

專論

對於殘障福利法修正草案的看法和意見

郭登聰

一、前言

近年來，國內殘障福利的發展，由於民間殘障團體的努力爭取，並形成一股強而有力的民意壓力，普遍的引起社會大眾和政府有關部門的重視和關懷。相對的，倍受爭議和批評的「殘障福利法」，也從今年六月份左右在立法院第八十三會期中，開始進行修正草案的一讀工作。儘管本案到八十四會期之間仍處於紛爭不已之秋，並且傳出負責審查的民意代表間相互的爭執。甚而亦傳出殘障團體聲稱，倘若本案未經更合理的討論，則將採取「阻止審查」的手段。儘管這些乍看紊亂的場面，似乎矛盾的阻礙原本急需修正的草案進行。但是我們若仔細思考這些溝通和互動過程，無疑是國內歷年來對於攸關社會福利法的制度建立，提供了一個深具教育的題材。更值得稱許的是，這亦帶動國內社會福利政策決策過程透明化和理性化的進展。使得福利團體、行政部門和立法機關，連帶社會大眾相互之間，都有機會參與攸關個人權益的意見表達，確立政策制定的典範。

二、殘障福利法修正草案的對照

何以行政部門提出「殘障福利法」修正草案？正如其總說明解釋，本法自民國六十九年公布以來，隨著世界潮流和社會變遷，其中部分條文已難適應當前需要。為落實照顧殘障者並保障其生活權益，特綜合各界輿論和高見，提出修正草案。其內容特點為：(一)擴大殘障者範圍(二)鼓勵民間參與，並提出福利收費觀念，及由中央主管機關訂立相關設立標準和獎勵辦法(三)對於殘障手冊的發

放和規定做適當調整(四)增列殘障者福利服務項目(五)對極具爭論和相當重要的就業權益做積極性和強制性規範(六)保護視覺殘障者的工作權益(七)保障就業機會(八)輔導並保障殘障者生產條件和產品(九)全面建立無障礙生活環境等項。

顯然，從上述的特點之中，我們確可見到主管機關的用心和努力。唯值得注意的是，在立法院審查的過程中，亦同時提出由多位民意代表連署提出的另一套修正草案。其亦由諸多的民間殘障福利團體，共同參與擬訂。對於這二份不同的修正草案呈現，自有其特殊的涵意和積極的作用。在此我們並不是對兩者做比較或批評，而是認為兩者之間各具特色，且值得延伸討論。

分析由立法委員趙少康等所提草案內容，其特點為：(一)強調和保障殘障者的基本人權(二)清楚具體規範主管機關的權責(三)殘障者範圍更大(四)確保殘障者的工作權、教育權和財產權(五)明確掌握殘障者人數及需求(六)對殘障福利經費清楚規定(七)對於民間參與福利事業給予合理補助，並成立專責研究機構(八)提供殘障者教育機會及交通設備(九)強調主管機關積極主動服務(十)加強殘障者職業訓練和職能評估(十一)對於殘障者或扶養者給予減稅(十二)增加社會救助項目(十三)承擔健康保險費用(十四)增加殘障者器材補助(十五)對於就業機會給予強制性規定(十六)有關殘障者申請公共設施使用給予更具體保障(十七)補助因優待殘障者的公共事業者其間的差額(十八)積極保障殘障者的生產物品(十九)對公共設施的要求加強(二十)對未積極執法的公務員給予懲處(二十一)對違反相關法令者給予行政罰則或處分(二十二)要求行政機關徹底執行。

三、修正草案的初評

檢討這二項修正草案，並不是以條文的多寡或內容的豐富與否做定論。一般人總誤以為既然是修正草案，就將現行社會的福利需要加上；殊不知整個殘障福利法除了代表著國家殘障福利政策以外，實需再與國家整體社會福利的發展、思潮或趨向相配合。同時也得考量其立法後的實際執行能力為何，並且亦得衡量國家的政治、社會及經濟各層面的環境條件。最重要的還是考慮，到底這個福利法訂定或修正後，政府是否能全然的「依法行政」，貫徹到底。否則僅徒留一個被社會大眾批評的福利話柄，違背了立法的精神和善意。

衡量趙委員等所提出的修正草案，其最不同於行政主管部門者的為其立法的基礎是從殘障者人權的保障開始。雖然後者條文中亦提到對於殘障者的人格及合法權益，給予尊重和保障，但顯然的其後續的條文內容和架構是顯得不足和欠缺積極性。其次，從整個條文的範圍或規定的工作項目看來，在前項條文中，對於政府的責任和權利的強化有相當的期待。再次，就鼓勵民間參與福利機構的設立或是參與福利工作的角色，前項條文傾向主管機關的主動性和能先以輔導補助的立場。而不似後項條文，逕以獎助的方式而忽略民間力量在現階段或往後時間內，其實際承辦的能力和條件。在前項條文中列有對於殘障者或其扶養者的稅減免；及由政府承擔殘障者健康保險費用的提案，似亦極具有爭議和創意。但兩項條文最值得稱許的是，就殘障者的就業保障方面都凸顯強制性的作風，尤其是前項條文在強制內容上，更擴及到許多具體的法條訂立。甚而最令人訝異的是其條文亦列有對行政人員倘不負責任者的處分。並要具體踐行行政執行的成效，而這都是後項者所沒有的。

無疑的，從前項條文的格局態度之中，我們可以看到其參與份子的設計和理念是趨向行動和具體，且最具特色者為對政府行政部門的壓力。雖然我們不知道這種情況是否為這些殘障團體，因近些年來和行政部門為殘障福利爭取過程中，所產生的回應和反彈，但所出現的情況確是值得思考。

乍看，在此相較之下，由行政主管部門所提者，似乎沒有前項條文的豐富或精彩。但是，正如前述我們需要更理性和實際的觀點，從下列幾個層面上來檢視，或許可得到更符合立法原意、政策目的及民意滿足的答案。

四、修正草案的評析觀點

首先，對於是否把殘障福利法的討論推到人權保障的層面。我們若檢視現有國外社會福利的發展，確已朝「福利權利」的方向發展。事實上福利權利仍屬於人民權利的一部分。我們討論人權保障的具體化，得先回歸到憲法的內容。而在我國的憲法中，對於殘障福利的滿足或人民權利的體現，在條文中早已存在。我們若逐一的審視人民的生存權、工作權或財產權時，即可發覺目前殘障者所爭取的就學、就醫、就業、就業等的問題，實應不會發生。甚至我們若從受益權的觀點來看，人民可站在積極的地位為自己的利益，向國家要求一定行為之權利。而這受益權即包含司法上、行政上、教育上和經濟上等方面。國家為了公共福利目的，而貫徹其職權是必然的行為。唯既然憲法有此內涵，何以我們得需利用其法律地位低於憲法的行政法，即指殘障福利法來做這種權利的回溯定位，的確是值得思量 and 檢討。

除了從憲法方面的探索外，我們倘再看由行政院經建會在「我國社會福利制度整體規劃之研究」報告中，揭示的社會福利目標。即提及生存權的維護、工作權的保障、所得權的尊重及生活品質的提昇。同時亦提及福利政策的指導原則乃繫於人道、自立、分散、公平和需求等項原則。相對之下，循著人權層面來肯定和確認我國現有或未來的殘障福利發展，無疑的是要比從「扶助」或救濟層面而著眼的福利設計或規劃來得有前瞻和創見。

其次，對於政府責任和行政角色介入的期待。假如我們從憲法的內涵看來，其強調政府大有為的意義是很明顯。同時我們若回顧行政權力的發展亦指出，含有強烈的福利服務的意義，確是和福利國家的本質是相近。因此關於這種政府深度關懷的期許是應該也是當然。誠如矛盾的是：由於我們國家社會福利發展常，受制於擔心「拖垮財政」的考慮，因此在經建會的福利規劃報告中，即很清楚的提到政府角色的保留。使此乃非完全不承擔應有的責任，而是採用分散和自立的觀點，鼓勵民間共同參與。對於這種作法就現今歐美社會福利發展，從福利國家模式轉變成福利社會的型態來看，是極合潮流和時尚。唯我們瞭解，現今我國的社會福利是否已達福利國家的層次，乃未定論。如今想一躍而跨進另一福利層級，確是耐人尋味。

不過，討論政府角色除了理論層面的思辯外，我們不妨可就二項條文的內容上的指陳趙委員等的提案，確在政府的主管權責和服務範圍上，做具體的陳

述和擴大。但這並非遙不可及之事，同時對於政府機關希望民間參與，曾提到政府給予補助一事。按國內的現行狀況，有能力的財團企業在未足夠的誘因下，似未全力投入福利市場，唯無財力而有能力的福利團體，確是需要政府同機的「拉一把」，才可能做好福利的參與。顯然政府部門的積極在如何鼓勵民間參與的相關法令和措施上，加油和推進是必要的。因而就層面來探討政府角色的適切性，可能要求是頗為中肯。

至於前項條文中談到減稅的事宜，其立論的基礎，亦全繫於政府在財稅福利層次和殘障福利之間的論證。是政府多抽稅自己來辦福利好呢？或是減稅由民衆與家庭來推動殘障照顧，很能引人三思。另外，對於由政府來為殘障者的健康保險負擔保費的乙案，基本上，從福利或救助的觀點上可能成理；但是從社會保險的理論看來，無疑的是會招致相當的爭議。如何把保費的代徵在社會救助和社會保險之間取得合理解釋，可從實證和精算的過程中得到答案。不過我們若回歸到以人權的平等、正義、公平的訴求，殘障者是否要因而被套上依賴或特別，顯然是需要認真評量。但是殘障者非全為有能力者乃為事實，因此，是否可透過其他權宜的方式，不在條文中列舉，而在實質補助法規中補救的可能是值得嘗試。

最後，前項條文中最引人注意和爭論的是，政府介入時所顯現的行政干預的色彩濃烈。基本上用較強制性的條文來規範和保障殘障者就業，是受之於實務經驗的心得。但是此外的命令，甚而引用罰則，在法理上仍有其立足之處，是毋庸置疑。唯值得我們討論的是，雖然我們國家的體制是採計劃性自由經濟的發展，但是普遍在企業之間皆傾向政府減少干預的「自由經濟」型態。因此依據蔡宏昭先生的論點，即指出政府對於殘障者的勞力市場，應基於維護市場機能正常運作的前提，減少干預。更不該以法律的強制性要企業配合。這種觀點無疑的有其實際的支持理由；但同樣的殘障者未能被合理賦予工作權也是事實。兩者間的如何調整，的確頗費思量。當然，對此問題的解答，蔡宏昭先生曾提出透過工會運作和誘導企業的認知和尊重。可是我們從兩項條文修正中，仍提及強制性的要求，顯然有考慮到時空條件，也顯出政府在實踐福利人權上的跨越。因此兩者間的爭論不大，反倒是未來在立法院的討論中，會成為

一個利益團體的關注焦點。

政府介入或干預，事實上有其積極作為的意義。但也提供許多行政權力擴張與否的論證空間，可以再作思想。前項條文中最叫感到驚奇乃是，何以會將執法不當的行政人員加以處罰或給予因得不到適當福利服務者之補償和事後救濟。坦白而言，這並不是什麼驚人之作。在行政法的內容中，都列入行政訴訟、補償和救濟的事。在國外福利行政進步之國家早已行之。祇不過在現有我國社會福利行政體系之中，可能短期內是無法接受這種舉動。目前不能，並不意味其不行。這中間的涵意就有待立法者和行政者的智慧、勇氣和魄力。

五、對於修正草案的建言

經過這一連串的從不同層面來剖析，顯然的，我們對於兩項修正條文的討論除了提供一個思辯和評判參考架構。事實上，是能更進一步的跨越對問題澄清和認知界限。兩者的好壞並非我們的癥結所在，我們所關心的則是：到底對於未來我們的殘障福利，整個政策或法令要如何立足。對於殘障福利法的發展，在此我們仍覺得有下列的意見需要提出補充：

(一)從國外殘障福利的法規陳述之中，我們可以發現，想利用一項法令來滿足殘障者的就業、就醫、就業和就業本即非可能。其與各項社會救助法令、各項福利服務法、特殊教育法令的配合是必然的。甚至於為了達到殘障者無障礙生活空間的環境，相關到諸多公共設施的改善或法令的要求，才可暢行。因此如何建立一個完整統合的殘障福利法系，是在殘障福利法修正草案通過後，急需完成的。否則這些各業務關係甚重的主管機關如何配合共同來執行殘障福利，倘未有完備的法制，其成果是令人存疑的。

(二)討論我國的殘障福利中政府和民間的權責和角色，雖有意義，但卻未必很能在短期內得到妥當協調。反倒是我們不妨可再深一層的思考，到底我國殘障福利的服務型態是以「家庭取向」為重？抑是以「機構取向」為重？兩者的差異和衍生的問題，足以有效的回答政府和民間的負擔比重。假若我們強調以家庭的照顧為主，那麼如何來培植承擔此項工作的能力、資源和支持系統都得全盤考量。同時如何再進一步的架構家庭、社區和機構之

間的服務體系和網絡，都將在國家政策表態後，必然努力的課題。反之，倘若以機構服務為重，那麼政府如何有效經營、管理或扶植獎勵民間參與時的補助或監督都是很重要的工作。屆時政府如何充分掌握福利需求和動態發展是極其迫切的考驗。

(三)殘障福利法的一項行政法，其基本意義為，行政權的組織和作用的。國內公法所提供行政權力上「依法行政」的根據，但也顯示其有限性和約束性。因此本法有著實踐憲法照顧殘障者的政策意旨，也同時從本法中延伸政府整個殘障福利的方向。其內容有強調政府應有的態度，也提出政府可能的牽制。因而我們在訂定或修正的過程之中，不妨多深入實際環境條件的種種考量。並不是僅為了滿足殘障者的需求或壓力，就將本法做無限的膨脹或擴充；但也不能屈就於現實條件，即無端的萎縮本法應有的格局。其間如何適當的拿捏，確實是一項重大的挑戰。

(四)殘障福利法的修正草案，實際上乃凸顯我國整個社會福利發展的價值觀念和意識型態。雖然我們承認政府對於社會福利有相當的努力和用心，但是無容置疑的，福利的總體發展政策，仍應植基在實際的社會現象和福利需求。我們不希望社會福利變成某些團體，因其特別努力爭取，就全然的滿足，它應有全民性考量的需求；但相對的，社會福利也不能成為凡事都要用非常手段的訴求，才能得到供給。社會福利之目標或指導原則的訂定，亦應考量到實然和應然之間的矛盾和情結。鼓勵民間參與，亦需要有充分的政府支持才構成；要民衆福利付費，也得衡量實際福利購買的能力和條件。福利法規的訂立不應再是一種概念或理想，它應該是具體可行的才是根本之道。

六、結論

對於現階段兩項殘障福利法修正草案，我們再三的強調其應交由明理的立法機關做智慧的仲裁。何者才是真正的符合和滿足民衆的需求，並且能充分的達到行政可行性的條件，更是公共政策決策過程上的重大考驗。就担任社會福

利之執行工作的實務者，亦是社會大眾的成員，我們真是衷心歡迎和希望這個重要法案，能早日得到圓滿答案，以期儘速落實社會福利的目的。

參考書目

1. 立法院議案關係文書，總院第一〇三二號。案由：併案審查本院委員趙少康等四十人所提「殘障福利法修正草案」及行政院函請審議「殘障福利法修正草案」等二案。
2. 劉慶瑞，中華民國憲法要義，台北：三民，修訂十版，頁四五至九五，民國六十七年。
3. 詹火生譯：社會政策要論，台北：巨流，頁二〇三至二四七，民國七十六年。
4. 行政院經建會，我國社會福利制度整體規劃之研究，頁卅八至卅九，民國七十五年。
5. 林紀東，行政法，台北：三民，頁九至一四〇，民國六十八年。
6. 陳榮華等，台灣地區殘障福利措施之研究，台北：行政院研考會，頁一六九至一八七，民國七十二年。
7. 蔡宏昭，澄清殘障者就業的幾個觀念，社會福利，第五十二期，頁七至十，民國七十六年。
8. 林寶貴，從特殊教育觀點談殘障福利措施，研考月刊，第一三六期，頁四七至五六，民國七十七年。
9. 郭登聰，用理性的分析來解決殘障福利的癥結，福利社會，第十二期，頁一，民國七十七年。
10. 殘障福利學術研討會專輯，台灣省政府社會處，民國七十三年。

(作者現任台北市政府社會局研考員)