

淺談民間機構對偏遠地區的社會救助 ——以恆春地區為例

葉明哲

一、前言

社會救助是社會福利中相當重要的一環，其係以保障生活遭遇困難的個人或家庭的基本經濟安全為目的，救助形式以現金給付為主，救助項目則包括生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助四類。而我國社會救助的發展，則是自民國成立以來，就將救濟、慈善列為政府內政工作之首務；民國五十四年行政院則進一步公布「民生主義現階段社會政策」，將社會救助列為七大福利措施之一，到了八十三年八月行政院又公布了「社會福利政策綱領」，在實施要領中提出了「建立社會救助完整體系」；但一直至民國八十六年十一月十九日政府修正公布「社會救助法」，其立法

第一條開宗明義提到：「為照顧低收入戶及救助遭遇急難或災害者，並協助其自立，特制定本法」，至此我國的社會救助工作，正式朝制度化的取向邁進（古允文，二〇〇〇）。

社會救助的終極目的即是希望能消除貧窮問題，雖然，貧窮問題是各個國家皆欲消除之社會現象，但其所導致的原因複雜且多元，故至今仍存在於每個國家中。而除政府外，社會上仍有許多的慈善團體及民間機構投入社會救助的行列，尤其以距離都會區百里外的偏遠小鎮，民間濟貧工作的投入，更不在少數，而在這麼多的物力資源及人力投入社會救助下，各機構間如何協調合作，服務需求者是否皆獲得

適切的服務，值得我們共同來思考，筆者將以在恆春地區（含恆春、車城、滿州及枋山）從事經濟扶助工作的經驗為例，做一簡單的探討。

二、恆春地區現況

（一）人口結構

恆春地區由於地處偏遠，資源缺乏，致使近年來人口不斷外移，民國八十四年十二月時總人口數為五九、八六九人，到了八十九年十二月時只有五七、五七七人（縣政府網站資料）；人口老化程度亦比平均值高四〇・九%（恆春基督教醫院網站資料），顯示目前恆春地區的人口不僅減少，且年邁無工作能力者愈來愈多。

(二) 教育資源

因位處台灣的最南端，地理位置相當偏遠，所以恆春地區各級學校老師的流動率相當高，相對地在教學品質之維持及提昇也較為困難。而目前恆春地區的最高學府則為恆春工商，因此恆春工商也成為想留在家鄉唸書的學子唯一的選擇，但因資源及資訊有限，使得畢業的學子，不論在升學或就業的競爭力上，往往不如他人；在目前升學多元化的時代，都會地區的學校，高中職畢業後的升學率皆已達五成以上，而恆春工商的繼續升學率仍不到三成。

(三) 就業機會

恆春居民以漁、農業為主，但因為地理上的特殊現象——落山風，使得恆春地區漁、農業均大受影響，近年來多數居民們賴以維生的洋蔥，更因天災或銷售管道不佳，而影響居民的生計。但因美麗的自然景觀為恆春地區帶來豐富的觀光資源，到處大小飯店林立，加上上海活動的盛行，使得居民們又多了些許就業的選擇；但由

於恆春當地居民學歷較低，業者仍向外舉才居多，當地居民只能做些較低層次的工作，對於生活的改善仍是相當有限。

(四) 貧窮人口狀況

筆者從實務工作中了解，恆春地區低收入戶人口的狀況：第一款低收入戶，大多為獨居的老人；而第二款、三款的低收入戶，除少數因戶長為殘障人士外，大多數均為單親家庭；而家中的生產者年齡也以四十至五十歲的中壯年居多，但因學歷低致使就業機會相對減少，所能從事的亦是較低階層的工作；此外，由於缺乏節育觀念，大多低收入戶的家庭中，子女數都顯著偏高，也因無法提供良好的照顧與教育，未來是否會落入貧窮的惡性循環中，頗令人感到擔憂。

由目前恆春地區的現況看來，因教育資源的缺乏及就業機會的惡劣，使得年輕人口大量外移，不僅使整個地區的人口老化問題變得嚴重，相對使居民的經濟能力減弱許多，因此所造成的貧窮問題，值得我們思考。

三、貧窮的因素

理論上而言，貧窮發生的原因，學者們說法不一。不論是社會學者從社會結構制度的批判，或是經濟學者從勞動市場、人力資本的理論分析，或是社會病理學家從個人、道德的角度探討；對於致貧的原因大致可分為三種（萬育維，一九九八）：

(一) 社會因素

指個人受到環境的限制，而本身沒有能力去改善的社會環境因素。如(1)生而貧窮，(2)家庭人口眾多，(3)家庭破碎動搖，(4)就業機會缺乏，(5)就業機會惡劣，(6)薪資制度不合理，(7)社會福利制度尚未建立等等。

(二) 事件因素

指個人無法控制的生活事件，及非在個人可預期範圍之內，而發生對個人經濟嚴重威脅的意外因素，或直接對個人傷害的事件。如(1)疾病因素，(2)意外事

件。

(三)個人因素

指個人自身條件上的限制如(1)生理方面：先天殘障等生理上的問題，(2)心智方面：個人懶惰、散漫等個人性格問題，(3)習慣方面：如犯罪、酗酒、賭博、吸毒等，(4)才能方面：個人能力受到限

制，如低學歷或不善經營、不能控制預算等。

恆春地區的貧窮因素，亦包含在上述三種原因之內：（詳如表一）

1. 社會因素方面：則包括了生而貧窮、家庭人口眾多、家庭破碎動搖、就業機會缺乏及就業機會惡劣等。

2. 事件因素方面：由於恆春位居偏遠，早期醫療系統較不完善，加上居民為求生計大都至山上務農及出海捕魚，因此家中的生計人口常因疾病或意外而失去工作能力或喪身，影響家中經濟甚鉅。

3. 個人因素方面：則大多數居民皆是因學歷低而使就業機會受到限制，致使在觀光業發達的恆春地區，居民亦只能從事較低層次的工

作，收入相當有限。

另 Daniel P.Moynihan 亦在一九六九年提出貧窮循環理論，認為貧窮者不僅物質缺乏，在非物質方面如教育、訓練、各項社會參與之活

動等等亦遭受到不同程度的剝削待遇。貧民由於諸方面受到了限制，極難在現有的惡劣環境中產生自我突破，是以易使一個人一直深陷於貧窮的漩渦中而難以自拔。因此依 Moynihan 的循環論點認為，片面的干預是無效的，例如僅提供就業機會，但卻未同時改善其健康狀況、教育訓練背景或動機的話，則無助於貧窮的改變（轉引自萬育維，一九九八）。

目前政府部門對於恆春地區的福利服務，包括：低收入戶生活補助、低收入戶興建整修住宅補助、急難救助及天然災害救助等，皆是以濟貧、救急為主，仍屬消極的範疇，如何發展跨部門的福利服務，如教育資源的強化、衛教講習的落實、職業訓練及就業輔導等積極發展性的服務，值得政府與民間機構共同來思考。

四、民間機構對恆春的社會救助

筆者在此所謂的民間機構均是以全國性的機構為主。

表一 由貧窮因素檢視恆春地區的致貧原因

貧 窮 因 素	恆 春 地 區
一、社會因素： 1. 生而貧窮 2. 家庭人口眾多 3. 家庭破碎動搖 4. 就業機會缺乏 5. 就業機會惡劣 6. 薪資制度不合理 7. 社會福利制度尚未建立	✓ ✓ ✓ ✓ ✓
二、事件因素： 1. 疾病因素 2. 意外事件	✓ ✓
三、個人因素： 1. 生理方面 2. 心智方面 3. 習慣方面 4. 才能方面	✓

(一)屏東家扶中心：

主要提供貧困家庭兒童每月的經濟扶助、營養補助、生活輔導、課業輔導及運用義工資源不定期舉辦各項活動，提供學童一個正當的休閒方式；目前家扶中心每月提供恆春地區近一百六十戶家庭三百四十五位學童近六十萬元的補助及服務；另由專業社工人員定期家訪了解貧困家庭之現況，提供必要的就業輔導及相關資源訊息；除此之外，亦針對扶助家庭之所需而提供急難救助金，及每年暑假時提供獎學金給優良的學子，鼓勵其努力向學。

(二)台灣世界展望會：

不定期提供學子經濟資助（包含學雜費、學用品、營養午餐及營養品補助）、家庭輔導及急難救助等，並於寒暑假時舉辦冬夏令營活動，藉由營隊活動的辦理，提供貧困學童一個正當的休閒活動，並進而擴展人際間的互動關係。

(三)弘道老人基金會：

由地方工作人員訪視獨居老人，了解

老人需求以提供必要的協助，如為獨居老人送餐、陪同就醫及整理環境等。

(四)慈濟功德會：

經訪視後認為有需求的家庭，每月定期提供經濟上的協助；或針對天災人禍提供急難及災害救助。

上述民間機構，除弘道老人基金會在服務對象上較為特殊外，其餘在服務對象上頗為雷同，同樣都有濟貧之意涵在內；Moyulhan會表示：一個純物質（尤其有限的物質）的社會救助，雖然可以解除但並不能滿足他們長期的生活需要，更無法促成他們觀念和行為的改變。因此社會工作對社會救助的介入，必須扮演需求的診斷者、專業服務的提供者及幫助低收入戶發現與發揮潛能的使能者，同時更是一個從制度面提出改革意見的倡導者。

因此，不論社會工作扮演何種角色，其所提出的社會救助方案都應具有以下幾個重要本質（萬育維，一九九四）：

1. 貧窮線的訂定

社會救助的對象是所得或資產低於「最低維生水準所得」以下的人口群，也就是所得低於貧窮線以下的國民，以民國九十年為例，台灣省每人每月最低生活費為八、二七六元。

2. 最低合格原則

係指窮人所得的給付不能比最低工資勞動者的所得高。

3. 補充原則

可支配所得低於最低生活費標準而考量其資產、工作能力和扶養義務等條件後，仍然無法維持最低生活者，始得成為生活保護的對象。

4. 家庭單位原則

生活保護的對象應以家庭為扶助單位，並依家庭結構的不同（家庭成員的人數、性別、年齡等），提供不同的扶助金額。

5. 政府稅收支應

當代的社會救助財源通常都由中央與地方稅來支應，即從政府歲入中編

列預算來支應。

上述社會救助方案的本質，可說是政府訂定社會救助辦法的依據，但若去除政府稅收支應的本質外，其餘的本質均具有一般性的原則，應可作為民間機構從事社會救助工作時的指導方針，因此用這些原則來檢視恆春地區的四所民間機構，可發現這些民間機構對恆春地區的救助，大都能符合上述的原則；而各機構的救助方案對於貧窮因素的改善也有其貢獻，如在社會因素方面：對於生而貧窮、人口眾多及破碎動搖家庭的經濟改善皆有幫助；事件因素方面：對於疾病及意外而使生活陷入困境的家庭也提供了必要的協助；但對於社會因素中的就業機會缺乏及惡劣，以及個人因素中的能力限制，如：低學歷及低層次工作等，則無法提供有效的協助；因此除了增進各機構間的整合互動，並減少資源與服務不要過度重疊及浪費外，一同倡導致貧因素的改善（如教育資源及節育觀念等），應可做為政府及民間機構未

來努力的方向。

五、民間機構的互動與整合

目前恆春地區的民間機構雖然彼此間的服務內容不盡相同，但依筆者之淺見可歸納出幾個特點：

（一）服務對象重複性高：

目前，除弘道老人基金會以獨居老人為案主群較特別外，家扶中心及世界展望會都以貧困家庭之兒童為扶助對象，彼此之案主群重複性高，而慈濟功德會之扶助對象，亦以貧困家庭為主。

（二）民間機構大多是分會

在恆春地區的民間團體均只是在恆春地區設點服務，在資源之運用及取得上均較為受限，相對地也影響到服務之推行。

（三）服務項目大同小異

在恆春地區同樣皆以兒童為服務對象之民間機構有家扶中心及世界展望

會，兩機構除有相近的案主群外，在服務內容上也大致相同，如家訪及育樂活動。機構間的競爭性高，且相似的服務內容也造成社會資源之浪費。

（四）可運用資源少

致貧的因素複雜，目前政府及民間單位皆以金錢上的救助為主，但在經濟救助之外的相關配套工作做得甚少。

另目前在恆春地區從事社會救助之民間團體，除家扶中心之社工員具有社工相關科系畢業之資格外，其餘都未具備專業背景。我們都了解社會救助極為複雜，非一般人所能勝任，也非專以金錢或物質所能奏效，必須要有社會工作員利用社會工作方法加以調查、診斷、處置，才能根本解決（李鍾元，一九九九）。因此，民間機構必須建立社會工作員的專業制度，如此才能協助政府有效推展社會救助工作。

六、結語

致貧的因素很多，而目前政府及各民

間團體從事社會救助工作均以經濟上之協助為主，確實能減緩貧困家庭不少困境。但在從事社會救助之工作中，除了一般立案的社會福利機構以專業的思維從事救助工作外，也有許多的慈善會抱持著做好事積功德的心態一同投入濟貧的工作，在不同理念的服務下對案主所造成的影響程度也不同。

筆者認為社會救助易和慈善事業畫上等號，在恆春地區的民間團體有許多在從事服務工作時仍以樂善好施者自居；雖然，服務皆是希望改善案主的貧困生活，但社會救助並不是傳統式的消極性救濟，它更重視生活能力的恢復與培養。因此，

生活扶助、疾病防治、急難救助及災害救助等，僅在救一時之急，我們更應透過積極性及發展性的措施（如：職業訓練、就業輔導、教育補助、創業貸款及心理輔導等），來增加受助者的謀生能力，進而扶助其自立更生。可見在社會救助服務的輸送過程中，將牽涉許多專業上的倫理及知

識，因此工作人員的專業性，將是各民間機構需加以重視的一環。而社會救助工作在多頭馬車的施行下，也易造成經費募集的競爭性，而在服務輸出時更會造成可貴資源及人力之浪費。若可由政府相關機構出面協調整合各民間社會福利機構，以「個案管理」方式結合社會救助及福利服務，針對受助者規劃適合的服務方案，不僅可使有需求的案主獲得最適切的服务，也可在經濟不景氣的此刻，讓有限的社會資源得到妥善的運用。

（本文作者曾於八十七年八月至九十年一月擔任屏東家庭扶助中心恆春服務處社工員，現任陽光社會福利基金會南區服務中心社工員）

◎參考書目：

- 萬育維 一九九八 社會福利服務——理論與實踐 台北 三民書局股份有限公司
李增祿 一九九五 社會工作概論 台北 巨流圖書公司

張英陣、彭淑華、鄭麗珍譯 一九九八 社

會福利與社會工作 台北 洪葉文化

李鍾元 一九九九 跨世紀我國社會救助的

展望 社區發展季刊第八十八期

頁一七七—一八八

古允文 二〇〇〇 社會福利白皮書草案 頁

三四