



# 台灣大未來 社福

回到根本：  
重構台灣的基本生活安全網

古允文、李易駿  
孫健忠、詹宜璋、吳明儒 | 合著



財團法人厚生基金會 出版

國家圖書館出版品預行編目資料

臺灣大未來：社福：回到根本重構臺灣的基本  
生活安全網 / 古允文等合著. --初版.--  
臺北市：厚生基金會，2008.02  
面；公分

ISBN 978-986-82147-3-6(平裝)

1. 社會福利 2. 社會工作 3. 臺灣

547.5

97001672

## 台灣大未來—社福

| 回到根本：重構台灣的基本生活安全網 |

編著者 古允文、李易駿、孫健忠、詹宜璋、吳明儒  
發行人 詹火生

總編輯 吳永乾  
副總編輯 陳柏同  
主編 吳佩蓉  
企劃 王瑋瑩、呂婉玉  
美術編輯 吳慧雯

出版 財團法人厚生基金會  
地址 臺北市中正區紹興北街五號八樓  
電話 (02)23975270  
傳真 (02)23517988

讀者信箱 hwe@24drs.com  
網址 <http://www.hwe.org.tw>  
劃撥帳號 18841333

售價 250元  
初版一刷 2008年2月

ISBN：987-986-82147-3-6

版權所有 翻印必究

# 台灣大未來 社福

古允文、李易駿  
孫健忠、詹宜璋、吳明儒 | 合著



財團法人厚生基金會 出版





|     |                                |
|-----|--------------------------------|
| 004 | 厚生會會長楊麗環序<br>拾起夢想，守護希望         |
| 006 | 厚生會創會會長黃明和序<br>厚澤民生，回歸基本面      |
| 008 | 厚生基金會董事長詹火生序<br>希望年代，責任與堅持     |
| 010 | 社福部召集人古允文序<br>回歸務實、建立社會福利的基礎磐石 |
| 013 | 第一章：導論                         |
| 020 | 第二章：當前所得保障政策的趨勢                |
| 044 | 第三章：台灣貧窮問題的本質                  |
| 072 | 第四章：社會救助的現況檢討與改革               |
| 090 | 第五章：新環境下的新思維                   |
| 107 | 第六章：建構台灣多支柱的基本生活安全網            |
| 129 | 第七章：結論                         |



| 序 |

## 拾起夢想，守護希望

| 厚生會會長 | 楊麗環 |

看到大伙為了搶食學校營養午餐的剩菜大打出手；看到中年男人餓到不顧尊嚴偷吃便利商店的便當，被抓到警局羞愧痛哭；看到民眾為了領保險金，不惜把親生女兒推到河裡去；一樁樁、一件件令人痛心的社會新聞背後，反映的不僅是人民的困苦，更是執政者的失敗。

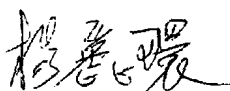
曾幾何時，台灣錢淹腳目的榮景不再，人民對於生活的期待只剩下基本的溫飽，更可怕的是，物價飛漲、薪水不漲，對一般人而言，溫飽的代價愈來愈高，高到不敢消費，台灣就像「全民大悶鍋」一樣，民眾隱忍的不滿、不耐情緒正逐漸升溫，一觸即發。

政黨輪替，沒有帶來預期的「希望、快樂」，人民像皮球一樣被無能的政府、藍綠政客踢來踢去，民眾需求的教育、養老、醫療、社會福利等政策無人回應，只有到選舉時，才會開出各項利多但可能無法兌現的空頭支票騙取選票；我們在這樣的時代氛圍下，不談統獨，無關入聯、返聯，而是提出衛生、社福、環保白皮書，可能被譏為緣木求魚、不切實際，但是，這代表了厚生會一貫關切民生議題、福國利民的基本立場，不怕曲高和寡，就是不願和稀泥、打爛仗。

在濃厚的悲觀氣氛中，多數民眾只能守著自家人小小的幸福，對於未來不敢多做想像，本版厚生白皮書標題訂為「台灣大未來」，台灣的未來會如何？忝為厚生會會長，我們邀請了衛生、社福及環保方面的學者、專家來幫民眾編織未來的藍圖，期待在新的年度對政府施政提出具體建言，透過全民及立法者的監督，讓國家的施政重回正軌，幫夢想破碎或不敢作夢的國人，重新拾起夢想，守護他們的希望。

政府的存在是為人民服務，讓我們以智慧、以公民的權利，讓對不起人民的政客下台，讓人民重新擁有對未來的期待及美好想像，至少還給他們編織夢想的勇氣和熱情，我們期待「台灣大未來」，期待更幸福、美好的明天！

厚生會會長





| 序 |

## 厚澤民生，回歸基本面

| 厚生會創會會長 | 黃明和 |

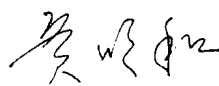
厚生基金會成立十八年以來，一直秉持只談民生、不涉政爭的創會宗旨，每於政局發展的關鍵時刻提出「厚生白皮書」，以供政府釐訂或調整重大民生政策之參考。前一版（即第五版）「厚生白皮書」於2004年發布之際，本人與當時的立法院厚生會黃敏惠會長即曾針對民生凋蔽、生靈塗炭的社會病兆，提出警訊。其憾者，過去四年朝野間紛擾如故，而執政當局卻始終無力振衰起蔽，導致第七屆立法委員選舉後立法院的政治版圖發生重大消長。本人雅不願臆測即將到來的總統選舉結果，然而，韓國大選主打經濟牌的李明博勝出，以及國內選民在此次立委選戰中厭惡政治口水的清楚表態，應該足供藍、綠兩大黨總統候選人引以為鑑，就讓大家冷靜回歸治國基本面，好好重視厚澤民生的議題吧！

第六版「厚生白皮書」以本會三大業務主軸，即醫療保健、環境保護及社會福利為綱，由三部召集人李龍騰教授、楊萬發教授和古允文教授於去年八月間分別召開研討會，廣邀相關領域之專家學者提供編撰意見，並參與執筆。在議題的建構上，鑑於厚澤民生的事務多屬歷久彌新，因此這一版仍延續前數版之例，不刻意迴避部分老生常談的主題，但都依時空條件或客觀環境的演變，賦與符合

當前社會需求的新意；有些新議題，例如衛生方面的旅遊健康照護系統、環保方面的低碳社會營造和社福方面的當代貧窮問題，則是社會變遷的產物，值得有司認真面對，並參考專家學者意見積極尋求因應之道。

這些年來儘管國內政經環境變動劇烈，本會的厚生志業卻依舊健全發展，絲毫未受不利影響，實應歸功於詹火生董事長的卓越領導。本書之得以順利發行，則必須感謝編輯同仁的辛勞，以及諸多專家學者無私無我的奉獻。願天佑斯土斯民。

厚生會創會會長





| 序 |

## 希望年代，責任與堅持

| 厚生基金會董事長 | 詹火生 |

隨著全球化地球村的時代來臨，因應世界局勢的快速變遷，台灣除原本在地化、本土化的腳步，無可避免的在政治、經濟、科技、勞動、文化工業、媒體、生態環境和社會文化等面向發生巨大變化，亦影響最直接與民眾休戚相關的民生根本問題。因之在不同層面的厚生議題，我們更應該深入思考，籌畫因應各項變化之策略及可行方案，以面對台灣未來嶄新的挑戰。

本次厚生白皮書的出版，分為衛生政策、環境保護、社會福利共三冊，距上一版將三大厚生議題分冊編撰已有七年多的時間。於今（九十七）年出版之際，適逢政權更迭，也意味著厚生政策必須順應趨勢，邁向未來的轉捩點。睽違七年，欣見本版白皮書彙集「厚生政策」的中長期研究，以整體性與前瞻性的觀點付梓面世，望能符合讀者期待，更提供新政府更宏觀的立法及施政參考。

諸如在衛生政策篇中關於國際旅遊健康照護系統、強化國民心理衛生照護系統都是近來廣受重視的議題；而環境保護篇中對於能源、環保與經濟議題的探討，更需要以統合全球智慧的觀點，方能綜觀經緯，提出符合台灣需求及世界趨勢之建議；再論社會福利篇討論當代貧窮問題的本質，更是不能忽略從國際趨勢來發掘問題本質具象之脈絡，進而找出屬於台灣新環境下的新思維。

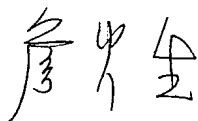
本會編撰三冊白皮書，為豐富主題意涵並延伸多元觸角，需辦理多次主題討論會議及三次大型專家研討會，透過各領域專家的踴躍發言，我們亦看到了台灣未來的希望。白皮書的出版，望不負與

會來賓們戮力一心為人民發聲的美意；亦達成本會成立以來，結合產官學界力量所堅守之智庫角色，期能藉此「台灣大未來—衛生、社福、環保」系列叢書，喚醒各界關注，為人民、社會、台灣創造更多的機會和希望。

本次白皮書能順利出版，要感謝厚生基金會暨立法院厚生會創辦人黃明和先生的鼎力支持。十八年來，黃創辦人為本會關懷人群健康、社福及環保發展所投入的心力，令人敬佩；也感謝醫療保健、環境保護與社會福利等三部召集人李龍騰教授、楊萬發教授和古允文教授，為編撰本白皮書所付出的辛勞；最後更感謝厚生基金會同仁吳永乾執行長、陳柏同副執行長、黃燕姝主任、吳佩蓉研究員、王瑋瑩行銷企劃經理、呂婉玉執行祕書等人的努力，如沒有他們盡心盡力協助，厚生白皮書無法如期出版。

最後，本白皮書所提各項政策建言，仍請政府學界、社會各界惠予指正。

財團法人厚生基金會董事長





| 序 |

## 回歸務實、建立社會福利的基礎磐石

| 厚生基金會社會福利部召集人 | 古允文 |

本白皮書的出現，都代表我們對新時代社會福利發展的看法！

回顧過去十年，1998年版的厚生社會福利白皮書《新世紀的社會福利政策》，我們努力指出經濟發展與社會福利雙贏的必要性與可能性，強調社會福利絕不是純消費、純負擔，在考慮其「成本」問題時，也應同時考量其對經濟體系的「回饋」效果，不論是直接的或間接的；而且社會福利也可提供國家在財稅之外，另一個政策工具來引導資源的流向，因而增進國家總體經濟管理的能力，也強化國家應付內外經濟危機的能力與合法性。當時社會改革的呼聲正風起雲湧，執政的國民黨過度輕忽社會福利的結果，為民主進步黨提供了絕佳的發展環境與政策著力點，而我們對經濟與福利應該雙贏的看法，也成為2004年行政院社會福利政策綱領的主軸。

雖然2000年首次政黨輪替，但社會面的問題並不會因此自動消失，而成為甫執政的民進黨必須面對的挑戰。2001年版厚生社會福利白皮書《社會福利的新思維》序言中我們即指出「…公元2000年的總統大選讓台灣有了第一次的政黨輪替，進一步落實民主化的真諦；但另一方面，新政府的政策走向不明而多變，卻也引發了相當多的爭議、甚至形成新一波的信心危機」。證諸後來的發展，確實發現社會改革的期待並未真正轉化成持久的動力，在多變的政治現實之中，社會福利往往被操弄成政治工具、而不是長期制度的建構，因此，短期即興式的福利津貼被當成是社會福利的全部、佔據

了最大的政策版面。

在朝野爭議尤其激烈之際，我們發現新的社會問題已經不斷出現、社會巨變所產生割裂的不安也如影隨形！2004版的厚生白皮書《守護台灣的諍言》，我們研擬了五大社會福利議題，分北、中、南三區邀集相關學者專家座談，希望從中凝聚出政府施政的建言，做為政策制訂與執行的參考。這五大議題包括：

- 一、正視家庭結構的轉變與多元性需求；
- 二、落實兩性平權與家庭暴力防治工作；
- 三、尊重並傾聽年輕世代的聲音與築夢；
- 四、建立社會安全機制以穩定民眾生活；
- 五、置社福重心於撫平落差與建立凝聚。

今年（2008），台灣又站在一個抉擇的轉捩點上！作為一個華人社會民主典範的先驅者，八年來所經歷的路程卻是崎嶇坎坷！失業率持續攀升的警訊不斷出現，而隨著失業而來的個人心理與家庭解組問題，不論是壓力、焦慮、自殺、家庭暴力、校園挨餓族與餓水族、乃至無力繳納健保費以致影響就醫權益等，不時成為社會新聞的焦點。這樣的現象甚至也蔓延到中產階級，形成「新貧」問題。原先以「快樂與希望」為2000年大選文宣主軸的民進黨政府，在處理這些社會問題方面卻顯得力不從心。為轉移民眾對其執政能力的質疑，一連串「誰該負最大責任？」的政治口水紛爭，不僅無助於社會問題的抒解，反而進一步惡化了社會信任的基礎，引發更

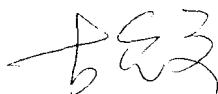
## | 序 | 回歸務實、建立社會福利的基礎磐石 |

---

深層的亂象。

看多了政治人物浮誇不實的承諾，2008版厚生社會福利白皮書將主軸定調於《回到根本：重構台灣的基本生活安全網》，聚焦於貧窮與社會救助的議題，也務實地去看政府看待政府在社會福利上應該、而且必須扮演的基本功能！如果「人人富有」是個不易達成的遙遠夢想的話，至少我們應先努力讓人們有「免於貧窮」的權利。

台灣大學社會工作學系教授  
厚生基金會社會福利部召集人



## 第一章

# 導論



| 台灣大學社會工作學系教授 | 古允文 |



「我真的不是故意的，真的餓到沒辦法…」新竹市陳姓女子4年前被裁員，靠打零工過活，還要照顧殘障高齡的孤母，昨天她因3天沒吃飯，飢寒交迫下到麵包店偷麵包被逮，她聲淚俱下哭求老闆原諒，仍被依竊盜罪移送法辦。43歲的陳姓女子昨天在警局翻遍全身口袋，僅有32元。陳女說，「對不起，就算再餓再苦，我都不該偷東西，可是我不知道為什麼鬼迷心竅，我真的餓到受不了了…」。警方表示，陳女2日在新竹市中正路上一家麵包店，將9個總價297元的麵包裝進紙袋內準備離去，被店家攔下報警處理。知道她的處境後，店家雖願無償讓她把麵包帶走，但因竊盜屬公訴罪，陳女仍被移送法辦…（摘自聯合報，2008.1.4）。

洪姓水泥工失業半年多無收入很愧對妻兒，昨天他喝農藥自殺，求死意志強烈，身後留下妻兒3人；洪妻哭著說「無頭路，再找就有，何苦要一走了之」，聞之令人鼻酸。警方調查，38歲洪姓水泥工有一手好手藝，房地產好時，工作還穩定，能養活一家4口，最近因房地產景氣下跌，他常去工地找頭路都吃閉門羹，半年來都沒有收入，意志消沈，昨天他想不開，在一處荔枝園喝了半瓶農藥自殺。鄰居到荔枝園工作時，發現洪姓男子躺在園內，緊急向警方報案。員警到場時，他已全身發黑氣絕。聞訊趕來的洪妻嚎啕大哭說：「你一走了之，留下我們孤兒寡母以後怎麼活下去」，鄰居聞之鼻酸…（摘自聯合報，2008.1.5）。

根據家扶基金會對受扶助家庭的統計，今年一到九月，新增需要扶助的貧童達五千多人，平均每75分鐘增加一位貧童，創歷年新高。…家扶與中國信託慈善基金會昨日發表「脫貧計畫」調查，該基金會最近三年扶助個案統計，九十四年平均每天新增17.4名貧童，去年每天新增18.2名貧童，今年前九個月每天新增19.4個貧童。也就是，平均每75分鐘，台灣就增加一名貧童，去年是每90分鐘新增一個貧童。家扶執行長

王明仁表示，這還只是家扶基金會的個案，尚未計算其他社福團體。家扶統計，光是今年一到九月，該會新增扶助家庭達2148戶、新增扶助貧童就有5259人，其中國小生占四成五！由於家庭頓失主要經濟來源，加上家長學經歷不足，面臨求職困境，造成七成家庭月收入不到一萬五千元，失業及待業人口也達三成。（摘自中國時報，2007.12.12）

寒流來襲，街友不僅得受凍，連服務街友的人安基金會原本每天供應兩餐，昨天起也改為兩天一餐，基本的溫飽成了問題，人安基金會雖然擔心街友去偷搶拐騙，但迫於經費只能維持到今年三月，只好縮減供餐…人安基金會公關社資部組長吳婉蘭表示，雖然政府統計，街友人數約幾千人，但人安粗估全國有一、兩萬人。除上一波因為政府減刑，許多更生人出獄，各平安站街友人數增加外，去年底大約又增加一、兩成，主要是企業外移中國、工廠倒閉，失業所造成。而這幾天寒流來襲，就有五、六個街友凍死。各平安站的場地有限，不少台北市街友就會聚集在玉泉公園、艋舺公園，前者有游泳池、後者則靠捷運站的熱氣出口，讓他們取暖。（摘自自由時報，2008.1.3）

最近這十年誠可說是台灣社會福利發展的重要階段，尤其是政策辯論的形成，源自於不同理念的福利措施，其優劣點能夠攤在民眾面前進行討論。不過，可惜的是這樣的政策辯論，多集中在諸如國民年金之類的巨型福利體系，至於傳統的福利措施則較少獲得關注，社會救助即是其中一個明顯的例子。

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，更實質地衝擊了立基於「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…