

台灣低收入戶的形貌與個案管理

一、前言

近年來，社會工作教育界及實務界的工作人員由國外引進「個案管理」的知識體系，於學院及實務單位教授並推動此工作方法。目前甚至有幾個提供身心障礙服務的福利機構，開始設立專職「個案管理師」的職位，在社區中從事個案管理的工作，整合與建構社區的資源，來協助輔導身心障礙的案主。本文則擬以低收入的家戶為例，討論「個案管理」的概念及運用。

二、台灣貧戶的形貌

近年來，台灣的經濟發展以平均每年 7.6% 的經濟成長率穩定的往前邁進，而國民生產毛額也在民國 83 年達到 11,604 美元，平均每年增幅約 14.3% (行政院主計處，1995)。如此富裕而傲人的經濟發展指標，幾乎使人懷疑台灣是否存在著「貧窮」的問題。事實上，台灣富裕的經濟成果並未平均分配到每個家戶，貧富不均的現象相當明顯。根據家戶所得資料比較，民國 75 年的家戶所得貧富比率為 4.6 倍，到了民國 84 年則增加到 5.8 倍，差距拉大。如果把不動產或其他資產財富也納入計算，則貧富比率為 16.8 倍 (宋欽增，1993)，差距更驚人。所以，台灣的貧窮問題，並不因國民所得的增加與生活水準的提高而自動消失，反而隨著日益惡化的貧富差距，形成經濟兩極化的人口群 (劉玉蘭，林至美，1995)。

在台灣，決定個人或家庭是否貧窮，主要是依據社會救助法的規定，以政府公佈最近一年個人消費支出的某固定比例為準，訂定貧窮線 (poverty line)，作為政府提供貧窮家戶的各項收入維持 (income maintenance) 補助的基線。根據官方資料，歷年來「列冊的低收入戶」大約保持在 0.5% 到 0.6% 之間，和其他所得與我國相近的工業發展國家相比，顯得過低，無法突顯日益增加的貧富差距。有感於官方所訂的貧窮線太低，立法院於民國 86 年修訂通過，大幅提高舊社會救助法所訂的貧窮線的水準，以納入許多瀕臨貧戶 (the near poor) 卻生活困難的個人和家庭，由政府提供各項福利補助。

根據一些實證資料顯示，台灣近年來的低收入戶人口形貌，大致有下列明顯的發展趨勢：

1. 台灣社會早已進入高齡化的時代，人口逐漸老化；老年人因為年老力衰，不得不退出職場，但支持與維繫老人生活的社會安全制度尚未建立，使得老人成為主要「低收入戶」主要群體之一 (李孟修，1994；陳建甫，1996)。
2. 隨著台灣產業升級與資訊業發達，就業市場與勞力需求結構的改變，使得從事勞力工作的藍領階級者，即使有工作，也無法保證其生活不落入貧窮的境況 (廖偉君，1992)。
3. 台灣女性單親家庭在近年來有逐漸增加的趨勢，而且在低收入戶人口中佔有相當高比例，突顯台灣一股難以阻擋的「女性貧窮化」(the feminization of poverty) 趨勢 (林萬億，1992；呂朝賢，1995；張清富，1995)。

鄭麗珍 (1998)。台灣低收入戶的形貌與個案管理。社會福利，第 139 期，頁 47-54。

4. 台灣社會近年來都會區的工業化及商業化發展快速，吸引鄉村人口聚居以尋求更好的就業機會，加上台北、高雄兩市的優厚的社會福利體系建構，貧窮人口聚居都會區的比例也增加（陳建甫，1996）。

探究這些貧窮家戶特性和致貧的原因，不外乎個人、文化、和結構等三方面的因素。根據經濟學家 Becker (1993) 的人力資本理論 (human capital theory) 觀點，認為人力資本不足的個人，例如教育程度低，就業能力不足，會削弱其在勞動力市場的競爭力，造成其工作報酬偏低。由於工作所得少，使得個人及其家庭較有可能淪入貧窮而依賴社會救助。台灣有關「低收入戶」家庭的實證資料發現，女性、年紀大、教育程度較低、職業技能較差者，淪入貧窮的可能性較高（李孟修，1994；林萬億，1992；陳建甫，1996；張清富，1995），偏向個人因素的致貧解釋。但是，也有資料指出有工作的個人或家戶，特別是藍領的勞力工作者，即使努力工作，也不能保證其生活不虞匱乏（廖偉君，1992）。這是由於台灣近年來就業市場與勞力需求結構的改變，加上「雙元勞動力市場」的限制，使得女性、原住民、低社經地位等人口群，因為市場區隔機能 (occupational segregation)，比其他人口群更易成為低收入戶（張清富，1995）。同時，如果這些貧窮家戶又正好聚居經濟弱勢的社區中，形成貧窮的孤島，經歷長期的「區域阻隔」(isolation) 和「貧窮集中」(concentration) 的效果，居民的價值觀漸趨一致，在當地會逐漸形成一種「貧窮次文化」(the Culture of Poverty)，生活其間的居民因而發展不利勞動力市場的工作態度和人力技術資本 (Lewis, 1966)。

簡言之，台灣近年來經濟突飛猛進，並未嘉惠每一個人或家庭，特別是對於那些生活在貧困中的老人、婦女、兒童、殘障者、原住民等，構成主要的「低收入戶」人口組成。貧窮會帶來許多不良的後果，貧窮不僅帶給他們身心發展上的不良影響，他們的教育及就業的機會也因此受到限制，最後形成代代貧窮傳承之現象；而在一些貧窮人口聚居在生活條件惡劣的社區內，逐漸形成「貧窮文化」，成為犯罪及失業的溫床（蔡勇美，1985）。所以，貧窮不只是人道主義或社會正義的問題，貧窮是國家經濟發展的漏洞，是人力資源的浪費，是國家在積極經濟發展的過程中，所經不起的損失。

三、社會工作的個案管理與低收入戶

根據 Netting (1992) 的說法，社會工作的「個案管理」(Case Management) 觀念，可以追溯到 1863 年慈善組織會社 (Charity Organization Societies) 所發展的服務協調工作 (service coordination) 方法，訪問貧窮家戶的工作人員擔任類似守門者角色 (gate-keeper)，目的在嚴格監督捐款的有效使用。1900 年代 Jane Addams 在芝加哥所建立的睦鄰組織運動 (Settlement House Movement)，有鑑於鄰近貧窮家戶缺乏必需資源來滿足其需要，因此為他們倡導及管理所需的社會資源。1950 年代加州 Los Angeles 市和明州 St. Paul 市為二次大戰返家的退伍退役軍人設立多元服務中心，其目的皆在解決當時服務輸送多元但零碎不完整的問題。1960 年代消費者運動的盛行及社會工作增權 (empower) 觀念的啟發，社會工作實務再度強調「服務協調」在個案工作過

鄭麗珍 (1998)。台灣低收入戶的形貌與個案管理。社會福利，第 139 期，頁 47-54。

程中的重要性。在 1970 年代，「個案管理」(Case Management) 的名詞首次出現於文獻上，一些個案管理的模式也發展出來，「個案工作師」(Case Manager) 的名詞也首次在 1974 年的文獻中出現。

根據 Ballew 和 Mink (1996) 的定義，社會工作個案管理是一種循序性的助人過程 (sequential helping process)，主要是協助個人或家庭同時面對多重問題，且需要同時有多位助人者介入的一種工作方法。因此，社會工作個案管理的工作重點有二：一是整合案主所需的各種服務，並為其發展或建立一個資源網絡；二是增強案主使用資源的知識，並強化案主個人取得資源及運用資源網絡的能力。個案管理的應用，主要在因應社會福利服務的擴張所帶來的輸送體系的多元化及零碎不完整 (fragmentation)，使得有多重問題的案主無所適從，或得不到任何服務。個案管理因此希望透過仲介 (brokering) 的工作人員或過程，協助服務的案主與合適的資源單位作有效的連線 (Ballew & Mink, 1996; Moore, 1992; Netting, 1992; Rothman & Sager, 1998)。

過去，台灣的社會救助措施是由政府公部門所主導，提供列冊「低收入戶」生活扶助、醫療補助等現金 (in-cash) 給付的福利項目，來補充 (supplement) 其所得的不足；同時，為提昇「低收入戶」戶長的人力資本，又提供「以工代賑」和就業輔導等服務 (in-kind) 計畫 (萬育維，1992)。然而，根據廖偉君 (1992) 的調查，指出有三分之一的現任福利使用者留在社會救助體系的時間，超過五年之久。但也有許多收入不足的貧窮家庭，受困於福利烙印、或不得其門而入、或申請門檻過高，轉而尋求民間的福利機構獲非正式支持網絡的協助，方能度過經濟窘境。根據歷年的貧戶調查資料，「低收入戶」的資格註銷原因，歸納如下：死亡、遷離戶籍地、有巨額存款及多筆不動產、收入改善、志願放棄、或有工作能力者增加等，但究竟有多少比例數字是經由收入改善或工作能力增加而經濟自立者，則付之闕如。總之，社會救助福利輸送體系的適當性和有效性，長久以來引起相當廣大的討論和批評 (徐震，1989; 林萬億，1994; 萬育維，1994)。

近年來，台灣社會福利的發展走向「社區化」和「民營化」的趨勢，福利服務輸送的體系或由政府購買服務、或以公設民營方式、或結合社區資源，來提供社會福利服務給弱勢族群。其實，家戶貧窮的形成原因並不單純，而家庭的經濟資產來源也相當多元 (Chang, 1992)，著重公部門主導的社會救助體系，容易忽略貧窮家戶所在社會系統的潛在資源，而服務輸送體系的標籤作用及零碎不完整，也無法有效協助貧窮家戶走向經濟自立。目前正在實施的「個案管理」模式，強調「服務協調」或「資源整合」的工作方法或服務體系，或許是一項積極的策略，可以運用來協助輔導低收入家戶。

基本上，從「個案管理」的發展背景來看，是傳統個案工作方法中的一個重要元素，強調服務的協調。隨著社會福利的擴張和多元化，個案工作人員在其諮商的角色外，必須同時扮演資源協調者與倡導者的角色。諮商員角色在和案主建立信任工作關係，診斷案主行為的失功能型態，評估案主尋求資源的障礙，協助案主發展資源網絡。協調者角色在評量案主問題及所需的助人者，協助案主有效接觸其他助人者，建立彼此間的溝通橋樑。倡導者角色在對於不存在或缺少的所需

鄭麗珍 (1998)。台灣低收入戶的形貌與個案管理。社會福利，第 139 期，頁 47-54。

資源，向有關助人者或單位倡導創造需要的資源。

根據 Ballew & Mink (1996) 的建議，個案管理的工作過程大致包括：建立關係，資源與障礙評定，發展服務計畫，與所需資源連線，服務協調和管控，及結束關係，六個步驟。就此流程來看，個案管理方法和傳統工作方法相當類似，值得一提的相異之處如下：

1. 個案管理的工作重心並不在治療或消除案主的問題，而是在增強案主運用資源的能力，協助案主找出所需解決的問題和需求，評定 (assess) 案主潛在或現有的正式和非正式資源，找出和克服案主運用這些資源或協助的障礙 (barriers)，再根據此發展出一個具體可行的行動計畫。

以協助貧窮家戶為例，個案管理師應首先區分案主的問題、資源與障礙三項重要干預元素。所謂的問題 (problems) 指的是，案主主述或討論出來的生活困擾、或未滿足的需求，例如情緒困擾、親子關係問題、住屋問題、夫妻失和、學習障礙、經濟困難、社會孤立。資源 (resources) 指的是，案主向自己本身或環境中獲取資訊或能源，來滿足其需求及解決其問題，特別是正式資源以外的社會性資源 (教會、社團、宗親會等)、非正式資源 (親友、鄰居、同事等)、內在資源 (個人態度、家庭關係) 等。障礙 (barriers) 就是案主尋求資源、或案主與資源連線的妨礙、阻礙，例如資源環境的不足、申請過程複雜嚴苛、個人態度的抗拒和不積極、個人身心障礙等。最後根據這些資料，發展一個案主可以採取行動的計畫，

2. 個案管理的工作方法並不重視治療和轉介的技術，而是以資源或服務的協調或整合為主要工作內容。

在確立貧窮案主的問題及未滿足的需求後，個案管理師應評定案主本身及其環境所擁有的服務和資源，並進一步評定案主需求與資源間達到及維持均衡 (balance) 的策略，協助案主與這些助人者或單位連線。例如個案管理師透過相關機構拜訪、個案討論會、讀書會、正式協調會、方案委託、公設民營等方式，與案主有關的各種資源體系建立聯繫協調關係或工作小組 (task team)。個案管理師應發揮諮商員的角色功能，先與案主建立有效的工作關係，建立案主的自信心，或引起案主的自助動機，在進一步協助案主與各個所需的資源機構積極連線，並協調及維持案主與這些單位或助人者間的聯繫暢通，和個案工作中的轉介略微不同。

四、結語

雖然，「個案管理」的發展主要在因應福利服務輸送體系的零碎不完整，但受限於案主所需的福利資源環境條件，以及個案管理師所在的機構組織架構，個案管理並非解決案主問題的萬靈丹。因此，個案管理的運用並非沒有限制的。

根據 Moore (1992) 的看法，個案管理角色功能的發揮，有賴資源環境的條件，即資源的有無和資源整合程度的高低。以台灣的貧窮家庭社會工作為例，主要的社會資源仍來自政府社會救助體系，許多民間的濟貧資源並未開發，而服務輸送的也未整合。所以，個案管理的工作必須一方面開發倡導所需的資源，另一方面又必須有效的協調稀少的服務資源，困難度相當高。另外，

鄭麗珍（1998）。台灣低收入戶的形貌與個案管理。社會福利，第 139 期，頁 47-54。

O'Connor（1988）認為，「個案管理」的實施是一個複雜多元的體系運作，非一個個別的工作員可以完成任務，需要有足夠的組織支持，才能發揮功能。因此，一個從事社會救助的機構組織或部門，應建構「個案管理師」足夠的行政支持和督導支持，才能發揮個案管理的預期效果。而所謂的行政支持指的是機構應有明確的個案管理政策，機構內的資源（工作空間、工作量及工作程序）應作合理的分配，機構和其他資源機構間應建立正式的關係；督導的支持指的是個案管理工作人員的培訓、回饋，個人心理支持。

鄭麗珍 (1998)。台灣低收入戶的形貌與個案管理。社會福利，第 139 期，頁 47-54。

參考書目

一、中文參考文獻

行政院主計處

1995 中華民國社會指標統計，中華民國台灣地區個人所得分配調查報告。

呂朝賢

1995 貧窮的性別與婚姻屬性差異，婦女與兩性學刊，6：25-54。

宋欽增

1993 從國富調查衡量家庭財富分配，主計月報，75(3)：6-14。

李孟修

1994 我國老年貧窮過程與社會支持網絡運用之研究—以台北市為例，東吳大學社會工作研究所碩士論文。

林萬億

1994 福利國家：歷史比較的分析，台北：巨流圖書公司。

1992 台北單親家庭問題及因應策略之研究，台北市政府行政發展考核委員會。

徐震

1989 我國社會救助體系整體規劃之研究，行政院研究發展考核委員會。

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。

陳建甫

1996 台灣相對貧窮家戶的現況與遷，社區發展季刊，75：95-116。

萬育維

1994 社會救助福利需求，社區發展季刊，67：250-261

廖偉君

1992 有工作的貧窮雙親家庭之研究，東吳大學社會工作研究所碩士論文。

劉玉蘭、林至美

1995 社會福利政策之經濟背景分析，社區發展季刊，70：33-45。

蔡勇美

1985 美國的貧窮問題，蔡文輝和蕭新煌主編，台灣與美國社會問題，25-34，台北：東大圖書公司。

二、英文參考文獻

Ballew, Julius R. & Mink, George

1996 Case Management in Social Work, Springfield, Illinois: Charles C Thomas Publisher.

Becker, Gary S.

1993 Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, With Special Reference to Education, Chicago: U. of Chicago Press.

Chang, In-Cheng

鄭麗珍 (1998)。台灣低收入戶的形貌與個案管理。社會福利，第 139 期，頁 47-54。

1992, Asset Accumulation among Low-income Household in Taiwan, Dissertation, Mandel School of Applied Social Sciences, Case Western Reserve University, Cleveland, Ohio.

Lewis, Oscar

1966 “The Culture of Poverty.” Scientific American, 215:19-25.

Moore, Stephen

1992 “Case Management and the Integration of Services: How Service Delivery Systems Shape Case Management.” Social Work, 37(5):418-423.

Netting, F. Ellen

1992 “Case Management: Service or Symptom?” Social Work, 37(2):160-164.

O'Connor, Gerald G.

1988 “Case Management: System and Practice,” Social Casework, p.97-106.

Rothman, Jack & Sager, Jon Simon

1998 Case Management: Integrating Individual and Community Practice, MA: Allyn & Bacon.