

# 社會「正義」觀點及社會福利實施的原則： 對臺灣社會福利政策的展望

羅 天 人

## 壹、前言

當我們在思考怎樣的社會才能符合公平正義的要求時，在我們個人主觀的意識裡，必定有許多不同的看法，亦會從不同的角度來探索這個問題。而個人的價值信念，往往也就主導對問題的認知，此一認知，或許可能會以理性的判斷來處理，或許會產生不理性的行為，尤其在民主多元化的社會，爲了訴求個人所追求的正義公理，可能會導致抗爭、示威或陳情等現象。因此，面對這樣一個社會，我們如何評定正義的標準，政府的施政如何依循社會正義的原則，做爲擬訂政策的方針，便成爲一個重要的參考指標，尤其在社會福利政策的制訂上，如何符合社會正義的原則，是一個耐人尋味的問題。

基於此，本文研究主旨係從社會正義的概念意涵，導出實施社

會福利的原則。鑑於臺灣目前已邁入開發中國家之林，在經濟發展上已成爲舉世稱羨的經濟奇蹟，人民對社會福利的訴求也隨之增高，因此，在社會福利政策的制定中，秉持社會正義的原則，是一個亟待重視的問題，本文亦將就社會正義的原則，對臺灣社會福利政策提出若干展望。在結論部分，筆者僅就此一議題，提出幾點粗淺的研究心得。

## 貳、社會正義的概念意涵

英文中的 Justice，一般譯爲「正義」，也有人譯爲「公道」。若以世俗的觀點來說，「正義」是一個耳熟能詳的名詞，但要作一個運作化的概念界說，洵非易事。像「正義」這樣一個抽象的概念，自古以來，便有不少思想家下過許多不同的定義，可說衆說紛紜，莫衷一是。造成此一困難之因，主要是各家對「正義」的範疇

和如何達成的手段有所不同，這也面臨了一個問題：現行社會是否具有普遍正義的原則？要回答這個問題，必須從實質性問題入手。

## 一、正義

### (一) 政治哲學家的觀點

古今中外許多思想家，一生所追求的理想，是如何建立一個公平正義的社會。因此，我們探討這些思想家的時代背景，進而瞭解整個人類政治社會發展的過程中，「正義」概念無疑的是最受矚目，也最成爲核心探討的概念之一。

西哲柏拉圖在理想國一書中，曾從各個不同的層面及角度，探討「正義」的問題，他認爲無論國家或個人，其理想境界都在於實現正義公道（張金鑑，一九七〇：六九）。亞里斯多德認爲，正義的目的，在於創造和維持人們的快樂幸福。正義必須能夠維護是非善惡，改變錯誤的獨裁和偏袒（政治作戰學校，一九八〇：七〇）。功利主義（Utilitarianism）者認爲要判斷一種行爲是否合乎正義，主要看這樣的行爲結果是否帶給社會中多數人的快樂。如果是，這樣的行爲便是合乎正義的原則。例如，邊沁（Jeremy Bentham）認爲無論社會制度及行爲都要以能否爲人類謀求最大的幸福爲評判其價值的依據（張金鑑，一九七〇：二二六）。亦即功利主義對邊沁而言，是決定政治和社會的學說，應該是建立在追求大多數人的幸福之上，或在一般條件下，政治決定應該是追求大多數一般人的福祉，

而福祉的定義是滿足每個人的需要和偏愛。因此，大多數人的最大福祉等於給予大多數人們產生需求（Raymond Plant, 1990: 138）。據此，在邊沁的觀念中，衡量好的政府的標準，必須是增進大多數人的最大快樂。近代思想家羅爾斯（J. Rawls）於一九七一年出版的正義論（A Theory of Justice）（註一），便是反映了對歐美六〇年代的政治經濟發展形勢的省思與批判。當時歐洲出現了各種批判理論，美國也出現了黑人解放運動及人權的法案，人們對於政治經濟提出了質疑，反抗各種形式的不合理剝削和宰制。呼籲照顧弱勢團體，擴大實施社會福利的要求不斷出現，對於資本主義社會造成的貧富懸殊及工具理性充斥的現象，希望能找到一條新的出路。羅爾斯承襲自由主義（Liberalism）的精神，反對功利主義的道德哲學，強調社會正義的優越性，主張社會應該首先考慮及照顧弱勢者的利益，不能爲了多數人的利益而犧牲少數人，少數人不能成爲多數人的手段。在正義社會中，任何人都不應該成爲他人的祭品，每個人都應該享有社會基本權利（註二）的自由。因此，我們可以說羅爾斯是一位具有福利、平等精神的自由主義學者。誠如羅爾斯指出：

「公正是社會組織中最重要的美德，就如真理對一個思想系統的重要性一樣。一個理論，無論是多優雅及經濟，如果是假的話，則我們還是得對它進行修正或摒棄它；同樣的，人的法律與社會組織，無論它們的效率是多麼高，並且安排得如何妥善，如果它們是不公正的，則我們還是得對它們施行改革或放棄它們。……作爲

人類活動的最高美德，真理與公正是不能妥協的。」(John Rawls, 1971:3)。

梅斯納 (Johnes Messner) 認為，正義代表「宣取 (claim) 和履行 (fulfilment) 的平衡，而在應用上這個字有雙重的意義。當我們說，「正義」需要某種東西時，我們也會考慮應該被應允的權利 (right) 的層面；但是，同時，我們也會考慮應該被應允的義務 (obligation) 的層面。在第一個例子中，「正義的秩序」(order of justice) 的理念是一種原則性的關懷，因為法律上要求之所以存在，是借助於「自然法」(natural law) 和制定法 (positive law) 的「德行」(virtue) 先要存在。在第二個例子中，有關於「正義的德行」(virtue of justice) 的理念是一個大前提，這個前提被當作是一種導引來履行法律上的義務。這兩個觀念是不可分割的，而是以「德行」的概念連結在一起。於是我們可以定義「正義」為一種意志 (will) 的習慣，這種習慣是同意一種既存法律上的要求。另一方面，這種意志是給予每一個一種應得的東西。那麼，「正義」就是一種德行，是人透過司法所得到其最高的、直接明顯的司法上應得 (Sum cuique) 的原則 (Messner, 1965:314-315)。阿德勒 (Mortimer J. Adler) 認為，「正義」是在「善」(goodness) 或德行 (virtue) 的範疇，對他人的正義行為，乃是善的行為；正當的行為或正義的行動，乃是行善。更指出「正義」是一種實然的善 (real goodness)。問題在於甚麼是「實然的善」，即無論是否實際欲求 (desire)，總得應該去欲求的。而正當的欲求是在於欲求實然的善 (Adler 著，

蔡坤鴻譯，一九八六：一四五—一四九) 西塞羅 (Cicero) 在「論法律」的論文中界定「正義」為：使每個人獲得其應得的東西的精神意向。他這種想法，為烏爾比安 (Ulpian) 所繼承，在查士丁尼 (Justinian) 的「法學辭彙」記載，他認為，正義乃是一個永恆不變使每一個人獲得其應得的意志 (Gagne 著，李少軍等譯，一九九一：一七七—一八九)。

歸納上述學者的觀點，大致可以了解，「正義」是一個相當廣泛的概念，且是一個爭議不休的議題。假如說正義本身，包括它實現的方法，在一定的時代，一定的地區，能得到多數人的共識的話，那也許這個社會比較容易實現某種程度的、也是多數所認定的正義。就西方世界而言，正義往往指涉和諧。儘管，正義的內涵、標準等會隨著時代、環境、人群而改變。但在我們無法預測遙遠的未來之際，就現在而言，假如我們能獲得某種程度共識的話，一定有助於和諧。尤其，在當代民主政治思潮的影響下，怎樣才符合正義的原則，必須對其相關的概念有所認知，才能具體的說明正義的真義，據此，以下就「正義」的相關概念加以說明。

## (一) 正義的相關概念

### 1. 自由

自由之所以成為人類熱烈追求的強勢價值，乃是近代以來的事。誠如法國大革命的名言：自由、平等、博愛，至今仍縈繞耳際。要求自由的欲望在人類生活中根深蒂固，這種欲望就是連小孩

都具有，他們有強烈的欲望去做「從心所欲」的即興事物，為著父母的約束而感到煩躁。在探討正義的概念時，「自由」佔有重要地位的，洛克（Locke）就曾指出，法律的目的不是廢除或限制自由，而是保護和擴大自由（Baumer 著，李日章譯，一九九〇：一一——一一八）。盧梭（Rousseau）更為貼切的認為「人是生而自由的，但又處處受到束縛」（黃恒正編譯，一九八一：四三〇）。康德更指出「自由是每個人按其人性所擁有的唯一的與原始的權利」（Messier，一九六五：一五八），這些哲學家們都贊成自由的呼籲，許多國家都把它視為公民的基本權利。這些基本自由權利包括：言論自由、集會自由、遷移自由、獲得財產和締結合同與協議等權利，在是憲法保護的範疇，是不容被其他勢力侵犯的。由此可知，要求自由的欲望是人類所具有的一種普遍特性，歷史學家湯恩比指出沒有一種最低限度自由，人就無法生存下去（Bodenheimer 著，結構群譯，一九九〇：三二四）。在這種條件下，宣稱某種程度的自由應當被認為是人的一種「自然權利」的觀點，這是自由的實質意義。

就上述自由的真諦，從正義的角度以觀，自由權利的要求是根植於人類的自然傾向之中；同時我們又不能忽略正義是根植於人類關係脈絡的特性，那麼我們無論如何也不能把自由權利視為絕對的與無限的權利。因為任何自由都容易被肆無忌憚的個人與群體所濫用，為了社會福祉，自由必須受限制，這是自由社會普遍的經驗。假如自由不受到限制，人類可能反過來成為濫用自由的犧牲者。例如，無政府的政治自由，會變成依賴篡奪者個人的威權；無限制的

經濟自由會導致壟斷。似乎願意接受部分的約束，也是人類自然的傾向。因此，從正義的角度，自由應是有限制的。從自由和限制的綜合性質中，可延申出自由的「積極」和「消極」面。如哲學家柏林（Berlin）所言，「自由」可區分為「積極」和「消極」兩面。所謂「消極」的自由，是基於在「甚麼限度內，一個人或一群人，可以且應當被容許做他所能做的事，成為他所能成為的角色，而不受到別人的干涉」；而所謂「積極」的自由，則是基於「甚麼東西，或甚麼人，有權控制干涉，從而決定某人應該去做這件事，成為這種人，而不應去做另一件事，成為另一種人」。顯然，「消極」自由的概念，所涉及的是人對最低限度的基本自由，而「積極」自由的概念，則涉及到個人與社會體制之間的相互關係。柏林更指出：這兩者並無絕對的主從順序之分，因為兩者本身都自成目的（Berlin 著，陳曉林譯，一九九〇：六）。基本上，這兩個概念，唯有在正義的原則中，方能找到平衡。例如：強迫性的教育方案，無論是對父母或對孩子而言，都沒有促進他們免受限制的自由；但是，無庸置疑的，這種法律有益於充分發揮個人才能的自由，而且還擴大了孩子們日後生活中的機會，特別是他們自由選擇職業的機會。

## 2. 平等

德爾肯（Ronald Dworkin）曾在自由主義（Liberalism）一文中，指出：一般政治理論總是把自由與平等這兩個政治理想作為是相互競爭，有時甚至是互不相容的東西，如果給予人們多一點自由，則平等就要被犧牲一些，同樣的，如果要求人們之間多一點平等，則

這一定要靠犧牲某些人的自由才能得以完成。對於自由主義的瞭解，大部分的人都是將它與保守主義及社會主義對於自由與平等所採取的不同立場作對比之後達到的。保守主義在自由與平等這兩個理想中較注重自由，爲了自由，它願意犧牲平等，例如美國雷根總統時代所實行的經濟政策，所代表的就是這種立場；社會主義的立場正好相反。一個社會主義者爲了平等，願意犧牲社會中某些人的一些自由。加拿大及北歐國家所實行的累進稅制度，對於高收入的人所抽的稅率要比低收入者高得多，所體現的就是這種爲了使人們

變得更平等，而以犧牲一些人的自由以達成這個目的。就這兩種主義而言，自由主義所採取的是中庸立場。而自由主義的特徵爲何？德爾肯指出，自由主義的主要論旨，就是由一個自由主義式的平等概念 (liberal concept of equality) 所構成的 (John Rawls, 1971: vii-viii & Ronald Dworkin, 1977: vii-ix)。也就是說，此一平等的概念所提倡的只是贊成社會應該多一點平等。他所提出的乃是，政府應該對於所有它所統治的人的關注與尊重的解釋就構成理論的主要論旨。德爾肯指出，政府對於它所統治的人必須付予同等的關注與尊重，亦即人們對於他們的政府有一項權利。他把這項權利稱之爲平等的關注與尊重的權利 (right to equal concern and respect)。他認爲人們所擁有的這項權利乃是一個政治道德上的設準 (postulate) 或公理 (axiom)，所有其他的權利都是從這裡推導出來的。他說：

「我的論證中，主要概念是平等而不是自由。假定我們大家都接受下列各項政治道德中的根本原理。政府對於他所統治的那些人

應該具有關注，也就是說，把他們視爲是會受苦及受挫的存在；同時也應該對他們具有尊重，那就是說，把他們視爲是有能力構築他們該如何好好的過自己的人生想法，並且能夠根據這種想法去行事存在。政府不僅應該給予人們關注及尊重，而是應該給予同等的關注與尊重……」 (Dworkin, 1977: 122-123)。

據此可知，平等乃是一個多元的概念，就以現代的意義而言，它所指涉的可能是政治參與的權利、收入分配的制度，也可能是弱勢團體的社會地位與法律地位，保障契約訂定雙方的權益，關心因損害行爲進行賠償時所能作出恰當的補償，或維持犯罪與刑罰之間的某種程度的均衡 (Balance)。由此，我們從「正義」的原則來考量的話，站在政府的立場，應該保障人民具有政治、經濟、法律、社會等多面向平等的權利，而人民在立足點的平等基礎上，可以盡自己所能追逐這些權利的自由，而在立足點的平等基礎上，因個人天賦有所不同，造成發展上的不平等，這是可以接受的一個現實。

### 3. 安全

安全是人類維持生存最重要的保障，所謂沒有安全就沒有一切。這誠如霍布斯 (Hobbes) 所言：「人的安全乃是至高無上的法律」 (Bodeheimer 著，結構群譯，一九九〇：二四二)，安全的價值可見一斑。安全有助於社會的穩定，它使人們享有其他價值，如生命、財產、自由、平等價值。雖然「安全」的需要因個人發展成熟而減少，但是，這種需求卻又伴隨著他的一生。人要求生命、身體、財產和自由等等的保障，也需要有歸屬感的精神保障，讓他



們能遠離寂寞、孤立、被疏遠。人們投身於事業、家庭、社會群體中，除了這些安全的顧慮之外，且在日常生活中還有一些安全的焦慮，例如某些公害、風險與變遷等，這些變數是伴隨著人類生活而存在的。然而在現代社會當中，更為廣泛存在的是老年、疾病、事故與失業。基本上，這些安全的焦慮，除了因人性本身而產生，也是目前工業社會的時代產物。而歐美先進國家以社會保險制度的舉辦，來推展各項增進民眾福祉的措施，特別是以健康保險之實施來維護民眾的健康安全，以舉辦年金保險來安定民眾基本經濟生活。都顯示社會安全制度的觀念，在實施上贏得了廣泛的認同，這也符合當代正義的要求。易言之，就正義的觀點，如何解決人民在安全上的焦慮，如何建立一個公平正義的社會安全政策，是一個相當重要的概念。

#### 4. 綜合性的觀點

總結上述，「正義」是以各人應得的歸給個人為軸心，形成一個多面向的概念，而面對不同的情境或事情時，正義所表達和追求的目的也不相同。在傳統上，將正義的問題區分為四：一、程序的正義（procedural justice），是有關法律審判程序上應該採取公正處理的原則，故又稱為「法的正義」（legal justice）。二、就倫理意義來看，正義無疑是誰使誰的歸誰。即使沒有習慣或法律明文規定。三、是實質的正義（substantive justice），是從自然律出發，將社會中利益或負擔分配，透過社會種種制度來達成，例如財產制度、工資與利潤管制、個人權利的保護、住宅的安排、福利措施等

等而言，由於是有關社會資源的分配，故也有人稱「分配的正義」（distributive justice）或社會正義（social justice）（房志榮、于士錚等譯，一九九〇：四八七）。儘管「正義」的概念多樣性，但是，卻沒有任何一種可含蓋所有社會生活中的「正義」，因為不同的「正義」面向，必須與其他正義原則為參考基礎的。本文當中，主要是從社會福利的分配和再分配功能探討一個社會經濟體系中，如何透過社會福利達到更合理的分配問題，因此，以下將對「社會正義」的內涵作進一步的討論。

## 二、社會正義

對正義的定義及其分類有了概括性的瞭解之後，吾人知悉社會正義為其分類之一支。基本而言，亞里斯多德（Aristotle）曾經從「各人應得的歸給各人」的原則，將「正義」劃分為「分配的正義」與「平均正義」（equality justice），作為社會行為和政治行為的指導原則。「分配的正義」或「社會正義」主要是指如何將權力、權利、義務和責任適切的分配給一個社會或群體的成員的問題。分配正義或社會正義既然是包括社會利益和負擔的分配，而社會上這些利益和負擔又是透過社會相關機構來實行，例如：政府各部門、財產所有制所訂定的法律機構、貸款機關、衛生保健機關、老人安養院等。因此，社會正義的實質內涵及運作而言，誠如羅爾斯在其理論中所提出的正義原則時所說的，只不過是我們在評估所謂的「社會基本結構」是否合乎正義時所依據的判準（戴華，一九九一：二

五九)。換言之，就是在執行社會福利的機構在分配上是否合乎「正義」的原則。

既然，「社會正義」或「分配正義」是合理的分配社會利益、社會資源和社會負擔的問題。當我們在面對一些社會實際問題應以何種方式來安排社會資源的重分配？應該給予那些人應得的利潤？在何種情況下來分配？為何如此分配？等問題來看，樂格蘭和羅賓遜(LeGrand & Robinson)為社會正義提出了四個判準，而能滿足這些判準的就是社會正義，不能滿足就是不「正義」。這四個判準分別是：

第一、完全相等(full equality)：係指結果和結局相等，最極端的情況是：社會中的每一個人，不論其地位和能力，都應該擁有相同所得。表現在實質給付上，則是：每個人都應享有相等的健康服務、教育。因此，有些學者將這種相等稱之為「數字上的相等」(numerical equality) (Gilbert & Specht, 1986:52)。

第二、最低標準(minimum standard)：任何人的所得都不應低於社會所規定的最低水準，以根絕社會的貧窮問題。

第三、不相等(inequality)：所得的分配或重分配應依據需要(need)或功績(merit)的不同而有所差異，那些作出額外努力、犧牲或儲蓄的人應被分配到較多的所得。這種公平的「不相等」(equitable inequality)，有些學者稱為「比例上的相等」(proportional) (Gilbert & Specht, 1986:52-53)。

第四、相等，但是……即原則上應該相等，但是要以不犧牲其他的判準如效率和自由等為條件，否則即會有損於工作和儲蓄的

誘因。

就上述的四個判準來看，顯然可以進一步化約為「相等或不相等」和「最低標準」兩大類。

其次，羅爾斯(Rawls)對於有關收入(income)及財富(wealth)分配的主張，主要在於他提出的「差異原則」(the different principle)，此一原則認為一個合乎正義的社會(註三)，其中條件之一是指該社會與經濟上的不平等，必須促使其「處境最不利的成員」(the least advantaged members)獲得最大的利益(the great advantaged members) (註四)。就此，羅爾斯提出了二項正義的原則及適用上的先後次序規則(張福建，一九九一：二八二)：

第一、每一個人都有平等的權利、享有一完備體系下的各項平等基本自由權(equal basic liberties)；而且其所享有的自由與其他每個人所擁有同體系下的各項自由權相容(稱為平等自由權原則)。

第二、社會及經濟的不平等必須滿足下列兩項條件：

(一)各項職位(officer)及地位(position)必須在公平的機會平等(fair equality of opportunity)下，對所有人開放(簡稱為公平機會平等原則)。

(二)使社會中處境最不利的成員獲得最大的利益(簡稱為差異原則)。

至於在適用的先後次序上，則是第一項原則優先於第二項原則。意即不得以改善社會及經濟的不平等為由，而侵害各項平等的基本自由權。其次，第二項原則(一)項也優先於(二)項，意即不得為使處境最不利的成員，獲致最大的利益，而限制或阻礙了某人或團

體，公平參與職位或地位的競爭(Rawls, 1971: 61, 302-303)。

從以上之觀點來看，樂賓遜及羅爾斯他們對「社會正義」的內涵中，所指的分配需求的標準當中，具有「需求」、「應得」及「權利」三個特徵，易言之，這三個特徵可說是分配社會資源的標準。而我們就一個國家的社會福利政策而言，如何讓人民能獲得「需求」、「應得」的滿足感，同時也是一種人民應有的「權利」，就社會正義的觀點來說，是不能忽視的。換言之，若就社會正義的內涵來說，如何在「差異均等的原則」下，達到滿足人民的最大利益，個人認為應把握社會福利的「需求」、「應得」、及「權利」三個原則，這是社會福利實施的原則。

## 參、社會正義在社會福利上的實施原則

根據國際勞工組織「費城宣言」和我國憲法「社會安全」中所規定的基本人權，我們每個人都應享有平等的生存權。然而，在現代市場經濟體制下，一個人要想能維持生存，他就必須先有得消費；而一個人要想能有得消費，他就必須先有所得，所以一個人沒有所得，他就沒得消費，當然也就不能生存(覃怡輝，一九九一：三六九)。因此，社會安全是一種所得移轉或所得重分配，它一定要先向社會的某部分人(主要是有所得或高所得的人)征收稅費，然後它才能有錢付給社會的另一群人(主要是無所得或低所得的人)。所以，在社會安全制度下，所實施的社會福利政策，必須同

時兼顧其財源面和給付面。例如：在實施社會福利政策時，其基本的供給有三種，即社會救助、社會保險和普遍津貼。其中，社會保險的主要財源是保險費，而社會救助和普遍救助的財源則是政府的歲出。至於每一種財源的公平性，和我們所採用的公平判斷有密切的關係。判斷不同，答案也會不同。基本上，社會正義在社會福利的實施原則可以需求、權利、及應得等概念來探討。

### 一、就社會福利「需求」而言

需求是由許多不同層面所形成的觀念，而社會福利措施是一種正義分配的社會資源，應如何分配才是最合理的原则，這個問題誠如羅爾斯在其正義論中認為，需求的滿足，是為了使每一個人有能力追求他所欲求的目標，他把需求稱作爲「基本利益」(primary goods)(Rawls, 1971: 90-95)。雖然與一個人「生命計畫」不盡相同，所追求的目標也有所差異。然而，追求基本利益是相同的。例如：自由、機會、所得、財富、及自尊等社會基礎。這種觀念是把物質和精神面的需求一并考慮進去。許多研究社會福利的學者，就社會需求方面的看法，均同意兩個觀念，第一、社會福利需求是以「基本需求」爲首要；第二、社會福利需求是應該受節制的。這兩個因素都值得我們注意。然而，這些討論也只是在形式上討論「需求」；至於，需求要如何透過分配正義來滿足。貝佛利(Beverly)和馬克蘇文尼(Mcswaney)兩人把個人需要和社會正義綜合考慮，提出了三個具體分配原則(Beverly & Mcswaney, 1987: 8-12：詹火生、許文傑，一九九一：二二二—二二四)：



第一原則：政府在分派資源時，其職責在於必須滿足人類基本需求，例如：食物、衣服、住所等，排出一個優先順序。

第二原則：所有對資源的要求或需求，只要能滿足下列任何一項要求，才為有效且合乎正義。

(一)這些需求的供應能提昇人對於食物、衣服、住所提供的要求條件。

(二)有效資源的數量，是指所增加的資源能有效的滿足隱藏在維持人性背後假設的需求。

第三原則：政府有責任確使「公平」普及於資源的分派，且按照第一、二原則的基礎來分派。因此：

(一)資源應該由政府基於資源需求所排列的順序來分派。

(二)基於生存需求 (need) 的需要 (demand)，應該優先於對發展的需求。

(三)不管為了生存抑或發展、基本需求的需要，必須優先於對「應得」(desert)的需求。

(四)「應得」的需求若且唯若在有效資源以滿足「需求」與應得時才有效。

上述三項原則歸納如下：人類基本生活的需求是食、衣、住、行，其次是對生存發展的需要，例如：教育、醫療、親情、休閒、人際關係及社會化等。政府在作決策之前應不可忽略「需求」的社會屬性，因為有許多需求是依存社會而產生的，不同社會可能產生不同的需求。例如：工業發展的結果，使許多人到了某一年齡就需要退休；加上醫療設備的進步，使人壽命延長，於是許多老年人便

需要安養機構等。因此，社會進步使需求不斷的改變，政府必須經常檢視這些情況，在福利服務預算分配上，針對福利相關指標，對各項福利服務工作項目排出優先順序、調整福利經費運用範圍，不應將多數福利預算集中於某項福利服務，而僅使少數福利需求者受惠(研考會，一九九六：八—十八)。這樣才能訂出合乎正義需求的福利政策，亦能在實施社會福利政策滿足多數需要的人民的需求，這是在社會正義的原則下所應重視的。

## 二、就社會福利「權利」而言

梅斯拉(Johannes Messner)認為，正義是建立於權利上，而非權利建基於正義上(Justice is based upon right, not rights upon justice)而權利是最基本的(Messner, 1965:315)。馬歇爾(Marshall)從英國實際的歷史經驗中，指出過去現代化的過程，就是一種「公民權」擴充的歷史過程、一種市民權利擴充的歷史過程，也是市民資格取得的發展過程。每一公民權利都有其發軔的時期，並呈現一種累積性的演變方式：即從公民權、到政治權再到社會權。也就是說，後一階段公民權利的取得是立基於前一階段公民權利的成熟壯大。公民權利的具體內容，從最基本的經濟福利、人身安全到個人社會尊嚴的獲得以及市民權益的類似「福利國家」建制的生活保障(Peterson, 1991: 23)。因此，人的權利與福利是相關聯的，其目的在於達到自由平等的社會正義原則。

聯合國在一九四八年通過的「世界人權宣言」包括了三種人權(human rights)：即安全權(第三至十一條)，自由權(第十二至

二十一條），社會、經濟及文化權（或簡稱福利權，第二十二至二十七條）。所謂「安全權」，包括了生命權（第三條）、不被奴役權（第四條）、不被虐待及刑訊權（第五條）、充分受到法律保障和公正審判權（第六至第十一條）。所謂「自由權」，是保障個人私有財產、自由遷徙，有思想、信仰、言論等自由權（羅秉祥，一九九二：一九四）。這種權利為許多第三世界國家認為是一種「洋玩意兒」，他們認為人民最重要的是溫飽問題，而不是言論及其他自由的問題，先解決口腹問題，等有閒有錢才談自由。所以，他們認為「自由權」並不是一種必要性的人權。至於，福利權，如衣、食、住、醫療衛生、教育、職業等。各國憲法在這方面亦有所規範，可見人權是國家發展不可忽視的。

但是往往權利和利益有時會發生關聯，而導引出二個不同的權利觀。功利主義者把「權利」視為「權利即利益」；然而，當「權利」完全視為利益時，結果只有導致人們濫用權利，形成利益團體政治。另一方面，馬克斯主義者，把權利視為「權力」，結果導致權力衝突，造成階級鬥爭的局面。不論是利益或權力的衝突，其所造成的不平等關係，對權利的平等性和普遍性，都會造成重大傷害（Waldron, 1984）。因此，欲確實了解人權的本質，我們必須回到人權之所以為「人」權的真實意義上，其基礎必然存在於人作為人的本性和目的之中。若把人權的「人」，視為一個單一人性來了解，就必然使人與別人的權利之間，自己的權利與對別人的責任之間，產生了無法消弭的矛盾。換言之，許多在討論福利權利時，均以個人主義的角度，而忽略了「責任」的因素，遂加深了權利和利益之

間的矛盾和衝突。

因此，就社會正義福利「權利」的實施原則而言，應是使人權和人的責任產生和諧關係。並使人類朝向平等、自由，摒棄個人主義的方向邁進。國家必然應有積極的作為，因應社會需要，制定具體法律以落實人權的保障，而社會工作者在促進弱勢者的社會福利權利方面更是責無旁貸。

### 三、就社會福利「應得」而言

人處在社會中，個人與社會是一種部分與全體的關係。每個人除了他具有人的基本角色外，且要顧及他的社會角色，並依照他所具有的社會角色或此社會所認同的價值來決定甚麼是他「應得」的。因此所謂「應得」（desert），是指一個人獲得利益應視其所作貢獻而定。這一種隱含著個人行為與其福利的相互關係，在經濟上「應得」可分為二種不同型態：即貢獻（contribution）、努力（effort）、補償（compensation）而給予相對的利益（Giddens, 1987: 48）。在這個標準下，由於各人的聰明才智有所差別，所努力的成果自然不一樣，因此，聰明才智愈大者，其對社會的貢獻較大，所獲得的報償必然較多，聰明才智較小者，其對社會貢獻較小，所獲報償較小，這是相當符合正義公平原則的規範。

在不同的社會中，自有不同的價值認同，但只要各依其標準以比例平均分配的方式分配「公共事務」於各人身上，則符合社會正義的要求。在此，應恪遵一個原則：「在不平等的情況下，要以適當的比例做不平等的對待」。這是政府在制訂社會福利政策時，應

把握的一個原則。

## 肆、社會正義在臺灣社會福利政策之展望

就社會發展的角度而言，社會福利制度一直扮演非常重要的功能。換言之，社會福利的施行與整個國家在建立均富社會的目標具有非常密切的關係。至於如何透過整體性及完善的規劃，提昇社會福利政策的品質，促進整個社會的均衡發展，並創造社會財富，這是目前政府在制訂社會福利政策時所應考量的問題。以下僅就社會正義的觀點，來檢視臺灣社會福利政策。

### 一、政策發展之定位

政府遷臺後的四十多年來，臺灣地區在自然資源缺乏的情況之下，從一個經濟落後的地區發展成爲一個新興工業化地區，創造一個舉世稱羨的「經濟奇蹟」。個人所得也從民國四十一年的一萬二千美元增加到民國八十五年的一萬餘美元，這都歸因於政府與民間的相互配合，所獲得的努力成果。但是這些豐碩成果，並未對臺灣帶來更安和樂利的境界。尤其政府向來以經濟發展爲主體的既定政策中，導致攸關許多社會福利建設的工作，常常延擱社會立法的制訂和修正。從民國八十二年中研院社科所主持的臺灣地區社會意向調查報告中發現，臺灣的十大社會問題依次序爲交通、青少年犯罪、環境污染、貧富差距、色情、人口過度集中都市、社會福利不足、貪污舞弊、老年人奉養、以及升學等。其中與社會福利密切相關卻

有六項之多。這六項可以歸爲四大問題：(一)是社會治安，包括青少年犯罪和色情等。(二)是社會資源分配不均，包括貧富差距和城鄉人口分布不均。(三)是社會福利不足。(四)是人口老化所衍生的問題。而四個問題中，特別是貧富之間的差距（林萬億，一九九三：六）爲最。這顯示了一個社會變成富裕社會之後，只是少數人享受經濟發展的成果。有些人變得非常有錢，而有些人卻無法享受到這些財富，甚至仍處於貧窮階段，使得貧富之間的差距拉大的時候，必然會產生許多問題，甚而造成社會秩序與公共安全的問題。

根據彼得·湯森德(Peter Townsend)教授的看法，他認爲一個眞的「社會發展」的意義。廣義而言，是意味著社會由貧窮變爲富裕的一種過程，有時它亦可指社會由富裕變得更富裕的過程(Townsend, 1975:23)。亦如貝爾(Bell)指出，許多開發中國家裡，經濟成長已成爲一種「政治問題的解藥」(political solvent)(Bell著，趙一凡等譯，一九八九：二六五)。並且由於開發中國家，爲了彌合與已開發國家間的差距，更積極地推動本身的經濟事業。但是政府遷臺以來，檢討過往的失敗經驗，以及亟欲建立一個反共的基地；於是致力發展臺灣經濟，以穩定局面，更加強了政府以經濟成長爲其合法性的基礎。由此，也缺乏對社會福利政策進一步的整體規劃，致使近年來在民間團體的興起，對於增進社會福利，改善弱勢團體生活，才成爲大多數人民的共識，使政府的合法性部分轉移到以福利爲基礎。因此，就我國在福利政策發展的定位來看，仍不如人意的地方。例如，貧民還沒有獲得生存的保障，失業人口沒有收入保障，高齡族群沒有安養財力，殘障人士缺乏自立的機

會、兒童及少年缺少足夠的照顧、婦女同家庭缺乏外來的協助。  
(陸光，一九九二：四十三)。

## 二、未來展望

基本而言，在現代化的社會福利國家，政府的職責無法只限於維持治安、國防方面。而必須同時重視福利政策的功能，使之盡情的發揮，以保障每一個國民的最低生活水準，例如：工業化社會中如何增進家庭功能 and 社會共識，老人、殘障、疾病、貧困、失業等等照顧養護的協助。我們在面對臺灣的社會發展時，除了持續現有的經濟及民主的成就，進而在未來二十一世紀提昇國家競爭力之外，最重要的是必須對社會發展找尋一個更為具體的規劃。亦言之，國家的責任在於建立制度，站在社會群體的觀點考量以規範各項福利資源分配的標準和資格，這個規範的責任就是透過社會立法的手段，來改善和促進大多數人的最大福祉。因此，我們需要的是一個健全的社會福利制度，以期使經濟成長的結果分享給全民。據此，就湯德森指出社會發展有七項目標(Townsend, 1975)：促進社會正義、保障人權與自由、改善貧窮和改善人民生活、促進社會關係、提高人民教育和各項發展機會、促進全民就業、發展互助互愛的社會團結精神。而這七個目標都是社會正義實踐所追求或賴以為基礎的要素。而社會福利的宗旨在追求一個更合理的分配和再分配制度，亦即按社會正義的原則來分配。

因此，在未來的社會福利政策上，為了貫徹社會正義的原則，應就我國憲法第十三章第四節社會安全，展現我國社會福利的基本

立法精神。亦即我國基本福利人權，從憲法第一五二條至一五七條中，涵蓋了保障工作機會、勞工及農民之保護、勞資關係、社會保險與救助、婦女福利、衛生保健等範圍，秉持社會福利的需求、應得及權利的原則，在「民生主義現階段社會政策」與「現階段社會建設綱領」兩個重要的社會政策與綱領，擬訂相關的法律，作為推展社會福利政策的政策依循，以達社會正義的目標。據此，未來我國在推動社會福利政策方面，應可從五個公平的在分配原則著手(Le Grand, 1982)：第一、公共支出方面的公平考慮：由公帑支持的社會服務隨人口作均衡的分佈，人們可以不分居位地區和個人背景因素，在有需求時得到所需的服務。第二、最終所得方面的公平考慮：指社會服務設施應多為貧窮人著想，藉以使人們的最終所得能儘量接近富有者。第三、使用服務方面的公平考慮：指有相同需要的人有平等機會使用有關的社會服務。第四、社會服務單位成本方面的公平考慮：指為有相同需要的人提供單位成本一致的社會服務。第四、社會服務後果方面的公平考慮：指相同需要者獲得素質相同、後果一致的社會服務。顯然接受服務者或許有個別差異，但該服務對使用者所帶來的後果應該儘量接近。這些原則若要是有所成，應可配合幾種途徑(陸光，一九九二：四六—四七)：提升社會福利行政組織、從事社會行動大力呼籲、建立政府與民間平等關係、注意社會福利的責任分配，並動員資源、建設小規模的社區性社會福利服務機構、配合時代的需要，不斷改進。

## 伍、結論

本文的研究可推知，在推動社會福利政策時，唯有秉持社會正義的原則，才能減低因社會安全可能帶來的社會不穩定現象。而在「社會正義」的原則下，經濟成長和社會福利應是相輔相成的。因此，總結本文所述，我們可獲得以下之認知：

第一、社會福利政策主要目的，在於保障每個人最低生活的維持。亦即，相關的對象大多係屬於社會中最低生活，並急需獲得滿足的弱勢族群。而「社會正義」是維繫人類關係的道德規範與秩序。主要是將「各人應得的部分歸給各人」且在面對不同情境時，應有不同的因應之道，以達其實質目的。

第二、在面對實際情況考量時，在需求方面，應能夠確實按照個人需求進行分配，且相同情況的個體，分配相同的份額。對弱勢團體的需要，進行積極的差別待遇，以增加他們參與社會生活的能力。在權利和責任的應得方面，確保那些具有相同貢獻或功績的人，能夠得到相同的分配。這些均在正義為主要的指導原則之下，應可達到「各人應得的歸給各人」、「平等的應當平等地對待，不平等的應當不平等地對待」的理想。

第三、我國社會福利政策在「社會正義」的實踐上，應該把經濟成長和社會福利政策同時並進，以落實民生主義建立一個社會安全制度的規劃。因為從我國社會福利的經驗分析，在長期著重經濟成長的前提下，社會福利往往被忽視。因此，未來政府應妥善的規劃，在「全方位」的考量中，制定一符合「社會正義」原則的社會福利政策，才能促進社會的安定和諧。

（本文作者為政治作戰學校政治研究所博士班研究生）

註釋：

一、羅爾斯，出生於一九二一年，二十九歲時獲得美國普林斯頓大學哲學博士。曾擔任過該校講師，並曾在康乃爾、麻省理工學院任教。正義論是他在哈佛大學擔任哲學系主任時完成的。

二、社會基本權利大體可分為四種：自由權、機會、財富以及福利。

三、此處之所以用合乎「正義」的社會，而不用合乎「理想」的社會，是基於「正義」只是構成「理想」社會的要素，這點羅爾斯有相當清楚的認識。（Rawls, 1971: 8-9）。

四、「差異原則」只是羅爾斯兩項正義原則之一，因此滿足「差異原則」在羅爾斯思想體系中，與「平等自由權原則」及「公平機會平等原則」相較，還是次要的原則。（張福建，1991: 295）

參考書目：

一、中文部分

1. 古允文譯 Michael Sullivan 著 社會學與社會福利 臺北 桂冠 一九八九

2. 行政院研考會 跨世紀社會發展趨勢與策略研討會資料 臺北 研考會 一九九六

3. 李日章譯 A. P. D'Enteeves 著 自然法 臺北 聯經 一九九〇

4. 李少軍、尚新建譯 George H. Sabine 著 西方政治思想史 臺北 桂冠 一九九一

5. 林萬億 推動社會福利、增進社會團結 中國時報 一九九三年二月  
110日



6. 政治作戰學校編 西洋政治思想史 臺北 復興崗 一九八〇
7. 陳曉林譯 Isaiah Berlin 著 自由四論 臺北 聯經 一九八六
8. 結構群編譯 Edgar Bodenheimer 著 法理學—法哲學及其方法 臺北 結構群 一九九〇
9. 陸光 我國社會福利的落實 內政部八十一年社會福利服務活動演講實錄 臺北 內政部 一九九一
10. 張金鑑 西洋政治思想史 臺北 三民 一九九一
11. 張福建 羅爾斯的差異原則及其容許不平等的可能程度 臺北 中研院 一九九一
12. 覃怡輝 社會安全政策的公平和效率問題 臺北 中研院 一九九一
13. 詹火生、許文傑 如何範定社會福利的公平正義原則 中山社會科學季刊第五卷第三期 民國七九年九月 頁一一—二九 一九九〇
14. 趙一凡、浦隆 任曉晉譯 Daniel Bell 著 資本主義的文化矛盾 臺北 桂冠 一九八九
15. 廖天美、結構群編譯 Martin P. Golding 著 法律哲學 臺北 結構群 一九九一
16. 羅秉祥 黑白分明——基督教倫理縱橫談 香港 宣道 一九九一
17. 戴華 個人與社會正義：探討羅爾斯正義論中的「道德人」 臺北 中研院 一九九一

## 二、英文部分

1. Beverly, David P. & McSweeney, Edward A., (1987) Social Welfare Justice, New Jersey: Prentice-Hall.

2. Edwards, John (1987) Positive Discrimination, Social Justice, & Social Policy, London: Tavistock Publication.
3. Gilbert, Neil & Harry Specth, (1986) Dimensions of Social Welfare Policy, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
4. Le Grand J, (1982) Redistribution & the Social Services, London: George Allen & Unwin.
5. Messner, Johannes, 1965 Social Ethics, London: B. Herder Book Co.
6. Pettit, Philip, (1980) Judging Justice, London: R.K.P.
7. Pierson, C., (1991) Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare, Cambridge: Polity Press.
8. Rawls, John, (1971) A Theory of Justice, Cambridge Mass: Harvard University Press.
9. Raymond Plant, (1991) Modern Political thought. Basil Blackwell, Inc.
10. Townsend Peter, (1975) Sociology & Social Policy, Harmondsworth: Penguin.
11. Waldron, Jeremy, (1984) Theories of Rights, London: Oxford University Press.