

中華民國行憲五十年

國民大會編印

社會保障與社會福利

政治大學法律系副教授 郭明政

壹、前言

相較於國民大會歷次所出版之行憲紀念專刊，本專刊將社會保障與社會福利列為專文，可謂前所未有之創舉。近年來，全民健保之實施，老人津貼之發放，兒童／少年／老人福利法及身心障礙者保護法之立法或修法以及年金保險及失業保險之規劃，不只使得社會福利在政治上與社會上受到空前的重視，在政府的施政上其比重也相對增加，對於人民的生活其影響也越來越為顯著。針對此一發展，將「社會保障與社會福利」選為「行憲成果與憲政問題」之主題，實深具意義。

在進行此等討論之前，尚應加以說明者，乃是社會保障與社會福利之定義與範疇。按社會保障與社會福利之定義與範疇，在國內迭有爭議。就社會保障而言，此一在日本被認為與 *social security* 同義並被廣泛使用的用語，在國內並不如社會安全或社會福利普遍。在本文中，社會保障亦將定位為社會安全。惟何謂社會安全？若以美國社會安全法為例，其主要係指以年金保險、失業保險為主要內涵。若以ILO所通過與社會安全有關之公約（主要為一〇二號、一一八號、一二一號及一二八號等）及在其所發行社會安全導論一書所下之定義，則指：1. 社會成員因遭受疾病、生育、勞動災害、失業、殘廢、老年及死亡等社會風險，以致發生所得中斷或減少，進而發生社會或經濟困境，所採取之公共措施；2. 醫療給付；3. 有子女家庭之津貼（註一）。至於社會安全法或社會法，若以德國Max-Planck-Gesellschaft院長Zacher所下之定義為例，社會法乃指社會給付法，亦即：為了彌補生活上之短缺，在原有法律關係外另行創立社會給付關係之法律（註二）。據此，其範圍主要包括社會預護、社會補償以及社會促進與社會扶助等三大類別。其中社會預護尚包括健康／傷害／老年殘廢遺屬年金／失業／照護保險等社會保險及公務人員照護。嚴格言之，公務人員照護乃是附屬於原有勤務關係之保障制度，惟鑑於其與社會保險等量齊觀之功能及來自稅收之外化財源，因此將公務人員照護亦視為社會安全給付。社會補償則以暴力犯罪被害人補償為其主

要內容(註三)。至於社會促進與社會扶助則包括教育促進、勞動促進、房屋津貼、兒童津貼、兒童與少年扶助及社會扶助等。基本上，除了公務人員照護，此等類別約相當於德國社會法法典之內容。

就我國憲法而言，憲法第十三章第四節雖以社會安全為其節名，惟其範圍顯然遠比前述類別為廣，而包括勞動促進、勞工與農民之保護、勞資關係、社會保險、社會扶助與社會救濟、婦幼福利與衛生保健。依此內容，憲法所稱之社會安全實較接近於社會政策或社會立法之範疇(註四)。

就社會福利而言，國內每有將社會福利與社會保險視為兩種對立觀念者，亦即將社會福利解為別於社會保險的慈善或救濟(註五)。惟多數通說則將社會福利解為以社會安全為主要內容之社會保障制度，其主要包括社會保險、福利服務及社會救助等(註六)。若依民國八十三年行政院所公布之社會福利政策綱領實施方案，舉凡就業安全、社會保險、福利服務、國民住宅、醫療保健皆屬社會福利之範疇。若就憲法之規定加以觀察，憲法中「社會福利」一語，僅出現於第一五五條，亦即「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。」由此可見，社會福利乃是社會保險或社會安全之目的或目標；反之，社會保險或社會安全制度則是為了達成社會福利之手段。由於本文係以「社會保障與社會福利」為題，因此本文所討論之社會福利將以社會保障或社會安全為範圍。至於其他亦與人民福祉息息相關之勞資關係、教育、住宅及全民健保以外之衛生保健等問題則無法一併顧及。

在下文中，將首就「社會保障與社會福利之憲法基礎」加以討論。其次，就五十年來社會保障與社會福利之發展加以說明。最後，則就現行制度之問題加以評析，並提出建議。

貳、社會保障與社會福利之憲法基礎(註七)

一、基本國策

(一) 規範內容

1. 憲法第十三章第四節「社會安全」之規定

如前所述，憲法第十三章第四節雖以社會安全為名，惟其內容顯然與社會安全之概念有所出入。因此，如果將社會安全定位為與特定社會風險相關連之社會給付，則本節中與社會風險之保障最具密切關係者，首推第一五五條。按此等條文並不見於民國三十五年由立法院提出之憲法草案。又該草案不只未有一條文，亦未見五五憲草第一二六條社會救濟之規定。惟該草案提出後，不少與會代表對原草案有所批評，並提出增訂此等社會安全條款之建議（註八）。依第一五五條之規定：「國家為謀社會福利，應實施社會保險。人民之老弱殘廢，無力生活及受非常災害者，國家應予適當之扶助與救濟。」按此一規定雖在國民大會期間始行提議，惟此等社會安全計畫早已見諸民國三十四年之「戰後社會安全初步設施綱領」。依該綱領，戰後所規劃實施之社會安全計畫包括就業輔導、傷害、老殘死亡、疾病、生育、失業等社會保險及社會救濟等。據此，憲法第一五五條所稱之社會保險應與工業國家所實施之健康／傷害／老殘遺屬／失業保險等社會保險同其意義。

又相對於五五憲草所規定之社會救濟以及立憲時已實施之社會救濟法，憲法第一五五條後段並不止於「救濟」一詞，而改為「扶助與救濟」。至於其扶助與救濟對象，顯然不再以無力生活之貧民為限。從其「人民之老弱殘廢，無力生活及受非常災害者」之規定觀之，受社會扶助及救濟之對象至少有三大類，即(1)老弱殘廢者(2)無力生活者(3)受非常災害者。

除此之外，憲法第一五二條規定：「人民具有工作能力者，應予適當之工作機會。」此一規定雖未必導出國家有給予人民工作之義務，惟至少得以導出國家應採行必要之措施，諸如職業訓練及就業輔導等，而使人民獲得必要之工作。由於此等工作促進，具有防止失業風險之積極功能，因此被認為是社會安全措施之一環。以德國為例，該國於一九六九年所制定之勞動促進法，不只是社會安全法制的重要法案，同時也是社會安全由消極補償轉為積極預防的重要指標。五十年前之立憲者，即已將此等工作促進規定於憲法之中，實屬前瞻之舉。

如同工作促進，憲法第一五六條之規定亦屬積極性之社會安全措施。依其規定：「國家為奠定民族生存發展，應保護母性，並實施婦女、兒童福利政策。」由此可見，婦女與兒童所以應予保障，乃是為了民族之延續與發展。

最後，憲法第一五七條有關推行公醫之規定，則顯示立憲者應受到戰後英國貝弗里其報告書推行公醫制度之影響。就此而言，立憲者是否有意排除健康保險，改採公醫制度，或既採行健康保險，復推行公醫制度，則未臻明顯。

2. 其他各節之規定

憲法第十三章第三節「國民經濟」第一五〇條「國家應普設平民金融機構，以救濟失業。」係與失業保障具有密切關係之規定。此外，第五節「教育文化」第一六一條「各級政府應廣設獎學金名額，以扶助學行俱優無力升學之學生。」則為與教育促進有關之規定。

(二) 規範效力：憲法中基本國策之規定，究具何等規範效力，向來有不同見解。按憲法就國家政策加以規定（註九），係由德國威瑪憲法首開其例。惟此等方針條款之規範效力卻極具爭議。二次大戰以後，德國基本法不再就施政方針加以規定，而僅於基本法第二十、二十八條規定德國為一社會法治國與社會聯邦國。雖然威瑪憲法衆多的方針規定已縮為「社會的」一個形容詞，但此一社會國之規定反被共認為具有規範效力（註一〇）。

觀諸國內文獻，認為憲法不宜就此等國家政策加以規定者有之（註一一），惟亦有肯定其必要性，進而肯定其規範效力者（註一二）。就此，既然憲法第一七二條明文規定法律違背憲法者無效，因此若有任何法律違背此等憲法規定，實應予宣告違憲。考諸大法官會議之見解，大法官會議雖未曾以違反基本國策為理由宣告特定法律違憲，惟以此為理由認定特定法律不違憲則有之，例如釋字一八九號及釋字二〇六號。由此可見，大法官會議應採肯定之見解。

二、基本人權

就憲法第二章加以觀察，其中與社會保障及社會福利最具密切關係者，首推第十五條生存權、工作權及財產權之規定。就生存權而言，此一規定雖未必得以作為向國家請求特定給付之基礎，惟若特定福利法規有侵害人民生存之虞者，當可據此宣告其違憲。此外，基於合憲性之解釋，此等生存保障之規定，亦可作為社會救助或其他福利給付請求權之憲法依據。就財產權而言，社會福利制度之實施每對於人民財產有所干預，例如強制被保險人及其雇主繳交保險費即屬之，因此每與財產權之保障有關。此外，被保險人對於社會保險之給付每有一定期待利益，如果法律未能就此加以保障，亦有侵犯財產權之虞。

至於工作權，尤其工作自由之保障，亦可能因不當之規定而受侵害。就此，如果社會保險或雇主之給付欠缺充足之期待保障，亦可能發生阻礙勞工流動而侵害被保險人或勞工之勞動自由。果若如此，其亦可能侵害憲法第二十二條一般自由之保障。

除了前述第十五條及第二十二條之規定外，憲法第七條之規定，亦與社會保障及社會福利具有密切關係。就此，舉凡對於人民為不同對待又未具充足理由，例如為不同之補貼或獎助，即可能違反平等原則。

三、國家原則

就國家原則而言，憲法第一條所謂國體之規定亦可謂為國家原則之規定。依其規定，民主國、共和國乃屬國家所應行遵守之基本原則。就此而言，舉凡社會福利之措施亦應在民主、共和之基本體制下實現。

又依該條規定，孫中山所創立之三民主義乃屬國家所應遵行之基本原則。憲法第一條所稱之三民主義係指孫中山所創立之民族、民權、民生主義之三民主義，或將民有、民治、民享合稱為「三民主義」迭有不同見解（註一三）。惟憲法前文既已明文指出，此一憲法係「依據 孫中山先生創立中華民國之遺教」而制定，因此此一三民主義或宜解為孫中山所主張之民族、民權、民生主義之三民主義。在憲法之中，列入個人之學說，或有春秋斷獄不確定性之危險，而深值檢討。惟既已列入，且在未修改之前，舉凡孫中山就三民主義之主張，至少應為釋憲之重要依據。就此，孫中山對於社會福利之見解，例如其主張師法德國實施國家社會主義並對未成年人及老人實施免費教養與養老制度（註一四），即屬釋憲時極為重要之依據。

除此之外，尚應提及者，乃是憲法雖未明確規定，但經由基本人權及憲法第一七一、一七二條等條文之規定得以導出之法治國原則。就法治國原則，最值得探討之問題在於：社會給付行政有否法律保留及依法行政原則之適用？法律保留及依法行政原則，是否僅限於干預行政或亦及於給付行政，其見解至為紛歧（註一五）。惟基於以下理由，或應採取肯定見解，亦即：

- (一) 基於給付行政亦常伴隨干預行政，例如保費義務；
- (二) 社會給付每造成他人之負擔，例如稅之負擔；
- (三) 為防止社會行政（包括社會保險及政府所提供之社會工作等）之恣意與擅斷；

四、社會給付應屬人民得以請求之權利而應明確規定；

(五) 社會給付為涉及人民生活保障與社會資源公平使用之重要問題，因此應經由立法程序之民主討論。

(六) 基於中央法規標準法之規定，舉凡與人民權利義務有關之事項或其他重要事項，皆有法律保留之必要。

(七) 依外國法制之成例，例如德國社會法典第三十一條即規定：「凡本法所規定社會給付之權利及義務，非經法律之規定或許可，不得創設、確認、變更或廢止。」

四、增修條文之規定

就中央與地方權限之劃分，憲法第一〇八條第一項第十三及第十九款將「勞動法與社會立法」及「賑濟撫卹及失業救濟」劃為「中央立法並執行或交由省縣執行之事項」。據此，社會保障與社會福利之立法權乃中央所專屬。但依該條文第二項，省於不抵觸國家法律內，得制定單行法規。修憲之後，依憲法增修條文第九條之規定，省縣地方自治之法律並不受憲法第一〇八條之限制。依民國八十三年所制定之省縣自治法，舉凡省、縣及鄉鎮市之社會福利事項，皆屬省、縣及鄉鎮市之自治事項（第十二、十三、十四條）。惟依省縣自治法之規定，省之自治事項不得違背中央之法律，縣之自治事項不得違背中央及省之法令，鄉鎮市之自治事項不得違背中央、省及縣之法令。因此，憲法第一〇八條之規定，實質上少有修改。

此外，民國八十一年所制定之憲法增修條文第十八條尚首度就全民健保及殘障福利加以規定。民國八十六年第四度制定之增修條文，則將該等規定移為第十條第五項及第七項，並規定：「國家應推行全民健康保險」及「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，並扶助其自立發展。」依第五項之規定，憲法第一五五條應實施社會保險及第一五七條應推行公醫之規定可謂已有所修正。此一規定可謂提供了全民健保之憲法基礎。又依第七項之規定，身心障礙者保護法及其他相關法規，可謂獲得更為明確之憲法依據。惟老弱殘廢之扶助與救濟，既已明定於憲法第一五五條，因此此等增修條文之規定究有多大實益，實令人質疑。此外，增修條文僅就殘障者之福利加以規定，而不及於兒童、少年、老人以及急難及低收入者，因而出現失衡之現象。

參、社會保障與社會福利之實踐

鑑於五十年來社會保障與社會福利之發展，每與政治之發展有重大關連，因此以下有關歷史發展之說明（註一六），將以國民政府遷台、中美斷交、解嚴為基點，區分為以下四個時期。

一、國民政府遷台以前（民國三十八年以前）

按直到國民政府遷台以前，在中國大陸雖有戰後社會安全綱領之規劃，在憲法中亦有社會安全之規定，但考諸實際，則少有成就。就立法而言，民國三十二年所制定之社會救濟法，可謂在大陸時期除了公務人員退撫制度之相關立法外，僅有之社會立法。至於憲法所強調之社會保險，則僅有二次大戰期間於川北鹽場所試辦之社會保險計畫。

至於台灣，雖然在日本統治時期並未完全與日本同步建立現代之社會安全制度，例如一九二二年之健康保險並未實施於台灣，惟台灣於此一時期所建立之社會福利措施，尤其是社會救濟、兒童托育及就業輔導等，則遠超越中國大陸；然而在光復初期，此等社會福利措施則呈現倒退之現象（註一七）。

二、從國民政府遷台至中美斷交（民國三十八年至民國六十七年）

遷台後之國民政府對於社會保障與社會福利採取了遠較過去積極之態度。其中，最具指標意義者，乃是民國三十九年所實施之勞工保險。從其實施之日為三月一日，即蔣中正再任總統之日，可見此一勞工保險之實施，實充滿政治意義。當時之政府欲藉此安定社會並以之強化政府之「合法性」，應無可疑。

在此之後，由於台灣長年處於戒嚴體制，國會也僅局部改選，因此經由民主討論以規劃社會保障及社會福利之可能性，實僅能有限期待。雖然如此，執政之國民黨及政府對於社會保障與社會福利，顯然繼續採取積極之態度。就政策規劃而言，民國五十四年所頒布之「民生主義現階段社會政策」，不但繼續強調社會保險、國民就業、社會救助及福利服務等社會安全措施之重要性，同時提出具體之改善措施。就實際之立法與實務，則主要為：

——經由民國四十七年勞工保險條例之立法以及其後之修法（五十七年、六十二年），勞工保險之保險人（不只持續降低

雇主所僱用員工數，同時亦擴大行業別）及給付皆持續擴張（最主要者為民國五十七年將醫療給付擴及門診給付）。——除了勞工保險以外，尙於民國四十二年及四十七年，另行立法建立軍人保險及公務人員保險制度。

除了以上三種經由立法實施之社會保險外，民國六十四年以行政命令實施之學生平安保險，亦可歸為社會保險。惟此一保險計畫之給付項目，僅限於死亡及殘廢之現金給付及傷病之住院醫療給付，再加上偏低之給付水準，因此僅有相當有限之保障功能。

以上各種社會保險之建制，可謂此一時期在社會保障及社會福利最為重要之成就。經由此等制度之建立，憲法中「國家應實施社會保險」之規定，也得以落實。若將此等社會保險與工業國家所實施之社會保險相較，以上三種社會保險雖仍有衆多不足之處，例如仍有部分勞工未納入勞工保險，醫療給付並不及於被保險人之家屬及退休勞工，老年／殘廢／死亡給付未採年金制以及民國五十七年即已委任實施之失業給付迄今未能實施。雖然如此，若與其他開發中國家相較，台灣之表現可謂遠在其他開發中國家，甚至在韓國、香港及新加坡之上（註一八）。

除了此三種社會保險外，民國六十二年兒童福利法之制定，亦屬此一時期之社會立法。惟考其內容，此一法律實與下述民國六十九年之福利三法相近而乏善可陳。由此可見，民國六十九年福利三法所顯示的「福利退卻」，於民國六十二年之兒童福利法已見其端倪（註一九）。

三、從中美斷交至解嚴（民國六十七年至民國七十六年）

按民國六十二年之兒童福利法乃是在退出聯合國之後所制定之社會福利法案，此後隨著中美斷交更引發民國六十九年福利三法之立法，即老人／殘障福利法之制定以及社會救濟法之修改為社會救助法。惟若就此四種法律加以分析，此等法律竟然皆少有內容可言。就此，甚至連政府出版品亦宣稱此等法規「都屬宣示性條文」（註二〇），或謂「宣示有餘，實質不足」（註二一）。在學術界，則有將此等社會立法稱為「政治煙幕」者（註二二）。

在此之後，民國七十三年勞動基準法中引起最大爭議之退休、資遣及工資優先清償規定，則與社會保障及社會福利具有極端密切關係。就此，經濟學者費景漢與劉泰英甚且將勞動基準法定位為社會安全基準法（註二三），費劉兩人指出政府有

意以勞動基準法替代社會安全制度，乃是一針見血之見。惟費劉二人將勞動基準法所規定雇主責任制之退休及資遣等制度，稱為社會安全制度，並不適當。至於其以社會救助之問題為理由指摘社會保險，再以社會保險之問題指摘雇主責任制，更值商榷。此後，經由激烈之爭辯，尤其工商業界對於工資優先清償之抗議，工資優先清償制度遂改採工資墊償制度，一種可稱為工資保障的社會保險措施，但雇主責任制之勞工退休及資遣制度，則依原草案完成立法。經由此等立法，社會政策也因此轉向，亦即原來以社會保險為主要內涵之社會安全政策，竟因此轉向為以雇主責任為主之新方向（註二四）。在此情形下，勞工保險失業給付之實施以及老年／殘廢／遺屬給付之年金化，也因此更難以期待。惟此等政策之改變是否違反憲法第一五五條，實深值商榷。

在「福利退卻」的前提下，在此期間有關社會保險之改革主要僅見於社會保險對象，尤其是健康保險給付對象之擴張，其包括：

— 民國六十八年修訂勞工保險條例，將勞工保險強制加保對象由雇用人數之十人改為五人，強制加保之行業亦再度擴大，非屬強制加保行業之勞工亦可任意加保；

— 民國七十年及七十四年分別制定公務人員眷屬保險條例及退休公務人員及其配偶之疾病保險辦法，使得公教人員之配偶、退休後之公教人員及其配偶，皆可獲得相當於公保之醫療給付；

— 民國六十九年制定私立學校教職員保險條例，私立學校之教職員遂由過去勞工保險之任意被保險人，改為私立學校教職員保險的強制被保險人；

— 民國七十四年依行政院命令試辦農民健康保險，則使得少數農人亦得享有健康保險。

就前述社會保險之有限成長，兒童／老人／殘障福利法、社會救助法「政治煙幕」的法律內容，以及勞動基準法將勞工退休、失業之保障責任推給雇主之措施，在在說明政府對社會保險等社會保障或社會福利，已不再如過去積極，甚且對憲法所規定的國家政策亦有所懷疑。政府所以有如此作為，政治菁英反福利的主張，顯然扮演了極為重要的角色（註二五）。其實，政治菁英所以反福利，學術界對於社會安全之質疑，亦有極為關鍵之影響力（註二六）。經由以上說明，從中美斷交以

至解嚴，可謂社會保障與社會福利的停滯或退卻時期，甚至可以說是過去五十年社會保障與社會福利發展史上，最為黯淡的十年。

四、解嚴以後（民國七十六年以後）

隨著民國七十五年反對黨民進黨之成立，民國七十六年之解嚴及其後緊接之社會運動、國會的全面改選、省市長選舉及總統直選，使得影響社會保障與社會福利至深且鉅的政治因素，有了根本的改變。在此基礎之下，支配社會保障與社會福利制度發展的關鍵力量，不再止於政治菁英的選擇，代之而起的乃是民主的討論、社會團體的壓力及政黨的競爭。由於此一時期的發展乃是全面性的，因此將其分類說明如下：

(一) 健康保險：在此期間，全民健保之實施（民國八十三年完成立法，民國八十四年實施），可謂此期間最為重要的健康保險措施。惟在此之前，個別之健康保險計畫，則仍持續成長，其包括公務人員眷屬疾病保險之全面實施（民國七十八年：父母；民國八十年：子女）、農民健康保險之立法與全面實施、地方民意代表及村里鄰長健康保險之實施（民國七十八年）、低收入戶健康保險之實施（民國七十九年）。除此之外，基於殘障福利法之規定而實施之殘障者健康保險（民國八十年），並未另行創設新的保險計畫，而係以保費補貼或醫療補助為其內容。

經由上述之持續成長，民國八十三年底全國享有任何一種健康保險或軍人醫療照護之總人口數共計一千二百五十七萬九千零七十二人，亦即約百分之五十九之國民（註二七）。

相對於前述之擴張，與勞工有關之勞工眷屬及退休勞工之健康保險，則仍未見實施。民國七十七年勞工保險條例雖會再度修法，但退休勞工及勞工眷屬之納保並不在修法之列；反之，修正草案之重點顯然在於醫療給付之部分負擔及保費之提升。惟此等修法計畫，在立法院（註二八）卻受到了強烈質疑。最後，立法院雖然接受了部分負擔之制度，惟要求此等制度之實施，應經立法院另行同意。至於另行同意之要件，即以退休勞工及家屬納保為其條件。

如果立法院之意見得以獲得行政院之支持，將有超過六百萬的勞工眷屬得以納保（註二九）。果若如此，全國國民即將有超過一千九百萬之國民得享有健康保險或軍人醫療照護，亦即超越百分之九十之國民。此一比率約相當於德國

(已有超越百年健康保險歷史的健康保險創始國)的納保率(註三〇)。在此情形下如果能將過於偏低的低收入戶健康保險被保險人由原有十一萬人(約百分之零點五)提升至一百萬人(約百分之五)(註三一)，再將勞保開放給其他國民自由投保(註三二)，則民國七十八年行政院院長所宣示的「全民健保」目標，或在有限的變革下達成。

然而全民健保的規劃單位並未如此考量，而計畫另行成立一個單一且由國家直接經營的中央健保局(註三三)。經由經建會及衛生署自民國七十七年起先後的規劃作業，民國八十三年七月及十二月分別完成「全民健康保險法」及「中央健康保險局組織條例」之立法，民國八十四年三月一日全民健保付諸實施。從此，原來被排除於健康保險以外的國民亦得以受到全民健保之保障。就此而言，全民健保之實施，有其得以肯定之處。惟若就全民健保法之內容加以細究，卻仍有重重問題(註三四)，其中最為關鍵者，厥為：

—何以建立一個至為集權的健保壟斷機構，其不只與社會保險複數組織及社會自治之傳統，更與社會安全分散化及競爭之發展趨勢有違(註三五)。依衛生署之規劃，全民健保之組織將有朝複數組織發展之可能。至於其內容，則仍待觀察。

—何以繼續保有原有不平等之保費補貼，甚且對地區被保險人竟不問其資力而一律補貼百分之四十，而擴大不平等補貼之問題，進而造成社會的不平等與擴大社會的階層差距。

應附帶說明者，此一全民健保法雖如期依政府之承諾完成立法並付諸實施，惟此一法案實難以稱為是社會共識的產物。首先，全民健保法乃是在極端喧嚷、立法委員徹夜不眠、執政黨一再動員的情形下，所完成之法案。其次，從強制條款之遭到刪除再補行立法以及制定「本法實施滿兩年後，行政院應於半年內修正本法，逾期本法失效」不信任條款之制定，更可證實此一法律所受到的強烈質疑。就此而言，此一法律仍得以完成立法，與執政黨在立法院仍具有絕對優勢有關。除了民主政治之因素外，勞工所以獲得百分之十的保費補貼，則與議場外勞工抗議行動有所關連。此等抗議雖未因此導致不平等保費補貼之廢除，惟至少使此一問題獲得重視。

(二)老年安全：在此期間，老人安全可謂是全民健保以外，最受矚目的社會保障與社會福利問題。惟直到目前為止，老人

安全仍未有如同全民健保般的全面性改革。以下將分別就既有體制之改革、新增之福利措施與研議中之計畫，分別加以說明。

就既有制度之改革，在此期間之改革主要見於公教人員退休制度之改革。按早在民國三十二年、三十三年即已分別制定公務人員退休法、公務人員撫卹法、學校教職員退休條例及學校教職員撫卹條例，因此公教人員之退撫制度已有五十年以上之歷史。分別經由多次修法之後，公教人員之老年、殘廢與死亡之社會風險，可謂已受到極為優厚之保障。依據民國八十四修改前的公務人員退休法，不論是年金或先請領一次給付再依優惠存款制度請領利息（註三六），此等退休給付已可高達接近百分之六十之所得替代率（註三七）。如果再加上公保養老給付優惠存款之利息，則所得替代率可能高達百分之九十（註三八）。對於一位工作三十年的公務人員（可能五十歲不到，例如小學老師），而能請領如此優厚之老年給付者，可謂世上極少之特例。惟此等優厚的老年給付卻使國家之財政因此負擔沉重。以民國八十五年為例，該年中央政府退休撫卹之支出竟高達所有社會福利支出之百分之四十八點二九，而高於社會保險、社會救助、福利服務與國民就業等四項總和之百分之四十三點七四（註三九）。此後，此等比例雖略見下降，但民國八十五年卻仍高達百分之三十九點三一（註四〇）。惟縱然有此問題，公務人員退休法及學校教職員退休條例於民國八十四年修訂時並未採取對應措施，反而更形增加高達百分之五十以上之給付水準（註四一）。其結果將使退休公教員之所得替代率高達百分之一百以上。除了給付水準之提升外，改制後的公教人員退休制度尚改採社會保險之繳費制（亦即百分之三十五由公教人員負擔，其餘由政府負擔（註四二）），惟其財務方式並非工業國家所採行之隨收隨付制，而是所謂部分儲備制（註四三），其結果不只立即增加國家財政之負擔，所累積的龐大基金，則可能成為政府干預經濟活動的重要籌碼（諸如股市）。相對於此等負面效應，此等準備金是否有助於人口老化所衍生之問題，則不無疑問。按工業國家所以採行隨收隨付之年金財務方式，其主要理論基礎乃在於「所有老年人之生活資源必定來自當期社會生產」的代間契約理論。從工業國家繼續堅持隨收隨付之年金改革觀之（註四四），所謂儲備制之措施，實有待商榷。除此之外，舉凡民國七十九年收回戰士授田憑證之補償金以及民國八十五年公教人員補發退休金之措施，皆屬高達數

百億之特別措施。此等措施，一方面與退伍軍人及退休公務員之請願運動有關，他方面則另具政治目的。相對於授田證補償具有安撫退伍軍人以求社會安定之目的，退休公務人員補發退休金於總統與副總統直接民選前付諸實施，顯然具有爭取退休公教人員（具有一定影響力之意見領袖）選票之目的。針對公務人員退休法中「其他現金給付」不予併計之做法，大法官會議雖曾作成不違憲解釋（註四五），但此等憲法解釋顯未受到重視。按此等補發措施，除了應考量其法律問題外，尤應考量公務人員退休給付究竟不足或已逾越應有之保障水準。

面對軍公教人員此等極為優厚的老年安全制度，以及勞工保險之殘廢、遺屬及老年給付遲遲未能改採年金制，社會上出現不平之鳴，遂成了不可避免的現象。按早在民國六十二年所頒布之「保障勞工利益，改善勞工生活」方案，以及往後於民國六十五、七十年之六年、十年經濟設計畫皆已提及勞工保險老年給付由一次給付改採年金制。惟直至目前為止，此等計畫仍未實現。民國八十二年縣市長的選戰，原屬地方自治的選舉，但老年安全竟成爲此次選舉最爲要的議題，甚至引發了一場可以號稱爲「老年戰爭」的選戰。針對此等發展，省市府雖然未有任何法律依據，但仍施行了所謂中低收入戶老年生活津貼。按此一措施，直到民國八十六年修正老人福利法之後，始在該法第十七條爲授權規定，而有其法律依據，惟此等概括授權，是否違反授權明確性之基本原則而有違憲之虞，則不能不加以商榷。至於民進黨執政之縣市更有所謂敬老津貼，惟其發放之時間並不一致，且多數已不再發給。此後，由於民國八十四年老年農民福利津貼暫行條例之制定，而使得絕大多數農民亦得以請領老農津貼。

經此發展，台灣之老年安全體系，自此引進了以稅收爲財源之老年津貼制。惟此等制度對政府財政負擔帶來極爲沉重之壓力，因此遂有國民年金之規劃。就此，內政部及經建會雖已先後提出國民年金之規劃報告，惟爲求慎重，經建會已於民國八十六年再次進行第二階段之規劃工作。基於國民年金指導小組之初步決議，此一國民年金顯然將採取「制度分立，內涵整合」之基本原則，亦即不再採行全民健保之集中體制，而將保留原有之公／勞保，並分別規劃包含國民年金之公教年金與勞工年金。至於其詳細規劃內容，則有待進一步觀察。

除了年金保險之規劃外，勞基法所規定屬於雇主責任制之勞工退休給付，亦已證實難以期待。依勞委會民國八十年所

提出勞基法修正草案，原有之雇主責任制將改為附加年金制。惟此等提案是否得以完成立法，或另採民國八十六年國發會所提及的公積金制，則仍待進一步觀察（註四六）。有鑑於公基金制度既不具風險分攤之功能，又有資金集中以致產生集體經濟之虞，實不能不慎重考量。就此，瑞士所採行之職業年金，亦即以企業為單位而實施之個人帳戶老人年金及殘廢與遺屬共同基金之第二層保障，或可為勞基法退休制度改革之重要參考（註四七）。

（三）就業安全：在此期間，雖有民國八十二年就業服務法之立法，惟此一法律主要係為了規範外勞之引進與管理所制定之，因此對於國人之就業促進顯有極其有限之功能。

此外，基於自民國八十五年起一連串關廠事件所引發勞工失業問題，尤其在勞工請願、抗爭（包括以臥軌方式之抗議）之後，勞委會始研擬籌劃失業保險，並擬自民國八十七年付諸實施。果如期開辦，民國五十七年勞工保險條例所規定之失業保險終得以實現。此等失業保險之實施，同時意味勞基法資遣制度事實上已被宣告失敗，雖然勞基法資遣制度是否將有所修改，仍未聞相關修法計畫。

（四）社會促進與社會扶助：如同前述失業保險係在勞工之抗爭下所獲得之回應，解嚴後殘障者的社會運動，對於社會保障與社會福利的發展亦有極為關鍵的影響（註四八）。民國七十九年殘障福利法之修法及精神衛生法之立法，可謂對殘障者社會運動之主要回應。再由於立法院及國民大會全面改選後，關心弱勢團體立法委員及國民大會代表之增加，更由於本身即為殘障者之立法委員及國大代表之參與立法及修憲，更促成民國八十一年憲法增修條文第十八條殘障條款之制定、民國八十六年憲法增修條文殘障條款之二度修改及殘障福利法修改為身心障礙者保護法。經此接連之修法，原來殘障福利法之給付內容遂有所重大突破，進而有大量殘障津貼之實施與殘障者勞動促進之採行。就津貼而言，基於「殘障者醫療復健重建養護及教育費用補助辦法」之規定，舉凡殘障者之醫療復健、職業重建、教養、養護、生活補助及教育，皆可依其殘障之程度與家庭經濟狀況獲得津貼補助。此外，尚有前所敘及之保險費及醫療費用之補助。至於就業促進，則以強制雇用及未足額雇用者應向就業基金繳納差額補助費之規定最為重要。經此改革，原被定位為福利服務之殘障福利，也因此不再以服務給付為其範疇，甚且以津貼之給付為其主要內容。若以福利支出加以檢驗，

殘障者的福利支出確實也呈現急遽成長的現象。當民國八十年殘障福利支出尚不足十三億，但隔年則超過三十二億，民國八十三年則接近三十七億（註四九）。

就兒童及少年之福利而言，基於兒童福利機構及反雛妓團體之呼籲與運動以及立法委員對於兒童福利之重視，遂有民國七十九年少年福利法之立法、民國八十二年兒童福利法之修法以及民國八十四年兒童及少年性交易防治條例之立法。惟若與身心障礙者之保護措施相較，不論是兒童福利法或是少年福利法所規定之福利措施，皆遠不如身心障礙者保護法。基本上，此二法律所強調者並不在於社會給付，而是在於兒童或少年不當行為之管制、急難或受虐兒童之安置、收養之監督及離婚後對子女親權之行使等。反之，托兒所、幼稚園之補助獎勵等與兒童福祉及家庭負擔有關之措施，竟幾未規定。就此除應檢討兒童福利政策外，亦應對家庭政策加以檢討。若以福利支出加以檢驗，民國八十三年之兒童福利支出為八億餘元，不但少於身心障礙者之福利支出，甚且較民國八十年之兒童福利支出之十億餘元為少（註五〇）。同樣的，民國八十三年少年福利支出之四億餘元，亦與身心障礙者之福利支出不成比例（註五一）。

至於老人，從前述老人安全之說明，尤其各種老人津貼之發放，可見老人安全乃是一個深受關注的問題。然相對於此等津貼之金錢給付，有關老人之安養或其他福利促進措施，顯然未如同身心障礙者受到重視。老人福利法於民國八十六年雖經修法而將老人之年齡由七十歲降為六十五歲，但該法所規定之福利措施，則仍少有改善。若加以分析，該法之規定除了繼續原有老人福利法對於行政機關行政任務為原則性指示以及授權其對私人機構加以監督外，幾未有較為明確之給付規定。就私人福利機構之監督，立法院於修法之時雖曾對過於強調財團法人之規定有所批評，因此而有小型機構不必辦理財團法人登記之規定，但大型者仍以財團法人為限。凡不辦理財團法人者，皆不可接受補助或享受稅賦減免。由此可見，過去對於財團法人之偏好與不當理解，並未消除（註五二）。按此等財團法人之偏好，亦見於前述之兒童／少年福利法及身心障礙者保護法。據此，此等法律竟有限制社會福利發展之負面作用，而不能不予檢討。相對於此等限制措施，針對社會福利機構之獎勵與監督制定特別法，當屬目前亟待努力者。此一法律除了應整合目前分散於各種法規之相關規定外，更應檢討目前不合理之規定並加以改善。此外，更應加強補助與獎勵措施，以促進私

人福利機構之發展。又除了此等獎勵與監督有待整合外，兒童／少年福利法、身心障礙者保護法及社會救助法之不同給付，究應為互補、平行、重疊或互斥之關係，亦有待明顯規定。

相對於前述身心障礙者保護法、兒童／少年／老人福利法之修法，有關急難與貧民之扶助與救濟之社會救助法乃是迄今唯一仍未修法者。如前所述，中低收入之身心障礙者或老人，由於各種殘障津貼及老人津貼之實施，使得特定中低收入者得以享有特別之生活扶助。此等津貼法規遂成了社會救助法之特別法。在此情形下，非屬身心障礙者或老人之低收入戶成員則唯有依據社會救助法請求其生活扶助、急難救助或醫療補助等。據此發展，如何釐清各種老人津貼法規、身心障礙者保護法與社會救助法之關係並加以整合，亦屬刻不容緩的當務之急（註五三）。其次，則應考量如何改善目前亟待改善的社會救助措施。按目前之社會救助戶成員，包括省市府所規定的三種等級總計亦不過十一萬餘人（註五四）。若與工業國家相較，例如美國貧民所占百分之十四之比例或德國約百分之三生活扶助受領國民之比例，此等百分之零點五之比例，實深值吾人反省。社會救助之改善，應屬改善現行社會保障與社會福利制度最急迫的問題。

(五)社會補償：就社會補償而言，民國七十九年所制定精神衛生法第十九條第二項對於精神病人之被害人補償之規定，可謂極少數具有社會補償性質之相關制度。此外，民國八十四年所立法之二二八事件處理及補償條例，亦可稱為具有社會補償性質之法律。至於犯罪被害人補償條例之草案雖已經由行政院提案，並經立法院一讀在案，惟何時完成立法仍有待觀察。

肆、基本問題之探討

一、功能與目的之問題

自德國一八八三年創立以社會保險為核心的社會安全制度以來，社會安全制度之主要目的乃是為了解決工業社會所衍生的社會問題，因此其保護的對象自以工業勞工為第一優先。至於其目的，則是為了消弭勞工因遭遇社會風險所面對的生活困境，進而促進社會之平等與實現社會正義。然而觀諸五十年來社會保障與社會福利的發展，一方面雖已多少顧及工業勞工之

福利需求，惟若與其他職業相較，則顯然不如軍公教人員。長期以來獨厚軍公教人員之社會福利體系，不只造成了軍公教人員過度保障以及財政問題，同時也擴大了社會之不平等與不正義。原本是爲了促進平等與正義的制度，竟成了不平等與不正義的元凶，實不能不令人三思。除了對軍公教的特別保障外，何以獨對農民發給老農津貼，又何以對農人、所謂職業工人（自僱者）及無業者（可能是低所得者，亦可能是高所得者）給予高比例之保費補貼。凡此，亦均屬造成社會不平等之措施而不能不加以檢討。又除了勞工之保障之外，工業國家基於三代契約之理論以及家庭政策之考量而加強兒童津貼、養育津貼以至養育年金之發展趨勢觀之，如何藉社會安全制度促成代間團結以及家庭之功能，則是社會安全之另一重要功能，此亦爲我憲法第一五六條精義之所在。惟直到目前爲止我國不但少有此等措施，甚至少有此等觀念。

二、手段與途徑之問題

依憲法之規定，我國之社會福利顯然應以社會保險爲核心，並輔以社會扶助與社會救濟。就民國三〇年代及四〇年代之發展觀之，當時之發展可謂與此一原則相符。惟民國七十三年勞基法採行雇主責任制，不僅是對於社會保險之質疑，甚且是對於社會福利制度的全面退卻。此等態度使得我國社會福利制度的成長至少延宕十年以上。此後，在九〇年代，社會福利雖受到空前的重視，惟此時所採取的手段亦不無問題。其中，全民健保採取單一壟斷的制度，而將原有公保、勞保予以歸整爲單一體系的做法，使得國家的權力因此無限擴張。此等集權、擴權的措施，不但與德國自一八八〇年代創立社會保險採行分散且自治的基本原則不符，亦與近年來反集中化的國際潮流相違背。此外，津貼制度的廣泛採行，亦可謂近年來社會福利發展的一大特色，惟此等措施不但與憲法規定不符，與工業國家之經驗亦有所距離，而不能不加以檢討。按工業國家雖亦有津貼制度之採行，惟最常見者爲兒童津貼、養育津貼或教育津貼，至於台灣所實施之老人津貼雖亦有之，惟大部分工業國家採行年金保險的成例實不能忽視。至於針對殘障者採行特別津貼，更是極爲少有之例外。

三、與經社變遷之關連問題

從以上分析可知，早在民國三〇／四〇年代，我國即已開始建立社會保險體制。換句話說，當台灣的工業化仍在萌芽之時或工業勞工仍屬有限之時，我國對社會保險採行了至爲積極的態度，然而隨著台灣之工業化，此等積極的態度卻轉爲冷淡。

就此而言，經濟的變遷與社會的變遷似乎不是台灣社會安全制度發展的重要因素。未能配合經社之發展，隨時調整並相對成長，乃是我國社會保障與社會福利的一項根本問題。

就晚近所以有「老人戰爭」及勞工臥軌事件之發生，皆可謂導源於年金以及失業保險之不當延誤。就此，即將實施之失業保險應力求完善甚且應儘早完成立法；規劃中的年金制度，亦應及早付諸實施。此外，針對核心家庭之家庭形態、遽增之單親家庭、婦女就業及家庭團結愈加不可期待之社會變遷，如何經由補助、獎勵以促進托兒所、幼稚園、中小學之課後輔導，亦屬針對社會變遷之必要措施。又基於前述家庭變遷以及人口老化所產生之老人安養與照護問題，亦應就安養與照護機構之設立予以必要獎勵與監督，甚至考量諸如德國照護保險之必要性（註五五）。

四、與民主法治之關連問題

相對於經社之發展，政治因素在社會保障與社會福利發展上顯然扮演了相當重要的角色。民國三十九年所以實施勞工保險有其政治因素，此後獨厚軍公教福利體系亦與政治的威權統治有所關連。當人民的政治參與受到限制之時，特定社會階層獨攬社會福利等社會資源，實不足為奇。基本上，直到解嚴以前，台灣的社會福利制度形式上雖多有法律之制定，惟此等法律究有多少社會共識可言，實令人懷疑，尤其鑑於當時長期未全面改選國會之不可期待。惟縱然解嚴，從全民健保法雖受到立法院極為不信任之對待但又得以完成立法之現象觀之，解嚴後的社會福利措施，仍未完全除去威權色彩。

又鑑於民主討論乃是法律最為重要價值之所在，因此社會福利制度是否經由法律加以規範，亦屬檢定社會福利是否經由民主討論之重要指標。就此，解嚴之前所實施之公務人員優惠存款、公務人員退休保險、退休公務人員及其配偶之疾病保險及學生平安保險等，皆屬未經立法之社會福利措施。惟解嚴之後，此等現象並未減少，例如地方民意代表村里鄰長健康保險、低收入戶健康保險、中低收入老人津貼等，亦皆屬未有法律依據即加以實施之福利措施。至於殘障津貼，雖有法律之授權，惟此等涉及身心障礙者權益及福利資源公平分配之重要事項，竟完全授權行政機關決定，亦值得商榷。又即將實施之失業保險，亦不宜以行政命令行之，而有另行立法之必要。除了法律保留，依法行政原則是否貫徹，亦屬重要之問題。就此，諸如全民健保法雖規定四級轉診之不同部分負擔，但衛生署竟可任意將其改為二級及三級，即屬明顯違法之成例。又法律除具有

民主及社會討論之意義外，由於社會給付應屬人民得以請求之權利，因此亦唯有經由法律加以規定，方使人民之權利得以保障而不致流於行政人員之恣意。就此而言，不只前述之委任立法應予避免，亦應減少過於簡陋之規定以及過多之不確定法律概念。此外，法律之體系化則有促使人民瞭解社會福利體系進而促其接近、使用福利資源之功能。因此，如何將有關法律，諸如兒童／少年／老人福利法、身心障礙者保護法、社會救助法、相關之津貼法規及各種社會保險法規之關係加以釐清並予以體系化，亦屬重要之工作。就此，制定社會法典乃成了長期規劃上應予考量之事項。

同樣的，憲法之規範功能亦屬值得深思之問題。如前所述，過去五十年社會保障及社會福利之發展，顯然並未完全依照憲法，尤其憲法第一五五條之規定，予以規劃。在此情形下，憲法規定竟成了毫無拘束力的政策宣示，社會福利體系也未能依憲法所規範的國家原則及國家目標下加以建制，憲法本身的尊嚴也受到極大的傷害。就此而言，前述未能遵守法律保留或在憲法行政原則之成例，亦屬對於憲法所隱含法治國原則之不尊重。再從法治國加以延伸，由於現行各種社會保險、退撫制度皆未有老年給付之期待保障，因此當與憲法財產權保障之規定有違。就此，大法官會議解釋第四三四號業已顧及此一問題，而深值重視。又不平等的保費補貼，亦有抵觸憲法平等保障之虞。凡此，除了立法時應加以考量外，更有待大法官會議之違憲審查。惟直到目前為止，此等違憲審查卻仍屬有限。如何讓憲法發揮其規範功能，當屬今後社會保障與社會福利發展的重要課題。

五、學術與教育之關連問題

經由以上說明，五十年來社會保障與社會福利雖有一定之成就，但亦存有嚴重之問題。此等問題雖與政治因素與政治菁英之價值取向有所關連，惟極為有限的學術與教育，亦屬重要因素。按民國三〇／四〇年代之時，國內第一代的社會福利學術工作者，諸如謝徵孚對社會保險制度之認知與支持，乃是當時建立勞工保險的一大要素。反之，民國七〇年代費景漢及劉泰英等對於社會福利的質疑，則對社會安全與社會福利發揮了極為關鍵的抑制作用。或謂，他們為執政者的福利退卻提供了學術上的依據。

由此可見，不論是贊成或反對社會福利之學術見解，皆有至為關鍵之影響力。惟觀諸國內學術界或教育界，以社會保障

與社會福利爲其主要研究領域者，仍屬極端有限。至於學生之教育，一則受限於既有之教學資源，他方面又受限於國家考試，亦難以期待。

六、國際合作之關連問題

最後，尙應加強者乃是國際交流與合作。就此，前述之謝徵孚乃是我國早期留歐學人；反之，費劉二人則是留美學人。雖然學術應無國界之分，惟個人的學習與生活經驗卻也扮演一定角色。以謝徵孚爲例，其所主張者，乃是歐洲國家對於社會福利之支持。反之，費劉則是美國反福利論的支持者。對本國而言，鑑於二次大戰以後學術界至爲「美國化」之現象，因此對美國以外之國家或區域，尤其歐洲大陸之研究，實有待加強。

此外，過去所以建立勞工保險制度，當與我國當時爲國際勞工組織之會員國，甚且爲理事國，有重要關係。惟自民國六十一年我國退出此一國際組織之後，經由此一組織之國際交流，也因此中斷。民國七十三年勞基法所採行之雇主責任制，可謂背離國際經驗之嘗試，當是國際交流中斷之代價。如何再加入國際勞工局及國際社會安全組織等國際組織並經由國際合作，改善我國之社會福利體系，亦屬今後發展的重要課題。如果形式上的加入宥於政治因素而有所困難，亦應加強實質之合作或與各國學術機構建立合作關係。

肆、結語

經由以上分析、說明，五十年來之社會保障與社會福利制度，雖已有一定之成就，惟亦有衆多問題而有待改進。觀諸五十年來之發展，我國之社會保障與社會福利受到政治因素之影響實遠大於社會因素。由於相關制度之建制每非基於社會需求，而是基於特定政治目的，遂造成有關制度之建立每與社會需求脫節之現象。如今，當台灣已漸次成爲工業國家之時，如何針對社會需求，改善現有之社會保障與社會福利制度，乃是當前亟待解決之重要任務。如何繼經濟奇蹟、政治奇蹟之後，再創社會奇蹟乃是目前全國上下所應嚴肅思考之核心問題。惟能否除弊興利，進而建立一個更爲完善之社會保障與社會福利體系，以下當屬最應考量之關鍵問題：

—應「除政治化」，即應以社會需求而非以政治目的為考量。亦即，應特別考量工業化以後所衍生之社會問題，而加以規劃。

—應力求民主化。雖然應減少特定政治目的而力求「除政治化」，但如何經由民主政治之討論以改善既有制度並規劃未來之發展則是必要之手段。

—以法治實現此等改革。按法律之必要性，不只基於民主之要求，更是藉規範之客觀化與體系化而促使人民之社會給付請求權與社會保障之接近可能性得以獲得保障。就法治而言，如何發揮憲法之引導規劃與控制（違憲審查）功能，更是紀念行憲應特別強調的基本問題。

—社會保障與社會福利不應成為特定階層之特權；反之，應藉以促進社會之平等與和諧。

—勞基法強調雇主責任之私人化或全民健保國家壟斷之國家化，皆已背離社會保障與社會福利社會化之基本方向，而應加以糾正。在此社會化的過程中，不只應經由前述民主之社會討論，甚且應由人民自我管理而以社會自治之方式加以實現。

—應加強有關學術與教育之研究。既然社會保障及社會福利與民主、法治及經社體制皆有密切之關係，因此學術與教育不應侷限於特定領域而應加強科際整合與合作。

—應加強國際合作與交流，尤其與ILO及ISSA等國際組織，以及工業國家，尤其歐陸國家之交流與合作。

註釋

- 註一：ILO, Introduction to Social Security 3, ed. 1984, 頁二以下。
- 註二：Zacher, Einfuehrung in das Sozialrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., 1985, 頁一七以下；Zacher, Grundtypen des Sozialrechts, in: FS fuer Zeidler, 1987, 頁五七一以下。
- 註三：有關社會補償之說明請參閱郭明政，「德國暴力犯罪被害人補償之研究」，政大法學評論，第五十二期（民國八十三年），頁一七九以下。
- 註四：有關社會政策與社會立法之國內文獻請參見謝徵孚，社會問題及社會政策（國立編譯館，民國五十八年），頁七九；劉脩如，社會政策與社會立法（國立編譯館，民國七十三年）；陳國鈞，社會政策與社會行政（台北市，三民，民國八十三年）；劉脩如、陳國鈞，社會立法（台北市，三民，民國六十年）。
- 註五：請參見林萬億，「社會福利的基本理念」，陳忠信編，社會福利政策七講（台北市，民國八十三年），頁一以下。
- 註六：林萬億，同前註；蔡宏昭，社會福利政策（台北市：民國七十九年，頁二一七以下）；陳小紅等，福利體系之實施與評估（行政院經建會委託研究，民國八十五年）。
- 註七：郭明政，「法律在社會福利體系中之角色與任務」，社區發展季刊，第六十七期（民國八十三年），頁七五以下；Ming-Cheng Kuo, Alterssicherung in Taiwan, Baden-Baden, 1990, 頁八〇以下。
- 註八：國民大會秘書處編，國民大會代表對於中華民國憲法草案意見彙編上冊。
- 註九：陳新民，憲法基本權利之基本理論（台北市，三民，民國八十三年），頁三七以下。
- 註一〇：請參見Zacher, Das sozial Staatsziel, in: Isensee/Kirchhof(Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd.1, Heidelberg 1987, 頁一〇四五以下；Zacher, Was koennen wir ueber das Sozialstaatsprinzip wissen? in: FS fuer Ipsen, Tuebingen, 1977, 頁一〇七以下。就此，亦請參見翁岳生所譯 Forsthoef 所著「社會

法治國之概念與本質」，憲政思潮，第二期（民國五十七年），頁八九以下。

註一一：荆知仁，中國立憲史（台北市，聯經，民國七十五年），頁四七一。

註一二：林紀東，中華民國憲法逐條釋義，（台北市，三民，民國七十年）；鄭彥棻，「憲法第十三章之研究」，憲政時代，第八卷第三期（民國七十二年），頁一以下；第四期（民國七十二年），頁一以下。

註一三：參見中華民國行憲四十年，王培基，民有民治民享之民主憲法之由來，頁三二三以下。

註一四：就此，請參照范珍輝，「我國社會社會政策的發展與特性」，朱岑樓編：我國社會的變遷與發展，（台北市，東大，民國七十五年），頁二九以下；朱謙，中華民國憲法與孫中山思想（台北市，五南，民國八十二年），頁五〇六以下。

註一五：翁岳生，法治國家之行政與司法（台北市：月旦，民國八十三年），頁二一七以下；城仲模，行政法之基礎理論（台北市：三民，民國八十三年版），頁三以下；吳庚，行政法之理論與實用（台北市，自版，民國八十年），頁八〇以下；許宗力，法與國家權力（台北市，月旦，民國八十二年），頁二二一以下；陳新民，行政法學總論 三版，（台北市，自印，民國八十一年），頁一四以下。

註一六：白秀雄，我國社會福利發展，台灣省政府新聞處編，現代化福利社會的實況，民國七十九年，頁六一以下；林萬億，福利國家—歷史比較的分析（台北市，巨流，民國八十三年），頁一七九以下；Ming-Cheng Kuo, Social Change & Social Security in Taiwan: Lessons for the RPC, in: Krieg/Schaedler(eds.), Social Security in the People's Republic of China，頁二四〇以下。

註一七：林萬億，同前註。

註一八：Midgley, Industrialization and Welfare: The Case of Four Tigers in: Social Policy and Administration, Volume 20, Number 3 (1986)，頁二五五以下；Chow, Social Security Provision in Singapore, Hong Kong, Taiwan and South Korea: A comparative Analysis, in: Journal of International and Comparative Social Welfare, Volume II

1986), 頁一—七以下。

註一九：Tsai/Chang, *Politics, Ideology and Social Welfare Programs: A Critical Evaluation of Social Welfare Legislation*, 台大社會學刊, 第十七期, 頁二二三—三三以下。

註二〇：研考會, 我國社會福利定義、範圍之研究, 民國七十八年, 頁三七。

註二一：內政部社會司, 社會福利輯要(台北：民國八十四年), 頁二二。

註二二：Tsai/Chang, 同註一九, 頁二二三以下。

註二三：費景漢、劉泰英, 從經濟學觀點論「勞動基準法草案」, 中國時報, 民國七十一年八月二十一、二十二日, 第二二版。

註二四：郭明政, 「從勞動基準之制定探討我國當前勞工福利政策」, 中國社會學會主辦之勞工政策與社會發展研討會, 民國八十年, 頁八八以下。

註二五：Tsai/Chang, 同註一九。

註二六：此等反福利論尤以前述劉泰英及費景漢為代表, 除前述劉費之報紙文章外, 尚請參見郭明政, 「不要命的自負一經濟學者對於社會安全制度之偏見、謬誤及其批判」, 當代, 第一一八期(民國八十五年), 頁八三以下。

註二七：中央健康保險局, 全民健康保險簡介(台北：民國八十六年), 頁一〇。

註二八：此時之立法院仍未全面改選, 但增額之立委, 顯然已具支配性之影響力。

註二九：按民國八十三年年底之勞保被保險人人數為八、四九七、〇〇〇人(行政院經濟建設委員會人力規劃處, 中華民國八十四年台閩地區社會福利政策指標, 頁一〇)。若以全民健保平均眷口數零點七九計算, 則有超越六百萬的勞工眷屬。

註三〇：所不同的是, 德國的公務人員並不納入法定的社會健康保險。參見, 郭明政, 「全民健保法評析」, 經社法制論叢第十五期, 民國八十四年, 頁一八七以下。

註三一：按長期以來，由於低收戶之認定過於嚴格，因此竟出現每兩百人始有一名低收戶人口之現象。以工業國家為例，美國之低收入人口約為總人口數之百分之十四（林萬億，同註一六，頁二八七），「德國之生活扶助人口則約為百分之二」，郭明政等，福利服務與社會救助之現況分析暨其法治整合之研究，行政院研考會委託研究（民國八十六年五月），頁一四四。

註三二：將社會保險開放給法定被保險人以外國民自由加保迭有先例，例如德國之年金保險。其實，勞工保險亦有自願加保之規定。有謂自願加保有逆選擇之問題，但此一問題應不至於嚴重，否則勞保之自願加保制度早已發生問題。何況為了防止逆選擇，尚可為特別規定，例如規定不得帶病投保等。

註三三：按全民健保所以採行至為集中的健保體制，經建會以蕭慶倫為總顧問的全民健康保險研究計畫專案計畫小組（自七十七年至七十九年）即已做了關鍵性的決定。（行政院經濟建設委員會，全民健康保險制度規劃報告，民國七十九年，頁一〇八）。

註三四：郭明政，同註三〇。Ming-Cheng Kuo, Grundprobleme der Volkskrankenversicherung in Taiwan, 發表於一九九六年六月二十八日、二十九日由德國 Max-Planck-Institut fuer auslaendisches und internationales Sozialrecht 舉辦之 "Aufbau und Umbau des Sozialstaats" 研討會。

註三五：就社會保險之傳統及國際發展趨勢而言，請參見郭明政，「複數組織、社會自治與競爭——德國健康保險之傳統與改革」，發表於民國八十六年七月六日台北市醫師公會舉辦之全民健保修法研討會；郭明政，「一九九四年瑞士健康保險之改革及其對於台灣之啓示」，社會保險年刊，民國八十六年，頁四八以下。

註三六：按此一優惠存款制度並非法律所明定之制度，而是依據公務人員退休法施行細則所建立之制度。下述公保養老給付之優惠存款甚至僅依一般函令實施。請參見銓敘部退撫司，「現行公務人員一次退休金既公保養老給付優惠存款制度之回顧與展望，公務人員月刊」，第六期（民國八十五年），頁二二以下。

註三七：Kuo，同註七，頁一四六。

註三八：Kuo，同註七，頁一五四。

註三九：經建會，同註二九，頁八以下。按此處所稱之社會福利上包括衛生保健、社區發展及環境保護等。此等過於擴張之定義實深植商榷。此外，由於在社會保險、社會救助、福利服務及國民就業等項目中，亦有極大部分係特別針對軍公教之福利措施。依作者在民國七十八年之統計，當時之社會福利預算約有百分之八十三係特別針對軍公教人員。（Kuo，同註七，頁七三。）

註四〇：Kuo，同註七，頁七三。

註四一：以月退休金為例，原來之最高給付額為公務員百分之九十之本俸，教職員百分之九十五之本俸。但改制後，公務員為及教職員皆為百分之七十之二倍本俸，即百分之一百四十之本俸。

註四二：此等規定實少有意義。就保險費基本上應屬工資之一種形式而言，所有的保費皆屬公教人員之負擔。反之，其又屬政府之人事行政之支出，也是政府的財政負擔。又由於此等財源係來自政府之一般財政（主要為稅收），因此其乃是全民之負擔。就保費之性質，請參見，于宗先「勞基法中的核心問題——退休金給付與工資水準決定」，經濟前瞻，第一卷第一期，頁五以下。

註四三：葉長明，「公務人員退撫制度檢討改進之研究」，公務人員第六期（民國八十五年十二月）頁三以下。

註四四：郭明政，「德國一九九二年年金改革法之研究」，政大法學評論第四十七期（民國八十二年），頁六三以下。

註四五：參見大法官會議解釋第二四六號。

註四六：有關公積金制，請參見單驥，「勞工老年附加年金真的比較好嗎？」經社法制論叢第十二期，民國八十二年七月，頁四三以下；單驥，「確定提撥制與確定給付制之比較」，經社法制論叢第十六、十七期，民國八十五年七月，頁六五以下；盧政春，「國民年金與公積金制度之比較」，東吳社會學報，第六期（民國八十六年），頁一九九以下；郭明政，「附加年金或公積金——勞基法勞工退休制度改革之十字路」，發表於民國八十六年六月十三日勞工教育推廣協會舉辦之勞工退休制度研討會。

註四七：參見郭明政，「瑞士年金制度」，內政部編，老年年金制度相關論著彙編，民國八十三年，頁三一以下。

註四八：林萬億、葉琇珊「台灣社會運動與社會政策——以福利弱勢團體運動為例」，社會工作學刊，第二期，民國八十一年。

註四九：內政部，中華民國福利服務現況，民國八十四年，頁一三。

註五〇：同前註。

註五一：同前註。

註五二：有關之批評請見陳惠馨，財團法人監督問題之探討，民國八十四年，第二七八頁以下；郭明政等，同註三一，頁四一。

註五三：參見郭明政等，同前註，頁一七二以下。

註五四：經建會，同註二九，頁一五。

註五五：參閱郭明政，同註三一，頁一三三以下。