

「新貧」的意義、政策及其限制



呂朝賢

壹、前言

新貧 (New Poverty/New Poor) 是個包羅萬象的概念，但主要係指涉在特定時空脈絡下，典型或傳統貧窮型態的轉變 (Kessler & Virgilio, 2005)。也由於此詞彙在運用上所涉及的或有關連的現象多元——包括對傳統貧窮概念的認知轉變、結構變遷對貧窮的影響、貧窮人口的組成改變等——致使其意義相當地模糊。一般稱那些因重大事件而落入貧窮的人為「新貧」，而所謂的「重大事件」則包括：經濟危機、恐怖攻擊與自然災難等 (Malik, 2001)。這些重大事件通常會導致社會、經濟、政治與文化體制與結構的改變，影響整體社會，並將民眾推入貧窮境遇中。當然如此說法，依然有相當模糊性，因為上述

所泛指的重大事件也好、結構與體制的變遷也好，對於民眾貧窮風險的影響並不僅止於 1980 年代之後，例如：19 世紀工業化時代，帶來都市化與工人階級的貧困化，皆是結構轉變影響貧窮的重要例證。且既為「新貧」，那麼一定有對照組「舊貧」，但到底何謂「舊貧」，兩者分野點何在？新貧新在那裡，有那些新特質呢？以上疑問或許沒有固定答案，或者說依國家而有不同的答案，但西方福利國家卻似乎有志一同的以福利改革來因應之。

自 1980 年代開始，西方國家開始進行一系列福利改革，如：福利促進工作 (Welfare to Work)，或責任福利 (Workfare) 等措施來因應新型態貧窮問題。此項福利改革最大特色為領取福利資格的改變，在原來基於公民資格條件上再加入

需符合工作要件 (Work Requirements) 的但書；福利權也因此由以往基於公民資格地位 (status) 而取得之應享權益 (Entitlement)，轉變為以社會交換契約 (contract) 為基礎，需均衡權利與責任間的互惠性關係 (Reciprocity between Rights and Duties) 的有條件式權益 (Kildal, 1999; White, 2000)。此一福利理念其實深受保守主義 (Conservatism) 的影響，實際政策內涵也因此相當程度地反映了保守主義所持的正義觀 (Justice) —— 公民權 (Citizenship) 的底線就是權利與義務兩相權衡 (reciprocal rights and obligations)，政府應該透過政策來強化此種美德，或至少不反其道而行 (Anderson, 2004) ——，並且成為近年來西方國家主流福利思維。與新貧概念一樣，西方福利改革思潮近年來也漸漸地被引入臺灣，除受到臺灣學界重視外 (註 1)，對臺灣近期大型福利方案亦有一定影響 (如大溫暖計畫)。

學術這一行不可免俗的每隔一段時間就需要加入一些新術語，用以更精準或更貼切的反映各時代的獨特社會問題。但不容否認的是，每個新概念形成皆奠基於特定時空脈絡之下，西方的新貧與福利改革理念亦無法免除此項條件。再者，

所有新概念皆無法割捨不掉既有概念，甚至僅是既有概念的重新整修包裝而已，即便如此，我們仍可視為這是一種創新，在經濟學大師 Joseph Schumpeter 用語下，生產要素的重新組合即是一種創新，舊概念新裝何嘗不是呢？然而我們要問的是，「新貧」概念是否真的有助我們描述與剖解當下的社會問題？抑或，它僅是一個學術產業生產體制下的一個過渡性產品，大家高興地說說而已？

上述問題或許又是沒有答案，本文也不期待可完整回答上述疑問，本文僅期待藉由以下討論能達到芟繁就簡的目的，可適度地澄清新貧成因、因應新貧的政策及政策理念預設合理性等三項問題。希望這對臺灣相關社會福利研究及仍不健全的社會福利制度，能有一定程度的參考價值。以下我們將先檢整新貧成因與因應新貧問題的政策，然後檢討批判這些為新貧政策辯護的理念，最後則回歸到臺灣實際脈絡，討論研究成果對臺灣社會福利政策可能的意涵。

貳、新貧的成因

新貧成因通常係指結構性變遷所導致的貧窮，而相對映的舊貧時

間通常設在二次大戰後至 1970 年代中期為止。一般咸信，新貧係因經濟、政治與社會等三大體制的結構性變遷所致 (Lawson, 1995; Lawson & Wilson, 1995; Room et al., 1989)。在經濟面向上，主要係指勞力市場轉變，抑或工作機會結構的轉變。以 1980s 歐陸為例，勞力市場的轉變 (註 2)，造成長期失業者增加，及失業者和其家人占貧民的比重日益提昇的現象 (Room et al., 1989)。而至 1990s 在歐美國家失業雖仍是造成貧窮率上揚的主因，但更嚴重的是，許多工作者發現他們僅能取得那些具有低薪、部分的 (彈性的、暫時性) 工時、缺乏良好工作條件與工作福利給付、有高失業風險、缺乏工會保護等特性的次級勞力市場 (Secondary Labour Market) 工作；工作不再是脫貧的最好憑藉，社會中有業窮人 (working poor) 也因而日益增加 (Lawson, 1995, pp. 14-15; Wacquant, 1999)。

以歐洲為例，自 1970 年代中期開始上揚的失業率不僅造成貧民率上昇，亦大大打擊二次戰後以充分就業為目標的凱因斯福利國家 (Keynesian Welfare State)；由於失業與經濟成長不如預期，造成政

府財政赤字日益昇高，民眾對於福利的態度亦開始轉變，迫使政府開始改變以往較優渥的福利措施，並開始限制福利支出及福利項目之範疇 (Korpi, 2003; Lawson, 1995, pp. 10-11)。大量失業不僅造成政府財政赤字、造成福利國家退縮 (Welfare State Retrenchment)，民眾的社會權利也在此一演進過程中被縮減，這也等於證諸重新制定戰後歐洲的政府與公民間的社會契約的事實 (Korpi, 2003)。福利國家退縮使得因結構性變遷而陷入貧窮境地的民眾，處境更為艱困。因為二次世界大戰後的社會福利措施仍以保障穩定與規律就業者為主，福利給付被設計成與就業資歷有直接關連性，故在制度設計與措施上即無法支持這些結構性失業下的長期失業者。而且新貧者在青壯年期的不穩定工作資歷係有負面積累性的，會影響新貧者整個生命歷中的生活機會。不穩定的工作資歷會造成晚年時期得不到充分的、足以過一個有尊嚴老年生活所需的社會移轉給付，造成貧窮的惡性循環。

當然，新貧現象不僅發生在前述的歐洲，在大西洋彼岸的美國，此一議題亦相當受到矚目，只不過使用的稱呼不太相似而已。與歐洲

相似，1980 年代美國的貧窮問題亦深受全球化的影響，新科技造成產業由勞力密集轉向技術與資本密集，也使得產品的可分割性增加；商人為取得更便宜的生產成本，紛紛將可分割性的商品及勞力密集的工作，轉向第三世界國家代工或生產，此種國際勞動分工或生產分工的現象，直接減少了美國國內的傳統工作機會（特別是製造業）及工作薪資（Day, 1989）。換言之，全球化不僅抑制了薪資率提昇，更重要的是讓技術勞工的經濟安全受威脅，造成大量配誤性（Mismatch）失業或者說結構性失業，而這又以居住在傳統製造業為主的都市內城中居民受害最深（Wilson, 1987, 1999）。

與歐陸國家相仿之處則是在政治領域上的變化，國家對公民的權利義務態度開始轉變，全球化所造成的大量失業而引致的福利財政負荷，及伴隨而來的社會失序問題，成為 1980s 西方政府面臨到的嚴重社會問題。而這些問題也成為（新保守主義）政府減少福利供給的最好藉口，福利改革於是成為政治上熱門的議題，這種改變不僅僅使貧民的生活與社會不平等更加嚴峻（Wacquant, 1999），更創造出對窮人的新社會意象，而這種對貧民的

新意象在美國貧窮研究中更是明顯。美國新都市貧窮相當強調窮人在種族、地理區域、行為與公民德行之殊異性；尤其是後者，著重於新都市貧民的偏差行為特徵與公民德性上的缺陷，而且認為福利制度是誘使民眾誤入「依賴福利，不想脫離」歧途的元兇（Mead, 1986; Murray, 1984）。此論述最終則導向至責難與不保護這群經濟上的受害者，這不僅為政治人物刪減福利範疇行為找到最便宜的合理性藉口，更成為政治正確的論述——不僅不會得到太多社會的責難，甚至會得到選票支持。此一污名化貧民，並將對貧民／公民生活保障義務從政府責任清單中刪除的作法，已改變戰後公民權（citizenship）的理念使得當前福利國家不僅處於財政危機，還有深陷合法性危機（legitimacy crisis）的傾向，而弱勢公民所受到的傷害更是長遠而難以估計（Funken, 1995）

有關新貧的討論並不侷限於上述西方先進國家，例如：拉丁美洲的學者亦對新貧問題有若干著墨。拉丁美洲的新貧問題肇因於許多複雜的、累積性的因素，如：政治結構轉變、社會與經濟結構性變遷等。結構性變遷不僅僅影響傳統的

窮人，而且擴及至社會各個群體，其中中產階級貧民化議題，則被視為是新貧議題被重新再視的核心關鍵（Golbert & Kessler, 1996; Kessler & Virgilio, 2005）。與西方國家一樣，拉丁美洲的民眾亦面臨到全球化的衝擊，全球化使得本已不健全的國內勞力市場更加脆弱，導致結構性失業及薪資下跌，並造成貧民數量增加。但與西方國家不同的是，拉丁美洲國家各國內部的問題，如：政治體制不穩定、公部門對失業問題的態度與經濟改革等國內因素，亦是造成新貧人口大幅增加的原因（Kessler & Virgilio, 2005）。

如前所述，這群社會變遷下的弱勢者，不僅無法由勞力市場中取得恰當的生活資源，在國家社會保障體系下亦無法得到適足的支持，而國家也因請領社會救助的人口增加，造成福利財務上的壓力，致使國家開始對失業者及社會弱勢者採取較嚴格的資產考核方式以減低財政負荷。但此一作為，讓弱勢家庭更無力因應經濟困難的處境。尤其是單親女性家庭深受福利國家退縮與改革的影響，這不僅使貧窮女性化現象更具現化，貧窮年輕化或兒童化問題也因此愈益明顯與嚴重（Bianchi, 1999）。

然而，就算市場與國家皆力有未怠，若家庭資源充足，則這些因失業與福利保障不足的弱勢者，生活依然可以得到適足的滿足，但在家庭結構轉變下，單親家庭愈來愈多，使得家庭自足能力減低；加上稍前提及的政府在相關家庭福利措施上（如：育兒補助）並不充分，致使新型貧窮於焉而生（Room et al., 1989）。以美國為例，在新都市貧窮人口中以單親女性家庭其小孩的貧窮率最高，而肇因則來自於家庭結構轉變，例如：Eggebeen & Lichter（1991）研究即指出自 1980 年代以來，美國兒貧率大約近 50% 係家庭結構變遷所致。（女性）單親家庭、兒童、年輕工作者有日趨貧窮化現象不僅發生在美國（Day, 1989），相似狀況亦發生在已開發的歐洲國家（Lawson, 1995; Lawson & Wilson, 1995）。而新貧人口組成除來自於弱勢單親家庭（以女性與兒童為主）外，還包括失業者（16~49 歲人口）及社會中少數民族與移民（Funken, 1995; Lawson, 1995; Lawson & Wilson, 1995）。這些人口群通常有群居性質，他們不僅失業率高，其所處社區之社會資本與文化資本皆相當薄弱，以致處身其中的人難以脫離貧窮處境（Lawson &

Wilson, 1995; Wilson, 1987, 1999)。

由上簡略陳述可知，新貧問題似一股全球化風潮，業已於各國中漫延開來，從這些討論中我們大致可以擬出新貧的幾個特徵：1.它是經濟全球化下的產物，因結構性失業或長期失業者而落入貧窮者，可謂是新貧；而這也是新貧最普遍的說法。2.新貧指的是貧窮人口組成改變，特別是少數民族、新移民、（女性）單親家庭、工作年齡人口及其依賴人口（小孩）等人口特徵的窮人數目增長。3.新貧也可以指是貧民性格或氣習的改變，指那些只知依賴政府福利和不想工作的貧民之數量增加。4.新貧者不僅在物質上有被剝奪的狀況，在社會參與、政治參與，及未來人生的機會上皆顯得較孤立無援，似被社會所遺棄。5.新貧係貧窮概念新判準下的產物，即不僅僅是生活資源不足，而是指未有充分權利參與社會的被排除者。而此種社會排除的後果，不僅會影響當下生活處境，它更會長期累積，影響個人整體生命歷程中的生活機會（Leisering & Leibfried, 1999）。

綜而言之，新貧所欲指陳的社會事實，已超過一般僅以所得為貧窮門檻所看到的視野，並且與許多既

有的貧窮概念系譜中的分支，特別是社會排除（Social Exclusion）、底層階級（Underclass）、邊緣化（Marginalization）、剝奪（Deprivation）等幾個概念相互糾纏不清，係一個成份相當複雜的概念，但限於篇幅，本文並無法一一耙梳這些概念間的異同。然而若一定要為新貧做一個概念定義，那麼筆者以為新貧好比一份自助餐點，這份餐點的菜色約略有 5 種，而各個點餐客人（國家），依自己的偏好（文化、福利制度、社會與政治意識型態等）與能力（經濟狀況、國家財政能力），自行選擇適當的菜色組成與分量，如此而已。接下來本文論析重點將放在因應新貧問題的政策，探討政策所蘊涵的預設是否合宜。

參、積極性政策的意義、原則及質疑

自 1970 年代中期開始，由於大量失業與新貧等新興社會問題日益嚴重，西方福利國家紛紛開始採取積極性政策（Activation Policies）或積極性社會政策（Active Social Policy）來緩減問題。顧名思義，此類政策基本上係為促使福利國家能更積極面對與處理新興的社會問題，政策主要目標團體包括：失業者、

社會中的邊緣團體及被排斥的團體。該類政策企圖透過對個人的投資、改善個人發展中所面對的社會經濟環境等方式，來增強個人的可就業能力（employability）與其它社會參與能力，以使民眾能盡可能地參與及整合進入整體經濟與社會生活中，成爲一個可以自給自足的社會成員（self-sufficient members of society）（ASPEN, 2007; OECD, 2006）。

積極性政策其實是個傘形概念（umbrella concept），在該傘之下包含著許多不同的政策與方案類型，其主要類型包括：積極性勞動市場政策（Active Labour Market Policy）、責任福利（Workfare）與福利促進工作（Welfare to Work）等三大型式（Kildal, 2000）（註3）。然而這些政策類型，雖因國情而有不一樣組成，但基本上他們具有如下幾個共同的特徵（Kildal, 2000; Lødemel & Trickey, 2001）：

1.有能力工作的福利領受者（able-bodied recipients），需符合工作要件（work requirement）——從事有薪的工作，或方案指定的工作，或參與引導就業的方案（接受工作訓練、教育訓練等）、或其它展現有意願工作的證明等——才可以取得福

利給付。2.對未符合工作要件者，得以減少其福利給付額度與項目，甚至取消其福利受益資格。3.所從事的工作薪資通常是不高於一般勞力市場中工作的薪資水準。4.此項福利給付通常是係最底層的公共所得維持體系，如社會救助政策。

前述四個特徵反映出當代福利國家對新貧問題的認定與處理手段，但我們以爲欲支持責任福利的合宜性，僅由其措施基本特徵來理解是不夠的，我們仍需瞭解該項福利背後的基本理念才行，而我們也認爲藉由對政策合法性與正當性原則的理解，將可更深入的理解政府如何勾勒窮人的遭遇及政府眼中理想貧民形象。那麼責任福利所持的基本理念是什麼呢？簡單說即是互惠性原則（Principle of Reciprocity）或者說權責相稱的互惠性關係。但到底它的實質意義是什麼呢？其實這個問題在哲學上的討論仍有許多爭議存在，並沒有絕對答案，但若由責任福利視野來看，互惠性原則比較貼切的意涵係指若某 A 欲取得分配合作生產而得的社會產值（social product）之權利，則某 A 就有義務做合理的（適當比例的）回饋或付出，擔負合作生產的成本。另一個相似說法則是，每個公

民有義務對社會做具生產性的貢獻，而此一貢獻約與其從社會所獲得的社會產值相等或達一定比例（White, 2000）。

乍看之下，責任福利所依恃的互惠性原則相當合宜，而基於此所構築出的責任福利措施似也不無道理，並且相當符合資本主義社會主流道德思維。但此在西方福利國家相當普及化的福利措施，仍受到很多批評，有諸多疑問仍待釐清。相關質疑如下：

一、工作倫理與污名化

政府福利對工作倫理的提倡與維護似乎不是個新鮮事，而以工作能力來區分值得救助窮人（Deserving Poor）與不值得救助窮人（Undeserving Poor）也是史載歷歷，自 19 世紀濟貧法，甚至更早的年代即有，非今日福利國家獨有（Katz, 1989）。以臺灣為例，歷來社會救助法對「工作倫理」意識倡導即非常明顯（呂朝賢，1999；孫健忠，1996）。但責任福利的倡議者卻強調，今日窮人以不工作之徒居多，這並非缺乏工作機會所致，而是他們對工作倫理的召喚置若罔聞，選擇依靠病態的行為（如：暴力犯罪、吸毒、依賴福利）來過

活，因此他們可說是一群公民素養低落之人，需再接受教養（Mead, 1986）。此一將貧窮與工作倫理、犯罪、非行行為結合的作法，不僅使窮人成為社會公敵，也將他們逐出道德義務領域，不救濟與遺棄他們取得了道德上的合理性，其它人也不必因不救濟自己的同胞而感到內疚；此一在道德上譴責窮人，卻在道德上赦免其他人的作法，即為責任福利最典型特色（Bauman, 2002）。

但新貧真是如此嗎？其實我們可以從俗諺的語彙中找到強調工作重要及其與貧窮的關係，如：台語中的「搵力食力，貧憚吞涎」（努力工作的有人有飯吃，懶散的人只能吞口水）、「唄呷毋討賺，好額嘛曰鐵」（要吃飯卻不努力工作，再多錢也會錢財散盡變窮）。換言之，我們無法否認，自古以來貧窮人口中真的有一群人係因不知努力，好吃懶惰而致貧。但由稍前本文所檢整的新貧成因來看，新貧主要肇因為無工作機會及工作品質不佳，而非自願「唄呷毋討賺」。經濟全球化的確對經濟成長有一定助益，但我們卻忽略了在全球化效應下，勞力市場以彈性勞動來取代穩定工作、以浮動契約來取代工作保障，所造成的失業與及所得不均上

揚的副作用。在此工作減少、保障不足的不確定年代中，提倡工作倫理，並將勞動提昇至道德倫理層次，其實是將企業所生產的難以下嚥餅乾以糖衣包裹，讓失業者與弱勢者吞下，並且提供政府與企業對窮人冷漠以待的合理化來源（Bauman, 2002）。

二、工作要求是自由決定的嗎？

Zygmunt Bauman 的說法令人寒顫，揭露政府與商人係同謀者之飾偽情事，他們藉由創造新貧者為失敗消費者之形象來共謀利益。但為責任福利辯護的人卻說：責任福利是在社會集體共識下自由選擇結果。因為當今推展責任福利的國家皆是高度民主化國家，政府政策絕非威權或集權國家僅需一人或一小撮人即可拍板定案，在民主選舉及國會議事之下，諸意見已自由表達與考慮，而責任福利仍共識下的規範。換言之，責任福利係奠基於公正互惠（fair reciprocity）的制度，窮人及社會其它人（團體）已認知社會產值係由眾人合作促成，在合作生產前，大家皆已訂出有共識的準尺，並以此來衡量合作活動中的「成本」與「利益」，及如何分攤生產成本與分享生產利益的規範。

再者，此一互惠關係的建立及分配型式皆是由全體公民自由選擇而來的，並非被強迫接受的，即此分配契約在訂定時，諸權利體已充分自由表達意見，且皆處於平等地位上訂下約定。但事實是如此嗎？恐需再議！

Jeremy Moss（2006）由古典契約論者 David Hume 與 John Locke 的「明示同意」（express consent）與「默許同意」（tacit consent）兩原則來論證責任福利是否達到自由（freedom）之準則。Jeremy Moss 認為若要證立接受責任福利的公民已然自由地認同責任福利的契約內容，其前題必須是福利領受者在訂約的過程中具有相對的協商力量（negotiating power），並且有選擇的可能性。現代民主國家雖強調人人有表達的自由，且各群體意見能充分在國會殿堂中表達，但實況卻非如此；在民主社會中政治動員能力還是有差異，例如：我國福利體制常被形容為「軍公教福利國」，獨厚某些職業與社會群體，忽略弱勢者訴求，但若要改革，又常受既得利益者強烈抗拒（林萬億，2006、1995；黃世鑫，2003；黃世鑫、郭建中，2006），即為權力不對等的最佳明證。

除此之外，Jeremy Moss 也認為責任福利的受益者，在此契約內容上的選擇性相當有限，因為福利受益者只能選擇接受福利給付或者持續過著困苦的生活。責任福利下的福利受益者處境如同 David Hume（註 4）所言：「我們是否能很嚴肅地說，一個僅能靠微薄工資勉強度日，既不懂外國語言，亦不諳其風俗習慣的窮苦農夫或工匠，離開自己國家的行動是自由選擇的嗎？如果這樣是可以的話，我們同樣也可以認為一個在睡夢中被送上船的人，也是在自由狀況下同意船長的統治。因為如果他不同意，而又不想繼續留在這條船上的話，唯一的辦法就只能跳海而亡」一般，係選擇有限造成生活困窘；如此我們能說由責任福利所產生的領受者義務具有合法性（legitimacy）嗎？

其實除 Jeremy Moss 所提及的二項證立自由的要件（協商權力與有選擇性）外，要證立 David Hume 的默許同意原則，尚需加上「完成各種選項的能力」要件。因為新貧成因不僅僅是個人人力資本不足或者自甘墮落所致，更重要的因素恐怕是缺乏工作機會造成的；若如此，那麼即便透過責任福利改造後也不一定可取得工作，即使取得也

無法持續保有，終究還是會落入貧窮的循環。因此，為滿足「完成各種選項的能力」的條件，則政府當替有工作能力的人，提供適當的工作機會及支持性福利措施（如兒童托育），也只有如此，要求領福利者要盡工作的義務才有其正當性（Gutmann & Thompson, 1998; Moss, 2006; White, 2000）。

當然強調責任福利的人，還是會主張上述的說法太過廣泛，其實他們責難的對象是搭便車（free-rider）的人，即那些不盡力掌握合理機會（reasonable opportunities）自立自助，僅圖謀依靠其它辛勤自立的公民者；因缺乏有薪工作致貧者，或者因失業或低度就業係來自於結構性因素限制等非個人自願落貧者，並非其指責的對象。但如此說法仍有其疑問，雖說這是一場基於互惠關係而合作生產的戲局，但並非零和賽局，不能有參與者者全拿，不參與者無權利拿。誠如 Locke 在詮釋其財產權論點時所提及的，在資源有限下，當人們要占取公有物時，必須要有「足夠的，並且與以往一樣好的東西，留下給別人享用」（enough and as good left in common for others）（石元康，1995），如此分配的結果才具有公

正性。或許現實社會無法達到「留下一樣好的東西給別人」的境界，但惻隱之心人皆有之，且多數福利受益者，也非終生皆是遊手好閒之徒，即使是在監獄中某些十惡不赦的人，監獄仍然會提供飯菜給他吃，也不會因其對社會的負面價值太大就活活讓他餓死。是故，在政府做莊的這個戲局中，我們不能因一個人不努力從事有酬的工作、因他對社會沒有貢獻，就註銷其做為公民的基本生存權益（Kildal, 1999）；特別是對那些未有能力與機會進入社會自食其力的小孩及弱勢者更是如此。小孩與弱勢者的主要照護者，或許具有不負責的記錄，想依賴福利的想法，或者更明白的說，就是個壞透的人，我們依然無法在道德上或實際作為上，連坐處分小孩與弱勢者。

三、可欲工作

由責任福利特徵可以推知，如欲進入社會利益分配的門檻，公民不僅需有窮困的事實，而且需證明此窮困是盡一切想由工作自助自立後不得已的受迫狀況。在此分配性正義的判準下，應得者（Desert）為誰就成為關鍵問題。那麼誰才是值得救助的人呢？此議題在社會福利

發展歷史中，雖已不是個新鮮話題，但自 1980 年代以來，卻盤據於西方國家的福利改革之中，久久不散。與以往值得救助窮人一樣，1980 年代福利改革對窮人要求的要件除前已提及的工作條件外，更特別的是福利改革者還將「對社會有益有價值的貢獻」桂冠，獨置於有酬工作（paid work）之上，要求窮人需投身於工作之中，而且政府有責來教養或者促進公民達到上述要求，避免窮人傷害自己（Mead, 1986, 1998）。

此一認定，其實窄化了人類社會中的工作範疇，並且貶抑了無酬工作的價值（註 5）。舉例來說，以往對幼兒及家庭依賴人口的照顧皆落在無酬家屬——特別是婦女身上；多數的人，包括那些為責任福利辯護的學者們亦無法否認，其之所以具有如此「敏慧聰穎」的思維，是得自於許多無酬的照顧（care），且更諷刺的事實是，若無這些無酬照顧工作先行投入，也不可能有「秀逸的他」存在。況且即便以依市場價值來看，前述社會必要照顧的市場價位還高於一般工作（例如：以臺灣的醫院看護及保母來比較）。因此，給予較低的貢獻評價實不合理。易言之，倡導責任福利者，並

無法回答為何對於依賴者的無酬照護工作，此種社會必要勞動不能算是一種社會貢獻，不能算是已滿足公民義務（Anderson, 2004）。

即便我們不考慮無酬照護工作對社會的價值，或其市場價值是高於有薪工作，並且我們也接受受益者需先符合對社會有貢獻的前題，但我們仍無法否認，有酬工作並非貢獻社會的唯一方式（Moss, 2006）；例如：前所提及的家庭照護工作及志願服務工作，他們對於社會貢獻並不一定低於有酬工作，事實上有些有酬工作其實造成的社會成本大於其對社會的貢獻——例如：販賣菸酒、武器與毒品。因此，若我們無法很公平地合理看待不同生產性活動（參與）、恰足地分配社會產值予以已符合最低生產性參與的公民（White, 2000），或合理衡量個人於合作生產中的貢獻，則僅以有無有酬工作來分配社會利益其實是不公允的。

四、利益均霑與成本共攤

責任福利獨厚有薪工作，其實違反了互惠原則成立的直覺要件之一：平等準則。依 Ronald Dworkin 的看法，人們對政府擁有受平等關注與尊重的權利，此權利被視為是

政治道德上的公理或準則。為使這項權利可以落實，Ronald Dworkin 又將平等區分為「平等對待的權利」（right to equal treatment）及「被視為平等來對待的權利」（right to treatment as an equal）。前者是均等分配，每個人在各方面的分配所獲皆一樣，例如所有公民到達投票年齡皆有相同的投票權，且票票等值；或者如大富翁遊戲一樣，開始時所有玩家都有相同籌碼。後者則是視需要來分配，即每個人都有權要求政府把自己與別人視為平等來對待，即一視同仁；但一視同仁，並非均等分配所有社會基本有用物資，例如：父母在分配照顧時間與其它資源時，會給予生病小孩更多的照顧時間與資源；又如，對水災區與非水災區，政府會給災區較多資源，而非均等分配資源（石元康，1995）。換言之，依需要來分配，對處於不利地位者採取增額補充措施是政府須做之事。

另外，平等準則也可由機會平等角度詮釋，而機會平等粗略可分為：1. 相同事件所應用的約束條件或程序應相同，舉例來說：A、B 兩人同樣都私吞了政府公款，但因為 A 的爸爸比較權勢，法官就判 B 有罪，A 無罪，此例即有違程序正

義，因為對相同事實，給予不同評判，也因此運用與合作無關的特徵來做差異性甚至歧視性的分配與價值評定，或者是有同工不同酬的現象，皆是不正當的。2.透過起始點條件限制以讓取得所欲之物的機會相當，以遊戲中禮讓制度（system of handicapping）為例，在圍棋競賽中有所謂「分先」、「讓先」與「讓子」的規定，棋力較佳者或因先持黑子因為較有優勢的勝算，故需以貼目、讓子、讓先等方式使比賽雙方勝算機會拉近。而這也意謂，機會平等不僅是考慮外在條件，也應考慮內在條件，例如；偏遠地區的教育、文化、社會資源皆較少，因此應給予偏遠地區學生更多教育資源與支持是合理的，也惟有如此，他們才不致輸在起跑點（Gramham, 1995）。

不論依那一種平等意義來衡量，對領取責任福利的公民皆是不平等的。責任福利的支持者並無法回答：為何有些公共財貨與利益的分配和取用，如道路使用、警察與國防的保護，並無需以有酬工作為前題，為何僅有窮人需要符合工作要件才可以取得受益資格，而其它人卻不必呢（Anderson, 2004）？不工作、沒有工作倫理常讓福利領受

者被貼上沒有盡到公民義務、沒有回饋社會的不名譽標籤（Mead, 1986, 1998）。但在每個社會中，我們也可以看到許多無所事事的富人，僅依靠祖上遺產或透過投機甚至是犯罪行為來過活。假如公民一定要透過有薪工作來證明自己具備現代公民的品德，那麼同樣是不工作，為何沒有相同的指責或處罰呢？相似的，就公民義務與責任成立的條件來說，比起工作，納稅——且有所得就需納稅，更是被視為公民應盡的義務之一，如果「工作」與「納稅」同樣都是公民義務成立的要件，那麼應該所有公民皆被等同來評判與要求才是（White, 2000）。但為何有的職業可以完全不納稅，也不必受到處罰與責難呢？這是否意謂只要錢夠多，工作與否就不一是公民美德的判準。如此，工作倫理可做為一個現代盡責公民表徵的說法也就無法成立，因為這還須加上一個但書，成為公民的條件係依錢的多寡而異。

當然支持責任福利的人還是可以辯解，所謂權利與義務的互惠關係，僅適用於責任福利範疇。但僅止於此，仍不能滿足維護互惠關係成立的最低標準——平等對待。在合作活動中的各個玩家（納稅人與廠

適、福利受益者），不僅互負義務（mutual obligation）也要彼此有益（mutual beneficial），白話一點就是利益均霑、成本共攤。上述說法假定：1.核計福利受益者的貢獻僅限於當下，不考慮過往貢獻、2.成本與利益皆可明確衡量，且投資報酬的比例（proportional）對每個玩家都是固定的、3.賞罰分明，玩家平等；但事實恐非如此（Moss, 2006）。事實上，這些新貧及失業者，他們皆可能曾經對社會有貢獻，他們可能先前是一個好的納稅人，也可能透過其它活動貢獻於此社會合作中，不能僅看到他們的現狀，就武斷認定他們是毫無回饋／貢獻社會的人。

況且在責任福利中亦很難去界定成本與收益，例如：前述所言之社會必要勞動——家庭照顧，就很難核定其社會價值，更遑論範定兌換比例。至於賞賜分明的說法更與現實相違，我們只有看到責任福利法規中明訂，若受益人沒有滿足工作要件就需被處罰，但對同樣的玩家——廠商，若沒有提供相對充分工作給失業勞工，通常政府若非無力以對（註6），就是無處罰以待，更令人納悶的是政府對這些不盡責的廠商，仍經常予以紓困貸款，並提

供獎勵予以創造工作的廠商吧！而更糟糕的例子，就像我國全民健康保險一樣，因納保條件的差異，政府的補貼依職業與納保類別而有異，且較高所得者領到政府補助的人數與額度還高於低所得者（林志鴻、陳俊全，2005），除繼續延續自肥菁英的置入性不公正酬庸體制外（黃世鑫，2003；黃世鑫、郭建中，2006），實無分配性公正及以平等對待每個公民的性質，更遑論視維護每個公民「被視為平等來對待的權利」。

肆、結論（註7）

筆者認為新貧雖是一語多義，但不意謂它是一個缺乏主色調的碎花布，其主軸仍在強調受結構變遷影響的弱勢者，其所指涉的社會事實是有特定範疇的。我們可以說，面臨新貧的國家猶如在同一家自助餐用餐的客人般，可選取的菜色相同，但最終結帳時，所呈現的菜色組成與分量並不同。而其實這也是新貧此概念所傳達出的重要研究意義之一，即強調應該將社會問題的論析，重新置回到問題發生時的社會脈絡來理解，如此方能清楚的描述事實，界定它，並找出因應之道。

對新貧的定義或許各國皆有歧

異，但對新貧的因應之方卻顯得相當相似，即以責任福利方式來解決新貧問題。但本文前述分析結果卻發現，奠基於互惠關係之上的責任福利，在合理性與正當性皆有若干的瑕疵，不僅有污名化貧民的傾向、對社會各型式的生產性參與亦未合理的看待，再者，責任福利也窄化可欲工作的範疇，對利益與成本共享共攤方式亦無平等對待所有公民的現象，更遑論將所有公民視為平等來對待。由此可見，責任福利恐怕是基於危石而非磐石。

臺灣政府與福利學界（註 8）亦免不了受到此股新貧理念與責任福利政策風潮之影響，而有許許多多的討論，但若我們忽略西方新貧問題及其福利改革之所以產生的歷史背景，則一切作為恐事倍功半。首先我們必須認知，臺灣的福利體制與西方福利先進國家不一樣，而新貧的肇因雖亦有全球化的因素，但影響的方式與模式卻不完全相同。誠如黃世鑫教授等人（2003）所言，囿於臺灣特殊的政治結構與歷史條件，我國自始皆以「發展經濟」做為所有其它公共政策的目標，而面對新貧問題，仍不加思索的奉新右派主張為圭臬，到頭來僅是持續製造新貧而非解決它。除了

菁英階層政策規劃理念的偏好之外，我國福利體制既存的不公正現象仍十分強烈，並且成為製造新不平等與社會階級衝突之源，若福利體制不能漸次地修正此偏誤，那未來所造成的社會不平等現象恐會日益加劇。

「新貧及其對策」除需考慮在地的特殊經濟社會文化環境外，對於做為被安排的社會弱勢者之聲音仍需平等待之與尊重。但即便在民主社會中，弱勢群體仍是人微言輕，政府政策規劃者、專家學者乃至媒體，仍是社會問題的實際發聲者，及社會政策決策與走向的實質決定力量。但誠如 Saunders & Tsunmori (2002) 所言：“Words do not just describe reality; they define it. Those who control the vocabulary control the agenda”，若有權力者不能回歸問題的本質，僅用如：M 型社會、拚經濟等矇矓的流行術語與廣告詞來描寫問題，不僅無助於問題的釐清，甚至會因此而遮蔽了社會事實的本質，對問題的解決亦將是負面多於正面，也無法為這已被世界排除（Exclusion）的孤立島國居民謀更大幸福。

（本文作者呂朝賢現為南華大學非營利事業管理系副教授）

註釋

- 註 1：與新貧相關的著作如：王篤強（2007）、簡守邦（2007）、黃世鑫等人（2003）、張世雄（2001）等。雖然這四篇著作皆著墨於新貧議題探討，切入問題角度亦不同，但皆是值得參考的著作。
- 註 2：勞力市場或更明確地說工作機會結構轉變則深受產業結構轉變之影響，產業結構轉變又通常被聯結至全球化趨勢，全球化對勞工可能影響大致可區分成三個：
- (1)地區傳統產業外移或被國外取代，造成適足的／穩定的工作機會減少而產生結構性失業。
 - (2)或者雖產業未外移，但因爲國際勞工流動，造成本國勞工無法與低價外勞競爭，以致失業或低度就業。
 - (3)因爲全球化競爭，以致薪資無法提昇。
- 註 3：以下論述統稱「責任福利」。
- 註 4：原文出自 Hume, David (1987). *Of the Original Contract*. In Eugene F. Miller (ed.), *David Hume: Essays Moral, Political and Literary* (Pp.:465-487). Indianapolis: Liberty Classics Inc.
- 註 5：就實際福利政策發展歷史來看，並非一面倒地否定照護小孩這件社會必要勞動的價值，以美國 TANF 的前前身 1935 年實施 ADC (Aid to Dependent Children) 補助來說，其原初政策理念係具有鼓勵母親留在家中照顧小孩的目的 (Blank & Blum, 1997)。
- 註 6：例如：臺灣自 1987 以後許多廠商外移至中國與東南亞，1990 年後大量引進外勞，兩者皆造成臺灣產生大量失業者。有許多廠商很惡劣，不給或給不足的資遣費與退休金。但政府對此現象卻是無力解決。
- 註 7：社區發展季刊審查教授認爲就學術的意義來說，「新貧」一詞語意分歧，解決它的責任福利制度，也是將個人和集體的理性選擇、社會整合、經濟成長、公民權利與義務、國家角色與任務皆混在「道德論述」之下。但兩者卻皆打開了不同討論空間，可讓我們再一次的發現貧窮及處理它的政策在現代社會中的不同意義。感謝評審者分享此一要點，這也讓筆者理解了拙文的限制。但限於篇幅，筆者僅著重於「互惠原則」一項來論析責任福利的限制。

註 8：相關重要著作請參閱本文文獻所列之中文文獻。

📖 參考文獻

- 王篤強（2007）新貧與激活：當代社會救助政策發展方向與能力取向的闡釋，社區發展季刊（116），123～141。
- 石元康（1995）當代自由主義理論，臺北：聯經。
- 呂朝賢（1999）社會救助問題：政策目的、貧窮的定義與測量，人文及社會科學集刊 11（2），233～263。
- 林志鴻、陳俊全（2005）全民健保體制下弱勢族群照護措施之檢討與財源籌措，臺灣社會福利學刊 4（2），1～47。
- 林萬億（2006）台灣的社會福利：歷史經驗與制度分析，臺北：五南。
- 林萬億（主編）（1995）台灣的社會福利：民間觀點，臺北：五南。
- 孫建忠（1996）台灣地區社會救助政策發展之研究，臺北：時英。
- 張世雄（2001）社會救助、新貧窮問題與多層次——多面向分析，社區發展季刊（95），55～71。
- 黃世鑫（2003）由財政觀點評析 18%的軍公教退休金優惠存款：兼論信賴保護原則，新世紀智庫論壇（22），91～113。
- 黃世鑫、林志鴻、林昭吟（2003）新貧問題與社會福利政策：科學 vs. 價值 & 菁英 vs. 普羅、國家政策季刊 2（4），83～124。
- 黃世鑫、郭建中（2006）18%爭議之 Q&A 及合理改革之道，政策研究學報（6），19～50。
- 簡守邦（2007年5月26～27日）Workfare：贊成與反對，Paper presented at the「建立台灣永續發展的家庭、人口、健康、社區與勞動保障體系：公民權利契約觀點」國際學術研討會，臺北大學：臺灣社會福利學會。
- Anderson, Elizabeth. (2004). Welfare, Work Requirements, and dependant-Care. *Journal of Applied Philosophy*, 21(3), 243-256.
- ASPEN. (2007). Welcome to the ASPEN (Active Social Policies European Network) site. Retrieved July 28, 2007, from <http://aspen.fss.uu.nl/en/index.php>

- Bauman, Zygmunt (原著)，王志弘(譯)(2002)，工作、消費與新貧 (Work, Consumerism and the New Poor)，臺北：巨流。
- Bianchi, Suzanne M. (1999). Feminization and Juvenilization of Poverty: Trends, Relative Risks, Causes, and Consequences. *Annual Review of Sociology*, 25, 307-333.
- Blank, Susan W., & Barbara B. Blum. (1997). A Brief History of Work Expectations for Welfare Mothers. *The Future of Children* 7(1), 28-38.
- Day, Phyllis J. (1989). The New Poor in America: Isolationism in an International Political Economy. *Social Work*, 34(3), 227-233.
- Eggebeen, David J., & Daniel T. Lichter. (1991). Race, Family Structure, and Changing Poverty among American Children. *American Sociological Review*, 56(6), 801-817.
- Funken, Klaus. (1995). Introduction. In K. Funken & P. Cooper (Eds.), *Old and New Poverty: The Challenge for Reform* (pp.1-4). London: Rivers Oram Press.
- Golbert, Laura, & Gabriel Kessler. (1996). Latin America: Poverty as a Challenge for Government and Society. In E. Øyen, S. M. Miller & S. A. Samad (Eds.), *Poverty: A Global Review, Handbook on International Poverty Research* (pp. 497-516). Paris: Scandinavian University Press/UNESCO.
- Gramham, Gordon (著)、黃藹(譯)，(1995)，當代社會哲學，臺北：桂冠。
- Gutmann, Amy, & Dennis F. Thompson. (1998). *Democracy and Disagreement*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Katz, Michael B. (1989). *The Undeserving Poor :From the War on Poverty to the War on Welfare*. New York: Pantheon Books.
- Kessler, Gabriel, & Mercedes Di Virgilio. (2005). The New Urban Poverty in Argentina and Latin America. In L. M. Hanley, B. A. Ruble & J. S. Tuchin (Eds.), *Becoming Global and the New Poverty of Cities* (pp. 79-117). Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Kildal, Nanna. (1999). Justification of Workfare: the Norwegian Case. *Critical Social Policy*, 19(3), 353-370.

- Kildal, Nanna. (2000, 6-7 October). Workfare Tendencies in Scandinavian Welfare Policies. Paper presented at the 8th BIEN Congress: Economic Citizenship Rights for the 21st Century, Berlin.
- Korpi, Walter. (2003). Welfare -State Regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalization, and Europeanization. *Annual Review of Sociology*, 29, 589-609.
- Lawson, Roger. (1995). The Challenge of 'New Poverty': Lessons from Europe and North America. In K. Funken & P. Cooper (Eds.), *Old and New Poverty: The Challenge for Reform* (pp. 5-28). London: Rivers Oram Press.
- Lawson, Roger, & William Julius Wilson. (1995). Poverty, Social Rights, and the Quality of Citizenship. In K. McFate, R. Lawson & W. J. Wilson (Eds.), *Poverty, Inequality, and The Future of Social Policy: Western States in the New World Order* (pp. 693-714). New York: Russell Sage Foundation.
- Leisering, Lutz, & Stephan Leibfried. (1999). *Time and Poverty in Western Welfare States: United Germany in Perspective*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Lødemel, Ivar, & Heather Trickey. (2001). 'An Offer You Can't Refuse?' Workfare in International Perspective. Bristol: The Policy Press.
- Malik, Muhammad Hussain. (2001). The New Poor. In R. Kumar & N. V. Lam (Eds.), *Bulletin on Asia-Pacific Perspectives 2001/02* (pp. 67-72). New York: United Nations.
- Mead, Lawrence M. (1986). *Beyond Entitlement :The Social Obligations of Citizenship*. New York: Free Press.
- Mead, Lawrence M. (1998). Telling the Poor What To Do. *Public Interest*, 132, 97-112.
- Moss, Jeremy. (2006). 'Mutual Obligation' and 'New Deal': Illegitimate and Unjustified. *Ethical Theory and Moral Practice*, 9(1), 87-104.
- Murray, Charles. (1984). *Losing Ground :American Social Policy, 1950-1980*. New York: Basic Books.
- OECD. (2006). Meeting of the OECD Council at Ministerial Level 2006: Key In-

- formation. Paris: Organization for Economic Co-Operation and Development.
- Room, Graham, Roger Lawson, & Frank Laczko. (1989). 'New Poverty' in the European Community. *Policy and Politics*, 17(2), 165-176.
- Saunders, Peter, & Kayoko Tsumori. (2002). Poor Concepts: 'Social Exclusion', Poverty and the Politics of Guilt. *Policy*, 18(2), 32-37.
- Wacquant, Loïc. (1999). Urban Marginality in the coming Millennium. *Urban Studies*, 36(10), 1639-1647.
- White, Stuart. (2000). Social Rights and the Social Contract - Political Theory and the New Welfare Politics. *British Journal of Political Science*, 30(3), 507-532.
- Wilson, William Julius. (1987). *The Truly Disadvantaged :The Inner City, The Underclass, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wilson, William Julius. (1999). When Work Disappears: New Implications for Race and Urban Poverty in the Global Economy. *Ethnic and Racial Studies*, 22(3), 479-499.