

# 社會福利與人權

林端

## 一、當代「社會福利與人權」的

### 西方文化特性

身為一位社會學家，探討「社會福利與人權」的課題時，會特別站在文化相對論（cultural relativism）的立場，關注類似的概念所可能具有的文化特性。嚴格來說，有關社會福利的概念與人權的概念，我們漢人文化或中華文化並非沒有類似的概念，但是過去中國或臺灣傳統社會裡的社會福利的運作與人權的特徵，很可能跟現代社會福利與人權有很大的差異，所以我們今天討論這個話題，首先要去思考，當今社會福利與人權，它原來具有的西方文化的特性（註

一）。

過去中國傳統社會裡的社會福利形式，在儒家倫理的影響之下，其福利體系，除了有限的政府組織（常平倉、養濟院、育嬰堂）之外，大體來說，是以血緣地緣的團體所構成的社會福利體系，如義田、社會、同善會、養老院、孤兒院，都跟血緣地緣的團體關係很密切。如宋代的祭田，以及後來在臺灣發展出來的「祭祀公業」，在家族宗族之內，劃出一部分田產，除了可以共同祭拜祖先，而且也可以田產的租金所得來贍養子孫、濟弱扶傾，達到舉族以自保的地步。這種傳統社會的福利形式跟過去的血緣地緣團體，及其相關的儒家倫理息息相關。其間的「社會關係網絡」構成了中國人的自我與人格很重要部分，相對於西方近代重視「個人本位」跟「權利本位」的特性，中國傳統社會的福利與人權，重視的是「關係本位」

與「義務本位」。

在儒家倫理的影響之下，中國人被看成是一個社會關係脈絡下的存在，在人倫的關係脈絡中，彼此之間相互依賴、相互依存而存在，人人要按照禮儀法度來相互來往，各自扮演自己的角色，承擔各自角色所賦予的義務，孔子所謂的：「君君、臣臣、父父、子子」與孟子所謂的五倫：「父子有親、君臣有義、夫婦有別、長幼有序、朋友有信」都是指這些社會關係裡相對等的角色，人人必須要在扮演角色的時候，承擔角色所賦予的義務。因此，過去中國法律文化，或者中華法系的文化，就被看成是一種「義務本位」的法律，法律上的規定，重視對於當事人的義務的規定，而不是當事人權利的保障，影響所及傳統社會的福利觀與人權觀，是具有這種「關係本位」與「義務本位」的特性。

中國傳統社會的福利觀，重視的是鄉黨宗族、團結自保，在群體中能力較強的人有義務協助能力較弱的人，因此，重視的所謂「仁義」而非西方式的「正義」，講究的是情理法相通，而非情理法相對立，其人權觀則是採取社會關係為先的考量，當把人看成社會關係下的存在時，個人的權利與血緣地緣團體的權利沒辦法嚴格劃分開來，所以，有關個人權利方面的法律問題，常常會有父債子還、集體連坐等的現象，這是因為父子被看成同一群體，亦即血緣地緣團體成員之間的關係，其法律關係是交互影響結合而成。

綜合來說，中國傳統社會的福利觀與人權觀，是「關係本位」與「義務本位」的，而這種「關係本位」與「義務本位」往往被局限

在特定的區域之內，在時間空間的限制下，不太跨得出血緣地緣等「面對面團體」，往往同一群體內的被看成是自己人，這種福利觀與人權觀對自己人是有效的，一旦跨出這個群體，群體外的其它人就比較容易被當成陌生人，而對這種陌生人，這種福利觀與人權觀就變成無效了，這是中國傳統社會下的福利觀與人權觀的明顯缺失。理論上，修齊治平應該放諸四海皆準，但實際上常常無法如此貫徹到底，因此，「四海之內皆兄弟也」的精神，總是停留在理想層次之上。

在鴉片戰爭之後，西方的船堅炮利與典章制度，打破中國傳統社會閉關自守的局面，這種福利觀與人權觀也面臨巨大的考驗。一百多年來在西方文化強烈的影響之下，所謂中華文化圈，中港臺所呈現出來的福利觀與人權觀便遭遇到非常大的變革，我們逐步接受西方現代的福利觀與人權觀，而這種被西方福利觀與人權觀的接受，是從清末開始移植現代西方的理性國家的典章制度，繼受西方現代理性的法律體系為其特色。當民間社會還停留在傳統社會的福利觀與人權觀的時候，在上位的國家體制與法律制度已經開始移植西方現代的理性國家與法律，在中國大陸國民政府是如此，在臺灣日本殖民政府也是如此，在香港的英國殖民政府亦然。所以我們今天所要建立的「法治國」、「社會國」或「福利國」等國家體制，其實都是一定程度西化下的產物，西方人數百年甚至上千年的社會發展過程，我們壓縮在百年內想要確立，難免產生不少超前立法、水土不服的狀態。

我們回顧西方社會福利觀與人權觀的發展，其實是有三階段的，就是由所謂的「義務本位」到「權利本位」，然後到「社會本位」。所謂由「身份到契約」，英國法律史大師梅因爵士說明的就是由「義務本位」到「權利本位」的過程，後來在資本主義興起後，貧富不均造成社會動盪不安，使得人們開始注意「社會本位」的法律，人們開始注意到法律的任務應該增進社會人群共同的生活，不能過度重視個人的權利，而是應該注意個人在群體中的義務。但是我們要注意這種「社會本位」的法律，不過是「權利本位」的調整，法律的目的雖然轉向增進社會大眾的生活，但其入手處仍是在保障個人的權利，法國大革命在一七八九年的人權宣言，其第二款所強調的人的四種永恆的自然權利，就是要保障自由、財產、安全與抗拒壓迫，這四個權利至今仍然有效，這是「權利本位」法律的基礎，這也是「法治國」所主要保障人的自然權利，但是當由「法治國」發展到「社會國」的時候，人權的觀念也會從契約自由、財產自由等自由權的保障之外，開始注意到所謂社會權。有人說，十九世紀人類社會確立所謂的「自由基本權」，二十世紀人們則確立所謂的「社會基本權」，因此，社會權與所謂的福利權或社會福利權，是廣義人權裡面的一環，其在西方的發展，是後於所謂自由財產等自由基本人權的。

## 二、社會權與福利權的基本意涵

根據學者的看法，所謂社會權的概念，是爲了在二十一世紀初針對資本主義社會下貧富極端不均、社會衝突不安的狀況下，要求國家公權力積極介入，以濟弱扶傾，確實保障社會中各群體與生俱來的固有權利；因此，社會權就是基於福利國家或社會國家的理念，避免貧富不均與勞資對立，防止傳統的自由權保障流於空洞化，尋求全體國民（尤其是經濟弱勢者）的實質自由平等，而形成的新形態人權。因此，這種是強者爲了維持資本主義體系，而弱者爲了維持生存基本要求，經由妥協所形成的一種新權利。

換句話說，社會權的產生一定程度是資本主義在社會主義挑戰下，爲了保障自由權的繼續發展，促成近代自由主義與資本主義永續經營的一個重要面向，因此，社會權其實是以自由主義與資本主義下的自由權爲其前提，但是自由權與社會權還是有某種程度差異，其差異程度如下：在權利主體上，自由權主要保障全體國民，而社會權主要保障社會弱勢團體；在權利保障的目的來看，自由權主要保障個人私生活領域的自由，而社會權保障的目的則是想要保障多數人社會生活的和諧；在貫徹上，前者希望國家公權力愈少介入愈好，而後者不但要求國家公權力積極介入，而且把公權力也當作社會權重要的構成要件（註二）。

基本上，社會權包含下列各項的基本人權：生存權（及其延伸的環境權）、教育權、工作權與勞工基本權，透過對於這些生存權、環境權、教育權、工作權與勞工基本權等等的保障，我們社會福利才得以具體實踐，所謂「福利國」或「社會國」的理想，才能具體

加以貫徹。明顯看來社會權與福利權，即使在西方社會的發展也都不如自由權與財產權來得上軌道，一直到今天社會權的保障仍然受到重重的制約與影響，我們可以在下面作進一步的分析。首先，我們要討論有關國際人權法裡「社會權規約」與「自由權規約」的發展過程的比較；其次，我們要討論當前臺灣社會裡社會權與福利權所面臨的挑戰：社會福利體系官僚化、經濟不景氣與全球化等因素，對臺灣社會的社會權與福利權所可能產生的具體影響。

### 三、國際人權法律體系裡的「自由權規約」與「社會權規約」

聯合國在一九四五年的憲章第五十五條指出，聯合國成立的目的包括「不因人種、性別、語言或宗教而受差別，而實現人權及經濟社會之進步發展。」一九四八年聯合國通過世界人權宣言，一九六六年在冷戰東西對抗以及南北對立的背景中，聯合國通過兩個國際人權規約，其中A規約又稱「社會權規約」，全名是「有關經濟、社會及文化性權利國際規約」以及B規約簡稱「自由權規約」，全名是「有關公民及政治性權利國際規約」，這兩個規約是當今人權國際法律非常核心的重要地位（註三）。

這兩個規約雖然在聯合國通過後，都主張自由權和社會權相互不可分割為其前提，但是在現實的規約實現過程中，聯合國向來都

過度重視自由權，而忽視社會權，這種情形其實是跟各國國內自由權至今都比社會權發達的情形是息息相關的。另外一方面，這也跟意識形態的對抗有關，在社會主義國家與西方資本主義國家意識形態對立的情況下，B規約（「自由權規約」）比較合乎西方資本主義國家的意識形態，強調個人對抗國家所要爭取的自由、財產等權利，而A規約（「社會權規約」）則需要國家積極介入以貫徹社會、經濟、文化權利，在意識形態上與國家形式上比較接近社會主義國家的體制，因此，在西方國家主導世界發展的狀態下，B規約比A規約發達其來有自。其次有關「自由權規約」，不需要國家具體行動，就可以立即實現，而「社會權規約」必須要國家積極運作才能實現，世界各國在沒有急切實施社會權的迫切性的想法下，使此一規約幾乎徒具虛名，而沒有具體實踐。此種情形在冷戰結束之後，一九八七年「社會權規約委員會」開始運作，透過各種研究報告開始對規約締約國，提出一些實質上的要求與建議。學者指出，此一委員會的逐漸具有準司法的作用，有關各國國家制度的報告，使締約國的國家會遭受到明顯的壓力，委員會所提出來的評價及結論，逐漸具有準司法的功能，此一社會權在國際上的發展，能否具有成效還在未定之間，因為它會受到下面各種因素的影響，包括社會福利官僚體系、國內外經濟不景氣以及全球化浪潮下的多重影響，以下我們將來討論這些問題。



## 四、當前臺灣社會權與福利權所面臨的挑戰

首先，我們要談談社會福利體系官僚化的問題。眾所周知，福利權與社會權的貫徹，必要透過客觀公正的公權力來扮演濟弱扶傾、平均貧富、化消勞資對立等的積極角色。因此，這種人權能否具體實踐，其關鍵所在就是國家公權力及其科層組織（Bureaucracy），能否有效積極發揮它的功能。舉凡貧民救濟，失業救濟金發放、鰥寡孤獨及身心障礙者的補助、婦女兒童的保護、醫療衛生保健等方面，都需要龐大的國家科層組織，以及相關的法律體系，才能發揮作用。但是研究社會福利體系的專家也常常指出，這樣龐大的科層組織，幾乎像一個「必要的惡」一般，沒有它，社會福利無法獲得貫徹，有了它，一旦它自我異化或疏離，它也會變成社會福利本身的障礙，不但沒有發揮正面的功能，反而形成負面的障礙，發揮負面的功能（註四）。

舉例來說，我們社會福利體系裡面，比方說發放各種社會福利津貼及失業救濟補助等等，本來是爲了平均財富，把錢送到真正需要用到的人手裡，以貫徹社會權與福利權，但往往因爲相關法律，防弊重於興利，繁瑣不堪，形成承辦人員爲了避免錯誤，常常會對前來申請人求全責備，以至於申請者常常往返奔波，不但要常常暴露自己的弱點，最後也會在喪失人性尊嚴，與不堪折磨的狀態下知

難而退。直到今天，我們社會裡充斥著社會福利黃牛與勞保、健保黃牛，形成當事人循正常管道申請不到，而黃牛透過其非法的管道，反而可以申請到補助的惡性循環。上有政策，下有對策，社會福利科層體制自我異化與疏離之後，就會形成一個龐大而自以爲是的官僚體系，這時候，它本身就會變成侵犯社會權與福利權的機制。

其次，我們要談談經濟不景氣對社會權與福利權的影響。最近兩三年臺灣社會遭遇經濟起飛以來，前所未有最嚴重的不景氣困境，不但失業率居高不下，超過百分之五，而且去年經濟成長率，也遭遇五十年首次的負成長。在這種經濟寒冬的狀況下，爲了搶救經濟、爲了解決當前經濟嚴重不景氣困局，朝野上下在經發會的討論裡，一股明顯「新重商主義」浪潮重新襲捲全臺，最明顯的就是在取消土地增值稅、證交稅，甚至有人主張取消遺產稅，以及攸關社會權最核心之一的勞工基本權，修改勞基法，取消基本工資，將月薪制改成時薪制或日薪制等等主張不一而足。這使得我們的國家發展方向，除了僅剩的老人津貼還在發放之外，由「社會國」與「福利國」的理想，回過頭去向資本主義國家修正，社會權要逐步讓步給財產權與自由權，不但執政黨的社會福利支票大多難以兌現，而且社會權與福利權的一些基本內容，現在也面臨被修改的命運。

此外，嚴重的失業率，也正威脅著臺灣社會權與福利權的均衡發展。目前不但中高齡失業者多，連剛畢業的青年學子也飽嚙失業的痛苦。報載今年有百分之七十二的畢業生仍屬待業失業的狀態，成爲「單身寄生族」，寄居在父母家中。而過去經濟成長所帶來的均

富社會也逐漸惡化，很多失業或低收入家庭的孩子，因為繳不起昂貴的學費而輟學，社會權重要的「教育權」，飽受嚴重的威脅。富者愈富，貧者愈貧的情形越來越嚴重，未來如果沒有積極改善，類似南美洲「兩個巴西」（富裕的與貧窮的）的現象，也會在臺灣出現，形成貧富對立的「兩個臺灣」：富裕的臺灣人，可以花幾百萬送子弟出國唸書；貧困的臺灣人，其子女幾千或幾萬的學費都繳不起，只好輟學打工。

因此，如何在經濟不景氣的情況下，我們如何在臺灣堅守福利國家重視社會權與福利權的基本立場，避免過度重商主義與資本主義化的倒退，是我們當今討論「社會福利與人權」一個相當嚴峻的挑戰。

最後我們要談談全球化（globalization）對臺灣社會權與福利權所產生的具體影響，這是與前面談到的經濟不景氣息息相關的。最近十幾二十年，經濟全球化的浪潮，迫使全世界經濟秩序，混在一場比以前更難清楚說明的混戰中，任何一位勞工，他已經不只是跟自己國家內的勞工在競爭，他其實是和全世界各角落的同性質的勞工一起在競爭。企業組織也是一樣，它所遭遇挑戰的對手，分布全世界各地，生存的競爭，社會權裡最核心的生存權、教育權、工作權與勞工基本權，在全球化的浪潮之下，面臨比以前更為複雜、更為險峻的挑戰。本來社會權的貫徹與實施，必須以國家的存在與發揮功能為其前提，但是在全球化的浪潮之下，國家對於資本的流通、企業的投資以及勞動力的投入與流出，加以控制的可能性愈來愈萎

縮。相對來說，除了「工人無祖國」之外，「企業家也無祖國」，在這種沒有祖國的全球化浪潮下，我們如何來保障與國家公權力息息的社會權與福利權呢（註五）？

舉例來說，在經濟全球化的浪潮，我們除了前進東南亞與大陸外，還吸入大量的外籍勞工與外籍新娘或新郎，這些外地來的勞工或新娘（郎）他們能否與我們享有同樣的社會權與福利權，在何種條件之下可以？在何種條件之不可以？值得我們進一步仔細思量。此外，當我們的國民前進大陸或其它國家時，他們能否享有健保、勞保等等的社會福利，或者他們必須要參加當地國家的勞健保，才能享有他的社會權與福利權，凡此種種都是我們不可忽視的實際問題。

有人說，我們今天所在的世界，是一個「危機社會」與「風險社會」。過去，「民族國家」與「福利國家」的觀念，在文化全球化以及政治全球化的狀況下，逐步會導致現代國家的轉型，世界各國其它的人民很容易移到我們周邊，跟我們生活在一起，同樣的，臺灣人也很容易移民到世界各國，而成為當地的一份子。內政與外交很難嚴格區分，國內問題與國際問題也很難劃開，全球化帶來的「第二次現代化」，人與人之間的分際，比以前更加不明確。面臨這種全球化，大多數人覺得自己缺失因應的力量，充滿無力感，而且這種無力感不一定是我們的缺失，更可能是現有制度的無能，因此學者專家正在呼籲，我們必須重新建構現有的制度，或者發現一個可以建立全球化時代裡，大家行使共同生活和政治行為的新制度。

全球化不但改變我們生活的條件，說得更明白的是，全球化已是我們生活的一部分。資訊無遠弗界，交通便利方便，使得我們今天生活在一個沒有距離的世界，我們遭遇的問題是什麼呢？跨國企業可以自己決定那裡是投資地、生產地，那裡是納稅地和居住地，很可能企業盈餘增加了，工作機會和國家稅收卻減少了，社會福利和國家力量無形中遭遇嚴重損害。

在這種情形下，我們在臺灣如何真正落實徹社會權與福利權呢？這是一個開放性的問題，我們所有人都必須嚴肅面對它的挑戰，進而認真謀求因應之道。

（本文作者為臺灣大學社會學系副教授）

## ◎註釋：

註一：本節的內容參考的文獻，有關「關係本位」、「義務本位」、「個人本位」、「權利本位」等概念，參見王伯琦（一九八九），林端（一九九四）；有關儒家倫理與中國傳統社會福利觀，參見林端（一九九四），林萬億（一九九四）；有關儒家等傳統思想與人權的相關問題，參見 Davis (1995), de Bary (1998), de Bary/Tu (1998), 李明輝（二〇〇二）；有關歐洲人權的立法，參見 Heilmeyer (1982), 廖福特（二〇〇一）。

註二：本節有關「社會權」與「福利權」的概念與其內涵，主要參見許慶雄（一九九一），林珍珍（一九九二），陳怡光（一九九九），賈裕昌（一九九九）。

註三：本節主要內容參考李仁森（二〇〇〇）的文章。

註四：有關科層組織（或譯官僚制）的利與弊，德國社會學家韋伯（Max Weber, 1864-1920）有開創性的研究，參見 Weber (1993)。

註五：有關本節全球化的問題，參見 Beck (1999) - Waters (2000)。有關全球化下的勞工問題參見黃長玲（二〇〇〇），有關全球化下的儒家倫理，參見林端（二〇〇一，二〇〇二）。

## ◎參考書目：

王伯琦，一九八九：《近代法律思潮與中國固有文化》，臺北：法務通訊社。

李仁森，二〇〇〇：「國際人權法律系中社會權保障之新進展」，《思與言》，三八：四，四一—六六。

李明輝，二〇〇二：「儒家傳統與人權」，收於黃俊傑編：《中國傳統文化與現代價值的激盪》（一）（二）（臺北：喜瑪拉雅基金會，二〇〇二年）

林端，一九九四：《儒家倫理與法律文化——社會學觀點的探索》，臺北：巨流（修訂版：北京：中國政法大學出版社，二〇〇二）。

林端，二〇〇一：「再論全球化下的儒家倫理——社會學觀點的考察」，《思與言》三十九卷第四期，一〇七—一二八頁。

林端，二〇〇二：「全球化下的儒家倫理——社會學觀點的考察」，收於黃俊傑編：《中國傳統文化與現代價值的激盪》（一）（二）（臺北：

喜瑪拉雅基金會，二〇〇二年）。

林珍珍，一九九二：《論福利國家的道德基礎——社會權與社會平等之研究》，臺北：臺大社會學研究所論文。

林萬億，一九九四，《福利國家——歷史比較的分析》，臺北：巨流。

許慶雄，一九九一：《社會權論》，臺北：眾文。

黃長玲，二〇〇一：「全球化與國際勞動人權」，《美歐季刊》一五：一，頁一一—一八。

陳怡光，一九九九：《當福利遇上權利》，嘉義：中正大學社會福利研究所碩士論文。

賈裕昌，一九九九：《社會救助與人權保障——一個社會學的批判反思》，臺北：臺大社會學研究所論文。

廖福特，二〇〇一：「人權宣言？人權法典？」，《歐洲聯盟基本權利憲章》之分析》，《歐美研究》三一：四，頁六八九—七五二。

Beck, Ulrich 著，孫治本譯，一九九九：《全球化危機》，臺北：臺灣商務。

Davis, Michael C. (ed.) 1995: Human Rights and Chinese Values: Legal, Philosophical, and Political Perspectives. Hong Kong: Oxford University Press.

de Bary, Wm. Theodore (1998): Asian Values and Human Rights: A Confucian Perspective. Cambridge/Mass.: Harvard University Press.  
de Bary, Wm. Theodore / Tu, Weiming (eds.) (1998), Confucianism and Human Rights. New York: Columbia University Press.

Heidelmeyer, Wolfgang (Hg.) (1982): Die Menschenrechte, Paderborn:

Schöningh.

Waters, Malcolm 著，徐偉傑譯，二〇〇〇：《全球化》，臺北：弘智。

Weber, Max 著，康樂、簡惠美譯，一九九三：《支配社會學I》，臺北：遠流。