

《人文及社會科學集刊》
第八卷第一期 (1996/3), pp.79-113
©中央研究院中山人文社會科學研究所

貧窮的歷史性解構：以英、美兩國為例

王 順 民*

* 中正大學社會福利研究所博士班研究生
(收稿日期：1995年9月25日；接受刊登日期：1996年1月24日)

摘 要

基本上，無論是採取那一種福利策略，它們共同關懷的旨趣皆是在於：將社會福利視為一種預防、舒緩以及消滅貧窮的方法，藉而提供經濟安全的保障，或者說是滿足需要。然而，就福利國家的歷史演進來說，有關貧窮的意義與定位，卻有其特有的時代意涵。因而，本文正是試圖對貧窮這個概念作一縱觀式的歷史考察。至於，透過這種歷史表述的迂迴方式，點明出來：1. 就英、美兩國濟貧法的史實發展來看，這兩個國家濟貧政策的歷史進程大致上都是一種從「工作導向模式」——「需要導向模式」再回到「工作導向模式」的政治經濟現實。不過，不同的結構性條件卻使得貧窮的概念在英、美兩國出現不同的歷史性轉折。2. 從各種反制貧窮的機制設計當中，指陳出來對於相關的濟貧制度，實際上也涉及到諸多的價值立場與價值爭議。因為，不同的價值哲學與社會共識，對於貧窮干預政策具有某種程度的引導作用，這其中包括有強調個人屬性因素的「所得再分配取向」以及著重貧窮之社會結構條件的「工作分配取向」。連帶地，窮人的權利內涵也隨著這種對貧窮價值建構的不同而與時俱變。

總之，即令是對於像是貧窮這種單一福利議題的研討，背後所實有的卻是包括著價值、社會、經濟以及政治等等諸多因素的意涵。不過，由於本文主要是以英、美兩國的貧窮史實作為論述的對象，因此，在相關理論的精煉與推論上，自然有其不可迴避的內在限制。

大 綱

壹、前言：貧窮問題與社會安全

貳、貧窮的歷史性解構：十七至二十世紀貧窮議題的相關論述

參、貧窮論述的歷史性意涵：以英、美兩國為例

肆、結論

壹、前言：貧窮問題與社會安全

基本上，社會福利抑或福利國家的首要目標是在於對個人提供經濟安全的保障：滿足需要 (need) 抑或消滅貧窮 (反貧窮)，因此，有關貧窮意義抑或貧窮本質的釐清及其在人類社會福利制度變革過程中的定位，顯然，將會有助對「社會福利」(「社會安全」)的意旨作更清晰的認識。至於，扣緊人類對抗貧窮的長期歷史發展，更使得貧窮議題的論述，具有實質的正當性。

至於，本文主要是以十七世紀作為論述時的參考背景。我們的理由是一方面這一時期由歐洲啟蒙運動所激發的整體社會結構的改變——一言以蔽之，就是「現代化」(modernization)——同時這也正意味著福利國家在日後的三百年當中，在政治(自由主義、社會主義或保守主義)、經濟(市場經濟、計劃經濟或混合經濟)、社會(個人主義的、團體互助的或社會理性的行動邏輯)以及人文(自由、平等或安全不同的人文思潮)各個層面上的相互擺盪。而另外一個直接的理由就是十七世紀英國通過「濟貧法」(The Poor Law of 1601)，此一濟貧法案乃是首次將濟貧法案成文化(林萬億，1994: 17)。換言之，其凸顯出國家對於窮人生活之公共責任(public liability)與社會連帶責任(social solidarity)的觀念與做法乃成爲一項不可忽視的歷史事實(詹火生、吳明儒，1993)。

連帶地，像是對於貧窮的認知(常態性的或非常態性的)、窮人的定位(獨立的個體抑或依賴性的群體)、濟貧的主要對象(社會弱勢族群或其它)、濟貧對象的區隔(值得救助者與不值得救助者)、濟貧的方式(公共救助、工資補貼抑或強制勞動)、濟貧的措施(院內收容或院外生活補助)、貧窮事實的偵察(官方調查委員會或其它民間團體)、致貧原因的探討(個別性的內在解釋或結構性的外在解釋)、濟貧資格的認定(資產調查或基本人權)、濟貧時的附帶條件(次於資格待遇抑或其它)、濟貧的權責劃分(教區、政府、抑或民間慈善組織)、濟貧費用的來源(一般稅或濟貧稅)、濟貧計算的基礎(麵包尺度或菜籃市價法)、濟

貧政策的旨趣(社會救濟、社會效用或社會控制)、解決貧窮的觀點立場(強調消除貧窮的積極條件或著重在保障最低生活水準的消極措施)以及濟貧的內涵價值(自由、平等、公平抑或效用)等等議題的論述，「濟貧法」的創制對於「貧窮」概念的歷史性解構，實具有「破冰」的導引作用。

最後要說明的是，對於貧窮議題的論述中，都必然要帶有兩種特殊性格。一是「時間連帶」——亦即，任何的社會思潮都必然帶有承先啓後的作用或轉折的功能；其二是「空間連帶」——亦即，任何的福利思想或社會安全建制也必然與其特定的文化、歷史與社會的結構條件有關 (social structures of social establishments) (Orloff, 1993)。因此，舉凡政治、經濟的變遷與人文、社會思潮之宏觀式的歷史表述，將會交錯地出現在以下的討論當中。此外，我們也試著從結構性條件、立法創制、福利制度措施、濟貧政策與社會意理等等個別層面的變遷指標，來呈顯貧窮概念的歷史性轉變與結構性限制。至於，何以同樣都是出自於社會救濟的傳統，但英、美兩國卻是開展出各自不同的社會安全模式，而這也正是我們選擇這兩個國家作為探討對象的興趣所在。

貳、貧窮的歷史性解構：十七至二十世紀貧窮議題的相關論述

基本上，有關貧窮概念的歷史性解構，我們主要還是扣緊年代史的歷史進程，來拆解英、美兩國各自的貧窮社會事實，同時，我們也藉由對貧窮的社會立法及其相與對應的結構性條件的考察，來陳述貧窮這個概念是如何被議題化，進而成爲一項整體的社會事實 (total social fact)。

1. 十七、十八世紀貧窮議題的相關論述：

A. 1601年：英國通過「濟貧法」(Elizabethan Poor Law, 1601)

從社會、經濟變遷的角度來看，封建制度的解體、圈地運動、農作歉收以及物價革命等等歷史因素，使得失業、貧窮、依賴窮人與濟貧問題成爲英國日益嚴重的社會事實，藉而提供作爲濟貧法案成文化的結構性背景(張秀蓉，1986; Piven & Cloward, 1971: 12-16)。換言之，濟貧法的制定與實施，使得貧窮得以正式被視爲是一項社會問題(Marshall, 1981: 30)。至於，法案中所強調的親屬責任原則、教區救助原則以及政府以稅收支應的濟貧原則，也成爲日後英國社會救助的參考架構(林萬億，1994: 19; Barr, 1987: 10)。不過，像是將貧民予以道德性分類的救濟方式(categorical-assistant programs)——包括將老人與病人等虛弱無能的貧民(the impotent poor)施予院外救濟或送入救濟院(almshouse)、體能健全的貧者(the abled-bodied poor)則是強行送入矯治工作所(house of correction)或勞役所(workhouse)以及對貧窮孩童施以學徒訓練，以及以地方性(行政教區)的失業與救濟組織作爲濟貧法實施的主要運作機制等等的制度設計，在在都指出來濟貧法的實施深具家長權威色彩以及因應當時社會經濟秩序的現實考量。換言之，濟貧措施本身具有社會控制的職能(Orloff, 1993: 122; Marshall, 1981: 31-32; Piven & Cloward, 1971: 37)。

值得注意的是，爲了防止其它地區的窮民湧至條件較好的行政教區接受救濟(事實上，背後實有的是一種教區本位主義以及防止鄉村勞動力的外流)，這迫使得英國在1662年通過「居住法」(the Law of Settlement)，藉以嚴格限制人們的遷徙流動。連帶地，當時濟貧工作的各項爭議，像是強迫課稅而使工業陷於破壞的境地、對於有工作能力者的救濟以及由濟貧法所衍生出來的各種道德危險問題，也成爲日後濟貧法修正的重點(林鐘雄，1990: 95; 黃樹民等，1990: 182)。總之，扣緊英國當時農業商業化(the commercialization of agriculture)的經濟發展需求，使得濟貧措施成爲政府管制經濟活動與社會秩序的一環，藉

以用來規範窮人的生活，而非是一種社會公民權的概念內涵。當然，也由於這種強調分類性勞動原則的分配制度 (the categorical work-based distribution system)，其實際保障的效果有限，因此，「史賓漢連法案」這種以需要原則為主的福利制度 (the need-based welfare system)，自然有其相與因應出現的時代需要。

B. 1795年：英國制定通過「史賓漢連法案」(Speenhamland Act)

人口急劇的增加、穀物價格的上漲以及圈地運動的效應 (像是改變了以往農村勞動自給自足的生活型態、以薪資僱傭關係取代傳統僱主佃農的封建關係以及釋放出多餘的農村勞動人口)，使得十八世紀的英國面臨到社會、經濟秩序的重整 (Piven & Cloward, 1971: 17-19)。因此，由戰爭、農業收成欠佳以及經濟秩序失調等等所誘發的食物價格與工資懸殊的問題，就成為「史賓漢連法案」首要解決的難題。至於，「史賓漢連法案」採取的是工資補貼 (rates in aid of wages) 的辦法，強調以麵包的現行價格 (bread scale) 作為標準來決定工資的補貼，同時也享有家庭津貼——而不論他是否有工作所得，都可以獲得補助 (張秀蓉，1986; Piven & Cloward, 1971: 29-30)。換言之，這種強調保障農民勞動階級之基本生存權利的「史賓漢連法案」，除了可以緩和社會不安以外，並且透過這種工資制而使得英國得以有效地阻撓勞工的社會流動，藉以延緩競爭性勞動市場的產生 (黃樹民等，1990: 158-159)。不過，這種採取公共救濟形式之工資補貼的勞工保護措施，雖然具有阻止勞動力變成純粹商品的效果，但是，本質上它同時也是一種干涉主義原則，實施的結果會造成工資被壓低、農民勞動階級更為貧困、鼓勵早婚與生育、造成不同地區生產成本的差異、造成教區之間濟貧資源的不均、濟貧支出急遽增加、濟貧稅負擔加重、產生不勞而獲的社會效應以及反而變成是對雇主的一種變相補助 (黃樹民等，1990; 張秀蓉，1986; Mencher, 1970: 98-99)。當然，實際上對於「史賓漢連法案」最大的

攻擊還是在於它對於經濟生產力的影響。亦即，「史賓漢連法案」所提供的公共救助，會降低人們的工作意願，進而阻擾到工業的生產與國家財富的累積 (Mencher, 1970: 100)。

因此，1834年的「濟貧法修正案」正式廢止了這種補貼制的父權式統治，一舉地將資本主義與自由勞動市場作更緊密的結合，而使英國正式邁向資本主義市場經濟 (勞動力商品化) 的階段。總而言之，十九世紀英國的社會史可以說是被1834年的「濟貧法修正案」所解放出來的市場制度的邏輯所左右，不過，這個動力的起始點卻是在「史賓漢連法案」。連帶地，對於「史賓漢連法案」的議論也成為 Bentham, Malthus, Marx, Owen, J. S. Mill, Richardo 以及 Spencer 等人的思想內涵之一 (黃樹民等，1990: 165-166)。其中，反對的理由有的是出自於經濟的，認為國家不應該介入私人經濟，特別是限制勞工的社會流動——因為這違背了 Adam Smith 古典自由放任的經濟思潮；有的是出自於人口增加的理由，因為對窮人提供救助，將可能會使窮人較無生活壓力而生育更多的子女——而這正是 Malthus 所擔憂的；以及有的是出自於道德的理由，認為公共救助將會傷害到貧民自助的意願，而使貧民道德敗壞 (moral degeneracy)——這違背 Mill 自主性教養的主張 (林萬億，1994: 20-21; Barr, 1987: 11)。不過，歸根究理的反對主因還是在於濟貧費用不斷膨脹的財政現實考量。

2. 十九世紀貧窮議題的相關論述：

A. 1824年：美國政府公佈「葉慈報告」(Yate's Report)

基本上，從殖民時期到十九世紀初期美國的濟貧政策主要還是依循著英國舊濟貧法的精神與原則，像是院外救濟大都還是只適用在老年人等值得救濟者的身上 (Orloff, 1993: 126)。不過，為了思辯院外、院內救濟的適當性 (事實上，主要還是要為不斷增加的濟貧支出尋求解決的對策)，美國紐約市政府則是進行了一項有關窮人的救濟與福利服務的調查報告 (Axinn & Levin, 1975: 43-

44)。至於，「葉慈報告」中主要的關懷對象還是集中在具有工作能力的窮人身上，因此，報告中指出來對於那一群不值得救濟的人 (the occasional poor)，應該強迫工作，藉以養成勞動習慣與自立更生的價值觀，同時，也可以對於社會整體的生產能力產生正面功用 (萬育維，1993)。事實上，這也使得往後各種院外的救濟措施，被認定應該是屬於私人性質的，而毋需要美國政府直接、積極的介入。換言之，舉凡家庭、鄰里以及教會志願組織皆被視為是可以滿足貧窮的需要，而不必要制定全國性的濟貧政策 (Orloff, 1993: 230)。總之，十九世紀以來，美國富裕的社經背景，內化成爲一種「自助而後人助」的價值觀。如此一來，自然就沒有充分理由要對窮人提供公共濟助。也就是說，對於那些具有謀生能力者的貧窮現象與貧窮問題，在美國一直都無法成爲一項社會議題 (Levine, 1988: 23)。連帶地，強調政府不管事的傳統，也使得美國政府本身很少設置各種調查委員會，而僅由民間團體來揭露各種貧窮事實，據以進一步要求政府的干預、介入 (Levine, 1988: 120-122)。

B. 1834年：英國「濟貧法修正案：新濟貧法」(Poor Law Amendment)

就福利政策的發展歷程來說，1834年的新濟貧法被視爲是一項重大的分水嶺。因爲「新濟貧法」所宣示的精神與原則，對於日後英國的社會救助、醫療補助、失業救濟以及老年年金等等的各項社會立法來說，具有相當程度的規範作用 (Levine, 1988: 109)。至於，「新濟貧法」主要的政策方針爲 (the Principles of 1834)：「次於合格標準」(less eligibility)、 「勞役所試煉」(the workhouse test) 以及「行政管理集中化」(the principle of administrative centralization) (Orloff, 1993: 7-8)。也就是說，基於人道理由，對於那些物質上無助的老人 (the worthy poor) 仍然還是維持院外救助的濟助方式——不過，這同時也伴隨著貧窮的社會性烙印以及剝奪政治公民權的選舉資格；但是，基於工業、效用的理由，則是不再發任何公共救濟金給具有工作能力的失業者 [所謂「不值得救助

者」(the undeserving poor)]。即令那些真正需要救助者 (the truly need) 也必須被安置在勞役所內接受嚴苛的生活安排與強制勞動，並且所領取的工資要比一般最低所得勞工的待遇還要低。最後，透過集中管理的制度設計，以避免地方行政官僚的腐化與無能，藉以確保濟貧工作的統一與提昇濟貧工作的成效以及加速勞動階級的流動 (Orloff, 1993: 122-125; Barr, 1987: 12)。

顯然，從上述諸如廢除院外救濟以及採取強制性的工作勞動等等的濟貧設計當中，在在都顯示出這個時候的貧窮是被宣稱為一種罪惡，同時，窮人能否接受到救助也必須取決於他人 (地方行政官) 的裁量 (Marshall, 1981: 84-85; Piven & Cloward, 1971: 33-35)。連帶地，我們進一步對照1601年與1834年的新舊濟貧法時，發現兩者最大的差異是：在舊濟貧法中對於那些有工作能力的窮人，並沒有持以社會性的烙印 (stigma)；而新濟貧法則是以惡劣的工作環境與劣等的生活待遇來對待他們，也就是說，接受救助者被賦以恥辱的意涵。再者，爾後的各種社會政策主要還是以這個時候所構造出來的「家庭——薪資模式」(the family-wage model)，作為基本的運作邏輯。亦即，在這種男人成為家計的主要負擔者，而女人僅是留在家中扮演無給職家庭主婦角色的分工模式，造成女性在經濟上勢必更加地依賴男性，從而深化了已有「男人掌權、女人順從」的父權式的性別分工 (patriarchal gender division) ——事實上，這種建基在「家庭——薪資意識形態」(the family-wage ideology) 之父權式的社會保險觀念 (patriarchal social insurance)，也真實地顯現在二十世紀美國的新政改革與瑞典的社會民主模式改革，以及英國的貝佛里奇改革計劃當中 (Ginsburg, 1992: 6-7)。

總之，新濟貧法的實施固然是試圖在不危及正常經濟生產職能的前提下，想要對勞動 (work) 與需要 (need) 的分配法則作某種程度的調和，不過，由於它是建基在效率最大、經濟人模型 (model of economic man) 的預設上，因而新濟貧法還是以鼓勵勞動階級的自我維生、減少濟貧支出以及杜絕假性貧窮來

作為濟貧政策的目的，從而忽略了貧民的產生是因失業與不景氣。準此，這種強調效用、自立、自助原則的新濟貧法自然無法減緩社會上的貧窮問題，同時它對於窮人的救濟作為也並不蘊涵社會公民權的理念 (林萬億，1994: 22; Orloff, 1993: 204-206; Pinker, 1981: 11)。當然，就新濟貧法實施的社會性後果來看，透過這種工資制的確定，使得英國現代工人階級得以真正誕生，同時也為英國的資本主義注入了自由競爭的職能，而一舉邁向資本主義市場經濟的階段。最後，濟貧法的創制與實施，倒是指稱出來一股強調市場機能與個人選擇自由的放任主義 (*laissez-faire*) 的社會思潮還是瀰漫著十九世紀的英國社會。

C. 1870-1890年：英、美兩國掀起一股反對院外救濟的浪潮 (the campaign against outdoor relief)

經濟的衰退與不穩以及強調將值得與不值得救助者作嚴格區分的科學性的慈善運動 (*scientific charity*) 等等的背景因素，使得英國在十九世紀末展開一連串全國性的反院外救濟運動。不過，反院外救濟運動主要是針對濟貧工作的行政部份加以改革，而要求大量裁減院外救濟，同時推行家庭支持條款 (*family support rules*)，以將老人照顧的責任推給家族或成年子女。至於，那些沒有親屬或親屬無扶養能力的老人則是被送進救濟院，同時也必須負擔部份工作以換取社會救濟 (Orloff, 1993: 129-132)。值得注意的是，針對這一階段刪減院外救濟所衍生出來的弊端，倒是促使英國在十九世紀末展開一連串有關失業、居住、低工資勞工以及老人經濟安全保障等等社會處境的調查與相關的社會立法，像是 Charles Booth 在1890年代、王室調查團在1895年所進行的貧窮老人調查報告，與1896年所成立的老年年金財務委員會以及由 Joseph Chamberlain 在1897年所推動立法通過的非強制性的工人賠償法案 (*The Workmen's Compensation Act*) (Mencher, 1970)。

總之，相較於德國、丹麥等國在十九世紀後期所採取的「社會保險模式」，同一時期的英國則僅僅試圖透過原有的濟貧架構，來消弭資本主義發展

所衍生出來的各種社會問題，並且深信此一「社會救濟模式」（當然，還包括那時主張道德再教育的慈善組織會社）具有解決這些問題的能力。至於，相應於那時候的美國來說，固然同樣都是出現慈善組織會社 (Charity Organization Society, 簡稱 COS) 與社區睦鄰運動 (the Settlement House Movement) 等等民間志願團體的推波助瀾，不過，由於強調貧窮主要是根源於酗酒、不道德、用錢不當以及不適宜的生活安排等等的個人行為 (individual misbehaviors)，因此，美國社會根本就是質疑這些貧窮問題存在的正當性。此外，在對傳統恩庇性政黨 (the mass-based patronage system) 運作模式的反制底下，使得相關的社會立法都遭受到阻撓，而造成美國貧困家庭與老人的處境更為悲慘不堪 (Katz, 1993; Orloff, 1993: 133-134; Levine, 1988: 99-114; 萬育維, 1993)。

3. 二十世紀貧窮議題的相關論述：

A. 1902年：Seebom Rowntree 出版《貧窮：一個城市生活的調查》(*Poverty: A Study of Town Life*)

Rowntree 指出來有關勞動階級致貧的主要原因乃是在於一些個人無法控制的因素，像是年老、疾病、死亡、失業、工作不穩定與低薪資 (詹火生, 1982)。此外，Rowntree 也進一步從一個人生命週期過程的觀點，來論述勞動階級陷入貧窮的結構性原因 (Robertson, 1991: 38-39)。顯然，諸此種種論證的主要目的就是要將貧窮問題「去道德化」。亦即，排除個人不當的行為所導致的貧窮 (張世雄, 1994; Mencher, 1970: 172)。對此，Rowntree 分別提出充分就業 (包括最低工資及社會救助) 以及道德培育 (包括教育改革與福利服務) 等等不同的社會政策主張。最後，Rowntree 對於貧窮現況的社會調查，不僅使大眾察覺到貧窮問題的嚴重性，同時，對於日後英國社會政策的內容與方向，產生了實質性的影響 (楊瑩, 1992: 91-92)。像是1908年所制定通過的老年年金法案 (the 1908 Old Age Pension Act)，其主要的目的即是由中央政府透過直接金錢給付的免費福利來解決嚴重的老年貧窮問題。不過，即令如此，該項年金的享領者還

是有其道德條件的限制 (moral test)，比如是否經常酗酒、最近十年有否坐過監以及是否曾經接受過貧民救濟等等 (孫健忠，1995: 174)。連帶地，所謂「國家效率論旨」(the national efficiency argument) 的說法對於該項老年年金法案來說還是存在的。因為透過這種未繳費式的福利年金制度，將可以合法地清除那些不具勞動效能的人口族群 (老人與婦女)，藉以提昇國家整體的生產效能 (Barr, 1987: 16-18)。

B. 1909-1914年：Paul Kellogg 等人出版《匹茲堡調查報告》 (*Pittsburg Survey*)

在六大冊的《匹茲堡調查報告》中，Kellogg 與他的研究群主要還是集中在有關勞動階級之工作環境與薪資待遇的討論，藉以論證這些人是處於貧窮的邊緣 (Levine, 1988: 127-128; Axinn & Levin, 1975: 132)。至於，當時所謂「有閒階級論」(The Theory of the Leisure Class) 的社會思潮，倒是再一次地為美國資本主義社會的「炫耀性的消費」(conspicuous consumption) 提供佐證 (林鐘雄，1990: 490-493)。當然，這同時也更形凸顯出美國資本主義工業化社會所導致的階級不公平。

事實上，相較對於老人、已婚婦女以及移民者之院外救濟的緊縮 (Orloff, 1993: 135-138)，一種由內戰 (1861-64年) 所衍生的一連串有關傷殘、退伍軍人的老年、殘障、遺屬以及寡婦年金的相關立法 (Civil War Pensions)，這迫使得美國必須面臨到其它社會階級要求年金與社會保險立法的客觀壓力。只不過由於受到美國政府本身結構的影響 [特別是反聯邦主義 (anti-federalism)]、缺乏廣泛性的階級動員 (cross-class coalition) 以及知識份子與中產階級對恩庇性政黨運作的反制，使得各項年金的立法與改革的進行並不順利 (傅立葉，1994；Orloff, 1993: 215-216)。因此，雖然在所謂「改革紀元」(Progressive Era: 1900-1919) 的風潮下，加速了聯邦與地方政府相繼推出各種福利法規與社會改革，而使美國勞工成為改革法案中最大的受益者，但正由於各項社會改革的背後還是建基

在經濟誘因與市場效率的思考邏輯之上，致使處境更為不利的弱勢團體比如失依兒童等，還是無法得到實質性的幫助(舒詩偉，1993: 68-77)。總之，對美國來說，終其在「改革紀元」時期還是未能創建出一套完整的社會安全體系。

附帶一提的是，從南北內戰(黑奴問題政治化的具現)、獨立宣言(宣示人皆生而平等)到1896年的司法判決(揭示平等但隔離的基本原則)，這使得黑白種族議題一直成爲處理美國社會貧窮問題的思考線索之一——當然，也包括二十世紀的黑人社會運動(反種族隔離)以及種族暴動。總之，這裡再一次地凸顯(黑人)貧窮問題背後所投射出來的結構性條件及其對美國社會安全發展的實質性影響(Piven & Cloward, 1971)。

C. 1920-1940年代：英國社會政策出現停滯性發展的態勢

因應於一次大戰之後大量軍人的返鄉，使得英國政府必須制定相關的社會政策立法，以避免可能引發的社會不安與政治上的不穩定。至於，具體的防貧措施，則是引進了「過渡時期給付」(the transitional benefit)，以保障勞工使其不致於因爲失業而淪爲貧窮。此外，它同時也將濟貧的權責由已往的貧民救濟委員會(Guardian of the Poor)改組爲公共救助委員會(the Public Assistance Committee)，並且放寬給付資格認定，像是放寬對於「真正在尋找工作」(the genuinely seeking work)的資格認定。

不過，二〇年代後期以及三〇年代的全球性經濟不景氣，使得英國的社會福利給付受到相當大的設限。像是1931年所通過的「家戶資產調查式福利給付」，就是一種替代了以個人所得作爲資產調查依據的方案，而使得給付的資格又回到舊有濟貧法中的嚴苛規定(楊瑩，1992: 41-42；Barr, 1987: 19-24)。當然，三〇年代慘淡、艱苦的生活經驗，是提供作爲日後「貝佛里奇社會安全計劃」的結構性背景因素之一，只不過，爲英國這一個階段社會政策停滯發展解

題的卻是一個不甚愉快的歷史經驗。也就是說，它是藉由二次大戰以及相關而來的社會動員，來為英國在三〇年代社會政策的停滯性困境加以解套。

D. 1933-1939年：美國羅斯福推行「新政」(New Deal)，以紓解當時的經濟大蕭條

有鑑於三〇年代經濟大恐慌所肇始的危機貧窮問題 (crisis poverty)，使得「新政」有其迫切實施的社會經濟現實考量 (Piven & Cloward, 1971: 39-40)。事實上，新政影響最為深遠的就是在1935年所通過的社會安全法案。只不過，這種比較具有社會主義傾向的社會改革方案，像是政府以賦稅收入來用於補助農業、興辦學校、公共衛生、廉價住宅電力、公共救助以及連帶而來的政府本身權力的擴張，由於與美國一向所持有的有限政府干預以及古典自由經濟的社會思潮相互背離，因而引發了憲法解釋的問題——聯邦政府的行政裁量權是否優越於各州政府的自主權，而最直接的衝突就是聯邦政府可否逕行向各州政府境內的雇主開徵社會安全稅 (王國羽，1993)。

至於，「社會安全法案」對於貧窮議題的論述意義在於：由老年的經濟所得所衍生出來的貧窮問題，至此已經成為全國性的社會議題，而需要聯邦政府積極的干預與介入。亦即，有關老年的貧困問題不再被視為是個人意志的薄弱或道德上的缺失，同時，接受救濟也被認為是一種應當得的法定權益 (legal right) (萬育維，1993；Marshall, 1981: 85)。——只不過，該項老年年金仍然還是著眼於老年人領取年金之後的購買能力，換言之，濟貧政策的執行還是建基在經濟成長與充分就業的實際考量上。

值得注意的是，1935年社會安全法案的內容除了社會保險方案以外，還包括有失依兒童補助 (Aid to Dependent Children)、老年扶助 (Old Age Assistance) 以及盲人救助 (Aid to the Blind) 等等不同的公共救助方案，藉以將婦女、兒童、老年退休、殘障與失業補償納入社會福利體系之中，而形成不同類別的救

助體系(孫健忠, 1995: 29)。不過, 美國整個社會安全法案就是唯獨沒有將醫療照顧納入保障的範圍, 這除了凸顯出美國醫療專業團體龐大的反制力量以外, 這種主要還是依據市場經濟原則所實行的社會保障制度, 所造成的社會性後果就是社會階層化的更為深化以及增加雇主的控制權力, 從而阻礙了美國階級性運動的推展(傅立葉, 1994; Levine, 1988: 179)。連帶地, 近代美國福利政策的思潮與傳統。亦即, 一種對繳費式 (contributory) 與非繳費式 (non-contributory) 福利方案的區分架構也正是從羅斯福的新政開始, 不過, 它所持有的價值認知強調的是社會保險而非社會福利, 同時, 這也使得後來的福利模式準則較為看重社會安全的價值遠勝過於對窮人的救助與服務 (Jackson, 1993; King, 1992; Pierson, 1991: 120-121)。總之, 大體而言, 美國社會安全法案所顯現出來的救助內涵是一種採取懲罰原則且條件苛刻的濟貧設計, 因此, 像是其中功能最大的所得維持方案的實施, 仍然還是以不違背「次於合格標準」的原則作為主要的考量。同時, 它不僅將對於窮人公共救助的權責推回給各州政府, 並且, 經費的削減以及社會性格印等等也都是相應於濟貧措施而來的社會性後果。

最後, 原本設計用來解決窮困家庭照顧問題的公共救助方案 [特別是失依兒童津貼 (Aid to the Family with Dependent Children, 簡稱 AFDC)], 也由於問題本身交雜著制度設計 (包括有相關的職業訓練、推介工作無法反映實際的需求)、政府角色的有限性、龐大的赤字財政與有限的經濟成長、以及對於非繳費式社會救助方案的道德性責難與家庭價值的迷亂等等的互動影響, 致使美國各種反制貧窮的作為, 同時面臨到治標 (反貧窮成效的現實壓力) 與治本 (個別性窮困還是結構性匱乏不同的解決對策) 上的雙重困境 (林萬億, 1994: 242-249; 黃耀輝, 1994; 陳小紅, 1989; 關惠蓮, 1985)。連帶地, 這也使得以往被視為是值得救助的單親女性, 隨著 AFDC 方案的執行所衍生出來更多的未婚媽媽與

破碎家庭，導致單親女性一舉轉變成為新興不值得救助的貧者 (the new undeserving poor) (Katz, 1993)。

E. 1942年：英國公佈「貝佛里奇報告書」(W. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*)

基本上，嚴重的失業問題、危險共擔的社會意識、強調政府積極作為的政治思潮以及所得重分配的經濟趨勢，在在都成為貝佛里奇報告書發表的結構性背景(楊瑩，1992: 25-44)。而這種將社會安全原則理性化也可以說是正式確定了英國成為現代福利國家的典範。事實上，從貝佛里奇社會安全各項的基本原則中，包括有強調均一費率的生計維持給付 (flat rate of subsistence benefit)、均一保險費率 (flat rate of contribution)、行政責任的統一化 (unification of administrative responsibility)、適當的給付 (adequacy of benefit)、普遍廣泛原則 (comprehensiveness) 以及分類原則 (classification)，指稱出來此一階段的英國試圖要廢棄傳統資產調查、選擇性的社會救助體系，而改採取需要滿足、全民性的社會總體管理模式(張世雄，1994)。而這也意謂著英國政府濟貧工作的社會哲學轉為建基在公民權的概念上，來對窮人提供救助，同時，對於致貧原因的探究也從主觀、絕對的轉為客觀、保留的處理態度 (Mencher, 1970: 363-364)。不過，值得一提的是，這一項原本是結合集體主義與自由主義社會哲學的貝佛里奇計劃，卻由於堅持「保險繳費原則」，而使得貝佛里奇原先所訴求的公民權核心精神，反而沒有獲得具體的實現(張世雄，1995)。

總之，貝佛里奇報告書的提出，使得有關福利國家的圖像呼之即出，因為透過1945年的「家庭津貼法案」(針對子女眾多的家庭補助其收入)、1946年的「國民保險法案」、「國民保險(工業傷害)法案」(保障受僱者、自僱業者與家庭主婦的所得安全)、「國民保健服務法案」(保障因疾病所可能導致貧窮的問題)以及1948年的「國民救助法案」(主要是針對生活欠安定而又沒有被保險給付涵蓋的人予以特別的照顧)，完整地建構起英國的社會福利體系，而成為一

套解決貧窮問題的社會安全網絡(詹火生, 1982)。最後, 從歷史發展的後果來看, 英國國民保險法案的通過, 正是企圖把對老年人的生活照顧, 由對一般貧窮者的嚴格限制待遇中(像是資產調查、強制勞動)區隔出來, 換言之, 這是對以往濟貧法規定的一種反制。就這一點而言, 英國這種強調對老年所得安全保障的福利政策建構, 倒是與當時美國的社會安全發展軌跡, 有著異曲同工之妙。

不過, 在貝佛里奇報告書中還是過於偏重個人的失業問題, 而忽視了低收入與年老處境等等的家庭貧窮現象。至於, 將以往貧窮線的概念轉換為依最小生計維持標準(subsistence minimum)來界定貧窮以及預設了一個充分就業且失業率不超過百分之三的成长社會, 在在都是貝佛里奇報告書的內在缺失。連帶地, 這種強調勞動市場之強制性繳費原則的貝佛里奇報告書, 仍然還是將國民救助(濟貧)視為一種自由裁量式的救助(discretionary assistance), 而非是權利內涵(as of right)的一部份(Marshall, 1981: 88)。因此, 當英國歷經了人口與社會經濟的變遷以後, 正由於官方政府所制定的貧窮線無法真正反映基本生活所需, 使得原本僅作為補充性給付的社會救助方案反而變成了大多數人主要的依賴(林萬億, 1994: 56-57; 詹火生、李安妮, 1993)。至於, 其中最為明顯的非預期的後果就是在貝佛里奇計劃之中, 嚴格地區分出社會保險體系與社會救助體系, 並且再度對於是否值得救助給予道德性的裁決, 致使像是單親婦女等等的社會弱勢人口「自動地」被排除在社會救助體系之外(張世雄, 1995)。

最後, 就社會思潮的歷史性轉折而言, 美國羅斯福的「新政」以及英國的「貝佛里奇計劃」相繼的出爐, 意味著自由主義的思潮遭受到重大的挫折, 而暫時消失於歷史的舞台上(傅鏗等, 1993: 53)。相反地, 強調社會權以及依據需要(need)而非付費能力的資源配置方式的集體主義, 翻轉成為二次戰後主要的社會思潮(詹火生、李安妮, 1993)。

F. 1960年代：美國詹森總統提出「與貧窮作戰」(War on Poverty)

相對於三〇年代是由經濟危機所引起的危機貧窮問題，六〇年代美國的貧窮問題主要是因為社會結構的改變以及工業化經濟所導致的結構性貧窮 (structural poverty)，像是出現「富裕中的貧窮」(the poverty in affluent)、「相對貧窮」、「城市貧窮」(urban poverty)、「貧窮循環」(the cycle of poverty)、「貧窮文化」(the culture of poverty) 與「社會失衡」(social imbalance) 等等的社會現象 (傅立葉，1994；詹火生，1982；Katz, 1993; Marshall, 1981)。顯然，有關六〇年代美國的貧窮問題本身是深邃、多重的，而其解決的對策自然也是全面、基進的。這其中包括試圖藉由「平等」(以民權法案來消除人爲的不平等與歧視)、「減稅」(以減稅法案來增加收入與提高購買力) 以及「就業」〔以經濟機會法案來激發潛力開創就業機會，而使每一個人 (特別是窮人) 能夠有充分可行的社會參與 (maximum feasible participation)]，來消除貧窮從而締造出一個「大社會」(The Great Society) (Axinn & Levin, 1975: 246-250)。準此，「與貧窮作戰」的主要旨趣是試圖排除社會與環境的阻礙，藉以幫助每一個人 (當然，窮人不僅可以獲得救助，甚至於也可以消滅貧窮)，藉而提升整體社會的和諧發展。換言之，「與貧窮作戰」的公共計劃方案，雖然是針對少數族群設計的，但是，這個方案本身卻蘊涵著更深遠的社會性目標。至於，這種多重承諾的濟貧方案，倒也是美國歷史上少見對窮人持以比較正面的態度認知以及利他性的社會承諾 (Glazer, 1986)。

此外，對整個反貧窮計劃來說，1965年由國家社會安全署所訂定的貧窮標準 (the poverty line: the Orshansky line)，倒是有其實用性的政策意涵 (Haveman, 1987: 55-56)。因為，透過這種絕對、客觀、量化性的測量指標 (係以平均每年飲食預算的三倍作為貧窮標準，用以反映市場的購買能力)，據以可以評斷出政府反貧窮計劃的成效。不過，絕對貧窮線的訂定卻也進一步引領出有關貧窮議

題的相關論旨。像是何種濟貧政策最能達到舒緩貧窮的目的——當然，一旦貧窮被界定為只是所得不足的問題，那麼，所得移轉 (income transfer) 方案自然就成為最佳的濟貧措施？而訂定貧窮線的終極意義為何，究竟是在於提供最低生活安全的保障？在於要求「更多」(more)？在於透過資產調查而將窮人與一般人區隔出來？還是在於阻撓更有效的濟貧方案的實施，只因為所得貧窮 (income poverty) 的情況已經獲得某種程度的改善 (林萬億、周淑美，1972; Korpi, 1980)？無疑地，這裡再一次地凸顯對傳統濟貧措施中「次於合格待遇」原則的思考，以及對值得與不值得救助者抑或「值得尊敬的自立者」(respectable independence) 與「不可饒恕的貧民」(shameful pauperism) 之間「合理」的分界問題。連帶地，各種相關貧窮標準的訂定，包括有絕對貧窮線、貧窮惡化指標 (poverty severity index)、貧窮門檻 (poverty threshold) 以及就業與所得不足 (employment and earning inadequacy, 簡稱 EEC) 指標等等又能否如實地反映出社會的真實現況。也就是說什麼樣的測量指標能夠測得「誰才是真正需要幫助的人」(who are the truly needy) (Haveman, 1987: 66-72)？

不過，如果是相較於同一時期以中產階級作為對象的各種公共方案的經費支出與改革成效，那麼，對於「與貧窮作戰」的成果，則是必須有所保留 (Jackson, 1993; King, 1992; Murray, 1984; Gilder, 1981)。持平來看，雖然整個社會發生貧窮的機率已經獲得舒緩，不過，特定人口族群 (特別是黑人族群) 貧窮現象的改善程度則未有實質性的進展 (Ruggles, 1990: 5)。或者說各種反貧窮方案只是在短期內可以達到縮減貧窮溝 (the poverty gap) 的階段性目的，但是長期來說該項政策目標還是不成功的 (Korpi, 1980)。連帶地，也只有聯邦政府所執行的所得重分配方案 (像是老年的醫療給付與食物券) 對窮人才有真正的助益，而那些僅由聯邦經費補助地方政府執行的方案 (像是經濟機會法案與人力發展法案等)，實際上對窮人社經地位的改善還是有限的 (Peterson, 1980)。

再者，六〇年代期間各項社會安全制度的全面性擴張，固然是建基在經濟成長與雄厚國力基礎上，但是，由於缺乏對於貧窮問題精煉的思考（仍然是以勞動原則來作為濟貧制度的設計原則）、憲法解釋的問題、聯邦與地方政府各自不同需求的政策目標、美國捲入越戰與反戰主張、政治社會環境的影響（國內的種族歧視、黑人暴動以及缺乏廣泛性的階級動員）、公民權運動的訴求、經濟景氣變動對貧窮門檻的影響，以及社會安全方案本身所產生的社會性後果（包括有新貧窮文化、福利給付的不公平、福利科層過於龐大以及輕視低度就業的貧窮現象），因此，即令是推行各種嚴格的社會管制計劃，但是仍然無法有效地改善美國社會所得分配不均的現象以及改進窮人的生活（萬育維，1993；Katz, 1993）。最後，約莫同一時期也出現了兩種針對貧窮現象之個人層面的理論觀點，包括有人力資本理論或地位取得理論以及貧窮文化理論，雖然這些解釋觀點某種程度已經跳脫了以往所得維持之經濟安全的單一因素考量，不過由於這些理論觀點忽略了社會結構因素對於貧窮的影響，亦即，著重的是窮人本身的研究（the poor study）而非是對貧窮的探討（the poverty study），因而無法完整地解釋當時美國的貧窮問題（張清富，1992；Korpi, 1980）。

最後，無論是三〇年代的「新政」，還是六〇年代的「與貧窮作戰」，其背後基本的認知皆是將貧窮視為是非常態性的（unnatural）與非必要性的（unnecessary）。同時，也認為窮人的失業問題，主要是肇因於社經環境的刺激不夠以及缺乏充分的工作準備，因此，美國政府還是深信可以藉由各種公共計劃方案，來解決貧窮問題（Wier, 1992: 205-20; Levine, 1988: 15-16）。連帶地，一種以美國中產階級的價值觀與利益旨趣作為主要的考量原則（middle-class politics），自然是使得濟貧方案的成效大打折扣（Jackson, 1993）。不過，因著經濟變動誘發而來的社會不安，倒是使得在三〇與六〇的不同年代裡，同樣都促使美國的救濟服務措施出現短暫性的擴張現象。不過，如此一來，只是更形凸顯出社會救濟作為一種社會控制（social control）的政治目的考量，特別是有關

黑人貧窮問題 (the black poor) (Piven & Cloward, 1971: 196-198)。至於，如果是從三〇、六〇年代美國公共救助方案的社會性後果來看，那麼，美國與其它先進福利國家的最大差異，可能不僅僅在於經費的支出規模與社會政策的落後，同時還應該擴及到美國本身所特有的社會問題規模 (Glazer, 1986)。因為，這一群為數龐大的貧窮人口 (事實上，應該擴及那些眾多不具請領社會救助資格的有工作的貧民)，其所彰顯出來的結構性意涵，除了意味著經濟所得的不平等以外，還包括像是犯罪、少數族群的失業問題、破碎家庭、非婚生子女以及惡質的生活環境等等的社會性剝奪問題——而這也說明了何以美國在處理貧窮這項社會難題時，反而造成治絲愈棼的下場。

G. 1980年代：英美兩國新保守主義下的貧窮政策

八〇年代的柴契爾與雷根保守主義政府，開始大幅度地修改以往擴張性的公共政策，而改採取貨幣學派的經濟理念與政策。亦即，宣告一個「反福利主義」(anti-welfarism) 的時代。至於，這種新保守主義所標榜的價值理念是權威、忠誠、等級、秩序、傳統和社會契約，而不是平等或自由。此外，新保守主義著重的是家庭、社區、教區、鄰里以及各類互助群體。而這種強調供給面的經濟學 (supply-side economics)，實際反映在貧窮政策上的影響包括：濟貧的經費被削減到最低限度、減少聯邦政府在貧窮政策上的積極角色、並且以工作救濟方案 (work-welfare program) 來取代一般直接的社會救濟 (welfare)，以及強調只有真正有需要的人才可以接受公共救濟與救急不救窮的觀念 (陳小紅，1989；Anderson, 1978)。換言之，八〇年代英、美兩國的濟貧政策修正了以往公民福利權的概念主張，同時重申工作技能對於進入勞動市場的重要性，無疑地，這自然是回復了傳統濟貧法中要求以強制性的工作勞動來作為接受救濟的要件 (King, 1992)。

事實上，有工作的貧民 (working poor)、女性單親家庭貧窮者、少數民族 (包括外來移民) 的貧窮人口比、老年女性貧窮人口、貧富差距的顯著惡化以及

城市下層貧窮階級，也都是七〇年代後期以來美國持續擴大的社會現象 (詹火生、李安妮，1993；萬育維，1993；Katz, 1993; Pierson, 1991)。不過，即令如此，新保守主義主要還是從道德性的論述出發，從而推導出職業訓練的加強 (Employment and Training Program，簡稱 ET) 才是幫助窮人逃離困境的唯一法門，而國家的角色則只在干預使個人的人力資本加強 (human capital investment)。換言之，國家的角色被轉換成爲穩定家庭結構和「恢復」其功能的威權道德國家 (張世雄，1994)。連帶地，社會福利的私有化 (privatization) 以及志願主義 (volunteerism)，就成爲其相與因應的解決對策——當然，透過這種降低政府提供福利的角色扮演，將可以直接紓解政府財政支出上的壓力 (King, 1992)。

最後，就福利思潮的演變來看，新右派 (the New Right) 的福利見解固然可以說明八〇年代以來英、美兩國相同的福利發展趨向。不過，這當中還是存有若干發展上的變異。像是對權力已經予以制度性分散的美國而言，透過總統個人的偏好，使得「工作—福利」的政策原則可以被有效的執行。至於，英國主要還是透過執政黨的運作方式，來貫徹新右派的福利理念——不過，它同時必需要面對在野黨的制衡、是否能夠贏得下一次執政的壓力以及不同福利主張的挑戰。因此，在失業危機、議會多數優勢、長期執政機會以及實際執行單位的相對弱勢等等制度性條件底下，使得新右派所主張的「工作—福利」政策原則成爲一項權宜性的策略，而被英國的保守執政黨做適度的修正 (King, 1992)。

參、貧窮論述的歷史性意涵：以英、美兩國爲例

藉由上述貧窮概念的政治、經濟、人文與社會思潮之縱觀式的歷史表述當中，我們得出有關貧窮的意義與定位，是有其特有的時代意涵。至於，這種以

年代史作為貧窮議題的論述方式，其主要的用意是在於將貧窮這個概念放大到長時期的歷史時空中 (long duration)，藉以釐清貧窮概念所實有的意涵——福利哲學的、政經現實的以及社會規範的。底下，我們試著進一步就結構性條件、立法創制、福利制度模式、貧窮政策以及社會意理各個層面，來呈顯貧窮這個概念的歷史性轉變與結構性限制。換言之，透過這種交叉、重疊 (非重覆) 的歷史性論述，可以更為清楚地指陳出來貧窮所實有的歷史性意涵。

首先，就其個別史實的發展經驗來看，結構性條件的變遷 (像是英國的封建制度以及美國的奴隸制度)，是解釋貧窮概念在於英、美兩國歷史性轉折時，一項相當重要的面向。因為對英國這個歷史個案來說，封建制度解體所產生的一連串社會效應，直接帶動了英國早期各項濟貧措施的社會改革。至於，奴隸 (黑人、種族歧視) 問題所衍生的社會性後果更是拆解美國貧窮議題的重要線索。連帶要注意的是，貫穿於英、美兩國的是不同權利概念的行使。因為，相較於美國的資本主義社會，英國是有著較為嚴密的階級關係，致使一種「由上而下」的權利行使方式，也真實地表現在濟貧措施上，自然而然地窮人被視為是救濟的客體，同時，濟貧的作為也必須取決於地方行政官的裁量判斷。至於，美國南北內戰所追求的去階級化的社會性目標，則是直接轉化了貧窮的權利內涵，不過，這對於後續的美國歷史發展來說，去階級化的後果卻是反而使得黑人成為美國社會的問題製造者 (problem-making population) (King, 1992)。

表 1：英、美兩國社會安全制度擴張情形

	一般男性 參政權	普遍成年人 參政權	工業意外	健康	年金	失業	家庭津貼
英國	1918	1928	1897	1911	1908	1911	1945
美國	1860 ^a	1920	1930	--	1935	1935	--

a：大多限於歐洲人或白種人。

資料來源：Pierson, 1991: 108, 110.

其次，就立法創制的意義來看，1935年的「社會安全法案」以及1942年的「貝佛里奇報告書」分別為美、英兩國各自的社會安全發展史寫下新的里程碑。這是因為「社會安全法案」建立起繳費式與非繳費式福利方案的區分架構，據以對窮人提供一個帶有懲罰性且又條件苛刻的濟貧措施。至於，英國的「貝佛里奇報告書」則是試圖建立一種既強調勞動繳費能力但又是普及性原則的社會安全模式。不過，如果是就整個社會立法的歷史沿革來看(表 1)，那麼，我們可以發現英、美兩國將社會事故納入社會安全制度的過程中，工業意外的勞工賠償通常是最先被採納的福利模式。而後，疾病、殘障保險、老年年金以及失業保險才相繼地被採納。至於，家庭津貼項目，則是由於被界定為可以由婦女來擔當，因此，家庭津貼方案最晚才被引進來 (Pierson, 1991)。總之，社會政策抑或社會立法背後的意圖是值得深究的，至於，更進一步的核心問題則是拆解擺盪於「社會救助模式」與「社會保險模式」之貧窮對策背後所實有的結構性意義，這其中包括有國家本身的自主性與結構、政府的角色地位、政府組織形態、公民權的發展程度、文化意識形態以及階級政治性 (class politics) 等等 (Orloff, 1993)。

此外，就英、美兩國貧窮人口差異的歷史性比較來看，英國貧窮人口之所以低於美國，主因還是在於福利制度模式的差異 (詹火生, 1982)。這是因為英國大部份的社會福利服務均由中央政府或地方政府來承擔，而且大都採取全民性的社會福利模式，因此，英國的所得分配結構自然可以透過福利服務的再分配而趨於平均。至於，美國則是採取放任式的社會福利，除了老弱傷殘是由政府直接照顧之外，其餘概由民間福利市場來提供，其結果自然是易流於貧富差距過於懸殊，而無法達到真正濟貧的目的。

連帶地，就濟貧政策的發展來看，美國濟貧政策呈顯出來的特色包括有：一是儘可能以各類方式，而非直接提供金錢，來協助低收入戶家庭；其二是側重在經濟方面的考慮，認為只要低收入者獲得政府財政上的協助，當可透過各

項訓練和貸款計劃，來提高其生活水準；其三是濟貧的責任固然是由政府 and 社會來共同分擔，但是，窮人生活條件的改善仍然還是取決於個人或家庭之能力 (詹火生，1982)。不過，美國這種以直接訂定「社會安全法」來具體保障所得的方式，倒是與英國是由濟貧工作開始，而後才逐漸擴充的方式呈現出強烈的對比 (楊瑩，1992: 235)。

事實上，如果進一步就濟貧政策背後的社會意理 (ideological grounds) 來看，那麼，從美國濟貧史實的各種制度設計當中，當可以凸顯出美國社會本身所特有的文化價值觀 (Mencher, 1970)。亦即，在美國的文化體系裡，潛存著一種提供救助給那一群不值得救助者的強烈禁忌，因為它違背了「自由意志」 (free will)、「均等機會」 (equal opportunity)、「自立自倚」 (self-independence and self-reliance) 等等的立國精神 (the American Way)。至於，直接將錢送給那些窮人的濟助方式 (direct relief)，更是與「給他魚，不如教他釣魚」、「沒有白吃的午餐」、「工作是神聖」的文化價值觀相與背離。總之，對美國福利社會來說，即令是濟貧政策，它背後也是建基在「懶惰是罪惡」、「歸咎於受害者」 (blaming the victim of poverty) 以及「生活即奮鬥」 (work hard) 等等的社會哲理上，並且強調應該是要藉由各種教育、職業訓練機會以及貸款等等加強人力資源 (the human resources) 的工作救助 (work relief) 方式，來協助貧民達到「自信自立」的目標。連帶地，這種側重於以經濟因素來激勵個人或家庭脫離貧窮困境的濟貧觀點 (seed-feed approach)，自然是與英國是著重在由政府與社會來保障最低生活水準之各種消極措施的濟貧立場大異其趣 (Levine, 1988)。

最後，就濟貧史實的社會性意涵來說，英國的社會政策主要是著重在最低生活水準 (minimum income protection) 的消極措施上，藉以確保每一個個人及其家庭均能獲得所得維持與健康安全的保障；而美國的濟貧制度 (廣義來說應該是泛指所有的社會福利制度) 則是過於強調要與現行勞動市場參與 (labor

market participation) 的政策目標緊密地結合在一起，而一旦濟貧工作被賦予更多的政策目標時，自然是使得美國在疏解貧窮的成效上大打折扣。

肆、結論

本文嘗試著從貧窮議題出發，藉以拆解貧窮這個概念在英、美兩國歷史發展過程中，所浮現出來的結構性意涵，這其中主要包括有：

1. 首先，從貧窮認知的歸屬來看，強調個人選擇自由與市場機能的「個人主義」；以及著重社會公平及國民權利的「集體主義」，均具實地展現在英、美兩國的濟貧史實中。連帶地，窮人的權利內涵也隨著貧窮價值建構的不同而與時俱變。
2. 從濟貧政策的歷史進程來看，大致上英、美兩國都是一種從「工作導向模式」（「濟貧法」、「新濟貧法」）——「需要導向模式」（「史賓漢連法案」、「貝佛里奇報告書」）再回到「工作導向模式」（「社會安全法案」、「與貧窮作戰」、「柴契爾主義」）的政治經濟現實演變。
3. 從濟貧制度的設計來看，強調財力調查、社會性烙印與懲罰性質的「社會救助模式」；以及包括社會津貼等普及式服務的「社會保險模式」，分別在英、美兩國特定的歷史脈絡中展露頭角。
4. 從濟貧工作的實際作為來看，強調國民的需求應由個人或市場提供，致使政府僅扮演最後防線職能的「殘補福利模式」；以及主張政府積極地以集體行動介入人民的生活事務，藉以扮演首要防線的「制度再分配模式」，都一再地交叉出現在英、美兩國特定的歷史時空當中。

總之，諸多歷史因素的構作影響，使得貧窮這一概念展現出多樣性的歷史結合面貌(表 2)。這其中包括有「個人主義」與「集體主義」之間的左右游

移；「工作導向模式」(work-orientation model) 與「需要導向模式」(need-orientation model) 之間的相互擺盪；「社會救助模式」與「社會保險模式」的交錯盤旋；以及「殘補福利模式」與「制度再分配模式」的彼此爭位。至於，透過以上年代史以及個別變遷指標的雙重論述，呈顯出來的還是貧窮這個概念的歷史性解構意涵是深邃、多重的！不過，也唯有從這種縱橫交錯的歷史考察當中，我們才能較為真實地描繪出貧窮這一個概念的「完整形貌」(configuration)。

表 2 貧窮概念的歷史結合面貌

貧窮認知	個人主義	集體主義
濟貧政策	工作導向取向	需要導向取向
濟貧制度	社會救助模式	社會保險模式
濟貧服務	殘補福利模式	制度再分配模式

按：以上歷史結合面貌的剝離，誠屬於一種「理想類型」(ideal type) 的陳述。至於，有關貧窮概念的歷史性轉折，我們還是必須從特定的歷史脈絡中加以仔細地研讀。

參考資料

王國羽

- 1993 〈美國社會安全法之修正與制度變革〉，見王國羽(編)，《社會安全問題之探討》，頁61-80。嘉義：中正大學社會福利研究所。

林萬億

- 1994 《福利國家——歷史比較的分析》。臺北：巨流圖書公司。

林萬億、周淑美等(譯)

1972 〈福利社會及其受益人 — 貧窮與弱者〉，《憲政思潮》60: 1-19。

林鐘雄

1990 《西洋經濟思想史》。臺北：三民書局。

孫健忠

1995 《台灣地區社會救助政策發展之研究》。臺北：時英出版社。

張世雄

1994 〈需要的概念與社會福利：社會主義、自由主義與英國式的福利國家〉。
手稿未出版。

1995 〈社會福利政策與現代政府〉，《社區發展》70: 172-189。

張秀蓉

1986 〈英國濟貧法的演變〉，臺灣大學《歷史學系學報》，12/13: 95-163。

張清富

1992 〈臺灣的貧窮現象與社會結構〉，《公共政策學報》14: 71-97。

陳小紅

1989 〈一九八〇年代美國社會福利政策的改革方向與啓示〉，《經社法制論叢》4: 1-17。

黃樹民等(譯)

1990 《鉅變：當代政治、經濟的起源》。臺北：吳氏基金會。

黃耀輝

1994 〈治絲愈棼的美國福利政策〉，《美國月刊》9(4): 26-37。

傅立葉

1994 〈中美全民健保政策發展的政治分析〉，《中西社會政策學術研討會》。
臺北：中央研究院歐美研究所。

傅 鏗等(譯)

1993 《自由主義》。臺北：桂冠圖書公司。

舒詩偉

1993 《美國工運史：1865-1920》。臺北：臺灣工運雜誌社。

詹火生

1982 〈中外貧窮問題比較研究〉，見詹火生(編)，《中外社會問題比較研究》，頁207-255。臺北：中華文化復興運動推行委員會。

詹火生、李安妮

1993 〈五十年後貝佛里奇報告書的實踐與困境〉，《社區發展》62: 134-146。

詹火生、吳明儒

1993 〈西歐社會安全法發展之分析〉，見王國羽(編)，〈社會安全問題之探討〉，頁 5-34。嘉義：中正大學社會福利研究所。

楊 瑩

1992 〈英國社會安全制度之重要改革及不同措施之比較研究〉。行政院國家科學委員會專題研究報告。

萬育維

1993 〈美國貧窮政策的演進與省思 —— 兼論貧窮政策上的爭議〉，《經社法制論叢》11: 93-116。

關惠蓮

1985 〈貧窮多數是女人？〉，《婦女雜誌》202: 75-81。

Anderson, Martin

1978 *Welfare: The Political Economy of Welfare Reform in the U.S.*. Hoover Institution Press.

Axinn, June and Herman Levin

1975 *Social Welfare: A History of the American Response to Need*. New York: Dodd, Mead and Co..

Barr, Nicholas

1987 *The Economics of the Welfare State*. London: Weidenfield and Nicolson.

Gilder, George

1981 *Wealth and Poverty*. London: Buchan and Enright.

Ginsburg, Norman

1992 *Divisions of Welfare: A Critical Introduction to Comparative Social Policy*. London: SAGE Publications.

Glazer, Nathan

1986 "Welfare and 'welfare' in America," in Richard Rose and Rei Shiratori (eds.), *The Welfare State East and West*. New York: Oxford University Press.

Haveman, Rerbert H.

1987 *Poverty Policy and Poverty Research: The Great Society and the Social Science*. Wisconsin: Wisconsin University Press.

Jackson, Thmoas F.

1993 "The State, the Movement, and the Urban Poor: The War on Poverty and Political Mobilization in the 1960," in Michael B. Katz (ed.), *The "Underclass" Debate: Views From History*. Princeton: Princeton University Press.

Katz, Michael B. (ed.)

1993 *The "Underclass" Debate: View From History*. Princeton: Princeton University Press.

Katz, Michael B.

1993 "The Urban 'Underclass' as a Metaphor of Social Transformation," in Michael B. Katz (ed.), *The "Underclass" Debate: Views from History*. Princeton: Princeton University Press.

King, Desmond S.

1992 "The Eestablishment of Work-welfare Programs in the United States and Britain: Politics, Ideas, and Institutions," in Sven Steinmo Kathleen Thelen and Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Korpi, Walter

1980 "Approaches to the Study of Poverty in the United States: Critical Notes from a European Perspective," in Vincent Covello (ed.), *Poverty and Public Policy: An Evaluation of Social Science Research*. Cambridge: Schenkman Publishing Co..

Levine, Daniel

1988 *Poverty and Society: The Growth of the American Welfare State in International Comparison*. London: Rutgers University Press.

Marshall, T.H.

1981 *The Right to Welfare and Other Essays*. London: Heinemann Educational Books.

Mencher, Samuel

1970 *Poor Law to Poverty Program: Economic Security Policy in Britain and the United States*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.

Murray, Charles

1984 *Losing Ground: American Social Policy 1950-1980*. New York: Basic Book.

Orloff, Ann Shola

1993 *The Politics of Pensions: A Comparative Analysis of Britain, Canada and the United States, 1880-1940*. Madison: Wisconsin University Press.

Peterson, Paul E.

1980 "Federalism and the Great Society: Political Perspective on Poverty Research," in Vincent Covello (ed.), *Poverty and Public Policy: An Evaluation of Social Science Research*. Cambridge: Schenkman Publishing Co..

Pierson, Christopher

1991 *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*. Oxford: Basil Blackwell Ltd.

Pinker, Robert

1981 "Introduction," in T. H. Marshall, *The Right to Welfare and Other Essays*. London: Heinemann Educational Books.

Piven, Frances Fox and Richard Cloward

1971 *Regulating the Poor: the Functions of Public Welfare*. New York: Random House.

Robertson, A. F.

1991 *Beyond the Family: The Social Organization of Human Reproduction*. Oxford: Basil Blackwell Ltd.

Ruggles, P.

1990 *Drawing the Line: Alternative Poverty Measures and Their Implication for Public Policy*. Washington D. C.: Urban Institute Press.

Wier, Margaret

1992 "Ideas and the Politics of Bounded Innovation," in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical*

Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge: Cambridge University Press.

Wier, Margaret, Ann Shloa Orolff, and Theda Skocpol (eds.)

1988 *The Politics of Social Policy in the United States.* Princeton: Princeton University Press.

The Historical Interpretation of Poverty: Results from Britain and the United States

Shung-Ming Wang

Abstract

Basically, all social welfare practices are designed to provide fundamental economic security, in spite of the many different strategies to face poverty. But during the historical development of the welfare state, there can be found specific contextual meanings to the concept of poverty. In this paper, we abstract two tendencies from the historical interpretation of poverty. First, in Britain as well as in the United States, the same pattern of social relief is from a work-orientation model to a need-orientation model. Secondly, each case involves different value arguments in the anti-poverty programs. Incidentally, there are distinct evaluations about the human right of the poor. This paper offers a historical analysis of the social structures of poverty. But there are also some limitations to the explanation of poverty, especially if we choose Britain and the United States as our historical models.