

臺北市社會救助之新思考方向

陳皎眉
王玉珊
謝宜容

壹、前言

社會救助係以國家和社會的力量共同保護生活窮困者之經濟生活。人類社會自有慈善工作以來，就有這項救助活動，而救助的目的乃在「消除貧窮」，換句話說，救助工作的發展史，正是一部人類與貧窮作戰的歷史。

我國的社會救助，從傳統救濟時期到消滅貧窮的時期，每一階段均有其實施特色、救助對象及救助措施；從無政策到民國六十九年制定社會救助法，使社會救助合法化，成爲社會安全制度重要的一環。

而社會立法是從事社會救助工作的依據，也是推動社會福利行政的基礎。自八

十六年以來，「社會救助法」、「社會救助法施行細則」等相關法令均已陸續修訂頒行，不但呼應當前社會環境之變動及弱勢市民之實際需求，也促使社會安全的體系更臻完備。然「社會救助法」第一條「爲照顧低收入戶及救助遭受急難或災害者，並協助其自立，特制定本法。」其開宗明義即已說明社會救助已由消極性純救助推展至積極性作爲。故雖社會救助爲社會安全之最後一道防線，其主要目的是維持個人之最低生活水準，然除維持個人之最低生活水準外，亦應協助其自立，進而脫離貧窮而回歸主流社會。

另隨著市民主義時代的來臨，社會權漸爲社會生活的關注焦點，政治民主化與

經濟自由化使得公民終能成爲群際關係的主體，但不論是公民權或政治權均需藉由社會權（生存權、健康權、受教權、工作權、住宅權及財產形成權）的實現作爲基礎。近年來臺北市政府面對都市的貧窮問題，以一連串極具實驗性的社會方案取代過去殘補式的傳統社會救助措施，希望結合既有的社會救助政策以保障市民的社會權。該計畫除了摒除單向式的資源分配模式，強化經濟弱勢者的社會參與；且在維持經濟弱勢者生存需求的同時，更積極的促成其自我發展的可能性，使其自立自足，跳脫貧窮的泥沼，爲當代脫貧政策的轉型勾勒出初步的圖像。

貳、臺北市社會救助之脫貧政策理念

在當代工業社會中，社會扶助以往被視爲是保障無法在勞動市場中獲得充分生活資源之公民基本生活所需的最後一道防線，對他們的協助往往僅提供滿足其最低生活所需之金錢或實物。然而從近年來學者對經濟弱勢家庭生活狀況的調查研究結果分析中，可以充分顯示貧窮意味的不僅是生活資源的匱乏，更可能產生社會隔離、兩代貧窮等生存機會差異之問題（王永慈，民八八：二五—三四）。再者長久仰賴政府轉移性收入過活的低收入家庭，也可能對公共支出日益膨脹的政府財政產生龐大的壓力。因此，一方面爲了增進經濟弱勢者自我發展與社會參與的能力，另一方面也能適度減輕政府的財政負擔，所以在維持經濟弱勢者基本生活所需的同時，促成其脫離貧窮狀態將是另一社會扶助之新作爲。臺北市政府有鑒於長久以來，社

會救助一直是位於邊陲的角色，而經濟弱勢朋友也總是在缺乏其代言的團體或組織而成爲各種法令制度上的沉默者，甚至犧牲者，身處在台北這樣一個國際都市中，至少仍舊有百分之零點五的經濟弱勢朋友就在我們的身邊，在我們的社區中需要我們的關心。貧窮的指標也不再僅單指經濟層面的匱乏，事實上在生存上所面臨種種不安全之感恐懼等精神上的威脅，都是貧窮多元面貌的呈現。並且相關的研究也顯示，貧窮與年老、疾病、殘障、天然災害及意外事件等的關聯性，特別是有愈來愈高比例的單親家庭因支持系統的不足所引發的貧窮問題，這些也更讓我們省思到致貧的原因，並不單單是個人不努力的結果，它也存在著家庭的和其他結構性的因素，這是每個人都應該瞭解及關心的議題。

雖然貧窮難以在短期內消除，但臺北市願意以積極的拒絕貧窮、脫離貧窮等行動，朝著協助經濟弱勢朋友脫離貧窮的目

標而努力。臺北市政府作爲一個公部門的角色，化消極被動爲積極主動，在服務的設計與提供更具有彈性，更符合受助對象的實際需求，創造有利於他們安貧、抗貧、脫貧的機會與環境。因爲社會救助工作不只在消極方面對生活遭遇困難者予以適當的救助，以維持最低標準之生活，而且在積極方面更進一步協助其恢復工作潛能，參加生產，服務社會。然而傳統以來對貧窮者提供比較多的仍是在現金給付的部分，申請的補助亦過於零散，無法提供整體的協助，亦無法解決貧窮的問題。

因此臺北市政府試圖由不同的思考方向來省思社會扶助政策未來的走向，除了法令的修改之外，本著人性化及全方位的社會權保障理念，以助其自助、助其互助與共同成長之扶助與合作精神，來接近貧窮，瞭解其需要，且針對不同受助者類型，提供必要扶助方案，建構一個以經濟弱勢朋友爲主體的社會扶助政策。一九九九年，「脫貧行動」階段展開，運用脫貧

相關措施與輔導，將部分資源投注於中短期內具有脫貧可能性之低所得家庭，使其脫離公共扶助之狀態。二十一世紀，臺北市經濟安全政策，則延續低所得者的政策發展脈絡，以積極方式建構制度性的低所得者社會福利政策。

參、臺北市政府推動低收入戶財產形成方案的原因及理由

就財產與所得兩者而言，財產較能反應一個家庭整體經濟福祉，且財產對家庭長期的經濟穩定有較大的作用，較容易協助經濟弱勢者脫離貧窮，所以臺北市政府社會局以財產為基礎，擴充現行的社會扶助制度，提昇低收入戶的生活水準，並協助累積部分財產，藉由財富之累積而提供更多的生存機會，而這些生存機會不僅包括物質性的消費，更具有心理、社會及政治性的意涵（張英陣，民八六：八—十三）。因此，為協助低收入戶經濟自立，臺

北市政府社會局規劃了「脫貧政策」，並特別成立「臺北市家庭發展帳戶」專案，由寶來證券集團捐助一千四百四十萬元，成立「臺北市家庭發展帳戶專案共同基金」，鼓勵具有工作能力之台北市低收入戶穩定就業，定期儲蓄，並運用於高等教育、小本創業及首度購屋三種用途，於「助人自助」的精神下，協助低所得者快速有效累積資產，脫離貧窮。

一個家庭的經濟所得來源相當多元化，工作的所得收入只是其中的一種，尚有其他非工作的所得，例如房地產、有價證券、存款、投資等財產形成後所衍生的所得收入。根據家戶所得不均指數（最高百分之二十所得組和最低百分之二十所得組的比率）的分析，顯示臺灣的所得不均已由一九八一年的四點二一倍擴大到一九七年的五點四倍（行政院主計處，一九九八），其呈增加趨勢。但是，這個不均指數如果加上家戶其他財產持有或收入計算，則家戶之間所得的不均指數增加到十

六點八倍（宋欽增，一九九三）。可見，臺灣的貧窮問題主要來自於家戶累積財產的相對差距，而不只是所得收入的相對差異。因此，僅依據人力資本條件來解釋家庭的致貧因素，而忽略家庭具有長期形成財產（assets）的功能，不但不周延，也無法提出有效的脫貧策略。

根據實證的研究結果指出，大部分在美國的福利使用者，留在社會救助系統內的時間很短，約二年以下；僅一小部分人（約百分之二十以下的福利使用者）會成長一期福利依賴者（Blank, 1989; Duncan, 1984; Fitzgerald, 1991）。但廖偉君（一九九二）分析臺北市有工作的貧窮雙親家戶，發現留在社會救助體系兩年以下的現任貧戶，約佔百分之四十，五年以上者有百分之三十五點二。顯見臺北市的福利使用者留在社會救助體系的時間較美國的福利使用者比例偏高。也有研究指出，我國貧窮家庭的經濟改善，部分是靠子女長大加入工作行列所致（徐良

熙、張英陣，一九八七；林萬億，一九八四），經濟自立需要等待更長的時間。一些實證資料指出，留在福利系統愈久，則貧戶走向經濟自立的可能性更低，徒增政府社會福利經費的編列（Bane & Ellwood, 1983; Blank, 1989 ; O'Neill, Bassi & Wolf, 1987; Rank, 1985）。

根據 Sherraden (1991) 的說法，家庭所累積的財產，有些來自世代親人的傳遞、有些來自家人的投資、有些來自家人的工作所得，這些長期所累積的財產在家庭遭遇危機或困境時，常能發揮緩衝及救急的效應，對家庭長期的經濟穩定性相當重要。事實上，有一些實證的結果也發現，家庭累積的財產不但可以緩衝家庭危機所導致的貧窮困境，也可進一步打破長期福利依賴的惡性循環。例如 Schiller (1989) 以失業家庭因應沒有收入的經濟危機之策略為例，說明一個家庭可以藉由自己的存款、親友的借貸、和朋友的資助，來延緩家庭依賴社會救助的時間。而鄭麗

珍（一九九五）的研究亦發現財產累積對兩代貧窮的家庭具有抗貧的緩衝作用，而且比人力資本的變項更能解釋脫貧的效應。Olive和 Shapiro (1995) 也發現家庭財產的累積對於黑人家庭的下一代（不論男女）跳脫種族不平等的經濟窘困，具有明確的影響，使得美國社會的黑白人口走向更平等的社經地位。這些研究不論是量化或質化，皆顯示家庭內的財產累積，不論是一代或兩代間，皆有助家庭因應緊急危機情境，或減少下一代可能淪入貧窮的惡性循環。

傳統的掃貧福利政策，依循人力資本理論的邏輯，以貼補不足的所得（fill up gap），和增進個人的人力資本，來滿足列冊低收入戶的最低生活消費。這種以「所得」(income) 為基礎的掃貧福利政策，是透過政府、家庭及就業三項經濟來源所衍生的收入，以支持低所得者的最低生活所需 (minimum income standard)。此掃貧福利取向固然不錯，在短期內也可以提昇低收入

家戶某種程度的消費水準，但過分強調維持家戶最低生活所需，而無法積極的協助他們脫離貧窮，走向長期性的經濟自立。人力資本理論的所得收入基本上是一種消費取向的策略，能在短期內提昇被投資者的消費水準，但過於強調維持家戶最低生活所需，而無法積極的協助他們脫離貧窮，走向長期性的經濟自立。

在一九九八年，馬英九市長入主台北市，在其競選的福利白皮書中，提出台北市政府的社會救助政策將於現有的福利基礎上研擬規劃「財產形成方案」，積極協助低收入戶累積財產，作有目的、有計畫的運用與投資，縮短其接受社會救助的時間，且能夠脫離貧窮或打破貧窮的惡性循環。另台灣的社會救助制度以資產調查 (means-test) 的方式決定當事人是否可以得到扶助，似乎不鼓勵貧窮家戶擁有及形成財產，而使他們身陷 (trapped) 福利依賴

的囿圍之中，減少其跳脫貧窮的機會。

肆、臺北市家庭發展帳戶 試辦性專案之內容 及特色

一、專案之概念：採用的是「財產形成」的概念，參與者皆為自願性之參與者，且須於專案參與期間穩定就業、定期儲蓄。鼓勵「儲蓄」突破過去以「所得」為基礎的社會扶助政策，進而走向以「投資」、「發展」及「財產形成」的社會扶助策略是專案重要精神之一。在政策實作上，一對一的相對提撥提供了參與之誘因（參與者每月自存二仟至四仟元；專案則再相對存款二千至四仟元），且除了鼓勵參與者加強儲蓄之外，更可加速財產之形成與累積，以作為離開公共扶助之準備。而專案中除了強調個人、政府責任外，企業亦本著取之社會，用之社會的精神，協助經濟弱勢朋友脫離生活困境，以善盡企業為社會公民之責任。

二、專案之目標：為協助本市低收入

戶經濟自立，規劃脫貧政策，並特別成立「臺北市家庭發展帳戶」專案，由寶來證券集團捐助一千四百四十萬元支付參與者相對提撥的經費，且成立「臺北市家庭發展帳戶專案共同基金」，鼓勵具工作能力之本市低收入戶穩定就業，定期儲蓄，並運用於高等教育、小本創業及首度購屋等用途，於「助人自助」的精神下，協助低所得者快速有效累積資產，進而達到經濟自立，脫離貧窮。

三、實施期間

專案實施期間為八十九年七月一日至九十二年六月三十日止，為期三年。

四、實施方法

(一) 協助「臺北市家庭發展帳戶」參與者定期儲蓄，並瞭解就業情形，轉介相關資源協助穩定就業。

(二) 結合民間資源，辦理教育訓練課程，提供參與者相關知能資訊以完成方案高等教育、小本創業及首度購屋等目標。

鼓勵具工作能力之低收入戶穩定就

業，定期儲蓄，並運用於教育、創業及購屋等用途，於「助人自助」的精神下，協助低所得者快速有效累積資產。

(三) 專案實施對象：臺北市列冊之低收入戶；在「臺北市家庭發展帳戶」專案期間具工作能力者。

五、專案的特色

(一) 專案認為貧窮的問題不能單就收入來評量，財產的不均造成貧窮不易脫離；另就扶助效果來看，「財產形成」可避免長期福利依賴，及減少社會成本之支出；再者為「財產形成」不是取代社會救助系統之扶助，而是提供另一種新的工作方法之選擇。

(二) 另強調福利使用者的權利義務及個人責任，透過「助人自助」的做法，協助經濟弱勢者脫離貧窮。專案實際操作的元素有三，一為配合款；二為教育訓練課程；三為個人諮商。因有教育訓練課程及個人諮商兩個元素，故扶助效果不同於以往之協助。

(三) 專案的經費來自民間，由賣來證券集團員工共同捐贈新台幣一千四百四十萬元協助專案的推動，另一對一的相對提撥款也因有民間的參與與注入，而使得專案有了不同之意義，更建構了新的公、私部門之合作模式。

伍、未來展望及結論

臺北市政府社會局致力於積極性低所得家庭政策，以建構生存權、健康權、住宅權、受教權、工作權以及財產形成權的全方位社會權架構，並達致低所得者的「安貧、抗貧、脫貧」之目的。

低所得者經濟政策中的重要目的之一在於防止公共福利受助者因為制度性不利因素而成爲長期福利依賴者。因此將針對具脫貧可能性者，投注資源建立其工作技能之訓練，並發展受僱轉介系統，同時協助其快速有效累積財產，發展生涯規劃。除強調輔導具脫貧可能性者之自立外，並對於不具工作技能者提供最適當的政府照

顧，避免其權益遭受剝奪。

二十一世紀，是冰冷的高科技時代，似乎夢想將只能在虛無的視聽網路中實現。然而，我們將回歸社會福利制度的人本關懷，並努力具體實踐對弱勢族群照顧的承諾，助其自助、助其互助。二十世紀末，我們規劃出實現低所得者脫貧自立，甚而小本創業、接受高等教育、首度購屋的政策計畫，期待能夠真正帶來低所得者對新世紀的生命願景及夢想，而且將努力付出，築夢踏實。

台灣在過去三十年來的經濟發展獲得亞洲四小龍的美稱，也改善了人們的生活水準。然而，如此傲人的經濟奇蹟並非人人平均享有，仍有一些人生活在經濟社會的底層，無法滿足其家庭成員的生活需要與發展機會，很符合一九七〇年代美國學者Will and Vate所提出的「富裕中的貧窮」之矛盾現象。

以「財產」爲基礎的福利政策是Sherraden於一九九一年所提出的社會福利

理論，期望透過建立「個人發展帳戶」的方式，以政府、家庭及就業三項經濟來源協助低收入戶快速累積財富，脫離貧窮，打破兩代貧窮的惡性循環。根據他的理念，企業發展協會(CFED)乃在一九九七年開始在全美十三個地區推動爲期四年的美國之夢示範方案(ADD)，協助當地經濟弱勢的個人和社區累積財產。目前初步的報告顯示，參與的低收入戶不但存錢，而且累積的財富正在加速積聚中，也有存款人已開始其第一次有目的的提撥存款，投資於其人生目標設定的計畫。雖然，該計畫的長期影響效果尚未顯現，但存款人參與率、存款率、提撥率逐漸的提高，初步的計畫效果令人印象深刻。

參考美國的經驗，對照台灣目前的社會救助實施效果的限制與影響，協助低收入戶脫離貧窮應是一個積極而統整的工作。具體而言，爲了鞏固國家未來經濟發展的基石——人力資源，社會救助政策的設計，應以「積極扶助」代替「消極救助」

取向，以「權利義務」代替「福利依賴」，以「彈性扶助」彌補「法令嚴苛」之不足，協助低收入戶脫離貧窮，累積財產，才有可能使社會底層之低收入戶市民永遠跳脫貧窮線，從公共扶助中畢業。

（本文作者：陳皎眉為臺北市政府社會局局長；王玉珊為臺北市政府社會局第二科科長；謝宜容為臺北市政府社會局約聘組員）

◎參考資料：

中文部分

王永慈 一九九六 台北市八十五年度低收入戶總清查報告 台北市政府社會局

台北市政府社會局 一九九七 台北市社會局低收入戶住宅政策暨平價住宅改建說帖

台北市政府社會局 一九九八 台北市八十八年度低收入戶總清查報告

行政院主計處 一九九八 中華民國台灣地區八十七年家庭收支調查報告

行政院主計處 一九九八 中華民國社會指標

統計 中華民國台灣地區個人所得分配調查報告

宋欽增 一九九三 從國富調查衡量家庭財富分配 主計月報 七五(三)頁六—十四

林萬億 一九九四 福利國家：歷史比較的分析 台北 巨流圖書公司

徐良熙、張英陣 一九八七 台灣的單親家庭：問題與展望，中國社會學刊 十一頁二—一五三

黃春長 一九九七 a 社區福利服務網絡的建構——福利郵局模式 社會福利社區化研討會 頁四九—六九

黃春長 一九九七 b 我國現階段社會救助法制的探討 月旦法學雜誌 二八 四六一—五一

黃春長 一九九一 台北市社區發展服務社區照顧與華人社區研討會 頁三一—三一六

黃春長、賈裕昌、黃珮芬 一九九五 傳統到現代——談「市民主義」時代的台北都會區的貧窮社會工作展望 城市貧窮——

跨文化經驗交流研討會頁一〇七—一三五

張四明、孫健忠 一九九八 台北市低收入戶假牙補助試辦計畫之執行評估 台北市

政府社會局

張英陣 一九九七 低收入戶的財產形成方案 福利社會雙月刊 六二八—一三三

陳正鋒 一九九八 貧窮的落入、持續、與脫離——以嘉義縣低收入戶為例 中正大學社會福利研究所碩士論文

詹火生 一九八八 社會福利理論研究 台北 巨流

廖偉君 一九九二 有工作的貧窮雙親家庭之研究 東吳大學社會工作研究所碩士論文

文

鄭麗珍 二〇〇〇 臺北市低收入戶家庭經濟自立方案規劃與評估研究——財產形成方案篇 臺北市政府社會局

蘇淑貞 一九九七 貧窮的歷程——以嘉義縣低收入戶為例 中正大學社會福利研究所碩士論文

所碩士論文

- Bane, Mary Jo, & David T. Ellwood(1983)
The Dynamics of Dependence: The Routes to Self-Sufficiency, Report for U.S. Department of Health and Human Services.
- Bane, Mary Jo.(1986)"Household Composition and Poverty,"In *Fighting Poverty: What Works and What Doesn't*, Eds. Sheldon H. Danziger and Daniel H. Weinberg, Cambridge, MA:University Press.
- Bassi, Laurie J., and Orley Ashenfelter(1986)
"The Effects of Direct Job Creation and Training Program on Low Skilled Workers,"In *Fighting Poverty: What Works and What Doesn. t*, Eds. Sheldon H. Danziger and Daniel H. Weinberg, Cambridge, MA:University Press.
- Blank, Rebecca M.1989 "Analyzing the Length of Welfare Spells," *Journal of Public Economics*, 39: 245-273.
- Blank, Rebecca M.(1989)"Analyzing the Length of Welfare Spells," *Journal of Public Economics*, 39:245-273.
- Chang, Ying-Chen(1993)*Asset Accumulation Among Low-Income Household in Taiwan*, Dissertation, Mandel School of Applied Social Sciences, Case Western Reserve University, Cleveland, Ohio.
- Cheng, Li-Chen (1995) *The Intergenerational Effects of Poverty Vulnerability among Female Headed Families*, doctoral dissertation, St. Louis, MO:Washington University.
- Duncan, Greg J.(ed.)(1984) *Years of Poverty, Years of Plenty*, Ann Arbor:MI:University of Michigan Press.
- Fitzgerald, John(1991)"Welfare Durations and the Marriage Market: Evidence from the Survey of Income and Program Participation," *Journal of Human Resources*, 26:545-561.
- O'Neill, Jane A, Bassi, Laurice J, & Wolg Douglas A.(1987)"The Duration of Welfare Spells," *the Review of Economics and Statistics*, 69:241-249.
- Oliver, Melvin L., & Shapiro, Thomas M.(1995) *Black Wealth/White Wealth: A New Perspective on Racial Inequality*. New York: Routledge.
- Seebom Powntree (1899) *England York Survey*.
- Rank, Mark R.(1985)"Exitinf from Welfare: A Life-Table Analysis," *Social Service Review*, 59:358-376.
- Schiller, Bradley R. (1989)*The Economics of Poverty and Discrimination*, Englewood Cliffs, CA : Prentice-Hall.
- Sherraden, Michael W.(1991) *Assets and the Poor: A New American Welfare Policy*, New York: M. E. Sharpe.
- Blank, Rebecca M.1989 "Analyzing the