

臺北市社會救助之 挑戰與展望

尤詒君

壹、前言

行政院主計處甫公布之 97 年 9 月人力資源統計調查報告引起了各界的注目與憂心，受到全球金融海嘯的影響，失業率已上升至 4.27%，而廣義的失業率也已經來到 5.63%，且失業結構確已變化，其中尤以尋找工作逾 1 年之長期失業者逐漸攀升至 6 萬 6 千人，最令人憂心；而失業逾半年不滿 1 年人數近 8 萬，合計失業逾半年人數已逼近 15 萬人；資料顯示這波失業潮中，不少人是家庭經濟負責人，致使受失業波及人口數達 96 萬人；而失業行業別也較集中於服務業（行政院主計處，2008a）。除了失業情勢嚴峻，連就業者的實質經常性薪資也出現了罕見的負成長，依主計處資料顯示，97 年 1 至 8 月負成長幅度達到 -3.01%（行政院主計處，2008b）。而種種經濟數據更顯示，我國總體經濟已從上半年擔憂高通貨膨脹，來到了整體通貨緊縮

的巨大轉變，一般咸認為關廠歇業情況將日益嚴重。隨著時序進入深秋，似乎也預告著經濟的寒冬來了，貧窮危機的腳步近了!!

全球化將資本主義帶入新的境界，由於全球經濟體系分工的結果，帶來了各國就業市場的改變，這些改變包括，製造業的衰退，服務業的興起，高度結構性失業；而伴隨而來的則是如上述情況的失業與貧窮的危機，據王永慈(2004)比較臺灣兩波失業潮，發現 1982 年全國家庭之貧窮率為 2.65%，失業家庭則為 3.88%，而戶長失業家庭貧窮率高達 4.92%；到了 2002 年，全國家庭貧窮率為 7.32%，失業家庭則為 17.32%（約為一般家庭的 2.37 倍）；而戶長失業家庭貧窮率已高達 36.51%（約為一般家庭的 5 倍）。這些數據再顯示，失業問題惡化對家庭經濟安全衝擊是直接且明顯的。

這些社會結構的轉變，引發貧窮樣態的質變，政府似應在對抗貧窮的社會救助

策略上順應潮流予以回應，方能渡過此波經濟金融海嘯引發的貧窮危機。本文將藉臺北市近年來低收入戶人口質變情況，援引近年來各國對抗貧窮的策略，以檢視現有政策，並探討未來臺北市社會救助之策略及展望。

貳、低收入戶新問題與新樣貌

為了區分貧窮人口中值得救濟 (deserving) 與不值得救濟 (undeserving) 者，各國政府對於低收入戶審查機制多半定有低收入戶標準、資產調查、自立自助、工作倫理、家屬責任等各種篩選規範（鄭麗珍，2001）。臺灣亦不例外，目前我國社會救助主要是以「社會救助法」為推動之基礎。該法自 69 年制訂以來，歷經多次修法，而至 86 年以後，社會救助法施行細則等相關法令陸續頒布，使社會救助法制更形完備；且為呼應當前社會環境變動及民眾實際需求，於 94 年修法加入「特定境遇單親家庭」之扶助概念；於 97 年之修法，則將列計人口由直系血親改為一親等直系血親，且除所得資產調查外，更納入社工評估之彈性機制，也使得社會安全體系更臻完備。基本上我國「社會救助法」以其列計人口觀之仍強調親屬責任（該法第 4 條）；其對於「有工作能力未就業者」以基本工資設算（該法第 5 條之 1），並對於不願意接受職訓或就業者，不予扶助（該法第 15 條）觀之，強調工作倫理為其特色；其對於「有工作能力者」要求主管機關須

以職訓、就業服務、創業輔導及以工代賑等方式，輔導其自立，顯示該法最終目標係輔導低收入戶走向自助自立。（該法第 1 條、第 15 條）不過，仍有許多學者普遍認為，臺灣社會救助政策為了避免過多人口符合低收入戶資格，鼓勵不勞而獲的社會病態，降低勤奮工作的誘因，而採取較為嚴格標準及壓低貧窮線的策略。（孫健忠，1999）

根據數個調查顯示，社會救助所實施的濟貧對象近幾年有不同形貌的組合。過去社會救助所實施的濟貧對象，主要為老邁年幼、疾病纏身、身心障礙等無工作能力者，但近來隨著勞動力市場結構的改變，有越來越多有工作能力者成為低收入戶。（鄭麗珍，2001）而以臺北市歷年低收入戶總清查資料顯示（詳見表 1），低收入戶人口中有工作能力的比例已自 86 年的 21.30%，上升至 92 年最高點達 45.68%，而後逐年下降至 96 年的 37.24%（詳見表一）。數據顯示，北市有越來越多有工作能力人口落入貧窮，成為低收入戶。新貧人口現象已引發學界注意，李淑容(2007)指出，新貧人口主要特徵為中等教育、以服務或技術人員為主、有工作能力且多半為家庭生計負擔者，因失業或不穩定就業而陷入貧窮。面對新貧人口增加，加上近期金融海嘯的推波助瀾，完全就業已顯然不可能，我們將發現越來越多人被排除於社會保險體系所交織的社會安全網之外。是以，社會救助體系在未來一兩年內將面臨沉重的負荷與嚴峻的挑戰。

表 1：臺北市歷年低收入戶人口有工作能力與無工作能力比例一覽表

年度	低收總人數	無工作能力 人 數	有工作能力 人 數	無工作能力 人數比例	有工作能力 人數比例
86	10485	8252	2233	78.70%	21.30%
87	15770	12622	3148	80.04%	19.96%
88	19690	13634	6056	69.24%	30.76%
89	20189	16390	3799	81.18%	18.82%
90	24853	16508	8345	66.42%	33.58%
91	29682	18571	11111	62.57%	37.43%
92	32774	17803	14971	54.32%	45.68%
93	29315	17042	12273	58.13%	41.87%
94	28365	17061	11304	60.15%	39.85%
95	29393	18124	11269	61.66%	38.34%
96	31062	19496	11566	62.76%	37.24%

資料來源：臺北市歷年低收入戶總清查報告

誠如筆者於前言所述，長期失業（即失業逾 1 年以上者）人口數正在增加中，此引發之問題應予關注，Schiller 在研究失業家庭因應策略時，指出失業 5 至 25 週之家戶，有 49.1% 以原有家庭存款度日；失業達 26 週以上者，則有 39.9% 以原有儲蓄度日；然對於已領取失業給付之勞工，失業給付及儲蓄為最主要經濟來源（陳玉豐，2001）。Sales (1995) 之研究則發現，對於失業家庭而言，政府失業給付為其最重要經濟來源；但失業期間越長，則愈依賴資產調查之社會救助。在儲蓄部分，約 2

年左右儲蓄用罄，而家庭借貸則主要發生於失業半年至 2 年間（王永慈，2004：164）。王永慈(2004)之研究還發現，多數失業家庭並不會進入臺灣低收入戶系統，主要因為現行社會救助資格審查門檻，對於有工作能力未就業者，仍會設算其最低薪資（依社會救助法第 5 條之 1 第 1 項第 4 款設算 17,280 元），雖然社會救助法中已有取得公立就業服務機構失業認定證明者不設算其工作收入，不過王永慈還是認為此不足以處理這類新貧問題。而為了扶助非自願性失業家庭，社會局於 93 年與勞工

局合作試辦「臺北市非自願性失業之低收入戶輔導計畫」，該計畫主要針對非自願性失業家庭，給予家庭總收入設算之彈性處理，先核予符合資格之家庭半年之低收入戶資格，期間輔以社工輔導與密集之就業媒合服務，協助非自願性失業勞工得以重返職場，該方案並規定如不配合就業輔導，則取消福利資格，提供其返回職場之誘因。未來如關廠歇業狀況持續，甚或規模擴大，則市場中的就業機會勢必大量減少，屆時勞工並非不願意工作，而是根本缺乏工作機會時，要藉由社會救助之蘿蔔與棒子，協助該等家庭重返職場自助自立顯然會變得相當困難。

社會救助法第 1 條開宗明義揭示：「為照顧低收入戶及救助遭受急難或災受害者，並協助其自立，特制定本法。」是否低收入戶已在政府的扶助下，邁向自立之路？根據廖偉君(1992)分析臺北市有工作的貧窮雙親家戶的扶助年限，發現停留在社會救助體系 2 年以下的低收入戶約占 40%，5 年以上者有 35.2%；根據陳正峰(1998)分析嘉義縣低收入戶貧窮歷程，發現在貧窮持續 1 年以後，僅有約 8%的家戶脫離貧窮，而貧窮時間超過 4 年以後，才有 1/4 家戶脫離貧窮，但是有超過半數家戶，貧窮持續時間大於 9 年，形成長期福利依賴。根據實證研究結果指出，大部分美國的福利使用者，留在社會救助系統內的時間很短，約 2 年以下，僅約 30%之福利使用者會成為長期福利依賴者。(陳皎眉、王玉珊、謝宜容, 2001；Blank, 1989；Duncan, 1984；Fitzgerald, 1991)，由此觀之，臺灣

「低收入戶」停留於社會救助體系的時間較美國的低收入戶長。而實務經驗也顯示，停留於社會救助體系時間越長，經濟自立可能性愈低，越可能將社會救助的補助作為一種賴以維生的生活方式，讓我們不免思索，難道社會救助政策的所得補充策略，就是人們停留在社會救濟名單的主因嗎？

參、臺北市社會救助策略與現況

一、「所得補充」模式之社會救助實施概況

社會救助是社會安全制度一環，也是我國國民最低生活保障的經濟安全網，其協助策略為提供現金給付或實物，以維持社會中經濟最匱乏的公民最起碼之生活水準。透過資產調查及訂定最低生活費標準，目前北市的社會救助不論整體經費或人力的配置，皆以補充低收入戶所得之不足，作為扶助的基本策略。況且，邇來消費水準不斷攀新高，整體經濟大環境不佳的情況下，如何維持低收入戶起碼生活水準已成為最重要的課題。

為維持低收入戶市民最起碼生活水平，臺北市政府社會局每年投入相當多經費，以 97 年 1 至 9 月為例，總計提供 35,081 人次之家庭生活扶助，52,208 人次之兒童生活補助，49,946 人次之少年生活補助，128,782 人次之中低收入老人生活津貼，63,943 人次之身心障礙生活補助、7,442 人次之就學生活補助及 9,836 人次之房租補助，總扶助經費達 17 億 4,654 萬 9,245

元。而為支持低收入戶第二代就學，強化低收入戶家庭人力資本之投資，已提供 5,979 人次之就學交通補助及 1,836 人次之高中學雜費補助，合計補助經費達 5291 萬 4651 元；而為維護低收入戶之健康，則提供 306,227 人次之全額健保費補助及 2,894 人次之醫療補助，合計補助經費達 4 億 2784 萬 5739 元。最後為維護低收入戶居住權，社會局除以現金給付方式提供房租補助外，也提供 2,408 戶之平價住宅予低收入戶，使得本市低收入戶在高房價環境下，仍得以安居。

在 97 年上半年由於原物料上漲，致通貨膨脹壓力劇增，社會局除了配合內政部之政策，調高低收入戶之扶助標準，以維護其基本生存權外，我們也發現「社會救助法」以前一年平均每人消費支出 60% 定為最低生活費標準之作法，產生相當大的問題，許多貧窮邊緣戶在面對萬物皆漲，薪水不漲情況下，仍因最低生活費的僵化，以致無法進入社會救助體系，只能仰賴急難救助系統殘破零碎救助，此部分建議未來中央於修法時，可設計消費物價指數急遽上漲時，社會救助之彈性調整機制。

二、「資產累積」理念下的創新方案

如前文所述，我們發現所得補充策略下的社會救助，人們停留在低收入戶時間過長，福利依賴的現象漸漸浮現。另一派以 Sherraden 為首的「資產累積」式的抗貧

政策於焉成形，Sherraden 批評美國過去的抗貧政策皆陷入「以所得定義福利」、「以消費帶動經濟」的思考陷阱，因此面對貧窮時只能以「所得補充」的角度出發（王篤強，2001），雖然短期內可以提高其生活消費水準，但在長期的福利效果上，卻無法積極協助他們脫離貧窮，走向長期性經濟自立。（鄭麗珍，2001）而以「資產累積」為基礎的福利模式，則強調社會救助政策應建立鼓勵低收入戶累積財產的機制，因為長期累積有形及無形的資產，將在家庭發生危機時，發揮緩衝及救急效益，對家庭長期經濟穩定，避免落入貧窮循環上有著重要地位。

臺北市政府社會局在檢視整體社會救助政策時，亦發現北市低收入戶停留於低收入戶之時間似乎過長，有必要在所得補充為主的抗貧策略上加以微調，以積極態度協助低收入戶脫離貧窮。因此自 2000 年起率全國之先展開一連串「資產累積」創新脫貧方案，嘗試為首都掃貧帶來新曙光。截至目前為止，臺北市以「資產累積」模式所執行的脫貧方案共計 4 個，包括 2000 年起為期 3 年的家庭發展帳戶專案、2003 年起為期 3 年的出人頭地發展帳戶、2007 年開始的青蘋果發展帳戶專案及 2008 年起開始執行的「伴我童行—兒童希望發展帳戶」專案。謹以下表簡述各方案內容。

方案名稱	內容概述
臺北市家庭發展帳戶	<p>一、專案理念： 為協助低收入戶經濟自立，採用資產累積概念，所有自願參與者，須於專案期間穩定就業且定期儲蓄，並將儲蓄所得，用於高等教育、小本創業及首度購屋等用途。</p> <p>二、專案期間： 89 年 7 月 1 日至 92 年 6 月 30 日</p> <p>三、專案實作： (一)相對提撥： 以一對一的相對提撥提供參與者誘因，(參與者每月自存 2 千至 4 千元；專案則相對存款 2 千至 4 千元)，除鼓勵參與者加強儲蓄外，更可加速財產之形成與累積，以作為離開公共救助之準備。</p> <p>(二)教育訓練課程： 提供專案參與者理財、親職、就業及使用目的達成(購屋、創業及教育)相關之全方位課程，為脫貧準備。</p> <p>(三)個人諮商： 強調個案管理及團體工作服務的導入。</p> <p>四、經費來源： 由寶來證券集團捐助 1,440 萬支付參與者相對提撥經費。</p>
出人頭地發展帳戶專案	<p>一、專案理念： 鼓勵有向學動機之低收入戶第二代子女，藉由工讀所得定期儲蓄，並運用於教育及就業準備，期以「自助助人」精神，協助低收入第二代有效快速累積資產及脫貧。</p> <p>二、辦理期間： 92 年 7 月 1 日至 95 年 6 月 30 日</p> <p>三、參加對象： (一)臺北市列冊低收入戶第二代子女(16 歲至 23 歲)，且每家戶只限 1 人參加。</p> <p>(二)曾參與「臺北市家庭發展帳戶專案」且獲得相對配合款者，基於資源不重複，不得再參加本專案。</p> <p>四、專案實作： (一)相對提撥： 每 3 個月儲蓄額為 6 千元以上，1 萬 2 千元以下；3 年以後，專案以 1:1 之比例，依每月儲蓄金額相對提撥予參與者。每位參與者須提報儲蓄帳戶使用計畫，經審查小組核可，可提用儲蓄帳戶專款。參與專案 1 年半者，可提用 50%之自存金額；2 年者可提用 55%；2 年半者可提用 60%。</p>

方案名稱	內容概述
	<p>(二)教育訓練課程： 提供專案參與者理財、就業安全、生涯規劃、人際關係、自我探索等全方位課程，以人力資本之投資，為脫貧準備。</p> <p>(三)個人諮商： 強調個案管理及團體工作服務的導入。</p> <p>五、經費來源：財團法人臺北富邦銀行公益慈善基金會捐助。</p>
青蘋果發展帳戶專案	<p>一、專案理念： 鼓勵有向學動機之低收入戶第二代子女，藉由工作見習及定期儲蓄，將儲蓄運用於教育及就業準備，期以「自助助人」精神，協助低收入第二代有效快速累積資產並進行自我投資。</p> <p>二、辦理期間： 96 年 10 月 1 日至 99 年 9 月 30 日</p> <p>三、參加對象： (一)第 1 組：未就學未就業且高中職畢業暫無升學意願之低收入戶第二代。 第 2 組：16 歲至 20 歲之低收入戶第二代子女，且就讀高中職夜校、進修學校、在職班級學分班者。 (二)曾參與「臺北市家庭發展帳戶專案」、「出人頭地發展帳戶專案」、「樂透圓夢專案」且獲得相對配合款或創業基金者，基於資源不重複，不得再參加本專案。</p> <p>二、專案實作： (一)相對提撥： 每半年儲蓄額為 6 千元以上，1 萬 8 千元以下；3 年以後，專案以 1：1 之比例，依半年儲蓄金額相對提撥予參與者。每位參與者須提報帳戶使用計畫（僅可使用於「教育」及「就業準備」），經審查小組核可，可提用「脫貧儲蓄帳戶」專款。參與專案 1 年半者，可提用 50%之自存金額；2 年者可提用 55%；2 年半者可提用 60%。</p> <p>(二)教育訓練課程： 提供專案參與者理財、溝通、自我探索、生涯規劃等全方位課程，以人力資本之投資，為脫貧準備。為強調「個人責任」與社區回饋之理念，參與者 3 年內必須完成 108 小時之公共服務時數與 144 小時教育訓練，且缺課不得超過 10 次；且寒暑假必須配合職場見習之體驗。</p> <p>(三)個人諮商：強調個案工作服務的導入。</p> <p>(四)特別規定： 取得乙級或丙級國家證照 2 張者，或未就學但穩定工作達 1 年以上者，均可另得 1 比 0.5 之獎勵金。</p>

方案名稱	內容概述
	<p>(五)專案參與家戶可依社會救助法第 15 條之 1 規定，放寬低收入戶審查標準為，家庭總收入平均分配全家人口，每人每月不超過當年度最低生活費 1.5 倍。</p> <p>五、經費來源：由財團法人永達社會福利基金會捐助。</p>
伴我童行－「兒童希望發展帳戶」專案	<p>一、專案理念： 藉由教育培育基金，提高貧窮兒童接受教育及學習機會，以補充其資源之不足，強化低收入戶兒童人力資本投資。</p> <p>二、辦理期間：97 年 4 月起至 101 年 12 月止。</p> <p>三、參加對象： 北市列冊低收入戶兒童（國小五、六年級及國中階段者），且每家戶僅限 1 人參加。曾參與「臺北市家庭發展帳戶專案」、「出人頭地發展帳戶專案」、「樂透圓夢專案」及「臺北市青蘋果發展帳戶專案」者，基於資源不重複，不得再參加本專案。</p> <p>四、專案實作：</p> <p>(一)相對提撥： 每 3 個月儲蓄額為 1 千 5 百元以上，6 千元以下；每年年底專案以 1：1 之比例，相對提撥予參與者。每位參與者須提報帳戶使用計畫（僅可使用於「教育」用途），經審查小組核可，可提用「脫貧儲蓄帳戶」專款。參與專案 1 年者，可提用 50%之自存金額；2 年者可提用 60%；3 年者可提用 70%，4 年者可提用 80%。</p> <p>(二)教育訓練課程： 提供專案參與者及家長理財、親職等全方位課程，以人力資本之投資，為脫貧準備。為強調「個人責任」與社區回饋之理念，參與者每年內必須完成 8 小時之社區服務時數，參與者及其父母 5 年內需完成 60 小時教育訓練，且請假或缺課不得超過 5 次。</p> <p>(三)個人諮商： 強調個案管理及團體工作服務的導入。</p> <p>(四)特別規定： 如因經濟性因素（即所得或資產增加而取消低收入戶資格），如未違反相關規定，可繼續參與專案。</p> <p>(五)專案參與家戶可依社會救助法第 15 條之 1 規定，放寬低收入戶審查標準為，家庭總收入平均分配全家人口，每人每月不超過當年度最低生活費 1.5 倍。</p> <p>五、經費來源：公益彩券盈餘分配基金。</p>

而這一系列以資產累積為基調的創新方案，執行至今成果斐然，這樣的成果除行政經費之配合外，專案執行者過程中的積極投入，實在功不可沒，也就是說方案骨架也許如外界所見，是相對提撥提供了足夠的誘因，但實則過程中，藉教育訓練及社工輔導技巧，對於參與者心理層面之改變，進而助其脫貧，則是方案得以成功之精髓；至於方案之大致成果則詳見表二。

為評估脫貧方案之成效，台北市政府社會局也特別針對「出人頭地發展帳戶專案」進行方案整體評估（林淑娥、謝宜容，2007），以下謹摘述重要評估結論：

(一)方案目標達程度高：

截至 96 年 9 月 30 日止，參與者學歷狀況普遍提升，學歷分布為高職者 4 名、專科者 7 名、大學 51 名、研究所 8 名。3 年專案計畫，70 位參與者共計儲蓄 9,590,996 元，並完成 82 小時教育課程，以及 16117.5 小時之公共服務時數。專案參與者最初皆因「金錢」之誘惑而參與，但方案介入後，透過態度量表檢測發現，參與者自認專案對其改變最多的是「教育訓練課程」之知能提升，及增進人際關係、自我學習等「軟實力」的提升。

(二)方案使用者脫離貧窮率高：

專案結束後，有 42 個家庭轉為非列冊低收入戶，比例為 60%；其中 10 個家庭因

戶內子女長大畢業投入工作職場，或具工作能力而離開低收入戶；但有 32 個家庭確因家戶實際收入、資產增加而離開社會扶助，比例為 79.19%。整體而言，專案標的人口雖少，且參與者多為貧窮邊緣之對象，但在加速及縮短受社會扶助的年限上確有推進的效果。

(三)公私協力的夥伴關係

本方案贊助單位為「財團法人富邦銀行公益慈善基金會」，其扮演之角色除了捐助專案相對配合款及教育訓練經費外，更提供了許多專案不可或缺的元素，如：配合開戶作業、提供理財投資專業師資、釋出該基金會所屬企業資源（金控公司的工讀機會）、企業其他所屬基金會的藝術賞析機會、協助參與者購置新電腦及提供公益之旅等，彌補政府部門在財政、理財專業領域及資源的不足，因此贊助單位的共同參與實為方案成功的重要因素。

專案執行效益確實激勵了我們，受限於專案執行經費龐大及行政人力成本，短期內無法大量複製類此方案，惟台北市府社會局將持續推動「資產累積」模式之抗貧方案，並逐步擴大執行，除了消極以所得維持策略提供低收入戶經濟安全保障外，更以積極抗貧策略，希望可讓越來越多低收入戶，邁向脫貧自立之路。

表 2：臺北市歷年脫貧方案成效一覽表

專案名稱	辦理期間	參與人數	儲蓄金額	平均儲蓄金額	成 果
臺北市家庭發展帳戶	89.6-92.6	69	9,831,026	142,479	購屋 12 人、創業 23 人、子女高等教育 30 人；達成率 94.2%
出人頭地發展帳戶	92.6-95.6	70	9,590,996	137,014	專案結束後，有 47 人進入大學、8 人進入研究所就讀及 14 人順利進入職場。
青蘋果發展帳戶專案	96.10-99.9.30	90	2,684,970	29,833	執行中
伴我童行－兒童希望發展帳戶專案	97.3-101.12	197	2,295,890	11,654	執行中

統計日期：97 年 9 月 30 日

三、工作福利 (Workfare) 與以工代賑

歷經 1970 年代大規模與貧窮對抗後，1980 年代末期英美等福利國家紛紛將矛頭指向大量「福利依賴人口」與貧窮所引發的「社會排除」效應上，因而為工作福利的論戰揭開序幕，而時至今日，失業現象因全球化及世界經濟泡沫之影響加劇，各國紛紛端出工作福利政策(Workfare Welfare)；美國柯林頓政府於 1996 年通過「個人責任和工作調和法案」(The Personal Responsibility and Work Reconciliation Act)，以 TANF 取代行之有年的 AFDC，並給予最高年限的嚴格限制，強調受救助者有工作的義務，方能取得福利享領的權利。英國則於 1998 年陸續推出「新協定計畫」(New Deals)，針對特定人口群，包括

年輕人、單親、身心障礙及失業者，積極推銷以工作為焦點的各類方案。(許雅惠，2001) 而歐盟則以「社會排除」的觀點，紛紛推出類似方案，如法國國會便於 1989 年通過「最低融入所得」法案(RMI)，該法案針對每個 25 歲以上沒有工作但有工作潛力者，提供最低資源保障，惟須與國家指派之社工人員，簽署「重新安置契約」。(李淑容，2007)，延續社會融合之角度，法國更於 1998 年通過「反社會排除」法案(Anti-Exclusion Act)。不過，強制工作的規定實施至今也遭到批評，Grimes 以英國自願性及強迫性工作方案進行比較，發現就整合案主進入正式就業市場而言，自願性方案在促進工作動機與工作成果上，都有較佳效果。而 Jordon 則認為，強制性工作容易助長「抗拒文化」，方案參與者可能會以「弱勢者的武器」來消極抵制，包括裝病以逃避職責或是曠工、怠工等方式。(許

雅惠，2001）

雖然社會救助法第 15 條規定低收入戶有接受職訓及工作的義務，否則將取消其扶助資格，但由於目前社會救助之所得補充，尚未及於低收入戶所有成員，因而強制工作之要求在臺灣並未具體實踐，但北市府社會局也嘗試在工作福利部分，以自願參加之形式，提供低收入戶「以工代賑」之扶助措施，誠然如我們實務所見，的確有部分中高齡工作者，無法融合入就業市場，因而有必要針對他們提供工作機會，助其自立，97 年度社會局共提供 2582 個以工代賑之就業機會，投入約新臺幣 4 億元左右之經費，希望這些福利領受者，以「工作」換取福利。且為避免代賑工長期留在「以工代賑」救助體系，更結合本府勞工局發展「台北市代賑工就業轉銜服務方案」，積極協助代賑工融合進入主流就業市場，邁向脫貧自立之路。而如前所述，邇來失業率頻創新高，除勞政部門推出之「延長失業津貼」、「立即上工」專案及擴大公共服務方案外，社會局亦將持續推動「以工代賑」方案，共同陪伴經濟弱勢市民安然度過未來一兩年之經濟寒冬。

肆、未來展望與結論

臺北市政府社會局向來將低收入戶家庭之扶助視為重要政策，每年投入大量經費及人力，扶助策略以積極建構低收入戶之生存權、健康權、住宅權、受教權、工作權及資產累積權之全方位扶貧架構為主，而以達致低所得者「安貧、抗貧、脫

貧」為終極目標。

(一)以「所得補充」為主，「資產累積」為輔的雙軌社會救助策略

在物價飛漲的時代，為維護低所得家庭之經濟安全，整體社會救助之扶助策略仍應以補充其所得之不足，捍衛其生存權為主。但為了避免公共福利受助者因制度性設計不良而轉為長期福利依賴者，因此將針對具有脫貧可能者投注資源，助其自立脫貧。臺北市府社會局未來將持續以「所得補充」為主，「資產累積」為輔的雙軌社會救助策略，提供低所得市民完整經濟安全保障。並積極彙整過去執行「資產累積」模式抗貧專案之經驗，針對有脫貧可能的家戶，持續推出各類型之脫貧新方案，縮短低收入戶停留於社會救助之時間，助其自立，但對於不具工作能力者，則提供必要所得現金扶助，避免其生存權遭到剝奪。

(二)強化急難救助體系，扶助新貧家庭

在新貧人口量變及質變的威脅下，的確將有越來越多經濟弱勢家庭，受限於社會救助法令而無法獲得扶助，過著貧窮無依的生活。因而整體急難救助體系，在未來一兩年內，將扮演相當吃重的角色。目前本局除了每年投入 1600 萬元辦理弱勢家庭的急難救助外，更配合內政部之政策執行「馬上關懷」專案及「大溫暖－弱勢家庭脫困計畫」，期望在低收入戶體系無法予給予協助時，提供該等家庭短期急難救助，避免發生因貧困走上絕路之人倫悲劇。不過，可惜的是「大溫暖－弱勢家庭

脫困計畫」即將於 97 年年底停辦，雖有「馬上關懷」專案可茲替代，但不可忽視的是，由於大溫暖專案是一套結合社工及各界通報系統的完整制度，在實施期間的確成果斐然，但隨著中央補助大溫暖的社工人力抽離，相關寶貴的救助經驗，也隨之渺然。況且取而代之的是社工專業退出的「馬上關懷」專案，對於未來急難救助系統是否得以承接此波經濟寒冬，讓人不免憂心。

(三)以工代賑轉型，以「融入」取代「社會排除」

目前對於第 3 及第 4 類有工作能力之低收入戶輔導人口，社會局並未提供家庭扶助費補助，主要希望該等家庭中有工作能力者，可藉「以工代賑」換取福利補助，讓「權利」及「義務」可對等平衡。但以工代賑執行至今，也發生代賑工停留於救助體系過長，過於依賴「以工代賑」體系，致難於回歸主流就業市場的缺失；面對這樣的問題，本局除了與勞政部門合作，繼續辦理「以工代賑就業轉銜服務方案」外，對於「以工代賑」整體制度，將參考法國

「最低融入所得」法案(RMI)之精神，以將其融合入主流就業市場為主要目標，針對不同年齡層及身份別之代賑工，設定不同停留期限之限制，開發不同類種之「以工代賑」方案，對其訂定重新安置計畫，助其回歸主流就業市場。

(四)提供弱勢家庭國民年金保險費減免補助，織造綿密經濟安全網

隨著國民年金保險於 97 年 10 月 1 日開辦，我國社會安全制度最後一塊拼圖終於補上。低收入戶中有許多是未納入職場保險的人口群，以往其老年經濟是最大的隱憂。隨著國民年金開辦，本局未來將提供低收入戶全額之國民年金保險費補助，以使其老年經濟有所保障。而針對失業或未就業等市民，本局也將提供中低收入之國保被保險人保費之減免，相信透過社會救助與國保保費減免補助，可為本市市民織造堅實的經濟安全網。

（本文作者尤詒君現為台北市政府社會局社會救助科專員）

參考文獻

- 王永慈(1998)。〈臺北市八十六年度低收入戶總清查報告〉，臺北市政府社會局。
- 王永慈(1999)。〈臺北市八十七年度低收入戶總清查報告〉，臺北市政府社會局。
- 王永慈(2001)。〈社會排除：貧窮觀點的再詮釋〉，《社區發展季刊》，第 95 期，頁 92-84。
- 王永慈(2004)。〈失業家庭的經濟生活分析－以臺灣兩次失業潮為例〉，《社會政策與社會工作學刊》，8(2)，頁 159-192。

- 王永慈(2004)。〈臺灣的貧窮問題：相關研究的檢視〉，《臺大舍工學刊》，第 10 期，頁 3-54。
- 王篤強(2001)。〈「強制工作」與「財產累聚」：兩種貧窮對策觀點〉，《社區發展季刊》，第 95 期，頁 85-95。
- 行政院主計處(2008a)。〈97 年 9 月人力資源調查統計〉。
- 網址：http://www.dgbas.gov.tw/xslGip/style1/images/f_top.jpg，瀏覽日期：97 年 11 月 2 日。
- 行政院主計處(2008b)。〈97 年 8 月薪資與生產力統計結果〉。
- 網址：<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=23239&ctNode=2314>，瀏覽日期：97 年 11 月 2 日。
- 李淑容(2000)。〈臺北市八十八年度低收入戶總清查報告〉，臺北市政府社會局。
- 李淑容(2007)。〈臺灣新貧現象及其因應對策〉，《東吳社會工作學報》，第 17 期，頁 193-219。
- 林淑娥、謝宜容(2007)。〈臺北市出人頭地發展帳戶專案的實施與挑戰〉，發表於「儲蓄發展帳戶脫貧策略之實施、成效與挑戰研討會」(2007.11.9)，嘉義：中正大學社會福利研究所。
- 孫健忠(1999)。〈我國社會制度發展之研究〉，內政部委託研究。
- 陳正鋒(1998)。〈貧窮的落入、持續與脫離－以嘉義縣低收入戶為例〉，中正大學社會福利研究所碩士論文。
- 陳皎眉、王玉珊、謝宜容(2001)。〈臺北市社會救助之新思考方向〉，《社區發展季刊》，第 95 期，頁 26-33。
- 許雅惠(2001)。〈社會救助新契約－英國福利改革經驗與省思〉，《社區發展季刊》，第 95 期，頁 164-180。
- 張世雄(2001)。〈社會救助、新貧問題與多層次－多面向分析〉，《社區發展季刊》，第 95 期，頁 55-71。
- 廖偉君(1992)。〈有工作的貧窮雙親家庭之研究〉，東吳大學社會工作研究所碩士論文。
- 臺北市政府社會局(2001)臺北市八十九年度低收入戶總清查報告。
- 臺北市政府社會局(2002)臺北市九十年度低收入戶總清查報告。
- 臺北市政府社會局(2003)臺北市九十一年度低收入戶總清查報告。
- 臺北市政府社會局(2004)臺北市九十二年度低收入戶總清查報告。
- 臺北市政府社會局(2005)臺北市九十三年度低收入戶總清查報告。
- 臺北市政府社會局(2006)臺北市九十四年度低收入戶總清查報告。
- 臺北市政府社會局(2007)臺北市九十五年度低收入戶總清查報告。
- 臺北市政府社會局(2008)臺北市九十六年度低收入戶總清查報告。
- 鄭麗珍(2001)。〈資產累積與社會救助政策對話〉，《社區發展季刊》，第 95 期，頁 122-132。

