

社會政策與 社會立法新論

周怡君 著

社會政策與 社會立法新論

周怡君 著

國家圖書館出版品預行編目資料

社會政策與社會立法新論 / 周怡君著.

-- 初版. -- 臺北市：洪葉文化， 2009.10

面； 公分

ISBN 978-986-6828-41-6（平裝）

1. 社會政策 2. 社會福利 3. 立法

549.1

98017468

社會政策與社會立法新論

作 者 周怡君

主 編 鄭美珠

責任編輯 薛克強

美術編輯 張淑慧

企 劃 李曉秋

發行人 洪有道

發行所 洪葉文化事業有限公司

登 記 號：局版北市業字第1447號

地 址：106台北市羅斯福路三段283巷14弄22號3樓

電 話：02-2363-2866

傳 真：02-2363-2274

郵政劃撥：1630104-7 洪有道帳戶

客服專用信箱：service@hungyeh.com.tw

http://www.hungyeh.com.tw

版 次 2009年10月 初版一刷

I S B N 978-986-6828-41-6

定 價／460元

〔如有缺頁、破損、裝幀錯誤請寄回更換〕

◀ 版權所有・翻印必究 ▶

174.80元

HUNG YEH

推薦序

「社會政策與社會立法」是社會福利學系與社會工作學系學生必修的學科之一，隨著政治民主化和經濟富裕化，在過去十幾年來，我國的社會福利相關政策與立法，有了持續、頻繁而重大的變遷，「社會政策與社會立法」一科的教與學，也就不斷要面對快速的變遷與調適課題。其在教材的編撰上，更可說是充滿挑戰，往往新書才剛印製成冊，法律條文卻可能已經又有了新的增修改。

如何才能算是一部理想的教材？不同的作者、教師，或許會有許多不同的想法。然而不論如何，「社會政策與社會立法」的教材，為了因應急遽變遷的調適需求，理應不斷有推陳出新的著作面世，以使教與學能跟上政策與立法變遷的腳步。從近幾年我國學界教材的著作出版來看，可以說，新作雖然很被需要，實際上則往往低產、難產甚至停滯生產。周怡君教授在此時際，能繼續更新舊作，推出《社會政策與社會立法新論》，堪稱非常難得。

2009年2月起，在玄奘大學社會福利學系教師同仁們盛情的邀請下，我向東吳大學請假到玄奘大學擔任客座教授並兼社會福利學系主任。到玄奘大學社會福利學系的第一個學期（2009年2月至6月），我在大學部所開授唯一的教學科目，就是「社會政策與社會立法」，而所使用的教科書，就是周怡君老師和鍾秉正老師（係法學教授，其專長為公法與社會法）合著的《社會政策與社會立法》一書。這一學期我大致按該書的章節安排架構進行教學，其間也曾和兩位作者請教相關內容多次，因此，可以簡要地分享使用這部教材的體驗。在一個學期的教學過程中，我按原書章節編排架構進行，大致頗為順暢，學生們的理解情況也算令人滿意。我想其中最大的優點，就是該書架構簡潔而周延。周教授和鍾

教授都在德國留學，其參照德國社會福利法制的精神來編寫該書，應是該書得以架構簡潔而周延的關鍵。

今周怡君教授在累積教學及研究數年之餘，獨力重新編製《社會政策與社會立法新論》一書，將近幾年來我國社會政策與社會立法的變遷情況，加以補充論述，在其原本架構簡潔的基礎上，添增內容及回應變遷，對於該科目的教師與學生而言，將會帶來許多的方便與助益。我個人對於周教授在教學、研究上的努力向來十分感佩，從其舊作中，我已有許多收穫，將來從這本新著中，想必會得到更多的啟發。

李明政

於新竹玄奘大學社會福利學系

2009年9月30日

自序

當初自德國完成學業回台任教時，發覺社會福利與社會工作的相關科系中，均將「社會政策與社會立法」列為必修科目。然而綜觀臺灣國內的相關用書，大多是補習班為了高普考或社工師考試所編的補習用書，真正來自社福學界的相關學術論著相當稀少，而且在內容上也缺乏體系連貫性。社會福利與社會工作的學生原本應當透過「社會政策與社會立法」的科目，學習到社會政策的基本概念，與臺灣目前相關的社會立法，這對他們將來無論是實際從事社福工作，或是深入學術研究的領域，都必然是應當具備的基本知識。只有內容堆砌、卻無實際定義與政策分析的教學用書，對他們的學習並無助益；而對社會政策概念的學習目的也不應只是為了國家考試或證照考試。在這樣的思考下，於是萌生撰寫一本專書的想法。原本的想法即是要將德國學界明確的社會政策概念與分類方式引入臺灣學界。恰巧當時同校法律系的鍾秉正老師之前亦留學德國、專長為「社會法」，在偶然的機會中與他談及撰寫一本能夠對闡述政策與立法概念專書的想法，他立即表示願意在立法規範的部分加以輔助，這使我感到相當振奮。在2006年與其同著出版了「社會政策與社會立法」，該書在2007年修訂後又再版。今年已是2009年，回顧這些年來在臺灣的教學與研究所累積的經驗，加上許多學界熱心的老師以及學生意見，使我決定重新檢視原先建立的社會政策體系，使之更加本土化、更加兼顧專書應該有的深度與廣度，讓對德國社會政策體系不熟悉的讀者仍然可以按圖索驥、心領神會，這是這本新論產生的最終原因。

撰寫社會政策與社會立法專書的過程中，遭遇到的主要困難往往發生於，當完成體系的概念定義與論述、進入臺灣的相關社會立法介紹與

分析之時。臺灣的社會立法其實包羅萬象，該有的相關立法規範都有，但是都規定在與學術概念不吻合的地方。也就是我們所引進的學術概念雖然明確，但是與臺灣相關的社會立法卻無法將之置入概念體系內，這或許也與立法制訂者的思考邏輯有關，或許也與臺灣本土的社會文化有關。無論如何，概念與實際立法的無法配合，造成了政策分析時相當大的困擾。我在不斷地思考之後，依然決定讀者應當先學習「正確的學理概念」，再學習臺灣「變形的立法規範」，他們應當知道政策制訂的本意與原先應該有的樣子。唯一感到不安之處，是在本書第六章關於勞動政策的部分，因作者學術專長實非勞動法；但為求整本書內容的一貫性，只好參考國內許多學者的相關著作，將勞動政策加以論述說明。如此部分內容不盡周詳嚴謹，期望各方學者專家都能不吝賜教。我雖然一直想引進德國「社會國」脈絡下的社會政策概念與體系闡釋，並在論述方式上有所創新，但深深瞭解，這還是必須站在社福界前人的肩膀上才能完成。

雖然臺灣學術界對撰寫教科書的學術價值並未給予肯定，在教師升等方面，許多審查委員連教科書作為參考著作都不予參考、不認為這是一個貢獻。這是我覺得很遺憾的一件事，撰寫教科書雖然不是學術專論、不應作為升等主要著作，但作為參考著作，仍應該有其教學與研究貢獻價值。因為在書籍撰寫過程中，我們要清楚闡述概念與政策邏輯，這沒有一定的學術研究熱忱與經驗能力仍難以完成。將自身研究心得加以系統整理，協助年輕學子體系化認識專業領域，是大學教師的工作之一。大學教師研究的目的，不僅在於自身專業知識領域的擴展與深化，應該也在於能夠將研究經驗與成果傳授給學生、給社會，讓他們更容易瞭解專業的知識領域。其學術呈現方式自然與所謂期刊論文有所差異，但學術貢獻仍應可受公評。我撰寫這本書，雖然是以建構臺灣社福體系的企圖為出發點，但無可諱言的，這的確是一本教科書。我接受大家在相關課程使用這本書，我比較希望讀者把這本書當成像是「字典」或「辭典」類的工具書籍，因為這本書有理論、有體系說明、有概念定

義，也有實際政策與立法措施的呈現與解釋。

這本新論說新不新，但的確有些調整，希望能夠在政策分類的呈現上更清晰、使讀者更加容易理解，使社福與社工領域的學生更快進入這個領域；另外，也提供所有因為各種目的閱讀該書的讀者，詳細的立法內容以及政策分析。在該書即將出版的前夕，要特別感謝鍾秉正老師，雖然他這次不再是同著作者，但他站在法律的世界，對臺灣社會政策與立法體系的建構一直不遺餘力，我們算是並肩同行的老友。另外，也要感謝一路走來、不斷鼓勵與扶持我的師長朋友們，特別是蔡明哲恩師、李明政老師、陳竹上老師，沒有他們的鼓勵與支持，個性剛烈的我相當難以承受挫折與不公。最後，要感謝我的父母、外子與小犬以及所有家人，學術之路是孤單且不斷面臨自我質疑與解答的過程，在家庭的愛與責任以及工作志業之間找尋平衡點，對女性研究者而言真的很困難，但是家人永遠是我在專業上持續堅持的動力。

周怡君

2009年8月於桃園家中

目 錄

推薦序／I	
自 序／III	

第一章 總 論／1

第一節 社會政策的基本概念	1
一、社會政策的定義	1
二、社會政策的原則	2
三、社會政策的相關理論	6
四、社會政策的影響因素	18
第二節 社會立法的基本概念	20
一、社會立法的定義	20
二、社會立法的原則	21
第三節 本書社會政策概念體系	25
一、臺灣傳統社會政策分類方式	25
二、德國社會政策與立法體系	27
三、臺灣社會政策與立法的概念體系化	31
四、其他概念體系架構的處理	35
五、概念體系架構的使用	36

第二章 社會保險政策與立法／39

第一節 社會保險的基本概念	39
一、社會保險的意義	39
二、其他相關概念說明	44
三、社會保險的種類	62

第二節	社會保險與商業保險之比較	64
一、	社會保險與商業保險的相同點	65
二、	社會保險與商業保險的相異點	66
第三節	社會保險的原則	71
一、	強制原則	71
二、	保障基本生活水準原則	72
三、	保險原則	73
四、	所得重分配原則	75
五、	財務自給自足原則	76
六、	給付假定需要原則	76
第四節	臺灣的社會保險政策與立法	77
一、	團體性社會保險	77
二、	普及性（全民）社會保險	115
三、	臺灣社會保險政策發展特徵	149
四、	臺灣社會保險未來發展趨勢	156
第三章	社會救助政策與立法／159	
第一節	「社會救助」的基本概念	159
一、	社會救助的定義	159
二、	社會救助的功能	162
第二節	社會救助的原則	163
一、	須經資產調查原則（給付條件）	164
二、	保障國民最低生活水準原則（給付水準）	164
三、	補充性原則（給付方法）	165
四、	通常以家戶為救助單位原則（救助單位）	167
五、	財源來自國家稅收原則（救助財源）	167
六、	國家社會救助之行政機關必須制度化與組織化原則（救助機關）	168

第三節	社會救助與其他制度之比較	168
一、	社會救助與救濟之比較	168
二、	社會救助與社會保險的比較	171
第四節	臺灣的社會救助政策與立法	174
一、	憲法相關規定	176
二、	社會救助法	178
三、	其他社會救助相關立法	195
第五節	臺灣社會救助政策分析	197
一、	「貧窮線」設定的問題	197
二、	家庭人口規定影響國民生存權	198
三、	特殊人口群與特殊需求的「特殊給付」問題	200
四、	「中低收入戶」制度設計造成救助觀念混淆	201
第四章	社會促進政策與立法／203	
第一節	「社會促進」基本概念說明	203
一、	社會促進的定義	203
二、	社會促進的範疇	208
三、	社會促進、社會保險、社會救助之比較	210
四、	臺灣社會促進政策的憲法依據	214
第二節	社會津貼政策與立法	216
一、	社會津貼的基本概念	216
二、	臺灣的社會津貼政策與立法	217
三、	臺灣社會津貼政策發展分析	243
第三節	福利服務政策與立法	249
一、	福利服務的基本概念	249
二、	臺灣福利服務政策與立法	249
三、	臺灣福利服務政策分析	286

第四節	就業促進政策與立法	290
一、	「就業促進」基本概念	290
二、	臺灣就業促進政策與立法	292
三、	臺灣就業促進政策分析	313
第五節	福利資源政策與立法	315
一、	概念說明	315
二、	社會工作師	315
三、	志願服務者（志工）	319

第五章 社會補償政策與立法／323

第一節	基本概念說明	323
一、	社會補償的意義	323
二、	國家責任制度	325
三、	社會補償制度的建立	329
四、	社會補償的財源	331
第二節	德國社會補償政策的發展	332
一、	德國社會補償制度的建立	332
二、	德國社會補償制度的學理體系	333
第三節	臺灣的社會補償政策與立法	334
一、	「政治或戰爭受害者」之補償	335
二、	「依法防止危險所生損失」之補償	339
三、	依「社會連帶責任」而為之補償	343
四、	其他尚未單獨立法之事項	350

第六章 勞動政策與立法／353

第一節	個別勞動政策與立法	353
一、	基本概念說明	353
二、	勞動契約	355
三、	工資	359

四、休假與工時規定	363
第二節 集體勞動政策與立法	372
一、基本概念說明	372
二、工會	374
三、勞資爭議	383
四、團體協約	388

參考書目／395

一、中文資料	395
二、外文資料	397

第 1 章

總 論

第一節 社會政策的基本概念

一、社會政策的定義

對於「社會政策」(social policy)的概念定義(definition)的認識相當重要，因為概念定義往往涉及相關概念範圍與分類，而由於每個國家的政治與學術對社會政策的認知並不完全一致，因此對社會政策的定義或多或少有所差異。雖然，許多濟貧的政策與方案一直多出現在各國歷史中，但一般而言，社會政策往往被視為是解決工業化所產生的社會問題的對策，而現代社福學術所認知的社會政策、政府所支持的社會政策體系，也大都都是西方國家對工業化後的反應措施。例如為了解決勞工失業問題，政府必須提供相關的現金給付來維持失業勞工的最低生活水準、還必須有促進就業的措施來幫助失業勞工重回到就業市場。

英國學者提墨斯(Richard Timuss)曾提及社會政策的廣義與狹義的定義：「狹義的社會政策是滿足人民的基本生活需要的政策，廣義的社會政策是維持正當社會秩序的政策。」強調的是社會政策應該滿足國民基本生活需要，並藉由提供給付，來降低貧富差距，以維護社會的秩序。意即國家社會政策的目的，應該在降低社會中的緊張關係(例如勞方與資方)，致力於社會安全與社會平衡。另外，美國學者馬歇爾(Thomas Humphrey Marshall)也指出：「社會政策是政府直接影響市民福利的政策，這些政策包括社會保險、公共救助、衛生保健、福利和住宅政策等等。」加拿大學者密序拉(Ramesh Mishra)也提及社會政策、

社會福利、福利均屬同等詞，都是滿足人類需求的社會安排或結構模式。美國學者喬治·馬丁（George Martin）則認為，社會政策是政府形塑與分配資源的方式。

綜上所述，可以發現社會政策具有幾個重要特徵：社會政策通常是為了解決社會問題而產生、社會政策必須能夠滿足國民基本生活需求、社會政策應當是國家政府的政策、社會政策必須具有造成資源重分配（re-distribution）以達成社會正義的功能。因此，我們也可以給社會政策更詳細的定義：「社會政策是國家政府為了解決社會問題所制訂的政策。社會政策的給付應當滿足人民最低生活水準，而社會政策的目的則在藉由資源重分配的措施，達成降低貧富差距、維持社會秩序的社會正義。」

二、社會政策的原則

（一）符合公民權概念的社會正義原則

所謂「正義」（justice）其實涵蓋了公正（fairness）、公平（equity）、平等（equality）的概念，社會正義，簡要而言指的是每個人均擁有與其他人相同的基本權利（right），這個基本權利保障其主要目的是在於保障人性尊嚴，不受個人性別、健康、種族、貧富等因素所影響。例如：重度身心障礙者不因其障礙情況，影響其基本權利；即使其無法就業賺取薪資所得，作為一個國民、一個生命個體，國家仍應盡其保障基本權利之義務，包括基本生活需求之滿足、就學、就養、就醫等等權益。每個人不受其他因素影響，均擁有與其他人相同的基本權利，這是一種「平等」原則，在此的「基本權利」包括自十八世紀以降逐漸發展的公民權（civil right）、政治權（political right）以及社會權（social right）。「公民權」指的是人民擁有思想自由、言論自由、信仰自由、接受公平司法審判自由的權利；「政治權」指的是人民有選舉與被選舉的參與政治權利；而「社會權」則是指人民不論貧富，均應享有符合人

性尊嚴的基本生活需求滿足之權利、均有接受教育機會的權利、享有醫療與老年經濟保障的權利、獲得失業或貧困時的基本生活需求滿足、參與就業市場的權利以及享受社會發展的成果等等的權利。

(二)符合「社會連帶」的資源重分配原則

社福政策強調「資源重分配」，是因為個人透過資本主義就業市場所獲得的薪資所得、與個人生來擁有資源的「第一層資源分配」，並不總是符合正義原則，造成個人在經濟、就學、就業、就養、就醫以及其他包括休閒在內的生活機會不平等的情況。例如演員歌星一個月的收入所得可能為數十萬元、但是一個社工人員可能是三萬元，然而這並不代表兩者能力與努力的差異，而可能是資本就業市場的評價標準，但收入差異卻可能影響兩者的生活機會。因此，必須依靠稅收與社會政策作為社會資源的重分配的方式。社會資源不應過度集中在某一團體，這是為了避免富者愈富、窮者愈窮的現象，獲得資源較多與資源較少的團體之間的差距的加大，將可能造成社會階級的產生，甚至是社會衝突與革命的發生。極端富裕的人在階級差異大的社會狀況下，容易被視為既得利益者而引起大眾不滿、甚至遭受財富與生命安全的威脅。因此唯有社會團體所獲得的資源差異不大的情況下，意即在一個接近「均富」的社會中，個人的生命與財富才會得到保障。

社會政策作為「資源分配」的手段應當平均分配資源、避免貧富差距過大的社會結果。然而在此「資源能夠分配或能夠重分配」的前提，必然是認為或承認社會大眾是共同擁有社會資源、而非個人擁有各自的資源且與他人不相干，因此透過資源分配的機制，事實上社會大眾已非單獨個體，而是集體的社會連帶（social solidarity）。因此，所得高的人並不單純是因為其能力好的原因，而是因為社會大眾購買了他的商品或服務，他的財富來自大眾，必然也應透過稅收或社會保險保費的方式，來將其部分比例的財富所得回饋給大眾。畢竟人只有在社會當中才能找到位置，人只能在社會中變成「富裕」，或具有「地位」，脫離社會的

個人將失去成就別人與被別人成就的過程。強調資源重分配的社會正義原則，表面上會傷害到資源較多者的權利，但是資源重分配在實質上是符合公共利益的原則，意即其效果可避免社會貧富差距的加大、減少社會衝突與對立、維持社會經濟持續的勞動力與消費力，也是維持社會秩序的方式。簡而言之，社會政策強調的是透過資源分配的機制、使得人民可以獲得機會上的平等，最終達到社會秩序的維持，這也是社會政策應具有「資源重分配」效果的原因。

(三)弱勢者優先受益原則

社會政策既然必須符合強調維持人民社會權、與資源重分配機制的正義原則，當然也就會產生這樣的問題：何者應當是資源重分配中的優先受益對象？社會政策的原則是以弱勢者為優先受益的對象。所謂社會弱勢者，指的是基於先天性的殘疾、基於社會男女性別角色、體力氣力的不足、較低的教育程度、經濟市場的排除等原因，造成某些國民在就業、就學、其他生活機會上的不足，甚至在各種基本權利（特別是公民權、政治權、社會權）上都遭受排除。雖然現代社會強調每個國民都擁有公民權的「形式平等」，然而權利使用必須在一定的條件下，例如強調每位國民均有醫療權，但若國家無法設計推行一個每位國民都能消費使用的醫療體系，則醫療權只是「形式」而非「實質」權利。

社會政策運作的原則即是要透過社福措施，使這些社會弱勢的能夠獲得「實質平等」，得到與社會一般人相同的社會位置。這些社會弱勢群體包括失業者、低收入戶、兒童與少年、老年人口、女性、原住民、外籍配偶等等。相對於社會弱勢國民，經濟條件好的國民，享有一般的生活機會以及基本權利。因此，這些國民本來就具有較多資源與能力來對抗生活風險事故的發生，更加容易達成與使用實質公民權。以社會弱勢為社會資源重分配的優先對象，其實並未削減享有較多資源之國民的權利；相反地，對社會弱勢者的扶助，可以增加其經濟自立的機會，加強其消費與就業的能力，對於共同社會經濟資源的創造，其實對社會整