

建立福利法制 貫徹政策意旨

——爲與時俱進、日新又新而研擬

◎蔡漢賢

內政部社會司司長

一、以仁愛爲內蘊 化一點 爲萬殊

「文武之政，佈在方策」說明了不問是內政政策也好；國防政策也罷，應該將涵意與架構公之全體，讓民衆在知曉了解之餘，凝成共識，從步伐的一致，來加速目標的達成。

「保息之政」、「九惠之教」是中國早期的福利措施，只是君主時代，政策與法律沒有明顯的區分界限。權力就是法律、政策也是法律，固然有即說即行之效，但也會有入亡政息之嘆，更何況一己才知有限，易陷於狹隘而不自知；部屬執法，由於僅知梗概，倘再受制於執行者一己喜好與才具，更易失去公平性，是以民主國家，乃有專家擬法

，民意代表審查，政府頒佈，學者就民衆喜好而有評估，這種環環相扣、相互制衡、相互補充的運作，固有牽制抵消的缺點，但畢竟是擺在陽光下，可以接受批評、接受改進。

法律的擬訂，源自政策；政策的構成，出自學理，我國福利觀念以儒家的仁愛思想爲主流，但愈至近代，愈受國際重要宣言暨聯合國專設機構——勞工組織（ILO）、農糧組織（FAO）、衛生組織（WHO）、教科文組織（UNESCO）等所定公約、建議書、決議、方案的影響，自然憲法社會安全章亦係重要依據，採擷了這些文獻的內涵，將仁人愛物的傳統精神，擴散至社會福利的相關法規中，期之以維護民衆的生存權益和提昇生活品質。

二、思考要面面俱到執行有 緩急先後

「國防至上，民生第一。」的重要性，沒有人會反對，但國力有所不及，二者不可兼時，何者較爲重要，就成爲決定主從緩急的依據。二千年前孔子對他的學生講健全的政治要「足食、足兵、民信之矣。」並以反順序來表示三者不同的重要性；先言去兵，再言其食，最後講「自古皆有死，民無信不立。」來強調「信」的重要，雖然在文字中，看不出他決定的因素與依據，但在詞意間仍可推演出「信」，不僅是一種民族文化的意念，而且含有拘束性的倫理與法律意味。因爲維持一個社會的運轉，價值標準與正義公平是不可缺的，並由是發揮保護與保障的

雙重功能，我們看到，國父在革命時是談民族、民權、民生，但建國時却說「建設之首要在民生，其次民權，再次民族。」這明確說明了民生的重要性，而民生固然以食、衣、住、行、育、樂問題為基本，但擴而言之乃是生存權、工作權和受益權等的綜合，於是各種特定對象的福利、職業安全、勞動基準、閒暇活動、志願服務等法規，都須兼籌並顧，也唯有這樣，涵括得廣，關切得深，方能使每一個體活得高興，活得尊嚴和活得有意義。

三、民主憲政 唯法是從

化一種崇高的意念或政治理想為具體措施時，必須依賴政策與法規，特別是在民主國家的法治社會更是如此。任何一種惠及多數的措施，都有賴先知先覺者的創引，這一股意念經由傳播，透過響應與採納可成為政策，經過研商與訂頒而成為法規，這些法規可以從基層的反映或各行政有關部門提出，法律的效力較大，規章的拘束較少，決定的階層愈高，影響與拘束的面愈廣，而且透過了他的強制性可以防止個人偏頗與感情用事，平庸人員遵循法規，可以合乎標準；精明

人員執行法規，可以發現闕失來求改進，於是與一致與精進，都可獲得，一個法規能否與時俱進，就成為一個社會良窳進退的衡量要素之一。

回憶我們的福利法，是從無到有，但我們更期望能從有到全，從全到好，現代福利法規最早的是民國四年頒佈的「遊民習藝所」章程，到最近修訂通過的殘障福利法修正案，八十年來他的幾個主要階段可粗分為：

(一)北伐到對日抗戰的十年中，訂頒了：工廠法、礦場法、農會法、漁會法、商會法、商業同業工會法、輸出業同業工會法、合作社法、工礦檢查法、勞動契約法、團體協約法、勞資爭議處理法、職業介紹法、最低工資法，最後兩法雖然公佈，迄未實施。

(二)為自對日抗戰期間至大陸淪陷的十三年中，訂頒了：非常時期人民團體組織法、社會救濟法、職工福利金條例、國民義務勞動法、工業會法，及憲法基本國策章的社會安全六條。

(三)為政府遷臺到現在，訂頒了：勞工保險條例、軍人保險條例、公務人員保險法、國軍退役役官兵輔導條例、耕者有其田條例

、都市平均地權條例、兒童福利法、少年事件處理法、少年輔育院條例、少年觀護所條例、保安處分執行法、勞工安全衛生法、職業訓練金條例、商業團體法、工業團體法、修正農會法、修正漁會法、國民住宅條例、社會救助法、老人福利法、少年福利法、殘障福利等。

綜觀以上諸法，體系確實還不夠完整，且有些亦已不合時宜。

四、體系架構 仍須商榷

社會福利體系的建立、意念、範疇、機構、經費、人員，必須相互配合，傳統以救濟為主的福利觀，難以適應當前的所需；肯定的近年來我們的福利有進步，但也應該持平的講，不夠快，也不夠好。福利固然要考量國力之所能及，但更要保持與時俱進、與人爭勝，如將之與世界比，法規的是否充實完備，不失為衡評的指標之一。

英國認為福利觀是從搖籃到墳墓、母體到墳墓、婚前到墳墓的不斷成長。中國人以「幼有所長，壯有所用，老有所終」，或採長、用、養、終的說法，證明了中外有異曲同功之妙。本此意念，所須的法制就福利部

份，以生長歷程而言，至少涉及有優生保健法、兒童福利法、少年福利法，長成後又必須有就業服務法，退休後須要老年福利法，死亡也會涉及公墓法，這是從縱的方面來看對法規的需要與關係，再從橫的方面來看，對社會大眾，特別是孤、寡、婦、嬰，我們所需要的福利法，在就業過程中勢必涉及勞動基準法、職業安全衛生法、殘障福利法、公共扶助法，老年時又與年金法等有關，此外休假活動法、志願服務法、社會工作人員法、社區發展法等亦都與人生發生密切的關係。這些法欠缺了，民眾就得不到有效的保障；這些法陳舊了，民眾就得不到實益，於是我們必須求全與求新，求全是希望沒有疏漏；求新是希望能與時俱進，不落時代之後，不妨檢討一下自己的福利法規，與各國比是不是還差強人意，還是迄未予以重視，我們不必抱怨行政機構得過且過的按兵不動，立法機關為爭議而爭議，置民生法規於不顧，重要的是檢討大眾對崇法的觀念有多少，學者專家引介立法的新觀念有多少。與其臨淵羨魚，何如退而結網，只是抱怨了我們缺乏什麼法，何如積極的致力學術研探，調查民衆需求，請教國內外學者專家，來研修需要的新法。

五、以本質誠、立意平、條文明、執行便為檢討重點

沒有需要的善法，固然得不到保障；但不幸的有了落後的惡法，民眾的福利，不是受束縛，就是受損害。所以我們檢討現行的福利法規，旨在建立一種衡量的尺度，這樣才能在比較優劣中顯出是非，在充滿溫馨人情味中不妨礙進步，個人以為檢討任何一種法規，不外是查察他是否本質誠、立意平、條文明、執行便，也可說是否恰適、可行、確實、簡捷等，茲再申論如次：

1. 本質誠——誠者是言之有物，不是人云亦云。今天外國談太空法，尚不為過，如果我們也東施效顰，就未免言之過早，不切實際。

2. 立意平——立法要寬，寬不擾民；執法要嚴，嚴則公正，所謂王子犯法與民同罪，所表現的決不是單純的公平性，而且顯示出法律的權威性。

3. 條文明——「儒以文亂法」，所以管子曾言「法簡而直」，條文明，奸邪絕。如果詞意欠明，文字隱晦，小吏得以操縱，羈民得以朦混，法的正直與尊嚴則必因之受損。

4. 執行便——法不在文字，而在是否能行，行的要項不僅要合理，尤在是否合情。今（八十）年五月一日動員戡亂時期宣佈終止，行政院為配合社會經濟發展變動，於六月十六日籌設了法制檢討小組，預定以半年時間，分門別類，找出造成政府執法不力以及不合時宜的法規研究修正，以備提供立法機關審議，而在同一時期，行政院長也在一篇「國家建設的理念與原則」講詞中提出「政策擬訂固然要面面俱到，但不能面面討好」、「權利與義務要對等，受益與納費要均衡」的原則，來為沉默多數人有尊嚴的生存，有理想的發展而研修法規。

六、結語

在與時俱進中提昇福利服務；在與人爭勝中促進國家進步。

福利法規不是單純的以上治下，縱的隸屬所可臻功，而是必須縱橫交錯，與其他相關法規互呼應、相匡持，才能解決問題發揮功效。我們強調福利法規的重要性，呼籲法意的公嚴性，倡議條文的實效性，期在集思廣益的前提下，作精益求精的開拓，來求民衆的生活，循着法規的完整、法意的完美，而獲得保障與改進。