

社會福利基本法對臺灣社會福利發展影響評析與挑戰

考量社會福利事項龐雜多元，為維護國民社會福利基本權利，確立社會福利基本方針，健全社會福利體制，爰制定社會福利基本法，以補充共同性規範，作為各級政府推展社會福利之指引。本文將說明法規精神、評析對我國社會福利發展影響及各級政府在社會福利基本法架構下所承擔的角色與應有責任。

楊秀川（衛生福利部社會及家庭署組長）

壹、前言

社會福利政策是我國基本國策之一，隨著社會環境快速變遷，為求國民福利均衡發展，各年代皆有不同歷程進展，如 54 年「民生主義現階段社會政策」、58 年「現階段社會建設綱領」，83 年通盤檢討後頒布「社會福利政策綱領」，並於 93 年再度修正，101 年則核定「中華民國建國一百年社會福利政策綱領」。然而，全球化

帶來更嚴肅、張力更強的國際競爭、產業轉型帶來就業型態與機會的轉變、高齡社會與少子女化所帶來的世代正義及代間轉移議題，以及家庭型態趨於多元、貧富差距擴大導致青年與中產階級落入貧窮的焦慮感日深，經濟與社會結構變遷甚鉅，都成為當前我國社會發展的新挑戰。

爰此，為回應國內各界對社會福利共同性規範的期待，並同步納入兒童權利公

約（Convention on the Rights of the Child, CRC）、身心障礙者權利公約（Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD）、消除對婦女一切形式歧視公約（Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women, CEDAW）、公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR）、消除一切形式種族歧視國際公約（International

Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, ICERD) 等國際公約精神，接軌國際，作為各級政府推展社會福利之指引，建構具政策導引、積極前瞻、共同性規範之社福政策，社會福利基本法（以下稱社福基本法）終於在各界殷盼下立法院於 112 年 5 月 5 日三讀通過，並經總統 112 年 5 月 24 日公布。

本文主要梳理社福基本法思維架構、內涵及影響層面，以及社福基本法通過後對於法制面、預算面等之影響與相關議題。尤其在臺灣對社會福利政策的重視，除為各層級民意代表競選政見外，也為政府施政重視課題，並是社會整體共同關注議題，以此讓大眾更加了解國家在社福基本法架構下所承擔的角色與應有責任。

貳、立法沿革及法規說明

社福基本法草案歷經 91、94 年因立法院跨屆不續審退回行政院，復於 109、110 年辦理 4 場部會與地方政府協商會議、

5 場中央與地方及民間團體之分區公聽會，成為我國第 9 部基本法，全文共 31 條，從肯認多元文化、平等原則、社會福利內涵、福利輸送方式、資源布建、民間合作與參與、社會責任、福利權救濟等面向，訂定一套社會福利共通性規範，以下概略說明之。

一、肯認多元文化、尊重差異、國民接受福利機會平等

國家肯認多元文化，國民接受社會福利之機會一律平等；對於離島、偏遠地區或經濟、身心等需協助者之社會福利予以特別保障並扶助，及尊重原住民族意願，保障其相關社會福利權益。

二、確立我國社會福利內涵範疇

社福基本法界定社會福利涵蓋社會保險、社會救助、社會津貼、福利服務、醫療保健、國民就業及社會住宅等 7 大項，且福利服務應「以人為本、以家庭為中心、以社區為基礎」，

惟此並非指社會福利以家庭為單位，實際是從個案出發以致綜觀家庭問題，舉例而言，受暴婦女因被先生暴力對待而進行緊急安置，此類案例過去僅處理受暴婦女個人，然卻忽略家中幼童可能被疏於照顧，或施暴者可能有長期精神問題等，因此以家庭為中心意涵，從個案出發，並瞭解整個家庭問題一併介入處理。

三、社會福利提供方式多元性及可近性

社福基本法第 13 條明定各級政府應以現金給付、實物給付、租稅優惠、機會提供或其他方式，保障國民基本生活；第 14 條第 1 項規定各級政府應自行或結合民間資源，以委託、特約、補助、獎勵或其他多元方式，提供國民可近、便利、適足及可負擔之福利服務；第 28 條第 1、2 項規定社會福利提供者應依服務對象之個別差異，主動告知社會福利相關資訊，並提供適切之協助，積極保障其權利；各級政府應致力於社會福利申請之可及性，並

專題

提供服務流程之無障礙環境。是以社會福利提供不拘單一方式，重點在使國民就近使用且無任何不適當之限制。

四、經費、人力、土地等資源布建及分配

在資源布建及促進民間合作方面，依第 19、20、21、24 條規定，政府應寬列社會福利經費，對於經濟不利處境者，應優先補助，並應妥為規劃人力，在量與質的部分應均有所兼顧，且各級政府於各級國土計畫、都市計畫擬定及通盤檢討時，應將社會福利土地及空間納入規劃供社會福利使用，藉由明文國家義務，督促政府儘速滿足我國社會福利之實際需求，並於第 14 條第 2、3 項訂有協商機制及第 23 條之獎勵協助，以保護民間參與者利益，提升民間參與意願。

五、社會責任及福利權救濟

在社會責任及福利權救濟層面，第 26、27 條規定略以，各級政府應鼓勵社區組織，推動社區發展，並推展志願服務

制度，並鼓勵企業及社會團體善盡社會責任，共同推動社會福利，藉由公私全面合作，充實社會福利資源，強化社區服務網絡；另更為保障國民社會福利權益，基於有權利及有救濟之憲法原則，本法第 29 條規定，人民社會福利權利遭受侵害時，得依法尋求救濟，以維護國民社會福利之基本權利。

參、對臺灣社會福利發展影響評析

一、補充社會福利共同性規範

「基本法」位階雖與一般法律相同，但可作為補充憲法有關重要事務條款之不足，並確定重要事務法制之根本目的與原則之法律。其規範內容若能獲得全體國民之支持與認同，建立全體國民對該重要事務目標及原則之共識，則基本法亦可達成指引，並導正整個重要事務的法制及規範功能¹。

考量社會福利事項龐雜多元，為補充共同性規範，作為各級政府推展社會福利之指

引，社福基本法確立我國社會福利基本方針，強調尊重個人尊嚴及平等，消除各種形式歧視；及基於「社會包容、城鄉均衡及永續發展」原則，對處於不利條件之個人或族群，提高其參與社會及促進國民福祉為目標，以及肯認多元文化、平等原則，另針對社會福利各級政府應落實事項，制定原則性、綱領性、方針性規範，包含進行法規檢視、中央地方社會福利權責劃分、福利服務委託實施原則、民間參與機制、寬列社福經費、充實社福人力、社福用地空間需求納入規劃、辦理社會福利評鑑、社會福利事業、推動社區發展及志願服務、保障人民權利救濟等重要事務；以提升各級政府對社會福利的重視，指引落實社會福利事項，促進公私夥伴關係及社會福利事業永續發展。

二、重塑非營利組織與政府社會福利採購之事前溝通協商機制

我國社會福利輸送體系屬公私協力的合作夥伴模式，公

部門透過委託或補助民間社福團體，提供社會福利服務。近二十年來社會福利民營化的趨勢日漸增加，政府將社會福利服務民營化，以提供社會弱勢族群有彈性、高效率、低成本及高品質之福利服務（卓春英，2017）。然而，非營利組織承接政府委託業務後，隨之而來的問題包含：法令及契約之規範限制、龐大財務虧損之風險、與政府的互動協調困難、行政監督與會計核銷作業繁複、委辦或補助經費不足，無法提升服務品質等（唐啓明，1997；黃源協，2001b；沈明彥，2002，引自卓春英，2017）。

為使與非營利組織委託服務的社會福利採購契約更加友善平等，首先，行政院公共工程委員會與衛生福利部會銜發布「機關委託社會福利服務廠商評選及計費辦法」，並於111年3月21日由行政院公共工程委員會函頒「社會福利服務採購契約範本」，明定採限制性招標、不訂底價最有利標決標、免收押標金及保證金、採總包價法免除檢據核銷、

著作財產權應歸屬民間，社工薪資不得低於衛生福利部專業服務費給付標準等條文，為各級政府提供明確之執行依據，並確立社會福利服務採購契約精神。

社會福利服務採購契約範本適用範圍依據機關委託社會福利服務廠商評選及計費辦法第3條所定各項社會福利服務，顯現社會福利服務委託方案之多元性。而契約範本函訂至今，在推動友善採購的目標之下，還有持續調整與改善的空間；如：設定合理的服務方案項目及績效指標以及單位內部的溝通協調等。

其次，社福基本法第14條明定福利服務提供方式及委託辦理福利服務實施原則，揉合團體協商精神於各級政府委託辦理福利服務，視實際需要就受託者資格條件、服務內容、人力、必要費用、驗收與付款方式及其他與服務品質相關之事項進行溝通協商。因此，如何合理訂定契約條款、充足且有效率地運用經費、妥善管理服務品質，為各界關注重點，

將持續蒐整縣市政府辦理情形，以研議相關措施。

三、充實各類社會福利專業人力及建立管理制度

社福基本法於第20、21條規定各級政府考量各區需求，充實社會福利專業人力，並建立其專業人員之資格、認證、登錄、訓練及督導管理制度，提升工作品質。在人力方面，行政院前於99年核定「充實地方政府社工人力配置及進用計畫」及107年核定「強化社會安全網計畫」協助地方政府充實社工人力，截至111年底，全國社會工作專職人員數1萬8,628人，其中公部門7,928人（占42.5%）、私部門1萬700人（占57.5%），較106年底1萬5,000人增加3,628人。

過往在充實人力方面著重於社工人力，惟社福基本法規範建立各類社會福利專業人力資源（如教保員、生活輔導員等）管理制度，並綜理其資格、認證、登錄、訓練及督導事項，目前衛生福利部刻正跨單位合

專題

作建置「社福機構暨社福人員管理資訊系統」，未來研擬於社福基本法與既有各類人員管理法規架構下，建立社福專業人員管理制度。

四、社會福利納入社會住宅範疇及落實居住正義

社福基本法除納入憲法增修條文規定6項社會福利工作，另參考社會福利政策綱領內涵「居住正義與社區營造」將社會住宅列為第7項確立社會福利範疇。為照顧弱勢居住需求及實現居住正義，社會救助法第16條之1規定，各級住宅主管機關得提供低收入戶及中低收入戶優先入住用以出租予經濟或社會弱勢者居住之住宅；106年1月公布修正《住宅法》為推動社會住宅機制建立法制基礎，範定應提供至少40%以上比率出租予經濟或社會弱勢者，以及社會住宅應保留一定空間供作社會福利服務設施；106年3月核定「社會住宅興辦計畫」，結合政府興建與包租代管2種供給方案，增加政府住宅政策供給資源；並以8

年（106至113年）分兩階段興辦20萬戶社會住宅，且未來持續興辦，規劃114至121年以100萬戶社宅為目標（興建25萬戶社會住宅，並持續推動25萬戶包租代管及50萬戶租金補貼）。

為興建社會住宅用地，社福基本法第24條亦規定各級國土計畫、都市計畫納入社會福利土地與空間使用需求，行政院112年12月14日院會就「推動社會住宅成果與提升社會住宅用地供給精進措施」規劃市地重劃、區段徵收等整體開發地區配合發展需要增加社宅用地（六都5%、非六都3%、專案讓售給中央政府興辦社宅）。

五、建構前瞻社福政策—社會福利政策綱領訂定及定期檢討

做為引領社會福利發展方針的「社會福利政策綱領」，行政院101年核定修正「中華民國建國一百年社會福利政策綱領—邁向公平、包容與正義的新社會」；有鑑於國、內外社會、政治及經濟情勢的迅速

變化，社會福利需求日益增加，為建構更具積極前瞻的福利政策，依據憲法促進經濟與社會均衡發展之原則，衡酌國家總體資源及政府財力，發揮政策引導功能，逐步建立社會安全制度，作為社會福利之基本政策，因此社福基本法第12條明定社會福利政策綱領應考量之事項，並規定至少每5年檢討一次，以因應社會變遷、政策回應需要。

六、資源分配及政府社會福利移轉支出擴大的財政壓力

社會福利支出已多年占中央政府總預算首位，105年度中央政府總預算社會福利支出編列新臺幣（以下同）4,671億元，至113年已達7,917億元，8年來成長69.4%，而重大政策經費更是大幅擴增，例如少子女化經費，自105年150多億元，增至113年約1,201億元；長照2.0預算自105年約50億元，增至113年約876億元，顯現政府對社會福利的重視。

然而，社福預算不斷擴大

的同時，民衆對社會福利需求日增，政府角色亦逐漸修正，從過去福利供給需要資產調查的選擇式福利擴大到普及式的福利服務，加上未來面臨超高齡社會與少子女化的威脅、家庭組成改變、社會連帶力量解組、脆弱家庭及弱勢民衆需求的挑戰，民間團體倡議的回應、資源分配如何更加合理化等議題，都造成政府社會福利移轉支出不斷擴大的財政壓力。社福基本法明定各級政府對於社福支出負擔應依各該法律規定：中央政府對於重大社福政策，得衡酌地方政府人口、財政能力等酌予補助；以及各級政府應寬列社福經費，對於經濟不利處境者，優先補助，資源不足地區優先規劃布建。考量社會福利業務層面涉跨部會，相關福利支出由各部會視業務需求逐年檢視調整，並爭取相關預算，以爲因應，力求在滿足民衆對社會福利需求及財政壓力間平衡。

肆、結論

全球化的腳步，逐漸縫合

了世界各國的社會結構發展，各國彼此受到經濟產業及環境的多元的影響，也相互對於社會福利的各項議題採取積極的策略來回應。我國在世界的架構下，必須慎思如何接軌世界社會福利潮流以及回應臺灣民衆對社會福利服務需求的哺育期待。

過去都是對於各福利對象以及反映相關社會問題制定社政法令，尚無一部完整的綱領性、方針性的社會福利根本大法。因此施行社福基本法後，透過該法將可確保國民基本需求得到滿足，促進社會公平和正義。社福基本法確立核心原則和主要範疇，並提供實施和評估的框架，法規的實施對臺灣社會將會產生深遠的影響，提高國民的生活水準，減輕社會不平等，促進社會的凝聚力。

然而，社福基本法也將面臨挑戰，包括資源需求的補足和政策有效性的問題，都是政府部門必須面對的。爲了確保社會福利體系的長期可持續性，政府需要不斷努力解決這些挑戰，以確保每個國民都能

享受到應有的社會福利權益。

社福基本法的價值在於它確立了社會福利的基本原則，以及政府的責任，以確保國民的基本需求得到滿足。在不斷變化的社會和經濟環境中，這一法律的價值仍然是至關重要的，以確保社會福利體系的公平性和有效性，也逐漸引領臺灣在證據基礎的「循證決策」下，從殘補式與制度式的福利服務的體系，逐漸走向更平等與更多元的社會投資型福利政策。

註釋

1. 引用蔡明砜制定設立基本法必要性之探討一文所引用羅傳賢，「立法程序與技術」，五南圖書出版公司，民國86年，321頁。

參考文獻

1. 卓春英（2017），社會福利民營化之實踐與省思－以社區照顧關懷據點之實施爲例，社會發展研究學刊，19期，165，112-140頁。
2. 蔡明砜（2002），制定設立基本法必要性之探討，社區發展季刊，100期，368-379頁。❖