

# 臺灣的貧窮問題與分配政策的進步方向

本文先分析低收入群體的人口與社會特徵，揭露這個群體所面臨的許多困境，以指引公共政策應為的著力點。其次，就目前絕對貧窮思考下的補助政策加以檢討，幾個主要界定標準更應該重新評比，期最後達到社會底層階級的生活品質向上提升到一個容許個人可以培養足夠的能力，能夠不受出身條件限制；未來分配制度的發展可以朝向最低收入的制度，讓社會成員在自由的基礎上，達到盡情發揮才能的理想境界。

◎ 蔡明璋（臺北大學社會學系教授兼社會科學院院長）

## 壹、前言

「舊式的貧窮，是普遍性的。那是整個社會的生活狀況，多數人是如此，他們沒有特殊的技術，出生時缺乏運氣。當整個經濟大步前進時，這個群體中有許多人獲得較高的生活條件。今天的情形大不相同。較好的工作需要更多的智識準備，從一開始要擁有更多的技術。那些缺乏中等教育

的人，就會被打入經濟的底層世界——低薪的服務業、老舊的工廠、打掃、門房的工作。如果當前貧窮者的上一代，因為缺乏教育而被懲罰，則下一代的子女將來會受到更多苦難。生產力的提升，對社會其他成員而言是創造了更多的錢財，更好的工作條件，對窮人而言，它可是來者不善。」——Michael Harrington（1981:8, 13-14）。

以上這段引自 Michael Harrington 的名著《另一個美國》，這本書是 1962 年出版的社會政策評論的經典，指控美國社會的政治精英與中產階級在享受經濟成長的果實之餘，幾近於漠視美國存在著為數眾多的貧窮人口。

在二十世紀的後半時期，臺灣經歷了為人稱道的快速經濟發展，雖然就社會整體的技術進步與財富累積而言，臺灣

與美國仍有一大段距離，但是與美國相同的一個社會事實是，臺灣的貧窮人口逐漸被與日俱增的富有階層成員所淹沒。幾十年來社會變遷的大趨勢，多數人成為經濟發展的「選民」(the chosen people)，晉升為中上層階級，而臺灣社會仍有許多成員正在體驗貧窮，他/她們形成了「另一個臺灣」。

## 貳、「另一個臺灣」：臺灣貧窮的現況<sup>1</sup>

目前的貧窮仍以嚴苛的標準，篩選出少數「法定」的低收入人口，這些人是臺灣的「絕對貧窮人口」。從最近十二年的統計數字來看，臺灣的低收入戶，從1990年的4.1萬戶增加到2007年的9.1萬戶。在同一時期，低收入戶的總人數則從11.4萬人，累積至

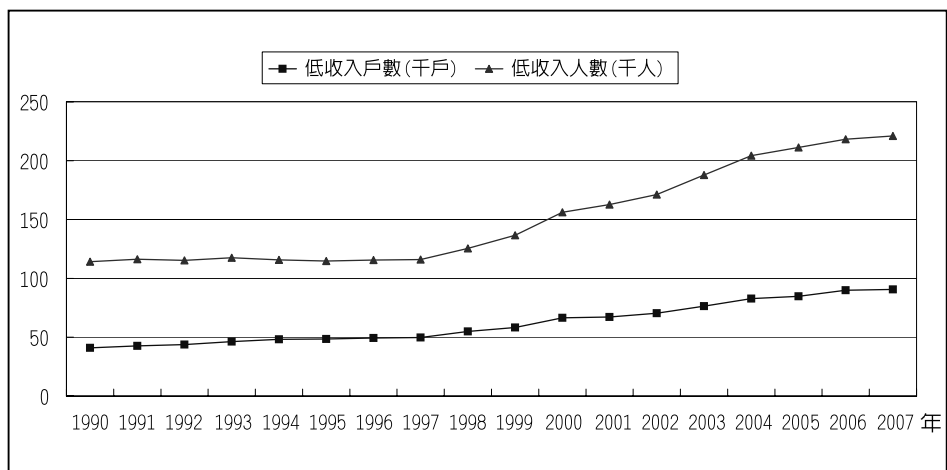
22.1萬人(圖1)。臺灣的低收入人口占總人口的比值，向來被壓低在一個極低的水準。依2007年的統計，每一千戶中，有12.1戶列入低收入戶，而每一千人口中，僅有9.6人屬於低收入人口。

分析低收入群體的人口與社會特徵，可以顯示這個群體所面臨的許多困境，以指引公共政策應為的著力點。下文將指出幾項重要的人口特徵：

### 一、家庭結構、高齡與貧窮

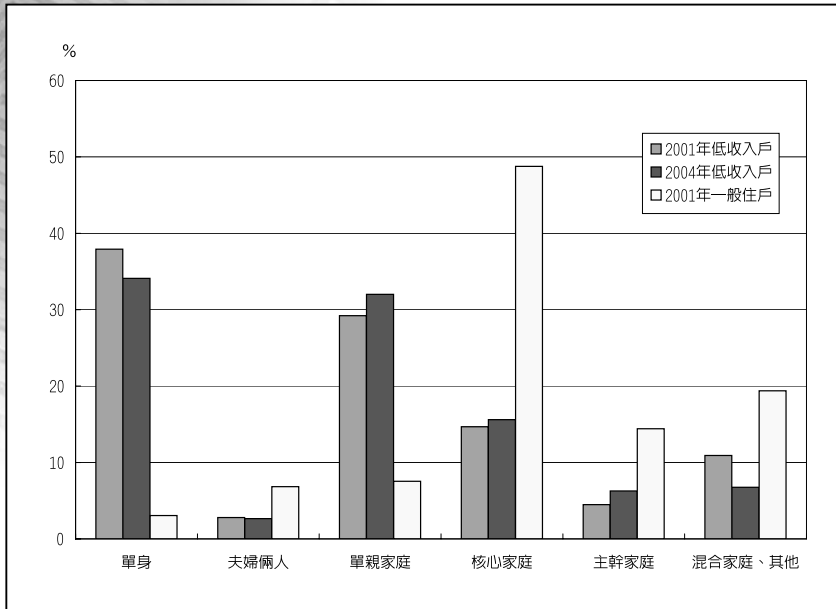
臺灣地區低收入團體的家戶特徵，「單身戶」的比率特別高，相對於一般住戶(以2001年資料為比較基礎)的比率是37.9%比3.1%(圖2，2004年前者的統計降至34%)。「單親家庭」的比率也占低收入戶30.0%左右，而在臺灣一般家戶中，這種家庭類型的比率僅有7.6%。單身戶與單親家庭在貧窮人口中顯示了「過度代表性」的傾向。核心家庭(以父母及未成年子女為主)雖然不是低收入戶的最主要家庭型態，但仍占約15%。許多核

圖1 臺灣低收入人口的增加(1990—2007)



資料來源：內政部統計處內政統計月報 (<http://www.moi.gov.tw/stat/>)。

圖2 臺閩地區90年、93年低收入戶與一般住戶家庭組織型態比較



資料來源：內政部（2001、2004a）。

心家庭可能擁有兩份成年人的收入，是這種家庭類型較不易陷入貧窮的一個重要原因。

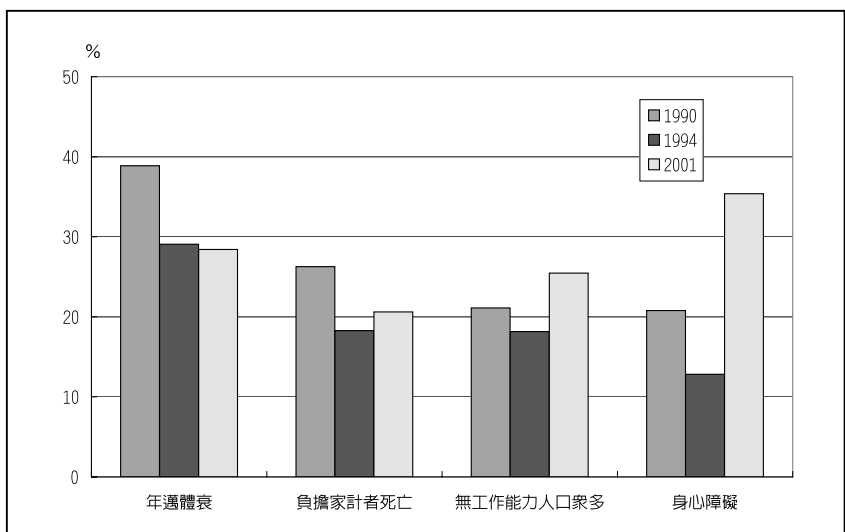
許多單身戶是高齡的貧窮者。根據2004年的資料，在所有低收入戶人口中，60歲以上的比率是15.6%（表1），並未明顯的高於相對年齡的一般人口之比率，顯示高齡化對致貧的影響力僅解釋了較小部分的貧窮人口的狀況。一些研究指出，以中位數折半估計的較貧窮人口中，高齡團體的比率會

相對較多（陳建甫，1996；呂朝

賢、王德睦、王仕圖，1999）

。圖3呈現出一項有意義的資料，這是低收入戶對自己陷入貧窮原因的判定。在三個不同年代的四個主要致貧因素中<sup>2</sup>，「高齡衰老」與「負擔家計者死亡」兩個因素在過去十年呈現比率降低的趨勢，而家庭成員「無工作能力」與「身心障礙」則顯示增加的趨勢。雖然有些個案的情況顯示這兩種原因其實並非互斥，而是相關連的成因。但是在臺灣人口逐漸老年化的同時，高齡因素卻愈來愈

圖3 低收入戶形成主要原因



資料來源：中華民國90年臺閩地區低收入戶生活狀況調查報告，內政部統計處編印，2001年。

表1 93年低收入人口與一般人口的年齡結構

單位：%

年齡組	低收入人口	低收入戶家計負責人		一般人口	
		男	女		
5歲以下	10.5			4歲以下	5.5
6—未滿20歲	36.3	3.03	2.46	5—未滿20歲	20.9
20—未滿30歲	7.0	3.82	7.49	20—未滿30歲	17.1
30—未滿40歲	10.0	12.98	26.56	30—未滿40歲	16.2
40—未滿50歲	14.5	27.56	32.88	40—未滿50歲	16.4
50—未滿60歲	6.1	16.05	8.90	50—未滿60歲	10.9
60歲及以上	15.6	36.57	21.72	60歲及以上	13.1

資料來源：計算自中華民國93年臺灣地區低收入戶生活狀況調查報告，內政部統計處編印，2004年。

不是致貧的因素，是值得注意的趨勢。

## 二、兒童與貧窮

貧窮的兒童占整體貧窮人口相當大的比率。表1也同時列出了兩個重要的統計：(1) 不滿20歲以下的青少年，占低收入人口近二分之一，而在一般人口中，這兩個年齡層的比率合計為僅有26.4%；(2) 在5歲以下的人數，亦占了10.5%，一般人口的統計是以4歲以下作為分割點，因而顯示較低的比率，不過從現有的統計還是可以看出頗為明顯的差距，顯示貧

窮的「兒童化」情勢。由於這個群體所占的比率最高，他/她們應是目前政府的貧窮政策最應用力的對象。不過，低年齡群體的貧窮者不容易提供自身生活狀況的資料，也不像成人貧窮者那樣受到較多的關注。貧窮兒童與青少年的生活狀況與向上流動的機會，需要更多有系統的研究。

## 三、貧窮的女性化

在臺灣的貧窮趨勢中，女性貧窮化也呈現出顯著的趨勢。女性貧窮化是指貧窮人口中女性偏高的比率。但是目前低

收入人口中的性別比率對女性並非特別不利：男女兩性的比率分別為51.7%與48.3%。女性貧窮化所指的另一個意義是貧窮階層中女性成為家庭經濟來源的趨勢。在這個層面上，女性所占的比率的確較高。表1列出的統計顯示，在20至50歲的各年齡組之間，女性集中的程度均高過男性。其他研究也指出，比其他家庭類型的高齡老人、單身戶，特別是女性單身戶的貧窮率相對較高（薛承泰，2002）。女性陷入貧窮的不同機率是應注意的現象，特別是女性單親家庭。在2004年的低收入戶中，單親家庭的比率高是32%（圖2）。陳建甫（1996）提供的統計指出1994年女性單親家庭約為7.1%。一項嘉義縣的資料指出，在1988—1994年之間，女性單親家庭占有低收入戶的16.8%（陳正峰、王德睦、王仕圖、蔡勇美，1999）。這些統計對於單親家庭僅以女性作為戶長為界

定方式，所能提供的訊息相當模糊而有限。對於這些單親家庭的子女數與年齡應再細分，以理解這個類型中的內部差異（參考薛承泰，2004）。

一般而言，臺灣的女性單親家庭易陷入貧窮（李淑容，1998；呂朝賢，1996），但一些貧窮動態的研究指出，女性單親長期陷入貧窮的時間較短，而離開貧困的速度，比起其他類型（例如雙薪家戶或男性單親）家庭而言，並未較慢（陳正峰等，1999）。貧窮家庭的子女數與其年齡層，以及可能增加的工作人口數，是決定貧窮動態的重要因素（王仕圖、王德睦、蔡勇美，2003）。單親家庭的子女在結束學業進入勞動市場之後，脫離家庭貧窮的機率增加許多（王仕圖、王德睦、蔡勇美，2001；Schak，1989）。這個事實亦同時顯示，單親家庭女性常因照顧幼年子女而未能進入勞動市場，官方資料的確也顯示這樣的現象

（表2的第2、3項）。

## 四、貧窮者的社會關係網絡

一般而言，低收入戶的社會網路關係狹窄，他們與社會其他成員的接觸有限。許多研究指出貧窮者不但文化資源不足，社會關係的資源亦相對有限。最貧困的人，同時也是最孤立的人。圖4的統計提供了這個現象的部分證據。低收入戶在面臨急難（缺乏現金、病患照顧等）時，最先救助的對象常是直系親屬（這是指已分戶

的父母、子女或兄弟姐妹），在最近兩次（2001、2004年）的調查發現，直系親屬已成為最重要的求助對象。政府、親戚與朋友都不是貧窮團體的第一選擇。甚至民間慈善團體的重要性最低（僅有1%左右）。臺灣許多慈善團體「救急」（災難）的傾向比較高，「救窮」的興趣相對較缺乏。這些組織認為低收入戶已得到政府的照顧，所以不再列入支持的範圍。貧窮者也很難從這些正式組織得到更多的援助。臺灣多數貧窮者的社會支援網絡，明顯地侷限

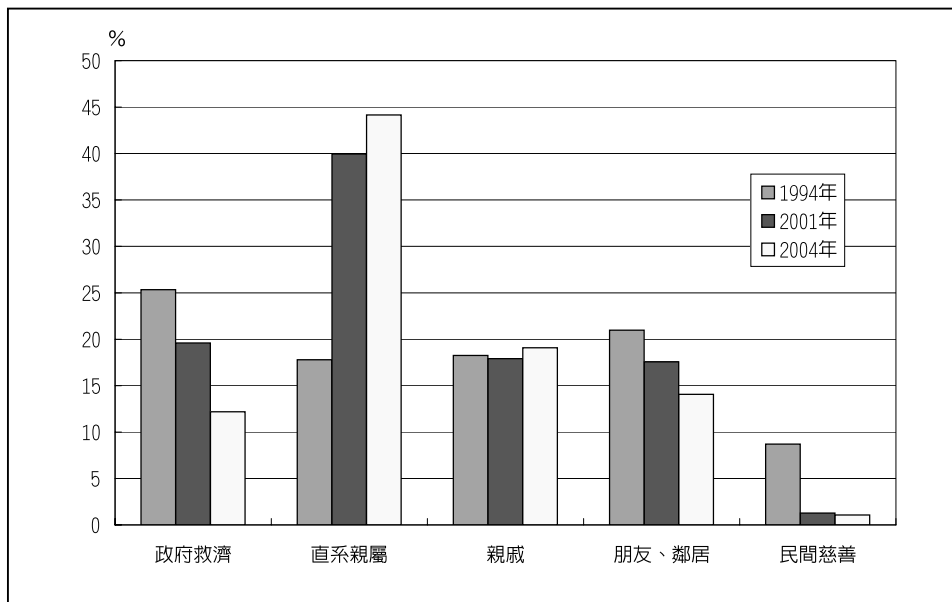
表2 93年臺閩地區低收入戶有工作能力之人口沒有去工作原因

單位：%

	家計負責人		戶內人口	
	男	女	男	女
1.初尋工作中或重尋工作中	33.5	20.0	33.2	18.7
2.須照顧未滿十二歲兒童	3.7	32.5	2.9	33.2
3.須料理家務	1.3	14.0	0.9	19.8
4.須照顧患重病親屬	13.1	14.1	6.7	11.3
5.謀職困難致未再尋工作	29.2	7.6	20.8	6.6
6.其他原因	19.3	11.8	35.5	10.5
合計	100.0	100.0	100.0	100.0
人數（人）	2,000	4,664	4,164	8,640

資料來源：內政部（2004a）

圖4 低收入戶遇急難時的求助對象



資料來源：中華民國90年、93年臺閩地區低收入戶生活狀況調查報告，內政部統計處編印，2001年、2004年。

在「自家人」之間（倪家欣，2007）。貧窮者並非不能建立起一種緊密的扶助網路關係，問題是這個群體極度貧乏的狀態，使得他們彼此之間所能分享的資源極其有限，這個資源的限制可能減損其社會凝聚。

### 五、貧窮階級的社會流動

貧窮家庭的社會流動與脫貧，依靠的是下一代子女的教育及人力資本的累積。上一代

的絕對貧窮者，多數受到自身有限的人力資本與地區性的勞力市場機會不足所影響（蔡明璋，1996；Schak, 1989）。王仕圖、王德睦、蔡勇美（2001）分析嘉義縣的低收入戶發現，幾近50%的樣本在4年內脫離貧窮，家中增加較多的工作能力人口是脫窮的重要決定因素，而相對於長期處於貧窮的家庭，他／她們也使用較少的政府社會福利資源。上述研究的政策意涵是，避免貧窮的跨世

代延續，幫助低收入的下一代向上流動，應是社會政策的重要標的，特別是低收入戶子女的教育支持。目前低收入戶子女就學，可以獲得每月4,000元的就學補助，圖5顯示1995年至2007年政府在這項補助上的努力。在這十二年中，需要就學補助的人數增加了（圖5是以人次計算），政府的支持

也相對提高。但顯然對許多低收入家庭而言，這部分的補助對其子女獲取一般水準的教育成就（至少高中）仍是相當的拮据。貧窮子女因為相對不利的文化條件，他們可能就讀私立高中職，在教育向上流動的階梯上，他們所面對的坡度比中產階級子女更陡。

### 參、絕對貧窮思考下的補助政策

官方設定嚴苛的「貧窮線」，是臺灣低收入戶比例偏低的主要原因。相關的分析與討論（張清富 1993；孫健忠 1996）指出下列幾個主要界定標準更應該重新評比：

一、每人每月收入的標準過低：  
各縣市（2008年）目前的標準是不超過9,829元，臺北市不超過14,152元，高雄市不超過10,991元。這個設定是以絕對貧窮的概念為基礎，這個標準也

排除了貧窮者在最基本的維生支出之外，所以進行的社區生活的參與。這項最低生活標準的門檻應加以降低並逐年檢討。

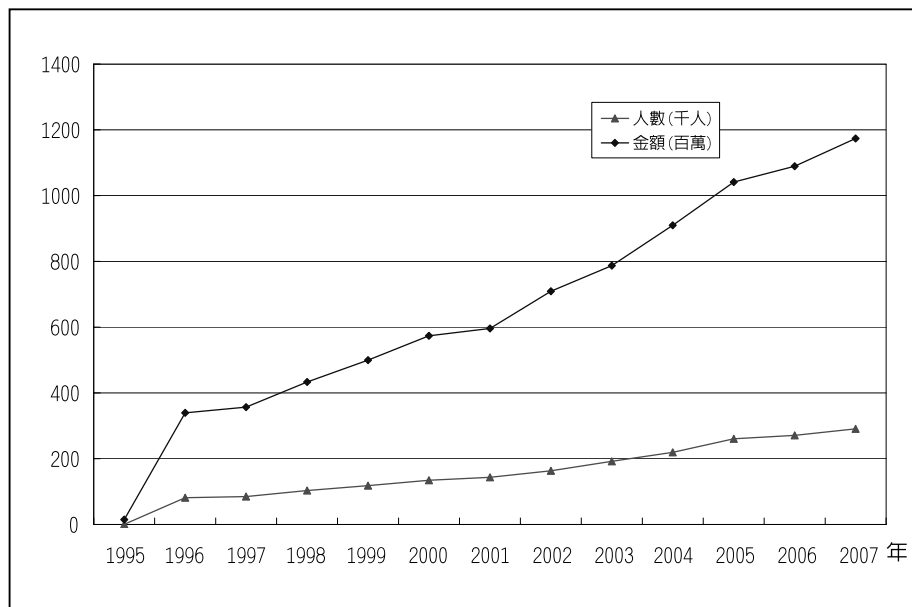
二、過度的計算每人收入來源：  
政府利用財政部「財產歸戶清單」的資料，凡是家屬、直系親屬或同住一戶的旁系親屬之收入均納入計算，這個做法假定親屬之間彼此支助的可能性。但是，相關的社會行為

研究基本上否定這個可能性：愈是貧窮者，愈難獲得親屬、朋友的金錢援助，而已有些許奧援者（例如來自政府的支援或老年年金），比較能得到其他人幫助、補足所欠缺的那個較小的部分。

三、失業者亦設算定額收入：  
失業者申請低收入，亦自動設算已有基本工資水準的收入——這是假設一個沒有工作者仍然有相當的所得，這是一種令人難解的做法。一旦採用這種設算，大部分失業者的家庭，都無法成為低收入戶。目前失業補助金的制度對失業者的支援已發揮了一些紓困的作用，但對長期失業者的貧窮狀況，仍難以解決。

最近一次修正的「社會救助法」（2005年1月）對這些問題已做了比較合理的改變，包括失婚婦女

圖5 低收入戶就學學生的補助支出



資料來源：內政部統計處內政統計月報 (<http://www.moi.gov.tw/stat/>)。

的娘家父母資產不計入個人資產；單親婦女可以因照顧6歲以下子女被認定為無工作能力；同時，低收入子女接受高等教育也得到鼓勵，對25歲以下仍於國內接受正規學制者，不計算其工作收入。但是，最具關鍵性的「貧窮線」仍維持現行方式未做調整。將「貧窮線」（地區性平均每人消費支出百分比率）由現行60%加以調高，最大的阻力是財政支出的增加，與對全民健保或老年年金可能產生的擠壓。

目前政府推動相關政策的主導原則「社會福利政策綱領」（內政部，2004b），確定了以需要作為政策的首要前提：「以人民的需求為導向，針對政治、經濟、社會快速變遷下的人民需求，主動提出因應對策，尤其首要保障弱勢國民的生存權利」。這個需要取向的政策，是相當重要的改革理念。但是，具體的政策實踐中，仍落入非常狹窄的支出原則，

該綱領主張：「社會救助之設計應以能維持人民在居住所在地區可接受的生計水準為目的」。這裏所謂的「需要」仍是狹窄地考慮「不同地區」的相對消費水準，在政策執行上，偏向於斤斤計較不同地區最低消費的設算，尚未脫離「補助」、「補貼」這種救濟補殘的取向。

### 肆、「基本收入」的理想： 進步的分配政策

未來主導社會分配的政策，需要一個更明確的理論引導。以絕對貧窮為基準的政策，必然忽視低收入戶以外的人口，這群人口的經濟狀況離收入中位數仍有相當大的距離，兩者之間仍然存在著顯著的差距，也是尚待拉近的空間。

臺灣的社會政策制定者應認真地考慮採取一個進步的社會分配理論。這種政策企圖應該明確的肯定，所謂的「可接

受的生活水準」的層次，必須要有「可接受的基本收入水準」。以滿足基本需求作為前提的分配政策，只照顧到人類生活的低層次的需要，壓低了貧窮者維持有尊嚴的生活所需要的所得。相對的，「基本收入」的理念，正逐漸的演進、推廣，或有可能成為未來主導社會福利制度的一個主要核心價值（Wright, 2002）。這種制度的主要價值是在所有社會成員均得到一份基本收入的保障之下，相對貧窮群體的成員，社會底層階級（包括低收入與近貧者）的生活品質向上提升到一個容許個人可以培養足夠的能力，能夠不受出身條件限制，在自由的基礎上發展。在這個基礎上，下層階級可以有足夠的經濟資源參與社區生活，進而整合到臺灣的大社會中，這是社會福利政策，或更廣義的社會發展政策的中心意旨。

### 參考資料



- 1.內政部(2001)《中華民國九十年臺灣地區低收入戶生活狀況調查報告》。草屯：內政部中部辦公室。
- 2.內政部(2004a)《中華民國九十三年低收入戶生活狀況調查報告》。臺北：內政部統計處。
- 3.內政部(2004b)《社會福利政策綱領》。內政部網頁 (<http://sowf.moi.gov.tw/18/index.htm>)。
- 4.倪家欣(2007)臺灣貧窮家庭的社會支持——低收入戶樣本的分析。臺北大學社會學系碩士論文。
- 5.王永慈(2003)。〈貧窮與所得不均議題——現有研究使用資料庫之評析〉，《國立政治大學社會學報》，第34期，頁123-149。
- 6.王仕圖、王德睦、蔡勇美(2001)。〈貧窮持續時間的動態分析：以嘉義縣1990-1998年之低收入戶為例〉，《臺灣社會學刊》，第26期，頁211-250。
- 7.王仕圖、王德睦、蔡勇美(2003)。〈嘉義縣低收入戶脫貧與再進入貧窮之分析：1990-1998年〉，《臺灣鄉村研究季刊》，創刊號，頁73-108。
- 8.呂朝賢(1996)。〈貧窮女性化與貧窮程度的性別差異〉，《人文及社會科學集刊》，第8期第2卷，頁221-256。
- 9.王德睦、王仕圖(1999)。〈年齡、時期、人口年輪與臺灣的貧窮率〉，《人口學刊》，第20期，頁125-138。
- 10.李淑容(1998)。〈單親家庭與貧窮——兼談因應對策〉，《社會福利》，第139期，頁33-46。
- 11.孫健忠(1996)。〈臺灣地區社會救助政策發展之研究〉。臺北：時英。
- 12.張清富(1993)。〈臺灣省貧窮趨勢與致貧因素之研究〉。臺北：豪峰。
- 13.陳正峰、王德睦、王仕圖、蔡勇美(1999)。〈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〉，《人文及社會科學集刊》，第11期第4卷，頁526-561。
- 14.陳建甫(1996)。〈臺灣相對貧窮家戶的現況與變遷〉，《社區發展季刊》，75，頁95-116。
- 15.蔡明璋(1996)。〈臺灣的貧窮：下層階級的結構分析〉。臺北：巨流。
- 16.薛承泰(2002)。〈一九九零年代臺灣單人戶的特性——兼論老人單人戶之貧窮〉，《人口學刊》，第25期，頁57-89。
- 17.薛承泰(2004)。〈臺灣地區貧窮女性化現象之探討：以1990年代為例〉，《人口學刊》，29，頁95-121。
- 18.Harrington, Michael (1981). *The Other America: Poverty in the United States*. New York: Penguin.
- 19.Schak, David (1989) 'Socio-economic Mobility and the Urban Poor in Taiwan', *Modern China*, 15:346-373.
- 20.Wright, Erik O. "Stakeholder Grants, Basic Income and Class Analysis", paper presented in the Real Utopias Project Conference, Madison, Wisconsin, May 2002.

## 註釋

- 1.這一節的目的不是詳細地回顧臺灣貧窮的相關研究，而是提供一幅粗描的圖像。詳細的文獻檢討是必要的，但不是這份研究的範圍。王永慈(2003)提供了近期(1991-2001)貧窮研究的重要文獻，包括博碩士的論文，但未做任何評論。事實上，臺灣貧窮人口的社會特徵，至目前為止，也缺乏有系統的回顧與詳細的分析。政府編彙低收入戶情況的方式(例如內政部統計處，2002, 2004a)，最近提供了較詳細的統計，但是仍未能呈現深度的分析。
- 2.這些原因的判定是由政府委派的調查員，根據低收入戶自述的意見統計的結果。這些問項是以「個人層次」的因素為主軸，對於外在因素，特別是結構關係的判定，則不是考量的重點。在回答這些問題時，受訪者(經濟戶長)可以給予不同因素高低的順序，圖3的不同比重因素是加權後的統計。❖