

# 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

王篤強

### 壹、前言

二次世界大戰之後，透過充分就業、完善社會保險體制，以便謀求社會團結（social solidarity）與社會整合（social integration）的目標是社會安全體制設計的重要指導原則。但在 1980 年代前後，歐、美「新貧（new poverty）」現象產生，原始制度構想中的諸多預設在快速社會變遷之下難以繼續存在，傳統福利國家無法順利運作，社會排除（social exclusion）乃至福利依賴（welfare dependency）現象接踵出現（Esping-Andersen, 1999；Taylor-Gooby, 2004）。因而針對社會救助而來的種種批判不斷，再加上經濟全球化的緣故，催促著新一波以「激活（activation）」為主的福利改革呼聲（Peck, 2001）。

這種社會救助政策走向的變遷它在現象上涉及了新貧問題的產生；在論述上摻雜了理解貧窮的新舊觀點；在政策上與促進就業、防止社會排除，並試圖再度取得社會融合的做法有關；在具體措施中則和各式提升能力的脫貧方案相聯繫。Jessop（1993）、Peck（2001）、Torfing（1999）等人更認為這項發展是由凱因斯福利國家（Keynesian welfare state）走向熊彼得工作福利政體（Schumpeterian workfare regime）的轉向。傳統上基於社會權利的福利給付，被當前強調權利義務平衡的工作福利（workfare）或激活（activation）方案所取代了。

觀察我們國內，新貧現象似乎也隱隱出現，鼓勵工作自立的措施也不斷的加強。在學界，黃世鑫、林志鴻、林昭吟（2003）、林萬億

(2002)、張世雄(2001)等人曾經陸續為文論說，並針對相應對策反覆申明其中所潛藏的意識型態。去年初(2006)，第342期〈天下雜誌〉參酌《下流社會：崩潰的日本中產階級》(吳忠恩譯，2006)一書，以封面故事對比台、日的方式，更直接警醒台灣的中產階級不只蒸發了，而且還有邁入「下流社會」的可能性。面對這樣的說法，挾著它通俗讀物的普及性，不但引起社會相當大的關注，同時也催逼著將新貧問題提上議程。無獨有偶地，行政院值此之際推動「大溫暖」計畫以及不久之前所倡議的資產累積(asset building)方案，固然或有其他考量，但彼此間又似乎不無枹鼓相應的意味。

面對國內外這樣的趨勢，我們認為有進一步掌握歐美社會救助政策的發展方向，並歸納出重要類型與限制的必要。從中我們還援引了沈恩(Amartya Sen)「能力取向(capability approach)」論點，試圖為目前發展方向提供可能的闡釋。盼望可以藉以作為社會福利及社會工作人員日後實務操作時省思借鑑的地方。

## 貳、新貧現象及其成因

### 一、新貧與舊貧

雖然貧窮在定義上是種政治性的建構，不同國家有著主觀、客觀，相對、絕對的差別；但二次世界大戰至今，歐美主要國家社會救助政策實施經年之後，貧窮人口組成上卻明顯地有著類似的舊貧與新貧的區分。在過去，所謂窮人大抵由老人、婦女、身障、遊民、以及失業者等缺乏工作技能或難為勞動市場所吸納的人口所構成(Pena-Casas & Latta, 2004)。但自1970年代中後期開始，歐美貧窮人口有了變化。其中，女性單親家庭、青年、中高齡失業人數乃至沒有失業卻依然貧窮的「工作中的窮人(working poor)」人口，大幅攀升。這些落入社會救助行列的人們有別於過去貧民，因此被標示為新貧人口(Cheal, 1996)。

### 二、新貧的內外部成因

面對這些新貧人口我們察考其社會經濟成因可以發現，他們是國際經濟景氣的循環乃至經濟全球化等項目所構成外部因素，與諸如產業結構、家庭結構以及社會安全體制原始設計等內部因素彼此激化的結果(Bhalla and Lapeyre, 1998)。

傳統凱因斯式福利國家在戰後經濟復甦的榮景底下，政府採行擴大需求帶動供給以及積極干預勞動市場的方式創造出充分就業的社會基礎。在這個社會基礎上，勞動者通過就業取得收入並因此從而免於貧窮。其中只有少數，好比老、弱、殘、疾等缺乏工作能力無法就業者才會落入貧窮處境，而他們也就是前文曾經言及並和我們印象相符的「舊貧」。

不過，前述凱因斯式福利國家充分就業的根本預設在 1970 年代之後走向瓦解。二次戰後的經濟榮景在 60 年代之後逐步趨緩，到了 70 年代間發生兩次石油危機後則使國際經濟景氣重重下挫，失業成爲已開發國家的重要問題。此外，隨著金融全球化引發跨國資本向低成本、低工資的第三世界流動，國內投資減低、工作機會變少，這些現象更加惡化了原本正逢經濟不景氣的大環境。

但問題不僅如此。在前述大脈絡下，已開發國家內部也發生了劇烈的社會變遷。其中在產業結構上，原本在福特主義（Fordism）指導下以大量生產、大量消費支撐國民充分就業的生產模式，隨著資本外移消退了。國內產業型態朝向

「雙元勞動市場（dual labor market）」分化。它的頂端由高技高薪者構成，而底端則由低技低薪者所占據。在職業類型上，服務業成爲就業大宗，其中女性及青年構成這類行業的主流。至於在工作性質上，工作型態更加彈性化，兼職工作、臨時工作大量出現。

以上這些現象對於高技高薪者不構成問題，但對低技低薪從事服務業者造成衝擊甚大。例如，工作型態的彈性化以及大量兼職與臨時性工作人口出現，它除了表面上因爲薪資微薄容易落入貧窮之外；在深層上，還造成勞動者因利益分散以致不利組建工會向資方乃至政府進行談判的困境。另外，以社會保險爲主軸所建構的社會安全體制中，給付（受益）與工作記錄（年資）彼此相聯繫。而這恰恰正是不斷進出就業市場，如婦女、青年者所最缺乏的。因此，他們很難受到現有社會安全體制充分的保障。除了上述之外，傳統男主外女主內的家庭型態產生變遷，女性單親家庭增加，婦女或囿於母職、或囿於低技、低薪、兼職等行業特性，再加上過去福利資格因從屬於男性而取得，一旦單親之後頓失所依，形成貧窮女性化（Feminization of Pov-

erty) 的現象。

以上，社會經濟環境中的內、外部因素彼此激化。於是，大規模的失業現象出現，有越來越多青年、單親婦女、甚至中產階級長期依賴社會救助，並從 1970 年代後期開始散布在歐美主要國家之內，形成了「新貧」(Room and Laczko (1990))。凱因斯式福利國家面對這些問題，幾乎無力招架，甚至深陷危機之中，成為被改革的對象。而這些改革的努力正構成了晚近以「激活政策」、「工作福利」為主軸的社會救助政策變革的樣貌。

### 參、歐美社會救助政策的轉變： 激活的意義、目的、類型與 限制

在過去十餘年間，已開發國家的社會救助政策已經從不帶資格限制、強調權利的做法走向關切義務並附帶工作要求的做法。越來越多國家要求受助者以工作換取福利。這種取向統稱為「激活(activation)」取向(Gilbert and Van Voorhis, 2001; Esping-Andersen et al., 2002)。根據 Shragge (1997) 的形容，這類措施帶有很強的政治意味，經常受到強調以權利為社會救助基礎的政策倡議者的大力抨擊。再者，從使用語境

來說，Shragge 指出在歐陸它們經常被政策製定者當成用來阻止政敵批評的理由，並且以否定的型式出現。只有在美國，政治上的右派才用它當成政治倡議的口號。不過，無論是在歐或是在美，這種帶有強制性的、與工作有關的、以及與社會救助相聯結的方案或計畫，儘管它不新，因為早在北歐國家就已推動，但目前它已經跨出北歐地區成為歐美國家社會救助改革的主流(Trickey and Lødemel, 2001)。底下我們將從它的意義、目的、類型與限制等方面說明其梗概。

#### 一、激活的意義

激活在意義上它既是目的也是手段。激活作為目的理解，指的是一種使人從消極變成積極的一種過程。而為了達到這項目的，它促使傳統的、只發津貼那種的社會保障體系的改變。另外，在操作上，激活可以作為手段理解。它主要針對接受社會救助者、或被排除於勞動市場之外的人而來，它是由一整套政策工具所構成，目的是讓他們取得工作或為他們介紹工作(Barbier and Ludwig-Mayerhofer, 2004)。

再者，激活定義則有廣義與狹義之別(Hvinden, 1999)。就狹義

言，它是促進人們參與勞動市場的政策與工具。針對供給面，它主張提升服務使用者勞動參與的能力；針對需求面，它則致力增加工作數量。但在廣義上，除了勞動參與之外，它還是促使人們從事諸如志願服務、文化活動等有價值之社會活動的政策與工具。而我們一般所採用的大抵是狹義的定義（Dropping, Hvinden and Vik, 1999）。

當然在實務操作上激活還與其他詞彙近似。例如，上述激活的狹義定義就與「積極的勞動市場政策（Active Labor Market Policies，簡稱 ALMP）」近似（Hvinden, 1999）。這項政策首先出現在二次大戰之後的北歐（瑞典），它不同於傳統上為失業者提供失業津貼的那種消極作為，相反的在 ALMP 這項政策底下，透過主動找尋適合的領受者，積極提供工作訓練、工作補貼、工作媒合、以及創造職缺等方式，使領受者能夠重回勞動市場取得勞動報償。當然，積極的與消極的兩種勞動政策之間也不是那麼全然對立的。例如，相對消極的那種勞動政策有助服務使用者以進行消費的方式間接提高社會參與度；而積極的勞動政策，則可以從根本上幫助領受者所能掌握資源的程

度，並因此整合到社會之中（Van Berkel and Moller, 2002）。至於，它與激活政策差別只在前者要較後者更為完整、廣泛，同時在短期間它並不要求參與者馬上就業（Dropping et al., 1999）。

此外，激活一詞還與工作福利（workfare）相關（Hvinden, 1999）。工作福利基本上是美式的用法，它源自 1970 年代的美國，主要處理可以工作的窮人（able-bodied poor）不工作的問題（Dropping et al., 1999）。或許強制工作的譯法也很貼切。因為，它意味著領取公共救助者必須接受工作的相關安排。如果領受者不參與相關職訓、職業介紹或相關方案將喪失領取現金資格。因此，它帶有強制性，而且它主張政府與領受者之間彼此互負有義務。所以工作福利在此處與激活政策重疊，但範圍稍窄、並帶有處罰性質。

## 二、激活的目的

激活政策的目的是在不同國家有著不同的著重重點，依據 Ballester（2004）、Dropping, Hvinden, and Vik（1999）等人整理重新歸類後，可以發現就總體來說，希望在個人層次上，透過激活方案維持或提升福利領受者工作技能工作品質以便

增進其就業機會，並且避免諸如青年以及失業人口因為不參與勞市所帶來的負面效果，此外也鼓勵積極尋找工作，落實人人具有工作的權利。再者，在社會層次上則致力培養高品質、彈性化勞動力，防止失業者受到社會排斥，並改善國家財務（Barbier and Ludwig-Mayerhofer, 2004）。

至於，更具體的說激活還有底下幾層意義（Ballester, 2004）：

（一）對抗福利依賴。這個說法以保守主義者代表，他們預設社會福利帶來反工作誘因，並進而形成福利依賴現象。在這種預設底下，福利領受者被當成會盡力極大化自身所得的理性人。因此，在福利津貼的保護之下，人將理性的選擇不去工作。換言之，更具體的說，單單只提供失業津貼這種消極的政策本身就是問題的來源。相反的，激活政策有別於上述，它可以改變領受者的期待，並且依領受者是否具備重新進入勞動市場的工作能力加以分類對待。當然，在這個取向之下，窮人被當成依賴者，是被工作倫理所紀律化的對象。

（二）避免底層階級（underclass）的出現。底層階級是相當美式的概念。它指的是一群處於底層、生活

於主流價值之外、受社會所排斥，男性從事地下經濟、街頭犯罪，女性未婚生子、長期依賴福利的一群人（Auletta, 1982）。面對這群人，有人認為必須透過強制工作以恢復工作倫理，如 Mead（1992）。在這個理路下，帶有強制以及處罰性質的激活方案（工作福利）是減少底層階級與社會其他人之間落差，改善社會動盪風險，甚至恢復社會秩序工具。

（三）提高國家的競爭力。社會政策是發展國家經濟的配套措施，透過高品質勞動力的生產與再生產，促使國家在經濟全球化時代中更具備競爭力。由於後工業社會中，世界生產條件變遷，服務業比重加大，福特主義生產方式衰退、知識經濟地位加重，以及所身處高度不確定風險的世界中，保持生產彈性是存活的重要任務。因此，為了要福利領受者能夠適應變遷、強化其競爭力，最好的方法就是透過激活的過程使國民在變局中保持靈敏。據此，福利國家在作法上必須一改過往只是幫助國民規避風險的取向，協助個人對抗風險才是正辦。於是，失業成為個人問題，國家要做的只是協助個人人力資本的提升，提高個人的可以受雇就業的能

力。

(四)確保社會民主模式的活力並且避免社會排除的效果。此說與歐陸乃至北歐社會民主模式的觀點相近。透過勞動參與率的提高，它在消極面上可以增加公共財富、減少社會支出，有助福利國家財務的穩定性；但除此之外，在積極面上，它還可以帶來社會的整合。其中社會整合更是社會工作者念茲在茲的關切。由於在全球化的經濟秩序之中，失業遠非個人因素所造成，結構性因素才是今日失業問題的主因。因此，爲了社會的和諧，國家不能卸責。

### 三、激活的比較與類型

儘管激活方案在形式上頗爲類似，但各國國情有異因此作法也有些差異。Trickey and Lødemel (2001)從方案目標、服務對象、以及採行策略三方面比較丹麥、法國、德國、荷蘭、挪威、英國、美國等地所推動的激活方案(註1)。他指出激活方案在目標上各國有異，目前清楚的是新貧人口帶來社會救助支出的增加是各國引入激活方案以便降低財政負擔的主因(Heikkilä, 1999; Ditch and Oldfield, 1999)。但是，除此之外，對於失

業原因的不同解釋也影響激活方案的目標設定。大體上來說，英、美的倡議者關心剪除單親媽媽的福利依賴；歐陸的倡議者則有別於此，他們特別關心勞動參與造成的社會排除現象。上述兩種說法，反應了個人歸因與外在歸因兩種社會問題觀，以及到底著重供給面或需求面的不同經濟立場。

再者，在服務對象的設計上，各國目標人口也不相同。歐美激活方案對於目標人口的設定，相當不同。在歐洲，激活方案主要針對青年失業人口。在英美則針對那些由少數族裔構成的、被稱爲底層階級的單親媽媽。此外，在服務規模上，丹麥、荷蘭、英國採取了普及式的服務方式；但在德國與挪威則傾向使用選擇式的模式。

最後，在採行策略上，各國策略也有別。例如除挪威之外的大部分國家(如丹麥、荷蘭、英國、美國加州等)會在目標人口群中，特別挑選適合的案主參加諸如教育、訓練等計畫。所以在實務上並非所有人都適合成爲激活的對象。此外，由於激活對象所需要的服務並非只有一種，因而個案管理技巧成爲相當重要的技巧。透過個案管理，希望可以爲個人特別訂製合適

的方案。根據這樣的出發點，在相關方案中，在必須執行相關懲罰措施時，如何善用政府所賦予的自由裁量權便是值得關切的另一項議題。

除了上述目標、對象、策略的比較外，Barbier and Ludwig-Mayerhofer (2004) 按歐洲各國的地域也提出自由主義式 (liberal type)、普遍主義式 (universalistic type)、與歐陸式 (continental type) 分類。其中，自由主義式激活，以英國為代表。它們著眼強化個人與勞動市場間的關係，認為在勞動市場中人因此得以聚合，並從中產生社會公平與效率。Barbier 指出過去 ALMP 囿於求職資訊的提供、以及簡單的媒合服務，因此可以扮演的角色相當有限。但激活有別於此，它致力於讓參加此方案者能夠在生涯中都能保持活性，接受任何工作，並且不拘泥固定年齡一定得退休。因此，在這類國家中激活方案被認為是一種既減少了社會支出、又促使社會保障制度再商品化，提高了社會活力的工具。

第二種是普遍主義式 (universalistic type) 的激活，代表國家如丹麥、挪威。此處所謂的普遍主義非指針對所有公民提供相關

的服務，如同前一類型，它只是針對接受社會救助者、低薪工作者提供相對較高的生活標準。在這個模式中，市場的位置並不是那麼被看重，而且也不是馬上就要求所有的參與者都要能夠進入就業市場。他們之所以倡議激活的理由主要著眼於增進公民間相互平等的概念，透過這個做法希望能夠藉此平衡個人與社會的重要性。此外，這類國家也認為具有活力的社會其要件就是可以產生充分的就業機會，如此才能既滿足社會成員各式各樣的需求，又得以發展成員各式各樣的能力。

最後一種是歐陸式 (continental type) 的激活方案。在歐陸還有其他國家，例如法國、德國、義大利等地，在理路上並不同於上述。Barbier (2004) 認為他們多多少少混合了上述兩種特徵，但不易歸類，因此統稱歐陸式 (continental type)。其中西班牙與法國引入 RMI (其中包含 right to a minimum income 與 right to insertion)，這類作法給付水準較低，帶有高度自由裁量權，基本上反應了法義 2 國希望完成普遍的最低所得支持計畫的制度性安排。另外在德國部分，則致力新“國家與市場的混合 (state-

market mix)”。在這種混合中，政府透過為個人以及商號出資來增加他們的選擇性。

除了上述分類之外，依照激活政策的目的則可以劃分為減除福利依賴、與增進社會融合為導向兩種激活策略 (Perez Eransus, 2005)。前者以美英 2 國為主，他們的目標人口是底層階級 (underclass)，所考量的政策問題在減少福利依賴、縮減社會支出，希望透過激活方案中正負向誘因的使用，令標的人口能夠重拾工作倫理、自立自賴，重返勞動市場。至於後者，大抵以法國為代表。這類國家主要針對青年、以及長期失業者，運用擴大公共就業、職業訓練、津貼主雇雙方等方式使他們重返勞動市場，並且在這種參與過程中，改善福利領受者的處境，促進社會的整合。由於，兩者重點不同，因此又可以用「強制工作式激活 (activation-workfare)」與「福利式激活 (activation-welfare)」加以區別。

#### 四、激活的可能限制

當然，激活方案在各地推動也並非一路順利。它們也遇到一些共同的，導因於強制、以及勞動障礙的問題 (Trickey and Lødemel,

2001)。首先，如果激活政策持續擴張的話，在不斷成功地把失業者送入勞動市場之後，方案處遇的目標人口成功就業率會越來越低。因為容易離開的都出去了，而所餘的勞動者因其勞動障礙越來越高，致使方案要能成功結案的難度不斷提高。

再者，問題還出在針對可工作者 (able-body) 的團體方案設計以及相關工作能力檢測上。為了找到被服務者，這種檢測往往讓人覺得受到標籤，或者被期待落入懶人群體 (in-active group) 的感受。

第三，所有與職業介紹有關的方案其擁有的工作機會數量大體反應真實勞動市場情況。也就是越有工作能力者越易有工作。也因此，成為此類方案案主的人口群，原本就是具備多種障礙、缺乏可受僱性的人。因此，以強制的方式要求他們進入勞動市場，這在道德合理性上是說不過去的。

第四，此類強制方案彈性有限，很難配合所處地域進行調整。原本個案管理乃是針對案主異質性給予個別化服務的工具，但是，難就業、可受僱性低者，所處環境往往是產業不發達、缺乏工作職缺的地域。再加上這項方案主要交由地

方政府執行的情形下，資源難以有效媒合，而這正是此類方案所經常忽略之處。

第五、透過強制工作改善社會排除是此類方案的目標之一，但是服務使用者是否真能不被排除卻少有資料說明。而這也意味著原本預期，透過強制帶出社會整合的結果，可能只是猜想。服務使用者是不是因此更加被邊緣化，是有待日後更進一步研究的方向。

第六，此類方案的主要目標在減少社會救助支出，但是不是真能如願減少社會支出卻不無疑問。例如，要完整執行激活策略必須齊備相關方案配套，而相關方案配套成本並不便宜。再者，即便進入激活方案者，一旦中途退出後，短期間恐未必反應於成本之上，但長期下來案主進入別的方案後所帶來的支出怕也不低。

第七、此類帶有強制性質的方案在社會工作者與社會行政人員之間常造成關係緊張。社會行政人員希望案主自立自賴，快快離開福利名單；但社會工作人員期望考量案主特殊需求，為案主提供個別化的處遇。結果，當雙方面臨具有多重就業障礙、受僱可能性低的案主時，彼此常生衝突。

第八、在許多國家中，強制性方案的另個挑戰是服務質量很難保證。服務的質量是政策成功與否的關鍵，但激活方案目標人口太過異質性，所涉及問題高度複雜，不僅有個人能力的部分，更有區域經濟的考量。因此，強制性方案適不適切、到是有沒有效等問題頗值得留意。另外，參與者的權利也不容輕忽。

#### 肆、激活政策的可能闡釋：沈恩的能力取向

以上我們將新貧問題的出現、以及與之相應激活對策的意義、目的、類型、乃至可能的限制做了番整理。從中可以發現，激活在類型（英美 vs. 歐陸）、目的（翦除福利依賴 vs. 促進社會整合）、所針對對象（底層階級 vs. 失業青年）上或有不同，但各國共通之處除為因應社會救助財務吃緊的狀況之外，重點還在鼓勵參與勞動市場。儘管這類政策有著許多因為強制性格所帶來的可能限制，但它一方面反應當前主流社會中強調工作倫理的傳統，再方面似乎也說明了由就業構成激活並作為新貧問題處理對策的合理性。

不過，如果我們站在致力會通

理論與實務差距的社會工作者立場來看，要取得問題解決方法的合理性還須澄清方法背後諸如：如何看待人以及人的問題如何產生等預設。透過這些預設的澄清，將可有助我們縮減實務操作過程中手段與目的的不一致性。關於這個部分，接下來我們將參引沈恩「能力取向」的觀點作為激活脫貧的理論依據。

沈恩，印度裔經濟學者，1998年以福利與貧窮問題的研究獲得諾貝爾經濟學獎。有別於一般經濟學者把快速經濟成長當成經濟發展的主要目的，他認為這麼做的結果將忽略「人」才是經濟發展的最終關切。因此，沈氏提出人的全面而且自由的發展觀，一改過往以收入或資源占有量來衡量福祉的經濟學傳統。而針對貧窮，他提出不同的研究取向，主張以「能力（capability）的匱乏」取代所得不足的貧窮定義（Saito, 2003）。由於沈恩這種關注能力的立論與前述激活觀點符節相合，和社會工作增強權能（empowerment）的說法更有著異曲同工之妙。因此，筆者認為頗有參考援引並且留待日後深入的必要。底下我們就從沈氏「能力匱乏的貧窮觀」著手，嘗試提出他如何

看待人的預設以及貧窮問題如何會產生。

為了方便表示，我們先列出要點如下：

一、對人的預設：

(一)人想要實質的自由。

(二)自由須要能力做後盾。

(三)能力由完善運作所須之資源、機會、本事所構成。

1.個人的本事：教育、醫療等人力資本的投資與保存。

2.資源和機會：政治權利、經濟權利、社會機會、制度透明度、與安全保障。

3.功能運作：基本的食、衣、住、行、營養、健康，與進階的社交、參與、和自尊。

二、貧窮或失業問題的產生：能力匱乏（個體缺乏本事、結構性地排斥）。

三、解決問題的對策：增權使能（個體人力資本投資、結構排斥要件的去除）。

沈恩在《經濟發展與自由》（劉楚俊譯，2001）一書中提出，人想全面而且自由的發展，而這是經濟成長或人為一切努力的目的。為了達到上述自由的發展這項目的，就必須看重人的能力的提升。因此，就這個層次來說，人的發展

或說人的自由，既是手段同時也是目的。由於肯定人是目的，所以在關心當代基本物質的擁有（having）、人我之間彼此關愛（loving）、以及存在的意義（being）之外（Sen, 1993）；還重視不能竭澤而漁，要為下代人保有過當代認為有價值生活的種種機會。此外，因為人是達成目的的手段，所以人能力的提升又是構成發展這項目的的要件。而我們社會工作特別重視這點，實務處遇的目標就是要能提升個人的能力，讓人更豐富更自由。

不過，沈恩的「能力觀」並不單純。他之所以提出「能力觀」主要目的在使人能夠自由，因此在他思想中有能力等同自由的說法。不過自由在他眼中並非古典自由主義者所倡議的那種不受拘束的自由（free from），相反的它是那種人可以據以實現願望的真實機會（real opportunity）。在這種理路之下，沈恩特別強調人可以實現願望的真實機會關鍵就在「能力」。他從人的生活狀態開始論起，指出人日常生活乃是由各種「運作（functionings）」（錢永祥，2003）所組成，這些「運作」從類型上說，它包含基本的食、衣、

住、行、充分營養、免於疾病，以及進階的社交、參與社區、擁有自尊等項目；從性質上而言，它屬於一種活動（doings）與狀態（beings）。而一個人在實質上，為了讓前述功能得以運作完善，所以可以獲取的相關資源與機會便統稱叫「能力」。因此，我們可以這麼說，一個人能力越好，就代表他所擁有的本事、機會與資源越多，而這意味著他實現所希望運作的種類或運作程度也就越能符合他的期望，所以他就越自由，生活品質也因此就越好。

更進一步解釋，所謂能力，就個體部分它是種本事，教育與醫療是主要的構成，通過教育個人能力得以提升，通過醫療個人能力可以獲得保存。再者，如果就結構部分來說，能力指的是機會與資源，缺乏機會與資源，個人能力不但得不到施展操練的空間，甚或因此遠遠阻隔於主流社會之外，與主流社會相疏離。為此它需要諸如政治權利、經濟權利、社會機會、制度透明度、以及安全保障等工具性自由的體制保障，如此才能確保機會與資源這項能力要能完善運作的要件。而有了上述支持的能力，個人日常生活中的運作才能功能順暢，

連帶的實質自由的領域與福祉的範圍才能加大。

貧窮與失業在這個意義底下，不只是所得不足而是能力匱乏。而這項匱乏，同時出現在個人人力資本投資與保存的不足，以及資源機會結構等制度性保障的不足。我們清楚貧窮與失業固然有很大部分是所得損失造成，但是除此之外它還帶來諸如心理創傷、工作動機缺乏、技能和自信喪失、罹病率、死亡率增加、家庭關係與社會生活破裂、社會排斥惡化、族群關係緊張等問題。這些問題遠非只發津貼的所得維持政策所能解決。只發津貼這種凱因斯經濟學體系下以需求帶動供給的作法，是在根本上忽略了反貧窮與解決失業問題的最主要目的在提升個人能力，擴大個人自由（福祉）範圍。它不只輕看了問題，也使社會工作導向以治療為主的個人病理學的取向。再者，由於貧窮的產生有很大部分與資源和機會的分配不平等有關，這些資源和機會的分配不平等又與缺乏制度性的抗衡相聯結。如果過度著重病理學式的個人處遇或片面的理解人力資本提升策略，很容易就會輕忽這個部分，甚至成為合理化貧窮面向中制度性不公的成份。而沈恩恰恰

特別指出這點，不容許我們輕忽。當然，根據以上說法的推演，貧窮與失業問題的解決在策略上，自然地一方面要加強個體人力資本的投資與保存，再方面要致力去除資源和機會等結構性排斥的要件。至於最終目的是要為貧窮者充權加力，從而擴張他們實質自由的領域。

沈恩的「能力取向」在理論上給了激活政策一個很好的闡釋起點，我們試著說明如下：

一、激活政策在理論上，原本作為經濟或勞動政策的一環，關注工作倫理、經濟成長、以及國家競爭力等議題。但是對於上述關注為什麼重要這類問題，並沒有清楚的理據。「能力取向」在這個部分，對於經濟發展或說促進就業的最終目的給出了是為了人的自由這項目的。它有助於實務操作的過程中，重新省思我們所採用的手段是不是背離了這個目的。換句話說，它在這裡發揮了理論校準辯誣的功能。

二、當然，不可避免的在「能力取向」中人想取得實質自由這項預設只是預設。如果貧窮者不想自由是不是可以據以強制其自由呢。對此我們不曉得沈恩的說法，但無疑的這個問題是對自由主義者莫大的挑戰，一旦開啓了這扇門之後就

此通往 Hayek 所謂極權或奴役之路似乎也不無可能。或許這也是沈恩之所以強調「參與」以及透過參與保障自由的意義，但是即便如此說，到底他還是不能解決諸如部分底層階級、或失業青年不參與、不願自由的問題。

三、此外，「能力取向」同時掌握「個人人力資本」、與「資源與機會的結構」的看法也對激活政策有著相當的啟發，它有別於過去貧窮論述不是歸咎於個人就是歸因於結構的說法，在理論以及在實務操作上都提供了一項比較完備而且可行的方向。而這一點對當前「強制工作式激活」過度抬高了「人力資本」重要性，以及輕忽調整資源乃至機會結構調整的國家而言，是相當重要的提醒。因為這麼做的結果無疑的最終會讓手段的重要性凌駕了目的的重要性。

四、最後，由於「能力取向」中清楚列出基本的以及進階的基本功能運作領域，以及因此而來可供具體操作量化表達的福利指標，如生活品質（quality of life）指數等，可以作為個體、群體乃至跨國比較的基礎。而這對激活政策以及相應脫貧方案的規劃與設計在日後評估與改良工作上可以有相當大程度的

幫助。

## 伍、代結論：

### 激活政策與能力取向對台灣的省思

在前文中我們大體上整理了激活政策出現的新貧背景，也說明了激活政策意義、目的、類型乃至限制。指出它同時具有手段以及目的的特色，以及希望藉此促使福利領受者自立自賴、由消極轉成積極，甚至更進一步參與社會的用意。針對這樣的說法，我們試圖透過沈恩的能力取向為激活政策提供理論預設的闡釋。而針對上述，我們認為激活政策對台灣而言，頗具省思考察的空間。底下我們試著從政策與行政、以及社會工作實務兩個方向進行說明。

#### 一、在政策與行政層面上

(一) 激活政策要能成功，有賴整體產業的復甦。就政策總體層次而言，激活政策雖然以促進就業、增進社會整合為目標，但它仍然無法獨立於政治經濟脈絡之外。因此，如果台灣整體經濟環境持續惡化，相關經貿乃至產業政策不做調整，再多再完備的激活政策恐怕也於事無補。所以改善經濟局勢是激活政

策要能成功的大前提。換句話說，在貧窮問題的處理上，我們必須體認到社會福利部門是問題處理的最後端，它無法獨力解決貧窮問題。

(二)激活政策必須各個部門橫向整合才能奏效。激活政策有賴社政、勞政、青年就業、乃至經濟部門協同作業，因此彼此之間的橫向整合相當重要。然而，各部門要能協調整合談何容易，其間工作負荷、組織利益如何分配是重要關鍵。而這些到最後必須在法令上、在制度上予以明定。但如果急就章式的修法，或即興式的方案，恐怕只會治絲益棼，令情況更加惡化。

(三)激活相關政策有賴穩定的財源以及持續經年的時間。在財源挹注的部分，激活、脫貧等相關方案須要穩定財源並且持續經年才能見效。但這點往往很難做到。要不就被譏為中央請客地方買單，再不就因為人去政息、或因財力不足，使得相關政策與方案無力賡續。服務接受者的需求要不就因為急於擴大方案績效而被挑起，再不就因方案財力不足而被迫結案，案主權益受到漠視。

## 二、在社會工作實務操作上

(一)激活政策有賴社會工作（福

利）相關人員更細膩的操作。激活要能成功的關鍵除了外在環境的誘因設計之外，社會工作者細膩的操作更是重要。在實務工作中，長期失業者及低收入戶除了有不具人力資本等相關的外顯問題，還有缺乏工作動機、沒有就業意願、乃至被污名化為「貧窮文化」等內在心理矛盾。這些問題意味著激活方案的推動不單單只是審核資格、發放津貼等的行政作業，它涉及了如何提高案主抱負水準、增強學習動機等個案技巧。缺乏這些個案技巧，激活政策無異是建立在沙灘的建築。這一點我們認為值得目前從事社會救助相關人員參考。

(二)能力應該成為激活相關政策或案主社會暨心理評估的重點以及工作方法的核心。延續上一點，關於提升案主抱負水準以及學習動機的部分，透過沈恩的立論，他給了我們增進案主權能（empowerment）這項說法的另一個來源。但是除此之外，我們認為更重要的是它開啓了能力調查的方向。由於在社會工作實務工作中，我們常以需求評估作為進行處遇的開始，但需求的麻煩在於它不容易評量。相較下，沈恩所說，由個體本身以及個體取得外在資源與機會的能力，要比需求更

具體更便於操作。因此它可以作為案主需求調查的輔助。而透過案主能力的盤點，我們將清楚要引入何種型式的資源來強化案主適應能力。

(三)最後激活在操作上，還需要完整的配套才能成功。由於能力提升是激活目標之一，但是對象不同、能力有別、區域不同、產業各異，因此在能力提升的相關方案上諸如開訓職種內容、參訓期間的薪給、甚至主雇雙方的補貼等都必須考慮上述的差別，主動的給予個別化的適當服務。然而個別化服務又有賴第一線實務工作人員從事個案管理的數量與質量，但問題是在目前政府部門刻意精簡人力的趨勢之下，相關工作委由民間部門進行供給，其品質績效乃至監督考核體系

都還須逐步完善。

總之，以上種種，無論是在政策定位、政策方向、政策賡續、政策對象、乃至社會工作實務上都仍有細細考量之處。對於社會整合、增進案主權能等激活政策所要追求的目標，我們並不懷疑。但是對於如何達到上述目標所相應的工作方法以及所須投注的人力、物力、財力，我們覺得恐怕有必要在邊實施邊反省中仔細評估。相信只有透過如此，一個充滿活力可以及永續經營的台灣社會或許才具備真正實踐的可能性。

(本文作者現為東海大學社會工作學系助理教授)

## 📖 註 釋

註 1：7 國的相關方案分別是丹麥的 Activation、法國的 RMI based Insertion、德國的 Help Towards Work、荷蘭的 The Jobseekers employment Act (JEA) for Young People、挪威的 local authority schemes resulting from the 1991 Norwegian Social Assistance Act、英國的 The New Deal for Young People、以及美國紐約、威斯康辛與加利福尼亞 3 州所實施的 TANF (Temporary Assistance for Needy Families) 做檢視的對象。

📖 參考文獻

- 林萬億（2002）社會福利政策之回顧與展望，社區發展，全國社會福利會議特刊，85～94。
- 吳忠恩譯、三浦展著（2006）下流社會：崩潰的日本中產階級，台北：高寶書版。
- 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。
- 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。
- 錢永祥（2003）道德平等與待遇平等：試探平等概念的二元結構，政治與社會哲學評論，6，195～229。
- 劉楚俊譯；沈恩著（2001）經濟發展與自由，台北：先覺。
- Auletta, K. (1982) *Underclass*. New York: Random House.
- Ballester, R. (2004) *European Employment Strategy and Activation Policies in the Spanish Labour Market*. Paper for the 10th Workshop on Alternative Economic Policy in Europe Sept. 24-26, 2004. Brussels.
- Barbier, J. and Ludwig-Mayerhofer, W. (2004) *The Many Worlds of Activation*. *European Societies*, 6(4), 423-436.
- Bhalla, A.S. and Lapeyre, F. (1998) *Poverty and exclusion in a global world*. London: Macmillan Press; New York: St. Martin's Press.
- Cheal, D. (1996) *New Poverty: Families in Postmodern Society*. London: Greenwood Press.
- Ditch, J. and Oldfield, N. (1999) *Social Assistance: Recent Trends and Themes*. *Journal of European Social Policy*. (9), 65-76.
- Dropping, J. A., Hvinden, B. and Vik, K. (1999) *Activation policies in the Nordic countries*. In: Matti Heikkila, et al. (eds.): *The welfare state in a colder climate*, Helsinki: National Research and Development Centre for Welfare and Health (STAKES). pp. 139-164.
- Esping-Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Ox-

- ford: University Press.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D. Hemerijck, and A. Myles, J. (2002) *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Pérez Eransus, B. (2005) *Políticas de Activación y Rentas Mínimas*. Fundación Foessa- Cáritas.
- Gilbert, N. and Van Voorhis, R. (2001) *Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, Rutgers. NJ: Transaction Publishers.
- Hvinden, B. (1999) *Activation: A Nordic Perspective*. In *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (ed.), Linking Welfare and Work*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 27-42.
- Jessop, B. (1993) *Toward a Schumpeterism Workfare State? Remarks on Post-Fordist Political Economy*. *Studies in Political Economy*, (40), 7-39.
- Mead, L. (1986) *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*. New York: Basic Books.
- Peck, J. (2001) *Wrokefare States*. New York: Guilford Press.
- Pena-Casas, R. and Latta, M. (2004) *Working poor in the European Union*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. from <http://www.eurofound.eu.int/publications/files/EF0467EN.pdf>
- Room, G., Lawson, R. and Laczko, F. (1990) "New Poverty" in the European Community. New York: St. Martin's Press.
- Saito, M. (2003) *Amartya Sen's Capability Approach to Wducation: A Critical Exploration*. *Journal of Philosophy of Education*, (37), 17-33.
- Sen, A. (1993) *Capability and well-being*, in M. Nussbaum and A. Sen (eds.) *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press.
- Shrage, E. (Ed) (1997) *Workfare: Ideology for a New Underclass*. Toronto: Garamond Press.
- Trickey, H. and Lødemel, I. (2001) *An offer you cant Refuse: workfare in International Perspective*. Bristol: Policy press.
- Torfin, F. (1999) *Workfare in Welfare State: Recent Reforms of Danish Welfare*

State. *Journal of European Social Policy*, (9), 5-28.

Taylor-Gooby, P. (Ed) (2004) *New Risk New Welfare: the Transformation of the European Welfare State*, Oxford: Oxford University Press

Van Berkel, R. and Moller, H. (2002) *Active Social Policies in the EU: Inclusion Through Participation?* Bristol: The Policy Press.