

貧窮與政策回應：台灣新興貧窮現象的省思

古允文

台灣大學社會工作學系教授兼系主任

摘要

隨著近幾年來失業與不穩定就業問題的惡化，連帶影響國民的所得水準以及在工作生涯期間累積其退休準備的可能性，更實質地衝擊了建立在「就業」基礎上所建構出來的各種社會安全措施。因此，「新貧」(new poverty)、「近貧」(near poor)、與 M 型社會的呼聲不絕於耳，代表社會大眾對貧窮問題已有不同於過去的認知。政府的社會福利政策也被迫倉促回應，不論「馬上關懷」與「工作所得補助方案」，都是在傳統社會救助之外，企圖舒緩新興貧窮問題的政策處方，雖然其效果也值得進一步檢證。事實上，近十年來政府強化福利的努力不斷，但所得分配差距依然持續擴大，似乎也顯示政策不足之處。本文將對這些現象與政策回應提出分析，並思考未來可以著力的方向。

壹、前言

這是一個「改革」的時代，雖然沒有人能確定「改革」之後會比過去好！這也是個告別英雄的時代，因為許許多多高舉改革大旗的英雄正陷入在前所未曾想像的困境之中！這正是「後現代」社會的本質與氛圍，尤其在經歷以「快樂與希望」為文宣主軸的八年之後，社會的現實已然內化成民眾心中的深沈懷疑，不分藍綠。雖然新政府的就職意味著一個新時代的來臨，但社會的問題並未隨之消失，依然成為新政府必須立即面對的問題。就職前油、電、水、乃至健保費是否要調漲的問題不斷困擾著即將上任的閣員，在漲與不漲的選擇題之間顯得左支右絀，反而讓人不禁擔心，真得準備好了嗎？

其實油電漲價與否只是當代貧窮問題的一個小縮影。隨著近幾年來失業與不穩定就業問題的惡化，連帶影響國民的所得水準以及在工作生涯期間累積其退休準備的可能性，更實質地衝擊了建立在「就業」基礎上所建構出來的各種社會安全措施。信手瀏覽國內三大報的網站資料庫，因為就業困難所導致的貧窮、家庭解組、自殺...等問題幾乎充斥著每一天的新聞版面！由其中我們可以發現當今台

灣的貧窮問題已經不是侷限在單純的非生產性人口（如老人與兒童）、甚且擴及到青壯年人口，於是「台灣錢淹腳目」、「要當牛不怕沒犁可拖」之類顯示台灣社會機會充沛的俗諺，日益受到懷疑。

貳、台灣新興貧窮現象

在快速社會經濟環境的變動下，透過就業相關體系的社會安全制度設計，並不盡然適用，失業問題的惡化會使貧窮問題凸顯出來，而且並不限於那些我們印象中的弱勢族群，甚至會往一般具有工作能力的人口群，乃至白領勞動力擴張，於是有了「新貧」（new poverty）概念的出現，意指依賴社會救助者數目的增加、失業及不確定就業情形的增長、單親家庭數目的增加以及遊民問題的惡化等。甚且，「新貧」的出現並不意即「舊貧」的消失，而會交互作用使得舊貧團體更加雪上加霜。影響所及乃逐漸被排除到社會主流之外，其效果並延伸至下一代，成為「底層階級」（underclass）的形成原因之一。

現代經濟不安全的本質基本上包含下列幾種形式：

- 一、所得喪失：由於失業、退休、疾病、殘障...種種因素退出勞動市場，在缺乏其他生產工具的情況下，無法賺取生活所需所導致的所得喪失。
- 二、額外支出：即使依然保有所得，但因一般性的通貨膨脹、民生必需品的調漲、增加新的依賴人口、或是新增的必要支出（如生病）等，導致多出來的額外支出，加重了家庭的經濟負擔。
- 三、所得不足：或因個人生產力的下降、或因社會整體薪資水準的停滯，所得來不及隨著物價與家庭必需支出而增加，所導致的不足情形。
- 四、所得不穩定：所得水準高低波動不一，或因就業的不穩定性、或因社會未對基本工資水準有所規範，致使薪資時高時低，難以作中長期的財務規畫。

過去這幾年，我們已親眼見到了全球化在經濟面上的強烈衝擊與經濟面整合的快速進展，各個國家依然必須去面對與承受這波經濟浪潮的壓力，並思索自身的因應策略。對台灣而言，所面對的決策環境尤其嚴苛！這是因為內部失業與相關社會問題的惡化，使民眾希望國家扮演更積極角色的期待不斷升高；但國家能力不論在政策選擇的可能性或實質的資源上，卻都受到全球化的限制。過去八年，政府「不加稅」與「普及式津貼」的共存、國民年金政策規劃竟同時涵蓋了極左到極右全然不同價值的選擇、勞工退休金制度改革的三軌併行、「戒急用忍」鬆綁的爭議...在在顯示政府徘徊於左右之間、難以抉擇的窘境，結果政策往往是被動地被潮流趨勢所逼出來的，而不是主動地在之前先做前瞻性的規劃。

這樣的情形隨著 2008 年底全球金融風暴的來臨而更顯得嚴重！在各國央行的大力挹注之下，股市依舊大跌；冰島瀕臨破產邊緣，也引發與英國之間互相凍結對方資產的緊張關係；台灣政府官員也沒閒著，一次次的會議、一波波的措施，換來的只是大小公務人員的精疲力竭，民眾的掌聲依舊稀落...。新政府為因應快速經濟波動所引發的貧窮問題，尤其是為彌補既有社會救助的不足，緊急推出「馬上關懷急難救助」與「工作所得補助方案」。

「馬上關懷急難救助」著眼於運用村里在地化通報系統，及早發現遭逢急迫性變故致生活陷於困境之民眾，提供及時性的經濟紓困。服務對象主要是：(一) 負擔家庭主要生計責任者死亡、失蹤或罹患重傷病、失業或因其他原因無法工作，致家庭生活陷於困境；和(二) 其他因遭逢變故，致家庭生活陷於困境。依需要提供新台幣一萬元至三萬元之一次性關懷救助金、或分月分次發放關懷救助金，並得轉介其他福利服務。

而「工作所得補助方案」的實施對象是針對年滿 20 歲至未滿 65 歲的國民，為全戶主要收入者，其個人年薪資在新台幣 30 萬元以下，並且符合以下條件：(一) 非低收入戶；(二) 為全職工作者（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）；(三) 申請人配偶或所扶養未滿 65 歲之一親等親屬年薪資所得均在 30 萬元以下；(四) 申請人及其配偶或扶養未滿 65 歲之一親等親屬合計最近一年度綜合所得未超過基本門檻（單身無配偶或親屬者在 25 萬元以下；有配偶或扶養一親等親屬者除綜合所得總額 30 萬元外，每增加親屬 1 人以 10 萬元加計）；(五) 申請人及其配偶或扶養未滿 65 歲之一親等親屬所有不動產價值合計未超過 390 萬元。符合資格者每月給予新台幣 3,000 元至 6,000 元不等的補助，以協助所得與必要消費支出之間的缺口。

參、政策省思

這兩個方案在推動之時，尤其是「工作所得補助方案」在執行過程出現許多非貧戶、但卻列名在補助名單中的情形，受到輿論的恣議。但基本上，政府推出「工作所得補助方案」應該是無可厚非的！因為在今年初物價劇烈飛漲的情況下，民眾的實質消費力受到削弱（因為薪資無法立即調整），若不維持住民眾的消費力，將會立即影響到後續的零售與生產面，造成社會的恐慌（搶購與囤積）。但這個方案的困難點不在「發錢」，而是在於「如何發錢」與「將錢發給誰」的執行問題。事實上目前媒體所揭露的各種亂象，大致上都是屬於執行面的問題，其產生原因大致有兩點：

一、「工作所得補助方案」的篩選是依據 95 年的財稅資料，與現在的實際情況一定會有落差；加上每個經濟體都存在著「地下經濟」（如攤販）與「灰色經濟」（如里長的事務費算不算薪資）部分，也使得財稅資料無法充分反應實際情形。

二、以財稅資料來勾稽受益者是財稅單位公務人員的強項，卻是社政單位公務人員（含村里幹事）的弱項，但主要執行「工作所得補助方案」卻是社政人員，他們慣用申請制與通報個案，執行的困擾可想而知。

即使如此，雖然有人強調應該回到申請制、或是全面查核以篩檢出真正需要幫助的人，但會導致行政成本升高、而且嚴格的查核所伴隨的「烙印化」負面效應，引起的民怨恐怕不會少於現在的情形。尤有甚者，申請制對知識程度較高、居住在交通方便的都會地區、行動與上網資訊方便的人其實較有利，因此補助不一定能送達最弱勢者手中。早在陳水扁當台北市長時代，當時的市府研考會即估算過若採申請制，大約會節省 30% 左右的福利經費，原因即在最弱勢者因為資訊落差而容易被排除在外。

作為一個救急的臨時措施，只要誤差的控制在容許的範圍、輔以彈性的審核機制，應該還是可以接受。最重要的一點，即使有部分可能會發錯對象，但也不要忽略其他多數亟需政府協助的人，若因可能出錯而將整個方案推翻，反而是因噎廢食、讓需要的人獲不到協助。不過，作為一個社會福利學者，我還是呼籲政府施政要有制度化的長遠規劃，救急可以偶一為之，但最低生活安全網的建立還是應該作為施政的最核心，而這點訴求也反映了我們對近年來台灣貧富差距不斷擴大的憂心。

肆、台灣貧富差距的擴大

雖然在第二次世界大戰之後，台灣經濟在高度成長之餘，也維持了相當平等的所得分配，因此被部分學者譽為「公平成長」(growth with equity)的經濟奇蹟，但這樣的奇蹟在近二十年來則有日益褪色的疑慮！

首先，隨著經濟成長的走緩，失業問題日益惡化。在 1990 年代初，台灣尚能維持 1.50% 左右的低失業率，但到了 2002 年，失業率已經倍數成長到 5.17%，最近更突破了 6%。尤其必須注意的是，這種失業問題的惡化並非來自勞動力市場的季節性調節或個人生涯轉換的因素，而是大量工作場所的歇業或關閉，因這個原因而失業者的比例，從 1990 年代初的 16% 左右，至 2002 年已經接近半數，表示工作機會的消失是台灣失業問題惡化最重要的原因；當工作機會消失與失業所造

成的勞動剩餘人口不斷增加時，對工作機會的競爭將加劇，這也意味著失業之後要再找到一個新的工作會更加困難，由平均失業週數的增加，我們可以看出過去失業勞工只要花費兩個多月即能找到新的工作，而今卻需要半年以上的時間。

其次，當失業勞工平均需要半年以上的時間才找得到新工作時，所得中斷的問題隨之而生，勞工若沒有累積足夠家庭使用半年以上的積蓄時，落入貧窮處境的可能性即會增加。即使在實際上人們並未真正跌落官方所定的貧窮線水準以下，但在面對生活處境的日益艱難，心中主觀的不確定感與貧窮感將油然而生！「遠見」雜誌在 2002 年 10 月對台灣民眾所做的一次調查最能顯示此一主觀的社會氣氛，在受訪民眾中覺得自己是貧窮的比例高達 67%，超過覺得自己並不貧窮者兩倍以上。雖然我們缺乏長期的資料來觀察此種主觀感受的變化，但相對剝奪感 (relative deprivation) 確實日益嚴重，這點我們可以從貧富差距擴大的情形觀察出來。

從圖 1 中我們可以觀察到，在 1991 至 2008 年這段期間，最高與最低 20% 家戶的所得差距倍數不斷增加。在政府尚未進行所得移轉之前，1991 年的差距倍數是 5.31 倍，逐步增加至 6.50 倍左右，2000 年民進黨執政之後更一下躍升到 7.67 倍，之後就一直維持在 7 倍以上。因此，如何有效縮小貧富差距就成為政府的施政重點之一，確實也看到部分成效。在 1991 年時，經過政府所得轉移之後，貧富倍數從 5.31 縮小到 5.07，而隨著貧富差距的擴大，政府有不斷增加所得移轉的努力，因此到了 2008 年，貧富差距從移轉前的 7.73 倍縮小到 6.20 倍，縮小的倍數相當可觀。但即使如此，移轉後的貧富差距還是無法回到 1990 年代的水準，顯示貧富差距擴大已經是個難以改變的趨勢了。

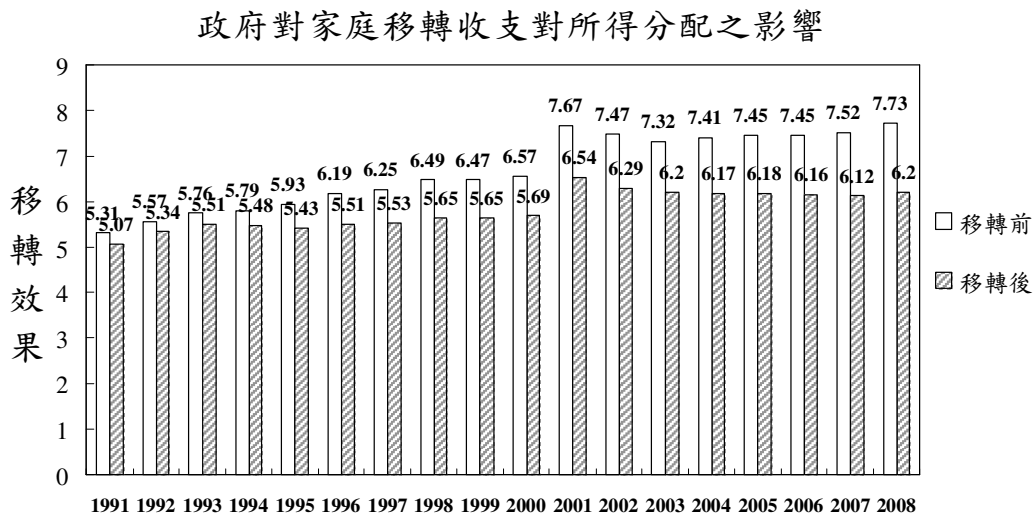


圖 1：政府移轉前與移轉後最高與最低 20% 家戶的所得差距倍數

接著我們再來看圖 2，一般而言政府的所得移轉努力主要是靠兩個政策工具：社會福利與稅捐。從 1991 年以來，社會福利對縮小貧富差距的貢獻越來越高，以 2008 年為例，社會福利所縮小的貧富差距倍數高達 1.53 倍，而稅捐只有 0.16 倍。事實上從 1991 年以來稅捐對貧富差距縮小的貢獻一直不高，也意味著政府主要是透過增加社會福利來實現其所得移轉。然而，這樣的作法卻蘊含著兩點隱憂。第一，光靠社會福利支出的增加並不足以有效縮小貧富差距，因此從圖 1 中我們即已發現，雖然政府付出許多努力，但貧富差距的擴大依然不斷增加；第二，社會福利支出仰賴政府稅收為主要財源，稅捐效果在貧富差距縮小中所扮演的微弱角色，也意涵著政府稅收的不足，在稅收不足卻又要增加社會福利的情況下，勢必導致政府債務的升高，也會影響到政府實施社會福利的能力。事實上近年來政府債務的問題已經引起社會大眾的關心，但多次賦稅改革會議的召開卻沒有產生重大的革新行動，結果縮小貧富差距也就成為社會福利不可承受之重，長期而言不利於社會福利的健全發展與貧窮問題的舒緩。

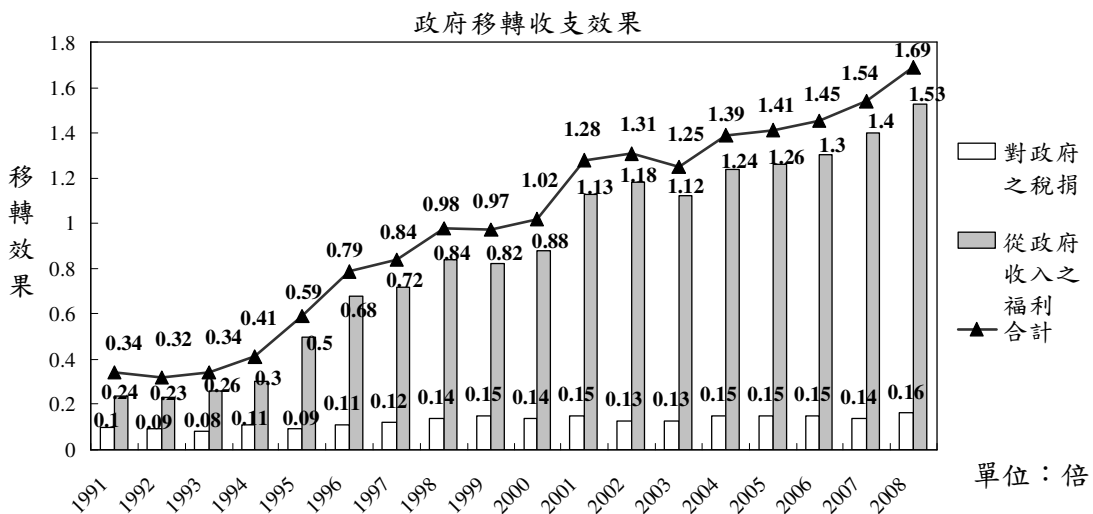


圖 2：社會福利與稅捐對縮小所得差距倍數的效果

伍、結論

面對前述新世紀貧窮問題的挑戰，我們是否能從先人的經驗中學到一些值得學習的課題呢？從書架中翻開英國福利國家之父貝佛里奇 1944 年出版《自由社會裡的充分就業》一書，他闡述其對當代社會福利制度的理想說「我們政策的核心是將需求社會化、而不是將生產社會化」，講白話一些，也就是透過社會福利維持社會的消費力、藉此穩定經濟劇烈波動時的生產力，而這也就是西方福利國家與共產主義國家（將生產也社會化）最大的不同。當時大戰方歇、國家殘破、危機

四伏，他說「政府必須作為一個確定的力量」，如果政策方向是對的，就好好去做，成為社會的穩定力量。重新回到當代的金風暴，各國央行挹注越多、股市跌得越慘，何嘗不是反映出民眾對政府的信心不足！然而，越是如此、政府政策的確定性就越重要，否則我們只能仰賴上帝的悲憫引領我們度過這個凶險的世紀危機了。

因此，針對當代貧窮我們可以有什麼政策回應？我們亟需一個全方位的思考，有幾點建議可以提供各界參考：

- 一、失業與貧窮之間的關聯性，是現代社會最嚴重的社會問題之一，而協助有工作能力的人在勞動市場中覓得一席之地，是紓解貧窮危機的重要途徑。
- 二、但失業問題的減少需要各個部門的共同合作，包含勞政、教育、社政、衛生、乃至總體經濟規劃等，各個政策之間應有適當的搭配，才能有效因應失業與貧窮問題。
- 三、然而，更積極地創造就業機會，才能進一步邁向充分就業的目標。雖然自由主義的潮流席捲了 1980 年代至今，但其問題也逐漸浮現出來了，政府干預不是絕對不好的，端視我們能否以更積極而完整的政策架構，有效引導經濟發展以滿足最大多數人的利益。
- 四、各種政府基金的整合運用，應如歐盟的結構基金一般，有明顯而具體的政策目標，而不是打散彈般地各自為政。
- 五、對於有工作能力但暫時失業的勞動力，政策重點應置於人力資本的再造，尤其著重在教育、訓練與就業安置。
- 六、對於無法或難以進入就業市場的人口，則必須以完整的社會安全體系加以支持，政策重點必須置於預防貧窮的世代效應與基本安全網，尤其著重在其個人與依賴人口的基本所得、健康與教育。
- 七、在已進入後工業時代的今天，製造業已不是最重要的就業機會來源，經建單位必須對此有清楚的體認。服務業的興起（特別是個人與社會服務業）增加了相關就業機會，而其特性也較不受產業外移影響，應該受到相對的重視。
- 八、社會福利服務允為服務業之一環，不論在休閒、托兒、照顧、安養等各方面的需求日增；復因其勞動密集的特性，若能往「福利產業化」的方向推動發展，不但能有效吸收中高齡之轉型勞動力，也能滿足民眾一部份之福利需求。

而要做到這些，政府必須重新拾起其應該扮演的核心角色！不可否認的是，隨著 1980 年代以來自由主義思潮的湧現，政府的角色與職能已經被弱化了。但一個自由市場的社會是不是真得那麼美好？2008 年的全球金融風暴證實了市場失靈依然存在。在這時候，當政府也退居第二線時，不但不能防止市場失靈，反而加

深了政府失靈的可能性。「山 BOT、海 BOT、什麼都 BOT...」，電影「海角七號」中沈重的感嘆聲，意味著當喪失了可信賴的權威時，民眾剩下的只有自力救濟。一個民主政府不能只強調清廉，更必須注意公共責信（public accountability）與有能治理（enabling governance），這是無可推卸的責任。

作者簡介

古允文

台灣大學社會工作學系教授兼系主任。古允文教授於 1995 年取得英國曼徹斯特大學（the University of Manchester）社會政策博士學位，經歷暨南國際大學社會政策與社會工作學系副教授、教授、系主任等職，2007 年轉至現職。其主要研究領域為台灣社會福利發展、並擴及東亞社會福利的比較研究，著、編、譯中、英文專書逾十本、論文數十篇。其同時擔任台灣社會政策學會理事長，主編之《社會政策與社會工作學刊》（TSSCI）系目前台灣評價最高之社會福利學術期刊。