

重要法案的研擬與修訂

林部長洋港於七十一年十二月六日在中央聯合總理紀念週專題報告

主席、各位先進同志：

本次聯合總理紀念週，洋港奉命擔任專題報告，有機會向主席及各位革命前輩、先進同志領益請教，深感榮幸。洋港奉命到內政部服務，為時剛剛一年。在此期間，內政重大決策，蒙中央正確領導指示，各項業務推動，承同志熱心協助支持，使工作能够順利進行，洋港要趁此機會，表示誠摯的敬意與謝意。

本黨 總理會說：「政治是管理衆人之事」。由衆人掌握管理衆人之事的大權，便是民主政治。而衆人如何將管理之大權善加運用，方能達到理想效果，則必須有共同之準則，也就是必須要依法而治，所以民主與法治是分不開的。法治的表徵，則是政府的舉措、社會的生活、人民的行為都必須依於法律。同時法律也是政府與人民共同遵守的規範，從而政府機關處理行政事務，必須依據法令的規定。沒有法令的依據，便不得使人民負擔義務或侵害其權益，更不得免除任何人在法令上應負擔的義務，或為特定人設定權利，如果政府行使公權力而侵害人民的利益，且須負擔賠償的責任。這是近代民主國家法治行政的精神與人民自由權利的確保，及人民參政權利的行使，同為當前民主憲政的要務，也是對抗邪惡共產思想的動力，建設三民主義新中國的基石。

爰本此義，洋港就任內政部長近一年來是將擬訂或修正或整理法案列為主要工作之一，茲將若干重要法案的研擬及修正情形簡要提出報告，以求教於各位先進同志：

壹、動員戡亂時期公職人員選舉罷免法的修訂

臺灣實施地方自治，早在光復後即已開始，目前民選縣市長與省、市、縣市議會對地方自治事務運作，已相當成熟，民選鄉鎮市長與鄉鎮市民代表會亦普遍產生，已做到全民參加地方政治的初步理想。但是歷年來選舉所適用的法規，皆以行政命令發布，欠缺法律要件，拘束力量有限，常常為人詬病。因此，六十八年五月十四日總統明令公布「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」，可說是我國歷史上第一部使選舉法制化的法規。可是經過辦理四次各類選舉，却出現了所謂「金錢與暴力介入選舉」的現象，使選舉風氣與選舉事務仍然暴露缺失。因此，內政部接受各界建議，會同中央選舉委員會、法務部，及各級監察機構、專家學者等四十餘人，於本年初成立研究修正小組，並為爭取時效，將研修工作區分四個分組同時進行，分別就競選經費之限制、選舉罷免機關、有關金錢與暴力介入選舉之防範與追懲、增額監察委員選舉方式、職業及婦女團體選舉制度、候選人期前活動之防止，妨害選舉罷免之處罰，選舉程序進行期間之縮短等十餘項重要專題進行研討，目前已根據研究結果彙整為初步修正方案，續將在本島各地舉行分區座談會，廣泛徵詢社會各界意見後再行定稿，依法定程序送請立法院審議，以期達成政府及全民殷切期望健全選舉制度，防止選務缺失，端正選舉風氣的目標，早日奠定先總理選賢與能的理想民主政治。

貳、勞動基準法及勞工退休金條例的草擬

我國近卅年來經濟發展的結果，全國勞工已達四百餘萬人。勞動基準法是規範勞動條件的基本大法，其主要內容為重工女工工作限制，工作時間及休息休假規定、工資計算標準、工作契約、工人福利措施、工廠安全與衛生設備標準及工人津貼及撫卹等。本法草案自六十三年初開始草擬，至今年五月送請立法院審議，前後為時整整八年，可說是政府遷臺以後，社會各界關心最深，參與意見最多的法案之一。內政部謹慎將事，再三研究、協調、溝通，但因各方面立場不同，觀點自難一致，其中爭議較多的，計有二項：

第一是關於勞動基準法草案第二十八條；六個月內工資積欠優先抵押權受償的問題：

事業單位因積欠勞工工資，而其財產又抵押於銀行或其他債權人時，影響勞工生計，是目前重大勞資糾紛原因之一，此一問題在最先研議之時，學者專家有主張一年之內之工資、資遣費、退休金均應優先清償，以後行政院鑒於優先清償範圍過大，難免影響資方融資營運，對勞方亦同屬不利，因此決定按照國際勞工組織訂定之保護公約工資應優先清償之精神，縮小為六個月，以期勞資兼顧，不違背我為該公約簽約國之義務。至於資方所顧慮之因優先清償而影響融資問題，行政院於通過本草案之同時，曾決議請財政部協調銀行界於貸款時不應考慮清償因素，另外內政部再於上月召集有關機關、勞資雙方及專家學者商討配合措施，最近已獲得更進一步的具體結論，即為保障勞工工資權益及促進企業融資便利，決定另再制定「工資支付保障法」，擬由政府先墊撥五億元基金，指定保險機構，由各企業參加保險，按期繳納保費，若企業因歇業或破產時，可由保險機構先予代墊積欠工資，再向該企業機構求償，至保險人向金融機構申請融資時，得先向保險機構申請墊償保證，金融機構於核准融資時應將已為墊償保證部分金額，免予自抵押品估價中扣除。第二是關於草案第六章（第五十三條至五十七條）退休金給付問題：

退休金為雇主給予勞工長期辛勞奉獻的酬庸，事屬雇主的給付義務。此一

問題草案內容以現行「臺灣省工廠工人退休規則」為基礎，酌予提高退休基數，最高可至六十一個基數，使與勞心的公務員相互一致。從表面上看，似乎提高太多，但實際上，今天若干勞力密集工業，例如電子、塑膠、紡織等多為女工，工作年數有限，真正能符合勞動基準法退休條件的工人，僅總人數百分之卅左右，再加政府為鼓勵事業單位提供退休準備金的工人，僅總人數百分之待措施。據專家研究，如雇主為勞工每月提供四百四十元退休準備金，積滿二十五年達勞工退休之期，勞工可獲退休金壹佰萬元，雇主扣除稅負後實際僅負擔八萬五千元。這樣勞工為求退休保障，平時自必更勤奮工作，有助提高生產力。

但是當前景氣低迷，事業單位對勞工退休金負擔過重的顧慮仍多，因之內政部遵照本黨十二全大會社會經濟建設推動組提案：「請設置勞工退休基金，集中管理，統一支付，以配合勞工退休制度，促進社會安全及經濟發展」之決議，繼續與有關方面研商，同時由內政部、經建會、財政部、經濟部、勞保局、全國工業總會、全國總工會等單位派員組團赴韓國、日本、新加坡考察勞工退休及退休公積金制度，目前考察團提出報告，初步決定勞工退休金之給付與準備金之提撥應由雇主負擔，勞工退休要件仍應照勞動基準法草案之規定，退休金給付標準仍為最高六十一個基數，基數標準由行政院核定，但給付之實質不得低於「臺灣省工廠工人退休規則」之水準。考察團並建議，雇主每月提撥勞工退休準備金應為強制性規定，但准事業單位列為費用支出等，此一結論，乃是考察團全體成員基於體認國家利益，顧慮經濟發展，增進勞工福祉之真知與共識，內政部自當依為準據。

叁、消費者保護法的草擬

國父在實業計劃中，引用美國實業家洛克斐勒的話說：「實業發展的要素有四：曰勞力也、資本也、經營之才能也、主顧之社會也」，主顧的社會就是今日的消费大眾。就消費生活而論，甚至生產者與勞動者也是消費者。我們政府近年來很多獎勵生產擴展貿易的法令與措施，主要係以生產者為對象。剛才所報告的勞動基準法與勞工退休金條例主要是以勞動者為對象。三民主

義的法律體系，既然是保護全民利益，不是為某一階級利益而立法，因之經濟生活中全民皆是消費者的立法保護，便更不可缺。尤其近卅年來經濟成長快速，商品大量生產大量銷售的同時，隨科技創新的新產品也大量出世，是則消費者的生活，變成充足豐富多采多姿；但相反的，消費者依賴自己知識經驗來護衛自己不和危險商品接觸，與合理的品質和價格判斷，漸漸發生困難，而處於相當弱勢的地位，因此為確保全民消費生活的提昇與安全，消費者保護法之擬訂實為當務之急。

內政部於本年初先行成立消費者保護法草案擬委員會，開始先作原則性的研究，隨後並組團赴國外考察廣泛蒐集資料，暨分次邀請國內專家學者舉辦專題講演會，截至目前，已暫先決定的重要立法原則，計有：消費者權利與企業者義務範圍之明定、消費者全國性保護制度的建立、民間消費團體的輔導和消費者教育的推廣、工業產品和藥品食物檢驗機構的指定、消費者申訴或糾紛案件仲裁或處理之機關與程序、不實或虛偽廣告的處理、消費者損害賠償權利之主張，以及消費物品合理價格、品質之訂定等十餘項目，將本此原則繼續深入研究徵詢多方意見，分別擬訂消費者保護法及其實施細則草案，預期於下年度送請立法院審議。

肆、著作權法的修正

著作是個人智慧的結晶，也是國家促進文化發展科技創新的動力，是現代國家所一致重視的，現行著作權法公布於民國十七年，距今已有半個世紀，近年來文化科技日新月異，著作的範圍及其利用技術，也隨之進步，現行著作權法對新問題的處理，已不足適應，尤其罰則過輕，難以遏阻侵害著作權之惡風，以致抄襲、盜影、翻印等不法行為猖獗風行，予世人極醜陋的印象。因之內政部經過長期深入檢討，參考各進步國家立法先例，着手予以修正，其要點亦可分兩方面來說：

第一是擴大著作權內涵，延長著作權期間，及規定侵害著作權的最低賠償額度：

現行法所定之著作僅包括文字之著述、美術之著作、樂譜、劇本、錄音片、照片及電影片，其所謂侵害亦僅限於重製、公開演奏及上演。近年來電子計算軟體、科技或工程專門設計圖形、地圖、雕塑模型等陸續問世，利用方式如公開口述、播送、上映、展示、改作等亦皆事屬常見。修正案因此擴大範圍，一一予以納入，以應需要。又著作權享有時間，攸關著作人私益之保護與社會公益之調和，現行法只僅規定享有十年二十年者，因參考各國法例，除文字語言著述、翻譯之編輯、電影、錄音、錄影、攝影、電子計算軟體、翻譯等著作權期間為卅年外，其餘著作權均為終身享有。再者著作權遇受侵害，被害者精神及物質俱有損失，現行法令求償訴訟，所得往往與受害情形顯不相當，因之本法修正規定損害賠償最低額不得低於著作物定價五百倍，以嚴密保障著作權益。

第二是著作物的擴大利用與強制使用：

著作物固是著作人智慧結晶，但其著作問世，有賴他人投資製作推廣，提供社會大眾消費欣賞，著作人乃能享有名譽與經濟利益，因之此次著作權法的修正，不獨着重著作人權益的保護，亦同時兼顧利用人之推廣功能，使社會整體利益得以調和，國家文化蓬勃發展，其中尤以優良之音樂著作，政府更應積極獎勵其流傳，倘著作權人因受客觀條件限制，不能經由高水準者之傳播，一唯藉著作權之保護，長期禁止他人錄製放送，無異國家文化資源之浪費。因之各國法例多規定音樂著作，其著作權人自行或供人錄製商用視聽著作滿二年後，他人得以書面載明使用方法及報酬，請求使用其音樂著作另行錄製，著作權人未予同意，或經協議而不成立時，得申請主管機關依規定報酬率裁決給付後，准由請求人錄製。本法修正案亦從此規定，使音樂文化之欣賞層面更求拓廣。

惟本案案於提報院會後，有主張著作不宜採註冊主義而應改採自然創作主義，因立法基本精神更張，尚須重為整理。

伍、社會秩序維護法等的擬訂

現行違警罰法雖對維護治安有其貢獻，但拘留罰役處分有悖憲法保障人民身體自由之規定，業已修正為「社會秩序維護法」送請審議中。又流氓危害社會，眾皆痛恨，但是現行流氓管訓辦法是行政命令，基於同一理由，有另擬流氓檢肅條例的構想，但究與社會秩序維護法是分是合，還待詳細考量。不過近年來暴力犯罪層次升高，不法分子槍擊兇殺案件時有發生，現行刑法對私造、私藏槍彈或爆裂物處罰很輕，對攜帶兇器動輒拔刀滋事的惡行，違警罰法也最高祇處拘留七天，均不足以遏阻暴行，安定社會。因此內政部最近完成「槍彈刀械管制條例」草案，規定舉凡槍彈刀械除軍用者外，其有危害社會治安之虞者，一律不得製造、販賣、陳列、攜帶、運輸、牙保、寄藏、持有並不得自國外進口，其有違犯者一律均予較重處罰，至於意圖營利或供自己或他人犯罪之用者，更加重其刑，對目前常見之不良分子無正當理由攜帶刀械之行爲，亦擬處以一年以下有期徒刑，但本草案對人民或團體收藏各式刀械留作紀念、裝飾或供健身表演練習之用者，仍得向警察機關申請登記查驗後，繼續持有使用，庶幾於預防或壓制不法分子危害社會治安的同時，無礙善良大眾的正當生活行動。

此外，內政部業已擬訂或正着手修訂中的法案，尚有預防及搶救天然災害的消防法，促進都市發展的都市計劃法、發揮建築師專業精神，減少建築案件查驗流程的建築師法及建築法，因限於時間，不再一一詳爲報告。但於上述法案經長時期研究後函請立法院審議之際，洋港深覺立法不易，今後之執法尤難，今日人人皆知法律乃社會正義與公平之屏障，也是民主憲政的基礎，如何產生適宜之法律，立法者固須根據建國精神、社會需要、全民利益善爲抉擇，如何發揮法律預期效果，則更賴社會大眾及執法者通力合作。所以誠摯盼望，在社會方面能人人養成服從法律的習慣，必須以守法爲道德，以負責爲光榮，不以個人利益妨礙國家公益，不以個人自由侵犯別人自由。在執法者方面必須保持超然的地位，將抽象的法律應用於具體的事實之上，循法治事，悉中繩墨，由是而獲得民衆信仰，厲行法治，厚植憲政基礎。

尚請本黨各位先進同志隨時指教支持。敬祝
健康愉快！

強化社區發展工作績效

發揮地方建設整體力量

內政部舉辦「加強社區發展工作與村里行政聯繫配合研討會」圓滿閉幕

內政部爲加強社區發展工作與村里行政之聯繫配合，以強化基層之人力運用，充份發揮民政與社政兩項制度之優點，俾促進地方建設之發展，特於七十年十二月廿日及廿一日兩天舉辦研討會。

內政部許次長在會中致詞指出今後社區發展工作之方向。在工作之方法上要講求基層單位間之聯繫配合，發揮整體力量，促進地方建設，在工作重點上，將加強精神倫理建設之推動，以配合改善社會風氣之實施，建立節儉樸實，安寧和諧之社會。

該項研討會由社會司詹司長騰孫與民政司居司長伯均共同主持，並邀請多位學者專家及各級政府有關單位代表出席。經過兩天的熱烈討論後，獲致具體結論，並圓滿閉幕。

我國實施民主政治，講求參與政府施政以民意爲依歸，地方自治之實施旨在促使地方民衆自理地方事務，此與社區發展之建設，目標一致，方法雖有不同，但工作上應講求協調配合，才能發揮整體力量，促進地方建設。村里辦公處應以秉承上級命令，傳達政令，執行政府委辦事項爲主；社區發展係基於民衆之需要，組織社區理事會策劃社區建設，兩種體制應就現況，分別職責，努力工作，才是正確之途徑。

村里基層組織在我淵源甚久，不可偏廢，社區理事會則爲凝聚地方民衆力量之基層組織，兩者應予併存，但工作人員，如村里幹事與社會工作人員應能相互了解對方之職掌與任務，並應共同接受社會工作訓練，才能分工合作，推動工作。

選擇地區試辦擴大社區或聯合數個社區共同規劃，以利結合社區資源，增強村里建設成果。

內政部詹司長表示爲探討今後社區發展工作與村里行政聯繫配合之方法，將委託學者專家專案研究，同時責由省市政府舉辦基層工作幹部研討會，以期溝通觀念，交換意見，促進基層工作幹部之協調配合，同時表示，此次研討會所得結論，將據以修訂「社區發展工作綱領」以作爲各級政府及基層民衆協力推動社區建設之準則。