

社會發展中的法與福利

楊錦青譯

國家開化的歷史是人類文明歷史中的一個重要環節。國家基本上是由軍隊化身，隨之國家便從沒有摻入任何雜質的暴力型態轉變成一種類似其他由人所組成之機構的型態，而這種逐漸開化的步伐直到目前，永遠都不會終止。國家沒有任何偏袒或獨斷地提供了人類確實的旨趣。在這種驚人但總是不確定的成長質變下，法律工具及福利的目標於其中扮演了一個顯着重要的角色。

壹、社會發展中的法律

依社會學家韋伯的看法，法律可被視為是一種秩序，一種在人的活動中透過物質或心智約束的機會，尤其是強化對於規約的接受和承認，而由外界給予保證的秩序。可想見的，一羣為行使強制權的人之組合與國家是有所不同的，然而，實際上這羣人便是所謂的國家，因為僅有國家掌握了合法、有組織且具有獨斷性的暴力之工具，憑藉這種暴力才使得上述的強化作用在運作上不致發生任何困難。

合法的機構係獲得國家予以保證的機構，其立基於給予權利及擁有壟斷權的模式上。許多顯而易見且重要的歷史例證，如家庭和財產權等，便是賦予持有名份之少數人（如家長及財產擁有人）以權利及壟斷權的一種例子，換言之，家庭和財產權便是在滿足家長或擁有者的利益，通常除非在這些名份持有者

的同意下，其他的人不能與其做相同的事，而這些名份持有者能在幾乎毫無限制之下否決任何規定。法律及合法的秩序不僅賦予了名份，同時也保證了這些名份及加強了此名份之獨佔性。

國家的本質為何？起初國家是超越於法律之上，這種道理即令在法的學理上亦顯而易見，比如以往常說「皇帝不會做錯事」，而皇帝此一頭銜實際上是相當虛無及形而上學的；皇帝之統御權受命於上天，就有如皇帝便是國家立法權之主要動力來源。保障和平及公平分配雖屬意識型態方面之概念，實際上，「和平」意指統治者之利益，而公平與否則全由統治者的觀點來評斷之。

在就法律規則方面，本文第一步想探討的是關於公法之通盤有效原則及其程序之建立情形，而此公法是指有關財富及經濟事務方面之法律。公法是由歐洲中世紀時許多管轄權逐漸發展而成，當統治者以財富擁有者身份介入市場時，公法成為政府及其統治者的法律。

促使國家轉變成合法組織的第二個決定性步驟發生於十八世紀及十九世紀的民主政治革命。透過兩個最聞名之宣言——*Declaration des Droits de l'Homme et du citoyen* (1789年) 及一七七四年之美國獨立宣言，促使先前的君主統治權由政治的決策制訂權轉變成為合法的政治頭銜擁有者。隨着上述政治革命引發了兩個必然的政治革新，首先是建立起一套政治控制的方式，亦即透過一羣經選舉產生的市民代表控制掌握國家機構，尤其是掌理法律頒佈的

過程；第二種革新便是透過組織發展出一套控制國家組織的技術，簡言之，首先進行權力分配，再則使各組織在法律的 kontrol 下執行法律。

目前開始的確實是條通向法律的路，也係針對國家在政治上所缺乏的而進行之一種必然措施。現今國家的領導者係由憲法及法令授予名份，而法律則是國家整合網絡的一部分。在這種範圍內，法律挾帶着相當的自治權而運作起來，並且透過法律本身的分化技巧地處理各種不同的社會過程。在上述的邏輯系統裏，新的合法的規範將從現有的法律中演繹得之，同時，在這種相同邏輯的限制下，法律的給予者擁有了至高無上的權力。

貳、社會福利計畫

社會認定的需求決定了社會福利計畫，到目前為止這種說法仍是正確的。當社會福利計畫成爲國家的一項活動時，社會福利計畫爲傳統的政府政策添加了另一種截然不同新的觀點。傳統觀點以爲，社會問題是一種社會病態，同時必須以所謂的警察活動加以矯正，而社會福利計畫則採行相反觀點認爲社會問題是一種民眾已經驗到或正在經驗的問題。

社會福利計畫之引入國家的功能中，主要係發生於服務性國家 (the Service State) 出現之時。緊隨着工業革命及人口大量由鄉村移入都市所產生的社會及區位上的變遷，一連串的新需求於焉產生，亦即個人及家庭不再能透過不需要他人協助的自助活動來滿足及支持其自身的生活。兒童的教育、公共衛生及能源的供應、公共設備、大系統的運輸及溝通及對於資訊的漸增需求等都成爲許多擴增的機構及其組織網絡的一個努力的課題。遲早地，這些機構及其網絡都會變成政府的一部分，概略言之原因所在有三，首先，上述這些活動都超過個人的能力範圍，因爲這些活動之最初投資及現時的運作經常都需要資源予以支持；其次很多這些新的活動必須在某些情況下完成，而這些情況很難

吸引個人專注於利益；第三，社會上已堅信這些活動不應控制追求利潤的動機。

無論如何，在已開發國家，政府確實承擔了大多數上述的新功能，透過這些功能，國家分化出了一個新的向度——服務功能。由於國家由傳統的權力國家 (State-as-Power) 發展成現代的服務國家 (Service-State)，很多人以爲這種轉變確實是一種品質方面的變遷。國家的傳統職務 (task) 包括軍隊、警力、法庭、外交以及財政，而這些職務主要在於抵抗外來的侵略以保障國家的安全。如今很多新的功能都陸續出現，同時這些功能都可以合法地以「服務」視之。例如在公眾利益中經濟服務規則化了經濟程序，社會服務則在教育、衛生及福利中規則化了教育、衛生及福利的程序，而科技服務則規則化了運輸、溝通的程序以及能源、互助服務方面的供應，諸如統計資料、專利權、天氣預報等地方性公共設備及資訊服務等。而服務產生的結果能夠確實滿足由聚落情勢所產生的現存利益，例如地方性運輸，或者也地區性地滿足了民眾的利益，例如教育。國家部門由使用國家強制壟斷力的不同角度來實行這些服務。個別地，市民以主體的角色繼續面臨國家的權力，然而，以其市民的角色，市民仍然希望能控制國家的權力。另一方面言之，市民使用這些服務，同時也可能十分依賴這些服務，然而這種關係卻不是隸屬關係。這種公共服務形將成爲國家系統中發展得最快及最具動力的系統。此外，這種服務也逐漸改變國家給予人的形象，使國家不再局限於專掌行使約束力的傳統形象中。公共服務利用強化措施異常地僅在於強化非常少量且必須的訓練，或者在漸增的趨勢下，協助消費者免於遭受提供服務之部門的歧視和可能的虐待。基本上，當國家即是權力的象徵時，國家的服務網絡不能合理地被疑視爲一個由少數人爲了確保其利益而耗損掉大多數人利益的統治工具。

下一個同向度的重要階段便是福利國家的出現。除了較早時期所提供的服務外，例如在前工業社會裏，這些服務提供給每一個人或家庭，且被認爲對於

鄉村社區而言是非常必需的，而國家在目前則又承擔起爲那些有所困乏的人提供生存保證的責任。這種國家功能的轉變企圖極小化經濟及其危機所帶來的負面影響，並將重分配的估量、工作條件法規的加強、工人組織工會的權利，免於無由的遭解聘等匯集於原系統中，並創造出新的組織來完成上述這些事項。是以，國家就變成專爲那些處於社會金字塔底層之團體的主要物質支援，而這些團體亦即是社會上最失利的民眾。

有一點必須牢記在心的重點便是這些發展都與法律的進化緊密結合，雖然社會福利服務的情形與管理都有法律規範着，然而當社會福利服務仍然被認爲是種濟助時，福利國家所分配給各個民眾之福利則成爲一種涉及權利的東西，也成爲當碰到生存挑戰時必然引起的一個社區的正常反應。在這種實質下，法律本身有了一個全新的釋義，公法成爲保護個人及其隱私免於遭受政府無理侵犯的一種法律，這個規範了更複雜的服務及福利系統的全新之公法便也有了截然不同的目的，亦即保護設施使用者免於己身權利被錯用以及免於遭受任何與個人有關之歧視。

以服務爲主的國家及福利國家也帶給自己某些新的問題，其中參與所帶來的危險以及國家所需之社會評估已被既有的利益者所耽誤而造成的危險成爲新問題中最嚴重的問題，在第一個危險中，立法上所做的承諾變得難以實現，而在第二個危險中，社會發展也因之延緩下來，只因少數人爲了繼續享有其既有之特權。

叁、南斯拉夫社會福利的演變

由於不同時間、空間的條件，每個國家在朝向福利國家及其相對應之法律的角色方面都有着特殊的發展。南斯拉夫在此方面之發展便受三種因素影響：第一，南國於世界第二次大戰後由相對於歐洲而言，屬於低度開發的情形中起步。南國是個擁有百分之七十五人口務農的農業國家，其國民所得在一九三

八年時爲美金六十到七十元，而當時法國爲二三元，德國爲三三元，戰爭爲南斯拉夫不僅帶來了財物及人口的重大損失，也引發了戰後伴隨而生的社會問題。

由於南斯拉夫雄心萬丈地極欲推行工業化，因此第二個影響南斯拉夫發展的因素便是其在經濟方面所實行的中央集權化的計畫及管理方式，而在此因素影響之下，南斯拉夫的農業人口降至百分之三十，都市人口則增加到百分之四十。第三，現在社會主義者之堅持也是一個重要的動力。在此，社會主義者強調社會連帶也強調要透過法律去創造更具包容性的物質計畫和社會安全，期使全國人民擁有最低生活標準之保障。

由於長期的高投資比率以及就業率的上昇，使得南斯拉夫其國民生產毛額已經由一九五五年之一百元上升到一九八〇年之三八六元。在這種經濟基礎上，「福利國家」成爲南斯拉夫國內基本法律的一部分。例如，將工作權明文訂於權利法案中，提供了物質方面之保護以防臨時失業，保障工作安全及最低工資，同時福利方面的法律也包括了衛生、老年、殘障、遺族保險，接受復健的權利、殘障救助、接受八年小學義務免費教育權、養老金、專爲殘障退役軍人之復健及其他福利給付、婦女兒童及家庭保護等。上述所及之憲法上的保護，拜國家總收入增加之賜，都藉着各種法律規定而具體化成各類的計畫或得到財政上的支持。

藉着上述這些計畫，一九八〇年時大約有一六三五〇〇〇人得到社會保險給付，有四百萬小學到大學的學生，有超過六百萬的被保險人全部得到健康保險，同時幾乎所有人口都獲得各類型的衛生服務，另一方面，對失業保險也有嚴格的界定，規定僅有部分註冊的失業種類可領到給付，然而其住宅計畫卻一直趕不上不斷擁入都市人口對於住宅之需求。

由一九六〇年到一九八〇年上述這些計畫所需之花費佔其GNP值之比例如下：

占GNP之百分比

	1960	1970	1980
社會保險	2.2	5.97	6.75
教育	1.36	3.83	4.84
衛生	3.97	4.36	5.24
社會福利	0.38	0.54	0.54
殘障退伍軍人	0.43	0.59	0.47
住宅	2.14	2.38	1.91
總計	10.48	17.67	19.75

一九八〇年以後，南斯拉夫面臨了一連串經濟危機，而所有的經濟指數也都呈現衰退趨勢。然而，規範社會福利計畫的許多基本法律都未作絲毫變動。參加社會保險人數依然繼續成長（如一九八三年時有一、八三七、八七八人），學生人數僅減少一些。另一方面，由於給付的重新評估和機構的財政支援趕不上通貨膨脹，推展服務的支出卻有些微減少，例如一九八三年時之社會保險支出已降到占GNP的百分之五點七，教育降至百分之三點四五，及衛生降到百分之四點七八。

肆、社會福利與法律

在社會的發展中，對於南斯拉夫及全世界而言，福利與法律的關係將呈現出什麼新情勢呢？當企圖尋求答案時，無疑我們須從一個假設開始，那就是長期以來在發展上將會有可辨明的大趨勢出現，同時，在架構人類互動關係中也會出現正反對立的原則出現。這種趨勢及對立將對每個時間空間都有特定影響，並且也會相當普遍地存在於全世界。

未來的趨勢之一是出現更稠密的人口密度，亦即有了逐漸上升的生態密度

，例如有越多的世界人口居住於城市中，而這種趨勢促使全世界成爲一個大整體，同時，這種人口上的趨勢也增加了社會服務的壓力。對於南斯拉夫而言，有種趨勢便是資訊的增加，增加了許多促使進步的可用性高的知識。當科學和科技的發展加速進行之時，世界上很多國家卻陷入失去與世界性進步同步的危險中，同時也邁入一種新形式的開倒車中。

雖然社會有著越來越細的工作分工，但其最終命運將因長期受資訊革命的影響而顯得問題重重，同時這些問題將在社會上存在且仍勢必延續一段時間。如同社會學家涂爾幹所指，分工使社會更相互依賴，分工代表社會連帶的需求，然而分工也帶來適應技術改革及適應變換工作場所的種種問題。此外，另一個趨勢是運用於提昇科學之人力生產量的增加，然而這種趨勢不僅會因危機而遭受結束，同時，將由於受到可能存在於自然與社會性的限制而導致問題叢生。末了，有一個很普遍的趨勢就是合法利益的循環圈的擴大，亦即越來越多人及其利益都趨向合法。舉例言之，在以平等爲基礎的社會上，人們爲了滿足自己的利益而奮鬥，而這種奮鬥是爲社會所接受的。如前所提及，這種趨勢是幾乎無法阻擋的，若非嚴重的社會衝突和巨變，已經達到合法性的利益則應不致於又被撤銷變成不合法。

社會上人際互動的事實使得人們發覺自己陷入相互矛盾衝突的漩渦中。爲了滿足自己的利益，人必須與其他合作，也必須與那些和自己在同時段內爭取稀少物資之人們合作。人們必須互相依賴，然而同時段由於彼此間的依賴減少了人們滿足自身利益的機會，也因此促使人們更渴望獨立。更稠密的人口密度及越來越精細分工的走勢，似乎增加了人際間合作及衝突的頻率。越來越多的工作在機構、組織裏完成，而單是這種連續不斷的接觸就足以在組織與組織間及人際間挑起衝突。大體上，大量生產的趨勢改變了衝突的來源，然而，如同歷史經驗所指出者，大量生產之趨勢並沒有減輕或減緩組織間及人際間的衝突事件。於利益與利益團體之間，團體在法律上擁有更大的公平性也是另一種

趨勢，這種趨勢促使大家期望於各種法律的利益團體間能逐漸伴隨產生權力上的平等。這種情形意即依賴與獨立之間的平衡點可能隨時移動，同時，該平衡點是個在相同程度上每個人都依賴他人而每個人都獨立於他的同伴之外，雖然這個平衡點可能不甚穩定，在得到約略平等的權利的假設下，這種平衡點仍不失是個可行的方法以解決獨立與依賴兩者間的敵視和對立。

假若允許做更廣的預測，那麼我們預期社會上法律的工具性在未來將有什麼樣的變化呢？將法律當做一個規範系統，則法律便是一種人類經驗的制度化。在經濟價值方面，有其一套規則，比如物質缺乏此一事實是人類生活中的一個常見的情況，而安全之價值通常是不確定的，亦被視為是人類良知中的一種普遍且常見的。至於正義的價值則被視為人在獨立與依賴間爭取一個平等的地位，同時正義的價值也被視為是風行於既定時間既定社會的一種特殊價值。觀諸上述各種可能的發展，我們預測法律將朝向更注重正義的價值，然而，由於南斯拉夫的特殊情況，上述這些預測將更顯複雜。在許多規範、許多法律的可能來源，及許多實行法律的機構下，南斯拉夫法律系統可能比其他國家較不經濟，換言之，南斯拉夫之法律系統會較現行關於規範的需求以及可運用的規範資源方面來得更複雜。對南斯拉夫而言，經濟的價值是促使兩國合法改革的首要重點，其次是安全的價值，而這種市場經濟的取向緣於南斯拉夫需要有一個更長久關於合法規範的安排，以及需要一個比現存更具高程度的合法性安全系統。最後促使兩國合法改革的原因是正義價值之引入，這種正義的價值已經相當內含於南斯拉夫大多數分權式的機構性網絡及自我管理的網絡中，同時，正義也已內含於社會主義理想中特定的統御價值裏。

對於南斯拉夫福利系統而言，達成憲法所賦予人民基本的社會權利，是件想當然耳的事，然而在其實行當中，卻留有許多空間允許差異的存在，例如在教育與衛生的計畫中，人們深信權利使用者必須依據其實際的經濟能力才能參與該項計畫。不過，對於那些專為弱勢團體的計畫尚不至於如此，尚能一視同

仁。由於今日大多數南斯拉夫的社會服務都被架構成自外於國家的其他系統，因此，南斯拉夫的社會服務系統為了達成更多的自律，必須要重新編排及改進其系統，但是這並非意謂要將其社會服務的轉型推移回去而重歸於國家。其他可供選擇的媒介包括商會、其他組織的利益團體以及其他不拘任何形式但經組織過的社會連帶。大體而言，正義的價值排除了為了利潤而為之的社會服務運作，雖然其他可另供選擇且能提供具補充性保險計畫的機構並非不可能的，但是這種機構與既存提供人貨商業保險的機構網絡仍有所分別。大體上，自治的社會服務部門在其專業員工的經營下，由使用者的代表予以控制，且能統整於一致的意見之中。

法律與社會福利計畫間的關係是變動不居的，法律如同是支持國家壟斷權的命令和強制令，並與福利有密切關連。在福利計畫中，強制的權力僅能由那些涉及其利益之人士的意見來決定。在此範圍內，責任重大的立法是種參與性的法規制訂，同時需要自外於利益和服務的強而有力之承認。合乎標準的福利規則、法規的內容、法規制訂的方法、法規的真實性質等，對於法律學者及從業者而言，都是項泛世界性的任務。

社會發展是全球性的。此間最大的問題就是超級強權間緊張的關係。南北利益敵對者間日益高漲的仇恨、生態上不平衡的危險，和各種資源所遭受的異常災禍等，所有這些嚴重的課題都必須靠全人類聯合起來克服之。就如今日所見的，其意謂着需要一個有組織的世界性社區，或者，更精確的說，是意謂着一個全球性的體系正在緩緩出現。未來是光明的，然而，無論這些問題發生在任何一個國家，社會發展不再被單獨看待，大家必須一起面對這個縮小我們人類世界的挑戰。

〔本文作者任職於內政部社會司〕

(本文譯自 Dr. Eugen Pusic 所著 "Law and Welfare in Social Development")