

臺灣社會福利發展

一日治時代社會福利機構的歷史探討

陳燕禎

壹、前言

社會政策目的乃在於追求合理規範社會資源的分配，以滿足人類的基本需求，進而提升人類的生活品質。廣義的社會政策泛指由政府、半公立機構、私立機構或民間慈善組織所共同提供的福利服務（詹火生，1983，1988）；狹義的社會政策則是公共政策之一，指當政府部門選擇做或不做，都會影響人民基本生活福祉時，就必須為此人民的基本生活提供福利服務。而廣義的社會政策，不僅能關照福利的分工模式（Titmuss, 1963），也較能關照在大環境及歷史脈絡下，社會總體福利的發展，因此福利國家的民間社會福利機構的發展模式建構將深深牽動福利制度的發展。社會福利事業攸關全民的福祉，以近代國家觀之，已由早期「統治作用」轉向「福利功能」（李冀中，1948）。然而不管是統治作用或福利功能的發揮，除了政府的決心和努力外，更必須藉助「社會」本身的力

量，然而社會力量從何而來？民間社會組織允為重要支柱之一，而來自民間社會的組織，必須有組織、有制度才能有具體的力量發揮和延續。換言之，民間的慈善機構著實已扮演了政府機構沒辦法扮演的角色，即所謂「互補」的角色和地位（陳燕禎，2004）。

臺灣這一個島國，從移民社會到納入滿清帝國的版圖，到日治時代，從地方仕紳力量及儒家文化的滋長而結合了民間社會的慈善力量，使得民間所提供的社會慈善機構在清朝已成爲主要的福利供給。而地方仕紳之所以願意爲社會付出，提供慈善服務，乃因文化、社會、政治和經濟條件的支持，是受傳統社會下「慈善性」的道德本質，雖然民間社會所推動的慈善組織模式隨著歷史朝代或時間而有所變化或起伏，然而這股力量確在無形中凝結。民間社會力量的持久性發揮必須具有對民間非營利組織的理想性和精神才能永續，所以本土非營利機構的福利推展一直是基於

對一個理想社會秩序、安定和整合的追求。非營利組織或第三部門的角色在福利國家的社會中早已成爲福利供給的主流，國內對此福利潮流也不遺餘力的因應和開發，尤其傳統慈善的社會福利機構也已寫著社會福利的歷史和精神，是其在背後隱藏著民間社會和國家機制的互動關係下扮演特殊的角色。而本文除探討中國文化下社會思想對社會福利影響外，更以日治時代的社會福利機構—慈惠院（臺灣省私立仁愛之家之前身）的發展歷史爲主軸。

貳、中國古代社會福利思想起源與做法

慈善、行善自古有之，項目雖各有不同，動機更有變異，有些行善者的有意識的求積德、種福田，而有些只是下意識的透過行善以維持社會安定與秩序。傳統社會，不論中西，對社會福利思想及做法均以解決社會問題爲主，而解決現實問題的背後目的就是爲了求社會安定、政治安定，而且福利之提供並無專業之分類與管理，概以「救貧濟弱」爲中心。

古書將鰥、寡、孤、獨四種人均同等視爲貧人，均爲待救濟之人。孟子：「老而無妻曰鰥，老而無夫曰寡，老而無子曰獨，幼兒無父曰孤，此四者，天下之窮民而無告者」；管子則以孤、老寡及老鰥三者爲政府應救濟對象。亦即古人觀念中認爲社會問題的貧困之人主要來自不完整的家庭，國家若能在倫理上的缺憾加以彌補，社會

上即應無無助的貧人；並認爲貧窮和道德無關。荀子修身篇：「君子貧窮而志廣，隆仁也，富貴而禮恭，殺勢也」。尤其在儒家的早期傳統中，士的形象與貧分不開，士人也愛以「貧」表示清高、道義與自在。君子與小人的修養不同，只表現在他們如何面對不同的生活狀況，貧窮沒有任何道德的不安或優越性，這與西方文化截然不同。因此對老者之濟助均歸併在「貧」的範疇中。

西元 3000 年前，中國的孔子學說瀰漫著仁民愛物、民胞物與的仁愛思想，禮運大同篇的「不獨親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所養，鰥、寡、孤、獨廢疾者皆有所養」的理念，更顯示儒家思想的磅礴氣勢及理想境界，其所觸及的生活層面（生、老、病、死、苦）更是周全，涵蓋男女老幼的廣泛層面，福利「思想領域」可說相當深遠而完善。而儘管社會救濟的意識形態雖朝代更替，但仍深深受傳統文化的影響，就以下列古代相關著書立說之中窺探一二。

一、古代老人福利觀

(一)尚書、禮記、秦、南北朝、五代、宋、元：中國國有思想在尚書大禹謨篇：「德惟善政，政在養民」；及禮運大同篇：「鰥、寡、孤、獨廢疾者皆有所養」；和孟子「人飢己飢，人溺己溺」等爲仁政思想之代表。

1.禮記王制篇中記載有關三代之前養老之福利思想做法歸納如下：

朝代 \ 做法	一般養老	飲食禮遇	中央與地方分工（按年齡分）	其他
有虞氏	養國老於上 養述老於下	燕禮	五十養於鄉（士大夫管轄範圍） 六十養於國（諸侯） 七十養於學（天子） 非天子之法而達於諸侯	(1)力役服戎賓客退休 (2)侍老奉親之優待
夏	國老 東序 庶老 西序	饗禮	同上	同上
殷	右學左學	食禮	同上	同上
周	養國老於東膠 養庶老於虞庠	燕禮 饗禮 食禮 兼用之	同上	同上

2.秦朝其三老出於選舉，其數可與縣令丞尉相較；漢之三老，對天子王侯可直接言事，地位較高；漢文帝時對老者省事訪問、賜以帛酒，制為推行的法令；漢平地時退休公務員享終身俸；漢安帝時仲秋養衰老，按幾杖，行糜粥；漢明帝時尊重養老的儀節。

3.南北朝的南齊明帝，有司者，許以自陳，遵永明（武帝）7年以前銓敘之科；北魏，詔民80歲以上，一子不從役，諸曹選補，宜各先盡勞舊才能，孝文帝本記太和三年詔曰：「……對於貧病的老者，由衣食照顧進而作醫療的救助」。北齊時，仲秋行養老之禮，授板職；北周時延續問政三老，北周書武帝本季足証皇帝的謙誠敬老。建德二年冬詔曰：「……頒給老人榮譽職，作精神上的慰藉」。隋煬帝時，宮中歡宴老人外賞賜，並考慮到藥膳，官在七品以上予以終身給廩的優待。唐代，則承漢以迄五代制度講究敬養儀式。漢唐仁政思想之實踐以救荒、濟貧、養老、育幼為主，救荒與濟貧的福利來源主要靠倉儲制度，

並在繁複的禮節中有聲樂歌誦節目。其救濟措施由中央和地方分工：一、皇帝敬養朝廷致仕大臣之老者。二、刺史敬養仕子之老者。三、縣令敬養庶民之老者。而在貞觀時期，賜物、帛。永徽、天寶、開元時期，均循該制；德宗時，對告老還鄉的仕官，則發給半俸。

4.五代的後唐莊宗，100歲永俸除名；80歲以上予一子免役，州縣不得差徭。明宗，80歲家長有廢疾者，免一丁差役，俾奉養；後晉高祖時，制曰：後周太祖時，退就公養。總之五代對老人之福利照顧為：一、80歲以上免其一子差役；二、對舊將官特加優遇。

5.宋朝時，皇帝敬三老禮節簡化，漢唐的倉儲制度致此也更為發展，除官方之常平倉，還有地方之主倉制度，除官倉儲制度外，還有其他慈善服務，且在京師設「居養院」，州縣設「安濟坊」、「福田院」、「漏澤園」；范仲淹創「義莊」，此為民間興辦之養老福利設施。

6.元朝仍延續前制賜物、免徭役。明

朝洪武五年詔禮部奏定鄉飲酒禮儀……，引於學校，民間里社亦行之，漸失崇敬老者禮儀初旨，而重點似在社會教育，賜物同時賜爵位，提高其社會地位。明成武時，在養老中更有身心障礙者福利，賜物，百歲以死後賜棺木，設「養濟院」。清代期間社會福利大致仍延明制，雍正正在各地設一、「普濟堂」，內含：老民、老婦、殘廢；二、「育嬰堂」，以照顧幼兒為主，此時期已初具救濟機構組織管理的型態。

(二)古代有關罪行律令中有關尚齒寬容之規定

1.減輕其罪：唐律因十惡之外「父祖老病」可申請減赦或緩刑。唐、晉、後魏律及明、清律恤刑均有「老少疾病」者之字眼出現，此均為敬養老人之宗旨。周禮：老人為三赦之一，即「八十以上，非手殺人，他皆不坐」。漢書「八十以上非誣告他殺傷人，他皆勿坐」。明續文獻通考：「……有其罪，俾養母」。

2.加重其罪：從隋律到唐律，不孝為十惡之一，因其罪不得申請減赦或緩刑，而辱罵尊長加重其罪。

3.清律規定子不孝杖刑，放逐之罪，且不得告祖父母，以上均以雙管齊下的律法來保障老人生活。

4.羈押分為：

(1)唐制：八十歲以上雖犯死罪亦散禁（即應禁而不禁）。

(2)清制：老幼列為散禁，七十歲以上不加拷訊，而依證據定罪。

5.清代秋審四類中：有「可矜」，即指老幼篤疾，其情可恤，而「留養承祀」僅以父老病疾無人奉養，或禮祀無人可繼者為主。此均融倫理於罪刑，寓道德於法律（周建卿，1983）。

(三)古代有關老人福利的民法性質

屬於民法性質的老人福利則以老人「供養」為主

1.唐律：財產留一分以供老人奉養無虞之用，且可減輕社會國家的負擔。

2.唐戶令：老疾不能自存令近親救養，否則付鄉見安恤。

3.明清律：老人供養從親族到社區且至官署。

二、慈善的老人機構發展與收容救濟

周禮的大司徒以保息六政養萬民及荒政十二聚萬民，在古代福利思潮是倍受實施之肯定。至於官方慈善機構最早出現溯及南北朝之「疾館」與「孤獨園」（梁其姿，1986）。而較為人知是唐代的「悲田養病坊」，初由佛寺主持，後由國家出資，當地方士紳父老管理，也因此佛教的慈善漸式微，社會福利則由血緣和地緣關係及地方精英結合興辦。在整個中國福利思想與措施中，還是以「宋代」最為出色，宋代設「居養院」，創於蔡京為相時，專收貧病孤苦無依之老人，為後來「養老院」之起源。南宋逐增添功能相若的「養濟院」，此種機構逐漸取代安濟院之功能，此外，還有免費施藥。然而救濟機構的發展卻引來富人抗拒，批評之重點主要在於行政上的弊端，及貪官污吏的問題嚴重，使得真正窮人無法得到幫助（梁其姿，1997），因此其福利供給的有效性受到挑戰。宋代政府已將貧民問題視為行政問題，並作系統性的處理，此乃反映宋代之經濟在空前發展下，社會首次發現都市貧民階層化，覺得政府需制定一套長期濟貧政策，此明顯表現的宋代政府乃在 11 世紀開始時對貧弱老者的救濟上，至南宋更加積極，在社會福利方面最創新策略主要在防止棄嬰、殺嬰，這是前所未有的濟貧工作，官方救濟

機構主要收容都市中貧窮的「老病」及「棄嬰」，並設立安濟坊、居養院等，宋代時期開啓持續了約幾百年的養濟院，創下官方濟貧制度之先河（王德毅，1970，1971）。而此時也意味著貧窮已被視為社會問題，已開始成爲一個清楚而獨立的社會類屬觀念，而且貧窮者以「老弱」爲最，且由官方開始介入關心。至於元、明、清的仁政不出宋代舊制。林萬億（1990）指出清代在臺灣，社會福利方面政府只居於倡導和鼓勵角色，主要還是由地方士紳推動興辦；另林本炫（1995）則認爲，地方士紳的慈善舉動，多受儒家思想影響，而非受宗教觀念左右，因此不管官方或地方菁英對窮人的濟助均侷限於儀式性關懷（ritual concern of the poor）而已，沒有積極永續經營大規模福利機構照顧之意願，因此自然談不上西方福利國家之照顧專業化，故機構自然以「綜合性」社會救濟爲收容功能。

三、民間慈善組織與老弱濟貧政策

民間宗教團體的濟貧是古今中外社會最常見的，西方中古時代的濟貧院主要由基督教會所興辦；而中國三世紀以後，傳入中國的佛教的義理中心裏，也含有強烈的行善觀，尤其大乘佛教所要救濟的對象不限於信徒、僧侶，還包括一切貧病及動物。這行善理念在南北朝的中國式佛教成形的時代，已開始實踐，因此在宋代慈善機構濟貧的對象從傳統的鰥寡孤獨爲主，但至南北朝就改稱爲「貧乏不能自存之人」或「老疾貧乏不能自存之人」，其慈善意識形態及組織型態，自受南北兩個朝代之佛教傳統之影響，但濟貧政策理念，則各有不同。宋代則具有革命性創新，而元代立國短暫，除醫療救濟更加普及外，沒有繼

續發揚宋代社會救濟方面的制度，文化上只能緬懷前朝的德政。明代政府的社會救濟制度亦如元代，明初朱元璋只保留施予軍旅貧戶的惠民藥局及養濟院，其中「養濟院」已非如宋代收容所有貧病之人，主要是「收容老人」，明朝開國時一度曾稱爲「孤老院」（梁其姿，1997）。明太祖認爲這些救濟機構非爲了一般貧民，而是安撫軍旅及重申敬老倫理。然而就收容老人的養濟院觀之，已擺脫宋代居養院德政的外表，更明白且具體的展現「社會控制」的功能，即對入養者已有新的規定條件，以當地注籍並獲鄉長正式許可才可入住，將流民與地方貧民分開，此時期已開始有救濟之分類，以便利管理，這是社會救濟機構的一大轉變。然而隨著官僚制度的發展，貪污舞弊問題仍無所不在，養濟院罪嚴重弊端之一就是貧老的冒認，養濟院住了許多資格不符之受濟老人，以及已歿老人之錢糧沒有進行註銷，續被官吏所侵占，造成真正需要照顧貧苦老人被棄門外，甚且「貧漢填溝壑」之情形比比皆是，此均已表示政府救貧扶老政策已無太多實際的保障。

19世紀，西歐國家有無上權力，因此「國家」也承擔爲社會謀求「幸福」的責任，社會福利成爲西方國家意識形態的重要建構因素。西方國家在資本主義盛行下，面對經濟、新的社會階層問題，已非沿著傳統慈善組織的途徑發展，而是已另走出一條路，發展出今天我們所看到的福利政策。但此時期的中國或臺灣，則無西方的歷史發展背景，加上慈善機構一直扮演良好的輔助角色，成功地穩定社會秩序，因而並沒有走上現代福利國家之機會，故明清慈善組織與西方福利國家兩者之間並無太多關聯，但中國民間的慈善組

織或機構卻扮演國家政權與社會關係之調和角色(梁其姿, 1997)。臺灣的社會福利組織雖然肯定地受了西方同類組織的影響, 但是中國歷史文化發展累積的經驗也非常重要, 而臺灣自中國大陸遷移而來, 並曾受日本 51 年的殖民統治, 因此臺灣社會福利的發展, 除承受中國文化思想的影響外, 還有日本帝國主義及文化的衝擊, 故極具其獨特性。

參、社會福利發展的歷史及其實施面向

若僅從臺灣光復後的社會福利歷史發展來看, 最早社會政策的出現, 則以政府遷臺前在 1945 年通過的「戰後四大社會政策綱領」, 但因大陸動亂導致該政策只流於形式性的宣示意義, 而未能具體的落實。1949 年臺灣光復後, 有關社會政策發展, 許多學者的分類就各有不同。詹火生(2000)將 1950 年至 1970 年稱為「經濟決定論」的社會投資政策階段; 1971 到 1979 年因分別遭受第一次及第二次石油危機衝擊及退出聯合國及, 因此此階段的會救助政策顯受美國 1960 年對貧窮作戰政策的影響, 因此謂之社會福利的轉折期; 1980 至 1987 年間政府通過福利法案, 開啓社會消費性政策的展階段; 1987 至 2000 國民黨政權轉移前(5 月 20 日)間, 因反對黨自選舉中類似以社會福利做為選舉訴求的壓力衝擊, 迫使執政國民黨提出因應策略, 故謂之社會福利積極建構期, 此階段有許多福利法案都有重大修正, 使社會福利制度更具前瞻性、實質性、權益性、利益性與全方性。而 2000 年 5 月 20 日後, 新內閣組成, 社會福利政策在行政與立法部門之間較勁, 故可謂之社會

福利協調折衷期。但也有有學者(周建卿, 1992; 彭淑華, 2000)認為我國社會福利立法起步較晚, 可分為政府遷臺至 1970 年間社會保險主軸期; 1960 年間至解嚴階段為社會救助與福利服務主軸期; 第三波則解釋迄今為多元化福利法案主軸期。至於古允文(2000)就認為臺灣當前是處在一個不確定年代, 是世紀交替及百家爭鳴的福利觀之中, 因此我們應認真去思考如何尋求多元觀點中的洞見, 並與政經發展的力量和脈絡結合, 才能建構臺灣更完整的、更長久的本土社會福利體系。

肆、非營利組織—社會福利的歷史

基於中國社會福利思想的文化歷史, 以及曾受日本殖民統治之影響, 本研究乃針對臺灣社會發展的歷史為背景, 並溯自清代、日治至光復, 並以日治時期臺灣本島社會福利事業重建與發展為主軸, 希望藉由歷史發展的轉折及實施面向來探究臺灣社會福利的發展。

一、前清時期—地方菁英的慈善組織

(一)前清時期：安富濟貧的政策

清入關後, 對社會發展帶來另一個重大衝擊, 其中一項重要的社會政策就是禁止文人結社, 尤其對江南文人更加嚴禁, 而江南文人又是民間慈善組織之大本營, 因此, 社會政策直接衝擊明末民間慈善救濟工作在清代的發展, 但雖然如此, 民間慈善活動並未因此中斷, 一脈相承的社會動力仍一直潛藏運作。明末存有許多救荒政策, 而清朝當政的十年後, 第一所具規模育嬰堂在「揚州」成立, 爾後藥局、普濟堂、施棺和養老等綜合性善堂, 以及收容寡婦之清節堂, 也自清朝之百年間分布

全國，成爲前所未有的獨特現象，顯現中央權力稍微鬆綁及社區化福利組織的發展的價值取向(梁其姿,1999)。從順治開始，一直到康熙，清政府並非不知民間善舉之發展，只是沒有積極參與及正式承認，此乃因清自開國直到平三藩之亂的 40 年間，無法將精力全部放在社會經濟政策上面，直到雍正登基，才正式有中央命令鼓勵善堂之成立，而皇帝的「詔令」(1724 年)象徵意義大於實質意義，因爲雍正並未有進一步制定具體政策來推動地方社會福利，其原因可能有二，一爲雍正認爲民間慈善組織只是一些「婦人之仁」、「道婆之政」而已，無太大重要性；第二是歷史發展的實際結果，即地方社會福利之善政，自明中後期之後已漸轉入地方士紳之中(林萬億,1990)，因此地方社會與中央已清楚各自認定責任與權力範圍，地方社會福利由「地方菁英」推動，中央並不需要接管，只要「象徵性」的呼籲，地方自會響應，此象徵性的領導，具有重要的「政治」意識型態，「安富濟貧」的官箴，官紳相依的緊密關係，使中央政權更爲牢固與平穩，此亦反映中央與地方分工的作法。

18 世紀出現各類「善堂」在乾隆中期出現，遍及鄉鎮，是社會福利的擴張期，而地方官也明顯積極介入慈善機構的管理與財務整頓，江南鹽稅的補助，地方官以捐俸、勸捐、撥官田方式資助善堂相當普通，使得善堂更具規模，然而相對也造成許多問題，如冗員過多，令資助者吃不消，且易生貪污；善堂已漸失去原本濟世目標，已成爲「衙門化」的行政機構；而也由於地方官員官僚化的介入，產生善堂人員過份依賴官員，失去原本主動解決問題之動力，也造成一切視例行公事公辦的官僚，失去當初成立善堂之真正意義，也使

民間慈善組織性質變得更爲複雜起來(梁其姿,1986,1997)。

社會福利慈善濟貧的發展，從明末至清末雖有數量的增加及結構、種類的變化，但卻未將救濟視爲經濟問題，重點仍放在施善者的意願爲主，非以受助者的需求爲焦點，即慈善組織功能及角色仍停留在保守的意識型態，以「教化」任務的灌輸，及維護社會秩序與價值爲主，並沒有真正解決窮人的問題，因此當社會劇烈變遷後，效果自然不彰。明清的慈善標榜救濟人們的生、老、病、死問題，最後還發展「義舉」、「保節」，已達廣義的福利項目，從福利、衛生到教育層面，並且「教善」並重(喬志強,1998)。因此西方 19 世紀發展的福利國家的影子，早已在傳統的中國社會隱約潛伏。總之，明清社會福利之發展與臺灣本島社會發展血脈相連，深深牽動臺灣福利發展的根基。

(二)清代臺灣本島：社會賑恤

漢民族發現臺灣，據說遠在隋代，而直至元代仍無任何發展，14 世紀初葉，宦官王三保下南洋，曾漂泊臺灣，16 世紀末，仍只有少數「海盜」和「移民」渡海而來，而臺灣最早居民，一般說法屬南洋種之高砂族。至於臺灣人口大量移入，乃因滿清入關，異族殘暴搶奪，人們爲逃避戰爭、飢荒、災禍和死亡，引起中國大陸人口大規模移入臺灣(潘志奇,1957)。臺灣爲孤懸海島，清代有限攜眷禁渡之令，致流民衆多，加上天災頻仍、人禍不斷，致社會呈畸形發展，社會問題嚴重至極，爲收容明鄭時代遺留下來之失依「老弱部衆」，乃創立「養濟院」，此爲清領臺灣恤故之肇始。

清代的賑恤制度主要目的爲：1.賑癯獨；2.收羈窮；3.養幼孤；4.安節孝。亦

即可分為貧困救濟、災荒救濟、婦孺救濟及其他救濟四類。而對一般貧困之救濟活動中，重要福利機構有：1. 養濟院；2. 普濟堂；3. 棲流所或留養局等，故以「養濟院」為中心，乃為「官設」，收容鰥、寡、孤、獨及殘疾之人，以及貧窮無親屬依靠不能自存者，所在官設機構均應收養，且住進養濟院為証實孤貧均印烙年貌腰牌，做為散給口糧之驗明正身之用，而此作法雖為防弊，但對社會福利已深具烙印（stigma）效果之始。因渡海來臺者不准攜眷，且非貧即弱，加上人已漸老，故社會問題日益嚴重。據舊志，清代在臺各廳縣置養濟院共有臺灣縣 7 處：臺灣縣養濟院，1684 年（康熙 23 年），臺灣知縣沈朝聘建（位今臺南市）；鳳山縣養濟院，1684 年（康熙 23 年），鳳山知縣楊芳聲建（今臺南市）；諸羅縣養濟院，1684 年（康熙 23 年），諸羅知縣季麒光建（位今臺南縣境）；彰化救濟院，1736 年（乾隆元年），彰化知縣秦士望建（位彰化市八卦山）；臺北養濟院，1879 年（光緒 5 年），臺北知府陳星聚建（位艋舺，今臺北市內）；新竹市養濟院，亦是臺北知府陳星聚於 1879 年（光緒 6 年）所建（位今新竹市內）；澎湖養濟院，則是 1881 年（光緒 7 年）建立（臺灣省文獻委員會，1994）。

養濟院除彰化救濟院收容痲瘋病人（癩病）外，均以收養鰥寡孤獨之貧困無依者為宗旨。光緒年間因收容人數漸多，因而另增定額的「院外救養」模式，其救濟內涵與院內收養大致相同，主要發給口糧銀或白米和布衣銀。至於普濟堂（民設），於清代舊例，原為養老及安撫流亡之所，但於臺灣其救濟範圍功能擴大，除老弱外，兼收盲人及鰥寡孤獨與痲瘋病患者，功能實與養濟院無異（臺灣省文獻委

員會，1994）。清代所設之救濟院雖是為照顧臺灣境內的貧困無依者，然實際的背後目的為「安撫民心」。在中國救濟事業，一直以「育嬰」為首重發展，但在臺灣則因領臺之初禁攜家眷，故棄嬰問題少，故亦無育嬰堂設置，直至乾隆、嘉慶年間才解禁，始有棄嬰之事件發生，也才設有育嬰堂。但不論早期、晚期各種恤貧措施，均屬消極性的「事後補救」措施性質，欠缺防患未然的預防性努力，救濟目標均以避免社會問題擴大為主，並非協助當事人脫離貧困之積極作法，亦即清代晚期的恤政具有濃厚的「社會控制」色彩，看重在防範治安，而非拯救人民脫貧（戴西君，1995）。

二、日治時期—慈惠院之創立

依據杵淵義房（1981）所著之「臺灣社會事業發展史」，臺灣本島在日治時代之社會救濟事業已大有發展發展（見附錄），而在此乃針對機構進行探討如下：

（一）臺北仁濟院

臺北仁濟院係於 1899 年（明治 32 年）9 月，因臺北縣知事村上義雄奉兒玉總督之命，以英照皇太后大喪，皇室所頒賜之慈惠救濟金之聖意，並奉兒玉總督之勉勵，以御賜給臺北縣之 3,983 圓 6 角 8 分一厘作為基礎，加上兒玉總督於 31 年率先以身作則捐出其薪俸，再發動社會義捐共得 4,500 餘圓，另合併改隸前舊有之社會事業機構養濟院，同善堂、育嬰堂之財產，作為基本財產而設立。1906 年（明治 39 年）又合併了舊有之兒童保護機構育嬰堂及板橋保嬰局財產，於是仁濟院財產更為充實，業務逐步發展。

該院當初名稱叫「仁濟院」，由臺北縣政府經營之。1901 年（明治 34 年）11 月

廢臺北縣，改置臺北廳，該院改稱為現在的「臺北仁濟院」。1904年（明治37年）7月，臺灣總督府以第57號府令頒行「臺灣慈惠院規則」，依該規則之規定，以臺北廳廳長為院長，其救養區域為臺北、桃園、新竹、宜蘭四廳之轄區。1920年（大正9年）9月，地方制度改制，上述四個廳廢止，改置為臺北、新竹兩州，故以臺北州知事為院長，其救養區域為臺北、新竹兩州之轄區。

1922年（大正11年）3月，在新竹市增設「新竹慈惠院」一所，臺北仁濟院在新竹州之財產全部撥給新竹慈惠院，以新竹州為救養區域。而花蓮港廳則改列為臺北仁濟院之救養區域。原先花蓮港廳係屬臺南慈惠院之救養區域，今改列為臺北仁濟院之救養區，臺南慈惠院之負擔減輕，乃將英照皇太后大喪頒給臺南慈惠院部分金額224圓8角6分移撥給臺北仁濟院。1923年1月，民法在臺灣本島施行後，依臺灣慈惠院規則成立之各慈惠院均依規定全部改為財團法人組織，並延續至臺灣光復後。

該院在日治時代之業務為：居住臺北州及花蓮港廳轄內之殘障、痼疾、傷病、老衰、幼弱之無謀生能力且無接受其他扶助者之救養事項。其主要業務列舉如下：窮民救助、施療（醫）、實質治療、巡迴治療、行旅病人受託收容、盲啞教育之委託、育嬰之委託等項，其業務發展極為輝煌。在1937年（昭和12年度）之資產為六十七萬八千二百餘圓，年度支出為十萬四千餘圓，基金收入四萬一千八百餘圓，補助款九千餘圓，其他收入五萬一千二百餘圓，上年度結餘轉入二千四百餘圓，該院的組織發展歷史沿革中，至目前仍保留清代歷遺史留下來的育嬰碑，以及臺北市文

獻委員會也曾就此碑重修，並有沿革紀錄，這些都是歷史留下的見證。

(二)新竹慈惠院

新竹慈惠院為改隸前之新竹縣養濟院之重建。1922年（大正11年）3月，總督府以教養新竹州，坎坷不遇之孤獨、老弱者及救療貧病者之目的而創設於新竹市。成立當時之資產為臺北仁濟院所撥出在新竹州之財產全部，另由臺北仁濟院撥出英照皇太后大喪之部分御賜金1,930圓1角1分，再由總督府撥補之11,000圓。1923年1月由於民法之施行，改組為財團法人組織。該院之業務與臺北仁濟院之業務大致相同。亦即居住新竹州之殘障、痼疾、傷病、老衰、幼弱而無自謀生活能力者之救養事項，救養區域為新竹州全部。目前主要業務為：窮民救助、施療（醫），巡迴診療，行旅病人委託收容等項。該院1937年（昭和12年度）之資產為四萬二千一百餘圓。同年度支出為二萬三千餘圓。其收入為基金收入一萬三千餘圓，補助款四千九百餘圓，樂捐三千三百餘圓，其他收入一千六百餘圓。

(三)臺中慈惠院

臺中慈惠院係由彰化慈惠院改稱而來。至彰化慈惠院係1904（明治37年）7月，臺灣總督府以第58號府令創設於臺中州彰化市者。彰化市在改隸前舊有之養濟院、留養局、善養所、育嬰堂等救護機構，在改隸後均因土匪之橫行，社會之混亂而業務停止。1899年（明治32年）4月，兒玉源太郎總督到彰化主持「饗老大典」時，認為此業之荒廢至為遺憾，乃在中部停留多日，多次與臺中縣內士紳會面，力促其倣效臺北仁濟院之例，再興此業。同年11月，兒玉總督發出諭示，並自任委員長，而以縣內有力官民多人為委員，開始勸募

再興義金。時任臺中縣知事之木下周一先生，乃依總督之鼓勵，馬上飛聞四方，勸募義金，而於 34 年完成募款。

在勸募結束，該院即將創立之際，適逢廢縣置廳之改制，使設院工作受挫，直到三年後之 1904 年（昭治 37 年）7 月，始以第 58 號府令暫設於彰化市，並繼承改隸前既已存在之舊有各種社會事業之財產全部，而成立了彰化慈惠院。在該院開設之當時，全島之慈惠院，只有臺北仁濟院，臺南慈惠院，澎湖普濟院三所而已。其後又陸續新設了新竹、嘉義、高雄三所。其中除嘉義之外，其他全部都是設在州府之所在地，而其主要董事係以州知事（或廳長），內務部長，教育課長兼任，且其辦公廳都設在州廳（政府）之內，唯獨臺中州設在州治以外之彰化市。這是因為彰化市在改隸之前原設有幾個救護機構，為復興這些救護機構之便，所以設在彰化市。惟在業務處理上有諸多不便之處，爰於 1921 年（大正 10 年）2 月改稱為臺中慈惠院，於翌年 3 月將其遷移到臺中市。1923 年民法實施，本院改為財團法人組織。1929 年（昭和 4 年）在彰化市設立分院。

該院之業務地區為臺中州全部，其業務內容與其他慈惠院相同。以負責轄內殘障、痼疾、傷病、老衰、幼弱而無自謀生活能力者之救養工作。目前其主要業務有：窮民救助、救療、精神病患受託收容、巡迴診療、盲啞教育委託等項。該院在 1937 年（昭和 12 年度）之資產為三十六萬五千一百餘圓，收入：基金收入一萬九千四百餘圓，補助收入一萬五千二百餘圓，樂捐一千一百圓，其他收入二萬九千三百餘圓，前一年度結餘轉入一千七百餘圓。

(四)臺南慈惠院

臺南慈惠院係當時臺南縣廳（政府）為復興改隸前既已存在之養濟院、普濟堂、育嬰堂、棲流所（即游民收容）、卹瘞局（即寡婦）、義塚等社會事業、而將其各別財產加以合併，以 1899 年（明治 32 年）10 月第 21 號縣令創設於臺南市。並自 11 月開始營運。其救養區域定為臺南、阿維（今之屏東）臺東及花蓮港（大正 11 年移撥為臺北仁濟院救養區）四個廳之轄區。翌年 12 月增設「教育部」，承受當地長老教會英國籍宣教師威廉·肯伯所創設之盲人教育機構，收容盲人施以自謀生活之教育訓練。至 1915 年（大正 4 年）接受恩賜財團明治救濟會補助 25,000 圓之助成金，於臺南市壽町興建校舍，作為大正天皇即位大典之紀念事業，並將「教育部」加以擴展，除盲人教育之外，再增辦盲啞教育，兩部分合併成立了臺南盲啞學校。1922 年（大正 11 年）5 月，該校移撥臺南州廳（政府）成立州立學校，由州政府營運管理，臺南慈惠院才取消本項業務。

該院原來之救養區域包括臺南、阿維、臺東及花蓮港四個廳之轄區。但 1920 年（大正 9 年）10 月，由於地方制度之改制，廢廳而新設州及郡。故 1922 年（大正 11 年）3 月，該院救養區域改為臺南市、新豐、新化及北門郡之一市四郡，而花蓮港廳移撥臺北仁濟院，阿維廳及臺東廳移撥為高雄慈惠院救養區。1923（大正 12 年）1 月民法在臺灣本島施行，該院也改為財團法人組織。

該院業務為救養居住在上述一市四郡者中之單身而無自謀生活能力，且無其他受救助之途的殘障、痼疾、老衰、幼弱及寡婦而貞節者，以及比照辦理之窮民。目前其主要業務列舉如下：窮民救助、救療、巡迴診療、實費診療、行旅病人受託收容

等項。該院 1937 年（昭和 12 年度）之資產為二十五萬九千八百餘圓；支出五萬九千三百餘圓；基金收入共二萬八千二百餘圓；診療收入一萬九千九百餘圓；補助收入四千三百餘圓；其他收入八千二百餘圓，前一年度結餘轉入二千三百餘圓。

(五)嘉義慈惠院

嘉義慈惠院，乃改隸前已存在之嘉義育嬰堂之重建。改隸時雖其業務一度停頓，總督府以 1906 年（明治 39 年）3 月第 16 號府令，略以「應於嘉義廳嘉義西堡嘉義街開設嘉義育嬰院，以救養居住在嘉義廳轄內之帝國臣民中，幼弱而無自謀生活能力，且無其他接受扶養之途的窮民。」爰將舊時之育嬰堂加以復活，而於嘉義市創立了嘉義育嬰院。嗣以同年 10 月第 62 號府令在嘉義市設立嘉義慈惠院，上述育嬰院同時廢止，而將其業務及財產全部併入嘉義慈惠院。

該院之救養區域在創設當初為：原斗六、嘉義、及鹽水港三個廳。1909 年（明治 42 年）10 月地方制度改制，斗六及鹽水港二廳併入嘉義廳。故其救養區域應為嘉義廳全部。1920 年（大正 9 年）10 月地方制度再改制，廢廳而改設州及郡，故自 1922 年（大正 11 年）3 月其救養區域改為臺南州下之嘉義、新營、斗六、虎尾、北港及東石等六郡。翌年，民法在臺灣本島施行，依法改為財團法人組織。

該院業務與上述各慈惠院大致相同，及轄內殘障、痼疾、傷病、老衰、幼弱而無自謀生活能力者之救養。其具體之主要業務為：窮民救助、救療、巡迴診療、實費診療、行旅病人受託收容等項。該院 1937 年（昭和 12 年度）之資產為九萬二千餘圓，支出為二萬四千餘圓。收入為：基金收入三千七百餘圓，補助收入八千七

百餘圓，診療收入五千九百餘圓，其他收入六千一百餘圓，前一年度之結餘轉入二千八百餘圓。

(六)高雄慈惠院

在高雄州，於改隸清朝時代之社會事業，僅有鳳山街規模極小之私設濟善堂一所而已，所以其慈惠院之設立，比其他州慢了很久。即 1921 年（大正 10 年）10 月，接受明治救濟會 1 萬圓，大正救濟會 3,500 圓，合計 13,500 圓之助成金補助，才開始於現址興建院舍。翌年 3 月接受臺南慈惠院在高雄州之土地 65 甲以及基金五千一百八十餘圓（內含英照皇太后大喪御賜金 2,007 圓 5 毛 4 分）之讓渡，而以此等土地及款項作為基本財產，並於同年 4 月開始營運。1923 年因民法之施行，本院改為財團法人之組織。同年 12 月接受原濟善堂之捐贈，而將該堂作為窮民免費住宿所。

該院業務與各慈惠院大致相同，即負責居住高雄州之殘障、痼疾、傷病、老衰、幼弱而無自謀生活能力者之救養事項。其救養區為高雄州全部。目前主要業務，具體開列如下：窮民救助、救療、巡迴診療、行旅病人受託收容、精神病患受託收容等項。該院 1937 年（昭和 12 年度）資產為五萬一千二百餘圓。支出為一萬八千一百餘圓。至收入方面，補助收入九千九百餘圓，診療收入三千餘圓，樂捐二千四百餘圓，其他收入六千六百餘圓，前一年度之結餘轉入一千一百餘圓。

(七)澎湖普濟院

澎湖普濟院改隸前就在當地已存在之養濟院、育嬰堂及普濟堂等幾個機構之復活。因改隸時這幾個機構業務幾乎已陷於停頓。1899 年（明治 32 年）9 月，由於兒玉總督的鼓勵，乃將上列各機構財產加以合併而先將原育嬰堂加以重建。1902 年

(明治 35 年) 7 月, 將業務加以擴大及於窮民救助, 並將名稱改為澎湖普濟院。1923 年 12 月改為財團法人組織。該院救養區域為澎湖廳全部。其業務與各慈惠院大體相同。其 1937 (昭和 12 年度) 之資產為五萬一千餘圓, 經費支出為九千七百餘圓。收入財產收入二千六百餘圓, 補助收入 2,000 圓, 診療收入一千餘圓, 樂捐及其他收入 600 圓, 前一年度結餘轉入二千八百餘圓。

上述七個慈惠院有六家是精省前在臺灣省政府社會處立案之私立仁愛之家, 其中僅有澎湖普濟院於光復後之 1948 年改隸, 由臺灣省政府社會處接管, (精省後已改名為內政部澎湖老人之家), 其乃因位居離島地區, 故以綜合性的福利功能為主, 除收容老人外, 還有收容兒童、少年等。整體言之, 日治時期臺灣是日本的殖民地, 其對臺灣社會福利之發展, 大抵仍沿清代遺制, 爾後才擴大範圍及建立制度, 但各種恤貧措施, 均屬事後補救性質, 救濟目標大多以避免事態擴大的消極作法, 極具濃厚社會控制色彩。而日本經營臺灣社會福利動機有二: 一則鑑於經濟、社會發展迅速, 社會問題隨之興起, 故體認其重要性; 另一則為改善及安定人民的生活。故此時的社會福利有: (一)慈惠救濟事業; (二)社會的改善措施; (三)醫療保護; (四)兒童及婦女保護; (五)保護教化事業等。日本據臺之初雖曾禁止清代各地養濟院之發展, 但 1898 年 (光緒 24 年, 明治 31 年) 兒玉源太郎任臺灣總督的兒玉時代, 卻建立恤貧救災制度, 以清代各慈善機關之財產及皇室賜金及地方募捐等作為基金, 創設各地之「慈惠院」最為顯著, 即「臺灣省」私立的大型老人福利機構 (仁愛之家), 這些機構的前身就是「慈惠院」, 也

就是日承清代所遺留下來的。日治之初設有三所 (臺北、臺南、澎湖), 後增至七所 (新竹、臺中、嘉義、高雄), 收容目標分為: (一)獨身無告; (二)殘疾; (三)病傷; (四)老衰; (五)幼弱; (六)守節寡婦等。而為加強慈惠院的管理, 1904 年 (明治 37 年) 已公布「臺灣慈惠規則」計 14 條, 規範各種管理的救濟工作。1923 年 (大正 12 年) 臺灣本島施行「民法」後, 均將慈惠院改為「財團法人」的組織, 含有醫療、教育及遊民習藝業務等。在此時期老弱無依、孤寡、殘廢、傷疾者皆可依「臺灣窮民救助規則」請求救濟。由此觀之, 非營利的民間慈善機構已正式登場, 並以財團法人登記, 受國家永續經營之規範要求。當然除慈惠院外, 尚有許多民間救貧機構, 其救濟對象亦可依「臺灣窮民救助規則」, 請官方給予救濟 (臺灣省文獻委員會, 1980)。

綜觀此期的老人福利為社會救濟型態之總歸屬, 以「綜合性」的救濟、扶助及機構收容為主, 未見專業收容之分類, 但和清人相比, 日人則較積極各項災害防治工作。易言之, 在殖民地及吏治欠佳中, 政府恤貧救災事業表面上是仁政慈善, 實質則為安撫控制之內涵, 從歷年有區分人種之各項業務統計報告資料, 實際服務對象大部分以在臺日本人為主 (臺北市政府, 1988), 即官辦的新式福利服務, 如兒童健康相談所, 均以來臺日本人為主, 無關臺籍人民福祉, 異族政府殖民之心態昭然若揭 (見附錄)。不過, 日據時代社會福利和清朝時期最大不同在於「制度化」, 日治時代時 (1922 年), 已有社會福利預算制度的建立。

三、光復後時期—殘補式的社會福利

臺灣光復後, 社會福利之發展可再分

為三期：(一)傳統救濟期；(二)退出聯合國—福利法案建立期；(三)解嚴後福利法修正時期。光復之初政府一切均以光復大陸為主要目標，一切社會資源分配以「軍事及安全」為首，機構照顧服務以收容老人、遊民、殘疾者的綜合性社會救濟機構如救濟院為者，以收容榮民、兒童及殘疾為對象；機構型態以非營利的民間組織「私立」的機構居多，公立機構的發展較遲緩。而此時期綜合性（救濟院）的社會福利機構數量最多，隨後輔導會所設立的榮民之家也收容甚多老榮民及無依者，是臺灣社會福

利發展史上極具特色的地方，但它的發展在臺灣社會福利的領域中也經常被「獨漏」，其所有的照顧均以消極安養為主，至今在專業素質仍有待突破。臺灣光復後社會福利施行的最大依據乃來自憲法及中國國民黨相關社會政策，戴西君（1995）認為社會行政在臺灣有諸多變化，但光復後，因社會、政治、經濟等環境的變化，老人福利政策發展則進入另一重大轉折。茲將臺灣在清代、日據及光復後之社會福利的歷史變遷整理分析如附表。

附表 清代、日據與光復後臺灣社會福利之變化

	清	日	光復後
救濟對象	以鰥寡孤獨殘疾無依者為主。	從孤寡殘疾老弱無告者擴及一般大眾。	非限於弱勢團體的社會救濟，尚有制度性福利措施，如社會保險、醫療衛生保健等。
服務範圍	以貧困、救荒、婦孺、喪葬、行旅、醫療等為主。	除濟貧、救荒、行旅、醫療外，尚有職業介紹、宿泊保護、住宅供給、公設當舖、小本貸款、公設產婆、托兒所、兒童健康相談所，以保護及教化為職志。	除傳統的社會救助、福利服務、醫療衛生保健外，尚有社會保險、就業安全、社區發展等新興的福利措施。
救濟理念	源起儒家仁愛思想及佛教慈悲胸懷之精神。	以日本帝國主義的霸權思想及源自佛家之慈悲主義。	源起儒家仁愛思想及民生主義的均富理想，和佛教慈悲胸懷。
救濟目的	濟貧以穩定社會秩序及安定民心穩定政治秩序。	日人經營乃環境所趨，且為安定民心，其政治意義大於社會意義（現代臺灣史，1985年）。	促進經濟與社會均衡發展，以達成社會安全與進步；並作為光復大陸社會重建之楷模，1987年政府宣布解嚴後，其社會意義漸大於政治意義。
救濟機構經營方式	分為：1.民辦 2.官辦 3.官督民辦 4.官民合辦，大致均為「由上而下」的方式，由官方領導，即遵守官方	分為：1.民辦 2.官辦 3.官民合辦。但日本意圖以官辦為主，再變為官民合辦，再漸至民辦為主，惟	分為：1.民辦 2.官辦 3.官民合辦 4.官督民辦。其中以民辦為占多數。

	發展，民間配合的模式。	迄至光復仍以官辦占多數 (另亦有日本人自辦)。	
救濟特色	屬於消極性急難救濟，未有積極性社會保險及福利措施。	朝向國際化、多元化、多樣化、科學化、法制化、地方化及常態化的救濟取向。	所拓展的積極性福利措施，更加多元化、科學化、法制化。惟國際化速度太慢，雖有普及性的全民健保，但太多福利至今仍停留在殘補式福利政策，且完善社會福利網絡規劃並未全面展開，經費的來源仍不穩定。
政府介入	清地方政府介入社會救濟約在康熙年間，甚早且頗主動積極。	日本政府介入社會福利事業甚早，約自 1899 年(明治 32 年)起，且頗為積極主動及制度化，並已設有社會行政部門。	政府介入社會福利活動甚晚，重要福利政策與立法大都至 1970—1990 年代才發布，且施政多偏重在經濟、政治層面，未對社會福利做積極推動。
救濟效果	因統計不發達，難以估計，不過由大小反清之役四十次上下，即可見其政治安定民心之目的並未明顯達成。	在安定民心方面或可發揮部分功效，但因缺乏客觀比較資料，故實際效果仍難以正確評斷。	由於政府對社會福利長期的忽視，及殘補式的福利政策推行結果，民眾的福利需求並未獲得解決。因此，仍需以提高民眾日常生活的照顧品質目標。

伍、結論與省思

社會福利雖在臺灣光復後才發展的，但不能否認過去中國文化千年歷史的累積與傳承，當然也不漠視西方社會福利專業主義的強勢擴散的影響力及日治期間帝國主義的衝擊，加上我國文化、政治、經濟的大環境脈絡，臺灣的社會福利發展軌跡呈現極為特殊的現象，尤其在上述探具有歷史的慈惠院(臺灣省立私立仁愛之家)的歷史發展上，已更清楚看到其特殊之處及不可抹滅的輝煌歷史，然而今日回頭觀之，卻有輝煌被湮沒、被遺忘之感嘆。

一、省思

(一)固有仁愛思想並未促成完善社會福利制度之基礎

以儒家為主的慈善理念對我國近代的社會福利發展具有的影響力是不容忽視的。仁愛、恤政的慈善觀，修身、道德及家族責任的結合都是儒家慈善思想之結合，而這些必須落實於生活規範的實踐中，若無此種道德強烈的社會思潮中，福利國家則較無法產生，而此正是中國的社會福利發展較西歐緩慢的原因之一(林萬億, 1991)。中國古代朝廷以皇帝仁政思想決定人民的福利，地方仕紳或商矜或善心人士所提供的福利也以道德、教育為背後動力，而這些特色在迄今的臺灣省私立仁愛之家(老人之家)依舊留存。因此值得思考的是，我國固有的仁愛思想並未促進社會福利制度之完善基礎，反而似成阻礙，成為規劃社會福利制度的絆腳石，這

在各福利法中一再強調家庭負有扶養責任最為明顯，特別是 1997 年第一次修正的老人福利法中的第 7 條更明顯規範家庭扶養老人之責，明顯呈現實與理想照顧之間的一大段落差，事實上家庭結構改變後，許多老人已出現被照顧的問題，故也造成老人受虐、受忽視之事件層出不窮。

(二)經濟發展並未對「老」福利機構有更多關注

富裕社會在道德上對一些社會邊緣人的容忍力是愈高還是愈弱是值得思考。在明末清初百年間，社會秩序已深入民間，並已達最成熟階段，社會在此有利的經濟條件下卻愈來愈排斥這些相對標準下變成邊緣者，如無依的老人、貧病者及被棄嬰兒都不被人接受，因此這些貧困的社會邊緣者就成為維持社會秩序的菁英份子的責任，他們自行設立救濟機構來收容（梁其姿，1984），亦即清初江南富裕社會在道德上已無法容忍這些社會邊緣人，生活在一般人之中，表面上社會權勢者對這些弱勢者有所照顧，而實際上卻反應社會對這些的排斥與隔離，甚至認為影響市容，有礙觀瞻。這些仁愛之家在早期的「救濟院」時代，為配合政府消滅貧窮的小康、安康計畫而收容社會上各類邊緣人，尤其是大量的精神病患者，其目標是政府要發展臺灣經濟，因此不能任由這些社會邊緣人破壞市容，所以當時這些機構實際上所擔負的「教化」意義極為明顯，而對於福利國家所謂「似家」的溫暖化和人性化照顧功能是極為有限的，然而在臺灣經濟發展為亞洲四小龍之時，也未見政府對這些機構有更多的關心。雖然統計上臺灣的社會福利投入與經濟發展成長並沒有出現顯著性，經濟發展只是提供了社會福利發展的

財源基礎的必要性，並非是充分條件（Lin,1991），但這些機構在面臨階段性、象徵性的任務完成之後，仍然必須自己面對在經濟發展後與一些新興非營利組織機構的競爭（陳燕禎，2004），甚至在非營利組織的發展聲浪中卻常被遺忘了，所以經濟的蓬勃發展並沒有對這些「老」機構有更多的關注。

(三)社會快速發卻未見對福利本質有更多的釐清

中國慈善組織的救濟早有歷史，從唐、宋、元、明、清、日據、光復後，這一條歷史線上都有明顯的起伏，從不穩定外交到內政的穩定，從流民、乞丐及受救濟收容的驟增與減少可看出政府政策的關心與介入，亦即經濟穩定時期，仁愛之家收容的老人理應逐漸減少，但社會上需要臺灣自光復後迄今，仁愛之家收容救濟的對象雖隨著政策的改變「院內」收容逐漸減少，但院外救助或照顧的卻大量增加，而這些院外的救助以行政院發放的中低收入戶老人生活津貼、農委會發放的老農津貼或縣市長選舉時政見承諾而自行發放的敬老年金為主體，而這些補助津貼的發展有些已非福利的本質，而是選舉的津貼。此核昔日機構收容救濟道德責任大不相同，如早期仁愛之家均設有「習藝所」，其教育意義甚強，目的就是為避免收容救濟者產生依賴，造成所謂「福利懶漢」，並以追求理想的社會秩序為動力，以符合「公平正義」之福利原則。然而，真正救助的教化功能卻隨著臺灣經濟發展而消失，仁家或榮家的習藝教育功能在 1970 年代轉弱，到 1980 年代此功能幾乎已消失，因為人口老化運轉及政策的改變，使得院外救助津貼比院內救助多，而且領取院外補助

者認為此方式可以活更為自由，因此機構的收容人數漸減。因此這些機構的也只好配合政府內政部補助作業要點之規定，功能轉型以收容行動不變、生活無法自理之養護型老人為主。經濟發展對機構院內收容的發展或轉型著實有些成效，但院外的非公平正義的救助支出卻大為增加，排擠更多社會福利的效果，這是臺灣晚近社會福利發展的特殊之處，也是臺灣的社會福利發展並未因經濟發展及國家現代化而有更清楚的釐清。

(四)非營利的慈善組織未充分發揮同盟的力量

古代儒家思想一脈地影響地方仕紳所組成的私人慈善，而此私人慈善為何無法成為制度化的福利，其因為儒家關心的是人，行仁並著，重追求自我完整及家族照顧為優先，所以此種個人志願行善確實較不利發展為組織型態的社會慈善，而且家長式的慈善觀，也鮮少採用社區組織方式推動慈善救濟工作，加上這些組織之間因宗教、家族、地域而缺乏聯繫，加上這些出資興善的多為地方仕紳，他們是地方上的精英，政府也怕他們串聯造反，只希望在荒年或有需要時介入慈善工作之任務即可，因此我國社會福利的發展即時在國家介入和干預之下，慈善組織及機構仍缺乏強連結，致使這些非營利組織難以制度化建構，而此思潮一直沿襲到戰後臺灣社會福利工作。1947年臺灣省政府成立之後，許多公立的救濟收容機構逐漸發展，如「澎湖養老育嬰堂」由政府接管後，於1948年10月改名為臺灣省澎湖救濟院，並陸續在高雄、花蓮、屏東成立救濟院，是臺灣光復後至政府遷臺間有較完整的收容救濟機構之發展，也是政府介入照顧貧困無依

者的具體表現(臺灣省政府社會處，1950，1966)。雖然社會經濟快速的變遷，各種福利法案的持續頒布，但宣示性意義仍大於實質性，其目的不外乎在社會安定及穩定人心，當然這些非營利的老機構之間就談不上聯盟的發展，1987年解嚴後，雖然各種社會運動興起，社會法案訂頒及修正，新興的福利團體、組織或機構林立，已有較為批判性的聯盟團體出現，如兒盟、殘盟、老盟團體成立，以及1997年公布社會工作師法更讓臺灣社會工作邁入專業化的重要指標，但這些機構之間的實質聯盟互動仍然少見，尤其這些有歷史的老機構彼此之間仍各自獨立作戰，此乃源於私人慈善的主要思潮乃立基於道德責任及社會安定為使命，這些非營利組織的慈善所扮演仍為政府的補充與附屬的角色功能，應無法充分發揮社會福利工作的導航作用，且本身在社會工作專業化發展上也較為緩慢。

中國社會的人始終是道德取向的社會上菁英份子或領導者，建立各種慈善機構時都以教化百姓為大前提，救濟機構的象徵性及教化意義大於實質性，而這些救濟機構的領導人代表了社會菁英份子對社會理想主義的建構，這些想法影響我國百年來的社會福利發展方向，特別他們對歷史傳承與經驗對機構扮演非營利組織或第三部門力量僅止於被動的殘補性角色，並未轉化為主動創新的領航者角色，甚至監督政府部門之地位，殊為可惜。不過，這些私立慈善機構確實為臺灣社會福利歷史環境中發揮補充性的福利功能，他們解決了許多現實的社會問題，但同時也為臺灣的老人福利工作引來更多的歷史思考。

二、結論

西方非營利組織的興起發展，來自對福利國家危機的因應與省思，而我國民間社會福利的發展歷史雖未經西方福利國家的成熟與擴張階段，但早已存在。梁其姿（1986）指出 16 世紀末期，中國的民間慈善活動已興起，17、18 世紀更發展成熟，各種民間慈善機構相繼成立，雖政府權力介入，仍無法取代這股民間勢力。這些民間機構勢力來自地方菁英，因此其所建立的社會制度正式永久的制度。雖然部分民間組織對社會救濟、收容照顧的態度、做法已和官方不同，以儒家倫理和佛家思想為中心，社會道德規範為救濟收容之判斷標準，進入機構收容救濟者必須接受技藝訓練，以求真正自立，所以此以已和西方福利國家之「資產調查」及「工作福利」等制度不謀而合。而政府也漸明白無法以單獨力量承擔救濟福利的支出，因此早在宋代政府就將捐助之善人、富人名字刻記碑文之上，以為頌揚，並免其田租（婁縣志，1984；引自梁其姿，1987），已具有慈善者「免稅」之做法。光復後，臺灣省政府隨即於 1950 年頒布「捐資興辦社會福利事業褒獎條件修正標準表」，依捐贈額度給予不同等級和種類的獎勵（臺灣省政府社會處，1950），以激發更多民間力量參與社會福利工作。

臺灣福利發展由早期地方慈善到政府殘補是福利介入，及至晚近部分社會主義

制度化的模式（如全民健保），但福利本質上至今仍支離破碎，縫縫補補。而全球化已是今日世界最前衛的力量之一，不可能逆轉，它是現代的抬轎者，試圖脫離全球化的福利發展的國家，都將被拋棄在後。然而民族國家在全球化的衝擊下，所採用的下放權力的「分散化」、「民營化」及「商品化」、「市場化」的做法，雖早在西方福利國家大行其道，但也發現這並不是福利萬靈丹，尤其在東亞國家仍能保存某種獨立的決策自主性（莫邦豪，2000）。不過當全球化變得愈來愈一體化時，國際間應有更多的合作，動員國際機構，加入社會發展行業，且政府應更有效透過政策來保障人民，讓人民在社會安全網下「在地終老」。中國福利歷史雖已亙古久遠，然而一路走來，卻始終如一，仍停留在施惠性格、德政思想、喜捨心態，臺灣經濟轉型對社會發展有許多貢獻與回饋，但所引發的新問題如老人照顧問題卻仍無法圓滿解決，並且在儒家思想的深遠影響下，臺灣社會福利發展極具保守，是一種默默行善的「儒家式社會福利」。雖然隨著社會經濟發展，政府已引進許多新的社會福利的普遍性方案，但程度上仍然不足，制度上仍未紮根。總之在民主化的今日臺灣，社會福利似乎未擺脫傳統社會福利的悲情與教化，依舊掙扎於資本主義國家之下。

（本文作者為元智大學社會學系副教授）

參考文獻

- 王德毅（1970）宋代災荒的救濟政策，中國學術獎助委員會。
王德毅（1971）宋代的慈善，宋史研究集第六輯，339—428。
王月鏡主修（2001）臺北市志，社會志（社會福利篇），卷四，臺北市：臺北市文獻委員

- 會編印。
- 古允文（2000）不確定的年代—走向鋼索上的社會福利發展，跨世紀社會福利研討會論文，臺北財團法人厚生基金會。
- 古允文（2000）臺灣的經濟轉型與社會發展：經驗與挑戰，收錄於莫家豪、古允文主編，龍之躍：中港臺北會發展比較，香港：香港人文科學出版社。
- 林萬億（1990）比較福利國家發展理論與方法，中國社會科學季刊，5：3，30—44。
- 林萬億（1991）我國社會福利事業與研究的發展，中國社會學刊（15），74—119。
- 林萬億（1993）國家與社會政策：臺灣與瑞典之比較，臺大社會學刊，22，95—147。
- 周建卿（1983）老人福利，臺北：商務。
- 周建卿（1992）中華社會福利法制，臺北：黎明。
- 周惠民（1995）資本主義下殖民地的社會變遷，收錄於臺灣省文獻委員會，臺灣近代史—社會篇，87—97，南投中興新村：臺灣省文獻委員會編印。
- 梁其姿（1984）十七、十八世紀長江下游之育嬰堂，中國海洋發展史論文集，中央研究院三研所編，97—130。
- 梁其姿（1986）明末清初民間慈善活動的興起—以江浙地區為例，食貨月刊，15：7/8，52—79。
- 梁其姿（1997）施善與教化—明清的慈善組織，臺北：聯經。
- 麥春福（1991）臺北仁濟院概況刊言，收錄於臺北仁濟院編印，財團法人臺灣省私立臺北仁濟院概況，臺北：臺北仁濟院。
- 陳燕禎（1996）老人福利機構營運的大趨勢，社會建設，95，89—95。
- 陳燕禎（1996）社區老人照顧的運作模式，中華民國社區教育學會主編，高齡者的學習權與社會權，臺北：師大書苑。
- 陳燕禎（2004）政府與本土非營利組織關係之轉變—財團法人臺灣省私立臺北仁濟院歷史研究分析，南投：國際暨南國際大學社會政策與社會工作博士論文。
- 陳寶良（1988）中國的社與會，臺北：藍天。
- 莫家豪（2000）緒論：後現代全球化與社會發展，龍之躍：中港臺北會發展比較，莫家豪、古允文論文，香港人文科學出版社。
- 彭淑華（2000）臺灣的社會福利法制分析，跨世紀社會福利研討會論文及臺北財團法人厚生基金會。
- 黃俊傑（1991）儒家思想與戰後臺灣：回顧與展望。
- 曾培堂譯（1999）臺灣統治概要，山本壽賀子原著，臺中：大社會文化。
- 詹火生（1988）社會福利理論研究，臺北：巨流。
- 詹火生（2000）臺灣社會福利發展的政治、經濟、社會、環境分析，跨世紀社會福利研討會論文集臺北財團法人厚生基金會。
- 潘志奇（1957）臺灣之社會經驗，日據時代臺灣經驗之特徵：臺灣銀行研究室。
- 戴西君（1995）近代臺灣社會福利的發展。收錄於臺灣省文獻會編印，臺灣近代史—

- 社會篇，南投中興新村：臺灣省文獻會編印。
- 臺北市政府（1988）臺北市誌—社會志（社會福利），臺北：臺北市政府。
- 臺北仁濟院（1951）臺北仁濟院救濟院今昔，臺北仁濟院。
- 臺北仁濟院（1982）財團法人臺灣省私立臺北仁濟院概況，臺北：臺北仁濟院編印。
- 臺北仁濟院（1990）財團法人臺灣省私立臺北仁濟院概況，臺北：臺北仁濟院編印。
- 臺灣省文獻委員會（1980）臺灣史，323—324，臺北：眾文。
- 臺灣省文獻委員會（1992）重修臺灣省通志，政治志—社會篇第二冊，卷七，南投：臺灣省文獻委員會編印。
- 臺灣省文獻委員會（1994）臺灣史，南投中興新村：臺灣省文獻委員會編印。
- 臺灣省私立臺北仁濟救濟院（1959）頤樂山莊概況，臺北：臺北仁濟院。
- 臺灣省私立臺北仁濟救濟院（1968）臺灣省私立臺北仁濟救濟院簡報，臺北：臺北仁濟院。
- 臺灣省政府社會處（1950）社會法令輯要（第三輯），臺灣省政府社會處編印。
- 臺灣省政府社會處（1966）臺灣省政府社會處大事紀要，南投中興新村：臺灣省政府社會處編印。
- Lin, Wan-I (1991) The structural determinants of welfare effort in past-war Taiwan, *International Social Work*, 34, 171-190.

附錄 日本統治後的臺灣社會事業之類別

日本殖民臺灣期間，改隸後臺灣本島之社會事業，依其性質可大致分為：社會行政、聯繫研究、獎勵助成、救助、經濟保護、兒童保護及社會教化等七大類，並可分為 36 種。

改隸後之社會事業一覽表

類別	種別
社會行政	社會行政
聯絡研究	聯絡研究
獎勵助成	獎勵助成
救護	窮民救助 行旅病人救護 救荒 戰死遺族傷病軍人及家屬等援護 醫療救護
經濟保護	職業介紹 職業訓練及輔導生產 住宅供給 宿泊保護 公共浴場 公設質舖 小資融通 低利資金融通
兒童保護	養育 保育 盲啞教育 妊產婦保護（胎兒保護） 兒童樂園 健康相談
社會教化	少年教護 釋放者保護 人民相談鄰保館 方面委員 保甲制度 禁酒 禁煙 鴉片吸食禁止 妓女救護 查婦女制度矯正 聘金制度矯正 葬祭制度矯正 其他習俗矯正

資料來源：譯自杵淵義房（1981）。臺灣事業史。臺北：南天。