



壹、前言

貧窮是長久以來政府與民間共同面對的社會問題。貧窮並不是單純表示生活資源的匱乏，更可能產生社會隔離、社會孤立及兩代貧窮等生存機會差異的問題（王永慈，1999），這些問題卻可能影響更為深遠。台灣地區自 1980 年社會救助法通過以來，社會救助正式成為社會制度的重要一部份也是社會安全的底線。社會救助法第一條「為照顧低收入戶及救助遭受急難或災害者，並協助其自力，特制定本法。」，由條文內容可知，其主要的目的在於消極的維持個人最低生活水準與積極地協助個人自立而脫離貧窮。中央政府總預算中，社會福利支出內容包含：社會保險、社會救助、福利服務，國民就業與醫療保健五

大項目支出；依社會救助法第二條規定社會救助分為生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助等四類，其中醫療補助、急難救助及災害救助均屬有災害狀況下實施的救助，僅有生活扶助為平日生活所需的補助。生活扶助是針對家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費標準以下者（通稱為低收入戶）提供持續性的經濟協助（蕭玉煌，2000）。

社會救助法第十一條第一項規定，生活扶助以現金給付為原則，包括：家庭生活補助、兒童生活補助、就學補助等。社會救助最積極的目的是促進低收入戶自立，藉著救助資源與機會的提供，協助脫離對救助的依賴，最主要的方法就是鼓勵低收入戶就業與就學。社會救助法第十五條規定，低收入戶中有工作能力者主管機關應協助其接受職業訓練、就業服務、創業輔導或以工代賑等方法輔助其自立。除

此之外，為鼓勵低收入戶子女繼續就學，避免因為家庭因素，失去就學機會，除了提供學雜費減免補助之外，並提供低收入戶就學生活補助費，使其能繼續升學。在現行的社會救助體系中，生活補助、醫療補助、急難救助與災害救助均屬於救「急」的補助，積極性社會救助體系必須改變使成為社會福利思想中的「救急不救窮」的理念，積極性社會救助體系就是立於「救窮」，即是協助低收入戶自立，脫離貧窮（楊孝滌，2000）。

從 1970 年代末期開始，由於全球化金融與智慧資本主義的發展，除了改變經濟產業與勞動市場結構，製造大量的長期失業與就業不安定外，更造成新貧問題與貧富差距持續擴大的問題（周玟琪，2002）。全球化下劇烈的經濟、社會變遷聯西方福利國家都面臨危機，企業外移，失業率攀升，稅收減少，但是社會福利需求支出反而增加。二次大戰之後盛行的凱因斯主義頓時陷入困境，使得經濟政策與福利國家兼顧的理想破滅，傳統的社會福利政策必須要調整，所謂的積極性社會福利概念於是產生（周玟琪，2002；傅立葉，2002）。歐洲的英國、荷蘭、丹麥、芬蘭、瑞典等福利國家推行積極性的社會福利政策，能夠成功的提高國家的經濟競爭力與社會保障。英國著名學者紀登斯教授即倡議以第三條路回應新的社會變遷，在社會政策方面，主張透過積極性的社會投資，來促進社會的整合與經濟效率（周玟琪，2002）。傳統的福利國家政策是以社會安全制度為中心，以維持個人與家庭所得水準為重

點。但是逐漸發現個人和家庭的所得維持，未必能夠確保生活照顧需求的滿足。於是，出現了強調「以照顧服務為中心」的積極性社會福利政策（傅立葉，2002）。周玟琪(2002)與傅立葉(2002)均指出工作機會、投資性的社會福利與社會整合等積極性的社會福利政策的重要概念。

自 1950 年代以來，台灣地區的離婚率不斷提高，離婚率的提高形成許多的單親家庭。經濟不安全是單親家庭最大難題，大約一半以女性為戶長的單親家庭是生活在貧窮線以下（Garfinkel & McLanahan, 1986; McLanahan & Booth, 1989）。張秀琴(1998)的研究發現，單親家庭經濟困擾者佔 75.2%，無經濟困擾者佔 24.8%，顯示大約四分之三的單親家庭有經濟困擾。從多項研究均顯示單親家庭的經濟困難，尤其是女性單親家庭。

近年來政府與民間均努力嘗試各式積極性的脫貧方案，粗略分為教育投資模式、就業自立模式與資產累積模式等三類脫貧方案，其中教育脫貧方案應屬積極性的社會福利方案類型。

貳、脫貧的積極面做法

現行的社會救助法雖然規範了台灣地區社會救助的相關措施與服務，但社會救助的服務內容與項目不止於社會救助法。對於生活困境或經濟狀況難以維持其生活所需的依賴者，依其個人特性所適用的法規另有生活扶助、醫療補助或其他相關補助的規定，例如兒童及少年福利法第四、

五及第十九條；身心障礙者保護法第三十八條與第四十四條；老人福利法第十九、二十一及二十七條與特殊境遇婦女家庭扶助條例等等法規。由上述可見，除了社會救助法之外，現行的福利法規對不同的保障對象有其相關的救助服務，以使社會救助體系更延伸至其他福利法規，也使社會救助相關規定更多元、周延與完整。而，適用者是否重複領取使美意成為濫用，公平正義受到挑戰，則是另一個問題。

我國內政部社會司在積極面的社會救助政策包括：一、鼓勵就學向上；二、促進就業自立；三、保障就醫權益；四、維護就養安全等四種做法（蕭玉煌，2000）。

社會救助的消極目的在於「安貧」，以保障低收入戶的基本生活需求的條件滿足；而積極目的則在於「脫貧」，以協助低收入戶能及早脫離貧窮。國內外的積極性脫貧對策大致分為三大類型：

一、強調“工作”重要性的「工作福利」策略

形成貧窮的原因很多，就業是主要的收入來源，失業也常是造成貧窮的主要原因之一，而長期失業則可能造成持續性的貧窮。各國對於失業者的協助，除了失業保險給付之外，也多提供職業訓練、就業輔導等專業的配套措施。但是有些長期失業的低收入戶，不願尋找工作而持續接受政府的低收入補助，形成福利依賴人口。美國為了具依賴兒童貧困家庭扶助方案（Aid to Families with Dependent Children，簡稱 AFDC）家庭數不斷上升，

而且在方案中的家庭很難離開方案而自立，造成財政預算不斷的上升。1996 年柯林頓(President Clinton)總統任內通過個人責任和工作機會協調法案(The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)後，AFDC 即為貧窮家庭暫時救助方案（Temporary Assistance for Needy Families，簡稱 TANF）所取代。個人責任和工作機會協調法案的政策核心精神即是工作福利(workfare)。在美國，工作福利政策的代表性學者是 Mead (1993)。對於願意工作的福利接受者提供托育服務、醫療照護、有限制所得給付的延長或門檻的放寬等工作誘因。而不願意接受工作安排者將得到懲罰，如減額給付、排除資格等（王篤強，2001）。在法國於 1988 年就實施的「社會安置最低收入法案」，也就是福利接受者必須重新安置，包括：積極找工作，接受有助於自力的支持性服務（社區發展季刊，2001）。在失業率居高不下的社會，如何創造就業機會以確保收入的穩定，是政府的一大挑戰。

二、重視財產形成的理念

重視以財產為基礎的福利模式從家庭多元的經濟所得來源與其累積財產的機制著手，認為個人之所以會貧窮是因為社會中潛在著的制度機制，阻礙了低收入戶累積財產，減少其脫離貧窮的機會(Sherraden, 1991)。Sherraden 可以算是財產形成政策理念的代表人物。所謂財產形成(asset accumulation)的理念，認為在工作所得之外，應擴充低收入戶其他經濟來源，包括

儲蓄、投資、減少消費，以便能逐步累積財產，才有機會脫離貧窮。例如個人發展帳戶(IDA)(王篤強, 2001)與台北市的家庭發展帳戶都是財產形成方案，以鼓勵低收入戶參與理財規劃，協助福利接受者在自助人助之下逐步脫離貧窮走向經濟自立。

三、教育投資的策略

教育投資策略以人力資本理論(Human capital theory)為架構，認為個人貧窮而接受救助的原因是其人力資本不足，即教育程度低、工作能力不足，缺乏就學經驗，與勞動報酬低。運用教育投資策略獲得較佳的教育機會，以協助家庭脫離貧窮。本策略與強調「工作」與強調「財產形成」的脫貧策略不同處在於其協助的對象是低收入戶的第二代，即低收入戶家庭的子女，不論是投資於子女發展過程中的那一個階段。運用此策略的有美國的啟蒙服務(Head Start)方案的投資於學前階段；高雄市「二代心希望工程」的投資於大專階段；台灣兒童與家庭扶助基金會各分事務所「幼兒啟蒙服務」方案的投資於學前階段等。這些方案雖然焦點是放在低收入戶子女教育上之外，還需提供全面性的服務、家長的參與和社會福利資源連結等，才能使方案發揮其功能。

參、從社區資源創造單親獎學金的教育投資脫貧

目前國內外教育脫貧方案是以人力資本理論為架構，認為個人貧窮而接受救助的原因是其人力資本不足，即教育程度低、缺乏就學經驗、工作能力不足，工作報酬低，造成家庭貧窮。國內外也多以協助貧窮家庭或低收入戶的第二代，即貧窮家庭的子女。教育投資於貧困者本人的方案並不多見。運作非常成功的「阿肯色單親獎學金基金」即是值得仿效的案例之一。阿肯色州華盛頓郡是這項單親獎學金創立的地方，目前這項單親獎學金在阿肯色州各地普遍設立運作。以下簡單介紹該方案。

一、阿肯色州華盛頓郡的單親獎學金基金簡述(Holyfield, 2002)

早在 1983 年，Ralph Nesson，是阿肯色州華盛頓郡經濟機會機構(Economic Opportunity Agency)的社區發展專員；該機構的使命是經由政府與非政府機構的夥伴關係發展反貧窮策略。機構從調查中發現，反貧窮最強烈的需求是「教育與訓練窮人，使他們能夠脫離貧窮」，這樣的結果一再的多次經常出現。因此，Ralph Nesson 開始直接與窮人及教育訓練的教育者接觸，找出經濟機會機構可以如何支持這樣的努力。

Ralph 與由聯邦政府資助在阿肯色州西北部的職業技術學院(Northwest Arkansas Vocational-Technical Institute)之蛻變的單親與管家(Single Parents and Homemakers in Transition)專案的負責人，Marjorie Marugg-Wolfe 合作。爾後，兩人

繼續在社區裡尋求其他合作對象，以募集華盛頓郡單親獎學金基金。這獎學金是由一群地方公民所共同捐贈，他們不但出錢又出力。克服阿肯色人群服務部所發給食物券的規定是一大突破。食物券方案的規定是所有由非政府發給的經濟補助的金額都需報告，並須從每月領取的食物券金額中扣除。若確實執行規定將嚴重的傷害提供獎學金的效益。經過與人群服務部門官員討論後得知，可以運用所謂的賣方系統(vendor system)，即獎學金基金可以直接將獎學金轉給賣方，例如兒童照顧的提供者、修理店或書店等，以容許獎學金領取者避免他們非常需要的食物券的損失。獎學金成功地發放後，基金積極地向地方社區募款，例如小型企業、公司或私人等。這種方式被證明既有效率，也是有回報的。捐款者與基金的委員會不但能夠主導對獎學金的發放，他們也能夠「認識」他們所幫助的人；這是方案的真正核心。

單親一年能申請三次獎學金（秋季、春季與暑期）。申請需要提供收入、家庭狀況與教育狀況。每一位申請者也需繳交一篇文章說明他的目標，並說明獎學金將如何幫助他們往前進。然後他們需與一些委員會委員及方案主任進行一次面談。面談是非正式的。申請者可以帶孩子來。他們與方案的行政人員及基金委員會委員圍著桌子而坐，桌上提供飲料與點心。與會人員介紹自己，Ralph Nesson 並關心的詢問申請人前一個學期過得如何？Ralph Nesson 也想知道申請人是否知道，獎學金能夠補足，例如房屋津貼、食物券與學生

貸款等。他最後詢問有無問題要問委員會委員及他本人。這次會面對任何人都沒有困難，但是提供了獎學金的接受者與捐款者間象徵的連結。

絕大多數的獎學金申請者選擇生涯導向的主修或學位，這些包括了護理、手術技術、教師、新聞人員、電腦工程師、物理、會計、圖形設計、溝通、社會工作、辦公室技術、犯罪防治、心理學、電腦科學、社區衛生、企業、西班牙文、組織管理、特殊教育、室內設計與政治學等。獎學金不提供給唸研究所，除非是讀教學碩士學位(Master of Arts in Teaching，簡稱MAT)，因為那是五年的課程。獎學金的接受者隨著學業的完成經驗許多改變，包括正向自我形象的提昇與對自己能力的自信心提昇。

同時，獎學金方案也增加了輔導計畫與線上經濟補助資訊服務；也提供一份有關兒童照顧、食物券、衣物與庇護所電話號碼的資源手冊。在目前電腦被視為是教育上與工作上非常重要的時代，獎學金的接受者能獲得免費的電腦。申請獎學金的學生獲得經由個人與企業捐贈用過的電腦；多位志工協助學生提昇電腦功能，以滿足他們的需要。

如今，阿肯色州華盛頓郡的單親獎學金方案的創始人能夠非常驕傲的回顧社區參與和關懷的紀錄；這項成功經驗擴大到阿肯色州的其他地區。獎學金基金明確的目的、有幫助的委員會與強烈的願景都是方案努力向前的力量。

二、阿肯色州華盛頓郡單親獎學金基金的特色

阿肯色州華盛頓郡的單親獎學金方案深信「教育與訓練貧窮人們才能使他們自己脫離貧窮」，方案有下列幾項特色：

(一)教育投資第一代

絕大多數的教育投資脫貧方案都是投資低收入戶家庭的第二代，藉由教育投資貧戶家庭的子女，希望他們藉由完成教育後能夠改善家庭經濟。阿肯色州華盛頓郡的單親獎學金方案是支援貧困的單親順利完成學業，及投資於貧窮的單親第一代，使其很快的能夠改善家庭經濟，照顧其第二代。此與啟蒙教育投資於第二代，需在漫長的等待後才能看到改善經濟的契機，有很大的不同。

(二)獎學金金額不計入收入

人群服務部門規定家庭的任何收入都從家庭的食物券金額中扣除。大多數的社會救助金額的核定都需經過資產調查，同時，以現金給付給受益人，而且是計算為收入。阿肯色州華盛頓郡的單親獎學金基金深切了解若獎學金金額計入收入，將大幅度消弱提供獎學金教育投資的效果。對於領有食物券的單親家庭可能因此減少金額或甚至於成為不符資格，而使單親獎學金教育投資失去原來的功能。阿肯色州華盛頓郡的單親獎學金基金於是得到主管食物券的人群服務部門的首肯容許不計入收入。這是前所未有的突破。

(三)獎學金金額直接給付服務提供者

阿肯色州華盛頓郡的單親獎學金基金得到主管食物券的人群服務部門的首肯容許能將獎學金直接支付單親們所需要的任何服務，包括兒童照顧、修車費用、房屋租金等等。這是前所未有的突破。

(四)獎學金給予需要協助的單親，而非只協助成績好的學生

一般獎學金贈予的對象是成績好的學生，阿肯色州單親獎學金是提供給需要學費或生活補助的單親。單親獎學金的目的在於協助低收入單親能夠順利完成教育，提昇其就業競爭力，以能脫離貧窮。

(五)社區參與和關懷

阿肯色州華盛頓郡的單親獎學金教育脫貧方案經費來源不是政府預算，不是福利機構，也不是大型企業；經費來源是社區裡民眾的款項或是社區裡的企業捐款。單親獎學金基金由捐贈者組成委員會，除了捐款是來自於社區，委員會主導獎學金的發放。委員會的委員們也會直接與獎學金的受贈者面對面的接觸表達單親獎學金基金的關懷。藉由單親獎學金基金的社區參與，促進社區關懷貧窮家庭。這種做法是與其他傳統獎學金發放的方式不同。

肆、結語

國內民間機構多年以來對於貧窮家庭的協助多以現金補助的方式進行。近年來政府與民間也有逐漸開始嚐試以「工作福

利」、「財產形成」與「教育投資」方式實驗脫貧方案，但往往是為了組織要求要實施而實施，並非由機構在其所在社區所發現的需求而實施。因此，方案的實施缺乏使命感，社區資源與力量並未見發揮。在各地實施的教育投資方案也仍多投資於貧窮家庭第二代的就學機會，例如啟蒙方案或高雄市的「二代心希望工程方案」（葉玉如，張婷苑，2006；蘇麗瓊，2001）。教育脫貧方案，如啟蒙案者是投資於第二代，讓第二代能夠脫離貧窮，因此斷絕貧窮的循環。高雄市的「二代心希望工程方案」投資於貧窮家庭第二代的大專學生，希望第二代能夠產生對原生家庭有經濟上的貢獻。除了這可能需要一段相當長的時間，而且未必能夠持續長時間，因為他們自己都將面臨成立自己的家庭，需要支持他們自己成立的家庭。

阿肯色州華盛頓郡的單親獎學金基金，投資貧窮家庭第一代的人力資源，協

助單親完成學業，提昇就業能力，使單親能有一技之長，獲得好的就業機會，提高收入，遠離貧窮。這種方案是值得嘗試的教育投資。美國的義務教育是十二年，因此，阿肯色州的獎學金是針對大專學業或技術職業訓練的貧窮單親；我國的義務教育為九年，因此獎學金應可針對高中職或大專學生的貧窮單親來設計。或可從現有的私人獎學金中，協助其改變獎學金補助對象給有繼續教育意願的貧窮單親，以使其發揮更大的教育投資與協助脫離貧窮的成果。

台灣地區 M 形社會已形成，在這一波全球性嚴重的經濟不景氣的狀況下，落入貧窮的家庭將更多。如何在最短時間內讓貧窮家庭提高教育水準，並配合政府的就業方案才能有效協助貧困家庭脫離貧窮。

（本文作者翁毓秀現為靜宜大學青少年兒童福利學系暨研究所副教授）

參考文獻

- 王永慈(1999)，台北市八十五年度低收入戶總清查報告，台北市政府社會局。
- 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，95，85-95。
- 周玟琪(2002)，全球化與積極性社會福利政策—歐洲國家的創新做法與台灣的政策選擇，台灣智庫通訊，4，11-13。
- 傅立葉(2002)，積極性社會福利政策的內涵—思索台灣福利政策下階段的發展方向，台灣智庫通訊，4，5-7。
- 楊孝榮(2001)，積極性社會救助體系之規劃，社區發展季刊，95，41-45。
- 葉玉如張婷苑，(2006)，從二代新希望工程談教育投資模式脫貧方案，脫貧方案實務交

流研討會。

蕭玉煌(2001)，我國社會救助政策回顧與展望，社區發展季刊，95，5-25。

蘇麗瓊(2001)，社會救助新模式—高雄市政府社會局推動低收入戶第二代希望工程脫貧方案之介紹，社區發展季刊，95，34-40。

Garfinkel, I. & McLanahan, S. (1986). Single mothers and their children: A new American dilemma. Washington, DC: Urban Institute Press.

Holyfield, L.(2002). Moving up and out, Philadelphia: Temple University Press.

McLanahan, S. & Booth, K. (1989). Mother-only families: Problems, prospects and policies, Journal of Marriage and the Family, 51, 557-580.

Sherraden, M. (1991). Assets and the Poor: A new American Welfare Policy, New York: M. E. Sharpe.