

# 教育部補助法律教學改進計畫

## 成果報告書

### 社會法 e 化教學之 核心內容與教學方法

計畫主持人：郝鳳鳴

國立中正大學法律學系 教授兼院長

協同主持人：李玉君

國立暨南國際大學公共行政與政策學系 副教授

孫迺翊

國立中正大學法律學系 助理教授

## 目錄

|  |            |
|--|------------|
| <b>計畫書</b> .....   | <b>3</b>   |
| 壹、計畫內容 .....   | 3          |
| 貳、預期效益說明 .....   | 10         |
| 參、後續推廣規劃 .....   | 10         |
| <b>社會法E化教學之核心內容與教學方法會議紀錄</b> .....   | <b>12</b>  |
| 教育部法律專業科目教學改進計畫視訊會議（一） .....   | 12         |
| 教育部法律專業科目教學改進計畫視訊會議（二） .....   | 13         |
| 教育部法律專業科目教學改進計畫視訊會議（三） .....   | 13         |
| 教育部法律專業科目教學改進計畫視訊會議（四） .....   | 14         |
| 教育部法律專業科目教學改進計畫視訊會議（五） .....   | 16         |
| 教育部法律專業科目教學改進計畫視訊會議（六） .....   | 18         |
| 教育部法律專業科目教學改進計畫視訊會議（七） .....   | 20         |
| 教育部法律專業科目教學改進計畫視訊會議（八） .....   | 21         |
| <b>社會法E化教學之核心內容</b> .....  | <b>23</b>  |
| 第一單元 社會法的基礎理論 .....  | 23         |
| 目錄 .....   | 23         |
| 第三單元：全民健康保險法 .....   | 65         |
| 目錄 .....   | 65         |
| 第四單元 勞工保險條例 .....  | 92         |
| 目錄 .....   | 92         |
| 第五單元 社會促進—身心障礙者權益保障法 .....   | 120        |
| 目錄 .....   | 120        |
| 第六單元 社會補償 — 犯罪被害人保護法 .....   | 140        |
| 目錄 .....   | 140        |
| 第七單元 社會救助法 .....   | 162        |
| 目錄 .....   | 162        |
| <b>社會法E化教學活動之執行與評估</b> .....   | <b>196</b> |
| 壹、社會法教學網站 .....  | 196        |
| (網址： <a href="http://ELAW.CCU.EDU.TW/SOCIALLAW/">HTTP://ELAW.CCU.EDU.TW/SOCIALLAW/</a> ) ..... | 196        |
| 貳、TEAL創意互動教室 .....   | 201        |
| (TECHNOLOGY-ENABLED ACTIVE LEARNING CLASSROOM) .....   | 201        |
| 參、法學院E化多媒體學習教室 .....   | 213        |
| 肆、MIMIC教學軟體 .....  | 215        |
| (MIMIC BUILDER大師手筆) .....  | 215        |

|  |            |
|--|------------|
| 伍、參訪台南教養院 .....                        | 219        |
| <b>計畫成果發表會 .....</b>                   | <b>224</b> |
| 議程 .....                               | 224        |
| 2008.01.04 社會法成果報告記錄內容.....            | 225        |
| <b>社會法E化教學之核心內容與教學方法計畫執行成果與評估.....</b> | <b>232</b> |
| 壹、前言 .....                             | 232        |
| 貳、核心內容部分 .....                         | 232        |
| 參、教學方法部分 .....                         | 233        |
| 肆、計畫執行綜合評估 .....                       | 234        |

# 教育部補助法律專業科目教學改進計畫 社會法 E 化教學之核心內容與教學方法

## 計畫書

### 壹、計畫內容

#### 一、計畫目標

台灣社會保障體制之發展，隨著全民健保、各項職域保險以及各種福利法規之制訂漸趨完整。然而，相較於一般大眾對於健保制度、老年津貼或國民年金制度的認知，法律系所之學生對於社會法的關注，以及更進一步地社會法如何形塑台灣人民的現代生活態樣，卻未能充分瞭解。事實上，社會安全制度在台灣不過五十年左右之發展，一路自因陋就簡到如今之稍具規模，其間之本土發展之經驗累積與各種社會保障爭議案件之發展、法院的判決與大法官會議之解釋均應予以重視。由於社會法之發展關係著人民之基本權利之保障，在短時間內轉趨活絡，與其對於社會、經濟與政治之影響，相關法制之演進與修正過程、本土案例的呈現等事項，皆值得密切關注，並納入大學法律教育重要內容之一。

實踐人民生存權保障之社會法，在國內尚屬一新興之法領域，其概念、意義、應有的具體內涵等，有待深入研究並廣泛傳播。由於在學術界對於上述內容僅停留在少數學者之共識，也欠缺系統化之社會法教材，因此在教學上，社會法相關科目之教授，目前仍處於由各授課教師獨立形成之狀態，加上社會法科目並非國家考試科目，因之在學習上未能獲得學生之重視，其所構成的法規對人民生活之密切度與重要性，也未能獲得應有的注意與關切。面對此一社會法教學上之困境，本計畫希望能透過多位社會法教師所組成之團隊，透過合作與討論，共同界定社會法課程之核心內涵，並透過本土化案例之選取與教材編撰，協助學生研習社會法相關課程，可充分瞭解社會法與生活之密切關連性，激發學生之學習興趣，培養學生全方位處理法律問題之能力。進而透過強調社會法制形成之背景與其經濟、政治條件之闡述，以引導式、對話式的教學方法讓學生體認社會法規範與對社會現象的關連性。

本計畫擬藉由教材編寫，闡述社會法核心價值理念、法律體系與規範內涵，再藉由案例分析與 e 化教學內容之設計，安排多元之教學活動，期待達成下列目標：(一) 編撰社會法核心課程教材，並建置教學輔助教材與相關資料。(二) 設計社會法 e 化教學方法與教學活動。(三) 改進教學方法期有助於學生充分掌握各種社會保障規範之政策目的與法律意涵。(四) 藉由上述教學方法與教學內容，使學生體會生存權保障之意涵及實踐方式，喚起學生關懷弱勢族群並知悉調和不同群體之間利益衝突之途徑。

## 二、計畫內容大綱

本計畫共分成基礎理論與個別社會立法兩大部分，七個單元。在基礎理論方面，包含社會法基礎理論(一)社會法之意義、法制發展與沿革，以及社會法基礎理論(二)社會法之憲法基礎，兩個單元。在個別社會立法部分，則以構成社會法之四個次體系，社會保險、社會促進、社會補償與社會救助為架構，依序選取國內之相關的重要社會立法做為課程教學之內涵。在社會保險領域為(三)全民健康法保險法、(四)勞工保險條例，在社會促進領域為(五)身心障礙者保護法，在社會補償部分為(六)犯罪被害人保護法，在社會救助領域則為(七)社會救助法，共計七個單元。

### 第一單元：社會法基礎理論(一)社會法的意義、法制發展與沿革

進入本課程之第一步，即應從社會法之基礎理論著手，本單元所欲探討之內容主要分為三個部分：

- (一) 社會法之意義與規範原理。社會法相較於其他傳統法律學門，既無特定法規名為「社會法」，就字面意涵上亦無以完全理解其法律內涵，因而就何謂社會法，仍多有混淆不清的情況產生。因此第一單元首先就社會法之意義著手，探討社會法之意義以及其作為獨立法律領域之必要性，並進而探討社會法之規範原理、法律性質、規範體系及其範圍。
- (二) 社會法在部分福利先進國家法制經驗上之發展歷程與沿革。此一部分中係對於社會法已有多數之外國經驗，探討各該國家對於社會法之形成背景與發展歷程，並就其現況架構進行概述。
- (三) 社會法發展之本土經驗。社會法規範如何在台灣發展並形成社會安全制

度，各該社會法規範之發展背景為何，社會法規範如何與社會本身不斷地折衝、調和並進而影響了人民的生活，探討目前社會保障相關制度之規範狀態與法律情境，是為本單元之主要內容。

## 第二單元：社會法的基礎理論（二）社會法的憲法基礎

關於社會經濟秩序的規制，我國憲法屬於中度介入之類型，亦即制憲者除就人民基本權利與政府體制加以規範外，對於經濟體制與社會公平正義亦設定其基本價值秩序，相較於德國基本法或是美國憲法，我國憲法就此領域之規範密度較高，但又與社會主義國家之憲法將經濟生產與資源分配完全納入國家公權力掌握，作鉅細靡遺之規定有所不同。而我國憲法所設定的社會公平正義，必須仰賴立法者透過社會立法加以具體化，並視社會經濟條件之變遷隨時加以調整，因此從憲法規範所表彰整體社會價值秩序來掌握各種社會立法所應追求之政策目的，應為學習社會法之入門課題。本單元主要將引領學生認識並思考下列幾項核心議題：

- （一）我國憲法對於經濟秩序與社會公平正義作了哪些價值決定？我國社會法制的發展與演進與憲法規範之間是否具有關連性？
- （二）人民依據憲法之規定是否享有主觀公權利，得據以向國家請求提供具體之給付？憲法基本國策「社會安全」一節之規範效力如何？
- （三）社會保險、社會救助、社會補償與社會促進等社會給付類型，在我國憲法基本國策「社會安全」一節能否找到相關依據？反之，憲法基本國策所規定之各種社會給付類型，在體系上有無關連性？
- （四）社會立法之性質屬於公法或是私法？其應遵守哪些憲法上的界限？

## 第三單元：全民健康保險法

全民健康保險自民國 84 年實施以來，藉由「全民強制納保」機制，將全體人民納入健保之保護傘中，以自助互助及風險分攤的方式，大幅降低人民就醫時的財務負擔，對人民之醫療保障提供了相當大的助益，與人民生活高度密切相關，可謂為我國最重要之社會立法，相較於其他社會法領域，全民健保法無論在學術研究或司法實務上均已累積相當多的議題與案例，可做為教學上課程的研習與傳授。

本單元將分成（一）基礎概念與理論，（二）全民健保之制度內涵兩部分。  
其具體內涵分別安排如下：

（一）基礎概念與理論

1. 社會保險在社會安全體系之定位
2. 各國健康照護之模式
3. 我國社會保險制度之沿革與發展
4. 全民健保制度之法源基礎
5. 全民健保法之立法背景及其沿革與發展
6. 全民健保法之制度定位

此部分除由教師講授外，將由教師將修課學生分組，指定閱讀文獻或由學生自行蒐集文獻撰寫報告，並於課堂中做口頭報告，以增加課堂之交流與互動。

（二）全民健保之制度內涵

1. 保險人之組織方式與權責  
主題：全民健保組織體制之現況與二代健保之規劃
2. 被保險人與保險對象之資格  
主題：全民強制納保之合憲性  
代表性案例：大法官釋字第 472 號解釋
3. 保險財務  
主題：(1)保費設計之合理性與二代健保之規劃  
(2)地方分攤全民健保保費合憲性與合理性  
代表性案例：大法官釋字第 550 號解釋
4. 保險給付  
主題：保險給付之決定機制  
辯論主題：以威而鋼或人工生殖技術是否納入健保為題  
代表性案例：大法官釋字第 524 號解釋
5. 保險權益之救濟程序  
主題：全民健保行政法律關係  
代表性案例：大法官釋字第 533 號解釋
6. 支付制度之設計  
主題：總額預算制之內涵與實施現況

此部分乃將全民健保法之規範依上列架構在設定主題下，依序介紹法規範之內容與制度設計之爭議處，並適時挑選報章或司法審判之案例予以解說，並以案例或時事相關事件設計成 Homework，讓學生在每次課程結束後可以就課程內容做思考，亦可於下次上課時指定某一組同學解說之，以達參與、互動之效果。另外，於保險給付之決定機制主題，可將同學分組就設計之主題舉行辯論賽，讓學生體認保險給付決定機制制度化之必要性，並引導思考納入公民參與之重要性。

#### 第四單元：勞工保險條例

勞工保險自民國 39 年開辦以來，歷經近六十年來的發展，如今被保險人數已高達近九百萬人，成為對於廣大勞工而言最重要之社會保險制度，尤其在職業傷害發生時，被保險人喪失工作所得同時，又增加醫療及生活上的支出，勞工保險更是勞工家庭經濟保障之支柱。因此在本單元當中，對於勞工保險之課程設計，主要從以下四個主題，各自就法律規範、相關案件與社會時事方向，進行對於勞工保險之說明與認識。

- (一) 勞工保險之保險關係。勞工保險做為在職保險的一種，其性質為何？保險人與被保險人，以及投保單位之間之關係如何？相較於其他職業保險之差異為何？對於無職業者如何被納入社會保險之體系當中？均為此部分所欲探討的問題。
- (二) 勞工保險之組織規範。目前勞工保險之保險人，乃是中央成立勞保局，辦理所有勞工保險事項，其組織性質如何？相較於分散的保險組織，單一式的保險組織之優缺點何在？
- (三) 勞工保險之給付規範。給付規範乃是勞工保險之重點所在，因給付所生之各種實務爭議數量上也最多，勞工保險之給付條件為何？目前勞工保險又區分為普通事故保險與職業災害保險兩部分，其各自之規範如何？給付內容若有與其他社會保險事項重疊時，例如勞工因職業災害就醫，同時具有全民健康保險與勞工保險之雙重身分，此時應如何適用？另外勞保給付年金化之呼聲倡議已久，何謂年金化？其目的何在？為何要年金化？均為這個部分中所要探討的問題。
- (四) 勞工保險之財務規範。財務制度健全與否是關社會保險是否得以長久運行的關鍵，相較於常見於報端之全民健保財務危機，目前勞工保險之財務狀

況似乎尚稱穩定，然而同樣作為社會保險制度，兩者之財務規範有何差異？何以造成財務狀況之如此差異？勞工保險之財務規範為何？是否亦有類似之潛在問題存在？均為這個部分中要帶領學生認識的問題。

#### 第五單元：社會促進—身心障礙者保護法

政府除設立各項社會保險制度、提供人民相互性之社會給付外，並向人民提供各種單向性社會給付，其重要性並不亞於社會保險制度。其中「社會促進給付」乃以針對遭遇特定生活情境之人民，減輕其因此遭遇之經濟上或非經濟上障礙，確保其積極參與社會生活之公平機會，西方福利國家實施之「子女津貼」即為適例，在我國則以身心障礙者權益保護與促進之相關法制發展較為完整，其重要性亦逐漸為政府與社會大眾所認知，近來並有許多相關措施陸續施行，因此本單將以我國「身心障礙者保護法」來介紹社會促進給付類型。本單元主要將引領學生認識並思考下列幾項核心議題：

- (一) 身心障礙者保護法所追求的社會政策目標與其他類型之社會給付有何不同？
- (二) 不同的政策目的，對於給付對象與給付要件之設定有何影響？「資產調查」在身心障礙者保護法中具有何種重要性？
- (三) 身心障礙者保護法提供之給付類型，與一般社會給付相較，具有哪些特殊性？
- (四) 除身心障礙者本身之外，其照顧者是否亦為身心障礙者權益保護法制應予考量之保障對象？其理由為何？
- (五) 國家不作為時，有無可能透過訴訟方式促使（中央或地方）政府履行身心障礙者保護法之相關規定？
- (六) 目前在身心障礙者保護之各項給付中，有哪些是透過「公私協力」加以實現？其公、私給付主體以及受給付者之間的法律關係為何？

#### 第六單元：社會補償—犯罪被害人保護法

本單元亦分成（一）基礎概念與理論，（二）犯罪被害人保護法之內涵。其具體內容分述如下：

- （一）基礎概念與理論

1. 社會補償在社會安全體系之定位
2. 制定犯罪被害人保護法之意義
3. 我國犯罪被害人保護法之立法背景

此部分除由教師講授外，將由教師將修課學生分組，指定閱讀文獻或由學生自行蒐集文獻撰寫報告，並於課堂中做口頭報告，以增加課堂之交流與互動。

## (二) 犯罪被害人保護法之內涵

1. 給付請領人之範圍

案例：大陸偷渡女獲判准補償案

2. 決定之機關

主題：決定機關之組成與層級

校外教學：參訪地方法院檢察署犯罪被害人補償審議委員會或犯罪被害人保護協會

3. 申請補償金之條件與給付內容

主題：(1) 申請補償金之條件

(2) 法定補償金額度與實務補償金給付額度之比較

案例：以相關實務案例說明之

4. 財務

主題：財務來源與實際數額

5. 求償權之設計與救濟

此部分重點在於使學生理解犯罪被害人保護法之法規設計與實際運作之情形。將由分組的同學輪流報告法制之內容與利用實證數據說明實際之執行情形，並搭配實務案例讓同學當作 Homework 做研習與討論。也將安排學生參訪當地犯罪被害人保護協會或地檢署犯罪被害人補償審議委員會，讓學生實地瞭解犯罪被害人保護之實際運作，並與負責人員審議之情形與委員做雙向溝通，以增加學生對該法落實之實務運作的理解。

## 第七單元：社會救助

社會救助制度是最古老的社會福利制度，而在現代福利國家所建構的社會安全網中，則扮演「提供最低程度之保障」、「社會安全網承接者」的角色，其適用的順序上雖列於其他社會給付之後，卻與其他社會給付具有密切關連性，因此亦有必要認識其基本建制原則。本單元主要將引領學生認識並思考下列幾項核心議

題：

- (一) 在傳統的社會救濟與現代福利國家的社會救助制度中，國家公權力扮演何種角色？社會救助法中除具有給付行政之性質外，是否亦帶有干預行政的色彩？
- (二) 社會救助給付之政策目的為何？個人家庭自我負責與社會連帶二者之間應有如何之界分？
- (三) 社會救助給付之政策目的，對於給付對象、要件與範圍有何影響？給付對象、要件之設定，與民法親屬編之規定有何關連性？
- (四) 「資產調查」在社會救助法制中重要性。
- (五) 我國法制上有哪些給付得定性為社會救助給付？我國社會救助法制有無改革之需要？

## 貳、預期效益說明

如前所述，目前社會法雖已與一般人之日常生活緊密結合，然而受限於其並非國考科目以及一般學生面對國考的壓力，因此在社會法的學習與課程發展上，狀況並不十分理想，市面上甚至沒有體系性、完整性的社會法教科書。因此本計畫之研究，其可預見的效益，第一即是提供教授社會法之教師，一套體系完整並兼具本土法學經驗之教材，使社會法之教學不再限於外國法體系之說明介紹，而係紮根於目前現有社會現實之法律學習。再者，對於目前的法律系學生而言，民法、刑法、行政法及訴訟法等傳統法律學門之學習，乃係各種更進一步之法律知識學習之基礎，而在此基礎上，透過結合社會現實與本土案例學習之社會法，不僅有助於學生對於社會法律問題之思索，更有助於學生在面對問題時，能具有社會法觀點之獨立思考能力。最後，對於其他非法律系之其他相關科系學生而言，本研究之成果亦可供其在認識法律之學習教材。

## 參、後續推廣規劃

中正大學研究發展處在本學期設置成立「法律 e 化與互動教學中心」，透過該中心之運作，可提供法律互動教學，並整合運用校內外教學資源，更進一步提

供遠距教學、網路課程之應用。本計畫之研究成果完成後，後續推廣工作將計劃與該中心合作，透過研究者個人網頁與法律課程平台之架設，使學習者可於網路上隨時反應回饋其學習心得，研究者亦可透過課程平台，隨時更新教學訊息及掌握學生學習動態。同時亦可透過網路，即時在線上進行小組討論及遠距教學之工作，將學習者之範圍不僅在法律系學生更可及於他系學生，甚至他校之學生，以達成促進交流、教學互動之目的。

## 社會法 E 化教學之核心內容與教學方法會議紀錄

| 教育部法律專業科目教學改進計畫視訊會議（一） |  |
|------------------------|--|
| 時間                     | 2007 年 5 月 16 日 下午 14：30   |
| 地點                     | 中正大學法學院院長辦公室／暨南大學李玉君老師研究室  |
| 與會人員                   | 郝鳳鳴教授、李玉君副教授、孫迺翊助理教授   |
| 會議記錄                   | 章雅晴  |
| 會議要點                   | <p style="text-align: center;"><b>1. 教學改進計畫案名稱</b></p> <p>教學改進計畫名稱訂為「社會法教學改進計畫」</p> <p style="text-align: center;"><b>2. 教學改進計畫內容單元</b></p> <p>(1) 社會法基礎理論（一）—社會法之意義、法制發展與沿革</p> <p>(2) 社會法基礎理論（二）—社會法之憲法基礎</p> <p>(3) 全民健康保險法</p> <p>(4) 勞工保險條例</p> <p>(5) 社會促進—身心障礙者保護法</p> <p>(6) 社會補償—犯罪被害人保護法</p> <p>(7) 社會救助法</p> <p style="text-align: center;"><b>3. 申請案撰寫工作</b></p> <p>(1) 各主持人就負責之部分各自撰寫計畫大綱，並於下週一（五月 21 日）前交由郝鳳鳴教授統整</p> <p>(2) 申請案最遲於 5 月 25 日完成</p> <p style="text-align: center;"><b>4. 暫訂下次視訊會議時間</b></p> <p>5 月 25 日下午 16:00</p> |

## 教育部法律專業科目教學改進計畫視訊會議（二）

|      |   |
|------|---|
| 時間   | 2007年5月25日 下午16:00  |
| 地點   | 中正大學法學院院長辦公室／暨南大學李玉君老師研究室   |
| 與會人員 | 郝鳳鳴教授、李玉君副教授、孫迺翊助理教授  |
| 會議記錄 | 章雅晴   |
| 會議要點 | <p><b>5. 修正教學改進計畫案名稱</b></p> <p>為使教學改進計畫名稱活潑化，並兼顧目前已有之相關大綱與內容，將研究案名稱修正為「社會法 e 化教學之核心內容與教學方法」</p> <p><b>6. 研究案內容討論</b></p> <p>(1) 錯別字：「多元之教學活動」(P.2 倒數第二行)</p> <p>(2) 各版本間之修正以追蹤修訂功能標示，以便查對</p> <p>(3) 週一送印，並分送紙本及電子檔予各主持人</p> <p><b>7. 視訊會議</b></p> <p>視訊會議應做成書面及影像紀錄，以隨時檢閱計畫執行進度是否達成</p> |

## 教育部法律專業科目教學改進計畫視訊會議（三）

|      |                           |
|------|---------------------------|
| 時間   | 2007年7月31日 下午14:30        |
| 地點   | 中正大學法學院院長辦公室／暨南大學李玉君老師研究室 |
| 與會人員 | 郝鳳鳴教授、李玉君副教授、孫迺翊助理教授      |
| 會議記錄 | 郭乃中                       |

|      |  |
|------|--|
| 會議要點 | <p><b>1. 核心內容教材部分</b></p> <p>煩請各位老師在三個禮拜的期間完成各自負責部分的一個單元，若無法完成的話就先一個章節，完成後互相 email，最後再一起討論格式、內容。</p> <p>至於案例會重複的部份，有可能會有不同的切入點，所以要等各自單元做出來之後再一起整合。</p> <p><b>2. 每個章節大致的架構為：</b></p> <p>(1) 基本概念</p> <p>(2) 案例分析</p> <p>(3) 互動討論</p> <p><b>3. 人事經費部分</b></p> <p>教育部公文尚未發出，待助理和學校研發處、會計室連絡後再行通知各位老師。</p> <p><b>4. 國民年金研討會</b></p> <p>大概 12 月份，台灣本土法學會會舉辦一個關於國民年金的研討會，敬邀各位老師參與。</p> |
|------|--|

### 教育部法律專業科目教學改進計畫視訊會議（四）

|      |  |
|------|--|
| 時間   | 2007 年 8 月 29 日 下午 14：00   |
| 地點   | 中正大學法學院院長辦公室／暨南大學李玉君老師研究室  |
| 與會人員 | 郝鳳鳴教授、李玉君副教授、孫迺翊助理教授   |
| 會議記錄 | 郭乃中、陳玟珍  |
| 會議要點 | <p><b>一、教育部補助法律專業教育改革計畫期中報告：</b></p> <p>1. 時間：96 年 12 月 8 日（星期六）上午 9：00 至 12：10</p> <p>2. 地點：中興大學圖書館大樓 6 樓第二會議廳</p> <p><b>二、目前執行單元須依照期中報告議程通知進行修改：</b></p> <p>1. 老師就目前負責執行之單元，必須按照期中報告議程通知「針</p> |

對一個案例說明初步成果」再做修改。

2. 預計採行的方法是，先以各自執行單元之內容所建構之案例為主，再針對期中報告所需要的內容加以補充、修改。各自單元完成之後，再將有關期中報告重點部份歸納，並從中擇一案例說明。

### 三、經費核銷部份：

1. 教育部正式公文已經發文下來，經費可以開始核銷。
2. 須在 9 月 30 日前備函檢送領據至教育部請款，並於 9 月 23 日前，向中正大學研發處申請配合款。
3. 關於網頁設計部份，須再確認是否可以自行請工讀生的方式，以及如何核銷；或是只能委託網路相關公司的方式。另外還有以後網頁維護的部分，經費如何處理須再問會計室。

### 四、執行單元內容部分

1. 單元所選定案例須依照議程通知「案例說明初步成果」以及計畫書第二頁末段之說明，若無法達成最好說明理由。
2. 影片取得有三種方式：一為自行拍攝；二為使用相關機關團體所錄製之短片；或者為商業性質的影片。其中第二跟第三種模式會涉及到著作權問題，解決方式有：一係取得書面授權，可置於公開場所或網路供大眾使用；或是未取得可公開使用的書面授權，但是在非全面公開的場所(如視聽教室等)得到允許後播放；又或在課堂上就影片名稱、內容概要大致講述，再請同學自行觀賞等。
3. 參考書目、網路資料的使用有採當頁註以及文章後列表兩種方式，可視需要選擇使用，例如當頁註補充不盡完備或是需要延伸閱讀而使用列表方式比較詳盡且方便。
4. 郝老師預計 9 月 21 日在中正大學 TEAL 教室進行社會法 E 化的課程試教。

五、預定 9 月底再進行一次視訊會議，屆時分享 E 化試教經驗以及預定完成一個單元。

## 第三次視訊會議 (96.07.31) 執行概況：

第三次視訊會議討論重點是每個單元大致上的架構，並著手執行一個單元或一個章節。

目前郝老師以及李老師已經分別將第一單元：社會法基礎理論、第三單元：全民健康保險法之初稿完成；孫老師也正在進行第五單元：社會促進—身心障礙者保護法，預計不久後將完成初稿。

由於社會法學門與生活息息相關，所以在教學活動或是與同學的互動討論方面的呈現相當豐富多元。現行構想、規劃的方案有：問題探討、分組辯論、影片欣賞、實地參訪、發問卷以及演講等方式，未來陸續會增加更多。

| <b>教育部法律專業科目教學改進計畫視訊會議（五）</b> |  |
|-------------------------------|--|
| 時間                            | 2007年9月27日 下午16:00   |
| 地點                            | 中正大學法學院院長辦公室／暨南大學李玉君老師研究室  |
| 與會人員                          | 郝鳳鳴教授、李玉君副教授、孫迺翊助理教授   |
| 會議記錄                          | 郭乃中、陳玟珍  |
| 會議要點                          | <p><b>一、 互動教學心得（在中正大學 TEAL 教室）</b></p> <p>郝鳳鳴老師：</p> <p>(1) 可以使學生注意力集中，學生課堂參與度高，而且可以馬上知曉教學成效。</p> <p>(2) 互動教學之教材事先準備較繁瑣，並且需要累積相當經驗去掌握時間跟進度的配合，以及學生參與的情形。</p> <p>孫迺翊老師：</p> <p>(1) 學生無可避免會發生被動的情形，使得課堂參與的效果不如預期。</p> <p>(2) 互動教學的場地太廣，使得老師掌握學生上課狀況的困難度提高。</p> <p>(3) 可能會發生學生學習效果兩極化的情形。</p> |

## 二、 經費部分

經費已經核撥下來，可以開始核銷，若有計畫經費方面的開支，請備收據以便核銷。

## 三、 網頁設計問題

- (1) 計畫助理須進行 TA 訓練，由 E 化中心協助指導，學習網頁的使用以及相關電腦技術。
- (2) 定期會在 E 化中心開視訊會議，可以使不在校內的老師或助理同步學習。
- (3) 網頁內容部分，應新增公告區、上課可使用的影音檔上傳區，若有需要增減部分可通知 E 化中心。
- (4) 網頁的名稱尚未決定，下次會議討論決定
- (5) 因計畫為三名老師共同執行，但每個老師係各自執行不同單元，故計畫將網頁架構改為以老師做為主軸，各自負責之單元及所開設之課程列於其下，以方便作業上的需求。這部分還需要與 E 化中心配合、討論。
- (6) 上傳教材部分，講義內容不須完全呈現，僅綱要提出即可，另外由於教學網頁與學校的教學平台係兩套不同系統，故須分別上傳教材。
- (7) 若有上課的影音檔、簡報也可上傳至網頁。
- (8) 關於網頁使用權限的問題，老師和助理享有最高權限，可自行上傳相關檔案以及篩選以上傳的檔案。至於學生是否享有任意上傳檔案的權限，目前暫時規劃不開放，視以後上課需求再決定。

## 四、 下次開會（十月底）討論其中報告如何選擇，十一月份決定報告選用的案例。

煩請老師就各自執行之單元，擇一案例提出，預計下次開會決定期中報告之案例說明。

### 視訊會議(四)至視訊會議(五)期間計畫執行概況：

一、 本計畫於九月廿一號在中正大學 TEAL 教室舉行社會法互動式教學之試教。

二、 網頁已經由 E 化中心完成架構，並且設置完成。

三、 孫迺翊老師已經完成社會救助單元之初步成果。

四、 執行期間老師及助理參與 TEAL 教室使用的軟、硬體教學以及互動式教學軟體 MIMIC 的使用教學。

| 教育部法律專業科目教學改進計畫視訊會議（六） |   |
|------------------------|---|
| 時間                     | 2007 年 11 月 07 日 下午 15：00   |
| 地點                     | 中正大學法學院院長辦公室／暨南大學李玉君老師研究室   |
| 與會人員                   | 郝鳳鳴教授、李玉君副教授、孫迺翊助理教授、謝如媛助理教授  |
| 會議記錄                   | 郭乃中、陳玟珍   |
| 會議要點                   | <p>(一) 案例選擇要點：</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 原則上報告兩個案例</li><li>2. 報告書面格式需統一</li><li>3. 案例選擇問題：<br/>先定「如何定義、蒐集整理及分析本土案例」之原則：<br/>I. 本土：本國多數人對於規範認知、適用發生疑義者。<br/>II. 以我國實務審理（最高行政法院）過之案件為準。<br/>III. 該案例相較於其他國家而言，具有特殊性。（例如，有些國家將社會保險與社會救助分開規範，而釋字第 472 號將保險與救助結合）<br/>大法官釋字第 472 號符合上開要件。</li></ol> <ol style="list-style-type: none"><li>4. 期中報告內容問題，請先詢問計劃辦公室之意見及參考計畫書內容</li><li>5. 下次會議須討論如何連結 E 化及工具使用之問題</li><li>6. 口頭報告部分月底須決定內容及呈現方式</li><li>7. 期中報告請各自前往會場，應可申請交通差旅費</li></ol> <p>(二) 專家會議</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 最晚於一月上旬開專家會議，因專家會議完畢之後須再討</li></ol> |

#### 論與整理資料

2. 十二月須決定人選、提綱與專家會議呈現方式(如公開或非公開方式)
3. 目前暫定人選有：郭明政老師、鍾秉正老師、張銅銳老師、蔡維音老師、雷文攻老師、邵慧玲老師、張道義老師。原則上專家會議時程以各老師的時間為主。
4. 專家會議呈現形式及其內容期中報告後再為討論。

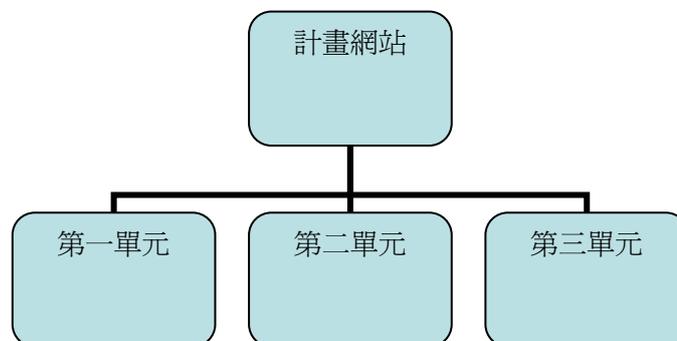
#### (三) 經費配合款問題

1. 配合款來源有二：一為中正大學教學卓越計畫，另一為法律系影印經費。前者須於12月底前核銷完畢，因此請各老師將一月份所需經費先行核銷。後者專用於影印費，該部分收據若為電子發票請打上「電子編號」—06313774；若為手寫收據即無此問題。
2. 關於法律系影印經費部分，請乃中先行詢問是否得將該筆金額先予專班作為影印費，再將該額度挪為本計劃其他業務費

#### (四) 網頁設計問題

目前方案有二：

1. 以「計畫網站」為主軸，下放各單元



2. 另一以「計畫網站」為主軸，下放各課程名稱

|  |   |
|--|---|
|  | <pre> graph TD     A[計畫網站] --- B[課程名稱]     A --- C[課程名稱]     A --- D[課程名稱] </pre>                               |
|  | <p>(五) 下次會議時間</p> <p>暫定 11/27 號 16:00 以後，討論期中報告相關事宜，並參酌謝如媛老師期中報告內容及方式</p> <p>(六) 11/14 號 14:00-16:00 教學網站教學</p> |

**教育部法律專業科目教學改進計畫視訊會議 (七)**

|      |                           |
|------|---------------------------|
| 時間   | 2007 年 11 月 28 日 下午 14:00 |
| 地點   | 中正大學法學院院長辦公室／暨南大學李玉君老師研究室 |
| 與會人員 | 郝鳳鳴教授、李玉君副教授、孫迺翊助理教授      |
| 會議記錄 | 郭乃中、陳玟珍                   |

|      |  |
|------|--|
| 會議要點 | <p><b>一、期中報告事項</b></p> <p>1. 12/5 前須寄出各單元教材大綱（共七單元）；若無法於期限內寄出，則須在 12/8 號期中報告當天影印三十分供與會者參考。</p> <p>2. 期中報告相關事項</p> <p>12/8 期中報告當天流程：</p> <p>I. 郝老師：先進行計畫執行概況說明與三位老師互動過程（如會議記錄，可用 PPT 呈現）。（約 5 分鐘）</p> <p>II. 李老師：對於如何選擇案例先為一般性說明（如何找共同本土案例等），再為個案涵攝（全民健康保險）。</p> <p>III. 孫老師：社會救助個案涵攝。（李老師與孫老師共約 20 分鐘）</p> <p>IV. 共同討論 20 分鐘。</p> <p><b>二、期中報告後欲進行事項</b></p> <p>1. 專家會議時間暫訂 2008/1/11 日下午與晚餐。請乃中儘速與各學者洽定時間，原則上以郭明政老師時間為準。</p> <p>2. 未來對於各教案內容須整合起來，強調關連性與合作性。</p> <p>3. 各助理對於教案活動內容，須注意參與活動學生之反應。</p> <p><b>三、下次會議</b></p> <p>1. 日期：12/4 號。</p> <p>2. 時間：下午四點半。</p> <p>3. 內容：討論期中報告內容與其他各單元大綱。</p> |
|------|--|

### 教育部法律專業科目教學改進計畫視訊會議（八）

|      |                           |
|------|---------------------------|
| 時間   | 2007 年 12 月 5 日 下午 16：30  |
| 地點   | 中正大學法學院院長辦公室／暨南大學李玉君老師研究室 |
| 與會人員 | 郝鳳鳴教授、李玉君副教授、孫迺翊助理教授      |
| 會議記錄 | 郭乃中、陳玟珍                   |

## 會議要點

### 一、教材大綱

仍依照各老師編排方式，惟為求格式統一，將案例事實、議題討論置於最後。

### 二、期中報告事項

1. 郝老師：進行概況說明（含教學活動、E化），以「團體」為原則。
2. 李老師、孫老師：案例說明。
3. 12/6 星期四以前將教材大綱 E-MAIL 予計畫辦公室，並請乃中  
聯絡計畫辦公室是否來得及列印，如否，期中報告當天，需影印30份帶至會場。
4. 請乃中與計畫辦公室聯絡，訂製期中報告當天中午三位老師便當。

### 三、專家會議事項

1. 1/4 下午 14:00-16:30 進行專家會議；17:00-19:00 校外用餐，與與會學者討論關於社會法學會成立事宜。
2. 請乃中、玟珍開始聯絡各學者，確認時間、到達時間、交通接送問題、當日中午是否需用餐。
3. 依與會人數招募工讀生。
4. 12/20 前將計畫書內容、完成部分、大綱 E-MAIL 匯整與專家。
5. 請與會學者於 1/3 前將口頭討論事項（1000 字以上）回寄 E-MAIL。
6. 進行專家會議議程擬定。

### 四、延續性計畫

此次計畫執行完畢後的構想，如教材成書、或下年度計畫申請可否能以「實習」方式呈現等。

# 社會法 E 化教學之核心內容

## 第一單元 社會法的基礎理論

### 目錄

|                        |    |
|------------------------|----|
| 第一節 社會法之意義與規範原理 .....  | 23 |
| 第一項 前 言 .....          | 23 |
| 第二項 社會法之基本概念 .....     | 24 |
| 壹、社會法之意義 .....         | 24 |
| 貳、社會法之範圍 .....         | 28 |
| 第三項 社會法之基本原則 .....     | 35 |
| 壹、民主與法治原則 .....        | 35 |
| 貳、團體與個人發展兼顧原則 .....    | 36 |
| 參、社會與經濟發展並重原則 .....    | 36 |
| 肆、全民團結與世代互助原則 .....    | 37 |
| 第二節 我國社會法制 .....       | 38 |
| 第一項 歷史沿革及現況 .....      | 38 |
| 壹、醫療保障 .....           | 39 |
| 貳、老年經濟安全保障 .....       | 44 |
| 參、社會救助與福利服務 .....      | 46 |
| 第二項 我國社會法制之主要特徵 .....  | 48 |
| 第三項 我國社會法制未來發展方向 ..... | 50 |

## 第一節 社會法之意義與規範原理

### 第一項 前 言

自古人類為求生存而共同生活，並建立各種社會制度以改善生存環境或以之因應遭逢之困境，現代民主國家為滿足國民之基本生活需求、保障其個人與家庭之經濟安全及生活福祉，無不藉集體之力建構社會安全或社會福利制度，期每一國民皆可獲基本生活保障，使人人無論處於任何情況下皆得以維持生存之所需。惟此一理想絕非一蹴而就，尤其該制度涉及之層面甚廣，且與人民之權益密切相關，任何社會福利措施之採行或改革無不影響其權利與義務關係之

變動，因此，為建立完善之社會福利制度，相關法律規範應妥為制定，故關於社會福利制度之法規範研究顯得格外重要，而社會法學即以相關問題之探討為主要之研究範圍。

我國近半世紀以來，國家之發展著重於經濟建設，其成果斐然；近年來之政治改革，其成就亦為舉世所矚目；惟在社會建設方面，其建樹似未如前二者之豐碩；究其原由，或可歸因於政府解決社會問題之策略以暫行措施為主，而缺乏長遠之規畫，尤其在社會福利之發展方面，相關之法制建設忽視整體性與連慣性之原則，亦長期忽略社會法之重要性，而國人對於社會法之意義與內涵誤解甚深，常誤以為社會安全法為刑事特別法、社會秩序維護法或違警罰法，誤以為全民健康保險法屬商事法中之保險法，或認為社會法屬行政法各論....

而在法學之研究方面，無論學術或實務界向來偏重關於經濟、生產或財產法規範之探討，對於社會或財富分配法規範之討論似嫌欠缺，但一般國民或法律實務及學術工作者如對於社會法之理念缺乏基本之共識，恐將影響社會福利法制之健全發展。故本文以「我國社會法之現況與展望」為題，試圖釐清社會法之意涵、分析及檢討我國社會法制之現況、並探討未來之發展方向，期喚起國人對於社會福利法制發展之關注，以利於我國社會福利制度之轉型，期有效保障每一國民之經濟安全，以安定現今日漸紛擾之社會，進而以社會福利或社會安全制度促進基本人權之保障並維護人性之尊嚴。

## 第二項 社會法之基本概念

社會法是保護弱者之法律嗎？社會法存在之目的為何？社會法之內容是否包括環境保護法、消費者保護法以或犯罪被害人補償法？本文首從社會法之意義及其範圍釐清社會法之基本概念。

### 壹、社會法之意義

何謂社會法？這是個令人困惑且難以解釋的問題。傳統法學將法律概分為公法與私法<sup>1</sup>，並將公法與私法性質混同之法律歸類為第三法域，又稱為社會法<sup>2</sup>，其內容包括：（一）關於經濟活動者，如銀行法、公平交易法、證券交易

<sup>1</sup> 詳見韓忠謨著，法學緒論，1977，頁 33.34；鄭玉波，法學緒論，1978，三民書局，頁 28.29；管歐，法學緒論，1982，自版，頁 130-134 及頁 289.290；林紀東，法學緒論，1972，國立編譯館，頁 74.75；蔡志方著，行政救濟與行政法學（二），公法與私法之區別，1993，三民書局，頁 3。

<sup>2</sup> 即公法與私法區別之三元論，又稱社會法說，詳見蔡志方著，公法與私法之區別，前揭註頁五十六；另參鄭著，法學緒論，同前註，頁 31。

法、土地法、商標法、破產法、森林法、消費者保護法等；(二)關於勞動關係者，如勞動基準法、工會法、勞資爭議處理法、團體協約法等法律；(三)有關於社會安全制度者，如全民健康保險法、國民年金法、勞工保險條例、公務員保險法、軍人保險條例、老人福利法、兒童福利法、少年福利法、殘障福利法、社會救助法等法律<sup>3</sup>。將上述法律歸為公法與私法以外之第三法域，原無不當，然若概以社會法名之，似有斟酌之餘地。本文以為上述第三法域中關於經濟活動之法律如以經濟法稱之，關於勞動關係之法律概以勞動法稱之，而關於社會安全或社會福利制度之法律以社會法稱之，或可避免語意之混淆與分歧。

又本文將關於社會安全制度之法律稱為社會法，係根據下列諸理由，其一為關於社會安全制度之法律如以社會安全法稱之似無不妥，但“社會安全”係逕譯自西文“social security”，而社會安全在中文與在西文之語意有所不同，因社會安全之中文原意近於社會安寧或秩序，將關於社會安全制度之法律稱之為社會安全法，除名詞本身似翻譯語詞外，甚易與社會秩序維護法相混淆，又易被誤認為刑事法之一種，是以本文不以社會安全法稱之。其二為本文所稱之社會法除為與社會安全制度相關之法律，亦為關於社會福利制度之法律，社會安全與社會福利之字義或為相近，但其語意與內涵畢竟有所區別，是故以社會法稱之，當較以社會安全法或社會福利法稱之更為妥善。將關於社會安全制度或社會福利制度之法律稱為社會法，其理由之三為該制度集眾人之力以保障個人之經濟安全與生活福祉，期能解決社會問題，並解決經濟發展所造成的後遺症。就制度之目的與功能而言，關於該制度之法律，其法理既非本於個人本位，亦非基於國家本位；而係本於家庭、社區、職業等團體共同利益為出發點之社會本位，由此觀之，以社會法稱之堪稱名實相符。

「社會法」一詞雖廣被引用，但其意義及其所涉及範圍之界定，學者間之共識仍在形成之中。此一現象不僅在日常用語中產生不便，因引用同一語詞常有不同之涵義，亦且為學術研究上之一缺陷。本文暫將之定義如下：社會法為一種保障人民基本生活需求為主要目的，並透過社會安全制度或社會福利制度，以規範國民所得與財富再分配之法律。

#### 一、社會法為關於社會安全或社會福利制度之法律

社會安全或社會福利制度有組織地集眾人之力，保障每一社會成員在人生

<sup>3</sup> 請參閱管歐著，法學緒論，1982，自版，頁290。

每一階段的基本生活需求與福祉<sup>4</sup>，該制度不但在物質上保障最低生活條件，在精神上亦重視人性尊嚴之維護，期人人有均等之機會，以發展健全之人格，進而促使社會整體之進步。社會安全制度、社會福利制度、或社會保障制度(Protection Sociale)，三者之定義及內涵或容些許差異，然其共同特徵之一均為發揮人類自助與互助精神，結合個人與群體之力量的一種社會防護組織，以之預防或補償因生、老、病、死、傷、殘、失業、職業災害等社會風險(Risques Sociaux)所造成之危害。

惟無論社會安全或社會福利制度之實施及變革或關於人民與機構間爭議之解決，涉及人民、政府、社會福利機關以及相關社會團體間之權利與義務關係之變動，是以現在法治國家均以法律規範之<sup>5</sup>，以法律規範確定政府之責任，並賦予社會安全機關設立與運作之依據，且以法律規範人民得享之權利與應盡之義務。故自規範面觀之，社會安全或社會福利制度即為關於社會安全與社會福利之法律制度，此法律制度為關於社會安全或社會福利法規之總稱，本文將研究關於此類法規在理論上或實務上相關問題之學，名之為社會法學。

## 二、社會法為以保障國民之經濟安全為主要目的之法律

社會法既為關於社會安全或社會福利制度之法律，社會法如同社會安全制度是以保障個人之經濟安全，補救或預防由於社會風險發生所導致之後果為主要目的。社會風險又稱社會危險，部份社會風險與社會生活有關<sup>6</sup>，例如失業，而大多數之社會風險與社會生活無關，例如年老、疾病、死亡等事故。有些社會風險為可預期且為大多數人所樂見者，例如嬰兒出生；而大部份之風險為眾人所不樂見者，如職業災害、殘障、傷害等事故。無論社會風險發生之原因為何，亦無論其是否為吾人所預見，社會風險使個人之支出增加或所得減少，以致於危及經濟安全<sup>7</sup>。

有關支出增加方面，由於疾病或其他社會風險之發生，致使為彌補其後果而須增加支出，亦即該風險直接影響個人及家庭對於所得及財產之支配，例如因疾病而須負擔醫療費用，將使個人及家庭原可支配之財物減少，再如因新生兒之來臨而須增加生活費用，亦使個人得以自由支配財物之權利範圍縮減。有

<sup>4</sup> 即從出生至死亡，或自娘胎至墳墓，人人在每一階段的人生旅途，取得來自家庭，社會及國家給予之食、衣、住、行、育、樂與工作等方面之協助。

<sup>5</sup> 關於類似觀念之闡述，請參閱郭明政，法律在社會福利制度中之角色與任務，社區發展季刊，第67期，1994.09，頁75；李宗派，法律、倫理與福利之連帶關係，社會工作論叢，第二輯，1993.06，頁1。

<sup>6</sup> DURAND(P.) La politique contemporaine de sécurité sociale, Dalloz 1953 p.2 et s.

<sup>7</sup> DUPEYROUX(J.-J.) Droit de la Sécurité sociale, Dalloz 1996, p.6.

關所得減少方面，由於老年、傷殘或疾病等風險之發生致使個人之工作能力暫時或永久喪失，以致工作所得減少或中斷。或因經濟環境變動所造成之失業，致個人工作能力無法在就業市場發揮，而造成所得中斷，均嚴重影響個人及家庭之所得狀況。

社會法即以保障個人及家庭經濟安全為主要目的，對於危及個人經濟安全之社會風險，可仿世界勞工組織於 1952 年第三十五次大會通過之第一零二號公約，即社會安全最低標準公約（Social Security Minimum Standards Conventions, Norme Minimum de sécurité sociale）<sup>8</sup>，例舉疾病、生育、殘障、老年、死亡、工作意外及職業病、家庭負擔（charges familiales）及失業等項目為社會風險<sup>9</sup>；亦可將社會風險之定義抽象化，將社會風險界定為凡影響個人所得減少及支出增加之事故，凡任何足以影響個人經濟安全之危險，皆可獲得保障。惟無論以何種方式界定社會風險，社會法係以填補社會風險之即時或未來之損害為主要目的。

### 三、社會法為規範國民所得與財富再分配之法律

無論社會安全或社會福利制度之組織型態或規模為何，皆以國民所得之再分配為方法，以達成保障國民經濟安全之目標，社會法循社會政策制定所得與財富再分配之方式與範圍，成為國民所得再分配之法律規範<sup>10</sup>，以之為該制度運作之依據。

貧富不均為自由市場經濟之常態，社會安全或社會福利制度為使經濟上之弱者，亦得以維持生活之基本需求，而將社會之部分所得與財富以法定方式重行分配，使所得較高者將部份財富分配給所得較低或無收入者，以保障每一社會成員當時與未來之經濟安全。所得再分配包括個人自身各時期之所得分配，高所得與低所得間之分配，以及各群體間之分配。

個人職業生涯的每一階段之收入高低有所不同，所得再分配制度協助個人平均不同時期之所得，使人生每一階段皆獲生活保障，而免除疾病、年老等時期經濟不安全之疑慮。所得再分配制度亦將所得高低不同之個人與群體調和，使今日高所得者幫助無收入者或低所得者，而今日之高所得者亦可能成為明日之低所得者，屆時其將成為接受協助之對象。惟此一所得再分配制度涉及複雜之利益分配公平性，公權力介入私人財產權之合法性以及分配之妥當性與效率

<sup>8</sup> 詳見邱啟明，社會安全論，三民書局經銷，1974，頁 381.382。

<sup>9</sup> DURAND(P.) La politique contemporaine de sécurité sociale, Dalloz 1953, p.191 et s.

<sup>10</sup> 關於所得再分配之經濟理論，請參考謝徵孚編著，社會問題及社會政策，正中書局，民國 73 年 10 月，頁 567。

等問題<sup>11</sup>，若無法律依據實難以使該制度長久而穩定地運作，況且，該制度牽連國民與國民之間，世代與世代之間之權利與義務關係，社會法即為此而存在，以界定該法律關係並為處理爭議之依據。

### 問題

試從上述對社會法的定義去判斷下列法律或制度是否為社會法所規範之範疇，並說明理由：

- (一) 勞工退休金條例
- (二) 勞基法退休金制度
- (三) 全民健康保險
- (四) 勞工保險
- (五) 商業醫療保險
- (六) 汽機車強制責任險
- (七) 軍公教退休制度及保險制度
- (八) 犯罪被害人保護法
- (九) 兒童福利法

例如勞工退休金條例，係由國家介入，以個人帳戶制保障勞工老年退休之後無所得來源而衍生的經濟上的風險，符合上述第一與第二點，關於社會安全及保障國民經濟安全。第三點所得再分配方面，雖然在個別勞工與勞工之間似乎缺乏所得重分配，以嚴格的角度而言，勞退條例不在社會法的範圍內，但是規範仍存有國家補助及勞工與雇主之間所得再分配的功能，故勞工退休金條例屬於社會法規範的範疇。

## 貳、社會法之範圍

<sup>11</sup> 我國憲法第二十三條規定，為維持社會秩序或增進公共利益，得以法律限制人民之基本權利。

社會法之範圍隨定義廣狹而不同<sup>12</sup>，依前文所述之社會法意義，其範圍若以是否採保險之方式對抗社會風險則可概分為：(一)社會保險法(二)社會扶助及福利服務法兩大類別<sup>13</sup>。二者之規範內容與範圍略述如下。

### 一、社會保險法

規範社會保險制度之法律稱之為社會保險法，而社會保險為具社會政策目的之保險<sup>14</sup>，乃是社會安全或社會福利制度之主要內容。社會保險兼具社會意義與保險目的雙重性格<sup>15</sup>：就保險目的而言，社會保險如同一般商業保險，係被保險人間以保險人為仲介之互助組織，並運用保險技術以共同分擔未來特定風險所導致之損害為主要目的；就社會意義而言，社會保險藉國家公權力強制合於法定條件之受雇人、國民或居民納保，著重以集體之力量共同承擔社會風險，以使每一被保險人及其眷屬皆獲基本之保障，社會保險並以保險費之差別負擔為方法，使高所得者負擔較重之財務責任，然其保險給付之水準不必然相對提高<sup>16</sup>，是以社會保險制度強調社會意義，而對於是否符合個人之間之公平性則略嫌忽視<sup>17</sup>。

為建構社會保險制度並促其發揮對抗社會風險之效能，社會保險法規範之主要項目包括：

- (一) 保險人之組織、經營、職權與義務等事項。
- (二) 被保險人及受益人之資格、加保與退保等事項。
- (三) 保險給付之種類、方式、條件與水準等事項。
- (四) 保險財務之來源、徵收、負擔、支付與管理等事項。
- (五) 保險權益之救濟程序。

#### (一) 保險人

社會保險之保險人承辦保險事務，是為社會保險制度成效之關鍵所在，故

<sup>12</sup> 行政院研考會，我國社會福利定義與範圍之研究，1993，頁 20.23。

<sup>13</sup> 如以是否繳費為區分標準，亦可區分為以上二類，惟現代社會安全制度之發展趨勢顯示二者之區分漸不明確，亦即社會保險給付不以繳納保險費為必要條件。

<sup>14</sup> 關於社會保險之定義，請參閱吳凱勳，健康保險概論，中國社會保險學會，1992，頁 5。關於社會保險之概念及其基本原則，請參閱柯木興，社會保險，中國社會保險學會，1996，頁 36 及頁 71。

<sup>15</sup> 柯木興，同前註，頁 44。

<sup>16</sup> 一般而言，高所得者雖然繳交較多之保險費，然其所享受之醫療給付則與繳交較低保險費者相同，即令為老年給付，給付水準未必與繳納之保費成等比例關係，即繳交較高之保險費，老年給付之金額未必成等比例增加。

<sup>17</sup> 柯木興，社會保險，中國社會保險學會，1996，頁 103。

其組織、營運與權責之法律依據關係至為重大，因此社會保險法應規範上述關於保險人之事項，以之確定保險人之組織型態<sup>18</sup>及其權責，並明定國家與保險人二者間之關係。

若國家積極介入社會保險事務，則保險人之組織與經營方式，則以公辦公營為原則，亦即保險人由政府設立，保險人組織類似行政機關或公營事業機構，保險之人事、財務、經營與管理皆由政府所主導，我國即屬此一類型；如國家不擬積極干預社會保險事務，則可將社會保險授權或准許法人團體<sup>19</sup>、工會或其他非營利性機構經營<sup>20</sup>，政府僅依法定職權予以行政監督，此即為民營化之保險人組織。

無論為何種之保險人組織，有關保險人之職權與責任亦應予以規範，以之確定保險人、被保險人及其他保險關係人之權利與義務關係，保險人之權責規範包括承保、監督、檢查與稽核等事項。

## （二）被保險人及受益人

社會保險之保險對象與保險給付之受益人之規定，亦為社會保險法之重要規範事項，證諸世界各國社會保險之發展，社會保險之保障對象原係以特定之工作人口為主<sup>21</sup>，逐漸擴張保障所有受雇人及其眷屬，再納入所有工作人口及其眷屬，最後擴大至保障所有國民及居民，是以不同之制度或於不同時期即有相異之被保險人及受益人範圍之規定，此一規範之重要性亦不容忽略，蓋因社會保險之保障對象與保險人同為制度之主體，被保險人及受益人之變動影響制度之運作與存廢。

## （三）保險給付

建構社會保險之目的在於保障保險對象之經濟安全，其方法為透過保險給付之發放以達成保障之目的，故保險給付亦為社會保險法之主要內容。相關之規範應包括保險給付項目、方式、範圍及給付之受領條件；給付之內容含醫療、生育、老年、傷殘、失業、工作意外及職業病等項目；給付方式得為現金給付

<sup>18</sup> 社會保險人之組織類型概分為歐陸型、大英國協型、北歐型、北美型與東歐型，請參考吳凱勳，社會安全與社會保險，收錄於周建卿編，社會安全通論，台灣中華書局，1986，頁158。

<sup>19</sup> 以法人團體及工會為經營主體者，德、法等國之社會保險制度為代表，該制度之保險人雖以公法人為原則，但關於保險事務係由保險人自治，此一公法人並非行政機構。

<sup>20</sup> 社會保險之保險人應以非營利機構為限，因如其為以營利為設立目的之機構，實有違社會保險制度存在之宗旨，儘管是否為營利機構時而認定困難，但為使社會保險單純化並減少或免除無謂之爭議，仍以設限為宜。

<sup>21</sup> 以社會保險發源地之一的德國為例，十九世紀末畢斯麥建構之社會保險制度，起初以保障薪資在一定金額以下之工人為主要目的，詳參 DUPEYROUX(J.-J. ) Droit de la Sécurité sociale, Dalloz 1996, p.35.

(Prestation en Espèce) 或實物給付 (Prestation en Nature)<sup>22</sup>，給付之額度或比例及條件為何？悉於社會保險之相關法律中予以規範。例如：勞工保險是否包括失業給付<sup>23</sup>？勞保被保險人因病停止工作而未能取得原有薪資，得請領傷病給付，請領該給付之條件及金額為何？均依據勞工保險條例之規定。

#### (四) 保險財務

社會保險財務健全攸關制度是否得以永久經營，亦關係政府是否承擔最後之財務責任，其法律規範項目包括：財源以保險費或以稅賦為主？保險費徵收之基礎為何、年終獎金與員工紅利是否計入、雇主及受雇人如何分攤？保險費率如何訂定、上下限為何？保險費如何管理、應否儲備安全準備金、可否以之買賣股票及不動產？社會保險法應就以上問題及相關事項予以規定，以維持財務之穩定，並劃分保險關係人之財務責任。

#### (五) 保險權益之救濟程序

社會保險關係人就保險費、保險給付、保險資格與效力等事項如有爭議，可循社會保險法規定之權利救濟程序予以解決，蓋因社會保險權益爭議與一般權益爭議在性質上與型態上有所區別，如採行依其特質而制訂之權益救濟程序，則保險當事人、尤其是被保險人可獲更周全之權益保障。

### 案例一〈釋字第 560 號〉

#### 一、案例事實

麥克是美商指派至台灣分公司的部門經理，公司依規定為他申報我國勞工保險，每月按時繳納保險費。日前，麥克的母親在美國因病仙逝，麥克在悲痛之餘想到勞保有喪葬津貼的給付，在申請的時候卻被勞保局拒絕。麥克不服此一行政處分，提起行政訴訟。

#### 二、本案爭點

(一) 社會保險可否因為保障對象國籍的不同而有不同的給付標準

<sup>22</sup> 現金給付即以金錢為給付，實物給付則以醫療服務為主，另包括食膳與住宅等給付。參閱江亮演，社會安全制度，五南圖書，民國 79 年，頁 102。

<sup>23</sup> 依勞工保險條例第 74 條之規定：失業保險之保險費率、實施地區、時間及辦法，由行政院以命令定之。然此一程序仍未完成，我國尚未實施失業保險。

或限

制，如此有無違反憲法的平等原則？

(二) 外國人與本國人民所繳納相同保險費，但是保險給付的項目卻不一樣，如此有無侵害外國人民的生存權、財產權？

(三) 喪葬津貼的性質屬於社會福利津貼或是社會保險給付呢？

### 三、案例淺析

本例中麥克係為外國人，到台灣工作依規定須投保我國勞工保險，也就是說麥克為被保險人，與我國勞工保險局（保險人）成立一個保險的公法契約，在保險事故發生時，可請領保險給付。但是給付的範圍可否因為被保險人的國籍不同而或有差異呢？

### 四、大法官會議解釋

大法官在釋字第五百六十號解釋中指出：〈一〉勞工保險之保險基金除了被保險人和雇主繳納外，各級政府也有按一定比例補助在內。〈二〉勞工保險主要是基於被保險人本身發生保險事故而提供給付，有關喪葬津貼之規定，目的是為了減輕被保險人因至親遭逢變故所增加財務負擔而設，有別於一般發生於保險人本身之事故，兼具社會扶助之性質，所以要視保險事故發生之當時是否在社會保障制度的範圍內。〈三〉外國勞工眷屬在我國勞保條例實施區域以外發生死亡事故者，限制其不得請領喪葬津貼，係為社會安全之考量所為之特別規定，屬立法裁量範圍，與憲法第七條、第十五條規定意旨尚無違背。

### 五、延伸討論

(一) 社會保險係兼具社會性及保險性雙重性質的保障制度，請問分別所指為何？並從哪一方面展現出來？

(二) 用社會性及保險性兩方面去探討本案例，能否和大法官得到不同的結論，試說明之。

## 二、社會扶助及福利服務法

現代實施社會安全制度之國家，除以社會保險保障被保險人及其眷屬之基

本生活需求外，皆另以社會扶助及福利服務制度保障國民之經濟安全與生活福祉，從制度面觀察此一措施，其主要特徵為：該制度之實施屬國家之職責，且為非繳費式之福利給付。社會扶助及福利服務制度之內容包括：以濟貧與救急為核心之社會救助<sup>24</sup>，以協助家庭、兒童、老人與殘障者等特定族群之社會津貼<sup>25</sup>，及以提供公共服務予一般或特定國民以消除其生活障礙並增進生活便利之福利措施。

社會扶助及福利服務相關法律規範包括：福利給付之行政組織與人員、服務對象、福利措施之內容、受領給付之條件與財務問題等事項。

### （一）行政組織與人員

如前所述，社會扶助及福利服務制度之實施為國家之職責，是以中央及地方政府應本其權責依法設立機關並編置人員以執行業務，然中央與地方之職權為何、如何區分？社會扶助及福利服務機構之權限及其義務為何？人員之進用有無員額及資格之限制？社會扶助及福利服務法應就以上諸問題規範之。

### （二）受益對象

社會扶助及福利服務之受益人之資格因不同之給付項目而異其規定，如社會救助之對象限於一定收入以下之國民，而此“一定收入”之標準為何？應如何計算？再如老年福利服務之資格以年齡為標準之一，其依據為何？相關法律應予以明訂。

### （三）福利給付與限制

社會救助、各式社會津貼與福利服務之給付內容，以及受益人領受給付之條件等事項，關係受益對象之權益至為重大，故以法律定之為宜，以作為政府行政與人民請領給付之憑據，此一實體規定並可作為爭議解決之基礎。

### （四）財源籌措與管理

社會扶助及福利服務制度之經費主要來自稅賦，除此之外，可否以其他方式籌措財源？中央與地方政府負擔如何之財務責任？其依據為何？以上問題

---

<sup>24</sup> 社會救助舊稱社會救濟，又稱公共救助、公共扶助、社會扶助或國民救助，是以集體之力量對於陷入生活困境者的一種扶助措施。請參閱陳國鈞，社會安全與社會救助，收錄於周建卿編，社會安全通論，台灣中華書局，1986，頁168；拙著，我國社會救助法之現況分析與檢討，法學研究，第10期，東海大學法學研究會，1986，頁70。

<sup>25</sup> 本文將社會救助與社會津貼合稱為社會扶助，二者均以金錢給付為原則，其差別在於社會救助係依社會救助法之規定給予之給付，屬一般性之救窮或臨時措施，社會津貼則為針對特定對象或為特定目的，且係非暫時性之公共扶助，例如家庭津貼、老人津貼、兒童津貼、教育或訓練津貼屬之。

除依據預算法、財務收支劃分法等政府財政之一般法規外，並適用社會扶助及福利服務相關法律之規定。

## 案例二〈96年判字第651號〉

### 一、案例事實

林○○已經到達符合請領敬老津貼的年齡並且設籍在國內，於民國91年6月7日向勞保局申請敬老津貼給付，但是勞保局後來審核後發現林○○業已向行政院農業委員會桃園區農業改良場（原為臺灣省桃園區農業改良場）領取「一次退職金」，自不得領取敬老津貼，並函請林○○返還自民國91年6月至93年5月期間內所領取之津貼。林○○不服，提起行政訴訟。

### 二、相關法條

敬老福利生活津貼暫行條例第三條

### 三、本案爭點

林○○所領取之「一次退職金」跟公務員所領取之「月退休金」或「一次退休金」性質有無不同？

林○○係行政院農業委員會桃園區農業改良場之技工，是否為公務員退休法所保障之對象？

### 四、案例淺析

本案例主要討論社會扶助及福利服務制度之受益對象以及福利給付與限制，本例當事人林○○在公營事業單位服務，為廣義之公務員，並且在退休時有領取性質與退休金相同的一次退職金，為秉持福利資源不重複原則，自屬敬老福利生活津貼暫行條例第三條所排除之對象。

### 五、裁判要旨

裁判要旨中說明〈一〉敬老津貼係為照顧老年生活、增進老人福祉而制定；但其規劃仍秉持福利資源不重複配置、政府財政負擔考量與公平性原則而為。〈二〉本條第一項第二款所要排除者，即是指由政府機關或公營事業編列預算發給退休（職）金者。〈三〉而事務管理規則所稱之工友，為公務機關編制內人員若有支領一次退休金性質之款項，因該款項係由政

府編列預算或提撥勞工退休準備金支給，自屬本款所要排除之範圍。

## 六、延伸討論

- (一) 為何敬老津貼要限制已經領取過一次退休金或月退休金之公務員、軍人等不能再領取之？
- (二) 敬老津貼應不應該設有排富條款，排除已經年老無工作能力但是經濟寬裕、衣食無缺的人？
- (三) 立法者能否基於民主正當性，以民意為由，任意修改受領給付之對象、條件或是給付之內容？
- (四) 人民能否直接依據憲法第十五條保障生存權或是基本國策第一百五十五條請求國家給付？

## 第三項 社會法之基本原則

從上一節有關社會法理論基礎之討論，可進一步歸納出社會法制應遵守之基本原則，以下即依序分述之。

### 壹、民主與法治原則

國家之社會法制首應遵從民主與法治原則，才能獲致正當性基礎。由於社會福利行政不僅與人民生活息息相關，更涉及了社會資源與利益之分配，自然應由人民反映意見並以人民之決定為最後依歸，在現代國家，象徵意見溝通與人民主權的機關為國會，因此，有關福利行政之重要事項，應由國會以法律形式制定方符合民主原則<sup>26</sup>。

而由民主原則衍申的法治國原則，則為福利國家法律之形式與實質所應遵從，法治國原則真正的意義在於揭示了自由與平等的價值，傳統的自由法治國原則主張前述基本權為天賦人權，神聖不可侵犯，社會法治國則主張基本權負有社會義務，國家可為社會利益而加以限制<sup>27</sup>。為了符合法治國原則之要求，在形式上，福利行政之法律整備應符合明確、可預見之要求，在實質上，基本人權的保障應構成福利法制之核心部份。

社會法治國下的福利國家，其福利法制應是衡平追求人民生存權與自由權之保障，故原則上，在給付行政層面，應以私有自由經濟體制為前提，國家不

<sup>26</sup> 參見郭明政，社會安全制度與社會法，翰蘆總經銷，民國86年，頁48以下。

<sup>27</sup> 參見葛克昌，國家學與國家法，月旦出版社出版，民國85年4月，頁49以下。

必取得公有財產或經營公營事業<sup>28</sup>，在侵害行政方面，為了公共利益而限制人民自由權，必須符合目的性、妥當性與比例性之比例原則的檢視<sup>29</sup>。

## 貳、團體與個人發展兼顧原則

國家社會法制雖從團體主義出發，著重社會全體之安定和諧與多數人之利益，而非少數人之既得利益<sup>30</sup>，惟個人雖是國家社會的一份子，但個人權益仍應受最基本的尊重，社會法制之指導原則不僅應重視社會全體之發展，對於促成個人之人格實現亦應加以重視。

申言之，團體與個人發展兼顧原則係反對功利主義之思考，在福利法制下，不可為追求大多數人的利益而犧牲少數人之利益。由於社會安全制度係由國家以強制手段進行所得重分配，即使是用來維持貧苦之人最低生活所需，手段本質上仍已抵觸個人運用財產發展人格之自由，自然應受最嚴格之檢視，亦即個人交付社會的所得，不可逾越其依個人意願維持合理生活水準之程度，此一合理生活水準之維持，除應考慮個人之意願、努力、身份外，更應顧及將來發展之可能性。

一般而言，由於團體利益遠較個人利益抽象，故有關社會安全之法律，雖以謀求團體利益為目的，但在立法上，必須避免過於空泛之用語，如僅泛稱公共利益、社會安定、全民福利等，如此方不致造成解釋空間過大之不安定性，而能維持個人權益在團體利益重重交織網絡下之發展空間。

## 參、社會與經濟發展並重原則

各項福利服務必須以財務為後盾，國家有充裕的財源，才能提供更廣泛的福利給付，由於社會安全制度之財源最後仍須仰賴人民社會經濟活動的成果，包括如稅捐、社會保險費等社會性負擔，故欠缺穩定之經濟體制，國家即無法發揮社會財富再分配之功能。

雖然福利國家與經濟發展無法並存之見解已遭揚棄<sup>31</sup>，但福利國家確實面臨了國家職權過擴張，市場效率降低，人民存有「白吃午餐」之幻想以及稅賦

<sup>28</sup> 參見葛克昌，前揭註 27，頁 57 以下。

<sup>29</sup> 參見陳愛娥，自由-平等-博愛-社會國原則與法治國原則的交互作用，台大法學論叢，第二十六卷第二期，民國 85 年，頁 12。

<sup>30</sup> 參見洪月嬌，社會安全制度的基本理論與具體措施，復興崗學報，第二十七期，頁 375。

<sup>31</sup> 保守的經濟學者對於福利國家係持敵對的態度，蓋其認為市場運作基本上是完美的，而能達到人類的最佳幸福，國家不必以違反自由市場的福利制度干預，一切福利措施都可能破壞市場機能，而導致經濟衰退，此種看法自從美國 1929 年經濟危機發生，凱因斯學派興起後已漸為人所揚棄，參見唐文慧、王宏仁，社會福利理論一流派與爭議，巨流圖書公司，民國 83 年，頁 96 以下。

過重，投資意願降低之問題<sup>32</sup>。唯實施社會安全法制並不必然會阻礙國家之經濟發展，吾人觀之歐美先進國家市場經濟並未因福利制度而葬送即可明瞭，蓋福利國家之各項行政確有穩定民心之效果，人民因無後顧之憂而能竭力發揮己能，進而促進社會整體生活品質。相較於未實施福利法制之國家，政爭、暴動層出不窮，福利國家之相關法制在經濟發展上的正面效果顯然較令人信賴。

綜上所述，必須採行社會與經濟發展並重原則，發揮二者相輔相成之功效，在此原則下，國家之社會福利法制應注重市場效率之機能，適度採取市場競爭之機制，國家係在市場機能無法作用時，發揮調節與補充之功用。其次，為了避免人民過度依賴福利給付，國家之福利行政應有相關制度配合，例如失業給付可設計等待期間、阻隔期間以及給付期限，以避免依賴社會福利之道德風險<sup>33</sup>。而避免福利擴充致危害經濟發展，最關鍵之處在於抑制國家之收入來源與福利支出，以避免社會福利成為政黨與利益團體討好選民之工具<sup>34</sup>。最後，為了維持人民之運用財產自由與投資意願，福利國家人民的社會性負擔不可超越其意願與給付程度<sup>35</sup>。

#### 肆、全民團結與世代互助原則

透過所得重分配，使自己財富有幫助他人之機會，以彰顯自己對他人之重要性，並進而肯定自我而豐富生命之價值，為社會法制追求之目標<sup>36</sup>。全民團結原則，即社會上每個人都兼具施予者與受患者之身分，而有全體團結之歸屬感，世代互助原則，即由兩世代間共同承擔風險，蓋如此可提昇養兒育女之倫理意義，而實際上前世代奮鬥的成果，後世代亦受其庇蔭，故世代互助應為社會法制之基本特質。

全民團結與世代互助是以自助與互助為原則，發揮經濟安全保障之效果。在具體之作法方面，首應避免社會安全制度針對不同需求或族群設計相異之法制，以免造成社會階級化與族群化之後果<sup>37</sup>，削弱了全民與世代團結之意義。而最能表現全民團結與世代互助原則厥為社會保險，透過保險機制之運作，一

<sup>32</sup> 參見葛克昌，前揭註 27，頁 99 以下。

<sup>33</sup> 參見郭明政，前揭註 26，頁 19 以下。

<sup>34</sup> 參見葛克昌，前揭註 27，頁 135。

<sup>35</sup> 參見陳愛娥，自由-平等-博愛-社會國原則與法治國原則的交互作用，台大法學論叢，第二十六卷第二期，民國 85 年，頁 17。

<sup>36</sup> 學者以為，將自己權利讓渡給社會之「匿名的救助」，以體現個人之價值，可視為福利制度之正當化基礎。參見許國賢，福利權與使用他人的政治，人文及社會科學集刊，第七卷第一期，民國 84 年 3 月，頁 237。

<sup>37</sup> 因為複雜之社會安全制度而促成社會階級再度被建立，不僅有損個人對社會之歸屬感，亦有違人人平等原則，參見郭明政，前揭註 26，頁 61 以下。

方面徵收保險費，一方面於保險事故發生時，將保險給付分配予受益人，此一分配機制之互助功能表現在下列三方面：其一為被保險人與保險事故發生者間之互助，被保險人於保險事故發生時所請領給付之財源，主要來自其本身與其他被保險人及雇主平日繳納之保險費，尤其是以賦課制為財務處理方式之保險體制，保險受益人之保險給付則全部來自其他被保險人與雇主繳交之保險費。

其二為高所得被保險人與低所得被保險人間之互助，社會保險之保險給付與保險費之間不一定成等比例之關聯性，即高所得者雖繳納較高金額之保險費，未必於日後保險事故發生時可獲得與保費相當之給付水準，其目的在於促使高所得者幫助低所得者承擔部份保險財務責任<sup>38</sup>，使低所得者亦得以獲得適當之保障，而高所得者一旦成為低所得者亦得以獲得財務協助。

其三為工作人口之世代與包括兒童、青少年與老年等依賴人口之世代間的互助。由於社會保險之老年年金制度為工作人口與老年人口間之團結組織，故此二人口群體間之互助功能較為明顯，至於未成年人口與工作人口間之互助則仰賴遺屬給付、家庭津貼給付、或其他兼具家庭功能<sup>39</sup>之社會保險給付制度發揮互助功能。此一具世代互助功能之給付機制對於人口日趨老化之國家而言顯得格外重要，因此機制兼具家庭及人口政策之效用，將有助於加強經濟安全保障以及維持制度之穩定性。

## 第二節 我國社會法制

### 第一項 歷史沿革及現況

民國成立以來至政府遷台前（1911-1949），由於久經戰亂，社會法制之建設以傳統之救濟事業為主，此一時期，除於民國 32 年制訂及公布社會救濟法外<sup>40</sup>，最重要之事件為民國 36 年公布實施憲法，是為我國社會立法之依據<sup>41</sup>。政府遷台後至退出聯合國前（1949-1971），積極發展社會保險制度，先後制訂

<sup>38</sup> 社會保險之所得再分配，並非將全部之保險費予以重分配，而是僅將部份比例之金額予以再分配，因此，高所得者之給付金額與其所繳之保費亦存一定程度之關聯性，惟其相關之<sup>38</sup> 因為複雜之社會安全制度而促成社會階級再度被建立，不僅有損個人對社會之歸屬感，亦有違人人平等原則，參見郭明政，前揭註 26，頁 61 以下。

程度為何，將視給付之種類與給付水準之規範而定。

<sup>39</sup> 具家庭功能之社會保險給付係指給付之項目與給付水準參考家庭因素，而使給付金額之計算較有利於依賴人口數較多之家庭，例如老年給付之金額因受益人仍應撫養眷屬而加成或增額給付，或逕行開辦家庭津貼給付直接對被保險人之撫養眷屬予以生活津貼補助。

<sup>40</sup> 國民政府雖公佈該法，但因對日抗戰而未普遍實施，請參閱潘皓，中國社會福利思想與制度，台灣中華書局，1991，頁 332。

<sup>41</sup> 依據中華民國憲法序言，增進人民福利為制訂本憲法之目的，又依憲法第 155 至 157 條：國家應施行社會保險、社會救助、婦幼福利政策及衛生保健事業。

公務人員保險法<sup>42</sup>、勞工保險條例<sup>43</sup>與軍人保險條例<sup>44</sup>。我國退出聯合國後至解嚴之前(1971-1987)，福利服務法制發展之成果斐然，兒童福利法<sup>45</sup>、老人福利法、殘障福利法及社會救助法<sup>46</sup>均於此一階段公布實施。解嚴迄今(1987~1996)以公布實施全民健康保險法最為重要<sup>47</sup>，並依序公布實施農民健康保險條例<sup>48</sup>、少年福利法、中央健康保險局組織條例、勞工保險局組織條例與勞工保險監理委員會組織條例<sup>49</sup>。茲將上述法律依本文第一部份之分類原則，將社會保險法與社會救助及福利服務法之規定與實施現況，僅就醫療保障、老年保障、社會救助與福利服務部份，循序概述如下。

## 壹、醫療保障

民國八十四年三月全民健康保險開辦以前，我國醫療保障事務主要係由勞工保險<sup>50</sup>與公務人員保險<sup>51</sup>承辦，全民健康保險開辦以後，整合勞工保險與公務人員保險之醫療保障成為單一之醫療保險體制。本文分從保險組織、保險給付、保險財務與權利救濟探討全民健康保險法之主要內容與實務概況。

### 一、保險組織

全民健康保險之組織涉及保險人、保險人對象、投保單位與醫療服務機構等關係人<sup>52</sup>。全民健康保險之主管機關為行政院衛生署<sup>53</sup>，除保險人由其設立外，為監理保險業務、並提供保險政策、法規之研究及諮詢事宜，應設監理委

<sup>42</sup> 公務員保險法於民國 47 年公布實施。

<sup>43</sup> 勞工保險開辦於民國 39 年，民國 47 年制訂及公布勞工保險條例，民國 49 年實施。

<sup>44</sup> 軍人保險開辦於民國 39 年，民國 42 年制訂、公布及施行陸海空軍軍人保險條例，民國 59 年改稱為軍人保險條例。

<sup>45</sup> 兒童福利法於民國 62 年公布實施，並於民國 92 年與少年福利法修正合併為兒童及少年福利法。

<sup>46</sup> 老年福利法、殘障福利法及社會救助法均於民國六十九年公布實施；其中社會救助法係以原社會救濟法為基礎更名修訂而成，殘障福利法並於民國 86 年修正更名為身心障礙者保護法。關於我國社會福利之發展，另請參考林萬億，福利國家，巨流圖書，1994，頁 181。

<sup>47</sup> 全民健康保險堪稱我國立國以來影響層面最為深遠之社會福利制度，其法律規範制訂公布於民國 83 年，隔年正式實施。但依全民健康保險法第 89 條之規定：本法實施滿二年後，行政院應於半年內修正本法，逾期本法失效。故於民國 86 年本法將修訂。

<sup>48</sup> 農民健康保險條例於民國 78 年公布實施，全民健康保險開辦後，擬調整給付內容並將本條例改為農民保險條例，為仍未完成修法。

<sup>49</sup> 民國 78 年制訂並施行少年福利法，並於民國 92 年與兒童福利法修正合併為兒童及少年福利法；民國 83 年公布實施中央健康保險局組織條例，隔年再公布實施勞工保險局組織條例與勞工保險監理委員會組織條例。

<sup>50</sup> 勞工保險另接受委託辦理農民健康保險、地方民代健康保險與低收入戶健康保險。

<sup>51</sup> 含公務人員眷屬疾病保險、退休公務人員疾病保險、退休公務人員配偶疾病保險、私校教職員保險、私校教職員眷屬保險、私校退休教職員保險、私校退休教職員配偶保險。

<sup>52</sup> 請參閱拙著，全民健康保險之法律關係，法律與全民健康保險研討會，國立中正大學法律學系暨研究所主辦，行政院衛生署與教育部協辦，1996，頁 10。

<sup>53</sup> 請參照全民健康保險法第 3、4、5、6、20 及 48 條。

員會，並為審議投保單位及保險醫事服務機構對保險人核定之案件發生爭議事項，應設爭議審議委員會，此外，行政院衛生署另應設醫療費用協定委員會<sup>54</sup>及經算小組，以協商、分配醫療給付費用及精算保險費率。

### （一）保險人

全民健康保險之保險人為中央健康保險局，保險業務由其辦理，該機構依全民健康保險法第六條及中央健康保險局組織條例設立，並依上述組織條例設置承保處、財務處、醫務管理處、企劃處、資訊處、稽核室、秘書室、人事室、會計室及政風單位，並為監理健保安全準備金之運用及管理、審議健保醫療服務項目、數量及其品質，分別設立保險安全準備管理委員會及醫療服務審查委員會，並得視業務需要設立分局，目前共成立台北、北區、中區、南區、高屏及東區六分局<sup>55</sup>。

### （二）保險對象

除軍職人員、受刑人、失蹤滿六個月者外<sup>56</sup>，凡具中華民國國籍，符合戶籍設立條件均應參加全民健康保險，此一強制納保原則係以防止逆選擇並使全民皆獲醫療保障為目的，參加全民健康保險者稱之為保險對象，分成被保險人及其眷屬，二者皆為保險受益人，於保險有效期間內發生疾病、傷害、生育事故時依全民健康保險相關法令享有醫療給付<sup>57</sup>。

截至民國 95 年 6 月止，全民健保總投保人數已達兩千兩百餘萬人，納保率已超過 99%<sup>58</sup>，如與原勞、公、農保等社會保險醫療受益人口相較，全民健康保險約新納入一千萬人，包括兒童、老人、失業者、殘障及重大傷病患者等弱勢族群以及原未加入社會保險之工作人口。

全民保險之保險對象分成六類<sup>59</sup>：第一類以公務人員、一般受雇人、雇主及自營事業者為主，約占總投保人數 53.2%；第二類以參加職業工會之會員為主，約占 16.7%；第三類以農、漁及水利會會員為主，約占 14.5%；第五類為低收入戶，約占 0.9%；第六類為榮民、榮眷及其他不屬前一至五類之區

<sup>54</sup> 依全民健康保險法第 54 條之規定，總額預算支付制度得分階段實施，其實施日期，由主管機關訂定之，行政院衛生署擬先行試辦牙醫醫療服務總額支付制度。

<sup>55</sup> 請參考中央健康保險局組織條例第 28 條及中央健康保險局辦事細則第 3 條，中央健康保險局 84 年 8 月 18 日健保人字第 84014168 號令。

<sup>56</sup> 請參照全民健康保險法第 10 條、第 11 條及第 11-1 條。

<sup>57</sup> 請參照全民健康保險法第 2 條及第 7 條。

<sup>58</sup> 中央健保局，2003 年全民健康保險統計動向，資料來源：

[http://www.nhi.gov.tw/webdata/AttachFiles/Attach\\_1778\\_2\\_壹-承保\\_9607.pdf](http://www.nhi.gov.tw/webdata/AttachFiles/Attach_1778_2_壹-承保_9607.pdf)。最後瀏覽日期：2007.08.13。

<sup>59</sup> 請參照全民健康保險法第 8 條及第 9 條，全民健康保險法施行細則第 4 至 23 條。

域人口，約占 14.7%<sup>60</sup>。其中在第四類保險對象部分，由於國軍官兵及軍校學生在民國 90 年 2 月起亦加入健保，為顧及國防安全需要，因此對於第四類保險對象人數均不再計入統計人數之列<sup>61</sup>。

### （三）投保單位

被保險人及其眷屬需透過投保單位辦理加退保，全民健康保險法第 14 條所規定之投保單位包括：A. 政府機關、公私立學校、公民營事業機構或公司行號；B. 農、漁、工會、專技自由執業人員所屬公會等職業團體，宗教機構或團體；C. 國防部指定軍職人員眷屬之投保單位<sup>62</sup>，公私立社會福利服務機構、鄉（鎮、市、區）公所，政府考試訓練機關，及經政府立案登記之執業訓練等機關<sup>63</sup>。投保單位共約計六十萬家，其中第一類即佔近五十九萬家，各投保單位之投保人數、承辦業務人員及與健保局之配合情形相差極為懸殊<sup>64</sup>。

### （四）醫療服務機構

全民健康保險之醫療給付由保險醫事服務機構提供，依全民健康保險法與全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法之規定，為方便保險對象就醫，便於行政管理及維護醫療品質，全民健康保險採有條件式的全面特約制度，凡符合特約或指定資格者均可申請成為保險醫事服務機構<sup>65</sup>，上述機構係指：A. 特約醫院及診所、B. 特約藥局、C. 指定醫事檢驗機構、D. 其他經主管機關指定之特約醫事服務機構，包括助產所及居家照護機構<sup>66</sup>。

截至民國 96 年 5 月，全國特約保險醫療院所共 23,333 家，其中西醫醫院 497 家，中醫醫院 23 家，西醫診所 9,229 家，牙醫診所 5,922 家，藥局 4,056 家，以及其他醫事機構如助產所、居家照護機構等共計 872 家。就近年來對於醫事單位之統計數據觀之，目前特約醫療院所之數量已呈現相當穩定的狀態<sup>67</sup>。

## 二、保險給付

全民健康保險法第 31 條規定，保險對象發生疾病、傷害或生育事故時，

<sup>60</sup> 2004 全民健康保險統計，中央健保局，2004.12，頁 1。

<sup>61</sup> 同前註，頁 34。

<sup>62</sup> 目前指定之單位為國防部聯勤總部留守業務署及其分支機構。

<sup>63</sup> 請參照全民健康保險法第 14 條，全民健康保險法施行細則第 22 條、第 24 條及第 26 條。

<sup>64</sup> 2004 全民健康保險統計，中央健保局，2004.12，頁 24。

<sup>65</sup> 請參照全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法第 2 條及第 3 條。

<sup>66</sup> 請參照全民健康保險法第 55 條。

<sup>67</sup> 中央健康保險局，即時統計資訊，資料來源：

[http://www.nhi.gov.tw/webdata/AttachFiles/Attach\\_1780\\_1\\_健保-參-9508.xls](http://www.nhi.gov.tw/webdata/AttachFiles/Attach_1780_1_健保-參-9508.xls)。最後瀏覽日期：2007.08.13。

由保險醫事服務機構依保險醫療辦法，給予診療服務。另依同法第 32 條之規定，保險對象亦享有預防保健服務，該服務由保險醫事服務機構或保險人自設之聯合門診中心辦理。全民健保之給付為綜合性之醫療服務，除於全民健康保險法及其相關法令中特別列舉排除給付外，凡有上述事故之發生皆予以給付。給付之種類包括：A. 醫療服務：含診察、檢查、治療、手術、輸血、分娩、新生兒照護等、B. 居家照護：由保險醫事服務機構之醫師及護理人員提供訪視、診察、治療、護理諮詢等服務，但以每月二次為限、C. 葯事服務：特約藥局得依處方箋調劑藥品。

全民健康保險之不給付範圍除經由主管機關公告不給付之診療及藥品外，全民健康保險法第 39 條明訂不給付項目，第 40 條排除因戰爭或天災之保險事故，第 41 條規定，同一傷病已領取其他社會保險給付、不當住院、應事前審查之診療而為未經允許、違法就醫等情形，全民健保不予給付。

保險對象於受領保險給付，除掛號費外，自行負擔一定比例之醫療費用，此即為醫療部分負擔制度，我國全民健康保險部分負擔配合轉診制度之實施，期合理使用醫療資源並發揮分級醫療之功能，故於全民健保法第三十三條中規定，保險對象應自行負擔門診或急診費用 20%，未經轉診者加重部分負擔之比例 10-30%，但基於簡化作業程序等因素之考慮，主管機關得規定以定額方式收取，以取代原訂之定比率方式收取。自民國八十四年五月起，我國轉診及部分負擔制度修正為二級定額制，不論轉診與否，基層診所及地區醫院患者部分負擔 50 元，區域醫院為 140 元，醫學中心門診為 210 元，以致全民健保法原規定之轉診制度名存實亡。

### 三、保險財務

全民健康保險之財務問題範圍廣泛，本文僅探討保險費之徵收及負擔與保險醫療費用支付。

#### (一) 保險費

保險費之繳納為保險對象享受醫療服務之對待給付，其金額依被保險人之投保金額及其保險費率計算<sup>68</sup>。全民健康保險被保險人之投保金額隨被保險之類別而有不同之規定，第一類至第四類被保險人之投保金額，依主管機關擬訂之分級表申報，分級表之下限與基本工資同，上限目前為 131,700 元<sup>69</sup>，第五類

<sup>68</sup> 請參照全民健康保險法第 18 條、第 19 條、第 21 至 26 條，全民健康保險法施行細則第 41 條及第 42 條。

<sup>69</sup> 中央健康保險局，常見問題查詢—投保金額，資料來源：  
[http://www.nhi.gov.tw/inquire/query9\\_detail.asp?question\\_id=137](http://www.nhi.gov.tw/inquire/query9_detail.asp?question_id=137)。最後瀏覽日期：2007.08.13。

及第六類為定額保費，以全體保險對象每人平均保險費計算，故無投保薪資上限規定之適用。此外，農漁民之投保金額依全民健保法第 23 條之規定，以平均投保金額計算，且保險人得依保險對象之經濟能力，調整投保金額等級。依據中央健康保險局之統計<sup>70</sup>，公務人員及其眷屬之平均投保薪資約為 46,929 元，有一定雇主之勞工及其眷屬約為 31,031 元。

有關眷屬之保費負擔，依全民健康保險法第 19 條之規定，眷屬之保險費由被保險人繳納；超過三口者，以三口計。又依中央健康保險局民國 93 年統計資料<sup>71</sup>，約有 66% 之被保險人無眷口，有 12% (1,682,504 人) 之被保險人僅一眷口，而實際眷口數在四口以上者約佔 3%。

此外，依全民健康保險法第 19 條之規定，保險費係由政府、雇主及被保險人三方面依被保險人之類別而有不同之比例分攤，雇主及被保險人之平均收繳率逾九成七，但政府補助保險費之收繳率則呈現相當兩極的狀態，在中央及台灣省各縣市、福建省均已達到 100% 的收繳率，然而在台北市及高雄市兩個直轄市部分，則分別僅有 9.2% 及 0.9% 的收繳率<sup>72</sup>。

## (二) 醫療費用支付

醫療費用支付制度嚴重影響保險財務、醫療品質、醫療資源分布以及行政效率，因此全民健康保險法專章規範保險醫療費用支付。依本法第 51 條之規定，醫療費用支付標準及藥價基準，由保險人及保險醫事服務機構共同研擬，報請主管機關核定。目前我國健保已全面採行總額支付制度，由中央衛生主管機關每年擬定醫療給付費用總額範圍，再由費協會與健保局共同協商研擬分配總額項目，透過浮動點值的計算標準<sup>73</sup>，控制每年健保費用之支出，節制醫療費用之成長<sup>74</sup>。

## 四、權利救濟

如前所述，行政院衛生署設立全民健康保險爭議審議委員會，以審議投保單位及保險醫事服務機構對保險人核定之爭議案件，依全民健康保險法第 5 條之規定，該委員會由主管機關代表、法學、醫藥、及保險專家組成之，而組織章程及爭議事項審議辦法，由主管機關擬訂。又依該辦法之規定，全民健康

<sup>70</sup> 2004 全民健康保險統計，中央健保局，2004.12，頁 64。

<sup>71</sup> 2004 全民健康保險統計，中央健保局，2004.12，頁 62。

<sup>72</sup> 2004 全民健康保險統計，中央健保局，2004.12，頁 5 及頁 10。

<sup>73</sup> 所謂浮動點值，係指透過預先設定醫療支出的總額預算，醫療服務成本係透過點值來加以反應；每點點值不固定，由醫療總額除以醫療服務量（點數）的方式得之。

<sup>74</sup> 行政院衛生署，總額支付制度問答輯。資料來源：

[http://www.doh.gov.tw/cht/list.aspx?dept=R&now\\_fod\\_list\\_no=7596&class\\_no=109&level\\_no=2&divNo=1&divCount=1](http://www.doh.gov.tw/cht/list.aspx?dept=R&now_fod_list_no=7596&class_no=109&level_no=2&divNo=1&divCount=1)。最後瀏覽日期：2007.08.13。

保險爭議審議委員會之委員由行政院衛生署署長聘任<sup>75</sup>。

全民健康保險爭議審議之案件分為權益案件與醫療案件兩大類，權益案件係指全民健康保險爭議事項審議辦法第二條所列關於保險對象之資格與投保手續、被保險人之投保金額、保險費、滯納金、罰鍰、保險給付、醫事服務機構之特約管理等事項<sup>76</sup>。以民國 94 年 1 月為例，爭審會總共受理了九十六萬六千多件案件，其中有 99.6% 係因醫事服務機構因被健保局核刪醫療費用而生的健保給付爭議，0.4% 是權益案件。申請人如不服委員會之審議如涉及保險人之核定案，得依法提起訴願及行政訴訟，若為非關行政處分之具體私權爭議，得提付商務仲裁或民事訴訟<sup>77</sup>。

## 貳、老年經濟安全保障

老年經濟安全保障為社會保險主要給付項目之一，係為被保險人於老年時符合請領條件所給予之社會保險給付，老年保險可擴張給付內容而包括殘障與遺屬保障，惟本文以探討老年保障為主。此外，世界各國之老年保險制度習以老年年金制度稱之，然我國因未採行年金給付作為支付退休金之方式<sup>78</sup>，是以本文仍以老年保障或老年保險制度稱之。

我國社會保險法之老年給付規定於勞工保險條例、公務員保險法、軍人保險條例與私立學校教職員保險條例。其中以勞工保險條例之適用範圍最廣<sup>79</sup>，影響最為深遠；私立學校教職員保險條例之相關規定，除保險費之負擔方式外，大多與公務員保險法同，故擬不予討論。

### 一、保險組織

勞工保險於民國三十九年在台灣省創辦，其適用範圍原限於廠礦事業雇用之產業工人，隨後逐步納入職業工人、漁民、政府機關及公立學校之工友、技工、司機，再將被保險人之加保資格放寬為民營公司、行號及農牧場之員工，並允許具一定資格者自願納保。民國 85 年 7 月勞工保險之保險人亦由隸屬台灣省之「台閩地區勞工保險局」改為隸屬中央之「勞工保險局」<sup>80</sup>。茲將勞工

<sup>75</sup> 請參照全民健康保險爭議審議委員會組織章程第三條，該委員會置主任委員一人，委員十四人；聘期二年，並得續聘連任。

<sup>76</sup> 請參照全民健康保險爭議事項審議辦法第 2 條第 1 項至第 5 項、及第 7 項。

<sup>77</sup> 請參照全民健康保險特約醫事服務機構合約附約第四條，中央健康保險局 84 年 3 月 21 日，健保醫字第 84002720 號公告。

<sup>78</sup> 年金保險乃為以保險之方式，於保險事故發生時，所給予之定期性現金給付，以保障老人、殘障者或其遺屬之經濟安全。年金之概念與民法第七百二十九條所稱之終生定期金類似。

<sup>79</sup> 依勞保局之統計，截至民國 96 年 5 月底止，其被保險人數約計 870 萬人，約佔台灣地區總人口數（2287 萬人）之 38%。

<sup>80</sup> 關於勞工保險之沿革，請參考勞工保險業務專輯，台閩地區勞工保險局，民國 84 年，頁 1.2。

保險、公務人員保險與軍人保險之組織、老年給付、財務與權利救濟之相關規定略述如下。

### （一）保險人

勞工保險局為勞工保險之保險人，其為中央主管機關行政院勞委會依法設立<sup>81</sup>，中央主管機關除統籌全國勞工保險業務外，並依法組織勞工保險監理委員會以監督勞工保險業務及審議保險事項<sup>82</sup>，勞工保險局負責執行全國勞工保險業務，辦理承保、收取保費及核發保險給付。

公務人員保險之主管機關為考試院銓敘部，並由其會同有關機關組織公務人員保險監理委員會，以監督保險業務及審議保險爭議案件。公務人員保險委託中央信託局辦理保險業務，並負承保盈虧責任<sup>83</sup>，如有保險虧損則由財政部審核撥補。

軍人保險之主管機關為國防部，為辦理該保險應設立基金，其金額由國庫撥充，軍人保險亦公務人員保險委託中央信託局辦理保險業務<sup>84</sup>。

### （二）被保險人

凡年滿十五歲以上，六十歲以下本國及外國籍之受雇人，凡符合勞工保險條例第五條之規定者均應強制加保，不符強制納保之受雇人或實際從事勞動之雇主，但符合該條例第八條之規定者得自願參加保險。由於勞工保險之包容性高，近年來被保險人數已逾 850 萬人。公務人員保險之被保險人限於法定機關編制內有給之公務人員與公職人員，依據中央信託局公務人員保險處之統計，截至民國 95 年月底止，公務人員保險之被保險人數約 58 萬人。

## 二、保險給付

勞工保險之老年給付、公務人員保險之養老給付與軍人保險之退伍給付之方式均為一次給付，勞保老年給付以保險事故之當月起前六個月平均月投保薪資計算，合於給付條件者可領一個月以上四十五個月之平投保薪資，逾六十歲繼續工作者，其逾六十歲以後之保險年資最多以五年計，且給付之總數以五十個月平投保薪資為限<sup>85</sup>。公務人員保險之養老給付以依法退休當月俸給額為計算標準，可領五個月以上三十六個月以下之退休當月俸給額<sup>86</sup>。軍人保險之退

<sup>81</sup> 請參照勞工保險條例第四條及第五條。

<sup>82</sup> 勞工保險局與勞工保險監理委員會之組織均應以法律定之，勞工保險局組織條例與勞工保險監理委員會組織條例皆以於民國八十四年公布實施。

<sup>83</sup> 請參照公務員保險法第 4 及第 5 條。

<sup>84</sup> 請參照軍人保險法條例第四及第五條。

<sup>85</sup> 請參照勞工保險條例第 19 條、第 58 至 61 條。

<sup>86</sup> 請參照公務員保險法第 14 及第 16 條。

伍給付以事故發生月份之保險基數計算，可領五個基數以上四十五個基數以下之給付<sup>87</sup>。

### 三、保險財務

勞工保險之普通事故保險保險費率為被保險人之月投保薪資的 6.5% -11%<sup>88</sup>，現行費率為 5.5%<sup>89</sup>，而月投保薪資為按投保薪資分及表之規定，由投保單位向保險人申報之薪資，投保薪資約佔實際薪資之六成。受雇人之保險費由雇主負擔百分之七十，被保險人負擔百分之二十，中央及省市政府各負擔百分之五；其他被保保險人之保費由省市政府補助百分之二十至八十。公務人員保險保險費之規定略同於勞工保險，惟公務人員保險被保險人自付保險費 35%，其雇主--政府負擔 65%。軍人保險之保費較低，軍官自付 30-50% 之保費，士官與士兵之保費全數由國庫補助。

### 四、權利救濟

關於老年保險給付之權利救濟，勞工保險、公務人員保險與軍人保險之爭議案件均應循行政訴訟程序，但未進入該程序之前，勞工保險設有爭議審議委員會，作為訴願之前置爭議處理程序，公務人員保險法與軍人保險條例則無類似之規定。

## 參、社會救助與福利服務

社會安全制度之主要功能在於滿足一般人民之福利需求並保障其經濟安全與生活福祉，但社會安全制度係以社會保險為核心，而對於無法從社會保險得到適當之保障者，諸如貧戶、失業者、病患、老年人、殘障者、兒童與少年等，應予以特別扶助，於是而有社會救助與福利服務制度之建構，以針對上述各類人口之特殊性，給予特別之福利給付，社會救助與福利服務在社會福利體系中居於補充之地位，以彌補社會保險制度之不足為主要目的。本文將從社會救助法、老人福利法、殘障福利法、兒童福利法及少年福利法探討社會救助與福利服務法制之相關問題。

### 一、行政組織

社會救助法第三條規定，社會救助之中央主管機關為內政部，內政部依內政部組織法第四條設社會司，社會司下設有社會救助科執行社會救助及低收入

<sup>87</sup> 請參照軍人保險法條例第 12 及第 16 條。

<sup>88</sup> 由行政院勞委會擬定並報請行政院核定，請參照勞工保險條例第 13 條。

<sup>89</sup> 由行政院勞委會擬定並報請行政院核定，請參照勞工保險條例第 13 條。

者經常救助的規劃與督導<sup>90</sup>，並兼辦其他業務；社會救助在省市層級的主管機關為省市政府社會處局，台灣省由社會處第五科主管，該科除主管社會救助之外，尚須負責社會保險及老人福利等業務<sup>91</sup>，台北市和高雄市之情形與台灣省類似。社會救助在縣市層級之主管機關，依社會救助法第3條規定為縣市政府，惟除了台北縣以外，其他縣市皆未將社會救助業務與其他福利服務業務作明確的劃分<sup>92</sup>。老人福利法、身心障礙者保護法、兒童及少年福利法關於主管機關之規定與社會救助法同，除老人福利法外，兒童及少年福利法與身心障礙者保護法均另明訂各級主管機關應設專責單位及其單位之掌理事項<sup>93</sup>。

## 二、福利給付

我國社會救助法將社會救助給付分成生活扶助、醫療補助、急難救助與災害救助等四大項，此外，省市政府另有其他種類之救助，此部份之屬地方政府提供之救助，而非社會救助法上之救助，包括教育補助、就業補助以及其他救助。社會救助給付一般以低收入戶為限，成為低收入戶以其所得低於最低生活費用標準為條件<sup>94</sup>，截至民國95年，我國低收入戶人數僅約22萬人，佔總人口比率0.95%<sup>95</sup>，給付水準亦不高<sup>96</sup>。

老人福利法上之福利服務給付可概分為四大類：健康及醫療服務、居住及安養服務、教育及休閒服務、其他福利服務<sup>97</sup>。全民健康保險實施後，健康及醫療服務改由健保給付，居住及安養服務所提供之給付對象規模不大，我國現有公私立老人扶養機構四十三所，約可容納公費與自費安養老人一萬四千餘人，惟實際安養率僅約六成<sup>98</sup>，居住服務對象以低收入戶為主，其他服務項目受限於人力與經費，其效果不甚明顯。

殘障福利之給付對象以領有殘障手冊者為限，目前（截至民國95年底）

<sup>90</sup> 藍忠孚等，我國社會福利行政組織結構及功能之探討，行政院研考會，1994，頁135。

<sup>91</sup> 同前註，頁138-140。

<sup>92</sup> 施教裕，台灣省社會救助法規適用情況之調查研究報告，台灣省政府法規會委託研究，1995，頁38。

<sup>93</sup> 參見兒童及少年福利法第9條，身心障礙者保護法第2條。

<sup>94</sup> 目前台北市最低生活費為14,881元、高雄市10,708元、台灣省各縣市9,509元。

<sup>95</sup> 內政部社會局，社會救助現況；資料來源：<http://sowf.moi.gov.tw/10/main9101.htm>。最後瀏覽日期：2007.08.13。

<sup>96</sup> 目前各項給付標準參見內政部社會司，社會救助統計，資料來源：

<http://www.moi.gov.tw/stat/month/m3-02.xls>。最後瀏覽日期：2007.08.13。另參閱拙著，我國社會救助法之現況分析與檢討，法學研究，第10期，東海大學法學研究會，1996.03，頁91。

<sup>97</sup> 詳見拙著，老年福利法之現況分析與檢討，經社法制論叢，第17.18期，1996.07，頁112。

<sup>98</sup> 依謝高橋教授之調查，台灣省仁愛之家之收容率公費為65.6%，自費為68.3%，請參閱謝高橋等，邁向二十一世紀社會福利之歸劃與整合——老人福利需求初步評估報告，內政部委託研究計畫報告，1994.04，頁52。

我國領有身心障礙手冊者，共計 98 萬 1 千人，占總人口比率 4.3%<sup>99</sup>，凡符合給付條件者得申請醫療復健、職業重建、教養及養護、生活及教育補助，但均以低收入家庭為限，並享有就業促進、社會生活促進與租稅優待之服務。

兒童及少年福利法之福利服務，除低收入戶兒童之生活扶助外，偏重於安置與收容、收養與監護、及特定行為之禁止等保護兒童及少年之措施。

### 三、財源籌措

社會救助與福利服務之財源主要來自政府預算，少部份來自自由勸募之所得，但從近年來之中央政府與地方政府之預算觀察，該預算受限於行政機關之意願、資源分配、財務狀況與議會之影響，其額度不甚穩定。再者，從中央政府預算方面來看，以民國 96 中央政府總預算為例，我國社會福利支出共佔總預算之 18.6%，其中包括社會保險 9.3% 以及福利服務 7.4% 為大宗，其他如社會救助（0.5%）、醫療保健（1.3%）等，所佔比率均不甚高<sup>100</sup>。

### 四、權利救濟

社會救助與福利服務之權利救濟適用一般行政救濟程序，亦即如因行政機關之違法處分，侵害申請人之權益，始可經提起訴願、再訴願，而後方得提起行政訴訟，我國未針對社會救助與福利服務之權利救濟設置特別行政救濟程序。

## 第二項 我國社會法制之主要特徵

無論從社會保障之體制、財務、給付或權利救濟規範觀察，我國現行社會法之屬性，不同於一般通念所認為其乃係屬於兼具公法與私法特質之法律，而其法律性質較近於公法，此一傾向為暫時，或日後亦尚難以確定。本國社會法制之主要特徵，包括：社會福利保障為國家恩典、福利行政與措施由中央政府主控，以及保障對象以全體國民為原則<sup>101</sup>。

何謂國家恩典？此係就人民與國家間之關係而言，可從兩方面觀察；其一，從我國憲法規範結構用語內涵可知：憲法未明文規定社會保障為人民基本權利，社會保障之法源，仍有賴其他諸如：平等權、生存權或未名權<sup>102</sup>等權利

<sup>99</sup> 內政部統計處，96 年度第 7 週內政統計通報（95 年底身心障礙者人數），資料來源：[內政部統計資訊服務網](#)。最後瀏覽日期：2007.08.13。

<sup>100</sup> 行政院主計處，95 年度中央政府總預算案。資料來源：<http://win.dgbas.gov.tw/dgbas01/96/96bt/96b130.pdf>。最後瀏覽日期：2007.08.13。

<sup>101</sup> 即如本文第二單元所述相對於社會保險型之社會安全型。

<sup>102</sup> 即憲法第二十二條：凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序、公共利益者，均受憲法之

所引導出，雖然，社會保障與生存權相關，但生存權究屬積極性或消極性之權利？其與財產權或其他基本權相衝突時，實難以主張生存權為人民依賴國家積極作為之具體權利，尤其，我國憲法第十五條所稱之生存權，與工作權及財產權並列，當為保障生存權而限制財產權時，尚須依據憲法第二十三條，以有其「必要性」為條件，而此一必要性之審查，分屬立法權及司法權，人民擬逕依憲法生存權之保障為依據，請求國家為具體保障措施，仍屬不可能。再從社會保障規範之共同特徵觀之，我國社會法制之建構，仍屬國家之任意行為，即國家衡酌實際需要，考量政治、經濟與社會環境等因素，依其意願，分別訂定暫時性或常態性規範，後者循立法程序定之，前者按行政程序訂定，其決定是否修訂規則，並非基於人民權益保障為考量中心。是以，各類規範內容，並不重視程序保障，各類福利行政之決定，等同於一般行政措施，人民對於其權益，或因認知不足，或因申訴與保障程序尚未臻健全，而難以就已實施之社會保障制度，在當其有權益受侵害之虞時，請求救濟；甚有造成投訴無門之情形。以現行社會救助為例，社會救助之給付資格與金額之決定，仍以當時政府財務狀況為決定之主要因素，財務狀況佳，則給付對象與內容隨之增加，反之則減，依此，似已證明國家或政府之社會救助責任，並非以人民基本生活保障為重心，而係仰賴集體社會當時之意願，是以，人民之社會救助保障，儘管已有社會救助法作為保障之法源，然其是否得以獲得保障，尚賴國家之恩賜。以近來地方政府對於全民健保費之繳納情形，由，決定是否繳納<sup>103</sup>即以類似之理，有關國家之保障義務，囿於憲法規範模式與法律保障之侷限，至今，我國之社會保障是否實施、實施方式、保障內容及實施時間，全任由行政機關與立法機構自行決定。

所謂中央政府主控，係指基於上述國家恩典給予之形式而言，即我國社會保障之權責與實施之方式，乃悉由中央政府規劃、主導與執行，無論地方政府、民間團體乃至於一般民眾，少有提供意見、參與決定或共同執行之機會。行政機關不但將社會保障事務視同一般行政事務，且令其專屬中央政府之權責，此一現象，若能使民眾之權益獲致實質保障，尚且無可厚非，然如前述，該項行政措施，端視政府之意願，以致時有中央政府專斷之虞<sup>104</sup>。況且，我國憲法有

---

保障。請參考李震山，論憲法未列舉之自由權利之保障－司法院大法官相關解釋之評析，憲法解釋之理論與實務第三輯，中央研究院中山人文社會科學研究所，2000，pp.355.

<sup>103</sup> 即部分地方政府主張財務狀況允許則繳納，財務能力不足以負擔或進行司法爭議行為則予以故意拖欠，形同拒絕繳納。惟社會保險保費之繳納義務人除被保險人與雇主外，地方政府亦負有繳納保險費之法定義務。

<sup>104</sup> 有關行政專斷之觀點，另請參考民國九十一年十月五日大法官會議第五五〇號解釋文及黃越欽大法官部分不同意見書。

關政府對於社會保障或社會福利權責之分配，勞動法與其他立法，係由中央政府立法，得由其執行或由地方執行，中央雖亦可自行執行實施相關業務，而有部分工作具區域特性，且以地方政府執行為宜者，似仍應由其執行，較為適當；部分諸如：失業、老年照護與醫療等社會保險業務，及大部分之社會救助與福利服務業務，仍非不得委由地方政府參與決定與執行。惟我國不僅地方政府參與執行之福利業務極為限縮，而且財團法人基金會、民間社團、工（公）會及商會等職業團體、非營利組織與一般民眾，少有機會參與社會保障事務，縱有類似全民健保監理會、或勞保監理會法定參與業務監督之設計，運作結果，似也僅具諮詢機關之作用，現行社會保障制度實施之主要權責，概由中央政府主導與承受。

鑒於我國社會保障給付仍屬恩給性質，又仰賴中央政府執行，制度發展之傾向，如同政府之其他施政，保障對象亦為全民保障，此一趨勢，自全民健保實施後，尤其明顯，九十一年六月開始實施之敬老福利生活津貼<sup>105</sup>，除因領有其他各類性質之老年或退休給付外，亦以全體合乎年齡限制之國民為給付對象，目前國民年金制度之規劃，亦朝此一方向發展；換言之，我國社會法制之重心，已逐漸脫離以保障就業人口經濟安全之社會保險制，儘管，全民健保及未來可能實施之國民年金保險，均以保險為名，但與我國全民健保實施前，及歐洲大陸傳統所謂之社會保險意涵，不盡相同，現行制度近於全民制之社會保障制度。

### 第三項 我國社會法制未來發展方向

本文就社會法之意義及基本原則、社會法與其他學科之關連性、社會法在我國法律制度中之功能和定位，及我國社會法制之特徵，論述如上，綜合上述內容，本文續以之為基礎，思考我國未來社會法制之發展方向。本單元分從更新社會法之理念、社會法之規範結構化及規範內涵之調和與彈性化等三方面續論之。

在法制建構之理念部分，首應考慮更新此半個多世紀來，賴以發展之依據，其內涵宜包括：重新定位國家角色、以社會融合為目標，並賦予個人基本生活保障之具體權利。現代民主國家藉社會保障制度，照顧人民維持其基本生活需求，此不應是國家之恩賜，而是國家存在之重要目的，更是國家之基本責任與義務。惟此一義務之履行，並無固定模式，亦非無條件給予每一國民最低

---

<sup>105</sup> 敬老福利生活津貼暫行條例於民國九十一年五月十日立院三讀通過，五月二十二日由總統公布，六月一日施行並追溯自同年一月一日起生效。

生活保證，而是建構並維持公平且符合國民需求及期待之社會保障制度；易言之，國家乃該制度之組織與維護者，至於制度保障之內涵與形式，仍以國民為中心，由國民決定制度運作之模式，因此，整體社會保障制度之組織與運作，絕非本於國家單方面之作為；更貼切地說，國家僅係媒介者與守護人。況且，無論何種模式之保障制度，皆本於一國當時之社會背景、政治及經濟發展情形，移植外國制度或堅持某意識型態，並無圓滿實現之可能性。是以，社會法中心理念之一，即係確定國家於社會保障體制中之功能與地位，並以在憲法中明訂為宜。社會保障制度之形式與內容，雖配合環境，與時俱進而調整，然其以集體之力量，協助個人及其家庭獲得經濟安全保障之中心理念與價值，則恆常不變，使每一社會成員，享有均等之自我發展機會，進而以具體生活保障措施，維繫個人之人格尊嚴。社會法制似應強調保障制度，促使社會每一成員自助與互助，在每一個人之人生任何階段，均得以融入社會生活之中，因貧、病、傷、殘、老年等障礙發生時，得以集體力量，以適當之措施，協助個人及其家庭度過難關。此一互助團結及社會融合之理念，應顯現於社會法制之中，於社會風險事故發生時，賦予國民具體生活保障權利，並使之取得請求實質保障之權利基礎。

社會法制發展之結構部分，首應考慮我國現況，是否背離社會法同具公法與私法之特性？而有使社會法與公法合而為一之虞。如認為此一情形並非常態，而擬調整制度發展傾向，一方面可在體制設計上，以個人與社會團體為主體，而對於得委由其自治管理之部分，國家退居為協助者；另一方面，在社會保障制度改造與建構時，應考慮給予私法運作之空間，讓部分諸如勞動者之社會保險或醫療補充保險等，具公共利益之法律關係，轉化為由民事法或保險法，亦得協同社會法規範之為原則，並於公法訴訟之外，設計具社會法或私法自治特質之權利救濟程序。此外，社會法規範之制訂，仍須依循具體保障、財務平衡、平等與機會均等諸基本原則，又現行社會保障或福利相關法律規範，以不同名稱，按勞工、醫療、社政、農政、教育…等類別，散見於各種法令中，且未見設立專責機構統籌相關事項，故似有必要於上述原則下，將相關規定整合、制訂總則，甚或考慮將相關規範法典化，以釐清社會保障制度中，如保險、津貼、救助與服務等各類型之權利義務關係。如此，將有助於法規範之認知、適用、解釋與評估，尤其，對於社會法規範體系之統合、社會立法與行政之界線、關係人之責任與受益人之相互關係確認、給付間之關連性，及是否得以合併請領等相關爭議問題，在處理時之助益甚大。

有關社會法規範內涵部分，本文依上述法制，建構理念與法制結構化之原

則，按組織、財務與給付等項目分述之。組織規範方面，宜考慮循上述原則建立多元參與機制及統合行政管理機制，前者係指在維持現有社會保障之組織架構下，分設諸如醫療補充保險<sup>106</sup>之互助組織，並委由法人團體或組織主辦，或將現行公教人員與勞工保險等職業保險之體制，調整為政府、雇主與受雇人三方共同管理之制度；統合行政管理機制，主要係針對目前社會保障組織分立功能重疊，欠缺整合機制與效能評估之機能而言，統合機制之建立，將有助於行政管理監督、業務監理、權利爭議之處理以及程序保障。

財務規範方面，宜檢討各級政府、雇主、受雇人與其他國民之財務責任是否合理分配？尤應考慮財源籌措責任與制度管理權限是否相當？如財源為保險費，則行政管理與監督權限應屬繳費義務人，政府若負有補助責任，則僅擁有部分權責。以我國現況而言，政府權限顯有過於擴張之虞，又關於政府保險費補助，宜證明其具必要性與公平性；目前社會保險保費補助以「定率」為原則，故薪資收入愈高，補助金額愈多之情形，確有檢討之必要<sup>107</sup>。而有關保費與稅賦之徵收基礎，應考慮擴大，以改善財務狀況，並降低調整保費比例之壓力，具體作法，包括：投保薪資之計算，宜包括非經常性之薪資所得，並解除投保薪資上限之限制。此外，應及早建立財務自動平衡機制，使給付與財源相關，當財源不足以支付給付時，除增加保費收入外，應考慮調整給付水準，如勞保之老年給付，應先確定財務處理方式中，有關儲備金部分之比例，再據以訂定給付金額與保費收入之相對點數，使受益人亦承擔部分財務平衡之責任。

給付規範方面，除上述財務與給付之關聯性連結外，尚須以社會保障制度之整體，考量給付之順位，畢竟，社會資源與國家財力有限，事先界定給付制度發展之先後順序，實屬必要尤其，對社會保險以外之給付，更應配合社會環境之變遷，規劃未來給付之內涵，諸如：究竟醫療給付之補助或敬老津貼之給付優先？長期照護是否應納入醫療保障體系於給付內？或另外獨立？凡諸如此類問題，實有必要結合各界力量，深入、廣泛並充分瞭解我國現況，以之為基準，從而判斷，究竟先補助無力繳納之學生午餐費家庭？還是先補助健保保費？且不宜由行政部門單方決定，讓被保障對象也有參與之機會，即使，所面對者為社會救助對象，亦應賦予其「債權人」之法律地位——不但須以給付規範賦予其被救助之請求權基礎，更應考慮被救助者接受救助時之心理狀態，配合

<sup>106</sup> 即強制性之醫療附加保險以補充全民健康保險之給付內容與水準。此類附加保險隨著全民健保財務狀況惡化與給付水準之下降將愈見其必要性，儘管商業保險亦可發揮部分保障之功能，但社會保險與商業保險各有其不同之目標與作用。

<sup>107</sup> 請參考全民健保法第二十七條與勞工保險條例第十五條有關保險費之負擔比例，政府按被保險人之職業狀況給予不同比例之保費補助。

調整法律規範之形式與內涵，必要時，與被救助者簽訂具扶助功能之「雙務契約」，期達成社會融合並尊重人格之目的。

## 第二單元 社會法的憲法基礎

### 目錄

#### 第一節 本單元教學目的

關於社會經濟秩序的規制，我國憲法屬於中度介入之類型，亦即制憲者除就人民基本權利與政府體制加以規範外，對於經濟體制與社會公平正義亦設定其基本價值秩序，相較於德國基本法或是美國憲法，我國憲法就此領域之規範密度較高，但又與社會主義國家之憲法將經濟生產與資源分配完全納入國家公權力掌握，作鉅細靡遺之規定有所不同。而我國憲法所設定的社會公平正義，必須仰賴立法者透過社會立法加以具體化，並視社會經濟條件之變遷隨時加以調整，因此從憲法規範所表彰整體社會價值秩序來掌握各種社會立法所應追求之政策目的，應為學習社會法之入門課題。本單元主要將引領學生認識並思考下列幾項核心議題：

- (一) 我國憲法對於經濟秩序與社會公平正義作了哪些價值決定？社會保險、社會救助、福利服務等各項社會給付立法，在我國憲法基本國策「社會安全」一節能否找到相關依據？
- (二) 人民依據憲法之規定是否享有主觀公權利，得據以向國家請求提供具體之給付？憲法基本國策「社會安全」一節之規範效力如何？
- (三) 社會立法應遵守哪些憲法上的界限？

#### 第二節 我國的社會憲法

社會憲法是指憲法中關於社會安全或社會福利制度之規定。我國憲法第二章「國民之權利與義務」以及第十三章「基本國策」分別有相關規定。

##### 第一項 生存權與工作權

我國憲法第 15 條明文：人民有生存權與工作權，大法官對於本條之詮釋，較偏向其防禦權功能，例如生存權之剝奪（釋字第 476 號）或職業選擇自由之限制（釋字第 584 號）是否過當。不過追溯制憲史，制憲代表受當時社會主義、集體主義思潮的影響，於制憲國民大會第一次召開時，建議增加未見於原憲法草案

之「人民之財產權應與保障」、「人民之生活及健康，應與保障」、「人民有免費教育入學權」、「人民有免費治療權」、「鰥寡孤獨廢疾者享有國家救濟之權」、「人民有要求生活及工作權」、「政府應確保人民維持最低限度之生活，無力生活者，政府應予必要救濟」等條文<sup>108</sup>，現行條文係基於此等提案而成，所以生存權之內涵應包括「生命權」與「人民最低生活維持之救濟權利」；至於工作權照制憲者之原意，除職業選擇自由之意涵外，尚包括國家給予適當工作之意涵。

## 第二項 基本國策與憲法增修條文第 10 條

我國憲法基本國策第 4 節「社會安全」共有 6 個條文（第 152-157 條），另外增修條文第 10 條第 5 至第 9 項之內容亦屬社會安全之一環。其規範內容可分別從「對象」與「制度」兩個角度來觀察：

### 壹、保障對象

上述條文特別關照到國民中各種弱勢族群：無力生活之國民（憲法第 155 條）以及勞工及農民屬於經濟階級上之弱勢（憲法第 153 條）、婦女為性別歧視結構下的弱勢者，憲法第 7 條雖明文中華民國國民不分男女一律平等，但實際上男女並未享有實質平等，因此憲法特別要求應維護女性之人性尊嚴、保障其人身安全、消除性別歧視（憲法第 156 條、憲法增修條文第 10 條第 6 項）；身心障礙者則因身體上的障礙，導致其在經濟上、就學就業方面或參與社會生活參與的機會上處於弱勢（憲法第 155 條、憲法增修條文第 10 條第 7 項）。此外，老人與兒童則因自主決定能力不足或經濟依賴他人而處於弱勢（憲法第 155 條、第 156 條）。

### 貳、社會安全相關制度

國家應該設立哪些制度，來呼應上述弱勢者的需求？關於這個問題我國憲法基本國策亦具體指出若干社會安全制度，包括提供風險預防的社會保險制度<sup>109</sup>（憲法第 155 條、憲法增修條文第 10 條第 5 項）、以協助家庭、兒童老人或身心障礙者等特定對象的各項社會津貼、滿足國民非金錢需求的福利服務、以協助國民融入就業市場為導向的國民就業（憲法增修條文第 10 條第 8 項）以及作為社會安全網最低保障功能、濟貧救急的社會救助制度。以上各項制度在我國均已制定相關法律、設立相關之制度予以落實。

<sup>108</sup> 吳庚大法官釋字第 404 號解釋不同意見書、黃越欽大法官釋字第 514 號解釋不同意見書。另參見黃越欽，憲法中工作權之意義暨其演進，法令月刊第 51 卷第 10 期，2000 年，頁 34-55；郭明政，社會憲法—社會安全制度的憲法規範，收錄於蘇永欽主編，部門憲法，2005 年，頁 338。

<sup>109</sup> 關於全民之健康照顧，憲法第 157 條所期待者為公醫制度，但長久以來均採行社會保險制度（公保、勞保）而非公醫制度，而後實施全民健康保險亦延續社會保險之架構，為此，憲法增修條文第 10 條第 5 項規定提供相呼應的憲法基礎。

應注意者，上述各項制度保障的對象，並不以前述憲法明文之弱勢者為限，以全民健康保險而言，其涵蓋全體國民，形成一全民為基礎的社會連帶共同體。

我國憲法關於社會安全制度作如此具體的規定，追溯其制憲當時的憲政思潮，或多或少受到 1919 年德國威瑪憲法的影響<sup>110</sup>，威瑪憲法有別於過去各國立基於市民法治國思想之憲法，於第 2 篇第 2 章「共同生活」及第 5 章「經濟生活」中臚列不少人民享有社會基本權利之條文，例如國家應保護婚姻、母性（第 119 條）、國家應特別保障勞工之權利（第 157 條、第 159 條）、國民有獲得工作及失業救濟之權（第 163 條等）…等，使基本權不再僅具備請求國家不作為的防禦權性質，也具有請求國家積極作為的意涵。此外，制憲當時負責起草社會安全一節的學者謝徵孚同時也是參與簽署大西洋憲章及費城宣言的中國代表，兩項國際條約均揭示「免於飢餓、免於匱乏的自由」及「實施社會安全」的理念，訴求勞工保護及社會安全，其亦為我國憲法基本國策引為借鏡之依據<sup>111</sup>。

若將人民之「生存權」與「工作權」及憲法「基本國策」章之規定與傳統的自由權相較，可以發現前者並不侷限在防禦權功能，即保護個人免於國家不當干預，而要求國家提供人民符合「人性尊嚴」的生活，故學說文獻上經常以「社會權」(social rights)或「社會基本權」(soziale Grundrechte)稱之，作為自由權相對立的概念<sup>112</sup>。

### 第三項 民生福利國原則

除上述各項具體的規定外，我國憲法是否存有「社會國原則」或「民生福利國原則」？有學者以民生主義具有社會主義與福利國家色彩，進而認為民生主義近似德國基本法所闡揚的社會國原則<sup>113</sup>，此項說法亦為大法官所接受，釋字第 485 號解釋即明文指出：「促進民生福祉乃憲法基本原則之一，此觀憲法前言、第一條、基本國策及憲法增修條文第十條之規定自明」。

## 第三節 社會憲法的規範效力問題

社會憲法的規範效力與其他憲法條文是否相同？在討論規範效力之前，必須先瞭解，為什麼社會憲法的規範效力會產生疑問？它和憲法其他條文相比較，有

<sup>110</sup> 陳新民，中華民國憲法釋論，2005 年修正 5 版，頁 370 以下；法治斌、董保城，憲法新論，2005 年 3 版，頁 82。

<sup>111</sup> 郭明政，社會憲法—社會安全制度的憲法規範，收錄於蘇永欽主編，部門憲法，2005 年，頁 340-342。

<sup>112</sup> 陳新民，論「社會基本權利」，收入於氏著：憲法基本權利之基本理論(上)，2002 年，頁 95-97。

<sup>113</sup> 陳新民，憲法學釋論，2005 年，頁 63；法治斌、董保成則將之稱為「社會福利原則」，參見氏著，憲法新論，2005 年 3 版，頁 81-91。

何特殊之處？這些特殊之處是否會影響其規範效力？又，如果規範效力較為薄弱，又為何將其放置在憲法條文中？

### 第一項 社會憲法的特性

從社會憲法之規範內容可知，它與一般基本權利不同，它需要國家積極的作為才能實現，包括行政部門提出政策規劃，包括行政組織與行政作用方式、給付資格與要件等等，並須通過立法院之法律立法審議及預算審議，行政部門再據此設立相關制度予以落實。由此可見，社會憲法規範的實踐方式與消極要求國家不作為之自由權完全不同，在後者主要藉助訴訟途徑確保人民的自由權受到國家侵害時能夠獲得救濟，相反地，在前者毋寧需要行政與立法部門的積極作為。問題是，當行政與立法部門不作為時，或法律的內容背離憲法規範的意旨時，人民有無救濟途徑？如果沒有任何救濟途徑，是否表示社會憲法的規範並不具規範效力？

### 第二項 關於規範效力之爭議 - 繼受法與比較法的觀點

鑑於社會憲法的上述特性，社會憲法的規範效力向來具有高度的爭議性，學說上並發展出不同模式的規範效力。

#### 壹、德國威瑪共和憲法與德國基本法之經驗

如前所述，德國威瑪共和受到斯時社會主義與集體主義的影響，將各項社會基本權訂入憲法，惟依據當時憲法學者之見解，無論自由權還是社會權，均僅具有「方針條款」之效力，有待立法者立法加以實現。如果立法者不予立法，社會基本權少有實益，如果予以立法，則社會憲法得作為審查其是否合憲的依據<sup>114</sup>。方針條款的說法，將減損憲法的最高法位階性，造成人民對於憲法的不信任，也因此不少憲法學者根本反對將社會基本權訂入憲法。

1949年德國基本法將威瑪憲法中社會基本權條款完全刪除，濃縮為基本法第20條第1項「德意志聯邦共和國為民主、社會的聯邦國」，學者將之分別標示為民主國原則、聯邦國原則、社會國原則等。社會國原則的規範效力，在德國學說上依然引起激烈的討論，直到七零年代初期學說與實務始獲得基本共識：人民固然無法基於社會國原則，在欠缺立法的情形下，逕向國家請求給付（亦即人民未享有憲法上的主觀公權利），但社會國原則揭示一種價值立場，認為社會分配不均的問題應由國家積極介入加以調和，而非放任自由競爭的市場決定，國家的行政、立法、行政均有義務遵守。就此而言，社會國原則非不具任何規範效力的方針條款，而是一種「國家目的設定」（Staatszielbestimmung）與「憲法委託」

<sup>114</sup> 郭明政，同前註，頁317-318。

(Verfassungsauftrag)，其規範對象為國家各機關而非人民，當行政、立法或普通法院未能遵守此一基本價值立場時，職司釋憲的機關即可加以糾正之。

## 貳、瑞士憲法與歐盟基本權憲章

社會基本權的實現雖然仰賴國家的積極作為，使其規範效力備受質疑，不過晚近的一項發展卻值得注意，在比較法上，將其明文訂定於憲法文件或國際條約上的必要性重新獲得肯認。以 2000 年新修訂之瑞士憲法為例，其增列不少得以直接適用並據以請求的社會基本權，如急難救助、國民教育、訴訟扶助等，至少肯認了人人擁有得以免於飢餓的生存權，其憲法第 3 章第 41 條並將社會國列為國家目標，同時詳細規範聯邦與各邦應執行之各項社會政策<sup>115</sup>。

同樣地，2000 年歐盟會員國簽署之歐盟基本權憲章也將為數眾多的社會權納入基本權清單。若進一步觀察其社會基本權之內容，可以發現其多樣化的權利性質：遷徙自由、組織工會自由屬防禦權之性質，最低就業年齡之限制、獲致合理薪資以維持適當生活、工作場所的健康與安全維護則屬於國家保護義務之展現，退休、失業勞工請求適當之社會給付則具有給付請求權之性質，而平等權之主張可能具有除去歧視規定之防禦權效果，亦具有無歧視參與既有給付制度之分享權功能。

歐盟人權憲章為一不具法拘束力的國際法文件，但相關文獻仍肯定其具有重要的意義：社會基本權之規定顯示歐盟追求一種有別於美國市場經濟模式的「歐洲社會福利國模式」。以歐盟組織擁有的有限授權範圍而言，欲達成此項目標最重要的行動領域仍在會員國，在此歐盟並無意完全打破國家界線，建立歐洲單一社會福利體制，況且歐洲各國歷史經驗與社會經濟條件殊異，面對社會公平問題所採取的解決方式亦不盡相同，但其追求的目標則是一致的——不願追求以犧牲人性尊嚴為代價的經濟成長。

## 第三項 我國社會憲法規範效力之檢討

我國學者深受德國學說之影響，對於社會憲法的規範效力，大抵承繼德國學說之變化，其中若干論點並為大法官解釋間接受，值得注意。

### 壹、生存權與工作權

我國憲法的體例上，生存權與工作權與平等權、自由權等並立於第二章「人民之權利與義務」中，究竟其屬性為自由權或是社會基本權？如前所述，釋憲實務偏重闡述其防禦權的內涵，如釋字第 404 號、第 462 號、第 390 號、第 414 號、第 514 號解釋等，皆著重職業選擇自由的保障，釋字第 476 號檢討生命權剝

<sup>115</sup> 郭明政，同前註，頁 324 以下。

奪之合憲性，但吳庚與黃越欽大法官亦曾於不同意見書中，強調基於制憲者的原意，生存權與工作權之性質毋寧較接近社會基本權（或稱為受益權）。

社會基本權之定性尚未為大法官之多數見解所接受，不過漸為學者所重視，其認為工作權之規定尚無法使人民得據以直接向國家請求提供工作機會，但釋憲者至少得依憲法規定督促立法及行政為必要之作為<sup>116</sup>。

## 貳、基本國策社會安全一節之相關規定

早期認為基本國策條款為不具拘束力的綱領性規定<sup>117</sup>，晚近學者參酌德國憲法學說之發展，對我國憲法基本國策之規定，一方面肯定其規範效力，另一方面對其規範效力之作用方式，作了較為細膩的描述：例如憲法第 153 條及第 154 條要求國家應制定保護勞工、農民、調解仲裁勞資糾紛的法律，應可肯認其具有憲法委託性質<sup>118</sup>，而我國憲法第 155 條「社會保險制度」學者則認為可解為「制度性保障」<sup>119</sup>，上述二者均構成國家權力行使的界限，尤其是立法裁量的界限，換言之，立法者在執行憲法委託之任務時，固然享有廣大的立法形成空間，選擇適當的組織與作用方式、決定受領給付之資格與條件，但不得違反憲法的基本價值立場。至於最具爭議性的主觀公權利效力，學者則普遍持保留的態度<sup>120</sup>，因為以憲法保障特定的給付請求權，有其難以貫徹的困難與民主正當性不足內在限制，已如前述<sup>121</sup>。

有鑒於此，應重新思考弱勢保護與社會安全制度訂入憲法的意義何在。如果社會憲法的作用方式不在於直接賦予人民憲法上請求國家給付之權利，那麼社會憲法是否仍有存在的必要？按憲法的功能除防止國家權力之濫用、確保人民之自由權之外，亦有整合的功能，設定此一政治共同體所追尋的價值立場，是以如果營造一個合乎公平正義的社會經濟秩序確為國民所期許，則社會憲法即有其存在的必要與意義。在此種情形下，社會憲法的規範效力有別於防禦權性質的自由權，它揭示該國所追尋之價值立場，除委託立法機關制定法律、設定要件與，並作為行政與司法應遵循之共同方向，這也是瑞士憲法與歐盟人權憲章置入社會基本權的目的所在。

<sup>116</sup> 吳秀明、楊坤樵，憲法與我國經濟部門之基本秩序，收錄於蘇永欽主編，部門憲法，2006 年，頁 233。

<sup>117</sup> 林紀東，中華民國憲法逐條釋義（四），1993 年，頁 248 以下。

<sup>118</sup> 陳新民，論「社會基本權」，收錄於氏著，「憲法基本權利之基本理論」（上），頁 122-123；李惠宗，憲法要義，2006 年 3 版，頁 648 以下。

<sup>119</sup> 陳新民，同前註。社會保險是否為憲法所保障之制度？非無討論之餘地。應予提醒的是，若在憲法釋義上將社會保險置於制度性保障範圍，也將同時限縮立法形成空間，使立法者無法作制度轉換，以稅收制的社會給付全面取代社會保險給付。

<sup>120</sup> 陳新民，同前註，頁 92, 128；郭明政，同前註，頁 345；吳庚，憲法的解釋與適用，2003 年修訂版，頁 68；雷文政，再訪社會權，收錄於「當代公法新論」（下），翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，頁 599，元照出版社，2002 年。

<sup>121</sup> 陳新民，同前註，頁 116 以下。G. Haverkate, Rechtsfragen des Leistungsstaates, Tübingen, 1983, S. 63 ff.; E.-W. Böckenförde, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, NJW 1974, S. 1535 ff.

#### 第四項 我國釋憲實務

在我國釋憲實務上，是否亦肯認基本國策中有關社會憲法相關條文具有客觀價值秩序的規範效力？以下先舉兩號解釋為例加以說明，並於單元案例中另提出兩號解釋作較為詳細之討論。

##### 壹、釋字第 316 號解釋

本號解釋探討者，乃涉及被保險人傷成為「植物人」公務人員保險法之殘障給付後，又因感染及併發症，可否另行請領傷病給付，大法官於本號解釋中認為銓敘部對公務員因殘所致併發症不予醫療給付之函釋，增加法律所無之限制，抵觸憲法第 155 條「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度，人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟」之規定，宣告其不再援用。此外，本號解釋文末另特別指出，「植物人」之大腦病變縱可終止治療，其所需治療以外之專門性照護，較殘廢給付更為重要，現行公務人員保險就專業照護欠缺規定，因而指示立法者應迅予檢討改進。本號解釋不僅肯認憲法第 155 條之規範效力，並明確描述憲法賦予立法者之委託的具體內涵。

##### 貳、釋字第 422 號解釋

本號解釋中，大法官首先揭示憲法第 15 條及第 153 條之規定，強調國家負有保障農民生存及提升其生活水準之義務，耕地三七五減租條例即為上開憲法所稱保護農民之法律。該條例第 19 條規定出約期滿時，地主為擴大家庭農場經營規模得收回耕地，但出租人因此失其家庭生活依據者，出租人不得收回自耕，關於本款例外之適用，行政院及內政部之令函係以固定不變之金額，推估承租人之生活費用，而未斟酌承租人家庭生活之具體情形及實際所生之困窘情形，大法官認為此項解釋與憲法保護農民之意旨不符，因而宣告上述令函不應再援用。

本號解釋中，行政部門頒布之令函因抵觸憲法第 153 條而被大法官宣告不再援用，顯示大法官肯定其規範效力。

### 第四節 社會憲法的落實與法治國原則

社會憲法的實踐仍須受法治國原則的拘束。社會憲法的落實必須仰賴國家權力的運作，而法治國原則的功能即在於拘束國家權力之運作，防止其濫用。

### **第一項 為什麼社會給付應遵守法律保留原則？**

在現代民主社會福利國家中，社會給付經常為國家施政之重要事項，涉及國家資源之分配，且社會給付的財源無論來自於保費或來自於稅收，最終仍是由人民所負擔，究竟哪些人必須付出、哪些人可以獲得國家的照顧，也直接關涉人民的權利義務，例如繳納保費之義務與請領給付之權利，在民主國家自須由具有民主正當性的國會來決定。此外，社會給付之實現需藉助行政組織與行政程序的配合，這部分也須遵循法律保留原則。

### **第二項 為什麼社會給付應遵守平等原則與比例原則？**

如前所述，社會給付是為實踐社會憲法的理念，弭平性別、面對風險發生能力、社會經濟階級以及參與社會機會等種種面向的實質不平等，但立法者分配社會資源，制定法律提供社會給付給人民，也可能產生偏頗的情形，包括給付目的與差別待遇之間欠缺合理關連性、過度保障或保障不足等現象，形成新的不公平現象，因此社會給付亦須受平等原則與比例原則的拘束。

## **第五節 單元案例**

### **第一項 關於體系內與跨體系的公平性問題 - 釋字第 485 號解釋**

#### **壹、 案例事實簡介**

國軍老舊眷村改建條例及其施行細則分別規定，原眷戶享有承購依同條例興建之住宅及領取由政府給與輔助購宅款之優惠，就自備款部分得辦理優惠利率貸款。相較於其他弱勢之國民如勞工或農民等，眷村之住戶在國家資源分配上明顯享有優厚的照顧。國家此項資源分配之決定 - 即國軍老舊眷村改建條例及其施行細則之規定是否抵觸憲法平等原則？

#### **貳、 大法官之見解**

- 一、 憲法第 7 條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待。促進民生福祉乃憲法基本原則之一，立法者基於社會政策考量，尚非不得制定法律，將福利資源為限定性之分配。

- 二、惟鑒於國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係，就福利資源為妥善之分配，並應斟酌受益人之財力、收入、家計負擔及須照顧之必要性妥為規定，不得僅以受益人之特定職位或身分作為區別對待之唯一依據；關於給付方式及額度之規定，亦應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧。
- 三、立法機關就上開條例與本解釋意旨未盡相符之部分，應通盤檢討改進。

### 參、相關議題之探討

- 一、大法官對「平等原則」作何種詮釋？憲法基本國策相關規定與「合理的差別待遇」的判斷有何關連性？
- 二、本案涉及體系內或跨體系的公平性問題？若為跨體系的公平性問題，應如何檢證其是否符合平等原則之要求？
- 三、大法官為何未逕行宣告老舊眷村改建條例違憲？試釋憲之功能與權力分立的角度分析之。
- 四、延伸思考  
現行全民健保法針對不同職業身分之國民給予不同比例的保費補助，是否亦違反平等原則？這涉及體系內或跨體系的平等原則？此部分可以第三單元之內容進行連結。

## 第二項 憲法對於勞工退休制度有無具體指示？ - 釋字第 576 號解釋

### 壹、案例事實簡介

勞動基準法第五十五條及第五十六條分別規定雇主負擔給付勞工退休金，及按月提撥勞工退休準備金之義務。此項加諸雇主之義務是否違憲？

### 貳、大法官之見解

- 一、國家為改良勞工之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工之法律，實施保護勞工之政策，憲法第一百五十三條第一項定有明文，勞動基準法即係國家為實現此一基本國策所制定之法律。至於保護勞工之內容與方式應如何設計，立法者有一定之自由形成空間，惟其因此對於人民基本權利構成限制時，則仍應符合憲法上比例原則之要求。
- 二、勞動基準法規定雇主負擔給付勞工退休金，及按月提撥勞工退休準備金之義務，有助於保障勞工權益，並未逾越立法機關自由形成之範圍。其因此限制雇主自主決定契約內容及自由使用、處分其財產之權利，

係國家為貫徹保護勞工之目的，並衡酌政府財政能力、強化受領勞工勞力給付之雇主對勞工之照顧義務，應屬適當；該法又規定雇主違反前開強制規定者，分別科處罰金或罰鍰，係為監督雇主履行其給付勞工退休金之義務，以達成保障勞工退休後生存安養之目的，衡諸立法之時空條件、勞資關係及其干涉法益之性質與影響程度等因素，國家採取財產刑罰作為強制手段，尚有其必要，符合憲法第二十三條規定之比例原則。

- 三、憲法並未限制國家僅能以社會保險之方式，達成保護勞工之目的，故立法者就此整體勞工保護之制度設計，本享有一定之形成自由。勞工保險條例中之老年給付與勞動基準法中之勞工退休金，均有助於達成憲法保障勞工生活之意旨，二者性質不同，尚難謂兼採兩種制度即屬違憲。
- 四、惟立法者就保障勞工生活之立法選擇，本應隨社會整體發展而隨時檢討。立法者有義務隨社會整體之變遷而適時檢討改進之義務，俾能與時俱進，符合憲法所欲實現之勞工保護政策目標。
- 五、關於勞工退休制度，在第一層次社會保險老年給付與第二層次之職業退休金究為相互取代或互補？應採何種設計較符合我國憲法之意旨與勞工之需求？
  - (一) 余雪明大法官之協同意見：參考國際勞工退休制度之發展趨勢，建議第二層職業退休金採確定提撥制（即個人帳戶制），並可考慮強制實施。
  - (二) 許宗力大法官之協同意見：傾向支持以社會保險為核心，企業退休金採自願實施的制度。

### 參、相關議題之探討

- 一、勞基法第 55 條及第 56 條之規定，限制雇主何種基本權利？大法官基於哪些理由肯認此項限制之合憲性？勞基法規定之退休金提撥制度施行之結果如何？是否影響比例原則之判斷？
- 二、勞基法第 55 條及第 56 條之規定，是否也限制勞工之基本權利？大法官就此有無加以探討？
- 三、關於本項社會立法的比例原則審查，應採取嚴格或中度或普通之審查標準？（參照許宗力大法官之協同意見書）
- 四、勞工退休制度的目的為何？在社會法體系上，勞工退休制度有哪些模式？彼此為互補或相互取代的關係？社會保險、企業年金、個人帳戶制等制度內涵有何差別？此部分可以第一單元之內容進行連結。
- 五、大法官揭示立法者有適時檢討之義務（參照許宗力大法官協同意見書）
  - (一) 為何大法官在本號解釋中特別強調立法者對於社會立法有隨時檢討改進之義務？

- (二) 適當性原則與立法事實預測之審查及其立法者的檢討改進義務
- (三) 必要原則與狹義比例原則之審查、持續注意觀察義務

### 參考文獻

- 林紀東(1993)，中華民國憲法逐條釋義（四），頁 248 以下。
- 黃越欽(2000)，憲法中工作權之意義暨其演進，法令月刊第 51 卷第 10 期，頁 34-55
- 雷文玫(2002)，再訪社會權，收錄於當代公法新論（下），翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集。
- 陳新民(2002)，論社會基本權利，收入於氏著：憲法基本權利之基本理論（上）頁 95-97。
- 吳庚(2003)，憲法的解釋與適用，修訂版。
- 郭明政(2005)，社會憲法 - 社會安全制度的憲法規範，載：蘇永欽主編，部門憲法，頁 313 以下。
- 陳新民(2005)，憲法學釋論。
- 陳新民(2005)，中華民國憲法釋論，修正 5 版。
- 吳秀明、楊坤樵(2006)，憲法與我國經濟部門之基本秩序，收錄於蘇永欽主編，部門憲法，2006 年，頁 233。
- 李惠宗(2006)，憲法要義，3 版。
- 法治斌、董保成(2005)，憲法新論，3 版。

## 第三單元：全民健康保險法

### 目錄

全民健康保險自 1995 年實施以來，藉由「全民強制納保」機制，已將全體人民納入健保之保護傘中，並以自助互助及風險分攤的方式，大幅降低了人民就醫時的財務負擔，此政策有助於完善人民之醫療保障，可謂為我國最重要之社會立法相較於其他社會法領域，全民健保法無論在學術研究或司法實務上均已累積相當多的議題與案例，可做為教學上課程的研習與傳授。

本單元將分成（一）基礎概念與理論，（二）全民健保之制度內涵兩部分來介紹全民健康保險法，並提出幾個代表性案例與議題，並藉著以案例與議題的引導，幫助學生投入教學活動中的互動與討論。本單元挑選的代表性案例都是全民健保全面開辦後其制度內涵引發的違憲爭議，例如與保險對象相關之全民強制納保制度的合憲性爭議、與保險財務相關之責地方政府補助保費爭議，以及與保險給付相關之保險給付事項得否管機關片面決定之爭議等，上述爭議最後皆聲請了大法官解釋。此外，本單元也列出了常出現在報章媒體的熱門議題，例如與保險組織體制相關的健保局員工年終獎金爭議，以及與保險財務支出面相關的醫療機構詐領健保費爭議，都是當前受到各界關注的重大問題。

## 第一節 基礎概念與理論

### 第一項 社會保險在社會安全體系之定位

社會安全制度之體系本文採用德國學者Hans F. Zacher的分類模式，分別為社會保險（社會預護）、社會救助（社會扶助）、社會促進與社會補償。<sup>122</sup>

「社會保險」是一種預存式的社會安全措施，具有財務自主以及自助而後人助的特性，亦即相對人透過事先的保費繳交（或者類似的勤、勞務付出），之後則擁有相對的給付請求權，且二者之間有相當程度的對價性。相反地，如社會救

<sup>122</sup> Zacher, Einführung in das Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland, 3,Aufl., 1985, 頁 20 以下；中文資料請參閱：鍾秉正，社會保險法論，三民書局，2005 年，頁 32-44。

助、社會促進與社會補償等由國家單方面的福利給付，當事人則無須有相對的付出。<sup>123</sup>

「全民健康保險」政策依憲法第 155 條、增修條文第 10 條第五項之規定，<sup>124</sup>係國家基於社會政策所推行之制度，本屬社會保險制度之一環。上述憲法條文在憲法之規範體系上均屬於「基本國策」中「社會安全」之規定，在解釋上其性質並非僅是具宣示性效力的方針條款，而是具有拘束國家公權力的法規範，此類條文可視為憲法對立法者之「憲法委託」。依據「憲法委託」之理論，立法機關自得制訂相關法律，以落實憲法保障人民權利之意旨；至於相關的具體制度應如何設計，則屬立法裁量之範圍。是以，全民健保制度之定位，端視立法者依據前開憲法條文（憲法第 155 條、增修條文第 10 條第五項）之意旨，所為之制度抉擇為何而定，換言之，我們必須進一步探討全民健保法之相關規定，才能廓清立法者對全民健保之制度設計。<sup>125</sup>

依全民健保法第 1 條立法目的之規定，全民健保政策係為增進全體國民健康，以提供醫療保健服務而設。在此立法目的下，立法者對於全民健保「保險對象範圍」之制度設計上乃採取「全民強制納保」之方式，將符合資格之人民，全數納入全民健保所提供之醫療保障之下，成為全民健保之保險對象（全民健保法第 11 條之 1 連結第 10 條、第 11 條）。而在「保險給付」方面，依全民健保法之規定，保險對象除於發生疾病、傷害或生育事故時，得以請求醫療服務外（第 31 條），並得享有預防保健之服務（第 32 條）。<sup>126</sup>

其次，全民健保既名之為一「保險」事業，顧名思義其為一依循「保險原則」而運作之制度。而所謂保險原則在內涵上除包含「風險分攤」外，「權利、義務相對性」即為該制度之主要運作邏輯，而此原則已於基礎概念與理論段落中概要介紹。基此，全民健保在「保險財務」的設計上，由於全民強制納保、且全民均得以獲取保險給付，原則上是由全體保險對象以繳交保費之方式，來支應保險給付等支出所需之費用（第 18 條至第 30 條）。

必須注意的是，全民健保做為「社會」保險之一環，畢竟與私人保險、商業保險在特質上存有根本上之差異，特別是全民健保法中以「薪資所得」而不以「個人風險之高低」做為保費計算之基準，以及雇主亦分攤一定比例之保費的設計，都屬全民健保法基於社會連帶責任思想（Solidaritätsgedanke）展現其「社會性」特質的最好表徵（第 18 條）。由上述「社會性」特質可得知，全民健保係落實憲法第 155 條「為謀社會福利」所推行之「社會保險制度」，已昭然若揭。另

<sup>123</sup> 鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，頁 8-10，2004。

<sup>124</sup> 中華民國憲法第 155 條前段規定，「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度」；增修條文第 10 條第五項前段規定，「國家應推行全民健康保險」。

<sup>125</sup> 李玉君、張瑞君，全民健保法對經濟弱勢者醫療保障規定之評析，頁 161-163，2007。

<sup>126</sup> 惟 94 年 8 月 26 日首次提出之全民健保法修正草案（簡稱二代健保），修正條文第 1 條為因應預防保健支出回歸公務預算支應，故將現行條文「保健」刪除。參閱全民健保法最新修正草案（95.5.3）修正條文第 1 條說明。

方面，有關全民健保強制低收入戶納保並由國家全額補助保費的設計，也可藉此在全民健保中看到「社會保險」與「社會救助」相互分工與聯結之處。<sup>127</sup>

## 第二項 社會保險與商業保險之同異

「社會保險」從字面意義上便可得知，此制度是依循「保險原則」而運作，在此概念層次之意義上，社會保險與商業保險（私人保險）所指的「保險」意義並無不同。

所謂保險原則在內涵上即包含「風險分攤」及「權利、義務相對性」兩項。「風險分攤」意指：透過保險的機制，將個人不確定之風險（包括生、老、病、死、殘障與失業等），分散在一個較大的風險共同體中，使得原本個人不確定之風險在此風險共同體中成為可計算、可預期的風險。至於「權利、義務相對性」係指：保費與保險給付具有對價性或比例性，此即收支平衡之要求，亦即，每一個人所需負擔的保費必須依此要求計算，才能使保費之總額足以支付可能之保險給付花費，以及必要的行政費用與安全準備金。

然而，「社會保險」仍舊是與商業保險有其不同之處，此則反映在「社會性」此特質上。基於此，社會保險無論是在保險關係之成立上或是在保險內容與保險經營之目的上，均與商業保險有所不同。

就保險關係之成立而言，商業保險之保險關係通常是依民法「契約自由」原則，基於當事人之意願而成立。反之，社會保險的保險關係則是依據法律之規定而成立，亦即，當某人符合法律所規定之條件時，其社會保險之保險關係便依法而成立，個人並無選擇是否加入此一保險之自由。以全民健康保險法為例，凡符合全民健保法第 10 條、11 條及 11 之 1 條之規定者，<sup>128</sup>都必須依法加入全民健保，此即「全民強制納保」規定。

再者，因社會保險經營之目的不似商業保險首重企業獲利，而是服膺社會政策之社會平衡與資源再分配等目的，也就是為所有的被保險人提供基本生活安全之保障，因此，社會保險唯有透過國家公權力之介入，方可確保國家社會政策之落實。以全民健康保險法為例，全民健保法第一條「為增進全體國民健康，辦理全民健康保險」之規定，即可說明社會保險與商業保險的經營目的有其不同之

<sup>127</sup> 李玉君、張瑞君，全民健保法對經濟弱勢者醫療保障規定之評析，頁 163-166，2007。

<sup>128</sup> 全民健康保險法第 10 條規定，「具有中華民國國籍，符合下列各款規定資格之一者，得參加本保險為保險對象……」；第 11 條規定，「有下列情形之一者，非屬本保險保險對象，已參加者，應予退保……」；第 11 之 1 條規定，「符合第十條規定之保險對象，除第十一條所定情形外，應一律參加本保險」。

### 互動與討論：

→「強制汽車責任險」是社會保險還是商業保險？<sup>130</sup>

→強制特定消費場所或公寓大廈中經營危險行業業者投保「公共意外責任險」，此類責任險是社會保險還是商業保險？<sup>131</sup>

### 第三項 全民健保之法律關係

對於全民健保之保險關係（保險人與被保險人之間）的定位，相關討論目前計有行政契約說、行政處分說以及法定債之關係說等三說。此三說分別以（一）林明鏘之「行政契約與私法契約—以全民健保契約為例」，蔡茂寅之「全民健保之法律關係」與「各國健康保險制度保險人與保險醫事服務機構特約法律問題之研究」；（二）雷文玫之「全民健保保險人與被保險對象間法律關係之研究」；（三）以及蔡維音之「全民健保行政之法律關係」等研究，分屬上述三種立場之代表性觀點。

自1994年10月3日全民健保法首次修正增訂了所謂的「全民強制納保」條款，保險人與被保險人之間的保險關係依本文之見，係屬一法定的法律關係（不同於契約關係），亦即其發生乃是依據法定事實而自動成立，即使投保單位或加保義務人本人怠於申報，也不影響被保險人身分及其保險權利之取得。因此，本文認為此種法律關係乃是直接依據法律所產生的「公法上法定債之關係」，此一主張也可從全民健保法第15條「保險效力之開始或終止，自合於第10條及第11條所定條件或原因發生之日起算」此規定證明之。

若進一步說明，本文之所以採「公法上法定債之關係」一說其要旨在於：

<sup>129</sup> 李玉君，全民健保改革之理想與實踐—若干問題之觀察與建議，月旦法學雜誌，第92期，頁102-103，2003。

<sup>130</sup> 可參考強制汽車責任保險法相關規定。

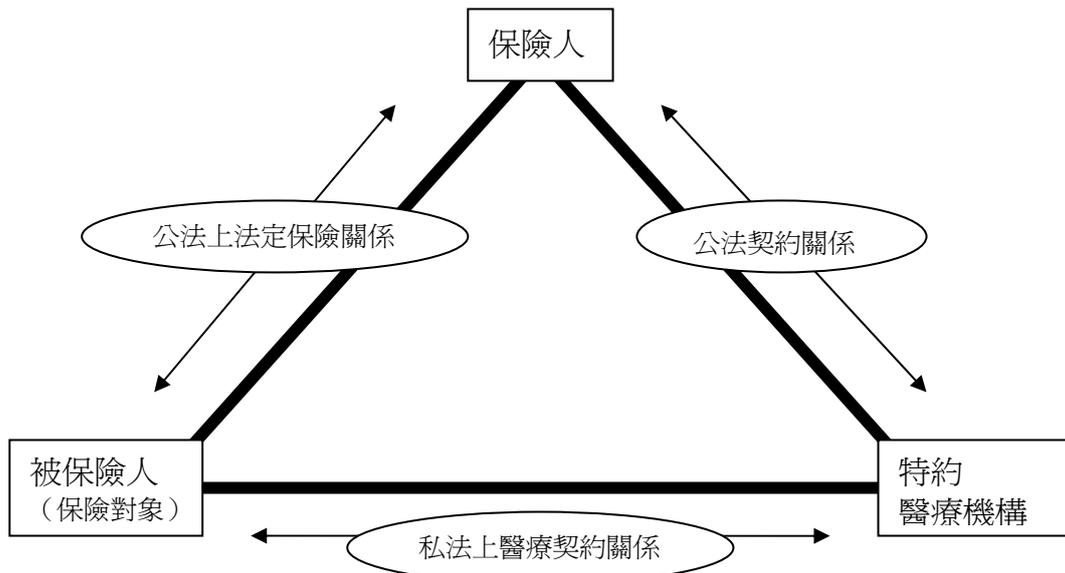
<sup>131</sup> 可參考公寓大廈管理條例第17條規定，以及臺北市消費場所強制投保公共意外責任保險實施辦法。

基於全民健保保險關係之成立是繫諸於法定事實的發生，並不是繫諸於當事人之自主同意，即使當事人未認識到此法律關係的存在（全民健保法第 15 條）仍依法成立保險關係，由此可知契約要素已不具備。

其次，觀諸實務運作中保險對象之就醫權益並不受健保卡之延遲受領、遺失與補發所影響之事實，即可說明「行政處分說」主張保險關係之形成乃始自健保卡之核發，故認為健保卡就是形成保險關係之行政處分的見解，並不可採。依本文之見，健保卡之發給乃與戶籍登記或國民身份證之核發等行政行為相同，僅為一確認性質的行政處分而非如「行政處分說」所主張的形成性質之行政處分，因其並不具備使權利義務發生變動之效果（保險關係之成立、生效與終止依全民健保法第 15 條之規定，乃自合於全民健保法規定之條件時起算，而非健保卡發給之時）。

最後，觀諸全民健保法第 69 條與第 70 條之規定，健保局對未依法辦理投保手續之投保單位或未依法參加保險之被保險人，除應處以罰鍰外，並應追繳保險費，其實「追繳保費」正符合「公法上法定債之關係說」提出保險關係依法起算時點之主張。同樣的，全民健保法第 69 條之 1 規定，保險對象不依法參加保險者，除應處以罰鍰外，並應追溯自合於投保條件之日起補辦保險，也直接支持「公法上法定債之關係說」之立論。<sup>132</sup>

以下將保險人與被保險人之間的法律關係，以及全民健保制度運作的基礎架構，概要圖示如下：



〈圖一〉全民健保法律關係簡圖

<sup>132</sup> 李玉君、張瑞君，全民健保法對經濟弱勢者醫療保障規定之評析，頁 173-174，2007。

在全民健保制度下，保險人是指衛生署下設的中央健康保險局；被保險人則是全民，負有繳納保費義務，享有領取保險給付的權利，現制是透過投保單位向保險人承保、繳納保費。因此，全民健保的基礎法律關係係指「保險人與被保險人之間的法律關係」。

在全民健保的基礎法律關係之下，被保險人可享有的保險給付，則須透過特約醫療機構提供，而特約醫療機構與保險人之間則存有健保業務委任與費用核付關係。

#### 第四項 全民健保法之立法背景及其沿革與發展

我國的社會政策性健康保險，自 1950 年創辦勞工保險以來，已陸續開辦公保、農保、軍保、低收入戶、私立學校教職員健康保險等十幾種囊括醫療照護的社會保險制度，對於國民健康與生活保障，經濟建設及社會安定等，可謂貢獻良多。然而，由於十幾種囊括醫療照護的社會保險制度長期併行，體制分歧的結果則導致參加不同群體保險的國民之間的權利與義務互有差別，如給付項目、受益水準、保險費率與保險費負擔比率等具體內容皆有所差距，甚至衍生各種保險在行政業務管理上有權責混淆、事權分散的弊病。

上述十幾種社會保險中，參加保險人數最多、規模最大的應屬勞保與公保，其中勞保經三次修法擴展其適用範圍，使其投保人數驟增三倍有餘，公保也因開放退休人員自由續保等原因而擴大了保險規模。雖然享有健康保險的人口因勞保與公保的擴展而有了大幅度的增加，但保險財務卻也因此而逐漸呈現不穩定之隱憂。<sup>133</sup>另一方面，由於尚未享有健康保險的國民人數仍過半，又多屬沒有工作能力且對於健康照護需求迫切的老弱婦幼人口，<sup>134</sup>是以，政府對於健康保險相關政策在此時期面臨了重大挑戰，而萌生改採更加完備的整合式長期規劃之思維。

1978 年，世界衛生組織 (World Health Organization, 簡稱 WHO) 於 Alma-Ata 宣言中，號召世界各國於 2000 年達成「Health for All」運動，當時行政院為了響應 WHO 此項號召，遂著手計畫於 2000 年達成「全民享有健康保險」此目標，並於 1986 年首次宣示我國將開辦「全民健康保險」。<sup>135</sup>1988 年，行政院經濟建設委員會首先成立全民健康保險專責規劃小組，1990 年 7 月由行政院衛生署接手

<sup>133</sup> 楊志良主編，健康保險，頁 150-152，2003。

<sup>134</sup> 除了公保優先將配偶（民國 71 年）及父母（民國 78 年）納入眷屬保險外，勞工及農民眷屬等皆未依規劃分別納入勞、農保。

<sup>135</sup> 楊志良主編，健康保險，頁 184，2003。

規劃，終於在 1993 年 12 月 29 日正式成立中央健康保險局籌備處，積極進行「全民健康保險」的前置作業。

1994 年 7 月 19 日立法院三讀通過全民健康保險法，同年 8 月 9 日由總統公布，同年 10 月 3 日公布增訂強制參加全民健康保險相關條文；同年 12 月 30 日中央健康保險局組織條例正式公布，並於 1995 年 1 月 1 日成立中央健康保險局負責籌辦「全民健康保險」業務，「全民健康保險」於 1995 年 3 月 1 日正式開辦。至 1995 年 2 月底止（全民健保正式開辦前），全國約有百分之五十九的國民、共計一千兩百一十萬人享有健康保險，亦即，全國尚有八百多萬人口仍未享有基礎健康照護等相關制度的保障。<sup>136</sup>為了避免因國民貧病交迫而引起更多社會問題，並進一步實現照護全民健康的理想，「全民健康保險」就在各界引領企盼之下倉促上路。

自 2001 年 2 月 1 日起，軍人的醫療保障項目也從軍保中抽離（軍保原本即無醫療給付項目，軍人及軍眷原本係由軍醫院提供優免之醫療保障），整合在全民健康保險範圍之中。根據中央健康保險局的統計資料，全民健康保險的保險對象已於 2004 年突破兩千萬人大關，目前除受刑人之外，幾近是全民都已納保，至 2006 年 6 月底止，參加全民健保的總人數有 2,237 萬 4,752 人，納保率高達 99%；截至 2006 年 6 月底止，已有 91.23% 的醫療院所加入健保特約行列。<sup>137</sup>更重要的是，相較於先前政府的各項社會保險制度，全民健康保險提供了更完整的醫療服務，除了原先勞、公保之一般醫療給付項目之外，另提供各項預防保健服務（目前乃改由公務預算支應，因此最近之修法草案已刪除此項給付）、居家照護、社區復健與安寧療護等給付，堪稱綜合性醫療服務。<sup>138</sup>

然而，由於人口老化、醫療科技進步及醫療服務內容增加等因素，使得醫療費用之成長遠高於保險收入的增加，全民健康保險自 1998 年起開始出現保險收入小於醫療費用支出之現象，迫使政府在 2002 年以「健保雙漲」方式試圖舒緩健保財務困窘的壓力，<sup>139</sup>至 2005 年初健保財務更面臨入不敷出的窘境。此外，全民健康保險除了極待解決的保險財務窘境，尚包括未完成全民納保目標、支付制度與審查問題、轉診制度無法落實、醫療生態扭曲與權責不相當等問題，<sup>140</sup>行政院遂於 2001 年 7 月 1 日成立「二代健保規劃小組」，期待網羅各界專家學者以解決現階段健保政策面臨的挑戰。

耗時三年多的「行政院二代健保規劃小組總結報告」於 2005 年初出爐，主要的改革目標定調為「提升醫療品質、平衡財務收支與擴大社會參與」，其中與

<sup>136</sup> 楊志良主編，健康保險，頁 150-153，2003。

<sup>137</sup> 參照中央健康保險局網站>民眾服務>認識本局>經營成效>「全民」健保 落實人人納保，[http://www.nhi.gov.tw/webdata/AttachFiles/Attach\\_5385\\_1\\_p20.pdf](http://www.nhi.gov.tw/webdata/AttachFiles/Attach_5385_1_p20.pdf)。(2007.08.16 造訪)

<sup>138</sup> 楊志良主編，健康保險，頁 195-196，2003。

<sup>139</sup> 健保局於民國 91 年 8 月起先實施軍公教全薪納保及調高投保金額分級表上限措施，以提升保險費負擔之公平性，再於九月起以維持兩年最低財務收支平衡之漸進調整原則，將保險費率微幅調整為 4.55%。

<sup>140</sup> 楊志良主編，健康保險，頁 197-217，2003。

民眾最息息相關的「保費計算方式」與「保險給付範圍」，目前已研擬取消既存的六類十四目保險對象分類，改以家戶總所得計算保費，並建議由付費者代表決定保險給付範圍，此一規劃內容目前亦具體落實於 2006 年 5 月 3 日送交立法院審議之全民健保法修正草案。<sup>141</sup>

## 第二節 全民健保之制度內涵

本節將說明全民健保較重要的制度內涵，並依據議題項目分類。

### 第一項 保險組織體制

在全民健保設立之前，我國社會醫療保險乃採「職業分立、行政分割」之體系，<sup>142</sup>在組織體制上係呈現「國家經營、體系分立、事權分散」之型態。上述社會保險在 1980 年代出現了嚴重的財務危機，為因應此一危機，當時所提出之結構改革方案有兩個改革重點：其一乃將現金給付與醫療保險分開辦理；其二，則秉持著國家經營、單一體系最符合效率原則之理念，打破既存社會保險之分散體系並予以集中化。<sup>143</sup>此外，由於我國在長期威權統治下遏阻了人民自由結社的權利，因此在我國社會自我組織與治理能力均不足之情況下，並無法提出一個具有可行性與可信度能被接受之公辦民營方案。因此，全民健保設計之初，面對當時十餘種社會醫療保險因體系分立、行政分割、事權分散所導致之弊病，在考量社會自我組織能力尚不足的情況下，於是在保險人組織體制上選擇了「單一公辦公營」之型態。

依全民健康保險法之規定，全民健保之主管機關衛生署為辦理保險業務，下

<sup>141</sup> 參照行政院衛生署網站>行政院二代健保規劃小組總結報告提要>邁向權責相符的全民健康保險制度，[http://www.doh.gov.tw/cht2006/index\\_populace.aspx](http://www.doh.gov.tw/cht2006/index_populace.aspx)。(2007.08.16 造訪)

<sup>142</sup> 分別由公教人員保險、勞工保險、農民保險以及軍人保險承擔，其主管機關依序為考試院銓敘部、行政院勞工委員會、內政部與國防部，保險人則分別為財政部中央信託局公保處、台閩地區勞工保險局以及中央信託局人壽保險處。

<sup>143</sup> 林國明，到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織體制的形成，台灣社會學第 5 期，頁 1，2003 年。

設中央健康保險局（以下簡稱：健保局）為單一保險人，<sup>144</sup>負責全民健保業務之經營，掌理承保、保費與保險給付等與人民權益息息相關之事項，並與醫事服務機構締結醫療服務特約，提供被保險人醫療服務，負責醫療費用之支付與審查。

健保局之組織型態在外觀與人事管理上<sup>145</sup>雖與一般公營事業無異，具有「事業機構」之性質，<sup>146</sup>但若從其權限與救濟途徑觀之則又與一般事業機構大相逕庭，<sup>147</sup>且具有單獨之組織法規—中央健保局組織條例、獨立之編制與預算，以及印信與關防，因此無論從行政組織法或行政作用法之角度，均應被定位為「行政機關」。<sup>148</sup>

再者，衛生署為監督全民健保業務之進行，設有全民健康保險監理委員會（以下簡稱：監理會）。<sup>149</sup>監理會為一合議制機關，健保法僅規定其應由有關機關、被保險人代表、雇主、保險醫事服務機構等代表以及專家組成。至於，何謂有關機關，專家、委員之人數與分配比例、代表如何產生以及監理會如何運作，均由主管機關衛生署以組織規程自行決定之。<sup>150</sup>

監理會依健保法與監理會組織規程之規定其主要任務可分成三大類，分別為審議事項、檢查與稽核事項以及諮詢事項。<sup>151</sup>監理會在組織定位上，相對於衛生署應為一衛生署之諮詢機關，因為從健保法之制度設計觀察，監理會雖對全民健保業務有監督之權，但對監督成敗並不負責，基於權責對等之考量，其決議對衛生署並不具有拘束力，而僅具諮詢之性質。而此種對相關事項之決議僅有建議權而無決定權之諮詢角色也與監理會之實務運作相符。<sup>152</sup>

此外，依健保法之規定衛生署為協定及分配醫療給付費用，另設有全民健康保險醫療費用協定委員會（以下簡稱：費協會）。<sup>153</sup>在組織型態上費協會如監理會一般亦為一隸屬於衛生署之合議制機關，由醫事服務提供者代表、保險付費者

---

<sup>144</sup> 健保法第 3、6 條。

<sup>145</sup> 例如其會計方式採事業會計，而非公務會計；其綜理局務者稱為「總經理」，各分局之主管則稱「經理」。

<sup>146</sup> 中央健保局組織條例第 27 條：本局及分局之人事管理及職務列等，比照公營金融保險事業機構辦理。

<sup>147</sup> 如健保局得對投保單位、被保險人或特約保險醫事服務機構處以罰鍰，其相關之爭議解決途徑為爭議審議、訴願與行政訴訟。（健保法第 69-78、5 條）

<sup>148</sup> 蔡茂寅，全民健康保險之法律關係，頁 488，2003 年。

<sup>149</sup> 健保法第 4 條。

<sup>150</sup> 依監理會組織規程第 3 條規定，監理會隸屬於衛生署，由專家 6 人、被保險人代表 6 人、雇主代表 5 人、保險醫事服務機構代表 5 人以及政府代表 7 人，共 29 位委員組成；其中 1 人為主任委員，由衛生署署長就專家代表中指定兼任之，其他委員則分別洽請有關機關與團體推薦後由衛生署聘任。

<sup>151</sup> 監理會組織規程第 2 條第 1 項。

<sup>152</sup> 監理會組織規程第 2 條第 2 項。此亦可從監理會對全民健保重大議案，如調整保險費率及門診部分負擔、變動保險給付項目等事項之決議，僅供衛生署「核參」之規定，獲得進一步之印證。郝鳳鳴，全民健康保險監理組織體制之法律規範，頁 17，2001 年。

<sup>153</sup> 健保法第 48 條。

及專家學者、相關主管機關代表各 3 分之 1 組成，<sup>154</sup>從健保法明訂費協會組成成員之比例可知，法制度上預設了一個團體協商的機制。

費協會之法定職權，具體言之為「協定醫療費用預算總額與分配公式以及審議其他經衛生署交議之醫療費用事項」。<sup>155</sup>而費協會於 1996 年 10 月成立至 1998 年 7 月總額支付制度啟動前，其主要任務即在規劃推動總額支付制度，目前其費用協定之法定職權在總額支付制度於 2002 年 7 月 1 日全面實施後已能發揮其功能。除以上費用協定與分配之法定職權外，因費協會雖於 1996 年即已成立，但迄至 2002 年 7 月總額支付制度方全面實施，故其工作重點在實務運作上除前述推動總額支付制度實施外，節制醫療費用相關議題亦成為費協會關注之焦點，又因其委員較具醫療專業素養，因此費協會在相關單位默許下即擔負起健保財務支出面之監督。

最後，除以上三個機關外，依健保法之規定主管機關為審議保險人核定案件的爭議事項，應設置全民健康保險爭議審議委員會（以下簡稱：爭審會），被保險人及投保單位對爭審會之審議不服時，並得依法提起訴願及行政訴訟。<sup>156</sup>按爭審會組織規程之規定，爭審會與費協會、監理會以及健保局相同，均為隸屬於健保局之機關，置委員 15 人（保險專家二人、法學專家四人、醫藥專家七人以及衛生署代表二人），由衛生署長指定其中一人為主任委員，綜理會務，為合議制機關。<sup>157</sup>爭審會之主要任務即在審議全民健保相關當事人對保險人核定案件之之爭議事項，其爭議審議程序為訴願前置程序，而其組織屬性則屬於訴願前之法律救濟機關。

承上所述，全民健保現行之組織體制乃以衛生署為主導者，下設行政機關分別掌理政策之執行與監督的政府治理模式。<sup>158</sup>在此一政府治理模式下，政策的執行者健保局之人事主管乃由衛生署決定，監督者監理會之人事衛生署亦擁有相當大的決定權與影響力，如前所述，監理會之決議對衛生署而言僅具有建議、諮詢之性質，最後之決策權仍操在衛生署手中。

鑑於全民健保現行組織體制所遭受之批判與其運作上之流弊，衛生署乃於二代健保之規劃中針對組織體制進行改革，並於總結報告中提出「現制改革」與「行政法人化」兩階段之改革方案。目前第一階段之現制改革方案並落實於 1996 年 5 月 23 日送交立法院審議之全民健保法修正草案中。

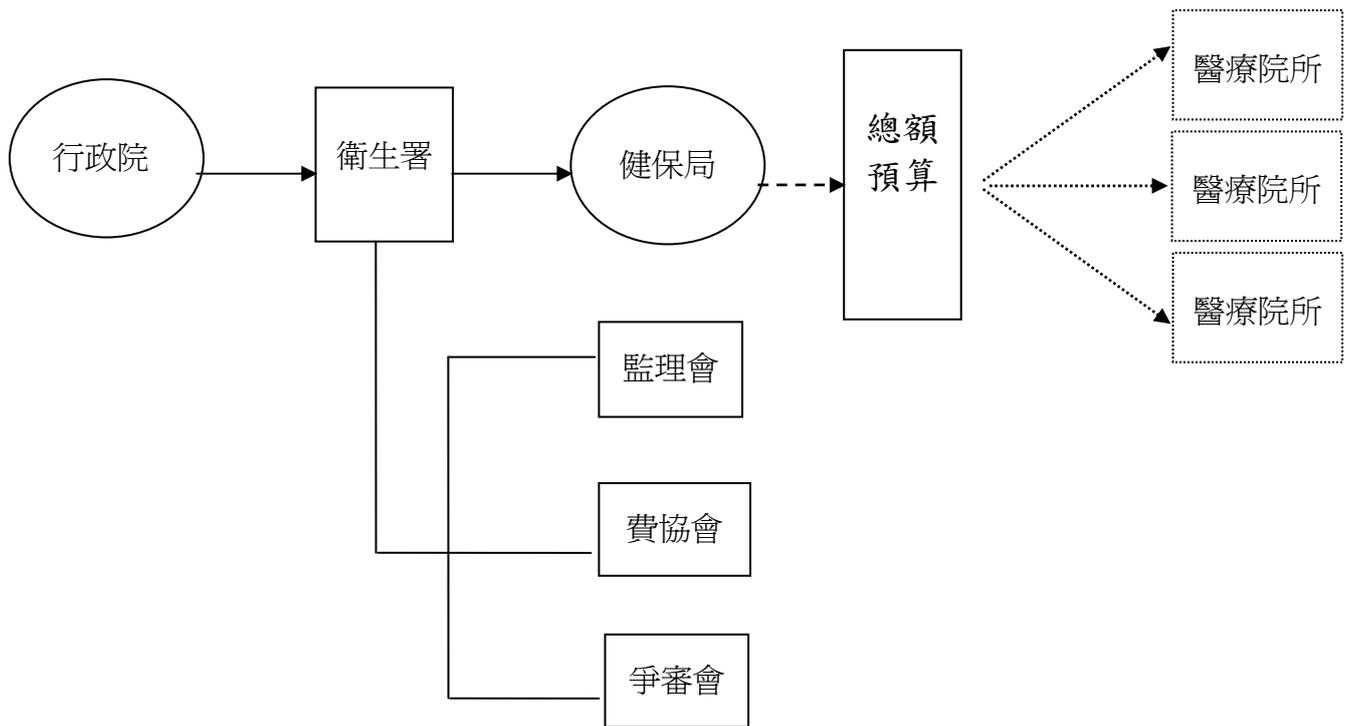
<sup>154</sup> 目前共有 27 位委員，其中 1 人為主任委員與學者專家代表由衛生署長遴聘，其餘委員則由衛生署洽請有關機關、團體推薦後聘任。費協會組織規程第 4 條。

<sup>155</sup> 費協會組織規程第 2 條。

<sup>156</sup> 健保法第 5 條。

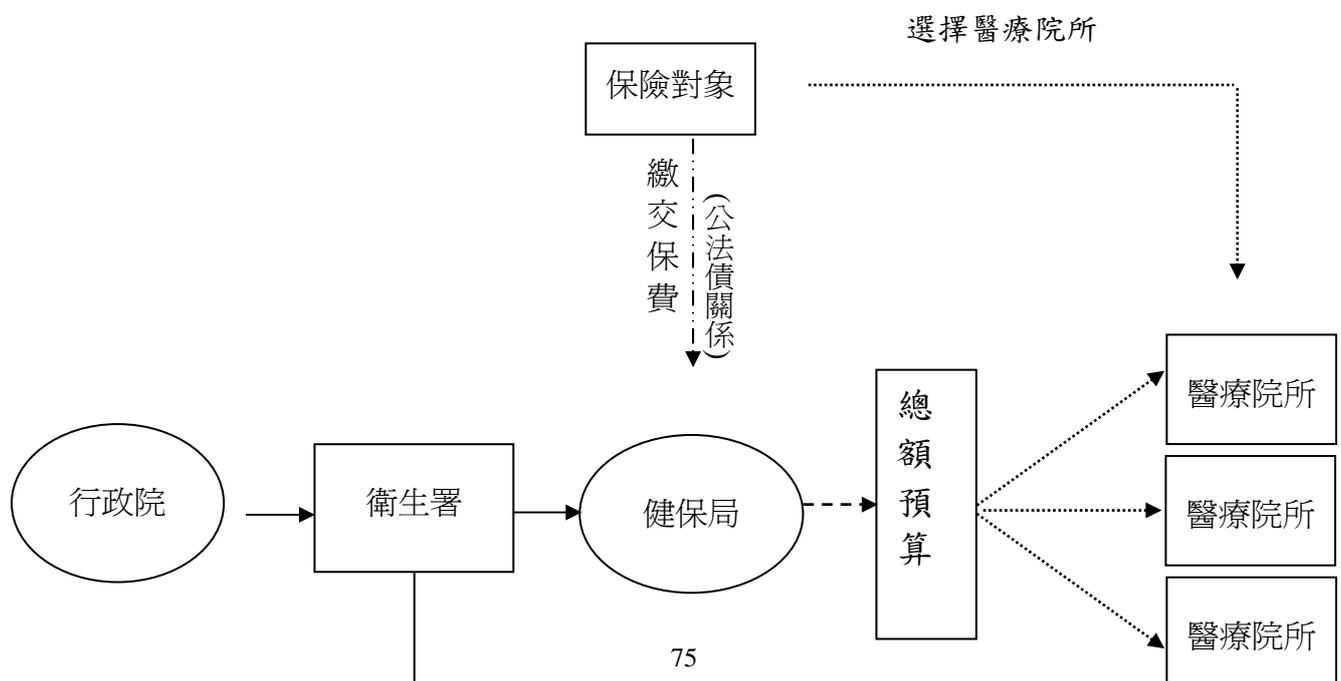
<sup>157</sup> 審會組織規程第 2 條。

<sup>158</sup> 行政院衛生署，「全民健保改革綜論」，頁 160，2004 年。

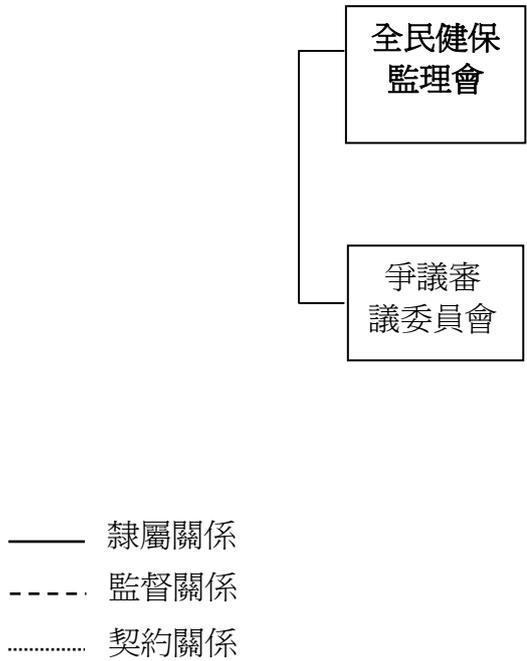


- 隸屬關係
- - - 監督關係
- ..... 契約關係

<圖二>現行全民健保保險組織體制簡圖



(原監理會及費協會合併)



<圖三>全民健保法修正草案組織改革圖

現行健保的組織體制可能有以下幾點爭議：

一、遊戲規則的制定者（政策之制定者＝衛生署）、球員（政策之執行者＝健保局）與裁判（政策執行之監督者＝監理會、費協會、爭審會）同一之現象是否適當？<sup>159</sup>

二、單一保險人呈現「獨買」（與全民之保險關係）與「獨賣」（與醫療機構之特約關係）之現象，是否有壟斷之嫌？

三、與保險人組織體制密切相關之議題正是保險財務，近年來遇財務虧損情事都經由調高保費（包括調高費率與擴大費基）之途徑因應，對照上述兩點保險人組織體制爭議，是否另外衍生「經營者與財務責任分離—權責乖離」的不合理爭議？<sup>160</sup>

<sup>159</sup> 李玉君，二代健保組織體制改革之評析，頁 2-14，2007 年。

<sup>160</sup> 李玉君，全民健保改革之理想與實踐—若干問題之觀察與建議，月旦法學雜誌，第 92 期，頁 106，2003。

以上三點有關健保組織體制的爭議關係著健保財務是否健全與永續發展，因此，二代健保的首要改革目標就是「建立權責相符之全民健康保險組織體制」，擬將現有全民健康保險監理委員會及全民健康保險醫療費用協定委員會整併為全民健康保險監理會，並健全其功能，俾利建立收支連動機制。<sup>161</sup>

在二代健保的規劃之下，全民健保體檢小組提出了一份體檢報告，乃我國第一次對全民健保所為之大規模、全面性檢視與評估，在組織體制面上得出如下結論：現行全民健保組織體制存在有如下缺失：（一）現行組織未予民眾足夠的決策參與空間，監理會與費協會官方色彩過重，政治力不當介入，有違「人民自主」之社會主流價值；（二）監理會雖由各界推派代表組成，但政府代表比例過高；雖依法監督及建議，但其決議不具拘束力，且亦不必承擔責任；（三）監理會與費協會委員針對健保財務收支未能統籌管理，各行其事，有礙健保財務平衡。<sup>162</sup>由此份體檢報告可看出，現行健保組織體制相關爭議仍待解決。

### 爭議性議題：健保局員工的薪資問題

健保局成立後其組織體制歸屬於國營事業、員工薪資比照「公營金融保險事業機構」辦理，因此，健保局員工可領取超過四個半月的年終與績效獎金，在健保財務捉襟見肘之際，也為此而屢遭各界非議。

辦理社會保險機構是否適合以國營事業的績效制度決定員工薪資，涉及健保組織體制問題。一度朝向行政法人改制的健保局，目前研擬的組織草案擬將健保局重新定位為「中央第三級行政機關，隸屬於衛生署」，<sup>163</sup>期待未來能妥善解決此爭議問題。

## 第二項 保險對象（被保險人或保險對象之資格）

在強制納保之規範下，全民健保之「全民」，依全民健保法第 10、11 條之規定，

<sup>161</sup> 參閱 94 年 8 月 26 日首次提出之全民健保法修正草案（簡稱二代健保）第 4、24-26、60、61 條條文。

<sup>162</sup> 行政院衛生署，「全民健保改革綜論」，頁 32，2004 年。

<sup>163</sup> 2005-01-08/聯合報/A5 版/話題之「勞保局 也發 4.5 個月 年終獎金比照健保局 立院促檢討」；2006-12-26/聯合報/A9 版/話題之「健保局將改制 獎金縮水」；2006-08-30/聯合報/A11 版/綜合之「健保局年終獎金 殺到 3.9 個月」。

除監獄受刑人、失蹤人者外，凡具有中華民國國籍且設有戶籍者或曾有保險紀錄之國民，皆在強制納保之列；不具本國籍之外國人，在台灣地區領有居留證且為受雇人或國人之眷屬時，亦為全民健保強制納保之對象。至 2006 年 6 月底止，參加全民健保之總人數計有 2 千 2 百多萬人，納保率已高達 99%。健保法第 10 條所定之保險對象資格簡述如下：

|                       |   |
|-----------------------|---|
| 有<br>國<br>籍<br>者      | 曾有參加本保險紀錄，或參加本保險前四個月繼續在台灣設有戶籍者。   |
|                       | 參加本保險時已在台灣地區設有戶籍並為政府機關、公私立學校之專任有給人員或公職人員，或公、民營事業、機構之受雇者，前兩項以外有一定雇主之受雇者。 |
|                       | 參加本保險時已在台灣地區辦理戶籍出生登記，並符合被保險人之眷屬資格的新生嬰兒。                                 |
| 不<br>具<br>國<br>籍<br>者 | 在台灣地區領有居留證明文件，並符合法定被保險人資格或眷屬資格者，且在台居留滿四個月。                              |
|                       | 在台灣地區領有居留證明文件，並為政府機關、公私立學校之專任有給人員或公職人員，或公、民營事業、機構之受雇者，前兩項以外有一定雇主之受雇者。   |

按上述現行法規有關保險對象資格的規定，吾人可知全民健保「全民強制納保」制度之「全民」的定義，除了具有中華民國國籍的本國籍者為主之外，也包括不具中華民國國籍之外國籍者；換言之，「具有本國籍且設有戶籍」或「曾有保險紀錄」的國民，已可謂「全民」皆納入健保制度中，而不具本國籍之外國人則以有工作者或是國人之眷屬為主。

然而，此一「全民強制納保」之規定卻曾引發合憲性之爭議，就此，大法官於 1999 年 1 月做出釋字第 472 號解釋。

此外，承續全民強制納保之規定，全民健保法進一步將保險對象依職業別與身份分成六大類：第一類以公教人員、一般受雇人、雇主與自營業主或自行執業之專技人員為主；第二類為參加職業工會或船員總會、船長公會之會員；第三類則是農會、水利會、漁會之會員；第四類為軍人、軍校學生、符合規定之軍人遺族以及替代役男；第五類為低收入戶之成員；第六類則為榮民、榮民遺眷之家戶代表以及不符合其他類之所謂的地區人口。此一分類聯結了被保險人之投保單位與保險費計算方式之設計，在不同類或同類但不同身份、職業別的被保險人中除投保單位不同外，也直接影響了投保金額基準、國家補助之比例等與保險費息息相關之事項。

## 代表性案例：「全民強制納保」之合憲性爭議

### 一、案例事實

關於全民健康保險採行「全民強制納保」制度引發的爭議，最初始於 1998、1999 年適逢健保法部分條文修正案在立法院審議時，又因健保開辦數年累積了多起訴訟糾紛，立法委員周伯倫遂發起一連署提案欲聲請大法官解釋，內容明確指出健保法之「強制納保」規定可能違憲，理由包括強制納保等於增加國民第四種義務、違反契約自由精神、逾越憲法條文規定等三項。同時間另有立法委員吳德美發起的連署提案，質疑健保法之「強制納保」規定可能侵害原已參加公、勞、農保者之既得權益，而有違憲疑慮。

### 二、爭點

- (一)「全民強制納保」制度是否課與全國人民憲法未規定的第四種義務而違憲？  
(繳稅、服兵役與受國民教育)
- (二)「全民強制納保」制度是否侵害了人民之基本權？(例如高收入族群的自我決定權、低收入族群的財產權)
- (三)對於原先已享有公、勞、農保者是否有違信賴利益保護？(例如公保原有之健康保險給付內容比健保優渥)

### 三、大法官會議解釋

大法官會議繼之於 1999 年 1 月 29 日分別做出釋字第 472 解釋，對於「強制納保」制度相關規定做出一原則合憲的結論，然大法官會議也指示相關主管機關應儘速修正「全民強制納保」制度相關的配套措施。

釋字 472 號解釋主旨如下：有關強制納保、繳納保費，係基於社會互助、危險分攤及公共利益之考量，符合憲法推行全民健康保險之意旨……有關加徵滯納金之規定，則係促使投保單位或被保險人履行其繳納保費義務之必要手段……全民健康保險法上開條文與憲法第 23 條亦無抵觸。惟對於無力繳納保費者，國家應給予適當之救助，不得逕行拒絕給付，以符憲法推行全民健康保險，保障老弱殘廢、無力生活人民之旨趣。<sup>164</sup>

<sup>164</sup> 參照司法院大法官網站 > 大法官解釋 > 釋字第 472 號，[http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03\\_01.asp?expno=472](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=472)。(2007.08.16 造訪)

#### 四、延伸討論

「全民強制納保」之合憲性爭議與社會保險之定位並無矛盾之處，在大法官會議做出原則合憲此結論後，可能延伸的爭議問題主要與保險對象擴及「全民」有關，相關議題包括：

- (一) 強制低所得者納保，因應釋字第 472 號解釋之意旨提供一系列「紓困方案」，其實益是救急還是救窮？<sup>165</sup>
- (二) 強制高所得者納保並繳納較高數額的保費，是否會限制高所得者的「選擇自由」？<sup>166</sup>
- (三) 「全民強制納保」制度下的保費計算方式與國家補助方式，是否有違公平性？例如林志玲等高收入藝人只繳最低 604 元保費曾引發的爭議。<sup>167</sup>

### 第三項 保險財務

#### 壹、保費收入

保費收入方面，全民健保保險費的計算方式，第一、二、三類被保險人是以其投保金額為計算基礎；第四、五、六類被保險人則是以所有參加健保的每人保險費之平均值為計算基礎。至於投保與保費繳納，現制是透過被保險人所屬的投保單位辦理，例如第一類是工作機構，第六類是區（鄉鎮）公所。在投保金額方面，第一類至第三類被保險人之投保金額，由主管機關制訂分級表，報請行政院核准，目前共有 47 級。第一類及第二類的民眾，由投保單位（雇主）或民眾每月的薪資所得，依照該表所屬的等級申報。至於屬於第三類民眾的投保金額目前

<sup>165</sup> 李玉君、張瑞君，全民健保法對經濟弱勢者醫療保障規定之評析，頁 182-187，2007。參照中央健康保險局網站>民眾服務>認識本局>經營成效>全方為政策 照顧弱勢族群，[http://www.nhi.gov.tw/webdata/AttachFiles/Attach\\_5387\\_1\\_p27-28.pdf](http://www.nhi.gov.tw/webdata/AttachFiles/Attach_5387_1_p27-28.pdf)。(2007.08.16 造訪)

<sup>166</sup> 李玉君，全民健保法「全民強制條款」合憲性之再議，頁 10，1999。

<sup>167</sup> 參照 ETToday 網站> 2006/12/06 娛樂>重點新聞>祭出「林志玲條款」藝人健保費將漲價，<http://www.ettoday.com/2006/12/06/390-2024465.htm>；(2007.08.16 造訪) 參照中央健康保險局網站>民眾服務>認識本局>經營成效>保費、部分負擔計算原則，[http://www.nhi.gov.tw/webdata/AttachFiles/Attach\\_5380\\_1\\_p8-13.pdf](http://www.nhi.gov.tw/webdata/AttachFiles/Attach_5380_1_p8-13.pdf)。(2007.08.16 造訪)

為 19,200 元。

保費計算方式與國家補助方式如圖四、圖五與表一：<sup>168</sup>

|                  |         |  |
|------------------|---------|--|
| 薪資所得者            | 被保險人    | $\text{投保金額} \times \text{保險費率} \times \text{負擔比率} \times (1 + \text{眷屬人數})$   |
|                  | 投保單位或政府 | $\text{投保金額} \times \text{保險費率} \times \text{負擔比率} \times (1 + \text{平均眷屬人數})$ |
| 地區人口<br>(無薪資所得者) | 被保險人    | $\text{平均保險費} \times \text{負擔比率} \times (1 + \text{眷屬人數})$                     |
|                  | 政府      | $\text{平均保險費} \times \text{負擔比率} \times \text{實際投保人數}$                         |

【說明】

1. 投保金額：請參照全民健康保險投保金額分級表。
2. 保險費率：4.55%。（保險費率的調整，是以建立保險精算及財務責任制度的前提，確保永續經營。自健保開辦至91年8月費率為4.25%，91年9月起調整為4.55%）
3. 負擔比率：請參照保險對象保險費負擔比率一覽表。
4. 眷屬人數：超過3口的以3口計算。（眷屬人數自健保開辦至88年6月被保險人自行負擔的眷口數最多以5口計算；自88年7月起被保險人自行負擔的眷口數最多以3口計算）。
5. 平均眷屬人數：自90年1月1日起為0.78人，96年1月1日再調整為0.7人。（投保單位應負擔的平均眷屬人數自健保開辦至84年12月為1.36人；自85年1月至85年9月為1.1人自85年10月至87年2月為0.95人；自87年3月至89年12月為0.88人）。
6. 87年7月起，地區人口平均保險費為1,007元，自付60%、政府補助40%，因此每人每月應繳保險費為604元（自健保開辦至85年6月地區人口平均保險費為925元，每人每月應繳555元；自85年7月至86年6月保險費910元，每人每月應繳576元；自87年7月起保險費1,007元）。

〈圖四〉全民健保現行保費計算方式說明

<sup>168</sup> 參照中央健康保險局網站>民眾服務>認識本局>經營成效>保費、部分負擔計算原則，[http://www.nhi.gov.tw/webdata/AttachFiles/Attach\\_5380\\_1\\_p8-13.pdf](http://www.nhi.gov.tw/webdata/AttachFiles/Attach_5380_1_p8-13.pdf)。（2007.08.16 造訪）

|       | 保險對象類別                 |       | 負擔比率 (%) |      |     |
|-------|------------------------|-------|----------|------|-----|
|       |                        |       | 被保險人     | 投保單位 | 政府  |
| ● 第一類 | 公務人員、志願役軍人             | 本人及眷屬 | 30       | 70   | 0   |
|       | 公職人員                   |       |          |      |     |
|       | 私校教職員                  | 本人及眷屬 | 30       | 35   | 35  |
|       | 公民營事業、機構等有一定雇主的受雇者     | 本人及眷屬 | 30       | 60   | 1   |
|       | 雇主                     | 本人及眷屬 | 100      | 0    | 0   |
|       | 自營業主                   |       |          |      |     |
|       | 專門職業及技術人員自行執業者         |       |          |      |     |
| ● 第二類 | 職業工人                   | 本人及眷屬 | 60       | 0    | 40  |
|       | 外僱船員                   |       |          |      |     |
| ● 第三類 | 農民、漁民                  | 本人及眷屬 | 30       | 0    | 70  |
|       | 水利會會員                  |       |          |      |     |
| ● 第四類 | 義務役軍人、替代役役男、軍校軍費生、在恤遺眷 | 本人    | 0        | 0    | 100 |
| ● 第五類 | 低收入戶                   | 成員    | 0        | 0    | 100 |
| ● 第六類 | 榮民、榮民遺眷家戶代表            | 本人    | 0        | 0    | 100 |
|       |                        | 眷屬    | 30       | 0    | 70  |
|       | 其他地區人口                 | 本人及眷屬 | 60       | 0    | 40  |

〈圖五〉全民健保現行保費補助比例說明

〈表一：全民健康保險投保金額分級表〉

| 組別<br>級距        | 投保<br>等級 | 月投保金額<br>(元) | 實際薪資月額<br>(元) | 組別<br>級距         | 投保<br>等級 | 月投保金額<br>(元) | 實際薪資月額<br>(元) |
|-----------------|----------|--------------|---------------|------------------|----------|--------------|---------------|
| 第一組<br>級距 600 元 | 1        | 17,280       | 17,280 以下     | 第六組<br>級距 2400 元 | 24       | 48,200       | 45,801-48,200 |
|                 |          |              |               |                  | 25       | 50,600       | 48,201-50,600 |
|                 |          |              |               |                  | 26       | 53,000       | 50,601-53,000 |
|                 |          |              |               |                  | 27       | 55,400       | 53,001-55,400 |
|                 |          |              |               |                  | 28       | 57,800       | 55,401-57,800 |

|                  |    |        |               |                  |    |         |                 |
|------------------|----|--------|---------------|------------------|----|---------|-----------------|
| 第二組<br>級距 900 元  | 2  | 17,400 | 17,281-17,400 | 第七組<br>級距 3000 元 | 29 | 60,800  | 57,801-60,800   |
|                  | 3  | 18,300 | 17,401-18,300 |                  | 30 | 63,800  | 60,801-63,800   |
|                  | 4  | 19,200 | 18,301-19,200 |                  | 31 | 66,800  | 63,801-66,800   |
|                  | 5  | 20,100 | 19,201-20,100 |                  | 32 | 69,800  | 66,801-69,800   |
|                  | 6  | 21,000 | 20,101-21,000 | 第八組<br>級距 3700 元 | 33 | 72,800  | 69,801-72,800   |
|                  | 7  | 21,900 | 21,001-21,900 |                  | 34 | 76,500  | 72,801-76,500   |
|                  | 8  | 22,800 | 21,901-22,800 |                  | 35 | 80,200  | 76,501-80,200   |
|                  | 9  | 24,000 | 22,801-24,000 |                  | 36 | 83,900  | 80,201-83,900   |
| 第三組<br>級距 1200 元 | 10 | 25,200 | 24,001-25,200 | 第九組<br>級距 4500 元 | 37 | 87,600  | 83,901-87,600   |
|                  | 11 | 26,400 | 25,201-26,400 |                  | 38 | 92,100  | 87,601-92,100   |
|                  | 12 | 27,600 | 26,401-27,600 |                  | 39 | 96,600  | 92,101-96,600   |
|                  | 13 | 28,800 | 27,601-28,800 |                  | 40 | 101,100 | 96,601-101,100  |
|                  | 14 | 30,300 | 28,801-30,300 |                  | 41 | 105,600 | 101,101-105,600 |
| 第四組<br>級距 1500 元 | 15 | 31,800 | 30,301-31,800 | 第十組<br>級距 5400 元 | 42 | 110,100 | 105,601-110,100 |
|                  | 16 | 33,300 | 31,801-33,300 |                  | 43 | 115,500 | 110,101-115,500 |
|                  | 17 | 34,800 | 33,301-34,800 |                  | 44 | 120,900 | 115,501-120,900 |
|                  | 18 | 36,300 | 34,801-36,300 |                  | 45 | 126,300 | 120,901-126,300 |

|                |    |        |               |                            |    |         |           |
|----------------|----|--------|---------------|----------------------------|----|---------|-----------|
| 第五組<br>級距1900元 | 19 | 38,200 | 36,301-38,200 |                            | 46 | 131,700 | 126,301以上 |
|                | 20 | 40,100 | 38,201-40,100 | 備註：訂定原則係比照勞工退休金月提繳工資分級表訂定。 |    |         |           |
|                | 21 | 42,000 | 40,101-42,000 |                            |    |         |           |
|                | 22 | 43,900 | 42,001-43,900 |                            |    |         |           |
|                | 23 | 45,800 | 43,901-45,800 |                            |    |         |           |

\*中華民國96年7月24日衛署健保字第0960033319號公告修正

未來二代健保的改革目標為「簡化相關手續與提升財源籌措之公平性及合理性」，擬將將現行六類十四目被保險人簡化為二類，並增列保險費繳納義務人之規定。保險所需之總經費，除法定收入外，由政府、雇主及被保險人分擔，其中政府負擔部分係依一定公式計算；雇主負擔部分除依一定負擔比率外，並每三年檢討調整；不足部分才由被保險人分擔。<sup>169</sup>

### 案例：地方政府補助保費爭議

#### 一、案例事實

1992年3月，台北市政府因積欠健保局補助款屢遭催討甚至祭出扣押手段，乃決定向大法官會議聲請釋憲，拒繳健保補助費用之理由為「全民健康保險乃屬憲法委託國家應行辦理事務，非地方自治事項，其支出應由中央政府自行負擔」。

#### 二、本案爭點

(一) 健保法責地方政府補助保費之規定是否侵害地方政府的財政自主權、違反憲法保障地方自治制度之精神而違憲？(健保法第27條第一款第一、二目及第二、三、五款關於一定比例保險費由直轄市政府補助規定，是否抵

<sup>169</sup> 參閱94年8月26日首次提出之全民健保法修正草案(簡稱二代健保)第16-20、9-11條條文。

觸憲法第 107 條第十三款、第 108 條第一項第十三款、第 155 條以及憲法增修條文第 10 條第五項規定)

- (二)全民健康保險系屬「憲法委託國家應行辦理事務」，亦或是地方自治事項？
- (三)健保法責地方政府補助保費之規定的具體內容，否應經由地方政府「參與」或「參決」做成？

### 三、大法官會議解釋

大法官會議針對「健保法責地方政府補助保費之規定是否違憲」爭議做出釋字第 550 號解釋，主旨為，「於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政之需要，對地方負有協力義務之全民健康保險事項，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，尚非憲法所不許……法律之實施須由地方負擔經費者，如本案所涉全民健康保險法第 27 條第一款第一、二目及第二、三、五款關於保險費補助比例之規定，於制定過程中應予地方政府充分之參與」。<sup>170</sup>

### 四、後續發展

在大法官會議做出原則不違憲之解釋後，儘管地方政府應負擔保費補助費用已無爭論，至於未來應負擔多少比例，以及過去積欠費用之計算方式與歸還等問題，中央與地方政府仍未獲得共識。北市府與健保局對健保補助款的爭議焦點，在於行政轄區內投保單位被保險人的認定範圍，北市府主張採設籍人數，健保局認為應以實際居住人數認定，因而衍生負擔補助款計算方式不同。

最高行政法院於 1995 年 10 月作出台北市政府勝訴的確定判決，判決認為，台北市政府並非中央政府，僅有照顧轄區內居民的義務；然而，對所謂「行政區域內居民」定義，則交由健保局與北市府自行協商。判決一出，台北市政府主張過去欠款是依投保單位計算，數額將高出設籍人數計算許多，因此拒絕償還欠款。

健保局不服向最高行政法院提起再審，2007 年 6 月 28 日，最高行政法院為健保局「翻盤」，改判健保局有權追討昔日欠款（應以投保單位計算），對於其他尚在高等行政法院審理的四十八件類似行政訴訟案件，預料將形成「骨牌效應」。高雄市政府則於同時期與健保局簽署協議，同意自隔年起分八年攤還欠款。判決出爐後，北市府表示將不排除再次聲請大法官釋憲的可能性。<sup>171</sup>

<sup>170</sup> 參照司法院大法官網站 > 大法官解釋 > 釋字第 550 號，[http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03\\_01.asp?expno=550](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=550)。(2007.08.17 造訪)

<sup>171</sup> 參照最高行政法院判決 96 年度判字第 01114 號（裁判日期 96 年 6 月 28 日）。2007-06-29/聯合報/A16 版/綜合之「贏了 健保局：北市快給錢」；2007-06-29/聯合報/A16 版/綜合之「翻盤 健保官司 北市敗訴定讞 最高行政法院改判 應以『投保單位』計算 北市要付健保局 108 億 其他補助款案敗訴」；2007-06-29/聯合報/A16 版/綜合之「北市 不排除聲請釋憲」。

## 五、延伸討論

未來二代健保擬採「政府負擔部分係依一定公式計算」之簡化方式，<sup>172</sup>然而，地方政府之保費補助爭議除了上述爭點之外，尚涉及保費計算方式與國家補助方式。二代健保草案中的修正有何意義，試討論之。

### 互動與討論：保費計算方式新舊比一比

→比較現制與二代健保規劃的保費計算方式，每人保費差多少？<sup>173</sup>

→比較現制與二代健保規劃的保費計算方式，何者較能兼顧公平性？

## 貳、保險支出（支付制度）

在保險體制下，被保險人依約繳納保險費，生病時仍由醫療服務提供者提供服務給保險對象，其付費方式可分兩種：一為核退制，由保險對象自行付費後再向保險人申請費用；二為支付制，由保險人直接付費給醫療院所。支付制度（payment system）亦即研究保險人如何付費給特約醫事服務機構、如何訂定醫療費用支付標準，以確保醫療資源能合理分配與使用的制度。<sup>174</sup>

全民健保的醫療費用支付標準，初期以「論服務量計酬」為主，目前則逐步推動「論病例計酬」，並積極推行「總額支付制度」，朝向民主協商與權責對等機制、藉預算機制合理控制醫療費用提升醫療資源之配置效率、藉預算分割及分區促進區域合理分配整合、提升專業自主性，以及提升醫療服務品質等目標規劃調整。醫療費用總額支付制度自 1998 年 7 月 1 日牙醫門診試辦開始、1999 年 7 月 1 日實施中醫門診總額支付、2001 年 7 月 1 日實施西醫基層總額支付，迄至 2002 年 7 月 1 日醫院總額支付之上路，目前已全面實施。<sup>175</sup>

<sup>172</sup> 參閱 94 年 8 月 26 日首次提出之全民健保法修正草案（簡稱二代健保）第 16-20 條條文。

<sup>173</sup> 可依照現制 6 類 14 目被保險人的區分方式比較。

<sup>174</sup> 楊志良主編，健康保險，頁 76，2003。

<sup>175</sup> 楊志良主編，健康保險，頁 112-116，2003。參照中央健康保險局網站>民眾服務>認識本局>

## 爭議性議題：醫療機構詐取健保費

署立台東醫院前精神科主任醫師陳明哲涉嫌偽造不實門診紀錄、病歷，及向藥商索取回扣，台東地檢署正式以貪汙、違反醫師法等罪嫌起訴，具體求處 30 年刑期，不法利得 2 億 1026 萬元應全數追繳，創下醫療機構詐取健保費遭求處重刑之首例。

健保局表示，台東分局早在 2004 年即曾接獲檢舉，指陳明哲濫收病人及濫開處方，虛報健保給付；因此，隨即實地查核，發現署東精神科確有醫療申報內容與病歷記載不符等事實。台東分局雖曾啟動調查陳明哲的醫療申報內容，但囿於他治療的對象有許多是精神病患，無法取得充分有效的證據，只能依靠書面資料查證，難免有所疏漏。以署東精神科違規浮報健保費用的金額龐大，最少可能處停約一年處分。至於停約後署東精神病患的就醫及安置，可由台東馬偕、台東榮民醫院和花蓮玉里醫院來接手。<sup>176</sup>

健保財務問題除了在收入方面必須有所改革，支出方面的節約問題更是重要的一環，近年來屢屢發生醫療機構詐取健保費事件也突顯出查核的重要性與困難度。

## 第四項 保險給付

依健保法第 33 條規定，「保險對象發生疾病、傷害或生育事故時，由保險醫事服務機構依本保險醫療辦法，給予門診或住院診療服務；醫師並得交付處方箋予保險對象至藥局調劑」，由此可知，被保險人依法投保、繳納保費後，即可在特約醫療機構與藥局享有特定的保險給付。必須注意的是，為了建立「使用者付費」觀念，民眾除了每月依法繳納保費，前往特約醫療機構就醫時仍須負擔一定數額的「部分負擔」費用，若符合全民健康保險法第 36 條各款情形之一者，例如重大傷病患者等則可免除。

---

經營成效 > 總額支付制度 整合健保資源，  
[http://www.nhi.gov.tw/webdata/AttachFiles/Attach\\_5382\\_1\\_p14-16.pdf](http://www.nhi.gov.tw/webdata/AttachFiles/Attach_5382_1_p14-16.pdf)。(2007.08.16 造訪)

<sup>176</sup> 2007-08-10/聯合報/A3 版/焦點之「三年前 即遭檢舉 署東罰金 近千萬未繳」；2007-08-10/Upaper/4 版/焦點之「黑心醫生 貪 2 億元 陳明哲求刑 30 年」；2007-08-17/聯合報/C1 版/台東·教育之「A 健保 遭處分 署東精神科 停約 1 年」。

保險給付相關問題與保費繳納分屬「拿」與「給」，與民眾權益息息相關，相較於保費計算方式仍存有不公平性爭議，保險給付則存有官方單方以行政命令決定此獨斷弊病，究竟哪些項目應納入保險給付範圍，未來必須朝向「開放民眾參與」此目標努力，此部分在二代健保規劃中已列入考量。<sup>177</sup>

## 案例：保險給付項目之爭議

### 一、案例事實

保險給付項目的訂定關係著就醫民眾應實際支付的醫療費用數額，無論是檢查或治療項目，如不屬於健保給付項目，將由民眾自行掏腰包負擔。以「心導管溫度控制燒灼手術」中的不可或缺器材「溫度控制燒灼導管」為例，健保開辦初期並未列入給付項目，特約醫療院所並未在民眾進行手術前告知，事後即以健保不給付為由直接向民眾收取數萬元自付額。上述爭議經不服民眾申訴、上訴甚至聲請大法官會議釋憲。

### 二、爭點

- (一) 健保之保險給付項目是否涉及人民之基本權利義務事項？
- (二) 主管機關是否得片面決定健保之保險給付項目？（全民健康保險醫療辦法是否逾越母法授權之範圍）

### 三、大法官會議解釋

釋字第 524 號解釋針對「健保法第 31 條及授權所定之醫療辦法等規定是否違憲(有關健保給付項目)」做出解釋，解釋認定相關規定違憲之概要意旨為，「中華民國 84 年 2 月 24 日發布之全民健康保險醫療辦法，不僅其中有涉及主管機關片面變更保險關係之基本權利義務事項，且在法律無轉委任之授權下…逕將高科技診療項目及審查程序，委由保險人定之，均已逾越母法授權之範圍…醫療費用支付標準及藥價基準，僅係授權主管機關對醫療費用及藥價之支出擬訂合理之審核

<sup>177</sup> 參閱 94 年 8 月 26 日首次提出之全民健保法修正草案（簡稱二代健保）第 41 條條文，主旨為「醫療服務給付項目及支付標準、藥物給付項目及支付標準之擬訂，納入保險付費者代表」。

基準，亦不得以上開基準作為不保險給付範圍之項目依據」。<sup>178</sup>

#### 四、延伸討論

保險給付項目的訂定事關被保險人權益甚巨，現制由官方單方決定此模式，可能衍生以下弊病：首先是給付項目未能配合就醫民眾需求，有損被保險人權益，例如罕見疾病特殊用藥往往昂貴卻未列入給付項目；其次則是給付項目未能讓民眾即時查詢，可能淪為不肖醫療院所向民眾加收費用之藉口，例如聲稱某項藥品療效優於健保給付用藥，慫恿民眾自費負擔等。

有鑑於此，二代健保另一重要的改革目標「擴大民眾參與，公開保險資訊」，正是針對保險給付問題研擬改革辦法，諸如醫療服務給付項目納入保險付費者代表，保險人及保險醫事服務機構應定期公布與本保險相關之醫療品質資訊等，都是健全保險給付制度與提升醫療品質之規劃。<sup>179</sup>

#### 互動與討論：

→以「人工生殖技術」或「威而鋼」是否應納入健保給付做為議題，做分組討論或辯論

#### 第五項 權利救濟

依據全民健保法第五條第三項規定，「被保險人及投保單位對爭議案件之審議不服時，得依法提起訴願及行政訴訟」，因此，全民健保爭議事項依健保法之規定，需先經爭議審議此前置程序，之後才能提起訴願及行政訴訟，而爭議審議依法是向全民健康保險爭議審議委員會提出。

<sup>178</sup> 參照司法院大法官網站 > 大法官解釋 > 釋字第 524 號，[http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03\\_01.asp?expno=524](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=524)。(2007.08.17 造訪)

<sup>179</sup> 參閱 94 年 8 月 26 日首次提出之全民健保法修正草案（簡稱二代健保）第 41、73 條條文。

## 參考文獻與延伸閱讀資料

- 行政院衛生署編著(2004)，「全民健保改革綜論」，行政院衛生署。
- 行政院衛生署編著(2004)，「公民參與：審議民主的實踐與全民健康保險政策」，行政院衛生署。
- 行政院衛生署編著(2004)，「全民健保機構行政法人化之研究—授予公權力之必要性及其範圍」，行政院衛生署。
- 行政院衛生署編著(2004)，「全民健保組織體制改革規劃—公共行政暨政策的觀點」，行政院衛生署。
- 李玉君(1999)，全民健保法「全民強制條款」合憲性之再議，發表於「勞動法、社會法與基本人權」學術研討會。
- 李玉君(2000)，德國健康保險組織體制之探討，歐美研究季刊第30卷第3期，頁41-88。
- 李玉君(2003)，全民健保改革之理想與實踐，月旦法學雜誌第92期，101-109頁。
- 李玉君(2007)，二代健保組織體制改革之評析，發表於2007年5月26日-27日由台灣社會福利學會主辦之2007台灣社會福利學會年會暨「建立台灣永續發展的家庭、人口、健康、社區與勞動保障體系：公民權利契約觀點」國際學術研討會。
- 李玉君、張瑞君(2007)，全民健保法對經濟弱勢者醫療保障規定之評析，臺大法學論叢第36卷第1期，157-208頁。
- 李玉春(2005)，全民健保支付制度未來改革方向之研究，行政院衛生署九十四年度委託研究計畫。
- 林明鏘(2002)，行政契約與私法契約—以全民健保契約為例，收錄於行政契約與新行政法，台灣行政法學會主編、初版，元照經銷。
- 林國明(2003)，到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織體制的形成，台灣社會學第5期，頁1-71。
- 林國明(2005)，全民健保公民參與的制度化，行政院國家科學委員會九十三年度委託研究計畫。
- 郭明政(1997)，「社會安全制度與社會法」，翰蘆。
- 郝鳳鳴(1998)，全民健康保險醫療費用協商制度之法規範評析，法學論著第64卷第1-3期合刊。
- 郝鳳鳴(2001)，全民健康保險監理組織體制之法律規範，全民健康保險監理委員會八十九年度委託研究計畫。
- 孫迺翊(2007)，混合式社會保險制度——全民健保法中的社會連帶原則與設籍原則，行政院國家科學委員會九十五年委託研究計畫。
- 楊志良主編(2003)，健康保險，巨流圖書，四版。
- 陳新民(2006)，健保局改制為行政機關或行政法人之比較研究，行政院衛生署九

十四年度委託研究計畫。

雷文玫(2001)，全民健保保險人與被保險對象間法律關係之研究，中原財經法學第6期。

曾巨威、朱澤民(2005)，全民健康保險政府補助款府際間分攤比例變更對各級政府財政收支影響及配合措施之探討，行政院衛生署九十四年度委託研究計畫。

鍾秉正(2004)，社會福利法制與基本人權保障，神州圖書，一版。

鍾秉正(2005)，社會保險法論，三民書局，初版。

蔡茂寅(2003)，全民健康保險之法律關係，「行政法實務與理論(一)」，台大法律學院公法研究中心編印，頁485-506，元照。

蔡維音(2001)，社會國之法理基礎，正典，一版。

蔡維音(2002)，全民健保行政之法律關係，成大法學第4期。

蔡維音(2005)，全民健保醫療給付法律關係之研究，行政院國家科學委員會九十三年度委託研究計畫。

蔡維音(2007)，二代健保「家戶所得」保費費基新制之評析，行政院國家科學委員會九十五年委託研究計畫。

## 第四單元 勞工保險條例

### 目錄

|                              |            |
|------------------------------|------------|
| <b>第一節 勞工保險制度概述</b> .....    | <b>93</b>  |
| 第一項 勞工保險之體制 .....            | 93         |
| 壹、現況分析 .....                 | 93         |
| 貳、現況檢討與未來發展方向 .....          | 94         |
| 第二項 勞工保險之給付對象 .....          | 95         |
| 壹、現況分析 .....                 | 95         |
| 貳、現況檢討與未來發展方向 .....          | 95         |
| <b>第二節 勞工保險之體制與關係人</b> ..... | <b>95</b>  |
| 第一項 勞工保險之體制與關係人概說 .....      | 96         |
| 壹、性質、作用不同 .....              | 96         |
| 貳、法律依據之性質不同 .....            | 96         |
| 參、保險人不同 .....                | 96         |
| 第二項 保險人 .....                | 96         |
| 壹、組織 .....                   | 96         |
| 貳、行政事務費及人事費 .....            | 97         |
| 參、未來組織改革方向：中央社會保險局之設立 .....  | 97         |
| 第三項 被保險人及受益人 .....           | 97         |
| 壹、概述 .....                   | 97         |
| 貳、被保險人資格 .....               | 98         |
| 參、被保險人繼續加保 .....             | 99         |
| 肆、保險效力期間 .....               | 100        |
| 第四項 投保單位 .....               | 100        |
| 第五項 主管及監理機關 .....            | 101        |
| 壹、主管機關 .....                 | 101        |
| 貳、監理機關 .....                 | 101        |
| <b>第三節 勞工保險之給付</b> .....     | <b>103</b> |
| 第一項 給付制度通則 .....             | 103        |
| 壹、給付之內容與標準 .....             | 103        |
| 貳、給付請領之時點 .....              | 103        |
| 參、給付請領之限制 .....              | 104        |
| 肆、保險請求權之時效 .....             | 104        |
| 第二項 生育給付 .....               | 104        |
| 壹、給付條件 .....                 | 104        |

|                         |            |
|-------------------------|------------|
| 貳、給付標準與請領.....          | 105        |
| 第三項 傷病給付.....           | 105        |
| 壹、給付條件.....             | 105        |
| 貳、給付標準及請求權.....         | 107        |
| 第四項 殘障給付.....           | 108        |
| 壹、給付條件.....             | 108        |
| 貳、給付標準.....             | 109        |
| 參、請領手續及請求權時效.....       | 109        |
| 第五項 老年給付.....           | 110        |
| 壹、概述.....               | 110        |
| 貳、給付條件.....             | 110        |
| 參、給付方式與標準.....          | 111        |
| 第六項 死亡給付.....           | 111        |
| 壹、概說.....               | 111        |
| 貳、給付條件.....             | 111        |
| 參、給付標準.....             | 112        |
| <b>第四節 勞工保險之財務.....</b> | <b>116</b> |
| 第一項 概說.....             | 116        |
| 第二項 保險費.....            | 116        |
| 壹、投保薪資.....             | 116        |
| 貳、保險費率及分擔比例.....        | 117        |
| 參、繳納程序及欠費處理.....        | 117        |
| 第三項 財務之處理與運用.....       | 118        |
| 壹、概說.....               | 118        |
| 貳、保險基金財務處理方式.....       | 119        |
| 參、保險基金之運用.....          | 119        |

## 第一節 勞工保險制度概述

### 第一項 勞工保險之體制

勞工保險之體制泛指保險主體之構成與相關之組織，包括保險人組織及其經營與管理、主管機關及監督機關之組成與運作及保險爭議之權利救濟途徑。

#### 壹、現況分析

依勞工保險條例，行政院勞工委員會設立勞工保險局<sup>180</sup>及勞工保險監理委員會<sup>181</sup>。在法律性質上，勞保局為無權利能力之公共營造物<sup>182</sup>，不具獨立之法人格，但仍無礙於類屬行政機關，故得就其職權掌理之事項作成行政處分<sup>183</sup>。

## 貳、現況檢討與未來發展方向

現行勞保體制，政府依法負責保險政策及法令之制訂與執行，與民營企業相較，因缺乏彈性而影響其行政效率<sup>184</sup>。再者我國現制使雇主與被保險人無從直接參與相關保險事務，致使國民缺乏團結互助之意識。加以民眾對「保險費與保險給付絕對相關」觀念根深蒂固，導致保險措施調整及制度變革之困難<sup>185</sup>。

勞保給付制度改採年金給付後，其保障範圍必將隨之擴張，保險財務之收支亦將大幅增加<sup>186</sup>，勞保如繼續由政府負全責，其承擔之責任將更為沈重。又保險財務之虧損由政府承擔撥補責任，故不易以「調整保險費率」為方法改善財務狀況，而易引發財務責任分攤公平性之爭議。

我國未來勞保之改革，在保險人組織方面，為減輕政府責任並增進行政效率，應考慮賦予保險人法人格，落實自治原則，即無論勞保組織之權利機關<sup>187</sup>或執行機關，均由被保險人及其雇主直接承擔勞保之經營及財務責任<sup>188</sup>。在權利救濟方面，勞保係勞工之基本生活保障，故其權利救濟以簡易及速審為佳，是否遵循一般行政訴訟或民事訴訟程序，不無疑義。

<sup>180</sup> 請參照勞工保險條例第4條及第5條。

<sup>181</sup> 勞工保險局與勞工保險監理委員會之組織均應以法律定之，勞工保險局組織條例與勞工保險監理委員會組織條例皆已於民國84年11月8日公佈實施。中央主管機關應於本條例施行後三年內成立中央社會保險局，統合辦理全民健康保險以外之各項保險，（勞工保險局組織條例第21條）此條例既已施行經過三年仍未見中央社會保險局的產生，故若受相關社會保險之委託，勞保局可視情形擴編編制。

<sup>182</sup> 「營造物」一詞係日本教科書譯自德文之Anstalt，已長期為國內文獻使用。參閱吳庚，行政法之理論與實用，2003，增訂八版，頁185。

<sup>183</sup> 關於行政機關與行政處分之定義，參閱吳庚，行政法之理論與實用，2003，增訂八版，頁180-183；305-307。

<sup>184</sup> 勞保局定位及性質與健保局相似，屬於公法上國家行政管理制，較易流於官僚化、浪費、無效率，且有社會福利獨裁之情況發生。參閱釋字五五〇號黃越欽大法官之部分不同意見書，有關健康保險制度之說明。

<sup>185</sup> 我國實施勞工保險已近五十年，無論保險費率、給付項目與水準或組織架構之調整方案均面臨來自雇主、受雇人及民意機關之重大壓力，致使制度之改革受限於保險關係人間之利益衝突而不易進行。

<sup>186</sup> 勞保基金截至九十三年七月底止共積存基金4598億餘元，其中含職業災害基金約151億餘元、普通事故基金約為4447億餘元。而勞保年金改制後的第三年起，每年費率將連續調升0.25個百分點，全體雇主每年勞保費支出至少將增加42億元。參閱經濟日報A7版，2004.12.31。

<sup>187</sup> 如同社團之總會或公司之股東會，請參照民法總則之法人以及公司法關於股東會之相關規定。

<sup>188</sup> 可先「強化保險制度決策的程式參與機制、淡化國家管理的色彩」而後進一步可「採行公法上自治行政制或以勞資政三方諮商機制共同形成規範」。參閱，釋字五五〇號黃越欽大法官之部分不同意見書、釋字五五〇號蘇俊雄大法官之協同意見書，有關健康保險制度之說明。

## 第二項 勞工保險之給付對象

### 壹、現況分析

現行勞保之被保險人分成強制與自願加保兩種。勞保條例第六條，年滿十五歲以上，六十歲以下之勞工，或經主管機關認定其工作性質及環境無礙身心健康之未滿十五歲勞工，具有明確受僱事實為強制納保者。勞保條例第八條規範自願加保對象。依勞保條例第九條規定，應徵召服兵役者、出國考察、研習或提供服務者等情形，得繼續參加勞工保險。因勞保包容性高，近年來被保險人數佔就業總人口數之比例已達八成四以上<sup>189</sup>。以公司行號員工人數最多；其次為產業及交通公用事業之員工；再次為職業工人。

### 貳、現況檢討與未來發展方向

勞保為照顧相對「弱勢」<sup>190</sup>之受僱人及其眷屬，使其於實施年金給付制度後，亦為保障之對象，故宜考慮將承保之範圍，擴及至所有存在僱傭關係之受僱人。且為免除列舉之困擾，可考慮將現行勞保條例第六條之被保險人範圍改以「負面表列」方式，界定非被保險人之範圍。立法院於民國 93 年 5 月完成一讀程序之勞保條例修正草案，將廢除受僱人五人以上強制納保之下限規定，未來若修法通過，則雇用人數未滿五人亦屬強制投保之範疇。

由於不應忽視家庭主婦(夫)之工作價值，勞保年金制度建立之同時，自宜規畫將受僱人之配偶逐步納入保險，亦可放寬年資計算之標準或允許其補交保費，而取得工作年資利益。惟有關家庭主婦(夫)之納保應與國民年金保險相配合，以避免制度之重疊及制度間差異過鉅，但亦應積極考慮將其優先納入勞保，使保障單位由工作人口個人變更為家庭。目前政府規劃方向以建立國民年金制度，保障約二百三十萬人之家庭主婦，而關於勞動人口部分係參加勞保年金，使工作人口與國民年金制度有所區分之社會保障方式，衍生出不少疑義<sup>191</sup>。

## 第二節 勞工保險之體制與關係人

勞保之關係人泛指勞保組織體制之各組成單位。我國勞保係團體保險，且為

<sup>189</sup> 以民國 92 年為例，勞保被保險人數為 8,102,570，就業者總人數為 9,573,000。請參照中華民國臺灣地區社會指標統計，行政院主計處，民國 92 年。

<sup>190</sup> 因非強制納保之受僱人之年齡無論較為年長或較為年幼均屬需加強保障之人口群，而受僱於五人以下公司行號單位之勞動人口，亦屬於亟待保護之對象。

<sup>191</sup> 目前國民年金制度之規劃，係以無工作所得者為納保對象，如何發揮所得重分配與風險分攤之社會保險功能，存有許多疑義。先進國家多先健全勞動年金體制，保障受僱者及其眷屬，而後才擴其全國人口，我國之規劃實有不妥。

公營體制，保險人由政府設立，保險業務亦由政府主管並監督。

## 第一項 勞工保險之體制與關係人概說

依勞保條例第一條之規定，勞保之目的為保障勞工生活，促進社會安全。維持社會安全之方法概分為三類：最常見者為「社會保險制」，計有德、日、法等一百六十餘國採行；其次為「儲金制」，又稱為「公積金制」，即強制性之公共儲蓄或提存制度，計有新加坡、香港、智利等十餘國採行；而加拿大、紐西蘭、澳洲、南非等國，實施「稅賦支應」之全民社會津貼或社會救助制<sup>192</sup>。

社會保險係藉由危險分攤之原理及技術，彌補社會風險之不確定性與不可預見性，確保被保險人發生社會風險後，亦得以維持基本或安適生活之所需。我國勞工保險為內含社會意義或具有社會政策功能之保險，其與商業保險之區別，主要表現在下面幾個方面：

### 壹、性質、作用不同

勞保具有強制性、互濟性，以法律賦予勞動者得到生活保障的權利；商業保險則有自願性、賠償性，讓投保的企業和個人遭到損失時得到經濟賠償。

### 貳、法律依據之性質不同

現行勞保之法律依據具公法性質，權利救濟依行政訴訟程序，法律關係之成立與變動以法定為原則；商業保險之法律依據為保險法，具私法性質，其爭議按民事程序處理之，法律關係之設立與變更以當事人自由議定為原則。

### 參、保險人不同

勞工保險以照顧整體社會為目的，保險人為政府。商業保險則以營利為目的，故保險人多為一般商業保險公司。

簡言之，勞保兼具社會性與保險性之特質。社會性係具有社會政策或公共政策之功能；保險性係運用保險技術，集體承受並分攤收入中斷之風險。

## 第二項 保險人

### 壹、組織

勞保行政體系係指勞保之執行機關採取的幕僚作業。基於政府責任理論，各國社會保險業務應由政府專設之機構辦理，惟因各國政治制度及業務便利等

<sup>192</sup> 參考吳凱勳，年金保險制度的國際比較，收錄於先進國家年金保險制度，內政部，1994，頁264。

不同，而有所差異。我國勞保行政體系，分成主管機關、業務機關及監理機關。

## 貳、行政事務費及人事費

勞保條例第五條規定，勞保業務由中央政府統籌，由主管機關設立勞保局為保險人，辦理各項勞保業務。另依勞保局組織條例規定，保險人組織型態為公營金融保險機構<sup>193</sup>，設有總經理一人及副總經理二人處理局務，且設有以下單位執掌勞保業務，承保處<sup>194</sup>、給付處<sup>195</sup>、財務處<sup>196</sup>、企畫室<sup>197</sup>、資訊室<sup>198</sup>、稽核室<sup>199</sup>，及秘書、人事、會計、政風室等單位。勞保局尚有任務編組，受委託事務處<sup>200</sup>、積欠工資墊償室、職災勞工保護室、勞工退休金籌備處，且勞保局得視需要設置臨時任務編組<sup>201</sup>。依勞保條例第六十八條，勞保局辦理勞保業務所需經費<sup>202</sup>，應由中央主管機關編列預算而撥給之。

## 參、未來組織改革方向：中央社會保險局之設立

勞保局組織條例第二十一條規定，應設立中央社會保險局。在中央社會保險局下可設計為現金給付與實物給付兩種制度，設立不同辦理組織或組織合併而有益於事務之簡化。

## 第三項 被保險人及受益人

### 壹、概述

勞保關係之當事人，為保險人(勞保局)與被保險人(勞工)，其法律關係為公法關係<sup>203</sup>。又保險事故發生時，保險人負有保險給付之義務，被保險人得受領給付，惟勞保死亡給付之遺屬津貼，受領給付之權利人非被保險人本身，而係與被保險人有扶養關係之眷屬，且該眷屬於請領給付時未具有謀生能力<sup>204</sup>。

<sup>193</sup> 請參照勞工保險局組織條例第 18 條。

<sup>194</sup> 請參照勞工保險局組織條例第 4 條。

<sup>195</sup> 請參照勞工保險局組織條例第 5 條。

<sup>196</sup> 請參照勞工保險局組織條例第 6 條。

<sup>197</sup> 請參照勞工保險局組織條例第 7 條。

<sup>198</sup> 請參照勞工保險局組織條例第 8 條。

<sup>199</sup> 請參照勞工保險局組織條例第 9 條。

<sup>200</sup> 請參照勞工保險局組織條例第 20 條。

<sup>201</sup> 請參照勞工保險局辦事細則第 19 條。

<sup>202</sup> 請參照勞工保險條例第 60 條。保險人之經費，由保險人按編製預算之當年 6 月份應收保險費百分之五點五全年伸算數編列預算，經勞工保險監理委員會審議通過後，由中央主管機關撥付之。

<sup>203</sup> 目前多以法規之適用主體為標準。即某法規之規範主體僅以國家或其他公權力主體為對象者，該法規為「公法」。若國家或公權力主體以國庫身份出現，規範之法律即為私法。具有公法關係者，有基本權利之適用、受依法行政原則之拘束。

<sup>204</sup> 參照釋字五四九號。

## 貳、被保險人資格

被保險人(Insured persons or The Insured)亦稱保險範圍或保險對象，包括無一定雇主之職業工人、私立學校、十人以上之團體等。

勞保為社會保險，以強制納保避免逆選擇。社會保險保險對象分為四種：1.全體國民；2.職業人口；3.受雇者；4.特定職業的受雇者。凡從事法令規定應參加保險職業者均應強制加保，故我國勞保之保險對象為第四類。

### 一、強制保險對象

勞保條例第六條規定，年滿十五歲以上，六十歲以下之勞工，或經主管機關認定其工作性質及環境無礙身心健康之未滿十五歲勞工。該條第一項第一款至第五款規定具有明確受僱事實<sup>205</sup>之強制納保者，包括：受僱於五人以上之公、民營工廠、礦場、鹽場、農場、牧場、林場、茶場、交通與公用事業、公司、行號、新聞、文化、公益及合作事業、政府機關及公、私立學校不得參與公保者、漁業生產事業之員工及職業訓練機構受訓者。又投保單位減至四人以下時仍應強制納保<sup>206</sup>。

依釋字四五六號解釋，前開工作者不以專任<sup>207</sup>員工為限，非專任員工或勞動者，雇主亦有投保義務<sup>208</sup>。前述法定投保義務不因勞雇雙方以契約合議而免除<sup>209</sup>。若勞工同時從事兩種強制納保規範之行業時，應由工作時間較長、所得較高及危險較大之單位加保，以減輕保險費之負擔。

勞保條例第六條第一項第六款至第八款，規範不具有僱傭關係或僱傭關係不明確之強制納保者。

### 二、自願保險對象

勞保條例第八條規範自願加保對象，雇主得斟酌本身或僱用勞工之權益，自願為下述勞工投保勞保：1.受僱於第六條第一項各款規定各業以外之員工。2.受僱於僱用未滿五人之第六條第一項第一款至第三款規定各業之員工。3.

<sup>205</sup> 「解釋該條例有關勞工權義之規定，自應注意勞工之利益，俾更多勞工均得依該條例之規定而受保護，以發揮該條例之功效。從而該條例第六條所稱之受僱，是否須以具有實質上之僱傭關係為要件，即非無研求餘地。」參閱八十三年臺上第 737 號。

<sup>206</sup> 勞保條例第七條。

<sup>207</sup> 所謂「專任」係指受僱勞工於僱用單位之工作時間內全部在僱用單位元服務或受僱用單位之支配於室外服務，並依規定支領全部時間之報酬者而言。參閱 81 年判 第 2466 號。

<sup>208</sup> 「若屬有一定雇主而無參加職業工會之勞工，自仍應以同條項第一款至第五款之雇主為投保單位，強制辦理參加勞工保險，初不問該勞工之工資為按時、按日、按月或按件計酬而有不同。」參閱九十二年臺上第 2377 號。

<sup>209</sup> 參閱八十八年勞訴第 19 號。

實際從事勞動之雇主<sup>210</sup>。4. 參加海員總工會或船長公會為會員之外僱船員。

勞保建制初期考量雇主負擔能力及各行業性質之不同，因此規定某些行業及僱用一定人數以上之雇主才屬強制納保對象。我國以中小型企業為主，該類企業雇主所得不多、實際從事勞動情況與一般受雇勞工無異，故將其納入自願投保範圍<sup>211</sup>。應注意者，依勞保條例第八條第二項規定，自願加保者參加保險後，非依勞保條例規定，不得中途退保<sup>212</sup>。

### 參、被保險人繼續加保

勞保繼續加保之規範，在於保障勞工投保年資之完整性。勞工得依其意願，由原投保單位或勞工團體為其投保<sup>213</sup>，保險費亦依原比例負擔之<sup>214</sup>。依勞保條例第十二條第一項規定，被保險人退保後再參加保險時，其原有之保險年資應予以併計。因此，勞保「投保年資」不似勞基法「工作年資」受限於同一事業單位，於勞動契約終止時，工作年資之計算亦中斷。

惟勞保累計年資，仍以在職工作為前提。例外情形得繼續加保：1. 應徵召服兵役者；2. 派遣出國考察、研習或提供服務者<sup>215</sup>；3. 因傷病請假致留職停薪，普通傷病未超過一年，職業災害未超過二年者；4. 在職勞工年逾六十歲繼續工作者；5. 因案停職或被羈押，未經法院判決確定者<sup>216</sup>；6. 被保險人參加保險，年資合計滿十五年，被裁減資遣者<sup>217</sup>；7. 被保險人離職退保後未請領老年給付，於年滿六十歲後再從事工作者<sup>218</sup>；此外，兩性工作平等法規定，受僱之被保險人任職滿一年後，於每一子女滿三歲前，得申請育嬰留職停薪，但該期間

<sup>210</sup> 「依公司法規定委任經理人，如係受公司委任處理有關勞工事務者，得以雇主之身分自願參加勞保」參照台八十九勞保二字第 0052531 號函。

<sup>211</sup> 參閱立法院公報，第七十七卷第五期，勞保條例部分條文修正草案說明，頁 36。

<sup>212</sup> 例如「雇主加保後，發生受雇員工均已離職退保之情形，僅於雇主自營者，因已不具備雇主身分，得向勞保局申報退保。」參照台勞保二字第 043532 號。

<sup>213</sup> 「勞工如願續保，則投保單位必須為其申報繼續加保，此為強制投保單位承諾，係因勞工保險條例屬強制締約之類型。」換言之，勞工如選擇自願繼續投保，投保單位不得拒絕。參照台勞保二字第 11604 號。

<sup>214</sup> 「被保險人繼續加保時，其所屬投保單位應繼續為其繳納保險費」參照勞保條例施行細則第 24 條。

<sup>215</sup> 「被保險人經派遣出國提供服務續保者，以受僱員工為限」參照台勞保二字第 01755 號；「被保險人受派遣至海外提供服務，如與原派遣公司仍有僱傭關係存在，得由原派遣公司辦理繼續加保」參照台勞保三字第 104703 號。

<sup>216</sup> 「所稱法院應包括大陸地區及外國之法院。」參照台勞保二字第 050311 號。

<sup>217</sup> 參照勞保條例第九條之一。「被裁減資遣之被保險人自願續保者，應於離職退保之當日由原投保單位辦理續保手續。但投保單位未於離職退保當日為其辦理續保或依前條規定由有關團體代辦者，應於被保險人離職退保之當日起二年內辦理續保手續。」參照被裁減資遣被保險人繼續參加勞工保險及保險給付辦法。而「被裁減資遣之被保險人事後另受僱工作，則應由新事業單位未加保，不能由其選擇維持原投保單位之續保，而拒絕由新事業單位為其申報加保。」參照九十一年判字第 337 號。

<sup>218</sup> 參照台八十六勞保二字第 028623 號。

不得超過兩年，同時撫育子女兩人以上者，其育嬰留職停薪期間應合併計算，最長以最幼子女受撫育兩年為限。留職停薪期間得繼續參加勞保普通事故保險<sup>219</sup>。

#### 肆、保險效力期間

勞保條例第十九條第一項規定，被保險人或其受益人發生保險事故，須於保險效力之有效期間內請領勞保給付。

依勞保條例第十一條，勞保保險效力採「申報主義」原則，以是否「通知」判定效力之有無。故保險效力開始係以報到日（勞動契約生效日）或通知日之翌日（報到未通知時）起算；保險效力停止則為員工離職當日（勞動契約終止日）或通知之翌日（離職未通知時）。但若員工報到、離職當日，適逢星期例假日、週休二日、颱風放假或勞基法第三十七條所規定之休假日，因政府機關、郵局停止上班或收受郵件，故投保單位於例假日之次日、星期日之次日、颱風放假之次日或前該休假日之次日始申報加退保，如能檢附到、離職相關證明，則保險效力之開始或停止，自到、離職之當日起算或停止<sup>220</sup>。

保險效力「終止」與「停止」之法律效果有別。前者係指被保險人與勞保局間之保險關係業已消滅，被保險人之投保年資歸零。又被保險人請領老年給付或殘廢給付後，不能繼續工作者，保險效力亦終止。後者被保險人與勞保局間之保險關係暫時不存在，但若日後被保險人再次加保，則原先保險效力停止前之投保年資，得與再次加保後之投保年資合併計算。若被保險人確實繳交保費予投保單位，則依勞保條例第十七條第三項，不因投保單位未繳清保險費及滯納金而對其發生暫行停止給付之效力，損及被保險人受領勞保給付之權利。

#### 第四項 投保單位

投保單位於勞保關係中係第三人而非保險關係之主體。亦即其與勞保局（保險人）間具有公法關係，而與所屬勞工（被保險人）具私法僱傭關係。又基於社會互助與連帶之理念，投保單位有繳納保費義務，而無受領給付之權利<sup>221</sup>。

<sup>219</sup> 兩性工作平等法第十六條，原限制受僱於僱用三十人以上雇主之受僱者，始有育嬰留職停薪期間繼續加保之規定。而後勞委會，基於平等原則之解釋，於行政函釋中放寬三十人以上之限制，因此受僱於僱用三十人以下雇主之受僱者亦適用之。參照勞動三字第 0910030950 號令。

<sup>220</sup> 台八十勞保二字第 17515 號函、台八十四勞保二字第 121654 號函、台八十九勞保二字第 0042142 號函。

<sup>221</sup> 投保單位之法律地位，另可參閱許宗力大法官於釋字第五六八號解釋之協同意見書「勞工保險關係從制度目的及具體規範內容以觀，應認為係存在於保險人---國家（勞保局為代表）與被保險人---勞工之間，兩者才是保險關係之當事人，作為投保單位之雇主，並非當事人，而純粹是基於社會連帶關係以及勞動僱傭關係對勞工的照護義務，才被國家課予繳納部分保險費義務之第三人。雇主既然並非保險關係的當事人，而只是處於第三人地位，所負擔一定比

勞保條例第十條，各投保單位應為其所屬勞工，辦理投保手續<sup>222</sup>及其他有關保險事務<sup>223</sup>，並備僱用員工或會員名冊<sup>224</sup>。而前該投保手續及其他有關保險事務，投保單位得委託其所隸屬團體或勞工團體辦理之。另投保單位應置備僱用員工或會員名冊(卡)、出勤工作紀錄、薪資表及薪資帳冊<sup>225</sup>，且應自被保險人離職、退會或結(退)訓之日起保存五年。

投保單位依法負繳交保費之義務，違反時另課徵滯納金。投保單位負責人有所變更或投保單位因合併而消滅者，原負責人或投保單位未繳清之保費或滯納金，由新負責人負連帶清償責任或由合併後存續或另立之投保單位承受<sup>226</sup>。投保單位不依勞保條例規定辦理投保手續者，自僱用勞工之日起，至為其參加保險之日止之保險費金額，處以二倍罰鍰。勞工因此所受之損失，應由投保單位依勞保條例規定之給付標準賠償之。

## 第五項 主管及監理機關

### 壹、主管機關

#### 一、目前組織

勞保之中央主管機關為勞委會，設置勞工保險處<sup>227</sup>、綜合規劃處及其他內部單位，除主委、副主委中一人及其他委員外，其餘專任行政人員皆須有公務人員任用資格<sup>228</sup>。依勞保條例第五條，勞委會以下設勞保局及勞保監理會。

#### 二、組織功能

勞委會執掌勞保政策、制度、法案、命令的擬定、法令之解釋、相關經營方針之規劃及勞保業務推行之指導與監督等。

### 貳、監理機關

---

例之保險費，自非履行自己在勞工保險關係中之契約義務，而單純是對國家所承擔的公法上給付義務...。」

<sup>222</sup> 「申請投保之單位辦理投保手續時，應填具投保申請書及加保申報表各一份送交保險人。前項加保申報表應依戶籍資料或相關資料詳為記載。」參照勞保條例施行細則第12條。

<sup>223</sup> 如勞保條例施行細則第13條，規定負責人所應檢附相關證件影本等。

<sup>224</sup> 「勞工保險條例第十條之規定，為其所屬員工辦理參加勞工保險手續及其他有關保險事務，其對國家言，固係履行公法上義務，然勞工保險與普通保險不同，同條例第六條規定勞工參加勞工保險，並以雇主或所屬團體為投保單位，係強制的，上開第十條法文，亦為硬性規定，是故該第十條之規定，應解釋為強行的契約法規之一種...」參照七十二年度臺上字第369號、八十七年勞訴第8號。

<sup>225</sup> 參照勞保條例施行細則第10條。

<sup>226</sup> 參照勞保條例施行細則第20條。

<sup>227</sup> 請參照行政院勞工委員會組織條例第4.9條。

<sup>228</sup> 請參照行政院勞工委員會組織條例第14至22條。

## 一、目前組織

勞保條例完成立法後，各監理機關即整併為統一監理機關，原名為「台閩地區勞工保險監理委員會」，經修法及改名，現名為「勞工保險監理委員會」。

## 二、組織編制

「勞保監理會」置主任委員一人及委員十六人，主任委員由勞委會提名，報請行政院核定派免，其餘委員：學者專家四人、勞方代表六人、資方代表四人，及政府代表二人，勞資代表之比例表示勞保付費者意見受重視程度<sup>229</sup>。依勞保監理會組織條例第六條，設有業務監理組、財務監理組、爭議審議組及秘書室，各組置組主任由專任委員兼任。主任委員下置主任秘書，襄理幕僚及行政事務。尚有專門委員、研究員、秘書、專員、組員、辦事員、助理員、雇員等二十二<sup>230</sup>。

勞保監理會下設爭議審議委員會，置委員十至十二人，爭議審議組主任為當然委員<sup>231</sup>、會議主席，一般委員由主任委員遴聘專家兼任，並報請勞委會核定<sup>232</sup>，包括勞委會簡任職以上者兩人、專家學者委員(社會保險、保險學、勞工問題或社會福利等專業)共四人、公立醫院主治醫師委員以上二人、司法實務工作者或法學專家委員共四人<sup>233</sup>。爭審會審議之事項包括：被保險人與受益人之資格及投保、保險費與滯納金，以及其他關於保險權益等爭議事項<sup>234</sup>。

## 三、組織功能

勞保監理會法定職責為勞保業務監理、財務監理及保險爭議之審議<sup>235</sup>。除爭議審議審定書由主任委員逕予核定外，其他經監理會議決之事項，應報請勞委會核辦或函請勞保局辦理<sup>236</sup>。另外，尚監理職業災害勞工保護專款之收支、管理及審核事項<sup>237</sup>及就業保險業務<sup>238</sup>。

<sup>229</sup> 請參閱拙著，全民健康保險監理組織體制之法律規範，全民健康保險監理委員會委託研究，民國 1990，頁 69。

<sup>230</sup> 請參照勞工保險監理委員會組織條例第 6.7 條。

<sup>231</sup> 勞工保險監理委員會組織條例第二條及第七條規定各組主任由勞委會聘任之專門委員兼任。爭議審議組另有行政規則，請參照勞工保險爭議事項審議辦法第 9 條（民國 91 年 12 月 4 日修正）。

<sup>232</sup> 請參照 勞工保險監理委員會組織條例第 11 條。

<sup>233</sup> 請參閱 行政院勞工委員會勞保勞保一字第 0 九一 0 0 六一八八一號令修正發佈施行之勞工保險爭議事項審議辦法第 8 條，勞工保險業務專輯，2004，勞工保險局編印。

<sup>234</sup> 請參閱 勞工保險爭議事項審議辦法第二條，勞工保險業務專輯，勞工保險局編印，2004，頁 248。

<sup>235</sup> 請參照 勞工保險條例第 5、67、68 條。

<sup>236</sup> 請參照 勞工保險監理委員會組織條例第 2、3 及第 5 條。

<sup>237</sup> 職業災害勞工保護法第 5 條

監理會與勞保局為平行機關，若對該局有業務或財務方面之意見，則直接送請勞保局參考；反之，監理會雖無行政執行權，但若決議事項涉及勞保執行事項，可函請勞保局作為<sup>239</sup>。

### 第三節 勞工保險之給付

#### 第一項 給付制度通則

##### 壹、給付之內容與標準

依勞保條例第二條分為普通事故保險給付與職業災害保險給付。前者包括生育、傷病、醫療、殘廢、失業、老年及死亡七種給付，其中失業保險給付由就業保險法辦理；後者則為傷病、醫療、殘廢及死亡四種給付。

依給付性質分為現金給付(Benefits in Case)與實物給付(Benefits in Kind)<sup>240</sup>。前者於被保險人或受益人發生保險事故時，由保險人給付金錢，維持保險事故期間基本生活水準，故現金給付具有所得替代或所得維持之效果。

##### 貳、給付請領之時點

###### 一、一般原則

勞工病後加保指雇主未於勞工到職當日加保，而於生病後始為其投保。保險人得不與給付，勞工所受損失，依勞保條例第七十二條循私法救濟途徑。

###### 二、例外規定

依勞保條例第二十條規定，被保險人於保險效力停止後，因保險效力期間發生之傷病<sup>241</sup>，必須連續請領傷病給付或住院診療給付，或於前該連續請領期間，因同一傷病而致殘廢或死亡者<sup>242</sup>，仍得享有保險給付之權利。而勞委會放

<sup>238</sup> 就業保險法第3條

<sup>239</sup> 請參照 勞工保險監理委員會辦事細則第19條。

<sup>240</sup> 參閱釋字五四九號解釋理由書「社會保險所提供之保障，依國際公約及各國制度，通常分為兩類：金錢補助及福利服務。金錢補助係為補償被保險人因為老年、殘障、死亡、疾病、生育、工作傷害或面臨失業情況喪失所得時所為之金錢給付，此類金錢給付分別具有所得維持、所得替代之功能；社會福利服務則指直接提供諸如住院照護、醫療服務、復健扶助等，學理上稱為實物給付。」

<sup>241</sup> 「按勞工保險條例第二十條有關保險效力停止後仍得請領死亡給付之規定，必須被保險人在保險有效期間所發生之傷病事故，於保險效力停止後，因同一傷病及其引起之疾病致死亡者為要件。所稱傷病事故，係指普通或職業傷害、疾病之事故，不包括自殺在內。」參照九十二年判字第791號。

<sup>242</sup> 「被保險人在領取殘廢給付後於退保一年內復因同一傷病死亡時，其死亡給付如優於殘廢給付時，受益人得請領其差額。」參照台八十九勞保二字第○○○○三二四號函。

寬解釋，認為「在保險有效期間，發生傷病事故之被保險人，非因病癒經醫院同意出院後，在保險效力停止之日起一年內，同一傷病及其引起之疾病致成殘廢或死亡者，得依規定請領給付」<sup>243</sup>，「有關勞保被保險人，於加保有效期間，因傷病門診診療，於保險效力停止之日起一年內，因同一傷病致殘廢或死亡，得依勞工保險條例第二十條規定核發殘廢或死亡給付」<sup>244</sup>。依前述意旨，勞保條例第二十條之一規定，被保險人離職退保後，經診斷確定於保險有效期間罹患職業病者，得請領職業災害保險殘廢給付。

### 參、給付請領之限制

#### 一、擇一請領與重複請領之禁止

被保險人於保險期間發生保險事故，可依規定請領保險給付，惟基於損害填補原則，在同一時間發生之保險事故有數種不同的結果時，只能擇一請領給付，不得就各個階段保險事故的結果分別領取給付。規範目的為防止被保險人不當得利、獲致超過其損害之給付。

#### 二、請領權利之限制

為保障勞工於保險事故發生時，以保險給付補償保險事故之損失，勞保條例第二十九條規定，被保險人或其受益人領取各種保險給付之權利，不得讓與、抵銷、扣押或供擔保。但被保險人有未償還第六十七條第一項第四款之貸款本息者，應以被保險人或其受益人領取之保險給付抵銷之。

### 肆、保險請求權之時效

勞保條例第三十條：「領取保險給付之請求權，自得請領之日起，因二年間不行使而消滅。」該期間之限制性質為消滅時效。除請求權時效中斷外，不論權利人係故意或過失不行使，均因二年期間經過，而生喪失請求權之效果<sup>245</sup>。

## 第二項 生育給付

為避免勞保被保險人因生產、早產影響經濟安全，且為保障勞工此段時間之所得、保護母性，故於勞工保險設有生育給付。

### 壹、給付條件

勞保之生育給付分為分娩費及生育補助費兩部分。但現今只剩生育補助費

<sup>243</sup> 台八十五勞保二字第一四四九〇八號函。

<sup>244</sup> 台八十七勞保二字第〇一七七八九號函。

<sup>245</sup> 參照八十七年判第 742 號。

部分，原有男性被保險人配偶分娩費部分，因施行全民健保而移至健保，以醫療服務方式給付，原勞保規定停止適用<sup>246</sup>，故目前能請領生育給付者為女性被保險人，且須滿足下列條件<sup>247</sup>，1. 被保險人參加保險滿二百八十日後分娩者<sup>248</sup>。2. 被保險人參加保險滿一百八十天後早產者<sup>249</sup>。原流產者給予分娩費，但分娩費已由健保給付，故勞保對於流產之被保險人不給予分娩費。又依規定流產沒有生育補助費<sup>250</sup>，故女性被保險人流產或子宮外孕等，不給與生育給付。

## 貳、給付標準與請領

### 一、給付標準

因已不再給付分娩費，故只討論生育補助費：女性被保險人分娩或早產者，按被保險人分娩或早產當月起，前六個月之平均月投保薪資，一次給與生育補助費三十日<sup>251</sup>，請求權於得知可請領起逾兩年不行使而消滅。

### 二、請領手續

須備妥資料向勞保局提出申請。<sup>252</sup>

## 第三項 傷病給付

為避免勞工遭遇傷病意外而造成所得不夠或甚至無所得，而以傷病給付代替勞工治療期間之所得，希望勞工對所得無憂，儘快養病，重新投入勞動市場。

### 壹、給付條件

勞保條例之傷病給付分為兩類：普通傷病給付及職業傷病給付。兩者保險事故發生之原因、繳納之保險費率、得請領之對象皆不同。又兩者須同時加保。

#### 一、普通傷病給付

勞保條例第三十三條之普通傷病，普通傷病包含普通傷害及普通疾病。

<sup>246</sup> 請參照勞工保險條例第 76-1 條。

<sup>247</sup> 請參照 勞工保險條例第 31 條第 1 項。

<sup>248</sup> 請參閱勞動三字第 0 九一 0 0 五五 0 七七號，行政院勞工委員會公報第二卷十一期，民國 91 年 10 月，頁 6。

<sup>249</sup> 請參閱中華民國婦產科醫學會七十九年十二月二十日第○七九號函釋規定。

<sup>250</sup> 請參照勞工保險條例第 32 條第 1 項第 1 款與第 2 款。

<sup>251</sup> 請參照勞工保險條例第 32 條第 1 項第 2 款。

<sup>252</sup> 1. 生育給付申請書暨給付收據。2. 嬰兒出生證明書正本或載有生母姓名及嬰兒出生年月日之戶籍謄本正本。3. 持國外出生證明書者，除應檢附被保險人護照影本外，並應依下列規定辦理：出生證明書係英、日文影本者，應經我駐外單位簽證；出生證明書為英、日文以外者，不論正本或影本應翻譯為中文，原始文件及中譯本須經我駐外單位之簽證；中譯本未經簽證者，應將中譯本送國內法院或民間公證人認證。4. 死產者應檢附全民健康保險醫事服務機構，或領有執業執照之醫師、助產士，出具之死產證明書(須載明確定之死產日期、原因及最終月經日期)

## 二、職業傷病給付

勞保條例第三十四條之職業傷病，包含職業傷害及職業病。

### （一）職業傷害

職業傷害是指於「業務遂行性」之情況，即勞工在雇主指揮監督之狀態下，依據勞動契約提供勞務，因執行職務產生傷害，而該傷害具有「業務起因性」。業務起因性指勞工提供業務可能發生之危險現實化<sup>253</sup>。

有一爭議：勞工於上下班途中，遭遇交通意外等事故導致死傷殘病者，稱為「**通勤災害**」。若該通勤災害，有職災保險等相關補償規定之適用時，則稱之為「**通勤職災**」。至於通勤災害是否得視為職業災害，而有職災補償規定之適用，實務上有不同見解，但依「勞工保險人因執行職務而致傷病審查準則」第四條規定，被保險人上下班應經途中，非因私人行為<sup>254</sup>發生事故<sup>255</sup>而導致災害，即可視為職業傷害而予以給付。

### （二）職業病種類

職業病種類依勞保條例第三十四條附表，職業病須經特約醫院之相關專科醫生認定，開立職業病診斷書<sup>256</sup>。如遇爭議，應檢附相關文件向當地主管機關（縣市政府）申請認定，若仍有爭議，則可申請勞委會之職業疾病鑑定委員會鑑定。近年來新增之爭議，如過勞死，應視其是否為執行業務之一切必要行為及其附隨行為，並具有相當因果關係，來認定是否為職業病<sup>257</sup>。

勞委會於八十七年發布施行之「原勞保被保險人離職退保後經診斷確定為職業病者請領職災保險給付相關作業處理原則」<sup>258</sup>，原勞保被保險人於離職退保後，罹患勞工保險職業病種類表，及勞委會核定增列之職業病種類，如經診斷確定係於勞保加保有效期間因工作所致者，應自行提出退、離職前擔任之工作性質、內容、期間，及暴露於何種作業環境或何種有害物等，經歷報告及公立或地區教學醫院以上，醫院之各專科醫師開具之職業病診斷書，送勞保局申請職災給付。勞保局對醫師診斷被保險人所罹患疾病，與其曾從事工作、有無因果關係尚有疑義時，得檢具相關資料函請勞委會職業病鑑定委員會鑑定。

## 三、普通傷病或職業傷病相同之請領資格

<sup>253</sup> 請參閱臺灣高等法院暨所屬法院九十年法律座談會民事類提案第十九號 民國 90 年 11 月 22 日。

<sup>254</sup> 請參閱府社五字第五二九七九號令，台灣省政府，民國 61 年 5 月。

<sup>255</sup> 請參閱台八十勞保二字第 11077 號函，行政院勞委會，民國 80 年 5 月。

<sup>256</sup> 請參閱台九十勞保二字第 0001521 號函，行政院勞委會，民國九十年一月。

<sup>257</sup> 請參閱台九十四勞保三字第 0940000206 號函，行政院勞委會，民國 94 年 1 月。

<sup>258</sup> 請參閱台八十九勞保二字第 0000883 號函，行政院勞委會，民國 89 年 10 月。

1. 為保障被保險人發生上述保險事故時之生活<sup>259</sup>，被保險人於保險事故發生後，住院治療之第四日起，得請領傷病給付。該期日為等待時間，以客觀標準認定被保險人是否保有原工作能力，然近年亦有放寬解釋<sup>260</sup>。被保險人須於醫院治療中，一般門診治療或於家中休養皆不得申請<sup>261</sup>。2. 因勞工遭遇事故不能工作而須住院治療<sup>262</sup>，在其治療過程、未能領取原有薪資之期間，以傷病給付補助生活<sup>263</sup>。3. 若傷病期間得領薪資或得以特休假請假者，雇主仍負有給付薪資之義務，故該期間不列入傷病給付得請領期間之計算。

## 貳、給付標準及請求權

### 一、給付標準

普通傷害及普通疾病給付，均按被保險人遭受傷害或罹患疾病住院診療之當月起，給付前六個月平均月投保薪資之半數，且自住院不能工作之第四日起發給，每半個月給付一次，以六個月內陸續發生疾病住院，得領取之最高給付期限<sup>264</sup>。但傷病事故前參加勞保年資已滿一年者，可增加給付六個月。

職業傷害及職業病給付，均按被保險人遭受傷害或罹患職業病之當月起，給付前六個月平均月投保薪資的百分之七十，自不能工作之第四日起發給，每半個月給付一次；如經過一年尚未痊癒者，減為該得請領之平均月投保薪資之半數，但以再請領一年為限，前後合計共發給二年。

### 二、請求權時效

按勞保條例第三十條，領取保險給付之請求權，自得請領之日起，因二年間不行使而消滅。但第三十五條及第三十六條規定，普通事故傷病給付期間最長為一年，職災事故為二年。次依勞保條例施行細則第六十五條規定，勞保傷

<sup>259</sup> 請參照司法院大法官解釋第三一〇號解釋理由書，勞工保險條例規定之傷病給付，乃對勞工因傷病不能工作，致未能取得原有薪資所為之補助，與老年給付係對勞工因退職未能獲取薪資所為之給付，兩者性質相同，其請領老年給付者，自不應重複請領傷病給付。

<sup>260</sup> 請參閱台九三勞保二字第〇九二〇〇七〇九二九號函，行政院勞委會，民國93年2月。勞工於普通傷病期間，以特休假取得薪資仍可請領傷病給付。

<sup>261</sup> 請參照台七九勞保二字第二八三一四號，行政院勞工委員會，民國79年12月3日。

<sup>262</sup> 請參閱台八九勞保三字第〇〇一一四四四號函，行政院勞工委員會，民國89年，治療之定義，只各醫學專科視被保險人之傷病狀況評斷採不同治療方式（包括復健治療、藥務治療）之門、住診等醫療行為。

<sup>263</sup> 請參閱89年簡上第一九二號判決本文：按前開勞工保險條例第34條傷病給付之立法目的，據此可知該條文所謂「不能工作」，應係指無法回復原有工作能力而言，縱然勞工僅回復部分工作能力，然就其尚未回復工作能力致無法取得該部分原有薪資之範圍內，仍得向勞工保險局請領傷病給付以維持生計，否則若勞工已喪失原有工作能力而仍返回工作場所從事其他工作，或僅回復部分工作能力，即逕認勞工已能工作，不得請領傷病給付，對於勞工之保護顯非周延，亦有違傷病給付係為維持勞工生活而設之基本目的。

<sup>264</sup> 請參照八十一年判第一六六〇號。

病給付之普通傷病給付請求權時效一節，被保險人因普通傷病住院診療，或職業傷病診療第四日起，以每滿十五日期末之翌日為得請領之日，未滿十五日者，則以普通傷病出院，或職業傷病治療終止之翌日為得請領之日。

#### 第四項 殘障給付

為避免勞保被保險人因意外事故危害勞工經濟安全，故設計殘廢給付。

##### 壹、給付條件

###### 一、普通傷病導致之殘廢

勞保條例第五十三條之治療終止，指被保險人罹患之傷病，經治療後，症狀固定，再行治療仍不能期待其治療效果之狀態<sup>265</sup>。實務則認為<sup>266</sup>，治療終止指停止醫療上有實質之治療效果，而非僅以形式上有無追蹤診療為判斷，更非謂治療終止即不得繼續治療或再行治療。勞保條例第五十三條第二項，被保險人領取普通傷病期滿，或其所患普通傷病經治療一年以上尚未痊癒，身體存有障礙，適合殘廢給付標準表規定之項目，並經保險人自設或特設醫院診斷為永不能復原者，使用機能或外觀永久無法恢復原狀<sup>267</sup>，亦可領取普通殘廢給付。

###### 二、職業傷病導致之殘廢

勞保條例第五十四條，由職業傷害或職業病所造成之永久殘廢或永不能復原者，增加給付百分之五十。關於治療終止、請領傷病給付期滿，或經治療一年以上尚未痊癒等相關之解釋，同普通傷病致殘廢，但職業傷病認定，仍須參考職業傷害和職業病，依勞保條例第三十四條列表及勞委會函釋新增項目認定為職業傷病，而經治療終止、領取職業傷病給付期滿、或經治療逾一年以上傷害三者之一，即可領取職業傷病殘廢給付。

###### 三、復檢之請求

被保險人申請殘廢給付時，其殘廢診斷書應由依法評鑑合格之地區全民健康保險特約教學醫院以上出具。但澎湖縣、金門縣、連江縣，不在此限。勞保局就被保險人之殘廢程度，得於職權範圍內，依法認定事實，不受其他主觀(如原開具殘廢診斷證明書之醫師)判斷意見之拘束<sup>268</sup>。

<sup>265</sup> 請參照 勞保條例施行細則第七十七條

<sup>266</sup> 請參閱最高法院九十一年度判字一八四五號判決本文、臺北高等行政法院八十九年訴字第九三九號判決本文。

<sup>267</sup> 請參閱台八十九勞保三字第000六二四五號函，行政院勞委會，民國89年2月。

<sup>268</sup> 請參照勞工保險條例第二十八條、第五十六條及同條例施行細則第六十一條

## 貳、給付標準

1. 永久殘廢(如斷肢、器官摘除)和永不能復原(如洗腎或器官運作、使用機能喪失);2. 治療終止或經治療一年以上尚未痊癒(八十八年增列的給付項目中,心肝肺臟的移植須經治療六個月);3. 須經保險人自設或特約醫院診斷,並符合殘廢給付標準表所規定的項目,給付依勞保條例第五十五條各款辦理之。

### 一、殘廢程度依表所列

勞保條例第五十五條第一款。殘廢給付係就被保險人身體各部位之殘廢程度,依勞保殘廢給付標準表一百六十項障害項目,及勞委會補充增列心臟、肝臟、肺臟等移植及胰臟全切除等障害項目,核定其殘廢等級及給付標準。

### 二、給付之標準依平均日投保薪資

勞保條例第五十五條第二款及第三款,殘廢等級及給付標準,普通事故最低第十五等級給付三十日,最高第一級給付一二〇〇日;被保險人若因職業傷害或職業病殘廢者,最低發給四十五日,最高發給一八〇〇日。

### 三、殘廢程度加級之給付

被保險人身體各部位殘廢,同時適合兩個以上之障害項目及殘廢等級者,應依勞保條例第五十五條規定核發給付。按勞保條例施行細則第七十九條規定,同一部位指與身體障害系列部位同一者。若同一部位,因不同緣由而成殘,則應扣除原局部殘廢已給付之金額。

## 參、請領手續及請求權時效

### 一、請領手續

請領殘廢給付應檢送書件<sup>269</sup>。

### 二、請求權

#### (一) 請求權之時效

請領殘廢給付者,經保險人自設或特約醫院診斷為永久殘廢或永不能復原之日起二年內提出申請。被保險人得請領殘廢給付之始點為審定殘廢之日<sup>270</sup>。

#### (二) 請求權效力之疑義

<sup>269</sup> 1.殘廢給付申請書暨給付收據。2.勞工保險殘廢診斷書。3.經X光檢查者,附X光照片。另被保險人因上、下班或公出途中發生事故而致傷病成殘,申請職災殘廢給付者,請另填具「上下班、公出途中發生事故而致傷害證明書」

<sup>270</sup> 請參閱台九十二勞保二字地〇九二〇〇一九五二八號函,行政院勞委會,民國92年4月。

勞工保險條例第五十七條，被保險人領取殘廢給付，不能繼續從事工作者，其保險效力即行終止。被保險人於領取殘廢給付後，若符合上開保險效力終止之事由，或經查明不能繼續從事工作後，發生死亡事故，當不能請領死亡給付。但被保險人於保險有效期間，依規定申請殘廢給付後，因相同事故死亡<sup>271</sup>，於請領殘廢給付後一年內，其受益人得擇領死亡給付或殘廢給付<sup>272</sup>。

## 第五項 老年給付

### 壹、概述

老年給付制度，係因老年為可預測之風險，且勞動者老年時，難以藉由工作所得維持其基本之生活，故經由平時工作繳納保費，以「所得移轉」或「代間契約互助」，保障勞工老年之經濟安全。我國勞保老年給付，給付標準類似基礎年金之性質，而與勞基法退休制度，共同保障勞工老年之經濟安全。

勞保老年給付領取後，可否依勞保條例有關「餘後效力」之規定，領取傷病或殘廢給付？傷病給付部份，釋字第三一〇號認為「勞工保險條例規定之傷病給付，乃對勞工因傷病不能工作，致未能取得原有薪資所為之補助，與老年給付係對勞工因退職，未能獲取薪資所為之給付，兩者性質相同，其請領老年給付者，自不應重複請領傷病給付。」故無爭議。但殘廢給付部份，行政法院曾有不同見解，認為領取老年給付，可再請領殘廢給付者。而最高行政法院九十三年判字第一二六五號<sup>273</sup>，卻持否定看法，其理由為「勞保條例第五十八條第二項係六十八年所增訂，其立法意旨在於，「老年給付係予被保險人退休後養老之用者，故被保險人領取老年給付後，應即退休。」依勞保條例第五十八條第二項，勞工保險效力於是日終止。爾後，被保險人雖再請領殘廢給付，惟其治療終止審定成殘之日（即殘廢之保險事故日）為終止日之後，自屬保險效力終止後始發生之保險事故，自無勞保條例第二十條第一項適用之餘地。」故領取老年給付後，保險效力即已終止。

### 貳、給付條件

請領勞保老年給付須符合三要件：1. 達到一定年齡；2. 參加保險滿一定年資<sup>274</sup>；3. 退職<sup>275</sup>，即勞動契約終止（經由職業工會加保者不在此限）。

<sup>271</sup> 請參閱 台八十八勞保二字第 0 二四八二四號函，行政院勞委會，民國八十八年八月。或相關判決：八十九年訴字第二七九號。

<sup>272</sup> 請參照 勞保條例施行細則第八十一條

<sup>273</sup> 相同見解亦可參閱最高行政法院九十三年度判字第一五五〇號。

<sup>274</sup> 請參照 勞保條例第五十八條第一項

<sup>275</sup> 內政部七十一年台內社字第 63291 號函。

被保險人轉任軍人、公務人員或私立學校教職員，不符合請領勞保老年給付條件者，其參加勞保之年資得予以保留，於其年老依法退職時，依勞保條例第五十九條規定請領老年給付。其立法理由，係因勞保之保費原即含有老年給付準備金，為避免轉投公教保、軍保後至屆齡退休，而喪失其全部已投勞保年資，始修法增訂該條，惟轉投其他保險之時間，係在勞保條例第七十六條第一項規定施行之前者，不得適用該規定保留勞保年資<sup>276</sup>。

### 參、給付方式與標準

勞保老年給付制度，係基於社會成員間之互助與社會風險分攤之原則規劃設計，因此被保險人參加保險之年資愈久，其所繳納之保費越多，對於勞工保險功能之促進與財務貢獻愈大，當投保年資達一定年限，老年給付基數之計算即會增加。老年給付基數之計算，若投保年資超過十五年，則加倍發給，但最高以四十五個月之平均月投保薪資為限，除非被保險人於符合請領條件時，未申請退保，依勞保條例第九條第四款，繼續從事工作者，得以繼續加保，而領取最高五十個月之平均月投保薪資。<sup>277</sup>

## 第六項 死亡給付

### 壹、概說

若家庭成員間無資產及工作收入或收入甚少，則因被保險人之死亡，致其扶養親屬或整體家庭生活保障頓失依靠，故為保障家庭成員基本之生活水準，設計遺屬年金。我國勞保死亡給付，性質類似外國之遺屬年金給付，惟我國給付方式屬一次給付，且遺屬給付無請領期間之限制。

死亡給付之請領，乃勞保給付中唯一包括受益人者。就其性質概分為喪葬津貼與遺屬津貼，而失蹤津貼與死亡給付性質類似。

### 貳、給付條件

#### 一、喪葬津貼

喪葬津貼係補助被保險人或其親屬死亡時埋葬之費用，故請領的對象概分為被保險人之遺屬或被保險人本人。

##### (一) 被保險人親屬死亡

<sup>276</sup> 78年判第2241號；「勞工保險條例於68年2月21日修正公佈時，始增訂第76條規定被保險人在保險有效期間，於轉任公務人員保險時，其原有勞保年資應予保留。基於法律不溯及既往原則，上開規定應於該條例修正後始有其適用。」參照台勞保二字第0060164號。

<sup>277</sup> 請參照勞保條例第五十九條及第六十一條

依勞保條例第六十二條第一項規定，被保險人之父母、配偶或子女死亡時，得依勞保條例規定，得檢附文件請領喪葬津貼。

## （二）被保險人死亡

依勞保條例第六十三條及第六十五條規定，被保險人因普通傷害、疾病，或罹患職業傷害、疾病死亡時，其遺屬<sup>278</sup>或無遺屬時由實際負責埋葬之人，檢附文件申請喪葬津貼。被保險人死亡，如其配偶、父母、子女亦為被保險人時，依勞保條例第二十二條禁止重複請領喪葬津貼<sup>279</sup>。

## 二、遺屬津貼

遺屬津貼之設計在保障被保險人遺屬最低之生活安全。依釋字第五四九號解釋：「被保險人死亡，其遺屬所得領取之津貼性質上係所得替代，用以避免遺屬生活無依，故應以遺屬須受扶養為基礎，自有別於依法所得繼承之遺產。」故遺屬津貼之請領要件為<sup>280</sup>，受被保險人生前扶養及遺屬本身無謀生能力。<sup>281</sup>依勞保條例第六十五條請領遺屬津貼之順序，檢附文件提出申請。

## 三、失蹤津貼

勞保條例第十九條第三項及第四項：「被保險人如為漁業生產勞動者或航空、航海員工或坑內工，除依本條例規定請領保險給付外，於漁業、航空、航海或坑內作業中，遭遇意外事故致失蹤時，自戶籍登記失蹤之日起，給付失蹤津貼。」而家屬辦理失蹤應具備文件請領失蹤津貼。受益人請領失蹤津貼之順序，準用第六十五條之規定。

## 參、給付標準

### 一、喪葬津貼

#### （一）被保險人親屬死亡

依勞保條例第六十二條，被保險人所得領取之給付，依死亡對象及年齡而有不同：1. 被保險人之父母、配偶死亡時，按其平均月投保薪資，發給三個月。2. 被保險人之子女年滿十二歲死亡時，按其平均月投保薪資，發給二個半月。

<sup>278</sup> 「被保險人無本條例第六十三條及第六十四條之遺屬者，其喪葬津貼得由負責埋葬之人檢具證明文件向保險人請領。惟如遺有遺屬者，因目前尚無請領喪葬津貼之順序規定，故得由實際負責埋葬之遺屬檢據請領」臺勞保二字第 0022424 號。

<sup>279</sup> 參照台勞保二字第 31048 號。

<sup>280</sup> 另可參見「與被保險人有一定親屬關係，其本身無謀生能力，不能維持生活，而專賴被保險人生前予以扶養者，即可申領遺屬津貼，初與受扶養人是否另有法定扶養義務人無關。」85年判第 1672 號。

<sup>281</sup> 請參照 勞保條例第六十三及第六十四條

3. 被保險人之子女未滿十二歲死亡時，按其平均月投保薪資，發給一個半月。

平均月投保薪資之計算，除依勞保條例第十九條第二款，以保險事故之當月起前六個月平均月投保薪資計算外，勞保條例施行細則第八十六條對前六個月之計算基點另有規定。

## （二）被保險人死亡

勞保條例第六十三條：「被保險人死亡時，按其平均月投保薪資，給與喪葬津貼五個月」，第六十四條：「被保險人因職業傷害或罹患職業病而致死亡者，不論其保險年資，按其平均月投保薪資，一次發給喪葬津貼五個月」。因此遺屬請領或無遺屬，則由負責埋葬之人檢具證明文件向保險人請領喪葬津貼，最高以五個月計算。

## 二、遺屬津貼

遺屬津貼之給付標準，依被保險人是否因職災死亡而有所不同。若非因職災而死亡，則以被保險人之投保年資與投保薪資計算給付標準<sup>282</sup>。若因職災而死亡，則僅依投保薪資計算。勞保條例第六十四條規定，一次給予其遺屬津貼四十個月。此乃對於因工作或執行職務而死亡者，加成給付之特別規定。

## 三、失蹤津貼

失蹤津貼依被保險人之平均月投保薪資百分之七十給付之該津貼乃定期且持續性之給付，惟該津貼性質乃在保障被保險人失蹤時，受其扶養之家庭成員經濟安全，若該被保險人生還時，或依法確定被保險人死亡得領取死亡給付時，則應停止發放失蹤津貼，故失蹤津貼類似請領死亡給付之先行保障。

## 案例三（釋字 609 號解釋）

### 一、案例事實

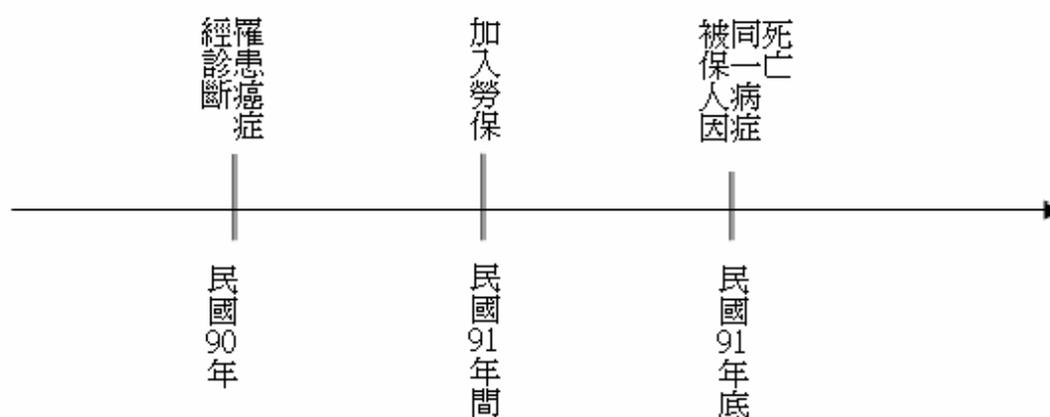
黃阿珠在民國九十年間因為身體時常感到疲倦、不適，到台大醫院檢查後發現已經罹患癌症。爾後雖然有經過藥物、化學治療等，但一直無法達到有效的緩解或控制。民國九十一年間，由於黃阿珠的丈夫遭到公司裁員，家裡頓失經濟來源，剛好附近工廠有缺女工，黃阿珠為了生計，硬著頭皮接下這份工作，加入勞保。幾個月下來，黃阿珠的身體漸漸承受不住這種內外煎熬，病情急轉直下，癌細胞擴散，於民國九十一年底不幸逝世。黃阿珠的家屬在悲痛之餘，向勞保局申請死亡給付。

<sup>282</sup> 請參照 勞保條例第六十三條

勞保局認為與勞保條例第十九條第一項「被保險人或其受益人，於保險效力開始後，停止前發生保險事故者，得依本條例規定，請領保險給付。」規定不合，核定不予給付，聲請人不服，提起行政救濟。

## 二、案例淺析

黃阿珠於民國九十年發現罹患癌症，在病情沒有好轉的狀況下加入勞工保險，並且因為同一原因而導致死亡之結果。勞保局認為這違反行政院勞工委員會七十七年四月十四日台七七勞保二字第六五三〇號函及七十九年三月十日台七九勞保三字第四四五一號函禁止「帶病投保」原則而拒絕給付。



## 三、本案爭點

- (一) 勞保條例中所謂「保險事故」究竟是僅指發生死亡的結果或者導致死亡的原因亦包含在內？
- (二) 上述勞委會七十七年及七十九年所開之函釋，是否增加勞保條例所沒有的限制，違反法律保留原則？

## 四、大法官會議解釋要旨及理由書

大法官在解釋文中指出：

- (一) 勞工依法參加勞保及因此所生之公法上權利，受憲法保障。
- (二) 關於勞保效力之開始、停止、終止、保險事故之種類及保險給付之履行等，攸關勞工或其受益人因保險關係所生之權利義務事項，或對其權利之限

制，應以法律或法律明確授權之命令予以規範，且應符合憲法第二十三條之規定。

- (三) 上述七十七年及七十九年函釋，增加勞工保險條例所無之限制，與法律保留原則有違，應不再適用。

並在理由書中說明：

- (一) 勞工保險為國家為實踐憲法基本國策之社會保障措施，為具有社會政策目的之社會保險。
- (二) 該保險之保費負擔與保險事故之危險二者之間，並非謹守對價原則，而是以量能負擔原則維持社會互助之功能。
- (三) 勞工保險以強制加保為則，勞工無選擇權，又保險人對於加保勞工不須核保，亦不能拒絕風險過高之勞工加入保險。
- (四) 何種保險事故始應為保險給付，屬立法形成之範疇，勞工因參加勞保發生公法上之權利，受憲法保障，有關保險效力期間起迄或權利義務事項，應以法律或法律明確授權之命令予以規範。
- (五) 勞工保險條例第十九條第一項之規定，就保險事故發生之原因係於何時存在未設任何限制。保險有效期間若發生死亡事故，除有特別規定外，依同條例第六十二至六十四條之規定，受益人得請領保險給付，不問死亡之原因何時發生。

## 五、延伸討論

- (一) 勞工保險條例第十九條第一項，所謂「保險效力開始後，停止前」。請問，到底勞工保險以哪個時點作為保險效力開始的基準點？保險效力何時終止？
- (二) 保險事故與保險給付有何不同？事故與危險又有何區別？
- (三) 大法官在釋字 609 號理由書中肯認勞工保險係具有社會政策目的的社會保險，但卻沒有明確指出勞工保險是屬於何種社會政策。那根據社會保險及社會法的原理原則，對本案例事實再作一次推論跟解析，請問您是得出和大法官相同的結論？或是另有不同的見解？請試述之。

## 第四節 勞工保險之財務

### 第一項 概說

社會保險因社會連帶理論<sup>283</sup>創立，多為強制納保以避免逆選擇，但因其保險性格仍須權利義務相對<sup>284</sup>，其財務主要來自勞資分攤繳納的保費，其費率係利用保險經算技術計算；次為政府補助款及保險基金之收益。

我國勞保之給付都仰賴財務制度的支援，財務主要來源是保費，其計算標準為保險費率及投保薪資，由雇主、受僱人及政府共同分攤，保險費率依勞保條例規定，分採普通事故保險費率及職業災害保險費率；財務的其它來源為勞保基金收益及政府之補助款。另勞保之保險人為辦理保險所需之經費由政府列預算撥付<sup>285</sup>，故勞保之財務皆支應被保險人申請之給付。

### 第二項 保險費

#### 壹、投保薪資

##### 一、投保薪資定義

被保險人於發生保險事故時，須按加保年資及平均投保薪資支領給付。保險費繳納之基準為被保險人之月投保薪資，而月投保薪資依勞保條例第十四條規定，為投保單位依據給付，給被保險人之月薪資總額，月薪資總額以勞基法第二條第三款規定之工資為準<sup>286</sup>，須就其給付之本質加以認定<sup>287</sup>。

##### 二、投保薪資調整

勞保條例第十四條第二項規定，被保險人之平均月薪資總額如有變動，投保單位即應申報其調整情形。投保單位可視各單位之狀況，於固定時間申請調整。被保險人因傷病住院、應徵召服役、因傷病請假致留職停薪、因案停職或

<sup>283</sup> 請參閱柯木興，社會保險，中國保險學會，1997，頁44。舉個例子來說，同屬社會保險的全民健保也是建立在一個社會連帶的前提上，即讓健康的、高所得者、年輕的、有工作的、單身的來幫助生病的、低所得者、年老的、失業的和多眷口的。但這種社會連帶感的形成，也是必須在財務制度上建立公平的，量能負擔的原則。

<sup>284</sup> 請參閱柯木興，社會保險，中國保險學會，1997，頁338。

<sup>285</sup> 請參照勞工保險條例第68條及第69條。

<sup>286</sup> 請參照勞工保險條例施行細則第三十二條第一項前段規定，或另參照台八五勞動二字第一〇三二五二號函，行政院勞工委員會，民國85年2月。即勞工因工作而獲得之報酬，包括工資、薪金及按計時、計日、計月、計件、以現金或實物等方式給付之獎金、津貼及其他任何名義之經常性給與均屬之；其每月收入不固定者，以最近三個月收入之平均為準；實物給與按政府公佈之價格折為現金計算。

<sup>287</sup> 請參閱八十九年桃簡第一一〇四號判決文，民國90年1月。八十七年判字第一三一號，民國87年1月。

被羈押，未經法院判決確定或年資合計滿十五年被裁減資遣而自願繼續參加勞保，於加保期間不得調整投保薪資<sup>288</sup>。

### 三、投保薪資須據實以報

投保薪資為被保險人盡義務及享受保險權益之計算標準，須據實以報。依勞保條例第七十二條，若以多報少，致使勞工領取給付時遭受損失，應由投保單位賠償；若以少報多，勞保局將追繳溢領之給付金額，並自投保單位辦理勞保事實發生之日起，按短報或多報之保險費金額，處以二倍罰鍰。

## 貳、保險費率及分擔比例

### 一、普通事故保險

普通事故保險費率依勞保條例第十三條第一項，採可變更之彈性費率，目前按百分之六點五計算。保費由被保險人、投保單位、各級政府依比例負擔。

### 二、職業災害保險

職業災害保險費率按被保險人當月之月投保薪資，依職業災害保險適用行業別及費率表之規定辦理<sup>289</sup>。但僱用員工達一定人數以上之投保單位<sup>290</sup>，有調整職災費率之機制。

## 參、繳納程序及欠費處理

### 一、繳納程序

#### (一) 被保險人與投保單位繳費期限

1. 強制納保者及自願加保者(但不包括參加海員總工會及船長公會之外雇船員)由投保單位負責扣、收繳，並於次月底前連同投保單位負擔部分繳納<sup>291</sup>。

2. 無一定雇主或自營作業，其自行負擔的保險費，應按月向其所屬投保單位繳納，於次月底前繳清，投保單位應於再次月底前彙繳勞保局<sup>292</sup>。

3. 被保險人參加保險年資合計滿十五年，被裁減資遣而自願參加勞保者，

<sup>288</sup> 請參照勞工保險條例施行細則第34條。

<sup>289</sup> 請參閱行政院勞委會93年11月12日發佈之新聞稿，勞保被保險人職業災害保險費繳納金額之「勞工保險職業災害保險適用行業別及費率表」修正案業經行政院核定，並由行政院勞工委員會於九十三年十一月十日修正發布，自民國94年元月1日起，各業雇主負擔的平均費率將由現行的0.33%，調降為0.27%。

<sup>290</sup> 請參閱勞保三字第0九一〇〇〇四三四七號，勞農保報導第48期，42頁，2002.01，勞工保險職業災害保險實績費率適用範圍，自九十二年度起以民僱用被保險人數七十人以上之投保單位為適用單位。

<sup>291</sup> 請參照勞工保險條例第16條第1項第1款。

<sup>292</sup> 請參照勞工保險條例第16條第1項第2款。

其應繳的保險費(普通事故保險費百分之八十),應按月向其原投保單位或勞工團體繳納,由原投保單位或勞工團體於次月底前彙繳勞保局<sup>293</sup>。

## (二) 繳款單內容異議處理方式

勞保之保費一經繳納即不再退還<sup>294</sup>,投保單位對於附有計算明細之保險費繳款單所載金額如有異議,應先照額繳納後,再向勞保局承保處提出異議理由,經勞保局查明錯誤後,於計算次月份保險費時沖減補收。

## 二、欠費處理

保險人對於未如期繳納保險費之投保單位,得加徵滯納金,促使投保單位或被保險人,履行其繳納保費義務之必要手段<sup>295</sup>。若投保單位無財產可供執行或其財產不足清償時,雇主對逾期繳納有過失者,對保險人應負損害賠償責任。投保單位未如期繳納保險費時,保險人因被保險人不履行保費繳納義務,於保險事故發生時,得暫行拒絕給付。待日後被保險人及投保單位繳納保險費及滯納金後,保險人給付暫行拒絕給付期間,發生之保險事故。但此暫行拒絕給付措施,不適用於被保險人應繳部分之保費,其已扣繳或繳納於投保單位者。

第六條第一項第七款及第八款,無僱傭關係或無明確僱傭關係者強制納保,及第八條第一項第四款規定無僱主或一定雇主之被保險人多加入職業工會,以該團體為投保單位代為加保。被保險人應如期繳納保費予投保單位。被保險人如逾寬限期間十五日,仍未送交保費者,其投保單位得代為加收滯納金;加徵滯納金十五日後仍未繳納者,暫行拒絕給付。被裁減資遣之人員自願繼續加保者,若超過二個月未繳保險費予投保單位者,則保險效力停止。

## 第三項 財務之處理與運用

### 壹、概說

社會保險財務制度之設計,為社會保險制度得否長久運行之關鍵。勞保財務主要來源為保險費與滯納金,其次為勞保創立時政府一次撥付之金額、當年度保險費、孳息之收入、保險給付支出之結餘及基金運用之收益等<sup>296</sup>。

<sup>293</sup> 請參照勞工保險條例第16條第1項第3款。

<sup>294</sup> 請參照勞工保險第16條第2項。

<sup>295</sup> 參照大法官釋字四七二號解釋。該號解釋認為健保有關強制納保與滯納金之加徵,係實現全民健康保險之合理手段,應無逾越憲法第二十三條規定之必要程度。

<sup>296</sup> 參照勞保條例第66條、勞工保險基金管理及運用辦法第三條、參照釋字五四九號「保險基金係由被保險人繳納之保險費、政府之補助及雇主之分擔額所形成,並非被保險人之私產」、參照釋字五六〇號「勞工保險制度設置之保險基金,除由被保險人繳納之保險費、雇主分擔額所構成外,另有各級政府按一定比例之補助在內。」號。

財務規範之處理與運用，前者係指勞保給付之財源調度，採用之財務計畫籌措方式。後者則是積存保險基金之運用與管理，若管理運用得當，當有益於保險財務結構，反之，由政府國庫承擔最後責任，亦即由全民共同負責。

## 貳、保險基金財務處理方式

保險基金財務處理方式有「賦課制」與「儲金制」兩種類型。賦課制強調世代互助之理念，保費收支幾乎於同一期間，僅預留小比例之責任準備金。該制度易受人口及勞動市場結構之影響。相反地，儲金制則是由每一世代之工作人口，提存其本身所需之費用，待日後發生保險事故時，用以支付保險給付。此制度強調自助而與工作人口結構無關。

另一與儲金制相似者是「部分提存準備制」，該制為賦課制與儲金制之混合，故又稱為混合制。該制度調和前述兩制度之優點與缺點，保險給付所需之財源，依提存率之多寡，部分由被保險人過去提存之累積與收益，部分則來自當期就業人口之保險費，稍具有世代所得移轉之效果。

目前勞保基金累積金額約六千九百億，論者批評勞保潛藏債務嚴重，危及勞保財務結構，甚至有破產之虞。惟我國勞保財務處理制度，係採部分提存準備制，如前所述，係以賦課制之型態支應，故存有潛藏債務屬必然之現象。

## 參、保險基金之運用

勞保基金之運用依勞保條例第六十七條，經監理會通過後可為：1. 對於公債、庫券及公司債之投資。2. 存放於公營銀行或中央主管機關指定之金融機構。3. 自設勞保醫院之投資及特約公立醫院勞保病房整修之貸款，民國 68 年修正勞保條例時增列，於民國 70 年訂有勞保基金投資自設勞保醫療院所暨貸款特約公立醫院整修勞保病房辦法，惟因全民健保實施，該辦法已廢止。4. 對於被保險人貸款，民國 92 年 1 月修正勞保條例時增列，乃屬救急性之措施。

## 第五單元 社會促進—身心障礙者權益保障法

### 目錄

政府除設立各項社會保險制度、提供人民相互性之社會給付外，並向人民提供各種單向性社會給付，其重要性並不亞於社會保險制度。其中「社會促進給付」乃以針對遭遇特定生活情境之人民，減輕其因此遭遇之經濟上或非經濟上障礙，確保其積極參與社會生活之公平機會，西方福利國家實施之「子女津貼」即為適例，在我國則以身心障礙者權益保護與促進之相關法制發展較為完整，其重要性亦逐漸為政府與社會大眾所認知，近來並有許多相關措施陸續施行，因此本單將以我國「身心障礙者權益保障法」來介紹社會促進給付類型。本單元主要將引領學生認識並思考下列幾項核心議題：

- (一) 身心障礙者權益保障法所追求的社會政策目標與其他類型之社會給付有何不同？
- (二) 不同的政策目的，對於給付對象與給付要件之設定有何影響？「資產調查」在身心障礙者保護法中具有何種重要性？
- (三) 身心障礙者保護法提供之給付類型，與一般社會給付相較，具有哪些特殊性？
- (四) 國家不作為時，有無可能透過訴訟方式促使（中央或地方）政府履行身心障礙者保護法之相關規定？

### 第一節 身心障礙者權益保障法所追求的社會政策目標及其 憲法上的指導理念

#### 第一項 平等地享有自我發展、參與社會的機會

人類社會中，某些人因先天或後天的因素，身體或精神上有殘缺而受到他人異樣眼光，甚至在生活、就學、就業等各方面遭到全面歧視與排斥，無法參與一般常人的正常生活，乃是一種普遍現象，甚至被視為理所當然。但是在一個憲政國家中，若是容任國家公權力或是第三人（私人）對身心障礙者加以歧視，或將之隔離於社會共同生活，顯然無法與憲法保障每位國民平等地享有基本權利的意旨相符。

我國憲法第 8 條以下保障國民的人身自由、居住遷徙自由、表現自由、集會結社自由、生存權、工作權、財產權等等，憲法第 7 條並規定並揭示了平等原則，國家公權力之行使，應遵守平等原則，禁止恣意的差別待遇。上述各項基本權利的描繪出憲法上「人性尊嚴」的基本圖像，亦即每個人對自己均擁有自主性與自決地位，享有發展自我的自由，不受任何外力的侵害與貶損，且個人並非離群索居的個人，而是生活在群體中、需要與社會產生連結的個人，個人是在人與人的溝通交流中實現自我，這樣才是符合人性尊嚴圖像的人。然而身心障礙者卻因身體上的障礙，受到他人的排斥與貶抑，或因身體障礙帶來的經濟負擔或溝通行動上不便，無法獲得參與社會生活、實現自我人格，以致身心障礙者經常未能實質享有行使或發揮基本權利之機會。

為此，憲法增修條文第 10 條第 7 項乃特別要求國家對於身心障礙者之保險與就業、無障礙環境之建構、教育訓練、與就業輔導及生活維護與救助，並扶助其自立與發展，其意在透過國家積極之作為，排除身心障礙者遭遇之不利，使身心障礙者得以跨越身體或精神上障礙，與一般常人一樣，成為獨立自主的個體，找到自己生命存在的價值。我國身心障礙者權益保障法第 1 條明文其立法目的在於「為維護身心障礙者之權益，保障其平等參與社會、政治、經濟、文化等之機會，促進其自立及發展」，亦同此意旨。基於上述人性尊嚴的圖像，在社會政策與社會給付制度上，自應以「正常參與社會生活」為標準，針對身心障礙者的特殊需求，透過國家公權力創造一無障礙的生活環境，保障其參與社會發展自我的公平機會，我國身心障礙者權益保障法除關注身心障礙者之保健醫療權益（第二章）、教育權益（第三章）與就業權益（第四章）外，並透過各項支援服務（第五章）與經濟安全給付（第六章），降低身心障礙者遭遇的負擔並減少其行動溝通上的困難，使身心障礙者能與其他非身障者一般，真正享有憲法上保障的各項基本權利。

## **第二項 基本權第三人效力及國家保護義務之落實**

我國身心障礙者保護法制定於 1997 年，甫於 2007 年 7 月大幅修正，更名為「身心障礙者權益保障法」，對照修正前後內容顯示，行政與立法部門均注意到身心障礙者之人性尊嚴經常受到來自第三人（私人）之侵犯，例如社區住戶之排斥或傳播媒體使用歧視性之稱呼或字眼等。有鑑於此，為使身心障礙者之人格權、人身安全、受教權、工作權、財產權、行動自由、溝通參與社會等各項權利能享有與非身心障礙者相同的實現機會，特別於本法第七章「保護服務」授權國家公權力介入，將私法關係中的歧視予以矯正或對私法自治給予若干限制，例如傳播媒體對身心障礙者不得使用歧視性稱呼或描述，並不得有與事實不符或誤導閱聽人對身心障礙者產生歧視或偏見之報導（第 74 條）、身心障礙者受到遺棄、身心虐待、限制自由等情形時，主管機關於知悉後，應於二十四小時內自行或委託其他機關、團體進行訪視、調查，並於受理案件四日內提出調查報告，情況緊

急需立即給予保護、安置者，則應採取緊急保護、安置或其他必要處置，緊急保護安置，不得超過七十二小時，非七十二小時以上之安置不足以保護身心障礙者時，得聲請法院裁定繼續保護安置（第 75 條以下）。

本次修正揭示的理念相當進步（其中部分條文自公布後五年才開始施行），較修正前之條文更能切合我國憲法肯認每位國民享有平等的人性尊嚴與發展自我機會的意旨。

## 第二節 身心障礙者的需求與國家的角色

在資本主義市場經濟的基本假設裡，個人享有自我實現的自由，也應為自己的生活負責，而所謂個人不僅指個別的人，還包括家庭的支持功能，身心障礙者一樣也是由家庭負擔其扶養、照顧責任。不過現代社會中家庭結構轉變以小家庭為主，而小家庭的經濟能力與支援能力不足，往往無法完全承擔個人遭遇生老病死等各項風險發生時帶來的經濟負擔，如果家庭成員中有身心障礙者，扶養與照顧上所需龐大人力與經濟支出，更非一般家庭所能負擔，況且身心障礙者遭遇他人的排斥，無法正常參與社會生活，也不是身心障礙者家庭憑靠己力所能克服的，在此即需要國家透過積極的作為，消除第三人給予身心障礙者的歧視，包括受教育、就業、生活與行動等各方面的阻礙，才能使身心障礙者享有與常人一般發展自我的機會，甚至進一步在經濟上獲得自立的機會。

身心障礙者的需求是十分多樣的，並不只限於金錢給付，若從身心障礙者人生不同階段加以觀察：

|      | 養育教育時期   | 工作時期   | 退休時期  |
|------|--|--|---|
| 需求特色 | 被動依賴的角色，其特殊需求對家庭造成負擔，該時期應為未來自立預作準備   | 主動負擔自己或家庭生計的角色   | 回到被動依賴角色  |
| 所需協助 | 一、醫療與復健（早期療癒）。<br>二、給予身心障礙者完整的教育機會。<br>三、政府提供身心障礙者家庭金錢給付，以減輕其經濟上負擔或增加其扶養之能力。<br>四、政府提供身心障礙者短期照護，使身心障礙者家庭能獲得喘息機會。 | 一、醫療與復健：身心障礙者的家人在此階段已漸入中老年，無法負荷照顧的重責，對於公部門提供照護服務的需求增加。<br>二、就業問題：1. 國家應主動提供適合身心障礙者的職業訓練或轉業訓練，協助有能力工作者其進入勞動市場，使其獲得經濟上的獨立；2. 有部分工作能力者，應協助就 | 一、醫療與復健、機構收容的需求因老化問題以及家庭成員凋零，比前兩階段更為迫切。<br>二、此時再度無法以自己工作所得收入維持生活，可能需要政府給予金錢給付維持其生活。 |

|  |  |   |  |
|--|--|---|--|
|  |  | 業，並另以社會給付補充其所得不足；3. 無工作能力者則需要社會給付，但此時也需要一些庇護工廠，使其有機會透過工作實現自我。 |  |
|--|--|---|--|

由於身心障礙類型眾多、各階段需求不同，因此需要國家各個部門的協調與配合，才能提供身心障礙者完整的權益保障，這點從身心障礙者權益保障法第2條規定的多元主管機關與目的事業機關可以看出：本法除主管機關（在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府）負責身心障礙者相關權益之規劃、推動及監督等事項外，因身心障礙者權益之保障尚須其他事項主管機關之配合，例如衛生、教育、勞工、建設、工務、住宅、交通、財政、金融、法務、警政、體育等機關則為本法所定之目的事業主管機關，各目的事業主管機關各依其職權對於身心障礙者權益保障之特定事項職司規劃、推動、監督等。

### 第三節 身心障礙者權益保障法導論

#### 第一項 各項給付的前提要件 - 身心障礙之鑑定

身心障礙者權益保障法中所提供之各種給付須以「身心障礙」之事實存在為前提，所謂身心障礙，依該法第5條之定義，指身體系統構造或功能，有損傷或不全導致顯著偏離或喪失，影響其活動與參與社會生活者而言，而身體系統構造包括：一、神經系統構造及精神心智功能，二、眼、耳及相關構造及感官功能，三、涉及聲音與語言構造及其功能，四、循環、造血、免疫與呼吸系統構造及其功能，五、泌尿與生殖相關系統及其功能，六、神經、肌肉、骨骼之移動相關構造及其功能，八、皮膚與相關構造及其功能。

「身心障礙」之事實須經由主管機關以專業認定，身心障礙者權益保障法第6條、第7條、第11至15條設有相關規定。依據上開規定，身心障礙鑑定之流程略為：身心障礙者向地方主管機關（直轄市政府、縣市政府）提出鑑定之申請，地方主管機關再交由衛生主管機關指定相關機構或專業人員組成之專業團隊，進行鑑定（第6條）。地方政府取得身心障礙鑑定報告後，籌組專業團隊進行需求評估，如評估合於規定者，應發給身心障礙證明，據以提供多元化、個別化的福利及服務（第7條、第19條）。

身心障礙鑑定及其需求評估為一行政處分，關係到身心障礙者後續可得據以請求給付之福利與服務，身心障礙者對此有異議者，身心障礙者可向地方政府提出重新鑑定及需求評估之要求（第13條），如再不服應可提起行政救濟。

## 第二項 身心障礙者權益保障法提供之給付類型

身心障礙者權益保障法規定之給付類型涵蓋金錢給付、實物給付與勞務給付。

### 壹、金錢上給付

金錢上給付之功能主要在於確保身心障礙者的經濟安全，降低身心障礙帶來的額外經濟負擔或損失。依身心障礙者保護法第 71 條之規定，地方政府對轄區內之身心障礙者的生活費用、日間照顧及住宿照顧費用、醫療費用、居家照顧費用、輔具費用、房屋租金及購屋利息補助、購買或租用停車位及其他必要費用，應依需求評估結果提供補助，並不得有設籍時間之限制。

各項補助之性質是否為社會救助給付，須視其補助是否以資產調查為準而定，而上述各項補助標準尚待法律授權命令的補充。例如：

一、「身心障礙者生活托育養護費用補助辦法」第 6 條、第 7 條之規定，生活補助費、托育補助費與養護補助費之發給，必須先進行家庭資產審查，而家庭總收入之應計人口範圍及計算方式，係依社會救助法相關規定辦理，經資產調查之後再依家庭資產情形與障礙程度發給生活補助費，因此具有社會救助之性質。

二、輔具補助：身心障礙者權益保障法第 71 條第 2 項授權訂定之「身心障礙者醫療及輔助器具費用補助辦法」第 4 條之身心障礙者輔助器具補助標準表，依各補助對象屬低收入戶、中低收入戶或非低收入戶，而有不同之最高補助額及最低補助年限。如「人工電子耳」等，將補助對象區分為低收入戶、中低收入戶及一般戶，其最高補助額不一；若為義眼(單眼)或特製輪椅等，僅將補助對象劃分為低收入戶及非低收入戶兩種不同之資格，而有不同之最高補助額。然直轄市、縣(市)政府，得依其財政狀況自行增訂上開標準表未列之輔助器具補助項目，亦得參酌市場價格調整補助金額。

三、醫療補助：依「身心障礙者醫療及輔助器具費用補助辦法」第 3 條規定，醫療補助係指尚未納入全民健康保險給付範圍內之醫療復健費用。以台北縣<sup>297</sup>為例，傷病醫療補助對象，僅限於低收入戶與中低收入戶，前者之補助除全民健保已給付外，自費部分全額補助。

### 貳、實物給付

輔具之提供即為實物給付的適例，但身心障礙者保護法 71 條以及身心障礙者醫療及輔助器具費用補助辦法則改以金錢給付，補助身心障礙者未納入健保給付範圍之「醫療復健費用」以及輔具費用，此項給付不以資產調查為要件。應有

<sup>297</sup> 台北縣身心障礙 e 服務網，醫療復健及輔具資訊，  
<http://www.enable.tpc.gov.tw/medical/medical02.jsp>。最後瀏覽日：2008/01/31。

社會促進之性質。

### 參、勞務給付

勞務給付如轉銜服務（第 23 條第 2 項第 6 款）、交通工具之提供（第 27 條第 1 項）、身心障礙兒童之托育與課後照顧（第 31 條）、職業輔導（第 33 條）、居家照顧、生活重建、心理重建、婚姻及生育輔導（第 50 條）等等。

身心障礙者各項非金錢上的需求性質特殊、專業性高、需求規模又不大，較難透過市場供需原則獲得滿足，即使政府提供經費補助，也未必能夠找到適當的服務提供者，因此需要由政府提供身心障礙者各項福利服務。

## 第四節 身心障礙者的醫療保健

身心障礙者因身體系統的功能障礙，對於醫療照顧的需求度較常人為高，此外因功能障礙影響其活動，生活上尚需要特別之照護或協助，而長期醫療與照護之費用高昂，對身心障礙者及其家庭早成沉重負擔。

全民健保實施之後，醫療照顧基本上已由全民健保制度承擔，其保費由政府視其家庭經濟條件給予補助（第 73 條、身心障礙者參加社會保險保險費補助辦法第 4 條、第 5 條及第 10 條），而不在健保給付範圍的輔具，則由政府另給予輔具補助（第 26 條、身心障礙者醫療及輔助器具費用補助辦法第 3 條、第 4 條及第 5 條）。此外，身心障礙者經常需要複雜、特殊、多重的醫療照顧，因此需要政府主動整合醫療資源，依身心障礙者個別需求提供保險醫療服務（第 22 條），例如身心障礙幼兒如能獲得妥善的早期療癒計畫，即能有效降低其障礙程度。

至於身心障礙者迫切需求的照護服務，不在健保承保的範圍，我國亦尚未實施照護保險，目前由地方政府另提供醫療復健、日間照顧及居家照顧等（第 23 條、第 25 條與第 71 條）補充之。以台北市政府及嘉義市政府所補助之「臨時及短期照顧服務」費用<sup>298</sup>為例，低收入戶給予全額補助，若不屬於低收入戶，則補助金額為最高補助費之百分之七十；再如嘉義市政府「身心障礙者居家服務」之補助標準<sup>299</sup>，將身心障礙者區分為低收入戶、中低收入戶與一般戶與障礙程度而有不同之補助額。

<sup>298</sup> 台北市政府社會局，身心障礙者服務：臨時及短期照顧服務，[http://www.dosw.taipei.gov.tw/i/i0300.asp?i1\\_code=05&i2\\_code=06&fix\\_code=0506002&group\\_type=1](http://www.dosw.taipei.gov.tw/i/i0300.asp?i1_code=05&i2_code=06&fix_code=0506002&group_type=1)；嘉義市政府社會局，身心障礙者臨時暨短期照顧服務申請，[http://163.29.100.10/web/social/manasystem/files/file\\_downloads/200705181103570.doc](http://163.29.100.10/web/social/manasystem/files/file_downloads/200705181103570.doc)。最後瀏覽日：2008/01/31。

<sup>299</sup> 嘉義市政府社會局，嘉義市身心障礙者居家服務，<http://163.29.100.10/web/social/allpage.asp?sn=20061115173958>。最後瀏覽日：2008/01/31。

## 第五節 身心障礙者的受教權

### 第一項 國民義務教育與特殊教育之提供與協助

身心障礙者因其障礙程度之不同，個別之受教學習能力受先天或後天障礙之影響而有所差異，甚至無法與常人在同一環境下學習。因此身心障礙者權益保障法第 27 條第 1 項與第 3 項規定，各級教育主管機關應根據身心障礙人口調查資料規劃特殊教育學習、特殊教育班或其他教育之方式，上開學校或班級之師資並須具特殊教育師資之資格，以維護身心障礙者之受教權。且同法條第 2 項明文禁止各級學校以身心障礙者或無障礙環境未設齊全為由，拒絕身心障礙之學生入學，剝奪其受教之權利。

如前所述，身心障礙者因障礙程度不同學習能力有異，且於受教育之同時可能因行動不便而礙其前往受教場所，或須接受醫療等之服務及因其他因素尚未就學之學齡者，同法條第 4 項與第 28 條規定，直轄市或縣(市)政府應提供免費之交通工具或補助交通費，及各級教育主管機關應主動協助身心障礙者或正接受醫療、社政等相關單位服務之學齡者，解決其教育問題。

此外，身心障礙者因其先天或後天之障礙，其個人或家庭在生活、醫療費用上相較於一般人可能需有較高之花費，進而壓縮或排斥教育費用之支出，所以身心障礙者權益保障法第 29 條規定，各級教育主管機關應依身心障礙者之家庭經濟狀況優惠本人及其子女受教育之相關經費。

### 第二項 高中以上之教育

身心障礙者繼續接受高中以上之教育者，各級教育主管機關應予以獎助；至於高中以上之學校若提供無障礙校園環境，得向中央教育主管機關申請補助（第 32 條）。

### 第三項 無障礙校園環境之提供

除上開國民義務教育、特殊教育之提供與就讀高中以上之獎助屬於「軟體」部分外，另一方面，「硬體」設施，即無障礙校園環境之提供，亦為促進身心障礙者受教權之手段。因此身心障礙者權益保障法第 30 條，各級教育主管機關於辦理身心障礙者教育及入學考試時，應依障礙類別及其學習需求提供無障礙校園環境。

## 第六節 身心障礙者的工作權 - 勞動關係特別法

### **第一項 消除歧視：同工同酬**

身心障礙者因其肢體或心理障礙，致使其勞動條件常因僱主先入為主之觀念而遭受與常人不同之對待。因此身心障礙者權益保障法明文禁止，進用身心障礙者之機關或機構，對於身心障礙者因本於同工同酬，不得有任何之歧視待遇，且其正常工作時間之薪資，不得低於基本工資。至於庇護性就業場所，得依身心障礙者之產能核薪；其薪資，由進用單位與庇護性就業者議定且應報直轄市、縣(市)勞工主管機關核備(第40條)。此外，歷來各項公務人員考試經常設有不合理的體位限制，阻礙身心障礙者參與公職的權利，此亦應予以取消(第39條)。

### **第二項 特定職業保留**

身心障礙者權益保護法第46條規定，非視障者不得從事按摩業，以保障視障者的工作權，相關議題詳見單元案例(二)之討論。

### **第三項 優惠性差別待遇：身心障礙人員公務人員特考**

身心障礙者因肢體或心理之障礙，使其參加國家考試時，相較於一般人可能處於較劣勢之地位。因之，身心障礙者權益保障法第39條，對於各級政府機關、公立學校與公營事業機構為進用身心障礙者，應洽請考試院舉行身心障礙人員之特種考試。

### **第四項 對第三人給予補助之獎勵措施：定額進用與差額補助費**

身心障礙者因其障礙，致使其就業困難。因之，身心障礙者權益保障法第38條規定，各級政府機關、公立學校及公營事業員工總人數在34人以上者，進用就業能力身心障礙者之人數，不得少於員工總人數之百分之三；若為私立學校、團體或民營事業員工總人數在67人以上者，則不得低於總員工人數之百分之一，且不得少於一人。

若違反上開規定之機構或機關者，應向身心障礙者就業基金繳納差額補助費，其金額，依差額人數乘以每月基本工資計算(第43條第2項)；若未定期繳納者，自期限屆滿時至完納前一日，每逾一日加徵未繳納差額補助費之零點二之滯納金，但最高以差額補助費之一倍為限。此滯納金亦應繳入直轄市或縣(市)政府之身心障礙者之就業基金專款專用(第103條)。直轄市、縣(市)政府，每年應將前一年度所收取之上述差額補助費之百分之三十，交由中央勞工主管機關之就業安定基金統籌分配(第43條第3項)。

中央統籌分配之身心障礙者就業基金，可作為補助進用身心障礙者達一定標準以上機關(構)，因進用身心障礙者所必須購置、改裝等其他協助進用之必要費

用；或作為核發超額進用之私立機構之獎勵金；或其他辦理身心障礙者就業權益事項（第 44 條）。至於直轄市、縣（市）政府針對身心障礙者就業基金之保管、收支及運用，由直轄市、縣（市）之勞工主管定之（第 43 條第 1 項）。如「台北市身心障礙者就業基金收支保管及運用自治條例」規定，就業基金除作為補助進用身心障礙者之必要費用與超額進用之獎勵金外，尚可作為補助有意願且有能力創業之身心障礙者之創業補助等其他促進身心障礙者就業費用。再如「嘉義市身心障礙者就業基金收支保管及運用辦法」規定，該基金亦可作為委託學術單位研究規劃符合該市身心障礙者人力發展之就業相關事項，或補助、委託辦理身心障礙者之職業訓練等。

## **第五項 促進就業措施：職業重建之補助、創業貸款；進用身心障礙人士企業**

### **之設施改裝補助**

為促進身心障礙者之就業，直轄市或縣（市）政府之勞工局應設立身心障礙者就業基金。關於該基金之用途，得作為進用身心障礙者之機關或機構達一定標準者，補助其因進用身心障礙者須另購置、改裝、設備等其他協助進用之必要費用；或核發超額進用之私立機構獎金、或其他相關促進身心障礙者就業權益相關事項（第 44 條）。

## **第六項 庇護工場**

### **壹、透過行政輔助行為的優惠性差別待遇**

身心障礙者權益保障法之立法目的之一，係為保障身心障礙者能平等參與社會、經濟之機會促進其自立發展（第 1 條）。為達成此一目的，身心障礙者權益保障法第 69 條規定，如有身心障礙機構或福利團體、庇護工場所生產之物品或提供之服務，符合行政機關日常行政活動所需物品（如辦公桌椅、文具）或人力（如以私法契約僱用清潔人員），於合理價格及一定金額下，各級政府機關、公立學校、公營事業、機構及接受政府補助之機構、團體私立學校應優先採購之（另參見優先採購身心障礙福利機構團體或庇護工場生產物品及服務辦法第 2 條至第 9 條），使身心障礙者能藉獲得工作機會，參與社會生活，甚至能達到經濟上之自立。

### **貳、庇護工場是否應適用勞基法？ - 以喜憨兒烘焙坊為例**

身心障礙者權益保障法於 2007 年修法前，關於庇護工場是否適用勞動基準法有不同之爭論，修法後則有較明確之方向。同法第 41 第 1 項明定，經職業輔導評量符合庇護性就業（依第 35 條之規定，庇護性就業服務之機構包含庇護工

場)之身心障礙者，若由辦理庇護性就業服務之單位提供就業機會時，應簽訂書面勞動契約。簡言之，庇護性就業服務具備勞僱關係之性質，應適用勞動基準法(第42條)。惟庇護性就業之身心障礙者，若其產能低於競爭性之就業市場，得依產能核薪；其薪資，由進用單位與庇護性就業者議定且應報直轄市、縣(市)勞工主管機關核備(第40條)，但職業災害補償所採薪資計算之標準，不得低於基本工資(第42條第2項)。

然若身心障礙者係於庇護性就業服務之單位，接受庇護性就業前之工作技能強化期間(最長期間為2年)，並不具有勞僱關係，但應簽定書面服務契約並予以獎勵金(第41條第2項)。雖工作技能強化期間不適用勞動基準法之規定，但對於職業災害補償所採薪資計算之標準，不得低於基本工資之規定(第42條第2項)。

綜上所述，喜憨兒烘焙坊與喜憨兒間，若非庇護性就業前之職業能力強化期間，則應適用勞動基準法之規定，但得依其產能核薪。

### **參、庇護工場公私協力經營之可能**

對於有就業意願但就業能力不足，尚無法進入競爭性就業市場而需長期就業支持之身心障礙者，國家機關應提供庇護性就業服務(第34條第2項、第35條)。惟國家資源、財力有限，因此各級勞工主管機關除自行辦理外，尚得結合民間資源辦理之(第37條)。

## **第七項 身心障礙者之提早退休制度**

身心障礙者因生理或心理之障礙，使其生理機能之老化速度可能快於一般人，因此中央勞工主管機關應建立身心障礙勞工提早退休之機制，以因應身心障礙者之提前老化之現象(第47條)。

# **第七節 身心障礙者居住、行動與溝通的自由**

## **第一項 身心障礙者的行為能力**

身心障礙者如欠缺行為能力，有受禁治產宣告之必要時，直轄市或縣(市)主管機關得協助其向法院申請；若禁治產原因消滅時，上開機關得協助向法院撤銷之。若身心障礙者有改定監護人之必要時，該機關應亦協助為相關之聲請(第81條)。

另為保障無能力管理財產之身心障礙者之財產權，中央主管機關與目的事業主管機關應鼓勵信託業者辦理身心障礙者財產信託(第83條)。

## **第二項 消除歧視措施 - 國家保護義務的履行**

### **壹、私人之間身心障礙者歧視之禁止**

為更正一般人對於身心障礙者之刻板印象而有排斥或歧視之行為，身心障礙者權益保障法明定，傳播媒體欲報導身心障礙者或疑似身心障礙者時，不得使用歧視性之稱呼、描述，且不得有與事實不符或會誤導聽聞人對身心障礙者產生歧視或偏見之言詞或行為（第 74 條）。另外同法亦規定，任何人不得對身心障礙者有遺棄、虐待、限制自由、留置無生活自理能力者於易發生危險或傷害之場所，或係其他利用於身心障礙者犯罪或不正當行為（第 75 條）。

除導正一般人之偏見或歧視之行為外，身心障礙者權益保障法更課與直轄市、縣(市)主管機關、相關身心障礙福利機構導正之義務，亦即主管機關於社區中安排身心障礙者居住或服務，若遭居民以任何形式反對時，當地政府應助其排除障礙（第 82 條）。

### **貳、身心障礙者受到遺棄或虐待之通報義務與安置措施**

身心障礙者若有遭受身心障礙者權益保障法第 75 條之歧視或不正當之情形時，醫事人員、社工人員、教育人員、警察人員、其他執行身心障礙者服務之業務人員或其他任何人知悉時，應於 24 小時內通報直轄市、縣(市)主管機關；上述主管機關知悉後，應於 24 小時內自行或委託他機關訪視、調查，並於受理案件後 4 日內提出調查報告(第 76 條)。若身心障礙者遭受第 75 條之行為，而未立即給予安置、保護或其他處置，其生命、身體或自由有立即危險時，上開機關應予緊急保護、安置或其他處置（第 78 條）。惟應注意者，身心障礙者之緊急安置固然以確保身心障礙者之人身安全為目的，但其同時意味著國家公權力之介入，限制身心障礙者本人之人身自由，並侵入其家屬家庭生活私領域之中，是以本法第 80 條特別規定，緊急保護安置措施不得超過 72 小時，若非超過 72 小時安置不足以保護身心障礙者時，得聲請法院裁定繼續保護安置，繼續保護安置之裁定以三個月為限，必要時得聲請法院裁定延長。本項規定是為落實憲法強調人身自由限制之程序保障的意旨，由法院站在中立第三者之角色，為此項人身自由限制之必要性加以把關。

此外，依法令或契約對於身心障礙者有扶養義務之人，若有喪失扶養能力致身心障礙者之生命、身體或生活陷於困難者，直轄市、縣(市)主管機關得逕依職權或依申請調查評估後，予以適當安置。若為申請安置時，除受主管機關依第 71 條補助外，其必要費用由身心障礙者本人或扶養義務人負擔（第 77 條）。

## **第三項 身心障礙者的行動自由**

## **壹、道路與交通號誌之無障礙設施**

市區道路、人行道或市區道路兩旁建築物之騎樓常遭佔用，致使身心障礙者通行困難或無法通行，影響其行動之權利，因此上開設施應符合無障礙相關之法規規定（第 54 條）。此外，交通號誌、標誌或識別頻率，亦應符合無障礙之相關規定（第 55 條）。

## **貳、身心障礙者專屬停車位**

為使行動不便之身心障礙者出外活動更為便利，身心障礙者權益保障法第 56 條及身心障礙者專用停車位設置管理辦法規定，公共停車場應保留百分之二之停車位作為身心障礙者專用，若未滿 50 個停車位之公共停車場至少應有一個。

## **參、無障礙之大眾交通工具**

為擴大身心障礙者參與社會之機會，交通主管機關應依實際需求，邀請相關團體，如身心障礙者團體、當地運輸業者，規劃適當路線、航線、班次、客車、（機船）廂（艙）之符合各類身心障礙者之無障礙運輸設施（備）（第 53 條）。

## **肆、導盲犬**

視覺功能障礙之身心障礙者，若由合格導盲犬陪同，或專業訓練人員正於執行訓練業務時，得自由進出公共場所、公共建築物、營業場所、大眾交通工具或其他公共設施。且上開場所所有人、管理人或使用人，不得以任何形式拒絕其自由出入或附加條件。同時為避免導盲犬於引導視覺功能障礙者時，受到外界之干擾而影響其判斷，任何人不得於導盲犬引領時，任意觸摸、餵食或以其他聲響干擾之（第 60 條）。

## **第四項 身心障礙者參與社會活動之機會公平**

### **壹、手語翻譯**

為擴大聽覺障礙或言語障礙之人參與公共事務之能力，直轄市、縣（市）政府應設置申請手語翻譯服務之窗口。同時為鼓勵手語翻譯人員朝向專業化發展，於身心障礙者權益保障法公布施行滿五年之日起，須由手語翻譯技術士技能檢定合格者擔任之（第 61 條）。

### **貳、搭乘大眾交通工具、參觀公營文教機構風景區本人與陪伴者免費或半價**

身心障礙者參與社會活動時，有時因其障礙無法一人獨行，需有人陪同前

往，不少身心障礙者因無力負擔陪同者陪同搭車、參觀文教機構風景區的費用，或考慮增加的支出不願出門，有鑑於此，為擴大身心障礙者參與社會之機會，本法第 58 條規定，身心障礙者若搭乘國內大眾運輸工具且非屬於地方政府所管轄者，憑身心障礙證明且無論設籍與否，皆得享有半價之優待；此外，如身心障礙者須他人陪伴時，其必要陪伴之一人亦得享有前項之優待措施。同法第 59 條並規定，身心障礙者進入收費之公營風景區、康樂場所或文教設施，憑身心障礙證明，得免費進入；若為民營者，則享有半價優待。其必要陪伴者以一人為限，亦得享有上開優待。

## 第八節 私人或團體經營之身心障礙福利機構之管理與監督

對於私人或團體經營之身心障礙福利機構，國家負有管理與監督之責，使身心障礙者在照護市場的交易中，作為一個消費者，能夠以合理的交易條件獲得安全、人道的照護服務，並應有並應完善救濟賠償管道，避免求償無門的情形。身心障礙者權益保障法對此設有相關規定：

一、私人或團體設立身心障礙福利機構，應向直轄市、縣(市)主管機關申請許可；經許可設立者，應於許可設立之日起三個月內，除免辦理登記者外，應依相關法規辦理財團法人之登記始得接受補助，或經主管機關核准後對外募捐並捐款專用（第 63 條）。

二、主管機關應定期輔導與評鑑身心障礙福利機構，優良者，應予以獎勵；成績不佳者，應輔導改善之（第 64 條），這點在我國一直存有許多爭議，例如早期位於高雄縣的「龍發堂」收容精神病患之方式即引發「精神衛生法」立法以及應否給予就地合法的爭議。據傳龍發堂採「買斷」方式收費，即一次付費終生收容，堂主釋開豐採用不吃藥的民俗療法，用鐵鍊綁住患者，讓患者工作自給自足的方式，此種方式為正統醫學界所詬病，但是當時的確解決許多精神病患家屬龐大的經濟與精神負擔，受到家屬的支持，因此當縣政府欲予以解散讓病患回歸正常醫療體系時，受到民意代表極大的壓力，因而開始尋找合法化的可能性，龍發堂也逐漸接受政府的輔導，讓署立嘉南療養院醫護進駐，朝向設立合法的身心障礙教養院邁進。這個事件提供幾項省思：龍發堂的收容方式具有人道爭議性，難為憲政國家之法秩序所容許，但政府應如何介入加以矯正，才是問題所在。從解散到輔導其合法化的政策轉折背後，存著一個不爭的事實：家屬之所以支持一個不人道的私人收容機構而拒絕接受正統醫療與收容，乃因前者能完全解決其精神上與經濟上的負擔，反之政府給予精神障礙者的照護，並未能完全滿足患者本身及家屬的需求。這個事件顯示出，私人或團體之收容機構如何輔導管理，顯然不是處罰、勒令歇業等強制手段所能竟其功，毋寧需要分別評估身心障礙者及其家

屬之需求，分別給予滿足，並針對私人機構設定合理的標準，運用行政指導手段輔導其改進，才能達到身心障礙者保護的最終目的。

三、為保障身心障礙者托育養護之權益，強制身心障礙福利機構應與接受服務者或其家屬以書面契約明定權利義務關係，該機構除另有約定外，應將中央主管機關訂定之定型畫契約書公開、印製於收據憑證並交付立約者；上開機構若接受直轄市、縣(市)政府委託安置身心障礙者，兩者間亦須以書面明定轉介安置之權利義務關係(第65條)。另外，身心障礙福利機構應投保公共意外責任保險與具有履行營運之擔保能力，以保障身心障礙者之權利(第66條)。

## 第九節 單元案例設計(一) - 玻璃娃娃案

### 第一項 案例事實(高等法院95年上更(一)字第6號民事判決)

甲患有先天性染色體異常、肢體重度殘障、全身骨骼鬆軟易碎、行動不便、無法行走，及成骨不全症(俗稱玻璃娃娃)。民國89年時為乙私立高中資訊處理科2年級之學生。

乙私立高中依據特殊教育法、特殊教育法施行細則、台北市高級中等學校身心障礙學生輔導實施計劃之規定，訂定88學年度身心障礙學生輔導實施計劃，其輔導對象為「就讀本校並領有身心障礙手冊、重大傷病卡或經台北市特殊學生鑑定安置即就學輔導委員會分發之身心障礙學生」。甲係由「台北市特殊學生鑑定安置即就學輔導委員會」分發至乙私立高中就讀之身心障礙學生，且領有身心障礙手冊，屬該「輔導實施計劃」所定之輔導對象，因此乙私立高中應遵守「輔導實施計劃」協助甲順利完成學業。

甲生就讀乙校期間，因係重度肢體殘障，平日無需修軍訓課且得申請免上體育課，不過依其學籍記載，甲生一年級時皆有體育成績，且同學表示，平日甲生會仍與同學一同上體育課。某日該班體育課因天雨，授課教師丙臨時將上課地點由學校操場改至該校大樓地下室上課。然該校之大樓前往地下室之途中並無障礙設施，且當日平時負責照顧甲之同學因假未到校上課，經甲生同意後，由丁及另名同學抱負甲生協助其下樓。未料，因地板濕滑丁於抱負甲生下樓梯過程中自樓梯跌落，造成甲生頭部鈍創、顱骨破裂及四肢多處骨折，顱內大量出血，於同日晚間不治死亡。

### 第二項 相關法條

民法第184條第2項「保護他人之法律」包括：

一、身心障礙者權益保障法第16條第1項規定：「身心障礙者之人格及合法權益，應受尊重及保障，對其接受教育、應考、進用、就業、居住、遷徙、醫療

等權益，不得有歧視之對待。同條第 2 項規定，公共設施場所營運者，不得使身心障礙者無法公平使用設施、設備或享有權利」。違反者，依同法第 86 條得處以罰鍰。

二、身心障礙者權益保障法第 30 條：「各級教育主管機關辦理身心障礙者教育及入學考試時，應依其障礙類別與程度及學習需要，提供各項必需之專業人員、特殊教材與各種教育輔助器材、無障礙校園環境、點字讀物及相關教育資源，以符公平合理接受教育之機會與應考條件」。

三、各級學校體育實施辦法第 10 條規定：「各校體育課之編班與排課應依下列規定辦理：二、身心障礙或經醫師證明身體狀況不適宜與一般同學同時上課時，應另成立體育特殊教育班，每班人數以十五人為原則。」第 11 條：「各校體育課之實施，應依相關規定辦理，並應加強下列措施：一、學生遇有天雨地濕或氣候不適合室外教學時，應充分利用室內場地，實施體育教學，不得停課或改授其他課程；二、體育特殊教育班之授課，應依學生既有能力及特殊需求，訂定教材內容及實施個別化教學。」

四、身心障礙者權益保護法第 57 條第 3 項規定：「公共建築物及活動場所之無障礙設備及設施不符合中央目的事業主管機關於其相關法令定之無障礙設備及設施之設置規定，各級目的事業主管機關應令其所有權人或管理機關負責人改善。但因軍事管制、古蹟維護、自然環境因素、建築物構造或設備限制等特殊情形，設置無障礙設備及設施確有困難者，得由所有權人或管理機關負責人提具替代改善計畫，申報各級目的事業主管機關核定，並核定改善期限。」

### 第三項 討論議題

一、民法上爭點：顏同學是否構成侵權行為？從法政策上來看，如果同學出自善心的協助行為，卻須為此負賠償責任，是否反而產生反效果，使得日後民眾更不願對身心障礙者伸出援手，使身心障礙者更為孤立？

二、公法上爭點：

(一) 於本案事故發生前，甲或其家屬，是否得以身心障礙者權益保障法第 30 條或係第 57 條第 3 項之規定，請求乙私立高中提供無障礙之校園環境以供身心障礙之學生使用？簡言之，該法之立法目的是否賦予身心障礙者請求提供無障礙設備或設施之公法上請求權？

(二) 既存之私有公共建築物或活動場所未依規定設置無障礙設施，主管機關又怠於令其改善，導致身心障礙者發生意外時，身心障礙者可否請求國家賠償？

## 第十節 單元案例設計（二） - 身心障礙者權益保護法第

## 46 條規定，非視障者不得從事按摩業，以保障視障者的工作權，此項規定是否合憲？

### 第一項 事實背景

傳統上，視障者未受適合的職業訓練，只能從事按摩與卜卦，社會上對這些職業又大都投以歧視性的眼光，有鑑於此，政府於民國 86 年公佈「身心障礙保護法」明定「非視障者不得從事按摩業」（現行條文第 46 條），違者由直轄市、縣市勞工主管機關處新台幣一萬元以上五萬元以下罰鍰，於營業場所內發生者，另處場所負責人所有權人二萬元以上十萬元以下罰鍰，並另限期改善，屆期未改善者，按次處罰。不過事實上早在民國 82 年時，行政院衛生署已經通過一項公文，明定推拿、國術治療等為「民俗療法」，可由非醫療人員（不具備醫護執照）從業；如此的「民俗療法」易與按摩業產生混淆和重疊，目前坊間各種推拿、腳底按摩，就是依據衛生署這則公文而來。其結果是，這兩套雙軌並行，因此視障者並未真正享受到「按摩業保留」的好處。其間政府又修訂與八大行業相關的若干法條，將按摩業的營業時間納入八大行業的管理辦法裡，政府這項作為，無疑是將按摩業與八大行業等同視之，造成視障者被迫與其他不法的色情按摩業者競爭的現象。（立報）

### 第二項 爭點

身心障礙者保護法第 46 條的立法目的是為了保障視障者的工作機會，另一方面卻限制了非視障者的職業自由，屬於職業選擇自由之主觀條件限制，且為終身限制，此種限制是否符合憲法上比例原則之要求？

一、本條的立法目的是為保障視障者的工作權，但此項立法目的有無值得重新檢討的餘地？例如：按摩業是否為視障者所樂意從事的工作？為何視障者只能從事按摩業？除按摩業外，視障者如果經由適當的職業訓練，還適合從事哪些職業？有哪些非從事按摩業的視障者，其事業成就令人印象深刻？

二、即使該條立法目的的正當性能夠獲得肯定，還須從比例原則一一加以檢證：

（一）適當性原則之審查：限制非視障者從事按摩業的自由，是否有助於確保視障者的工作權？對視障者來說，按摩業之保留究竟是一種保護還是一種隔離與限制？

（二）、必要性原則之審查：為保障視障者的工作機會，有無其他侵害較小的方式？例如透過職業訓練，強化視障者從事其他工作的能力，使視障者可以有更多元的選擇，也可使讓非視障者從事按摩業；或者一方面開放按摩業讓非視障者從事，另一方面也給予視障者積極輔導，協助其創業以明亮、乾淨的服務吸引顧客；或者將特定地點（如

車站、機場、公立運動中心等一般民眾經常進出之公共場所)的按摩營業保留給視障者，而無須全面禁止非視障者從事按摩業。

### 第三項 延伸思考

如果按摩業保留給視障者確能確保視障者的工作生計，那麼為確保身障者的工作權，是否應在按摩業外，另外立法將肢障者經常從事的彩券、抹布、口香糖等販賣工作保留給肢障者，非肢障者不得從事相關工作？

## 第十一節 單元教學活動設計 - 台南教養院參觀訪問

由於身心障礙者權益保障法是身心障礙者的需求為導向，而身心障礙又有多種狀態，視障、智障、肢障、精障或多重障礙的需求均不相同，這些不同需求的滿足不僅需要國家積極作為，也需要私人協助，因此身心障礙權益之保障同時涉及公法與私法領域，涉及金錢給付與勞務給付，涉及居家生活與機構收容，以致於法規內容似乎欠缺明確的體系性。為此，本單元擬設計參訪活動，使同學能從觀察、體會身心障礙者的需求出發，針對相關的法律問題作跨法領域性的探討。

### 第一項 臺南教養院簡介<sup>300</sup>

臺南教養院係臺灣省政府為推行「身心障礙福利業務」，改制原臺南縣立仁愛之家而設立，民國八十八年七月一日改隸內政部管轄。該院位於臺南縣後壁鄉，院生總收容量為四百五十名，其中男生三百五十名、女生一百名。

依「內政部臺南教養院收容要點」第二條規定，主要收容對象為年滿十八歲，領有身心障礙手冊，且符合下列要件得申請收容：1. 重度、極重度智能障礙者或兼含智能障礙之多重障礙者；2. 無法定傳染病或精神疾病者；3. 無插管、造口或需長期醫療者。

其收費標準依「身心障礙者生活托育養護費用補助辦法」及「身心障礙福利機構辦理身心障礙者托育養護收費原則」辦理。因此，若為低收入戶或中低收入戶者，無須負擔全額費用或僅部分負擔。

### 第二項 參訪目的

課堂上閱讀憲法法治國原則與社會國原則節制與補充理論和社會立法及行政法關連性之相關文獻與相關法規，於我國實務上對於身心障礙者之實踐是否

<sup>300</sup> 內政部臺南教養院，<http://www.teni.gov.tw/default.htm>。最後瀏覽日：2007/11/28。

完全契合？抑或是學術理論與實務運作間仍存有相當程度之落差？換言之，對於執行及適用法律之行政機關、受規範者，學術理論或相關法規是否不夠明確或有不合時宜之處？

藉由參訪「臺南教養院」，使學生能夠瞭解身心障礙者於機構式之收容處所生活情形，及該院與院生間相互間之權利義務關係，以達檢視學術理論於實務運作之落實程度或有相互衝突之目的。

### 第三項 參訪學生行前準備

一、學生於行前造訪「內政部臺南教養院網站」，<http://www.teni.gov.tw/>。對於該院地理環境、收容程序、對象、要件及相關法規有一初步之認識。

二、請先設想與該院相關工作人員座談時，欲瞭解或有疑義之問題。例如臺南教養院與院生為何種法律關係？

### 第四項 參訪過程

一、臺南教養院社工人員先於該院會議室播放該院地理環境、收容對象及流程、與該院之教養目標、所提供之教養服務與醫療保健服務之影片：

(一) 收容對象及流程：依內政部臺南教養院收容要點第二條至第五條規定，經由該智能障礙者戶籍所在地之鄉(鎮、市、區)公所送請直轄市、縣(市)政府轉介。經該院檢測合格列冊者，依序通知入院接受養護評估。通過評估者，院生於入院前，其監護人或法定代理人應與臺南教養院簽訂入院契約書。

(轉介 → 評估 → 簽訂入院契約書)

(二) 教養目標：依院生個別需求及其能力為基礎，提供人性化、專業化、家庭化和社區劃之綜合服務，使院生生活更有意義、生命可以有尊嚴。

(三) 教養服務：1. 重殘養護；2. 生活自理訓練；3. 社會生活適應能力訓練；4. 職業陶冶訓練；5. 就業安置；6. 社區安置。

(四) 醫療保健服務：1. 聘請特約醫生蒞院提供門診醫療服務；2. 定期實施體檢；3. 辦理員工之保健醫療服務及衛生教育、急救課程。

#### 二、參觀院區

(一) 參訪院生日間活動情形：如院生影片欣賞、圖書閱覽、團康韻律、體適能活動、散步等。

(二) 參訪院生職業陶冶訓練課程：如清潔班、手工藝班、麵包烘焙班。

(三) 院區巡禮：院內環境與院生住居外觀。由於該院目前計畫改建院生住宿品質，符合人性、尊重、專業等居住空間，故無開放宿舍內部以供參觀。

### 第五項 互動討論

參訪活動之後進行互動討論，包括在台南教養院院長、社工人員及參訪師生的對談以及課堂上的延伸討論。師生與院生及社工人員實際接觸後，對於公立收容機構與院生間的法律關係有了更具體的認識，學生主動發現提出之議題也頗具深度。以下茲整理該次參訪活動中曾被提出討論的議題：

一、如果新聞報導有身心障礙者被關於鐵籠內、生活環境惡劣之情形，地方政府主管機關或院方是否會主動予以安置？主管機關強制收容安置，有無法律保留原則以及正當法律程序之要求？

二、是否遇過直轄市或縣市政府轉介個案之家屬，對於經該院評比不符合收容條件之函告，表示不服之情形？

三、收容要點第9條第1款與第2款規定，如有1. 院生入院後，若有監護人（法定代理人）戶籍（或居所）遷移未通知本院，經本院3次書面聯繫，仍無法聯絡，經查有意規避責任者；2. 監護人（法定代理人）不依規定繳納養護費，經以保證金抵繳不足並經催告仍不繳交者等情形之一者，臺南教養院函請其監護人（法定代理人）限期辦理退院手續；逾期不退院者，由教養院會同原轉介直轄市、縣(市)政府負責將該院生送回其監護人（法定代理人）另行安置。

如果院生家長未繳交院費，教養院可否逕送行政執行？若可，為何須強制將院生送回原生家庭？是否有違比例原則？在實際個案的處理上，台南教養院是否若具備上述情形之一者，院方是否將院生送回其監護人或法定代理人？

四、於院區內，若遇有緊急情形，只要院長許可，就可拘束院生的行動自由，例如網綁等，若有爭議，院生可以向「院生權益審議委員會」申訴。惟院生有獨立的申訴能力嗎？其是否能夠瞭解自己的行動自由受到限制？雖然依「內政部臺南教養院維護院生權益委員會設置要點」院生之家屬亦能申訴，惟家屬並非日以繼夜在院區內陪伴院生，如何得知院生遭受不法強制力對待立即採取適當處置，是有疑問的。

五、臺南教養院收容對象若為強制性者，院方與院生間為公法關係較無疑義。若是自願收容之情形，兩者間的法律關係就為公法或私法，即有待討論。

六、臺南教養院所收容者多為中高齡智能障礙者。且於座談過程中，院方亦表示院生多數並未辦理禁治產宣告，此時成年院生之行為能力和法定代理問題，現行法並無特別處理。此時有疑問者，是院生家長或其他家屬替院生所為之表示效力為何？

七、如手工藝班或烘焙班之院生，所做出之手工藝品或麵包蛋糕等，是否有對外銷售？若有，該產品之收入院生是否享有？職業陶冶與職業訓練之分界為何？

八、院方之教養服務項目之一「社區安置」，院生回歸社會之成效如何？社區居民對於院生之接受度如何？

## 參考資料

台北縣身心障礙e服務網，醫療復健及輔具資訊，

<http://www.enable.tpc.gov.tw/medical/medical102.jsp>。

內政部臺南教養院，<http://www.teni.gov.tw/default.htm>。

台北市政府社會局，身心障礙者服務：臨時及短期照顧服務，

[http://www.dosw.taipei.gov.tw/i/i0300.asp?l1\\_code=05&l2\\_code=06&ix\\_code=0506002&group\\_type=1](http://www.dosw.taipei.gov.tw/i/i0300.asp?l1_code=05&l2_code=06&ix_code=0506002&group_type=1)。

嘉義市政府社會局，身心障礙者臨時暨短期照顧服務申請，

[http://163.29.100.10/web/social/manasystem/files/file\\_downloads/200705181103570.doc](http://163.29.100.10/web/social/manasystem/files/file_downloads/200705181103570.doc)。

嘉義市政府社會局，嘉義市身心障礙者居家服務，

<http://163.29.100.10/web/social/allpage.asp?sn=20061115173958>。

### 身心障礙者權益保障法授權訂定之法規命令或相關地方自治條例

身心障礙者生活托育養護費用補助辦法。

身心障礙者醫療及輔助器具費用補助辦法。

身心障礙者參加社會保險保險費補助辦法。

台北市身心障礙者就業基金收支保管及運用自治條例。

嘉義市身心障礙者就業基金收支保管及運用辦法。

優先採購身心障礙福利機構團體或庇護工場生產物品及服務辦法。

身心障礙者租賃房屋租金及購屋貸款利息補助辦法。

身心障礙者搭乘國內公民營公共交通工具優待實施辦法。

身心障礙者購買或承租商店攤販國民住宅停車位低利貸款辦法。

### 補充資料

蔡茂寅，身心障礙者與人權 - 以社會正常參與為檢驗標準，台灣法學會學報，第 20 期，民 88.11，頁 31-54。

莊繡霞，學生之受教權—身心障礙者之教育權保障，憲政時代，第 22 卷 4 期，民 86.4，頁 41-77。

## 第六單元 社會補償 — 犯罪被害人保護法

### 目錄

|  |     |
|--|-----|
| 第一節 基礎概念與理論 .....                          | 141 |
| 第一項 社會補償在社會安全體系之定位 .....                   | 141 |
| 第二項 制定犯罪被害人保護法之意義 .....                    | 142 |
| 第三項 我國犯罪被害人保護法之立法背景 .....                  | 143 |
| 第四項 犯罪被害人補償之法理基礎 .....                     | 144 |
| 第二節 犯罪被害人保護法之內涵 .....                      | 145 |
| 第一項 給付請領人之範圍 .....                         | 145 |
| 第二項 相關之行政組織 .....                          | 147 |
| 第三項 申請補償金之條件與給付內容 .....                    | 148 |
| 第四項 財務 .....                               | 151 |
| 第五項 求償權之設計與救濟 .....                        | 151 |
| 相關法律條文 .....                               | 153 |
| 犯罪被害人保護法(民國 91 年 07 月 10 日 修正) : .....     | 153 |
| 犯罪被害人保護法施行細則(民國 91 年 10 月 23 日 修正) : ..... | 157 |
| 參考文獻與延伸閱讀資料 .....                          | 161 |

犯罪被害人保護法已於 1998 年 5 月 27 日經總統公佈，並於同年 11 月 1 日實施，至今已屆滿 9 年，此法依據立法理由所載之制定目的有三<sup>301</sup>：

- (一) 被害人原來得依據民法規定請求損害賠償，惟因犯罪行為人不明或應負賠償責任之人無資力賠償其損害，犯罪被害人未能迅速獲得應有的賠償，部分犯罪被害人生活因而陷於困境；
- (二) 我國已建立種種司法保護、社會安全及福利制度，惟對於因犯罪行為被害而死亡者之遺屬或受重傷者所受損害之補償尚欠周全而有失衡平，自有制定專法規定之必要；
- (三) 對於犯罪被害人及其遺屬之保護救助，除了給予金錢救助，國家應在生理、心理、就學、工作及安全等各方面提供協助。

依犯罪被害人保護法第一條之規定，此法之實施目的乃在於「保障人民權益」與「促進社會安全」，由此立法目的可見犯罪被害人保護法為社會法之一部分，而犯罪被害人補償制度則可定位為社會安全制度之一環。<sup>302</sup>

<sup>301</sup> 立法院院會記錄「『犯罪被害人補償法』草案併案審查案」，立法院公報第 85 卷第 43 期(上)，總號 2865 號，頁 155-156。

<sup>302</sup> 郭明政，犯罪被害人保護法—後民法與社會法法律時期的成熟標竿，頁 314，1998。

前揭立法目的是否已透過此法相關規定落實，又實務運作上之情況為何，都是研究犯罪被害人保護法之重點，本單元將分成「基礎概念與理論」和「犯罪被害人保護法之內涵」來介紹，並提出相關案例補充，藉著案例的探討幫助學生瞭解此法之相關學理與實務運作現況。

## 第一節 基礎概念與理論

### 第一項 社會補償在社會安全體系之定位

社會補償 (soziale Entschädigung) 一詞於 1975 年德國制定社會法法典後始成為法定用語，<sup>303</sup>自此在學術上亦被歸類為社會安全四大體系之一，此四項社會安全制度分別為社會預護 (社會保險)、社會促進與社會救助、以及社會補償。

有別於社會預護制度，社會補償是在「事故發生後始發生一種特定保障關係」之制度，社會補償之歷史發展可追溯至十九世紀之軍人撫卹制度，繼之擴大至一般人民亦可請求此等照護，而其範疇也陸續擴展至其他與戰爭相關連或政治迫害事件之補償。最初以戰爭被害人照護為制度核心之社會補償，終究僅限於特定原因，因此，凡不屬於此等原因之犯罪行為即被排除在外而無法援用。<sup>304</sup>今日在德國所實施的典型社會補償制度除了前述之戰爭受害者補償，尚有對人民在服役期間所受之損害、因「防疫注射義務」所導致的損害，以及對「暴力犯罪受害者」的補償等。<sup>305</sup>

社會補償不同於社會預護 (社會保險) 的預防風險、社會救助的補充作用以及社會促進的機會均等功能，社會補償則具有特殊的補償法作用。在制度設計上，社會補償與社會保險相似，皆是為了填補損失，然而，社會補償不需繳交保費，對於損失之填補往往僅具有象徵性意義。<sup>306</sup>是以，「社會補償」之定義可界定為針對特定原因所發生之損害，以社會團結之手段予以補償之社會保障措施。

<sup>307</sup>

<sup>303</sup> 德國社會法第一法典第 5 條有關社會補償之意義與範疇規定如下：「只要國家對特種被害人基於損害填補或基於照護原則而承諾予以補償或照護者，則此等人可以請求：1. 必要之措施以維持、改善或復原其健康及工作能力；2. 適當的經濟照護。遺屬亦得請求第一項之適當經濟照護。」

<sup>304</sup> 郭明政，德國暴力犯罪被害人補償制度之研究，頁 183-184，1994。

<sup>305</sup> 鍾秉正，「犯罪被害人保護法」之補償規定及其實務分析，頁 41，2003。

<sup>306</sup> 同註 4。

<sup>307</sup> 郭明政，犯罪被害人保護法—後民法與社會法法律時期的成熟標竿，頁 306，1998。

## 第二項 制定犯罪被害人保護法之意義

相較於社會法體制，民法體制之假設為「每個社會成員皆可就其所受之侵害向加害人請求賠償，而加害人皆有足夠之財產可對被害人提供充足之損害填補」；除此之外，民法體制也假設，「藉由家內之團結，亦即經由身分法上之扶養或繼承，則可解決生活短缺之問題」。然而，在真實世界中之情況並不一定符合上述假設，由此可見，民法體制之損害賠償制度可能與真實社會脫節。

針對「民法的有限性」此問題，德國實際之法律制度亦已修正，早在該國民法法典實施之前，廣泛的社會立法<sup>308</sup>即是對民法法律秩序所進行之修正措施，而使得德國之法律文化已悄悄地進入後民法與社會法時期，亦即個人之經濟保障已由依賴個人努力（或個人自我預護）傾向仰賴團體給付。

邁入後民法與社會法時期之德國法制雖然已於十九世紀建立起堪稱完善之社會保障體系，惟其保障對象以工業勞工為主，其結果導致少數非屬勞工之社會成員遺落於社會預護（社會保險）制度之外，此類弱勢社會成員多屬經濟弱勢，若其遭受犯罪行為而成為犯罪被害人時卻無法享有社會預護制度之保險給付，為解決此問題，德國遂於1976年制定暴力犯罪被害人補償法，以此社會補償制度強化社會安全體系。

上述對民法之反省與修正並非只見於德國，除了始於該國之社會保險體制擴及所有工業國家，犯罪被害人之補償制度之採行甚至先一步出現於紐西蘭（1963年刑事損害補償法）、英國（1964年犯罪傷害補償計畫）、美國（1965年加州之暴力犯罪被害人補償法、1982年被害人及證人綜合保護法）與奧地利（1972年犯罪被害人扶助法）等國，日本（1979年犯罪被害人給付制度綱要案）也繼之立法。<sup>309</sup>

相較於工業國家之發展，台灣雖然於1950年代逐步建立現代社會安全體系並已漸具規模，惟同樣存有少數社會成員遺落在社會安全網之外的缺憾，非屬社會保險被保險人之國民，遇危險侵害或導致損害情況，唯有仰賴民事賠償一途。

<sup>310</sup>

我國民法學者亦對此困境做出以下論述：一個國家侵權行為法之重要性與一般社會安全制度是否健全，在某種意義上具有「反比例」之現象。我國之侵權行為法因承受過重之任務而面臨危機，為了解決此等問題，除了檢討現行之侵權行為法外，更應積極建立責任保險及社會安全制度，以共同分擔填補損害之任務，以減輕侵權行為法所承受之壓力。<sup>311</sup>

<sup>308</sup> 德國於1883、1884、1889年已分別制定健康保險法、職業災害保險法及年金保險法。

<sup>309</sup> 郭明政，犯罪被害人保護法—後民法與社會法法律時期的成熟標竿，頁304-306，1998；法務部保護司編，犯罪被害人保護研究彙編，頁339以下，1998。

<sup>310</sup> 郭明政，犯罪被害人保護法—後民法與社會法法律時期的成熟標竿，頁306，1998。

<sup>311</sup> 王澤鑑，民法學說與判例研究（二），頁147，1979。

是以，我國之犯罪被害人保護法的制定將具有以下意義：國家對於防範犯罪發生應負起義務，此外，國家應經由社會之團結協助任何不幸之犯罪被害人，經此發展，國家之定位將從控制者（刑治時期）進化至仲裁者（民法時期），甚至再進化為保護者與提供者（後民法與社會法時期），而使社會安全制度之建制再向前邁進一大步。<sup>312</sup>

### 第三項 我國犯罪被害人保護法之立法背景

國內之學術界早在四十餘年前即出現是否引入犯罪被害人補償制度之論戰，惟此問題並未持續獲得關心，只在犯罪被害學之論述中一併提及犯罪被害人補償議題；雖然民法學者王澤鑑於 1977 年發表「侵權行為法之危機及其發展趨勢」論文中已談及民法的有限性問題，卻未特別就犯罪被害人補償制度加以介紹。<sup>313</sup>

1980-90 年代，當時法律對犯罪行為人自偵查、審判以迄執行均有權益保障之相關規定，甚至在犯罪行為人出獄後，由國家投入大量財力謀求其更生保護；反觀對於犯罪被害人之保護付之闕如，除民事侵權行為損害賠償制度及刑事附帶民事訴訟制度之外，犯罪被害人每成為被疏忽之弱勢群體，而凸顯制度對於犯罪行為人與被害人雙方之權益重視顯失平衡，此情況實有違司法追求公平正義之原則。基此，中央與地方民意機構以及社會人士<sup>314</sup>開始提議儘速制定犯罪被害人補償制度，為順應世界各國保護犯罪被害人之趨勢並符合現代刑事政策理念之改變，法務部即開始進行立法之相關準備工作，包括各國法制之蒐集、翻譯與考察。

<sup>315</sup>

1989 年 3 月，法務部奉行政院核定將「犯罪被害人國家賠償制度之研究」列入八十年度及八十一年度施政計畫後，立即完成他國立法之考察，並於 1992 年 5 月由法務部保護司成立研擬小組，召開十六次專案小組會議後完成草案初稿，並由有關機關和法務部相關單位舉行三次「初稿研商會議」，另邀請多位專家學者及立法委員舉行三次座談會以廣泛聽取立法意見。1994 年 10 月 15 日，綜合國內外相關理論與實務資料並配合我國現況需要之「犯罪被害人補償法草案」出爐，並報請行政院審查；<sup>316</sup>行政院審查通過後，於 1995 年 3 月 3 日函送立法院審議。

<sup>312</sup> 郭明政，犯罪被害人保護法—後民法與社會法法律時期的成熟標竿，頁 322，1998。

<sup>313</sup> 郭明政，犯罪被害人保護法—後民法與社會法法律時期的成熟標竿，頁 308-309，1998。

<sup>314</sup> 當時之國民大會、立法院與高雄市議會，以及中華民國受害人權保護協會。

<sup>315</sup> 郭明政，犯罪被害人保護法—後民法與社會法法律時期的成熟標竿，頁 309，1998；法務部保護司編，犯罪被害人保護研究彙編，496-497，1998。

<sup>316</sup> 法務部保護司編，犯罪被害人保護研究彙編，497，1998。

按法務部及行政院之立場可謂採取保守態度，主要考量政府財政，草案之總說明與法務部之說帖雖將犯罪被害人補償制度認定為國家社會安全體系之一環，卻不將此等給付定位為「社會補償」，而僅將其定位為「社會救助」，故規定「因犯罪被害致無法維持生計者先行補償」。進入立法程序後，草案中對申請要件列出太多限制與給付水準過低兩大問題，<sup>317</sup>引起執政與在野黨多位立法委員批評，並委由社會法學者提出另一草案版本。當行政院與立法院對此法案內容之分歧處爭執未決時，1996年陸續發生之重大犯罪事件（白小燕撕票案、林秉宏撕票案、方保芳夫婦命案、護士鄭文喻命案等）引發各界關注犯罪被害人之處境，並帶來整體社會的震撼與繼之而來的反省，終使行政院立場有所轉變。

經由多次黨政協商後，草案原有之對申請要件列出太多限制與給付水準過低兩大問題終獲解決，不但刪除「犯罪行為人不明或應負責賠償責任之人無資力賠償其損害，且因犯罪被害致生活陷於困難時」此限制，並提高給付額度，甚至增訂信託及犯罪被害人保護團體等規定，亦將法案名稱更名為「犯罪被害人保護法」。1998年5月，隨著「犯罪被害人保護法」法案迅速完成二讀與三讀程序並於數日後由總統公佈，我國之犯罪被害人補償制度始重新定位，不再只是原先草案設定的民事責任之補充性功能，已具有「全體社會分擔、共同承擔少數不幸被害人，以及國家負起補償責任」之意涵。<sup>318</sup>

#### 第四項 犯罪被害人補償之法理基礎

從傳統公法學看犯罪被害人補償制度，其法理基礎包括憲法與行政法。(一) **憲法**：憲法第15條的生存權，亦即生存權中的「國家如何使人民維持最低合於人性尊嚴之生活」；此外，國家基於憲法第155條之基本國策規定<sup>319</sup>和國家對人民的保護義務，亦屬建立犯罪被害人補償制度之依據。(二) **行政法**：相對於以不法、有責為前提的國家賠償制度，「行政上的損失補償」則是基於公益上的「負擔平衡」原則以及對基本權利的尊重，在行政機關因合法執行公權力而形成人民之特別犧牲時，所給予被害人公平之補償，國內文獻基於國家政治以及社會政策之需要也將「社會補償制度」納入，例如犯罪被害人補償與二二八事件補償等。

<sup>320</sup>

從社會法學看犯罪被害人補償制度，社會補償在社會安全體系中獨具之特殊補償作用已如前述（見「社會補償在社會安全體系之定位」段落）。惟一國在引

<sup>317</sup> 法務部保護司編，犯罪被害人保護研究彙編，498-509，1998。

<sup>318</sup> 郭明政，犯罪被害人保護法—後民法與社會法律時期的成熟標竿，頁311-313，1998。

<sup>319</sup> 憲法第155條規定，「人民之老弱殘廢、無力生活，及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟」。

<sup>320</sup> 鍾秉正，「犯罪被害人保護法」之補償規定及其實務分析，頁31-36，2003。

進他國之制度與經驗之際，也應當參考本國現實的法制狀況，以提供適當之體系架構與比較分析的基礎，以其發展出屬於本國特有之法學脈絡。<sup>321</sup>

## 第二節 犯罪被害人保護法之內涵

### 第一項 給付請領人之範圍

依照犯罪被害人保護法第 4 條第一項之規定，「因犯罪行為被害而死亡者之遺屬或受重傷者，得申請犯罪被害補償金」。亦即不論加害人之身分是否明確、其是否有資力賠償或被害人生活是否陷於困境，只要犯罪事實與被害損失間具有「相當因果關係」，則**被害人或其遺屬**即可提出補償之申請，被害人本人可申請重傷補償金，被害人遺屬可申請遺屬補償金（有關給付請領人限制之放寬，草案內容與現行條文之差異已於「我國犯罪被害人保護法之立法背景」段落說明）。

若與德國暴力犯罪被害人補償法相較，德國法之保護對象係以暴力犯罪之被害人為限，其著眼於國家對故意犯與公共危險之防範義務，乃是強調國家責任之表現；至於我國犯罪被害人保護法則不強調「被害原因」，由請領人資格可發現本法重視「犯罪之結果」，則更突顯出我國犯罪被害補償制度明顯考量社會安全之特有色彩。<sup>322</sup>

此外，給付請領人之範圍是否只限本國人民？

首先，考量國家財政負擔與兩岸特殊情況等事實，依據犯罪被害人保護法第 27 條規定，「大陸地區人民在大陸地區因犯罪行為被害時，不適用之」；因此，若台灣地區人民在大陸地區因犯罪行為被害，或大陸地區人民在台灣地區因犯罪行為被害，則可依據同法第 3 條第一款適用之。

再者，無論是外國人在我國領域成為犯罪被害人、或我國國民在外國領域成為犯罪被害人之情況，基於國際慣例並參照外國立法例，此類情況端視兩國之間有無互惠規定（犯罪被害人保護法第 33 條）——若我國人民得於外國申請犯罪被害補償，該國人民同樣得於我國適用；而互惠規定不論是條約、協定、法令或其他事實上之互惠均包括在內。<sup>323</sup>

最後是可申請補償金之遺屬認定問題：

依據犯罪被害人保護法第 6 條規定，得申請遺屬補償金之順序為 1. 父母、

<sup>321</sup> 鍾秉正，「犯罪被害人保護法」之補償規定及其實務分析，頁 44，2003。

<sup>322</sup> 郭明政，犯罪被害人保護法—後民法與社會法法律時期的成熟標竿，頁 315，1998。

<sup>323</sup> 法務部保護司編，犯罪被害人保護研究彙編，508，1998。

配偶及子女，2. 祖父母，3. 孫子女，4. 兄弟姊妹；此條文所列之順序是用以釐清被害人死亡後眾多遺屬之申請順位，唯有前順序之遺屬皆無法申請時，方允許後順位者申請。此外，同條第二項另規定「前項第二、三、四款所列遺屬申請法定扶養義務補償金（第 9 條第一項第三款）者，以依賴被害人扶養維持生活者為限」，而此規定則導致實務上機關審查時衍生是否回歸適用民法有關「法定扶養義務」<sup>324</sup>規定之疑慮。

探究法條內容，「父母、配偶及子女」並不受「依賴被害人扶養維持生活」之限制，然而，實務上有關請領資格之認定卻常發生將此限制擴大適用於「父母、配偶及子女」，在計算補償金時回歸適用民法而否定了有工作能力之父母、配偶或子女，甚至是法務部對此問題做出之函釋也囿於傳統的民法邏輯思維。<sup>325</sup>因此，實務上關於請領資格之認定標準是否能擺脫民法之有限性問題，關係著犯罪被害人保護法之立法目的與此制度在社會安全體系中之定位，值得吾人持續觀察與檢討。

### 〈案例〉偷渡女獲判准補償案

最高行政法院 95 年度判字第 00900 號判決、臺中高等行政法院 95 年度訴更一字第 00022 號判決

#### 一、案情簡介

中國籍女子曾小麗等二十六人，於 2003 年 8 月間分別搭乘王中興（日前已槍決伏法）、柯清松所駕駛之「漁舢港外二二二號」及葉天勝、曾炯銘所駕駛之「漁舢港外五七四號」舢舨，未經許可非法進入台灣地區，致在苗栗通霄外海遭海巡人員追緝，王中興等人為了脫免逮捕，乃強推被害人曾小麗等人落海，導致曾女當場溺水窒息死亡。基此，曾女中國籍父母依據我國犯罪被害人保護法規定，跨海向我國苗栗地方法院檢察署申請補償金，請求補償其所支出殯葬費 74,800 元與法定扶養費用 600,859 元，共計 67 萬餘元，迭經苗栗地檢署及台中高分檢先後駁回。原告不服，提起行政訴訟，案經台中高等行政法院於日前判決原處分撤銷，苗栗地檢署應依法補償曾女父母。

#### 二、爭點

犯罪被害補償之保護對象是否應以本國之被害人及其遺屬為限？

#### 三、延伸討論

- （一）政府支付補償金是否間接鼓勵不法集團及彼岸人民從事非法偷渡？
- （二）倘若日後被害人自加害人處獲有賠償（曾女父母已在台提出民事訴訟請求賠償），或被害人另受有全民健康保險方面之給付，此情形在被迫償人係被害人中國籍遺屬之情況下，國家向被害人求償（返還）實際上是否有重

<sup>324</sup> 參照民法第 1117 條規定：「受扶養權利者，以不能維持生活而無謀生能力者為限。前項無謀生能力之限制，於直系血親尊親屬，不適用之。」

<sup>325</sup> 鍾秉正，「犯罪被害人保護法」之補償規定及其實務分析，頁 55-57，2003。

### 〈問題討論：遺屬請領法定撫養費之資格認定〉

→遺屬請領犯罪被害補償金中的法定撫養費時，資格認定一律適用民法之「不能維持生活」標準是否妥適？<sup>326</sup>

→實務界將民法之「不能維持生活」標準擴大適用至子女、配偶與父母遺屬，所主張之論述理由是否與犯罪被害人保護法之立法目的有所違背？

高雄高等行政法院 94 年度訴更字第 15 號判決內容摘要：「按犯罪被害人保護法乃補充性質，而非對於犯罪被害人之遺屬提供徹底之保護，尤其不是在民法所容許之賠償範圍外，又額外給予犯罪被害人之遺屬特殊保護。況國家對於犯罪被害人遺屬之生活予以幫助或介入，原屬不得已之行為，基本上若被害人之遺屬有能力維持自己之生活，國家並不須要介入；反之，若國家之介入不只在被害人遺屬突然陷入經濟困境時給予暫時填補，甚至超過民法上可得請求賠償之範圍，亦有失事理之平。（依據民法第 1117 條駁回父母遺屬申請法定撫養費）」

## 第二項 相關之行政組織

犯罪被害人補償制度相關之行政組織可分為（一）受理、審議並決定補償案件之「審議委員會—地方與高等法院檢察署補償審議委員會」（犯罪被害人保護法第 14、15 條），地方法院及其分院檢察署所設之審議委員會掌理補償之決定及其他有關事務，高等法院及其分院檢察署所設之覆審委員會指揮監督審議委員會，並受理不服審議委員會決定之覆議事件和逕為決定事件；以及（二）負責復健與重建工作之「被害人保護機構—財團法人犯罪被害人保護協會」（犯罪被害人保護法第 29、30 條）。

依據犯罪被害人保護法之規定，審議委員會或覆審委員會之主任委員概由各檢察長擔任，其他成員除了檢察官之外，也包括其他法律、醫學或相關專業學識人士。惟有學者擔憂國內檢查體系本已過度負荷，是否繼續將審議工作此等業務

<sup>326</sup> 詹喬偉，民法扶養與犯罪被害人保護之交錯，頁 140-141，2006。

加諸各檢察署，實有重新考量與調整之必要。<sup>327</sup>

財團法人犯罪被害人保護協會依法令規定為財團法人，受法務部指揮監督，該會於1999年1月21日報奉法務部核准，翌日向臺灣臺北地方法院辦理財團法人設立登記，並於同年1月29日成立，負責辦理因犯罪行為被害而死亡者之遺屬或重傷者本人保護工作。犯罪被害人保護機構負責之各項具體業務包括緊急之生理、心理醫療及安置之協助，偵查、審判中及審判後之協助，申請補償、社會救助及民事求償等之協助，調查犯罪行為人或依法應負賠償責任人財產之協助，安全保護之協助，生理、心理治療及生活重建之協助，以及被害人保護之宣導等。除上述法定業務外，該會尚負責法務部依社會現況與民眾需要指示擴大保護範圍之指定工作，包括性侵害、家暴、兒虐、外籍配偶、外勞、人口販運被害人，以落實政府照顧和保護弱勢的施政理念。<sup>328</sup>

#### 〈參訪活動〉

此部分可以透過校外教學的方式，安排參訪地方法院檢察署犯罪被害人補償審議委員會或犯罪被害人保護協會。

### 第三項 申請補償金之條件與給付內容

犯罪被害人補償金之申請條件除了遺屬認定涉及「法定扶養義務」概念，有關重傷被害人之認定更設有嚴苛標準。依據犯罪被害人保護法施行細則第2條規定，犯罪被害補償制度之「重傷」標準係依據刑法第10條第四項認定，僅限於1. 毀敗一目或二目之視能，2. 毀敗一耳或二耳之聽能，3. 毀敗語能、味能或嗅能，4. 毀敗一肢以上之機能，5. 毀敗生殖之機能，6. 其他於身體或健康有重大不治或難治之傷害。

社會法學者對此提出批評與建議，包括（一）應考量刑法上對於重傷要件之認定關係到犯罪行為應適用普通傷害罪或重傷罪，乃至於連結告訴乃論之適用問題，可謂保障犯罪被告之權利；惟犯罪被害補償之目的必須考量的是犯罪被害人之權益（提供犯罪被害人補償），是否適用刑法嚴苛的「重傷」標準值得商榷。<sup>329</sup>

（二）實務上應發展出一套不完全等於刑法之重傷認定標準，尤其是已接近重傷

<sup>327</sup> 郭明政，犯罪被害人保護法—後民法與社會法法律時期的成熟標竿，頁318，1998。

<sup>328</sup> 參照財團法人犯罪被害人保護協會網站〈協會簡介與服務項目〉，<http://www.cvpa.org.tw/html/?main=1>（2008.01.22造訪）。

<sup>329</sup> 鍾秉正，「犯罪被害人保護法」之補償規定及其實務分析，頁54，2003。

但未被認定為重傷者之權益必須受到重視。<sup>330</sup>

### <問題討論：重傷認定標準之檢討>

→「毀敗」身體某部機能之認定，其標準是指「功能嚴重減損」、或「全部喪失效用」，還是「全部喪失效用經治療後仍無法回復」？

→遭受性侵害之犯罪被害人能否適用「其他於身體或健康有重大不治或難治之傷害」？

犯罪被害人補償金之申請條件另設有消極條件，依據犯罪被害人保護法第 8 條規定，「被害人之遺屬如有故意或過失使被害人死亡、或者故意使前順位遺屬死亡等行為，不得申請補償金」；另依據同法第 10 條規定，「被害人對其被害有可歸責之事由」及「斟酌被害人或其遺屬與犯罪行為人之關係及其他情事，依一般社會觀念，認為支付補償金有失妥當者」等情事，審議委員會得決議全部或部分不補償。

惟上述消極條件涉及不確定法律概念，例如「依一般社會觀念有失妥當」以及部分補償之額度的認定，特別倚賴實務界之審議結果累積判例。<sup>331</sup>

補償金之給付內容項目包括「因被害人受傷所支出之醫療費」、「因被害人死亡所支出之殯葬費」、「因被害人死亡致無法履行之法定扶養義務」，以及「受重傷被害人所喪失或減少之勞動能力或增加之生活上需要」，並各自訂有最高補償數額之限制（被犯罪被害人保護法第 9 條第一項）。此外，補償金之總數額必須減除「已受有社會保險、損害賠償給付或因犯罪行為被害依其他法律規定得受之金錢給付」，如受領補償金後才受有上述給付，依法仍須返還，國家對此有求償權（被犯罪被害人保護法第 10、13 條）。

上述規定係屬實務上補償金給付額度與計算方式之依據，惟實際給付數額仍須依個案情形分別認定與計算。

### <案例>車禍致重傷之犯罪被害補償金計算<sup>332</sup>

#### 一、案情簡介

犯罪被害人 A 因車禍受有頭部外傷併硬腦膜上出血、臉部撕裂傷等傷害，現

<sup>330</sup> 郭明政，犯罪被害人保護法—後民法與社會法法律時期的成熟標竿，頁 315，1998。

<sup>331</sup> 郭明政，犯罪被害人保護法—後民法與社會法法律時期的成熟標竿，頁 316，1998。

<sup>332</sup> 內容整理援引臺灣高等法院 95 年度上字第 176 號民事判決之事實（真實的社會事件）。

仍遺有無法言語、站立、步行及癡呆症之後遺症，車禍兩造均有過失，A 為肇事次因，另一造 B 為肇事主因，案經原審法院判處犯罪人 B 有期徒刑確定在案。

A 因系爭車禍受傷支出之醫療費用新台幣 90,212 元，受傷住院期間已支出看護費用 124,322 元；業經原審法院裁定宣告為禁治產人，日常生活全賴他人照顧且終生完全喪失勞動能力（A 原經營機車行月入逾 60,000 元），估計將來必須支出之醫療用品費用 500,000 元（需終生支出紙尿褲費用）、看護費 4,589,928 元（需終生聘請看護照料）。此外，A 需購置輪椅、氣墊床、馬桶椅等必要生活用品已支出 11,769 元；又 A 正值壯年，因系爭車禍而終生殘廢並致妻離子散，其所有之 2 筆房地亦因車禍發生後無力繳納貸款遭法院查封拍賣，其所受之精神痛苦至鉅。

假設 A 已領取強制汽車責任保險金 1,220,742 元，但尚未向 B 提起民事賠償訴訟，以下試計算 A 申請犯罪被害補償金可獲得之數額。

## 二、認定與計算過程推演

### （一）因被害人受傷所支出之醫療費：

犯罪被害人 A 醫療費用支出共新台幣 90,212 元，若上述支出已扣除全民健康保險之保險給付（皆為自付額），既不超過最高金額 40 萬元額度必須全額列入補償金之計算。

### （二）受重傷被害人所喪失或減少之勞動能力或增加之生活上需要：

A 喪失勞動力之「失能比率」計算依據可參考勞保殘廢給付標準表之計算等級與百分比，勞動「剩餘年資」之計算依據可參考勞基法之法定退休年齡（60 歲），至於「勞動力所得」之計算，可直接依據行政院勞工委員會公布勞工基本工資為每月 15,840 元為標準，也可考量申請人喪失勞動力前的實際工作所得。

|              |  |                         |
|--------------|--|-------------------------|
| <b>失能比率</b>  | 依據勞工保險條例第 53 條之附表「殘廢給付標準表」，A 喪失勞動能力之程度可能介於殘廢等級 1-2 之間，此處假設為等級 1，失能比率之百分比以 100% 計算。               |                         |
| <b>剩餘年資</b>  | 自系爭車禍發生時之 93 年 3 月 19 日起算至 A 滿 60 歲退休日即 115 年 10 月 7 日止，A 喪失勞動能力期間為 22 年又 6 月 19 日（即 270.052 個月） |                         |
| <b>勞動力所得</b> | 依據<br>勞工最低工資 17,280 元計算  | 依據<br>實際工作所得 60,000 元計算 |
| <b>補償金數額</b> | 共 4,666,498 元  | 共 16,203,120 元          |

A 被害後所增加之生活需要費用理應包含醫療與照護等輔助器材，通常也包含看護費用，一般採單據實報實銷。A 受傷住院期間已支出看護費用 124,322 元與購置輪椅、氣墊床、馬桶椅等必要生活用品已支出 11,769 元確實為因傷所需支出，持單據即可採計。惟將來受有需支出醫療用品費用與看護費用因尚未支出

而無法持有單據實報實銷，是否採計恐有爭議，況且向未來估算之生活所需費用數額龐大，採計後極可能超出補償金最高數額限制。

合計勞動力喪失、減少與生活所需替代之補償金總數額，最低為 4,802,589 元，最高為 16,339,211 元，惟補償金之最高數額限制為 100 萬，至多只能以 100 萬計算。

### (三) 犯罪被害補償金總數額：

依法只採計醫療費 90,212 元以及勞動力喪失、減少與生活所需替代 100 萬元整，A 可獲得之補償金總數額為 1,090,212 元。此外，A 在車禍中負有部分過失而屬「被害人對其被害有可歸責之事由」情況，審議委員會得決定採部分補償方式。最後，A 已領有社會保險給付（汽機車強制險）1,220,742 元必須扣除，因此，A 可獲得之犯罪補償金數額為零元。

## 三、延伸討論

- (一) 實務上關於勞動力減少、喪失之計算採用最低工資 17,280 元為標準，而非被害人失能前之實際工作所得，此計算方式是否未能考量被害人失能前後的收入差額而有失公平？此外，採用最低工資之計算方式是否仍囿於民法之邏輯思維？<sup>333</sup>
- (二) 重傷之被害者可申請的勞動力減少、喪失與生活所需替代費用，依常理推斷兩項數額遠高於醫療費用之支出，並極易使得被害者家庭經濟受到嚴重衝擊，兩項「補償標的」不同卻共同採計而受限於 100 萬最高數額限制，是否有分開採計、賦予個別補償限額之修法可能？<sup>334</sup>
- (三) 車禍事故造成之犯罪事件屬過失而非故意，況現階段台灣之車禍事故已規劃強制汽車責任險保障傷者，如何定位犯罪被害補償制度，以及此制度與其他社會安全制度應如何搭配也值得深究。<sup>335</sup>

## 第四項 財務

依據犯罪被害人保護法第四條之規定，補償金之經費來源計有法務部之預算、監所作業者勞作金部分金額之提撥及犯罪行為人因犯罪行為所得或其財產經依法沒收變賣者。此外，依據同法第 29 條第三項之規定，犯罪被害人保護機構之經費則包括法務部、內政部之預算及私人或團體之捐贈等。

## 第五項 求償權之設計與救濟

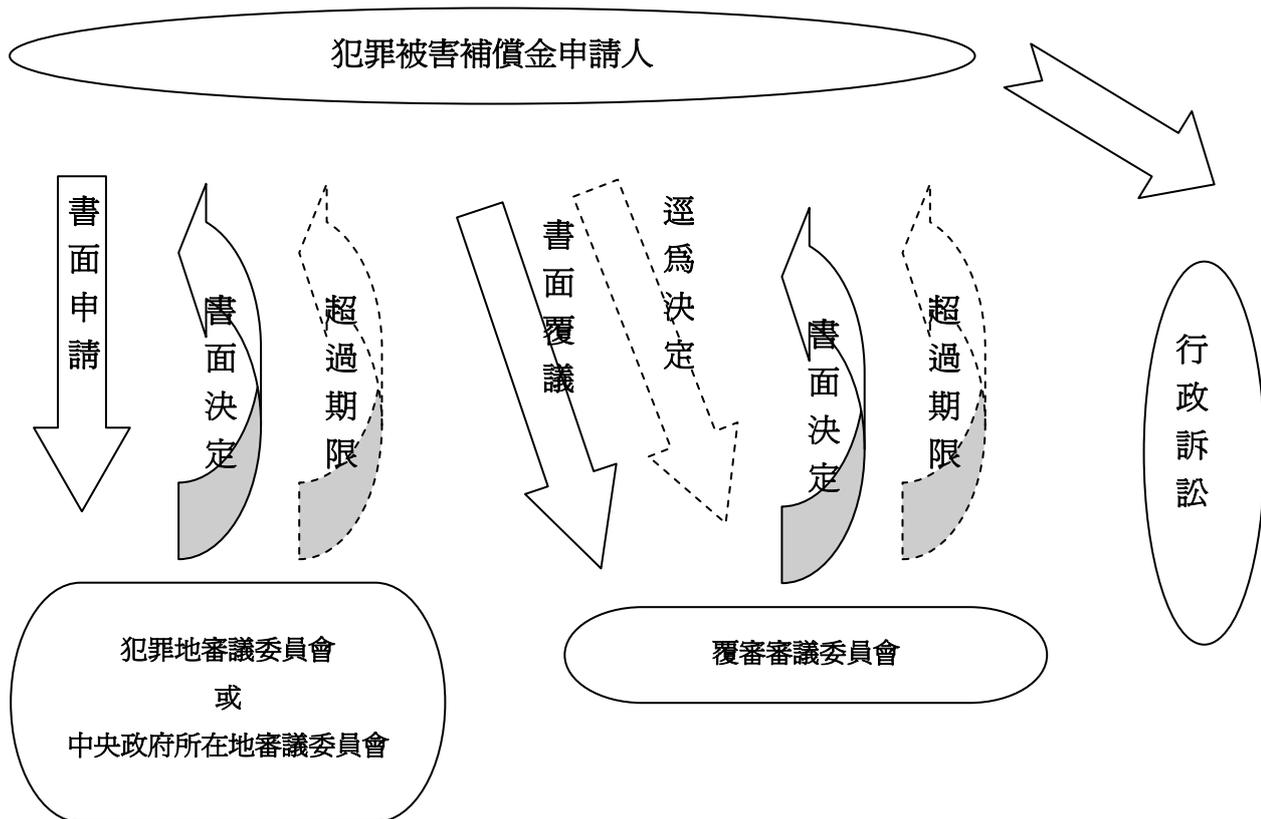
<sup>333</sup> 鍾秉正，「犯罪被害人保護法」之補償規定及其實務分析，頁 58-59，2003。

<sup>334</sup> 同註 32。

<sup>335</sup> 郭明政，犯罪被害人保護法—後民法與社會法法律時期的成熟標竿，頁 315-316，1998。

補償金之求償權設計，相關規定為犯罪被害人保護法第 15、17~22、24 條規定，如「自知有犯罪被害時起已逾二年或自犯罪被害發生時起已逾五年」情形，求償權將歸於消滅；此外，補償金之領取也設有「自通知受領之日起逾二年」將不得為之的期限；而急迫情況另有「審議委員會得先為支付暫時補償金」之規定。

下圖為申請犯罪被害補償流程之簡化圖示：



圖一：申請犯罪被害補償流程圖

至於求償權之救濟則有「訴訟扶助」制度，訴訟扶助主要是針對被害人或其遺屬提起民事賠償訴訟所為之扶助，依據犯罪被害人保護法第 28 條第一項之規定，「被害人或本法第 6 條之人非依刑事附帶民事訴訟程序向加害人起訴請求本法第 9 條第一項各款之損害賠償時，暫免繳納訴訟費用」；此外，同條第二項規定，「前項當事人無資力支出假扣押擔保金者，得由犯罪被害人保護機構出具之保證書代之」，惟此項設有「顯無勝訴之望者，不在此限」之但書。

上述規定主要是對於現行民事訴訟制度過於金錢導向之反省，整體民事訴訟制度之假設無非是當事人有足夠資力負擔訴訟費、假扣押擔保金，甚至是聘請律師等費用，此假設與民法體制之有限性問題本質相同，因此，「訴訟扶助」之設計是針對民事訴訟制度之修正，可謂是程序法社會化之設計，<sup>336</sup>並以此設計強化犯罪被害人補償制度之保障。

<sup>336</sup> 郭明政，犯罪被害人保護法—後民法與社會法法律時期的成熟標竿，頁 319-320，1998。

## 相關法律條文

### 犯罪被害人保護法(民國 91 年 07 月 10 日 修正)：

#### 第 1 條

為保護因犯罪行為被害而死亡者之遺屬或受重傷者，以保障人民權益，促進社會安全，特制定本法。

#### 第 2 條

犯罪被害人之保護，依本法之規定。但其他法律另有規定者，從其規定。

#### 第 3 條

本法用詞定義如下：

- 一、犯罪行為：指在中華民國領域內，或在中華民國領域外之中華民國船艦或航空器內，故意或過失侵害他人生命、身體，依中華民國法律有刑罰規定之行為及刑法第十八條第一項、第十九條第一項及第二十四條第一項前段規定不罰之行為。
- 二、犯罪被害補償金：指國家依本法補償因犯罪行為被害而死亡者之遺屬或受重傷者損失之金錢。

#### 第 4 條

因犯罪行為被害而死亡者之遺屬或受重傷者，得申請犯罪被害補償金。

前項犯罪被害補償金，由地方法院或其分院檢察署支付；所需經費來源如下：

- 一、法務部編列預算。
- 二、監所作業者之勞作金總額提撥部分金額。
- 三、犯罪行為人因犯罪所得或其財產經依法沒收變賣者。

#### 第 5 條

犯罪被害補償金之種類及支付對象如下：

- 一、遺屬補償金：支付因犯罪行為被害而死亡者之遺屬。
- 二、重傷補償金：支付因犯罪行為被害而受重傷者。

前項補償金應一次支付，但得因申請人之申請分期支付。

#### 第 6 條

得申請遺屬補償金之遺屬，依下列順序定之：

- 一、父母、配偶及子女。
- 二、祖父母。
- 三、孫子女。
- 四、兄弟姊妹。

前項第二、三、四款所列遺屬，申請第九條第一項第三款所定補償金者，以依賴

被害人扶養維持生活者為限。

#### 第 7 條

被害人因重傷無法申請重傷補償金時，得由前條第一項所列之親屬依序代為申請。

#### 第 8 條

有下列各款情形之一者，不得申請遺屬補償金：

- 一、故意或過失使被害人死亡者。
- 二、被害人死亡前，故意使因被害人死亡而得申請遺屬補償金之先順序或同順序之遺屬死亡者。
- 三、被害人死亡後，故意使得申請遺屬補償金之先順序或同順序之遺屬死亡者。

#### 第 9 條

補償之項目及其最高金額如下：

- 一、因被害人受傷所支出之醫療費，最高金額不得逾新台幣四十萬元。
- 二、因被害人死亡所支出之殯葬費，最高金額不得逾新台幣三十萬元。
- 三、因被害人死亡致無法履行之法定扶養義務，最高金額不得逾新台幣一百萬元。
- 四、受重傷被害人所喪失或減少之勞動能力或增加之生活上需要，最高金額不得逾新台幣一百萬元。

因犯罪行為被害而死亡者之遺屬，得申請前項第一款至第三款所定補償金；因犯罪行為被害而受重傷者，得申請前項第一款及第四款所定補償金。

得申請補償金之遺屬有數人時，每一遺屬均得分別申請，其補償數額於各款所定金額內酌定之。

申請第一項第三款補償金之遺屬如係未成年人，於其成年前，其補償金額得委交犯罪被害人保護機構信託管理，分期或以其孳息按月支付之。

#### 第 10 條

有下列各款情形之一者，得不補償其損失之全部或一部：

- 一、被害人對其被害有可歸責之事由者。
- 二、斟酌被害人或其遺屬與犯罪行為人之關係及其他情事，依一般社會觀念，認為支付補償金有失妥當者。

#### 第 11 條

依本法請求補償之人，已受有社會保險、損害賠償給付或因犯罪行為被害依其他法律規定得受之金錢給付，應自犯罪被害補償金中減除之。

#### 第 12 條

國家於支付犯罪被害補償金後，於補償金額範圍內，對犯罪行為人或依法應負賠償責任之人有求償權。

前項求償權，由支付補償金之地方法院或其分院檢察署行使。必要時，得報請上級法院檢察署指定其他地方法院或其分院檢察署為之。

第一項之求償權，因二年間不行使而消滅。於支付補償金時，犯罪行為人或應負

賠償責任之人不明者，自得知犯罪行為人或應負賠償責任之人時起算。

#### 第 12-1 條

地方法院或其分院檢察署依前條規定行使求償權時，得向稅捐及其他有關機關、團體，調查犯罪行為人或依法應負賠償責任之人之財產狀況，受調查者不得拒絕。

#### 第 13 條

受領之犯罪被害補償金有下列情形之一者，應予返還：

- 一、有第十一條所定應減除之情形或復受損害賠償者，於其所受或得受之金額內返還之。
- 二、經查明其係不得申請犯罪被害補償金者，全部返還之。
- 三、以虛偽或其他不正當方法受領犯罪被害補償金者，全部返還之，並加計自受領之日起計算之利息。

#### 第 14 條

地方法院及其分院檢察署設犯罪被害人補償審議委員會（以下簡稱審議委員會），掌理補償之決定及其他有關事務。

高等法院及其分院檢察署設犯罪被害人補償覆審委員會（以下簡稱覆審委員會），就有關犯罪被害人補償事務，指揮監督審議委員會，並受理不服審議委員會決定之覆議事件及逕為決定事件。

覆審委員會及審議委員會均置主任委員一人，分別由高等法院或其分院檢察署檢察長、地方法院或其分院檢察署檢察長兼任；委員六人至十人，由檢察長遴選檢察官及其他具有法律、醫學或相關專門學識之人士，報請法務部核定後聘兼之；職員由檢察署就其員額內調兼之。

#### 第 15 條

申請犯罪被害補償金者，應以書面向犯罪地之審議委員會為之。

有下列各款情形之一者，由中央政府所在地之覆審委員會指定應受理之審議委員會：

- 一、犯罪地不明者。
- 二、應受理之委員會有爭議者。
- 三、無應受理之委員會者。

#### 第 16 條

前條申請，自知有犯罪被害時起已逾二年或自犯罪被害發生時起已逾五年者，不得為之。

#### 第 17 條

審議委員會對於補償申請之決定，應參酌司法機關調查所得資料，自收受申請書之日起三個月內，以書面為之。

#### 第 18 條

申請人不服審議委員會之決定者，得於收受決定書後三十日內，以書面敘明理由向覆審委員會申請覆議。

審議委員會未於前條所定期間內為決定者，申請人得於期間屆滿後三十日內，以

書面向覆審委員會申請逕為決定。

前條規定，於覆審委員會為覆議決定及逕為決定時準用之。

#### 第 19 條

申請人不服覆審委員會之覆議決定或逕為決定，或覆審委員會未於第十七條所定期間內為決定者，得於收受決定書或期間屆滿後三十日內，逕行提起行政訴訟。

#### 第 20 條

覆審委員會及審議委員會因調查之必要，得通知申請人及關係人到場陳述意見、提出文書或其他必要之資料或接受醫師診斷，並得請有關機關或團體為必要之協助。

申請人無正當理由，拒絕到場陳述意見、提出文書或其他必要之資料或接受醫師之診斷者，覆審委員會及審議委員會得逕行駁回其申請或逕為決定。

#### 第 21 條

覆審委員會或審議委員會對於補償之申請為決定前，於申請人因犯罪行為被害致有急迫需要者，得先為支付暫時補償金之決定。

關於暫時補償金之決定，不得申請覆議或提起行政訴訟。

#### 第 22 條

暫時補償金不得超過新台幣四十萬元。

經決定支付犯罪被害補償金者，應扣除已領取之暫時補償金後支付之。暫時補償金多於補償總額或補償申請經駁回者，審議委員會應命其返還差額或全數返還。

#### 第 23 條

第九條第一項各款所定最高金額及前條第一項所定數額，法務部得因情勢變更需要，報請行政院核定調整之。

#### 第 24 條

犯罪被害補償金及暫時補償金之領取，自通知受領之日起逾二年，不得為之。

#### 第 25 條

審議委員會依第十三條或第二十二條第二項規定，以決定書決定應返還之補償金，該項決定經確定者，得為執行名義。審議委員會應於決定書或另以書面命義務人限期返還，屆期未返還者，依法移送強制執行。

前項應返還之補償金，優先於普通債權而受償。

不服第一項應返還之決定者，準用第十七條、第十八條第一項及第十九條之規定。

#### 第 26 條

受領犯罪被害補償金及暫時補償金之權利，不得扣押、讓與或供擔保。

#### 第 27 條

地方法院或其分院檢察署為保全第十二條求償權之行使，得對犯罪行為人或其他依法應負賠償責任之人之財產，向法院聲請假扣押。

民事訴訟法第七編保全程序之規定，於地方法院或其分院檢察署為前項行為時適用之。但民事訴訟法第五百二十三條、第五百二十六條第二項至第四項及第五百三十一條不在此限。

### 第 28 條

被害人或本法第六條之人非依刑事附帶民事訴訟程序向加害人起訴請求本法第九條第一項各款之損害賠償時，暫免繳納訴訟費用。

前項當事人無資力支出假扣押擔保金者，得由犯罪被害人保護機構出具之保證書代之。但顯無勝訴之望者，不在此限。

### 第 29 條

為協助重建被害人或其遺屬生活，法務部應會同內政部成立犯罪被害人保護機構。

犯罪被害人保護機構為財團法人，受法務部之指揮監督；登記前應經法務部許可；其組織及監督辦法，由法務部定之。

犯罪被害人保護機構經費之來源如下：

- 一、法務部、內政部編列預算。
- 二、私人或團體捐贈。

### 第 30 條

犯罪被害人保護機構應視人力、物力及實際需要辦理下列業務：

- 一、緊急之生理、心理醫療及安置之協助。
- 二、偵查、審判中及審判後之協助。
- 三、申請補償、社會救助及民事求償等之協助。
- 四、調查犯罪行為人或依法應負賠償責任人財產之協助。
- 五、安全保護之協助。
- 六、生理、心理治療及生活重建之協助。
- 七、被害人保護之宣導。
- 八、其他之協助。

### 第 31 條

送達文書，準用民事訴訟法之規定。

### 第 32 條

本法於大陸地區人民在大陸地區因犯罪行為被害時，不適用之。

### 第 33 條

本法於外國人為被害人時，應本互惠原則適用之。

### 第 34 條

依本法規定申請補償者，以犯罪行為或犯罪結果發生在本法施行後者為限。

### 第 35 條

本法施行細則，由法務部定之。

### 第 36 條

本法施行日期，由行政院定之。

**犯罪被害人保護法施行細則(民國 91 年 10 月 23 日 修正)：**

### 第 1 條

本細則依犯罪被害人保護法（以下簡稱本法）第三十五條規定訂定之。

### 第 2 條

本法所定重傷，依刑法第十條第四項之規定。

### 第 3 條

本法第四條第二項第二款所定監所作業者勞作金之提撥，依羈押法第十七條、監獄行刑法第三十三條、外役監條例第二十三條及保安處分執行法第五十七條之一規定辦理。

本法第四條第二項第三款所定犯罪行為所得及犯罪行為人財產沒收變賣所得，應循預算程序悉數撥入第二十一條所定犯罪被害補償金專戶。

前項所稱犯罪行為所得，指本法第三條第一款所定犯罪行為之所得。

### 第 4 條

申請遺屬補償金，依本法第六條第一項所定順序在後之遺屬，應於無順序在先之遺屬，或順序在先之遺屬均拋棄其權利時，始得申請。

### 第 5 條

本法第九條第一項第一款所稱醫療費，指因被害人受傷所支出之必要醫療費用之總額。

本法第九條第一項第二款所稱殯葬費，指因被害人死亡所支出之必要殯葬費用之總額。

本法第九條第三項所定每一遺屬均得分別申請，以本法第六條第一項所定同一順序之遺屬為限。

### 第 6 條

本法第九條第四項所定犯罪被害人保護機構，除指本法第二十九條規定之保護機構外，得由法務部另行指定之。

### 第 7 條

本法第十條第一款所定可歸責之事由，得依下列情形審酌之：

- 一、被害人以強暴、脅迫、侮辱等不正當之行為引起該犯罪行為者。
- 二、被害人承諾或教唆、幫助該犯罪行為者。
- 三、被害人對其被害之發生與有過失者。

### 第 8 條

本法第十一條所稱社會保險，指下列保險：

- 一、全民健康保險。
- 二、勞工保險。
- 三、公務人員保險。
- 四、軍人保險。
- 五、私立學校教職員保險。

- 六、農民健康保險。
- 七、學生團體保險。
- 八、強制汽車責任保險。
- 九、其他經法務部會同相關目的事業主管機關認定之社會保險。

#### 第 9 條

地方法院或其分院檢察署行使本法第十二條第二項所定求償權時，得先與犯罪行為人或依法應負賠償責任之人協商，並審酌犯罪行為人之一切情況，准予分期給付或延期清償。協商不成立時，依訴訟程序行使求償權。

#### 第 10 條

依本法第十二條規定求償之金額及本法第二十五條規定返還之補償金，應悉數撥入第二十一條所定犯罪被害補償金專戶。

#### 第 11 條

本法第十三條第一款所稱復受損害賠償，指本法第九條第一項所定補償之項目。本法第十三條第三款所定利息，依郵政儲金匯業局一年期定期利率計算。

#### 第 12 條

本法第十五條第一項所定犯罪被害補償金之申請，應以書面載明下列事項，並檢附相關資料，由申請人或代理人簽名或蓋章，向犯罪地之犯罪被害人補償審議委員會（以下簡稱審議委員會）為之：

- 一、申請人之姓名、性別、出生年月日、國民身分證統一編號、職業、住所或居所。有代理人者，其姓名、性別、出生年月日、國民身分證統一編號、職業、住居所或事務所。
- 二、申請補償金之種類、補償項目及補償金額；數人共同申請時，並應分別載明申請補償之金額。
- 三、申請補償之事實及理由。
- 四、申請人與被害人之關係。
- 五、補償金之支付方式。
- 六、已受有社會保險、損害賠償給付或因犯罪行為被害依其他法律規定得受金錢給付之情形。
- 七、審議委員會。
- 八、申請年、月、日。

犯罪被害補償金之申請，不合規定程式或資料不全者，審議委員會應定相當期間命其補正；逾期不補正或無可補正者，應以決定駁回之。

#### 第 13 條

審議委員會對於補償之申請，經審議結果，認有理由者，應為補償之決定，並定其金額及支付方式；認無理由者，應為駁回之決定。

#### 第 14 條

本法第十八條第一項所定覆議之申請，應以書面載明下列事項，並檢附相關資料，由申請人或代理人簽名或蓋章，向該管犯罪被害人補償覆審委員會（以下簡

稱覆審委員會) 為之：

- 一、申請人之姓名、性別、出生年月日、國民身分證統一編號、職業、住所或居所。有代理人者，其姓名、性別、出生年月日、國民身分證統一編號、職業、住居所或事務所。
- 二、對於原決定不服之程度及應如何撤銷或變更之申明。
- 三、覆議之事實及理由。
- 四、覆審委員會。
- 五、申請年、月、日。

覆議之申請，不合規定程式或資料不全者，覆審委員會應定相當期間命其補正；逾期不補正或無可補正者，應以決定駁回之。

覆議之申請，逾越本法第十八條第一項所定期限者，應以決定駁回之。

#### 第 15 條

依本法第十八條第二項規定申請覆審委員會逕為決定時，除準用第十二條規定外，並應載明審議委員會未於所定期間決定之事實。

第十三條規定，於覆審委員會為覆議決定或逕為決定時準用之。

#### 第 16 條

審議委員會及覆審委員會依本法第十七條及第十八條所為之決定，應作成決定書，記載下列事項：

- 一、申請人之姓名、性別、出生年月日、國民身分證統一編號、職業、住所或居所。有代理人者，其姓名、性別、出生年月日、國民身分證統一編號、職業、住居所或事務所。
- 二、主旨。
- 三、事實、理由及其法令依據。
- 四、決定機關。
- 五、決定文號及年、月、日。
- 六、不服決定之救濟方法、期間及其受理機關。

#### 第 17 條

本法第二十五條第一項所定返還補償金之決定書，應記載下列事項：

- 一、犯罪被害補償金或暫時補償金返還義務人之姓名、性別、出生年月日、國民身分證統一編號、職業、住所或居所。
- 二、返還之金額及期限。
- 三、事實、理由及其法令依據。
- 四、決定機關。
- 五、決定文號及年、月、日。
- 六、不服決定之救濟方法、期間及其受理機關。

#### 第 18 條

本法第二十八條第二項但書所稱顯無勝訴之望者，得依下列情形審酌之：

- 一、不依調查辯論，即知該當事人可得敗訴之結果者。

二、起訴或上訴不合法者。

三、提起上訴已逾上訴期間者。

#### 第 19 條

本法第三十條第八款所定其他之協助，包括本法第九條第四項所定之信託管理事項。

#### 第 20 條

犯罪被害人保護機構辦理本法第三十條所定業務時，各級政府相關機關應予必要之協助。

#### 第 21 條

法務部為管理本法第四條第二項各款所列經費及本法第十二條及第二十五條所定受償之金錢，應設置犯罪被害補償金專戶。

#### 第 22 條

本細則自本法施行之日施行。

### **參考文獻與延伸閱讀資料**

法務部保護司編著(1998)，「犯罪被害人保護研究彙編」，法務部。

張平吾(1996)，「被害者學」，中央警察大學。

王澤鑑(1979)，侵權行為法之危機及其發展趨勢，收錄於「民法學說與判例研究(二)」，自版。

郭明政(1998)，犯罪被害人保護法—後民法與社會法法律時期的成熟標竿，政大法學評論第 60 期，頁 303-323。

郭明政(1994)，德國暴力犯罪被害人補償制度之研究，政大法學評論第 52 期，頁 179-194。

鍾秉正(2003)，「犯罪被害人保護法」之補償規定及其實務分析，台北大學法學論叢第 52 期，頁 27-44。

盧映潔(2004)，我國犯罪被害人保護法施行成效之研究—以被害補償排除條款的運用為探討中心，政大法學評論第 77 期，頁 285-332。

許福生(2005)，犯罪被害人保護發展趨勢之探討，刑事法雜誌第 49 卷第 4 期，頁 22-56。

謝協昌(2007)，論犯罪被害人權利保護之理論基礎，刑事法雜誌第 51 卷第 1 期，頁 30-64。

丁榮轟(2006)，我國現行犯罪被害保護制度相關問題之探討，中央警察大學警學叢刊第 36 卷第 6 期，121-136 頁。

詹喬偉(2006)，民法扶養與犯罪被害人保護之交錯，私立輔仁大學法律學系碩士論文。

## 第七單元 社會救助法

### 目錄

|                              |            |
|------------------------------|------------|
| <b>第一節 勞工保險制度概述</b> .....    | <b>93</b>  |
| 第一項 勞工保險之體制.....             | 93         |
| 壹、現況分析.....                  | 93         |
| 貳、現況檢討與未來發展方向.....           | 94         |
| 第二項 勞工保險之給付對象.....           | 95         |
| 壹、現況分析.....                  | 95         |
| 貳、現況檢討與未來發展方向.....           | 95         |
| <b>第二節 勞工保險之體制與關係人</b> ..... | <b>95</b>  |
| 第一項 勞工保險之體制與關係人概說.....       | 96         |
| 壹、性質、作用不同.....               | 96         |
| 貳、法律依據之性質不同.....             | 96         |
| 參、保險人不同.....                 | 96         |
| 第二項 保險人.....                 | 96         |
| 壹、組織.....                    | 96         |
| 貳、行政事務費及人事費.....             | 97         |
| 參、未來組織改革方向：中央社會保險局之設立.....   | 97         |
| 第三項 被保險人及受益人.....            | 97         |
| 壹、概述.....                    | 97         |
| 貳、被保險人資格.....                | 98         |
| 參、被保險人繼續加保.....              | 99         |
| 肆、保險效力期間.....                | 100        |
| 第四項 投保單位.....                | 100        |
| 第五項 主管及監理機關.....             | 101        |
| 壹、主管機關.....                  | 101        |
| 貳、監理機關.....                  | 101        |
| <b>第三節 勞工保險之給付</b> .....     | <b>103</b> |
| 第一項 給付制度通則.....              | 103        |
| 壹、給付之內容與標準.....              | 103        |
| 貳、給付請領之時點.....               | 103        |
| 參、給付請領之限制.....               | 104        |
| 肆、保險請求權之時效.....              | 104        |
| 第二項 生育給付.....                | 104        |
| 壹、給付條件.....                  | 104        |

|                              |            |
|------------------------------|------------|
| 貳、給付標準與請領.....               | 105        |
| 第三項 傷病給付.....                | 105        |
| 壹、給付條件.....                  | 105        |
| 貳、給付標準及請求權.....              | 107        |
| 第四項 殘障給付.....                | 108        |
| 壹、給付條件.....                  | 108        |
| 貳、給付標準.....                  | 109        |
| 參、請領手續及請求權時效.....            | 109        |
| 第五項 老年給付.....                | 110        |
| 壹、概述.....                    | 110        |
| 貳、給付條件.....                  | 110        |
| 參、給付方式與標準.....               | 111        |
| 第六項 死亡給付.....                | 111        |
| 壹、概說.....                    | 111        |
| 貳、給付條件.....                  | 111        |
| 參、給付標準.....                  | 112        |
| <b>第四節 勞工保險之財務.....</b>      | <b>116</b> |
| 第一項 概說.....                  | 116        |
| 第二項 保險費.....                 | 116        |
| 壹、投保薪資.....                  | 116        |
| 貳、保險費率及分擔比例.....             | 117        |
| 參、繳納程序及欠費處理.....             | 117        |
| 第三項 財務之處理與運用.....            | 118        |
| 壹、概說.....                    | 118        |
| 貳、保險基金財務處理方式.....            | 119        |
| 參、保險基金之運用.....               | 119        |
| <b>第一節 社會救助制度的基礎理論.....</b>  | <b>164</b> |
| 第一項 社會救助的制度演變與歷史發展.....      | 165        |
| 壹、歐洲中古時期、近代與工業革命時代的濟貧.....   | 165        |
| 貳、我國清代、日據時期及國民政府來台初期的濟貧..... | 166        |
| 第二項 社會救助的憲法基礎.....           | 167        |
| 壹、人性尊嚴與生存權之保障.....           | 168        |
| 貳、基本國策之規定.....               | 170        |
| 第三項 貧窮問題與社會救助.....           | 171        |
| 壹、「貧窮」的界定.....               | 171        |
| 貳、貧窮的成因.....                 | 172        |
| 第四項 社會救助所植基之價值體系.....        | 173        |

|                                      |            |
|--------------------------------------|------------|
| <b>第二節 我國社會救助法的主要內涵</b> .....        | <b>174</b> |
| 第一項 現行社會救助法是否符合我國憲法之意旨？ .....        | 174        |
| 第二項 社會救助法之建制原則 .....                 | 175        |
| 壹、補充性原則 .....                        | 175        |
| 貳、需求填補原則 .....                       | 175        |
| 參、助其自助原則 .....                       | 175        |
| 第三項 我國社會救助法概說 - 給付類型、給付對象與給付要件 ..... | 175        |
| 壹、生活扶助 .....                         | 176        |
| 貳、醫療補助 .....                         | 176        |
| 參、急難救助 .....                         | 177        |
| 肆、災害救助 .....                         | 177        |
| 第四項 低收入戶之生活扶助 .....                  | 179        |
| 壹、現行社會救助法如何界定貧窮？ .....               | 179        |
| 貳、救助給付金額與基本工資之間保持距離之要求 .....         | 181        |
| 參、貧窮線的訂定程序 .....                     | 182        |
| 肆、低收入戶救助之缺失 .....                    | 182        |
| 第五項 社會救助給付之公法上法律關係 .....             | 183        |
| 壹、生活扶助津貼之請領是否為公法上之給付請求權？ .....       | 183        |
| 貳、行政主體之說明與諮詢義務 .....                 | 184        |
| 參、受領給付人的協力義務 .....                   | 185        |
| <b>第三節 社會救助與其他社會給付之關係</b> .....      | <b>187</b> |
| 第七單元 社會救助 - 案例 .....                 | 192        |
| 參考文獻 .....                           | 194        |

## 第一節 社會救助制度的基礎理論

社會救助制度係針對無力生活者，提供合乎最低生存標準之給付，是社會安全體系的最後防線，而貧窮更是每個社會不分政治或文化上之差異、不分經濟發展狀況都會面臨的問題，相較於其他社會給付制度，濟貧或救助制度具有長遠的發展歷史，因此透過前後對照比較更能凸顯出社會救助制度的核心問題與基本價值的轉變。本單元將依循以下之思考脈絡，協助學生理解社會救助法法條背後的價值內涵，並引導學生思考個案上應如何解釋與適用法律規定，以符合我國憲法保障基本人權與人性尊嚴之意旨：

一、人類社會自古即有濟貧制度，它與西方社會福利國家的社會救助制度有

何不同？憲法主義的思想對於社會救助制度具有何種影響？

二、我國現行社會救助法是否符合憲政主義的價值觀？是否也落實了我國憲法保障基本人權與人性尊嚴之意旨？

三、我國社會救助法提供哪些救助給付？其在社會法體系中扮演何種功能？

## 第一項 社會救助的制度演變與歷史發展

社會救助制度的起源與發展，與社會福利國家之興起並無直接關聯性，後者係工業革命之後，因應大量勞工無產階級所產生的社會問題，對資本主義制度所做的反省與修正，而前者則是為解決自有人類社會以來即有的貧窮問題，在中古世紀現代國家尚未形成前，救濟事業由教會與城邦來承擔，及至現代國家產生，逐漸被國家權力接收，而隨著國家形式的轉變，國家權力與受救濟者之間的關係亦隨之產生變化。

### 壹、歐洲中古時期、近代與工業革命時代的濟貧

歐洲中古封建社會裡，社會最下階層的存在以及他們的乞討行為，有其宗教上的意義與價值，貧苦的人乞討，正提供一般人佈施的機會，使其得以藉由「善行」來洗脫罪惡，因此基本上法秩序對貧窮與行乞均採取容忍的態度<sup>337</sup>。在當時宗教主宰私領域與公共領域的環境下，教徒捐獻給教會，由教會來承擔貧苦無依者的照顧，這也是教會最基本的功能之一，這種情形一直持續到十九世紀，然而事實上自十三世紀起，濟貧事業已逐步退去宗教色彩走向世俗化，最後由俗世權力取代教會的角色。這其中，有幾個關鍵的因素與轉折點<sup>338</sup>：

首先是近代國家興起，世俗的權力逐漸伸入原先教會主導的領域。由於人口漸增，潛在的貧窮人口對社會秩序產生威脅，自十六世紀起，新興的諸侯與城邦領主為展現對其領土的主權，並維持領土內良好的秩序，乃藉宗教名義，開始對貧民採取管制訓誡的措施(Disziplinierung)，到了十八世紀末，世俗社會秩序的維持，早已成為救濟工作最主要的目的，宗教上的動機反而次要。就在這幾個世紀漫長的世俗化過程中，濟貧工作逐漸由宗教事業轉化為國家任務。

在此同時，價值觀亦有了革命性的變化，個人從宗教與集體中解放出來，其自主決定受到肯認，當然，個人的自我責任也增加了，工作與自立成為一種社會

<sup>337</sup> B. Schulte/ P. Trenk-Hinterberger, Sozialhilfe, 2. Aufl., 1986, S. 38.

<sup>338</sup> M. Stolleis, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, 2003, S. 13 ff.

價值觀與社會制約，個人價值是依其工作貢獻來評價，個人必須為自己的命運負責，貧窮與行乞，不再為社會所容忍，反而被視為阻礙的因素，甚至是一種犯罪，濟貧政策也因此有了轉變，至十四、十五世紀以後，對貧窮與行乞逐漸由寬容轉向控制與隔離。十七、十八世紀時在英國與荷蘭都設有勞改場所(Zucht- und Arbeitshäuser)，試圖將「無用」之人改造為有用之人，實質則為威嚇，同時以強制勞動的手段攫取廉價勞動的價值<sup>339</sup>。

十九世紀中葉歐洲各國雖陸續制定濟貧法，不過法律雖賦予行政機關提供人民最低生存保障、疾病救助的義務，但受救濟者僅是客觀法秩序規範的客體，並未享有受司法救濟途徑保障的「權利」，以德國1924年所頒布的帝國社會救濟義務規則(Reichsfürsorgepflichtverordnung)<sup>340</sup>為例，自威瑪時期以來，學說與實務均一致維持傳統的見解，亦即法律雖明文規定行政機關對生活陷入貧困之人民，負有提供給付、維持其最低生活水準的義務，但受救濟者受益，只是受有法律規定「反射利益」的結果，並未相對享有公法上的主觀請求權，是否行政機關是否給予救濟，受給付者均無爭執之餘地<sup>341</sup>。同樣地在政治上受救濟者也受到排除，只要被認為貧民接受救濟，即喪失選舉權與被選舉權，不得享有選舉公民權<sup>342</sup>。公民權的否定以及權利主體性的排除意味著社會救濟受領者並不被承認是市民社會的成員。

## 貳、我國清代、日據時期及國民政府來台初期的濟貧

台灣社會救助制度的歷史經驗與歐洲相較，宗教、文化背景雖有不同，但從國家從事社會救助事業的動機，以及國家公權力與受救濟者之間的關係等角度加以觀察，其發展脈絡則有許多類似之處。在清代治理時期，因擔憂民變反抗問題，針對流民、乞丐等具有潛在或實際反抗行動者，與其他無依老人或癡瘋、殘疾等同實施院內救濟，收容在官方出資或官私合資的養濟院等機構，避免滋事作亂。

至日據時代，殖民政府從事社會救濟的動機亦如清代政府，主要在於安撫社會不滿，避免危害殖民政府的統治基礎；相較於清代國家低度介入，強有力的殖民政府收編民間福利事業予以公營化，同時以恩賜方式補助民間機構收容乞丐、

<sup>339</sup> B. Schulte/ P. Trenk-Hinterberger, a.a.O., S. 40; Ch. Sachße/ F. Tennstedt (Hrsg.), Bettler, Gauner und Proleten, Armut und Armenfürsorge in der deutschen Geschichte, 1998, S. 100.

<sup>340</sup> M. Stolleis, a.a.O., S. 130 ff.

<sup>341</sup> M. Stolleis, a.a.O., S. 216 f.

<sup>342</sup> 十九世紀歐洲各國關於選舉公民權多設有限制，並非人人均得享有。最初只有具有資產受過教養的市民才能享有選舉的公民權，至於無產階級勞工、婦女、黑人都是歷經政治運動甚至戰爭流血，不斷爭取才逐漸取得參與政治的權利。H. H. v. Arnim, Staatslehre, S. 64 ff., 78 f.; M. Kriele, Einführung in die Staatslehre, 6. Aufl., S. 200 f.

流民，並嚴格施行禁乞政策。此外，殖民政府設立感化機構收容不良少年，施以思想改造、集體管理等訓誡措施，使其改變「懶惰放縱的惡習」、「養成勤勞的習慣」，並一紙行政命令「台灣浮浪者取締規則」設立收容所，以幾近監獄的管理方式，將收容者送至東部從事無償勞動以便拓殖<sup>343</sup>。值得注意的是，台灣到了日據殖民時期，才有了首次全面性的社會事業調查工作，接著透過一連串的法令制定，使得台灣的社會事業執行有所依據，並奠定行政科層組織的執行架構<sup>344</sup>。

及至國民政府遷台初期，國民政府基本上接收日本政府留下的救濟機構，收容各種社會邊緣弱勢團體或異類份子，令其學習技藝，同樣採取了強制勞動以及勞動改造的救濟方式。在此時期是以民國三十二年於大陸制定頒布的社會救濟法為依據，其救助之對象僅限於處於赤貧狀態的社會邊緣團體，即年滿六十歲以上精力衰耗者、未滿十二歲者、妊婦、因疾病傷害殘廢或其他精神上身體上之障礙，不能從事勞作者，因水和或其他天災事變，致受重大損害，或因而失業者，如未能符合上述情形但無自助能力者，則不在救助之列(社會救濟法第一條各款)。其救濟方法具有幾點特色：

- 一、以機構留養收容為主，針對上述對象，分設安老所、育嬰所、育幼所、殘疾教養所、習藝所、婦女教養所等救濟設施(同法第六條)。
- 二、實施帶有行為教化、道德教化與強制色彩的矯正救濟：該法第三條明文：「對於性格操性不良、具有犯罪傾向，有矯正之必要者，予以矯正救濟」第十四條第九款第十款規定之救濟方法，包括實施技能教育、感化教育與公民教育，並由上述留養的救濟設施負擔矯正功能，如為收容曾從事不正當職業或受虐之婦女，得設置婦女教養所，授以相當之智識及技能，並矯正其不良習慣(同法第三十一條)；對於懶惰成習或無正當職業之遊民得設置習藝所收容之，強制勞作並授以必要之智識及技能，養成其勤勞之習慣(同法第三十二條)。
- 三、實物救濟為主，如留養於設施處所、食物衣服必需品之給與、住宅、糧食提供(同法第十四條、三十四條至三十七條)。

## 第二項 社會救助的憲法基礎

無論在歐洲或在台灣，無論是宗教上佈施或是國家強制規訓，傳統濟貧制度下受濟助者都處於社會底層邊緣，其不僅受到道德上非難，在法律制度上人格受

<sup>343</sup> 李健鴻，前揭書，第三、四章。

<sup>344</sup> 李健鴻，前揭書，頁 74 以下。

到貶抑與歧視。不過傳統濟貧制度的價值觀與救濟方法，顯然與憲政國家的法秩序不相容，在憲政國家之下，所有國家權力均須受憲法之拘束，社會救助制度作為整體法秩序的一部分，也必須符合憲法所設定的基本價值中，而憲政主義的核心價值－即「人性尊嚴」之保障對社會救助制度的現代化尤其具有關鍵性的影響。

## 壹、人性尊嚴與生存權之保障

### 一、人性尊嚴與符合人性尊嚴之「人」的圖像<sup>345</sup>

西方憲政國家所強調的人性尊嚴可回溯自其宗教背景及哲學思想：從基督教思想而言，每個人都是上帝依其圖像所創造，因此每個人都是平等的，同時人人都有上帝所賦予的特質，因此不得被視為客體或當成工具；在此基礎之上，康德進一步強調人擁有一定理性自治、自決以及自我負責的能力，人的本身即為目的，而非其實現他目的客體或工具，每個人對自己均擁有自主性與自決地位，不受任何外力的侵害與貶損，同理，就個人與群體的關係而言，個人亦非只是國家及社會作用的手段或客體。

就此而言，人性尊嚴之保障與社會救助制度的現代化具有密切關連性：〈一〉首先，國民是以主體的地位建構國家制定憲法，在憲法所建構的政治秩序下，並以主體的地位持續參與政治意志的形成，因此國民絕非受統治的「客體」。此項前提應無分個人資力如何一體適用，換言之，受救助者在整體法秩序中與其他國民相同享有權利主體之地位，並同為社會的一份子，國家不得將之貶抑為受國家支配的客體，或給予不公平之差別待遇。〈二〉其次，只有當個人的基本生活物質需求獲得滿足，才可能真正實踐其身體、精神與行為等方面的自主決定權，如果三餐不繼衣不蔽體，如何奢談人格自由發展與自主決定，因此基於人性尊嚴之保障，國家應該積極確保每個國民都能享有合於人性尊嚴的起碼生活水準。

上述人性圖像固然以個人主義為出發點，但不可忽視的是，個人並非離群索居的個人，而是生活在群體中的個人，亦即人不僅是獨立的個人(Individuum)，也是需要與社會產生連結的個人(Sozialperson)，個人是在人與人的溝通交流中實現自我，這樣才是符合人性尊嚴圖像的人。這種人性圖像反映在社會救助法制的建構上，除應提供低收入戶基本的生活扶助，使其衣食溫飽、不致餐風露宿之

<sup>345</sup> 蔡宗珍，人性尊嚴，載：許志雄等合著，現代憲法論，第四講。另參見 *Ch. Starck*, Menschenwürde als Verfassungsgarantie im modernen Staat, JZ 1981, S. 457 (459 f.); *E. Benda*, Menschenwürde und Persönlichkeitsrecht, in: *Benda/ Maihofer/ Vogel* (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts (HdbVerfR), § 6 Rdn. 2; *Maunz/ Zippelius*, Deutsches Staatsrecht, 30. Aufl., 1998, S. 171; *P. Häberle*, Die Menschenwürde als Grundlage der staatlichen Gemeinschaft, in: *Isensee/ Kirchhoff* (Hrsg.), HStR Bd. I, § 20 Rdn. 34.

外，亦應提供經濟弱勢者參與社會文化共同生活的機會。

我國憲法本文中並未直接使用人性尊嚴此一概念，但鑑於人性尊嚴的思想乃憲政國家的根基，且國民主權、民主原則與基本權利保障為我國憲法之核心價值，是以我國大法官解釋<sup>346</sup>與學說之通說見解<sup>347</sup>均認為人性尊嚴之保障為我國憲法的當然內涵，可由憲法整體規範中導出。

### 問題（德國聯邦憲法法院判決）

試依據我國憲法判斷下列見解或規定是否合憲？

- 一、依據傳統行政法之見解，社會救濟法雖明文規定行政機關對生活陷入貧困之人民，負有提供給付、維持其最低生活水準的義務，但受救濟者受益，只是受有法律規定「反射利益」的結果，並未相對享有公法上的主觀請求權。此項見解是否合憲<sup>348</sup>？
- 二、傳統社會救濟法制的另一特色是，行政機關在提供救助給付的同時，得採取強制收容、強制勞動的措施，施予矯正教化，例如我國舊社會救濟法第3條明文：「對於性格操性不良、具有犯罪傾向，有矯正之必要者，予以矯正救濟」，同法第32條規定，對於懶惰成習或無正當職業之遊民得設置習藝所收容之，強制勞作並授以必要之智識及技能，養成其勤勞之習慣。上述規定是否合憲<sup>349</sup>？

### 問題思考方向

- 一、我國為憲政國家，基於憲政國家的理念，所有的國家權力之行使均受憲法價值之拘束，即使是給付行政亦須嚴守憲法保障人性尊嚴、個人自由權、平等權之價值，試從：
  - （一）憲政主義的核心價值在於保障人性尊嚴不受侵犯。
  - （二）依據法治國原則，國家之行政行為應受法之拘束及受司法審查。
  - （三）依據民主原則，人民一方面透過選舉權可以影響國家權力，另一方面卻只是高權行為的客體，顯然矛盾。
- 二、（一）人性尊嚴之保障強調的是個人人格自由發展與價值自我決定。
  - （二）社會救濟法雖為立法院制定的法律，仍須符合法律保留原則及法律明確性原則。

### 延伸討論：社會救助與人性尊嚴保障之關連性

<sup>346</sup> 參照大法官解釋釋字第372號、釋字第400號、釋字第603號等。

<sup>347</sup> 蔡宗珍，人性尊嚴之保障作為憲法基本原則，月旦法學雜誌，第四十五期，1999，頁99-102。

<sup>348</sup> 參照德國聯邦憲法法院判決 BVerfGE 5, 85 及聯邦行政法院判決 BVerwGE 1, 161。

<sup>349</sup> BVerfGE 22, 181.

## 一、實地觀察活動

同學五人一組，以平日生活圈的市集、車站、或廟宇人潮聚集之地方，觀察路人遇人行乞時之表情及作為或不作為。

## 二、討論議題

(一) 寺廟、火車站等公共場所經常有人行乞，你會不會給錢？一般社會大眾對民間福利團體、新聞報導之人物或路邊行乞的捐款動機為何？

(二) 社會救助是為了保障每位國民的生存權，使每位國民都能在一定程度上能過符合人性尊嚴的生活，但為什麼社會大家對低收入戶普遍存有歧視偏見？

## 二、生存權保障

我國憲法雖未規定人性尊嚴之保障，但憲法第十五條明文保障人民之生存權，國內文獻<sup>350</sup>大多參酌德國學者與實務見解，從憲法第十五條生存權保障切入，結合人性尊嚴之保障，以之為社會救助制度提供給付，確保人民最低生活限度的憲法依據。其主要論點為：人性尊嚴強調對人的尊重，亦即個人作為權利主體之自我決定，其不僅是國家保障人民基本權利的上位指導理論，也透過各該基本權之規範具體化，包括憲法第十五條所保障的生存權。該項權利除了消極保障人民抵禦國家權力之不法侵犯外，尚帶有受益權之面向，當人民無力維持生存時，何能奢言自我決定，因此依憲法保障人性尊嚴之意旨，人民在此情形下，得以向國家請求提供維持符合人性尊嚴的生活所需之物資，例外地享有「原始給付請求權」。

### 貳、基本國策之規定

除憲法第十五條生存權之保障外，我國憲法基本國策章第四節「社會安全」第一五五條明文：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟。」對給付對象與目的作了簡單而明確的提示。增修條文第十條第四項並強調：「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，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。」

基本國策章各節的規範效力，非無爭議，早期文獻認為僅為「方針條款」，

<sup>350</sup> 蔡維音，社會國之法理基礎，2001，頁 50-51; 85-86；吳庚，憲法的解釋與適用，初版，2003.4，頁 267, 273-274；李惠宗，憲法要義，頁 207；鍾秉正，論社會法之生存保障功能—以社會救助制度為例，台北大學法學論叢第 54 期，2004.6，頁 15-16；周宗憲，人性尊嚴與人民最低限度生活權的保障，司法周刊，第 1239 期，2005.6.9，第 2-3 版。

不發生直接拘束國家公權力之效用<sup>351</sup>，目前通說對此見解有所修正，認為不能一概而論，須視其規定內容而有不同之拘束效力<sup>352</sup>，依其強弱可區分為宣示性的方針條款、立法委託以及拘束國家權力的價值決定。其中憲法第一五五條係指示國家對於老弱殘廢、無力生活者，或受非常災難者，提供給付，具有憲法委託性質，立法者應制定法律落實人民最低生活水準之保障，至於制度應如何設計，立法者享有極大的裁量空間。此外，上述憲法條文某程度也修正了蘊藏在憲法基本權利保障背後的自由主義思想 - 亦即每個國民均享有權利，亦須完全為自己負責的基本原則，由國家扶助無能力自立者，使其不致因物質基礎之欠缺，無法實現其自由權利，而此項價值決定拘束所有國家權力之行使<sup>353</sup>。惟無論是憲法委託或是憲法價值決定的規範條款，人民均無從據此直接向國家請求給付。

### 第三項 貧窮問題與社會救助

無論是傳統的濟貧事業或是現代法治國家的社會救助制度，其所面對的不是風險預防的問題而是貧窮問題，對於貧窮此一社會現象的掌握將有助於社會救助制度的理解與反省。

#### 壹、「貧窮」的界定

如何界定「貧窮」？「實現人性尊嚴保障與人格自由發展所需最低物質需求」此一抽象概念如何轉換為具體可操作的標準？而貧窮除了指涉物質上的需求外，是否包括文化上、精神上的需求？

通常各國社會救助制度均定有最低生活需要及生活水準，凡所得在某一標準以下者為貧窮，國家對於生活在最低標準以下之國民應給予救助，而此一標準線稱為「貧窮線」。貧窮線所界定者，是維持國民經濟生活的最低限度，也就是與經濟收入有關的最低生活水準，健康、生存所需物質的最低限度，而

<sup>351</sup> 林紀東，中華民國憲法逐條釋義，第四冊，頁 248 以下。

<sup>352</sup> 陳新民，論憲法委託之理論，收錄於：氏著，憲法基本權利之基本理論(上)，1992，頁 37 以下；林明鏘，論基本國策，收錄於：李鴻禧教授六秩祝壽論文集，1997，頁 1456 以下；吳庚，憲法的解釋與適用，2003.9 修訂版，頁 66 以下。李惠宗，憲法要義，二版，2004，頁 620 以下。李建良，淺說原住民族的憲法權利，台灣本土法學雜誌，47 期，2003.6，頁 122 以下。

<sup>353</sup> 參酌 G. Haverkate, Rechtsfragen des Leistungsstaats, S. 56 f.; D. Grimm, Die Zukunft der Verfassung, S. 377; K. Stern, Das sozialstaatliche Prinzip, in: ders., Staatsrecht Bd. I, § 21 S. 915。我國大法官釋字第 472 號解釋即據此要求立法者：「對於無力繳納保費者，國家應給予適當之救助，不得逕行拒絕給付，以符合憲法推行全民健康保險，保障老弱殘廢、無力生活人民之旨趣」。

國家公權力調查國民的收入與資產判斷其是否低於貧窮線，是否為救助的對象，即為「資產調查」。貧窮線乃一抽象標準，而資產調查則是依據該抽象標準針對具體個案所作的判斷。

貧窮線之界定有無一客觀絕對的標準？如果單純以生物性存續為滿足，或許可以從維持生命所需要的食物與衣物計算出一適用於所有人類的標準，但是如果認為社會救助制度是確保人性尊嚴、人格自由發展得以實現的最低物質需求，且「人」的圖像是生活在群體中的個人，需要與社會產生連結，在社會連結中發展自我成就人格，那麼貧窮的標準就會依時間與空間變化而有不同，且因各人所處之社會環境、經濟文化發展程度而有差異，例如已開發國家所設定的貧窮線標準可能相當於開發中國家受薪階級的平均薪資，或者同一國家中貧窮線也會隨著經濟發展狀況而調升或調降。依此所理解的貧窮乃一相對概念，即個人與其所處社會的對應關係中，是否無法透過自己的能力，維持該社會所認為之最低生活水準。一般而言，貧窮線有多種設定方法，例如<sup>354</sup>：

一、 預算標準法：此即所謂的「市場菜籃子法」，將維持生計所需的營養需求量乘以市場價格來計算貧窮線。問題是哪些項目應該放入菜籃子？其取捨一定會受價值判斷所影響。此種方式最主要仍以飲食、衣著、交通、住宅等物質需求為主，至於較有爭議的文化需求或參與社會的需求，則被擱置未能納入衡量的範圍。

二、 行為途徑：英國學者湯生德(Townsend)在其著作「英國的貧窮」中指出，貧窮是一種主觀的、與主流團體相比較下的被剝奪感，即人們被剝奪不能享有成為社會中一份子的生活條件，因此貧窮線之設定除應關照到物質面向外 - 例如飲食、衣著、家庭設備、環境、工作場所等等，也應考慮到社會參與面向，例如是否缺乏教育、休閒、參政、就業、社區融入等機會。

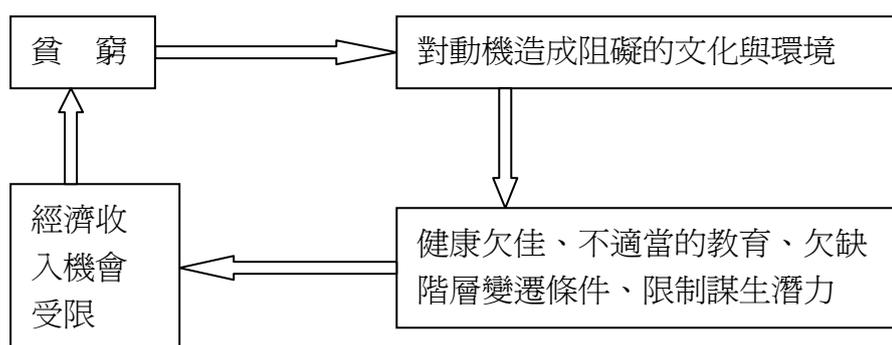
無論以何種方式界定，貧窮線的高低將直接影響救助對象範圍的寬狹，也就是個人要為自己及家人的生活負責到何種程度，如果自己的能力無法達到該項程度，國家才會介入提供經濟上的扶助，這個界限劃定多少涉及價值判斷的問題，換言之，社會救助所植基之價值觀將決定該項制度「以誰為救助對象」、「救助到何種程度」<sup>355</sup>。

## 貳、貧窮的成因

<sup>354</sup> 林萬億，福利國家—歷史比較的分析，1994，頁 227-238。

<sup>355</sup> 徐震研究主持，我國社會救助體系整體規劃之研究，行政院研考會編印，1995年12月，頁 11。

貧窮的成因，依社會學者之分析包括<sup>356</sup>：個人因素：如身心障礙、疾病或懶惰；家庭因素：如惡劣的家庭環境或不當的教養過程；社會因素：因為階級、性別、權力等所造成不合理的社會制度或分配不公的現象。即整個社會與經濟制度建構的結果<sup>357</sup>。而這些因素可能互相影響，形成貧窮循環<sup>358</sup>：



圖：Moynihan(1969)提出貧窮循環論，轉引自徐震研究主持，我國社會救助體系整體規劃之研究。

從貧窮的成因來看，在社會救助法制上我們可以思考兩個問題：一、國家提供社會救助給付時，應否考慮申請人或其家庭本身對於貧窮現狀的造成有無責任可言？二、國家應採取何種救助方法才能有效地解決(或減輕)貧窮問題，使接受救助的國民脫離貧窮的困境？

#### 第四項 社會救助所植基之價值體系

社會政策與社會立法本質上為集體價值的選擇，因此從社會政策所隱含的價值觀與價值體系來觀察社會救助制度，更能瞭解為何同一種制度在不同國家中扮演的角色與承擔的功能均有不同，也才能夠更宏觀地理解社會救助法的內涵。社會福利學者Esping-Anderson觀察西方福利國家的發展演進，認為依其價值體系可分為三種型態，其對社會救助制度也有不同的想像<sup>359</sup>：

<sup>356</sup> 江亮演、洪德旋、林顯宗、孫碧霞，社會福利與行政，國立空中大學，2001，頁 113。

<sup>357</sup> 呂寶靜主編，社會工作與台灣社會，巨流圖書，2002，頁 51。

<sup>358</sup> 徐震研究主持，我國社會救助體系整體規劃之研究，行政院研考會編印，1995年12月，頁 24-25。

<sup>359</sup> 徐震研究主持，我國社會救助體系整體規劃之研究，行政院研考會編印，1995年12月，頁 12 以下；林萬億，我國憲法與社會權的實踐，收錄於蘇永欽編，「部門憲法」，頁 283 以下，

### 一、自由主義福利國家（又稱殘補式社會福利制度），以美國為代表

此種型態福利國家是立基於個人主義價值觀，社會福利亦緊扣市場至上原則，除非市場失靈或家庭失去功能成為窮人，國家才以社會給付來發揮補償性、暫時性及替代性功能。在此種價值觀之下，一方面認為政府的干預與介入越少越好，應盡量降低貧窮線之設定以免降低個人工作動機造成依賴，另一方面以資產調查為主的社會救助反而成為其社會政策的重點。

### 二、社會民主福利國家，以北歐各國為代表

社會民主福利國家重視社會平等，不能容忍勞工階級與中產階級之二元區分，因此強調每個國民不分性別年齡與職業身分，均享有基本普及的社會福利，社會問題因而極小化。惟這種模式需要透過充分就業來維繫龐大的福利國家，才能達到社會問題極小化的目標。

### 三、歷史統合國家主義的福利國家，以德奧等歐陸國家為代表

歷史統合主義國家的價值立場介於上述兩種型態之間，其基本上肯定個人自由與市場經濟的優點，但亦承認市場運作機制可能帶來社會資源分配不公平的現象，就此部分國家應透過社會福利制度介入調整。至於調整的方式，仍取向工作表現與市場價值，形成「有工作者參與社會保險，沒工作者靠社會救助」的二分現象，且以社會保險為主，社會救助扮演漏網承接之角色。此種模式依然強調工作之價值，社會救助不應損及工作動機、忽視個人自由決定與自主負責的價值，因此反對普及式社會福利。

## 第二節 我國社會救助法的主要內涵

### 第一項 現行社會救助法是否符合我國憲法之意旨？

從憲法基本權利保障之意旨，以及人性尊嚴強調國民自立自助、自我負責的精神加以觀察，現行社會救助法有幾點值得給予肯定：

- 一、社會救助法第一條明文指出社會救助之目的在於協助有救助需求之國民自立，符合獨立自主、自我負責的人性尊嚴圖像。
- 二、關於低收入戶的認定資格，以及給付要件、給付項目，現行條文均依客觀標準均詳加規定，刪除過去過於空洞、泛道德化的用語，應較能符合

法律明確性原則以及法律保留原則之要求，且依社會救助法第四及第十條條文觀之，只要符合低收入戶之標準，得向戶籍所在地直轄市或縣（市）主管機關申請生活扶助，收入戶據此享有公法上主觀請求權，應無疑義，實務上亦不乏人民針對低收入戶資格認定提起訴訟之案例<sup>360</sup>。

三、警察機關發現遊民，原則上應通知社政機關共同處理，並查明其身分及協助護送前往社會救助機構收容（第十七條），顯示過去存在於貧窮與犯罪間模糊的界線，在概念上已獲釐清，無具體事實而輕易推定有犯罪嫌疑的預設立場亦已被推翻。

## 第二項 社會救助法之建制原則

### 壹、補充性原則

社會救助屬於社會安全網的最基層，只有在個人無法透過工作或財產累積方式滿足生活需求，且其他社會給付〈社會保險、福利服務等〉亦不足以支應時，才由社會救助提供最低生存之保障。所謂個人責任包含個人自己以及家庭成員之間扶養義務之履行，也就是生活需求滿足屬於個人及其家庭自我負責的範圍，國家只是立於補充性的地位提供協助，個人的努力優先於國家的救助。

### 貳、需求填補原則

社會救助與社會保險不同，社會保險是風險預防，其需求是事先抽象預估設定，風險發生時，無須資產調查，即依公式或依法律規定給予給付；社會救助則視個案上個人的實際所需提供給付（社會救助 14），因此需要進行資產調查，家庭訪視等予以認定。

### 參、助其自助原則

社會救助制度的憲法基礎在於人性尊嚴之保障，而其所指涉的人是擁有一定理性自治、自決以及自我負責的能力，因此社會救助制度最終應以協助受救助者經濟自立，提升其自主決定與自我負責的能力為目的，不應形成長期依賴，換言之，自助自立才是符合人性尊嚴的生活。〈社會救助 1〉

## 第三項 我國社會救助法概說 - 給付類型、給付對象與給付要件〈社會救助 2〉

<sup>360</sup> 茲舉最高行政法院判決為例，如：94 判字 1243 號、94 年判字 513 號判決。

## 壹、生活扶助

一、現金給付為原則，機構收容為例外（社會救助 11）。舊社會救濟法則是以機構收容為主。

若低收入戶的成員，因實際生活需求增加，主管機關得增加金錢給付之成數（社會救助 12）：如年滿六十五歲之人、懷有身孕滿六個月抑或是身心障礙者領有身心障礙手冊，補助金額為原有現金給付之百分之二十至四十。

二、特殊需求補助與服務〈社會救助 16〉：主管機關得視實際需要及財力提供設籍於該地之低收入戶特殊救助及服務。

- 如產婦及嬰兒之營養補助、托兒、教育、租金、房屋修繕、生育、喪葬補助等。
- 居家服務的重要性：居家服務係指身心障礙者或老人之日常生活因需他人之協助所提供適當之照顧。其重要性在於抒緩家庭照顧者之壓力及改善身心障礙者或老人之生活品質。

三、以工代賑 - 助其自助（社會救助 15）：以工代賑為針對低收入戶中有工作能力者協助其就業或接受職訓輔助其自立，避免過度仰賴社會救助成為依賴人口。

四、自立脫貧方案的重要性〈社會救助 15-1〉，獎勵工作自立者，使其不致因為工作有收入立即喪失低收入戶資格 - 人性尊嚴條款的具體實現。

## 貳、醫療補助〈社會救助 18-20〉

低收入戶之傷病患者，或患嚴重傷病所需醫療費用非其本人或扶養義務人所能負擔者，得向戶籍所在地主管機關申請醫療補助。

### 案例一〈釋字第 472 號〉

#### 一、案例爭點

全民健康保險為強制性社會保險。惟對於無力繳納保費者或自行負擔費用者，全民健康保險局得否進行拒絕給付？

#### 二、大法官會議解釋

全民健康保險法第十一條之一、第六十九條之一及第八十七條有關強制納保、繳納保費，係基於社會互助、危險分攤及公共利益之考量，符合憲法推行全民健康保險之意旨。同法第三十條有關加徵滯納金之規定，則係促

使投保單位或被保險人履行其繳納保費義務之必要手段。全民健康保險法上開條文與憲法第二十三條亦無抵觸。惟對於無力繳納保費者，國家應給予適當之救助，不得逕行拒絕給付，以符憲法推行全民健康保險，保障老弱殘廢、無力生活人民之旨趣。

### 三、相關法條

- 〈一〉全民健康保險法第八條第五款規定，合於社會救助法規定之低收入戶成員為第五類保險對象。
- 〈二〉同法第二十七條第五款規定，第五類被保險人保險費之負擔，在省，由中央社政主管機關補助百分之三十五，縣（市）政府補助百分之六十五；在直轄市，由直轄市政府全額補助。
- 〈三〉同法第三十七條，第五類保險對象就醫時，依第三十三條及第三十五條規定應自行負擔之費用，由中央社政主管機關編列預算支應。但不依第三十三條規定轉診就醫者，不在此限。
- 〈四〉釋字第四七二號解釋公布後，上開法律新增第八十七條之一至之五規定，加強保障因經濟困難無力繳納相關費用者之權益。

### 參、急難救助（社會救助 21-24）

- 一、以現金給付為原則。死亡而無遺屬與遺產者，應由當地鄉（鎮、市、區）公所辦理葬埋。
- 二、給付條件：
  - 戶內人口死亡無力殮葬者。
  - 戶內人口遭受意外傷害致生活陷於困境者。
  - 負家庭主要生計責任者，罹患重病、失業、失蹤、入營服役、入獄服刑或其他原因，無法工作致生活陷於困境者。
  - 流落外地，缺乏車資返鄉者，當地主管機關得依其申請酌予救助。

### 肆、災害救助（社會救助 25, 26）

人民遭受水、火、風、雹、旱、地震及其他災害，致損害重大，影響生活者，予以災害救助。

表一：整理自社會救助法

| 類<br>型<br>條<br>件 | 生活扶助  | 醫療補助   | 急難救助   | 災害救助   |
|------------------|---|--|--|--|
| 對象<br>及<br>要件    | 低收入戶  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 低收入戶之傷、病患者。</li> <li>2. 患嚴重傷、病，所需醫療費用非其本人或扶養義務人所能負擔者，且未參加全民健康保險可取得之醫療給付者。</li> </ol>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 戶內人口死亡無力殮葬者。</li> <li>2. 戶內人口遭受意外傷害致生活陷於困境者。</li> <li>3. 負家庭主要生計責任者，罹患重病、失業、失蹤、入營役、入獄服刑或其他因，無法工作致生活陷於困境者。</li> <li>4. 流落外地，缺乏車資返鄉者。</li> </ol> | <p>人民遭受水、火、風、雹、旱、地震及其他災害，致損害重大，影響生活者，予以災害救助。</p> |
| 內容               | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 現金給付為原則，機構收容為例外。</li> <li>2. 特殊需求補助與服務。</li> <li>3. 以工代賑</li> <li>4. 自立脫貧方案。</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 給付項目、方式及標準，由中央、直轄市主管機關定之；直轄市主管機關並應報中央主管機關備查。</li> <li>2. 低收入戶之健保費補助（釋字四七二號）</li> </ol> | <p>以現金給付為原則。死亡而無遺屬與遺產者，應由當地鄉（鎮、市、區）公所辦理葬埋。</p>   | <p>主管機關視災情需要，依社會救助法第26、27條辦理。</p>                |

#### 第四項 低收入戶之生活扶助

##### 壹、現行社會救助法如何界定貧窮？

依照我國社會救助法第四條規定，低收入戶指指經申請戶籍所在地直轄市、縣（市）主管機關審核認定，符合家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費以下，且家庭財產未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額者。該條規定所設定的經濟能力界限，即為貧窮線。

依據上述規定可知，社會救助法上貧窮線之設定與個案進行的資產調查並不是以個人為單位計算其經濟能力，而是以家庭為單位。既然以家庭為單位，就會進一步牽涉到民法親屬編的扶養義務，不過社會救助法計入家計單位範圍，與民法親屬編負有扶養義務之親屬範圍並不完全一致。

一、家計單位涵蓋對象與親屬法扶養範圍不相一致，依民國九十四年修正後之社會救助法規定：

##### （一）哪些人該計算進入家計單位範圍（社會救助5）？

- 申請人
- 配偶
- 直系血親
- 同一戶籍或共同生活之兄弟姊妹。
- 前述以外，認列綜合所得稅扶養親屬免稅額之納稅義務人。

##### （二）哪些人被排除？理由為何？〈同條第2項〉

- 不得在臺灣地區工作之非本國籍配偶或大陸地區配偶。
- 未共同生活且無扶養事實之特定境遇單親家庭直系血親尊親屬。
- 無工作收入、未共同生活且無扶養能力之已結婚直系血親卑親屬。
- 應徵集召集入營服兵役或替代役現役。
- 在學領有公費。
- 入獄服刑、因案羈押或依法拘禁。
- 失蹤，經向警察機關報案協尋未獲，達六個月以上。

上開不列入家庭總收入之計算，其理由在於排除對於需要救助者實質上並無提供生活幫助之人口。

## 二、屬於家計單位內的家屬中，誰應該被視為有經濟能力？（社會救助 5-3）

「具有經濟能力」指十六歲以上，未滿六十五歲，而無下列情事之一者：

- 二十五歲以下仍在國內就讀空中大學、高級中等以上進修學校、在職班、學分班、僅於夜間或假日上課、遠距教學以外之學校，致不能工作。
- 身心障礙致不能工作。
- 罹患嚴重傷、病，必須三個月以上之治療或療養致不能工作。
- 獨自照顧特定身心障礙或罹患特定病症且不能自理生活之共同生活或受扶養親屬，致不能工作。
- 獨自扶養六歲以下之直系血親卑親屬致不能工作。
- 婦女懷胎六個月以上至分娩後二個月內，致不能工作。
- 受禁治產宣告。

## 三、哪些財產應該計入（社會救助 5-1, 5-2）

### （一）工作收入之計算：

- 依全家人口當年度實際工作收入並提供薪資證明核算。無法提出薪資證明者，依最近一年度之財稅資料所列工作收入核算。
- 最近一年度之財稅資料查無工作收入，且未能提出薪資證明者，依臺灣地區職類別薪資調查報告各職類每人月平均經常性薪資核算。
- 未列入臺灣地區職類別薪資調查報告各職類者，依中央主計機關公布之最近一年各業員工初任人員平均薪資核算。
- 有工作能力未就業者，依基本工資核算。但經公立就業服務機構認定失業者，其失業期間得不計算工作收入，所領取之失業給付，仍應併入其他收入計算。

### （二）動產及不動產之收益。

但下列土地，經直轄市、縣（市）主管機關認定者，不列入家庭之不動產計算：

- 未產生經濟效益之原住民保留地。
- 未產生經濟效益之公共設施保留地及具公用地役關係之既成道路。

### （三）其他收入：前二款以外非屬社會救助給付之收入。

## 問題

### 一、案例事實

甲乙為夫妻，有一女丙及三子丁、戊、己。其長女丙擔任空姐於八十九年遠嫁至美國並遷出戶籍；子丁已成年，因工作發生職業災害遂成為植物人，由其母乙在家照顧之；子戊成年已婚未工作且無工作意願，其配偶為越南籍新娘，其偶爾兼差幫傭，賺取數千元零用錢；子己已結婚但未與甲乙同住，以打零工維生每月收入僅萬餘元。

甲因家庭生活困苦無以為繼，欲申請社會救助之生活扶助津貼，是否符合低收入戶之資格？請依社會救助法民國九十四年修正前、後，探討哪些人該計算進入家計單位範圍，並就歸入家計單位內的家屬中，判斷誰應該被視為有經濟能力。

## 二、相關法條

民國九十四年修正「前」之社會救助法第五條，同法第四條所稱家庭總收入應計算人口範圍如下：

- (一) 直系血親。但子女已入贅或出嫁且無扶養能力可資證明者，得不計算。
- (二) 同一戶籍或共同生活之旁系血親及負扶養義務之親屬。
- (三) 綜合所得稅列入扶養親屬寬減額之納稅義務人。

## 貳、救助給付金額與基本工資之間保持距離之要求

社會救助法第八條規定：「依本法或其他法令每人每月所領取政府核發之救助金額，不得超過當年政府公告之基本工資」，此項規定之意旨在於避免造成國民寧願放棄工作而依賴救助的負面效果，因為在工業化社會中，大多數人的生活所需，仰賴其就業所得的薪資，有無工作不僅關係個人的經濟基礎，對於需要社會救助的人而言，工作就業更是促使其自立，使其得以發展人格的方法，是判斷一個人所過生活是否符合人性尊嚴的重要標準。而憲政國家的社會救助制度既然以人性尊嚴之保障作為指導原則，自不應忽略人性尊嚴最終仍是以各個獨立自主、並為自己負責的人為前提，社會給付旨在調節自由放任造成的負面效果，使國民不因其經濟條件之差別而無法實質享有自由權利，但社會給付亦不應完全剝奪個人自主決定空間，致其喪失責任感、造成依賴，這是國家從事社會給付應謹尊的憲法上界線<sup>361</sup>，因此社會救助最終目標設定在「助其自助」，救助僅是一種階段性措施，本身並非目的。

不過生活扶助金與低階薪資之間本存有模糊地帶，甚至可能互為選項，

<sup>361</sup> Ch. Starck, Gesetzgeber und Richter im Sozialstaat, DVBl. 1978, S. 941; P. Badura, Der Sozialstaat, DÖV 1989, S. 491 (493); D. Merten, Grenzen des Sozialstaates, VSSR 1995, 155 (160 f.).

如果低收入戶就業所得，剛好越過低收入戶認定的門檻或接近門檻，可能因此即喪失低收入資格，或減少給付金額，對低收入戶而言形同「就業懲罰」，為持續得到生活扶助，有時反而寧願放棄就業領取救助，形成長久的依賴。最新修正的社會救助法第十五條之一為則有了較為彈性的做法：直轄市、縣市主管機關得擬定方案運用民間資源或自行辦理，協助低收入戶自立脫貧，而於方案執行期間，參與的低收入戶家庭總收入平均分配於全家人口未超過當年度最低生活費之一點五倍者，仍保有低收入戶資格，不受同法第四條第一項規定之限制。該項立法的用意在為低收入戶的自立提供積極誘因，避鼓勵低收入戶家庭成員，藉此緩衝期間累積人力與財力資本，脫離貧窮困境。

### 參、貧窮線的訂定程序

修正前社會救助法第四條規定：「本法所稱最低收入者，其標準應由省（市）政府視當地最低生活所需費用，逐年訂定公告，並報中央主管機關備查」，台灣省依據「台灣省社會救助調查辦法」、台北市依據「台北市低收入戶查定辦法」、高雄市依據「高雄市社會救助調查辦法」規定辦理，其中台灣省計算其收入，台北市則計算其經常性支出，對於貧窮線之訂定並無一套統一標準。民國八十九年修正時，於第四條第二項明訂：「最低生活費，由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公佈當地區最近一年平均每人消費支出百分之六十定之，並至少每三年檢討一次。」據此，基本上全國已有一套統一的貧窮線計算公式，同時定期檢討之要求，可使低收入戶之認定更符合經濟成長、物價波動。

### 肆、低收入戶救助之缺失

我國社會救助實施迄今，貧窮線的設定過低導致於受救助人口占全國人口比例偏低，一直受到實務與學說之批評，這是受到個人主義思想下殘補式社會福利制度的影響，政府與輿論對於提高低收入戶之認定標準一直存有疑慮。正因貧窮線的設定過低，還有許多實際上經濟困難、生活困頓的國民無法獲得協助，因此近年來政府又陸續提供中低收入戶老人生活津貼等臨時性、違章式救助模式，疊床架屋破壞公平性。唯有釐清各項津貼之性質與給付目的，將性質近似者納入社會救助法，並合理檢討低收入戶之認定標準，才能解決制度混亂無效率的問題。

### 延伸思考

- (一) 從貧窮的成因來看，現行社會救助法對於低收入戶所提供之各項給付，能否有效協助其脫離貧窮？
- (二) 高雄市政府曾提出「低收入戶第二代希望工程脫貧方案」<sup>362</sup>，以全生涯規劃為出發點，分別從教育、就業、環境、身心、理財、夢想與思想等不同方向著手，其中除較早受到重視的子女就學生活補助或教育補助外，更顧及到低收入戶子女的身心健康，應有助於改善其與社會互動的能力，並安排國內外參訪或旅遊機會，使其能與一般家庭的子女一樣，藉此拓展視野、對其未來抱持希望與動力。試比較此方案與現行社會救助法低收入戶之救助有何不同？
- (三) 社會新聞常見子女家財萬貫卻棄養年老父母，地方政府社會局礙於社會救助法之規定，不符合低收入戶標準無法給予救助，你認為針對這種情形應否修法放寬低收入戶之認定？除了「給」與「不給」兩種極端選項之外，有無可能從公法上法律關係另作安排，找出其他解決之道？

### 第五項 社會救助給付之公法上法律關係

社會救助行政屬於科層行政之一環，低收入戶之認定、各種補助之核定與發放、溢領給付之返還請求等事項多由行政主體單方作成決定授與人民，因此行政處分仍為社會行政法中最為重要的行為型式。關於行政處分之實質要件與程序要件，我國訂有總論性質的行政程序法，此外並未針對社會行政另訂定社會行政程序法，因此社會救助行政之個案處理、行政處分撤銷或廢止、公法上不當得利之返還等，除相關法規另有規定之外，應適用行政程序法之規定。此外，參酌德國社會行政程序法之規定，尚有幾點應應予補充：

#### 壹、生活扶助津貼之請領是否為公法上之給付請求權？

社會救助受領人是否享有給付請求權？依照德國基本法實施之前學說與實務之見解，均認為申請人僅有反射利益，並無公法上請求權。此項見解於基

<sup>362</sup> 蘇麗瓊，社會救助新模式 – 高雄市政府社會局推動低收入戶第二代希望工程脫貧方案之介紹，社區發展季刊，第 95 期，2001.9，頁 34 以下。

本法實施後為聯邦行政法院與聯邦憲法法院所變更，已如前述。究竟如何區別反射利益與公法上主觀請求權？依照德國「保護規範說」之意旨<sup>363</sup>，公法對人民產生之利益，須出於法律有意之授與，人民始享有公法上之權利，否則僅為反射利益。如何判斷法律是否有意授與人民權利？通說認為，應從探求相關法律的規範意旨著手，如果某一法規課予行政機關一定之行為義務，且其目的在於保護人民個人之利益，則受保護之個人即因該法規而享有公法上之權利。此外，尚須注意法規之法律效果，如果行政機關基於法律之授權而享有裁量權者，即享有一定程度自由決定之空間，人民原則上不得請求國家為一定之作為，至多享有「無瑕疵裁量」的公法上之請求權；反之，如果法規未賦予行政機關裁量權而為一羈束性規定，或有裁量縮減至零的情況，人民則享有請求國家作出一定決定的公法上請求權。

我國大法官釋字第四六九號解釋採納了前述「保護規範說」，據此，社會救助法第十條「低收入戶得向戶籍所在地直轄市、縣（市）主管機關申請生活扶助。」、第十八條「具有下列情形之一者，得檢同有關證明，向戶籍所在地主管機關申請醫療補助：一、低收入戶之傷病患者…」及第二十一條「具有下列情形之一者，得檢同有關證明，向戶籍所在地主管機關申請急難救助：一、戶內人口死亡無力殮葬者…」等規定之規範目的觀之，應符合該號解釋理由書所指：「…法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益」之情形，則符合低收入戶資格或法定急難事由之人民因之享有公法上請求權，得依法向行政機關請求社會救助之給付，相對地行政機關若恣意加以拒絕，人民得以訴訟方式加以實現。

## 貳、行政主體之說明與諮詢義務

為使民眾能瞭解複雜的社會給付要件以及法律關係，使其依法享有之公法上給付請求權得以真正實現，德國社會法典第一編針對行政主體之說明與諮詢義務作詳細規定，其第十三條規定，社會行政主體應向人民說明其社會法上之權利與義務（§ 13 SGB I）；相對地，第十四條規定，每位國民均有權利要求主管特定給付之行政主體，就其法律上之權利義務提供諮詢（§ 14 SGB I）。此外由當事人主動申請之案件，主管之行政主體應協助人民提出清楚、

<sup>363</sup> 陳敏，行政法總論，2004年11月4版，頁256；李建良，行政法之基本問題，收錄於李建良等合著，行政法入門第一篇第八章，2004年5月修訂版，元照出版，頁138-145。

有助於事實認定之申請，並協助其補正欠缺之文件（§ 16 Abs. 3 SGB I）。  
究

竟應提供何種說明與諮詢方能適切履行其法定義務，並無一定之標準，通常隨著行政程序之進行，行政主體與當事人之間接觸密度越高、對其私人領域瞭解愈多，說明與諮詢的專業化、個人化也隨之增加。在行政程序尚未開始或開始之初，行政主體主要提供廣泛的入口資訊，例如服務據點、申請要件等，而後於處理具體個案時，則須視事件性質由不同之行政主體提供專業之諮詢。

我國行政程序法與社會救助法並未特別規定行政機關的說明與諮詢義務，大多數社會救助單位礙於人力限制與業務繁忙，並未積極幫助低收入者瞭解其本身之權益，而經濟弱勢者又受限於資訊取得的弱勢，在遭遇困難時不知如何向政府單位尋求協助。實證研究顯示，村里幹事及村里長為低收入戶主要訊息來源及申請協助者<sup>364</sup>，是否有必要於社會救助法中明文規範地方政府主管機關或甚至村里幹事與村里長之說明與諮詢義務，值得作法政策上之思考。

### 參、受領給付人的協力義務

德國社會法典第一編總論第六十條至六十四條之規定，給付權利人負有擔協力義務，協助給付請求權構成要件之確認，並協助行政給付任務不浪費且符合目的地獲得履行。協力義務的內容包括（一）相關事實之陳述（§ 60 SGB I），例如與給付相關之生活關係改變時應立即告知主管機關；（二）親自到場（§ 61 SGB II）：申請社會給付者，如經主管機關之要求，應親自到場就其申請是否具備要件，例如失業或失去工作能力事實的確認，作口頭說明與討論。（三）接受協助再就業之相關給付（§ 64 SGB I）等等。

上述各項雖稱為權利人之協力「義務」，行政機關並不能以公權力強制權利人履行，權利人是為自己的權益而負擔協力義務，如不履行並不構成違法，而是由其自行負擔不利益的法律效果<sup>365</sup>。此外，給付權利人所應承擔之協力義務，與其所接受之社會給付之間應符合比例原則，亦即協力義務內容有助於給付請求權之成立且為必要者，且對個人基本權利之干預與所能獲得之利益之間非顯失均衡（§ 65 SGB I），此為給付權利人負擔協力義務之界線所在。

<sup>364</sup> 徐震研究主持，我國社會救助體系整體規劃之研究，行政院研考會編印，1995年12月，頁90-94。

<sup>365</sup> E. Eichenhofer, Sozialrecht, 5. Aufl., Rn. 201.

社會法上給付權利人申報事實變動之協力義務，我國並無總則性之規定，必須視個案中涉及之相關法規而定。我國社會救助法就低收入戶認定所需事實變更並未規定有申報之義務，而依社會救助法之授權訂定之「台北市低收入戶調查及生活扶助作業規定」，其第二點至第五點詳細規定設籍並實際居住之認定標準、動產與不動產之認定標準等，第十三點並規定，如戶籍遷出或未實際居住，或收入、動產不動產增加以致不符合社會救助法第四條之規定時，主管機關應自事實發生之日起註銷其資格，並自次月起停止其生活扶助費，且應追回其溢領之生活扶助費。而上開事實之變動，該作業規定第十四點僅規定低收入戶成員有身分或住址變更等異動時，應於一個月內向戶籍所在地區公所主動申報，至於動產或不動產之增加是否亦有申報之義務？該作業規定並無規定。顯示該作業規定有申報事項與給付之構成要件事實並未完全相符之情形。

### 案例三〈台中高等行政法院 90 年度訴字第 746 號判決〉

#### 一、案例事實

甲之母親乙早於民國七十八年即以農會會員（即甲之父親）配偶身分參加農保，投保資格並無問題。嗣後因甲之父親死亡發生繼承事實，且甲本人亦加入農保，導致乙持以加入農保之耕地面積不符「從事農業工作農民申請參加農民健康保險認定標準及資格審查辦法」之規定，因而自民國八十五年起喪失投保農保之資格。負責辦理之農會於每年審核時均未發現上開情事，使乙得以繼續投保繳納保費，及至民國八十七年乙死亡後，甲依據農民健康保險法向承辦之勞保局請領喪葬津貼，勞保局不僅以拒絕給付喪葬津貼，且一併追償乙生前溢領之老農津貼。

#### 二、相關法條

- 〈一〉老年農民福利津貼暫行條例第三條規定年滿六十五歲、且參加農民健康保險、投保年資達六個月以上之老年農民，為請領老年農民福利津貼之要件。
- 〈二〉參加農民健康保險之資格，依農民健康保險條例第五條之規定，為農會法第五條第一項所定之農會會員。在此涉及農會會員資格之取得與喪失如何判定之問題，尚須進一步依據內政部「從事農業工作農民申請參加農民健康保險認定標準及資格審查辦法」為認定。
- 〈三〉依上開辦法第三條之規定，農民申請參加農民健康保險時，應填具相關表格，檢具相關文件，親自向戶籍所在地之基層農會申請。同辦法第八條第一項規定被保險人於法定資格條件異動或喪失時，應主動向農會申報；同條第二項並規定農會平時應辦理被保險人資格清查工作，清查時應

以書面通知當事人於通知送達七日內提出相關證明文件或書面意見，投保資格如有變動或喪失經農會審查小組認定之後，應以書面通知當事人。

〈四〉依「老年農民福利津貼及核發辦法」第七條規定，同樣需填具申請書向所屬農會提出申請；第八條及第九條並規定，農會收到申請之後於一個月內完成初審，而後送交勞委會於次月二十日前完成審查。

### 三、本案爭點

〈一〉乙原先符合老農津貼之請領資格，嗣後因繼承以及其子甲亦參加農會成為會員，致使其耕地面積在計算上低於法定標準，因而喪失加入農民健康保險以及請領老農津貼之資格，就此甲有無申報之義務？

〈二〉農會是否負擔向甲告知其有申報義務之說明義務？

### 四、延伸討論

以「農民資格認定」之行政處分而言，權利人的申報義務與行政機關的審查義務均未履行，導致作成違法之行政處分時，其行政處分撤銷之不利益應否由權利人承擔？權利人未履行其申報義務時，還能否主張信賴利益保護？

## 第三節 社會救助與其他社會給付之關係

除了社會救助法以外，我國尚有許多津貼給付，其給付是否以資產調查為要件？其性質是否為社會救助？其給付目的為何？

若領有其他社會給付(如社會保險給付或是各種津貼)時，是否屬於社會救助法第五條之一第一項第三款所稱「其他收入」而列入應計入之資產？

### 一、中低收入戶老人生活津貼

依中低收入戶老人生活津貼發給辦法第二條至第四條規定，其給付須經家庭總收入之調查。依中低收入戶老人生活津貼發給辦法第二條所訂之的發放標準，較社會救助寬鬆，是以家庭總收入按全家人口平均分配，每人每月未超過省(市)當年公布最低生活費標準二·五倍計算，且未超過台灣地區平均每人每月消費支出一·五倍。以台北市93年度最低生活費每人每月13797元的二·五倍計算，已達34493元，是一般受薪者的收入水準！

### 二、敬老福利津貼暫行條例

依敬老福利津貼暫行條例第三條規定，申請者須經個人資產調查而非以家戶為調查單位。即稅捐機關核定個人最近一年度個人綜合所得總額合計低於新臺幣五十萬元以下或是個人所有之土地及房屋價值合計低於新臺幣五百萬元以下。

### 三、老農津貼

老年農民福利津貼暫行條例規定，申請者無須經過資產調查。

### 四、特殊境遇婦女扶助條例

特殊境遇婦女家庭扶助條例第四條、第四條之一，其給付需經家庭總收入調查。是以家庭總收入按全家人口平均分配，每人每月未超過省（市）當年公布最低生活費標準二·五倍計算，且未超過台灣地區平均每人每月消費支出一·五倍。

表二：其他社會給付類型

| 其他條件 | 中低收入戶老人生活津貼   | 敬老福利津貼   | 老農津貼   | 特殊境遇婦女扶助   |
|------|---|--|--|--|
| 法規依據 | 中低收入老人生活津貼發給辦法  | 敬老福利生活津貼暫行條例   | 老年農民福利津貼暫行條例   | 特殊境遇婦女家庭扶助條例   |
|      | 下列各款規定之老人，得申請發給生活津貼(第二條)：<br>1. 年滿六十五歲，並實際居住於戶籍所在地之直轄市、縣(市)，且最近一年居住國內超過一百八十三日。<br>2. 未接受政府公費收容安置。<br>3. 家庭總收入按全家人口平均分配，每人每月 | 年滿 65 歲，在國內設有戶籍，且於最近 3 年內每年居住超過 183 日之國民，未有下列各款情事者，得請領敬老福利生活津貼(第三條)：<br>1. 經政府補助收容安置。<br>2. 領取軍人退休俸(終身生活補助費)、公務人員、公教人員、公營事業人員月 | 老年農民，應符合下列各款資格條件(第三條)：<br>1. 年滿六十五歲。<br>2. 申領時參加農民健康保險之農民且加保年資合計六個月以上者或已領取勞工保險老年給付之漁會甲類會員，且會員年資合計六個月以上者。 | 特殊境遇婦女，指六十五歲以下之婦女，其家庭總收入按全家人口平均分配，每人每月未超過政府當年公布最低生活費二點五倍及臺灣地區平均每人每月消費支出一點五倍，且家庭財產未超過中央主管機關公告之一定金額，並具有下列情形之一者(第 |

對象  
及  
要件

未超過中央主管機關或直轄市主管機關當年公佈最低生活費標準之二點五倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之一點五倍。

4. 全家人口存款本金、投資及有價證券按面額計算之合計金額未超過一定數額。

5. 全家人口所有之土地或房屋未逾越合理之居住空間。

6. 未入獄服刑、因案羈押或依法拘禁。

退休（職）金或一次退休金。

3. 已領取中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活補助費、老年農民福利津貼或榮民就養給與者。

4. 稅捐稽徵機關核定之最近一年度個人綜合所得總額合計新臺幣 50 萬元以上。

5. 個人所有之土地及房屋價值合計新臺幣 500 萬元以上。

6. 入獄服刑、因案羈押或拘禁。

四條)：

1. 夫死亡，或失蹤經向警察機關報案協尋未獲達六個月以上。

2. 因夫惡意遺棄或受夫不堪同居之虐待，經判決離婚確定或已完成協議離婚登記。

3. 家庭暴力受害者。

4. 未婚懷孕婦女，懷胎三個月以上至分娩二個月內。

5. 獨自扶養十八歲以下非婚生子女或因離婚、喪偶獨自扶養十八歲以下子女，其無工作能力，或雖有工作能力，因遭遇重大傷病或照顧六歲以下子女致不能工作。

6. 夫處一年以上之徒刑或受拘束人身自由之保安處分一年以上，且在執行中。

7. 其他經直轄市、縣（市）政府評估，因三個月內生活發生重

給付內容

1. 未達最低生活費一點五倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之一點五倍者，每月發給新臺幣六千元。
2. 達最低生活費一點五倍以上，未達二點五倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之一點五倍者，每月發給新臺幣三千元。(第六條)

每月新臺幣三千元。(第三條)

每月新臺幣六千元，發放至本人死亡當月止。(第四條第一項)

大變故導致生活、經濟困難者，且其重大變故非因個人責任、債務、非因自願性失業等事由。

緊急生活扶助、子女生活津貼、子女教育補助、傷病醫療補助、兒童托育津貼、法律訴訟補助及創業貸款補助。(第二條)

與其他社會  
給付之關係

同時符合領取本  
津貼、老年農民  
福利津貼、敬老  
福利生活津貼、  
身心障礙者生活  
補助費之資格  
者，僅得擇一領  
取。  
(第十二條)

已領取中低收入  
老人生活津貼、  
身心障礙者生活  
補助費、老年農  
民福利津貼或榮  
民就養給與者。  
(第三條第一項  
第三款)

同一期間兼具第  
三條及政府發放  
之生活補助或津  
貼之資格條件  
者，得擇一申領  
之。(第四條第三  
項)  
已領取社會保險  
老年給付者，於  
本條例 87 年 11  
月 11 日修正公布  
後再加入農民健  
康保險者或加入  
勞工保險之漁會  
甲類會員，不適  
用本條例之規  
定。(同條第四  
項)

特殊境遇婦女得  
依第二條所定家  
庭扶助項目申  
請，不以單一項  
目為限。但得依  
其他法令規定取  
得生活扶助、給  
付或安置者，除  
得補助生活扶  
助、給付與本條  
例之差額外，不  
予重複扶助。  
(第五條)

### 問題思考方向

- 一、試從上開該津貼給付之對象及要件與目的，討論是否具有社會救助之性質？又其應否計入社會救助資產範圍？
- 二、再從社會保險之目的及請領條件，討論社會保險給付應否列入社會救助資產調查之範疇？

### 延伸討論

上述各項津貼給付與社會救助法低收入戶生活津貼之適用順序為何？

### 延伸思考

國民年金法已經立法院三讀通過，預計民國九十七年起實施。社會保險性質的國民年金制度實施之後，對於貧窮人口的增減是否產生影響？老人經濟安全之需求，以社會保險制度或社會救助制度來滿足，有何不同？在法政策上應作如何之評價？

## 第七單元 社會救助 - 案例

案例：低收入戶在全民健保 - 混合式的社會保險制度（釋字 472 號解釋）

### 一、案例簡介

簡同學目前就讀○○高中 1 級，年僅 16 歲，父母離婚多年，和母同住於母親所有的一棟簡陋瓦房。簡母因病並無固定工作及收入，但有房子並不符合低收入戶資格，僅能靠資源回收勉強維繫母子兩人的三餐，已無力繳納全民健保保費。簡同學放學後打工賺取學費，途中因車禍受傷住院，健保局如依健保法第 30 條、第 38 條及第 69 條規定對簡同學停止醫療給付並課徵滯納金。簡同學認為健保局之作法反將窮人逼到牆角甚不合理，簡同學的想法在法律上應作如何之主張？在法政策上全民健保法可作如何之改進？

### 二、大法官釋字 472 號解釋之見解

…全民健康保險法第 11 條之 1、第 69 條之 1 及第 87 條有關強制納保、繳納保費，係基於社會互助、危險分攤及公共利益之考量，符合憲法推行全民健康保險之意旨。同法第 30 條有關加徵滯納金之規定，則係促使投保單位或被保險人履行其繳納保費義務之必要手段。全民健康保險法上開條文與憲法第 23 條亦無牴觸。惟對於無力繳納保費者，國家應給予適當之救助，不得逕行拒絕給付，以符憲法推行全民健康保險，保障老弱殘廢、無力生活人民之旨趣。

### 三、分析

我國健保制度採全民強制投保之措施，無論國民經濟能力如何、有無就業，均應加入社會保險性質之全民健康保險，此與西方國家之社會保險對象以受雇者或就業者為主不同。在全民強制投保的前提下，立法者首先區分被保險人的經濟能力給予不同比例的保費補助，同時明文未加入保險或欠繳保費的追徵、處罰與暫停給付等措施，以兼顧保險經營永續性與經濟弱勢者的負擔能力。將上述制度設計適用於案例事實中，卻可能衍生下列幾項值得探討的議題：

- （一）全民健保法與社會救助法之交互適用問題：如果符合低收入戶之資格，社會救助法於生活扶助金之外，針對其醫療需求是否提供他種給付？低收入戶依據全民健保法之規定，亦負有參加全民健保之義務，因此產生之保費繳納義務以及就醫時自行負擔費用問題，全民健保法是否設有特別之規定？
- （二）不符合社會救助法低收入戶資格，但因經濟困難未投保或繳納保費者，全民健保法對此類被保險人作如何之處理？大法官釋字第 472 號解釋作成後，全民健保法有何相應之修正？修正後之全民健保法如何界定釋字第

472 號解釋所稱之「經濟困難者」，又提供他們哪些措施使其得以繼續參加健保？而這些措施能否符合憲法保障生存權與扶助弱勢之意旨？

(三) 呼應第三單元針對此號解釋提出的疑問：全民健保法以職業區分成六類十四目被保險人與眷屬，作為保費計算與國家補助的依據，哪些有違社會重分配之精神，哪些符合社會福利國原則之要求？

## 五、案例選擇之說明

### (一) 如何定義、蒐集與整理本土案例

如同第三單元「全民健康保險法」選擇大法官釋字第 472 號解釋作為案例教學之說明所示，「全民強制納保」措施在世界各國社會保險制度中尚屬少見，為我國社會保險制度的一大特色。如何將經濟能力高度歧異的國民結合成為一個社會連帶團體，透過互助機制達到社會重分配之政策目的，需要完善的配套措施，因此全民健保不僅是社會保險制度，更是社會保險制度與其他單向性社會給付制度的結合，例如本單元社會救助的對象「低收入戶」在欠缺獨立的經濟能力情形之下如何加入全民健保，考驗我國法律制度設計者（行政部門的政策規劃、立法部門的立法審議）的成熟度。

過去全民健保法就此提供之配套措施並不完善，導致許多經濟陷入困境的民眾在最需要政府與社會大眾伸出援手時，卻被拒絕於健保給付之外，大法官釋字第 472 號解釋注意到這個問題，在解釋文中特別要求行政與立法部門應儘速修正全民強制投保的配套措施，之後相關法令作了配套修正以符合憲法保障弱勢者之意旨。

### (二) 如何將案例與本土法學概念相結合

全民健保是我國特有的制度，經過第三單元詳細的介紹之後，同學應能掌握一、社會保險的本質；二、被保險人與保險人間法律關係之性質；三、「全民強制投保」措施之合憲性等基本概念與爭議問題。在此基礎上，可與憲法與社會救助制度相關的概念作連結與比較：

1. 憲法：由釋字第 472 號解釋關於可以探討憲法第 15 條「生存權」之意義及其如何保障，並與基本國策章第四節「社會安全」第 155 條規定之社會保險制度、增修條文第 10 條第 8 項之社會救助及醫療保健等概念作連結討論。
2. 憲法委託、憲法基本國策條款作為客觀價值秩序與違憲審查：運用基本國策章規範效力的相關學說，討論立法院制定全民健康保險法時，如果未照顧到經濟弱勢者，大法官是否可能宣告其違憲。
3. 社會救助法中的概念：大法官釋字第 472 號解釋所提「無力繳納保費者」是否即指社會救助法中之低收入戶？而我國社會救助實務上，貧窮線設定過低，導致受救助人口比例偏低，許多不符合低收入戶資格的經濟弱勢者依然在困苦邊緣掙扎，更遑論繳納保費，此等現象長期以來備受詬

病。這個現象是否亦為大法官所指之「無力繳納保費者」？

### (三) 如何藉此建構法學知識

藉由上述法學概念的掌握與下列問題之進階討論，應可建構同學對社會救助制度之任務功能、建制原則的基本認識，並能使同學對不同社會福利法制有較為宏觀的瞭解，而不只侷限在某一特定的法律規範體系中；同時宏觀的視野也有助於學生站在「立法者」或「政策制定者」的角度，思考憲法保護弱勢者的意旨，應如何透過法律制度的安排獲得最佳的落實，使社會法不僅是一門靜態的「認事用法」學問，也能成為動態法政策的學問。

1. 國家透過哪種制度給予經濟弱勢者，實現憲法保障老弱殘廢、無力生活人民之意旨。這一部份涉及第二單元的「社會法的憲法基礎」的相關探討。
2. 社會保險制度與社會救助制度的任務功能、基本原則有何不同？
3. 接受社會救助之低收入戶加入需要繳納保費的全民健保，如何解決其無力繳納保費、無力負擔就醫自負額的問題？
4. 在釋字第 472 號解釋作成之前，非屬低收入戶但陷入經濟困境者，其無力繳納保費時，健保法上的權益是否受到影響？  
如被保險人因此受到不利影響，那麼舊法之規定是否產生違憲的疑義？
5. 第三單元關於釋字第 472 號解釋提出的討論議題中，曾問及：以職業分類分決定國家補助比例，是否有違分配原則之精神。那麼低收入戶的保費完全由政府負擔，是否也有違公平原則？非屬低收入戶但陷入經濟困難的民眾，基於平等原則在保費繳納的義務上應否與低收入戶作不同處理？

### (四) 如何將所建構的法學知識成為教案，並透過課程活動與作業將法學知識傳遞出去

社會救助法可作為獨立的單元，也可作為第三單元之延伸探討議題。課程活動與作業設計上，採取四項步驟：1. 先作案例事實之介紹，提供釋字第 472 號解釋作成前健保法相關規定，讓同學先行理解社會救助制度之基本原則與低收入戶之概念，2. 請同學先站在「健保局官員」，思考舊法規定之下經濟陷入困境無力繳納保費但又不屬於低收入戶的民眾如果因此被停止健保給付、被催繳保費與滯納金是否合理，舊法規定是否有違憲之疑義，3. 然後站在「立法委員」之立場，思考可以採取何種配套措施來解決此一問題，4. 閱讀現行相關條文，與同學提出之想法作一對照，檢討現行法制有無改善之處。

### 參考文獻

李健鴻(1996)，「慈善與宰制」，台北縣立文化中心。

江亮演(1995)，清代台灣的社會救助機構之措施，社會科學學報，第 3 期，頁 35

以下。

- 蔡宗珍(2005)，人性尊嚴，收錄於現代憲法論第四講，元照。
- 蔡宗珍(1999)，人性尊嚴之保障作為憲法基本原則，月旦法學雜誌，第 45 期，頁 99-102。
- 蔡維音(2001)，「社會國之法理基礎」，正典。
- 吳庚(2003)，「憲法的解釋與適用」，三民。
- 李惠宗(2004)，「憲法要義」，元照。
- 周宗憲(2005)，人性尊嚴與人民最低限度生活權的保障，司法周刊，第 1239 期，第 2-3 版。
- 陳新民(1992)，論社會基本權利，收錄於氏著憲法基本權力之基本理論(上)，頁 95 以下。
- 陳新民(1992)，論憲法委託之理論，收錄於氏著憲法基本權利之基本理論(上)，頁 37 以下。
- 林紀東(1993)，「中華民國憲法逐條釋義」，第四冊，頁 248 以下。
- 林明鏘(1997)，論基本國策，收錄於李鴻禧教授六秩祝壽論文集，頁 1456 以下
- 李建良(2003)，淺說原住民族的憲法權利，台灣本土法學雜誌，第 47 期，頁 122 以下。
- 李建良(2004)，行政法之基本問題，收錄於李建良等合著行政法入門第一篇第八章，元照，頁 138-145。
- 徐震(1995)，「我國社會救助體系整體規劃之研究」，行政院研考會編印。
- 江亮演、洪德旋、林顯宗、孫碧霞(2001)，「社會福利與行政」，國立空中大學，頁 113。
- 呂寶靜(2002)，「社會工作與台灣社會」，巨流圖書，頁 51。
- 林萬億(2006)，我國憲法與社會權的實踐，收錄於蘇永欽編「部門憲法」，元照頁 283 以下。
- 蘇麗瓊(2001)，社會救助新模式 - 高雄市政府社會局推動低收入戶第二代希望工程脫貧方案之介紹，社區發展季刊，第 95 期，頁 34 以下。
- 陳敏(2004)，「行政法總論」，頁 256。

## 社會法 E 化教學活動之執行與評估

### 壹、社會法教學網站

(網址：<http://elaw.ccu.edu.tw/sociallaw/>)

#### 教學網站執行概況

##### 一、教學網站簡介

社會法教學網站是由本計畫經費支持，中正大學法律 E 化中心（以下簡稱 E 化中心）提供技術支援及人力的協助，並經過計畫主持人、協同主持人與 E 化中心多次會議討論其架構與內容後，在大家齊心協力下所共同完成的。網站架設之目的在於提供同學網路學習的一個平台，讓學生的學習可以跨越時間與空間的障礙，透過這個網站可以搜尋想要的資料；和同學、老師、助教或是網路上對於社會法領域有興趣的同好一同討論相關議題；整理相關主題之核心內容、案例與判決等相關資訊，方便使用者網路學習。

## 二、執行概況說明

本網站係由教育部法律教學改進計畫提供之資源架設，故初步研擬後將其定位為一個共通計畫網站與七個不同單元的子網站，可方便三位主持人配合課程安排教學活動，亦不失其共通性，網站概況由以下圖 1-1 與圖 1-2 呈現：



圖 1-1 本圖為本計畫之共通網站，最後瀏覽日期，2008.04.01

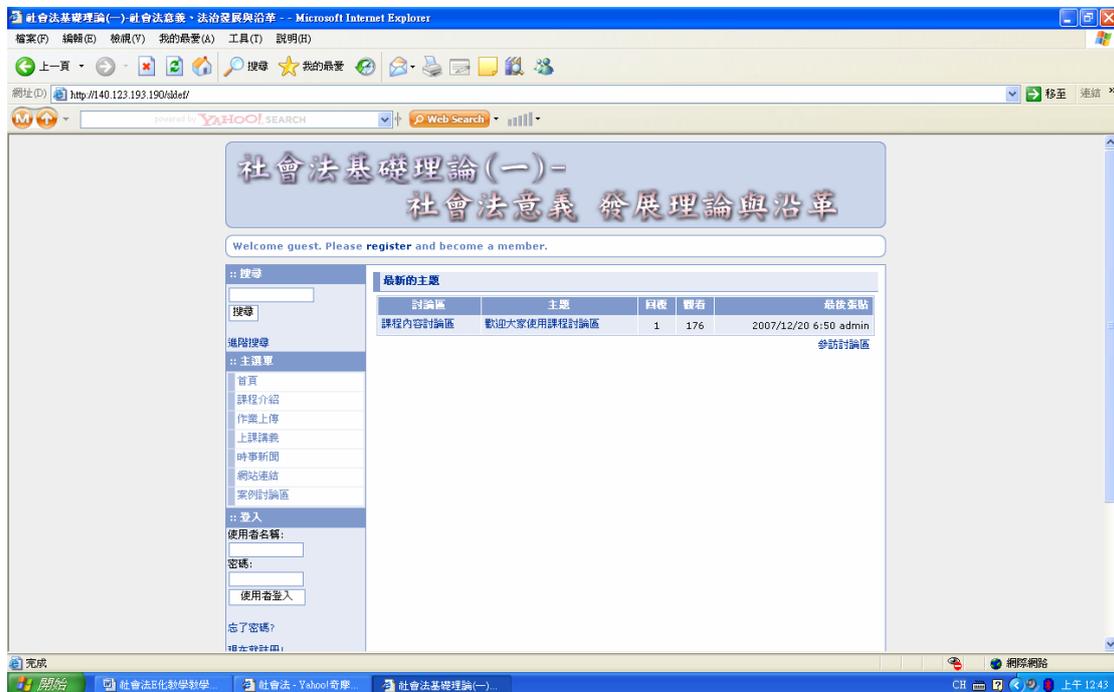


圖 1-2 本圖為計畫子單元一，社會法基礎理論課程網站，最後瀏覽日期，2008.04.01

## 教學網站應用於社會法領域教學之助益

### 一、可在線上下載、閱讀相關資料，突破時間、空間障礙，兼具有環保功能

社會法教學網站提供使用者們線上學習與下載資料的功能，同學們能夠在課後利用空閒時間在家裡或者任何有電腦及網路的地方學習，使學習環境擴大到同學的日常生活週遭，打破學習時間與空間的侷限性。另外，透過電腦或網路研讀還有節省資源的好處，傳統上課需要印製大量的書籍或講義供同學們閱讀，開放線上下載、線上閱讀的功能之後，即無印製書籍、講義之必要，節省紙張的消耗、減少樹木之砍伐，在現在日漸暖化、天然資源枯竭的地球，環保之訴求顯得更是加倍重要。

### 二、提供學生網路互動之空間

此網站增設了討論區與線上即時討論的功能，提供師生與網路使用者、學習者線上互動的空間，透過在網站上的問答、討論等互動方式學習社會法、研究相關議題，更能增加學習者的興趣與學習效果。

### 三、提供資料檢索之功能

社會法教學網站設立的目的之一就是提供使用者、學習者系統化的參考資料，由於社會法研究範圍廣泛，且可供參考的資料非常豐富，所以透過分科分項的架構設計以及增加 google 搜尋引擎功能的設計，讓使用者與學習者更快速、方便的找到需要的資料，提升網路學習之效能。

### 四、未來以成為社會法搜尋資料庫為願景

由於社會法領域較其他法學領域之研究範圍為廣泛，各該法律條文、裁判判例、行政及司法解釋等等更是多如牛毛，再加上其內容容易受到政策、環境等因素影響，變異性甚大，以至於目前國內尚無通用之教科書出版，更遑論社會法學習網站之設置，本網站在教育部支持下首開網路學習之先河，並且配合計畫將七個子科目之核心內容整理出來並上傳至網站供使用者參考、學習，對於學習者或是有興趣深入研究的同好而言，實為一大福音。

這裡要補充的一點，如前所述，社會法之內容變異性高、時效性影響大，此特性不利於書籍的出版，換言之，出版的書籍、教科書常常需要配合內容的修正再作改版與修正；相對的，網路資料則毋須煩惱以上問題，每當有新的法令通過或修正、司法院大法官的最新解釋等補充，都可即時的透過網站的使用將資料更新，如此既方便又節省資源，於社會法教學以及該領域之探索與研究都有極高的助益。

目前社會法學習網站尚在草創初期，相關核心之內容建構未臻完備，承蒙網路使用者的抬愛，該網站瀏覽率日漸高升，在 YAHOO 或是 GOOGLE 使用『社會法』

為關鍵字搜尋的結果，會發現在第二個選項即可點選進入本網站（圖 1-3），換言之，使用『社會法』為關鍵字搜尋，本網站點選率為網路排名第二高。未來若擴大經營，更有可能成為『社會法網路資料庫』，提供豐富、多元的資料供使用者參考、學習。



圖 1-3 本圖第二選項即為本網站，最後瀏覽日期，2008.04.01

## 教學網站應用於社會法領域教學之缺點與瓶頸

### 一、需設置專人處理網路控管及資料整理

維持網站需要長期投入具有專業的人力，不管是網站的架設或是維護，皆非法律專業所能自理，所以平時都需要有專人定期檢測跟維護；在網站上與學生或者使用者的互動，包含討論區以及即時互動區，皆要定時請助理上線協助，並將學生提出的問題整理以便於回覆；上傳至網站的資料亦需助理定時更新，並嚴格控管使用者分享的資訊有無不當之情形。如此說來，網站之經營與維護人員需要具備網路與法律的專業，並且長時間定期的投入，這會是一筆不小的開銷。

### 二、智慧財產權之問題

這問題可分為兩個層面來談，首先張貼在網站上的文章皆須標明來源與出處，目前網站上所使用之資料，皆為三位計畫主持人之作品或者是得公開之資訊，例如判決、時事新聞等等，且皆有標示來源，故本網站現在並無侵犯他人智慧財產權之虞，但未來若考慮擴大經營成社會法學資料庫，則勢必引用或張貼外國或國內其他社會法領域學者之著作，屆時可考慮簽署合作協議或使用同意書，以絕此爭議。

另一個問題則是如何防堵使用者不當使用或侵犯本網站之智慧財產權，這部份以目前張貼於網站之文章及網站之規模而言，問題尚無嚴重性，但假以時日，網站規模愈來愈大、張貼之資料擴及其他學者之著作時，就容易牽連到智慧財產權保護的問題，這時就必須增設防止下載、檔案保護等功能。

### 三、無法準確掌握學生網路學習情形

本網站應用於教學上遇到比較困難的問題就是無法準確掌握學生的使用狀況，換言之，本網站並無設置學生瀏覽使用統計之功能，故無法直接以使用網路學習之狀況給予成績，僅能用間接的以加分方式鼓勵學生使用，例如讓學生在討論區上留言或張貼文章即給予加分。

以現在網路科技之技術，要做到上述功能是可行的，例如中正大學教學平台即有此功能，但需要耗費相當大的資源。並且本網站的使用者並非侷限於老師、助理與學生三者，尚包含網路上不特定之多數人，在考量製作成本以及開放社會大眾使用之狀況後，決定不增加此功能，相對地，老師如何引導學生善加利用網站學習是今後要好好思考的問題。

### 四、需要更多資源挹注

經營網站需要長期具有專業能力的人才投入已如前述，同樣地在硬體以及軟體方面亦有多方面的需求，例如支持網站流量，並保持網路瀏覽順暢的伺服器、硬碟等。這方面很難由執行期間只有半年的計畫所能支持，若以長遠來看，未來可能需要由教育部將此次執行之各項有製作網頁之子計畫與以統合，並長期挹注資源供網站經營之所需，始為上策；又或者可將完成之網站委由有興趣執行之相關單位，例如「社會法學會」等負責網站之營運，亦為可行辦法之一。

## 教學網站應用於社會法領域教學之評估

科技不斷進步，社會不停變遷，教育作為國家社會發展之基石，自當不得裹足不前，環顧國內各個學術領域之教學方法，莫不以結合最新科技、提升學習效能與學生導向為圭臬，相較之下，剛起步的法學教育改革更是彰顯其無法跟上時代之洪流。很榮幸地，在教育部法律教學改進計畫提供資源協助下，本計劃能夠扮演拓荒者的角色，為國內荒蕪的法學教育環境注入改革之活力。

現今社會，網路已經逐漸深化在每個人的生活週遭，其傳播效率之快、涵蓋範圍之廣是以往傳播工具無法比擬的，正因為它具有不受時間與空間的侷限性的特質，所以我們試著用它來突破傳統法學教學模式的框架，將教學的思維跳離自蘇格拉底以來的教學模式。

社會法教學網站即是網路教學、E化教學之中心，它扮演著圖書館的角色，將網路世界成千上萬龐雜的資料做收納及整理，方便同學在網路上尋找所需要的

資料；它扮演著自修室的角色，讓同學只要有了電腦，隨時都能閱讀網站上的文章；它同時扮演著教室的角色，同學可以透過網路互動提出閱讀時的疑惑或自己的見解，老師與助教也可直接在網站上分析問題的癥結。社會法教學網站係多功能的教學結合體，若能善加利用，必定能夠有效的幫助教學與學習，提高學習之效果。除此之外，本網站之架設對於社會法之傳播與推廣亦具有相當功效，對於外界以外或無管道接觸社會法之人，藉由網路為媒介，網站為指引，將其帶入社會法學習領域。本網站亦可結合多項 E 化教學方法，不管是 TEAL 教室或是 MIMIC 教學軟體都可透過網站結合進行 E 化之教學活動，網站的架設不論在教學、推廣以及研究各方面皆有十分明顯之助益。

惟網站之經營與運作必須是持續性的，長期的投入人力及資源方能達到預期之功效，此為半年期的短期性計劃所面臨無可避免之困境，未來可望藉由社會法學會的支持與協助，繼續網站之營運，未來本網站以成為國內社會法網路教學與資料搜尋之中心為目標。

## 貳、TEAL 創意互動教室

### (Technology-Enabled Active Learning Classroom)

#### TEAL 教室設備說明

##### 一、硬體部分

教室環境概略介紹(圖 2-1)：

圓桌式的座椅，九人一桌，整間教室共有十一桌，可容納近百名學生，每張桌子配置三台筆記型電腦，並連接網路；教室中間橫置長桌為控制台，桌上有三台電腦可控制教室所有投、攝影機以及電腦之螢幕與簡報、投影片、實物的放映；控制檯後方長柱是 PRS 系統的接收器；教室四周都有投影布幕，學生從任何角度都可以接受上課資訊；另外，每小組都有對應的小黑板，可同步進行活動。

更特別的地方是 TEAL 教室設有固定式攝影機與三百六十度攝影機，整間教室都在攝影的範圍，上課時可隨時切換投影的對象，在老師講授課程時，四周的

投影布幕呈現老師的影像，學生發言時，亦可將畫面轉變成學生的影像，可讓學生的參與度提高。

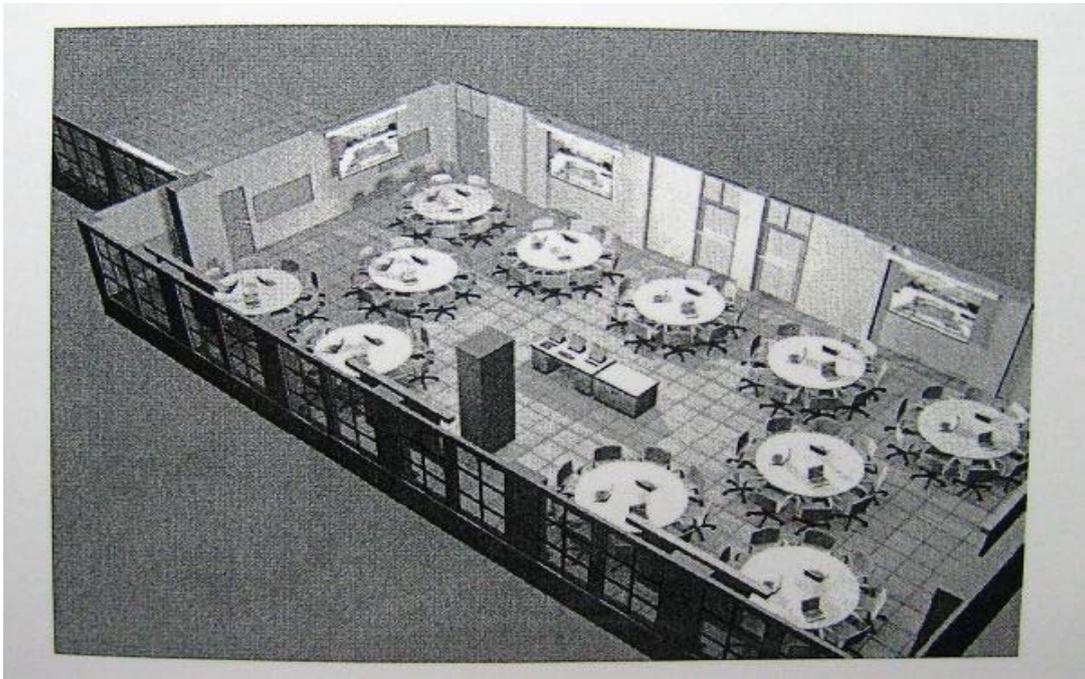


圖 2-1 中正大學 TEAL 教室俯瞰圖

資料來源：第三期 TEAL 教室種子教學助理培訓課程講義封面，2007  
二、軟體部分

PRS 即時回饋系統：

本系統為上課時與同學互動的主要輔助系統，每位同學依照自己的編號領取自己專屬的無線遙控即時回應機，藉由即時回應機即可回答老師於課程中設計的相關問題、隨堂測驗。另外系統亦可即時的給予解答與呈現學生回答的概況像是回答順序、回答選項等等(如附錄一)，並且透過該系統，可直接計算、統計成績，對於老師及學生而言都是相當有趣的。

廣播系統：

本系統的主要功能有：一、遙控、監控每台筆記型電腦，老師與助教可掌握學生在上課中使用電腦瀏覽的資訊，並輔以轉播功能，可直接在學生瀏覽的網路資訊上進行課程的說明。二、語音教學與遠端命令功能，此二功能可以進行同步或非同步的遠距離教學，也可以將主電腦的操控權讓給學生，由發言或者進行報告的學生直接在其位置上控制投影的畫面。

## TEAL 教室應用於社會法領域教學之助益

### 一、拉近師生距離

相對於傳統講台式的教室，老師永遠在教室前方的講台、白板進行授課，給學生有種高高在上、無法親近的感覺，並且對於坐在教室後方的同學因為距離老師視線、白板較遠，學習效果容易打折扣、課程的參與度較低。TEAL 教室的無講台設計，老師上課時可在教室四周任意走動，甚至可以在小組討論時坐在同學旁邊一起操作電腦，討論相關內容，此方式容易拉近傳統學生對老師的距離感；並且教室配置方式近於半圓形，有效改進學生因為座位距離老師過遠而降低學習成效之問題。

TEAL 教室中央雖設有控制台，但其功能與設計用途與講台不同，控制台主要操作者為課程助教，操控教室內之投、攝影機與螢幕、操作 PRS 與廣播系統、協助簡報、投影片以及實物的放映。一般而言，老師於課堂中大部分的時間是在教室四周到處走動的，並不會停留在控制台太久的時間。

## 二、方便小組成員討論

座位採用圓桌式的設計，有利於同學分組以及小組上課討論，並且方便於相關教學活動的執行，例如：辯論活動、分組競賽等等。

## 三、器材、輔助工具可減少時間浪費及提昇學習效果

透過 PRS 即時回饋系統，老師與課程助教可以事先設計課程隨堂測驗或者即興的小問題讓所有的學生回答或搶答，提高上課的專注度與參與度，並且可藉由此機制代替傳統的點名方式，節省很多時間上不必要的浪費。

每小組都有自己的小黑板，可同時在小黑板上作答或解題，濃縮其所需消耗的時間。

## 四、便於網路資訊收集、豐富上課內容

每張桌子上都有三台筆記型電腦，並且都可使用網路，上課時即可安排與網路相關之教學活動或者透過網路搜尋相關資訊。網路功能配合教學網站、課程教學平台的使用更能充分將課程內容及相關資訊傳達給學生。

## 五、上課不再以老師為唯一主體，學生參與度大幅提高

透過 PRS 即時回饋系統，學生上課回答問題的比例較傳統舉手回答的方式大大提高，甚至可達到百分之百的回答率(如附錄二)，這部份的實施效果相當顯著；再者，透過固定式及三百六十度攝影機將發言或是報告同學的影像投影在教室四周的布幕上，讓同學對於課程更有參與感與成就感；另外，廣播系統能夠直接以報告同學的電腦螢幕與其他同學分享以及諸如運用網路搜尋、小組討論等功能於課程的使用，皆有助於提高同學上課的參與度。

## TEAL 教室應用於社會法領域教學之困境

### 一、設備使用需事前熟習

TEAL 教室相關軟、硬體設施的功能與使用方法皆須於上課前清楚知悉並熟悉操作方式才能使課程進行流暢，此部分對於授課教師與課程助教尤為重要，藉由學校每學期固定安排的講座與 TA 訓練可充分解決此問題。課程助教需要經過培訓課程的訓練並領取研習結業證明書(圖 2-2)方得協助老師進行授課、引導學生使用教學設備。



圖 2-2 TEAL 教室教學助理結業證明書

資料來源：計畫兼任助理自行攝影

### 二、準備上課教材與內容需投入更多時間與精神

上課教材需配合 TEAL 教室之設備與軟體再做調整，以利於上課之呈現，例如：將講義轉化為 PowerPoint 檔案、設計符合情境的案例與小問題、製作配合課程進度的隨堂測驗等等。另外在課程中亦需要配合 TEAL 教室安排系列的活動與討論，活動的規劃與執行皆需花上相當的時間與精神。

### 三、對於學習之進度與教學時間拿捏不易

首先，社會法領域所探討的範圍較其他法學領域為廣，內容又非常地生活化與注重即時性，對於上課內容時間的拿捏、課程的安排等本屬不易。再者，在尚未使用 TEAL 教室之前，通常老師對於該學期課程進度之安排、時間的拿捏等細節大都已有妥善規劃或者心理大致有譜，但如果要配合 TEAL 教室的互動教學而安插相關活動或討論，如此一來在上課中即需花費相當時間，二來所花費的時間亦會隨著學生參與的臨場反應不同而有所調整，進度與時間的拿捏需要再費一番功夫。

#### 四、學生學習效果較傳統之法學教育方式更容易產生兩極化之情形

傳統的法學教育方式是以老師在課堂上對於規範的解釋、涵攝輔以學說、案例作綜合說明，學生在課堂上扮演的角色是被動的資訊接收者；TEAL 教室則是希望透過「創意」與「互動」的方式，以達到更好的學習效果，試想，若是學生對於上課的內容毫無概念，要如何達到「創意」與「互動」的學習呢？由此可知「創意」與「互動」學習的前提是學生的學習態度需要「主動」，易言之，學生需要從以往被動的資訊接收者轉化為主動的學習資訊者的角色。

傳統的教學方式使用於學習較為被動的學生上面，效果不見得會比較好，但是多多少少可確保可收到一定的功效；TEAL 教室秉持的「創意」與「互動」學習的理念是希望學生能夠養成主動學習的習慣，在上課之前先將上課內容預習、了解，上課時主動提問，並樂於分享自己的學習成果，提升在課堂之中的參與及貢獻，這樣才能發揮 TEAL 教室的功能，提高學習的效果。

但是班級之中不免會有學習態度或方式較為被動的同學，對這些同學而言，採取互動式的教學可能得不到預期應有的成效，無形之中亦喪失傳統教學方法的優點。要如何將原本學習較為被動的同學轉化為主動的學習，是目前遭遇最嚴峻的課題。

#### 五、體制上之困境

社會法學門非為國考科目，目前國內也僅僅只有政治大學和中正大學兩間學校設有專攻勞社法學之專業研究所，就算在中正大學法律系上將社會法學科設為法制組之必修科目，但其受學生重視之程度仍遠不及其他傳統公、民、刑法領域之學科。另外，國內法律系學生在畢業前須修滿 130-140 學分，學生在一到三年級平均一星期至少要修 20 學分的課程，如何有足夠的時間準備每一課程？

#### TEAL 教室應用於社會法領域教學之評估

由於地緣之故，因此在執行本計劃時得以向中正大學申請這間亞洲第一的 TEAL 創意互動教室上課，作為社會法 E 化教學方法的教學活動之一，在此首先感謝教育部支持法律教學改革相關計畫與教學卓越計畫，以及中正大學校方提供

人力與資源的支持，使本教學活動能夠順利進行。

雖說 TEAL 教室原先是為提升理工科的實驗效果與教學品質而設計的，能否在人文科學、社會科學領域，尤其是法學領域的教學應用上收到良好的成效仍是未知數，所以一開始是以試試看的心態來準備本方案。但是經過這次實際的規劃與執行後，發現透過上述設備與軟體，搭配各式各樣符合情境的教學活動，讓同學可以在實作中思考、從實作之中學習，這樣的學習效果，是傳統教學以看、聽為主的教學模式所遠遠比不上的，若能將 TEAL 教室的教學方法與理念引進到法學教育的體系內，相信對於學生的學習是非常有助益的。

社會法學門相較於其他的法律學門，其內涵規範有更貼近於民眾日常生活以及容易受時間、空間、時代背景等等因素而有所影響等特性，故在教材與教學活動的編撰與設計上需要常常更新以及設計情境讓同學有融入其中的感覺，TEAL 教室的使用剛好可以符合以上需求，例如利用筆記型電腦及網路資源尋找當天或近期的時事新聞等資料補充上課說明；設計小組辯論、搶答或是狀況劇等等不同的教學活動，豐富上課內容、提升學生參與度，藉著 TEAL 教室的使用，容易幫助第一次接觸社會法學門的同學打破其陌生感，同時大幅提升學生的學習興趣與學習效果。

之前有提到使用 TEAL 教室教學的種種困境，前三項主要針對授課教師與助教而言，第四、第五項主要係針對學生而言之。沒錯，上述的困境的確是造成許多老師望之怯步的原因。在實際規劃與執行後發現在一開始，包括器材的使用、課程的編排、活動的設計等等，皆須投注大量的時間與精神，但是在經過一段時間的使用後發現，其實累積的效果是驚人的！

首先，器材設備從原本不會使用到漸漸熟悉，熟悉之後進而產生巧思，利用完善的器材設計生動、有趣的教學活動提高上課的樂趣與學習的效果。再者，教材與活動的設計、製作並不隨著學期結束就隨之消失了，課程是一年接著一年，具有延續性的，往後的課程只要在原本建立的基礎上稍作修正及補充即可，屆時就不會有這麼重的負擔。其三，對於課程時間與進度的拿捏在一開始的確有困難，隨著時間的累積，經驗也不斷在形成，經過幾次的教學之後即能逐漸掌握教學與活動之間的節奏。最後，關於學生態度的形成上面，可從積極與消極兩個層面言之，積極方面，透過教學活動的安排與設計，提升學生的參與度與上課樂趣，讓他們對社會法產生興趣，從而引起學生主動學習的動機；消極方面，藉由評分制度與相關配套措施如發言制度等等的形成，使得學生不得不參與學習，這在動機上雖然不是首選，但是對學習較為被動的同學而言，這也不失為一帖良藥。

## 附件一 PRS 系統會議細目(一)



SESSION DETAILS  
2007

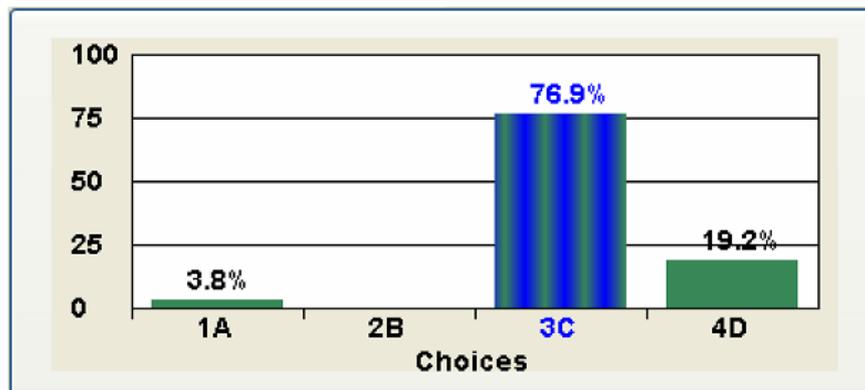
九月 21,

Session: 九月 21 2007  
Lesson: 20070921

Class: SS  
Class Avg: 69.2%

Question: 1      Correct Answer: 3

|                |     |             |
|----------------|-----|-------------|
| Q: 狹義的社會法所指為何? | 1A: | 有關經濟活動的法律   |
|                | 2B: | 有關勞動關係的法律   |
|                | 3C: | 有關社會安全制度的法律 |
|                | 4D: | 以上皆是        |



Session: 九月 21 2007  
 Lesson: 20070921

Class: SS  
 Class Avg: 69.2%

Question: 1      Correct Answer: 3

| Student Name  | StudentID | TransmitterID | Response |
|---------------|-----------|---------------|----------|
| 329591 329591 | 329591    | 329591        | 4        |
| 329592 329592 | 329592    | 329592        | 3        |
| 404591 404591 | 404591    | 404591        | 3        |
| 404592 404592 | 404592    | 404592        | 3        |
| 404593 404593 | 404593    | 404593        | 3        |
| 404594 404594 | 404594    | 404594        | 3        |
| 404595 404595 | 404595    | 404595        | 3        |
| 404597 404597 | 404597    | 404597        | 4        |
| 404598 404598 | 404598    | 404598        | 4        |
| 404599 404599 | 404599    | 404599        | 3        |
| 404600 404600 | 404600    | 404600        | 3        |
| 404601 404601 | 404601    | 404601        | 3        |
| 404602 404602 | 404602    | 404602        | 3        |
| 404603 404603 | 404603    | 404603        | 3        |
| 404604 404604 | 404604    | 404604        | 3        |
| 404605 404605 | 404605    | 404605        | 3        |
| 404606 404606 | 404606    | 404606        | 4        |
| 404607 404607 | 404607    | 404607        | 3        |
| 404608 404608 | 404608    | 404608        | 3        |
| 404609 404609 | 404609    | 404609        | 3        |
| 404610 404610 | 404610    | 404610        | 3        |
| 404611 404611 | 404611    | 404611        | 3        |
| 404612 404612 | 404612    | 404612        | 3        |
| 404613 404613 | 404613    | 404613        | 3        |
| 404614 404614 | 404614    | 404614        | 3        |



SESSION DETAILS  
2007

九月 21,

Session: 九月 21 2007  
Lesson: 20070921

Class: SS  
Class Avg: 69.2%

Question: 1 Correct Answer: 3

|                   |        |        |   |
|-------------------|--------|--------|---|
| 404615 404615     | 404615 | 404615 | 3 |
| 404616 404616     | 404616 | 404616 | 3 |
| 404617 404617     | 404617 | 404617 | 3 |
| 404618 404618     | 404618 | 404618 | 3 |
| 404619 404619     | 404619 | 404619 | 3 |
| 404620 404620     | 404620 | 404620 | 3 |
| 404621 404621     | 404621 | 404621 | 3 |
| 404622 404622     | 404622 | 404622 | 3 |
| 404623 404623     | 404623 | 404623 | 4 |
| 404624 404624     | 404624 | 404624 | 4 |
| 404625 404625     | 404625 | 404625 | 4 |
| 404626 404626     | 404626 | 404626 | 3 |
| 404627 404627     | 404627 | 404627 | 4 |
| 404628 404628     | 404628 | 404628 | 3 |
| 404629 404629     | 404629 | 404629 | 1 |
| 404630 404630     | 404630 | 404630 | 3 |
| 404631 404631     | 404631 | 404631 | 3 |
| 404632 404632     | 404632 | 404632 | 3 |
| 404633 404633     | 404633 | 404633 | 3 |
| 404634 404634     | 404634 | 404634 | 1 |
| 404635 404635     | 404635 | 404635 | 3 |
| 404636 404636     | 404636 | 404636 | 4 |
| 404637 404637     | 404637 | 404637 | 3 |
| 404638 404638     | 404638 | 404638 | 3 |
| 404639 404639     | 404639 | 404639 | 4 |
| 404640 404640     | 404640 | 404640 | 3 |
| ~ (Not In Roster) | -      | 247891 | 3 |

## 附件二 PRS 系統會議細目(二)



SESSION DETAILS  
2007

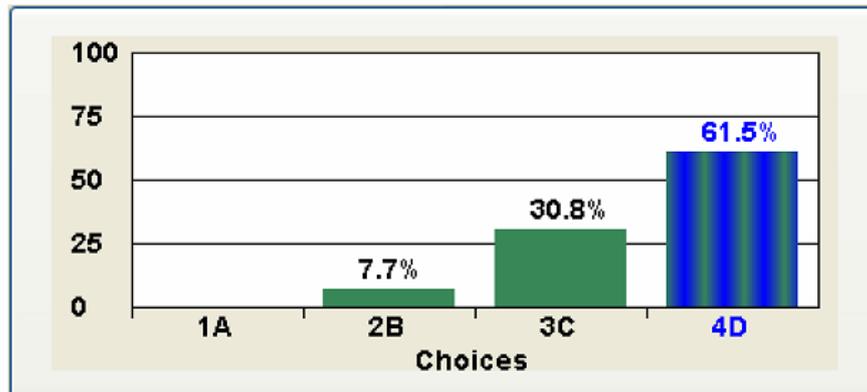
九月 21,

Session: 九月 21 2007  
Lesson: 20070921

Class: SS  
Class Avg: 69.2%

Question: 2      Correct Answer: 4

|    |                      |     |       |
|----|----------------------|-----|-------|
| Q: | 社會法制運用何種方法保障人民的經濟安全? | 1A: | 強制性   |
|    |                      | 2B: | 保險方法  |
|    |                      | 3C: | 所得再分配 |
|    |                      | 4D: | 以上皆是  |





SESSION DETAILS  
2007

九月 21,

---

Session: 九月 21 2007                      Class: SS  
Lesson: 20070921                          Class Avg: 69.2%

---

Question: 2                      Correct Answer: 4

| Student Name  | StudentID | TransmitterID | Response |
|---------------|-----------|---------------|----------|
| 329591 329591 | 329591    | 329591        | 4        |
| 329592 329592 | 329592    | 329592        | 3        |
| 404591 404591 | 404591    | 404591        | 4        |
| 404592 404592 | 404592    | 404592        | 4        |
| 404593 404593 | 404593    | 404593        | 4        |
| 404594 404594 | 404594    | 404594        | 3        |
| 404595 404595 | 404595    | 404595        | 4        |
| 404597 404597 | 404597    | 404597        | 4        |
| 404598 404598 | 404598    | 404598        | 3        |
| 404599 404599 | 404599    | 404599        | 2        |
| 404600 404600 | 404600    | 404600        | 3        |
| 404601 404601 | 404601    | 404601        | 3        |
| 404602 404602 | 404602    | 404602        | 3        |
| 404603 404603 | 404603    | 404603        | 4        |
| 404604 404604 | 404604    | 404604        | 3        |
| 404605 404605 | 404605    | 404605        | 4        |
| 404606 404606 | 404606    | 404606        | 3        |
| 404607 404607 | 404607    | 404607        | 3        |
| 404608 404608 | 404608    | 404608        | 2        |
| 404609 404609 | 404609    | 404609        | 4        |
| 404610 404610 | 404610    | 404610        | 4        |
| 404611 404611 | 404611    | 404611        | 4        |
| 404612 404612 | 404612    | 404612        | 2        |
| 404613 404613 | 404613    | 404613        | 4        |
| 404614 404614 | 404614    | 404614        | 3        |



SESSION DETAILS  
2007

九月 21,

---

Session: 九月 21 2007                      Class: SS  
Lesson: 20070921                          Class Avg: 69.2%

---

Question: 2                      Correct Answer: 4

|                   |        |        |   |
|-------------------|--------|--------|---|
| 404615 404615     | 404615 | 404615 | 3 |
| 404616 404616     | 404616 | 404616 | 2 |
| 404617 404617     | 404617 | 404617 | 4 |
| 404618 404618     | 404618 | 404618 | 4 |
| 404619 404619     | 404619 | 404619 | 3 |
| 404620 404620     | 404620 | 404620 | 4 |
| 404621 404621     | 404621 | 404621 | 4 |
| 404622 404622     | 404622 | 404622 | 4 |
| 404623 404623     | 404623 | 404623 | 4 |
| 404624 404624     | 404624 | 404624 | 3 |
| 404625 404625     | 404625 | 404625 | 3 |
| 404626 404626     | 404626 | 404626 | 4 |
| 404627 404627     | 404627 | 404627 | 4 |
| 404628 404628     | 404628 | 404628 | 4 |
| 404629 404629     | 404629 | 404629 | 4 |
| 404630 404630     | 404630 | 404630 | 4 |
| 404631 404631     | 404631 | 404631 | 4 |
| 404632 404632     | 404632 | 404632 | 3 |
| 404633 404633     | 404633 | 404633 | 4 |
| 404634 404634     | 404634 | 404634 | 4 |
| 404635 404635     | 404635 | 404635 | 4 |
| 404636 404636     | 404636 | 404636 | 4 |
| 404637 404637     | 404637 | 404637 | 4 |
| 404638 404638     | 404638 | 404638 | 3 |
| 404639 404639     | 404639 | 404639 | 4 |
| 404640 404640     | 404640 | 404640 | 4 |
| ~ (Not In Roster) | -      | 247891 | 4 |

## 參、法學院 E 化多媒體學習教室

### 法學院 E 化多媒體學習教室執行概況

#### 一、建置源由

國立中正大學自 95 學年度開始接受教育部獎勵大學教學卓越計畫之補助。其第二年(96 學年度)計畫中，由數位學習中心負責執行之分項子計畫「4-3 數位課程開發與教學環境建置」，則規劃陸續於本校七個學院建置多功能 E 化多媒體學習教室(以下簡稱 E 化教室)。各院之系所勘察適合建置之教室，取得院長及系所主管之同意，使建置 E 化教室。建置後教室，委請建置之系所管理，院內有興趣使用之其他系所教師皆可使用。

#### 二、建置目的

數位學習中心執行計畫之目的乃使本校各學院皆能擁有各自可方便運用之 E 化多教室，期能使學院內教師能夠利用雙螢幕模式進行雙軌教學，活絡教學方式，使創意溶入課堂。設備建置經費僅約三十萬元，有別於一般視訊會議室動輒需數百萬元之花費，讓教學科技可以更普及於一般教室中，改善教學品質。

#### 三、教室功能

多功能 E 化教室係以強化一般教室功能為主，主要設備為 E 化多媒體講桌、雙單槍、雙螢幕以及相關教學軟體。使用 E 化教室之教師，只需攜帶筆記型電腦，配合訊源選擇面板，便可變化教學模式，可單純使用投影片上課，亦可配合 DV 進行多元化教學。若搭配本校同步教學平台，更可具備基本視訊功能。教學軟體並配置有延伸桌面功能，突破 Windows 系統之限制，可同時顯示兩份以上的簡報檔案，增加教學上的便利性。

### 法學院 E 化多媒體學習教室應用於社會法領域教學之評估

本學期將法學院 406 教室建置為 E 化教室供師生使用。如同 TEAL 教室一般，E 化教室係將傳統教室的功能改良，將以往教師教學與學生學習所受之限制用科技導入教學予以修正，提升教學與學習之品質，二者的差異在於功能上的不同與互動程度之強弱。

E 化教室並不以強調互動式學習為發展主軸，功能設計係以輔助教學與學習為主要核心理念。功能上以雙螢幕教學設計為首要，於播放單份投影片時，可同時顯現前後兩張投影片，方便老師概念講授以及同學上課抄寫筆記；有需要時亦可播放兩份投影片或者配合網路或 DV 進行同步教學，課程的講授與教材的選擇

更豐富多元。至於其他諸如網路、軟體與多媒體電腦桌等設置，功能皆以輔助雙螢幕教學而設計，故功能上並不如 TEAL 教室般那麼複雜。教師與學生在這裡比較需要煩心的係為操控螢幕的轉換與多媒體電腦桌之操作，在學校安排多場系列講座，系上老師、助教和教學助理熱烈參與下，此問題應當不存在，未來希望系列講座能夠持續下去，甚至可配合教學卓越計畫當作教學助理評鑑、考核項目之一，讓以後的教學助理皆能熟悉 E 化教室之操作。

設置 E 化教室除了教學上之助益外，更有其實際意義。要知道，設置 TEAL 教室或是視訊會議室所需之花費，往往動輒數百甚至數千萬，並不是每間學校都能投注如此龐大資源興建之，更遑論以學院或是以系為單位之普及化，設置 E 化教室所需花費之成本較 TEAL 教室或是視訊會議室足足少了一至二個零，更多人可以接受這個價格，有助於教學改進之推廣與普及。

## 肆、MIMIC 教學軟體

### (Mimic Builder 大師手筆)

#### Mimic 軟體功能簡介

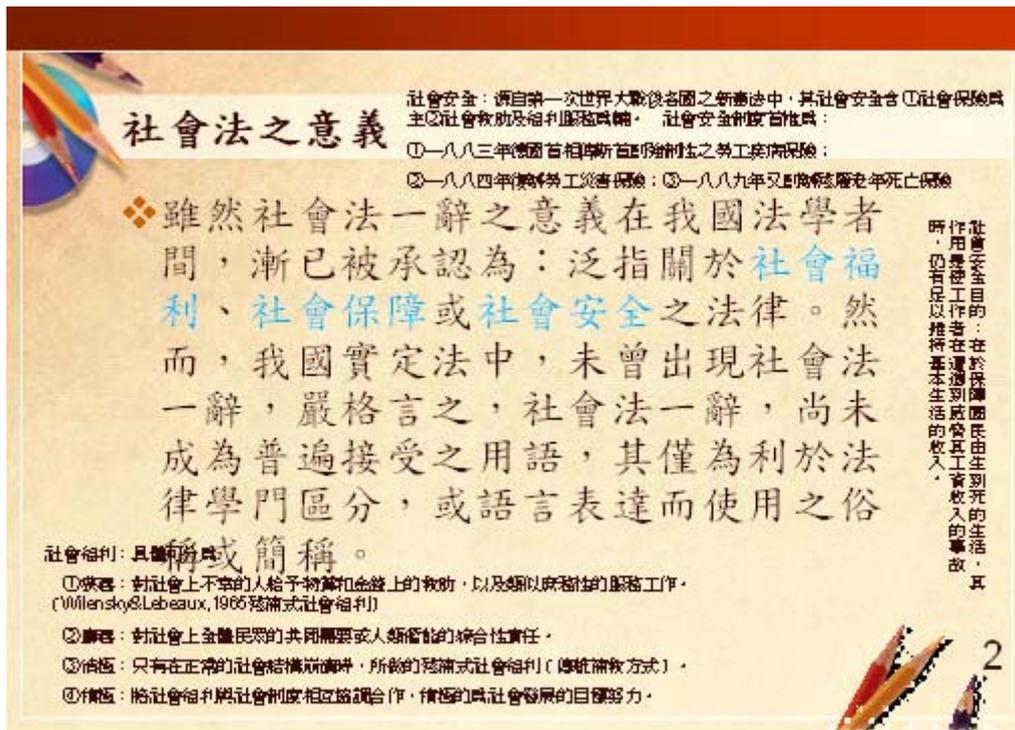
最近由中正大學數位學習中心研發成功的 Mimic Builder 數位教材製作工具可以將簡報環境轉為雙螢幕或三螢幕環境，強化教室中 PowerPoint 的使用聯貫性。若搭配手寫板則可在 PowerPoint 上手寫上課補充內容，使其內容更加充實。課間只要利用錄影錄音功能將授課過程儲存，即可方便學生在課後輸出影音壓縮檔，並且利用網路傳輸分享課程資訊，方便遠距教材製作，打破傳統課堂上課的限制。

對於教學者或演講者而言，使用 Mimic Builder 的雙層底稿設計，還可以有效縮短備稿時間，以社會法上課經驗為例，在分別準備好投影片(如下圖 PPT 原稿版)原稿與講稿後，可在投影片上直接剪貼講稿內容(如下圖 PPT 講稿版)，方便上課時參閱，而學生在課堂上所看到的投影畫面則以 PPT 原稿呈現，PPT 講稿部分則是教師使用之電腦呈現。

#### PPT 原稿版



#### PPT 講稿版



**社會法之意義**

社會安全：源自第一次世界大戰後各國之新憲法中，其社會安全含①社會保險為  
主②社會救助及福利服務為輔。社會安全制度首推為：  
①一八八三年德國首相俾斯麥所創始之勞工疾病保險；  
②一八八四年德國勞工災害保險；③一八八九年又創始之老年死亡保險

社會安全之目的：在於保障國民由生到死的生活，其  
作用是在工作者在遭遇別威脅其工資收入的事故  
時，仍足以維持基本生活的收入。

❖雖然社會法一辭之意義在我國法學者  
間，漸已被承認為：泛指關於**社會福  
利、社會保障或社會安全**之法律。然  
而，我國實定法中，未曾出現社會法  
一辭，嚴格言之，社會法一辭，尚未  
成為普遍接受之用語，其僅為利於法  
律學門區分，或語言表達而使用之俗  
稱或簡稱。

社會福利：具體的福利  
①慈善：對社會上不幸的人給予物質和金錢上的救助，以及類似麻葛維的服務工作。  
(Wilensky & Lebeau, 1966 殘障式社會福利)  
②康復：對社會上全體民眾的共用需要或人類潛能的綜合性責任。  
③積極：只有在正常的社會結構崩潰時，所做的殘障式社會福利(傳統補救方式)。  
④積極：將社會福利與社會制度相互協調合作，積極的為社會發展的目標努力。

## MIMIC 軟體應用於社會法領域教學之助益

### 一、節省備稿時間，上課內容較有體系且完整

利用 MIMIC 教學軟體，可在上課投影片之中加入備忘稿功能，提醒老師課堂上所講授之內容，不致遺漏重要觀念，並且可使講述教學內容時更有邏輯性與層次性，有利於學生吸收新知；同時也因為具有備忘稿功能，故於教學前可節省準備上課內容的時間，不用每次講授到同樣課程時再去花時間備課。該備忘稿僅會在老師的筆記型電腦上呈現，並不會於上課投影螢幕上顯示出來，不會破壞投影片的美感。

### 二、提升學生上課專注度

該軟體還有一項非常實用之功能，配合著電子書寫板的使用，可在投影片上直接畫線或書寫重點，並且同步投影於教室螢幕上，幫助學生註記學習的重點或提供學生進階的資訊。本軟體亦可將被書寫之投影片直接與錄音功能一起記錄，在轉製成的影音檔中亦會呈現書寫註記之功能。

在未使用本軟體做書寫功能前，同學對於投影片之內容較無法聚焦，上課常常會迷失在投影片的文字海中，無法專心。本學期於課堂上使用此功能，發現學生上課的專注程度大幅提高，這是在使用之初所意想不到的。

### 三、可同步錄音並轉檔，方便製作遠距離教學教材

MIMIC 教學軟體另外一項方便的功能就是可以配合投影片錄音，錄製完成之後可直接將其轉換成影音檔，當開啟檔案時就可看到未附講稿的投影片和老師在投影片上書寫或繪製的文字或圖案，並聽到老師的講解。該檔案可上傳至網路教學平台或社會法教學網站供學生學習使用，同樣的課程可重複再聽數遍增加記憶與理解。若遇到老師臨時有事無法上課的情形，亦可利用本軟體事先錄好教材，請學生回家收聽，免除以後補課之麻煩。

## MIMIC 軟體應用於社會法領域教學之困境

### 一、製作投影片需花費大量時間

對於沒有使用投影片上課習慣的老師而言，最困難的過程是將過往對於本門課程所累積的知識與教材轉化為投影片之電子檔，這部份希望盡量透過助理或課程助教的幫忙與協助，在經過彼此的溝通與意見交流後將老師所希望呈現的投影片樣貌製作出來，並且還要加上後製的效果與校正，所以在投影片的作業上需要投注大量的資源與時間。

### 二、錄製遠距離教學教材需投注大量心力

使用 MIMIC 教學軟體最大的困境，或者說對於老師最大的負擔，就是錄製遠距離教材，最大的難題就是需要一氣呵成，如果錄製中途有干擾或是出錯，就必須重新錄製，尤其是在剛開始摸索時，對於整套系統尚未熟悉，往往錄製過程不是十分順利。目前在技術上突破點，即是將原本一份投影片分割為多份，可將原本一次要錄一章的量改成每小節或是分單元錄製，如此可減小重新錄製之風險，未來希望本軟體能夠進步到可以只要將錯誤或修訂部份抽出重新錄製即可，這樣本軟體未來的推廣及發展將會更具有前瞻性與實用性。

另外尚須說明的一點，便是投影片的後製作業亦須耗費相當時間，尤其是在使用書寫功能後，需要將老師就原投影片額外呈現的部份再做校對與重新設定播放程序。在一切連同轉檔都完成後，即可將影音檔上傳至網站或教學平台供同學使用及下載，惟該檔案容量太大，無法一次將一堂課完整上傳，需要與同學約定時間，分次切割上傳，此亦為美中不足之處。

### 三、教材須定期修改或調整

我國社會法制尚未完備，法規範時常有所新增或變更，且判決、函釋與案例不斷的推陳出新，故教材內容需要常常更新，以往沒有使用 MIMIC 錄製及製作投影片，上課通常都採取補充說明之方式，亦即在講授到特定內容時，以最近發生之案例、函釋或判決等加以闡述，以加深學習之印象與效果。在使用本軟體應用教學時，需要將已經製作完成之投影片及影音檔就內容更動部分加以修正、變

更，如此一來將花費比原本較多之時間去做調整。除此之外，定期注意社會法時事與法修正情形當屬本分，故於此並不算是額外之負擔。

### MIMIC 軟體應用於社會法領域教學之評估

無庸置疑地，應用 MIMIC 教學軟體於社會法之教學方法上提供了多元化的管道，打破傳統的面授式教學之限制，增加網路非同步教學模式供教學上之選擇，可謂是社會法教學方法上進一步之突破。

然而社會法學門之內涵相較於其他社會人文科學領域，又以具有高度變異性與時效性為特色，在應用 MIMIC 進行遠距教材製作時，即會受到此二特性之限制，換言之，由於 MIMIC 教學軟體在技術上尚未能將錄製完成之遠距教材抽取需要修改之部分內容進行修改或補充，每當遇到新法制定或是法律修改時，必須將系列相關之教材重新錄製；遇有法院有最新判決判例或是司法院大法官最新的釋憲案想要納入教材補充時亦同。如此，製作遠距教材將落入無限重製之迴圈，對於授課老師及助教都是十分沉重之負荷。

方法上可以試著從小段落錄製與教材內容選擇兩種方式減少重新錄製之風險。換言之，可以採取減少每次錄製內容，將原本一次錄一堂課或一章的量，縮短為每次錄三十分鐘或一小節；教材內容的選擇上可選擇觀念較固定、內容不輕易變更的基礎理論著手，例如：社會法之意義、保險與福利之區別等，諸如此類較不會受到修法或新法影響之內容，亦可減少重新錄製教材之風險。惟就長遠觀之，技術上還是以發展出區段更新之功能更能增加其實用性，符合社會法教材之需求。

將 MIMIC 教學軟體應用於上課方面，最顯著的效益在於縮短課前準備時間以及提升學生學習專注度二者。前者將上課要講述之內容及補充說明以備忘稿形式呈現於教師筆記型電腦上，減少每年重覆準備課程所消耗時間；後者利用電子書寫板直接在投影螢幕上標示出投影片之重點或補充說明事項，讓學生看投影片時一目了然，相較於未使用此功能進行投影片教學前，學生更能專注於投影片及老師講解的內容中，明顯提升上課學習狀況。

使用 MIMIC 教學軟體另外一項附加價值就是可與前述教學方法以及法學院多媒體教室合併使用，配合 TEAL 教室、教學網站以及多媒體教室，將本計劃所推行之 E 化教學方法更加緊密的結合為一體。使用當中也體認到，科技產品彼此之間是相容地，交互運用下更能相輔相成，將單一個體效能發揮到極致，法學教育何不是如此？多點包容與聆聽，相信台灣未來的法學教育會更成功。

## 伍、參訪台南教養院

### 臺南教養院簡介<sup>366</sup>

臺南教養院係臺灣省政府為推行「身心障礙福利業務」，改制原臺南縣立仁愛之家而設立，民國八十八年七月一日改隸內政部管轄。該院位於臺南縣後壁鄉，院生總收容量為四百五十名，其中男生三百五十名、女生一百名。

依「內政部臺南教養院收容要點」第二條規定，主要收容對象為年滿十八歲，領有身心障礙手冊，且符合下列要件得申請收容：1. 重度、極重度智能障礙者或兼含智能障礙之多重障礙者；2. 無法定傳染病或精神疾病者；3. 無插管、造口或需長期醫療者。

其收費標準依「身心障礙者生活托育養護費用補助辦法」及「身心障礙福利機構辦理身心障礙者托育養護收費原則」辦理。因此，若為低收入戶或中低收入戶者，無須負擔全額費用或僅部分負擔。

### 參訪目的

課堂上閱讀憲法法治國原則與社會國原則節制與補充理論和社會立法及行政法關連性之相關文獻與相關法規，於我國實務上對於身心障礙者之實踐是否完全契合？抑或是學術理論與實務運作間仍存有相當程度之落差？換言之，對於執行及適用法律之行政機關、受規範者，學術理論或相關法規是否不夠明確或有不合時宜之處？

藉由參訪「臺南教養院」，使學生能夠瞭解身心障礙者於機構式之收容處所生活情形，及該院與院生間相互間之權利義務關係，以達檢視學術理論於實務運作之落實程度或有相互衝突之目的。

### 參訪學生行前準備

- 一、請於行前造訪「內政部臺南教養院網站」，<http://www.teni.gov.tw/>。對於該院地理環境、收容程序、對象、要件及相關法規有一初步之認識。
- 二、請先設想與該院相關工作人員座談時，欲瞭解或有疑義之問題。如臺南教養院與院生為何種法律關係？該院與院生有無保管零用金之問題。若有，保管零用金之法律性質為何？

### 參訪過程

- 一、臺南教養院社工人員先於該院會議室播放該院地理環境、收容對象及流程、與該院之教養目標、所提供之教養服務與醫療保健服務之影片：
  - (一)收容對象及流程：依內政部臺南教養院收容要點第二條至第五條規定，經由該智能障礙者戶籍所在地之鄉(鎮、市、區)公所送請直轄市、縣(市)

<sup>366</sup> 內政部臺南教養院，<http://www.teni.gov.tw/default.htm>。最後瀏覽日：2007/11/28。

政府轉介。經該院檢測合格列冊者，依序通知入院接受養護評估。通過評估者，院生於入院前，其監護人或法定代理人應與臺南教養院簽訂入院契約書。(轉介 → 評估 簽訂入院契約書)

- (二)教養目標：依院生個別需求及其能力為基礎，提供人性化、專業化、家庭化和社區劃之綜合服務，使院生生活更有意義、生命可以有尊嚴。
- (三)教養服務：(1) 重殘養護；(2) 生活自理訓練；(3) 社會生活適應能力訓練；(4) 職業陶冶訓練；(5) 就業安置；(6) 社區安置。
- (四)醫療保健服務：(1) 聘請特約醫生蒞院提供門診醫療服務；(2) 定期實施體檢；(3) 辦理員工之保健醫療服務及衛生教育、急救課程。

## 二、參觀院區

- (一)參訪院生日間活動情形：如院生影片欣賞、圖書閱覽、團康韻律、體適能活動、散步等。
- (二)參訪院生職業陶冶訓練課程：如清潔班、手工藝班、麵包烘焙班。
- (三)院區巡禮：院內環境與院生住居外觀。由於該院目前計畫改建院生住宿品質，符合人性、尊重、專業等居住空間，故無開放宿舍內部以供參觀。

## 三、會議座談（院長、社工人員與參訪師生對談）

- (一)院方是否主動尋求須安置對象，如新聞報導有身心障礙者被關於鐵籠內、生活環境惡劣？

院長回覆：基於機構內人力資源有限且依「內政部臺南教養院收容要點」第三條，院生係以直轄市或縣市政府轉介為必要，因此院方並不會主動安置。惟若有發現須安置者，會先通報地方縣市政府，請為妥當之處置。

- (二)收容要點第九條第一款與第二款規定：

- 1、院生入院後，若有監護人（法定代理人）戶籍（或居所）遷移未通知本院，經本院3次書面聯繫，仍無法聯絡，經查有意規避責任者；
- 2、監護人（法定代理人）不依規定繳納養護費，經以保證金抵繳不足並經催告仍不繳交者。

若有上開情形之一者臺南教養院函請其監護人（法定代理人）限期辦理退院手續；逾期不退院者，由本院會同原轉介直轄市、縣(市)政府負責將該院生送回其監護人（法定代理人）另行安置。

學生：若具備上述情形之一者，院方是否將院生送回其監護人或法定代理人？

院長回覆：行政機關執行公務時，強調的是依法行政，臺南教養院隸屬內政部管轄，須向上級機關負責。惟其所秉持之原則係「情」、「理」最後才是「法」。不是故意違背法律規定，而係須考量若將院生

送回至監護人或法定代理人處所，恐將無法遭受妥適安置，甚或立即遭受生命威脅。

因此院方遇有上開情形時，仍以院生保護為優先考量，並不會嚴格執行該法律效果。至於如何向該上級機關負責？院內運作較為彈性，在優先考量保障院生權益下，對上級機關會先以正與院生監護人「溝通」等延緩方式，在不危及院生權益下，盡力尋求最好解決之道。

- 3、是否遇過直轄市或縣市政府轉介個案之家屬，對於經該院評比不符合收容條件之函告，表示不服之情形？

院長回覆：服務對象必須先確立，如果是本院服務對象，即有義務予以收容。對於收容人數總員額之限制，因須考量院內服務品質及顧慮機構人員之能力，嚴格篩選服務對象是必須的。因之，並非所有由地方政府機關轉介之個案，就予以收容。當然，經評比不須入院之申請家屬，對於評比結果之不滿意，僅能予以溝通，並尤其他政府單位轉介適合機構。

- 4、院方之教養服務項目之一「社區安置」，院生回歸社會之成效如何？社區居民對於院生之接受度如何？

院長回覆：由於院內收容之對象主要為極重度、重度智能障礙者或兼含智能障礙之多重障礙者，且院生多屬於中高齡者。因此本院係照顧、老年養護取向，而非回歸社會。

惟目前回歸社區（社區家園）之人數有十二人。回歸社區生活之院生，其適應並無問題，且與社區居民保持良好互動。

- 5、如手工藝班或烘焙班之院生，所做出之手工藝品或麵包蛋糕等，是否有對外銷售？若有，該產品之收入院生是否享有？

院長回覆：審計法規無法配合教養院實際運作，例如代工之收入、資源回收收入、社區打掃回饋金或畜牧販售之收入，須完全繳歸國庫。因為該產品之材料來源，係由國庫支付。

因此，本院之產品，並無對外販售，如係烘焙物，則供院生及工作人員享用。

- 6、職業陶冶與職業訓練之分界為何？

院長回覆：職業訓練有對價性及勞動權利保障（如加入勞工保險）之問題。至於職業陶冶以教育為目的，並無對價性與勞動權利保障。

- 7、主管機關強制收容安置，有無法律保留原則之要求？其程序性有何限制？是否須顧及憲法第八條人身自由之保障？

社工人員：若為院以外之強制收容安置，須有法律之依據。若係在院內，院生有攻擊行為 需予以限制其行動時，僅須報請院長核定。若院生有所不服時，可透過「院生權益審議委員會」予以審酌。

## 學生參訪心得與討論

### 一、學生參訪心得

臺南教養院屬於機構式收容處所，且所收容對象屬於重度以上之智能障礙者。雖然環境清幽、硬體設備及工作人員具有專業性，惟仍屬於一較封閉之處所，使得身心障礙者尚難有與外界接觸之機會。雖然院方會定時安排院生出外旅遊或是逛市集，但平日生活仍限於院區內，使得常人與其接觸之機會甚少。也因為鮮少有機會與智能障礙者接觸，使得一般人會以異樣眼光看待，甚至畏懼。畏懼的是，智能障礙者可能具有攻擊性，無法控制自己的行為，而傷害他人。

參訪過程中遇到院生，彷彿我們成了「被參訪者」。他們好奇的看著我們，有的是滿臉笑容，有的是充滿疑惑。或許是對他們來說，我們是生面孔，是一群闖進他們世界的外來者。在巡禮院區時，好奇地詢問了社工人員，院生們的家屬常來看他們嗎？得到的答案卻是令人難過的。當然，有的家屬仍然關心院生的生活情況與適應情形，但對於多數院生而言，他們似乎是被遺棄者。聽聞有的父母親甚至會怨恨院生，理由是因為院生的特殊情形而使得他們的人生很淒慘、經濟生活更惡化。對於經濟情況原本就不好的家庭而言，家屬會有這樣的想法是能想像的。但其中有一院生，家人都在美國經濟狀況不錯，卻幾乎未曾關注他。社工人員說該院生其實很想家，他好似能感覺自己是被家庭排除在外的一份子。原以為重度以上智能障礙者，是沒有想法、較沒有感情的，原來，他們也是敏感的。常人以為這樣的環境、設備、服務對於身心障礙者而言，是提供他們最好的生活環境與照護，但身心障礙者實際需要是什麼，有人聽見了嗎？

對於收容身心障礙者之機構，看似有不少法規範。但於實務運作上，似乎院方與院生之法律關係仍定位不明，實際生活可能發生之權利義務仍未有法明文規定。縱有規定，實際適用、執行法律時，似乎與保障身心障礙者之權益有所違背。此時，是否仍堅持法理情之順序，是有討論空間的。

### 二、課堂討論

(一)於院區內，若遇有緊急情形，只要院長許可，就可拘束院生的行動自由，例如綑綁等。若有爭議，院生可以向「院生權益審議委員會」申訴。惟院生有獨立的申訴能力嗎？其是否能夠瞭解自己的行動自由受到限制？因之，雖然設有申訴管道，實際上的操作卻是有所疑問的。雖然依「內政部臺南教養院維護院生權益委員會設置要點」院生之家屬亦能申訴，惟家屬並非日以繼夜在院區內陪伴院生，如何得知院生遭受不法強制力對待立即採取適當處置，是有所疑問的。

(二)臺南教養院所收容者多為中高齡智能障礙者。且於座談過程中，院方亦表示院生多數並未辦理禁治產宣告，此時成年院生之行為能力和法定代理問題，現行法並無特別處理。此時有疑問者，是院生家長或其他家屬替院生所為

之表示效力為何？

(三)臺南教養院收容對象若為強制性者，院方與院生間為公法關係恐叫無意義。若是自願收容之情形，兩者間的法律關係就為公法或私法，仍有待討論。

(四)院生之家長未繳交院費時，可否逕送行政執行？若可，為何須強制將院生送回原生家庭。是否有違比例原則？

## 計畫成果發表會

### 議程

### 教育部補助法律專業教育改進計畫

2008年1月4日 社會法E化教學成果報告

- 一、 教材內容：如何選擇教材議題、何種議題適合列入教案等
- 二、 E化教學：如何將教材結合E化，打破傳統學習模式受限時間距離之問題，成效及可能遭遇之問題
- 三、 互動教學模式：何種教學模式能激發學生參與興趣或對於課程有所回應等
- 四、 社會法學會成立問題：如是否成立、何種方式運行、參與人員

#### 1/4 社會法教學改進計畫成果報告預定行程

| 時間          | 專家會議預定行程                   |
|-------------|----------------------------|
| 14:00-14:30 | 主持人(郝鳳鳴、李玉君、孫迺翊老師)共同報告計畫內容 |
| 14:30-14:40 | 與會學者建議及提問                  |
| 14:40-14:45 | 回應                         |
| 14:45-14:55 | 與會學者建議及提問                  |
| 14:55-15:00 | 回應                         |
| 15:00-15:20 | 茶敘時間                       |
| 15:20-15:30 | 與會學者建議及提問                  |
| 15:30-15:35 | 回應                         |
| 15:35-15:45 | 與會學者建議及提問                  |
| 15:45-15:50 | 回應                         |
| 15:50-16:00 | 與會學者建議及提問                  |
| 16:00-16:05 | 回應                         |
| 16:05-16:15 | 與會學者建議及提問                  |
| 16:15-16:20 | 回應                         |
| 16:20-16:30 | 會議總結                       |
| 16:30-17:00 | 前往用餐地點                     |
| 17:00-19:00 | 用餐、討論社會法學會成立事宜             |

## 2008.01.04 社會法成果報告記錄內容

### 壹、計畫概況說明

#### 一、計畫方向

##### 1. 社會法教學方法與內容之研究計畫

#### 二、計畫構想

##### 1. E化教學：資訊科技之運用

ex. 視訊會議、社會法網站架構、互動教學、教學平台之使用

##### 2. 收集本土案例

(1) 由我國法院、大法官會議作成之判決、解釋

(2) 含蓋面廣泛，如該案例涉及的權利義務關係人是比較廣泛的

(3) 該案例與它國相較之下是否具有特殊性

(4) 舉例說明：釋字第四七二號解釋

A. 包括社會法之基礎理論、社會救助及全民健康保險三單元

B. 處理案例之方式：

爭點整理→大法官解釋內容→該案例後續之配套措施

#### 三、計畫內容

##### 1. 計畫共分成七單元

##### 2. 各單元負責人

(1) 郝老師：社會法之基礎理論、勞保

(2) 孫老師：社會救助、身心障礙、憲法

(3) 李老師：全民健保、犯罪被害人保護法

### 貳、專家與談

#### 一、郭教授明政

##### 1. 陳惠馨老師表示該計畫執行表現不錯

##### 2. 案例範圍：

(1) 非僅限於司法案例(法院判決)，而包含行政案例(訴願、法規制定過程等)及立法案例，另外，須注重社會案例。

(2) 承(1)原因：法院判決窠臼、落後。

(3) 承(2)惟以大法官之解釋為例(如釋字第四七二號、五二四號解釋)是不錯的選擇。

(4) 須呈現整個案例事實及訴訟辯護過程。

##### 3. 案例之立法背景、過程、修法過程

4. 須重視教學情境處理，如教學環境
5. 社會法為新興領域，且教學老師少，將來在合作時，須注重跨校合作，運用 E 化建立跨校遠距教學研究團隊。從跨校、跨實務到慢慢地跨國。
6. 共同建構社會法網頁：
  - (1) 將來各老師在上課時，得以社會法網頁為資料庫
  - (2) 網頁維護需有專人管理。
  - (3) 網站架構需重視內外國資料、案例、論文之連結

## 二、鍾教授秉正

1. 網頁建置、容量、設計、資料之彙集及線上教學須更精緻
2. 網路服務對象更廣泛，不僅是社會法教學，還應包含社會福利之實務工作者，即第一線、非法律人的社會工作者，以及社會法之研究者(因跨領域的關係，法律人未必瞭解社會法)。
3. 以服務為導向，而非研究。
4. 社會法之研究教學，須注重跨領域之互動，即與社會福利工作者等第一線田野調查者之合作。如屬於福利服務的「外籍配偶」部分，是社會福利工作者關注的焦點，惟法律人很少討論，或社會法不重視此一部分，導致法律人對社會法之研究，無法對應到他們(社會福利工作者)的需求。
5. 應將釋字第五七八、五六〇號解釋等後續之修法列入研究教學中。

郝 T 回應：

- (1) 若網頁做好，可考慮以網頁來開會。
- (2) 網站之建置及發展可能須以經費補助來源為主。
- (3) 考慮案例後續發展這點還蠻好的。

## 三、林教授炫秋

1. 教學資料(含文字及影音檔)網路分享。
2. 分工、更細緻地建置網路。
3. 遠距教學、同步及非同步教學之展望。
4. 關於網路教學之問題：
  - (1) 網路教材涉及著作權爭議。
  - (2) 網路架構可否以公益信託的方式，以避免經費來源受限。
  - (3) 教學互動的實際執行狀況？如兩學分的課程能否討論完案例、教學重點是否恰當？
  - (4) 教學運作上有無困難？如案例討論部分，學生是否確實參與？因國內學生不習慣參與討論，故老師在教學互動時，可能會有困難。
6. 期盼社會法學會成立，原因如下：

- (1) 社會法之教學及研究者較少，故須透過學會支撐社會法之發展。
  - (2) 社會法在學術上及實務上之應用，如對社會法立法的促進。
7. 對社會法學會成立之建議：
- (1) 最好以 E 化(視訊、網路)方式開會，或北、中、南、東各區定時召開讀書會及不定期的討論，每年度則定期研討，避免因距離、時間之不便，造成赴會之困難。
  - (2) 參考德國討論全世界年金之網頁：  
於網頁上可找到發表文章者、與會討論者之論述內容。

郝 T 回應：

- (1) 此計畫為試驗性計畫，因此目前課程可能以涉及層面較廣為主，將來在視計畫內容以分科方式進行。故暫不涉及教學互動的實際執行狀況，而是將現有資源做較好的運用、改善教學網路運用等。
- (2) 教學互動方面：
  - A. 首應重視教師教學方式之改變。如德國一位老師曾提及其上課時，僅教該課程百分之二十的內容，因若老師將所有內容講述完畢，將使學生難以參與該課程。
  - B. 其次，再談營造教學環境及條件。如 E 化教學可以記錄每個學生之發言內容，而老師以該記錄做為評分依據，督促學生發言，並使之養成發言的習慣。
- (3) 社會法學會成立後，可使用視訊討論，及定時不定點的線上讀書會等方式。

郭 T 回應：

- (1) 上課實難與學生討論，因為時間有限，除授課外，如須討論，將使該課程僅能講述一、兩個議題。
- (2) 將來在建置資料庫建構時，須注重：
  - A. 資料須充足始能做引導式的瞭解或對話式的瞭解。
  - B. 資訊管理及整理，即資料庫之維護。
- (3) 社會法學會成立時，須重視產學合作。

#### 四、邵教受惠玲

- 1. 社會法教學如何在課堂 E 化？
- 2. 社會法相關課程如社會保險法，常遭遇下述問題：
  - (1) 學生修課前須對社會法有興趣且有公法的基礎。
  - (2) 學生對選修課只要求及格。
  - (3) 法律系學生重視的是國考，及發生保險事故時該如何解決，而非社會保險的起源與原理原則。

- (4)如何使學生在準備國考之餘，對社會法產生興趣？
- (5)上課之對象為大學生或研究生？如為大學生，大學生的程度有無辦法達成案例更新？

郝 T 回應：

- (1)課程 E 化：郭老師前已述及教學環境之改善
- (2)TEAL 教室的使用說明：
  - 一張桌子有五到六台電腦，共有十二桌，另有投影機六到八部等設備。該教室之優點即為強調教學互動——即時搜尋、討論內容可立即自資料庫取得。如老師第一次上課討論「什麼是社會法」，學生可立即搜尋資料庫，並回答「如何界定社會法」、「現行法中，哪些是社會法」等。
- (3)無 TEAL 教室時，課程 E 化方式建議：電子白版、投影機
- (4)其他教學互動方式，如講述告一段落時，問學生問題，測試學生是否已瞭解前述課程內容。
- (5)E 化僅是使教學更便利，最重要的還是老師的授課方式與內容。
- (6)社會法課程定位方面，強調社會法的實用性、結合社會法與傳統法學，使學生重視本課程。
- (7)無須過度擔心學生學習社會法須具備之基礎，因為教學內容可能因學生背景不同而有所變化，如要求學生以法條計算保險費，培養學生的專業能力。

郭 T 回應：

- (1)社會法定位方面，政大現今課程安排為「勞動法與社會法導論」2 小時，「勞動與社會人權」2 小時，「勞工保險法」3 小時，「社會保險法」3 小時，未來希望發展出「勞動法案例」與「社會法案例」。
- (2)社會法是否應列入國家考試？柏林大學與慕尼黑大學將勞動法與社會法列入七大選考範圍。另外，勞動法與社會法常被放在一起，惟柏林大學將「社會保險及勞工保險」放為獨立的一科。
- (3)建議課程著重「保險」，因學生加學保險能使出路更廣，如保險業務員、保險代理人、保險公證人，且學生學好社會保險，才能更好的服務客戶，除幫客戶解決問題之外，尚能幫他申請勞保。

## 五、黃教授鼎佑

- 1. 擬定社會法教科書。
- 2. 將社會法發展現況與電腦結合，提升教學方式。
- 3. 參考國外社會法教科書：
  - (1) 總則規納所有社會法共通之概念及原理原則、法源等。

- (2) 比較各國社會保險收取之保險費多寡，始能知道我國之保費是否超收或低收。因無法單純自法規範看出此點，故應汲取各國經驗。
- (3) 例如：歐盟資料可做為參考，因其對各國有完整的資料比較(如保費收取部分)。
4. 案例部分，須視教學對象之不同而為不同設計。若是針對社工或保險代理人等，須替顧客完成社會保險申請之業務者，則應考慮指導其技術方面，如填寫保險申請表格等。若是針對學生或研究社會法者，則應於教科書內加入各國的案例、訓練其獨立思考能力。
  5. 教學內容之批判性及對國家未來政策之討論似乎仍有不足。隨著時代發展，工作場所、工作型態跟著改變，如現今社會有不少工作者以在家上網的方式開設公司，而非如以往設立實體公司，故勞雇關係已不同於以往，但教科書依然停留在傳統勞雇關係討論上。
  6. 社會保險核心概念，錢從哪裡來？到哪裡去？在哪工作？皆須有統合性之概念，這部分最能發揮法律之組織與邏輯陳述能力。
  7. 整理重要核心法典、社會法教科書之總則分則，才能以此為基礎向上發展，建立一個體系架構(如民、刑法)，否則如同不停耗費時間在處理細節性之問題。
  8. E化部分之建議：法源法律網之新聞資料可為參考，建立更詳盡的資料庫。如整理各個案例之議題、重要爭點、文獻資料、法條依據等。

郭T回應：

- (1)法典化之整理，現行各單位(如勞委會、勞保局等)整理之法典已非常完整。惟案投書可能仍有其必要。如社工外出服務時或老師授課時，不帶或沒有手提電腦之時，即可攜帶案投書代替之。
- (2)社會法教科書之建議：
  - A. 採用維基百科的方式，多人共同編寫。
  - B. 教材內容首重社會法大綱之建立。
- (3)專題方面，應從共同主題出發，如勞保年金化、生育給付提升之草案等。
- (4)將來成立社會法學會後，可參考德國做法：「本院是學術機構，不提供諮詢服務。」
- (5)若要同時達成E化研究、教學、資料庫、服務等功能，可能會力不從心。

## 六、張教授桐銳

1. 前幾位老師都是在討論教學對象為「大學部」或「研究所」學生，而未論及是「法律系」亦或是「非法律系」學生？後兩者之差異性很大，如對非法律系學生而言，只要講到理論性的東西，學生即無法吸收。

2. 社會法教學遭遇之困難：
  - (1) 社會法沒有教科書。
  - (2) 授課者不易掌握實務之狀況，如實務是否如此解釋某法律？如何運用某制度？且老師不可能有充足的時間將所有領域的東西弄清楚。
  - (3) 前述問題之解決方法：透過E化，達成教材交流、取得等。
3. 網路難以找到某些細節性的東西，導致研究與教學之困難。如社會救助方面，可能得直接與實務界接觸始能取得研究資料。
4. 教材內容索引之資料，須更新之資料如下：
  - (1) 第六十六頁關於德國社會安全制度之介紹。
  - (2) 第二十三頁提及我國尚未實施失業保險。
5. 對案例挑選之建議：
  - (1) 勞保給付部分，實務上較常發生之爭議是「職災給付」，故建議將職災給付之案例納入。
  - (2) 憲法案例部分，可能有憲法用語理解之問題。如文獻第十三頁使用「社會憲法」一詞，係學術用語而非法條用語，故可能有不同的解釋方式。
    - A. 我對社會憲法之解釋是「憲法中要求國家實施社會福利政策之條款」，比例原則、平等原則則屬社會立法的界限、法律對自由權保障之部分。
    - B. 第十三頁挑選之案為釋字四八五號及第五七八號解釋，該兩案例雖都提及實施該政策之原因，惟其重點仍放在該立法是否違反平等原則、比例原則等，強調社會立法關於憲法的界線的問題，而與社會憲法較無關係。
6. 想請教之問題：社會法是否屬於公、私法以外之第三領域？

郝T回應：

- (1) 屬於較舊的教材資料會再修改
- (2) 關於第三領域之問題是否再開一次研討會？

孫T回應：

- (1) 社會憲法章節之案例：
  - A. 釋字四八五號解釋欲回應平等原則與比例原則之問題。
  - B. 釋字第五七八號解釋欲討論政策規範(如憲法基本國策中照顧勞工、社會保險、社會救助)之合憲性，及憲法規範效力之問題。
- (2) 社會法是奠基在對法的理解上，仍未脫離公、私法之領域，故不算第三領域。

李T回應：

- (1)授課時間兩個小時是足夠的。教學對象為大學生時，以案例分析、重點式的辯論方式(如「社會保險」與「私人保險」之差異)等交錯使用之教學方式增加教學互動。
- (2)老師退居第二線做規劃，負責監督與事後討論，在第一線僅做基礎的課程介紹，細部討論部分是訓練助教，由助教帶領學生進行辯論等活動。對非法律系學生亦可以此方法授課，使學生瞭解生活需要用到社會法制。

郭 T 回應：

- (1)做案例教學時須非常小心。如應表明「本法學院不傳授職務訓練，僅做基本學理之探討」。
- (2)社會法的教育為何要以社會福利為上課重點？
- (3)期待社會法網站及學會之建立。
- (4)釋字六二〇號解釋是重要之解釋。
- (5)網頁連結非單純的條文連結，而是所有的資料盡可能的呈現。

參、第二次籌備會議：

社會法學會成立的時間原則上 3 月份在玄奘大學進行。

# 社會法E化教學之核心內容與教學方法計畫執行成果與評估

## 壹、前言

資訊科技一日千里的飛躍發展，廿世紀末的人類社會逐漸醞釀產生了前所未見的變革，全世界的電腦與電腦使用者，無論自願與否，都逐一被相互串連而捲入這個即將引起大轉變的漩渦裡，網路是傳播方式史無前例的一項革新，而電腦中介傳播創造一個使人們得以全然透過知覺互動來溝通的空間，它並非拆解我們彼此，而是使我們得以相互聯繫。據最保守的估計，至少有超過兩千五百萬人與一百萬部以上的電腦經由網際網路而被串連起來，而且這個數字還在每天不斷地增加之中，種種跡象顯示：網際網路正默默地在主導人類新文明的成型。然而我國法學教育一直以來似乎感受不到這股氣息，兀自原地踏步、裹足不前，感謝教育部法學教學改進計畫提供這個機會讓國內法學教育界有志之士一同參與這場法學教育之世紀革新，期許未來國內法學教育能與網路科技、世界潮流接軌。

## 貳、核心內容部分

### 一、合作完成核心內容，開啟社會法學習視野

社會法領域較傳統法學領域範圍為廣，內容、規範較多且必須不斷更新，以至於本科目迄今尚未有教科書發行於市，在教育部法學改進計畫的支持下，本計畫之核心內容已經由三位主持人，在計畫執行期間內，以分工合作方式共同完成，未來對於社會法之教學與推廣皆有正面助益。

本計畫之核心內容共分成基礎理論與個別社會立法兩大部分，七個單元。在基礎理論方面，包含社會法基礎理論（一）社會法之意義、法制發展與沿革，以及社會法基礎理論（二）社會法之憲法基礎，兩個單元。在個別社會立法部分，則以構成社會法之四個次體系，社會保險、社會促進、社會補償與社會救助為架構，依序選取國內之相關的重要社會立法做為課程教學之內涵。在社會保險領域為（三）全民健康法保險法、（四）勞工保險條例，在社會促進領域為（五）身心障礙者保護法，在社會補償部分為（六）犯罪被害人保護法，在社會救助領域則為（七）社會救助法，共計七個單元，由三位主持人擇其專長共同完成。

完成之核心內容，範圍上雖不能涵蓋所有社會立法，但其規模與體系以具有相當程度之完整性，且內容精簡、概念敘述清晰，非常適合初次踏入社會法領域的社會大眾與莘莘學子參考學習，配合本計畫以E化與案例式教學為主軸發展，更有助於推廣與學習。

### 二、以案例教學為宗旨，建立案例擇取模式

案例式教學為本計畫核心內容最為重視之項目，故在核心內容撰寫時，除了

基礎理論說明外，亦會配合教材內容，尋找最貼切的案例輔助說明，並且強化案例事實、法律爭點整理、實務與學說之見解以及提供延伸討論與案例之後續發展以建構社會法案例教學之教案，從中藉以幫助同學更快釐清當事人之間權利義務關係以及法規範之內涵。

案例的選擇上，再經過三位主持人討論後建立以下原則：(一)、本土化原則：案例之選擇以本國發生之爭議，並以貼近學生生活之作為首先篩選之條件。(二)、重要性原則：案例若能涉及多數人之權利義務關係，影響生活於台灣之多數民眾或該案例對於人民生活有重大影響者，會納入撰寫案例之優先考量。(三)、爭議性原則：選擇之案例必須具有法爭議性，爭議性愈大，愈有可能納入核心內容編撰。(四)特殊性原則：本土案例具有特殊性，相較於其他國家規範、制度有所不同者。以期中報告選擇之案例為例，選擇司法院大法官釋字四百七十二號解釋，關於全民健保強制納保之爭議，符合上述四項原則，且能將三位主持人執行之單元做有效串連，堪為案例擇取之典範。

## 參、教學方法部分

### 一、多元化之教學方法，顯著提升學習興趣

在教學方法上，雖然本計畫以 E 化為主軸，但教學方法之使用與選擇，並不排除非 E 化之教學方法，只要與教學內容相結合，可以達到有助於學生充分掌握各種社會保障規範之政策目的與法律意涵以及使學生體會生存權保障之意涵及實踐方式之目的，皆可能為本計畫採取之教學方法。

實際運用於本計畫之非 E 化教學方法有設計機構參訪、辯論活動、家庭訪視等等，透過活動設計與教學內容結合，再加上學生親身的參與和實際的體認，更能將抽象的法律文字與生活相連結。在活動中，可以發現學生投注於學習之熱情顯著提升，活動安排與教學內容適當結合，對於教學與學習的效果，皆有加乘之功效。

### 二、法學教育結合科技，教與學的重新體認

本計畫執行期間採用多項 E 化教學之方法，試圖將科技引入社會法之教學，實際應用的方法有：TEAL 創意與互動學習教室、法學院多媒體 E 化教室、MIMIC 大師手筆教學軟體以及社會法教學網站等，各項教學方法之實際運作與評估已於前文說明，在此不作贅述。這裡需要強調的是，各種教學方法之間並不會互斥，可以同時運用多項 E 化教學方法進行教學，例如：在 TEAL 教室裡使用 MIMIC 投影片，並同時結合教學網站進行網路教學；另外也可將 E 化與非 E 化之教學方法結合，例如：運用 TEAL 教室進行分組競賽、辯論活動等等。計畫執行下來，發現將科技注入法學教育其實是非常多元且有效的，不要被既有的教學框架侷限，而且教學方式要不斷隨著教學對象的不同而做調整，才能真正達到法學教育改革之目的。

首先，在使用 E 化教學方法之前要經過一定的前置功夫，亦即對該設施或是教學軟、硬體等皆有充分掌握，對於法律系教師而言，這部份是具有相當程度之困難與耗費時間、心力的，必須將自己從教師轉化為學生之角色並在完全不同之專長領域重新摸索、訓練與學習，方能將科技與教學完全結合。再者，使用 E 化相關之設備和軟、硬體後發現將其溶入教學之運作，莫不以學生之感受、強調學生之主體性與互動學習為核心價值，老師在教學中係扮演引導者之角色。此外，教授與學習需重新定位，二者之間不應該存有上下之差別，就重要性而言，後者更甚於前者，以學習為主體之教學模式更能有效增加上課品質與學習效果。最後，教師的教學方式應當是無差別的，對於學生之學習應更重視其個別差異，E 化教學較傳統法學教育更能達成此理想，換言之，E 化設備之輔助更提供了無差別教學之空間，在使用上更能使學生個別差異轉化為其風格、特色。

## 肆、計畫執行綜合評估

### 一、合作分享，結出甜美果實

本計畫是由國立中正大學郝鳳鳴教授、孫迺翊助理教授以及國立暨南大學李玉君副教授三位主持人協力完成。計畫執行期間，三位主持人透過視訊會議方式利用網路溝通，減少舟車勞頓，並共同擬定計畫執行方向與實施細節，配合各自專長領域進行單元分工，合力完成本計劃之核心內容之撰寫與教學方法之試辦。經過計畫之執行，深切體認到學界相互合作之重要性，透過眾人集結之力，夢想得以實踐、經驗得以延伸，於是本計畫藉由一月初舉辦之成果發表會，邀請社會法學界先進共同與會，在此因緣巧合下，促成社會法學會之成立，為我國社會法學開啟嶄新的一頁。

除此之外，這段期間內三位主持人參與多場法學教育改革研討會、座談會，從中聆聽他人執行法律教學改革之經驗，也將自己執行之感想與他人分享，透過活動參與讓原本封閉之法律教學注入改革之活力。

### 二、成果累積，效益不容忽視

一開始接觸 E 化教學方法所投注之時間與心力和提升教學成效二者相較之下，會讓人有投資報酬率偏低之感受，有部分原因係出於教師對於 E 化設備、器材尚未充分熟悉之故，使得操作上或課程銜接上會產生一些問題；另外一部分原因是由於教師常常在還未出現累積成效便已放棄之故。要知道，設備與器材的操作需要時間與經驗之累積方能駕輕就熟；E 化教學之成效亦須經過累積方能得到璀璨之結晶，以本計畫經驗為例，網路教材與 MIMIC 遠距教材雖在製作上花費相當多的心力，但當教材完成後，即可不斷重複使用，更新上也較傳統出版品容易，在往後的教學皆可享受其成果，這在一開始都是想像不到的。

### 三、E 化教學，引領未來潮流

E化教學方式其主要重點有兩個方向：1. 廣泛推廣視聽教學：利用影像、聲光進行教學活動，產生生動活潑的課程，並且增進活動內容的有興味性，提供學習者多元化的學習方式。2. 採用電腦輔助教學（CAI, Computer Assisted Instruction）來進行e化教學，讓學生可以排除時間與空間的限制，可以在任何時間進行學習活動。

隨著知識經濟的興起，資訊與通訊科技更為普遍應用於社會中，同時亦被視為改變工作、生活與學習方式的一項驅動要素。當前人類正處於一個所謂的數位時代，資訊與通訊科技的發展已成為全球化過程中的一部份，而人人具有平等機會使用電腦與網路等，是現代社會中新興發展，也是未來世界潮流所趨。

#### 四、敞開心胸，人人皆可做到

對於教師而言，使用E化或多元化之教學方法並不如想像中那麼困難，以筆者經驗為例，在嚐試接觸E化教學之前，對於電腦的操作僅止於收發電子郵件、基礎Word打字以及網頁瀏覽功能而已，實際從事E化教學之後，經過多場座談會與講座之訓練以及私底下之摸索與研究，對於投影片製作、E化教學相關設備皆已有概略認識，真正執行之後會發現科技沒有想像中那麼複雜、難以靠近，只要用心投入，每個人都可以掌握E化、科技設施進行E化、多元化之教學，豐富上課內涵。

對於學生而言，透過多元化之學習管道，學生可以試著從中找到最適合自己學習社會法之方式，使其對於社會法這一詞不會感到陌生，進而從中找出學習社會法之樂趣，換言之，上課模式不再是只有死板板的法規範釋義，讓上課更能融入學生生活與思維，引導學生培養學習社會法之興趣，助其解開心中對於法律認知之枷鎖。