

經濟社會文化權利國際公約第九條

——社會保障

李明峻*

大 綱

壹、前言

貳、社會保障的法理

一、生存權的尊重和保障

二、社會保障的層次與分類

三、社會保障的作用

參、社會保障制度的發展

肆、社會保險

一、社會保險的意義

二、社會保險的觀念

三、我國社會保險的發展

伍、結語

* 日本京部大學法學碩士、博士；現任臺灣國際法學會秘書長。

經濟社會文化權利國際公約第 9 條

本公約締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險。

壹、前言

人權雖早於古希臘羅馬時期已被提起，至 16 世紀被格勞秀斯、霍布斯和洛克將人權視為哲學概念，而自美國獨立宣言和法國人權宣言之後，人權更從個別哲學家的理論用語，演變為近代國家普遍遵循的道德規範，並成為現代立憲主義的基本原則。

自 19 世紀開始，歐洲各國間先後締結許多保護少數者和宗教的條約，建立起跨國界的人權保障制度，特別是二次大戰的發生，更使人類深切感受到：「容許人權侵害行為的存在是造成戰亂的主要原因。」因而在戰後更致力於人權的普遍落實。其後，聯合國不但在憲章中明文規定人權的保障，聯合國全體會員國更先後於 1948 年通過《世界人權宣言（Universal Declaration of Human Rights）》，以及 1966 年通過《公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights）》及《經濟社會文化權利國際公約（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights）》等三份重要人權文件，並將其定義為「國際人權法典（International Bill of Rights）」，使得人權從個別國家的意識形態，發展為國際間的共同約法。

在 1971 年以前，中華民國政府以「中國政府」的名義曾經簽署甚至批准多項國際人權公約，其中包括《公民與政治權利國際公約》與《經濟社會文化權利國際公約》兩項公約在內。但在 1971 年之後，由於聯合國中國席位（代表權）的變動，因此在 1971 年之後所通過的各項人權公約，我國都沒有參與起草、談判、簽署，也沒有批准或加入。但在我國民主化的進展之下，再加上國際潮流的趨勢，使得積極追求加入各項國際人權公約，成為國人普遍的要求。2009 年 3 月 31 日，立法院終於批准《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》，馬英九總統於 2009 年 5 月 14 日正式簽署這兩

項國際人權公約的中英文版批准書，象徵我國民主內涵得到進一步的充實，是我國落實人權保障的重要里程碑。同時，兩個國際人權公約施行法也由馬英九總統於 2009 年 4 月 16 日簽署、22 日公布、24 日生效，2009 年 12 月 10 日正式實施，因此兩公約的內容已經變成我國國內法一部分。

本文針對《經濟社會文化權利國際公約》第 9 條社會保障問題進行探討。第 9 條社會保障的條文如下：「**本公約締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險。**」換言之，本公約締約各國承認，人人有權享受社會保障，包括社會保險。社會保障制度是現代國家的一項基本制度，社會保障制度是否完善，已經成為社會文明進步的重要指標之一。政府是否用心於社會保障制度，關係到維護各國國民的切身利益，關係到社會和經濟穩定發展，社會保障體系是否健全，這方面的法制是否完備，對國家的經濟發展和社會穩定，會產生直接的影響。茲探討於下。

貳、社會保障的法理

一、生存權的尊重和保障

社會保障植基於基本人權中的生存權，而生存權是基於人類生存本能而產生的自然權利。生存權是伴隨人的出生而產生的一種權利，是在一定社會關係和條件下，人們應當享有的維持正常生活所必需的基本條件的權利。廣義的生存權不僅指個人的生命在生理意義上得到延續的權利，還指一個國家、民族及其人民在社會意義上的生存得到保障的權利；生存權不僅包含人們的生命安全和基本自由不受侵犯、人格尊嚴不受凌辱，還包括人們賴以生存的財產不遭掠奪、人們的基本生活水準和健康水準得到保障和不斷提高。生存權的主體不僅包括個人，也包括集體，集體的生存權是個人生存權實現的前提和基礎。

生存權的基本內容主要包括生命權和基本生活保障權。生命權是生存權的自然形式，基本生活保障權是生存權的保障方式。生存權的實現是其他人權實現的基本前提。英國霍布斯（Thomas Hobbes）認

為，國家有義務保護個人的生命不受侵犯。英國洛克（John Locke）則從自然法出發，抨擊歐洲中世紀封建法制對個體生命的蔑視，主張「任何人均不得侵害他人的生命、健康、自由和財產」。奧地利法學家曼格爾（Anton Menger）最早將生存權作為「法的權利」來論述，他認為：「勞動權、勞動收益、生存權是造成新一代人權——經濟基本權利的基礎。」。

在實務上，1918 年蘇俄《被壓迫被剝削人民權利宣言》，意圖完全剷除不利於勞動者生存的資本主義基礎，做為一部最澈底的生存權法案。1919 年《威瑪憲法》確立現代意義的生存權，賦予生存權不僅是活下去的權利，而且是能夠體現人的價值，體現人的尊嚴活下去的權利。此後生存權問題日益在各國憲法中得到體現，生存權從道德權利轉化為法定權利，從而成為具有完整法定拘束力的人權之一。隨著國際經濟的推展，生存權觀念也突破地域界限，成為國際法的重要內容。《世界人權宣言》第 22 條規定社會保障權，更將過去的公民權利，延伸到國際公認的生存權。

二、社會保障的層次與分類

目前學界對生存權的認知包括：生存權指人民的生命權和溫飽權；生存權指與生存相關的各種權利的總稱；生存權包括生命安全權與基本生活條件保障權；生存權指人的生命得以延續的權利，包括生命權、健康權、勞動權和獲得生活救濟的權利；生存權指公民享有維持其身體必須的健康和生活保障權；生存權指公民要求國家採取各種積極措施保障其享有健康與文化生活的權利；生存權指弱者受國家救恤的權利等。

綜合上述這些觀點，就社會保障的層次而言，社會保障大致可以分為如下 3 個層次：(1)經濟保障：即從經濟上保障國民的生活，透過現金給付或援助的方式來實現，解決的是國民遭遇生活困難時的經濟來源問題。(2)服務保障：即適應家庭結構變遷與自我保障功能弱化的變化，透過提供服務的方式，來滿足國民對個人生活照料服務的需求，如安老服務、康復服務、兒童服務等。(3)精神保障：人們在現實

生活中還離不開相應的情感保障，即精神慰藉也是人的正常、健康生活的必要組成部分。精神保障屬於文化、倫理、心理慰藉方面的保障，體現社會保障制度的人性化要求¹。

同時，源自生存權的社會保障包涵下列內容。亦即，社會保障又可稱為「社會安全體系」，其內容可大分為社會福利、社會保險、社會救助、優撫安置等四部分。其中，社會福利是指由某些人，特別是政府向經濟有困難者提供，以確保其生活質素、生存及發展機會等措施，以對社會整體有利；廣義的社會福利是指國家為改善和提高全體社會成員的物質生活和精神生活所提供的福利津貼、福利設施和社會服務的總稱；狹義的社會福利是指國家向老人、兒童、殘疾人等社會中需要給予特殊關心的人群提供的必要的生活保障。一般所謂社會福利係由政府編列預算來核發，主要目的是為了照顧弱勢或特定的族群，讓社會的貧富差距維持均衡。

社會保險是社會保障的核心內容。社會保險涵蓋健保、勞保、公保及國民年金；至於社會救助則指當個人不擁有必要的財產（貧窮）或由於年老或殘障，而不能透過工作獲得適當生活水準時，至少要求每個人得以享有必要的生存權：適當的食物和營養權、穿衣、住房和必要的關愛照管的條件。

社會救助是指國家和社會對生活在貧困線以下的低收入者或者遭受災害的生活困難者提供無償物質幫助的一種社會保障制度。從歷史發展看，社會救助先於社會保險。早在 1536 年，法國就透過立法要求在教區進行貧民登記，以維持貧民的基本生活需求。在 1601 年，英國制定濟貧法，規定對貧民進行救濟。中國古代的「義倉」也是一種救濟制度。這些都是初級形式的社會救濟制度。維持最低水準的基本生活是社會救助制度的基本特徵，而社會救濟經費的主要來源是政府財政支出和社會捐贈。

優撫安置是指國家對從事特殊工作者及其家屬，如軍人及其親屬予以優待、撫恤、安置的一項社會保障制度。通常是指國家對從事特殊工作者及其家屬，如軍人及其親屬予以優待、撫恤、安置的一項社

¹ 參照許慶雄，《社會權論》，台北：眾文圖書公司，1991 年。

會保障制度。優撫安置的對象主要是先烈軍屬、復員退伍軍人、殘疾軍人及其家屬；優撫安置的內容主要包括提供撫恤金、優待金、補助金，創辦軍人療養院、榮民之家，安置復員退伍軍人等。

三、社會保障的作用

社會保障(social security)是指國家和社會在通過立法對國民收入進行分配和再分配，對社會成員特別是生活有特殊困難的人們的基本生活權利給予保障的社會安全制度。社會保障的本質是維護社會公平進而促進社會穩定發展，基本上，社會保障制度的功能包括：(1)保護國民勞動；(2)調節經濟發展；(3)穩定社會發展。

首先，在保護國民勞動方面，社會保障的功能之一就是在勞動力再生產遇到障礙時，給予勞動者及其家屬以基本生活、生命的必要保障，以維繫勞動力再生產的需要，從而保證社會再生產的正常進行。同時，社會保障可以解除勞動力流動的後顧之憂，使勞動力流動管道通暢，有利於調節和實現人力資源的高效配置。

其次，在調節經濟發展方面，社會保障體現在對社會總需求的自動調節作用。在經濟景氣不好的時期，一方面由於失業增加、收入減少，用於社會保障的貨幣積累相應減少；另一方面，因失業或收入減少而需要社會救濟的人數增加，社會用於失業救濟和其他社會福利方面的社會保障支出也相應增加。這使社會保障的支出大於收入，從而刺激消費需求和社會總需求。在經濟繁榮時期，其作用則正好相反。

最後，社會保障可以穩定社會發展，透過社會保障對社會財富進行再分配，適當縮小各階層社會成員之間的收入差距，避免貧富懸殊，使社會成員的基本生活得到保障，能協調社會關係，維護社會穩定。

參、社會保障制度的發展

社會保障制度作為一種社會意識的產物，是伴隨著近代大工業的產生和發展而日益形成²。最早發展現代社會保障制度的是德國的「鐵血宰相」俾斯麥。1870 年代，德國經濟不景氣，勞動人民生活每況愈下，工人勞動條件惡劣，為爭取改善這一狀況，工人運動愈演愈烈，嚴重威脅資產階級和地主階級的統治利益。俾斯麥乃採用安撫政策，提倡通過國家立法興辦社會保障，以緩和階級矛盾。俾斯麥曾公開宣稱，社會保險是消除革命的投資，一個期待養老金的人是最守本分的人，也是最容易統治的人。其後，德國先於 1883 年頒布《疾病保險法》，1884 年通過《工傷保險法》，1889 年制定《老年殘廢保險法》（指勞工年金保險），象徵以社會保險為核心內容的現代社會保障制度的誕生。德國建立的社會保險制度，很快被西方各資本主義國家仿效。在此後的 20 餘年間，英國、法國、挪威、丹麥、荷蘭和瑞典等國也先後建立社會保障制度。

1930 年代，以美國為首的資本主義遭受到世界經濟恐慌的首次衝擊，失業、老年人的生活問題成為這次危機矛盾的焦點。為解決危機、刺激經濟復甦，美國於 1935 年 3 月 14 日正式通過《社會保障法》，是第一個在法案中出現「社會保障」一詞的立法，並實現其形式與內容的統一。聯邦政府設立社會保障署，促使社會保障制度在美國得到較全面系統的實施。其後，英國也先後在 1934 年和 1936 年通過《失業法》、《農業失業法》、《國民健康保險法》等三部法律。瑞典更形成所謂瑞典學派，主張透過國家調節經濟、消除失業的理論，並運用社會保障措施，實行國民收入再分配，縮小收入差距，成為瑞典日後推行「福利國家」的理論基礎。

在第二次世界大戰之後，在庇古(Arthur Cecil Pigou，劍橋學派的主要代表人物)的福利經濟學(Welfare economics)³和凱恩斯(John

² 林萬億，《福利國家—歷史比較的分析》，台北：巨流圖書公司，1994 年。

³ 福利經濟學在簡單的自利人性的假設下，設定評價人類行為效率或效益的唯一標準是效用，它以如此簡單的聯繫來評價和認識社會經濟現象，確認人必定以自利的行為來謀求效用或福利的最大化。

Maynard Keynes)的國家干預經濟理論⁴影響下，西方主要資本主義國家開始朝向「福利國家」發展。法國 1945 年頒布《社會保障法》，奠定現代社會保障制度的基礎。日本 1947 年頒布《失業保險法》，隨後又制定《國民年金法》和《厚生年金法》等。美國到 1960 年代已形成比較完善的社會保障體系。英國首相艾德禮在 1948 年就公開宣稱，英國已進入「從搖籃到墳墓」均有保障的福利國家。英國社會保障制度的主要內容涉及五個方面：國民保健、國民保險、住房援助、個人社會福利以及教育補助。在英國，制度化、平等化、直接化的社會保障體系，使各種社會保障措施都有明文規定並形成制度，有糾紛有法可依，協調爭議有章可循；同時，為縮小貧富差距，政策存在著向收入傾斜和普及性福利分配的平均主義傾向，從一定程度上改善英國老百姓的生活；保障體制更針對現實風險的直接保障需求，強調根據居民個人的基本生活需求和各種家庭的不同狀況來提供保障和福利，形成直接保障項目。

同時，英國社會保障體系的一大特點是社會保障項目和財政來源的多層次、多管道化。英國社會保障結構完整，其中既有養老、疾病、殘廢、工傷、失業、死亡等有關保險或救助的核心內容，又有關於婦女、兒童、食品、住房等福利和津貼項目的補充內容，也有涉及義務教育、帶薪休假等層次較高項目的間接內容，它們構成相當完備的保障系統。英國社會福利保障的財政來源既有政府的各類撥款，也有公司提供的經費，既有社區及各種社會組織提供的經費，也有私人的慈善性捐助；既有雇員各年薪金的提存，又有私人儲蓄的累積等包羅萬象。

丹麥、芬蘭、挪威和瑞典等北歐國家更是「福利國家」的典範，對全體國民實行普遍、全面的福利保障，亦被稱為斯堪第那維亞模式。這些國家在當代社會經濟、政治制度以及社會保障制度等方面，表現出很大的共同性，具體表現為：社會服務制度化水平較高；國內市場優先然後是出口，在生產制度方面保持傳統與現代產業的連續

⁴ 相對於古典經濟學派（classical economics）尊重市場機制；凱因斯主張促進就業與復甦經濟的辦法，目的便在於刺激需求，以消耗過多的存貨，並增加就業機會，增加人民的消費能力，從而形成正向循環。

性，且企業規模較小或者中等；高度的工會化水準等幾個方面。以瑞典為例，瑞典社會保障的水平比較高，如瑞典養老金在按照國家法定的工資替代標準給付養老金時，對於低收入者和中等收入者採用不同的養老金替代率，縮小貧富差距。同時，國家透過賦稅對國民收入實行有利於勞動者的再分配，這樣也就實現社會各階層收入的均等化，縮小貧富差距，以求達到均等化的程度。

再者，瑞典的社會保障不但內容廣泛、繁瑣而且全面，保障內容除生育、疾病、傷殘、養老外，還有兒童、遺囑、單親家庭、住房、教育和培訓津貼等；除了給付現金津貼外，還提供醫療、護理等服務，具有較高的保障水平。此外，國家透過舉行社會保險、社會救濟、公共衛生醫療保健、家庭補助、養老金以及住房補貼等方面的保障，實現充分就業，消除經濟上和社會上的不平等，消除無保障、匱乏、貧困等現象，充分體現其保障體系的完備。

相對於歐洲各國的普遍性社會保障體系，美國的社會保障具有鮮明的選擇性，是選擇一部分人實行保障的制度，強調社會保障實施於需要社會幫助的弱勢群體。同時，美國社會保障制度強調權利和義務相結合、收益和繳費相結合的原則，即社會保障制度的受益者首先應該是制度的繳費者。美國各種社會保障項目中，職工是否享有年金或其他定期補助，一般取決於其工作或獨立勞動時間的長短。這種就業關聯制度是透過雇主、雇員共同繳費籌集資金⁵。此外，美國企業補充保險，即一家企業年金計畫對減輕國家財政的壓力也發揮效果。在美國企業年金計畫中，社會保險繳費與享受待遇得到更為充分的體現。如美國在職職工不能享受國家提供的醫療保險，只有當職工退休以後，才能享受國家提供的醫療保險。

然而，「普遍福利政策」終將帶來財政負擔等弊端，為了消除這些問題必須進行改革，使得資本主義國家在經濟政策上出現保守主義。為改變這一被動局面，西方各國普遍對社會保障制度進行調整和改革，從而出現以下新的發展趨勢。第一，提高社會保障費率，廣闢資金來源管道，增加社會保障收入；第二，降低過高的社會保障標準，

⁵ 國養老保險月繳費佔工資總額的 15.3%，雇主、雇員各承擔 50% 的費用。由於享受保障的權利和繳納保險費的義務得到較為有效的結合，政府用於社會保障的轉移支付資金就比較少。

減少社會保障支出；第三，減少國家干預，強化市場機制對社會保障的調節作用，使社會保障制度從「國有化」向「私有化」轉變，讓私有企業在社會保障體系中，能發揮更重要的作用；第四，鼓勵發展商業性保險；第五，將社會保障基金的現收現付制，改為現收現付和個人資本積累相結合的混合制，以增強個人的自我保障意識和責任。如英國率先於 1979 年對保障制度實施改革和調整，主要內容為開徵社會保障稅，增加福利項目收費等；主要是削減社會保障經費的支出，降低現行的社會保障待遇的標準等。

肆、社會保險

如前所述，全球的社會保障模式，大致可分為國家福利、國家保險、社會共濟和積累儲蓄四種，分別以英國、前蘇聯、德國、新加坡為代表。一般而言，社會保障的內容由社會福利、社會保險、社會救濟、優撫安置等組成，其中社會保險(Social Insurance)更是社會保障的核心內容。《經濟社會文化權利國際公約》第 9 條社會保障的條文：「本公約締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險。」更是特別提及社會保險。

一、社會保險的意義

所謂社會保險乃將風險強制集中，而轉移於某一隸屬政府之機構的一種社會安全措施。由法律規定，在特定條件下，於某種預定損失發生時提供金錢或實物給付於被保險人或其利益關係人。

社會保險制度之歷史緣起，主要是認為：人並不是適合單獨生活的，是一種社會的動物，自嬰兒出生及不能離群而需依賴團體過著合作的生活，因此團體間的互助合作是人類與生俱來的。換言之，互助合作是家庭或種族對一個充滿敵意社會的自我保護，亦即包涵有社會安全的概念。

從 18 世紀英國發生工業革命後，大量使用機械代替人力，歐洲各國相繼模仿，勞工以出售勞力來換取工資維持餬口生活，資本家更

以自由競爭儘量降低成本，以獲取更多利潤，勞工成為資本家榨取的工具，進而因工業革命發展迅速的關係，導致勞資雙方對立嚴重，適逢德國經濟不景氣，勞工階級更為貧困，且歐洲充滿馬克思的共產主義色彩，鐵血宰相俾斯麥洞燭先機，強制執行社會立法實施社會保險—勞工疾病保險法，使勞工分享到保險，進而化解社會的不安，雖是政治面的政策，但卻為社會保險建立有利的根基。

社會保險是政府政策性為照顧全體國民或某一階層、職業團體，由國家制定法律，強制要求特定範圍的國民加入的保險，屬於社會福利的一環，由政府負擔虧損。我國的社會保險體系採以職業別為主、分立型的制度，不同職系的保險制度有不同的主管機關。目前台灣的社會保險有：全民健康保險、公務人員保險、勞工保險、農民保險、軍人保險與國民年金等。

二、社會保險的觀念

所謂社會保險係指由政府立法強制辦理依保險法第 1 條，當事人約定，一方交付保險費於他方(即保險人由政府立法承辦)，他方對於因不可預料之事故所致之損害，負擔賠償財物之行為。基本上，社會保險是國家透過立法強制建立社會保險基金，對參加勞動關係的勞動者在喪失勞動能力或失業時給予必要的特質幫助的制度。

首先，社會保險的好處是繳納社會保險費，工作單位必須繳費而且占大額，個人只是繳小額部分，部分項目不繳費，同時還建立個人帳戶，個人繳費額是全部記入個人帳戶，單位繳費還要劃出一部分入個人帳戶。社會保險待遇每年還隨社會平均工資進行調整，如社會平均工資負增長，但社會保險待遇則只升高不降低。

但社會保險不以盈利為目的，主要是通過籌集社會保險基金，並在一定範圍內對社會保險基金實行統籌調劑至勞動者遭遇勞動風險給予必要的幫助，社會保險對勞動者提供的是基本生活保障，只要勞動者符合享受社會保險的條件，即或者與用人單位建立勞動關係，或者已按規定繳獲納各項社會保險費，即可享受社會保險待遇。

其次，社會保險有以下幾項特性：(1)法定性：法定性就是國家立法，強制實施。保險待遇的享受者及其所在單位，雙方都必須按照規定參加並依法繳納社會保險基金，不能自願。法定性，是實現社會保險的組織保證，目的在於保障勞動者因暫時或永久喪失勞動能力以及失業時獲得生活保障，安定社會秩序⁶。(2)保障性：這是實施社會保險的根本目的，就是保障勞動者在其失去勞動能力或暫時中斷生活來源之後的基本生活，從而維護社會穩定。(3)普遍性：社會保險實施範圍廣，一般在所有職工及其直系親屬中實行。(4)福利性：社會保險不以盈利為目的的，它以最少的花費，解決最大的社會保障問題，屬於社會福利性質。(5)互濟性：指社會保險按照社會共擔風險原則進行組織的。社會保險費由國家、企業、個人三方負擔，建立社會保險基金。社會保險機構要用互助互濟的辦法統一調劑基金，支付保險金和提供服務，實行收入再分配。

再者，社會保險大致有以下幾項特質⁷：

(1)強制原則：由於社會保險是一種政策性的保險制度，需考慮大多數人的利益及費用負擔能力，且由國家制定法律，使特定範圍的國民均應參加保險獲得基本的保障，又基於大數法則，人越多風險分擔越平均，且結合風險性高者與低者，可以避免逆選擇且都獲得保障，防止健康國民遭受疾病、老年及死亡時，喪失其收入，而導致貧窮的發生。

(2)最低收入保障原則：社會保險旨在提供最低收入保障，以對抗特定的風險事故損失，傳統上認為個人應為自己的經濟不安全負大部分的責任，但對於最低收入保障難有明確的界定。最低收入保障大致上有三種分法：1.指低到無法生活者；2.指僅靠此項收入來維持就能維持基本的生活；3.指綜合此項收入與其他收入及資產，足以維持大部分人的基本生活，反之則需要找其他公共補助加以補充之。

(3)給付與所得無直接關係原則：1.因個人努力而有較高收入的勞工，在保險制度應有較高的給付額；2.一般由其所得來決定個人生活

⁶ 參照鍾秉正，《社會福利之法制化》，台北：元照出版公司，2008年。

⁷ 引自柯木興，《社會保險》，台北：三民書局，2002年。

水準及退休後的所得水準；3.對於部分雇主而言，或許會以支付保費當作部分薪水的支出。

(4)給付權利原則：在這種原則下，被保險人享有領受保險給付的權利，不需任何證明。1.在被保險人與保險人間並沒有正式得契約關係存在，而保險契約並不需經保險人同意就可修改之；2.社會保險給付應是一種應得的權利，在於保險已被繳納；3.指法令所規定的權利而言，依法令制定的特定給付必須給予合格的領受者。

(5)自給自足原則：此原則的說明大致可分三點：1.讓保險人了解給付來自於其所繳納的保險費，可避免保險人疏忽的態度，且更注意保險制度的健全發展；2.可使社會保險經營的更有效率，也可避免政府無所謂的超額預算支出；3.由於社會保險是經由立法而產生，普遍大部分民眾均有參加，將有助於保險的推廣，也因如此政府也需因應現況而加強社會保險的制度，以圖民眾最大利益。

(6)不必完全提存基金準備原則：由於社會保險唯一種開放式的永久性互助福利制度，透過強制方式，新加入者源源不斷，並藉世代間移轉作用，採隨收隨付基礎，保險人所繳納的保險費只要足以支應整個制度的當期財物支出即可，以減輕當代勞資費用負擔，而採逐期調整保險費率方式來解決其財物問題。

(7)給付依法律訂定原則：各種保險制度的給付標準、給付方式、給付條件及給付項目等均依法有明文規定，為保險給付標準及條件，並非一成不變，需配合社會經濟變動及民眾反應加以修改，以符合現況需要。

三、我國社會保險的發展

社會保險制度⁸是臺灣最早有系統發展、制度最完整，亦是占社會福利財政支出比率最高者。社會保險制度包括：勞工保險、公教人員保險、農民健康保險、軍人保險、就業保險、學生團體保險、全民健康保險以及國民年金。臺灣現行的主要社會保險沿革如下：

⁸ 此部分資料係參照文化部「台灣大百科全書」網頁內容。

臺灣最早的社會險制度是於 1950 年成立的勞工保險。勞工保險制度是依據「臺灣省勞工保險辦法」開辦，以公、民營的工廠、礦場、鹽場及交通公用事業等之勞工為對象。至 1958 年 7 月中央頒布「勞工保險條例」，勞工保險成為全國性的制度，保障內容包括傷病、殘廢、生育、死亡與老年共五項給付，1956 年第三次修正「臺灣省勞工保險辦法」，新增疾病給付。1950-1958 年間，另針對無一定雇主之職業工人與漁民頒布「臺灣省職業工人保險辦法」與「臺灣省漁民保險辦法」，其保險內容與「臺灣省勞工保險辦法」相同。1958 年，新「勞工保險條例」成立，職業工人與漁民被納入勞工保險制度，成為強制被保險人。

至於針對公務人員所設的公務人員保險係於 1958 年 1 月開辦，保險項目包括生育、疾病、傷害、殘廢、養老、死亡以及眷屬喪葬共七項。1965 年另針對公務人員的退休人員訂立「退休人員保險辦法」，針對未領取公務人員保險的養老給付者，提供與公務人員保險內容大致相同的保險。這是臺灣第一個以非在職人口為對象的社會保險制度。公保與勞保制度從 1958 年到 1980 年為止並無太大的改變，這 20 餘年間「公勞保」體系成為臺灣社會保險制度的核心。

自 1980 年 8 月公布「私立學校教職員保險條例」，至 1995 年實施全民健康保險制度，臺灣的社會保險進入蓬勃發展期，期間陸續開辦公務人員眷屬疾病保險(1982 年)、私立學校退休教職員保險(1984 年)、退休公務人員及配偶疾病保險(1985 年)、農民健康保險(1985 年開始試辦,1989 年正式成立)、私立學校教職員眷屬疾病保險(1989 年)、臺灣省各級民意代表村里鄰長健康保險(1989 年)、低收入戶健康保險(1990 年)等多項制度。這個階段的主要發展在於針對不同對象建立健康保險制度。除了農保的新設外，又以公教人員眷屬為健康保險制度擴張的主要對象。在 1980 年代健康保險制度的發展趨勢下，1995 年 3 月臺灣開始實施針對全體國民的全民健康保險，使臺灣社會進入全民保險的新紀元。

伍、結語

基本上，批准《經濟社會文化權利國際公約》係指須逐步實現公約規定的權利，並確認因資源有限而產生的局限，但它同時也規定即刻生效的各種義務。關於第9條社會保障的實施方面，締約國的義務包括以下幾個方面：

一、採取一切適當方法

所有締約國都有義務即刻著手採取步驟，以便充分實現公約所包含的權利。該義務不受其他問題的限定或限制。因此，雖然可以逐步爭取完全實現有關的權利，但在公約對有關締約國生效之後的合理的較短時間之內，即必須採取實現這一目標的步驟。

至於其採取的步驟包括：(1)立法措施。要真正實現公約所載的經濟、社會和文化權利，在許多情況下必須進行立法，特別是當現行法律顯然不符合公約規定的義務時。(2)其他一切適當的方法。經濟、社會和文化權利委員會強調，採取立法措施，絕不是締約國義務的終點。

有些學者認為，由於經濟、社會和文化權利只能隨著時間的推移「逐步」落實，因此政府不作為時是不能對其採取司法糾正措施，但事實上《經濟社會文化權利國際公約》的一些條款，亦可在締約國國內立即實施。因此，如果出現侵犯這些權利的情況，締約國應確保提供司法審查和其他訴訟程序。對締約國的法院來說，它們應該避免使其本國處於違反它所批准的國際條約的境地，至少應確保以符合條約約文的方式解釋和適用國內法。

經濟、社會和文化權利委員會認為，在特定國家所運用的方法的適當性，取決於該締約國。締約國的報告不僅應說明已經採取的措施，而且還應說明它們在具體情況下被認為最適當的依據，而最後是否已經採用一切的適當辦法，則應由委員會確定。

二、逐漸達到充分實現

「逐步實現」的概念，等於承認短時期內無法充分實現所有的經濟、社會和文化權利，但仍確立盡可能迅速和有效地實現目標的義務。在這方面，任何後退的措施，都需要最為慎重的考慮，且必須有充分的理由。

「逐步實現」的義務，要求有效地使用可獲得的資源。公約中「漸進義務」的內容，往往被錯誤地理解為，只有當一國達到某一經濟發展水平時，才必須實現公約中規定的權利。然而，此點絕不能被解釋為：允許各國無限期地推遲為確保享受公約所規定的各項權利而作出的努力。

誠然，某些權利由於其性質與國家財政考量，可能比較適合於按照「漸進義務」的規則加以落實，但公約規定的許多義務，顯然需要所有締約國立即付諸實施，不論其國家財富的水平如何。如非歧視條款等義務的存在，不以現有資源是否增加為轉移，因此必須以盡可能有效的方法，將所有現有資源，用於實現公約所載的各項權利。

三、對可獲得資源的最大限度利用

這項標準要求締約國確保人人享有最低限度的生存權，而不論某一國家的經濟發展水平如何。經濟、社會和文化委員會認為，每個締約國均有責任承擔最低限度的核心義務，確保至少使每種權利的實現達到一個最基本的水平。因此，如果在一締約國內有較大數目的個人，被剝奪糧食、基本初級保健、基本住房或最基本的教育形式，該締約國即等於沒有履行公約的義務。一締約國如將未履行最低核心義務歸因於缺乏資源，它即必須表明已經盡一切努力，利用可得的一切資源，作為優先事項履行最起碼的義務，同時考慮到必須確保滿足所有人的生存需要以及提供必要的幫助。

但即使在明顯缺乏可得資源的情況下，締約國仍有義務努力爭取保證在這種條件下，盡可能廣泛地享有有關的權利。另外，監測實現、

或特別是未實現經濟、社會和文化權利的程度的義務，以及制訂促進權利的戰略和方案的義務，絕不能因為資源侷限而有任何減損，甚至在經濟衰退或其他因素造成嚴重資源困難的情況下，仍可以也必須通過耗資相對較少的專門方案，保護社會中易受損害者。

四、不得差別待遇

締約國必須防止不利於享受公約載述的各項權利的其他形式的差別待遇，但為了確保需要得到保護的某些群體或個人的適當進步，以便確保他們平等地享受經濟、社會和文化權利而採取的特殊措施，則不應被視為差別待遇。只是此種措施不應導致使不同群體享有不同權利，且在其所期望的目標達成之後，不再繼續執行此種措施。締約國在出現歧視的情況下，應確保提供司法審查和其他救濟程序。這一條款，不僅責成各國政府停止歧視性行為，修改和廢除允許歧視的法律、規章和慣例，而且還適用於締約國禁止私人和機構在任何公共生活領域進行歧視的義務。

關於此點，吾人必須理解人權保障的「相對性」與「調和性」本質。人權保障本來就不是絕對性與固定性，而是在相對性與調和性的原理之下，使每一個人在行使各種人權時，原就不包括可以侵犯他人權利的部分。換言之，人權保障體系內，依人權相互調整原理而架構的各種範圍，並不是對人權的限制，反而是充實人權保障的基礎，否則所有人權保障將因毫無調整，而陷入放任相互衝突與保障的空洞化。因此，若要使用「法律」型態來調整部分人權的行使範圍與方式，必須以人權體系的整體調和做為思考的原點，衡量人權保障可否因此而更加充實與更具意義，絕不可因此即認為「人權是可以用法律限制」。此外，若單純以經濟發展、社會成本，甚至國家安全等未予嚴謹認定的抽象理由，就要剝奪人權行使的權利，只是侵犯人權，絕非保障人權。

五、國際援助與合作

經濟社會和文化權利委員會強調，根據《聯合國憲章》第 55 條和 56 條、國際法的既定原則以及公約本身，國際合作爭取發展從而實現經濟、社會和文化權利，是所有國家的一項義務。在這方面，有援助其他國家能力的締約國更負有這一義務。

國際合作和援助的目標，必須是建立公約所載的各項權利和自由能夠在其中，得以充分實現的社會秩序和國際秩序。不論其政治、經濟和社會制度有多大差異，各國均應相互合作促進國際的社會、經濟和文化進步，尤其是發展中國家的經濟發展，不得基於此種差別而有所歧視。國際合作和援助應基於各國主權平等，且應旨在實現公約中所載各項權利。（初稿，請勿引用）