

社 論

## 重尋臺灣社會福利發展的歷史

在 20 世紀末的最後二十年裡，隨著共產主義的式微，西方的價值，不論是民主政治、市場經濟、商品消費、文化符號……，再度凌駕了這個世界！日裔美籍學者福山在西元 1992 年的著作「歷史的終結和最後的人類」即是一個典型代表，誠如諸多學者所強調的，這是一個全球化（globalization）的時代，在全球競爭與產業分工（佈局）大時代氛圍下，歷史與文化議題並不是國際間各種會議與談判的焦點。

然而，在 911 之後不同文明間的衝突加劇，似乎更加驗證了哈佛大學杭亭頓的觀點，在後共產主義世界裡，全球主要文化集團間的抗衡將如影隨形。而拉丁美洲學者對西方自由主義價值所宰制的新世界經濟秩序，也發出「……必須強調，世界貿易組織所創造出來的多邊貿易體制正巧與已發展國家的利益緊密結合在一起，因此並不令人覺得意外的是，由國際機構所倡導的新自由主義改革已經等同於新的經濟殖民主義時代」之類的沈痛呼聲。於是，我們赫然發現，在 21 世紀裡歷史與文化的衝突依舊是如此地深刻。

不相信的話，我們看看下面這一段文字：

「許多複雜的社會問題中，現在沒有比失業問題更難解決的。這個失業問題不但在賣勞力的勞動階級感著痛苦，在賣腦力的智識階級的失業者之慘狀，實比勞動階級為尤甚……其應急的對策，一方面要積極的興起救濟事業，以開就職之路去調節勞動力的需給關係，另一方面要消極的講究對於就職不能者如老幼、廢疾、狂人……等的救護法，以保障其生存權。」

直覺地，你會以為這是學者或報紙對近來臺灣失業率升高所產生之問題及其對策的評論，但事實上這段文字卻是出現在昭和 4 年（西元 1929 年）8 月 4 日的「臺灣民報」第 272 號社論，那時的臺灣還在日本殖民統治之下，但所面對的社會問題、以及輿論所提出來的對策，卻與今日幾乎沒有兩樣。雖然時空條件變化極巨，新的福利理念、政策與措施趕流行般地不斷出現、並被引入到國內的福利實施之中，但古老的幽靈卻從未消失，我們所努力對抗的、或是所追求的，與七十餘年前我們的前輩並無太大差異！而身處於當代的我們又是否從過去的經驗中學習到什麼樣的教訓呢？

令人惋惜的是，我們新生代社會工作專業人員對臺灣社會福利的過去，存在著難以想像的陌生，究其根本原因，乃是源自臺灣社會福利與社會工作教育學術發展的邊陲地位使

然。例如，翻開國內常用的社會工作概論教科書，所談的多是西方福利發展的脈絡，至於臺灣的發展則至多以一、兩節的篇幅帶過，加上爾後四年的大學教育中就再也沒有臺灣社會福利發展史之類的獨立課程，難怪學生畢業之後知道遙遠英國古老的伊莉莎白濟貧法（西元 1601 年），卻不知道清代官紳合作的濟貧事業、以及早在日治初期政府即立法以稅收撥補社會救濟；也可能久聞倫敦東區湯恩比館（Toynbee Hall）的大名，卻不知道幾乎同期設立的清代濟貧機構，在歷經「養濟院」、「慈惠院」、「仁愛之家」……等的名稱之後，至今仍存在於臺灣各個角落，繼續從事先人們所賦予的職責；曾幾何時，我們也發現學生們所朗朗上口的學者多是四、五年級生，這是目前教育界的主力，但當我們提及曾經教導四、五年級學者的資深老師們，所看到的反應卻多是瞠目以對……。

去年，在內政部與臺灣社會工作專業人員協會的努力下，首次以時光隧道的方式展出了我們曾走過的歲月，「……時代變遷，社會福利也在不同年代的人心裡留下不同的記憶。經歷過美援時期困苦日子的人，記憶裡影像或許是到教會排隊領牛奶的鐵桶，身處激情 80 年代的人，社會福利或許是抗爭新聞畫面……50 年的時光有太多可茲紀念的歷史，時間留不住的，影像卻保留下來。社會福利陪伴臺灣走過五十餘年，一直沒有完整紀錄的機會，該是見證歷史的時候了……」，這段社會福利博覽會紀實的文字，道盡臺灣諸多社會福利工作人員的心聲！社會福利不單是專業發展的歷史，更是社會生活史的重要部分，在不同時代的人心中留下難以抹滅的印記。

時光冉冉，「社區發展季刊」發行至今已進入第 28 個年頭，相較於遙遠的清代與日治時代，28 年只不過是二次大戰後歲月的一半，但 28 年的光陰可以讓一個襁褓小兒卓然而立、也可以讓青年才俊鬢角飛霜，作為現存臺灣社會福利與社會工作歷史最悠久的刊物，「社區發展季刊」曾為臺灣引進無數各國最新的福利思潮、研究、政策與方案措施，但卻意外發現，我們留給自己臺灣福利發展史的篇幅竟然相當有限！基於上述的認知，我們首次以專題的方式為臺灣過去在社會福利上的努力，留下一些文字紀錄。

然而，歷史的詮釋是極度困難的，因為它牽涉太多的人、事、物與制度；歷史的結論更是難以論斷，因為在不同的時空背景裡存在著殊異的限制與考量。為了讓脈絡能有更清晰的展現，也為了讓時空焦點不至於過度年代久遠而不可考，我們還是先聚焦於戰後臺灣的社會福利發展歷程，盡力讓不同的行動者（actors）都有發聲的機會。在發出邀請通知之後，來稿出乎我們意料之外的踴躍，四十餘篇的專題稿量很可能讓這一期「社區發展季刊」成為有史以來最厚重的一期！而這些來稿也依循著不同的性質，企圖涵蓋臺灣社會福利發展歷程中的五個面向。

首先，近十年來有關東亞福利發展的研究已經成為比較社會政策領域重要的一環，而臺灣作為東亞四個新興經濟體之一，其福利發展過程與因素更成為重要的研究案例。在諸多可能之影響因素當中，學者對民主化與福利發展的關係抱持著正面的看法，尤其是立基在韓國與臺灣的發展經驗之上，但都市化與工業化所帶來的社會結構變遷，也同時埋下福

利議題能夠形成與強化的基礎。各種詮釋臺灣福利發展的看法在「發展通論篇」的論文中，有相當完整的展現。

其次，歷史必然牽涉到事件，一系列回顧臺灣福利發展重要階段的「福利紀事篇」，乃成為我們的知識基礎。在這一篇中，諸多臺灣社會福利的往事再度呈現在我們眼前，這不僅是展現在兒童、老人、身心障礙者、以及社會救助等立法與福利措施的發展而已，還涵蓋許多看似雪泥鴻爪、但爾後卻影響深遠的建樹，像是社區發展訓練中心的成立，在那知識匱乏的時代曾為臺灣的社會工作造就無數的人才，放眼現今四、五年級的社會福利中堅，即使未曾親身參與其中、應該或多或少也研讀過中心出版的教材，也正是在那脈絡下有了今日的「社區發展季刊」，至今依然是臺灣社工界的重要讀物；小康與安康計畫稱得上是戰後臺灣首次大規模的脫貧實驗，進而確立了第一屆的社工員制度，讓社會工作相關科系的畢業學生有了學以致用的場域，但當時為突破人事與主計單位反對而採用約聘的權宜之計，卻也埋下爾後臺灣社工界二十餘年來不斷爭取正名納編的呼聲、抗爭、甚至走上街頭，終於催生了社工師法的通過，這曾是社工專業化的重要里程碑，對照近些年來關於考試制度的風風雨雨，提供更多後人思考與反省的機會。

在不同的福利發展階段，有著社福前輩們努力往前邁進的深刻足跡，沒有他們無以成就今日的我們。在「人物回憶篇」中，我們看到前輩們不論是來自海外學人、實務工作者、或是中央與地方政府的重要決策者，如何在不同的角色與不同的環境之中，為臺灣的社會福利貢獻出他們的心力與青春。這絕不是「白頭宮女話當年」的滄桑，縱使文中偶而會不經意地流露出一絲遺憾，但也因而讓晚輩們更能體會到人力的侷限、同時也更能珍惜今日成果的來之不易！

除了個別的重要人物之外，機構組織更是臺灣福利發展的重要推手。談到這裡，年輕的世代所想到的，或許多是順應政治民主化脈動的新興福利組織，的確！它們在解嚴後的福利議題倡導上寫下重要的一頁，也為它們帶來明星般的地位。但我們也看到更多擁有悠久歷史的福利組織，或是在其領域不斷深耕茁壯、或是徘徊在組織轉型的路口，甚至部分已經消失無蹤，只留下隻字片語般的記載供後人憑弔。一如個人的生命，機構組織也有其興衰週期，命運也不同。如果你有機會造訪一些存在百年以上的福利組織，不論是英國倫敦湯恩比館、或是臺灣自前清、日治時期存在至今的福利機構，內心是充滿感動的，因為這樣的存在不僅意味著對福利發展的長期貢獻，更考驗著機構主事者的無私與睿智，才能為機構組織的存續與功能建立長久的根基！

最後，我們必須為地方留下清晰的空間，在「地方志略篇」中，我們請各地方政府社會局針對當地特殊、而有歷史意義的福利發展加以論述。官方的歷史容易耽溺於中央觀點與偉人傳記，反而不易看見真實的俗民生活與地方風采，是為憾事！近些年來隨著地方文史的發掘，逐漸讓我們對自己生活的所在有更清楚的瞭解。而在徵稿的過程中，我們也意外發現有些縣市政府將之視為文化局或民政局的業務，或是將「歷史」簡化成業務報告，

這是相當可惜之處。即使如此，我們還是收到不少積極的迴響，更希望這一期所刊登出來的文章，能刺激更多有關地方福利歷史的重視。

嚴格來說，這不是一個嚴謹史學的工作，我們沒有力求正確無誤地去作考證，因為我們並不意欲去解答任何問題、甚至是歷史公案，而只是想先從不同角度留下一些線索，提供後人進一步探尋的機會。歷史不是一家之言，也不是少數人能夠壟斷的，事實上每位參與其中的人，不論資歷與地位大小，都是歷史的創造者、擁有相等的詮釋權、也從個別的角度關照到歷史真實的某一面向，即使你不同意一些看法，儘管勇敢提出自己的主張，這些資料將讓後人知道我們關心什麼、辯論什麼。而更重要的是，今天我們在臺灣社會福利發展過程的所言所行，也將供後人作最後的評斷。

不知過去、焉知未來！在編輯過程中，越往深究我們越發現諸多我們遺忘或忽略的重要的人、事、與發展軌跡，在浩瀚歷史前面我們應該學會謙卑！單單一期的篇幅與緊湊的時間限制，我們確實難以窮究漫漫歷史長河的點點滴滴，因此我們除了向文中的前輩們致敬之外、更要向未及納入的人與組織致上深深的歉意，重要的是，我們不希望這一期是個句點、而應是個開始，更多的臺灣社會福利發展的歷史研究與論述，不僅協助我們去看過去、更讓我們去想像未來的人如何看待現在的我們，也就是在這樣的互動中，我們對自己所投入的福利工作，有了更深刻、更本土的認同，也唯有如此，我們才能跳脫 21 世紀裡太多紛紜、甚至互相衝突的觀點，對自身的問題與未來有更清楚的理解。

讓我們重新翻開臺灣社會福利發展史的扉頁吧，裡面有我們每一個人的故事，也蘊含著我們的將來！