

**行政院經濟建設委員會 97 年度委託研究  
「探討新貧問題極其因應對策」  
期末報告審查會議記錄**

97 年 12 月 26 日

壹、主席致詞

(一) 感謝語

年終歲末不管是學校或是政府機關，往往是更為忙碌的期間。首先先感謝審查委員及相關單位配合參與出席此次會議，也感謝王老師的研究團對能依簽約後不到 8 個月內完成定稿，並辦理 6 場焦點團體訪談，蒐集基層社政人員、勞政人員、社區/非營利組織、企業/人力派遣及學者的觀點，並嘗試用 8 種每月消費支出或可支配所得不同比例的定義來觀察進行新貧現象的分析。此外，蒐集韓國、香港、新加坡、德國、英國及美國等國對於基本生活保障及韓國、德國、英國、美國、法國、加拿大及紐西蘭勞動所得稅額抵減制度相關資料，進行內容分析及探討，呈現出許多具有意義、豐富的政策意涵。

(二) 此次期末報告呈現之主要內容為

- 1、根據本研究 8 種不同貧窮線之定義，針對 2007 年各類所得水準下的家庭特徵、失業家庭及工作家庭進行描述與意義呈現。
- 2、摘要整理出基層社政人員、勞政人員、社區/非營利組織、企業/人力派遣及學者的觀點等對於現行社會救助法、政府相關措施及對於政府未來之建議等意見蒐集及相關意見分析。
- 3、第四章簡要介紹包含韓國、香港、新加坡、德國、英國及美國等國對於基本生活保障之制度介紹；而第 5 章及韓國、德國、英國、美國、法國、加拿大及紐西蘭勞動所得稅額抵減制度整理；第 6 章提出政策建議

(三) 期待定稿能進一步呈現之內容

期末報告審查會議完後，望研究團隊盡量能在明年 1 月 15 日前，將印梓之定稿送至本會，仍要麻煩王老師帶領之研究團隊如期完成：

- 1、此次所採用 8 種對於貧窮線的定義進行「近貧率」之探究，期待研究團隊能交代清楚、分析並評估各種定義下其所適用範圍、合理性及各自代表的意涵為何？並反思現行相關政策（社會救助、工作所得補助方案、馬上關懷或相關制度）是否已處理到上述近貧問題的解決作法，或對上述政策提出未來可行之相關建議，若缺乏政策意涵者，可刪除不必要之論述。相關表格可以盡量化繁為簡，以利閱讀、對照比較及後續分析。

範例

表 2-2-3 家庭經濟戶長的年齡、教育程度、職業

|  |      | 每人每月消費支出 |       |       | 每人每月可支配所得低於中位數所得 |     |     |     |     |
|--|------|----------|-------|-------|------------------|-----|-----|-----|-----|
|  |      | 60%以下    | 70%以下 | 90%以下 | 50%              | 60% | 70% | 80% | 90% |
|  | 全體家戶 | 家庭%      |       |       |                  |     |     |     |     |

|                                 |      |       |       |       |       |       |       |       |       |
|---------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                                 | %    |       |       |       |       |       |       |       |       |
| 性別：                             |      |       |       |       |       |       |       |       |       |
| 男                               | 76.8 | 73.24 | 75.11 | 76.81 | 73.94 | 75.34 | 76.73 | 77.13 | 77.15 |
| 女                               | 23.2 | 26.76 | 24.89 | 23.19 | 26.06 | 24.66 | 23.27 | 22.87 | 22.85 |
| 年齡：                             | 100  | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   |
| 小於 30                           | 6.6  | 6.59  | 6.94  | 6.97  | 6.50  | 7.17  | 7.12  | 7.16  | 7.25  |
| 30-44                           | 34.3 | 33.77 | 35.66 | 35.45 | 34.78 | 35.48 | 35.85 | 35.50 | 35.53 |
| 45-64                           | 43.6 | 33.15 | 32.27 | 34.33 | 32.46 | 32.37 | 33.40 | 35.31 | 36.33 |
| 65 以上                           | 15.7 | 26.49 | 25.13 | 23.24 | 26.27 | 24.98 | 23.64 | 22.03 | 20.88 |
| 教育程度：                           | 100  | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   |
| 不識<br>字、自修                      | 4.5  | 11.15 | 10.23 | 8.72  | 10.61 | 10.44 | 8.99. | 8.07  | 7.47  |
| 國小                              | 18.2 | 29.74 | 27.71 | 24.93 | 29.49 | 26.47 | 25.25 | 24.02 | 22.82 |
| 國初中                             | 16.6 | 24.15 | 24.39 | 23.32 | 24.10 | 23.88 | 23.29 | 22.88 | 22.13 |
| 高中職                             | 29.9 | 28.24 | 29.25 | 31.81 | 28.77 | 29.94 | 31.66 | 32.16 | 33.32 |
| 專科                              | 13.1 | 3.48  | 4.55  | 6.54  | 3.88  | 4.96  | 6.09  | 7.44  | 8.17  |
| 大學                              | 13.7 | 3.25  | 3.75  | 4.32  | 3.08  | 4.23  | 4.45  | 4.98  | 5.50  |
| 碩博士                             | 4.0  | 0.00  | 0.11  | 0.36  | 0     | 0.09  | 0.27  | 0.45  | 0.6   |
| 職業：                             | 100  | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   |
| 無業                              | 16.2 | 34.27 | 29.49 | 24.27 | 33.67 | 28.76 | 24.97 | 22.43 | 21.12 |
| 民意代表、行<br>政主管、企業<br>主管及經理<br>人員 | 6.2  | 0.73  | 0.71  | 0.67  | 0.65  | 0.63  | 0.70  | 0.96  | 1.34  |
| 專業人員                            | 6.6  | 0.13  | 0.46  | 0.84  | 0.23  | 0.63  | 0.81  | 1.43  | 1.72  |
| 技術員及助<br>理專業人員                  | 15.0 | 2.86  | 4.52  | 6.93  | 3.28  | 4.98  | 6.33  | 7.54  | 9.30  |
| 事務工作人<br>員                      | 5.7  | 2.62  | 3.27  | 3.97  | 2.50  | 3.17  | 4.04  | 4.23  | 4.43  |
| 服務工作人<br>員及售貨員                  | 14.6 | 12.55 | 13.00 | 14.09 | 12.25 | 13.34 | 13.75 | 14.50 | 14.86 |
| 技術工及有<br>關工作人員                  | 11.4 | 10.66 | 12.86 | 14.49 | 11.20 | 13.51 | 14.67 | 14.48 | 14.37 |
| 機械設備操<br>作工及組裝<br>工             | 13.3 | 13.40 | 15.39 | 17.10 | 14.21 | 15.78 | 16.80 | 17.48 | 16.85 |
| 非技術工及                           | 4.7  | 9.93  | 8.01  | 6.93  | 9.30  | 7.46  | 6.98  | 6.69  | 6.58  |

|      |     |       |       |       |       |       |       |       |      |
|------|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| 體力工  |     |       |       |       |       |       |       |       |      |
| 現役軍人 | 0.6 | 0.00  | 0.00  | 0.09  | 0     | 0     | 0.02  | 0.18  | 0.17 |
| 農林漁牧 | 5.7 | 12.86 | 12.29 | 10.61 | 12.71 | 11.73 | 10.94 | 10.09 | 9.26 |

2、焦點團體針對勞政單位及社福、勞動/人力資源、財稅等領域專家學者之焦點團體座談，期待研究團隊對於相關內容也歸納總結之分析意見，並作為第六章政策建議之具體參考。

3、仍期待第 4、5 章末以一小結將各國制度之特色作一分析比較。也望定稿時，能呈現相對政策對於台灣有何啓示或值得學習的經驗。並針對相關政策其可能產生之負面影響、問題，提出可能相應之具體解決措施，以供未來政策規劃參考之用。

4、第 6 章中提及，經濟面向發展與人力資本投資更重於強調社會救助者的就業，德國雖透過社會救助相關條件控制就業意願，但目前也討論不與勞動市場連結之基本保障作法，其進一步該如何細緻運作？「香港經驗」指出--合併就業相關服務、技能訓練、社區工作經驗及經濟誘因，才能產生較大的服務成效，政府政策上如何引導或建立這樣的機制，可否多加著墨；「韓國經驗」指出--結合第三部門，並將給付領取者根據相關特徵分為具就業能力及不具就業能力，提供不同取向的扶助與協助，是否對於我國也具有參考價值，皆可進一步論述。

(1)頁 171 提及放寬現行社會救助中動產與不動產之規定，研究團對有無更具體之建議。

(2)頁 172 均等比（equivalence scales）應稍加解釋，與用戶內每人的計算方法差異，可加入說明，以利閱讀。“OECD equivalence scale”. This assigns a value of 1 to the first household member, of 0.7 to each additional adult and of 0.5 to each child. This scale (also called “Oxford scale”)。

貳、 報告（略）

參、 委員建議

一、 曾巨威教授

1. 報告章節寫作方式不連續，請統整。
2. 是否能在每一章節最後增加一段小結，才能後面政策建議連結性較強。
3. 是否能將 EITC 把稅的概念放在福利的概念上之精神納入政策建議中。
4. 其他多國執行 EITC 制度所產生的問題與因應對策可做為台灣未來政策制訂的參考依據。
5. P.166 對於兒童津貼的處理沒有意見；育兒支出當成所得稅的列舉扣除額會出現幾個租稅特行制度下的問題：因為列舉，可能窮的人用不到，窮人多半利用標準扣除額的方式；薪資扣除額的部分在租稅上設定薪資扣除額，概念單純就是把他拉平跟其他的所得有相同的費用成本扣除的概念，降低新低所得者在租稅對待上的不公平。

所以即便不能馬上做 EITC 的話，是否能在現有的社會福利體系裡面融入 EITC 的好處。

二、 薛承泰教授

1. 報告內容：分析、國外文獻、焦點團體三塊之間的整合性需提高。
2. 新貧定義不清楚。（是新成為貧窮的人？新成為貧戶的戶？還是現在進行式的新貧？）
3. 國外文獻探討到最後，應抓出在每個國家政策何以演變到今天這個樣子，他們演變的機制哪些與我們面臨的狀況比較類似，以做為參考依據。
4. 貧窮線傾向使用可支配所得，p.9 家中所得支配…是可支配所得還是所得支配？
5. 這次社救法修法傾向於使用可支配所得，以 50%全國樣本中位數是兩萬一千多，二分之一大約是一萬一，稱之所得基準。不傾向使用消費，因為消費項目變化太快，且按季消費變化太快。從定義窮人的角度消費的概念比較接近，但會有抽樣誤差跟富人效果在。可以把全國統一當作一個所得基準，再取一定的百分比：70%是台北市、60%是高雄市、50%是台灣省。

三、 鄭麗珍教授

1. 寫作格式不再贅述。
2. 本研究報告中 **all poor** 與 **new poor** 的概念可分成：其中一塊欲探討有一群人的生活水準低於貧窮線，可是進不去。研究中應處理他是貧窮人口，但無法取得他應有的福利。其二欲探討過了 60%以上的 **near poor** 正在擴張的人口群。**Near poor** 這塊是一暫時或永久現象？如果是永久性問題需一個政策做回應，若只是暫時性現象可以用津貼做處理。
3. P.162 政策設計社會救助與就業促進的結合要再澄清，是混在一起還是社會救助與勞動政策兩套獨立的系統？
4. 社會救助設計當新的貧窮戶進來後如何讓 care plan 出來，再加上就業促進的結合。政策設計的組合需要寫得再明確一些。
5. 報告中不需要太強調 EITC 的缺失。

四、 行政院主計處

p.8 請說明報告中可支配所得定義與主計處可支配所得定義不同的原因

五、 內政部社會司

社會救助不動產計算中，沒有自有住宅者如何與有自有住宅者去做區隔。

六、 財政部財稅資料中心

1. 針對 EITC 議題，已列入行政院賦稅改革議題。本報告完成後整理國外制度與政策等可供賦改會參考。

2. 報告 p.103-104 針對我國綜合所得稅制度進行看修。使用規定或數字非最新資料，應予以修正：97 年度稅額為 77,000 元。年滿 70 歲納稅義務本人、配偶、直系尊親屬，免稅額為 111,500。列舉扣除額項目，增列「房屋租金支出列舉扣除」。薪資所得特別扣除額從 78,000 元增為 100,000 元。殘障特別扣除額更改為身心障礙特別扣除額，從 77,000 增為 100,000 元。教育學費特別扣除額由每一申報戶改為每人。

#### 七、 研考會

1. 撰寫架構方面，第三章可增加對現行政策意義探討的小結。第四、五章，可增加圖表比較分析。
2. 政策建議希望聚焦在新貧因應對策方面，明確分成立即可行的建議與中長期的建議，並列出主責機關。

#### 肆、 人力處報告審查相關意見（書面資料）

##### （一）整體意見

1、依本研究目的，擬以透過現行相關社會救助制度進行分析，及蒐集韓國、香港、新加坡、德國、英國及美國等國對於基本生活保障及韓國、德國、英國、美國、法國、加拿大及紐西蘭勞動所得稅額抵減制度進行分析探討，望從社會福利、稅賦、就業及人力資源發展等面向，針對改善經濟弱勢者生活處境提出具體因應對策。望研究團隊對於定稿內容，能加強各章節內容間前後論述之關連性，並深入淺出介紹出相關政策意涵，以作為第 6 章政策建議之強而有力之論述依據。

2、第 2 章、新貧現象的分析，應先說明研究團隊為何要採取 8 種不同定義下的所得水準來呈現數據？其對應於現行新貧現象之關連性為何？請研究團隊於定稿時，建議以小結方式，能以簡單明瞭、清楚之方式，深入淺出地摘要呈現其代表意義及其可能產生的政策意涵為何？

(1) 本研究次級資料來源包括中研院社會變遷調查及主計處家庭收支調查資料，建議於表格下註記資料來源，以利閱讀。

(2) 統計分析希望更為精確、細緻，說明統計分析所顯示的意涵，並建議新增小結。

A、表 2-1-2 三類家庭所得收入中位數及全體平均家庭收入中位數實際金額為？資料來源為？

B、表 2-1-3 至 2-1-5 均無表頭；就業相關困難一/二/三區分的意義？

C、本研究可支配所得定義與主計處使用定義有所區隔，請稍加說明處理之原因？

D、表 2-1-8 Y=可支配所得中位數？亦或是可支配所得？是指家庭可支配所得低於台灣地區家庭可支配所得中位數 30%之貧窮家庭( $Y < \text{台灣地區家庭可支配所得 } 30\%$ )？以此類推…

E、頁 4 第 1 段及頁 6 表 2-1-2 註，針對廣義、狹義失業的定義毋須重複說明。

F、頁 6 表 2-1-3、2-1-4、2-1-5 之定義未解釋清楚，其對政策意涵為何？應稍加

補充潤述說明。

(3)研究團隊利用各類貧窮線定義，計算不含社會救助戶的戶數%，其不同定義呈現中，用「每人每月消費支出 90%」、「可支配所得中位數 80%」及「可支配所得中位數 90%」，其未領取社會救助補助戶數分別為 24.9%、31.6%及 40.7%，用這些標準定義做出資料分析之理論依據，稍加詳述其是否具有政策意涵或實質上的效果。

3、第 3 章之已完成之焦點團體訪談，主要分成基層社政人員、勞政人員、社區/非營利組織、企業/人力派遣及學者的觀點，分成 4 節進行論述。研究團隊已針對社救助修法、促進就業/教育、福利欺騙或濫用、預防福利依賴及其他改善等面向進行摘要整理，望研究團隊焦點團體針對訪談結果，再加一小結進一步提出意見分析，俾適度反應在第 6 章政策建議中，俾利凸顯與政策建議部分的相互對應性，強化未來相關政策設計建議之實務立基點。

4、第 4、5 章因涉及各國相關制度之介紹，請註明相關表格內容中貨幣之單位及相對應台幣之價格，以利比較。

5、第 4 章、各國資料整理，是否可加一個小結，針對各國之基本生活保障之相關措施之重點整理及優、缺點分析，以呼應第六章、政策建議頁 162 上半部的論述分析，以利台灣現行制度對照與參考。

(1)第 4 章無前言及結語，較難讓讀者清楚本章所收集各國經驗的範疇界定為何，及各國經驗比較之摘要結果。

(2)p.71 有關（二）取消人口相關的資格界定，「有扶養義務的家庭人口財產低於（...）\*120%，則視為無能力扶養者。」此段文字意義不明確。

(3)P81 文中對於 Medisave 未作介紹？無法瞭解與 GIS 及 CPF 之關連為何。

(4)表 4-1-1、表 4-1-2 及表 4-3-1 有關金額部分請以金額格式表示，較易辨識。

(5)P.96 第五段有關 Food Stamps 之敘述..「則可在 36 個月領取 3 個月的給付」意思為何？

6、第 5 章針對韓國、德國、英國、美國、法國、加拿大及紐西蘭勞動所得稅額抵減制度進行分析探討，應總結各國制度之優缺點或政策意涵分析，建議將第 6 章頁 162-163 頁各國摘要內容放置第 5 章最後一節，較能使讀者抓到重點，並盡量減少部分內容重複。另頁 163 中提及英國的租稅扣抵制度產生讓單親家庭有領取不足或過多現象之問題是在哪裡？可否補充說明。

7、第 6 章租稅扣抵部分建議增強對於 EITC 是否適用於我國之政策分析或相關建議，頁 164 建議「...未來勞動所得抵減，可以與社會救助分離或是連結，以美國為例，TANF 領取者仍有 EITC」，可否進一步說明分離要如何設計？研究中也提及 EITC 之制度往往也要提供撫育兒童的配套制度，且對於容易進入勞動市場者較為有利，較適合

8、各章節中，相關圖表之來源、單位請註記清楚，論述也請詳加說明。另，相關章節引用之論述之國內外文獻，並未放入最後之參考書目中，尤其第 6 章較多，請研究團對重新檢視。

（二）期末請款提醒注意事項

- I、期末審查會議結束後，請研究團隊能將此次審查會議審查委員及相關機關所提之建議，在研究團隊時間允許及能力可處理的範圍內，希望能盡力完成。
- 2、將修改後之定稿先印送幾本送本會，期望在會計關帳前完成期末報告請款程序。完整之定稿期望能於 1 月中前依約送至本會。