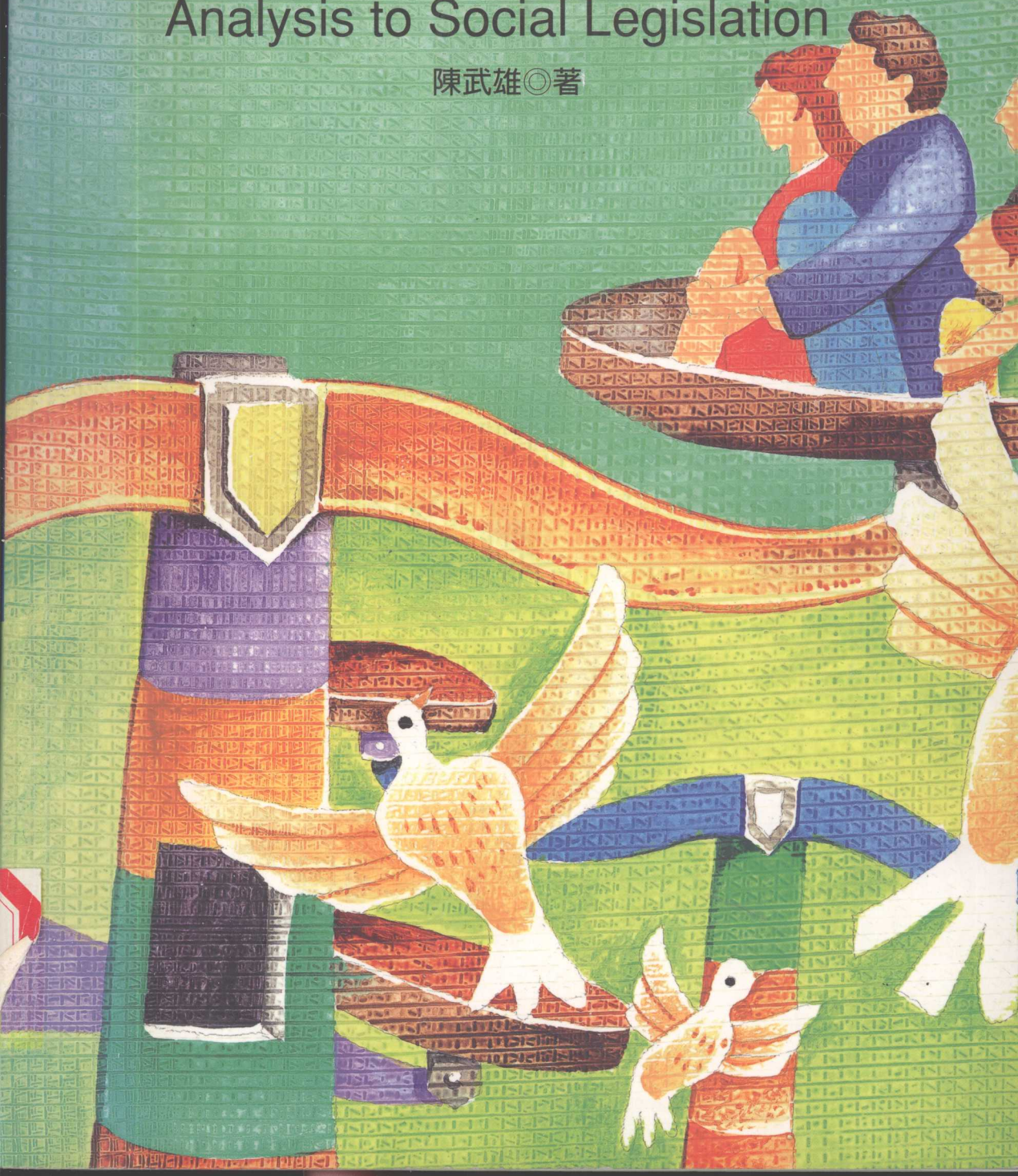


社會立法析論

Analysis to Social Legislation

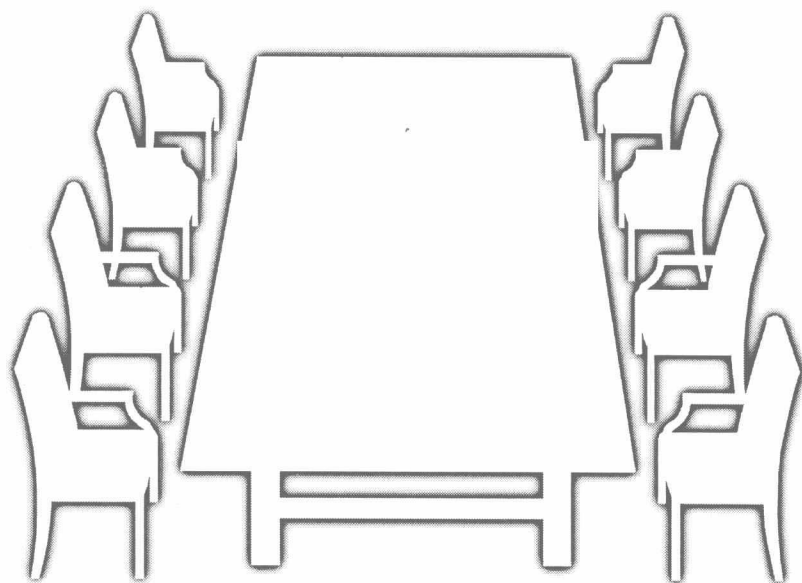
陳武雄◎著



社會立法析論

Analysis to Social Legislation

陳武雄◎著



社會立法析論 / 陳武雄著. -- 初版. -- 台北

市：揚智文化, 2003[民 92]

面；公分. -- (社工叢書；19)

參考書目：面

ISBN 957-818-540-5 (平裝)

1. 社會福利 - 法規論述

547.7

92012875

社會立法析論

社工叢書 19

著 者／陳武雄

出 版 者／揚智文化事業股份有限公司

發 行 人／葉忠賢

總 編 輯／林新倫

執行編輯／張何甄

登 記 證／局版北市業字第 1117 號

地 址／台北市新生南路三段 88 號 5 樓之 6

電 話／(02)2366-0309

傳 真／(02)2366-0310

E-mail／book3@ycrc.com.tw

網 址／<http://www.ycrc.com.tw>

郵撥帳號／19735365

戶 名／葉忠賢

印 刷／偉勵彩色印刷股份有限公司

法律顧問／北辰著作權事務所 蕭雄淋律師

初版一刷／2003 年 9 月

定 價／新台幣 650 元

I S B N／957-818-540-5

本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回更換。

版權所有 翻印必究

自序

社會福利的推展，直接關係到民眾生活福祉及社會安和樂利。環顧世界，只有在經濟高度發展，人民自由意志充分發揮的先進國家，始有完善的社會福利制度；換言之，社會福利的有效建制，已成為一個國家邁向文明、進步的重要指標。我國憲法及增修條文對於各項社會福利的措施，均有原則性規定，政府及人民亟應本此原則，共同促進社會福利的健全發展。社會福利的推動，其主要目標旨在讓所有的人「從搖籃到墳墓」，在人生過程中，能免於匱乏、免於恐懼，達到生命有價值、生活有品味、生計有保障的理想境地。

近年來，政府社會福利的政策方向已有相當幅度的轉變：在理念方面，已由選擇性的扶助走向需要性的均衡發展；在範圍方面，已由過去的局部推動做到目前的全面開展；在功能方面，已由消極救助趨向積極福利。儘管如此，個人認為，社會福利政策絕對不可萬箭齊發，更不能包山包海；務必在平衡國家財政預算的前提下，區分輕重緩急，循序漸進；秉持有多少力、做多少事的原則，以最需要照顧的民眾同胞為優先考量。

誠然，社會福利工作極為繁雜和連鎖，各項業務措施的推動，涉及的層面多重。尤其，隨著政治民主的轉化，社會結構的變遷，透過選舉活動的催化和推進，使得整個社會福利發展已面臨亟需重新思考、反省和再出發的挑戰；亦即我國社會福利已邁向一個需要用新觀念、新思維和新作法來描繪和擘劃新的社會福利藍圖的時代。

吾人深知，社會政策是實施社會福利的原則與方針，而社會福利的有效推展端賴社會立法作為基礎與依據。我國社會立法自民國六十二年兒童福利法公布以來，六十九年有老人福利法、殘障福利法、社

會救助法，七十八年有少年福利法；接著七十九年進行殘障福利法第一次修正，八十二年進行兒童福利法第一次修正。直至八十四年再有兒童及少年性交易防制條例，八十六年有性侵害犯罪防治法、社會工作師法；另八十六年又進行老人福利法、殘障福利法及社會救助法的大幅修正，八十七年再增家庭暴力防治法。之後，八十九年有特殊境遇婦女家庭扶助條例，九十年有志願服務法，九十一年有兩性工作平等法，九十二年有兒童及少年福利法整合修正。至此，我國社會立法應已漸臻完備。

綜觀一連串的社會福利立法與修法過程，其間八十四年二月至八十七年四月正值個人服務於內政部社會司，負責全國社會福利行政的執行與推動。而在這段期間，適逢老人福利法、殘障福利法及社會救助法三大法案的大幅修正，另又陸續制定公布：兒童及少年性交易防制條例、性侵害犯罪防治法、社會工作師法、家庭暴力防治法。對於該等法案之修法或立法，由於個人職務關係，非但均需全程參與，更需扮演主導角色；其中過程，可說酸、甜、苦、辣，樣樣備嚐；尤對修法或立法之來龍去脈，更是瞭若指掌；此乃引起個人下定決心撰寫本書之最大動機與動力。另因近幾年來，個人一直受聘中國文化大學社會福利學系講授「社會政策與社會立法」，深感坊間似乎很難找到一本足作這門課程參考的教學用書；基於這個理由，更感覺到確有必要將多年教學編撰的講義，加以整理、修正、補充；並融合從事社會福利工作累積的經驗，完成一本社會政策與社會立法相關的用書。

《社會立法析論》一書共含十七章，第一章：以社會立法基本理念為起點，第十七章：用社會立法未來展望作總結；另十五章每章均分別針對各種不同的社會立法，分：(1)前言：就其立法背景、政策依據先作簡要說明；(2)法案內涵：以母法為經，施行細則為緯，綜合予以詳述解說；(3)析評與展望：就研析心得提出個人見解與看法；(4)結語等四大部分的架構撰述。至盼本書之出版，對於青年學子修習「社會政策與社會立法」能有一本可作參考的用書；也希望對有志參加社會行政高、普考試及社會工作師考試者有所助益；更期盼對實際從事社會福利工作的朋友，能提供些許協助思考的方向。

本書得以順利出版，固值欣慰；惟筆者才疏學淺，所知有限；且出版之際，抄校均係親自處理，謬誤之處難免；尚祈學者、專家不吝教正。

陳武雄 謹識

九十二年八月一日

目 錄

自 序 i

第一章 社會立法基本概念 1

壹、社會立法的意義 3

貳、社會立法的起源 4

參、社會立法的任務 7

第二章 兒童及少年福利法 9

壹、前言 11

貳、法案內涵 13

參、析評與展望 38

肆、結語 49

第三章 老人福利法 51

壹、前言 53

貳、法案內涵 56

參、析評與展望 68

肆、結語 75

第四章 身心障礙者保護法 77

壹、前言 79

貳、法案內涵 81

參、析評與展望 106

肆、結語 117

第五章 兩性工作平等法 119

壹、前言 121

貳、法案內涵 122

參、析評與展望 134

肆、結語 136

第六章 兒童及少年性交易防制條例 139

壹、前言 141

貳、法案內涵 142

參、析評與展望 163

肆、結語 167

第七章 性侵害犯罪防治法 169

壹、前言 171

貳、法案內涵 174

參、析評與展望 182

肆、結語 187

第八章 家庭暴力防治法 189

壹、前言 191

貳、法案內涵 192

參、析評與展望 210

肆、結語 216

第九章 特殊境遇婦女家庭扶助條例 221

壹、前言 223

貳、法案內涵 224

參、析評與展望 229

肆、結語 230

第十章 社會救助法 233

壹、前言 235

貳、法案內涵 238

參、析評與展望 250

肆、結語 257

第十一章 就業保險法 261

壹、前言 263

貳、法案內涵 264

參、析評與展望 282

肆、結語 284

第十二章 優生保健法 287

壹、前言 289

貳、法案內涵 291

參、析評與展望 298

肆、結語 301

第十三章 社會工作師法 303

壹、前言 305

貳、法案內涵 309

參、析評與展望 327

肆、結語 332

第十四章 社區發展工作綱要 335

壹、前言 337

貳、綱要內涵 340

社

會

立

法

析

論

參、析評與展望 346

肆、結語 350

第十五章 志願服務法 353

壹、前言 355

貳、法案內涵 357

參、析評與展望 366

肆、結語 371

第十六章 人民團體法 377

壹、前言 379

貳、法案內涵 383

參、析評與展望 399

肆、結語 407

第十七章 社會立法未來展望 411

壹、社會政策的規劃原則 414

貳、社會福利的發展取向 415

參、社會立法的未來展望 417

參考文獻 419**附 錄 429**

兒童及少年福利法 431

老人福利法 444

老人福利法施行細則 449

身心障礙者保護法 451

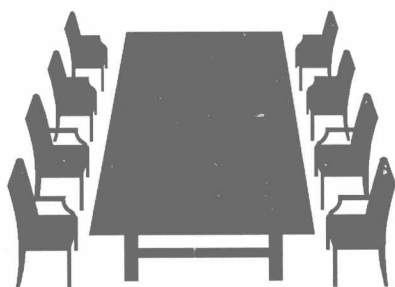
身心障礙者保護法施行細則 462

兩性工作平等法 464

兩性工作平等法施行細則 469

兒童及少年性交易防制條例	470
兒童及少年性交易防制條例施行細則	476
性侵害犯罪防治法	481
性侵害犯罪防治法施行細則	484
家庭暴力防治法	486
家庭暴力防治法施行細則	494
特殊境遇婦女家庭扶助條例	496
社會救助法	499
社會救助法施行細則	504
就業保險法	507
就業保險法施行細則	513
優生保健法	517
優生保健法施行細則	520
社會工作師法	524
社會工作師法施行細則	530
社區發展工作綱要	533
志願服務法	536
人民團體法	540
督導各級人民團體實施辦法	547
民生主義現階段社會政策	550
社會福利政策綱領	553
社會福利政策綱領實施方案	556

第一章 社會立法基本概念



W. H. R. 1883



任何一種社會現象，必定先有問題的發生，致引起社會注目，接著才會積極思考如何解決問題的對策，並經多方研究討論，形成政策；惟政策僅是一個基本策略或指導原則，務須制定法律，始能產生執行的效力；因此便將解決問題的政策，透過立法程序制定法律，做為各級政府機關執行的法源依據，進而據此編列預算，進用人力，將解決問題的政策，經由法律的約束，付諸行政，落實實施。由此觀之，問題→政策→立法→行政的邏輯關係，乃貫徹執行公共政策的必然途徑。

壹、社會立法的意義

社會立法的意義，學者專家說法不一，但其內容大同小異；茲擇重說明如下：

- 1.美國海倫克拉克（Helen I. Clarke）在其所著的《社會立法》（*Social Legislation*）一書中指出：「社會立法是制定法律，以保護及改進社會某些特殊需要的人群利益或社會的一般福利」。
- 2.言心哲在其所著的《現代社會事業》一書中指出：「社會立法是用法律的力量，來解決社會問題」。
- 3.龍冠海認為：「社會立法是社會政策要成為有效力的東西，必須制成法律，這樣的法律就是社會立法」。
- 4.陳國鈞在其所著《社會政策與社會行政》一書中提到：「社會立法是制定社會的法律，以保護及改進社會中某些有特殊需要的個人、團體的利益或社會大眾的福利」。
- 5.劉脩如、陳國鈞合著《社會立法》一書中指出：「經由立法的方式，制定法律，用以保護某些特殊需要救助人群的經濟生活安全，或是普遍促進社會大眾的福利，這一部分的立法，便是社會立法」。
- 6.葉楚生在其所著《社會工作概論》一書中提及：「社會立法的作用，在經由立法程序，制定各種法案，以保護並改善因年

齡、性別、種族、身心缺陷或經濟困難，而不能自行獲得合理生活者之經濟與社會地位，以促進有關社會福利之各種措施」。

7.華力進認為：「社會立法泛指各種有關處理由現代工業化所造成的種種問題之立法，諸如：社會保險、失業保險、童工及女工之保障、工廠及礦場之安全、工人權利之保障，以至各種社會安全立法，均屬社會立法」。

8.我國《社會工作辭典》：社會立法有狹義及廣義之分：

(1)就狹義言，乃著眼於解決社會問題，指以保護處理經濟劣勢狀況下，為一群弱者的生活安全所制定的社會立法。

(2)就廣義言，乃著眼於增進社會大眾福利，凡以改善大眾生活，促進社會福利而制定的有關法律皆屬之，包括：衛生保健的立法、國民就業的立法、國民住宅的立法等等皆是。

綜合言之，個人認為：「社會立法」(Social Legislation)乃國家為解決社會問題，落實執行社會政策，透過立法程序，以保護社會中某些特殊需要族群的權益，及改進社會大眾一般的福利，所制定的各種法案。基此，吾人深知，社會政策若是沒有透過社會立法的制定，根本不可能成為具有解決社會問題效力的對策。而所謂社會政策(Social Policy)：「它是國家政策的一部分，即係國家為預防或解決社會問題，經由立法的程序，運用行政的措施；以全民為對象，為提高全民生活品質，增進全民生活福祉，進而促使經濟的和社會的均衡發展為目標；所採行的指導原則和行動策略」。析言之：

- 1.社會政策的性質是國家基本政策。
- 2.社會政策的實施對象是社會的全體。
- 3.社會政策的目標是經濟的和社會的均衡發展。
- 4.社會政策的落實執行有賴立法的程序及行政的措施。

貳、社會立法的起源

回顧過去，在一七七〇年至一八三〇年的六十年期間，由於：(1)

瓦特的蒸氣動力機器和亞當史密斯（Adam Smith）的自由經濟學說（一七七六年《原富》出版），(2)孟德斯鳩（Montesquieu，一七四八年《法意》出版）和盧梭（Rousseau，一七六二年《民約論》出版）的天賦人權與個人自由思想，促成了資本家建立起資本主義的世界，亦使勞工陷入最悲慘的時代。接著：(1)一七七六年的美國獨立，(2)一七八九年的法國大革命，(3)一七九一年在法國、一八〇〇年在英國相繼禁止組織工會，(4)一八〇七年美國人傅爾頓（Robert Fulton）首先使用汽輪，(5)一八一四年英國倫敦泰晤士報首先使用汽動印刷機；以上這一連串的科学發明和思想制度，固然帶給十九世紀人類文化的突飛猛進，但同時也產生許多負面的影響。例如：(1)「機器代替人力」的結果，造成勞力低廉，乃至勞動者失業；(2)「所有權絕對」的原則，造成權力的濫用，致有貧富階級的對立；(3)「契約自由」的原則，成為經濟上強者壓榨弱者的護身符，產生勞資衝突；(4)「自由競爭」的原則，造成大資本家吞併小資本家的戰場，演成托辣斯現象；(5)法律上「過失責任」的觀念，讓大企業所發生的工業災害，受害工人無法獲取賠償。因此，如何透過社會立法的力量，來保障或改善弱勢族群的權益，乃為眾所關注的重要議題。綜上所述，社會立法的起源，應可從事實上與觀念上的起源兩方面來說明。

（一）先就事實上的起源來說

一三四八年英國遭受「黑死病」肆虐之後；一三四九年英皇愛德華三世頒布法律，明文規定體力健壯的貧民，必須接受僱用，禁止流浪行乞；一五三一年英皇亨利第八頒布法令，規定官吏對其所轄區內急待救濟的老弱貧民應予以調查登記，發給證照，許其在指定區域內行乞；一五三六年英皇頒布法律，首次設立一項由政府主辦的「公共救濟計畫」，規定教區應負責供養住滿三年不能工作的貧民；一五六二年頒布學徒（Artificers）律令，規定工資、工時及學徒制；一五六三年國會採取措施以充實教區救濟經費，規定每戶應依其財產收入按週捐款以救濟貧民；一五七二年伊莉沙白女皇通過國會提出「普通稅收」，以增加救濟經費，並設置管理員負責貧民救濟事務，認定救助不

能謀生的貧民係屬政府應負的責任；一五九七年頒布法令，規定保安官吏得推選教堂執事及四住戶主充任貧民監督，並設救濟院以收容不能工作的貧民，又規定父母與子女在法律上彼此應負擔贍養的責任。

迄至一六〇一年，伊莉沙白女皇將以前頒布的所有各項法令，全部加以彙整編纂、修正補充成為法典頒布，此即世界歷史有名的「救貧法」(Poor Law)，該法為英國救貧法律最後的代表，法條規定教區對沒有親屬供養之區內貧民務須負擔救濟責任。依據該法規定，貧民分為三類：

1. 壯健乞丐，必須做工。
2. 無工作能力者，分別以院內收容或院外救助兩種方式予以救濟。
3. 失依兒童，分別以孤兒院收養、家庭寄養及家庭補助三種方式予以撫養。

至於救濟經費，則以救貧稅、私人借款和罰鍰三者為來源。綜觀上述足以看出，事實上從一六〇一年英國「救貧法」的頒布實施之後，世界開始有了社會立法。

(二)再就觀念上的起源而言

社會立法的動力可說是來自產業革命，當產業革命發生時，原封建社會產生的立法已不能適應新的情況；於是英國於一八〇二年有保護學徒的健康與道德法案頒訂；又德皇威廉第一於一八一一年發表演說，首次提及 Social Legislation 這個名詞。

到了一八八〇年後，德國鐵血宰相俾斯麥 (Bismarck K) 為保障勞工生活安全而制訂一連串的社會保險法案，諸如：(1)一八八一年的勞工災害保險法，(2)一八八三年的勞工疾病保險法，(3)一八八五年的勞工傷害保險法，(4)一八九一年的勞工老年殘廢保險法，(5)一九一一年將前述四種法案合併為一，並另增「孤兒寡婦保險法」，成為世界著名的社會保險法；從此社會立法的思想觀念遂盛行於世。今天世人所稱的社會立法，大抵乃指產業革命以後，基於保護勞工開始而發展的一連串立法。因此，我們可以說，社會立法起源於勞工立法；同樣地，