

**行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告**

**影響貧民自立過程的因素之研究**

**Exiting from Welfare : Routes to Self-Sufficiency**

**計畫編號：NSC87-2412-H-031-005**

**執行時間：86年8月1日至87年7月31日**

**計畫主持人：鄭麗珍 副教授**

**執行單位：東吳大學社會工作研究所**

## 一、中文摘要

根據歷年的貧戶調查資料，「低收入戶」的資格註銷原因，歸納如下：死亡、遷離戶籍地、有巨額存款及多筆不動產、收入改善、志願放棄、或有工作能力者增加等，但有關其註銷類型的統計數字資料，則付之闕如。一些研究指出，我國貧窮家庭的經濟改善，部份是靠子女長大加入工作行列所致。而國外的資料，則顯示福利使用者的經濟自立途徑較為多元化，例如家庭重組（再婚或結婚）、工作收入增加、福利給付佔總收入比例增加等因素，不但影響福利使用者的經濟自立，尚影響其往後的生活因應，值得進一步檢視台灣的低收入戶經濟自立的狀況。

有鑑於台灣有關貧戶的福利使用與經濟自立過程方面的研究，相當缺乏，本研究擬以探索式的取向，來探究福利使用者的經濟自立歷程。

本研究的資料蒐集方法採用面對面訪問法，於87年3月1日歷經2個月的訪問，最後共得有效樣本102戶。

本研究的結果顯示，低收入戶組在同一時期內較經濟自立家戶組遭遇較多生活困難項目，例如付不出房租或房貸、失業達一個月以上、借款5000元以上、孩子會生病、家人曾病逝等。但在福利需求及生活因應上，則經濟自立家戶組表達較多的福利需求，以及採取較多的社會支持因應策略。例如相當高比例的經濟自立家戶組受訪者表示需求政府在所得補助、托兒服務、子女課輔、醫療補助等方面提供協助。在經濟失利的狀況下，又缺乏政府的福利措施協助，一半以上的經濟自立家戶組會向親友尋求協助，少數（29%）會向政府或民間機構協助，以補足其因為註銷貧戶所產生的福利缺席。

## 二、研究緣起

台灣的貧窮問題，不因國民所得的增加與生活水準的提高而自動消失，反而隨著日益惡化的貧富差距，形成經濟兩極化的人口群（劉玉蘭，林至美，1995）。貧窮不僅帶給生活在貧困中的人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）。

目前，國內有關反貧窮的政策及措施，主要是依據社會救助法的規範而行。有關貧戶申請的資格認定方面，許多研究發現官方所訂的貧窮線（poverty line）過於嚴苛，低估維持一個人基本生活的需要，也未能適時反映通貨膨脹（朱雲鵬，1987；蔡宏昭，1991；黃進豐，1991；林萬億，1994；萬育維，1995；陳建甫，1996）。偏低的貧窮線容易導致那些未符合資格，但接近貧窮邊緣的家戶或個人（the near poor）被忽略而排除於社會救助系統以外。而目前列冊的「低收入戶」則屬於貧戶中的經濟最失利者，才得以符合此嚴苛的資格認定標準。同時也意含，他們要跳出貧窮真正走向經濟獨立（self-sufficiency），也會比較困難。

另外，在社會救助的福利服務措施方面，我國的社會保險及其他福利並不完善的情況下，社會救助成為人民經濟安全網絡（safety net）的最後一道防線（萬育維，1992）。我國的社會救助措施是以現金(in-cash)和實物(in-kind)給付的福利項目，例如生活扶助、醫療補助、就業服務等福利項目，補充（supplement）這些列冊「低收入戶」的所得不足，進一步期望他們能走向經濟獨立。然而，目前有關救助福利服務實施的討論，主要的批評重點在社會救助福利輸送上的適當性和困境（徐震，1989；林萬億，1994；萬育維，1994），以及社會救助福利服務可能帶來的貧民依賴、工作意願低落、政府財政的負擔增加等未預期的效果（萬育維，1992）。但是，從這些討論，我們無法得知究竟社會救助體系所提供的福利服務，直接對這些列冊的「低收入戶」走向經濟獨立的影響如何？更進一步來說，在他們離開社會救助體系後，有那些因素會影響他們走向經濟獨立的過程？

### 三、研究的目的及重要性

根據歷年的貧戶調查資料，「低收入戶」的資格註銷原因，歸納如下：死亡、遷離戶籍地、有巨額存款及多筆不動產、收入改善、志願放棄、或有工作能力者增加等，但有關其註銷類型的統計數字資料，則付之闕如。一些研究指出，我國貧窮家庭的經濟改善，部份是靠子女長大加入工作行列所致（徐良熙 張英陣，1987；林萬億，1994）。而國外的資料，則顯示福利使用者的經濟自立途徑較為多元化，例如家庭重組（再婚或結婚）工作收入增加、福利給付佔總收入比例增加等因素，不但影響福利使用者的經濟自立，尚影響其往後的生活因應（Bane & Ellwood, 1983；Fitzgerald, 1991；Hutchens, 1981；O'Neill, Bossi & Wolf, 1987；Plotnick, 1983；Rank, 1985 & 1994；Sarri, 1985），值得進一步檢視台灣的低收入戶經濟自立的狀況。

終止福利使用，往往對非「低收入戶」造成非預期的影響。例如林萬億(1993)針對北市和北縣貧戶調查，發現「低收入戶」的身份標籤有助於他們取得政府以外的社會資源，一旦資料註銷後，這些額外的社會資源將連帶的減少，將影響其未來生活因應。他同時發現「低收入戶」為因應不足的經濟收入及有限的社會救助現金，採取「循環性超荷的謀生活動」，常透支勞力，身兼數職，來換取更多工作報酬，這也包括子女提早踏入就業場，打工賺錢。國外的研究，也探究經濟自立的家戶在終止扶助後，可能會遭遇一些困境，例如家人生病、家庭暴力、兒童犯罪、失業、健康等，再度回到救助系統，或依賴家人或朋友的非正式支持系統（Sarri, 1985；Moscovice & Craig, 1984）。這些非預期的影響，在規劃及制定社會救助措施時，應予以考量。

有鑑於台灣有關貧戶的福利使用與經濟自立過程方面的研究，相當缺乏，本研究擬以探索式的取向，來探究福利使用者的經濟自立歷程。本研究的目的有以下兩點：

1. 瞭解終止福利使用的貧戶之個人性質及家戶特性，對福利使用及經濟自立過程的影響。
2. 瞭解終止福利使用的貧戶的福利經驗及離開社會救助的途徑，對經濟自立後生活因應的影響。

#### 四、研究設計

本研究在探討貧戶的經濟自立過程，為了使研究結果切合研究對象，選擇以註銷的「低收入戶」為抽樣對象，追蹤其離開救助體系的過程及其生活的因應。本研究訪問的樣本在徵求台北市政府社會局社會救助科的同意，取得其民國 85 年度所作貧戶總清查調查資料，選擇其中遭到註銷的「低收入戶」為主要對象。

根據台北市政府社會救助科民國 85 年的總清查資料，選取因經濟因素（工作能力或人口眾多、收支比率不符、有鉅額存款或不動產）遭到註銷的低收入戶，作為抽樣母體。當年，台北市政府社會救助科正好與全國財產及銀行體系電腦連線，使得許多低收入戶原來在外縣市擁有的財產或存款額度超過社會局所規定標準，接獲註銷的通知。根據社會救助科所提供的名單資料，因為工作能力或人口眾多，收支不符者共有 196 戶，但因鉅額存款不動產多遭註銷的低收入戶則高達 303 戶。基於研究經費限制，本研究抽選扶助期限 8 年以下且為非單身家戶，為最後的抽樣母體，共得 333 戶。

本研究的資料蒐集方法採用面對面訪問法，由 11 位東吳大學社會工作系的學生，經過訪員訓練後，親自前往這些家戶實地訪問。整個訪問的期間開始於 87 年 3 月 1 日歷經 2 個月的訪問，最後共得有效樣本 102 戶，受訪比率不高。究其原因有二：一是社會局所提供的註銷資料有誤，訪員依據登列的住址與電話，卻撲個空，也有的在訪問時才發現家戶仍在繼續接受社會救助中，共計 79 戶。二是此次遭註銷的低收入戶是因電腦連線，使其在外縣市的資產與銀行的存款曝光，訪問時表示不樂意接受訪問，拒訪達 161 戶。

#### 五、研究結果

##### 1. 基本資料

本研究受訪的低收入戶中，有 96 位為戶長或生活主要提供者，另外 7 位為其他家人或親戚，其中男性 40 位，女性 62 位。就婚姻狀況來看，已婚佔 44.1%，而 33.6% 的受訪者配偶死亡，13.7% 經歷分居和離婚狀況。受訪者的年齡從 22 歲到 86 歲，分佈廣泛，平均年齡為 51.8 歲，大多數的受訪者在 46.5 歲左右。

根據訪談資料，在 102 戶遭註銷的低收入戶中，有 52 戶曾經再度申請，並有 31 戶立即得到資格恢復，有 21 位申請再遭到拒絕，連同原來 46 戶未再申請的家戶，

共計 71 戶正式脫離社會救助的體系。這兩族群在教育程度、婚姻關係等家戶特質資料上，並無明顯的不同。唯一決定其成為經濟自立家戶的因素，在於社會救助資格普查的收入條件。明顯的，低收入戶的家庭收入經濟自立戶低，且有較高比例(85%)的家戶收入在 20,000 元以下，比經濟自立戶 62.5% 比例高得多。

## 2. 經濟自立者的生活因應

本研究分析，試圖由比較低收入戶組和經濟自立家戶組的生活因應，來探討經濟自立家戶的生活因應及福利需求。根據訪談資料，低收入戶組在同一時期內較經濟自立家戶組遭遇較多生活困難項目，例如付不出房租或房貸、失業達一個月以上、借款 5000 元以上、孩子會生病、家人曾病逝等。但在福利需求及生活因應上，則經濟自立家戶組表達較多的福利需求，以及採取較多的社會支持因應策略。例如相當高比例的經濟自立家戶組受訪者表示需求政府在所得補助、托兒服務、子女課輔、醫療補助等方面提供協助。在經濟失利的狀況下，又缺乏政府的福利措施協助，一半以上的經濟自立家戶組會向親友尋求協助，少數(29%)會向政府或民間機構協助，以補足其因為註銷貧戶所產生的福利缺席。

## 五、結論

以往有關貧窮的研究，多以「低收入戶」做為分析的對象，企圖解釋其致貧的因素和途徑，無從知道這些搭上社會救助專車的人是如何走向經濟自立之道。本研究則以註銷低收入戶作為研究的對象，探討其經註銷的經濟自立歷程，希冀有助未來有效反貧窮策略的制定。

本研究資料受限於行政單位所提供資料的缺漏，僅得 102 戶有效訪問資料。根據訪談資料，取得低收入戶資格的家戶，其實是社會中經濟最弱勢者。嚴重的貧窮線只能將家戶劃分為「低收入戶」和「經濟自立戶」，卻不一定能真正反映兩家庭經濟的變異性。

本研究資料指出，除了家戶收入的指標，區分兩個家戶組以外，其餘相的家戶特性並無明顯的差異。而經濟自立家戶組在離開社會救助體系後，由於缺乏原來的福利救助，生活因應上較為辛苦，並表達需求比較多的福利服務項目。為了因應困難的經濟自立之道，來自親友及民間的社會支持，成為其尋求的對象。未來的社會救助對策如何在協助列冊「低收入戶」外，提供支持性的服務給剛離開社會救助體系的家戶，免得他們很快又再回到社會救助體系。

## 六、參考文獻

### (一) 中文參考文獻

陳建甫

1996 台灣相對貧窮家戶的現況與遷，社區發展季刊，75：95-116。

徐 震

1989 我國社會救助體系整體規劃之研究，行政院研究發展考核委員會。

萬育維

1994 社會救助福利需求，社區發展季刊，67:250-261

1992 貧窮問題與社會救助之間的關係探討，輔仁學誌:26：107-156。

黃進豐

1991 改進當前社會救助措施之研究，內政部社會司。

林萬億

1994 福利國家：歷史比較的分析，台北：巨流圖書公司。

朱雲鵬

1987 貧窮問題之探討：台灣地區資料之因素分解研究，中央研究專題選刊第71期。

劉玉蘭、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。

蔡宏昭

1990 我國社會福利政策及相關問題之探討，社區發展季刊，9：116-123。

徐良熙、張英陣

1987 台灣的單親家庭：問題與展望，中國社會學刊，11:121-153

### (二) 英文參考文獻

Bane , Mary Jo & Ellwood , David T.

1983 The Dynamic of Dependence : The Routes to Self-Sufficiency .Report for U.S. Department of Health and Human series.

Hutchens , Robert M.

1981 “Entry and Exit Transition in a government transger Program: the case of Aid to Families with Dependment children.” *Journal of Human Resources* , 16 : 217-237.

O’ Neill , Jane A , Bassi , Laurice J , &Wolg Douglas A

1987 “The Durarion of Welfare Spells.” *the Review of Economics and Statistics* 69 : 241-249.

Plotnick , Robert D.

1983 “Turnover in the AFDC Population : An Event History Analysis” *Journal of Juman Resources.* 18 : 65-81.

Rank , Mark R.

1985 “Exitinf from Welfare : A Life- Table Analysis.” *Social Service Revvieu* ; 59 : 358-376.

Rank , Mark R.

1994 *Living On the Edge* , New York : Cobumbia University Press.

Sarri , Rosemary C.

1985 “Federal Policy Changes and the Feuninization of Poverty.” *child Welfare* ; 16 : 235-247.

Moscovice , Ira & Craig , William

1984 “The Omnibus Budget Reconciliation Act and the Working poor.” *social service Review* , 58(1) : 49-62.