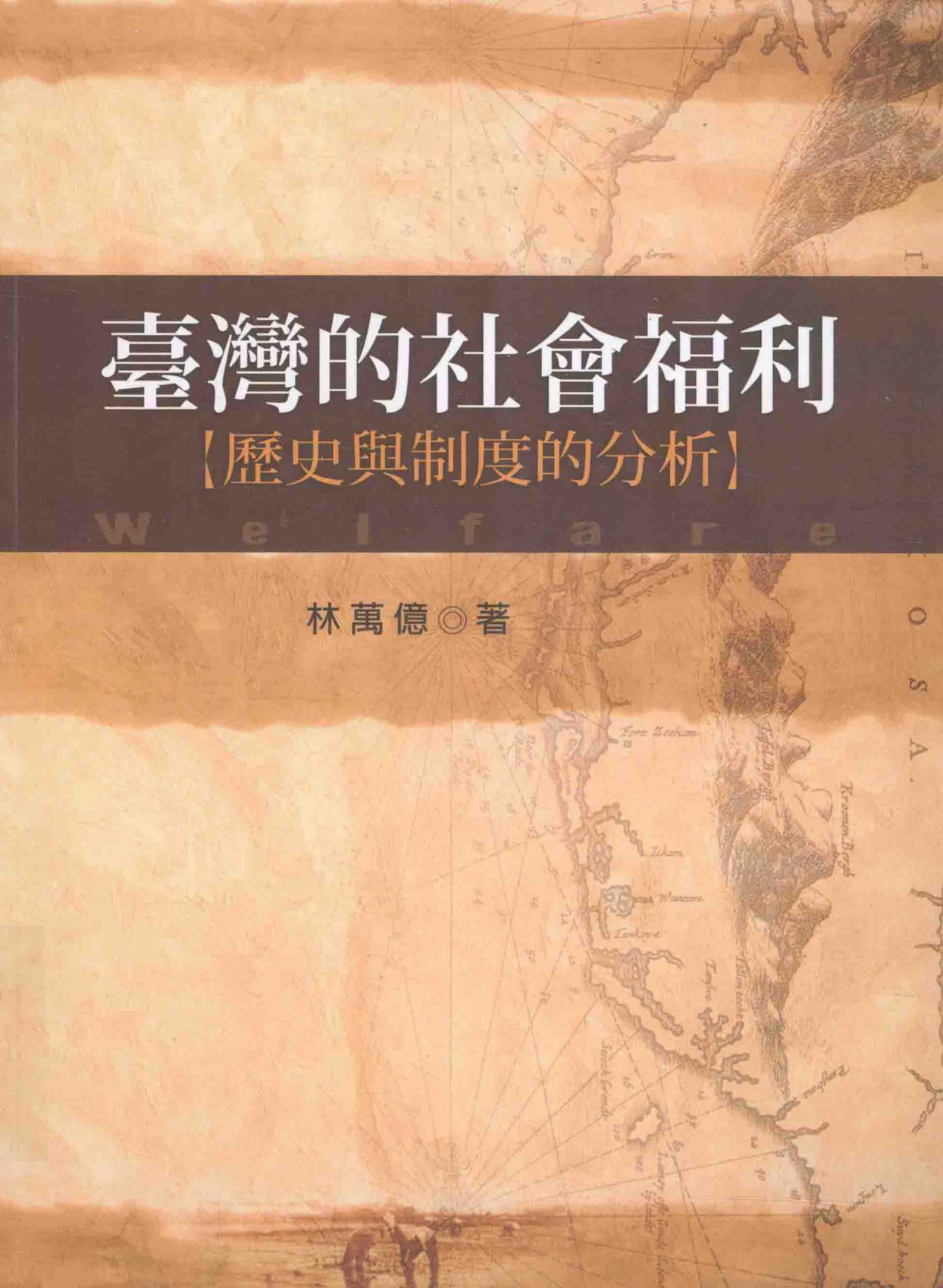




臺灣的社會福利

【歷史與制度的分析】

W e l f a r e

林萬億◎著

O S A



臺灣的社會福利 歷史與制度的分析

林萬億 著

五南圖書出版公司 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

臺灣的社會福利：歷史與制度的分析／林萬億

著．一一二版．——臺北市：五南，2012.10

面；公分

ISBN 978-957-11-6862-3（平裝）

1. 社會福利 2. 臺灣

547.933

101018530



1JAW

臺灣的社會福利： 歷史與制度的分析

作 者 — 林萬億（138）

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 王翠華

主 編 — 陳念祖

責任編輯 — 劉芸蓁 李敏

封面設計 — 童安安



出版者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話：(02)2705-5066 傳 真：(02)2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室/台中市市區中山路6號

電 話：(04)2223-0891 傳 真：(04)2223-3549

高雄市駐區辦公室/高雄市新興區中山一路290號

電 話：(07)2358-702 傳 真：(07)2350-236

法律顧問 元貞聯合法律事務所 張澤平律師

出版日期 2006年12月初版一刷

2009年10月初版三刷

2012年10月二版一刷

定 價 新臺幣850元

新版序

2006年出版《臺灣的社會福利：歷史經驗與制度分析》不久，我就被行政院蘇貞昌院長邀請加入行政院團隊，接任政務委員乙職，主責社會福利、教育、勞動、衛生、青年、退輔、原住民等事務的政策協調。蘇院長明白交付的任務是整合包括二代健保、國民年金、長期照顧、人口政策、幼托整合等在內的攸關國家未來人口老化、社會發展的重大議題，這些都是作為一位社會福利學者責無旁貸的神聖使命。

到任之後才知道，不只廣義的社會福利，還包括5年500億的頂尖大學教育、人口販運防制、國家語言推廣與發展等，都屬於我的業務項下。雖然工作忙碌，仍然無怨無悔，為的就是利用有限的任期，將臺灣社會福利、教育、原住民應做的事情，儘快補救。陳總統曾說：「要做8工，不做8冬。」我跟蘇院長的默契是把1年當4年用，1人當4人做，期待2年內將所有社會福利、教育、原住民事務等疑難雜症治好。

就這樣地，我與三位能幹的秘書：蔡孟倫、陳沛怡、張晴恩，兢兢業業，夙夜匪懈，1年內完成審議教育法案8、內政法案3、衛生法案6、勞動法案4、原住民法案2、文建會法案1，總計24案。其中有全新制訂的方案，如國民年金法、兒童教育及照顧法、國家語言發展法等；有大部分修正者，如老人福利法、身心障礙者權益保障法、私立學校法、緊急醫療救護法、精神衛生法、工會法等；有幾乎一半修正的補習及進修教育法、生育保健法、傳染疾病防治法、後天免疫缺乏症候群防治條例、勞工保險條例、原住民工作權保障法等。此外，離職前還有11法案正在審議，或已排入議程待審，如食品衛生管理法、驗光師法、團體協約法、勞資爭議處理法、化妝品管理條例、原住民族認定法、職業學校法、合作社法、教師會法等。

同時，也完成幾項大規模的社會福利、教育改革的協調與規劃，如大溫暖社會福利套案、長期照顧10年計畫、12年國民基本教育、國民年金、勞保年金化、弱勢家庭脫困計畫等。還有一些專案整合，如人文社會科學發展計畫、退休教師所得合理化改革、精緻國民教育5年計畫、青年就業

促進方案、臺中市圓滿劇場土地租借案、臺灣平埔族民族認定、榮民醫療補助改革案等計25案。這些方案有的籌劃已長達24年，如12年國民基本教育；有的規劃已15冬，如國民年金；有的牛步推動已過9載，如長期照顧計畫；有的躺在行政院已數個年頭，如臨時人員納入勞基法案、平埔族正名案；有的是部會承辦人等待協助已若干歲月，如臺中市圓滿劇場土地租借案；有的是陳年舊恙，沒人願意沾惹，如退休教師所得合理化改革、榮民醫療補助改革案；還有一些新問題待未雨綢繆，如人文社會科學發展計畫、青年就業促進方案、精緻國民教育5年計畫等。

在這些法案審議、計畫擬訂、專案整合過程中，感受最深的是蘇院長的完全信賴與全力支持。蘇院長請我來院時特別交代：關懷弱勢是他的四大施政主軸之一；窮不能窮教育、苦不能苦孩子是他的施政信念之一，希望我好好將這些事情做好，才不辜負他的期待，以及我的專業。

萬萬沒想到1年後，蘇貞昌院長因參與民進黨黨內總統初選失利而辭職，我陪同下臺。2007年5月20日離開行政院政務委員職位，再度回到臺大校園，沒有後悔，只是不捨。因為我實踐了去時的許諾，在短短1年內完成許多不可能的任務；不捨的是還有好多政策才剛起步，例如，12年國民基本教育、長期照顧10年計畫等需要密集的督導；還有好多事在規劃尾聲中，例如，人口政策白皮書、榮民醫療補助改革案需要完美的收尾。我無緣再續任，只好說：就留給繼任者去完成了！

回到學校教書，就很想將這本書重新修正。一來想將有關社會福利的知識另成一本書；二來將臺灣這幾年來社會福利的發展補上去。前者總算在2010年完成一本《社會福利》的寫作。然而，要將更多的資料加入這本書比想像中要難。一拖再拖，總算在一任總統又過去了才完工。也好，這樣讓資料更加有段落感，更能比較出不同兩次政黨輪替的差異。新版中將政策分析的觀點更加明確化，讓歷史制度分析更能凸顯。

社會政策分析本是有價值判斷的；選擇的理論觀點也是各有主張。本書可貴的是很多我親自參與的經驗，這對公共社會學者或是歷史制度論者來說，都是寶貴的資產。但是，對持不同意見的人來說，會不以為然地說：「就你說的算嗎？」的確，不在場的人對已發生的歷史事件很難置喙，當事人有較多的發言權。但是，當事人發言也不能離譜，必須有所

本。因此，我在書中儘可能將人事時地物交代清楚。至於，詮釋的部分是作者的主觀，自己負責。此外，有些資訊純粹是留下紀錄，以利後人繼續研究，即使占據一些篇幅也只能默認。

我將書中的章節作了大幅的調整，避免文章差距太大，也讓讀者閱讀起來更能聚焦。但是，資料仍然繁多，試圖精簡的努力一直沒有成功，割捨的決心不夠，需要再加把勁。寫完這本書，也對自己30幾年來在臺灣社會工作／社會福利學術與實務界的耕耘作了階段性總結與反省。人生沒有第二個30年，臺灣社會工作／社會福利的發展仍然有許多需要再努力的地方，在書尾我給了前瞻性的提醒。如同過去60年來的經驗，社會福利的發展涉及太多政治、經濟、文化、財政、社會、人口的課題，未來臺灣社會福利的發展，一定也脫離不了這些外部環境的影響。但是，更多社會福利體系內的制度、文化、知識、人力與治理議題，必須靠社會福利界的努力才能一一化解。這些有待下一階段更多人的加入研究、倡導與改革。

本書難免還是會有資料不全、論述不周等缺憾，期待同道不吝給與指正。再次謝謝五南圖書出版公司陳念祖副總編輯的催促與鼓勵，責任編輯李敏華小姐的協助。也謝謝我的助理鄭如君、陳怡樺、董盈君協助整理部分資料，讓本書得以順利再版。

林萬億

自序

早年在美國留學時，看到他們的社會福利，或社會工作學院一定會開授「美國的社會福利歷史與制度」之類的必修課。後來到英國擔任訪問教授，也看到類似的經驗，英國的課程名稱比較多用「英國的社會政策」，因此，坊間有關「英國的社會政策」之類的書就有好多版本。

反觀國內，社會工作學系並沒有「臺灣社會福利歷史與制度」之類的必修課程，社會工作學生缺乏對本國社會福利歷史與制度的瞭解，如何能產生親近人民、關懷本土的人性接觸。學生所閱讀的歐美社會福利制度與社會工作專業，尤其是美國的，往往與本地的社會福利體制脫節，更不用說與服務對象疏離了。

於是，我自己在教學與寫作的過程中，特別強調歷史制度與社會政治經濟脈絡的重要性。不讀社會福利發展史，很難理解為何會出現這種社會福利方案，而不是那種。例如，不熟悉德國統一的歷史經驗、工業化對社會的影響、工業革命後的歐洲列強競爭、普魯士的開明專制傳統，以及社會互助的機制，就很難理解為何德國先於英國、法國、美國出現當代社會保險制度。同樣地，不熟悉英國濟貧法的傳統，也就不易理解我國社會救助制度中的戶籍、親屬責任等規定的由來。

不瞭解某種社會福利制度產生的時空背景，就很難進行與他國的制度比較，也很難預測其修正、改革的方向；更難在學習者的思維裡建立起一個可以不斷累積、統整、創新、產出知識的機制。沒有一套完整的本國社會福利的架構體系，是無法讓自己的社會工作服務方法與過程，如同充滿生命力的種籽找到附著的床基而生根發芽、茁壯。光靠零星片段的社會福利知識與經驗，很難讓自身經驗與臺灣的社會福利發展軌跡接續，進而結合為一體，共享歷史的榮辱，產生感動，躍躍欲試。

基於這樣的體認，我又開始動筆了，把過去蒐集的臺灣社會福利歷史資料重新整理。正好，國史館在進行臺灣社會志修編，中研院蕭新煌教授總其責，邀請我擔任社會福利篇的主筆。我就趁此時機，加快腳步，一方面進行社會志的研究案，一方面撰寫我的臺灣社會福利歷史與制度的

書。當然，我所擁有的社會福利歷史的資料只有一套，兩本著作不可能沒有重複的地方。社會志較多史實的陳述，不宜有太多評論；社會福利歷史與制度分析就可褒貶春秋了，而且為了和國際接軌，我做了一些基本概念的鋪陳，以利對照。在美國、英國等強權國家的社會福利書籍中，可以不必寫到其他國家的經驗，但是，我們作為社會福利方案的採借國，不提他國經驗，很難讓人瞭解此一方案的來龍去脈，例如，社會安全、自立脫貧方案、家庭暴力防治、高風險家庭介入方案、幼托整合、積極勞動市場政策、社會住宅、社區發展、社區營造等等，本質上都是舶來品。

接著，為了衝刺社會福利，我將傳統臺灣社會福利的界線打破，不再只是討論社會保險、社會救助、福利服務，而將其擴大到就業、社會住宅、社區營造等。進一步，也不把社會保險侷限在勞健保，而是擴及軍公教、勞退金等，企圖端正臺灣的社會福利視聽，這算是另一次為臺灣社會福利盡點力。

在文字中很遺憾地，不得不列出許多社會福利方案及其執行成果數字，這可能是讀者覺得最無趣的。可是，沒有這些資料，很難證明臺灣社會福利所發生過的種種。何況，其中有很多數據是第一次出現在國人面前。過去雖然也有一些類似的資料統計，但過錄官方統計原始資料較多，加以整理分析者較少。為了整理這些寶貴資料，耗掉我能幹的助理張祐綾小姐許多時間。縱然是占篇幅，也不忍割捨。

這本書裡也有不少我自己親身參與的社會福利政策、方案推動與制訂的過程，讀者可能會覺得我太愛現。若沒有這些經驗，其實很難對臺灣社會福利發展過程有如此深刻的感情，明知而不提，是另一種矯情。當然，也一定有很多我不知道的社會福利事件，又沒有出現在任何可接近的檔案中，那就只好請知情的人自己也參一腳，把它寫出來，以饗後人。

寫這本書可能是我在社會福利教學、研究與實踐的生涯中倒數的書了。除了助理幫忙整理資料，偶爾協助輸入一些文字外，絕大部分都要靠自己的自然輸入法，從不慣用到打出數十萬字，很有成就感，但也犧牲了眼睛、筋骨。每專心敲打鍵盤一陣子，就有兩眼昏花、腰酸背痛之感。看來，能有多少本事再寫出幾本書，眼力、筋骨最清楚了。

到目前為止，臺灣的社會福利還有許多發展空間待努力，例如，國民

年金制度命運多舛、全民健保改革步履維艱、長期照顧制度空轉多時、福利服務擴展空間仍大、社會住宅猶在學步等，希望透過本書的出版獲得盤整，並將其干擾面紗一舉掀開，或有助於下階段臺灣社會福利改革運動的重新再起。

最後，還是要感謝參與社會志修編的諸位朋友，在討論中不時給與建議，讓我增添不少領悟。我的研究生助理張祐綾非常有效率也非常吻合學術水準地整理出我要的資料，功不可沒。一般說來，起頭與結尾工作最難。祐綾工作結束後，另一位得力助理楊欣怡接手，幫我做了一些新表格，使得結尾工作很順暢，否則這本書還不知道要拖多久呢！找到好助手，是研究成功的要件，此次體會更深。如果寫得不好，是努力不夠，還請各位同道指教。

林萬億 寫于臺灣大學社會工作學系
2006年2月狗年杜鵑花新蕊初綻時

目 錄

新版序 i

自 序 v

第一章 社會福利發展的理論觀點 1

前言 2

第一節 我國社會福利的內涵 4

壹、中華民國憲法中的社會安全條款（1947年） 5

貳、民生主義現階段社會政策（1965年） 7

參、社會福利政策綱領（1994年） 9

肆、社會福利政策綱領修正（2004年） 16

伍、社會福利政策綱領第二次修正（2010年～） 19

第二節 社會政策發展的理論性解釋 20

壹、社會政策出現與擴張的理論性解釋 22

貳、福利國家轉型的理論性解釋 29

參考書目 39

第二章 社會福利政策的發展 49

第一節 社會福利發展遲緩階段（1945年～1964年） 50

壹、政治經濟環境 50

貳、社會福利理念 52

參、軍公教福利國的形成 53

第二節 社會福利支持經濟發展時期（1965年～1978年） 55

壹、政治經濟環境 55

貳、社會福利理念	56
參、生產主義式的殘補福利資本主義粗具雛形	57
第三節 安撫政治與社會騷動時期（1979年～1989年）	58
壹、政治經濟環境	58
貳、社會福利理念	60
參、社會福利的消音作用	61
第四節 社會福利的黃金十年？（1990年～1999年）	62
壹、政治經濟環境	62
貳、社會福利理念	65
參、社會福利黃金十年？	69
第五節 民進黨的新中間路線（2000年～2008年）	72
壹、政治經濟環境	72
貳、社會福利理念	75
參、實現新中間路線福利國？	78
第六節 政黨再次輪替的社會政策發展（2008年～2012年）	87
壹、政治經濟環境	87
貳、社會福利理念	88
參、社會政策馬上好嗎？	92
參考書目	102

第三章 社會福利行政體系 105

前言	106
第一節 社會行政的基本概念	106
壹、社會行政的定義	106
貳、歐美各國的社會行政體系	107
第二節 我國的社會行政組織	114
壹、社政、衛政、勞政均隸屬內政部時期（1945年～1970年）	114
貳、社政、衛政、勞政分立時期（1971年～1987年）	117
參、社會福利行政組織升格規劃時期（1987年～1998年）	127

肆、臺灣省政府組織調整（1998年～2001年）	132
伍、政府組織再造時期（2001年～2011年）	136
參考書目	145

第四章 社會服務輸送體系與社會福利支出 147

第一節 社會服務輸送體系	148
壹、社會福利公共化	149
貳、社會福利民營化	150
參、社會福利分散化	155
第二節 我國的社會福利服務輸送體系	157
壹、公私部門平行發展服務輸送（1945年～1982年）	157
貳、社會福利服務「方案委託」的興起（1983年～1985年）	159
參、社會福利「公設民營」模式的崛起（1985年～2000年）	161
肆、照顧服務產業化之爭（2001年～2008年）	168
伍、照顧服務的再民營化與營利化（2008年～2011年）	171
第三節 社會福利支出	173
第四節 我國的社會福利支出	178
壹、社會福利支出低水平階段（1965年以前）	178
貳、社會福利支出緩慢成長階段（1965年～1977年）	179
參、社會福利支出穩定成長階段（1978年～1989年）	180
肆、社會福利支出快速成長階段（1990年～2000年）	181
伍、社會福利支出維持穩定階段（2000年～2011年）	183
參考書目	188

第五章 社會津貼與社會救助 191

前言	192
第一節 我國的社會津貼	192
壹、軍公教人員生活津貼	192
貳、中低收入戶老人生活津貼	202
參、敬老福利生活津貼	204

肆、老年農民福利津貼	208
第二節 我國社會救助的演進	215
壹、清治臺灣時期的慈善救濟（1895年以前）	215
貳、國民政府在中國大陸時期的社會救濟（1911年～1945年）	218
參、日治時期臺灣的社會救濟事業（1895年～1945年）	220
肆、戰後初期停頓的臺灣社會救濟（1945年～1962年）	223
伍、訂頒社會救助調查辦法（1963年～1979年）	223
陸、社會救助法通過施行（1980年～1996年）	224
柒、社會救助法修正（1997年～2009年）	227
捌、社會救助新制（2010年～）	229
第三節 我國社會救助的內涵	232
壹、低收入戶之定義	232
貳、家庭總人口數	234
參、家庭總收入	235
肆、最低生活費標準與家庭財產限額	237
伍、資產形成措施	239
陸、生活扶助	239
柒、醫療補助	243
捌、急難救助	245
玖、災害救助	247
拾、遊民收容輔導	248
拾壹、提升弱勢族群數位運用能力——數位臺灣計畫	250
拾貳、馬上關懷	251
參考書目	253

第六章 社會保險

257

前言	258
第一節 我國的社會保險體系	258
第二節 勞工保險	261
壹、勞工保險立法沿革	261

貳、普通事故保險	270
參、職業災害保險	278
第三節 就業保險	281
第四節 勞工退休金條例	288
第五節 軍人保險	292
壹、保險立法沿革	292
貳、保險內容	293
第六節 公教人員保險與退休撫卹	295
壹、公教人員保險	295
貳、公務人員退休撫卹	303
參、政務人員退職撫卹	316
第七節 私立學校教職員工保險	317
壹、立法沿革	317
貳、保險內容	317
第八節 農民保險	319
壹、立法沿革	319
貳、保險內容	321
第九節 國民年金保險	325
壹、政策背景	325
貳、保險內容	331
結論	338
參考書目	339

第七章 兒童與少年福利服務 341

前言	342
第一節 兒童福利服務	343
壹、清末臺灣的育嬰堂	343
貳、日治時期臺灣的兒童福利	344
參、國民政府統治初期臺灣的兒童福利（1946年～1972年）	346

肆、兒童福利法頒布施行（1973年～1987年）	350
伍、現代兒童福利的開展（1987年～2011年）	357
第二節 少年福利服務	378
壹、少年福利法立法之前（1989年以前）	378
貳、少年福利法頒布施行以後（1989年～2011年）	382
參考書目	398

第八章 婦女與家庭福利服務

401

前言	402
第一節 婦女福利服務	402
壹、婦女福利專款預算之前（1991年以前）	403
貳、婦女福利專款預算以後（1991年～2011年）	407
第二節 家庭福利服務	415
壹、弱勢婦女與家庭扶助	415
貳、高風險家庭介入	417
參、家庭政策	421
肆、以家庭為中心的服務體系	424
第三節 外籍配偶的家庭福利服務	436
參考書目	444

第九章 身心障礙者福利服務

447

前言	448
第一節 殘障福利法頒布施行以前（1980年以前）	448
壹、殘障養護機構	448
貳、殘障職訓機構	452
參、啓智教育中心	454
肆、殘障教育	455
伍、殘障福利團體	455

第二節 殘障福利法立法之後（1980年～2011年） 457

壹、殘障福利法制訂與修正 457

貳、身心障礙者之鑑定與需求評估 462

參、身心障礙者的福利服務 466

肆、ICF制度推動面臨的困境 485

參考書目 490

第十章 老人福利服務

493

前言 494

第一節 老人福利法立法之前（1980年以前） 495

第二節 老人福利法頒布施行後（1980年～2011年） 497

壹、老人福利立法與修正 497

貳、老人福利服務 501

第三節 榮民福利服務 515

壹、榮民就養服務 516

貳、榮民照顧服務 518

第四節 長期照顧 519

壹、計畫背景 519

貳、長期照顧十年計畫內容 525

參、四年內開辦長期照顧保險？ 530

參考書目 541

第十一章 原住民族福利

543

前言 544

第一節 原住民委員會成立之前 545

壹、山地行政 545

貳、山地人民生活改進 546

參、百合計畫 548

肆、原住民社會運動 549

第二節 原住民委員會成立之後 551

壹、原住民委員會成立 551

貳、原住民族社會福利 552

參、原住民工作權保障 556

結語 560

參考書目 562

第十二章 健康照護

563

前言 564

第一節 健康保險前的醫療照護 564

壹、清帝國時期 564

貳、日治時期 565

第二節 全民健康保險立法沿革 566

壹、分立片段的醫療給付 566

貳、全民健康保險立法 569

參、全民健康保險民營化試探 579

肆、全民健康保險改革 583

第三節 二代健保改革 586

壹、李明亮時期 586

貳、楊志良時期 589

第四節 經濟弱勢家戶醫療權益保障 592

壹、經濟困難民衆的健保費與醫療協助措施 593

貳、安心就醫 593

結論 595

參考書目 598

第十三章 國民就業

599

前言 600