



## 當代貧窮現象之結構性解析 與政策新思維

自古以來，每一個社會所必須面對與解決的基本社會問題便是「貧窮問題」，貧窮問題對於歐美先進國家之政治穩定、社會和諧、經濟成長均會造成負面衝擊，其影響程度並不亞於經濟基礎脆弱的貧窮社會。而各個社會對於貧窮的定義與解釋，也就構成了其對應行動的預設理念基礎。

回顧傳統以就業為基礎之社會安全制度，其乃採行集體保障措施以協助社會成員因應退休問題、家庭結構變遷問題、人口老化問題等相同或類似之結構性社會風險（社會問題），此即現代社會安全制度建構之理念基礎。

然而時移境遷，面對不同的社會經濟情勢，當年戮力體現的社會工程理想藍圖，遭逢今日全球化時代下之後現代風險社會，恐也難以發揮其預期之保障功能。經濟全球化的影響力牽動世界經濟共同圈中的關連各國，全球性資本的流動使得國家無法再對勞動市場進行過多的干預。對掌握機先的資本家而言，全球獲利不是李伯大夢；但對勞工而言，經濟成長不代表工作機會增多，而且必須與其他國家的低廉勞動力作全球競爭。終身雇用不再是可期待的勞動關係，取而代之的是彈性雇用的非典型就業模式。大多數非典型就業勞工的工作經歷無法在既有的社會安全制度中獲得積累，導致原有年金保險制度無法發揮應有的功能，形成老年經濟安全的困境。風險社會所須面對之議題已從所得分配轉變至風險分配，導致新社會風險之社會經濟趨勢，主要包括：去工業化與就業三級化、女性勞動參與提昇、惡化的家庭結構不穩定性，以及就業的去標準化等。但現代社會安全制度中之經濟保障制度的設立，其設計在於以集體手段「分攤」人口老化、經濟成長減緩、和金融風暴等之社會風險。惟，所謂「風險分攤」之意義，乃在事故發生時，集眾人之力彌補該事故損失。故實際上，該風險並無由逃避，亦無減除良方。

「面對不確定年代、首重穩定保障」。當代社會風險基本上均非傳統社會保險設計所能改善或減少的，因為其制度機制之設計目標乃在「風險分攤」與「代間扶持」；唯有透過社會集體之團結，才能「因應」（而非消除）「風險社會」中個人所面臨「社會風險」之不確定性。就現制言，我們應該讓社會救助確實關懷淪入經濟困境家庭之生活品質並

提供積極脫貧的增強權能協助，而非目前僅止於殘補式的最低所得維持與就業強調。而就整體社會之貧窮現象而言，更重要的是正視日益惡化之貧富差距問題。

近年本刊曾針對貧窮相關議題規劃過二個專題，分別是 2001 年的「社會救助政策」（第 95 期）與 2009 年的「快速社會變遷下的關懷弱勢」（第 124 期），本期（第 151 期）則以「當代貧窮現象與新政策思維」為題；觀察這三期專題的規劃重心，可以明顯發現時空條件下的焦點差異。以 2001 年的「社會救助政策」專題而言，從專題名稱便可意會該期的重心是聚焦在「政策與制度」面向之討論，源於英美福利先進國家所引領之「工作福利」與「資產累積」概念成為當時制度學習、實驗、析論的焦點，對映著來自美國「結束我們目前所熟知的那種福利」的改革口號，也衝擊著我們對於救助制度殘補式救濟的既定傳統想像與認知。2009 年的「快速社會變遷下的關懷弱勢」此一專題之出現在全球金融風暴之後，當初被寄予厚望的社會救助歷次修法，兼以實驗性／臨時性脫貧／防貧方案不斷推陳出新，但似乎難以紓緩巨變時代下的經濟不安全問題，於是該期文章重點便集中於公私部門相關制度方案之省思，尤其是立基於「就業」基礎所建構出來的各種社會安全措施。

至於本期（第 151 期）之規劃方向，則希望在前述二專題的貧窮與救助的連結討論基礎之上，進一步擴大關注視野與析論格局，嘗試對於「當代貧窮現象」之政治、經濟與社會性結構成因以及對應之「新政策思維」能有更全面性之探討。基此，本期邀稿文章所涉及之政策議題除了社會救助（或稱反貧窮政策）以外，還有不少文章聚焦於勞動與就業政策與貧窮現象之關聯探討，更有專文分析產業發展政策與租稅政策對所得分配（貧富差距）之影響。

有關「當代貧窮現象」之析論，我們除了關注貧窮在時空差異下所呈現之異質性與變遷趨勢外，也強調貧窮分析觀點有所謂「貧窮現象」(poverty) 與「貧民／窮人」(poor) 之區分；當我們僅將觀察焦點限縮於貧窮個人的行為時，其實是無法看清整體社會的貧窮全貌與結構成因、更難以擬具對策妥為因應。其次，所謂「貧窮」不一定僅指涉「法定低收入戶」，廣義而言，社會貧富差距擴大下之低薪或經濟弱勢者均屬「相對貧窮者」，也該是國家相關經濟、勞動、社會政策所應協助之對象。而「新政策思維」之意涵不見得是「新政策」，重點是「新思維」。例如：從「協助貧民改善生計」到「合理縮減貧富差距」，從「有效的脫貧社會工程」到「正義的所得分配機制」，從「安排有工作」到「改善勞動條件」。特別值得鼓勵的是積極性政策的思維，例如：生產性福利、社會投資等理念之倡導與推動。

最後要提醒的是：雖然我們主張「全球化下之貧窮現象需有各類相應政策整體對應」，然而其政策理念、制度目標、運作策略、適用對象各有不同。以眾所關注的「就業促進」為例，其在產業政策、勞動政策乃至救助政策之理念與施為勢必有所差異，除非

現行勞動政策有相當把握落實更友善的就業協助方案，否則國家不能一廂情願地將被勞動市場所排除之經濟弱勢者之脫貧之道，過度寄託在「輔導就業」此一行政作為。畢竟，救助制度是所謂的最後安全網，制度定位應是「無因」(不考慮致貧原因與身分條件)；「有工作能力」之類別區分，不論是作用在「薪資設算」或「分級分類輔導」，務須留意避免形成「可憐的、值得救助的窮人」(deserving poor)與「可鄙的、不值得救助的窮人」(undeserving poor)的道德分類。