

第五章 由福利國家類型論探討社會福利立法的司法審查基準

第一節 前言

前文以福利國家類型論為基礎，闡述我國憲法描繪的福利國家藍圖，以及我國現實的社會福利制度，並藉福利國家類型論，從臺灣社會福利制度發展的軌跡，說明憲法社會安全基本國策的變遷情形，而對於臺灣社會福利制度做一個總檢討。而本文以下，則承接著前面提出的福利國家類型論，透過對於歷次大法官解釋的檢討，來探討社會福利立法的審查問題，藉以探求福利國家類型論的實用功能，以及對於發展社會福利體制可能的影響。

第二節 學說與大法官解釋的分析與檢討

我國憲法第十三章基本國策章中第四節之標題為「社會安全」，論者認為其意義與社會政策、社會福利類似，國家必須從基層奠立國家長治久安的基石，唯一之道必從根本推行消弭貧窮、無知等造成社會不正義與落伍根源的社會政策或文化政策，所以本節的社會憲法與第五節之文化憲法具有改變社會體質與提昇國民素質的重大意義，也是我國憲法最富人道思想與人文精神的章節¹。我國學說上²將本節相關規定分為充分就業政策、保護弱勢人民及社會福利與保險等三部分加以分析討論，以下先以學說區分之架構說明學說及大法官解釋對本章之詮釋：

¹ 陳新民，「中華民國憲法釋論」，頁 794，自版，2001.01。

² 陳新民，前揭書（註 1），頁 794～797；王信仁，「再訪社會權」，頁 128～130，國立政治大學法律學研究所碩士論文，2003.09。

一、充分就業政策

(一) 學說之說明

依照憲法第一百五十二條之文義，憲法似乎要求國家負有提供適當工作予人民之憲法義務，所以失業人民似得依照本條請求國家給予適當工作之機會，國家並應使人民均能適才適所，消弭失業貧窮，而失業率的高低起伏，固然亦為一國經濟發展之重要指標，並且為現代化國家所重視，然而，若純粹依照上開條文之文義加以解釋，則國家是否能夠負擔此一憲法義務，不免使人抱持懷疑的想法。所以，通說³之見解乃採取較為保守之結論，認為人民無法依據本條之規定向國家請求提供一定工作機會，而在理由構成上，有從上開條文之實踐可能性出發，認為提供工作機會必須衡量國家整體的經濟、財政狀況，若國家整體財經情勢不佳，國家根本沒有能力回應人民的要求；另有從憲法蘊含之價值體系出發，指出我國係採取自由經濟體制，而非掌握全國就業機會的共產國家，所以依據「事物之本質」(Natur Der Sache)原則，自由經濟體制在本質上無法控制自由經濟領域之勞動機會，而社會的工作機會操在人民手中，國家僅能在有重大公益存在時，方能強制民營事業招募員工使其就業⁴。相對的，從勞動力提供者的角度著眼，指出在尊重工作權防禦功能，亦即職業自由或營業自由的前提下，「勞動力」此一生產要素的支配權並不在國家手中，國家如何能提供工作機會？倡言國家應積極的提供工作，縱未步上極權體制之後塵，亦難免於不顧人民意願分派工作並強迫就業之譏。以上觀點所持理由縱有不同，然而否定人民有向國家請求提供工作機會之權利之結論是相同的。

(二) 相關大法官解釋---釋字第二百零六號解釋

解釋文指出「醫師法第二十八條之一規定：『未取得合法醫師資格為醫療廣

³ 陳新民，前揭書（註 1），頁 794~795；李惠宗，「憲法要義」，元照出版，頁 228，2001.08；吳庚大法官於釋字第四〇四號解釋發表之不同意見書；王信仁，前揭論文（註 2），頁 103、128。

⁴ 學者舉例如下：國家為保障殘障國民能獲得工作機會，而於殘障福利法（79.01.24）第十七條規定，立法私營企業（學校、團體）應雇用員工總數至少百分之一之殘障人士，公營事業（機關、學校）則提高一倍為百分之二，即為一個妥善的立法。陳新民，前揭書（註 1），頁 795 之註一六。

告者，由衛生主管機關處以五千元以上五萬元以下罰鍰。』，旨在禁止未取得合法醫師資格者為屬於醫師業務之醫療廣告，既未限制鑲牙生懸掛鑲補牙業務之市招，自不致影響其工作機會，與憲法第十五條、第二十二條、第二十三條及第一百五十二條之規定，尚無牴觸。」

二、弱勢保護之部分

(一) 學說之說明

歸納以上憲法條文，憲法本文中認為所謂的社會弱勢族群包括勞工、農民、老弱殘廢、婦女及兒童等五類⁵，並對此五類族群在憲法本文中特別加以保護。而從上開弱勢族群演繹後，可以發覺憲法之弱勢族群係指在經濟上及社會上相對處於較弱勢地位，因受到強勢者的剝削或是因為先天或後天環境之缺憾，以致於人格無法正常發展之人民而言。此乃為使弱勢族群能夠正常抒發其人格，維護人性尊嚴⁶之故。而從上開憲法條文文字上多使用「應」此一具有命令、強制性格的用語，顯見憲法對於弱勢族群保護及人性尊嚴基本價值的重視，也因此，陸續有勞動基準法、工會法、工廠法、勞工保險條例、勞資爭議處理法、土地法有關保護農民之規定、耕地三七五減租條例、社會救助法、兒童福利法、老人福利法...等相關法律的制訂，藉以落實憲法保護弱勢族群及維護社會正義之精神及要求⁷。

至於，上開憲法條文是否預設了國家保護弱勢族群之範圍及程度？學說上則

⁵ 學者指出，社會得繼續進步與繁榮，國家的弱勢國民範圍也會隨之改變，例如社會上的弱勢團體包括原住民或榮民，國家對這些弱勢國民的照顧亦應比照上述五種弱勢國民而負有積極的扶助義務。陳新民，前揭書（註1），頁797。其似乎認為憲法以列舉之方式明訂五種弱勢族群，未將原住民或榮民納入憲法明訂之五種弱勢族群。惟拙見則認為，憲法第一百五十五條後段規定之「老弱殘障」之文義射程，可以包含學者所舉例之原住民及榮民，而因為本條所包含的範圍較其他保護弱勢族群條文之範圍廣泛，應可將本條解為其他條文之普通規定。李鑠激甚至認為社會安全制度以憲法第一百五十五條為核心，參閱李鑠激，「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135，私立輔仁大學法律研究所碩士論文，1994。

⁶ 德國基本法第一條規定：「人性尊嚴神聖不可侵犯。」，揭櫫人性尊嚴原則，而成為憲法價值體系之源頭。關於憲法人性尊嚴原則之論述，相關論述甚多，參閱蔡維音，「社會國的法理基礎」，頁25~38，正典出版，2001.10；同作者，「德國基本法第一條人性尊嚴規定之探討」，憲政時代，第十八卷第一期，頁36~48，1992.07；李震山，「人性尊嚴之憲法意義」，收錄於氏著「人性尊嚴與人權保障」，頁1~26，元照出版，2001.11；蔡宗珍，「現代憲法第三單元：人性尊嚴之保障做為憲法基本原則」，月旦法學雜誌，第四十五期，頁99以下，1999.01；陳清秀，「憲法上人性尊嚴」，收錄於「現代國家與憲法-李鴻禧教授祝賀論文集」，頁93~122，元照出版，2000.03。

⁷ 此涉及憲法基本國策之定性與效力之問題，詳本文下述。

認為，此種扶助政策亦應兼顧憲法比例原則，一旦農、工（以及婦女、兒童與殘障人士）的權益已不再處於弱勢地位，則國家即可不為偏惠農工之態度⁸。故若弱勢族群在國家之特別保護之下，已脫離弱勢地位，國家即無再予以保護之必要。

（二）相關大法官解釋

1、提及憲法第一百五十三條之解釋

（1）釋字第四百二十二號

解釋文指出「憲法第十五條規定，人民之生存權應予保障；第一百五十三條復明定，國家為改良農民之生活，增進其生產技能，應制定保護農民之法律，實施保護農民之政策，明確揭示國家負有保障農民生存及提昇其生活水準之義務。耕地三七五減租條例即屬上開憲法所稱保護農民之法律，其第十九條第一項第三款規定，出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者，耕地租約期滿時，出租人不得收回自耕，目的即在保障佃農，於租約期滿時不致因出租人收回耕地，嚴重影響其家庭生活及生存權利。行政院於中華民國四十九年十二月二十三日以台四九內字第七二二六號令及內政部七十三年十一月一日七十三台內地字第二六六七七九號函，關於承租人全年家庭生活費用之核計方式，逕行準用臺灣省（台北市、高雄市）辦理役種區劃現行最低生活費支出標準計算審核表（原役種區劃適用生活標準表）中，所列最低生活費支出標準金額之規定，以固定不變之金額標準，推計承租人之生活費用，而未斟酌承租人家庭生活之具體情形及實際所生之困窘狀況，難謂切近實際，有失合理，與憲法保護農民之意旨不符，應不再援用。」，該號解釋認為家庭生活是否致失依據時，應斟酌具體情形及實際所生之困窘情況而定，申論之，即應就不同地域物價水準之差異作考量，並斟酌各別農家具體收支情形或其他特殊狀況，諸如必要之醫療及保險相關費用之支出等實際所生困窘狀況，藉以切近實際，並能與憲法保護農民之意旨相符，而以此作為是否符合憲法所保護之農民之判斷基準。

（2）釋字第四百五十六號

解釋文指出「憲法第一百五十三條規定國家應實施保護勞工之政策。政府為

⁸ 陳新民，前揭書（註1），頁796。

保障勞工生活，促進社會安全，乃制定勞工保險條例。同條例第六條第一項第一款至第五款規定之員工或勞動者，應以其雇主或所屬團體或所屬機關為投保單位，全部參加勞工保險為被保險人；第八條第一項第一款及第二款規定之員工亦得準用同條例之規定參加勞工保險。對於參加勞工保險為被保險人之員工或勞動者，並未限定於專任員工始得為之。同條例施行細則於中華民國八十五年九月十三日修正前，其第二十五條第一項規定：「依本條例第六條第一項第一款至第五款及第八條第一項第一款、第二款規定加保者，以專任員工為限。」以此排除非專任員工或勞動者之被保險人資格，雖係防杜不具勞工身分者掛名加保，巧取保險給付，以免侵蝕保險財務為目的，惟對於符合同條例所定被保險人資格之非專任員工或勞動者，則未能顧及其權益，與保護勞工之上開意旨有違。前揭施行細則第二十五條第一項規定就同條例所未限制之被保險人資格，逾越法律授權訂定施行細則之必要範圍，限制其適用主體，與憲法第二十三條規定之意旨未符，應不適用。」，本號解釋以勞工保險條例施行細則第二十五條，違反憲法第二十三條法律保留原則之意旨，而認定系爭條文違憲。

（3）釋字第四百八十五號

該號解釋指出「國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係，就福利資源為妥善之分配，並應斟酌受益人之財力、收入、家計負擔及須照顧之必要性妥為規定，不得僅以受益人之特定職位或身分作為區別對待之唯一依據；關於給付方式及額度之規定，亦應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧。立法機關就上開條例與本解釋意旨未盡相符之部分，應通盤檢討改進。」，從上開解釋意旨來看，大法官首先認為社會政策給付的方式及額度，除應力求與受益人之基本生活相當，且不得超過達成目的所需必要限度，而過度給予保護。

（4）釋字第五百四十九號

解釋文指出「勞工保險係國家為實現憲法第一百五十三條保護勞工及第一百五十五條、憲法增修條文第十條第八項實施社會保險制度之基本國策而建立之社會安全措施。保險基金係由被保險人繳納之保險費、政府之補助及雇主之分擔額所形成，並非被保險人之私產。被保險人死亡，其遺屬所得領取之津貼，性質上係所得替代，用以避免遺屬生活無依，故應以遺屬需受扶養為基礎，自有別於依法所得繼承之遺產。勞工保險條例第二十七條規定：『被保險人之養子女戶籍登

記未滿六個月者，不得享有保險給付之權利。」固有推行社會安全暨防止詐領保險給付之意，而同條例第六十三條至第六十五條有關遺屬津貼之規定，雖係基於倫常關係及照護扶養遺屬之原則，惟為貫徹國家負生存照顧義務之憲法意旨，並兼顧養子女及其他遺屬確受被保險人生前扶養暨無謀生能力之事實，勞工保險條例第二十七條及第六十三條至第六十五條規定應於本解釋公布之日起二年內予以修正，並依前述解釋意旨就遺屬津貼等保險給付及與此相關事項，參酌有關國際勞工公約及社會安全如年金制度等通盤檢討設計。」，此號解釋亦涉及憲法第一百五十五條，待論及該處，再予一併說明。

（5）釋字第五百六十八號

解釋文指出「勞工依法參加勞工保險及因此所生之公法上權利，應受憲法保障。關於保險效力之開始、停止、終止及保險給付之履行等事由，係屬勞工因保險關係所生之權利義務事項，攸關勞工權益至鉅，其權利之限制，應以法律定之，且其立法目的與手段，亦須符合憲法第二十三條之規定。若法律授權行政機關發布命令為補充規定者，該命令須符合立法意旨且未逾越母法授權之範圍，始為憲法所許。勞工保險條例施行細則第十八條關於投保單位有歇業、解散、破產宣告情事或積欠保險費及滯納金經依法強制執行無效果者，保險人得以書面通知退保；投保單位積欠保險費及滯納金，經通知限期清償，逾期仍未清償，有事實足認顯無清償可能者，保險人得逕予退保之規定，增加勞工保險條例所未規定保險效力終止之事由，逾越該條例授權訂定施行細則之範圍，與憲法第二十三條規定之意旨未符，應不予適用。」，該號解釋以違反憲法二十三條法律保留原則，作為宣告勞工保險條例施行細則第十八條規定違憲之理由，並未深論憲法對於勞工保護之社會安全問題。因此，有諸位大法官雖贊同本號解釋文之結論，惟另提出協同意見書補充之。

而許宗力大法官提出的協同意見書認為解釋文僅就系爭規定形式上違反法律保留立論，實質內容上是否亦違憲，則未深究，僅在解釋理由書後段稍有著墨，故予以補充說明。氏首先說明「憲法實施社會保險，以保護勞工之意旨有違。按憲法第一百五十三條規定，國家應制定保護勞工之法律，實施保護勞工之政策，第一百五十五條及增修條文第十條第八項規定，國家應實施社會保險制度，重視社會保險工作。國家根據此項憲法委託，制定勞工保險條例，以保護勞工，其對勞工保險關係之具體內容，固然擁有廣泛政策形成空間，但無論如何仍不得與憲法要求保護勞工之本旨背道而馳。」，並指出系爭規定已可歸責第三人之事由，而始有保護必要之被保險人勞工承擔被退保之不利後果，即難謂與憲法要求實施

社會保險，以保護勞工之意旨相符。其次，並以系爭規定並無合理之差別待遇，且違背體系正義，認為系爭規定違反憲法平等原則。

許玉秀大法官則從社會福利之本質、保險制度發展歷史兩個角度解讀系爭規定。氏認為福利的本旨是一種「額外的恩典」。並指出「福利思想與保險原理確屬不同，前者是在社會基本需求已有保障之後，國家依財政許可程度，提供人民各種津貼，由國家單向施恩；後者是透過共同成員未雨綢繆，以分擔風險的方式，讓社會基本需求獲得保障。換言之，福利思想是資源分配上的強者對弱者的救援，相對地，保險原理雖然在發生事故時，依先前所分配的負擔額，讓受害的人能獲得平衡補償，但並不是單向的施恩，而是被保險人同時承擔自己和他人的風險。氏更進一步的指出，福利思想容易造成不負責任的人民，是否為一種穩健合理的財富分配模式，逐漸受到質疑而有式微的危險，相反地，保險制度極可能成為未來社會生活的基礎模式」。而對社會福利制度及社會保險提出另類的詮釋，並認為兩者於本質上並不相同，兩者最大的不同則在於保險制度是利用風險管理的方式，被保險人透過保費的繳交及累積，增加被保險人排除風險的能力，並在上開福利思想及保險原理下氏作出下述結論：「今日在稅賦與施政觀念下的運作，未來將透過保險機制運作，今日的所謂稅賦，在保險體制下，都是預繳的保險費，在這種體制之下，有誰能退保？退保就表示離開整個社會生活體系」，以及「單純因為投保單位欠繳保險費，而予以退保，不僅無法滿足現行社會保險體系嚇得勞工保險目的，就保險制度的長遠發展來看，退保更不會是保險原理所應該容許的概念」。而姑不論是否贊成許玉秀大法官的見解，其從社會福利制度的角度，探討相關問題，值得肯定。

2、提及憲法第一百五十五條後段之解釋—釋字第五百七十一號

本號解釋指出「對於人民受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟，憲法第一百五十五條亦定有明文。此項扶助與救濟，性質上係國家對受非常災害之人民，授與之緊急救助，關於救助之給付對象、條件及範圍，國家機關於符合平等原則之範圍內，得斟酌國家財力、資源之有效運用及其他實際狀況，採取合理必要之手段，為妥適之規定。」，進而認為「內政部基於職權發布八十八年九月三十日台（八八）內社字第八八八五四六五號、八十八年十月一日台（八八）內社字第八八八二三三九號及八十八年十月三十日台（八八）內社字第八八八五七一號函，對於九二一大地震災區住屋全倒、半倒者，發給慰助金之對象，以設籍、實際居住於受災屋與否作為判斷依據，並設定申請慰助金之相當期限，旨在實現總統於八十九年九月二十五日發佈之緊急命令及執行要點規定之目的，並未

逾越其範圍。且上述設限係基於實施災害救助、慰問之事物本質，就受非常災害之人民生存照護之緊急必要，與非實際居住於受災屋之人民，尚無提供緊急救助之必要者，作合理之差別對待，已兼顧震災急難救助之目的達成，手段亦屬合理，與憲法第七條規定無違。又上開函釋旨在提供災害之緊急慰助，並非就人民財產權加以限制，故亦不生違反憲法第二十三條之問題。」，此號解釋認為系爭內政部函文提出國家提供救助要件之判斷標準，屬合理之差別待遇，符合憲法第七條規定之平等原則。

而林子儀大法官在該號解釋提出之協同意見書中指出「憲法第一百五十五條規定係制憲者就國家應實施社會保險及社會救助制度所為之基本國策規定，此與憲法增修條文第二條第三項規定總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政上之重大變故，得經憲法規定之程序發布緊急命令，在制度設計之目的與國家權力分配實迥不相同。雖然抽象言之，雖然抽象言之，兩者之制度目的如就保障人民生存與促進社會福祉而言，或有重疊之處。但憲法第一百五十五條規定係在要求國家事先設置一般性、經常性之社會安全制度，以免個別人民因經常發生之疾病、年老、貧困、意外災害等風險而致生活陷入困頓不安；我國現行相關制度如勞工保險制度（參見本院釋字第五四九號解釋、五六八號解釋）、全民健康保險制度（參見本院釋字第四七二號解釋、五二四號解釋、五五〇號解釋）或各種社會救助制度（如社會救助法對低收入戶及受急難、災害人民之扶助）等皆屬之。此種社會保險與社會救助制度之形成應經一般正常的立法程序建制完成，並因其涉及社會分配正義之問題，故而在程序上應具備廣泛之民主正當性，其制度之實質內容並須與憲法第二十三條無所抵觸。而緊急命令制度係因國家或人民遭遇緊急危難或重大變故，正常之立法程序已不敷應變所需，而不得已在制度上另外賦予總統經行政院會議之決議，得針對特定危難或變故，發布一次性之緊急命令為必要措施，再以立法院事後追認之程序補強其民主正當性之基礎。司法釋憲機關對緊急命令及相關措施之合憲性審查，礙於情勢以及權力分立之考量，通常亦僅於事後以寬鬆之審查標準為之（本院釋字第五四三號解釋即為適例）。本案多數意見之解釋文及解釋理由書在審查系爭之緊急命令及執行機關所為之補充規定之合憲性時，除援引憲法增修條文第二條第三項規定外，亦同時援引憲法第一百五十五條規定，雖可加強支持系爭緊急命令及執行機關所為之補充規定的合憲性，但卻也因此混淆了一般常態性之社會救助制度與非常態性之緊急命令法制，實無必要。」，認為憲法第一百五十五條之規定與緊急命令對於國家陷入緊急危難所提供救助不同，不得混淆。

三、社會福利與保險制度

(一) 學說之說明

依據憲法第一百五十五條之規定，社會保險制度是憲法明訂國家實施社會福利制度之方式，而社會安全制度則須靠國家建立妥善的社會福利政策與社會保險制度。學者並指出，社會福利與社會保險的範圍甚廣，舉凡失業救濟（憲法第一百五十五條）、疾病、傷害與醫療扶助（例如憲法第一百五十七條保健與公醫制度），以及獎助學金、就業訓練…皆包括在內⁹。而憲法第一百五十五條更是憲法與社會風險保障最息息相關的條文（包括前段之社會保險，與後段之社會扶助與救濟之規定）¹⁰。

學者¹¹更指出，凡有應採行社會保險而未採行者，皆應為違憲之宣告。並以勞工之老年保障為例，認為「勞工之老年保障應採行年金保險，其失業保障應採行失業保險，但民國七十三年之勞動基準法竟將勞工退休保障及失業保障規定為雇主之責任，如此規定違反了憲法第一五五條之規定，而應為違憲之宣告。然而行政院於制訂草案及立法院於立法之時，是否曾為此考量？甚至司法院大法官會議於解釋相關案件時，又何嘗顧及此等規定。以大法官解釋針對台灣省工廠工人退休規則之解釋為例（第一八九號）（第一八九號），該解釋引用憲法中語該案少有關連之一五三條及一五四條，而置一五五條於不顧，實有待商榷。此外，在此次全民健保規劃之初，憲法增修條文第十八條仍未規定，但何以朝全民健保，而未就公醫制度加以規劃？此乃視憲法為具文的另一項例證。」，明白承認了憲法第一百五十五條拘束國家活動之效力。

⁹ 陳新民，前揭書（註1），頁797。

¹⁰ 郭明政，「法律在社會福利制度中的角色與任務」，頁104，收錄於氏著「社會安全制度與社會法」，翰蘆出版，1997.11。

¹¹ 郭明政，同前註，頁105。

（二）相關大法官解釋

1、釋字第三百一十六號

理由書提到「公務人員保險為社會保險之一種。國家為謀社會福利，應實施社會保險制度，人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟，為憲法第一百五十五條所明定。而得否請領殘廢保險給付，涉及憲法上人民權利之保障。」，說明了公務人員保險係社會保險之一環，至於公務人員保險得否請領殘廢保險給付，則涉及憲法上人民權利之保障。理由書並基於以上說明，認為「『植物人』之大腦病變縱可終止治療，其所需治療以外之專門性照護，較殘廢給付更為重要，現行公務人員保險就專業照護欠缺規定，應迅予檢討改進。」，將大腦病變治療以外之專門性照護納入公務人員保險內，而提高了公務人員保險給付之範疇，再對照本段首揭說明，給付依據應係源自於憲法上之權利。

2、釋字第四百三十四號

解釋文認為「公務人員保險係國家為照顧公務人員生老病死及安養，運用保險原理而設之社會福利制度，凡法定機關編制內之有給人員及公職人員均為被保險人。被保險人應按公務人員保險法第八條第一項及第九條規定繳付保險費，承保機關按同法第三條規定提供生育、疾病、傷害、殘廢、養老、死亡及眷屬喪葬七項給付，前三項給付於全民健康保險法施行後，已列入全民健康保險。公務人員保險法規定之保險費，係由被保險人與政府按一定之比例負擔，以為承保機關保險給付之財務基礎。該項保險費，除為被保險人個人提供保險給付之資金來源外，並用以分擔保險團體中其他成員之危險責任。是保險費經繳付後，該法未規定得予返還，與憲法並無抵觸。惟被保險人所繳付之保險費中，關於養老保險部分，承保機關依財政部核定提存準備辦法規定，應提撥一定比率為養老給付準備，此項準備之本利類似全體被保險人存款之累積。公務人員保險法於第十六條第一項關於養老給付僅規定依法退休人員有請領之權，對於其他離職人員則未規定，與憲法第十五條保障人民財產權之意旨不符，應即檢討修正。」，本號解釋文提及公務人員保險是運用保險原理之社會福利制度，而其結論認為以依法退休以外方式離職之公務人員仍得請領保險給付，係基於憲法第十五條保障人民財產權之意旨。

而劉鐵錚大法官對於該號解釋則提出不同意見，氏除從保險法法理、財產權及工作權之保障等角度探討解釋之標的外，另從憲法上生存權保障角度觀察，並以「若強制繳交之儲蓄本金與利息竟不退還，則憲法第一百五十五條所欲建立之社會安全體系，老吾老以及人之老之基本國策，豈非流於理論空談」為理由，而得出與解釋文相同之結論。其從工作權及社會安全制度之觀點著手，作為說明公務人員保險議題之理由，更能體現公務人員保險之憲法價值。

3、釋字第四百七十二號

解釋文認為「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度；國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度，憲法第一百五十五條及第一百五十七條分別定有明文。又國家應推行全民健康保險，復為憲法增修條文第十條第五項所明定。中華民國八十三年八月九日公布、八十四年三月一日施行之全民健康保險法即為實現上開憲法規定而制定。該法第十一條之一、第六十九條之一及第八十七條有關強制納保、繳納保費，係基於社會互助、危險分攤及公共利益之考量，符合憲法推行全民健康保險之意旨；同法第三十條有關加徵滯納金之規定，則係促使投保單位或被保險人履行其繳納保費義務之必要手段。全民健康保險法上開條文與憲法第二十三條亦無抵觸。惟對於無力繳納保費者，國家應給予適當之救助，不得逕行拒絕給付，以符憲法推行全民健康保險，保障老弱殘廢、無力生活人民之旨趣。已依法參加公、勞、農保之人員亦須強制其加入全民健康保險，係增進公共利益所必要，難謂有違信賴保護原則。惟有關機關仍應本於全民健康保險法施行時，該法第八十五條限期提出改制方案之考量，依本解釋意旨，並就保險之營運（包括承保機構之多元化）、保險對象之類別、投保金額、保險費率、醫療給付、撙節開支及暫行拒絕保險給付之當否等，適時通盤檢討改進，併此指明。」，本號解釋由憲法推行全民健康保險之意旨，以及社會互助、危險分擔及公共利益的考量，推出國民強制納保及繳納保費之義務。

4、釋字第五百四十九號

解釋文指出「勞工保險係國家為實現憲法第一百五十三條保護勞工及第一百五十五條、憲法增修條文第十條第八項實施社會保險制度之基本國策而建立之社會安全措施。保險基金係由被保險人繳納之保險費、政府之補助及雇主之分擔額所形成，並非被保險人之私產。被保險人死亡，其遺屬所得領取之津貼，性質上係所得替代，用以避免遺屬生活無依，故應以遺屬需受扶養為基礎，自有別於依法所得繼承之遺產。勞工保險條例第二十七條規定：『被保險人之養子女戶籍登

記未滿六個月者，不得享有保險給付之權利。」固有推行社會安全暨防止詐領保險給付之意，而同條例第六十三條至第六十五條有關遺屬津貼之規定，雖係基於倫常關係及照護扶養遺屬之原則，惟為貫徹國家負生存照顧義務之憲法意旨，並兼顧養子女及其他遺屬確受被保險人生前扶養暨無謀生能力之事實，勞工保險條例第二十七條及第六十三條至第六十五條規定應於本解釋公布之日起二年內予以修正，並依前述解釋意旨就遺屬津貼等保險給付及與此相關事項，參酌有關國際勞工公約及社會安全如年金制度等通盤檢討設計。」，認為依據憲法國家負有生存照顧義務之意旨，並兼顧養子女及其他遺屬確受被保險人生前扶養暨無謀生能力之事實，勞工保險條例應予修正。

值得提出的是，黃越欽大法官在該號解釋之協同意見書第四點提出「根據基本國策，國家對人民社會安全義務負有擔保責任。而基本國策國家對人民社會安全之義務，並非以單純給付為已足，而應善盡其擔保責任。本案之遺屬津貼採一次給付，對受領人是否能據此維持其生計，並未能盡詳實審查之能事，如因投資失敗、揮霍或浪費殆盡，其後之生計又如何維持。因非年金支付方式，故無從依通貨膨脹或物價指數隨時調整，諸如此類之問題，均係國家對社會安全給付之擔保責任亟應重視之內容。允宜通盤檢討後使其更加符合憲法保障人民社會安全之意旨。」，認為國家應擔保社會安全義務之完全實現，故應通盤檢討遺屬津貼之給付方式。

三、學說與實務見解之分析與檢討

（一）經濟發展與社會福利

學說及實務在討論國家積極提供社會福利給付的條件時，有從經濟發展的程
度，來闡釋憲法相關規定¹²，並進而推出人民並無向國家請求諸如提供工作機會
權利，或是應衡量整體經濟發展及財政現況始能決定之結論。所持理由主要是在
財政吃緊的情況下，要求國家提供人民工作機會，並無期待可能性。而在這樣的
觀點之下，其背後的思想，應是認為國家提供人民工作機會，相對於國家經濟發
展而言，係立於次要的、輔助性的地位，換言之，國家提供人民工作機會以及維

¹² 如本文前引學說對於憲法第一百五十二條之闡釋、釋字第四百八十五號解釋及釋字第五百七十一號解釋等。

護社會安全之任務，是較不重要的。但是，憲法是否有預設或蘊含此一經濟財政優先之優位價值？我國憲法上的福利國家原則是否亦肯認這樣的結論？在探討憲法架構的社會福利制度時，有先予探求的必要。

我國憲法第一百四十二條規定：「國民經濟應以民生主義為基本原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足。」，以立國原則作為我國經濟體制之基本原則，故此一問題不得不從民生主義出發加以探討。國父 孫中山先生提出民生主義乃為解決民生問題，因近代中國患窮，故民生主義之目標在求富並防患不均，共產主義均而不富，民生主義既富且均，此即民生主義的「優位性」。而民生主義主要目標是要解決土地問題與資本問題，並締造富強開發的中國。在解決資本問題方面，中國患窮，缺少資本家、開發實業的資金與專門技術人才，要解決民生問題，先要借用外資與外國人來開發資源，振興實業，發達國家資本。並指出在國家經濟發達以後，應該辦理社會安全福利政策¹³。所以 孫中山先生主張：「經濟建設與企業發展之成果，俾使為全體國民所享有，俾一般同胞均得有豐衣足食之生活，而敬老、育幼、養生、送死，以至文化、娛樂之享受，均能滿足實際之需要。」，所以，從民生主義來看，是先求經濟發展，並將經濟發展的成果，由全體國民享有，以達到既富且均的最終目標。

這種先經濟後福利的思想，實與福利思想歷史發展脈絡相符合，蓋福利思想乃緣起於資本主義造成社會不均、貧窮及弱勢等社會問題之下，為解決這些問題而產生，所以福利思想基本上是裡立基於資本主義之上，相對的，在共產主義思想底下就沒有福利的問題，換言之，社會權不但不是要否定自由權、否定現有的資本主義自由經濟體制，反而是為了捍衛這些價值而存在的權利，因此在解釋上，自然不可能讓社會權發展成「共產主義」¹⁴。其次，我們再回歸本文第二章的福利國家類型論當中來看，所形成的各種福利國家類型，無一非在資本主義國家經濟體制下形成，所以當 G.Esping-Anderson 討論各國所形成的福利國家類型時，才會以「福利資本主義的三個世界 (The Three Worlds of Welfare Capitalism.)」為題，而寓有深意。此外，除了從福利國家形成歷史軌跡可以發現這種現象之外，從各國幾次的福利國家緊縮時期¹⁵，也可以發現國家為求經濟的復甦，而以縮減福利支出作為手段，估不論其成效究竟如何，在這裡我們也可以發現福利國家理

¹³ 朱謙，「中華民國憲法與孫中山思想」，頁 18~19，五南出版，1995.01。

¹⁴ 關於「共產主義」，亦有學者使用「社會主義」一詞說明，本文為避免與本文中所提到立基於資本主義之下高度去商品化、階層化、普及主義之國家體制的「社會主義」混淆，故本文於此僅以「共產主義」作說明。王信仁，前揭碩士論文（註 2），頁 160。

¹⁵ 本文第二章提到美國於 1970 年代的雷根主義、英國 1980 年代的佘契爾主義以及瑞典於 1990 年左右受到全球化經濟波及所產生的福利緊縮等。

念中隱藏著經濟發展優先的思想。Harold L. Wilensky 亦曾以社會福利經費與國民所得的比較結果斷論：經濟發展必須達某一水準才具有福利國家的條件，因此，福利國家雖然對資本主義市場經濟制度進行種種干預，卻不可阻礙其追求經濟成長的運作¹⁶。

在此種先經濟後福利的思考脈絡下，因經濟本質上具有消長變動之特性，不同福利體制國家也會有不同福利體制與內涵設計以資因應此種經濟上的不確定性。在強調社會主義的社會民主模型中，例如瑞典為維持最大化的稅基以提供完善的福利，所以充分就業的提倡是必須的，愈多人工作，愈少人依賴給付愈好，因此在經濟不景氣之下，瑞典應付失業率的方式乃是擴大就業機會，如此瑞典所面臨的問題將會是「工作機會是有限的」；但在具有歷史組合國家主義模型中，例如德國，因其福利制度的不夠完備，使之無法扮演補充性的就業提供者，故其為因應經濟不景氣所造成的失業率問題，則是減少減少勞力供給（如提早退休、遣返外勞、鼓勵婦女留在家中），德國將其信念置於高生產力工業經濟能力上，相信它能夠生產足夠的資源承擔起日益增加的福利依賴者，所以德國所面臨的問題便是「給付是有限的」。

故此種思想，也造成福利國家制度在憲法社會權的形成上，有著先天上必然存在的缺憾（經濟本質上具有消長變動之特性），也因而反對社會權者針對社會權此一積極權利提出了「積極權利相互間競逐有限的社會資源¹⁷」、「積極權利的內容、程度及實現與否非常難以判定」、「積極權利不具有普遍性」、「積極權利的權利義務關係內涵不易確定」基本權利抵觸了神聖而不可侵犯的私產權¹⁸及「社會權構成對於私人領域的干涉和侵害」等六項理由反對社會權的存在¹⁸，而否定了人民得以向國家請求實現社會權。即便積極採取肯定社會權看法者，對於如何實現社會權此點，的確也不得不考量經濟發展與社會福利間的消長關係。而此一問題的呈現，也引導出影響建構福利國家的最重要的因素，在於經濟的發展，換言之，影響福利國家內涵不確定性的原因之一¹⁹，在於國家經濟發展的變動性格²⁰。

¹⁶ 氏曾於西元 1975 年發表以「The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure」為題的研究報告。蔡宏昭，「福利國家經濟本質探索」，收錄於王順明、郭登聰、蔡宏昭合著，「超越福利國家?!社會福利的另類選擇」，頁 74，亞太出版，1999.09。

¹⁷ 此處所指有限的資源，於不同福利國家模式中其所指即會有不同，例如於瑞典有限的資源係指「工作機會」，而在德國則將是「福利給付」。

¹⁸ 陳宜中，「國家應維護社會權嗎？評當代反社會權論者的幾項看法」，頁 317~325，人文及社會科學集刊，第十五卷第二期，2003.06。

¹⁹ 其他因素，則參照本文第二章第二節「福利國家類型成因」。

²⁰ 黃越欽大法官在釋字第五一四號解釋之不同意見書中提到了社會基本全支經濟依賴性，指出

（二）實務見解評析

在資本主義經濟體制之下，前揭實務見解針對具體問題，而對於憲法有關於社會安全制度之相關規定加以闡釋，而憲法相關規定在上述見解的闡釋之下，呈現出的風貌為何？是否能夠忠於原味？又或是創新求變以因應時局？這樣的見解代表著如何的福利思想？本文擬透過分析上述見解，瞭解我國學說及實務上對於憲法福利國家原則的理解。

1、大法官解釋中的社會安全議題

大法官解釋有關於社會保險的部分，除了探討國家未提供人民給付，人民有無向國家請求的權利的解釋，包括釋字第三百一十六號提及的植物人專業照護給付、釋字四百三十四號提到的非依法退休人員的養老給付、釋字第四百五十六號的非專任員工加入勞工保險權利及釋字第五百四十九條的遺屬津貼等解釋，均涉及國家是否提供給付的問題，而在釋字第四百三十四號劉鐵錚大法官提出的協同意見書中，提及憲法第一百五十五條之社會安全體系是一個老吾老以及人之老的制度，對這個問題下了最好的註解，並點出社會保險的最終目標。而釋字第四百七十二號解釋則探討應否強制人民加入全民健康保險的問題，而此一問題則再度涉及社會保險普及性的問題。

其次，釋字第四百二十二號解釋探討耕地三七五減租條例第十九條第一項第三款規定之「致失生活依據」之標準為何？並以此標準作為實踐弱勢保護政策的依據。至於，釋字第四百五十六號解釋、釋字第五百四十九號解釋及釋字第五百六十八號解釋，則另外從保護勞工的角度，探討非專任員工有無勞工保險條例之被保險人資格、遺囑津貼的給付對象範圍及投保單位積欠保險費及滯納金，保險人得逕予退保之規定等問題，上開解釋均援引憲法第一百五十三條之規定作為依據，用以探討勞工保險制度相關問題。

2、社會保險的給付水準

釋字第二百八十號解釋首先提出了「維持退休人員之基本生活」的標準，並以「低於編制內委任一職等一級公務人員月俸額」作為例示。而釋字第三百一十

社會基本權往往涉及國家的給付行為，然給付的內容一方面因經濟發展與社會之支付能力為標準。

六號解釋認為應將對於植物人之專門性照護給付，納入公務人員保險當中，提升公保給付的水準，而解釋文末並指出，對照首揭說明（憲法第一百五十五條之規定），認為此乃源自於憲法上的權利。所以學者認為大法官解釋在此要求的不僅僅是「最低照護」，而是要求更高水準的「基礎照護」²¹，給予公務員的生活更周全的保障。在這裡，我們看到了大法官當時對於公務員福利的重視。

3、弱勢保護的條件

釋字第四百二十二號解釋針對耕地三七五減租條例第十九條第一項第三款規定之「致失家庭生活依據」加以解釋，認為行政院台四九內字第七二二六號令及內政部七十三台內地字第二六六七七九號函，逕行準用臺灣省辦理役種區劃現行最低生活費支出標準計算審核表中，所列最低生活費支出標準金額之規定，以固定不變之金額標準，推計承租人之生活費用，而未斟酌承租人家庭生活之具體情形及實際所生之困窘狀況，難謂切近實際，有失合理，與憲法保護農民之意旨不符。而本號解釋則涉及了資產調查形式的弱勢保護制度問題，並提出了判斷是否符合保護條件之標準需衡量具體情事以切合實際。

釋字第四百八十五號亦舉出「有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，並注意與一般國民間之平等關係，就福利資源為妥善之分配；對於受益人範圍之決定，應斟酌其財力、收入、家計負擔及須照顧之必要性妥為規定，不得僅以受益人之特定職位或身分作為區別對待之唯一依據；關於給付方式及額度之規定，亦應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成立法目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧。」，認為應衡量受益人之財力、收入、家計負擔及照顧必要性等實際狀況，始提供扶助，而與釋字第四百二十二號解釋之意旨相同。

4、其他大法官的見解

許玉秀大法官在釋字第五百六十八號的協同意見書中，認為福利的本旨是一種「額外的恩典」，福利思想是資源分配上強者對弱者的救援，並且將保險制度排除在福利思想之外。這樣的看法，具有濃厚放任主義類型福利思想的味道，將福利國家的受益者限於低收入者，並與恥辱（stigma）連結在一起，社會權最受限制，階級化秩序因此被確立，社會團結也最薄弱。這種「福利的歸福利，保險

²¹ 許宗力，「基本權利之功能與司法審查」，頁 160~164，收錄於氏著「憲法與法治國行政」，元照出版，1999.03。

的歸保險」的福利思維，深受美國殘補式社會福利思想的影響，惟是否符合我國憲法的福利思想，有待商榷²²。然而，氏從社會福利的思想、本質來探討社會福利相關問題，甚值推崇。

四、分析檢討

（一）實務運作下的社會保險

包括釋字第四百五十六號、五百四十九號及第五百六十八號解釋，在探討勞工保險的問題時，均引用憲法第一百五十三條，認為勞工保險系國家為實現憲法第一百五十三條保護勞工生活及憲法第一百五十五條、憲法增修條文第十條第八項實施社會保險制度之基本國策而建立的社會安全措施。然而，將憲法第一百五十三條及第一百五十五條合併適用的結果，固然符合憲法第一百五十二條保護勞工之意旨，然而將社會保險侷限在勞工保險，即有產生憲法特別保護勞工族群，並透過社會保險制度來籠絡勞工族群的味道，而具有歷史組合國家主義主義特徵，換言之，將社會保險理解成對於社會上某一族群加以保護的結果，權利與地位仍和階級相關連。

（二）形式的討論方式

學說針對第一百五十二條之討論似乎著重在人民有無向國家提供工作機會的請求權此一議題上，而如前所述，通說的見解否定人民有此一請求權的存在，換言之，學說上偏重於權利面向的討論。然而本條所揭櫫者，是憲法期許國家應有健全的就業政策，提供有工作能力的人民工作機會，將有工作能力之人推向市場，而能自食其力，保障人民最低所得，並免於貧窮，而非僅僅限於徘徊於法釋義學上探討有無上開請求權的存在。

其次，在許多涉及社會福利的相關議題上，大法官多未從社會福利制度的角度申論，許多解釋包括釋字第四百五十六號、釋字第五百二十四號及釋字第五百

²² 憲法第一百五十五條前段明定：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。」

六十八號僅從法律保留原則的角度，以勞工保險條例施行細則相關規定違背授權的母法即勞工保險條例為由，宣告勞工保險條例施行細則相關規定違憲。而大部分相關的解釋，亦未對於憲法之福利思想多做闡述，甚為可惜。

（三）仍將社會福利制度著重在救助面向而予以解釋

大法官在國家提供人民福利的幾次解釋上面，諸如釋字第三百一十六號、釋字第四百二十二號、釋字第四百七十二號、釋字第四百八十五號、釋字第五百四十九號及釋字第五百七十一號，無論涉及的是社會救助的層面，或是社會保險的層面，在探討給付條件及額度的問題上，大法官解釋的意旨仍然偏重於救助思想，換言之，國家提供福利主要的目的，依據大法官解釋的精神，係在於救助貧窮、疾病或是老弱傷殘，而充滿殘補式福利制度的思想。

綜上所述，大法官並未在相關議題上明確說明憲法相關規定揭櫫的福利思想為何？以及憲法所期許建立的社會福利制度又為何？而從前揭歷次大法官解釋以及前引學說見解裡面，仍無法透過解釋及學說之意旨架構出憲法所欲建構的社會福利國家，且多為法學上的探討，使處理發生於社會有關於社會福利制度的實際問題的處理方向，漸漸的與憲法社會安全基本國策的目標漸行漸遠，到最後已經看不清楚憲法本文所指引的方向，而且模糊了憲法本文所描繪的福利國家藍圖，這或許是因為憲法基本國策章向來為學說及實務界所忽視所致，亦或許是大法官僅能針對某一具體問題並從法律之角度做出解釋，以及憲法教科書單純從法律上立論之故，也因此，大法官審查社會福利立法之基準，是否符合憲法本意，尚非無疑，職是之故，本文以下擬福利國基類型論的角度，針對釋字第四八五號解釋，探討社會福利立法的審查基準。

第三節 社會福利立法之審查基準－以釋字第四八五號解釋為例

一、前言

一九九九年五月二十八日司法院就立法委員蘇煥智等聲請解釋「國軍老舊眷村改建條例」（以下簡稱眷改條例）是否違憲一案，公佈了釋字 485 號解釋。由於本號解釋對象的「眷改條例」係一九九六年二月才制定，但在政治上一直有很大的爭議，使得本號解釋引起相許多討論。本號解釋主要爭點：「眷改條例是否違憲？」，亦涉及社會福利立法與平等權的許多重要憲法問題，而此部份係過往大法官解釋甚至我國學說較少正面觸及的。因此不論就政治性或憲法學理，本號解釋都值得進一步探討，惟因審查標準的選定是違憲審查的核心問題之一，也是本號解釋最值得注意的地方，故本文主要目的係從憲法學理及福利國家類型論觀點介紹本號解釋及社會福利立法之審查標準，至於政治面則不在本文討論範圍。

二、釋字第四百八十五號解釋之爭點整理

本號解釋最特別之處，乃係首次明白揭示憲法有「價值體系」之存在²³，認為憲法價值體系可為立法指導之方針，並可作為規範違憲審查之標準，並將「憲法價值體系」與「立法目的」列為促進人民地位「實質平等」的依據，惟關於何謂「憲法價值體系」？大法官以「促進民生福祉」此不確定抽象之概念為其涵攝內容，又如何以此價值體系為審查標準之具體化操作，目前於解釋文中尚難窺知²⁴。另外，本解釋亦以比例原則為審查標準，此為大法官首次宣示關於給付行政（社會福利立法）有比例原則之適用，亦值讚揚。

此外，本號解釋主要理由與結論皆與平等權有關，似乎認定眷改條例有兩種

²³ 在釋字 485 號之前，司法院大法官在解釋文或解釋理由書中並未曾有「憲法價值體系之概念」，但在釋字 372、405 號蘇俊雄大法官不同意見書；釋字 437 王澤鑑大法官協同意見書；釋字 461 號林永謀不同意見書中曾有相關引述。

²⁴ 李惠宗，「論國軍老舊眷村改建條例的多重不平等」，頁 76～78，台灣本土法學雜誌，第四期，1999.10。

差別待遇²⁵，即：

(一)「原眷戶」與「一般國民」間的外部差別待遇：

本號解釋肯認此種「分類標準」之選擇(以原眷戶為受益人範圍之決定因素)及「差別待遇」的效果(即本號解釋認定眷改條例第五、二十條及施行細則第九條²⁶給予原眷戶有三種特別權利²⁷)都是立法者基於社會政策考量，對福利資源所為限定性之分配，原則上並不違反平等權之保障。

²⁵ 從國家對人民權利的限制來分析，學者黃昭元認為「分類標準」相當於所謂狹義的「手段」，「差別待遇」相當於所謂的「效果」，而「規範目的」即是「目的」，為相對於規範目的而言，差別待遇和分類標準其實都是手段。參黃昭元，「國軍老舊眷村改建條例的合憲性」，頁 25～28，台灣本土法學雜誌，第六期，2000.01。而學者李惠宗認為有三種分類標準：1.一般國民與軍人 2.一般公務員與軍人 3.未獲有眷改條例利益之軍人之間。參閱李惠宗，前揭文(註 24)，頁 81～83。本文選擇黃昭元之分類係因李惠宗之第 2 種分類標準於釋字 485 號中並未觸及，故於本文中不討論此部份，因而本文以黃昭元之分類為準。

²⁶ 國軍老舊眷村改建條例第五條：

原眷戶享有承購依本條例興建之住宅及由政府給與補助購宅款之權益。原眷戶死亡者，由配偶優先承受其權益；原眷戶與配偶均死亡者，由其子女承受其權益，餘均不得承受其權益。

前項子女人數在二人以上者，應於原眷戶與配偶均死亡之日起三個月內，以書面協議向主管機關表示由一人承受權益，逾期均喪失承受之權益。但於中華民國八十五年十一月四日行政院核定國軍老舊眷村改建計畫前，原眷戶與配偶均死亡者，其子女應於本條例修正施行之日起四個月內，以書面協議向主管機關表示由一人承受權益。

國軍老舊眷村改建條例第二十條：

原眷戶可獲之補助購宅款，以各直轄市、縣(市)轄區內同期改建之國軍老舊眷村土地，依國有土地可計價公告土地現值總額百分之六十九點三為分配總額，並按其原眷戶數、住宅興建成本及配售坪型計算之。分配總額達房地總價以上者，原眷戶無須負擔自備款，超出部分，撥入改建基金；未達房地總價之不足款，由原眷戶自行負擔。

前項原眷戶自行負擔部分，最高以房地總價百分之二十為限，其有不足部分，由改建基金補助。原眷戶可獲得之補助購宅款及自備款負擔金額，依各眷村之條件，於規劃階段，由主管機關以書面向原眷戶說明之。

申請自費增加住宅坪型之原眷戶，仍依原坪型核算補助購宅款，其與申請價購房地總價之差額由原眷戶自行負擔。

國軍老舊眷村改建條例施行細則第九條：

改建基金對原眷戶承購依本條例興建之住宅或依第十九條第五項購置主管機關選定之政府興建住宅、國民住宅或依本條例第二十八條第一項興建之眷宅而依本條例第二十條第一項、第二項應自行負擔部分，或自願領取補助購宅款而向主管機關申請核准購置民間興建住宅之差額款，於辦理貸款時，比照中央公教人員補助購置住宅貸款利率，其貸款總額每戶以新臺幣一百萬元為限，貸款期限三十年，按月平均攤還本息。

前項原眷戶辦理貸款之住宅及基地，於貸款存續期間內將該住宅、基地出售、出典、贈與或交換時，應即清償貸款本息。

第一項貸款作業規定，由國防部另定之。

²⁷ 1.承購依本條例興建之住宅 2.領取政府補助購宅款(即政府隊員眷戶金錢贈與，每戶得無條件受贈至少相當於房地總價百分之八十之金額) 3.就自備款部分，(最高以所分配的房地總價百分之二十為上限)得辦理優惠利率貸款，利率 3.5%，期限 30 年。其中第 2 種優惠方式在各種購屋補助辦法中絕無僅見。黃昭元，前揭文(註 25)，頁 27。

惟本號解釋亦強調：「關於給付方式及額度之規定，亦應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成目的所需必要限度而給予明顯或過度之照顧」，因而宣告眷改條例第五、二十條及施行細則第九條違憲。

（二）原眷戶內部間所存在之內部差別待遇：

大法官認為「僅以受益人之特別職位或身分」為「分類標準」而給予「差別待遇」，係違反平等權，惟本解釋並未具體指明是哪種及何種程度的差別待遇，經查眷改條例，應係指該條例第十六條第一項後段²⁸之規定，也就是「官愈大分愈多」之規定。

縱上所述，從憲法學理分析，眷改條例與本號解釋幾個重點：一、眷改條例所採取的差別待遇是什麼？以什麼為分類標準？立法目的又為何？二、本號解釋所採取的審查標準為何？法院在審查眷改條例的合憲性時，應該採取怎樣的審查標準？是嚴格的審查標準²⁹或是較寬鬆的合理性審查標準？三、法院依據憲法平等權對社會福利立法³⁰進行違憲審查時，所應適用的審查標準為何？法院在決定社會福利立法的審查標準時，應考慮何種因素？法律專業性？社會福利專業性？財政分配決定權？市場競爭效率？而以上種種問題纏鬥，皆涉及福利國家類型所蘊含之不同福利理念而有不同的思考，故本文藉著前引福利國家類型論，觀察各國法制，以及我國大法官以和學者採對立法審查標準採取何種見解後，提出本文對於有關社會福利立法時應考量何種標準或因素之結論。

²⁸ 國軍老舊眷村改建條例第十六條第一項：

興建住宅社區配售原眷戶以一戶為限。每戶配售之坪型以原眷戶現任或退伍時之職缺編階為準；並得價售與第二十三條之違占建戶及中低收入戶；如有零星餘戶由主管機關處理之。

²⁹ 近乎比例原則。

³⁰ 尤其是受益性法律。

三、社會福利立法的審查標準

(一) 國外法制比較

如前文所述，所謂福利國家之意涵，即政府透過稅制將所得重新分配，以各種福利措施照顧或解決人民在生活中所面臨的問題，惟如何分配，常涉及人民平等權之問題，因此各國在論及社會福利立法之審查標準時，通常無法脫離對平等權判斷標準之討論，以下亦以各國如何審查平等權案例來介紹其審查標準：

1、美國

在涉及社會立法事項，有關在平等權的審查標準方面，美國法院及學說經常採取比較寬鬆的「合理性審查標準」³¹。他們通常考慮的因素有「分類標準」和「差別待遇」，若再涉及優惠性待遇之案例更需要考量到「規範目的」³²，亦即美國在平等權案例上有雙重審查標準：

- (1) 如果政府採取種族、膚色、血統、原國籍等因素為分類標準，則歸入所謂「嫌疑類型」(suspect category)或「準嫌疑類型」(quasi-suspect category)，因而適用嚴格審查 (strict scrutiny) 標準，推定系爭差別待遇違憲。
- (2) 如果差別待遇涉及所謂優先性自由或基本性權利³³ (fundamental rights)，亦適用嚴格的審查標準。
- (3) 如果涉及經濟或社會事項，則大多適用寬鬆的合理性審查 (rationality review) 標準。

³¹ 黃昭元，前揭文（註25），頁30。

³² 參 HENRY J. ABRAHAM & BARBARA 「PERRY, FREEDOM AND THE COURT: CIVIL RIGHTS AND LIBERTIES IN THE UNITED STATES」, New York: Oxford Univ. press, 15-21 (7th ed., 1998)

³³ 如選舉權，遷徙自由權等。

表 5-1：美國有關平等權案例審查標準

美國有關平等權案例審查標準			分類標準	
			嫌疑類型	非嫌疑類型
差別待遇	優先性或基本性權利		嚴格標準	嚴格標準
	經濟或社會事項	優惠性待遇	嚴格標準 ----- 合理性標準	合理性標準
		補償性措施 ³⁴	合理性標準	合理性標準

註：……代表界限有爭議

由上圖可知，在審查標準的選擇上，分類標準的強度大於差別待遇所涉及的權利類型。此外，如果系爭差別待遇的規範目的（優惠性待遇）是出於善意，則審查標準可能放寬。但在美國目前優惠性待遇爭議仍甚大，如何選定審查標準，學者間仍有很大爭議，但無庸置疑的關於其「規範目的」需被討論是共同見解。

2、德國

綜合德國實務界以及學界對關於平等權判斷之基準，有以下幾種：

（1）正義的理念

聯邦憲法法院認為「平等原則並不對立法者課與義務，使其在所有情況不同的事物仍為不同的處遇，它毋寧要求，依據正義理念，事實上的不同是否總是在立法者考慮中的關聯上具有意義，以至立法者在制定規則時必須注意之」「...立法者須顧慮到所欲規範具有意義的生活關係的事實上平不平等，如此才有平等原則之問題。具有意義的生活關係必須依正義思想觀察...」³⁵。

³⁴ 所謂補償性措施（affirmative actions）與優惠性待遇（preferential treatment）係不同概念。黃昭元，前揭文（註 25），頁 29。如以我國《眷改條例》為例，本文以為觀之眷改條例立法目的，該條例並非為補償原眷戶過去受國家歧視的損害，因此本條例應只是針對特定人群為一般性的社會福利立法，屬優惠性待遇；然如我國的《二二八事件處理及補償條例》或《冤獄賠償法》等，其本身立法目的即在補償過去受國家不當侵害之受害人，即屬補償性措施立法。

³⁵ 李惠宗，「從平等權拘束立法之原理論合理差別待遇之基準」，國立台灣大學法學研究所碩士論文，1988.06，頁 140。

（2）立法形成之自由

亦即由立法者依其理智，為合目的性之考量，而區別平等之合理差別³⁶。

（3）恣意禁止

聯邦憲法法院認為：「對一個法律上之區別待遇或相同對待不能探獲一個合乎理性、得自事務本質或其他事理上可使人明白之理由，亦即該規定恣意時，平等原則即被違反」³⁷。

（4）事物本質（natur der sache）

此為一哲學上概念，聯邦憲法法院認為：「平等原則是否容許以及在何程度內容許對於特定事情的秩序加以區別，視現存事務本質而定，對於選舉的事務是依歷史的發展及基本法民主平等的基礎而定。」³⁸

（5）比例原則

德國學界及實務界普遍支持使用比例原則以從事合理差別之審查，其以為，平等原則雖不禁止區別³⁹，惟其區別規定如違反了適當性、必要性或比例性時，則可能導致區別不合理而構成違反比例原則⁴⁰。

（二）我國一由釋字 485 觀之

1、司法院大法官解釋的見解

（1）平等原則

本號解釋開宗明義即在定義何謂平等：「自得斟酌規範事務性質之差異而為

³⁶ 陳志全，「平等原則之合理差別基準—兼論釋字 211、224 號解釋」，頁 20，法律評論第六十一卷 9.10 合刊，1995。

³⁷ 盛子龍，「西德基本法上平等原則之研究」，頁 61，憲政時代，第十三卷第三期，1988。

³⁸ 李惠宗，前揭文（註 35），頁 143。

³⁹ 即如同前述美國之「分類標準」。

⁴⁰ 李惠宗，前揭文（註 35），頁 146～147。

合理之區別對待」，似意味只要是合理差別之待遇，就不至於違反平等原則⁴¹。又大法官對「合理之區別對待」之檢證程序包括了不得違反比例原則（下文（2））及不得破壞制度之本質⁴²。

（2）比例原則

解釋文中稱：「關於給付方式和額度之規定，亦應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧」，此即認為國家要有適當之給付，又稱：「關於給付方式及額度之規定，亦應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧」。本號解釋甚值贊同之處，除首次揭示了「給付行政亦有比例原則之適用」，並將比例原則與比例原則競合適用。惟依本解釋觀之，關於比例原則適用僅在「給付手段」上，而有關「立法目的」似乎採取較寬鬆之「合理標準」⁴³（下文（4））。

（3）促進民生福祉原則

本號解釋將「促進民生福祉」歸納為「憲法價值體系」，並引據憲法第一條、基本國策及憲法增修條文第十條，並在理由書中導出：「本此原則國家應提供各種給付，以保障人民得維持合乎人性尊嚴之基本生活需求，扶助並照顧經濟上弱勢之人民，推行社會安全等民生福利設施」，惟上揭各條文多不確定法律概念，而基本國策間各條文是否皆與民生福祉有關，仍值商榷⁴⁴。

（4）規範目的

在解釋理由書中強調：「立法機關就各種社會給付之優先順序、規範目的、受益人範圍、給付方式及額度等項之有關規定，自享有充分之形成自由」，由此推論，本號解釋亦相當尊重立法者對於立法目的與手段的決定，如此與美國的「合理性審查標準」較為類似⁴⁵。

⁴¹ 黃昭元，前揭文（註 25），頁 29。

⁴² 對歷史上曾經受到特別犧牲之個人或族群，國家固得與以補償，但不得以違反平等方式為之，眷改條例所使用手段顯非屬適當之補償方法，其以違反平等原則方式變相補償承受人，實已破壞眷村改建（眷改條例立法目的）之本質。李惠宗，前揭文（註 24），頁 84~85。

⁴³ 李惠宗，前揭文（註 24），頁 79。

⁴⁴ 李惠宗，前揭文（註 24），頁 77；黃昭元，前揭文（註 25），頁 28。

⁴⁵ 黃昭元，前揭文（註 25），頁 29。

2、學說

(1) 李惠宗⁴⁶

其結論與本號解釋無異，惟其認為亦可以「體系正義」作為違憲審查之基準，亦即應以立法者本身決定的「立法目的」為審查基準之做法。所謂體系正義，即是一般平等原則之下「立法者自我拘束」的法理，也就是「立法一貫性」的要求，換言之，即如立法目的與其選擇之手段，顯不相稱時，甚或破壞制度本質目的時，該法律即喪失了正義之價值。其體系正義檢證的程序分三階段，每階段必須順序為之：

A、誰跟誰比較：依眷改條例可區分成三種情形：

a、一般國民與軍人

本號解釋限於社會福利立法範圍內，故以社會福利立法講求對弱勢族群特別扶助，則軍人非弱勢族群，故眷改條例違反比例原則。

b、一般公務員與軍人

此所涉及知法領域為職務宿舍分配之問題，亦即從公物之利用的平等性觀之，一般公務員與軍人和國家皆屬職務上利用關係，為何此處只因軍人便有甚大宿舍上之優惠，但一般公務員沒有？此亦不平等。

c、未獲有眷改條例利益之軍人之間

依眷改條例第十六條，官階愈高承購愈大房屋，儼然將眷改後新屋當作是軍階所形成之差別待遇，亦為不平等。

B、如何比較—平等原則判斷程序？應以下列步驟判斷之：

a、立法目的

眷改條例第一條⁴⁷係多元目的，共有五種：

- (a) 加速更新國軍老舊眷村
- (b) 提高土地使用經濟效益。
- (c) 興建住宅照顧原眷戶及中低收入戶。
- (d) 協助地方政府取得公共設施用地。
- (e) 改善都市景觀。

⁴⁶李惠宗，「體系正義作為違憲審查基準之探討—以釋字 228 號解釋為素材」，頁 26 以下，憲政時代，第十六卷第二期，1990.10；同作者，前揭文（註 24），頁 79～82。

⁴⁷ 眷改條例第一條：

為加速更新國軍老舊眷村，提高土地使用經濟效益，興建住宅照顧原眷戶及中低收入戶，協助地方政府取得公共設施用地，並改善都市景觀，特制定本條例。

但其手段卻只有一種：免稅送屋，此不可能達成上述目的。

b、制度本質的考慮—手段的選擇

此步驟在探求達成目的之手段，立法者是否維持手段上的前後一貫性，是否有違反禁止不當聯結原則。此種恣意的差別及違反平等原則。

該條例立法目的在社會福利目的，照理手段上應是官愈大可買的坪數愈小，眷改條例第十六條顯不符體系正義。

c、合理差別的形成：

此階段必須在承認上一階段所採取的手段符合事物本質時，才需探討，本條例所採取手段本已不適切，即無須再檢討。

(a) 不得違反比例原則之差別

(b) 不得破壞制度之本質：即指不得破壞立法目的。

(2) 黃昭元⁴⁸

認為在針對社會福利立法事項上，在方法論上，宜採用「類型化」的思考方式，亦即應考量各方面因素，如權利分立與制衡的理論要求與實際需求、法院本身民主的正當性、人類生活經驗的複雜與不可預測性、法及法律、政治、社會、經濟等制度之因素，依照具體案例所涉及之權利類型、立法目的及手段等因素，並參考不同權利的核心要素與內涵，逐步發展或歸納出不同類型的審查標準，因為面對如此複雜之社會福利立法，卻期以一個原則治天下，恐有流於大而不當之空洞公式⁴⁹。

四、由福利國類型論探討社會福利立法審查標準

(一) 前言

依前述，學說與實務界不斷在尋求有關社會福利立法審查標準之要素，亦也

⁴⁸黃昭元，前揭文（註 25），頁 30。

⁴⁹例如抽象的比例原則，最後面對事實也必須發展出所謂「審查密度理論」。但是事實上，所謂的密度，也仍然會有程度上的差別，例如「必要性原則」來說，還是會有「密度鬆鬆的必要手段」、「密度比較緊的手段」、「密度緊緊的手段」？或所謂「最小的最小損害手段」、「比較小的最小損害手段」、「大大的最小損害手段」？黃昭元，前揭文（註 25），頁 30。

發展出如平等原則、比例原則、規範目的等概念操作之審查方式，此些概念性操作之主張諸如學者李惠宗，其原則與方式與德國甚為接近，而本號解釋所採取之原則與方式，部分與德國相似（如採比例原則），但部分卻與美國相似（如對規範目的僅採取合理性標準）。因此同時亦有其他學者主張認為由於社會福利立法之複雜性，恐不宜直接移植國外法制之審查標準，因為畢竟各國經驗有別，除可參考國外之標準，但更必須針對本國具體情形，應用類型化處理此些案例，來嘗試建立本土之審查標準模式⁵⁰。

在紛擾聲音中，反觀本文前曾說明：「福利國家之理念落實於憲法之中，成為社會政策、社會制度等之最高指導原則；而社會福利政策落實的具體行為即是透過社會福利立法之動作，法律在社會福利的範疇中，乃是為達成社會福利目標的社會工具」，而釐清社會福利立法審查標準要素之困難本源，來自於各國社會及制度上的差異，則本文以下將透過福利家類型論來嘗試說明。

（二）從福利國家理念出發⁵¹

1、由國外法制看審查原則：

如前所述，所謂福利國家之意涵，即政府透過稅制將所得重新分配，以各種福利措施照顧或解決人民在生活中所面臨的問題，惟如何分配，常涉及人民平等權之問題；且如何分配，也會因不同的福利國家類型而有不同的政策與立法。

例如美國，因其傾向市場機能取向而且又是福利規模小的福利國家，政府所提供的僅止於以資產調查的社會救助、有限移轉性的社會保險方案為主，它重視經濟成長，並且依個人在經濟生產過程中所佔位置來決定其所能分配到的社會福利資源，而此易加深原有的階層關係，而政府只有在個人無法維持最低生活水準時才加以介入，故在涉及社會立法事項，有關在平等權的審查標準方面，美國法院及學說經常採取比較寬鬆的「合理性審查標準」。

而在德國，由於其相關的社會福利政策主要目的是用來維護傳統既有的社會結構與階層關係，並以此來換取人民對統治階層的忠誠。故此種以職業（即以工

⁵⁰ 黃昭元，前揭文（註 25），頁 30。

⁵¹ 由於目前僅蒐集到美國與德國關於社會福利利發審查標準相關資料，故本文僅以此兩國做論述。

人或中產階級等的個體而非以家戶做為基本單位)為組合基礎，且又強調工作倫理之國家，為德國社會福利制度的特色，而德國在福利支出之部分比美國更加重視，對人民社會權之部分自會更加保障，故其在社會福利立法審查之標準亦會比美國更加嚴格，而採取比例原則。

又前曾述有關各國以及我國所整理出諸如平等原則、比例原則、規範目的等概念性操作標準，而這些原則本身即具有相對性的特質，例如：

(1) 平等原則⁵²：

因其乃是比較下的產物，一個相對上的概念，基本上，人類是愈自由愈不平等，愈平等愈不自由，現代國家乃是立基於此兩種權利之互相妥協上⁵³。因此，在較重視市場經濟自由以及傳統家庭功能之美國，比較能接受個人與個人之間的不平等，只有在一些基本權核心部分的不平等才會受違憲宣告，而在重視福利社會主義意識型態的瑞典，強調的即會是所謂每個人的社會權應受到同等的保護。例如：瑞典社會政策發展重點是充分就業，它強調不可能既維持高度經濟發展以及又創造充分就業，因這導致通貨膨脹，故政府政策應是用來維持適度的整體需要，這就是瑞典因此出現了出名的「積極勞動市場政策」(active labour market policy)，而此政策之運作方向，不是將失業者推向請領救濟金的人，而是將他們推向勞力市場⁵⁴。因此如美國和瑞典政府同樣針對婦女制定一項關於鼓勵婦女出外就業補助相關條例，其結果在美國，極可能會採取嚴格審查，亦較會產生平等權之差別待遇問題，然而在重視福利社會主義意識型態的瑞典，便不會出現這樣的問題。

但另一方面，例如在美國，因其強調僅在家庭功能無法支持時國家才予以介入，因此其重視的是社會救助部分，故而在美國的「社會安全法案」(Social Security

⁵²平等之意義學說見解分歧，有謂事實上和法律上平等，有謂絕對和相對上的平等，有謂形式和實質上平等，或有謂機械和比例平等，本文採取形式平等和實質平等之分類，其原因係因我國憲法增修條文第九條首次採用「實質平等」之用語，其次本號解釋亦採用「實質平等」之用語，惟本號解釋認為：「憲法第七條平等原則……係保障人民在法律上地位之實質平等…」何謂「實質平等」本身已有許多相當爭議，又何謂「法律上地位之實質平等」，亦有爭議，目前多數見解認為，「形式平等」係要求國家不可恣意的差別對待，「實質平等」係要求國家機關應積極彌補不平等情形，而「法律上平等」係法律適用上的平等。陳新民，「行政法之一般法律原則(二)」，頁107~110，三民出版，1997.07。陳新民，「中華民國憲法釋論」，頁193~202，自版，2001.01。綜上述，本號解釋大法官使用「法律上地位之實質平等」似意指關於法律上權利義務及不構成權利之法律上或事實上利益之平等保障。黃昭元，前揭文(註25)，頁25。平等權可討論甚多，本文不過多著墨乃係因本文重點即在認為福利國家類型之不同將影響平等權意義之認定。

⁵³ 蔡茂寅，「平等權」，頁111，月旦法學雜誌，第四十六期，1999.03。

⁵⁴ 林萬億，「福利國家歷史比較分析」，頁263，巨流出版，1994.10。

Act)，係以貧民為鎖定對象，採取資產調查，進行有選擇的服務⁵⁵。故美國或瑞典政府如同樣針對失依兒童為家庭補助或針對貧民的醫療補助做相關規定，此時美國採取的即會是較寬鬆的合理性審查了，此乃因為美國社會福利制度係以社會救助制度為主所致。

（2）比例原則：

與平等原則相同亦是一個相對的概念，例如抽象的比例原則雖然我國有發展出「審查密度理論」，但就其中第二個次原則「必要性原則」或「最小損害原則」而言，仍會有密度程度上的差別，例如「必要性原則」來說，還是會有「密度鬆鬆的必要手段」、「密度比較緊的手段」、「密度緊緊的手段」？或所謂「最小的最小損害手段」、「比較小的最小損害手段」、「大大的最小損害手段」等。故同前所述，如美國和瑞典政府同樣針對婦女制定一項關於鼓勵婦女出外就業補助相關條例，其結果在美國，極可能會採取嚴格審查，然而在重視福利社會主義意識型態的瑞典，便不會出現這樣的問題。又若美國或瑞典政府同樣針對失依兒童為家庭補助或針對貧民的醫療補助做相關規定，此時美國採取的亦會是較寬鬆的合理性審查。

2、本文見解

綜合言之，通常福利國家發展較完善的國家如瑞典，依賴公共救助來反貧窮的情形愈少，社會救助方案也會愈少，因其貧窮人口少，而普及或制度是福利完整；而殘補式福利國家如美國，因貧窮人口多，故將會在社會救助方案方面會大量發展⁵⁶。因此，由於不同的福利國家在社會政策立法發展上有不同的類型區分，又依前述所整理出之概念性操作標準如平等原則、比例原則等，由於這些原則本身即是相對性的問題，其會因不同的福利國家類型而有不同程度的意義存在。

文文以為，如同台灣這樣一個新興工業化國家在建立社會福利制度的過程中，關於社會福利立法的審查標準，可參酌其他國家法制發展以及審查標準，擷取其中具有普遍性的一般原理原則，如平等原則、比例原則、規範目的為大原則，然在發展具體化之審查要素時，則必須將我國所欲發展的福利國家意識型態作為

⁵⁵ 林萬億，前揭書（註 54），頁 244～245。

⁵⁶ 林萬億，前揭書（註 54），頁 245。以一九八〇年代的資料可得明證：關社會救助支出佔 GNP 比從瑞典到德國到美國分別為：2.9%、3.0%、3.3%，而於失業率比分別是：2.7%、6.0%、7.6%，參考王順民，「福利國家類型學試析」，頁 146～147，社區發展季刊，第七十七期，1997.03。

最高指導原則，並合併考量社會政策立法背後所影響之因素，亦即 1.政治系統變數：政治人物與立法者、政治組織與制度、政治意識形態，2.社會福利制度變數：社會福利需求、社會福利問題、生活品質與福利標準，3.社會文化環境變數：文化價值體系、社會階層結構、中國家庭系統，4.經濟系統變數：科技發展水準與資本累積、生產能量與供應種類、市場的動向與社會需求等因素，根據個案發展出類型化之審查標準，如此才能真正建立一個符合本土國情的審查標準。

此外，本文第四章提到憲法福利國家原則經歷了憲法變遷，至九〇年代憲法增修條文增訂社會安全基本國策之後，產生了典範轉移的現象，換言之，憲法的福利國家原則揭櫫的福利國家理念，已為憲法增修條文所揭示以社會救助制度為主的殘補式福利制度所取代。此乃因增修條文強調弱勢保護，且以社會救濟為優先考量的社會福利制度所致，福利意識型態也因而產生了變化。而在憲法增修條文所形成新的憲法秩序下，似乎也宣示了未來臺灣在考量社會福利立法審查標準時，較可能會採取與美國相同的審查基準。蓋在憲法增修條文第十條對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列的要求之下，相信未來針對具有社會救助性質的相關制度的審查上，勢必會採取較寬鬆的審查基準，且較可能發展出以社會救濟為主的社會福利制度。從而，再參酌以上的探討，本文也察覺了各種福利國家類型理念，對於一國社會福利制度形成的影響。

第四節 小結

眷改條例是否合憲，涉及違憲審查時之標準何在，此亦係本號解釋一大重心。由於眷改條例涉及社會福利立法相關問題，而社會福利立法之上位概念係來自於社會福利價值觀，社會福利價值觀則會因不同福利國家類型有所不同意涵，此些意涵透過憲法而展現，故在針對社會福利立法作違憲審查時，自不得自外於福利價值觀之理念而為之。

又本文前提及福利國家類型有五種，扣除日本代表的福利多元主義類型，尚有歷史組合國家主義類型、自由主義類型、社會民主模式、放任主義類型，代表國家分別為德、英、瑞、美，不同的福利國家類型，對人民社會保障之程度亦有不同，其保護程度由深到淺分別為瑞、英、德、美，亦由對社會權有不同的保護程度，故各國在面對審查社會福利立法相關事項上寬嚴程度亦會有不同的發展與考量因素。

而在美國部分考量的有「分類標準（手段）」、「差別待遇（效果）」和「規範目的」，對社會福利事項所採取多是屬較寬鬆的合理性審查標準；而德國採取的係較嚴謹的「比例原則」，其他尚有「正義理念」、「立法形成自由」、「恣意禁止原則」、「事物本質」等原則。此外由釋字四百八十五號解釋觀之，我國大法官所採取審查標準部分係參考德國之標準，如在手段上即採「平等原則」、「比例原則」較嚴謹之審查方式，惟在立法目的上如同美國係採取較寬鬆之「合理性審查標準」，此外亦以「促進民生福祉」此不確定概念為審查標準之一。另外，學者李惠宗原則上以德國標準為準，發展出以「體系正義」為主軸之三階段審查法；而學者黃昭元則反對操作性概念審查方式，而認為應發展類型化標準來處理。

惟本文以為，既然針對社會福利立法作違憲審查時，自不得自外於福利價值觀之理念，因此在我國建構社會福利制度之際，可擷取國外法制之共同一般原理原則，如平等原則、比例原則和規範目的等審查基準，並應考量到我國福利理念本土化之趨向以及影響社會政策之各項變數如政治系統變數、社會福利制度變數、社會文化環境變數、經濟系統變數等，如此才能發展出適合臺灣之審查標準，並建構出具有臺灣特色的社會福利制度。