

# 從低收入、中低收入到工作貧窮

## - 社會救助政策的省思



詹火生



### 壹、前言

內政部為因應全球性金融風暴所造成的物價上漲及通貨膨脹壓力，於去(97)年九月間推出「工作家庭所得補助」短期性補助措施（俗稱近貧專案），以維持通膨間近貧人口的購買力，並保障弱勢工作家庭的消費能力。此外，政府也將「近貧專案」定位為未來推動「勞動所得租稅補貼制度(EITC)」的先期計畫，藉由協助低所得的工作貧窮(working poor)家庭，尤其是低所得、必須撫養小孩的家庭能夠脫離貧窮，其精神類似英國的「從依賴到自主(welfare to work)」，或是美國的「工作福利(workfare)」，不只是單純的社會救助措施，更隱含鼓勵就業、提倡工作價值及所得再分配等積極的功能。

然而這樣一項立意良善的政策才一推

出，卻馬上引起一些媒體與民眾的批評。綜合各方的意見，批評的重點不外乎是質疑政府挑選近貧人口的標準，以及基層村里幹事的工作壓力等。這當中暴露了兩個嚴重的問題，一個是我國的稅制公平問題，另一個社會救助制度的資格審查問題。這兩個議題其實存在已久，剛好藉著這次「近貧專案」所引發的爭議同時爆發出來。

本文不在討論我國稅制公平與否的問題，而是針對與貧窮問題息息相關的社會救助制度，加以探討，同時也針對此項「工作家庭所得補助」方案，對我國社會救助政策上所具有的積極意義，加以論述。

### 貳、社會救助法規範低收入人口

社會救助法是貧窮人口獲得各項協助（金錢給付、實物給付或服務給付等）的

重要依據，而範定貧窮人口重要指標，就是一般所稱的「貧窮線」(poverty line)。依據社會救助法第 4 條規定，「本法所稱低收入戶，指經申請戶籍所在地直轄市、縣(市)主管機關審核認定，符合家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費以下，且家庭財產未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額者」。

因此，決定我國貧窮線有三項重要次指標，分別是 1.家戶人口數、2.家戶所得、3.家戶總財產，本文不逐項引述這些次指標的內容，如有需要，可參考社會救助法

條文。要點是凡符合前述三項次指標的家戶人口，即稱為「低收入」戶，政府所提供的社會救助，主要為生活扶助、健康補助等。

根據內政部社會救助人口統計資料顯示，近十年來，我國低收入戶數約佔總戶數的 1.1% 左右，而低收入戶人數佔總人數比率約為 0.9% 左右(參見表 1)。也因此引起社會福利學者經常批評我國的貧窮線標準偏高，使符合低收入戶的戶數與人口數呈現偏低的現象。

表 1：低收入戶數與人數統計表(民國 89-97 年)

年 (民國)	戶數	低收入戶數佔 總戶數比率(%)	人口數	低收入戶人數佔 總人口數比率(%)
89	66,467	0.99	156,134	0.70
90	67,191	0.99	162,699	0.73
91	70,417	1.02	171,200	0.76
92	76,406	1.08	187,875	0.83
93	82,783	1.15	204,216	0.90
94	84,823	1.16	211,292	0.93
95	89,900	1.22	218,166	0.95
96	90,682	1.21	220,990	0.96
97	90,846	1.19	218,180	0.95

資料來源：內政部

如果從社會救助法所範定符合救助貧窮線的戶數與人口數佔總戶數與總人口數來討論，與其他經濟所得相等的國家比較，如韓國，我國法定救助貧窮線的門檻較高，則是不爭的事實。由於低收入戶的所得指標，其「工作收入」係依「當年度實際工作所得並提供薪資證明核算。無法

提供薪資證明者，依最新一年度之財稅資料所列工作收入核算」，「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，依台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」。同時「有工作能力未就業者，依基本工資核算」。(以上規定均見社會救助法第 5-1

條)。換言之，救助貧窮線的準確性，有賴個人財稅資料的正確性，才能夠精確地劃定救助貧窮線的標準。

## 參、搶救經濟弱勢人口的一些方案

近年來由於全球性金融風暴來襲，造成國內物價狂飆、通貨膨脹的壓力不斷地升高，使得大多數的民營製造業者（包括高科技產業），不是透過縮減工時、無薪休假、凍結薪資與人事等來因應，就是被迫減少產量、停工，甚至是走向關廠、裁員一途，造成經濟弱勢人口不斷增加，使社會救助法救助貧窮線的標準，已經難以解決這些經濟弱勢人口的生活問題。

所謂經濟弱勢人口，基本上至少應該涵蓋低收入人口、中低收入戶人口、失業的人口，以及不符合「社會救助法」補助標準的近貧人口。目前政府針對這些經濟弱勢人口，已經提出下列幾項重要方案：

1.工作家庭所得補助方案，凡符合下列資格者，每戶每月補助三千元至六千元，期限以六個月至一年為限，此方案也就是一般稱之為「近貧方案」。

(1)20 到 64 歲之中華民國國民。

(2)非低收入。

(3)目前有工作者（其目的為鼓勵就業）。

(4)個人薪資所得低於 30 萬元者，但高於基本工資者（即在全國平均所得最低的 10 個百分點之人口）。

(5)全戶所得門檻（家庭中主要收入者與配偶低於 30 萬元者）。

(6)全戶不動產、主要收入者，加上配

偶及一親等親屬之（公）不動產價位低於 390 萬元。

同時，為使「工作家庭所得補助方案」符合公平原則，下列對象不列入補助對象：

(1)本人、配偶、一親等為職業軍人（不含義務役或替代役）。

(2)本人、配偶、一親等為國中、小教職員（含公私立托兒所、幼稚園）。

(3)本人、配偶、一親等為公司行號負責人。

(4)因經濟條件改善，目前已無需政府補助者。

2.「馬上關懷」急難救助方案，主要是運用村（里）通報系統，及早發現遭逢急迫性變故致生活陷於困境的民眾，依個案需要提供一次性或分月（次）發給關懷救助金共 1 至 3 萬元不等，或提供轉介所

需福利服務。救助對象為具有下列情形之一者：

(1)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。

(2)其他因遭逢變故，致家庭生活陷於困境。

3.失業人口的「促進就業措施」方案，由政府動用就業安定基金來創造公私部門的就業機會，提供初次尋職者及中高齡失業人口就業機會，藉以紓解經濟困窮問題。同時政府積極修法以提高對失業勞工的保險給付。

去(97)年底政府所推出的搶救經濟弱勢人口的相關方案，方案彼此之間的邏輯連帶關係，如圖 1 所示。

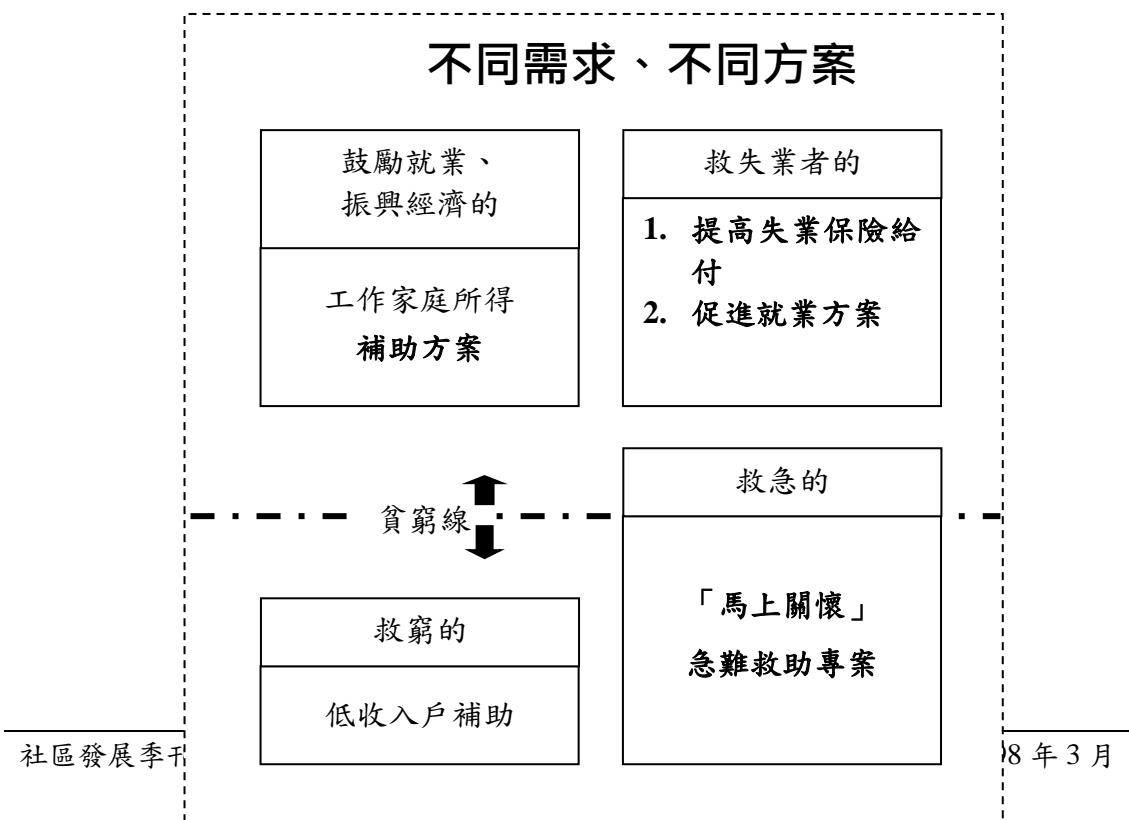


圖 1：政府針對「經濟弱勢人口」救助方案關係圖

綜觀上述幾項扶弱救急的方案，不免有與現行社會救助法重疊之處，例如馬上關懷方案的救助對象與社會救助法中急難救助重疊性過高；同時亦需考量後續相關的中長期解決問題的對策，例如非自願性失業所衍生的個人、家庭與社會問題等議題，亟待相關部門資源的整合與社會安全網的儘速建構。

#### 肆、「工作家庭所得補助方案」的政策意義

長期以來政府對於落入「貧窮帶」人口（包含低收入戶，以及近貧人口）的救助措施，大部分的資源都著重於最底層的低收入戶人口，而對於不符合現行「社會救助法」規定的近貧人口卻較少提供協助；尤其當面臨物價上漲與通貨膨脹時，近貧人口所受到的衝擊並不亞於低收入戶人口。

由於落入「貧窮帶」的人口主要是由於薪資所得偏低所致，因此行政院所研擬的「工作家庭所得補助方案」，主要係針對該人口群提供為期 6 個月至 1 年（97 年 9 月至 98 年 8 月）的所得補貼政策，目的在於維持通膨期間近貧工作人口的購買力，

及家庭消費能力。此外，「工作家庭所得補助方案」也設有排富條款，只要家庭所得超過一定水準，即使沒有工作所得，或有其他資產所得者，也不予補助。

截至民國 96 年底止，全台灣約有 751 萬戶，而家戶所得落入最低 10% 的家庭約有 75 萬戶，扣除政府已提供照顧的 9 萬低收入戶，再扣掉「馬上關懷」專案所照顧的對象（預估 9.6 萬戶），以七成推估，約有 45 萬個家庭可以受惠。

另依近兩年調查資料顯示，國人平均實質所得約下滑 3%，再加上近兩年物價上漲率約為 6~7%。因此，「工作家庭所得補助方案」擬補貼 10% 的家戶所得（3% 實質所得 + 7% 物價上漲）以協助近貧工作人口維持基本的消費能力。又推估最近一年落入最低 20% 家戶的中位數平均所得約為 26 萬元，依每戶補貼 10% 為標準，另依撫養親屬的多寡，提供每戶每月 3,000 元至 6,000 元的補助，為期 6 個月至 1 年。

行政院「工作家庭所得補助方案」也是未來政府實施「勞動所得租稅補貼制度」(EITC)的先期計畫，而為避免誘發道德風險、形成福利依賴，該方案主要是針對家庭工作人口給予所得補貼，有鼓勵就業、提倡工作價值及所得再分配的功能。而且「工作家庭所得補助方案」不是齊頭式的

補貼，不僅不會影響民眾的工作意願，更符合英國「從依賴到自主(welfare to work)」的精神。未來「工作家庭所得補助方案」也將進一步結合現行的社會救助制度，以及內政部的「馬上關懷」專案，從點、到線、到面，建構成完整的「貧窮帶」關懷網絡。

工作家庭所得補助方案可從下列三個角度分析其政策意涵：

### 一、從政策的差異性原則來看：

從該方案的目標人口來看，很明顯的是針對近貧人口提供短期性的協助，雖不是制度性的濟貧措施，但也避免造成福利依賴，且設有排富門檻，因此較符合「差異原則」，而且對近貧人口所補貼的總金額，有助於弱勢族群維持其基本的消費能力，符合社會正義的觀點。

### 二、從福利資源分配的公平性來看：

所謂的公平與平等不同，平等是齊頭式的，而公平通常是以需求為原則。尤其是對於有限的福利資源而言，要達到資源的最有效配置，需求的多寡，是資源分配

的唯一準則。從福利資源分配的公平性來看，行政院「工作家庭所得補助方案」僅針對近貧人口，不與現行各種社會救助措施（例如提供低收入戶家庭生活補助費、補助中低收入家庭中小學生營養午餐費與「馬上關懷」專案等）重疊，較符合福利資源分配的公平原則。

### 三、從所得再分配的功能來看：

義大利崔瑞托大學 (University of Trento) 比較社會系教授 Gøsta Esping-Andersen 曾經在其《福利資本主義的三個世界》(The Three Worlds of Welfare Capitalism, 1990)一書中提出「去商品化」(decommodification)的概念，而「去商品化」指的是「弱勢地位者不用透過資本主義市場而能獲得最低生活保障」。若依照上述對於「去商品化」概念的定義，我們發現，行政院的「工作家庭所得補助方案」，其透過所得補貼政策以維持近貧工作人口的購買力與家庭的消費能力，正是這種「去商品化」精神的具體表現，而且更是一種積極的「所得再分配」政策。

表 2：「工作家庭所得補助方案」的主要內容

項目 \ 方案	「工作家庭所得補助方案」
補助對象	家戶所得落入最低 10% 的家庭約有 75 萬戶，扣除政府已提供照顧的 9 萬低收入戶，再扣掉「馬上關懷」專案所照顧的對象（預估 9.6 萬戶），以七成推估，約有 45 萬個家庭可以受惠。
排富條款	不動產以乙棟自住為原則，夫妻間、受扶養親屬如有其他不動產、營利或出租，則不動產總計價值於台北、高雄市不得超過 500 萬，在台灣省不得超過 250 萬，始可申請。

補貼金額	依撫養親屬的多寡，提供每戶每月 3,000 元至 6,000 元的補助。(國人平均實質所得約下滑 3%，再加上近兩年物價上漲率約為 6-7%。因此，擬補貼 10%的家戶所得(3%實質所得+7%物價上漲)，以協助近貧工作人口維持基本的消費能力。)
補助期間	97 年 9 月至 98 年 8 月，先為期 1 年，屆時行政院將再行評估、檢討。
經費預估	約 135 億元
財源	由第二預備金辦理，必要時再辦理追加減預算

## 伍、未來社會救助政策的建議

### 一、儘速定義「貧窮帶」與近貧人口的範疇

目前政府對於所謂的中低收入、「貧窮帶」與近貧人口等缺乏法定的定義，且無一定的標準及範疇，經常造成基層行政人員無所適從。建議政府應就上述概念提供明確的定義，進而掌握目標人口，並提供適時、適切，及適量的服務與資源，以協助弱勢人口對抗通膨的威脅，並維持其基本的消費能力。

### 二、檢討現行社會救助制度

1.社會救助政策應兼顧救急與救窮等兩項目標，目前內政部所推出的「馬上關懷」專案是一個不錯的構想，然而，政府接下來應思考如何將其制度化，並減輕社工人員與村里長的責任與負擔。

2.檢討現行社會救助的申領門檻，以符社會實際的需要。

3.修改社會救助法，訂定積極自立的脫貧措施。

4.加強管理民間救濟資源，善用民眾的愛心捐款，以協助弱勢民眾脫離貧窮風

險。

5.透過社福團體、村里長與專業社工人員建立一套「高風險家庭」資料庫，並加強對於自殺防制與經濟援助的緊急處遇機制。

6.適度放寬第一線行政人員對於低收入戶標準判斷的行政裁量權。

7.加強低收入家庭的社工人員訪視，並充裕各縣市社工人員的配額。

### 三、對於貧窮線的調整應更為審慎

社會救助工作的基本精神是在於如何協助弱勢人口脫離貧窮，而非讓更多的民眾落入貧窮線以下，成為福利依賴。面對目前不斷增加的近貧人口，常有學者建言要求放寬貧窮線，然而目前貧窮線最大的問題是在於其計算方式，而非現有貧窮線的嚴苛或寬鬆，即使貧窮線放寬了，那些位於新的貧窮線邊緣的人口仍是新的近貧人口，並無法真正解決近貧的問題。而且現行全民健康保險、國民年金等社會保險中，政府的補助標準均參照貧窮線來規範，一旦貧窮線放寬，受到衝擊的不僅是社會救助制度，還包括其他社會保險，以及中低收入老人生活津貼等，對於政府財政將造成嚴重的衝擊。因此，放寬貧窮線

絕非萬靈丹，放寬後所造成的問題恐怕比（本文作者詹火生現為國立台灣大學社會  
想要解決的問題更為複雜，而且放寬本身工作學系兼任教授）  
就是一個大問題。

## 參考文獻

- 內政部(2008)，社會救助統計資料，網頁 <http://sowf.moi.gov.tw/10/new10.htm>。
- 王順民(2008)，對於「工作所得補助方案」的建議，刊於《國家政策論壇》，社會（析）097-006 號。
- 古允文(2008)，「熱鍋政府的近貧專案」，中國時報論壇（10 月 14 日）。
- 孫健忠(2008)，對「工作家庭所得保障方案」規劃的反思，刊於《國家政策論壇》，社會（評）097-057 號。
- 孫健忠(2008)，「近貧補助，他們被忽視了」，聯合報民意論壇（10 月 11 日）。
- 詹火生、林建成(2008)，「關於『工作家庭所得保障方案』與『九十七年退稅及補貼特別條例』之比較分析」，刊於《國家政策論壇》，社會（析）097-004 號。
- 詹火生、林建成(2008)，「現行低收入戶照顧政策之建議與評析」，刊於《國家政策論壇》，社會（析）097-005 號。