



金融海嘯下的臺灣反貧窮政策省思——以高雄地區為例

卓春英・吳麗雪

壹、前言

在世界地球村中，由於各國之間的經濟關係密切，金融事件牽一髮而動全局，因此，一旦發生經濟上的重大事件，便極易產生區域或全球性的金融危機，從早期 1930 年代的經濟大恐慌、1970 年代的能源危機、1990 年代的亞洲金融風暴，到 2000 年代的金融海嘯（謝明瑞，2009）皆為明證。而此次金融海嘯更有如下特色（蕭萬長，2008）：其一，影響遍佈全球，不若以往侷限於單一國家或區域；其二，金融危機尚未解除，但實質面的經濟衰退卻已經來臨；其三，無法預估金融風暴何時截止，潛在何處，致加重對金融及經濟的信心危機。因此，全球性金融危機會導致民眾經濟收入減少，更甚者會造成嚴重的貧窮。

何謂「貧窮」？依據聯合國經濟、社會和文化委員會的界定，「貧窮」是指「缺乏足以能維持基本生活的資源」，而這些資源是與衣、食、住、行、教育、就業、參與權、享有機會等有關（香港社會工作者

總工會，2005）。為何會造成「貧窮」？莫泰基（1993）提出貧窮原因理論，包括：社會分層論、個人質素論、貧窮文化論、傳統經濟論、權力支配論、經濟剝削論和國際結構論。王永慈（2007）也提出致貧理論的觀點，包括：個人態度或動機的解釋、人力資本論、雙元勞動市場、馬克思的女性主義觀點、福利依賴與工作返誘因的觀點等。黃洪（2014）並從宏觀、中觀及微觀視角解析貧窮的成因。簡言之，貧窮的歸因：以個人因素與結構因素為主要討論重點，金融海嘯所造成的貧窮可謂是全球化下的結構歸因。

嚴重的貧窮會使得貧富差距加大、社會治安差、相對剝奪感加重，甚至衝擊社會和諧。聯合國提出警告，由於全球經濟危機刷掉較貧窮國家的工作機會，將可能產生 1 億名「新飢民」。八大工業國（Group of Eight）在義大利舉行「農業峰會」（Agriculture Summit），聯合國副秘書長暨全球糧食安全專案小組協調員納巴羅（David Nabarro）指出，這場危機將大舉

提高預估有 10 億人的營養不良人口。此外，國際勞工組織（International Labour Organization）在 2009 年 1 月時估計，經過兩年的全球金融與經濟崩潰，到了 2009 年底，世界失業人口將增加 5000 萬人，有引發社會動盪之虞（蔡佳敏，2009）。

為解決此金融海嘯所造成的新風險以及貧窮問題，世界各國莫不盡力提出反貧窮政策（Alder, 2004; Millar, 2008；王永慈，2008），聯合國即研議推出貧民窟居民貸款計畫（陳成良，2009）。而臺灣也受此波金融海嘯影響，但傳統的社會救助辦法，仍強調家庭（親屬）責任，此種殘補式的社會福利，顯然無法因應金融海嘯的衝擊，而須有更積極的對應政策（李淑容，2007；呂朝賢，2007）。因此，本文重點包括：金融大海嘯對臺灣社會的影響；政黨輪替前後中央與地方政府主要的反貧窮政策；基層社會工作者對反貧窮政策的看法，此部分將以焦點團體訪問法做資料收

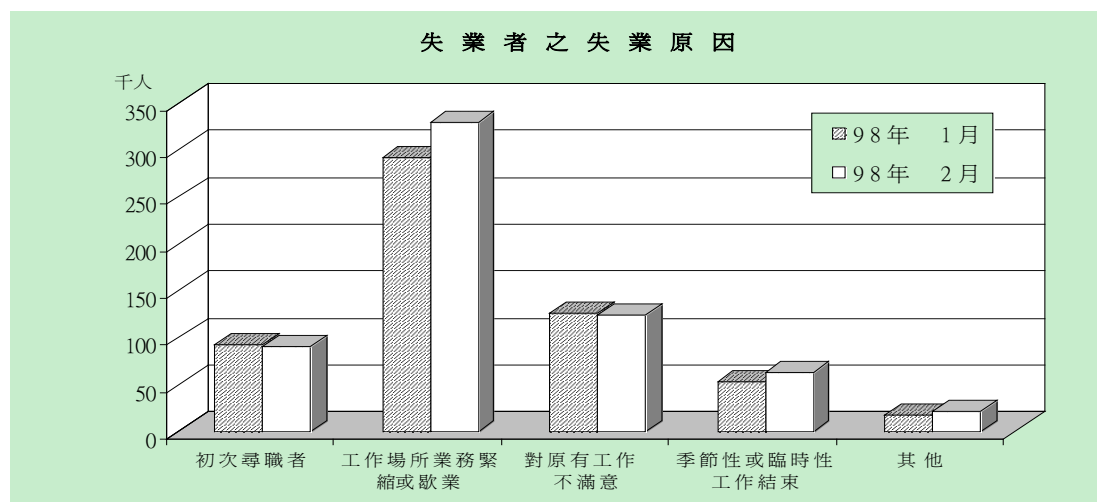
集。最後，再提出省思與討論。

貳、金融大海嘯對臺灣社會的影響

一、經濟不景氣，導致失業人口增多

金融海嘯重創經濟，影響所及臺灣產業界訂單減少，資方則以裁員、減薪、放無薪假加以因應，或以關廠、歇業、結束營業規避虧損，導致失業人口增多。依據行政院主計處（2009）的調查分析指出 2009 年 2 月失業率 5.75%，失業人數 62 萬 4 千人，較 1 月份增加 4 萬 6 千人，比 2008 年同月亦上升 1.81%。有近七成民眾擔心未來一年，自己或家人失業。行政院主計處預估 2009 年上半年廣義失業人數恐破百萬人。而年輕族群失業問題隨經濟不景氣而更加嚴峻，令人憂心（曾慧青，2009）。

表 1 失業原因



資料來源：行政院主計處（2009）

二、近貧、新貧族群崛起，貧富差距擴大

依據內政部社會司（2009）統計資料顯示，臺灣低收入戶戶數與低收入戶人數從 2000 年的 66,467 戶及 156,134 人，逐年不斷的攀升，2007 年年底止，低收入戶戶數增加為 90,682 戶，比率已達 1.21%，低收入戶人口則成長為 220,990 人，至 2008 年底低收入戶人數，更達 223,699 人，其戶數上升占總戶數 1.22%，已經是臺灣近十幾年來的新高紀錄。

雖然與世界其他先進國家比較，臺灣低收入戶人數所佔的比率仍低，但隨著近幾年來國、內外經濟景氣下滑，低收入戶數及人口數亦不斷的隨著增加，顯示有越來越多的民眾落入貧窮線外（詹火生、林建成，2008）。

此外受到經濟大海嘯的影響，許多民眾收入遽減，形成新貧（new poor）與近貧（near poor）族崛起的景象：

1. 部分民眾因具工作能力但失業、擁有資產但無法動用、或扶養親屬等要件無法符合社會救助資格，而處於貧窮線邊緣，成為近貧者（near poor）。

2. 許多原本處於中產階級者因薪資所得未能跟上通貨膨脹的速度，其條件又不符現行社會救助對象範疇，而處於「相對貧窮」的狀態，遂成為新貧者（new poor）。

經濟不景氣，財富縮水，但另一個威脅臺灣社會的危機是日漸懸殊的貧富差距。2005 年最高所得組與最低所得組的差距倍數是 6.04 倍，較 2004 年增加 0.01，

倘若扣除政府發放的各項津貼補助，則差距倍數由 2005 年的 7.41 倍擴大為 7.45 倍，由此可見貧富差距日漸拉大（林姿儀、韋伯韜，2006；行政院主計處，2006）。貧富差距失衡的結果，造成不少家庭悲劇及社會治安問題。

參、臺灣政府的主要反貧窮政策

為避免與減緩金融大海嘯對臺灣社會所造成的衝擊，臺灣政府除了積極提振景氣改善投資環境外，在失業問題方面，也提出失業/就業保險、就業服務、職業訓練及公共雇用等失業保障政策與制度（李易駿，2007）；而貧窮問題的解決也是政府的重點工作。

對於貧窮問題的減緩與解決，各國政府常以三種政策設計來運作（王永慈，2007）：其一是繳費互助、風險分擔為主的社會保險（social insurance）；其二是普及式無須資產或所得調查的社會津貼（social allowance）；其三則是維持國民最低生活水平的社會救助（social assistance）。臺灣各項社會保險尚稱完善，至於社會救助是臺灣政府長久以來重要的傳統濟貧政策，但為因應此波金融風暴所造成的貧窮問題，臺灣政府在不同政黨執政時期也提出新的反貧窮政策，將是本文討論的重點。

一、民進黨扁政府時期（2000-2008 年）：大溫暖－弱勢家庭脫困計畫 1957 專案

臺灣長久以來皆由國民黨執政，直至

2000 年才由在野的民進黨取得執政權，由陳水扁擔任總統。民進黨執政時期，在社會福利政策方面，大抵依循既有架構，唯爲了因應社會變遷，在各項福利法令方面有所增、修訂，較特別的是提出「行政院 2015 年經濟發展願景之大溫暖社會福利套案第一階段三年衝刺計畫（2007-2009）」，大溫暖社會福利套案共提出四大主題，十二項重點計畫（林萬億，2006）。

其中「大溫暖－弱勢家庭脫困計畫 1957 專案」即爲其反貧窮政策--在於實施弱勢家庭脫困急難救助，其重點說明如下：

此計畫設置弱勢家庭脫困計畫專線（1957），其救助對象爲由專線，或親友、鄰里、社區、學校、村里幹事、相關機關團體等通報轉介之求助個案，經社會工作人員評估，具有下列情形之一者：

1.經營事業不善致生活陷於困境；失業未能領取失業救助或給付且無收入，生活陷於困境之家庭；或領取失業給付期間已過仍未紓困，生活陷於於困境。

2.因經濟性因素有自殺之虞通報個案，生活陷於困境。

3.已申請福利項目或保險給付，尚未核准期間生活陷於困境。

4.因遭家庭暴力、性侵害、存款帳戶經凍結或其他特殊情事，致家庭財產未能及時運用，生活陷於困境。

5.處於貧窮邊緣之經濟弱勢家戶急須救助。

直轄市、縣（市）政府應於接獲個案求助或通報轉介七十二小時內，指派社會工作人員進行訪視。社會工作人員完成訪

視後，依弱勢家庭脫困急難救助案件評估基準表予以評估，立即審查、核定。急難救助金給付方式以按月或分次發給一個月至三個月，經評估有必要得延長三個月；每戶救助金總額最高以新臺幣十萬元爲限。

江清謙（2006）評析大溫暖計畫：

「…道盡臺灣當時社會所存在的大問題，惟十二項重點計畫的解決方案未能與所分析的問題環環相扣，留下不少討論空間，除去執政黨政治考量的部分項目外，尚符臺灣社會所需，有其積極推動的價值…但應落實執行」。

二、國民黨馬政府時期（2008 年以後～）：「馬上關懷」專案、「近貧專案」－工作家庭所得保障方案

政黨輪替本是民主常態，民進黨執政 8 年之後，國民黨又於 2008 年奪回政權，由馬英九擔任總統。適逢金融海嘯方興未艾，在弱勢關懷方面也提出九大措施如下：

- 1.「馬上關懷」專案
- 2.調高對低收入戶之家庭生活補助
- 3.復康巴士油價調升之差額補助
- 4.全額補助中小學生營養午餐
- 5.增加健保紓困基金
- 6.補助低收入戶健保費用
- 7.補助中低收入戶兒少健保費用
- 8.高風險家庭預警系統
- 9.工作家庭所得補助方案

其中不乏是將已有的政策措施加以修正或擴大辦理，而當中比較特別、引起討論的是「馬上關懷」專案、「近貧專案」－

工作家庭所得保障方案，以下就此兩案加以說明：

1. 「馬上關懷」專案

馬政府上臺後，推出「馬上關懷」專案，以協助遭受急難的民眾獲得及時、有效的救助。馬上關懷急難救助運用村（里）在地化通報系統，及早發現遭逢急迫性變故致生活陷於困境之民眾，發揮政府馬上關懷，提供及時經濟紓困。

遭逢急難民眾本人或親友申請救助或通報，受理窗口受理後，應立即通報核定機關（鄉鎮公所）之代表，召集訪視小組，於二十四小時內進行個案實地訪視。訪視後應即時發給關懷救助金新臺幣一萬元至三萬元。

學者對於馬上關懷專案的評析，包括：執政者為凸顯政績，又創「馬上關懷」新名詞；授權村里長核定權，有綁樁及政治考量；24 小時內決定是否補助及補助金額，易讓承辦人掉入圖利他人的陷阱；以及該方案與現行急難救助重覆，根本是疊床架屋（孫健忠，2008）。

2. 工作家庭所得保障方案--「近貧專案」

工作所得補助方案，簡稱近貧專案，是因應經濟情勢的短期支撐措施，以避免低所得家戶落入貧窮，且強調工作價值，減少福利依賴現象。此外，臺灣人勤勞節儉特質，適合「工作福利」（Workfare）的觀念，在經濟不景氣時代，鼓勵就業、提倡工作價值，有其必要。因此，內政部推動此方案，提供補助，加強照顧工作所得未達一定標準者，以保障其基本生活水

準。凡年滿 20 歲以上未滿 65 歲，為全戶主要收入者，且年薪資在新臺幣 30 萬元以下之國民，及家戶不動產不超過 390 萬元，勞工保險年資累計超過 183 日，為期 1 年 3 個月補助每戶每月 3000~6000 元。

孫健忠（2009）指出，此方案的實施乃是在社會環境及政黨競爭之下的產物，方案特色為納入近貧工作人口，以及用財稅資料主動篩選合格對象，但有很多執行面的問題，包括：多元目標的困擾（鼓勵就業、促進消費、家庭責任與避免福利重覆等），財稅資料的落差，資格條件的爭議等。

薛承泰、林建成（2008）認為「工作家庭所得保障方案」，可視為未來政府實施「勞動所得租稅制度」（EITC）的先期計畫。雖然，馬政府欲將勞動與福利做整合，確實是一新的政策構想，但所設計短期的「工作家庭所得保障方案」來因應通膨與減輕弱勢家庭的經濟壓力，實有不稱，建議將「工作」與「近貧」脫勾，照顧的對象應回歸「近貧」家庭，而非「工作」的近貧家庭（孫健忠，2008）。

肆、地方政府－高雄地區的反貧窮創新方案

除了上述中央政府所實施的全國一致性的反貧窮專案外，地方政府也因地制宜提出適當的濟貧措施或方案，以因應金融海嘯所造成的失業與貧窮問題。由於筆者曾服務於高雄地區，以下將以高雄地區為例加以說明（高雄縣政府社會處，2008；

高雄市政府社會局，2008)。由於高雄地區位處臺灣南端，以傳統農業、重工業及加工業為主，在長期為人詬病的「重北輕南」政策導引之下，先天上資源不足，影響其產業經濟發展，而再受金融風暴撞擊，失業及貧窮問題愈加嚴重，因此地方政府積極提出創新方案因應。

一、新生代脫貧計畫

高雄縣新生代脫貧計畫，係為避免弱勢（失業）家庭青年學子因家庭遭逢變故（失業）而致基本生活及就學權益受影響，透由募集民間資源，公私協力提供人力資本培植及相對提撥款兩項措施。對象以設籍高雄縣轄內之弱勢（失業）家庭就讀高中職以上之青年學子為主。

二、「搶救失業—回歸田園」222 專案

為因應全球金融海嘯，國內經濟蕭條，失業人員驟增，由高雄縣政府農業處承租臺糖農地 45 公頃（分三處）並完成土地規劃及整地事宜，依勞工處提送失業申請耕作之名冊，正式將農地分配與失業人員耕作，為期 3 年。期盼透由農事耕作過程一方面解決失業問題，另一方面亦可達到田園心理治療之效。

三、緊急扶助就業方案

本案所提供的就業機會係以「救急」、「依其需求進用之」為原則，提供短期就業機會予真正迫切需要而卻又被拒於社會福利門檻之外的福利邊緣者，避免因其失業造成生活困頓，衍生家庭及社會治安問

題，藉由短期工作機會之提供，提升其就業自信心並得以迅速再就業。

四、愛的分享—物資銀行

高雄縣政府物資銀行主要是建立一個物資運用交換的實際與網路平臺，讓需要物資的弱勢家庭可以提出需求，以最快最具體的資訊媒合與提供，讓愛可以分享。

另外，高雄市為院轄市其資源與經費較高雄縣來得充裕，其提出的反貧窮創新方案包括：「看見希望宅急便」服務方案、弱勢兒少餐食券方案、暖冬計畫人力僱用方案、就業脫貧自立計畫方案、擴大遊民照顧質量計畫方案等。

惟地方政府因財政及人力資源有限，救貧方案的執行，擠壓原本工作能量，輔導上心有餘而力不足，無法兼顧持久性，短期工作結束後，仍然失業者大有人在，並且徒耗民代關心及回應的行政成本。

伍、社會工作與反貧窮

回顧社會工作專業發展歷史，社會工作專業是肇基於博愛互助的精神，強調以「濟貧扶弱」作為社會工作專業的使命任務。因此，貧窮議題的理解與濟貧工作的實踐一向是社會工作研究與實務所關注的核心焦點，也是本節所要聚焦探討的議題。

如前所述，為因應金融大海嘯，臺灣政府提出許多反貧窮政策，而作為第一線執行者的社工，如何去看待這些政策的效益？也是研究者欲探知的目的。研究者以開放式問卷（如附件一），由高雄縣政府社

會處實際參予執行反貧窮政策的六個單位（包括救助科、福利科、岡山、大寮、鳳山、旗山等社工中心）共 54 位社工參與，其中有 6 位督導 48 位社工，當中有一位具碩士資歷的督導，其餘皆為大學畢業社工，擔任社工年資由 3 年到 15 年不等，由研究者先向督導者做訓練及說明，再由六單位督導帶領社工以焦點團體方式彙整意見。實務社工對各項反貧窮政策看法如下：

1. 大溫暖 1957 專案

救急不救窮，且因屬短期性補助，故對解決長期的貧窮問題效益不大。

2. 馬上關懷專案

立意很好（在地通報、速訪、速審、速撥），但通報浮濫，流於村里長做人情或綁樁。

3. 近貧專案－工作所得補助專案

直接透過財稅稽徵電腦篩選出符合資格者，但時間落差大，常與現況不符，造成浮濫或排除，無法對真正近貧者有所助益。

4. 地方政府創新方案

重視地方資源整合，有社區照顧概念，比較符合實際需求。

第一線社工對中央反貧窮政策的整體看法：

1. 救急不救窮

中央政府推出的反貧窮政策只是短期解決經濟困難問題，僅有治標之效，很難根本解決貧窮。

2. 政治考量為重

政黨輪替的結果，將原本規劃，好不容易推動的政策（大溫暖 1957 專案）推

翻，再將另一個政策（馬上關懷專案）草率推出。

3. 社工專業為輕

「大溫暖專案」以『社工員』為主軸的關懷訪視可以達到全面關照。但「馬上關懷專案」只重『錢』的給予，不再補助地方政府原有專案社工員人事經費，變相裁撤社會工作者，讓人感覺不重社工專業；「近貧專案」更只憑電腦篩選合格補助對象。

4. 現金補助並非萬靈丹

對抗貧窮與解決失業問題應有整合性作法與措施，才能避免資源重疊浪費。

以下為受訪社工督導對於「1957 專線」重複通報及對「馬上關懷」公平性質疑的看法：

「…設置專線並且加強通報宣導之後，如何就通報之個案提供後續協助及關懷服務，仍得仰賴原有建構之社工服務體系，惟對於第一線的社工員們面臨的壓力與負擔，是否本身的配備與支持是足夠的？…沒有增加介入的實質內涵，導致部分個案或舊案重複「通報」、「訪視」、「轉介」…」

「馬上關懷最大的問題應該是核發對象審核公平性的問題，由於不是經過社工專業的認定，雖採訪視小組共同認定，但如果是由公所召集，如何公正？臺灣的鄉鎮市長因選舉關係，長期以來一直有地方人情的困擾，因此這種裁量空間大的審核，必然會有公所拿來照顧某些對象，開辦後確實有公所的課長是這樣做，變成我們社工

員在擋…」

對於地方政府反貧創新方案，受訪的救助科主管也提出評估困難以及人力短缺影響輔導成效的看法如下：

「短期緊急的服務增加了，但是因為經濟弱勢與困境，極可能不會是短期的，不知道多久家庭功能可以恢復或是提升，因此，施政應能兼顧中長期性對家庭的幫助。例如對於貧窮家庭第2代的深入陪伴與支持，以個管方式工作，並且不限低收入戶，即為重要的考量。但本方案並無法在短期內得到效益，也常被問及，如何評估成效？」

「方案的服務希望能擴大參與…，我們也不希望一味給予經濟性協助卻對生活基本需求沒有幫助，因此改以實物救助模式—物資銀行，並且向社會大眾邀集共同參與，讓社會力量共同關心底層或邊緣人。惟因為人力資源有限，仍是由原來的社福中心及救助人員擔任，擠壓原來工作能量，幸有賴各社福中心平日與慈善單位關係良好，勉力維持各方的需求。」

「另外，就業策略也是重要的一環，對於經濟弱勢家庭不能只給補助，我們期待經過篩選相對困難的家庭，先給予短暫的工作機會，提供工作技能，期待有機會脫離貧窮循環。但事實上，因為沒有相對增加專業人力與適切的職務設計，只能做到工作職缺的分配與管理，輔導上心有餘力不足，…導致短期工作結束後，仍然失

業，甚至一味期待政府再釋放一些福利性質的工作職缺，並且徒耗民代關心及回應的行政成本。」

陸、省思與討論

面對全球化金融風暴的衝擊，經濟不景氣、勞動市場的變化（低薪、無薪、部份工時、臨時性工作、派遣、失業），臺灣社會也同樣面臨威脅，新貧、近貧族崛起，家暴、自殺、詐騙、搶劫等事件頻傳，皆影響社會紛擾與治安。為解決因失業所導致的貧窮，各級政府都積極提出各項策略，實施以來，學者專家也都提出各種見解，但比較欠缺第一線實務社工人員的看法，研究者透過焦點團體訪談法，收集他們的看法。綜合各界意見，對臺灣的反貧窮政策提出以下省思和討論：

一、從政治面而言：「政治」干擾「政策」、政策不連貫、「政見」當「政策」

長久以來臺灣的社會福利政策受政治及選舉因素影響很大，使得政策更迭頻繁、政策無法持續連貫，政治人物則以政見當政策討好選民。古允文（2009）指出，民進黨執政八年通過諸多社會福利法案、舉辦一次全國社會福利會議、以及公佈新版的社會福利政策綱領，其中應以2004年的「行政院社會福利政策綱領」與2007年通過的「國民年金法」最為重要。但2008年的總統大選，國民黨為拉攏農民，同意讓農民仍保留福利較好的農民保險，與國

民年金法脫鉤，致令國民年金保險投保對象只有家庭主婦、學生、失業者等，而被外界批評淪為「窮人俱樂部」。

此外各執政黨歷任黨揆為求政績，都各有一套口號政策，如民進黨時期的「8100臺灣啟動」、「六星計畫」、「大投資、大溫暖」，到國民黨重新執政又推新的方案，例如「消費券」、「馬上關懷」、「近貧專案」，同樣是急難救助的「大溫暖 1957 套案」硬被「馬上關懷」取代，無疾而終，當時聘用的社工人員也就淪為失業一族。而最令人感到隱憂的是所有口號政策均未經過正式立法過程，往往因政黨輪替、人事更迭而胎死腹中（古允文，2009）。

二、制度面：欠缺整體規劃與建構，反貧服務疊床架屋缺乏整合

社會救助是為提供人民基本生存權的保障，但孫健忠（2009）指出這些年為擴大照顧弱勢所衍生出來的「中低收入戶」，以及各部會各級政府基於權責所各自制定的不同方案，也被批評為整合不足，形成彼此競合與疊床架屋情事。「近貧專案-工作所得補助」以財稅資料為主動篩選合格對象，會產生因資料落差所出現的「不該補助卻補助」的現象（古允文，2008；詹火生、林建成，2008，2009；王順民，2008；孫健忠，2008）。而「馬上關懷」與原先既有的急難救助辦法，和 1957 專線之間的連結，也有待釐清。基層人員也認為應從現有社會救助體制發展，而非另創、頻創其他體系使基層工作人員疲於奔命（王永慈，2008），反貧政策應有整體規劃與建

構，而各級政府各體系之間的整合也有必要。

三、服務供給面：「貨幣」哲學—重「現金」救助，治標不治本

上述各項反貧窮專案—無論是「大溫暖 1957 專案」、「馬上關懷」、「近貧專案—工作所得補助」都是以「現金」補助合格對象作為濟貧手段，但受訪社工員卻提醒：金錢並非萬靈丹。此外，近幾年來臺灣也受「資產形成（assets-building）」式抗貧政策所影響，政府與民間大力推動所謂的自立脫貧，嘗試透過窮人因其儲蓄、財產累積，而產生正向福利效果，使窮人自力自賴不再貧窮，但也引起各種討論（王篤強，2006）。凡此都是「貨幣哲學」的思維，Simmel（2004）指出現代人的思維深受貨幣所影響，不僅使得窮人對自身尊嚴感到無力與無奈，也左右我們對貧窮的想像，如果我們不去反省「貨幣」的本質問題，我們就無法真正了解「貧窮」，在經濟全球化的威脅下，維護經濟的公平與正義，除了「貨幣」思維—現金補助的治標工作外，社區產業與社區照顧可以是另類的思考（Prigoff, 2000；方昱，2007）。

四、專業人力面：社工專業人力「質」與「量」之運用。

相較於歐美各國和香港等地區而言，臺灣的社工專業人力一向薄弱，又逢金融海嘯，社會問題遽增，複雜度也加高，若不重視專業又無充足人力，就很難完全去協助弱勢者。

五、法規方面：修訂社會救助法，鬆綁家庭親屬責任。

臺灣的社會救助法，有別於先進國家的發展經驗，仍偏傳統概念，強調親屬責任，已不符時代潮流，並和現實生活脫節，特別在經濟不景氣，原本小康的家庭紛紛落入新貧與近貧，甚或生活在貧窮線下，因此，徹底鬆綁親屬責任，讓社會救助的運作成為生存的保障者，而非道德的教化者，方為根本解決之道（孫健忠，2009）。

六、稅制改革：賦稅不公以及不斷降稅，影響社福財源。

財政健全與否，以及預算多寡可以反映出社會福利發展的水平。目前縣市政府福利經費來自中央的有統籌分配稅款、社會福利經費設算以及彩券盈餘分配，此外，則須由地方政府自行籌措。如何健全稅制，開闢財源，妥當分配及善用預算，來照顧人民，是重要的課題。

林萬億（2009）即感嘆社福政策受政治影響層面太大。2008年政黨輪替之後，新政府即推翻前朝的社會福利政策。花三十一億，不用社工專業，卻授權給村里長，被稱為基層綁樁的「馬上關懷」；一年花一百三十五億辦理依賴電腦篩選的「近貧專案—工作所得補助方案」；「立即上工計畫」；「九七短期就業促進措施」；「九八至一零壹年就業促進措施」；花費超過八百五十億的「消費券」發放等方案，共需耗掉政府預算七千九百十六億。但中央政府又大減稅，包括調降「遺贈稅率」、「證交稅減半」等粗估一年稅收損失超過一千二百

五十四億元。在經濟不景氣的情況之下，政府以有限的預算與人力，因應劇增的社會需求，提出操短線的福利方案，破壞原體制的規劃。此外，由於稅制不公所產生的稅收不足，也將影響社會福利經費財源和福利規劃（孫一信，2009）。

七、社會安全網之建構

在文明社會中，會將社會救助做為最低生活安全網。2004年行政院社會福利政策綱領即揭櫫：「國家應建構以社會保險為主，社會津貼為輔，社會救助為最後一道防線的社會安全體系」。但是當失業問題愈嚴重，貧富差距愈大，貧者的相對剝奪感加重時，可能就會形成貧富對立，甚至是貧者反撲，而引發社會不安，然對新貧階級而言，最需要的不是立即的金錢援助，而是一份工作，一份對未來的希望（郭奕伶，2003）。

但是，若只是施行臨時性計畫，縱有再多的「大溫暖」、「馬上關懷」、「近貧專案」，亦僅能麥收治標之效，無法真正解決「貧窮」問題（古允文，2009）。對於失業與貧窮問題，政府須有一套新思維，建構出新意義的社會安全體系，才能舒緩金融海嘯下的「貧窮」和民眾經濟不安全的問題。從「扶貧」到「減貧」達致真正「無窮」的盼望。

（本文感謝前高雄縣政府社會處田禮芳科長等協助資料提供）

（本文作者：卓春英為長榮大學社會工作系副教授；吳麗雪為前高雄縣政府社會處長）

關鍵詞：反貧窮、社會政策、社會工作、
金融海嘯

參考文獻

- 王永慈（2005）。臺灣的貧窮問題：相關研究的檢視。《臺大社工學刊》10，1-54。
- 王篤強（2006）。社會工作的助人理念：為什麼要幫助窮人的考察。《社會科學學報》，14期。
- 王篤強（2006）。資產形成式抗貧政策的省思。《社會福利學刊》，第五卷第一期，pp71-92。
- 王永慈（2007）。《臺灣的扶貧政策》。出於王卓棋、鄧廣良、魏雁濱（編）。兩岸三地社會政策－理論與實務。香港：中文大學出版社。
- 王永慈、陳昭榮、鄭清霞（2008）。探討新貧問題及其因應對策研究。行政院經濟建設委員會委託研究。
- 王順民（2008）。對於「工作所得補助方案」的建議。《國政分析》，社會（析）097-006，財團法人國家政策研究基金會。
- 方昱（2007）。齊美爾的玫瑰：貨幣、貧窮與社會工作。網址：<http://www.lukutea.com.tw>
- 古允文（2008）。熱鍋政府的近貧專案。《國政評論》，社會（評）097-090，財團法人國家政策研究基金會。
- 古允文（2009）。揮別「亂」與「急」的2008：社會福利政策的回顧與展望。《國政研究報告》，社會（研）098-002，財團法人國家政策研究基金會。
- 行政院主計處新聞稿（2006/12/05）。我國貧富差距應為6.04倍之說明。取自網址：<http://www.dgbas.gov.tw>
- 行政院（2009）。98年2月施政報告。行政院。
- 行政院衛生署（2009）。衛生資訊通報服務入口網自殺通報系統。資料擷取日期：2009年2月4日。
- 行政院主計處（2009）。失業原因。取自網址：<http://www.dgbas.gov.tw>
- 行政院家庭暴力及性侵害防治委員會（2009）。家庭暴力事件通報案件類型統計。家庭暴力及性侵害防治委員會網站統計資料。
- 李易峻（2007）。《臺灣的失業保障政策與制度》。出於王卓棋、鄧廣良、魏雁濱（編）。兩岸三地社會政策－理論與實務。香港：中文大學出版社。
- 李淑容（2007）。臺灣新貧現象及其因應對策。《東吳社會工作學報》，17：193-219。
- 江清謙（2006）。大溫暖計畫的評析。《國政分析》，社會（析）095-018，財團法人國家政策研究基金會。

- 呂朝賢（2007）。新貧的意義、政策及其限制。社區發展季刊，119：20-39。
- 林姿儀、韋伯韜（2006）。慎防貧窮成為犯罪淵藪。《卓越雜誌》，2006/9 社論。
- 林萬億（2006）。2015 年經濟發展願景之大溫暖社會福利套案第一階段三年衝刺計畫（2007-2009）。臺灣：行政院。
- 林萬億（2009）。社會福利的寒冬就在眼前。中國時報。
- 周月清（1996）。婚姻暴力—理論分析與社會工作處置。臺北：巨流圖書。
- 高雄縣政府社會處（2008）。2008 搶救新貧與近貧家庭脫困計畫。
- 高雄市政府社會局（2008）。高雄市社會局 2008 年度報告。
- 陳成良（2009）。聯合國推出貧民窟居民貸款計畫。《自由時報電子報》，2009/04/18。
- 郭奕伶（2003）。貧窮反撲。商業周刊，2003.04.01。
- 孫健忠（2008）。對「工作家庭所得保障方案」規劃的反思。《國政評論》，社會（評）097-057，財團法人國家政策研究基金會。
- 孫健忠（2008）。對「馬上關懷急難救助」的觀察與期待。《國政評論》，社會（評）097-098 號，財團法人國家政策研究基金會。
- 孫健忠（2009）。社會救助的「結」與「解」：回顧 2008，展望 2009。《國政研究報告》，社會（研）098-001，財團法人國家政策研究基金會。
- 孫健忠（2009）。新政府「工作所得補助方案」的形成、執行與省思。社區發展季刊，124：49-59。
- 孫一信（2009）。從稅制及財政結構觀察我國社會福利發展。稅改聯盟。
- 莫泰基（1993）。香港貧窮與社會保障。香港：中華書局。
- 張德乾（2006）。社會工作者和福利接受者關於貧窮的歸因研究。集團經濟研究，七期。
- 張永東（2007）。「大溫暖—弱勢家庭脫困計畫」政策執行之研究。
- 曾慧青（2009）。臺灣經濟負成長對青年的影響評估。《國政評論》，教文（評）098-026，財團法人國家政策研究基金會。
- 黃洪（2014）。「無窮」的盼望—香港貧窮問題探析。中華書局（香港）有限公司。香港。
- 詹火生、林建成（2008）。近貧專案的評析與建議。《國政評論》，社會（評）097-091，財團法人國家政策研究基金會。
- 詹火生、林建成（2008）。現行低收入戶照顧政策之建議與評析。《國政分析》，社會（析）097-005，財團法人國家政策研究基金會。
- 詹火生、林建成（2009）。對「工作家庭所得保障方案」之評析與建議。《國政分析》，社會（析）098-001，財團法人國家政策研究基金會。
- 蔡佳敏（2009）。聯合國警告，將可能產生 1 億名「新飢民」。《Yahoo 電子報》，2009/04/18

- 。
- 蕭萬長（2008）。*國際金融海嘯衝擊與省思*。臺灣競爭力論壇，2008/11/28。
- 薛誠泰、林建成（2008）。近貧人口短期脫困計畫－「工作家庭所得保障方案」評估。《國政研究報告》，社會（研）097-019，財團法人國家政策研究基金會。
- 謝明瑞（2009）。*金融海嘯的探討與對策*。國政分析，財金（析）098-010，財團法人國家政策研究基金會。
- Alder, M. (2004). Combining welfare-to-work measures with tax credits:a new hybrid approach to social security in the United Kingdom. *International Social Security Review*, 57(2): 87-106.
- Millar, J. (2008). Making work pay, making tax credits work: an assessment with specific reference to lone-parent employment. *International Social Security Review*, 57: 21-38.
- Prigoff, A. W. (2000). *Economics for Social Workers: Social outcomes of economic globalization with strategies for community action*. CA: Wadsworth.
- Simmel, G. (2004). Frisby, D. (Eds.). *The philosophy of money* (3rd ed.) (T. Bottomore & D. Frisby Trans.). Oxon: Routledge. (Original work published 1978)

附件一

問卷表

1. 這一波金融海嘯下產生了許多新貧階級，你覺得中央提出的“大溫暖 1957”計畫、“弱勢兒少緊急生活補助計畫”，這對解決這些問題的效益如何？
2. 舊政府下臺，新政府提出的“馬上關懷計畫”、“近貧所得補助方案”，做為第一線社工員，你的看法如何？
3. 在大溫暖計畫的架構下，以“社工員”為主軸的關懷訪視和“馬上關懷”方案以村里公所為主軸的訪視，你的看法如何？各有何利弊得失？
4. 你對於縣府自行推出的解決方案：“物資銀行”、“緊急就業扶助方案”的看法如何？對實際問題之解決效益如何？
5. 過去這一年來，從中央到地方所推出的種種社福政策，你有任何想表達的看法.....