

## 第四章 應然與實然之差距

憲法本文對社會安全基本國策的規範意旨及制憲者所欲描繪之福利國藍圖，本文已在前章予以說明。本章首先擬介紹我國社會福利制度發展的歷程，以及社會福利制度發展的現況，並據前章來探討我國社會福利制度之現實與憲法本文社會安全基本國策之間的距離。此外，憲法本文福利國原則與社會安全基本國策的理念，究竟在台灣的實施狀況如何？而在民國八十年間陸續增訂憲法增修條文，其間是否造成了憲法秩序的改變？憲法本文所揭示的福利國原則及社會安全基本國策，是否至此即無疾而終？抑或益發擴大延續？本文同時於本章加以探究。

### 第一節 台灣社會福利制度的發展<sup>1</sup>

學者將臺灣的社會福利歷史演進，約略分為五個階段，而區分階段的標準則為政治、經濟與社會福利政策形成及其產出（見表 4-1），其中第五階段乃係政黨輪替的開始，民進黨取代長期執政的國民黨成為執政黨，而基於本文的架構，擬將第五階段置於第六章討論。

#### 一、第一階段（西元一九四五～一九六四年）

當時國民政府從中國大陸撤退來台，所依循的社會福利政策是一九四五年在中國大陸時期由國民黨所通過的四大政策綱領，即民族保育政策綱領、勞工政策綱領、農民政策綱領，以及戰後社會安全初步實施綱領。這一時期主要的社會立法與方案以職業別的軍、公、教、勞工保險，以及傳統的社會救助為主。這是兼具福利侍從主義<sup>2</sup>與放任主義（殘補）福利色彩極濃的社會政策，也就是國家一方面以社會福利作為恩庇其合法化的主要支持者（即軍人、公教人員、公營事業

<sup>1</sup> 以下主要參閱林萬億，「福利國家－歷史比較分析」，頁 179～188，巨流出版，1994.10；林萬億，「社會抗爭、政治權力資源與社會福利政策的發展：一九八〇年代以來的臺灣經驗」，收錄於林國明、蕭新煌主編，「臺灣的社會福利運動」，頁 71～134，巨流出版，2000.09；蔡宏昭，「社會福利政策－福利與經濟的整合」，頁 217～339，桂冠出版，1990.07。林萬億，「九十一年全國社會福利會議分區座談會引言報告」，內政部編印，2002.09。

<sup>2</sup> 即歷史組合國家主義（工業成就）模式。

勞工、勞工)，同時，履行保障最弱勢者（窮人）的父權國家責任。這一階段的社會福利比較不是回應臺灣社會的需求，而是滿足國家威權統治機器的合法性需要。社會福利涵蓋的人口群是少數的，社會福利支出也只占政府總支出的零頭。因此，姑且稱此一階段的臺灣社會福利是發展遲緩階段。這一階段的社會立法，其目的是在記取大陸國共內戰的失敗教訓，以及爲了穩固反攻力量，此階段的社會立法與方案參閱表 4-1。

## 二、第二階段（西元一九六五~一九七八年）

此時期台灣已開始邁向以製造業生產出口爲導向的工業化社會，而有本土化社會政策的制定。一九六四年中國國民黨第九屆二中全會通過「民生主義現階段社會政策—加強社會福利措施，增進人民生活實施方針」。隔年行政院通過此項政策，成爲往後十幾二十年我國社會政策的主要依據。

當時通過的背景，依據民生主義現階段社會政策的前言所述「查依據民生主義，促進經濟與社會之均衡發展，前曾確定各項有關政策。今反攻基地之經濟情況，日趨繁榮，社會福利措施，亟待加強，爰以建立社會安全制度，增進人民生活爲目標，以採取社區發展方式，促進民生建設爲重點，決定現階段社會福利錯失之實施方針」來看，可能當時台灣經濟已日漸繁榮，較有能力推動社會福利。

根據此一政策，政府以土地增值稅作爲社會福利基金，並依年推出「省市加強社會福利措施計畫」，且大力推動社區發展。其中此時的「社區發展」係政府受到聯合國及美國的壓力，以及爲了強化自身統治的合法基礎所做的相關措施，完全是由上對下來推動，成效不彰<sup>3</sup>。其間較受矚目的是一九七二年台灣省政府推動的「小康計畫」，及隔年台北市政府推動「安康計畫」。不過，此一階段雖爲本土化社會政策制定的起步，但是，現代社會福利體系並沒有真正落實到台灣人民身上，除了社區發展及貧民救助之外，並無太多新的社會福利方案被推動。無怪乎長期擔任內政部社會司長的劉脩如先生批評：「政策文件多於立法，立法多於實際行政，有了政策才能促其立法，執政黨負有責任，有了社會立法才能施諸實際行政，各級政府要負責任。」也就是說即使有了明確的社會福利政策，但是政策轉換爲社會立法或方案的著實有限，社會福利的預算也是增加有限。

---

<sup>3</sup> 張良蕙，「社區公共生活之形成--以文山社區大學爲例」，國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文，頁 14-18，2000。

此階段制訂臺灣本地所需之社會政策，經濟繁榮確實是一個重要因素，不過，也不能忽略其具有政治宣示的意義，亦即有了該政策之後，社會立法並未相對配合，也沒有全面性的社會福利改革或動員，社會福利支出的成長有限。倒是往後十年來國民黨的社會政策宣示不斷。

而這一階段的社會立法（參閱表 4-1），例如兒童福利法是受到國際政治壓力下的立法成分大於兒童的需求壓力。同時，退出聯合國的挫敗所導致的人心惶惶與人才資金外流，也是促成稍後勞工立法的重要原因。由此可知，這一時期的社會福利制度並無太大進展，仍兼具歷史組合國家主義（工業成就）模式與放任主義（殘補式）福利的色彩。

### 三、第三階段（西元一九七九～一九八九年）

台灣社會受到幾樁國內外政治事件的衝擊，如一九七七年中壢選舉事件、一九七八年美國與中國建交、一九七九年高雄美麗島事件，以及一九八七年解嚴及民進黨的成立。國內人心惶惶，社會抗爭迭起，長期執政的國民黨威權受到極嚴酷的挑戰，爲了穩定人心，繼續維持政權合法化，一九七九年中國國民黨通過「復興基地重要建設方案」，一九八一年又重申「貫徹復興基地民生主義經濟建設方案」作爲社會政策推行依據。

於是透過執政黨掌控的立法院的配合，一九八〇年迅速通過老人福利法、殘障福利法、社會救助法、私立學校教職員保險條例。之後，陸續又通過公務人員眷屬保險條例、職業訓練法、勞動基準法、農民健康保險條例、少年福利法等。且行政院也開始規劃全民健康保險。

這一階段的社會政策，雖然已經逐漸擴大，使我國的社會福利立法趨於完備，也就是從一九五〇年代以降的職業別保險，加上社會救助的政策走向，逐漸擴大及於個人的社會服務與就業政策。然而，這些法並非經過充分的社會參與後制訂的，而是回應國內外政治壓力爲多，適時的通過立法，多少有消音與轉移社會抗爭的效果，所以，此一時期的社會福利立法（參閱表 4-1）亦非全爲實現社會福利的理想而制訂，也因此，有證據指出，在社會福利三法即「老人福利法」、「殘障福利法」及「社會救助法」通過後，兩年內臺灣地區的社會福利人力與經費並

未因三法通過而顯著增加<sup>4</sup>。不過，據此也可以看出前兩階段以黨領政的政策制定過程逐漸生鏽，社會福利政策的外造化日漸明顯。

#### 四、第四階段（西元一九九〇～一九九九年）

這是臺灣社會福利發展的黃金十年，因為執政的國民黨已不再主導國家的社會福利政策，民進黨成立及解嚴以後，社會抗爭不斷，政治權利資源的分配也跟著變化，國民黨不再是一黨獨大，實質政黨競爭的效應已然出現。一九九一年的憲法修正案中對社會安全章的修正，已引發社會權的爭辯，接著，一九九二年老人年金議題的討論，都已超出國民黨的政策立法之外。民間團體也要求重新確認現階段的社會福利政策。於是，行政院在一九九四年通過「社會福利政策綱領」，成為一九九〇年代中以後，我國社會福利政策的主要根據。

在這套政策綱領中強調自助、以家庭為中心、專業化、社會保險取向，以及公私夥伴關係的社會福利。不過，不論是否有這套政策，因著一九八〇年代快速的社會立法經驗，這十年間，新立的法與修正的社會立法比過去四十年還多，社會福利支出也大幅成長（參閱表 4-2）。說這是台灣社會福利的黃金十年，似乎不為過<sup>5</sup>。然而，其中有很多福利立法或方案先於政策，因此，常被譏為「政策的福利多於福利政策」，或「有政策的福利，而無福利政策。」

學者並指出，這十餘年來臺灣社會福利政策的發展，明顯是政治帶動的，因為民進黨在九〇年代初期強力主張社會權入憲、創造福利國、推動老年年金等社會福利政策，遂直接挑起了臺灣社會福利政策走向的爭辯。而在台灣社會，社會運動是以「弱勢者」運動為主，而弱勢者在社會概念上涵蓋了殘障、老人、兒童、雛妓、勞工、農民、原住民、漁民、婦女，甚至是中小企業主；在政治概念上，則是指被統治者。弱勢者透過權力資源鬥爭，得到執政者的部分回應，而有社會福利的成長<sup>6</sup>。

---

<sup>4</sup> 蔡漢賢、林萬億著，「中外社會福利行政比較研究」，頁 324，中華文化復興運動推行委員會出版，1984。

<sup>5</sup> 監察院，「我國社會福利制度總體檢調報告」，2002。

<sup>6</sup> 林萬億，前揭文（註 1），頁 117、119。

表 4-1：我國社會福利政策的回顧

時 間	階段	政 策 名 稱	政策制定背景	社 會 立 法 與 方 案
一九四五- 一九六四	一	四大社會政策綱領： 1. 民族保育政策綱領 2. 勞工政策綱領 3. 農民政策綱領 4. 戰後社會安全初步實施綱領	一九四五年五月五日，中國國民黨第六次全國代表大會於重慶召開，通過四大社會政策綱領，政府遷台後繼續沿用	1. 台灣省勞工保險辦法(1950) 2. 軍人保險計畫綱要(1950) 3. 陸海空軍人保險條例(1953) 4. 勞工保險條例(1958) 5. 公務人員保險法(1958) 6. 台灣省社會救助調查辦法(1963)
一九六五- 一九七八	二	民生主義現階段社會政策—加強社會福利措施，增進人民生活實施方針  現階段社會建設綱領  現階段加強國民就業輔導工作綱領	一九六四年十一月二十四日，中國國民黨第九屆二中全會在台北召開，通過此一政策，行政院於隔年三月二十五日通過「加強社會福利措施，增進人民生活實施方針」  一九六九年中國國民黨第十次全國代表大會通過  一九六九年十月中國國民黨第十屆二中全會通過	1. 設立社會福利基金(1965) 2. 省市加強社會福利措施第一期計畫(1966-1970)、第二期(1970-1974)、第三期(1974-1976) 3. 台灣省社區發展八年計畫(1968)、十年計畫(1970)、台北市社區發展四年計畫(1970) 4. 社區發展工作綱要(1968) 5. 小康計畫(1972)、安康計畫(1973) 6. 兒童福利法(1973) 7. 國民住宅條例(1975) 8. 當前社會福利服務與社會救助業務改進方案(1976)
一九七九- 一九八九	三	復興基地重要建設方案  貫徹復興基地民生主義經濟建設方案	一九七九年中國國民黨通過此一政策  一九八一年中國國民黨再次強調民生主義經濟建設的重要性，並將技能訓練與就業輔導、勞工福利、醫療保健、社會保險、國民住宅及社區發展等六項，作為我國的社會福利體系	1. 當前社會工作改革措施(1979) 2. 加強農村醫療保健四年計畫(1979) 3. 老人福利法、殘障福利法、社會救助法(1980) 4. 私立學校教職員保險條例(1980) 5. 公務人員眷屬保險條例(1981) 6. 加強老人殘障福利專案計畫(1982) 7. 加強結合民間力量推展社會福利實施計畫(1983) 8. 職業訓練法(1983) 9. 勞動基準法(1984) 10. 退休公務人員及配偶疾病保險條例(1985) 11. 私立學校退休教職員及配偶疾病保險條例(1985) 12. 規劃全民健保(1986)

				<ul style="list-style-type: none"> <li>1 3. 農民健康保險條例(1989)</li> <li>1 4. 少年福利法(1989)</li> </ul>
一九九〇-一九九九	四	社會福利政策綱領暨實施方案	行政院一九九四年七月十四日通過此政策	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. 殘障福利法修正(1990)</li> <li>2. 農民健康保險條例修正(1992)</li> <li>3. 就業服務法(1993)</li> <li>4. 兒童福利法修正(1993)</li> <li>5. 民間社會福利研討會(1993)</li> <li>6. 第一次全國社會福利會議(1994)</li> <li>7. 全民健康保險法(1994)</li> <li>8. 殘障福利法修正(1995)</li> <li>9. 兒童及少年性交易防制條例(1995)</li> <li>1 0. 老年農民福利津貼暫行條例(1995)</li> <li>1 1. 公務人員退休法修正(1995)</li> <li>1 2. 推動社會福利社區化實施要點(1996)</li> <li>1 3. 性侵害犯罪防治法(1997)</li> <li>1 4. 社會工作師法(1997)</li> <li>1 5. 身心障礙者保護法(1997)</li> <li>1 6. 老人福利法修正(1997)</li> <li>1 7. 社會救助法修正(1997)</li> <li>1 8. 推動社會福利民營化實施要點(1997)</li> <li>1 9. 家庭暴力防治法(1998)</li> <li>2 0. 第二次全國社會福利會議(1998)</li> <li>2 1. 行政院成立社會福利推動小組(1998)</li> <li>2 2. 老年農民福利津貼暫行條例修正(1998)</li> <li>2 3. 老人長期照護三年計畫(1998)</li> <li>2 4. 公教人員保險法(1999)</li> <li>2 5. 勞工保險失業給付實施立法(1999)</li> </ul>
二〇〇〇-至今	五	社會福利政策綱領	行政院二〇〇四年二月十三日院臺內字第0930081882號函修正核定	參閱表 6-1

資料來源：修正自內政部社會司資訊網<http://volnet.moi.gov.tw/sowf/23/lwir.htm>

表 4-2：我國各級政府社會福利支出淨額

中華民國 55 年度至 90 年度					
階段	年度別	各級政府社會福利支出淨額 (新台幣千元)	占政府總支出比率(%)	占國民生產毛額比率(%)	平均每人社會福利支出淨額(新台幣元)
二	1966	1,123,853	4.7	0.96	89
	1971	5,682,995	10.4	2.32	385
	1976	16,940,309	11.3	2.64	1,044
三	1981	16,549,485	3.8	1.01	926
	1982	26833793	5.44	1.46	1478
	1983	32518200	6.53	1.64	1756
	1984	33911201	6.53	1.51	1805
	1985	34279484	6.08	1.40	1798
	1986	40,591,479	6.4	1.51	2,102
	1987	37,085,134	5.6	1.18	1,901
	1988	55,169,160	7.3	1.6	2,797
	1989	65,488,382	5.3	1.72	3,282
	四	1990	99,207,023	8.2	2.28
1991		117,771,908	8.3	2.54	5,773
1992		135,040,121	8	2.6	6,553
1993		145,758,829	7.8	2.55	7,007
1994		158,523,241	8.3	2.55	7,550
1995		231,765,959	11.2	3.46	10,944
1996		290,002,141	14.5	4	13,579
1997		294,982,386	14.3	3.77	13,704
1998		282,766,789	14.2	3.2	13,005
1999		280,452,253	13.7	3	12,789
五	2000	531,808,684	16.9	3.6	24,026
	2001	379,911,813	17.6	3.9	17,005

說明：

社會福利支出係包括社會保險、社會救助、福利服務、國民就業、醫療保健等五項，惟 69 年度以前尚包括社區發展、環境保護、退休撫卹等支出。90 年統計資料不包括追加預算數。

資料來源：財政部

## 五、應然與實然的檢討

依我國憲法上社會安全相關規定觀之，首先，在憲法第一百五十五條後段社會救助部分，政府在一九六三年第一階段即制訂《臺灣省社會救助調查辦法》，且在爾後的每個階段上皆有相關規定，足見政府在社會福利實施上相當注重社會救助此層面；接著，遲至一九七三年第二階段，政府才於憲法第一百五十六條兒童福利部分有所著力並制訂了《兒童福利法》；關於憲法第一百五十三條、一百五十四條勞工農民保護部分，於一九七九年第三階段時制訂了《加強農村醫療保健四年計畫》；憲法第一百五十二條充分就業部分，於一九八三年第三階段有《職業訓練法》的制訂；憲法第一百五十五條前段關於社會保險部分，於一九九四年第四階段才有普遍式的《全民健康保險法》規定。接著修憲之後，政府於一九九

八年關於憲法第一百五十六條婦女福利部分制訂了《家庭暴力防治法》。至於大量充斥於此四階段關於軍人、公務員、教師、公營事業中勞工等的相關保險制度，因為以職業地位來區隔，此與德國的歷史組合國家主義類型模式相當，而不符憲法第一百五十五條前段關於社會保險規範期以普遍式的方式落實，職是之故，憲法本文理想中的普遍式社會保險，乃遲至第四階段《全民健康保險法》制訂後方才實施。而憲法第一百五十七條規範之公醫制度，於臺灣實際上從未實現過，而此理想在修憲之後即被全民健康保險制度取代（參表 4-3）。

綜合上述，我國社會福利的發展可說一直到第四階段大致上才算有比較完整的體系<sup>7</sup>，有社會保險、社會救助、福利服務等三部分，然而臺灣社會福利政策在各階段可看出還是極小化的、片斷的，以及選擇式的<sup>8</sup>；此外，依照表 4-2 以及表 2-2、表 2-2-1 觀之，我國社會福利支出占GDP比率甚至比美國放任主義福利國家的比率還低，使我國可說是成為比放任主義福利國家還低福利支出的邊際福利國家<sup>9</sup>。故整體而言，雖然我們在憲法社會安全基本國策作為社會政策的指引下，在各階段有相關的福利制度制訂，但因執政者在前述政治上或國際壓力的考量下，制訂許多偏離制憲者所期望的憲法福利國原則之相關社會福利政策，最後使我國在社會福利政策制度相關規定上呈現歷史組合國家主義與放任主義之變體；甚且，在極低的社會福利支出下，還將福利支出大部分全都用在軍、公、教這三階級上，因而更顯示出臺灣社會福利制度低度發展。在此種情形下，憲法社會安全基本國策的國家目標及福利國原則的理想，到頭來也還只是沒有付諸實行的空想，也因此臺灣的社會福利制度呈現出支離破碎的面貌。即使進入了黃金十年，雖然社會福利支出大幅提昇，但是相較於其他福利國家，卻仍有一大段距離（參表 2-2、2-2-1）。而憲法揭櫫的福利國原則及社會安全基本國策，似乎已經漸漸的被遺忘。因此，本章下節擬詳細檢討憲法福利國原則及社會安全基本國策，因實際上未曾實現，即進入民國八十年間的修憲，在此其間所發生的憲法變遷現象。

---

<sup>7</sup> 學者林萬億以為，我國第三階段已經出現較完整的社會福利體系，即社會保險、社會救助、福利服務。但如依照憲法規範意旨來看，我國一直到第四階段《全民健康保險法》制訂後，才算有符合憲法本文規劃之社會福利完整體系，申論之，憲法本文中所規範具有普遍式的社會保險一直到全民健康保險的實施後才算實現。林萬億，前揭書（註 1），頁 272。

<sup>8</sup> 林萬億，前揭書（註 1），頁 272。

<sup>9</sup> 林萬億，前揭書（註 1），頁 272。



表 4-3：我國憲法上社會安全規定落實情形：

制度設計面向	憲法本文福利類型	各階段對應政策（參表 4-2）	實施順序
充分就業（§152）	歷史組合國家主義類型	（三、8/1983）（四、3）	4
勞工農民保護（§153、154）	放任主義類型	（三、2/1979、9）（四、10、22、25）	3
社會保險（§155 前段）	福利社會主義意識型態	（四、7/1994）	5
社會救助（§155 後段）	放任主義類型	（一、6/1963）（二、8）（三、3）（四、8、15、16、17、23）	1
婦女福利（§156）	歷史組合國家主義類型	（四、19/1998）	6
兒童福利（§156）	歷史組合國家主義類型	（二、6/1973）（三、6、14）（四、4、9）	2
衛生保健公醫制（§157）	福利社會主義意識型態	×	×

註：……表示社會保險與社會救助互為消長關係

## 第二節 福利國原則之死與生

### 一、臺灣的社會福利制度

誠如前述，臺灣自一九八〇年代開始，社會開始產生抗爭，然而，即使弱勢團體大量出現，且為了爭取社會福利而走向街頭，所爭取到的社會福利卻是相當有限的。原因當然如前面提到的，執政當局實施社會福利的目的並非在社會福利，而有其他政治上的考量，或是受到國際壓力。而從這樣的出發點，要實現憲法上福利國原則的理想，似乎遙不可及。

學者林萬億在所著「福利國家－歷史比較分析」一書第八章中提及臺灣與瑞典相同，皆有其自主性推展社會福利政策，然而為何臺灣不像瑞典走向社會凱因斯福利國家，卻走向比美國落後的邊際福利國家（marginal welfare state）呢？何以臺灣國家的自主性可以帶動頗為成功的經濟成長，卻壓抑了社會政策的發展呢？氏並提出下列三點理由<sup>10</sup>：

<sup>10</sup> 林萬億，前揭書（註 1），頁 278～281。

## （一）台灣的國家目標

自國民政府播遷來台後，臺灣的國家目標是以「反攻大陸、解救同胞」為優先，為了達成統一大業，國家在選擇其政策優先順序時，就以能支持這個至高無上目標的政策為優先。而經濟發展是累積國力的不二法門，軍事國防是反攻的武器，所以，「國防第一、經濟為先」就成為臺灣國家目標的堅持。至於社會政策只剩有利於國家穩定、經濟繁榮的部分被優先辦理或默許可行。如勞工保險、軍人保險、公務人員保險，以及軍公教相關的福利，如水電補貼、交通半價、免稅，以及福利品採購、住宅等。

## （二）臺灣的國家結構

在國民黨一黨獨大的時期，社會政策都是由國民黨發起，只要國民黨決定的社會政策，就是國家的社會政策，而國民黨的利益結合必然選擇以有利於繼續掌控國家的利益代表為優先考量，如軍人擁有武力，公務員掌理國家行政，知識份子有筆墨。據此，軍公教人員成為社會福利最大的受益者。因為他們支撐了國家機器不墜。這也是為何臺灣微薄的社會福利支出中一直有 2/3 左右是花在這三種人身上，而未見變革的主因<sup>11</sup>。所以，有將我國之社會保險制度稱為「身份主義之社會保險」，而非「全民取向之社會保險」<sup>12</sup>。

## （三）菁英的意識型態

臺灣的知識份子與政治菁英具有推動制度式福利國家的理念的人士如鳳毛麟趾。大致上，臺灣的經濟學者以支持自由經濟思想者為多。在社會改革方面，則不主張社會福利的擴張。政府的政策也以「福利的煞車器」自居。臺灣國家的官員傾向於選擇「黨國資本主義」做為其國家發展的策略。將發達國家資本與資本主義結合，而獨漏社會政策。民生主義僅僅是一個意識型態高於務實原則的政

---

<sup>11</sup> 關於軍公教福利，參閱盧政春，「利益團體與社會福利資源分配－透視我國軍公教福利」，收錄於林萬億等著，「臺灣的社會福利－民間觀點」，頁 208～257，五南出版，1995.05。

<sup>12</sup> 李易駿，「我國社會安全體制之省思」，頁 148，社區發展季刊，第六十四期，1993.12。

治主張。

總的來說，在這些因素的交錯影響之下，臺灣的社會福利政策變成一種工具，而非目的，自無法期待憲法社會安全基本國策能夠獲得實踐。在這樣的環境之下，臺灣的社會救助制度，不是條件過嚴、範圍狹窄，就是給付過少。臺灣的社會保險是專為軍、公、教等階級而存在的制度，類似歷史組合國家主義類型的國家。此外，衡諸我國軍公教福利所顯現的結構與特徵<sup>13</sup>，顯然亦已違反了福利資源的分配正義。當然，低度的社會福利支出及社會安全保障，也使台灣成為社會福利發展落後的國家。而所發展出給付稀少及以職業、階級為基礎的社會福利制度，因而使臺灣社會呈現出低度去商品化、嚴重的階層化及貧富不均等現象，臺灣的社會福利制度似乎也成為具有歷史組合國家主義類型特徵的放任式福利制度，而與憲法的理想相距甚遠（參表 4-4）。

## 二、憲法增修條文注入之新生命

台灣在八〇年代以前的發展已如上所述，在時序進入九〇年代之後，社會福利在台灣才漸漸的受到重視，此一時期，憲法增修條文也納入了新的社會安全基本國策。學者認為，第二次憲法增修條文第十八條，增列有關福利國策七項，對於憲法第十三章基本國策，有所補充與增益，乃適應時空變數的國策，為現代憲政實際在我國的表現。一方面，為人權保障的充實，另一方面，為當前我國憲政改革的時效之所繫，即福利國家的指標，係作為初行政黨政治朝野各黨的號召<sup>14</sup>。

### （一）憲法增修的社會安全基本國策

#### 1、第二次增修條文第十八條（民國八十一年五月二十八日總統令修正公布）

---

<sup>13</sup> 我國軍公教福利的結構，大致上包括退撫福利、社會保險、家庭福利、子女教育福利、勞動福利、住宅福利與儲蓄獎勵措施等六大福利制度；其特徵則包括（一）全方位的福利項目與以家庭為受益單位；（二）由軍而後公教的福利對象擴充方式；（三）基本生活風險多重保障；（四）職位越高福利越多；（五）大陸眷屬同享相關福利給付與補助權益等五項特徵。詳請參閱盧政春，前揭文（註 11），頁 229～251。

<sup>14</sup> 涂懷瑩，「憲法增修條文所增列福利國策的研討」，頁 58，憲政時代，第二十一卷第一期，1995。

國家應獎勵科學技術發展及投資，促進產業升級，推動農漁業現代化，重視水資源之開發利用，加強國際經濟合作。

經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。

國家應推行全民健康保險，並促進現代和傳統醫藥之研究發展。

國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。

國家對於殘障者之保險與就醫、教育訓練與就業輔導、生活維護與救濟，應予保障，並扶助其自立與發展。

國家對於自由地區山胞之地位及政治參與，應予保障；對其教育文化、社會福利及經濟事業，應予扶助並促其發展。對於金門、馬祖地區人民亦同。

國家對於僑居國外國民之政治參與，應予保障。

有關於社會安全的基本國策為第三、四、五、六項。

## 2、第三次憲法增修條文第九條（民國八十三年八月一日總統令修正公布）

國家應獎勵科學技術發展及投資，促進產業升級，推動農漁業現代化，重視水資源之開發利用，加強國際經濟合作。

經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。

國家對於公營金融機構之管理，應本企業化經營之原則；其管理、人事、預算、決算及審計，得以法律為特別之規定。

國家應推行全民健康保險，並促進現代和傳統醫藥之研究發展。

國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。

國家對於殘障者之保險與就醫、教育訓練與就業輔導、生活維護與救濟，應予保障，並扶助其自立與發展。

國家對於自由地區原住民之地位及政治參與，應予保障；對其教育文化、社會福利及經濟事業，應予扶助並促其發展。對於金門、馬祖地區人民亦同。

國家對於僑居國外國民之政治參與，應予保障。

有關於社會福利的條項為第四、五、六、七。較前次增修條文增加的部分（第三項）與社會福利無關。

### 3、第四次憲法增修條文第十條（民國八十六年七月二十一日總統令修正公布）

國家應獎勵科學技術發展及投資，促進產業升級，推動農漁業現代化，重視水資源之開發利用，加強國際經濟合作。

經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。

國家對於人民興辦之中小型經濟事業，應扶助並保護其生存與發展。

國家對於公營金融機構之管理，應本企業化經營之原則；其管理、人事、預算、決算及審計，得以法律為特別之規定。

國家應推行全民健康保險，並促進現代和傳統醫藥之研究發展。

國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。

國家對於身心障礙者之保險與就醫、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，應予保障，並扶助其自立與發展。

教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第一百六十四條規定之限制。

國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。

國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶

助並促其發展，其辦法另以法律定之。對於金門、馬祖地區人民亦同。

國家對於僑居國外國民之政治參與，應予保障。

與社會福利有關的條項為第五、六、七、十等項，相較於第三次增修條文，修改了第十項。

#### 4、第五次憲法增修條文第十條（民國八十八年九月十五日總統令修正公布）

國家應獎勵科學技術發展及投資；促進產業升級，推動農漁業現代化，重視水資源之開發利用，加強國際經濟合作。

經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。

國家對於人民興辦之中小型經濟事業，應扶助並保護其生存與發展。

國家對於公營金融機構之管理，應本企業化經營之原則；其管理、人事、預算、決算及審計，得以法律為特別之規定。

國家應推行全民健康保險，並促進現代和傳統醫藥之研究發展。

國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。

國家對於身心障礙者之保險與就醫、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，應予保障，並扶助其自立與發展。

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。

國家應尊重軍人對社會之貢獻，並對其退役後之就學、就業、就醫、就養予以保障。

教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受

憲法第一百六十四條規定之限制。

國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。

國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。對於澎湖、金門、馬祖地區人民亦同。

國家對於僑居國外國民之政治參與，應予保障。

與社會福利有關之條項為第五、六、七、八、九、十二等七項，相較於前次增修，增加第八、九項。

5、第六次增修條文第十條（民國八十九年四月二十五日總統令修正公布第一、二、四～十條條文）

與第五次修正條文第十條相同，茲不贅引。

## （二）憲法增修條文社會安全基本國策之詮釋

### 1、推行全民健康保險（憲法增修條文第十條第五項）<sup>15</sup>

誠如前述，憲法本文的社會安全基本國策，是要學習英國辦理公醫制度，但是，這個條文卻從來沒有實現過，而從一九八六年開始，政府即開始規劃全民健康保險，似乎也使憲法規範的公醫制度悄悄的消失在憲政秩序之中。而為何會有這樣的改變，一方面是因為早年的軍、公、勞工保險中已有生育、疾病給付的設計，全民健康保險只不過把這些不同職業別的人口匯總，再擴大到全體國民納入健康保險，在技術上及觀念上均較為可行。另一方面，是因為醫療團體誤解英國的國民健康服務，以為是醫師成為公務員的制度，因而群起反對，就在醫療事業要不要民營化的拉鋸中，妥協不走公醫制度，也暫時擱置美國式的醫療民營化作法，通過當前施行的全民健康保險制度。而公醫制度的條文也在憲法增修條文

---

<sup>15</sup> 全民健康保險性質上屬於社會保險，所以憲法增修條文第十條第五項應為同條第八項之特別規定。

第十條中被改為國家應推行全民健康保險。從此，我國揮別五十餘年未曾實現的公醫制度理想<sup>16</sup>。此外，全民健保為社會保險的一種，因之，憲法增修條文第十條第五項為同條第八項及本文第一百五十五條的特別規定，而有特別法優於普通法之適用。

## 2、弱勢保護與扶助

包括第六項的婦女權益保障條款、第七項的身心障礙者保護條款及第十二項的原住民保護條款等。這些條文是針對弱勢族群予以保障之條款，其與憲法本文有何差異？應加以探討。

### （1）婦女權益保障條款

憲法增修條文第十條第六項規定「國家應維護婦女的人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。」，從本條意旨來看，相較於憲法第一百五十六條之規定，憲法增修條文對於婦女福利似乎採取了更積極的立場，婦女福利目標已從「奠定民族生存發展之基礎」及「保護母性」，轉變為「促進兩性地位的實質平等」，而依照前章對於婦女兒童福利政策的說明，憲法增修條文的婦女福利觀念有明顯的轉變，要使女性地位與男性地位實質上平等，在這前提之下，可以發現女性自主、就業的觀念被提倡，而這也符合男女平等的時代思潮。這樣的思想，與前述瑞典制度式的婦女政策所隱含的理念較為貼近，也就是具有高度福利社會主義意識，因而，我國未來婦女福利的走向如何，應可以參考瑞典模式的優缺點，以及成功與失敗的經驗<sup>17</sup>。

### （2）身心障礙者保護條款

殘障者福利規定在憲法本文第一百五十五條後段，即以社會救助制度扶助殘障人民，換言之，殘障人士為社會救助制度的主要受益者之一，係國家以公眾之力對於個別弱勢的國民給予救助。憲法增修條文第十條第七項更規定「國家對於身心殘障者之保險與就醫、無障礙環境之建構、教育訓練與就業輔導及生活維護

---

<sup>16</sup> 釋字第四七二號引憲法第一百五十七條作為解釋全民健康保險法議題的論據，不甚周詳，蓋全民健康保險制度與公醫制度及衛生保健事業，均係不同之制度。

<sup>17</sup> G. Esping-Anderson提到當福利國家補助服務就業的成長，成本弊病的問題依然無法避免。將公共就業擴張到全部就業機會的 30%，即使當中有許多屬於部分工時的工作，最終仍會受限於稅賦的最高限額而停頓。因此，政府必須想辦法抑制工資，而這也是瑞典模式的唯一致命傷。參閱氏著，「福利資本主義的三個世界」，頁 301，巨流出版，2001.09。



與救助，應予保障，並扶助其自立與發展。」，對於如何透過社會福利救助殘障者規範的更為具體詳盡，惟本質上仍係對於殘障者施以救助之性質，本條應係憲法本文的特別規定。

### （3）原住民保護條款

憲法增修條文第十條第十二項明文規定，國家應對於原住民之社會福利事業予以保障扶助並促其發展。本條亦為憲法第一百五十五條後段之特別規定<sup>18</sup>。

## 3、軍人保障條款

憲法增修條文第十條第九項承襲臺灣社會福利制度對於軍人福利特別保障的傳統，將軍人福利入憲，如同憲法本文明文保護的勞工、農民，軍人亦成為憲法特別規範加以保護的階級之一。誠如本文前述，此項福利係立基於歷史組合國家主義（工業成就）模式的理念。而從我國社會福利的軌跡來看，軍人福利的入憲，可以說是國家歷史組合國家主義類型的體現。

## 4、社會福利條款

憲法增修條文中，最重要的社會安全條文，莫過於增修條文第十條第八項，該項規定「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。」，對於社會福利作了整體的詮釋，認為社會福利包括社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等，依據該條前段的意旨，憲法增修條文似乎有意建構完整的社會福利制度。然而，該條後段卻規定應優先編列社會救助及國民就業等救濟性支出，修憲者似乎有將社會福利制度導向救濟優先，該條甚至將國民就業定位為救濟性質的社會福利，似乎亦將建構國民就業的福利制度委諸核發失業津貼等救濟性質的補助。尋此脈絡觀之，在本條救濟優先的意旨下，我國社會福利制度的未來發展，極有可能形成以救助為主的放任主義式社會福利制度。也因此，憲法本文社會安全基本國策及福利國原則追求的理想，於此丕然轉變（參表 4-4）。

然而值得注意的是，本項規定也與前述本條第六項之規定相衝突，而使第六

---

<sup>18</sup> 關於原住民社會福利之相關立法有《負擔家計婦女、中高齡者、殘障者、原住民、生活扶助戶及急難救住戶參加職業訓練期間生活津貼補助實施要點》、《原住民就業促進津貼實施要點》、《原住民敬老生活福利津貼暫行條例》等。

項存在著隱藏危機，亦即依照第六項文義觀之，其重視兩性實質平等之規定存有強烈福利社會主義意識型態，而從福利國家類型論來看，真正具有男女實質平等特徵的福利國家，僅有社會民主模式瑞典，從瑞典經驗來看，爲了提高女性的就業機會，促進兩性平等，所採取之制度包括施行兩性工作平等法、大量擴充學前教育體系、托育機構，建構完善的長期照護體系、促進勞力供給的廣泛服務增進婦女就業機會等，而上開制度的本質，卻與本條採取放任主義福利國家之意旨產生矛盾衝突，尤其，本項更將國民就業定性救濟性質，試想一個實施救濟性質的國民就業制度，充分就業政策將不爲制度所重視，更遑論實行促進兩性平等並提高女性工作機會的制度了。

表 4-4：以福利國家類型論分析我國憲法福利國原則軌跡

制度設計	民生主義思想	應 然 面 憲 法 本 文	臺灣社會福利政策	實 然 面 當 局 政 策	應 然 面 憲 法 增 修
充分就業	社會民主 →	歷史組合國家主義	歷史組合國家主義 →	放任主義 →	社會民主？增修§10VI 放任主義？增修§10VIII
勞工農民保護	放任主義	放任主義	放任主義	放任主義	放任主義
社會保險	社會主義（多）	社會主義（多）	歷史組合國家主義 →	放任主義 →	社會主義 增修§10V
社會救助	放任主義（少）	放任主義（少）	放任主義 →	放任主義 →	放任主義 增修§10VII、
婦女福利	社會民主 →	歷史組合國家主義	放任主義	放任主義 →	社會民主？增修§10VI 放任主義？增修§10VIII
兒童福利					放任主義
衛生保健公醫制	社會主義	社會主義 →	×	×	×
最後所呈現之福利國家類型	社會民主模式類型	歷史組合國家主義與福利社會主義混合體	歷史組合國家與放任主義混合體	放任主義模式類型	放任主義模式類型？ 社會與放任主義混合體？

註：

1. ……表示社會保險與社會救助互爲消長關係
2. 社會民主：社會民主模式類型的福利國家，如瑞典。
3. 社會主義：即代表福利社會主義意識型態的福利國家類型，如英、瑞。
4. 放任主義：代表放任主義類型模型福利國家，如美國。
5. 歷史組合國家主義：歷史組合國家主義類型的福利國家，如德。
6. →：福利國家原則的轉變

### 三、憲法變遷與典範式轉移（paradigm）

本文前章闡述憲法本文社會安全基本國策及福利國原則，認爲制憲者所與建構的國家形象，係屬歷史組合國家主義以及福利社會主義意識型態福利國家之綜合體，這也是憲法秩序之下所欲建構的社會福利制度。然而，誠如前述，這樣的理想，從行憲之後，政府在實際的實施上幾乎完全沒有實現過，而且在現實的環

境之下，執政當局也從來沒有考量過要致力於實現憲法所託付的任務，在這裡，我們也看到了憲法社會安全基本國策與社會現實之間所存在的嚴重落差。由此可知，憲法本文的社會安全基本國策，自始至終，僅有低度的規範效力，而在臺灣的社會福利制度仍屬落後而與憲法的理想仍然差距甚遠時，隨著時序演進，社會價值觀慢慢變遷了，緊接著，即進入了修憲的九〇年代。在經過了數次的增補，憲法社會安全制度也呈現出不同的風貌，而代表了不同於憲法本文的時代價值。這樣的憲政現實，究竟具有如何的法律意義？以下擬從基本國策效力理論、憲法變遷理論及典範式轉移等角度來探討此一問題。

## （一）基本國策效力理論

民主國家的憲法中首先採行制訂基本國策之制度者，為德國於西元一九一九年制訂的威瑪憲法。德國在第一次戰敗後，民生凋弊、百廢待興，甫誕生的共和政體，公布了一部具有強烈理想主義色彩與社會福利思想的憲法。此部憲法揚棄以往憲法僅單純的規範國家機關、國家權力運作程序與人權的保障，而增添甚多有關將來國家發展的方向，與國家任務的重新定位規定，顯現制憲者對於根據本憲法所成立之政府與國會的殷切期待。威瑪憲法此舉被舉世的憲法學界視為最富溫暖的人道主義憲法，也著眼於其寄望國家採行溫和、但積極的方式來實現社會正義。所以，威瑪憲法已承受了傳統民主國家憲法理念所強調之古典人權思想與法治原則，同時也可滿足社會對國家任務的積極要求<sup>19</sup>。而這一個新的制度，也引起了學界對於其性質為何、有何規範效力等問題產生爭議<sup>20</sup>。通說就基本國策的效力此一問題，認為憲法基本國策之規定對於國家的立法權、司法權及行政權均有拘束力：

---

<sup>19</sup> 陳新民，「中華民國憲法釋論」，頁 778～780，自版，2001.01。

<sup>20</sup> 大致上有指導原則說、方針條款說及憲法委託說，亦有採「共同協和實踐論者」，認為我國基本國策包含具有方針條款及憲法委託之條文。詳參陳新民，「論社會基本權力」，收錄於「憲法基本權利之基本理論（上）」，頁 95～128，元照出版，2002.07；李鐸澂，「我國憲法上民生福利國家原則之研究—以德國基本法第二十條社會國原則為借鏡」，頁 69～71，私立輔仁大學法律研究所碩士論文，1994。德國學界將基本國策定義成：憲法對國家的政策性指示，而國家依其能力負有義務去實踐此一具有拘束性之指示者。所以基本國策也可以說是內容具體化的公共利益。參閱林明鏘，「論基本國策—以環境基本國策為中心」，頁 1468，收錄於「現代國家與憲法」，元照出版，2000.03。

## 1、對於立法權之拘束

基本國策通常具有概括性以及模糊性的特徵，所以立法者於此負有義務，將該憲法條款進一步加以具體化成現實化，申言之，立法者於此應儘速制訂達成憲法指令之相關執行法律，以完成基本國策是具有「法拘束力」之憲法指令的本質<sup>21 22</sup>。

## 2、對於行政權之拘束

行政權於執行法律、解釋法律或為行政裁量時，皆應受基本國策內容之拘束，只是在實際運作上，因為基本國策規定過於簡短扼要，所以很少作為行政權執行法律依據、解釋法律或行使裁量權之基準，但基本國策具有拘束行政權之效力，卻不容否認<sup>23</sup>。

## 3、對於司法權之拘束

理論上，基本國策對於法院裁判（含憲法裁判）亦會產生部分之拘束力。可是，實務上因為基本國策條款規定，一般過於簡單，所以也很少做為法院裁判或法律解釋之基準<sup>24</sup>。而從本文前章所引之大法官解釋內容觀之，基本國策之規定在解釋當中，大多僅模糊的宣示憲法有此一條文及該條文之精神，很少有去探討

---

<sup>21</sup> 惟基本國策對於國家立法權有拘束力之見解，是否會導致「架空國會權利」？德國學者認為，基本國策雖然是對立法者的一種憲法委託或立法委託，但不會因此導致立法者之權限，全盤被基本國策所架空，因為基本國策只是一種抽象的方針指示，本身規定並不明確固定，立法者於此時仍享有甚大的決定空間，所以立法者不會因為受基本國策拘束規定之拘束，導致其權限受到解除武裝的結果。參閱林明鏘，前揭文（註 20），頁 1475～1476。此外，德國學者Ossenbuehl認為，國家目標若入憲，將為憲法面貌與政治活動帶來大幅改變。議會立法權將遭削弱，民主原則亦受打擊，立法者每次在處理立法案件時，必然要瞭解法案將比過去更常遭到憲法法院之宣告無效，因之法案會處於不安定狀態，法治國將變為法官國，政治決策失其作用。而且，若憲法只納入部分國家目標條款，而其他不予採納時，如追求全民就業，但不追求貨幣穩定，亦未必為國民之福。故氏反對國家目標入憲。參閱Ossenbuehl著，董保城譯，「德國統一後憲政改革之難題」，頁 33，憲政時代，第十八卷第一期，1992.07。

<sup>22</sup> 此外，亦有對於基本國策規定區分其拘束力之強弱者，認為應以維護憲法之尊嚴性、有效性、與信而有徵性，為最終判斷標準。蓋法律以為社會系統之一，且為國家用強制力量保障人民對其「信任」的系統，國家應不容許信任的心理崩潰，否則法律制度存立之正當性將受質疑，國家秩序即失去最有力之維持手段。因之，事實上較容易實現之國家目標，認定為拘束力較強；較不易實現者，拘束力較弱。從而，吾人應承認，對於拘束力之判定標準並非一成不變，亦非只注意法學理論即足。尚需注意社會事實，而係可隨時代變遷而改變。其提出了依據基本國策實現難易度，以及衡量時代變遷，而決定基本國策之拘束力之判斷標準。參閱李鐮激，前揭碩士論文（註 20），頁 77。

<sup>23</sup> Detlef Merten, Über Staatsziele, DÖV 1993, S. 371. 轉引自林明鏘，前揭文（註 20），頁 1476～1477。

<sup>24</sup> Vgl. Merten, (Fn.18), S. 371. 轉引自林明鏘，前揭文（註 20），頁 1477。

憲法基本國策之實質內容者，則究竟基本國策對於司法者之拘束力為何，很難從大法官解釋中看出，惟此為基本國策在現實運作上之實效性問題，即便在前揭立法權及行政權，亦會有此問題，此當不影響基本國策對於司法權有拘束力之效力。

## （二）社會安全基本國策的憲法變遷

承上文，既然憲法基本國策對於國家之立法權、行政權及司法權均有拘束力，然而，何以憲法社會安全基本國策及福利國原則的理想，於我國修憲前從未完全實現過，尤其是第一百五十五條前段之社會保險、第一百五十六條之婦女福利及第一百五十七條之公醫制度，憲法上開規定是否在憲政現實上以完全失去了規範力，而成爲Karl Loewenstein所稱之「字義性憲法」。申論之，在憲法社會安全基本國策之憲法秩序形成的過程裡，似乎發生了「憲法變遷」<sup>25</sup>的現象。

所謂的「憲法變遷」意義不一，廣狹有別，實際用法因學者見解不同而異，本文採學者許志雄的見解，將憲法變遷概念界定在「不經修憲程序而生的憲法規範意義之變更」，在此概念下，憲法變遷的意義仍因範圍不同而有廣狹二種，狹義的憲法變遷係指當國家機關的行爲與慣行違反憲法，卻排開憲法規定，實際發生效力時屬之。至於廣義的憲法變遷的內涵，則包括實務上之行爲與慣行符合憲法意旨，惟產生變動之情形。此係因憲法規定具高度抽象性之故，兩種南轅北轍的解釋亦可能同屬憲法空間內解釋，若解釋由彼端移向彼端，勢必對憲法造成影響，其憲法秩序性格因此可能轉變，例如我國憲法第一百五十五條前段關於社會保險規定原本具有強烈的福利社會主義意識型態，然因執政在在自身許多因素考量下此取具有歷史組合國家主義類型的保險制度設計方式。

此外，因觀點及方法的不同，憲法變遷也可分成「社會學的憲法變遷」及「法解釋學的憲法變遷」。前者屬於「認識」層次的問題，係一種社會現象，即客觀事實的呈現，發生於實際憲法狀態與憲法條文的規範內容分歧時。換言之，吾人從客觀認識的觀點，採取不含價值判斷的觀察方法，認知到某種逾越憲法框架之憲法實例具有一定的規範力時即可認定「社會學的憲法變遷」的存在。而該事實於什麼條件（原因）下發生，發揮何種影響力及作用（結果），也都在可以觀察、認識的範圍。後者則屬於「實踐」的問題，涉及價值判斷的態度。對於前述現象，

---

<sup>25</sup> 關於憲法變遷之闡述，參閱許志雄，「憲法變遷」，收錄於氏著「憲法秩序之變動」，頁95～148，元照出版，2001.03。

若賦予規範評價，亦即承認成文的憲法規範「枯死」，由違背成文憲法規範的憲法實例取而代之，成為新的憲法規範，「法解釋學的憲法變遷」於焉產生<sup>26</sup>。

本文以下，擬從狹義憲法變遷的範圍出發，說明憲法基本國策在事實層面所產生的社會學憲法變遷問題。

## 1、無規範效力的憲法條文

這些條文包括憲法第一百五十六條的婦女福利規定及第一百五十七條衛生保健公醫制度部分。這兩項條文，在九〇年代修憲之前，從未付諸實行<sup>27</sup>。這兩條文從制憲後至修憲為止的五十年間，呈現無生命狀態。

## 2、社會保險的實務運作結果

前文提到，臺灣的社會保險制度，係以職業或階級等條件設計社會保險，而與社會保險應為全民存在的制度設計目的有違。換言之，憲法本意的社會保險，是要施行以全民為對象的制度式社會保險，然而，在執行當局的特殊考量下，社會保險變成僅為少數軍公教三類人而存在。因而，憲法社會保險之規定，在長期的實務運作之下，因而產生了廣義的「憲法變遷」的情形。

## 3、公醫制度的憲法變遷

前文提到，憲法本文的社會安全基本國策，是要學習英國辦理公醫制度，但是，這個條文卻從來沒有實現過，而從一九八六年開始，政府即開始規劃全民健康保險，似乎也使憲法規範的公醫制度悄悄的消失在憲政秩序之中。則從政府開始規劃全民健康保險開始，即已對憲法規定的公醫制度宣告死刑，此種國家行為逾越憲法規範之情形，應屬典型的狹義「憲法變遷」。

## 4、憲法福利國原則與社會安全基本國策的憲法變遷

誠如前述，憲法社會安全基本國策與現實之間，存有嚴重的落差，換言之，憲法福利國原則所欲建立的具歷史組合國家主義及福利社會主義意識型態的福利國家理想，因為受到臺灣的國家目標、臺灣的社會結構及菁英的意識型態等因

---

<sup>26</sup> 許志雄，前揭文（註20），頁100~102。

<sup>27</sup> 婦女福利部分遲至1998年才有《家庭暴力防治法》的制訂，至於衛生保健公醫制則未見相關社會政策或社會立法。

素影響之下，政策面上發展出具有歷史組合國家主義模式特徵的放任主義福利制度，而在實際執行面上卻成為比放任主義福利國家還低的邊際福利國家。當然，這樣的制度，是不符合憲法的理想的。

綜上所述，因為長期忽視憲法社會安全基本國策之規定及福利國家原則，臺灣的社會安全制度，至九〇年代修憲前為止，一直是呈現低度發展的狀態，尤其在一黨獨大的時代，憲法本文的規定，對於國家可以說根本沒有拘束力，本文前文也提到，這不是因為臺灣沒有發展福利國家的條件。而偏重經濟發展的國家政策，也使得社會上普遍存在著經濟發展優先的價值觀，也影響了臺灣社會福利制度的發展，而這或許是臺灣作為一個倚重經濟發展作為國家生存命脈的海島型國家悲情的宿命。當然，本文第二章也提及，象徵各個福利國家類型的國家，在全球化經濟的影響下，所建構出的福利國家類型，也慢慢的產生變化、緊縮。而因為臺灣一方面原本即不重視憲法的福利國家理想，另一方面，各國經過實踐後的福利國家模型，在時代潮流無情的沖刷之下，慢慢的開始解體，國際間所致力的是在找尋有無其他的道路<sup>28</sup>。影響所及，在福利國家經驗類型形成前制訂的我國憲法社會安全基本國策，其所抱持的理想，在福利國家遭受懷疑的今日，確實落入了萬劫不復的深淵裡。

### （三）典範式轉移的軌跡

依據美國哲學家Thomas S. Kuhn觀察自然科學的發展現象，所創構出的「典範轉移」概念—即將新典範取代舊典範的過程，運用到社會變遷發展的軌跡上來觀察，一個社會中所固守的常規，原係支配該社會的價值共識，但一旦社會發生變遷，而原有的常規卻無法解釋或適應這種變遷時，便會發生「異常現象」，而當這種異常現象持續到一定程度時，就會形成危機，因而形成新的典範<sup>29</sup>。而規範性的高度則可以標示科學的成熟度，但即使形成典範也不會永久長存，新的發現、新的思路會逐漸累積而形成學科的「危機」，最後走向典範的轉移（變遷）<sup>30</sup>。

---

<sup>28</sup> 如英國的第三條路。參閱A. Giddens著，鄭武國譯，「第三條路—社會民主更新」，聯經出版，1999.04。

<sup>29</sup> 所謂典範，一方面代表科學社群成員所共有的理念、價值和技術構成的整體，另一方面也可以表示整體中某些明顯的規則，可以作為常規科學的解答謎題。徐振雄，「從典範轉移觀點論中國傳統法律文化與現代法律價值」，頁47，月旦法學雜誌，第五十三期，1999.09。

<sup>30</sup> 蘇永欽，「行憲前法律的司法審查」，頁133，收錄於氏著「走入新世紀的憲政主義」，頁131～151，元照出版，2002.10。

將典範理論套用到我國憲法社會安全基本國策實踐情形，憲法制訂當時，憲法社會安全基本國策及所揭櫫的福利國原則，即成為國家對於社會安全制度的未來發展方向，形成一個典範。但因為國家分裂、社會變遷及經濟發展等因素，國家各層面對於社會安全基本國策有新的解讀，或是無視於憲法基本國策的規範效力，而發展出不同的社會安全體制，這些都是典範理論所稱的「異常現象」，這些異常現象長時期的慢慢累積，至福利國家原則遭受質疑之際，形成了典範理論所稱的「危機」，而九〇年代的修憲則明確的呈現了典範變遷後所形成的新典範。諸如本文前面提到的全民健康保險制度的採行、社會救助制度優先編列預算、就業政策採取救濟性質之設計及加強弱勢保護規範內涵，憲法社會安全體制也形成了以救助為主的新典範，申言之，憲法本文的福利國家理念在修憲之後，已經被新典範—以社會救助為主的放任主義式的社會福利制度取代了。

### 第三節 小結

本章從現實面觀察臺灣社會福利政策制度與實際施行的發展，並透過福利國家類型特徵，指出臺灣的社會福利一直到八〇年代為止，是呈現低度發展的狀態，在政策制訂上成為具有歷史組合國家主義類型特徵的放任主義式福利制度，而在實際實行上卻成為比放任主義福利國家還低的邊際福利國家，其與憲法福利國家的理想，有甚大的差距，因而產生規範與現實的落差。雖然基本國策在理論上對於國家的立法權、行政權及司法權均有拘束力，然而從規範與現實嚴重落差的現象中，可以發現，憲法社會安全基本國策其實並沒有發揮規範效力，甚至實際上也漸漸的發展出悖於憲法規定的社會福利制度，隨著臺灣急遽的社會變遷，更加深了社會安全基本國策規定，與社會現實脫節的程度，造成了憲法變遷的現象，而憲法本文的社會安全基本國策也就成為毫無規範效力的字義性憲法，時序接續著進行，在種種異常因素慢慢的累積下，憲法社會安全基本國策揭櫫的福利國家理念，似乎為時代思潮所揚棄，而在憲法增修條文制訂後，更具體的呈現了新典範取代舊典範的「典範轉移」情形（參圖 4-1），換言之，除了公醫制度置換成全民健康保險制度之外，憲法上福利國家原則所主張的福利國家理念，也在憲法增修條文第十條第八項規定下，被以社會救助為主的放任主義式福利制度所取代。此外，值得注意的是，第八項規定與本條第六項之規定相衝突，而使第六項存在著隱藏危機，其是否會造成未來的另一次憲法變遷，將又是另一個課題了。



圖 4-1：我國憲法上福利國原則之憲法變遷與典範轉移

