



重構社會巨變下 的生活安全網



這是一個快速變遷的社會，更重要的是，它的變遷速度遠比我們想像得快；這也是一個舊社會制度快速崩解的時代，更重要的是，它所產生的風險已經蔓延到所有的人，不論他是屬於那一個階層，都受到新風險的威脅。

隨著全球金融風暴的加劇，全世界不論是所謂「先進」的已開發國家、抑或是新興市場國家，無一不受到影響！在金融壞帳增加與總體需求下降之後，失業率的升高則是必然的結果，連帶衝擊到國民的所得水準，以及在工作生涯期間累積其退休準備的可能性，而立基在「就業」基礎上所建構出來的各種社會安全措施，在這種情境下更加顯得力有未逮、甚至是岌岌可危。

信手瀏覽國內三大報的網站資料庫，因為就業困難所導致的貧窮、家庭解組、自殺...等問題幾乎充斥著每一天的新聞版面！由其中我們可以發現當今台灣的貧窮問題已經不是侷限在單純的非生產性人口（如老人與兒童）、甚且擴及到青壯年人口，於是「台灣錢淹腳目」、「要當牛不怕沒犁可拖」之類顯示台灣社會機會充沛的俗諺，日益受到懷疑。

目前我國社會救助政策之運作，主要是依照現行社會救助法及其施行細則所範定，救助的形式大都以現金給付為主，救助項目則包含生活扶助、醫療補助、急難救助與災害救助四大項，救助的對象包括所謂的「低收入戶」、「急難戶」及「災民」、「遊民」等，

其中以低收入戶為最主要救助對象。而有關貧窮門檻的認定、救助對象的審查、救助的方式及內容、救助工作的執行、運作等社會救助政策的建制，在歷經日據時期的「台灣窮民救助規定」，到政府遷台後依循大陸於 1943 年訂定的「社會救濟法」，以至於 1965 年的「民生主義現階段社會政策」，再到 1972 年的「台灣省小康計畫」及「台北市安康計畫」，及至 1980 年頒布施行、1997 年修正的「社會救助法」等，均有了大幅度的增長及擴充；但長久以來，我國的社會救助政策卻仍存在著諸多爭議及為人所詬病的問題，其中尤以規定嚴苛的審查制度所導致的低貧窮率現象，使不少人深深的感到困惑及質疑：到底現今所存在的社會救助制度是不是真的幫助了真正最需要幫助的人？如果是，為什麼會存在著不少淒苦謀生的單親、低薪、失業家庭、甚或無家可歸的街友遊民等求助無門、無以維生的個案？許多研究指出，早期原以老、弱、病、殘、失依失怙等無工作能力者為主要特性的救助對象，已逐漸轉變為有增無減的所謂「新貧族」，如單親、低薪及失業等工作能力人口群，因此，更凸顯出現今社會救助法規中有關救助資格門檻審查規定之合適性及合理性的爭議。

儘管社會救助法在 1997 年就已針對多所爭議的貧窮線基準及工作能力人口認定、家戶人口計算標準等問題，多次討論而大為放寬規定，當時並預估應該至少會提高 1.43 倍的低收入戶受惠人口，然由 1997 年以後歷年之貧窮率，平均在 0.5 % 至 1 % 之間，與之前相比較，並無如預期般明顯的成長，此種情形透露出修法之徒然，無助於貧窮率之改變，亦即表示跨進低收入戶審查門檻的受助人口並未因而實質增加。而 2005 年的再度修法，似乎也未解決此類的爭議，究其原因，應來自嚴苛的審核辦法所衍生的社會救助調查資格認定問題，如貧窮線基準的訂定、家戶人口計列原則、親屬扶養責任歸屬、工作能力人口群設定及薪資設算等規定所致，其中對於工作能力的認定與薪資設算規定，更是相當關鍵的影響因素。到了 2007 年的再度修正，放寬對低收入戶的認定門檻，除了限縮家庭應計算人口範圍之外，也將經濟效益低的不動產排除在家庭總收入計算範圍之外。據行政院估計，未來受社會救助人口將從現行的二十一萬人，增加到二十五萬五千人，中央及地方政府一年將新增經費支出七十二億元。

即使如此，上述的貧窮問題是否就此解決？其實並不樂觀！目前社會救助審查辦法中，為了預防福利依賴、以及對工作倫理的強調，依社會救助法施行細則第二條第一項第一款及內政部公文函釋規定，目前各縣市政府對「工作收入」之認定大抵一致，對無法提供薪資證明者皆依行政院勞工委員會訂定之各項職業收入計算標準核定之。而對有工作能力卻未就業者則設算薪資所得，最低薪額乃以行政院核定之每人每月基本工資，

換算每人每日基本工資，再以每月二十個工作天核計之。易言之，即使申請人「實質上」並無工作收入，但因其具備「工作能力」，政府即「假設」其有最低薪資的收入。這樣的假設並不符合社會現況，構成社會救助難以有效扮演當代社會安全網角色的根源。但在最新的法案中，對工作收入的設算依然存在，強調：

(一) 依全家人口當年度實際工作收入並提供薪資證明核算。無法提出薪資證明者，依最近一年度之財稅資料所列工作收入核算。

(二) 最近一年度之財稅資料查無工作收入，且未能提出薪資證明者，依臺灣地區職類別薪資調查報告各職類每人月平均經常性薪資核算。

(三) 未列入臺灣地區職類別薪資調查報告各職類者，依中央勞工主管機關公布之最近一次各業初任人員每月平均經常性薪資核算。

(四) 有工作能力未就業者，依基本工資核算。但經公立就業服務機構認定失業者，其失業期間得不計算工作收入，所領取之失業給付，仍應併入其他收入計算。

在社會救助無法扮演 2004 年行政院社會福利政策綱領所期許的「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」時，縱使有再多的「高風險家庭」、「大溫暖」之類的臨時性計畫，猶如建築在危險地基上的違章建築，最多只收短期治標之效，而無法真正將協助送達需要的人手中。同樣地，2008 年的政黨再輪替，雖然換了新政府，但舊思維似乎沒有太多改變！「馬上關懷」與「工作所得補助方案」的相繼提出，縱使舒緩了一時的問題，民眾的掌聲依舊稀落...

以「工作所得補助方案」為例，由於執行過程出現許多非貧戶、但卻列名在補助名單中的情形，受到輿論的詬議。基本上，政府推出「工作所得補助方案」應該是無可厚非的！因為在今年初物價劇烈飛漲的情況下，民眾的實質消費力受到削弱（因為薪資無法立即調整），若不維持住民眾的消費力，將會立即影響到後續的零售與生產面，造成社會的恐慌（搶購與囤積）。但這個方案的困難點不在「發錢」，而是在於「如何發錢」與「將錢發給誰」的執行問題。事實上目前媒體所揭露的各種亂象，大致上都是屬於執行面的問題，其產生原因大致有兩點：第一，「工作所得補助方案」的篩選是依據 95 年的財稅資料，與現在的實際情況一定會有落差；加上每個經濟體都存在著「地下經濟」（如攤販）與「灰色經濟」（如里長的事務費算不算薪資）部分，也使得財稅資料無法充分反應實際情形。第二，以財稅資料來勾稽受益者是財稅單位公務人員的強項，卻是社政單位公務人員（含村里幹事）的弱項，但主要執行「工作所得補助方案」卻是社政人員，他們慣用申請制與通報個案，執行的困擾可想而知。

即使如此，雖然有人強調應該回到申請制、或是全面查核以篩檢出真正需要幫助的人，但會導致行政成本升高、而且嚴格的查核所伴隨的「烙印化」負面效應，引起的民怨恐怕不會少於現在的情形。尤有甚者，申請制對知識程度較高、居住在交通方便的都會地區、行動與上網資訊方便的人其實較有利，因此補助不一定能送達最弱勢者手中。早在陳水扁當台北市長時代，當時的市府研考會即估算過若採申請制，大約會節省 30% 左右的福利經費，原因即在最弱勢者因為資訊落差而容易被排除在外。作為一個救急的臨時措施，只要誤差的控制在容許的範圍、輔以彈性的審核機制，應該還是可以接受。最重要的一點，即使有部分可能會發錯對象，但也不要忽略其他多數亟需政府協助的人，若因可能出錯而將整個方案推翻，反而是因噎廢食、讓需要的人獲不到協助。不過，政府施政應有制度化的長遠規劃，救急可以偶一為之，但最低生活安全網的建立還是必須作為施政的最核心。

那麼，在當前這個巨變的社會中，什麼是政府施政的核心呢？從書架中翻開英國福利國家之父貝佛里奇 1944 年出版《自由社會裡的充分就業》一書，他闡述其對當代社會福利制度的理想說「我們政策的核心是將需求社會化、而不是將生產社會化」，講白話一些，也就是透過社會福利維持社會的消費力、藉此穩定經濟劇烈波動時的生產力，而這也就是西方福利國家與共產主義國家（將生產也社會化）最大的不同。回想 1944 年的貝佛里奇，當時大戰方歇、國家殘破、危機四伏，他說「政府必須作為一個確定的力量」，如果政策方向是對的，就好好去做，成為社會的穩定力量。重新回到當代的金融風暴，各國央行挹注越多、股市跌得越慘，何嘗不是反映出民眾對政府的信心不足！然而，越是如此、政府政策的確定性就越重要，否則我們只能仰賴上帝的悲憫引領我們度過這個凶險的世紀危機了。這也顯示，對當代就業與貧窮的本質，我們亟需一套新的認識與思維，進而建構出新意義的社會救助體系，才能真正有助於舒緩新時代民眾的經濟不安全問題。