

# 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

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<sup>1</sup>。而基本國策的入憲，象徵著國家任務從消極的保護人民權利之最少統治政府，轉為近代社會福利國家之最大服務政府，也是符合世界潮流的表現<sup>2</sup>。然而，誠如本文第二章所述，各國在不同的福利思想之下，發展出各種不同福利國家類型。而制憲者在世界潮流的牽引之下，將何種社會福利思想訂入憲法本文之基本國策，並期許建構出何種福利國家型態，關此，本文則擬透過歷史解釋方法，嘗試探求制憲者主觀上之福利國家理想。

### 一、社會安全基本國策之制訂

#### (一) 中華民國憲法草案之社會安全規定

憲法草案之基本國策規定僅僅只有十三條規定（第一三三條至第一四五條），其中屬於社會安全規定更只以二條條文加以規定，即憲法草案第一百三十九條<sup>3</sup>及第一百四十二條<sup>4</sup>。然而，受到當時福利思潮的影響，僅有兩條具有社會思想條文的憲法草案，在制憲一讀會時，即被全盤加以檢討。

<sup>1</sup> 陳新民，「中華民國憲法釋論」，頁 794，自版，2001.01。

<sup>2</sup> 法治斌、董保城，「中華民國憲法」，頁 432，國立空中大學出版，1998。

<sup>3</sup> 憲法草案第一百三十九條規定：「國家應使耕者有其田，勞動者有職業，企業者有發展之機會，以謀國計民生之均足。」

<sup>4</sup> 憲法草案第一百四十二條規定：「勞資雙方應本協調互助之原則，共謀生產事業之發展。」

## （二）第七審查會之審查報告<sup>5</sup>

制憲國民大會第七審查會共計有五百七十人<sup>6</sup>，其審查範圍為憲法草案之基本國策規定，在審查憲法草案基本國策相關規定，並綜合各代表有關提案及大會各代表所發表之意見，提出如下之審查結果，即：將原草案共十三條之基本國策規定，補充修訂為三十條，計關於國防外交者五條，關於國民經濟者九條，關於社會安全者六條，關於教育文化者十條，並另具決議條文，送請提會討論。而綜合審查委員會審查後，決議將社會安全基本國策分為國防、外交、國民經濟、社會安全及教育文化等五節。

## （三）一讀會通過之憲法社會安全基本國策條文

憲法草案一讀會通過之條文為：

第一百四十七條規定：「人民具有工作能力者，應予以適當之工作。」

第一百四十八條規定：「國家為改良勞工及農民生活，增進其生產技能，應制訂保護勞工及農民法案，實施保護勞工及農民政策。婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態施以特別之保護。」

第一百四十九條規定：「勞資雙方應本協調合作原則，發展生產事業。勞資糾紛之調解與仲裁，以法律定之。」

第一百五十條規定：「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。」

第一百五十一條規定：「國家為奠定民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女兒童福利政策。」

---

<sup>5</sup> 國民大會實錄，頁 448~450。

<sup>6</sup> 國民大會實錄，頁 412~415。

第一百五十二條規定：「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。」

在一讀會審查過後，憲法社會安全基本國策從憲法草案僅僅只有二條，增加為六條，而上開條文規定之內容，已與憲法條文相差無幾。由此可見，在一讀會程序之提案審查過程，實已確立了憲法社會安全基本國策的規定。所以，為明瞭制憲者之本意，即必須從一讀會中有關於社會安全議題的提案加以著手。

表 3-1：中華民國憲法草案第七次審查會報告書一讀會通過條文與憲法本文

憲法草案	一讀會通過條文	憲法本文
	三、社會安全部分	
	第 147 條 人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會。	第 152 條 人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會。
	第 148 條 國家為改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律，實施保護勞工及農民之政策。 婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，予以特別之保護。	第 153 條 國家為改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律，實施保護勞工及農民之政策。 婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，予以特別之保護。
第 142 條 勞資雙方應本協調互助之原則共謀生產事業之發展。	第 142 條 勞資雙方應本協調合作原則，發展生產事業。勞資糾紛之調解與仲裁，以法律定之。	第 154 條 勞資雙方應本協調合作原則，發展生產事業。勞資糾紛之調解與仲裁，以法律定之。
	第 155 條 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，及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟。	第 155 條 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，及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟。
	第 156 條 國家為奠定民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女兒童福利政策。	第 156 條 國家為奠定民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女兒童福利政策。
	第 157 條 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。	第 157 條 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。

## 二、制憲過程中有關社會安全之提案

### (一) 陳代表言等三十一人提請於憲法內訂立國民經濟專章實現民生主義案（提案第二十五號）<sup>7</sup>

#### 1、理由：

中華民國為三民主義共和國，已為全國人民所共認。三民主義中民生主義之實現，有於憲法明訂其綱領之必要。是以五五憲草，依據臨時約法，為實現民生主義，確立合理之經濟制度，謀國民生計之均足，有國民經濟專章之擬定。乃此次修正之五五憲草，將全章刪除，僅在基本國策章列入五條，辭意有欠詳盡，似不能表現民生主義之精神，亦即不能表現三民主義共和國之精神。似應由本大會於制訂憲法時仍予訂立國民經濟專章，以符主義，而慰民望，現在各國新定之憲法，對於人民之經濟生活，公共福利，皆有重要之規定。在德國韋瑪憲法，即有經濟生活一章之專列。蘇聯新憲法中規定尤為詳明。是則於吾國於憲法中專列國民經濟一章，實應時代之要求，並非創舉也。

#### 2、辦法：

請由大會於憲法審查委員會特設國民經濟一組，綜合「五五憲草」，「國民參政會憲政期成會修正五五憲法草案」，「憲政實施協進會對於憲草意見研討結果」，「國民大會準備會議研討憲草修正案」，及各專家發表之意見，有關於國民經濟者，擇其精要，擬定國民經濟專章草案，送由大會核議。專章中應將民生主義中之平均地權、節制資本及協調勞資，使有充分之表現。其他如提倡合作，保護勞工，加強救濟工作，實施社會保險諸端，均予分別明確規定。

---

<sup>7</sup> 國民大會實錄，頁 770。

(二) 張代表之傑等二十四人提議在憲草第一百三十八條之後增加「國民中老弱孤獨殘廢貧苦無法生活者，國家應予設法救濟。」(提案第二十六號)<sup>8</sup>

理由：

一個國家無論任何設施，直接間接，無非為保障全民的生存。第十三章原草案對於老弱孤獨殘廢貧苦無法生活的人，及遭遇重大災害的人，未定救濟的條文。雖然這是政府應當舉辦的事，不必一定要有明文規定纔舉辦。但是究竟不如明定出來，以示國家普遍保障民生的德意為好。茲擬於一百三十八條之後加一條曰：「國民中老弱孤獨殘廢貧苦無法生活，及遭遇重大災患者，國家應予設法救濟。」

(三) 胡代表定安等一二八人提請於憲法基本國策內規定增進國民健康專條案(提案第三十八號)<sup>9</sup>

- 1、條文：國家應積極推行公共衛生，增進國民健康。
- 2、理由：竊維國民之健康，即國家富強之基礎。自歐戰後，世界各國，即多以保障人民健康之事項列入憲法，蘇聯憲法第一百二十條，第一百二十二條，即其最明顯著者。第二次世界大戰爆發後，如美英法等國更確認健康為人生之財富，國民健康即國家之資源，以是大西洋憲章中，已有明文規定，不虞匱乏之自由。而英國於本年三月間宣布之衛生法案，法國之新人權宣言，均已定為憲法之專章。及最近日本之憲法，亦規定國民均有經營健康為文化的最低限度生活權利。我國國民之健康，已不及若干國之水準，值茲建國之始，倘不確定增進國民健康之國策，則無論政治如何完善，只以人力之未強，終難達建設經綸之目標。至保障國民健康自必須厲行公共衛生，始足以達到保障人民健康之目的。

(四) 林代表伯雅等八十一人提請在第十三章第一百四十五

---

<sup>8</sup> 國民大會實錄，頁 771。

<sup>9</sup> 國民大會實錄，頁 800~801。

## 條之後增加三條條文案（提案第四十三號）<sup>10</sup>

### 1、擬增加之條文：

第一百四十六條「國家對於僑居國外之國民，應特定移植保育政策，使僑務得於有計畫之發展，以提高僑民在海外之地位，保障僑民身命財產，扶助僑民經濟，發達僑民教育。」

第一百四十七條「國家對於邊疆人民土著民族應採扶助政策，使與內地人民在政治經濟文化教育各方面獲有平等之機會。」

第一百四十八條「國家對於婦女應採扶助政策，使與男子在政治經濟教育職業各方面獲有平等之機會。」

### 2、理由：

查第十三章「基本國策」一章內，一三三條至一三六條為關於國防軍事者，一三七條為關於外交者，一三八條至一四二條為關於經濟者，一四二條至一四五條為關於教育文化者，然皆為一般性之規定，細按內容對於僑民、邊疆、土著民族、婦女等具有特殊性者不能全部包括兼顧，作特殊規定如上。

## （五）楊代表度普等四十人提第十三章「基本國策」第一四五條之後增加「國家應例行公共衛生，普及公醫制度，以提高一般人民之健康水準並保障之。」（提案第四十六號）<sup>11</sup>

### 理由：

哀成國民以整個國家之窮困及個人經濟之不裕，文化水準之低落故公共衛生，無人提倡，個人健康失其保障久矣。多數人民生活秘污穢卑濕之區而無可奈何，實為有目所共睹。而「壯丁不壯」又為抗戰八年眾所共知之事實。至於年年月月死於疾病衰弱者，實無人能計其數。「四萬萬五千萬同胞」一語，百年以來，未曾增改，甚或人數已減，亦未可知，言之實可痛心。今日制定憲法，用特提議加入關於國民健康之條文，一面予政府以嚴格明確之規定，一面喚醒國民對於個人健康公共衛生之注意

<sup>10</sup> 國民大會實錄，頁 810。

<sup>11</sup> 國民大會實錄，頁 814。

(六) 陳代表顧遠等二十五人提憲法中明定「國家應普遍推行衛生保健事業，以增進民族健康，對於老弱殘廢產婦嬰孩，尤應加以特別之保護與扶助。」(提案第五十五號)<sup>12</sup>

說明：

國之立也以民，國之強也以民。衰弱之民族絕難爭存於世界，更難發展其智力以求有益於人類。故衛生保健事業應規定於憲法中，並非贅文。老弱殘廢在體力上已不如人，應加特別保護與扶助，俾能保持相當健康，仍為民族中之有用人物。產婦為國民之母，嬰孩為國民之始，同應如此。夫然後，乃可以言徵兵，乃可以言教訓，乃可以言及其他。

(七) 劉代表振東等一百四十八人提擬請於中華民國憲法中列入國民經濟一章並擬具全章條文案(提案六十三號)<sup>13</sup>

說明：

國父於建國大綱中，開宗明義，即謂建國之首要在民生主義，又剴切昭示民生主義之要義，及經濟建國大道。晚進世界各國憲法，亦多注重社會組織，舉凡國家經濟建設之原則，國民經濟生活，公共福利等，皆有詳明之規定，以為推進經濟建設之依據。今察政府提交大會之憲法草案，不但寥寥數條，草率成章，且其條文亦多欠斟酌。抗戰勝利，憲政開始，今後國家進入建國時代，經濟建設實為建國大業之中心，而憲法草案簡略至此，實不足以表示憲法之建設精神，而樹立國家經濟建設之軌道。同人等仰體國父遺教，進察世界趨勢，認為國家經濟制度必須在憲法中切實規定，若並無平均地權節制資本之大經大法而不列入憲法之內，豈惟憲法本身之缺憾，且將影響建國之前途。五五憲草本有國民經濟一章，但其條文未能盡善。今夏國民大會延期，留京國大代表數百人集合研究憲草，經五個月之長期研究，縝密討論，增補七條，修正二項，補充二項，共計全章二十

---

<sup>12</sup> 國民大會實錄，頁 824。

<sup>13</sup> 國民大會實錄，頁 833~836。

二條<sup>14</sup>。

(八) 馬代表超俊等五四三人提「為安定社會，鞏固國本，擬請在憲法中增列有關社會安全」條文以符合國民要求適應時代需要（提案第九十九號）<sup>15</sup>

#### 1、理由：

考近代各國憲法，對於社會安全，莫不有其基本規定。以第一次世界大戰以後所頒之新憲法，釐定特詳。如蘇聯憲法，開宗明義第一章為社會組織，凡十二條，所有工人農民之權益，均予以保障。另又以第一百二十五條第一百二十六條確保其自由。德國韋馬憲法自第一百五十七條起至第一百六十五條特別保護勞動利益。其第一百十九條至第一百二十二條並將婚姻家族及母性兒童，認為社會安全之重要對象。秘魯憲法第四章社會安全條文竟達二十二條（自三十七條至五十八條）。墨西哥憲法第六篇勞工福利全文共三十條。此外如立陶宛憲法第十三條，西班牙憲法第三篇第二章，洪都拉斯憲法第二十章，均有其明確之規定。而自第二次世界大戰以來，社會安全，益為世人所重視。大西洋憲章第五條規定「希望促成世界各國在經濟上之全面合作，以提高勞動標準經濟進步與社會安全。」第二十六屆國際勞工會議通過之費城憲章，其基本精神，即欲擴展社會安全，及於全民。美國故羅斯福總統諮送國會關於社會安全建議書中，申述人民九大權利，致被譽稱為新人權約章。由此可知各國之注重社會安全已趨一致。茲為切合實際需要，適應時代精神，在憲法中似應增列有關社會安全條文者，著之憲典，以垂永久。

#### 2、辦法：

---

<sup>14</sup> 本提案並附經濟章全章條文，其中之社會安全規定及相關條文如下：

第一條 中華民國之經濟制度，以民生主義為基礎，謀國民生計之均足。

第五條 國家對於土地之分配整理，以扶植自耕農，及自行使用土地人為原則。

第六條 對於私人之財富及私營事業，認為有妨害國民生計之均衡發展者，得依法律節制之。

第十一條 國家為改良勞工生活，增進其生產技能，及救濟勞工失業，應實施勞工保護政策。

國家對於童工女工，及從事特殊勞工者，應按其年齡，及身體狀態施以特別之保護。

第十二條 勞資雙方，應本協調互助之原則，發展生產事業。

第十五條 人民因服兵役、工役、或公務而致殘廢或死亡者，國家應予以適當之扶助或撫卹。

第十六條 國家應推行保健制度，實施公醫，免費治療。

第十七條 人民之老弱殘廢無力生活及受非常災患者，國家應予以適當之救濟。

國家為謀社會福利，應實施社會保險及工作介紹。

<sup>15</sup> 國民大會實錄，頁 925～927。



在憲法中增進社會安全一章或就各章分別增列有關社會安全條文如左：

- (1) 人民具有工作能力者，國家應予以適當工作之機會。
- (2) 國家為改良勞工生活增進其生產技能，應制定勞工保障法，實施保護勞工政策。
- (3) 婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，予以特別之保護。
- (4) 勞資雙方應本協調合作原則，發展生產事業。  
勞資糾紛之調解與仲裁，以法律定之。
- (5) 國家為改良農民生活，提高其工作效能，應實施保護農民政策。
- (6) 國家為預防及減免傷病生育老年殘廢死亡失業之損害與擔負，應普遍實施社會保險制度。
- (7) 老弱無依心身傷殘或遭受非常災變臨時生計者，國家應予以適當之扶助與救濟。
- (8) 人民因服兵役而致殘廢或死亡者，其本人或其家屬，應受國家特別之保護與撫卹。
- (9) 國家為奠定民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女兒童福利政策。
- (10) 國家為增進民族健康，應注重國民體育，並普遍推行衛生保健事業。

(九) 黃代表文山等五十二人提議請於中華民國憲法第一百三十九條之後增加條文規定實施社會安全計畫以期保障人民「不虞匱乏之自由」並增進全體社會之福利案（提案第二一一號）<sup>16</sup>

1、條文：

國家應實施社會安全計畫，以謀一般人民社會生活之改善，並保障其社會福利。

2、理由：

從世界政治潮流來看，十九世紀歐美民主政治所追求及要解決之問題，大部為個人身體自由與個人安全問題。故民主政治已獲成功之國家，對於個

---

<sup>16</sup> 國民大會實錄，頁 1092~1093。

人身體自由，或個人安全問題均有切實之保障。或在憲法上有明文爲之規定。我五五憲草與本憲法草案，對於個人權利之保障，大體具備。但最近十餘年來，因社會經濟文化情勢之演變，使人民的社會生活，尤其在自由資本主義高度發展之下，受到莫大之威脅。故識者認爲在此情勢之下，個人身體自由與安全，在憲法上雖有明文詳細規定，而社會之不安，可使國家無法執行此一類之規定。所以最近的政治理想，認爲現代國家之職責，不僅爲保護個人身體之自由與安全，還要進一步保護社會之安全。爲適應世界潮流，發揮民主國家之功能起見，中華民國憲法，實應對於社會安全之計畫有所規定。此其一。

社會安全立法，自德國一九一九年八月之韋馬憲法規定，對於勞動者有工作之機會，與鰥寡孤獨老弱殘廢者，皆由國家負責保養之後，近年英美民主國家，對於社會安全制度之推行，尤其努力。美國羅斯福總統在一九二五年八月批准「社會安全立法」，施行以後，成績卓著。英國巴維立治民在戰爭期間所提出之社會安全計畫，範圍廣泛，計畫周詳尤爲舉世所稱道。我國 國父手著建國大綱，爲憲法之母，其中條文不過二十有五，其第二十一條敘及「育幼」「養老」「濟貧」等項，均屬社會安全之範圍。可見 國父對於社會安全保障，深所注意。中華民國憲法，係依據 國父遺教，爲保障民權，奠定社會安甯增進人民福利而制訂。故對於社會安全計畫，不可無明文爲之規定。此其二。

本憲法草案第一百三十九條，對於社會安全，雖略有規定，惟其對象，僅以農工及企業者爲限，範圍太窄。而對於育幼、以老，與鰥寡孤獨貧苦無告老弱殘廢者之生活，絕無切實之保障。較之現代國家所提倡之社會安全理想，相去甚遠。爲適應世界潮流，貫徹 國父遺教，切合民生需要起見，關於社會安全，自應在憲法上另列專章，以便對於社會救濟，農工福利社會保障，社會保健，職業介紹，青年就學，以及安老育幼諸端，均詳細列入。否則亦應於第十三章基本國策第一百三十九條之後，另增一條，規定國家應實施社會安全計畫，以謀人民社會生活之改善，社會福利之增進。此其三。

(十) 陳代表逸雲等一四八人提請在基本國策內增列「婦女在政治經濟及職業上享有同等機會與權利」條文以促進女權之發展案（提案第二三八號）<sup>17</sup>

1、理由：

查重男輕女，由來已久，久欲謀糾正觀念，革除陋習，實有賴於國家政策之推行。蓋國策為法律之根據，而人心以又常受法律之影響，故各國憲法，無不就國情凡有特殊情形，大都特為列舉，俾資遵守。如瑞士蘇聯及日本新憲法等，對於男女平等之原則，均有具體規定，而聯合國憲章第三章第八條亦有「婦女得在其主要及輔助機關在平等條件之下，充任任何職務，不得加以限制。」之條文。我國自 國父提倡男女平等，旋又行之於法，數十年來頗收成效。祇以傳統觀念過深，輕視女性之事實仍比比皆是。今後在國家根本大法上，對促進女權一項，倘不具體規定，誠恐百年之內，婦女不能獲得平等之地位。查憲法草案第八條規定，男女在法律上一律平等，固以顯示男女平權之原則。然就中國婦女地位之特殊情形言，僅此一條實嫌簡略，不足以包括婦女一切權利平等之真諦，且易使人曲解其他權利義務條文之用意也。複查關於基本國策章第一四四條及第一四五條規定「教育科學藝術文化工作者國家應予保護並致力其發展」。此項人才，抗戰以後，備嘗艱苦，國家故宜特予保護，但占全民半數之婦女，尙未獲得人民應享之一切權利，國家安可忽視。是以婦女在政治、經濟、社會及職業上，與男子之機會與權利平等，亦應列為基本國策之一。庶幾全民政治得以實現，而婦女應享之平等權利，亦有普遍獲得支持之權利矣。

2、辦法：

請在基本國策內增列「國家應謀促進婦女在政治、經濟、社會及職業上有同等機會與權利，不得加以限制。」

(十一) 陳代表逸雲等一一九人提請在基本國策第一三九條內附列婦女兒童從事勞動者之保護一項以應特殊之

---

<sup>17</sup> 國民大會實錄，頁 1133~1134。

## 需要案（提案第二三九號）<sup>18</sup>

### 1、理由：

近代社會問題，以勞動問題為嚴重。我國工業雖不發達，但從事勞動者，為數當不少。今憲法草案修正案第一三九條，雖規定應使勞動者有職業，不致常受失業威脅，惟勞動者中有男工、女工、童工三種，而女工與童工，在勞動問題中，尤有其特殊之性質，女工因體質與生育之關係，童工因身體之發育，及實施教育之關係，故除保障其職業外，並應另予保護。查五五憲草第一二四條原附訂有「婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，施以特別之保護。」一項，此項規定甚屬需要，仍應列入，俾其生活不致受工作損害，則豈獨女工童工一已受惠而已也。

### 2、辦法：

將五五憲草第一二四條第二項原文「婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，施以特別之保護。」仍予採用，增加於憲法草案修正案第一三九條內列為第二項。

## （十二）王代表廣建等二十四人提擬於憲法中規定老弱殘廢有要求救濟權案（提案第二六〇號）<sup>19</sup>

### 1、理由：

國民大會廣泛討論中，職業邊疆婦女士著各代表，在自己立場上，均有重要主張。惟全國大多數老弱殘廢階級，晝無所食，夜無所宿，號寒啼飢，疾病痛苦，終至死亡道路，無人過問。以其在社會上無地位，不能自選代表，無人為作主張，謀其共同利益。五五憲草一二八條雖規定有「老弱殘廢無力生存者，國家應予適當之救濟。」但此規定，係屬慈善性質，彼等尚不能要求救濟權，以保障其生計。此次國府提出國民大會憲法草案，即所謂協商憲法草案，對於勞工農民利益，雖有一三九條及一四〇條「耕者有其田，勞動者有職業。」之規定，但於勞農以外，不能供政爭工具之老弱殘廢階級，亦無予以請求救濟權之規定。茲為保障此類大多數哀哀無告者之必要生計，並扶

<sup>18</sup> 國民大會實錄，頁 1135。

<sup>19</sup> 國民大會實錄，頁 1157～1158。

植其有生產能力從事生產計，應於憲法國民生計或基本國策章規定專條。擬具條文如下：

老弱殘廢無力生存者，國家應以要求救濟權，就地贍給，並管理之。

## 2、辦法：

憲法有此規定，即可依此制訂老弱殘廢救濟法：

- (1) 令各縣市鄉鎮保甲自治機關，對該區域內老弱殘廢者，負救濟之義務。其辦法，就該區中原有公產或富裕階級共同出資，分別救濟，不得推卸責任；並令老弱殘廢者，有權就近向各該區域自治機關，要求必須生活資費。其出資等級數目，及何人應受救助，由各該區域會議定之。
- (2) 各區域自治機關，認為其中有生產能力者，應課以該區域中公共勞作，並得令無條件為出資救濟者，服相當勤勞。
- (3) 各區域中自治機關，既保障其生活，即予以管理教導之權，使之不得越出區域，沿門乞討，無厭請求，滋生事端。其有水旱偏災普遍流亡時，由政府另籌救濟。
- (4) 其各區域中，梗頑分子，不率教令，或遊手好閒，有流入赤貧之慮者，亦得由各級自治機關，管理約束，強制服勞役，使之從事生產者，漸能自立，免致日趨貧困，增加救助者之負擔。

## 三、制憲者的福利思想來源

從以上國民大會代表之提案可以發現，制憲者的福利思想均係以民生主義為依歸，並參酌當時世界之趨勢，而制訂出憲法社會安全基本國策相關規定，所以，為明瞭憲法社會安全基本國策相關規定之意旨，本文擬先介紹民生主義的福利思想，及制憲當時之各國福利思潮及制憲者於提案中曾經援引的外國制度，並以此為基礎，描繪出我國憲法本文基本國策之福利國家藍圖。

## （一）民生主義的社會福利理念<sup>20</sup>

論者大多從孫中山先生的三民主義演講、論著中去整理，再加上蔣中正先生的補述，來闡釋民生主義，大體上來說，民生主義社會福利思想的核心概念是：

1、民生中心論。2、養民為目的。3、均富理想。4、經濟調和原則。而其手段不外乎是：1、平均地權，2、節制資本等兩個途徑<sup>21</sup>。民生主義本質上是屬於社會主義的一種，是強調國家介入經濟與社會改革，以達到均富的社會理想。學者更指出，孫中山先生在民生主義中一再提及歐美社會貧富差距的問題，所有預思防範於未然的企圖，民生主義的構成其實與大多數西方福利國家的產生是同源性的，也就是反映十九世紀資本主義發展的後果。其實，民生主義福利國家與貝佛里奇福利國家，或凱因斯福利國家，並沒有太大的差別，民生主義福利國家還更具有社會主義特色<sup>22</sup>。

## （二）受到世界潮流的影響

從上開提案當中，曾參考援引之國外立法及制度如下（參表 3-2）：

- 1、蘇聯憲法：前揭提案二十五號、第三十八號、第九十九號、第二三八號
- 2、德國威瑪憲法：前揭提案第二十五號、第九十九號、第二一一號。
- 3、英國國民健康服務法：前揭提案第三十八號。
- 4、法國新人權宣言：前揭提案第三十八號。
- 5、日本憲法：前揭提案三十八號、第二三八號。
- 6、美國社會安全立法：前揭提案第九十九號、第二一一號。
- 7、英國之貝佛里奇社會安全計畫書：前揭提案第二一一號。

由此可知，制憲者在參考上開國外立法後，制訂出憲法本文之社會安全基本

---

<sup>20</sup> 以下參考林萬億，「論中國國民黨的社會福利觀」，頁 15～19，收錄於林萬億等著，「臺灣的社會福利：民間觀點」，五南出版，1995.05。朱謙，「中華民國憲法與社會福利思想」，頁 497～510，五南出版，1995.01。

<sup>21</sup> 平均地權與節制資本兩項策略主要受到十九世紀末美國進步主義年代的影響最深。孫中山先生的平均地權理念無疑地受到Henry George的「進步與貧窮（progress and poverty）」一書的啟發。而發達國家資本與節制私人資本的理念源自Edward Bellamy「向後看（Looking Backward）」。這兩本書都是反資本主義的力作。

<sup>22</sup> 林萬億，前揭文（註 20），頁 18。

國策。此外，前揭提案當中，提案第六十三號及第九十九號所提出之憲法修正條文中，與憲法本文社會安全基本國策之規定，近似度甚高，應係憲法條文之前身。而上開條文之提案理由均有指出體察世界趨勢及國外立法，第九十九號提案更明確說明各國立法之情況，此均係對憲法社會安全基本國策規定作歷史解釋之重要參考資料。此外，學者通說認為，我國基本國策之規定，乃淵源於（或「抄襲」自）德國一九一九年所制訂之威瑪憲法第二編第一〇九條至第一六五條之規定<sup>23</sup>，所以在詮釋憲法本文之規定時，亦須參考德國威瑪憲法之規定。

## 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

### 一、充分就業政策<sup>24</sup>

憲法第一百五十二條規定「人民有工作能力者，國家應予適當的工作機會。」<sup>25</sup>。

本條應係依據前揭第九十九號提案研討後所制訂，其目的係透過充分就業政策，以保障人民的所得，認為國家為實踐執行該項人民工作權之保障，則不但要消極地設立失業制度，更應積極地擬定教育計畫和就業輔導及職業訓練，縝密規劃人力需求供給額的配給，引導人力資源發揮功能，不致所用非學，或者學非所用，造成人力浪費<sup>26</sup>。該條與德國威瑪憲法第一百六十三條規定「所有德意志人民在不妨礙其身體自由之條件下，均負有以其精神及肉體力量從事勞動以適應公

<sup>23</sup>林紀東，「中華民國憲法逐條釋義（一）」，頁 361，三民出版，1998.09；林紀東，「中華民國憲法逐條釋義（四）」，頁 249，三民出版，1993.09；劉慶瑞，「中華民國憲法要義」，八十三年修憲後修訂版，頁 289，自版，1994；董翔飛，「中國憲法與政府」，頁 645，自版，2000.03；陳新民，前揭書（註 1），頁 777 以下；林明鏘，「論基本國策－以環境基本國策為中心」，頁 1467，收錄於「現代國家與憲法」，元照出版，2000.03。

<sup>24</sup>關於各國就業政策的發展，參閱G. Esping-Anderson著，古允文譯，「福利資本主義的三個世界」，頁 199～293，巨流出版，2001.09。

<sup>25</sup>憲法一讀會通過之條文為：「人民有工作能力者，國家應予適當的工作。」立意尚高於憲法條文之規定。惟依據制憲國民大會的紀錄，載明整理委員會認為該條不容易做到，研究了十幾個鐘頭後，在文字上補充為「...適當之工作機會」，並說明此係揣摩大會意思而作之更改。參閱國民大會實錄，頁 550～551。

<sup>26</sup>朱謙，前揭書（註 20），頁 485。

共福利所需之道義上義務。所有德意志人民均應與以從事經濟勞動，取得生活資料之機會。凡未能予以適當之勞動機會者，對其生活應為必要之照料。其細則由聯邦特別法律定之。」之意旨相似，而依據前揭第九十九號提案內容，憲法第一百五十二條規定，極有可能係繼受於德國威瑪憲法之規定。均指出對於失業人口，社會福利制度不僅僅只是提供救濟，更要將人民推向勞動市場，予勞動力適當之工作機會，德國威瑪憲法甚至要求人民有勞動的道義責任。至於如何給予勞動力適當之就業機會，國家即須實行充分就業之政策。所以，本條所揭示的充分就業政策，並非救濟性質的放任主義類型（殘補式）福利制度，應是屬於社會促進層面。而至於本條是否倡議全民就業，則需參酌下述四憲法第一百五十六條婦女兒童福利政策規定之解釋。

## 二、勞工農民之保護

憲法第一百五十三條規定：「國家為改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制訂保護勞工及農民之法律，實施保護勞工及農民之政策。」

婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，予以特別之保護。」

憲法第一百五十四條規定：「勞資雙方應本協調合作原則，發展生產事業。勞資糾紛之調解與仲裁，以法律定之。」

憲法第一百五十三條係保護勞工、農民、女工及童工的規定，吻合西方從1833年首頒工廠法以來保護勞工初衷。第一百五十四條有關勞資協調合作原則，發展生產事業，也具有歐洲社會歷史組合國家主義類型的色彩<sup>27</sup>，勞資雙方透過集中化的議價過程，進行政治協商以謀求最大的利益共識。故上開條文乃是立基於階級、生產力，而對弱勢族群加以保護。

依據前開第二十五號、第九十九號及第二一一號等提案內容及意旨，上開勞工農民保護之規定，應係源自於德國的威瑪憲法。而對照德國威瑪憲法同類規

---

<sup>27</sup> 瑞典的政治具有兩項特徵：（1）結構的諮詢。這是由來已久的政策決策方式。中央政府的官僚經常向地方代表諮詢與報告政策事務。而各行各業，各地方的利益團體均樂於組成各種委員會來研討政府的政策草案。瑞典中央政府也就因此可以掌握各地方與利益團體。（2）組合代表制：各社會團體均有全國性組織，代表其利益，透過中央的議價機制——一九七四年前的兩院，之後的一院制國會——來進行政治妥協。因此，瑞典的政治被說成是「組合多元主義」（corporate pluralism）、「社會組合主義」（societal corporatism）或「社會議價制」（societal bargaining）。林萬億，「福利國家-歷史比較分析」，頁266，巨流出版，1994.10。



定，即該法第一百五十七條第一款規定「勞動力應受聯邦之特別保護。」；同法第一百六十二條規定「為促進人類全體勞動階級獲得最低限度之社會權利起見，聯邦對於規律勞動關係之國際歸約應加入之。」；同法第一百六十四條規定「農業、工業及商業方面之獨立中產階級，應由立法及行政予以獎勵，並保護毋使其負擔過重或為其他階級吸收。」，更能夠發現德國此一典型歷史組合國家主義模式立基於階級、功績及生產力之社會福利制度之特徵。

然本文以為本條仍不具有歷史組合國家主義特徵，據 155 後段規定之「老弱殘障」文義射程，應可包含當時尚為弱勢族群的勞工農民，而且該條係使用「保護」之用語，再參酌我國當時勞工、農民確屬社會弱勢階級，以及第一百五十三條之規範內容及結構與德國威瑪憲法第一百六十四條大相逕庭，甚至，第一百五十五條前段社會保險依據制憲意旨，應係指普遍性社會保險，所以，我國憲法第一百五十五條後段應為一百五十三條之一般規定，反之，一百五十三條即屬針對勞工農民保護之特別規定，因之，一百五十三條應屬扶助性質規定，而具有放任主義之色彩。

### 三、社會保險與社會救助

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。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟。」

第一百五十五條規定國家為謀求社會福利，應實施社會保險制度。此外，對老弱殘廢、無力生活者、災難受害者應給予扶助與救濟。此即社會安全的主體－社會保險與社會救助。而社會救助性質上係屬於放任主義類型（殘補式）的社會福利制度，學者並指出，社會救助方案的規模是福利國家發展先進與落伍的一個重要指標，如果福利國家發展健全，社會民主模式類型（制度式）的福利方案將取代選擇式的福利方案，而成為社會安全主體，如此一來，貧窮人口將減少，社會救助方案將萎縮。反之，福利國家發展落後，過度依賴社會救助方案，也表示貧窮人口一定比較多，而社會救助方案只好越辦越複雜，且規模越來越大<sup>28</sup>。從前揭第二十六號提案來看，認為實施社會救助是國家本應負擔的任務，而第二六〇號提案甚至認為應賦予老弱殘廢無力生存者救濟權，顯示了制憲者對於國家實施社會救助的重視。

---

<sup>28</sup> 林萬億，前揭書（註 27），頁 245。

相對於放任主義類型（殘補式或資產調查形式）的社會救助，社會保險則係依據保險原理，對於社會典型的風險，事先透過保險制度加以控制之社會福利制度。社會保險的運作，若為維護社會階級的穩定，而使社會不同階級各適用不同的社會保險制度，如勞工保險、公務人員保險、農民保險、學生平安保險及軍人保險等，則這種型式的社會保險係屬於歷史組合國家主義類型的社會福利制度。反之，若是社會保險之對象並無階級區分，以一般國民為對象而具有普及化的性質，則屬社會民主模式類型（制度式）的社會福利制度，為社會民主國家所實施。而我國憲法於應採歷史組合國家主義類型方式或是具有社會主義方式的社會保險制度，審酌條文意旨，對此並未加以限定，而有較寬廣的發展空間，即便實行社會民主模式類型（制度式）的社會保險制度，亦與憲法意旨無違。而從前揭第九十九號提案提出之第五條條文觀察，該條內容為「國家為預防及減免傷病、生育、老年、殘廢、死亡、失業之損害與擔負，應普遍實施社會保險制度」，顯示出制憲者理想的社會保險制度，是如同社會民主主義福利國家構築的普遍式社會保險，並藉此預防及減免社會生活中的各種風險。

誠如前述，雖然制憲者重視社會救助制度之實施，惟此乃係因制憲當時適逢戰後經濟蕭條、民生疾苦的時期，許多老弱殘疾無力生活者亟待救助，此乃基於制憲當時社會環境使然。然而，制憲者另一方面又對於建構普遍式的社會保險制度，寄予期望，此為制憲者之理想，則依據前開說明，若能夠達成制憲者建構普遍式社會保險的理想，社會救助在社會福利制度當中的重要性即會減低。

#### 四、婦女兒童福利政策

憲法第一百五十六條規定：「國家為奠定民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女、兒童福利政策。」

憲法第一百五十六條之規定，揭示了應確保兒童及婦女福利的精神。似乎是想學習法國、比利時、奧地利的兒童津貼。然而，這種制度性質上究竟為具有救濟性質，或是立基於階級、生產力等工業成就考量，或包含有工作與家庭照顧平衡、兒童身心健全發展、家庭津貼等內容，而須透過社會民主模式類型（制度式）的社會福利制度來完成，在不同的福利思想及福利體制之下，對於婦女兒童權益的保障也有不同的解讀。

在瑞典，福利國家的運作邏輯仍然產生了女性化傾向的社會服務爆炸，從供

給面來說，它彈性的提供了婦女要去工作時所需的服務，如日托，恰巧的是，這樣的這樣的服務也提供婦女工作機會，它也為職業母親提供了彈性的工作時間與部分工時的職業，而且，福利國家的轉移給付（尤其是年金）與稅賦也為婦女工作提供了難以抗拒的誘因。甚至連部分工時的工作都足以合乎資格領取薪資相關年金；高度的家戶邊際稅率意味著若要達到高生活水準，兩個人出去工作賺錢是必須的<sup>29</sup>。而在瑞典的制度之下，因為鼓勵婦女就業，所以，婦女福利制度的考量上，就必須使婦女無後顧之憂的加入就業市場，例如托育制度的建立等。社會民主體制解放強調市場與傳統家庭的理念。較之歷史組合國家主義類型的福利國家，本模型無待於家庭能量的枯竭，而主動將家庭成本社會化。也就是儲備一些社會化的服務，如托兒、家庭服務、托老等，以解除家庭壓力。這個模式的社會福利主張個人互賴甚於甚於依賴家庭。所以隱含者自由主義與社會主義。如此，國家直接介入照顧兒童、老人、無助者，而不是強調家庭在照顧依賴者的責任。據此，國家不但接受一個重的社會服務負擔，而且也允許女性選擇工作而走出家庭<sup>30</sup>。

在德國，就業市場是由男性主導的領域，而德國具有非常高的固定成本的工資政策，使德國無法採行低工資、「垃圾工作」的發展軌道。但德國福利國家在制度上不夠完備，使之無法扮演補充性的就業提供者，因而它在實際上乃強烈強調傾向於降低勞動供給。就供給面而言，它是建立在傳統保守主義與天主教凝聚原則上的福利國家，意味著婦女與社會服務（除了健康之外）應該屬於家庭的領域。因此它非常不願意提供容許婦女能夠就業的服務類型，更不願最終提供工作市場給婦女。但它也是強烈傾向於以提供所得維持的福利國家，給那些「賺取」到這個給付的人。不過比較起來，德國的資格條件相當嚴格，要賺得這個給付必須要有長期的工作生涯，而這對許多婦女而言是十分不利的<sup>31</sup>。換言之，德國歷史組合國家主義類型體制仍然被教堂所模塑，如此一來，傳統家庭價值的維護變得很重要。社會保險經常排除無工作的家庭主婦們，而透過家庭給付（如兒童津貼）來鼓勵母性。日間托育、家庭服務較不被開展。國家介入原則是只有當家庭能量枯竭時才被同意。因此這個模式的國家才會被認為有保守傾向<sup>32</sup>。

而從憲法第一百五十五條使用「保護母性」的用語來看，及參酌制憲當時的社會價值觀，本條應具有「保守主義」的意味，重視家庭價值，而本條亦係上揭

---

<sup>29</sup> G. Esping-Anderson, 前揭書（註 24），頁 300。

<sup>30</sup> 林萬億，前揭書（註 27），頁 128。

<sup>31</sup> G. Esping-Anderson, 前揭書（註 24），頁 274、284、301。

<sup>32</sup> 林萬億，前揭書（註 27），頁 127。

第九十九號提案所提出，依據該提案指出「德國威瑪憲法第一百十九條至第一百二十二條並將婚姻、家族及母性兒童，列為社會安全之重要對象」等內容，本條應係繼受於德國威瑪憲法<sup>33</sup>，故本條之意旨，應如同歷史組合國家主義類型福利國家般，偏向以供給家庭津貼之方式來建構婦女福利制度，而較不鼓勵女性進入就業市場，所以前述的充分就業政策，應如同歷史組合國家主義類型及貝佛里奇提出的充分就業承諾，係針對四肢健全的男性<sup>34</sup>。

## 五、衛生保健事業及公醫制度

憲法第一百五十七條規定：「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。」

憲法中規定要辦理公醫制度，完全是學英國的設計，上開第三十八號提案，更明確指出英國於1946年立的國民健康服務法(the National Health Service Act of 1946)，而該法係對全體的國民建立起一個綜合性的服務，基於醫療的需求，有無限制的使用次數，財源大部分來自一般稅收而不依賴繳費<sup>35</sup>。因為公醫制度是一種普及於全體國民的社會福利，所以性質上應屬於具有普遍性的社會福利制度。此外，英國的「國民健康服務白皮書」出版於1944年，1946年才通過立法，當時的中華民國大會就通過模仿這種先進的制度，相當不容易。

### 第三節 小結

綜上所述，我國憲法社會安全基本國策中，包含了充分就業政策、勞工農民保護、社會保險、社會救助、婦女兒童福利政策、推行衛生保健事業及公醫制度等社會福利制度，其中各項制度混合了各種不同福利國家的福利措施（參表

---

<sup>33</sup> 威瑪憲法第一百十九條規定：「一、婚姻為家庭生活及民族保持與繁殖之基礎，應受憲法之特別保護。婚姻建立在兩性之同等權利上。二、保持家庭之純潔，維持其健全，促成其發展，為國家及社會之任務。子女眾多之家庭有要求補償救助之權利。三、孕婦有要求國家保護急救助之權利。」；同法第一百二十條規定：「撫養子女，使其身心健全，並能適應社會，為父母之最高義務，亦其自然權利，國家及社會應監督其實行。」

<sup>34</sup> G. Esping-Anderson，前揭書（註24），頁204、274、284、301。

<sup>35</sup> Arthur Gould著，吳明儒、賴兩陽合譯，「資本主義福利體系：日本、英國、瑞典之比較」，頁147、154，巨流出版，1999.11。

3-3)，而這亦與各國的社會福利制度相同，混雜有各種性質的社會福利措施。

當然，憲法社會安全基本國策，並未明白規定我國社會福利制度未來應走向何種目標，然而就憲法規定的整體結構來看，憲法先是架構了無分種族、階級、老弱、殘疾、窮苦等普及性的社會保險制度，又針對老、弱、殘廢、無力生活者及受非常災患者，設計了社會救助制度，另外，又針對勞工、農民等階級予以特別的保護，復有婦女兒童福利之規定，更提倡充分就業的精神以確保國民所得，從這些制度綜合看來，我國憲法社會安全基本國策實具有遠大的目標，而使我國的社會福利制度的發展具有無限的可能性。職是之故，我國憲法社會安全基本國策在制憲者的描繪下成爲一個具有歷史組合國家主義之社會主義意識型態的混血體（放任主義在此並不會佔據太大的空間，蓋社會保險與社會救助原本即是具有消長空間，而在我國憲法 155 條普遍性社會保險規定的輝映下，社會救助的空間自會縮小）（參表 3-3）。

然而論及至此，本文提出一個疑問：

首先憲法前言並要求國家必須積極的「奠定社會安寧、增進人民福利」，而強調國家須積極的爲人民提供服務的福利國家思想，可見制憲者欲建構的國家形象，並非僅以消極不受侵害人權爲已足，制憲者心中最好的政府並非最小的政府，而是要求國家應以增進人民福利爲目標，積極提供給付，使人民食衣住行育樂均能獲得妥善解決之政府<sup>36</sup>。

再參酌民生主義做爲我國立憲的意識型態之一，及憲法第一百四十二條並規定以民生主義做爲我國國民經濟發展的基本原則，而非僅以資本主義作爲我國經濟體制，亦提供我國未來社會福利制度的發展一個方向。蓋民生主義本質上是一種社會主義<sup>37</sup>，是一種強調國家介入經濟與社會改革，以達到均富的社會理想的意識型態，其與當代福利國家的理念相同，趨近於社會凱因斯福利國家<sup>38</sup>，且更具有社會主義的特色。所以，制度式福利國家所達成的均富、去商品化及去階層化的境界，也是民生主義所欲達成的目標<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> 王信仁，「再訪社會權」，國立政治大學法律學研究所碩士論文，頁 99，2003.09。

<sup>37</sup> 國父 孫中山先生在「社會主義之派別及批評」演講中，說明：「社會主義者，謂爲療疾之藥石可也，謂爲衛生之方法亦可也。惟我國與各國社會之狀態不同，則社會主義施展之政策，遂亦因之而有激烈和平之不同矣。各國尚多反對社會主義之政府，我國則極贊成採用社會主義者也。」

<sup>38</sup> 林萬億，前揭書（註 27），頁 281。

<sup>39</sup> 國父 孫中山先生曾云：「我們的民生主義，是要作全國大生利的事，要中國像英國一樣富足... 要使多數人，大家可以平均受益。」

據此，我們重新檢視制憲過程中所有相關社會安全的提案，便可明顯發現許多提案皆具有強烈福利社會主義意識（38、46、43、55、99、238 號提案），這些提案如皆列為我國憲法參考依據，（尤其是 43、238 號關於兩性平等法案），則將促使我國憲法福利國原則呈現社會民主模型社會福利國家類型（參表 3-3）。

然而，究竟是怎樣的一個角力過程<sup>40</sup>，我國憲法在一讀會審查結束後，卻形成今日所見的歷史組合國家主義與社會主義的混合體？綜合前述本文以為有以下原因：第一，民生主義內在的矛盾性：制憲者福利思想來源之一係孫中山先生的民生主義，然而依照民生主義所設計的福利國有其內在矛盾性。孫先生及其追隨者皆以為中國固有的慈善觀是贊成福利國的，其實不然，中國傳統的以家庭為中心，以道德為依歸的慈善觀並不利於福利國家的發展，孫先生所雅好的歐美國家政策係強調「社會權」觀念的政策，如何處理我國與歐美此處極端差異使之併行而不悖，孫先生並未觸及<sup>41</sup>。因之關於具有社會民主模式類型特徵的提案第 43、238 號未被採納，而採取提案第 99 等號承繼德國威瑪憲法精神之相關提案為我國制憲基礎，使我國在充分就業以及婦女兒童相關政策上瞬間轉為具有歷史組合國家主義類型特徵的規定，進而使我國憲法上福利國家原則呈現歷史組合國家主義與社會主義的混合體。第二，受到世界各國立法體制之影響（參表 3-2）。

本章探討憲法社會安全基本國策相關規定，而從五十幾年前制訂憲法的時機來看，正值西方福利國家發展的起步階段，這部憲法含納了當時最先進的社會權觀念與社會福利制度的引進，使我國社會福利制度的發展充滿著無限的可能性。當然，憲法做為國家的根本大法，無法就枝微末節的事項詳加規範，而憲法精神的落實，則需委由具體的法律制度實踐，所以本文在探討制憲者對於我國社會福利制度所抱持的理想，及觀察憲法社會安全基本國策的內涵之後，下章則擬針對我國社會福利制度發展的歷程，從實然面加以觀察分析，以檢討憲法社會安全基本國策所描繪的願景，有否為我國現行社會福利制度所落實。

---

<sup>40</sup>此為本文研究之限制，目前尚無法找到關於第七審查會的會議記錄內容，因之無法判斷到底制憲者當時的真正想法，因此本文只能透過既有文獻資料判斷。

<sup>41</sup>林萬億，前揭書（註 27），頁 281。

表 3-2：制憲者於前揭提案所援引之外國立法例

前揭提案第 25 號	德
前揭提案第 38 號	蘇、美、英、法、日
前揭提案第 99 號	蘇、德、美
前揭提案第 211 號	德、美、英
前揭提案第 238 號	蘇、日、瑞士

表 3-3：民生主義思想與我國憲法本文所呈現之福利國藍圖

條 文	制度設計面向	民生主義思想	憲 法 本 文	相 關 提 案
§152	充分就業	社會民主 ——>	歷史組合國家主義	23、43、99、238、211
§153、154	勞工農民保護	放任主義	放任主義	25、99、211、239
§155 前段	社會保險	社會主義（多）	社會主義（多）	99、211
§155 後段	社會救助	放任主義（少）	放任主義（少）	26、260
§156	婦女兒童福利	社會民主 ——>	歷史組合國家主義	43、55、99、238
§157	衛生保健公醫制	社會主義	社會主義	46、55、99
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	

註：

1. ……表示社會保險與社會救助互為消長關係
2. ■：未被採納的提案。
3. 社會民主：社會民主模式類型的福利國家，如瑞典。
4. 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。
5. 放任主義：代表放任主義類型模型福利國家，如美國。
6. 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。
7. ——>：福利國家原則轉變