

# 序

當寫上本文最後一個句號，忍不住長長呵了一口氣，不經意的一抹微笑也悄悄爬上我的臉龐。此時，燠熱的南部天空隱約浮現幾許晨曦，遠方不甘寂寞的雞鳴倏乎劃破整個靜謐的空氣，回想起此部論文從開始到完成，斷斷續續經歷了約三年半，中間我面臨了進入婚姻、生產、搬家，數度以為自己可能必須放棄這個夢，如今，終於可以卸下長久以來心中的重擔，也可以好好專心陪伴我那兩個天真可愛的稚兒了！

初次形成本論文之問題意識，必須溯及我的家庭背景，自小在一個平凡傳統的家庭長大，從有記憶以來，父母便是為了家計不斷在外不眠奔波，父母總是諄諄教誨人必須務實、勤奮、努力，正如西諺有云：「人唯有透過不斷實踐，才能體嘗人生。」，正因秉持這樣的理念，我的學生生活態樣與他人多有不同，在正常課業時間外，其他閒暇時間便是四處打工，而此些工作使我更早面對書本理論外另一種不同的真實生活型態及社會現實，凡此種種並引發我許多省思與疑惑，諸如在參與「台北縣市老人經濟生活研究」、「台灣社會政治經濟生活態度之研究」等社會調查工作的過程中，發現不論處於何種階層的人們，對台灣社會許多政策制度及現象皆有不等程度的疏離感（alienation）；又在工作期間常會遇到許多雇主不合理的對待，例如常被要求在正常上班時間以外工作，但卻未有任何薪資報酬，當時與我同期的許多人卻皆未覺有何不妥；又於家教班擔任教師工作時，發覺許多家長因經濟上考量，不得已將孩子置放於雖便宜但連公安都值得堪慮的教學場所，以上情形，使我不禁以為台灣大多數的人，似乎已無所謂的「權利感情」，因此初步我開始思考，個人權利情感喪失此種現象，乃肇因於個人對許多社會現象感到疏離，而種種社會現象的產生，乃因其內部機制係由許多依社會政策的指導原則制定成的各種社會制度運轉製造而成，故社會政策影響人甚鉅，然而也不能全然單向的說是由社會政策影響人，因為社會政策乃係由人所制定，所以他們彼此之間即形成一個互相影響的體系。

人類由團體生活需要，而開始了社會組織。在社會中，人們由彼此的互動而形成一些規範人們的行為與制度，經由這些規則與制度得以產生社會持續生存的功能，因此制度與規則有其存在之必要性。基本上，社會需具備五大制度，即經濟、政治、宗教、家庭及社會福利等制度，每個制度彼此相關連，故社會福利政

策其中最大特性，即為影響社會福利政策制定的變數甚多，且呈現高度的不確定性，而此五大變數亦因時代不同而有不同內容來影響社會福利政策的形成。

於十六至十八世紀之前，我們引用學者鄭玉波的說明為印證：

「……此時代中，個人主義達於高潮，在政治上，認為『最好的政府是最小的管理』，在經濟上則表現為『自由競爭』、『資本主義』，在法律上則演成刑法上『罪行法定主義』及私法上的『所有權絕對』、『契約自由』及『過失責任』……」。

氏認為，因在十六至十八世紀間（嚴格法時期），法律對個人束縛過甚，有礙個人發展，於是激起反響，而有自然法思想之勃興，高唱個人自由、平等及天賦人權等口號，予近世各國憲法及各方面立法有甚大影響。

而反觀十九世紀時期的各國社會福利政策，亦受到上述思潮之影響，當時的國家所實施的社會福利政策，如英國一八三四年的「新濟貧法案（The Poor Law）」，乃強調「貧窮是個人的責任」、「福利由志願組織提供國家不介入」、「透過資產調查才能取得福利」等觀念，試舉學者林萬億對此時期的詮釋：

「……一八七〇年以前的濟貧活動，還是以志願為主，國家介入只是邊緣的，貧窮被當成是個人懶惰、失敗、不道德的結果。濟貧者以一些地方教區中的富紳為主……」

此段說明正詮釋了當時的社會福利政策，政府不主動介入福利服務活動，只有在家變與市場無法滿足福利需求時，政府始介入福利服務，亦即在常態結構破敗之餘後，才由政府做少數的補救措施，其缺乏一種制度化的社會服務規劃。「最好的政府是最小的管理」、「自由競爭」、「資本主義」的精神，在此時期的社會福利政策上展現無遺。

社會福利政策的形成，受到社會、政治、經濟等變素影響，其隨著時代背景的不同，此些變素內容意涵亦有所轉變。因此，如要了解現今社會福利政策形成內容，則必須先了解該政策過往的時代背景，並了解該時代背景每個不同的福利價值觀之演進與原因始末，才能藉此全盤了解該社會福利政策形成的基礎要素。學者李欽湧據此建立一套社會政策分析的模式架構，從中可知法律規範在社會福利政策上之重要性，其一，因法律規範屬社會制度之一種，故社會福利之法律即是社會福利制度之所在，如若社會福利政策無法透過法律規範來落實，人民之保障亦無「真正的保障」，行政之恣意與擅斷亦將氾濫無法控制；其二，由於社會

福利立法乃係基於社會福利政策之立法，因此其必須隨時針對社會變遷發展而為立法或修法，故法律的大量化產生也為必然結果，應運而生的是官僚化與國家化或中央化，而人民與法律的隔閡將更為沈重，人民將成為所謂的「法盲」，其結果非但使人民權益無法受到保障，同時亦將有礙社會整體的發展，所以於法律立法之技術層面，亦是於社會福利立法時應考慮的一個重要問題，其三，憲法是所有法律規範中居最高位階之法規範者，是一切次級規範的來源，遵循憲法而產生的法律命令皆不得與其相抵觸，抵觸者無效，故社會福利之立法皆必須依照憲法規範意旨制訂，也因此，瞭解制憲者所欲形成之福利國原則更形重要。

自台灣光復以來至今，台灣的社會福利制度隱然成形，然隨者政治解嚴、政黨政治的蓬勃發展兼以社會新興力量不斷竄升、再加以工業化和都市化快速變遷，遂帶來眾多新興、多元的社會問題和需求，而社會福利政策，即為回應社會大眾需求或解決社會問題而生，而社會福利政策本身、法律規範和社會脈動、人民的共同價值是無法割離的，所謂「無法律無社會福利」，而在制度的規劃上，卻需從宏觀的角度切入，惟若政府僅以國家的公權力貫徹統治者的意志，並利用社會福利政策作為統治之工具，恐不僅無法符合時代潮流，且最終將走向失敗之途。

綜上所述，我們瞭解到社會福利政策與法律規範之密切及重要性。台灣自九〇年代以後，有關「社會福利」之研究和發表的著述，與有關社會福利政策上研究與分析之論述，隨著新興政黨的出現與民間覺醒而呈現快速的成長。然學者林萬億認為，這些研究論述多停留在針對社會福利政策之意識、價值觀、或理論及其成果之探討，卻忽視了將此些理論應用於檢討台灣社會福利發展情況，也因此這些探討許多都停留在抽象的理論層面：

「台灣的經驗，正如大部分西方工業國家，早期的學者關注的只是社會福利的內容與成果，而忽視去探討台灣社會福利的起源及特徵。容或有述及其特徵者，也都以想當然耳的固有傳統、政府德政，或三民主義優越論來說明。近十年來，一些西方工業民主社會所發展出來的理論解釋，已逐漸被採借來分析台灣的社會福利發展經驗，惟常被引用的還是工業主義邏輯觀點，例如詹火生、彭懷真等…」

儘管現今針對台灣「社會福利政策」發展的論述亦有增多趨勢，然而學者著重層面亦僅在其意識形態、經濟成長與政治因素對社會福利層面的積極作用，而忽略了導致台灣社會福利政策的落後因素：

「在討論台灣的社會政策發展時，學者所強調的經常是：1.國民黨實踐民生主義均富社會的結果，如邱創煥、詹火生等。2.工業化或經濟成長的結果，如彭懷真、蔡明璋等。除此之外，蔡文輝與章笠雲又導入了兩個新的變數—政治因素與國家在世界體系的位置。……」

學者林萬億可算是本國第一位創新採用跨國比較方式之角度來檢視台灣社會政策發展的一位學者。氏認為今日台灣落後的社會福利導因於台灣國家組成經歷了被殖民的經驗，且被外來國民黨國家機器統治；又台灣之結構乃屬中央集權體制，國家有絕對掌控權，缺乏不同社會利益團體的政治意見表達，儘管有社會福利政策（民生主義社會政策），也是個意識形態高於務實原則的政治主張。氏此項分析確實提供了我們從一個新的不同角度（與瑞典相比較）來檢視台灣社會福利政策的實施情形，惟查其根本，此項分析事實上是對以往學者著重層面僅在「政治經濟與意識形態對我國社會福利政策的積極作用」的詮釋為一反制，氏所強調的是「政治經濟與意識形態對我國社會福利政策事實上是一種消極的作用，所以我們的社會福利政策如此落後」。故氏談論社會福利政策似乎仍未跳脫所謂福利價值觀意識層面與政治層面對社會政策指導原則的影響。

無論社會福利研究者以何種角度切入台灣社會福利政策之分析解釋，其在肯定「社會福利對於台灣現在和未來發展的重要性與必要性」此點無庸置疑，但於此同時我們不得不說，他們在一項非常重要的基礎工作上卻有著相當嚴重的疏忽，亦即有關憲法在社會福利政策上所扮演角色探討的疏忽。我國學者郭明政在此部分則認為我國社會福利制度其實已粗具規模甚且略有成就：

「…事實上，不論是二次大戰末期國民黨的四大社會建設綱領或戰後的憲法皆清晰的以社會保險及社會救助為我國社會福利的主要內容。據此，我們甚至可指出，我國原則上係採行俾斯麥的社會保險為社會福利的主要模式，此可證諸於憲法一五五條。但從憲法一五二條、一五六條及一六一條則可知所謂社會促進之概念亦已引進。更為重要的是，此等規劃並非完全束諸高閣，例如社會保險部份，並非毫無成就，只不過缺失仍多而有待改進。因此若說台灣連一個起碼的福利國家架構都還沒有，恐怕有待商榷。」

氏認為，憲法中以社會保險為經，以社會救助為緯，另外輔以公醫制度、就業促進、教育促進及婦女兒童保護之規定，可說已對我國社會福利做了相當詳盡的規範，若將此等社會安全網之規劃與今日德、奧、瑞士等國相比，此等規劃亦無所遜色，然現今的台灣福利之落後，主要原因除了政府這十餘年來的不作為，憲法未能發揮其功能而對立法有所指引以及大法官會議未能發揮其護憲功能，皆是台灣社會福利落後之因！

綜前所述，究竟我國社會福利政策是如同學者林萬億以社會福利觀點分析認為是國家組成與結構影響其根本上落後之因；或如同學者郭明政以法律觀點切入認為其實我國社會福利已頗具規模，只是因政府的不作為、憲法及大法官等會議尚未發揮其功能等原因所致。如要回答此問題，我們必須重新回頭檢視社會政策形成的基礎要素中，究竟是在乃一個要素中發生了問題？經查，現今學者對社會福利價值觀及社會指導原則部份已做許多研究和討論，有關社會福利政策執行後成果之評估，我們可透過政策分析的過程與社會調查的結果得知，然而有關我國制憲者所欲建構的福利國原則，卻無相關之研究與論述。故如要回答上述問題，唯有加強關於憲法在社會福利政策上所扮演角色之體系研究，如此才能以綜融的角度檢視我國社會福利政策，而非以管窺天，固執一端，也亦因如此，或許我們便可真正從中尋找出社會福利政策制定與改革的方向！

本文透過社會學的角度，選擇社會學家所歸類的福利國家類型理論來定性我國憲法與現行社會福利相關政策，希冀能在現今社會爭相討論究竟要不要實施社會福利之時，能冷靜回歸憲法所欲賦予國家機關到底是什麼樣的任務？最重要的，希望透過本論文能有拋磚引玉之效，讓台灣的「社會福利人」省思社會福利的規劃與執行中，不能沒有法律的認知與思考；而「法律人」亦能擴大過往傳統狹窄領域注意社會福利之存在。

本篇論文能如期完成，首先要感謝的是指導教授 蘇永欽老師，感謝老師因學生個人的特殊狀況而處處給予方便，在這篇論文的撰寫過程中，每每發生狀況，老師總以不變應萬變的沈穩給我甚大的勇氣，並且衡酌學生處境適時為這篇嗷嗷待哺的論文給予提攜拉拔、指引重要方向，老師學問淵博，卻又虛懷若谷，其平日令人如沐春風的處事方式，更令學生畢生難忘。再者，也謝謝董保城教授及陳小紅教授在口試時，以濃厚精深的學養悉心指出本文有待加強之處，同時更擴大本文的視野以及新的思考方向，使學生覺察本文未來發展上的有限性與無限性，以致於學生一時忘我而耽誤老師許多寶貴時間，謹在此向老師致上十二萬分的歉意與謝意。

在撰寫論文的過程中，感謝媽媽頂著患有骨質疏鬆症的身體，工作之餘，還遠從桃園來回奔波屏東之間，為我帶孩子及操持家務，比我更關心論文的進度，也時時給予我精神上的支持，感謝爸爸、二姐、秀珍，在媽媽不在家的期間承擔

起家中的一切。謝謝淑儀姊妹、素鸞師母、翠玉姊妹時時在精神上的鼓勵及我孕期生產時的種種無私協助，最重要的，更讓我認識了主，使我在忙碌的生活當中，雖然身心俱疲仍能相信主，感謝妳們，感謝主。此外，摯友婉瑛及凱道長期的鼓勵支持，以及在最後論文完成時提供文章排版上專業的援助，讓這篇論文有一篇學術論文的外觀，這一切都要感謝你們。

這段期間，說是一部辛酸血淚史恐不為過，短短三年半，歷經兩次搬家，兩次難產。白日操持家務，照顧有過敏體質的兩個孩兒，接著晚上熬夜趕論文，長期以來，內心屢屢萌生放棄的念頭，今日這篇論文的完成，要感謝的人太多，家中姊弟手足間的關懷、林內阿公阿媽的屢屢垂問鼓勵、東隆服務到家提供饅頭豆漿等補給品、學弟信仁在其論文尚未出爐前即大方慨借參考，畢業後還提供許多援助、系辦趙助教及學弟玠鋒在論文付梓過程中給予許多細節上的幫助，均在此一併申謝。

然而，最感謝的是，我的另一半——于人，在我撰寫論文過程中，雖正值忙碌的司法官訓練，以及分發後繁重的工作纏身，他依然在百忙之中，守護著我們的孩兒，守護著我，為我到台北找資料、提供我許多法律上建議、文章完成後的校稿、家務事的分擔等等，尤其，這段期間，面對著曾經因壓力過大長期睡眠不足而有產後憂鬱症的我，他只是緊緊的握著我的雙手，一步一步牽著我走過這段艱辛坎坷的婚姻路。千言萬語無法道盡，僅以此段詩經《擊鼓 詩經·邶風》作為最後的結束吧！

死生契闊，與子成說。執子之手，與子偕老。

吳菁盈

二〇〇四年夏於屏東