接著針對事件發生背後的「社會結構」—陸生納保所涉及的國族概念與台灣國族主義發展脈絡，進行爬梳，最後透過分析，了解全民健保作為一種社會實踐，所產生的爭議以及背後的意識形態。

## 2. 全民健保

「全民健康保險」（簡稱：全民健保）秉持著「無論貧富老幼殘病，人人皆享有並得到同等待遇」的理念，於 1995 年 3 月 1 日起正式開辦。全民健保作為一個社會政策的概念，最早出現在 1978 年，因世界衛生組織（WHO）公佈《阿拉木圖宣言》（Alma-Ata Declaration）強調「身心健康社會幸福的總體狀態，是基本人權，達到盡可能高的健康水平是世界範圍的一項最重要的社會性目標」<sup>1</sup>，並揭示了在公元 2000 年全人類共享健康的目標。

台灣受到《阿拉木圖宣言》的影響，在當時國內就曾掀起有關全民健保政策的討論。之後雖陸續有相關規畫的打算出現，但直到 1986 年，行政院頒布了「中華民國台灣經濟長期展望：民國 75 年至 89 年」的計畫，將全民保納入其中後，才真正開始了後續相關的規劃。1988 年「全民健康保險研究計畫專案小組」的成立，推行過程中，雖陸續面臨社會對於健康保險「公辦公營」的效率、政府財政問題與對社會過度介入等質疑，但立法院仍於 1994 年 7 月三讀通過「全民健康保險法」，趕上 1995 年實施的承諾（林萬億，2012）。

根據 1994 年所頒定的「全民健康保險法」，第一條開宗明義即「為增進全體國民健康，辦理全民健康保險（以下簡稱本保險），以提供醫療保健服務」，在 2011 年，配合司法院釋字第五二四號解釋意旨，將第一條修正為「為增進全體國民健康，辦理全民健康保險（以下稱本保險），以提供醫療服務，特制定本法。本保險為強制性之社會保險，（後略）」明確將全民健保定位成「強制性的社會保險」。也就是說，全民健保的政策目標，在於提供社會能有一個公平就醫的環境，同時擁有「無論貧富老幼殘病，人人皆享有並得到同等待遇」的社會福利政策的核心價值，與強調「社會一體、風險共同分攤」的社會保險的支付制度。

一個政策的核心價值與施行方法，往往涉及了和政策相關的討論中，作為政府所關切的「主體」是如何定義的。在本文欲探討的「陸生納保」的議題中，對於「誰是政府所關切的主體」，有著深刻的討論。因此，本文在後續，會就社會福利和社會保險所涉及的概念進行整理，藉以釐清全民健保所處的位置，和陸生納保的議題討論中，涉及「誰是政府所關切的主體」的論述的爭議原因。

## 3. 社會福利？社會保險？

所謂的「社會福利」（social welfare），意旨一種用來協助滿足人民社會、經濟、教育和健康等基本需求，以維持社會基礎所建立、實行的國家制度或服務體系（David,1995/官有垣譯，2000；Barker,2003；Mishra,1981；蔡漢賢、李明政，2011）。

---

<sup>1</sup> 原文為：The Conference strongly reaffirms that health, which is a state of complete physical, mental and social wellbeing, and not merely the absence of disease or infirmity, is a fundamental human right and that the attainment of the highest possible level of health is a most important worldwide social goal.

作為社會福利前身的濟貧制度，出現在中世紀以前的西方基督教社會裡，主要由「教會」負責救濟社會中所認定的貧民（如：孤兒、老人、殘障人士、無家可歸者等）。而隨 15、16 世紀海上貿易的擴張，普羅階級與貧民大量出現，歐洲國家皆不得不開始介入對後者的社會救助。當中，英國成了最早將濟貧工作法制化的國家，從 1531 年亨利八世的濟貧法案到 1601 年，伊莉莎白女王所推動的「濟貧法」（The Poor Law of 1601, 又稱「伊莉莎白 43 號法」）更成為了各國社會救助的範本。

而隨 18 世紀末興起的工業革命，人類生產形式出現由工廠機器大規模的生產，逐漸取代傳統手工生產的轉變後，同時造成社會經濟組織（過往多為家庭為主的生產單位，轉而以資本主義企業形式為主。銀行、商會等企業組織也陸續出現）和產業結構（從過去初級農林魚牧業，轉變成二級產業的製造業、三級產業的服務業也隨之出現）的改變。隨工業化的發展自英國擴散到其他歐洲國家後，各國也面臨轉便後所衍生出的社會問題（如：過於低廉的工資、產業結構轉變造成過剩的勞力等），不只工業革命發源的英國開始推動一連串濟貧制度的改革，其他國家也開始重視社會福利的發展，如德國。

由於工業革命在德國發展的太迅速，使當時的德國面臨失業、貧窮化等問題，社會中開始瀰漫著社會主義的氛圍：第一個全國性工會的出現、以及社會民主黨的前身、社會主義工人黨的成立等，德國政府為了回應民意和拉攏勞工對政府的支持，穩定社會氛圍，除了釋出男性投票權、首相俾斯麥也透過推動疾病、意外、老年與殘障法等項目的社會保險，希望透過給予德國工人可能面對到的問題的保障，來解決當時社會的不安。

所謂的社會保險（Social insurance），是一種以互助為基礎的強制性社會保障制度，被保險人在繳納保險費用給保險人後，便取得在風險事故發生後的醫療費用給付資格。這樣的政策期望在多數人參與和政府的辦理下，得以讓社會共同分擔風險，和讓社會部軍的資源得以重分配，因此，社會保險同時也強調了社會成員之間，彼此認同、具有社會連帶的關係而互助的概念（孫迺翊，2011）。

社會福利在維持人民基本生活標準後，也讓人們獲得基本的尊嚴；在強調「風險社會化」的概念下，促使社會關係緊密、團結；隨社會福利將所得公平重分配後，更有助於經濟成長。同時，社會福利其實也具有對社會控制，藉以維持社會經濟成長的意涵。本文接下來將針對 Foucault 對於社會規訓與治理的概念，進行討論，用以檢視社會福利所具有的管控性質。

#### 4. Foucault 的權力、規訓與治理性

「權力所能掌握的，正是活著這件事。以及活著所引發的一切結果。死是權力的界線，是擺脫權力的瞬間。死是所有存在中最神秘的點。最隱私的點。」

「這是誰說的話？」

「米歇爾·傅柯(Michel Foucault)」

—伊藤計畫 《和諧》

Foucault 在 1976 年所出版的《性史》(The History of sexuality) 第一卷，提出生命權力 (Biopower) 的概念，並在《規訓與懲罰》(Discipline and Punish: The Birth of Prison) 中點出一種有別於以往的，權力運作的樣貌。

Foucault 首先指出，生命權力自十七世紀開始，以兩種不同的型態存在著：分別是「規訓」和「調整控制」。「規訓」著重在「人體本身的規訓」(人體的解剖政治學)，透過對於人體的訓練、矯正，生產出有實用性和馴服性的人體，並進行力量的榨取、整合到經濟控制的系統中，進行檢驗、利用；「調整控制」則以「人口-生命」為中心，在十八世紀形成後，著重在人口的調整(以生命為對象進行干預、調節和管理)，權力的施展在於對「生命過程」的滲透(如：健康水平、壽命長短、生育率等)。而無論是哪一種的權力操作，最終都會讓受權力規訓的人體，進入到資本主義的發展中——也就是說，權力所指引的「目標人體」是「有助於資本主義發展的人體」——所有與生命權利相關所生產出的知識，都是有助於資本主義發展的 (Foucault, 1976/1990; Foucault, 1977/劉北成譯, 1992)。

Foucault 在《規訓與懲罰》中，除了點出的是權力的樣貌，並非是單一的上到下的，而是「去中心化」的運作方式外，更針對「規訓」中，對人體的訓練、矯正等，所採行的方法和理念進行討論，Foucault 指出，透過特定機構(如軍隊、學校等)對於人民「空間」和「活動」上的控制，便能夠建立起人民的紀律而達成規訓的目的。而社會中懲罰的目的，在十八世紀開始，也有所轉變：不再是過去建立在「君王的報復」上(因為不聽從君王的規範而受到報復)，而是建基在「保衛社會」的概念上(因為社會上私有財產的觀念興起，犯罪會侵犯社會保有財產的權益)，採用的也不再是刑罰的懲處，而著重在思想上的「矯正」。這同時也顯示了權力展現的轉變：從過去掌握生殺大權，轉化為創造、維護和支配生命以「有用的」方式存續。因此 Foucault 提出了「生命權力 (Biopower)」的概念，強調這種用於延長、管理、控制和調節生命的權力 (Foucault, 1977/劉北成譯, 1992)。

對 Foucault 來說，這種權力技術在與科學知識結合後，所展現的即為「治理性」。這樣的概念在 1978 年，Foucault 於法蘭西學院授課時，被提及。Foucault 指出「治理的藝術」(art of government) 是在 16 世紀中到 18 世紀間盛行的政治性論述。而治理藝術的核心問題，在於如何把「經濟」<sup>2</sup> 引入到政治

<sup>2</sup> 這裡的「經濟」Foucault 指的是盧梭在《百科全書》裡，所提到的「家庭為了整體的福利而

實踐中，讓對國家的治理如同對家庭的家務和財產管理般，一樣的給予更細緻的監控和管理（Foucault,1978）。

而自 18 世紀開始，隨當時的人口擴張和經濟的發展，使過去的治理性有所轉變。過去以「家庭」作為單位的管理模式，在統計學方法的加入後，因為讓人口成了可以被量化的明確數據，對於人口的治理，就成了國家治理主要的方針。「人口福利」的提升（如：生命的延長、健康水平的提高等）成了治理的目標（Foucault,1978）。

透過 Foucault 對權力形式的轉變，對當時社會治理、規訓等作為的解析，我們可以理解，社會中對於「更健康」的想像，其實是與「更符合生產效益所需」作連結，「社會福利」的制度性存在，其實也正體現了這樣的邏輯。

## 5. 國族主義

*「『敵人出現時，國家才會團結』，並不是一句過時的話。對我們而言，海的那一側的廣大土地，必須成為戰場。戰爭必須像購物廣場播放的背景音樂一樣，到處都聽得到。二十一世紀的我們，需要這樣的世界。」*

*伊藤計劃《虐殺器官》*

Ernest Gellner 的《國族與國族主義》中，指出傳統社會轉變到工業社會過程的質變，是國族主義出現的關鍵。隨著工業化時代的來臨，勞動的分工呈現高度的流動性。而為了讓高流動性下的社會，可以順利溝通，社會便建立的標準化語言文字。在這些多種的標準話語言文字中，整體社會仍會篩選出一套共享高級文化<sup>3</sup>，並透過國家的教育體系，因應這樣的社會變遷進行教育。正因為社會所共享的文化日趨標準化、同質化，人們也會自願且熱烈的形成國族意識的概念，並給予認同。Gellner 也更進一步的指出，國族主義雖然是「用了先前存在的、歷史繼承的文化財富」作為共享文化的指標，但這也是經過「篩選」的，也就是說，面對地方普遍充斥多元與低及的文化，國族主義最後仍會創造或復興屬於自己的高級文化（Gellner,1983/李金梅、黃俊龍譯，2001）。

有關國族主義對於自我文化的創造與復興，Benedict Anderson 在《想像的共同體》中則更深入的討論。Anderson 要了解不同共同體的基礎，「並非是它們的真實/虛假性，而是它們被想像的方式」。對 Anderson 來說，共同體仰賴的是共同的文化、歷史等載體所「被想像」（建構）而成的。Anderson 來更進一步的指出：國族主義就是經由想像所建構的產物。隨著資本主義擴張與日新月異的傳播科技，如報紙、廣播等，國族共同體概念的界定，跨越了語言、區域甚至種族等客觀標準或因素，而是被強調為「特殊類型的文化人造物（cultural artefacts）」

---

採用了有智慧的治理模式」。

<sup>3</sup> Ernest Gellner 將高級文化定義為：由讀寫能力與教育所奠基的標準化溝通體系（Gellner,1983/李金梅、黃俊龍譯，2001）

(Anderson,1991/吳叡人譯，1999)。

同樣以建構論的觀點探討國族主義起源的，還有歷史學家 Eric Hobsbawm。Hobsbawm 認為國族意識的實現，是建基於新興統治階級運用各種語會所創造的「傳統」和「神話」上，並透過教育語傳播體系進行強化、凝聚社會大眾的認同支持與情感 (Hobsbawm,1990/李金梅譯，1997)。

除了皆認定國族主義乃是藉由人為發明、建構而來，上述三位學者在其著作中也分別強調「傳播媒介」在國族主義的形塑過程中，所扮演的角色。

Ernest Gellner 認為，社會所認定「先有國族主義、再經由媒體傳播國族主義理念」的認知，是完全錯誤的看法，媒體其實早在國族主義形成的過程中，就扮演核心的關鍵角色，「是媒體本身構成了抽象、統一管理、標準化，從一點擴散到各方的溝通方式」(Gellner,1983/李金梅、黃俊龍譯，2001)。就 Gellner 而言，媒體傳播了標準化與一統的文化概念後，才得以讓國族主義核心理念藉此的到傳播。

Benedict Anderson 則就傳播科技的發展到傳播媒介對於國族主義的影響進行深刻的討論。在傳播科技的部分，Anderson 著重在印刷術與語言和資本主義間的交互作用。Anderson 首先指出，印刷術創造了統一傳播的場域、並賦予語言新的固定性 (fixity)，讓文本內容的傳播不受時間的限制；而隨傳播科技興起的小說、報紙等媒介，在大量發行後，則為「重現」國族這種想像的共同體，提供技術上的手段。Anderson 特別指出，像報紙這種大量生產、具有地方性和因有時限而極易作廢的媒介，創造出一種群眾儀式：大家幾乎同時的消費（「想像」）、也知悉有一群人在閱讀同樣的媒介文本，進而讓創造了一個匿名的共同體，成為國族共同體的基礎。而至二十世紀晚期，收音機與電視的出現，更在文盲與有著不同母語的群體中，召喚出想像的共同體、加強國族主義的形成。(Anderson,1991/吳叡人譯，1999)

Eric Hobsbawm 也以英國皇室與希特勒於一九三三年成立的「宣傳與公共啟蒙部」為例，論及大眾媒體不止讓人民意識日趨標準化、統一化，也將國族象徵融合進人民生活之中、讓生活在私領域的人民與公領域的國族產生直接的關聯，打破了公私領域的藩籬，更進一步的協助國族主義的推廣。(Hobsbawm,1990/李金梅譯，1997)

總體而言，國族主義，首先需仰賴「共同體」內部神話或傳統的召喚，來建構對於自我的認同，而媒體在這樣的過程中，則扮演極重要的角色。而除了自我共同文化與意識的形塑，有別於我群的「他者」的存在，作為明顯差異的參照對象，也是國族認同的塑造的另一向 (Anderson,1991/吳叡人譯，1999；Hobsbawm,1990/李金梅譯，1997)。而接下來，本文將就台灣國族主義發展歷史進行爬梳，並藉此匯整出台灣作為想向的共同體，所參照的「他者」的轉變。

## 6. 國族主義在台灣

台灣的國族主義概念，最早因日本殖民統治而形塑而來。面對外來殖民者的同化政策，即便「本島人」內部具有族群間的差異性，但殖民政策的壓抑下仍發展出「泛漢人」的台灣人認同（若林正丈，2008/洪郁如、陳培豐譯，2014）。

而隨二次世界大戰結束，日本戰敗。中國國民黨在 1945 年認命陳儀為行政長官兼台灣省警備總司令，並奉命他來接收台灣。原先台灣島上居民都帶著期待「回歸祖國」的心情迎接外來的國民軍，但在政府機關威權的軍事統制策略下，不但許多政府或民間企業等，日本殖民時期所留下的財產被沒收，在國營事業的人事安排上，也多以外省人為主、加上社會通貨膨脹和秩序的惡化，以及政府語言政策對於台灣住民母語（福佬話、客家話）和日語，急躁的禁止與打壓等因素，使本省人除了對政府也連帶對外省人感到不滿。隨著不滿的逐漸累積，在 1947 年發生了二二八事件，政府的武力鎮壓惡化了族群團體間的政治關係，使「中國意識」在本省人心中被外部化，埋下了台灣國族主義發展的關鍵種子（若林正丈，2008/洪郁如、陳培豐譯，2014）。

隨 1949 年中國國民黨在與中國共產黨的內戰中敗退，於同年年底遷台，台灣面臨了大規模的人民與國家制度政治性遷移（葉春嬌，2010）。來台後的國民黨以「反共復國」作為基本的國策，同時以「大家都是炎黃子孫、國民黨政府為中國領土上唯一的合法政權」等說法，建構一套中國民族主義的民族認同論述（葉春嬌，2010）。而長期伴隨著這樣的意識形態的，還有在強調國家當前面臨緊急危難下，先後頒布的戒嚴令、《動員戡亂時期臨時條款》，以及對「本省人」實施大規模的由上而下，推行中國國族主義的認同政策，如：透過教育、電視媒體等方式，藉由國語教育等方式，達成對中國人身分的認同。

上述的意識形態灌輸和高壓統治手段，使原本對「外省人」就有區隔性的本省人，對「中國」產生疏離感。其實所謂的「本省人」和「外省人」原本因行政劃分而有所區別的出一種族群型態，卻因此在反對運動中，成了對省籍、族群政治平等差異的區別方是。而面對同樣擁有長期優勢的「中國意識」，反對運動中也將台灣人想像、創造出一個有別於中國的主權共同體——「台灣意識」的生成便作為一種與官方強調的「中國意識」相對的對抗性論述（若林正丈，2008/洪郁如、陳培豐譯，2014；葉春嬌，2010）。

1970 年代，對台灣而言不只面臨外交的困境、也啟動了中華民國台灣化的進程。隨 1970 釣魚台事件、1971 年台灣退出聯合國等事件，使國民黨政府在國際的地位，及所建構出的偏向中國民族主義的意識型態論述，面臨危機。加上當時青年知識份子所帶起「回歸鄉土」的潮流，台灣意識的思維與論述，逐漸開始在社會中發酵。根據蕭阿勤研究指出，當時的成員，其實是立基於中國民族主義意識的立場，藉由挖掘和認識台灣過去的歷史特殊性，「提倡具有強烈社會批判意識的鄉土小說等回歸現實或鄉土的文化趨勢」（蕭阿勤，2008），藉此要求政府正視統治範圍就僅限於台灣的現實，並針對危機提出改革方案。但即便如此，「回歸鄉土」中對於台灣過去的爬梳、現在的理解與對未來的規劃，所涉及的歷史敘事與認同變遷，對 1980 年代後的台灣民族主義敘事發展卻有重大的影響。

除了台灣社會內部的思潮，國民黨政府也自 1970 年代開始針對內外的變化採取一些改革的行動。當時的行政院院長的蔣經國，便陸續推動「增額中央民意代表選舉」、政權人事台灣化等改革，讓台籍人士有機會進入統治體系。但，即便在民主體制上有所讓步，政府面對社會中異議的言論，仍採取監控、鎮壓等手段，1979 年爆發了的「美麗島事件」，讓黨外對於自身主體認同的論述，再度出現的轉變。

即便 1970 年代「回歸鄉土」仍以「中國民族意識」為基礎，但隨美麗島事件與伴隨而來一連串的政治鎮壓，激發了台灣社會運動路線（「組黨」運動與街頭運動）與意識形態的激進化，國民黨黨外的反對論述出現跳躍性的發展：自中國民族主義的論述逃脫、台灣意識的成為主流理念。（若林正文，2008/洪郁如、陳培豐譯，2014）

面對社會的反動，國民黨又再度被迫轉換過去的模式，藉由改革以維繫自身的統治地位。1987 年蔣經國宣布解嚴、到 1988 年李登輝政權的出現，國民黨內部的分裂使統治者的認同意識，也逐漸往反對論述的台灣意識靠攏，開始提倡台灣為「生命共同體」的概念，再加上台灣民主化的快速發展，內部省籍差異所造成的區隔不再如以往強烈。於 1986 年成立的民主進步黨（簡稱民進黨），原先採取了捨棄中華民國，和強調台灣民族主義大原則作為反對勢力的論述，雖仍於 90 年代前半界街頭群眾運動的方式，持續擴張台獨立場的能見度，但隨國民黨政治型態的轉變，也企圖透過民主化，進行台灣化與中華民國上的妥協；同時隨 1990 年代，中共政權在實質上與國際外交上對台灣的打壓，不只民進黨將台灣威脅論述的對象轉向為中華人民共和國，台灣社會內部，也出現了對內追求各族群住民之團結、對外則共同抗拒中共政權打壓的「新台灣人意識」（黃俊傑，1999）。

2000 年後，隨著台灣社會進入政黨輪替，民主政治帶來的對抗氛圍讓台灣意識進入新的時代。從民主進步黨執政、教育與台灣本土連結漸深、到出現所謂的「天然獨」一詞不過 17 年，台灣政治歷經了民進黨與國民黨民主執政，中國首次以「民主」的「問題」的形式端上了台灣的政治檯面。隨著中華人民共和國的威脅愈顯強烈，中國作為一個「選擇」的態勢日漸清楚。

### 三、 分析

本文將針對 2012 年 8 月起至 2016 年 12 月，這四年內有關「陸生納保」的媒體報導文本，進行分析。而分析將針對「全民」的概念、以及「全民健保」本身的象徵性兩部分進行分析。

#### 1. 媒體中「全民」的概念

媒體論述中對於「全民」的定義包含了以「擁有台灣國籍與否」作為判斷標準，以及在論及「中國」的概念時，被後所涉及的涵意。

中國學生是否應納健保，筆者認為：不管是外籍或是中生都應該納入全民健保的保障，但是保費應由其全額負擔。畢竟他們並非我國國民，已經享用我國教育資源，在我國財政赤字高漲之際，健保的財務也出現不足的破洞，政府一方面要調高民眾的健保費課增補充保費，一方面卻大開財務之門補助非國民的健保費，以幫助國家形象之藉口不免有打腫臉充胖子之虞。（陳進男，《自由時報》，2012年10月14日，自由評論）

中國來台學生是否納入健保，其實不是討論的重點，我贊成中生應該與所有外籍學生一視同仁；因此需要討論的是外籍生是否應該納入健保。……台灣的健保雖然當初設計的是一種社會保險，但是後來卻演變成社會福利。沒有盡義務的外籍人士，就沒有權利享受國家的福利，天經地義。（錢建文，《自由時報》，2014年10月7日，自由評論）

台灣享譽國際的「全民健保」，不是「全球健保」。全民健保在1995年開辦以來，以自助互助、風險分擔的理念為基礎，為的就是「守護全台灣人的健康」，讓民眾即使經濟弱勢都能獲得適切的醫療照顧。全民健保將舉世都很昂貴的醫療，變得很方便、很便宜，而且不管「大病」、「小病」全都包，但是這不代表「包山、包海」，還要包「全球」。（張肇烜，《蘋果日報》，2015年12月5日，評果論壇）

上述的文本中，將「全民」的概念僅以「擁有台灣國籍與否」作為判定的標準，對於非本國籍的人士納保與否的論述，會與健保政策的財政狀況、台灣人民的醫療資源受到壓縮等現象進行扣連，用以支撐「我群」與「他者」應存在的差異性。

但，部分與論述在更進一步的，涉及中國籍的人士時，明確的他者更被賦予了「敵對性」的意涵。

政府欲將中國學生與僑生，一體納入健保，官員宣稱係基於人道……我們從未聽聞哪個國家的社會福利還能去濟助外國人的，何況是拿著導彈對著我們的中國，一個人前握握手人後下毒手的「兄弟」之邦。（林寶華，《自由時報》，2012年10月15日，自由評論）

台聯黨團今召開記者批評，台灣對中生祭出健保優惠，中國卻以飛彈對準台灣，是以「人道」換「飛彈」，成了天大笑話。（張筱迪，《自由時報》，2015年11月26日）

中國本身對於台灣就是不可以和其他國家一樣看待，因為中國對台灣有威脅，其他國家沒有。(陳禹瑄，《民報》，2016年2月10日)

「拿健保(人道)換飛彈」凸顯兩岸間不對等的政治權力關係，這是對應長久以來，兩岸在國際上互動的樣貌。面對中國在國際間對中華民國主體性的否定，還有以武力威脅台灣等行為，敵對關係的論述在路生納保的議題中被開啟，而這樣的論述不只對於「中國」本身形象的描述，更進一步的指涉了中國人的行為：

上面我還提到「濫用」健保，乃是中國法治不彰，公德淪落，一個好的政策，也會「下有對策」，搞得亂七八糟。因為假身分、假單據比比皆是，連中共這樣專制的政權都奈何不得(林保華，《自由時報》，2012/10/17，自由評論)

類似的情況已在香港上演，大陸人利用制度漏洞到香港享受一系列的社會福利政策，造成香港財政的重大負擔，進而激化香港人與大陸人間的對立。如果外國人大量的「假就學，真就醫」，不但我國健保財政難以負擔，原本立意良善的鼓勵外國人來台就讀的教育政策美意亦將落空。(全面真軍，《蘋果日報》，2014/10/02)

上述對於中國敵對化與負面性的想像，不只在「全民」定義的論述中出現，下列以「全民健保」作為象徵性的分析中，相關論述也會同時加強了我們與中國的差異性。

全民健保法開宗明義的，揭示了這項政策的精神在於「達到醫療為基本人權的理念」，而在政策的運作上，除了強制社會大眾都必須參與納保，並依照薪資階級的不同訂定不同的保費繳納標準後，將保費由政府統一管理與支出給醫療院所，不但管控成本也在資源重分配的概念下，讓不同薪資階級的人可以享有相同的醫療資源。

關於不具有台灣國籍的納保人的納保規範，則在「全民健康保險法」在第二章第9條中，就清楚的定義了：

除前條規定者外，在臺灣地區領有居留證明文件，並符合下列各款資格之一者，亦應參加本保險為保險對象：

- 一、在臺居留滿六個月。
- 二、有一定雇主之受僱者

只要擁有「居留證明文件」，不限國籍者，都應該在台居留滿六個月、或有有一定雇主的受僱者的前提下，參加全民健保。然而自2011年開放來台求學的陸生，卻因《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第22條中「大陸地區人民經許可得來臺就學，其適用對象、申請程序、許可條件、停留期間及其他應遵行事項之辦法，由教育部擬訂，報請行政院核定之」的「停留」二字，與

《全民健康保險法》第 9 條的「居留」有所出入，因此就算陸生來台超過六個月，也無法和其他非本國籍的學生一樣，參加全民健保，陸生成了政策中唯一被排除在外的特定他者。

而陸生來台就學，與其他外籍生相比，之所以會額外受到《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》、《大學法》、《專科學校法》（俗稱「陸生三法」）與「三限六不」（包含以入法的「一限二不」）的限制，起因正是起因於兩岸政治關係的考量。以《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》為例，條例的第一章第一則便明示，此法條為「國家統一前，為確保臺灣地區安全與民眾福祉，規範臺灣地區與大陸地區人民之往來，並處理衍生之法律事件，特制定本條例。」，兩岸特殊的政治關係迫使陸生單純的求學之路，在被視為是涉及國家、社會、個人三面向的利益衝突行為下，受到諸多的限制（古曉婷，2015）。

無論是政策上《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》與《全民健康保險法》的矛盾；還是媒體論述中，對於與陸生、中國相關的討論中，所涉及的敵對性，皆反應了我們將中國和中國人化為「他者」的現象。

## 2. 「全民健保」不只是全民健保

全民健保在陸生納保的議題討論下，不僅「全民」的定義被受重視，「全民健保」這項政策本身，在媒體的論述場域中，也衍生了不同層面的含意，以下將分別就：全民健保作為社會福利政策、全民健保作為台灣的驕傲與全民健保作為衡量的指標，三種意義進行討論。

### (1) 全民健保作為台灣的驕傲

「全民健保」自 1994 年推行至今，在人權的概念越來越被大家關住的時代，備受國際關注。全民健保因此被視為台灣的驕傲，同時，也成了區分了「我們」與中國間的差異的依據。

如在 2012 年 8 月提出讓陸生納保的吳秉叡，根據《蘋果日報》報導，他在臉書上便公開發文，指出「台灣是以人權立國的偉大國家，若能給予中國留學生與其他國家留學生相同得以參加健保的權利，更能凸顯台灣和中國不重視人權的差別」（《蘋果日報》，2012 年 8 月 13 日）。《聯合報》也報導，曾任陸委會主委的賴幸媛在公開演講時，表示「世界衛生組織的研究成果指出，將外籍人士排除在國內健康照護系統外，容易出現流行性疾病的防疫漏洞，反而影響整個社會健康、損耗更多醫療支出。」，同時表示「讓長期在台灣生活的境外人士，納入國家的健康保險機制，是台灣作為經濟大國所應展現的開闊胸襟，與人權立國的文明表現」，她並強調「健保是台灣的驕傲，現僑生、外籍生都能參加健保，我們應讓陸生一起見證這份台灣驕傲，展現台灣的軟實力。」。

我們要對陸生好一點，或者至少公平一點，原因很簡單，因為只有台灣人對陸生寬容大度的愛，才能顯出我們跟威權中共的不同，（中略）台灣的民主價值，早就遠超過維持中共領土完整這種二十世紀低層次的論述。（邱師儀，《蘋果日報》，2015年12月07日）

延續著前一節本研究所提及的：中國的負面意象（威權、不民主、不重視人權等）伴隨著政治上敵對關係，全民健保不管就「全民」的概念抑或是政策本身對於台灣的代表性，都成了「我們與他們不同」的重要依據。台灣國族的意象更為深刻、清楚的混合進了媒體論述的場域。

## (2) 全民健保作為社會福利政策

回歸到「全民健保」本身的概念，建基於「社會福利」的理念，認為讓社會全體在完善的醫療體制下接受醫療服務，才可避免不必要的疾病傳染等，是維持社會整體的健康水準與安全性的重要因素。

全民健保的特徵是全民性、長期性以及互助性，**想提高整個社會的健康水平，就不能忽視任何社會成員**，否則任何一個暴露於疾病風險中的人，都有可能因為醫療不及時而傷及其他社會成員，特別是傳染病更是如此。（王欽，《聯合報》2012年8月15日，A15版）

只要共同在這土地上生活者，就應該被納入國家照護系統，這是國際趨勢，也是政府的義務。WHO、Doctors of the World等組織的研究都聲明，把外籍人士排除在國內的健康照護系統之外，容易出現防疫工作漏洞，影響社會健康，耗損更多醫療支出。（施威全，《風傳媒》2015年11月28日）

面對當前全球化下，人員間的快速移動，對於國家的安全性與政府的規管性造成極大的挑戰。為了能夠維持社會整體的水平，「開放外籍人士納保」便成了其中一項策略。

## (3) 全民健保作為一種量尺

正如上述所提，全民健保不只是一種社會保險，同時擁有社會福利核心價值。而隨當前社會對於人權的重視，社會福利政策的發展，也成了評斷一個國家發展性的指標。而在「陸生納保」的議題論述中，這樣的概念也充斥在媒體論述中，並且分別成了國家在「先進/文明與否」與「經濟發展」層面的衡量指標。

英國採行「國家健保制度」(national health service;NHS)，凡合法居住英國之人，不論是英國人或外國人，皆享有免費國家看診服務……。當時我國尚未有國民健保制度，個人對此驚訝不已，而作為留學生立即聯想到：我國為何無此制度？連對外國人都如此呵護，難怪人家英國是「先進國家」。(姜皇池，《聯合報》，2012/8/14，A15版)

臺灣諸多政治人物曾留英，包括蔡英文主席、賴幸媛主委等，當年她們落地英國的那一刻，就可以到診所註冊享受英國的國家健康照護服務(NHS)……。英國沒有說你是外籍學生要衡量你對英國經濟貢獻了多少，才決定要讓你病死宿舍還是住病房，英國更強力呼籲的是，即使是沒身份證件的移民(偷渡客)，生病也要就醫，……。這才是負責任的政府，才是臺灣該參考的外國經驗(施威全，《風傳媒》，2015年11月28日)

談到中生納健保，馬英九說，給中生健保，幫助他們也幫助健保，因為年輕人加入健保，「是我們賺到！」……。馬英九強調，全世界各國都一樣，「你讓外國學生來，就要照顧他，這是一個國際的規範阿」他指出，「我們應該要像個文明國家。」並指調中生納健保不是小氣的問題，而是完全不知道教育學生交流的基本規範。(《自由時報》，2016/03/20)

透過與西方國家的比較成了測量台灣「文不文明」、「先進與否」的量尺。這種以西方為中心所建立的世界觀，與先前對中國相關的敵對化論述構成了一條單向的線性標準區分：崇尚西方的文明、鄙棄中國的不人道不民主。

總統馬英九今上午指出，從3年多前開放陸生來台，目前看到是利大於弊，……。台灣若劃地自限，將在爭取國際優良學生上敗下陣來。(《蘋果日報》，2014/01/09)

台灣不若資源豐沛美國，單憑自身條件就能讓各國人才爭相奔往，台灣若要吸引陸／僑外生前來，當然就要端出誘因，健保費只是其中最基本的門檻。(蔡惠萍、馮靖惠，《聯合報》，2014/09/25，A4版)

總統蔡英文24日晚間在執政決策協調會議中拍板，將大陸來台就學的學生，比照僑生、外籍生一樣納入健保。對此，教育部次長蔡清華今天(25

日)表示,基於人道、保護學生的觀點,陸生納保後,對未來招生會有幫助,是個利多。(李書璇,《民報》,2016/10/25)

陸生納保爭議凸顯台灣健保體系沒有考慮到國際移民與居留的問題。因此,台灣政府應該趁機完善健保體制,讓陸生納保爭議妥善解決,達成兼顧人道待遇、贏得大陸民心、增加健保收入、吸引陸生就讀、吸引國際人才到台灣工作等五贏結果。(童振源,《蘋果日報》,2016/03/07)

上述的論述中,接指出「開放陸生納保與否」的政策,對於我國大專院校的招生、社會攬才有著直接性的影響。而這樣的論述,凸顯了在推崇著新自由主義機制的全球化環境下,台灣對於經濟失能的焦慮。

台灣自 1980 年代後期,對於美國的貿易依賴下,擁抱的新自由主義經濟邏輯,將發展與「自由化、國際化」拉上等號。「如何吸引跨國資本?」成了執政者在推行政策、規範人文社會的環境中,所關切的要點。台灣的社會福利政策便依附著「經濟發展政策」發展,這樣社會權利與生產活動的扣連的現象,便讓「陸生納保」的議題,多了一種論述的可能性。

從上述的分析,我們可以發現在媒體中,和陸生納保議題有關的論述,分別著重在「全民」的想像,和「全民健保」所被賦予的三種意義上:全民健保作為台灣的驕傲,區別了我們和中國的差異、全民健保作為一種社會福利政策以及全民健保作為一種量尺,衡量了台灣的文明性以及顯示對於經濟的焦慮。

當中值得注意的是,媒體論述中,顯示了台灣對於「全民」的意義,存在一種辯證性的關係。這樣的辯證性分別反應在國族的意義和經濟市場的概念上。在國族主義的概念下,我們對於「全民」的想像是有明確的「他者」的存在,這個他者除了非本國籍的人士外,涉及到「中國」進而出現了「敵對的」的氛圍。在經濟的部分,在新自由主義的邏輯下,「全民」的概念為了市場開放,和國族主義概念下的「全民」有所差異:我們希望能透過開放外籍人士的納保,來吸引「國際人才」,促進社會的「多元開放」。

雖然本研究所分析的對象,為媒體文本,但我並不希望將本研究純粹定位成過去媒介研究中,媒體本身政治立場的討論脈絡裡,而是將上述對「全民」的概念的差異,放置在社會整體來看。由於台灣社會,長期處在一種僵化論述的對抗結構之中,而這樣的對抗結構,很容易被藍綠對抗的框架給吸收,而將一切複雜的問題化約為簡單的藍綠的二元對立。而筆者認為,雖然從本研究收集的資料來看,報紙媒體(尤其是四大報)各自持有的立場似乎與我們認知中的差異不大,但這並不能簡單的化約為「自由時報就是綠的」等等簡單的說法。

媒體的立場並非存在於組織中,而是來自於將其自身制讓在於市場與社會上的對立框架之中。而本研究的客體價值便在於此。陸生納保這一議題,點出

了對於「全民」這一慣用詞的複雜意像：在國族的概念下，擁有台灣籍的人才是最直接指涉的「全民」；但在經濟市場的概念下，「全民」的概念是超越國界的。這些並非是不相容的論述，只是在這些討論之中，被拉進了一個對立的結構而已。

#### 四、 結語

本研究藉由分析陸生納保議題，在媒體上的論述內容，藉以了解台灣社會對於這項議題所作出的論述，背後涉及的意識形態。

透過分析，讓我們了解到台灣社會，對於全民健保中「全民」的意象的認知，其實並不存在統一性：有人認為只要不是台灣國籍，就不是全民；而也有部分論述，針對「中國籍」的人士，提出特定的排他性。在國族主義的概念下，陸生納保議題的論述，呈現的是我們對於「他者」定義的多元性。而，當「他者」所指涉的對象為「中國（人）」時，更強調的是兩岸政治關係下，衍生出的敵對性。

「全民健保」這樣一個社會政策，在陸生納保議題的論述中，同時作為「台灣的驕傲」、「社會福利政策」以及「經濟和文明性的量尺」等功能。顯示了台灣對於全球化時代下，對西方塑造出的文明想像的追求，以及在新自由主義邏輯下，對經濟失能的焦慮。

同時，本研究也指出了「全民」的意義在台灣媒體論述中，在國族主義和市場經濟的概念下，分別具有不同的意義：國族主義中的「全民」強調了他者存在性；市場經濟下的全民，則是跳脫限制的。

一項在社會大眾裡，傲人的社會政策，成為了辨別生命和國家等級的量尺。全民健保在社會中的是以一個什麼樣的存在，是我們回答得了的問題，但關於我們想強調、有別於中國大陸的「中華民國」這幾個字，什麼是中華？什麼是民？什麼是國？始終是我們難以回答的問題。

## 參考文獻

王甫昌（1996）。〈台灣反對運動的共識動員：一九七九至一九八九年兩次挑戰高峰的比較〉，《台灣政治學刊》，1：129-210。

王欽（2012.08.15）。〈陸生納健保 是誰賺到？〉，《聯合報》，A15 版。

古曉婷（2015）。〈陸生與外籍生權益之比較—以中正大學陸籍交換生為例〉，南華大學國際事務與企業學系亞太研究碩士論文。

全面真軍（2014.10.02）。〈假就學真就醫？〉，《蘋果日報》。

《自由時報》（2016.03.20）。〈「我們應像個文明國家」 馬：中生納健保是國際規範〉，《自由時報》。

李金梅譯（1998）。《民族與民族主義》。台北市：麥田。（原書:Hobsbawm, Eric. (1992). Nations and Nationalism.）

官有垣譯（2000）。《社會福利：結構與實施》。台北市：雙葉。（原書：Macarov, David.(1995).Social Welfare: Structure and Practice.）

呂文欽（2012.10.15）。〈這與人道有何牽連？〉，《自由時報》，自由評論。

林萬億（1994）。《福利國家—歷史比較的分析》。台北市：巨流。

林萬億（2010）。《社會福利》。台北市：五南。

林萬億（2012）。《台灣的社會福利：歷史與制度的分析》。台北市：五南。

林克倫（2012.09.10）。〈納保爭議 賴幸媛：讓陸生見證健保驕傲〉，《聯合報》，（兩岸版），A13。

林保華（2012.10.17）。〈中生納保的背後才可怕〉，《自由時報》，自由評論。

黃冠華（2011）。〈國族、快感與資本：國際運動景觀的邏輯〉，《新聞學研究》，107:291-232。

吳叡人譯 (2010)。《想像的共同體：民族主義的起源與散布》。台北市：時報。(原書 Anderson, Benedict. (2006). Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism, Revised Edition. New York: Norton.)

吳宗仁、李秀如、黃曉薇等 (2014)。《社會福利概論》。台北市：紅葉。

姜皇池 (2012.08.14)。〈人權與人道 那健保 陸生亦人子也〉，《聯合報》，A15 版。

施威全 (2015.11.28)。〈施威全觀點：陸生繳健保，台灣人享用一台灣驕傲，陸生見證〉，《風傳媒》。

倪炎元 (2011)。〈批判論述分析的脈絡與建構策略：Teun A. van Dijk 與 Norman Fairclough 的比較〉，《傳播研究與實踐》，2：83-97。

倪炎元 (2012)。〈批判論述分析的定位爭議及其應用問題：以 Norman Fairclough 分析途徑為例的探討〉，《新聞學研究》，110：1-42。

孫迺翊 (2012)。〈人員跨國流動下的社會安全制度 - 國籍與社會給付〉，國科會研究計畫。

陳政雄 (2012.10.14)。〈豈可讓勞工不如中生〉，《自由時報》，自由評論。

陳進男 (2014.10.20)。〈駁柯文哲中生納保〉，《自由時報》，自由評論。

陳禹瑄 (2016.02.10)。〈我為什麼反對中國學生納健保(投書)〉，《民報》。

張筱笛 (2015.11.26)。〈中失納保明闖關 台聯批：人到換飛彈〉，《自由時報》。

張肇烜 (2015.12.05)。〈健保 不是全球健保〉，《蘋果日報》，評果論壇。

張育嘉 (2015)。〈一家人？異邦人？陸生來台的制度框架與國族劃界〉，國立台灣大學社會學研究所碩士論文。

蔡漢賢、李明政 (2004)。《社會福利新論》。台北市：松慧。

劉北成譯 (1992)。《規訓與懲罰：監獄的誕生》。台北市：桂冠。(原書：Foucault, Michel. (1977) Discipline and punish :The birth of the prison. NY:Pantheon.)

劉昌德 (2015)。國族主義的娛樂化與經濟邏輯：台灣媒體運動報導中「仇韓」與「仇中」言論的演變。新聞學研究，(122)，79-120。

錢建文 (2014.10.07)。〈不要用健保 A 中國學生〉，《自由時報》，自由評論。

蕭阿勤 (2012)。《重構台灣：當代民族主義的文化政治》。台北市：聯經。

蘋果日報 (2012.08.13)。〈吳秉叡：沒跟誰討論 強調「人權種子會萌芽」〉，《蘋果日報》。

蘋果日報 (2015.12.07)。〈焦點評論：反中國威權不反中國人 (邱師儀)〉，《蘋果日報》。

Barker,R.L(2003).The Social Work Dictionary.

Fairclough, N. (1995). Media Discourse. London,UK; Routledge.

Fairclough, N. (2003). Analysing Discourse. London: Routledge.

Fairclough, N. (2006). Language and globalization. London: Routledge.

Fairclough, N. (2010). Critical discourse analysis: The critical study of language. London: Longman.

Foucault, M.(1972).The Archaeology of knowledge,NY:Pantheon.

Foucault, M. (1977a). Discipline and punish :The birth of the prison. NY:Pantheon.

Foucault, M. (1977a). Power/Knowledge. NY:Pantheon.

Mishra,R.(1981).Society and Social Policy-Theories and Practice of Welfare.(2nd ed).London:Macmillan.