

社會救助問題： 政策目的、貧窮的定義與測量

呂朝賢

國立中正大學社會福利研究所博士

本文討論社會救助政策中的三大要素：目的預設、貧窮定義與測量三者的適宜性。在文中我們分別檢視目前社會救助政策在這三方面應再思慮的地方，並提出可能的替代方式。本文認為目前的目的預設雖不必完全廢除，但就臺灣社會而言，應再放寬，並以社會對應做為貧窮的定義。貧窮者可包含二類：「基本需求不滿足者」及「社會期望生活水準不滿足者」。而貧窮門檻可以訂在後者，以前者當做是貧戶間差異需求的分野。未滿足基本需求者，政府應無條件給予協助，而未滿足社會期望生活水準者，政府可以依專業工作人員的判斷來提供適當的服務。如此的設計，有助於我們把以往所謂「近貧人口」的需求考慮進社會救助人群之中。且使社會救助有更積極的功能。至於貧窮的測量則應整合社會共識法、行為法與預算法，才得以反映本文所採之貧窮定義。

關鍵詞：社會救助、政策目的、貧窮定義、貧窮測量

壹、前言

由於臺灣過去數十年的經濟成長，臺灣民眾的經濟生活日趨富足。但如同歐美已開發國家一樣，臺灣社會仍然有一群無法均霑經濟成長利益的貧窮

作者感謝陳昭榮、張世雄、蔡勇美、王德睦教授的寶貴意見，更感謝匿名審查教授悉心斧正，文中謬誤作者自負全責。

收稿日期：86年10月6日；接受刊登日期：87年7月14日

人口，散佈在這富裕社會的角落。然而相對於個人平均所得與經濟條件較我國更佳的美國，臺灣的貧民率¹ 歷年來一直維持在 0.5%-0.7% 間，美國的 Food Stamps 計劃的受益人口比例² 則維持在總人口 7.6%-10.5% 間。這是否意謂著臺灣近年經濟成長所帶來的利益相當公正的分配給全民，以致使大部分的公民脫離貧窮？很可惜，答案是否定的。當我們深究此現象時，本文發現臺灣之所以有如此低的貧窮率，與我們法定貧窮線太低有關。因為，相較於美國健康與人群服務部 (Department of Health and Human Services) 歷年的貧窮指針 (Poverty Guideline)，³ 即使我們調整不同貨幣間幣值差異，臺北市、高雄市或臺灣省的貧窮線依然低於美國健康與人群服務部的貧窮指針，最低時僅及貧窮指針的 7.9%，最高亦只有 40.4%。在如此低的貧窮線之下，所得到的貧窮數量當然很低，而這也等於反映出臺灣社會之所以呈現微不足道的法定貧窮率，主要是受到政策性因素干擾所致，並非經濟成長利益分配均當所致。

當然，本文並非認為臺灣的法定貧窮率一定需與先進國家相當才是正常，因為法定貧窮率多寡不僅與一個國家的經濟發展有關，各國的福利政策範圍亦會影響這個數值。如果臺灣的低法定貧窮率是因為經濟發展貢獻所致，那麼將十分值得我們慶幸，因為這表示臺灣的公民均霑經濟成長的利益。即使非經濟成長所致，如果低的法定貧窮率是因為政府福利政策干預下減少

1 臺灣地區的貧窮率係指符合社會救助資格的低收入人口。美國並無與臺灣社會救助完全類似的方案，且他們的救助方案體系非常複雜，尤其是州政府的救助方案標準皆不一樣。因此，在此我們僅用 Food Stamps 這個較為被熟知的方案當做比較的對象。

2 另外我們也比較了英國的救助人口，在 1979、1989、1992 三年中英國低於 Supplementary Benefit 的人數分別為 14%、20%、24% (Oppenheim & Harker, 1996:28)，在 1981-1987 領有 Assistance Benefit 的人數約在 9.1%-13.5% 之間 (George & Harwards, 1991:26)。歷年的 Food Stamps 人數與美國的總人口數取自下列網址：

<http://www.ssa.gov/statistics/hdabs97.html>

<http://www.census.gov/population/www/estimate/popest.html>

3 美國聯邦的貧窮測量大致可以分二種：一是人口調查局 (Census Bureau) 為統計目的而使用的貧窮門檻 (Poverty Thresholds)。一是健康人群服務部為行政目的而設計的貧窮指針。後者，通常是聯邦福利方案中決定受益資格的判準，Food Stamps 即為一例。貧窮指針歷年來的水準引自 <http://www.ssa.gov/statistics/psabs97.html>。

所有公民貧窮風險所致，那麼也相當值得我們高興，因為這表示政府作為真正符合了福利哲學中照顧最不利社會群體的原則。

可惜事與願違，臺灣之所有有如此低的法定貧窮率，不僅非經濟成長的因素所致，更非政府積極作為減少所有公民致貧風險所致，而是政府消極的福利政策下設計出嚴苛貧窮門檻而產生的結果。在這嚴苛貧窮線下，不僅造成多數生活於邊陲的公民無法得到政府的照顧，即使得到社會救助的照顧，也因為政府的消極福利政策作為，使得這群法定的貧戶僅能靠「死亡」與「子女成長」兩個途徑脫離貧窮（徐震，1989）。換言之，我國的社會救助政策所能做的事僅是幫助貧民等待死亡或期待子女成長來脫離貧困。該結果對一個以經濟成長與民主政治奇蹟自豪的國家是一種諷刺。本文也認為，當一個國家對於其公民的最低生活水準的保障是那麼不合情理時，再美妙的經濟與政治奇蹟都是表象而已。

那麼為何我們的政府要設計如此嚴苛的受益資格判準呢？本文認為與我國的社會救助法令十分強調工作倫理、家庭責任等等目的有關。為防止有人故意選擇不工作來取得社會救助的資格，在我國的社會救助法中設計了一些很嚴苛的防弊條款，例如：實際上無工作者，依然設算其「預期的工資」；實質未負擔扶養責任的養子女依然可能將其所得列入家庭的總所得。我們接受一項政策應設定其所欲達成的目的，也就是說，我們並非反對社會救助政策應該有「維持工作倫理」與「家庭責任」等等政策目的。但我們質疑的是，為何需要把反映政策目的的法令條款設計的如此嚴厲，以致政策所能做的事僅是幫助貧民等待死亡或期待子女成長來脫離貧困。

再者，即使不考慮法令的實質內容，單就目前政府法定的貧窮定義與測量來看，也充斥著不合理。民國六十九年至民國八十六年間臺灣省與高雄市的貧窮線⁴ 是以「該地區前一年之家庭每人平均所得三分之一範圍內」為準。該一標準表面上與 Orshansky (1965) 或美國人口調查局的貧窮門檻很類似。因為 Orshansky 認為 3 人或以上家庭食品消費約佔稅後所得的 1/3。但不同的是，Orshansky 把 1/3 當做乘數，用以乘上家戶的食品預算，以估計家庭

4 在本文中貧窮線等同於最低生活費，亦等同於貧窮門檻。

非食品的消費支出成本；如果我們不考慮兩國的消費型態差異，也不考慮不同家庭需求折算的問題，那麼臺灣省與高雄市的貧窮定義即未考慮到非食品的需求；如果我們考慮家庭需求折算的差異，那麼臺灣省與高雄市的貧窮定義即是考慮食品需求加上非常有限的非食品需求。

在貧窮測量上，Orshansky 對不同家庭組成有不同的需求折算，其它各國的貧窮線設定，對於家庭消費的規模經濟亦有類似的考慮 (Atkinson, 1995)，但我國的標準卻沒有。這意謂我國的貧窮線假定家中的成員，不論年齡大小，消費支出或生活需求都一樣，這種假設不論在理論或家庭的實際消費行為上皆屬不合理。貧窮測量不考慮家庭消費所產生的規模經濟，貧窮定義又那麼嚴苛，難怪我們會有如此低的貧窮率，使落入貧窮者多屬經濟情況已深創難以回復者 (徐震, 1989)，以致政策助人脫離貧困的作用相當有限。

基於前面的討論，我們可以理解臺灣之所以貧窮率特別低，及貧窮人口僅能依賴「死亡」與「子女成長」來脫離貧窮夢魘的理由，實與我們有不適當的貧窮定義與測量，及反映政策目的的法令條款太過嚴苛所致。因此，本文討論標的將設在如何校正這些缺失。首先，在討論材料上，本文將以民國六十九年通過的社會救助法及其相關的配合法令為主，民國三十二年社會救濟法、民國八十六年通過的社會救助法及其它與社會救助有關的行政命令為次要的討論材料。⁵ 再者，在修正判準上，由於各國的救助法案皆契合當地社會經濟條件為目標，如美國的對貧窮作戰、大社會計劃與雷根政府的福利改革 (Haveman, 1987)。而在相關研究上亦建議貧窮概念的選擇應依國家經濟情況而定 (Hagenaars, 1991)。因此，本文擬以臺灣社會現況當做修正現存社會救助政策的理由。

然而僅以社會經濟條件當判準似乎不夠，因為福利法案代表用社會資源因應社會風險，但資源共享的最低限度到底為何？在這個問題上我們認為可經由對相關經驗研究的整理，找出適合判準。換言之，本文選擇的分析方法是先針對法令之缺陷性提出補救與修正，修正的理由除根據社會條件與實際

5 由於八十六年修正的社會救助法，僅有法條，而無其它法令，如：施行細則。故本文的討論重點依然放在六十九年版的社會救助法，及其相關的法令。

救助措施現況外，學院中已論證的理念亦是主要的參考依據。我們認為此一討論方式可使本文的論證具有社會合法性、政策可行性與理論的合宜性。

總之，本文將討論反映社會救助目的的法令、貧窮定義與貧窮門檻測量等三個社會救助的重要組成要素，是否符合當下臺灣社會的現況、符合經驗研究上的論證及行政的可行性。我們希望藉此分析，有助於未來社會救助法案更趨合理，並能真正照顧與協助貧窮的民眾。

貳、社會救助相關法令的政策目的

相對於西方社會的救助歷史，我國社會救助的法制化發展較晚，在民國以前多是慈善救濟與救荒為主的政策，民國以後，於民國四年頒部第一部社會救助相關法令「游民習藝所章程」，民國三十二年第一部社會救助法令「社會救濟法」由國民政府頒部實施。此法令一直至民國六十九年由立法院修正，並改名為「社會救助法」，而「社會救助法」則於民國八十六年再度修正，於去年的十一月公佈實施。⁶ 在這段很短歷史中，社會救濟法確立了我國社會救助的三大對象：一是對貧民的救助，一是對於遭遇急難之國民的協助。這二個對象依然是為社會救助法所依循。隨著國民政府移至臺灣，社會救濟法在民國六十九年修法之前，是臺灣地區社會救助事業主要的參考依據。在這段期間雖有部分的新規定以行政命令行之，但政策目的並未有太大的改變。即使至六十九年政府新制定的「社會救助法」，及最近通過的「社會救助法」，在法案的政策目的上依然不出社會救濟法的範圍，只是法令的內容有所更新而已。這些政策目的可分為以下四類：

一、強調自立自助的精神

(1)以工作能力的有無判斷是否有受助的資格：在社會救濟法第一條明訂

6 以下文中凡法案名稱加上(69)者代表民國六十九年的社會救助法，加上(86)者代表民國八十六年的社會救助法。而如未加上(69)(86)者，表條款適用於此二版本。至於其它法令，如：社會救助法施行細則，則皆指依六十九社會救助法為制定基礎的法令。

「因貧窮而無力生活者得依本法予以救濟」，所謂無力生活者共有六類，他們分別是：年齡六十歲以上精力衰耗者、未滿十二歲者、妊婦、因疾病傷害殘廢或其它精神上身體之障礙不能從事勞作者、因水旱或其它天災事變致受重大損害或因而失業，及其它依法令應予救濟者（立法院秘書處，1981:9-10）。再者，不論是 69 年版或 86 年版的社會救助法，在法案條文中的第一條皆開宗明義指出，社會救助法制定的主要目的是為協助低收入戶⁷ 自立自助（內政部社會司，1996:1; 1997:1）。另外，三個行政區（臺灣省、臺北市與高雄市）的社會救助法令(69)規定，低收入戶資格的取得須經家庭資產調查（Means Test），而其中家庭工作人口數更是影響家庭資產多寡的重要依據之一。

基於上述的描述可知，不論是社會救濟法與社會救助法皆是以工作能力來判斷有無資格受益，並隱含值得受救濟者的類別屬性。只是社會救濟法在值得救濟者的區辨上是以人口屬性分類的方式，資格的取得以行政人員主觀的判斷為主（孫健忠，1995:137）。社會救助法則有詳細的資格取得條件。兩者所反映出的精神為「個人或家庭應先以己力滿足自己的生活需求，無工作能力滿足者政府才依需要介入施與協助」。

(2)以工作能力判斷是否有道德的風險（Moral Hazard）：社會救助法(69)第十條規定「……凡不願受訓或接受輔導或接受訓練輔導而不願工作者，不予扶助」（內政部社會司，1996:9; 1997:5）。相同的，在社會救助法(86)第十五條，除新增接受職訓期間發給生活補助費的條款，其餘內容則與社會救助法相似。

(3)以工作能力判斷需求差異：社會救助法(69)的第十條，社會救助法(86)第十五條及社會救助法施行細則的第六條皆明文規定，有工作能力且具工作技能的低收入者應輔導其就業或創業，無工作技能者則施與職業訓練後輔導就業（內政部社會司，1996:7-9; 1997:5）。另外，三行政區中的低收入戶皆有款別的區分，款別區分的原則主要的依據為工作能力，高雄市與臺灣省尤其明顯。不同款別給予不同的協助，明顯的反映資產與工作能力人數多寡是決定

7 本文中低收入與貧窮是同義詞，其實貧窮是比較嚴謹的、且符合學術的用法。但為適應目前社會救助政策中的用詞，故貧窮與低收入這兩個詞在此並不區分。

家庭需求大小的重要準則。換言之，需求的差異是可由個人工作能力或家庭工作人口多寡來區辨。但在社會救濟法中該預設並非相當明顯，勉強說來，其法第二十三條「殘疾教養所，對於留養者……，就其各自能力，授以相當之知識及技能」及第三十三條「對於受救濟人應予介紹職業者，由職業介紹所辦理」，可以視為依工作能力劃分需求的規定。

二、對於親屬責任的強調

社會救濟法第五條：「依第一條所列各款規定得受救濟者如有受扶養之權利其扶養人具扶養能力時得不予以救濟，但迫切情形者不在此限」，（立法院秘書處，1981:10）該法條即反映救濟是家庭責任，當家庭無法承擔時才由政府介入。相同的，社會救助法也遵循社會救濟法中對於家庭責任的強調。另外，三個行政區的社會救助法案⁸亦反應該一精神，並界定家庭的人口包括：直系血親、共同生活之旁系血親及負扶養義務的親屬。至於，八十六年施行的社會救助法則較上述二法周延明確，在該法第五條規定，家庭的人口除前述二類別外，還包括「綜合所得稅列入扶養親屬寬減額之納稅義務人」，並將以往只有臺北市「低收入查定辦法」中有明文條列的「子女已入贅或出嫁且無扶養能力可資證明者，可不計算」的項目納入。

三、基本生計的保障

依實際上對低收入的照顧而言，有以現金給付為主的生活扶助，醫療補助與其它的實物給付與服務，如：高雄市低收入市民可免費搭乘市營公共車船。由於三個行政區在財政與行政措施上的差異，故給付內容有些許差異。但就給付內容而言，目前對於低收入戶的福利措施係以滿足低收入者在食、衣、住、行及醫療等日常生活所需為目標。換言之，是保障這些社會中不利群體的基本生計，而非僅僅以往救濟中「生存」的保障。至於社會救濟法，雖在該法第三章所規範的「救濟方法」亦有相似的規定，但相較於目前的社

8 三個行政區的法令名稱並不一致，臺灣省稱之為「社會救助調查辦法」，臺北市稱之為「低收入戶查定辦法」，高雄市稱之為「低收入調查辦法」。

會救助法令是比較不明確的。

四、對紀律行爲的維護

社會救濟法中第五條：「對於性格操行不良具有犯罪傾向有矯正之必要者，予以矯正救濟」，在第三十二條中規定「對懶惰成習或無正當職業之游民，得設習藝所收容之，強制其勞作，並授以必要之智識及技能，養成勤儉之習慣」(立法院秘書處,1981:10-3)。而民國四十七年的臺北市調查要點中規定：「凡家屬中從事酒家服務生及特種待應生者，不得列入貧戶」，家中有所謂奢侈品設備者，一度也被排除於救助名單之中(孫健忠,1995:174)。但前述對於紀律行爲的維護法令，在六十九年版的社會救助法中並不明顯，比較相關的是同上述第一項預設之第2點，以工作能力來規範道德風險，及在社會救助法施行細則第八條中「以虛偽不實之申請而接受救助者，主管機關應即予以停止，並追回其已領之費用，涉及刑事責任者，移送法辦」(內政部社會司,1996:8)的規定。另外，八十六版的社會救助法第九條亦有類似的規定，但內容與六十九版的社會救助法差異不大。

孫健忠(1995:176)認為社會救助的給付，如採實物給付亦可稱為是為維護紀律行爲，其意義有防止道德風險與規範消費行爲的意含。但本文認為採用實物給付可以詮釋成其比金錢給付更能確保受益者得到較穩定的必需品，故以實物給付當作紀律行爲的佐證並不很充份。不過，值得注意的是，在社會救助法(86)中除新增(第九條)對不當領取者，除取回其所領取的補助外，在該法第八條中更明訂受救助對象接受政府核發之救助金額，不得超過當年政府公布之基本工資，以防國人養成好逸惡勞心理，及影響工作意願(內政部社會司,1997:3)。該條文不僅把政府對低收入者的協助極限明確列出，且指明了社會救助所欲維護的善良行爲：努力工作，及所欲避免的行爲：依賴福利與好逸惡勞，是該新修法案中較特殊的條文。

總之，比起社會救濟法，社會救助法對於紀律行爲的要求比較合理，控制的機制也較少，如不違反法律，最重的處分僅止於取消受助資格而不會送入矯治院矯治。

參、對於政策目的評析

誠如本文前言所提，我們並不反對社會救助政策（法令）對於自立自助、工作倫理、家庭責任與紀律行為的提倡。但我們質疑的是，用窄化或嚴苛法令條款以達到上述政策目的的作法。

就自立自助而言，其實反映「給魚吃，不如給釣竿」的心態。此一預設隱含對窮人的負面想像，意謂福利是個「誘因機制」，會促使窮人陷於此制度，進而失去為自己處境「負責」的心態（Murray, 1984）。所以為達到個人或家庭須為自己處境存有「義務」並能「負責」去解決的假設，社會救助法案於是在「救助資格」與「給付項目與內容」上做了諸多的限制（孫健忠，1995: 159-166）。例如：要接受救助者須經資產調查，而資產調查中對有工作能力者，即使無工作亦強制換算其應有的薪資；給付水準是依家庭工作人口來區分，給予不同的協助。然而，不論就經驗研究或理論而言，上述條款皆有值得討論之處。

以張清富（1993:104-6）研究為例，歷年來（民國 57-79 年）臺灣省低收入的致貧因素，屬於偏差行為（賭博、酗酒與犯罪）者僅佔低收入戶數的 1% 不到。而貧民中有工作能力者大約都維持在 30%，有些年度則不到 15%。在有工作能力人口中，不願就業者僅不到 0.5%，但是有工作能力而且就業者則在 60%-80% 之間。上述數字顯示臺灣的低收入戶，多數是因為「非不負責任因素」而落入貧窮，且有工作能力的貧民大都有意願去工作，只是因工作品質不佳，使得他們無法自立更生。而另一個數據顯示，低收入戶中有 70% 以上是無工作能力者，這反映我們社會救助的對象多屬無力自我更生者，他們之中多數人即使靠社會救助的協助也無法自立並脫離貧困⁹（徐震，1989）。由此來看，這些反映自立自助目的的條款的確達到其功能，即控制實際上不

9 徐震教授的文章並沒有數據支持。我們可以找到明確數據支持的研究是，陳正峰、王德睦與蔡勇美（1998）對於嘉義縣低收入戶貧窮動態的研究，他們指出曾經脫貧的家戶中有 53.1% 是以「子女成長」方式，有 16.6% 則是由「行政程序問題、再婚、傷病復原與重大傷病死亡」而脫貧、因「找到高薪工作」而脫貧者僅有 6.6%。

自立更生但卻取得低收入資格者的數量。但這亦使得貧民的組成多屬無力自我更生者，與原來政策欲助人自立的美意無處著力。

再者，由這麼多的貧民仍然因為有工作而貧窮，此突顯了工作並不代表免於貧窮的風險，有工作能力者可能受限於工作機會有限或品質不佳，而無法自立，更遑論一些根本無工作能力者（如臺灣省的第一款低收入戶¹⁰），根本就不太適用這預設。因此，我們以為在強調這個目的的同時，必須加入考慮個人之外的結構因素，例如：區域的工作機會結構對個人工作取得與取得工作的品質的影響。換言之，對有工作能力而無就業者，我們不僅需考慮其是否有工作意願，還需考慮他（她）所面對的工作機會是否真能提供適當的職缺。是故，對有工作能力而無工作，我們不應直接計算其預期的薪資，也不應認定他（她）是不願自力者，而是應該考慮到工作機會結構的限制才合宜。另外目前對於工作能力的規定太過嚴苛，應有適當的調整。由於工作能力與低收入資格的取得有極大的相關，本文將在下一節中更深入的討論。

另一方面，從福利哲學的角度而言，John Rawls 認為權利與自由、權力與社會、收入與財富，以及自尊 (Self-Respect) 都是「基本的有用物品」(Primary Goods)，即這些財貨是任何人都需要的 (石元康, 1989:54)。而前述資料亦顯示，我國低收入者的工作意願很高。因而對無實際工作者卻設算其薪資過於不合理，因為這等於認定有工作能力者都是想逃避自立更生的，這樣子對貧民人格的烙印 (Stigma)，以致傷害其自尊的作法，我們認為是不需要的。如果領受社會救助者都必須付出失去自尊的成本，那麼將有違福利哲學的精神。易言之，福利政策不需要也不應該讓領受福利的公民遭受到烙印 (stigma)，讓領受社會救助者有受到歧視的感覺並無助於社會救助策目的的達成。

而就工作能力來判斷需求差異而言，我們接受即使同是貧窮者，他們的需求亦有差異，但需求差異並無法由工作能力來判斷。目前行政組織之所以

10 臺灣省的低收入戶一共分成三款。第一款：全家人口均無工作能力無收益及恆產、非靠救助無法生活者。第二款：全家人口中有工作能力者未超過總人數三分之一，家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用三分之二者。第三款：家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用者 (內政部社會司, 1996:30-1)。

以此對貧戶分類的理由，追根究底除反映對於貧民的不信任與行政的便宜性，也是為維持工作倫理的一種制度性設計。因此，我們認為以工作能力來當做需求差異的判準並不充分。但為顧及需求之個別性差異，除在工作能力類別上有更周延的設定外，建立良善的專業人員制度與品質亦很重要，以使需求的判斷更合理與貼切於低收入者的狀況。

其次，親屬責任的強調可視為政府對於家庭責任範圍的界定，視家庭為公民需求滿足的第一線機制。然而家庭養老能力隨著人口結構的改變，已有漸漸減縮的現象（陳寬政等，1986）。而且家庭的互助行為有賴於成員彼此間的意願與能力。若家庭範圍的定義不清或忽略家庭功能實際運作上的限制，則很容易造成需要救助者卻得不到救助的狀況。雖然新修正的社會救助法，在家庭定義上已排除無力扶養的直系血親，但依然未針對雖有能力，卻無扶養意願與事實者的因素做控制。因此為彌補這些限制，我們除需進一步釐清「家庭」的範圍外，一些比較積極性的措施，如：國民年金與兒童津貼，都應實施以補家庭之不足。

基本生計保障是政府目前對於公民的最基本保障。但何謂基本的生計，依現行社會救助行政體系的實際措施而言，至少有食衣住行與醫療等的保障，而定義何者未符合該生計水準的方式至少就有三種（臺灣省、高雄市、臺北市）。即使是八十六年版的社會救助法，雖有一致的最低生活費訂定方式，但因各地區的消費支出差異，依然有因行政區的不同而有所異的最低生活費訂定。本文認為，既然是公民的基本保障，那麼就不應有地域性差別保障水準。再者以生計做為基本保障範圍是否適當也值得商議，這一點涉及到貧窮的定義與貧窮門檻設定問題，我們將在下一節中再仔細的分析。

最後，紀律行為維護與強調自立自助其實是一體二面，紀律行為主要的目標是在維護善良的行為。而其方式是透過懲罰與限制來達到。在六十九年與八十六年版的社會救助法中所謂善良的行為主要係指努力工作，¹¹ 即為

11 對紀律行為的要求，在社會救助法中已經較為合理，對於屬於「違反社會善良風俗的行為」部分，除「詐領」外，已不那麼重視。而是集中在對工作倫理的維護。但在低收入戶調查中，以臺灣省為例，仍有關於違反社會善良風俗的貧困歸因，如酗酒、犯罪、賭博。只不過這些項目並不影響取得社會救助的資格。

維護工作倫理或維護傳統勤勞美德。在控制機制上，上述二法係以社會救助的補助低於最低工資，福利服務使用限制及對虛偽不實者取消資格等三方式來達到目標。本文基本上並不反對上述的機制，但如同上述對於自立自助精神的評析一樣，在評定時應小心謹慎，以免過於嚴苛，¹² 以致只能消極的協助低收入家庭。

總之，上述所指陳的救助法令內容，不論就理論或實際社會現況而言，皆顯得不適當與嚴苛，例如：為何持同樣法律條文，但卻有二種不同的低收入戶資格界定方式。且為何臺灣省與高雄市的低收入戶標準要設在「平均所得的三分之一內」，為何不訂在平均所得三分之二而是三分之一。因此，在下文中我們將針對上述所提出的問題，重新檢視社會救助法令中的貧窮定義與測量問題。

肆、貧窮定義問題

一、理念上的貧窮定義¹³

George & Howards (1991) 整理工業化時代早期至今的貧窮定義，他們釐出貧窮定義大致可區分成四大途徑：飢餓 (Stravation)、生計 (Subsistence)、社會對應 (Social Coping) 與社會參與 (Social Participation)。四種類型假定欲求 (Want) 是連續的，飢餓的欲求深度最低，然後依生計、社會對應與社會參與逐漸提高。欲求深度或貧窮的定義可以用必需品 (Requirement) 的數目、每一個必需品的質與量來呈現，因必需品的質與量、及需求數目的不同，導致因應貧窮的對策亦有不同 (George & Howards, 1991:2-11)。

12 徐震 (1990) 教授指出目前臺灣低收入個案的結案方式大致有二個途徑：1. 只有老年人口的家庭，因年老死亡而結案，2. 有年幼子女家庭，因子女成長達到勞動年齡，而假設其有工作能力，進而撤消其資格。這意謂取得低收入資格者，多是已受到嚴重經濟創傷，社會救助只是消極的保持這種創傷不再加深，而積極改善家庭狀況的可能很微弱。

13 「理念上的貧窮定義」是指歷史上曾出現過的法定貧窮定義與學院中對於貧窮定義的討論。之所以稱呼其為「理念上的」，是因為這些定義從未真正的與我國已有過的法定貧窮定義，完完全全的吻合。

就飢餓途徑而言，其必需品為食物，質與量的要求皆是最底的，此途徑曾在目前已開發國家早年工業發展初期，及目前第三世界國家中被廣泛運用 (George & Howards, 1991:3)，理念上也近似中國各朝代的救荒措施，但並不適合現代的民主國家。生計途徑，指個人或家戶其所得或資源，不足以維持基本生活所需的必需品時就是貧窮。該途徑目標係以滿足生理機能運作的最低需求為本，其必需品除食品外還需再加上衣著、燈光燃料、住屋與少數家庭必需品 (George & Howards, 1991:4-5)。Rowntree 對 York 的研究是該途徑的最早代表作。從目前我國的社會救助法中低收入定義與實際服務內容來看，很近似於此途徑。而社會對應途徑，係指人們的所得或資源不足以提供某些財貨和服務，而這些財貨和服務可讓他們過一個以工作階級 (Working Class) 生活型態而言是可忍受 (Tolerable) 的生活水平。這個途徑的必需品範圍包括：食品、住屋、衣著、家具、個人梳妝用品、交通與休閒活動等等。故該途徑除了生計性必需品外，還包括社會性必需品，以滿足社區與社會的生活期望。例如：小孩的生日禮物雖非生計所需，但卻是社會性的必需品，符合社會的普遍習慣 (George & Howards, 1991:6-8)。

至於社會參與途徑，則係指「當個人或家庭的資源遞減到某個臨界點時，他們參與社會風俗所認可的活動會遽然減少。當此種怯於社會參與和資源遞減的情形出現極不對稱的現象，則該轉折點可界定為貧窮線。」(Townsend, 1979:57)。該途徑與社會對應途徑主要不同之處在於其定義立基於社會的生活水準，包括的範圍除基本需求與社會必需品外，還加上工作、教育、健康、休閒和環境等其它生活層面，而社會對應則是反映工作階級的生活水準。另外其視貧窮方案為減少社會的不平等的必要部分，不像社會對應途徑僅嘗試提供人們些略高於生計的生活水準 (George & Howards, 1991:8)。

以上述所論的「理念上貧窮定義」分析我國社會救助政策，則可發現我國法定貧窮定義¹⁴ 仍有很強烈的道德性色彩。姑且不論社會救濟法，僅就社會救助法而言，在資格取得上雖以相對貧窮的角度出發，但條件嚴苛，且具濃厚的道德性色彩，例如：1. 在核計家戶資產時，對有工作能力者即使實際

14 詳細的法令相關內容將在第五節第一段中討論。

上無工作，都逕自以臨時工待遇核計¹⁵；2. 有關低收入戶款別的區分中，家庭的工作人口是一項很重要的判準，意即以工作能力認定家戶需求的差別性，並給予不同的待遇；3. 救助法(69)第十條中規定有工作能力而不工作者取消低收入資格（內政部社會司，1996）。這種視無工作為個人責任、以工作能力來劃分需求及對不工作的人剝奪其受益資格的作法，明顯的傳承以工作道德劃分貧窮者的傳統原則（Handler & Hasenfeld, 1991:18）。

此外，依實際福利服務內容而言，我國社會救助政策的貧窮定義是傾向「生計途徑」。然而，不論就測量的方式、實際的最低生活費水準與實際協助而言，皆有偏低與不合理處，例如：臺北市的低收入戶一共有三類，其中臨時輔導戶是指全戶總收入超過最低生活費標準，但未超過三分之一者；而高雄市及臺灣省則僅協助低於最低生活費的家戶。這種因居住的地點不同而導致的最低生活保障程度的差異，有失公平性。又如：低收入者生活補助有偏低現象，¹⁶ 此作法或許是怕影響工作動機造成福利依賴而設計的（孫健忠，1995:168），但這亦凸顯救助政策對個人道德墮落的焦慮。

二、可能的貧窮定義出路

由此可知，我國社會救助政策的貧窮定義，空有學理名號：相對貧窮、生計貧窮，但實際卻是很嚴苛，並強烈隱含「工作倫理」捍衛者的色彩。面對此一現況，我們可能的出路為何呢？以理念上的貧窮定義與目前臺灣的社會經濟環境而言，我國平均國民所得早已超過一萬美金，以滿足生存需求的飢餓原則並非最主要的問題。反而，如何使民眾的生活水準更加提昇，可能是未來的要務。那麼我們必須要問的是，我們社會所認可的公民最低生活水準應為何呢？這個問題並無一確切的答案，以西方福利國家為例，雖然貧窮

15 「臺灣省社會救助調查辦法」與「臺北市低收入查定辦法」對有工作能力者，未就業前，其收益計算是以行政院核定之每月基本工資為基礎，換算每人每日基本工資，再以每月二十個工作天核計其收益。（內政部社會司，1996）

16 孫健忠（1998）認為低收入戶生活扶助金額應至少等於最低生活費標準，然而其研究的結果發現 1980 至 1992 年間臺灣地區家庭生活補助標準佔最低生活費用的比值皆小於 1，甚至不及 40%。

定義多是以生計途徑為準，在此標準下生活雖不至於無法生存，但與先進國家中其它人民的生活水準相比，是很低的，且不能被社會所容忍的（George & Howards, 1991:6）。因此本文認為與其選擇生計途徑，不如選擇以工作階級的生活水準為基礎的社會對應途徑。本文的理由如下：

就政策而言，採用社會對應途徑的定義之理由有三：(1)這個標準不僅是滿足基本的生計性需要，更意涵滿足社會期望的基本生活尊嚴。例如：小孩的生日禮物與玩具，雖不是基本生活所需，但卻有助於生活在低收入家庭的小孩，自我尊嚴的保障。意即，本文認為社會救助政策除了基本生計的保障，亦需有基本生活尊嚴的最低保證。(2)三個行政區的低收入戶查定（調查）辦法中規定「有工作能力者而未就業者，以行政院核定之每人基本工資為基礎，換算每人每日之基本工資，再以每月二十個工作天核計其收益」，這預設低收入者如果找到工作，就可取得接近一般勞工的最低薪資。(3)目前社會救助法(86)第八條中明訂「每人每月所領取政府核發之救助金額，不得超過當年政府公告之基本工資」（內政部社會司，1997:3）。上述二、三點指出以該基本工資所代表的「消費型態」是生活自足與否的分界，因此貧與非貧的分野需參考此工資水準。

就實際經驗研究而言，社會對應途徑所指的必需品可分為二大類，一是生計性的，一是社會性的。在前面我們所引用的 George & Howards (1991) 即支持把社會性的必需品放入貧窮門檻的計算之中。Alcock (1993:61) 認為 Rowntree 的研究雖被視為是生計途徑的代表，但 Rowntree¹⁷ 在 York 的第一次調查時就把飲茶成本；這個當時英國一般家庭都有的社會性消費品納入其貧窮線的計算裡，而 Rowntree 在 York 的第二次調查中更把收音機、報紙與小孩的生日禮物的費用加入其所訂定的生活標準之中。換言之，Alcock 認為 Rowntree 所定義的貧窮中（或測量貧窮時）依然考慮到社會性的必需品。另外，被美國人口調查局所採用的 Orshansky (1965)¹⁸ 貧窮門檻，不

17 本文中有關 Rowntree 的說明皆非引自他的原著。

18 她認為 3 人或以上家庭食品消費約佔稅後所得的 1/3，因此她把家戶的食品預算乘上 3，以估計家庭非食品的消費支出成本。食品支出係指美國農業部的低成本食品計劃 (Low Cost Food Plan) 所估算出的成本。

僅包含了食品支出，也包含了其它非食品支出，非食品支出不限於生計性必需品，故可知 Orshansky 的貧窮門檻亦已包含了社會性必需品的考量。

就理論而言，經濟學家 Aadam Smith 曾說過「必需品，不但是維持生活上必不可少的商品，而且是按照一國習俗，少了它，……，就是最低階級人民，亦覺得有傷體面的一切商品。例如：亞麻衫並非生活的必需品，……，但對現今的歐洲而言，那怕是日工，如果未穿上亞麻衫，亦會羞於走到大眾面前。同樣的，習俗使皮鞋成爲英格蘭的生活必需品，那怕是最窮的體面男人或女人，沒穿上皮鞋，……是不肯出去獻羞的。……所以，必需品，……不但包括那些大自然使其成爲最低階級人民所必需的物品，而且包括那些有關面子的習俗，使得成爲最低階級人民所必需的物品」（郭大力與王亞南，1996）。易言之，人的日常生活的必需品除了生計性的之外，還需包括社會性的。

因此，不論現況、以往的經驗研究與理論來看，所謂的貧窮定義，無法僅以生計性必需品來範定，還需對於生計性之外的社會性必需品做考量。至於社會參與途徑係以整個社會平均的生活水準爲依，這可能是未來社會福利政策可行的目標，而非社會救助政策這個單一事後救濟措施足以完成。因此，該途徑的定義不被本文所選用。

既然我們已經選擇了社會對應的貧窮定義，那麼我們應該如何反映這個標準呢？以下我們將討論目前我國已有的貧窮測量方式是否合宜？及如不合宜，該如何改變計算方式才能反映社會對應原則。

伍、貧窮門檻的設定方法

前述貧窮定義，其實是環繞在資源（Resources）、需求（Needs）與剝奪（Deprivation）等三個概念與貧窮間的關連。在資源、需求與剝奪概念中，資源代表個人或家庭取得必需品（Necessaries）的能力，需求則是對於必需品之質與量的期望值，如對必需品消費期望不能滿足則會產生剝奪。然而，並非任何剝奪皆可視爲貧窮的組成要素，還需視剝奪的程度與種類而定，例如：一個人因爲吃不到熊掌而有相對剝奪感，但就程度與種類而言皆不適宜

當作要素看待。因此，貧窮可視為缺乏資源的條件下，無法滿足特定需求期望，而產生的特定程度與種類的剝奪之集合。換言之，貧窮門檻設定方法，理想上需闡明這種關係，並且實際地導引出可用的指標（金錢、物資與條件），以判別貧與非貧者的不同。

可惜因資料限制與概念操作的困難，多數貧窮門檻的設定依舊僅著重在資源缺乏的考量，即一般所謂的「所得貧窮線」，甚少有三個概念同時考量的設定方法。因此，為進一步釐清貧窮定義與貧窮門檻間的關係，以下我們將先簡述我國貧窮線設定方式的演變，並以其相關內容做為後續討論中的材料，然後檢視目前既有的貧窮門檻設定方法的限制，及貧窮門檻設定與貧窮定義間連結的困難，最後再論述可以適切反映對應水準的貧窮門檻設定方式。

一、我國社會救濟與救助法中的貧窮測量發展

在社會救濟法中，貧民資格的取得係以人口屬性特徵為準，此種分類救助（Categorical Assistance）的原則，並無特定的貧窮線。國民政府移至臺灣後，社會救助工作是由各縣市政府自行辦理，通常各縣市政府於每年舉辦冬令救濟之前，先就轄區內貧民進行調查並選定救濟對象。這種各行其事的現象，就臺灣省而言，一直至民國五十二年臺灣省頒部「臺灣社會救濟調查辦法」，並規定最低生活費為「每人每月糙米 22 公斤半，副食費為 75 元」後，各縣市（除台北市）對於貧民救助的資格與內容才趨於一致（黃進豐，1990: 4）。至於，臺北市則早在民國四十七年的「臺北市貧戶調查要點」中就有最低生活費的計算方式，而這也是在在我國社會救助相關法令中最早出現有關最低生活費（貧窮線）的計算方式文獻（孫健忠，1995:145）。

之後隨著台北市與高雄市成為單獨於臺灣省之外的行政體系，致使臺灣社會救助法令因行政體系的不同，而形成三大運作體系，他們分別為臺灣省、台北市與高雄市。雖然目前三區所依據的法律基礎皆是依內政部於民國六十九年所頒部的社會救助法與七十年所頒部的社會救助法施行細則。¹⁹ 但因各行政區為適應當地社會經濟條件的不同，故在實際執行上有些許的差異。

19 八十六年通過的社會救助法尚未有施行細則與調查辦法的制定。

最明顯的差異是，相同的政策目的卻有不同的貧窮線設定方法。高雄市與臺灣省皆是以家庭每人平均所得三分之一範圍內訂之，而臺北市則是以平均經常性支出百分之四十訂定貧窮線。不過這種差異已於八十六年版的社會救助法中修正成爲統一的規定，此新貧窮線係依當地區最近一年平均每人消費支出的百分之六十內訂定（內政部社會司，1997:3）。然而，不論是三分之一、百分之四十或百分之六十，似乎都沒有學理上的理由可以支持，唯一可以確定的是依然保持近似生計途徑定義貧窮，以行政方便性訂定貧窮線。而一如上節所述，目前所採用的生計途徑並非唯一的選擇，以社會對應途徑可能較適合於學理上與社會的現況；而已知的貧窮門檻設定方式也較目前的法定方式更合理。是故以下我們將就貧窮的測量問題討論，陳述如何選擇適切方式來反映出社會對應的貧窮。

二、貧窮的測量方式

貧窮門檻的訂定方式共有三種，分別是「社會共識法」（Social Consensus Approaches），「預算標準法」（Budget Standard Methods）與「行爲法」（Behavioural Approach）。社會共識法主要特色係透過受訪者對「最低生活所需的所得是多少」或「那些項目或生活標準的成份是生活所必須的」的問項來得到貧窮門檻（Piachaud, 1987）。換言之，該一方法期待藉由公共意見，而非專家觀點或行爲模式本身來決定生活的必需品（Necessities）²⁰ 或最低生活成本。預算標準法通常以專家來設定人們的基本生活所需的財貨、數量與品質，然後再換算成市場的價格，作爲貧與非貧的界線（Piachaud, 1987）。至於行爲法則比較複雜，該取向的代表人物是 Townsend，他爲了收集人們

20 Veit-Wilson (1987) 認爲共識法有二大主流，一是 van Praag et al. (1982) 所使用的所得代理法 (Income Proxy Method)，又稱 Leyden Method。一是 Mack & Lansley (1985) 的剝奪指數法 (Deprivation Indicator Method)。前者透過個人對不同所得水準的主觀評量，以得到所得福利函數，據此界定最低或恰足 (Just Sufficient) 的生活成本 (Veit-Wilson, 1987:190)。後者則認爲最低可接受的生活方式，非立基於專家、既有支出型態或生活標準，而是需以社會整體爲參照點。貧窮門檻需有二個條件，一是缺乏社會認可的必需品，二是這些必需品的缺乏是因生活資源不夠所致，換言之是無能力消費，而非偏好或選擇所致 (Mack & Lansley, 1985:39-45)。

日常「生活型態」(Styles of Living) 的訊息，他選擇了 60 個代表日常生活型態的指標設計成問卷訪問 2000 個家戶，之後根據調查結果，Townsend 選擇 12 項指標當作測量家庭相對剝奪指數分數 (Deprivation Index Score) 的基礎。最後，他分析家戶的相對剝奪指數分數與家戶所需比對數兩者間的關係時發現，大約在低於英國補充性給付 (Supplementary Benefit) 水準 150% 處，剝奪指數呈劇烈上昇，因此他認定貧窮門檻應訂在此 (Townsend, 1979:248-51, 261)²¹。

上述三種方法只是大概的歸類，各種方法之下皆有不同的次類方法。這些方法的主要差異在於對「必需品」或「需求」的看法不同。共識法講求由公眾的意見來決定必需品，預算法則借助於專家，行為法則是經由實際的支出或消費型態與所得的關係來論斷。但其實三種方式皆有重疊之處，共識法依然需要專家來論斷何謂生活的必需品，當然也受到各不同所得群體實際支出或消費經驗的影響；預算法除反映研究者主觀的想法外，必需品的選擇亦需參考經驗資料中實際的支出或消費行為後再行論斷；至於在行為法中，專家的角色也是沒有去除，仍需專家建構生活必需品的組成，以作為調查結果的比較基礎 (George & Howards, 1991:19; Alcock, 1993:68)。因此，不論何種方法或不同方法的組合都有其潛在缺點，並無任何單一方法可提出絕對「科學的和客觀的」貧窮測量 (Piachaud, 1987; 1993:124)。既然如此，我們如何去設定一個合理的貧窮門檻以反映社會對應貧窮呢？George & Howards (1991:20-21) 建議不同方法對貧窮門檻的設定皆扮演一定的角色，重點在於如何整合不同方法的優點，而非選擇單一方式。基於此理念，以下我們將就貧窮門檻設定中幾個重要概念：貧窮門檻的指標、家庭自足能力、家戶需

21 Townsend (1979) 書中對其分析方式交待並不完整，筆者依 Piachaud (1981) 的文章及 Townsend (1979) 書中的說明，整理出其分析時的三個步驟：1. 計算「家庭收入」與「該家戶如有資格領補充性給付，其可得的金錢數額」二者的比值（簡稱所需比），此比值的意義接近一般貧窮研究常用的「家庭收入」與「家庭最低生活費用」的比值。2. 依比值大小劃分成數個所得群體，並找出各個所得群體的剝奪指數分數的眾數。3. 以剝奪指數分數為 Y 軸，所需比對數為 X 軸，依各所得群體的剝奪指數分數的眾數劃出一條虛擬的曲線。結果他發現，在所需比對數 150% 處以下的所得群組的剝奪指數分數有很急遽上昇的趨勢。此處符合他所指的貧窮定義，因此他認定此處可作為貧窮門檻。

求、區域生活成本差異的調整與貧窮群體內的需求差異等六個層面分別討論，並以臺灣的社會救助法當做論證的材料，尋找出未來改進的方向。

陸、貧窮門檻設定的其它問題

一、貧窮門檻的指標

貧窮門檻的指標大致可分成四類：消費 (Consumption)、支出 (Expenditure)、所得 (Income) 與福利 (Welfare)。以前二者為貧窮門檻指標的測量通常又被稱為直接的測量 (Direct Measurement)，反映以結果平等原則 (Principle of Equality of Result) 為基礎的福利概念 (Ringen, 1988)，著重於生活水準 (Standard of Living) 的保障 (Atkinson, 1989; 1995)。而以所得當做貧窮的指標的測量，則被稱為間接的測量 (Indirect Measurement)，反映以機會平等原則 (Principle of Equality of Opportunity) 為基礎的福利概念 (Ringen, 1988)，關懷做為一個公民應有的最低生活資源的權利 (Right to a Minimum Levels of Resources) (Atkinson, 1989; 1995)。至於，以福利為指標的測量一般也被稱為主觀貧窮線 (Subjective Poverty Line)，其藉調查方式來得知每人或每個家庭為維持最低或適當 (Decent) 生活水準所需的最低所得或消費為何 (Ruggles, 1990:21; Hagenars & de Vos, 1987)，如果這些人或家庭的真實所得與消費低於他們所認定的水準，則該戶或其人就是貧窮。因此，此法依然是以消費與所得當做福利水準的代理者。

但就實際政策而言，以所得當做貧窮門檻的指標者還是比較多。例如：以往 (民國 69-86 年) 臺灣地區的低收入界定除臺北市以外，臺灣省與高雄市皆是以所得當做「法定貧窮線」的論斷基礎。而就學理上而言，上述四種指標並無絕對優劣，在實際的運作上，不同的指標亦有被混用的例子，如：Callan et al. (1993)、Townsend (1979)、Mack & Lansley (1985)。再者，就先前所論述的資源、需求與剝奪三者與貧窮的關係來看，以「消費」或「支出」作為核算的基礎，是比較貼近於貧窮概念本身，因為其切實的反映出人們日常生活中為滿足需求所付出的成本。因此，本文認為消費或支出

應當做核算的主要指標，而所得則當做輔助的指標。又因為一般政府的預算皆是以年度為準，所以以年度消費或支出為基準較有政策之可行性。

以我們採用的社會對應貧窮為例。首先，必需品之範圍、品質、數量、價格與使用的頻率，應以勞工家戶²² 的意見及他們的消費或支出水準為基準。但勞工家戶間的所得差異也很大，又為免除「反工作誘因」的責難，以家庭平均每人收入等於或近於基本工資的家戶做為調查的對象，應是可以接受。因為在我國基本工資的設算公式中不僅考慮物價變動因素，也考慮了每一就業人口平均負擔的消費支出水準。後者是以十等分所得分配中，最低等分家戶的就業人口平均所負擔之最終消費支出來計算的。其具有維持工資下限，以使最低所得組的家戶得以維生的精神（劉泰英等，1992:98）。再者，在社會救助法(86)中規定補助不得超過基本工資，這意味以基本工資做為最低生活所需的資源，故由這類家戶消費支出的狀況來檢視必需品之範圍、品質、數量應是合適的。

其次，貧窮者的貧窮程度是有差異的，因此將社會對應貧窮視為「生計性必需品」與「社會性必需品」的組合。在政策上可依不同的類別給予不同協助。就理想而言，前述二類必需品的範圍可以預算法²³ 與社會共識法來設定。尤其是社會期望所需的財貨，因這部分的財貨可能非一般市場所能提供，而需透過政府創造社會市場來滿足，以社會共識法找出「受迫性缺乏」(Enforced Lack)²⁴ 條件下的社會期望必需品，應是比較合宜的做法。而在必需品的品質、數量、價格與使用的頻率上則以預算法設定為主，以共識法

22 指受雇薪資所得佔家庭總所得 50% 以上者。

23 預算法需考慮的要點包括：一、預算中應包括那些必需品，即必需品的選擇，二、這些必需品的品質與數量為何，三、這些必需品的價格如何訂，是要依當地價格或全國平均價格，四、必需品的使用時間，如一隻牙刷應使用多久，五、必需品購買的頻率，不經常使用與常使用的必需品該如何分別計算（Bradshaw, 1993:3）。

24 這裡本文所引用的是 Mack & Lansley（1985）所提出的概念，引申他們的想法，在本文中受迫性的缺乏之判準主要有五：a. 這些必需品是他們想要，但無能力滿足所致；b. 他們的花費型態有明顯的財務困難現象，沒有花費在其它更高價財貨的狀況；c. 他們願意以削減其它財貨的支出來滿足這些必需品；d. 這些必需品的缺乏會影響他們的生活方式（Way of Life）或生活水準；e. 必需品的缺乏是基於選擇的限制，非偏好所致。

或行為法為輔。²⁵

但前述理想做法並非短期可行的方式，因此本文建議可以預算法來當作短期設算的方式。因為目前臺灣可以取得的有關家庭消費支出資料為家庭收支調查，該份調查有樣本調查與計帳戶調查等二大類，筆者認為在二個調查中設計更貼切於預算法設算要項，即可得出社會性與生計性需求品的消費支出。由於（簡單的）預算法的估算可以只涉及消費財貨的支出成本，而不需要社工人員依家戶的生活所需財貨一個一個評價與計算，²⁶ 在實務上的可行與可信度亦較高。

二、家庭的自足能力

那麼應以什麼資源為基礎來與貧窮門檻對照，作以表達支配資源能力的限制呢？目前我國社會救助法中是以家庭為單位，把家庭所有成員的所得加總再平均，以代表每個人的支配資源能力。這假定家庭的生活資源是彼此均等分享的，且每個人不論年齡大小都有相同的生活需求。不過在實際上，家庭中的生活資源可能是以非平均分配為常態 (Alcock, 1993:98-100)，也不是簡單加總就可以表達的，再者，不同年齡者的需求應是不一樣的。但家庭內資源分配的狀況，實在很難觀察，也尚未有太多的經驗研究可以給我們明確的討論方向。因此，以下的討論除了在家庭分配的均等與否這一項不討論外，我們將就社會救助中有關家庭自足能力的相關法規加以檢討。

首先，六十九年版社會救助法所稱的家庭人口要件包括，直系血親、同一戶籍或共同生活之旁系血親及負有扶養義務之親屬（內政部社會司，1996:27）。八十六年版的社會救助法則再加上「綜合所得稅列入扶養親屬寬減額之納稅義務人」。但實際上卻有很多例外狀況，如：籍在人不在、雖是直系親屬

25 Orshansky (1965/1988) 計算出戶量為三或更多人的家戶平均大約花稅後所得的 1/3 於食品上，即食品相對於所得的計算方式。而荷蘭所採用的固定消費成本與所得比重的方式 (Hagenaars de Vos, 1987)、及單純以預算法找出生活所需的「菜籃子」與其成本。上述三種方法是目前較廣泛被採用的。未來有必要對這些方法的優缺再做充份討論。

26 預算法依然有很多不同的分類，本文所建議的是較簡單的方式，如：Renwick & Bergmann (1993), Perumal (1992) 等人所使用的方式。然而，即使是簡單的方式，依臺灣目前所擁有的家庭收支調查資料依然無法計算。

的關係，但為取得救助資格而分戶、雖有扶養義務但不願扶養者。上述例子反映出家庭生活的變異性，但目前社會救助法對於這些例外情況並無強制的規範能力，以致造成某些個案事實上需被協助，但卻因為上述的例外而無法取得救助資格的狀況發生。因此我們認為家庭人口的界定應以實際上家庭資源的流向做決定。對於雖有子女，且子女有能力負擔父母的生活支出，但卻不願意照顧父母者還是需給予救助。並對這類子女施予特別的強制課稅，把課稅所得轉給父母使用。另外，對於實際上失聯的家人應不納入家庭人口的計算。換言之，在家戶人口的計算上除考慮戶籍上同住（Residence）事實與血親關係（Relation）的責任外，還需考慮家戶生活資源的來源或花費（Spending）問題。²⁷

家庭自足能力的另一個問題是，那些資源應納入家戶資源核算中。薪資所得無疑地必須被納入，但對「無業的工作能力者」逕自計算薪資所得的作法應修正。²⁸ 在目前的社會救助法(69)中為計算家庭的收入能力，有所謂工作能力的判斷準則。但其中比較有疑義²⁹ 的地方有如下幾點：

(1)對於在學學生的規定，內政部、臺灣省、高雄市均以年齡為標準，以18歲為分界點。而台北市則放寬標準至大專院校日間部學生。我們認為所有在學的學生應被視為無工作能力者，如此才不至剝奪在低收入戶家庭中成長的小孩受教育的權利，而有助於脫離貧困。

(2)在四個法令條規中，以年齡做為工作能力的判準相當普遍，如：「未滿十六歲者」，「男性六十歲以上，女性五十五歲以上」皆視為無工作能力。前者是依目前勞動力人口的定義，而後者似乎是基於男女不同勞動參與力的假定。本文認為對於年滿十六歲，但依然在學者應該還是視為無工作能力者，

27 同住、關係與花費三個概念是借用 Atkinson (1995:86-8) 的文章。但用法有些差異。

28 無工作到底是找不到工作或者無意願工作，兩者意義差別很大，但區分不易。既然區分不易，那麼我們只有回到福利的基本精神來考量。作者認為，助人的基礎來自於「惻隱之心，人皆有之」。就如醫生在救一個緊急傷患一樣，並不會考慮病人的身分、地位與他（她）是否有做過壞事一樣。貧窮既然是社會所不能忍受的生活狀況，社會救助既然是公民最低的經濟安全保障機制，那麼我們在決定要不要幫助窮人時，是可以不那麼在意其個人的道德風險問題。

29 關於社會救助法中有關工作能力條款的檢討，黃進豐（1990）研究有詳實的討論。

才不會形成多數的個案是因為子女成長至勞動年齡，而假設其具工作能力，以致不符低收入戶的資格。而男女的工作能力不應以六十歲與五十五歲為區分的標準，兩者皆應設在六十四歲以上者。雖然如此的設定較目前社會救助政策更嚴格，但因目前臺灣社會的退休年齡居多訂在六十五歲，故基於公平性原則，本文依然採用這一通俗的退休年齡界定。

(3)對於單親家戶（包括祖孫兩代家庭），如果小孩仍在就讀小學，則負扶養義務的親屬可視為無工作能力，如果小孩是國中以上仍在就學的身份則可視為可做部分工時的工作者，如果扶養的小孩是重病或無生活起居自理能力者皆應視為無工作能力。

(4)對於「配偶或共同生活的血親需要照顧者」皆應視受照顧者的生活自理能力來決定照顧者是否應視為有工作能力者。即如受照顧者是中重度的殘障，或生活自理能力不佳者，則照顧者應被視為無工作能力者。但如果受照顧者的生活自理能力只有輕微的障礙者，則照顧者可以視為是具部分工作能力者（即能做部分工時的工作）。

(5)「身體殘障或心神喪失，無工作收入者」在目前皆視為無工作能力者。本文建議參考殘障界定的標準，如果是輕度殘障者，除非生活自理能力良好，並由專業人員證明其有從事受雇工作的能力，且可取得就業機會，則可視為有工作能力者，否則應視為無工作能力者。而如是中重度殘障者一律視為無工作能力者。

(6)至於其它的情形之無工作能力者，我們認為應就其本身所需擔負的家庭責任與實際的工作技能來做判斷。就國外的經驗而言，有很多貧窮者非不願工作，而是無工作機會。故在判斷低收入者是否有工作能力時還是需要考慮結構限制下的工作可能性。而目前以「以工代賑」提供低收入者工作以達自立的方式，我們認為這個方式對有部分工作能力者與因工作機會限制而無職業者是一項不錯的協助方式。但工作的內容應適當，不能把危險的工作都給予這群人。

(7)對於低收入人口中有工作能力而無固定工作者，不應預計其收益。換言之，本文認為無工作者不應逕自計算其薪資所得。

至於各類儲蓄存款，及土地與住宅的價值是否應納入計算不無疑問。我

們認為低收入者的能力應以其可「賺取」(Earned)生活資源的能力來範定。如果其存款純粹是由政府的補助款所結餘下來的，那麼只應計算這一份本金的利息，而不應把本金納入。土地與住宅如果是自用，且價值不高，亦不需納入財產收入中。且為鼓勵自主與避免貧窮的陷阱 (Poverty Trap)，對於低收入者賺取的收入應有一定的免稅額度或以減額給付的方式，以避免因為賺取微薄的收入後，因為所得超過貧窮門檻而失去受助的資格，進而造成低收入者工作意願的下降。

三、家戶需求與區域生活成本的調整

目前我國的社會救助法令皆未對家庭需求做折算，但實際上不同年齡者的需求並非相同，家庭的消費亦具一定規模經濟。故在核算時應考慮戶量與戶中人口年齡組成差異所引致的需求差異。國外的作法通常是選定一代表性家戶，計算其最低生活費，然後再依年齡區分不同的折算率，例如：假設代表性家戶為四口之家（一對夫婦，二個未成年小孩），其折算率為3；再假設成年人的折算率為1，小孩為0.5，則一個五口之家（一對夫婦，三個未成年小孩）的家庭最低生活費即為四口之家的7/6倍（3.5/3）。因此，本文建議未來社會救助法中對於不同家戶組成應有不同的貧窮線與救助補助，即使是戶量一樣。如此才較符合常態的家戶消費行為。

而各種需求項目可能因居住區域的差異而需不同的核算，例如：對於都市地區居民，交通支出應以大眾運輸系統的價格為主，但對於鄉村地區的人則允許有二手車的擁有。但以行政區的劃分來決定最低生活費的差異並不合理，例如：與臺北市僅有一河之隔的板橋，二者的最低生活費標準卻不同；但台中市與阿里山的居民卻有相同的最低生活費標準。再者基於人民有居住選擇的自由，加以現行其它制度，如：中低收入戶生活津貼、國民年金規劃草案與全民健保的給付皆未因地區的差異而有差別的給付與稅率，因此我們認為最低生活費的區域性差異，似乎不需那麼重視。如果一定要區分，也不應以行政區當做區分的標準，而是以生活圈為準。不過，對於臺灣人口居住密度如此高的地區，如何劃分生活圈，又是另一個大問題。因此，以生活圈為單位在技術上難以克服，在理論上又較不充分下，本文還是傾向不對區域

的生活費用做調整。但在現實中各區的生活水準的確不同，所以在採用相同的最低生活費的同時，應在社會救助之中再加入一類近貧戶，如：台北市之臨時輔導戶，來因應現實。

四、款別的區分

最後，我們認為目前臺灣省與高雄市對於低收入分三款的做法，並不適當。如依上述所提的標準，那麼我們以為低收入戶僅需分成二款，一是未能滿足生計性必需品的「基本需求不滿足者」，一是雖滿足生計性必需品，但未能社會性必需品的「社會期望生活水準不滿足者」。前者，政府應該無條件的給予協助，後者則可經由專業人員的評估，選擇性的給予協助。如單純以預算法來設算，則可以勞工家戶的經常性消費支出做為分野，或者先對勞工家戶的消費財貨區分成基本需求消費與非基本需求消費支出，以前者當做區分的標準。

總之，目前的社會救助法中有關貧窮線的設算有很多缺陷，雖然前面我們並未提出更具體的測量方式，但至少我們已提出如何使貧窮的測量方式更具合理性的改革方向。我們亦認為，唯有對不同年齡者的需求、對家戶範圍、對工作能力等等條件做合理設限，才有助於反映社會救助的精神，找出真正需要被協助的公民。

柒、結論

本文檢討了目前社會救助政策中，政策目的、貧窮定義與測量的問題。在這三個內在相互關連的議題裡，我們以社會情況、理論或經驗研究結果，及政策可行性等三個方向來提出修正的建議。本文檢討的結論是，在政策目的上雖不必改變，但對於這些目的的詮釋（法令條文內容）應符合理論與經驗研究成果、目前的社會情境與政策可行性，做適度放寬與修正。其次我們認為就臺灣而言，貧窮定義應採「社會對應」取向，在該取向下的低收入者應包含二類：一是「基本需求不滿足者」與「社會期望生活水準不滿足者」。我們認為貧窮門檻可以訂在後者，而以前者當做是貧戶間差異需求的分野。

基本需求不滿足者，政府應無條件給予協助，而未滿足社會期望生活水準者，政府可以依專業工作人員的判斷，提供適當的服務。如此的設計，有助於我們把以往所謂「近貧人口」納入社會救助中，有助社會救助發揮更積極性的功能。

相對於經濟成長，社會福利政策的效果並不容易突顯，但對一個已開發的國家而言，照顧其國民達到一定的生活水準是無庸致疑的責任。社會救助無疑的是社會福利體制的最後一道防線，但也是最為被動的措施，如果我們能建立良善的社會保險體制，那麼社會救助所具有的功能就會縮小。減少社會救助體系的規模應是未來我國福利政策應走的取向，但前題是我們需有更積極的替代方案，如國民年金，家庭津貼等措施。

參考資料

內政部社會司 編印

1996 《社會救助法規彙編》。臺北：內政部社會司。

1997 《社會救助法》。臺北：內政部社會司。

立法院秘書處 編印

1981 〈社會救助法案〉。《立法院公報法律專輯第三十五輯內政(七)》。臺北：立法院。

石元康

1989 《洛爾斯》。台北：東大圖書公司。

孫健忠

1995 《臺灣地區社會救助政策發展之研究》。台北：時英出版社。

1998 〈社會救助與社會控制：台灣的案例〉，臺灣社會福利發展：過去、現在、未來學術會議論文。

黃進豐

1990 《改進當前社會救助措施之研究》。台北：內政部社會司。

陳寬政、王德睦與陳文玲

1986 〈臺灣地區人口老化與退休制度之檢討〉，《臺灣銀行季刊》37(4):166-74。

陳正峰、王德睦與蔡勇美

1998 〈老人單身家戶、女性單親家戶、與貧窮：嘉義縣低收入戶的貧窮歷程〉，第二屆「家庭與社會資源分配」學術研討會會議論文。

張清富

1993 《臺灣省貧窮趨勢與致貧因素之研究》。臺北：豪峰。

徐震

1990 〈臺灣的新貧窮與貧窮政策〉，《中國論壇》，349:38-41。

郭大力與王亞南(譯) Adam Smith 原著

1996 《國民財富的性質和原因的研究》。北京：商務印書館。

劉泰英、王婉貞與鄭政秉

1992 《基本工資之調整評估及勞動力與薪資、基本工資互動關係之研究》。臺灣經濟研究院。

Alcock, Pete

1993 *Understanding Poverty*. London: Macmillan.

Atkinson, A. B.

1989 *Poverty and Social Security*. New York: Harvester Wheatsheaf.

1995 *Incomes and the Welfare State: Essays on Britain and Europe*. New York: Cambridge University Press.

Bradshaw, Jonathan

1993 "Methods", in Jonathan Bradshaw (ed.), *Budget Standards for the United Kingdom*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.

Callan, Tim, Brian Nolan and Christopher T. Whelan

1993 "Resources, Deprivation and Measurement of Poverty," *Journal of Social Policy*, 22(2):141-72.

- George, Vic and Irving Howards
1991 *Poverty Amidst Affluence-Britain and the United State*. England: Edward Elgar.
- Hagenaars, Aldi J. M.
1991 "The Definition and Measurement of Poverty" in Lars Osberg (ed), *Economic Inequality and Poverty: International Perspectives*. London: M.E. Sharpe, Inc.
- Hagenaars, Aldi & Klaas de Vos
1987 "The Definition and Measurement of Poverty," *The Journal of Human Resources* 23:211-21.
- Handler, Joel F. and Yeheskel Hasenfeld
1991 *The Moral Construction of Poverty: Welfare Reform in America*. Newbury Park: Sage Publications.
- Haveman, Robert H.
1987 *Poverty Policy and Poverty Research: The Great Society and the Social Sciences*. Madison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press.
- Mack, Joanna and Stewart Lansley
1985 *Poor Britain*. London: George Allen & Unwin.
- Murray, Charles
1984 *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*. New York: Basic Books.
- Oppenheim, Carey and Lisa Harker
1996 *Poverty: The Facts*. London: CPAG Ltd.
- Orshansky, Mollie
1988(1965) "Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile," *Social Security Bulletin* 51(10):25-51.
- Perumal, Muniappan
1992 "New Budget Standard Poverty Lines for Malaysia," *Review of Income and Wealth* 38(3):341-53.
- Piachaud, David
1981 "Peter Townsend and the Holy Grail," *New Society* 57:419-21.
1987 "Problems in the Definition and Measurement of Poverty," *Journal of Social Policy*, 16(2):147-64.
1993 "The Definition and Measurement of Poverty and Inequality," in Nicholas Barr and David Whyne (eds.), *Current Issues in the Economics of Welfare*. London: Macmillan.
- Renwick, Trudi J. and Barbara R. Bergmann
1993 "A Budget-Based Definition of Poverty: With an Application to Single-Parent Families," *The Journal of Human Resources* 28(1):1-24 °
- Ringgen, Stein
1988 "Direct and Indirect Measures of Poverty," *Journal of Social Policy* 17(3):351-65.

Ruggles, Patricia

1990 *Drawing the Line: Alternative Poverty Measurements and Their Implications for Public Policy*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.

Townsend, Peter

1979 *Poverty in the United Kingdom: a Survey of Household Resources and Standards of Living*. Harmondsworth: Penguin Books.

Van Praag, B.M.S., A.J.M. Hagenaars and H. van Weeren

1982 "Poverty in Europe," *Review of Income and Wealth* 28:345-59.

Veit-Wilson, J.H.

1987 "Consensual Approach to Poverty Lines and Social Security," *Journal of Social Policy* 16(2):183-211.

Problems in Social Assistance: Policy Goals, the Definition and Measurement of Poverty

Chao-hsien Leu

Department of Social Welfare, National Chung Cheng University

ABSTRACT

In this paper, we examine the problems involved in three important components of the public assistance policy: the goals of Social assistance policy, the definition of poverty and the measurement of poverty. It was found that there was room for improvement in each of these three areas. While it is unnecessary to totally abandon policy guidelines, certain aspects of these goals should be relaxed to meet the situation in Taiwan today. In the area of the definition of poverty, we concur with the idea of using "social coping" as the foundation. The designation to be "poor" includes two categories. One is where an individual fails to meet "basic needs," and the other is where an individual cannot reach their "living standard of social expectancy." It is our position that the "poverty threshold" should extend beyond meeting "basic needs" and should also be based on reaching the "living standard of social expectancy." We further hold the position that the government should provide welfare services to all persons failing to meet their basic needs. However, for those who can not reach their "living standard of social expectancy," government could provide appropriate services based on professional criteria. These suggested change should improve Taiwan's public assistance policy, make it more active, and help it to be able to provide needed services to those "near poor" who are otherwise excluded from the benefits of public assistance. Finally, in the area of measuring poverty, we suggest integrating the "social consensus approaches," the "behavioral approach," and the "budget standard methods."

Key Words: Social Assistance, Policy Goals, the definition of poverty the Measurement of poverty, living standard of Social expectancy poverty threshold