

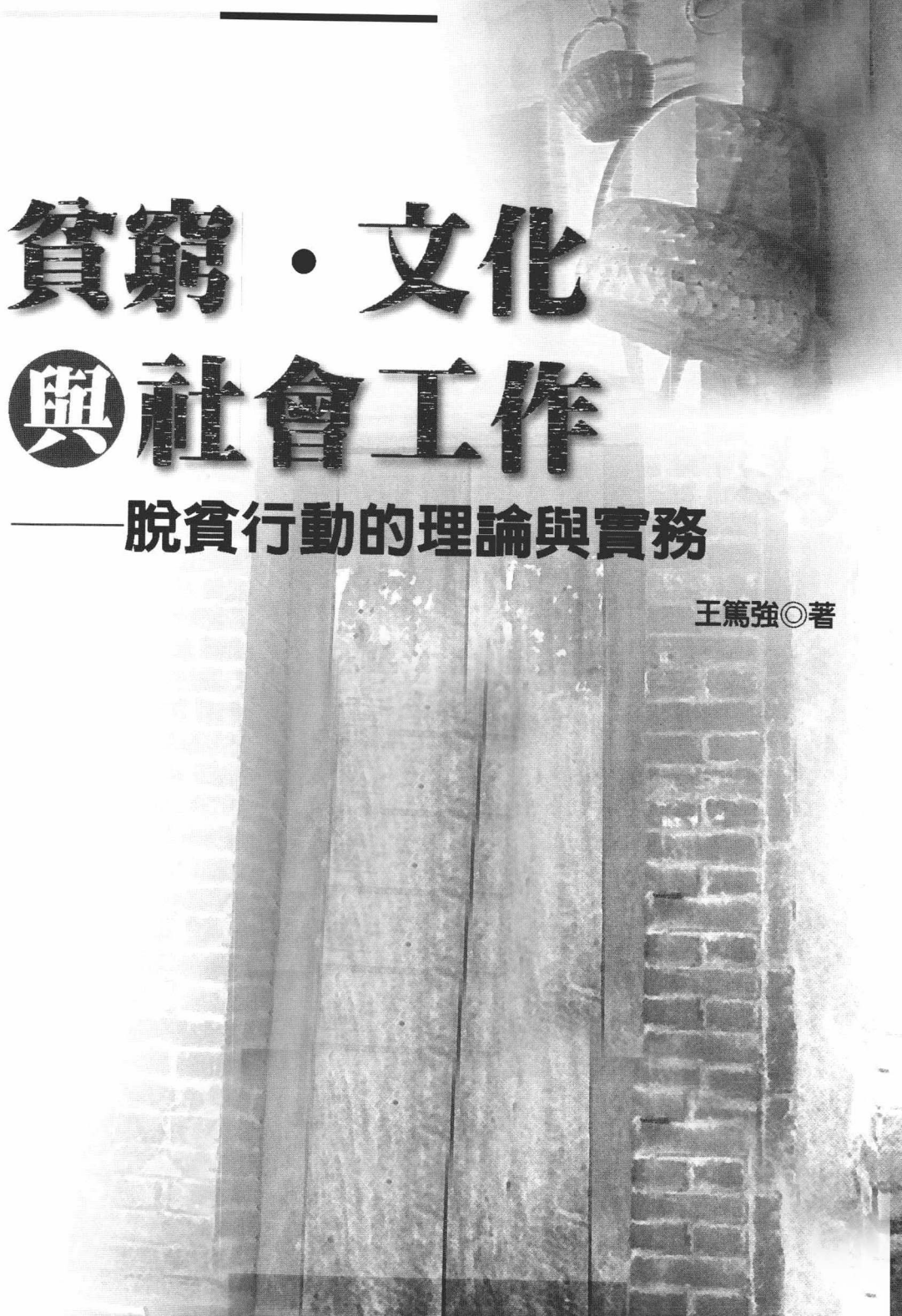


貧窮・文化 與社會工作

——脫貧行動的理論與實務

王篤強◎著

洪葉文化事業有限公司



貧窮・文化 與社會工作

——脫貧行動的理論與實務

王篤強◎著

國家圖書館出版品預行編目資料

貧窮、文化與社會工作：脫貧行動的理論與實務 /

王篤強著.-- 一版.-- 臺北市：洪葉文化，

2007[民 96]

面；公分

ISBN 978-986-7553-96-6(平裝)

1. 貧窮 2. 救濟 3. 社會福利

548.16

96002906

貧窮、文化與社會工作——脫貧行動的理論與實務

作 者／王篤強

企劃主編／郭淑玲

主 編／金美香

特約編輯／張慧茵

發行人／洪有道

發行所／洪葉文化事業有限公司

登記號：局版北市業字第 1447 號

地 址：106 台北市羅斯福路三段 283 巷 14 弄 22 號 3 樓

電 話：02-2363-2866

傳 真：02-2363-2274

劃 撥：1630104-7 洪有道帳戶

e-mail:service@hungyeh.com.tw

http://www.hungyeh.com.tw

版 次／2007 年 3 月 初版一刷

2011 年 3 月 二版一刷

ISBN：978-986-7553-96-6

定價◎320 元〔如有缺頁、破損、裝幀錯誤請寄回更換〕

◀ 版權所有・翻印必究 ▶

自序

長年以來，每每見到失業父親債台高築攜子投河，或父母雙亡獨留孤女自謀生活等報導，心裡總是難過莫名；更別說看到南亞海嘯過後，印度某個五百人不的小村，有近四百位村民迫於貧困，賣腎謀生。當他們撩起上衣，露出長長傷痕的一剎那，豈是揪心可以形容。社會工作以濟貧起家，但在一九七〇年代後，基於案主自主選擇，也基於節省行政成本等考量，逐步以現金給付作為主要工作方式。對此，筆者深不以為然。因為，貧窮不等於缺錢，貧民也不全然等同於取得法定資格的低收入戶。事實上，貧窮本身不是問題，造成貧窮背後的原因，以及面對貧窮時的因應行為才是問題，而這些，並非將救助津貼匯入福利領受者帳戶就可以解決。所幸近年社會救助政策的發展，已經見到這點。在現金救助外，出現資產形成這項脫貧的另類作法，或許可以彌補一二。

本書計分五篇十章，針對脫貧行動的相關作法，提出系統的考察。在第一篇一、二章裡，主要具陳全書梗概，敷設近代社會救助變更的背景，希望藉此提供當代脫貧政策出現的脈絡。面對問題時，社會工作者不但要有想法，更要能夠拿出具體有效的解決辦法，因此在接下來的連續三篇中，筆者分從脫貧行動的理論綱要、生態環境對於個人因應行為的影響，以及低收入戶脫貧福利需求與服務輸

II 貧窮、文化與社會工作：脫貧行動的理論與實務

送等三方面進行討論。最後，在第五篇第十章中則提出脫貧行動的政策構想與實務操作模式作為回應，並對目前脫貧行動提出批判性的省思。當然，脫貧工作經緯萬端，需要各方配合。如果不能事先建構完備的社會安全網，社會工作就只能一直處於貧窮問題處理的末端，而脫貧將是永遠沉重的負擔。

以上為本書的主要內容，也是筆者近年教學研究的主軸。透過此書的出版，一方面盼望有助貧窮人口相關問題的解決，及專業服務品質的提升；再方面期待能有助社會工作研究與實務的會通，並藉此開啟更多觀念的對話。當然，它的成書並不容易。其中曾華源老師，無論在平時觀念的激發或交換，或於「人情社會與社會工作」課室間生動的討論，都讓我啟迪甚多，對本書的成形有重大幫助。再者，白倩如小姐對於第四篇中資料分析、文稿撰寫以及平時的討論，提出相當多豐富且有建設性的意見。另外，李加心小姐、張志長先生也在研究進行期間，付出相當多的心力。還有王順民、王秀燕、呂朝賢諸位師友同學，也提供不少寶貴看法。取得學位至今，轉眼六年，深感學海無涯，加上才疏學淺，書中不成熟與疏忽之處，還盼望先進不吝賜教，以匡不逮。

王篤強於東海大度山

2007年2月1日

目錄

自序 /I

第一篇 緒論/1

第一章 貧窮、文化與社會工作	3
第一節 楔子：兩則故事	3
第二節 貧窮與社會工作	5
第三節 文化與社會工作	11
第四節 脫貧行動的想像	17
第二章 社會救助政策與脫貧實務的當代發展	23
第一節 社會救助政策轉向的背景	25
第二節 強制工作與資產形成兩種政策取向	28
第三節 「強制工作」與「資產形成」兩種政 策取向的比較	39
第四節 對於台灣脫貧實務的意涵	43

第二篇 脫貧行動的理論綱要/49

第三章 脫貧行動的規範理論	53
第一節 人性預設：追求自由	53
第二節 貧困問題的根源：能力剝奪	58
第四章 脫貧行動的實務理論	71
第一節 增強權能理論	72
第二節 優勢觀點	82

IV 貧窮、文化與社會工作：脫貧行動的理論與實務

第三節 生態系統理論	93
第四節 資產形成模式	102
第五節 自我效能理論	109

第三篇 生態環境對個人因應行為的影響／119

第五章 人情文化與資源分配	121
第一節 當代西方社會資源公正分配的理論	123
第二節 對當代西方社會資源公正分配理論的 反省	132
第三節 低收入戶資格審查行為中的人情因素	136
第四節 人情文化、資源分配與社會工作	144
第六章 人情文化與求助行為	151
第一節 求助行為的意義與歷程	153
第二節 求助行為的理論與研究	159
第三節 人情文化與求助行為	164
第四節 低收入戶的求助行為	174

第四篇 低收入戶生活現況、脫貧福利需求與服務輸送的影響因素／181

第七章 低收入戶的生活現況與脫貧福利需求 ——以某縣為例	185
第一節 國內低收入戶人口分佈與歷年更迭	187
第二節 低收入戶之生活現況	190
第三節 低收入戶之脫貧福利需求	200

第八章 為什麼不脫貧？——低收入戶經濟戶長的生態位置與利基.....	205
第一節 國內、外現有脫貧方案簡介	205
第二節 低收入戶經濟戶長對現有脫貧方案的參與意願與考量因素	210
第三節 為什麼不脫貧？生態觀點的檢視	221
第九章 公私部門脫貧方案服務輸送的阻礙因素	231
第一節 公私協力下脫貧服務方案執行現況	233
第二節 現行脫貧方案的服務輸送缺口	237
第三節 人情社會中公私協力的脫貧服務輸送阻礙	244
 第五篇 結論：社會工作的處遇／251	
第十章 脫貧行動的政策構想、操作模式與批判省思	253
第一節 脫貧行動的政策構想	254
第二節 脫貧行動的操作模式	260
第三節 脫貧行動的批判省思	272
 參考書目	291

表次

表2-1 強制工作、資產形成與原始政策比較表.....	39
表7-1 台灣省2006年列冊低收入戶服務措施一覽表.....	188
表7-2 台閩地區2001～2005年低收入戶整體概況表.....	189
表7-3 台閩地區2005年各縣市低收入戶統計表.....	189

圖次

圖4-1 以收入為基礎的福利模式.....	104
圖4-2 以資產為基礎的福利模式.....	107
圖4-3 三元交互決定論.....	111
圖4-4 效能預期與結果預期關係.....	112
圖6-1 求助歷程模式.....	155
圖6-2 人情社會中的求助歷程.....	173
圖10-1 脫貧行動的政策構想示意圖.....	254
圖10-2 脫貧行動的行政設計示意圖.....	257
圖10-3 脫貧行動的方案策略示意圖.....	267
圖10-4 抗貧體系示意圖.....	287

第一篇

緒論

在脈絡下進行同情的理解，是社會工作者面對人、面對事的基本態度。對於貧窮人口以及相應而來的對策，也不例外。本篇筆者從貧窮與社會工作著手，指出在不同時代裡的不同認識。其中特別著重當前視「貧窮即能力剝奪」的論點，和隨之而來同時看重個人內在能力建構與環境制度誘因設計，並以「資產形成（asset building）」為代表的脫貧行動。透過與「強制工作（workfare）」（或稱「工作福利」）的對照，以突顯前者的特色。台灣作為社會工作與社會福利發展的後進地區，在理論乃至方法上大抵移植自國外的思潮與經驗。隨著上述對於貧困問題認識的翻新，台灣也跟著引入。不過，由於貧窮對象不同、民情文化有別，儘管脫貧構想有其獨特之處，但在操作上頗有斟酌餘地。如華人社會中的人情文化，以及相應人觀的差異就是例證。因此，在本篇中提出資產形成脫貧行動值得取法、個人與環境互動值得闡明、人情文化作用值得深究等三項理由，作為本書立論基礎，並由本篇第一、第二兩章進行論說，希望能為之後的各篇章鋪陳背景。

第1章

貧窮、文化與社會工作

第一節 楔子：兩則故事

故事一

高三李生，十七歲，是學校裡與他交情良好、也很欣賞他才華的趙老師一再催促下才前來的個案。他告訴社工員陳小姐說：「我很痛苦，也很茫然，不知道怎麼辦才好。」會談過程中，陳小姐得知李生是位來自低收入戶家庭的小孩，以往成績很好，常因畫畫得了許多大獎。奇怪的是他這個學期的成績卻一落千丈，就要被留級；而平常最喜歡的畫筆也被他扔了。

根據陳小姐的說法，李生的爸爸七十一歲，是位提早退伍沒有終身俸，撿了一輩子資源回收物品的老兵；媽媽五十三歲，中度智能障礙者，只有一位妹妹，十六歲，中度弱智，日前因為不習慣工作辛苦，剛從身心障礙者職業訓練中心逃出來。曾經有一回因為偷東西被送到派出所，現在常在大街上的郵局或銀行門口亮出身障手冊行乞，被認為是家裡的頭疼人物。李生表示，他很清楚家裡情形，也很想聽爸爸的話，去讀軍校，不但水電半價、讀書時就有錢拿，而

且畢業後馬上就有工作。可是李生很掙扎、很痛苦，他很清楚自己最喜歡美術，想畫畫；可是未來非常不穩定。面對年邁的爸爸，及有著智能障礙將來必須靠他扶養的妹妹和媽媽，他不曉得該怎做才好，所以無心讀書，因為他認為書讀再好、再會畫畫也沒用。這個個案在陳小姐的幫忙下，獲得了既能顧全家需要，又能保全自己喜好的方法。之後，李生考取師大美術系公費生，畢業後目前在某國中任教，在學生眼裡是位熱情的老師。前些日子開畫展，邀請當時關心、照顧他的陳小姐及趙老師一同出席。

故事二

錢議員質詢：「周局長，上回我這麼幫你，現在你要有擔當啦！老百姓的事情與法令稍有不符合之處，要儘量通融。要不然幹嘛拜託議員來找你。這位家暴婦女，求了我好多次，她婚都已經離了，又帶了個五歲的小孩搬出夫家，一切要靠自己，很可憐，你知不知道。現在想參加你們的職訓，又說不是低收入戶不可以。你知道嗎，那是因為她老家有幾十個宗親共有的祖產，不知道什麼時候才分得到。現在因為這樣不給她低收入戶身分，又不讓她參加職業訓練，太不通人情了。這些，你的社工員都不瞭解，雖然他們非常努力工作，但是一些社會人情世事都不懂，希望局長能夠看在我的面子，好好教教他們。」

在質詢台下的孫專員，為了報答周局長提攜之

恩，自告奮勇的接下這個案子。經他和社會救助課與職訓中心的朋友研究後，發現這位受到家暴的婦女，因為不符合社會救助法的要件，無法取得低收入戶資格。不過職訓中心的朋友告訴他，可以請她到家暴中心取得家暴婦女的證明，職訓中心便會以視同負擔家計婦女的方式，讓她參與職訓並領取職訓津貼。這件事就在孫專員的居中協調下，既符合法令，又符合人情，完滿達成任務。讓周局長不但給了李議員面子，孫專員也還了人情。

以上兩則故事出現的場景，對社會實務工作者而言，完全不陌生，這些人就在社工員們的週遭。像李生，有志難伸，讓人同情；那位受到家暴的婦女，四處找尋生路，處境也十分堪憐。不過，有些要比同情、要比堪憐這些表象現象的實質內在，更等待社會工作者發掘。

第二節 貧窮與社會工作

貧窮自古便與人類同在，這一點已是老生常談。但是它在對象上、成因上乃至問題解決對策上，卻隨著時代而有著不同的翻新（王篤強，2005）。

以美國為例，十九世紀中，貧窮被視為個人問題，大體上是因為自己的道德失敗或身負原罪所致。而社會工作者的前身，亦即民間慈善組織會社（Charity Organization Society）的慈善訪問員（friendly visitor）則對這些老弱孤

寡進行訪視，並以保持清潔、積極生活的事例對他們從事道德勸說。慈善組織會社認為，光提供物資只會造成依賴，唯有透過這種溫和的個人服務，才可使貧民自立脫貧。而這種個人取向式的貧窮歸因，以及因此而來的個案處遇，大體上一直維持到一九六〇年代後才有翻轉性的改變（Lowe & Reid, 1999）。

但一九三〇年代前後，美國發生經濟大恐慌，公眾對於因失業而來的貧窮觀感有所不同，國家濟貧角色也因此被強化。但當時負責濟貧行政的官員與慈善組織會社所代表的私人濟貧工作，在方法、成本以及效率上產生很大爭辯，結果以慈善組織會社所倡議的家庭個案工作取得了當時主流的位置，而他們針對貧民進行客觀調查，找出其需求方法也成為社會工作及當時科學濟貧精神下重要的技巧來源（Lowe & Reid, 1999）。因此，就這點來說，貧民的社會救助工作還是處於個人取向的潮流下。

不過一九六〇年代後，局勢大為翻轉。社會工作在一九三〇年代前後醉心佛洛伊德學派，認為專業必須逐漸走向精熟分化，以便在未來可逐步邁向私人執業。因此，對於貧窮原因和貧窮結果，不再如同過去那般關切。但在六〇年代Harrington（1962）出版《另外一個美國》（*The Other America*）揭發了富裕社會中所暗藏的貧窮，引起舉國關切。甘迺迪政府藉此吹響了貧窮戰爭的號角，社會工作者因而陸續投身貧窮政策的研議與執行後，情況有所改變。在這個時期，非洲裔美國人貧窮的理由被認為是結構壓迫、不平等及剝削所致，也因此，過去個案治療取向

的社會工作方法，在社區組織、社會倡議或社會運動等方法倡議下被暫時淹蓋。

然而，隨著對福利國家的質疑，上述以改變社區組織或社會政策為目標的方法，在風潮過後，很快衰落。個人治療取向還是社會工作主流。一九八〇年代後，公眾關心由前述非洲裔美國人所構成的「底層階級（underclass）」所具有的未婚生子、福利依賴、不願工作、違法犯紀等問題，使得六〇年代後結構貧窮的說法受到極大挑戰。經過十餘年的論爭，貧窮的解釋或從個人、或從文化、或從結構，莫衷一是。到了一九九六年，在保守派與自由派各取所需下通過「個人責任與工作機會協調法案（The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act，簡稱PROWRA）」這種情形才告一段落。不過社會工作介入方法在這波貧窮的再理解之中，雖然著重貧困案主個人問題解決與治療的方法仍是主流，但來自優勢、增權、激進社工等觀點的挑戰也逐漸被重視。

透過這些觀點，吾人發現社會工作對於貧窮的處遇正在翻新。特別是一九九〇年代迄今，包含了歐陸單親婦女、青年失業，與英美底層階級在內的「新貧」議題出現後，在強制工作（workfare）或激活政策（active policy）取向下，著眼透過社會參與促進社會融合，假定人有理性、具備能力，以環境誘因設計促使個人能力發展並進而脫離貧窮的說法逐漸成形。除此之外，一九九八年取得諾貝爾經濟學獎的沈恩（A. Sen）及二〇〇六年取得世界和平獎的尤努斯（M. Yunus）對這個趨勢也有推波推瀾的作

用。前者對於貧窮作為能力剝奪的闡釋，及後者在第三世界以資產形成方式推動脫貧工作得到很大的迴響，這些因素共同使得能力取向在脫貧行動中備受矚目。而運用環境及制度的誘因設計（包含正向的資產形成與負向的強制工作），再加上個人自我效能的激發，成為目前脫貧工作既有別於過去（不歸因個人就歸因結構），又具創新（看重能力）的新方向（王篤強，2007）。

作為社會工作後進的台灣，在理論乃至方法上的發展大抵受美國影響。因此，隨著上述對於貧窮對象、成因，以及對策的翻新，台灣也跟著引入並轉換。本書基本上是這個理路下的產物，不過筆者要特別指出，貧窮對象不同、國情東西有別。固然，脫貧行動在理論上有值得取法之處，但在操作部分仍有商榷餘地。這就是本書之所以要特別要為文加以析辨的第一個理由。

更具體地說，脫離貧窮這項主題，在前述國外文獻中，脫貧行動的指向是所謂包含了失業青年、單親婦女或底層階級在內、具有工作能力的新貧人口。這些人就工作能力上來論，具有脫貧可能；同時透過脫貧行動，也可以把他們再度納入社會整體，而不致被排斥於社會之外。但是，如果回到台灣並以低收入戶為例，根據徐震（1990）長年觀察指出，在只有老年人口的家庭中，因年老死亡而脫貧；在有年幼子女的家庭裡，則因子女成長到達勞動年齡並假設其具有工作能力，進而撤消資格而脫貧。根據陳正峰、王德睦、王仕圖與蔡勇美（1999）對嘉義縣低收入戶貧窮動態研究進一步指出，靠子女成長脫貧的比例竟然