

2008年修訂版

社會福利行政法規導讀

謝榮堂 編纂



元照出版

社會福利行政法規導讀

謝榮堂 著

元照出版公司

國家圖書館出版品預行編目資料

社會福利行政法規導讀／謝榮堂著. -- 三版.

-- 臺北市：元照，2008.10

面：公分

ISBN 978-986-6540-32-5（平裝）

1. 社會福利法規 2. 論述分析

547.7

97018404

社會福利行政法規導讀

5A018PC

2008年10月 三版第1刷

作 者	謝榮堂
出 版 者	元照出版有限公司 100 臺北市館前路 18 號 5 樓
網 址	www.angle.com.tw
定 價	新臺幣 500 元
專 線	(02)2375-6688
傳 真	(02)2331-8496
郵政劃撥	19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 978-986-6540-32-5

三版序

時光飛逝本書自初版至今七年，社會法相關法規已有相當大規模修法，然因作者未能適時更正，深感愧歉。此次改版除將相關條文更新之外，部分加入立法說明、相關大法官解釋與母法授權行政機關所公布之命令，使讀者能更方便迅速地深入探討。

個人再次感謝元照出版公司對於本書初版與改版不惜成本之支持，尤其編輯部之專業協助。社會法並非國家考試之指定科目，但近年偶或出現於憲法與行政法之考題中，因此，有意參加國家考試者，不得不察。

謹將此書獻予父母及德國美茵茲大學經濟學博士之內人，感謝其支持與鼓勵。個人學養欠佳，書中之前言與編入之法規僅屬歸納與推理之淺見，深祈法學先進鞭策指正。

謝榮堂 於華岡

09.2008

自序

社會國原則賦予國家保障人民有尊嚴生存的義務，基於此一中心思想而逐漸建立現行社會安全制度以實現社會分配正義。廣義的社會安全制度涵蓋勞工安全及狹義的社會安全制度，後者之範圍則限縮在一般所謂的社會福利制度。本書在體例上以廣義的社會安全作為出發點，但著重狹義社會安全制度的論述。在法治國原則下，制度的建立必須符合法律保留原則，因此，社會法為建立社會安全制度的重要法律基礎，並扮演著關鍵性的地位。蓋干預行政，國家的介入必須有法律的授權依據；在給付行政中，國家亦須依法給付，以確保給付的合法性與平等性。

作者在德國求學期間，深刻地體會健全社會安全制度與保障個人尊嚴生活的密切關係。去年學成歸國之後，除了親睹我國大力擴展社會安全制度保障之外，同時亦驟然發現，法學界關於社會法的論著如鳳毛麟角。因此，興起了將我國現有社會立法依循德國的社會安全制度作一系統分類並輔以導論。此一想法承蒙元照出版公司的大力支持，在此謹表謝忱。同時，將個人第一本中文著作獻給一直無怨無悔支持我的雙親謝茂林先生、王慧美女士以及新婚內助馬珂小姐；尤其感謝中國文化大學及輔仁大學法律系的知遇之恩。作者學養欠佳，尚祈各界先進不吝斧正指導。

謝榮堂 謹識

08.08.2001

德國美茵茲

目 錄

三版序 自 序

第 1 章 導 論

壹、憲法與社會法	3
一、人格尊嚴之生存保障（Menschenwürdiges Dasein）	4
二、社會法治國原則	6
三、社會基本權之保障	7
四、社會立法	9
貳、社會法之功能與任務	11
一、社會正義與社會安全	11
二、社會法為特別行政法	12
參、社會安全法制與架構	13
一、社會保險制度	13
二、社會補償與福利服務	21
三、社會救助制度	22

第 2 章 法源篇

◆中華民國憲法第十三章第三節～第六節	27
◆中華民國憲法增修條文第10條	29

第 3 章 社會保險法篇

◆全民健康保險法規

◆全民健康保險法	37
◆全民健康保險法施行細則	51
◆全民健康保險醫療辦法	60
◆全民健康保險預防保健實施辦法	65
◆全民健康保險居家照護作業要點	67
◆全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法	70
◆全民健康保險爭議事項審議辦法	80
◆全民健康保險紓困基金貸款辦法	84
◆全民健康保險保險費及滯納金分期繳納辦法	86
◆全民健康保險保險對象免自行負擔費用辦法	88
◆三歲以下兒童醫療補助辦法	90
◆低收入戶及弱勢兒童及少年醫療補助計畫	92

◆其他健康保險法規

◆農民健康保險條例	95
◆農民健康保險條例施行細則	103
◆農民健康保險監理委員會組織規程	110
◆農民健康保險爭議事項審議辦法	111
◆退休人員保險辦法	113

◆勞工保險法規

◆勞工保險條例	114
◆勞工保險條例施行細則	139
◆勞工保險局組織條例	149
◆勞工保險爭議事項審議辦法	152
◆勞工保險基金管理及運用辦法	155
◆勞工保險被保險人轉投軍人保險公教人員保險年資 保留辦法	158

◆被裁減資遣被保險人繼續參加勞工保險及保險給付辦法	159
◆勞工保險被保險人離職退保後始診斷確定罹有職業病者 請領職業災害保險殘廢給付辦法	161
◆勞工保險被保險人紓困貸款本息抵銷辦法	162
◆勞工保險被保險人因執行職務而致傷病審查準則	163
◆勞工保險老年給付改採年金制之規劃基本原則	165
◆國民年金保險及勞工保險老年給付合併發給辦法	166
◆勞動基準法	167
◆勞動基準法施行細則	197
◆勞工退休準備金提撥及管理辦法	202
◆勞工退休金條例	204
◆勞工退休金條例施行細則	212
◆勞工退休基金收支保管及運用辦法	218
◆職工福利金條例	221
◆職工福利金條例施行細則	224

◆其他職業保險法規

◆國民年金法	225
◆國民年金法有關無謀生能力範圍認定要點	233
◆公教人員保險法	234
◆公教人員保險法施行細則	243
◆軍人保險條例	251
◆軍人保險條例施行細則	254
◆陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠 儲蓄存款辦法	259
◆公務人員退休法	262
◆公務人員退休法施行細則	266
◆學校教職員退休條例	272
◆身心障礙者參加社會保險保險費補助辦法	276
◆替代役役男保險實施辦法	278
◆就業保險法	280

◆就業保險法施行細則	286
◆就業保險之職業訓練及訓練經費管理運用辦法	289
◆職業災害勞工保護法	291
◆職業災害勞工保護法施行細則	296
◆職業災害勞工補助及核發辦法	299
◆勞工保險被保險人離職退保後始診斷確定罹有職業病者 請領職業災害保險殘廢給付辦法	303
◆職業災害預防補助辦法	304
◆中央健康保險局受託辦理職業災害保險醫療給付費用償付 辦法	306

第 4 章 社會補償及福利法篇

◆社會補償法規

◆國家賠償法	312
◆國家賠償法施行細則	322
◆二二八事件處理及賠償條例	327
◆冤獄賠償法	329
◆國軍軍事勤務致人民傷亡損害補償條例	333
◆國軍軍事勤務致人民傷亡損害補償金基數及發給標準	335
◆戒嚴時期人民受損權利回復條例	336
◆戒嚴時期人民受損權利回復條例施行細則	338
◆戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例	340
◆戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件受裁判者補償金 核發標準	343
◆戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件受裁判者補償金 申請認定及發放辦法	347
◆災害應變徵調或徵用補償辦法	349
◆指定徵用設立檢疫隔離場所及徵調相關人員作業程序與補 償辦法	350

◆國家撫卹法規

◆公務人員撫卹法	352
◆公務人員撫卹法施行細則	355
◆學校教職員撫卹條例	358
◆學校教職員撫卹條例施行細則	361
◆軍人撫卹條例	365
◆軍人撫卹條例施行細則	371
◆國軍退除役官兵輔導條例	375
◆國軍老舊眷村改建條例	378
◆替代役役男撫卹實施辦法	383

◆社會福利法規

◆兒童及少年福利法	386
◆兒童及少年福利法施行細則	398
◆老人福利法	400
◆老人福利法施行細則	410
◆敬老福利生活津貼暫行條例	412
◆中低收入老人特別照顧津貼發給辦法	415
◆老人參加全民健康保險無力負擔費用補助辦法	417
◆老年農民福利津貼暫行條例	419
◆老年農民福利津貼申領及核發辦法	421
◆社會福利基金收支保管及運用辦法	423

◆特殊福利法規

◆身心障礙者權益保障法	424
◆身心障礙者權益保障法施行細則	443
◆身心障礙者生活托育養護費用補助辦法	446
◆身心障礙者參加社會保險保險費補助辦法	449
◆軍人及其家屬優待條例	451
◆國民住宅條例	455
◆國民住宅條例施行細則	461
◆原住民敬老福利生活津貼暫行條例	466

第 5 章 社會救助法篇

◆社會救助法制

◆社會救助法.....	478
◆社會救助法施行細則.....	484
◆低收入戶現金給付加成補助標準作業須知.....	486
◆內政部急難救助金申請審核及撥款作業規定.....	487
◆○○縣（市）遊民收容輔導自治條例範例.....	488
◆特殊境遇婦女家庭扶助條例.....	490
◆身心障礙學生身心障礙人士子女及低收入戶學生就學 費用減免辦法.....	496
◆中低收入老人生活津貼發給辦法.....	498
◆災害防救法.....	500

第 6 章 權利救濟篇

◆行政程序法.....	514
◆行政執行法.....	536
◆行政執行法施行細則.....	544
◆行政罰法.....	548
◆訴願法.....	554
◆行政訴訟法.....	572

第 7 章 大法官會議相關解釋彙選..... 609

第 1 章

導 論

壹、憲法與社會法

- 一、人格尊嚴之生存保障
- 二、社會法治國原則
- 三、社會基本權之保障
- 四、社會立法

貳、社會法之功能與任務

- 一、社會正義與社會安全
- 二、社會法為特別行政法

參、社會安全法制與架構

- 一、社會保險制度
 - (一)全民健康保險
 - (二)看護保險
 - (三)職業災害保險
 - (四)失業保險
 - (五)退休金保險
- 二、社會補償與福利服務
- 三、社會救助制度

壹、憲法與社會法

工業革命後由於資本集中的生產制度，促使自給自足的農耕社會轉變為非自主的受僱勞動體制，以及資本家對工人的剝削而形成勞資關係的對立衝突。為化解這些矛盾衝突及社會上的不安因素，德國俾斯麥首相在立法上除限制資本家的經營自由之外，同時課予雇主義務來保障勞工的生存權利，因而逐漸形成現在的社會安全制度¹，以實現社會分配正義及保障人民無後顧之憂，且不虞匱乏之生存²。本書將以德國社會立法為藍圖，試圖為我國的社會法分類及作功能闡述。

建立社會安全制度須從三方面著手：其一，我國憲法繼受德國威瑪憲法精神與體例，除了在憲法第1條確立民生福利國原則（社會國原則）之外，在第十三章基本國策中規範社會基本權利。尤其在該章的第四節——憲法第152～157條，賦予國家建立勞工及農民保護制度、社會保險制度、社會救濟制度、婦女兒童福利制度、衛生保健及公醫制度等社會安全體制的責任；同時並在憲法增修條文第10條第5～8項增列了許多疊床架屋的社會基本權條款。其二，社會國原則與社會基本權屬於憲法層次，其內容過於抽象，須藉由立法來加以具體化。因此，社會法是憲法所保障社會基本權與社會國理想具體實現的必要工具，因為憲法僅作抽象原則上的規定，一般人民無法以之作為請求權基礎而直接適用。其三，建立有效率的社會行政機關。

就社會基本權而言，德國法學界早期將社會基本權視為方針條款（Staatszielbestimmung），其對政府的施政僅具備參考作用，幾乎無法對執政者產生任何約束力；有鑑於此，為加強社會基本權的作用，德國法學界進一步提出憲法委託說（Verfassungsauftrag），

¹ 參見郭明政，社會安全制度與社會法，1997年，頁116。

² Wolfgang Gitter/Jochem Schmitt, Sozialrecht, 5. Aufl., 2001, §1, Rn. 1-4. 蔡茂寅，社會法之概念、體系與範疇——以日本法為例之比較觀察，政大法學評論第58期，民國86年12月，頁392。

認為社會基本權為憲法對立法者的委託，即立法者負有實現社會基本權的立法義務，此一學說的缺點在於當立法者未履行其立法責任時——立法怠惰³，並無任何強制。因此，德國在二次戰後制定基本法時，刻意將威瑪憲法中社會基本權利的規定予以排除，僅在基本法第20條第1項及第28條第1項第1款確立社會法治國原則（*Sozialrechtsstaat*），並配合基本法第1條第1項對人格尊嚴保障（*Unantastbarkeit der Menschenwürde*）及同條第3項對國家三權的約束交互作用，以實現社會正義及保障社會安全⁴。一方面，避免威瑪憲法徒具社會基本權而無法實現的尷尬；二方面，賦予立法者更大的立法形成自由空間。更進一步，德國基本法第1條第3項後段以及聯邦憲法法院透過判決，將社會國原則解釋為直接有效的權利（*Unmittelbar geltendes Recht*），而非僅只是原則性的宣示⁵。換言之，德國基本法所保障的社會法治國原則，相較於威瑪憲法僅將社會基本權視為方針條款，賦予人民在特定的例外條件下，就其權利請求遭到行政機關拒絕時，得透過行政訴訟、社會行政訴訟及憲法訴訟等司法救濟的途徑來獲得社會給付，而非僅能被動地等待立法者的立法實現。

一、人格尊嚴之生存保障（*Menschenwürdiges Dasein*）

現代民主憲法莫不竭盡所能地將已知的基本權利列入其保障之中，但卻仍難善盡保障人民基本權利之義務，憲法之增修不易且耗費時日。因此，德國基本法第1條第1項第1款開宗明義宣示：人格尊嚴為神聖不可侵犯，以人格尊嚴作為超憲法的最高價值⁶，並確立基

³ 參考司法院大法官八十九年度學術研討會論文集。

⁴ Jarass/Peiroth, Grundgesetz, 5. Aufl., 2000, Art. 20, Rn. 102-107.

⁵ BVerfGE 6, 32, 34.

⁶ BVerfGE 32, 98, 108; 50, 166, 175; 54, 341, 357; BVerwGE, DVBL. 1994, 528. 參考李震山，人性尊嚴與人權保障，2000年，頁3。

本法的保障順序，第一順位爲人，其次才是國家的利益或目標⁷。在德國基本法第1條第1項的草案中，原文的內容爲「國家爲人民的意志存在，人民並非爲國家意志而存在⁸」，國家目標本身並無單獨的價值，其價值的基礎及取得，在具體地爲人民提供服務⁹。人格尊嚴除作爲德國基本法最高指導價值之外，當其他的各項基本權利保障、限制或擴張適用在各該條文未能提供必要的憲法基礎時，基本法第1條第1項第1款作爲人民的主觀權利（*Subjektive Rechte*¹⁰），則可以適時地發揮填補的功能（*Auffanggrundrecht*）。同時，德國基本法第79條第3項更進一步將之列爲基本法不可修改的憲法基本精神，禁止任何形式的透過憲法修改以改變、限縮基本法第1條第1項第1款所保障的人格尊嚴。德國聯邦憲法法院藉由憲法解釋，將基本法第1條第1項第1款對於人格的尊嚴保障，進一步地闡釋爲「支撐德國基本法的基本精神及最重要的價值判斷標準¹¹」。

人格尊嚴爲一極抽象的概念與價值，要對它下一個具體的定義，幾乎是一個不可能的任務，但也正因爲其抽象，所以能夠更具有彈性地來對複雜的基本權利需求提供適切的、廣泛的保障。如果我們試著來爲人格尊嚴進行描述，大致上可以將其視爲個人在共同生活的社會中要求其自我價值被尊重的權利¹²，每個人作爲共同體的成員所存在的自我價值必須受到承認¹³，也就是說人爲權利的主體而非權利客體¹⁴（*bloße Objekt*），任何人類生命的存在就是價值¹⁵。更進一步來說，人格尊嚴所要保護的是人作爲人的地位關係

⁷ Höfling, Die Unantastbarkeit der Menschenwürde, JuS 1995, 857.

⁸ JöR 1951, 48.

⁹ Haeblerle, Die Menschenwürde als Grundlage der staatlichen Gemeinschaft, HbStR I, 1987, 815.

¹⁰ BVerfGE 6, 386, 387.

¹¹ BVerfGE 87, 209, 228.

¹² BVerfGE 87, 209, 228.

¹³ BVerfGE 45, 187, 228.

¹⁴ BVerfGE 30, 1, 26; 50, 166, 175; BVerwGE 64, 274, 278 f.

¹⁵ BVerfGE 88, 203, 296.

以及融入社會共同生活結構中的權利，縱使事實上存在著許許多多的差異，人格尊嚴保障的最終目的為，達到人人平等的境界¹⁶。國家的義務不僅在保障人民之物質生存，而是具人格尊嚴的生存¹⁷。

二、社會法治國原則

法治國理念起源於德國法，於日本明治維新時已為日本法學界所接受，而後傳入我國¹⁸。就法治國之歷史發展觀察，首先著重於形式意義的法治國（Rechtsstaat im formellen Sinne），亦即將法治作為行政手段。但國家行政的目的為何？因而逐漸將法治國修正為，以保障人民權利與實現正義的實質法治國¹⁹。十九世紀末二十世紀初的自由法治國主義思想認為，國家不應該介入人民的自主（autonom）生活中，其功能僅在防禦內在及外來的危險。但實際上，人民的自主生活極需國家為其先創造及保障自由的社會條件。因此，社會法治國取代了自由法治國²⁰。

鑑於帝國威瑪憲法的負面經驗，德國基本法僅在第20條第1項及第28條第1項第1款確立社會法治國原則²¹。社會法治國原則賦予國家在憲法上的作為義務，尤其要求立法者必須透過立法來形成一個「可接受的利益衝突平衡關係，與致力於為所有處於困境的人民創造適當的生存條件，以提升人民的幸福及平衡其生存上的負擔」²²。具體而言，國家應該提供人民具有人格尊嚴的最起碼的生存保障（Menschenwürdiges Existenzminimum），而如何來達成此一

¹⁶ Kirschhof, Verfassungsrechtlicher Schutz und internationaler Schutz der Menschenrechte, EuGHZ 1994, 16.

¹⁷ §1 Abs. 1 SGB I.

¹⁸ 陳新民，法治國家論，2001年，頁3。

¹⁹ E. Forsthoff, Der introvertierte Rechtsstaat, in: Rechtsstaat in Wandel, 1964, S. 213. 陳新民，法治國家論，2001年，頁4。

²⁰ Pieroth/Schlink, Staatsrechte II, 15. Aufl., 1999, Rn. 85.

²¹ Der soziale Rechtsstaat, in: Benda/Maihofer/Voge (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl., §17.

²² BVerfGE 1, 97, 105.