

第一章 緒論

第一節 問題提出與研究目的

福利國家(Welfare State，或有稱社會國 Sozialstaat)自十九世紀開始發展，在二十世紀儼然成爲實施資本主義經濟體制國家的努力目標，國家的角色及任務亦因而重新定位。從各國實證經驗觀察，福利國家的建立，所牽動的影響因素甚爲複雜，在不同的人文、社會、政治、經濟背景的交互影響下，各國也發展出不同態樣及特色的福利國家類型，顯示了福利國家的形貌具有一定程度的「本土性格」，因福利國家乃爲解決社會問題以滿足人民及社會的需求而生，在不同的國家環境、不同的社會文化裡，所發生的社會問題自然有所差異，也因而產生不同的社會需求，以及不同之因應模式。當然，從福利國家發展理論中之擴散理論¹探索可以發現，福利國家似乎亦具有在各國間擴散的現象，這或許是因爲福利國家是在當代爲解決資本主義社會所引發問題，人類文明所可以採取且最爲有效解決方法，所以外部因素的示範效果，也是國家發展福利國家制度的原因之一，想當然爾，大量移植西方制度之中華民國也承襲了福利國家思想，民生福利國原則遂成爲建構我國憲政秩序的重要原則。

然而，制度的繼受僅僅是一個開端，並非結局，由西方世界進口的福利國原則，所蘊含的價值理念如何體現？是否適合一個高度依賴貿易而以經濟發展爲主要趨向的海島型國家？能否完全與台灣社會融合並發展出一套完整的社會福利制度？以上均係繼受外國福利思想及制度所無可避免的問題，尤其，在民主法治仍屬落後，且擁有與西方文化性質迥異的東方文化的台灣，上開問題似乎更爲棘手，理想與現實因而產生鴻溝。而在法制的繼受後，爲了處理所衍生的問題，緊隨的學說或理論的繼受也就成爲制度運作良痞的保固服務。然而，若僅僅只是將外國的學說理論直接套用在我國法制，而未考慮前面提到的人文、社會、經濟及政治等背景因素，這樣解決問題的方法並不健康，也非治本之道，只會使得制度運作與社會現實更加疏離。蘇永欽教授更指出，以台灣近年變遷的快速，憲法與整套法制的「異化」，就很難避免，其中又以不受大法官眷顧，而未能經由解釋跟上時代腳步的基本國策規定，與社會現實脫節最遠²。憲法的福利國原則，與

¹ 發生於不同社經發展國家的擴散稱之爲「層級擴散」，台灣屬之。關於福利國家發展理論之介紹，參照林萬億，「福利國家－歷史比較分析」，頁 71～88，巨流出版，1994.10。

² 蘇永欽，「部門憲法」，頁 430，收錄於氏著「走入新世紀的憲政主義」，元照出版，2002。

台灣的社會福利制度運作及社會現實的反應，正好足以印證福利國家及制度的異化現象。

近年來，比較法學的研究仍然是法律學術研究甚至實務運作的主流，無可否認的，在大量繼受外國法制且社會變遷迅速的海島國家，比較法學仍然具有無法抹滅的價值，這也是爲了能夠瞭解外來制度的起源、思想、社會背景、甚至全貌的方法之一，俾以作爲我國制度建構及實際運作的參考。而爲能解決制度繼受所產生的前揭問題，俾便能更貼近社會現實，真正發揮制度的功能，建構「本土化」制度也成爲學說、實務運作制度的方向。然而，在法制實行層面，除了襲用外國發展出的法釋義學外，還有沒有其他或在地的方法，憑以發展出有鄉土味的制度，真正落實本土化的目標，這也必須回歸社會現實層面作整體的觀察瞭解，以拉近規範與現實的距離，所謂「從哪裡跌倒就應該從哪裡站起來」，畢竟福利國家思想乃因應社會需要³而生，若是無法確實認知社會真實的需要究竟爲何，暢言建構本土化社會福利制度無異淪爲空談。憲法本文有這樣的問題，而在行憲半世紀後，我國憲法在民國八十年間歷經六度增修，是否有加以檢討而能夠反應社會實際？或是擴大與台灣社會的鴻溝？則是本文需要正視的問題之一，期能明瞭憲法規範與社會現實一路走來的軌跡。

此外，台灣的西方化過程，是以一種濃縮的方式幾乎在半個世紀完成了很多西方國家數個世紀的發展⁴，可見台灣社會，曾經處於一個變動劇烈歷程，不僅如此，由於科技的發達，跨國經濟突破國界的藩籬，引發一波「全球化」的熱潮，也造成全球性的影響，台灣這樣一個高度依賴國際貿易的海島國家，更無法自外於全球化的潮流，隨著伴生的經濟體制及社會福利制度問題，具有強烈剛性憲法性格的中華民國憲法，是否及如何能夠切合時代潮流與時俱進，或者逐漸退化成卡爾·羅文斯坦（Karl Loewenstein）所謂的完全不具有規範力的字義性憲法（紙上憲法）⁵，在時代潮流的沖刷下逐漸消逝，此乃係我國憲法學當前所需面對、甚至無法逃避的急迫問題。在這樣瞬息萬變的環境之下，憲法福利國所接襲的價值是否已不合時代潮流而爲主流價值所揚棄？而我國的社會福利制度未來要走往那個方向？或是已經走到了生命的盡頭？均是當前台灣社會各界所需共同面對的嚴肅課題。本文循著前揭思考脈絡，發現我國憲法問題叢生，然而問題的解決，牽涉層面範圍甚廣，絕非本文所敢恣意嘗試，毋寧是希望藉著本文，抒發個人觀點，發掘解決問題之可能方向，抑或能拋磚引玉，提供往後從事此方面研究

³ 關於「需要」的概念，參閱張世雄，「『需要』的概念與社會福利：社會主義、自由主義與英國式的福利國家」，人文及社會科學集刊，第八卷第二期，頁 257～303，1996.09。

⁴ 蘇永欽，「憲法在台灣國家發展過程中的角色」，頁 459，收錄於氏著前揭書（註 2）。

⁵ 陳新民，「中華民國憲法釋論」，頁 22，自版，2001.01。

者一個新的思考方向。

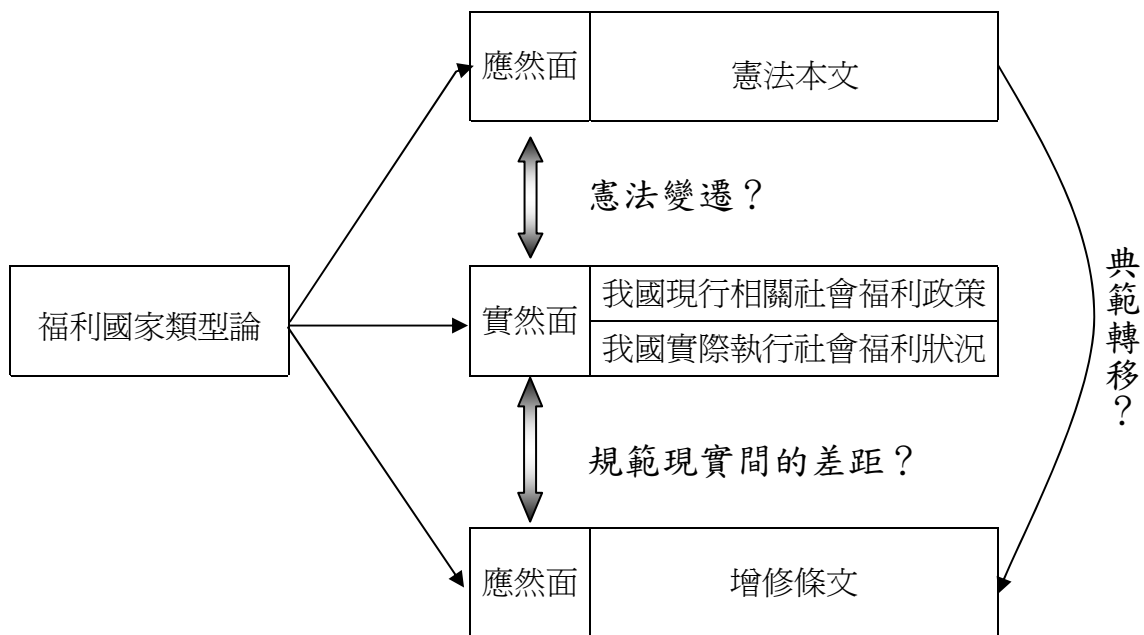
第二節 研究方法與架構

發展科學知識的策略有兩種，一是從研究到理論（research-then-theory），又稱為「自然的解釋」（interpretation of nature），係指選出一個現象，透過實證方法蒐集資料，並且分析資料，找出系統性的模式；二是從理論到研究（theory-then-research），又稱「心思的預想」（anticipation of the mind），係指選擇一個理論衍化出來的敘述，透過實證研究加以檢視⁶。本文主要透過社會學家對於各個具有典範象徵的福利國家所作類型化⁷分析探討而形成之「福利國家類型論」為主軸，具體化福利國家此一概念，釐清現今各福利國家類型的政治、經濟、社會和人文背景及其制度特徵，並藉此對我國憲法及社會福利相關政策制度及其實施狀況加以定性，以茲瞭解我國憲法上福利國原則之屬性、上開原則所欲彰顯的價值及所隱含的意識型態等整體的認識。其次，誠如前述，在台灣，規範與社會現實之間確實存有落差，尤其在具有福利國家思想的憲法基本國策專章，此種情形特別嚴重，為了瞭解憲法規範與社會現實的實際差距，擬透過「福利類型論」從台灣社會福利制度的現實層面著手，說明台灣社會福利制度目前的真實狀態，體檢台灣的主流價值及意識型態並加以定性，以茲檢視其是否與相關憲法規範意旨相符合，藉以探究憲法規範之實行、所發揮的規範功能及實行後之結果，是否達成憲法委託國家的任務及目標。最後，更進一步，在觀察當前台灣社會面臨的社會問題之後，擬探討台灣福利制度所面臨的困難，以及憲法規定的模式是否妥當。綜上所述，類型化的研究，在法概念之下，扮演連接規範與現實間橋樑的功能。因此，本文採取第二種理論到研究的策略作為本研究的基礎。據此本文研究架構圖如下圖 1-1：

圖 1-1：研究架構圖：

⁶ 簡春安，「社會工作理論」，東海大學社會工作博士班上課講義，2002。

⁷ 社會學家透過分析歸納的方式，取出類型特徵而加以區分，依據類型論的說法，係屬於「經驗的類型」（empirischer Typus）的一種，即以某一種類之物或事務之共同特徵為基礎所構成之類型，其特色通常存在於同一或大或小之時空中，某一種類之物或事務所具有之共同特徵。故其類型之構成有全體性或構造性的特色（Ganzheit- soder Gestalttypus）。黃茂榮，「法學方法與現代民法」，頁 527，作者自版，2002.09。



基於前述問題意識及研究方法，本文擬建立章節內容如下：

本文第二章，擬介紹福利國家形成的理念，即在福利國理念之下，各國所建構出之福利國家類型，嘗試分析出各福利國家之類型特徵，並試圖整理出福利國家之評價基準，以作為本文主要之理論基礎。

第三章闡述我國憲法社會安全基本國策相關規定，說明我國憲法描繪的福利國家藍圖，並透過福利國家類型論，對我國憲法社會安全基本國策及福利國原則加以定性，瞭解憲法規範的理想，並作為下一章探討與臺灣發展出的社會安全制度間，規範與現實差距問題的基礎。

第四章則回歸社會現實層面，先說明台灣社會福利制度發展歷程，在這個歷程裡面所發生的憲法變遷現象，以及造成憲法變遷的影響因素。而這些現象，是否也促成了民國八十年間，在數次憲法增修條文中，增加了社會安全基本國策的規定，並造成了典範式轉移的現象。

第五章則在一系列探討我國憲法福利國家理念與現實社會福利制度之間的相互關係之後，再運用福利國家類型論，闡述社會立法的審查基準，藉以發掘福利國家類型論的實用功能，及對於社會立法可能造成的影響。

最後，透過瞭解福利國家在現代面臨的困境，及世界各國面對新的世界局勢所採取應對的方法，探討我國國家福利制度未來的走向，並以此作為本文的結

論。因循以上說明順序，本文的基本章節安排如下：

第一章 緒論

第一節 問題提出與研究目的

第二節 研究方法與架構

第三節 名詞解釋

第四節 福利國家、社會政策、社會制度與憲法間之關係

第二章 福利國家類型論之提出

第一節 福利國家之理念

第二節 福利國家類型論

第三節 小結

第三章 我國憲法本文描繪的福利國家藍圖

第一節 制憲者的福利國家願景

第二節 憲法本文描繪的福利國家藍圖－以福利國家類型論分析檢討

第四節 小結

第四章 應然與實然之差距

第一節 台灣社會福利制度的發展

第二節 福利國原則之死與生

第三節 小結

第五章 由福利國家類型論探討社會福利立法之司法審查基準

第一節 前言

第二節 學說與大法官解釋的分析與檢討

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

第四節 小結

第六章 台灣社會福利的未來－代結論

第三節 名詞解釋

在探討福利國之前，首先要針對因福利國而產生諸多不同態樣之制度、政策、方案的名稱先做評析，例如本文中將出現的「福利國」、「社會國」、「社會政策」、「社會制度」、「社會保險」、「社會救助」、「社會津貼」等名詞，由於學者間

多有不同解釋與政治界的濫用，因此常造成大眾的誤解認知，本文在此釐清上述名詞之定義內涵，除可更清楚瞭解何以大眾會有錯誤認知外，亦有助於本文相關理論之論述並避免產生誤解。此外，我國憲法第十三章基本國策第四節以「社會安全」(Social Security)為名，但是在中央政府總預算編列中並不以社會安全為預算政事別，而是以「社會福利(Social Welfare)」為名；而在歐洲國家的政策與實務討論上，又經常以社會政策(或社會政治)(Social Policy) 來取代被窄化(甚至污名化)了的社會福利。這三個概念的差異何在？本節此先作定義：

一、福利國家 (Welfare State)；社會國 (Sozialstaat)

係國家類型之一，基本上係一政治的加工品，隨著歷史共生與政治的妥協而產生，其有一定之共同特徵，但其亦因有不同的政治歷史發展以及不同意識型態、地理、人文等背景而有不同的區分模式⁸，其意義內涵學者林萬億⁹分析國外學者 Wilensky、Mishra、Briggs、Goodin 等對福利國家之定義，整理出福利國最主要有四種特徵：1.國家或政府介入經濟市場。2.保障每一個國民最基本的需求滿足。3.福利是國民的權利，亦即係社會權，而非慈善。4.福利的提供係國家提供強制性、集體性、非差別性的直接滿足人民需求為主的福利。

「福利國家」的出現最早可溯及德國一八八三年的社會保險體系之建構。而英國在一九〇九年的人民預算已經被冠上「福利預算」了。對德國人來說，「福利國家」具有輕蔑性的含意，此用語被使用於意味著啓蒙絕對主義之國家，指涉一個父權依賴、破壞個人自由與創造力的制度，此點很像美國人對「福利」的理解，德國人情願用「社會國」來描繪國家承諾提供收入與就業安全的保障，且同時強調私人組織、團體、家庭、個人的自我維持，德國基本法第二十條第一項使用「社會國家」及第二十八條第一項使用「社會法治國」之用語¹⁰乃係例證。但「福利國」對瑞典人而言反而是具有正面意義，他們認為福利國家「不只是有責任，而具有義務建立一個保障全體國民福祉的國家」¹¹。

⁸ 王順民，「福利國家類型學試析」，社區發展季刊，第七十七期，頁 145，1997.03。

⁹ 林萬億，前揭書（註 1），頁 7~13。

¹⁰ 林俊廷，「社會福利行政之裁量統制—以受給權保護為中心」，頁 8，國立政治大學法律研究所碩士論文，1998。

¹¹ 林萬億，「邁向二十一世紀的後工業福利國家」，社區發展季刊，第八十八期，頁 27，1999.12。前揭書（註 1），頁 13~70。同氏著，「歐洲聯盟與歐洲福利國家發展—邁向一個超國家的歐洲福利國家嗎？」，台大社會學刊，第二十六期，頁 155，1998。

「福利國家」係屬英文中的解釋，最早出現於威廉·天普（William temple）於 1941 年所著的「公民與教徒」（Citizen and Churchman）一書中，隨即被 1942 年著名的「貝佛里奇報告書」（Beveridge Report）所引用。多數學者認為德文中的「社會國」（Sozialstaat）之用語其內含實際與英文的 Welfare State 相當¹²。

本文原則上亦將兩者視為同義之概念，當然此並非意味著英國的福利國家與德國的社會國家其發展軌跡係屬一致，予以合併說明亦足以顯示各國皆有相同之發展趨勢。以下本文除非有特別說明，否則皆以「福利國家」稱之。

二、社會政策（social policy）

社會政策是歐洲學者較常使用的概念。基本上，社會政策包括三層意含：一是一種學科訓練(discipline)，二是一種研究領域，三是公共政策之一環。所謂學科是指社會政策被歐洲學術圈看作如同於社會學、經濟學、政治學一般，是一門具有理論基礎與嚴謹研究訓練的社會科學。研究領域是指各種不同學科訓練的研究者，如經濟學、法學、財政學、社會學等研究者將社會政策中的某一議題挑出作為研究主題，如財政學者研究全民健保財政，社會學者研究人口老化與照顧安排等。至於，社會政策是公共政策的一環更是明白。

然而，社會政策本身包括哪些內涵？依 Marshall¹³的界定是指「政府用以直接影響人民福利的政策，其行動是提供服務或所得與人民。其核心包括社會保險、公共救助、保健、福利服務、住宅政策等。」晚近，歐洲聯盟所追求的社會歐洲(Social Europe)理想，已將環境政策、家庭政策納入社會政策中。據此，社會政策包括：社會安全、社會服務、保健服務、教育、就業、住宅、家庭政策、環境政策等¹⁴。

此外另舉其他國內三種通用之定義如下：

1. 劉脩如：「社會政策，是以解決社會問題、促進社會安全、改善社會環境、增

¹² 學者一般將兩者並稱並解為同義，例如德國學者 Peter Badura 即謂「現代福利國家的用語，便是憲法意義的社會法治國。」參照 Peter Badura 著，陳新民譯，「自由主義的法治國家與社會主義的法治國家中的行政法」一文，收錄於陳新民「公法學劄記」，頁 121 以下，三民出版，1993.10。

¹³ Marshall, T. H. 1965 「Social Policy」, London: Huthinson。

¹⁴ Hill, Michael 1996 「Social Policy: comparative analysis」, NY: Prentice Hall。林萬億，「歐洲聯盟與歐洲福利國家發展—邁向一個超國家的歐洲福利國家嗎？」，台大社會學刊第二十六期，頁 186-194，1998。

進社會福利為目的，經由國家的立法與行政為手段，促進社會各階層均衡發展的一條途徑。」¹⁵

2. 龍冠海：「社會政策是解決或對付社會問題的基本原則或方針」¹⁶
3. 李欽湧：「傳統西方國家對社會政策之基本假設即是：立法機關完成立法手續而成為法律，並且配合經費預算的運用，再經由行政體系的組織結構協調，科層人員的技術執行……」¹⁷。

故歸納整理上開見解，本文定義如下：「社會政策乃係以解決社會問題為目的，由社會匯集各界想法而形成的基本原則或方針，並經由國家的立法權與行政權加以實現的方法。」

三、社會福利（social welfare）

依據我國憲法第一百五十五條前段規定：「國家為謀『社會福利』，應實施社會保險制度。」而在學界或實務界在探討福利國時亦多提到「社會福利」等用語，究竟「社會福利」內涵為何？

1. 依社會工作辭典的定義，係指「一種國家的方案、給付、服務體系，用來協助人民滿足其社會、經濟、教育與健康需求，此乃社會維持的基礎」¹⁸
2. 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）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。」，由此可知，制憲者認為我國社會福利的範圍及項目係指社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等工作。
3. 我國學者蔡宏昭認為，社會福利的定義與範圍會因一個國家人事時地的轉變而有不同定義內涵，但是社會福利最主要的本質乃是以生活的保障為基礎¹⁹。而我國行政院研考對社會福利所下定義為：「我國社會福利係以傳統文化之仁愛思想及民生主義思想為基礎，針對社會現實及未來變遷，並配合社會資源運用，所推行的各種社會政策與措施；其目的在預防、減輕或

¹⁵ 劉脩如，「中外社會政策比較研究」，頁 11，中央文物供應社出版，1982。

¹⁶ 龍冠海主編，「雲五社會科學大辭典」，頁 87，商務出版，1986。

¹⁷ 李欽湧，「社會政策分析」，頁 15，巨流出版，1994.08。

¹⁸ Barker, R. L. 1999 「*The Social Work Dictionary*」, 4th ed. NASW。蔡漢賢主編，「社會工作辭典」，內政部社區發展雜誌社出版，2000.08。

¹⁹ 蔡宏昭，「社會福利政策—福利與經濟的整合」，頁 4-8，桂冠出版，1994。

解決社會問題，進而增進個人、家庭、團體及社區的福祉，以提升民眾生活品質，並促進國家建設的整體發展」²⁰。

4. 依據行政院主計處訂定之「歲出政事別科目歸類原則與範圍」中之「社會福利支出」的範圍包含「社會保險支出」、「社會救助支出」、「福利服務支出」、「國民就業支出」、「醫療保健支出」，其他科目如下：「一般政務支出」、「國防支出」、「教育科學文化支出」、「經濟發展支出」、「社區發展及環境保護支出」、「退休撫卹支出」、「債務支出」、「一般補助及其他支出」。由此推知，主計處將軍公教人員保險、農民健康保險、榮民安養等列入社會福利支出；而農漁業補貼、國民住宅、公教人員退休撫恤、福利互助等不列為社會福利支出。
5. 2002年「全國社會福利會議」結論時提到社會福利的基本方針：「社會福利旨在保障國民基本生活，維護社會公平正義，尊重家庭價值、個人尊嚴與族群平等，以民眾需求為導向，以預防、消除或減緩社會問題為目標，本權利平等及城鄉均衡之原則，兼顧家庭及社會責任，並與經濟發展相輔相成，以促進國民福祉。」²¹

綜合以上定義觀之，社會福利因不同觀察角度而有不同的定義與範圍，而學者林萬億亦對此種現象下一個註腳：「社會福利是一個比較廣泛而模糊概念，我國因受美國影響甚深，而在美國係採比較放任殘補的社會福利概念，且美國亦同時有部分的社會保險方案（即社會安全法案 SSA），因此在混亂的社會福利觀念下，國人才會有『保險的歸保險，福利的歸福利』的說辭。而在以社會民主模式（制度式）為主的西北歐國家更喜歡用社會政策來描述政府提昇人民福祉的活動，較少用社會福利的概念」²²。

由上推知，我國所言的「社會福利」概念應與北歐所言的「社會政策」概念較接近，由於此概念較為模糊定義不清，且學者相關論述甚少，故本文以下仍以社會政策的概念論述。

²⁰ 行政院研考會，社會福利之定義與範圍，1989。

²¹ 全國社會福利會議議題一，「社會福利政策之回顧與展望」分組報告，內政部編印，2002.04。

²² 林萬億，「社會福利政策之回顧與展望」，全國社會福利會議分區座談會引言報告，內政部編印，2002.09。

四、社會制度 (social institution)

乃係為「一種社會角色和規範的相關體系，為滿足一種重要的社會需要或功能而由人制定，含法律、社會福利、教育、政治、經濟等制度」²³。

五、社會安全 (social security)²⁴

世人論及「社會安全」都會以美國 1935 年的「社會安全法」(Social Security Act) 為本，事實上，早在 1908 年元月，年輕且才華洋溢的邱吉爾(W. Churchill)從埃及開羅寫給英國貿易部(the Board of Trade)的信中已提及德國有統一與對稱的保險體系，以保障勞工意外事故、疾病與老人的經濟安全，因而主張為了英國勞工的安全，政府應成立「社會安全機關」(Social Security Apparatus)來保護勞工。²⁵

當今大家所熟悉的社會安全概念起因於 1929 年 10 月起連續 6 年的世界經濟大恐慌，美國受害最為嚴重，美國開國以來從來沒有這麼絕望過。共和黨的總統胡佛(H. Hoover)僅於 1930 年成立一個直屬總統的「緊急就業委員會」交換地方提供就業與救濟的訊息，隔年改為「失業救濟委員會」，試圖以募款來解決城市失業問題。民主黨的羅斯福(F. Roosevelt)於 1933 年當選總統，促成「新政」(New Deal)的推出，及 1935 年社會安全法的通過。羅斯福一當選就簽署「聯邦緊急救濟法」，國會通過撥款五億美元協助各州救濟貧民與失業者，美國聯邦政府介入公共福利自此展開。

「新政」允許美國聯邦政府一改過去所流行的澈底的個人主義(rugged individualism)哲學，而投注更多心力在公共福利上。然而，「新政」終究只是即席之作，其中更有多處自相矛盾。羅斯福相信政府應該對大恐慌的受害者表現更人性與溫馨。基本上「新政」兼具救濟、復原與改革的性質。社會安全法案就是新政最主要的部份，包括：1.社會保險，主要是「老年遺囑殘廢保險」(OASDI)，2.公共救助(Public Assistance)，包含補充安全所得(SSI)、失依兒童家庭補助(AFDC)、醫療補助(Medical)、一般救助(General Assistance,GA)、食物券(Food

²³ O'connell,Peter J 著，朱岑樓編，彭懷珍譯，「社會學辭典」，頁 437，五南出版，1991。

²⁴ 林萬億，前揭文（註 22）。

²⁵ Parrott, Olec 1992 「Social Security: close the wartime dream have to become a peacetime nightmare?」 International Labour Review, 131:3, 367-385.

Stamp)、住宅補助等，3.福利服務，包括對兒童、老人、殘障、藥癮、犯罪者等的社會服務。老人救助、失依兒童救助等各類別救助，就委由各州政府負責。由此觀之，美國的社會安全概念只包括部分的社會保險，以及社會救助²⁶。紐西蘭接著於 1938 年通過世界上第二個社會安全法案。

二次世界大戰後，社會安全開始受到重視。1941 年的「大西洋憲章」將社會安全列入第五條。1942 年英國貝佛里奇報告書(the Beveridge Report)不但採用社會安全的字眼，也闡釋了大西洋憲章的精神。接著，1944 年的「費城宣言」、1948 年的「聯合國人權宣言」，均一再提及，而將之界定為「社會安全權利」，意即每個人均應享有的生存權。

而推動社會安全最力的首推國際勞工組織(ILO)，於 1942 年首次印行社會安全定義，其內容與當年邱吉爾的想法類似。到了 1952 年國際勞工組織採行「社會安全最低標準」，通令各國遵行，其內容包括保護多數國民免於遭受經濟壓迫，而採行的一系列措施，以避免國民因疾病、失業、殘障、老年，或死亡等導致的所得中止而產生所得的不安全；同時也包括提供公共醫療照顧，以及補貼家庭扶養子女所產生的負擔。

習慣上，世人在討論社會安全時並不以美國的定義為基調，而是以國際勞工組織的定義為範本，將社會安全範疇包括：1. 老年年金，2. 殘障年金，3. 遺屬年金，4. 疾病及生育照顧，5. 職業災害補償，6. 失業補償，7. 家庭津貼，8. 社會救助等八大類。由於各國的社會安全制度設計受到該國政治、經濟、社會、文化、歷史經驗的影響而有差異，社會安全之意義在概念上有相當的流動性，以疾病照顧為例，美國只有醫療照顧(Medicare)與醫療補助(Medicaid)，台灣有全民健康保險，英國則有國民健康服務(National Health Services)。不論如何，社會安全是以保障經濟安全為目的，因此，其內容通常指社會保險、社會津貼、社會救助三大項（參圖 1-2）。

如上述，雖從廣義而言實難具體指涉何謂社會安全，但仍有幾種關於社會安全的狹義解釋²⁷：

1. 國際勞工局：

「所謂社會安全，乃社會在其組成份子所可能遭遇若干種危險的事故方面，經過適當的組織，給予安全之謂。」

²⁶ 林萬億，前揭書（註 1），頁 244-249。

²⁷ 柯木興，「社會保險」，頁 26～31，三民出版，2000.02。

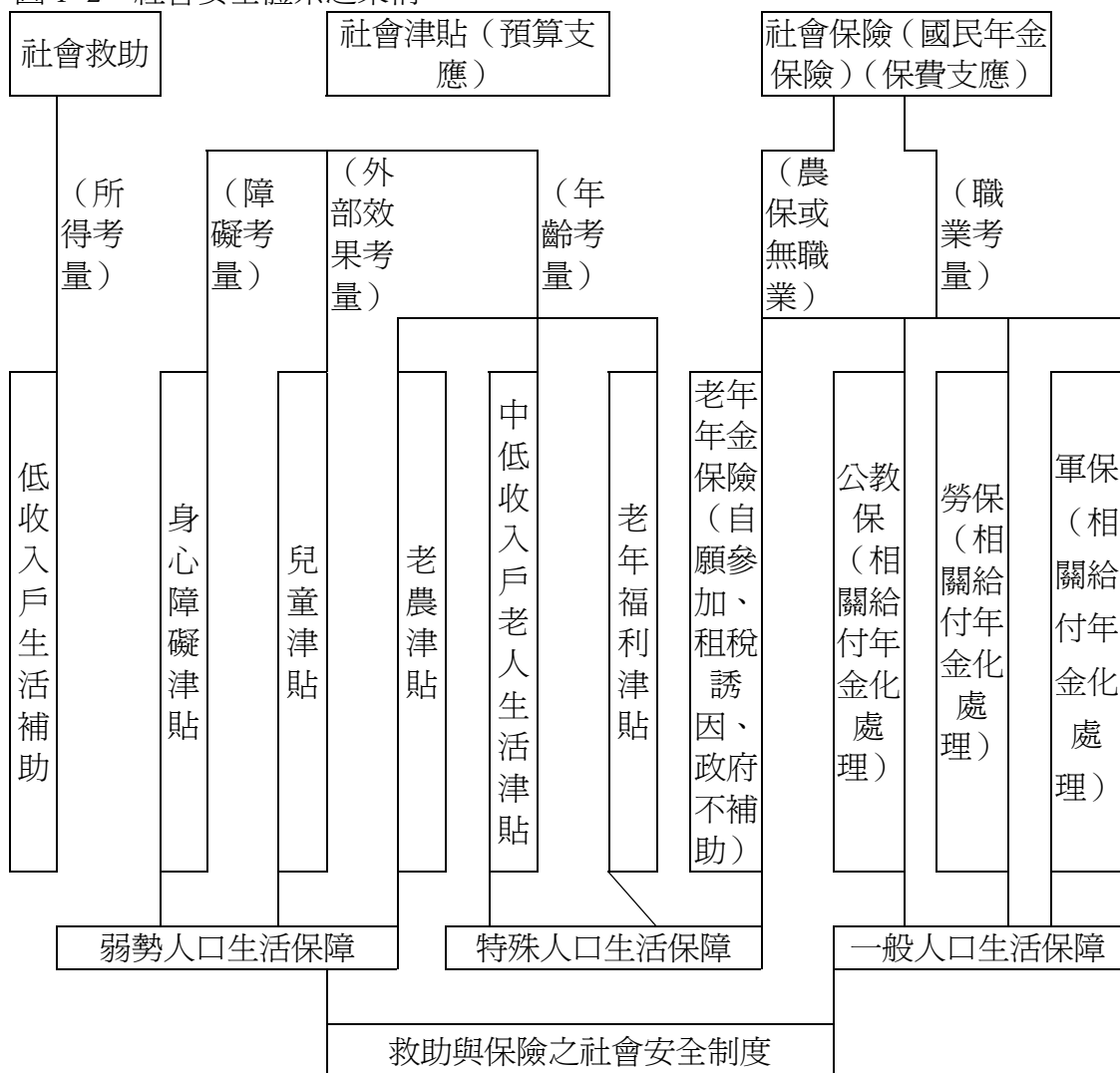
2. 美國聯邦社會安全署：

「人人需要經濟安全，故吾人深信應有足夠之收入，以供吾人本身及家庭生活的必須，國會通過社會安全法案，乃向此一目標前進，以其吾人能獲得此安全……然吾人欲此安全，必須獲得適當職業，縱然在繁榮時期，亦難免有數百萬人遭；困厄，以致貧困，社會安全乃對於此等困厄所採取的一種保障，以防止貧困的計畫，維護數百萬人最低的基本安全。」

3. 英國大英百科全書：

「國家對於每個國民，由『搖籃到墳墓』，即由生到死的一切生活及危險，如疾病、傷害、失業、老年、生育、死亡、及鰥寡孤獨廢疾者都給予安全的保障。」

圖 1-2：社會安全體系之架構²⁸



²⁸王正，「建構完善之社會經濟安全體系」，全國社會福利會議分區座談會引言報告，內政部編印，2002.09。

六、社會保險（social insurance）²⁹

社會保險係指政府為推行社會政策，應用保險技術，採繳納保費方式為之。對於全體國民或多數國民，遭遇生、老、病、死、傷、殘及失業等特定危險事故時，提供各項給付。其目的主要在保障最低收入安全及基本醫療照顧。制度財務屬性本身兼具，社會性（福利性）與保險性的雙重性格。除重視個人公平性的風險分攤外，亦具有社會適當性的福利因素。惟其基本的理論基礎，乃建立在社會連帶責任（social solidarity）的自助、互助理念上。一般而言，其特質為：

1. 雙方的自助與互助行為，係經由財源來自保險費與租稅的混合反應；
2. 被保險人必須先盡繳納保費的義務，才能享受保險給付的權利；
3. 年金的給付金額，以被保險人過去的保險年資為依據，並訂有給付標準及方式，使受益人能自己計算給付額；
4. 基礎性的年金財務不適宜以商業性的精算方式處理，若有虧損（風險）則由政府最後承擔，因此財務管理往往採確定給付方式（defined benefit）處理；
5. 領受老年年金給付時，不考慮其經濟需要或經濟狀況，屬權利的享有（不需資產調查）。

七、社會救助（social assistance）³⁰

通稱公共救助（public assistance）或國民救助（national assistance）。基於外部效果考量，由國家以稅收來救濟貧民，屬於一種非納費制的福利制度。社會救助亦為「所得維持」（income maintenance）的一環，目的在維持國民「最低」生活水準所需的所得。屬單方救助行為，一方面無償領受他方的給予，並非基於一定的權利義務關係（與保險具有權利義務對等的性質不同）。其具體之特質為：

1. 強調他助行為，財源來自有能力者所繳納之稅收；
2. 接受救助者需有一定資格條件的限制，通常須經財產調查或所得調查；
3. 救助金額依受救助者個別需要而決定，且各地區的家庭生活水準不同而有所差異。

²⁹ 同註 28。

³⁰ 同註 28。

而依我國社會救助法規定，其救助範圍包括生活照顧、醫療補助、急難救助和災害救助四方面。

八、社會津貼（social allowance）³¹

一般而言，津貼制度分為二類型，其中之一為普及式免繳費的給付，屬於一種權利導向的設計，是一種普及的社會公民權概念。特色是往往呈現財政幻覺（fiscal illusion），民眾接受程度高。惟此類型之政策成本非常昂貴，需以高額稅負支應，產生所謂超額負擔（excess burden）福利損失負面影響。因此，世界上實施此類制度的國家並不普遍。另外一類型則為，凡符合特定族群或特定條件者，即享有津貼的權利，其性質屬於一種結構性的調整。例如，對於年滿六十五歲以上者所提供的普及性的津貼，稱為老年津貼，政府目前所提之三千元老人福利年金則為典型代表。台北市政府對不同殘障者所發之不同殘障津貼，亦為同一種津貼類型。由於特定族群往往呈現一種先天條件（結構性）不利情況（例如老人以及身心障礙者），需要額外的花費。因此，從公平正義的角度而言，津貼的發放有其必要性。其目的，在於彌補結構性條件的差異。事實上，資源「合理分配」以及「機會均等」之考量，為實施此種津貼制度之理論基礎。充分就業狀態，則為實施津貼制度之環境條件。綜合而言，第二種類型的津貼其特質為：1.普及式的權利，毋須資產調查；2.財源來自一般稅收，政府負擔主要責任；3.津貼的金額表現結構調整的意義大於實質的保障。

有關保險、救助及津貼之意義及特質及其異同，再進一步比較分析如下表所示：

表 1-1：保險、救助與津貼之異同比較

	保險	救助	津貼
福利模式	職業成就模式	殘補福利模式	結構調整模式
分配基準	社會事故	生活需求	機會平等
制度性質	自助、互助	社會扶助	社會補充
制度功能	防貧	濟貧(脫貧)	防貧
制度特色	強迫參加	政府濟助	普遍照顧
制度意涵	工作成就	標籤	社會權
制度目的	所得維持	所得維持	所得維持

³¹ 同註 27。

制度內容	全國一致	因地制宜	全國一致
保障範圍	普遍性	選擇性	普遍性
資格取得	被保險人 不需資產調查	一般民眾 需資產調查	一般民眾 需條件調查
經費來源	保險費	政府預算	政府預算
給付原則	假定需求原則	個別需求原則	假定需求原則
給付水準	基本生活保障	最低生活保障	彌補結構差異
給付型態	現金按月給付	現金按月給付	現金按月給付
給付性質	權利	慈善	公平
行政層次	中央統籌(規劃)	地方權限	中央統籌(規劃)
政府角色	適度介入	最後防線	首要防線
財政負擔	中等	較輕	較重
所得分配	不確定	改善	改善
對價屬性	準商品化	去商品化	去商品化
女性權益	不足	中性	佳
風險分攤	強調	不強調	不明確
工作誘因	佳	不足	中性
權利義務	對等	不強調	不強調

資料來源：修改自王正，「保險、救助及津貼：老年經濟安全制度財務體系配合之探討」，經社法制論叢第二十六期，頁 10，2000。

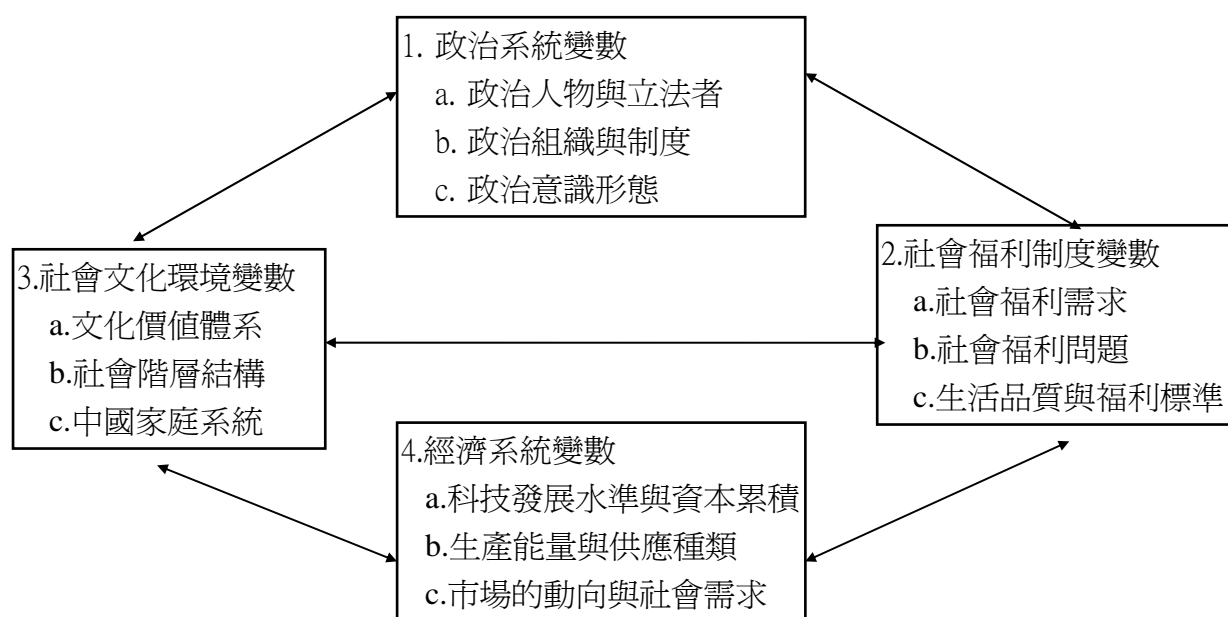
第四節 福利國家、社會政策、社會制度與憲法間之關係

本節擬再對福利國家、社會政策、社會制度與憲法間之關係稍作說明，以作為本文闡述主題前之準備工作。

福利國家係一種意識型態，其理念可為社會政策制定之指導原則，亦即其具有憲法位階之特色；而社會政策與社會制度皆是為了解決或滿足社會的問題或人類需求，惟兩者間有型態之不同，社會政策屬於一原則和方針，故處於較抽象上位之概念，可謂係社會制度之上位概念，而社會制度乃為較具體，其針對個人社會之角色與行為有較明確之規範。

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³²。又社會福利制度依社會福利政策的指導原則而制定，而社會福利政策乃係政府（國家）以公權力介入，對社會中各種有限資源做一合理之分配，其目的乃在達到對資源的有效運用及社會公平與正義之目標。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（high uncertainty）³³，它基本上是由政治系統、經濟系統、社會福利制度、社會文化環境等四大變數所共同交織而成，圖 1-3 顯示其彼此之關係：

圖 1-3：社會福利政策形成的相關變數



資料來源：李欽湧，「社會政策分析」，巨流出版，頁 17，1994.08。

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，社會福利學者李欽湧即透過上述方式建立一套社會政策分析的模式架構：

「…就未來長期而言，必須用一種歷史的眼光來探討過往所謂放之四海而皆準的社會福利價值系統以及政策發展的軌跡，並了解當前社會福利政策的全盤性與弱點，才能經由分析的結果，為將來而設

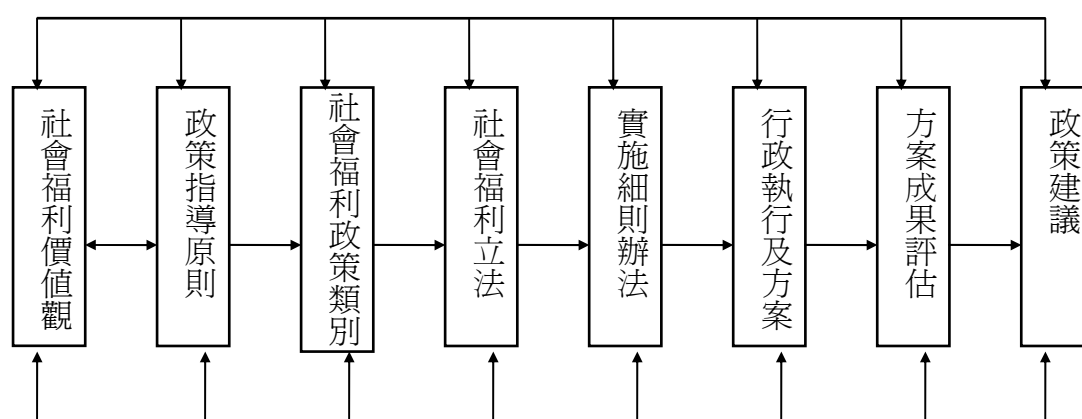
³² 許文傑，「公共政策與社會正義—以勞斯正議論為基礎的社會福利政策研究」，頁 75，國立政治大學公共行政研究所碩士論文，1990.06。

³³ 梁世武，「社會福利政策—原因及結果之分析」，頁 8，國立中興大學公共政策研究所碩士論文，1984.10。

計…。」³⁴

故基於以上解釋，李欽湧提出一套「政策分析的基本結構」如下圖 1-4，而我們便可從其中推知社會福利政策形成過程的基礎要素為何，並進而發現社會福利價值觀（亦即各種福利國家之理念）將主導了所有的社會政策、社會制度、社會立法等方向，而通常福利國家理念的展現，多揭示於該國的憲法之中，例如我國憲法第四節社會安全以及增修憲法中相關規定³⁵。

圖 1-4：政策分析的基本結構



資料來源：李欽湧，「社會政策分析」，巨流出版，頁 18，1994.08。

圖中箭頭方向，乃表示其相關性與回饋性。由此分析模式足見，社會福利價值觀與社會政策指導原則彼此互相影響，因而產生許多不同類別的福利政策，再透過社會福利立法與施行細則辦法，並由行政執行及方案設計貫徹社會福利政策，再經由方案成果政策制定執行者建議。故簡言之，社會福利政策是為解決社會問題，並預防社會發生問題為目的；而社會福利政策需制定立法，將意涵化為具體條文，兼具保護與限制以法制為前提下，透過行政的體制與設施確實執行，才能有效貫徹社會福利政策目標，並與社會福利價值觀契合。

綜上所述，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³⁶；另外，扮演捍衛憲法之大法官，在面對社會福利立法之審查，其標準亦必須符合福利國家理念。

³⁴ 李欽湧，前揭書（註 17），頁 17~19。

³⁵ 如憲法第 152~167 條，憲法增修條文第 10 條等規定。

³⁶ 郭明政，「法律在社會福利制度中之角色與與任務」，頁 75~87，社區發展季刊，第 67 期，1994.09。