

## 臺南縣市整合經扶型方案的 規劃展望

鄭清霞·陳昭榮·許金玲·陳榮枝

### 壹、前言

經濟不安全主要由所得喪失、支出增加、所得不充分、所得不穩定等因素構成(Rejda, 1984)，家庭透過集聚資源、統籌運用資源的方式來對抗各種風險，是社會福利財貨(服務)供給的初始部門。我國家庭朝小型、多元、差異、功能萎縮及脆弱等方向轉變(林萬億, 2002)，其集聚資源、運用資源以對抗風險的能力降低。社會保險、社會救助、福利服務等社會福利制度均可用以回應家庭經濟不安全這個風險，其中社會救助是最後一道防線，但亦是社會福利最初始的制度類型。我國的社會救助對象，已從早期的低收入戶，逐漸擴充至中低收入者，然呂朝賢(1999)指出我國社會救助政策目的約有幾個特色：(1)強調自立自助的精神，(2)對於親屬責任的強調，(3)基本生計的保障，(4)對於紀律行為的維護。

臺南縣市針對中低收入戶、特殊境遇家庭等林林總總約 30 項經濟扶助項目。而

根據 2009 年第四季臺南縣市低收入戶數與人數，無論是戶數或人數比例，臺南市均較臺南縣為高。2009 年第四季臺南市低收入戶數占總戶數比例為 1.5%，低收入戶人數占總人數約為 1.33%。而臺南縣分別是 0.87%與 0.59%。其中，男性的貧民率約為 0.643% (縣)、1.323% (市)、女性的貧民率約為 0.541% (縣)、1.335% (市)。第二個特點是，低收入戶三個款別的分佈差異頗大。臺南縣第一、二、三款戶數分別是 1.04%、10.99%、87.97%，臺南市則是 7.22%、33.48%、59.29%。臺南縣第一款比重明顯偏低。針對性別分析，臺南縣低收入戶男性人口通常大於女性人口數，男性戶長比重也遠大於女性戶長比重。觀察第一款低收入戶人口，無論臺南縣市，男性落於低收入戶的比例較女性為高，幾乎男性是女性的兩倍。但第二款與第三款則呈現臺南縣男性比例較女性略高，而臺南市則為女性比例較男性為高的狀況(請參考表一)。

臺南縣市已經正式合併為直轄市，雖

然縣市存在差異，但未來將朝向一致性的發展，對經濟扶助對象的瞭解與分析，是政策發展的基礎知識。本文根據致貧風險類別對經濟扶助對象進行分析，我國經濟扶助方案的資產調查，多是以申請人整個家戶情況進行考量，本研究以家戶為單位對經濟扶助對象進行分析，首先設計標準化的家戶成員組成表格，包括經濟扶助戶的組成、年齡、工作、教育程度等，透過這項分析希望可以擬定不同的脫貧方案。

第二，則透過這項分析了解到臺南縣市什麼樣特色的家戶會落入貧窮，也就是分析臺南縣市貧窮家戶的特質面貌，作為預防貧窮方案擬定的參考。第三，「脫貧」其實不是地方政府針對貧窮家戶唯一能夠做或必須做的事情，因為經濟困頓雖是貧窮家戶的主要特徵，但卻不是貧窮家戶唯一的問題。透過對經濟扶助對象的分析，本文針對貧窮家戶的需求做一分類，並衍生出其他的積極、創新性方案建議。

表 1：2009 年臺南縣市低收入戶性別分析

單位：%、千分率

性別 分布	總計						貧民率 (千分率)	總計	
	戶數(戶長性別)			人數分布				男性	女性
	計	男	女	計	男	女			
臺南縣	100.0	80.1	19.9	100.0	55.4	44.6	臺南縣	6.43	5.41
臺南市	100.0	55.2	44.8	100.0	49.3	50.7	臺南市	13.23	13.35
性別 分布	第一款						貧民率 (千分率)	第一款	
	戶數(戶長性別)			人數分布				男性	女性
	計	男	女	計	男	女			
臺南縣	100.0	72.7	27.3	100.0	72.7	27.3	臺南縣	0.04	0.02
臺南市	100.0	66.0	34.0	100.0	64.9	35.1	臺南市	0.52	0.28
性別 分布	第二款						貧民率 (千分率)	第三款	
	戶數(戶長性別)			人數分布				男性	女性
	計	男	女	計	男	女			
臺南縣	100.0	80.5	19.5	100.0	59.8	40.2	臺南縣	0.64	0.45
臺南市	100.0	55.7	44.3	100.0	49.3	50.7	臺南市	3.85	3.89
性別 分布	第三款						貧民率 (千分率)	第三款	
	戶數(戶長性別)			人數分布				男性	女性
	計	男	女	計	男	女			
臺南縣	100.0	80.2	19.8	100.0	54.9	45.1	臺南縣	5.75	4.95
臺南市	100.0	53.6	46.4	100.0	48.6	51.4	臺南市	8.85	9.18

資料來源：本研究根據臺南縣市提供資料計算

## 貳、臺南縣市低收入戶對象分析

「經濟困頓」其實是一個結果，可能因為收入薄弱、可能因為支出龐大，但必須理解其背後原因與需求，提供相關服務，避免消極性濟貧。針對經濟扶助對象的分析，本文以臺南縣市提供的低收入戶資料，以家戶為單位，設定「工作」、「照顧」、「世代」為本次分析的軸線，以瞭解臺南縣市貧窮家戶的特質面貌，作為防貧、脫貧、助貧方案擬定的參考。

從人的生命歷程分析，依賴期可區分為 18 歲以下以及 65 歲以上。因為 65 歲以上已經經歷人生大半時光，有許多機會可以自行進行生命週期的所得重分配，而兒少的依賴期間卻必須仰賴家戶內的其他人口協助才能夠存活下來。顧本文首先將家戶區分為有 18 歲以下兒童家戶與無 18 歲以下兒童的家戶。以「兒少」為分類的首要切入點，另一個理由是日前臺灣老年人口的普及性福利明顯較兒童少年為多，國家承擔養老責任的深度與廣度也較兒童少年來得大。

其次，因為 6 歲以下人口不但是經濟依賴人口，也是日常生活功能的依賴人口，故我們又將有 18 歲以下兒童家戶區分為，有 6 歲以下兒童家戶以及兒童均在 6 歲以上兒童家戶。至於第二大類「無 18 歲以下兒童的家戶」（亦即全戶人口均在 18 歲以上），我們抓住「工作」這個軸線，區分為「全戶均為 65 歲人口」、「非全戶均老年人口」家戶。最後，在這四個家戶類型中，我們以「有無身心障礙／失能」、「有

無老年人口」、「有無工作人口」這三個特徵來區辨這些家戶的不同。

根據上述分類原則，第一大類的家戶是有 6 歲以下兒童的育兒家戶，總共分為八個細分類（請參考表二）。編號 1-1-1 是家戶內有 6 歲以下兒童、身心障礙／失能者，但沒有工作人口也沒有老年人口。此類家戶有較大的照顧負擔，包括幼兒照顧、身心障礙／失能者照顧，也沒有工作人口，除社會救助外較難獲得其他收入來源，是必須連結資源或優先以服務介入的家戶。

編號 1-1-2 是家戶內有 6 歲以下兒童、身心障礙／失能者、老年人口、但沒有工作人口。如果這個老年人口剛好是失能者，那麼這類家戶的照顧能量相當薄弱。

編號 1-1-3 是家戶內有 6 歲以下兒童、老年人口，但沒有身心障礙／失能者、工作人口。這類家戶可能可以仰賴老年人口來照顧兒童，讓工作人口得以較無後顧之憂地出門工作。故此類家戶工作人口的就業障礙較低，可以優先協助其順利穩定就業。

編號 1-1-4 是家戶內有 6 歲以下兒童、身心障礙／失能者、工作人口。但沒有老年人口。這類家戶雖有工作人口，但因其照顧負擔，就業恐怕不容易，工作性質的選擇也因其照顧負擔而較為侷限，面對這樣的家戶應該考量其照顧負擔，而有較為多元的選擇方案。

編號 1-1-5 是家戶內有 6 歲以下兒童、沒有身心障礙／失能者、沒有老年人口與工作人口。此類家戶比例非常低，可

能的原因是以兒童為申請者家戶，或 15~65 歲以下人口有特殊情況而不列為工作人口。

編號 1-1-6 是家戶內有 6 歲以下兒童、有身心障礙／失能者、老年人口與工作人口。如果這個身心障礙或失能就是老年人本身，那麼原本期待老年人口可以擔負的照顧工作則無法實現。應該先解決其失能者的照顧需求。若身心障礙或失能是這個兒童，那麼則較一般的兒童照顧要更為艱辛。

編號 1-1-7 是家戶內有 6 歲以下兒童、無身心障礙／失能者、有老年人口、工作人口。雖然有老人可以成為照顧助手，但老年人就醫需求較高，也可能成為另一種照顧負擔。

編號 1-1-8 是家戶內有 6 歲以下兒童、無身心障礙／失能者，沒有老年人口，但有工作人口。此類家戶主要照顧負擔來自 6 歲以下兒童，家戶內也無老年人口可以幫忙協助照顧，首要的解決為照顧與托育問題。

表 2：低收入戶家庭類型分析

一、有 18 歲以下兒童家戶			
(一)有 6 歲以下育兒家戶			
編號	身心障礙者／失能	老年人口	工作人口
1-1-1	有	無	無
1-1-2	有	有	無
1-1-3	無	有	無
1-1-4	有	無	有
1-1-5	無	無	無
1-1-6	有	有	有
1-1-7	無	有	有
1-1-8	無	無	有
(二)兒童均在 6 歲以上之育兒家戶			
編號	身心障礙者／失能	老年人口	工作人口
1-2-1	有	無	無
1-2-2	有	有	無
1-2-3	無	有	無
1-2-4	有	無	有
1-2-5	無	無	無
1-2-6	有	有	有
1-2-7	無	有	有
1-2-8	無	無	有
二、無 18 歲以下兒童家戶			
(一)全戶均為 65 歲以上人口			
編號	身心障礙者／失能	老年人口	工作人口
2-1-1	有	有	無
2-1-2	無	有	無
2-1-3	有	有	有
2-1-4	無	有	有
(二)非全戶均老年人口家戶			
編號	身心障礙者／失能	老年人口	工作人口
2-2-1	有	無	無
2-2-2	有	有	無
2-2-3	無	有	無
2-2-4	有	無	有
2-2-5	無	無	無
2-2-6	有	有	有
2-2-7	無	有	有
2-2-8	無	無	有

第二大類是戶內雖有 18 歲以下兒童，但所有兒童均已經滿 6 歲。編號 1-2-1 至編號 1-2-8 的分類方式與編號 1-1-1 至編號 1-1-8 相同，也區分為八個細分類。唯一的差別是，這一大類的兒少雖仍有照顧負擔以及教育需求，但相較於 6 歲以下兒童，至少已經沒有 ADLs 照顧上的需求，惟須注意的是這些兒少是不是身心障礙者，若為身心障礙者則面臨就醫、就學、就養等問題。

第三大類是全戶均為 65 歲以上人口，這些人口理論上被認定沒有工作能力。所以集中在編號 2-1-1（有身心障礙／失能者、有老年人口）與編號 2-1-2（無身心障礙／失能者、有老年人口）。此二者最大的不同就在於老年人是否有身心障礙或失能狀況，長期照護服務是優先必須連結的服務。若無長期照護服務需求，其實可以嘗試鼓勵他們從事志願服務，一方面增加社會參與、一方面也回饋社會。

第四大類是非全戶均老年人口家戶，此類家戶沒有 18 歲以下的兒少，家戶內可能只有 18~65 歲以下人口，或同時有 65 歲以上人口。分類原則仍然以身心障礙／失能者、老年人口、工作人口的有無，排列組合成編號 2-2-1 至編號 2-2-8 等八種家戶類型。

根據我們上述分類對臺南縣市低收入戶資料進行分析，主要發現如下：

臺南縣的低收入戶中約有 33.7% 家戶育有 18 歲以下兒童。有 6 歲以下兒童家戶約 5.3%、兒童均在 6 歲以上的育兒家戶約 28.4%。無論是有 6 歲以下兒童家戶或兒童

均在 6 歲以上家戶，其家戶組成型態大部分均為無身心障礙者、無老年人口但有工作人口家戶（編號 1-1-8 與編號 1-2-8）。首先我們分析育有 6 歲以下兒童家戶，編號 1-1-8 約占四成五，其次是編號 1-1-4 家戶，亦即家戶內有身心障礙／失能者、無老年人口、有工作人口。約占二成五左右。再其次則是有身心障礙／失能者、無老年人口、無工作人口家戶（編號 1-1-1），約占一成七左右，約 29 戶。

兒童均在 6 歲以上育兒家戶，家戶組成型態為無身心障礙者、無老年人口但有工作人口家戶（編號 1-2-8）約占四成四。其次也是家戶內有身心障礙／失能者、無老年人口、有工作人口家戶（編號 1-2-4），約占二成九。再其次是有身心障礙／失能者、無老年人口、無工作人口家戶（編號 1-2-1），約占一成五左右，約 145 戶。編號 1-1-1 與編號 1-2-1 家戶雖然比重不大，但此類家戶有兒少照顧負擔，但家戶內又有身心障礙／失能者、卻無工作人口，應是社會福利服務首要協助的家戶，建議未來的家庭福利服務中心可持續關心協助。

第二大類是無 18 歲以下兒童家戶，約占 66.3%。其中全戶均為 65 歲以上人口為 22.9%、非全戶老年人口占 43.4%。全戶均為老年人口家戶以有身心障礙／失能者且無工作人口家戶（編號 2-1-1）最多，約占七成左右（約 521 戶）。其次是無身心障礙／失能者且無工作人口家戶（編號 2-1-2），占三成一左右（約 236 戶）。相較之下，編號 2-1-1 較編號 2-1-2 更需要政府介入，此類家戶最需要的是長期照顧服

務，特別是獨居且失能的低收入戶老人。

表 3：臺南縣市低收入戶分布

單位：戶，%

一、有 18 歲以下兒童家戶				臺南縣		臺南市	
(一) 有 6 歲以下育兒家戶				N=176	5.3	N=344	8.0
編號	身障/失能	老年	工作				
1-1-1	有	無	無	29	16.5	18	5.2
1-1-2	有	有	無	2	1.1	2	0.6
1-1-3	無	有	無	0	0.0	0	0.0
1-1-4	有	無	有	44	25.0	46	13.4
1-1-5	無	無	無	17	9.7	27	7.8
1-1-6	有	有	有	2	1.1	6	1.7
1-1-7	無	有	有	3	1.7	3	0.9
1-1-8	無	無	有	79	44.9	242	70.3
(二) 兒童均在 6 歲以上之育兒家戶				N=943	28.4	N=1882	43.6
編號	身障/失能	老年	工作				
1-2-1	有	無	無	145	15.4	126	6.7
1-2-2	有	有	無	6	0.6	12	0.6
1-2-3	無	有	無	2	0.2	7	0.4
1-2-4	有	無	有	272	28.8	271	14.4
1-2-5	無	無	無	84	8.9	178	9.5
1-2-6	有	有	有	14	1.5	13	0.7
1-2-7	無	有	有	5	0.5	14	0.7
1-2-8	無	無	有	415	44.0	1261	67.0
二、無 18 歲以下兒童家戶							
(一) 全戶均為 65 歲以上人口				N=760	22.9	N=678	15.7
編號	身障/失能	老年	工作				
2-1-1	有	有	無	521	68.6	206	30.4
2-1-2	無	有	無	236	31.1	464	68.4
2-1-3	有	有	有	1	0.1	1	0.1
2-1-4	無	有	有	2	0.3	7	1.0
(二) 非全戶均老年人口家戶				N=1439	43.4	N=1415	32.8
編號	身障/失能	老年	工作				
2-2-1	有	無	無	1273	88.5	897	63.4
2-2-2	有	有	無	35	2.4	35	2.5
2-2-3	無	有	無	2	0.1	1	0.1
2-2-4	有	無	有	70	4.9	144	10.2
2-2-5	無	無	無	23	1.6	87	6.1
2-2-6	有	有	有	15	1.0	21	1.5
2-2-7	無	有	有	0	0.0	15	1.1
2-2-8	無	無	有	21	1.5	215	15.2
合計				3318	100.0	4319	100.0

第二大類的另一部分是非全戶均老年人口家戶，也就是這類家戶有 18-65 歲以下人口，也可能有 65 歲以上人口。此類家戶主要為有身心障礙者、無老年人口、無工作人口家戶（編號 2-2-1）。占八成九左右。其次是有身心障礙者、無老年人口但有工作人口家戶（編號 2-2-4），約占 5%。編號 2-2-1 應是先篩選其是否需要長期照顧服務，有此需要的家戶應設法連結長期照護服務。

臺南市的低收入戶中約有 51.6% 家戶有育有 18 歲以下兒童（請參考表三）。有 6 歲以下兒童家戶約 8%、兒童均在 6 歲以上的育兒家戶約 43.6%。無論是有 6 歲以下兒童家戶或兒童均在 6 歲以上家戶，其家戶組成型態大部分均為無身心障礙者、無老年人口但有工作人口家戶（編號 1-1-8 與編號 1-2-8）。首先我們分析育有 6 歲以下兒童家戶，編號 1-1-8 約占七成，其次是編號 1-1-4 家戶，亦即家戶內有身心障礙／失能者、無老年人口、有工作人口。約占一成三左右。再其次則是無身心障礙／失能者、無老年人口、無工作人口家戶（編號 1-1-5），約占 7.8% 左右。

兒童均在 6 歲以上育兒家戶，家戶組成型態為無身心障礙者、無老年人口但有工作人口家戶（編號 1-2-8）約占六成七左右。其次也是家戶內有身心障礙／失能者、無老年人口、有工作人口家戶（編號 1-2-4），約占一成四。再其次是無身心障礙／失能者、無老年人口、無工作人口家戶（編號 1-2-5），約 9.5%。編號 1-1-1 與編號 1-2-1 家戶雖然比重不大，但此類家

戶有兒少照顧負擔，但家戶內又有身心障礙／失能者、卻無工作人口，應是社會福利服務首要協助的家戶，建議未來的家庭福利服務中心可持續關心協助，本研究可提供家戶戶號名單。

第二大類是無 18 歲以下兒童家戶，約占 48.5%。其中全戶均為 65 歲以上人口占 15.7%、非全戶老年人口占 32.8%。臺南市的情況剛好與臺南縣相反，全戶均為老年人口家戶以無身心障礙／失能者且無工作人口家戶（編號 2-1-2）最多，約占六成八左右（約 464 戶）。其次是有身心障礙／失能者且無工作人口家戶（編號 2-1-1），占三成左右（約 206 戶）。相較之下，編號 2-1-1 較編號 2-1-2 更需要政府介入，此類家戶最需要的是長期照顧服務，特別是獨居且失能的低收入戶老人。

第二大類的另一部分是非全戶均老年人口家戶，也就是這類家戶有 18-65 歲以下人口，也可能有 65 歲以上人口。此類家戶主要為有身心障礙／失能者、無老年人口、無工作人口家戶（編號 2-2-1），約占六成三。其次是無身心障礙者、無老年人口但有工作人口家戶（編號 2-2-8），約占一成五左右。再其次是有身心障礙／失能者、無老年人口但有工作人口家戶（編號 2-2-4），約占一成。編號 2-2-1 應是服務優先介入的家戶，約有 897 戶。針對臺南市我們分析各區狀況（請參見表四），中西區的育兒家戶比例最低，僅有 35.5%。育兒家戶比例最高的是安南區，高達 66.7%。另一方面也值得我們注意的是，雖然南區有 18 歲以下兒少家戶的比例不是各區中

最高的，但有 6 歲以下兒童育兒家戶的比例卻是各區中最高的，將近 10% 左右。

表 4：臺南市各區低收入戶家庭型態分布

單位：%

臺南市	東區	南區	北區	安平區	安南區	中西區
一、有 18 歲以下兒童家戶	50.0	53.6	45.7	50.5	66.7	35.5
有 6 歲以下育兒家戶	6.0	9.7	9.6	7.4	8.6	5.1
兒童均在 6 歲以上育兒家戶	44.0	43.9	36.1	43.1	58.1	30.4
二、無 18 歲以下兒童家戶	50.1	46.3	54.3	49.5	33.2	64.4
全戶均為 65 歲以上	16.5	12.9	18.6	14.5	6.6	29.0
非全戶均為老人家戶	33.6	33.4	35.7	35.0	26.6	35.4
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

有 6 歲以下兒童育兒家戶最主要的家戶類型分別是編號 1-1-8、1-1-4。第三名則分別是編號 1-1-5 與編號 1-1-1。1-1-5 則在南區、安平區、中西區居第三名。編號 1-1-1 在東區、北區、安南區居第三名。

最後，我們針對款別分析，表五顯示，在第一款中，有 18 歲以下兒童的家戶其實量是非常少的，臺南縣約 3.4%、臺南市約 2.7%。換言之，大部分的第一款低收入戶家戶成員均是 18 歲以上。其中又以全戶均

為 65 歲以上家戶最多，臺南縣有 86.2%、臺南市約 70.4%。如果針對第二、三款分析，有 18 歲以下兒少家戶，比較多一點了。臺南縣約 34%、臺南市約 55.7%（超過半數）。縣市的差異性非常大。其中兒童均在 6 歲以上家戶還是占大多數。在臺南縣的第二、三款，全戶均為 65 歲以上的比重還是有 22.3%，但臺南市已經在 11.1% 左右了。

表 5：臺南縣市低收入戶家戶類型分析－按照款別

單位：%

臺南縣/市	臺南縣	臺南市
一、有 18 歲以下兒童家戶	33.7	51.6
有 6 歲以下育兒家戶	5.3	8.0
兒童均在 6 歲以上育兒家戶	28.4	43.6
二、無 18 歲以下兒童家戶	66.3	48.5
全戶均為 65 歲以上	22.9	15.7
非全戶均為老人家戶	43.4	32.8
合計	100.0	100.0

臺南縣/市	臺南縣	臺南市
第一款		
臺南縣/市	臺南縣	臺南市
一、有 18 歲以下兒童家戶	3.4	2.7
有 6 歲以下育兒家戶	0.0	1.5
兒童均在 6 歲以上育兒家戶	3.4	1.2
二、無 18 歲以下兒童家戶	96.5	97.3
全戶均為 65 歲以上	86.2	70.4
非全戶均為老人家戶	10.3	26.9
合計	100.0	100.0
第二、三款		
臺南縣/市	臺南縣	臺南市
一、有 18 歲以下兒童家戶	34.0	55.7
有 6 歲以下育兒家戶	5.4	8.5
兒童均在 6 歲以上育兒家戶	28.6	47.2
二、無 18 歲以下兒童家戶	66.0	44.4
全戶均為 65 歲以上	22.3	11.1
非全戶均為老人家戶	43.7	33.3
合計	100.0	100.0

### 參、經扶型方案未來規劃發展之討論

受到經濟全球化、家庭型態、人口老化與勞動市場改變的影響，福利國家的福利體系面臨改革的壓力，施行平衡權利與責任的方案。失業給付與年金體系是最受壓力的改革面向。在失業給付上，其請領資格、保險式給付緊縮與資產調查所扮演重要性的增加，搭配職業訓練與工作福利為前提的福利供給，為目前積極性就業促進政策的主要方式，較重視普及式福利供

給的國家強調訓練與積極支持，不重普及式福利供給的國家則傾向限制領取資格與低替代率的給付(Taylor-Gooby, 2001)。歐洲福利國家的福利體系改革結果並未呈現趨同結果，但受到提昇國家競爭力共識的影響，大部分國家的政策方向都朝向運用資產調查、促進積極就業、以工作為基礎等積極型福利政策，此等作法呼應福利服務與經濟的扣連，同時著重資產累積，強調社會投資，凸顯教育取向，以及能力與素養的培植(Giddens, 1998; Bryson, 2003)。

國外積極性福利方案因國家福利體制

而有不同著重目標，或以強制工作為前提，或以強化工作能力為要務。平行的措施則以基本給付保障經濟需求，並善用社會工作者提供職涯諮詢與協助，不只方案性質朝向積極服務，工作人員的服務取向亦具備進取的策略。例如英國針對青少年、青年、單親、中高齡待業者分別設計就業橋接計畫，給予就業、職訓、志願服務等不同職涯路徑選擇，期間由社會工作者協助，以順利就業為目標擬定工作計畫。北歐配合親職假及普遍的兒童托育服務，以及減少工時來支持母親工作。美國的兒童啟蒙計畫則針對低收入家庭的兒童，給予教育、健康及親職等多元協助措施。此等積極性福利方案涵蓋了重視弱勢幼兒教育、就業支持，其目標都導向就業(Lodemel and Trickey, 2000; Bryson, 2003)。

近年我國社會救助法朝積極福利取向修正，納入資產累積精神，社會行政及相關部會推動社區業務亦漸重視社區產業發展。此等方案分具積極性福利措施不同要素，完整的積極性福利方案涉及勞動、教育、照顧服務以及所得移轉政策。臺南縣市應就現行方案進行整理歸納，使其在功能上之互補性進行規劃分析；而地域上，亦將因行政部門整合使得未來市中心與偏遠地區得以藉由行政規劃平衡地理差距。根據臺南縣市經濟弱勢者的家戶特性以及積極性社會福利的原則，以下針對經扶型方案未來規劃發展進行討論。

### 一、以經扶型為基底，連結現金給付及實物給付服務對象的資料，建

### 置以家戶為單位的社會福利需求與供給資訊體系

社會福利的給付項目可粗分為現金給付(in cash)以及實物給付(in kind)兩大項，以資訊系統對於社會福利給付對象的全面性掌握，目前臺南縣市建置量最大的資料，應屬於低收入戶，本文在前面章節已詳細分析，並針對特定類型家戶有服務方案建議。未來臺南都若鎖定特定群體開發服務，可將特性條件透過電腦系統擷取出需要服務的家戶代碼，不必透過人工逐筆挑揀，節省人力物力。此類分析未來也可以擴及其他類型的經濟弱勢家戶。

資訊系統的建置優點在於，第一、提供決策時的全面資訊參考，而不會停留在最近發生的個案，也不會因為一個、兩個少量的特殊案例而主導政策方向。第二，當有資源出現時，可以由資訊系統中迅速篩選出適當的需求者，以最有效率的方式連結需求與供給。例如：家庭福利服務中心開發新方案時，可以直接從資料庫找到適合需要接受服務的家戶，不需透過鄉鎮區公所轉介。

然而，目前低收入戶資料建置重點仍僅於資產調查的行政功能，亦即以資訊辨識該家戶是不是符合低收入戶資格，未來應該不要拘泥於資格的部份，而是增加未來可脫貧的變項，如教育、健康資訊等等，並強制訪視人員建置脫貧變項，要求填報人員落實。

除經扶型資訊系統外，臺南縣市也有為數不少的服務資訊系統，臺南縣市合併後，可開發建構以家庭為中心服務模式之

個案管理整合系統 e 化平臺，結合經濟扶助與福利服務兩個資訊體系，勾稽或連結個案資料以降低身份或需求認定的時間，提供個案相關之服務整合及監測，並建置完整性相關變項資料。

當我們評估需求或提供服務時，看到的不只是個案本身，而是考量整個家庭的需求。市府可透過電腦資訊體系，分析經濟弱勢人口的特性，以及他們的服務需求，根據這些分類與分析來規劃適合他們的脫貧方案，目的之一是縮短他們落於經濟弱勢的時間長度，目的之二是累積他們脫貧的能量。另一方面，當方案規畫出爐或者有民間資源出現時，也可以透過這個電腦系統，迅速地找出符合方案特性之資格者，當然也包括他們家戶坐落的區位，標定需求者位置，亦可規劃服務供給適當的區位點。針對資源利用的效率性與公平性，完整的資訊系統也可以避免受益對象重複性太高，或資源集中於少數者的情況。另一方面，可考慮先建立兩縣市的資料倉儲系統（資格審查、脫貧、服務提供等等各種變項），再建立行政所需要的系統。

經扶資訊系統不僅著眼於撥補作業的效率改善，同時亦導向經濟扶助與專業服務的結合。英國工黨在社會安全現代化的歷程將資訊科技的運用視為改革重要任務，以利提升申領的成功率，其措施除上開作法並實施線上申辦等便民措施 (Kellard, 2003)。英國經驗顯示資訊化的歷程具有前述的潛在利益，但對於行政部門在資訊素養與跨部門的整合服務仍須持續

精進調整。

## 二、現金與服務結合介入

理解經扶型家戶的變異性，分析造成其經濟弱勢，解決其導致經濟弱勢的因素，而不是只有經濟援助。

一個經濟弱勢的家戶，其外顯易見的需求是經濟困乏，所以一旦符合扶助條件，政府主觀而直接的介入方式就是經濟扶助。根據我們的分析，這些接受經濟扶助的家戶，部份仍有工作人口，恐因為其他因素而無法順利就業。換言之，經濟弱勢的背後其實有更多導致經濟弱勢的問題存在，解決這些問題才是治本之道。例如：一個經濟弱勢的家戶，戶內婦女雖有工作能力，但卻無法順利就業，可能因為家戶內有失能者，因為照護負擔而使得工作人口無法長期穩定就業，此時就必須先引入長期照顧服務，減緩其照顧負擔。

另一方面，伴隨貧窮而來的問題，卻不只有經濟困乏一項，其實還有不少負面的影響，這些都不是經濟扶助就可以解決的。目前長期照顧十年計畫針對低收入或中低收入者均提供將近全額或九成的照顧服務補助，建議主管機關針對有長期照顧需求者應以跨科室會議，透過個案分享的方式確認有照顧需求的低收入或近貧老人或身心障礙者是否已經納入長期照顧體系，據以減輕該家戶的照顧需求。

再者目前逐漸出現隔代教養，即祖父母照顧的社會趨勢，特別是當老年女性照顧者必須身兼照顧失能老人與年幼孫子雙重責任時，此種雙重照顧壓力更需社會福

利方案的支持與介入，本研究分析中已發現加戶內有 18 歲以下兒童，但沒有工作人口僅有老年人口的低收入家戶，該類家戶所占比例雖然不高，但考量其照顧負荷與照顧能量之間可能出現高度落差，建議應將此對象納入優先考量。

換言之，在家戶申請經濟扶助時，重點應該不只是他能不能過關，能不能申請到補助，而是應該有個管的概念，同時評估該家戶是不是需要服務介入，例如：高風險家庭的評估、長期照護需求的評估、就業輔導的評估。長期而言，可考慮建立脫貧緩衝機制，在補助上捨棄過往全有、全無的福利，可採取減量資助，不管是物資或津貼都有脫貧的緩衝期。

另一個現象是從社會福利的調查顯示，民眾對於社會福利的要求與期待，恐怕還是停留在現金給付較多，而目前政府所提供的福利措施，仍以現金給付占大多數，福利服務方案類型受益者較少、經費預算也較少。但發放現金是否就能解決問題，沒有通過資產調查的門檻，是不是就代表這個家庭沒有福利需求呢？顯然不是，未來對於那些沒有通過現金給付的經濟弱勢家戶，應該繼續評估家庭功能是否健全，以及其福利服務的需求項目與程度（例如：失業、長期照護、藥癮、憂鬱、親職功能等）。

### 三、提高人力編制與設置區域性家庭福利服務中心

雖然我們強調現金應與服務同時介入，但跟現金給付相比，福利服務的輸送

顯然複雜許多。首先，服務的需求評估很難像現金給付一樣發展出一體適用的客觀標準。往往需有專業者透過與個別家戶深入互動，以瞭解其成員的狀態與需要，然後量身訂作出合用的福利服務方案組合，並代為連繫相關的服務提供者。其次，服務提供者所在的區位會影響需求者的使用意願，過高的時間與交通成本將阻礙弱勢者的服務利用。最後，特定福利服務的數量與品質還取決這個地區是有足夠訓練有素的專業人力。

目前實施的「家庭福利服務中心」實驗計畫除發展「以家庭為中心」的福利服務輸送模式外，也可朝「區域性」經濟扶助個案管理中心的定位前進，負責經濟弱勢者的福利服務輸送。因應大臺南市的幅員將比現在更加遼闊，經濟弱勢的人口組成型態，也可能因縣市之間的城鄉差距而呈現更大的區域差異，大臺南市應在適當位置設置多個區域性的家庭福利服務中心，期待這個中心可以讓政府部門在為經濟弱勢者規劃與設計相關的福利服務方案時，更容易顧及不同區域經濟弱勢者的差異。

區域性家庭福利服務中心運作原則為，1.須配置一定的社會工作人力，作為該區域經濟扶助的個案管理中心。2.對經濟扶助家庭的福利服務需求進行個別性評估外，並協助開案的家庭連結相關的福利服務資源。3.結合當地社會福利資源（政府部門與民間部門），開發切合當地經濟弱勢居民需要的短期或中期福利服務方案。

#### 四、以財政負荷力為底限，將臺南縣市的資產調查寬鬆標準、給付水準等取得一致

目前兩縣市對於低收資產調查寬鬆不一，有些經扶型的方案也有縣市或有或無等不一致的狀況。雖然較大的共識為從寬、從優處理，但是需要龐大的經費支持。由於法令或規定修正後即難再變動，故建議應儘速針對必須變動的方案，擬定相關參數，進行較精確且至少推估四年的經費規模，在財政負荷力為底限的前提下，制定給付資格、給付水準等一致性的標準。

#### 五、窮止於一代，強化經濟扶助家戶兒少的脫貧能量，並保障經濟弱勢家戶兒少的基本人權

##### (一) 弱勢第二代脫貧方案擴及臺南縣區域

除傳統的低收入戶外，其實還有一些人口也處於經濟弱勢，例如：新貧與近貧人口。新貧的成因主要是指經濟、政治與社會等體制的結構性變遷所致。例如在經濟面向的勞動力市場轉變，工作機會結構轉變（呂朝賢，2007）。另外，貧窮線的算法雖考量各種因素，但一刀劃下去，總有略高於貧窮線的人口，其經濟處境恐怕也相當困窘，這些近貧人口也需要制度性地回應他們的需求，所以扶貧以及脫貧方案應不限於那些低收入戶。其次，我們的研究資料也顯示，貧窮人口不再只是孤苦無依的老人，也可能是兒童或青少年人口，我們說富不過三代，但「窮」則希望止於

一代就好。為了避免這些兒少人口不要繼續延續貧窮狀態，目前臺南市已針對弱勢家庭第二代子女辦理聯貫性脫貧方案包括：1. 茁茁專案 2. 豐羽專案－黃金十年計畫。3. 展翼飛翔脫貧方案。6歲以上的弱勢兒少在府城都可能獲得這三個方案的協助，未來希望能夠結合更多的民間資源，擴及整個大臺南市的弱勢兒少。

##### (二) 茁茁之前應該先「護苗」

未來應該儘速加強對於六歲以下的經濟弱勢兒童的服務，因為這個年齡層的兒童尚不能完全表達自身需求，也因為義務教育尚未開始，如果因為經濟困境或缺乏照顧人力而無法進入幼教體系或必須隨同家人外出工作，其各項權益容易被忽視，建議針對育有6歲以下兒童的經濟弱勢家戶進行全面性的檢視，篩檢出需要扶助的兒童，並針對這些家戶的特性，規劃適當的服務方案，例如：參加全民健保、基本生活資源保障（充足的食物、安全的住所等）、托嬰、幼托服務、親職教育等，這些工作可由家庭福利服務中心來執行。

#### 六、回應經濟弱勢家戶的照顧服務以及穩定就業需求

根據本研究的次級資料分析，臺南縣低收入戶中育有18歲以下兒少家戶占33.7%，其中主要的家戶類型是無身心障礙者、無老年人口但有工作人口家戶（編號1-1-8與編號1-2-8）。全戶均為65歲以上人口家戶為22.9%，主要是有身心障礙／失能者且無工作人口家戶（編號2-1-1）。

非全戶老年人口家戶占 43.4%，主要家戶類型為有身心障礙／失能者、無老年人口、無工作人口家戶（編號 2-2-1）。

臺南市的低收入戶則是育有 18 歲以下兒少家戶占 51.6%，其中主要的家戶類型是無身心障礙者、無老年人口但有工作人口家戶（編號 1-1-8 與編號 1-2-8）。全戶均為 65 歲以上人口家戶占 15.7%，主要家戶類型為無身心障礙／失能者且無工作人口家戶（編號 2-1-2）非全戶老年人口家戶占 32.8%，主要家戶類型為有身心障礙／失能者、無老年人口、無工作人口家戶（編號 2-2-1）。

從上述研究發現可知，對於低收入戶首要積極的回應是照顧需求以及穩定就業需求。如前所述，長期照顧服務需求可優先由十年長照體系的服務供給介入，在兒童照顧方面，為工作者（無論男性或女性）順利參與職場，應該普及性地提供「平價」、「優質」、「便利」的兒童照顧服務，使得育兒父母可以無後顧之憂地勞動參與。包括社區保母系統、社區幼兒園、兒童課後照顧等，「照顧服務的公共化」其實是「保障家庭經濟安全」的間接通道。

但考量貧窮的結構性因素，除了家戶特性（照顧負擔）也呈現個人教育程度、工作能力（此二者直接連結於個人生產勞動力的條件）、勞動市場及社會資源多寡（此連結到大環境可能提供的就業機會）的問題，這些問題必須由社政與勞政共同面對。縣市合併後臺南縣市未來的福利政策方向處於行政區域的調整下，原有臺南縣、市地理特性、產業結構的差異性，其

貧窮困境也不同，對於日後經濟扶助方案的對象，除現有縣市已使用的低收入戶資訊系統外，縣市的勞動條件與失業的關係也應有所關注，因後者往往是有效預防貧窮的重要策略。就積極面來看，穩定就業則必須與勞政相關單位合作，開發確實符合需求的方案。過去要習得一項技能能夠「出師」當「師傅」，必須經過三年四個月。但目前的職業訓練方案大多在六個月之內結束、臨時性的短期就業方案對人力資本累積相當不利，社政與勞政單位必須共同研商，以培育長期技能穩定就業為前提，設計有利於穩定就業的相關方案，而避免重複此類治標不治本的方案。

而與支持服務平行重要者顯然就是**就業機會與產業的開發**，社政部門涉及許多照顧、支持性服務的就業機會，照顧產業的發展提供就業的可能。臺南縣市的合併，決策者亦注意到生態環境與休閒產業的發展可以結合科技與都市人口的需求，創造新的產業與就業機會。在部分事務上，社政單位難以凡事涉入，但卻可以發揮倡導的角色，社政部門在市府團隊也正是平衡施政得兼顧弱勢市民與社區的主要部門。身心障礙產品優先採購，公部門勞務做為以工代賑的機會，連結社區產業與弱勢家庭的就業，鼓勵科學學區參與人才培育與就業工讀機會，都是連結地方產業特色，增進勞動機會的可能方向。

## 七、開發社會投資方案

積極性福利強調社會投資，講究人力資本的形成與累積，政策目標人口從個人

到組織皆有不同的政策實務得以著眼與規劃。個人層次在學齡人口特重教育，尤其初級教育，成年人則和勞動參與密切關連，實施積極勞動政策，著重訓練、諮詢與就業安置。

國內的義務教育普及，基本的入學機會可獲基本保障，惟在學習資源與成就，階層化現象明顯，晚近有關課後協助方案在偏遠地區、弱勢家庭皆有對應方案實施。較為理想的政策仍應由主管教育行政部門與學校重視區域與階層落差，予以實質政策改善方案。社政採取的補充性作為反應了教育行政與政策得以調整的層面。觀察對於經濟弱勢兒童的協助，尤其關乎脫貧方案有倫理道德教育，在預防學童受家庭貧窮文化的影響，值得注意，惟重視實質能力培養更宜優先考量。

當前資訊科技發展，引發有識人士關注資訊社會面臨原有的階層差距延伸為科技近用與素養，造成數位落差(Warschauer, 2004)。弱勢學童在學習過程若輸在起跑點，未來的差距更難以消弭。臺南縣原有行政轄區較為廣闊，亦有對應的縮短數位差距方案以及透過巡迴資訊服務的數位落差行動車「胖卡」，藉由行動科技減少新時代可能帶來的落差，此等積極的作為可以在初始階段減輕社會福利面對的問題不致擴大。

數位落差問題亦不只是硬體設施有無的問題，還牽涉素養、內容以及社區制度性支援。在因應區域幅員隔離的議題，數位科技有其角色做為強化弱勢地區及民眾人力資本的途徑，行政部門亦可藉由資訊

網路及數位服務使得服務的提供，從訊息流通到福利給付都可以更為有效率(Geoghegan, Lever, et al, 2004; Warschauer, 2004)。根據各界對於數位落差的因應方案，大抵從物質、人力、數位、社會四個層面著手，在數位時代，面對縣市合併，關注區域不均問題，從上述幾個層面或可發展出數位時代的社會投資方案。在物質資源層面提供弱勢學童與家庭得以擁有接觸電腦與科技設施，補助購買、勸募捐贈或二手回收方案都有相應的經驗可以沿用。

在人力資源部分，社政部門推動低收入家庭學習資訊技能，勞政部門提供中高齡失業人士學習電腦，協助婦女利用資訊科技創業，都是促進資訊素養的方法。巡迴資訊行動車不只可以做為教學模式，更有利的方式則是協助地方社團組織，藉由組織培力，利用資訊科技做為擴散服務效果的管道。人力素質的培養，尤其組織層次的提升，是讓服務成效得以乘數擴散的因子。

這些理想要成為可能亦須搭配適用的內容與制度，資訊網絡要成為有效的學習管道，必得其傳遞的內容方便可以接近使用，這是目前解決數位落差的瓶頸，在臺灣比起硬體配備更是議題。至於社區與社會制度則是讓數位的傳播、學習逐漸成為一種基本形式，也讓弱勢家庭及社區有協助網絡可以持續帶入資源來協助關注的目標人口。晚近發展的各式社會網站無論臉書(Facebook)，噗浪(Plurk)，無名小站或各種網路媒體都逐漸成為新興媒，也成為年

輕族群日常互動模式，近年的災害事件也見到這些網族發揮集結的力量，匯集資訊與資源，這是資訊科技連結社會網絡，成為社會服務的管道與平臺，在在展現了其可能性與潛在的意義。這也是在資訊社會討論積極方案值得去構思發展的領域。

## 肆、結論

如果由收入面與支出面來分析生命歷程可能遭遇的經濟不安全風險，收入方面的關鍵因素是「工作能力」與「就業機會」，壯年階段「失業」是經濟不安全風險來源，而幼年與老年時期多因為缺乏工作能力而處於經濟依賴階段。第二，身心障礙或長期失能也容易導致工作能力薄弱而喪失所得收入。第三，雖有工作能力但因為照顧負擔而無法工作，或因為產業結構、個人能力而無法順利就業，亦容易陷入經濟依賴。其它諸如家計主要負責人早亡、離婚、工資過低、通貨膨脹、天災等均可能導致家庭所得不足而陷入經濟不安全。從支出面分析，即便家庭有收入來源，卻因為增加新成員（撫育兒童）、傷病、長期失能等原因，造成支出增加，也是經濟不安全的原因。

制度性地回應經濟不安全的方式有社會保險、社會救助、社會津貼以及個人帳戶等。就制度的涵蓋範圍可區分為普及式與選擇式。老年經濟安全是以個人為單位的普及式保障制度，制度型態以社會保險為主，老年農民津貼則以社會津貼方式辦理。選擇式主要是社會救助以及各式經濟

扶助方案。衡量方式以家戶為單位，但給付通常以個人風險為標的。從低收入戶的生活扶助出發，延伸幾個重要軸線，一者是低收入戶資格的放寬，各式各樣的中低收入者於焉誕生。二者是標的出經濟困難家戶中可能的依賴人口，包括老人、兒少與身心障礙者。第三則是以支出面考量兩種情況，一者是屋漏偏逢連夜雨，也就是他們再遭遇哪些風險時，而給予的特定現金給付，例如：傷病醫療補助、中低收入老人特別照顧津貼。二者是兒童基本人權的回應，例如受教權或受照顧權。例如：特殊境遇家庭的子女教育補助等。

對於經濟困頓者的積極性作為顯然不是只有上述的經濟扶助，本文根據收入面與支出面導致經濟不安全的風險因子將低收入戶區分為四大主要類型、28 小類型，據此分析臺南縣市的低收入戶家戶特色與分布。另一方面針對經濟扶助型方案，提出三個取向的政策建議：

### （一）建置以家戶為單位的社會福利需求與供給資訊體系

1. 資訊系統的變項不以區辨受助資格為限，而應如實填報與脫貧相關的變項，包括：教育、健康、照顧負擔等。

2. 資訊系統的功能應由資產調查的行政層級提升為政策分析的決策參考層次，賦予其政策規劃之基礎資料的位階。

3. 結合地理資訊系統，針對大臺南市服務對象所在的 GIS 空間與資源配置進行分析，規劃適當服務區位點，提升資源與服務輸送的公平性與效率性。

4.連結經扶型與服務型資訊系統。

展資源網絡。

## (二)現金與服務結合輸送進入經濟弱勢家戶

2.回應經濟弱勢家戶的照顧服務及穩定就業需求。

1.以財政負荷力為底線，一致化臺南縣市資產調查標準以及給付水準。

3.窮止於一代，強化經濟扶助家戶兒少脫貧能量，並保障經濟弱勢家戶兒少基本人權。

2.提高人力編制與設置區域性家庭福利服務中心。

(本文作者：鄭清霞現為國立中正大學社會福利學系副教授；陳昭榮現為中正大學社會福利學系講師；許金玲為臺南市改制前的社會處處長、現為財團法人臺北市私立仁愛院主任；陳榮枝為臺南縣改制前的社會處處長、現為大臺南市社會局副局長)

## (三)兼顧照顧需求的就業與人力資本養成

1.強調社會投資、講究教育訓練，重視能力與素養增進，透過社會網絡以增拓

## 📖 參考文獻

- 呂朝賢(1999)。〈社會救助問題：政策目的、貧窮的定義與測量〉，《人文及社會科學集刊》，11, 2: 233-263。
- 呂朝賢(2007)。〈新貧的意義、政策與其限制〉。《社區發展季刊》，119，20-39。
- 林萬億(2002)。〈臺灣的家庭變遷與家庭政策〉。《臺大社會工作學刊》，6:35-88。
- Bryson, A. (2003). 'From Welfare to Workfare', in Millar, J. (ed.) Understanding Social Security: issues for policy and practice, Bristol: Policy Press.
- Kellard, Karen (2003). Wired-up welfare: the impact of technology on social security, in Millar, J. (ed.) Understanding Social Security: issues for policy and practice, Bristol: Policy Press.
- Geoghegan, L., J. Lever, et al. (2004). ICT for social welfare: a toolkit for managers, Bristol: Policy.
- Giddens, A. (1998). The third way : the renewal of social democracy, Malden, Mass. ; Cambridge: Polity Press.
- Lodemel, I. and H. Trickey (2000). 'An offer you can't refuse' : workfare in international perspective, Bristol: Policy.
- Rejda, George E. (1984). *Social Insurance and Economic Security*, USA : Prentice-Hall.
- Taylor-Gooby, P. (2001). *Welfare states under pressure*, London: SAGE.
- Warschauer, Mark (2004). *Technology and Social Inclusion: Rethinking the Digital Divide*, The MIT Press.