

臺灣的社會福利： 民間觀點

林萬億等◆著
中華民國現代社會福利協會◆編輯

五南圖書出版公司

社會

工作

叢書

01

林萬億博士 主編
社會工作叢書 1

臺灣的社會福利 ： 民 間 觀 點

林 萬 億 等 著

中華民國現代
社會福利協會 編輯

五南圖書出版公司 印行

臺灣的社會福利：民間觀點 / 林萬億等著；中
華民國現代社會福利協會編輯。-- 初版。--
臺北市：五南，民84
面；公分。-- (社會工作叢書：1)
ISBN 957-11-0974-6(平裝)

1. 社會福利 - 論文, 講詞等

548.07

84003908

林萬億博士 主編
社會工作叢書 1
臺灣的社會福利：民間觀點

作者／林 萬 億等人
編輯／中華民國現代社會福利協會
責任編輯／陳 貞 吟
校對者／陳 珮 翎
封面設計／不倒翁視覺創意工作室

出版者／五南圖書出版有限公司

地 址：台北市和平東路二段 339 號 4 樓

電 話：7055066（代表號）

傳 真：7066100

劃 撥：0106895-3

局版台業字第 0598 號

發行人／楊 榮 川

排 版／健呈電腦排版股份有限公司

製 版／申豐實業有限公司

印 刷／強峰印刷事業有限公司

裝 訂／信成裝訂廠

中華民國 84 年 5 月初版一刷

ISBN 957-11-0974-6

基本定價 8 元

（如有缺頁或倒裝，本公司負責換新）

社會工作叢書序

社會工作被視為一門專業（Profession）已經有數十年的歷史了。從十九世紀中葉以降，今日社會工作者的前身——友善訪問者，就一直扮演著協助個人、家庭解決社會功能失調的主要角色。然而，到一九一〇年代，社會工作還稱不上是專業。一九一五年，佛雷斯諾（Abraham Flexner）在其「社會工作是專業嗎？」的論文中認定社會工作尚構不成為是一門專業。他的主要理由是社會工作並非立基於科學知識的實踐。兩年後，芮奇蒙（Mary Richmond）寫出了社會工作界的第一本完整的專業書籍——「社會診斷」（Social Diagnosis）或多或少反映了追求專業的企圖。

直到一九五七年，古林伍德（Ernest Greenwood）才在其「專業的屬性」一文中肯定社會工作已是一門專業了。他從五個指標來檢驗社會工作的專業屬性：(1)系統化理論體系，(2)專業權威，(3)社區認可，(4)倫理守則，以及(5)專業文化。雖然，一些社會學者，如卡爾桑德斯（Alexander M. Carr-Saunders, 1955）、陶仁（Nina Toren, 1969）等，都認為社會工作只是「半專業」（Semi-Profession）而已。然而，這無損於社會工作成為一門專業的自信。至少，社會工作應已是一門新興的專業。

在發展成為一門專業的過程中，社會工作一面建立屬於自己的專業團體，一面發展專業的倫理守則。然而，這些並不足以構成專業應有的條件。因此，對專業方法的開展成為進入專業不可或缺的準備。專業方

法的訓練有待於教育體制的建立。而補強社會工作實施的知識與技巧基礎是教育的重點。遺憾的是，早期的社會工作界較忽略建立可交流的知識體系。直到稍後的佛洛伊德精神醫學的引介，社會工作暫時找到了其科學的基礎，也提升了其專業地位。然而，由於過份熱衷於專業之義（Professionalism）的追求，也使社會工作付出了相對的代價。例如，山德斯（Marion K. Sanders, 1957）就不客氣地批判社會工作成為一門專業反而違背了其任務。因為，社會工作為了被公眾接受成為一門專業，而倉惶逃脫其社會行動的傳統；而且，為了避免觸及矛盾的議題，以保其形象清晰，社會工作極力發展其專門術語與嚴苛的服務控制，以致於窄化了其功能。

六〇、七〇年代之交，社會工作遂嚴肅地反省其專業主義的本質。例如，季爾伯特與史佩特（Neil Gilbert and Harry Specht, 1974）就指出社會工作專業是「不完整的專業」（The Incomplete Profession），因為社會工作的發展重在服務，而輕福利。這種自覺的結果，使得社會工作再次展現其社會變遷介入的功能。同時，社會工作的專業走向也從傳統的精英專業模型（Elitist Professional Model）為主流的實施，擴大包容通才模式（Generalist Practice Model）的實施，且後者有取代前者的潛力。通才模式的社會工作實施並非徹底反對社會工作的專精化（specilization），而是主張立基於綜融方法的實施領域專精化。社會工作專業發展的內涵也就更多元而豐富。新的社會工作實施模型陸續被建立，如生態模型（Ecological Model）、生活模型（Life Model）、基變模型（Radical Model）、女性主義模型（Feminist Model）、給予權力（Empowerment）等。

另一方面，六〇年代以降，福利國家的擴張逐漸面臨來自左右兩派

的挑戰，尤其以美英兩國為甚。這些挑戰包括對福利國家官僚化、大政府、財政危機、合法性，以及道德的適當性等的指責，這種反福利國家的聲浪在七〇年代末期達到高潮。社會福利的反省成為新的議題，新的社會福利方案與社會工作技術也隨之而發達，如企業支持的員工協助方案、購買服務契約管理、預算緊縮管理、個案管理等。約莫同時，比較社會政策的研究也從描述性比較研究，邁向實證統計研究與比較歷史研究的階段。比較福利國家與比較社會政策的理論與方法紛紛出籠。社會福利的研究也成為社會工作深度訓練的必要環節。

近百年來，社會工作的發展由追求專業化，走向專業化的反思；由重視服務走向重視福利；由專門化走向通才化；由經驗取向走向科學取向。在這過程中，理論體系的建構扮演越來越重要的地位。而理論的建構實有賴於更多的實證研究與概念化的解析，也就是不論是演繹或歸納的。

從上述西方社會工作發展的經驗來檢證臺灣社會工作發展的處境，我們的社會工作發展仍然未能達到專業化的水準。若以卡爾桑德斯（1955）的分類，幾乎是處在半專業與自以為專業（would-be professions）之間。半專業有待努力的是理論的研究，自以為專業則先要推廣民眾對本專業的熟悉度。因此，理論體系的研討與專業實施的推廣是當前臺灣社會工作發展的兩項任務。

編者進入社會工作界已經近二十個年頭，明顯地感到臺灣社會工作進步的情形。其中包括專業人力的增加、社會認可的提高、專業教育的發展、專業組織的出現等等。遺憾的是，社會工作理論體系的建構較為忽略。近十餘年來，臺灣社會工作與社會福利的研究與知識體系的建構還是遠落後於社會的期待。而最直接影響專業教育品質與專業化水準的

知識體系實有賴於研究與出版的支持。臺灣出版市場所供應的社會工作與社會福利書籍實不能滿足學生與實務工作者的需求。社會工作界已長期處於知識飢渴的狀態。

有鑑於此，編者遂不憚才疏學淺，糾合年輕輩的社會工作與社會福利學者專家，以及有潛力的社會工作研究生，共同為社會工作知識的引介、整理與建構而努力。有幸得蒙五南圖書出版有限公司楊榮川董事長慨然相邀，願意為出一套社會工作叢書而斥資。這是社會工作界所樂見的。編者也將戒慎恐懼地來主編此一叢書，以不辱五南的期待，以及社會工作界的厚望。並希望此一叢書能帶動更多、更精緻的社會工作知識的創造與累積。

本叢書的編輯將不預設主題，而以下列諸原則來邀稿：

1. 範圍涵蓋社會工作與社會福利。
2. 目的在於引介新知識、整理既有知識與創造新知識。因此，新知譯述、專著論述與教科書均在歡迎之列。
3. 兼顧理論與實務的整合，以適合本國社會工作發展所需的為優先。
4. 雅納多樣的主題與多元的觀點，以豐富社會工作的知識體系。

總之，求廣、求新、求高品質是本叢書持守的編輯理念。

本叢書第一、二兩冊分別為「家庭政策」、「基變社會工作」。惜因著作權法的限制，上述兩本編譯的書不再上架。本叢書只得重新出發，從第一冊再編起，謹此敬告讀者。

林萬億

於台灣大學社會研究所

一九九五年三月

· 編 序 ·

隨著臺灣社會的工業化、城市化、民主化，以及社會弱勢階層對自身權利意識的覺醒，社會福利的要求聲浪此起彼落。面對這種情勢，在立法院裡，社會福利已成為立委們監督、質詢行政部門的重點之一；在行政院方面，社會福利也成為近來新內閣施政的重點之一；在各級民意代表與行政首長的選舉場合裡，社會福利更是名列政見之首。雖然，社會福利成為人人耳熟能詳的概念，但是，大家心目中的社會福利是一樣的嗎？不見得！

有人將社會福利當成是「社會救濟」，所以就有「保險的歸保險、福利的歸福利」的說法，意思是社會保險不是社會福利，只有社會救助才是社會福利。如此一來，當大家在支持社會福利時，支持什麼樣的社會福利，可能不一樣。

學理上，社會福利是指「一種有組織的社會服務與制度的體系，設計這個體系是用來協助個人與團體達到滿意的健康與生活標準，是針對人與人，以及社會關係，容許個人完全發展其潛能、促進其福祉，以配合社區所需。」這是社會福利學者華德·弗雷蘭德（Walter Friedlander）的定義，迄今仍被廣泛的採用。像這樣的定義中看出，社會福利是一種制度設計，也就是社會福利體系或制度，用來提升國民的生活品質與健康水準。讓人人都能過吻合社會共同可接受的生活。因此，社會福利就不只是社會救助，而應包括各種促進個人福祉的社會服務，以及保障每個人健康與生存所需的各種社會保險制度。這也就是威

連斯基（Harold Wilensky）所說的「制度式」（institutional）福利。而將社會福利只局限在社會救助，也就是社會福利只針對家庭與市場失靈後，才伸出援手，稱之為「殘補式」（residual）福利。

當然，社會福利不一定只靠公部門提供。公部門提供的稱之為「國家福利」。社會福利可以透過私部門來提供，例如個人慈善、宗教與志願組織的慈善，以及由市場提供的福利。然而，社會福利的提供需要大量的人力與金錢，以及持久的制度，非個人或團體單獨所能承擔。而且，社會福利的財富再分配目標極為清楚，其非營利性也至為明朗，市場能滿足的福利供給相當有限。所以，大部份西方工業民主國家的社會福利仍然落在國家身上，尤其是當社會福利被當成是「社會公民權」（social citizenship）來對待時，國家與人民的權利義務關係，更難由市場或志願團體來替代。因此，在檢閱一個國家的社會福利時，不能不以國家福利為主。當然，我們也深知國民的總福利應該包括國家福利、家庭福利與市場福利。

即使是國家依法提供的福利，也不見得人人均等。因為社會福利是高度政治性的產物。沒有錯，需求是社會福利重要的參考指標。然而，資源分配的考量、政治目的的擺置，以及民意的走向，都左右了社會福利的供給與分配。

四十餘年來，臺灣的社會福利就是一個典型的例子，政府將有限的資源分配給社會福利部門，怕社會福利影響經濟成長；又將這有限的社會福利資源大部份配給軍、公、教為主的特定人口群，為的是穩定政權與實現反攻大陸的政治目標。然而，面對近幾年來的社會運動與政治壓力，國民黨政府又不得不回應民意的趨向，加強社會福利提供的質量，也鼓勵民間參與社會福利。一來滿足民間社會福利機構團體的需求，二

來彌補其疏漏的社會福利網，三來迎合所謂「福利民營化」的聲浪。然而，政府與民間社會福利在所謂「福利混合」(welfare mix)的理念下，應如何分工合作，民間部門是否有能力承接政府所釋出的工作負荷，以及民間社會福利部門如何來定位自己，都是今後社會福利界所應深思的課題。

正值國內社會福利列車啟動時，往何處去？有足夠的馬力嗎？誰來推動，誰來掌舵？過去，學術界有一些零星的社會福利研討，大部份的社會福利會議都是政府主導的，討論的也大多在業務的檢討。而民間社會福利界長期以來默默工作，偶而雖也有研討會，但是，大規模地審視臺灣的社會福利環境這是頭一遭。尤其是與社會福利學術界的結合。

一九九三年十月十六(星期六)十七(星期日)兩天，由中國社會學社、中華民國現代社會福利協會、陽光社會福利基金會、伊甸殘障福利事業基金會、中華民國紅心字會、臺北家庭扶助中心、中華民國兒童福利聯盟、中華民國社會工作專業人員協會、中華民國醫務社會工作協會、中華兒童福利基金會、澄社等十二個社團共同發起辦理「民間社會福利研討會」，並由創世社會福利事業基金會贊助。取名「民間」是有別於政府觀點。所邀請的教授、專家也都是一時之選。他(她)們從各自的專業對當前社會福利提出批判的分析。

整個「民間社會福利研討會」從六個角度切入，一是社會福利理念，二是社會參與，三是社會福利與政經發展，四是福利民營化，五是社會福利人力，六是社會福利資源分配。希望透過這樣的研討會達到下列目標：

1. 檢視政府社會福利理念、政策與資源配置。
2. 檢討公、私部門的社會福利分工。

3. 累積社會福利工作的知識與經驗。

4. 結合民間力量促進我國社會福利的成長。

在這次研討會中，有幾個團體投入相當多心力，如中國社會學社、臺北家扶中心、中華民國紅心字會、伊甸殘障福利事業基金會，以及中華民國現代社會福利協會。經歷了將近十個月的籌備，才完成了一次物美價廉的社會福利研討會。會中所發表的論文，經過各作者的修改後，整理出這一本「臺灣的社會福利：民間觀點」。這是很難得的一份本土社會福利文獻，對臺灣社會福利的發展的貢獻不可輕忽。

在編輯的過程中，很感謝曾服務於臺北家庭扶助中心的李美琳小姐，及其後繼的陳淑珠小姐的協助，使我省下不少力氣。最重要的還是感謝這些參與的專家學者，以及幕後的工作人員，他（她）們一再督促與配合，才能使這本書見世。當然，五南圖書出版公司的楊董事長、陳總編，以及李總編的大力協助，對學術工作者的支持，也是功不可沒。

林萬億

於台大社會系

一九九五年三月

目 錄

社會工作叢書序

編 序

第1章 論中國國民黨的社會福利觀 | 林萬億 1

- 第一節 前 言 · 3
- 第二節 社會福利的意識形態 · 4
- 第三節 傳統中國的仁政思想 · 8
- 第四節 民生主義的社會福利理念 · 15
- 第五節 近二十年來國民黨的社會福利施政 · 19
- 第六節 結 論 · 31

第2章 「社會福利」或「國家福利」？——從 國家與社會關係看我國社會安全制度 | 張人傑 37

- 第一節 問題意識及基本架構 · 39
- 第二節 社會行政職能的低下與偏航 · 41
- 第三節 偏頗扭曲的資源分配結構 · 45
- 第四節 國家、政府官僚與國家之外 · 51
- 第五節 由社會福利到福利國家 · 56

第3章 民意與社會福利 | 呂寶靜

67

- 第一節 前言 · 69
- 第二節 文獻回顧 · 69
- 第三節 研究方法 · 79
- 第四節 研究結果 · 80
- 第五節 討論與建議 · 94

第4章 經濟發展與社會福利 | 林忠正

103

- 第一節 前言 · 105
- 第二節 社會福利制度對工作意願與勞動供給的影響 · 107
- 第三節 經濟發展、家庭功能以及社會福利制度的問題 · 111
- 第四節 社會福利對經濟成長的影響 · 116
- 第五節 目前臺灣社會福利的狀況與問題 · 122

第5章 宗教與社會福利 | 林本炫

131

- 第一節 前言 · 133
- 第二節 第三部門與社會福利 · 133
- 第三節 宗教教義與社會正義 · 140
- 第四節 宗教在社會福利事業上的歷史實踐 · 142
- 第五節 世俗化及宗教在現代社會公共事務中的角色 · 146
- 第六節 我國的宗教政策與宗教的社會福利事業 · 150
- 第七節 宗教慈善行為的轉型 · 151
- 第八節 討論 · 152

第6章 我國政府支出的政治經濟分析 | 傅立葉

161

- 第一節 前言 · 163
- 第二節 政府支出與國家功能 · 163
- 第三節 臺灣的政府支出結構歷史發展 · 169
- 第四節 從當前政府支出結構看國家性質 · 181
- 第五節 臺灣社會的福利支出成長的困境 · 185

第7章 利益團體與社會福利資源分配——透視我國軍公教福利 | 盧政春

207

- 第一節 前言 · 209
- 第二節 概念闡釋及軍公教福利的範疇與領域之界定 · 210
- 第三節 我國軍公教福利之發展 · 213
- 第四節 我國軍公教福利之結構 · 229
- 第五節 我國軍公教福利之特徵 · 249
- 第六節 影響我國社會福利資源分配及軍公教福利模式形成之因素探討 · 251
- 第七節 我國軍公教福利的合理化 · 252
- 第八節 結語 · 256

第8章 福利消費者運動之興起與社會福利發展 | 曹愛蘭

263

- 第一節 前言 · 265
- 第二節 福利消費者運動之開展 · 266
- 第三節 福利消費者運動之影響 · 272

第9章 社會福利民營化的省思 | 謝美娥

279

第一節 前 言 · 281

第二節 社會福利民營化的定義 · 282

第三節 社會福利民營化的動力 · 284

第四節 社會福利民營化的優缺點 · 287

第五節 社會福利民營化的議題 · 292

第六節 結 論 · 297

第10章 殘障福利機構的供給面分析：由服務面向與
財源論政府在私有部門的規範與支持性角色 | 王國羽

307

第一節 前 言 · 309

第二節 研究策略與資料來源 · 310

第三節 殘障福利機構基本資料分析 · 314

第四節 結 論 · 332

第11章 社會工作教育在轉型社會中之因應策略 | 高迪理

347

第一節 導言——轉型社會之趨勢分析 · 349

第二節 社會福利與社會工作專業所面臨之瓶頸 · 350

第三節 未來專業人力教育之發展、因應策略 · 357

第12章 評析臺灣地區民間社會工作環境 | 羅秀華

365

第一節 前 言 · 367

第二節	資訊來源	· 367
第三節	社會工作民間化之潮流	· 368
第四節	民間社會工作環境分析	· 371
第五節	影響民間社會工作運作之重要課題	· 380
第六節	展望來日	· 383