

# 我國社會立法發展歷程

蔡明珏

## 壹、前言

「立法」為制定法律之意；社會立法是將社會政策的內容條文化，以「成文」方式表達社會政策，涵蓋的重點內容以社會福利為主（洪德旋、林振裕、江亮濱、林勝義，92）。從我國憲法增修條文第 10 條國家應辦理之社會福利工作項目，以及中央政府總預算社會福利支出之中分類項目觀之，「社會福利」包含社會保險、社會救助、福利服務、國民就業及醫療保健等 5 項。目前該 5 項所含的法計六十多個，範圍頗廣泛。

國內有關社會立法的論述，多以社會安全之內涵，即以社會保險、社會救助及福利服務為主要範疇，再加部分就業安全相關法，至於醫療保健類，除全民健保外，少有涵括在內者，如監察院黃煌雄委員等

（91）、李欽湧教授（83）所表列社會立法內容及蔡漢賢教授（89）所著「社會立法析評」等。茲因醫療保健在國內長久以來自成一獨立體系，其法律之內涵與專業性質，和社會安全與就業安全等有明顯差異，本文乃援以上諸例，敘介社會安全與就業安全體系之重要立法發展為主。

## 貳、臺灣重要社會立法發展過程分析

民國（以下同）38 年政府播遷來臺，迄今已五十多年，針對這段期間我國社會立法的發展，本文除依時間序列如附表外，再分期按社會保險、社會救助與福利服務、就業安全等類析論，因限於篇幅，僅舉重要社會立法分述如下：

附表 臺灣地區社會立法發展歷程一覽表

階段	社會政策	社會立法	備註
創始期 38 年～53 年	四大社會 政策綱領	<b>社會保險類</b> 陸海空軍軍人保險條例（42 年制定、45 年修正） 勞工保險條例（47 年制定） 公務人員保險法（47 年制定）	39 年依軍人保險辦法開辦軍保。 39 年依臺灣省勞工保險辦法開辦勞保。

		就業安全類 工會法（38 年修正）	18 年制定。
漸進期 54 年～69 年	民生主義 現階段社會政策	社會保險類 勞工保險條例（57 年、62 年、68 年修正） 軍人保險條例（59 年修正更名）  公務人員保險法（63 年修正） 私立學校教職員保險條例（69 年制定） 社會救助與福利服務類 兒童福利法（62 年制定） 老人福利法（69 年制定） 殘障福利法（69 年制定） 社會救助法（69 年制定） 就業安全類 職業訓練金條例（61 年制定） 勞工安全衛生法（63 年制定） 工會法（64 年修正）	原名「陸海空軍軍人保險條例」。          63 年 12 月暫停實施
成長期 70 年～82 年	民生主義 現階段社會政策	社會保險類 公務人員眷屬疾病保險條例（71 年制定） 勞工保險條例（77 年修正） 農民健康保險條例（78 年制定、81 年修正） 社會救助與福利服務類 少年福利法（78 年制定） 殘障福利法（79 年修正） 兒童福利法（82 年修正） 就業安全類 職業訓練法（72 年制定）  勞動基準法（73 年制定） 勞資爭議處理法（77 年修正） 勞工安全衛生法（80 年修正） 就業服務法（81 年制定） 勞動檢查法（82 年修正）	「職業訓練金條例」同時廢止。  19 年制定。  20 年制定。
擴張期 83 年～89 年	社會福利 政策綱領 （83 年核	社會保險類 全民健康保險法（83 年制定、88 年修正） 公教人員保險法（84 年、88 年、89 年修正）	88 年公保法修正並更

	定)	<p>私立學校教職員保險條例(84年修正、88年廢止)</p> <p>公務人員眷屬疾病保險條例(88年廢止)</p> <p>勞工保險條例(84年、89年修正)</p> <p>農民健康保險條例(89年修正)</p> <p><b>社會救助與福利服務類</b></p> <p>兒童及少年性交易防制條例(84年制定、88年[二次]、89年修正)</p> <p>身心障礙者保護法(84年、86年[二次]修正)</p> <p>老年農民福利津貼暫行條例(84年制定、87年、89年修正)</p> <p>老人福利法(86年、89年修正)</p> <p>社會救助法(86年、89年修正)</p> <p>性侵害犯罪防治法(86年制定)</p> <p>社會工作師法(86年制定、88年修正)</p> <p>家庭暴力防治法(87年制定)</p> <p>兒童福利法(88年、89年修正)</p> <p>少年福利法(89年修正)</p> <p>特殊境遇婦女家庭扶助條例(89年制定)</p> <p><b>就業安全類</b></p> <p>勞動基準法(85年、87年、89年[二次]修正)</p> <p>就業服務法(86年、89年修正)</p> <p>職業訓練法(89年修正)</p> <p>工會法(89年修正)</p> <p>勞資爭議處理法(89年修正)</p> <p>勞動檢查法(89年修正)</p>	<p>名。</p> <p>併入公教保險法。</p> <p>併入公教保險法。</p> <p>原殘障福利法 86 年更名。</p> <p>農委會主管。</p>
轉換期 90 年迄今	社會福利 政策綱領 (83 年、 93 年核定)	<p><b>社會保險類</b></p> <p>全民健康保險法(90年、91年、92年修正)</p> <p>勞工保險條例(90年、92年[二次]修正)</p> <p>就業保險法(91年制定)</p> <p>公教人員保險法(91年、94年修正)</p> <p>農民健康保險條例(91年修正)</p> <p>軍人保險條例(94年修正)</p> <p><b>社會救助與福利服務類</b></p>	

	<p>志願服務法（90 年制定）</p> <p>身心障礙者保護法（90 年、92 年、93 年修正）</p> <p>敬老福利生活津貼暫行條例（91 年制定、92 年修正）</p> <p>原住民敬老福利生活津貼暫行條例（91 年制定、92 年修正）</p> <p>老年農民福利津貼暫行條例（91 年、92 年修正）</p> <p>老人福利法（91 年修正）</p> <p>性侵害犯罪防治法（91 年[二次]、94 年修正）</p> <p>社會工作師法（91 年修正、92 年修正）</p> <p>兒童福利法（91 年修正、93 年廢止）</p> <p>少年福利法（91 年修正、93 年廢止）</p> <p>兒童及少年福利法（92 年制定）</p> <p>社會救助法（94 年修正）</p> <p>兒童及少年性交易防制條例（94 年修正）</p> <p>性騷擾防治法（94 年制定）</p> <p><b>就業安全類</b></p> <p>職業災害勞工保護法（90 年制定）</p> <p>兩性工作平等法（91 年制定）</p> <p>勞資爭議處理法（91 年修正）</p> <p>勞動檢查法（91 年修正）</p> <p>勞工安全衛生法（91 年[二次]修正）</p> <p>勞動基準法（91 年[二次]修正）</p> <p>職業訓練法（91 年修正）</p> <p>就業服務法（91 年、92 年[二次]修正）</p> <p>職工福利金條例（92 年修正）</p> <p>大量解雇勞工保護法（92 年制定）</p> <p>公共服務擴大就業暫行條例（92 年制定）</p> <p>勞工退休金條例（93 年制定）</p>	<p>農委會主管。</p> <p>兒童、少年福利二法合併制定新法。</p> <p>32 年制定。</p>
--	--	--

## 一、各階段重要社會立法析論

### (一)創始期（38 年至 53 年）

#### 1.背景與政策說明

政府甫遷臺，為求社會安定，實施戒嚴，且施政遵行黨意，著重經濟發展而輕忽福利之推動，有關社會福利政策，係遵

循國民黨 34 年所訂之四大社會政策綱領。

#### 2.重要社會立法及分析

(1)陸海空軍軍人保險條例 42 年公布，為政府在臺第一個社會立法，47 年公務人員保險法、勞工保險條例陸續公布。其實，勞工保險條例雖未開社會立法之先

鋒，但早在 39 年 3 月即先行依臺灣省政府所頒「臺灣省勞工保險辦法」開辦勞保，啟動了實施社會保險之新頁，也實現了憲法第 155 條「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度」之規定。軍人保險隨後開辦，至於公保之辦哩，除保障公務員生活安全外，尚具有建立公務員永業化，提升素質及健全人事制度之功能（吳復新、劉見祥、蔡紹南，87）。

(2)整體而言，本時期僅制定社會保險類三個法，保障勞工、軍人及公務員等特定族群之經濟安全，其餘毫無建樹。考世界先進國家之例，社會保險依發生事故類別，分老年殘障遺屬、健康、職災及失業保險等四種。我政府所辦社會保險則依身分別，以特定對象各自辦理綜合性保險，內容各異。黃煌雄監察委員等認為臺灣社會福利發展的初始階段，偏重確保經濟發展所須勞工的供給，及維繫政府體制運作所須的軍公教人力二方面（黃煌雄、趙昌平、呂溪木，91）。

## (二)漸進期（54 年至 69 年）

### 1.背景與政策說明

54 年行政院令頒國民黨所訂的「民生主義現階段社會政策」，宣示社會福利之實施分為：社會保險、國民就業、社會救助、國民住宅、福利服務、社會教育、社區發展等七項。自此，雖有明確的社會福利政策以供遵行，惟立法腳步卻未及時跟進，以致影響福利體制的建制進程。臺灣在 60 年代經歷退出聯合國及連續發生美麗島等一些重大政治事件之衝擊，黨外反對勢力迅速崛起，街頭抗爭、陳情案件明顯增多，造成社會有些動盪，政府威嚴體制受到很

大挑戰。

## 2.重要社會立法及分析

### (1)社會保險類

①勞工保險條例 57 年第一次全文修正，62 年則因私立學校教授、新聞記者欲參加公保而不願參加勞保，惟不具公務員身分而無法加入，爰修法使其得自願參加勞保（立法院網站資料）；68 年第二次全文修正，擴大強制投保範圍及對象，增加給付項目，提高給付標準，將保險分為普通事故與職災兩類，勞保制度因而更臻完備。

②私立學校教職員保險條例 69 年公布，使前有私立學校教授因不願加入勞保而採自由投保方式，得以名正言順改為私立學校教職員保險而強制投保，只是從此政府又多為一種職業身分別而創立新的社會保險制度。

### (2)社會救助與福利服務類

①兒童福利法 62 年公布。查內政部從 49 年即研擬草案，只是未受政府高層重視，直至 59 年後（蔡漢賢，91）才送立法院審議。由於政府未積極推動立法，使兒童福利法之制定甚至被誤解為：「聯合國兒童基金會隨著我國退出聯合國而撤離臺灣，隔年兒童福利法迅即通過，具體而微反映出這是做給國際社會看的（民主進步黨社會政策白皮書，82）」，而使辛苦任事的幕僚人員倍感心酸與無奈。

②老人福利法 69 年公布，在立法過程中，以老人年齡究為 65 歲或 70 歲以上之辯論最熱烈。內政部所擬草案將老人定義為 65 歲以上，惟經行政院修正為 70 歲後，送立法院審議。經交付委員會審查時，於

聽取學者專家座談後，出席委員 10 人，有 9 人贊成將「70 歲」修正為「65 歲」。審查報告送院會進行二讀會時，年齡問題仍是討論的焦點，雖有委員以當時之平均年齡（據 66 年資料，男性 68.8 歲，女性 74.1 歲）謂：如果老人年齡是 70 歲的話，男性老人都不能享受老人福利，照這樣看來本法可改稱婦女老人福利法了（立法院公報，70）。然而，多數委員仍基於考慮政府財政負擔等理由，決議修正為 70 歲，即依照行政院所送的草案條文通過。以當時的政治環境，不難想像黨政對國會的影響何其大。再就其他條文內容來看，除少數補助及半價優待外，多為老人福利機構之設立與獎助規定，少有實質內涵，難怪被譏之為聊勝於無、乏善可陳（蔡漢賢，89）。

③殘障福利法 69 年公布，內容亦多為宣示性條文，對殘障者之權益似無多大實質保障。其中關於限制非視障者不得從事按摩業之規定，能否真正達到保障視障者就業之目的，還是反造成視障者拓展多元職能的障礙或埋下今日徒法不足以自行的根源？值得深思。

④社會救助法 69 年公布，以前社會救濟措施係依 32 年公布之社會救濟法辦理。當時秉承傳統理念，以赤貧者為救助對象，救助方式亦承續早期慈善零星的特質（蕭玉煌，90）。61 年臺灣省政府通過小康計畫並付諸實施，救濟的觀念逐漸改變，救助對象擴大，並顧及受助者的尊嚴，67 年「貧戶」改稱「低收入戶」。基於以上情境變遷，加上社會救濟法有些規定已不適用，為照顧低收入者及遭受急難或非常災害者之生活，並助其自力，爰制定社

會救助法，社會救濟法同時廢止。

⑤就社政體系的福利法而言，兒童福利法是政府來臺 24 年後才制定的第一個法，又遲至來臺約 30 年後制定社會救助、老人及殘障等「福利三法」才使我國福利體制略見雛型，其進度之緩慢可見一斑。監察院黃煌雄委員等對於福利三法的通過，認為係因 60 年代末期中壢、美麗島等重大政治事件造成臺灣社會之震撼，為消弭與轉移社會抗爭的結果（黃煌雄、趙昌平、呂溪木，91）！由此也顯示政府對福利立法的關注與態度，似乎未被肯定是積極、主動的。

### (3)就業安全類

職業訓練金條例 61 年公布。之前，勞工有關的法，除屬社會保險類的勞保條例外，工會法、團體協約法、勞資爭議處理法、勞動檢查法及職工福利金條例等都是政府在大陸時制定的。本條例係因應國內經濟發展，有透過職訓以培育人力、提升技能之需而制定。依條例所列公私營生產事業僱用員工 40 人以上者，應提繳職訓金辦理職訓，使當時辦理情形相當熱絡。惟實施未久，即遭逢石油危機，經濟不景氣，行政院乃令自 63 年底全面暫停實施，大部分事業單位不再訓練其員工，所附設的職訓機構亦多名存實亡（詹火生、彭臺臨、陳聰憲、郭振昌，87）。職訓金條例施行不到三年即告結束，壽命如此短暫，連立委都覺得行政院草率，立法院也未考慮周全，怎麼對得起國民（立法院公報，73）？

### (三)成長期（70 年至 82 年）

#### 1.背景及政策說明

延續上一期之社會、政治變遷，執政

黨在沉重壓力下，76 年解除戒嚴，加速實施民主政治，屆期長達 40 餘年的第一屆立委終於 82 年初劃下休止符，從此立法院有全新的面貌。此時期社會福利仍沿用 54 年所頒「民生主義現階段社會政策」，惟在實際福利工作的推動上仍嫌遲緩，福利措施顯然不足，引發弱勢族群，尤其是殘障者，對於政府長期以經濟掛帥而輕忽社會福利的施政策略，感到不滿，紛紛走上街頭抗議，爭取權益。不少關心社會福利者也熱心參與聲援，於是透過組織，以團體力量急切呼籲政府重視弱勢者權益，使主管機關倍感壓力，並試圖增編預算及拓展新措施，以滿足弱勢者迫切需求及降低期待落差與衝突。

## 2. 重要社會立法及分析

### (1) 社會保險類

①公務人員眷屬疾病保險條例 71 年公布，使公務人員的配偶、父母及未婚子女等享有疾病及傷害之醫療給付。此外，政府於 74 年開辦退休公務人員疾病保險、退休公務人員配偶疾病保險、私立學校退休教職員及配偶疾病保險，於 78 年開辦私立學校教職員眷屬疾病保險等，只是上揭業務均係訂頒辦法或函准比照辦理，屬行政命令而已。

②農民健康保險條例 78 年公布，並經 81 年修正。有關農民健保，政府早於 74 年就選定臺灣省 41 個基層農會試辦，77 年起納入全體農會會員全面試辦。由於農民健保的實施，過分放寬投保及給付限制，增加政府補助保費比例（70%），埋下農民健保不健全的主因。其自開辦以來，收支嚴重失衡，年年虧損，主管機關在立

法干預下難做根本改善。依統計，70 歲以上投保者眾，其是否實際從事農業工作，宜謹慎認定，否則造成非農民分享農民健保權益，有違政府舉辦農民健保之意旨，對納稅義務人亦不公平（吳復新、劉見祥、蔡紹南，87）。本保險在政治考量下，扭曲辦理，頗值得檢討改善。

### (2) 社會救助與福利服務類

①少年福利法 78 年公布。以前有關少年福利係依兒童福利法第 28 條規定辦理，因二者內涵特質互異，工作重點亦不同，內政部於 72 年開始研擬草案條文，75 年送立法院，在「先求其有」的立場下，對少年的福祉自不若其他法來得具體明確（蔡漢賢，89）。

②殘障福利法 79 年全文修正，增列不少權益與福利，如殘障者普查、補助、減免稅捐、定額進用、設殘障設施…等，並增定相關罰則，強制執法。凡此，顯示本法在因應外在社會環境變遷，及殘障福利團體之極力爭取下，增加了豐碩的實質內涵，不僅較之於兒童、少年、老人等福利，受到更多關愛，也編列較多預算經費。

③兒童福利法 82 年全文修正。查內政部自 75 年起即著手準備修法，惟因政務委員更替、聯合國兒童權利公約公布等因素，致草案在行政機關間來往費時多年後（蔡漢賢，91），於 80 年送立法院。同年民間組織「兒童福利修法聯盟」亦研擬草案由委員提案，其內容較具理想性，因此審查過程，討論熱烈，民間團體亦全程關切，即使在委員會審查完竣送院會進行二讀時，仍陸續提出意見。二讀會雖排上第一屆最後會期最後一次院會議程，並經兩

黨協商必須完成立法程序。惟討論意見仍分歧，從下午審議到深夜，有三分之二條文係經休息進行協商才獲通過。其中，增訂中央應增設兒童局之規定，係民間福利團體有鑒於中央社政單位層級低，兒童福利承辦人力十分不足，強烈要透過立法表達委屈，將來是否照辦，至少有明文依據，委員採納民間意見於二讀會時增列（立法院公報，82）。內政部兒童局終於 88 年依法成立，但其設立是否適當？蔡漢賢教授有未敢苟同之看法（蔡漢賢，89）。我想較遺憾的是：政府未正視問題，不從提升組織層級及增加人力去解決問題，才造成此種非全然恰當的局面。

### (3)就業安全類

①職業訓練法 72 年公布。由於職訓金停繳後，大部分事業單位不再積極辦理職訓。行政院鑒於經濟發展及國民就業之需要，乃於 65 年設立專技及職業訓練小組，並訂定五年計畫加強辦理（詹火生、彭臺臨、陳聰憲、郭振昌，87）。內政部於 67 年開始研擬職訓法草案（立法院公報，73），歷經五年完成立法程序，並將技能檢定納入規範，職訓金條例同時廢止。可惜，職訓法條文內容以宣示性為多，又第 27 條雖規定應辦理職訓之事業機構，其每年實支之訓練費用低於規定比率者，應繳差額供中央主管機關統籌辦理職訓之用，但主管機關卻自始就未依法執行該項規定，有失立法美意及損害法律尊嚴，也影響職訓經費之取得。

②勞動基準法 73 年公布，規定勞動條件最低標準，影響勞雇雙方權利義務深遠。惟初期僅列舉少數行業適用，因此，

仍有不少勞工因其受雇行業未列入適用範圍而無法同享勞基法之保障，堪稱不公平。另就雇主而言，明定退休及資遣制度責任，黃煌雄監察委員等認為：經由此項立法，社會福利政策將原來以社會保險為主的發展內涵，「竟」轉變為以雇主責任為主之新方向（黃煌雄、趙昌平、呂溪木，91）。其實，退休金除了以社會保險方式由政府辦理外，亦可由雇主提供，稱為職（企）業退休金，可為遞延給付之工具，或有助於企業之人事管理及經營等優點（成之約、辛炳隆、張玉燕、潘世偉、王方，92）。亦即，我國勞工退休金可依勞保條例領取老年給付，及依勞基法領取職業退休金，採雙軌保障。

③就業服務法 81 年公布。查政府 24 年制定「職業介紹法」，惟迄未訂定施行日期，遂於就服法制定時廢止（立法院公報，82）。在臺灣，政府雖首於 35 年設職業介紹所，又自 45 年設立國民就業輔導中心，服務項目已粗具現代就服制度雛形。但就服法制定過程緩慢，從 53 年即開始研訂，幾經波折（詹火生、彭臺臨、陳聰憲、郭振昌，87），歷經 28 年才完成。又 70 年代起因經濟高度成長，基層勞力需求大增，缺工問題嚴重，甚至引發產業外移。政府為順利推動重要建設及促進經濟發展，乃自 78 年起許可引進外勞，惟衍生諸多問題，不得不立法施行管理，爰於制定就服法時，將外國人之聘僱及管理事項納入規範。綜觀條文內容，有關外籍勞動力之規範比重很大，甚至較促進國民就業之條文還多，似乎不符合本法名稱及宗旨，難怪有人謔稱其為「外勞管理法」。

#### (四)擴張期(83年至89年)

##### 1.背景與政策說明

行政院 83 年核定社會福利政策綱領，使頒布達 30 年的「民生主義現階段社會政策」終可退休。本階段以新政策之實施為開端，至民進黨開始執政為止。其間，一些弱勢族群及社會福利團體，除了延續 70 年代末期之努力奔走與高聲疾呼政府重視社會福利外，也積極遊說立法。由於立法院自 82 年第 2 屆起，委員均經選舉產生，國會生態不變。又立委之為民服務不僅是本分也能獲選票，因此無不樂於採納民意積極立法。此時期在民間團體與立委合作推動下，使社會立法明顯擴增，多項法案均由民間主動研擬，經委員提案，且在主管機關未循慣例提出對案下，完成立法。

##### 2.重要社會立法及分析

###### (1)社會保險類

全民健康保險法 83 年公布。有關全民健保政策的提出，係因 70 年代中期以後，政治、社會環境變遷甚鉅，執政黨面臨反對勢力的衝擊，除回應政治訴求外，也想拓展民生方面的施政。此時，衛生署為城鄉醫療資源分配不均而提出改善計畫，當時行政院長俞國華爰於 75 年宣告 89 年開辦全民健保，惟未受關注。在全民健保進行規劃時，亦是臺灣政治情勢詭譎多變之秋，若干重大爭議問題受到延擱，即使草案送立法院後也受政治法案的排擠而延宕，最後在凌晨三點匆促完成立法，使全民健保在經歷兩任閣揆後，提前開辦。在法案審議過重中，保費負擔比例、部分負擔比例等，涉及勞資、大型醫療中心與基

層醫療院所、醫師和其他專業（如藥師）之間的利益衝突，委員各自代表不同利益而相互對立，使審議過程充滿政治與妥協性（林本炫，83）。另外，有關強制保險之規定，在朝野若干委員聯手下，意外被刪除。然而，全民健保係屬社會保險，必須強制投保，否則將產生逆選擇，有礙財務健全，爰於公布後旋即為增訂強制投保而修正。

###### (2)社會救助與福利服務類

①殘障福利法 86 年全文修正，並更名為身心障礙者保護法。自 81 年起委員陸續提本法修正案，其中有以民間團體所擬版本提出者，當時還引發民間團體指某委員偷渡之誤會。84 年配合健保法之施行，先審議通過修正第 3 條，將精神病患納入規範。之後，行政院提對案，併委員提案計五案審查。審查時，民間團體頻頻關切，並函立法院建議更名及殘障權益金專戶回歸社政主管等。二讀時，經朝野協商後通過。三讀時，卻意外有委員以「……法律限制憲法，對人民就業權……強制限制，對立法過程而言，實為一重大瑕疵。」提出異議，全案另定期表決。針對委員所提第 38 條（後來修正為第 39 條）復議案，經二次朝野黨團協商竟然出現兩項互相牴觸之結論（一是照二讀條文通過，另一是否決）。主席遂宣布休息並隨即主持黨團協商，此時有 3 位委員聲明撤回復議案之連署，使復議案未通過。在黨團協商復議案時，曾結論降低違反第 37 條者之罰鍰，爰於通過三讀時附帶決議：本法公布後，立即經朝野三黨二派提修正案，不經討論，逕付二讀、三讀（立法院公報，87）。一週

後，本法再通過修正第 65 條，降低罰鍰額度。為突破政府機關橫向協調不佳之困境，本法首開福利法例，明定各目的事業主管機關應辦事項。此外，採民意更名，或有創新進步之觀念，只是稱「身心障礙者」或「障礙者」？採「福利」或「保護」？蔡漢賢教授認為應考量（蔡漢賢，89）。筆者曾見某教授在某座談會中，調侃自己的「身心障礙者」身分稱：以前只是肢體障礙而已，現在是身、心雙重障礙。可見名稱之使用，宜慎重斟酌。

②老人福利法與社會救助法，相繼於公布 17 年後第一次且全文修正。其中，有關老人福利法修正案，自 80 年起即有委員提案，後來併行政院提案計 12 案交付委員會審查。過程中，民間主動前往旁聽，更向立法院請願儘速通過立法。草案審查完竣，經朝野協商後送院會時，又有一委員提案，經逕付二讀併案審議，其間，仍有部分條文再經協商後通過。本修正案自 82 年底開始審查，最後趕在第 3 屆第 3 會期休會前一刻通過（立法院公報，86），從立法過程，顯示各界對此案之關心及急切修法之情。

③兒童及少年性交易防制條例於 84 年公布，其制定係由民間社福團體草擬「雛妓防治法草案」，獲得近百名立委之連署，並於 82 年提案，之後，陸續有委員提案計 3 案，惟行政院未提對案，經 5 次會議，才審查完竣。基本上，參與討論的委員都認同防治雛妓問題的重要性，只是定特別法會破壞刑法的平衡性與整體性，並非適當。因刑法之修正條文太多，修法費時難料，而且不能全然取代本條例之規範，委

員乃有情非得已、不得不支持之說辭。再者，有關罰則刑度與刑法之競合問題、相關機關之列舉及強調重罰過當，如公布姓名、照片等問題之討論，相當熱烈。審查過程，民間團體主動前往旁聽，積極參與，功不可沒，惟此舉卻讓持不同看法的委員提出違反立法慣例及立法院議事規則之質疑。為了趕於立法院休會前完成程序，草案在委員會審查後，經朝野協商，於一天內快速通過二、三讀會（立法院公報，85）。本條例 88 年曾因出國觀光嫖童妓之風甚盛而修正，增訂觀光業從業人員通報之責、禁止電子訊號與電腦網路等播送性交易之訊息、公告嫖客姓名等規定。由增訂公告姓名之規定，可見民間希望藉嚴懲以嚇阻嫖客之堅持。

④性侵害犯罪防治法 86 年公布。83 年委員以民間所擬草案提案，經開二次審查會後停擺，85 年因民進黨婦女發展部彭婉如主任遇害，性侵害問題再度受關注而快速完成審查。本案經朝野協商後，進行二讀時，委員對性侵害防治委員會、防治中心之功能與組織二度提修正案，隨後完成三讀程序（立法院公報，86）。

⑤社會工作師法 86 年公布，其制定係肇始於政府約聘之社工員要求納編以取得任用資格。社區發展研究訓練中心 80 年委託徐震與林萬億教授研究，提出「社會工作師法草案」，獲第一屆立委之支持於 81 年提案，惟未進行審查。後來，社會工作專業協會結合各福利團體，舉辦系列公聽會，動員各地發起請願遊行，獲不同黨派立委的支持（中國社會行政學會，88）。第 1、2 屆委員提案計 4 案，84 年底委員會只

花一天時間即完成審查，但延至 86 年才進行二讀會討論。其間，行政院趕於 85 年提對案，再經各黨委員代表、社工團體及行政部門訂出協商版本。二讀及三讀會均以朝野黨派協商為依據（立法院公報，86），迅速通過，效率不可謂不高。惟相互遷就，自然不可能嚴謹，有一罪二罰、同一事故不同條文出現等（中國社會行政學會，88）。以上立法過程有些曲折，時緩時急，結果超乎預期。

⑥家庭暴力防治法 87 年公布，自此，法要入家門，清官須斷家務事。因情境迥異於傳統，不僅觀念須調整，相關子法亦須訂，執法者更應熟悉處理程序，故不少條文，包括民事保護令、刑事程序、父母子女與和解調解程序、警員處理方法、通報及罰則等規定自公布後一年施行，俾作準備。查此法草案係民間婦女團體發起、研擬，經身兼婦女團體負責人之某立委提案，並擔任委員會召集人全力推動。因草案係參考國外法制，不能完全適用於國內，在行政機關未提對案下，使得審查會議之進行常須被迫休息，俾就條文實質內容及處理程序等與行政機關代表研商協調，經 3 次會議才完成，而二讀、三讀會則以朝野協商修正條文通過（立法院公報，86、87）。在審查過程中，可看出民間團體之熱心與付出，而立法過程僅費時半年，提案委員的努力與用心更值得肯定。惟男性委員少有參與討論之情形，不管是否有意迴避，都使本法非在多數委員熱烈參與下通過而稍感遺憾。

⑦特殊境遇婦女家庭扶助條例 89 年公布，本條例由委員提案，經朝野協商逕

付二讀，並於一天內完成二、三讀會，整個立法過程迅速順利。然而，扶助對象僅限特殊境遇婦女家庭，是否公平？又為維護法之完整性，有關家庭扶助措施，若能回歸社會救助法增列對特殊境遇家庭之扶助規定，似較妥適。因此，本條例有無必要制定？似有思考空間。

### (3)就業安全類

勞基法 85 年修正，因其自施行 12 年以來未曾更動，已不符產業結構變遷，委員爰提修正草案二案，經朝野協商逕付二讀，條文再經朝野協商於一天內通過二、三讀，修正內容含：擴大適用範圍、調整工時變更原則、解除女性勞工夜間工作限制等（立法院公報，85）。89 年勞基法之修正，係因陳總統提出降低工時為每週 40 小時的競選政見，立委爰提案，行政院經協調各部會，同意一週 44 小時的法案。草案經逕付二讀，在朝野對峙較勁下，國民黨加碼提出二週 84 小時的版本，經交付表決通過，完成立法。過程中，民進黨多位委員發言：每週工時 44 小時是負責任的做法、經勞資官三方協商的共識、降低工時應分階段達到每週 40 小時……（立法院公報，89）云云，政策護航不成，狀似無奈。看來，政黨剛輪替，角色初互換，顯得有些新鮮。

### (五)轉換期

#### 1.政策及政策說明

89 年民進黨贏得總統選舉，取得執政大權，新政府因應人民新的期待，其政策、措施及作為有無異於國民黨執政時期？相信社會各界拭目以待，爰以 90 年之後為轉換期加以分析。首先就社會政策而言，新

政府就任後，遲至 93 年才核頒新的社會政策綱領，這是行政幕僚之疏失，還是新政府對社會福利的關心不夠？監察院黃煌雄委員等指出：因經濟不景氣，失業率攀高，國庫負擔沉重，陳總統一度提出「經濟優先、社福暫緩」，又新政府所編列社福預算較前一年減少一成。面對此景，社福團體及學者不只感到憂心，也更懷念過去社會福利所謂的「黃金十年」(黃煌雄、趙昌平、呂溪木，91)。

本時期社會立法，有多項新法之制定受人矚目。其中，有為兌現陳總統競選支票而通過者，亦有陳總統指示降低失業率 1% 而倉卒提案通過者，都引發不少爭論。

## 2. 重要社會立法及分析

### (1) 社會保險

就業保險法 91 年公布。有關失業給付，原依勞保條例規定辦理，惟同條例復規定失業保險之實施由行政院以命令定之，而行政院卻遲不開辦。86 年第 2 屆立委乃擬具「失業保險法草案」3 案，惟未完成立法程序，雖依規定(註 1)不再審議，但在委員之熱烈提案討論與督促下，行政院 87 年發布「勞工保險失業給付實施辦法」，並自 88 年起實施。90 年經濟呈現負成長，失業率攀升，行政院爰提「就業保險法草案」，雖完成委員會審查，可惜功虧一簣，未通過二讀會程序。91 年第 5 屆會期甫開議，行政院再提草案，經併委員提案審查，只花月餘時間就完成立法。相較於失業給付實施辦法，就業保險法除了具有較高的法律位階外，實質內容也有重大改變。

### (2) 社會救助與福利服務類

①志願服務法 90 年公布。關於志願服務事項，世界許多國家已行之有年，查美、日、德及西班牙等國均制定相關法令推動(立法院，92)。在國內，志工活動亦相當活躍，因資源寶貴，若能有效整合運用，對國家社會幫助甚大。89 年立委提出草案，為慎重起見，提案委員曾先邀請志工團體、社會團體及行政官員進行研商修正。草案在委員會審查時，出席委員很少，討論不多，只花半天時間即完成，恰如在場某委員所說：無法充分討論，若匆匆忙忙推過去，會有「為通過法案而通過」的感覺。二讀會時，雖然提案委員所堅持納入的服務時數減免稅之規定遭刪除(立法院公報，90)，但法案先經朝野協商，使審議之進行順利，終能在聯合國所定國際志工年完成立法，意義倍增。

②敬老福利津貼暫行條例 91 年公布。89 年陳總統提出「65 歲以上老人每月可領三千元」的競選政見，就職後復重申發放之決心。行政院遵循總統意旨，迅速研提草案，併委員提案計五案。本案因政策之提出欠嚴謹、福利資源配置不當、未先編列預算、不適用老人福利法、發放對象、銜接國民年金制度及國家財政等問題(蔡明珪，89)，引發諸多議論。立法院在委員會進行審查前，臨時召開朝野黨團協商決議：本條例若難以執行，請先行撤回。案經函告行政院獲同意後撤回。90 年內政部再函報草案，經行政院指示擬具「老人福利法第 16 條、第 34 條修正草案」，於 91 年送立法院審議。立法院在野黨黨團則提「敬老福利津貼暫行條例草案」，經委員會併案審查時，原住民委員希望降低原住

民領取老人津貼的年齡限制。後來，依院會決議：老人福利法修正案不予審議，敬老福利津貼暫行條例草案逕付二讀，隨即完成立法。至於原住民部分，經朝野協商請立法院王院長與行政院游院長達成協議，另訂「原住民老人福利津貼暫行條例」降低領取年齡為 55 歲，所需經費由原住民族委員會按年度編列預算支應，獲原住民族委員贊同後，逕付二讀，順利通過（立法院公報，91）。從立法過程，見各黨派委員聲稱為全國老人爭取福利，照顧老人基本生活。但是，未經縝密規劃、偏離社會福利意旨的老人福利津貼發放措施，仍值得探討。

③兒童及少年福利法 92 年公布，兒童福利法及少年福利法隨後於 93 年廢止。查兒福聯盟自 86 年起即籌組「兒童少年福利法」合併修法小組，歷經六十餘次會議討論，完成民間版「兒童少年福利法草案」（註 2），經立委於 90 年提案，惟未完成立法。第 5 屆甫開議，行政院及委員提案計 5 案，經交付委員會審查之同時，民間相關團體組成修法促進聯盟，舉辦座談會、連署行動，努力催生修法。該聯盟表示：聯合國兒童權利公約及歐美先進國家，多以一專法規範兒童少年權益之保護，而我國依年齡區分兒童及少年福利二法，惟其規範內容多雷同，造成法律、福利措施、預算、人力、資源之重疊與資源分配不均，依中央法規標準法規定，該二法有合併修正之必要。草案經委員會 2 次會議審查完竣後，列入優先審議之法案而迅速通過立法。然而，二法合併較佳嗎？蔡漢賢教授等認為兒童與少年二者相似但

非相同，福利措施有延續性，但言一致性未必妥適，分合改善確有商榷討論之空間（張富翔等，93）。

④社會救助法 94 年修正。近年來貧富差距擴大，有民眾因低收入戶之審查嚴苛而無法獲得適當扶助，以致生活陷入困境，甚至造成自殺等悲慘事件。92 年全國社會福利會議有修正社會救助法之結論，行政院爰提部分條文修正草案，併委員提案計 3 案，經列入優先審議通過法案而順利完成修法。修正重點：放寬家庭人口計算範圍、明定家庭總收入計算範圍及授權地方政府辦理特殊項目救助或服務，協助低收入戶「脫貧」（立法院公報，94）。

⑤性侵害犯罪防治法 94 年修正。93 年行政院以本法公布施行已逾 7 年，又刑法、刑事訴訟法有修正相關事項，爰通盤檢討，擬具修正草案，經併委員提案計 4 案審查，部分條文交由黨團協商後，順利通過（立法院公報，94）。

### (3)就業安全類

①職業災害勞工保護法 90 年公布。我國勞動法關於職災勞工補償係以勞保之職災保險與勞基法之雇主補償為主軸，勞工安全衛生與勞動檢查則有職災預防規定。因法令對職災勞工之保護仍嫌不足，且非全體勞工均參加勞保或適用勞基法而受保障，受災勞工訴訟過程中也遭遇許多困境；又職災發生後，雇主常有規避補償或無力負擔之情事，嚴重損害受災勞工權益，勞工團體乃研擬草案請委員於 88 年提案。同年行政院提對案，惟內容保守，與具理想性的委員提案相差很大。隔年，另有委員協調勞委會與勞工團體再提草案，

由委員會併案審查，再經朝野黨團協商後，依協商條文順利通過二、三讀會（立法院公報，91）。查本法係以補充現行勞動法令職災補償規定為主，而世界先進國家之社會保險制度，多採職災單獨辦理方式。我國全民健保、就業保險均已開辦，國民年金則規劃辦理中，將來勞保之綜合辦理方式勢必隨之再改。對於職災勞工補償，政府實宜規劃建構完善的制度，才是可長可久的做法。

②兩性工作平等法 91 年公布。過去，國內女性勞工屢有因結婚、懷孕、分娩或育兒，而被迫自動退職或解雇者。76 年國父紀念館強迫年屆 30 歲或懷孕之女性服務員離職事件，引起各界矚目，婦女團體乃參酌先進國家立法例，研擬草案，舉辦公聽會，遊說立法。立法院早在 79 年既有委員提案，併計陸續提案者雖有 5 案之多，惟未完成審查就因屆期滿而不再審議。88 年行政院才提案，經併委員提案計 4 案審查，其內容牽涉廣，尤其有關「生理假、產假及陪產假、育嬰休假及彈性調配工時、家庭照顧休假、再就業之輔導及再僱用之鼓勵、性騷擾防治」等，最具爭議。為爭取時效，草案提報院會後先交由黨團協商，進行二讀時，有委員就第 16 條提出復議，惟又撤回，才使本法順利通過（立法院公報，90）。

③大量解雇勞工保護法 92 年公布。隨著世界經濟及全球化發展，國內產業結構丕變，企業為節省經營成本，有大量解雇勞工之舉，甚至無預警關廠或歇業，棄勞工於不顧。85 年聯福紡織惡意關廠，雇主潛逃出境，勞工臥軌抗爭，令人驚愕譁然。

88 年曾有立委提本法草案，惟未經審查。91 年行政院為保護勞工，及落實經發會之共同意見，爰提草案，經併委員提案審查時，勞工朋友曾到立法院關切，委員的討論亦相當熱烈，二讀時再併某政黨提案審議，部分條文經朝野協商後順利立法（立法院公報，92）。惟勞基法第 11 條以下本有關終止勞動契約之規定，大量與少量解雇是否要作不同規範，同遭解雇勞工之權益是否應受差別保護，都有疑問。本法之公布，使大量解雇勞工特殊保障之必要性與其範圍的爭議更具體化，主管機關應否積極介入勞資間之協商實質，有待探討（郭玲惠，92）。

④公共服務擴大就業暫行條例 92 年公布。隨著經濟景氣低迷，國內失業率 90 年曾高達 5.35%，91 年行政院遵循陳總統一年內須將失業率降至 4.5% 以下之指示，通過「公共服務擴大就業計畫」，惟須經費 200 億元，乃提出本條例草案。但批評聲浪四起，如：草案內容空泛，有浪費公共資源之疑慮；又為臨時救濟性思考，治標不治本，無法提升經濟效益，也非解決失業問題之良策；而且預算龐大，政府財政拮据，難以舉債因應；加上過去類似計畫執行績效不佳，有為選舉綁樁嫌疑等。另外，行政院趕在立法院休會前 2 週倉卒提案，及其施行期間為一年，都使人易有政治考量之誤會（立法院，91）。本案引發諸多議論，在野黨雖然也嗆聲批評，但對於行政院減緩失業問題的政策卻沒理由反對，也擔心被曲解不關照失業者而招致民怨。立法院緊急由院長主持朝野黨團協商決議：以追加減預算辦理、同意排除

預算法 23 條之限制、於 1 月 14 日完成立法程序，並由某黨籍立委依以上原則召集本案條文之協商。條文立即經協商後逕付二讀，於深夜通過三讀會後，隨即有 2 位立委發言表達非常遺憾、痛心（立法院公報，92），似對政治妥協感覺無能為力，也凸顯本條例並不完全妥適。

⑤勞工退休金條例 93 年公布。由於勞基法工作滿 15 年或 25 年之退休條件規定，均以服務同一事業者為限，而國內多為中小企業，其平均壽命只有 13 年，且勞工流動率高，符合退休條件者不多；又雇主不但不易估算退休金給付成本，亦常以不當手段解雇勞工，衍生勞資爭議，因此，改進之呼聲甚上塵囂。86 年第 3 屆立委曾提草案，惟未完成審查。由於退休金制度攸關勞工權益，對企業影響亦重大，遂為社會各界關注焦點。90 年經發會將此議題列入討論，因勞資利益對立，而且各制利弊互見，爭議不少，最後只好採個人帳戶、附加年金及商業年金三制並行之共識，不但問題未獲解決，更增加改制的混亂。91 年初行政院依經發會共識提案，惟未及審查即因屆期屆滿而不再審議。第 5 屆甫開議，行政院再次提案，併委員陸續所提草案計 10 案審查，出席委員因代表不同利益立場，致討論相當熱烈。二讀會時，不但先行朝野協商 2 次，在審議過程中，甚至數度進行記名表決才告通過（立法院公報，90）。然而，採個人帳戶的勞退新制，政府介入企業退休金的管理、規定雇主最低提撥率等，「集錢又集權」有違民主精神是否適當？部分學者專家曾強烈批評（成之約、辛炳隆、張玉燕、潘世偉、王方，

92）。又為防止勞退金因投資失利或通貨膨脹而縮水，規定勞退金收益不得低於二年定存利率，如有不足由國庫補足，亦即，財務缺失由納稅國民埋單，恐未必公平。今勞退新制蓄勢待發，即將施行，勞工退休權益能否受到保障，可能還須視各企業的因應做法而定。若如媒體報導，勞工可能面臨減薪、裁員、勞退新舊制之選擇由企業指定、企業不提撥退休金等問題，而企業有採低底薪高獎金制、增加委外業務與約聘人員比重之趨勢，甚至先遣散員工再重新聘用（中時晚報，93），則非勞工之福。

## 參、結 語

自政府遷臺迄今，已逾半世紀，我國社會立法隨社會變遷及政治情勢的轉變而有不同階段的發展。由於反對勢力興起，衝擊體制的結果，使政府加速政治改革。82 年立委全面改選，國會生態丕變，立法運作較過去積極熱烈。此時，有感於反對勢力在政治層面的斬獲經驗，使一些弱勢族群及關心社會福利者，紛紛組織團體，公開呼籲重視社會福利及爭取權益。於是在民間團體的努力與立委的支持下，當然政府在壓力下也想在施政上有所作為，社會立法於是有了突破性的發展。

其實，從社會立法的發展歷程，也可檢視政府對社會福利的關注程度及辦理心態。早期政府施政以經濟掛帥，為臺灣創造舉世聞名的經濟奇蹟，但卻輕忽社會福利體制的建立。21 世紀來臨之際，政黨輪替，新政府上臺，91 年提出國民年金法草案，惟未完成立法，使社會福利體制之建

制尚未完備。近日新任閣揆宣布國民年金將擴及勞農保（聯合報，94），行政院對國民年金法草案似將再評估研討。然而，過去讓我們稱羨的國外福利國家在 20 世紀末却已為因應各種危機而紛紛調整福利體制。在面對社會福利情境的變遷，衷心期

盼未來社會立法的發展，在政府及民間共同努力下，能本於社會福利意旨，以前瞻及長遠的思考，用審慎周延的態度去實現。

（本文作者為臺北、東吳、空中大學兼任講師）

## 註釋

註 1：立法院職權行使法 88 年修正，其中第十三條規定：每屆立委任期屆滿時，除預（決）算或人民請願案外，尚未議決之議案，下屆不予繼續審議。

註 2：兒童少年福利法說帖，兒童少年福利法修法促進聯盟。

## 參考文獻

- 中國社會行政學會（88）對社會工作師法的檢討與建議，5—6。
- 民主進步黨社會政策白皮書（82），政策研究中心，41。
- 成之約、辛炳隆、張玉燕、潘世偉、王方（92）勞動政策與勞工行政，臺北縣：空中大學，230—234、269。
- 李欽湧（83）社會政策分析，臺北市：巨流圖書公司，450。
- 吳復新、劉見祥、蔡紹南（87）勞工福利與保險，臺北縣：空中大學，288、321—322。
- 林本炫（83）全民健保法審議過程的觀察，國家政策雙週刊，92：10—11。
- 洪德旋、林振裕、江亮演、林勝義（92）社會政策與立法，臺北縣：空中大學，20。
- 張富翔等著（93）兒童及少年福利法析評，臺北市：中華社會行政學會、中華婦幼發展協會，1。
- 郭玲惠（92）大量解雇保護法制之初探—兼簡介德國大量解雇保護，律師雜誌，282：16、13。
- 黃煌雄、趙昌平、呂溪木（91）我國社會福利制度總體檢調查報告，監察院，51—63。
- 詹火生、彭臺臨、陳聰憲、郭振昌（87）職業訓練與就業服務，臺北縣：空中大學，82—83、260—266。
- 蔡明珪（89）老人福利津貼暫行條例草案評估報告，立法院法制局法案評估報告 286 號，15—23。
- 蔡漢賢（89）社會立法析評，臺北市：中國社會行政學會，30、36、53—54、77。
- 蔡漢賢等（91）五十年來的兒童福利，臺北市：中華社會行政學會，97、108。
- 蕭玉煌（90）我國社會救助政策回顧與展望，社區發展季刊，95。

- 立法院公報（70）老人福利法案，法律案專輯，33。
- 立法院公報（73）職業訓練法案，法律案專輯，65。
- 立法院公報（82）兒童福利法修正案，法律案專輯，162（上）、（下）。
- 立法院公報（82）就業服務法案，法律案專輯，150（上）。
- 立法院公報（85）兒童及少年性交易防制條例案，法律案專輯，189。
- 立法院公報（85）85 卷 65 期 2887（上），36—53。
- 立法院公報（86）86 卷 2 期 2894（上），228—260。
- 立法院公報（86）社會工作師法案，法律案專輯，211。
- 立法院公報（86）86 卷 39、40、43 期。
- 立法院公報（87）87 卷 31 期。
- 立法院公報（87）身心障礙者保護法修正案（下），法律案專輯，221。
- 立法院公報（89）89 卷 35 期 3094（上），25—36。
- 立法院公報（90）90 卷 5 期 3139（2），510—515、886—903，（5），444。
- 立法院公報（90）90 卷 58 期 3192（1），237—365。
- 立法院公報（91）91 卷 33 期 3229（上），52—70。
- 立法院公報（91）職業災害勞工保護法案，法律案專輯，306。
- 立法院法制局、預算中心法案研究報告（91）公共服務擴大就業暫行條例草案相關問題之研析，聯研 003。
- 立法院公報（92）大量解雇勞工保護法案，法律案專輯，327。
- 立法院公報（92）92 卷 8 期 3282（6），2258—2263。
- 立法院公報（94），94 卷 1 期 3383（上），106—152。
- 立法院公報初稿（94），第 5 屆第 6 會期院會紀錄 94 年 1 月 21 日，148—163。
- 立法院圖書館（92）最新法案綜覽，22—31。
- 中時晚報，「低新高獎金新主流」，93 年 12 月 1 日。
- 聯合報，94 年 2 月 28 日。