



# 協助參與！避免依賴？

## 比較法國與美國對面臨貧窮新風險者的社會政策省思臺灣的政策規劃

林堤塘

### 摘要

福利國家在面臨全球化、人口結構變遷下，社會結構中的一些人口在傳統的體制下面臨新的風險，在近二十年有許多福利國家社會政策上的調整與改變就是為了因應新風險的產生而制訂。本研究根據 Esping-Anderson 的福利國家分類，選取兩個不同類型的福利國家，其中法國屬於保守（組合）型的福利國家體制，對於進入勞動體制者有高度的保障，但對於初出社會無經驗的年輕公民而言在全球化後產業結構改變下面臨新的貧窮風險，法國政府採行 RMI 方案以協助弱勢的年輕公民更多的所得保障。另一個對比則是美國，它被歸於自由主義福利國家，對於面臨貧窮風險的單親家庭提供 TANF 方案協助，雖然這兩者對象不同，但卻有相同的比較基礎，因為從這兩個國家制訂社會政策背後對於貧窮的觀點、公民權的實踐及是否協助窮人脫離貧窮的問題都有不同的假設，故本研究在深究同為以工作換取福利為核心的社會救助政策，在法國與美國這兩個不同類型福利國家政策輸出情況的差異，並在最後討論臺灣於 2006 年實施之弱勢家庭脫困計劃以及後來於 2008 年實施之「工作所得補助方案」有何可以參照並改進之處。

關鍵字：貧窮、新風險、社會排除、TANF、RMI

### Abstract

Due to the globalization and population change, the welfare state had faced new risks, and the government adjusted social policy to respond to the new risks in the past two decades.

This research is based on Esping-Anderson classification of the welfare state to compare two types of welfare countries. France is the conservative welfare state which protected the insider in the labor market. French government help the young citizens; who have limited social experience; by adopting RMI program to provide them financial protection. On the contrary, the United States; labeled as liberal welfare state, provided TANF program to assist the single-parent families from becoming poor. Although these two nations have different target groups to serve, they have the same basis of comparison, because these two nations developed social policies for the poor from different perspectives. The purpose of this study is to explore the differences between two types of welfare countries' social security policy to citizen's civil rights, and whether or not these two countries have different views to help the poor out of poverty. This study also analyzed 2006 and 2008 Taiwan policies to prevent poverty and provided some suggestions.

**Keyword:** poverty, new risk, social exclusion, TANF, RMI

## 壹、緒論

先進福利國家自 1990 年代以來面臨了經濟成長減緩、人口老化等社會、經濟變遷造成先進福利國家面臨了新社會風險(new risks),並因此與家庭、勞動市場及福利國家改革政策產生相互影響,故社會福利支出內涵已悄然更動,以法國為例,第二福利世界(second world of welfare)改革使社會福利支出比例微幅增加,從 1991 年的 10.9%提升至 2000 年的 11.5%,但改革卻著重於有償工作的轉移,協助貧窮者參與工作以領取福利是整個改革計畫中很重要的一點(Taylor-Gooby, 2004)。

如果要探討國家對於接近貧窮線者的

回應,不得不回溯至 1601 年英國濟貧法(The Poor Law of 1601),當時英國就已經將貧窮人口區分成「值得救濟」(deserving)與「不值得救濟」(undeserving)兩者,其中針對「不值得救濟的窮人」,國家就是強迫其用勞動力換取福利,而這也正是以工作換取福利的濫觴,當時以工作換取福利所隱含的假設是窮人的懶惰與依賴,因此不能只給予貧窮者救濟而不要求其付出相對的義務。然而隨著時代演進,現代福利國家由於長期的歷史傳統、意識型態的差異,加上採取不同的福利依賴理論觀點,因此最終現代各國的社會救助政策有了不一樣的精神內涵,對於以工作換取福利政策也有不一樣的樣貌。而美國和法國,可能可以說是佇立在不同社會政策光譜上的

國家，一個是強調個人主義、個人責任；一個強調共和主義、社會參與。所以即使同樣採用以工作換取福利作為對待面臨貧窮風險人口的政策基礎，但卻使用不同的字彙，而這裡面就隱含著不同的目標，從美國常用的 *workfare*、法國的 *activation* 這兩字的差異就可以探討在意識型態及對公民權強調與否的不同。

## 貳、工作福利、福利依賴與社會排除

因為當國家採取「以工作換取福利」作為提供貧窮風險者福利的手段時，在不同的意識型態下有不同的詮釋。美國會以福利依賴去定義這群面對貧窮新風險的人口，而法國則以社會排除的觀點凝視面對貧窮新風險的人口，本文在比較兩國的政策內涵前有必要先釐清這些概念，所以以下即先概述工作福利、福利依賴與社會排除這三個名詞的意涵。

### 一、工作福利

工作福利是有條件的福利，亦即福利受領者唯有透過進入勞動市場工作才能享有福利。工作福利方案的出現改變了英國原有以資產調查(*means-test*)和工作調查(*work-test*)為基礎的社會救助模式，也改變以往將單親、身障、疾病者視為照顧者與不能工作的原則（楊千慧，2002）。根據 Lodemel 與 Trickey (2001)的分析，「工作福利」有三個主要性質：(一)工作福利是

強制的(*workfare is compulsory*)：工作福利本質上就帶有要脅的意味，是一個同時含有邀請與威脅意味的套餐(*package*) (Steiner, 1994；Schmidt & Goodin, 1998)，強迫的性質都被認為是這個概念不可或缺的一部份。(二)工作福利首要是工作(*workfare is primary about work*)：工作福利第二個重要的特質就是重視「工作」本身，而非工作所能帶來的訓練或其他形式的參與(*activation*)。(三)工作福利是社會救助的一部份(*workfare is a part of social assistant*)：工作福利與社會救助存在一種「條件」(*condition*)關係。社會救助的重點在於剩餘的(*Residualised*)人口群，那些沒有選擇只能依賴最後一道安全網(*Safety Net*)的人，而工作福利方案針對的是另一群在資產調查結果呈現接近貧窮的人的福利給付。

### 二、福利依賴

福利依賴把福利的領受資格與工作的義務強烈地連結，尤其是針對那些有工作能力卻找不到工作的失業者（許雅惠，2001）。Murray 認為福利的給付會消弭低所得者的工作倫理，創造反工作誘因(*Work Disincentives*)。使得人們對從事低薪工作的意願大幅降低，而傾向於依賴政府的救助（引自呂朝賢、王德睦，2000）。

### 三、社會排除

「排除」這個詞彙在 1974 年被 Lenoir 提出來時原用在社會保險的概念下，意指個人因為某些原因而無法加入保險，被排

除在保險的社會網絡之外，這些處於劣勢的人包括窮人、身心障礙者等等。當失業率高漲，傳統社會連帶斷裂，「排除」一詞開始用以形容處於劣勢的人除了未被包含在保險的範圍之外，且無法獲得家庭與社會的支持。政府嵌入式政策的目的就在於對抗這種社會排除(Enjolras et al., 2001)。

## 參、美國 TANF 方案與法國 RMI 方案

舉美國與法國面對貧窮問題為例是因為兩國雖都採以工作換取福利給付作為面對貧窮問題的選擇（註 1）但美國的「工作福利」(workfare)強調將工作成為一種「資格條件」，而法國則是認為工作是達成社會參與這個目標的一種「途徑」（黃雅慧，2002）。最能代表這兩種不同概念的具體方案就是美國的 TANF (Temporary Assistance for Needy Family) 和法國的 RMI(Revenu Minimum d'Insertion)。如果依 Trickey (2001)對於以工作換取福利方案比較的脈絡，比較兩國對於貧窮者的以工作換取福利的意識型態與目標、目標團體、政策內涵與政策影響皆有所不同。以下分為意識型態與政策目標、政策內涵與政策影響兩方面進行討論。

### 一、意識型態與政策目標

由於美國個人主義的傳統，重視個人選擇的價值，並認為從事有酬工作是一個

公民應盡的本分，然而對於工作品質的「可選擇性」是不被保障的。這是屬於消極的自由，一種被干預的自由。相反地，立基於共和主義的法國重視的是積極的自由，強調「參與」的重要性，認為只要是公民就享有參與的權利在這個傳統之下，國家被賦予「社會凝聚」的責任，也就是國家有責任保障其人民免於被排除。因此，法國所定義的貧窮是一種社會排除(social exclusion)的觀點，除了幫助窮人得到有酬的之外，還要幫助這些被社會排除的窮人重新參與社會。

法國主張的團結典範則為共和主義的產物，強調個人、團體與社會之間具有共同且一致的信念，因而達成社會秩序的和諧。此外，法國強調的是一種整合的概念，也就是強調以工作換取福利的本質是協助窮人有參與的機會，而非如美國的作法，將工作當成交換福利的一種手段。因此，在論述上法國用社會排除(Social exclusion)來表現，不止期望窮人有經濟力，更期待窮人能參與社會。相反的，而美國則是定義貧窮為一種低下階級(underclass)，此理論的論點為由於社會救助的給付太好，因此窮人理性選擇依賴福利給付而不去工作。在經濟不景氣所帶來失業問題及救助人口增加時，應該鼓勵政府提供低薪的就業政策，只要得到有酬工作就當作是貧窮問題的解決，儘管這份工作是一份「糟」的工作。換言之，美國對 Workfare 政策的訴求是一種預防(Preventive)的概念，預防人們心理與經濟的依賴（黃雅慧，2002），而非如法國主張社會參與整合的理想。

Barbier (2005)表示，activation 的策略可以被分為兩種不同的形式：自由的(liberal)和普及的(universalistic)。所謂自由的 activation 可以算是現在所稱之為以工作換取福利(workfare)的概念，但是 Barbier 認為這是一種誤稱，因為以工作換取福利這個名詞主要是用在美國的傳統，且這個詞彙所涵蓋的意義僅止於社會保障的其中一小部分，也就是社會救助(assistance)。這個和法國所認為的 activation 就是社會保障的概念相去甚遠。所謂的普及的 Activation，不只是提供全面性的服務給所有的公民，同時也保障受救助者有相對較高的生活水準。因此，在普及主義的邏輯下，市場的角色不是單方面的，activation 是用相對平等主義(Egalitarian)的方式，此外也在個體和社會的需求之間取得平衡。

Trickey (2001)則認為美國的救助方案是一種適度的集權取向 (moderately centralize approach)，且強調預防勝過於整合的效果；強調勞動市場勝過於人力資源發展；強調有限的、短期的解決方式而非一個強而有力的鼓勵政策。這樣的社會政策輸出和美國極度強調個人主義的意識型態強力的連結在一起。相反的，以共和主義為傳統的法國，在社會救助政策上強調安置(insertion)，因為他們認為失業是結構性因素所造成的，且國家應該為這個「沒有工作」(worklessness)的問題負責任。由此可知，對於解決失業問題法國所採取的是偏向 Wilson 所提出的結構歸因，認為失業問題是因為工作機會缺乏，而非這些福利受領者不願意工作；反之，美國所採取

的是偏向 Murray 和 Mead 提出的個人歸因，認為貧窮是由於太好的福利政策產生的誘因結構，致使窮人不願意工作。

社會救助方案中對於目標團體的假設是將風險團體(risk group)的規模和組成當作解釋福利政策的重要因素 (Lodemel, 2001)，而在不同的意識型態下，方案的目標和策略都會不同。美國將依賴當作最大的問題，相反地，法國將社會排除當作主要的問題。在目標團體方面，美國的主要救助對象是單親家庭，以 TANF 方案為代表，而法國對於救助對象則重視 25 歲以上的年輕人，以 RMI 方案為代表。由於美國自由主義強調個人主義及自由主義的傳統，就業市場充斥著許多低薪、低品質的就業機會，貧窮的出現與工作貧窮(working poor)有高度的關連性，尤其是那些同時肩負養育與工作職責的單親家庭。反之，強調共和主義與工會力量強大的法國，就業市場的工作是能維持生計且有品質的工作，因此相對於美國，法國的就業機會較少，且由於工會力量強大，對於中高齡就業者保障程度高，因此貧窮問題主要出現在年輕一代的人口群身上。事實上法國的 RMI 又分成 25 歲以上與以下兩種方案，由於直至 25 歲仍尚未進入職場，因此對於社會政策介入有更迫切的需求，因此本文選擇目標團體為 25 歲以上的 RMI 方案與美國 TANF 作為分析比較標的。

## 二、政策內涵與政策影響

根據 Trickey (2001)對各國工作換取福利給付政策(welfare-to-work)的比較，美

國與法國的目標人口皆界定在「近似普遍」(quasi-universal)，也就是並非所有的案主皆能參與工作或訓練活動，而法、美兩國主要針對的目標人口分別是年輕的失業者與單親家庭的父母。法國的目標人口主要是年輕的失業者的理由是因為法國把這些工作換取福利給付方案當成一種訓練的替代方案且年輕人的工作酬勞不恰當，此外，如果只是消極的受領救助的話，會使得年輕沒有工作經驗的人變得腐化。美國的目標人口則延續 AFDC 方案對需要扶助之家庭進行救助，但是在資格條件上有更多限制。

從法國 RMI 與美國 TANF 這兩個方案可以發現不同福利國家因應新風險中的貧窮人口有不同的看法，在組合主義國家中，傳統的社會政策在管制社會風險扮演了相當重要的角色，以致於在面對新風險產生時，因為對內部(insider)工作者利益的保護阻礙了勞動市場提供新的且低技術的新學員(entrants)，所以對於身為外部(outsider)成員之一的年輕人，由於缺乏技術所以無法領受各種保障，致使成為面臨貧窮的可能人口。而自由主義國家對於新社會風險採行的途徑則是依賴市場力量，透過管制私部門(private suppliers)，並保障最低薪資策略來達到福利目標(McDonald & Marston, 2005)。

在期限方面，TANF 限縮福利受領的期限，僅容許一人一生最多領取五年，目的是透過期限的限制減少福利受領者的人數，且各州可以明訂縮短期限，或是選擇非現金的救助。TANF 對受領者的資格界

定相較於之前的 AFDC 更加嚴格，且意涵著減少福利依賴的心態(黃雅慧，2002)。

福利輸送行政體系與財政方面，TANF 的財源來自於聯邦一般稅收的補助，而州政府的責任在於監督與管理，此外州政府亦透過慈善、宗教或私人組織間訂定的契約在私部門創造就業機會。中央政府的補助不再依照各州救助人數的多寡來計算，而是給州政府每年定額的補助(fix annual sum)，定額補助款項如何分配給窮人，則交由州政府自行決定。整體而言，窮人的數量不一定有減少，但是在社會救助的預算卻刪減許多。而 RMI 則是統一由中央統一規劃辦理，就整體的經費分配而言，消極性支出(失業保險和失業救助)的比例逐漸下降，積極性支出(勞動市場安置政策)的比例逐漸升高(Bernard et al., 2001)。

由於美國對於窮人有著「福利依賴」的假設，因此 TANF 在資格審定上及受領期限的限制都較 RMI 嚴格。在給付與服務形式方面，TANF 的給付形式基於需要、所得、資源與家庭規模給予現金補助，也就是所謂的資產調查，通過資產調查的門檻後才有受領的資格。所有的受領者必須是已工作，或是接受資助就業、在職訓練、社區服務，或是 12 個月的職業訓練。除了凡接受救助者現金救助之外，尚有托兒照顧、醫療補助等方式。RMI 規定福利受領者必須與代表國家的社工人員簽訂契約，承諾參與重新就業方案。從個人的觀點出發，法國的 activation 方案不只是提供個人誘因和鼓勵，也提供一系列的服務，例如

就業諮詢、尋職、職業訓練和工資補貼，這就是為什麼 activation 和公民權利產生連結的原因(Barbier, 2005)。茲將兩國的方案比較整理如下表：

表 1：美國與法國對貧窮者就業導向的救助方案的不同面向

		美國 TANF	法國 RMI
假定	工作的概念 對貧窮的認知	資格條件 低下階級(Underclass)	目標途徑 社會排除(Social Exclusion)
政策 內涵	意識型態	個人歸因（經濟、心理與文化）	結構歸因（技術與經驗）
	案主權利義務	義務高於權利、個人道德秩序	維持最低收入的權利、遵從社會規範的義務
	策略	活化勞動市場、重振私領域	勞動市場政策、人力資源發展、重建社會網絡
	給付形式 與服務	現金補助、教育訓練、工作安置（有酬工作）、需要扶助之家庭	最低所得保障、教育職業訓練、工作經驗累積（公共服務）、年輕失業者
	目標人口	需要扶助之家庭	年輕失業者
	資格條件	相對嚴格、領受期間限制	相對寬鬆
	行政責任與財源	聯邦稅收補助、地方設計執行	中央、地方、地需權責分化
影響		預算支出緊縮、彈性化市場、低薪工作、削弱社會連帶、持續被排除	預算支出計畫性增加、真正工作的創設有限、衝擊勞動市場選擇性

### 三、對公民權的觀點

本研究根據 Barbier (2005)指出的五個公民權的準則進行討論，這五個假設分別是(一)選擇和自治的自由。(二)取得有品質的服務。(三)慷慨且持久的利益。(四)對不順從者(noncompliance)有條件限制和約束力。(五)參與政策和方案的構想與履行。根據以上五個項目逐一對法國 RMI 方案、美國 TANF 方案對公民權的概念進行

討論。

法國 RMI 方案在個體化的契約(individualized contract)把「選擇」視為重要的考量因素，而契約的關係就是一種權利與責任的關係。案主可以選擇工作和社會參與的內容，連同契約的期限都明訂在契約當中。但選擇的程度是依據社會工作者的裁量及勞動市場的情況。至於美國的以工作換取福利是強迫的，是以工作作為換取福利的唯一條件(Handler, 2003)。福利

受領者沒有選擇，只能接受政府提供的工作。然而，這些工作卻是低技術、低薪的工作。

法國對於年輕失業者的安置方式有以下三種：訓練方案、私部門中的工作補助方案，及公部門與非營利組織創造出來的就業機會(Enjolras et al., 2001)。但 Barbier (2005)指出，儘管法國社會救助的目標是社會參與，但由於勞動市場的職缺有限，因此最後福利受領者得到的往往不是一個正式職業的安置(insertion)而是一般的社會服務，例如傳統的社會服務、諮商、醫療和住宅的支持。對於美國的窮人而言，他們從政府得到的只是一個「施捨性的給付」，並非一個協助使能「服務」。美國的服務僅是讓福利的領取是在工作的前提下進行，讓福利受領者得到用工作去換取福利的一個過程，含有相當程度的懲罰意味。因此，提供的工作多為低薪、低技術的工作，相較於法國，美國的福利受領者在取得服務的品質上較不佳。

法國 RMI 方案給付的金額為最低工資的一半，以協助增加收入。這樣的給付額度是為了同時滿足最低收入，也不會消弭福利受領者的工作誘因(Enjolras, et al., 2001)。但這樣的給付水準偏低，仍有許多福利受領者是長期停留在救助體系當中。Bernard 等人(2001)認為 RMI 方案強調的雙重權利(double right)，包括最低所得權(right to a minimum income)和安置權(right to insertion)，後者的設立就是為了解決長期停留在社會救助體系的福利依賴者最好的保障，及提供簽訂安置契約，透過安置

重新整合進入勞動市場。

TANF 方案最直接的訴求即顯示在其名稱上—Temporary，美國的社會救助是「暫時性」的方案，將最後一道保障生存的安全網加上了期限的限制。Handler (2003)認為 TANF 方案背後的基本假設是：(一)工作機會很多，只要有心找工作就可以得到工作。(二)只要有工作，不論是否是一份好的工作，就有升遷的機會。(三)福利受領者最大的問題在於沒有工作動機且不願意離開救助體系。(四)方案的結果顯示政府的福利名單人數的確減少，認為以工作換取福利是有效果的。最後造成的即是這些低技術工作者不斷在工作與福利名單之間遊走，也造成工作貧窮的問題。因此即可以明顯看出美國對於社會救助是一種預防的政策，完全符合 Mead 對於窮人福利依賴理論的觀點，目的不在協助窮人脫貧，而是如何使窮人從救助名單上剔除。

在條件限制和約束力方面，Bernard 等(2001)認為這個 RMI 方案對於職業安置上義務的規範相當模糊，甚至對於以共和主義為傳統兩派政黨有不同的詮釋。至於美國對福利受領者有諸多的限制，包括強迫工作以取得福利，強調救助時間的限制等。

RMI 原是中央統一規劃辦理，但是漸漸有去中央化的趨勢。專家認為 RMI 的去中央化(decentralization)在未來會是個嚴重的問題，因為地方政府的限制會危急福利受領者的公民權利。在支出方面，整體而言在勞動政策的支出是持續增加，但就其面向來看，消極支出（包括失業保險和鼓



勵退休)是減少的，但在積極支出(包括提供工作機會和職業訓練)政策的支出是持續增加的(Bernard et al., 2001)。換言之，在就業政策的支出已經從失業保險和失業救助移轉至積極勞動市場和安置政策。但是去中央化之後，責任與權力會落在地方政府手中，地方政府不一定會將屬於社會救助的經費確實用在社會救助的方案上面，因此會危急福利受領者的公民權利，也會造成各地方政府之間的方案補助不均的情況。

美國的 TANF 在執行面所面臨的除了預算刪減的問題之外，最棘手的即是當一個人領取給付時間超過 5 年的限額後還是無法脫離貧窮，這一群人該如何處置？在經費有限的情況下，哪些是值得繼續救助、值得從五年限制中豁免的福利受領者？一般而言美國認為有豁免權的人口群

有下列三種：受暴婦女、愛滋母親或身障人士和隔代教養的孩童。但豁免權的訂定仍是交由州政府自行決定，所以最終貧窮問題不再是中央政府要解決的問題，而是將責任轉給州政府承擔。

在政策的實踐效果上，Handler (2003) 指出 TANF 方案的推動還包括個別諮商、評估、計畫、監督及追蹤等工作。且最終只是福利名單上的人數減少，實際上這些窮人的生活並未改善。

茲將上述美國與法國以工作換取福利方案，就公民權的討論整理如下表可以發現美國的工作福利政策結果是「強迫」、「低薪」、「時間限制」、「條件限制」、「貧窮問題持續存在」的政策，而法國的政策結果是強調「社會參與」、「避免社會排除」、「無期限限制」、「條件限制少」、「致力於協助脫貧」的政策。

表 2：國與法國社會救助方案公民權的比較

	美國 TANF	法國 RMI
選擇和自治的自由	沒有選擇， 強迫工作以換取福利	簽訂個人化契約， 進入勞動市場或社會參與工作
取得有品質的服務	低薪的工作， 造成工作貧窮的問題	合適的工作或參與機會， 避免窮人被社會排除
慷慨且持久的給付	時間限制， 受領不超過兩年， 至多不超過五年	無期限限制， 且保障給付的金額為最低工資 的一半
條件限制和約束力	條件限制多， 以工作和期限為條件	條件限制少， 強調公民參與(Activation)

方案的構想與履行

福利名單人數減少，  
但貧窮問題持續存在

致力於積極性政策，  
協助自立與脫貧

## 肆、臺灣面臨貧窮新風險對象的社會政策

從上述的比較，可知法國針對面臨新風險的年輕公民以協助「參與」社會的理念，提供 RMI 方案以協助年輕人參與就業以脫離貧窮。至於美國針對單親家庭提供的救助，由於擔心福利依賴，所以對於福利給付的受領設定了落日條款，並希望透過市場調節面臨貧窮新風險者的困境。所以「協助參與」與「避免依賴」是這兩個國家對於面臨貧窮新風險者的不同假設。

而就台灣而言，「協助參與」與「避免依賴」這兩個概念是否存在於面臨貧窮對象的就業政策當中呢？台灣於 2006 年辦理的「弱勢家庭脫困計劃」方案以及 2008 年的「工作所得補助方案」甚至「馬上關懷急難救助」即是本文討論的焦點。

隨著全球化與知識經濟時代的來臨，不同技能工作的差異形塑社會階級的分化，可以發現弱勢家庭有越來越多的趨勢，中產階級易落入新貧或近貧的環境當中，但這些人卻因為工作能力、資產調查等不符合現行社會救助的標準，而處於相對的貧窮狀態（行政院勞工委員會，2006）。由於如此，為了補充傳統社會救助體系之缺失，協助經濟弱勢者維持生計，營造社會公平正義，若是因不可完全歸咎

於個人的理由，導致家庭突遭變故而陷入困境急需救助之非貧窮家戶，或處在貧窮邊緣生活困頓之家戶，政府將藉由急難救助、就業輔導、職業技能訓練、創業理財、短期小額貸款、醫療照顧、照顧服務、就學輔導、人身保護、法律扶助等政策與方案的輸送以協助面臨貧窮風險者能避免落入貧窮（內政部，2006）。

臺灣的結合就業型態的救助方案的服務對象包含因個人及家庭發生重大變故而陷入困境急需救助者與處於貧窮邊緣而急需救助的經濟弱勢家戶（內政部，2006），以及面臨全球化後產業型態變遷，個人所得不足以自市場購得足夠家戶生活所需物資者的工作補助方案（內政部，2008）。由於本文關注救助政策與就業的議題，所以選擇 2006 年大溫暖計畫中的「就業扶助」與 2008 年之「工作補助方案」作為本文討論的焦點，另外兼論及雖與工作福利議題無關，但與 TANF 議題相似之「馬上關懷急難救助」。

### 一、馬上關懷急難救助

「馬上關懷急難救助」方案的主要幫助對象為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，致生活陷於困境的家庭。以及其他因遭逢變故，致生活陷於困境的家庭。這些其他因素如果參照大溫暖計畫中的急

難救助給付領取資格為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，生活陷於困境、或是因經濟性因素有自殺之虞通報個案，生活陷於困境與處於貧窮邊緣之經濟弱勢家戶。

臺灣的馬上關懷急難救助方案與 TANF 相似的是有一定的領取限制，TANF 領取期限連續不可超過兩年，終生領取年限不得超過五年，而急難救助僅為一次給付或短期給付，總額是一到三萬元；與 RMI 類同的是，RMI 的津貼為薪資的 50%，可滿足最低收入的需求，但急難救助為定額給付。雖然急難救助領取期限與給付額度與以上兩個方案皆略有不同，但其本質上確有相同的意涵，亦即避免救助者產生依賴感。

雖然急難救助金是沒有工作也可以領取的一種給付，與「以工作換取福利」的概念並不一致，然而，在執行面對新風險的貧窮者的社會福利政策時，仍然有其必要，應先給予部分津貼有助於欲陷入貧窮者緊急的協助，而由於不用經過繁複的資產調查過程，可以提供立即的服務。

## 二、就業扶助

除了針對面臨貧窮風險者給予急難救助給付外，「大溫暖」計畫亦提供了包含五項方案（就業諮商、職業訓練、就業媒合、以工代賑、交通補助）的就業扶助，而這五項方案中的「職業訓練」、「以工代賑」與 TANF 及 RMI 兩個方案具有比較的基

礎，故本研究選擇職業訓練、以工代賑這兩方案與 TANF 及 RMI 比較。

### （一）職業訓練

職業訓練針對已領取弱勢家庭脫困計劃「急難救助金」者，提供職業訓練課程，並由政府全額負擔訓練用，對於未達急難救助標準者，提供 50%～80% 訓練費用補助。未領取「急難救助金」者，亦可視資格領取職訓生活津貼，結訓後並輔導就業。受轉介個案家庭經評估，若有求職見習需求之 18 至 29 歲高中職以上畢業之待業青年，提供青年職場體驗計畫。在職業訓練的基礎下，本研究認為這個方案與 RMI 之重視職業訓練有相同的意涵，即皆是期待受訓者可以藉由參與就業訓練的機會，以促使其能進入就業市場，進而達到社會參與的概念。

### （二）以工代賑

實施對象經評估有以工代賑需求者，專案推介至多元就業開發方案之社會型計畫。「以工代賑」與 TANF 則是有類似的概念，皆是以工作換取福利的領取資格，並藉由此過程來促進福利領取者的社會參與，以避免救助者因此而被邊緣化。

由以上可知，在就業扶助的實行細則上，其隱含了此兩類的方案內涵。故針對以上這兩項服務內涵，有系統的提供貧窮者參與就業的機會，其中的職業訓練與 RMI 相似，以工代賑與 TANF 相似，不過 TANF 則有受領期限 5 年的限制。

### 三、工作所得補助

2008 年臺灣為因應全球化後，由於全球經濟情況的劇烈變動，加以個人薪資所得與生活基本物資價格的差距產生，故提出「工作所得補助方案」以協助低薪工作家戶。期待藉由這個具有短期協助性質的政策可以達到鼓勵就業、保障家庭基本消費能力等目標（王順民，2008）。

「工作所得補助方案」主要針對 20 歲到 64 歲，年薪資所得在新台幣三十萬元以下的全職工作個人以及「申請人配偶或所扶養未滿六十五歲的一親等親屬年薪資所得都在三十萬元以下」、「申請人及其配偶或扶養未滿六十五歲的一親等親屬合計最近一年度綜合所得未超過基本門檻」、「申請人及其配偶或扶養未滿六十五歲的一親等親屬所有不動產價值合計未超過三百九十萬元」，所以這項方案主要精神是幫助全職工作個人但所得較低的家戶，其計列標準即是以 2006 年財稅資料為基準，提

供每月三千元至六千元不等的補助。雖然這個名稱謂之為「補助」，但從受領對象分析，只不過對象僅限於低薪的全職工作者。這個方案倘若能持續執行的話，由於它具有鼓勵全職就業的性質，則政策內涵會與法國的 RMI 政策內涵較接近。不過，由於目前這個方案的規劃是實施半年，所以能否持續尚未定論，倘若未來要持續執行，則其內涵有必要作進一步的細緻規劃，包括可以參照 RMI 方案以訂定契約方式規劃協助年輕高貧窮風險者。

最後，將臺灣 2006 年實施之「弱勢家庭脫困計劃」、2008 年實施之「工作所得補助方案」、「馬上關懷急難救助」跟美國 TANF 與法國的 RMI 政策比較起來，臺灣對於公民權的重視看起來似甚於美國，方案的精神較不著重防止福利依賴，反而更趨向於促使面臨貧窮新風險對象能更積極參與社會與法國的 RMI 更相近，針對臺灣的政策與 TANF、RMI 的比較以及對公民權的意義分析如下。

表 3：灣提供「貧窮新風險」者服務方案的意涵與 TANF 及 RMI 的比較

政策名稱	馬上關懷急難救助	就業扶助	工作所得補助
施行內涵	提供不符合社會救助個案之緊急救助，以避免其立即陷入貧困。	促使個案有能投入就業市場，並以己力維持生活所需。	以現金補助低薪工作家戶。鼓勵就業、保障家庭基本消費能力。
對公民權的意義	救濟金設定時限乃為了避免依賴。	協助參與。	協助參與。
與 TANF 的比較	TANF 領取期限連續不可超過兩年，累積領取年限不得超過五年；急難救助僅為一次給付或短期給付。	就業扶助中的「以工代賑」與 TANF 較為類似的是，多有以工作換取福利的意涵。	為期 6 個月，並視整體經濟情勢，再予考慮是否需延長辦理。

與 RMI 的比較	RMI 的津貼為薪資的 50%，可滿足最低收入的需求；急難救助為定額給付，總額一到三萬元。	皆可獲得職業訓練的機會，以期促進就業市場的參與。	鼓勵全職就業者，倘年所得不及 30 萬，提供 3000-6000 元補助。但不利非全職就業者。
-----------	---	--------------------------	---

## 伍、結論

經由探討美國、法國與臺灣的政策狀況，對於臺灣各種協助面臨新風險貧窮者的社會救助方案形成以下的結論與提出建議。

臺灣目前急難救助金的發放可以歸屬於不需要經過資產調查過程的現金給付，且也不需要工作去換取。在請領資格上，也並非已經落入貧窮線以下的人口群。相較於美國的 TANF 的方案是需要經過資產調查確認為落入貧窮線以下者，且符合單親家庭等條件才具備請領資格，更重要的是 TANF 的現金給付是必須透過福利換取的。相較於法國的 RMI 方案雖不需經過資產調查，但主要是協助青年人口進入就業市場，透過參與公部門、私部門或是非營利組織提供的就業機會達成社會參與的目的。

給付的期限上，台灣的急難救助提供總額 1-3 萬元的給付，可視情況一次給付或分次給付，但並未限定每人在方案執行期間可以領取的年限與次數；法國的 RMI 方案也沒有明確的時間限定。相反的，美國的 TANF 方案由於對於貧窮者的福利依賴與低下階層的假設，將領取年限限定在每人一生最多領取 5 年，且是需要透過工作才可以得到給付。在給付的金額上，台

灣的急難救助是以家戶為單位；法國則是以個人為單位，每月給付最低工資的 50%；美國則是給付則是根據各州政府自行決定，各州間的差異相當大。與 TANF、RMI 兩方案相比較可知，TANF 領取期間較短，可抑制依賴效果，但與 RMI 相比，臺灣的急難救助金是以家戶人口作為計算單位且為定額給付，與 RMI 的津貼係為薪資之 50% 的意義相去甚大，不過雖然 RMI 的給付水準偏低，仍有許多福利受領者是長期停留在救助體系當中，並持續被社會排除，所以給付額度的多寡與公民權保障之間的關係應如何平衡仍待政策制訂者深思。

從上述分析建議我國的給付模式可以此做為借鏡，可以依 TANF 設立一個總的領取期限，然而為避免在方案執行期間高風險者反覆的落入此急難救助系統當中，可參採 RMI 的方案與需救助者訂立個別契約，協助脫離貧窮風險，以避免其雖未落入貧窮，但亦無法從中獲得滿足，而必須一直依賴此急難津貼，縱使此津貼是短期且定額的給付，且亦須搭配協助就業的方案，才能促使家戶的工作人口有就業或脫離瀕臨貧窮現況的動機。

除了急難救助金的給予外，為協助面臨貧窮風險者在落入貧窮之前培養就業的能力的就業扶助方案就相當重要，在 2006 年大溫暖計畫中的就業扶助方案內涵比較

類似法國 RMI 的方案，就業扶助方案是一個強調積極培養就業能力，使面臨貧窮風險者能在落入貧窮之前具備能獨立就業、自給自足。在職業訓練期間，訓練費用由政府全額負擔，對於瀕臨經濟弱勢家庭但未達急難救助標準者，提供 50%~80% 訓練費用補助。在資格條件上，除了面臨貧窮風險的家庭原本的養家者之外，還包含家戶 18-29 歲高中職以上畢業之待業青年，雖然在就業扶助上並非普及式開放給所有的即將進入就業職場的年輕人，然而就某種程度而言已與法國的 RMI 相當類似。

至於「工作所得補助」目前補助的對象係針對全職的工作者，且方案的執行是否持續仍未知，倘未來仍持續執行，則有必要將「工作所得補助」與就業扶助方案或者企業雇用補助相結合，鼓勵企業提供創新的職位，這些職位目前雖未見生產效益故企業僅能提供較低薪資，但透過政府的工作所得補助亦可滿足個人生活需求，不過因為這些職位的產生能提供年輕人更

多的工作機會，則這個精神也與法國的 RMI 方案相符。

就台灣目前狀況來說，由於全球產業情況變動快速，能否取得貼近市場更新的專業知識是青年人能否進入職場的關鍵，但由於學校系統的課程往往很難立即跟上企業界的需求，所以產生許多剛畢業的年輕人無法立即進入職場，故建議臺灣的政策可參考 RMI 模式，將目標人口擴大，可以優先考慮納入中、低所得家庭中的失業青少年，因其雖未落入貧窮，但其失業狀況可能促使其往後的就業困難或面臨窘境，長久下來產生落入貧窮的風險。若是此方案對象能擴大到使這些人口群也能受益，則可帶動國家之經濟發展與提升其社會參與能力。目前針對面臨新風險對象的政策若能針對以上調整，則對於面臨貧窮風險的家庭以及青年人，將可營造一個良善的支持環境，並協助避免落入貧窮的可能。

（本文作者林堤塘現為國立中正大學社會福利學系博士班研究生）

## 註釋

註 1：以工作換取福利給付(welfare-to-work)是把就業的觀念與工作的義務強力地連結到福利的受領資格中，尤其是針對那些有工作能力卻找不到工作的失業者。但法、美在以工作換取福利這個相同的詞彙之下，政策輸出呈現不一樣的概念。

## 📖 參考文獻

- 內政部(2006)。〈大溫暖計畫〉。
- 內政部(2008)。〈馬上關懷急難救助作業要點〉。
- 內政部(2008)。〈工作所得補助方案〉。
- 王順民(1996)。〈貧窮的歷史性解構：以英、美兩國為例〉。《人文及社會科學集刊》。第 8 卷第 1 期，pp.79-113。
- 王順民(2008)。〈對於「工作所得補助方案」的建議〉。《國政分析》。2008 年 10 月 28 日。  
<http://www.npf.org.tw/particle-4902-3.html>
- 王篤強(1998)。〈美國八〇年代「低賤階級(Underclass)問題的再思考〉。《經社法制論叢》。第 21 期，pp.445-469。
- 行政院勞工委員會(2006)。〈「大溫暖」計畫落實照顧弱勢團體功能〉。《勞動保障雙月刊》。第 11 期，pp.62。
- 呂朝賢、王德睦(2000)。〈1060's 以降的美國貧窮理論：回顧與整合〉。《人文及社會科學集刊》。第 12 卷第 1 期，pp.149-195。
- 洪蕙芬(2002)。〈對依賴者的道德責任：另一種詮釋「福利依賴」的觀點〉。《人文及社會科學集刊》。第 14 卷第 3 期，pp.409-464。
- 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，pp.164-180。
- 黃雅慧(2002)。〈檢視當代社會救助制度之規範基礎--社會交換觀點的反思〉。國立中正大學社會福利系未出版碩士論文。
- 孫健忠(1996)。〈英國社會救助政策發展之探討〉。《公共政策學報》第 17 卷，pp.137-163。
- 郭俊巖(2003)。《工作福利的發展與理論：英美經驗的探討與借鏡》。嘉義：中正大學博士論文。
- 楊千慧(2002)。《工作但貧窮－英國濟貧政策之兩難》。嘉義：中正大學碩士論文。
- 萬育維(1993)。〈美國貧窮政策的演進與省思－兼論貧窮政策上的爭議〉。《經社法制論叢》。第 11 期，pp.93-116。
- Bane, M.J. and Ellwood D.R. (1994). *Welfare Realities: From Rhetoric to Reform*. Harvard university press.
- Barbier, J.C. (2005). Citizenship and activation of social protection: a comparative approach. In Andersen J. G. (eds.): *The changing face of welfare: consequences and outcomes from a citizenship perspective*. Bristol: Policy press.
- Enjolras, B., Laville, J. L., Fraisse L., and Trickey H. (2001). Between subsidiarity and

- social assistance- the French republican route to activation, in Lodemel and Trickey (eds.): *Workfare in International Perspective*, UK: the Policy Press.
- Erhel, C. and Zajdela, H. (2004). Dynamics of social and labour market policies in France and UK: between path dependence and convergence, *Journal of European social policy*, 14, 125-142.
- Handler, J. F. (2003). Social citizenship and workfare in the US and western Europe: from status to contract, *Journal of European social policy*, 13, 229-243,.
- Lodemel, I. (2001). Discussion: workfare in the welfare state, in Lodemel and Trickey (eds.): *Workfare in International Perspective*, UK: the Policy Press.
- Lodemel, I. and Trickey, H. (2001). A New Contract for Social Assistant, in Lodemel and Trickey (eds.): *Workfare in International Perspective*, UK: the Policy Press.
- McDonald, C., and Marston, G. (2005). Workfare as welfare: governing unemployment in the advanced liberal state. *Critical social policy*, 25(3), 374-401.
- Mead, L.M. (1986). *Beyond Entitlement*. The Free Press.
- Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation*. Boston: Beacon.
- Taylor-Gooby, P. (2004). New social risks and welfare states: New paradigm and new politics? In P. Taylor-Gooby, (Ed.), *New risks, new welfare: The transformation of the European welfare state* (pp.209-238). New York: Oxford university press.
- Trickey, H. (2001). Comparing workfare programs- features and implications, in Lodemel and Trickey (eds.): *Workfare in International Perspective*, UK: the Policy Press.
- Wiseman, M. (2001). Making work for welfare in the United States, in Lodemel and Trickey (eds.): *Workfare in International Perspective*, UK: the Policy Press.
- Wagner, H. (2000). *Globalization and Unemployment*. Heidelberg: Springer.
- Welfens, P. J.J. (1999). *Globalization of the Economy, Unemployment and Innovation*. Heidelberg: Springer.