

# 參加第廿四屆國際社會福利會議報告

許榮宗

## 壹、前言

第廿四屆國際社會福利會議於本（七十七）年七月三十一日至八月五日假德國西柏林舉行，總計有來自中華民國等七十六個國家，一千二百五十二位代表參加盛會。我國由國際社會福利協會中華民國總會邀集國內學者專家、立法委員、內政部、及省市府社會行政人員計三十三人組成代表團，由協會理事長饒穎奇先生率團參加。

這次會議共舉行六天，會議的主題是：法律、社會福利與社會發展（Law, Social Welfare-Social Development）。活動內容除開、閉幕典禮，及歡迎酒會外，共舉行三場專題演講，十八場次分組討論及二次特別會議，大會期間並配合展示有關資料供參觀，彼此交換心得經驗，同時安排參觀當地社會福利機構，作為各國推行社會福利工作之參考。

## 貳、大會議程

本次會議之安排與議程為：

七月卅一日（星期日）

大會第一天辦理與會人員報到。下午舉行開幕典禮。由國際社會福利協會主席羅勃·普佛頓（Norbert P'efonaine）主持，西德總理柯爾（Dr.

Helmut Kohl）並蒞會致詞，隨後並請漢斯博士（Dr. Hans）發表專題演講。

八月一日（星期一）

上午舉行專題演講，題目為「法律為社會問題之根基——法律為社會發展的「工具」，分別由雷太·薩斯麥斯教授（Prof. Rita Süsmuth），及梅泰·慕達鴻教授（Prof. Vilit Muntarhorn）專題報告。隨後社會福利展示場開幕。

下午起分組討論，研討三個子題：「法律的歧視——以法律解決歧視」、「參與立法過程」、及「以世界性和區域性的國際法律和國際組織來確保與增進社會水準」。

八月二日（星期二）

上午第一階段繼續分組討論，仍然分為三個研討子題，分別是：「法律在滿足基本需求和解決貧窮問題上所扮演的角色」、「法律、法庭和社會服務之間的相互依賴或衝突」、「從國際組織和區域性組織看對勞工、移民、難民的救助」。第二階段亦為專題分組討論，分三個子題進行研討，依次是：「以法律為社會計畫的工具」、「以法律來建構中央、區域和地方行政組織和彼此之間的關係」、「建立一個公平的經濟和社會秩序——國際法和國際組織的角色」。

下午繼續專題分組討論，分三組進行，分別是：「法律與私人隱私權的保

障」、「法律為建立社會安全的必要工具」、「社會服務體系內的法律與醫療專業人員」。同時舉行第三世界國家特別會議，報告與討論題目為：「促進開發中國家婦女的權利與社會地位——經濟及社會救助在傳統與現代的法律體系」。

晚上則為國際社會福利協會成立六十年一甲子，特別舉行慶祝晚會活動。

八月三日(星期三)

上午首先是專題演講，題目是「法律、社會福利與社會文化內涵」，主講者有二位，分別是芬蘭的馬太、米卡羅博士(Dr. Matti Mikkola)、桑比亞的拿瓜里波(W. Ngulube)主講。其次是分組研討，研討主題是「人權——社會權」、「社會工作人員的法律地位、法律功能與法律保障」、「法律訓練、法律專業和社會福利」。

下午舉行特別專題會議，並安排訪問社會福利機構。

八月四日(星期四)

上午繼續特別會議。下午則專題分組討論，題目為：「如何達到公平」、「社會工作人員在機構與案主之間的關係——社會工作人員在案主與法律之間的協調」、「失業——法律和社會的後果」。

下午舉行第二次區域性會議。

八月五日(星期五)

上午由秘魯等五個國家報告「法律與社會服務」，隨後舉行閉幕典禮，並由薩洛哥王國手工藝及社會事務部長邀請所有與會人員再於一九九〇年六月二十四日至二十九日參加第廿五屆國際社會福利會議。

## 叁、主要討論內容

這次參與會議的七十六個國家，由於歷史、文化、地理環境及時代背景之差異，各國所面對的問題各有不同，因而對問題的因應之道則有不同的對策。但從某些基本問題來看，如就業機會、移民、殘障者、外籍工人、家庭與婚姻、兒童與青少年、婦女、老人、犯罪等普遍存在於各國而具有其共通性，故在

討論會中，針對這些問題，各國成功的事例或失敗之經驗，皆足以供各國之參考與警惕。

另一方面，與會各國無論是已開發國家或開發中國家，都一致認為，解決一切問題都要從法律層面着手，也就是修正法令或立法保障，尤其是政府的一切制度、政策、措施、行政管理，皆以法律為依歸，所以法律是社會發展的工具，也是政府施政的依據，更是人民權利的保障。以下特將九個分組的討論結論，摘要說明：

### 一、失業——對法律的挑戰

聯合國人權宣言應擴及到社會權利，包括工作權及舒適的生活權利。

(一)工作權：是指一種不分性別、年齡、種族、信仰或家庭地位都應擁有適當的工作權利，且其工作環境必須合乎人性，並有充分的社會流動和勞動的保障措施。同時為達成「全民就業」的目標，預算上必須有足够的財源，讓政府與企業界共同消弭失業，創造工作機會。

(二)舒適生活的權利：是指在完全失業或部分失業情況發生時仍然保有適當的經濟安全，所以必須考慮到最起碼的生活標準。

### 二、家庭——法律上的挑戰

家庭情況的改變，需要新的解決方案，而組成家庭的方式儘管有許多種方式，但仍以一夫一妻制的雙親家庭最為合適。家庭面對許多的問題，如貧窮、健康、教育不良、家庭解組或不良的居住環境，在家庭和社會方面皆應給予適當之保護。以下幾點即為可行之建議：

- (一)雙親家庭是孩子最好的成長環境，夫妻間能够彼此互愛互敬。
- (二)法律或憲法應予家庭應有的保障，並致力於改善婦女的地位。
- (三)法律應導進婚姻制度，政府則應致力對結婚及同居的利弊得失作研究。
- (四)婚姻關係中及離婚後之配偶雙方應有平等權利。
- (五)改善社會福利法令，實施彈性工作或根據每個家庭需要採行休假。
- (六)家庭與人口政策具有關連，生育應取決於個人的決定與責任。
- (七)使婚生與非婚生子女都享有公平的權益。
- (八)對家庭提供適當的休閒生活與諮詢服務。

### 三、兒童與青少年

有關兒童與青少年的福利問題，對國際法與各國法令都造成一項挑戰。包括法律未觸及問題的核心，兒童立法缺乏有效執行等。因此，特別建議：

- (一) 兒童福利應妥善的建立，兒童應受到妥善的監護。
- (二) 設立臨時的嬰兒照顧或日託服務中心，照顧不幸的失依兒童。
- (三) 建立一個獨立的少年司法系統。
- (四) 對於懷孕的婦女應特別加以保護。
- (五) 防止兒童流浪街頭。
- (六) 立法禁止兒童被販賣及性虐待。
- (七) 採取適當的途徑，將性教育併入學校的課程，俾有助於防止少女懷孕及愛滋病的擴散。
- (八) 注意遺傳技術的發展。
- (九) 在國家面臨武裝衝突時，交戰的雙方應特別保護兒童的安全。

### 四、殘障者——對法律的挑戰

法律反應社會的真實面，但也可改變它的真實，我們不能藉着法規強迫人們接納殘障者為平等的公民，然而藉着法律可以創造提高殘障者完全參與和平機會的情境。所以有關於殘障者的法律是三方面的：

- (一) 法律應迎合殘障者個人的需要。
- (二) 法律應廢除對殘障者表面合法，然而實際上是不平等的待遇。
- (三) 法律應進一步提昇對殘障的平等行為。
- (四) 訂定殘障者的法律，必須注意到下列幾項事實：(一) 明確的立法與責任，法規必須明確而具體的規定殘障者權利；(二) 資訊與輔導；(三) 殘障者參與法律的制定；(四) 監督法規的實施；(五) 殘障者的公共設施，必須經過撞擊力的測驗；(六) 尊重殘障者的決定；(七) 開放殘障者的就業機會。

### 五、老人——對法律的挑戰

(一) 教育與老人：對於年輕時不能享受基本教育之老人，應給予教育訓練，使老年人也能瞭解自己的權益。

(二) 年齡對繼續就業之影響：社會安全制度應能調節希望提早退休及正常退

休年齡之老年員工之意願。

(三) 適當的津貼：國家應致力於提高退休人員的收入。

(四) 老婦與貧窮：社會安全制度，應能確保女性晚年生活，不因較低工資和為照顧家庭所導致之不平等待遇，落在年老婦女身上。

(五) 家庭與法律的角色：家庭是照顧老人最佳場所，但法律應保障家庭不致形成過度的負荷或壓力。

### 六、無土地的農夫和都市中游民——對法律的挑戰

在第三世界的國家中，有部分人民的基本需要仍然未能獲得滿足，尤其是對沒有農地的農夫和無家可歸的流浪漢之照顧更缺乏。這個問題是源於貧窮國家追求經濟成長政策的結果，因為這種政策會導致貧富的差距更為懸殊。以下幾點是未來可以逐步達成的：

- (一) 法律應結合鄉村文化傳統、習俗，結合生產模式。
- (二) 法律應能解除農產品之出口關稅及中小企業所需原料及設備之進口稅。
- (三) 法律應允許以設置委員會方式，以協議國際上有關產品關稅、稅捐和配額之協定。
- (四) 有關土地所有權、使用權等法規之修訂與改善是非常重要的，並且要有決心的推行。

### 七、外籍工人、難民、尋求庇護者——對法律的挑戰

政府應尊重國際宣言，保障難民被收容和獲得物質的權利，並基於人道的考慮，予以短暫的居留。

(一) 難民和被庇護者：難民的認定非常困難，當尋求庇護者無法符合收容標準時，應基於人道的考慮，予以短暫的居留，並且確保被庇護者的生活，以保障人性的尊嚴，尤其是容許他們進入勞動市場和接受健康照顧服務。

(二) 移民：人民具有自由移動的權利應該被接受，體認家庭統一與移民政策具有關係。對於未擁有官方證件或不符合規定情況之移民，同時具有行使基本人權的權利，在就業中獲取利益，以及能够接受醫療保健服務。但是當有大量移民情況產生時，收容的條件則要有所限制，甚至停止實施，以免影響到合法地位的移民者。

## 八、少年犯與犯罪被害者——對法律的挑戰

由於各國文化傳統與歷史背景有所不同，所以「被害者」一詞係指刑法上所認定犯罪行為之受害者。犯罪事實發生後，對於受害者而言，可能會跟隨不利的經驗，通稱為「被害後遺症」。為防止犯罪的產生及保護受害者的權益，至少以下幾點原則是必須遵循的：

(一)基於每個國家有保護人民及財產的責任，因而被害者有接受生理、心理、社會與財務等問題免費服務之權利。

(二)設置公私立支援被害者之服務機構。

(三)身為社區的成員（包括被害者），對於犯罪的消除有責任加予瞭解並獻力。

## 九、法律對婦女及社會地位所負的責任

法律要能具體的保障婦女權益與地位，端賴於法律本身的解釋及執行。所以法律必須具有「實質」意義，才能確保婦女地位。以下即是幾點可行的做法：

(一)婦女必須接受有關婦女權益的教育，而政府部門更要積極消除各種歧視婦女的相關條款。

(二)婦女工作繁重，通常其所得甚低，也是經濟的依賴者，所以對於婦女的工作，應有統一的支給標準，同時政府應為婦女提供適當的工作，並保障同工同酬。

## 肆、感想與心得

這次會議的主題是：法律、社會福利與社會發展，故有關的專題演講與分組研討均針對此安排，經多次討論，彼此交換意見，大家充分認知，法律是社會問題的根源，也是社會發展的工具，透過適當的立法與公平的執行，不僅可消除社會歧視，解決貧窮問題，滿足人類基本需要；同時更有助於建立一個公平的社會經濟和社會秩序。因此法律不僅是推展社會福利，建立社會安全的必要工具，更是促進社會發展的利器。

在前後六天的緊湊議程中，個人參加後有下述幾點感想與心得：

(一)主題極為正確：從會議的主題來探討法律與社會福利、社會發展的相關，這是極為正確且重要的課題，因此，與會人員無不熱烈討論。我們如能透過立法與嚴謹的執行，對社會問題的解決，社會福利的增進，與社會發展甚有助。

(二)西德的社會福利制度完善：西德是世界上實施社會保險最早的國家之一，目前西德已實施全民保險，完善的退休金給付制度，各種社會福利機構設施完善，對兒童、老人、殘障者均有適當的照顧，其社會福利甚獲重視，也有充裕的經費，但不可否認的，其稅收亦隨之加重，以一個年輕的單身漢為例，其所得中應扣繳稅款就達百分之四十，值得注意。

(三)通用殘障者之公共設施至為完善：西柏林之火車站、地下火車站、百貨公司等公共設施，均設有為殘障者專用的通道、衛生設施，以利殘障者行動；行駛中的汽車並能禮讓殘障者通過人行道。

## 伍、結語

法律是所有民主國家維繫社會發展與社會安全的主要工具，近年來社會福利的發展趨勢，很明顯地，已由傳統式的消極保障，維護基本權益，轉變為積極式的扶助其發展，本次會議正是基於此觀點與共識，而得到與會人員的一致認同，儘管各國國情不同，然而推展社會福利的基本觀念、原則與方向仍有其共通性，這一次的會議結論仍值供我國推行社會福利之參考。

尤其我國正面臨日趨多元化與多面性的社會型態，為使社會福利促進經濟與社會平衡發展，法律的規範與保障至為重要。目前國內有許多法令，例如兒童福利法、老人福利法、殘障福利法、社會救助法等已頒行之多年，亟宜建請中央儘速修訂以切合目前實需；同時省所頒的法規若有不合時宜者，應一併檢討修正。另外，社政工作同仁對法令的執行應力求嚴謹公平，才能貫徹福利民生的旨意，為我國邁向已開發國家奠定深厚之根基。

〔本文作者為臺灣省政府社會處處長〕