

新貧家庭貧窮動態之追蹤研究

計畫主持人：馮燕

協同主持人：李淑容

壹、計畫緣起

我國近年來受到全球化影響，許多傳統製造業及跨國企業將生產重心及工作機會外移到工資低廉的國家，尤其是中國。企業外移的結果，加上產業結構性變化的影響，造成失業率的攀升和以及貧窮人口的驟增。

臺灣在1980年與1990年代初期，製造業即面臨勞力不足，資本過剩的現象。但後來因資金湧進房地產與股市，造成房地產與股市價格的狂飆，帶動金融業保險服務業的興起，及營造業的大量興建，快速發展的營建業吸收了由製造業釋放出來的初級男性勞工；快速擴充的服務業則吸收製造業釋放出來的初級女性勞工，故使問題隱而不顯。1990年後這股熱潮逐漸冷卻下滑，營建業的不景氣與服務業的停滯，加上政府公共工程的規模縮小，使整體工業部門就業機會開始萎縮，不但使營建業失業的人口無處可容，農工業所釋放出來的人力亦沒有部門可以吸收，因而造成1996年以來的高失業率（辛炳隆，2001，李誠 2003，吳忠吉，2001，2003）。根據行政院主計處的資料顯示，臺灣地區的失業率由1994年的1.6%，增加為2012年的4.28%，其中2002年底更高達5.17%；失業者也由1994年的14.2萬人，增加為2012年底的48.2萬人左右（行政院主計處，2012），此尚未涵蓋隱蔽性失業人口，如計入自營作業者、無酬家屬工作者及怯志工作者（discouraged workers），廣義性失業人口將不只是這個數字。（勞委會，2008）

此外，還有貧窮人口也急遽增加，我國低收入戶由1998年底的5.5萬戶，增加為2010年的11.2萬戶的歷史新高，低收入人口亦由1996年的11.5萬人左右，增加為2010年的超過27.3萬人，增加了約15.8萬人左右（內政部統計處，2006）。

隨著失業率的提升，學者開始注意到這個由大規模經濟變動所引發的新貧現象。他們認為當前的貧窮景象和失業有很大的關聯，窮人不再是社會救助體系下所認知並且合於濟助的傳統窮人，而是潛存的為數眾多的「近貧者」或是所謂的「新貧者」。而且這些人往往無法符合社會救濟的標準，在長期生活壓力及孤立無援下，勢必會造成社會不安。（吳明儒，2002；王雲東，2002；王順民，2003；薛承泰，2003；吳惠林，2003；古允文2005）。

新貧被認為是就業、家庭支持體系薄弱以及社會安全網路保障不足所建構出來的貧窮階層。除了失業以外，家庭的小型化使核心家庭失去了大家庭的奧援；此外，這些人在加入就業市場時，失業保險制度尚未實施，也沒有年金制度，他們有些在小型的家庭式工廠，雇主未將其納入勞基法的保障；有些則違法未提撥勞工退休金，因此，一但失業，這群人都沒有退休金、資遣費、或失業保險金可

以領。(王麗容, 2003; 林萬億, 2003)

研究者曾在2005年接受內政部委託研究, 對這些瀕臨貧窮線邊緣的新貧者加以研究, 發現我國近幾年來因為社會經濟變動的關係, 的確有一種”新貧”現象的形成, 這些新貧階級, 不同於以往傳統的老弱殘疾、無工作無恆產的舊貧階級, 他們主要為一群中壯年有工作能力的家庭生計負擔者, 因為失業或不穩定就業, 使家庭經濟陷入困境。其中尤以掉落在社會救助法與就業保險法兩個救助體系之外的, 是為更易陷入長期貧窮的一群。政府雖投下大幅的經費來協助他們, 但成效有限。研究者復於2008年接受勞委會職訓局委託研究, 發現這些失業貧窮落入困境是一個多面向、動態的歷程, 而其主要的謀職障礙為中高齡、技能不足與照顧責任牽絆, 而這些家庭多半家庭支持體系薄弱, 亟需政府介入, 但目前政府各部門及民間機構福利服務輸送系統重覆分歧, 亟待整合。

貳、計畫內容

綜關目前有關新貧的相關研究主在探討新貧家庭橫切面靜態的現象。但是對於新貧現象的了解, 除了橫切面靜態的了解外, 更須加上貧窮歷程動態的了解, 方能更近於完整, 但相關研究付之闕如。故本研究擬以2005年受訪者中79個新貧家庭為對象, 了解其在此這七年來陷入或脫離貧窮的動態歷程, 以彌補此研究上的缺隙, 並作為政府發展新貧家庭因應對策的參考。

具體言之, 本研究旨在探究以下問題:

- 一、這些新貧家庭目前的經濟處境。這些新貧家庭中有多少淪落成為低收入戶/中低收入戶? 有多少已脫離貧窮? 他們在貧窮的持續時間有多長? 他們脫離貧窮的途徑分別為何?
- 二、這些新貧家庭家計負擔者目前的工作現況。目前仍在失業中或已找到工作? 他們在這七年中的求職歷程為何? 他們在求職的過程中, 所獲得的協助為何? 主要遭遇的障礙為何?
- 三、新貧家庭在這七年中他們所遭遇到的政府或民間的經濟補助為何? 了解他們對於政府相關方案¹的評價。
- 四、這些新貧家庭的主要需求及對於政府的建言為何?
- 五、這些新貧家庭對其戶內子女的影響。
- 六、探討新貧現象的政策意涵及政府的因應政策。參酌國外的作法, 作為政府發展因應措施的參考。

¹包括失業給付、公共服務擴大就業計畫、多元就業開發方案、高風險家庭關懷處遇方案、大溫暖社會福利計畫、工作所得方案, 與馬上關懷方案...等。

參、預期效益

- 一、對於新貧家庭陷入貧窮的歷程、脫離貧窮的途徑，提供第一手的實證資料，藉此對於國內新貧現象有更完整的掌握與瞭解。
- 二、瞭解新貧家庭中主要家計負擔者的就業現況、求職的障礙與需求。
- 三、從受訪者的觀點了解其對政府相關方案的評價。
- 四、探討新貧家庭對其子女的影響。
- 五、探討新貧現象的政策意涵及政府的因應政策。蒐集歐美國家近年來協助弱勢家庭的政策作法，參酌其作法，並對我國相關政策提出具體建議。