

# 法國社會救助與福利 服務法制之研究

郝鳳鳴\*

## 目 次

- |                       |                           |
|-----------------------|---------------------------|
| 壹、前言                  | (一)社會救助與福利服務之特性           |
| 貳、法國社會福利制度概述          | (二)社會救助與福利服務法制在社會福利體系中之地位 |
| 一、法國社會福利法制之概念         | 二、社會救助與福利服務之組織            |
| (一)社會福利在法國法上之意義       | (一)行政組織                   |
| (二)法國社會福利制度之特徵        | (二)財務組織                   |
| 二、基本社會保障制度            | (三)訴訟組織                   |
| (一)一般制度               | 三、社會救助之一般受益條件與申請程序        |
| (二)特別制度               | (一)社會救助之受益條件              |
| (三)農業制度               | (二)社會救助之申請程序              |
| (四)自營事業者制度            | 肆、法國社會救助之給付               |
| 三、輔助社會保障制度            | 一、醫療救助                    |
| (一)補充保險制度             | 二、老年救助                    |
| (二)失業補償制度             | 三、殘障救助                    |
| (三)社會救助與福利服務制度        | 四、兒童救助                    |
| 參、法國社會救助與福利服務制度之組織與運作 | 伍、結語                      |
| 一、社會救助與福利服務之概念        |                           |
| (一)社會救助與福利服務之意義與範圍    |                           |

\* 國立中正大學法律學系暨研究所副教授

## 壹、前言

法國與德國、英國及北歐諸國同屬社會福利先進國家，其所建構之福利制度發揮了保障全體國民之個人經濟安全及促進其社會生活福祉之效果，是為成功之範例。近年來我國日益重視社會福利發展，舉國上下無不殷切期待及早建立健全之制度，以排除生、老、病、死、失業等社會風險之危害，以保障人民之經濟安全，並以之實現社會正義。欲達此一目標，除應體認我國之現況，掌握人民之需求與意願外，最有效率而能避免錯誤及無謂的摸索之方法，即為參考福利先進國家之經驗，取其長而去其短，以之為我國福利發展之借鏡。

社會福利如以是否繳費為區分標準，則可分為繳費型之福利給付與非繳費型之福利給付，前者以社會保險為典型，後者以社會救助與福利服務為適例。法國之社會福利制度以社會保險為主，以社會救助與福利服務為輔助制度；在社會福利體制上，我國與法國類似，故關於法國社會救助與福利服務之研究，應可提供我國發展或改革相關制度之參考，特別是有關於福利法制之研究，在我國現階段福利發展而言，當屬眉迫之急。

本文雖以社會救助與福利服務為標題，然因「福利服務」非法國法上之用語，且該國之福利法制，社會救助與福利服務已逐漸融而為一，而以社會救助稱之。是故本文以社會救助法之討論為軸心，兼論及福利服務，特別是有關於福利給付部分，由於福利服務之給付型態較具彈性且法國相關法律規範尚未將之類型化，因此本文不擬探討福利服務之型態。

研討法國社會救助與福利服務法制，首應知悉法國社會福利制度之概況，方得以掌握社會救助與福利服務法制之組織及運作，進而認識其主要給付內容。

## 貳、法國社會福利制度概述

一九七〇至一九九〇年間，法國社會福利支出佔國內生產總值的百分之十九至二十八，所佔比例約與荷蘭、丹麥、前西德、比利時相若，而遠高於英國、義大利

等工業國家（註一），其實際金額相當於二兆法郎（約十兆台幣），如此龐大之經濟規模，全賴社會福利制度之運作，將國民所得及財富再分配，以保障全體法國人民及外籍居民之生活福祉。

如同其他國家之社會福利制度，法國制度有其特有之歷史文化與經社背景，欲窺其全貌實屬不易，該制度之組織雖然系統分明（註二），然多樣性與複雜性仍為法國制度最重要之特徵（註三），本文對於此一難題，以闡述該制度之基本理念為啓始，再分析法國社會安全法典上之法定制度 (Régimes Légaux)，亦即法國基本社會保障制度，並將其他社會福利制度，納入另一單元，稱為輔助之社會保障制度 (Régimes Complémentaires)。

### 一、法國社會福利法制之概念

本文論及之法國社會福利制度為社會安全制度之別稱，而與社會保障制度同義，係指保障個人經濟安全與改善生活福祉之法律制度，後者即為社會福利或社會安全法規之總稱，該制度之基本概念可從下列二方面略知其梗概：（一）社會福利制度在法國法上之意義（二）現行制度之主要特徵。

#### (一) 社會福利在法國法上之意義

關於保障人民經濟安全及其福祉之事務，法國法上不以「社會福利」稱之，而代之以「社會安全」(Sécurité Sociale)，雖然社會安全之語意不若「經濟安全」貼切，但「社會安全」為法律用語，本文因國內學界及實務界較習於「社會福利」一詞，故將之與「社會安全」並用。

「社會安全」之概念極不確定，至今仍未有普遍認同之定義，也正因此故，法國法未就社會安全加以定義，以致相關法律在解釋上與適用上頗具彈性；惟為瞭解社會福利或社會安全在法國法上之意義，仍可從法國社會安全法典 (Code de la

(註 一) 同期前西德為 21.5 % ~ 27.4 %，丹麥 19.6 % ~ 29.6 %，荷蘭 19.6 % ~ 30.2 %，義大利 14.4 % ~ 23.2 %，英 14.3 % ~ 20.6 %，資料來源：CEE, EURO-STAT, 1991。

(註 二) 張天開，法國社會安全制度（上），勞工研究季刊，第十二期，頁七十一。

(註 三) DURIN (F.)，POLLINA (L.) et SEYS (B.)，Le système de protection sociale, Données sociales 1990.

Sécurité Sociale) (註四) 之相關規定著手。

法國社會安全法典第 L111 — 1 與 L111 — 2 條 (註五) 明定社會安全制度之基本原則：

1. 社會安全制度之建立以全民團結 (Solidarité Nationale) 原則為基礎。
2. 社會安全制度保障勞動者及其眷屬使其免於任何導致所得減少或中斷之風險所威脅；此外，該制度補償生育及家庭負擔。
3. 社會安全制度亦保障其他所有居住於法國本土之居民及其眷屬使其享有因疾病、生育與家庭負擔之補償。
4. 社會安全制度保障以社會保險型態強制納入合於一定資格之被保險人及其眷屬，因故無法納保者，得加入個別保險。
5. 社會安全制度依社會安全法典提供社會保險給付、職業病及勞動災害給付、老年津貼 (Allocations de vieillesse) 以及家庭津貼 (Prestations Familiales) 等給付。

由以上原則或可瞭解法國社會福利之意義及範圍，惟該原則適用於一般社會安全或社會福利制度，並普遍適用於一般國民，對於需要特別服務之國民或居民，則賴社會救助與家庭法典 (註六) 補充之。

綜合上述，法國法上所稱之社會福利或可概括地將之定義為：(一) 社會福利為國家集體之保障制度，即以全國人民及居民組成一團體，共同對抗特定社會風險之危害為主要目的，以補償因生、老、病、死、傷、殘、家庭等經濟負擔，並對需

---

(註 四) 法國新社會安全法典於一九八五年完成，新法典以一九五六年社會安全法典為基礎，兼顧一九五八年新憲法所規定之法律與命令劃分標準，並納編一九五六年以後新公布之法令，新法典分成三大部份，第一部份為國會通過之法律，以 L 為代號，第二部份為最高行政法院 (Conseil d'Etat) 頒佈之命令，以 R 為代號，第三部份為行政機關頒佈之命令，並以 D 為代號，這三部份就同類內容再細分為八冊，每一冊之編號皆刊於每一法條編號之百位數，而法條編號之十位數代表每篇之號碼，個位數則為章之號碼，例如第 L111 即為社會安全法典之第一部份、第一冊、第一篇之第一章。

(註 五) Loi N ° 87-588 du 30 juillet 1987, Décret N ° 85-1353 du 17 décembre, J.O. 21 déc et J.O. 20 Mars 1986.

(註 六) Code de la Famille et de l'aide Sociale, Dalloz 1993.

要特別服務者給予特別照顧。(二)社會福利係一組織是為保障人民生活安全之一種制度，其組織型態及運作依據社會安全法典及其他相關法規，並以之界定人民得享之權利與應盡義務。

### (二)法國社會福利制度之特徵

法國社會福利可從社會之組織結構、經營管理、給付型態等方面觀察其主要特徵。該制度既以社會安全法典為主要依據，是為本文探討之重心。就該法典之規範內容觀之，法國社會福利制度最重要的特徵為複雜的組織結構及多樣的給付型態。

法國第四共和政府曾試圖建立單一之社會保險制度(註七)，一九四五年修訂社會安全法(L'ordonnance du 4 octobre 1945)，計畫將所有勞動人口及其眷屬，包括受雇人與自雇者(自營事業之非受雇人)，全部納入單一之社會保險體制內，然因自雇者之抗拒，以及部分公有及農業部門受薪人之反對，終使統一之夢想破滅。自此，法國社會安全機構林立，社會福利制度之體制複雜。

法國社會福利體制可略分為三大系統：(一)依社會安全法而設立之社會安全組織(註八)；(二)彌補前項保障不足之補充制度，包括老年年金補充保險與失業保障；(三)前二項保障仍不足，或無法從前二項得到保障之補充制度，主要為最低收入津貼制度與社會救助制度。此三大系統之內部組織結構亦非常複雜，且法國社會安全組織之經營與管理主要由雇主與受雇人自治，政府除行政監督外，不直接干預其業務，關於此一議題容另文詳論。

分化的社會福利組織機構，導致社會福利給付隨受益人隸屬不同機關而有類型上及水準上之差異，如以社會福利之受益對象區分，法國制度之受益人可概分為受薪人、自營事業者、無業國民及居民三大類，此三類受益人所受保障之差別甚大，而以一般受薪人所得之保障最完整，給付水準亦較高，凡遭逢疾病、生育、傷殘、喪偶、失業、工作意外及職業病與家庭負擔皆可獲得保障(註九)。無業之國民或

---

(註 七) Saint - Jours (Y.) Un siècle de Sécurité sociale en France 1881-1981, C.R.H.E.S. de l'université de Nantes,1982,p.177.

(註 八) DUPEYROUX(J.-J.) Droit de la Sécurité sociale ,Daloz 1993, p.263.

(註 九) 因病或生育不能工作致所得減少、支出增加之損失均可得到補償，亦即因病治療之支出可得補償，不能工作之工資損失亦因現金給付而彌補損失。

居民皆可獲得家庭津貼保障，對於未受醫療、生育與老年等保障之低收入者，則有賴社會救助之補充。

## 二、基本社會保障制度

法國社會福利保障制度，係指社會安全法典所定之社會安全組織（註一〇）所提供之社會福利保障，該組織稱之為法定制度（Régimes légaux）主要包括一般制度（Régime général）、特別制度（Régime spéciaux）、農業制度（Régime agricole），及自營事業者制度（Régimes autonomes de vieillesse et de maladie des professions non salarié non agricole）。由於各種制度之組織、給付及其運作均為複雜問題，實不易全面介紹，本文僅就各制度之重要特點簡述如下：

### （一）一般制度

一般制度創設於一九四五年，法國第四共和政府成立該組織時，希望能建立統一的社會福利制度，以此單一組織保障法國境內所有人口，以對抗社會風險所帶來之危害或負擔，自一九四五年至一九六七年間（註一一），此單一及中央集權式之機構為一公法人，提供法國人綜合保障，近似我國全民健康保險實施前之勞工保險制度，其健康、生育、老年、傷殘、職業病及工作意外等保險項目未予分立。

一九四五年社會安全計畫失敗後，一般制度之權責大幅限縮，部分勞動人口流向特別制度、農業制度與自營事業者等制度，改革後一般制度之受益人及保障內容分為三大類，其一為法國境內所有人口之家庭津貼保障；其二為特別制度以外之工商業受薪人及其眷屬之疾病、老年等綜合保障；其三為對於無法納入其他制度之居民提供疾病與生育之特定保障，例如學生保險及個人保險等制度。一般制度是法國最重要的社會福利組織，受益人口逾四千三百萬人（註一二），約佔法國人口的四

（註一〇） Art.L.111 et R.111, Code de la Sécurité Sociale, Dalloz 1994, p.1 et p.322 ~ 323.

（註一一） DORION (G.) et GUIONNOT(A.), La Sécurité Sociale, PUF 1989, Que sais-je p.46-47，或參考中譯本，賴金男譯，社會安全制度，遠流一九九二，頁五十五。

（註一二） Le Fiblec (Y.) et Le Bolloch (P.), Droit du Travail et Sécurité Sociale, Bertrand-Lacoste, 1990, p.113.

分之三。

### (二)特別制度

法國一九四五年社會安全計畫失敗，殘留多種特別制度，其與一般制度並列，此制度之受益人爲特定類別之受薪人及其眷屬，包括中央與地方公務員、法國國家鐵路員工、礦工、軍職人員、海員、法蘭西銀行及國家歌劇院等員工。無論是受益對象之人數與財務狀況等方面，各特別制度間之差異甚大（註一三），其中以公務員特別制度特別重要，其被保障人口約四百萬，約佔所有特別制度受益總人口數的三分之二。

一般而言，特別制度之給付水準較一般制度優厚，給付項目包括老年、疾病、生育、傷殘、死亡與家庭津貼，關於組織之結構各制度間極不一致，但都有財務困窘的共同難題，大部分特別制度皆仰賴政府之補助，方得以維持財政收支平衡。

### (三)農業制度

農業制度或稱爲農民保險，爲自耕農與從事農業受雇人之保障制度，由農業互助組織 (Mutualité Sociale Agricole)（註一四）掌理受雇人之社會保險及職業災害保險、自耕農之老年保險與家庭津貼給付。

此一農民自治之保險制度，其財政亦相當困難，嚴重之財務失衡，導因於保險之收入佔總收入之比例甚低，而需由政府每年依財稅法 (Loi de Finances) 編列農業社會給付附加預算 (Budget Annexe des Prestations sociales Agricoles)，並另徵收穀物稅、農地交易稅、貨物稅等特別捐爲其財源。

### (四)自營事業者制度

自營事業者制度包括工商及手工業自雇者制度與自由業者制度。前者由依全國財務互助基金會（註一五）與各行業全國與地方基金會聯合籌組而成，依據法國一

（註一三） CHADELAT (J.-F.) et PELLISSIE (G.) Les retraites en France, Documentation Française 1985, p.75.

（註一四） DORION (G.) et GUIONNET (A.) La Sécurité Sociale, PUF 1989, p.53.

（註一五） 工商業自雇者保險財務互助基金會 (ORGANIC) 與手工藝自雇者保險財務互助基

九七二年七月三日自營事業制度改革法之規定，該制度組織、財政與給付應與一般制度力求一致，惟其財務亦因無法獨立，而仰賴政府預算、團結社會捐 (Contribution sociale de Solidarité) 與各制度間之財務互助，以維收支平衡。

自由業者制度由十三個包括土地代書、醫師、藥師、會計師、工程師等行業組成的基金會與一全國財務互助基金會組成，其業務範圍限於老年年金給付（註一六）。

### 三、輔助社會保障制度

以社會保險為主之法定社會保障制度，提供基本之社會安全保障，不足或遺漏部分則由補充福利措施彌補，包括福利服務與社會救助制度 (Action et aide Sociale)、失業補償制度 (Indemnisation du chômage) 與補充保險制度 (Régimes de Retraite Complémentaire)，私人間自發性防護措施，包括補充商業保險、互助會 (Mutualité) 等，則不屬本文之研究範圍。

#### (一)補充保險制度

前述法國社會福利組織本於歷史形成之既成事實，而由法國第五共和憲法所確認（註一七），補充保險之組織係依據一九四五年十月四日補充社會保險法 (L'ordonnance du 4 octobre 1945 sur les régimes complémentaires) 之規定，該組織由雇主與勞工組成之社會團體，透過團體協約自由設立或改組，並經主管機關同意即可，惟補充保險之納保為強制規定，凡符合條件之受益人均應加保，例如一九七二年十二月二十九日老年年金補充保險法規定，凡加入一般保險之民營企業受薪人均應加入補充保險。

---

金會 (CANCAVA) 共同組成，基金會以籌措財源及加強各行業基金會合作為成立目的。詳見拙著，法國老年年金組織法之研究，經社法制論叢第十五期，一九九五年，頁三九七以下。

（註一六） 律師不隸屬自由業者制度，而另組成法國律師基金會，獨自處理老年年金等社會保障業務。

（註一七） Textes constitutionnels Française.PUF.1982,p.105.



補充保險可分成兩大類一為補充年金保險 (Régimes de retraite) 加強老年給付之保障 (註一八)，另一為互濟補充保險 (Régimes de Prévoyance)，屬疾病、傷殘、死亡與意外傷害之附加保險 (註一九)。

## (二)失業補償制度

非自願地停止工作且無法立即獲得其他職位，並導致收入中斷謂之失業，然工作收入常為受薪人唯一的經濟來源，因而危及個人之經濟安全，法國社會福利制度對於此一風險，結合保險、互助與救助等方式建構成特殊之失業補償制度，且依失業程度之不同，分成完全失業補償制度 (Indemnisation du chômage total) 與部分失業補償制度 (Indemnisation du chômage partiel) (註二〇)。

完全失業補償制度由失業保險與失業救助組成：失業保險依雇主與受雇人間之團體協約籌辦，財源來自雇主及受雇人；失業救助由政府辦理，並以「全民團體制度」(Régime de Solidarité nationale) 為名，財源亦由政府籌措。法國失業給付之業務委由全國工商就業協會聯盟 (UNEDIC) (註二一) 與分散於各行業之工商就業協會 (ASSEDIC) (註二二) 辦理，上述機構均經由團體協約而設立。

因雇主暫時關閉工廠及公司，或因受薪人之工作時數縮減導致收入減少，則此一情形不同於完全失業，而以部分失業稱之，部分失業補償制度包括公共救助津貼 (Allocation d'aide publique) (註二三)、附加失業補償 (Indemnisation complémentaire conventionnelle) 以及最低工資保證 (Rémunération mensuelle minimale) 制度 (註二四)。公共救助津貼係由政府發給部分失業者之救助金，附加失業補償則

(註一八) 關於補充年金保險，請參閱拙著，法國老年年金組織法之研究，經設法論叢第十五期，一九九五年，頁三八〇及三八八。

(註一九) PRETOT(X.), Sécurité Sociale, Sirey 1992, p.176.

(註二〇) SAINT-JOURS (Y.) Traité de Sécurité Sociale, Tome I, Le droit de la Sécurité Sociale, 2 édition 1984, p.499 et s.

(註二一) UNEDIC 全稱為 Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.

(註二二) ASSEDIC 之全稱為 Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.

(註二三) 請參閱法國勞動法典，Code du Travail, art. 351-25, R. 351-50 s.

(註二四) 請參閱法國勞動法典，Code du Travail, art. L. 141-10s., R. 141-3s.

是依團體協約而設立，並由雇主全額負擔以補充公共救助津貼之不足，最低工資保證制度則以最低工資為標準之差額補貼制度，並由政府與雇主各自負擔百分之五十的財務責任（註二五）。

### （三）社會救助與福利服務制度

法國社會安全制度蓬勃發展並未削減社會救助與福利服務制度在社會福利體系中之作用，反因社會安全機構之設立，提供具社會救助與福利服務性質之給付（註二六），更彰顯社會救助與福利服務之重要性。

法國社會救助與福利服務按供給機關之不同，概分為兩大類，一為依社會安全法典之規定，由社會安全機構所提供之服務或給付，另為依社會救助及家庭法典（Code de la Famille et de l'aide sociale）由地方政府辦理各種福利服務與社會救助措施。二者均以補充前述法定社會福利之不足為其主要之功能，其法律規範之具體內容，容於後文續之。

## 參、法國社會救助與福利服務制度之組織與運作

### 一、社會救助與福利服務之概念

滿足一般人民之福利需求而創設之法定社會安全制度，以保障其經濟安全與生活福祉為主要目的。而對於無法從該制度得到適當之保障者，諸如貧戶、失業者、病患、老年人、殘障者、兒童等，應予以特別保障，於是而有社會救助與福利服務法制之建構，以針對上述各類人口之特殊性，給予特別之福利給付。該法制在法國社會福利體系中居於補充之地位，以彌補法定社會安全保障制度之不足。

---

（註二五） Mémento pratique Francis Lefebvre, Social 1995, p.122 et s.

（註二六） 即社會安全機構所發放之津貼或給付，與受益人是否繳納保險費，及其金額多寡無關，或受益條件未經資產調查，或以一般國民或居民為受益對象，不限於社會保險人之被保險人。

法國社會救助與福利服務法制內容廣泛，詳細論述殊為不易，本文僅從社會救助與福利服務法之概念、社會救助與福利服務之組織及運作，探究該法制之基本原則。

關於法國社會救助與福利服務法制之概念，可從下列三方面說明：（一）社會救助與福利服務之定義及範圍；（二）社會救助與福利服務之特性；（三）社會救助與福利服務在社會福利體系中之地位。

#### （一）社會救助與福利服務之意義與範圍

社會救助 (Aide Sociale) 在法國法上具有雙重意義（註二七），在觀念上，社會救助係政府以立法及行政行為，對於處於困境而待救援者之協助，其與公共救濟 (Assistance publique) 同義；從組織之觀點來論，社會救助係依據法規範執行社會救助服務，以之建立機構，並規範其運作模式。法國之社會救助非完全由政府提供服務，社會安全機構、社團法人、財團法人以及其他民間團體，亦扮演積極角色。

福利服務 (Action sociale) 之界定較困難，通常是指社會安全制度與社會救助制度以外之福利給付，或為補充前者之不足，或為提供其他項目之服務，提供者亦不以政府為限。

社會救助與福利服務之界限實難以劃分，二者在法國法上有逐漸融為一體之趨勢，因社會救助不但是不以金錢上之給付為限，且從傳統上之救援性之功能漸擴張而兼具預防性之功能，例如法國政府對於老年人之安養之社會救助服務，不再限於療養院或救濟院內安養，而優先考慮居家安養 (Maintien à domicile)，以提供住宅、飲食以及其他家事服務而達到居家安養之目的。且政府及社會安全機構提供之醫療給付或救助，亦不以治療為限，甚而擴及至醫療保健及衛生教育等服務 (Actions sanitaires et sociales)，以預防生理或心理疾病之發生。又如其他種類繁多之社會服務，亦不易辨認其究為社會救助或福利服務，再者，二者之區分除為研究上之方便，似缺乏實益。

---

（註二七） ALFANDARI (E.) *Action et aide sociales*, quatrième édition, Dalloz 1993, p.1.

## (二) 社會救助與福利服務之特性

補充性、地區性與最低生存需求為法國社會救助與福利服務之三大特性（註二八）。

如前所述，法國社會救助與福利服務制度以補充其他社會保障之不足為其主要功能，凡可從社會保險等其他制度獲取基本生活保障者，自難成為社會救助或福利服務之受益人；亦即該受益人以貧困且未受社會安全制度提供一定程度之保障者為限。

社會救助與福利服務所保障之基本生活需求，係指維持生存所需之最低條件，是為社會福利諸標準中之最低者，而具「食物津貼」(Prestations alimentaires) 之性質，且此標準隨物價、薪資及生活水準而調整。

依據法國中央與地方政府職權區分法 (Répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales)（註二九）之規定，社會救助與社會服務之主管機關為地方政府，受益人為其所屬居民，地方政府參與財源之籌措。

## (三) 社會救助與福利服務法制在社會福利體系中之地位

社會救助及福利服務在社會福利體系中所位居之角色已不甚鮮明（註三〇），其主要原因在於法定社會安全制度已提供具社會救助性之給付，例如社會安全機構對於老年給付之金額未達一定數額，經過資產調查而符合條件者，另發給最低老年津貼（註三一），該津貼雖無社會救助之名而有社會救助之實（註三二）。此外，諸如一般制度、特別制度等社會安全機構，亦提供各種類型之福利服務，例如醫療保險部門提供保健及預防服務，家庭津貼部門提供中低收入者與不幸家庭之心理諮

（註二八） Mémento pratique Francis Lefebvre, Social 1995, p.41.

（註二九） L'article 93 de la loi du 7 janvier 1983 et l'article 32 de la loi du 22 juillet 1983.

（註三〇） DUPEYROUX (J.-J.), Droit de la Sécurité sociale, Dalloz 1993, p.900 et 901.

（註三一） Livre Blanc sur les Retraites, Documentation française, 1991, p.39.

（註三二） PAVARD (F.) "A propos du minimum vieillesse, Droit social N.3.1980, p.225.

商、信用貸款與救助等服務（註三三）。

社會救助與福利服務雖為福利給付之一種，但其僅具補充法定社會安全保障之功能，或可將法國社會救助與福利服務稱之為社會福利制度中之一環，但其為非主要部份。法國社會福利制度仍以社會保險為核心，社會救助與福利服務僅居於輔助法定社會安全保障之次要地位。

## 二、社會救助與福利服務之組織

法國社會救助與福利服務之提供者雖不以中央及地方政府為限，惟私人救助屬自發行爲不具強制性，而社會安全機關之相關措施極具彈性，機關之組織與作法又不一致，不易將之系統化，故本文僅探討法國政府所提供之社會救助與福利服務。

法國社會救助與福利服務主要為地方政府之職權，尤其是省政府負擔主要之責任（註三四），關於其組織可分為行政、財政及爭議之救濟三方面討論。

### (一)行政組織

一九八三年以前法國中央與地方政府對於社會救助及福利服務之職權區分非常困難，自一九八三年七月二十二日地方分權法(Lois sur la décentralisation)頒布後（註三五），社會救助與福利服務之權責歸屬於各省，省成為社會救助法之主要執行單位，中央政府僅負責諸如非行兒童與無固定居所人口之特別救助。而市鎮(commune)政府主要負責福利服務，以及提供任意性之社會救助，以補充法定社會救助之不足，各市鎮另成立福利服務中心(Centre communal d'action sociale)以執行相關業務（註三六）。

### (二)財務組織

---

（註三三） DORION(G.)et GUIONNET(A.) La securité sociale, PUF, Que sais-je ? N ° 294,1989,p.42.

（註三四） 法國行政區域分為三級：區(région)、省(département)、及市(commune)。

（註三五） Voir Code de la famille et de l'aide sociale, Art.32 à 35, Dalloz 1995, p.1823.

（註三六） Art. 136 et s. sur l'organisation, attributions et fonctionnement des centres communaux d'action sociale.

由於一九八三年七月二十二日地方分權法之實施，法國社會救助與福利服務財政隨之單純化，中央及各地方政府分別就其負責之業務範圍編列預算，各自籌措財源（註三七），同時隨著職權之移轉，機動車牌照稅、居住稅等稅目，也由中央轉由地方政府徵收，不足部分再由中央政府補助（註三八）。

基於此一原則，各省政府負責主要部分之社會救助支出，各市鎮政府負擔福利服務支出，而中央政府承擔不足額之補助與特定社會救助與福利服務之支出。

### （三）訴訟組織

人民與政府間關於社會救助與福利服務之爭議，主要類型為人民申請救助案之核准或駁回，關於此一爭議之解決，法國係以特別行政訴訟救濟程序處理，而獨立於一般行政訴訟程序（註三九）(Jurisdictions administratives spécialisées) 之外。此一訴訟程序為三級三審制，省行政法院社會救助法庭與中央行政法院社會救助法庭分別為初審法院及上訴法院以進行事實審，最高行政法院 (Conseil d'Etat) 為駁回法院之審理案件僅為程序審。

## 三、社會救助之一般受益原則與申請程序

成為一般社會救助之受益人，首須符合一定條件，茲將其受益原則與申請程序分述如下：

### （一）社會救助之受益條件

申請社會救助應滿足資產與收入條件、居所及國籍條件並提出需求證明。（註四〇）

（註三七） PRETOT(X.), *Securité Sociale*, Sirey 1992, p.178.

（註三八） ALFANDARI (E.) *Action et Aide sociale*, N° 171 et s. Dalloz 1992, p.260 et s.

（註三九） 以特別程序處理之理由有二：（一）減少一般行政訴訟之案件數量；（二）社會救助案件由於其性質特殊而有專業化之必要。

（註四〇） Art. 124, 124-1, 124-2, 141, 202 du code de la famille et de l aide sociale ,et décret du 2 sept. 1945, art.1.

因收入與財產未達一定金額，不足以維持最低生活水準為社會救助最重要之受益條件（註四一），個人任何性質之所得與財產均列入計算，其計算可能因收入情形變動而撤銷或修改社會救助許可之決定，例如發放社會救助給付之後，個人之所得增加，亦可能導致發放單位向受益人或繼承人等其他關係人追回救助金。

社會救助之受益人以居住於法國本土或屬地之法國人為限，惟居於法國本土之非本國人（註四二），如無國籍或已獲准法國政治庇護，或其母國與法國簽有國際協定之國民亦得申請。

此外，社會救助之申請人應證明其收入與資產不足以維持最低生活之所需，且應說明本人與其家人無法克服經濟困難之原因，社會救助審查單位依其所定之準則衡量其原因是否合理，以決定救助之准許或駁回（註四三）。

## (二) 社會救助之申請程序

關於社會救助之申請，一般案件適用一般程序，緊急案件及特定案件之申請程序適用特別程序。

一般申請案件由申請人向所在地之市鎮政府提出（註四四），而由市府福利服務中心(ccas)（註四五）建檔並進行訪視及調查完成後，於申請檔案上表示意見，再呈省長或省督察長(Préfet)（註四六），進行案件之審查，並著手必要之查證，

---

（註四一） MEUNIER-BOFFA(M.),Droit Social, Litec 1991, p.112.

（註四二） Circul 23 jan. 1980 sur l'allocation attribuée aux réfugiés et aux apatrides.

（註四三） DUPEYROUX (J.-J.) Droit de la Sécurité sociale, n. 99, DALLOZ 1993, p.904.

（註四四） L'article 125 du code de la famille et de l'aide sociale ; Décret 2sept. 1954. art. 4 et s.

（註四五） CCAS 全稱為 Centre communal d'action sociale, 由一或數個市鎮組成之福利服務單位，為一委員會組織，市長任主席，委員半數由市長指派，半數議會選任。

（註四六） Préfet 為一中央派駐省級政府之行政官，為舊制之省長，其與民選之市長(Président du Conseil général) 同為省級地方首長。

最後由省長簽署意見再送社會救助審議委員會 (Commision d'admission) (註四七)，審議委員會審查申請案後作成決定書，該決定書應附理由，通知申請人及救助單位後，救助單位再依決定書之內容執行之 (註四八)。

特別程序為針對緊急案件與殘障者所申請案件之審查程序。緊急程序大多涉及疾病之緊急救助，為避免耽誤病情，該類案件由市長或省督察長同意即可 (註四九)，特殊案件之許可，不經審議委員會之審查，此類案件尚包括殘障救助、節育及自願墮胎救助，其許可與否由救助機關決定。

## 肆、法國社會救助之給付

法國社會救助針對病患、兒童、老人、殘障等特定人口中符合特定條件者給予救助，給付對象與給付內容等相關規定，屬社會救助與家庭法典以及社會安全法典之規範範圍，至於福利服務給付依其性質亦納入其中。

法國家庭津貼 (prestations familiales) 制度屬社會保險之範疇 (註五〇)，非本文討論之內容，但家庭津貼制度對社會救助之影響甚大，則不能不加以重視，以一九八六年法國家庭津貼基金會 (Caisse Nationale des Allocations Familiales) 之統計資料為例 (註五一)，如無家庭津貼制度之補貼，一九八六年法國約有七十萬個家庭低於其所定之「貧窮線」 (註五二)，經家庭津貼之補助後，僅餘二十一萬

(註四七) 審議委員會由省議會授權組成，審議委員會之主席為退休或現任法官，委員包括中央官員、市長及民意代表。

(註四八) Art. 125 et 126 du code de la famille et de l'aide sociale, voir loi N° 86-17 du 6 jan 1986.

(註四九) Article 134 du code de la famille et de l'aide sociale, et le décret N° 78-1069 du 30 oct. 1978.

(註五〇) 在觀念上，法國人仍認為家庭津貼是對於多眷口工作者的附加津貼，在實務上，家庭津貼之來財源來自雇主，並由雇主與受雇人共組基金會管理，因此將家庭津貼制度視為社會保險之給付內容。

(註五一) Source : Etude de la Caisse Nationale des Allocations Familiales 1986.

(註五二) 一九八六年法國家庭津貼制度所定之最低生活標準為每人每天六十法郎 (約三百元台幣)。



八千戶之收入低於最低生活標準，亦即有百分之七十的家庭因家庭津貼之補助而脫離「貧窮」。由此可見法國家庭津貼制度大幅緩和社會救助之壓力。此外，各種最低收入保證制度(Renenus Minimaux Garantis)，無論是在社會安全制度中之法定組織內（註五三），或另設其他機構提供最低收入保證津貼（註五四），此類津貼之內容亦不容小覷，以一九九〇年為例，法國約有三百萬受益人口。法國家庭津貼與最低收入保證補助後，待救助之人口已大量減少，而於社會救助與家庭法典上之主要救助型態包括醫療救助、殘障救助、老年救助、家庭救助與兒童救助。此外另有失業救助、訴訟救助、以及獎學金救助，因其非社會救助與家庭法典之救助，故不屬本文研究範圍。

### 一、醫療救助

法國未實施全民健康保險制度，故仍有少部分人口不屬於社會保險之被保險人而缺乏醫療保障，對於此類人口，醫療救助對於合乎救助條件之受益對象負擔全部或部分之醫療費，或補助社會保險之保險費（註五五），使其享有醫療保障。對於已受社會保險保障之人口，就醫時有部分負擔之經濟壓力，或因部分醫療費用非社會保險之給付範圍，醫療救助對於符合救助條件者予以補助，以減少已參加社會保險之低收入者之就醫障礙。

依法國社會救助及家庭法典第一八七之一條之規定（註五六），除居留法國未滿三年且其母國未與法國簽有國際協定之外國人外（註五七），所有居住於法國之居民，無力負擔其自身及其撫養人之醫療費用者，享有醫療救助之權利。此一醫療救助除一般門診及住院費用外尚包括生育、自願流產、及節育所需之醫療檢驗、診

---

（註五三） 請參閱本文法國社會福利概述中之第二部分，基本社會保障制度。

（註五四） 例如一九八八年賀加政府創設名爲 RMI(Revenu Minimum d'Insertion 之最低保證津貼，詳見 VANLERENBERGHEP.)， RMI : le pari d'insertion, Documentation Française, 2vol. 1992.

（註五五） 法國非就業人口可參加一般制度中之個人保險(Assurance personnelle)，該保險僅有醫療及生育保障。

（註五六） Article 187-1 du Code de la famille et de l'aide sociale, Dalloz 1994, p. 1710.

（註五七） Article 186 du Code de la famille et de l'aide sociale.

察、住院及藥品材料等費用（註五八）。惟醫療救助之組織與給付範圍依本法第一八七條之一之規定係由各省自行訂定規則，一般而言，界定是否「無力負擔」並無收入之上限規定，而是由各省社會救助審議委員會依申請人之經濟狀況各別認定，且醫療救助之受益人不需於就醫時事先墊付醫療費用，而是由救助單位直接向醫療院所，支付醫療費用，此即所謂第三人支付原則(Principe du tier-payant)（註五九）。

除醫療費用救助外，凡診療期間逾三個月之醫療救助受益人，另可領取醫療津貼，受益人如未住院可領取之金額相當於全額之老年最低收入津貼（註六〇），如住院則其金額減為三分之一，醫療津貼之發放由審議委員會決定後，另需經省長批准。

## 二、老年救助

老年救助之申請人需年滿六十五歲，或年滿六十歲經社會救助審議委員會參考專業醫師之意見，判定已無工作能力者，此外申請人尚須符合各種救助之個人收入限制。法國老年救助概分為三大類：老年津貼、居家救助與安養救助。

法國社會安全機構已有老年最低生活津貼之設置（註六一），其發放對象不限於社會保險之被保險人，是故如無社會救助，一般法國人或居民無論其保險年資多寡，每位老年人至少可領取最低生活津貼，惟社會救助可提高上述最低生活津貼之金額，老年津貼救助屬各地方政府任意性之社會救助，由其自由決定是否增加最低生活津貼之額度（註六二）。

居家救助(Aide à domicile)包括家事救助(aide ménagère)、住屋津貼救助(Allocation d'aide au logement)、食膳救助(Aide aux repas)（註六三）以及居家

（註五八） SAINT- JOURS (Y.) Traité de Sécurité sociale Tome 1, Le Droit de la Sécurité sociale, deuxième édition, L. G. D. J. 1984, p. 467.

（註五九） Article 184 du Code de la famille et de l'aide sociale

（註六〇） 一九九二年老年最低收入津貼為每人每月三〇九〇法郎（約一萬五千元台幣），資料來源：Caisse Nationale des Allocations de vieillesse 1993.

（註六一） L'article 126 du Code de la famille et de l'aide sociale.

（註六二） DUPEYROUX(J. -J.) Droit de la Sécurité sociale, Dalloz 1993, p. 909.

（註六三） Décret Numero 54-1128, 5 Nov. 1954, Décret Numéro 62-443, 14 avril

照護救助 (Services de soins infirmiers à domicile) (註六四)，後者之申請限於有自理能力之老人。

無獨立生活能力而須仰賴他人協助之老人，依社會救助及家庭法典第一六四條所列之原則，社會救助機關應儘可能協助其生活於其自宅之中，如有困難且經本人之同意，可於第三人家中(註六五)、公私立安養院或療養院中安養。經省府同意之安養家庭，如安養人之收入未逾一定金額，其因安養之所得，享免稅之利益(註六六)。安養所需之費用可由社會救助機關全額負擔，惟受益人應償還百分之九十之個人收入(註六七)。

### 三、殘障救助

法國自一九七五年六月三十日殘障福利法大幅改革殘障制度(註六八)，自此法國殘障者有社會安全及社會救助雙重保障。

在社會安全方面，如殘障者未成年，其家庭除可領取一般之家庭津貼外(註六九)，另可領取特別教育津貼及特別教育補充津貼，如殘障者已成年，將其是否參與職業活動以及收入多寡，而由一家庭津貼中之特別委員會(C.O.T.O.R.E.P.)(註七〇)，決定殘障津貼之數額，殘障者最低生活津貼為每一殘障者之

1962, Décret Numéro 38-267, 23 sept 1983, modifié par Décret Numéro 85-2426, 12 avril 1985.

(註六四) Décret Numéro 54-1128, 15 Nov. 1954.

(註六五) Décret Numero 54-143, 7 Jan. 1954, Décret Numero 54-833, 2 Sept. 1954.

(註六六) Déret du 22 juin. 1990

(註六七) L'article 164 du code de la famille et de l'aide sociale, Dalloz 1993, p. 1704.

(註六八) La loi d'orientation du 30 juin 1975 en faveur des handicapés, Numéro 75-534.

(註六九) 一九九三年家庭津貼二名兒童每月六四四法郎、三名一四七〇法郎，四名二二九六法郎，並隨年齡調高，特別教育津貼每名兒童六四四法郎，一級殘障另加五一五九法郎，二級另加一七五法郎，三級殘障另加四八三法郎(一法郎約等於五元台幣)。

(註七〇) C.O.T.O.R.E.P. 全稱為 Commission technique d'orientation et de reclassement.

最低生活保證，其與勞動者老年最低生活津貼同（A.V.T.S）（註七一）。殘障津貼由社會安全制度中之家庭津貼部門給付，財源由國家負擔。

有關殘障者之社會救助方面，社會救助以補充前項給付之不足為目的，其內容除發給殘障証以為繳稅、交通費等優待外，主要包括補償津貼（Allocation compensatrice）與安置（Placement）費用之負擔。前者係針對十六歲以上之重度殘障者為協助其過正常生活而給予之特別津貼，金額由上述特別委員會（C.O.T.O.R.E.P）決定。至於安置費用之負擔，係指社會救助負擔殘障者進入安療養機構所需之費用，但以不能由其它諸如社會安全機構負擔該費用為限（註七二）。此外，殘障者如生活在一般家庭，亦可申請家事救助及食膳救助（註七三）。

#### 四、兒童救助

法國對兒童之社會救助以補充家庭津貼之不足為主要目的，協助經濟困難之家庭解決撫養兒童之家庭經濟及教育問題（註七四），使兒童在其家庭中正常成長，於特別情形下方使其脫離原家庭而由機構收容。

法國兒童救助之受益對象有一般兒童及受特別保護之兒童，後者又分為下列數類：（一）由國家監護及撫養之兒童，包括孤兒、遺棄兒及兒童之父母遭法院判決永久剝奪監護權，該被保護兒童與原家庭關係完全斷絕。（二）兒童之父母因失職等原因使法院判決喪失部分親權（註七五），或兒童因犯罪經法院認定以交由社會救助單位收容及管教為宜者。（三）兒童因他故須特別照顧者（註七六），此一類兒童以收容並安置為原則。

兒童救助排除一般社會救助法之適用，救助之申請不須經資產調查，而無一般

- （註七一） A.V.T.S. 為 Allocations de vieillesse des Travailleurs Salariés 之簡稱。
- （註七二） Loi numéro 75-534 du 30 juin 1975, Article 168 du code de la famille et de l'aide sociale, Dalloz 1993, p. 1705.
- （註七三） 辦法同老年救助，請參閱 Décret du 15 Nov. 1954 Décret numéro 83-867, 23 sept. 1983.
- （註七四） MEUNIER-BOFFA(M.)Droit Social, Litec 1982, p.143.
- （註七五） Le d'ecret numéro 59-101 du 7 jan.1959 et l'article 4 de la loi numéro 70-459 du 4 juin 1970.
- （註七六） 例如父母遭逢意外、受羈押、軍事點召、無撫養能力等原因。

家庭收入所得之限制，且無國籍與居留時間之限制，即非法國未成年人亦可能成爲受益人，且兒童救助之許可並非一般社會救助之審議委員會審查，而是由行政機關許可，是故如有爭議，則適用一般行政訴訟程序，而非如其它社會救助適用特別行政訴訟（註七七）。

兒童救助之給付內容，包括協助兒童融入社會爲目的之居家救助 (le maintien à domicile)，與對於特別需要保護兒童之收養救助。居家救助分爲服務救助 (Aide en nature) 兒童津貼救助與管教救助：服務救助提供家事、看管兒童以及預防兒童犯罪之諮商及輔導等服務所需之費用（註七八），兒童津貼救助係以現金給付補充家庭收入及社會安全保障之不足，管教救助則由兒童救助機關或司法機關認定有特別管教之必要者，另施予特別救助（註七九）。收養救助則爲地方政府負擔並支付收養機關或家庭所需之費用，收養家庭限於受過專業訓練者之家庭，收養機關爲公私立育幼院、療養院或醫院（註八〇）。

## 伍、結語

法國社會福利制度由於其社會救助與福利服務法制之建構完成，使其成爲完密之社會防護系統，任何法國人或長住居民，凡遭遇社會風險皆能獲得適當之保障。以保障勞動者爲主之社會保險之法國制度，雖無貝弗里奇所稱之全民保障之名，卻也達到全民保障之實質效果。我國既以社會保險爲社會福利發展爲導向，自應重視法國制度之模式及其實務運作經驗，尤其就現階段而言，我國社會保險制度之發展尙未臻完善，應特別倚重社會救助與福利服務，以彌補社會保險之不足，然就實際情況觀之，我國不但社會保險制度之建樹尙未完成，經社會救助與福利服務法制補充後，大部分國民仍無法於自初生至死亡之人生旅程，在維持基本生活需求上，過

---

（註七七） 請參閱本文第三節第二項社會救助與福利服務之組織。

（註七八） Décret numéro 77-163 du juin 1977.

（註七九） L'article 47 du code de la famille et de l'aide sociale, et décret numéro 77-163 du juin 1977 sur l'aide sociale à l'enfance.

（註八〇） L'article 47 du code de la famille et de l'aide sociale.

著無慮的生活，因此，我國在實施全民健康保險制度之後，應重視並強化社會救助與福利服務制度，期立即而有效地嘉惠最需要被照顧的國民，無論其為貧民、兒童、殘障者或老年人，都應助其脫離生活困境，而法國等其他社會福利先進國家之經驗，將有助於我們加速達成此一目標。