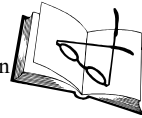


第三章

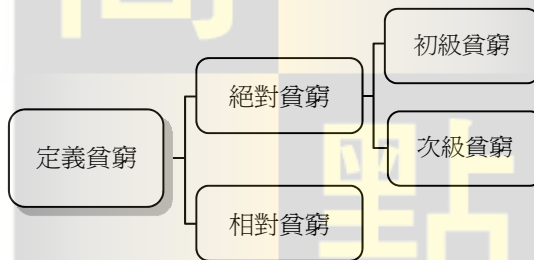
Social Policy and Social Legislation



社會救助

一、貧窮與社會救助的意涵

(一) 貧窮的定義



1. Rowntree的貧窮分類

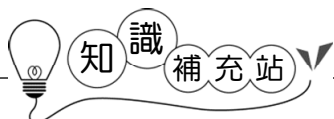
(1) 絕對貧窮 (Absolute Poverty)：以維持生理機能所需的最低生活成本為基準，若收入低於該金額，則被認定為貧窮，例如：世界銀行2015年將每日收入低於1.9美元的人口視為貧窮人口。基此，絕對貧窮又可以分為：

① 初級貧窮 (Primary Poverty)：凡是個人或家庭之支出大於收入者，即為初級貧窮。

② 次級貧窮 (Secondary Poverty)：收入雖足夠，但因為個人理財能力不族或因為「道德缺陷」（即不良生活習慣如酗酒），導致生活水準仍低於基本需求。

(2) 相對貧窮 (Relative Poverty)：家庭或個人的經濟資源明顯低於社

會平均水準，與當時一般社會生活方式存在顯著落差。必須透過比較來界定，並需考量地區、文化與社群等差異。例如，依據我國社會救助法第4條第2項規定，我國貧窮線以所得中位數的60%為標準。



相對剝奪 (Relative Deprivation)

1. 指一群人在物質或非物質的不同面向上，無法享有與他人相同的條件與生活機會。
2. 當人們將自己的處境與某一參照群體比較，發現自己處於劣勢時，即產生相對剝奪感。此概念聚焦在「社會參與」的觀點：人們透過參與社會生活，認知到自己應享有特定條件，然而現實中卻無法擁有相應的機會。

2. 貧窮深度 (George & Howards觀點)

- (1) 飢餓 (Starvation)：若個人沒有足夠的金錢獲取最低限度質量的「食物」，就是貧窮。
- (2) 維生 (Subsistence)：除了最基本的食物，「衣服、住宿」等需求也在考量範圍內，若缺乏這些生活必需品，即屬貧窮。
- (3) 社會因應 (Social Coping)：
 - ① 定義：個人的所得與資源不足以支撐達到「社會普遍所期待之生活水準」，屬於相對性的概念。
 - ② 例如：雖然基本生理需求或最低生活條件尚能維持（如穿二手衣），但仍無法符合社會普遍對「勞工階級生活水準」的期待。
 - ③ 又例如：早期台灣若無法負擔「紅包、白包」等婚喪喜慶支出，則被視為無法融入社會網絡，顯示資源不足。
- (4) 社會參與 (Social Participation)：強調多面向的關注，例如工作、教育、健康、休閒生活，如果在這些面向當中，社會中的其他人有辦法享有，但個人卻無法享有，亦屬貧窮。

3. 能力貧窮¹

(1) 定義：學者Sen認為，貧窮不僅在於所得不足，更在於是否具備足夠能力去過一種「自己認為有價值的生活」。若缺乏這種能力，即使擁有足夠所得，仍可被視為處於「能力貧窮」。

(2) 內涵：

① Sen並不否認所得的重要性，但指出：所得的相對剝奪可能導致「能力的絕對剝奪」。

② 因此，公共政策不能僅侷限於改善窮人、身心障礙者、老人或失業者的所得與營養。

③ 即使在所得無虞的情況下，身心障礙者在追求正常生活或個人目標時，機會仍低於一般人；年老且患病者即使不缺資源，仍因健康與行動限制而處於弱勢。

(二) 如何測量貧窮

1. 預算標準法 (Budget Standards)

(1) 菜籃法：由「專家」訂定，依據家庭每週所需最低的「一菜籃食物」作為貧窮線，其中一菜籃食物指的是維持基本生理功能所需要的營養量。此種方法的缺點在於，專家所訂製出的食物需求清單與個別家庭的需求勢必不相同，專家並不一定能夠劃定出吻合每個家庭需求的貧窮線。

★重點摘要

恩格爾係數

= 基本飲食支出 / 家戶總
消費支出

貧窮線

= 基本飲食支出 / 設定之
恩格爾係數

(2) 恩格爾係數：從一個家庭中食品消費量的支出所佔消費支出的比例，計算出「恩格爾係數」。通常，個人或家庭越接近貧窮，係數會越大；越遠離貧窮，係數將越小。設定貧窮家庭的合理恩格爾係數之後，再乘以專家設定之食品支出需求，即能得出貧窮線。

(3) 經費基礎預算表：比較各個不同的家庭，依照家庭每週經費支出決定貧窮線，不限於食物，由專家計算找出一個家庭普遍可接受的預

¹ 黃源協、蕭文高 (2020)，社會政策與社會立法，雙葉書廊有限公司，頁155。

算。

2. 剝奪指數

學者Townsend認為，貧窮不是「需求」沒被滿足，貧窮是被剝奪的問題，進而發展出60個指標來衡量生活型態，這些指標可以被歸類為12個次指標，如飲食、衣著、燃料與燈光、家戶設備、住宅條件與舒適度、工作條件、健康、教育、環境、家庭、娛樂、社會等²。簡言之，藉由生活型態或消費經驗的調查，找出所得低到足以構成剝奪的必需品。

3. 多面向途徑

從各種不同的學說觀點測量貧窮，包括從人類學、心理學、制度學及經濟學的觀點綜合判定。

(三) 貧窮的週期

1. 幼童時期

此時期無工作及謀生能力，仍需仰賴重要他人。

2. 初始工作時期

個人於剛開始工作的階段薪資尚低，工作知能亦未成熟，若此時恰逢孩子出生，多負擔一人份的支出，容易落入貧窮。

3. 老年時期

工作能力逐漸下降，由生產人口再度成為依賴人口，若無社福制度如退休金之保障，將可能落入貧窮。

(四) 資產調查



資產調查 (Means-Test)

由於公共資源有限，福利服務無法普及至所有人，因此僅能分配給低於

2 呂朝賢、陳柯玫、陳琇惠（2015），童年剝奪及其成因。臺灣社會福利學刊第13卷第1期，頁151-194。

特定經濟標準者，故社會救助的申請者必須接受所得與財產調查，以判斷其所得或資產是否符合「低收入標準」。若高於該門檻，則視為該家戶或個人有維生能力，不需要國家介入。

資產調查的優點固然能讓服務聚焦在有需求的人身上，且能讓每一分錢都花在刀口上，經濟成本較低；但缺點在於常會使申請者感到失去尊嚴，造成烙印（Stigma）效果，另外，行政成本高和缺少鼓勵工作的誘因，也時常為人所詬病。

1. 優點

節省國家財政資源。

2. 缺點

汙名化、行政成本高、缺少鼓勵工作的誘因。

(五) 社會救助的定義

1. 對經濟陷入困難、因災害或意外事件而生活無法自理的人民，由政府給予救濟與扶助，以保障人民最基本的生存權利。社會救助的重點在於，由「社會集體的力量」救助，與商業保險等具有商業色彩，依「個人」財力所產生之風險管理措施有所不同。
2. 更精確而言，社會救助為社會安全制度重要的一環，是對抗貧窮的措施之一，以保障生活低於一定水準者的經濟安全。雖然有左派學者批評社會救助是國家攏絡並控制貧窮者的工具，但社會救助確實屬於國家不可或缺的社會福利政策。

(六) 社會救助的方式

1. 現金給付（In Cash）

用現金作為社會救助的給付方式，我國低收入戶的生活扶助、急難救助及災民的災害救助都是以現金作為主要的給付方式。

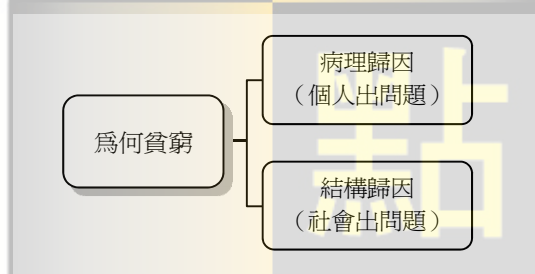
2. 實物給付（In Kind）

現金以外的商品／服務給付方式，如食物銀行即屬之。

3. 兩者的優缺點比較

	優點	缺點
現金給付	(1)個人具選擇自由 (2)行政成本低廉 (3)手續簡便	(1)有限理性：可能造成資源浪費，無法確保案主把錢花在生活支出上 (2)資訊不對等：案主不知如何有效率地使用金錢 (3)市場供給可能不足
實物給付	(1)符合需求，不易造成浪費 (2)政府採購，大量生產，降低成本 (3)達成社會控制，避免誤用社會服務	(1)較不具選擇自由，且行政官僚可能不了解案主需求 (2)行政成本高

二、貧窮的歸因



(一)個人歸因

歷史上，美國慈善會社運動所推展的「科學的慈善」(Scientific Charity)，就是立基於把導致貧窮的原因歸責在個人的觀點。以麻州慈善委員會的調查報告為例，他們認為貧窮的原因不外乎：生理殘缺、道德敗壞、心智不足、意外事件與虛弱³。

本歸因方式又被稱為「病理歸因」，此論者認為，個人與家庭才是應該被責難的，個人經濟成就之所以低落，乃是與其人格特質息息相關，窮

3 林萬億 (2018)，當代社會工作理論與方法，五南圖書出版股份有限公司，頁99-101。

人都是因為其個性懶惰，所以才導致貧窮。

1. 貧窮文化理論 (Culture of Poverty)

美國學者路易斯 (Oscar Lewis) 認為，貧窮文化係由於窮人長期處於物質貧乏狀態，而產生的一種次級文化；這種文化具有特殊的價值觀與生活方式，經過世代傳遞而影響貧窮者的態度與行為⁴。舉例而言，學者認為貧窮家庭會選擇投資在子女教育的支出占生活花費總支出比例不高，加上學習環境較差，造成出席率低、輟學率高，孩子不重視學習等問題。

2. 福利依賴、貧窮陷阱

(1) 史賓漢蘭 (Spenhamland) 效應：1795年，為了解決圈地運動、人口增加及穀物價格上漲等經濟秩序失調的狀況，英國通過史賓漢蘭法案，採取工資補貼的辦法，強調以麵包的現行價格作為標準，決定工資的補貼，並同時享有家庭津貼，且不論有無工作所得，都可以獲得補助。此舉雖然有阻止勞動力變成純粹的商品的效果，但實際上卻造成「不勞而獲」的社會效應，降低人民的工作意願⁵。後續，反對史賓漢蘭法案的聲音如浪潮般襲來，取而代之的是「工作福利」的理念。在工作福利的價值觀興起後，貧窮人口若不工作，就沒有福利，這也代表著貧窮人口被逼迫進入職場。當資本案發現勞工急切需要這份工作，便會極力壓低工資，迫使勞工不得不接受這樣的職缺。

(2) 福利依賴

① 定義：指社會福利並未真正解決貧窮，反而使受助者因持續依賴福利而缺乏脫貧動力。

② 形成原因：當個人或家庭獲得低收入戶資格後，各式福利補助可能成為強大誘因，使其選擇維持「受助者」身分：

A. 為避免喪失資格，受助者可能拒絕增加收入或資產。

4 譚光鼎 (2000)，教育大辭書，國家教育研究院，引自：<https://terms.naer.edu.tw/detail/1310828/>。

5 王順民 (1996)，貧窮的歷史性解構：以英、美兩國為例。人文及社會科學集刊第8卷第1期，頁79-113。

B. 甚至不願儲蓄，以免名下資產超過貧窮線門檻。

③後果：長期下來，不僅削弱工作意願與自立能力，也阻礙儲蓄與理財習慣的養成，進而強化「福利依賴」的循環。

(3)承上，貧窮陷阱指的就是找到工作反而造成福利資格喪失，又要繳稅、繳保費，因此失業者寧願繼續失業，也不願意找工作，工作福利就是要解決貧窮陷阱難題所提出的策略。

3. 工作福利 (Work Ethics)

(1)又稱為「工作倫理」，為解決福利依賴的困境而提出，核心理念是透過提供就業機會，使低收入者得以自立、自負其責；只有在確實無法工作或符合救助標準時，才給予社會救助。

(2)在台灣政策脈絡下，「以工代賑」是以工作取代政府的救濟角色，其政策理念可供作為工作福利的代表。

(3)依照社會救助法規定：

①除無工作能力者外，其餘具工作能力者須先經「逕行認定薪資」程序（即假設其具備基本薪資所得），否則不得納入救助。

②獲救助者必須接受輔導就業與參加職業訓練，否則不予扶助。

③此設計被批評為「雙重規制」：進入制度前先假設有薪資（虛擬工資）阻卻資格，進入制度後又必須接受職訓，對受助者過於苛刻。

(4)劣等待遇原則：

①為避免低收入者依賴救助，社會救助給付不得高於最低工資所得。

②又稱「低於合格標準」或「較少合格原則」。

③在台灣，《社會救助法》第8條即體現此原則。

社會救助法第8條

每人每月所領取政府核發之救助總金額，不得超過當年政府公告之基本工資。



1. 當執行業務知悉有社會救助需要之個人或家庭時，下列那些人員依社會救助法規定有通報直轄市、縣（市）主管機關的義務？①移民業務人員；②保育人員；③勞政人員；④警察人員 (A)①② (B)②③ (C)②④ (D)③④。
(114社工師)
➡(C)
2. 下列那一項不是我國社會救助方案的特質？ (A)給付資格的審核強調親屬責任 (B)提供給付的過程容易產生污名化 (C)給付水準強調社會適當性原則 (D)主要財源為政府一般稅收。
(113社工師)
➡(B)
3. 社會救助法對於遊民安置與輔導，期待建立結合跨機關共同輔導體系，下列何單位不包含在其中？ (A)交通單位 (B)法務單位 (C)衛政單位 (D)警政單位。
(111社工師)
➡(A)
4. 有關低收入戶資格之審查規定，下列何者錯誤？ (A)最低生活費用標準參照當地最近一年每人可支配所得中位數60%定之 (B)家庭財產包括動產及不動產 (C)戶內人口，均應實際居住於戶籍所在地 (D)最近一年居住國內超過180天者。
(109社工師)
➡(D)
5. 社會救助法中，生活扶助之各項現金給付金額，幾年調整一次？ (A)1年 (B)2年 (C)3年 (D)4年。
(109社工師)
➡(D)
6. 社會救助法第5條之1規定，家庭總收入之計算，其中已就業但無法提出薪資證明者，首先依下列何種規定計算？ (A)依基本工資計算 (B)依臺灣地區職業類別薪資調查報告服務業經常性薪資核算 (C)依最近一年度財稅資