

對以工代賑計畫問題的評析和對策

郭登聰

作者按 有鑒於國內年來有關以工代賑的事務，因有連續的變異而遭各界注意，本文即針對此等問題做初步的評析，亦希望能提供適當的對策，以引起或刺激各界的共同留心此未來的發展趨勢和結果。

一、以工代賑的發展趨勢

約翰奈思比與派翠西亞伯汀 (John Naibitt & Patricia Aburdene) 兩位學者，在其新著「二〇〇〇年大趨勢」一書中，就進入九〇年代影響我們生活的十大趨勢中，提到其一為「民營勢在必行」。此內容的主旨是從對國營或公營事業的民營化談到現代福利國家制度的批判，連帶的提及社會福利應亦逐漸轉化為全民共同參與，或福利服務的開放民營。基本上，本文有關福利國家的評述自有公斷，在此不欲深入探討；唯其就政府介入社會福利的不適當或無效能的檢討，確是值得深思。

在此作者特別舉出美國現正積極推動「以工代賑」(Workfare) 的計畫，強調工作會比依賴救濟好，認為接受福利救濟者也必須有自食其力的企

圖心等新的價值觀。其最根本的關鍵是：對於無法自力更生的人，政府究竟應該負多少責任；如何在幫助這些人的過程中，避免讓他們養成依賴政府的習慣。在各州推行的類似以工代賑的計畫中，大都強調政府如何協助這些被救濟的貧民得到適當的工作，並且都能擁有妥善的照顧。本案最值得稱譽的是，雇用這些貧民的公司或工廠，是以民營企業為主。而政府對這些雇主機構且採取相對補助和獎勵，形成一個良善的福利循環。除降低被救濟人口外，且減輕福利負擔，更重要的是充分運用財力和人力資源。

二、臺北市以工代賑的現況

和困擾

反觀國內「以工代賑」的計畫，以臺北市而言

，確已行之有年。倘若不是在今年年初連續發生多次意外事故，引起社會大眾關注和重視，恐怕是鮮為人知。依據「臺北市輔導市民臨時工作辦法」，開宗明義的提到，輔導市民臨時工作，採以「代賑方式協助其自立，以推展社會福利。其精神和原則正如孫健忠先生所言，和西方福利國家所倡議的「工作福利」理念是一致的。就個人而言可免除純接受救濟式津貼而伴隨着羞恥感；就社會而言，本案兼有維護社會中「工作倫理」的價值觀，激勵市民工作誘因。

臺北市的以工代賑計畫開始於民國五十七年，經過二十餘年來的發展有下列的特質產生：

(一) 工作範圍擴大，原有的項目僅侷限於市區清除垃圾、疏濬水溝、打掃道路及改善環境衛生等。到了七十七年則擴大為公園環境的整理，市立社會福利服務設施或場所之清楚維護，市立

公墓之整理及低收入戶重傷(病)患者之照顧工作。

(二)代賑工的配置雖涵蓋卅五個單位，但仍以環保局之清潔工占百分之九十，而居最多數。

(三)代賑工的人數持續呈現成長狀態，以六十九年度為例約有二、五〇一人到七十九年度則達三、五七八人。

(四)代賑工的年齡偏高，十六歲至卅歲約占三、九六%計一一九人，卅一歲至四十歲約占二〇、五一%，四一歲至五十歲約占二二、四二%，五一歲至六十歲約占二二、八一%，六一歲至七十歲約占三〇、三〇%計一、〇七一人。

(五)代賑工的性別以女性占多數，男性約占二六、二八%計八四九人，女性約占七三、七二%計二、四六九人。

(六)代賑工的身份，依據「臺北市輔導市民臨時工作有關登記、審核、派工注意事項」，申請者分為四類。第一類為列冊有案之生活輔導戶、臨時輔導戶及貧困征屬，第二類分為①全家唯一有工作能力人口已失業者②身體殘疾尚可工作而不易導致其他工作者③女性年滿五十五歲，男性年滿六〇歲以上需要工作而不易導致其他工作者④全戶總收入未超過最低生活費用標準之軍公教員工眷屬，第三類為符合家境清寒標準者，第四類其他特殊情形者。然其低收入戶者却僅占六分之一，其餘皆為清寒戶。

(七)代賑工的工資隨物價波動指數之變動及行政院最低工資的調整，逐年提高。在六十九年度每

日工資一一〇元，現則為三五〇元。

(八)代賑工的經費預算隨工資及人數的增加，從六十九年度的八二、五三七、一二五元。到七十九年度約計為三八五、九六〇、二〇〇元，其成長幅度相當可觀。

上述各項狀況除了能瞭解以工代賑的現象，相對的亦浮現許多潛在的問題。很明顯的我們從人力的增加、人員的老化、非低收入戶者居多、經費和預算的擴大，可看出這項福利計畫的若干弊端和問題的癥結。

三、以工代賑的基本癥結和

問題關鍵

當今年元月三位代賑工接連發生意外時，各界指責的焦點大致為①何以這些代賑工年齡偏高却仍擔任危險性高的工作？②何以這些代賑工皆為家境困苦者却不給予適當社會救助，而要來從事這種工作？③代賑工的使用單位何以未做好妥當的工作安全防範？④主管單位應有完善的撫恤措施及合理的福利制度。

我們若對照代賑工的現狀描述，大致能澄清和瞭解這些責難的事實和誤解。但相對而言，這些批評的事實的確也是主管部門需要思考的。唯在這些慘痛的教訓之後，我們即見到社政主管部門迅速提出擴大代賑工作職種的措施，儘可能轉移到安全性較好的工作；另也瞭解其工作意願和需求，勸導年老體衰者並給予合宜的救助，加強各項福利措施

及投保意外險等。並準備修正代賑工的相關法令、資格、工作範圍和工作時數。雖然短期之內這些代賑工對於輔導轉業的工作意願不高，其理由大致是①長期以來已習慣了工作內容②目前工作的時間較有彈性可做更適宜的安排③對於新的工作內容不清楚且認為適應會有問題，然而這些努力是能暫時解決現有存在的困難。

基本上，我們目前所討論和關注的以工代賑問題，似乎都集中在現行使用時所出現的問題探討和解答。但倘若我們仔細審慎的檢視這套制度內容，可能會發現有許多更關鍵性或結構性的癥結需要做全盤的思量。

(一)政府的角色介入和干預

從整個以工代賑的法令和計畫上，我們可發現政府主管部門負責推動而其輔導臨時工作之機關也都是政府的相關單位。其業務的執行則由區公所來負責，經費也全由社會福利基金來支應。這種情形在高雄市亦復如此，唯其差別是降低工作者年齡且名額有限。原則上政府倡導或推動此等計畫，自有其福利的積極意義。但是正由於由其全責承辦却造成：

1. 由於相關法令不周全，且行政作業得考量整體的反應，因此使本案容易受到外界民意的干擾和壓力。

2. 政府部門較少關注工作效率和管理制度。

3. 代賑工中有三分之二享有勞保的身份，依據內政部七十五年十二月廿三日臺內社字第四六一〇三二號函所示，原本代賑工並非政府

僱用人員，且不屬勞保對象。惟為保障該等人員安全，以工代賑人員係「專任」、「工作連續」以及「年齡合乎勞保條例規定」者，主管機關應以雇主身份為其辦理加保。由此可見儘管這些代賑工尚未納入勞動基準法範圍，但可預見其未來所隱含的政府必然責任的加重。

4. 對於超過六十歲而未加入勞保範圍者，其工作的危險性及未來退休後的福利事宜都是政府責無旁貸的事務。

5. 倘若代賑工的僱傭關係確立，那顯然政府部門變相的增加二千多位工作人員。其人員額數却又與日俱增，其未來的人事負擔可以預見的。

(二) 以工代賑是福利計畫或是勞資關係事務

1. 原本社會福利主管部門的用意，是將以工代賑視為一項積極輔導自立的計畫是值得稱許。但是其却僅站在福利服務的觀點，把代賑工轉交使用單位負責，而自身僅做預算的編列和安排作業。

2. 對代賑工而言，他們是因為合於這項福利計畫的規定而取得工作的機會。進一層他們若合於勞保身份者，則與政府機關建立勞資關係；但相對的那些未列入勞保身份者，政府

部門却用曖昧的關係來處理，其應有的基本工作權利保障應當為何。

3. 以工代賑通常採用的名稱是「臨時工」，但正因此政府部門在與其建立工作關係時却又發生，所謂臨時是指到底要持續到何等時間，其每天工作的時間數是多少。是按件計酬的方式或是以工作份數多寡而定，這都是造成實際作業上的困擾。

4. 到底代賑工是一種福利計畫的受益者或是勞資關係下的犧牲者，目前似乎難有定論。倘若我們以福利在先，僱傭在後的順序來看，即然福利的步驟已提供其得到適當的工作機會，那麼日後的評判的重點則應朝福利歸福利，權利歸權利的觀點着手。而不能要代賑工做事時說這是一種勞資關係，代賑工要爭取福利時却成爲是一種施捨救濟。

(三) 代賑工的使用管理却又是困擾不已。

1. 基本上福利主管部門在轉介代賑工到使用單位後鮮有進一步的瞭解和注意，其實際運作情形。這種疏於監督的結果，有著先天及後天的條件因素使然。因為其很少去釐清，到底這種轉介服務的福利措施實際內在關係為何？而所應擔負的責任有那些。但是當問題或危機產生時，誰是主要的責任者就是一項

很大的爭論。然原則上無疑的是福利主管機關和使用機關都脫不了關係。

2. 就使用機關而言，實際上也有很大管理上的困擾。畢竟他們會認爲這些代賑工都是福利照顧者，因此是無法有效管理，更難以用工作效率的要求來期待。加上這些僱用並非花用其本身的預算，倘開除這些代賑工又可能被認爲不厚道，若又有一些外界壓力的干預，則更少去追究實際效果。

3. 當然代賑工並非全然無效率的工作者或不敬業者，甚至他們是堂堂正正使用其勞力來換取薪資。因此，使用單位不能疏於管理或找尋不管理的藉口。但實際上，確是使用單位亦鮮能仔細去思考到底爲何要用這些代賑工。假若這些人的工作是非常重要的且不可替代，爲何不爭取正式納編。同時這些代賑工有許多已是政府正式「僱用」，那麼更應妥當的運用安排以發揮效用。基於這種考慮如何去注意代賑工的安全和照顧則更是無可懈怠的職責。

(四) 以工代賑對工作倫理的考驗或影響。

1. 儘管以工代賑在原則和構想上是值得鼓勵，但在實際執行上却問題重重。但其間有一項更值得重視的問題是，以工代賑是否會被壞

「工作倫理」的價值和規範。理論上其應是在積極發揚勞動精神，但實質上由於執行的不當受制於各種因素，而使得有些代賑工即遊走在福利和僱傭的關係之間，即可用少數的工作時數得到相當的報酬。當然，有者是不同意這種說法。他們認為代賑工的工作負有危險性，且他們是弱勢者，本應得到照顧。但事實上，我們承認這些爭執的重點，也承認政府主管機關疏於妥當安排和管理。而且每天三五〇元，每月所得也僅在九千元左右，與最低工資標準有若千的出入。但是我們若從另一個角度來看，這些代賑工非以低收入戶為主，其所謂清寒戶者本身即在福利補助的範圍之外，如果要批評對清寒戶的照顧不周那是另一個課題；當然清寒戶亦可用以工代賑補助是無可厚非，但是我們所關心的是即然這些代賑工的多數都屬於有工作能力者，那麼何不妥當的安排其勞動的工作內容。而僅在有限的工作時數內，通常約在二至四個小時之間，其每個小時的所得可能就高於一般的勞動者。如此會令人感到，是否有其他負面影響產生。

2. 前述的說明並不是在否定和漠視代賑工的尊嚴和價值，而是一個根本的關鍵問題在於，

對於有能力工作的代賑工為何不給予最合理的運用和發揮，並給予最合理的報酬。反之給予這種待遇，又要限制其工作時數，使代賑工得再仰賴其他工作才能謀生。因此到底代賑工是得到福利或被抹殺權利，委實是值得思考。當然有許多代賑工是樂於現狀的安排，因為他們可再有另外兼差工作。如此也使得本計畫的基本原意失去積極作用，也扭曲給予福利機會的精神。整體而言，這真是一項重大的考驗和挑戰。

四、有關以工代賑的解題和

對策

從以工代賑的制度性和結構性的問題分析，我們深切的瞭解這些福利計畫本質的非單純性，我們更不能用一般社會福利的觀點來對待。其所涉及到勞資關係和使用管理的課題，都需要做整體考慮。如今我們即瞭解這些問題的關鍵，其解題的著眼點或對策的提供，應能符合這種理想的要求。

原則上，社會主管機關針對諸多意外事件所做的連續反應是正確的。但深遠的看，這也僅能救急而已。對於那些年紀較大的代賑工如何安排轉業，或給予合理福利待遇或從社會救助的體系上來解決其根本的需求等，就不是眼前能處理的。然而更進一步的倘要降低工作年齡、修正申請資格、減少工作機會等措施，可能很快就會遭遇到一連串的安置或處理的困難。假如我們清楚到這項公共政策受諸

外界壓力的關心留神，顯然這都會構成一種連鎖性的效用，不得不小心注意。

但是，這些考量不意味著問題不處理。顯然在對策上是有輕重緩急的差別，因此前述的作為應是當務之急。然而一套合理的以工代賑計畫和制度應該是朝向：

(一) 檢討政府角色的適宜定位，事實上這項福利計畫的關鍵是政府本身。今天在此計畫推行二十多年，其實際成果的評估和問題的檢討是絕對必要。同時更可深入的瞭解到底政府對此工作中應再做多少介入和干預。

(二) 行政主管部門也得認清楚，並不是因為擔心承負未來的各種責任而想及早脫身。反之假如政府找不到更合適的計畫來替代的話，顯然就必須對於如何使本計畫更有效發揮來努力。

(三) 倘若政府的責任是不可避免，那麼有許多變動模式是值得開拓，包括：

1. 政府對於符合列入以工代賑計畫身份者，在合理篩選後，則需確保其基本福利照顧。例如是屬低收入戶者，自然有相當的醫療保障，而相對的清寒戶却沒有這些照顧，因此他們會希望取得身份獲得勞保資格。但假如政府認為這些代賑工是需要投勞保，那麼在勞資關係確定時，這項勞保就成爲這些代賑工的基本權利。簡單的說假如政府部門能真正尊重僱傭關係的勞動原則時，其根本的問題是可迎刃而解。

2. 當然以工代賑的計畫，並不一定代表要由政府

府來包辦。事實上社會福利主管機關可居於一個協助這些需要工作的人取得適當工作的中介者和協調者立場。他可把這些可用的勞力引導到適宜的就業市場，尤其是目前國內基本勞力欠缺之際，這些有能力的代賑工應是相當值得開發的人力資源。

3. 正如前述可能若干代賑工想從現狀的間隙之中，取得某種利益。但基於一種合理公平的原則，主管機關應做適當的裁量，否則這種安排即失去作用。

4. 政府部門可將代賑工的勞力任由自由市場機能運作，並不須刻意去控制其勞力的價格。但是對於若干無充分工作能力的代賑工，政府部門即應考量僱主的立場給予合理的補貼，或是獎勵其行為而有所補助。

5. 在為代賑工尋求理想僱主之前，可能得先瞭解這些工作者的基本需求，對工作的期許，其自身的各種困難。以工代賑可能僅解決某種部分的問題，但卻又是另一個問題的開始。例如代賑工有需要在宅服務的家屬，要鼓勵其外出工作之前，可能這個服務要先解決。因此我們願見以工代賑是需與福利體系做配合，而不是單獨存在的。

固然我們認為政府的角色應做適當且妥切的調整，但代賑工的問題並不是因為轉移到民間部門後就消失。充其量這又是另一個不負責任的開始。基本上除了應做合理的安排和處置外，更應積極關切這些工作者在新的工作環境，如

何得到合理的權益和待遇。這些追蹤督導的工作是在輔導轉移時必要的步驟。

(四) 儘管民間的就業市場可能是一個良好的替代轉移。但這並不意味政府部門就不能用代賑工。正如殘障者就業問題一樣，雖然在新修訂的法案之中，加上若干強制性規定，但是政府部門應可帶頭來任用，才可能造就一種肯定的社會價值觀念。不過這個工作的前提必須政府部門應以更尊嚴和接納的態度，培植一套合理管理觀念或制度來引導。而不視這僅是一種施捨，或是一種不要花錢的免費勞力。事實上這些代價都是納稅義務人的付出，應有正面的功能發揮才是。

(五) 最後就代賑工而言，自身如何建立一種肯定的工作價值是必要的。要確認這不是自己無償取得，是用勞力的神聖工作。當然並不是每一個人皆如此，不過倘若大多數的人能有自重自立的觀念，相信就更能理直氣壯的要求自己應有的對待。更重要的是認清自身若有福利的問題，應能請社會大眾和主管機關來共同承擔，而己用神聖的勞力為社會帶來更具意義的回饋。

五、事實澄清和意見整合

曾經有代賑工的使用單位，基於有效達成清潔目的的理由，而想將此工作交由民間專業機構負責；同樣的社政主管機關也因代賑工的迭遭不幸而想將其轉向安全地方。這些事實都有其道理，同樣也

都會造成相當的連鎖反應。正因此也引發我們得深入的思考，究竟這項以工代賑的計畫應何去何從。「二〇〇〇年大趨勢」一書，所揭示的情況不見得完全適用在本國情境。但是其引中與啟發的理念和想法，却可供我們更仔細來評析這項工作的價值和意義。

參考書目

1. 尹萍譯，二〇〇〇年大趨勢，臺北天下文化，頁一三五至一七〇，民國七十九年四月。
 2. 孫健忠，誰需要市民臨時工？中國論壇，第三二七期，頁六十九，民國七十八年五月。
 3. 郭登聰，「以工代賑」的非社會福利觀點省思，福利社會，第十二期，頁卅七至卅八，民國七十七年十二月。
 4. 蘇耀燦，臺北市政府輔導市民臨時工作報告，未經出版，臺北市政府社會局內部資料。
 5. 臺北市輔導市民臨時工作辦法。
 6. 臺北市輔導市民臨時工作有關登記、審核、派工注意事項。
 7. 高雄市政府辦理「以工代賑」實施要點。
 8. 勞工法令解釋彙編——勞工保險類，行政院勞工委員會，頁四一四，民國七十八年八月。
 9. 勞動基準法。
 10. 參考臺北市政府社會局二科林淑文股長有關，擴大代賑工作職種の相關資料。
- (作者現任職臺北市府社會局)