

臺灣脫貧政策之推動 及未來展望

陳怡如、陳瑤婷、施孟君、鄭惠娟

壹、前言

聯合國《經濟、社會及文化權利國際公約》第11條指出，人人有權享有為其本人及家庭提供適足生活的水準，並持續改善生活條件，具體措施包含：要求各國所推動社會保障制度要最大程度涵蓋所有貧窮人口與弱勢族群；保障各貧窮人口享有平等獲取經濟資源的權力，包括取得資產及相關金融服務；須提升窮人因應災害及其他突發事件之能力。這項「適足的生活權」不僅是基本人權的具體展現，也是各國制定社會救助與脫貧政策之重要依據。近年來，全球各國在聯合國永續發展目標（SDGs）的引導下，將「消除一切形式的貧窮」視為優先目標，亦紛紛投入脫貧政策的創新與強化。

回顧臺灣制度化處理貧窮問題起源於1943年的《社會救濟法》，1980年修定且更名的《社會救助法》成為我國社會救助

制度之基礎，該法第1條即揭示保障經濟安全、協助自立之立法精神，同法第10條明定地方主管機關提供技能訓練、就業輔導、創業輔導或以工代賑等方式，輔助其自立，係為我國脫貧政策之法源依據。社會救助法歷經數次修法，社會救助制度亦逐步強化自立、脫貧等積極性的概念，為落實2004年社會福利政策綱領「以積極性福利替代消極救助」，2005年社會救助法增訂並施行第15條之1條文，規定直轄市、縣（市）主管機關得自行或運用民間資源辦理脫離貧窮相關措施，協助低收入戶自立脫貧。至2011年7月實施的社會救助新制更提供就業誘因、積極性脫貧措施，協助受助者自立發展。後衛生福利部於2016年依據社會救助法第15條之1規定授權訂定了《協助積極自立脫離貧窮實施辦法》，明確化我國六大脫貧服務措施，引導各縣市推動多元脫貧服務。故本文聚焦在政府部門依據社會救助法所定脫貧政策之探討，

嘗試從制度演變與在地實踐雙軌，分析臺灣脫貧政策發展與未來推進方向。

貳、臺灣脫貧政策之發展歷程

我國脫貧政策發展受到不同年代之社會變遷及國內外經濟、勞動參與之影響，而歐美地區社會救助及脫貧服務的意識形態、政策理論也對臺灣有決定性之影響，包含：西方福利國家由「收入維持」為導向的濟貧措施，改採「工作福利」以協助脫貧，再調整並推動資產累積福利理論，強調讓貧窮者藉由儲蓄與財務運作，重回金融市場，達到改善資產不平等、貧窮循環以及社會排除的效果。茲整理各階段歷程如下。

一、制度萌芽期（1980年代以前）——在民生主義基礎上的零星發展

此一階段臺灣社會正逢國民政府遷臺到經濟快速發展，1960年代早期，專業的社會工作制度由CCF（基督教兒童福利基金會，現改名為台灣兒童暨家庭扶助基金會）首次引進臺灣，福利政策發展則源於1965年「民生主義現階段社會政策」，該社會政策主要以建立「社會安全制度」為主軸，並採取「社區發展」方式（詹火生，2011），1972年臺灣省政府實施「小康計畫」排除傳統制式慈善性救助，採標本兼治，消極與積極並重方式，著重於積

極輔導生產、就業，對老弱殘障無生產能力者，則給與適當救助與照顧（洪貴真，2005）。上述強調自助互助的社區發展受到英美自由主義福利思想之影響，而小康計畫除了依我國民生主義而訂，在貧民的界定、救助方式、執行方式，與美國詹森總統提出的大社會計畫亦有相似之處（葉柏均，2014）。本階段社會救助措施散見於相關法規或行政命令中，職業訓練、就業協助促使弱勢民眾獲得基本生活能力，勉可視為零星脫貧措施之萌芽。

二、制度建立期（1980-1999年）——導入工作福利，著重就業自立

臺灣於1980年代初期推動經濟自由化和國際化，產業結構從勞力密集轉變成資本密集的高科技產業，資訊工業成為1980年代與1990年代帶動臺灣經濟發展的新力量，惟國際情勢導致政府被迫降低關稅開放國內市場，伴隨著勞動市場變遷而衍生的大量結構性失業以及不穩定就業問題，導致勞工階級陷入遭到社會排除的困境中，進而成為社會中的「新貧階級」。新貧問題不僅發生於1980年代後的歐美各個國家，1990年代後的臺灣社會也開始面臨這樣的窘境（李健鴻，2010）。

此階段初期受到民主意識影響，以及為回應家庭結構變遷，於1980年通過《社會救助法》、《老人福利法》與《殘障福利法》（身心障礙者權益保障法的前

身)等三法,成為臺灣社會福利發展重要的里程碑。其中,《社會救助法》的公布施行,代表臺灣社會救助體系進入法制化階段,該法以工業社會結構與經濟型態為背景,救助的目的不止於安定被救助者的生活,且重在協助被救助者之自立,消極性的事後補救與積極性的事前預防兼而有之,對有工作能力予以訓練、輔導或以工代賑,協助自立,同時對不願工作者訂有不予扶助的限制(孫健忠,2011)。

1997年社會救助法進行了一次大幅度的修正,新增每人每月依法所領取政府核發之救助金額,不得超過當年政府公告之基本工資之規定,另增訂低收入戶接受職訓期間發給生活補助費,以鼓勵其學習一技之長,並有設置專責單位與人力之規定,可看出我國的社會救助制度受西方新自由主義的影響,朝向「工作福利」,主張工作與福利的制度化連結(葉柏鈞,2014),強調權利與義務平衡,此階段脫貧政策著重工作倫理及就業導向,地方政府開始推動就業自立方案,例如,臺北市實施的「福利郵局」及「第二代培育計畫」,即是此階段的代表性措施。

三、制度擴張期(2000年迄今)—— 從積極性的社會救助政策到脫貧服 務多元發展

臺灣在2002年加入世界貿易組織(WTO),受到全球化及後工業浪潮之

衝擊導致資訊產業外移、失業問題惡化、非典型就業及低薪工作增加、加劇貧富差距等,同時高齡化、少子化等家庭結構改變之問題,我國2007年推動「大溫暖社會福利套案」協助近貧家庭,2008年全球金融海嘯及通貨膨脹,我國透過「兩稅合一」、「國家安定基金」等政策來主導市場的發展,降低臺灣所受到的衝擊,另參考美國於1975年起實施的「薪資所得租稅補貼」(Earned Income Tax Credit,簡稱EITC)精神,行政院推動「加強照顧社會弱勢方案—工作所得補助方案」,期達到鼓勵就業、保障工作人口基本生活水準及其家庭消費能力、實現所得再分配之目標(孫健忠,2009),2000年代後已正式邁入積極性社會救助政策。

此一階段社會救助法歷經9次修法,受到積極促進(activation)、社會投資理念的影響,脫貧政策的擴展如下:(一)2005年公布增訂第15條之1作為我國推動自立脫貧政策之法源依據。(二)2010年社會救助法大幅修正,並於2011年7月實施社會救助新制,融入更積極協助脫貧之精神,包括:考量部分工作所得不列計家庭總收入,可有效強化低收入戶及中低收入戶之工作誘因,鼓勵失業之低收入者及中低收入戶者參與勞動市場,獲得穩定之工作習慣及工作所得,故於第15條增訂第3項明定低收入戶及中低收入戶因接受地方主管機關就業服務而增加之收入,於一定

期間及額度範圍內，放寬免計入家庭總收入；另為鼓勵低收入戶參加脫離貧窮相關措施，酌修第15條之1，明定參加脫貧措施者，其於一定期間及額度範圍內因措施所增加之收入及存款，不列入家庭總收入及家庭財產計算，以避免其因此喪失低收入戶資格。此外，增訂第15條之2促進低收入戶及中低收入戶社會參與及社會融合服務。（三）2011年再修正第16條之2，放寬低收入戶及中低收入戶家庭成員就讀公立或立案之私立高級中等以上學校者，得申請學雜費減免之限制，讓教育成為協助經濟弱勢家庭自立之重要途徑。（四）2015年修正第15條之1將中低收入戶納入脫貧措施服務對象，並於一定期間及額度範圍內得免計因措施所增加之收入及存款，同時增訂由中央主管機關訂定脫離貧窮相關措施之對象、實施方式及其他相關事項規定之辦法。

因著脫貧政策法制化，我國參採 Michael Sherraden 的「資產累積」福利理論，政策重心轉向資產累積與能力建構。Sherraden 所提的「資產累積福利理論」認為，社會政策應以「資產」為基礎，唯有透過資產的積累，方能對抗長期的經濟不穩定與貧困問題，增加貧困家庭因應經濟風險的能力，並且讓其生活有發展的機會（Han & Sherraden, 2009; Sherraden & Ansong, 2016），2000年7月臺北市政府社會局推出「臺北市家庭發展帳戶」實驗方

案，這是臺灣第一個強調資產累積的脫貧機制，當年12月高雄市政府亦執行「高雄市低收入戶第二代希望工程推動計畫」（2004年修正名稱為「高雄市二代心希望工程」），至此，各縣市陸續推動各項資產累積脫貧措施，衛生福利部並於2018年公布「兒童及少年未來教育與發展帳戶條例」，推動全國性資產累積與教育投資策略之脫貧政策。

另為落實積極性社會救助政策，秉持社會投資的理念，運用教育投資及就業自立之策略，以協助低收入戶及中低收入戶家庭累積其人力資本及社會資本，亦是近20餘年我國脫貧服務之核心。在教育投資面向著重提供第二代教育發展機會，包含：新北市「旭日生涯發展帳戶專案」、臺北市「低收入戶第二代職場見習」、臺中市「大專青年築夢踏實方案」、高雄市「新生代希望工程及迎向未來脫貧自立計畫」等。在就業自立面向則延續我國之就業導向脫貧策略，各縣市除了持續推動以工代賑，相關措施如：臺北市「經濟弱勢市民重返勞動市場專案」、臺南市「星光專案及展翼飛翔脫貧方案」、臺中市「單親婦女創業脫貧服務計畫」，另宜蘭縣、嘉義縣、臺東縣等縣（市）政府與國軍合作提供就業協助，而民間團體如台灣兒童暨家扶基金會以能力建構策略推動脫貧服務、中國信託基金會之「信扶專案」提供理財服務及微型貸款等，推動全國性方案

則有行政院勞工委員會勞工子女希望之路—導航計畫、「100-105年低收入戶及中低收入戶就業促進實施計畫」，衛生福利部「低/中低收入戶就業促進社勞政聯合服務方案」。

整體來說，此時期已發展多元的脫貧服務措施，資產累積、教育投資及就業自立成為臺灣主要的脫貧服務模式，部分縣市亦整合不同服務模式，系統性推動更臻完善的脫貧措施。

參、脫貧政策實施現況

本段先從低收入戶及中低收入戶脫貧需求之相關圖像，嘗試以近三年中央與地方政府兩層級執行脫貧政策之現況做一盤點，期能勾勒臺灣脫貧政策實施之現況與面臨之挑戰。

一、現行受救助家庭之樣貌及脫貧需求

依據行政院主計總處家庭收支調查資料，我國「每戶」可支配所得五等分位差距倍數（最高20%家庭對最低20%之比值），2008年至2015年平均6.13倍，2016年至2022年平均為6.11倍，2023年每戶所得差距倍數則為6.12倍，查2023年每戶可支配所得平均數113.7萬元，較前一年增加2.5%；每戶中位數96.1萬元，較前一年增加2.2%，雖整體所得增加，惟仍有顯著貧富差距。

近年統計低收入戶及中低收入戶人數約50餘萬至60餘萬人不等，再以衛生福利部近三次（2013年、2018年、2023年）低收入戶及中低收入戶生活狀況調查結果觀之，近10年間，每戶家庭的平均收入自約2.6萬元逐漸成長至2.8萬元，這些貧窮家戶之主要收入來源為政府補助與工作收入，然而家庭平均支出自2.1萬元逐漸成長至3.2萬元，相較而言漸有入不敷出之情形，而導致貧窮的原因，則以工作收入低、收入不穩定、戶內均為無工作能力人口為主（衛生福利部，2014，2019，2024）。

進一步探討，低收入戶及中低收入戶戶內16歲以上列冊輔導人口約有四成多就業，一成為有工作能力但未就業者，在已就業者部分：整體就業者自2013年占41.57%至2023年微幅增加至43.45%；就業類型均以全日型經常性工作占比最多（平均約6成），從事部分工時經常性工作者有增加趨勢；在未就業者部分：2023年未工作者約占56.55%，其中有約12.61%為有工作能力者，占16歲以上列冊輔導人口約7.13%，未就業者中有工作能力者占比逐年下降，由2013年占19.77%至2023年降低至12.61%；整體而言，有工作能力未就業者主要原因為照顧家庭，包含照顧未滿12歲兒童或重傷病家屬、料理家務，約占四成，惟有減少趨勢；另原因為尋找工作，包含初次及重新尋找工作，約占近四成，有增加趨勢。另家戶多期待政府提高補助

款或盼子女長大就業以脫離貧窮困境，其中有26.17%則認為運用積極方法（如：求得謀生技能，獲取較有利的工作條件、增加兼職工作、傷病者痊癒投入工作、歸還債務、家人獲得收容或照料得以安心外出工作等）亦可協助脫貧。

綜而言之，工作收入及家中工作人口占比將成為低收入戶及中低收入戶脫貧之關鍵，另從家戶期待子女長大就業、提高補助款或債務處理，可知資產累積、教育投資、就業自立等服務模式確實可協助該家戶脫貧自立。

二、地方政府推動脫貧服務現況

現行脫貧服務依社會救助法第15條之1主要由地方政府執行各項脫貧服務，故各縣（市）政府依循《協助積極自立脫離貧窮實施辦法》，自行辦理多項脫貧服務，檢視2024年社會福利績效考核社會救助業務直轄市、縣（市）自我評量表，分析如下。

（一）22縣市運用多元模式期強化脫貧成效，實際執行策略皆包含資產累積、教育投資、就業自立3大服務模式：其中縣市自辦的脫貧服務方案內同時運用3大模式者計有14個縣市（64%），同一脫貧服務方案內運用2種服務模式者計6個縣市（27%）。進一步探究各方案規模差異大，多數方案提供50戶以內家戶服務，實施期程多在3年內，方案規模有限。

（二）各縣市脫貧服務多以資產累積模式為方案主軸，再依服務對象不同提供教育投資、就業自立協助，並且在多數方案中納入社會參與模式，惟社區產業模式則較少運用：目前僅有10個縣市推動，且其中3個縣市僅停留在參訪及體驗社區之階段。依楊錦青等人（2020）指出，社區產業期待透過結合地方產業、增加在地謀生技術，提供弱勢家戶提升在地就業機會，並促進社區照顧功能。社會參與包含協助參與相關教育訓練、社區活動、志願服務或公共服務，建立中、低收入戶與社會連結，惟兩者臺灣仍較少專屬方案施行。羅秀華（2011）指出，透過現有社區模式或結合區域特性，發展可運作之產業，可說還有很大的發展空間。鑒於地方產業易受限於資金限制，無法大規模生產，因而不易形成足夠的經濟效益。高永興（2015）亦指出社區本身資源不足、缺乏相關人才、過於依賴外部資源等種種困境，因此，本次盤點雖發現社會參與比重已增加，惟社區產業模式尚未能形成普遍的脫貧方法，仍待深化及擴展。

（三）各縣市推動的31個資產累積模式之方案中，以低收入戶及中低收入戶第二代為對象者較多計16案（52%）：另以第一代為對象者計10案（32%），以家戶第一代與第二代須共同參與為對象計4案，另1案則開放第一代或第二代及其他弱勢就業對象參與。可知實務上多著重為

子女儲蓄及累積人力資本作法，與鄭麗珍（2017）指出各縣市政府所推動脫貧方案以資產累積取向較多、青少年為主之研究發現相符。

（四）各縣（市）政府運用跨域合作、公私協力之策略擴展脫貧服務之多元性：各縣市皆於脫貧方案內提供教育訓練，主題從初期的電腦、語言、生涯發展、理財、證照，到後期轉變為自我成長、企業實習、財務管理、成長團體（賴君萍，2016），甚者進行就業準備，課程多結合教育、勞政、金融、資訊等單位合作，並結合民間企業及團體共同合作，其中在就業自立方面，除了與勞政單位合作二代職場見習、就業服務及職業訓練之外，至少有7個縣市與國防部合作國軍人才招募計畫，鼓勵二代青年從軍，協助家戶有穩定工作收入以達到自立脫貧。

（五）脫貧成效短期難見，對提升低收入戶及中低收入戶家庭、心理及社會資本確有實質助益：檢視現行各縣市對脫貧方案成效評估多僅以參加人數、完成方案參與率、調查成員參與方案對個人或家庭之協助、累積存款、就業人數等方式呈現成果，雖參與成員普遍給予正面評價，但方案執行期程短難見家戶實際脫貧。依據 Sherraden（1991）認為，資產不只是有形的財產，同時涵蓋了主導財富或資源分配的機制，人力資本、社會支持網絡、信用資本等外部資產；也包括個性、特質、行

為等內在資產，內在的無形資產，經長期投資累積同樣有助於財富資產的創造。國內研究已肯定脫貧服務帶來的心理面與社會面之正向效果，包含：賴宏昇（2015）表示，各方案以心理層面效果較為明顯；王天祥與張世雄（2018）指出參與者能有更為正向的行為轉變，包含心理以及社會層面的效果，像是建立了儲蓄觀念、個人效能提升與人際關係的改善，這是可以帶來更深遠影響的。陳世霖（2023）則指出，臺灣所推動的家庭發展帳戶，是為以資產累積為名，實為人力資本投資的脫貧方案。

三、中央推動全國性脫貧政策現況

自2010年大幅修法推動的「社會救助新制」迄今已15年，為落實積極性社會救助，我國脫貧政策之實施涵納了「積極福利政策」（Giddens, 1998）、「資產累積」（Sherraden, 1991）、「教育投資」（Becker, 1993）、「就業自立」（Lorentzen & Dahl, 2005）、「社會投資」（Hemerijck, 2015）等觀點，衛生福利部於近年運用強化社會安全網兩期計畫累計補助地方政府253名脫貧社工人力，推動以下政策。

（一）兒童及少年未來教育與發展帳戶

無論哪一個族群，窮人或富人，都應該有擁有資產的公平機會，都可以透過

合理地將自己所擁有的財富，依照其想法予以運用的自由，進一步實現自我與促進各項福祉（Prabhakar, 2008; Sherraden, 1991; Stone, 2012），而惟有將資產形成的機會擴展至所有的國民，才稱得上是一個進步的社會與方法（Brown & Beeferman, 2001）。有感於歷年縣市推動資產累積之脫貧服務多僅是小規模的推行，且執行年限多為3年以內，在2016年總統大選時，蔡總統提出了為貧窮兒童設立個人帳戶的政見，主張由政府每年提撥經費，年滿18歲後成為他們人生的第一桶金，讓弱勢兒童有接受高等教育或職業訓練等人力投資的機會，不讓他們長大後陷入低學歷、低技術、低社會參與度的惡性循環中，故衛生福利部於2017年推動兒童及少年未來教育與發展帳戶，由於兒少教育發展帳戶為政策性脫貧措施，因此於2018年公布並實施《兒童及少年未來教育與發展帳戶條例》，就是奠基於資產累積的精神，經費由衛生福利部及教育部編列預算。該條例第1條即揭示「提升兒童及少年平等接受良好教育與生涯發展之機會，協助資產累積、教育投資及就業創業，以促進其自立發展」，兒童及少年未來教育與發展帳戶係結合教育投資及資產累積兩種策略，認為受教育的過程即為個人資本、知識積累，以及提升其生產力與競爭力，並進而創造更高附加價值的過程，而運用教育投資策略可使弱勢者獲得較佳的教育機會，

以協助家庭脫離貧窮（王篤強，2007）。

「兒童與少年未來教育及發展帳戶」（以下簡稱兒少發展帳戶）實施對象為民國2016年1月1日以後出生至年滿18歲，並符合下列條件之一的兒童及少年：

（1）列冊之低收入戶與中低收入戶兒童及少年；（2）長期安置之兒童及少年。首先，在兒少法定代理人簽約同意開戶後，即有由政府提撥款1萬元的開戶金；此後，可由兒少本人或兒少法定代理人以開戶人名義存入其帳戶，並依自己的經濟能力選擇每月儲蓄500元、1,000元或1,250元；同時，政府也將配合自存款儲蓄情形，提撥同額款項，每人每年最高以1萬5,000元為限。預估18年後不含利息儲金將可達54萬元。兒少發展帳戶除了「政府提撥款」是最主要的激勵儲蓄機制外，尚有帳戶存款得免列入「家庭財產」計算，以避免影響其低（中低）收入戶資格、和存款孳息免納綜合所得稅，且帳戶存款由承辦機構以定期存款計息，作為儲蓄獎勵，並且希望鼓勵兒童、少年及法定代理人定期儲蓄。在政府相對提撥款則採上、下半年2次撥付，且帳戶存款不得作為抵銷、扣押、供擔保或強制執行之標的。此外，衛生福利部更於2018年訂立「獎勵兒童及少年未來教育與發展帳戶開戶人存款辦法」，期方案參與者能夠穩定存款。

本方案與國外資產累計措施之差異，係由地方政府脫貧社工人員透過訪視，提

供兒少教育發展帳戶開戶家庭諮詢服務、追蹤輔導，適時提供協助及陪伴，積極鼓勵其脫離貧窮困境。此外，衛生福利部與各地方政府亦設計相關配套措施，包含：

- (1) 無力儲蓄之家庭，結合認養協助、
- (2) 結合通路，增加存款近便性、
- (3) 提供實物給付以減省弱勢家庭消費支出、
- (4) 如6個月內未有存款請社工人員進行輔導、
- (5) 發現有發展遲緩、托育、醫療、保護等需求提供福利服務措施及補助、
- (6) 發現家戶內具有工作能力未就業者，提供就業服務、以工代賑或工讀機會、
- (7) 委託承辦金融機構辦理理財教育。

2018年「強化脫離貧窮措施量能計畫」調查研究資料分析中發現（鄭麗珍，2019），94.1%之受訪家長為子女未來的教育準備而參加兒少教育發展帳戶，在家長調查部分，已開戶者在心情和對自己的看法、親職角色期待、與孩子互動狀況相較於未開戶者之平均數較高，惟未達顯著，另若將受訪家戶分為三組，「不知道有發展帳戶者」相較於「知道但沒開戶」和「知道且有開戶」而言，其心情和對自己的看法較為負面；再者，「不知道帳戶」相較於「知道但沒開戶」者，整體憂鬱情緒得分較高。另依據2023年「兒童及少年未來教育與發展帳戶長期追蹤研究計畫」（李靜玲，2024）發現，經濟壓力對家庭造成的影響，未開戶家長相較於已開戶者

承受更大的經濟壓力；就業狀況直接影響到家庭能否進行定期存款，穩定的收入是儲蓄的關鍵因素。就未來學歷期待而言，已開戶家長比未開戶家長更傾向於期望孩子達到更高學歷，這可能反映了對孩子未來更好生活的期望，另研究發現：經濟困境和債務管理是需要關注的重要議題。

依資產累積福利理論發展出的制度設計，背後的信念是相信只要有適度的誘因和選擇的儲蓄制度設計，將促成貧窮家戶有計畫的儲蓄決定和行動（鄭麗珍，2025）。觀察近年本政策推動現況，2017年開戶人數為2,898人，申請開戶率31%，開戶人存款率為73%；至2024年申請開戶人數35,641人，申請開戶率64%，開戶人存款率為88%，與2017年相較開戶率成長106%，涵蓋率穩定成長，且參與家戶之自存款金額亦由2017年開戶人當年度平均金額2,800元，於2024年提升至7,849元，截至2024年底，帳戶總額已達26億餘元。兒童及少年發展帳戶之推動，不僅服務人口擴增，透過儲蓄獎勵機制、拉長儲蓄期程、提供理財教育等等，存款用於高等教育、職業訓練或就業、創業，本政策藉投資貧窮家庭兒童少年的教育資本，並協助累積其人生第一桶金，以增加其未來的發展機會，可說是國家經濟發展潛力的投資。

（二）社勞政聯合促進就業服務

運用工作福利，以促進就業穩定家

庭收入是我國脫貧政策之核心，近年在積極性社會福利及社會投資的思潮下，多數國家就業安全體系的設計已採納積極勞動市場概念。2000年以降，我國就業政策也逐漸轉向採用積極勞動市場概念回應失業問題（林昭吟等人，2007）。王永慈（2007）指出，積極勞動市場政策泛指政府針對可能受到勞動市場排除風險的失業者，採取積極介入措施以提供支持性的服務，如公共就業、訓練補助、雇主獎勵僱用等，協助重返勞動市場，促使其再就業。

衛生福利部為能整合社政與勞政資源，有效協助低收入戶及中低收入戶有工作能力者未就業，在行政院強化社會安全網計畫之架構，衛生福利部自2020年起辦理「社政勞政聯合服務行動實驗方案」，強化「初篩機制」、「支持性服務」、「社勞政聯合評估」等三個行動策略，2022年起擴大至全國各縣（市）辦理，並擴大服務對象協助投入就業市場（陳怡如、張又升，2024）。社勞政聯合促進就業服務以建立社勞政合作平臺及社勞共案服務為推動架構，透過中央與地方召開聯繫會議、共同教育訓練及團體督導提升社勞服務人員專業知能、凝聚合作共識並深化合作機制，同時強化個案服務模式，運用社勞政聯合評估與會談、共同合作輔導策略，由社工人員結合個案所需之福利服務排除、降低其就業障礙，並運用各項激

勵措施提升其就業動機，同時由就服人員進行就業評估及協助就業準備，運用各項就業促進措施協助其成功就業，並追蹤其穩定就業，期能結合積極勞動市場政策，對有工作能力者提供就業支持，進而對貧窮家庭的人力資本與經濟能力提升。依據強化社會安全網計畫之成果統計，提供就業條件相對不利者社勞政聯合促進就業服務，2024年有就業需求者有3,886人，服務受益者達3,681人，服務涵蓋率為94.72%，其中仍以脫貧社工所服務之低收入戶及中低收入戶占四成多為大宗，其次為脆弱家庭成員約占18%居次。

肆、脫貧政策推動之未來展望

臺灣脫貧政策自2005年法制化迄今已屆20年，政策重點採借歐美福利國家脫貧政策發展經驗，同時也受本土社會救助制度意識形態之影響，針對下階段脫貧政策之發展，提出以下建議。

一、實踐社會投資，促進公平與包容性發展

（一）政策設計須更具發展性、包容性

以社會投資為導向的資產累積仍是各國推動脫貧政策之核心，近年社會投資不再僅是關注資產累積政策，反而轉向對於平等價值的重視，以幾個國家為例，美國的資產累積政策已由從貧窮者的資產投

資，轉向財務能力的建構，最後進一步朝向普及式模式發展；加拿大則運用資產累積模式滿足不同階段之就學需求，保障兒童的教育機會；新加坡及南韓則將資產累積作為回應少子化及社會投資的途徑，整個國際的發展趨勢朝向包容、進步以及生命歷程式的資產累積政策型態，提供臺灣很好的政策學習機會（王天祥，2023）。

我國兒少帳戶及各地方政府推動之脫貧措施已融入社會投資的理念，關注貧窮家庭的人力資本之累積，期減少未來社福支出，惟囿於東亞發展型福利模式之影響，仍考量公共支出及經濟影響，政策之發展性及普及性有待提升。以社會投資的思維，國家在社會支出的原則應更注重預防性而非補償性，故建議可思考更以支持性、發展性之視野推動脫貧政策，且政策宜由脫貧焦點移轉至對家庭投資與發展之協助，以促成個人以及國家長期的發展。

（二）社會投資在脫貧服務之落實

社會投資的觀點是試圖平衡經濟和社會目標，一方面藉由提升就業水準，增加福利國家的稅基；另一方面，投資人力資本的形成，提升經濟生產力，並創造有品質的勞動條件，須從三個政策面向著手：

（1）投入人力資本的形成，首重幼童時期的教育與訓練的介入，並獲得平等接受普及且有品質的教育，將增加孩童未來成為高技術勞工的機會。（2）投入經濟的

生產和家庭的再生產領域，以幫助父母平衡工作和家庭，透過提升女性就業以增加勞動供給，減少家庭暴露於貧窮的風險。

（3）增加生命歷程中的不同就業樣態，以減少個人失業或福利依賴，政策方針在生命歷程的轉銜過程中，提供積極的保障和社會介入（呂建德，2021）。

無論是中央脫貧政策或是地方推動之脫貧措施，可強化對兒童少年各階段能力之建構，包含：普及性的理財教育、融入文化敏感度的社交技能培力、多元教育及發展機會等，並延續我國以促進就業為主之服務策略，因應貧窮家庭之生命週期提供多元就業機會，以實踐社會投資。

（三）強化脫貧服務法制化

衛生福利部近兩年研擬社會救助法修法作業，修法主軸之一為強調「社會投資」及「階段脫貧」。首先，「社會投資」目標為增加兒少投資，規劃除受選薦赴國外研修或實習者，其福利身分不因此中斷，另放寬工作能力認定，由16歲調整至18歲以上，鼓勵完成學業，此外，學生就學打工兼職收入不計家庭收入，以增進社會參與及職業認識，畢業後至次年底之工作收入，亦不計家庭收入，促進其生涯轉銜。「階段脫貧」則規劃加強社政及勞政合作，鼓勵有工作能力未就業之低收入戶及中低收入戶脫貧、鼓勵家戶參加脫貧相關措施，強化現行就業或參加脫貧相關

措施後3年內，一定額度之工作收入不計入家庭財產及收入，以累積脫貧資本，期透過修法更邁向具發展性及包容性之社會投資政策方向。

二、運用數位及跨域治理，加強公私協力整合資源，推動脫貧服務

因應全球化之浪潮，近年臺灣的貧窮問題常受到國內外社會經濟發展、重大事件之衝擊，包含：高齡化與少子化之人口結構、失業問題多樣化、非典型就業、通貨膨脹及關稅議題、數位科技所帶來之多重社會排除等，而貧窮家庭亦因戶內人口、家庭生命週期發展而有其個別差異，脫貧協助歷程應著重家庭個別需求之回應，故建議運用數位科技，針對低收入戶及中低收入戶之人口特性及福利需求、所處的社會情境及勞動市場現況、並整合脫貧服務資源，運用大數據、人工智慧決策等策略掌握各類貧窮家庭之脫貧需求，以利脫貧服務量能之有效運用。

另依據近年中央與地方推動脫貧實務之經驗，協助低收入戶及中低收入戶脫離貧窮，雖以社會福利部門介入為主軸，然倘以教育投資、就業自立、資產累積、社區產業、社會參與等各服務模式之推動，實需跨域部門及資源之合作，並可思考相關激勵脫貧、促成家庭發展之政策，例如：普惠金融政策的執行更貼近貧窮家庭之需求，以提升金融包容性，協助貧窮家

庭能機會均等地參與市場，進一步提升其解決經濟問題以及促進資產累積的能力；積極性勞動市場政策可支持貧窮家庭面對家庭生命週期之各項議題；財稅政策提供貧窮家庭脫貧之激勵措施等，故中央及地方政府皆須運用跨域治理及公私協力策略，以發展完整之脫貧配套資源，並強化地方脫貧服務之執行力。

三、落實財務社會工作，完善追蹤及評估機制，協助貧窮家庭能力建構，累積貧窮家庭各面向資本

2007年西方國家發生次貸危機，凸顯貧窮家戶有限的風險承擔能力。因此，其脫貧政策焦點乃轉向財務能力的建構。一方面重視個人財務能力的提升，透過金融市場的參與以及金融教育的提供，協助貧窮人口建構理性的財務決策能力。另一方面則著重於金融市場的參與，特別個人財務以及金融能力的建構，乃成為促進社會參與，避免社會排除以及減少不平等問題的重要措施，而各國在資產累積政策的運作過程中，相關財務能力建構亦是重要的政策措施之一（王天祥，2023）。惟近年數位科技帶來的去現金化，迫使現代人必須接受許多複雜類型的金融產品（Lusardi et al., 2009），金融科技化的發展，導致貧富不均及貧窮議題日益加劇，陷入貧窮的弱勢家庭要能脫離貧窮的挑戰也較以往來的嚴峻，因此，學者開始提出財務能力

(Financial Capability) 來描述完整的脫貧概念，意味著要同時具備財務知能（知識及技能）和得到參與財務行為（合理的金融商品及服務）的機會，才能讓人們可以從對自己最有利的角度，來改善其財務狀況（Johnson & Sherraden, 2007）。而且，要改善財務問題並不只是改變個人能力的問題而已，同時要加入並認可人與社會機構（social institutions）的關係（邱淑芸，2020；Kondrat, 2002）。

運用財務社會工作之方法成為脫貧政策落實之關鍵，所謂財務社會工作即綜融財務金融知識，工作的焦點在於瞭解個案目前的財務處境和未來的財務目標、讓個案有健康的金錢關係、解決財務壓力的技能、減少影響財務福祉的行為，藉由社工提供個案財務教育、財務識讀能力和財務知能（Financial Capability），並在個案

在最佳的財務利益下，有能力有機會做到個人財務行為的改變（林桂碧，2020）。近年衛生福利部及地方政府皆提供財務社會工作知能培訓，惟因脫貧社工之任務多元且缺乏系統性之督導機制，尚未能有效運用財務社會工作方法。故須提升現行社工專業人員對財務社工認知及運用，方能真正理解政策的目的並運用專業方介入策略，落實各項脫貧政策之推動，更朝向包容社會、人權保障之目標。

（本文作者：陳怡如為衛生福利部社會救助及社工司科長；陳瑤婷為衛生福利部社會救助及社工司視察；施孟君為衛生福利部社會救助及社工司專員；鄭惠娟為衛生福利部社會救助及社工司專員）

關鍵詞：脫貧政策、社會投資、財務社會工作

📖 參考文獻

- 王天祥（2023）。《臺灣資產累積政策與制度發展的鉅視與微視分析》（博士論文，中正大學）。臺灣博碩士論文知識加值系統。<https://hdl.handle.net/11296/722zhz>
- 王天祥、張世雄（2018）。〈資產效果與青年脫貧經驗：以南高雄家扶中心青年自立釣竿方案為例〉。《財務社會工作與貧窮研究學刊》，1（2），25-66。
- 王永慈（2007）。〈「積極促進」概念的解析〉。《東吳社會工作學刊》，16，151-173。
- 王篤強（2007）。〈資產脫貧方案、參與意願、可能阻礙因素以及相關的一些省察——以某縣低收入經濟戶長為例〉。《社區發展季刊》，119，56-77。

- 呂建德（2021年12月3日）。〈邁向社會投資型福利國家？——2032年台灣勞動與社會福利體系的展望〉。Voicetank。https://voicetank.org/邁向社會投資型福利國家2032年台灣勞動與社會/
- 李健鴻（2010年6月30日）。〈台灣新貧階級的形成與因應對策〉。台灣新社會智庫，社會安全政策報告。https://reurl.cc/qGp10q
- 李靜玲、陳毓文（2024）。《112年「兒童及少年未來教育與發展帳戶」長期追蹤研究計畫》（計畫編號：M1204270）。衛生福利部。https://dep.mohw.gov.tw/dosaasw/lp-3841-103.html
- 林昭吟、劉怡君、辛炳隆、徐美（2008年5月23-24日）。〈我國近年來促進就業措施之回顧與成效分析〉（會議論文）。新世紀社會保障制度的建構與創新：跨時變遷與跨國比較研討會，臺北市，中華民國（臺灣）。
- 林桂碧（2020）。〈財務社會工作的內涵與發展〉。《社區發展季刊》，170，61-70。
- 邱淑芸（2020）。《貧窮歸因與脫貧策略：脫貧服務案例之研究》（博士論文，輔仁大學）。臺灣博碩士論文知識加值系統。https://hdl.handle.net/11296/cs8rn6
- 洪貴真（2005）。〈小康記憶的歷史紀錄——防貧、脫貧社區脫貧方案之推動〉。《社區發展季刊》，190，111-119。
- 孫健忠（2009）。〈新政府「工作所得補助方案」的形成、執行與省思〉。《社區發展季刊》，124，49-59。
- 孫健忠（2011）。〈建國百年社會救助發展重要紀事〉。《社區發展季刊》，133，174-186。
- 高永興（2015）。〈從社會投資觀點探析社區產業發展〉。《臺灣社區工作與社區研究學刊》，5（2），101-140。
- 陳世霖（2023）。《台灣家庭發展帳戶實施經驗的分析》（碩士論文，中正大學）。臺灣博碩士論文知識加值系統。https://ndltd.ncl.edu.tw
- 陳怡如、張又升（2024）。〈社政與勞政聯合促進就業方案之推動現況與策進作為〉。《社區發展季刊》，187，8-15。
- 楊錦青、李靜玲、劉威辰（2020）。〈社會投資理念在我國積極性社會救助政策之實踐〉。《社區發展季刊》，170，9-20。
- 葉柏均（2014）。《我國社會救助制度變遷過程：歷史制度主義的觀點》（碩士論文，中正大學）。臺灣博碩士論文知識加值系統。https://hdl.handle.net/11296/campfp
- 詹火生（無日期）。〈一甲子以來台灣社會福利政策的演變：從理念政策到制度演變〉。2025年6月5日檢索自 https://www.ccswf.org.tw/ChcfPortal/serviceItem/paperDetail.do?id=448cc2749b000000c7594d7220edd05b
- 衛生福利部（2014）。《102年低收入戶及中低收入戶生活狀況調查報告》。
- 衛生福利部（2019）。《107年低收入戶及中低收入戶生活狀況調查報告》。

- 衛生福利部 (2024)。《112年低收入戶及中低收入戶生活狀況調查報告》。
- 鄭麗珍 (2017)。《105年度積極性社會救助發展研究計畫》(計畫編號:M05D1070-1)。衛生福利部。
- 鄭麗珍 (2019)。《107年度強化脫離貧窮措施量能計畫》(計畫編號:M07D1392)。衛生福利部。
- 鄭麗珍 (無日期)。〈資產理論與脫貧方案〉。2025年5月5日檢索自 <https://homepage.ntu.edu.tw/~lccheng/beginning.html>
- 賴君萍 (2016)。《脫貧方案政策執行之初探—以桃園縣政府二代脫貧方案為例》(碩士論文,中國文化大學)。臺灣博碩士論文知識加值系統。<https://hdl.handle.net/11296/2pucaq>
- 賴宏昇 (2015)。《我國脫貧政策執行評估之研究》(博士論文,中國文化大學中山與中國大陸研究所)。臺灣博碩士論文知識加值系統。<https://hdl.handle.net/11296/8ke4c5>
- 羅秀華 (2011)。〈以社會發展觀點分析本土社區產業發展機制〉。《輔仁社會研究》, 1, 135-170。
- Becker, G. S. (1993). Nobel lecture: The economic way of looking at behavior. *Journal of Political Economy*, 101(3), 385-409. <https://doi.org/10.1086/261880>
- Brown, J., & Beeferman, L. W. (2001). From New Deal to new opportunity. *The American Prospect*, 12(3), 24-27.
- Giddens, A. (1998). *The third way: The renewal of social democracy*. Polity.
- Han, C. K., Grinstein-Weiss, M., & Sherraden, M. (2009). Assets beyond savings in individual development accounts. *Social Service Review*, 83(2), 221-244.
- Hemerijck, A. (2015). The quiet paradigm revolution of social investment. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 22(2), 242-256. <https://doi.org/10.1093/sp/jxv009>
- Johnson, E., & Sherraden, M. S. (2007). From financial literacy to financial capability among youth. *Journal of Sociology & Social Welfare*, 34(3), 119-146.
- Kondrat, M. E. (2002). Actor-centered social work: Re-visioning person-in-environment through a critical theory lens. *Social Work*, 47(4), 435-448. <https://doi.org/10.1093/sw/47.4.435>
- Lorentzen, T., & Dahl, E. (2005). Active labour market programmes in Norway: Are they helpful for social assistance recipients? *Journal of European Social Policy*, 15(1), 27-45. <https://doi.org/10.1177/0958928705049161>
- Lusardi, A., Mitchell, O. S., & Curto, V. (2009). *Financial literacy and financial sophistication among older Americans*. National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w15469>
- Prabhakar, R. (2008). *The assets agenda: Principles and policy*. Palgrave Macmillan.
- Sherraden, M. (1991). *Assets and the poor: A new American welfare policy*. M. E. Sharpe.

- Sherraden, M. S., & Ansong, D. (2016). Financial literacy to financial capability: Building financial stability and security. In C. Aprea, E. Wuttke, K. Breuer, N. K. Koh, P. Davies, B. Greimel-Fuhrmann, & J. S. Lopus (Eds.), *International handbook of financial literacy* (pp. 83-96). Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-10-0360-8_7
- Stone, D. (2012). *Policy paradox: The art of political decision making* (3rd ed.). W. W. Norton & Company.