

制定「社會福利基本法」必要性之探討

蔡明砮

壹、前言

民國八十七年全國社會福利會議結論，建議研訂「社會福利基本法」(以下簡稱本法)，內政部乃著手研擬本法草案，經行政院院會通過後，送請立法院審議。另外，立法委員黃明和等人，鑒於我國社會福利法規眾多，亟須原則性法律加以規範整合，故為促進我國社會福利，於民國八十八年亦提具本法草案。以上兩案未及議決通過，第四屆立法委員任期即已屆滿，依規定不予繼續審議。為落實全國社會福利會議決議，行政部

門於立法院第五屆會期再次提案，惟本法是
否有制定之必要，似有探討之空間。

貳、基本法之性質、 制定情況與爭議

一、基本法之性質

所謂「基本法」，其性質係屬有關重要事務之原則性、綱領性、方針性規範，其位階雖與一般法律相同，但可作為補充憲法有關重要事務條款之不足，並確定重要事務法制之根本目的與原則之法律。其規範內容若

能獲得全體國民之支持與認同，建立全體國民對該重要事務目標及原則之共識，則基本法亦可達成指引並導正整個重要事務法制及活動之規範功能(註一)。

二、國內外制定基本法 之情況

日本習慣制定某一領域的基本法，確定政策方向，然後再據以續定各種子法。此似與日本憲法沒有「基本國策」章有些關係。查日本定有「教育基本法」，但並未訂定「社會福利基本法」。另外，德國有「概括立法」模式，即在某些範疇內，聯邦可僅訂頒立法

原則，各邦應依立法原則訂定施行法令，其模式與基本法類似（註二）。

至於國內，早在民國七十七年行政院及趙少康等立法委員即提出「環境保護基本法草案」，民國八十年華加志等立法委員提出「原住民保障基本法草案」，民國八十一年行政院農業委員會亦曾研擬「自然生態保育基本法」等（註三），惟以上草案均未完成立法。目前經立法院審議通過，並奉總統令公布之基本法，僅有「教育基本法」及「科學技術基本法」。

有關「教育基本法」之制定，最早係由立法院顏錕福等委員於民國八十二年提出草案，八十三年、八十六年時陸續有翁金珠等、蔡璧煌等、朱惠良等、李慶華等委員提案；而行政院因教育部原認為無迫切制定之必要，俟立法委員陸續提案審查後，遲至八十六年九月時方提出草案，經併案審議三讀通過，民國八十八年六月二十三日總統令公布全文十七條（註四）。至於「科學技術基本法」之制定則頗為順利，該法係民國八十六年由行政院及立法院蔡正陽等、劉進興等、王雪

峰等、蘇煥智等、柯建銘等委員分別擬具提案，在一年多時間，即順利完成三讀，民國八十八年一月二十日總統令公布全文二十三條（註五）。

三、制定基本法之爭議

（一）法界學者專家之意見

立法院法制局曾於民國九十年九月十日舉辦「有關中央法規標準法及立法院職權行使法修正方向座談會」，會中學者專家對基本法之制定，都採否定的看法：

法務部陳參事明堂：現在愈來愈多機關要定基本法，但用「基本法」一詞即有探討的必要，是普通法的性質？還是作訓示規定？在「中央法規標準法」中所定法、律、條例、通則四種法律之外，另定一個基本法，其位階次於憲法，高於法、律、條例、通則，未嘗不可。但依我國目前的狀況，基本法位階若定得太高，現階段或未來三、五年內，會否妨礙我國的整體法制？如果其他相關法律未配合基本法之制定而修正，等於對法不

尊重，故要有更長的時間配合修法。

東吳大學洪家殷教授：我對制定基本法，持保留的態度。現在有一些法或條文定得像基本法的地位，如公平交易法第四十六條，規定基本法的性質。目前學界或實務界對基本法的概念看法不一，其立法嫌太早。基本法是宣示性或是效力性？其他法可否與基本法牴觸？還是基本法是宣示性的，將來立法時均以基本法為基礎？基本法的位階定得太高，既有的基本法會不會對將來要定的基本法產生影響？我覺得將來若有必要在既有的法位階上往上再加一層時，再來定較適宜。

台北大學郭介恆教授：「基本法」的名詞本身即有問題。依德國的法制，這是他們的憲法，其中不過是一些原則性的宣示。基本法會影響施政上的一些新作為，有些基本原則定得較抽象，那些規定要優先適用，牴觸的情況是如何，有很多解釋空間，因此建議暫時不制定。

經濟部楊參事美玲：對於基本法，我也採否定說，理由是：（一）從法律本質可分特

別法與普通法，現在條文之所以會說後普通法不優於前特別法的效力，因為後法與前法是從時間的先後角度切入，所以與用法律本質來分類會產生交錯的地方。基本法的對稱就是補充法，二者都是從法律的本質分類，有無交錯的可能？是令人質疑的。何謂基本法，如從刑事意義來觀察，那就是憲法。在實務上，普通法與特別法，基本法與補充法，是很難區分的。例如：土地徵收條例是土地的特別法，可是土地法又規定土地的基本法規，此時可否說土地法是基本法優於補充法，比土地徵收條例優先適用？這可能會造成適用上的困難。(2)現在很流行定基本法，若都認為應該優先適用，將會造成基本法制的濫用。

綜合上述學者專家之看法，制定基本法之主要質疑為：

就法律之性質而言：基本法是宣示性或效力性？是普通法或訓示規定？仍有探討必要。

就法律之效力而言：基本法是次於憲法而高於其他法律之位階？基本法位階太

高，恐會妨礙我國整體法制。又其他法律可否與基本法牴觸？基本法制定後，其他法律如要配合修正，則需時甚久，若不配合修正，恐會對法律不尊重。

就法律之本質而言：所謂「後普通法不優於前特別法的效力」係依時間先後及法律本質之交錯而論。基本法之相對於補充法，二者均屬法律本質之分類，有無交錯之可能，不無疑問。實務上，普通法與特別法、基本法與補充法很難區分，基本法是否優於補充法而優先適用？恐會造成適用之困難。

就外國立法例而言：依德國的法制，基本法是憲法，不過是一些原則性的宣示。

就制定之時機而言：基本法之原則性規定較抽象，其優先適用或有牴觸情況，仍難明確解釋。若流行制定基本法，並認為要優先適用，將造成基本法制的濫用，因此暫時不宜制定。

(二) 中央主管機關之態度

民國八十二年、八十三年立法委員提出「教育基本法草案」之初，教育部於「教育改革專案報告」中指出無制定基本法之迫切

需要。前教育部次長楊朝祥於立法院教育委員會審查「教育基本法草案」時曾表示：目前制定教育基本法並無迫切需要，理由略為：(1)憲法第十三章第五節教育文化，已經對教育的基本方向有概括規範，第二章人民權利義務，亦有言論、講學、著作、出版之自由等規定；(2)目前針對各種不同層級、類別的教育，多已分別立法規範。教育基本法是關於教育的普通法，其立法技術恐要考慮；(3)草案中有關教育目標、機會均等，憲法、各級學校法都有相關規範；(4)師資培育法已規範師資培育管道多元化(註六)。之後，由於陸續有立法委員提出多案教育基本法草案，在經過多次開會討論後，教育部才在其所謂的「如果大家有共識，不是不可以制定教育基本法」、「在目前教育體制下，如果大家都認為仍然需要制定一部教育基本法，教育部並不堅持不制定教育基本法」(註七)下，於民國八十六年提具草案。由此觀之，教育基本法之制定，係由立法委員提案發動，並努力促成，而中央教育主管機關原無立法之意思，態度相當被動。

再就本法草案而言，從草案總說明可知：其係為落實全國社會福利會議結論，並就會議結論有制定「社會福利基本法」之建議而研擬。查該次全國社會福利會議係於民國八十七年七月二十日及二十一日召開，適逢立法院審查「教育基本法草案」、「科學技術基本法草案」並大量討論之際，受邀參加全國社會福利會議之學者及實務界專家代表，共同探討未來社會福利方向，建議制定「社會福利基本法」，似有追隨當時制定基本法之流行態勢。由此可見，中央社會行政主管機關對於制定本法亦採被動之態度，無發動立法之意思。

參、逐條探析

本法草案條文計二十四條，茲針對名稱及各條條文是否有制定之必要，分析如次：

名稱：社會福利基本法

社會福利係指協助個人與社會環境之相互適應，使獲得生活健康為目的之有組織

的活動。狹義的社會福利是指對社會上不幸的人給予物質和金錢上的救助或類似的服務工作；廣義的社會福利則是指對社會上全體民眾的共同需要或潛能的綜合性責任。消極性的社會福利是在做補救、改善殘缺的服務活動，積極性的社會福利則在健全社會發展（註八）。

憲法將社會福利列於第十三章基本國策第四節社會安全（註九）中，條文自第一百五十二條至第一百五十七條，內容包括：國民就業、保護勞工及農民、勞資關係、社會保險與救助、婦幼福利及衛生保健等。憲法增修條文第十條規定國家應辦理全民健康保險、維護婦女人格尊嚴與人身安全、促進兩性平等、保障身心障礙者及扶助其自立與發展、扶助原住民社會福利事業及重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等福利工作，並明定應優先編列社會救助及國民就業等救濟性支出。另依中央政府總預算（政事別）社會福利支出包含社會救助、福利服務、社會保險、國民就業及醫療保健等五項中分類。

依我國憲法之規定及中央政府總預算社會福利支出所包含的中分類項目，「社會福利」與「社會安全」二者所涵蓋的範圍，似可視為相同，目的是在保障國民由生到死的基本生活、經濟安全與生活幸福。本法草案係以憲法增修條文及中央政府總預算支出政事別「社會福利」之名稱，訂定基本法。

第一條 為確立社會福利基本方針，健全社會福利體制及貫徹實施社會福利政策，以維護人民社會福利之基本權利，特制定本法。

本條揭示立法之目的，在確立社會福利方針，健全體制與貫徹政策，以維護人民社會福利基本權利，係政策之指導原則，為宣示性規定。事實上，憲法第十三章基本國策第四節社會安全及增修條文第十條對社會福利已有充分的原則及宣示性規定，而且屬於社會福利範疇之福利服務、社會救助、社會保險、國民就業及醫療保健等各體系下，各有不少現行法規，亦都分別就該管領域之事項，有政策指導或原則性規範，因此，須否制定社會福利基本法重複規範？似值得思

考。

第二條 本法所稱社會福利，指社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等福利事項。

本條所定社會福利之定義與範圍，係摘自憲法增修條文第十條第八項前段「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」之文字，既然憲法已有「社會安全」專節及增修條文第十條明確規範社會福利之宣示性與指導性規定，而本條似又與憲法之規定有重複之嫌。另外就本法草案之範圍而言，涵蓋社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，不但範圍很廣，而且在業務本質上有差異，也隸屬不同的行政體系，欲以基本法作整合性的規範，事實上，有不易釐清之處，亦難周全。

第三條 社會福利之基本方針旨在保障國民基本生活，維護社會公平正義，尊重家庭價值、個人尊嚴與族群平等，以民眾需求為導向，以預防、消除或減緩社會問題為目標，本權利平等及城鄉均衡之原則，兼顧

家庭及社會責任，並與經濟發展相輔相成，以促進國民福祉。

查本條部分規定，係摘自行政院於民國八十三年所頒「社會福利政策綱領」之規劃原則，此為抽象之原則規定。事實上，憲法對於社會福利已有明確的目標、方向與原則，行政院應依據憲法規定之原則規劃研訂社會福利政策，以為推動社會福利工作之依據，這也是本法草案第十五條規定政府應訂定社會福利政策綱領之意旨。本條僅在確立社會福利政策之目標及規定其訂定原則，似不須以法律條文加以規範。

第四條 社會救助旨在對於低收入戶或遭受緊急危難或災害而無力生活之人民，予以救助，並協助其自立。

第五條 福利服務旨在對於需要生活照顧或服務之人民給予支持、保護或其他服務，或從事於預防人民陷入生活困境之相關福利措施，並建構以家庭為中心之綜合性服務。

第六條 國民就業旨在提供國民職業訓練、促進就業及增進失業者再就業之服

務，以維護國民就業安全，策進人力資源之有效運用及發展。

第七條 社會保險旨在採用強制性納費互助、危險分擔原則，對於人民所發生之保險事故，提供保險給付，以保障其基本經濟生活及醫療照顧。

第八條 醫療保健旨在強化衛生醫療體系，提供人民便利及優質之健康照護，以增進全民健康。

第四條至第八條依序分別就社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健規範其內涵。查以上各社會福利項目均已依需要訂定不少相關的法，並分別各就該法之立法目的、所規範事項、定義、內涵；等作明確規定。社會福利各項目所包含的現行法有：

一、社會救助方面：社會救助法。

二、福利服務方面：有兒童福利法、少年福利法、老人福利法、老年農民津貼暫行條例、身心障礙者保護法、兒童及少年性交易防制條例、性侵害犯罪防治法、家庭暴力防治法、特殊境遇婦女家庭扶助條例、志願

服務法、社會工作師法等。

三、國民就業方面：有關的法律有勞動基準法、就業服務法、職業訓練法、勞資爭議處理法、勞動檢查法、工廠法、工會法、勞工安全衛生法、職工福利金條例、職業災害勞工保護法、兩性工作平等法等。

四、社會保險方面：依據公教人員保險法、勞工保險條例、農民健康保險條例、軍人保險條例、全民健康保險法、就業保險法等辦理。

五、醫療保健方面：相關的法有醫療法、藥事法、精神衛生法、優生保健法、人體器官移植條例、緊急醫療救護法、傳染病防治法、後天免疫缺乏症候群防治條例、食品衛生管理法、健康食品管理法、罕見疾病防治及藥物法、管制藥品管理條例、化妝品衛生管理條例、藥害救濟法、菸害防治法、安寧緩和醫療條例、醫師法、藥師法、醫事人員人事條例、護理人員法、助產士法、職能治療師法、營養師法、醫事放射師法、醫事檢驗師法、心理師法、呼吸治療師法等。

再從各條條文之意義觀之，似不具法律

上之作用，而且其所界定之事項，亦難如各現行相關法（條例）之規定具體明確。有部分內涵僅止於意念，似嫌含糊不清，如第八條對醫療保健之規定。有些內涵之範圍則嫌太小，如第六條有關國民就業之規定，除了職業訓練、就業服務及維護就業安全之外，似應還包括勞資之協調合作與關係之促進（憲法第一百五十四條）等。職是之故，是否有需要就各社會福利項目訂定條文加以含糊定義，頗令人質疑。

第九條 社會福利體制之建構，由政府結合民間資源，健全服務網絡，採專業分工方法共同推動，並提供可近性及便利性之服務。

本條有關社會福利體制之建構，由政府結合民間共同推動之規定，乃為原則性之規範，並無實質之法律效果。實際上，我國配合國際發展趨勢及衡酌社會現況，近二十年來政府推行社會福利已朝向多元化、社區化，並結合民間資源共同提供服務之方式辦理，而且依行政程序法第十六條之規定，行政機關已有委託民間團體或個人辦理社會福

利之法源依據，本條之訂定似非必要。

第十條 中央政府之社會福利事權如下：一、全國性社會福利政策、法規與方案之規劃及釐定事項。二、對直轄市、縣（市）政府執行社會福利之監督及協調事項。三、中央社會福利經費之分配及補助事項。四、中央或全國性社會福利事業機構之設立、監督及輔導事項。五、社會福利國際交流之促進事項。六、其他具有全國一致性之社會福利事項。

第十一條 直轄市、縣（市）政府之社會福利事權如下：一、直轄市、縣（市）社會福利政策、自治法規與方案之規劃、釐定及執行事項。二、中央社會福利政策、法規及方案之執行事項。三、直轄市、縣（市）社會福利事業機構之設立、監督及輔導事項。四、其他直轄市、縣（市）因地制宜之社會福利事項。

中央與地方政府角色不一，管轄範圍互異，權責不宜混淆不清。有關中央與地方之分權，現行地方制度法及部分相關社會福利法等已有規定，如：兒童福利法第七條與第

九條、就業服務法第六條、傳染病防治法第四條等。又依行政程序法第十五條規定，行政機關得依法將其權限之一部分委任所屬下級機關或委託不相隸屬之行政機關執行之，此乃符合社會福利地方化之世界潮流。當然，在實務運作上，中央與地方政府仍難免遇有權責混亂之處，惟第十條與第十一條為原則性之規範，只有宣示之意義，倒不如視實際狀況，於必要時，修正各相關的社會福利法（條例），增定中央與地方事權之規定，較具體明確，也較適當。

第十二條 中央、直轄市及縣（市）政府（以下簡稱各級政府）對於社會福利支出之負擔，依各該法律之規定；法律未規定者，由各級政府依其權限及財源籌措情形辦理之。

對於中央與地方政府之財源及負擔，除相關社會福利法規外，地方制度法第七十條及財政收支劃分法第三十七條、第三十七條之一等已有相關規定。惟因政府財政拮据及基於政治考量，關於中央與地方之財源與經費負擔常是爭議之焦點。為擴充地方財源，

中央研擬修正財政收支劃分法，調整中央統籌分配稅款、一般補助款及稅課收入劃分，惟地方政府仍多所質疑。

細觀本條條文之規定，各級政府對社會福利之支出負擔依各該法律之規定，法律未規定者，各依其權限及財源籌措情形辦理，似是贅語，毋庸制定。

第十三條 各級政府社會福利經費之來源如下：一、各級政府年度預算。二、社會福利相關基金。三、私人或團體捐贈。四、社會保險費用收入。五、其他收入。

相關社會福利法中，有兒童福利法第十二條、少年福利法第六條、老人福利法第六條及身心障礙者保護法第九條等明定經費之來源，其來源包括：政府年度預算、社會福利基金、私人或團體捐贈、兒童福利基金、身心障礙者就業基金專戶及其他收入。社會救助法第三十六條、傳染病防治法第十三條、精神衛生法第八條、就業服務法第三十二條等明定政府應編列年度預算。社會救助法第三十七條規定地方政府得勸募社會救助金。就業服務法第五十五條明定設置就業安

定基金，作為促進國民就業與提昇勞工福祉等事務用。公益彩券發行條例第六條規定各種公益彩券發行之盈餘，專供政府補助國民年金、全民健康保險準備、社會福利及慈善等公益活動之用。此外，社會保險之經費依規定來自保險費收入。事實上，即使仍有其他相關社會福利法未規定經費來源，各級政府至少都會按年編列預算支應。因此，本條之規定，除了將現行各相關社會福利法已規定經費之來源及目前政府之做法再行彙集訂定外，似無規範之作用。

第十四條 國家應重視社會福利工作，各級政府應依經濟及社會結構變遷之實際需要，寬列社會福利經費，對於社會救助及國民就業等之救濟性支出，應優先編列；對弱勢族群、偏遠及特殊地區之社會福利，應優先予以補助。

各級政府應結合民間力量，開發社會福利資源，並合理分配及運用。

本條屬宣示性規定，其中第一項「國家應重視社會福利工作，對於社會救助及國民就業等救濟性支出，應優先編列」，係重複憲

法增修條文第十條之規定；至於對弱勢族群、偏遠及特殊地區之社會福利，應優先予以補助，係延續憲法增修條文第十條第六項、第七項及第十項等之意旨與精神而定。另第二項有關政府結合民間力量開發社會福利資源之規定，基於資源不足之窘境，此乃必然趨勢，實務上比較重要及爭議之處，係如何合理分配及運用之問題。本項只作原則性規定，雖可避免因訂定明確之規範而失之彈性，但卻無實質意義。

第十五條 行政院應考量國家發展方向、經濟與社會結構變遷情況、社會福利需求及總體資源供給，訂定社會福利政策綱領，每四年至少應檢討一次。

政府上台以後的施政重點，首先是著重土地改革，後來則重視經濟發展。在六〇年代末期以前，有關社會福利僅有宣示性的政策而已，實際的社會福利工作相當有限，有關社會福利的法律寥寥無幾。此階段社會福利政策之訂定，最早是執政的中國國民黨於民國四十五年提出社會綱領，其中首項為建立社會安全，保障人民之生存權及工作權，

實施項目有：輔導國民就業、舉辦社會保險、擴展社會福利措施及推行衛生保健。當時的福利措施有勞保、軍保、國宅興建及就業輔導（註十）。民國五十四年行政院頒布「民生主義現階段社會政策」，以建立社會安全制度，增進人民生活為目標，採取社區發展方式，促進民生建設為重點，實施的方針包括：社會保險、國民就業、社會救助、國民住宅、福利服務、社會教育、社區發展等七大項。民國六十九年社會救助、老人福利、殘障福利等三法制定後，社會福利相關的法制及措施，逐漸展開，同年執政黨提出民生主義社會建設政策，內容包含：（1）擴大技能訓練，促進就業安全；（2）加強勞工福利，增進勞資關係；（3）建立醫療保健體系，擴大醫療衛生服務；（4）擴大社會保險，強化社會福利；（5）廣建國民住宅，平衡城鄉建設；（6）加強社區發展，辦理基層建設等（註十一）。民國七十六年解嚴後，社會福利的推展隨著經濟發展及政治開放而更擴張。民國八十三年行政院核定「社會福利政策綱領」，除訂定基本原則外，實施要項有就業安全、社會保

險、福利服務、國民住宅、醫療保健等五項目的。

社會福利政策是政府推動社會福利工作的指導原則，其主要目標是要滿足民眾需求、解決社會問題及保障人民基本生活安全，因此，其內容應要充分呼應現實的社會情況。此外，社會福利政策長遠及前瞻性的目標，乃在配合國家的發展，導向實現一個公平正義、祥和互助、安和樂利的社會。因此，社會福利政策除了反應現實的社會需求與問題外，在不偏離國家的發展方向下，亦應考量政策的延續性與長久性。

五十年來隨著經濟發展、政治開放及國際化等因素，社會產生很大的變遷。從前述社會福利政策訂定的沿革，大致可看出其隨社會變遷及社會福利需求情況所作之調整，惟其對時間的掌握，似有待檢討，而項目內涵之調整幅度也有限。近年來由於資訊及通訊產業的高度發展及受全球化的影響，使得社會變遷更加快速，政府更應適時檢討訂定妥適之政策，以為施政之依循。然而，「社會福利政策綱領」民國八十三年訂頒至今，未

見檢討修訂，確有不妥。

事實上，在憲法中不乏社會福利的基本政策指導，又各社會福利項目亦訂有不少相關的法（條例），以為施政之依據。其實，社會福利政策之訂定，乃為行政機關為貫徹憲法精神及依法執行或推動相關工作所訂之工作指導原則，雖應適時檢討訂定，以反映現實需求並顧及長遠發展目標，然亦不須以法律規範政府應定期訂定，況且社會福利項目範圍廣泛，政策所訂的內容亦僅止於宣示性的原則規定而已，其法律效果不大。

第十六條 各級政府應定期調查社會福利需求，建立基本資料，並視需要進行社會福利之調查、統計、研究、評估及出版等相關事項，以促進社會福利之發展，提升服務品質。

雖然在現行相關社會福利法中，只有身心障礙者保護法（第八條）、就業服務法（第二十一條）等規定相關調查，然而，本條所規定之事項，似多屬行政機關為擬定政策、規劃措施、評估考核及研究發展等之需而執行之事項。因此，不論社會救助、福利服務、

社會保險、國民就業及衛生保健等各社會福利領域，事實上均已定期或視需要實施社會福利調查，並出版相關統計或研究報告，如兒童生活狀況調查、青少年狀況調查、婦女生活狀況調查、老人狀況調查、老人福利機構需求概況調查等報告及內政統計年報；職業訓練、技能檢定、就業服務統計資料、職業訓練需求調查、失業勞工就業追蹤調查、婦女婚育與就業調查、婦女就業平等狀況調查；衛生統計、全民健康保險統計；等。又本條「視需要進行」之規定，並無強制性，實無規範之作用與必要。

第十七條 各級政府應充實社會福利專業人力，對於社會福利專業人員之配置，應注重均衡分布原則。

各級政府應辦理社會福利專業人員訓練，建立社會福利專業人員資格制度，以提昇社會福利工作品質。

有關政府應充實社會福利專業人力之規定，兒童福利法第六條（規定設專責單位）、少年福利法第四條、老人福利法第三條、身心障礙者保護法第六條等均有具體的

相關規定，惟政府機關編制員額仍須依其他相關法令規定，即使近年來社會福利行政的工作量爆增，人力顯得相當缺乏，因限於人事精簡及政府再造之政策，對於前揭諸法之規定，政府似未全然依法執行，徒然顯示政府不尊重法律之事實而已。

至於各級政府應辦理社會福利專業人員訓練及建立專業人員資格制度之規定，除了兒童福利法第十一條、少年福利法第十七條、老人福利法第八條與第十四條、身心障礙者保護法第六條與第五十八條、就業服務法第八條與第三十六條、勞動檢查法第九條等均有具體的相關規定外，對於福利服務與醫療保健等之相關專業技術人員，則分別定有社會工作師法、醫師法、藥師法、職能治療師法、物理治療師法、醫事放射師法、醫事檢驗師法、呼吸治療師法、心理師法、助產士法、護理人員法等。由此可知，在建立專業人員資格的法制方面，已有不少規定。若仍有不足者，應就該項專業人員增定之，似不須訂定本條宣示性的規範。

第十八條 各級政府應建立社會福利

評鑑制度，以提昇社會福利品質及效能。

有關建立評鑑制度，多數現行相關社會福利法規已有明文規定，包括：兒童福利法第二十五條、少年福利法第十五條、老人福利法第十三條、身心障礙者保護法第六十一條、社會救助法第三十一條、醫療法第二十三條、職業訓練法第三十六條與三十七條等，似不須再從各相關的社會福利法中，抽取「應建立評鑑制度」之概念並重複規定之。

第十九條 社會福利事業機構，除由各級政府設立外，並得由民間團體或個人自目的事業主管機關依法申請許可設立之。

社會福利事業機構，包括由政府創辦及民間依法申請設立，現行社會福利法規已明文規定者有：兒童福利法第三章、少年福利法第三章、老人福利法第二章、身心障礙者保護法第六章、社會救助法第六章、醫療法第二章、精神衛生法第十條與第十二條、職業訓練法第二章、就業服務法第十二條與第四章等。從本條文意觀之，似祇為增加本條文數量內容而已，無任何法律效益。

第二十條 各級政府對於民間團體或

個人興辦社會福利事業機構，應依法監督，並得提供必要之輔助。

政府在有限的人力與資源下，確應結合民間資源與力量，共同推動社會福利工作，俾保障人民基本生活安全，因此，如何積極獎勵及輔助，以興起民間辦理社會福利工作之興趣與意願，並善盡管理監督之職責，俾防弊並發揮效率，乃為政府責無旁貸之事。目前兒童福利法第二十五條、少年福利法第十五條、老人福利法第十三條、身心障礙者保護法第六十一條、社會救助法第三十一條、醫療法第二十二條與第二十三條、職業訓練法第三十六條與三十七條、就業服務法第三十四條及第四章等已有相關規定。又應依法監督，並得提供必要之輔助」之規定，形同贅文，似不須訂定。

第二十一條 各級政府得將其社會福利事權之一部分，委託民間團體或個人辦理。

查現行相關社會福利法中，已有政府得將其部分事權委託民間辦理之相關規定者，包括：兒童福利法第三十六條、少年福利

法第三章、老人福利法第四條、身心障礙者保護法第十五條、醫療法第五十五條與第五十六條、食品衛生管理法第二十七條、職業訓練法第三十一條、就業服務法第三十三條之一等。另外，行政程序法第十六條已明文規定「行政機關得將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理」。因此，若其他相關社會福利法中，即使未訂定本條之相關規定，亦可依據行政程序法第十六條，將部分事權委託民間辦理，實不須增定本條加以規範。

第二十二條 各級政府應鼓勵人民參與社會福利志願服務工作，並建立志願服務制度。

社會福利範圍廣泛，工作龐雜，但人力十分不足，不論是政府或民間社會福利機關（構），若能結合志願服務人力，並作最有效的運用，對於推展各項福利工作，確實會有很大的裨益。因此，有必要鼓勵人民參與社會福利志願服務工作，並建立志願服務制度。然而，為有效整合社會人力資源，並使志願服務的人力作最佳的運用，民國九十年

一月公布「志願服務法」，對於適用範圍、志工之招募、運用計畫之辦理與核備、志工之教育訓練、權利、義務與保險、服務之環境、資訊與限制、績效評鑑；等，均已詳細規範，似不須再定本條文重申宣示之意義。

第二十三條 本法施行後，應依本法規定，適時制(訂)定、修正或廢止相關社會福利法規。

綜觀草案各條文內容，大多為宣示性及基本原則之規定，而且本條又明定：其他相關社會福利法規均應依本法規定適時制定、修正或廢止。由此可知，本法之法律層級，係有意將其定位於憲法與相關社會福利法（條例）之間，相對於相關社會福利法（條例）有較高之規範效力。然而，如此設計之法制是否妥適或必要，頗值得質疑。又因本法之制定，而須全面檢討、修正或廢止相關社會福利法規，其過程不但繁瑣、費時，且徒勞而不見多大效益。

肆、結語與建議

六〇年代末期以前，政府對於社會福利多為宣示性的政策，後來社會福利相關的法制及措施逐漸展開，民國七十六年解嚴後，社會福利的推展雖有擴張，惟體制未臻健全。行政部門以本法草案為規劃我國社會福利之總綱領，作為未來相關社會福利法規進一步發展之參據，以建構健全之社會福利體制（註十二）。然而，經前述分析並歸納下列意見，本文認為本法不須制定：

一、本法草案之制定，似為「定基本法」而定，而非因「必要」。

二、基本法是有關重要事務之原則性、綱領性、方針性規範，可作為補充憲法有關重要事務條款之不足，並確定重要事務法制之根本目的與原則之法律。我國憲法除於基本國策一章中有社會安全專節對社會福利作政策性、方針性規範外，增修條文第十條第八項亦有多項原則性規定，亦即憲法已有足夠之綱領性條款，似不須再定基本法來補

充。

三、目前法界學者與專家，對制定基本法一事，多採否定的態度。

四、就本法草案內容觀之，多數條文係為充實法案內容，而重申憲法之政策宣示，或抽取現行相關社會福利法規之一般性、通則性之概念，加以重複規範，因此制定之必要性似不高。

五、社會福利所涵蓋的範圍廣，各項目間有本質上之差異，所屬行政體系不同，要將其整合訂定基本法，實際上難兼顧清晰、細緻及周延。

六、就法之層級定位而言，本法草案定位於憲法與現行相關社會福利法（條例）之間，在立法形式上，是否適當？而且本法多為政策、宣示、原則等抽象性之規範，相對於相關社會福利法（條例）之規定，顯然較不明確具體，但又有更高的規範效力，會否增加執法之困擾？值得深思。

七、本法制定後，其他相關社會福利法規均應依本法之規定，全面檢討制定、修正或廢止，其效益不大，但卻須經歷繁瑣的檢

討與立法過程，相當費時，也徒增許多不必要的行政事務。在未及全面配合制定、修法或廢止之前，恐易產生適用之疑義及對法律之不尊重。

此外，社會福利涵蓋社會救助、福利服務、社會保險、就業安全及醫療保健等五項，業務除分屬內政部（社會司）、行政院勞工委員會及衛生署主管外，國軍退除役官兵輔導委員會、原住民委員會分別辦理退除役國軍、原住民社會福利服務，社會保險中的公務人員保險、軍人保險則分屬考試院、國防部主管。本草案由內政部所轄社會司主責研擬，以其低位階的小單位，研提跨部會，甚至跨院之社會福利原則性規範，誠屬不易。惟在其有限的人力、專業與權限下，能否周延且適當的整合，並研擬妥適的規範，亦令人擔憂。綜合上述，本文建議本法不須制定。對於其中之規範，若認為有必要，可檢討各現行相關社會福利法規，加以修正，或另依需要制定其他新的相關社會福利法規。

（本文作者為立法院法制局簡任研究員）

◎ 註釋：

註一：羅傳賢，「立法程序與技術」，五南圖書出版公司，民國八十六年（初版二刷），三二一頁。

註二：同前註。

註三：同註一，三二一頁、三二二頁。

註四：「教育基本法案」法律案專輯第二百零九十六輯，立法院公報處印行，民國九十年。

註五：「科學技術基本法案」法律案專輯第二百零六十四輯，立法院公報處印行，民國八十九年。

註六：同註四，一〇五十一〇七頁。

註七：同前註。

註八：詹火生，「社會工作辭典」第四版，內政部社區發展雜誌社印行，民國八十九年，三〇七頁。

註九：白秀雄：社會安全源自西元一八八三年德國俾斯麥所創辦之社會保險，目前已有一四二個國家與地區實施社會

安全制度，其內涵係以社會保險為主，社會救助、福利服務為輔；其目的在保障國民由生到死的生活，使工作者在遭遇威脅其工資收入之事故時，仍維持基本生活收入，保障國民經濟安全與生活幸福。（「社會工作辭典」第四版，內政部社區發展雜誌社印行，民國八十九年，二八三頁）。

註十：「我國社會福利定義與範圍之研究」，行政院研究考核委員會編印，民國七十八年，二二頁。

註十一：同前註。

註十二：立法院議案關係文書，院總第一〇三七號，政府提案第八五〇七號。