

「社會福利與人權研討會」實錄

張志全整理

●會議目的：為促進政府、學術界及實務界社會福利知識之交流，加強相關人員專業知能，以提升社會福利施政績效及品質，特舉辦

一系列「社會福利專題研討會」。

●會議主題：社會福利與人權——社會學家的看法

●主辦單位：內政部

●承辦單位：內政部社會司

●會議時間：九十年八月三十日（星期四）上午九時至十二時

●會議地點：臺北市徐州路五號中央聯合辦公大樓十八樓第二會議室

●出席單位暨人員：（略）

何專門委員明察致詞

林教授、各位貴賓、各位女士、先生：

非常感謝各位在百忙之中撥冗出席今天的研討會。

本部爲了促進政府、學術界及實務界社會福利知識之交流，加強相關人員專業知能，以提升社會福利施政績效及品質，特自本年度起舉辦一系列社會福利專題研討會。本次研討

◎ 何專門委員明察致詞



會係這一系列研討會第四次舉辦，將針對如何增進人類福祉作探討。

人權是指作爲一個人應該享有而不能加以剝奪的基本權利，也就是使人過著具有人性尊嚴的生活所必須加以保障的基本權利。在一個自由民主的國家裡，唯有人權受到保障，才能使人民可以發展個性、培養人格，享有人性尊嚴與社會福祉。因此，政府有責任在規劃社會福利政策時，必須考慮到基本人權的保障，相關社會福利措施能以滿足「人」的需求爲出發點，那麼，「福利國家」的目標是可以期待的。

爲了進一步瞭解「社會福利與人權」的關係等等問題，本次研討會特別邀請榮獲德國海德堡大學博士學位，目前任教於臺灣大學社會學系的林端教授作專題演講，相信能使本司同仁及社會福利機構工作人員對此議題有所體會與獲益。

謝謝各位的光臨！

專題演講

講題：社會福利與人權

——社會學家的看法

主講人：林副教授端

簡介如下：

臺灣大學社會學系學士，曾從事新聞傳播工作數年，後赴德國就讀哥廷根（Göttingen）大學，一九八九年獲社會學碩士（主修：社會學與人類學）。為研究韋伯的社會學理論，轉學海德堡（Heidelberg）大學，一九九四年獲社會學博士學位。現任台灣大學社會學系副教授，政治大學宗教研究所兼任副教授，著有《儒家倫理與法律文化：社會學觀點的探索》（台北：巨流圖書公司，一九九四）、《Konfuzianische Ethik und Legitimation der Herrschaft im alten China: Eine Auseinandersetzung mit der vergleichenden Soziologie Max Webers》（Berlin: Duncker & Humblot, 1997）《古代中國儒家倫理與支配的正當化：韋伯比較社會學的批判》，此書廣獲好評，有德文、英文書評近十篇與期刊論文二十多篇，專長為：社會學理論、法律社會學、宗教社會學、文化人類學。

◎ 林副教授端（左）專題演講



講詞內容

社會福利與人權

——社會學家的看法

一、當代「社會福利與人權」的西方文化特性

很謝謝內政部社會司這一次對我的邀請，個人的專長雖然不是直接跟「社會福利與人權」相關，但是長期以來，對這一方面的課題也相當關注，尤其我的專長之一是法律社會學與文化人類學，會特別關注類似「社會福利與人權」的概念所具有文化特性。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，我們首先要去思考，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、社倉、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」往往被侷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，中港台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，在台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，是廣義人權裡面的重要一環，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；我們可以從下列四個面向來進一步分析。這四個面向我們將分成其它的章節來加以討論：一個章節是有關國際人權法裡〈社會權規約〉與〈自由權規約〉的發展過程的比較；另一個是討論社會權與福利權的執行，必須透過國家公權力來加以貫徹，但是一旦社會福利體系成爲一個官僚制度之後，原本爲了保障社會弱勢團體的科層體制，本身卻有可能因爲種種僵化刻板的原因，成爲違反福利權與社會權的機構；還有一節我們特別要討論到當前經濟不景氣狀況下，對於福利權與社會權所可能產生的具體負面影響；最後一節我們想要討論在全球化的浪潮下，對台灣社會的社會權與福利權所可能產生的具體影響。

二、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重要的地位。（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爲其前提，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，因爲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、社會福利體系官僚化對社會權與福利權的斬傷

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。二十年前我在就讀台大社會學系的時候，在老師帶領之下，幫省政府作貧戶調查的經驗，或多或少就可以體會得到。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，從中獲取抽成的不法利益(註五)。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。這是我們今天討論「社會福利人權」此一課題，絕對不可忽視的重要面向。

也許一定程度將公權力逐步放出來，委託有公信力的民間非營利組織是一個值得嘗試的方向，這也是我們今天從中央到地方政府都開始在做的努力。總而言之，即使進入二十一世紀，極力避免社會福利體系官僚化，還是一個相當嚴峻的課題。

五、經濟不景氣對於社會權與福利權的挑戰

最近一年台灣社會遭遇前所未有的最嚴重的經濟不景氣，不但失業率超過百分之五，而且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」浪潮襲捲全台，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可能發放之外，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。

八月二十一日社會福利團體終於忍不住召開記者會，公開批判經發會「三二一富人減稅方案」、「取消環境影響評估」、「沒工作沒報酬，減少勞工休假日」、「凍結老人年金」等建議，以使該會淪為「金發會」。

因此，如何在經濟不景氣的情況下，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。

六、全球化浪潮下的社會權與福利權

跟前面經濟不景氣息息相關的是，最近十幾二十年經濟全球化(globalization)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一場混戰中，任何一位勞工他已經不是只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？（註六）

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，台灣人也很容易移民到世界各國，而成爲當地的一份子。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爲的新制度。

全球化不但改變我們生活的條件，說得更明白的是，全球化已是我们生活的一部分。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，我們如何貫徹社會權與福利權呢？這是一個開放性的問題，我們所有人都必須加以嚴肅面對、謀求真因應之道。

◎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）。

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：作者在內政部社會司演講本文時，有來賓指出，不一定要把這些人當成「黃牛」來看待，因為他們可能也有「服務業」的性質，發揮一定的功能；如把他們看作是「社會福利專業代理人」，可以扮演社會福利官員與一般民眾之間的中介橋樑角色。筆者不否認他們也可能有正面的貢獻，但我們要強調的是，這種行業的興起，與社會福利機構的自我疏離與異化有相當密切的因果關係，因此，不宜讓這種權宜之計的補充性機制，成為社會福利機構（他們因為官僚化而逐漸喪失接近民眾的應有功能）的卸責者與代替品。此外，這是一種國法之外的灰色地帶的機制，如

果收費相當昂貴，社會弱勢者好不容易得到的補助，三四成都落入他們荷包的話，「服務業」的精神何在？「社會權」的意義又何在呢？

註六：有關本節全球化的問題，參見Beck（1999）、Waters（2000）。

◎參考書目（為方便讀者延伸閱讀，英德文文獻暫略）

王伯琦 一九八九 近代法律思潮與中國固有文化 台北 法務通訊社
林端 一九九四 儒家倫理與法律文化——社會學觀點的探索 台北 巨流
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 台北 台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 台北 巨流
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 三八四頁四一—六六

許慶雄 一九九一 社會權論 台北 羣文

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 台北 台大社會學研究所論文

Dirich Beck 著 孫治本譯 一九九九 全球化危機 台北 台灣商務

Malcolm Waters 著 徐偉傑譯 二〇〇〇 全球化 台北 弘智

Max Weber 著 康樂、簡惠美譯 一九九三 支配社會學 I 台北 遠流

綜合討論

◎內政部社會司何專門委員明寮：

非常感謝林教授精彩的演講，社會福利與人權之間的關係有許多值得探討的地方，請各位針對工作實務上經驗及相關問題提出就教於林教授。

◎內政部社會司綜合規劃科鄭科長文義發言：

1. 從新政府上台後，對於「人權」觀念亦逐漸重視，例如「人權推動委員會」、「人權保障推動小組」等，傳統上，社會福利是屬於濟弱扶傾事業，並未有西方「人權」概念。今年初，行政院會要求各部會推動「加強保障人權方案」，並請各縣市進行有關人權保障之檢討。對照各縣市政府回報相關資料發現，許多有關人權保障事項即是目前正在推動的社會福利業務，並未有任何新的展望。又如「老人安養服務方案」、「兒童福利方案」等福利措施的推動，與人權觀念並未有重大關連，這似乎某種程度表示我們社會福利體系的建構難與人權劃上等號。

2. 有關「科層化」、「官僚化」對社會

福利體制的影響方面，有許多目前仍無法落實，例如：如何確保津貼發放對象都是值得救助的人，目前仍是相當困難的一件事。社會保險專業代理人的制度如能落實，對民眾福利應該是滿好的，並可保障人民相關權益。

3. 有關「全球化」議題，國家之間如能彼此締結福利契約，其適用對象為何？福利權如何連結？福利經費如何進行補助？相關法規應如何考量與制訂？

◎家庭暴力防治委員會吳組長素霞發言：

1. 社會福利體系官僚化後，對福利權、社會權的斷傷，科層組織所存在的惡，如何透過組織設計改善之。

2. 社會福利措施是否一定需透過行政組織的科層體制輸送，可否改由利用購買的方式遂行之。

◎性侵害防治委員會王專員淑英發言：

政府組織之發展朝小而美，社會多元分工專業以後，許多專業之社會福利措施有透過委託外包而由民間非營利組織承

接，誠如社會福利權需有國家（政府之權）之支持與推動始得落實，在上述授權委託之契約行為如何保障社會福利權而不致扭曲。

◎林端教授答覆：

首先有關「加強人權保護」相關資料，各地方政府對於該如何執行及加強人權保障常不知從何著手。其實，有關人權教育仍在萌芽當中，許多有關人權的概念是壓縮在近幾十年的發展中，並未如外國人權概念的發展是經過長期累積演變，要全盤接受西方概念從義務本位轉變到權利本位，再轉到社會本位，並非是容易的一件事。所以到底什麼是人的權利與義務，我們社會仍在學習中。如果大家對「人權」的意義都不瞭解，那如何知道哪些作為是保障人權、哪些作為侵犯人權？所以，我們應把人權的標的、範圍確定，才能去界定政策中哪些措施是符合人權的。

另外，可能的原因為我們並非採行美國模式，且亦非歐洲模式，社會行政部門許多政策走向並非單獨朝向資本主義或單

獨朝向社會主義，這都會影響人權的發展。

有關社會保險中有關「黃牛」與「中介」之界定問題，個人從法律社會學面向分析：即便是正式組織仍會有一些過渡地帶存在。例如：法律體系中，法院是所謂的正式組織，但調解、私了中間便存在過渡地帶。法院為處理爭訟的正式組織，亦可以用私了、調解方式解決問題。因此，對於社會福利服務輸送的過程，是單靠政府部門解決抑或可藉由中介機構（中介者），輔助人民獲得相關福利，並使中介者能得到合理利潤。因此，要把中介者角色定位為「黃牛」或「中介者」，仍有我們可去探討的空間。如果把他定位成「中介者」的話，某種程度代表國家公權力的介入，將中介者角色一定的法治化，顯示的意義是社會大眾承認他的功能並獲得國家授權。如果一旦成為社會保險專業代理人，則其向人民所收的費用就必須合理，避免人民權利受損。

有關全球化議題，則應注意「我權」

與「他權」的意義。行政程序法通過後，行政裁量權亦減低，並把國家法規逐漸法制化。對於社會福利體系，例如全民健保的領域為何？殘障給付的領域為何？教育津貼發放對象？亦應將相關規定法制化，有關發放對象為何？受領條件？津貼發放標準等都必須加以一一加以考量。

一個正式組織成立後，會有許多行政人員，形成政府組織逐漸龐大，形成所謂「科層體系」，對於福利體系之運作當然會有一種層面的負面效果。在現今社會中，社會權的貫徹需靠國家公權力來執行，才容易獲得人民信任，因此，如要將公部門應處理相關事項改由私部門來進行，則必須要有法定規範加以律定。以外國經驗來說，亦有政府將原本應由公部門做的工作委託工會來執行，透過工會的監督、管制，避免徇私舞弊之弊端，保障人民之相關權益。所以，未來證照制度逐漸建立後，相關工會的重要性加強，社會功能亦會凸顯，其公信力亦會逐漸得到社會認可。

◎財團法人天主教善牧社會福利基金會湯執行長靜蓮發言：

每一個人都有人權，楊姓受刑人有權回到學校唸書，而學校的學生亦有權在安全環境下接受教育，楊姓受刑人最後應由誰決定是否可入學就讀，其原則又應為何？

◎台北縣政府社會局郭專員照美發言：

全球化影響，對社會中個人、組織，卻將面臨更嚴峻的競爭，更複雜的挑戰，且對國家力量造成嚴重損害，請問當初「全球化」是在什麼情形下達成之全球性共識，相對的又對大家有何影響？

◎內政部兒童局余專員紅柑發言：

1. 人權的「區域觀」與「國際權」之間的衝突為何？

2. 人權的權利與義務與公權力的介入、保護之關係為何？

◎林端教授答覆：

首先，有關楊姓受刑人是否可返校就讀，針對這個問題就個人立場發言。爲了這個個案，本人最近蒐集了有關假釋法

令、性侵害防治等世界各國相關資料，系上亦請相關精神科醫師、矯正專家等到校與師生溝通。法務部根據兩個指標來判定其假釋規定，其一為宗教信仰，其二為向上進取心，從相關指標發現，楊姓個案有想要重新做人的念頭。但關鍵在於一個人的行為如果不能百分之百控制的話，牽涉到有關病理的問題，亦使人權概念複雜化。如果一個人無法完全控制自己的行為，那這個個人是否能享有完全的人權？因此，我們便很關心監獄內的處遇措施是否真正能夠達到矯治的功效。在美國許多受刑人在接受矯治之後，還有百分之十以上的再犯率，對於臺灣目前對受刑人的矯治過程仍顯不足，相關配套措施亦不充分，矯治的成效是值得我們審慎思考的。對於楊姓受刑人是否必須接受進一步矯治才就學，或者在就學過程中有人伴讀或陪同，這些作法都是我們考量的方向。對於楊姓受刑人的受教權及其他同學的受教權，如何取得平衡，我個人認為必須要有「一個完整的矯治、處遇過程為前提」。

有關全球化的問題，目前較令人擔心的是政府功能萎縮後，原本屬於社會權的

部分是否會使人民權益受到影響。國家原有的角色功能應由誰承擔，是我們必須考量的，如果國家扮演的角色功能能夠適當的轉移，並由民間部門承擔，則對於全球化則不必太擔心其負面影響。另外，亦有學者從另一面向探討全球化的影響，他們認為「全球化」後，傳統國家會逐漸式微，取而代之的是一種國家界線不明顯的「跨國國家」，例如「歐盟」等，「跨國國家」的成立亦會取代原本許多國家的功能，許多原本應由國家扮演的角色、功能，亦會由許多的營利部門、非營利部門來承擔，而這種模式亦有可能助於海峽兩岸解決目前的僵局。目前臺灣有許多工商業菁英前往大陸投資，使兩岸的往來日益熱絡，目前臺灣因為法令的限制造成許多大陸高科技界的菁英無法來台，屆時如果相關法規鬆綁後，使兩岸人才交流更熱絡，則「臺灣人」與「中國人」的界線就更不明顯了。對於「中國」的定義，屆時可能亦要重新調整，因此「跨國國家」概念的形成對於海峽兩岸紛爭的解決提供我們一個思考的方向，這亦是全球化對我們較為有利的影響。

最後，有關人權的「區域問題」與「國際問題」及「權利」與「義務」之關係？有關「權利」與「義務」之關係，我們通常會將其視為一種相對關係，要享受權利勢必得盡相對之義務。在義務本位的社會裡，會強調必須先盡義務，再給權利。在權利本位社會裡，則是先給予一定的權利，並要求盡一定義務。

有關人權的「區域與國際問題」，在全球化浪潮中，雖然跨國國家的出現使得國家之間的界線日趨模糊，但有關社會權的部分亦不可能無限上綱的推演，擴及所有國家的人民，人還是某種程度會分類，並有形成「我群」概念。「我群」之間亦可透過某些契約的形式，形成彼此之間的交流，當然這部分必須透過相當浩大的工程才能完成，對於各位的問題就簡單回答到這邊。

◎內政部社會司何專門委員明察：

非常感謝林教授精彩的演講及各位的參與，今天的研討會就到此結束，謝謝各位！