

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

工作貧窮與社會救助之關係

The Relationship Between the Working Poor and Public Assistance

計畫編號：NSC89-2412-H-002-029-SSS

執行時間：89年8月1日至90年12月31日

計畫主持人：鄭麗珍 副教授

執行單位：國立台灣大學社會學系社會工作組

一、中文摘要

我國反貧窮的政策主要的依據是社會救助法，由於採取嚴苛的貧窮線測量，傳統接受社會救助的低收入戶人口，主要以老幼殘疾者為其組成骨幹。然而，隨著就業與勞動市場結構的改變，有工作能力的低收入戶人口比例逐漸上昇，已引起相當的注意。本研究的目的是探索工作貧窮與社會救助間的關係，特別是比較工作貧窮的低收入戶與甫經濟自立家戶，在家戶特性、工作類型及福利需求三方面的差異性，探討我國社會救助體系在協助工作貧窮家戶的有效性。

本研究採用問卷訪問方法，以一結構式的問卷訪問居住在台灣北、中、南、東四個不同都市發展程度區域的有工作能力低收入家戶，並配合深度訪談各縣市政府承辦社會救助業務之工作人員，以瞭解目前政府有關工作貧窮的福利措施。本研究抽樣四區共計271戶，列冊低收入戶153戶，註銷家戶118戶。根據資料分析結果發現，各縣市政府承辦業務的人員在執行社會救助業務時，擔任「守門人」的角色較之於「救貧者」角色為多，

約聘的社會工作人員雖有從事低收入戶輔導業務，但仍須分擔其他社會福利業務，因而無法專心致力於貧戶輔導。同時，低收入戶的問卷調查資料顯示，列冊低收入戶和甫於去年才註銷的家戶在家戶戶長的教育程度、性別、健康狀況、就業與否等個人特質方面並無差異，但在家戶的家庭組成、依賴人口比率與福利需求方面有明顯的不同。根據本研究的成果，針對未來相關的反貧窮計劃決策及社會救助政策的修定提出相關建議。

關鍵字：社會救助、工作貧窮

Abstract

Social Assistance Act has been the main policy in responding poverty and related issues. Due to its strict poverty measure, the old poor were composed of the old, the sick, the young, and the disabled. However, globalization changes the structure of labor market, more and more working poor depend on public aid to support their families. The old system faces the new challenge in getting the working poor out of poverty in a short period of time to

avoid the concerns for family breakup, work disincentives, and welfare dependency as a result of welfare use. The study interviewed administrators about the model of social assistance in an in-depth way, who was in charge of means tested and funding in the local government. Moreover, one hundred and fifty-three registered low-income families and 118 families who just exit out of public assistance last year. The study compared the personal attributes, familial characteristics, employment status, and welfare needs between these two family types. Results indicated that a significant difference was found in familial characteristics between these two types of families, not their individual attributes and employment status. Families were able to exit out of public assistance not through working but through the increase in the number of adult children and their contribution to the family expending share. Implications of anti-poverty policies and programs are included.

Key words: working poor, social assistance.

二、研究緣起

近年來，台灣的經濟發展非常快速，國民生產毛額平均每年增幅約14.3%（行政院內政部，1995）。然而，如此富裕而傲人的社會財富累積並非全體國民共享，反而隨著日益惡化的貧富差距，構成經濟兩極化的人口群（劉玉蘭，林至美，1995）。其實，生活在貧窮之中的大人小孩，會經歷

許多不良的後果，例如物質的匱乏不僅帶給他們身心發展上的不良影響，他們的教育及就業的機會也因此受到限制，最後形成代代貧窮傳承之現象；而在一些貧窮人口聚居的社區內，逐漸形成「貧窮文化」，成為犯罪及失業的溫床（蔡勇美，1985）。所以，貧窮不只是人道主義或社會正義的問題，貧窮是國家經濟發展的漏洞，是人力資源的浪費，是我們未來經濟發展所經不起的損失。

我國在照顧社會上經濟匱乏人民方面，主要依據的是民國69年頒佈的社會救助法（民國86年修訂）所範定的生活扶助與福利服務，以彰顯政府保障人民基本生活所需的「安全網」。過去，社會救助法所實施的濟貧對象大多為老邁年幼、疾病纏身、身心障礙等無工作能力者，而其濟貧的設計是以生活扶助、醫療補助、學費補助等現金給付（in-cash）等福利項目，來補充這些家戶的所得不足。近幾年來，社會救助所實施的濟貧對象似乎有了不同形貌的組合，特別是有工作能力貧窮家戶比例逐年提高（陳建甫，1996）。例如行政院主計處（1995）的資料顯示，民國86年台閩地區第一類（款、生活照顧戶）的戶數比例比民國77年的戶數，降幅16%；而第二類（款、生活輔導戶）和第三類（款、臨時輔導戶）的戶數比例則都上升了。其中第一款為全家人口均無工作能力的老弱殘疾者，第二款為全家人口有三分之一有工作能力者，第三款則為全家收入未超過人每月最低生活費用的總和者（社會救助法規範）。由此可見，家戶中包括有較多工作能力者比例的第三類低收入戶（the

working poor) 人口上昇了14.53%，已取代了部份傳統的老弱殘疾低收入戶人口。

源於台灣早期社會精神的移民歷史與注重家族主義的條件下，社會救助法的內容也圍繞在個人工作動機與工作倫理 (work ethics) 的主流價值體系內 (陳其南，1987；金耀基，1985，朱育慧，1996；姚惠美，1995)。因此，社會救助法的設計對於有工作能力身份的低收入戶者，以協助其接受就業輔導或以工代賑救濟失業者，否則處罰以不予扶助之規定 (詳見社會救助法的第十五條)。社會救助法這種強調福利提供不能減低工作動機的原則，是以控制低收入戶認同工作倫理，其實具有權利型和懲罰型工作倫理的企圖 (孫健忠，1991)。台灣近年來的經濟發展，人民的財富與所得快速累積，使得政治菁英與社會大眾一致認為「台灣錢淹腳目」，相信市場機能的運作可以提供每一個年齡層的就業機會 (王正，1994)，隱含著有工作即可免於貧困的生活。因此，低收入戶內日益增加的工作貧窮存在社會救助體系內的確顯得相當突兀，他們是一群沒有工作意願的貧窮人口嗎？抑或是他們很努力工作但無法取得足夠的所得應付生活所需？是什麼原因阻礙他們去工作或工作不力？目前公共部門所提供的就業輔導或或以工代賑計劃如何協助這些工作貧窮者得以脫離貧窮而經濟自立？

三、研究目的與重要性

工作貧窮與社會救助之間的關係其實相當的錯綜複雜，如果有一個薪酬良好的工作，可以帶來家戶直接的

所得增加，並增進個人的自尊感。然而，「低收入戶」的身份雖然有標籤作用 (Ellwood, 1988; Moffitt, 1983)，但卻有助於同時取得政府和私部門的社會資源，來補足家戶所得的不足。從社會救助的觀點來看，福利提供的目的是要控制低收入戶認同工作倫理，還是在重新分配社會福利資源實現社會正義，是一個不易理清的議題，就是Higgins (1981) 所謂「依工作給與福利」或「依需求給予福利」的兩難抉擇。

在工作貧窮與社會救助的爭議中，最令人矚目的莫過於近年來盛行於美國國內的福利辯論 (welfare debate)。立基於保守主義思潮的福利學者，認為福利的補助不但不能消滅貧窮，反而助長「家庭解組」、「工作意願低」、「福利依賴」，製造更多的社會問題 (Kaus, 1986; Mead, 1986; Murray, 1984)。他們認為低收入戶不工作或很少工作是出自於福利受助者個人的精打細算，選擇依賴福利為一種生活方式，沒有意願去工作，而依賴福利一段很長的時間。然而，多位福利學者以嚴謹的實證資料，證明福利的補助只降低低收入戶平均每週約5.6工作時數，卻並不會影響他們的工作動機 (Danziger, Haweman & Plotnick, 1981; Thomaskovic-Devery, 1988; Ellwood & Summers; 1986)，駁斥保守派福利學者的指控。另外，也有學者指出，低收入戶領取福利補助的時間並不長，有50%的家庭接受社會救助不超過兩年，八年內有85%不再接受救助 (Bane & Ellwood, 1983)，而福利補助與單親家庭的形成也證實沒有直接

的關連 (Ellwood & Summers, 1986)。最重要的是，大部份的低收入戶都表達強烈的工作意願 (Goodwon, 1983; Tienda & Stier, 1991)。

台灣有關貧窮的研究，主要是依據每年所做的貧戶調查資料分析列冊「低收入戶」的個人特質、家戶特性及致貧原因。例如林松齡 (1980) 以路徑分析方法建立貧窮的因果關係，指出戶長的個人的健康狀況及工作能力，直接影響低收入戶的經濟所得。陳淑英 (1983) 則進一步指出健康因素對工作能力產生影響，才會導致貧窮的風險。至此，列冊「低收入戶」的形貌似乎以老弱殘疾為主要人口組成。直到張清富 (1991) 利用前一年台灣省政府所做的低收入戶資料抽樣分析，發現除了個人特質因素外，家庭結構的因素首次被突顯出來，解釋「低收入戶」貧窮的因素。張清富 (1992) 又在另一篇研究中指出，單親家庭的貧窮風險，僅次於單身家庭，但單身家庭多為老人人口組成，因而突顯單親家庭與貧窮之間的高相關，尤其是女性單親家庭的貧窮風險更高。因此，低收入戶的性別、家庭結構、年齡、需要照顧人口數，會和上述的人力資本變項相互影響，解釋人們致貧的原因。

另外，許多學者從結構因素的觀點分析，指出工作貧窮的工作不力或不工作原因主要來自勞動力市場的有限機會 (restricted opportunity) (Schiller, 1989)，例如因個人工作條件的不足而沒有合適的工作機會，沒有獲得薪酬合適的「好」工作，過低的最低工資，缺乏完全就業的政策 (Ellwood, 1988; Edin & Jencks,

1992; Levitan & Shapiro, 1987; Reimer, 1988; Wilson, 1987)。他們認為隨著勞動市場及就業結構的改變，許多缺乏人力資本的成人，無法找到合適的工作，或找到足夠支應生活所需的薪酬工作。陳俊全 (1992) 和張恆裕 (1990) 針對勞動力市場男女性別的薪資取得模式分析，發現薪資會不同行為和職業別而有差異，女性因此一旦成為單親家庭後，有高度的貧窮風險。Harris (1993) 因此表示，有工作能力的低收入戶要脫離貧窮，可以選擇兩條路，一是找到薪酬好的工作，一是領取扶助金並同時累積工作經驗，以便來日脫貧。

有關工作貧窮致貧的因素究竟如何影響其依賴福利或經濟獨立？而有工作的貧窮者比傳統的老幼殘疾者有更好的脫貧機會 (經由工作)？此脫貧過程會遭遇什麼阻力和助力？本研究擬以一個探索式的取向，以問卷訪問法詢問有工作能力的低收入戶和經由工作管道脫貧的低收入戶，比較他們的致貧的因素及經由工作脫貧的阻力與助力。

四、研究設計

由於工作貧窮與社會救助之間存在著複雜的動力關係，本研究的資料蒐集方式同時採用量化與質化兩種取向，以瞭解提供者系統對社會救助的執行與福利使用者的社會救助經驗，以便釐清兩者間的動力關係與脫貧的機制。本研究一方面從列冊的有工作能力的低收入戶與經由工作管道脫貧的貧戶本身觀點出發，以一份結構式的問卷調查他們個人特質、工作經驗、福利需求、阻礙或促進工作的因

素等，比較兩者間的差異性；另一方面，本研究以深度訪談執行社會救助的行政人員觀點瞭解目前有關工作貧窮的福利提供問題。

在深度訪談執行社會救助業務的行政人員方面，本研究先聯絡臺灣地區的北、中、南、東等四個區域中的縣市政府社會救助科業務承辦人員，願意接受深度訪談者分別為台北市政府、花蓮縣政府、台南縣政府、高雄縣政府與台中縣政府等五縣市的承辦人員。根據此深度訪談內容，本研究大致建構台灣有關社會救助業務的流程與規定模型，並訂定一份簡單的問卷詢問全國各縣市政府的承辦人員，以理解各縣市執行此項業務的異同。接著，本研究在從臺灣地區的北、中、南、東等四大區域，隨機取樣一個縣市為抽樣單位，以反映臺灣不同都市程度區域的低收入戶生活狀況。在研究之初，研究者先取得該縣市當年的列冊與註銷低收入戶名冊兩份，基於保密原則，由本研究的研究助理前往該縣市政府依據比例隨機抽樣方式，每十名抽一個家戶，各取得40名列冊有工作能力的低收入戶，另40名經由工作相關管道當年貧戶調查註銷家戶名冊中比例隨機抽出。根據此抽樣原則的名單，本研究在當地召募有經驗的社會工作員或學生訪員擔任調查員進行實地訪查，台北市計得訪談29位列冊低收入戶，32位註銷家戶；台中縣各訪得50位低收入家戶，而高雄市計得訪31位列冊低收入戶，19位註銷家戶；花蓮縣則訪得43位列冊低收入戶，17位註銷家戶，共計271位有效訪談樣本。

五、研究結果

根據深度訪談執行社會救助業務的行政人員的資料顯示，台灣的社會救助行政主要的工作在嚴格執行嚴格的資格調查程序（mean tested），行政人員擔任「守門人」的角色較之於「救貧者」角色為多，其業務內涵因此主要集中在書面審查與過濾低收入戶的審查，除非有疑慮難斷的案例才請各區的社工員或社福員（約聘）從事複查工作。雖然，各縣市政府的社工員表示主要業務中會致力於貧戶輔導，但因有其他的社福業務以致無法專心協助其脫貧。至於有關社會救助法中有關有工作能力者的就業輔導，由於大多數的貧戶皆有工作，就業輔導因此並不積極；即使偶而有低收入戶詢問有關轉介職業或就業輔導事項，行政人員或社工員也以轉介勞工相關單位為主要策略，並沒有特意進行就業或轉業方面的輔導。

另外，根據調查正在接受或曾經接受過社會救助的低收入戶資料顯示，兩類家戶在戶長的教育程度、性別、健康狀況、工作情形等個人特質方面並無顯著的差異，而這些變項在經驗社會救助制度後也未建變異性；但在家戶的家庭組成、家庭收支與福利需求等方面卻有明顯的不同，而在有關的就業資訊與輔導方面的社會救助體系或勞工體系幾乎不發生作用。具體說明如下：

（一）個人特質比較

在這些正在接受或曾經接受社會救助的低收入戶之間，其戶長的教育程度、性別特性、健康狀況與教育程度並沒有顯著的不同，這和過去強調人力資本觀點的貧窮調查結果似乎並

不太相同。這可能與這些註銷低收入戶甫於去年才離開社會救助系統，與原來低收入戶家戶家長特性相去不遠。例外，本研究也比較他們在接受社會救助前後的變動，是否如一些福利學者所預測福利補助會助長「家庭解組」、「工作意願低」問題，製造更多的社會問題。根據本調查資料顯示，大部分的低收入戶（88.9%）目前的婚姻狀況戶與其首次申請貧戶時的婚姻狀況比較，其間的變動不大，僅有15戶家戶經歷配偶死亡，3戶離婚，3戶分居，一戶原分居今離婚，變成單親家庭外，反而有5戶經驗再婚歷程，組成新家庭。至於在工作意願方面，列冊低收入戶戶長有工作的比例雖然稍低於註銷家戶的戶長，但在統計上並不顯著（60.2%>57.5%）。在在都顯示，社會救助並未導致這些家戶的「家庭解組」與「工作意願低」的問題。但在福利依賴的現象方面，本研究發現這些低收入戶有比較長的扶助歷史，有的甚至多達20年，低則只有一年，且註銷家戶的平均福利年限似乎比列冊低收入戶為長，福利依賴的現象是比較明顯一些。

（二）家戶組成

根據訪問低收入戶的資料顯示，這些正在接受或曾經接受社會救助的低收入戶之間最明顯的差異，大約有幾項。例如家庭組成方面，正在接受扶助的低收入戶似乎有比較高比例的家戶為有未成年子女之雙親（26.8%>20.3%），單親家庭（49.0%>36.4%），而甫於去年遭到註銷的家庭組成則以有成年子女的家庭比例較高（25.4%>8.5%）。另外，本樣本也指出，這兩類家庭組成的明顯不同之處

尚有其家庭中依賴人口的高低，即家中依賴人口佔據有工作能力人口的比例，發現列冊低收入戶中的依賴人口比例較註銷家戶為高，亦即列冊家戶人口中的未成年子女（ $t=2.606$ ， $p=.010$ ）與老殘人口（ $t=2.294$ ， $p=.024$ ）比例都比較高。根據註銷家戶自陳其遭到註銷的原因顯示，大約70%的註銷原因是因為有工作人口眾多、收入已過規定的門檻。因此，此家戶組成差異的發現可能只是在反映社會救助系統嚴格執行審查，使得有較低依賴人口的低收入戶遭到註銷，並不一定反映社會救助制度降低依賴人口比率的效果。在總額的家庭收支資料方面，本調查資料顯示，列冊低收入戶自陳低家庭收入的比例的確比註銷家戶高，有41%的列冊低收入戶收入在20,000元以下，而註銷家戶僅有22.9%；有30.3%的列冊低收入戶消費在20,000元以下，而僅17.2%的註銷家戶消費在此數字以下。這顯示註銷家戶雖有較高的家庭收入，但在家庭支出方面也比較高。如果進一步比較這兩類家戶的收入與支出型態，也可以看他們彼此的收支風格或消費偏好之差異。例如列冊低收入戶在工作所得、社會捐助、親友濟助與其他來源的收入，與註銷家戶並無不同，但在得到子女提供的經濟協助方面則以註銷家戶的比例較高，顯示註銷家戶脫貧之道主要還是靠逐漸成年的子女奉獻。同時，由這些家庭收入來源的多元程度來比較也發現，列冊低收入戶的收入來源主要是靠政府補助，加上許多其他的來源才能度過經濟的匱乏（ $t=3.261$ ， $p=.001$ ）。至於支出項目方面，兩類家庭在許多支出項目與項

目數量上並無不同，但相當高比例的註銷家戶提到醫療保健的支出項目，顯示這兩類家戶最大的消費差別是在此項目上（65.3%>42.5%）。

（三）就業輔導與福利需求

由本調查樣本顯示，過去一年有52.4%的家戶曾經接受過任何的職業介紹與代找工作，且兩類家戶在此項目的比例上並無不同，但求職的管道上，他們很少向勞工體系或社會局社工員求職，比較高比例運用親友與鄰居管道，甚至不少人提到靠自己，顯示本調查樣本在求職過程中多倚賴非正是網絡，社會救助系統並未在此項目上積極提供些住。本研究也詢問這兩類家庭在其福利項目上的需求，期待比較其對生活上應有的福利需求是否有所不同？由統計資料顯示，列冊低收入戶對於孩子的就學機會、營養午餐、課業輔導、特殊教育等方面，都表示較高的需求比例，在總額上也明顯的高於註銷家戶的福利需求程度（ $t=2.607$ ， $p=.010$ ）。這可能與其經濟弱勢無法購買所需之服務外，也可能與其長期社會救助經驗相關（ $r=-.206$ ， $p=.001$ ）。

六、結論

本研究的目的是在探索工作貧窮與社會救助間的關係，特別是社會救助對有工作能力低收入戶經濟自立過程之協助，探討我國社會救助體系在協助工作貧窮家戶的有效性。本研究的結果顯示台灣目前的社會救助制度並沒有脫貧的機制設計，反而在低收入戶資格的守門工作不宜餘力，配置相當龐大的人力與福利資源於資格審

查。本研究的結果顯示，低收入戶的致貧因素主要是家戶中依賴人口大過有工作能力者太多，而低收入戶得以脫貧主要是靠其子女成年，以及子女願意奉獻其收入給家戶，否則家戶的組成或戶長個人特質在社會救助歷程中變動不大。在協助低收入戶的求職服務需求或代尋工作方面，非正式管道的協助比較社會救助與勞工體系更能回應他們的需求。台灣面對全球化所導致的高失業率時代，以及社會救助人口組成的變動、福利依賴的議題，社會救助系統如何一方面發揮安全網的功能，另一方面積極發展協助低收入戶的脫貧策略，已是刻不容緩了。

參考書目

- 行政院內政部（1995）內政部統計年報。
- 王正（1994）社會救助、家庭人口規模與貧窮水準測定之研究，經社法制定論從13：69-87。
- 行政院主計處（1995）中華民國台灣地區八十四年家庭收支調查報告。
- 林松齡（1980）臺灣中部地區貧窮現象研究，臺灣銀行季刊，3(13)：189-223。
- 金耀基（1985）儒家倫理與經濟發展——韋伯學說的重探，金耀基社會文選，台北：幼獅文化出版社。
- 陳建甫（1996）台灣相對貧窮家戶的現況與變遷，社區發展季刊，75:95-116。
- 陳其南（1985）儒家文化與傳統商人的職業理倫理，當代 10：54-61。

陳淑英（1983）突破貧窮的惡性循環：致貧因素的因徑分析，社區發展 24：63-70。

劉玉蘭和林至美（1995）社會福利政策之經濟背景分析，社區發展季刊，70：33-45。

蔡勇美（1985）美國的貧窮問題，蔡文輝和蕭新煌主編，台灣與美國社會問題，25-34，台北：東大圖書公司。

孫健忠（1991）工作與福利---社會政策分析，社會工作學刊，P33-39。

張清富（1991）臺灣貧窮的結構因素，法商學報：171-191。

張清富（1991）貧窮變遷與家庭結構，婦女與兩性學刊 3：41-58。

姚惠美（1991）工作倫理與社會正義的取捨：論我國的所得維持政策，台大社研所碩士論文。

朱育慧（1996）反貧窮政策中的工作倫理：從美國經驗論台灣的反貧窮政策的發展，台大社研所碩士論文。

Bane, M. J. & Ellwood, D. T. (1983) The Dynamic of Dependence: The Routes to Self-Sufficiency. Report for U.S. Department of Health and Human series.

Danziger, H. S., Haveman, H. R. & Plotnick, D. R. (1991) Antipoverty Policy: Effects on the Poor and the Nonpoor, Danziger, H. S. & Weinberg, H. D. etds., Fighting Poverty: What Works and What Doesn't. Harvard University Press.

Edin, K. & Jencks, C. (1991) "Reforming Welfare." In Jencks, C. etds., Rethinking Social Policy: Race, Poverty, and the Underclass, p. 204-35, Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Ellwood, D. T., (1988) Poor Support: Poverty in the American Family, New York: Basic Books.

Ellwood, T D. & Summers, H L. (1992) "Poverty in American: Is Welfare the Answer or the Problem." in Danziger & Weinberg etds., Fighting Poverty, Harvard University Press.

Goodwin, L. (1983) Causes and Cures of Welfare. Lexington, Mass: Lexington Books.

Levitan, S. A. & Shapiro, I. (1987) Working But Poor, Baltimore, MA: John Hopkins University Press.

Harris, K. M. (1991) "Work And Welfare among Single Mothers in Poverty." American Journal of Sociology, 99(2): 317-352.

Higgins, J. (1978) "Regulating the Poor Revisited," Journal of Social Policy, 7(2): 189-98.

Kaus, M. (1991) "The Work Ethic State," New Republic, 7: 22-23.

Mead, L. M., (1986) Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship, New York, NY: Basic Books.

Moffitt, R. (1983) "An Economic Model of Welfare Stigma," American

Economic Review, 73: 1023-1035.

Murray , C. (1984) Losing Ground : American Social Policy: 1950-1980. New York : Basic Books.

Reimer, D. R., (1988) The Prisoners of Welfare. New York: Praeger.

Schiller, B. R. (1989) The Economics of Poverty and Discrimination, Englewood Cliffs, CA: Prentice-Hall.

Tienda, M. & Stier, H (1991) "Joblessness and Shiftlessness: Labor Force Activity in Chicago' s Inner City,"

In The Urban Underclass, edited by C. Jencks and P. E. Peterson, p. 135-154, Washington, DC: Brookings.

Tomaskovic-Devey , D. (1991) Poverty and Social Welfare in the United States, Boulder and London : Westview Press.

Wilson, W. J. (1987) The Truly Disadvantaged, Chicago, IL: University of Chicago Press.