

就業與經濟自主的助貧策略

台灣大學社會學系、所
王教授麗容

貧窮與就業關係的探討，長期以來均環繞在兩個基本假定之上：一、工作本身是個人或家庭經濟的主要來源，也是脫離貧窮或不落入貧窮的必要手段；二、有工作能力的社會救助者，從「福利依賴」與「工作倫理」觀之，其參與勞動市場的有給工作，不只是脫離個人或家庭貧窮之道，同時也是避免經濟依賴實現社會正義之必要。基於上述的觀點，「工作福利」(Workfare)方案在濟貧、助貧策略中常是積極性的主要方案之一，其短期目標即在於促使就業或增進就業技能，長期目標即在於協助受助者融入社會就業主流，形成國家經濟生產者而非依賴者。

適逢國際消除貧窮年（一九九六年），檢視聯合國宣言及決議重點，我國考慮如何減少全面性貧窮的國家政策之時，本文依前述的理念基礎提出「就業與經濟自主的助貧策略」，希望在明年，也是國際消除貧窮年之觀察年，我國的消除貧窮之國家政策，確實能呼應聯合國在此項消除貧窮宣言上所揭櫫的「……在全國的層面上特別注意，以創造就業做為消除貧窮的工具……產生家庭收入並推動生產性資產與經濟機會……」。

以下將以與就業策略關係至為密切的「貧窮歸因」探討起，說明就業與個人淪落貧窮的個人歸因與社會歸因；其次剖析貧窮策略上的「工作福利」，這並非預防型的治貧策略，相反的，是救助型的個人發展治貧方針；最後則探討貧窮女性化趨勢必須特予關注的性別依賴、福利依賴與工作之關係。

一、「個人歸因」與「社會歸因」致貧解釋與策略

貧窮的形成雖非任何單一因素可以解釋，從研究上來說，致貧原因通常被歸為兩大類型，一是以責難貧窮者為出發點的思考，稱之為「個人歸因」，或「blaming the victim」的觀點，簡言之，貧窮的形成是補助者本身個人能力不足或個人問題所致；另一類是從社會結構面來思考，是以責難社會整體結構和社會制度等因素為檢視貧窮的出發點，稱之為「社會歸因」或「結構歸因」，或「blaming the structure」的觀點，簡言之，此派論點對貧窮的解釋是：受助者本身並非致貧重要原因，而是社會種種不利受助者因素造成受助者淪為貧窮。這兩類的檢視結果，往往也造成濟貧或消除貧窮策略上很大的不同。

在探討消貧策略之前，先再闡述個人歸因與社會歸因的具體意義。「個人歸因」在致窮上的解釋之主要論點有下列幾點：(一)個人或家庭貧窮可能來自個人缺乏工作意願、懶惰、或工作動機不足，因此並沒有充分參與經濟體系或勞動市場而淪為貧窮，這可歸類為「個人怠惰」所致；(二)個人或家庭貧窮可能來自個人經濟或謀生能力的嚴重不足與缺乏，因此無法與勞動市場的生產者競爭，於是淪為經濟弱勢，甚至貧窮，這可歸為「人力資本開發不足」所致；(三)個人或家庭貧窮是因為個人有缺陷或生理、心理、社會能力上的失功能現象，導致工作能力的不足，因此淪為低收入或無收入者，這一類可歸為「生理、心理、社會缺陷」導致貧窮。

另有一類和女性淪為貧窮至為相關者，是「社會照顧角色和壓力」，這可解釋為個人致貧因素，也可解釋為社會致貧因素。個人的社會照顧角色壓力之所以是致貧原因，乃因個人有「家累」，必須照顧家中幼兒、殘障或老人，無法出外謀生，個人無法解除這項負擔扮演經濟角色，於是致貧。但這種個人歸因已被認為極不合理，尤其是難為女性主義者所接受，因為個人的照顧角色和照顧壓力是社會所賦予，是「傳統社會性別角色分工」桎梏下的產物，同時也

是社會中外來的社會支持或社會照顧體系功能不足下的產物，倘若社會「顧老、顧殘、顧小」服務體系既完備且充分，則羈絆或束縛女性於家庭的障礙因素即可克服，女性就可投入勞動力市場，變成經濟自主而非依賴者（只是理論雖然可能變為經濟獨立者，但是就業歧視問題有時仍難逃經濟依賴）。

至於社會歸因的論點，重要者包括下列幾點：（一）個人或家庭致貧是經濟機會結構或就業機會結構本身有問題，在機會既無法滿足充分就業，又無法提供最低生活保障的基本工資，於是造成個人工作機會與工作待遇的社會剝奪；（二）個人或家庭致貧是因促進就業體系功能上的不足，這包括就業服務與職業訓練在服務個人就業過程中，無法發揮適才適所或適才適任或人力資本適度開發所致；（三）就業市場上人力資源管理上缺乏人性化環境的創造，同時嚴重的性別歧視威脅到就業機會的均等，於是前者製造了「失業者」淪為貧窮，後者則創造了「邊際勞動者」（主要是女性）因不願或無法獲得適當工作而淪為貧窮者。

而社會歸因中，除了總體經濟或就業結構因素以及職場上性別不平等因素，加上不夠人性化工作環境所致外，尚有其他值得探討因素，一為社會支持體系的不足，另一為福利制度本身設計失當造成貧窮依賴，或稱福利依賴。有關「社會支持體系不足」此一社會歸因，強調的觀點已在前面討論過，也就是解除就業（尤其是女性）的社會照顧角色壓力，並沒有辦法經由現有政府或非政府部門所建構的照顧體系（包括對幼兒、殘障、老人的照顧）來達成，因此不足的社會支持就業措施是為致貧重要因素，另一因素則福利太好或福利缺乏促使積極勞動參與的設計，造成貧窮者產生貧窮惡性循環，製造貧窮文化。

從上述的分析中，可知無論是個人歸因或社會歸因，幾乎每個論點都脫離不了就業與經濟自主的關係，兩者有高度的相關性。因此消除貧窮策略中無論是針對個人或個別家庭的「個人性策略」或針對社會制度與社會結構、社會價值觀的「社會性策略」或「結構性策略」，都需要以促進就業作為預防性、補救性、發展性策略，意即唯有就業措施

的推動才能預防貧窮、消除貧窮，這似乎是不可磨滅的定律。「個人性策略」是注重人力資本充分開發，結合個人潛能諮商，就業服務和職業訓練，甚至繼續教育的功能為之；「社會性策略」則包括創造就業機會、加強促進就業政策與措施、建構兩性平等社會意識、檢視福利政策本身，以及提供多元社會支持體系，以下將針對「福利政策本身」和「性別與福利」等結構性問題再做討論。

二、工作與福利雙方體系的運作與目標

政府的反貧窮政策或抗貧策略，一般除了社會安全政策中的社會保險（含各種年金保險）、社會救助和基本收入（如英國的普及式福利）之外，為避免受助者的福利依賴（Welfare dependency），造成貧窮循環或貧窮文化的出現，在加拿大和美國都推動了「工作福利」（Workfare）的反貧窮策略，以避免福利依賴，也就是推動如前所述「社會性或結構性」抗貧政策

所謂「工作福利」，其基本理念乃假定窮人中可分為兩類人，一類為身殘而無工作能力者，另一類為身壯而無工作者，但又符合救助的條件，例如單親母親帶著年幼子女們，關於前者，社會福利資源的妥適再分配這些人的身上，減少其赤貧和提供生活基本保障乃符合社會正義原則，同時也符合社會適當性原則。然而對於有工作能力者的補助或救助，則有待於將「工作激勵誘因」整合於福利體系之中，以避免這些有工作能力者由於福利的可依賴而長期淪落在貧窮的陷阱中。

這一類的福利設計的基本原則乃以工作換取接受福利救助的基本要件，倘若這些身體健全者經評估得以工作者而不去接受工作或相關服務體系的安排，包括教育、職業訓練和就業輔導，則無法獲得社會救助的按時濟助，換言之，工作與福利必須結合在一起，用工作來換取福利以及工作上的所得，如此既可提高「所得」又可引導福利的受助者發

展一技之長或奠定其工作能力的未來基礎，逐漸讓這些福利的受益者不只是拿到魚吃，也學習了釣魚的技巧和方法。因此，工作福利方案變成社會救助中很受重視的一項策略，八〇年代在美國有所謂「WIN」方案和九〇年代的加州「GAIN」方案及麻州的「ET」方案，都是最佳例證。

工作與福利雙元體系的發揮，除了將福利（救助）與工作（含職訓或接受再教育亦可）結合在一起之外，整個理念之中也特別設計了促進這個理念得以實現所必須的支持性服務，包括交通補貼或服務、兒童照顧或其他相關的支持性服務。這些措施的主要目的在於協助貧窮者別讓出外工作或接受職訓，再教育的可能性為其他障礙所牽絆。這樣的理念在我國的公共職業訓練方案中，常設計了生活津貼補助措施，就是支持性社會措施的提供。在美國，由於AFDC的個案，許多媽媽無法出外工作造成經濟弱勢，因此，在推動工作福利方案時，兒童照顧體系所能發揮的協助功能，變成工作福利推動成功與否的關鍵，因此低收入戶的兒童日間照顧是為重要的支持性策略。

然而，工作與福利方案的結合是否達到消除貧窮的效果呢？是否真正減少貧窮依賴或國家的貧窮支出呢？真能使這些低收入戶藉由工作而脫離貧窮嗎？

工作福利方案經評估，並不如想像中樂觀，雖然制度本身立意極佳，但是福利的受益者有相當的個人因素限制或制度本身有貫徹困難之處，因此「工作福利」未必成功，唯若從人力資本的觀點，仍是值得肯定的。在這些反貧的檢視研究中，最多被剖析的「失敗原因」要屬這些受助者一般是低教育程度者，即使是勞動市場的一員，仍然是個邊緣勞動者，所得往往不高，工作也不穩定，而且工作勤勞程度也不足，另外是因前述社會支持體系的不足，甚至就業、服務和職訓兩搭配體系功能不彰所致。

因此，「工作」是有其必要性，因為是人力資本的充分開發，只是某些限制因素仍有待克服，人如何處在社會中的主流體系中，工作參與是為重要手段，也因而，工作福利在美國仍是個抗貧的重要策略，我國社會救助法也有類似

規定。實務救助工作體系中，例如「以工代賑」、「以訓代賑」就是工作福利最具體的方案，只是成功與否，能否達到抗貧或消除貧窮、減少福利依賴仍是個未知數，國人有必要予以完整的評估。

三、性別、就業與貧窮已是不得不正視的議題

貧窮女性化已逐漸是貧窮議題的主流，其意涵主要是指貧窮家戶中女性為戶長或為主要家計負責者，已有逐漸增多的趨勢，於是「性別與貧窮」成為重要社會福利關注方向。

性別與貧窮的關係，主要在於說明男性與女性在貧窮家戶比例或落入貧窮深度上有極大不同，因此，欲消除貧窮或脫離貧窮，最需了解者不外乎性別、工作與貧窮的關係。工作職場上，進入的管道上和薪資的給付兩因素決定了個人的可用資源和家庭可支配所得。然而，女性在勞動力市場上的地位的不如男性恰好決定了她們的財富或淪為貧窮。這也是為什麼女性是貧窮中的多數(Acllock, 1993)，這是「次級工資」(Secondary wages)所致。

此外，許多女性淪為長期依賴男性，原因是結婚生育即離開就業市場，排除於有給勞動市場之外。一旦家庭經濟依賴者（丈夫）失去依靠時，女性易淪為貧窮，這是貧窮女性化的另一主因，也就是導源於「傳統性別角色分工」（男主外、女主內）所致（王麗容，一九九五）。

另一個值得探討的原因是社會安全體系的結構與設計，社會安全保障的支持體系是聯結於薪資勞動市場，因此當女性處於勞動力市場上的弱勢或脫離勞動市場機制時，此種以「有給勞務」為基礎的社會安全體系對女性就相當不利。因此有些學者即批評這一類的社會安全體系之建構，假設女性可依賴其丈夫的基本前提是有問題的(Acllock, 1993)。

再另一個導致女性為貧窮多數之主因是「照顧責任」，事實上前述的女姓次級勞動市場地位和弱勢社會安全保障和家庭性別角色的基本假設是有絕對相關的。「社會照顧」之於老人、兒童、殘障，在傳統家庭性別角色觀之下，女

性被冠上主要照顧者角色，於是，女性被剝奪其有給勞動參與，變成了貧窮的主要危機人口群。目前流行的社區照顧理念，在實質上若缺乏足夠社區資源體系來支持，很可能更增加女性暴露在貧窮危機人口群之中，因此女性照顧責任的「機會成本」(Opportunity cost)是相當可觀的。

綜觀上述的分析，欲破除貧窮女性化的趨勢、減少女性的貧窮化現象，女性「勞動市場的有給職」參與似乎是脫離貧窮和避免貧窮的重要手段。國家反貧窮策略顯然必須考慮整體性女性在勞動市場參與困境和不平等，這從聯合國消除貧窮年的宣言中即明示，「……為達成消除貧窮的目標……應該特別接受下列原則的指導……『應給予婦女經濟上及社會上的機會，對發展貢獻己力，且反貧窮策略與計畫應以性別取向設計』可獲得證明。此外，國際消除貧窮年聯合國宣言中尚聲明：「……各國政府檢討、採用並維持宏觀經濟政策與開發策略詳述生活在貧窮中的婦女之需要與努力……如同第四屆世界婦女研討會採用的活動綱領第五十八項之規定……」

四、結語

就業與濟貧或消除貧窮的關係，可從預防性的觀點，也可以從補救性及發展性觀點了解到其間必然關係，本文在前面討論的內容即在於闡述工作與避免貧窮、工作與脫離貧窮、工作與性別經濟依賴、貧窮女性化是有緊密的相關性。適逢國際消除貧窮年，在國家反貧窮政策的制訂與考量上，特別提出以下的呼籲作為明年消除貧窮觀察年的評估依據：(一)回應聯合國的宣言，推動有利就業的經濟或就業機會促進政策，(二)正視「個人歸因」和「社會歸因」所必須整合的個人性及制度性抗貧策略；(三)呼應聯合國宣言所揭櫫的「性別取向」抗貧政策，多以性別為核心思考新消除貧窮政策，不宜再有「性別盲」(Gender blindness)的國家消除貧窮策略。