

## 第六章、政策建議

### 第一節 政策的理念

以下的資料是取自中研院社會變遷調查 1997、2002、2007 年社會階層組的調查資料。在貧窮歸因方面（表 6-1-2），這十年間發生顯著的變化，至 2007 年個人歸因與結構歸因都超過 60%，顯示過去著重個人歸因的想法已有改變，這與勞動市場的變化有極大的關係。在十年間接近 15% 的民眾也會採取結構歸因---沒有工作機會。由此可推知，政府在對新貧的政策上不應過度著重個人責任，而忽略結構因素，產生責難受害者（blaming victims）的情況。同時，基於個人與結構歸因都已成爲重要的因素，應可發展權利與責任並重的福利理念。

與就業相關的政策方面（表 6-1-3），不論是在工作機會的提供、工作薪資的保障、失業者最低生活保障三方面，都有七成左右的民眾認爲政府需要再努力，其中又以工作薪資的保障增加最多（14%）。因此，政府在就業方面的政策需要更多的努力。此外，2002-2007 年增加最多的是對工作者基本工作收入的保障，這意謂著工作貧窮的議題也已顯現出來。

再從貧窮歸因的邏輯迴歸分析來看（表 6-1-4）（2007 年），個人歸因中的隨意用錢、不願工作都有社會階層的意涵在其中，也就是全家收入愈高者愈會認爲人之所以窮是因隨意用錢；再者，全家收入愈高者、管理人員也較會認爲人之所以窮是因不願工作。年齡愈長、未來有失業可能者比較會做結構歸因---沒有工作機會，這反映出民眾自身的擔憂，以及中高齡者、失業者的的心聲。此外，年齡愈長愈會歸因於身體不好。

再從邏輯迴歸分析來看（表 6-1-5）（2007 年），女性對於政府就業機會的提供比較不滿意。教育程度高者比較會認爲：政府不夠努力保障基本工作收入、不夠努力減少貧富差距。這可能是基於利他的想法，也可能其有較高的危機意識。失業者與未來有失業可能者都反映出政府不夠努力保障失業者最低生活所需，也是反映出民眾自身的擔憂。

事實上，從歐美國家的經驗，我們也可觀察出對貧窮歸因的意識型態的爭論。以美國而言，在 1970 年代至 1980 年代，就有以 William Julius Wilson 爲主的結構歸因論，其主張非裔美國男性的失業爲貧窮的主因，由於缺乏技能與訓練，再加上製造業工作機會的消失，使得許多非裔美國男性找不到工作，也造成其可結婚的人數不足，進而影響到單親母親的數量增加，而必須要依賴社會救助。而另一派則是如 Mead、Murray 等人做個人歸因，認爲福利依賴、缺

乏工作倫理、家庭價值觀等，因而造成社會救助個案量增加（Daguerre, 2008）。這兩派的爭論，從 1996 年之後仍以後者站較重要的影響力。

歐洲國家的貧窮歸因可分為下面三種論述，重分配論述重視結構歸因，道德下層階級論述重視個人歸因，而社會融入論述也嘗試整合兩者，同時重視個人與社會責任。

表 6-1-1 社會救助中積極促進的三種論述

	重分配論述	道德下層階級論述	社會融入論述
問題認知	貧窮、社會不平等	福利依賴、工作倫理與家庭價值式微	社會福利給付導致貧窮陷阱、降低工作誘因
目標	減少貧窮、重分配	減少依賴、強化自我責任	勞動市場參與、社會參與
政策工具			
1. 積極促進	積極勞動政策	負向的積極促進 如處罰、就業要求	正向的積極促進 如提供機會與責任
2. 基本所得保障	保障基本生活水準（社會權）	減少福利給付	適度的所得保障、權利與責任對等
責任	社會	個人	社會與個人
適用國家	芬蘭、瑞典  法國	英國	德國 英國 法國

資料來源：Aust and Arriba（2004）：21 & 26

東亞國家因為重視家庭責任，因此過去貧窮問題多半仍由家庭負擔主要責任，台灣也不例外。若再參考上述的貧窮歸因分析，可以發現雖然過去台灣社會仍以個人歸因為主，但是由於經濟環境的改變，結構歸因也開始占有相當的比重。因此若要同時強調社會福利的權利與責任，如何保留既有的家庭責任觀、個人責任/工作倫理；並加入權利的概念應是台灣制定新貧政策的重要理念（Wong, Wang & Kuan, 2009）。

Moreira（2008）嘗試運用 Durkheim 的社會正義論，將權利與責任的觀念做連結。根據 Durkheim 的社會正義論，個人有自我發展的權利（a right to personal development），此權利是：個人有發展其能力的權利，其能力可以實踐

於：有薪資的就業、無薪資的工作（在民間組織、家中照顧責任）、參加教育與訓練。爲了要幫助個人發展其權利，社會就需要達成下列的任務：（一）滿足個人基本的需要、（二）除去妨害個人發展的直接或間接阻礙、（三）提供個人發展能力的機會、（四）透過所謂的復原式的約束力（*restitutive sanctions*），而非處罰式的約束力，個人需要盡力運用其天賦，發展自我；也幫助他人的自我發展。因此，基本生活保障的權利可從此衍生出來，也就是個人的基本生活保障需要讓個人能發揮其潛力，個人需要有機會去開發其能力。換言之，在提供基本生活保障時，也需要藉著各種社會或就業的協助，幫助個人發展。因而個人自我發展的權利可以兼顧社會福利權利---基本生活保障，個人責任---運用社會提供的機會發展自我。

事實上，若再運用 Maslow 五階層需求論---生理、安全、歸屬、自尊、自我實現，可以再細緻化 Moreira 的論述，也就是社會提供各種滿足需求的管道，而個人也需要盡力去達到自我實現的目標。再者， Moreira 的責任觀---其能力可以實踐於有薪資的就業、無薪資的工作（在民間組織、家中照顧責任）、參加教育與訓練--- 也與英國經濟學家 Anthony Atkinson 的參與所得（*participation income, PI*）觀念可以結合。參與所得（*participation income, PI*）此概念是由英國經濟學家 Anthony Atkinson 於 1996 年提出，其想法是介於無條件的基本所得（*Universal Basic Income, UBI*）以及工作福利（*workfare*）之間，UBI 是無需資產調查（*means-test*）或工作要求（*work requirements*），工作福利是需要資產調查及工作要求，而參與所得主張透過參與的行動，可以領取給付，所謂參與包括：勞動市場參與、社會性活動參與（照顧家中老人、社區志工、參與教育或訓練等），也就是超越勞動參與，但也有條件的要求。其缺點是如何界定參與、由誰決定、若嚴格執行則又像是具處罰的「工作福利」。其優點是提供誘因、重視非勞動市場參與、不是全然的強迫性、因需負有參與義務則較會得到支持（不是無條件給付）。

因此，本報告建議未來採取社會融入論述，對於貧窮的歸因是社會與個人因素並重，強調權利與責任對等。同時，對於福利依賴的議題不應過度的採取道德下層階級論述，正如長期研究美國貧窮與福利的政治學者 Lawrence M. Mead（2007）所言：「要貧窮者永遠不依賴政府是不可能的，也沒必要。事實上，中產階級也需要依賴政府」。未來政策的理念應避免過度的個人歸因，避免只強調勤勞、不懶惰、工作倫理；應同時重視個人自我發展的權利與責任，而社會（包括家庭、政府、企業、非營利組織、社區等）也需要負擔提供個人可以發揮能力的基本保障與機會；以更積極的思維作為政策的理念。

表 6-1-2 貧窮歸因

貧窮歸因		年份			
		1997	2002	2007	
<b>個人</b>					
	努力不夠	55.6	64.1	62.5	
	能力才智不夠	47.3	45.7	43.7	
	隨意用錢	68.6	74.3	71	
	不願工作		74.7	76.5	增加 1.8%
<b>命運</b>					
	運氣不好	44.6			
	命運不好		29.7	24.9	
	家庭背景不好	38.1	30.4	34.1	
	身體不好	63.5	54.5	56.5	
<b>結構</b>	沒有工作機會	47.8	59.4	62.7	增加 14.9%
	社會不公	19.5	18.3	20.9	

表 6-1-3 對於政府相關政策的態度

	2002	2007	
目前政府不夠努力讓每個想工作的人都有工作	71	71	
目前政府很努力保障每個人都有最基本的工作收入	不同意 54.1	不同意 68.2	增加 14.1
目前政府不夠努力提供失業者維持最低生活所需	67.1	71.7	增加 4.6
目前政府很努力減少台灣社會的貧富差距	不同意 52.9	不同意 76.4	增加 23.5

表 6-1-4 貧窮歸因（2007）

個人因素			命運不好	結構因素
努力不夠	隨意用錢	不願工作	身體不好	沒有工作機會
男性 .144(1.154)	男性 .237*(1.268)	男性 .008(1.008)	男性 .047(1.048)	男性 -.160(.825)
年齡 -.004(.996)	年齡 -.007(.993)	年齡 -.001(.999)	年齡 .024***(.1024)	年齡 .012**(.1012)
已婚 -.062 (.940)	已婚 .003(1.003)	已婚 -.124(.883)	已婚 -.073(.930)	已婚 -.151(.860)
高中職 .083(1.086)	高中職 -.241(.786)	高中職 .000(1.000)	高中職 -.157(.855)	高中職 -.142(.868)
大專 .227(1.255)	大專 -.140(.869)	大專 .070(1.072)	大專 -.178(.837)	大專 -.270(.763)
（國中以下為參考組）	（國中以下為參考組）	（國中以下為參考組）	（國中以下為參考組）	（國中以下為參考組）
低工時 .160(1.174)	低工時 .202(1.224)	低工時 -.232(.793)	低工時 -.021(.979)	低工時 .075(1.077)
廣義失業 .136(1.145)	廣義失業 -.007(.993)	廣義失業 .002(1.002)	廣義失業 .430(1.537)	廣義失業 .216(1.241)
失業可能 -.307*(.736)	失業可能 -.017(.983)	失業可能 -.251(.778)	失業可能 .140(1.150)	失業可能 .537***(.1711)
管理人員 .447(1.564)	管理人員 .402(1.495)	管理人員 .574*(1.776)	管理人員 .055(1.057)	管理人員 -.336(.715)
專業人員 -.196(.822)	專業人員 -.208(.812)	專業人員 -.204(.815)	專業人員 -.143(.866)	專業人員 .075(1.078)
助理專業人員 .277(1.319)	助理專業人員 .358(1.431)	助理專業人員 .300(1.350)	助理專業人員 .000(1.000)	助理專業人員 -.339(.713)
事務性工作 -.069(.933)	事務性工作 -.031(.969)	事務性工作 .202(1.224)	事務性工作 .015(1.015)	事務性工作 -.204(.816)
非技術工作 -.109(.897)	非技術工作 -.426(.653)	非技術工作 -.159(.853)	非技術工作 .284(1.328)	非技術工作 .126(1.134)
（無就業者為參考組）	（無就業者為參考組）	（無就業者為參考組）	（無就業者為參考組）	（無就業者為參考組）
全家收入 .000(1.000)	全家收入 .000*(1.000)	全家收入 .000*(1.000)	全家收入 .000(1.000)	全家收入 .000(1.000)
Constant .589*(1.802)	Constant 1.036(2.818)	Constant 1.061***(.2890)	Constant -.665*(.514)	Constant .448(1.564)
整體模式適配度檢定： $\chi^2=35.682^{**}$	整體模式適配度檢定： $\chi^2=32.854^{**}$	整體模式適配度檢定： $\chi^2=29.603^{**}$	整體模式適配度檢定： $\chi^2=80.436^{***}$	整體模式適配度檢定： $\chi^2=68.289^{***}$

註：(1)\*p<.05，\*\*p<.01，\*\*\*p<.001。(2)0內是 odd ratios。

表 6-1-5 對政府政策的態度

與就業相關			縮短貧富差距
政府 <b>不夠</b> 努力讓想工作的人 <b>擁有</b> 工作	政府努力保障每個人都有 <b>基本</b> 工作收入	政府 <b>不夠</b> 努力提供失業者維持 <b>最低</b> 生活所需	政府努力減少台灣社會 <b>貧富</b> 差距
男性 -.335**(.715)	男性 .393***(.1481)	男性 -.209(.811)	男性 .338**(.1402)
年齡 .005(1.005)	年齡 -.006(.994)	年齡 .002(1.002)	年齡 .000(1.000)
已婚 -.160(.852)	已婚 .018(1.018)	已婚 -.270*(.764)	已婚 -.015(.985)
高中職 .091(1.096)	高中職 -.522***(.593)	高中職 .155(1.168)	高中職 -.512**(.600)
大專 .021(1.021)	大專 -.348*(.706)	大專 -.209(.812)	大專 -.635**(.530)
(國中以下為參考組)	(國中以下為參考組)	(國中以下為參考組)	(國中以下為參考組)
低工時 .103(1.109)	低工時 .138(1.148)	低工時 .054(1.055)	低工時 .325(1.384)
廣義失業 .339(1.404)	廣義失業 .024(1.024)	廣義失業 .630*(1.878)	廣義失業 -.602(.548)
失業可能 .244(1.277)	失業可能 -.146(.864)	失業可能 .444**(.1558)	失業可能 -.052(.950)
管理人員 -.260(.771)	管理人員 -.119(.887)	管理人員 -.068(.934)	管理人員 -.243(.784)
專業人員 -.293(.746)	專業人員 .321(1.378)	專業人員 -.360(.698)	專業人員 -.056(.946)
助理專業人員 -.090(.914)	助理專業人員 -.239(.788)	助理專業人員 .111(1.117)	助理專業人員 -.492*(.612)
事務性工作 -.064(.938)	事務性工作 -.023(.978)	事務性工作 -.161(.852)	事務性工作 -.219(.803)
非技術工作 .030(1.031)	非技術工作 -.358(.699)	非技術工作 -.389(.678)	非技術工作 -.493(.610)
(無就業者為參考組)	(無就業者為參考組)	(無就業者為參考組)	(無就業者為參考組)
全家收入 .000(1.000)	全家收入 .000(1.000)	全家收入 .000(1.000)	全家收入 .000(1.000)
Constant .964**(.2622)	Constant -.513(.599)	Constant 1.271***(.3566)	Constant -1.009**(.365)
整體模式適配度檢定： $\chi^2=20.854$ (NS.)	整體模式適配度檢定： $\chi^2=35.018$ **	整體模式適配度檢定： $\chi^2=34.138$ **	整體模式適配度檢定： $\chi^2=44.931$ ***

註：(1)\*p<.05，\*\*p<.01，\*\*\*p<.001。(2)0內是 odd ratios。

## 第二節 政策設計的選擇

本文參考韓國、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（Adler, 2004）。

上述的三種模式對台灣而言都是新的挑戰，因為台灣過去是以嚴格的社會救助規定為原則，因此使得社會救助的領取率在 1% 左右<sup>1</sup>。這也使得大多數的近貧無法進入社會救助體系，也減低了推動福利促進就業的急迫性。因此，未來政策的選擇需要有更多的政策分析與政策辯論。同時，基於前述客觀資料與主觀資料的分析，未來勢必要有制度性的思考（除現行緊急與短期的措施外）。以下述各國推動上的相關經驗，以供未來政策設計時的參考。

### 一、租稅扣抵方面

支持者認為此政策可增加低薪資者的工作誘因、帶來正面的積極就業效果、減少經濟不景氣、簡化稅制與社會給付、降低行政成本（Woods, Chadwick & Volkert, 2002）。OECD 國家中有芬蘭、法國、愛爾蘭、荷蘭、紐西蘭、英國、美國、斯洛伐克（Slovak Republic）推動此政策（OECD, 2007）。而加拿大在 1993 年引進，但在五年後取消，是因為發現並未能達到效果（Alder, 2004）。

美國的經驗（EITC）是 EITC 所面臨的問題，可包括五大類（Mendenhall, 2006）：（一）許多人未申請，據估計約有 14-20% 的合格者未來申請，可能是因為資訊不足、語言障礙、政府宣傳不夠等因素。（二）形成工作的反誘因，因為有些納稅人會減少工作時數以便取得租稅扣抵。（三）對於大戶量家庭、最貧窮的家庭給付水準偏低。由於目前只依據沒有、一個、多個小孩來區分所得的門檻，而三個或四個孩子的家庭會比二個孩子的家庭需要更多，但目前未區分。至於最貧窮的家庭，EITC 並不足夠，而脫離貧窮者多是原先家戶所得接近貧窮線者。

---

<sup>1</sup>對於社會救助領取率（take-up rate）未必等於符合社會救助法規定者的比率，其原因是：（1）人民是否知道、是否有能力、是否有意願申請；（2）村里長、社工員、社政人員的裁量權；（3）地方民代的壓力；（4）地方政府的財源影響社會救助核可的人數。

(四) EITC 報稅不誠實。由於是透過稅制，不如福利要嚴格審查，因此容易出現不實申報。常見的不實申報有：孩子的資格不符、或是申報時資料不足證明其資格符合。(五) 未包含沒有工作者，然而，此類人口很可能是更需要幫助的。

英國租稅扣抵也有高的錯誤率與申報不實(Millar, 2008)。此外，英國自 2001 年開始單親家長領取給付也需要與就業結合。而大多有工作的單親家長也都享有租稅扣抵。此租稅扣抵推動的問題有：(一) 邊際稅率偏高，研究顯示超過 2/3 的單親家長其有效的邊際稅率超過 50%。(二) 愈低薪的家長其所得變動情形愈大，所得來源愈不穩定，租稅扣抵未能配合其變動協助生活所需。(三) 同時領取 Working Tax Credits, Child Tax Credit 的家庭較易發生領取不足(underpayment) 或領取過多(overpayment) 的狀況。據估計約有 2/5 的單親家庭遇到領取不足或領取過多的狀況。2005 至 2006 年也進行租稅扣抵許多的行政改革，包括：(一) 提高每年所得不列計從 2,500 英鎊提高到 25,000 英鎊。(二) 家庭的所得降低，租稅扣抵不再立即補因所得變化而增加的扣抵額，而需要等到年底一起考量。

(三) 爲了避免低所得家庭面對較大與較突然的扣抵額變化(因其所得變動較大)，若當年的前期有較高的扣抵額，則會對下半年扣抵額的減少加以設限。其運作類似固定期限的補助(a fixed-period award)，要到年底才會全盤考量所得的變動。(四) 申報時也需要加入：就業狀態的改變、家中兒童人數的改變。同時原本是每三個月要申報一次，現改爲一個月。因此也愈來愈像資產調查了。而英國的研究顯示許多人們仍然不清楚政府的各項規定(例如領取不足的處理、領取過多的處理、爲誠實申報家中所得或兒童的變動之處罰)。

德國在 1990 年代對於負所得稅有許多的討論，支持者認爲此可增加低薪工作者的工作誘因、帶來正面的積極就業效果、減少經濟不景氣、簡化稅制與社會給付、降低行政成本。但是德國政府決定不推動，這是因爲德國的所得分配差距較小，且在意識型態上也叫難達成共識。再者，研究也顯示對於全國推動負所得稅制所帶來的就業效果也不一定，且執行起來其所花的成本有可能高於目前社會救助的支出(Woods, Chadwick & Volkert, 2002)。此外，美國的 EITC 也是爲了調整美國的低薪政策、以及稅制中不足的減免，這些問題在德國並不是主要的議題。

不過，在德國的部分地方也有針對社會救助領取者進行負所得稅方案的實驗，並與美國的 Minnesota Family Investment Program, Wisconsin New Hope 的方案相比較，其有些發現如下(Woods, Chadwick & Volkert, 2002)：(一) 經濟不景氣或缺乏就業機會並不是影響方案效果的主要因素，往往是地方社會救助行政機關是否支持此方案、盡力協助案主找工作才是更重要的。(二) 受益最大的案主群是單親母親，這也意謂要有充分的托育資源存在。(三) 經濟誘因的作法最適合容易進入勞動市場者、沒有太多就業障礙者。而低教育程度或低技術者，需要較多的教育與訓練。美國的經驗也顯示經濟誘因也可與社區服務工作(受補助的



就業)連結,以增加就業機會。(四)美國經驗顯示強迫就業加上經濟誘因(carrot and stick 合併),可以提高就業。

整體而言,租稅扣抵的政策設計較適合具下列特徵的國家:所得差距較大、薪資偏低、稅制中的減免不足等(Woods, Chadwick & Volkert, 2002);此外,還有意識型態的考量,基本上此作法較偏向自由主義國家的意識型態(雖然北歐國家也有推動)。若台灣要推動,有幾個面向需要討論:首先是政策目的與對象:各國的政策對象是誰?我們有沒有這樣的人口?我們是不是希望達到這些政策目的?還有其他的方法可以達到政策目的?根據我們對主要國家的回顧,EITC的政策精神主要是希望國家給予福利給付時,以工作為前提。主要政策目的為**促進就業與降低貧窮**。主要的政策對象有下列兩類:

- 窩在貧窮陷阱裡的社會福利受領者,薪資與津貼相容(Combining wages and benefits)的概念,不讓低收入戶或身心障礙者因為就業而完全喪失社會福利受領資格。
- 低收入的勞動所得者,特別是有撫育兒童負擔的家庭。透過降低稅賦負擔或給予補貼,希望他們可以增加工作時間以提升可支配所得。

整個 EITC 的設計主要考量下列三點:

- 1.勞動所得,考量工作誘因與實際需要而設計不同階段與折扣率。
- 2.考量婚姻狀況與未成年或依賴子女數。
- 3.考量工作時數,鼓勵提高工作時數。

針對那一群可能窩在貧窮陷阱中的社會救助受領者,台灣的社會救助標準雖然嚴格,但從焦點團體中,我們也聽到若干低收入戶為保有低收入戶資格而避免工作的情況。因此,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。更重要的是,為了彌補我們社會救助體系中一旦符合資格便「全有」,不符合資格便「全無」的這種打擊工作誘因的狀況,稅率的概念應導入社會福利體系,亦即我們應該將 EITC 的精神「不同階段而有不同的折扣率」鑲嵌入社會救助給付的設計架構中。

另一種政策對象「低收入的勞動所得者,特別是有撫育兒童負擔的家庭」。透過降低稅賦負擔或給予補貼,希望他們可以增加工作時間以提升可支配所得」。如果家戶所得者每天辛勞工作卻無法仍然無法養活小孩,這些工作貧窮者的困境,確實需要政府介入協助。而重點是政府的介入,應該是「鼓勵工作」而不是「反工作」,也就是如果用工作所得偏低就給予較高的給付,那可能導致為了得到較高的給付而反而降低工作誘因。政府的給付即便不做到鼓勵工作,至少也要維持中立性,不能反工作。其實這也是**性別議題**,要促進女性工作,就需要有好的托育制度,金錢的誘因是重要的,但不是唯一的。

如果我們同意「低收入的勞動所得者，特別是有撫育兒童負擔的家庭」，是我們的政策對象。首先必須面臨到我們的租稅體系是不是能夠偵測出這些人（工作貧窮者）。一個很現實的問題是，並不是所有的工作所得都會有扣繳憑單。

換言之，人民的所得有些租稅系統是掌握不到的。學生的家教費、公司負責人低報所得、幼兒保母費、攤販、家庭幫傭、臨時工等。如果工作所得不能全數反應到租稅系統，那麼租稅體系中所偵測到的低薪資所得者，並不代表他「真的」是低薪資所得者。被擷取出來的人，也許他們是高所得家戶，只是沒有在租稅體系中顯示他們的所得，這樣的現實，讓「未達稽徵標準者能夠享有退稅優惠」這樣的政策邏輯無法運作。此種現象除反應 EITC 給付的不公平性外，另一個連帶反應的問題是他們實際所盡的納稅義務「低於」他們實際所得所應該負擔的納稅義務。也就是我們的租稅體系是不是長期以來低估了某群人的納稅義務。未來可配合：勞健保資料、國民年金被保險人的資料一起勾稽；另以新加坡為例，對於非勞動市場的勞工，他們用 medisave 鼓勵其出來加入醫療保障（與 CPF 結合）

EITC 另一個重點是「工作」，就目前的工作所得補助方案，認定從事工作的條件是「全職工作者（97 年 1 月至 6 月參加勞工保險或就業保險，且 95 年全年薪資超過 19 萬 80 元）」。**對於是否從事工作顯然必須有更周延的認定方式，因為有些工作貧窮者他並沒有參加勞工保險或就業保險，他的工作是那種沒有扣繳憑單的工作、雇主可能也無法證明他的薪資超過 19 萬 80 元。也就是說，那是一群跟租稅體系或社會保險體系完全沒有他們是一群跟所得稅系統完全沒有瓜葛的人，既然沒有瓜葛，他們就不會是 EITC 的政策對象。但他們可能就是我們政策的真正對象。**

台灣花了很多成本在稽徵所得稅，包括寄發扣繳憑單、報稅、稽核民眾的報稅，如果這個租稅體系能夠也作為社會福利資產調查的自動機制，其實是效率面的大躍進。但實施之初卻因為租稅系統結構性的問題，而讓補助對象存在爭議。在 EITC 還沒有正式上路之前，就讓讓大家都誤解 EITC，其實是非常可惜的事情。不過，這也讓我們認清到作為 EITC 最重要的制度機制---所得稅系統，如果不健全，是不能貿然拿來做實驗的。特別這是一個相當於退稅或社福給付的機制，而我們又賦予他鼓勵就業的政策目標。

政策設計尚須考量：（一）需要有運作良好的資訊系統、（二）政府的行政能力要高，如此才能配合中低所得家戶的所得不穩定的需要。（三）考慮與其他資產調查政策（如社會救助法）的關連性。最後，政策需要簡單，使人民易瞭解其責任與權益。未來尚須嚴謹的評估是否可以達成下列的目標：可增加低薪資者的工作誘因、帶來正面的積極就業效果、減少經濟不景氣、簡化稅制與社會給付、降低行政成本。

如果大家同意「低收入的勞動所得者，特別是有撫育兒童負擔的家庭」，那麼在台灣是不是有其他的政策可以解決？我們認為有三個方向可以考量：

第一是目前規劃研議中的「兒童津貼」。如果是普及式的兒童津貼，明白宣示國家對育兒責任的分擔，且以津貼的方式付諸行動。假設兒童津貼為均一給付，那麼比較像一個正分配，所得愈低者，其津貼占其所得的比重愈高。不過，兒童津貼雖能減輕育兒家戶的負擔，但對於鼓勵工作完全沒有關係，也有輿論質疑可能出現多生子女，多領津貼就可以不去工作的現象。

第二是所得稅體系中增加有關於育兒支出的**特別扣除額**。目前的教育特別扣除額僅適用於大專以上院校的子女教育學費，雖然已經提高為每人每年最多扣除25,000元。但根據家庭收支調查資料顯示，子女教育費用的支出並不是大專階段獨有，只要家戶內有6歲以上兒童，約有九成以上的家戶均「**在學學生教育補習費**」、「**購買教材或安親班費用**」的支出。以戶內僅有2個6-12歲以下兒童的家戶分析，2007年每人每月平均「**在學學生教育補習費**」約為**1083元（中位數）、1712元（平均數）**。若以戶內僅有2個12-18歲以下兒童的家戶分析，每人每月平均「**在學學生教育補習費**」約為**3250元（中位數）、3896元（平均數）**。托育費用也是育兒支出的大宗費用，根據2006年婦女婚育調查報告，15至64歲已婚女性最小孩子於近3年（92年10月以後）出生，平日白天托育，托育費用為**12,692元**。而近6年（89年10月以後）出生之最小孩子在3至未滿6足歲間，其平日白天托育費用平均為**7,253元**。換言之，為了降低育兒家庭的負擔，政府可以考量照顧與教育費用的特別扣除額。

第三是目前已經通過的提高薪資扣除額的作法。

## 二、工資補助方面

根據經濟學理論，只有市場對於勞工的需求仍存在，則薪資補助可以增加勞工的收入，以及鼓勵更多的人進入勞動市場。因為2005-2006年新加坡的工作機會仍有增加，因此，對於工作貧窮的問題以補助薪資的作法應該是適當的。

## 三、福利促進就業方面

Midgley（2001）檢視美國的福利改革方案，其發現福利改革方案對於經濟發展與貧窮減低的影響都不大，他認為政策應該避免過度的強調社會救助者的就業，政府反而應更關注經濟的發展以及對於人力資本的投資。

德國在1990年代初期的經濟不景氣，使得失業人數增加，進而增加社會救助的支出；再者大方的失業給付也開始限縮領取年限，進而讓失業人口更多進入社會救助。這些也讓德國社會救助必須進行改革，這包括了福利給付金額降低，

工作與社會救助的關連性加強、工作意願作為社會救助領取的規定之一。因此，1990 中期，社會救助成為控制工作意願的機制，若是社會救助領取者不願工作，則其給付會被減少（Woods, Chadwick & Volkert, 2002）。2005 年開始德國的社會救助制度又較大的改變。不過，由於勞動市場的限制，還是有許多人無法在勞動市場中找到工作，因此德國目前也開始討論不與勞動市場連結的基本所得保障作法，這包括在意識型態的辨證，也有許多不同版本的建議未來有如何修法，以保障基本生活（Opielka, 2008）。

香港政府從 1998 開始推出綜援個案的自立自助方案，這應是屬於東亞國家最早開始推動的，至 2003 年則開始推動 Intensive Employment Assistance Projects（IEAPs），這可說是近年來最重要的一個方案，此方案有四個特色（Tang, 2006）：一是 CSSA 個案是強制參加，邊緣戶則是志願參加。二是重視方案成效的評估。三是提供更密集、個人化的服務，包括訓練、就業諮商、非就業諮商、就業媒合、就業後的追蹤等。（四）由非營利組織來提供服務，對於服務方案的設計，非營利組織擁有較大的權限。此外，這也引進了社會工作者開始進入貧窮與就業的領域，成為個案管理者。Tang（2007）指出合併就業相關服務、技能訓練、社區工作經驗、經濟誘因則能有較大的服務成效。因此，政策間的相互聯結配套是非常重要的。

韓國國家基本生活安全體系（NBLSS）將給付領取者根據年齡、健康、技術能力與動機分為兩類，一為具就業能力者，另一為不具就業能力者。前者參加職業訓練、求職面試等；後者則參與建立小型企業、聯合小型企業、社區工作（協助窮人修房子、照顧老人或身心障礙者、維修社會福利/教育設施等）、志願服務等。各級地方政府需要根據領取者的需要提供協助（如就業相關的服務、托育等社會服務），以促使其自助。自助中心（self-support centers）、社會福利中心、宗教團體、市民團體等都共同參與。Hahn 與 McCabe（2006）指出韓國的福利促進就業（Welfare-to-Work）主要是靠第三部門，這主要的經驗是來自於 1990 年代早期的勞工合作社的經驗（workers' cooperatives）。不過，NBLSS 運作上的問題包括：（一）保守派擔心福利依賴的問題，（二）子女未能實際支助父母，但因為要列計，而使得父母得不到給付。這是因為孝道觀念正在改變，同時，在韓國私人的教育費用頗高，成年子女養育其孩子的負擔也重，因此未必一定能照顧其父母。（三）自助方案的工作人員不足，鄉村地區更是缺乏（Lee, Sunwoo & Meegon Kim, 2003）。因此，我國未來一方面繼續推展社會企業，一方面也要提供非營利組織更多的協助，將基層的服務輸送網絡建構的更完整。

上述這些政策一方面是對於工作者及其家庭的補助或減免，另一方面也針對失業且陷入貧窮者及其家庭給與現金、就業與社會服務。這也是我國未來政策要規劃的方向。

### 第三節 權利與誘因並重

自 1990 年代開始，西方社會保障哲理的變化是從權利到誘因（from entitlement to incentives）的討論，其主要的目的是希望在社會給付的充足性（adequacy）與鼓勵就業之間找到平衡點。Gilbert（1992）指出誘因的設計主要是要認定個人的責任，也就是對於保守派認為的 undeserving（不負責任者），使其繼續在勞動市場，經濟自立。因此開始將社會福利給付與各類的誘因結合。以社會救助而論，正向誘因包括：薪資不列計、托育或交通費等補助；負向誘因包括：對於未盡責任的行為予以懲乏，如減少或停止給付。

早在 1967 年美國就有所謂的 Work Incentive Program（WIN），其提供職業訓練、部分薪資不列計、若無適當理由而拒絕職業訓練則不予給付。西方各國之所以愈來愈重視此種設計，受到三種因素影響，一是政府財政與人口變遷的考量，基於人口老化、家庭結構變遷等因素，使得社會福利經費逐漸增加。二是社會福利受到市場資本主義的影響。三是社會福利也產生未預期的效果，Adema（2006）提出三種陷阱的說法，首先是「失業陷阱」（the unemployment trap）：對於低薪工作者，若社會救助給付接近其薪資，則其會覺得工作的經濟報償不大而不願工作。「貧窮陷阱」是指隨著所得的增加，給付會逐漸減少，邊際稅率可能達 70-100%，因此給付領取者會避免所得增加太多而失去給付。政策會因而降低給付減少的比率以鼓勵人們繼續工作（所得增加）；然而，此種現象會形成社會救助人口不易減少，政府支出仍大。若再加上薪資不列計（income disregards）與就業相關的給付（employment-conditional benefits），則「貧窮陷阱」的議題會更加複雜（Adler, 2004）。至於「依賴陷阱」（dependency trap）則是社會救助領取者仍會得到其他的給付，例如房租補助、水電補助、醫療補助等，如此多樣的補助也會讓人們不願就業，繼續留在社會救助體系中。因此有些國家讓給付的替代率偏低，也就是有如此的考量。

誘因的設計有其象徵的與實質的意義，前者是建立一種價值規範，後者會影響政府經費的分配、社會救助領取者的行為等。但無可否認的，誘因設計也並非萬靈丹，一方面是誘因的設計主要所依據的理論是理性選擇理論（rational choice theory）（Tang, 2007），人們也不一定會是如此的理性。此外也有其負面的效果：（一）處罰作法（負面的誘因）因為要監督，會需要增加行政成本。（二）正向誘因（如托育等）也需要增加方案的成本，同時也常發生錦上添花（creaming）的問題，真正弱勢的人口群不易得到。（三）太嚴格的處罰雖然短期內將社會救助人數減少，但是這群人口的問題仍存在，卻又為得到妥當的處理，可能又衍生出其他的問題，將來政府反而要花更多的經費。（四）若只關注讓人們如何從社會救助體系轉到勞動市場，提供其各種誘因，而忽略已在勞動市場的人們，則可能發生人們會讓自己處於身份轉換階段，而不是一直待在勞動市場。（五）若是

只希望人們進入勞動市場，而忽略勞動市場是否工作機會有限，則反而造成那些無法找到工作者會被視為缺乏道德的、不負責任的，責備受難者(*blaming victims*)的情形 (Gilbert,1992)。

本文建議未來多採用正向誘因，例如：**在社會救助的現金給付**，可採薪資不列計，以鼓勵社會救助領取者就業、增加薪資（降低）。也可減低社會救助中的邊際稅率，使得社會救助領取者不會因所得增加，而太快地失去社會救助的給付。也要訂定合理的社會救助給付的所得替代率，不要太低以免無法補充人民的所得不足，也不要太高，以免影響就業意願。

又如**在租稅扣抵方面**，其本身就可提供誘因鼓勵工作；也可在其中設計薪資不列計、減低邊際稅率等作法。**在福利促進就業方面**，提供托育、托老或交通費等補助，以協助其減輕家庭照顧負擔。

最後，基於本報告強調個人發展的權利與義務觀點，權利與誘因的設計應要並重。

#### 第四節 現行政策的修訂

基於本報告的各項分析，對於新貧的家庭主要是針對失業家庭；這主要是因為過去失業主要是製造業的關廠歇業，製造業的勞動市場彈性較小，失業者不易找尋製造業部份工時的工作；同時服務業的部份工時、低薪的規模尚待發展，因此本報告是以失業家庭為討論核心。政策應關切的主要有兩部份，一是失業家庭但經濟狀況尚未落入貧窮，另一是失業且已落入貧窮的家庭。對於前者，政策要預防其家庭經濟狀況惡化；對於後者，政策需要協助其再重回勞動市場、重新參與社會。以下分述之。

##### 壹、預防失業家庭陷入貧窮

此部分先討論現金給付，其他有關就業機會創造、就業服務與社會工作服務，將於以下討論。現金給付的調整包括：（一）保障就業保險法無法含括的人口群：六十歲以上勞動者<sup>2</sup>、無一定雇主之臨時性工人、長期失業者等；這些人口群無法領取失業給付，因此，失業對於家戶經濟的衝擊相對的明顯。（二）失業給付時間延長。（三）工作誘因：勞動所得抵減可至所得中位數 70%-90%的家庭（狹義失業者家庭中位數占全體家庭中位數、未來可能失業者家庭中位數占全體家庭中位數），鼓勵其重回或繼續留在勞動市場。

低於台灣地區平均每人每月可支配所得中位數 70%的家戶比率為 23%（0.8%已是社會救助家庭）。低於台灣地區平均每人每月可支配所得中位數 90%的家戶比率為 41.7%（1%已是社會救助家庭）。

每人每月可支配所得中位數 70%以下的家戶其家庭特徵有：（1）其中戶長小於 65 歲且家中有人失業者占 18%，其有 48%是家中有 18 歲以下之孩子，約有 1.9%無健保。（2）其中戶長小於 65 歲且家中至少一人有就業者約占 90%，其受雇報酬占全國平均薪資之 72%，家至至少一人加入各類職業保險者約占 86%（也就是 14%無任何職業保險），其有 73.2%是家中有 18 歲以下之孩子，約有 1.3%無健保。

每人每月可支配所得中位數 90%以下的家戶其家庭特徵有：（1）其中戶長小於 65 歲且家中有人失業者占 16.1%，其有 40.3%是家中有 18 歲以下之孩子，約有 1.4%無健保。（2）其中戶長小於 65 歲且家中至少一人有就業者約占 92%，其受雇報酬占全國平均薪資之 87%，家至至少一人加入各類職業保險者約占 89

---

<sup>2</sup> 行政院勞委會擬修正「就業保險法」，將失業給付請領延長至六十五歲（2008-08-22 中國時報 A10 版）。

%（也就是 11%無任何職業保險），其有 67%是家中有 18 歲以下之孩子，約有 0.9%無健保。又本報告也發現：可支配所得 50-90%之間的失業家庭%變動幅度大，因此，需要提供就業、緊急與短期的協助。

對於此類失業家庭的兒童、健保需要再予以協助。對於此類工作家庭的兒童、健保需要再予以協助。此外，工作貧窮家庭佔九成，但其受雇報酬低且有一成一無職業保險，未來應要提供其在職給付（in-work benefits），包括薪資補助或是租稅抵減。

由於台灣社會救助法仍有工作能力設算的設計，因此較有可能即使鬆綁各類資格，其仍無法進入社會救助系統，本報告建議：**對於中低收入家庭的補助部分：**

（1）統整現有中低收入方案對於中低的界定。（2）中低身份審查規定與社會救助脫鉤。（3）對於兒少的福利應予提高，避免與低收入的福利落差太大。（4）或用勞動所得抵減來補充或取代中低收入家庭的補助。

本報告也發現未來一年可能失業者其家庭較可能面臨的問題有：家中有卡債、付不出學費、繳不出學校費用、無法繼續唸書、申請就學貸款、打工（含半工半讀）。再者，失業者其家庭較可能面臨的問題有：付不出學費、繳不出學校費用、無法繼續唸書、申請就學貸款。因此，需要加強對失業家庭的教育費用、卡債的協助。

對於「**工作所得補助方案**」，建議如下：

（一）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。

（二）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：（1）無法配合工作時間，可能因為要照顧小孩無法配合加班。（2）長時間沒有穩定就業，信心不夠。（3）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。

（三）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。

（四）政策配套：

（1）需要提供消費、理財相關的教育。（2）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。(3) 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。

## 貳、失業且已落入貧窮的家庭

### 一、社會救助

#### (一) 最低生活水準

第二章研究發現：家中至少有一人失業且戶長是 65 歲以下之家戶貧窮的問題最嚴重，而老人家庭因為過去的社會福利政策的幫助，使其貧窮率（可支配所得中位數 50%以下）變化不大。因此應更關心此人口群。

本報告強調提高社會救助的領取人口比率是必須的，一方面是目前過低的覆蓋率已與社會的變遷脫節，另一方面是參考香港、韓國的社會救助人口比率都已在 3 至 5% 之間（香港是 2005 年資料、韓國是 2006 年資料）。

至於該如何調整，韓國與香港的作法都是以生活所需的項目來計算最低生活費用，美國也是類似的作法，而歐盟則是以可支配所得中位數 60% 為界定。以 2007 年為例，台灣地區平均每人每月消費支出 60%（10,593 元）約等於可支配所得中位數 50%（10,881 元）約等於調查資料中民眾自行表示的家庭最低生活費用（每人每月 11,053 元）。因此，調高最低生活水準並不太合理，建議應改善現行動產、不動產、人口列計、薪資計算等資格的嚴苛規定。

參考第二章發現，以不調高最低生活費為原則，則低於台灣地區平均每人每月消費支出 60% 的家戶比率為 6.1%（0.5% 已是社會救助家庭）。若以可支配所得中位數 50% 來看，結果近似，其比率為 6.8%（0.5% 已是社會救助家庭）。

低於每人每月消費支出 60% 的家戶其家庭特徵有：(1) 其中戶長小於 65 歲且家中有人失業者占 26.3%，其有 60% 是家中有 18 歲以下之孩子，約有 3.6% 無健保。(2) 其中戶長小於 65 歲且家中至少一人有就業者約占 82%，其受雇報酬占全國平均薪資之 52%，家至至少一人加入各類職業保險者約占 78%（也就是 22% 無任何職業保險），其有 78% 是家中有 18 歲以下之孩子，約有 3.4% 無健保。因此，對於失業貧窮家庭的兒童、健保需要再予以協助。對於工作貧窮家庭的兒童、健保需要再予以協助。此外，工作貧窮家庭佔八成，但其受雇報酬低且有二

成無職業保險，未來應要提供其在職給付（in-work benefits），包括薪資補助或是租稅抵減。

再者，或有主張要調高最低生活費至每人每月消費支出 70%，或是比照歐盟貧窮線定義，調高至可支配所得中位數 60%，但是要注意的是：1997 年社會救助法修法，將最低生活費用的定義提高到平均每人每月消費支出 60%，但是社會救助的領取家戶比率並未有極顯著的提升。因此，真正的鬆綁現行動產、不動產、人口列計、薪資計算等資格的嚴苛規定更為迫切。這也涉及地方政府社會救助預算的編列、行政與專業人力的充足與否，否則法令的修訂與執行仍會有很大的落差。

此外，若主張現行中低補助取消，而將最低生活費拉高，也需要考慮是否會牽動社會保險的給付水準？因為若是要維持較高的生活費，又要以社會保險為主體的社會福利，而社會救助為最後防線（last resort），就需要優先考量社保給付的充足性，而社會救助給付應再去補充。

## （二）人口列計

資格審查的裁量權有存在的必要，但仍須避免無限上綱。參考第三章的發現，建議如下：（1）第五條二項八款的部分：限定適用範圍例如：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。（2）改為一親等後，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。因此需要特別處理。

## （三）工作能力設算

（1）現行社會救助法對於工作能力設算的折扣，也就是對於無法領取失業給付者---六十歲以上勞動者、無一定雇主之臨時性工人、長期失業者等，對其工作能力設算收入予以折扣（如基本工資的 50%），而不以 100%的基本工資設算。（2）未滿 18 歲的少年不列計工作人口。（3）再思考現行社會救助對於動產與不動產的規定應予以放寬，如此才有助於低所得者的資產累積。

參考韓國的作法，其在 2003 年開始執行所謂的 Combined Income Criteria（也稱之為 Evaluated Amount of Income Criteria），這是將家戶所得與財產合併計算；

避免有些人因為所得不足，但是財產超過規定而未能得到補助（OECD, 2005）。財產的計算是先將其分為三類---一般、財務、交通工具，而轉換成價值的標準是參考每年的利率、通貨膨脹、房地產價格。再分別計算三類財產並合併之。財產的總值還要減去債務、生活必需的財產價值，之後再與所得相加。因此，財產部份需要有更細緻的精算、扣除生活必需等作法都是可以納入設計的。

#### （四）薪資計算

調整對於做零工、散工等工作狀況不穩定者之薪資計算，以一個全國標準去計算<sup>3</sup>，會高估其工作收入。此外，薪資不列計（income disregards）：為鼓勵持續就業，其賺取的薪資也不全部的加入總收入計算；對於就業較困難者，例如中高齡就業者也可給予更多的優待。

#### （五）就業誘因的設計（對於社會救助中的工作人口）

對於因就業可以脫貧者，為鼓勵其脫貧，除教育補助與健保保費延長給付外，再加入薪資所得不列計的設計、低收入戶分級再細分、邊際稅率---部份保留生活扶助，隨著薪資遞減生活扶助，以強化工作誘因。

##### （1）薪資不列計---舉例：

##### 每月薪資不列計

<u>薪資</u>	<u>薪資不列計計算方法</u>	<u>最高薪資不列計金額</u>
第一個 3200 元	全數薪資不列計	3200 元
其後 14000 元	半數薪資不列計	7000 元
17200 元或以上	豁免首先 3200 元的全部 及其後 14000 元的一半	10200 元

##### （2）低收入戶分級再細分

低收入戶分級再細分，因此所得增加時，不會立刻失去所有給付，而是跳一級，也就是邊際稅率不要太高，以致於人們不會不敢工作。

<sup>3</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。

### （3）社會救助與 EITC 結合

以下提出初步的構想，未來仍需再精算，且要注意與社會救助制度間的整合。第一案是：薪資至 15000 元，邊際稅率為 30%，因此最高勞動所得租稅抵減額是 4500 元（這也就是謂的遞增區塊，phase- in range）。薪資在 15000 至 21000 元，則維持最高勞動所得租稅抵減額是 4500 元（這也就是謂的不變區塊，plateau range）。扣除階段稅率為 25%，一直到 39000 元 扣除額為零。第二案是：薪資至 17280 元，邊際稅率為 35%，因此最高勞動所得租稅抵減額是 6048 元（這也就是謂的遞增區塊，phase- in range）。薪資在 17280 至 21000 元，則維持最高勞動所得租稅抵減額是 6048 元（這也就是謂的不變區塊，plateau range）。扣除階段稅率為 25%，一直到 45192 元 扣除額為零。

### （六）調整家庭人口數的作法

是否要用其他的調整家戶人數的作法（例如調整家戶人數的方法是家中每一位兒童視為 0.5 人，戶長以外的其他成人視為 0.7 人；或調整家戶人數的方法是家中每一位兒童視為 0.7 人），而不用戶內每人的計算方法，根據王永慈、陳昭榮（2007）的分析，現行戶內每人的計算方法對於家戶人數多者較有利，若欲特別考量家中有較多孩子的情況，則現行計算方法未必需要調整。

### （七）社會救助給付水準

一般設計社會救助的給付水準會有兩種目標，一是其能保證低收入人口的基本生活水準，另一是不可破壞工作誘因，以免造成人們因領取給付而不願工作；然而這兩目標彼此不易同時兼顧（Behrendt, 2002：104）。因為重視給付水準的充足性（adequacy）與工作誘因的強調（incentives to work）常是衝突的（Adema, Gray & Kahl, 2003）。

至於給付水準的訂定也會與政府是否分權（decentralization）、財務責任分擔有關（Behrendt, 2002：108-109），若地方政府有權自訂給付水準以及需要負擔主要的財務責任，則可能維持較低的給付水準，這一方面要避免因高給付水準而吸引更多申請者從外地遷入（或稱為福利遷移, welfare tourism），另一方面也希望藉著低稅率與工資水準來吸引企業前來投資。若由中央政府主導且負擔主要的財務責任，基於財務狀況考量，也有可能維持較低的給付水準。若各級政府的權力與財務責任是分散的，則較不會降低給付水準；因為如此未必能讓各級政府節省經費。

為了使給付水準長期仍具有維持基本生活的功能，政策設計也會隨著物價或

薪資的變動而有所調整，也就是指標化（indexation）。若有指標化設計，則可減少政治因素的影響。Behrendt（2002：113）的研究發現德國、瑞典與英國都是以物價變動來調整，但是並未完全制度化，仍留有政府調控的空間。社會救助的給付需考量通貨膨脹的程度，適時調整給付金額；事實上在 OECD 國家中，法國、韓國、瑞典、瑞士、英國、德國等都有對於物價的考量，雖然未必一定與消費者物價指數同步增加（Adema, 2006:22-25）。

下表為歐洲國家社會救助家戶其平均可支配所得（領完所有社會福利給付與扣完稅後）占貧窮線的%，可以看到各國的給付並未都達到歐盟貧窮線的水準。我們進一步分析台灣的情況，以家支調查 2000、2007 年的資料來看，低於貧窮線（60%可支配所得）的家戶，其可支配所得為此貧窮線的 0.72、0.73；因此台灣目前的給付水準並不是太低。同時，社會救助的給付需考量通貨膨脹的程度，適時調整給付金額。

表 6-4-1 歐洲國家社會救助家戶其平均可支配所得（領完所有社會福利給付與扣完稅後）占貧窮線的%

德國 1999	0.52
丹麥 1998	0.89
荷蘭 1999	0.96
法國 1998	0.61
芬蘭 1999	0.62
英國 1999	0.59
台灣 2000※	0.72
台灣 2007※	0.73

註：(1)貧窮線=60%可支配所得（Moreira, 2008）

(2)※ 行政院 2000、2007 年家支調查，此部份只包括可支配所得（也就是領完社會救助後）仍低於貧窮線者。

#### （八）預防福利依賴

（1）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，比較容易幫助低收入家庭走向脫貧的道路。

（2）在觀念上，讓案主認知不要以為申請低收入是丟臉的；當有能力的時候，就要脫離低收入戶，也可以幫助別人。

（3）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。

（4）社工員的人力編制要足夠，才足以做追蹤、脫貧的協助。

(5) 強化脫離社會救助的誘因，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。

## 二、急難救助所發揮的功能

(一) 平衡補助速度與資源分配的公正性：應整合現有的政府與民間急難救助體系，以加快審查速度、減少錯誤發放、重覆發放的機率。

(二) 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。

(三) 針對非急難救助的個案，需要有制度性的協助，需要專業資源的投入。

## 參、就業服務

一、 整體規劃供給面與需求面的誘因設計。如下表

表 6-4-2 供給面與需求面的誘因設計

	供給面	需求面
負面誘因	1.工作要求 2.簽訂契約 3.處罰 4.限制領取給付的時間 5.給付金額減少或不予增加	
正面誘因	1.尋職協助（諮商、尋職支持性服務、訓練） 2.訓練 3.提供個人誘因或補助	1.政府提供在職給付（in-work benefits）或薪資補助 2.政府提供雇主誘因或補助 3.政府創造就業機會 4.創業補助 5.工作分拆或輪換（job sharing or job rotation）

二、對有工作能力的社會救助人口就業方面的規定以個人發展的權利與義務為理念，因此，可適度地參考德國的作法（如表 4-5-6）。

三、有工作能力未就業者，在做資產調查時就需要提供就業與社會工作服務。

#### 四、促進就業/教育的部分

（一）修訂社會救助法、就業服務法以規定社政與勞政間的協調合作機制。這需要組織面的變革，英德等國都已朝向此方面努力。

（二）提供緩衝期，不要不符合資格馬上撤銷。更細緻的去區分某些家庭類型，將其需要的福利保留下來，包括醫療費用，就學補助，以增強工作動機。

（三）提供托育/托老服務。

（四）提供多元教育訓練的機會、職訓課程可開設專班。

#### 五、補助雇主給予誘因的作法

（一）減低雇主 6%的勞退、勞健保的負擔。

（二）對雇主提供統整性的資訊與獎勵措施，以獎勵其創造就業機會。

#### 六、公部門創造就業機會

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。

#### 七、照顧服務的政策與發展

（一）減少引進外籍勞動力。

（二）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。

八、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。

#### 九、多元就業

（一）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。

（二）要各整合部會的資源，如營建署、農委會、客委會、勞委會等。

（三）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。

## 肆、職業訓練

職訓的質與量需與就業配合，因此需要有下列的考量：（一）配合對象，調整訓練期。尤其是對於年齡偏高或者教育程度偏低者，三個月的職訓是不足的。

（二）職訓過程須包括心理建設，培養職場現實感、模擬市場、就業會遇到的狀況。（三）訓用合一。（四）就業後的支持。（五）理財/債觀念的培養。（六）職訓貸款設計可增加就業意願。（七）無力繳交職訓保證金者可抵免。（八）再檢討尋職交通補助：建議距離大約 40 分鐘之內可以到，約 15 公里以內。

## 伍、創業

一、協助創業再加上陪伴期：現行的創業協助多半只有上課，後續實際的協助非常不足。創業最危險的就是創業第一年、創業三到五年；因此陪伴期延至四或五年是必要的，尤其對於自行創業的。

二、對於自行創業者，設計創業體驗機制，先到連鎖店體驗。台灣連鎖加盟促進協會願意提供相關的機會。

三、建立一個平台：結合專業諮詢、生活需要、家庭照顧等。

## 陸、非營利組織

一、重新檢討非營利組織為雇主的定位：非營利組織為雇主（例如居家服務），需要負擔勞退新制之6%、資遣費；這對其財務壓力甚大。

二、對於多元就業方案，減輕非營利組織需有相對人力補助的要求，以減低財務壓力。

三、非營利組織的創業需要來自政府、企業、有經驗的非營利組織提供經驗的交流與學習。因此政府應鼓勵有能力的非營利組織與企業合作，提供企業與非營利組織的合作動機。

四、修法規定財團法人聘用專職人力，以鼓勵聘用專職人力。

## 柒、債務協助

一、鼓勵非營利組織扮演重建庶民銀行體制的角色，協助民眾有更多元、更友善的債務減輕管道。

二、減低銀行高額循環利息，強化現有卡債協商的義務律師團。

三、提供理財債務的協助課程。



## 捌、彈性工時的保障

除了一般勞動工作者，也包括從事社會服務與就業服務的約聘社工員、勞務委外的就業服務人員。目前文獻已開始討論所謂彈性安全的概念（flexicurity），彈性的部分是雇主彈性調整員工人數、工作時數、工作內容、薪資水準。安全的部分是要保障勞工被資遣或就業條件被重大改變、勞工即使換雇主也仍舊可以就業、失業時有所得的保障、可以兼顧家庭照顧責任。European Commission（2007）也提出彈性安全的四元素：（一）兼顧雇主與勞工的彈性與可靠的工作契約、（二）完善的終身學習制度、（三）有效的積極勞動市場政策、（四）現代的社會安全制度，保障所得並鼓勵就業、兼顧家庭照顧需要。未來台灣在此作法上仍須謹慎，一方面是台灣的勞動市場尚未如歐洲勞動市場的彈性，另一方面，台灣勞工的權力處於相對弱勢，因此，所謂彈性安全的落實仍值得觀察；再者，對於已發生的彈性工時的缺乏保障，政府更應該保障經濟弱勢者的權益。