



SOCIAL WELFARE IN TAIWAN

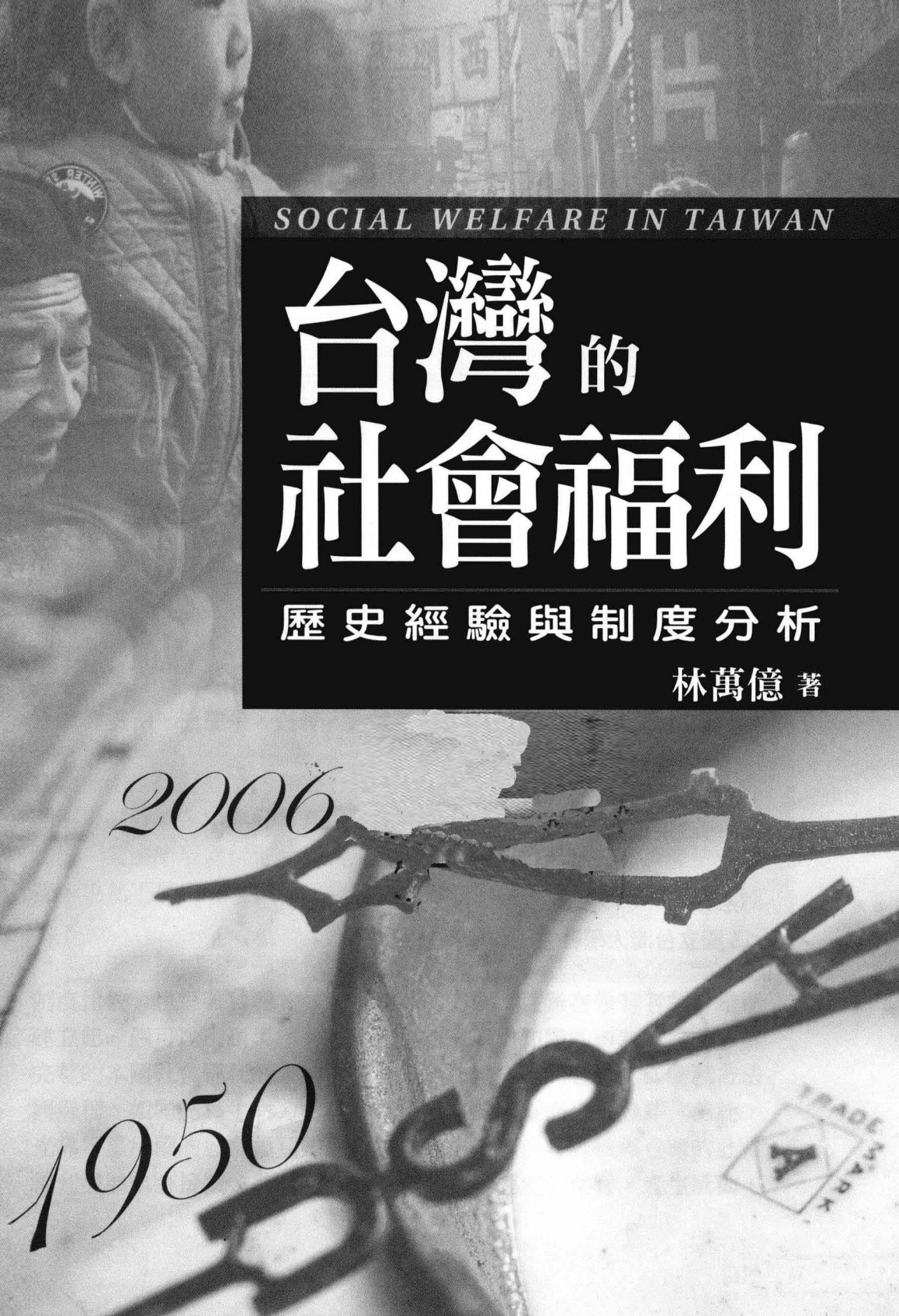
# 台灣<sup>的</sup>社會福利

歷史經驗與制度分析

林萬億<sup>著</sup>

2006

1950



SOCIAL WELFARE IN TAIWAN

# 台灣的 社會福利

歷史經驗與制度分析

林萬億 著

2006

1950

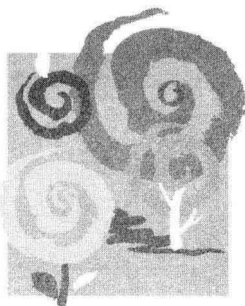


台灣的社會福利：歷史經驗與制度分析  
/ 林萬億著 .— 1版 .— 台北市：  
五南，2006[民 95]  
面： 公分  
ISBN 978-957-11-4569-3(精裝)

1. 社會福利 - 台灣

547.9232

95022293



1JAW

## 台灣的社會福利： 歷史經驗與制度分析

作 者—林萬億 (138)

發行人—楊榮川

總編輯—王秀珍

主 編—陳念祖

責任編輯—莊士展 李敏華

封面設計—莊士展

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](mailto: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 / 台中市中國區中山路 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 得力商務律師事務所 張澤平律師

出版日期 2006 年 12 月初版一刷

定 價 新臺幣 850 元

## 作者簡介

# 林萬億

### 學歷：

- 國立台灣大學社會學系（社會工作組）學士
- 國立台灣大學社會學研究所（應用社會學）碩士
- 美國加州（柏克萊）大學社會福利學博士

### 經歷：

- 國立台灣大學社會學系講師、副教授、教授、系主任、所長
- 台灣社會工作專業人員協會理事長
- 台北縣副縣長
- 行政院政務委員

### 現職：

- 國立台灣大學社會工作學系教授



## 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。後來到英國去擔任訪問教授，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「台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，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，很難讓自身經驗與台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，把過去蒐集的台灣社會福利歷史資料重新整理。正好，國史館在進行台灣《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《台灣的社會福利：歷史經驗與制度分析》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。本書就可褒貶春秋了。而且為了接軌國際，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，為了完整社會福利，我將傳統台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，企圖端正台灣的社會福利視聽。這算是另一次為台灣社會福利盡點力。

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據，這可能是讀者最感無趣的。可是，沒有這些資料，很難證明台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，但抄錄官方統計資料者較多，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，其實很難對台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，把他寫出來，以饗後人。

寫這本書可能是我社會福利教學、研究與實踐的生涯中倒數的書了。除了助理幫忙整理資料，偶而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，台灣的社會福利還有許多空間待發展，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，且將其干擾面紗一舉掀開，或有助於下階段台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，在討論中不時給予建議，讓我增添不少領悟。我的研究生助理張祐綾非常有效率地，也非常符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，幫我作了一些新表格，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。如果寫不好，是努力不夠，還請各位同道指教。

林萬億 寫於台灣大學社會工作學系  
2006年2月杜鵑花新蕊初綻時

# 台灣的社會福利目錄

## 歷史經驗與制度分析

### 第一章・社會福利政策

#### 第一節 社會福利的基本概念 6

- 壹、社會安全 6
- 貳、社會福利 9
- 參、社會政策 15

#### 第二節 我國社會福利的範圍 15

- 壹、中華民國憲法中的社會安全條款（1947年） 16
- 貳、民生主義現階段社會政策（1965年） 17
- 參、社會福利政策綱領（1994年） 20
- 肆、社會福利政策綱領修正（2004年） 27

#### 第三節 社會福利發展的解釋觀點 31

- 壹、工業主義的邏輯（the logic of industrialism） 32
- 貳、國家價值說（national values approach） 33
- 參、福利資本主義論（welfare capitalism） 33
- 肆、社會抗爭論（social protest theory） 34
- 伍、權力資源論（power resources approach） 34
- 陸、理性選擇模式（rational choice model） 35
- 柒、官僚政治模式（the bureaucratic politics model） 35
- 捌、新制度主義（new institutionalist） 35
- 玖、世界政體觀（world polity approach） 37

#### 第四節 我國社會福利發展的政治經濟社會脈絡 38

- 壹、社會福利發展遲緩階段（1945-1964年） 42



|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 貳、社會福利支持經濟發展時期（1965-1978 年）   | 44 |
| 參、安撫政治社會騷動時期（1979-1989 年）     | 45 |
| 肆、社會福利的黃金十年？（1990-1999 年）     | 47 |
| 伍、政黨輪替社會福利新舊交替時期（2000-2006 年） | 56 |

## 第二章・社會福利行政體系

### 第一節 社會行政的基本概念 78

|               |    |
|---------------|----|
| 壹、社會行政的定義     | 78 |
| 貳、歐美各國的社會行政體系 | 79 |
| 參、社會服務輸送體系    | 87 |
| 肆、社會福利支出      | 90 |

### 第二節 我國的社會行政組織 93

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 壹、社政、衛政、勞政均隸屬內政部時期（1945-1970 年） | 94  |
| 貳、社政、衛政、勞政分立時期（1971-1987 年）     | 98  |
| 參、社會福利行政組織升格規劃時期（1987-1998 年）   | 108 |
| 肆、精省與政府組織再造時期（1999-2005 年）      | 114 |

### 第三節 社會福利支出 121

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 壹、社會福利支出低水平階段（1965 年以前）     | 121 |
| 貳、社會福利支出緩慢成長階段（1965-1977 年） | 122 |
| 參、社會福利支出穩定成長階段（1978-1989 年） | 123 |
| 肆、社會福利支出快速成長階段（1989-2005 年） | 124 |

### 第四節 社會服務輸送體系 129

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 壹、公、私部門平行發展服務輸送（1945-1982 年）   | 130 |
| 貳、社會福利服務「方案委託」的興起（1983-1985 年） | 132 |
| 參、社會福利「公設民營」模式的崛起（1985-2000 年） | 134 |
| 肆、照顧服務產業化（2001-2005 年）         | 142 |

### 第三章・社會保險

|                 |     |
|-----------------|-----|
| 第一節 社會保險體系      | 150 |
| 壹、社會安全體系        | 150 |
| 貳、社會保險體系        | 153 |
| 參、我國的社會保險體系     | 160 |
| 第二節 勞工保險        | 163 |
| 壹、勞工保險立法沿革      | 163 |
| 貳、普通事故保險        | 169 |
| 參、職業災害保險        | 173 |
| 第三節 就業保險        | 176 |
| 壹、保險給付          | 177 |
| 貳、申請就業給付的條件     | 178 |
| 參、申請失業給付程序      | 179 |
| 第四節 勞工退休金條例     | 179 |
| 第五節 軍人保險        | 185 |
| 壹、保險立法沿革        | 185 |
| 貳、保險內容          | 186 |
| 第六節 公教人員保險與退休撫卹 | 189 |
| 壹、公教人員保險        | 189 |
| 貳、公務人員退休撫卹      | 194 |
| 參、政務人員退職撫卹      | 201 |
| 第七節 私立學校教職員工保險  | 205 |
| 壹、立法沿革          | 205 |
| 貳、保險內容          | 206 |
| 第八節 農民保險        | 208 |
| 壹、立法沿革          | 208 |

|            |     |
|------------|-----|
| 貳、保險內容     | 210 |
| 第九節 全民健康保險 | 214 |
| 壹、立法沿革     | 214 |
| 貳、保險內容     | 216 |

## 第四章・社會津貼與社會救助

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 第一節 社會津貼的屬性                     | 232 |
| 壹、兒童津貼或家庭津貼                     | 232 |
| 貳、失能者照顧津貼                       | 236 |
| 參、住宅津貼                          | 236 |
| 第二節 社會救助的演進與特性                  | 238 |
| 壹、濟貧法的頒布（1601 年）                | 240 |
| 貳、濟貧法修正（1782 年）                 | 243 |
| 參、史賓漢蘭法的實施（1795 年）              | 244 |
| 肆、新濟貧法（1834 年）                  | 246 |
| 伍、現代社會救助制度的出現（二十世紀初）            | 248 |
| 陸、社會救助的性質                       | 252 |
| 第三節 我國的社會津貼                     | 260 |
| 壹、軍公教人員生活津貼                     | 260 |
| 貳、中低收入戶老人生活津貼                   | 267 |
| 參、敬老福利生活津貼                      | 269 |
| 肆、老年農民福利津貼                      | 273 |
| 伍、從老人津貼到國民年金                    | 275 |
| 第四節 我國社會救助的演進                   | 282 |
| 壹、清治台灣時期的慈善救濟（1895 年以前）         | 283 |
| 貳、國民政府在中國大陸時期的社會救濟（1911-1945 年） | 286 |
| 參、日治時期台灣的社會救濟事業（1895-1945 年）    | 288 |

|                              |            |
|------------------------------|------------|
| 肆、戰後初期停頓的台灣社會救濟（1945-1962 年） | 291        |
| 伍、訂頒社會救助調查辦法（1963-1979 年）    | 292        |
| 陸、社會救助法通過施行（1980-1996 年）     | 293        |
| 柒、社會救助法修正（1987-2005 年）       | 296        |
| <b>第五節 我國社會救助的內涵</b>         | <b>299</b> |
| 壹、生活扶助                       | 300        |
| 貳、醫療補助                       | 303        |
| 參、急難救助                       | 306        |
| 肆、遊民收容輔導                     | 309        |
| 伍、提升弱勢族群數位運用能力—數位台灣計畫        | 310        |
| <b>第六節 社會救助的發展趨勢</b>         | <b>313</b> |
| 壹、工業民主國家社會救助的發展              | 313        |
| 貳、從「以工作換取福利」到「以福利促成工作」       | 320        |

## 第五章・福利服務

|                                |            |
|--------------------------------|------------|
| <b>第一節 兒童福利服務</b>              | <b>338</b> |
| 壹、清末台灣的育嬰堂                     | 338        |
| 貳、日治時期台灣的兒童福利                  | 339        |
| 參、國民政府統治初期台灣的兒童福利（1946-1972 年） | 341        |
| 肆、兒童福利法頒布施行（1973-1987 年）       | 345        |
| 伍、現代兒童福利的開展（1987-2005 年）       | 353        |
| <b>第二節 少年福利服務</b>              | <b>369</b> |
| 壹、少年福利法立法之前（1989 年以前）          | 369        |
| 貳、少年福利法頒布施行以後（1989-2005 年）     | 373        |
| <b>第三節 老人福利服務</b>              | <b>387</b> |
| 壹、老人福利法立法之前（1980 年以前）          | 388        |
| 貳、老人福利法頒布施行後（1980-2006 年）      | 390        |

|     |                         |     |
|-----|-------------------------|-----|
| 第四節 | 榮民福利服務                  | 407 |
| 壹、  | 榮民就養服務                  | 407 |
| 貳、  | 榮民照顧服務                  | 411 |
| 第五節 | 身心障礙者福利服務               | 411 |
| 壹、  | 殘障福利法頒布施行以前（1980 年以前）   | 412 |
| 貳、  | 殘障福利法立法之後（1980-2006 年）  | 417 |
| 第六節 | 婦女福利服務                  | 429 |
| 壹、  | 婦女福利專款預算之前（1991 年以前）    | 429 |
| 貳、  | 婦女福利專款預算以後（1991-2005 年） | 434 |
| 第七節 | 外籍配偶家庭福利服務              | 441 |

## 第六章・國民就業

|     |                          |     |
|-----|--------------------------|-----|
| 第一節 | 積極勞動市場政策                 | 452 |
| 壹、  | 社會民主模式的積極勞動市場政策          | 452 |
| 貳、  | 保守組合國家主義福利國家的積極勞動市場政策    | 459 |
| 參、  | 自由主義福利國家的積極勞動市場政策        | 459 |
| 第二節 | 我國國民就業政策的沿革              | 462 |
| 第三節 | 職業訓練                     | 469 |
| 壹、  | 職業訓練法公布施行以前（1983 年以前）    | 469 |
| 貳、  | 職業訓練法公布施行之後（1983-2005 年） | 471 |
| 第四節 | 就業服務                     | 474 |
| 壹、  | 就業服務法公布施行以前（1992 年以前）    | 474 |
| 貳、  | 就業服務法公布施行之後（1992-2005 年） | 475 |



## 第七章・社會住宅

- 第一節 歐美各國的社會住宅政策 513
  - 壹、社會住宅的興建源起 513
  - 貳、社會住宅興建的黃金時期 515
  - 參、社會住宅私有化政策 517
- 第二節 我國國民住宅興建的演進 520
  - 壹、貸款興建住宅階段（1954-1975 年） 521
  - 貳、國宅六年興建計畫（1976-1981 年） 525
  - 參、國民住宅興建與預售（1982-1989 年） 526
  - 肆、新社區發展計畫（1990-1999 年） 529
  - 伍、新政府的整體住宅政策（2000-2005 年） 534
- 第三節 為弱勢國民興建的社會住宅 540
  - 壹、平價住宅 541
  - 貳、原住民住宅 544
  - 參、勞工住宅 545
  - 肆、農、漁民住宅 548
  - 伍、老人住宅 549
  - 陸、受暴婦女庇護住宅 558

## 第八章・社區發展與社區營造

- 第一節 以社區發展社會 569
- 第二節 前社區發展時期（1945-1969 年） 573
  - 壹、日治時期台灣的鄰保制度 573
  - 貳、農村四健會的興衰 574
  - 參、從基層民生建設運動到社區發展的萌芽 577

|     |                        |     |
|-----|------------------------|-----|
| 第三節 | 社區發展蓬勃階段（1968-1982 年）  | 579 |
| 第四節 | 社區發展組織社團化（1983-2005 年） | 584 |
| 第五節 | 社會福利社區化（1995-2005 年）   | 594 |
| 壹、  | 社會福利社區化的推動             | 595 |
| 貳、  | 長期照護體系的建構              | 596 |
| 第六節 | 社區總體營造（1993-2005 年）    | 598 |
| 壹、  | 社區總體營造的推動              | 598 |
| 貳、  | 社區總體營造的內涵              | 600 |
| 參、  | 健康社區六星計畫               | 603 |
| 第七節 | 社區發展的展望                | 610 |
| 壹、  | 地方政府與鄉村發展的夥伴關係         | 610 |
| 貳、  | 發展目的與過程之爭              | 611 |
| 參、  | 發展前置作業與時程              | 612 |
| 肆、  | 地方發展與主流方案的關係           | 612 |

## 第九章・全球化與台灣社會福利的發展

|     |               |     |
|-----|---------------|-----|
| 第一節 | 全球化的本質與爭議     | 623 |
| 第二節 | 全球化對社會政策的影響   | 626 |
| 壹、  | 全球化對福利國家發展的影響 | 626 |
| 貳、  | 全球化對社會政策的影響   | 630 |
| 第三節 | 全球化下的台灣社會圖像   | 635 |
| 壹、  | 家庭變遷          | 636 |
| 貳、  | 人口老化          | 641 |
| 參、  | 社會不均          | 644 |
| 肆、  | 跨國婚姻          | 646 |
| 伍、  | 外籍勞工          | 656 |

#### 第四節 台灣社會福利的發展 657

壹、社會福利成長趨緩 661

貳、社會福利結構面臨微調 663

參、社會福利民營化的反思 664

肆、社會福利營利化的壓力漸增 666

伍、引進就業優先的福利政策 670

陸、整合綜合的家庭服務 672

柒、因應高齡社會來臨的對策 675



## 表目錄

|        |                                 |     |
|--------|---------------------------------|-----|
| 表 1-1  | 我國社會福利發展的回顧，1945-2006 年         | 38  |
| 表 2-1  | 工業先進國家的社會保障支出                   | 91  |
| 表 2-2  | 社會保障支出依功能別分配                    | 92  |
| 表 2-3  | 我國歷年社會福利支出概況表，1962-2005 年       | 127 |
| 表 3-1  | 所得維持方案的類型                       | 151 |
| 表 3-2  | 我國社會保險的發展                       | 162 |
| 表 3-3  | 勞工退休金與勞保老年給付的比較                 | 182 |
| 表 3-4  | 新舊勞工退休制度之比較                     | 183 |
| 表 3-5  | 我國勞工保險情形，1950-2005 年            | 184 |
| 表 3-6  | 我國公教人員保險現金給付情形，1958-2005 年      | 201 |
| 表 3-7  | 我國公務人員保險投保人數統計，1958-2005 年      | 203 |
| 表 3-8  | 我國私立學校教職員保險人數統計，1980-1998 年     | 207 |
| 表 3-9  | 我國農民健康保險概況，1985-2005 年          | 213 |
| 表 3-10 | 我國全民健康保險投保人數統計，1995-2006 年      | 225 |
| 表 3-11 | 我國健康保險收支情形，1995-2005 年          | 226 |
| 表 4-1  | 資產調查給付與非資產調查給付的差異比較             | 238 |
| 表 4-2  | 我國各項老人津貼發放情形，1994-2005 年        | 281 |
| 表 4-3  | 最低生活費用標準，1994-2007 年            | 297 |
| 表 4-4  | 近 5 年來的低收入戶戶數及人數，2001-2005 年    | 299 |
| 表 4-5  | 我國低收入戶數與生活補助金額，1980-2005 年      | 302 |
| 表 4-6  | 我國低收入戶醫療補助，1951-2005 年          | 305 |
| 表 4-7  | 我國災害救助辦理情形，1956-2005 年          | 307 |
| 表 4-8  | 低收入戶資訊教育訓練受益人數與金額               | 311 |
| 表 4-9  | 直轄市、縣（市）政府對低收入戶採行之服務措施          | 311 |
| 表 5-1  | 我國育幼院所收容情形，1947-2005 年          | 347 |
| 表 5-2  | 我國托兒所收托情形，1962-2005 年           | 349 |
| 表 5-3  | 我國少年輔育院收容情形，1956-2005 年         | 384 |
| 表 5-4  | 我國兒童及少年性交易查獲人數及安置情形，1999-2005 年 | 386 |
| 表 5-5  | 我國老人與身心障礙者人口數統計，1946-2005 年     | 403 |