

專題論述

都市化、工業化、政治民主化 與臺灣社會福利發展

詹火生

1980年代的臺灣面臨著經濟、社會與政治結構的重大轉型，若說1980年代的臺灣處於一個巨變的時代也不為過。在經社與政治等層面，雖未出現波濤洶湧的衝撞，但也產生一連串的「寧靜革命」。在社會福利發展方面，也因面臨諸多新興的社會問題與福利需求，進而牽動了社會福利發展的一些重大變革，這些變革對1990年代以後臺灣社會福利制度的建制，均有莫大且深遠的影響。雖然社會福利政策的發展，不宜採「階段論」與「單一決定論」的觀點，但本文僅就1980年代影響社會福利的三項關鍵發展，加以追記，雖不盡符學術論文的體制，但內容或有可供研究者省思之處。同時或有一些疏漏或不周全之處，亦有賴先進予以指正。

壹、1980年代臺灣社會福利研究觀點的轉變

1980年以前，有關臺灣社會福利制度

發展的論述，大致侷限於從社會行政角度，採取敘述而非解析的觀點，因此探討臺灣社會福利制度，幾乎等同於內政部社會司與臺灣省政府社會處的施政報告，而社會福利輒從政府德政的觀點來解釋。這種傳統社會行政觀點的敘述，到了1980年代中期，開始起了研究觀點與實證經驗上的變化。

變化之一是歐美福利先進國家的福利研究，從1970年代開始揚棄結構功能觀點，漸而持衝突與批判觀點來剖析社會福利。易言之，社會福利研究從「是什麼福利？」轉變為「為什麼有社會福利？」。這股研究潮流也於1980年代中期被引入臺灣，開啓了臺灣社會福利研究的新方向。1981年，歐美社會福利學者Peter Flora和Arnold Heidenheimer主編了「歐洲與美國的社會福利發展」(The Development of Social Welfare in Europe and America, New Brunswick: Transaction Books)一書，嘗試

應用「現代化理論」來解釋歐美社會福利的發展。其中一篇「現代化、民主化與西歐福利國家發展」一文，由當時臺大社會研究所研究生陳素春譯成中文，收錄在詹火生、古允文主編的「社會福利發展：經驗與理論，臺北：桂冠，1992年2刷」一書。不論是英文書或中文譯書，普遍成為各大學研究社會福利的重要參考文獻，對爾後社會福利研究觀點的影響，可說是既深且遠。

變化之二是1980年代，臺灣經濟發展正邁入前所未有的高成長階段，1970年代兩次石油危機的陰霾已遠，世界經濟已由谷底盤升；兼以大西洋兩岸自由經濟的思潮正不斷瀰漫擴散。臺灣經濟也正搭著世界自由開放經濟的列車，出口暢旺，每年經濟成長率均在7%以上，締造經濟成長的高峰期，國民平均所得也隨之大幅升高。同時都市化與工業化的速度更加速邁進，兼以新臺幣大幅升值，房地產在1985年的一路上揚，使營建業和房地產在數年之間以倍數成長，造就了許多由土地或房產致富的「新貴」。這些經濟力的擴張、都市化和工業化的發展，解構了傳統的生產關係，傳統以勞力密集為主的生產結構，逐漸轉型到資本和技術為主的產業，新竹科學園區的設立，就是1980年代臺灣產業轉型的最佳例證。同時臺灣勞動力生產成本也漸從低成本轉變為中高成本，傳統觀念中的廉價勞力時代漸行漸遠，高勞動力成本的時代已經來臨。

變化之三是在政治層面，當社會經濟

不斷蓄積其能量之時，雖然工業化和都市化帶來諸多新興需求和問題，但當時在缺乏反對黨的政治體制之下，市民社會參與政策制定的機制尚未建立。一直到1987年的政治解嚴，提供民主進步黨組黨的合法性基礎，並開啓了臺灣兩黨，甚或多黨政治的時代。然而，在政黨政策議題上，民進黨在成立之初，政治議題似乎遠超過社會經濟議題的訴求，一直到1990年代初期民進黨才開始以敬老年金議題關注社會福利政策發展，開啓了臺灣福利偏左與偏右政策的論述。

簡言之，1980年代的臺灣，內在的政治、經濟、社會等產生結構因素的變化，也出現新興的問題、需求與挑戰，分別是：

一、**在經濟結構因素方面**，高科技與資本密集產業取代傳統勞力密集產業，勞力成本大幅上揚。因此社會面臨著產業結構轉變而帶來失業率上升的威脅，以及工廠關閉或外移帶來勞工抗爭的社會問題，進而出現產業勞力供需失衡的問題等。

二、**在社會結構方面**，工業化發展促進鄉村勞動人口向都市或都市外圍遷移，一方面補充工業化所需勞力的來源，另一方面則因都市地區人口聚集產生新興的醫療、教育等福利需求，同時農村老年人口的照顧漸從家庭責任轉移到社會共同責任，這是1992年縣市長選舉時政黨提出老農津貼的遠因之一。此外，勞動人口在就業環境的安全衛生保障，也成為當時的重要社會議題。

三、**在政治結構方面**，1987年以後臺

灣兩大政黨—國民黨與民進黨—在社會福利政策上，逐漸出現偏右與偏左的政策主張，根據於簡照欣在其臺灣大學國家發展研究所博士論文（2004 年）指出，在老人經濟安全保障方面，公元 2000 年之前的民進黨，其福利政策偏向於採取普及主義（universalism）的偏左意識型態，而國民黨則較偏向於採選擇主義（selectivism）的意識型態。1987 年後新興的民進黨，其社會福利主張，提供民眾不同的政策選擇。

貳、1980 年代政府因應對策

臺灣社會在 1980 年代，尤其是後期，產生經社與政治結構的鉅大變化，面對著新興的社會福利需求和問題，當時的國民黨政府是否有因應的社福對策？如果有對策，有那些因應對策？換言之，社會福利發展的「現代化理論」，其核心假設是，當經社結構產生功能分化（functional differentiation）時，政府是否針對這些分化的問題和需求，適時做出「功能反應」（functional response）？或是「壓制反應」（repressive response）？讓我們來探討這個議題。

1980 年代以前的國民黨政府的社會福利政策，採取的決策著重以「菁英決策模式」（elite policy model），由福利菁英來剖析問題、建構解決問題的對策和方案，1960 年代的小、安康計畫，1970 年代的社區發展計畫，大致是屬於菁英決策的模式。1980 年代中期以來，當時政府為探討社經結構轉型的問題與需求，並提出解決

對策或方案，在社會福利規劃方面，也採取類似的菁英決策模式。

1984 年行政院經濟建設委員會為配合「中華民國臺灣經濟建設中長期計畫」，曾於 1983 年完成「我國現行社會福利制度與福利支出」研究報告，後於 1984 年擬訂「我國社會福利制度之整體規劃」研究計畫，並成立研究工作小組，著手從事各項社會福利措施及設施的評估，並從社會福利需要與供給分析，以期獲致適切的社會福利政策，以建立合理的社會福利制度，並以 2000 年為目標年。

經建會為求該計畫周詳，於 1984 年完成初稿後，並於 1985 年夏季聘請英國的魏斯曼教授（Prof. Jack Wiseman）及馬士蘭教授（Prof. David Marsland）為顧問，就該報告初稿加以評估，並提出改進意見，最後定稿的「我國社會福利制度整體規劃之研究」報告，於 1986 年 4 月完成，並列為經建會「中華民國臺灣經濟建設長期展望系列研究報告之十」（以下簡稱該報告）。

目前社會福利研究者曾參閱該研究報告，可能不多，主要原因是發行數量有限。但是，如果細閱該報告的內容，令人訝異地發現其內容幾乎勾勒出 1990 年代以後社會福利發展的基本原則和方向，甚至對 1995 年的全民健康保險制度，也提出制度的原則建議。因此如果要探討 1990 年代後臺灣社會福利發展的方向，這份研究報告毫無疑問地居有舉足輕重的地位。

該報告初稿是彙整政府與社會福利相

關的各部會研究分析結論，再由經建會成立工作小組，邀請社會學與經濟學專家學者審議整體規劃報告，該工作小組由當時經建會綜合規劃處處長趙捷謙、副處長張溫波負責，主辦人員為羅同伯處長，研究助理人員前期約聘陳錦媛小姐，後期約聘陳昭榮先生。政府相關部會參與人員有：徐學陶（內政部社會司司長）、詹益彰（內政部勞工司副司長，後派歐憲瑜副司長）、郭秋福（內政部營建署技士）、陳聰勝（內政部職訓局副局長）、彭天倫（行政院衛生署）、徐剛（青輔會編審，後改派陳金泉科長）、府揚（退輔會專員）、彭煥勛（財政部國庫署專員）、何明道（教育部社教司專員）、魯緒惠襄理（中央信託局公務處襄理）和柯木興（臺閩地區勞保局主任）等人。二十餘年來，這些人俱已不在原工作崗位，但皆見證了臺灣社會福利發展過程中，影響 1990 年代政策形成的一份重要文獻的完成。

檢閱該報告的重點內容，並印證 1990 年以後臺灣社會福利發展的軌跡，俱見該報告已預見臺灣社經轉變及其可能困境，包括：

一、推估公元 2000 年時，臺灣人口結構中老年人口將占總人口的 9.4%，隨著人口出生率下降，扶養比也相對將由 1961 年的 93.6% 降至 1985 年的 53%，再續降至 2000 年的 40% 以下，顯示老年人口在經濟生活保障、醫療照顧、居住安養等方面的問題與需求，將愈趨嚴重，政府應未雨綢繆，及早提出因應對策。

二、預估臺灣勞動人口結構，因產業結構快速轉型，勢必出現失業率略升的現象，但該報告的預估顯然過於樂觀，認為到公元 2000 年時，臺灣的勞動力將達 1,020 萬人，失業率約為 3%。驗證在 2000 年後臺灣失業率曾一度攀高到 5.5% 以上，顯然預估失準。不過該報告在政策建議方面，認為為了維持較低的失業率，必須配合就業人口的增加，提供適當的就業機會，尤其是在服務業方面，將是吸納增加就業人口的重要策略，這項政策建議，顯然符合後來就業政策發展的趨勢。

三、預測臺灣貧富之間差異，將隨著家戶所得結構的變化，低收入人數與戶數將逐年上升，尤其在單身家戶的低收入戶增加較多；估計到公元 2000 年，臺灣地區的低收入戶數約為六萬二千餘戶，低收入人數將為二十二萬四千餘人。爾後低收入人口的成長與結構，大致符合該估計。

該報告以前述社經結構的中期推估為基礎，進而提出八項有關社會福利發展的政策建議；其中尤以下列三項具有歷史意義的重要政策：

一、擴大社會保險範圍，包括就業者社會保險與國民健康保險，在國民健康保險方面，建議以現行各類疾病保險為基礎，經試辦農民健康保險後，將逐步擴大以全體國民為應保範圍，並以公元 2000 年，達到總人口 100% 的投保率為目標。

二、實施國民健康保險，保險項目包括生育、疾病、傷害等三項醫療給付，凡未參加公、勞保等傷害生育保險的國民，

均需逐漸納入投保範圍。

三、建立社會工作人員專業制度，加強推動社會福利服務。其範圍包括：政府編制任用專業社會工作人員，鼓勵民間設置社會工作人員，以及加強社會工作人員對家庭、老人、殘障、青少年及勞工等的輔導服務，以及社區服務等。

「國民健康保險」的制度概念和名詞，首次出現在該報告中，而大約在該報告定稿的時期，行政院衛生署為配合 1986 至 1989 年「社會福利四年計畫」中有關全民健康保險醫療設施與人員配合部分，而於 1985 年 7 月提出「醫療保健計畫—籌建醫療網計畫」報告，同時由哈佛大學公共衛生學院蕭慶倫教授提出「保險制度應如何配合醫療網之建立」草案，為國民健康保險制度的未來發展提出規劃願景與方向。其中尤以蕭慶倫教授的草案，勾勒出未來國民健康保險的幾項重要政策原則：

一、保險給付應強調被保人部分負擔的原則，部分負擔的目的，除為配合分級醫療外，應以節省醫療費用，加速擴大被保險人範圍為最終目的。部分負擔應包括：

(一)掛號費及部分藥費。

(二)地區醫院以上醫療院所之門診醫療費用除轉診病人由保險機構負擔外，非轉診病人需自行負擔相當比例的醫療費用。

(三)被保險人住院後自行負擔一部分費用。

(四)自行負擔部分如超過一定數額時，超出部分則可由保險機構支付。

(五)各醫療院所之門診應給予轉診病人

掛號優先權。

二、嘗試使保險給付辦法多樣化，使被保險人有選擇的機會，保險費率應隨著給付項目多寡而調整。

三、建議採取類似美國「預付群體醫療」制度，如 HMO，可使醫療費用降低，並刺激競爭而使醫療服務提供者，重視營運效率。

四、建立合理價格給付制度，為避免醫療機構盡量將價格抬高，或濫用獲利較高的服務項目，以獲取更多利潤，蕭慶倫教授在草案中，主要建議有：

(一)醫院之研究與教學經費應由政府或其他財源支付，而不轉嫁於病人。

(二)保險機構依據醫療網分級原則，將特約醫院分為三級：醫學中心或區域醫院、地區醫院、以及基層醫療單位，核定各級院所之統一價格標準。

本文不厭其詳摘述相關報告或草案的要點，目的是提供後來全民健康保險規劃與制度設計內容相互比較的基礎。1988 年行政院經建會成立「全民健保計畫專案工作小組」，三年完成規劃報告後，復於 1991 年 2 月由行政院衛生署成立「全民健保規劃小組」，開始規劃全民健保的具體制度內容，該制度於 1995 年經立法院通過「全民健康保險法」後，正式實施。1995 年全民健保制度施行以來，已近十年，可惜該制度內容在立法過程中違背前述的政策原則，兼以制度設計與健保管理等問題，導致後來全民健保財務面臨嚴重虧損的難題。遂有二代健保制度改革的推動。近閱

二代健保報告摘要，部分政策建議又回到 1985 年蕭慶倫教授所提草案的原則與建議，令人感嘆。

誠如前述，1980 年代是一個巨變的十年，政治、經濟和社會等方面都出現重大的結構變遷，新興的問題與需求更是方興未艾。然而在政府政策因應方面，顯然未能及時洞察社會變遷的壓力，並未如現代化理論的假設，提出功能反應（functional response）的對策。綜觀 1980 年代，在社會福利立法方面，1980 年通過社會福利三法（老人、殘障、社會救助），宣示意義重於實質效果。1984 年通過勞動基準法，但在勞工退休金制度卻爭議不斷，屢成勞資抗爭的主要來源。1987 年行政院成立勞工委員會，但攸關社會福利制度的專責部會，雖在俞國華擔任行政院院長時，曾在行政院組織法修正案中，將社會福利與衛生合設成「衛生與社會福利部」，但該修正案已歷經李煥、郝柏村、連戰、蕭萬長、唐飛、張俊雄、游錫堃等院長，最近第 5 屆立法委員任內（2002 年 2 月至 2005 年 1 月）仍未通過行政院組織法修正案，15 年後仍然回到原點，只是「衛生與社會福利部」的草案名稱已改為「衛生與社會安全部」了。

雖然政府社會福利政策在 1980 年代的發展，未能因應整體經社結構的變化而有宏觀視野的政策建議和立法措施，而全民健康保險制度雖在 1980 年代末期進行規劃，但其政策目標則訂於公元 2000 年施行。換言之，在 1980 年代，雖然政治民主

化的腳步正加速推動，民主進步黨於 1987 年 9 月成立，但該黨所提出的政策，以政治核心議題為多，社會福利議題較少。一直到 1992 年縣市長選舉時，民進黨縣市長候選人提出老農年金的競選主張，而引發國民黨與民進黨對老農年金的政策論戰，臺灣社會福利的發展，才真正邁入社會民主動員理論的「社會福利黃金十年」。

參、國立中正大學創校及首設社會福利研究所

雖然 1980 年代政府的福利政策仍趨保守，但在學術研究領域上，則開啓了一個嶄新的時代。1980 年代國內對社會福利議題的研究，尚乏專責的學術機構，中央研究院人類學研究所社會學組與三民主義研究所（後更名為中山人文及社會科學研究所）雖有些關於社會福利政策的研究，但其規模不大，人數亦不多。各大學社會學系或社會工作學系也有部分學者從事社會福利政策之研究，但尚未發展成一股研究的主流。在這個社會福利缺乏系統研究的時期，有兩項有關社會福利的學術發展對後來社會福利政策和制度建構，產生關鍵性的影響。

其一是 1986 年行政院國家科學委員會推動大型「老人學科際整合研究計畫」，結合老人醫療、公衛、心理、經濟、社會等領域的學者，包括臺大曾春典、江東亮、林憲、羅紀琮、黃國彥、林美枝、鍾思嘉及本人等相關學者，該計畫由黃國彥教授領銜，共費時年餘，採系統抽樣問卷訪問

65 歲以上的老年人，以瞭解老年人的醫療、心理、經濟、安養、福利等方面之問題與需求，根據該研究計畫所發表的報告，已有十餘篇，該研究計畫簡稱為「臺北老人學研究」(Taipei Gerontological Study)，原擬過十年後再進行類似研究，惜因人事變化，無法再續，殊為可惜。不過該計畫所發表有關臺灣地區老年人口需求與問題等報告，配合內政部社會司從 1989 年起每隔兩年至三年所進行的「臺灣地區老人生活狀況調查」資料，成為研究臺灣老人問題與研擬老人相關政策的重要參考文獻。

其二是國立中正大學於 1988 年獲准籌設，校址並確定在嘉義民雄，當時籌備處主任為時任教育部次長的林清江博士，以其在 1960 年代後期留學英國的經驗，敏銳觀察到臺灣社經結構變化，勢必帶來對社會福利的需求。因此在籌備階段，首先在社會科學院（為國內首創）內設立「社會福利研究所」，此為國內首創。同時邀請當時加州聖荷西大學的李欽湧教授，香港大學的周永新教授、政治大學的陳小紅教授，以及本人等組成設所規劃小組。該研究所於 1989 年 12 月招考首屆研究生，1990 年 2 月正式上課。首屆師資包括蔡秀美、衛民、羅維安、江義雄與作者本人。英國學者 Michael Hill、Paul Wilding 及香港周永新教授亦曾來客座。當時首屆報考的考生近 200 位，共錄取 10 位研究生，分別是：詹宜璋、黃源協、何金蘭、張菁芬、林鎮坤、馮文饒、陳月娥、萬榮水、鍾佳蓉、

馮曉郁等 10 位。15 年來，這 10 位首屆研究生畢業後，已卓然有成，其中詹宜璋、黃源協現任教於埔里國立暨南大學的社會政策與社會工作學系，張菁芬任教於東吳大學社會工作學系，林鎮坤任教於國立體育學院，馮文饒任教於國立嘉義大學，陳月娥任教於大葉大學，萬榮水則任教於南華大學。雖然其任教系所不盡全為社會福利或社會工作系所，但在社會福利及其相關領域的教學、研究和實務參與上，均扮演著積極且重要的角色，本人擔任首任所長，一年後即返臺大社會學系，所務由陳寬政教授接棒。兩年後復設立社會福利學系，再兩年後成立博士班，為當時國內唯一設有大學部、碩士及博士班的社會福利學系。顯見當時林清江校長在中正大學設立社會福利研究所及學系的理念，高瞻遠矚，契合臺灣在工業化、都市化及政治民主化快速發展的需求。林清江校長後來歷任考試委員、教育部長，而在教育部長任內因勞成疾不幸辭世，斯人已遠，令人懷念不已。

（本文作者為臺灣大學社會工作學系暨東吳大學社會工作學系兼任教授）