

從「貧窮線」的概念談 福利國家之相關倫理議題

潘維琴*

壹、前言

『若以達爾文主張「物競天擇、適者生存」的論點來看，社會福利的推展是否妨礙了人類的進化？』這是當年身為社會福利學系學生的筆者心中曾出現的疑問。畢業後進入社會工作實務領域，在面臨社會弱勢族群時，因大學所學偏重在政策與立法的理論，跟社工實務工作取向完全不同，而產生了認知上的衝突。當公部門對低收入戶（每月平均收入低於政府公告的最低生活費標準）予以各項補助時，私部門是否仍要將幫助的焦點鎖定在已列冊的低收入戶身上？有某些家庭因為月平均收入超出了最低生活費標準，縱使他們努力

工作，也許是低學歷及較少機會之緣故，導致每個月的收入只夠供家人維持基本生活，家中經濟狀況依然貧苦，卻無法申請到任何救助。在社會福利領域，我們稱其為「工作的窮人」（working poor）；而前面所提到的最低生活費標準即是所謂的「貧窮線」，亦即申請社會救助的門檻。

由於福利國家是一個很大的主題，因此本文以探索的性質將聚焦於貧窮線所引發的爭議，藉由貧窮線及工作的窮人（working poor）的概念來做分析，並從其發生的衝突或引發的公平與正義的問題來做倫理兩難的探討。

* 作者為嘉義大學家庭教育研究所。

貳、貧窮線的概念

DiNitto (1995) 在定義貧窮時，將貧窮分為剝奪 (deprivation) 及不平等 (inequality)，其中不平等即為「相對性的剝奪」(relative deprivation)；或者我們可以以「絕對的貧窮」及「相對的貧窮」來解釋之，此亦牽涉到需求的原則。

「我所了解的必需品，不僅是那些維持生命不可或缺的物品，而且依各國習俗認為，即使是那些最低階層的人們，缺乏就會成為不正常生活的物品。」(Smith, 1776；引自張世雄，1996，頁 61)

上述的必需品的缺乏及不正常的所指即為貧窮，且是屬於絕對貧窮的概念。絕對貧窮(將貧窮視為剝奪)指個人嚴重缺乏生活所需的物質資源，以至於可能於短期內危害個人存活；此定義假設有一個生活的標準，而低於此生活標準的個人及家庭被視為「被剝奪的」。相對貧窮(將貧窮視為收入分配的不平等)則是一個比較性的概念，可以將之視為社會結構的問題，如貧富差距，即使生活沒有缺乏的問題，然而跟社會其他階級相比，仍屬於低收入者(DiNitto, 1995)。

因此，由貧窮的定義來看，貧窮線屬於絕對貧窮的概念，而低收入戶(貧戶)是指家庭收入平均分配給全戶人口，每人每月未超過最低生活費用者。依據我國內政部於民國 93 年 9 月 21 日公告(台內社字第 0930067890 號)九十四年度台灣省、

福建省低收入戶最低生活費標準暨家庭總收入以外財產總額一定金額如下：

(一)九十四年度最低生活費標準：台灣省捌仟柒佰柒拾元；福建省陸仟參佰元。

(二)九十四年度家庭總收入以外財產總額一定金額：

台灣省：動產每人每年伍萬伍仟元，不動產每戶貳佰陸拾萬元。

福建省：動產每戶(四口內)以肆拾萬元為限，超過四人，每增加一口加壹拾萬元；不動產每戶貳佰萬元。

傳統自由主義認為貧窮起因於不懂平衡收支之故；在個人主義的自利思想下，窮人通常只有任其自生自滅。貧窮研究的始祖 Charles Booth 則認為貧窮並非因私有財產的緣故，並主張國家補助最低維生標準(貧窮線)。Rowntree 則否定前述之傳統自由主義觀點，認為很多工人的貧窮是因為收入不足而非關工作不勤奮(引自張世雄, 1996)，亦就是現在社會福利所說的 working poor 的貧窮問題。貧窮者為何貧窮？除了自由主義的觀點外，人力資本論認為是低經濟生產力的緣故，也就是在自由市場中缺乏可供販售給雇主的人力資本(知識、技巧、訓練、教育)；有些人則認為貧窮是一種代間傳遞的文化，是一種生活方式；這兩種原因都將貧窮的原因歸諸於個人身上，然而馬克思主義者認為貧窮來自統治階級的剝削，制度學派則視貧

窮為結構性的問題，是超出個人能改善的（DiNitto, 1995），也因此當自由市場無法解決貧窮這個社會問題時，人民往往訴諸於政府，以保障本身最大的利益；而解決社會問題的有兩種途徑，即是將「需要」與「風險」予以管理，也就是所謂的「社會管理」或「集體管理」（張世雄，1996），福利國家的類型即以此概分為兩類。

參、概論福利國家

一、福利國家的類型

福利國家依其社會管理的途徑之不同分為以需求為基礎的貝佛里奇模型（Beveridge model）及以風險為基礎的俾斯麥模型（Bismarck model），貝佛里奇模型又稱大西洋模型，以公民地位為保障依據，全民皆納入福利體系下，重點在於最低所得之保障；而俾斯麥模型則另稱歐陸型，由勞動人口的互助制度及社會保險發展而成，為選擇性加入（以工作地位）的社會福利（詹火生、吳明儒，1993），兩者的比較詳見表一。依照受益者分類，貝佛里奇模型屬於普遍主義的福利型式（公民地位），而俾斯麥模型則為選擇性主義的福利型式。

表一 俾斯麥模型和貝佛里奇模型的比較

| | 俾斯麥模型 | 貝佛里奇模型 |
|-------|-------------|-------------|
| 基本原則 | 自給自足 | 確保工作安全及工作權利 |
| 主要目的 | 社會地位和所得的維持 | 保證社會一定的生活水準 |
| 行政及決策 | 社會合夥：就業者、雇主 | 就業者或政府 |
| 受益者範圍 | 就業者 | 全體公民 |
| 移轉方式 | 薪資所得相關的給付 | 均等費率的給付 |
| 財賦基礎 | 雇主與勞工的繳費 | 累進式所得稅 |
| 福利類型 | 補充式 | 制度式 |
| 主要國家 | 歐陸國家 | 大英國協、斯堪地那維亞 |

資料來源：詹火生、吳明儒（1993），〈西歐社會安全制度發展之分析〉，王國羽主編，《社會安全問題之探討》，頁15，嘉義：國立中正大學社會福利學系暨研究所。

而 Anderson（引自施慧玲，2001）將福利國將分為三類，第一類為保守主義或統合主義的福利國家以德國為代表，福利政策以社會保險為主；第二類是以瑞典、挪威為代表的社會主義福利國家，以充分所得在分配得方式保障全民之最低需求，強調普遍性的供給原則；第三類為自由主義的福利國家，強調市場機能的運作法則，以社會救助的方式達到再分配的目的，代表國家為英國及美國。林萬億（1994）則將福利國家分為德國俾斯麥組

合主義模型、瑞典社會民主模型、美國放任主義模型，及介於放任主義與社會主義間的英國貝佛里奇模型。

二、福利政策的商品化與非商品化

福利國家中，福利政策亦牽涉到商品化與非商品化的關係，依照 Offe（引自紀登斯，1992）在其著作《解組的資本主義》中的論述，商品化關係指的是可以標定價格已進行市場買賣的關係；反商品化則是將社會關係從市場中抽離，而在一種非經濟的標準上予以重建。以政黨傾向為例，勞工政黨或社會主義政黨追求或制定非商品化關係的政策，如提倡教育均等、全民免費醫療服務等制度。保守政黨則傾向支持優勢階級或中產階級，並力圖維護商品化關係，甚至極欲使已經非商品化的關係變回商品化。如：希望政府制定政策使人民透過貸款的管道負擔教育費用等等。

三、自由主義與福利國家

無論那一類型的福利國家，均是以社會干預的方式以滿足社會需求，因此可見個人自由是被干預的，古典自由派引據了契約主義或功利主義的思考，認為福利可以是理性的社會契約之一部分，或者可以進一步促進總體福利；而社會主義則將福利視為公民基本權利（格雷，1991）。以瑞典為例，其福利政策深入個人及家庭，

此種滲透嚴重地干預了個人的生活，而為了要維持其凱因斯經濟模型式的社會福利，鼓勵女性進入就業市場以達到充份就業的目的。因此瑞典的家庭福利制度非常完善，但是有人批評此種作法把家庭變成一個工具；由於國家滲透進社會，個人自由被剝奪，但是人民卻十分歡迎這些福利措施，生活於此種環境的人民若套用 C. Wright Mills 的說法就是所謂的「快活的機器人」（cherrful robot）。古典自由派多偏好以保障最低收入為其基本制度的福利國家（有限福利國家）（格雷，1991），而視瑞典這種國家高度干預的福利國家不啻為集權國家。對於福利的觀點，意識形態的不同也會造成歧異性，如自由主義的女性主義觀點認為福利會造成婦女的依賴，相反地社會主義之女性主義觀點則認為福利有助於女權的提升（唐文慧、王宏仁，1995）。

肆、討論

貧窮線代表一個國家的人民維持最低生活水準之標準，此種保障最低生活水準的原則，可說是英國貝佛里奇式福利國家的特色，主要是用資產調查（mean-test）的方式辦理社會救助，而資產調查是將社會受益限制至特殊群體的一個直接方法（Gilbert, Specht & Terrell, 1993）。但是社會救助體系則有烙印化的問題，接受救助

的人易被標籤化或被歧視，往往有些人因不願被標籤化，而不願接受社會救助，因此產生了逆選擇（adverse selection）的問題。那麼，社會救助是否幫助到那些真的需要幫助的人？還是產生了更多的依賴者？此亦牽涉到了社會福利中的道德危機（moral hazard）問題，也就是福利的依賴。新右派認為福利國家所提供的給付與服務，讓越來越多人失去了公眾賺錢養活自己及家人、並為自己所作所為負起責任的動機（洪惠芬，2002）。

另一方面，從貧窮線來判別誰需要被救助是否符合公平及正義？在社會福利中將窮人二分為值得被幫助（deserving poor）及不值得被幫助（undeserving poor）。以單親家庭為例，女性單親經濟弱勢家庭被視為值得幫助，但是男性單親經濟弱勢家庭卻被視為不值得幫助（除非是身心障礙者）。這其中隱含了傳統性別分工的歧視，如女性需照顧家庭，或者是男性較有工作能力等；然而他們遇到的問題其實一樣，親職行為的履行會限制其就業機會，或者就業影響其親職行為及親子互動，因此將男性單親視為不值得救助豈不違背正義倫理標榜的平等？雖然以美國的社會安全制度而言，貧窮有女性化的趨勢（DiNitto, 1995），但是除了是對男性的不正義（不值得救助）之外，也必須注意到貧窮女性化的成因是否有一部分是因為道德危機，如因女性單親可以接受補助，而選擇與伴侶保持不婚的關係以獲得政府

的救助。

再來討論貧窮線上下的關係，我將之稱為低收入戶與有工作的窮人（working poor）之關係。如果以我國社會救助法來看，列冊的低收戶（即通過資產調查之家戶）可以獲得生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助，其子女並享有教育補助；而收入僅多出貧窮線標準一點的家戶，則無法接受任何救助。相較於接受補助的低收入戶，有工作的窮人的生活似乎比較辛苦；當低收入戶得以獲得由稅賦提撥的救助金時，有一群納稅人的孩子得靠負債（助學貸款）來完成其學業。這種社會最大利益的追求是不是對他們不公平呢？而國內私部門的慈善救助機構（如台灣世界展望會及家庭扶助基金會），其救助標準也以政府公告的最低生活費為準，受益對象與公部門相同，明顯造成資源的重複。

伍、結語

福利國家或者社會福利是否是一種「善」，效益論倫理學認為區別一件事情的善惡依據，在於其是否能達到最大的效益，亦即最大多數人的快樂（沈清松，1996）。羅爾斯（2002/2003）的第兩項正義原則提到「應讓社會之最不利成員獲得最大好處」，即差異原則，並引用了基本善的理念來說明「最不利者」—擁有最低

期望的收入階層，使其獲得最大好處代表從各種體制中選擇最能改善最不利者的處境之最佳體制，雖然紀登斯（1992）認為福利國家只是過渡時期的產物，我認為現階段福利國家保障了所有公民之平等的基本權利、自由和公平的機會，且的確能改善最不利者的處境。貧窮線的制定在政治上有其效益目的的考量，若以最不利者而言，貧窮線就是區辨最不利者的一個工具或者手段，但是卻不一定符合正義的原則，因為它是用絕對的概念來定義的。此亦可用「目的善」及「工具善」的概念來說明，以社會最大利益為目的（最大可能的目的善），則因施行社會救助而進行的資產調查可視之具有「工具善」，同時貧窮線或資產調查本身未必具有善屬性；同理，福利國家的體制亦可被視達成目的善的工具。

回歸到筆者一開始提的問題：『若以達爾文主張「物競天擇、適者生存」的論點來看，社會福利的推展是否妨礙了人類的進化？』黃慈音（2002）在其碩士論文「社會達爾文主義影響作用的考察——以社會救助為例」的研究結果，似乎可以為我的問題提出一些說明，社會達爾文主義視貧窮人為不適用於生存的一群人，對於社會福利的看法，充滿著責備受害者、強調工作倫理與工作福利、資格嚴苛（較低的貧窮線標準）、給付微薄、強調烙印的效果的觀念、避免政府擴大福利範圍、強調家庭責任及個人慈善心、著重機會的有無及

給予而非結果的差異、避免社會及其他人的負擔等觀念。相較其他學派，社會達爾文主義的看法與新右派似乎較相近，由於其強調以貢獻度而非需要作為資源分配的基礎，且訴求最小的政府，因此可說是反對社會福利或福利國家的。至於社會福利（利他及道德責任的概念）是否會妨礙人類的進化，則不是社會性動物的人類最重要的話題。

陸、參考書目

一、中文書目（以作者筆劃為序）

- 內政部（2004/9/23），〈公告九十四年度台灣省、福建省低收入戶最低生活費標準暨家庭總收入以外財產總額一定金額〉，取於 2005 年 5 月 23 日，自 <http://sowf.moi.gov.tw/10/1015.htm>
- 沈清松（1996），〈倫理學理論與專業倫理教育〉，《通識教育季刊》3（2）：1-17。
- 施慧玲（2001），《家庭、法律、福利國家——現代親屬身分法論文集》，嘉義：元照。
- 洪惠芬（2002），〈對依賴者的道德責任：另一種詮釋「福利依賴的觀點」〉，《人文及社會科學集刊》14（3）：409-64。
- 紀登斯（1992），《批判的社會學導

論》，（廖仁義譯），台北：唐山。
（原著出版於 1982）。

唐文慧、王宏仁（1995），《社會福利理論——流派與爭議》，（二版），台北：巨流。

格雷（1991），《自由主義》，（傅鏗、姚欣榮譯），台北：桂冠。（原著出版於 1986）。

張世雄（1996），《社會福利的理念與社會安全制度》，台北：唐山。

黃慈音（2002），〈社會達爾文主義影響作用的考察——以社會救助為例〉，未出版碩士論文。國立臺北大學，台北市。

詹火生、吳明儒（1993），〈西歐社會安全制度發展之分析〉，王國羽主編，《社會安全問題之探討》5-34，嘉義：國立中正大學社會福利學系暨研究所。

羅爾斯（2003），《作為公平的正義：正義新論》，（姚大志譯），台北新店：左岸文化。（原著出版於 2001）。

Dimensions of social policy, (3th ed.).
Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

二、英文書目

Anderson, E. 1990, *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge: Policy Press

DiNitto, D. M. 1995, *Social welfare: politics and public policy*, (4th ed.). Needham Height, Mass: Bacon.

Gilbert, N., Specht, H. & Terrell, P. 1993,