

# 兒童及家庭貧窮問題與需求探討

(論文初稿)

報告人：鄭麗珍

單位：台灣大學社會工作學系

通訊處：台北市大安區羅斯福路4段1號社會工作系

電話：02-23630231轉3563

傳真：02-23648759

E-mail：lccheng@ntu.edu.tw

中華民國九十二年十二月二十六日

---

本論文初稿僅用於內政部與財團法人兒童暨家庭扶助基金會合辦的「貧窮家庭自立脫貧方案與實務研討會」。

「北縣新莊陳姓男子陳疑因經濟壓力，涉嫌用繩索勒死就讀國小的一子一女，自己再上吊自殺。鄰居表示，陳從事豬肉運輸工作，過去一個月賺七、八萬沒問題，最近好像因為不景氣的關係，工作變得不穩定。」(中國時報 90 年 8 月 30 日)

「一位陳姓婦女苗栗頭份賣淫，而剛出生兩個月的女嬰卻在住處被發現死亡，眼皮還慘遭老鼠咬傷，苗栗檢方昨天相驗確定女嬰是營養不良慘遭餓死，苗栗縣社會局認為陳姓婦女疏於照顧，昨天下午強行安置另外三名子女，但這名流鶯媽媽已不知去向。」(台灣日報 92 年 12 月 12 日)

#### 一、兒童貧窮的議題

從 1960 年代開始，台灣經濟發展突飛猛進，不但表現在每年穩定的經濟成長率外，國民生產毛額 (GNP) 也在民國 92 年達到 13,167 美元 (行政院主計處，2003)，此突出表現引起全世界的矚目，並被譽為「亞洲四小龍」之一，擠入亞洲新興工業國家的行列。然而，即使在如此亮麗的經濟發展背後，仍有如上述列舉的新聞事件不時地出現在媒體的版面上，一個家庭因為經濟資源不足、家長因應能力受限，導致生活於其間的兒童經歷較高的貧窮風險，有時甚至還賠上幼小的生命，真是令人不勝歎噓！俗語有諺：「兒童是國家未來的主人翁」，但社會卻允許兒童短期或長期生活在經濟匱乏的情況下，對兒童各個身心發展階段的順暢過渡都或多或少有些不利的影響，其未來長大成人後的生活機會 (life chances) 與社經地位也將受到限制，形成惡性循環的後果 (Brooks-Gunn, Duncan & Maritato, 1997)，這是一個重視經濟快速成長的社會不應忽視的議題。

在經濟發展掛帥的社會環境下，有關台灣的貧窮現象研究或社會救助政策探討並不算多，尤其專以兒童為對象的貧窮議題研究或探討更是少見。其中，可能的理由有三：一是探討兒童貧窮的議題不可避免的必須考量到兒童家戶中的成人家長特質，如果家戶家長正好失業在家、未婚生子、原住民、外籍新娘、藥酒癮依賴等人口特質，則「值得幫助與否」(deserving or undeserving) 的考量比兒童貧窮議題立即受到矚目；二是台灣的老年人口在過去十數年來增加非常快速，在民國 85 年已進入福利國家所謂的「老人國」後，而老人又有投票權，其經濟匱乏的議題立刻成為民選政府重要的施政重點；三是時而發生的兒童虐待事件、兒童發展遲緩、學童逃學中輟、青少年偏差行為等議題就已經夠令人怵目驚心的，這些問題背後的家庭貧窮根源的反而不為人們所注意、討論。近年來，基於「兒童何辜」的道德倫理考量，歐美各國已開始超越家庭的歧異性或家長個人的特質針對兒童貧窮議題進行探討，並根據實證研究發現訂定合適降低兒童貧窮風險的社會政策 (Bradbury, Jenkins & Micklewright, 2001)。

多年來，台灣為了「拼經濟」以擠身於富有國家之列，對於社會福利與經濟安全的投資一向採取有限的介入，大幅壓低社會福利支出比例，而任由家庭與鄰里網絡支持系統承擔大部分照顧「貧弱」人口的功能 (Haggard, 2001; Hort & Kuhnle, 2000)。面對來勢洶洶的全球化經濟競爭與風險，台灣未來一代的兒童是否具有健全的生產力？是否具有競爭力？是台灣是否能夠維持並進一步推進現有的經濟發展成果一項重要的資產，社會或政府都應該致力於投資今天的兒

童、未來的勞動力。

## 二、兒童貧窮的分佈狀況

根據聯合國的定義，「兒童」指的是 18 歲以下的未成年人 (Bradbury & Jantti, 1999)，則台灣目前的兒童人口佔大約佔了總人口的四分之一，其中 12 歲以下的兒童為 16.04%，12 歲到 18 歲的青少年佔了 8.58% (內政部兒童局，2001)。在此人口比例下，目前台灣的兒童到底有多少人生活在經濟匱乏的情況下？他們所在的家庭有多少生活在貧窮之中？

首先，「貧窮」可以指涉任何一件事，例如低收入 (low income)、低消費力、居住在破舊住宅內、居住在擁擠的空間、無法參與健保、低教育程度及其他未滿足的基本需求等，但談到「兒童貧窮」時，兒童因為貧窮感受到的「相對剝奪感」(relative deprivation) 也應該一併列入，例如家長在兒童成長過程中無法提供一般孩子所需要的情感性與物質性需求 (Bradbury, Jenkins & Micklewright, 2001; Mayer, 1997)。不過，在大多數的研究中，「貧窮」指的是「低收入」(low income)，但收入要低到何種程度才是「不夠」，則見仁見智的議題。為了精準推估一條可以劃分貧窮人口與非貧窮人口比例的線，每位研究者在推估時都會因著不同的資料來源、設定的推估公式而產生不同的貧窮線估量，在在都會影響貧窮人口數量形貌的推估。運用 Luxembourg Income Study 的家戶收入資料，Bradbury 和 Jantti (2001) 採用傳統的相對貧窮線來估算台灣兒童的貧窮率，他們首先以相對於家戶收入的百分之五十中位數收入作為貧窮線的測量指標，因而推估出台灣兒童生活在中位數收入以下的比例為 6.3%，即所謂的貧窮率；如果用家庭中有兒童的家戶收入之百分之五十中位數收入為基準，則台灣有兒童家庭中的貧窮比例為 4.1%，比其他受訪的國家比例還低，例如美國與英國。

雖說一般人多用「低收入」來描述有些人口群的經濟匱乏外，但所謂的「低收入」並非只指射家戶的各項收入來源，通常又狹隘的定義為家戶的消費性支出 (consumption expenditure) 或可支用收入 (disposable income)，因為單純的收入指的是家戶的經濟資源之流動狀況，而消費性支出常指的是家戶用來支應家庭成員所需的消費，比較能夠反映「經濟匱乏」的實在情況。林美伶和王德睦 (2000) 運用行政院主計處 1995 到 1997 年的家庭收支調查資料，採用數個貧窮測量公式與指標來推估貧窮人口分佈，其中運用官方「低收入戶」的經濟水準作為比較指標，推估出未滿 18 歲以下的兒童之低收入戶比例為 1.5%，即使採用他們其他改良的公式來推算，兒童「低收入戶」比例都低於上述比例。王永慈 (2002) 運用行政院主計處 1998 年家庭收支調查資料，也同樣採用我國官方所訂定的貧窮線來推估，即有十八歲以下家庭成員的家戶之每人每月消費支出的百分之六十為基準，推估出有兒童的家庭中約有 2.1% 的家庭收入在官方貧窮線以下。上述兩份台灣有關貧窮調查的結果大致上是以官方貧窮線為主要基準思考，嚴格來說應該是貧戶率，而非貧窮率，以致比 Bradbury 和 Jantti 運用相對收入方式的推估還低。

除了上述較客觀的指標以外，有一些調查會直接詢問有兒童家戶的經濟家長有關其家戶收入與主觀匱乏感，較屬於主觀判斷的貧窮感。根據內政部兒童局在

民國八十九年時所進行的兒童生活狀況調查資料顯示，受訪家長自陳每月消費在兩萬元以下者佔全部受訪者的 19%，比例相當高，但由於該收入並未隨著家戶人口加以調整，較難知道此收入水準是否等於經濟匱乏？另外，同一調查也顯示受訪者有關「收入不夠支出」的困窘感覺，佔了全部受訪者的 28.72%，比例相當高。

由於台灣官定的貧窮門檻測量受到調查員的主觀認知、人情壓力、政治介入等因素之影響，往往逕行判定最低生活費、有工作人口認定、家戶人口範圍界定等嚴格把關，使得許多失業家戶、單親家戶、單口家戶等不易取得「低收入戶」資格，台灣的低收入戶比例因此比實際的貧窮率還低。台灣兒童暨家庭扶助基金會長期致力於貧困兒童之認養與扶助，藉由社會工作人員的專業調查與評估來判定申請家戶的經濟匱乏程度。根據其「台灣弱勢兒童福利需求報告」的資料顯示，該會在民國九十一年總計扶助 31,220 位兒童，13,910 戶，其中每月家庭收入平均為 14,514 元，家庭收入在 20,000 元以下者佔了 78.07%，收入低的家戶比例相當高。同一資料也指出，在該會扶助的家庭中有 48.4% 的家庭並未取得「低收入戶」資格，他們在社會工作人員的專業評估下符合經濟匱乏族群，卻受限於嚴格的社會救助資格審查程序而無法取得「低收入戶」資格，連帶也無法獲得附加於「低收入戶」資格的各項就學與就業的福利服務與補助。

### 三、兒童貧窮的形成與影響

兒童是未成年人，是社會的依賴人口，無法自營生活，其經濟福祉往往無法脫離其生長家庭的主宰。而究竟是什麼樣的動力因素決定了「一個台灣，兩個世界」的結果呢？亦即，為什麼有些兒童比另一群兒童容易經歷貧窮的風險呢？

大致來說，有關形塑兒童貧窮的動力因素相當的多，歸納起來大約可以包括下列三項主要動力因素：家庭結構、勞動參與與政府所得維持支出（王永慈，2002；Bradbury, Jenkins & Micklewright, 2001）。

從兒童貧窮的人口分佈情況來看，生活在單親家庭結構中的兒童，特別是女性單親家庭中，往往比生活在雙親家庭型態中的兒童經歷較高的貧窮風險。所謂的「女性單親家庭」指的是家庭的組合包含只有一個成人家長與至少一位 18 歲以下兒童。運用 Luxembourg Income Study 的家戶收入資料所做的比較分析，Bradbury 和 Jantti (2001) 嚴格定義「女性單親家庭」為單純一個家長與其 18 歲以下子女的組成，「雙親家庭」則單純指射兩個家長與其 18 歲以下子女，凡是有超過一個或兩個以上成人家長的家戶則屬於「其他家庭」類型；他們最後發現「女性單親家庭」的兒童貧窮率為 15.2%，「雙親家庭」類型的兒童貧窮率則為 5.1%，而「其他家庭」類型為 7.5%。根據張清富 (1995) 的一項調查資料指出，台灣官方列冊的「低收入戶」人口中有 23.5% 為單親家庭，其中女性單親家庭的戶數是男性單親家庭的八倍。上述的研究，在在都顯示家庭結構與家庭收入間的緊密關連。

從勞動參與狀況來看，家戶中的失業人口數高則家庭經濟收入也較低。運用行政院主計處 1995 到 1997 年的家庭收支調查資料，林美伶和王德睦 (2000) 也

發現家戶中經濟家長經歷貧窮風險的比例，沒有就業的家長是有就業的 6 倍之多（以官方貧窮線為準，3.73/0.61）。而運用行政院主計處 1998 年家庭收支調查資料進行分析，王永慈 (2002) 嘗試比較女性單親家庭、家戶家長就業與否及家庭中就業人口數對兒童經歷貧窮風險的可能性之預測，她發現家戶是否為女性單親家庭並非造成兒童貧窮的顯著因素，而是家長如果沒有就業，加上家中就業人口較少的家戶才是造成高兒童貧窮風險的主要形塑動力，由此顯見單親家庭不必然會造成而兒童的高貧窮風險，而是家戶家長的勞動參與更能預測兒童貧窮風險的高低。

隨著工業化國家財富與收入的增加，政府的社會性支出（社會福利、教育投資與健康保險等）通常也會增加。但在台灣社會堅持自由企業、自立自足與努力工作等價值觀下，社會福利的支出長時期維持在 5% 的 GNP 的比例，遠遠的落在其他工業化國家之後。根據王永慈 (2002) 的分析，政府各項所得維持政策對降低兒童貧窮率的效果來看，貢獻最多的是全民健康保險的保險給付，降低了 31%，而保費補助也降低了 12%，效果最顯著。另外，運用 Luxembourg Income Study 的資料來分析家戶的可支用收入 (disposable income)，Bradbury 和 Jantti (2001) 發現，台灣最低五分之一收入的兒童家戶之收入來源以市場的收入移轉比較高，高達平均可支用收入的 88%，而政府收入維持政策所衍生的收入則僅佔 12%；而其中更令人矚目的是，這些兒童家庭的市場所移轉的收入中只有 56% 是薪資收入，有 32% 是其他來源的收入（例如自營生意利潤）。此一比較顯示，生活在最低收入底層的兒童家戶之收入，主要仍以來自市場收入的移轉較高，來自政府社會性支出的移轉其實非常有限。

經濟匱乏是如何影響生活於其中的呢？亦即，貧窮會如何影響兒童的身心發展或生活機會呢？

在 Duncan 和 Brooks-Gunn (1997) 共同編輯的 *Consequences of Growing Up Poor* 一書中，多位學者運用各種不同的身心發展指標加以檢測家庭收入多寡的影響效果。他們兩位綜合該書多位學者的分析結果，大致提出下列幾項結論：

- (一) 家庭收入的多寡會直接的影響兒童的智慧能力與學習成就，但對於兒童的行為問題、心理健康或身體健康之影響程度就不見得明顯了。
- (二) 家庭的經濟狀況對於兒童在幼兒期、兒童期的智慧能力與學習成就的影響效果明顯的大，對於青春期或後來的發展影響效果就較小一些。
- (三) 家庭收入的多寡似乎比家庭結構、父母教育更能預測兒童的智慧能力與學習成就的結果，但家庭結構對於兒童的行為問題與身心健康的影響則較為直接。
- (四) 增加中低收入兒童的家庭收入，可以明顯增加兒童的智慧能力與學習成就進步，增加中產階級與富有兒童家庭的收入則效果不大。

由上而知，家庭收入似乎會直接地影響兒童的認知發展能力，但家庭收入對兒童認知發展能力的影響究竟是如何發生的？綜合多位學者的意見，Duncan 和 Brooks-Gunn (1997) 指出，如果能夠在兒童發展的初期提供一個有品質的家庭

環境，對於兒童身心發展結果是很重要的，而所謂「有品質的家庭環境」指的是豐富的學習機會、溫暖的親子互動關係與良好的家庭環境或硬體設施。在親子互動方面，Smith、Brooks-Gunn 和 Klebenov（1997）指出，豐富的學習機會指的父母能有收入購買兒童早期發展、學習所需的學習設備或環境，例如學習所需的玩具書籍和電腦設備、參與文化教育活動、安排有品質的幼稚園或中小學校等。Conger、Conger 和 Elder（1997）指出，由於家庭收入的不足常導致家庭中家長感受到經濟的壓力、父母也經常為金錢爭吵，並因此影響母親的母職表現與親子互動的溫暖程度，更因而顯著影響兒童的自信心與學習成就發展，其中男孩所受的影響比女孩顯著。Guo 和 Harris（2000）也針對家庭貧窮對兒童認知能力的影響進行分析，他們指出家庭的收入對兒童的身心發展確有影響，但其影響路徑是間接的透過家長的管教風格、住家環境品質、兒童初生時的健康狀態等動力的中介效果，並非直接的影響；而其中家庭收入影響最多的住家環境品質的營造，顯示家庭收入的不足直接影響家庭提供兒童身心發展所需良好住家環境的能力。

為了釐清家庭收入對兒童身心發展的「真正」影響效果，Mayer（1997）在其所著的 *What Money Can't Buy* 一書中，運用 Panel Study of Income Dynamics 和 National Longitudinal Survey of Youth 兩個長期性資料，採用各種有關家庭收入對兒童發展影響的各種假設來進行分析，她比較家庭收入與其他家庭特質因素對兒童發展的影響效果，她的分析結果指向家庭收入固然重要，但其影響效果並不像傳統研究所主張的重要，一些家長的特質或非收入因素在基本的收入水準之後更能夠解釋兒童的貧窮。她表示：「一旦兒童的基本物質需求得到滿足後，家長的特質比更多的收入對兒童的影響更大」（p. 12），她因此主張解決兒童貧窮問題的政策必須是「多重目的」（multipurpose policy），在原有的收入維持政策外也應將家戶家長的其他非收入特質列入考慮，例如家長的父母的父母的教育年數、父母的身心狀況（例如長年臥病、憂鬱症狀、藥酒癮問題等）、男性失業在家的比例、單親家庭的組成、居家鄰里的環境品質等，亦即在經濟補助的原有基礎上，非現金福利服務方案（non-cash transfer programs）、「微視干預」（micro intervention）或他所謂的「一對一服務」（one-to-one services）的提供對於提昇家長的能力，進而影響兒童的身心發展是很重要的思考。

#### 四、降低兒童貧窮的策略建議

貧窮不只是社會正義的議題，貧窮是國家經濟發展的漏洞，是人力資源的浪費，是我們國家未來經濟發展所經不起的損失。而由上述的論述可知，兒童生活在貧窮中對其身心發展或未來的生活機會是有其不利的影響，如果「兒童是國家未來的主人翁」，則其經歷貧窮風險可能形成的短期和長期之社會經濟成本，實在不容忽視。然而，在探討降低兒童的貧窮比例時，可能應先建立一些共識原則，說明如下：

- （一） 兒童的貧窮境況並非兒童自己造成的，社會因此有支持兒童的道德責任，不應限制或剝奪每一個兒童應有的生活機會。
- （二） 兒童經濟福祉與其生活的家庭與家長息息相關，社會因此不宜以家長

的特質或種族的歧視作為「值得幫助與否」的決策考量。

(三) 兒童未來的福祉或生活機會立基於早期身心的健全發展，社會因此應該提出預防性的反貧窮策略，及早介入、及早投資兒童的發展。

(四) 兒童經歷的經濟匱乏固然受到家長收入的多寡，但在基本物質需求滿足後也應致力於非現金給付的服務，以增強家長身心健康、親職功能。

基於此，保障兒童經濟福祉的政策與服務內涵，大致上可以包括下列幾項：

- (一) 維持基本所需的收入維持政策：收入仍是低收入家戶最需要的資源，為確保兒童的經濟安全，社會與政府應該致力於提供單親家庭、失業家庭經濟補助，以維持其基本的生活所需。特別值得一提的是，台灣社會救助政策審查低收入戶家戶資格的條件過於嚴苛，致使許多瀕臨貧窮的家戶無法取得政府低收入戶福利，亟待民間機構伸出援手，提供相似的生活扶助與福利服務給低收入的家戶（包括非官方低收入戶），以彌補政府照顧政策的落差。
- (二) 推動積極的就業政策：由實證得知，就業或工作收入仍是低收入家戶脫離貧窮最好的途徑。社會與政府因此應該積極開拓就業機會、提供工作誘因，鼓勵失業家長接受就業輔導，並提升就業技術以因應全球化市場所需的新技巧，不使其閒置過久。
- (三) 擴大全民健康保險的涵蓋範圍：根據實證資料顯示，普及性的全民健保在降低兒童貧窮風險上效果顯著，尤其是對於兒童早期的身心健康發展很有保障。因此，為了提升兒童的身心健康發展，全民健保的保障範圍應致力於及早介入、及早治療的策略，提昇每位兒童的身心與認知發展。
- (四) 建立啟蒙教育方案：家庭貧窮對兒童身心發展不利的關鍵時刻是在兒童成長的早期，而建構良好的家庭與學校環境品質有助兒童發展。因此，社會與政府可以仿效美國政府行之多年、效果卓著的啟蒙教育（Head Start）計畫，透過學校與社區提供經濟弱勢兒童在發展與學習過程中所需的營養補充、資源教室、個人補習、文化活動、獎助學金等，從立足點拉抬兒童的身心發展與學習成就。
- (五) 推動親職效能增進方案：由實證得知，健全的家長特質對於兒童身心發展的助益並不低於家庭收入多寡的影響。社會與政府在確保兒童與其家庭的基本物質需求得到保障之後，應進一步積極推動親職效能增進的方案，增進親職功能與親子互動品質，例如家長身心健康、自我效能、親職技巧、親子溝通等的提昇。

#### 參考書目

- 王永慈（2002）4.1 以兒童經濟福祉為思考的家庭政策，在中國文化大學社會福利學系主編的《社會福利：策劃與管理》，83-95 頁，台北：揚智文化。
- 內政部兒童局，2001，*中華民國九十年台灣地區兒童生活狀況調查報告*，

鄭麗珍 (2003)。兒童及家庭貧窮問題與需求探討。

內政部兒童局編印。

行政院主計處，2003，<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas3/bs4/nis/pl.xls>

林美伶和王德睦 (2000) 貧窮門檻對貧窮率與貧窮人口組合之影響，*台灣社會福利學刊* (電子學刊)，第一期，93-123 頁。

張清富 (1995) 單親家庭現況及其因應對策之探討，行政院研究發展委員會。

Bradbury, B., Jenkins, S. P., and Micklewright, J., 2001, 2 Conceptual and measurement issues, in Bradbury, B., Jenkins, S. P., and Micklewright, (eds.) *The Dynamics of Child Poverty in Industrialized Countries*, p. 27-61. Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Bradbury, B. and Jantti, M., 2001, Child poverty across twenty-five countries, in Bradbury, B., Jenkins, S. P., and Micklewright, (eds.) *The Dynamics of Child Poverty in Industrialized Countries*, p. 62-91. Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Bradbury, B. and Jantti, M., 1999, Child poverty across industrialized countries, UNICEF *Innocenti Occasional Papers, Economic and Social Policy Series, no. 71*, International Child Development Centre, Florence, and Social Policy Research Centre, UNSW, Sydney.

Brooks-Gunn, J., Duncan, G. J. and Maritato, N., 1997, Poor families, poor outcomes: The well-being of children and youth, in Duncan, G. J. and Brooks-Gunn, J. (eds.) *Consequences of Growing Up Poor*, p. 1-17. Russell Sage Foundation, New York, NY.

Duncan, G. J. and Brooks-Gunn, J., 1997, 9 Income effects across the life span: Integration and interpretation, in Duncan, G. J. and Brooks-Gunn, J. (eds.) *Consequences of Growing Up Poor*, p. 596-610. Russell Sage Foundation, New York, NY.

Guo, G. and Harris, K. M., 2000, The mechanisms mediating the effects of poverty on children's intellectual development, *Demography*, 37(4): 431-447.

Hort, S. E. O. and Kuhnle, S. (2000) The coming of East and South-East Asian welfare States, *Journal of European Social Policy*, 10(2): 162-184.

Haggard, S. (2001) Institutions and globalization: The aftermath of the Asian financial crisis, *American Asian Review*, 19 (2), 71-98.

Mayer, S. E., 1997, *What Money Can't Buy: Family Income and Children's Life Chances*. Harvard University Press, Cambridge, MA.

Smith, J. R., Brooks-Gunn, and Klebanov, P. K., 1997, 7 Consequences of living in poverty for young children's cognitive and verbal ability and early school, in Duncan, G. J. and Brooks-Gunn, J. (eds.) *Consequences of Growing Up Poor*, p. 132-189. Russell Sage Foundation, New York, NY.