

社會救助的福利條件及其反省

呂朝賢

壹、前言

自 1960s 晚期起，「善盡公民責任，以換取福利受益資格（權利）」的理念，逐漸成為歐美國家社會福利制度與措施改革的主要奉行原則（Peck, 2003）。此一發展讓二次世界大戰後，以權利為本位、對經濟發展持樂觀的老派福利國家，逐步地被工作福利國家（Workfare State）（Peck, 2001），或更廣泛稱謂－條件式福利國家（Conditional Welfare State）－所取代（Dwyer, 2008）。西方民主國家福利改革最具相的特徵是展現於：降低給付水準及期間、受益資格緊縮、限制給付範圍等 3 種社會福利緊縮（retrenchment）策略的實施（Starke, 2008）。然而不論採用何類社會福利緊縮策略，皆反映出國家在整體社會福利供給原則／意向（ethos）屬性的大轉變：社會義務（social obligation）原則勝出 vs. 社會權利（social right）原則式微、個人責任提高 vs. 公共責任（public responsibility）撤退（Dean, 2007）。

乍看下，工作福利及條件式福利似是

20 世紀的新發明，不過此一「乍看」實帶有二項誤解：誤解一是有關工作福利的起源，與工作福利相似的內涵與精神的法案，最早也許可回溯至 1619 年英國的史賓翰蘭（Speenhamland）法案（註 1），在近代，如 1935 年美國 ADC 措施，即已要求領取福利給付的母親，需承擔若干「法定」（法律期許）的工作職責（Blank & Blum, 1997），及至 1960s 工作福利更開始被廣泛論及（Dean, 2007; Peck, 1998），易言之，工作／條件福利並非新穎的國家社會資源重分配手段，只是其型式及內容隨著時代而日益豐富與變化。第二種誤解則是認為「工作」即為市場上的有酬職缺，但如前所述 1935 年美國 ADC 福利措施，是要求母親在家照顧小孩。造成這種誤解的緣由或許是因為：此一強調人們惟有滿足某些條件（特別是工作有關的條件），才得以換取給付的福利模式，最典式原型始自 1980s 的美國雷根政府及英國柴契爾政府所致（Hirakata, 2010; Weinraub, March 15, 1981）。

然不論條件福利的源頭來自何處，此

一重視權利與責任需維持約當關係的社會福利給付型式，無疑已風行於 21 世紀的先進福利國家中。在本篇短文中，我們擬將論析焦點放在「福利條件」這個概念上，擬先簡單檢整「福利條件」所依恃的理據／工具／範圍，然後再檢析臺灣社會救助相關政策與措施在福利條件上的展現及其性質，並討論本研究成果對未來相關研究／政策的可能意涵。

肆、成為福利受益者的條件

上揭提及福利國家漸漸由權利轉向義務，為達成此目標，這些西方民主國家政府透過福利給付項目縮減、縮短給付時限、降低給付品質、減低保護範圍等等手段，來改變福利國家既往以權利為基礎的氛圍及作法。這些手段雖非新創，但對那些飽受經濟與政治動盪的福利國家來說，卻是相當具吸引力的行政選擇；因為，為實踐上開緊縮福利的目標，只須在「社會福利」加上諸多「條件但書」即可——我們可簡稱此「加但」後的成品為「福利條件」（Welfare conditionality）；這個手段最直覺的功能就是：既方便、又直接、且又很容易找到說辭來掩飾政府失靈的事實。

所謂福利條件，係強調福利權利須與責任行為（responsible behavior）做緊密連結，民眾若欲取得公共所提供的給付

（benefits）或服務（services），就得實現某些義務、展現某些恰宜行為。若人們拒絕對某些事務展現負責任態度（如：努力求職、確保小孩上學），或呈現出某些不負責任的行為（如：酗酒、反社會行為、拒絕參加職業訓練），則應該減少，甚至是去除其福利受益權利／資格（www-welfareconditionality-ac-uk, 2015）。其實福利條件及條件公民（Conditional Citizens）皆非新穎概念，遠在濟貧法時代，被救助者即已被要求須滿足「某些法定條件」，才可以取得政府給付的受益資格。即便至今，「非」公民仍舊是被迫害或不被救助的理由（see Lin, 2014），而成為公民也不保證受國家保障，「條件下的等差公民」依舊存在。

但究竟責任行為的定義為何？用什麼工具或指標來做為「責任與否」的判準呢？在文獻中並沒有確切做法存在，但約略來說，有關成為福利受益者的條件，大致可由條件理據（reasoning）、標準（level）與手段（lever）等 3 個互有關連，但矚目程度不同的面向來檢視之。就條件理據來說，Dean（2007）透過意識型態取向（ideological orientation）及規範期待（normative expectation）等 2 條軸線，析釐出 4 種有差別、但關係密切的責任論述（discourses of responsibility）（見圖 1）。

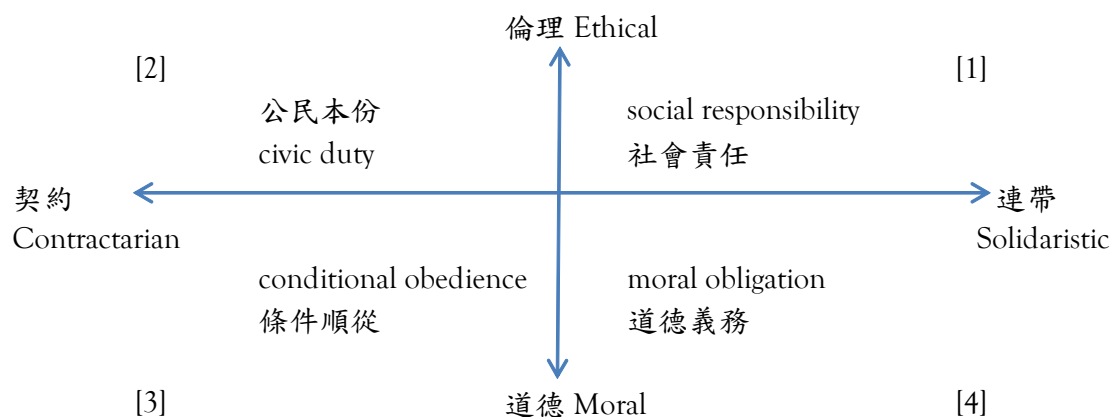


圖 1：與「責任」有關的論述

資料來源：Dean (2007)。

依 Dean (2007) 的說法，規範期待縱軸線的 2 端分別為倫理 (ethical) 與道德 (moral)：前者是認知意向／氣質 (cognitive ethos)、有系統性、且著重於抽象原則與價值，後者則是文化習俗 (cultural mores)，強調現實世界中所具有的規範與習慣 (註 2)。意識型態意向橫軸線的 2 端則是契約 (contractarian) 與連帶 (solidaristic)：前者強調個性化／自利／相互競爭的公民，為防止及抑制他人的掠奪與不負責任行為，公民與國家達成了某些契約，透過讓渡個人主權與自由，換得國家維持最起碼的社會秩序，以保障個人權益。相對上，「連帶」是自集體主義向度來審視社會秩序議題，在此向度上最優先的事務就是維持合作互助社會，透過聚合公民主權，並將責任分攤，以共同因應外在威脅，朝內在社會凝聚 (internal social cohesion) 最大化的目標前進。透過上揭 Hartley Dean 所提 2 軸線，可畫分出 4 種

互有關係，但依然有個別強調的責任論述，其意義簡述如下 (Dean, 2007)：

1. 社會責任 (Social Responsibility)

由「連帶」向度來理解公民資格 (citizenship)，好的公民被假定亦對他人負有一定責任，這些責任不必然是互惠式或對稱式的 (reciprocal or symmetrical)，在某些公共領域上，社會責任很自然地就存在那裡，責任由社會成員彼此共擔，且所有社會責任都承諾或擔負一定程度的社會正義 (social justice)。

2. 公民本份 (Civic Duty)

每個人皆背負一定基本責任，此責任是衍生自某些強調互惠的／對稱的社會體制 (如：市場經濟)，公民為維持自己利益／實踐自己目標，並避免成為他人負擔／妨礙他人利益，因此須為她人 (社會) 盡某些責任。不過此一責任的屬性，相當地個別化，個人須有自律地或自給自足 (self-sufficiency) 地完成責任的準備。

3.條件順從 (Conditional Obedience)

個人自利行為，若缺乏有系統的自律課責來約制，可能會變成不負責任行為。因此政府角色功能並非促進責任，而是要針對不負責任 (irresponsibility) 行為，做恰當的認定與因應 (處罰或制裁)；即透過治理不負責任行為，讓公民能遵循法令規範。對以自我為中心的公民而言，只有在法律／規約之下，才會感受到個人責任的存在，因此，她們期待每個人的社會行動，皆須遵守／依循既有的法律或行政規定，且每個人皆須受到同等的法令約束。

4.道德義務 (Moral Obligations)

一般我們會假定生活於社會中的個人，會被動地或順應地遵從社會風俗習慣。而所謂的責任，則是建構自或參酌自個人所屬社會中的價值／習慣／規範等等，個人通常會自願地去實現與擔負某些事務之責任。簡言之，道德義務，本質上就是由傳統形塑而來，需符合既定社會秩序。社會傳統／習俗會衍生出若干責任，而政府亦會透過某些方式來正式化這些責任。

上述 Hartley Dean 以責任為核心，陳述公民與國家間可能的 4 種相互關係屬性，亦標示出由福利權利朝向福利責任後的可能出路。相對於 Hartley Dean 責任分類的論理度及抽象度，Jochen Clasen and Daniel Clegg (2007) 的分類則更具體，不那麼抽象，可說是以現行政策措施內容直接做歸類。他們以條件標準 (Level of conditionality) 及其相應的條件手段 (Levers of conditionality) 來論析福利條

件，並以此做為判定受益身分 (status) 與受益者恰當行為 (behavior) 的基準。他們將受益條件標準區分為類別 (Category)、境遇 (Circumstance)、行為 (Conduct) 等 3 類，而相對映於此 3 類標準的手段依序是：類別定義 (Category definitions)、資格與應得權益判準 (Eligibility and entitlement criteria)、行為要求 (Behavioural requirements) 等 3 個手段。以上 3 項標準及其相應的手段，皆會形諸於各式福利法規／計畫／準則／要點之中，其各自目的是為了識別「是否為 (特定風險) 成員、歸屬於何類成員、成員角色扮演是否如實地展現」等 3 種資格身分。

「類別條件」是上述 3 類標準中最常被採用的，此標準深受社會建構與政治權力所影響；此條件以人口相關特徵 (如：年齡／身心障礙與否／公民與否) 來識別某福利項目 (類別) 受益成員身份 (membership status)，而這通常亦是界定權益 (entitlement) 的重要基礎。在符合類別條件下，「境遇條件」則可更進一步檢視，已合於受益資格的民眾，可取得的福利給付範圍及方式。此條件通常需經過需要 (need) 與工作 (work) 等 2 類資格判準 (eligibility criteria) (如：繳費紀錄／工作紀錄／資產調查結果) 之檢核 (Clasen & Clegg, 2007)。另外，以上 2 類條件皆相當複雜，且經常會併行在一起被檢視，易言之，在決定是否具有受益資格時，同時亦大致已決定可取得的福利受益資格屬性。以美國 Medicaid 及 SSI 為例，受益資格的取得及其差異皆須透過所得 (Income)、資

產 (Resource)、公民資格 (Citizenship)、類目 (Categorical)、居住 (Residency)、特殊考量 (Other Considerations) 等 6 大檢核項目來判定。這 6 項檢核項目，複雜度相當高，且會基於各項考量與條件，依公民取得的受益資格類屬，給予不同的給付範圍、項目與水準 (Daly & Burkhauser, 2003; Schneider, Elias, & Garfield, 2002; Social Security Administration, 2015)

類別與境遇條件之目的在於評估民眾是否有資格取得福利，及可取得的受益內容或成員屬性，就福利輸送來說係屬於前端歷程。相對上，「行為條件」就屬於後端歷程，該條件之目的在查核／檢視已取得福利給付者，於福利身分地位中所呈現的語言與非語言行為（如：參與安排的職訓／努力找工作／接受工作諮商），是否符合福利相關規範（法律／命令／要點……等等），並依此來判定其是否可持續保有受益資格 (Clasen & Clegg, 2007)。此條件亦是晚近有關新福利國家、風險管理本質變革、社會公民資格關係等議題討論中最顯著的爭議焦點 (Clasen & Clegg, 2007)；另外，相較於前 2 項條件，行為條件對個人／家庭有更深的「管理／控制」，對個人自由意志決定、社會福利給付品質、社會福利給付的去商品化效果 (decommodifying effect)，皆存在更深的負面影響。

以上，簡介了 Hartley Dean 及 Jochen Clasen & Daniel Clegg 對福利條件的看法，我們將 3 位學者的看法匯整成一簡單的分析框架，以臺灣社會救助相關法令與措施為例，檢析其所呈現的福利條件，這

除可凸顯該法令所蘊藏的福利權利與責任關係外，亦可檢視此一框架所未言明的意義。

參、社會救助相關法令／計畫／措施中的福利條件

上節概述的福利條件會透過社會福利相關法令、規章、計畫、措施、活動等等媒介，影響公民福利受益資格，以下我們除以我國社會救助相關法令（計畫／措施）為例，例舉稍前論及的福利條件外，並將分析其所含涉的社會福利意識與原則：

1. 介入範圍

馬上關懷急難救助的備註中規定受助的急難事由需是「1.以最近三個月內發生者。2.同一事由以申請一次為限。……」（資料來源：<http://goo.gl/scrIV8>）

2. 給付倫理－給付須有天花板限制，基本工資即為天花板

社會救助法第 8 條規定「依本法或其他法令每人每月所領取政府核發之救助總金額，不得超過當年政府公告之基本工資」。

3. 類別條件－經濟能力

馬上關懷急難救助作業要點第 3 條指出救助對象應符合「……負擔家庭主要生計責任者死亡、失蹤或罹患重傷病、失業或因其他原因無法工作，致家庭生活陷於困境。」

4. 類別條件－符合自立倫理

有關低收入戶與中低收入戶的申請時工作收入的核算規定「……有工作能力未

就業者，依基本工資核算，以下情況，於失業期間（或參加職業訓練期間）不計算工作收入，僅列計所領取之失業給付或職訓生活津貼：1.經公立就業服務機構認定失業者。2.55 歲經公立就業服務機構媒介工作 3 次以上，未媒合成功。3.參加政府主辦或委辦全日職職業訓練。」。（資料來源：<http://goo.gl/FxS913>）

5.行為條件－符合慣例

馬上關懷急難救助的補助方式規定：「若評估經濟戶長有不當理財行為，不宜一次發給關懷救助金者，宜採分月、分次發給關懷救助金。」（資料來源：<http://goo.gl/scrIV8>）

6.行為條件－受益義務

社會救助法施行細則第 14 條「直轄市、縣（市）主管機關依本法第十五條第一項規定對低收入戶及中低收入戶中有工作能力者，應依需求提供或轉介各相關目的事業主管機關配合辦理相關就業服務、職業訓練或以工代賑。經依規定提供或轉介相關就業服務、職業訓練或以工代賑仍不能適應者，得調整之；其無正當理由拒不接受調整者，不予扶助」。由以上 2 點條件來看，社會救助法對於行為違反事宜，皆以行政懲罰（administrative sanction），如延遲／減少／取消給付，而非採用行為懲罰（behavioural sanction）來控制之。

7.境遇條件－需要查核

社會救助法第 12 條「低收入戶成員中有下列情形之一者，主管機關得依其原領取現金給付之金額增加補助，但最高不得逾百分之四十：一、年滿六十五歲。二、

懷胎滿三個月。三、領有身心障礙手冊或身心障礙證明。……」。

8.境遇條件－給付範圍控制

社會救助法第 4,4-1,5,5-1.5-2 條中對於「最低生活費、家庭總收入、家庭財產、應計人口範圍、排除應計人口」等等規定。

9.公民本位

依我國社會救助法第 1 條：「為照顧低收入戶、中低收入戶及救助遭受急難或災害者，並協助其自立，特制定本法。」、第 8 條：「依本法或其他法令每人每月所領取政府核發之救助總金額，不得超過當年政府公告之基本工資。」，及第 4 條至第 5-3 條的法律條文可知，我國社會救助法強調自立自助、親屬（互助）責任、工作倫理等等原則，可見其對福利責任定位約是圖一第 2 象限「公民本位」。而這 8 個法律條文雖自 1980 年社會救助立法以來皆有修訂，但立法的基本目的與原則並未大變動，這也意謂以「公民本位」為基調的責任屬性並未更動。

由以上列舉可知第 2 節中所提及的各項福利條件，皆可在我國社會救助相關法規中找到相對應的條文，但這表示臺灣是條件式福利國家嗎？這是大哉問，也是本文提出的第 1 及第 2 項疑問：若福利法規可完全顯現「福利條件」，就表示是條件式福利國家嗎？我們可以由單一政策或法令措施就判別到底是否為條件式福利國家嗎？針對以上 2 個疑問，暫時的答案皆為「否」，其理由有三：(1)不論是 Hartley Dean，還是 Jochen Clasen & Daniel Clegg 的福利條件框架，原初目的就不是做為判

別「條件式福利國家」之用。(2)條件式福利國家，宜視為是個動態均衡狀態，其比較至少需有 2 個時間點，且其比較的基點可能以某國某一時期為對象，或者是某一理念型的條件式福利國家。(3)單一政策的狀態與變化，不能代表所有政策的屬性與走向，若如此可行，明顯就是採化約論（Reductionism）來解釋社會事實，並極可能造成個體謬誤（individualistic fallacy）。

除了以上 2 項疑問外，還有內外關係型態、條件正當性等 2 項疑問點存在。就內外關係型態而言，有時我們會期待所有的改變都是朝一致方向，但事情並非如此。譬如說，近年我國社會救助法有放寬貧窮門檻的狀況（如：2011 年將最低生活費的計算由原來「最近一年平均每人消費支出 60%，改為最近一年每人可支配所得中位數 60%」），但同時也加深對於受益者的行為要求（註 3），這種狀況下即可謂是單一政策內部的「交錯」關係，而非一致性關係。另外，社會救助政策與其它政策，在福利條件的要求上，亦可能呈現一致性（條件趨嚴或趨鬆）、交錯性（條件趨嚴和趨鬆同時存在）、變動性（條件忽鬆忽嚴）等 3 類關係型態。

另外，除了特別鮮明的福利條件（例如：美國 1997 年 7 月 1 日施行的 Temporary Assistance for Needy Families [TANF]，規定可領「聯邦補貼的」福利的最長時間為 60 個月），我們並不會去質疑福利條件的正當性。但實際上，並非所有社會救助政策與措施福利條件皆是正當合宜的，這些福利條件尚須透過基本理據（basic ra-

tionale）、證據（evidence）、不公正副作用（unfair side effects）等 3 項檢定來判別其正當性（White, 2004）（註 4）。以上述馬上關懷急難救助為例，其正當性可能被質疑處包括：因該措施（作業要點）規定的協助事項係以最近三個月內發生者為限，但為何是 3 個月內呢？不是 2 個月或 1 個月呢？且若大於 3 個月以上的急難救助已由其它措施所涵蓋（社會救助急難救助），那麼為何要多此一舉，增加行政疊床呢？如此分段「急難救助」效益會比較好嗎？會不會造成民眾疲於行政程序的查核呢？

以上我們以 Hartley Dean 及 Jochen Clasen & Daniel Clegg 論點為基礎，構建了一簡單的福利條件分析框架，並用以勾勒我國社會救助法所具有的福利條件，然後依此基礎提出 4 項與福利條件有關的疑問。限於篇幅，我們並無法更深入地一一探析這些福利條件間的關係，及其對既有工作福利國家／條件式福利國家論點的挑戰。不過，此一初步分析結果，也說明了福利條件或條件式福利國家的相關知識／實況是相當複雜的，且並未有一簡單、放諸四海皆準的福利條件型態，欲瞭解這個福利新方向，更廣泛的研究仍是必須地。

肆、結語

福利條件研究主要探究的議題是：國家與公民間的相互權利與責任關係為何？對國家而言是在為公共責任做定位，對公民而言則是在描繪社會公民資格的歷史轉變。因此對福利條件的探究，除有助於我

們對於國家在社會福利領域中的角色／功能做定位外，亦可以瞭解民眾在福利國家的帽子下，可受到的保障程度為何，須付出的福利代價為何。

基於以上潛在研究價值，本文除了簡述 Hartley Dean, Jochen Clasen & Daniel Clegg 對福利條件的看法外，我們亦依他們的論點建構了一簡單的福利條件框架，並用以分析臺灣社會救助相關法規。研究結果顯示，臺灣社會救助相關法令規章的責任屬性，較偏向「公民本位」，而在類別、境遇、行為條件上亦皆有相對應的條文規章存在，而在違反條件的控制機制上則強

調行政懲罰，而非行為懲罰；另外，本研究亦簡短論及到福利條件有關的 4 種可能提問。然而，限於時間與篇幅，本文並沒有更進一步解析，臺灣是否已成為一個工作福利／條件式福利國家，此一議題仍有待後續研究來釐清，我們也希望此一短篇研究分析結果，可以引發更多研究，並對未來相關研究有參酌之用。

（本文作者為東海大學社會工作學系教授）

關鍵詞：福利條件、社會救助、公民責任、受益資格、社會義務

📖 註 釋

註 1：The New York Times (1981, June 3). The Long and Dismal History of Workfare. Retrieved from

<http://www.nytimes.com/1981/06/03/opinion/1-the-long-and-dismal-history-of-workfare-142000.html>

註 2：更白話說：倫理即如行規，道德則如潛規則，2 者互相影響，相互形塑，並皆會影響人的行為。

註 3：例如最近 10 年來各縣市相當盛行的自立脫貧方案，對於參與者就有中高度的行為要求。以新北市「啓鑰卓越」自立脫貧方案為例，除要求參與方案者需接受就業輔導／服務、參與就業與職業訓練相關課程外，還需從事志願服務 36 小時。而參與方案者若無就業意願、也無求職證明，就可能被取消參與資格。（「啓鑰卓越」自立脫貧方案請見右列網址 <http://goo.gl/HdDLFJ>）

註 4：由於 Stuart White 是以社會民主（social democratic）為檢定基礎，這是否適合臺灣，尚待討論，但就 3 種檢定項目、邏輯與組成，無涉於採用的理據基礎，其工具價值依然值得。不過限於文章篇幅，本文不詳論如何運用以這 3 項檢定工具，測度社會救助政策與措施條件的正當性。

📖 參考文獻

- Blank, S. W., & Blum, B. B. (1997). A Brief History of Work Expectations for Welfare Mothers. *The Future of Children*, 7(1), 28-38.
- Clasen, J., & Clegg, D. (2007). Levels and Levers of Conditionality: Measuring Change within Welfare States. In J. Clasen & N. A. Siegel (Eds.), *Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis* (pp.166-197). Cheltenham: Edward Elgar.
- Daly, M., & Burkhauser, R. V. (2003). The Supplemental Security Income Program. In R. A. Moffitt (Ed.), *Means-Tested Transfer Programs in the United States* (pp.79-140). Chicago and London: University of Chicago Press.
- Dean, H. (2007). The Ethics of Welfare-To-Work. *Policy and Politics*, 35(4), 573-590.
- Dwyer, P. (2008). The Conditional Welfare State. In M. Powell (Ed.), *Modernising the Welfare State: The Blair Legacy* (pp. 199-218). Bristol, UK: The Policy Press.
- Hirakata, Y. (2010). The Major Government and Workfare: A Historical Evaluation. *經濟論究*, 137, 37-57.
- Lin, T. (2014). 被真主遺忘的民族：漫談緬甸洛興雅人的困境. Retrieved June 6, 2015, from <http://www.insight-post.tw/analytics/20140311/6730>
- Peck, J. (1998). Workfare: A Geopolitical Etymology. *Environment and Planning D: Society and Space*, 16(2), 133-161.
- Peck, J. (2001). *Workfare States*. New York: The Guilford Press.
- Peck, J. (2003). The Rise of the Workfare State. *Kurswechsel*, 3, 75-87.
- Schneider, A., Elias, R., & Garfield, R. (2002). Medicaid Eligibility. In The Kaiser Commission on Medicaid and the Uninsured (Ed.), *The Medicaid Resource Book* (pp. 3-48). Washington, D.C: The Henry J. Kaiser Family Foundation.
- Social Security Administration. (2015). Understanding Supplemental Security Income SSI Eligibility Requirements -- 2015 Edition. Retrieved July 1, 2015, from <http://www.ssa.gov/ssi/text-eligibility-ussi.htm>
- Starke, P. (2008). *Radical Welfare State Retrenchment. A Comparative Analysis*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire and New York: Palgrave Macmillan.
- Weinraub, B. (March 15,1981). Washington; 'Workfare' and The Work Ethic. *The New York Times*. Retrieved from <http://goo.gl/wyd1Zh>
- White, S. (2004). A Social Democratic Framework for Benefit Conditionality. In K. Stanley,

L. A. Lohde & S. White (Eds.), *Sanctions and Sweeteners: Rights and Responsibilities in the Benefits System* (pp. 9-24). London: Institute for Public Policy Research.
www-welfareconditionality-ac-uk. (2015). What is Welfare Conditionality? Retrieved June 16, 2015, from <http://goo.gl/g69MSN>