

親屬互助原則與社會救助審查：以女性單親家庭為例

鄭麗珍*

中文摘要

社會福利實施的動機因為每個社會特有的社會價值考量，同時兼具社會照顧功能與社會控制。我國社會救助法的政策理念原本在實現社會照顧經濟匱乏者的照顧福利動機，但在社會救助法的政策實作過程中，又為了「親屬互助責任」的主流社會價值，透過財力調查的資格審查機制來規制教化接受政府救助的「低收入戶」之行為表現符合社會主流價值體系的規範。近二十年來，台灣的家庭結構產生明顯的變遷，其中最引人注目莫過於單親家庭的出現與增加。單親家庭的形成不單只是面臨經濟匱乏的危機，連帶面對更多重的社會生活適應壓力。在以父系親屬為主的傳統中國家庭關係體系裡，婚姻地位的改變不僅造成單親家庭成員經歷關係的重組，進一步也帶來家庭與社會關係網絡的變動，使其在非正式社會支持網絡中處於劣勢的交換地位，甚至過著相當孤立的生活。

然而，在回應女性單親家庭的經濟失利問題與其社會關係網絡的變動，新修定的社會救助法仍然強調維護傳統「親屬責任」的社會控制目的，恐將一方面造成單親家庭與其親屬成員關係的緊張與壓力，另一方面也無法反映當前女性單親家庭居住安排與家計生活的實際狀況，真正發揮親屬救援的功能。同時，擔任政府輸送社會救助資源的「守門人」(gatekeeper)的審查人員，如何在社會救助政策的照顧與控制雙元功能間拿捏與決策？其所依據的思考邏輯傾向又如何？本文以七個女性單親家庭實際申請「低收入戶」生活補助的實際個案為例，來探討與比較審查人員針對取得與未取得「低收入戶」者的申請人資格審查考量之決定因素的變異性，藉以呈現我國社會救助政策以強調「親屬責任」的社會控制目的在回應女性單親家庭的貧窮問題方面之合理性情況。

本文以七個女性單親家庭之實際申請「低收入戶」生活補助的個案為例，來探討社會救助的審查行政人員如何透過財力調查過程增強「親屬互助責任」原則的社會控制機制，由實際申請的案例來看，審查的行政人員對於「家戶」的範圍界定與家庭成員的工作能力與收入的計算方式，其實具有相當大的裁量權。而低收入戶的申請結果也常因審查人員不同，或案例判定的參考架構不同，產生迥異的申請結果。最重要的是，審查的行政人員在財力調查過程中，常以「科層行政優位」作為其判定申請的參考架構，增強社會政策有關親屬互助責任的社會控制功能，成為社會救助政策的社會控制機制的共謀者。最後，本文提出相關的政策理念、服務輸送與實務工作三方面的研究意含。

關鍵詞：社會救助 (social assistance)、親屬互助原則(relative's responsibility)、女性單親家庭(female headed families)

* 現任台灣大學社會學系副教授

作者由衷感激兩位匿名審查人所提出的諸多寶貴建議

Relative's Responsibility and Means Tested in Social Assistance Policy:

An example of female headed families

Li-Chen Cheng

Abstract

Differing from society to society, social welfare sometimes is altruistically and benevolently motivated, at other times social welfare is used as social control. Both caring and control motives can serve a number of functions in the society. However, emphasis on relative's responsibility which is based on traditional paternalistic values of Chinese family relations, social assistance policy in Taiwan is intended mainly to control and regulate the number and behaviors of the poor through a well-designed set of means tested procedures. Families in Taiwan have been through dramatic change for the past two decades. In the trend, the growth of single parent families and its strong link to the feminization of poverty have raised much public concern. Weak support from informal social network due to marital status change, the social assistance become the most import resort for female headed families to buffer the economic hardship.

In response to the poverty and poverty related problems in female headed families, current social assistance policy holding relatives from their natural families responsible for mutual aid is not justified and effective. Moreover, as a gatekeeper of public resources, how do public workers who carry out the procedures of means tested mechanism balance and reconcile between caring and control functions of current social assistance system? And what rationale do they draw from when making decision about who is qualified for public aids? Using case record data from a government social assistance office, the processed results of seven applications from female heads are analyzed to determine what reasons are given for the decision making and how they are influenced by relative responsibility value. In order to compare the difference between decisions made by public workers, six families are paired, based on one accepted and one rejected, into three sets with similar family situations, and two times application (also one accepted and one rejected) of one family is compared.

Results indicate that reasons given in deciding who is qualified for public aids in effect vary case by case as well as worker by worker. It seems that the protocol rule regulated in the Social Assistance Act is not as clear and uniform as expected. The rationale of deciding family boundary and working ability as key elements of means tested is subjective worker by worker. As gatekeepers, public workers have full autonomy to draw from any protocol rule to make decision. Most importantly, four rejections out of eight applications show that bureaucratic priority and relative's responsibility as control functions of social assistance play important roles in denying public aids to these female headed families. Policy, service and training implications are included in the paper.

壹、問題背景

社會福利的實施基本上是價值驅動的(value-driven), 每個社會立基於其當代特有的社會價值考量或不同的動機, 透過政府的介入發展因應其社會問題的社會福利政策與制度。雖然, 社會福利政策的設計與規劃往往是基於利他與慈善的動機, 發揮社會照顧(caring)的功能; 但微妙的是, 社會福利政策的背後同時也隱含著維護或導正社會善良風俗或價值的意圖, 也扮演社會控制(control)的功能(Day, 1981; Dolgoff and Feldstein, 2000)。

在傳統的中國社會裡, 生活貧困或匱乏往往被視為私人的問題(personal issues), 而非社會問題(social issues); 因此除了救災或救荒的大型賑災工作會由政府介入外, 救助個人或家戶的貧窮與匱乏常常是透過傳統的非正式社會支持網絡, 例如立基於血緣關係的家庭或家族福利系統、或立基於地緣關係的同鄉福利系統, 少部份是則依賴志願行為的善堂福利系統(劉脩如, 1974)。政府遷臺後, 行政院於民國五十四年通過「民生主義現階段政策」, 並相繼推展小康計畫與安康計畫的消滅貧窮政策(民國61年), 貧窮的問題才逐漸由私人問題的觀點轉型為社會問題的意識型態; 而後受到台灣工業化與現代化的社會變遷與中美斷交的事件衝擊, 立法院在民國六十九年通過「社會救助法」, 取代傳統的「社會救濟法」, 救助貧窮的工作遂成為社會福利政策的核心內容, 昭示政府積極回應貧窮問題的主責角色(孫建忠, 1995)。雖然, 我國社會救助法的政策理念原本在實現社會照顧經濟匱乏者的福利動機, 但在社會救助法的政策實作(policy practice)過程中, 又為了維護工作倫理(work ethics)與親屬互助責任(relative's responsibility)的主流社會價值, 政府一方面透過壓低貧窮線來管控列冊「低收入戶」的人數, 另一方面則經由資格審查的機制來規制(regulate)與教化接受政府救助的「低收入戶」之行為表現符合社會主流價值體系的規範(林萬億, 1994; 萬育維, 1992; 孫健忠, 1999; Dolgoff and Feldstein, 2000; Piven and Cloward, 1970)。

最近, 立法院為因應國民生活水準的變動, 在民國八十六年修定老舊的社會救助法, 調高最低生活水準的門檻至平均每人消費支出的百分之六十(詳見社會救助法第四條), 藉以合理反映低收入戶的基本生活需要。雖然, 新修定的社會救助法(民國八十六年)以調高官方貧窮線來回應該社會救助福利制度的照顧動機, 但為了強化中國固有的「親屬相互扶養」的傳統社會價值基礎, 新法在扶助對象的資格審查方面則變動不大。也就是說, 目前有關社會救助資源的提供與給付仍以「家戶」為單位, 不論其是否與直系血親同住(尚包括與旁系血親同住), 或親屬有無意願善盡互助責任, 其收入皆應納入計算為申請家戶的總收入, 成為「低收入戶」資格審查的重要要件。新修定的社會救助法甚至增列所得稅納入扶養寬減額之納稅義務人也應計入低收入「家戶」總人口數(社會救助法第五條第三款), 以及隨時調查有能力扶養義務人的狀況予以修改生活補助類級(社會救助法第十四條), 明白昭示新修定的社會救助政策仍重視維護親屬互助責任的社會控制功能。

然而, 近二十年來, 或由於現代化過程, 或由於人口轉型, 台灣的家庭結構產生明顯的變遷, 家庭不但趨向核心化且逐漸變小, 家庭原有的照養功能及家庭的支持網絡也隨之縮小(齊力, 1990; 章英華, 1994)。在這股家庭結構變遷的趨勢中, 最引人注目莫過於單親家

鄭麗珍(2000)。親屬互助原則與社會救助審查——以女性單親家庭為例。國立政治大學社會學報, 30, 113-143。

庭的出現與增加。單親家庭的形成不單只是家庭結構的變動,更令人擔憂的是,變成單親的家庭常因家道中落而面臨經濟匱乏的困境,特別是經濟地位較男性為劣勢的女性單親家庭,面對更多重的社會生活適應壓力,並成為晚近政府社會救助對象的主要群體之一(林萬億,1992;徐良熙和林忠正,1984;徐良熙和張英陣,1987;張清富,1995)。在以父系親屬為主的傳統中國家庭關係體系裡,婚姻地位的改變不僅造成單親家庭成員經歷關係的重組,進一步也帶來家庭與社會關係網絡的變動,使其在非正式社會支持網絡中處於劣勢的交換地位,甚至過著相當孤立的生活。然而,在回應單親家庭的經濟失利問題與其社會關係網絡的變動,新修定的社會救助政策強調維護傳統「親屬責任」的社會控制動機,勢將面臨合理性與正當性的挑戰(孫健忠,1999)。

為了決定申請人的「低收入戶」資格與生活補助類級,社會救助法在其法規的第二章中規範了一套審查有關申請家戶的資源與需要之資格要件,亦即所謂的「財力調查」(means tested)機制。接著,各主責的政府單位乃依據此規範的審查要件訂定「社會救助調查辦法」,委託或指定特定的行政人員(通常為社政人員或具社會工作背景的人員)根據該「辦法」對申請人執行家戶財力調查。由於低收入戶申請資格審查的實踐似乎不若法條規定所預期的黑白分明,具有審查權力的行政人員實際上在執行財力調查任務的過程中,具有相當大的裁量空間。Day(1981)觀察到輸送公共救助服務的社會工作人員在進行「低收入戶」資格判定的裁量時,常身兼社會救助政策的照顧與控制雙元功能的樞紐地位,一方面為維護案主個人利益需要保障申請人取得政府公共救助的權利,一方面又要固守社會責任扮演政府輸送社會救助資源的「守門人」(gatekeeper)角色,其間的判斷與決策歷程恐怕不易拿捏、涇渭分明。究竟這些審查人員在實踐社會救助政策的福利理念過程中,所依據的思考邏輯是較傾向社會價值控制的功能?或傾向保障國民經濟安全的福利功能?抑或兩者並重?他們在執行財力調查的過程中,所憑藉的思考準則與規範性要素為何?

由於過去探討有關社會救助議題的文獻,大多由規範性的角度切入探討社會救助的照顧功能之實踐情形,例如扶助項目內容與服務輸送的技術,對於探討社會救助與社會控制間的微妙互動機制,以及其牽動審查的行政人員對申請人的判斷與決策之議題,則較少論及。本文擬以七個女性單親家庭實際申請「低收入戶」生活補助的實際個案為例,來探討與比較審查人員針對取得與未取得「低收入戶」者的申請人資格審查考量之決定因素的變異性,藉以呈現我國社會救助政策的照顧及控制功能在回應女性單親家庭的貧窮問題方面之合理性情況,作為未來社會救助法與相關法則適當改變與調整的依據。

貳、社會救助法的審查規定與財力調查

台灣規範公部門制定與實施有關救助貧窮的政策,主要是依據憲法和社會救助法兩項法源。根據憲法第十五條「人民之生存權、工作權、財產權應予保障」,以及第一五五條「國家為謀社會福利,應實施社會保險制度。人民之老、弱、殘、廢、無力生活及受非常災害者,國家應予適當之扶助與救濟」,明定政府對陷入貧窮的人民有保障其基本經濟安全的責任,而人民有合法的公民權利要求政府提供必要的協助與救濟。根據此,我國乃訂定社會救助法

鄭麗珍(2000)。親屬互助原則與社會救助審查——以女性單親家庭為例。國立政治大學社會學報, 30, 113-143。作為實施反貧窮政策與服務的設計。

「社會救助法」是台灣社會福利實施中起源最早，歷史也最久的社會福利制度。我國第一部社會救助法令頒佈於民國三十二年，名為「社會救濟法」。直到民國六十九年，該法才在立法院的修定下更名為社會救助法。社會救助法的訂定固然宣示政府保障國民經濟安全的決心，並依法規範相關主責單位應實施各項低收入戶的生活扶助(in-cash)與福利方案(in-kind)，以補充(supplement)其所得的不足。其實，社會福利的實施基本上是兼具照顧與控制的雙元福利功能，政府一方面藉由社會救助資源的提供與給付執行政策的社會照顧功能，另一方面則藉由社會照顧的過程轉化主流社會價值，導正或修正受助者的行為符合主流社會大多數人的常模行為，例如隱含於台灣社會救助法的社會價值體系包括自立自助、親屬責任和行為品性等三項(呂朝賢，1998；孫健忠，1999)原則，藉以協助低收入戶進行再社會化以便整合於社會主流社會之中。

由於社會救助的財源主要來自國家的財稅支應，申請人不必負擔費用，是一種施與受不平等的關係建構(孫健忠，1999)。為免遭致納稅人有浮濫發放的批評，我國的社會救助政策因而採取壓低貧窮線與財力調查兩項策略，來管控列冊「低收入戶」的數量及其行為，避免過多的人口符合社會救助的資格，鼓勵不勞而獲的社會病態(林萬億，1994；孫健忠，1999；萬育維，1992)。根據行政院主計處(1995)的資料顯示，從民國六十九年到民國八十年間，官方列冊的低收入戶人數佔總人口數介於0.50%到0.69%之間，而且人數逐年下降。相較於其他國家的貧戶人口，特別是福利制度較台灣良好的英、美、日、瑞典等國，台灣的貧戶人口比例遠遠瞠乎其後(林萬億，1994；萬育維，1992)。由此看來，政府過去有關社會救助政策的實踐似乎和該政策回應貧窮問題的福利理念不盡相同，反而以過低的貧窮界定與測量方式來壓低列冊低收入戶的人數(孫健忠，1995)。許多學者也批評官方所定的貧窮線過於嚴苛，無法合理回應國內經濟匱乏者的基本生活需要，也未能適時反映社會經濟膨脹的變遷(朱雲鵬，1987；蔡宏昭，1991；黃進豐，1991；林萬億，1994；萬育維，1994；陳建甫，1996)。因此，立法院終於在民國八十六年修訂老舊的社會救助法，以「消費支出」取代過去以「所得收入」為測量貧窮的方式，調高最低生活水準的門檻，較過去的貧窮測量更接近比較貧窮的概念，藉以合理反映低收入戶的基本生活需要。

有關財力調查的資格審查機制，顯然地，我國社會救助法的確有一套明確的制度內容與要件規定來規範財力調查的過程，詳見社會救助法中的生活扶助章(第二章)內容。基於行政體系通則化的考量，社會救助政策的理念轉化為福利服務的過程中，通常是朝向制度化的目標發展，嘗試建構與發展一套制度化邏輯(institutional logic)，提供制度內的行動者或實踐者(即審查的行政人員)一套參考座標和思考準則，也藉此認知建構來形塑行動者一種慣性的行動常規與相應行為(賈裕昌，1999)。一般而言，申請人一旦提出申請，審查的行政人員就會針對申請人的家庭資源與需要進行審查與判定。原則上，他們依循「分類救助」(categorical assistance)原則來決定救助對象的「身份」資格，例如老人、兒童、身心障礙者或懷孕婦女等不具工作能力者(工作能力的判定詳見各縣市政府的「社會救助調查辦法」)；同時又依據「親屬互助責任」原則，計算申請「家戶」範圍內有扶養義務親屬的人數及其收

鄭麗珍(2000)。親屬互助原則與社會救助審查——以女性單親家庭為例。國立政治大學社會學報, 30, 113-143。入, 以決定其生活補助的額度(孫健忠, 1999; 賈裕昌, 1999)。所以, 在行政程序上來說, 一旦有人申請低收入戶, 審查的行政人員先行收集有關申請人的家庭總收入、家戶總人口、資產收益及家戶工作能力人口的資料, 然後進行家戶平均每人最低生活收入的收支比公式計算, 最後決定是否給予生活補助或補助的類級。

除了申請對象的「身份」判定外, 社會救助法對於申請家戶中「有扶養義務的親屬」的人口數計算更直接明列於該法的第五條: 「前條所稱家庭總收入應計算人口範圍如下: 1. 直系血親。但子女以入贅或出嫁且無扶養能力可資證明者, 得不計算。2. 同一戶籍或共同生活之旁系血親及負扶養義務之親屬。3. 綜合所得稅列入扶養親屬寬減額之納稅義務人」。不同於舊法, 新法甚至增列所得稅納入扶養寬減額之納稅義務人(社會救助法第五條第三款), 並對原無扶養能力的扶養義務人進行調查並適時調整低收入戶的生活補助類級(社會救助法第十四條)。由此法條的精神來看, 我國對於貧窮人口的救助資源給付仍規範家庭及其親屬的救助責任應為第一優先考量, 只有在其他家庭成員沒有能力承擔時, 才由政府介入。根據此規定, 社會救助資源的提供與給付均以「家戶」為單位, 當家戶申請社會救助時, 不問其家庭或親屬成員有意願或有能力與否, 家庭總人口的計算範圍, 都應將直系血親或負扶養責任的旁系血親皆納入家戶總人口數計算。而近年來的社會變遷也使得家庭的組成型態愈趨多樣化, 決定低收入戶資格的家庭總人口數計算已不若以往容易判別。

雖然, 上述的財力調查過程似乎有一套制度化程序, 但因判定與決策的權力下放到執行審查行政人員的手上, 賦予他們合法的裁量空間, 可以對申請者的資格條件與補助直接進行主觀的審查與判定, 擔任所謂「守門人」樞紐地位(呂朝賢, 1998; 孫健忠, 1999; 賈裕昌, 1999)。Day(1981)就指出, 在社會救助的審查和服務輸送過程中, 雖有明確的制度化邏輯可供參考, 但在實踐的運作情境下, 其脈絡要素似乎又不若法條明文規定所預期的黑白分明、易於管理, 更加添公共救助社工人員在照顧與控制功能上模糊難決的倫理危機。孫健忠(1999)針對有關社會價值、社會控制與社會救助間的互動關係之討論, 批評我國社會救助政策的思考邏輯較傾向採用消極性懲罰和阻難性的策略提供生活扶助, 較不重視社會救助政策保障國民經濟安全的照顧功能。而賈裕昌(1999)則以一位社會救助行政人員的觀點, 批判目前執行財力調查行政人員過於強調「科層行政本位」優於申請人本位的思考邏輯, 太重視行政體系一般化通則運作的必要性而忽略申請人個別化需要及相異性, 固守「最少補助, 最大效用」的公共資源運用原則, 以小心計較的「守門人」自居, 避免福利騙子欺瞞得手, 完全扭曲了社會救助的社會照顧功能。然而, 這些有關社會救助政策實作的討論仍停留在有關「守門人」決策的規範性討論, 對於社會救助政策的具體實踐情形仍有待進一步的討論。畢竟, 「守門人」的決策, 對申請人的生存權利與經濟安全的滿足確實具有決定性的影響。

參、實際個案的分析

觀察社會救助法的條文規範, 似乎有一套制度性的邏輯建構低收入戶申請的財力調查過程, 但在調查的實踐過程中, 其審查的過程又像似一個黑箱似的決策流程, 必須依賴審查行

鄭麗珍(2000)。親屬互助原則與社會救助審查——以女性單親家庭為例。國立政治大學社會學報, 30, 113-143。政人員的主觀考量與判定。基於我國社會救助政策有關財力調查的黑箱流程議題過於爭議性和批評性, 不易直接面訪審查人員以取得的個案資料, 本文乃採取非干擾性的資料蒐集方法(unobtrusive data collecting), 以實際申請「低收入戶」生活補助的女性單親家庭個案資料為例, 針對其個案資料與申請結果進行整理與分析, 來探討與比較取得與未取得「低收入戶」資格的審查決定變項之變異性, 以瞭解財力調查過程中守門人的決策考量架構。

根據社會救助法的規範, 執行社會救助工作的資格審查與資源給付主要為各主責的政府單位, 但因為研究議題過於敏感, 不易取得主責公部門單位的合作而取得相關資料。因此, 本文作者非常感謝某縣市政府公部門及其委託相關單位的協助, 順利取得下列七個女性單親家庭申請與核定低收入戶的案例資料。由於本文主要的目的在藉由個案資料的分析以窺視財力調查的黑箱決策流程, 探討審查人員判定申請結果的決策思考邏輯之合理性, 作為未來社會救助法適當改變與調整的依據。本文的目的並沒有要去責難審查行政人員的決策疏失或嚴苛, 因為本文作者咸信每一位低收入戶申請的審查人員站在自己的工作崗位上都是盡心盡力的在執行其任務, 希望能對申請人的經濟困境有所幫助。這些個案的資料型態包括個案申請時的家庭人口與經濟資料, 以及該主責的政府單位最後給予是否通過申請的公文回覆。這七個案例資料大多都是在民國八十八年中經由相關的單親家庭服務機構轉介而前去該公部門單位申請「低收入戶」的生活補助(只有少數是自行申請), 亦即她們的實際家戶資源與需要已先經機構專業人員的評估, 認為符合低收入戶資格才提出申請, 等待公部門審查行政人員再作進一步的判定。

最後, 為呈現申請家戶資格審查的對比條件, 除了一個申請兩次的家庭案例【實例七】外, 其他六個家庭依其家庭型態組成特色相似者加以配對呈現。以下即針對這七個女性單親家庭的案例資料進行案例分析, 其結果大致依循〔案例說明〕、〔申請結果〕及〔分析討論〕的順序的呈現。

【實例一】

申請者現年三十五歲, 國中畢業, 離婚, 目前於市場打零工, 每月工作十日, 每日工資1,500元。申請者目前育有一女, 年四歲, 就讀幼稚園。案前夫因經營電腦公司不善而致負債累累, 後又因殺人致死, 獲判無期徒刑入獄。申請者的父母親已離婚, 父親現年七十五歲, 尚稱健康, 任職大樓管理員, 每月收入20,000元。申請者的母親已再婚, 現居政府平價住宅, 少有來往。申請者尚有一兄一姐, 姊姊已婚, 居新莊, 哥哥好賭, 工作不穩定, 與案父同住。申請者目前與朋友同租一屋, 每月需繳納房租6,000元, 有銀行存款十萬元。

申請低收入戶結果：

申請者的家庭總人口計有四口, 為申請者本人、女兒、任大樓管理員的父親及再婚的母親(居住政府平價住宅, 有以工代賑收入)。申請者每月收入以15,840元計(基本工資), 父親每月收入以20,000元計, 母親每月收入以33,711元計, 存款利息收入每月約371元, 核計家庭平均每人每月總收入為17,481元, 高於低收入戶標

鄭麗珍(2000)。親屬互助原則與社會救助審查——以女性單親家庭為例。國立政治大學社會學報, 30, 113-143。
準線(11,443元), 故婉覆所提低收入戶之申請。

【實例二】

申請者現年三十四歲, 因與人同居未婚生子, 獨力撫養一女六歲, 就讀小學二年級。申請者目前於服飾店擔任替工, 收入不穩定, 無勞保。申請者本身有甲狀腺亢進症和憂鬱症等疾病, 服藥中。申請者的父親目前中風, 住安養院, 母親於民國五十四年已歿。申請者尚有一姊, 已婚, 住台北縣。申請者目前租屋而居, 每月租金19,000元, 無銀行存款。

申請低收入戶結果：

申請者的家庭總人口數計有兩口, 為申請者及女兒。其家庭總收入的計算, 則以申請者每月收入15,840(最低基本工資)元計, 核計家庭平均每人每月總收入為7,920元, 少於低收入戶標準線(11,443元), 列為低收入戶第三類。

分析討論：

由上述資料來看, 此兩實例的家戶組成型式相當類似, 皆為女性單親家長帶著一子(女), 皆在外租屋不與自己家人同戶或同住, 但其申請「低收入戶」的結果卻大相逕庭。由兩案例的資格裁量來看, 可以看出行政人員(同一位)基本上是依據直系親屬有無工作能力為判定標準, 代入收支比的公式中來計算兩個家庭的總人口數與總收入, 顯示兩個「家戶」的範圍不同。例如【實例一】中的申請者之父親有工作收入, 被列入計算, 而申請者已再婚多年的母親也被計入其收入(猜測是因母親為直系血親親屬), 以致該戶收支比率過高而不符申請資格。而【實例二】申請時的總人口數計算, 則將其生病無收入的父親, 排除在收支比率的計算公式外, 和【實例一】的計算公式不同。若本戶加入這位生病的父親於計算收支比率的總人口數公式中, 則申請者的補助級數應可獲第二類的低收入戶資格, 領取較多生活補助。

【實例三】

申請者現年四十歲, 國中畢業, 原任褌姆, 現參加看護中心訓練, 可望結業後擔任看護人員, 屆時每工作二十四小時即可收入2,000元。其丈夫在一年多前因外遇而離家未歸, 現與人同居, 未擔負家中任何費用。申請者的父母皆歿, 兄姊們又已婚, 無法提供固定經濟協助。目前僅由申請者一人獨立撫養二女, 尚須擔負每月房屋租金15,000元, 無銀行存款。

申請低收入戶結果：

申請者的家庭總人口數計有四口, 為申請者、已離家的丈夫、兩女兒。其家庭總收入的計算, 丈夫的收入以30,000元計(最低基本工資), 申請者的收入以21,665元計(預估), 核計家庭平均每人每月總收入為12,916元, 高於低收入戶的標準線(11,443元), 故婉覆所提低收入戶之申請。

【實例四】

鄭麗珍(2000)。親屬互助原則與社會救助審查——以女性單親家庭為例。國立政治大學社會學報, 30, 113-143。

申請者現年四十七歲，高中畢業，原任職廣告公司，因婚暴而已離婚。申請者因遭丈夫長期暴力，身心受創，疑似精神焦慮症，現因左手尺骨折，無法工作。申請者的父親現年八十五歲，已中風不良於行，母親七十五歲，視網膜病變，情況亦不佳，兩老靠退休金過日子。申請者目前獨自撫養二女（國一、小六），每月尚須負擔房屋租金15,000元，沒有銀行存款，也無贍養費。

申請低收入戶結果：

申請者的家庭總人口數計有三口，為申請者及兩女兒。申請者的家庭總收入以申請者每月收入15,840元計（預估），核計家庭平均每人每月總收入為5,280元，因符合規定，列為低收入戶第二類。

分析討論：

此二實例在實質的家庭組成上同為女性單親家庭，皆育有二子女，但其申請「低收入戶」的結果卻不相同。由兩案例的資格裁量來看，行政人員（不同的兩位）基本上是依據戶籍同住而非實際居住的原則為判定標準，代入收支比的公式中來計算兩個家庭的總人口數與總收入。例如審查人員考量【實例三】中的申請者未與先生辦妥離婚手續，仍列籍戶口內，因此被為有能力的扶養義務人，並以每月30,000元收入計入收支比公式中，以致無法通過「低收入戶」的資格審查。由於台灣的民法規定中並沒有關於分居的法定程序，致使【實例三】這種實質的單親的家庭型態，雖然丈夫早已不負擔家計，但因無法取得離婚證明，而未能得到亟需的生活補助。另外，【實例三】中的申請者和【實例四】中的申請者皆無工作，但其收入的認定卻不盡相同，例如【實例三】的女性家長尚未開始工作，已被計算為被計為21,665元，【實例四】的申請者則因傷無法工作，則以最低基本工資計，也造成相當不同的申請結果。

【實例五】

申請者現年三十二歲，大專畢業，任職貿易公司，因丈夫外遇不負擔家計，已離婚。申請者在離婚後取得孩子的監護權，獨自扶養二子（小一、幼稚園大班），目前租屋在外，但因房東不允許設籍，故將戶籍遷回娘家，與兩位成年的弟妹同戶。申請者每月收入約29,000元，每月尚須負擔房屋租金15,000元，有存款三十萬元。

申請低收入戶結果：

申請者的家庭總人口數計有五口，為申請者、兩個女兒、兩位已成年的弟妹，合計全戶收支比不符規定，故婉覆所提之低收入戶申請。

【實例六】

申請者現年四十歲，大專畢業，任職於報關行，因丈夫生意失敗，離家不知去向而訴請離婚。離婚後，申請者取得孩子監護權，目前獨自撫養二女（小五、國一）。申請者每月工作收入32,921元，每月尚須負擔房屋租金10,000元，少許銀行存款。

申請低收入戶結果：

鄭麗珍(2000)。親屬互助原則與社會救助審查——以女性單親家庭為例。國立政治大學社會學報, 30, 113-143。

申請者的家庭總人口數計有三口，為申請者及兩女兒。家庭總收入以申請者每月收入32,921元，核計家庭平均每人每月總收入為10,973元，因符合規定，列為低收入戶第四類。

分析討論：

【實例五】與【實例六】的申請者皆為離婚的單親，各帶兩子女生活，但因行政人員在計算家戶總人口的計算方式原則適用不同造成相當不同的申請結果。由兩案例的資格裁量來看，行政人員（不同的兩位）基本上是依據戶籍同住而非實際居住的原則為判定標準，代入收支比的公式中來計算兩個家庭的總人口數與總收入。前一位審查人員將【實例五】中同戶籍的單親與不同住但同戶籍的弟妹連同其收入計入收支比的公式中，使其家庭總收入超過最低生活水準無法得到所需的生活補助。【實例六】的單親因未與自己的手足同籍，而後一位審查人員則未將其兄弟姊妹計入總人口數，家庭總收入低於最低生活水準而得以獲得補助。

【實例七】

申請者現年四十歲，國中畢業，現於市場任搬運工。丈夫因公司經營不善，因負債無力償還，覺得無顏面對家人而自殺死亡。申請者育有二子，皆已讀高中。申請者的娘家在嘉義，父母皆年老，由弟妹奉養，尚有兄弟姊妹五人，皆已婚。申請者與公婆同戶籍，公婆因年紀老且不識字，沒有工作。

申請低收入戶結果：

第一次申請低收入戶時，家庭總人口數為五口，即申請者、子女二人、公婆兩人。由申請婉覆的公文顯示，因經查公婆有存款九十二萬元，超過家戶存款上限而遭婉覆。

第二次申請時，查公婆因替案主過世的丈夫還債，存款僅剩四十二萬元，符合存款上限規定，因此再度提出申請。但此次申請者家庭的總人口數計為三口（因公婆有其他子女奉養），每月收入20,000元（案主任市場搬運工的薪水），經查核全戶收支比符合規定，列為低收入戶第二類。

分析討論：

【實例七】的單親媽媽有兩個小孩，申請兩次低收入戶資格，但其申請結果卻大相逕庭。由兩次的申請過程中，可以發現審查人員（同一位）是以同住公婆有無扶養能力為判定標準，在第一次申請計算家庭總人口數時，將有存款收入的公婆計入，因其存款資產總額超過上限而婉!覆其低收入戶申請。在公婆替兒子還債而無存款後，單親媽媽再度提出申請，同一位行政人員卻將公婆排除（因為有其他兒子可以奉養）於計算其家庭總人口數之外，而降低其低收入戶的生活補助類型。

由上述七個案例的陳述與分析可以看出，審查的行政人員大致上是以「社會救助法」的第五條及「社會救助調查辦法」的相關條文為主要的考量脈絡，亦即以「分類救助」原則來

鄭麗珍(2000)。親屬互助原則與社會救助審查——以女性單親家庭為例。國立政治大學社會學報, 30, 113-143。決定救助對象的「身份」資格, 依據「親屬互助責任」原則計算申請「家戶」成員的人數及其收入以決定生活補助的額度。但在實踐面上, 每位相關的行政人員在判定「家戶」範圍與「工作能力」兩方面所依據的參考架構有相當高的變異性, 明顯地會因人(指審查人員)而異、因案例條件而不同, 作出兩極化的申請判定結果, 顯示他們在面對具有相似條件的單親家庭組成, 決策的邏輯似乎不如法定脈絡所預期的清晰和通則化。說明如下:

一、有關「家戶」範圍的界定

根據「社會救助法」第五條的規定, 審查行政人員應將有扶養能力的直系血親和同住的旁系血親人口計入家庭總人口數計算, 並以此核定其補助的「低收入戶」類級。因此, 家庭成員人口數多寡及其有無收入皆對家庭收支比的計算公式(計算結果若低於當地最低生活水準就可取得低收入戶資格)具有決定性的影響力了。由上面七個案例的審查結果來看, 即使面對相似或相同家庭背景資料的案例, 因審查的工作人員不同或參考的判定原則差異, 申請結果常大相逕庭, 顯示財力調查這個黑箱似的決策流程隱含相當大的主觀判定空間, 且其間的參考原則也具有相當高的變異性。究竟他們考量是較傾向社會價值控制的目標? 或傾向於社會照顧的福利目標? 抑或兩者並重?

在上述七個案例的分析可以看出, 有些審查的行政人員是依據社會救助法的行政規定有關共同戶籍的資格要件為考量, 強調家戶成員是否共同戶籍而非同住事實來研判「家戶」範圍的界定。例如【實例三】的案例情形, 審查人員由個案報告的資料呈現就已得知案主的丈夫離家多年, 因未辦理離婚手續, 仍登記在共同戶籍內; 但在界定案主「家戶」範圍時, 案主的丈夫仍被計入家戶總人口, 無法和有著相似家庭背景的【實例四】一樣取得低收入戶資格。而【實例五】和【實例六】雖有著相似的家庭組成, 但【實例五】的案主因房東不肯接受其遷入戶籍, 案主不得不遷戶, 與自己的手足同戶籍, 但實際上並不同住。審查人員在個案資料中記述案主與手足同戶籍但不同住, 且未得到來自手足的經濟支持, 但卻在界定「家戶」的範圍時仍將案主的手足計入總人口數, 以致【實例五】申請低收入戶遭到婉覆, 明顯的強調依據社會救助法的「行政規定」為判定標準, 而非考量照顧個案的實際需要。

另外, 有些審查行政人員在算計「家戶」範圍時, 不是以戶籍或同住為主要資格要件的考量架構, 而是以所謂的親屬「有無扶養能力」來判定申請低收入戶的決策依據, 審查人員可以直接判定「家戶」範圍與經濟資源, 個人主觀性與裁量空間顯得相當大。例如【實例一】與【實例二】皆由同一位審查行政人員進行財力調查, 因強調直系親屬的互助責任, 納入任何有工作能力或收入的親屬於「家戶」範圍的界定。以【實例一】為例, 案主的母親早已再嫁, 居住平價住宅中, 但因其有收入又是申請人的直系親屬, 審查人員就依循直系血親為資格要件計入母親的家庭口數與其收入於家戶總收入內, 而致【實例一】遭到婉覆申請的結果。但不同於【實例一】的情形, 【實例二】的案主也有父親的資料, 但因父親久病而不具工作能力, 審查人員不但未將父親計入家庭總收入內, 也將父親排除在收支比公式中的依賴人口, 再次明顯強調有扶養能力親屬的互助義務。而【實例七】的兩次申請案例結果, 更突顯審查行政人員的主觀判定空間的高自主性與明顯的社會控制動機。亦即當【實例七】中的單親媽媽在第一次申請低收入戶時, 因同戶籍內的公婆有存款收入(超過該縣市政府所訂定之存

鄭麗珍(2000)。親屬互助原則與社會救助審查——以女性單親家庭為例。國立政治大學社會學報, 30, 113-143。款資產總額超過上限)被計入家戶總收入,遭到申請婉覆的結果。而在公婆以該筆存款為自殺而死的兒子償還欠款後,【實例七】中的單親媽媽再度提出低收入戶的申請並在此次申請中取得低收入戶資格,得到各項生活扶助。但已無存款的公婆,卻以他們有其他兒子奉養為由,排除在申請家庭的總人口數外,因而降低其生活補助額度。

從上述七個案例的申請結果來看,同時兼負扮演社會救助資源輸送與管控角色的審查人員在面對申請低收入戶的各種家庭組合狀況時,其實有相當大裁量空間,「家戶」範圍界定的思考邏輯似乎因人而異,變異性相當高。而隱含在審查人員的福利意識型態,不論親屬是否有意願或實際上提供支持,「親屬互助責任」的決策傾向頗為明顯,強調親屬有通財之義、互助之則。在行政運作的層面來看,審查人員較少以照顧申請家戶的經濟需要為優先考量原則,反而多以賈裕昌(1999)所謂的「科層行政優位」的思考,扮演小心計較的審查「守門人」。而審查人員這種強調「親屬互助責任」的決策傾向,而不去斟酌申請家戶的親屬與家人的協助意願與實際支持狀況,不僅增強(reinforce)社會救助政策背後的「親屬互助責任」原則實作(practice)結果,也扭曲了社會救助政策原本想要達到的社會照顧功能效果(intended welfare effects)。

二、計算工作收入

根據各縣市「社會救助調查辦法」的規定,除了老人、兒童、在學者、身心障礙者或懷孕婦女等不具有工作能力的家庭成員不計其工作收入外,其餘有工作能力者不論其實際在工作與否,其收入皆應將其收入計入申請家戶的總收入。在計算其工作收入時,對於有工作收入的家庭成員有時可以其實際工作收入為計,有時則交由審查人員依當地職業標準的收入計算;但對於有工作能力者而因故未就業者,則應以最低基本工資計算。從上述七個案例分析結果來看,審查行政人員對於有工作收入的家庭成員大致都以其實際工作收入來計算家戶總收入,但他們對於對於有工作能力但沒有去就業的家庭成員或不知其實際收入時,有時以基本工資計算為原則,有時則以審查人員依據當地職業標準主觀預估其工作收入,其間的考量與決策空間更具彈性。

舉例來說,【實例一】和【實例二】中的單親媽媽皆有工作能力且在工作,但因其工作收入不定,同一位審查人員皆以最低基本工資計入其家庭總收入內。但在【實例三】與【實例四】的情況下,不同的審查人員就有相當迥異的判定邏輯。例如【實例四】的個案資料呈現,申請人因婚暴後遺症疑似有精神焦慮症,審查人員在判定其工作能力時並未採納其可能的身心障礙狀況,而以有工作能力但沒有就業的原則決定其工作收入,並以最低基本工資計算其收入,但其審查結果仍可取得低收入戶資格。而【實例三】的單親媽媽在申請當時尚在接受看護方面的訓練,並無收入,審查人員未以有工作能力但沒有就業的原則決定其工作收入,卻以當地職業標準預估其每月有21,665元的收入,稍高於最低基本工資,而其已離家多年的丈夫也以相同原則預估丈夫每月有30,000元的收入,最後致使申請遭到的婉覆。

由上述七個案例的資料結果顯示,審查行政人員對於申請家戶的工作能力與工作收入的判定,似乎有更大的決策空間。不論申請家戶成員實際上就業與否,他們不但可以判定申請人是否屬於有工作能力的資格要件,也可以決定其工作收入的額度,而且不同的審查人員似

鄭麗珍(2000)。親屬互助原則與社會救助審查——以女性單親家庭為例。國立政治大學社會學報, 30, 113-143。乎有依據不同的參考架構, 決策的影響力不可謂不大。這種以重視申請人有無工作能力決策原則, 以及從嚴或從高的工作收入認定傾向, 也明顯的顯示審查人員重視社會救助政策中的「工作倫理」價值動機優於其照顧的福利功能。

肆、親屬互助責任的迷思-以女性單親家庭為例

在傳統的中國文化中, 「家庭」是最重要的社會組織, 一切政治、經濟、教育、宗教、及娛樂的社會制度, 無一不受家庭制度的影響。同時, 中國社會中人與人之間最重要的關係, 也以家庭關係為主軸而發展。傳統中, 家庭是農業社會結構中重要的經濟生產單位, 愈多的人口愈受歡迎, 特別是愈多的男丁, 代表愈多的勞動力, 愈是有福氣的家庭。所以, 歷史上中國人所謂的理想家庭形式是一種五代同堂, 多子多孫的擴大家庭(extended family)。然而, 許多學者也指出, 中國歷史上此種擴大家庭的形式, 實際上並不普遍流傳, 反而是三代同堂包括父母、已婚子女、及其未成年子女組成的主幹家庭(stem family)及兩代同堂的核心家庭(nuclear family)較為普遍(杜正勝, 1982; Wolf, 1985)。

傳統的中國家庭, 是建立在父系家族組織為主的權力結構上, 家族的傳承與繁衍基本上是以「父傳子」為主的脈絡主軸所發展而成的父權式家庭制度。由於家庭是延續家族祖先與未來後代間關係的重要社會組織, 成為傳統社會結構的基石。在傳統的中國社會裡, 「家庭」與「家族」兩名詞經常是可以交替使用來泛指親屬血緣關係所建構的人際網絡。為了維繫家庭香火的薪傳, 家中長輩因此強調教育後代重視祖先崇拜與祭祀, 以維持孝道規範, 並由此建立一套以父系為主軸而衍生的家庭權利義務, 透過互惠交換、相互扶持的人際網絡, 來保證家庭關係的長久持續(Thornton and Lin, 1994)。一旦家族中有人因故生活在貧困或匱乏中, 濟貧扶弱的救助照顧功能往往在約定俗成的規範中優先由立基於血緣關係的家庭或家族福利系統負起照顧的責任, 依序才由立基於地緣關係的同鄉福利系統或志願行為的善堂福利系統提供協助(劉脩如, 1974), 這也是今天社會救助政策強調「親屬互助責任」價值的傳統濫觴。

然而, 近二十年來, 或由於現代化過程, 或由於人口轉型, 台灣的家庭明顯的趨向核心化。所謂的「核心家庭」指的是: 一父一母與其未婚的子女同住。根據人口統計資料顯示, 台灣的主幹家庭形式和核心家庭形式的成長互有消長, 主幹家庭的比率逐年下降, 而核心家庭卻逐年增加(齊力, 1990; 章英華, 1994)。又如在黃俊傑(1990)的調查中, 76.3%的受訪者聲稱來自核心家庭, 但其父母的家庭也是核心家庭的卻只有21.9%, 再次顯示核心家庭形成的增加趨勢。同時, 在人口統計資料也顯示, 台灣地區家戶人口數也在逐年遞減中, 例如在1956年, 每家戶平均有5.67人, 在1990年時, 每家戶已下降到4.81人(內政部統計處, 1992), 家庭不但核心化且逐漸變小。家庭核心化或家庭變小, 使得家庭原有的照養功能及家庭的支持網絡也隨之縮小, 對家庭中的個人成員的生活福祉有相當的影響。

然而, 在這股家庭結構的變動趨勢中, 最引人注目的莫過於單親家庭的出現與增加。薛承泰(1996)根據民國七十九年戶口普查的資料推估, 台灣每二十五戶家庭中就有一戶為單親家庭, 而家庭中有十八歲以下子女者, 則每十六戶就有一戶為單親家庭; 在未滿

鄭麗珍(2000)。親屬互助原則與社會救助審查——以女性單親家庭為例。國立政治大學社會學報, 30, 113-143。十八歲的兒童中, 每十八個兒童就有一個兒童來自單親家庭; 其中, 女性單親家庭佔三分之二, 男性單親家庭佔三分之一。若而由單親家庭形成的途徑來看, 台灣單親戶長的婚姻狀況, 以來自離婚最多, 佔57.7%, 喪偶者次多, 佔38.1%, 未婚者最少, 佔4.3% (薛承泰, 1996)。雖然, 目前沒有準確的人口資料可以顯示台灣單親家庭型態的增加趨勢, 但比較自1980年代以來有關單親家庭的成長, 發現台灣的單親家庭的數量在近年來的確有上升的趨勢(徐良熙和林忠正, 1984)。隨著近年來離婚率的逐年增加, 結婚率的逐漸下降, 未來單親家庭的增加應是可以預期的。

單親家庭的出現和增加不單只是家庭結構的變動, 更令人擔憂的是, 變成單親的家庭常因家庭經濟急遽下降而經歷貧窮的困境(林萬億, 1992; 徐良熙和林忠正, 1984; 徐良熙和張英陣, 1987; 張清富, 1995; Amato & Partridge, 1987; Bane, 1986; McLanahan & Booth, 1989; Zopf, 1989), 成為政府近年來社會救助的主要對象之一。在張清富(1995)的調查資料中顯示, 政府列冊的「低收入戶」人口中有23.5%是單親家庭, 其中女性單親家庭的戶數是男性單親家庭的八倍, 指向台灣也有類似美國的「貧窮女性化」現象。對於那些生活在貧困中的大人和小孩們, 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, 例如曾經生活在單親家庭的子女長大成人後, 其社會經濟方面的成就, 不如一般家庭中長大成人的子女(Amato and Keith, 1991; Corcoran, Duncan and Hill, 1984; Duncan and Rodgers, 1988; Gottschalk, McLanahan and Sandefur, 1994; Hill and Ponza, 1983; McLanahan, 1985; Mueller and Copper, 1986; Smith, 1980), 因而形成兩代貧窮的惡性循環, 其間的社會經濟後果實在不容忽視。

除了明顯的經濟失利問題, 單親家庭面對婚姻地位的改變, 家庭內部成員不但關係重組, 其和外在的社會連帶及親屬關係也起了變化, 進一步衝擊其在變成單親之後的社會生活適應過程。根據實證的社會調查資料顯示, 一旦形成單親家庭最常遭遇到社會生活適應的困境, 尚有子女教養、身心適應、社會支持等層面的問題, 而其中特別是經濟居於劣勢的低收入女性單親家庭所面對的變遷壓力更大(王孝仙, 1991; 林萬億, 1992; 吳季芳, 1993; 洪麗芬, 1993; 徐良熙、張英陣, 1987; 莊淑晴, 1991; 黃斐莉, 1993; 童小珠, 1993; 張清富, 1995)。

一般而言, 社會支持對於低收入女性單親家庭的生活適應有減壓或緩衝(buffer)的作用, 並進而增進其適應力和幸福感(鄭麗珍, 1988)。而單親家長自我報告或多或少皆會獲得一些支持, 其來源包括了父母、公婆、子女、親戚、朋友、宗教團體或社會福利機構等正式與非正式社會支持網絡。在實證的社會調查資料顯示, 為了獲得社會福利機構所提供的支持資源, 單親家長常須經歷行政作業的僵化申請程序, 加上求助過程中的社會烙印作用(social stigma)及遭遇其他使用福利的障礙(例如資訊認知、交通工具...等), 使得正式的社會支持網絡成為單親家長救助的最後慰藉(last resort), 使用比例較低(王孝仙, 1991; 吳季芳, 1993; 單亞麗, 1995; 張麗芬, 1996; 鄭麗珍, 1988; Gladow and Ray, 1986)。至於非正式支持網絡的來源中, 女性單親自我報告最優先想到與可求助的對象是自己原生家庭的娘家親屬(父母為多, 手足次之), 而喪偶的單親媽媽則較離婚婦女會偶而得到來自婆家公婆的些許社會

鄭麗珍(2000)。親屬互助原則與社會救助審查——以女性單親家庭為例。國立政治大學社會學報, 30, 113-143。支持(王孝仙, 1991; 吳季芳, 1993; 單亞麗, 1995; 張麗芬, 1996; 鄭惠修, 1999; 鄭麗珍, 1988)。由於正式支持網絡的社會烙印作用與使用福利的障礙, 女性單親似乎多向自己的原生家庭(父母或手足)求助, 正好增強親屬互助責任的主流社會價值, 也建構一個有關女性單親家庭社會支持網絡的迷思。在此迷思中, 人們認為原生家庭對形成單親家庭的女兒有通財之意, 相信他們會主動接納出嫁的女兒返回原生家庭, 而娘家也會毫無條件的接納並提供協助。然而, 實際上, 單親媽媽的娘家之旅並不若想像中的溫暖而美好。

傳統的中國家庭關係, 是建立在以父系家族組織為主的人際網絡關係, 並依據此建立一套交換與社交互動的道德規範。俗諺有云「嫁出去的女兒, 潑出去的水」, 描述在父系家庭規範的文化價值下, 女兒出嫁以後基本上必須遵行「父居」的規範, 以夫家的關係為主, 和娘家的關係、人情禮節往來常常只限於婚喪喜慶等的邊緣性活動的交往關係(胡幼慧, 1995; 胡台麗, 1997)。在重視婚姻穩定性與父系親屬體系的台灣社會裡, 變成單親常被視為負面的社會事件, 單親媽媽的社會關係因為男性成人缺位的關係連帶下而失去其原有的社會關係與地位, 例如變成單親的寡婦身份在婆家的關係順位下降至兒子之後, 而經由離婚途徑而變成單親的女兒在婆家與娘家的角色地位更是妾身未明、地位尷尬(張麗芬, 1996; 胡台麗, 1997), 無怪乎的許多單親媽媽表示他們的社會關係在形成單親後變得縮小, 有些甚至過著相當孤立的生活(林萬億, 1992; 吳季芳, 1993; 洪秋月, 1987; 徐良熙、張英陣, 1987; 鄭麗珍, 1988; 劉淑娜, 1984; 張清富, 1995)。

同時, 在一項社會調查結果顯示, 隨著家庭核心化及家庭變小, 單親家庭的居住安排的選擇也以核心化的居住型態居多, 其中單親家長與子女同住組成的核心化單親家庭, 約佔受訪單親家庭中的55%左右; 以三代同住的安排, 亦即單親家長與自己的父母或公婆同住的安排, 則僅佔20%左右, 而與兄弟姐妹合住者比例更低(張清富, 1995)。然而, 社會救助法中有關「家戶」範圍的界定規範直指應包括直系血親的家庭成員於家戶人口數, 其實在目前單親家庭的居住安排實況方面並非常態。而且, 變成單親家庭後, 許多女性單親家長表示娘家或多或少會提供一些支持或資源, 但支持的內容大致以兒童照顧和不定期經濟補助等的軟性協助為主(林萬億, 1992; 吳季芳, 1993; 洪秋月, 1987; 徐良熙、張英陣, 1987; 鄭麗珍, 1988; 張清富, 1995), 可見女性單親家庭得到來自娘家或婆家的經濟協助並非必然的, 而是隨機的。

其實, 社會支持常是一刀兩面的。雖然女性單親家庭或多或少從社會支持網絡中獲得實質或心理上的支持, 但在父權的社會結構下, 基於親屬關係所形成的支持網絡因原有的人際衝突或利益競爭, 使得單親媽媽在社會支持互惠交換的人際網絡中, 因婚姻地位轉變導致交換價值較低而處於不利的交換地位, 甚至產生負面的支持效果(吳季芳, 1993; McLanahan and Booth, 1989)。例如吳婉慧(2000)深度訪談五位離婚單親媽媽返回原生家庭的歷程, 發現她們常必須被動的等到父母主動開口邀請才得以遷回家中, 在原生家庭中又必須不斷地付出勞務(做家事、協助帶小孩等)以交換寄宿和支持之恩, 心裡底層還須隱忍妯娌之間有關爭取權益(例如財產繼承)、地位競爭(例如一家之主)、兒童管教等的摩擦與衝突, 最後又必須預期代間的資源交換和社會連結會因為父母過世而一切歸零的未定與擔憂。所以, 女性

鄭麗珍(2000)。親屬互助原則與社會救助審查——以女性單親家庭為例。國立政治大學社會學報, 30, 113-143。單親家庭返回原生家庭的路途可說是如臨深淵, 如履薄冰。

我國新修定的社會救助法規定, 直系血親不論願意與否或同住與否皆應列入申請家戶的總人口數計算, 主要是立基於中國傳統社會強調父母與子女間的相互扶養義務與責任。然而, 隨著近年來單親家庭的形成, 強調「親屬互助責任」的社會福利功能, 對於經濟失利及面臨多元生活適應問題的女性單親家庭, 實在有必要重新檢視。由各項實證的社會調查資料顯示, 由於婚姻地位的改變, 單親家長在非正式社會支持網絡中處於劣勢的交換地位, 不僅其所提供的支持充滿隨機性和不確定性, 甚至有些具有負面的支持效果。因此, 為了減輕和緩衝家庭結構變遷可能產生的短期與長期的社會經濟後果, 社會救助政策應強調其正式社會支持網絡的照顧功能, 以補充其非正式支持網絡的不足。

再者, 由上述七個申請低收入戶的女性單親家庭案例來看, 審查行政人員對於「家戶」範圍的主觀界定, 常立基於傳統中國社會對於家庭及親屬間有相互扶養義務責任的迷思, 並藉由財力調查的行政機制來規範「低收入戶」親屬互助責任的道德行為。倘若家庭成員或親屬對於救助貧窮的親友或嫁出去的女兒並無意願、或他們的經濟能力也不允許時, 則社會救助法強制執行「親屬責任」的社會控制目的, 不但延宕了救助貧窮家庭經濟窘境的時機, 形成其尋求社會救助的障礙, 也容易引起申請家戶與親屬關係的緊張(孫健忠, 1999)。另外, 如果審查的行政人員與申請的家戶互動間對於「家戶」範圍的界定彼此發生糾紛或意見相左時, 在公部門科層體系中的行政人員具有較高的合法裁量權, 而申請人的貧窮弱勢地位也經常在行政人員冗長的審查和質疑程序中敗下陣來, 而失去其享有經濟安全的公民權利。

伍、結論與建議

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, 而平均每人國民生產毛額也在民國 88 年達到 13,016 美元, 每年平均增幅約 14% (行政院主計處, 1999)。如此富裕而傲人的經濟發展成果, 卻仍無法保障全體國民經濟安全的基本需求, 反而隨著日益惡化的貧富差距形成經濟兩極化的現象(劉玉蘭, 林至美, 1995), 社會中有人生活在社會的底層, 過著經濟貧困的生活。

貧窮會帶來許多不良的後果, 特別是對於那些生活在貧困中的人們。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 (Amato and Keith, 1991; McLanahan, 1985)。而在一些貧窮人口聚居的社區內, 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, 是我們未來經濟發展所經不起的損失。

國內有關貧窮的社會救助政策, 主要是依據社會救助法的規範為實施的藍圖。其實, 社會救助法的福利政策目的是依據憲法, 保障國民的「生存權、工作權、財產權」(第十五條), 並對「老、弱、殘障、無力生活及受非常災患者」提供「適當之扶助與救濟」(第一五五條), 發揮社會照顧的功能。但同時, 為了維護或順應主流社會價值體系的道德規範, 在社會救助的福利服務輸送與供給設計上卻以殘補式、選擇性的社會福利機制, 透過財力調查的程序來

鄭麗珍(2000)。親屬互助原則與社會救助審查——以女性單親家庭為例。國立政治大學社會學報, 30, 113-143。

區分「值得」(deserving)和「不值得」(undeserving)幫助的貧窮人,強調親屬互助責任的社會教化與控制功能。本文以七個女性單親家庭之實際申請「低收入戶」生活補助的個案為例,來探討社會救助的審查行政人員如何透過財力調查過程增強「親屬互助責任」原則的社會控制機制,並提出相關的政策理念、服務輸送與實務工作的研究意含。

在社會救助政策的實作過程中,社會救助法為了避免過多的人口符合社會救助的資格,鼓勵不勞而獲的社會病態,乃藉由壓低貧窮線的策略,來管控列冊「低收入戶」的數量成長及其行為的表現。但嚴苛的「低收入戶」申請門檻,不但無法適時救助短期可以脫貧的經濟失利者,反而使低收入家戶中的赤貧者無法脫離社會救助的囹圄(徐震,1990;孫健忠,1999)。另外,社會救助法強調家庭與親屬支配資源平均共享原則,透過資格審查的機制來鞏固「親屬互助責任」的社會控制動機,假設親屬救助原則優先於社會救助原則,恐將一方面造成單親家庭與其親屬成員關係的緊張與壓力,另一方面也無法反映當前女性單親家庭居住安排與家計生活的實際狀況,真正發揮親屬救援的功能。

雖然,社會救助法對於財力調查的過程有其明文的審查要件與家庭資源制定的準則,但在實踐的機制上卻非常依賴指定的審查行政人員的「守門人」功能,來審查核定申請人的資格與生活扶助的額度。由上述七個實際申請「低收入戶」的女性單親家庭的案例來看,審查的行政人員對於「家戶」的範圍界定與家庭成員的工作能力與收入的計算方式,其實具有相當大的裁量權。他們可以直接主觀的判定家庭總人口數及總收入,對最後的收支比計算具有決定性的影響力;低收入戶的申請結果也常因審查人員不同,或案例判定的參考架構不同,產生迥異的申請結果。最重要的是,審查的行政人員在財力調查過程中,常以「科層行政優位」作為其判定申請的參考架構,增強社會政策有關親屬互助責任的社會控制功能,成為社會救助政策的社會控制機制的共謀者(賈裕昌,1999)。

隨著台灣工業化與都市化的社會發展趨勢,家庭的結構趨向核心化,非傳統家庭型態的單親家庭也逐漸出現及增加。家庭核心化或變成單親家庭,皆意含家庭原有的照養功能及家庭的支持網絡也隨之縮小,對家庭中的個人生活福具有相當的影響,產生許多生活適應的問題。其中,有些家庭甚至必須依靠政府的社會救助才得以解除經濟窘困,特別是經濟失利的女性單親家庭更成為社會救助對象的主要群體之一。雖然,女性單親家長會優先尋求娘家的親屬支持以減輕或緩衝因生活適應所帶來的壓力,但在社會支持的實踐層面卻顯示他們受到社會烙印作用的影響過著相當孤立的生活,娘家或親屬的協助與支持又常是隨機而軟性的,甚至造成負向的支持效應,在在都挑戰隱含在社會救助法的輸送機制中之「親屬互助責任」迷思。隨著後現代思潮(post-modernism)和女性主義(feminism)的盛行,加上多元家庭型態的出現,有關「家庭」範圍的界定愈來愈傾向由家庭成員「自行定義」(self-defined),強調家庭的範圍是由成員間自願性的參與及相互的認同而界定的,解構了傳統父系傳承的親屬互助責任之道德規範。因此,在政策意含的層面上,社會救助政策所標示的社會照顧功能,是憲法賦予全體國民的生存權與經濟安全的人權保障,對於我們未來經濟發展所需的珍貴人力資

鄭麗珍(2000)。親屬互助原則與社會救助審查——以女性單親家庭為例。國立政治大學社會學報, 30, 113-143。源有積極的意義。基於此, 未來在社會救助法的修訂過程中, 審慎考量降低其社會控制的審查機制設計, 應致力於建立發展積極而有發展性的反貧窮機制, 發揮社會救助政策的社會照顧功能資格。

同時, 目前社會救助法在輸送的機制設計上過於強調「親屬互助責任」的原則, 假設家庭支配資源平均共享的原則, 強制計入有工作親屬的收入, 雖然可以管控「福利騙子」的申請人輕易「搭便車」的依賴態度(Murray, 1984), 但另一方面也使得需要照顧的家庭成員得不到政府的生活扶助, 產生服務空白的現象(孫健忠, 1999)。有鑑於此, 在未來社會救助的行政作業或服務輸送機制設計的研究意旨上, 應朝向以家庭實際資源流向做為審查資格與判定的主要考量, 制定一套更為客觀的家戶資源評量系統, 以審查人員調查與評估家戶實際收支來計算收支比公式, 才能反映家庭實際的需要, 以便補充他們所得的不足。

由於社會救助法的實踐機制非常依賴特定行政人員的審查, 來核定申請人的資格與生活扶助的額度。但在本文所呈現的個案分析中, 行政人員在面對低收入戶的申請過程中, 其福利輸送的專業自主性常在龐大的科層體制中受挫或順服(Bails, 1985; Barr, 1980), 而傾向於採取「科層行政優位」原則考量或向行政科層靠攏發揮「守門人」的過濾功能, 忽略其擔任福利輸送照顧者的專業助人角色, 引發社工專業有關照顧與控制功能的倫理議題(Day, 1981)。基於行政人員同時肩負政策執行及社會救助工作的雙重角色, 未來有關的在職訓練應重視其雙重角色的任務執行, 在課程的安排上應一方面要求其學習「低收入戶」申請資格篩選的行政程序, 降低「守門人」的個別差異性; 另一方面則加強其個案工作方法的訓練, 增加其家庭評量(assessment)技巧, 以便其掌握申請家戶更實質的資源流向, 降低價值判斷的審查決策(Lindsay, 1995)。

最後, 因為受限於資料取得不易, 本文只能選用較為完整資料記載的七個個案資料作為分析, 檢視所謂「財力調查」的合理性與合宜性, 以能更進一步增強過去有關此議題的規範性探討。由於僅有七個個案的資料, 因此讀者在推論上要非常小心。不過, 本文所提的這些個案事實, 曾得到一些民間機構的社會工作人員回饋, 認為故事雖有個別差異但與實際現象差距不遠。為求進一步能更掌握此議題的深度, 大型的量化資料有其必要性。

參考書目

一、中文部分

內政部統計處

1992 內政部統計提要。

王孝仙

1991 單親的支持系統及其生活適應之研究。中國文化大學兒童福利研究所碩士論文。

朱雲鵬

1987 貧窮問題之探討：台灣地區資料之因素分解研究，中央研究專題選刊第71期。

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。

行政院主計處

1999 中華民國統計年鑑，社會保障及福利。

吳季芳

1993 男女單親家長生活適應及其相關社會政策之探討。國立台灣大學社會學研究所碩士論文。

吳婉慧

2000 三代情 – 以父母支持離婚女兒為例探究代間協助。國立台灣大學社會學研究所碩士論文。

呂朝賢

1998 社會救助問題：政策目的、貧窮的定義與測量。人文及社會集刊, 11(2): 233-263。

杜正勝

1982 編戶齊民 – 傳統的家族與家庭，劉岱主編，中國文化新論（社會篇）：吾土與吾民，台北：聯經出版事業公司。

林萬億

1992 台北市單親家庭問題及其因應策略之研究。台北市政府研考會委託專案研究。

1994 福利國家—歷史比較分析，台北：巨流圖書公司。

洪秋月

1987 單親婦女的支持系統與生活適應之研究。東海大學社會工作研究所碩士論文。

洪麗芬

1993 低收入戶女性單親生活適應之研究—以台北市低收入戶為例。東吳大學社會工作研究所碩士論文。

胡台麗

1997 穿過婆家村。中央研究院民族學研究所。

胡幼慧

- 鄭麗珍(2000)。親屬互助原則與社會救助審查——以女性單親家庭為例。國立政治大學社會學報，30，113-143。
- 1995 三代同堂—迷思與陷阱。台北：巨流圖書公司。
- 孫健忠
- 1995 台灣地區社會救助政策發展之研究。時英出版社。
- 1999 社會價值與社會控制—以社會救助為例。臺大社會工作學刊，1：77-109。
- 徐良熙、林忠正
- 1984 家庭結構與社會變遷：中美單親家庭之比較。中國社會學刊，8：1-22。
- 徐良熙、張英陣
- 1987 台灣的單親家庭：問題與展望。中國社會學刊，11：121-153。
- 徐震
- 1990 台灣的新貧窮與貧窮政策。中國論壇，30(1)：38-41。
- 張清富
- 1992 貧窮變遷與家庭結構。婦女與兩性學刊，3：41-58。
- 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。
- 張麗芬
- 1996 低收入單親家庭的形成過程，國立政治大學社會學研究所碩士論文。
- 莊淑晴
- 1991 女性戶長單親家庭問題之探討，國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 陳建甫
- 1996 台灣相對貧窮家戶的現況與變遷，社區發展季刊，75：95-116。
- 章英華
- 1994 台灣的家庭研究：從家戶組成到家人關係，社區發展季刊，68：35-40。
- 童小珠
- 1992 台灣省女性單親家庭經濟困境之研究。國立中正大學社會福利研究所碩士論文。
- 單亞麗
- 1995 單親家長角色壓力、社會支持、生活適應、家庭生活重建教育需求之研究，台南家專學報，14：231-257。
- 黃俊傑
- 1990 台灣家庭型態的變遷—以新莊市為例，台大社會學刊，20：107-141。
- 黃斐莉
- 1993 台北市單親家庭子女照顧之研究。國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 黃進豐
- 1991 改進當前社會救助措施之研究。內政部社會司。
- 萬育維
- 1992 貧窮問題與社會救助之間的關係探討，輔仁學誌，26：107-156。

- 鄭麗珍(2000)。親屬互助原則與社會救助審查——以女性單親家庭為例。國立政治大學社會學報, 30, 113-143。
- 1994 社會救助福利需求, 社區發展季刊, 67: 250-261。
- 賈裕昌
- 1999 社會救助與人權保障 – 一個社會學的批判反思。台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 齊力
- 1990 台灣地區近二十年來家戶核心化趨勢的研究, 台大社會學刊, 20: 41-83。
- 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。
- 劉淑娜
- 1984 寡婦家庭的支持系統與生活適應。國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 劉脩如
- 1974 社會福利行政。台北: 國立編譯館。
- 蔡宏昭
- 1990 我國社會福利政策及相關問題之探討, 社區發展季刊, 9: 116-123。
- 蔡勇美
- 1985 美國貧窮問題, 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。
- 鄭惠修
- 1999 台北市女單親家庭社會資源網路與福利使用之研究。國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 鄭麗珍
- 1988 女性單親家長的角色負荷及社會支持網絡之相關研究。東吳大學社會學研究所社會工作組碩士論文。
- 薛承泰
- 1996 台灣地區單親戶的數量、分析與特性: 以1990年普查為例。 人口學刊, 17: 1-30。

二、英文部分

Amato, Paul R., and Bruce Keith.

- 1991 "Separation from a Parent during Childhood and Adult Socioeconomic Attainment." Social Force, 70:187-206.

Amato, Paul R., and Sonia Partidge.

- 1987 "Widows and Divorcees with Dependent Children: Material, Personal, Family, and Social Well-Being." Family Relations, 36:316-320.

Bane, Mary Jo.

- 1986 Household Composition and Poverty. In Fighting Poverty: What Works and What Doesn't. Eds Sheldon H Danziger and Daniei H. Weinberg. Cambridge, MA: University Press.

- 鄭麗珍(2000)。親屬互助原則與社會救助審查——以女性單親家庭為例。國立政治大學社會學報, 30, 113-143。
- Barr, J K.
1980 Organizational Structure and Professional Norms in an Alternative Health Care Setting. Journal of Sociology and Social Welfare, 7: 341-358.
- Bailes, S S.
1985 A Case for Generic Social Work in Health Settings. Social Work, 30: 209-211.
- Corcoran, Mary, Gerg J. Duncan, and Martha S. Hill.
1984 "The Economic Fortunes of Women and Children: Lessons from the Panel of Income Dynamics." Journal of Women in Culture and Society, 10:232-248.
- Day, Peter R.
1981 Social Work and Social Control. Tavistock Publications London and New York.
- Duncan, Greg J., and Willard L. Rodgers.
1988 "Longitudinal Aspects of Childhood Poverty." Journal of Marriage and the Family, 50:1007-1021.
- Dolgoff Ralph and Feldstein Donald.
2000 Understanding Social Welfare. Allyn and Bacon.
- Gladow, Nancy W., and Ray, Margaret P.,
1986 "The Impact of Informal Support Systems on the Well Being of Low Income Single Parents." Family Relations, 35:113-123.
- Gottschalk, Peter, Sara McLanahan, and Gary D. Sandefur.
1994 The Dynamics and Intergenerational Transmission of Poverty and Welfare Participation. In Confronting Poverty: Perceptions for Change. Eds. Sheldon H. Danziger, Gray D. Sandefur, and Daniel H. Weinberg. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gross, E. R.
1992 "Are Family Deteriorating or Changing?" Women and Social Work, 7(2): 7-22.
- Hartman, A.
1995 "Ideological Themes in Family Policy." Families in Society, 76(3): 182-192.
- Hill, Matrha S. and Ponza Michael.
1983 "Poverty and Welfare Dependence Across Generations." Economic Outlook USA, 10: 61-64.
- Lindsay, E. W.
1995 "Training Public Assistance Workers in Policy and Interpersonal Helping Skills." Research on Social work Practice, 52(2):20-35.
- McLanahan, Sara S.
1985 "Family Structure and the Reproduction of Poverty." American Journal of Sociology, 90:873-901.
- McLanahan, Sara S., and Karen Booth.
1989 "Mother-Only Families: Problems, Prospects, and Politics." Journal of Marriage and the Family, 51: 557-80.
- Mueller, Daniel P., and Philip W. Cooper.
1986 "Children of Single Parent Families: How they Fare as Young Adults." Family Relations, 35:169-176.

鄭麗珍(2000)。親屬互助原則與社會救助審查——以女性單親家庭為例。國立政治大學社會學報, 30, 113-143。

Murray, C.

1984 Losing Ground: American Social Policy. Basic Books.

Piven Frances Fox and Cloward, Richard A.

1970 Regulating the Poor : The Functions of Public Welfare. Vintage Books.

Smith Michael J.

1980 “The Consequences of Single Parenthood: A Longitudinal Perspectives.” Family Relations, 29:75-81.

Thornton Arland and Lin Hui-Sheng

1994 Social Change and The Family in Taiwan. The University of Chicago Press.

Wolf, Arthur P.

1985 “Chinese Family Size : A Myth Revitalized,” In Hsieh Jih-Chang and Chuang Ying-Chang, eds. The Chinese Family and Its Ritual Behavior. Taipei : Institute of Ethnology, Academia Sinica.

Zopf, Paul E, Jr.

1989 American Women in Poverty . New York: Greenwood Press.