

## 第四章、基本生活保障

### 第一節 韓國

國家基本生活安全法案（National Basic Livelihood Security Act, NBLSA）是於 1999 年 9 月制訂完成，但是完整的國家基本生活安全體系（National Basic Livelihood Security System, NBLSS）運作則是到 2000 年 10 月才正式運作（Kim, 2004；Park, 2007）。

國家基本生活安全法案之所以會通過，一方面是因為 1997 年的亞洲金融風暴，造成韓國的失業率增高（最高點是 1999 年第一季的 8.4%）、貧窮率增加（最高點是 1998 年第三季的 11.9%）、所得分配也漸趨不均（Gini 係數於 1997 年是 0.283，1998 年則是 0.316）；同時國際貨幣基金（IMF）也提供援助，並要求其建構完善的生活保障制度。另一方面也是因為民間團體的積極倡議，當時有六十四個民間團體組成一個政策倡議聯盟（Solidarity for Enactment of NBLSA）推動此法案，此聯盟視此法案為一種社會權的保障，然而當時政府並不是十分接受此法案主張，而後經過民間團體的努力倡導、反對黨的支持，使得此法案得以通過（Moon, 2008）。

當時的總統是金大中（Kim Dae-Jung），其主張生產性的福利（productive welfare），金大中在此階段推動了許多的社會福利，這是自 1945 年以來韓國政府社會福利擴展最主要的一個階段，其中一項便是社會救助法的修訂——「國家基本生活安全體系」（Park, 2007）。「國家基本生活安全體系」是提供貧窮線以下的人口經濟的協助，無論其是否有工作能力。整體而論，韓國仍是將經濟成長視為第一優先，社會福利的推動也要帶動經濟發展，同時，家庭與市場的福利提供角色也被重視，因此，政府社會福利的擴展仍將相當的有限（Park, 2007）。

由於缺乏對於全國家戶每年所得狀況的資料，韓國的貧窮率估算經由三個過程，首先是由韓國 Korea Institute for Health and Social Affairs（KIHASA）估計最低生活費用與貧窮線。韓國政府計算基本生活項目的市場價值（a market basket），包括食物、住宅、衛生與醫療照顧、文化休閒、衣物與鞋類、交通、水電費與家具等。韓國衛生福利部（the Minister of Health and Welfare）於每年十二月公布貧窮線，此貧窮線會依據通貨膨脹的情況與每五年所做的生活項目的市場價值調查（a market basket survey）來決定（Lee, Sunwoo & Meegon Kim, 2003）。

第二階段是由 KIHASA 估計領取薪資者家戶的貧窮率（低於貧窮線的比率）。領取薪資者家戶的年所得與支出資料是由韓國國家統計局（Korea National

Statistical Office, KNSO)每年所做的調查(Annual Report on the Household Income and Expenditure Survey)，但是因為此調查只限於領取薪資者家戶，因此並不是全國的貧窮率（韓國國家統計局對於全體家戶的所得與支出調查是每五年做一次，並非每年執行）。第三階段則是由 KIHASA 去估算領取薪資者家戶貧窮率與全體家戶貧窮率之間的比值（ratio），因此再來推估全國家戶的貧窮率。以 2000 年第四季為例，估算的貧窮率為 6.2%（Lee, Sunwoo & Meegon Kim, 2003）。

在國家基本生活安全體系（NBLSS）建構之前，韓國的社會救助體系稱為生活保障體系（The Livelihood Protection System, LPS），始於 1961 年，經過將近四十年的時間，NBLSS 開始建構，其代表了對於全體國民的最後的生活保障（a last safety net），並反映生產性福利的意識型態，一方面維持人民的基本生活水準，另一方面也要提升人民的自助精神（self-support、self-reliance）。以下介紹 NBLSS 的特徵（Lee, Sunwoo & Meegon Kim, 2003）：（一）從「施予」轉為「權利」：顯示政府有更多的責任以維護人民的基本生活水準。過去的 LPS 制度的時代，政府並沒有絕對的義務要保障人民的基本生活，政府有較大的權限決定是否要提供協助。同時，政府也可依據預算的多寡來調整接受補助的人數。然而 NBLSS 是一種權利的保障，也就是人民若是符合資格，政府有責任提供基本生活保障，若是人民未能取得，也可進行權利的爭取。

（二）取消人口相關的資格規定：過去的 LPS 制度只提供給付給：未滿 18 歲者、65 歲以上者、或是身心障礙者、長期重病者。NBLSS 則取消此類規定，給付的資格是依據：所得、財產與有扶養義務的家庭人口（support-obligators）來判斷。所謂扶養義務的家庭人口是指最親的成人家屬，例如配偶、父母、成年子女與有提供經濟協助的兄弟姊妹。若有扶養義務的家庭人口其財產低於（申請者的家戶財產 + 有扶養義務者家戶財產）× 120%，則視為無能力扶養者。此外，對於應盡扶養義務卻不負責者，政府可以先提供幫助，之後再向該有扶養義務的家庭人口追回款項（OECD, 2005）。

（三）合理計算家戶的所得與財產：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。

至於最低生活水準，是由韓國衛生福利部（Minister of Health and Welfare）（按 2008 年已改為 Minister of Health, Welfare and Family Affairs）選派委員組成

中央生活救助委員會（Central Living Assistance Committee）來決定，每年會依據利率、通貨膨脹、房地產價格的變動調整之。Combined Income Criteria 要低於最低生活水準才合乎申請的資格。

表 4-1-1 2005 年 最低生活水準

家戶人口	1	2	3	4	5	6
2005 年 最低生活 水準	401000( 若以 <b>1 韓圓 =</b> <b>0.024215</b> 新台幣，其 為新台幣 9710 元，相 當於 2005 年 高雄市標準)	668000	908000	1136000	1303000	1478000

資料來源：OECD (2005)

表 4-1-2 2005 年 每月給付水準

家戶人口	1	2	3	4	5	6
2005 年 給付水準	343498	571978	776833	972256	1114789	1264419
住宅補助	33000	33000	42000	42000	55000	55000

資料來源：OECD (2005)

（四）引進工作誘因與自助的作法：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。

根據韓國官方網站的資訊，其稱為 Self-Support Act，其目標包括：（一）提供有系統的協助，讓失業的貧窮者能自立自助。（二）擴展 self-support 工作機會，以助於其勞動市場參與。（三）強化就業有善（employment-friendly）的 self-support 協助。（四）協助微型創業的資金。

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）。符合韓國社會救助的保障者約占 3%，其中有 22% 是有工作能力者。在有工作能力者中，有 16.25% 是一定要參與福利促進就業的，60.31% 是已經就業者、23.44% 是因照顧小孩等因素而不需參加。社會企業的類型包括：醫療照顧（23%）、資源回收（22%）、清潔（12%）、建築（12%）、製衣（7%）、農業（5%）、其他（19%）。

此外，也有薪資不列計（earnings disregards）的設計，以增加工作動機，例如：身障者參加相關工作自立方案、救助領取者參加自立方案可有 30% 的薪資不列計（OECD, 2005）。NBLSS 也開始提供住宅補助，包括房租、修繕等，金額。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）。

## 第二節 香港

香港政府並未設定所謂的官方貧窮線，一般會以香港唯一的社會救助方案---Comprehensive Social Security Assistance (CSSA，或簡稱綜援，始於 1972 年)的標準來討論(Chiu, 2003)。CSSA 使用基本需求預算的方法(Basic Needs Budget approach)認定最低生活標準，基本需求包括：食物、交通、衣物與鞋類、水電燃料與其他基本個人/家庭的物品。食物費用是以政府的普查與統計部提供最低 50% 的零售價格來計算；非食物費用亦是類似，但要確保所設定的標準未超過基本需要。至 2005 年，CSSA 人數為 296,688 人，占總人口的 4.35% (Asia Development Bank, 2007；Wong, 2007)。

面對 1997 亞洲金融風暴，香港政府仍然以經濟發展為重點，然而由於香港缺乏失業保險，所以失業人口進入 CSSA，使得 CSSA 人數年年成長。香港政府從 1999 年開始就緊縮 CSSA，例如：有工作能力之領取者，3 人家戶的給付減少 10%，3 人以上的家戶更減少 20% 的給付。到 2004 年也開始限制移民的申請資格，申請者需要在香港居住七年才有資格申請。

此外從 1998 開始，香港政府也開始推出 CSSA 個案的自立自助方案（如附表），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。

除了 IEAPs，香港也推動其他兩項計畫：社區工作計畫 (Community Work, CW)、薪資不列計 (Disregarded Earnings, DE)。CW 是針對社會救助領取時間較久者，IEAP 則是針對領取時間較短者；兩者都是強制性的，由社會福利部 (Social Welfare Department) 分派個案。社區工作方案主要是在政府或非營利組織中工作每週 24 小時，連續 12 週。至於薪資不列計 (Disregarded Earnings, DE)，不列計的最高金額是 1.5 倍的最低福利給付。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。

表 4-2-1 1988-2005 香港自立自助計畫

年份	方案
1998	1. Active Employment Assistance Program 2. Community Work Program 3. Disregarded Earnings
2001	1. Intensive Employment Assistance Fund 2. Special Job Attachment Program
2002	End Exclusion Program
2003-2005	2003 年 Intensive Employment Assistance Projects (105 projects: 其中 40 個方案 是從 2003 年 10 月至 2004 年 9 月, 30 個方案是從 2004 年 10 月至 2005 年 9 月 45 個方案是從 2005 年 10 月至 2007 年 9 月)

資料來源：Tang (2006)

以下是香港社會福利署的綜合社會保障援助計劃---**自力更生支援計劃**的重要內容。

#### 一、引言：

自力更生支援計劃是綜合社會保障援助(綜援)計劃下的一項計劃，目的是為 15 至 59 歲，身體健全的失業人士或是每月從工作中所賺取的收入或工作時數少於本署所定的標準的人士（以下統稱申請人）提供現金援助的同時，鼓勵及協助他們尋找有薪的全職工作，達致自力更生。申請人除了要符合居港年期的要求及通過經濟審查外，亦必須參加自力更生支援計劃，才符合領取綜援的資格。

#### 二、自力更生支援計劃內容：

推行自力更生支援計劃的目的是協助申請人增強受僱能力及增加受聘機會；計劃的內容包括三個主要部分：

- (一) 積極就業援助計劃
- (二) 社區工作計劃
- (三) 豁免計算入息

#### 三、相關的承諾：

申請人如同意參加自力更生支援計劃，即表示他/她願意證明自己在領取綜援金的同時，盡全力參與由社會福利署（社署）協助他/她尋找有薪的全職工作而安排的所有活動。申請人必須簽署一份求職人士承諾書，以表示清楚明白他/她必須履行所有自力更生支援計劃所要求履行的承諾。

#### 四、未能履行求職人士承諾書內所列明的事項的後果：

若申請人拒絕簽署求職人士承諾書或未能履行該承諾書內所列明的任何事項，他/她將不符合資格領取綜援金。社會福利署署長有權：

- ◆ 停止處理他/她的綜援個案申請；
- ◆ 終止向他/她及其家庭成員繼續發放已批核的綜援金；與及
- ◆ 要求他/她償還任何因未能履行承諾而引致多領的綜援金。

## 五、積極就業援助計劃

在積極就業援助計劃下，社署會為個別申請人提供切合個人需要的就業援助服務。計劃的目的是幫助申請人提升能力以克服就業障礙，增強受僱能力，並覓得有薪工作。申請人可以透過這個計劃取得一系列的服務，包括：

- ◆ 利用在每一個社會保障辦事處設置的職位空缺搜尋終端機取得最新的勞工市場資訊；
- ◆ 由社署協助他/她訂立尋找工作的計劃並且定期檢討計劃；
- ◆ 在有職位空缺時，為他/她安排工作配對；
- ◆ 安排他/她參加由社署資助的機構所營運的就業援助計劃；與及
- ◆ 提供就業後的支援服務，從而幫助他/她持續工作。

## 六、社區工作計劃

申請人亦必須參加每星期不超過 3 天或 24 小時的社區工作，目的是協助他們：

- ◆ 培養工作習慣；
- ◆ 增強受僱能力；
- ◆ 擴闊社交圈子；
- ◆ 加強自尊自信；
- ◆ 為就業做好準備；與及
- ◆ 在積極找尋工作的同時，對社會作出貢獻。

## 七、豁免計算入息

綜援計劃設有豁免計算入息的安排，目的是鼓勵綜援受助人就業和持續工作。豁免計算入息的安排如下：

- ◆ 受助人每月從工作所得的入息，部分可獲豁免計算至指定限額；
- ◆ 受助人從新工作所賺取的首月入息，可獲全數豁免計算，惟受助人必須在過去兩年內未獲此項豁免。

## 八、工作為先的理念

社署會為那些在經濟上無法自給的人士提供安全網。申請人必須明白綜援金的發放是為他/她解決經濟困難的暫時措施。他/她有責任透過向他/她提供的各項就業援助服務，積極尋找及持續工作，自食其力，以應付自己及家人生活所需，從而減輕他/她及其家人在公共福利方面的依靠。

## 九、上訴程序

如申請人不同意社署所作的決定，可向「社會保障上訴委員會」提出上訴。

上訴必須在社署發出有關通知書的日期起計四星期內提出。如需查詢上訴程序，可聯絡各社會保障辦事處。

至於綜合社會保障援助（綜援）計劃的「豁免計算入息」，以下是相關作法的說明：

（一）綜援計劃設有豁免計算入息的安排，目的是鼓勵受助人就業和繼續工作。「豁免計算入息」是指在評估受助人應得的綜援金額時，無須在援助金額中扣減的工作入息。有工作的綜援受助人，每月家庭的總入息（即工作入息加上援助金）會較完全依賴綜援為多。更重要的是，工作是自力更生的最佳途徑。努力工作可以改善自己和家人的生活，也可為子女樹立好榜樣。

（二）豁免計算入息的受惠資格：領取綜援不少於兩個月的個案，不論受助人的類別，可享有豁免計算入息的安排。

（三）符合資格的綜援受助人可享有下列豁免計算入息的安排：

（甲）每月豁免計算的工作入息

受助人每月從工作賺取的入息，部分可獲豁免計算，最高豁免計算金額為 2,500 元。計算方法如下：

<u>入息</u>	<u>豁免計算方法</u>	<u>最高豁免計算金額</u>
首 800 元	全數豁免	800 元
其後 3,400 元	半數豁免	1,700 元
4,200 元或以上	豁免首 800 元的全部及其後 3,400 元的一半	2,500 元

（乙）全數豁免計算新工作的首月入息

受助人從新工作賺取的首月入息，可獲全數豁免計算，但受助人必須在過去兩年內未獲此項豁免。



## 例子

### 例 1-1：

一個四人家庭，申請人是一位健全的失業人士，他的妻子需照顧兩名分別為十六及七歲的兒子。長子就讀全日制中學，需在外進午膳，幼子則就讀半日制小學。這個家庭每月開支包括租金 3,500 元、另外需繳交水費及兩名兒子往返學校交通費 400 元。這個沒有收入的家庭每月可得的援助金額如下：

綜援認可需要:	(元)
✧ 標準金額 (家中一名健全成人、一名須照顧家庭人士及兩名健全兒童的標準金額)	5,170
✧ 特別津貼	
➤ 租金	3,500
➤ 水費／排污費	44
➤ 學生膳食津貼	195
* 往返學校交通費	400
= 援助金額	<u>9,309</u>

### 例 1-2：

該申請人在領取綜援半年後找到一份當搬運工人的全職工作，每月薪金 5,000 元。由於他可獲全數豁免新工作的首月入息，因此他第一個月所獲的薪金，並不影響這個家庭可得的援助金額(即仍是 9,309 元)，其後這個家庭每月的總收入如下：

綜援認可需要:	(元)
✧ 標準金額 (家中一名健全成人、一名須照顧家庭人士及兩名健全兒童的標準金額)	5,170
✧ 特別津貼	
➤ 租金	3,500
➤ 水費／排污費	44
➤ 學生膳食津貼	195
➤ 往返學校交通費	400
	總數： <u>9,309</u>
減	
可評估收入：月薪 - 最高豁免計算入息金額 (即5,000 元 - 2,500 元)	<u>2,500</u>
= 援助金額	<u>6,809</u>
家庭總收入 = 薪金收入 + 援助金額 (即5,000 元 + 6,809 元)	<u>11,809</u>

## 例 2-1

一個三人單親家庭，包括母親、十四歲的兒子及十二歲的女兒。母親是全職主婦；兩名子女均就讀全日制中學，需在外進午膳。這個家庭每月開支包括租金 3,200 元、另外需繳交水費及兩名子女往返學校交通費 450 元。這個沒有收入的家庭每月可得的援助金額如下：

綜援認可需要:	(元)
✧ 標準金額(單親人士及兩名健全兒童的標準金額)	4,510
✧ 單親補助金	230
✧ 特別津貼	
➤ 租金	3,200
➤ 水費／排污費	28.2
➤ 學生膳食津貼	390
* 往返學校交通費	450
= 援助金額	<u>8,808</u>
	(以整數計)

## 例 2-2

在領取綜援一年後，該單親家長有見其子女已就讀全日制中學，因此她決定上午做兼職清潔工人，每月賺取薪金 1,800 元。由於她可獲全數豁免新工作的首月入息，因此她第一個月所獲的薪金，並不影響這個家庭的援助金額(即仍是 8,808 元)，其後這個家庭每月的總收入如下：

綜援認可需要:	(元)
✧ 標準金額(單親人士及兩名健全兒童的標準金額)	4,510
✧ 單親補助金	230
✧ 特別津貼	
➤ 租金	3,200
➤ 水費／排污費	28.2
➤ 學生膳食津貼	390
➤ 往返學校交通費	450
	總數： <u>8,808.2</u>
減	
可評估收入：1,800 元 - 1,300 元 (豁免計算的入息)*	500
*豁免計算的入息：800 元 + (1,800 元 - 800 元) ÷ 2 = 1,300 元	
= 援助金額	<u>8,308</u>
	(以整數計)
家庭總收入 = 薪金收入 + 援助金額 (即1,800 元 + 8,308 元)	<u>10,108</u>

### 第三節 新加坡

在新加坡，統計部（Department of Statistics, DOS）出版所得分配與貧窮相關數據，絕對貧窮是根據四口家庭的最低家戶支出（minimum household expenditure, MHE）而定，支出項目包括：食物、衣服與住宅，資料來源為每五年調查一次的家庭支出調查（Household Expenditure Survey），上述支出再乘以 1.25 倍以便包括其他支出項目。再者，相對貧窮是根據 50% 的每人家戶所得中位數來計算。調整家戶人數是參考 OECD 的均等比（equivalence scale），也就是第一位成人為 1，第二位以後的成人為 0.7，每位兒童是 0.5。然而一般大眾並不是非常關切貧窮問題，且相關資料也不是非常普及。政府也不慣將貧窮放入政策討論，若是有政策討論，多半是以最低 20% 家戶為標的（Yap, 2003）。

政府採取「多重援手」（many helping hands）的作法去幫助需要幫助的人，也就是政府、草根組織、志願組織與個人都投入助人的工作中。近年來尤其強調社區基礎的自助方案，並成立選民為基礎的社區發展委員會（constituency-based Community Development Councils, CDCs）以及族群為基礎的自助團體，鼓勵富有者去幫助需要者。政府社區發展與運動部（Ministry of Community Development and Sports, MCDS<sup>1</sup>）在 2001 年四月開始已不直接提供服務，主要做管理與財源提供者（Yap, 2003）。

整體而言，新加坡政府認為最好的社會福利就是提供人民工作機會，社會福利只補助人民在教育、住宅、健康醫療的方面，因為可以提升人們的就業力。政府政策避免人民養成福利的依賴，因此救助是暫時的，主要是幫助人們自立，而不是減損其自立的精神。再就稅收而言，新加坡所得稅雖然是累進的，約最有錢的三分之一的勞動者要繳所得稅；但是總體稅額卻不大，所得稅收約占 7% 的 GDP（Xiuhui, 2007）。

新加坡的社會救助可分為四大類---現金救助、食物、住宅與水電、醫療，以下分別介紹之（Yap, 2003）。在現金救助方面：（一）公共救助（Public Assistance, PA），提供給老年、生病/身心障礙且無人照顧者，其中約有 80% 是老人。（二）短期經濟救助（Interim Financial Assistance Scheme）是每月提供現金，至多三個月的救助。（三）經濟不景氣救助方案（Economic Downturn Relief Scheme）提供戶長被裁員、生病等；每月提供現金，為期三個月的救助，可視情況延長。（四）CDCs 短期經濟協助。（五）2001-2007 年的新新加坡股份（the New Singapore Share）：PA 領取者、福利機構的住民、每月薪資低於 \$ 1,200 可以領取 1,200-1,700 的股份，每月薪資高於 \$ 4,000 以上者只有 200 股份。每一股是 \$ 1，不可交易但

<sup>1</sup> 現已改為 Ministry of Community Development, Youth and Sports.

可以抵換現金，也可以領股息；但條件是須繳交 \$ 100 到個人的中央公積金中（Central Provident Fund, CPF）。

**第二是在食物方面**，社區組織或志願組織提供食物或是食物券。老人也可有送餐或供餐的服務。第三在**住宅與水電**方面，大多數的新加坡人都有權利購買政府補助的房屋（除了每月家庭薪資超過 \$ 8,000），且也有低利房貸。此外，對於低收入家庭也有額外的補助。對於房租與水電，也有 The Rent and Utilities Assistance Scheme（RUAS）幫助有需要的家庭。同時，面對不景氣與失業，政府 Housing and Development Board（HDB）也提供經濟協助給遭資淺或減薪的勞工，以減輕其房貸的壓力。第四是**醫療**方面，除醫療補助外，對於資遣勞工也提高更多的補助。

對於貧窮議題，新加坡政府面臨的挑戰包括：（一）屬於最低第二的十分位數之工作貧窮者缺乏任何協助。（二）部份低所得家庭的第二代缺乏努力的動機。（三）低於高中教育程度的中高齡勞工，雖然有各類的訓練與學習機會，但是否能改善其就業，效果並不確定。（四）面臨人口老化，年紀愈長愈有可能用盡儲蓄。

2007 年新加坡政府推動其工作福利（Workfare Income Supplement, WIS）政策。面對經濟全球化與產業結構的變化，新加坡也面臨低所得者其實質薪資未增加，甚或減少的情況（例如：在 2004-2006 年間，雖然勞動市場仍活絡，但實質薪資最低的 30% 勞工平均一年薪資減少 0.5%）。因此政府推動增加低薪資者所得的工作福利，其主要是參考美國的工作福利政策，並根據新加坡的環境而設計。

WIS 的資格是提供 35 歲以上以的新加坡公民，其在 2008 年至少 6 個月內工作 3 個月，或工作 6 個月。月薪最高是 \$ 1,500，資產在 2007 年 12 月 31 日未超過 \$ 10,000；自雇者需要繳醫療費用（Medisave）。WIS 與 公積金（Central Provident Fund, CPF）聯結，對於 35 歲以上低薪勞工其所繳的費用較低，此外，WIS 是提供現金，CPF 是針對正式勞動市場的勞工，而 CPF Medisave 只提供給自雇者與非正式勞動市場的勞工。

若是已加入 CPF 者，政府會自動找出合格者，若是自雇者與非正式勞動市場的勞工，其沒有雇主繳納 CPF 的紀錄，則需要去辦理登記，並繳納 Medisave 費用。WIS 的金額如下表，受雇者會於 2008 年 1-4 月領到錢，每 100 元的 WIS 就有 71 元進入 CPF，29 元直接領出。而自雇者與非正式勞動市場的勞工，會於 2008 年 1-5 月領取 WIS，其是直接進入 Medisave 帳戶。

表 4-3-1 WIS 最高金額

年齡	受雇者 最高金額	自雇者與非正式勞動市場的勞工 最高金額
> 35-45	\$ 900	\$ 600
> 45-55	\$ 1200	\$ 800
> 55-60	\$ 1800	\$ 1200
> 60	\$ 2400	\$ 1600

下表為美國與新加坡工作福利的比較（Devasahayam, 2007）。此方案可說是負所得稅的另一種型態，並非直接與稅收連結，而是與中央公積金（CPF）有關（Poh, 2007）。政府一方面提供低薪資者（可以證明自己就業者）現金補助，另一方面減少雇主對低薪資者 CPF 的負擔，使雇主更願意雇用低薪資者。再者，也補助低薪資者 CPF 的儲蓄。

表 4-3-2 美國與新加坡工作福利的比較

	美國	新加坡
標的人口	單親母親	35 歲以上低薪勞工（Older Low-wage workers, LWWs）
目的	1. 促進工作與減少福利依賴 2. 維繫婚姻、減少非婚生子與貧窮	幫助低薪勞工增加所得、加強其市場價值與增加其工作流動
經濟面給付	Earned Income Tax Credit（EITC）	分等級的薪資補助
教育/訓練	各州重視的程度不同	視教育與訓練為關鍵
其他給付	Child support、補助醫療保險	額外的公共住宅補助

資料來源：Devasahayam, (2007)

目前此方案只限於在正式勞動市場的勞工，因此也就是有繳交中央公積金者。在此方案大規模推動之前，新加坡政府於 2006 年先推動 Workfare Bonus Scheme（WBS）一年，作為短暫增加低薪資勞工所得的作法，於 2007 年才推動 WIS，此為長期的方案，以鼓勵低薪資勞工繼續工作，並加強教育訓練，增加市場競爭力。此方案被稱為新加坡社會安全制度的第四支柱（其他三支柱為：住宅、醫療、中央公積金）。在執行方面，此方案也以整合性的個案管理替代過去較鬆

散的「多重援手」(many helping hands)的作法，雖然成本較高，但新加坡政府認為如此可帶來更持久的效果 (Poh, 2007)。

新加坡政府採取薪資補助的作法是因為：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 (Poh, 2007)。

## 第四節 德國

在官方貧窮線方面，歐洲傳統上慣用相對貧窮的方法來測量，也就是所謂的 **Laeken At-Risk-of-Poverty indicators**。在 2001 年的 Nice 高峰會議，歐盟會員國決定共同對抗貧窮與社會排除，也就是訂定一套量化與質性的指標，以檢視各國的情形；不過，各國對抗貧窮與社會排除的政策主要仍是由各國自行設計與推動。而 Laeken indicators 是於 2001 年 Laeken European Council 訂出，共分為四各層面---財務貧窮（financial poverty）、就業（employment）、健康（health）與教育（education），其中第一項 **Laeken At-Risk-of-Poverty indicators** 也就是處理貧窮線的界定（Notten & Neubourg, 2007）。

**Laeken At-Risk-of-Poverty indicators** 是指調整家戶人數後的所得中位數之 60%（national median adult equivalent income）。其是以每年家戶淨所得（annual net household income）來計算，至於均等比（equivalence scales）是採用修正的 OECD 均等比，也就是家戶中第一位成人的權重為 1，其他成員年齡超過 14 歲者的權重為 0.5，年齡低於 14 歲者的權重為 0.3。歐盟統計局根據 European Community Household Panel（ECHP）來估算各國的貧窮率（Notten & Neubourg, 2007）。

由於德國在 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）。

社會救助重視輔助原則（the subsidiary principle），也就是強調個人與家庭的責任先於政府的責任，個人有責任且接受任何存在的工作；同時，基於個人應先賺取薪資，所以社會救助金額可以降低，因此，隨著薪資增加，社會救助給付會遞減。但是至 1990 年代末期，德國政府發現社會救助人口中，約有 41% 是有工作能力者，而有工作能力者中只有 11.08% 在就業（含部分工時），也只有 3.6% 在接受職業訓練（Woods, Chadwick & Volkert, 2002）。這使得德國政府想再尋找其他解決方法，經濟誘因就是其中一種考量，強化人們進入勞動市場的動機。

經濟誘因的相關政策討論有：如美國的 EITC 之負所得稅、改善社會救助領取者的勞動市場參與誘因等。德國在 1990 年代對於負所得稅有許多的討論，支持者認為此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。但是德國政府決定不推動，這是因

為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 也是為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。

除了經濟誘因的考量，德國社會救助也採取積極促進的作法，稱為 Help towards Work（HTW），其包括（Adema, Gray & Kahl, 2003）：（一）創造社區中非市場工作，如掃街與公園、清除污染、建設腳踏車道、美化公園等。（二）與私人企業簽約，讓社會救助領取者進入企業就業，企業只提供七成薪水。（三）補助雇主以獎勵雇用社會救助領取者。（四）對於未完成高中學歷者，進入教育或職訓體系。這樣的作法也帶動許多社會服務的工作機會，個案管理的作法也開始推動。

2005 年開始德國的社會救助制度又較大的改變（稱為 Hartz IV），過去對於有工作能力者的失業救助、社會救助整併合一（即下表中的 Unemployment benefit II 或稱為 basic jobseekers allowance）；此政策的財政來源是以稅收為基礎，需有資產調查。其給付包括：（一）標準給付提供給戶長、提供給其他家庭成員以維持其基本生活（下表之 social allowance）。（二）對於懷孕婦女、單親、身障或因醫療需要而需特殊營養補充者，提供額外津貼。（三）住宅與暖氣津貼。上述這些項目相加總和，在減去家戶淨所得，即為實際給付金額（也就是差額補助）。Unemployment benefit II 對於 25 歲以下的年輕人也有特殊的支持，會立即安排其就業、訓練或短期的就業機會。

此外，由 Unemployment benefit I 到 Unemployment benefit II，也有提供一種所謂限時津貼（time-limited allowance），為期兩年（這是由於過去的失業救助是 earnings-related，但現在的 Unemployment benefit II 已與先前的 earnings 脫



夠，只看基本需要（basic needs），故會有 Unemployment benefit I、Unemployment benefit II 中間落差較大）。此津貼的金額計算方法為：1/3（最近一次的失業給付包括房屋給付 減去 Unemployment benefit II）。無工作能力者則另有一套社會救助。下表是對於失業與貧窮者的各類福利（Opielka, 2008）。。

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。換言之，2005 年的修法帶來給付的減少、貧窮的增加、對尋職者的嚴格監督、要求人們從事低薪工作等；如此產生更多的工作貧窮人口，讓德國的勞動市場美國化

（Americanization of the German labor market），這也是德國一直想避免的（Eichhorst, et al., 2006；OECD, 2005；Opielka, 2008）。

表 4-4-1 2005 年開始德國對於失業與貧窮者的各類福利

給付類型	Unemployment benefit I	Unemployment benefit II	Social allowance	Social assistance
社會福利	社會保險	救助（資產調查）	救助	救助（資產調查）
財源	社會保險費	稅	稅	稅
時期	12 個月（55 歲以上可到 18 個月）；之後轉到 Unemployment benefit II	無限，但有義務自行採取有行動解決經濟困難	無限	無限（經評估確定無工作能力）
標的人口	失業者（符合規定資格）	15-65 歲有工作能力的失業者	Unemployment benefit II 領取者 15 歲以下的孩子	15-65 無工作能力者、老人
2004 年以前	Unemployment insurance benefits	Earnings-related unemployment assistance		Social assistance

資料來源：Opielka,（2008）

在促進就業方面，德國政策的基本立場是：一方面支持尋職者，另一方面要求個人要努力找工作。積極促進就業的主要對象是 UBI、UBII。以下討論尤針對 15-65 歲有工作能力的工作尋職者的政策（UBII）。其強調個人責任，以及協助個人提升能力以便就業。個人需要去就業，即使是低薪（經過勞資集體協議或公共就業）。UBII 領取者因為有薪資不列計（earnings disregards），因此其即使有工作，也可能領取 UBII。薪資不列計的方法如下：每月薪資第一部份的 100 歐元

不列計，100 歐元至 800 歐元是 20%不列計，800-1200 歐元則是 10%不列計（若單親家中有小孩則是 800-1500 歐元）（Eichhorst, et al., 2006）。

UBII 領取者需要接受任何工作，例外的情形包括：其精神或情緒上不能做此工作、若做此工作會嚴重的影響其找未來更適合的工作、要照顧三歲以下的孩子或家中其他依賴人口。UBII 的領取者需要與就業中心簽訂 the personal integration agreement，（Eichhorst, et al., 2006）領取者接受必要的服務，也要盡義務；雖然這義務不是法定的義務，但是其若不願就業就會受到暫時停止部份給付的處罰；由於需考慮其基本生活需要，不會暫時停止全部的給付，某些情況下也可能以 實物（in-kind）代替現金。UBII 領取者可以依其需要得到個別的服務，包括債務、藥物濫用的協助、社會心理諮商、兒童托育等、創業補助。若其仍找不到工作，則需要提供其公共就業的機會（Eichhorst, et al., 2006）。

除了政策面，德國政府在組織面發展協調框架，協助失業的社會救助領取者進入勞動市場。UBII 領取者的就業服務是由 the ARGE jobcenters 來執行，其是由 the Federal Employment Service（BA）與 municipalities 共同合作設立的組織，工作人員仍然分屬 the Federal Employment Service（BA）或 municipalities

Hanesch et al.,（2002）研究德國的整合機制，提出下列建議：（一）城市層次（city-wide level）協調機制的建構是必要的，同時要區分指導層級（steering level）---各單位代表的組成、執行層級（working level）---各單位的專業人員。（二）地方社會服務與就業服務單位需要有特別的協調框架，應該要超越在就業服務單位所運作的合作模式。Hanesch et al.,（2002）發現雙方的協議是不夠的，需要有實際的方案將協議落實，尤其是對於領取需資產調查給付者的協助，更需要如此的設計。（三）有些地區成立一個特殊的外部單位來運作，其是一個自主、法定獨立的機構推動整合的工作，其會比在公部門現有架構下的運作來得彈性，但是其也需要受到公部門的管轄，完成其明確的任務。

## 第五節 英國

（貧窮線部份詳見第四節德國部份---歐盟貧窮線）

英國目前的資產調查方案包括：Income Support（IS）、Job Seekers Allowance（Income based）（JSA）、Housing Benefits（HB）、Council Tax Benefits（CTB），主要資格詳如下表。

表 4-5-1 英國目前的資產調查方案

給付	主要資格
Income Support（IS）	所得低於某個水準、無法全職工作（如單親家庭、有登記的生病或身心障礙者、照顧病人或老人）。
Job Seekers Allowance（Income based）（JSA）	所得低於某個水準、失業但有能力工作、且可以去工作
Housing Benefits（HB）	所得低於某個水準、需要居住成本的補助
Council Tax Benefits（CTB）	所得低於某個水準、需要補助其 Council Tax bill

From: Cappellari & Jenkins（2008）、OECD（2005）

此外，在職給付（主要是 Working Tax Credit）也可算是社會救助，因為不需要有社會保險身份、也要有所得的限制。不過也有人主張 tax credits 不算是社會救助，因為自 1998 年開始英國工黨就大力推展 tax credits，並與 welfare to work 連結，不視其為福利給付，因此其是由 HM Revenue and Customs 來負責；而 Department of Work and Pensions 負責 IS 與 JSA（Cappellari & Jenkins, 2008）。

目前英國政府重視家中是否有工作者，大於社會救助與社會保險的區分。IS 與 JSA 可視為與就業關的社會救助，不過實際上，有 65% 的 IS 或 JSA 領取者有領取 HB 或 CTB，也有 61% 的 HB 或 CTB 領取者領有 IS 或 JSA。

對於 JSA 的政策，其發展歷史是：在 1996 年以前，失業的個人若達到投保紀錄的要求，則可請領失業給付（Unemployment benefits, UB），不需要資產調查。

若失業的個人未能達到投保紀錄的要求，且所得低於某個水準，則可請領 IS（需要資產調查）。而 UB 領取者也可申請 IS，如果其家庭收入加上 UB 給付仍低於 IS 最低水準，對於大家庭而言，這也是非常有可能發生的。自 1996 年 10 月，JSA 引進，整併失業尋職者的給付，以保險為基礎的 JSA (contribution-based JSA) 代替 UB，其需要達到投保紀錄的要求。Income –based JSA 取代 IS，提供給低收入的失業者、其未能達到投保紀錄的要求，需要資產調查（Cappellari & Jenkins, 2008）。此外，2003 年對於單親家庭的協助也有改變，下表是對單親家庭家中有失業者、單親工作家庭的經濟協助。

表 4-5-2 2003 年前後對單親家庭的經濟協助

	對失業者	對工作家庭
2003 年 4 月前	Income Support/Jobseeker's Allowance ( adult element )  Income Support/Jobseeker's Allowance ( child element )	Working Families Tax Credit /Disabled Person's Tax Credit ( adult credit )  Working Families Tax Credit /Disabled Person's Tax Credit ( child credit )  Children's Tax Credit Child Benefit
2003 年 4 月後	Income Support/Jobseeker's Allowance ( adult element )  Child Tax Credit Child Benefit	Working Tax Credit Child Tax Credit Child Benefit

有關英國的福利改革，1998 年的 Green Paper New ambitions for our country : A new contract for welfare，強調發展彈性、個別化服務以協助人們就業。在 New Deal for Lone Parents, New Deal for Young People 的架構下，Green Paper 也推展個別化的輔導服務，輔導顧問幫每一位案主設定行動計畫（Action Plan），協助就業。到 2002 年四月，英國政府的 Employment Service 與部份的 Benefits Agency 整併成立 Jobcentre Plus，提供就業服務與社福給付（包括 失業者的 unemployment benefit, Jobseekers' Allowance, 以及其它申請者的社會救助與失能給付等）。到 2006 年，約有超過 700 地方的聯合辦公室成立，其運用強制性就業焦點會談（mandatory work-focused interviews），促使失業者或其他給付申請者就業（Strafford & Kellard, 2007）。

表 4-5-3 顯示七種 New Deal 的方案，其所涵蓋的對象非常廣，不像美國只

有真對單親家庭；但對於 Jobseeker' s Allowance 領取者有強制規定。New Deal 政策的主張包括：（一）視就業為脫離貧窮與社會排除的唯一有效方法。（二）welfare-to - work 是必要的，以預防人們脫離勞動市場。（三）增加就業人力，可以幫助雇主增進生產力。（四）透過福利給付並配合彈性個別化的服務、完備的資訊系統、提升能力以協助人們就業。（五）強調權利與義務對等。（六）政府、非營利、營利組織共同合作（Strafford & Kellard, 2007）。

對於英國的 New Deal，Dostal（2007）指出這些政策主要是關注勞動市場的人力供給（提供教育訓練，讓失業者就業），以及給付資格的控管（就業意願的調查，以便領取給付）。再者，許多措施也多是短期的。也就是說政策傾向過去政策的延續，缺乏政策基本的改變，以因應結構性的改變。

表 4-5-3 英國新政的方案

名稱	參與	開始時間	對象	內容
New Deal for Lone Parents	自願參加	試辦：1997 年 10 月 全國：1998 年 10 月	(2001 年開始) 領 Income Support 的單親家長，其未工作或一週工作少於 16 小時者，且其最小孩子小於 16 歲	個別顧問 (personal advisor) 與其做第一次會談，若仍領 Income Support，則六個月及 12 月後還要有追蹤會談。個別顧問與其討論工作選擇並提供協助。
New Deal for Young People	必須參加	試辦：1998 年 1 月 全國：1998 年 4 月	18-24 歲且領取 Jobseeker's Allowance 至少 6 個月	包括先提供其建議與支持，再選擇下列之一：補助型的工作、全職的教育與訓練、志願服務、環保工作)。2004 年 4 月又引進一個彈性的選擇設計，消費者可以混合選擇，最低的期限要求也從 26 週減至 13 週。第 10 週會追蹤一次，以瞭解進展。
New Deal 25 Plus	必須參加	全國：1998 年 6 月 試辦：全國執行後仍有數個試點於 1998 年 11 月推動	在過去 21 個月中有 18 週領取 Jobseeker's Allowance 者	個別顧問提供 13 週的密集活動，也可延至 26 週，或是延至 52 週的全職教育或訓練。
New Deal 50 Plus	自願參加	試辦：1999 年 10 月 全國：2000 年 4 月	超過 50 歲有申請與工作相關的給付者	個別顧問提供求職協助、工作與財務上的建議包括轉換工作的適應、在職訓練的補助等。
New Deal for Partners	自願參加	試辦：1999 年 2 月 全國：2000 年 4 月	領取 Jobseeker's Allowance, Income Support, Incapacity Benefit, Severe Disablement Allowance, Carer's Allowance 的配偶	18-24 歲且無孩子者也可選擇 New Deal for Young People。18-24 歲或 25 歲以上的父母，個別顧問提供協助資訊以幫助就業，包括經濟的誘因與托育。

New Deal for Disable People	自願參加	試辦：1998 年 10 月 全國：2001 年 7 月	領取身心障礙給付或其他醫療相關的給付者	工作媒合者網絡提供協助，工作媒合者的薪資需要靠其績效---身障者的參加、就業、穩定就業等
New Deal for Musicians	自願參加	試辦：1999 年 10 月 全國：200 年春天	New Deal for Young People 或 New Deal 25 Plus 參與者	若其有音樂的天份，個別顧問可轉介到音樂的專家，由該專家協助其發展。

From: Strafford & Kellard (2007)

除了在政策面推動減少對於給付的依賴、促進就業；在組織面，英國政府也推動積極福利與就業政策的整合，也就是配合 **Welfare to Work** 的政策，一方面協助給付領取者重回勞動市場，另一方面也提升政策制定與服務輸送間的整合，同時也發展良好的 IT 系統。此統整作法最主要的政策稱為“ONE”，也就是有一個單一窗口，以提供失業者領取給付以及就業服務，也增加領取者與 Personal Advisor 間的互動機會。”ONE”有許多實驗的模式，包括：社政、勞政、地方政府、民間部門、非營利部門間的整合。故也因此成立一個新的政府機構--- the Working Age Agency，整併給付與就業的大部份業務（Ditch & Roberts, 2002）。

對於社會救助中的 Jobseeker's Allowance (JSA)，給付部門與就業服務部門聯合建構一個合作框架。也就是在 Department of Work and Pensions 下設有 Cash Social Security and Social Assistance Benefits、Employment Services and Advice，兩者下面共同設有 Jobcentre Plus。JSA 的評估研究發現相當的案量有減少，這可歸因於以下因素：尋職活動增加、對領取者提供良好的資訊，此外，英國的整體經濟環境不錯（失業率下降、就業機會增加）也有幫助案量的減少（Ditch & Roberts, 2002）。

在英國，“ONE”的實驗地區會選擇失業率相對低的地區，嘗試整合給付與就業服務的部門。同時，詐欺行為的防範也受到重視；此外也運用金錢獎勵來鼓勵民間部門。給付單位、地方政府、民間部門一起投入服務設計的過程，並持續討論。因此，可建立一個發展良好的通報系統、以及定期的聯合會議制度。

Ditch & Roberts（2002）的研究指出英國組織間協調上所面臨的重要議題包括：（一）財務分擔：要能充分的提供人事費用與訓練費用、提供資本門的費用，對於服務提供的工作人員要有明確的誘因使其願意節省成本。（二）績效的測量：需要能夠反映出組織重新組合的共同績效。（三）IT 的發展需要能協助工作人員的每日工作。（四）需要有末端服務者的參與，以提升服務品質。（五）不同部門間工作人員的技術能力需要能互補，並減低部門間本位主義。這些都可視為新的協調機制的交易成本，需要有新的作為才能促進協調工作的推動。

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）。對英國而言，福利促進就業、WTC 的連結是叫新的經驗也連結較強（與美國相比）此外 1999 四月開始推基本工資（關注不影響經濟發展）、稅制採低邊際稅率減低貧窮陷阱、WTC 增加工作誘因、Child tax credit, Child benefit。

整體而言，歐洲國家對於社會救助人口中有工作能力者所運用的誘因如下表，包括人力的供給面與工作機會的需求面；其中在人力的供給面又可分為：負面誘因與正面誘因。



表 4-5-4、歐洲國家對於社會救助人口中有工作能力者所運用的誘因

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

資料來源：Moreira（2008）

至於德國與英國對於社會救助人口政策的一些比較如下（Moreira, 2008）：

（一）德國社會救助家庭的可支配所得占歐盟貧窮線（60%調整後的可支配所得）比率為 0.52（1999 年）、英國為 0.59（1999 年）。換言之，兩國社會救助家庭在領完所有社會福利給付與扣稅後，其可支配所得只占貧窮線的五到六成。（二）對有工作能力的社會救助人口就業方面的規定如下表。（三）對於社會救助人口就業的狀況，可看到雖然德國有薪非補助就業人口較少，但其教育訓練與公共就業的人口較多，而英國的失業人口較多。

表 4-5-5、德英對有工作能力的社會救助人口就業方面的規定

	德國 1999	英國 1999
選擇其他活動而不是有薪的就業： 1. 教育 2. 訓練 3. 托育 4. 其他家庭照顧 5. 無薪的工作（在社會經濟型組織）	1. 有一些限制（地方裁量） 2. 有一些限制（地方裁量） 3. 自由 4. 自由 5. 無選擇自由	1. 有一些限制（不可是全職教育） 2. 自由 3. 可減少就業時數 4. 可減少就業時數 5. 無選擇自由
拒絕就業的理由 1. 資格條件 先前工作	1. 無選擇自由 2. 自由	1. 無選擇自由 2. 自由
裁量權	較分權化，裁量權較大	較集中化，裁量權較小
政府投入直接創造工作機會、就業誘因、創業誘因、工作分拆/輪換的經費占 GDP%	0.412	0.020
政府投入訓練、實習的經費占 GDP%	0.469	0.152
取消社會救助給付的可能（不含拒簽契約者）	無	有
第一次不遵守契約時，社會救助給付水準減少的最大%（占每月給付水準）	25%	50%
領取社會救助一年後，有薪非補助工作人口%	14.71	28.13
領取社會救助一年後，在教育訓練公共就業人口%	38.24	0
領取社會救助一年後，失業人口%	26.47	65.63
領取社會救助一年後，其他人口%	20.58	6.24

資料來源：Moreira（2008）

## 第六節 美國

美國的官方貧窮線是採取絕對貧窮的概念，在 1960 年代由美國社會安全部（Social Security Administration）委請經濟學家 Molly Orshansky 發展出來。當時美國農業部已訂出四種類型的食物消費，包括：大方消費型（liberal）、穩健消費型（moderate）、低成本消費型（low-cost）、經濟消費型（economy）。Orshansky 根據低成本消費型、經濟消費型分別訂出兩套貧窮線，目前美國官方所使用的是經濟消費型，也就是經濟狀況最差的家庭其食物的消費（Fisher, 1997; Notten, 2007）。

對於非食物的消費支出，Orshansky 使用 1955 年 Household Food Consumption Survey 去估計食物支出占 3 人以上家庭收入的比率。其發現食物支出約占家庭收入的三分之一；但要注意的是此三分之一是基於全體家庭的資料，並非低收入家庭。因此貧窮線即是將食物預算金額成以上述比率（稱為 the food-ratio method）。目前美國政府使用的貧窮線即是以此為基礎，考量家庭人數、家戶成員的年齡訂出共計 48 條貧窮線。每年會隨著物價調整，物價是依據都市消費者物價指數（CPI-U）的水準。表 4-6-1 為 2007 的美國貧窮線。

美國人口統計局（the Bureau of Census）每年會根據 March Supplement of the Current Population Survey（CPS）來估計貧窮率。其是以家戶總收入（gross annual income）來估計貧窮率，總收入中的社會福利給付只包括現金部份，不包括實物（in kind）的部份，如 Food stamps 等。總收入也不包括住宅津貼、資本利得（capital gains/losses）。至於決定貧窮線的家戶人口資料是採取目前的家戶狀況，而社會福利的資料是反映前一年的資料（Notten, 2007）。

美國對於低收入的家庭的社會福利最主要是 Food Stamps 與 Temporary Assistance for Needy Families（TANF）。Food Stamps 是由聯邦政府負擔經費與定訂規則，州政府執行。TANF 則是由各州政府自行運作。此外，尚有 Supplemental Security Income（SSI）也是資產調查的方案，提供給老人、身心障礙者。Housing Benefits 提供低收入家庭住宅的給付（包括直接提供公共住宅、住宅券或政府與私人房東簽約等三種機制）。Earned Income Tax Credit（EITC）是針對工作貧窮家庭的租稅扣抵（OECD, 2005）。

對於申請 Food Stamps，家戶所得、資產需要低於某個水準，也要符合移民的規定。有工作能力者且無依賴人口，可在 36 個月領取 3 個月的給付，除非其可以達到就業的要求---每週超過 20 小時，或參與被認可的就業活動。而 TANF 或 SSI 領取者可以自動得到 Food Stamps。

TANF 開始於 1996 年，取代以前的 Aid to Families with Dependents Children Program（AFDC）以及 Job Opportunities and Basic Skills Training Program（JOBS），結束聯邦政府對於領取救助權利的保障。各州自行決定給付資格、給付水準與服務提供。聯邦政府的唯一規定是家中至少要有一位兒童或是母親是懷孕的。

大多數的 TANF 領取者也可領取 Medicaid，這是由聯邦政府提供的醫療救

助，其對象是低收入的老人、身心障礙者、有兒童的家庭等。若由於就業而失去 TANF 的給付，則最高會有 12 個月的過渡 Medicaid 給付。對於給付，聯邦政府沒有規範，各州自行決定其計算方法與水準。過去的 AFDC 最初是提供給寡婦與嬰兒，而後領取的對象有許多是未婚的母親，因此，AFDC 協助沒有配偶的母親可以留在家中，照顧其孩子。然而，TANF 轉為強調就業，在各州所定訂的時限內要離開 TANF，領取給付的上限是 60 個月。TANF 對於所得的計算，也有新資不列計的設計 (earnings disregards)，以 Michigan 州為例，薪資的第一個 USD 200 不列計，其餘的 20% 也不列計。不過各州差異大。

聯邦政府給付的領取，一次連續領取不能超過兩年，最長年限為 60 個月，是以終生來計算；各州可決定縮短年限，各州也可自己運用經費提供 60 個月之後的給付。此外，對於婚暴的受害者各州也有一些特殊的優惠 (OECD, 2005)。至於單親婦女因超過期限必須離開 TANF，其仍可繼續領取 Medicaid 與 Food Stamps，但需要另外申請 (Handler, 2006: 118)。

綜觀從民主黨的 Clinton 總統至共和黨的 Bush 總統的執政期間，TANF 的執行（約九成是單親）皆是採取 the Work First approach，強調以工作換取福利，不論做何種工作；此外家庭價值也被重視。由於 TANF 的個案量減少，因此民主與共和兩黨都支持此項政策，然而，單親家長的倡議團體、兒童貧窮的倡議團體的影響力卻極為有限，(Daguerre, 2008)。

在組織層面，各州差異大，以 Wisconsin 州的 Wisconsin Works (W-2) 來看，其是由 Department of Children and Families 執行。又以 Washington 州的 WorkFirst 來看，其聯合 Office of Financial Management、Department of Social and Health Services、Department of Early Learning、Employment Security Department、State Board for Community and Technical Colleges、Department of Community, Trade and Economic Development；由 Office of Financial Management 的主任擔任此合作機制的主席，每年需要召開 10-15 數次會議，以便協調工作、共同制訂政策與預算編列。

表 4-6-1 美國 2007 貧窮線

Poverty Thresholds for 2007 by Size of Family and Number of Related Children Under 18 Years

Size of Family Unit	Weighted Average Thresholds	Related children under 18 years								
		None	One	Two	Three	Four	Five	Six	Seven	8 or more
One person (unrelated individual)	10,590*									
Under 65 years	10,787	10,787								
65 years and over	9,944	9,944								
Two people	13,540									
Householder under 65 years	13,954	13,884	14,291							
Householder 65 years and over	12,550	12,533	14,237							
Three people	16,530	16,218	16,689	16,705						
Four people	21,203	21,386	21,736	21,027	21,100					
Five people	25,080	25,791	26,166	25,364	24,744	24,366				
Six people	28,323	29,664	29,782	29,168	28,579	27,705	27,187			
Seven people	32,233	34,132	34,345	33,610	33,098	32,144	31,031	29,810		
Eight people	35,816	38,174	38,511	37,818	37,210	36,348	35,255	34,116	33,827	
Nine people or more	42,739	45,921	46,143	45,529	45,014	44,168	43,004	41,952	41,691	40,085
<b>Source: U.S. Census Bureau</b>										

\* US \$ 10590 爲年貧窮線，除以 12 個月，即每月平均約等於新台幣 29,267 元。

各州執行 TANF，為得到聯邦政府的補助，需要達到聯邦政府的要求，其中最主要的便是增加單親母親就業的比率。雖然州政府仍有彈性作法以鼓勵就業，但大多數的州政府採取「工作優先策略」（work first strategy），也就是鼓勵單親母親從事任何工作，甚至是低薪、低階工作；卻不提供教育或訓練的機會。這是反映美國長久以來的意識型態---視貧窮的單親母親為不值得幫助的，將貧窮作個人歸因（Handler, 2006: 120）。

1996 年的福利改革，讓 TANF 的個案量減低，領給付者的就業人數也有增加。但是這案量的減少不都是因為 TANF 的政策，研究指出約有一半的案量減少是因為處罰而非幫助其就業，此外，經濟復甦使就業機會增加、基本薪資提高、Earned Income Tax Credit 的擴大實施都有助於 TANF 案量的減少（Handler, 2006: 120）。

對於美國福利改革的福利輸送體系，在 1960 年代，當時強調資格審查的品質，減低錯誤，因此需要更精確的掌握民眾的所得與資產、出生紀錄等資料。但是到 1996 年之後，因為需發展個別化的促進就業服務，是故組織文化由單純的資格審查轉為除了資格審查，再外加上個別、服務導向、密集的個案工作。這造成整個申請流程更為複雜，因為需要確定申請者有無去就業或去職訓，又需要界定何種情形需要處罰等。相關研究顯示第一線的工作人員被訓練成為嚴格執行規定、處罰、避免錯誤、儘快完成每天的工作；反而不太重視案主的權利（Handler, 2006: 120）。此外，為了應付大量的服務工作，州政府也開始與民間機構簽約委外，研究顯示民間公司會較重視效率，忽略品質，也會發生選擇容易服務的案主、限制案主的選擇、不依案主的資歷安排工作等問題。

下表為 OECD 整理韓國、英國與德國的社會救助資料，給付水準是全國一致，給付水準占工業部門平均薪資之百分比以戶長而言，均在 15% 以下，也皆有薪資所得不列計的設計。

表 4-6-2 2005 年社會救助給付<sup>1</sup>

	給付水準	最高給付額(占工業部門平均薪資之百分比)				資產調查			補充失業給付之可能性
		戶長	配偶	每一兒童	其他給付	薪資不列計	超過所得限制社會救助給付的減少比率	給付項目不加入資產計算	
韓國	全國一致	14	10	視家中兒童數 8-9	醫療、教育、生育、喪葬、住宅成本、自立給付	某些方案是採取賺取所得之 30%	100%	單親家庭	無
德國 <sup>2</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
英國	全國一致，有個人與家庭給付	10 (年齡>24 歲或單親家庭) 8 (18-24 歲單身)	6		3 (家庭給付)	單身 260 英鎊 夫妻 520 英鎊 單親 1040 英鎊	100%	房屋、council tax 與家庭給付	有
美國 <sup>3</sup>	全國一致	5	5	4	房租	最高至 120 美元的臨時收入	100%	Earned Income Tax Credit	-

資料來源：OECD(2007) Benefits and Wages 2007: OECD Indicators.

註：(1)所有總數皆以年為基礎。”-“表示資料無法獲得或無法申請。

- (2)德國 2005 年 1 月有工作能力人口的失業救助與社會救助合併至 the basic jobseekers allowance(Unemployment Benefit II)。不具工作能力者接受 Social Allowance benefits，其基本元素與 UB II 相同。
- (3) 此處只顯示 Food Stamps 方案的數據；Temporary Assistance for Needy Families (TANF)方案的資料請參考單親家庭的給付表格



## 本章小結

本章介紹韓國、香港、新加坡、德國、英國與香港的相關政策，可以發現：

（一）韓國與香港約是在 2000 年左右開始推動，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。（二）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。

（三）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。（四）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。