

正義

與福利國家概論

吳老德 ◎ 著



D 57
20085.2

港台書

正義與福利國家概論

(修訂再版)

吳 老 德 著

明新技術學院老人服務管理系助理教授
彰化師範大學兼任助理教授
國立臺灣師範大學法學博士



五南圖書出版公司 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

正義與福利國家概論／吳老德著．--二版，
--臺北市：五南，民90

面；公分

參考書目：面

含索引

ISBN 957-11-2619-5(平裝)

1. 社會福利 2. 社會倫理

547.1

90016192

1J65

正義與福利國家概論

作者 吳老德
編輯 真善美工作室



出版者 五南圖書出版股份有限公司
發行人 楊榮川

地址：台北市大安區106

和平東路二段339號4樓

電話：(02)27055066（代表號）

傳真：(02)27066100

郵政劃撥：0106895-3

網址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

顧問 財團法人資訊工業策進會科技法律中心

版刷 2000年 2月 初版一刷
2001年 10月 二版一刷
2004年 9月 二版二刷

定價 510元

版權所有・請予尊重

修訂版序

我國在經濟自由、政治民主與社會多元之後，社會福利已經不能再局限於窮人福利的框架，而是要創造一個由下而上，完整的社會安全網絡，最足以表達此一社會福利理念的，莫如西方福利國家全民福利的概念，以及我國《禮運·大同篇》「……故人不獨親其親，不獨子其子。使老有所終，壯有所用，幼有所長，矜寡孤獨廢疾者皆有所養……」的境界。

在工業先進國家中，社會福利的實施是基於公民權利對國民的基本責任，各國累積的經驗，足以作為我國的借鏡，但亦不乏失敗的先驗，到底臺灣需要何種模式的社會福利，給予貧病、失業者、低收入戶，以及老人、身心障礙者等弱勢群體應有的照顧，以保障人民的基本生存權；並基於福利普遍化原則，以漸進式的擴及到一般民眾，期使民眾福利需求的滿足擴展到最大化，即是福利國家的迎拒抉擇。

社會福利的共同價值是建立在安全、正義與尊嚴的共同基礎，過去五十年，在以經濟掛帥的社會發展型態之下，固然創造出經濟奇蹟，但相對地亦產生貧富差距持續擴大，社會資源分配不均的現象。在政府方面，存有資源不足與分配不均的雙重困境，亦即資源分配「既患寡亦患不均」的窘境；在民間團體與部分人口群對社會福利卻已滋長依賴的心態，工作動機減弱，使社會福利支出隨之愈滾愈大，變成納稅人沉重負擔，社會福利支出結構確實陷在「貧乏不足」與「擴張不均」並存的矛盾前進，必須設法平穩與導正，否則易導致社會福利的偏差與社會資源的消耗浪費。

當此社會大眾福利意向愈趨強烈之時，政府社會福利政策規劃應以「正義」為基礎。社會福利絕非無止境的現金與實物給予，也不是

毫無目的施捨，而是參考國家整體發展所需要的制度設計。因此，社會福利不再只是貧困者的救濟工作，社會福利應有幫助弱勢群體與邊緣人口「由底層爬升」的治本機制，這也是當前工業先進國家的改革方向，也就是基於社會正義的意涵，對弱勢者予以扶助，接受政府救濟之外，必要時亦以「工作所得補貼稅額」的措施，激勵領取救濟金者「工作意願」，達到減低對社會福利的長期依賴；針對其他福利的受益人口群，政府亦要有完善的配套措施，例如：完備的幼兒照顧制度、老人安養體系、工作人口的職業訓練計畫、彈性工時制度等，使得接受福利者不再存有「應享權益」，而是必須謀取起碼的工作。這種經由政府的導進，提昇接受福利者的工作待遇，社會福利與經濟發展可以相輔相成，社會福利的前景，方足以奠立永續發展的基石。

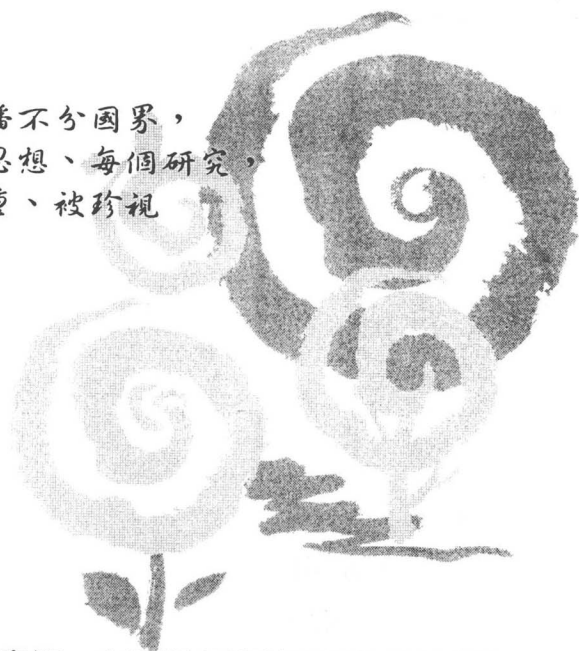
本書得以出版，要感謝昔日長官宋楚瑜先生的提攜與鼓勵，以及長期以來引領鑽研學術的詹火生教授、楊世雄教授的指導；也要感謝五南圖書公司發行人楊榮川先生、副總編輯楊秀麗小姐、王秀珍小姐、編輯劉瑋琦小姐的支持與協助；最後要感謝我的母親無怨無悔的付出，內子林素份肩挑教學與家管，如果沒有她們的支持與包容，本書是不可能出版的。

由於勞爾斯之《正義理論》於一九九九年再版，部分內容略有變動；加以邇來社會福利發展模式仍陷於混沌狀態，而世界主要福利國家的發展趨勢，又受全球化社會與經濟影響，社會福利的障礙不減反增，本書的內容亦隨之調整增減，惟受限於時間與學涯無垠，舛誤疏漏之處亦所難免，敬請讀者賢士不吝賜教。

吳老德 謹識

二〇〇一年七月一日於新竹

在知識的殿堂裡，學術的傳播不分國界，
每個靈感、每道聲音、每個思想、每個研究，
在「五南」都會妥善的被尊重、被珍視
進而
激盪出更多的火花，
交融出更多的經典！



五南文化廣場

橫跨各種領域的專業性、學術性書籍，在這裡必能滿足您的絕佳選擇！

台中總店

台中市中山路6號【台中火車站對面】

電話：(04)2226-0330 傳真：(04)2225-8234

海洋書坊

基隆市北寧路二號【國立海洋大學內】

電話：(02)2463-6590 傳真：(02)2463-6591

台北師大店

臺北市師大路129號B1

電話：(02)2368-4985 傳真：(02)2368-4973

逢甲店

台中市逢甲路218號【近逢甲大學】

電話：(04)2705-5800 傳真：(04)2705-5801

嶺東書坊

台中市嶺東路1號【嶺東學院內】

電話：(04)2385-3672 傳真：(04)2385-3719

高雄店

高雄市中山一路290號【近高雄火車站】

電話：(07)235-1960 傳真：(07)235-1963

屏東店

屏東市民族路104號2樓【近火車站】

電話：(08)732-4020 傳真：(08)732-7357

* 凡出示教師識別卡，皆可享9折優惠。(特價品除外)

* 本文化廣場將在台北、基隆、桃園、中壢、新竹、
彰化、嘉義、台南、屏東、花蓮等大都市，陸續佈
點開店，為知識份子，盡一份心力。



五南文化事業機構
WU-NAN CULTURE ENTERPRISE

台北市106 和平東路二段339號4樓 TEL: (02)2705-5066 FAX: (02)2706-6100
網址: <http://www.wunan.com.tw> E-mell: wunan@wunan.com.tw

目 錄

修訂版序

第一章 正義的緣起與歷史脈絡.....001

壹、中西正義的起源 004

貳、正義的本質與限制 015

參、正義的形上思維與當代意義 018

肆、研究方法與相關文獻 022

伍、結 語 036

第二章 社會權利與最適社會.....039

壹、人權與社會基本權利 041

貳、社會權與弱勢人權保障 047

參、社會正義的形式與分類 054

肆、社會正義的價值鏈 057

伍、分配正義與最適社會 067

陸、結 語 072

第三章 正義理論體系的結構論證解析.....075

壹、正義理論的時代背景 077

貳、正義理論的主要架構 082

參、正義理論的論證基礎 083

肆、原初狀態的立約情境 091

伍、道德人與理想公民 098

陸、良好秩序的社會 103

柒、結語 107

第四章 正義兩原則的福利構圖109

壹、正義的第一原則 111

貳、正義的第二原則 113

參、正義兩原則的福利辯解 121

肆、正義兩原則的分配機制 128

伍、正義兩原則的特徵 132

陸、結語 137

第五章 正義理論的批評與修正139

壹、正義理論的批評 142

貳、正義理論的修正 145

參、結語 152

第六章 福利國家的歷史圖像與聚合157

壹、社會福利的意義與規範價值 160

貳、福利國家的本質與興起 170

參、福利國家的擴張與變革 174

肆、福利國家的困境與危機 183

伍、結語 192

第七章 主要福利國家的福利模式195

壹、福利國家的理論模型分析 197

貳、福利國家的發展經驗模型 210

參、國家干預程度與政府角色的比較 216

肆、結語	223
第八章 主要國家的福利體系與現況	227
壹、英國福利體系與現況	230
貳、美國福利體系與現況	237
參、日本福利體系與現況	261
肆、結語	270
第九章 臺灣的社會變遷與福利政策	273
壹、社會福利政策的多重因素影響	276
貳、我國福利行政組織與政策變動	281
參、制定福利政策的外部因素	289
肆、結語	298
第十章 弱勢社群的需求與福利輸送	301
壹、弱勢者的福利價值網絡	303
貳、高齡化社會與福利對策	306
參、身心障礙者權利與援助規範	319
肆、低收入者現象與應享福利	330
伍、結語	342
第十一章 社會福利支出結構與規模	347
壹、社會福利支出的結構	349
貳、社會福利支出的規模	360
參、主要福利國家邁向福利多元主義	368
肆、結語	375

第十二章 綜合發展趨勢與未來展望	379
------------------------	-----

壹、正義理論的當代價值	381
-------------	-----

貳、福利國家的契機與超越	385
--------------	-----

參、建構福利國家的可行方向	393
---------------	-----

附錄	399
----------	-----

附錄一 中華民國憲法社會安全條文	401
------------------	-----

中華民國憲法增修條文第十條條文	402
-----------------	-----

附錄二 社會福利政策綱領	403
--------------	-----

附錄三 社會福利基本法草案	407
---------------	-----

附錄四 歷年主要福利政策與法規訂頒年代簡表	411
-----------------------	-----

附錄五 勞爾斯歷年主要專著及期刊論文	420
--------------------	-----

參考書目	423
------------	-----

英中文人名對照表索引	433
------------------	-----

中文名詞索引	437
--------------	-----

圖次

圖 1-1	福利模型差距比較	023
圖 1-2	福利模型共識現象	024
圖 1-3	個人財貨與慾望增減互動關係	027
圖 2-1	社會福利資源分配正義原則與目標	060
圖 2-2	需求與社會福利之間的互動關係	065
圖 2-3	等成本線	072
圖 2-4	無異曲線	072
圖 2-5	福利最佳選擇	072
圖 3-1	勞爾斯正義理論的論證過程	085
圖 4-1	正義的差異性分配	126
圖 4-2	福利與差異性原則關係圖	127
圖 7-1	福利國家的支出水準與福利類型	198
圖 7-2	福利國家向度	202
圖 7-3	新保守主義與社會組合主義之福利模式	206
圖 8-1	英國社會安全部組織結構與人員	232
圖 8-2	美國衛生及人群服務部組織圖	244
圖 8-3	日本高齡社會福祉基礎構造改革	263
圖 8-4	日本厚生省組織體系	265
圖 8-5	日本因應高齡化社會的介護型態變化圖	268
圖 9-1	福利服務輸送體系與外部環境之關係	278
圖 9-2	我國中央政府社會行政組織體系架構	285
圖 9-3	工業化對社會福利發展影響之關係圖	294
圖 10-1	社會正義的福利價值網絡	304

圖 10-2 工業化發展與人口轉型三個階段 308

圖 11-1 福利多元主義的發展脈絡 368

表次

表 2-1	社會權的演變過程	052
表 6-1	1960-1995 年七個主要 OECD 國家社會支出成長占 GDP 的比率	180
表 6-2	OECD 國家減少福利金開銷的型態	182
表 6-3	現代資本主義福利國家的危機傾向	188
表 7-1	殘補式與制度式福利模型之主要差異	205
表 7-2	社會福利發展理論模式與福利國家屬性	209
表 8-1	主要意識型態的基本信念及其對福利的貢獻	240
表 8-2	美國社會安全制度主要方案	245
表 8-3	美國主要福利計畫 (major welfare programs) 項目與服務內容	248
表 8-4	美國貧窮水準線 (U.S. Poverty Guidelines) 訂定標準	249
表 8-5	1995 年美國的貧窮線與貧窮狀況	250
表 8-6	1996 年美國貧窮福利計畫支出經費	252
表 8-7	日本企業福利的主要措施與內容	269
表 9-1	先進國家與我國中央社會福利機關概要	284
表 9-2	臺灣地區社會運動的類型	296
表 10-1	主要國家高齡人口老化速度比較	307
表 10-2	老人福利需求與政府供給角色	309
表 10-3	臺閩地區地方政府「敬老福利津貼」發放情形	312
表 10-4	臺閩地區老人居住情形分析表	314
表 10-5	臺灣地區未立案老人安養機構改善情形	316

表 10-6	臺閩地區各類身心障礙者人數統計	320
表 10-7	臺閩地區身心障礙者人口分布與比率	321
表 10-8	身心障礙者主要福利補助項目	323
表 10-9	中央政府身心障礙福利經費編列情況	324
表 10-10	公共建築物、活動場所無障礙設施設備改善情形	328
表 10-11	89 年度最低生活費用及低收入戶等級分類標準	333
表 10-12	臺閩地區低收入戶類別與人數	334
表 10-13	低收入戶家庭致貧原因	336
表 11-1	我國賦稅收入結構	352
表 11-2	臺灣地區各級政府社會福利支出淨額、增加率 與分配比率	353
表 11-3	我國中央政府支出結構比率	354
表 11-4	內政部社會福利預算分配情形	355
表 11-5	84-87 年度各級政府社會安全支出結構	356
表 11-6	英國與美國聯邦政府收入結構比較	357
表 11-7	主要國家各級政府社會安全支出結構比率	358
表 11-8	英國社會福利支出占中央政府總支出比率	359
表 11-9	我國社會福利支出規模	362
表 11-10	主要國家社會安全與福利支出規模（1992 年）	363
表 11-11	英國社會福利支出(SE)(含教育)占國內生產毛額 (GDP)之比率	364
表 11-12	美國聯邦預算應享權益支出比率	365
表 11-13	美國總社會支出的增加趨勢占 GDP 比率	366
表 11-14	日本社會福利支出規模比率	367

第一章

正義的緣起與歷史脈絡

- 壹、中西正義的起源
- 貳、正義的本質與限制
- 參、正義的形上思維與當代意義
- 肆、研究方法與相關文獻
- 伍、結語

一切學術研究在其動機成立之先，總會有一個理論與興趣（theoretical interest）作為基礎，從此理論興趣去面對問題、設計選項、詮釋現象、建構制度，乃至最後推論結果。基於此種體認，本書試圖以正義理論的福利觀點，面對現代福利國家的社會問題，以及福利資源公平分配問題加以析論，以確保人類福祉及生活安全，從而建構具有人性化的現代福利社會。

在歷史演進中，建構「理想社會」一直是政治學家的渴望，理想社會的基本前提，必須解決有限資源的公平分配問題，正義則是平衡資源分配或解決矛盾（如經濟發展與社會福利、效率與公平等）的行動綱領，其主要理論依據即是「機會均等」與「理性保障」，在這個原則操作之下，人類的自由與限制、平等與不公較能獲得均衡協調。至於保障方法，則是以分配的方式，而分配的標準則有依功績（merit）、處於優勢或劣勢、競爭力、機會或基本需求等^①。

西方哲學家及社會理論家，自亞理士多德（Aristotle）到康德（Immanuel Kant）以來，即對公正（fairness）或正義（justice）及相關之概念，如平等（equality）與自由（liberty）等，從理論或實務面做分析探討，一致認為正義是社會制度的重要德行，正義的相關研究亦已蔚為體系，在理論發展並與自由主義、功利主義（utilitarianism）相互抗衡並自成一系統。

勞爾斯（John Bordley Rawls）《正義理論》（*A Theory of Justice*）一書的出版，引發政治學界、經濟學界、法學界、社會學界與哲學界的熱烈討論，相關論文與專書的評論更是不在少數，並已成為近年來英、美、德國有關政治學、倫理學論者所必須參考的經典鉅著，面對著如此深具影響力與爭議性的經典鉅著，引發一窺堂奧的動機。最重要的是一個由社會底層編織而成的公民社會，共同附和建構以社會正

① D. Raphael, *Problems of Political Philosophy*, London and Basingstoke: The MacMillan Press Ltd., 1977, p. 186.