



# 「強制工作」與「財產累聚」：兩種貧窮對策觀點

王篤強



## 壹、前言

二十世紀後二十年以來，美國國內對於一九六〇年代的「貧窮戰爭」乃至更遠自一九五三年「社會安全法案」的貧窮政策有著相當大的爭議。這些爭議簡單說可以區分成兩個部分：其一是有關貧窮理論的部分，論者們爭議窮人的致貧因素（如個人或結構）、何以持續貧窮（如「下民階級(underclass)」現象）等問題；其二則是公共救助政策的部分，他們議論現行救助政策是否造成「福利依賴(welfare dependency)」、「反工作誘因」等現象。前者爭議的論點或是結果，往往決定了後者政策的方向；後者政策的作為則往往被視為影響前者的原因之一。

然而，這種相爭不下莫衷一是的局面

在九六年美國總統克林頓氏公告施行「個人責任與工作機會協調法案(The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)」之後，大致底定。該法案除授權各州因地置宜辦理福利之外，更正式確立了「強制工作(workfare)」作為政策的核心精神。社政當局希望透過這種結合了「蘿蔔與棒子」的相關政策配套協助窮人自立並且早日脫離貧窮。

但是，同樣的也是基於協助窮人脫離貧窮的目標，另有學者卻主張以「財產(assets)」作為福利政策的基礎，期望一改過往以所得(income)、消費作為福利界定的政策思考，嚐試透過窮人因其儲蓄、財產累聚，而產生正向福利效果，使窮人自立自賴不再貧窮。面對這兩種相左的觀點，

雖然前者目前佔了上風，但是後者所陳，立論也不失鏗鏘有據。因此，筆者在此便以引介淺說的方式嚐試臚列要點並比較之，希望能有助國內方家於政策規劃時啓迪思考。

當然在比較之前，首先要說明比較的方法，以利底下文章的進行。根據Higgins(1981)比較政策兩項要點——「比什麼」、「如何比」的提示。筆者基於各方對於「強制工作」與「財產累聚」導向的福利政策恐有不同解釋起見，因此在「比什麼」部分，將限定這兩種政策各以L.Mead(1993)與M.Sherraden(1991)兩位代表人物的看法為比較對象。再者，在「如何比」的部分，則參引Heidenheimer等（一九八三）比較社會政策架構，變更其比較

不同政府政策作爲的主要關心，把「強制工作」與「財產累聚」抽離出實際的行政考慮使成純粹的理念型，再從H氏所提示之「爲何」、「如何」、及「可能影響」等三方面進行處理。而更進一步說，在「爲何」部分，所探討者爲兩項政策所面對的問題、各有何觀點（或理論）；在「如何」部分，則就政策目標、政策手段等項說明；最後在「可能影響」上，將評估可能效果、以及是否有其他影響。

至於，在文章內容安排上，則考量方便閱讀爲主，先分別依上述要點，簡述兩項政策的主旨，然後再於其後列表比較並且說明。最後則提出結論，指出二者協助窮人脫貧方式的得失以及可能的意涵。

## 貳、「強制工作」式抗貧政策要點

### 一、政策問題

「強制工作」政策之所以被提出，大體上是因應美國都市內城(inner-city)或「少數

族裔叢聚區(ghetto)」中，貧窮或所謂「下民階級」等「不工作窮人(non-working poor)」人口不斷增加，以及伴隨的福利依賴、社會失序等問題而來。面對這群缺乏長期、穩定的工作以致依賴、無法自立、甚或從事犯罪、未婚生子等行爲的「不工作窮人們」，Mead提出不是沒有正當工作機會，而是他們個人功能失當的診斷。

爲此，M氏進一步解釋，他指出六十年代貧窮戰爭之後，結構性的貧窮基本上已經被摒除，所以即便是窮人仍然有著相當的工作機會。然而這群人卻不願意從事低薪的、看不到未來的工作，因爲他們在主觀意願上和一般人並沒什麼兩樣，都希望能藉由工作帶來自立，但前提是所從事的工作必須要有可能成功、有可能和其他人一樣可以賺到相當的錢財，否則他們就沒有意願去做。

當然，不光只是上述的心理狀態，Mead還指出了其他的可能影響因素。例如，隨著「民權運動」所引伸出的相關政

策施爲，促使了部分可資作爲「少數民族叢聚區」中典範人物的移出，結果在這些成功典範遷出社區之後，原居地人口反倒喪失了模仿上進的對象。再如，這些人經常受挫於正常的經濟體系，無法在其中求生存，於是轉入地下經濟發展，結果久而久之不但喪失了、也割斷了與合法經濟相聯的孔道。凡此種種Mead認爲這些都是造成上述居住於都市內城之貧窮人口不工作的理由。

### 二、採用觀點

Mead (1986)爲著眼於「社會的秩序」的恢復，因此在《給予式權利的彼岸》(Beyond Entitlement: The Social Obligation of Citizenship)中強調貧窮問題的解決必需增強窮人工作的義務。指出福利國家(指美國)的問題病在過於寬容(permissive)，寬容的聯邦方案使得領受者專重取得福利的權利，而忽略了權利的對立面——義務。他進一步闡釋，新政以來美國不講義務之福利逐步擴張的結果造成了當今社會功能

衰退的種種現象，這些現象具體地反應在福利依賴、失業、犯罪等人口比例不斷攀升上頭。然而，這種問題的原因往往被歸咎於社會結構、經濟狀況所致，對此M氏並不贊成。他主張上述貧窮的病因早因過去的努力而有所改善，如今的病因非在社會結構不公，而在個人能力的喪失。所以，面對因國家福利所帶來的好逸惡勞，私人慈善部門的消退等問題，Mead主張社會政策應基於社會整合的立場，除在平等公民權上保障所有公民合理生活水準之外，還要促使公民學習、工作，同時也要支持公民的家庭和培養其尊重他人權利的能力。而這些培養履行社會義務能力的具體作法則是要求不願工作者、單親母親等人在接受福利時，必須強制工作，強制接受訓練。不接受者便不予以救濟。

當然，必須特別說明的是，「強制工作」政策的觀點並非僅由一家構成。事實上，對於美國以往的公共救助政策，無論是保守或是自由都有所批評。而在國會中

之所以支持此一政策，乃至最後通過一九九六年的「個人責任與工作機會一致法案」，也有不同理由。例如共和黨之所以支持是強調工作倫理、減少非婚生子；而民主黨則主張聯邦對州福利的監督、增加兒童照顧基金、維持福利基金在特定水準(Hunter, 1997)。不過從議題設定的觀點而言，自由派從一九三五年「新政」以來引領福利議題的風潮，在一九八〇年代及一九九〇年代中期已由保守派所取代。而從前述法案兩黨支持理由而言，雖然二者不同，但重點顯見是偏向共和黨所強調的加強工作倫理與減少非婚生子二項。這兩項目的正是前述Mead所關心的重點。

### 二、政策設計

#### (一)「強制工作」的政策目標

大體上來說，「強制工作」的政策目標主要希望透過工作與生活型態相關並使人自立自助的預設，促使其工作以便恢復接受領受者恢復其相關條件。

#### (二)政策標的人口

包含都市內城中的持續貧窮、福利依賴人口，如AFDC母親等

#### (三)政策原則：蘿蔔與棒子

強制工作包含了一套綜合「蘿蔔與棒子」的策略。使願意接受強制工作者給予相關的支持性配套，如托嬰、醫療照護、所得限制等給付或門檻的加長與放寬等工作誘因。使不願意接受強制工作安排者得到懲罰，如減額給付、排除資格等。而其政策制定原則如下：

1. 免除後顧之憂（如托嬰、醫療救助）。
2. 給予真正工作（而非臨時性、低薪、見不到未來的「工作」）。
3. 時間限制（類似個案工作中的時間壓力運用，促使案主積極自助）。
4. 教育、訓練（提高人力資本）。
5. 個案工作人員高度配合從事(1)監督與(2)諮詢的工作。

(四)具體政策工具示例：康乃狄克州的

Reach for Job First (Hunter, 1997)。

1. 可工作之AFDC<sup>3</sup>領受者，其給付月

數限定為二十一個月。

2. 針對AFDC以下種類人口領受福利範圍與水準可擴大。

- (1) 努力尋找工作者。
- (2) 健康狀況考慮。
- (3) 殘障。
- (4) 其他可以接受理由。

3. 尋找工作要求與工作所得保留AFDC領受者至少需花費十二週尋找工作，而在受雇後可以保留其所得，直到超出貧窮線水準。

4. JOBS參加優先順序：已接受二十一個月給付優先參加JOBS。

5. AFDC領受者為未成年子女規定：改住有成人監護處所，其給付亦交該監護人應用。

6. 減額與增加福利給付的規定。

(1) 減額：參加本計劃家庭，若增加新生子女，該子女給付僅半額。

(2) 增加：①參加本計劃而就業者，可得到超出十二個月以上的兒童照顧。②

AFDC領受者因就業而喪失資格，其門檻規定提升到州中位所得的七十五%，超出才喪失。

(3) 醫療救助資格亦以州中位所得的七十五%為界。

7. 罰則：處罰以下行為，達三次以上者，取消所有全家福利給付：

(1) 沒有好理由拒絕參加或參加卻失敗JOBS計劃者。

(2) 違反不准增生子女要求者。

## 參、「財產累聚」式抗貧政策要點

### 一、政策問題

與「強制工作」之政策問題類似。自一九三五年社會安全法案通過以來，聯邦政府雖然大力介入公共救助事務，但歷經五、六十年來的抗貧政策，仍有人難以脫離貧窮、甚至依賴福利，無法自立。

這種現象之所以產生，根據 Storraden (1991) 的看法認為其根本原因就在於這五、

六十年來之抗貧政策率皆建立在「以所得定義福利」、「以消費帶動經濟」的思考上。這種觀點造成貧窮即等同於所得不足、等同於無力消費的印象。因此，在這路思考底下，據以改善的辦法自然地便傾向於採用補充所得、使能進行消費、並且滿足最低維生需求的「所得維持」方案。

然而，這種政策取向通常伴隨著「資產調查(means-test)」的規定。結果，貧窮者在求持續保有津貼的心理下，抗貧政策反倒變相鼓勵貧民重視消費不蓄資產、並且以花光政府給付不留餘裕為目標。長此以往，過去靠著力爭上游、勤儉儲蓄、最後累聚財產，脫貧致富的能力也隨著這種政策消磨殆盡。有形與無形的生活改善資本，同時喪失。久置身貧困的無力與絕望，引出更多社會失序的問題。

### 二、採用觀點

要解決上述問題，Storr (1994) 認為只有改變以所得為基礎的政策思考方式，代之(或至少補充以)財產為基礎的政策思

考式才能獲得改善。其理由扼要的說，可以分成攻擊所得為基礎的福利、和支持以財產為基礎的福利兩個層次說明。

首先在攻擊以所得為基礎的福利上，S氏認為美國目前無論是保守或是自由兩派，均以所得、消費、效用等方式界定福利，因此在面對貧窮問題時僅能從所得補充的角度從事福利的提升，其結果至多也僅能做到所得維持的地步。可以預見的，對於個人生活機會的掌握、人生目標的達成，則難有助益。除此之外，現有以所得為基礎的福利政策對於種族與階級的議題，根本力有未逮；而且專注窮人的各福利政策，在今日以中產階級選民為主的社會中也難能引發廣大群眾的支持。凡此種種都大大的限制了以所得思考為主軸的政策設計。

然而，如果改以財產為政策思考的主軸，它不但能保留美國資本主義求財求富的美國夢核心，更能使上述問題獲得相當程度的改善。因為財產與所得在本質上有

所不同，財產著重財貨的儲存與累積，而這項特質正好與所得，特別是福利給付型式所得的消費性格恰相反。基於這種強調累積、儲存、看重未來的性質，財產在心理、社會、經濟等面向上，對於貧窮家戶可以帶來以下等九種福利效果：

- (一) 增加家戶穩定性。
- (二) 創造未來取向。
- (三) 刺激其他財產的成長。
- (四) 強化（勞動技能）的專精。
- (五) 提供風險規避的基礎。
- (六) 增進個人效能。
- (七) 提高社會影響力。
- (八) 提升政治參與。
- (九) 增進後代的福利。

透過這種效果S氏認為將可以改善窮人的相關行為與經濟問題；同時也由於這種財產累聚政策除針對窮人予津貼之外，所有人都能受惠其中，因此較容易獲得公眾支持；再加上財產關聯著種族、階級這種與社會結構有關的概念，處理財產分配

的問題，也就等於間接改善了結構的問題；最後則因為透過儲蓄的強調，可以累積國家的資本，使福利政策與經濟政策相聯，提升國家整體競爭力。

基於上述，S氏建構了「以財產為基礎的福利政策」，希望在福利資本主義社會經濟條件之下，透過財產累聚的方式建構出社會的福祉。經由國家的介入，貧窮人口在職業與家庭之外不但保有財務支持的來源，同時在原有所得支持的型式之外，還可以獲得以往所沒有的財產累聚效果。而且藉著這兩項（所得與財產）的支持，在短期內轉化成較低的消費水準與少量的財產；在長期上，再將短期所生的低度消費與少量財產，構成長期的稍高的消費以及更多的財產。透過少量財產的逐漸累積，使福利效果逐漸加大加多，從而發展完成貧窮家戶的生活目標，脫離貧困。

### 三、政策設計

#### (一) 政策目標

S氏認為保守派強調自給自足、自由

派著力於國家干預，二者均不可取，因此強調基於關心所有公民的參與、要求國家培養公民發展其可能性的政策。而以財產為基礎的福利政策正可達此標的，並以福利的公民取代以往福利的依賴者。其具體政策目標如下：

#### 1. 在個人、家戶層次

- (1) 使個人財產累積成爲可能。
- (2) 增進家戶穩定性、未來取向、長期計劃。
- (3) 強化個人、家庭能力以達成其生活目標。

目標。

#### 2. 在國家層次

- (1) 減少持續貧窮。
- (2) 培養具有經濟活動能力的公民。
- (3) 提高國家儲蓄率。
- (4) 有助提升美國在二十一世紀國家競爭力。

爭力。

#### 3. 在行政層次

以財產爲基礎的福利政策作爲一種統整性政策架構，整合政府、家戶、非營利

組織、法人社團等共同構成幫助窮人發展個人能力、參與社會的機制。

#### (二) 政策標的人口

滿足家戶所得貧窮及家戶財產貧窮者。所謂家戶財產貧窮指家戶財產以是否達某一特定水準判定之。

#### (三) 政策原則

1. 補充以所得爲基礎的福利政策（如爲AFDC子女開立長期個人發展帳戶）。

2. 需具普遍的可近性（人人都可享用，目的在取得政治支持）。

3. 只對窮人提供最大誘因（非窮人是稅式福利最大受惠者，窮人應由政府予以直接津貼補償，助其累積財產政策）。

4. 基於志願性的參與（但在制度設計上著重使其感覺不參與是損失）。

5. 不將個人界定爲福利依賴或脫離福利（由於財產累積是長期概念，所以沒有依賴或獨立的意味，窮人達一定程度的財產累積後，政府就停止直接津貼補助或各種優惠）。

6. 倡議責任分擔（由政府、領受者共同參與繳費，一方面分擔領受者責任，再方面得到政治支持）。

7. 具有特殊用途、特殊目的（只有符合目的用途才准予使用）。

8. 鼓勵逐漸累積（排除一次整付，強調逐漸累積財產，鼓勵計劃完成長期人生目標）。

9. 提供投資選擇（個人具有定存、基金、股票等有限幾項的投資組合以供選擇，並練習自己控制管理）。

10. 提供經濟訊息與訓練（使成爲在家經濟學者）。

11. 增進個人發展（透過理財及相關福利效果達成個人發展目的）。

(四) 具體政策工具示例：個人發展帳戶 (IDA)

所謂 IDAs 個人發展帳戶，指選擇性進入、與薪資有關、附帶稅式優惠、可以從一出生就建立、但有用途限制的長期個人帳戶。政府可以針對窮人帳戶予以直接津

貼資助，同時也可以整合私人部門、非營利組織、為自己牟利。終極目的是設計來鼓勵長期計劃、儲蓄、具個人誘因、個人選擇、成就個人人生目標的計劃。

### 簡言之，IDAs 1. 關

心個人發展並且結合了個人責任、個人控制社會供給；2. 政府提供制度性機制予窮人累積財產完成家戶生活目標；3. 就過程言，是教育過程，使有經濟理財知識助益整體經濟；4. 可以累積資本形成國家資本。

## 肆、「強制工作」與「財產累聚」兩種抗貧對策的比較

表 Workfare, Assets-based Welfare Policy 與原始政策的比較

	Original P.	Workfare P.	Assets-based P.
政策問題	因所得不足所產生的個人與家戶貧窮	因公共救助帶來的福利依賴無法自立	因為公共救助不當的福利界定帶來福利依法自立
政策預設			
理論核心	所得補充效果（消費導向經濟）	工作的效果	財產的福利效果
價值觀	維生；最低經濟保障	適應與參與；權利義務的平衡	適應與參與；強調生活機會的發展與完成
人性觀	-----	理性計算	理性計算
政策設計			
貧窮界定	所得貧窮	所得貧窮	財產貧窮且所得貧窮
目標	所得維持	所得維持、減少失序、整合福利供給各部門	個人發展、國家競爭力、整合社會及經濟政策目標
對象	貧窮個人與家戶	貧窮個人與家戶	貧窮個人與家戶
原則	資產調查防止累聚財產	放寬累聚限制建立配套賞罰並用	發展財產累聚建立積極參與的正向誘因
行政要求			
政策示例	行政監督未附加工作要求前的 AFDC	行政監督協調康乃狄克州的 Reach for Jobs First	行政監督協調 IDAs
政策分類	income-based Policy	income-based Policy	assets-based Policy
可能影響			
正面影響	最低維生標準可以兼顧勞動市場工作誘因消費帶動經濟	權利義務並重以工作減少孤立帶動社會整合	財產累聚有助脫貧並帶來正面社、心、經影響整合現有社經政策
負面影響	補充性所得完全用於維生消費僅能依賴救助	社會排除	強化資本主義財產累積貧富差距更形加大福祉界定狹隘

經過上述兩項貧窮對策的要點陳述之後，接下來要從事比較的工作。然而，這兩項不同的政策，都是針對以往政策（如 AFDC）的批評而來。例如「強制工作」政策批評以往公共救助，沒有工作要求，以致造成福利依賴、只重權利、未盡義務

等；而「財產累聚」式政策則批評以往政策只重所得、消費面向，未留意透過財產累聚，脫離貧困。因此，為求清楚對照彼此觀點差異起見，將一併表列上述三種政策，並說明之（詳見附表）。

首先，在政策問題上，如同前述以上

兩種福利政策，都是針對最基本、最原始的福利政策所產生的問題而發，不過「強制工作」觀點所批評者，在於強調公共救助的領受者福利依賴、不願工作等問題；但「財產累聚」福利政策所批評者則更進一步指出，此種問題根源在前述政策皆以所得界定福利，以消費水準代替福利水準，使得福利概念僅止於所得補充、滿足最低維生需求，政府的救助無法使窮人累積財富，更難協助其脫離貧困，從而造成相關行為問題。

而根據不同的政策問題診斷，產生不同的政策處方。如強調「強制工作」主張者，認為福利依賴、行為違常的根源在於沒有規律的工作，而工作除了可以帶來收入之外還擔負了相關的如社會參與整合、權利義務平衡等倫理意涵，因此致力於與工作有關的政策設計，希望能藉此改善窮人經濟狀況與偏差行為。然而，以「財產累聚」為福利政策基礎者則不認為如此，認為問題是強調消費、所得忽略財產累積

效果所致，所以希望改以或補充以著力於財產逐漸累聚的貧窮政策，希望以財產累聚帶來的福利效果，改變窮人行為與情境。

因此，雙方各據其理念，從事其政策設計。主張「強制工作」觀點者，仍以所得界定個人與家戶的貧窮，希望藉此帶來所欲的工作與社會整合目標，於是在政策制定原則上，則試圖建立賞罰分明，兼具蘿蔔與棒子的政策，期望透過這種配套措施，改善相關問題。而持「財產累聚」政策觀點者，則針對所得與財產貧窮者，透過志願、普遍、長期、具特殊目的個人帳戶的優厚津貼，使窮人累積財產，在學習長期計劃，完成個人家戶生活目標外，改善現有問題。再方面也藉此累積國家資本，提升整體經濟競爭力。而歸結上述二者，在這個部分之中，其最大的差異在於：

(一) 貧窮的界定單位與對象不同。「強制工作」採所得貧窮個人與家戶，而「財

產累聚」政策採兼合所得與財產貧窮個人與家戶；

(二) 誘因體系設計取向不同。「強制工作」所建立的誘因體系，包含了獎懲二類政策，而「財產累聚」政策僅只提供優惠誘因，使不參加者覺得吃虧。

除此之外相似的是：

(一) 政策的目標相似，都是要處理都市內城中的貧窮現象及福利依賴問題。

(二) 二者建立誘因體系的背後，都預設了人的理性，在誘因的引導下可以從事理性的選擇，達到政策制定者所欲達成的政策目標；

(三) 同時二者也亟需行政體系的高度的協調（營利、非營利、社區、家戶與個人等部門）與監督（監督領受者是否遵守規定，防止供給部門不法侵害等），才能達成目標。

而根據近來的政策發展趨勢，「強制工作」政策，對於財產規定也逐漸放寬之中，例如歐陸的法國（Cough etc, 1997），

美國康乃狄克州 (Hunter, 1996) 的相關計劃中對於財產規定相較以往都放寬不少。這兩種政策類型有互補可能。(事實上，持「財產累聚」政策觀點主要代表人物 Sherraden 便聲言，其所提出的觀點不在取代以往所得為基礎的政策，指在求其互補而已)。

最後在可能的影響部分，筆者區分成正面與負面兩方面論述。在正面影響部分，「強制工作」可以一改過去，偏重權利，忽略義務的問題。透過強制工作的要求，求取二者間的平衡，並轉變福利依賴的根本心態，並且藉由工作的場合與過程，促進領受者與社會的互動，加速窮人與非窮人的社會整合。然而，要取得這種正面影響的前提必須加入價值認同的考慮，如果不能認同此種工作價值，勢必被排除尊重此一價值的社群，形成社會排除問題，而這種可能是不得不考慮的負面影響 (王篤強，一九九八)。

再者，在「財產累聚」政策部份，可

能的正向影響是當財產累聚所生的正向福利效果都成立時，可以帶來窮人個人行為與國家經濟的改善。不過由於此種思考背景，S 氏直言是建立在美國資本主義福利社會的現有架構之下，在財產累聚政策的普遍施行下，窮人雖可得到逐漸的累積，而脫離財產的絕對的貧窮，但相對而言，富人、非窮人的財產累積比起窮人更加快速，財富分配將越形不均。

再者，以逐利為思考的政策誘因固然最符現實窮人所需，但以此建構出強調經濟競爭力的社會，將喪失其他的福利界定。換言之，以所得界定福利，與以財產界定福祉，所差不遠，同樣的只著重於經濟面的福祉界定。(S 氏雖謂財產具有有形、無形兩種，在無形財產中如文化資本、社會資本等卻非其所討論者，其所論者僅限定在金融如現金存款、有金融證券上。因此，福祉界定乃屬狹隘)。

## 伍、結論

在比較過「強制工作」與「財產累聚」政策，筆者將從以下幾個方向結論。

一、在理論層次：「強制工作」與「財產累聚」政策思考得失互見。

首先論其得者，「強制工作」貢獻，筆者以為首在權利與義務的平衡，透過此類政策改善依賴，重新強調社群義務。可以重新安置個人德養於社群之中，改善個人孤立及社會失序。但是其得者亦其所失者，義務的強調忽略了工作的性質、高估了國家促成個人道德成長的可能、壓縮了個人選擇生活目標的範圍。而就這點而言，「財產累聚」政策不採取負向懲罰性誘因，強調志願性的參與，可以改善上述質疑，因此就生活機會的供給而言，要比採用負向懲罰的「強制工作」要適當。不過「財產累聚」政策要能成功，有賴於財產所帶來福利效果成立，關於這點作者坦承，並無研究可以全然證明其為真，所以仍然有可疑之處。

再者，有關福祉的界定。主張「財產

累聚」政策的S氏在其論著之中，直指以

所得界定福利的不當，認為所得水準影響消費水準，消費水準過低即福利過低的看法太過狹隘，因為貧窮不只是所得，所以改以財產(assets)界定福利。財產界定貧窮，範圍較所得開闊。其所能容納者包含極多，例如熟知的有形財產，以及無形財產中的信用、人力、文化、社會、政治諸資本。但可惜的是S氏在書中僅論有形的金融財產(現金、證券)，並以此代替所得的福利界定，依然陷入其對所得的批評之中。換言之，以所得加上金融財產界定福利，依然狹窄，有五十與百步之譏。同時，有形財產是否能轉化到無形財產，也有疑義，恐非短期可及。不過，整體言，S氏從福祉的界定，論述貧窮政策，在方向上是正確的，但為了維持美國資本主義經濟考量下，使得福利定義的結論(特別是其所選擇的財產定義)過於保守，雖欲跳脫單以經濟面向論貧窮的陷阱，但結果仍然陷入以經濟為主要面向思考的泥淖之

中。

最後在貧窮理論整合個人與結構面向上，S氏以個人與家戶的經濟與心理行為，整合進以財產測量階級的結構概念中，從而解開以往個人與結構二分的問題。這種看法有助實證研究的變項選取，是S氏理論的重要貢獻，值得特別提出。當然，社會結構是否僅由階級一項所構成，其他非經濟階級的考量，如政治的權力、社會的地位等如何安排，將是值得深思的。

二、在政策層次：可以相互補充，但仍因地置宜，強調監督協調。

主張「財產累聚」政策者，如Sherraden，指出並非全然取代income-based政策，而是加以補充。因此，在政策執行上「強制工作」也可採納有關財產累聚的作法。實際上，在OECD各國公共救助政策比較(Gough etc. 1997)中，也可以看出有部分國家正逐漸放寬其相關財產限制，只要參與「強制工作」者，允許其保留相當程

度所得或財產。

不過以上兩項政策提出的背景都在美國。例如「財產累聚」政策，其立論的根本在於，脫貧致富的美國夢，以及美國立國以來的韋伯所謂的資本主義精神，以及托克維爾所稱熱愛金錢的特性。再如「強制工作」政策也同樣關聯著與此有關的工作倫理。雖不必然其他國家人性一定不同，但其輕重緩急，則可因地置宜再加斟酌。

再者，「強制工作」、「財產累聚」政策的執行，都需要高度的政府行政監督與協調能力。例如以「強制工作」而言，舉凡工作的提供、工作的尋找、相關工作訓練教育等公、私部門、營利、非營利部門的協調，法令的整合、單位的合作、乃至對領受者履約與否、服務提供者是否善待等，均須高度的行政能力配合。同樣的，「財產累聚」政策也類似，需要個案管理人從旁協助指引並且幫助窮人學習、溝通、整合等，才能達成目標。

總之，綜合上述，以上兩種政策，雖然有根據思考的基礎或有不同，但是對於持續貧窮的改善，有活化思考的助益。在現有資本主義生產體制不變的前提下，從

誘因體系的設立著手，是項可能的福利改革途徑。而持續以此種強調生產、競爭、累積財富的思考方式，對於非財產、非消費，而要求所謂「良善的社會(good society)」福利界定是否有益，筆者則願持保留態度。

(本文脫稿於一九九八年初，當時會蒙孫健忠教授惠賜相關書目，特此致謝。其中若有謬誤，文責當由作者自負。)

(本文作者現任東海大學社會工作學系助理教授)

#### ◎註釋：

註一：AFDC於九六年新法公布後由「貧窮

家庭暫時救助方案(Temporary Assistance for Needy Families，簡稱TANF)」方案所取代。在該方案中對於救助經費、救助時間、工作要求等

項目設有限制。本文在此以康州為例，旨在對比後文「財產累聚」式政策的作法。

#### ◎參考書目：

王篤強 一九九八美國八〇年代 underclass 問題的省思：問題的預設與解方反省  
經社法制論叢，二一，頁四四五—四六九

Gough, I., Bradshaw, J., Dich, J., Eardley, T. and Whiteford, P. (1997) Social Assistance in OECD Countries, *Journal of European Social Policy*, 7 (1): 17-43.

Heidenheimer, J. Helcio, H. and Adams, T. (1983) *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in Europe and America* (2nd). New York: St. Martin's Press.

Higgins, J. (1981) *States of Welfare: Comparative Analysis in Social Policy*. Oxford: Blackwell.

Hunter, K. (1997) *Decentralization of*

*Welfare Programs: The Change of Reforming Public Assistance in the United States*. Round Table of the International Institute of Administrative Science. Quebec city, 14-17, July.

Mead, L. (1993) "The Logic of Workfare: The Underclass and Work Policy" in W. Wilson (ed.), *The Ghetto Underclass: Social Science Perspectives*. Newbury Park: Sage, 173-186.

(1986) *Beyond Entitlement: The Social Obligation of Citizenship*. New York: Free Press.

Sherraden, M. (1991) *Assets and the Poor: A New American Welfare Policy*. New York: M.E. Sharpe, Inc.

(1994) "Can an Asset-Based Welfare Policy Really Help the Poor?" in H. J. Karger and J. Midgley, J. (1994) *Controversial Issues in Social Policy*. Boston: Allyn and Bacon, 276-290.