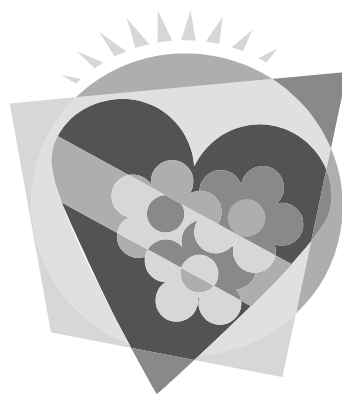




建國一百年談社會福利 的梦想與實現



時光悠悠，翻開建國一百年的史頁，多得是驚嘆與感恩！驚嘆的是戰亂悲情曾經佔據了史頁中的諸多篇幅，感恩的是撫今追昔，今日生活在臺灣的中華民國國民擁有了我們前輩們無法想像的福祉，許許多多我們現在習以為常的社會福利制度，竟是前人夢寐以求的理想，於今終成現實。

建國肇始，社會福利只是一個夢想，由於政局不穩，加上對日抗戰的因素，基本上只能依循過去濟貧救荒的傳統作法。民國 8 年（1919 年），第一次世界大戰方歇，名為戰勝國之一的中國卻未能脫離列強魚肉的命運，因而激發出五四運動，百家爭鳴的知識份子急於為中國提出富強的處方…。當時，殘破的歐洲、俄國革命的成功、以及蜂起的民族主義，在在顯示舊帝國主義的衰退與一個新世界政治經濟秩序的即將形成。然而，在充滿新舊交替的不確定中，究竟何種社會體系是好？何種是壞？卻也成為人們心中縈繞不去的疑問。

自 19 世紀以來在西方列強船堅砲利的威脅下，追求富國強兵就成為東方的中國與日本首要國家目標，資本主義與工業化成為必走的道路，但也如同西方的工業化大國（英國、德國）一般，這樣的發展也塑造了東方的農工階級與就業問題，進而催生出社會保險的需要。此時西方現代社會福利的思潮開始引進國內，例如鄭斌早在民國 17 年（1928 年）即出版《世界各國新社會政策》一書，從社會改良主義的觀點來倡議社會政策為「…國家所致力者：或現於立法上之規定，或現於行政上之處分，或現於其餘種種社會設施，凡此可稱為社會政策…在於改善社會生活狀態，俾各人能於公平待遇之下營共同生活，而社會和平圓滿發達者」，而書中所討論的諸多勞工保護與保險制度，也在政府遷臺後逐步在臺灣獲得實現。

1920 年代的臺灣還是東方新興工業強國日本的殖民地，昭和 3 年（1928 年）11 月 18 日《臺灣民報》第 235 號社論就這麼呼籲「…關於失業保險制度之確立，迅速調查研究」；同年於上海成立的臺灣共產黨所提出的政策主張，也有「制訂資本家負責的失業、傷病、社會保險制度」這樣的訴求；當時仍在大陸的國民政府也不惶多讓，民國 17 年（1928 年）中國國民黨訂頒的工人運動綱領即規定「制訂勞工保險法、疾病保險法、災害救濟法、傷害賠償法、死亡撫卹法、年老恤金等」。從這些發展可以看出，社會保險制度的建立已經成為海峽兩岸勞動民眾的共同期待。然而，國事倥傯，這樣的理想一直只見諸於文字，縱有少數實驗性質的方案（如四川自流井實施鹽民保險），終究無以為繼，但社會保險的夢想卻未曾斷絕過。民國 34 年（1945 年）5 月，抗戰即將勝利之際，中國國民黨通過四大社會政策綱領，其中戰後社會安全初步實施綱領規定舉辦就業輔導、社會保險、與社會救助，成為民國 38 年（1949 年）遷臺後臺灣地區社會安全制度的基本架構。

我國勞工保險於民國 39 年（1950 年）開辦，當時為臺灣省政府之「臺灣省勞工保險辦法」，委託臺灣人壽保險公司附設勞工保險部辦理，其保障的範圍初期僅包括傷害、殘廢、生育、死亡及老年五種給付，並規定各種給付得視實際需要情形分期實施。至民國 47 年（1958 年）正式立法為「勞工保險條例」，名稱沿用至今。此外，民國 39 年依「軍人保險計畫綱要」，由聯勤總部會同中央信託局開辦軍保，後於民國 42 年（1953 年）正式立法為「陸海空軍軍人保險條例」，再於民國 59 年（1970 年）修訂更名「軍人保險條例」；又於民國 47 年（1958 年）制訂「公務人員保險法」，以考試院之銓敘部為主管機關，再於民國 88 年（1999 年）修訂更名「公教人員保險法」。於是，就在 1950 年代，勞保、軍保、與公保都在短短十年內成形，構成政府遷臺後三大社會保險方案，也稱得上是民國肇建以來第一個福利發展的黃金十年。

事實上，一個國家對社會福利範圍的界定會隨著政治、經濟與社會等方面條件的不同而有調整，因此年代即成為貫穿這個議題很重要的一個因素。我國對社會福利範圍的認定也曾歷經不同階段的變革，不論從重要的政策宣示內容或學者的相關研究，都可以看到這個範圍大小與內容隨著上述環境條件的不同而有所更迭。民國 54 年（1965 年）的「民生主義現階段社會政策」，明確規範社會福利的範圍包括「社會保險」、「國民就業」、「社會救助」、「國民住宅」、「福利服務」、「社會教育」、與「社區發展」等七大項，雖然爾後為因應社會變化而略有微調，但確實已經成為我國社會福利的基本內涵；至民國 83 年（1994 年）行政院頒布「社會福利政策綱領」，這是「民生主義現階段社會政策」之後，政府最完整、政策層級最高的社會福利政策指導方針，規範社會福利的內容包含「就業安全」、「社會保險」、「福利服務」、「國民住宅」、與「醫療保健」五大項；十

年後，也就是民國 93 年（2004 年）行政院再度公布大幅改版的「社會福利政策綱領」，主要福利項目擴增為六項：「社會保險與津貼」、「社會救助」、「福利服務」、「就業安全」、「社會住宅與社區營造」、以及「健康與醫療照護」。從這些改變中，可以觀察出我國的社會福利係以傳統的「濟貧」為核心，牢牢地不斷出現在歷年的福利定義中，尤其是與之相應的社會救助與福利津貼等以現金形式支付的福利措施，在外圍一點的是與就業相關的社會保險方案，扮演著預防貧窮的功能，再漸次擴展出以弱勢人口團體（如兒、少、老、殘）的福利服務、以及健康、就業與住宅等人類需求。

福利範圍界定的變化也隱含著社會福利的大幅擴張，一般國內學者稱呼解嚴後的民國 80 年代為福利發展的黃金十年，當時社會日益開放多元，從舊體制的束縛中解脫出來的社會運動風起雲湧，不論是為政治合法性的需要、或是民間力量追求社會正義的要求，社會福利立法大量出現。然而，若從一百年歷史的角度來看，我國的社會福利則經歷了三個黃金十年，各自代表著不同的意義：

（一）民國 40 年代：這是第一個黃金十年，雖然臺灣尚處於內戰對立的風雨飄搖階段，但勞保、公保、與軍保三大社會保險體系的確立，不但實現了政府遷臺前未竟的梦想，也奠下臺灣現代福利體系的根基。至今，臺灣的社會保險包含勞保、公保、軍保、就業保險、全民健康保險、與國民年金等六項，其經費約占七成以上的社會福利支出，可以看出社會保險在臺灣總體社會福利中的重要性。隨著高齡化與少子女化的人口結構改變，過去仰賴家庭（家族）力量支持的臺灣社會，國家也難以迴避須擔起照顧全民之責，這股力量進一步催生規劃中的長期照護保險，在可預見的未來，社會保險制度將伴隨每一位居住在臺灣的人們度過完整的一生！

（二）民國 60 年代：自從「民生主義現階段社會政策」制訂之後，政府有了較具體的福利施政方針，如果加以簡單歸納，這段期間產生諸多後續影響深遠的福利發展：第一個具中央政策意涵的社會福利政策綱領、莫立專業化的社會工作人員制度、初具現代化意義的社會救助措施、社區發展成為促進福利的方法之一，以及針對兒童、老人與身心障礙者的福利立法。這些都意味著中華民國的社會福利已經逐漸成為重要的施政項目了。

（三）民國 80 年代：更具現代化與社會正義意義的福利法案大致上都在這一階段實現，包括民國 83 年「全民健康保險法」、民國 84 年「兒童及少年性交易防制條例」、民國 84 年「老年農民福利津貼暫行條例」、民國 86 年「身心障礙者保護法」、民國 86 年「性侵害犯罪防治法」、民國 86 年「社會工作師法」、與民國 87 年「家庭暴力防治法」等。

在這段期間也開始召開全國社會福利會議，將民間與學者的意見納入到政府的福利決策之中，讓社會福利政策脫離黨國時代的政治性思維，更貼近民眾的需求，充分展現民主化對社會福利的重大影響。

每個時代都有著其脈絡與故事，一百年的歷史並不算短，為了讓中華民國的福利發展有更完整的呈現，我們循著「福利行政的機關組織」、「政策法規」、與「福利關懷」三道線索，循線邀請相關專家學者賜稿，從其專精的研究領域略古知今地討探各個福利領域的過往、挑戰與未來。在「福利行政的機關組織」部分，中央政府社會福利主管機關一世紀以來分分合合的辯論，於今已進入塵埃落定的階段，福利與衛生的合併未能超越民國80年代的討論，為之扼腕者不少、但更多的是「該繼續往前走了」的期待；地方福利在這樣的變動下，將是下一波改造的重點，「地方制度法」賦予地方首長更多因地制宜的權力，雖然也意味著中央與地方需要更多的協調、甚至是折衝；除了政府之外，在民主化後民間非營利組織已經成為福利的重要支柱，這是當代社會福利不能不談的部分。

在「政策法規」部分，政府的福利政策取向在這一百年來有著偏右偏左的擺盪與轉折，但一個又一個福利法案的通過也讓社會福利日益制度化，減少了政治更迭所可能產生的斷裂性效果。於是越來越多的福利法案以全民為依歸，不論是二代健保的改革、從「小康計畫」到最新的社會救助修訂、老年所得保障制度的討論逐步凝聚成國民年金、以及目前因應人口高齡化而正在推動的長期照護制度，無不希望為所有國民建構出一個基本的生活安全網。

在這同時，社會福利依舊擁抱著社會關懷的核心價值，因而構成了篇幅相當龐大的「福利關懷」部分，針對不同的人口團體而有各式各樣的福利服務，從甫出生的兒童、成長中的少年、面臨身心失能的障礙者、醫院中的病患、受到人身暴力威脅的婦女、年事日高的老人、乃至資源相對匱乏的社區等，都是社會福利關懷的主要對象。更重要的是，服務的概念已經產生三種根本的改變！首先是朝向人權理念，因此社會福利不再是恩惠與德政，而是國民基本權利之一，這一點可以從相關福利紛紛改稱「權益保障」觀察到；其次，福利服務的提供邁向了專業化，於是社會工作專業制度的建立、社工人員的增加、與專業倫理的規範，用以確保服務對象的權益與服務品質；最後則是志願服務與民間接受政府服務委託的普遍化，讓公民社會的精神得以發揚。

行筆至此，猛然驚覺到今日生活在臺灣的國民何其幸福！社會福利對我們而言不再只是個不知何年何月才能實現的夢想，而是伴隨著我們終其一生的真實制度。即使如此，

這並不意味中華民國的福利體制臻於完善，社會福利依然會隨時代演變與社會需要而不斷改革。新的福利措施依然持續在發展之中，包含中央政府整合衛生與社會福利成為部會、全民健康保險的改革、因應人口高齡化的長期照護保險制度、平衡工作與家庭的友善性別政策等。然而，我們可以確信的是隨著建國一百年的到來，社會福利已經具體成為國家體制的一部分，不再只是建國初年時紙上的理想了。

回顧歷史，讓我們知道今日成果來之不易，更燃起我們面對未來挑戰的信心！