

如何從結構面預防貧窮、專業面助人自助

陽明大學衛生福利研究所

萬所長 育維

研究貧窮問題的學者不外乎是從三個角度來探討：一是社會結構的機會均等和發展，二是人力資源的成本效益評估以及社會救助福利政策的規畫。基本上，這三種努力包含了對貧窮問題本質上的釐清、做法上的研議與執行面的探討。長久以來，不論是從理論建構或實證研究得到的結論不外乎：致貧原因的複雜性和多元化不只是個人面，也涵蓋了結構面，低收入人力資源開發的效益性受到肯定以及救助和福利措施的互補性必須受到重視。

在面對重新認識貧窮、關懷貧窮和消滅貧窮的議題下，應該思考以下的主題：

一、如何從社會結構的機會均等面預防貧窮的發生？

機會包括了教育的機會、工作機會，所謂的機會均等是消除顯性或隱性的阻礙因素，幫助每一個人立足點的平等。

二、如何從人力資源運用的觀點提昇人力資本？

就業技術不足是導致經濟匱乏的主因，如何結合就業訓練和就業安置以提昇參與就業市場的意願，從以工代賑回歸一般就業型態是很重要的。

三、在設計救助和福利項目上如何兼顧自立與扶助的原則？

社會救助的生活補助或其他福利服務常為人詬病是「造成依賴」而不是幫助脫離貧窮。如何在福利項目的設計上能兼顧潛能的開發與迫切性生存問題的解決是值得深思的。

四、社工員在輔導低收入案家時應有那些倫理守則、專業理念和服務技能？才可能達到助人且自助的目的？

近年來，國內社會福利的發展重點朝向政策面、管理面……等間接領域，對於臨床面和低收入戶的輔導……等直接的議題較少討論。社工員提供服務時，除了一般性的社會工作倫理守則、專業原則外，還有那些特殊的專業知識是在服務低收入案主時需要的？

以下就以社會福利和社會工作專業的角度試著為以上的問題提出解答。

事實證明，一個純物質（尤其是有限的物質）散財式的社會救助，雖然可以解除目前的困境，但不能滿足他們長期的需要，更無法改變他們的價值觀念和生活習慣。以工代賑式臨時性的就業機會的提供，雖可增加他們的收入，但這種非技術性和非持續性的臨時工作，在社會變遷快速的前提下，亦難保障其生活。因此，了解貧民的心理、行為，幫助他們增強其自尊心、自立和自助，是社會救助的積極意義。由此看來，社工員在社會救助業務中，必須是一個需求的診斷者、專業服務的提供者，幫助低收入戶發現與發揮潛能的使能者，同時更是一個制度面提出改革意見的倡導者。

一、正確的、公平的需求診斷者

社工員在社會救助業務中首重的角色是需求診斷者，也就是他（她）必須依據縣市政府規定的低收入戶查定辦法，審查申請者的條件，包括收支比、設籍時間及扶養親屬……等，確定申請是否有資格。然而這樣的需求診斷，是否真的符合申請者的實際需要是令人深思的問題。在萬育維、陳昭紋（民八十二）針對困苦失依兒童家庭補助進行的

研究中提出建議：承辦人員自由裁量權 (discretion) 應有適度的規範與原則之統一。雖然「彈性、符合個別需要」和「除細目化」(dedetailization) 的原則在近年的行政體系中受到相當的重視，同時給予行政人員相當大的自由裁量權的處理空間，但是這種空間的使用往往受到承辦人員主觀價值的判斷，而有很大的差異。由於不同人員之間判斷的差異性，造成同樣處境不同等的待遇的不平等現象出現。理論而言，自由裁量權的使用是爲了保障申請者個別差異和特殊需求的滿足，如果這種權力的使用反而導致案主的不公平，則有必要重新考慮對於標準的統一訂定。

二、適當的、個案管理的服務提供者

確定申請的資格之後，社工員的角色轉變爲提供者。在社會工作三大方法當中，以社區工作的方式來服務貧民，被認爲是理想改善貧民的生活環境和態度的方法。

至於對低收入戶的個別輔導則強調「行動」、「引導」，同時要滿足「實質」需要，更重要的是強調「資源協調」。

(一)要重「行動」：是指專業人員要盡其所能地，自動向外式地設法接觸貧民，並對貧民說明何以要求接受專業人員的幫助。並且，也說明這種幫忙的性質和程序如何。

(二)要做「引導」：是從與貧民接觸開始，就向貧民說明，他的問題性質，所處的情況，以及他應努力的方向。

(三)要正視「實質」需要：乃指對貧民的一些生理、物質以及精神方面的實質需求，要即時提供。比如一個飢餓中的貧民，要給予充飢的物品；一個身上有病痛的貧民，要助他獲得應有的治療，然後才開始談到貧民的感受和態度方面的改善。

(四)要「協調」：是指界定貧民的問題和需求之後，專業人員要自我思索和聯絡有關的社會資源。這些資源可能是

爲了1.健康的維護和疾病的治療。2.物質生活需要和精神生活。3.家庭內夫妻、親子與手足關係，以及個人情緒生活適應，社會人際關係。以及4.職業技能與工作機會等。

社工員除了協調聯繫政府的衛生、教育和福利行政機關應提供貧民實質需要的各種生活保障外，應多啓發社會上未被運用的資源，以提供對貧民的各種類服務。

社會救助最終目的在於自立更生，而自立更生的基礎在於就業。關於低收入家庭就業的協助，一方面有賴於貧民本身工作能力的提昇；另一方面則需勞動市場運作的配合。前者是社工員使能者角色的發揮，後者是制度面的倡導。

三、人力資本提昇的使能者

大部分的低收入戶心態可歸納成四點：1.主動尋求政府幫助的意願低，2.依賴性強，3.對接受幫助的期待不高，以及4.延緩獲得的忍受度較低。在談職業訓練之前，應先針對無力無助又無望的心情進行了解和充實權力（empowerment），使他們從宿命論中走出，進而能掌握自己的命運和未來。人力資本的投資是被認爲社會救助中最具意義的福利項目，更是能阻隔貧窮文化的有效策略。就業輔導與職業訓練乃是緊密相扣的二項服務措施，社工員對於貧民就業的輔導，主要可分二個方向：

(一)短期對策：由於大部分低收入戶主之技能有限，難以賺取足夠所得以維持家計，因此，輔導這類戶主之重點，不宜過分強調教育、及較高階層職業的訓練，而應盡量安置一份簡易的工作；尤其是年老的勞工，即使是無技術的低薪作業，對之而言卻已頗具助益。至於一般的失業貧民，若無意再受技能訓練，亦應使之擔任體力勞動工作，培養其自主自助的獨立精神。

(二)長期對策：對於貧困青年的失業問題，不應以使其就業於低薪、低技能的工作爲滿足，此乃不過是過渡性的安

置而已，宜激發其在工作中不斷學習與磨練，增進技能，以期將來轉任較為理想薪資的職業。

不過，大多數貧民對於外界勞動市場之供需訊息相當缺乏，不知往何處尋獲工作的管道，更不清楚利用就業輔導機構之各項服務措施。因此，宜加強透過大眾傳播媒體廣為宣傳，並且建立完整的就業輔導網絡，深入各地，為更多貧窮人力開闢發展之機會。此外，在輔導過程中，更應考量貧民的就業能力與特殊性質，時時給予同理(empathetic)支持與鼓勵，以助早日自立謀生。

四、社工員在勞動市場中倡導角色的發揮

對於接受職訓者，若在其結業時未能給予足夠的工作機會，則僅是一味的訓練，卻缺乏就業的配合，往往會導致死巷(blind alleys)一般，形同人力的閒置。因此，訓練的同時，亦應考量工作職種的開發與工作機會的增加，以提供更多元的就業機會。事實上，貧民的就業亦即其公民權參與的另一種表現方式，因此，工作的創設乃是提昇勞動力參與的一個基本先決條件。

至於目前受訓結果不佳的低技術貧民，則應給予補助性的就業機會(subsidized employment opportunities)，諸如社區公共場所之清潔維護工作、或學校、醫療部門的幫傭等。政府應考量創造新的職業，尤其是服務事業方面，如教育、福利、娛樂等行業中，將之依學能加以細分至無需任何技術即可擔任的工作，以讓更多的貧民得有參與的機會，並在工作中予以教育或訓練，習取新的技能。

貧窮不僅與失業有關，同時亦與其就業的工資高低有關。雖然透過兒童照顧、醫療保健等服務措施可以增加勞力的參與，若缺乏足夠之工作數量及非貧窮水平工資給付(Pay non-poverty level wages)的配合，亦無法藉由就業輔導的途徑有效地消滅貧窮。此乃涉及了勞動市場的運作問題，茲將有關勞動市場方面的因應對策分為改善工作的品質以

及消除就業的歧視。在消除就業的歧視方面，歧視的本身將會減少受歧視者的就業機會、浪費在潛能、阻礙其動機、限制其教育成就、及影響居住的選擇等。同時，最主要的是意味著對人性尊嚴的侮辱。以性別歧視為例，女性之受歧視對象，在勞動市場中頗為常見，此與女性傳統上以操持家務為主的社會化角色有關。女性在勞動市場中之所以多為低薪工作，其基本原因在於就業上的性別劃分，以及絕大多數雇主的主觀預設，刻意安排給女性勞工某些比較沒有勞務價值的工作。因此，勞動市場的性別歧視對於低收入家庭中的單親母親之就業可說是另一項阻力。最後則是提高最低工資，貧民由於缺乏技能，大多從事體力勞務，亟需基本工資之保護。因此，最低工資立法對於貧窮線的減少，扮演著不容忽視的重要角色。不過最低工資之設定有其相當的限制，因為往往會影響全面的就業情形。據相關的研究指出，許多勞工的薪資多集中於法定的最低工資左右；因此，若能謹慎地提昇最低工資，當有助於工作中的貧民，同時減少所得轉移與工作激勵的潛在衝突。雖然此項保護性立法改變一般經濟體系本質，但卻能減少再分配效果的不良影響，並提昇自由市場中的公平機會。

結語

貧窮，無法經由單一的福利計畫或經濟補助得以解決或消滅，必須是透過整體的規畫，例如職業輔導、就業安置、市場結構與教育制度等……幫助家庭脫離貧窮。羅斯福總統在就位典禮時發表演說中曾提到：「一個國家的進步與繁榮，不在於讓富者愈富，而是讓原本資源就擁有多不少的民衆，分配到多一點的資源。」政府在貧窮問題的解決上，一方面協助貧窮者恢復自立，一方面要預防現在和以後陷入貧窮，對於貧窮的消除，不僅在除去貧窮的外觀而且要除去致貧的因素。同時，中央應平衡區域間的不平等，保障受助者的權益，並立法予以明確的保障；而地方政府亦應籌措財源並結合民間力量，提供多種服務。如此，經濟成長的果實，才可能成為所有的人民所共享。