

貧窮現象探究 詹火生

壹、「貧窮」概念的 發展

綜覽古今中外書籍，「貧窮」是一個經常出現的名詞。此字眼不僅見諸於柏拉圖之論述，更可追溯到聖經之記載。就是在我國社會，「貧窮」一詞亦相當早就出現。例如：「神農在位百餘年，此百餘年中，救濟人民生活者甚衆。發明穀食，救肉食之窮，一也。穿井汲之水，濟自然水之窮，二也。夫耕婦織，救衣皮之窮，三也。」（註一）因此，似乎自有人類生存以來，就與貧窮現象結了不解之緣；無論是逐水草而居的游牧生活，或是科技發達的現代文明生活，「貧窮」現象均普遍存在。

但是，對於貧窮現象開始從事系統的分析，則始自於十九世紀中期已完成工業革命的英國。一八五一年英國一位新聞記者亨利梅葉（Henry Mayhew）新書「倫敦勞工與倫敦貧民」一書（註二），強調當時英國社會普遍存在著貧窮現象，並指出工業革命並不像一般人所想像的，徹底消除了社會的貧窮。這十九世紀末至廿世紀初，查理布希（Charles Booth）及朗樹（Rowntree）分別在倫敦及約克市進行大規模的貧窮調查，自此貧窮問題乃引起社會大眾的普遍關懷與重視。根據布希逐家逐戶之調查，他不僅報告出倫敦地區生活在貧困中的人數所佔之比例，亦指明了其所處之貧困狀態（註三）。在其所提出之報告中，他曾試圖在「貧窮」與「足夠」兩者間訂定一個財政之界限，並稱之為「貧窮線」。而朗樹之調查亦發

現，在英格蘭中北部的約克市中，有百分之卅五的居民生活在貧窮線以下（註四）。此種為了測定貧窮現象所創訂的「貧窮線」，便成為日後學者及行政單位引為測定貧窮的重要概念和工具。

從本世紀初期以降，各國政府乃紛紛將解決貧窮問題列為其重要政策之一。例如：一九〇五年英國自由黨執政，開始通過一些解決貧窮的具體法案，包括一九〇五年的「失業勞工法案」，一九〇六年的免費學校餐點，一九〇八年首創免繳費的「老人年金法」，以及一九一一年的「國民保險法案——健康及失業」等（註五）。上述法案均旨在保障工人就業機會，扶養老人晚年生活，確保幼童健康，藉以解決社會的貧窮問題。

第二次世界大戰結束之後，世界各國莫不致力於戰後之重建工作。工業先進國家更注意如何在復甦的過程中，緩和貧窮問題所帶來的壓力，因而自然把免於貧困的威脅列為戰後復興的一大目標。美國羅斯福總統在大西洋憲章中所特別揭櫫的四大基本自由裏，「免於匱乏」與「免於恐懼」的自由即居其二。羅斯福所謂的「免於匱乏」，即含有遠離貧困之意。

英國貝佛里奇爵士（Beveridge）也在一九四二年發表轟動一時的「社會保險及其相關服務報告書」。他明白指出人類社會的五害——貧、愚、懶、病，而貧窮位居其首。他極力呼籲建立完整的社會安全體系，以徹底解決貧窮的問題。尤其，戰後「福利國家」概念的出現，更受世界各國的矚目與重視。在英國，遂有一九四五年的「家庭津貼法案」，一九四六年的「國民保險法案」、「國民保險（工業傷害）法案」、「國民健康服務法案」，一九四八年的「國民救助法案」，這些構成英國福利國家社會福利服務，解決貧窮問題的社會安全網。

美國一直到一九六〇年代才大規模地運用政府的資源，以解決貧窮問題。一九六三年詹森總統的「對貧窮作戰」，採取提供均等教育機會、社區發展等策略，以期徹底撲滅貧窮。然而，許多研究指出，英美兩國雖分別在朝向福利國家社會福利服務的普及，以及「對貧窮作戰」計畫中動員了相當龐大的人力、財力和資源，但此二社會的貧窮現象並未如其所期望的完全消失。於是，貧窮的概念乃再度引起學者的重視和討論。

貳、貧窮的定義

學者專家對貧窮的定義，常依其論點而異。此種定義的多樣性，使得學者專家在作貧窮問題的探討時各執其詞。赫頓及賴士里（Paul B. Horton & Gerald R. Leslie）在其所合著之「社會問題社會學」一書中曾指出，歷來對「貧窮」之定義，可包括三方面：一是以絕對金額作為界定貧窮之標準，即以其收入低於若干元者畫屬為貧民；二是以一絕對比例來界定貧窮，如將其收入低於若干比例的國民平均所得者列為貧民；三是將全國收入畫分為十等分或五等分，取其最低之若干組為所謂的貧民（註六）。

大體而言，貧窮的概念，可從三個觀點來分析（註七）。第一個觀點是把貧窮視為「生計的」（Subsistence）貧窮。此與維持健康和工作能力所需的最低生活標準有關。因此，持此論點衡量貧窮時，其主要參考架構就在於維持與維持身體功能之能力。第二個觀點是把貧窮視為一種社會不平等之現象，認為貧窮是社會中不同所得團體彼此間的相對位置。研究貧窮時，不能將貧民孤立於社會之中，而視其為一特殊團體。社會原本即是由一羣收入不同者所組成，而貧窮所關切的就是與社會其他分子相對的較低階層。因此，持此觀點者必須視社會為一整體，而貧窮即為此社會內所存在的現象。對貧窮之研究，係以對生活較富裕者之瞭解為基礎，要瞭解貧窮，必須先知曉富足之情況。第三個觀點則視貧窮為社會的外在（Externality）形式。它所關切的，與其說是貧民之需要，不如說是貧窮對社會其他成員之影響。所謂「貧窮線」即為貧窮所存續社區的一種無效用指標。持此種觀點者致力於貧窮問題之解決，是因為他們認為不應讓人們窮困到足以損害社會的地步。他們的動機並不全在於對貧民之憐憫或照顧，而在於貧窮對社區所產生的不舒適狀態。茲再將此三種觀點分述如后。

一、生計的貧窮

以生計的觀點來界定貧窮，是目前最盛行的方式。它以生活所需的最低水準來界定貧窮。初期大家所採用的貧窮概念，就是建立在以生計觀點出發的貧

窮線之上。朗樹所作的約克市調查，即係早期以生計觀點來探討貧窮的主要研究。他根據每個人每天在日常生活上所需要的最基本數量，訂定貧窮線的標準。此種標準是以能餬口為主，而非以生活之舒適為標的，它並未考慮休閒生活之安排或解除單調無聊生活的措施，它甚至不容許不負責任態度的存在。由於他所界定的貧窮，是以「全家所得不足夠獲取維持生理功能的最低必需標準」為基礎，因此，他會試著計算每個家庭所需要的最低必需品的貨幣價值。此種「最低必需標準」之測度，不僅朗樹繼一八六〇年之後，續用於一九三六及一九五〇年的約克市調查，同時，亦為許多其他學者所普遍採用的方法之一。

除此之外，朗樹亦會進一步再將貧窮畫分為兩種（註八）：一為「初級貧窮」（Primary Poverty），另一為「次級貧窮」（Secondary Poverty）。其區分之重點在於個人道德特徵及天生智能之缺陷，而非資源之不足。根據他的看法，凡是所得確實不足支應最低生活必需開支者，屬初級貧窮。若所得金額足供最低生活所需，但卻因道德之缺陷或先天才智不足，未適度花費以致不足維持生理功能者，是為「次級貧窮」。此種生計貧窮概念之盛行，導致五〇年代時大家所強調的貧窮可徹底消滅的想法，因為接受此概念者認為，透過經濟的發展，人民生活水準的提高，並配合政府和民間濟貧政策之實施，自然能提昇人民的生活水準，使人人能夠獲得維持生理功能的必需品。

約在一九三〇年代，布拉迪（Dorothy Brady）根據所得需要彈性的原則，擬訂了一套區分貧窮的假想方法。她認為與其用家庭支出來區分貧窮，不如用購買衣服的数量為標準來區分來得重要。她認為，當家庭所得達到一個關鍵數額時，購買衣服的数量隨即下降，但是每件衣服的價格卻開始提高。因此，她稱此關鍵數額為「購衣貧窮線」（Clothing Poverty Line）（註九）。一九四二年英國貝佛里奇報告書中主張社會保險給付，應以「最低生活水平」為基礎。這個「最低生活水平」就是朗樹「貧窮線」概念的引伸。換言之，貝佛里奇所提的「最低生活水平」，就是一種生計貧窮的界定。

以「最低生活水平」或「貧窮線」為標準來界定貧窮，雖然有行政處理上的方便，但卻不能適應社會的實際需要。因此，亞貝史密（Brian Abel-Smith）與湯生德（Peter Townsend）兩位教授，在一九六五年曾建議以「貧窮

帶」(Poverty Band)來替代「貧窮線」(註十)。他們在其所著「貧與最貧者」一書中表示，英國國家救助委員會所訂定的最低生活水平，祇能說是一種官方對貧窮的測定標準，並非實際生活所需確定的最低水平，而且充其量也祇能說是在特定時間與空間下的最低生活所需。換句話說，他們認為人們維生所需的不僅祇有生活日常必需品，而且還必須包括社會風俗、價值觀念等因素之考慮。上述定義至少代表了學者對貧窮現象認定之檢討，也開始由絕對貧窮標準轉變而為相對貧窮的概念。他們認為可依家庭收入的多寡、人口數等社會標準區分每個家庭。例如：收入低於某一標準者，收入高於此標準百分之廿者，及收入高於此標準百分之四十者。其中，低於標準者才屬於「初級貧窮」。這可說是第一個對貧窮概念所提出的修正。

在一九三〇年代以前，對貧窮之界定多半是列出每個人最低生活所需要的物品，並估計其金額。在一般的使用方式上，是假定低收入家庭大約花費其家庭所佔的四分之一、三分之一或二分之一於食物。他們估算三餐溫飽所需的營養食品價格，再依其所估計食物支出佔家庭支出之比例而分別乘二、三或四。美國社會安全行政署即係沿用此種方法，將貧窮範圍定為「家庭所得不足購買美國農業部所列出的最低參考食品價格之三倍者」(註十一)。美國政府在一九三〇年代，其國家科學委員會研訂之食物津貼辦法，即係一種以食物的適宜營養來測定貧窮的例子。如果根據這個標準，史迪格勒計算，在一九四四年祇要四十四美元，就可購足所需這的營養。不過，很明顯地，這個計算方法基本上卻忽略了個人的消費習慣和其他社會的因素。

恩格斯(Engels)依其於一八五七年之觀察指出，在家庭所得，以及家庭在食物支出之比率上有負的關係存在。美國農業部為了矯正以購買適當營養食物的價格為界定貧窮標準之缺失，乃於一九五五年應用恩格斯指數(Engels Coefficient)來測量一個低收入家庭食物支出金額佔全家所得之比例。根據這個方法，求得三種不同的係數。例如，就兩個人的家庭而言，其係數為〇·二七；三個或三個以上成員的家庭，其係數為〇·三三；至於獨身者，則以兩人家庭之百分之八十來計算(註十二)。如果一個家庭的食物消費低於這個指數，就說明了這個家庭正處於匱乏狀況，所得不足以維持最基本的生活所需。

如前所述，美國社會安全行政署對貧窮之測定，是以美國農業部的「經濟食物計畫」(Economy food Plan)為基礎。而美國農業部對該必需食品價格之估計，雖會依物價而調整，但基本上是假定所有家庭中的成員三餐均在家庭中進食。在一九二九年以前，此項估計預算甚至假定所有超過十四歲之兒童均會就業且有適宜的衣物及零用金之津貼。一九三〇年之後，對此假定有了修正，在估算時已改為假定十八歲以下之兒童均仍就學，並有相關的學校津貼補助。此種貧窮定義之修改，不僅代表不同時間時生活水準之差異，同時也反映出貧窮的定義亦依社會生活方式而更易。然而，許多學者指出，不論是以購買衣服的行為，或是以購買其他生活必需品的「一籃市場支出」(a basket market expenditure)均無法正確畫分貧窮的界限。例如，美國官方的貧窮線，在一九七五年是依農業部的經濟食物計畫價格的三倍計算，依此標準，當年秋天此價格對一家四口而言，相當於美金五、九五九·二元；但同年四月，美國勞工統計局卻列出一項與農業部家庭生活類似水準的「簡樸」(austere level)家庭，在都市地區中之最低生活所需價格約為美金九、五八八元。換句話說，美國政府認為一個勞工階級家庭所需之收入，約為依賴家庭收入的一·六一倍(註十三)。但是，此種界定貧窮的方式，目前仍在爭議階段，因為基本上，每個個人所需的食物營養標準迥無一致的定論，且有些生活中的必需品，亦無法以數額作確切的估算。

二、不平等的貧窮

此種貧窮概念是以社會結構為基礎，從社會階層化的觀點來看貧窮。持此觀念者所考慮的問題，不在於貧民的資格或貧窮的狀況，而在於社會相對損失及不平等現象。他們所關切的是探詢何者為窮人與非窮人兩團體之間所存在的「可接受」的差距(註十四)？為了要探究上述問題，在研究貧窮時即不只以貧民為對象，尚需考慮社會之其他成員及社會整體。韋柏所提的階級、地位、權力和聲望等有關階層化的概念，建立了此種貧窮分析的理論架構。

自一九六五年美國詹森總統提出「對貧窮作戰」計畫方案以來，社會學者及經濟學者尤其重視貧窮問題之探討。他們認為在經濟繁榮的一九六〇年代，

貧窮產生的原因並非如一九三〇年般的係因經濟危機所引起。貧窮之所以存在，主要是因為社會結構改變，與工業化經濟所導致。自此，「貧窮」之概念乃進一步發展，以「危機貧窮」一詞來說明經濟危機時期的貧窮。而以「結構貧窮」一詞來指發生在一般經濟正常發展、組織結構健全的社會。結構貧窮之概念一經提出，遂引起社會學者熱烈的討論。許多學者認為技術變遷或自動化是貧窮產生的主因。因為技術變遷或自動化導致許多非技術性工人的失業，進而淪為貧窮。這種結構貧窮的解釋，逐漸脫離了經濟性貧窮的說法。但亦有學者認為技術變遷是社會變遷的過程之一，非技術工人或低收入之個人，其之淪為貧窮，顯然是有其他導源的因素，技術變遷祇是一個媒體而已。

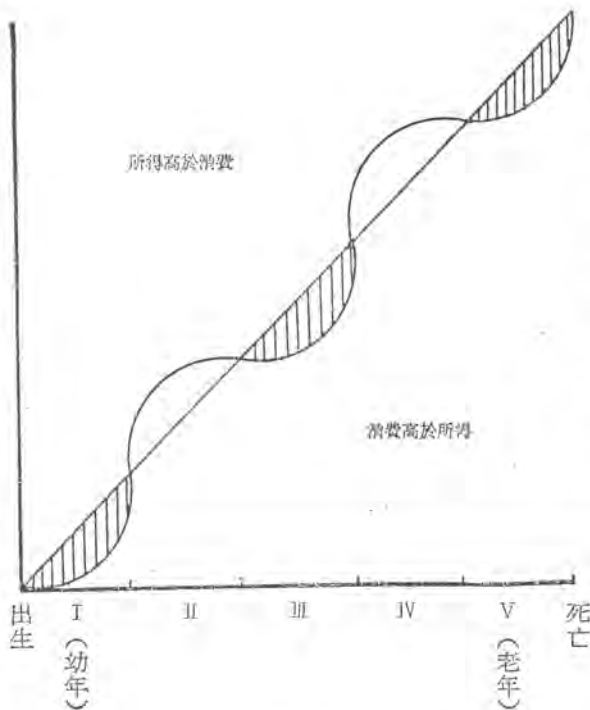
馬克斯學派分析階層化側重經濟因素之考慮。但由於社會中其他部分之變遷，並不一定伴隨經濟變遷而生，且縱使經濟結構未變，社會其他部分亦可能發生改變，故韋伯乃據以駁斥馬克斯純以經濟來解釋之論點。韋伯認為有一些居高地位之團體，縱使其經濟上之重要性不如勞人，但仍能握有相當的政治權力。相對的，一些新興的經濟團體，如中產階級商人團體，就必須耗費一段相當長時間的掙扎，方能獲致與其經濟地位相當之聲望。本世紀雷托馬斯主張將「所得」界定為「對時間及資源之支配」。而在對資源之支配中，應包括：與薪資相關的福利（如老年年金）、財政福利（如兒童之免稅寬減額）及轉移性福利給付（註十五）。雷托馬斯亦強調，要徹底瞭解貧窮，就必須考量一個社會的變遷媒介，以及社會不平等的性質。湯生德受此影響，而把貧窮解釋為「五項資源的缺乏」——所得、財產、職業的福利待遇、現行公共福利服務、以及私人福利服務。米勒及羅比（S.M. Miller & Pamela Roby）兩人亦建議，一具有相當程度不平等現象的社會，其政府不僅應致力於所得、資產與基本服務等最低標準之提供，同時亦應致力於提升個人自尊、擴展社會流動機會，以及參與決策機會之提供。（註十六）亦有學者進一步分析，認為貧窮現象的產生，是缺乏社會所「共同接受最低標準」的結果。而這些最低標準，已經不單純是物質條件而已；它涉及權力分配、教育福利服務、及法定地位的不平等。然而，無可諱言的，此種貧窮的概念，遭遇到另一個問題，就是除了「所得」此因素外，我們又如何方能清楚畫分其他資源的貧窮與非貧窮？

從社會資源的缺乏來說明貧窮的概念，即學者泛稱之「相對損失」（relative deprivation）的貧窮。在此論點下，要探究貧窮須從下二步驟著手：一是表明在人口集團中，其資源究竟是如何分配，以及依何等級標準分配；另一則是必須瞭解此社會中，「非貧民」者一般的飲食支出、活動及生活環境（註十七）。

相對損失的貧窮，不僅可以用來解釋不同社會間之貧窮結構，而且更可以用來說明同一社會，但不同時間之間貧窮結構的變化。以一九五〇年到一九六〇年代中期的英國社會來觀察，失業的增加導致更多成年人工作機會之缺乏，就業所得漸趨不平等，職業福利、老年年金和疾病給付雖有增加，但卻並未惠及低收入的勞工。景且，殘障和老年人口的增加，清晰指出英國依賴或貧窮人口之逐漸增長。所以，相對損失的貧窮，除了考慮經濟因素之外，更顧及整個社會結構中資源分配的情況。

從相對損失的觀點來看，「貧窮」此概念與所謂的「低收入」相近。貧窮或低收入的現象，必然存在於一個個人所得有所差異的社會。換言之，祇要在社會中，有所得階層化的存在，就必然有低收入者之存在。依此，貧窮或低收入本身並非社會中「不正常」的現象，而是任何社會均不可避免之情境。通常，「貧窮」被界定為一社會中某一比例的低收入者。若依戶數十等位分，則所謂的「低收入者」是指家庭可支配所得十等位分類中之第一、第二、第三等分位，亦即最低之百分之三十。若依五等分位區別，則為最低之一層，即以第一等分為最低收入層。而以此觀點研究貧窮者所關切的乃在於如何縮短最高與最低層間之差距。惟其雖由階層化觀點論貧窮，但並不意謂其認為貧民是一同質且固定之團體，或享有一共同的特徵。反而，他們認為所謂的貧民，從一種或多種生活方向而言，是較社會一般成員落後的一羣。湯生德曾提出「貧窮周期」的概念，俾以說明在一個人的一生中，有三個階段是最容易陷入貧窮危機的時期，其中尤以老年時期為最。他認為在幼童時期，除非父母親是專業或技術人員，或是有年長兄姊協助家計，否則他很容易淪為貧窮。第一個階段後則是他開始工作並有儲蓄能力的時期，此段時間可延續到他結婚後養育兩個孩子之際。由於他必須負擔孩子的養育和教育費用，所以是第二個危機時期，一直持

續到小孩可以自立時為止。其後又是一段較富足之時期。但是，如果他退休後，子女又遠離他去，那麼他很可能又再陷入貧困。圖一中斜線所示部分，即易淪於貧窮之危機時期。因此，階層化觀之貧窮，並不純以經濟因素為界定標準



圖一 貧窮周期

，並兼顧及其生活型式及社會資源之分配，考慮生活的素質，以及人與人之間關係網絡。它重視不平等現象之消滅，並致力於貧富差距之縮短。

三、外在性的貧窮

美國人類學家路易士 (Oscar Lewis) 根據其在墨西哥城及波多黎各的貧民窟之研究，提出「貧窮文化」的概念。他發現在該地區中，貧民之生活方式、行為模式及宇宙觀等均有甚多共同之處。這些共有的生活方式，即為「貧窮文化」，且此文化有代代相傳的趨勢，並將使下一代更難以逃避貧窮的厄境。以外在情境觀點來研究貧窮者，基本上假定貧民的文化規範及期望是其對所

處情境以及學習模式的一種混合反應。路易士指出貧窮文化的特質共有七十餘項之多。在經濟方面，失業與未充分就業造成家庭所得短絀，非技術性與非專門性職業者經常更換工作，購買力弱，依賴重工，家庭缺乏食物的儲存，無儲蓄觀念……等。在社會方面，住宅擁擠，羣居而無隱私，高比率的酒精中毒事件，常使用暴力滋事，體罰孩童，毆打妻子，過早涉及性問題，婚姻隨便且不安定、常遺棄妻兒……等。在心理方面，則是無固定歸屬的邊緣感 (Feeling of Marginality)，對社會制度及政治人物常有挑剔態度等。

研究貧窮文化之學者，早期有人認為貧窮文化是指一些具有改善意願但無機會改善者之生活方式，其之淪於貧窮是由於環境外在之因素。其後復有部分學者以為貧窮文化是指使貧民滿意於現狀的一些特殊文化模式，同時有時就社會環境提供他們以改善之機會，他們也不一定會致力於改善本身的情況 (註十八)。因此，持此觀點研究貧窮問題者所關切的論題乃在於：假如我們予貧民以新的機會，貧民究在多大的時間內可改變其行為；且在此改變過程中，貧窮文化會帶來什麼樣的限制或障礙。換句話說，其基本之問題是先決定若要消除貧窮或減輕貧窮問題的嚴重性，應先予貧民以何種的改善機會；以及在當前貧窮文化與大社會文化不相一致的情況下，我們應如何鼓勵貧民去利用該機會。舉例言之，假如沒有計畫的能力是貧民行為特徵之一，那我們所應作的並不是強迫要求貧民應馬上對其生活作一長遠之計畫；而是應先協助其覺得合適之工作，並促使其在工作穩定之後開始學習如何計畫，並據以教導其孩童。這也就是說，要解決貧窮問題，必須先改變其外在之環境，提供其改變之機會，然後再看貧民如何改變。根據此種說法，有許多學者開始檢討有關的社會福利措施。例如：對貧民提供了職業訓練，使其具備就業之能力，但若未對其提供就業之機會，則並不能使其脫離貧窮。

貧窮文化的理論一出，贊同者雖多，但持相反意見者亦不少。其中華倫泰 (Charles Valentine) 即曾指出：「貧窮文化」只能說是貧窮的影響或結果，它並未真正說明貧窮形成的原因 (註十九)。同時，在美國及英國的社會學界，亦有學者研究指出「貧窮文化」並不存在於流動迅速、社會階層化不嚴謹的社會。對路易士「貧窮文化」概念的第二種批評，則針對其用詞及資料之

表一 美國1959年至1977年低於貧窮水準者統計

年	低於貧窮水準者		所有家庭平均家戶所得	
	人數 (百萬)	佔總人口 比率 (%)	金額 (美金元)	指數 (1972=100)
1959	39.5	22.4	5,417	48.7
1960	39.9	22.2	5,620	50.6
1966	28.5	14.7	7,532	67.8
1968	25.4	12.8	8,632	77.7
1969	24.1	12.1	9,433	84.9
1970	25.4	12.6	9,867	88.8
1971	25.6	12.5	10,235	92.5
1972	24.5	11.9	11,116	100.0
1973	23.0	11.1	12,051	108.4
1974	24.3	11.6	12,836	115.5
1974*	23.4	11.2	12,902	116.1
1975*	25.9	12.3	13,719	123.4
1976*	25.0	11.8	14,958	134.6
1977*	24.7	11.6	16,009	144.0

*修正後資料

資料來源：Statistical Abstract of the United States, 1977, P.465.

不够嚴謹與乏事實驗證而為。因為貧民中雖可能有某些共同特徵或「附文化」之存在，但不可否認的，亦有一部分貧民並沒有所謂的貧窮文化。而路馬士的說明亦未澄清到底有「貧窮文化」的貧民與無「貧窮文化」之貧民兩者間之區別何在。而且路氏將若干文化特質之表現即統稱之為文化，亦犯了理論架構基礎不穩之缺憾（註廿）。

叁、結語——兼論貧窮現象近況

從上述「貧窮」定義緣起與發展之討論中，我們可以說朗樹在一九〇一年所提出的「貧窮線」概念，是一種絕對觀的表現。他在一九三六、一九五〇年之調查中，雖仍沿用「貧窮線」之名詞，但其所訂之貧窮標準實已大為提高。這可稱之為時間因素之相對性。同時，由於在美國可以列為貧窮的生活標準，在印度則或足可當一個富翁，貧窮定義空間因素之相對性亦顯於此。是故，貧窮定義由絕對觀演變為相對觀，而時間、空間兩因素復輒成為相對貧窮比較之兩項基本條件。「絕對貧窮」祇有在相同時、空內才有存在的意義。即使在相

同時間及同一社會中，界定在某一生活水準以下者皆屬於貧窮，這種貧窮仍有大小相對程度之分，例如朗樹所提的「初級」貧窮和「次級」貧窮。克林那（Marshall Clinard）表示：「貧窮有絕對和相對的兩種含義。絕對貧窮的含義，係指缺乏資源來滿足特殊的需求，而相對貧窮則指社會其他人所擁有的這些資源的相互比較的程度。換言之，貧窮必須根據個人願望和一個社會的期望與個人的能力來解釋。」（註廿一）

「結構貧窮」概念的提出，適切地說明貧窮不僅存在於落後地區，在經濟已開發地區也有貧窮的存在。透過教育或福利服務之提供，貧窮現象所產生的問題嚴重性或可趨於緩和，但貧窮現象是一種不可能被完全消滅之境。透過政府或民間福利措施之實行，貧富間之差距或可縮小，但只要該社會各個人所得有差異存在，則要消滅貧窮本身必為一無法達到之口號。

根據表一資料顯示，美國在過去廿年來，其低於貧窮水準之人口確有逐年下降之趨勢。然而，若依所得五等分位之分配資料（表二）可知，第一等分位（最低所得組）所得佔家庭所得總額之比例，僅由一九五〇年的四・五%，提昇至五・二%。其最高所得與最低所得兩組之差距，亦僅由一九五〇年的三八・二%降至一九七三年的三六・五%。故在研究貧窮問題時，除須參考官方所訂貧窮標準外，亦應考慮全國家戶所得之分配情況，兩相對照比較。

表二 美國1950年至1977年家戶所得按戶數五等分之分配 單位%

戶數五等分位	1950	1955	1960	1965	1970	1973	1974	1975	1976	1977
1 (最低所得組)	4.5	4.8	4.8	5.2	5.4	5.5	5.5	5.4	5.4	5.2
2	12.0	12.3	12.2	12.2	12.2	11.9	12.0	11.8	11.8	11.6
3	17.4	17.8	17.8	17.8	17.6	17.5	17.5	17.6	17.6	17.5
4	23.4	23.7	24.0	23.9	23.8	24.0	24.0	24.1	24.1	24.2
5 (最高所得組)	42.7	41.3	41.3	40.9	40.9	41.1	41.0	41.1	41.1	41.5
最高之5%	17.3	16.4	15.9	15.5	15.6	15.5	15.5	15.5	15.6	15.7

*1974年以後資料係修正數

資料來源：Statistical Abstract of the United States, 1977, P.455.

表三 英國1969年至1979年貧窮人口統計

年 項 目	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
貧窮人口(千人)	2,787	2,840	3,035	3,126	2,878	2,857	2,964	3,134	3,203	3,137	3,059
總人口(千人)	55,263	55,421	55,610	55,781	55,913	55,922	55,901	55,836	55,852	55,835	55,883
比 例 (%)	5.0	5.1	5.6	5.6	5.1	5.1	5.3	5.6	5.7	5.6	5.5

資料來源：Annual Abstract of Statistics, 1981, Central Statistical Office,

HMSO, Table 3,16.

表四 英國1977—1978年所得十等分位之分配

戶數十等分位	稅 前 所 得		平均稅 前所得 (英鎊)	稅 後 所 得		平均稅 後所得 (英鎊)
	金 額 (百萬鎊)	比 例 (%)		金 額 (百萬鎊)	比 例 (%)	
1(最低所得組)	2,588	2.5	896	2,561	3.0	887
2	3,780	3.6	1,308	3,753	4.4	1,299
3	4,790	4.6	1,658	4,476	5.2	1,549
4	6,082	5.9	2,105	5,348	6.2	1,850
5	7,616	7.3	2,636	6,564	7.7	2,272
6	9,458	9.1	3,274	8,002	9.3	2,769
7	11,523	11.0	3,988	9,675	11.3	3,348
8	13,912	13.4	4,815	11,525	13.4	3,989
9	16,923	16.3	5,858	13,853	16.2	4,795
10(最高所得組)	27,230	26.2	9,425	19,987	23.3	6,918
最高之5%	16,810	16.2		11,696	13.7	

資料來源：Social Trends, Vol.11, 1981, Central Statistical

Office, HMSO, P.96.

英國貧窮人口之比例，自一九六九年至一九七八年均維持在五%上下(見表三)。再看其一九七七至七八年的家戶所得十等分位資料，則可知其稅前所得之最低二組所得佔家戶所得總額之比例為六·一%，稅後所得為七·四%；最高二組與最低二組之差距為稅前所得三六·四%，稅後所得之差距為三二·一%。透過稅收以再分配所得之效果，即由此可見一斑(見表四)。

表五所列加拿大貧窮人口之資料，正反映出不同貧窮標準之使用，對貧民人口之分析會隨之而異，影響至鉅。表六係印度、宏都拉斯、菲律賓、南韓及祕魯等五國家戶所得按五等分位之分配。

我國自實施小康、安廉計畫以來，一直以「消滅貧窮」為工作目標，姑不論「貧窮」是否已被消滅，於此亦顯現我國現況作簡略之說明。依據民國七十六年六月內政部編印之「社會福利觀見」，臺北市與臺灣省所作貧民之分類即略有不同。臺北市將「低收入」民衆分為二種，一為生活照顧戶，另一為生活輔助戶；臺灣省及高雄市中則將「低收入」民衆依其生活狀況分為一、二、三級。

表五 加拿大1976年貧窮人口統計

1976 年 貧 窮 線	貧窮人口	佔總人口 比例(%)
加拿大修正統計之貧窮線 Revised Statistics Canada	2,831,000	12.31
加拿大社會發展委員會之貧窮線 Canadian Council on Social Development	4,423,000	19.24
學術評議委員會之貧窮線 Senate Committee	5,372,000	23.36

資料來源：'Social Welfare in Canada in the 1980's: the Challenge of Social Growth; Report of the ICSW/CANADA/CIAS to the 20th Biannual Conference, P.45.

其用以界定之標準自民國六十九年七月一日起，臺北市為每人每月收入未超過一、二五〇元者，臺灣省為未超過一、〇〇〇元者，高雄市則為未超過八五〇元者。據估計，臺灣地區至六十九年底為止，低收入戶佔全國總戶數之比例為〇・七一%，其低收入戶人數佔全國總人口數之比例為一・八七%。我國貧窮人口所佔比例之大幅下降，固一部分或許是由於福利措施之提供所達成，但從另一角度而言，目前界定「貧窮」仍採絕對觀之作法，卻不能不讓人考慮到衡量貧窮之標準是否亦跟隨實際物價情況作適當之配合。表七是我國十五年來家戶所得按五等分位之分配。表八是民國六十八年個人所得按戶數十等分位之分配。每戶平均人數依四・八五計算，則第三組平均每人每年可支配所得為二四、七四一元。最低所得與最高所得二組間之差距離亦逐年減小，但仍較「貧民」或所謂「低收入戶」降低之速度為緩慢。

表六 印度等五國家戶所得按五等分位之分配

國 別	年 代	家戶所得按五等分位分配比例(%)					最高之 10%
		1 (最 低所得 組)	2	3	4	5 (最 高所得 組)	
印 度	1964-65	6.7	10.5	14.3	19.6	48.9	35.2
緬 甸	1967	2.3	5.0	8.0	16.9	67.8	50.0
菲 律 賓	1970-71	3.7	8.2	13.2	21.0	53.9	—
南 韓	1976	5.7	11.2	15.4	22.4	45.3	27.5
秘 魯	1972	1.9	5.1	11.0	21.0	61.0	42.9

資料來源：James R. Dumpson, 'Social Development in Times of Economic Uncertainty, Conference Working Document, 1980, P. XIVI.

表七 我國1964年至1979年家庭所得按戶數五等分位之分配 單位：%

戶數五等分位	1964	1966	1968	1970	1972	1974	1976	1978	1979
1 (最低所得組)	7.71	7.90	7.84	8.44	8.60	8.84	8.91	8.89	8.64
2	12.57	12.45	12.22	13.27	13.25	13.49	13.64	13.71	13.68
3	16.62	16.19	16.25	17.09	17.06	16.99	17.48	17.53	17.48
4	22.03	22.01	22.32	22.51	22.48	22.05	22.71	22.70	22.68
5 (最高所得組)	41.07	41.45	41.37	38.69	38.61	38.63	37.26	37.17	37.52
第五等分位所得等於第一等分位所得之倍數	5.33	5.25	5.28	4.58	4.49	4.37	4.18	4.18	4.34

資料來源：臺灣地區個人所得分配調查統計

表八 民國68年我國國家戶所得按戶數十等分位之分配

戶數十等分位組	分配比 (%)	累積百分比 (%)	平均每戶可支配所得 (元)
1 (最低所得組)	3.36	3.36	63,377
2	5.28	8.64	99,402
3	6.38	15.02	120,242
4	7.30	22.32	137,496
5	8.22	30.54	154,916
6	9.25	39.79	174,363
7	10.49	50.28	197,539
8	12.19	62.47	229,715
9	14.81	77.28	278,958
10 (最高所得組)	22.72	100.00	428,062
第十分位組對第一分位組之倍數	—	—	6.75

資料來源：臺灣地區個人所得分配調查統計

綜合言之，從英、美等福利先進國家的經驗，以及貧窮概念之改變，可以歸結出一個社會的貧窮人口結構，與該社會的經濟發展與福利服務之是否齊備，有十分密切的關係。而各國所採解決貧窮問題之政策，往往依其貧窮原因，並量度其財源而行。自民國六十一年公布兒童福利法以來，老人福利法，殘障福利法，社會救助法等法規亦相繼頒訂，使我國社會福利體制日趨完備。貧窮問題是眾多社會問題之一，其解決方策除可由經濟上予貧民以直接救助外，並有賴許多其他福利措施之配合。其中，「貧窮」定義之重估，尤似為不可或缺之一環。

【註釋】

- 一、尚秉和，歷代社會風俗事物考，商務，民國五十六年，頁一一。
- 二、Fraser, Derek, 'The Evolution of the British Welfare State—A History of Social Policy Since the Industrial Revolution', London: Macmillan, 1973, Chapter 5.
- 三、Appelbaum, Diana Karter, 'The Level of Poverty Line: A Historical Survey', Social Service Review, Vol. 51, No. 3, September 1977, PP. 514-515.
- 四、同二
- 五、同二，第六章
- 六、Horton, Paul B., and Leslie, Gerald R., 'The Sociology of Social Problems', 5th edition, New Jersey: Prentice-Hall, 1974, Chapter 11.
- 七、Rein, Martin, 'Problems in the Definition and Measurement of Poverty', in Townsend, Peter, ed., 'The Concept of Poverty', London: Heinemann, 1971, PP. 46-63.
- 八、同七，頁四七
- 九、同七，頁五一
- 十、Abel-Smith, B., and Townsend, Peter, 'The Poor and the Poorest', Occasional Paper on Social Administration, No. 17, G. Bell and Sons, 1965.
- 十一、同三，頁五一
- 十二、同七，頁五三
- 十三、同三，頁五二〇—五二二
- 十四、Miller, S.M., and Roby, Pamela, 'Poverty: Changing Social Stratification', in Townsend, Peter, ed., op. cit., PP. 124-145.
- 十五、同十四，頁二二四—二二五
- 十六、同十四，頁二二五
- 十七、Townsend, Peter, 'Measures and Explanations of Poverty in High Income and Low Income Countries: The Problems of Operationalizing the Concepts of Development, Class and Poverty', in Townsend, Peter, ed., op. cit., PP. 1-45.
- 十八、Gans, Herbert J., 'Poverty and Culture: Some Basic Questions about Method of Studying Life-Styles of the Poor', in Townsend, Peter, ed., op. cit., PP. 146-164.
- 十九、社會工作辭典，社區發展季刊社印，民國六十六年，頁四五九。
- 廿、沙學漢，「貧窮文化——一個評論」，臺大社會學刊，第十期，民國六十三年，頁四一—四七。
- 廿一、Coates, Ken, and Silburn, Richard, 'Poverty: The Forgotten Englishmen', Penguin, 1973, P. 39.