

摘要

本報告的重點即是以勞動市場變動為主軸，一方面分析台灣失業家庭、工作家庭的貧窮現象，另一方面探討韓國、香港、新加坡、德國、英國、美國等國對於有工作能力者進入社會救助體系（或稱基本生活保障）的因應政策，以及強化工作誘因的在職給付（in-work benefits，主要是與就業相關的租稅抵減即 Tax Credit）；對於租稅抵減，也可算是社會救助，因為需要資產調查，但也有人主張其不算是社會救助，而是重視鼓勵就業，同時是由財稅部門而非社會福利部門負責。

根據分析，低薪者其家庭每人每月平均收入中位數為全體中位數的 80%。失業者其家庭每人每月平均收入中位數為全體中位數的 64-65%。未來一年可能失業者每人每月平均收入中位數為全體中位數的 91%。因此，從勞動市場變動的角度，我們所關心的人口群可以更擴大到全體所得中位數的 90%。同時，我們最要關切的人口群是失業家庭（戶長小於 65 歲），無論政策要選擇何種所得水準，失業家庭%都在二成至三成間，兒童家戶%也在四成至六成間，家中有 18 歲至 25 歲尚在就學者%約在一成至二成間，家中未投保健保人口占家庭人口之比率則在 1-4%之間。

參考韓國、香港、新加坡、美國、英國與德國的經驗，整理出六國最主要的模式，可分為三大類：（一）社會救助加上福利促進就業（welfare to work），如香港、德國。（二）不直接處理社會救助體系，而是採取勞動市場工資補助方式，並配合教育與訓練，這是新加坡的作法。（三）社會救助加上福利促進就業（welfare to work），加上租稅抵減（tax credits）；這是韓國、美國與英國的作法。韓國是 NBLSS 加上 Self-Support Act 加上 EITC。美國是 TANF 加上福利促進就業、Earned Income Tax Credit（EITC）；英國是社會救助加上 New Deal、Working Tax Credit（WTC）。而英國將此三者連結作法又比美國更緊密，雖然這種連結的方式對英國而言還算是一種較新的作法。

韓國與香港約是在 2000 年左右開始推動社會救助改革，這應與 1997 年亞洲金融風暴有關，韓國在國際組織的協助下，修改其對低收入者所得保障的法規。香港則是亞洲最早推動社會救助中有工作能力者的就業方案。韓國與香港對於社會救助中有工作能力者的就業方案，多是運用非營利組織來運作。新加坡則較特別，其雖缺乏非常有系統的社會救助體制，但是其更注重民眾就業的鼓勵，以及職業的訓練。

德國與英國等的歐洲國家，其社會救助法出現改變，主面是許多失業者進入社會救助體制，面對許多有工作能力者領取社會救助，各國都採取類似福利促進

就業（welfare to work）的作法。當然這樣的趨勢也受到美國的影響。美國的福利改革早在 1996 年就開始，其主要是針對 TANF 的單親母親，因為該政策的經費支出與領取人口持續升高，因此柯林頓總統在任時就大力的改革。其採取一種社會控制的作法，放棄社會救助是一種社會權利的主張。這樣的思潮，主要影響到英國的社會救助與福利促進就業政策。德國面對社會救助人口與經費的增加，在 2005 年將失業救助取消，也就是改變過去德國相當重視職業地位的作法，失業者領取社會保險的失業給付後，就無法如過去失業救濟的作法---某種程度仍可維持過去的生活水準。而這種愈趨嚴格的作法又引發更多基本所得保障的討論。在意識型態方面，歐洲國家也試圖在個人基本生活保障權利與責任間找定位（美國重視後者。最後，德國、英國、美國的地方政府都有推動將社會福利與就業相整合的工作，因此，在服務輸送的末端需要跨部門的整合，以便使民眾可以得到整合性的服務，這也是目前台灣急需要學習的地方。同時，香港與韓國以非營利組織推動福利促進就業的作法也可學習其經驗。

最後，本報告在政策的理念、政策設計的選擇、權利與誘因並重、現行政策的修訂四部份提出建議。

關鍵字： 新貧、失業、租稅抵減、社會救助、福利促進就業