

### 第三章 現行政策的檢視

#### 第一節 基層社政人員的看法

以下整理北中南東四地區縣市基層社政人員的看法，分爲四大項：（一）2008年社會救助法修法的部份、（二）急難救助所發揮的功能、（三）對於「工作所得補助方案」的建議、（四）對於中低收入家庭補助的建議。

#### 壹、對於 2008 年社會救助法修法

##### 一、針對五條二項八款的部分

「八、因其他情形特殊，未履行扶養義務，致申請人生活陷於困境，經直轄市、縣（市）主管機關訪視評估，認定以不列入應計算人口爲宜。直轄市、縣（市）主管機關得協助申請人對前項第八款未履行扶養義務者，請求給付扶養費。」

##### （一）還是有人會被排除

例如對某些老人而言，過去子女、孫子女都要列計，但現在只計算他和他成年子女的財產，少了依賴人口，因此比較不容易通過資格審查。

##### （二）裁量權實行的問題

1. 因爲規定太廣泛，部份縣市採保守作法，維持現況；部份縣市政府會自訂規定來限定適用範圍。限定適用範圍計有：協議離婚或單親者（或適用協議離婚且另一方另嫁/娶、或適用離婚十年以上）、配偶一方已提出扶養費的訴訟、隔代教養家庭、身心障礙無工作能力或行爲能力者、兒少保護的個案、老人保護的個案、婚暴的個案。因此也希望放寬特殊境遇婦女扶助條例的定義。

2. 「未盡扶養義務」的問題：（1）「未盡扶養義務」的情況不易界定，因此希望未來修法可以再訂明確些。例如：失聯的情況，失蹤單通常大概幾個月之後當事人就去撤銷了。又其實家人多多少少都知道聯絡方式，只是當事人因爲債務或其他因素，無法回家，所以認定上有很大的困難，這常見於隔代教養的家庭。又例如兒女不盡扶養義務是因父親年輕時未盡責任，社工在抉擇上陷於兩難；也多半會小心處理。

不過，也有些縣市開始著手自訂訪視條件與標準，也讓鄉鎮公所有所依循；而村里幹事還需找一個證明人（鄰居或鄰里長等），有時也會運用到調解委員會所提供的資料。

(2) 針對不願意負起扶養義務者，目前政府會協助家屬提請求給付扶養費，但是社會救助金額已付；建議以後改為政府代付的性質，再由扶養義務者償還。

(3) 縣市政府查訪上的分工問題，有縣市表示應該先進入保護的流程、老福法、身保法、然後兒少福利法，最後再進入社會救助。

(4) 對於未盡到扶養義務的部分，社工員若要協助家屬去提出惡意遺棄相關的法律訴訟，是有較大的負擔。

### (三) 審查程序的問題

1. 由於村里幹事屬於民政系統，其是否真有初審也無從了解。而公所承辦人員業務多元，也無法要求太多。因此，五條二項八款需要清楚界定，以提高審查品質。

2. 需要社工員實地訪視，一方面因人力不足、只能瞭解部份事時，無法全面瞭解申請的家庭。另一方面也延長申請時間。

3. 不同社工員可能評估結果不同，同時審計單位又會查核，稍有疏失可能會被視為圖利他人，因此社工壓力大。

4. 鄉鎮市公所會有人情的壓力，而民意代表也有權力的介入。或是民眾想辦法去找媒體來施壓力。

5. 對於工作收入的計算：對於做零工、散工等工作狀況不穩定者，以一個全國標準去計算<sup>1</sup>，會高估其工作收入。

6. 對於 16-18 歲的少年是否列計為工作人口：16-18 歲未就學者不應計算工作人口，因為實際上其不易找到工作，同時有些家庭也真得需要經濟上的幫助。另一方面，也有 16-18 夜校上課者，其是因為家人的工作比較不穩定，就轉到夜間部去就讀，白天打工；一些案家因為孩子轉成夜間部之後，低收入資格就被取消了。有縣市對其其工作收入的處理如下：以薪資證明來計算，若無薪資證明，即以基本工資乘以三分之二計算。

7. 財產的計算：對於名下財產中的報廢、或未報廢但也未使用的汽車，應不計算。也有縣市政府規定第五年以後的車輛是不計算動產的價值。

---

<sup>1</sup> 依社會救助法 5-1 條規定：(二) 最近一年度之財稅資料查無工作收入，且未能提出薪資證明者，依臺灣地區職類別薪資調查報告各職類每人月平均經常性薪資核算。(三) 未列入臺灣地區職類別薪資調查報告各職類者，依中央勞工主管機關公布之最近一次各業初任人員每月平均經常性薪資核算。(四) 有工作能力未就業者，依基本工資核算。

## 二、促進就業/教育的部分

（一）處罰不易：雖然社會救助法第十五條規定：「不願接受訓練或輔導，或接受訓練、輔導不願工作者，不予扶助」，但大多數縣市不敢執行。有些縣市先做思想脫貧、教育脫貧。

（二）與勞工局的協調合作機制未建立：有些縣市社政單位只做轉介，勞政單位只願意接受有就業意願者，也影響到轉介勞工單位的就業成效；再者勞動市場的就業機會有限也是影響成效的因素。也有些縣市認為只是轉介，效果不彰，故採取社政與勞政聯合會談的作法。

（三）就輔員至多服務一兩次，但是個案需要長期的陪伴或是指導。

（四）企業不願接受低收入戶，因為對低收入戶有偏見。

（五）中低收入戶或是低收入家庭，較少參與就業輔導之因：（1）期待下一代，因為其實他們自信心都沒有很好，（2）提供一兩年緩衝期，不要不符合資格馬上撤銷。這要更細緻的去區分某些家庭類型，將其需要的福利保留下來，譬如健保，或者是就學補助，以增強工作動機。

（六）提供托育服務，對於貧窮邊緣戶的單親婦女有幫助：結合社區的托兒與保母系統，且提供期間包括：職訓期間、求職期間、就業初期、就業穩定期。部份縣市已發現執行的成效；但是對於低收入戶則誘因不強。

（七）教育訓練：民間團體也嘗試家長的教育能力提升，針對單親媽媽的教育投資，讓她們重回學校，大部分是選擇技職體系。只要媽媽是以提升自己的學歷或學業為出發點，機構都願意支持。

## 三、福利欺騙或濫用之現況

福利欺騙或濫用之現況包括：

- （一）不實的分居、離婚、惡意離棄、假報失蹤人口等
- （二）不讓孩子寄養，以便可以多領社會救助金，反而傷害的孩子的利益。
- （三）案主教唆子不要打工或是請雇主不要開立扣繳憑單
- （四）事後查核及監督機制的部分，常因電腦資料的記錄久未更新或其他因素，致民眾低收資格有錯誤核發之可能。

#### 四、預防福利依賴

（一）謹慎審核，並對於功能情況尚可的家庭，適當結合相關資源，不見得非要讓案家進入到低收系統。

（二）針對新的低收入戶，要有主動開案追蹤的機制，後續社福單位就較有機會去穩定家庭的就業、經濟，比較容易幫助低收家庭走向脫貧的道路。也就是在一開始進入這個系統時，及時給予輔導，並給予資源運用的正確觀念，也較能避免長期福利依賴的問題。

（三）在觀念上，讓案主認知不要以為申請低收入是丟臉的，因為這是不得以的狀況；可是當有能力的時候，就要脫離低收入戶，也可以幫助別人。

（四）在作法上，可用暫時核列低收入戶的方式，並規定其責任，例如就業、就業輔導等，再繼續核列。

（五）社工員的人力編制要足夠，才足以做追蹤、脫貧的協助。

（六）需要強化脫離社會救助的誘因，由於目前低收入家庭與近貧的家庭的社會福利落差太大，導致在社會救助系統者不願離開；而近貧家庭的孩子，待遇相差大，有些不公平。建議採取補助遞減方式，離開社會救助系統也能有部分的補助，最需要的是兒童的學費與醫療費。有縣市政府建議中低收入家庭應參考低收入戶的福利，提供學雜費的減免、醫療費的補助，這樣生活才有些保障。也有縣市表示近來較多父親申請低收入戶都是為了子女升大學的學費問題。

#### 五、其他改善的建議

（一）村里幹事他可能對於所謂的低收入戶的初審條件應該有一個基本的訓練，尤其是應知道民眾有申請社會救助的權利，公所不應該用自己的主觀的判斷或是過去經驗法則來拒絕民眾申請。

（二）籍在人不在的問題：社工無法實地訪查，跨縣市的合作也不易。

（三）給付的內容：加入實物的部分，例如食物券、或是衣物、白米，以避免隨意花用。

（四）因為媒體的宣傳，某些低收入家庭募集到一筆可觀的費用，雖其可能交付信託，但仍是低收入戶，造成低收入戶間的差別待遇。依照「公益勸募條例」的規定，不能用個案去募款，媒體報導就不公布帳號，但是公布電話，就是走法律邊緣，為了增加閱聽率，但造成社福單位的困擾。

（五）準單親家庭的困境：有些家庭父或母一方是好吃懶惰型的，或是身體疾病

無法工作，卻又沒有辦法領到身心障礙手冊，沒辦法證明其是無工作能力的。對於這些家庭，社政體系可能會認定父母親都有工作能力，而不符合資格，但其實是單一家長扛起全家的經濟負擔。

## **貳、急難救助所發揮的功能**

**一、舉證困難：**不論是 1957 或是馬上關懷都有舉證的困難，例如保險未給付，但也有些縣市其社福資訊系統較完備，查證較容易。

### **二、縣市經費支出排名的迷思：**

（一）未必一定要提供現金補助，有些家庭需要的是服務；但是中央卻只重視經費支出多少。

（二）中央重視經費執行率，使得地方政府認為既然中央大方，那地方政府就全部用完。

（三）有些縣市表示經費仍不夠用，因為過去的急難救助是針對死亡或重病等為優先；而現在還要幫助失業或是短暫事故等，需求量增加，但經費不足。

### **三、疊床架屋之虞：**

現行急難救助制度，在鄉鎮公所、縣市政府都有急難救助，只是金額不高；若能將經費直接挹注鄉鎮公所、縣市政府辦理急難救助，以免除疊床架屋或者是綁樁的負面聯想。

**四、1957資產調查：**有些縣市1957的設計是有資產調查，因而造成96年雖有遇到很大的危機，但還是沒有辦法進入急難救助的系統。

**五、資源可能重覆提供：**民眾申請馬上關懷，1957社工不會知道里長幫忙申請馬上關懷的補助款，這是一個很大的模糊地帶。

**六、推卸責任：**有些里長會先要民眾申請1957，1957不行的話，再進入里長馬上關懷這一塊，但其實在需要緊急協助，因而耽誤時間。

### **七、「馬上關懷」需民間團體 24 小時配合的問題：**

（一）偏遠地區缺乏公益團體：在 24 小時之內，要蓋所有的章，而且是要公益團體，而偏僻地區沒有公益團體，執行困難。

（二）沒有任何的補助給民間團體，卻要民間團體的社工員 24 小時等著被請去參加審核，欠缺考量。

（三）社工員不用作評估，只要勾選表格，並決定補助一萬到三萬，恐過於草率。

(四) 訪視人員善盡訪查認定資格，如有不實要負法律責任，但民間單位要負什麼樣的責任並不清楚。

(五) 有可能村里幹事最熟悉申請者，而民間團體並不熟悉，因此主決權會落於村里幹事，其他人只是去蓋章，發揮不了功能。

(六) 民間團體擔心如果不配合村里長同意補助，會破壞與村裡長的關係，以後在社區裡面運用資源會受到阻礙。

## **八、設計矛盾且錢追不回來：**

「馬上關懷」制度設計本身有矛盾，要求快，又要資產調查。而當求快速先給補助後，卻發現其並不是真正需要者，補助款是無法追回的。

## **九、需要有配套：**

### **(一) 對社工的重視：**

資產調查有其複雜性，社工受過專業訓練與實務經驗，不會只發錢，也重視資源的轉介與後續的追蹤輔導。此外，內政部對專業的社工的福利，通常只有補助薪資，希望也注意到休假補助跟升等的問題，否則成為縣政府公部門的次級員工。

### **(二) 讓民間團體成為補充的角色：**

民間團體的志工可以以最快的時間去家訪，志工第一時間訪視回來後，機構社工酌定書面資料並與志工討論，再經督導會商簽署後，決定通過補助與否。

(三) 先整合原來急難救助的系統，不是純發補助款。也就是要兼顧效率與資源的公平分配。

(四) 有些個案不是需要急難救助，其是長期的貧窮，需要有制度性的協助，需要專業資源的投入，譬如長期脫困的一個評估，或是長期的脫困資源的介入，還是需要社工專業的引導才能達到。

(五) 執行 1957 後，社工員要面對許多新的需求，也發現短暫的協助是不夠的，社會結構的變遷與政府制度之間的落差仍大，因此，社工員在有限的資源下面對服務人口群是很無力與孤單的。

## **十、就業服務的問題：**

轉介至就業服務站，但是效果不是很好，原因包括：(一) 就業動機不高，(二) 不利工作的條件，包括輕微的疾病，或者是說他的年齡接近 65 歲。(三) 單親者需兼顧家中孩子，沒有辦法做固定的工作，只能依靠臨時工作，媒合工作成功率很低。(四) 1957 的臨托有限：一個月補助 48 小時，剩下要自付。高雄

市開辦夜間托育，幫助許多的婦女，雖社會局想擴大，但是沒有民間機構敢接，因為成本很高。

### 參、對於「工作所得補助方案」

（焦點團體訪談時間為97年8月，而此方案於97年10月開始）

一、**基層的困擾**：草案就在媒體宣傳，民眾在不清楚的狀況下會詢問地方政府社政人員，但社政人員也不清楚卻要處理民眾的疑問，造成基層的困擾。

二、**就業機會與勞動條件是否足夠**：只補助有工作所得者，還要考量是否有就業機會、以及勞動的條件。

#### 三、瞭解民眾就業動機不強的原因：

政府要鼓勵就業，但是也需要瞭解民眾就業動機不強的原因有許多種，例如：（一）無法配合工作時間，可能因為要照顧小孩無法配合加班。（二）長時間沒有穩定就業，信心不夠。（三）其他考量，如卡債，其薪資只能領現金，沒辦法用匯款的方法，因此找工作有其限制。因此，不能只歸因到其不努力、偷懶。

#### 四、工作的認定：

許多個案工作沒有扣繳憑單，例如掃樓梯、清潔等工作，沒有扣所得稅、沒有勞健保。又如逃離家暴的婦女，不希望被另一半知道的，也只能秘密的去工作，找臨時的工作。因此非正式勞動市場的就業會被忽略。

#### 五、政策配套：

（一）需要提供消費、理財相關的教育。（二）應與現有的勞工福利措施相配合，如子女的就學貸款、房屋貸款等。以全盤考量勞動者的就業與福利。（三）婦女要照顧學齡前兒童，無法工作（因為適合的彈性工作不好找、若要工作其收入不足負擔保母費）。目前的托育、臨托的補助也相當有限。因此，需要提供有照顧責任的女性托育、臨托的補助或服務。

### 肆、對於中低收入家庭的補助部分

除最近剛執行的工作所得補助方案，目前已有的中低收入戶的補助主要是：

中低老人、中低身心障礙者、中低/弱勢兒童與少年、特殊境遇婦女等。各法規分歧，缺乏統整，以下整理出相關的問題。

### 一、中低收入戶資格判定的問題：

（一）中央身心障礙者生活補助：比照社會救助法中的列計人口，但依社會救助法很嚴苛，又適用於中低收入戶的審查，有可能不利於其申請。

（二）中央與地方互推：地方政府遇到法規不明確時，常遇到中央政府把責任再推回地方。

（三）縣市間的差異：不論身障、兒少、特境婦女的資格認應，縣市間仍有差異。

（四）目前有太多中低名稱的方案，但標準不一樣，造成在審查資料上的困難。

### 二、申請程序：

（一）低收入資格、中低收入戶資格申請程序未能一次完成：造成民眾要多次申請。

（二）各類補助多，基層村里幹事不一定都瞭解。

### 三、給付不足：

（一）中低收入戶的給付與低收入差異大，且縣市間又有差別。

（二）現行中低的補助金額過低，政府部門的社工常要運用民間資源來補足。有縣市政府建議應參考低收入戶的福利，提供學雜費的減免、醫療費的補助，這樣生活才有些保障。也就是在低收入第三款之上再加第四款，提供學費、醫療費；尤其是於單親家庭的協助。

（三）中低兒少補助全國統一並提高補助。

針對家中有學齡前兒童的家庭予以補助，因為其母親出去工作薪資，往往低於保母費用，所以她寧願留在家裡照顧小孩。然而目前的托育、臨托的補助，最多一年也只剩有一百五十個小時，這樣的幫忙不大。

### 四、應基於現有的體制做完整的規劃：

目前的體制已略有雛形，也就是低收沒有過的話就到中低，中低再沒過的就進到1957，也就是還有一個緩衝；民間單位就可以去補充低收、中低、或是1957服務對象給付的不足。或者是針對三種福利都沒有的家庭提供協助。

由於目前福利的設計缺乏連續性，中低收入者的福利與低收入者的福利差很



多，因此民眾會要申請低收入戶，但有些申請者實際家中收入並不符合，卻會威脅社工人員；甚或找議員來，要求用第五條第二項第八款，造成公所壓力大。

## 五、對於邊緣戶的協助：

有民間團體表示其案例中主要有兩類，一是戶內父親無工作且就業動機不強。另一類是單親母親與一個孩子，母親打零工尚可支付家庭的基本支出，但身體狀況不好，仍需要一些幫助。該民間團體開始研發新貧家庭的服務，如：扶助金是半年，但也加入各類的服務。

在創業部份，過去政府的創業方案其成功的原因都是因為剛好有親戚、好地點，或是剛好遇到對的人；而中低收入者其社會資本就弱，沒有上述的條件。有民間團體結合 104 人力銀行（其有 15 萬個加盟廠商），並與另一輔導創業協會合作，開發中低收入者的創業機會。

此外，協助擁有技藝的失業男性：中南部特別多有水電、水泥技能或是專門雕刻廟裡柱子的師傅等，其沒有工作，也沒有人協助他轉型，或是將其組織起來。也有些男性因為長期失業或受挫的經驗，可能變成酒癮；同時這些男性也不會去求助。但是，社工多半是女性，會考慮人身安全問題，因此不會積極協助；再者，社工人員通常是女性，男性案主接受服務的意願也低。

## 第二節 基層勞政人員的看法

此次焦點團體是以基層勞政人員執行大溫暖計畫、服務特定對象的經驗為主，以下分別就（一）組織層面的問題、（二）服務對象的現象與問題、（三）就業機會的創造、（四）就業服務員的工作、（五）現行給付或服務等五方面分析之」。

### 一、組織層面的問題：

（一）重複通報：內政部直接轉介與縣市轉介

（二）與社工的工作經驗：

1. 資訊不一致：案主與社工說很需要就業，但與就服員講法又不一樣。很多社工員在結案時會與案主說：如果你沒有要找工作我就不會幫你申請急難救助，所以案主一定會跟社工說我要工作。但轉過來就業服務時，案主就會說只是要領錢而已。
2. 縣市政府社會局或社會處對於這塊的處理好像就是只要有提到就業，或是你想要申請急難救助，就是統一都彙整到就業服務中心，他們只是做一個轉介的動作。
3. 需要社工先解決其生活上的問題：生病、家庭照顧、居住、飲食等。
4. 社政在轉介的時候可以先幫忙查明的經濟概況，可以省掉我們在查證這一道手續。
5. 就服中心收到轉介，會先轉介到就業多媽媽，先去家訪；再回傳給社工員。
6. 會與社工不定期的聯繫會報、少數複雜的案子作個案研討。
7. 因為城鄉差距的問題，各個縣市政府對於這塊注重程度不一樣。我們發現很多轉介個案的窗口，個案重複性很高，同一個個案需要回報給不同單位，資源卻無法整合。

### 二、服務對象的現象與問題

（一）就業安置的困難：

有多重問題，包括：第一個交通，很多人沒有機車等，要坐公車的話我們這裡交通也不方便。第二個問題是工作職種、時間是否有很符合需求。第三個是托老托育的問題。

（二）就業意願的改變：

執著於自己的工作性質跟待遇，都需要經過一段時間，多次面談嘗試失敗後體驗現實，才會慢慢接受。

（三）就業穩定的不確定：

協助就業後，但追蹤下去這些人是否真正工作穩定又是一個變數。

（四）彈性工時的保障缺乏：

1. 看似簡單的清潔工作其實不輕鬆，例如體力不足、職業傷害疲勞症狀出現等。
2. 現在工作機會比較多的組裝工、體力工等都是比較不穩定，薪資待遇比較低。
3. 案主也抗拒好一段時間才漸漸接受這類型的工作。

三、就業機會的創造：

（一）補助雇主給予誘因的作法：

1. 減低雇主 6%的勞退、勞健保的負擔。
2. 應該要把對雇主的相關獎勵統整，有一系統的告訴廠商可以選哪幾種，以創造就業機會。

（二）公部門創造就業機會：

1. 對於有工作能力者，其因景氣不好，失業而接近貧窮線；不應立即給他們以工代賑的福利。若非以工代賑不可，就業的工作型態應盡量符合他們原本的專長。
2. 立即上工計畫設計出來的條件會排擠到特定對象，方案內容寫說可以由廠商篩選到人之後來提出計畫的申請，所以廠商的人力一定要從優從精，所以一定會排除一些特定對象。所以立即上工計畫不管他是特定對象還是一般對象，降低整體失業率才是執行的重點。

（三）多元就業社會型的部分應加入企業的思維與導向。

四、就業服務員的工作：

（一）現在弱勢對象擴充到十五六類，除了身心障礙跟原住民另外區分開來，其他都是在就業服務員手上，每個人要接兩三個專案窗口、行政窗口，處理的量太過繁複。

（二）有時後要服務自己本身的個案以外，還有一些時間要服務現場的民眾。

（三）結案標準：要三至六個月的時間才可以作為結案的標準。

（四）勞務委外：工作期限不是很固定、其福利、年資的續用都缺乏保障。

（五）職訓績效的迷思：很多 1957 進來的個案根本排不上優先受訓。建議不要一般的民眾一起去篩選，應該要有特別的績效考量機制。否則工作人員傾向優先挑選易成功個案。

#### 五、現行給付或服務：

（一）職訓保證金：參加職業訓練會被要求要繳保證金，其可能無力繳交。

（二）尋職交通補助：

1. 基本上30公里已經跨縣市了，所以補助的對象是原住民比較多。建議距離大約40分鐘之內可以到，約15公里以內，超過這範圍其意願會很低。

2. 低收入戶應該要跟一般民眾一樣有公里的限制。

（三）低收入戶有工作後資格就被取消，是在輔導就業上很大的困難點。

（四）近貧或中低收入戶如果要提升技能，職訓課程可開設專班，像身障者一樣，一年有幾個專班，設立不同的主題。可配合他們的需要或當地的產業作訓練。

### 第三節 社區與非營利組織、企業/人力派遣的觀點

以下分別就（一）職業訓練；（二）創業、（三）就業、（四）中/低收入的就業服務、（五）多元就業、（六）非營利組織、（七）欠債人士的困境等討論之。

#### 一、職業訓練：

1. 影響職訓後績效的因素：企業的人力需要、尋職者的就業意願、尋職者對於工作薪資的期待、尋職者對工作地點的要求等。民間受委託的單位也無力影響。
2. 職訓生活津貼的反誘因：職訓生活津貼最長有六個月，但民眾會領到六個月才去工作，訓練期間的就業意願常不太強。目前政策在修正，就是將兩次職訓間隔的時間拉長，但未必能完全杜絕。
3. 職訓的質與量是否能與就業配合：（1）三個月的職訓是不夠的，尤其是對於年齡偏高或者教育程度偏低者。（2）職訓過程中要有心理建設，培養職場現實感、模擬市場、就業會遇到的狀況、（3）要做到訓用合一、（4）就業之後的支持、（5）理財/債觀念的培養。
4. 政府對於弱勢職訓參加者的態度並非採充權作法：民間職訓單位若要求高、想退訓一些人，會遭到民眾向政府投訴，政府也會採安輔策略。事實上，這不能夠讓弱勢者得到充權，反而使其無職場競爭力。
5. 職訓貸款設計可增加就業意願：某民間機構成立職訓貸款，來培訓的人給她貸款生活費每天五百塊及其他費用，成功就業滿三個月開始還款、機構並將學費部分回饋用獎勵學金還給培訓者。同時，願意參與貸款者，一定要與社工談過，瞭解狀況、動機；上課期間社工一直在旁邊關心她，因此方案成效佳，可以有六成以上的參與者持續就業。
6. 職訓生活補助前要有相對的義務要求：否則有可能案主覺得社福團體就是給錢，沒有錢就不來，要付出就不願意。

#### 二、創業：

（1）現行的創業協助多半只有上課，後續實際的協助非常不足。可以在陪伴的部分把期程拉長，創業最危險的就是三到五年，兩波段的倒閉潮是創業一年跟創業三五年，也就是說這兩個波段是危險期；陪伴到四到五年是必要的，尤其對於自行創業的。

(2) 對於自行創業者，可以設計一種機制，先讓其到連鎖店去工作一段時間，以了解做一個小本生意到底要做什麼。連鎖店是可以釋放這些工作機會；這也可解決都市長期以來連鎖店的缺工問題。

(3) 連鎖店創業：(1) 排擠正職人員工作機會、(2) 城鄉差距大，在鄉村不易有據點。

(4) 婦女集體創業：其各自去做力量很小，請專門助教幫他們統籌，因為每個人的特色跟技能不一樣，但是集合 10 個人就變成一個很周全的技能。

(5) 需要建立一個平台：結合專業諮詢、生活需要、家庭照顧等。

### 三、就業：

1. 對於部份工時者的保障：以居服員為例，大部分是弱勢、單親、中高齡或二度就業。其工作來源與薪資不固定，真正有經濟壓力者無法從事此行業。

2. 陪伴很重要，政府講的就業績效，但是有時是行不通的。譬如二度就業的婦女，很難馬上被公司雇用。政府針對就業輔導有三個月的期限，其實真正的輔導是在三個月之後，前面三個月真的很難輔導去就業，在結訓之後尚有很多需加強的職能。

3. 中/低收入的就業服務：低收入的補助缺乏就業誘因，低收入者若積極就業，可能就失去低收入的資格，也就是說政府缺乏就業促進的配套措施。邊緣戶的婦女，其是經濟弱勢，但因有土地，而那土地也無法買賣，因此無法得到低收入資格。其又需要照顧老人、幼兒，無法就業。

### 四、多元就業：

1. 運用專業人士規劃社區的建設，以經濟型多元就業為主，帶動社會型的多元就業，帶給社區願景。

2. 短期的就業讓工作人員沒有願景，不會好好學，其實還要考慮成就感、對未來的期許。如果就業都是短期的，六個月九個月就到期，會讓人很徬徨，本來可以學很多做很多的，他可能就會一直猶疑。

3. 要整合部會的資源，如營建署、農委會、客委會、勞委會等。

4. 要有永續經營的理念，專業人員陪伴社區創業了，陪伴期需要是三到五年。現在的輔導團制度產生一個很大的問題，一年只來訪個一次兩次。

5. 勞委會每個月都來檢查業績，但是前期業績無法馬上出來，需要時間去訓練、培養，真正賺錢的時候可能是半年之後，下半錢就要賺到明年能養兩個人的盈餘。勞委會應該把社區當作伙伴，一起來幫助社區的弱勢。
7. 政府過去都是倡導 one town, one product，但是應倡導 one town, one group (OTOG)，就是要有一個專業團隊，其在都市裡面能發揮的經濟效益不高，但團隊到鄉下，透過 OTOG 的概念，就能創造很多工作機會跟解決許多問題。

#### 五、非營利組織：

1. 是否是雇主：若是雇主要負擔勞退新制的6%、資遣費，以辦理居家服務為例，訓練居服員與安排其就業的困境：若其每一年續約居服員，第二年之後表示居服員是其正式員工，就必須依照勞基法。而當機構不想承接政府的業務，居服員卻向機構（雇主）要資遣費。這對非營利機構來講是無力負擔的。此外，因為有收費，被國稅局追稅，對機構來講是很大的壓力。
2. 多元就業需要非營利組織有相對補助，譬如補助五個人，機構就要相對再補五個人，這對非營利機構來講是一個很大的壓力。
3. 非營利組織的創業非常需要幫助，政府、企業、有經驗的 NPO 提供 know how。因此需要建立一個資源平台。

#### 六、欠債人士的困境：

1. 找工作是薪資只能領現金的，以防止銀行強制執行。
2. 很多中小企業的老闆還是願意雇用，但不必幫他們投保勞健保，其實這也是間接鼓勵走法律的邊緣。
3. 消費者債務清理條例雖通過，但是若債務人只是向法院聲請更生或者清算，法院受理並不表示銀行就沒辦法進行強制執行，必須要法官認定真的要開始更生了才可。可是目前消債條例從4月11號開始之後，很多案子其實大部分都躺在法院那邊。
4. 大部分法院的法官都會建議債務人再去與銀行協商。銀行爲了要把錢收回來，他們也願意，所以他們提出了很多變形的協商方式，就是不是消債條例裡面的協商規定。協商方式是比95年那時候銀行提出來的協商遊戲規則要好一點，把期數拉長，有的是180期，180期其實很多年，大部分的債務朋友還是選擇願意接受這樣的方式，雖然沒把握未來可否還款。

#### 第四節 學者觀點

##### 一、政府對貧窮家戶提供就業、創業服務所發揮之功能：

- (一) 政府對NPO聘雇人力的補助，不僅對NPO發展能力提供助益，更增加NPO提供就業的機會。例如中寮龍眼林聘僱的是Know-how人員。

##### 二、對解決近貧家戶債務問題部分的建議

- (一) 非營利組織扮演重建庶民銀行體制角色：因為現金取得容易使近貧者偏向使用現金卡、借高利貸。民間合作社和標會制度消失，目前存在的金控組織而無法發揮這些制度存在的功能，使近貧家庭出現借款、債務問題。

有能力的非營利組織可以扮演這些角色。例如：慈濟協助低收入者繳付房屋租金。此外，也可以思考以宗教（廟宇）力量作為重建庶民銀行的方式。廟宇相油錢的借貸，以宗教力量約束還款。

- (二) 政府可以修法減低高額循環利息、成立協助卡債協商的義務律師團，政府法令對於銀行較為寬鬆，銀行成為合法的討債公司。

- (三) 理財債務協助諮商課程的提供。

##### 三、開發就業、創業機會：

- (一) 在照顧服務的政策與發展：1.減少引進外籍勞動力；2.照顧服務工作發展細緻化，發展出本地看護工較具優勢的服務工作。

- (二) 政府不應帶頭違法，許多職缺均以派遣人力配置。最近的研究報告指出公部門、社會福利部門使用勞動派遣的人數已經高達46%，許多需要保密的資料，可能會有外洩的危機。

- (三) 不應忽視第一、第二級產業：產業轉型不能全部投注在服務業和高科技產業，第二級產業是最能吸納人力且相對較為穩定（與服務業相比）的產業。政府目前將資源集中在高科技產業，雖然投入資源多但能讓近貧者進入的職缺減少。最近農委會有推行企業認養田地，創造一些回流的人。農業和製造業絕對不能廢，農業賣不出去還是可以自己吃，不要只做服務業的部分。

- (四) 政府強化NPO能力：提供特定目的的補助以強化NPO對特定弱勢對象的扶助；提供NPO管理者教育訓練課程，加強經營管理能力。



- (五) 政府修法規定財團法人聘用專職人力，鼓勵聘用專職人力：捐贈型財團法人成為企業避稅工具，職員皆是兼職或者相關人士。
- (六) NPO、社會企業發展方向的思考：許多非營利組織都朝向餐飲業發展，但卻沒有思考人員對於發展產業的能力與了解程度。臺灣的NPO就覺得要開餐廳、做水餃、賣麵包，但又不好吃。經營者有沒有這些概念，能不能做比較好的選擇。
- (七) 政府可鼓勵有能力的NPO與企業合作，或者提供企業與NPO合作的動機。例如：家扶基金會與宏達電子、全家便利商店合作，提供就業機會、商品折扣、商店營收三方皆獲利。

#### 四、培養就業人力：職業訓練

- (一) NPO是否有能力承接政府委託的訓練？政府期待NPO提供職業訓練、解決失業問題，但沒有考量NPO是否有能力承接。
- (二) 政府或NPO提供訓練的內容不符合市場職缺需求，造成失業者一直在勞動市場和職訓單位中進進出出，也無法達到實際效果。
- (三) 職業訓練、積極性就業對象的考量：例如：身心障礙者進入就業市場的必要性，對於能力較差的身心障礙者，進入競爭性勞動市場的壓力過大。
- (四) 針對特定對象如中高齡、身心障礙者失業給付的領取時間延長：前兩天報章雜誌有談到長期失業，輔導超過一年還沒有進入就業勞動市場的已經逼近七萬多人。失業勞動人口，尤其是在特殊對象中高齡和身心障礙的部分，三個支柱裡面其中一個很重要的是失業給付，針對特殊對象是否要有一個彈性存在，針對中高齡、身心障礙的部分，延展到九個月、一年的時間。
- (五) 中低收入戶並非人人都有創業能力，許多資源投入創業方案，尤其是女性創業。

最近相關就業政策，像是幾個月前推出的工作所得補助方案還有創業服務的部分，我們在資源的導向已經有過度偏頗的現象。我們長期幾年來一直認為我們要創造微型創業，你說中低收入戶他能夠做很大的事業？當然不可能，如果要從勞動就業發展的過程當中，唯一能夠參與的部分就是透過工作的諮商和諮詢協助他轉業，那有很大一塊是在談創業，而許多的資金和相關發掘都是導向婦女，包括飛燕計畫、創業鳳凰，資源的投入是非常非常不平均的。

#### 五、其他對協助近貧、工作貧窮家戶的建議

(一) 社會緩衝機制不足，所以失業率提高1%即相當嚴重：彈性就業在台灣推行需多考量。

(二) 社區的網絡關係可以成爲一個社會緩衝、就業機會提供、小型貸款的機制。

目前農村有共同生產，像台東的富麗米或者農村直銷，這都可以減少剝削。以前原住民也是這樣，原住民都是有一個工頭，他就有很強的社會網絡，找到工作之後就去找自己網絡的人，早期就有人力派遣這樣的情形存在了。其實就是外勞引進之後就消失了，以前民間是自己有一個調節機制，他們形成的小團體彼此之間就又貸款的機制，也不會小額欠款救被討債。

(三) 政府應主動與NPO合作、分工，但是政府的政策與法令規範過於苛刻減低了NPO與政府合作的意願。

(四) 應從現有社會救助體制發展，而非另創其他體系使基層工作人員疲於奔命：

另外，最近政府對近貧政策，政府應該「依法行政」。原本對於近貧的政策，社會救助法就有，你不應該跳過社政體系，直接用村里長去發，透過村里長成效很差，有關說的問題。所以要依法行政，應該是要去擴展既有體系的能力，而不是每次都新創一個、新做一個，這樣反而讓下面的人疲於奔命，這樣基層的公務人員疲於奔命。

## 本章小結

本章呈現六場焦點團體的發現，主要是針對：(一) 社會救助法、(二) 急難救助、(三) 工作所得補助方案、(四) 中低收入家庭補助、(五) 特定對象的職業訓練、就業與創業、(六) 對非營利組織的協助等的討論。

在社會救助法的部份，主要是對於 2008 年修訂的社會救助法其中之第五條第二項第八款，因為其雖是給地方政府更大的裁量權，但是真正執行上會有困難，這包括：社工員基於人力、時間、職責等因素，無法真正確認其家庭的狀況。再者，這也讓政治力有過度介力的可能。此外，文獻也指出專業裁量權的運用也會帶來資源分配的不公。因此，法律訂定須格外謹慎。基層社工也希望有更明確的範圍，也就是裁量權的運用限於某些弱勢族群，包括：協議離婚或單親者（或適用協議離婚且另一方另嫁/娶、或適用離婚十年以上）、配偶一方已提出扶養費的訴訟、隔代教養家庭、身心障礙無工作能力或行為能力者、兒少保護的個案、老人保護的個案、婚暴的個案。同時，再明確界定「未盡扶養義務」的情況。

在急難救助的部份，更需要資源的整合與社工人力的補充。在工作所得補助方案部份，需要關切非正式勞動市場的就業者。對於中低收入家庭補助，目前政策分歧，需要統整。至於特定對象的職業訓練、就業與創業，整體而言，目前的政策傾向是短期運作，但是特定對象常是需要較長期的協助，兩者呈現的落差也反映出較難發揮實質的影響。最後，對非營利組織的協助，目前非常缺乏對於非營利組織發展社會企業的協助，這也是未來政策需要在開發的部份。