



詹火生

## 壹、近一甲子以來我國社會政策的發展

建國百年之際，要回溯從戰後（民國 34 年）到現在社會政策的歷史變遷與沿革，的確是很大的挑戰。原因之一是文獻浩瀚，失散者多，兼以熟悉戰後發展的關鍵人物也多不在人世，難以親自見證歷史發展的軌跡。原因之二是要以極短的篇幅，來做詳盡的論述，也有諸多為難的地方。原因之三是因為社會政策牽涉到政府干預經濟機制的策略，對政府角色因而有不同的觀點，有人認為政府應多干預市場機制，提供較多普惠式(universal)的社會政策，但也有人認為政府不需過度干預市場，因此對社會政策的評析自然就有價值判斷和意識型態上的差異。所以本文定位是一篇初步探討的文章，儘量不涉入政策的意識型態，來還原社會政策歷史發展的原貌。

就社會政策的學理來說，政府干預市場，提供人民福利服務，保障人民免於「匱

乏」的威脅，早期在第二次世界大戰後，就有所謂「左派」和「右派」之分。經過 70 年代福利財政危機之後，到了 80 年代，再修正為「中間偏左」和「中間偏右」。所謂社會政策的「左」「右」派，依英國學者 Tom Burdon (1998)的論點，凡是主張透過「市場機制」(market mechanism)來做為分配或再分配福利的政策，屬於「右派」社會政策，而主張多透過「政府機制」(state mechanism)做為分配或再分配福利資源的政策，即屬於「左派」的社會政策。這種歐美社會政策歷史發展的軌跡，是否可以用來作為分析我國從戰後到現在社會發展的分析典範？我們認為是存疑的，因為我國社會政策的發展，一直到民國 70 年後才有明顯的政府社會政策。換言之，我國社會政策的發展，大約落後歐洲國家約一個世代，我們的社會政策應該還是在政策擴張時期，尚未面臨福利財政危機的困境。所以到目前為止，我國的社會政策應該還是在積極發展的階段。

因此，在建國百年的時間點上，讓我

們來回首戰後我國社會政策的發展，的確有其特殊的意義。同時針對現階段社會政策的實施，瞻望未來，提出我國社會政策發展的一些建議。

## 貳、我國社會政策發展：一個在偏左與偏右政策干預的發展趨勢

在理念層次上，如果從政府干預市場，提供福利服務，解決社會問題，滿足人民需求的觀點來做為評述我國社會政策的發展，則我國的社會政策發展，大致上可以歸納為四個階段：

### 一、第一階段：民國 34 年到 54 年（偏左的社會政策）

戰後我國最重要的社會政策，毫無疑問的，就是民國 34 年的「四大社會政策綱領」，該綱領包含民族保育政策、勞工政策、農民政策及戰後社會安全初步設施等綱領。從四大政策綱領中，政府要積極介入對人口、勞工、農民和社會保險及社會救助的保障，由今觀之，似乎受到 1942 年英國社會政策重要文獻「貝佛里奇報告書」的影響。

更重要的是，「四大社會政策綱領」影響到我國憲法中基本國策章社會安全節第 152 到 157 條條文的內容，憲法社會安全一節主張政府對老幼婦女勞工照顧，同時主張建構社會安全制度和「公醫」制度。從現在的眼光來看，戰後我國政府對社會政策的主張，是相當先進的。就政策的意

識型態而言，是較屬於國家社會主義意識型態的社會政策時期。

政府的這種偏左的社會政策主張，延伸到民國 54 年「民生主義現階段社會政策」，該社會政策主要以建立「社會安全制度」為主軸，並採取「社區發展」方式。政府引進「社區發展」為落實社會政策的策略，由於「社區發展」是採取政府和民間共同推動的方式。顯示政府不再扮演福利服務供給的主要角色，就社會政策而言，政府已漸從偏左到偏右的政策主張。

這階段實踐偏左社會政策的福利制度，厥為民國 39 年所實施「勞工保險辦法」：民國 39 年政府創辦勞工保險，最初承保範圍僅包括工廠、礦場、鹽場及公用交通事業單位的受僱勞工，保險給付僅有生育、傷害、殘廢、死亡及老年等五項給付（均為一次給付），被保險人僅有 12.9 萬人。

### 二、第二階段：民國 54 年到 69 年（偏右的社會政策）

這階段的特色是社會福利服務基本上是來自政府，政府採取補充性的政策角色，在福利服務的輸送體系上，非營利組織扮演著比政府重要的角色。例如在 1960 年代早期，專業的社會工作制度由 CCF（基督教兒童福利基金會，現改名為台灣兒童暨家庭扶助基金會）首次引進臺灣（比政府部門至少早了 12 年），並且採取制度的、專業的服務模式，推展兒童福利與家庭扶助工作，另外，世界展望會（World Vision）也透過宗教關懷為宗旨，於臺灣各

地進行慈善救助與關懷原鄉工作。

在此階段的福利提供，無論行政組織與預算配置都是臺灣省政府集權又集錢，縣市政府所提供的補充式服務也都要仰賴臺灣省政府經費才有辦法推動。至於民間部門，雖在福利輸送扮演重要角色，但經費來源除了來自國外的福利經費補助外，絕大部分需經由臺灣省政府與縣市政府的獎助或補助來延續。是經濟決定論的社會政策時期。

### 三、第三階段：民國 69 年到 82 年（中間偏右的社會政策）

此階段是工業主義意識型態的社會政策時期。在 1980 年代初期，臺灣社會由於經濟成長產生的結構性變遷，都市化的興起，使大量人口由鄉村往城市遷移，增加了居住與公共服務等需求；同時，隨著產業結構從勞力密集轉變成資本密集的高科技產業，加速都市化的進程，結果讓家庭結構從傳統大家庭變成核心家庭，而社會與家庭結構的變遷，也帶來老人、兒童、低收入戶、身心障礙者、失業人口等更多的照護需求。

為了因應家庭功能的逐漸解組，滿足福利照顧、安養照護及經濟安全的保障，政府於 1980 年通過了「老人福利法」、「社會救助法」與「殘障福利法」（身心障礙者權益保障法的前身）等三法，成為臺灣社會福利發展重要的指標。

### 四、第四階段：民國 82 年到 99 年（中間偏左的社會政策）

此階段是政治民主意識型態的社會政策時期。1980 年代末期，臺灣的社會運動開始蓬勃發展，臺灣日趨民主化結果，讓國家被迫需建立更多社會安全體制以滿足因為都市化與經濟變遷所帶來的福利需求；而來自新興社會力量的壓力，也讓福利內容不斷的成長。

然而，透過 1990 年代初期老人經濟安全保障政策的意識型態觀察，當時執政的國民黨與民進黨在福利意識型態上存有很大的差異：中間偏右的國民黨認為，除非家庭失能，否則國家不應該取代家庭既有的功能，因而很多的福利服務都需要透過資產調查；有別於國民黨的意識型態，民進黨所主張的是普遍性的津貼政策，特別是對老年人經濟安全保障的相關議題。例如在 1993 年縣市長選舉時提出免資產調查的「老人年金」政策。

此外，如同其他福利先進國家一般，福利意識型態對於臺灣的影響，除了政治對福利的意識型態外，Norman Johnson (1987)的福利多元主義的概念，在臺灣引起相當廣泛的討論。在 1990 年代同樣可以觀察到三點趨勢：

#### （一）福利私有化趨勢

福利的提供上，公部門不再只是主要的提供者，例如私人老人安養機構的紛紛成立。

#### （二）社區提供福利服務趨勢

例如強調「在地老化」、「在宅服務」等福利社區化的提供概念，在實際推展工

作上，相較於國外，雖然並未非常成功，但大致符合福利多元主義理念。

### (三)福利服務的去中心化趨勢

1993 年縣市長選舉，民進黨贏得部分的席次，所有這些地方政府的首長都支持福利去中心化。

二次大戰期間，民國 29 年政府設立社會部，積極從事戰爭期間的社會救濟事業，民國 34 年戰爭即將結束之際，政府開始積極研擬戰後社會福利事業的政策。戰後（民國 34 年）政府擬訂四大社會政策綱領－農民、勞工、人口及社會安全初步設施等，以迄於民國 98 年勞工年金制度建立，其政策與立法概要（參見表 1）。

## 參、因應社會政策轉變的社會立法

表 1：民國 29 年至 99 年社會政策與法規頒布及修正概況表

政策與立法名稱	頒布時間 (民國)	最後修正
第一階段		
社會部成立	29	
戰後四大社會政策綱領 包括民族保育政策、勞工政策、農民政 策及戰後社會安全初步設施	34	
憲法基本國策章社會安全節§152~157	35	
勞工保險條例	47.07.21	98.11.25 (第 14 次)
第二階段		
民生主義現階段社會政策綱領	54	
行政院令頒施行「社區發展工作綱要」	57	
現階段社會建設綱領	58	
小康計畫	61	
兒童福利法	62.02.08	89.06.14 (註 1)
復興基地重要建設方案	68	
第三階段		
老人福利	69.01.26	98.07.08(第 5 次)
殘障福利法	69.06.02	(註 2)
社會救助法	69.06.14	98.07.08(第 5 次)
貫徹復興基地民生主義社會經濟建設方案	70	

政策與立法名稱	頒布時間 (民國)	最後修正
少年福利法	76.01.23	89.06.14 (註1)
農民健康保險條例	78.06.23	99.01.27 (第5次)
第四階段		
臺灣人口邁入高齡化	82	
全民健康保險法	83.08.09	99.01.27 (第7次)
二二八事件處理及補償條例	84.04.07	90.10.05
兒童及少年性交易防制條例	84.08.11	96.07.04 (第6次)
老年農民福利津貼暫行條例	84.05.31	96.08.08 (第6次)
性侵害犯罪防治法	86.01.22	99.01.13 (第4次)
社會工作師法	86.04.02	98.05.27 (第5次)
身心障礙者保護法	86.04.23	(註2)
儲蓄互助法	86.05.21	91.02.06
家庭暴力防治法	87.06.24	98.04.29 (第4次)
特殊境遇婦女家庭扶助條例	89.05.24	(註3)
志願服務法	90.01.20	
兩性工作平等法	91.01.16	(註4)
敬老福利生活津貼暫行條例	91.05.22	97.09.30 廢止
原住民敬老福利生活津貼暫行條例	91.05.22	98.04.29 廢止
兒童及少年福利法	92.05.28	99.05.12 (第3次)
社會福利政策綱領(修訂)	93	
勞工退休金條例	93.06.30	96.07.04
性騷擾防治條例	94.02.05	98.01.23 (第2次)
公益勸募條例	95.05.17	
身心障礙者權益保障法	96.07.11	98.07.08 (第2次) (註2)
國民年金法	96.08.08	97.08.13
性別工作平等法	97.01.16	97.11.26 (第2次) (註4)
特殊境遇家庭扶助條例	98.01.23	(註3)

註1.「兒童福利法」及「少年福利法」於92.05.28合併兩法為「兒童及少年福利法」。

2.「殘障福利法」(69)及「身心障礙者保護法」(86)於96.07.11陸續修訂名稱為「身心障礙者權益保障法」。

3.「特殊境遇婦女家庭扶助條例」於98.01.23修正名稱為「特殊境遇家庭扶助條例」。

4.「兩性工作平等法」於97.01.16修正名稱為「性別工作平等法」。

資料來源：中華民國98年社政年報，內政部

全國法規資料庫，立法院 <http://law.moj.gov.tw>

綜觀我國從戰後到民國一百年的社會政策和立法發展歷史，可以歸納出下列幾點趨勢：

### 一、社會政策理念逐漸具體落實在法規制度，但政府角色已漸修正

戰後「四大社會政策綱領」成為我國憲法中第 152 到 157 條有關社會安全政策的主要內容，揭櫫了政府對老人、兒少、殘障、勞工、農民的福利照顧責任，同時主張對人口數量和品質的政策。另外也主張建立社會保險制度，並實施「公醫」制度。從四大社會政策綱領和我國憲法所主張的社會政策內涵與政府所扮演的角色來看，戰後我國社會政策的理念很接近「中間偏左」到左派的政策主張，但因國共戰亂，一直未能付諸施行。

政府遷臺後，第一個實施的社會政策就是「勞工保險」，民國 39 年勞工保險針對當時公用交通事業單位及礦場、鹽場為對象的社會保險；也因為當時特殊的背景下，建立了我國勞工保險中雇主和被保險勞工保險費分攤的「雙方繳費」制(bi-partite contribution)，由雇主負擔 80%，而由被保險的勞工負擔 20%。此「雙方繳費」制一直到民國 84 年 3 月全民健康保險開辦後，「勞工保險」的「雙方繳費」制就修正為「三方繳費」制(tri-partite contribution)，政府負擔「勞工保險」的 10%，雇主則減為負擔 70%，有一定雇主的勞工則維持 20%。也因為我國「勞工保險」保險費主要由雇主負擔，導致「勞工保險」投保薪資分級表的上限難以提高，間接影響勞工

老年給付的水準。

社會政策具體透過法制化來實踐，則是在工業化和都市化快速發展的 1980 年代，民國 69 年的社會福利三法開啓了我國社會政策法制化的階段。但是在民國 80 年之前，政府福利政策仍維持著「補充」(residual)的角色。一直到全民健康保險開辦後，政府逐步邁向「制度普惠」(institutional universal)的角色和功能。

1990 年代臺灣在政治上社會民主的迅速發展，女性主義的思潮帶動了性別意識的社會政策，舉凡在就業、人身安全、弱勢家庭照顧等紛紛法制化。民國 97 年國民年金和 98 年勞保年金的制度化，更讓戰後社會政策綱領與憲法所揭櫫的社會安全政策的理念，透過福利制度的法制化而逐漸落實。政府的角色也從消極干預的政策策略，轉為積極提供保護和預防的福利對策。換言之，政府的政策角色從 1980 年代的偏右政策，轉變到 1990 年代以來的中間偏左政策。

### 二、福利需求人口從兒童、老人、殘障（身心障礙）等人口逐漸擴大到全體人口

從福利服務需求人口的發展趨勢來分析，我國社會政策的發展路徑和福利先進國家很類似，最初是以兒童和貧窮人口為主，再逐漸擴大到其他社會經濟弱勢人口：包括身心障礙人口、老年人口、原住民人口、弱勢婦女、弱勢家庭，再擴大到全體國民。尤其在 1993 年人口高齡化後的階段，伴隨著社會民主的迅速發展，社會

政策在擴張需求人口和服務項目等方面，尤其快速。

### 三、福利供給從需要資產調查(means test)的選擇式(selective model)擴大到普惠式(universal model)的福利服務

1990 年代以前的社會政策，除了勞工保險外，大多數福利服務採取選擇式的福利服務為主，一般必須透過資產調查的方式，符合資產調查資格者才享有福利服務的條件。全民健康保險的開辦，開啓了全民普惠式福利服務的新時代。雖然全民健保的保費制度設計並不十分理想，其實是依原有職業別社會保險保費制度的整合，但其醫療給付確實十分合乎憲法第 157 條所揭櫫的「公醫」的精神。至少國家確保醫療給付不因個人繳納保險費的多寡而有差異，這也是全民健康保險為大多數民眾感到滿意的原因。

### 四、社會政策早期從實物(in kind)為主、金錢(in cash)為輔的福利供給轉變到以經濟安全、金錢為主的福利供給

1990 年代以前社會政策重視以實物或服務為主的福利給付，如針對兒童、老人、殘障等人口機構照顧為主，金錢給付只針對當時所謂的「貧戶」提供救助。

1994 年部分縣市政府針對 65 歲以上的老年人提供排富的敬老津貼，開啓了老年人口經濟安全的現金給付階段，後來建立國民年金和勞工保險年金制度，基本上

延續老年經濟安全的政策，至於育兒津貼則是把家庭育兒的責任部分由社會共同來承擔。

### 五、社會福利服務從沒有社會工作專業制度到建立社會工作專業制度

李增祿教授(1995)曾把臺灣社會工作專業的發展分為非專業、半專業、專業等三個階段：民國 57 年以前社會工作仍屬於較傳統濟貧式的社會服務工作，屬於社會工作非專業時期，這個階段雖然臺灣已有數所大學教授社會工作課程，如中興大學法學院的社會學系、臺灣大學的社會學系、及東海大學的社會學系，但在課程方面混合社會學和社會工作課程，社會工作尚未形成專業。

民國 57 年臺灣省台中縣推行社會工作實驗計畫，則為社會工作邁入專業制度的濫觴，也是社會工作制度進入半專業的階段。這個階段延續近 30 年，一直到民國 86 年「社會工作師法」立法通過，我國的社會工作才正式進入專業階段。

「社會工作師法」的立法通過，象徵著我國社會工作專業制度化的開始，社會工作專業團體也因之成立，專業倫理守則也逐漸成為規範社會工作專業的重要專業要素；政府部門和民間社會福利團體或機構逐漸要求社會工作人員具備有社會工作師的專業資格。而社會工作專業經過 15 年的發展，近年來有逐漸邁向社會工作次專業發展的趨勢，使社會工作專業制度更趨健全。

## 肆、從社會福利經費看社會政策的發展

其次，從近二十年來中央政府社會福利支出的比例，也可以窺出政府社會政策的變化。若從政府社會福利支出結構來分析，社會福利支出可以分為政府依法補助勞工保險、全民健康保險、農民保險等的保險費部分，政府針對低收入、中低收入、中、重度身心障礙人口等所提供的生活津貼，以及針對老人、兒少、婦女、身心障礙者、經濟社會的弱勢人口等，所提供的各項救助、福利服務。這些政府社會福利支出均屬於政府「移轉性支出」(transfer payment)的重要部分。

本文只能針對民國 82 年到 99 年的中央政府社會福利支出進行論述，主要原因

是民國 82 年以前的資料不完整，其次是社會福利政策到了民國 82 年後才進入較制度化的階段，中央政府支出資料較為完整。從下表（表 2）資料顯示，民國 82 年(1993)以來，中央政府的社會福利支出逐年上升，到了民國 98 年(2009)後更超越國防預算比例，居中央政府年度總預算的第二位，占 17.9%，民國 99 年更高達 19.0%。

近十五年來中央政府社會福利支出的快速成長，也有學者指出是政府「厚公教，輕勞工」的現象，不過從民國 84 年全民健康保險實施以來，以及 91 年敬老福利津貼和原住民敬老生活津貼施行後，中央政府的社會福利支出有相當高的比例用於這些移轉支出，則是不爭的事實。而近幾年隨著政治民主化的發展，社會要求公平的社會福利支出，以符合正義原則。



表 2：中央政府總預算 1993-2010 支出結構

單位：%

年別	社會福利支出	一般政務支出	國防支出	教育科學文化支出	經濟發展支出	社區發展及環境保護	退休撫卹支出	債務支出	一般補助及其他
1993	11.3	9.6	24.6	15.2	18.2	--	8.6	9.0	3.7
1994	9.1	9.3	23.2	15.2	16.7	2.8	8.9	10.6	4.1
1995	13.7	9.3	23.0	15.5	13.6	2.4	9.4	9.1	4.0
1996	13.7	9.5	21.7	15.0	11.8	2.0	9.8	13.0	3.5
1997	13.2	9.2	21.1	15.1	9.9	1.4	12.1	14.1	4.0
1998	12.9	9.0	21.0	15.3	10.5	1.4	12.5	14.3	3.2
1999	12.8	10.7	21.2	15.8	9.9	1.4	11.0	16.2	1.2
2000	16.4	10.9	15.8	16.1	15.6	1.7	9.6	11.6	2.3
2001	18.9	11.2	15.5	16.4	14.8	1.4	9.0	10.1	2.7
2002	17.5	11.0	15.0	18.1	17.6	1.6	8.7	6.8	3.6
2003	18.5	10.6	14.6	18.9	14.6	1.5	8.4	9.4	3.6
2004	17.7	10.6	15.8	19.3	15.4	1.6	7.8	8.4	3.6
2005	17.9	10.6	15.5	19.1	15.6	1.6	8.1	8.2	3.4
2006	19.4	10.9	15.3	20.0	12.7	1.3	8.5	8.6	3.3
2007	19.0	10.7	18.0	19.4	12.1	1.2	8.3	8.1	3.3
2008	17.6	10.6	19.8	18.8	11.9	0.8	8.1	8.0	4.5
2009	17.9	9.9	17.0	18.9	14.4	1.2	7.6	7.1	5.9
2010	19.0	10.5	16.7	20.3	11.7	0.6	8.0	7.4	6.0

資料來源：中央政府總預算歲出政事別預算總表，行政院主計處(2011)。

## 伍、我國社會政策的未來展望

在民國百年之際，回溯過去我國社會政策發展，民國 34 年戰後「四大社會政策綱領」公布之前，我國的社會政策多屬於概念或理念的層次，強調政府對人民的「父權式的角色」(paternalistic role)，加以國家陷於長期征戰，僅有的社會福利也只限於

社會救濟而已；缺乏完整統合的社會政策規劃。

民國 34 年戰後「四大社會政策綱領」揭櫫了戰後政府對社會政策的承諾，也成為我國憲法社會安全一節的重要來源。因此，嚴謹的說，我國社會政策的緣起與發展，是起於民國 34 年的「四大社會政策綱領」，應是符合歷史觀點且客觀的評論。換

言之，我國社會政策發展的歷史，到民國 100 年，大約有 60 年一甲子的歷史而已。

站在民國百年的歷史關鍵年代，瞻望我國社會政策的未來發展，既充滿期待，卻也不得不面臨一些挑戰。期待的是我國社會政策邁向一個符合社會公平的福利制度，能與福利先進國家並駕齊驅；但我們也必須面臨諸多挑戰和政策發展的一些障礙，舉其瑣瑣大者，有下列諸項：

### 一、人口高齡化與少子女化的威脅

臺灣人口結構的高齡化與少子女化，已經是影響政策的不可忽視的關鍵因素，民國 82 年臺灣進入高齡化(7%)社會後，即不斷朝向高齡社會邁進，估計在民國 105 年左右，臺灣將進入高齡社會(14%)。同時，出生率則逐年下降，民國 98 年出生人口數已降至 20 萬人以下，99 年更跌至 16 萬人。高齡化和少子女化對未來社會政策的威脅，簡單的說，是「食之者眾、生之者寡」。意即需要社會照顧的高齡人口日增，但有能力來供養老年人口的生產人口則愈來愈少，國家的社會政策將面臨嚴峻的挑戰。

### 二、失業人口年輕化的挑戰

隨著國內產業結構的變化，民國 90 年前後的結構型失業導致中高齡人口面臨失業；到了 90 年後期，服務型產業的蓬勃發展，卻導致失業人口年輕化的現象。分析失業人口年輕化現象，原因之一是高等教育的擴張，高教育人才的供過於求，原因之二是服務業的平均薪資偏低，影響年

輕人口的就業意願。因此如何提高年輕人口的就業意願，降低年輕人口的失業率，也是政府未來社會政策必須面臨的一項挑戰。

### 三、所得分配與再分配如何更加合理化的問題

產業結構愈高科技化，工作所得也愈趨向兩極化；換言之，高低所得的分配將益加擴大，不僅我國所得分配有此現象，福利先進國家也不例外。因此，如何透過福利政策的重分配功能，來縮短貧富差距的惡化，也是政府社會政策必須及時因應的重要課題。

### 四、政府社會福利移轉支出不斷擴大的財政赤字壓力

從近十五年來政府社會福利支出的不斷擴張，其主要原因之一是新興社會福利需求的產生，政府社會政策必須因應；原因之二是政治民主化的影響，政黨為了爭取選民的支持，強化政黨統治的合法性，紛紛提出對人民社會福利承諾的政見，導致政府的移轉性社會福利支出逐年增加，政府必須以特別預算或舉債方式來因應。長此以往，政府將面臨財政赤字的重大壓力，尤其當歐洲國家已進行福利政策改革之際；但我國目前尚未面臨政府財政的重大壓力，社會大眾也尚未體認福利的財政危機，因此我們可以預期，政府雖已面臨財政沈重負擔，但在政治民主化的趨勢下，未來的福利財政支出仍將持續增加。

## 五、社會保險基金潛在債務的威脅

我國目前在社會保險方面有三大基金，分別是勞工保險基金、國民年金基金、公教保險基金。在雇主負擔的退休基金，則有勞工退休基金、公教人員退撫基金、私校教職員退撫基金等。政府對社會保險基金負擔最後的給付責任，因此基金的安全準備與經營管理就攸關各項社會保險給付的財源基礎；就目前勞工保險基金和國民年金基金精算的結果顯示，未來二十年後將面臨基金不夠支付年金給付的窘境。爲了紓解未來基金潛在債務的問題，對策之一就是提高保險費率，對策之二就是延後年金給付年齡，但這兩項對策，從歐洲的經驗來看，似乎無法抵擋來自社會的重重阻力。因此如何因應，未雨綢繆，將是未來政府社會政策的大挑戰。

## 六、政黨社會政策意識型態的爭議

我國社會政策在民國 82 年前屬於由國民黨一黨決策的社會政策，有學者稱爲「黨國社會政策」。到了民國 82 年民進黨在部分縣市取得執政權，才開始進入社會民主的社會政策模式，民國 89 年首次中央

政府政黨輪替，社會政策才真正採取民主多元、由下而上的決策。

國、民兩黨在社會政策的主張，一般以爲：民進黨的社會政策意識型態在 2000 年前較支持由國家來干預社會保障的功能，採取普惠式的社會政策；而國民黨的社會政策則傾向採取以社會保險和社會救助的干預模式。例如在兒童津貼和老年經濟保障政策方面，民國 89 年以前，民進黨在野時主張全面發放兒童津貼及普惠式老人年金，國民黨執政則較支持由家庭負起照顧兒童的責任及採取社會保險式的保險年金。

檢視民國 89 年後民進黨執政後的社會政策，則從中間偏左的社會政策意識型態轉向中間偏右的社會政策，在社會保障方面也採取社會保險模式。民國 97 年國民黨執政後大部分延續中間偏右的社會政策。而民進黨是否在社會政策方面又採取中間偏左的政策干預，以及中間偏左的社會政策主張能否獲得選民的支持，則有待未來在選舉政見中加以觀察。

（本文作者詹火生現為臺灣大學社會工作學系兼任教授）

## 參考文獻

- 內政部(2011)，中華民國 98 年社政年報。內政部社會司網頁。  
行政院主計處(2011)，歷年中央政府預算簡介及總覽網頁。  
李增祿(1995)編，社會工作概論（2 版）。臺北：巨流。  
法務部(2011)，全國法規資料庫入口網頁。  
詹火生(2001)，〈臺灣社會福利與社會工作展望〉，社會（評）090-195 號。  
詹火生、林慧芬(2003)，〈臺灣社會福利過去、現在與未來〉，刊於《國家政策論壇》，社

會（析）092-018 號。

Burden, Tom (1998). “Ideological Perspectives” In Social Policy and Welfare, London: Pluto Press.

Johnson, N. (1987). The Welfare State in Transition—The Theory and Practice of Welfare Pluralism. Sussex: Wheatsheaf Books.