

社會政策與 社會立法

兼論其社工實務

林勝義 ◎著

社會政策與 社會立法

兼論其社工實務

林勝義 ◎ 著

五南圖書出版公司 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

社會政策與社會立法：兼論其社工實務／林勝義著． — 2版． — 臺北市：五南，2009.04

面；公分

參考書目：面

ISBN 978-957-11-5599-9（平裝）

1. 社會政策 2. 社會福利

549.1

98004691



1JBQ

社會政策與社會立法： 兼論其社工實務

作 者 — 林勝義(136)

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 龐君豪

主 編 — 陳念祖

責任編輯 — 李敏華

封面設計 — 杜柏宏

出版者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話：(02)2705-5066 傳 真：(02)2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室/台中市市區中山路6號

電 話：(04)2223-0891 傳 真：(04)2223-3549

高雄市駐區辦公室/高雄市新興區中山一路290號

電 話：(07)2358-702 傳 真：(07)2350-236

法律顧問 元貞聯合法律事務所 張澤平律師

出版日期 2008年3月初版一刷

2009年4月二版一刷

定 價 新臺幣380元

目

序

這本書，是專為社會工作及其相關系所的同學而寫的，適合做為「社會政策與社會立法」、「社會政策分析」等相關課程的學習參考之用。

撰寫本書的動機，主要是有感於臺灣社會工作專業的養成教育，似乎過於偏重實務面，而較忽略實務運作的法規依據。同時，對於社會政策與社會立法的探討，似乎也較專注於法規條文的解讀，而較少思考法規與政策之間的關聯性，以及社工專業在其中應有的任務。也許，這樣的觀察及判斷失諸偏頗，但自己擔任「社會政策與社會立法」教學多年，總想寫一本比較接近自己想要的書，好與有興趣的同學好友分享。沒有意外的話，這是我寫的最後一本書。

本書的基本構想，是將狹義的社會政策，視為社會福利政策，而社會立法，就是社會福利法規，並且在解讀某一社會福利法規之前、之中、之後，都有一些功課要做。在解讀法規之前，先瞭解法規相關的社會政策，不僅找到條列式的政策宣示，而且能透過歸納或演繹以探究個中精義；在解讀法規之中，能將修法前後的轉變對照觀察，藉以掌握其發展趨向或特色；在解讀法規之後，能思考實務社工在其中應該或可以擔負的任務，以及此等政策與立法在實務運作上的困境或問題，然後提出可能的改進之道。

通常，社會政策與社會立法之類書籍，光是引用法規條文，就相當可觀，再加上理念鋪陳，法規分析、檢討與展望，其篇幅往往不小。本書突發奇想，試圖來個反向操作。所以，下筆儘量精簡，減少字數，也減少大家的「負擔」。但是，應該有的，還是會有；以前沒有的，這次也納進來，譬如：健康與醫療、住宅與社區，以及社工任務。

大致上，本書包括十六章，前頭四章是基本理念，中間十章是政策與立法，後面兩章是執行社會政策的資源相關法規。在理念部分，針對社會政策與社會立法的涵義、價值及意識型態、制定及合法化過程、發展脈絡，略加闡釋。在政策與立法的部分，係依據行政院2004年修正社會福利政策綱領所

揭櫫的社會福利六大項目：社會保險、社會救助、福利服務、就業安全、社會住宅與社區營造、健康與醫療照護，逐一進行分析。其中，福利服務一項又涵蓋：兒童及少年、婦女、老人、身心障礙者、原住民等福利。在資源相關法規部分，僅就人力資源與財力資源的相關法規，擇要探討，藉以瞭解執行社會政策相關資源的法律依據。

撰寫這本書，從構思、下筆，到完稿，費時大約一年半。前面一年，在長榮大學社工系所開授「社會政策與社會立法」，一邊準備教學，一邊蒐集資料，教學相長，滿心喜樂。後面半年，利用休假時間，專心思考與寫作，總算完成多年想寫的這本書。此時，必須感謝陳錦生校長，他在長榮大學創設教授休假進修制度，讓我取得教育部「紅皮書」二十餘年之後，還有機會再充電、寫東西，真是感恩。楊榮川董事長致力倡導文化事業，慨允在五南印行、陳念祖副總編輯、李敏華責任編輯暨編輯團隊費心企劃，都令人銘感五內。至於本書如有疏漏之處，則請大家不吝指教。

林 勝 義 謹誌

2008年2月於歸仁

目

錄

自序

第一章	社會政策與社會立法的基本概念	001
第一節	社會政策與社會立法的解釋	002
第二節	社會政策與社會立法的內涵	003
第三節	社會政策與社會立法在社工實務的運用	007
第二章	社會政策與基本價值及意識型態	011
第一節	社會政策與基本價值	012
第二節	社會政策與意識型態	017
第三章	社會政策的制定及合法化過程	023
第一節	社會政策制定主體之理論	024
第二節	社會政策制定過程之模式	026
第三節	社會政策合法化的過程	029
第四章	臺灣社會政策與社會立法的發展脈絡	033
第一節	憲法社會安全基本國策	034
第二節	民生主義現階段社會政策	037
第三節	社會福利政策綱領	040
第四節	社會福利政策綱領修正	043

第五章	社會保險政策與立法	049
第一節	社會保險政策的內涵	050
第二節	社會保險法規的要點	053
第三節	社會保險立法的轉變趨向	063
第四節	社工在社會保險方面的任務	070
第五節	社會保險政策與立法的實務問題	073
第六章	社會救助政策與立法	077
第一節	社會救助政策的內涵	078
第二節	社會救助法規的要點	080
第三節	社會救助立法的轉變趨向	086
第四節	社工在社會救助方面的任務	091
第五節	社會救助政策與立法的實務問題	093
第七章	兒童及少年福利政策與立法	097
第一節	兒童及少年福利政策的內涵	098
第二節	兒童及少年福利法規的要點	100
第三節	兒童及少年福利立法的轉變趨向	108
第四節	社工在兒童及少年福利方面的任務	115
第五節	兒童及少年福利政策與立法的實務問題	117
第八章	婦女福利政策與立法	121
第一節	婦女福利政策的內涵	122
第二節	婦女福利法規的要點	124
第三節	婦女福利立法的轉變趨向	134
第四節	社工在婦女福利方面的任務	140
第五節	婦女福利政策與立法的實務問題	143

第九章	老人福利政策與立法	147
第一節	老人福利政策的內涵	148
第二節	老人福利法規的要點	150
第三節	老人福利立法的轉變趨向	157
第四節	社工在老人福利方面的任務	161
第五節	老人福利政策與立法的實務問題	162
第十章	身心障礙者權益保障政策與立法	167
第一節	身心障礙者權益保障政策的內涵	168
第二節	身心障礙者權益保障法規的要點	170
第三節	身心障礙者權益保障立法的轉變趨向	179
第四節	社工在身心障礙者權益保障方面的任務	187
第五節	身心障礙者權益保障政策與立法的實務問題	189
第十一章	原住民福利政策與立法	193
第一節	原住民福利政策的內涵	194
第二節	原住民福利法規的要點	196
第三節	原住民福利立法的轉變趨向	203
第四節	社工在原住民福利方面的任務	207
第五節	原住民福利政策與立法的實務問題	209
第十二章	就業安全政策與立法	213
第一節	就業安全政策的內涵	214
第二節	就業安全相關法規的要點	216
第三節	就業安全立法的轉變趨向	228
第四節	社工在就業安全方面的任務	233
第五節	就業安全政策與立法的實務問題	235

第十三章	健康與醫療照顧的政策與立法	239
第一節	健康與醫療照顧政策的內涵	240
第二節	健康與醫療照顧相關法規的要點	242
第三節	健康與醫療照顧立法的轉變趨向	246
第四節	社工在健康與醫療照顧方面的任務	249
第五節	健康與醫療照顧政策及立法的實務問題	251
第十四章	社會住宅與社區營造的政策與立法	257
第一節	社會住宅與社區營造政策的內涵	258
第二節	社會住宅與社區營造相關法規的要點	260
第三節	社會住宅與社區營造立法的轉變趨向	267
第四節	社工在社會住宅與社區營造方面的任務	273
第五節	社會住宅與社區營造政策及立法的實務問題	275
第十五章	社會政策的人力資源相關立法	283
第一節	社會工作師法之分析	284
第二節	志願服務法之分析	293
第十六章	社會政策的財力資源相關立法	305
第一節	公益勸募條例之分析	306
第二節	公益彩券發行條例之分析	314
參考文獻		323

第一章

社會政策與社會立法的基本概念

- 第一節 社會政策與社會立法的解釋
- 第二節 社會政策與社會立法的內涵
- 第三節 社會政策與社會立法在社工實務的運用

在探討社會政策與社會立法之前，必先具備一些基本概念，包括：社會政策與社會立法的解釋、內涵，以及其在社會工作實務的運用。

第一節 社會政策與社會立法的解釋

社會政策（social policy）與社會立法（social legislation）這兩個名詞，通常被相提並論，甚至以社會政策涵蓋社會立法。美國社會工作百科全書（Encyclopedia of social work）自1987年版之後，已經不再收錄社會立法一詞，而將之併入社會政策之中。不過，在臺灣，習慣上仍然同時使用社會政策與社會立法。

就實務的運作而言，社會工作者在協助案主的過程中，經常會列入考量的政策，有：個人政策、團體政策、組織政策、社會政策（Midgley, et al., 2000:57）。其中，社會政策，通常指涉政府的法律或規範。例如，對未婚父母提供協助，必須考量當地政府的福利政策及相關法律的規定。照這樣的解釋，社會政策是以政府的政策為主，但有時也擴及其他規範。這是比較廣義的解釋。

再者，史克密特（Carl Schmitt）曾給社會政策一個耐人尋味的定義。他首先將「政策」（policy）界定為認同的過程，好比幾個人彼此對立的情況下，會仔細考量誰是自己的朋友？誰是敵人？再逐步凝聚共識，去對抗共同的敵人。接著，他將這種「敵／友」二分法的政策，用來解釋社會政策，認為社會政策是一種促使「福利」（welfare）極大化，「不福利」（illfare）極小化的過程（Fitzpatrick, 2001:22）。這樣的解釋，是將社會政策，視同社會福利政策。這是比較狹義的解釋。

國內，蔡漢賢（2000）主編的社會工作辭典，對於社會政策與社會立法，也是採取廣義與狹義兩種解釋：

一、社會政策的定義

社會政策是國家或政黨為謀達成某種目標，所確立的某些基本原則或方針。而社會福利政策，則為解決或預防社會問題，以維持社會秩序並謀求人民福利，所確立的基本原則或方針（詹火生，2000:291）。

在這個定義中，廣義的社會政策，即國家政策；狹義的社會政策，即社會福利政策。

二、社會立法的定義

狹義的社會立法，著眼於解決與預防社會問題，用以保護處於經濟弱勢狀況下一群弱者的生活安全所制定的社會法規，諸如社會救助立法、勞工保護立法。

廣義的社會立法，著眼於增進社會大眾的福利，用以改善大眾生活及促進社會進步發展所制定的有關法規，諸如衛生保健立法、國民就業立法、國民住宅立法（張學鶚，2000:282）。

在這個定義中，廣義的社會立法，即增進大眾福利的法規；狹義的社會立法，即保護弱勢福利的法規。

無論如何，社會政策與社會立法兩者，都是為了解決或預防社會問題，進而謀求社會大眾的福利，其間有密不可分的關係。簡言之，社會政策是社會立法的原則或方針，而社會立法則是社會政策的法制化或條文化。

第二節 社會政策與社會立法的內涵

社會政策與社會立法的解釋，有廣義與狹義之分，或多或少已意味著其所涉及的内容或範圍，並非固定不變。事實上，社會政策與社會立法的内容，常因國情與時代之不同，而有所變化。

就國情而言，英國社會政策的內容，涵蓋社會安全、國民保健服務、教育服務、住宅福利服務、個人福利服務（Alcock, 2003）；而臺灣社會政策的內容，通常不涉及教育服務。

就時代而言，臺灣於1965年訂頒「民生主義現階段社會政策」，將其內容分為社會保險、社會救助、國民就業、國民住宅、福利服務、社會教育、社區發展等七項；到了2004年修正「社會福利政策綱領」，又將其內容調整為社會保險與津貼、社會救助、福利服務、就業安全、社會住宅與社區營造、健康與醫療照護等六項。

再者，有關社會政策（及立法）的內容，也常因分析取向的不同，而倚重倚輕。伊爾斯肯（Erskine）（Alcock, et al., 2003:12-14；李易駿等譯，2006:11-22）曾提出社會政策內涵的四個分析取向：

一、社會議題

由於社會不斷發展，有一些議題引起社會大眾的關注及討論，促使政府必須介入，並提出因應對策。例如，隨著醫療科技進步，人類預期壽命延長，老年人口持續成長，使得長期照護成為社會政策的重要內容。其他，少子女化、新移民、中高齡失業、兒童虐待、家庭暴力等議題，也都是現代社會政策不能忽視的範疇。

這種以社會議題（social issues）為取向的分析，目的在區辨核心而關鍵的議題，並檢視其對社會政策的影響。

二、社會問題

傳統上，社會政策的存在，被期待能有助於解決社會問題。因此，早期對於社會政策的分析，聚焦在貧窮、救濟等問題。後來，隨著歲月流轉，乃逐步擴及長期失業、遊民、青少年犯罪、單親家庭等問題。

這種以社會問題（social problems）為取向的分析，目的是希望能在理性的基礎上，透過適當的政策，解決人們在日常生活中所面臨的

困難。

三、社會群體

將社會政策的分析，集中在某些特定群體的需求，並謀求因應的對策。這些特定群體，大多處於弱勢地位，例如：兒童及少年、婦女、老人、身心障礙者、原住民、勞工、農民。

這種以社會群體（social groups）為取向的分析，目的在瞭解弱勢族群的處境，以及其所面臨的衝擊，進而協助他們走出困境，滿足生活上的需求。

四、社會服務

將社會政策的分析，集中在社會福利的項目，例如：社會保險、社會救助、社會津貼，以及個人的社會服務。

這種以社會服務（social services）為取向的分析，目的在探討政府在社會服務領域提出什麼政策？怎樣形成政策？如何組織與管理？如何執行？哪些人是獲益者？

最近，另外一種新的社會政策取向，正在崛起之中。這種取向，主張將個人與團體的生活經驗結合在一起，以使用者的經驗來瞭解社會政策的內容。例如，女性可以針對女性地位的社會政策提供基本的瞭解；身心障礙者可以針對有關身心障礙者權益保障的政策提供意見；有關協助失業者的政策，應該傾聽失業者的聲音（李易駿等譯，2006:22-23）。這種以使用者的經驗為取向的分析，目的在聽取第一手經驗的訊息，使社會政策能切合服務使用者的真正需求。

上述分析取向，主要是以社會群體與社會服務為主軸，用以分析社會政策與社會立法的內容，至於其他分析取向，亦可融入其中。在此一架構下，社會政策與社會立法的內容，可歸納如表1-1：

表1-1 社會政策與社會立法的内容

		以群體為基礎							
		兒童少年	婦女	老人	障礙者	原住民	勞工	農民	其他
以服務為基礎	社會保險			老人福利法			勞工保險條例、就業保險法		全民健康保險法、國民年金法
	社會救助		特殊境遇家庭條例						社會救助法
	社會津貼					原住民敬老生活津貼條例		農民福利暫行條例	
	福利服務	兒童及青少年福利			身心障礙者權益保障法、衛生福利法				
	健康與照顧			老人福利法					優生保健法、緩緩和條例
	就業安全					原住民工作保障法	就業服務法、性別平等法		
	社會住宅								國民住宅條例
	其他	兒童及青少年交易條例	家庭暴力防治法、性騷擾防治法						社會工作師法、志願服務法、勸募條例、公益彩券條例

資料來源：參考考試院資料

第三節 社會政策與社會立法在社工實務的運用

長久以來，社會政策與立法的實務運作，似乎是政治人物與專業規劃者的主要工作。時至今日，社會工作者、護理人員、心理衛生專家、教育人員，也開始涉入社會政策的形成及實施（Midgley, et al., 2000:54）。

阿當斯（Adams, 2002:6-23）曾為文討論社會政策與社會工作的關聯性，認為社會工作者不僅在執行法律，其在實務上也經常使用到社會政策（及立法）。茲依據阿當斯（Adams）的看法，將社會工作者運用社會政策與立法的情況，歸納為下列五項，並略加闡釋：

一、依社會政策與立法界定工作者的任務

雖然社會工作者是立基於專業目的而提供服務，但其服務措施必須在法律框架（framed）的範圍之內。

以兒童保護為例，對於受虐兒童緊急安置的時間，必須依據兒童及少年福利法之規定，不得超過72小時。如須繼續安置，必須聲請法院裁定，始得為之。如果，兒童及少年於安置期間接受偵訊或身體檢查，依規定必須由社會工作人員陪同，並保護其隱私。換言之，社會政策與立法為實務工作者提供法定的任務、權力、責任及功能。

二、藉由社會政策與立法維護案主的權益

任何社會政策或法規的制定，都可能影響到每一個個人、家庭和社區。社會工作者在助人的過程中，有時會涉及攸關案主生存的重大問題。此時，社會工作者除了貢獻專業知識，考量專業價值之外，可能還要從相關法規中找出根據，藉以推動我們想要的工作，維護案主應有的權利。其實，社會工作者一生努力的目標，無非在保障弱勢群體的基本權利。

以就業服務為例，為了維護身心障礙者就業的權益，社會工作

者可以依據身心障礙者權益保障法第38條之規定，推動定額僱用，並依第40條之規定，要求雇主對所進用之身心障礙者，應本同工同酬原則，不得有任何歧視待遇，其所核發之正常工作時間薪資，不得低於基本工資。

三、隨著社會政策與立法的轉變爭取政府資源

本質上，社會政策與立法是社會發展的產物，一旦社會大眾對於福利需求有所轉變，社會政策可能隨之調整，而相關法規亦須因應修正。

以社區關懷據點為例，行政院於2005年提出「臺灣健康社區六星計畫」，隨之在內政部社會福利補助要點將「社區關懷據點」的設置列為優先補助的項目，而且2006年起臺閩地區社區發展工作績效評鑑亦將「社區關懷據點」列入評鑑指標。因此，社會工作者要協助社區爭取政府資源，必須隨時掌握社會政策與立法的轉變情況。

現在，我們碰到的問題是，社會政策與立法經常變動，如何加以掌握？阿當斯（Adams, 2002:6）的建議是：隨時留意機構提供的資訊、經常閱讀社會政策與社會工作之類期刊、檢閱每週報紙剪輯的重要檔案。

四、從實務工作觀點評析社會政策與立法

社會工作者不是律師，也不只負責執行法律而已。通常，社會工作者在法定任務之外，大部分心力放在直接服務，甚至從事治療的工作。其實，這是不夠的。社會工作者在實務工作之中，還必須面對問題，採取批判性思考，透視社會政策及相關法規是否充分？完整？如果發現有所不足，或者不合時宜，就應該採取適當的行動，例如，倡導修法、充權案主。