

林委員淑芬改提書面質詢，請行政院以書面答復，並列入紀錄、刊登公報。

主席：吳委員玉琴的書面質詢，請行政院以書面答復，並列入紀錄、刊登公報。

吳委員玉琴書面質詢：

壹、有關社會福利採購：

社會福利採購到底能不能不要適用政府採購法，一直是民間社會福利團體質疑的問題。特別是 24 小時的照顧服務機構，自從勞動成本的增加、油電雙漲、設置標準的提升等，時常造成機構營運之壓力。

承辦服務的民間團體，在政府採購招標的過程，除了無法事先參與協商採購價格的議定以外，經過資格標和計畫審查確定得標之後，仍有議價程序。

要解決這些問題，讓政府和民間真正成為夥伴關係而非夥計關係，可能要從幾個層面來努力。

Q1：請問院長，社會福利採購是屬於公法契約以或是私法契約？

如果依據採購法的爭議處理機制，目前看起來是屬於民法、私法契約方式處理，雖然政府採購前階段是公法契約，但後面的履約及爭議處理都是私法行為、契約。

將社福業務視為私法契約有以下幾個問題：

1. 社會福利的委託、採購應該以公法契約視之，因為涉及公權力的行使，例如：身心障礙就業服務資格，或者是否能入住機構等，都是屬於公權力範疇，這些服務的提供也是國家的責任、義務，和社會整體公平正義的原則有關。如以單純民法、私法契約方式處理，政府容易推卸責任，導致服務品質下降。

2. 公法和民法關係之間的差異，在日本有身心障礙兒童在民間社福機構照顧時誤嚥窒息死亡，地方政府主張責任在受委託單位，但法院判決仍擴張國家的角色，認定國家賠償成立。所以這部份法律關係不清楚，恐怕將來責任的界定也會不清楚。

3. 現在政府會要求受委託單位投保公共責任保險，但費用要不要補助？

結論：

本席認為社會福利服務的業務委託，應該屬於公法的範疇，社會福利的委託、採購應該以公法契約視之。如果國家要將服務交給民間去做，必須保證服務品質，不能讓水準降低，損害民眾權益，私人的契約就容易導致品質下降。

法律上所謂結合民間資源，不一定只能用政府採購法，或一定要視為私法契約，事實上 ETC 是採取公法契約，高速鐵路也是公法契約。

目前我國在社福法規上，允許委託民間辦理或結合民間資源，在法律條文上和日本幾乎是同一個模子，但台灣在實務的操作全部採用《政府採購法》辦理，和日本完全不一樣，日本是放在公法契約上，因為這是涉及到對外直接對人民給付的事項，和一般事務性的採購不同。而且機關有所謂「行為形式選擇自由」，將政府責任讓渡出去變成最簡便的做法，但這是民眾之福嗎？

日本的經驗告訴我們，即使政府用採購方式引進服務，對外關係還是國家和人民的關係，或地方政府與人民的公法關係。

**Q2：**請問目前政府有甚麼機制可以在福利服務委託訂約前就有民間參與的協調機制？

在德國的邦和聯邦政府，都有各種服務團體的聯合組織，由民間團體聯合和政府討論價格，且規範程度相當細，所有的服務價格都按協商結果辦理。

德國在社會法典第十二篇第 75 到 81 條，有針對社會福利服務契約的協議進行的規範，包括服務內容、給付約定、報酬約定、監督約定及費用架構協議等，均有明確的規範。

第 76 條有兩段分別規範委託與受委託單位，條文是這樣寫「契約至少包括：機構營運之必要設施、服務的對象與類別、服務應達成之目的與品質、照顧人員之資格以及應配備之物資與人員設備。」；「並應明文約定，民間機構在約定之服務與報酬範圍內，有義務接受、照顧收容對象，並應提供其充分、合乎目的與合乎效益之照顧服務，但不得逾越必要之範圍。」

日本除了社會福祉法以外，在 2005 年對於公共服務改革立專法，規範所謂「公私協力」的發展。和台灣不同的是，裡面涉及各種專業服務，也有個別類型化的規範，且將有關社會福利事項，視為國家事務或地方事務，委外去做必須要特別法律的保留，因此他們透過立專法去解決處理，主要以個別契約類型化的途徑解決。包括要選擇哪一個「廠商」的標準都有規範，審查的標準也有相關規定，國內缺乏這類的法令，反而只有促參法相關的規範比較接近這樣細膩化的規範。但由於利用促參進行社福委託的案例，在台灣可能被要求繳交回饋金，或機構自負盈虧，因此社福團體普遍對促參很不信任。

結論：

1. 對於社福採購制度的改革方向，可能是於政府採購法中立專章，或於促進民間參與公共建設進行修法，也可能將社福業務委託採購單獨立法。
2. 同時我們還要對於到底是私契約或公法契約進行確定。
3. 本席認為，衛生福利部應該針對國外法規和文獻進行收集研究，並針對我國社福委託案所面臨的問題進行通盤研究，於半年內提出制度和相關法規的修正研議。

貳、有關週休二日問題：

2016 年 1 月 4 日 總統閣下於競選期間回覆工鬥團體訴求的新聞稿中，闡述：「對於工鬥訴求恢復七天假的問題，我們認為臺灣勞工的工作時間的確過長，縮短年總工時是我們的政策方向，並且在縮短工時的同時，總工資不應減少。國定假日全國應維持一致性，讓國人能兼顧工作、家庭生活及休閒活動。今年開始實施每週 40 工時，為真正落實週休二日，應朝確實勞動檢查，及修正勞動基準法的方向調整。」，其後勞動部即研擬修正《勞動基準法》第 36 條以為「每七日應有二日休息，一日為例假，一日為休息日」，並提出休息日工作工資加倍給付之配套，並在計劃在落實週休二日後，刪除已經恢復的七天國定假日，為整體法案的設計。

然而，社會卻出現相當激烈的反對聲音，以為：「勞動部將一例一休與刪除七天假日兩個議題相互配套，雖託辭以實現週休二日，實際上是為資方計較勞工的休假日數，並且開啟另一種

彈性工時的空間」。

本席以為，這個控訴直接指向因勞動條件所造成的社會差異。今年 6 月 23 日總統府召開「國家年金改革委員會」第一次委員會議，會議主席 副總統閣下致詞表示：「本會的目的在於召集代表不同團體的專家先進，一起尋求改革的共識，促成社會的公平、正義與和諧。」。究柢，尋求社會公平是年金改革的目的，但是在勞動者的需求上，年金改革所影響的是退休後的生活條件，至於退休前的生活，所涉及的便是各種職業的勞動條件。具體而言，私人企業人員論述「勞動條件公平」時所參照的對象是公務人員，而兩者之間的勞動密度應為相當，惟差異性在於「請假規則」。

Q1：請問院長，私人企業的休假怎麼規定？在甚麼法規定？公務人員的假在甚麼法規定？和私人企業的差異為何？

現行私人企業人員的假，分散在《勞動基準法》及依據該法規定所訂定的〈勞工請假規則〉、《性別平等工作法》、以及〈紀念日及節日實施辦法〉；而公務人員的假則集中規定在《公務員服務法》及依據該法規定所訂定的〈公務人員請假規則〉、以及〈紀念日及節日實施辦法〉。

〈公務人員請假規則〉具有較為結構性的設計，在有薪的 5 天事假之外訂定不計請假上限的無薪事假，滿足勞方在「具正當事由」前提的請假需求，並不增加雇主薪資給付的負擔。更顯而易見的差異是，公務人員各種假的日數，多優於私人企業人員。存在於兩者之間根本上的差異，若未能作出有效的處置，勞動部「刪除七天假以為全國一致性」的說法將很難獲得社勞動者的正面回應。

Q2：我國的假日真的如工商團體說的是世界第一？

根據美國聯合通訊社（美聯社，Associated Press）2013 的統計資料，台灣的年休假（即特別休假）與國定假日總數，在世界排名為第廿六名計 19 天，若加上七天國定假日則為 26 天，排名第廿二名，總日數與印度、日本並列，比韓國少 1 天，世界各國的比較，是另一項重要的參照項目。

結論：

本席認為落實週休二日這個立意良善的改革法案，未能更周延的論述並把握推行的次序節奏，以致限於輿論的泥沼中實在可惜。

「落實週休二日」與「全國假日一致」等兩大議題，若能視整體國家改革的進程，次序提出，應能獲得更為理性且有效的討論，與社會大眾的支持。具體而言，「落實週休二日」的問題不僅是修法，在施行上亦需要一段時間的宣導與調適。換言之，修法通過後，短期間勞資雙方因不闡法律很可能涉及觸法不自覺，自無知以致自知的時間，則是調適期。至於「全國假日一致」關乎請假規則的實質平等與年金改革的成效，與前述週休二日本應為獨自論述的兩個議題，互為前提的結果，便是勞資雙方落入多些日數還是少些日數的爭議，政府嘉惠社會的美意轉為勞資爭議的禍端，實在有欠思考。諸般建議，涵望 大院明鑑。

附件 1：

私人企業人員與公務人員的請假規定差異如下：

假別	申請條件	勞工假日	放假期間薪資	公務人員 假日	放假期間薪資
婚假		8日	全薪	14日	全薪 結婚前10日至婚後3個月內 請畢
喪假	父母、養父母、繼父母、配偶	8日	全薪		
	祖父母、子女、配偶之父母、 配偶之養父母或繼父母	6日	全薪		
	兄弟姊妹、配偶之祖父母	3日	全薪		
	父母、配偶			15日	全薪 死亡之百日內請畢
	繼父母、配偶之父母、子女			10日	全薪 死亡之百日內請畢
	曾祖父母、祖父母、配偶之祖 父母、配偶之父母、兄弟姊 妹			5日	全薪 死亡之百日內請畢

假別	申請條件	勞工假日	放假期間薪資	公務人員 假日	放假期間薪資
事假		14日	無薪	5日	5日全薪，超過無薪
家庭照顧假	併入事假	7日	無薪	7日	併入事假可達5日全薪，超 過無薪
普通傷害 / 病假	未住院	30日	半薪	28日	全薪
	住院	60日/兩年	30日半薪30日無薪		
	未住院與住院合併	60日/兩年	30日半薪30日無薪		
生理假	部分併入病假	12日	3日生理假，9日併入病假半 薪	12日	3日生理假，9日併入病假全 薪，病假不足併入事假
延長病假	因重大傷病、安胎之需，病 假事假皆請畢，經長官核准			1年/兩年	全薪 可請，一年全薪，第二 年無薪
因病留職停薪		1年	無薪		
公傷假		視情況	全薪		

假別	申請條件	勞工假日	放假期間薪資	公務人員假日	放假期間薪資
產(娩)假	分娩前			8日	全薪 <b>勝</b>
產檢假	分娩前	5日	全薪		
產(娩)假	分娩後			42日(加上例假日約58日)	全薪 可挪12日於分娩前申請 <b>平</b>
	分娩前後	8週(56日)	全薪/半薪 任職六個月以上全薪，以下半薪 <b>平</b>		
流產假	懷孕滿二十週以上(140日)			42日(加上例假日約58日)	全薪 應扣除分娩前之娩假 <b>勝</b>
	懷孕十二至二十週(84-140日)			21日(加上例假日約29日)	全薪 應扣除分娩前之娩假 <b>勝</b>
	懷孕未滿十二週(84日)			14日(加上例假日約20日)	全薪 應扣除分娩前之娩假 <b>勝</b>
	妊娠三個月以上(90日)	4週(28日)	全薪/半薪 任職六個月以上全薪，以下半薪		
	妊娠二個月以上未滿三個月(60-90日)	1週(7日)	全薪/半薪 任職六個月以上全薪，以下半薪		
	妊娠未滿二個月(60日)	5日	全薪/半薪 任職六個月以上全薪，以下半薪		
陪產假	分娩， <u>懷孕滿二十週</u>			5日	全薪 前後15日內請畢 <b>勝</b>
	分娩後	5日	全薪		

假別	申請條件	勞工假日	放假期間薪資	公務人員假日	放假期間薪資
育嬰留職停薪	任職滿六個月，孩子三歲前	2年	平均投保薪資60%津貼發給六個月 <b>平</b>	2年	平均投保薪資60%津貼發給六個月 <b>平</b>
骨髓、器官捐贈假				視需要	全薪 <b>勝</b>
強迫休假	國民旅遊卡休假			14日	全薪 一年內未休完獎勵，未獎勵三年休完 <b>勝</b>

附件 2、美通社統計 2013 年全球各地假期天數排名：

	國家/地區	年休假(特別休假)	國定假日(紀念日、勞動節日)	總數
1	俄國	28	12	40
2	義大利	24	12	36
3	瑞典	25	11	36
4	芬蘭	25	10	35
5	法國	25	10	35
6	挪威	25	10	35
7	巴西	30	5	35
8	丹麥	25	9	34
9	西班牙	22	12	34
10	哥倫比亞	15	18	33
11	紐西蘭	20	11	31
12	澳洲	20	10	30
13	阿根廷	10	19	29
14	德國	20	9	29
15	愛爾蘭	20	9	29
16	瑞士	20	9	29
17	英國	20	8	28
18	韓國	15	12	27
19	荷蘭	20	7	27
20	印度	21	5	26
21	日本	10	16	26
	台灣	7 (任職滿一年後)	19	26
22	香港	7	16	23
23	馬來西亞	8	14	22
24	泰國	6	15	21
25	美國	10	10	20
26	台灣	7 (任職滿一年後)	12 (未加上 7 天假日)	19
27	新加坡	7	11	18
28	中國大陸	5	11	16
29	加拿大	10	5	15
30	墨西哥	7	6	13

參、國際機場及民航協定

一、國際機場保安問題：

目前桃園國際機場可以被檢討議題很多，例如：淹水、漏水、沒水，但這些總是機場總務和

建築專家應該，也必須去處理的問題。桃園機場是我們的國門，既然是「國門」，許多人可能忽略更重要的「機場保安」問題。

例如：桃機曾出現越籍外勞因想留在台灣賺錢，進入機場管制區後，趁工作人員不注意，偷偷潛入工作電梯，在機坪亂闖，走了 2 公里後才被地勤人員發現的保安漏洞。但是，今年 3 月 22 日的比利時機場恐攻及前幾天 6 月 28 日土耳其機場爆炸案，再再凸顯機場保安議題的重要性。但是，我國並非國際民航組織會員國，無法接受機場保安委員會查核，因此目前實務上，我國是仰賴美國運輸保安局（Transportation Security Administration, TSA）派員來我國國際機場督導美籍航空公司的航空保安時才能一併提供查核，但這絕非長久之計。

Q1、請問院長，我們的國家是否有確保我國機場保安制度可立即與國際標準接軌的機制？

Q2、請問院長，內政部警政署對航警的訓練內容是甚麼？是否符合國際民航組織與機場保安委員會查核機場保安的標準？

Q3、現行國際機場設備是否足以偵測非金屬爆裂物？

Q4、請問院長，若一旦我國國際機場出現保安事件，我國雖有國家保安計畫及機場保安計畫，但是，這些計畫內容足以確保我國國家安全及達到緊急因應策略需求嗎？

結論：

我國國際機場保安一但出現嚴重問題，將造成其他國家不接受從我國起飛的飛機在他國降落，連帶將影響目前已經所剩無幾的其他國家航空公司在我國的航線。這對於我國在國際上的舞台空間將遭到嚴重壓縮。

機場保安是確實可以掌握在政府手上可以改善的事項，請勿輕忽這個重要環節。

二、民航協定問題：

蔡總統於 6 月 28 日在巴拉圭簽署「台巴航空協定」，這是國與國之間簽署的正式民航協定。但是，我國與非邦交國之間的許多民航協定因為無法以國家名義具名簽署，所以簽約代表名稱不一。

Q、1 請問，現今已簽署的五十多個民航協定中所使用之名詞、授權、指定及許可、營運許可之撤銷、暫停或限制、公平競爭、班表、費率、保安、安全、爭端解決、諮商、修訂、生效與終止等條文是否都能實踐國際條約中應有的平等及互惠原則？

Q、2 國際上簽署民航協定時除政府官員或航空公司代表外，為預防發生爭議時能確保國家權益，多會委請熟稔國際公法及國際私法的法律專家審閱或參加協商，但我國似乎多由官員參考舊約內容進行修改後即完成文件簽署，且簽署後的協議內容總以機密資料為由不對外公開，這樣足以保障我國權益嗎？

結論：為了檢視這些民航協定，行政院一定要趕快籌組專家委員會，盡快重新檢視協定內容，是否在符合國際條約前提下保障我國最大權益。

三、民航法律研究中心：

蔡總統於產業之旅中提及臺灣航太產業水準非常重要，不過面臨人才荒，承諾未來相關政策

的制定上會正規「人才培育」考量。所謂「人才」，除技術人才外，更需要熟稔國際航空法的人才，從制度面及實務面協助我國落實與世界接軌。雖然我國的「財團法人中華航空事業發展基金會」設立宗旨之一包括人才培育，以前也曾資助東吳大學成立航太法研究中心，但是，沒有永續的民航法律人才培育協助我國發展民航產業，以前培育的人才也未被國家所用，所以迄今沒看到具體成果，而「交通部運輸研究所」的組織執掌中也無民航法律人才培育這一項，對推動我國民航產業欠缺長期發展策略。然而，大陸及新加坡近幾年卻在國際民航組織及國際航空協會協助下積極發展民航人才培訓，包括民航法律研究等。

Q1. 請問，我國如果想加入國際民航組織，我們有足夠航空法律人才及研究中心支持我國與國際組織對話及隨時更新我國法制扶持產業發展嗎？

結論：請交通部於三個月內，邀集教育部研議成立民航法律研究中心，以利民航法律人才的培養以及國際民航法規的各項研究，並扮演國家級民航智庫。

主席：現在請陳委員超明質詢，詢答時間為 15 分鐘。

陳委員超明：（16 時 27 分）主席、行政院林院長、各部會首長、各位同仁。在正式進行質詢前，本席首先要對蘇院長表示感謝，上次本席質詢時多給了 5 分鐘時間，當天下午又趕到苗栗去瞭解苗栗縣財政困難的情形，對蘇院長這種即知即行的行動力，本席特別感謝！你當時跟林院長說陳委員提到的苗栗縣財政困難是確有其事，要全力解決，對不對？本席一向不講假話，是喜歡做事的人，財政收支劃分法不但讓苗栗受苦且被醜化，本席與徐委員並未事先講好，但卻同時登記財政組及衛生福利組的質詢，原因就在於苗栗縣有亟需解決的問題。剛才徐委員提到苗栗縣後龍遠雄醫療園區問題時，院長看起來似乎不很清楚，所以本席現在要請教林部長，請院長專心聽取本席的質詢，這樣才能解決問題。

本席今天本來抱著非常憤怒及沈重的心情出席，但是剛才卻一直在思考要以什麼樣的態度提出質詢，因為我是要來解決問題的，各位行政官員甚至連蘇院長都瞭解苗栗縣財政的困難，而本席今天質詢的重點就是苗栗縣後龍遠雄醫療園區，本席處理此事已有 8 個月，我非常忍耐、姿態放得非常低，非常想要克服相關的問題，其中土地問題涉及國有財產局，另外還有涉及衛福部的問題，而本席今天之所以會以「苗栗醫療人權不是揭弊籌碼」為題，是因為本席在處理這件事的過程中遠雄剛好發生大巨蛋的問題，社會風潮一片打壓，讓我們覺得很無奈。院長、部長，我問過遠雄趙董事長在遠雄醫療園區旁邊有沒有任何土地，他發誓絕對沒有，他純粹是為了回饋苗栗鄉里，因為他事業成功，很了解苗栗縣急重症醫療的缺乏，所以我今天跟林院長保證，如果趙董事長在遠雄醫療園區有任何弊案，我辭掉立法委員的職務，他敢說，我就敢做，這是信賴、相信。這段期間發生很多問題，有心人士無所不用其極，抓弊案英雄自以為是地揭發弊案，新北市立法委員管苗栗縣的事做什麼？你會比我更了解嗎？雖然有關單位推三阻四、百般刁難，但是我想完成它。回到我的老問題，請問遠雄醫療園區的問題要如何解決？你們已事先問過本席，部長應該有備而來，衛福部非常讚，我特別在此表示肯定之意，如果有弊案，我辭立委，但是希望院長能支持。另外，我要告訴院長、部長，苗栗縣財政困難，我們想蓋