

太平洋洋流運行圖

琉球

阿留申群島

臺灣全志

◎卷九 社會志社會福利篇



國史館臺灣文獻館
TAIWAN HISTORICA

臺灣全志

卷九 社會志·社會福利篇

著者 林萬億



國史館臺灣文獻館
TAIWAN HISTORICA

國家圖書館出版品預行編目資料

臺灣全志·卷九, 社會志, 社會福利篇 / 林萬億著

-- 初版 -- 南投市 : 臺灣文獻館, 2006[民95]

面 ; 公分

參考書目 : 面

ISBN 978-986-00-6754-5 (平裝)

1. 臺灣 - 方志

673.21

95019417

臺灣全志 卷九 社會志·社會福利篇

發行人：謝嘉梁

計畫主持人：蕭新煌

協同計畫主持人：黃世明

計畫專案助理：陳慧怡

著者：林萬億

助理：張祐綾

封面設計：張菁萍

出版者：國史館臺灣文獻館

出版地址：540-43南投市中興新村
光明一路252號

電話：049-2316881

傳真：049-2317783

郵撥帳號：212171761

戶名：國史館臺灣文獻館

電子信箱：<http://www.th.gov.tw>

印刷者：昱盛印刷有限公司

定價：360元

版次：初版

出版年月：2006年12月

展售處：

國家書房臺視總店

臺北市八德路三段10號B1

02-25781515轉284

<http://www.govbooks.com.tw>

五南文化廣場臺中總店

臺中市中山路6號（火車站旁）

04-22260330

<http://www.wunanbooks.com.tw>

GPN 1009502661

ISBN 978-986-00-6754-5 (平裝)

ISBN 986-00-6754-6 (平裝)

目錄

台灣社會大轉型的脈絡、軌跡與政策回應：社會志總論.....	蕭新煌	1
第二篇 社會福利.....		34
第一章 綜說.....		34
第一節 我國社會福利的範疇.....		34
壹、中華民國憲法中的社會安全條款（1947年）.....		34
貳、民生主義現階段社會政策（1965年）.....		36
參、社會福利政策綱領（1994年）.....		38
肆、社會福利政策綱領修正（2004年）.....		42
第二節 我國社會福利發展的政治經濟社會脈絡.....		45
壹、社會福利發展遲緩階段（1945-1964年）.....		45
貳、社會福利支持經濟發展時期（1965-1978年）.....		46
參、安撫政治社會騷動時期（1979-1989年）.....		47
肆、社會福利的迎頭趕上時期（1990-1999年）.....		48
伍、初次政黨輪替時期（2000-2004年）.....		53
第三節 小結.....		56
第二章 社會福利行政體系.....		60
第一節 社會行政組織.....		60
壹、社政、衛政、勞政均隸屬內政部時期（1945-1970年）.....		60
貳、社政、衛政、勞政分立時期（1971-1987年）.....		63
參、社會福利行政組織升格規劃時期（1987-1998年）.....		73
肆、精省與政府組織再造時期（1999-2004年）.....		77
第二節 社會福利支出.....		83
壹、社會福利支出低水平階段（1965年以前）.....		84
貳、社會福利支出緩慢成長階段（1965-1977年）.....		84
參、社會福利支出穩定成長階段（1978-1989年）.....		85
肆、社會福利支出快速成長階段（1989-2004年）.....		86
第三節 社會服務輸送體系.....		92

壹、公私部門平行發展服務輸送（1945-1982年）	92
貳、社會福利服務「方案委託」的興起（1983-1985年）	94
參、社會福利「公設民營」模式的崛起（1985-2000年）	96
肆、照顧服務產業化（2001-2004年）	101
第四節 小結	103
第三章 社會保險	107
第一節 我國的社會保險體系	107
第二節 勞工保險	109
壹、勞工保險立法沿革	109
貳、普通事故保險	113
參、職業災害保險	116
第三節 就業保險	119
第四節 勞工退休金條例	121
第五節 軍人保險	126
壹、保險立法沿革	126
貳、保險內容	127
第六節 公教人員保險與退休撫卹	129
壹、公教人員保險	129
貳、公務人員退休撫卹	134
參、政務人員退職撫卹	138
第七節 私立學校教職員工保險	141
壹、立法沿革	141
貳、保險內容	142
第八節 農民保險	144
壹、立法沿革	144
貳、保險內容	145
第九節 全民健康保險	149
壹、立法沿革	149
貳、保險內容	150

第十節 小結	159
第四章 社會津貼與社會救助	161
第一節 我國的社會津貼	161
壹、軍公教人員生活津貼	161
貳、中低收入戶老人生活津貼	166
參、敬老福利生活津貼	167
肆、老年農民福利津貼	171
第二節 我國的社會救助	173
壹、清治臺灣時期的慈善救濟（1895年以前）	173
貳、國民政府在中國大陸時期的社會救濟（1911-1945年）	175
參、日治時期台灣的社會救濟事業（1895-1945年）	177
肆、戰後初期停頓的台灣社會救濟（1945-1962年）	179
伍、訂頒社會救助調查辦法（1963-1979年）	180
陸、社會救助法通過施行（1980-1996年）	180
柒、社會救助法修正（1997-2005年）	183
第三節 小結	198
第五章 福利服務	201
第一節 兒童福利服務	201
壹、清末台灣的育嬰堂	201
貳、日治時期台灣的兒童福利	202
參、國民政府統治初期台灣的兒童福利（1946-1972年）	203
肆、兒童福利法頒佈施行（1973-1987年）	207
伍、現代兒童福利的開展（1987-2005年）	208
第二節 少年福利服務	223
壹、少年福利法立法之前（1989年以前）	224
貳、少年福利法頒佈施行以後（1989-2005年）	226
第三節 老人福利服務	232
壹、老人福利法立法之前（1980年以前）	233
貳、老人福利法頒佈施行後（1980-2005年）	235
第四節 榮民福利服務	247
壹、榮民就養服務	247

貳、榮民照顧服務.....	249
第五節 身心障礙者福利服務	251
壹、殘障福利法頒佈施行以前（1980年以前）	251
貳、殘障福利法立法之後（1980-2005年）	255
第六節 婦女福利服務	265
壹、婦女福利專款預算之前（1991年以前）	265
貳、婦女福利專款預算以後（1991-2005年）	267
第七節 外籍配偶家庭福利服務	271
第八節 小結	274
第六章 國民就業.....	279
第一節 國民就業政策的沿革	279
第二節 職業訓練	284
壹、職業訓練法公佈施行以前（1983年以前）	284
貳、職業訓練法公佈施行之後（1983-2005年）	286
第三節 就業服務	288
壹、就業服務法公佈施行以前（1992年以前）	288
貳、就業服務法公佈施行之後（1992-2005年）	289
第四節 小結	314
第七章 社會住宅.....	316
第一節 我國國民住宅興建的演進	316
壹、貸款興建住宅階段（1954-1975年）	317
貳、國宅六年興建計劃（1976-1981年）	319
參、國民住宅興建與預售（1982-1989年）.....	321
肆、新社區發展計畫（1990-1999年）	322
伍、新政府的整體住宅政策（2000-2004年）	324
第二節 為弱勢國民興建的社會住宅	333
壹、平價住宅.....	333
貳、原住民住宅.....	335
參、勞工住宅.....	337

肆、農漁民住宅.....	339
伍、老人住宅.....	340
陸、受暴婦女庇護住宅.....	342
第三節 小結	344
第八章 社區發展與社區營造.....	348
第一節 前社區發展時期（1945-1969年）	348
壹、日治時期台灣的鄰保制度.....	348
貳、從基層民生建設運動到社區發展的萌芽.....	349
第二節 社區發展蓬勃發展階段（1968-1982年）	350
第三節 社區發展組織社團化（1983-2004年）	355
第四節 社區總體營造（1993-2004年）	363
壹、社區總體營造的推動.....	363
貳、社區總體營造的內涵.....	365
第五節 小結	372
第九章 社會工作專業.....	374
第一節 台灣社會工作發展的源頭	374
壹、日治時期台灣的社會事業.....	374
貳、國民政府在中國大陸的社會工作.....	377
第二節 戰後社會工作的黨政化（1945-1970年）	381
壹、社會事業的黨政化.....	381
貳、依附在社會學系下的社會工作教育.....	384
第三節 社會工作專業化的啟動（1971-1980年）	389
壹、政府約聘社會工作人員實驗.....	389
貳、社會工作分組教學.....	391
第四節 社會工作專業化的加速推動（1981-1990年）	393
壹、政府約聘社會工作人員爭取納編.....	393
貳、社會工作專業組織的發展.....	395
參、社會工作獨立設系.....	397
第五節 社會工作專業建制完成（1991-2004年）	398

壹、社會工作師法通過.....	398
貳、社會工作教育快速擴張.....	401
第六節 小結	406
第十章 結語.....	408
第一節 社會福利政策的發展	408
第二節 社會福利行政體系	410
第三節 社會保險	412
第四節 社會津貼與社會救助	413
第五節 福利服務	415
第六節 國民就業	419
第七節 社會住宅	420
第八節 社區發展與社區營造	423
第九節 社會工作專業	423
我國社會福利發展的大事記，1945-2004 年	425
參考文獻.....	428

表目錄

表 2-1	我國歷年社會福利支出概況表，1962-2003 年.....	90
表 3-1	我國社會保險的發展.....	108
表 3-2	勞工退休金與勞保老年給付的比較.....	123
表 3-3	新舊勞工退休制度之比較.....	124
表 3-4	我國勞工保險情形，1950-2003 年.....	125
表 3-5	我國公教人員保險現金給付情形，1958-2003 年.....	138
表 3-6	我國公務人員保險投保人數統計，1958-2003 年.....	140
表 3-7	我國私立學校教職員保險人數統計，1980-2003 年.....	143
表 3-8	我國農民健康保險概況，1985-2003 年.....	148
表 3-9	我國全民健康保險投保人數統計，1995-2003 年.....	158
表 3-10	我國健康保險收支情形，1995-2003 年.....	158
表 4-1	我國各項老人津貼發放情形，1994-2003 年.....	172
表 4-2	最低生活費用標準，1994-2005 年.....	183
表 4-3	近 4 年來的低收入戶戶數及人數，2001-2004 年.....	186
表 4-4	我國低收入戶數與生活補助金額，1980-2003 年.....	188
表 4-5	我國低收入戶醫療補助，1951-2003 年.....	190
表 4-6	我國災害救助辦理情形，1956-2003 年.....	193
表 4-7	低收入戶資訊教育訓練受益人數與金額，2002-2004 年.....	196
表 4-8	直轄市、縣（市）政府對低收入戶採行之服務措施.....	197
表 5-1	我國育幼院所收容情形，1947-2003 年.....	220
表 5-2	我國托兒所收托情形，1962-2003 年.....	222
表 5-3	我國少年輔育院收容情形，1956-2003 年.....	230
表 5-4	我國兒童及少年性交易查獲人數及安置情形，1999-2003 年.....	232

表 5-5	我國老人與身心障礙者人口數統計，1946-2003 年.....	244
表 5-6	我國老人安養（護）機構收容情形，1956-2003 年.....	246
表 5-7	退除役官兵就養機構及安養人數，1953-2003 年.....	249
表 5-8	我國身心障礙福利服務機構服務情形，1981-2003 年.....	264
表 5-9	我國家庭暴力受害人數，1994-2004 年.....	270
表 5-10	我國性侵害及家庭暴力案件統計，1998-2003 年.....	270
表 5-11	臺灣的跨國婚姻概況，1980-2004 年.....	274
表 6-1	我國職業訓練辦理情形，1966-2003 年.....	288
表 6-2	我國就業服務辦理情形，1966-2003 年.....	313
表 7-1	我國早期國民住宅興建情形，1955-1981 年.....	321
表 7-2	我國國民住宅興建情形，1955-2003 年.....	330
表 7-3	我國軍公教住宅興建情形，1970-2003 年.....	332
表 7-4	我國社會住宅政策演變，1955-2003 年.....	346
表 8-1	檢討台灣 1960 年代以來推行社區發展的經驗.....	353
表 8-2	我國社區發展情形，1968-2003 年.....	361
表 8-3	我國社區發展與社區總體營造的發展大事紀，1952-2003 年.....	368
表 9-1	我國各大學設立社會工作學系（組）所一覽表.....	401

圖目錄

圖 2-1	1981 年內政部組織系統圖	66
圖 2-2	1981 年社會司組織系統圖	66
圖 2-3	1987 年內政部組織系統圖	67
圖 2-4	1987 年行政院勞委會組織系統圖	67
圖 2-5	1987 年社會司組織系統圖	67
圖 2-6	1987 年台灣省社會處組織系統與職掌圖	70
圖 2-7	1987 年台北市政府社會局組織系統圖	71
圖 2-8	行政院衛生署組織架構圖	79
圖 2-9	行政院勞工委員會組織架構圖	81
圖 2-10	我國歷年社會福利支出趨勢圖，1962-2002 年	92

台灣社會大轉型的脈絡、軌跡與政策回應： 社會志總論

蕭新煌

壹、前言

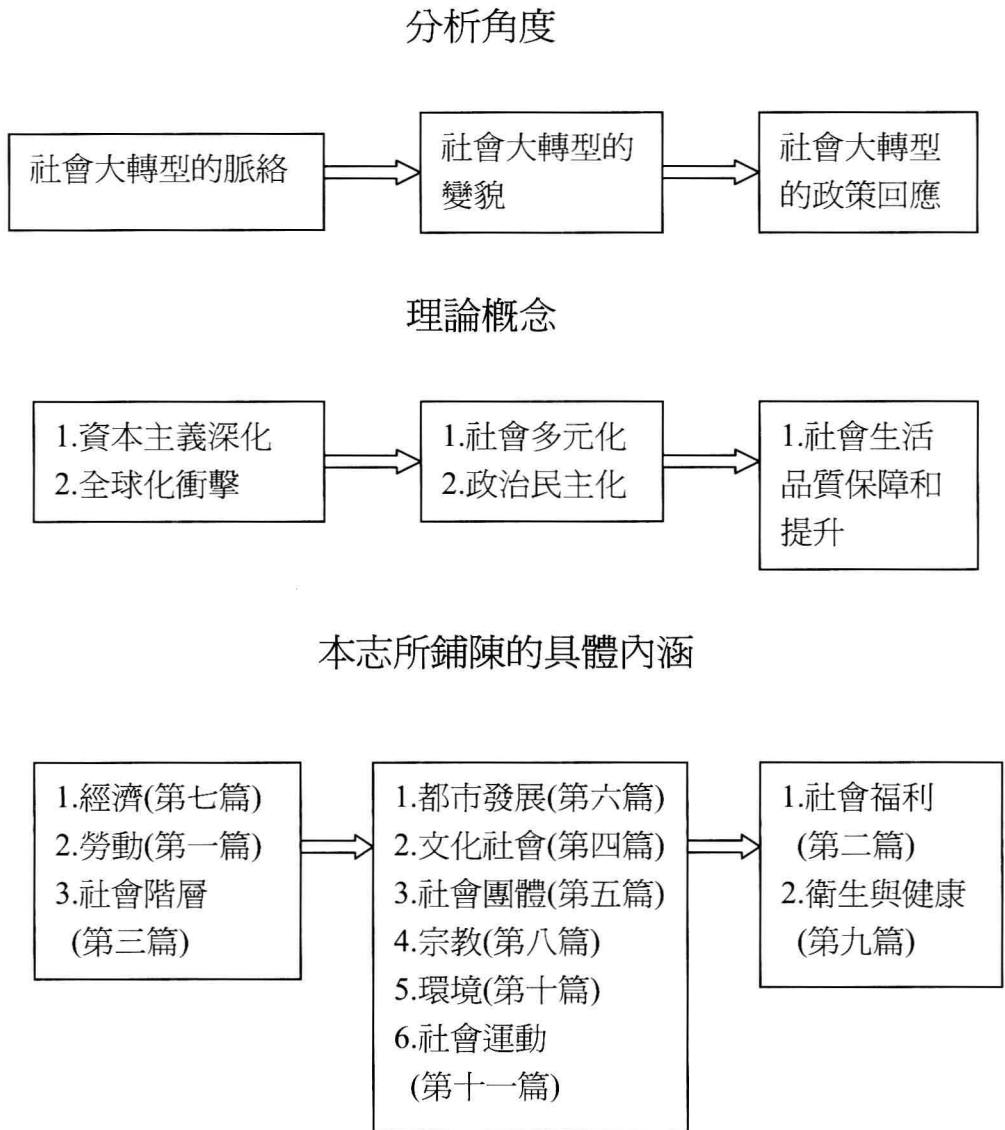
本志以「台灣社會」為書寫的對象和主題，並以 1980 年代以降這二十多年的台灣社會變遷與發展諸多重要面向的源起、軌跡和結果輪廓作為歸納、鋪陳和分析的焦點。因此，本志十一篇(專書)雖分別專注勞動力與勞動市場(第一篇)、社會福利(第二篇)、社會階層(第三篇)、文化與社會(第四篇)、社會多元化與社會團體(第五篇)、都市發展(第六篇)、經濟與社會(第七篇)、宗教與社會(第八篇)、衛生與健康(第九篇)、環境與社會(第十篇)和社會運動(第十一篇)等各不同社會生活與社會制度範疇在過去二十多年來的顯著變貌，但整體更可視為一套「既應見樹、又可見林」的台灣當代社會變遷歷史，更可稱之當代台灣社會的大轉型，轉型的重大結果即是我們這個時代所目睹的種種風貌(Polanyi, 1957)。

掌握寫志書的「樹與林」雙重效果，對本志所有各篇作者是一項念茲在茲的要求，如何用有用的幾個理論性概念貫穿十一篇個別社會變遷史，讓讀本志的讀者能產生更完整的理解，更是本志總主編的一大挑戰。經仔細發掘、再三整理各篇作者如何下筆書寫各領域變遷發展軌跡的思緒及其切入分析的核心觀點，可歸納出如何透視過去四分之一世紀台灣社會大轉型歷程的三個關鍵分析角度，一是轉型的肇因、緣起和脈絡，二是轉型的重要變貌及其呈現，三是轉型的相關政策回應。對應上述三個分析角度的理論概念，則又可以陳述如下：

1. 最明顯的社會轉型的肇因緣起和脈絡：一是戰後資本主義化深化，二是全球化的衝擊。
2. 最能用來勾勒台灣社會大轉型變貌：一是社會多元化，二是政治民主化。
3. 最突出的台灣社會大轉型政策回應則是社會大眾生活品質的保障和提升。

(參閱蕭新煌，1999)

若再將本志十一篇書寫內容呼應上述三個分析角度、五個理論概念的架構，更可整理成以下此一圖示：



貳、社會大轉型的脈絡：資本主義化和全球化

在本志的很多篇章，在論及台灣近四分之一世紀的社會大轉型時，都相當有共識地，直指兩個重要而關鍵的結構肇因，即資本主義的深化和全球化的衝擊。兩者雖不盡相同，但卻是息息相關，前者指的是戰後台灣經濟體制受到世界資本

主義的重要形塑和其深化的諸多影響。最明顯的台灣資本主義化，始於 1950 年
代底的經貿改革和自由化及 1960 年代中期美援的中止。在〈經濟與社會篇〉中，
張翰璧教授明確指出，1958 年到 1960 年是台灣經濟發展主要轉變關鍵，三項重
要經濟改革方案－外匯改革、十九點財經改革原則、獎勵投資條例，陸續在這兩
年內實施。這些措施被視為台灣六〇年代快速累積資本、輕工業初步發展，出口
擴張的重要基礎。換言之，原本具有以國家主導經濟社會主義特色的國民黨政
府，自 1958-1960 年的財經改革後，才轉變了它對台灣經濟走向的理念和政策，
而從社會主義傾向轉向為道地的資本主義，同時也從一心只想反攻大陸，視台灣
只為「跳板」的暫時「戰時經濟」(war economy)，脫胎換骨變為將台灣看作必須
以長期經營與發展的「平時經濟」(peace economy)理念，也從此資本主義大行其
道，完全取代了宣稱的民生主義的落實。

至於全球化則是上述資本主義化的近期最新發展，並以它世界經濟資本主義
的擴張作為基礎的外延社會文化效應，亦即同時有「全球同質化」(趨同)和「地
方異質化」(多樣)並存的雙重全球化趨勢。在〈文化與社會篇〉中，黃世明和劉
維公兩位教授即用以下文字來說明全球化對 1980 年代後台灣社會文化轉型的重要
影響：「台灣社會日常生活從戰後到現在已經出現巨大的變化，不論是價值觀
念或是消費物件，過去和現在的生活都有著不少的差異。掌握此一變化重點在二
項核心發展趨勢，即全球化與奢華化。台灣民眾生活型態的生成變化是在「全球
與在地互動」以及「消費升級」這兩個脈絡下進行的，前者可以視為國際消費發
展環境的變化對台灣的密集影響，而後者則可以視為台灣民眾本身消費能力與想
法的變化而帶來生活型態的大改變」。

一、經濟的資本主義深化

資本主義體制在戰後台灣經濟社會結構的變遷有著獨尊的地位，尤其是 1960
年代以來的這四十多年，是挾持著「發展取向威權國家」的力量，將國家主導角
色和資本主義做了「結合」，一方面讓資本主義在台灣社會生根，一方面讓威權
政體在台灣社會也得到了滲透和持續的合法性。

張翰璧教授在〈經濟與社會篇〉中，對 1960 年代以前的經濟有以下的描述，
「當時產業組織和發展的運作，多層國營企業、國營事業在一時期的台灣經濟成

長過程中，扮演關鍵火車頭的角色，負有奠定經濟發展基礎及領先與加速經濟建設的功能；整個經濟發展是政治領軍」。對於 1960 年代以後的經濟則有很大的轉變，1960 到 1970 年更是台灣經濟發展的黃金年代，就在工業逐漸成長之際，小企業也逐漸發展起來，1970 年代是台灣中小企業快速發展的時期。在中小企業發展的同時，也是社會力開始嶄露頭角的時期。1980 年頒布之中小企業發展條例才將有利中小企業輔導的政策與措施予以正式法令化。

綜觀 1980 年代以前的台灣產業的發展，國際政治局勢對台灣的經濟發展產生負面的影響，國家機器也因國際地位的曖昧而受到挑戰，使得愈接近 1980 年代末期的經濟全球化趨勢，民間企業扮演愈關鍵的角色。

換言之，1980 年代以後的台灣經濟，政府的角色也有了調整，迫於國際經濟環境轉型的中小企業的困境，政府於 1986 年提出了「自由化、國際化、制度化」的經濟轉型策略。健全和完善市場經濟體制，並以產業升級和拓展美國以外資市場作為重大調整內容，並確定以通訊、資訊、消費電子、半導體、精密器械與自動化、航太、高級材料、特用化學及製藥、醫療保健和污染防治等十大新興產業為支柱產業。在整個這段期間，政府在經濟方面除了在國內外壓力之下有大幅度的自由化、國際化外，並未採取其他重要推動措施。雖有所謂十二項、十四項、六項建設計畫之發佈，均屬紙上談兵，並未真正付諸實施。

雖然政府的經濟角色有了變化，但台灣經濟仍進入成熟期，主要原因來自二方面：一、前一期之重大建設，特別是基本建設，奠定了這一期發展的基礎，二、民間力量強大，表示台灣經濟不再需借助政府及其他因素，內部已有自我成長力量，這也是進步國家所有的特性，例如大企業的研發人員和創投公司的出現。

1980 年代以後，還有另外兩個比較大的產業變動，一是國營企業的民營化，二是中小企業所面臨的挑戰。在前述「自由化、國際化」的挑戰下，政府為進一步促使國營事業改善經營體質，強化市場競爭力，遂積極推動將國營事業移轉民營。經濟部所屬各國營事業，除台糖公司因掌有廣大土地資源，在國內土地面積有限，為爾後經濟發展、政府公共投資開發工業區以及其他重大建設，皆需其配合提供土地之考量下，決定繼續維持國營外，其餘九家事業均將陸續移轉民營。因此，1990 年代也是國營事業劇烈轉變的時代，政治力在「台面上」也完成逐步退出了經濟領域。

資本主義在台灣的深化，也可由政府產業政策之重大變化看出端倪。1995年3月，政府宣示我國的產業發展將落實「以競爭政策為主、以產業政策為輔」的經濟自由化、國際化原則。政府根據此一原則，並在發展台灣成為亞太營運中心的政策架構下，研擬新的產業政策，不但為過去的保護性產業政策劃下歷史的句點，同時，代之以競爭性產業政策。基於此，除開競爭政策可消弭各種市場障礙外，並因其兼具建立公平合理的遊戲規則，使所有的企業都能在符合效率的理性公平基礎上，發揮自由競爭的資本主義創新精神，創造更大的利基。在此一基本政策大轉彎之際，政府及民間共創宜於研發的環境，並共同提昇研發水準的合作不但將更形重要，同時過去較偏重於政府主導的研發支出，亦將調整為以民間自主研發為主導的策略。

二、資本主義下的勞動體制變革

〈勞動力與勞動市場篇〉的執筆人張晉芬與蔡瑞明教授為本篇破題，提到此篇的脈絡是在討論台灣勞動力和勞動條件的變革，以及國家對應不同勞動體制 (labor regime) 的統治策略在戰後，尤其是過去二十多年的重大變化。

本篇探討戰後初期台灣的勞動體制，旨在極力發展經濟以鞏固復國（光復大陸）的資本，國民黨政府乃積極的主導經濟發展的方向；隨著出口產業的發展，也帶動了其他產業型態的多樣化；組織的集中化和大型化成為趨勢，而職業、職務、或是工作型態的類別也日趨複雜。整體勞動參與率持續上升，尤其是女性的勞動參與率更為明顯。在產業分佈上，參與農業生產的人口固然減少，從事工業生產的勞動者的比例在 1987 年達到歷年的高峰之後，即開始呈現逐年緩慢下降。取而代之的是服務業。在 2000 年時，台灣的就業人口中有 55% 從事商業及其他類型服務性質工作。在五十年前，這個比例尚不及 30%。白領工作成為多數受雇者的職業。

質言之，在資本主義經濟型態之下，當生產環境發生變化或是雇主蓄意變動勞動條件或僱用契約時，勞動者站在被動性位置，經常必須承擔經營失敗或是縮減勞動成本的後果。資本主義下的勞動與潛在的剝削問題，因此一直是備受關注的社會問題。保障勞動權益是需要其他力量有效的介入，包括國家、勞工人權組織、及產業工會。本篇指出，國民黨來台統治，仍沿用一些在中國大陸公佈的法