

評析臺灣公共服務方案 對改善工作貧窮現象的影響

朱貽莊

壹、前言

1980 年代興起的全球化，首當其衝的是勞動關係的改變，為了因應全球化帶來的競爭壓力，各國政策紛紛要求更有彈性的勞動市場，以應付新興經濟的挑戰（李淑容，2007）。2000 年臺灣受到全球經濟景氣持續下滑影響，使我國一向以外銷導向為主的經濟結構遭受衝擊，加上產業外移的速度加快，更使國內失業率急遽向上攀升。為有效解決失業問題，政府陸續推出了各種就業服務方案，包括 2001 年的「永續就業希望工程」、2002 年起的「多元就業開發方案」、以及 2003 年為了搶救失業的「公共服務擴大就業方案」，這些手段的目的均是期望能在短期內，經由公共服務工作，直接創造出最大的就業效果（林萬億，2008: 493-501；曾建元、黃惠琴，2008）。2008 年底為因應金融風暴所引發之失業潮，行政院馬上又端出「立即上工」、「六千億企業紓困計畫」、「消費券」等多項失業問題解決方案（詹火生、林昭禎，2009），同時提出了「98-101 年促進就業方案」以舒

緩失業問題（行政院經濟建設委員會，2009），可見臺灣在面對結構性失業問題時，經常以政府提供大量公共服務工作，來創造可能的就業機會。

為了解決整體就業市場的問題，勞動市場政策通常採取兩種策略：積極勞動市場政策（Active labour market policies）及消極勞動市場政策（Passive labour market policies）。前者包括利用公共服務、提供職業訓練與教育、增加就業機會、創造勞動需求、調節勞動供需等，積極讓勞工穩定回到職場；後者則是指回應失業需要，提供所得安全給喪失工作的勞工，如失業保險、失業救助等（林萬億，2010: 459；傅從喜，2006）。對於許多社會民主國家來說，積極勞動市場政策是從 1950 年代以來即有的概念與政策，以總體財政與貨幣政策，加上薪資協調，來保證充分就業。從 1970 年代中以後，為因應石油危機造成的大量結構性失業，積極勞動市場政策不再與總體經濟政策連結，轉而成為小範圍的擴大公共服務就業、有限度的教育與訓練、創造就業機會等純粹的就業政策。過去

積極勞動市場政策的人力資本取向逐漸消失，職業訓練成為了促使特定潛在案主積極就業的工具，而非普遍的人力資本發展。1980年代以後，許多經濟合作暨發展組織(OECD)國家，特別是自由主義福利體制，開始針對長期失業者、單親家庭及身心障礙者，採行將其推向就業市場使其就業的市場工作福利(Market workfare)。1990年代以後，更是為了領取失業津貼或是為了獲取失業給付資格，而創造出工作機會。這些被製造出來的工作，通常都不具生產性，只不過是一種有在工作的象徵(林萬億，2010: 463-464)。

由於全球化後資金幾乎是全球性的流動，工業先進國家產業外移到發展中國家，除了導致工業先進國家失業率提高，發展中國家的低薪競爭，更拉低了工業先進國家的薪資。此外，全球化也增加雇主以投資海外作為討價還價的籌碼而壓低工資，加上服務業的勞動彈性化需求，增加了勞動的不穩定與低薪化，於是低薪工人成為工作貧窮(working poor or in-work poverty)(Andreß & Lohmann, 2008)。在歐洲聯盟國家，這些有工作的人口陷入貧窮以下者占了7%，約為所有貧窮人口的40~60%，可見貧窮是一種新的社會風險(林萬億，2010: 190)。

1990年代的臺灣社會也開始面臨類似問題。貧窮問題的主要特徵轉變為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」(李健鴻，2012)。這些處於新貧階級的勞動者可能面臨沒有尊嚴的勞動、經濟生涯的剝奪、惡劣的工作環境、缺乏社會保險給付、

經濟能力不足以改善家庭生活、長期靠借貸的關係、瀕臨飢餓邊緣、和教育、社會、健康的投資不足等問題(勞工陣線聯盟，2011)。然而面對大規模的失業問題，臺灣幾乎是直接以短期促進就業措施做為政府解決失業問題的唯一方式，透過職業訓練、就業服務與提供就業機會等，協助失業者重返職場，達到「充分就業」目標(詹火生、林昭禎，2009)。檢視OECD各國方案的公共支出，占其國內生產毛額的比率並不高，卻又有很高的進用人數，可見各國的公共工作創造方案提供的是一種短期性質的工作，且絕大多數是低薪的工作(傅從喜，2006)，因此臺灣在運用這樣的「短期促進就業」政策措施時，就直接定位為是一種「補強的政策措施」(行政院經濟建設委員會，2009)，這又容易落入了所謂「工作貧窮」的窘境。另一方面，由於臺灣以公部門直接提供就業機會給特定人口族群的做法，始於社會救助體系的以工代賑方案(傅從喜，2006)，雖然與之後以舒緩大規模失業為目的的公共就業服務方案相當不同，然其背後的政策意涵可想而知，即在於認為有工作能力的人就應該去工作，惟有透過工作機會的提供，才可以改善失業者落入貧窮的風險。

然而，接受這種缺乏工作穩定及勞動保障基礎的工作條件，是否真能有效改善失業的問題，或者事實上是助長了落入貧窮的風險？雖然工作貧窮已經不是盎格魯薩克遜國家的獨特現象，且不同福利體制對工作貧窮的發生亦有不同的詮釋(Andreß & Lohmann, 2008: 23-30)，惟不可諱言的，臺灣福利制度的發展仍長期受到英、美的影響。因此，本

文嘗試從此二個國家在面對失業問題，如何以「工作福利」來鼓勵就業，卻又製造了「工作貧窮」現象的經驗，評析臺灣同樣以公共服務方案來解決失業問題，是否真能有效改善失業者的困境，或者也是落入了另一種「工作貧窮」的陷阱。惟為能夠更具體的分析臺灣強調「低薪」、「不穩定工作」的公共服務現況，本文將以目前推行最久的「多元就業開發方案」做為分析的實例。

貳、先進國家的「工作貧窮」與「福利依賴」

「福利國家」是歐洲社會過去的主流價值，然而在美國率先推動「工作福利（workfare）」制度以及英國提出「以福利促成工作（welfare to work）」的主張下，「強調競爭力」成為歐洲福利國家的主流價值（李淑容，2007），同時也隱含了對於無法工作而成為貧窮者道德上的判斷。在自由市場的意識形態下，保守派認為福利受助者本質上缺乏具有負責任公民和「好」工作者的特質，是屬於「不值得（undeserving）」協助的人，相較於工作一段時間而退休的老人，他們是對社會安全有貢獻的，屬於「值得（deserving）」協助的人（Handler & Hasenfeld, 2007: 70）。在這樣的論述下，貧窮已重新被定位為是一個個人道德的狀況，而不是由於經濟結構問題導致收入不足的結果。這種觀點有助於促成公眾支持減少或取消福利權益，以及推動一系列懲罰性工作福利方案的制度（Macleavy & Peoples, 2009）。

為了解決 1990 年代福利國家面臨的危

機，北歐福利國家採取了與英、美刪減福利預算、私有化福利提供等「緊縮策略」不同的途徑，以鼓勵失業者回到就業，並整合人民進入勞動市場。因此即使在 1990 年代，北歐面對高失業率、低經濟成長的危機，但整體經濟成長與人民生活品質，表現仍然十分亮麗。雖然相對於英、美等國，歐洲其他先進國家可能在就業政策的改革上有較好的就業政策措施，然而臺灣的福利政策一直是向美國、英國等新自由主義國家傾斜，許多制度的發展均是「借鏡」於這兩個國家的經驗，同時也在實務中「複製」這兩個國家的錯誤結果。以下將從分析美國與英國晚近的勞動市場政策出發，討論自由主義國家推行「積極的勞動市場政策」成果的假象。

一、美國的「以工作換取福利」

「工作福利」（workfare）源自美國，是為了解決「失依兒童家庭補助（the Aid to Families with Dependent Child, AFDC）」的「福利依賴（welfare dependency）」問題，而產生的福利改革，試圖以就業作為福利給付的條件。使福利從社會保障轉型成為就業活化（activation）；也使積極的勞動市場政策轉型為活化的勞動市場政策，整個政策的核心要素則環繞在強制的特質、聚焦工作、以及針對國家救助最低層級的案主上（Dostal, 2008）。在 AFDC 改革過程中，工作福利政策對福利受助者的工作要求由鼓勵性轉向強制性，這個轉折確實減少了大量福利依賴者，但卻增加了許多工作貧窮者。這意味著工作福利政策的實施，可能只是將原先的福利依賴者轉變成生活更困苦的工作貧窮者（郭俊

巖，2010）。

從 1960 年代開始，美國為了控制日益嚴重的福利依賴問題，著手將以往人民只要符合救助資格即可獲得無條件限制的福利救助，轉向強調福利救助與工作要求相結合的工作福利方案（郭俊巖，2010）。1962 年美國社會安全法案修正，將處理個人與社會的問題，視為消除貧窮的方法之一。1967 年的「工作誘因方案」（Work Incentive Now Program, WIN），要求失業父母、少年強制就業，才能領取補助。然而因為配套措施不足，只靠短期的職業訓練，貧窮者能賺取的只是低得不能再低的薪資，根本無法增加低收入家戶的收入，反而造成「工作少、福利也少」的窘境，甚至犧牲了單親媽媽的尊嚴與子女的教育（Handler & Hasenfeld, 2007）。1975 年美國國會通過的工作所得退稅（Earned Income Tax Credit, EITC）方案，有工作的貧窮父母可以獲得所得稅退稅。其退稅額度隨工作所得增加而減少，到達金額上限之後就不再退稅。這是一種鼓勵窮人工作的誘因，但沒有工作的窮人，也因此得不到這項福利。

1988 年雷根時代通過的家庭支持法（the Family Support Act），強調訓練與教育，使單親家長擁有就業所需的技能。根據家庭支持法推動的「工作機會與基本技巧」（the Job Opportunities and Basic Skills, Jobs）方案，正式將就業與社會救助結合，要求領取失依兒童家庭補助的單親家長強制參加工作。在雷根時期，新保守派福利理論家將美國社會長期固守的福利權利概念與福利依賴的產生做緊密連結，在消除福利依賴的旗幟下，轉而力倡社會權利與社會義務（social obligations）

均衡的福利哲學，並獲致社會廣泛支持，從而形塑了自由派和保守派皆同意的工作福利共識。在此共識底下，福利救助不再是人民基於公民地位而享有的應享權益，而是只有在盡了工作義務之後才能夠享有的權益（林萬億，2010: 210；郭俊巖，2010）。

1996 年柯林頓在共和黨主導的國會通過了「個人責任與工作機會調合法」（the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, PRWORA），並以「對有需求家庭的暫時補助」（Temporary Assistance for Needy Families, TANF）取代 AFDC，由此廢除了對貧窮家庭無時限的救助方案。相較於 1960 年代以來 AFDC 陸續採取的工作福利改革，TANF 是一項有嚴格期限的正式工作福利，PRWORA 明文授權國家有強制福利受助者接受工作安排和就業訓練的權力。這些法案基本上均是強調「依賴」是美國社會的主要問題，貧窮並非由於工作短缺或社會不均，而是缺乏工作倫理（work ethic）（林萬億，2010: 210；郭俊巖，2010）。2003 年聯邦政府加強了 PRWORA，要求各州增加福利受助者必須找到工作的百分比（從 50% 至 70%），以及必須工作的時數（30 至 40 小時）（Macleavy & Peoples, 2009）。

PRWORA 的實施，宣告了自 1935 年社會安全法案頒布以來把福利作為一種應享權益時代的結束。然而，美國強制性工作福利的推展，雖然在某種程度上達到減少福利名單（welfare rolls）的行政目標，但同時卻使許多福利給付屆滿又難找到穩定工作的低教育、低技術窮人的處境更加惡化。也因此，工作福利政策的推行是否有效，依舊成為各

方爭論的焦點，尤其在當今全球化和新科技加速發展的衝擊下，那些失去 TANF 資格的單親母親能否順利找到穩定工作備受質疑（郭俊巖，2010）。

二、英國的「以福利促成工作」

英國在 1980 年代因為去工業化與成本緊縮政策，使得低收入戶家庭增加，失業家庭中的個人、有孩子的家庭、單身女性年薪領取者、少數種族社區，增加了落入貧窮的風險。1980 年早期，英國的勞動政策是由創造工作的基模組成，提出低給付工作給年輕人和長期失業者，政策制定者從需求端（demand-side）掌控，認為短期就業機會能解決工作短缺問題。1980 年中期，勞動市場開始基於勞動力準備，勞動政策目標是產出更好、有訓練與便宜的工作人力，保守政府開始擴張訓練方案給年輕人與長期失業者（Daguerre, 2007: 68-69）。

1990 年中期，英國政府悄悄的加入了強迫的元素，第一步是採用更嚴厲的福利基模，聚焦在福利依賴的移除，第二步是把福利詐欺成為主題，努力工作成為主流，並給予福利申請者烙印，第三步是強迫所有的福利申請者必須提出足以證明他們確實積極地尋找工作佐證（Daguerre, 2007: 63）。1997 年工黨布萊爾執政後，不但恢復保守黨政府廢除的基本工資制度，並以提升工作技能做為促進就業政策的主軸，將大筆預算用於教育與職業訓練的改革。尤其是為防止失業問題特別集中於少數族群，積極推動「新協定計畫」（The New Deal），以解決這些族群的長期失業問題。因此，布萊爾政府對於失業

問題的處理不是解決需求面的問題，而是解決供給面的問題，亦即強調「權利與義務均衡」，有工作才有收入，有工作才能脫離貧窮。政府最重要的責任是提高個人參與勞動市場的意願，主要透過稅收和社會保險處理失業和貧窮問題，以及激發工作動機，確保家庭最低收入（林昭吟、徐美、辛炳隆、劉宜君，2007）。

1998 年新工黨的「福利改革綠皮書」，提出重建一個基於工作倫理的福利國家，國家有責任提供積極的協助，保障每一個有工作能力的人均能找到工作，同時保障不安全的人能獲得安全，而國民也有承擔責任的義務。一系列「以福利促成工作（welfare-to-work）」的方案，都在為了使接受福利者能進入職場。而 2001 年提出的「就業綠皮書：邁向完全就業的現代社會（Towards Full Employment in a Modern Society）」，已經是徹底的引進美國式的強制規定。所不同的只是加上較多的人力資本發展元素，亦即透過個別評估會談、個別顧問服務、弱勢案主的特別考量等，以提升其就業力（林萬億，2010: 468）。

參、「工作福利」的風險

「工作福利」的概念經由新自由主義全球化開始擴散，從美國到英國再到歐洲大陸。OECD 國家的政策制定者運用工作福利政策有效替代傳統對失業的積極回應，有關福利改革的討論也在不同體制間擴散（林萬億，2010: 460-462）。然而，並不是所有人都可以從工作中獲利。事實上，許多窮人可能

因為一些就業的障礙，包括身心障礙、家庭照顧責任、年齡、非常有限的教育等因素，無法從充分就業的經濟中受益，尤其是照顧的義務往往限制了女性的就業，限制了一個家庭有一份以上薪資收入的可能性（Andreß & Lohmann, 2008；Handler & Hasenfeld, 2007: 50-53）。即使有些工作每週的工作時數與工資可能較高，但卻有階段性的風險，亦即平均每年收入的落差可以從 8,000~15,144 美元，差距甚遠，使得更多貧窮家庭繼續留在缺乏勞動條件保障的工作環境中。換句話說，這些從事「便宜」工作的窮人，並沒有因為工作擺脫他們的貧窮問題（Handler & Hasenfeld, 2007: 63-67）。

強調以工作代替福利，是基於單純個人因素歸因或工作倫理的考量，就如同美國和英國各種的工作誘因方案一樣，強制低收入家庭中有工作能力之人，在沒有辦法找到更好的工作下，必須接受低薪資、低技術、低工作安全保障的勞力工作，以降低「免費」福利的支出。使得有越來越多的人從事派遣或短期無保障的工作，極少數的貧窮者才有機會擔任全職的工作。尤有甚者，就業的不穩定並不侷限於低工資的勞動市場，再就業的工作者也通常遭受工資下降的風險。這些低工資和失業最嚴重的族群包括了年輕人、少數民族、單親家庭、和學歷在高中以下者。而受到婦女進入到有酬勞動市場，雙薪家庭增加，與人口老齡化的需求相結合等因素，也增加了非傳統時數服務的需求。因此從美國的經驗可以發現，至少有三分之一的人對「工作標準」的界定產生了轉變，傳統每週五天，30~40 小時、在白天工作的工作模式，

自 1997 年已經出現變化，至少有五分之一的人白天是沒有固定的工作時間表，而至少有五分之二的人每週工作不到五天。而大多數從事這種非典型工作者（62.6%）表示，之所以接受這樣的工作條件，是因為找不到其他工作（Handler & Hasenfeld, 2007: 246-251）。

處在不穩定的工時及工作時間，也可能對健康、家庭幸福和社會政策產生重大影響。尤其週末、晚間、輪班等工作型態，常使得兒童照顧成為低工資工作母親一個重大的問題。她們通常因為工作時間無法固定，必須依賴親戚、兄弟姐妹或祖父母的彈性支援，課後的安排也大多依賴非正式的照顧。此外，福利的刪減也使得這些工作的母親不能使用價格昂貴的正式服務，相關福利複雜的申請程序也只有在上班時間受理，阻礙了工作父母的運用。而必須定期重新審核資格的福利措施，也破壞了兒童獲得照顧的穩定性（Handler & Hasenfeld, 2007: 256-264）。

另一方面，許多在貧窮家庭中長大的兒童也較容易經驗到各種健康問題，這將反過來影響家長維持自己照顧子女的能力。從美國的研究即可發現，32%的母親表示會因為孩子生病而擾亂工作，許多家庭不得不放棄工作或減少時數以照顧兒童，尤其低收入工作者的勞動條件中缺乏病假、有薪照顧假和彈性的工作時間調整。除此之外，這些沒有穩定工作時間的家庭在照顧子女上還可能面臨時間無法搭配的困境。父母獲得工作的時間可能會因為在晚間或假日，使得越來越多的兒童多數時間必須獨自在家，根據美國人口普查資料，超過 700 萬年齡在 5~14 歲的兒童需要自己照顧自己，近百分之十 5~11 歲兒

童一週中至少有某些時候回家必須面對一個空房子，亦有百分之四十二 12~14 歲的兒童無人看管（Handler & Hasenfeld, 2007: 256-264）。

由此可見，提供工作給貧窮者或許可以降低官方的失業數據，但並不能解決他們的問題，因為這些低薪的工作往往是季節性或是臨時性的工作，低工資又常常和兒童的照顧問題交互影響。因此，當福利改革的方向是要求所有有工作能力的人必須進入勞動市場，不得不考慮他們的工作困境，尤其對於工作中的母親，必須考慮他們如何處理孩子的照顧問題，以及這樣的工作可能阻礙了母親確保孩子可以得到穩定照顧的能力，更可能耗費了絕大多數的薪資所得在「照顧」這件事情上，卻忽略了生活中其他重要的需求。

肆、臺灣工作貧窮現象的出現

臺灣社會「工作貧窮化」的結構性因素主要亦是受到全球化下產業外移、服務業為主的勞動市場新結構、勞動市場日趨彈性的影響，使得全職的就業機會越來越少，而非典型的工作機會卻越來越多。他們普遍面臨「就業不穩定」、「薪資所得不足」、「勞動保障有限」等各種勞動市場的風險，成為「工作貧窮者」，並且與長期失業者共同構成了臺灣的「新貧階級」（張烽益，2012；詹火生、林昭禎，2009）。

在 2000 年之後，臺灣社會的工作貧窮問題日益嚴重。臺灣低收入貧窮家庭的總人口數持續增加，2010 年創下歷史新高紀錄（273,000 人）。而隨著低收入總人數的增加，

工作貧窮率（低收入戶內 15 歲以上人口中的工作者占其家戶人口的比例）與工作貧窮者（低收入戶內 15 歲以上人口中的工作者）人數也隨之逐漸升高，從 2001 年的 25.67%（25,709 人）上升為 2004 年的 26.75%（34,919 人），至 2008 年金融海嘯發生時，再升高為 27.86%（39,272 人）。由於《社會救助法》已經修法將中低收入戶正式納入社會救助範圍，以 59 萬的中低收入戶人口乘以工作貧窮率來推算，工作貧窮者將會再多出十萬人以上，約達到將近 15 萬人之譜。除了工作貧窮者人數持續增加，低薪工作者人數也持續增加。以低於基本工資全時工作者人數，與低於所得中位數部分工時者之人數來估計，2010 年的低薪工作者已經有 721,671 人（張烽益，2012）。另依據主計處 2010 年 12 月公布的人力運用調查報告，每月收入不到 2 萬元的有酬就業者，已高達 138 萬人，如果加計無酬家屬工作者，則將近 200 萬人。而「家庭收支調查」同樣指出，2009 年月所得低於 2 萬元者，已高達 220 萬人。以臺灣目前受雇者約 806.6 萬人計算，「窮忙族」已占近四分之一（財團法人臺灣智庫，2011）。由此可見，自 2000 年以後，臺灣貧窮家庭的就業率逐漸上升，工作貧窮者人數以及低薪工作者人數也持續增多，臺灣人工作貧窮的風險正日益擴大。

在這種勞動市場彈性的趨勢下，多數從事非典型工作的工作貧窮者，其薪資收入受到「彈性剝削」的傷害越來越深（財團法人臺灣智庫，2011）。根據李誠的研究顯示，二十五年前的臺灣勞工是做的多賺得多，但此現象在 1985 年後工業時代開始反轉，且差

距日益加大，若將 25 到 64 歲全職工作者的工資分為十等分，比較最高所得與最低所得組，在 1980 年，每小時工資率在最高 10% 以上的員工，平均每小時薪資是 316.9 元，平均每週工時是 52.5 小時。而薪資在最低 10% 的員工，平均時薪是 61.8 元，他們的平均每週工時是 49.7 小時。1990 年時，薪資最高者（前 10%）的每小時平均薪資是最低薪資員工的 5 倍，他們的工時是最低薪資員工的 92.9%。但是到 2005 年時，兩者的每小時薪資率差距擴大到 10 倍多，而最高薪資工作者的工時卻是最低薪資者的 86.2%。由此可知，高薪與低薪者的時薪差距愈來愈大，但是他們的工時卻占低薪員工的比率愈來愈少，顯示核心勞工與邊際勞工在薪資與福利間之差距日益擴大（詹火生、林昭禎，2009）。

伍、多元就業開發方案在臺灣勞動市場的意義

公共服務就業政策最早的用途是維護一國經濟衰退時的就業水準，進而刺激有效需求，隨後「公共服務」被改用來解決某些特殊特定族群的失業問題，當然第三種途徑即是前述所提作為社會福利政策的配套工具（鄭凱方、吳惠林，2006）。當臺灣在面對貧富差距加大、低工資、不穩定工作、失業率增長的困境，「多元就業開發方案」是行政院勞工委員會為了紓解國內失業問題所提出的政策之一。其起源可溯自 2000 年 921 大地震後，勞委會受災地區緊急推出的「以工代賑」措施，以提供災民度過重建家園初期生活所需。然而，以工代賑所能提供的工作機

會，並不足以充分協助就業，因此「就業重建大軍就業重建計畫」應運而生，此項措施開始將失業者被動領取津貼轉化為透過工作付出勞力，以紓解失業帶來的危機與壓力，降低失業衝擊。2001 年全國各地失業率上升，失業不再是災區獨有的問題，勞委會以就業重建大軍的實施經驗，並參考歐盟「第三系統與就業實驗行動」發展第三部門就業系統的經驗，推出「永續就業工程計畫」，透過地方政府機關及民間團體提出具就業促進效益之計畫，以弱勢族群失業者為優先受雇對象，自行僱用比例不得超過 40%，所餘 60% 需從公立就業服務機構推介名單中錄用，為期一年。透過追蹤案例顯示，該方案並未改善當時的失業率，據此，2002 年起開始實施的「多元就業開發方案」，受雇者須 100% 由公立就服機構推介（林怡君、王雲東，2009）。

從 2002 年迄今，「多元就業開發方案」推出滿十年，也是各種公共服務方案中持續最久的，其進用資格及進用方式一直沒有改變，亦即申請者必須符合下列身分資格要件之一：包括獨力負擔家計者、中高齡者、身心障礙者、原住民、生活扶助戶中有工作能力者、長期失業者、更生受保護人、家庭暴力及性侵害被害人、因家庭因素退出勞動市場二年以上、重返職場之婦女、或其他經中央主管機關認定者。同時經濟型計畫亦規定應以非自願性失業者、中高齡失業者為優先；社會型計畫則應以弱勢族群及其他經指定之對象為限；所有進用人員來源同樣須經由公立就業服務機構推介（行政院勞工委員會職業訓練局，2011）。由此可以觀之，「多

元就業開發方案」的政策目地，即是以提供公共服務工作機會，來做為改善失業現況的一種策略與手段，主要是透過與民間單位的合作，運用民間單位的創意創造工作機會，並負責管理，藉此達到公共救助目的。此外，依規定進用人員須未曾參加過其他公共服務擴大就業計畫、永續就業工程計畫、多元就業開發方案、臨時工作津貼等相關就業促進津貼或勞保失業給付之失業者，可見本方案強調「暫時性」及「救助性」的意義甚為明顯。

另一方面，「多元就業開發方案」進用人員的薪資計算方式是依工作性質及各職務工作需求，依 2011 年的作業規定，每人每小時補助新臺幣 102~125 元，每月以工作 20 小時至 176 小時為原則，依核定之工作時數計算每月補助額度，並補助其勞健保費之雇主負擔部分，以實報實銷為原則（行政院勞工委員會職業訓練局，2011）。雖然 2012 年的最低基本工資連續調整，因此以當前的標準來看，最低基本時薪是 107 元，但每月最高工作時數限制的規定，代表了工作薪資範圍的侷限，因為較少用人單位會願意自行負擔增加的工作時數，換句話說，除非當年度的最低基本工資有所改變，或者進用人員有其他工作收入來源，否則全年度的薪資是不會增長的。

「多元就業開發方案」採用這樣的薪資計算與勞動條件會呈現怎樣的問題？首先，以每月最多工作時數計算，所能獲得的收入約為 18,832 元，顯難以因應目前生活必要支出，誠如前述所言，正面臨了「工作貧窮」的窘境。其次，由於進用人員皆是以時薪計

算，亦即有出勤工作才能計算薪資，因此當該月遇有節慶假日（特別是舊曆年期間），當月的薪資勢必減少。這也造成每月的薪資無法固定，無法事先規劃自己的收入安排。再者，依照該方案的規定，用人單位雖然依法會提供勞保與健保等社會保險，但因為不適用於就業保險所規範的範圍，因此沒有提供 6% 的退休金提撥。換言之，「多元就業開發方案」就是一個短暫、臨時性質的工作，自然無須有所謂的「退休保障」。也因為對於多數的用人單位而言，這些進用人員屬於「公共救助」性質，也無須提供與單位內其他自行雇用人員相同的福利制度，形成同一單位勞動條件不同的狀況。由於有工作才有薪資，也就沒有所謂的請假權利，當工作與家庭的照顧責任相衝突時，多數只能選擇減少工時或者放棄工作來因應。

陸、公共就業政策對改善失業的效果

為讓失業率快速下降，特別是 2001~2005 年期間臺灣失業率高漲時期，政府運用就業安全基金或特別預算，採取直接僱用或委由第三部門僱用方式，於短時期大量創造工作機會，吸納不易於職場中找到工作的中高齡或弱勢族群的工作者。然而無論是本文特別舉例的「多元就業開發方案」或者其他的公共救助方案，從實證評估研究可以發現，或多或少都呈現正、反兩方面的結果。根據林昭禎針對「公共服務擴大就業計畫」所進行的服務評估研究顯示，雖然正面效益可以直接對失業者提供短期工作機會，支付其酬

勞，以維持基本生計，發揮景氣的自動調整功能，同時負擔國家社會安全體制功能，但負面效益亦包括對總體經濟並無貢獻、培養的技能無法提供未來就業、受雇者專長與就業工作不符，最終導致 2003 年失業率為 4.99%，並未下降至目標值的 4.5% 以下。而隨著計畫演變調整公共服務提供者，已經造成行政成本浩大，雖然勞工保險核付金額的確減少約 50 億元，但政府另為增加 10 萬 2,000 個臨時工作機會，卻花掉 200 億元，足足是勞工保險失業給付少付金額的 4 倍（曾建元、黃惠琴，2008）。

另根據吳忠吉針對 2002 年推出的 200 億「擴大公共服務就業方案」進行的研究顯示，發現該計畫雖為社會創造了 34,000 人的就業機會，占當年新增工作的 33.9%，但從 2003 年的失業統計數據分析卻指出，國小以下，年齡在 45 歲以上的族群失業情形不僅未有改善，且更形惡化，實際受益的反而是高中職與專科，而年齡在 25~44 歲的族群，表示政府雖期待藉公共就業計畫協助中高齡失業者，但在就業規劃與分配上，仍有所疏失，以致受惠的以中高學歷且較年青之族群為主，非原來目標中的 35~65 歲一般對象，或 45~65 歲的中高齡特定對象。此外，從曾敏傑的研究也發現，「多元就業開發方案」的進用人員，在參與公服計畫前六年「未曾工作過者」占了全體進用人員的 35.2%（引自詹火生、林昭禎，2009）。而從傅從喜（2006）的報告也指出，絕大部分的受訪者在參加公共服務方案之前所從事的職業是屬於工業部門和服務業部門的低技術工作，而 17% 的再就業者目前所做的工作，並非其離開公服計

畫後的第一份工作，這顯示離開公服計畫且已成功再就業者，有相當比例是從事不穩定或臨時性之工作。此外，有三分之二的受訪者離開公服計畫後未再就業，其中 72% 認為主要的原因是「沒有工作機會」。另一方面，公服計畫的目標之一，是在解決日益嚴重的中高齡失業問題，在方案實施之始，就將中高齡失業者列為優先錄取對象，然而，在公服計畫結束後，中高齡失業者重新面對就業市場，仍然是最不易再就業的一群。除非人力資本較優、勞動市場參與經歷較佳者，其再就業之機率較高。這顯示了公服計畫雖然具有協助進用人員過渡失業階段之效果，但對改善勞動市場弱勢者之就業處境方面，成效較為有限。此外，透過比較進用人員在參與公服計畫前後的薪資水準，也發現已再就業者中，其目前之薪資較其參與公服計畫前之工作薪資高者僅約占三成；與先前薪資水準相當者約占二成；而有近半數之再就業者，其目前薪資比參與公服計畫前為低，可見參與公共服務計畫並無助於改善其薪資水準，也沒有達到向上流動的效果。

從其他相關的研究亦顯示，有 67.73% 的計畫參與者離開公共服務計畫後沒有再就業，原因也是「沒有工作機會」（鄭凱方、吳惠林，2006）；而「多元就業開發方案」的進用人員有 26% 曾經參與過「公共服務擴大就業計畫」（曾敏傑，2006），可見公共服務就業計畫雖具協助失業者獲得暫時性的工作機會，但一旦離開之後，並無助於銜接一般就業職場的工作機會。此外，從林怡君、王雲東（2009）的研究也可以發現，參加方案前是長期未就業者，在離開方案之後有相當高

比例依舊無業（64.5%），顯然方案對於長期未就業者的效果有限。

即便是再就業的計畫參與人員，從林昭吟等（2007）與鄭凱方、吳惠林（2006）的研究中均可發現，參與者在加入公共就業前之薪資，或期滿後再就業之收入，均較公共就業計畫所提供的薪資低，也就是說公共就業計畫對於改善失業者再就業時的工作條件並無助益。因此，當政府提供的公共服務方案沒有辦法有效改善參與者的低薪、失業困境，甚至在工作過程中確實達到人力資本的提升，把再回去參加公共就業方案認為是「福利依賴」（詹火生、林昭禎，2009），有欠公允。

整體而言，公共服務計畫對進用人員的主要意義，在於提供失業期間的就業緩衝，至於進用人員後續的就業生涯，則較難有積極提升的效果。進用人員先前的就業歷程較佳（有參與過勞動市場、之前失業期間較短）者，以及人力資本較佳（學歷較高、年齡較輕）者，其再就業的可能性較佳；相對地，個人就業條件較為弱勢者，其離開公服計畫後的再就業情形，明顯較差。換言之，公服計畫並未能扭轉弱勢者在一般就業市場的不利處境，即使是在參與公服計畫期間，工作性質符合其專長或能學到新的就業技能，亦未能顯著提升其離開公服後的再就業機率；且公服計畫所提供的工作，最長不超過一年，對於提升進用人員的人力資本與就業能力，都難有立竿見影的效果。

柒、結語

自從進入後工業化社會之後，福利國家受到全球化的衝擊，勞動市場快速轉型，社會所得分配差距擴大，貧富不均更加嚴重，失業成為一種普遍的高風險。面對「新貧階級」的危機，單靠傳統充分就業的積極勞動市場政策，已不足以讓在勞動市場工作的低工資者維持家庭基本生計，特別是單親家庭、有兒童的家庭、以及受到勞動條件限制的弱勢族群。即便雙薪家庭的貧窮風險可能較小，但如何平衡家庭照顧與工作，又是另一個困境。一系列的研究都指出新自由主義的福利改革是失敗的，他們以為工作優先（work first）、讓工作付錢，就可解決福利受助者的福利依賴，讓有能力的人去工作，就能改善貧窮問題，這往往是建立於工作倫理的道德假設，將貧窮或失業歸因於窮人懶惰不工作、未婚懷孕、依賴福利金過活等道德評價上，因此只要把她們推向勞動市場，就可以達到自足，卻忽略了經濟、社會與政治因素造成的貧窮風險（林萬億，2010: 217）。事實上，這些家庭即使找到工作，仍可能無法賺到足以滿足家庭基本需求的薪資，他們不是成為工作貧窮，就是繼續成為窮人。

然而，工作貧窮不只是簡單的反映低工資的問題，它同時也反映了整個社會結構與制度的問題，更重要的是它已經是一個全球性的問題，臺灣更不可能置身事外。即便本文僅嘗試從公共就業服務的角度出發，並且以多元就業開發方案為例，但透過次級資料的分析，仍可突顯臺灣日益嚴重的工作貧窮現象，以及發現政府因應對策的侷限。另一方面，我們可以從英、美二國的經驗，發現工作貧窮的影響是多面向的。

透過美國和英國「以工作換取福利」和「以福利促成工作」的改革經驗可以看到，由於福利受助者能夠得到的工作可能只是低工資、不穩定的工作，使得他們的工資有很大的比例必須花費在照顧孩子，不足的薪資讓他們必須依靠非正式的照顧系統來協助，以因應彈性的工作日程造成家庭時間的轉變，這連帶產生了支持系統是否足夠及兒童照顧品質的問題。當家庭中進一步有需要較多心力照顧的家人，例如身心障礙者或老人，低工資工作者可能被迫放棄他們的工作以應付照顧的問題，因為沒有勞動保障的非典型工作，不會提供所謂的病假、特別照顧假或休假，換句話說，如果沒有完善的照顧制度支持，從事不穩定工作的低工資工作者，特別是單親媽媽，就必須在照顧與工作之間做出選擇，這又使其從工作貧窮回到了貧窮。由此可見，推動積極勞動就業政策的前提是，必須考慮工作與教育、工作與家庭照顧之間的平衡。

為了快速降低失業的「數字」，臺灣總是以在短期內能製造出最大就業機會的策略做為主要的因應之道，這些短暫、以最低基本時薪計算、中高齡失業者為主要來源的各式公共服務方案，並沒有解決結構性的根本問題，大量的工作機會屬於低技術的工作，沒有足夠的訓練與能力培養，無助於累積失業者的人力資本，自然無法銜接到後續的工作職場。而以時薪計算的工作條件從未考慮參與者可能面臨到就業以外的困境，例如家庭照顧與交通費的支出，一個很大的原因可能在於臺灣的勞政與社政體系是截然分開的，部會與部會間政策的串連是困難的，這使得

公共服務方案永遠不會通盤考慮到其他社會福利政策關心的問題，因為他們的預算與管理系統不同。然而，如果臺灣的就業政策仍然只是單向的、持續的以低工資、或沒有任何穩定保障的就業方式來解決失業問題，未來只會產生更高比例的短期工作及非典型工作人口。無論如何，持續處在低薪的工作中，是無法解決工作貧窮的困境，要跳脫貧窮與工作貧窮的循環，社政與勞政體系的合作是必要的，尤其健全而公共化的托育制度及長期照顧制度，是解決家庭托育及照顧負擔的必要條件，也是促使有工作能力者能夠回到工作職場的先決條件；而穩定的工作機會及合理的工作條件保障，也是維繫家庭生活的基礎。持續推出公共服務方案固然解決了暫時性的失業數字，更需要足夠的人力資本提升計畫，才能真正改善失業者的職場競爭力。（本文作者為財團法人雙連視障關懷基金會執行長，國立陽明大學衛生福利研究所博士生）

致謝

本文感謝國立臺灣大學社會工作學系林萬億教授在文章脈絡與論述分析上的指導

關鍵詞：工作貧窮、工作福利、公共服務、多元就業

📖 參考文獻

- 行政院勞工委員會職業訓練局（2011）。多元就業開發方案民間團體計畫作業手冊。2012.6.20 取自 <http://klesa.evta.gov.tw/index.php?act=list&cid=788>。
- 行政院經濟建設委員會（2009）。98-101 年促進就業方案（含 100 年實施計畫）。2012.6.18 取自 <http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0010829&ex=1&ic=0000015>
- 李健鴻（2012）。當前臺灣的工作貧窮化危機與勞動保護對策。邁向社會投資型國家－就業與社會安全重大議題研究論文集。2012.6.19 取自 <http://www.taiwanthinktank.org/chinese/page/6/2347/2350/0>
- 李淑容（2007）。臺灣新貧現象及其因應對策。東吳社會工作學報，17，193-219。
- 林怡君、王雲東（2009）。多元就業開發方案 96 年度整體實施效益評估計畫。
- 林昭吟、徐美、辛炳隆、劉宜君（2007）。我國促進就業措施對就業的影響分析研究。行政院經濟建設委員會委託研究（計畫編號：（96）047.804）。
- 林萬億（2008）。臺灣的社會福利：歷史經驗與制度分析。臺北市：五南出版社。
- 林萬億（2008）。社會福利。臺北市：五南出版社。
- 財團法人臺灣智庫（2011）。工作貧窮化的危機與對策。2012.6.19 取自 <http://www.taiwanthinktank.org/chinese/page/2/77/1683/0>
- 張烽益（2012）。崩世代－財團化、貧窮化與少子女化的危機與轉機。新世紀智庫論壇，57，24-48。
- 郭俊巖（2010）。美國工作福利政策的形成與轉化：以 AFDC 改革為例。臺灣社會福利學刊，8(2)，117-159。
- 傅從喜（2006）。我國公共服務擴大就業計畫之再就業效果評析：從積極勞動市場的角度。社會政策與社會工作學刊，10(1)，115-149。
- 勞工陣線聯盟（2011）。誰在製造工作貧窮研討會實錄。101.6.18 取自 <https://sites.google.com/site/povertyknowledge/fan-gong-zuo-pin-qiong-xing-dong/shui-zai-zhi-za-o-gong-zuo-pin-qiong-yan-tao-hui-shi-lu>
- 曾敏傑（2006）。「多元就業開發方案」進用人員特質之分析與探討。就業安全半年刊，95 年第 1 期，52-59。
- 詹火生、林昭禎（2009）。「充分就業」政策的迷思與兩難。財團法人國家政策研究基金會國政研究報告，2012.6.18 取自 <http://www.npf.org.tw/post/2/6304#>。
- 鄭凱方、吳惠林（2006）。公共服務擴大就業計畫與促進就業。臺灣經濟論衡，4(2)，1-44。
- Andreß, H. & Lohmann, H. (2008). The Working Poor in Europe: employment, poverty and globali-

- zation. Cheltenham: Edward Elgar.
- Daguerre, A. (2007). Active Labour Market Policies and Welfare Reform: Europe and the US in comparative perspective. NY: Palgrave Macmillan.
- Dostal, J. M. (2008). The Workfare Illusion: Re-examining the Concept and the British Case. *Social Policy and Administration*, 42(1), 19-42.
- Handler, J. & Hasenfeld, Y. (2007). Blame Welfare, Ignore Poverty and Inequality. Cambridge: Cambridge University Press.
- Macleavy, J. & Peoples, C. (2009). Workfare–Warfare: Neoliberalism, “Active” Welfare and the New American Way of War. *Antipode*, 41:5, 890-915.