

臺灣地區兒童與家庭救助政策

——從美國社會福利改革談起

翁毓秀

壹、緒言

臺灣地區於民國七十八年通過的少年福利法與民國八十二年兒童福利法條文之中，多著重於兒童與少年保護的相關條文，對於兒童與少年所面臨的貧窮的救助則包含於民國八十六年修訂通過的社會救助法的相關條文中。

社會救助法所規定的低收入標準是相當

低的，對於弱勢族群的兒童與少年成長在經濟資源匱乏的家庭環境裡，基本生活所需的獲得是令人擔心與關切的。近年來臺灣地區由於經濟發展，產業結構改變，人力成本高的產業逐漸外移，失業率提高，自然傷害的增加，接連地震，水災，颱風的侵襲，又逢世界性的經濟衰退，嚴重影響以外銷為主的臺灣經濟型態，形成臺灣經濟蕭條，再加上這兩年適逢政權轉移所產生的政治不穩定，兩岸關係不進反退的形勢，經濟成長率下降至負數，失業率創新高，貧富差距持續擴大，

低收入人口迅速增加，因此，社會救助支出也就持續增加。根據內政部統計處資料，在民國九十年底低收入戶數為六七、一九一戶，低收入人口則為一六二、六九九人，低收入戶中若家中有兒童或少年的依賴人口，這些弱勢中的弱勢人口適逢發育或成長期間，基本生活所需的不足將影響其正常身心發展，其影響是長期的、久遠的，因為孩子只有一次的成長機會，過了發育成長階段將對其一生都可能太遲。美國的貧窮兒童較其

他已開發國家為高(Smeeding & Rainwater,

1995)。大約有二〇%的美國兒童(十八歲以下)生活在貧困之中(Hernandez, 1993)，而且小的兒童比其他年齡層更容易生活在貧困中(National Center for Children in Poverty, 1996)。我國由於貧窮標準較低，貧困兒童也相對偏低。

貧窮對兒童的健康與發展延及一生，包括低品質的新生兒照顧與醫療照顧，出生時體重不足，身體，認知與社會發展遲緩，中途輟學，少女懷孕和失業等等(Brooks-Gunn & Duncan, 1997; Duncan & Books-Gunn, 1997; Fitzgerald, Lester & Zuckerman, 1995; Huston, 1994)。而且研究亦發現兒童愈早和經歷貧窮的時間愈長，愈可能在日後出現負面的影響(Duncan, Brooks-Gunn, & Klebanor, 1994; Smith, Brooks-Gunn, & Klebanor, 1997)。接受美國 The Aid to Families with Dependent Children (以下簡稱 AFDC) 的家庭中之兒童與未接受 AFDC 的兒童比較，AFDC 家庭的兒童較多的低學業成就、職業成就與較多的問題行為(Guo, Brooks-Gunn, & Harris, 1995; Moore &

Stief, 1991)。至於領取 AFDC 家庭的兒童在學前和小學階段均具有較多的問題行為，較低的識字率，較高的學科不及格，較早的性經驗和較高的中途輟學等等。

臺灣地區的低收入標準偏低，因此，低收入的人口比率也就相對偏低，不似美國的兒童少年有近二〇%是屬於美國所定義的貧窮，但是並非臺灣地區需要協助的貧困兒童較少。貧窮對於兒童的影響除上列所列舉的許多美國研究結果之外，貧窮帶來的家庭經濟壓力是形成兒童虐待的重要原因(Gill, 1970)之一。來自低收入家庭的兒童與少年與來自較高收入家庭的兒童和少年相比，來自低收入家庭的兒童與少年受身體虐待的可能性高出三倍；受性虐待的可能性高五倍；受情緒虐待可能性是高四倍(National Center for Child Abuse & Neglect, 1988)。Petit 與 Curtis (1997) 的研究結果更為驚人，見表一。雖然在高所得群可能呈現些許低估，但主要的是明顯呈現貧困家庭兒童遭受虐待與傷害的高危險狀況。

目前臺灣地區失業率居高不下，就業困

難所形成的挫折感和失敗都是形成兒童虐待的原因之一(Gelles, 1989; 鄭瑞隆, 一九九一)。兒童虐待對兒童少年所造成的身心傷害是永遠無法彌補的和復原的。

表一 收入水準、兒童虐待與傷害相關表

單位：每千人

年收入水準	類型 身體 虐待	性 虐待	疏 忽	嚴 受	重 傷
低於 15,000	11	7	27		18
15,000-29,000	5	3	11		7
高於 30,000	0.7	0.4	0.6		0.8

貧窮對於兒童與家庭的影響是複雜和深遠的。本文的目的在於從已開發國家中貧窮兒童比率較高的美國在貧困兒童福利政策上

的改革情形，臺灣地區的兒童與家庭貧窮狀況、目前的兒童與家庭救助政策，美國的改革對臺灣地區兒童及家庭救助政策省思等方面進行討論，期能對臺灣地區未來規劃兒童與家庭救助政策與體系上有所助益。

貳、美國從AFDC到TANF

一九九六年美國柯林頓總統簽署了「個人責任與工作機會協商法案 (The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, 以下簡稱 PRWORA)」，從此改變了自一九三五年以來的社會救助中最重要的對象是由依賴兒童的救助工作之 AFDC，轉變為對需要家庭的暫時協助 (Temporary Assistance to Needy Families, 以下簡稱 TANF)。本節將簡要分別介紹 AFDC 與 TANF，然後再對 AFDC 與 TANF 進行比較。

一、AFDC 方案

最早的 AFDC 方案來自二十世紀之初美

國各州對於需要協助的兒童與家庭所設立的兒童福利相關立法，當時需要協助的家庭包括父母失業、父母一方失蹤或一方死亡、家庭陷入貧窮困境的兒童與家庭為救助對象，大多數州的服務對象以協助單親家庭為主。在當時這類法案則稱為母親救助 (Mothers' Aid) 或是母親年金 (Mother' Pensions) (Dinitto, 1995, 王仕圖, 民八七)。這類法案當初經費來源多是地方政府，直到一九三五年聯邦政府開始負起照顧依賴家庭的救助工作起，由當時的羅斯福總統將依賴兒童的救助工作 (The Aid to Dependent Children, 簡稱 ADC) 納入社會安全法案裡 (Social Security Act)。ADC 在一九六一與一九六二年間歷經兩次重大改變，兩次改變均與家庭有關。其一為一九六一年將 ADC 與失業父母結合，使得失業父母能因其依賴兒童而接受救助；其二為一九六二年的將 ADC 改稱為 AFDC，主要強調救助是以家庭為單位而不是以兒童為單位。AFDC 並非僅含現金補助同時還包括了醫療補助 (Medicaid)、住宅補助及食物券 (Food stamp) 等。

美國在新政 (New Deal) 時期已開始將貧民的救助加入「工作」的概念，羅斯福總統也曾希望透過工作方案來救助貧困的家庭。但自一九六〇年以來，到詹森總統的大社會 (The Great Society) 的反貧窮，政府均努力改善窮人的就業狀況，但似乎均成效不大，使得自一九六五年到一九七四年十年間領取 AFDC 的人數從四百四十萬人增加到一千一百四十萬人，增加了一、六倍。卡特總統及雷根總統任內也都企圖縮減社會福利預算來達到消除赤字預算的目標。美國民主黨向來是採取較寬鬆的社會福利政策的，但是到了柯林頓總統任內對於當時的社會福利政策痛下改革的決心，對 AFDC 做出重大改變，將之廢除以 TANF 取而代之。

美國對母親與兒童的方案從早期由地方政府支出的母親救助，轉變為由聯邦政府支出的 ADC 及 AFDC，領取福利的資格由母親、兒童擴大到以家庭為單位的福利制度。其間以工代賑的概念曾經多次被提出也做了些較大幅度的改變，直到柯林頓總統採用了較大幅度的策略的變革，TANF 於是誕生。以下即

對 TANF 做簡要介紹。

一、TANF

一九九六年美國社會福利重大改革，由柯林頓總統簽署 PRWORA 後，美國社會福利方案即經歷基本的和徹底的改革，其中廢除 AFDC 與工作機會基本技巧訓練方案 (Job Opportunity and Basic Skills Training Programs, 以下簡稱 JOBS) 兩方案，並制定了全新的取代方案即 TANF。TANF 形成的背景原因主要的有二：其一是社會福利支出的快速增加，福利人口急遽成長；其二是造成人們依賴社會福利。TANF 的目標有二：一是在兒童自己的家裡接受照顧的精神；其二是：減少福利依賴。TANF 的財務來源與 AFDC 不同：TANF 的經費來源也與以往 AFDC 時代不同。以往州政府每支出一塊錢，聯邦政府支出的配合款大約是四塊錢，而且配合款會以各州經濟狀況而定。但在 TANF 下聯邦政府是以包裹方式補助，州政府若要多支出則需自己想辦法 (王仕圖，民八七)。聯邦的 TANF 之包裹經費有三項條件：其一是：TANF 的經

費不能用來提供已領取五年福利的家庭，換言之，TANF 的經費最多只能提供每一個家庭五年的福利給付；其二是：州政府需要有自己的經費支出，即州政府在接受聯邦政府 TANF 的款項時，多少要有州政府本身配合的預算；其三是：州政府有責任協助領取 TANF 福利的人參與兩項工作的規定。

TANF 在對「工作」上是較強硬的，正如柯林頓總統在簽署新法案時所稱「對工作上強硬的」(tough on work)，事實上不僅對領取福利者而言，對州政府也一樣 (Hagen, 1998)。首先，從美國過去三十年來一再努力試圖以福利領取人工作 (work) 來達到改革福利的目的之過程。

最早希望以鼓勵領取福利者工作是一九六七年的工作促進方案 (Work Incentive Program, 簡稱 WIN)。WIN 要求家有學齡兒童婦女及所有領取福利的成人到 WIN 去註冊，除非家有六歲以下的兒童、失能者或是生病者；事實上，很少領有福利者參與這項方案，最主要的原因是實施該方案的經費不足 (Rein, 1982)。到了一九八〇年代，修訂

WIN 相關法令，使州政府在執行福利就業方案上有較多的彈性。這些方案大致為徵求人接受其他的教育和訓練或參與找工作的活動。這些方案可以統稱為「工作促進方案」(Work-Promoting Program) (Gueron, 1996)。Gueron 與 Pauly (1991) 曾對這些方案進行評估，結果發現，這些方案的影響是中等的，而且許多參與者仍然需要福利給付做為補充性的收入。同時，這些方案通常未能提高最不利就業者的就業機會。

Gueron (1996) 指出「為福利工作方案」(work-for-welfare program) 是另外一種嘗試。這些方案有些稱為工作福利 (workfare)、社區工作經驗 (community work experience) 或是社區服務 (community service)。這些方案不論他們稱什麼都有一個共同原則：即工作以換取福利。根據 Gueron (1996) 的研究發現，這些方案並未能幫助人們進入一般的就業 (非補貼的工作)，若將工作的價值排除，這些方案運作的成本比直接給付福利支票成本還高。換言之，若從經濟的觀點，這些方案並不值得實

施。上述兩種工作相關的方案似乎均未達預期的成效。

到了一九八八年，美國國會通過了家庭支持法案 (Family Support Act, 以下簡稱 FSA)，被視為是福利法案的徹底檢修，也是福利機構與福利領取者間基於共同責任的新社會契約 (Moynihan, 1990)。在 FSA 之下，領取福利者有義務努力嘗試達到經濟自足；而政府有責任繼續提供收入支持給符合資格的家庭，同時，經由 JOBS 提供教育訓練和就業服務，政府也需提供兒童照顧或其他支持性的服務以支持準備去工作或是支持去工作的人。州政府具有較大的彈性來設計州的福利就業方案的同時，州政府亦需提供教育活動、就業技巧訓練、就業準備活動與就業安置服務。除此之外，州政府需要提供下列四種服務，尋找工作、在職訓練、補充工作與社區工作經驗其中的兩種。

資源的投資策略，包括教育和訓練，節約了少許的 AFDC 支出，但在兩年後的追蹤研究中，並未發現收入或就業的增加。Hagen 與 Lurie (1994) 研究指出，JOBS 立法是設計完善的，但是需要州政府去發展和擴大教育訓練和就業服務，同時，也需容許州政府去維持其彈性與特殊性以發展適合州或地方需求的方案。事實上，實施 JOBS 最大的障礙是 JOBS 服務，兒童照顧服務與其他支持性服務的經費在聯邦政府與州政府均不足。

從以上的簡要回顧，很清楚的了解到，在過去的三十年中，美國聯邦政府對於貧窮婦女、家庭和兒童的協助方案從以觀念支持轉變為支持教育，訓練和其他與工作有關的服務。雖然法令容許對不配合的領取福利者採取經濟制裁，但是對於與母親住在一起的貧困兒童的收入支持是具保證的。

TANF 即繼續過去二十年強調工作的福利體系，對於福利領取者與州政府均有相當程度的影響 (Hagen, 1998)。茲討論於後。

(一) 對領取福利者

TANF 對於領取福利者的影響可以從下列五點來研究：

1. 準備好了就工作或是領取福利後兩年..

在 TANF 方案裡，領取福利兩年或是準備好了可以工作了，都需要進入所謂的「工作」，「工作」的定義則由各州自訂。

2. 對於不配合者，州政府可以減少福利或是終止對全家的福利：

根據 Children's Defense Fund (1997)，有十七州初步決定終止現金福利以作為對領取福利者不配合 TANF 規定的處分。

3. 極少的成人能夠免除工作參與：

很少人能免除參與工作，僅有例如：單親母親需要照顧一歲以下的兒童或是未成年父母為戶長者，他們可以以上次級學校或參與就業有關的教育做為代替。

4. 提高了需參與工作活動的時間：

除了有六歲以下子女的母親，成人領取福利者需要工作的時間也大幅度的提高。在一九九七年全家僅需要工作每週二十小時，到了二〇〇〇年需要工作三十小時。雙親家

庭每週需工作三十五小時。

5. 兒童照顧並未被保證：

不像 JOBS，兒童照顧在 TANF 下方案是未受保證的。失去兒童照顧的保證是件十分嚴重的事。換言之，州政府需要單親母親工作，即使她無法找到兒童照顧者或付不起兒童照顧，有些母親可能因此而陷入配合州政府的要求與對子女提供充足的照顧間的兩難。

TANF 繼續「JOBS 方案的趨勢，要求領取福利者參與工作，但是福利方案要求領取者參與工作的程度值得討論的。很多關於 JOBS 方案的研究均顯示方案的限制與協助領取者的能力受有限資源的限制，例如，缺乏兒童照顧經費，而不是沒有能力找人來參與方案。除此之外，州政府實施「強制工作」的能力也尚不清楚 (Hagen & Lurie, 1995; Greenberg, 1992)。

(二) 對州政府

TANF 對領取福利者的要求固然提高了，但 TANF 對州政府的要求就更大。

1. 就參與率提高上：

除了參與工作的小時數增加之外，TANF 要求參與率一九九七年為二五%，每年增加五%，到二〇〇二年達五〇%。弱勢雙親家庭一九九七與一九九八年為七五%，一九九九年需達九〇%。

2. 提高參與工作活動的比率：

要求領取福利的成人領取福利兩年後參與工作活動。根據國會預算室 (Congressional Budget Office, 簡稱 CBO) 估計到二〇〇二年，約有七〇%的領取福利者領了兩年或更久，應參與工作活動。州政府若未能達參與率將面臨第一年減五%的包裹補助款，此後每年加二%，累積可達減二一%。

3. 州政府需設計更多的福利就業方案：

TANF 限制許多教育方案被視為是福利就業方案。能為 TANF 接受的工作方案包括未補貼的就業、補貼的私人或公共就業、社區服務、在職訓練、求職與求職準備方案等。很明顯的，TANF 在福利就業方面多著重於勞動力附加策略較不運用人力資源投資策略。

TANF 忽視了重要的研究結果顯示，高中畢業和任何高中以後的教育，甚至只讀一年的學院都降低了重返福利體系的可能性，增進了離開福利的可能，同時，顯著地減少貧窮 (Gittel & Covington, 1993; Harris, 1996)。TANF 方案本身未提及任何有關方案參與者參與工作活動後的成效。領取福利者在參加過工作方案後獲得了非補貼的就業機會嗎？獲得多少薪資？有多少福利？雖然聯邦政府有很多經費運用在 TANF，但是奇怪的是聯邦政府竟然未要求任何方案成果。州政府倒是有相當高的興趣想測量成果，也會繼續發展測量成果的方法。但是要想確保聯邦經費的責任和獲得全國性 TANF 在促進就業和經濟自足上的工作要求的成效，需要聯邦政府的目标和成效。

根據 Government Accounting Office, 簡稱 GAO (1991) 的研究指出女性為戶長的單親家庭在遠離貧窮上的障礙有：即使全職工作，但因為低薪資，沒有福利，常會被遣散和其他原因導致工作中斷，高兒童照顧成本等因素使女性單親常處在接近貧窮線或低

於貧窮水準。兒童照顧的費用就用掉了她們二一%—二五%的薪資。近年來兩項立法上的措施對低收入家庭可能有些幫助，其一是最低工資提高到每小時五·一五元；其二是所得稅法上的改革，即「收入減稅額」Earned Income Credit (EIC) 大幅度的提高。

這項措施是專為低收入家庭設計的，即以經由聯邦系統擴大退稅範圍，包括抵銷社會安全稅以補償低工資 (Lav & Lazere, 1996)。還有其他方案設計用來補足家庭收入和支持低收入的家庭，這些方案包括：食物券、兒童免稅額、兒童醫療照顧包裹補助來補助沒有保險的和低收入家庭的兒童。

TANF 是美國對貧困婦女與他們的孩子的一項新的收入支持做法，以強制工作做為重要精神。原來 AFDC 為聯邦政府的責任，新的 TANF 的權威與責任轉移到州政府。在 TANF 的強調參與工作的要求，對於女性單親又具有年幼兒童的婦女其他支持性和補充性的措施是十分需要的，否則將形成單親婦女冒充去福利或使子女無人照料，造成兒童疏忽的可能，將會導致更多不幸事件發生。

參、臺灣地區兒童與

家庭貧窮現況

英國一六〇一年的濟貧法 (The Poor Law) 開啓了社會福利立法的序幕，直到二十世紀的今天社會福利工作仍然繼續為消除貧窮而努力。社會救助是為救助低收入即救助遭受急難或災害者，並協助其自立，而且是社會安全體系中重要的一環。我國社會救助實施的最新依據是民國八十九年修訂通過的社會救助法。社會救助法的目的有消極面與積極面，在消極面即「安貧」，以保障低收入者的基本生活；在積極面則是「脫貧」，在協助低收入者即遭脫離貧窮的困境而達到自立。目前臺灣地區對於經濟保障之措施除了社會救助外，還有社會保險，中低收入老人生活津貼，身心障礙者生活補助，老年農民福利津貼，及尚在規劃中的國民年金等等，其中仍以社會救助為最主要的措施。臺灣地區依據社會救助法第二條規定，社會救助分

為生活扶助、醫療補助、急難救助及災難救助等四類。根據內政部統計處，低收入戶致貧原因主要為「年邁體衰」、「負擔家計者死亡」、「無工作能力人口眾多」、「久病不癒」以及「身心障礙」；而低收入戶對於社會救助服務措施的需求重要性則依序為「每月家庭生活費補貼」以及「老人額外生活津貼」、「全民健康保險保費補助」、「就學子女學雜費補助」以及「身心障礙者額外生活津貼補助」，顯示低收入戶在接受政府社會救助的需求上，多以持續性、經常性的經濟補助為主（蕭玉煌，民九十）。低收入戶數從八十四年的四八、五八〇戶增加到九十年的六七、一九一戶；低收入戶人口也從八十四年的一一四、七〇七人增加到九十年的一六一、六九九人，六年間低收入戶增加了三八%；低收入人口增加了四一·八%，其間經歷九二一震災，桃芝與納莉颱風所帶來的水災等天然災害之受災戶與受災人口，其中更以民國八十八年的九二一震災，災害人口最多，也使得民國八十八年的災害救助金額大幅度的升高。

根據內政部統計處自民國八十四年底到民國九十年底的資料，臺灣地區低收入戶數和低收入人口數在最近幾年來每年都增加，從表二資料顯示臺灣地區直轄市與縣（市）自八十四年底至九十年底總戶數、總人口數、低收入戶與低收入人口及比率之統計資料。

從表二資料可以明白顯示，臺灣地區低收入戶從民國八十四年底的四八、五八〇戶增加到民國九十年的六七、一九一戶，低收入的人口數也由民國八十四年的一一四、七〇七人增加到民國九十年的一六二、六九九人；六年間低收入的戶數增加了一萬八千多戶，低收入人口數增加將近四萬八千人；低收入戶的比率也從〇·八三增加到〇·九八，低收入人口比率也從〇·五四增加到〇·七三。由上列數字顯示低收入戶與低收入人口數均不斷增加。在貧窮水準已經偏低的狀況下，低收入人口，也就是需要社會救助的人口卻持續擴大顯示臺灣地區的貧窮問題似乎日益嚴重。

臺灣地區〇—十一歲兒童數每年均在遞

表二 臺灣地區直轄市與縣（市）自八十四年底至九十年底總戶數、總人口數、低收入戶與低收入人口及比率之統計資料。

戶數人口數 年底別	總戶數		總人口數		低收入戶		低收入人口	
	總戶數	總人口數	低收入戶數	百分率	低收入人口數	百分率		
84年	5,819,155	21,357,431	48,580	0.83	114,707	0.54		
85年	6,021,783	21,525,433	49,397	0.82	116,237	0.54		
86年	6,204,343	21,742,815	49,635	0.80	115,236	0.53		
87年	6,369,768	21,928,591	54,780	0.86	124,993	0.57		
88年	6,532,466	22,092,387	58,139	0.89	136,973	0.62		
89年	6,681,685	22,276,672	66,467	0.99	156,134	0.70		
90年	6,802,281	22,405,568	67,191	0.98	162,699	0.73		

減當中，從民國八十五年底的三、八四六、一三六人，遞減至民國九十年底的三、七〇〇、二五五人（表三），但是中低收入兒童接

表三 歷年〇~十一歲兒童每年遞減概況表

單位：人

年度	84年底	85年底	86年底	87年底	88年底	89年底	90年底
0-11歲人口數	3,895,919	3,846,136	3,836,548	3,811,236	3,785,640	3,751,124	3,700,255
每年遞減兒童數		49,783	9,588	25,312	25,596	34,516	50,869

資料來源：內政部兒童局

受生活扶助的人次都逐年在增加當中，從民國八十六年度的三四、七一四人次，逐年增加至九十年度的二八二、一四六人次（表四）。其間增加快速的原因可能與民國八十八年的九二一大地震、桃芝颱風等重大天然災害的發生有關。從兒童人口漸減少的同時接受中低收入生活扶助的人次卻逐年增加，可見兒童生活狀況也在逐年惡化中，是值得注意的。

表四、歷年度中低收入兒童生活扶助

單位：元／人（次）

年度別	補助總經費	受益人次
86 年度	34,019,920	34,714
87 年度	36,956,750	37,710
88 年度	55,796,260	56,934
88 下半年及 89 年度	145,101,579	138,191
90 年度	523,358,772	282,146

資料來源：內政部社會司、內政部兒童局（八十九年十二月）

備註：八十八下半年及八十九年度係以十八個月計算。

九十年年度經費設算地方政府後辦理中低收入戶兒童生活扶助概況。

對於生活貧困的兒童與家庭，臺灣省、臺北市與高雄市各有不同的補助類別與補助標準均有不同，但是均為現金補助的方式。臺灣省、臺北市與高雄市中低收入收入的兒童生活扶助辦理情形如表五。從表五中得知對貧困兒童與家庭之托兒補助，危機家庭兒童生活扶助或托育津貼均是以現金方式發放。而對貧困家庭兒童之育幼院收容和寄養家庭安置則是少數。以現金發放的生活扶助應屬於消極性的社會救助。在現行的社會救助體系中，就學生生活補助與子女教育補助是針對貧困家庭兒童所設置的，兩項措施可算是較積極的「脫貧」措施，目的在於協助貧困家庭達到自立自主的最終目標。

肆、臺灣地區貧困家庭的發展趨勢

貧窮或經濟匱乏會帶給兒童與家庭許多不良的後果。臺灣在經歷傲人的經濟發展成果，雖然近兩年來經濟成長明顯衰退，但是過去對於生活貧困的兒童與家庭累積的經濟

成長成果，卻仍然無法保障全體國民的經濟安全，讓全體國民免於貧窮，反而隨著貧富差距的逐漸增大（劉玉蘭、林至美，民八四），造成有一部分人口生活在社會的最底層。不論多麼先進的國家如美國、英國、日本等也都存在著貧窮的問題。生活在貧困家庭中兒童所受到影響是相當嚴重的。貧窮家庭中的兒童可能無法獲得充分生長所需的養分，無法擁有良好的居住環境與成長空間和學習機會，與其他兒童相比較時產生自卑心理，長期的匱乏造成多種需求無法得到滿足。最重要的是兒童處於不斷成長的期間，時間是重要變數，貧困可能對兒童造成永遠無法彌補的遺憾。

貧窮是各國政府均視為是非介入處理不可的公共議題(DoIgorff, 2000)。各國政府多採取以維持家庭收入即所得維持(Income maintenance)為救助貧窮的方式(林萬億，民八三；孫健忠，民八八)。在國內，社會救助政策可說是我國的社會安全制度的重要一環，也是保障最後經濟安全，使經濟困苦的低收入家庭能過最基本的生活水準。在救助

表五 九十年度臺灣省、北、高二市中低收入戶兒童生活扶助辦理情形

	發放金額	發放標準
臺北市育兒補助(中低收入戶)	每人每月給 2500 元 • 87.7 開辦。 • 88.7-88.12 半年實際核發數 20,621 件,計 1 億 2 仟萬元。	1. 兒童及申請人設籍並實際居住本市滿一年以上者。但未滿一歲之兒童不受設籍滿一年之限制。 2. 兒童未經政府公費安置收容者。 3. 兒童未就托於公立托兒所或幼稚園者。 4. 兒童未領有政府提供之其他生活補助、托育補助或津貼者。 5. 家庭總收入平均分配全家人口,每人每月未達消費支出百分之八十者 6. 全家人口存款本金平均每人不超過新台幣十五萬元;股票及其他投資併入限額計算。 7. 全家人口之土地及房屋價值合計不超過新臺幣五百萬元。
臺北市(低收入戶)	第二類低收入戶每月 5,813 元。 第三類低收入戶每月 5,258 元。 第四類低收入戶(6-12 歲)每月 1,000 元。 第四類低收入戶(6 歲以下)每月 2,500 元。	1. 本市列冊之低收入戶兒童。 2. 其他條件同育兒補助。
臺北市危機家庭兒童生活扶助	每人每月發給 5,813 元(依臺北市)	1. 計算標準:依臺北市最低生活費用標準二分之一。 2. 符合臺北市困苦失依兒童及少年浮點規定之未滿十二歲以下兒童。
臺北市兒童托育補助	每人每月最高補助 1. 六歲以下 6,000 元 2. 國小 1-2 年級 3,500 元。 3. 國小 3-6 年級 3,500 元。	就讀本市立案之私立托兒所、兒童托育中心、公私立幼稚園之下列兒童: 1. 列冊之低收入戶兒童。 2. 社會局委託收容之兒童(含育幼院、寄養家庭等)。 3. 經社會局社會福利服務中心轉介之危機家庭兒童。 4. 具有原住民身分。(具有原住民身分者約 850 人,年約經費 7,000 萬元)
高雄市兒童托育津貼	每人每月 3,000 元。	單親(中低收入戶)、低收入戶、中低收入戶之身心障礙家庭、身心障礙兒童或原住民子女。(85 年開辦,每年 15,000,000 元約 900-1,000 人)。 * 托育津貼與托教津貼不得重複領。
臺灣省	臺灣省各縣市中低收入戶兒童生活扶助,除了花蓮縣每人每月 1,800 元、臺東縣每人每月 1,600 元、桃園縣及臺中縣每人每月 1,500 元、彰化縣每人每月 1,200 元外,其餘各縣市每人每月均為 1,400 元。	家庭總收入平均分配全家人口,每人每月未達當年度最低生活費(8,276 元)一點五倍(12,414)。

標準上，各國的標準更不盡相同。爲了避免過多的人口符合救助標準，造成不勞而獲的心理，影響勤奮工作，臺灣的社會救助政策採取較嚴格的標準，壓低貧窮線的政策（孫健忠，民八八）。我國社會救助法第一條開宗明義其目的在協助接受扶助者能夠走向經濟自主。根據廖偉君（民八一）分析臺北市有工作的貧窮雙親家戶發現，留在社會救助體系，兩年以下的貧戶約佔四〇%，五年以上者有三五·二%。Blank（1989）及O'Neill, Passi 與 Wolf（1987）的研究曾指出留在社會救助體系愈久之低收入戶走向經濟自主的可能性就更低，甚至於常以依賴社會救助的補助爲生活方式。各國的社會救助政策也都明顯期望陷於低收入的貧困人口能夠盡快脫離貧困，根據陳正峰分析嘉義市低收入戶的接受扶助期間發現，有八%的家戶至第一年就脫貧，但有超過半數的家戶卻持續低收入的身分長達九年以上，明顯長於美國低收入家戶（引自鄭麗珍，民九〇）。

美國在一九九六年柯林頓總統簽署了「個人責任與工作機會協商法案」（PRWORA）

後，終止實施了六十一年之久的 AFDC Aid To Family with Dependent Children）轉變爲 TANF。其中最主要的關鍵在於美國國內逐漸認爲原來的救助政策造成福利依賴（Welfare Dependency），需改變爲強調工作價值的「工作福利」（Workfare），以積極協助窮人脫離貧困。同樣也是基於協助窮人脫離貧窮爲目標的另一派學者則主張以財產（assets）的累積爲基礎的福利模式來替代過去所得（income）維持爲基礎的福利模式。這兩項不同的政策都是針對以往的救助政策而來。工作福利政策批評以往公共救助，沒有工作要求，造成福利依賴，只重權利，忽略了權利背後的義務；而「財產累積」政策則批評以往政策只重所得，消費面，未能重視透過財產累積，脫離貧窮（王篤強，民九〇）。而主張財產累積政策者，如 Sterraden（1991）指出財產累積並非完全取代以所得爲基礎的政策，而是加以補充。因此，在救助政策的執行上，工作福利也可以採用有關的財產累積的做法。Sterraden（1991）認爲美國的社會福利制度對中上收入者較爲有利，因爲他

們可以藉由累進稅制的運作而保留住大部分的所得，更可以進行投資以累積與創造更多的財富；而低收入者則繳付了其所得較高比例的所得稅，使其財產累積的效果更差更慢，造成社會更嚴重的貧富差距。臺灣地區貧富差距的現象似乎也日趨嚴重。臺灣地區在比較所得不均與財產不均指數（最高二〇%所得組與最低二〇%所得組的比率）發現，臺灣地區的家戶財產所得不均遠較收入所得不均還要嚴重（引自鄭麗珍，民九〇）。換言之，低收入戶不但收入所得相對低，而且低收入戶之家戶累積財產的能力與總值也相對的低，使得低收入戶之相對貧窮程度愈來愈嚴重。

陳建甫（民八五）以民國七十三年到民國八十三年間的資料，從家戶經濟戶長人力資源，家庭類型與居住區位的分析，探討臺灣地區貧窮家戶變遷發展趨勢包括：1. 臺灣已經是高齡化社會，貧窮家戶也將邁向高齡化；2. 教育程度對貧窮家戶的影響減弱，中等教育戶長臨危貧窮機會愈來愈高；3. 工作貧窮問題由於社會市場與勞動結構改變，將

使藍領階級淪為貧窮增加：4.農戶淪為貧窮情形將隨我國進入WTO更形惡化：5.女性貧窮問題亦隨著女性家戶增加而更嚴重；6.未來都市貧窮問題愈來愈嚴重。

我國對於低收入的家庭所採取的做法即為傳統的社會救助政策設計，主要以貼補家戶所得的方式與美國傳統的 AFDC 的策略是一致的。而美國實施了六十一年 AFDC 正式於一九九六年更改為具工作價值的 TANF，臺灣地區是否也是到了需考量社會救助政策的時刻呢？是「工作福利」合適，還是「財產累聚」較恰當呢？還是應對不同類型的貧戶家庭採取不同的「脫貧」策略呢？筆者試以臺灣地區貧窮家戶的發展趨勢討論，對於這些貧窮家戶的特殊狀況，社會救助體系應規劃哪些措施始能真正協助貧窮家戶呢？

一、對於高齡化的貧窮家戶

隨著臺灣地區人口結構的老化，老年貧窮問題日益惡化，民國八十三年，大約每四位六十五歲以上的老人，就有一位處於貧窮，對於高齡化的貧窮家戶，實施「工作福

利」或「財產累聚」的救助措施，似乎均不實際，可能傳統的所得維持還是最適合的，因為高齡化的貧窮家庭既沒有工作能力，而且因高齡所帶來的醫療支出可能使財產難以累聚。

二、對於中等教育程度淪為貧窮家戶

以「所得」為基礎的社會救助措施主要是以人力資源理論 (Becker, 1993) 為架構，認為個人之所以會造成貧窮是因為人力資源不足，即教育程度低，工作能力差，就業經驗不足，形成其在勞動市場弱，工作報酬低的情形，只能求助於救助體系。依民國八十三年資料 (陳建甫，民八五)，貧窮家戶中國中及以下者佔二〇·五三%，高中 (職) 佔一一·〇一%，專科以上佔二·六四%，而高中 (職) 即專科級以上貧窮有逐漸增多的趨勢。換言之，中等教育水準的人力資源條件 (高中職教育程度) 已經不能保證能夠脫離貧窮的困境 (陳建甫，民八五)。對於貧困兒童與家庭除了短期的改善家庭生活所需

外，長程的對於低收入戶子女教育培育計畫，除了現有的就學生活補助或子女教育補助外，更需積極輔導貧困子女家庭子女能夠持續教育，從國小、國中、高中，一直到大學等，協助低收入家庭能徹底脫離貧困 (楊孝傑，民九〇)。家庭貧困常使得貧困家庭子女必須中斷繼續教育的機會，進入職場，但是由於他們教育水準不高，知識與技術不足，無法獲得待遇較高的工作，所賺取的收入僅能貼補家用，事實上，能夠改善貧窮狀況有限，但卻喪失了他們繼續就學的機會，雖然日後繼續升學的機會還是存在，但卻是難上加難，對低收入子女的教育培育計畫並不是每一位低收入子女都一定非培育到大學畢業，也並非每一位子女都希望或適合進入大學教育，培育低收入家庭子女能夠習得一技之長，順利在職場上就業應該也是協助低收入家庭「脫貧」的可行方式之一。政府對於這些子女的投資應該是可以看到預期成果的。對於這一類型的家庭工作福利或財產累聚似乎均為可行之道。

三、工作貧窮情況日益嚴重

近年來由於勞力密集產業出走，經濟不景氣，工廠歇業或倒閉，房地產不景氣，外籍勞工的引進等原因，造成不少職業類型的工作者，一直面臨貧窮壓力，隨著臺灣地區工商業的快速發展，農業人口所得中，非農業所得已經成為農家主要收入來源（余玉賢，民六七）。臺灣地區加入世界貿易組織（WTO）後，國際市場的競爭將直接打擊農村與鄉村的經濟，農家的貧窮問題將更加嚴重。鄉村地區的年輕居民由於在家鄉難找工作，造成年輕人口大量外移，老弱人口留在家鄉的鄉村人口老化現象，對於老年貧窮農民，政府提供了農民保險，老農津貼等現金補助的所得為基礎的福利措施來改善貧窮農民的家庭經濟。在這些農業地區「工作福利」似乎是不可行的，而「財產累積」的做法也在大環境不利投資的情下，恐難有正向的成效。

四、女性貧窮問題也愈來愈嚴重

女性貧窮問題在臺灣地區也是不可避免的事實。根據民國七十七年到八十三年資料，女性單親家庭淪為貧窮狀況一直在二〇%到二五%之間。女性單親家庭又通常具有依賴子女，使其面臨嚴重的經濟壓力。同時女性就業集中在時間長報酬較低的行、職業。若跳脫出傳統的所得為基礎的福利模式，或許可以實施如美國「AFDC」的「工作福利」或是「財產累積」方式來改善女性單親的家庭經濟狀況。但對於家有年幼子女的女性單親相關的配套措施，例如兒童照顧，交通補助等才能使生存於貧困中的兒童與女性單親家庭經濟有改善的機會。根據張清富（民八七）研究推估，臺灣地區單親家庭戶約佔全國家庭總戶數之三·二九%，女性單親家庭約佔單親總戶數的六二·一%。單親家庭兒童人口數，以戶內兒童人口數平均為二·五來推估，從民國八十六年的四一八、四五〇人上升至民國八十九年的四五〇、六四五人。育有十八歲以下子女的單親家庭總戶數從八十六年的二〇四、一二二戶上升到八十九年的二一九、八二七戶，而女性單親家庭總戶數則從八十六年的一二六、七五九戶上升至八十九年的一三六、五一二戶，三年間前兩者之戶數均增加了七·七%。

對於單親家庭陷入貧窮的問題，北、高兩直轄市分別具有單親家庭協助方案。臺北市的方案提供兒童照顧津貼、兒童與少年家庭津貼、緊急庇護、職業訓練津貼、專業諮商服務、緊急救護、醫療補助和教育津貼。高雄市的方案則提供家庭生活補助、免費或低收費的兒童照顧、就業服務、醫療補助、房屋津貼和諮商服務等。這些服務項目均需符合資產調查才能獲得。換言之，若擁有一定程度的資產即不符合取得這些服務。根據Chang（1993）的研究中發現，臺灣的女性單親為避免社會救助的調查員發現遭到資格撤銷的可能，常會藉用親戚人頭存款在銀行，或以民間跟會的方式，來應付家庭各種緊急需要，如繳交學費、醫療支出或收入短缺的時刻。家有十八歲以下子女的單親家庭，以積極協助子女大學學業，將可能是低收入戶徹底脫離貧窮，且能積極成為自立自主的一般家庭（楊孝潔，民九〇）。若以「工作福利」

的方式協助女性單親，則必須提供女性單親工作時所需的支持性服務，如兒童照顧、彈性上下班時間等措施，方能使「工作福利」的模式發揮其效果，脫離貧窮依賴的預期目標。

臺灣地區貧困家庭的發展具有高齡化、中等教育程度落入貧窮、工作貧窮、女性貧窮化等趨勢，對於這樣的發展政府的社會救助政策，繼續採用傳統的以「所得」為基礎的福利模式是否能改善貧窮狀況和積極達到脫貧的長期盼望呢？臺灣地區長久以來的社會救助即以「所得」為基礎的福利模式，其基本的功能是在補充效果並維持個人與家庭的最低生活保障，同時，其最大的缺點即帶來民眾依賴福利。而工作福利最大益處是工作的效果和權利與義務的平衡，使人們在有福利的同時也需考慮自己應盡的義務。財產累聚則強調以財產累聚脫離貧窮，並容許參與者擁有較多的財產。臺北市與高雄市兩直轄市在協助貧困家庭的方式上除了傳統的所得為基礎的福利模式，參考美國的個人發展帳戶，推動低收入戶財產形成方案，試辦家庭

發展帳戶，結合民間資源共同推動脫貧行動。高雄市則推動低收入戶第二代希望工程脫貧方案，以低收入戶中受較高教育人口為改變低收入戶家庭的潛在人力，協助他們早日脫離貧窮，共推動教育脫貧、就業脫貧、環境脫貧、身心脫貧、理財脫貧、夢想脫貧與思想脫貧等七大脫貧方案。臺北市的實施方案實施期間以三年為期。自八十九年七月至九十二年六月三十日，由於方案仍在進行，因此未有評估完成。高雄市脫貧方案是以貧困家庭中的青少年為主要對象，是社會救助做法的新模式，雖然僅進行二年左右，但是本土化救助模式的創新，值得喝采。北、高兩市似乎對美國新福利政策之工作福利不感興趣，也未見其他地區以工作福利來取代所得福利模式運作。

伍、結論

任何政策均有其優缺點，從各國過去經驗看來，所得為基礎的福利措施模式有其造成依賴福利的共同缺點。美國在實施工作福利後，並未如預期發揮福利效果協助低收入

戶脫離貧窮，而財產累聚的福利措施雖已顯示初步的成效（鄭麗珍，民九〇）。財產累聚的福利措施實施不久，並不代表財產累聚就一定比所得為基礎的政策好。事實上，持財產累聚政策觀點的代表人物 Sheridan（1991）稱，其所提出的觀點並不在取代以往的所得為基礎的政策，祇在求其互補而已（引自王篤強，民九〇）。社會救助的最低目的在於協助個人與家庭能夠脫貧，對於完全無工作的個人與家庭，如老弱殘疾者，以所得為基礎的政策，似乎仍是最重要的。再則，以我國貧窮標準設定偏低的情況下，所得為基礎的救助並不充裕，要能有結餘似乎是件困難且不太容易的事，那麼，財產累聚就成紙上談兵了。對於有工作能力的貧窮個人與家庭，在提供所得為基礎的福利模式之外，能輔以財產累聚的福利模式或許能夠積極協助個人與家庭脫離貧窮。

（本文作者為靜宜大學青少年兒童福利學系主任）

◎參考書目：

中文部分

- 王仕圖(民八七)。美國柯林頓政府的 AFDC 依賴兒童家庭補助改革對我國貧童救助政策的啓示。
- 王篤強(民九〇)。強制工作與財產累聚：兩種貧窮對策觀點。社區發展季刊，九五，八五一—九五。
- 余玉賢(民六七)。臺灣農家所得分配之區域差異。臺灣所得分配會議論文集。臺北：中研院經研所，二八六—三〇四。
- 林萬億(民八三)。福利國家：歷史比較的分析。臺北：巨流圖書。
- 孫健忠(民八八)。我國社會救助制度發展之研究。內政部委託研究。
- 張清富(民八七)。單親家庭經濟扶助之研究。內政部社會司委託研究。
- 陳建甫(民八五)。臺灣對貧窮家戶的現況與變遷。社區發展季刊，七五，九五—一一六。
- 楊孝潔(民九〇)。積極性社會救助體系之規劃。社區發展季刊，九五，四一—四五。
- 廖偉君(民八一)。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。
- 劉玉蘭、林至美。民八四。社會福利政策之經濟背景分析。社區發展季刊，七〇，三三一—四五。
- 鄭瑞隆(民八九)。兒童虐待及保護服務。兒

童福利。周震歐主編。臺北：巨流圖書。

鄭麗珍(民九〇)。財產形成與社會救助政策對話。社區發展季刊，九五，一二一—一二一。

蕭玉煌(民九〇)。我國社會救助政策回顧與展望。社區發展季刊，九五，五一—二五。

西文部分

- Becker, G. S., (1993). Human capital : A theoretical and empirical analysis , with special reference to education , Chicago , Iu: University of Chicago Press.
- Blank, R. M.(1989). Analysing the length of welfare spells , Journal of Public Economics , 39, 245-273.
- Brooks-Gunn, J. & Duncan, G. J. (1997). The effects of poverty on children. The future of Children : Children & Poverty, 7(2), 55-71.
- Chang, Yi-Chen, (1993). Asset accumulation among low-income household in Taiwan , Case Western Reserve University.
- Children's Defense Fund (1997). Selected features of state welfare plans. (<http://www.childrensdefense.org/st> atepians.html#penalties)
- deneopolment and Public policy. Cambridge , U , K . Cambridge University Press.
- DiNitto , D. M.(1995). Social Welfare : Politics and public policy . Boston : Allyn and Bacon .
- Dolgoft, R & Feldstein , D. (2000). Understanding Social Welfare . Allyn and Bacon.
- Duncan , G. J. , & Brooks-Gunn , J. (1997). Income effects across the life span : Integration and interpretation. In G. J. Duncan & J. Brooks-Gunn(Eds.), Consequences of growing up poor (pp.596-610). New York : Russell Sage Foundation.
- Duncan , G. J. , Brooks-Gunn , & Klebanor , P. K. (1994). Economic deprivation and early child development. Child Development , 65 , 296-318.
- Fitzgerald , H. E., Lester, B. M., & Zuckerman , B. S. (Eds.). (1995). Children of Poverty : Research , and Policy issues. New York : Garland.
- Gittell , M. & Covington , S. (1993). Higher education in JOBS : An option or an opportunity ~. A comparison on nine

- states. New York : City University of New York , Howard Samuel State Management and Policy Center.
- Greenberg , M. (1992). Welfare reform onabudget : What's happening in JOBS- Washington , DC: Center for Law and Social Policy.
- Gueron , J. M. (1996). A research context for welfare reform , *Journal of Policy Analysis and Management* , 15 , 547-561.
- Gueron , J. M. & Pauly , E. (1991). From welfare to work . New York : Russell Sage Foundation.
- Guo , G. , Brooks-Gunn , J. , & Harris , K. M. (1995). School performance among urban underclass children : Innovative responses to structural constraints- Chapel Hill , NC : Carlina Population Center , University of North Carolina.
- Hagen , J. L. & Lurie , I (1994). Implementing JOBS : Progress and promise . Albany , NY: Rockefeller Institute of Government.
- Hagen , J. L. (1998). The new welfare law in the U. S : Tough on work . New Prospects for Social Welfare System in East Asia : Health Care , Pension , and Employment Security Conference , National Chi Nan University.
- Harris , K. M. (1996). Life after welfare : Women , work , and repeat dependency . *American Sociological Review* , 61 , 407-426.
- Hernandez , D. J. (1993) . *America's Children : Resources form family , government , and the economy* . New York : Russell Sage.
- Huston , A. C. (Eds.) . (1994). *Children in Poverty : Child*
- Lav , I. J. & Lazere , E. B. (1996). A hand up : How state earned income credits help working families escapes poverty. Washington DC : Center on Budget And Policy Priorities.
- Moore , K. A. , & Stief , T. J. (1991). Changes in marriage and fertility behavior : Behavior versus attitudes of young adults. *Youth and Society* , 22 , 362-386.
- Moynihan , D. P. (1990, November 25). The children of the State . *The Washington Post* , P. C1.
- National Center for Children in Poverty, (1996). One in four : America's youngest poor . New York : Columbia University.
- O'Neill , J. A. , Bassi , L. J. & Wolf , D. A. (1987). The duration of welfare spells , *The Review of Economics and Statistics* , 69 , 241-249.
- Rein , M. (1982). Work in welfare : Post failures and future strategies. *Social Service Review* , 56 , 211-229.
- Smeeding , T. , & Rainwater , L. (1995). Cross-national trends in income poverty and dependence : The evidence for young adults in eighties . In K. McFate (Ed.) , *Poverty, inequality, and the future of social policy* . New York : Russell Sage Foundation.
- Smith , J. R. , Brooks-Gunn , J. , & Klebanor , P. K. (1997). The consequence of living in poverty for young children's cognitive and verbal ability and early school achievement . In G. J. Duncan & J. Brook-Gunn (Eds.) . *Consequence of growing up poor* (pp.132-189). New York : Russell Sage Foundation Press.