



社會福利

台灣的經驗

徐學陶 著



社會福利

台灣的經驗

徐學陶 著

社會福利：台灣的經驗 / 徐學陶著. -- 臺北市：松慧, 2009.02
面；公分

ISBN 978-986-7599-32-2 (平裝)

1. 社會福利 2. 社會安全 3. 台灣

547

97025071

社會福利 台灣的經驗

編著者：徐學陶
總編輯：徐娟玉
編輯助理：張凱涵、張凱婷
校對：朱璿叡
發行人：吳宗顯
出版者：松慧有限公司
地址：台北市新中街7-1號
讀者服務專線：(02) 2430-0648 ; 2746-6907
傳真：(02) 3401-2315 ; 2430-1798
網址：www.songhui.com.tw
電子信箱：songhui.pub@msa.hinet.net
劃撥帳戶：松慧有限公司
劃撥帳號：19762894
封面設計排版：福美設計工作室
印刷：黃陶印刷品設計有限公司
出版：2009年2月初版一刷
定價：450 元
I S B N - 1 3 : 978-986-7599-32-2

◎ 版權所有・翻印必究

本書如有頁、破損、或裝訂錯誤，請寄回更換。

自序

回憶臺灣的社會福利狀況，在光復初期，面對二次世界大戰的嚴重破壞，到處斷垣殘壁，民不聊生的局面，真是百廢待舉，處處需錢。加以當時政府財力相當困難，社會福利所能分配到的資源自然十分有限。除於1950年3月起陸續開辦各類社會保險，透過大數法則經濟危險分擔，以保障從業人口基本生活安全外，其他社會救助，福利服務等工作，可說葦路藍縷，因陋就簡，聊備一格而已。在1950-1960年代，社會福利工作只能作到重大災害救助、災區倒塌住宅補助或貸款復建、個人及家庭急難救助、貧民醫療救助、棄嬰及孤苦老人等的收容安養，與冬令期間對貧民發放食米及棉被衣物等。其中個人急難救助與醫療救助，由於僧多粥少，不是申請者都能得到，即使得到者，也未見得能滿足需要。至於低收入戶家庭補助制度，根本無力實行。加上1949年中央政府自大陸撤退，大量人員湧入，貧苦無依與遭逢傷病急難者驟增，有的在貧病交迫，走投無路的情況下，投訴社會福利單位，社會福利單位限於經費困難，無不失望而去。筆者當時在臺灣省政府社會處工作，接觸這類案件特多，每每心酸不已，時將身邊所有，全部掏出，濟其一時之饑，但於事何補。

當時臺灣以農為主，1952年農業部門生產占總生產淨值的35.7%¹。要解決民生問題，必須先行改善農村經濟，提高糧食生產。政府對農村改革，首由土地改革著手，計分三個步驟：

- 一、推行三七五減租，以保障佃農生活。
- 二、公地放領，1948年試辦，1951年正式由各縣市政府放領公地，使全省四分之一以上的佃農領到公地。
- 三、耕者有其田，1953年1月21日公佈“耕者有其田條例”，實施耕者有其田政策。

為了解決大量失業民眾的工作問題，在實施耕者有其田政策的

¹ 行政院經濟建設委員會發表「台灣經濟成長及結構轉移-工業發展」1981年8月。

同時，也實施了四年經濟建設計畫，輔導地主將實施耕者有其田售地給佃農所獲資金，投資於工業生產，並以勞力密集型產業為主，以有效運用資金，吸納更多失業人口就業。

實施經濟建設計畫與耕者有其田政策後，二者相輔相成，立即產生下列效果：

- 一、扶植30萬戶佃農，以十年償還貸款購買農地，變為自耕農，使土地獲得有效耕種，單位產量大幅提高，不但改善了佃農的地位與生活，且使整個臺灣地區的糧食產量，由不足變為過剩。
- 二、地主出售土地後，由政府輔導投資於工業生產，不但使國內消費品由依賴進口，變為自給自足，甚且1963年起進出口擴張期，進而成為出口大國。地主投資利益，數十倍於佃租收入。投資利益大增，生產規模因而不斷擴大。再加上鼓勵外人投資，成立加工出口區，延長九年國民教育提升人力素質等策略，奠定了今日經濟繁榮的基礎。使平均每人每年國民所得由1953年之196美元，提升至1997年代的近13,904美元（2007年為16,768美元）。
- 三、使原占36%以上之失業人口，逐步為工商業所吸收，不但於1968年7月起在就業市場上產生求才人次超過求職人次²，且形成1970年以後人力不足的現象，漸次需要引進外籍勞工補充。
- 四、1958-1960年實施外匯與貿易改革，將多元匯率簡化為單一匯率，作為與世界接軌的第一步，使貿易大幅擴張，經濟快速成長，對社會福利的發展與勞工保障，構成了有利條件。
- 五、1970-1988年我國經濟成長率平均每年為9.1%，就其分配言，「家庭及民間非營利機構儲蓄佔國民生產毛額之比率」逐年增加，如1965年為9.2%、1970年為11.05%、1985年為15.00%、1988年為15.63%，可見民間部門享受到了國富增加的效果，且所佔比率持續上升³；個人所得最高的五分之一的家庭與最低五分之一

² 台灣省政府社會處各區國民就業輔導中心「求職求才統計月報表」1968年8月。

家庭的倍數觀察，在實施耕者有其田之前的1952年為15倍，1953年實施土地改革及經濟建設計畫後，1964年降為5.33倍，1978年為4.18倍，之後十年中，大都維持在4.5倍左右⁴，頗能符合民生主義經濟發展的「均」與「富」並進的理想。（2005年貧富差距擴大為6.04倍，2006年為6.01倍）

在規劃推 農村經濟改革、實施經濟建設的同時，政府對推動社會安全制度工作亦隨國力之增強而加大力度。除於1950年首先實施勞工保險外，陸續開辦了公務人員保險（1958）、軍人保險（1970）、農民健康保險（1985）、全民健康保險（1995）、就（失）業保險（1999年實施失業給付，2003年實施就業保險）、國民年金保險（2007年8月公布國民年金保險法，2008年10月實施），勞工保險老年給付由一次給付改為年金給付，已於2008年7月17日完成修法〈2009年元旦實施〉，正式展開「全民年金」時代。對於社會救助、就業服務、勞工保護、福利服務等亦快速擴展加強。

根據中華民國各年度中央政府總預算說明及主要附表所載，社會福利支出佔中央政府總預算比例，1963年為7.6%，1983年為15.4%，2003年為18.3%，2008年為17.61%。

隨著政府1953年起以全神貫注經濟發展，解決民生問題的成功，投注社會福利方面的人力物力逐年增加，人力市場由人浮於事，到人力短缺；產業結構由勞力密集加工型工業走向技術密集高級化，現代化產業；勞工的勞動條件及工作環境日見改善；就業服務技術走上專業化，服務網路日臻健全；低收入標準由絕對貧窮走上相對的按省市平均每人每月消費支出60%計算。其他在福利服務方面，也均能根據社會需要，參考世界發展趨勢，會同專家學者、社工同仁及相關機關代表研提方案，逐步實施。惟令人最感遺憾者，社會福利為國家重要

³ 邱正雄「蔣經國先生的創造財富，促進均富」政策，係其金融自由化政策成功的基石，載「蔣經國先生主政時期(1972~1988)的財經政策與經濟發展」研討會與談人參考資料8-1頁，主辦單位財團法人近代法制研究基金會等，2003年8月9日。

⁴ 張丕繼「蔣經國先生主政時期的人力資源政策」載同3研討會論文集第8-3頁，「鄭竹園經濟文選」第35頁，幼獅文化事業公司印行。

施政，主管機關，在中央仍為一司級單位，無法參與內閣會議發聲，人力亦嚴重不足，職責難以發揮，直接影響社會福利立法品質與社會福利的發展及改進。而老年年金保險到2008年10月才實施，影響人民權益尤甚，地方政府社會福利機關人力物力亦感不足，尤其社會工作人員，未能根據社會需要，適時調整增加，致人少事繁，疲於奔命。

筆者有幸，從事社會福利及其相關工作達四十餘年，涉及範圍包括就業服務、職業訓練、國民住宅、社會保險、社會福利行政與勞工保護等，見證了寶島整個社會福利相關發展。在參與各項工作推動中，留下了數十篇論述，退休後時有社會福利及勞工保護等同好電詢相關課題發展事跡，經翻閱過去所發表的文章，發現其中不少記載，諸如「小康計畫」如何組織及動員社會力量參與濟貧工作及如何以人為本引介，整合各種資源，有效解決貧窮問題。由於這一運動的成功，也有有效的使志願服務工作在台灣蓬勃發展；在解決1970年代初期就業市場人力短缺問題方面，將工廠半成品有效的分配到家庭加工，形成了流行一時的「客廳即工場」，不但解決了人力短缺問題，也使無法外出就業的單親家庭及潛在的婦女勞動力，獲得了工作收入；「以廠為家，以廠為校」運動，也是在經濟起飛後，解決人力短缺，防止勞工流動的有效方法，引起當時政府高層及民間相當重視；貧窮家庭，罹病率高，其原因多為居住條件差。早期鹽工家庭，大多居住在荒涼沿海地區，無水無電，簡陋的住所，難抵風雨。鹽戶的女兒均不願嫁給鹽民，因為婦女每日要負責到數公里外尋找水源挑水煮飯，實在辛苦。直到1950年代政府大力興建鹽工住宅，有了水電、商店、診所，男丁討不到太太的現象，以及鹽民的生活，都獲得了改善；桃園美國RCA電子公司工人於離職退出勞工保險或於公司關閉，工人被資遣後數年，始發現這些人超常的得了癌症，其發病原因自然聯想到與RCA電子公司工作環境有關，但公司已撤離，一時無處申賠，工人已退保，依勞保法令規定非屬加保期間所發生之事故，無由領取職業病給付，引起社會震驚。職業病乃因勞動環境之缺陷，勞工長期接觸具有充分誘發疾病之狀態所致，往往成因於執行職務之中，發病於離

職之後，從職務執行性及職業起因性考量，自然屬於職業病範圍，不但法令應加修改可以追溯請領給付(已修改)，且有充分理由可向RCA總公司訴賠。其他如勞工附加年金的故事，醫療轉診風暴等等。對臺灣社會福利的發展過程，均具研究比對的價值，因此決定加以整理出版，為寶島社會福利之發展，留下些實務記錄。爰將所發表之專題論述五十餘篇，選出三十餘篇與社會福利發展較有關聯性者加以改編，並參考近十餘年發展現況，為文加以串連刪補更新，形成較具系統的介紹，定名為《社會福利：台灣的經驗》，在緒論中，特花較長篇幅介紹社會福利相關名詞詮釋、服務範圍、基本觀念、意識型態發展中的社會福利等；同時鑒於「工作」是人生幸福的根本，工作期間的勞動保障，關係勞動者一生的健康幸福甚大，因此，將勞工保護列為專章。

臺灣的社會福利工作，早期可說是舉步維艱，因漏就簡，經過六十多年的奮鬥，隨同經濟的日趨繁榮，社會福利支出所獲得的資源，亦大幅提升，社會福利制度的建構，已規模齊備，只要在組織、法制、人力等方面再加充實改進，堪可在現代社會中負起重責大任。

社會福利往往是政府最龐大的支出，政黨政治在競爭中每每將之列為重要競選政綱，但選民要切記，福利乃人人所好，前進容易，後退很難，在政黨競爭中，我們希望各政黨要為福利千秋建立“福利共識”，而非針對選舉利益，產生缺乏正當性的“福利加碼及增加福利新項目”，破壞了社會福利的整體規劃與公平、正義原則。2006年「台灣經濟永續發展會議」中學者專家曾提出「整合相關津貼及銜接其他社會保險，相關津貼不再加碼，亦不增加新津貼」，確實是針對時弊所提出的諍言，如能不分黨派，永久信守，而將國庫有限資金正確的花在刀口上，解決及改善真正的貧困階層者的問題，則社會和諧可期，公平正義可待。其次，台灣貧富差距拉大，形成中產階級逐漸消失的「M型社會」。在均富的時代，中產階級佔多數，貧窮階級佔少數，經濟成長代表多數人財富普遍變好；但在「M型社會」，大部分人財富沒有增加，無法分享經濟成長的成果。就業市場中，全時工

作不好找，部分工作者人口大增，這些人根本享受不到工作福利與工作保障，是社會安定的最大隱憂。如何扭轉這一趨勢，是政府今後重大且迫切的議題。紐約時報2007年7月15日頭版專題報導，美國歷史上的「鍍金時代」(Gilded Age)重新浮現，新Gilded Age的佼佼者之一是前花旗集團總裁Sanford Weill，他承接「鋼鐵大王」卡內基(Andrew Carnegie)的風格，將所賺的錢投入慈善事業。卡內基明確主張個人並非靠一己之力創造財富，因而應將所賺來的財富回饋社會，去世前未把財富作回饋安排的人，應徵收沒收性的遺產稅。他們認為現在逐步廢除的遺產稅，將在2010年完全恢復」。值此貧富差距日益擴大之際，他們的看法，確值深思。但在經濟自由化的潮流下，資金全球自由流動，已成為逃漏遺產稅的管道，如在策略上不加改進，反易加速資金外流。台灣也正面對此一問題，有待另謀對策。

最後，我十分感謝許多同道好友，在我寫作中所給與的協助與指導，王教授培勳、李明政教授、蘇秀義先生、胡天榮與姜毓華夫婦提供了國內外許多寶貴的書籍資料及意見；吳俊明先生、劉慧敏小姐協助查對增補新的資料，助益非淺，一併表達由衷謝忱！

徐學陶謹序

目錄

自序.....	III
第一章 緒論	01
第一節、社會福利有關名詞詮釋.....	01
第二節、社會福利服務的內涵.....	09
第三節、意識型態發展下的社會福利.....	19
第一篇 社會福利運作的體系	25
第二章 社會政策	26
第一節、社會政策的意義與發展.....	26
第二節、我國社會政策的演進.....	36
第三章 社會立法	54
第一節、社會立法的概念.....	54
第二節、社會立法之制定.....	57
第四章 社會福利行政	64
第一節、社會福利行政的意義.....	64
第二節、社會福利行政的發展.....	65
第三節、社會福利行政的功能.....	69
第四節、社會福利行政的組織.....	72
第五節、社會福利工作人員配置.....	78
第五章 社會福利的財務	84
第一節、社會福利財務概說.....	84

第二節、社會福利的經費來源·····	85
第六章 社會福利方案之設計與評估·····	93
第一節、社會福利方案之設計·····	93
第二節、方案的評估·····	97
第二篇 社會安全制度·····	103
第七章 社會安全制度概說·····	104
第一節、社會安全制度的意義與發展·····	104
第二節、社會安全制度面對的挑戰與評議·····	121
第八章 台灣社會安全制度實施概況·····	129
第一節、社會保險·····	129
第二節、社會救助·····	161
第三節、社會津貼·····	178
第四節、社會安全制度之檢討與建議·····	179
第三篇 社會福利服務·····	187
第九章 社會福利服務制度概說·····	188
第一節、社會福利服務制度的意義與範圍·····	188
第二節、社會福利服務制度的基本觀念·····	195
第三節、社會福利服務制度建制的要件·····	206
第十章 台灣的社會福利服務現況·····	218
第一節、老人福利服務·····	218
第二節、兒童及少年福利服務·····	233
第三節、身心障礙者的福利服務·····	248

第四節、婦女福利服務·····	257
第五節、長期照顧·····	270
第十一章 勞工保護·····	279
第一節、勞工政策·····	279
第二節、勞工政策執行概況·····	281
第三節、勞工保護之檢討與展望·····	298
第十二章 就業服務·····	301
第一節、就業服務的意義·····	301
第二節、人力供求變化與就業服務對策·····	302
第三節、就業服務的改進措施·····	322
第四節、引進外籍勞工的管理問題·····	325
第五節、就業服務策略之展望·····	333
第十三章 職業訓練·····	337
第一節、教育與職業訓練對經社發展的意義·····	337
第二節、台灣的職業訓練發展概況·····	338
第三節、職業訓練展望·····	343
第十四章 社區發展·····	347
第一節、社區發展的意義·····	347
第二節、社區構成·····	350
第三節、台灣社區發展的演進·····	351
第四節、社區發展展望·····	361
第十五章 國民住宅·····	366

第一節、國民住宅興建緣起.....	366
第二節、早期台灣住居概況.....	367
第三節、台灣興建國民住宅概況.....	369
第四節、住宅施政展望.....	374
 第十六章 結語	 378
 附錄：關於〈多元文化政策〉	 384

第一章 緒論

第一節、社會福利有關名詞詮釋

名詞是吾人對一切事物或各種現象所給予的名稱，它所指的可能是具體的，也可能是抽象的，然而，它本身僅是一種符號而已。如果名詞的意指是具體的對象，一般較容易為大家所瞭解；如果指意是抽象的對象，那麼，對該名詞的解釋就會見仁見智，各有觀點了。

當我們要進行某種研究之前，應先給予一個名詞，一個符號，並加以界定（definiting），這是非常必要的工作。因為有了一個已界定的名詞，才能使研究者所要研究的對象及其範圍有明確的指意，而研究結論才有被運用與參考的價值。比如吾人要研究失業現象，除了提出「失業」這個符號之外，還要對「失業」這種現象的指意加以界定。失業的界定一般可從工作能力及工作意願二方面考慮之，工作能力是屬於生理面（Physically）較為具體而易解，而工作意願則屬於心理面（Psychologically）較為抽象，所以學者的見解就不十分一致了。在我國認為凡在調查標準週內想要找工作（有工作意願）而未找工作（工作意願未實際表現）者則列為非勞動力（註一）；但在美國只要在調查標準週前四週內曾找過工作，即列為失業人口，而不是非勞動力（註二）。一個名詞的界定，可以影響吾人於運用次級資料從事研究時的參考價值，因此界定一個為大家所接受的名詞是一件很困難的事。本文有鑒於此，故設專章討論名詞的銓釋。

研究社會福利者經常見到的名詞為：社會安全（Social Security）、社會福利（Social Welfare）、社會服務（Social Service）、福利服務（Welfare Service）及社會工作（Social Work）、福利國家（Welfare States）等。許多學者都曾努力欲以簡明的文字界定這些名詞的意義，但結果總是眾說紛云，難獲一致。

「社會安全」的觀念最早起於1883年德國首相俾斯麥所創辦的社會保險中。但「社會安全」一詞則至1920年祕魯共和國憲法中始見

之，我國於一九四五年開始使用。社會安全的定義，日本高橋長太郎氏認為社會安全是以同伴（Socius）的力量解除或脫離（Se）經濟上不安（ura）——危險性或不確定性——的一種措施。謝徵孚教授則認為社會安全正確的意義即是保障國民在收入中斷或不能工作或收入微薄無以生活時，政府負責保障其生活，給予最低的生活費用（註三）。佛蘭德氏（Walter A. Friedlander）認為社會安全是一種保障措施，用以防範在現代生活中因疾病、失業、老年等意外事件之發生而可能對個人及其家屬的生計所產生的影響。通常政府以公共扶助及社會保險等方式來達成保障的目標，同時配合推行國民保健及社會服務（註四）。國際勞工局指出：「所謂社會安全，乃社會對其組成分子可能遭遇的一些危險事故，透過適當的組織，給予安全之謂。……上述危險事故，主要是指因個人財力不足，單憑自己的能力或思慮，甚或結合私人的力量亦不能有效預防的意外事件，而這些意外事件適足以損及維持個人及其家屬健康與適應生活的能力。國家乃國民之結合，應以增進國民的一般幸福為目的，故促進社會安全乃為國家應有的職責之一。國家的政策都與社會安全有關，為了簡明起見，我們說凡為預防或醫療疾病而給予國民的給付；遇不能工作時，使人民維持其生活，並恢復其工作能力的種種措施，均可視為社會安全的設施」（註五）。根據美國社會安全署所編2002年9月至2004年3月分四卷發佈的世界各國社會安全制度報告中，認為社會安全制度應包括：老年、殘障、保健、疾病與生育、職業傷害、失業及家庭津貼等七項。可見，社會安全的意義乃在保障一個人由生到死（from cradle to grave）的經濟生活或收入安全。

「社會工作」是調整私人關係、重組社會團體的一種技術（註六）。美國社會工作者協會界定社會工作，係指協助個人、團體或社區增進或重建其社會功能並建立符合其理想的社會環境之專業活動；依據社會工作的價值、原則與技巧以協助人們獲得具體的服務；並為個人、家庭及團體給予諮商及心理治療，協助社區或團體提供或改進社會及保健服務；也參與有關的立法過程。因此專業社會工作應具備

有關人類發展與行為；社會、經濟和文化制度方面以及這些因素互動的知識（註七）。斯基摩及泰克李（Skidmore&Thackery）等認為社會工作乃是一種藝術、一種科學和一種專業，它是以個案工作、團體工作及社區組織以及研究和行政過程等方法協助人們解決個人、團體（尤其是家庭）及社區問題，以促進個人、團體及社區的和諧。社會工作不僅協助人們解決問題，同時更在預防問題的發生及增進日常生活的幸福（註八）。由此可見，社會工作是推行社會福利及社會服務的知識體系，它包含了專業倫理、知識、方法與技巧。

「社會福利」係指所得轉移的一種有組織的公共或民間社會服務，目的在增進人們物質、精神及社會生活的幸福，而這些服務係在一般買賣市場體系以外（註九）。茲舉幾位學者的見解幫助讀者做更深入的瞭解：

- 一、美國社會工作百科全書：「社會福利係指政府或民間機構為尋求預防、舒緩或解決被認定的社會問題，或為增進個人、團體及社區幸福而採取的各種有組織之措施。這些措施的執行需聘用很多各類的專業人員，如醫生、護士、律師、教育家、工程師、牧師、社會工作員及相關的助理人員」（註十）。
- 二、克雷姆頓及凱沙（Helen Crampton&Kenneth Keiser）：「就實際作業而言，社會福利係指一種處理社會及經濟問題的多方面措施之體系，它反映出社會價值；為達成共同目標須聘用相關科技的專家。」（註十一）。
- 三、佛蘭德氏（Walter A. Friedlander）：「社會福利係指一種有組織、有系統的社會服務及其措施，目的在於協助個人及團體達到滿意的生活與健康水準，並力求個人與社會關係的和諧，使能充份發揮本身的能力，增進自己的幸福，並與其家庭及社區需求相融洽。」（註十二）

總之，社會福利乃是一種有組織、有體系的福利措施，其目的在協助個人、團體及社區預防或解決他們可能或已經遭遇到的社會與經濟問題，而增進人類物質、精神與社會生活的最大幸福。所謂有組

織，它是雜亂、零星的反面詞，為了解決或預防問題，一定要有效地運用各種資源：個人的、社區的，社會福利機構的，甚至整體社會的資源。而這些資源又可分為有形的與無形的二種。提供服務的工作人員，或案主本人，或各種可資運用的工具都屬於有形的資源。而案主的合作，工作人員的熱心及專業倫理與精神就屬於無形的資源了。運用各種資源必須有組織，社會福利始能發揮功能，否則就如案主不肯合作或欠缺誠意，儘管服務工作人員有高度的專業精神，也是徒勞而無功，對案主是毫無助益的，所以說社會福利是一種有組織的措施。談到體系，社會福利一般包括有改變的動因體系（The Change Agent system）如社會福利機構及專業人員；案主體系（The client system）係指向專業人員尋求協助者，如個人、團體或社區；標的體系（The target system）係指尋求協助者經專業人員診斷或評估後確定需要給予協助的人的服務；行動體系（The action system）乃為專業人員為達成其任務，完成其目標所做的一切努力，它涵蓋了下列九項功能（註十三）：

- 一、偵尋（Detection）：發掘遭遇問題或頻臨困難的人，診斷其問題的成因及其嚴重性，以及可能發展的程度。
- 二、聯繫（Linkage or Connection）：激勵人們使用各種有益的現有服務，或聯繫服務體系間的各個單元（components）。
- 三、鼓吹（Advocacy）：為需要服務的人爭取應得的權利與尊嚴。包括為案主的利益爭取各種服務；為團體或社區內某一群人的利益建議修改有關法令等。故懇談乃在排除有礙人們行使其權利，或接受其權益，或使用所需要的資料之一切障礙。
- 四、動員（Mobilization）：即組織或動員現有的團體、資源與機構；或成立團體、資源與機構協助案主解決現存的問題或預防問題的發生。
- 五、啟發與教育（Instruction and Education）：授予案主有關的資料、知識及技巧等。
- 六、行為的改變與矯正（behavior change and modification）：協助個人