

社會政策 與社會立法

◎ 李瑞金／陳琇惠

郭俊巖／王秀燕／李明政 著



多文化社會福利叢書 3

社會政策 與社會立法

◎ 李瑞金／陳琇惠

郭俊巖／王秀燕／李明政 著



國家圖書館出版品預行編目資料

社會政策與社會立法／李瑞金等作．--初版，

--臺北市：松慧，2006〔民95〕

面：公分．--

ISBN 978-986-7599-20-9（平裝）

1. 社會政策 2. 社會福利

549.1

95023033

社會政策與社會立法

作 者：李瑞金、陳琇惠、郭俊巖、王秀燕、李明政

總 編 輯：徐娟玉

編 輯 助 理：李峙曄、李峙錡

封面設計排版：福美設計工作室

發 行 人：吳宗顯

出 版 者：松慧有限公司

地 址：台北市新中街7-1號

讀者服務專線：(02) 24315269；2430-0648；2746-6907

傳 真：(02) 34012315；2430-1798

網 址：www.songhui.com.tw

電 子 信 箱：songhui.pub@msa.hinet.net

劃 撥 帳 戶：松慧有限公司

劃 撥 帳 號：19762894

出 版：2009年10月初版二刷

印 數：500

定 價：450元

I S B N - 1 3 碼：978-986-7599-20-9

I S B N - 1 0 碼：986-7599-20-9

◎ 版權所有・翻印必究

本書如有缺頁、破損、或裝訂錯誤，請寄回更換。

《多文化社會福利叢書序》

進入所謂「後現代社會來臨了」的世紀，代表著西方資本主義文明對於我們社會展開了新一波的攻勢，它伴隨著所謂「全球化」的現象一起出現。

西方資本主義文明強烈擴張的動機，加上資訊科技神通廣大、無遠弗屆的實力，全球化已經不是口號而已。全球化，使全球趨向單一架構化的演變過程，營造的是一種物質文明片面大同的世界，從某種角度看來，這是西方人文化霸權的一個面向，推動全球化，以便更有效率地維繫西方人的優勢與利益。這種片面性的大同世界尚未充分實現前，全球化所及之處，往往激起在地傳統的反撲或在地化的因應，致使真正大同時代的來臨，可能無限期地延擱下去。而這期間的特徵，就是締造了多文化疾速交會激變不已的新人文社會。自然的力量，退居幕後；傳統單一主流文化的主導力量，備受沖擊、考驗，而弱化、而離散化；放諸四海皆準的真理，也似乎突然之間消失了。

牽連極廣、極玄遠的全球化，及相對衍生的在地化趨勢，又非常玄妙地運作著。牽連極廣、極玄遠的它們，透過電視機，似乎都可看得出來，只是，看得眼花撩亂而已。在各種媒體日復一日的刺激薰陶下，一般而言，人們的知覺已經普遍纖細化、靈敏化了，卻又永難成熟到足以抓住多樣化的現實真象。從而，滋生出越來越多心情被激動起而又無可奈何的人們，註定得經常生活在惡夢中。

人類生活的安定，不僅倚賴衣食供應無缺，也倚賴精神活動安適。若能物質富裕兼得精神安適，人類的生活將何其美好呀！多文化疾速交會的現實生活中，則往往讓人不知不覺腳步



加快、節奏加快，造成生活緊張、失焦，經常陷入揮不去資訊過多、過雜、負荷壓力過重的厭境與煩境。

二十世紀的社會福利與社會工作，主要關注物質匱乏相關的社會問題，關注社會集體物質資源分配之公正、平等議題的處理。隨著多文化時空交會超快超深超廣的特性作用下，關注集體的精神困擾、文化壓抑、價值信仰危機課題，勢將成為二十一世紀社會工作與社會福利領域中的核心焦點。我們必須運用社會集體力量，來找尋有效干預集體精神困擾、文化壓抑或信仰危機亂象的資源與方法，而社會福利及社會工作體系及其認同者，更責無旁貸地應積極參與謀求「出路」。

本出版社有鑒於時代環境特色，關注社會福利及社會工作的發展需求，特規劃「多文化社會福利叢書」及「多文化社會工作叢書」兩個系列，邀請各方同道或樂於參與討論者，來發表論著。若論述重點偏向社會制度變革者，將歸在「多文化社會福利叢書」中出版；若論述重點偏向助人專業理論技能變革者，則歸在「多文化社會工作叢書」中出版，敬請讀者不吝指教。

松慧文化編輯組

蔡漢賢序

個人有幸曾承乏台北市社會局及中央社會司主管有年，對福利政策與立法難謂沒有參與，但耳聞、目見，每覺不同因素與影響的介入，使得在規劃與執行上有「利不克時興，弊不克時去」的缺失，評之為係屬一時討好的「政策福利」；而非可久可行的「福利政策」尚不為過。又以往任教公、私立大學社工學系時，亦感坊間對福利政策與立法的教本，引介他國的多，探討本國的少，青年學子有志務實、求知，總有摸索、迷惘，雲深不知處的悵憾。

日前有幸承松慧出版社徐總編輯娟玉着為李瑞金等教授新著「社會政策與社會立法」一書作序，喜有先睹之榮，綜覽全書七篇十八章，廣蒐慎選，洋洋灑灑，且附參考資料與讀者自我評量，深覺用作初學者之教本或進修考試之工具，均屬恰適。

政策的特質可視國情政體而有自助、互助、他助的個別性；而立法在執行時又須考量國力，注意「易放難收」的共同性，過與不及均非民衆之福。難得本書各章不時有「微言大義」的檢討與建議，至結構完整、文字暢達，可循窺門牆而登堂奧，更不待多言。

最後謹以「理有未窮、知有不盡」與作者暨讀者相互勉。除對作者表敬佩與祝賀外，更願為增進「福利政策與立法」的品質同奮勵。

中華社會行政學會理事長
蔡漢賢 謹識

二〇〇六年十月



作者序

「社會政策與社會立法」是實施社會工作助人的依據，也是達到社會福利目標的工具與手段。大專院校社會工作學系、社會福利學系等相關科系均列為必修科目，高普考試社會行政類及社會工作師考試中亦列為必考科目。它是一門涵蓋範圍最廣的科目，尤易受時空因素及外在環境影響而需適時修正與調整政策內容或相關法規。

本書內容以政府遷台後之社會福利政策與立法為主要論述，理論少些，實務多些，文筆力求通順易讀外，並注意政策內容、法規新穎，尤其考慮到一般大學生的學習環境及在職實務工作人員的需要，各章均附相關參考資料及自我評量，含關鍵詞彙及近年來各項公職考題習作，有助於初學者概念釐清，了解認識社會福利政策與立法，進而關心我們的社會福利工作。

本書分七篇計十八章，分別由李明政、陳琇惠、郭俊巖、王秀燕及李瑞金五位社會福利學界及實務界好朋友執筆，分工如下：

第一篇導論包括第一章社會政策與社會立法基礎概念、理論（李明政），第二章台灣社會政策與社會立法概述（陳琇惠）；

第二篇社會安全政策與立法包含第三章社會保險政策與立法（陳琇惠）、第四章社會津貼政策與立法（陳琇惠）、第五章社會救助政策與立法（郭俊巖）、第六章就業安全政策與立法（陳琇惠）；

第三篇福利服務政策與立法包括第七章兒少福利政策與立法（郭俊巖）、第八章婦女福利政策與立法（李瑞金）、第九

章老人福利政策與立法（李瑞金）；

第四篇社會照顧暨社會保護政策與立法含第十章社區照顧政策與立法（王秀燕）、第十一章身心障礙者保護政策與立法（李瑞金）、第十二章家庭暴力暨性侵害防治政策與立法（王秀燕）；

第五篇多元文化福利政策與立法分述第十三章原住民族福利政策與立法（李明政）及第十四章外籍配偶福利政策與立法（李瑞金）；

第六篇社會促進相關政策與立法包括第十五章社區發展政策與立法（王秀燕）、第十六章志願服務政策與立法（郭俊巖）、第十七章社會工作專業證照與立法（王秀燕）；

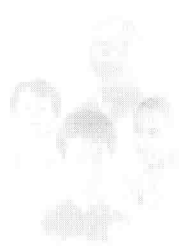
第七篇全球展望即第十八章從全球化觀點探討我國社會政策、社會立法的發展趨勢（李明政）。

本書能順利完稿，承東吳大學李明政教授、台北大學陳琇惠老師、本校郭俊巖老師及台中縣政府社會局王秀燕局長鼎力玉成，徐娟玉老師協助排版校對事宜，黃昭蓉、何孟宜研究生協助蒐集法規與統計資料，在此一併致謝。編撰期間由於時間有限，疏漏不當之處在所難免，敬祈先進學者專家惠予指正。

李瑞金謹識

于靜宜大學研究室

二〇〇六年十月



目錄

多文化社會福利叢書序	III
蔡漢賢序	V
作者序	VI
第一篇 導論	1
第一章 基礎概念與理論	2
第一節 社會政策、社會立法的基本概念	2
第二節 社會政策與社會立法的起源	4
第三節 意識形態與社會政策、社會立法的關係	5
第四節 社會正義價值與公民社會的根基	10
第五節 社會政策的制定與分析	12
第六節 社會立法的過程與分類	16
第二章 台灣社會政策與社會立法概述	25
第一節 臺灣社會政策及社會立法的演進	25
第二節 臺灣社會政策及社會立法的特徵	44
第三節 當前臺灣社會政策及社會立法的檢討	47
第四節 臺灣社會政策及社會立法的未來展望	48
第二篇 社會安全政策與立法	53
第三章 社會保險政策與立法	54
第一節 台灣社會保險政策	55
第二節 台灣的社會保險立法	60
第三節 對台灣社會保險制度的評析	74
第四節 對台灣社會保險制度發展的建議	77
第四章 社會津貼政策與立法	81
第一節 社會津貼的意義	82
第二節 社會津貼的類型	85
第三節 社會保險、社會救助、社會津貼關連性之探討	89
第四節 台灣社會津貼的發展與實施	92



第五節	台灣社會津貼的檢討與展望	96
第五章	社會救助政策與立法	104
第一節	社會救助的定義與特徵	105
第二節	貧窮的定義與貧窮線的測量方法	108
第三節	貧窮原因的探討	111
第四節	社會救助的新趨勢	118
第五節	我國社會救助政策與立法的現況	121
第六章	就業安全政策與立法	127
第一節	就業安全政策概述	128
第二節	就業服務立法的分析	132
第三節	職業訓練立法的分析	135
第四節	就業保險立法的分析	137
第五節	就業安全政策與立法的展望	140
第三篇	福利服務政策與立法	145
第七章	兒少福利政策與立法	146
第一節	兒童及少年福利的國際發展趨勢	147
第二節	家庭變遷對兒童及少年生活的影響	153
第三節	兒童及少年福利政策	156
第四節	我國兒童及少年福利法的特色與檢討	162
第八章	婦女福利政策與立法	172
第一節	台灣女性人口特質	174
第二節	婦女問題及其福利措施	176
第三節	婦女福利相關法規	183
第四節	婦女福利相關政策建議	188
第九章	老人福利政策與立法	194
第一節	我國老年人口現況	194
第二節	我國老人生活狀況與問題	197
第三節	老人福利政策與立法的分析	201
第四節	老人福利政策之建議與展望	207



第四篇 社會照顧暨社會保護政策與立法 · 217

第十章 社區照顧政策與立法 ····· 218

- 第一節 社區照顧的涵義 ····· 219
- 第二節 台灣社區照顧政策發展 ····· 224
- 第三節 與社區照顧相關之實務 ····· 228
- 第四節 台灣長期照顧之政策與發展 ····· 233

第十一章 身心障礙保護政策與立法 ····· 244

- 第一節 身心障礙者涵義 ····· 244
- 第二節 我國身心障礙人口狀況 ····· 249
- 第三節 身心障礙者保護立法的分析 ····· 251
- 第四節 身心障礙者保護之政策與立法析評 ····· 255
- 第五節 身心障礙者保護法之政策建議 ····· 261

第十二章 家庭暴力暨性侵害防治政策與立法 ····· 267

- 第一節 家庭暴力與性侵害防治立法沿革 ····· 268
- 第二節 家庭暴力的涵義 ····· 270
- 第三節 家庭暴力防治法與相關服務措施 ····· 271
- 第四節 性侵害相關定義 ····· 287
- 第五節 性侵害防治法與相關服務措施 ····· 290

第五篇 多元文化福利政策與立法 ····· 305

第十三章 原住民族福利政策與立法 ····· 306

- 第一節 原住民族的世界性背景 ····· 306
- 第二節 國際上原住民族權利的概念 ····· 308
- 第三節 台灣原住民族的人口與分布 ····· 309
- 第四節 原住民族社會生活狀況 ····· 312
- 第五節 原住民族福利政策的演進 ····· 314
- 第六節 原住民族福利立法的分析與討論 ····· 318
- 第七節 原住民族福利政策與立法的展望 ····· 323

第十四章 外籍配偶福利政策與立法 ····· 327

- 第一節 外籍配偶在台灣生活所遭遇的困難 ····· 327
- 第二節 台灣新移民相關政策之發展歷程 ····· 335



第三節	外籍配偶相關法規分析	340
第四節	外籍配偶福利相關政策建議	342
第六篇	社會促進相關政策與立法	349
第十五章	社區發展政策與立法	350
第一節	社區相關之概念	351
第二節	台灣社區發展相關政策的發展脈絡	355
第三節	社區發展工作綱要的分析	361
第四節	台灣社區發展概況與限制	365
第十六章	志願服務政策與立法	372
第一節	志願服務的定義	373
第二節	志願服務的內涵與倫理守則	374
第三節	志願服務的功能	378
第四節	志願服務法的未來改革趨勢	380
第十七章	社會工作專業證照與立法	386
第一節	社會工作師定義與相關名詞	387
第二節	國內進用專業社工員制度之發展	390
第三節	社會工作師法內涵	395
第四節	社會工作師法之特色與限制	402
第七篇	全球展望	409
第十八章	全球化與社會政策、社會立法的發展趨勢	410
第一節	全球化	410
第二節	全球化對社會福利體系的衝擊	415
第三節	全球公民社會	417
第四節	社會排除與社會包容	419
第五節	社會政策與立法的發展趨勢	422
【附錄 1：我國現行的社會政策與社會立法】		430
【附錄 2：「社會政策與社會立法」歷年考題】		654
附錄索引		676

圖表目錄

表 1.1.1：憲法增修條文第十條中社會福利之相關規定	3
表 1.6.1：ANALYSIS 政策分析模式	16
表 3.2.1：全民健康保險保險費負擔比例	73
表 4.2.1：各國家家庭津貼實施概況	86
表 4.2.2：各國老人津貼實施的概況	87
表 4.2.3：各國身心障礙者津貼實施的概況	88
表 8.0.1：1994、1999、2004 與 2005 年台灣婦女人權得分 比較	173
表 9.1.1：近年我國老年人口數一覽表	195
表 9.1.2：台灣地區國民平均壽命	196
表 9.1.3：世界各國高齡化速度	196
表 9.1.4：歷年重陽節百歲以上人瑞統計	196
表 9.3.1：歷年老人福利預算經費	202
表 10.3.1：臺灣地區各福利社區化實驗計畫之社區照顧方案	230
表 12.3.1：保護令種類與保護項目	277
表 13.3.1：台灣地區三十個山地原住民鄉之分佈及其名稱	310
表 13.3.2：台灣地區二十五個平地原住民鄉(鎮、市)之分 佈及其名稱	311
表 13.3.3：現住原住民人數	311
表 13.6.1：反應多元文化觀點或原住民需求之社會福利法 規修訂狀況	319
表 13.6.2：我國原住民族社會福利相關立法沿革一覽表	321
表 13.6.3：原住民族工作權保障法中第二章的比例進用原則	321
表 13.6.4：原住民族基本法中社會福利相關之主要條文	322
表 14.1.1：2006 東南亞各地區各國籍配偶簽證統計一覽表	329
表 14.2.1：台灣新移民相關政策之發展歷程	335
表 15.1.1：Rothman & Tropman 社區工作三模式比較	354
表 15.1.2：社區工作實務模式新取向	354
表 17.2.1：台灣社工專業發展大事紀	394
圖 10.3.1：內政部設置社區關懷據點與相關照顧資源關係圖	233
圖 14.1.1：外籍及大陸配偶服務網絡	334

第 1 篇

導 論

本篇介紹社會政策與社會立法的基本
概念、理論觀點，並探討我國社會政策與
社會立法的演變概況。



第一篇 導論

本篇介紹社會政策與社會立法的基本概念、理論觀點，並探討我國社會政策與社會立法的演變概況。

第一章 基礎概念與理論

第一節 社會政策、社會立法的基本概念

所謂政策，乃國家為解決某種公共問題、或為達成某種公共目標，所確立的基本行動原則。社會政策（Social Policy），則指國家為解決或預防社會問題，以維持社會秩序並謀求人民福利，所確立的基本行動原則。（詹火生，2000：291）

社會政策的範圍及其分類，往往隨時代和國情而有變異，不同的學者間也各有各的論述。扼要說來，廣義的社會政策可意指國家針對一切社會問題所提出之各種解決行動對策；狹義的社會政策，則僅指社會福利政策。本書中的社會政策，係就狹義而言。晚近，全球現代國家社會福利政策論述課題已經都相當多元繁複，探討狹義社會政策界定，針對社會福利範圍內的政策來做探討，才不至於流於空泛。

而單就社會福利範圍內的政策與立法而言，亦有狹義、廣義之分。

就狹義而言，係指為了保護處於經濟弱勢狀況下社會弱勢



表 1.1.1：憲法增修條文第十條中社會福利之相關規定

項目別	內容
第五項	國家應推行全民健康保險，並促進現代和傳統醫藥之研究發展。
第六項	國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。
第七項	國家對於身心障礙者之保險與就醫、無障礙環境之建構、教育訓練與就業輔導及生活維護與救助，應予保障，並扶助其自立與發展。
第八項	國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。
第九項	國家應尊重軍人對社會之貢獻，並對其退役後之就學、就業、就醫、就養予以保障。
第十一項	國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。
第十二項	國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與、並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促進其發展，其辦法另以法律定之。對於澎湖、金門及馬祖地區人民亦同。

者之生活安全所制定之政策與立法。就廣義而言，則指現代國家，為增進社會大眾福利，凡以改善大眾生活及促進社會進步發展而制定之有關的政策與立法均屬之。包括了社會安全、國民年金、國民就業及國民住宅等等。（李宗派，2000）

為反應社會變遷之需求，民國八十八年總統令修正公佈之「中華民國憲法增修條文」第十條，以確立當前我國社會福利之基本國策，該條文已成為我國界定社會福利相關範疇和指示社會福利工作重點之最主要的依據。該條文中界定社會福利相關範疇和指示社會福利工作重點之規定，如表 1.1.1 所示。

本書認為考量國情及時代需要，兼顧理論探討和實務運作狀況而採取列舉陳述的方式，可能是具體說明社會政策的範圍及其分類之最為有效的途徑。本書中，社會政策乃指下列範圍及類別的政策：社會安全、福利服務、社會保護、社會照顧、多元文化福利和社會促進等政策。

社會安全政策係國家為確保人民基本生活安全，包括所得安全（社會保險、津貼、救助等）、健康安全（全民健保）和



就業安全等，所制定的政策。福利服務政策係國家為協助兒少、婦女和老人等勞動弱勢或潛在勞動人口，增進其社會參與和強化其社會適應，所提供相關社會服務的政策。社會保護政策係國家為保護身心障礙者免受不公待遇及預防和減免人民遭遇家暴或性侵害之威脅的政策。社會照顧政策乃為確保生活無法自理者能獲得適當照顧所推行的政策。多元文化福利政策指國家基於尊重文化差異及促進族群平等原則，針對原住民族及新移民族群（主要是外籍配偶）所採行的政策。社會促進政策則指國家為活化社會，積極促進人民、社團及助人專業團體參與社會建設發展過程所採取的政策。

至於社會立法（Social Legislation），就廣義而言即指現代國家基於廣義的社會政策所制定之各種法律。而狹義的社會立法，也就僅指社會福利立法。如同前述，本書中係採狹義的社會立法來做討論。

社會政策相對於社會立法而言，係較為抽象簡約的指導原則；社會立法則是依據社會政策原則來推演出較為具體明確的行動規定。

現代國家中之社會政策和社會立法，本質上具有社會正義、公民權利、人民需要及社會改革的意涵。（李宗派，2000：149）作為一門學科，我們在探討過程，也不可忽視這幾個面向，它們總是內涵在我們所探討的任何相關課題中。

第二節 社會政策與社會立法的起源

社會政策、社會立法都是「現代化社會」的產物，地球上「現代化社會」的來臨，大致以英國工業革命和法國政治革命發生為表徵，也大約就是發生於十八世紀末。

現代化的社會，是政治趨於民主、經濟趨於富裕、人際關