社會法

2020年修訂三版

台灣社會法與社會政策學會　主編

吳明孝、李玉君、林宏陽、林谷燕、林炫秋
林倖如、邵惠玲、孫迺翊、郝鳳鳴、張桐銳
張道義、郭明政、陳竹上、蔡茂寅、蔡維音
謝榮堂、鍾秉正、簡玉聰　著

元照

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11983

社 會 法

台灣社會法與社會政策學會 主編

吳明孝、李玉君、林宏陽、林谷燕
林炫秋、林倖如、邵惠玲、孫迺翊
郝鳳鳴、張桐銳、張道義、郭明政
陳竹上、蔡茂寅、蔡維音、謝榮堂
鍾秉正、簡玉聰 合 著

（依姓氏筆劃排序）

元照出版 搶先試閱版

元 照 出 版 公 司

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11983

三版序

本書第二版於2016年9月出版至今四年，期間適逢政府推動軍公教年金改革，這些改革措施雖未直接觸及各項年金社會保險，但公共年金制度如何因應變動中的社會經濟與人口條件變遷，其法治國原則之界線何在等重大議題，大法官於司法院釋字第781號、第782號及第783號解釋作了詳盡闡述。於此同時，在社會人福利法與長期照顧服務法的架構下，政府自2017年起實施長照2.0，確立了現階段長期照顧制度採稅收制，並大幅改革長照服務提供體系與服務報酬支付制度。年金與長照法制的發展與變動，正好反映出高齡化社會對社會安全制度帶來的挑戰。

除年金改革釋憲案外，大法官還針對全民健康保險、國民年金、藥害補償等社會安全制度作成憲法解釋，其明確承認健康權為憲法第22條所保障之基本權利，並肯認社會補償作為社會給付立法的一種類型；而政府依據正式人權公約施行法持續辦理法規檢視與政府國家報告審查，則是相關社會立法不斷修正、改進的重要動力，也使我國社會安全制度立法得以銜接國際人權論述。

本書第三版針對四年來重要法律與政策變遷作了相當篇幅之增訂。特別值得一提的是，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所林倖如副教授加入本書作者群，為本書增補了日本社會保障法的最新發展；另任職於政府社會保險相關部門之本學會理事陳瑞元先生，以其實務角度參與本書第三版之修正工作，使本書內容更臻完整精確。

元照出版　　搶先試閱版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11983

另附帶說明者，本書第三版重要德文參考文獻之一，Eberhard Eichenhofer 教授所著 2019 年第 11 版社會法教科書（Eberhard Eichenhofer, Sozialrecht, 11. Aufl., 2019），業已由本學會於2019年翻譯出版為《德國社會法》，藉此讀者可進一步比較台灣與德國社會法在歷史發展、學理建構、立法政策與法律適用上之異同。本學會日後亦將本於出版此書之初衷，持續為台灣社會法之體系建構貢獻棉薄心力，祈請學界同道、司法實務工作者以及人權工作者不吝給與本書內容批評與指教。

台灣社會法與社會政策學會

元照出版　　搶先試閱版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11983

序

在1970年代，也就是我在大學就讀法律系的時期，我已讀到：私法的公法化及民法的社會化是私法與民法的發展趨勢；從干預行政到給付行政，是行政法的發展趨勢；從夜警國家到福利國家，則是國家體制及憲法的發展趨勢。

在當時，台灣雖已有軍保、公保、勞保等社會保險制度，但保障的對象、給付的內容，皆仍有極大限制。以勞工保險為例，其醫療給付僅限在職勞工本人，被保險人之家屬以及退休勞工皆無法獲得勞工保險的醫療給付。又雖有退休、殘廢及遺屬給付，但僅為一次給付，而未有如同歐美國家的年金給付。至於失業保險給付，雖有委任立法之規定，但遲未實施。

雖然如此，從往後的發展觀之，台灣的社會安全制度依序建構並成長，社會安全制度的法規範，亦即社會法也因之逐次建立。如今，台灣不止實施全民健保、勞保年金、國民年金、就業保險，在就業保險體系內，除失業給付，復有育嬰津貼制度。在身心障礙者權益保障法內，則實施身心障礙者定額進用制度。除此之外，復有犯罪被害人保護法等社會補償制度。此等制度的建構及其立法，使台灣的社會安全制度與社會法，得以快速趨近歐美國家，甚且有趕德超美之勢。若以保障對象為基準，全民健保及國民年金的保障對象，不只遠逾美國，甚且也較德國為廣。這樣的發展，完全應驗前述公法化、社會化以及給付行政與福利國家的發展方向。由此可見，福利國家已不再止於學術論述，也不再只是憲法對於國家未來藍圖的規劃，而是真實的存在，也是人民生活的當然成分。

元照出版　搶先試閱版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11983

如今，任何一個疾病、傷害案件，不再只是民法或刑法的法律事件，也幾無例外是社會法的案件。每一個案件的處理，除應考量其可能的刑法責任、民事責任，也應考慮到勞動基準法等勞動法規所規定的雇主責任、軍公教的退撫給付、汽機車責任保險給付、各種私人保險給付、國家賠償，更應顧及各種社會保險、福利津貼、福利服務及社會救助等社會給付。在實務上，當律師接到任何一個食安、醫安、工安等層出不窮的傷害案件，當應優先考量社會給付，再行考慮民事賠償及刑事責任等法律問題。

由此可見，在法學教育中，如果欠缺社會法，將難以理解整體的法律制度，也無法認知當前的法律生活與文化，而出現極為明顯與現行社會法律制度嚴重脫節的現象。在實務上，如果未能有效理解社會法並主張社會法上的權利，極可能無法有效解決所處理的法律案件，並實質解決當事人所遭遇生活困頓的問題。又舉凡在公私部門行政或管理上的法律業務，也處處與社會給付密切關連。除此之外，在立法層面上，為解決層出不窮的社會問題，而應有社會政策與社會立法的回應，因而不論在中央或地方，社會立法在所有的立法活動中，占了極大份量與比例。法律人的工作與任務，當不以糾紛解決為限，也不應以司法審判為範疇，而應擴及司法以外的法律執行與立法。就此，社會法在法律職業中所占有的比例，也當大幅提升。

由此可見，在我們的日常生活中，社會給付已占有極大份量。在我們的法律生活中，社會法也成為必要的成分。1989年，民法大師Larenz在他的民法總則中寫下：在今日，個人之經濟保障已很少依賴個人之努力或個人之自我預護，而多仰賴團體的（國家或社會保險）給付；私法規範之意義也因此遠落後於社會法。在30年前，這句話當無法適用於台灣。如今，當已貼切不過。

元照出版　　搶先試閱版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11983

我們的社會及法律制度，雖已有如此重大變化，但我們的法學教育卻數十年少有改變。檢視各個法學院系所的課表，絕大多數仍以司法官、律師考試的科目為其教學的主要範疇。由此浮現的問題，乃是：法學教育謹以司法官及律師的審判及辯護為範疇？法學教育僅以國家考試為目標？又縱然如此，何以司法官及律師考試，可以忽視大量的社會立法？如此憂慮，在世紀末的司法改革會議即已看見，並建議在國家考試應有社會福利法之考科。惟直到這幾年，此一議題再度被提起，而有律師考試增加勞動法與社會法選考科目之決議。

在此考試領導教學的客觀環境下，社會法為考試科目，對於社會法的學術工作者，雖令人鼓舞，但擔憂社會法的教育也將淪為讀考古題、猜考題的悲慘境地。雖然如此，期待總多於憂慮。

當社會法成為考科之後，我的數十年的合作伙伴黃程貫教授特別提醒：該是寫社會法教科書的時候了。這讓我想起，二十餘年前Wachter教授對我的恩師黃越欽教授書寫勞動法教科書好意提醒。惟我自忖，我當不能在短時間內獨力完成社會法教科書的大工程。和恩師相較，我遠遠不如。在此情形下，我向孫迺翊老師提及：我們或可邀請國內社會法的同道共同完此一教科書的大任務。何其有幸，我們獲得各位，也就是我除外共十六位同道的大力支持。此外，對於元照出版公司在編務與出版上的大力協助，亦表由衷謝忱。

我是一個幸運的人。在政大求學期間得有恩師黃越欽教授的啟蒙，赴德後則有Zacher教授的提攜，如今又有如此多位共同努力打拼的同道。當犯罪被害人保護法實施時，我將該法定位為後民法與社會法法律時期的成熟標竿。如今，此書的問世雖不能稱

元照出版　　搶先試閱版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11983

為社會法法學的成熟標竿，但當為台灣法學教育的重要標竿，亦即：台灣的法學教育，從民法的法律時期，進入後民法與社會法法律時期的重要標記。

經由這本書，我們都是社會法的市道。各位讀者，未必以社會法為核心職志，但願經由社會法的研習，可以讓各位更為全面與深入的了解台灣的社會與法律制度，也讓各位在實務工作上可以有更為廣泛與全面的思考，並對更多人得有更大的協助。

國立政治大學法學院

郭明政

元照出版　　搶先試閱版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11983

序

因應台灣社會發展的需求與學術社群成員的需要，台灣社會法與社會政策學會之設立啟動了促進社會法教學與學術研究發展的引擎，期待激發社會法社群的集體力量，以專業知能作為我國社會安全制度發展之助力。本書則由本學會發起成員，共同彙集多年研究成果，重新整理改寫而成，是為上述學術引擎運轉之初步成果。

本書由國內教授及研究社會法之教師聯合撰寫，作者群以嚴謹及認真的工作態度，無私地奉獻經年累積的研究與教學成果，範圍含社會法總論：社會經濟變遷、社會安全概述、憲法基礎及財務規範，亦包括社會法各論：勞工保險、全民健康保險、國民年金、就業保險、兒童少年權益保障、老人福利、身心障礙者權益保障、犯罪被害人保護、社會救助及行政救濟。

本書有三大特色：一、作者群人數多，且能通力合作，有效率完成作品，展現學術社群的團結力量；二、論述內容兼顧深度與廣度，具學術研究參考價值，亦可供實務工作者參考；三、本書用途廣，除可作為教學及學術研究之用外，對於準備各類國家考試、就業考試或入學考試亦有助益。

本書得以完成，作者之專業知能是關鍵所在，因此，作者群特別感激包括台灣大學、政治大學、文化大學、中山大學、中央大學、中興大學、中正大學、成功大學、高雄大學、高雄師範大學、國立空中大學、暨南國際大學、國防大學、義守大學等作者各所屬任職學校的培育與協助，也由衷感謝司法院、科技部、教育部、衛生福利部、內政部、勞動部、中央研究院與其他政府及

元照出版 搶先試閱版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11983

民間各單位之研究獎勵、研究補助或其他有助於教學研究資源之提供。未來，作者群尤其歡迎及感謝有緣閱讀本書的專家、學者及讀者提供寶貴意見，共同為我國社會安全制度健全發展而努力。

國立中正大學法律系教授

郝鳳鳴

元照出版　　搶先試閱版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11983

作者簡介

（依姓氏筆劃排序）

吳明孝

學歷：中山大學社會科學博士
現職：義守大學公共政策與管理學系助理教授

李玉君

學歷：德國杜賓根大學法學博士
現職：暨南國際大學公共行政與政策學系教授

林宏陽

學歷：英國約克大學社會政策與社會工作博士
現職：屏東科技大學社會工作系副教授

林谷燕

學歷：德國耶拿大學法學博士，中正大學社會福利學博士
現職：空中大學社會科學系副教授

林炫秋

學歷：政治大學法學博士
現職：中興大學法律學系副教授

林倖如

學歷：日本名古屋大學法學博士
現職：臺灣海洋大學海洋法律研究所副教授

邵惠玲

學歷：德國耶拿大學法律博士
現職：高雄大學政治法律學系副教授

元照出版 搶先試閱版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11983

孫迺翊

學歷：德國海德堡大學法學博士
現職：臺灣大學法律學院教授

郝鳳鳴

學歷：法國巴黎第二大學法學博士
現職：中正大學法律系教授

張桐銳

學歷：德國海德堡大學法學博士
現職：政治大學法律學院教授

張道義

學歷：德國杜賓根大學法學博士
現職：中山大學中國與亞太區域研究所教授

郭明政

學歷：德國慕尼黑大學法學博士
現職：政治大學法律學院教授

陳竹上

學歷：國立中正大學社會福利學博士
現職：國立高雄師範大學通識教育中心教授

蔡茂寅

學歷：日本名古屋大學法學博士
現職：臺灣大學法律學院教授

蔡維音

元照出版　搶先試閱版

學歷：德國慕尼黑大學法學博士
現職：成功大學法律學系教授

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11983

謝榮堂

學歷：德國曼海姆大學法學博士
現職：中國文化大學法律學系教授

鍾秉正

學歷：德國特里爾大學法學博士
現職：國防大學管理學院法律學系教授

簡玉聰

學歷：日本名古屋大學法學博士
現職：高雄大學財經法律學系助理教授

歡迎讀者對本書提供寶貴建議或指正，來信請寄
twsociallawsociety@gmail.com。

元照出版　　搶先試閱版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11983

目　錄

三版序　台灣社會法與社會政策學會
序　郭明政
序　郝鳳鳴
作者簡介

第一篇　總　論

第一章　社會法與經濟社會變遷　郭明政、林宏陽

壹、概　說 3
貳、經社變遷、社會風險的社會政策與制度回應㈠
——德國1880年代社會保險制度的創建及其後續發展 5
參、經社變遷、社會風險的社會政策與制度回應㈡
——社會保險與社會安全制度的國際擴展 8
肆、經社變遷、社會風險的社會政策與制度回應㈢
——台灣社會保險與社會安全制度的建立與發展 14

第二章　社會法之概念、範疇與體系

林谷燕、林倖如、邵惠玲、郝鳳鳴、郭明政、蔡茂寅

壹、社會法的興起 25
貳、社會法的概念與範疇 28
參、社會法之體系 35

元照出版　搶先試閱版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11983

第三章　社會法與社會安全制度之發展　郭明政、林宏陽
壹、概　說 49
貳、1949年以前的發展 50
參、日治時期台灣社會安全法制之發展 52
肆、蔣中正政府時期（1950年至1975年） 52
伍、嚴家淦與蔣經國政府時期（1975年至1988年） 54
陸、李登輝政府時期（1988年至2000年） 55
柒、陳水扁政府時期（2000年至2008年） 59
捌、馬英九政府時期（2008年至2016年） 62
玖、蔡英文政府時期（2016年以來） 67
拾、結　語 72

第四章　社會法的憲法基礎　孫迺翊
壹、我國憲法中的社會國原則與社會憲法條款 79
貳、社會國原則之實踐與基本權利保障之間的關聯性 85
參、社會國原則的落實與平等原則 93
肆、社會國原則之落實與法治國原則 96
伍、我國憲法解釋對社會安全制度之建構 98
陸、社會國原則之落實與中央地方權限劃分 104

第五章　社會安全制度之財政基礎　蔡茂寅、林倖如
壹、序　說 111
貳、社會安全制度的收入面 112
參、社會安全制度的支出面 121
肆、社會安全與預算制度 123

元照出版　搶先試閱版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11983

第二篇　各　論

第六章　社會保險總論　　鍾秉正

壹、前　言 129
貳、社會風險的種類 132
參、社會保險的基本原則 146
肆、我國社會保險制度的分析 155

第七章　勞工保險　　郝鳳鳴、蔡茂寅、簡玉聰、鍾秉正

壹、前　言 177
貳、勞工保險的對象 180
參、勞工保險的給付內容 186
肆、勞工保險的財源 203
伍、我國勞工的老年安全議題 209

第八章　就業保險　　張桐銳

壹、序　論 219
貳、就業保險法律關係 223
參、所得替代給付 227
肆、促進就業給付 235

第九章　公教人員保險及公務人員退休撫卹　　林炫秋

壹、概　說 243
貳、公教人員保險 245
參、公務人員之退休 256
肆、公務人員之撫卹 266
伍、撫卹給與之發給、變更及保障 269
陸、期待權保障與年資制度轉銜 272
柒、退撫法提高提撥費用削減退撫給與等規定之違憲審查 274

正碁出版　搶先試閱版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11983

第十章　國民年金保險　鍾秉正

壹、前　言 279
貳、國民年金保險的特性 281
參、國民年金保險的對象 282
肆、國民年金保險的給付內容 284
伍、國民年金保險的財源 289

第十一章　全民健康保險

李玉君、吳明孝、林倖如、張道義、蔡茂寅

壹、概　說 293
貳、健保的法律關係 296
參、保險對象 303
肆、保險組織 305
伍、保險財務 311
陸、保險給付 322
柒、醫療費用支付制度 334
捌、資訊公開與個人資料保護 345

第十二章　犯罪被害人保護　鍾秉正

壹、前　言 355
貳、社會補償之學理 356
參、我國犯罪被害補償制度 358
肆、犯罪被害補償之組織 364

第十三章　家庭及兒少權益保障　陳竹上

壹、政策性質與立法原則 369
貳、核心爭議與立法沿革 370
參、保障對象、給付方式、財源及組織 379
肆、立法特色 383
伍、重要爭議、相關釋字、未來展望 384

元照出版　搶先試閱版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11983

第十四章　老年福利　簡玉聰
壹、老年福利的基本概念 389
貳、老年福利的法制體系定位 391
參、老年福利法制結構現狀 392
肆、老年福利法制內容 393
伍、老年福利法制主要課題 407

第十五章　長期照顧　林谷燕
壹、概　說 415
貳、給付主體與客體 419
參、照顧需要性評估 420
肆、給付方式 423
伍、給付與支付 425
陸、服務提供者 432
柒、給付財源 437

第十六章　身心障礙者權益保障　孫迺翊
壹、緒論：從「忽視」到「看見」身心障礙者 443
貳、身心障礙者權益保障法之立法沿革 445
參、身心障礙者的定義與鑑定方式 446
肆、身心障礙者權益保障法之基本原則 448
伍、醫療權益 450
陸、教育權益 451
柒、就業權益 453
捌、支持服務 459
玖、經濟安全 462
拾、保護服務 464
拾壹、聯合國身心障礙者權利公約內國法化對身心障礙者權益保障法制之影響 466

照出版　搶先試閱版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11983

第十七章　社會救助　蔡維音
壹、社會救助概說 471
貳、社會救助之基準 478
參、社會救助給付之種類與內容 488

第三篇　程序與救濟

第十八章　社會法之行政救濟途徑　謝榮堂
壹、前　言 495
貳、干預行政與社會給付行政之交互作用 496
參、社會行政救濟之範圍與先決要件 498
肆、社會行政救濟之管轄與途徑 501
伍、職權調查主義與職權進行主義 511
陸、訴訟標的及判決 514

元照出版　搶先試閱版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11983

第一篇

總　論

第一章　社會法與經濟社會變遷
第二章　社會法之概念、範疇與體系
第三章　社會法與社會安全制度之發展
第四章　社會法的憲法基礎
第五章　社會安全制度之財政基礎

元照出版　搶先試閱版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11983

第一章

社會法與經濟社會變遷

郭明政、林宏陽

問題思考

一、現代社會安全制度起源於何等國家？其經社背景為何？其主要制度為何？

二、現代福利國家每有俾斯麥模式與貝佛里奇模式之分，其主要區隔為何？

三、台灣社會安全制度之發展與經社變遷具有何等關聯？若與歐美國家相較，具有何等異同之處？

壹、概　說

社會安全制度與社會法，係為解決生、老、病、死、鰥、寡、孤、獨、廢疾等社會事故或社會風險，所衍生生活短缺等社會問題的社會制度。此等社會事故或社會風險，自古有之。禮運大同篇揭櫫的大同世界，即針對此等社會問題而闡述「幼有所長、壯有所用、老有所終、鰥寡孤獨廢疾者，皆有所養」的社會理想。

在傳統中國，以農業為基礎的經社結構中，家庭不只是社會生活的基礎單位，也是經濟生產的單位，因而生老病死等社會事故或社會風險的生活保障，每在家庭或家族中解決。[1]但在傳統中國，也早有以貯存農作物以解決農作歉收以及天然災害與戰禍所導致生活匱乏的社會問

元照出版　搶先試閱版

[1] 周建卿，1983，12；郭明政，1997，18-19；謝徵孚，1981，601；Kuo, 1990; Offe, 1972, 479-488.

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11983

題。[2]對於無家可歸、身心障礙與貧窮者，則有官營與私營的慈善機構給予給付、服務甚或安置。[3]此外，一種類似現代的退休制度，業已出現，惟僅限於特定之官員。[4]

希臘與羅馬時代之歐洲，一樣以農業生產為主，農作物歉收以及天然災害等為主要社會風險，因此發展出儲藏橄欖油與其他農產品之機制，以提供人民面臨各種社會風險時之生活資源。中古歐洲亦有任意性的互助團體及共濟組合。[5]至於貧困者的救濟，除政府的救濟措施，宗教團體亦扮演關鍵角色。[6]除此之外，類似現今之年金方式給付，在中古世紀之前亦已存在。[7]

然而，在工業革命之後，各國的經社發展與經社結構發生巨大變化，傳統的社會保障模式也遭遇空前挑戰。面對此等變局，究應採行何等政策、制度以為因應，遂成18世紀以降各國所應面對的社會難題。馬克斯的共產思想及其他社會主義的主張，無不與此有關。除共產主義等主張，是否另有其他策略，則是政治實務與學術界的重要挑戰。就此，以下各節將首先討論德國——社會保險創始國的回應。其次，將以英國、美國、日本及中國大陸為例，說明各國有關政策與制度之發展。最後，則聚焦於台灣的經社變遷以及社會政策與制度的回應。

---

2 林萬億，1994，149-150；郭明政、孫迺翊、林宏陽，2013，14-17；察赫・漢斯，2014，340-388；Benda-Beckmann et al. (eds.), 1988.

3 林萬億，1994，150-158；劉脩如，1982；Lewin, 2003.

4 Kuo, 1990, 45.

5 謝徵孚，1981，593。

6 謝徵孚，1984，61-62。

7 Lewin, 2003.

元照出版 搶先試閱版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11983

貳、經社變遷、社會風險的社會政策與制度回應㈠——德國1880年代社會保險制度的創建及其後續發展[8]

影響現今經濟與生產模式的工業革命，於18世紀中葉英格蘭中部揭開序幕後，逐步且徹底地改變人類的生產與生活方式。此等經濟，或謂生產模式轉變引發整體社會的質變，進而產生一連串不同以往的社會風險。在當時，導致新興社會風險之癥結點在於：人民由農村轉至工廠工作，而無法如以往持有生產工具，因此遭遇勞災、疾病、殘廢、老年等社會風險時，每每衍生所得中斷，因而引發其本人以及家戶成員所得與生活資源匱乏的問題[9]。當一般勞動家庭不再擁有生產工具，其家戶內子女也每每不再繼承父母之職業。從此，家庭不再是經濟生產單位，父母與子女之間所具有的「準勞僱關係」漸漸消失，子女也離鄉背井另謀出路。至於家庭的互助與保障功能，也逐漸式微。

工業革命雖發生於英國，但對於工業社會所引發之諸多社會風險與社會問題作出全面性回應者，則首見於德國。在產業工業化之後，面對當時所發生的社會問題，雖有企業實施企業福利制度，以解決勞工之老年、疾病、失能與死亡等風險，在德國甚且有「以廠為家、以廠主為父」之主張。[10]惟此等機制並不普遍，成效也難以期待。為因應當時的工運以及社會主義訴求，時任首相的俾斯麥遂以建立強制性的社會保險制度作為回應。[11]俾斯麥所以採取此一措施，雖有勞工保護的考量，但也同時顧及經濟發展而不加重雇主之責任與負擔，更有鞏固政權的特定目的。1881年11月17日德皇的社會保險詔書，明確指出：為解決當時的政治紛爭，將建立勞災、疾病以及年金保險制度。據此，德國分別於

---

8 察赫・漢斯，2014，239-261；Eichenhofer, 2002, 19-35; Zöllner, 1981, 45以下; Zöllner, 1982, 1-92.

9 Taylor-Gooby, 2004. 請參見其關於舊、新社會風險與社會安全制度調整之諸多論述。

10 郭明政，1997，84。

11 Stjernø, 2004, 96-100.

元照出版　搶先試閱版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11983

1883、1884與1889年，以不到10年的時間建立健康保險、勞災保險與年金保險。[12]之後，復於1927年與1995年建立失業保險與長期照護保險制度，以涵蓋失業以及平均餘命延長所衍生長期照護需求等社會風險。透過社會保險制度，勞工的社會風險並不轉化為雇主的責任風險與經營風險，而由勞工與雇主藉由保費的繳納共同承擔。又保費實質上具有特定薪資的性質，[13]因而社會保險實際上是勞工彼此的社會團結與共同承擔。

在法律制度方面，1881年德國內政部草擬責任義務法修正草案時，原擬改採舉證責任倒置以強化加害人的賠償義務，亦即在既有侵權行為法的法律體系中尋求局部改革。但此等改革，無法獲得俾斯麥首相的認同，他甚且在改革草案的文件寫下「沒有修法，只有社會保險」的批示。[14]

此後，經由1883年、1884年及1889年的社會保險立法，遂使德國的法律制度進入後民法與社會法時期。[15]此一年代，甚且早於1896年立法並於1900年實施的德國民法典。德國民法典的制定，在世界法律史上具有民法法律時期高度成熟的意義。惟在此時，以社會保險法為核心的社會法業已出現並奠下基礎。1911年德國制定帝國保險條例的法典化改革，則代表以社會保險法為核心的社會法也已進入法域成熟的階段。從1975年起陸續制定的社會法法典，已於2005年完成，而成為繼民法典、刑法典及商法典後的第四法典。如同民法典的制定，社會法法典的完成，也意味社會法領域的絕對成熟。

迄今，德國的社會保險制度已超過130年的試煉。以社會保險為核心的社會安全制度，已成為經社體制的重要成分，且是德國社會市場經濟的必要成分。[16]社會法也因此成為法律制度的重要內容，且為後民法

---

12 Zöllner, 1982, 1-92.

13 按保費在法律上雖為勞雇雙方所分攤；形式上，則是由雇主所繳納；實質上，不論是雇主或勞工的部分，皆為薪資的一部分。請參見于宗先，1986，5。

14 Zöllner, 1982, 24.

15 有關後民法與社會法法律時期之論述，參見郭明政，1998，303-323。

16 有關德國社會市場經濟的討論，參見郭明政，1997，42-51。

在照出版 搶先試閱版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11983

與社會法法律時期的核心指標。德國民法大師Larenz教授在1989年時曾謂：「在今日，個人之經濟保障已很少依賴個人之努力或個人之自我預護，而多仰賴團體的（國家或社會保險）給付；私法規範之意義也因此遠落後於社會法。[17]」

由德國所創設的社會保險，其後為歐陸各國所繼受，[18]德國於1880年代創立社會保險後，隨即擴張至法國與奧地利等鄰國，惟瑞士則至為保留。雖然如此，瑞士在二次大戰後開辦全民性的年金保險，並於1995年開辦全民性的健康保險，反有超越德國之處。[19]至於東歐，雖也繼德國建立社會保險制度，但當俄國及東歐陸續成立共產政權後，社會保險發展受到明確阻礙。迄1990年代，共產體制瓦解後，始再度重建原有社會保險體制。然而在世界銀行主導下，東歐另有個人帳戶風潮。惟經20餘年實驗，此私人化政策受到空前質疑而有難以為繼之勢。[20]另北歐國家在福利國家分類上，雖被分類為斯堪地那維亞模式，而與俾斯麥、貝佛里奇模式鼎足而立，但社會保險依然是北歐國家社會安全制度的重要成分。[21]社會保險制度也流傳至英、美以至拉丁美洲、亞洲等國家。[22]除

---

17 Larenz, 1989, 52.

18 德國社會保險的擴展與國際的肯認，請參見Kuo, 2008, 54-56；中文延伸資料請參照維基：http://zh.wikipedia.org/wiki/社会保险?oldformat=true（最後瀏覽日：2014年11月13日）。各國社會保險之建立與現況請參見SSA, 2012.

19 郭明政，1997，229-245、285-301。

20 Simonovits, 2011, 81-98.

21 按全民性的津貼、公醫與福利服務乃是北歐國家社會安全制度的重要指標。雖然如此，各國的老年安全，例如瑞典仍以年金保險為主要機制。Esping-Andersen, 1990; Wadensjö, 2002, 55-71.

22 拉丁美洲國家自1980年代起，社會保險制度出現嚴重動搖，甚且陸續建立強制儲蓄的個人帳戶。此個人帳戶雖在二次大戰前已見諸英國殖民地，如今日新加坡公積金制度的前身，但在1980年代後則復燃於智利，而被稱為智利模式。個人帳戶之支持者，如世界銀行每以人口老化為由，認為此制度可解決人口老化危機，惟此論點卻深值商榷。基於代間契約理論，尤其麥肯羅定律，所有的生活資源，包括退休者的生活資源，必定來自當期的社會生產。因此任何儲蓄皆無法減少下一代負擔。反之，儲蓄不止是貨幣發行銀行的負債，更是全體國民的負債，甚至是下一代的負債。郭明政，2013，41-47；Kuo, 2008, 54-56; Mesa-Lago, 2012a, 198-211; Mesa-Lago, 2012b, 275-300.

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11983

各國的繼受，社會保險制度，也成為人權宣言、聯合國經社文公約與國際勞工組織公約，尤其102號的社會安全最低基準公約以及121、128、130號等公約所肯認，而成為現代文明的重要成分。[23]

當德國歷經兩次世界大戰之後，仍得以屹立不搖的不只是德國的民法、刑法等法治國的法規範，還有在1880年代所創建的社會保險制度與社會法。此一制度不只是德國國民生活保障所依賴，也是德國經濟體制與經濟發展的重要成分。當世人看到德國高度發展的經濟能量時，也務必看見此一和經濟發展及人民生活息息相關的社會保險與社會安全制度。

參、經社變遷、社會風險的社會政策與制度回應㈡——社會保險與社會安全制度的國際擴展[24]

一、英國的工業化與社會回應[25]

工業革命之前，英國自1601年即有伊麗莎白女王的濟貧法（Poor Law），據以成立各教區的濟貧法組織（Poor Law Unions）以執行院內與後來的院外救濟，而成為往後300餘年英國官方社會救濟制度的基礎。[26]

18世紀末葉工業化之後，救濟之形式與給付水準隨著新興社會風險而有所調整，諸如1795年實施的Speenhamland制度，或所謂的麵包量度（bread scale），以測量各家戶的基本生活所需，並計算救濟的給付水準。[27]之後，由於社會大眾認為給付審核與水準過於寬鬆，則有1834年的新濟貧法（New Poor Law）與1852年的院外救濟規制令予以限縮，並回到1601年較為嚴苛的審核與給付。[28]雖然已有此等社會立法回應貧窮

---

23 郭明政，2006，313-352；Kuo, 2008, 54-56.
24 Kuo, 2008, 54-56; SSA, 2012.
25 Hill, 2002, 37-54.
26 Hill and Irving, 2009, 22-25.
27 Polanyi, 2001, 81-89.
28 林萬億，2010，59-60。

五南昭出版 搶先試閱版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11983

問題，但隨工業化進展，所得中斷的社會問題也隨之加劇。進入20世紀後，英國採行一連串的改革，而有1908年以稅收為給付基礎的資產調查式老年年金法（Old Age Pension Act）、1911年涵蓋疾病與失業的國家保險制度（National Insurance Act）與1925年建構社會保險模式的寡婦、孤兒與老年年金法（Widows, Orphans and Old Age Contributory Pension Act）等社會立法。[29]據此，德國1880年代的社會保險立法，也終擴及英國；失業保險部分，甚且早於德國。

在二次世界大戰期間，貝佛里奇爵士提出Social Insurance and Allied Service報告書，作為戰後社會安全政策的藍圖。1946年所建立的公共醫療制度（National Health Service, NHS），正是此一報告書的體現；又依據該報告書，復有1948年均等保費與均等給付的年金保險制度。前述均等保費與均等給付的國民年金體系，亦即以最低生存保障為目標的年金，[30]因無法反應原有薪資水準及個別的福利需求，遂有1957年所得相關（earnings-related）年金的改革，但其社會保險年金給付之水準，仍遠不及德國或美國等國家，而存在極大的差距。[31]有鑑於此，英國於1978年所施行的公共職業年金，亦即國家所得相關年金制度（State Earnings-Related Pension Scheme, SERPS），提供受僱者在國民年金體系之上的另一層保障。然而，柴契爾首相於1980年代所實施的契約外（contract out）私人化改革，則弱化此一制度的保障功能。[32]

綜觀英國的社會安全，因其年金制度僅以基礎保障為目標，再加上後續諸多的私人化發展，使英國老年保障制度並未走向高度社會化的道路。但基於貝佛里奇報告書的公醫制度，則是一項極為重大的社會工程與社會改革，而為英國社會安全制度的一大特色。因此，在學術界每每將英國的社會安全制度，尤其公醫與均等給付年金，稱為貝佛里奇模式。與此相對，以社會保險為主要核心，而採行疾病保險和與所得相關

---

29 Ogus, 1982, 151-154.

30 相對於此，德國的年金體系，係以原有所得為基礎之年金，亦即以原有生活水準之維持為其目標。

31 Baldwin, 1990, 232-239.

32 關於SERPS之論述，請參見Disney and Whitehouse, 1992; Hemming and Kay, 1982。

試閱版　請先試閱版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11983

聯年金保險制度的德國，則稱為俾斯麥模式。

二、美國的工業化與社會回應[33]

1776年獨立戰爭前的北美13州均以農業生產為主，並大致沿用英國濟貧法與1795年英格蘭的Speenhamland濟貧制度回應人民的社會需求。即便在20世紀之後，美國社會救助制度仍深受其影響，如依附子女救助法（Aid to Families with Dependent Children, AFDC）即為一例。[34]然而，美國在濟貧制度發展過程中卻有諸多爭議。基於個人主義的思維，每有防止救助者過度依賴並促使其自立生活的政策主張。[35]此思維之下，因失能或死亡等事故導致所得中斷的社會問題，主要透過慈善事業與雇主責任，以滿足人們的福利需求。[36]

美國對社會保險的消極態度，在經濟大恐慌期間深受考驗與質疑。當時眾多私人保險公司倒閉，使人民因所得中斷的經濟不安全更加惡化。為解決此等問題，羅斯福總統於1934年提出社會安全法案（Social Security Act），並於1935年通過，而成為其新政的重要內涵。此法案雖以社會安全為名，實質上係以社會保險為主要內容，尤其聯邦政府執掌的老年、遺屬保險，加上1956年納入之失能保險，即Old Age, Survivor and Disability Insurance，簡稱OASDI。又此一法律雖也提及勞災保險與失業保險，但實際內容則委由各州自行訂定。至於疾病保險，於1935年社會安全法立法時，並未計及。直到1965年始實施退休者與貧窮者的醫療保險。為解決其他人口醫療保障不足的問題，柯林頓總統即以推行健康保險為其施政目標，但終未實現。歐巴馬總統上任後，繼續推動此一政策，並於2014年開始實施「病患保護與可負擔的健保法」（Patient

---

33 Burtless, 2002, 85-105. 美國社會保險現況，請參見美國社會安全總署網頁：http://www.ssa.gov。

34 Block and Somers, 2003, 283, 285-286.

35 White, 1933, 418-429.

36 其中，慈善事業之發展，主要亦承自英國之相關組織形式與規範。而工人補償制度在強制實施的初期，係以雇主出資為受僱者購買私人保險。請參見Percy, 1989, 45; Seager, 1910, 25-28.

搶先試閱版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11983

Protection and Affordable Care Act），使經濟弱勢者亦能負擔健康保險費用，以獲得一定水準的醫療服務。

由此可見，以自由經濟為標竿的美國，經由半世紀的討論後，也終接受德國模式的社會保險制度。經過四分之三世紀的檢驗，此一以年金保險為核心的社會保險與社會安全制度，乃是美國退休者可以頤養天年的主要屏障。依據美國社會安全總署所揭示，社會安全制度並不以充分準備金為必要。[37]雖如此，美國的社會安全制度仍有大量結餘，而可用於購買國債，支助國家財政。依統計，2019年年底美國的社會安全基金計有將近2.9兆美元。[38]基於此等實踐與經驗，一本OECD發行的專書中即指出：「在美國，社會安全制度被認為是最為成功的內國制度。[39]」經由美國經驗，得以看見：

㈠縱使最強調自由經濟的美國，也高度重視以社會保險為核心的社會安全制度。

㈡從美國逐次擴建健康保險的發展觀之，美國的社會保險制度不但未見消退，反見成長。

㈢美國的法律制度與法律文化，在1935年以後也開始社會化，並進入社會法的法律時期。

三、亞洲國家的工業化與社會回應

論及亞洲國家的工業化與社會回應，[40]當就最早工業化的日本加以討論。[41]此外，復就中國大陸的發展，尤其改革開放後簡要說明；不論在實務或是學術上，中國大陸的發展，皆應予以高度重視。至於台灣，

---

37 Rejda, 2012, 152.

38 請參照美國社會安全署之精算資料：https://www.ssa.gov/policy/trust-funds-summary.html（最後瀏覽日：2020年3月31日）。

39 OECD, 1993, 71.

40 同為新興工業國家與地區的的韓國、香港及新加坡發展也是極有意義的觀察。Kuo, 2011, 635-666. 另外，關於上述各華人社會整體老年經濟安全制度之政策輸入與社會成果諸多面向之比較，則請參見Lin, 2011, 332-364; Lin, 2012, 163-191; Lin, 2013, 1328-1344.

41 Katagiri, 2002, 107-119.

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11983

將於第三章再行討論。

以日本而言，從1867年明治維新倡議工業化開始，到第二次世界大戰結束前，日本已逐步建立諸多社會保險與社會救助制度以保障因各種社會風險所導致的社會問題。其中，最值注意者，乃是1922年的健康保險法與1941年的勞動者年金保險法。但後者因為時值二次大戰期間，並未有效推行。

二次戰後，在一片斷垣殘壁中，日本一方面進行經濟重建，另一方面繼續推動原有的疾病與年金保險，復有：㈠1947年的失業保險；㈡1958年修訂國民健康保險法，其後將保障對象擴及全體國民；㈢1959年的國民年金保險。當日本於2000年實施長期照護保險之後，遂成為繼德國擁有完整五大社會保險，亦即勞災、疾病、年金、失業與長期照護保險的國家。其後，韓國於2008年實施長期照護保險，也成為另一個擁有五大保險的國家。[42]

經由此等發展，日本的社會安全制度，竟有超美趕德之勢。其中，日本所實施的國民健康保險以及國民年金將其社會保險擴及全體國民，而遠遠超越德國、美國所實施的社會保險，亦即原則上以受僱勞動者為保護對象的社會保險制度。台灣所實施的全民健保與國民年金，顯然也存在特定的日本因子。

除此之外，日本自2000年以來的年金制度改革，決定整合過去依據職業身分而個別設置的年金保險體系，亦即共濟年金（公部門雇員）與厚生年金（私部門雇員），並以2015年所通過的「受僱者年金一元化法」將兩者合併。[43]其主要考量在於，一方面緩解年金保險體系因為人口結構改變所致的財務議題，另一方面則保障被保險人過去累積於不同職業年金保險體系之期待權與請求權。

---

42 在德國、日本之後，韓國得以快速跟進並實施長期照護保險的發展，已引起世界各國高度重視。近年來，韓國的經濟發展令人刮目相看；同樣的，韓國社會安全制度的擴建，也深值注意。

43 關於日本於2015（平成27）年所通過的「被用者一元化法」，請參照日本年金機構所撰寫之專文：https://www.nenkin.go.jp/service/jukyu/kyotsu/itigenka/20150917.html（最後瀏覽日：2020年3月30日）。至於中文文獻對於日本年金制度改革之描述，請參見葉崇揚，2018，376-377。

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11983

國家圖書館出版品預行編目資料

社會法／吳明孝等著；台灣社會法與社會政策學會主編, -- 三版 -- 台北市：元照, 2020.10
面； 公分
ISBN 978-957-511-375-9（平裝）

1.社會福利法規 2.社會安全

547.7 109010716

社會法

5C177RC

主　　編　台灣社會法與社會政策學會
作　　者　吳明孝、李玉君、林宏陽、林谷燕、林炫秋
林倖如、邵惠玲、孫迺翊、郝鳳鳴、張桐銳
張道義、郭明政、陳竹上、蔡茂寅、蔡維音
謝榮堂、鍾秉正、簡玉聰 （依姓氏筆劃排序）
出 版 者　元照出版有限公司
100 台北市館前路 28 號 7 樓
網　　址　www.angle.com.tw
定　　價　新台幣 600 元
專　　線　(02)2375-6688
傳　　真　(02)2331-8496
郵政劃撥　19246890 元照出版有限公司
出版年月　2015 年 01 月　初版第 1 刷
2020 年 10 月　三版第 1 刷

元照出版　搶先試閱版

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號　ISBN 978-957-511-375-9

社會法

本書為國內第一本針對社會安全制度相關之憲法、法律制度與法政策背景作體系性介紹的教科書，由社會法領域學者群策群力共同完成。本書共十八章，體系安排上分為總論、各論與救濟三篇：總論涵蓋社會安全制度的社經脈絡、歷史發展、憲法基礎、財務方式與體系概念範疇；各論包括各項社會保險制度，老人暨長期照顧、兒童少年與身心障礙者保障法制、犯罪被害人保護與社會救助，並配合行政程序與行政救濟說明社會給付之權利性質，完整呈現台灣在民主法治架構下具體落實社會國原則的法律制度。

ISBN 978-957-511-375-9
9 789575 113759
5C177RC
定價：600 元

元照網路書店　元照讀書館

元照出版公司
地址：臺北市館前路28號7樓
電話：(02)2375-6688
網址：www.angle.com.tw