

社會救助夠積極了嗎？ 論我國社會救助新制推動十年

李靜玲、李璧如

壹、前言

我國於1980年通過《社會救助法》，政策理念為落實照顧經濟匱乏者的社會責任，期能提供國民基本的所得保障，使貧病、孤苦無依或生活陷入困境者獲得妥適的照顧，扮演著「社會安全網」的重要角色，亦是各項福利給付的基本標準。社會福利的措施往往反映社會中固有的價值與考量，我國的《社會救助法》內涵著華人傳統文化的家庭價值、就業取向，因此在設立貧窮線標準時，既需納入親屬責任、亦考量被救助者的就業能力等，形成此具有文化與社會特色的計算方式。

然而近年臺灣因社會及經濟變動劇烈、家庭型態改變，提供所得保障的社會救助卻僅涵蓋不足1.5%的總人口，被各界認為過於嚴苛；再者，順應歐美各國邁向積極性社會救助的潮流，我國於2004年頒佈的「社會福利綱領」中闡明「以積極

福利替代消極救助」的精神，開始推動脫離貧窮相關措施。為因應時代變遷和救助精神的轉變，《社會救助法》在2010年進行大幅度修正，並於2011年7月1日實施，也稱「社會救助新制」，主要修正內容一方面是擴大照顧範圍，包含：改變貧窮線計算方式以提高貧窮線、中低收入戶的定義明確入法，另一方面則強化協助經濟自立的脫貧措施和獎勵機制等。

本文擬藉由文本分析臺灣《社會救助法》歷次修法中生活扶助規定的改變與演進，檢視歷年低收入戶家戶數和人口數改變討論是否達到擴大照顧的目的；並輔以近年脫貧方案推動之行政資料，探討社會救助新制的積極性成效。

貳、社會救助新制現況

自《社會救助法》立法以來，始終有著「社會救助標準嚴苛、照顧不足」的批

判。鄭麗珍（2000）指出社會福利的實施基本上是價值驅動的，每個社會立基於其特有的社會價值考量或意識型態，藉由政府的介入，發展出因應其社會問題的社會福利政策與制度。

傳統的中華文化社會裡，生活貧困或匱乏往往被視為是私人的問題，而非社會問題，救助個人或家戶的貧窮與匱乏常常是透過傳統的非正式社會網絡支持，例如基於血緣關係的家庭或家族等，因此認定家庭總收入時理應擴及其家庭家人。然而時序進入現代，家庭結構改變、家庭關係不再緊密、且家庭組成趨向多元，薛承泰、杜慈容（2006）指出臺灣近數十年的家庭變遷朝向規模小且孩子少，晚婚現象普遍、離婚率上升、單親與新移民家庭增加的趨勢，因此「家庭總收入應計算人口」的列計人口範圍的放寬是歷次修法的主軸。再者，新制將低收入戶的界定標準改為「當地最近一年每人可支配所得中位數之百分之六十定之」，係回應社會現況亦與國際標準接軌；並且考量現有「新貧」族群——貧窮者不再只限於過去的傳統弱勢，更有許多的「工作貧窮」人口，而納入「中低收入戶」的概念：家庭總收入平均分配全家人口，每人每月不超過最低生活費一點五倍；期能達到擴大照顧的目的。而新制中的積極性社會救助概念，則是強調協助經濟弱勢自立的精神，納入避免「社會排除」的概念；更提供鼓勵經

濟弱勢「脫離貧窮」的措施，如「資產形成條款」。承此，擴大照顧經濟弱勢以及協助其逐步經濟自立即為社會救助新制的兩大核心重點。

根據統計數據顯示，2020年全國計有低收入戶146,342戶和中低收入戶114,840戶，人數分別為低收入戶300,241人、中低收入戶325,681人（如表1）；相較2011年6月底，社會救助新制將中低收入戶納為福利照顧對象，確實擴增了經濟貧困者照顧人數。新制中最低生活費修正為依可支配所得中位數之60%訂定，且每年檢討計算出之數額較現行最低生活費變動達5%以上則予以調整，將調升標準制度化，協助經濟弱勢保障其經濟安全，2020年各地區最低生活費詳如表2，最高為臺北市17,005元。

然而，相較許多先進國家的貧窮率多介於10%左右，我國雖然已在歷次修法過程中逐漸放寬相關扶助規定，救助人口亦逐年增加，在社會救助新制實施前約占總人口的1.5%，在新制實施後加入中低收入戶，則占總人數的近3%；我國的貧窮線水準並不算低，相較美國的貧窮門檻，甚至高過於美國（薛承泰等人，2011）。惟因我國救助標準不僅有最低生活費規定，尚且納入親屬責任、考量被救助者的就業能力等，因此相較於他國，我國的扶助比率仍是偏低。

表 1 社會救助新制實施前與 2020 年低收入、中低收入之戶數、人數比較表

年度	低收入戶		中低收入戶		合計	
	戶數	人數	戶數	人數	戶數	人數
2011年6月底 (占全國 比率)	114,437 (1.43%)	276,128 (1.19%)	--	--	114,437 (1.43%)	276,128 (1.19%)
2020年底 (占全國 比率)	146,342 (1.64%)	300,241 (1.27%)	114,840 (1.29%)	325,681 (1.38%)	261,182 (2.92%)	625,922 (2.65%)
成長比率	27.87%	8.73%	--	--	128.23%	126.67%

資料來源：作者整理自衛生福利部統計處（2021）。

表 2 社救新制實施前、後與 2019、2020 年全國各地區最低生活費一覽表

單位：新臺幣（元）

地區別 年度別	臺灣省	臺北市	高雄市	新北市	臺中市	臺南市	桃園市	福建省	
								金門縣	連江縣
2011 (1-6月)	9,829	14,794	10,033	10,792	9,945	9,829	--	7,920	
2011 (7-12月)	10,244	14,794	11,146	11,832	10,303	10,244	--	8,798	
2019	12,388	16,580	13,099	14,666	13,813	12,388	14,578	11,135	
2020	12,388	17,005	13,099	15,500	14,596	12,388	15,281	11,648	

資料來源：作者整理自衛生福利部社會救助及社工司（2020）。

參、社會救助新制的驅動理念

二次大戰後，歐美各國在福利給付資格方面的大幅擴張，使得福利國家進入了黃金年代（the Golden Age）（Pierson, 1998）。1970年代以降，各國福利支出的持續擴張不但危及了國家財政，也降低了

就業者的工作意願，形成了福利國家的危機。自1990年代起，歐美國家的失業問題也成為社會救助人口增加的主要原因，社會救助的財政成本增加，社會更關注福利領取時間過長會影響人們的就業能力、導致長期的福利依賴。這樣的氛圍下，西方國家紛紛倡議著充分就業的目標和限制

社會支出等積極性社會救助策略，認為失業問題與福利問題皆因國家政策的過度干預，應重振市場投資意願、強調個人責任，方能解決失業和福利依賴問題（王永慈，2007；郭俊巖、王德睦，2008）。

我國雖非遭遇高失業率議題，惟因近年經濟衝擊、社會家庭型態改變、近貧人口增加，再者思考由於我國福利制度設計係以貧窮線為各項福利給付的基本標準，一旦符合低收入戶資格即可享有各項福利服務，可謂是全包式概念，故資格條件審核嚴格，學者如孫健忠（2008）就曾批評這樣的體制導致經濟弱勢盡其所能的取得福利資格後，再無其他能力改善其生活，只能長期的仰賴社會救助。因此，政府擬以擴大照顧概念希望及早協助經濟弱勢，避免其落入「社會排除」甚至赤貧境地而難以協助，並以「積極促進就業」、和形成「資產累積」等協助經濟自立概念作為驅動。

一、社會排除

孫健忠（2002）指出貧窮的致因可從「個人解釋」與「結構解釋」兩面向來思考，個人解釋的論點強調貧窮之所以會發生是規責於個人的缺失、錯誤或是缺陷所造成的；而結構觀點的看法則是認為個人之所以淪為貧窮是整個社會與經濟制度建構的結果，蔡明璋（1996）進一步指出因為權力、階級、性別、年齡和種族所造成

的歧視與剝奪，都妨礙了人們平等的享有社會的機會與資源。導致貧窮原因是多樣的、貧窮問題是複雜的、貧窮對人們帶來的影響性更是深遠。

運用「社會排除」概念討論貧窮議題，在歐洲社會已被廣泛的使用在各種不同的領域，包括：教育、住宅、社區發展等等，其核心概念內涵因不同政策亦有許多演譯。英國的Social Exclusion Unit所給予的定義為：「當人民或地區遭遇一連串相互關聯且組合式的問題時，可能發生的狀況，如失業、低技能、低收入、住房條件差、高犯罪率環境、不良的衛生條件和家庭破裂」（Levitas et al., 2007），此定義涵蓋了貧窮可能展現的面向、和可能帶來的交互問題；李易駿（2006）進一步為「社會排除」理出三項特徵：「多面向」——並非單指物質或經濟上的問題，還包括心理、空間、社會參與等；「動態的過程」——探索一個人或團體在其生命週期中遭遇排除的動態過程；以及「對既有政策制度所造成的排擠，政府應該為此負責和有所行動」。

「社會排除」亦詮釋了貧窮的個人在不同的領域因缺乏社會參與而於不同領域遭受到排除的情況，Percy-Smith（2000）的研究歸結出七個社會排除的面向：1.經濟排斥，如：長期失業；2.社會排斥，如：無家可歸、犯罪；3.政治排斥，如：缺乏參與政治權利；4.居住環境排斥；5.個

人排斥，如：心理和身體健康不佳；6.空間排斥，如：弱勢群體的集中或被排擠而邊緣化；7.團體排斥；不僅影響層面廣泛，Miliband（2006）的研究更指出社會排除中的「深度排除」係指受到多個且重疊面向的排除；綜合廣度和深度的方式去思考並檢驗社會排除中相互作用的因素，尤其是深度排除和多面向的不利條件，方能制定合宜政策去改善排除問題（Levitas et al., 2007）。

「社會排除」深化了過去的結構致貧因素討論，並進一步描繪了貧窮對人之影響性的交互作用，進而從脈絡中來理解社會問題並制定社會政策，例如：失業問題不僅造成缺乏收入而落入貧窮，失業亦可能導致社會關係的排除，進而弱化再就業的能力，而更固著於貧窮的狀態；再者，當人們被現代社會中的正常運作機制，如經濟、政治等所排除時，也將難以獲得及使用各種福利服務，此一現象即造成了貧困者無法改善其生存環境的障礙。在社會救助新制中納入「社會排除」的概念，新增了第十五條之二「社會排除現象之避免」：促進低收入戶及中低收入戶之社會參與及社會融入，得擬定相關教育訓練、社區活動及非營利組織社會服務計畫，提供參與。希望能協助低收、中低收入戶當經濟面落入貧窮線以下時，仍能有社區及社會參與的機會，而不致落入更深度的排除，而增加脫貧的困難。

二、積極促進就業

所謂的「積極促進（activation）」，王永慈（2007）將其界定為「針對領取政府給付者或是（可能）被勞動市場排除在外者，促進其進入或再進入勞動市場、或參與社會團體、社區或志願服務等的社會性活動」，意即不僅是參與勞動市場，更是積極的鼓勵參與有薪或無薪的就業機會、職業訓練等社會活動，是相對於「消極的」——保護的、補償的、僅提供生活扶助之現金補助的（Berkel & Moller, 2002）。

Barbier（2005）認為積極促進的概念係起源自1950年代瑞典所推動的積極勞動市場政策，當時的政策是為了因應其自身勞動市場的改變，設計各種訓練方案，促進人力流動、人力再配置、職業訓練等，期望協助受僱者能在安全與平等的環境中，增加投入勞動市場的彈性（王永慈，2007）。積極勞動市場政策在瑞典的推動受到OECD的正面評價，開始協助組織會員國採納積極促進的概念，其後許多福利國家在面臨人口及社會因素的變遷、財政資源減少的情況下紛紛跟進，期望能活絡勞動市場、持續勞動人力提供、以維持市場競爭力，轉而納入強調個人責任和市場運作。

因此，「積極促進」可視為一種政策理念、也可視為是一套政策工具，具體反

應在社會安全政策與勞動市場政策的有系統連結（Barbier, 2005）。王永慈（2007）採用Hanesch與Balzter（2001）的分類，進一步說明運用在社會救助體系中，積極促進的呈現則可以分為兩類：一類是溫和的、改善社會排除、促進人力資源發展的，以經濟誘因和改善服務品質，來協助人們就業，以因應去工業化後經濟發展不平衡、而導致的勞動市場人力技術供需失調之失業問題；另一類型則是嚴格、緊縮或勞動市場依附的，運用經濟壓力以及法律義務，減低給付水準、縮短給付期間，以因應社會救助所帶來的不利工作誘因、貧窮或失業陷阱以及政府財政壓力等。後者在逐步強化領取補助與勞動力市場投入的連結後，即朝向重視就業的要求方能獲得政府給付的工作福利方向發展。

「就業取向」的概念始終存在於我國的《社會救助法》中，不僅具體呈現在「有工作能力未就業者，依基本工資核算」列計家庭總收入，甚至自1997年第一次全文修正時就納入的第十五條即規定有工作能力而未就業者應接受工作訓練和輔導，否則不予扶助；在社會救助新制中更納入協助經濟弱勢者增加工作能力、協助經濟弱勢排除就業障礙、提供所需補助與福利服務等；在積極促進就業的策略上，我國係屬於前段所討論的第一類：以「以經濟誘因和改善服務品質，來協助人們就業」，而且實務上縣市政府通常綜合考量

經濟弱勢的需要是很少因個案未就業而取消其福利資格。

三、資產累積福利理論

「資產累積福利理論」是Sherraden在1990年代所提出的，由於看到傳統社會救助政策上嚴苛的資產條件要求導致低收入戶無法累積其經濟資源，不但影響其未來的生活機會，更影響其無法脫離貧窮的狀態。這是一個期待能提供社會問題解方的理論，鑑於傳統社會救助政策過分倚重「收入維持」的策略，致使在解決貧窮問題上效果不彰，而建議政府在協助低收入家戶累積資產的努力上應該扮演制度性的角色。將此福利理論放進社會政策的脈絡中，鄭麗珍（2007）清楚說明資產累積的社會政策定義為：「廣泛而普遍的促進公民和家戶（尤其是窮人）獲得不動產和金融資產，以增進他們福利的方案、規定或法律等，皆屬於以資產為基礎的社會政策。」此外，資產形成仍是補充性策略，尚需搭配保障基本維生的所得維持救助政策，進而協助工作中的經濟弱勢改善困境。

資產累積概念是協助低收入／中低收入家戶脫貧自立的關鍵面向，如前段討論協助經濟弱勢獲得資產時，仍須搭配所得維持的生活扶助，社會救助新制的新增條文即體現了「資產累積」的精神：參加脫貧方案期間增加之所得可免計總收入計

算。再者，Sherraden（1991）亦具體提出「個人發展帳戶」措施作為累積資產的工具，他認為這可幫助低收入戶依據個人的意願和能力提撥出非必需的所得收入，每個月固定存入銀行，並由方案贊助者提撥固定比例的配合存款，以協助他們快速累積財產。這樣的方案，我國最早於2000年由臺北市政府推出三年期的「臺北市家庭發展帳戶」實驗方案，其後也成為各縣市政府辦理脫貧方案的主要策略，甚至中央政府於2017年推出「兒童及少年未來教育與發展帳戶」亦是根基於資產累積的概念。

肆、社會救助夠積極了嗎？論新制的成效

一、擴大照顧經濟弱勢

（一）福利資格的鬆綁

《社會救助法》自1980年通過，隨著經濟景氣榮枯、產業結構改變以及社會情勢變遷，致使貧富差距擴大、結構性失業等問題，《社會救助法》為加強對弱勢家庭的提供幫助並展現社會公益之精神，經歷多次修法，其中較為幅度較大的變革為1997年全文修正、2004年部分修正及2010年的大幅修正。2010年修正後所稱社會救助新制在生活扶助的規範有大幅放寬，以期擴大照顧經濟弱勢，包含：

1. 貧窮線基準逐步放寬

在1997年《社會救助法》全文修正將低收入戶的定義統一為：「指家庭總收入平均分配給全家人口，每人每月在最低生活費用標準以下者。前項所稱最低生活費用標準，由省（市）政府參照中央主計機關所公佈當地最近一年平均每人消費支出百分之六十訂定，並報中央主管機關備查」，其中最低生活費標準由1980年訂法以來的前一年政府公佈家庭經常性消費支出的「40%」提高到「60%」。

2004年的修法中，在最低生活費標準中納入了「家庭財產」的考量，其緣由為避免有人在收入部分確實低於最低生活費標準，然卻坐擁名車豪宅等現象。

2010年將低收入戶的界定標準改為「當地最近一年每人可支配所得中位數之百分之六十定之，並於新年度計算出之數額較現行最低生活費變動達百分之五以上時調整。」薛承泰等人（2011）說明該次的修正採「所得」來制定貧窮門檻，係與資料來源的品質作為判斷的基礎；且依「中位數」取代「平均數」的計算，也可以避免受到極端值的影響。林萬億（2011）指出這項採用歐洲聯盟的相對貧窮標準，是一進步的修法，與民間版本主張一致。

2. 增設中低收入戶

考量現有「新貧」族群——貧窮者不再只限於過去的傳統弱勢，更有許多的

「工作貧窮」人口需要協助，因此納入「中低收入戶」的概念：家庭總收入平均分配全家人口，每人每月不超過最低生活費一點五倍，核發中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活補助、兒童及少年之生活扶助費和健保費減免以及學雜費補助等。期能擴大照顧在生活水準接近貧窮線的國民，避免落入所謂「資源耗盡原則」陷阱——為了成為政府照顧的「低收入戶」而拋棄所有資源，一旦真正獲得「低收入戶」資格之後就很難脫貧了（孫健忠，2008）。

3. 家庭關係和親屬責任

社會救助資源的提供與給付是以「家戶」為單位，當申請社會救助時，早期不問其家庭或親屬成員有意願或能力與否，如1980年制定《社會救助法》時認為家庭總人口的計算，採用「直系血親、旁系血親及負扶養義務之親屬並在同一戶籍或共同生活者」，這應是中國傳統文化中親屬責任制的遺緒。

然而框列過多親屬或採用預期應負扶養責任時是難以認定的，因此在1997年修法時，明訂納入「綜合所得稅列入扶養親屬寬減額之納稅義務人」；在2004年將旁系血親縮減為只計算「兄弟姊妹」；在2008年將直系血親所減為只計算「一等直系血親為主」，但除一親等外之其餘直系血親若同戶籍或共同生活，則仍納入計算；至2010年時，更進一步修正「不列計兄弟

姊妹」，並且強化得以「以申請人最佳利益考量」予以認定是否列入應計算人口。

然而，近年來的社會變遷，也使得家庭的組成型態愈趨多樣化，決定低收入戶資格的家庭總人口計算已愈難判別，《社會救助法》的目的不是導正社會風氣或強化家庭價值，而是幫助生活緊急陷入困境者，因此，配合社會變遷修正親屬責任的觀念即是必要的（鄭麗珍，2000；林萬億，2011）。

（二）是否達到擴大照顧？

為了更能發揮社會救助照顧弱勢的立法目的，2011年上路的社會救助新制在生活扶助規定上大幅放寬，包括改變貧窮線計算方式以提高貧窮線、從優認定撫養人口、中低收入戶的定義明確入法等，希望擴大貧窮人口的照顧範圍，以下將分別從低收入／中低收入戶人口數及家戶數改變、最低生活費的改變以及各款別人數的增長來進行討論。

1. 低收／中低收入戶人口數及家戶數

表3、4中，社會救助新制實施前（2010年），全國低收入戶合計為11萬2千餘戶，人數為27萬3千餘人；新制於2011年7月1日施行，截至2020年底為止，核定低收入戶計146,342戶（300,241人）、中低收入戶114,840戶（325,681人），合計占全國總戶數比率之2.93%、總人數比率2.65%。對照原有僅照顧低收入戶，擴大

增加照顧一倍的人數，針對接近貧窮線的人口給予中低收入各項津貼補助，以避免其落入貧窮線以下。

在增加的比率上，僅見於2011及2012年有大幅的增加，其後僅緩增，甚至自2015年低收入戶戶數、人數皆開始減少，彼時中低收入戶戶數、人數尚在成長，或可視為擴大照顧後，地方政府尚針對貧窮

家戶資格進行調整。然而至2017年以降，低收／中低收入戶在總戶數方面仍或有增減，但總人數方面則皆是逐年減少的趨勢，原因或可歸納包含高齡化、少子化、家戶人口減少等，抑或是地方政府資格審查嚴格所導致，如為後者，則不禁令人懷疑執行成效或甚至是否違背推動社會救助新制擴大照顧的初衷。

表 3 2003-2020 年低收／中低收入戶總戶數、各款別戶數比例變化

年份	低收戶數	占全國戶數比率	低收增減比例	一款戶數	二款戶數	三款戶數	三款增減比例	中低收戶數	占全國戶數比率	中低戶增減比例
2003年	76,406	1.08%	--	3,702	21,219	51,485	--	--	--	--
2004年	82,783	1.15%	8.35%	3,665	21,220	57,898	12.46%	--	--	--
2005年	84,823	1.16%	2.46%	4,049	20,445	60,329	4.20%	--	--	--
2006年	89,900	1.22%	5.99%	4,214	21,073	64,613	7.10%	--	--	--
2007年	90,682	1.21%	0.87%	4,207	21,025	65,450	1.30%	--	--	--
2008年	93,032	1.22%	2.59%	4,308	21,324	67,400	2.98%	--	--	--
2009年	105,265	1.35%	13.15%	4,253	23,447	77,565	15.08%	--	--	--
2010年	112,200	1.41%	6.59%	4,085	24,201	83,914	8.19%	--	--	--
2011年	128,237	1.59%	14.29%	4,253	26,999	96,985	15.58%	35,420	0.44%	--
2012年	145,613	1.78%	13.55%	4,364	31,095	110,154	13.58%	88,988	1.09%	151.24%
2013年	148,590	1.79%	2.04%	4,520	32,656	111,414	1.14%	108,589	1.31%	22.03%
2014年	149,958	1.79%	0.92%	4,243	33,053	112,662	1.12%	114,522	1.37%	5.46%
2015年	146,379	1.73%	-2.39%	3,902	32,662	109,815	-2.53%	117,686	1.39%	2.76%
2016年	145,176	1.70%	-0.82%	3,533	33,216	108,427	-1.26%	119,081	1.39%	1.19%
2017年	142,814	1.65%	-1.63%	3,328	32,748	106,738	-1.56%	117,776	1.36%	-1.10%
2018年	143,941	1.65%	0.79%	3,073	33,394	107,474	0.69%	115,570	1.32%	-1.87%
2019年	144,863	1.64%	0.64%	2,926	34,050	107,887	0.38%	115,937	1.31%	0.32%
2020年	146,342	1.64%	1.02%	2,733	34,563	109,046	1.07%	114,840	1.29%	-0.95%

資料來源：作者整理自衛生福利部統計處（2021）。

2. 各款別戶／人數的增長

《社會救助法》自1980年立法以來，生活扶助的相關規定自1997年將貧窮線明確定義後，家庭之動產不動產、家庭關係列計、親屬責任廣度、和工作人口列計等，在歷次修法中逐漸放寬扶助標準，希望能擴大照顧到生活在貧困中需要幫助的人。從圖1、2中即可發現，自2003年以來

歷年低收入戶數及人數都是持續上升的，尤其2011年新制實行後，改變貧窮線計算方式和進一步放寬親屬列計，及更重視是否撫養的事實，加入以「申請人最佳利益考量」，並納入中低收入戶，都提升了貧窮人口的照顧量。雖自2015年起整體低收入／中低收入戶人數逐年減少，然相較於實施新制之前，確實擴增了經濟貧困者照

表 4 2003-2020 年低收入／中低收入戶總人數、各款別人數比例變化

年份	低收入人數	占全國人數比率	低收入增減比例	一款人數	二款人數	三款人數	三款增減比例	中低收入人數	占全國人數比率	中低收入增減比例
2003年	187,875	0.83%	--	4,175	46,762	136,938	--	--	--	--
2004年	204,216	0.90%	8.70%	4,014	46,659	153,543	12.13%	--	--	--
2005年	211,292	0.93%	3.46%	4,394	46,973	159,925	4.16%	--	--	--
2006年	218,166	0.95%	3.25%	4,472	47,168	166,526	4.13%	--	--	--
2007年	220,990	0.96%	1.29%	4,461	46,776	169,753	1.94%	--	--	--
2008年	223,697	0.97%	1.22%	4,540	46,748	172,409	1.56%	--	--	--
2009年	256,342	1.11%	14.59%	4,451	50,811	201,080	16.63%	--	--	--
2010年	273,361	1.18%	6.64%	4,271	51,788	217,302	8.07%	--	--	--
2011年	314,282	1.35%	14.97%	4,482	56,295	253,505	16.66%	120,042	0.52%	--
2012年	357,446	1.53%	13.73%	4,582	63,984	288,880	13.95%	282,019	1.21%	134.93%
2013年	361,765	1.55%	1.21%	4,698	64,022	293,045	1.44%	334,391	1.43%	18.57%
2014年	357,722	1.53%	-1.12%	4,389	61,779	291,554	-0.51%	349,130	1.49%	4.41%
2015年	342,490	1.46%	-4.26%	4,032	57,917	280,541	-3.78%	356,185	1.52%	2.02%
2016年	331,776	1.41%	-3.13%	3,653	56,516	271,607	-3.18%	358,161	1.52%	0.55%
2017年	317,257	1.35%	-4.38%	3,448	53,142	260,667	-4.03%	350,425	1.49%	-2.16%
2018年	311,526	1.32%	-1.81%	3,194	52,141	256,191	-1.72%	338,468	1.43%	-3.41%
2019年	304,470	1.29%	-2.26%	3,028	51,337	250,105	-4.12%	334,237	1.42%	-1.25%
2020年	300,241	1.27%	-1.39%	2,813	50,711	246,717	-3.79%	325,681	1.38%	-2.56%

資料來源：作者整理自衛生福利部統計處（2021）。

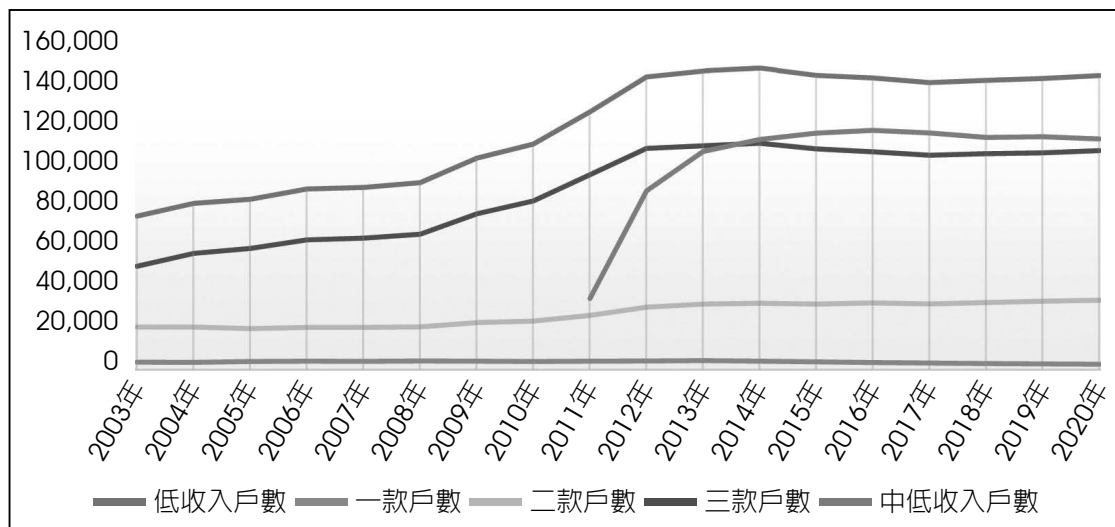


圖 1 2003-2019 低收、中低收入戶及各款別戶數變化圖

資料來源：作者自行繪製。

顧人數。此外，2008年的增加幅度也相對高，思考可能因為全球金融海嘯對經濟市場造成的影響，也造成了其後低收入戶的增加，然本研究僅就低收入戶變化的數據量進行解讀，並無法呈現外在經濟因素所造成的影響。

低收入戶類別條件在臺灣省、新北市、臺中市、臺南市及福建省採三款計：第一款為家庭人口均無工作能力，且無收入及財產；第二款為家庭人口有工作者在總人口數 $1/3$ 以下，且家庭總收入平均分配全人口，每人每月在最低生活費 $2/3$ 以下；第三款為家庭總收入平均分配全人口，每人每月逾最低生活費 $2/3$ ，且在最低生活費以下。另外兩大直轄市：臺北市和高雄市則分別分為五類和四類，

針對收入多寡有更細的分類。這三大款別在歷年變化中，也出現不同的成長幅度，如圖1、2。

從各款的戶數和人數成長變化圖中，可見第一款呈現少數的存在、第二款則為平緩的分布，第三款人數的增加趨勢與總人數的增加的曲線幾乎一致。思考其原因，關於第一款為全戶均為無工作能力且無收入及財產，實為極度貧窮，且是非常嚴格規定的類別，如有任何的收入增加及可能造成款別變動至第二款；而第三款則為家戶中每人每月介於在最低生活費下及最低生活費之 $2/3$ 之間，推論此款大幅增加，因與近年來新貧現象的工作貧窮有關，即貧窮不再限於絕對的弱勢；而且自新制納入中低收入戶後，在2013年中低收

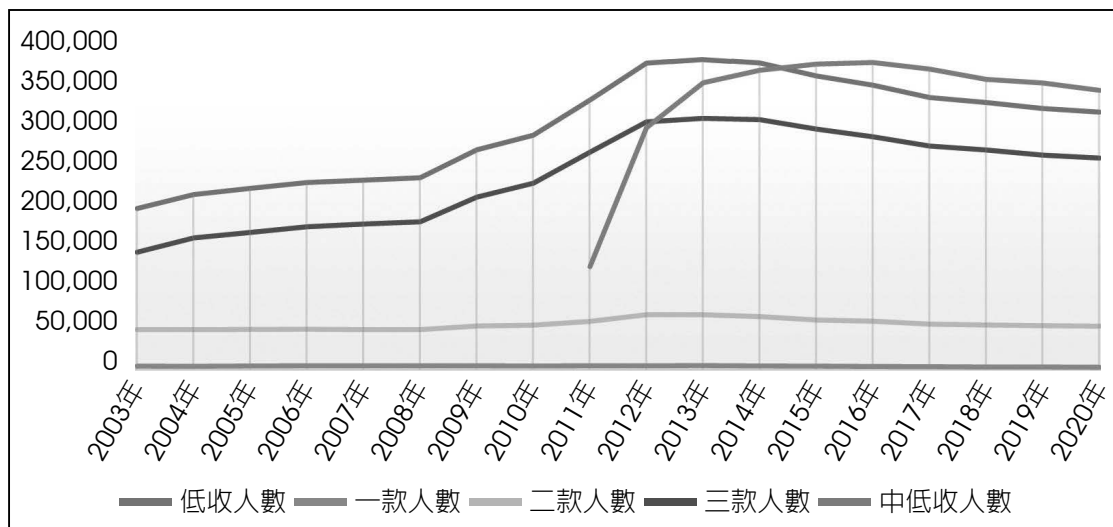


圖 2 2003-2019 低收、中低收入戶及各款別人數變化圖

資料來源：作者自行繪製。

入戶人數首度超越第三款人數。再者，這樣第三款以及中低收入戶人數的增加，也反應著社會救助新制中強化脫貧措施設計的重要性，意即這些工作貧窮者，亟需制度化的扶助方能達到經濟自立的境地。

二、積極性社會救助

(一) 鼓勵積極邁向經濟自立

雖然《社會救助法》以協助窮人為主要目的，然而重視「工作倫理」的社會價值，亦體現在法規中，我國的社會救助對象的家庭總收入包含工作收入、動產及不動產之收益還有其他收入，有收入即應計入，有工作能力即應工作，除了在學、服刑、服役、重度身心障礙、重大傷病及懷孕之外，立法意涵認為均應進入勞動市場

工作，過去而有核算適用基本工資或職類調查之經常薪資的規定。

此外，由於社會救助的財源主要來自國家的財稅支應，申請人不必負擔費用，是一種施與受不平等的關係建構（孫健忠，1999），《社會救助法》自1997年全文修正，即規定「低收入戶中有工作能力者，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式輔助其自立；不願接受訓練或輔導，或接受訓練、輔導不願工作者，不予扶助。」而在社會救助新制所帶來的積極性思維中，更納入協助經濟弱勢者增加工作能力以促進就業的規定以及鼓勵的脫貧措施：「提供低收入戶及中低收入戶創業輔導、創業貸款利息補貼、求職交通補助、求職或職業訓練期間

之臨時托育及日間照顧津貼等其他就業服務與補助」，納入協助經濟弱勢排除就業障礙的思維，促使其更有意願投入就業市場。在社會救助新制積極推動協助經濟弱勢投入就業的同時，2011年勞委會也頒佈「100-105年低收入戶及中低收入戶就業促進實施計畫」強化對於經濟弱勢的就業協助。

再者，新增鼓勵「資產形成」條款是社會救助新制的重要亮點，直轄市、縣（市）主管機關提供低收入戶及中低收入戶中有工作能力者相關就業服務及職業訓練等服務，或為協助低收入戶脫離貧窮，得提供相關措施協助低收入戶，於一定期間及額度內因協助措施所增加之收入及存款，得免予計入家庭總收入及家庭財產，最長以三年為限，經評估有必要者，得延長一年，以促進其自立發展、協助其不致在貧窮線附近徘徊，而能有效改善生活。

在推動脫貧方案方面，不僅建議地方規劃促進低收／中低收入戶之社會參與及社會融入方案，中央政府更於2016年頒佈「協助積極自立脫離貧窮實施辦法」，說明辦理方式可包括：教育投資、就業自立、資產累積、社區產業、社會參與等，為縣市辦理脫貧方案提供指引、並強化資產形成的規定；並且推動「兒童及少年未來教育與發展帳戶」讓低收／中低收入家戶中新生兒開設帳戶，從小開始儲蓄；以及2019年開始試辦「低／中低收入戶促進

就業社勞政聯合服務行動實驗方案」，期以改善就業服務流程，更有效協助經濟弱勢就業。

（二）自立脫貧方案的推展

社會救助新制帶入了積極性社會救助的概念，希望能在擴及照顧低收／中低收入戶生活扶助的同時，亦積極的協助其參與脫貧服務或接受各項適性的職業的培訓並媒合至適合的工作，進而能夠達到第十五條之一的累積資產，進而能夠經濟自立。以下擬採用公務行政統計資料檢視法令推動的同時，實務上在脫貧方案的資源投入。

在協助脫貧概念入法後，各直轄市及縣（市）政府皆推出具有在地特色之脫貧方案，如衛福部2014年公彩統計資料即顯示包括臺北市、高雄市等20個直轄市及縣（市）政府結合社會資源並評估低收入需求辦理教育投資、就業自立及資產累積三大模式脫貧方案，全國共有45件計畫、受益人次達14,707人次。從表5公益彩券回饋金補助脫貧方案的統計中可見每年申請案件數穩定落在40餘件、投入的經費皆在三千萬至三千五百餘萬元之間。

再者，輔導就業服務部分，衛福部2014年統計報告指出截至2013年第三季各縣市政府提供有工作能力未就業者人數23,065人，參加以工代賑4,389人，轉介就業服務或職業訓練人數合計20,921人。其

表 5 2016-2020 年公益彩券回饋金補助脫貧方案

年度	脫貧方案（含輔導就業）		實（食）物銀行	
	件數	金額	件數	金額
2016年	48	31,158,000	15	6,805,000
2017年	46	29,056,500	15	6,716,000
2018年	41	28,428,500	19	8,869,000
2019年	39	29,814,500	24	11,313,000
2020年	44	35,708,649	28	14,668,727

資料來源：作者整理。

表 6 2016-2020 年輔導就業服務

年度	以工代賑				社政轉介勞政 就業媒合服務 （人次）		社政轉介勞政 職業訓練 （人次）	
	低收入 人數	金額	中低收入 人數	金額	低收入 人數	中低收入 人數	低收入 人數	中低收入 人數
2016年	21,779	347,977,911	7,065	121,374,456	2,588	3,761	41	48
2017年	21,038	347,142,242	8,215	150,449,029	2,702	3,080	62	102
2018年	20,876	345,480,541	8,471	148,832,264	1,989	2,211	120	131
2019年	21,293	366,781,764	11,153	203,566,281	1,424	1,612	27	22
2020年	22,165	416,765,711	13,555	261,907,776	824	861	34	42

資料來源：作者整理自衛生福利部統計處（2021）。

中，參與就業及自立脫貧方案增加收入及存款，適用免計入家庭總收入條款之受益人數共926人，包括就業服務597人以及自立脫貧329人。如表6自2016年以來，低收入家戶中參與以工代賑人數多落在21,000人、中低收入加入投入以工代賑者則大幅上升，2020年低／中低收入戶參與以工代

賑者分別為22,165人和13,555人，思考應該與自2019年開始位協助開設有兒少教育發展帳戶的家長就業，而增加以工代賑名額有關；而社政轉勞政不論是就業媒合服務人次或是職業訓練人次都逐年下降，甚至2020年就業媒合服務量全年僅有824人次，成效方面確實不太理想，因此衛生福

表 7 2017-2020 年兒少教育發展帳戶開戶及儲金統計

年度	符合資格人數	累計申請開戶人數	累計申請開戶率	帳戶儲金總金額
2017年	9,441	2,898	31%	47,627,264
2018年	16,308	7,177	44%	153,856,203
2019年	23,393	11,675	49%	345,104,061
2020年	31,729	17,023	54%	632,913,268

資料來源：作者整理。

利部著手開始改善服務流程推動社政和勞政的就業聯合服務，而非僅以轉介方式提供就業服務。

在推動兒童及少年未來教育與發展帳戶方面，因帳戶採用自願開戶制，意即雖低收／中低收入家戶新生兒出生就擁有開戶資格，然仍需家長申請開戶，在方案推動之初開戶率僅達三成，截至2020年申請開戶人數累積達17,023人（表7），開戶率近五成五，是很大的成長率，顯見經濟弱勢逐步了解協助下一代儲蓄、進行資產累積的重要，另一方面也顯示低收／中低收入家戶開始理解救助法中所謂因參加脫貧方案所增加的資產不列入總收入計算的實務概念。

伍、結論

近二十年來，全球化衝擊、經濟環境變化快速、產業外移，導致臺灣產業結構的轉型，失業者增加，貧窮者不再只限於過去的傳統弱勢，更增加了許多的「工

作貧窮」人口；另一方面，我國家庭結構變遷趨向多元，晚婚現象普遍、離婚率上升、家庭規模變小且孩子少、以及單親與新移民家庭增加的趨勢等，都使得如何擴大照顧貧窮人口成為政府設立社會安全網的重要考驗。

本文著眼於2010年大幅修法的「社會救助新制」之修法的兩大宗旨擴大照顧經濟弱勢和協助逐步經濟自立，在新制推動十年的現在，是否達到減少社會排除、邁向積極性社會救助的目的。本文僅分析行政統計數據，由於現有可得之資料中並無法就外在的經濟影響或社會文化因素進行排除，如2008年的全球金融危機應該對於貧窮人口的增加有所影響等，是為本研究的限制。

綜觀社會救助新制，法治面在「擴大照顧」和「協助自立」方面，資格審查面向的鬆綁乃至於以申請人最佳利益考量，並且協助低收／中低收入戶資產累積而給予免計總收入的優惠，皆顯示《社會救助法》已具備積極的精神。

在擴大照顧的實務面，在2010年修法之前，僅救助約1%的總人口數，而社會救助新制在納入中低收入戶之後，照顧的對象增加近一倍，涵蓋照顧對象可達近3%的總人口數；然而從分款的趨勢上來看，戶數、人數增加的趨勢並不明顯，甚至自2015年開始出現減少趨勢，原因或可歸納包含高齡化、少子化、家戶人口減少等，或是地方政府資格審查嚴格所導致，或甚至是推動擴大照顧成效不彰，建議後續可有更深入的研究。

在積極性社會救助的推動方面，推動促進就業、資產累積和各種脫貧方案等皆可見中央政府訂定辦法、挹注經費，以及地方政府發揮創意、申辦方案、協助經

濟弱勢的努力；甚至中央亦推出全國性兒少教育發展帳戶、就業促進方案，確實可見社會救助的思維逐漸轉變，不再僅是被動提供生活扶助，而能協助低收／中低收入家戶逐步累積資產、進而能經濟自立。惟相較於過去傳統協助經濟弱勢採嚴厲資格把關、服務著重資源提供的工作模式來說，積極性社會救助的思維翻轉：擴大照顧進而協助經濟自立，仍待更積極的發展！

（本文作者：李靜玲為銘傳大學公共事務學系助理教授；李璧如為衛生福利部社會救助及社工司科長）

關鍵詞：社會救助法、積極促進、脫貧方案

📖 參考文獻

- 王永慈（2005）。〈台灣的貧窮問題；相關研究的檢視〉，《台大社工學刊》，10，1-54。
- 王永慈（2007）。〈積極促進（activation）概念的解析〉，《東吳社會工作學報》，16，151-173。
- 王永慈（2007）。〈台灣的扶貧政策〉，收入王卓祺、鄧廣良、魏雁濱主編。《兩岸三地社會政策——理論與實務》。香港中文大學出版社。
- 王篤強（2006）。〈資產形成式抗貧政策的省思〉，《台灣社會福利學刊》，5（1），71-92。
- 石泐、孫健忠（2008）。〈對貧窮者與社會救助的態度：基層社會救助行政人員的觀點〉，《社區發展季刊》，122，159-182。
- 立法院法律系統（2014）。社會救助法現行條文及修法沿革。
- 呂朝賢（2007）。〈貧窮動態及其成因——從生命週期到生命歷程〉，《台大社工學刊》，14，167-210。
- 呂朝賢、陳俊全、王德睦（2008）。〈台灣社會救助動態：趨勢、型態與成因〉，《人文及社會科學集刊》，20（4），441-479。
- 李易駿（2006）。〈社會排除：流行或挑戰〉，《社會政策與社會工作學刊》，10（1），1-47。

- 李易駿（2007）。〈台灣社會排除人口之推估〉，《人口學刊》，35，75-112。
- 周怡君、鍾秉正（2006）。《社會政策與立法》。洪葉。
- 周麗芳、黃依珮、陳美慈（2002年4月19-20日）。〈低收入戶福利支出與地方財政〉（會議論文），「民主政治與社會福利」學術研討會。嘉義縣，臺灣。
- 林萬億（2006）。《台灣的社會福利——歷史經驗與制度分析》。五南。
- 林萬億（2010）。《社會福利》。五南。
- 林萬億（2011）。〈解讀社會救助法〉，《法扶會訊》，34，36-41。
- 孫健忠（2002）。〈貧窮與社會救助〉。收入呂寶靜（主編）。《社會工作與台灣社會》。巨流。
- 孫健忠（2008）。〈社會救助的現況檢討與改革〉。收入古允文、李易駿、孫健忠、詹宜璋、吳明儒。《台灣大未來——社福》。財團法人厚生基金會。
- 張玉（2010）。《社會救助法變革對台北市不同家戶組成的低收入戶資格之影響——以2008年修法為例》（未出版之碩士論文）。國立臺灣大學，臺北。
- 郭俊巖（2006）。〈社會救助政策與立法〉。收入李瑞金、陳琇惠、郭俊巖、王秀燕、李明政。《社會政策與社會立法》。松慧。
- 郭俊巖、王德睦（2008）。〈全球化下脫貧策略的政治經濟背景研究：從Anthony Giddens觀點的探討〉，《東吳社會工作學報》，18，105-134。
- 陳琇惠（2001年10月1-2日）。〈檢討過去策進未來——對歷次社會救助法修正的評析與建議〉（會議論文），跨越新世紀的社會救助學術研討會，中正大學。嘉義縣，臺灣。
- 詹火生、古允文（編著）（2001）。《社會福利政策的新思維》。財團法人厚生基金會。
- 蔡明璋（1996）。《臺灣的貧窮：下層階級的結構分析》。巨流。
- 衛生福利部社會救助及社工司（2020年11月4日）。〈110年各直轄市、縣（市）最低生活費依法調整公告〉。<https://dep.mohw.gov.tw/dosaasw/cp-530-56282-103.html>
- 衛生福利部統計處（2021年12月17日）。〈衛生福利公務統計一覽表〉。https://dep.mohw.gov.tw/dos/cp-5337-62357-113.html#_1.社會救助
- 鄭麗珍（2000）。〈親屬互助原則與社會救助審查——以女性單親家庭為例〉，《國立政治大學社會學報》，30，113-143。
- 鄭麗珍（2007）。〈資產累積福利理論〉。收入王卓祺、鄧廣良、魏雁濱（主編）。《兩岸三地社會政策——理論與實務》。香港中文大學出版社。
- 薛承泰、杜慈容（2006）。〈家庭變遷與社會救助政策——以台北市為例〉，《社區發展季刊》，114，134-146。
- 薛承泰、黃碧霞、李璧如（2011）。〈重修貧窮線的意義〉，《社區發展季刊》，134，381-399。
- 魏雁濱、曾群（2007）。〈社會排斥〉。收入王卓祺、鄧廣良、魏雁濱（主編），《兩岸三地社會政策——理論與實務》。香港中文大學出版社。

- Barbier, J. C. (2005). Activating social protection and employment insurance. *TLM. net Working Paper*.
https://www.researchgate.net/publication/228903472_Activating_Social_Protection_and_Employment_Insurance
- Berkel, R., & Moller, I. H. (2002). *Inclusion through participation*. The Policy Press.
- Levitas, R., Pantazis, C., Fahmy, E., Gordon, D., Lloyd-Reichling, E., & Patsios, D. (2007). *The multi-dimensional analysis of social exclusion*. University of Bristol.
- Mead, L. M. (1991). Why the poor are still with us: The politics of the new poverty. *Public Interest*, 103, 3-20.
- Moser, C., & Dani, A. A. (Eds). (2008). *Assets, Livelihood, and Social Policy*. The World Bank.
- Percy-Smith, J. (2000). *Policy responses to social exclusion: Towards inclusion?*. McGraw-Hill Education (UK).
- Pete, A. (2004). The Influence of Dynamic Perspectives on Poverty Analysis and AntiPoverty. Policy in the UK. *Journal of Social Policy*, 33, 395-416.
- Pierson, C. (1998). *Beyond the welfare state? the new political economy of welfare*. Penn State Press.
- Sherraden, M. (1991). *Assets and the poor: New American welfare policy*. Routledge.