

# 社會救助、新貧窮問題與多層次——多面向分析

張世雄

## 全球化挑戰下的社會救助 與福利國家研究

經歷了福利國家的發展過後，為什麼還要大量地投入社會救助制度與政策的研究？有兩種意義可個別或聯合地，用來說明這樣迫切需要的產生。全球化經濟所產生的高失業問題和對社會保險制度穩定功能的威脅，凸顯了未來對選擇性社會救助制度依賴度的提高(Eardley et al. 1996a)。明顯而直接的，這是當代社會經濟發展難題所帶來的國內「新貧窮」和國際「第四世界」的貧窮，有待人們對其問題特徵的掌握與可能解決方案的界定(Room, 1990; Gordon and Townsend, 2001)。與此相關的，則是歷史制度性起源考察所具有的自我認識增進與社會診斷的作用，將有助我們探索福利國家危機的制度根源與展望新的出路。也就是透過過去來認識當下的現在：經由一種「自我距離化」的認識方式，來產生制度化的自我反省與批判的能力，以便在面對當下日益嚴重的失業、貧窮和不平等問題時，可以有更多的創造資源和想像空間，來從事結構限制下的

集體選擇和營造我們的未來。

「當代的」與「歷史的」這兩種彼此相互關聯的意義，在目的上可以聚合而一，但卻各自地打開了不同的研究途徑和問題意識。前者開啓了九十年代以降(整體)社會政策體制(Esping-Andersen 1990)，以及稍後限縮在社會救助政策體制上的分析與比較研究(Eardley et al. 1996a; Ditch et al. 1998)，並因此進入對貧窮問題成因後果認識、政策理念目標和解決方案選擇等多層面的爭議。特別是長期存在於歐陸與英美間的認知和實務差異，有著政治文化與社會經濟制度歷史構成要素上的重大差別(張世雄，二〇〇一)。當代社會救助研究者已逐漸熟知的「社會排除」理論(Room 1995; Berghman 1996)和「低下階級」理論(Murray, 1984; Mead, 1986; Wilson, 1987)間的分歧，以及對我們稱為「以工代賑」的「工作福利」(workfare)賦予相當不同的理論和實務意涵，都大幅地提升或改變了過往社會救助研究只立足於社會行政和社會工作觀點的探討方式。也透過這樣的理論視野的辯論和相互學習，超越「收入缺乏」的多面向貧窮概念和動態歷程的研究議題，已成為社會救助

政策探討的內在構成部分。

這種多面向的思考要求和對適當社會救助水準的科學性質疑，回過頭來挑戰既有的福利政策體制研究模式，特別是使用艾斯平安德生的「去商品化」概念所建構的研究傳統。現在社會救助研究的從事者不再要求只是細緻地複製或應用那個比較政策體制的架構，而是進一步地去質疑去商品化概念本身的價值偏見：無論是以消費滿足卻犧牲了成長性工作的創造(Room, 2000)，還是模糊了中產階級福利佔多數的社會支出的意義，或是以公民權利(還有社會整合)來排除或邊緣化基於普遍人類權利的弱勢群體保障(Room, 1995a; Berghman, 1995; Veit-Wilson, 2000; 張世雄, 二〇〇〇)。一種尋求普遍但適當(不再是整全的 comprehensive)的社會保障涵蓋模式，開始對貝佛里奇模式和俾斯麥模式的主張與當前危機提出挑戰和新的出路。

在歷史的意義下，關於福利國家危機的根源問題，迫使研究者重新評估西方啟蒙運動以來的社會改革理想和相關的行動。也在這樣的價值重估過程當中，我們可以發現社會福利並不是只有一種我們習慣稱為福利國家的制度傳統和最高規範理想。因為不僅福利國家體制從來就不是同質的而是多元性，在學術研究傳統上亦然。打開多元的學術研究傳統，讓我們得以突破當前社會福利論戰的一些僵持論點。一如我們經常在社會工作和社會政策領域間的衝突觀點和無知的誤解，都可以在這個更大和更多元的歷史認識中，找到其

發展的特殊理由和既定脈絡，也可以辨識其問題解決的能力和所製造的困境。對社會立法、社會政策、社會行政與社會工作的脈絡分析和比較，不僅提供我們對貧窮問題和救助政策的多面向認識，也能產生一多層次的分析模式，來整合或溝通不同研究傳統間的視野(張世雄, 二〇〇一b)，以豐富我們對問題和處方的深度認識與創造性想像。

從上述這兩種方向來擴展當代社會救助和福利國家研究時，不約而同地又都導向批判性的檢視理論的論述作用與政策制定的政治權威正當性。簡單的說，就是從爭議什麼是正確的「貧窮概念」、最佳的測量方式和劃定「適當的貧窮線」，我們進一步地探討不同的貧窮論述模式和決定貧窮線採用的制度機制，來比較不同國家社會福利體制與普世人性尊嚴發展的可能關係。這提供我們一反省和批判的適當判準，以跳出各種(包括歷史制度主義或後現代)相對主義的相關困境。然而這會是另一個更大且複雜的問題，我們只能留待他文來處理。

當代關於全球化所帶來的發展挑戰，呈現出作為結構限制和可能機會的兩面性。社會救助議題和研究的復歸，帶動了福利國家和相關研究的自我反思。以下我們將分成二個部分來依序分析。首先是社會救助和福利國家研究在多面向觀點批評下的發展，包括研究對象、概念和範圍的檢視。其次是研究觀點和層次的擴展，來自多元傳統的重新思考和整合。最後，我們以當前這些發展所造成的研

究和制度建構方向的轉變，來說明要結束那我們目前所熟知的社會救助與福利國家研究的重要性和可能的機會。

## 社會救助議題的復歸與福利國家的撤退和重組：來自多面向研究的挑戰

英國福利國家的奠基者貝佛里奇爵士(Sir Beveridge)在建立其所謂的「社會安全網」時，曾一度預言在充分就業政策和「全民暨完整」社會保險體系的常態運作下，社會救助這個安全網的制度重要性，將會逐步降低甚或消失。就在不到二十年之後，一九五〇年代末英國學界在Richard Titmuss領導的倫敦經濟學院(London School of Economics)及其重要成員Abel-Smith和Townsend的嚴厲批判下，推動並要求英國國民救助委員會改變其傳統濟貧法的舊心態(孫健忠，一九九九)，而產生了一九六〇年代初「貧窮的再發現」來，並續有一九六五年「兒童貧窮倡導團體」(Child Poverty Action Group)的成立(Veil-Wilson, 1999)。同時在大西洋另一岸的美國，也在社民黨員Michael Harrington和經濟學家James K. Galbraith疾呼下，而有了甘迺迪以貧窮問題作為其總統競選的號召，掀開了一九六〇年代對貧窮作戰的序幕。繼任的詹森總統真正將之推動成為史上最大的社會福利作戰之一。但一九七〇年代初尼克森總統任內已呈現出的敗勢，到了一九七〇年代下半卡特總統任內直接承認失敗。隨後雷根總統和新右派的強勢作為，讓社會救助的問題更被持

續糾葛著公共議題和被污名化。「福利」一詞被等同於「有依賴兒童家庭的救助方案」(Aids to Families with Dependency Children, AFDC)，被成為「低賤階級」(underclass)一詞所要指涉的主要人口群。

讓我們再回頭看發展路徑與美國十分相似的英國，歷經了「貧窮的再發現」和一九七五年引入「收入相關的公共年金」(State Earnings-Related Pension Scheme, SERPS)來強化了代間的移轉，但貝佛里奇年金架構從一開始就遭到的多重失敗，似乎是難以挽回：給付水準從來就不曾是在「適當的生計」水準，個人自願的儲蓄根本不足補充而須要引入的SERPS強制儲蓄，而財務健全原則也在一九五八年為「隨收隨付」(pay-as-you-go)原則的採用，在面臨人口老化趨勢下更加地脆弱(Johnson and Falkingham, 1994)。特別是貝佛里奇在貧窮生計水準問題上，嚴格地遵守了「(較無技術勞工生活標準)更不舒適」(less eligibility)的濟貧法傳統，並將之設定在Rowntree第一次貧窮研究(1899)的初級貧窮標準上，而非隨後研究所採取的「勞動人的需要」(human needs of labor)。這個標準依物價調高後用於國民保險一九四六和救助一九四八給付標準(Bradshaw, 2001; Veil-Wilson, 1992)。這結果是造成英國貧窮人口的隱藏化(特別是隱藏在家戶下的婦女貧窮)和低工資勞動體系下的「工作但貧窮」人口群(Veil-Wilson 1998)。在柴契爾首相主導下的新右派政策，英國絕對貧窮人口依續穩定但相對貧窮人口則跳增三倍

之多。而社會救助政策的嚴苛化，則讓日漸增多的女性單親家庭貧窮開始表面化爲一種「貧窮的女性化」現象(Gordon and Spicker, 1999)。

## 從低劣階級到社會排除

上述對英美貧窮問題的簡單回顧，說明了從戰後到八十年代，貧窮和社會救助的問題已歷經了一種三溫暖般的快速轉變。從樂觀的福利國家，到積極的對貧窮作戰，然後再到新右派對窮人依賴文化的極端否定。在學術和社會福利理論上，也有著相並行的發展軌跡。在美國富裕的五十年代中，一群地位不變動的窮人引發了中產階級知識分子的注意。「貧窮文化」被用來解釋這一群人的失敗，以及社會干預的必要性和可行性。到七十年代中葉，密西根大學的收入動態長期調查(Panel Study of Income Dynamics, PSID)則試圖打破這種靜態概念，指出窮人其實是動態地進出貧窮狀態的，而多數人一生中都有機會但只是短暫停留。長期持續者僅是少數的。然而這研究結果卻也顯示出，的確有一群數以百萬計的人遭受到個人或經濟事件的衝擊，而陷入長期的貧窮生活(Kelso, 1994)。這些研究非意圖地帶動了「低賤階級」(underclass)概念的出現，問題又再回到最底層不變動的那群人，但這次比先前貧窮文化概念所指意涵的更加地複雜。特別是福利國家政策的角色問題成爲主角。無論是經由個人的理性選擇行爲(Murray, 1984)或是賦予個人給付資格的後果

(Mead, 1986)，社會救助政策都成爲讓人們繼續留在社會救助名單的主要原因。這種解釋的政策意涵，正好符合新右派瓦解福利國家和自由化勞動市場的努力(Mead, 1997)。雖然也有經濟結構轉型和技術空間配誤論解釋的相抗衡(Wilson, 1987)，但其政策結論仍不免要在強調改變經濟結構的同時(呂朝賢、王德睦，二〇〇〇：一七三—一八二，蔡明璋，一九九六)，也同樣朝向加強個人工作能力的肯定。總的來說，個人主義的政治文化根本地侷限了美國的貧窮論述。

在英國學術界和政府間，似乎一直維持著認知概念和規範價值上的緊張關係。從Rowntree開創的結構性研究取向學術傳統，指出英國貧窮的主因是來自工資太低造成的工作窮人，但(作爲一種經驗社會科學研究)卻不能也不願提出直接的政策建議。而貝佛里奇的社會行政觀點，總將問題侷限在達成財務目標的限制下。在這樣的歷史傳承下，政府部門一面強調政策的成本與財務負擔能力，一面則混淆地強調純粹科學客觀標準建立的不可可能性(Veit-Wilson 1998)。相對於結構的論述，六十年代的英國也再度有了以慈善會社組織(COS)的傳統觀點，來呈現病態的貧窮論述。著名保守派政治家Sir Keith Joseph就是以「遺傳性剝奪」(transmitted deprivation)的論點，來複製美式的貧窮文化理論。因此一如在美國般，英國的貧窮研究也可以用病態行爲的和結構的來概化二分。前者受政府部門的偏愛，而後者則是學術界的主流論述。八十年代嶄新自由主義



(Neo-liberal) 的盛行，保守黨和著名的經濟事務研究所(Institute of Economic Affairs, IEA)也開始強調國家福利機構所造成的依賴文化和低賤階級的社會排除結果。這種國家機構的政策後果論述(Agency view)，當然被用來支持國家福利的撤退。

雖然嶄新自由主義在先進工業國家具有優勢的意識型態主導力量，同時也帶來福利國家的社會政策撤退或縮減，而有私有化、自由化、社區(地方化或自願化版本)化和個體(強制儲蓄)化等發展，但貧窮問題和其社會威脅並沒有消失或減弱。反而因為貧富差距的不斷擴大而更加的造成社會分裂與動亂。社會排除的問題開始和貧窮問題相互交織和混淆一談。事實上，以美國為主的低賤階級貧窮論述，一再重複四項要點來描述這群人口的社會排除和邊緣化：教育就業(輟學、不工作)、暴力犯罪(青少年)、家庭婚姻(女性單親家庭)和福利依賴(只靠救濟維生)(Kelso, 1994)。社會排除成為二十世紀末複雜化社會問題的代名詞。理論典範的主要差別在於是誰要為這種不幸的處境來負責。簡單的說，低劣階級理論就是指責這些被排除者的自我排除。相對的，社會排除理論則試圖避開這樣的簡化問題，而要以剝奪的多面向度和社會經濟結構造成個人剝奪的動態累積過程來說明。

貧窮和社會排除間的關係，也呈現出這樣的複雜和未決關聯。這群人的貧窮，是同時或陸續遭到多面向的物質剝奪、經濟資源不平等和社會參與排除(Spicker, 1999)。而這「陷落的動態過程是面向

間的交互影響、加總和沉澱累積作用的。在這裡，社會排除是貧窮的一種最極端形式。不過，社會排除卻不一定是貧窮人口才會遭遇到的問題。例如愛滋病患或同性戀所遭到的社會歧視，也有同樣的排除作用。但貧窮可以是如同其它社會歧視的因素一般，如種族膚色、年齡、性別，而產生社會排除的後果。雖然貧窮和社會排除間的明確關係，目前仍是有相當大的模糊空間，但卻已帶來了對貧窮問題與社會救助政策重新檢視與評估的空間。

關於社會排除理論的影響，一般都歸到法國一九六〇年代的左派理論和法國政府的採用，並自一九八〇年代開始影響歐體，一直到後來歐盟成立後納為社會政策基礎之一，相當有意識的用來對抗英美的貧窮研究(Room, 1990)。不過社會排除理論並沒有因此而而單一的概念或理論架構，相反地，常受到民族國家的政治文化影響而賦予相當不同的意義和原因，如英美看成是經濟專門化的自然結果(個人的自由主義)、瑞典強調經濟不平等與勞動市場區隔的結果(社會民主的團結)、法國則以文化界線和道德整合(共和主義的團結)來面對(註一)(Silver, 1994; Byrne, 1999)。我們可以在當代歐盟之內，看到後兩者間的相互合作又競爭，對抗英美的貧窮研究典範。Room所提出來的「新貧窮」(New Poverty)議題和相對於英美(重)分配(distribution)模式的關聯模式(relational)新典範，雖然在許多方面都受到西歐學者的贊同，如Berghman(1995, 1997)，但對於解決的規範理論基礎和政策處方卻有相當不同的看法。社會民主主義

的公民權利概念，相對於強調道德整合的社會系統整合理論，區隔了瑞典社會民主主義和法式共和主義這兩種主流的社會排除理論。以下我們先說明兩者共同論點，以相對於英美的低賤階級理論和排除的概念，其次再區別兩者間的重要不同。

## 新的貧窮與社會排除理論

「新的貧窮」一般用來指涉社會經濟變遷下所產生的貧窮人口和相關問題。如前所述，貧窮對英美福利體制而言，是一點也不新。在一向偏低的社會給付水準下，英國的老年和失業性貧窮問題本身其實不會有過真正的減少。而對持續依賴著一九三〇年代所建立類別性救助體系的美國貧窮人口來說，事實更是如此(Room, 1990: 8-9)。然而社會經濟結構的轉變，無論是稱做後工業社會、產業的空洞化，還是最為時髦的全球化，也的確帶來了些重要的改變。對他們而言，貧窮問題的「新」，是新一九八〇年代後規模上(特別是相對貧窮)的大幅增加和貧窮人口組成特徵的改變：除了新貧人口中的女性單親家庭和無家可歸的(homeless)外，特有的還包括爲了降低失業率而造就的許多隱藏的低薪貧窮工作人口(working poor)。堅持遵守「(較無技術勞工生活標準)更不舒適」的濟貧法傳統，在缺乏最低工資水準的有效保障下，更淪爲新經濟的結構犧牲品。爲回應全球國際經濟競爭力要求的後果，在英美國家帶來的是各種解除管制和減少勞動成本的因應策略。失業與貧窮成爲一種交互影響的惡果。一種全球性貧窮則透過資本主義全球化的

社會經濟效應而逐漸形成(Dixon and Macarov, 1998)。

相對下，貧窮並不是歐陸社會保險體制國家原有的重要議題。透過充分就業下的風險分攤和家庭結構的相互依賴功能，再加上所得相關的社會給付，使絕大多數人得以透過就業或家庭來得到相當程度的社會保障。貧窮開始成爲一具有政治意涵的現象，主要是來自於一九七〇年代下半經濟危機後，充分就業目標的難以達成和家庭結構的重大變遷。在一九八〇年代以後陸續因爲失業率的持續增加和維持，開始嚴重地威脅到繳費能力的維持而抵銷了社會保險的功能。這使得社會救助再度成爲重要的公共議題。繳費原則和給付資格的對稱關係，也一再受到是否值得保留的質疑(Webb, 1994)。盛行於英國左派間的基本收入保障概念，也偶爾被納入一些政策討論中(張世雄，11001)。就在這些對照性差異的考量下，當歐陸國家開始要回應和處理貧窮問題的時候，就深深地察覺到英美貧窮研究典範的不適當，以及要如何發展歐陸研究典範的挑戰(Room, 1995a, 1995b; Berghman, 1995)。原有各自討論的社會排除概念，也開始被較有系統地來建構和操作化。

九十年代在法籍歐盟主席的強勢領導下，歐盟一方面進入其三階段反貧窮方案(一九九〇—一九九四)(註1)，一面也開始極力擺脫原先英美德典範壟罩的尷尬。以團結形成的社會關聯性議題，來區隔於英美對資源的分配性問題的單一關懷，社會排除理論強調造成貧窮現象的多重資源剝奪及其動態過程的研究(Berghman, 1995,

1997: 5-8)。前者指出英美「缺乏可支配所得」觀點的單一狹隘性，轉而強調多重資源的剝奪造成個人和家庭被排除於一般所接受的社會生活之外。在闡明社會參與層面時，Berghman進一步指出個人社會認同和歸屬感的形成，還有賴於公民整合、經濟整合、社會整合與人際間整合等四者的健全。也就是說，貧窮是保障完整公民地位之社會系統的失能。後者則是重視多重資源剝奪造成的連鎖性多重(參與)系統社會排除的過程，相對於重視貧窮人口致貧原因、貧窮歷程和偏差行為研究的英美貧窮理論，特別是一九八〇年代起深受英美新右派影響的低劣階級理論。

表一 貧窮與社會排除的概念化

靜態結果／資源分配		動態過程／意義關聯
收入	貧窮	赤貧化
多層面	剝奪	社會排除

修訂Berghman, 1995: 21.

摘要地說，社會排除理論以多面向或完整性(comprehensiveness)和過程兩個概念層面，來界定和區辨貧窮與社會排除(表一)。貧窮是個對缺乏可支配收入的單一靜態描述。針對這些缺點，在英美其實已經沿着兩個可能面向去發展。在美國已有密西根收入動態長期調查，以長期動態的資料來取代單一觀察的片面性，並掌握貧窮人口如何多次進出貧窮門檻的赤貧化過程。在英

國主流的結構研究，則不滿僅用收入來界定和測量貧窮人口群，並造成了「隱藏的貧窮」。因此「相對剝奪」的概念以社會參與的排除與否，來說明經濟判斷本身必須涵有社會性的考量，也指出資源剝奪本身的多面向度及其間的相互強化作用。Townsend的相對剝奪理論在這點上被稱讚為一種對英美理論的突破，但也被指出仍然是以資源分配為關懷，忽略了社會團結本身所須的意義關聯資源，例如對教會慈善組織和非營利組織的社會資本形成(Room 1995a, 1995b)。因此我們不當只是用靜態結果和動態過程面向強調的不同(Berghman 1995:20)，來看待貧窮、剝奪與社會排除的差別。否則，我們將不能理解當代社會福利理論對(英美)資源(重)分配和(歐陸)相互承認間的根本區別(張世雄，二〇〇一)，甚至是貝佛里奇和俾斯麥福利體制的質性差異(Bonoli, 1997)。

反應出英美個人主義對個人選擇能力和責任的強調，而社會團結與共和思想對社會秩序和規範性整合的重視，造成了一個仍是關於窮人的行為理論，一個是貧窮現象本身的社會理論(Room, 1990)。理論性視野的差異，帶來相似政策卻有著相當不同的社會意涵。「工作福利」(workfare)就是個重要的例子(Bonoli and Palier, 1998: 50-2)。我們就用美國的「個人責任和工作調合法案」和法國「社會安置最低收入法案」，來做簡單比較。面對原有類別為基礎社會救助法案無法因應長期失業人口快速增加的現實，法國國會於一九八八年一致無異地通過「社會安置最低收入」法案(Revenu

Minimum d'Insertion, RMI)。該法案內容包括對每個二十五歲以上法國居民提供最低水準資源的保障，以及重新安置的社會契約。凡接受救助者都必須與代表國家的社工人員簽訂契約，承諾參與重新安置方案。這些方案含蓋積極尋職、職業訓練、或一些為提升受助者個人養成自立的服務。這一法案關懷的是如何藉著讓受助者參與其它社會網絡生活，以避免長期失業造成的社會和心理後果。換言之，貧窮是一種社會排除的後果，也因此須要致力讓人們回復社會參與和維護社會規範的常態運作(Bonoli and Palier, 1999; Cattacin et al. 1999)。與此相容和相互建構的，則是法國傳統強調義務性的公共參與是維護有活力個人自由的共和主義政治文化(張世雄，二〇〇一)。

相對地，美國的「工作福利」方案，目的是致力於讓福利依賴者的處境更加地惡劣於就業條件最差的工作者，以誘使個人自我依賴。Murray和Mead分別成為這種新父權主義的代言人。從理性選擇的個人這前提出發，Murray(1984)試圖闡述窮人為何愈救愈窮的道理。因為給付愈好的社會救助，只會讓窮人理性地選擇長期繼續停留在福利依賴情境中。如同二百年前的馬爾薩斯和邊沁(註三)，他強調社會政策的目的是要讓福利接受成爲一種負面誘因，來重新塑造和誘導窮人去選擇工作和自我依賴的生活。相對於理性選擇的論述，Mead(1986)則從社群主義出發，指出過度強調個人權利和法定資格的不當後果，是造成個人社群義務感的消失和工作倫理的

淪喪。也因此如何超越對個人權利的執著，使工作成爲公民地位的構成基礎和個人義務的基本內涵，是對抗一個形成中的「不工作(non-work)文化」的唯一道路。如同理性選擇理論一樣，都是強調對窮人行爲的矯正，差別的只是以道德化的強制制裁來替代市場誘因的制裁。柯林頓(Clinton)政府一九九六年通過的「個人責任和工作調合法案」(The Personal Responsibility and Work Reconciliation Act)，就以「需要家庭的暫時救助」方案(Temporary Assistance for Needy Families, TANF)來替代社會安全法案長久以來備受指責的「協助有依賴兒童家庭」方案(AFDC)，以使工作成爲個人的社群義務和接受救助的條件，並給予最高領取年限的嚴格限制(Gilbert and Terrell, 1998:73-6, 233-42)。從市場的新保守主義到社群化的公民保守主義，英美的第三條道路並沒有脫離「窮人理論」的限制。

### 社會排除研究對福利政策體制比較研究的挑戰

在法國共和主義啟發下，社會排除理論也有不同的發展方向。首先看Room稱爲「布魯塞爾新功能論派」的發展。這些強調系統功能的歐盟官僚派，突顯了社會問題的趨同論觀點、比較和追求各國問題解決的最佳技術面答案、以及強調適用於各國的國際標準的設定(Room, 1995b:107-111)。不過，新功能論中也有其涂爾幹道德性社會整合理論的面向。我們可以在前述Bergman的系統整合理論中，看到這一發展。相對的，Room則要以英國T. H. Marshall的



公民權利概念來闡述社會排除是社會權利否定的後果，並試圖以公民成員權利的確認來矯正歐陸傳統對社會整合的過度強調(1995a:7)。

然而Room的企圖是更進一步的。對於立場最為接近的Esping-Andersen領導的瑞典社會民主派，他不僅要指出其持續的「階級動員政治偏見」(1995b)，更要以馬克思的工作本質與個人自我發展的內在關聯性(集體表現在工作權的保障)，來批判「去商品化」概念以收入為福利的單一指標、消費中心和結果的修正派資本主義立場(1000)。Esping-Andersen在答覆時指出，承認「收入中心」福利概念的單面向度問題，也贊同的確歐陸國家所支持的工作權(不只是工作，而是好的工作)，相對於瑞典是來得更強有力(即更去商品化)。但也因此歐陸在全球經濟競爭加劇的當代，更加地僵化了勞動市場，並帶來高青年失業和生活機會的高度階層化。他承認Room是更正統的馬克斯主義者，也更有理想。但做為現實的選擇，他選擇了與那可能淪為最底限者站同一邊，尋求基本需要的在消費上的去商品化(1000)。

表面看來，Esping-Andersen是站在淪為貧窮者一邊來思考，但當代貧窮和社會救助研究者很快地就突顯出這僅是個假象。因為得自於社會支出比較的福利國家體制研究，沒有闡明中產階級實際上得利的這一(Timuss所指出的)基本事實，並顯示在這些研究對社會救助政策在不同政策體制中應有地位的嚴重低估和忽略(Veit-Wilson

2000)。透過學者們開始將政策體制比較的架構，應用到社會救助政策的研究上(Eardley et al. 1996a, 1996b, Dich et al. 1998)，可以發現Esping-Andersen以「需要及其消費的去商品化」為基礎的政策體制比較研究，是缺乏他所宣稱的「與淪到底線者站在一起」的理論建構。也因此既無法仔細區分出德國(legalism)和法國(exclusion)的觀念差別，當然也一再被批評低估澳洲以寬鬆資產調查為主的社會救助體系。從這一批判出發，Veit-Wilson(1998)指出一個有科學根據的「最低收入標準」(Minimum Income Standards, MIS)的重要性，以衡量國家政府和國際組織的消除貧窮努力。

從這一最低收入標準論點出發，Veit-Wilson認為當前福利政策體制的比較研究必須從社會救助的普遍比較基礎出發，才能真正的達成全民且適當保障的福利，並避開Esping-Andersen所遭到的「只是中產階級福利」的困境。同時Veit-Wilson(2000)也意識到公民權利(citizenship rights)所具有的社會排除效用，可以把去商品化的財貨給中產階級的公民，卻不能給予那些非公民卻深陷於赤窮生活的人口。因此相對於Room的主張，他強調必須以普世人類權利(human rights)，來矯正當代公民權利論述的保守社群主義面向(張世雄，二〇〇〇)。在當代福利國家撤退和轉型的年代中，社會救助政策反而必須扮演更為積極的角色，以提供適當的收入和社會參與機會，來提供個人平等的自由發展機會和達成最佳自我的發展。

我們比較英美窮人理論和歐陸社會排除理論後，得到了兩個重

表二 歷史上的貧窮問題和貧窮論戰

第一波	商業革命	貧窮論戰
第二波	工業革命 組織資本主義／社會轉向	第一波「被救濟人口」的論戰 第二波「貧窮」的論戰
第三波	後工業／資訊革命／全球化	第三波「低劣階級和社會排除」的論戰

要的暫時結論。一是對傳統貧窮問題和研究的多元面向挑戰，一是重述了社會福利保障體制中社會救助體制和普遍人類權利的重要地位。這兩種挑戰都改變了我們深受英美影響的貧窮研究與社會救助論述模式。同時這一來也將擴大和豐富過去僅從社會工作和社會行政觀點出發的英美貧窮與社會救助研究傳統。關於這一點，我們必須回到社會福利制度和學術的多元發展向度來檢視。

### 社會福利制度與學術發展的多元傳統： 來自多層次研究的發展和建構

歷史上的(新)貧窮問題都與資本主義的發展息息相關。從西方社會經濟長期變遷來看，資本主義發展結構和運作機制的每一次重大轉變，都帶來了新的貧窮問題(包括組成人口特徵的變化和貧窮的深度與規模)，以及國家政府在特定結構限制下不得不的政策回

應。英國一三四九年的勞工令，或許是文字紀錄上最早的一個政府回應，以強制的勞動要求來因應擴張商業經濟的人力需求。如今則從後工業經濟轉型到全球化的擴展，第三波的貧窮問題已直接地影響到整個地球村的多數角落。從歷史的源頭來看，政府干預的濟貧法就是二十世紀福利國家的起源。

社會福利學術的歷史發展，也是這歷史潮流下人類自我反省性的科學建構努力之一，雖然那是相當近代的社會科學產物。十六、十七世紀歐洲自然科學發展的成就，不僅是帶動生產技術的發展，更重要的是推動了對「社會」的科學認識和經驗研究。十八世紀「啓蒙運動」是歐洲此時對人類和社會生活從事高度反思的總稱。個人的幸福生活和美好的社會秩序問題，讓思想家們努力思考著是什麼樣的世俗政體，才能提供最好和合理的治理。逐步脫離中世紀教會權威後，西方法治的傳統在這個時候成為思想家建立美好社會的重要基石。同時，他們也普遍相信好的立法不僅能保障幸福的生活，同時還能促進社會的「進步」。不同的答案出現在正形成中的民族國家地域中，特別是英、法、德、美等區域(張世雄，二〇〇一)。

另一方面，十八世紀下半的工業革命推動了資本主義在生產和交換模式上的重大轉變，也帶來了日後我們稱為「社會問題」的形成。貧窮是這個問題的核心。世俗國家用來控制和安撫貧窮人口的濟貧法制度，則因為接受濟貧人口增加造成的財務負擔，以及爲了促進國家產業經濟競爭力，而開始尋求統治方式的改變。在英國，

這個可以稱爲「(法定)被救濟人口」(Pauperism)的論戰，就試圖以社會立法的改革來改變這些被救濟人口的不道德和依賴行爲，以增進社會的整體幸福。參與這場論戰的，大致可分爲保守、(效用主義化的)自由(註四)和社會主義的三方。宗教改革後的個人主義和階層保守遺產，在英美新興的中產階級勢力下，敗給了或者說被納編到相信理性改革進步的(效用)自由主義中。馬爾薩斯(Malthus)自然神學爲基礎的悲觀人口論，最終被邊沁(Bentham)和其代理人恰維克(Chadwick)理性科學的管理主義所替代，並從此將福利的理性科學化爲一可計算和目標操控的社會工程學——「福利科學」(張世雄，一九九六)。在這同時，效用主義者也打開了英國社會行政學派的開端，以「被救濟人口的管理」，來回應保守主義者強調窮人注定只配擁有悲慘命運的悲觀論調。一八三四年英國的新濟貧法，可視爲是這一場論戰的最後答案。

明顯的，社會立法傳統從效用主義發展到極致卻也開始式微，並陷入了個人主義思想的僵局中：個人的自由放任只帶來失業貧窮和社會瓦解，而非個人自由的維持或社會總效用的增加。十九世紀末英國的社會轉向中，(來自貝佛里奇式自由主義和Webb夫婦社會主義中的)集體主義思想將英國帶向社會行政主導的發展方向。在英國戰後福利國家的建構中，社會行政傳統一直是具有主要的優勢地位，直到一九六〇年代後才開始受到社會政策概念的競爭和修正。英國主要的貧窮經驗研究都是在這社會行政觀點下來進行。特

別是其功能論思想和改良式的保守政治主張，在官僚主義的架構下呈現出難以回應社會經濟變遷的要求。在福利國家危機後，福利多元主義和新管理主義成爲其回應福利國家萎縮和強化經濟競爭力的基本理論視野。

同樣是對十九世紀末社會問題的回應，堅持其個人主義思想的「慈善社會組織」則在一貫反對公共救濟的主張中，發展出來如何改變窮人依賴行爲習性的社會工作。雖然社會工作沒有能在社會轉向的英國得到有力發展，卻在個人主義思想堅固的美國中得到開花結果，並形成日後的專業主義，也構成稍後美國福利國家發展的重要基石——專業官僚主義。在福利國家危機發生過程中，專業權威與官僚主義各自分裂成不同的政策陣營，也各自遭到平等主義和市民參與理念的挑戰(Gibson and Turrell 1998: 172)。不過在私有化和民營化的反官僚潮流下，企業化的社會工作專業形象得到更大的發展空間，並以消費者——服務提供者的契約關係來替代案主和社工員間的家長威權關係。也就是說，以個案經理人形象出現的社會工作專業者，反而成爲私有化或民營化政策的承載者之一(並與其它服務提供者競爭)。

相對於英美國家對公權力的質疑和(用科學主義或市民社會來)限制，社會政策傳統則是來自賦予國家公權力高度發展的歐陸國家。托克維爾(1994)筆下的法國專制舊體制，在法國大革命中轉換成爲以盧梭共和主義式的全民意志民主爲新的專制基礎，強化了以

公共利益為規範基礎的中央集權行政體制。在德意志地區，黑格爾（1984）以代表普遍利益的官僚國家，來引導特殊利益取向但利他的血緣團體和普遍取向卻自利的市民社會，從而建構一倫理化的穩定有機秩序。普魯士專制君主和行政官僚成為實現他所想像的理性但自由法治秩序。源起於歐陸的社會政策概念因此是強調社會整體利益和目標的達成，而對於影響社會秩序的諸多問題（如失業和貧窮），更主張由國家積極的採取社會行動來處置（Cahman and Schmitt, 1979）。個人權利和自由問題被視為只有在國家與社會整體目標的達成下，才能真正得到和維持。社會整體目標的協調設定和有效達成行動方案的認定，構成社會政策的主要任務。當英美兩國引入社會政策的發展後，則以英美特有的個人主義和集體主義模式，來界定和設定社會整體目標的範圍。於是，縱使有著相同的社會政策分析，仍有相當不同的文化價值和社會目標。

在社會行政和社會工作逐步壯大發展中，社會立法的重要性不是被化約成法條規定的技術性問題，就是被社會行政和社會服務的實務關懷導向所替代。相對的，歐陸社會政策的發展也讓社會整體目標設定的問題，受到民族主義和極權專制的恣意扭曲和決定，剩下的只是手段工具選擇的高度發展。伴隨著則是法律理論或法理學的停滯和萎縮。直到英美六十年代有了貧窮問題的挑戰，又帶動了政治哲學和法律理論的重新發展。羅爾斯的（社會）正義理論或是社群主義、公民共和主義、女性主義對自由主義的挑戰，不僅啟動

了對理想政治秩序構成的重新冥思，也間接地激發了社會福利終極價值和目標的再檢討與澄清（張世雄，二〇〇〇）。即使當前這樣的交流努力仍是相當間接和有限度的，但規範理論發展的衝擊卻已不是工具性手段導向和細部行為經驗考察可以不予理會的。相對的，這些不同傳承間的交互影響和溝通性學習，是未來發展社會福利學術的重要資源。

讓我們用多層次分析來闡述這一方向和可能。貧窮和社會救助的問題在英美的新潮流下，成為如何增進管理效率和維持財務負擔能力的基本問題。這種視野上的限制，自然無法理解來自歐陸社會排除理論的挑戰。後者的爭議，不僅是在社會政策層次上來處理階級利益的社會調和和社會的團結整合，也進一步涉及到社會救助規範性基礎的爭議，特別是權利的基礎應該是一國的公民地位，還是普世的人性尊嚴問題。這說明了低賤階級理論和社會排除理論的重要分野之一，是來自理論視野落實在分析層次上的不同。也因此我們不能任意的忽略或恣意的選擇其一。相反的，我在其它論文中指出一方面我們要從西方歷史中認識到社會福利發展的多元傳統，另一方面則要致力於不同傳統間的彼此認識和溝通，以作為一種制度性的社會學習基礎。而意識到社會立法、社會政策、社會行政和社會工作的多層次分析，不僅提供不同傳統間的平等認識交流（註五），也能從比較中來確認自己的地位和機會可能性（張世雄，二〇〇一b）。



## 結束那種我們所熟知的貧窮與社會救助研究模式

我國貧窮與社會救助研究的發展，基本上是混雜著歐陸元素和英美模式的仿製品。自遷台起，就以歐陸國家管理和社會控制的觀點，來推行和強化社會行政取向的制度化機制。（註六）但自一九七〇年代推行小／安康計畫之後，就明顯地轉向美國的社會工作取向，並在原有的社會行政體系下建立了雛形的社會工作專業制度（孫健忠，一九九六）。一九八〇年代起，經建行政部門對福利國家危機的擔憂，啟動了我國對社會政策分析的關懷和應用，也帶動了社會政策學術機構和組織的建立。社會工作則在私有化和民營化的呼聲中，轉型為以專業主義來脫離官僚結構的僵化限制，進而以管理化甚至企業化來建構新的自我形象。在社會政策與社會工作的上下夾擊當中，社會行政概念和主導力量已隨著「民族國家終結」的論述而漸式微，或被迫轉向福利多元主義和新管理主義化的公共管理模式。

隨著世紀末這樣的巨大變動，當前社會福利學術充滿了福利國家的體制研究、非營利組織和市民社會的福利多元主義概念、強化國家官僚企業精神的新管理主義、或就是直接將社會福利當成企業化問題來思考。但是就在一直宣稱邁向全民式福利國家建構的過程中，貧窮和社會救助這個議題反而不太被重視，當然也不會被意識到其結構重要性的改變，更不會察覺在理論視野和研究取向上所

帶來的重大轉變。社會救助和以工代賑的政策制定與實施，一面是影響層面十分的有限，一面實際上也不會脫離美式的思考模式。

在宣稱「結束我們目前所熟知的那種福利」(to end the welfare as we know it)口號下，柯林頓總統推動了「個人責任與工作調和法案」(The Personal Responsibility and Work Reconciliation Act, 1996)的福利改革，並以「需要家庭的暫時救助」方案(Temporary Assistance for Needy Families, TANF)來替代(一九三五年)社會安全法案中所規定的，卻倍受美國輿論界批評的「有依賴兒童家庭類別」的救助」。在這美式的思考引導下，無論是右派的低階階級概念，還是福利改革的自由派「都市貧民」，都只能導向以工作福利為替代方案。存在這些研究之間，縱然有結構限制和窮人行爲之爭，但仍然在美國的個人主義自由制度結構下進行。這些論點的成立與被接受，在相當程度上就是美式窮人理論的論述作用所限制。

本文以歐陸所提出的相競研究典範帶出的一些問題，進一步從多元傳統和溝通性整合觀點，來推動典範的批判自省和內在轉變。也就是要「結束我們目前所熟知的那種貧窮和社會救助研究模式」。連帶的，這也要影響到既有福利國家體制比較研究中的基本概念、價值和分析架構。在多層次和多面向分析架構引導下，我們簡單的摘要一些可能改變和需要平衡思考的方向。

在研究的對象上，會有：

1. 從單一研究「收入(資源)不足」轉向整體社會生活方式的關

注。也可以說是從經濟分配的探討轉到社會文化面向的關注。

2. 從個人／團體行為偏差(失業失學、暴力犯罪、家庭解組和福利依賴)轉向社會解組和社會系統整合(法治、經濟、社會和人際關係)的探討。

3. 從個案的被動案主或自由選擇的消費者，轉向公民參與及其習性養成。

在研究的方法和觀點上則有：

4. 從社會工作與行政觀點，轉向社會政策與立法層次的認識和多層次間的互動性對話。

5. 從方法論上個人主義式的變項分析，轉到方法論上的關係主義(relational)式邏輯和歷史制度主義分析的重視與平衡。

6. 從英美傳統轉向歐陸傳統的平衡發展與相互學習。

此外對於理論的論述作用、政治規範約束力量與人類發展目的的想像性探索，則是本文不及處理但絕對同樣重要的議題。

美國前任勞工部長Robert Reich曾在一九九四年七國財政與勞動部長會議中提到，「我們是不是注定只能選如美國般有較多(壞)的工作但更不平等和不安全的社會，或是如歐洲般有較好的工作但高度失業和更深厚的社會安全網？」(Fitz Wilson 1997: 207)如何跳出這種兩難(如果再加上瑞典社會民主特有的成爲三難)困境，並不能只是依賴不斷的從事經驗資料的收集和分析，而必須從不同傳統中的溝通和學習，來掌握日漸複雜社會問題的多重面向關聯性。

(本文作者現任國立中正大學社會福利學系副教授)

◎註釋：

註一：當然還有德國基督民主黨式的組合主義。其保守主義特色雖然和法國相似，但階層化的有機秩序觀念將之與法國盧梭平等參與的共和主義有根本的不同。換言之，一般用來對立於個人主義的社會團結概念本身，也還有許多國家特有的形式。因爲德國理論在這方面影響較小，較少被提及。本文也不予處理。

註二：關於從歐體到歐盟的三階段反貧窮方案(一九七五—一九八〇，一九八六—一九九〇—一九九四)，在社會排除理論文獻中多會提及。可參考Beghman(1997)和Room(1995b)。

註三：這具體落實於恰維克(Edwick Chadwick)設計的習藝所方案(workhouse)和更不適宜(less legitimacy)原則。

註四：自由主義在發展歷史上有多次的重要轉折。從古典的到效用的，於十九世紀末在社群概念和社會化的基礎上重建爲英國的新自由主義(New Liberalism)，大步地從個人主義轉向集體主義的形式。二十世紀奧國海耶克堅持的放任自由主義(libertarian)立場，則一再與一九二〇年代英國傳統的凱恩斯，以及一九六〇年代以個人主義基礎再重建的美國羅爾斯自由主義先後相競爭，直到福利國家危機後才成爲當代嶄新自由主義的最高教父。關於自由主義的效用主義化和歷史演變，參考張世雄(二〇〇〇)。

註五：對於要求整合可能產生的威權強制性，以及為避免產生強制而認為應該就任其自然的各自發展看法，我提出重要的批判。威權性的強制整合是自我中心的和二分階層化思維的現代性後果。而各行其事（什麼都可以）的後現代則帶來孤立、自閉和武斷。一種溝通性的整合與相互學習才是多層次分析的理論基礎（張世雄，二〇〇一b）。

註六：我國社會行政取向的形成，是在一九三〇年代初期遷台之前就奠定的（張世雄，一九九六）。在台灣的社會行政取向，包括過去著名的冬令救濟，都是其重要的元素。

#### ◎參考書目：

- 古允文、詹宜璋 一九九八 台灣地區老年經濟安全與年金政策：社會排除觀點初探 人文及社會科學集刊十：一九一—二二五
- 呂朝賢、王德睦 二〇〇〇 一九六〇以降的美國貧窮理論：回顧與整合 人文及社會科學集刊十二(1)：一四九—一九五
- 張世雄 一九九六 我國貧窮理論與研究的發展：社會救助政策形成期(民國五十年至六十九年) 社會福利的理念與社會安全制度 台北 唐山出版社
- 張世雄 二〇〇〇 公民權利的演進與困境 台大社會學刊二八六五一—一六
- 張世雄 二〇〇一a 西方社會福利思想的四個傳承：當代社會救助政策思想脈絡的探索 社會政策與社會工作學刊五(1)

張世雄 二〇〇一b 社會福利的學術領域與學科的基本教育：用「社會福利概論」從事整合教育的初步構想 《全球化與社會福利學術研討會》論文集(二) 台灣社會福利學會、中正大學社會福利學系與靜宜大學青少年兒童福利學系共同主辦 二〇〇一年四月二七—二八日 台中縣沙鹿鎮：靜宜大學國際會議廳

孫健忠 一九九六 英國社會救助政策發展之探討 公共政策學報十七期頁一三七—一六三

孫健忠 一九九九 社會價值與社會控制：以社會救助為例 台大社會工作學刊一期 頁七七—一〇九

蔡明璋 一九九六 台灣的貧窮：下層階級的結構分析 台北 巨流圖書公司

Abel-Smith, B. (1958), "Whose Welfare State?", in N. Mackenzie (ed.), *Conviction*, London: Macgibbon and Kee.

Bauman, Zygmunt. (1998), *Work, Consumerism and the New poor*. Open University Press.

Bergman, Jos. (1995), "In What Sense is Poverty Multidimensional?" G. Room (ed.), *Beyond the Threshold*. Bristol: Policy Press.

Bergman, Jos. (1997), "The Resurgence of Poverty and the Struggle against Exclusion: A New Challenge for Social Security in Europe", *International Social Security Review* 50(1): 3-21.

Bonoli, Giuliano. (1997), "Classifying Welfare States: a Two-dimension

Approach," *Journal of Social Policy* 26(3): 351-372.

Bonoli, G. and B. Palier. (1999), "From Work to Citizenship?" in Jet Bussemaker (ed.), *Citizenship and Welfare State Reform in Europe*. Routledge.

Bradshaw, Jonathan. (2001). "Preface," in Benjamin Sebohm Rowntree, *Poverty: A Study of Town Life*. Centennial Edition. The Policy Press.

Byrne, David. (1999), *Social Exclusion*. Open University Press.

Cahman, Wener J. and Schmitt, Carl M. (1979), "The Concept of Social Politics (Sozialpolitik)," *Journal of Social Policy* 8(1): 47-59.

Cattacin, S., et al. (1999), "Welfare, Citizenship and Social Exclusion", in Jet Bussemaker (ed.), *Citizenship and Welfare State Reform in Europe*. Routledge.

Ditch, J., Bradshaw, J., Clasen, J., Huby M., and Moodie, M. (1998). *Comparative Social Assistance: Localisation and Discretion*. Ashgate.

Dixon, John. and Macarov, David. (1998), *Poverty: A Persistent Global Reality*.

Eardley, T., Bradshaw, J. Ditch, J., Gough, I., and Whiteford, P. (1996a). *Social Assistance Schemes in OECD Countries: Synthesis Report*. Department of Social Policy, Research Report No. 46, HMSO,

London.

Eardley, T., Bradshaw, J. Ditch, J., Gough, I., and Whiteford, P. (1996b). *Social Assistance Schemes in OECD Countries: Country Report*. Department of Social Policy, Research Report No. 47, HMSO, London.

Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity.

Esping-Andersen, Gosta (2000). "Multidimensional Decommodification: A Reply to Graham Room," *Policy and Politics* 8(3) : 353-359.

Gilbert, N. and P. Terrell. (1998), *Dimensions of Social Welfare Policy*. 4th ed. Allyn and Bacon.

Gordon, D. and Spicker, P. eds. (1999), *The International Glossary on Poverty*. London and New York : Zed Books.

Gordon, D. and Townsend, P., eds. (2001), *European Breadline. Policy Press*.

Hegel, Frederic. (1984) 福利國家的歷史 .. 巨制

Johnson, P. and Falkingham, Jane. (1994), "Is There a Future for the Beveridge Pension Scheme?" in Jane Falkingham and Sally Baldwin, eds., *Social Security and Social Change: New Challenges to the Beveridge Model*. Harvester Wheatsheaf.

Kelso, William (1994). *Poverty and the Underclass: Changing Perceptions of the Poor in America*. New York University Press.



Mead, Lawrence (1986). *Beyond Entitlement: The Social Obligations*

of Citizenship. Basic Books.

Mead, Lawrence, ed. (1997) *New Paternalism*. Basic Books.

Murray, Charles. (1984). *Losing Ground*. Basic Books.

Room, Graham (1990). *New Poverty in the European Community*. New

York: St. Martin's Press.

Room, Graham. (1995a). "Poverty and Social Exclusion: The New

European Agenda for Policy and Research," in Room (ed.),

*Beyond the Threshold*. Bristol: Policy Press.

Room, Graham (1995b), "Poverty in Europe: Competing Paradigms of

Analysis," *Policy and Politics* 23(2):103-13.

Room, Graham (2000), "Commodification and Decommodification: A

Developmental Critique," *Policy and Politics* 28(3):331-352.

Silver, Hilary, (1994), "Social Exclusion and Social Solidarity: Three

Paradigms", *International Labour Review* 133: 531-78.

Silver, Hilary, (1996), "Culture, Politics, and National Discourse of the

New Urban Poverty," in Enzo Mingione (ed.), *Urban Poverty and*

*the Underclass*. Oxford: Blackwell.

Spicker, Paul. (1999), "Definitions of Poverty: Eleven Clusters of

Meaning," in Gordon and Spicker, eds., *The International Glossary*

*of Poverty*. Zed Books.

de Tocqueville, Alexis. (1994[1856]), *舊制度與大革命*。香港：牛津

大學

Townsend, Peter. (1993), *The International Analysis of Poverty*.

Harvester Wheatsheaf.

Veit-Wilson, John (1992), "Muddle or Mendacity? The Beveridge's

Responsibility for the Invisibility of Poverty," *Journal of Social*

*Policy* 21(3) : 269-301.

Veit-Wilson, John (1998), *Setting Adequacy Standards: How*

*Governments Define Minimum Incomes*. The Policy Press.

Veit-Wilson, John. (1999), "The National Assistance Board and the

"Rediscovery of Poverty," in H. Fawcett and R. Lowe, eds.,

*Welfare Policy in Britain: The Road from 1945*. Macmillan/St.

Martin. s Press.

Veit-Wilson, John (2000), "States of Welfare: A Conceptual

Challenge," *Social Policy and Administration* 34(1):1-25.

Webb, Steven (1994), "Social Insurance and Poverty Alleviation: An

Empirical Analysis," in Jane Falkingham and Sally Baldwin, eds.,

*Social Security and Social Change: New Challenges to the*

*Beveridge Model*. Harvester Wheatsheaf.

Wilson, William Julius(1987). *The Truly Disadvantaged*. University of

Chicago Press.

Wilson, W. J. (1996). *When Work Disappears: The World of the New*

*Urban Poor*. Knopf.