

國立臺灣大學社會科學院社會學研究所

碩士論文

Department of Sociology
College of Social Sciences
National Taiwan University
Master Thesis

製造低收入戶－鄉愿福利國家之社會救助官僚實作

Manufacturing Low-Income Families:
Bureaucratic Practices in Social Assistance under a
Hypocritical Welfare State



洪伯勳

Po-Hsun Hung

指導教授：劉華真 博士

Advisor: Hwa-Jen Liu, Ph.D.

中華民國 99 年 8 月

August, 2010

國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

製造低收入戶一

鄉愿福利國家之社會救助官僚實作

本論文係洪伯勳君(R96325001)在國立臺灣大學社會學系完成之碩士學位論文，於民國99年6月28日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

劉華克

(指導教授)

林國明

王增勇

謝辭

系館外頭的綠地逐漸地變成工地，嚇人的大型機具轟隆作響。我也到了該跟這個地方道別的時候了。

本研究的完成，受益於太多的人，首先要感謝的，是 A 縣社會處與 A 市公所的諸位同儕與前輩。是她們慷慨允許我進入她們的工作環境，讓我看到不為外人道的一面，卻也是最真實的一面。更重要的，是她們讓我了解到工作的辛苦，讓我進一步反思自己作為研究者的角色，是多麼的輕鬆愉快與自以為是。儘管我的這本論文或許無法改善她們的工作處境，但我衷心希望能夠帶給她們一些閱讀上的樂趣。

此外，我特別要感謝從當兵開始，就不斷支持我的聖堯學長。他不僅教會我如何開車，常供我白吃白住，更總是熱心地對我的研究提出建議，以他獨特的幽默幫我發展出可能的分析面向，鼓勵我繼續走下去。

在智識的訓練上，我非常幸運可以遇到劉華真老師。我愛極了她緊湊的上課方式，總是聰明地用些小手段，引導我們從各抒己見到相互辯詰。往往一堂課下來，雖然累得精疲力竭，但更體驗到精神上的滿足。我居然能成為她首位自碩一訓練上來的指導學生，我真是既惶恐，又驕傲。她不僅讓我自由自在地發展論點，更容忍我總是拖延的進度，與雜亂無章的句法，並以專業讀者的角度，給我適切的批評。同時，她那不拘小節（以及愛嗆人）的態度，給我的感覺更像是一位大姐姐。每當我焦慮不安的時候，只要能夠跟她聊過一陣，我就彷彿重新獲得了力量。正是這種奇妙的師生關係，讓我三年的研究所生涯充滿了樂趣。

同時，我必須感謝王增勇老師與林國明老師。從我第一次參加研討會開始，王老師就肯定我的研究，並且不斷地給我鼓勵與建議。而林老師更是在我大學的時候，以身作則地教導研究的方法與態度，讓我初窺社會學的嚴謹精神。他們兩位都是睿智而且充滿批判力的傑出研究者，願意擔任我的口試委員，我感到非常的榮幸，更感謝他們在計畫書考試與論文口試的時候，提出諸多中肯的批評與建議，讓我的論文更臻完善。

我也感謝與我相處了三年的同學們，尤其是筱筑、伊凡與晉相。不僅放任我每天躺在研究室的地板上睡覺，與她們的閒聊，更帶來了諸多生活的趣味。另外，還有許多人在我論文寫作的不同階段，給予我各種的幫助和力量，其中我要感謝賴曉黎老師、國偉學長、思儀助教、巍翰以及教我攀岩的小玉，謝謝他們陪我走過這段奇妙的研究所旅程。

最後，我要感謝我的父母與一直陪伴在我身邊的阿桂，謝謝她們忍受我不時的無病呻吟，更謝謝她們對我的所有付出與關懷。

摘要

社會救助制度作為當代治理貧窮的手段，是國家藉著社會政策與行政機關找出具有貧窮屬性的對象，以達成福利國家保護弱勢的道德承諾。然而既有的研究大多聚焦在政策的討論，反而「低收入戶」作為此一制度的主要保障對象，在行政的層次是如何被「審核」出來，卻鮮有研究關心。

因此，本文以台灣某一鄉鎮的社會處與公所為研究範圍，藉由參與觀察與深度訪談來考察社會救助工作者（村里幹事、公所承辦人、社工、社會處承辦人）「製造低收入戶」的官僚實作。在依法行政的框架下，發現了「書面」、「爭論」、「解套空間」以及「值得救助」等四個影響工作者實作的因素，並據此形成工作者在實作時所面對複雜情境。使得最後成為低收入戶的對象，難以與真正的貧窮者畫上等號，而真正的貧窮者亦可能被排除在制度之外。

讓問題更為嚴重的是，資產調查所需的各種資料都產自社會行政以外的其他機構，又必須透過民眾才能取得，使得工作者總是懷疑民眾檢附了不完整的資料。他們一方面厭惡追繳溢領的麻煩，另一方面更擔心作為技術官僚的權威受到挑戰，因此工作者發展出了「欺瞞」民眾的策略手段，以「防弊」為基調地取得書面資料，將大部分的心力放在製造「合於法」的低收入戶，以降低遭到懲罰的機率。

結果社會救助機關的運作，成了「以防弊為中心地製造低收入戶」，完全失去了助人的內涵。此外，國家高舉著「公平正義」的原則，卻讓立法機關與監察機關越發耽溺於製造低收入戶的客觀標準，反而距離民眾的真實情況越來越遠。同時，國家也樂於將「貧窮問題低收入戶化」，表現出治理貧窮的假象。台灣的社會救助制度，就在這種國家與救助工作者上下交相賊的「鄉愿」當中，扭曲了福利國家存在的道德意義，淪為一場為製造低收入戶而製造低收入戶的廉價戲碼。

關鍵詞：貧窮、福利國家、社會救助、低收入戶、資產調查、官僚實作



目次

| | |
|----------------------------|-----|
| 摘要..... | i |
| 目次..... | iii |
| 表次..... | v |
| 圖次..... | vi |
| | |
| 第一章 緒論..... | 1 |
| 第一節 研究背景與問題..... | 2 |
| 第二節 製造低收入戶的概念脈絡..... | 9 |
| 第三節 資料收集與分析方法..... | 12 |
| 第四節 章節安排..... | 22 |
| | |
| 第二章 複雜又煩瑣的低收入戶製作流程..... | 23 |
| 第一節 低收入戶的內涵..... | 23 |
| 第二節 資產調查中的人口計算..... | 31 |
| 第三節 從成案到審案的每日實作..... | 38 |
| 第四節 社會救助業務研討會與總審查..... | 46 |
| | |
| 第三章 與貧窮脫鉤的低收入戶樣態..... | 49 |
| 第一節 四種影響審案的元素..... | 49 |
| 第二節 實作的十六種情境，三種低收入戶類型..... | 59 |
| 第三節 與低收入戶無緣的貧窮者..... | 65 |
| 第四節 令工作者焦慮的裁量..... | 69 |
| | |
| 第四章 充滿懷疑的制度分工..... | 74 |
| 第一節 制度分工下的懷疑氛圍..... | 74 |

| | | |
|------|--------------------|-----|
| 第二節 | 不懷疑所招致的懲罰..... | 80 |
| 第三節 | 欺瞞及其正當性基礎..... | 85 |
| 第四節 | 以防弊為中心地製造低收入戶..... | 91 |
| | | |
| 第五章 | 扭曲的道德基礎..... | 94 |
| 第一節 | 化解道德的制度分工..... | 94 |
| 第二節 | 來自國家的監督..... | 96 |
| 第三節 | 偽善的國家..... | 102 |
| 第四節 | 以公平正義為名的鄉愿..... | 110 |
| | | |
| 第六章 | 結語..... | 122 |
| 第一節 | 研究總結與貢獻..... | 122 |
| 第二節 | 另一種可能的社會救助..... | 124 |
| | | |
| 參考文獻 | | 126 |
| | | |
| 附錄 | 十個低收入戶個案..... | 130 |

表次

| | | |
|------|------------------------|-----|
| 表 1 | 觀察對象列表..... | 19 |
| 表 2 | 訪談名單..... | 20 |
| 表 3 | 低收入戶款別一覽表..... | 29 |
| 表 4 | 低收入戶福利一覽表..... | 29 |
| 表 5 | 老陳家中低收入戶應計人口的七種組合..... | 37 |
| 表 6 | 時間混亂的收入財產資料..... | 51 |
| 表 7 | 實作的十六種情境..... | 60 |
| 表 8 | 低收入戶類型 A..... | 61 |
| 表 9 | 低收入戶類型 B..... | 61 |
| 表 10 | 低收入戶類型 C..... | 62 |
| 表 11 | 低收入戶的三種類型..... | 62 |
| 表 12 | 低收入戶業務考評指標..... | 98 |
| 表 13 | 中低收入老人生活津貼考評指標..... | 99 |
| 表 14 | 中低收入身心障礙者生活補助考評指標..... | 99 |
| 表 15 | 歷年低收入戶人數占總人數比率..... | 107 |
| 表 16 | 各國基尼係數與貧窮人口率..... | 109 |

圖次

| | | |
|------|------------------------------|-----|
| 圖 1 | 各縣（市）政府辦理低收入戶申請標準作業流程圖 | 6 |
| 圖 2 | 研究目的層次圖 | 8 |
| 圖 3 | 各處救助部門平均每位員工負責的低收入戶人數..... | 14 |
| 圖 4 | 社會救助科平面圖..... | 16 |
| 圖 5 | 公所平面圖 | 17 |
| 圖 6 | 社會課平面圖..... | 18 |
| 圖 7 | A 縣申請低收入戶的說明簡章 | 25 |
| 圖 8 | 老陳的家系圖..... | 36 |
| 圖 9 | 低收入戶申請流程..... | 39 |
| 圖 10 | 低收入戶與貧窮（者）之間的聯集 | 69 |
| 圖 11 | 資料分散所導致的懷疑心態..... | 80 |
| 圖 12 | 低收入戶戶數與人數佔總體比率 | 108 |
| 圖 13 | 以公平正義為名推動的（鄉愿）封閉運作機制 | 120 |

第一章 緒論

以下這篇報紙上的投書，引起了我對這個主題的研究興趣。

日前報載，有貧戶到社會局拍桌並以自殺威脅，要求升級不成後，全家燒炭，幸而獲救。

我爸爸是位公務員，專辦低收入戶審核資料事宜。法條上對申請低收入戶的門檻寫得一清二楚，照著白紙黑字辦理理應簡單輕鬆，但實際上他卻經常眉頭深鎖。

面對現今變質的社會，有不少人家裡並不窮，卻投機取巧鑽法律漏洞，想獲取低收入戶的資格。不知道各位看官是否目睹過，開著全新跑車，脖子金項鍊的尺寸可媲美狗項圈的人，手持證明前來辦理低收入戶資格？不要懷疑，這不是世界奇觀，這是爸爸平日的工作經驗。

有些人名牌服飾、高級手機樣樣不缺，家境富有卻費盡心機想獲得窮人的「資格」，抱持著「政府的零用錢，不領白不領」的心態；相反的，也有許多家庭生活社會最陰暗的角落，等待援手，他們三餐不繼，卻不知有社會機制可協助度過難關，也有因為特殊家庭因素，礙於法規而無法得到幫助。

貪小便宜的心態使富人越富，聽見鄰居有錢拿，便興匆匆的趕去申請，當公務員勸說資格不合規定時，彷彿自己的權益受到嚴重剝奪，大聲叫罵，說要請市議員來評理，或是說自己其實是鎮長的親戚。

爸爸常說：「能幫助別人的就盡力幫忙，不屬你的錢，就該留給需要幫助的人。」而他也身體力行，與社工保持良好的關係，適時提供幫助，對於擺明來領「零用錢」的人則給與道德勸說，不論來者是牛頭或是馬面。

我以爸爸為榮，以他的工作為榮，以他的正義感為榮；直到不久前，我的驕傲感瞬間崩盤。

前些天，下班時間，爸爸騎著摩托車回家的途中，一輛汽車高速行駛而過，有名男子搖下車窗手指著爸爸，對著他大聲咆哮。那輛車子停在路旁，一群人走出，示意爸爸停下車談判。爸爸本能的繼續往回家的路途前行，但汽車卻緊追不捨，直到爸爸躲在公車的側邊，才逃過一劫。

媽媽慘白的臉說出那輛汽車裡的人，是爸爸在辦理低收入戶過程中得罪的人，擺明了要給爸爸顏色看，甚至可能想趁機將他推入橋下置於死地。媽媽希望爸爸可以請假或是開車上班。

腦中突然浮起前幾年才發生的事，有民眾吆喝著持著菜刀找爸爸算帳。當時他很冷靜的告訴我們，他不怕，他心中有把良心的尺不能違背；每年都有無法通過低收入戶門檻的人放話要他小心，他根本是在拿生命工作，其實他大可像有些公務員一樣來者不拒，反正是「政府的錢」不是嗎？何必處處扮黑臉，讓同事當好人呢？而最後讓自己冒上生命危險。

爸爸堅守原則盡心盡力，無愧於心，面對生命的威脅，卻怎樣也不能叫家人冷靜，「課長不讓他調職，我一定要找其他人，萬一他有了閃失，誰能賠我一個老公？」媽媽顫抖著唇堅定的吐出完整的一句話。

爸爸的風骨一直是我引以為傲的榜樣，但現在我反悔，我寧願他拋棄原則，只要他能健康平安；社會價值觀嚴重扭曲，笑貧不笑娼是事實，能多領就多領的心態普遍存在，光靠少數人企圖改變社會價值觀是不可能的！為了一個不斷沉淪的社會犧牲根本毫無意義可言，缺乏道德的社會令人心寒，至少獨善其身還可行。

在家人的強烈要求下，爸爸已決定請調。我祈禱政府有餘裕應付往後低收入戶不斷攀升的每一年。（李佩宣，2007年，1月22日）

這篇投書的標題是「不符低收入戶 拿刀砍我爸」。一位承辦低收入戶公務員的女兒，道出了父親工作的辛苦。

這樣的情形或許只是個案中的個案，而且投稿人自有其所處的立場。然而，這也顯示了「低收入戶」的審核，似乎並不是一件想當然爾的事情。從上述的投書來看，這當中牽涉到價值的判斷、道德的兩難，甚至是人身安全受到威脅的問題。

過去，我以為低收入戶乃是不需要質疑的類別，只要是落入某種貧窮情狀的家庭，就自然而然地成為低收入戶。然而，在看了這篇文章之後，我一方面開始思考，「低收入戶」真的是如我過去的印象，是窮到不能再窮的家庭，而政府也是基於人道關懷的立場，對這群人伸出援手？另一方面，如果審核的過程有那麼多的不確定性因素，我更好奇這群負責審核的公務人員，他們是以什麼樣的心態來斷定「誰」能夠成為低收入戶，這份工作又帶給了他們什麼樣的感受。最根本的，「低收入戶」這四個字在當代究竟意味著什麼。

第一節 研究背景與問題

「低收入戶」並不是自古以來就存在的稱呼，它乃是鑲嵌在當代濟貧措施下的一個身分類別。因此，我有必要先對貧窮以及濟貧過去的歷史作簡單的考察。

就文獻來看，貧窮的概念與濟貧方式，隨著人類歷史的演變而有不同的階段，尤其在 19 世紀的末期有了巨大的轉變。原來在 19 世紀末以前的歐洲，窮人乃是一種命定的社會階層，而貧窮所代表的意涵，則是這些窮人的生活模式。但是到了 19 世紀末，由於社會科學的興起，貧窮開始被視為一種結構性的「問題」，被看作對社會有機體有害的元素，必須受到社會的監視與管控（林峰燦，2000）。

在這樣的思潮之下，濟貧的措施也由早期的私人救濟，或是各教區負責的救濟，轉變為由國家來承擔的公共救濟。「社會政策」之學興起，國家也設立了專責的行政機構來執行政策，以找出具有貧窮屬性的公民，並給予生活的保障。這種治理貧窮的社會政策加上行政機構，統稱為「社會救助」(social assistance)¹制度。這套制度在兩次大戰期間的歐美各國當中，隨著「福利國家」的誕生而逐漸成熟。具體的作法則是由國家自一般稅收當中，提供最低的經濟補助給那些無力維持自己生計的人（Barker, 2003, pp.349-350）。

儘管社會救助制度同樣是處理貧窮問題，但它和早期的濟貧方案保障的對象有所不同。早期英國的濟貧方案，會區隔所謂「值得」(deserving)與「不值得」(undeserving)救濟的窮人。前者乃是因生理或心理因素而無法工作的窮人，後者則是由於自身的邪惡與不負責任，導致貧窮的人（O'shea, 2006）。這也是因為當時對貧窮者的區分，背後帶有諸如「自制」與「節儉」等中產階級的價值（Peel, 2006），並預設只要尚有勞動能力，都不應該接受救濟。也是要到了貧窮意義出現轉變的 19 世紀末期，英國開始以生物學和營養科學來界定人類客觀的最低生存「需要」(needs)，並證明當時窮人的收入不足以維持這個基本的「需要」，來化解窮人乃是好吃懶作的刻板印象，直接訴諸結構的因素（張世雄，1996）。這樣的觀點影響了社會救助的運作，將過去區隔值得與否的「分類救濟」改變為只要公民的資產低於某一標準（又稱「貧窮線」或「貧窮門檻」），就應該受到救助。至於確認資產是否低於標準的方式，則稱之為「資產調查」(means test)，藉著測量申請者的經濟資源多寡，作為是否有資格（eligibility）領取給付的判準（Barker, 2003, p.265）。

因此，也有學者將社會救助制度稱作是「福利國家」的道德基礎。如 R. Titmuss 所言，福利國家的歷史進程是社會救濟責任的發展過程（引自古丁，2008，頁 171），政治哲學家 R. E. Goodin 則根據「保護弱勢」(Protecting the Vulnerable) 的原則，認為「對於那些基本生計需要得不到滿足的弱勢人民，整個社會肩負著保護他們免於受到剝削的道德責任，而福利國家是落實該項道德責任的最佳方式。」或說「福利國家的核心使命就是要救濟貧困窮苦的人民，那是我們的

¹ 這套制度在不同國家有不同的稱呼，也可以稱為「公共救助」(public assistance) 或（公共）「福利」(welfare)。不過 OECD 是以社會救助（social assistance）稱之。

社會責任。整個社會必須對那群人負起確保他們免受剝削的道德責任²」(引自簡守邦, 2006)。

經過這樣的討論, 我們再看到台灣例子。台灣雖然早在 1943 年就制定了《社會救濟法》, 但是僅對婦女、兒童、老人、身心障礙者等「值得」救助者提供收容在救助機構的「院內救濟」措施, 並未從保障公民生存權的角度來思考, 因此尚不具社會救助制度的現代意義。一直要到 1980 年制定了《社會救助法》來取代《社會救濟法》之後, 才打破上述「分類救助」的做法, 標榜「保障國民基本生活水準, 減緩所得差距之擴大」(內政部社會司, 2007), 也就是只要經過「資產調查」, 確定「家庭總收入平均分配全家人口, 每人每月在最低生活費標準以下, 且家庭財產未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額者」, 就可以成為法定的貧窮者, 即「低收入戶」(low-income family)³ (《社會救助法》第五條), 獲得政府每個月的生活補助。

《社會救助法》自立法迄今, 已經過了三十年, 中間歷經五次的修法。在資產調查方面的主要改變是, 原先由各地自訂貧窮門檻的做法, 在 1997 年的第一次修法中, 改以「中央主計機關所公布當地最近一年平均每人消費支出百分之六十」的「最低生活費」為貧窮門檻, 統一了各自為政的現象。到了 2005 年的第三次修法, 又在收入的規定之外, 加上了對動產、不動產的限制, 變成了所謂「三合一」的審查方式, 一直沿用至今⁴。

在這三十年修法的期間, 始終有一些政策的問題被提出來討論, 例如貧窮門檻的嚴苛, 讓台灣的低收入戶占全國戶數的比率始終在百分之一左右; 又或者是在政策上採用「薪資設算」, 將有工作能力的申請者自動計入基本薪資, 並強迫他們參加職業訓練才給予生活補助, 體現了「工作倫理」的意識形態。此外, 資產調查採用全家人口所得和財產的「平均數」, 也被批評為是對「家庭責任」的強調, 顯示了政府將責任推卸給親屬彼此互助的心態(孫健忠, 1999, 2003)。

不過「徒法不足以自行」, 法律終究還是要由人來落實。儘管上述的研究指出社會救助政策的背後, 帶有意識形態的色彩, 但是換個角度來看, 政策是由中央機關所制定, 但實際的執行者卻是地方的公務人員。政策若有任何問題,

² 據此, 他定義福利國家必須滿足兩個特徵, 作為福利國家保護弱勢的道德要件。首先, 福利國家「藉著較為直接的手段 (relatively direct means) 干預市場經濟的運作, 來滿足人民的基本需要」, 其次, 「福利國家所提供的福利內容具有強制性 (compulsory)、集體性 (collective), 同時對於福利的提供幾乎沒有裁量空間 (largely nondiscretionary)」(Goodin, 1988, p.11-12, 原文是斜體)。藉此將救濟定位為人民的權利 (right), 讓弱勢不會受到官員的剝削。

³ 「低收入戶之認定原則上可歸納為一個公式, 即: (收入 - 稅款) / 負擔人數 < 個人最低經濟生活需要額 = 低收入戶」(白秀雄, 2000, 頁 223)。

⁴ 此外, 2000 年的第二次修法, 是因應凍省的問題, 刪除或調整法條中省政府的業務。2008 年第四次修法則是將原來的應計人口數, 從直系血親限縮到一親等和同戶籍同住的人口上。至於第五次的修法則在去年 2009 年, 僅將「禁治產宣告」的用詞修正為「監護宣告」。

那只是一種「潛在」的可能性，必須經過公務人員的詮釋與實作（practice），落實在工作的過程中才會發生，換言之，是在制度的「運作」當中展現出來。

有趣的是，當我們看到新聞中對公務人員的報導時，卻會發現兩種相互矛盾的描述。一方面有文章批評「承辦人員須實際了解民眾苦衷，深入基層察看，不能只是透過文書資料看世界」（陳威廷，2009，2月19日），一方面又能看到有些承辦人員會協助民眾申覆、訴願（何炯榮，2008，3月13日；鄭淑婷，2006，4月26日）。又有的時候公所與社會處的承辦人員會跳出來指責政府的政策「不切實際」，排除了許多需要幫助的人，讓他們「愛莫能助」（林和生，2008，2月16日；簡浴沂，2005，10月29日），但有的時候承辦人員又被「質疑審查太嚴苛，雞蛋裡挑骨頭」（唐秀麗，2000，11月19日）。

由上可知，儘管法律的文字是固定的，但在實際執行時，卻會呈現多元的面貌。在這當中，地方的公務人員才是社會救助制度的核心人物。他們所表現出來的不同形象，以及執法的態度，都是活生生地從每日的實作而來。然而，這多種複雜的形象是怎麼產生的，又該如何解釋，卻成了這些新聞背後最大的謎團。

讓我們看到辦理低收入戶申請的流程（見圖1）。若以「台灣省」為例⁵，社會救助的執行包括第二級行政機關的地方縣市政府，以及第三級的鄉鎮市公所⁶。一開始，民眾要主動向戶籍所在地的公所申請，提供相關的資料，形成所謂的「個案」，再由公所的村里幹事或承辦人員調查「個案」的財產所得與人口狀況，初審確認是否符合法律的規定。通過這一關之後，這些文件會再轉交縣市政府社會處的承辦人員來進行複審，並視有無需要派社工員做實地的訪查。惟有當初審、複審都通過之後，申請者才能列冊成為低收入戶，獲得每個月的生活補助。主管機關仍要經常派員訪問這些低收入戶，確認他們的資產或收入有無增減，據以判斷是否應該調整扶助等級或停止扶助。

由上可知，一個低收入戶的產生，並非單一行政官員所能決定，而是牽涉到至少四種不同位置的公務人員，他們分別是「村里幹事」、「公所承辦人」、「社會處承辦人」以及「社工」。如果想要了解整個制度實際上是如何運作，我們必須將這四種公務人員的實作皆列入考量。在此，我以「社會救助工作者」（social assistance workers）一詞來統稱上述四種不同位置的人員；就意象上來講，他們彼此之間協力「審核」出一個一個的低收入戶，或者是排除某些人取得低收入戶的資格。另外，民眾（申請人）在這當中也並非只是被動的角色，他們必須主動提供自己的資料，和這些救助工作者產生互動，希望獲得低收入戶的資格。

⁵ 目前低收入戶的申請，依台灣省、台北市、高雄市、福建省以及台北縣（新北市）等不同的地區而有五種不同的標準。

⁶ 第一級行政機關則為中央的內政部，但因其不屬於「執行」面而不予考慮。

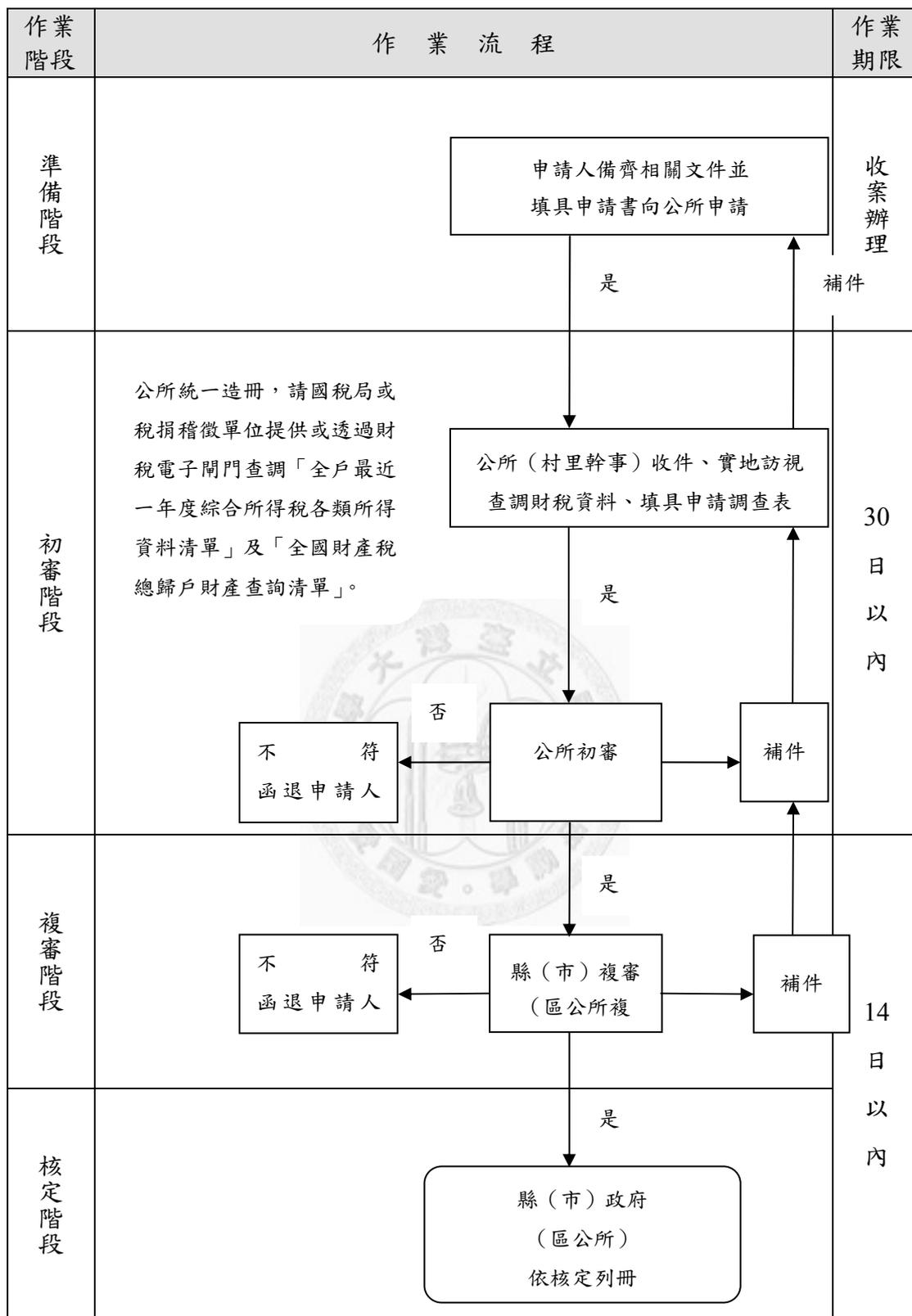


圖 1 各縣（市）政府辦理低收入戶申請標準作業流程圖

資料來源：申請各項社會福利標準作業流程，內政部社會司，2007，網址：
<http://sowf.moi.gov.tw/newpage/allowance-960413.htm>

不過回顧台灣的既有文獻，針對這種實作過程的研究卻寥寥可數。儘管研究社會救助的博碩士論文有 42 篇，以社會救助工作者為研究對象者則只有八篇⁷，而且焦點多放在村里幹事與社工員，對審查的承辦人少有著墨，更遑論四個位置的工作者之間的協作過程。在期刊論文中，102 篇文章中更僅有兩篇從救助工作者的角度出發⁸。其餘的期刊或博碩士論文則多聚焦在政策的面向，如政策發展、制度設計、意識形態等。由於缺少了對社會救助工作者的研究，使得社會救助制度究竟是如何在真實的生活中運作，始終無法清楚地描繪出來。

由於既有研究多將問題焦點放在政策、立法的層次，鮮少探討政策實作的歷程，有鑑於此，我以社會救助工作者為研究對象。從他們的觀點出發，將社會救助制度視為一套治理貧窮的工作過程，而許多的救助工作者也因為這個目的而組織起來，一方面各自負責一部分的工作過程，另一方面又以某種方式相互聯繫，形成集體的「官僚實作」(bureaucratic practice)。

此外，從官僚實作的角度來看，還可以檢視台灣是否具備作為福利國家的道德基礎。雖然《社會救助法》明定以「保障國民基本生活水準」為目標，符合了 R. Goodin 對福利國家正當性的要求，但是這樣的推論仍然是不足的。我們不能只因為國家「聲稱」有提供這樣的一種救助制度，就要相信福利國家的基礎是穩固的⁹。尤其當國內討論社會救助官僚實作的文章匱乏，而福利國家的研究更是屈指可數的時候¹⁰，這個道德上的「應然」更需要用具體的「實然」狀況來進一步檢證。

從這樣的研究動機出發，我形成以下四個問題。第一，在現有的組織架構中，四個不同位置的社會救助工作者是如何組織起來的？他們彼此之間藉由什麼樣的方式彼此聯繫？第二，從民眾開始申請到最後審查的過程當中，有哪些因素影響了工作者的實作？倘若公務人員都是依法行政，通過就通過，不通過就不通過，那我們從新聞中看到的矛盾形象又要如何解釋？第三，在這樣的實作之下，究竟誰能夠成為低收入戶呢？工作者又是如何看待他們審核的結果？最後，如果社會救助制度乃是福利國家的道德基礎，那工作者的實作究竟有無

⁷ 我在「全國博碩士論文索引網」當中以「社會救助」、「社會救濟」、「公共救助」、「濟貧」為論文名稱進行搜尋，得出結果 41 篇。又以「裁量」、「審查」、「審核」、「行政」為論文名稱，並限定關鍵詞有出現「社會救助」、「社會救濟」、「公共救助」、「濟貧」者，搜尋結果共 5 篇，其中 4 篇與上者重複。上網時間，2010 年 7 月 4 日。

⁸ 我在「台灣期刊論文索引系統」當中以「社會救助」、「社會救濟」、「公共救助」、「濟貧」為篇名進行搜尋，得出結果 101 篇。又以「裁量」、「審查」、「審核」、「行政」為篇名，並限定關鍵詞有出現「社會救助」、「社會救濟」、「公共救助」、「濟貧」者，搜尋結果共 6 篇，其中 5 篇與上者重複。上網時間，2010 年 7 月 4 日。

⁹ 一般對於福利國家的定義，如「一種國家形式，有廣泛的國家立法，規定國家提供補貼和服務，以提高人民的生活品質」(賈里、賈里，1999，頁 748)，同樣把「立法」當作福利國家的要件，但是卻沒有質問，就算法定的再漂亮再全面，如果沒有真正的落實，或是在執行的時候出了問題，那還能算是福利國家嗎？

¹⁰ 儘管福利國家在歐美的社會學界是個重要的議題，但台灣社會學界對福利國家的研究卻是少之又少(黃崇憲，2008)。

確實地保障到人民的生存權利呢？

換言之，本研究所欲達到的目的有以下三者（見圖 2）：

第一、描述工作者的「現場實作」。觀察工作者與民眾之間的互動，了解低收入戶是如何在分工當中被「審核」出來，又有甚麼樣的特性。

第二、分析此一「現場實作」所鑲嵌的制度脈絡，而這樣的制度脈絡又如何形塑了工作者官僚實作的工作過程，以及推動工作過程的動力。

第三、探討此一工作過程是如何受到國家的監督，藉此掌握國家治理貧窮與保障弱勢者之間的關係。

因此，本研究的目的是要了解工作者的實作過程，藉此觀察國家是否肩負起保障弱勢公民的道德責任。如此，我們才能推論，台灣是否具備了福利國家的道德基礎。或者說，在當代的濟貧措施中，究竟低收入戶的存在代表了什麼樣的道德意涵。

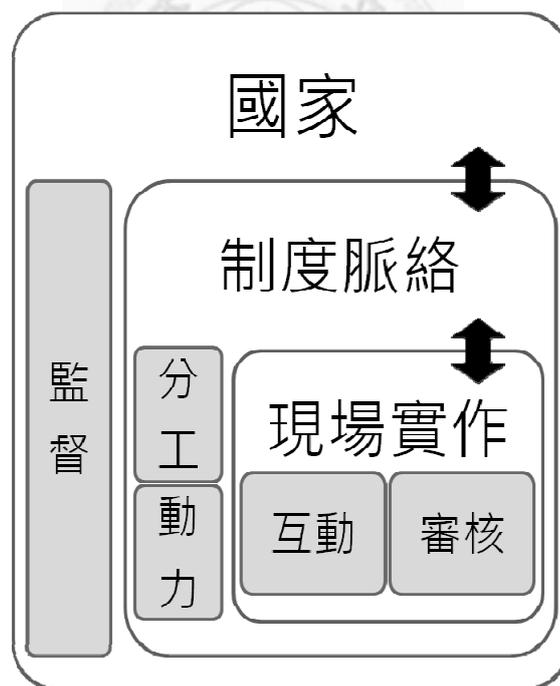


圖 2 研究目的層次圖

第二節 製造低收入戶的概念脈絡

如果把重點放在救助工作者的「官僚實作」，那麼首先要處理的，就是回顧過去以工作者為研究對象的文獻，以了解既有研究的發現。歸納來說，這類型研究通常會有兩大主題，一個是影響工作者審案的因素，另一個是工作者與民眾的互動情形。

在影響審案的主題當中，有些研究會把這群社會救助工作者定位為「基層官員」(street-level bureaucracy) (石泐、孫健忠，2008)，也就是泛指那些「在工作當中會直接跟民眾接觸的公共服務的工作者 (public service workers)，又他們在執行工作時，具有相當的裁量空間 (substantial discretion)」(Lipsky, 1980, p.3)。而這些救助官員，他們工作的特色便是要代表科層組織對某些人做出政策的裁量 (discretion)。

在這個基礎之上，許多研究會討論「自由裁量」和「依法行政」這兩個看似對立的因素來說明對工作者實作的影響 (王淑月，2004；廖宗侯，2006；姜適雯，2007；郭淑娟，2009；許秀如，2009)。在「自由裁量」的部份，這些研究歸納出，影響工作者的最大因素乃是工作者的「價值」(賈裕昌，1999)，又稱為「意識形態」(許秀如，2009)或是「情感性因素」(廖宗侯，2006)。儘管當代的社會救助制度已經打破「值得救助」與否的規範，但在救助工作者的「價值」認知中，仍會區分誰是應該幫助的對象，又誰是不應該幫助的對象。只是對誰比較應該被幫助則各有各的看法。

舉例來說，工作者大多認為身心障礙者、獨居老人、單親婦女是真正有需要的人，但也有人認為撫養許多子女的雙親家庭才是有需要的人(廖宗侯，2006，頁 151)。但大致而言，工作者對那些鰥寡孤獨等「舊貧」，會抱持著比較大的同情心，對於單親媽媽、中年失業男子等「新貧」，則抱持相對懷疑的態度 (張君培，2009；陳姿伶，2008)，認為他們詐騙的機會大大增加。

除了以「身份別」來判斷之外，「自助自立」則是另外一項影響工作者判斷的因素。從新馬克思主義的分析來看，社會救助是資本主義用以規範貧窮者，使其符合資本主義的經濟與政治秩序的工具(黃源協、蕭文高，2006，頁 28-30)。反應在救助工作者的實作中，就會以「工作倫理」、「自助」等價值來區分誰是「值得」救助的貧窮者，並對他們較為寬容 (賈裕昌，1999，頁 93)。例如有些村里幹事會視貧窮者有無表現出自助的精神，如努力爭取工作機會或是過著簡樸生活等，再決定是否要因人制宜，以專案方式或是多方舉證替其申請補助；並對那些不符合其價值觀的貧窮者，以其他理由排除資格。這些研究也顯示了，在法律的規定下，救助工作者雖有裁量的空間，但會受到社會既定的價值觀念影響 (陳怡婷，2007，頁 65-66；廖宗侯，2006)。

然而，工作者的「自由裁量」空間，同時也受到「依法行政」的約束。所以在這些工作者「個人」的價值之上，還有「法律」所欲體現的某些價值，會與個人的價值相互交織，並且藉著工作者的實作表現出來。這包括了「親屬互助責任」以及「工作能力認定」兩點。

前者所指的是《社會救助法》內，要求以「家戶」為單位來認定社會救助資源的提供與給付。這是將申請人的直系親屬與同戶籍的兄弟姐妹視為一個共同體，所有人的收入皆需納入申請家戶的總收入，以此進行資產調查，而不論他們彼此之間實際上有無善盡互助責任（鄭麗珍，2000；曾家祥，2003）。至於後者的「工作能力認定」，則是順著「工作倫理」的想法而來。擔心有民眾寧願領取救助金也不願意工作，《社會救助法》因此明定，只要是 16 到 65 歲之間的人口，都屬於具有「工作能力」，而這些具有「工作能力」者就算是沒有工作，也要計入一定的薪資。藉此讓申請人的收入增加，造成申請上的困難。有些工作者在實作上會認同上述法律的這些價值，視為區分值得救助於否的判準之一（鄭麗珍，2000），但也有些工作者覺得這並不合理，但在依法行政的要求下，仍然無可奈何（陳怡婷，2008；王淑月，2004）。

上述這些裁量的研究，背後的核心觀念都是「社會控制」（social control）。社會救助體系一方面強調不值得救助的窮人在道德素質上的缺失，以及他們對社會道德所產生的威脅（Ehrenreich, 1985, 引自 Moffatt, 2005, p.276），另一方面讓工作者藉著資格審查的機制，來規範與教化這些申請「低收入戶」的貧窮者，希望他們的行為能表現出符合社會主流價值體系的規範（孫健忠，1999）。因此工作者承擔起「資源守門人」（gatekeeper）的角色，只讓那些體現出這些價值的民眾獲得資源，同時將那些不符合社會規範，不值得救助的窮人給排除在外。

不過，工作者的審核實作，並不是發生在一個與民眾隔離的環境，反而是在與民眾的互動當中發生的，並從中產生價值判斷。這種「工作者與民眾的互動」研究，則會從工作者對貧窮者的態度開始分析。舉例來說，儘管多數的工作者會認為貧窮者值得憐憫，但同時又會指責他們好吃懶作、自作自受，將他們致貧的原因歸咎於個人的缺陷和不道德，而非結構的問題（賈裕昌，1999，頁 94；石泱、孫健忠，2008）。因此，救助工作者大多不把社會救助視為公民的基本權利，而是當成政府的德政，以權威的形象對貧窮者抱持著施捨或恩賜的態度（張又升，2004，頁 76-78；廖宗侯，2006，頁 151；賈裕昌，1999，頁 93），

此外，工作者還會懷疑民眾申請的動機。這是因為在資源有限的情況下，貧窮者要「爭取」資源，但救助工作者則必須要「看守」資源的分配，使得這些工作者總是擔心「給錯了人」，以及發生「福利詐騙」（welfare cheat）等情事（Moffatt, 2005）。就有研究以「制度性邏輯」（institutional logic）來稱呼這種「爭取—防備」的矛盾狀況，如何導致了「刁民」與「找麻煩的行政人員」相互對

峙的衝突關係（賈裕昌，1999，頁 105）。在 2006 年對全國 187 位救助工作者的調查研究當中，亦有高達百分之 94.66 的工作者認為申請者多有欺瞞情形，必須在審查時留意（石泐、孫健忠，2008）。

同時，機構也以此論述來聲明自身的專業性，表示能憑藉一套「審核」與「監視」的程序從申請人當中找出尙具道德的值得救助者，同時避免「福利詐騙」，而這亦成了救助工作者的主要功能（Moffatt, 2005）。

然而這套「審核」與「監視」的程序如何運作，則需要救助工作者將貧窮者由一個具體的「個人」轉變成為「個案」，才能以行政案件放在公務體系內運作。Moffatt（2005）的研究指出，這個過程牽涉到權力的運作，如果民眾不願意提供資料，他就不可能取得資格。然而當民開始申請並且提供資料的時候，就會進入社會救助部門的權力經濟運作當中，成為工作者測量和研究的對象。

因此，對救助工作者來說，申請者只是資料收集的客體，而非需要溝通或關心的對象；救助工作者也傾向以「文件導向」、「表格導向」的方式，片面地選取與申請案件有關的部份來理解貧窮者，而非完整、全面地了解貧窮者的處境（賈裕昌，1999，頁 94；Moffatt, 2005）。這表現出了「科層行政優位的思考」，在互動的過程中，矮化了貧窮者的地位（賈裕昌，1999，頁 99）。

既有的研究指出，誰能成為低收入戶，其實是社會權力作用下的產物，包括了如何以一套程序把申請者從具體的個人轉變為抽象的個案，並在「自由裁量」與「依法行政」的影響下，辨認誰是「值得」被救助者。換言之，低收入戶的產生並非「自然而然」的，而是被工作者所「製造」出來的。而這個「製造」的過程，又可以分為與民眾互動下的「成案」，以及裁量下的「審案」兩個面向。

不過，如果我們以「製造低收入戶」的角度來看，上述研究對於工作者實際是如何「製造」的「現場實作」，仍然相當模糊。我認為這或許是研究方法的問題，因為既有研究多採訪談法與問卷調查，所以會從既有文獻當中「預設」影響工作者的變項或是因素，據此詢問工作者如何看待這幾個因素，反而難以觀察到真正影響工作者的其他變項。

另外一個問題是，這些研究大多片面地分析單一類型的工作者（如村里幹事、承辦員或社工員），而非從整個製造過程來定位他們的實作。使得他們各自對民眾的「裁量」，最後如何化為對民眾的「裁決」，即是否取得低收入戶的結果，也是不清不楚。換言之，個別工作者認定值得救助的申請者，並不代表該名申請者最後就一定會變成法定的低收入戶。這當中還牽涉到四類工作者之間的分工合作，但這正是既有研究所缺乏的。

綜而言之，我從既有研究當中得出了以「製造低收入戶」為核心概念，來理解社會救助工作者的官僚實作。但是也同時了解到，不同位置的工作者如何

形成集體行動來製造低收入戶，是過去研究所沒有關照到的。因此，為了完整地掌握「製造低收入戶」的全貌，我將採取參與觀察的研究方法，藉此了解所有救助工作者的實作與協作。並且檢驗他們的工作過程，是否立基於保護弱勢公民的道德基礎。若否，這些救助工作者又如何自圓其說，最終，國家又如何自圓其說。

也唯有這樣做，才能為「製造低收入戶」的工作過程提供更完整的圖像，並據此來檢視台灣做為一個福利國家的正當性。

第三節 資料收集與分析方法

本節說明資料的收集過程，以及分析資料的方法。首先介紹進入田野的原因，接著描述田野的樣貌，最後說明資料的分析方式。

一、進入田野

本研究是我自 2009 年 8 月到 11 月之間，在台灣某縣市的社會處社會救助科（以下簡稱 A 縣），與 A 市公所的社會課，以實習生的身分進行參與觀察的結果。

這個研究之所以可行，主要是透過人際關係牽成。當我尚未決定要採用何種研究方式的時候，一次與在社會處工作的學長連絡，他認為我如果只是做單純的訪談或是來觀察幾次就離開，只怕沒有辦法獲得足夠且深入的資料，反而造成工作人員的困擾。他提議我可以考慮以「實習生」的身分進入，做長時間的田野觀察。一方面學長願意替我引薦，另一方面，開放「實習生」本來就是社會處既有的制度，提供社工相關科系學生一個學習的機會。

對我來說最重要的，如果能以「實習生」的身分進入田野，既可取得最詳細的資料，同時也可以從協助承辦人的業務當中「從做中學」。另外，這也關係到我能否進一步取得公所的資料。由於我關心的議題是審核的「完整」流程，有必要把鄉鎮公所納入觀察範圍當中，然而一般研究者進入公所觀察的機會較少，而且我並不認識任何鄉鎮公所的官員，所以若能透過社會處這邊幫我牽線，我進入公所的機會將大為增加，也較能取得對方的信任。

考量以上的因素後，我採納學長的建議，立即與 A 縣社會處的救助科科長連絡，表明我因為研究需要，希望能夠以實習生的身分進入，在協助他們業務的情況下進行參與觀察。出乎意料的是，科長非常歡迎我的加入，說我下一週

就可以直接過去了。幾乎沒有遇到任何的困難，電話聯絡後的隔週就展開了我的「實習生」生涯。我也緊急在當地租了一個短期套房，把自己慣騎的腳踏車運送過去，以方便通勤。

在進入社會處近一個半月之後，我透過滾雪球的方式，請救助科的科長介紹他熟悉的公所，讓我再以「實習生」的身分進行參與觀察。考慮到我移動的問題，科長直接幫我聯絡與社會處位在同一個鄉鎮的 A 公所，請公所社會課的課長允許我的造訪。同時，我也請社會系系辦幫我發公文，表明此研究是系上知情的，希望可以將對方的疑慮降到最低。在清楚地表明自己的來意之後，社會課課長最後同意讓我「駐點」在公所觀察。

在公所經過一個月的參與觀察後，我又回到社會處兩週，藉此在觀察上強化兩者的對比。

資料收集的時間，包括了 2009 年 5 月的兩次前測，以及在同年 8 月到 11 月，以實習生身份進行觀察的三個月。這三個月當中，除了幾次需要回到台北處理雜事之外，週一到週五的時間我都待在田野當中，儘可能地做完整的觀察。需要特別指出的是，本來我也預定觀察村里幹事的辦公場所，但是該縣的村里幹事大部分是分駐在公所外面的聯合辦公室，又因隸屬於民政課，社會救助的業務只是他們工作中的一小塊而已。當我在公所觀察的時候，有幾次去幹事的辦公室也沒有看到民眾出現，他們與民眾接觸的密度和強度並不若我原先想像。所以我決定放棄觀察村里幹事的辦公室，把大部分的時間放在與民眾互動較為頻繁的社會課。至於村里幹事這部份的資料，主要透過訪談的方式取得。

二、田野的樣貌

A 縣的人口約在五十萬人上下，在台灣屬於中型的縣市。縣內就業情形雖以二、三級產業為主，但同時仍保有相當程度的初級產業。

至於 A 縣的低收入戶佔縣內人口的百分之三上下，在全國各縣市當中的比率介於中間偏低。然而，如果我們將各縣市低收入戶的人數除以各縣市負責社會救助部門的人數，A 縣平均每一位社會救助人員要負責近五百名的低收入戶，則在全國排名第四高¹¹。雖略低於台北市¹²，但高於全省平均與高雄市，顯示了

¹¹ 有關低收入戶人口的數據出自內政部統計處「內政部統計指標縣市排名」下的「98 年縣市排名」(<http://www.moi.gov.tw/stat/city02.aspx>)，而社會救助的人員數則是出自「內政統計年報」下的「社會福利工作人員數」(<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>)。不過後者在各個福利類別下，又將人員分為「行政人員」、「社會工作人員」、「社會工作師」、「專業人員」與「其他人員」等五類，並個別計算人數。考量到各縣市的業務分配與人力運用皆不相同，我把這幾類人員全部加總，以方便比較。

¹² 儘管台北市的數字看起來偏高，不過台北市在各個行政區下皆設有福利服務中心，裡面

A 縣工作者可能處於人力較為吃緊的狀況（見圖 3）。

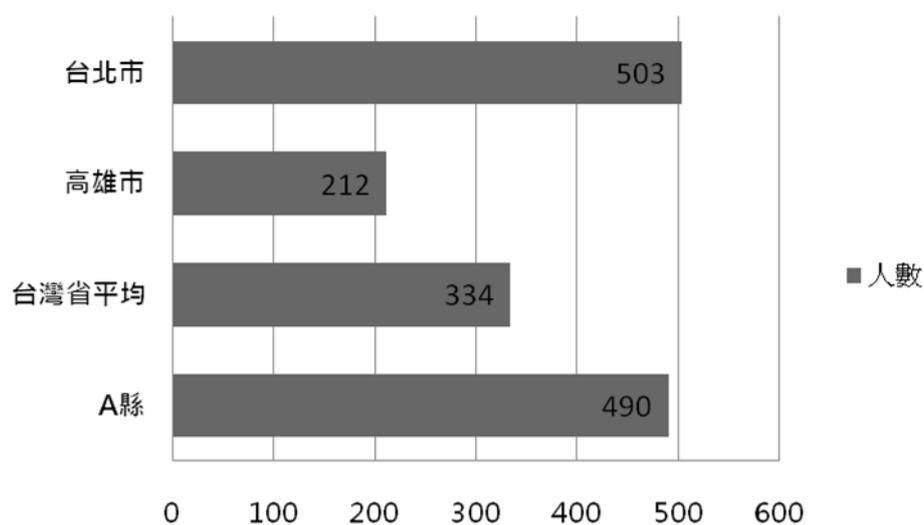


圖 3 各處救助部門平均每位員工負責的低收入戶人數

當然田野的選擇並非經過嚴格的抽樣，而是某種機緣下的產物。不過我認為在此處所得到的結果，在某種程度上仍能反映多數縣市的狀況。首先，儘管社會救助屬於地方自治的業務，各地也有自己操作的慣例，不過最根本的依據，還是中央所訂定的《社會救助法》與《社會救助法施行細則》，而執行的人員也必須「依法行政」，或至少表現的像依法行政，才能面對來自上級以及民眾的質疑。換言之，他們面對的結構條件是類似的。其次，各縣市承辦人之間的交流也相當頻繁。他們會在內政部召開的會議，或是各縣市的聯合會議當中提出自己所遇到的困難以及建議。又或者當某縣市的承辦人遇到問題，也會打電話詢問其他縣市的處理方式，而讓實作有某種趨同性。最後，當任何縣市有疑義要求內政部解釋的時候，社會司也會將處理的方式以函釋的方式通知各縣市，要求執行的方式一致。

在大原則相同的框架下，我們再從業務的分科方式來比較各縣市的異同。全國 25 個縣市中，每個縣市如何安排「低收入戶」以及「中低收入」（較低收入戶資格的標準寬鬆的補助方案）的業務不盡相同，姑且不論沒有社會處（局）的連江縣¹³，剩下的 24 個縣市有 11 個鄉鎮市是將「低收入戶」（簡稱低收）、「（中低收入）身心障礙者生活補助」（簡稱中低殘）以及「中低收入老人生活津貼」

的社會協助訪案與審查，大為減輕市府內的人力負擔。

¹³ 該縣所有社會福利的業務歸於民政局底下，而社會救助的業務都在民政局社會課內處理。

（簡稱中低老）這三樣俗稱「三項津貼」的業務放在同一個科室。這些科室大部分是以「社會救助科」為名，但也有少數叫做「社會福利科」。我所研究的 A 縣，就是屬於這種最典型的類別。

其它 13 個縣市，則有 2 個將「身心障礙者生活補助」與「中低收入老人生活津貼」放在同一個科室當中，有 8 個將這兩項業務分開到專屬老人福利與身障福利的兩個科室，而剩下的 3 個縣市則是將「中低老人生活津貼」或是「身心障礙者生活津貼」其中一者跟「低收入戶」業務一起放在社會救助科當中。

如果我們只聚焦在「低收入戶」的業務分工來看，24 個縣市中 6 個縣市是由其他科室的社工來做家庭訪視，其他 18 個縣市則是由承辦低收入戶業務科室內的社工，或者是有社工背景的同儕協助訪視。在我所研究的 A 縣，就是屬於後者這種自己課室內有社工的類型，由兩位專門的社工來處理低收入戶的訪視，同時也承辦急難救助的業務。

簡言之，A 縣社會處的特性在於它一方面把「三項津貼」的業務都整合在同一個科室，與大多數的縣市相同；另一方面，在這類型的縣市當中，連訪案的人員也在同一個辦公室者，包括 A 縣在內則只有 6 個縣市。這種編制的好處在於所有具備「資格審核」性質的業務人員齊聚一堂（甚至連「中低收入兒童少年補助」¹⁴以及「國民年金減免」¹⁵的審核員也在同一個科室），同時負責家庭專訪的社工也在同一個辦公室，更讓低收入戶業務的流程完全整合在一處。對於參與觀察的研究者來說，等於只要待了一個辦公室，就能觀察到所有審核的人員如何從事各自的業務，彼此之間又如何針對審案的實作來交換意見。這是在我進來之後才發現的優點，也讓我的田野資料更為豐富。

接著進入到我所駐點的辦公室樣貌。我們先看到位在 A 縣社會處的社會救助科（見圖 4）。

¹⁴ 方案的全名是「中低收入家庭內未滿 18 歲兒童及少年全民健康保險自費額補助」，該承辦人同時也負責「特殊境遇婦女家庭扶助」、「弱勢家庭兒童及少年生活扶助」等所有與婦女和兒少有關的方案。

¹⁵ 方案全名是「國民年金所得未達一訂標準保費減免」。

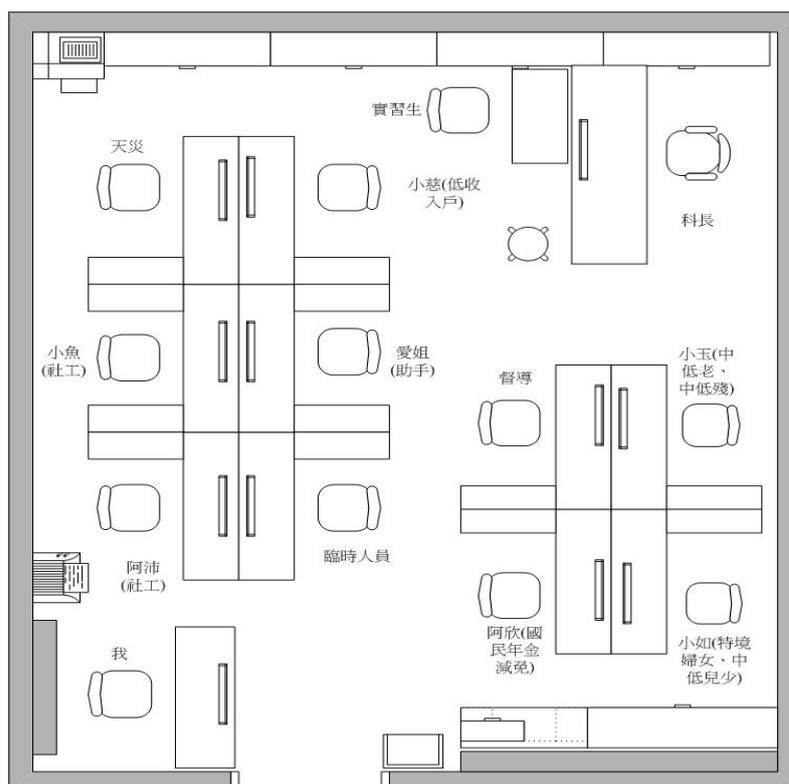


圖 4 社會救助科平面圖

由平面圖可知，社會救助科是一間方正的辦公室，內部給人的感覺不大，排除靠牆的櫃子，感覺只有半個排球場大小的空間可供使用。比較特別的是，除了辦公室的位置較為偏僻之外，辦公室內沒有任何一個工作者的位置是朝向門口，完全排除了「接待」民眾的功能，給人封閉的感受，似乎自成一區地運作著。

辦公室內共有 12 個人（不算實習生），包括科長、督導、臨時人員、承辦人與社工等。辦公桌的擺置分成左右兩區，工作者面對面坐著，中間以電腦銀幕遮斷彼此的視線。這樣的布置，好處是讓各個工作者有問題的時候方便交流，但也更為加強上述封閉的特性。一般民眾進來洽公，他會發現自己在這個空間是受到排斥的。因此，通常我們會請民眾去辦公室隔壁的一間小型會談室等候，等業務承辦人事情處理到一個段落之後再過去「會客」。

至於我所坐的位置，則是辦公室進門左手邊的一張小桌。本來是給替代役男使用的，剛好當時役男被調到其他科室支援，就空了出來。這個位置的好處是面對整個辦公室，可以觀察到各個承辦人彼此交流時的狀況，但也因為它比較獨立，不屬於兩大區的任何一區，無法仔細地看到個別人員的工作狀況，容易接受到一些模糊不清的資訊，這是在田野觀察中所遇到的限制。

我在裡面的工作，主要就是擔任總機的角色，一方面將打進來的電話轉接

給各個業務的承辦人，一方面也試著回答民眾較為簡單的業務問題，例如申請時要準備的資料，或是補助款撥下去的時間等。也是藉著這樣的經驗，讓我對各種業務多少都有些了解，對公務流程也能大致掌握。

介紹完社會處社會救助課的樣貌之後，我們接著看到 A 公所的平面圖（見圖 5）。

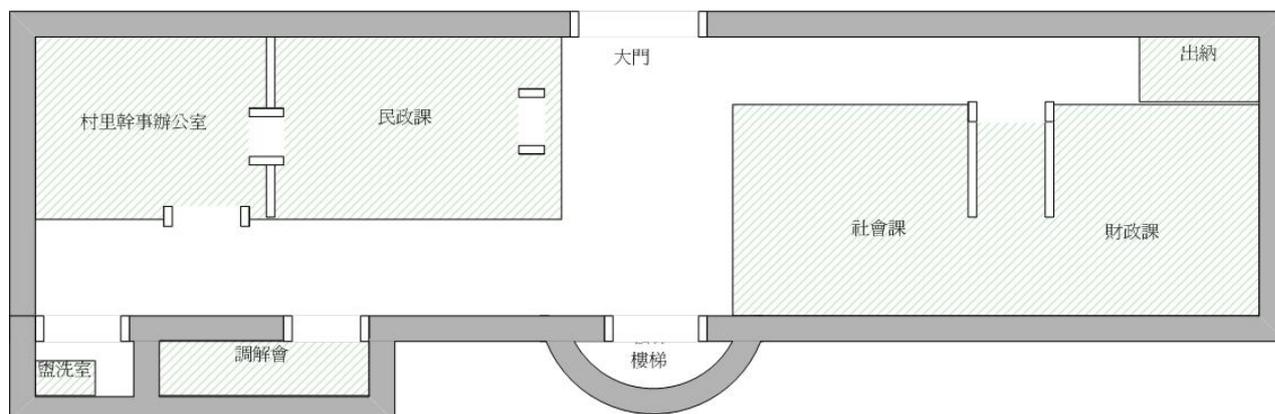


圖 5 公所平面圖

公所內部是開放性的空間，民眾進入大門之後，一眼望過去可以看到所有行政人員的辦公情形。與民眾較為相關的課室都設在一樓，例如右手邊的區塊是社會課和財政課，左手邊則是民政課和村里幹事辦公室。

我們再把焦點放到社會課內部的樣貌（見圖 6）：

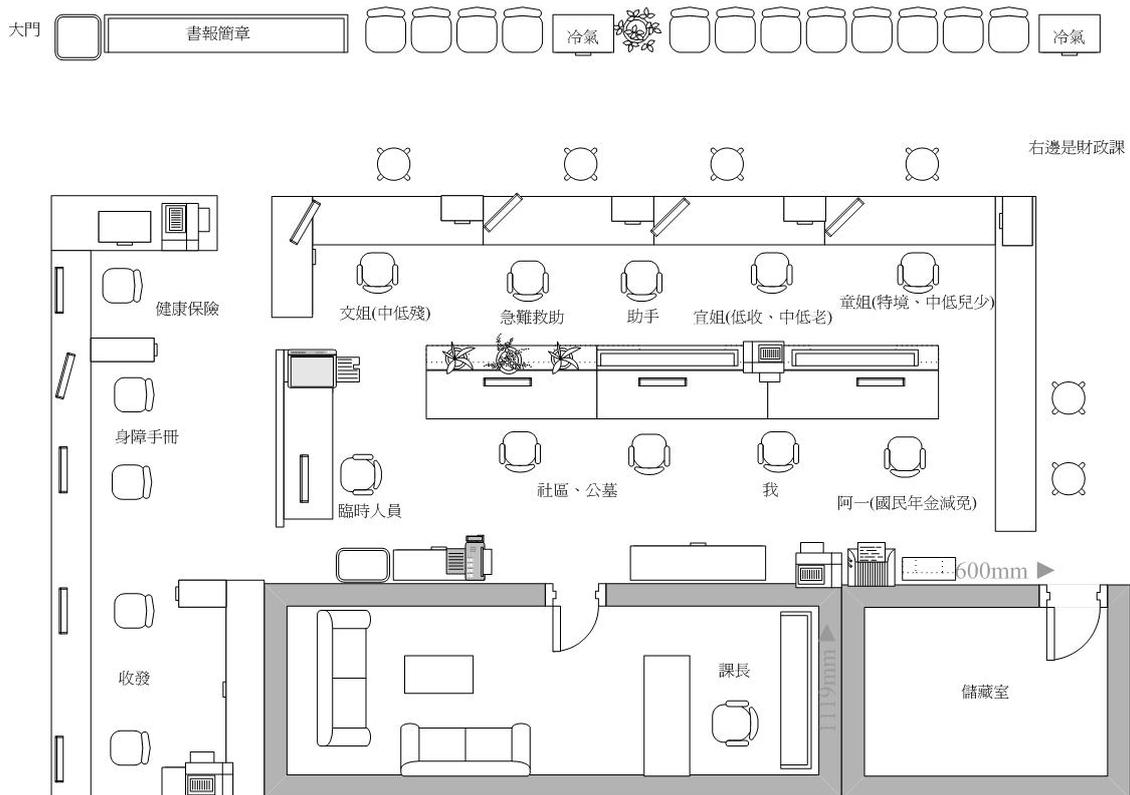


圖 6 社會課平面圖

和大部分的公所給人的印象差不多，社會課的行政人員都是面向前方，和民眾之間隔了一個長長的櫃檯。民眾不需抽號碼牌，直接走到承辦人前面的位置坐下，就可以詢問相關的問題，讓公所「受理」民眾申請的功能能夠發揮。在專業用語上，稱之為民眾「臨櫃」。除了櫃檯前的位置外，還設有一整排的椅子貼著牆壁，可供等候的民眾休息。

社會課的座位設計分成外側與內側，與民眾直接接觸的業務人員就坐在外側，包括左排的收發、辦理身障手冊、健保，以及前排的中低收入、急難救助、低收入戶業務等。內側的橫排則是將國民年金審核員放在最右側，方便與民眾溝通，其他如社區與公墓業務的承辦人，就放在比較中間的位置。下方則是課長室。整個社會課加上課長共有 15 人。

考量到坐在第一排可能會受到民眾的質疑，所以我被安排坐在後排國民年金審核員阿一的左邊，但因為這排的前面擺了一些文件和印表機，讓我很難觀察到前排發生的情況，所以我的紀錄側重在他們與其他人的談話，不管是在電話中或是面對面。和社會處相同，這也是整個空間配置造成的研究限制。不過好處是我在這邊並沒有被安排任何工作¹⁶，多半是由我主動去跟承辦人要事情來

¹⁶ 由於大家都知道我是來這邊做研究的，也因此有人會直接叫我「研究生」，和我原來想

做，所以我不會像在社會處那樣，有被電話打斷的困擾，能夠專注地觀察田野的情形。

三、資料分析

研究的資料主要取自 14 位公務人員，他們分屬在社會處以及公所這兩個場所，並以此為執行業務的所在。這些公務員包括了督導、社會處承辦人、臨時人員、社工、公所承辦人、村里幹事等職位，其中 2 位是男性，12 位是女性。在年齡分布上，公所的年齡層多半是四十歲上下，社會處則是二十歲左右（見表 1）。

表 1

觀察對象列表

| 工作場所 | 所屬單位 | 名字 | 年紀 | 性別 | 職務 | 主要業務 |
|----------|----------|----|------|----|--------------|----------------------|
| 社會處社會救助科 | 社會處社會救助科 | 小慈 | 二十出頭 | 女 | 承辦人 (正職) | 低收入戶生活扶助 |
| | 社會處社會救助科 | 小玉 | 二十出頭 | 女 | 承辦人 (約聘雇) | 中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活津貼 |
| | 社會處社會救助科 | 小如 | 二十出頭 | 女 | 承辦人 (約聘雇) | 特殊境遇家庭、中低收入兒童與少年生活補助 |
| | 社會處社會救助科 | 小魚 | 二十出頭 | 女 | 社工 (約聘雇) | 訪視低收入戶家庭、急難救助審核 |
| | 社會處社會救助科 | 阿沛 | 二十出頭 | 女 | 社工 (約聘雇) | 訪視低收入戶家庭、急難救助審核 |
| | 社會處社會救助科 | 愛姐 | 三十中後 | 女 | 助手 (約聘雇) | 協助小慈和小玉的業務 |
| | 社會處社會救助科 | 督導 | 三十中 | 男 | 督導 (約聘雇) | 急難救助、社會救助個案督導、馬上關懷專案 |
| 公所社會課 | 勞保局 | 阿欣 | 二十出頭 | 女 | 承辦人 (約聘雇) | 國民年金保費減免、所得維持方案 |
| | 公所社會課 | 宜姐 | 四十出頭 | 女 | 承辦人 (正職) | 低收入戶生活扶助、低收入老人生活津貼 |
| | 公所社會課 | 文姐 | 四十出頭 | 女 | 承辦人 | 身心障礙者生活津貼 |

以「實習生」身分進入的想像有點落差。

表 1 (續)

| 工作場所 | 所屬單位 | 名字 | 年紀 | 性別 | 職務 | 主要業務 |
|----------|-------|-----|------|----|--------------|----------------------|
| 公所社會課 | 公所社會課 | 童姐 | 四十出頭 | 女 | 承辦人 (正職) | 特殊境遇家庭、中低收入兒童與少年生活補助 |
| | 勞保局 | 阿一 | 二十中後 | 男 | 承辦人 (約聘雇) | 國民年金減免、所得維持方案 |
| 公所里幹事辦公室 | 公所民政課 | 阿如姐 | 三十出頭 | 女 | 村里幹事 (正職) | |
| | 公所民政課 | 阿敏姐 | 二十中後 | 女 | 村里幹事 (正職) | |

資料的內容包括在社會處與公所的辦公室中，工作者每天的例行公事以及與民眾的互動，還有幾次我與社工一同前往訪視低收入戶或急難救助申請者的筆記。由於年底剛好進行低收入戶總審查，其中有三周的時間，社會處會分批派出所有的社工到各鄉鎮公所，與當地的村里幹事或村里長合作，訪視所有申請低收入戶的家戶。我參與了其中的兩次，分別是在我所駐點的鄉鎮，以及該縣最偏遠的鄉鎮。我也對這兩次訪視做了紀錄。

在田野結束後，我還安排了五次的訪談，與五位不同位置的工作者討論我在田野中所觀察到的現象，以及她們對這些現象做出的解釋（見表 2）。

表 2
訪談名單

| 順序 | 名字 | 工作內容 | 訪談時間 | 附註 |
|----|-----|-----------|-----------|-------------|
| 1 | 小慈 | 低收入戶複審承辦人 | 2010.2.09 | 未錄音，邊訪談邊做筆記 |
| 2 | 小慈 | 低收入戶複審承辦人 | 2010.2.27 | 有錄音 |
| 3 | 阿沛 | 低收入戶訪視社工 | 2010.3.05 | 有錄音 |
| 4 | 阿如姐 | 村里幹事 | 2010.3.12 | 兩人一起訪談。有錄音 |
| | 阿敏姐 | 村里幹事 | | |
| 5 | 宜姐 | 低收入戶初審承辦人 | 2010.3.19 | 有錄音 |

除了上述的田野筆記以及訪談紀錄之外，我也大量收集各種文件，包括給民眾閱讀的政令宣導摺頁、申請各種補助的簡章、工作者所使用的相關法規、內政部的函釋、承辦人在個案當中所做的紀錄、社工的訪表等等。

特別需要說明的是，儘管我的研究聚焦在「低收入戶」的業務，但是分析的時候並不侷限在低收入戶承辦人的實作與話語，而是把其他業務的承辦人，甚至督導、臨時人員都涵括進來。這樣做的理由有三。首先，整個科室作為「社會救助科」，它的精神就是把所有需要「資產調查」的業務都集中在同一個科室。這些業務也都因為牽涉到金錢的補助，讓遭遇到的情境與實作有共通之處，不管是對申請民眾的看法，個案如何形成，或是如何審核等等。

其次，她們的業務所依據的法源雖然不盡相同，但是審核的標準則是相互影響，例如應計人口的計算方式，或是哪些財產應該放在哪個類別，都是以「低收入戶」的業務為準，也就是按照《社會救助法》的規定。可以說，其他救助的業務是低收入戶業務的「延伸版本」，只是標準寬鬆許多。

第三，就算是不同的救助方案，但申請人的身份可能會有重疊的情形，就像是低收入戶內的老人或身心障礙者，也會領到「中低收入老人生活津貼」與「身心障礙者生活津貼」的補助，讓不同業務的工作者需要共同處理某些個案。

綜合以上三個因素，我的預設是將整個科室（除了天災補助這個業務比較特殊，不列入考慮）視為一個整體，共享同一套審案的「文化」。因此在分析的時候，我並不會特別區分是「身心障礙者生活津貼」或是「中低收入兒童少年生活津貼」的承辦人，除非是因為審核標準的差異有影響到她們各自的實作與看法，才會特別提出。不然我都是將她們的所作所為視為這套文化的反映，也都有分析的代表性。

基於上述的理由，我採用同樣的方式來看待公所這個場域。儘管公所的社會課只有少部分的人員是處理資格審核的工作，不過她們之間對個案的討論或是對於審案的看法，一樣是相互影響。因此，不管是低收入戶承辦人、中低收入承辦人甚至國民年金審查員的實作與話語，都是我所記錄的內容，在分析上也視之為具有同等的效力。

總而言之，整個研究方法所欲達到的目的，是如實地呈現出承辦人、社工、村里幹事等社會救助工作者的第一手圖像。研究的焦點是她們如何面對民眾的申請，如何收集個案資料，以及如何審查。至於什麼因素與這個流程相關或不相關，本研究並沒有任何的預設，而是在田野當中逐漸聚焦在幾個「可能」的因素，從中拼湊出社會救助工作流程的運作機制。

第四節 章節安排

本論文分為六個章節。在第一章，我說明了以社會救助工作者為研究對象的理由，也交代了進入田野的過程，以及資料的分析方式。第二章則會聚焦在整套低收入戶的「製造流程」。我先從說明低收入戶的內涵開始，帶出工作者如何認定人口，又如何藉由補件來獲得所需的資料。接著我會描述工作者「審案」的實作過程。最後則是強調年底的社會救助會議與總審查，如何讓製造低收入戶的過程，成了年復一年的不斷循環。

接下來的章節，我採取與研究目的相對應的安排方式（見圖 2）。

以第二章的製造低收入戶流程為基礎，第三章進一步回應我的第一項研究目的，也就是從工作者的「現場實作」當中，觀察低收入戶是如何被「製造」出來，又這些被製造出來的低收入戶具有甚麼樣的特性。我將分析出「書面」、「爭論」、「解套空間」、「值得救助」等四種影響社會救助工作者審案的元素，這四種元素又架構起 16 種工作者在審案時所面對的情境。然而，低收入戶的審核與對方貧窮與否卻難以劃上等號，更可能讓真正的貧窮者被排除在制度之外。

第四章則是把第三章的「現場實作」放入制度的脈絡當中，試著達成我的第二項研究目的。如果工作者所製造出來的低收入戶與貧窮並不完全相關，那麼推動工作者製造低收入戶的動力會是什麼，連結官僚實作的考量又是什麼。我發現，由於制度分工的緣故，工作者無法明確地掌握所需的資料，而有民眾「溢領」產生的風險，進而危害到工作者的專業權威形象。在這樣的制度壓力下，工作者不得不「懷疑」每一位前來申請的民眾，使得「防弊」成了工作者實作時的最高準則，形成了「以防弊為中心地製造低收入戶」的工作過程，也是社會救助機構的運作核心。

延續第三、四章的論點，第五章將聚焦在保護弱勢者的「道德」議題，來回應本研究的第三個目的。從社會救助機關與國家的互動開始，發現國家在「公平正義」的原則之下，一方面懲罰社會救助工作者造成溢領的過失，強化了「防弊」的官僚實作，另一方面更把「製造低收入戶」視為國家治理貧窮的成效。換言之，國家默認了「以防弊為中心地製造低收入戶」的官僚實作，更自以為藉此達到了治理貧窮的目標。結果反而是將「貧窮問題低收入戶化」，逃避了保障所有公民生存權的責任。保障弱勢的道德基礎因此受到扭曲，並且在工作者的認同之下，形成了偽善的「鄉愿」福利國家。

第六章則是對三、四、五章的討論作簡單的摘述與總結我的研究貢獻，同時提出另一種思維的社會救助制度，作為修正現行制度的建議。

第二章 複雜又煩瑣的低收入戶製作流程

爲了要達成研究目的，首先需要了解這些工作者的每日實作，特別是「製造低收入戶」的流程與審核低收入戶的標準。因此，本章第一節將說明低收入戶的內涵，包括定義、申請流程、要件、所享福利。第二節則深入分析資產調查過程中的核心要素，也就是「人口調查」以及對「戶」的認定。有了這些基礎認識，在第三節中將進一步描述工作者的每日實作究竟如何展開，包括形成個案以及審案作業。最後在第四節中，藉由「社會救助業務研討會與總審查」這樣的年度活動，我將描述 A 縣的地方辦法是如何產生，以及製作過程的週期循環。

第一節 低收入戶的內涵

本節以 A 縣的低收入戶申請簡章爲例，解釋申請所需的資料與審核標準，並說明低收入戶依法可享有的福利。

一、什麼是低收入戶

根據《社會救助法》第四條，所謂的「低收入戶」有很明確的界定：

指經申請戶籍所在地直轄市、縣（市）主管機關審核認定，符合**家庭總收入平均分配全家人口**，每人每月在**最低生活費**以下，且**家庭財產未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額者**。（粗體為我所加）

有三個概念要先在此說明。根據《社會救助法》第五條與第五之一條，首先上述的「家庭」或是「全家人口」，是除了申請人之外，還包括申請人的「配偶」、「一親等之直系血親」、「同一戶籍或共同生活之其它直系血親及兄弟姊妹」、「前三款以外，認列綜合所得稅扶養親屬免稅額之納稅義務人」等四類人員。其次，所謂的「最低生活費」，指的是「中央主計機關所公布當地最近一年平均每人消費支出百分之六十」，也就是要成爲低收入戶的「貧窮門檻」。至於「財產」的部分，則是包含「動產與不動產之收益」兩者。

定義並不困難，代表了把全家的總收入與財產數平均全家的總人口數之後，如果得出的平均收入沒有高於最低生活費，平均的財產也未超出主管機關公告之當年度一定金額者，就能夠成爲低收入戶。不過就算如此，這樣的規定並未告訴我們民眾要如何申請低收入戶，更沒有提到在執行時所牽涉到的複雜認定

過程。以下我將舉一個實務的例子來做說明。

假設今天有一位民眾老李來社會處詢問申請低收入戶的方式，我們通常會先請他到隔壁的會談室稍待，然後工作者會從抽屜中拿出一張已經打好的簡章，拿到會談室跟對方講解細部的流程。簡章上包括了「必要資料」、「其他佐證資料」、「申請資格」三大部份（見圖 7）：

| |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>A 縣申請社會救助須檢附之相關文件 低收入戶家庭生活補助</p> |
| <p>壹、必要資料</p> <ol style="list-style-type: none">1. 申請人家庭應計人口（以下簡稱案家）最近三個月之<u>戶籍謄本</u>。2. 申請補助人口之<u>手抄戶籍登記簿</u>。3. 申請補助人口之<u>稅籍資料清單</u>。4. 案家之<u>財產、所得清單</u>。5. 案家<u>全部往來郵局帳戶</u>之存簿封面及內頁明細影本。 <p>※附註說明</p> <ol style="list-style-type: none">1. 手抄戶籍登記簿：<u>被核列人口有民國 86 年次以前出生者需附</u>，所附資料須能檢視 86 年次以前出生者所生育之全部子女2. 郵局帳戶： (1) <u>檢附家庭人口全部往來郵局帳戶</u>，家人未於郵局開戶者檢具切結書。 (2) 存摺內頁影本：新案檢附最近一年，舊案檢附最近三個月。 |
| <p>貳、其他佐證資料</p> <ol style="list-style-type: none">1. 醫院診斷書（需載明三個月以上療養或痊癒並影響工作能力之字句）。（有工作能力不計工作收入者需附）2. 身心障礙手冊影本。（領有身心障礙手冊者需附）3. 重大傷病卡。（領有重大傷病卡者需附）4. 在營（監）或其他依法拘禁證明。（有上述情形者需附）5. 出境不在國內需排除應計人口之出境紀錄。（有上述情形者需附）6. 失蹤人口報案滿六個月以上之證明；如失蹤一年以上必須有最近六個月之協尋證明。（有上述情形者需附）7. 離婚協議書。（前配偶未列計為家庭應計人口者需附）8. 失業相關佐證。（介紹卡記錄、願意配合就業切結書、失業給付收執聯等相關資料）9. 除戶謄本。（家庭人口死亡滿 2 年以上者需附）10. 財產總歸戶。（家庭人口死亡未滿 2 年者需附）11. 社會保險（軍公教勞農漁保）、商業保險死亡給付證明及相關支用說明佐證資料。（家庭人口死亡未滿 2 年者需附） |

12. 國中以上在學學生之學生證影本。(案家有就學人口者需附)
13. 領有其他各種補助或捐助金之佐證資料。(有上述情形者需附)
14. 查有不明資金之資金流向說明佐證資料。(有上述情形者需附)
15. 其他相關佐證資料。(未述明於前開 14 項事宜者需附)

參、申請資格

設籍且居住本縣之縣民，且符合下列三項條件。

(一) 家庭收入：家庭總收入平均分配全家人口，每人平均月收入不得超過內政部公告當年度之最低生活費。(98 年為 9,829 元)

1. 21~54 歲者其財稅資料之平均薪資低於 23,841 元者以 23,841 元計算，高於 24,061 元以財稅資料之平均薪資計算。(若可舉證當年度最今三個月之薪資證明者，以舉證之平均薪資計算。)

2. 16~20 歲及 55~64 歲者其財稅資料之平均薪資低於 17,280 元者以 17,280 元計算，高於 17,280 元以財稅資料之平均薪資計算。

3. 財稅查無薪資，但有工作能力未就業者仍須計算工作收入。

(1) 16~20 歲及 55~64 歲以 17,280 元計算工作收入。

(2) 21~54 歲以 23,841 元計算工作收入。(初任人員平均薪資)

(二) 動產：全戶不得超過 75,000 元，家庭人口每多一人多 75,000 元。計算方式：全家共 6 人，家庭動產不得超過 45 萬元。(75,000×6=450,000)

(三) 不動產：全家土地及房屋總額不得超過 260 萬元(99 年度為 300 萬元)。土地以公告價值計算；房屋以評定價值計算(非市價)。(以國稅局財稅資料為準)

圖 7 A 縣申請低收入戶的說明簡章

第一部分的「必要資料」，列出了申請者老李「一定要」檢附的五種資料，不過我們必須先跟他解釋「應計人口(案家)」以及「申請補助人口」之間的差別，否則會弄不清楚究竟是要檢附哪些人的資料。

舉例來說，若老李想要幫自己還有同住的獨子小李申請低收入戶，他們兩人就是「申請補助人口」，也就是未來如果通過審核，會成為低收入戶的對象(又稱「被核列人口」)。但是根據《社會救助法》的規定，如果要審核老李和小李這兩位「申請補助人口」的資格，卻必須要計入他們「家庭」(或稱「全家人口」)內的所有人口，以此來推算他們收入與財產的多寡。

我們先假設老李的母親和配偶都已過世，而老李的父親李父一人獨居。所以按照上面的規定，老李的「家庭」或「全家人口」，就只有他自己、小李，以及他的爸爸李父。而這三個人就是說明簡章上的「應計人口(案家)」。

區分了「應計人口(案家)」以及「申請補助人口」之後。我們這時再看到「必要資料」的部分。按照上面的規定，我們會請老李去「戶政事務所」申請

他自己、小李（不過老李與小李同住，所以會是同一份）與李父最近三個月的「戶籍謄本」（必要資料第 1 項），以及他自己和小李的「手抄戶籍登記簿」（簡稱為「手抄本」）（必要資料第 2 項）。我們會特別跟老李強調，在申請「手抄戶籍登記簿」的時候，要特別跟戶政人員講說上面要能看到他所有的婚姻狀況以及所生育子女的全部資料。這是因為 86 年以前出生者的戶政資料並未完全電子化，有些資料仍停留在過去戶政人員用「手抄」紀錄下來的謄本當中，所以當我們遇到那些年紀較大的申請人時，我們會特別要求一定要檢附他自己的手抄本。

接著，我們會再請老李去「國稅局」申請他和小李的「稅籍資料清單」（必要資料第 3 項），這是因為上述「應計人口」當中，有「認列綜合所得稅扶養親屬免稅額之納稅義務人」一項，換言之，是我們要考量到有沒有其他人申報扶養老李跟小李（主要是小李的部份），而「稅籍資料清單」上面會載明該申請補助的人口有沒有被申報扶養，如果上面有顯示，則扶養者也要算入應計人口當中。

在此處我們先假設沒有人扶養老李跟小李，所以「稅籍資料清單」上面並沒有顯示被他人申報扶養的紀錄，應計人口仍然維持老李、小李與李父三人。那麼，在人口數確定了之後，我們就要請老李同樣去國稅局申請他們三個人的「財產、所得清單」（簡稱「財所清單」）（必要資料第 4 項），讓我們可以計算「家庭總收入」與「家庭財產」的數值。

需要特別說明的是，如果老李申請的是「今年（98 年）」的低收入戶資格，那麼我們會請他檢附「96 年」的財所清單。乍聽之下會覺得沒有道理，但是如果就報稅制度的設計來看，我們永遠都是在報上一個年度的稅，而且並不是一次就全部報完，而是不同月份報不同的稅，例如四月報牌照稅、五月的時候報綜合所得稅、十一月報地價稅等；所以就算是 97 年度的財所清單，也要到 99 年的二月才能完稅。因此工作者在這邊所能取得的完整資料，就只有民眾在 96 年度的財所清單。

最後是檢附「郵局存簿」的部份（必要資料第 5 項），通常我們會解釋這是要看他們目前的郵局存款有多少。因為郵局的存款若沒有超過一百萬，並不會顯現在財產所得清單上，所以一定要請民眾親自帶給工作者「檢查」。另外一點不會告訴民眾的是，工作者會確認郵局存簿內有沒有來自其他單位的補助，或者從裡面扣款去買保險之類的明細，這些同樣都要納入審核的考量當中。但不管怎樣，我們一定會提醒老李去公所申請的時候，記得把他們三人的「郵局存簿」都帶過去，屆時公所的人員會幫他們影印。如此一來，五項「必要資料」就算是說明完畢了。

至於第二部份的「其他佐證資料」，我們則會根據老李家中的情形，請他自己家中的狀況去其他機構申請對應的資料，來證明確有其事。假設小李目前

就讀大學，我們就會請老李準備小李的「學生證影本」(其他佐證資料第 12 項)。又老李的妻子與媽媽若已死亡超過兩年，則要去戶政事務所申請「除戶謄本」等等(其他佐證資料第 9 項)。

最後讓我們看到第三部份的「申請資格」，裡面詳細說明了低收入戶的申請標準。第一句就提到，必須要是「設籍且居住本縣之縣民」才有資格申請。畢竟社會救助屬於地方自治的業務，地方政府也無意將錢補助給非本地縣民(或說選民)。接著就是「家庭收入」、「動產」、「不動產」的個別規定，也就是所謂的「三合一」規定。其中「家庭收入」的部份比較複雜，除了當年之最低生活費是「9,829 元」，並且以此作為貧窮門檻之外，A 縣政府還會對「工作能力」的程度做規範，並且計入不同的薪資。

在這邊必須要對「工作能力」，以及「應計薪資」的部份做更詳細的說明，因為這通常也是民眾最難理解的地方。儘管《社會救助法》第五之三條明文規定「有工作能力，指十六歲以上，未滿六十五歲」，但是 A 縣政府更進一步，將 16 到 20 歲與 55 到 64 歲的人視為一組，而 21 到 54 歲的人視為一組。前者因為比較年輕或是比較年老，因此被視為「較無」工作能力，而後者則是適逢壯年，因此是具有「完整」的工作能力者。

這邊的重點是，只要民眾是屬於有工作能力者，那不管他現在是失業當中，或是賺取的薪資相當微薄，都會被自動計算一定的薪資。在「較無」工作能力的群組中，會被自動計算擁有「最低基本工資」的 17,280 元，但如果財所清單上的資料超過 17,280 元，則以超過的金額來做計算。在「完整」工作能力的群組，則是被計算「初任人員平均薪資」的 24,061 元，同樣若財所清單上的資料超過這個數字，便以財所資料來做計算。除非該民眾有額外檢附「失業相關佐證」(其他佐證資料第 8 項)，例如去就業服務站登記找工作，且在「介紹卡記錄」中發現確實未獲得錄用者，則可以從 24,061 的薪資設算調降為 17,280 元，作為該民眾已經有努力找工作，但是並未找到的「優待」。又或者該民眾若有檢附「最近三個月之薪資證明」者(申請資格第一項第 1 條的附註規定)，就以該薪資證明為計算基準。

我們再以老李當例子。假設經過詢問之後，知道老李現在 50 歲，失業中。而小李 20 歲，就讀大學。又李父已退休，年紀 78 歲。那麼我們幫他計算總「家庭收入」的部份，會得出 41,341 元〔24,061(老李)+17,280(小李)+0(李父)=41,341〕，若除以全家人口數(也就是應計人口數)，則是 13,780 元〔41,341÷3=13,780〕，遠超過「當年之最低生活費」的 9,829 元，因此無法通過。

不過，從這個例子可以帶出「其他佐證資料」的重要性。如果我們知道老李目前是失業當中，但是並沒有相關的離職證明，我們會建議他去「就業服務站」申請上述的「介紹卡記錄」(正式的名稱是「就業媒合清單」)，同時請他把小李的學生證影本給帶來(其他佐證資料第 12 項)。如此一來，老李的薪資設

算會調降到 17,280 元，又因為《社會救助法》第五之三條規定，25 歲以下就讀日間部大學者，不算具有工作能力，所以小李若有學生證影本佐證的確是在學中，則可以不用計入薪資。

據此，我們再經過重新計算之後，他們三人的總「家庭收入」則會降到 17,280 元〔17,280（老李）+0（小李）+0（李父）〕，除以三之後是 5,760 元，低於最低生活費的 9,829 元，通過了「三合一」的第一關。

接著進入「三合一」的第二關，也就是「動產」的部份。當老李把所有應計人口的財所清單以及郵局存簿給拿來之後，工作者會計算裡面的現金、存款本金、有價證券、投資、汽車等等，假設最後的結果是廿一萬，除以三人之後是七萬元，低於標準的七萬五千元，於是老李又通過了第二關。

最後則是「三合一」的第三關，同樣從財所清單中看到「不動產」的部份，這部份包括「全家土地及房屋總額」。如果李父、老李、小李三人的不動產加總為 250 萬，則低於 260 萬的標準，通過三合一的最後一關。唯有這三關都通過之後，老李與小李才會取得低收入戶的資格（注意李父只是應計人口，而不是申請補助人口，所以不會列冊低收入戶）。

二、低收入戶的福利

不過，低收入戶的資格並非只有一種，底下還可以分成三種不同的款別，其條件與補助金額也都不相同（見表 3）。

如果我們同樣以老李的例子來看，其全家人口共有三人，但是有工作能力者僅有老李一人，因此「有工作能力者未超過總人數 1/3」，符合了成為二款的第一個要件。

再看到家庭收入的部份，老李全家平均後是 5,760 元，也只佔最低生活費的 0.58 倍而已〔 $5,760 \div 9,829 = 0.58$ 〕，並沒有超過二款規定的 2/3，也就是 0.66 倍。當工作能力人數與總收入平均兩個要項都確認過了之後，工作者就會裁定老李與小李列冊低收入戶二款，每個月可以獲得戶費 5,000 元，又小李還可以獲得每月 5,000 元的就學生活補助費。

除了經濟上的補助之外，只要是低收入戶的成員，還可享有各種福利（見表 4）。像老李跟小李的健保費用都會由政府全額負擔，又小李學費則是由教育部出錢。除此之外，老李還可以申請「以工代賑」，到各政府機關工作，賺取生活費用。

表 3

低收入戶款別一覽表

| 項目 | 第一款 | 第二款 | 第三款 |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 款別 | 全家人口均無工作能力、無收益及恆產，非靠救助無法生活者。 | 全家人口中有工作能力者未超過總人數 1/3，其家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費 2/3 者。 | 家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用者。 |
| 金額 | 戶內每人每月發給新台幣 9,829 元整家庭生活補助費。 | 1. 每戶每月發給 5,000 元整家庭生活補助費。 2. 戶內 15 歲以下（或未滿 15 歲但仍就讀國中者）每人每月發給 2,200 元整兒童生活補助費。 3. 就讀高中職以上學生，每人每月發給 5,000 元整就學生活補助費。 | 1. 戶內 15 歲以下（或未滿 15 歲但仍就讀國中者）每人每月發給 2,200 元整兒童生活補助費。 2. 就讀高中職以上學生，每人每月發給 5,000 元整就學生活補助費。 |
| 附註 | 1. 低收入戶內身心障礙者： （1）輕度身障者，每人每月加給 4,000 元身障生活補助費。 （2）中度以上身障者，每人每月加給 7,000 元身障生活補助費。 2. 低收入戶內 65 歲以上老人，每人每月加給 6,000 元老人津貼。 | | |

資料來源：A 縣 99 年度社會救助業務研討會議資料，2009。

表 4

低收入戶福利一覽表

| 身份別 | 項目名稱 | 說明 |
|--------|---------------|---------------------------------------------|
| 全戶 | 全民健保補助 | 健保費用由政府全額負擔，又稱「福保」。 |
| | 醫療與看護費用補助 | 全額補助應自行負擔之醫療費用。 |
| | 喪葬補助 | 各縣市狀況不同。 |
| 有工作能力者 | 房屋修繕補助 | 各縣市狀況不同。 |
| | 房屋租金補助或平價住宅借住 | 各縣市狀況不同。 |
| | 以工代賑 | 鼓勵低收入戶中有工作能力者參與社會福利服務、社區服務及社會救助工作，改善家庭經濟狀況。 |
| 婦女 | 脫貧方案 | 各縣市狀況不同。 |
| | 生育補助 | 各縣市狀況不同。 |
| | 產婦及嬰兒營養補助 | 各縣市狀況不同。 |

表 4 (續)

| 身份別 | 項目名稱 | 說明 |
|----------|-----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 學童 幼兒 | 低收入戶學雜費減免(教育補助) 學齡前子女入托兒所或幼稚園費用補助 | 低收入戶子女學雜費全免，由教育處或教育部補助。 各縣市不同。 |
| 老人 | 老人生活津貼 低收入戶老人公費安養護 緊急救援生命守護連線系統 居家服務(在宅服務) | 列冊低收入戶之 65 歲以上老人，每人每月核發新台幣六千元。(領取者簡稱低老，低收老人之意)。 公費機構養護。 符合獨居且經日常生活活動功能量表(ADL)評估為失能者。裝設、拆除及維修緊急救援生命守護連線系統。 由政府全額補助一定小時數之居家服務費。 |
| 身心障礙者 | 身心障礙者生活補助費 身心障礙者托育補助費或養護補助費 | 列冊低收入戶之極重度、重度及中度身心障礙者每人每月核發新台幣七千元；列冊低收入戶之輕度身心障礙者每人每月核發新台幣四千元。 列冊低收入戶者全額補助。 |

註：研究者自行製表。

第二節 資產調查中的人口計算

在本節當中，會先說明資產調查當中的人口資料如何取得，接著討論低收入戶的「戶」的意涵。

一、人口調查

上一節我以申請簡章為例，帶出製造低收入戶的基本輪廓。不過儘管各種文獻上的定義都說社會救助的核心實作是「資產調查」，也就是調查申請人的財產有多少，有沒有超過「貧窮門檻」（以及這樣的調查會引發什麼樣的「烙印效果」）。然而就我的觀察，「資產調查」卻非工作者主要的實作，反而「確認應計人口」才是最重要的核心。因此，在實務上更趨近於「人口調查」。

「人口」為什麼重要？當然還是要從製造低收入戶的公式來看。若資產調查的審核標準是「家庭總收入平均分配全家人口」以及「家庭財產」的平均，那麼多一個家庭人口跟少一個家庭人口就會同時影響到分子與分母的數值。舉例來說，假如家中多生一個小朋友，那麼全家人口就會多一人（多一個分母），但是家庭總收入並不會增加，也就大大降低平均後的收入與財產。相反地，若申請人多出一個有錢的父親或母親，雖然分母同樣增加，但是在家庭總收入與財產的部分卻同樣會大幅上升（分子），結果是讓申請人難以通過。

這種對人口的重視，主要也是預設了申請者大多自認自己的財產與所得不高，所以才會來申請，承辦人若花太多時間在處理申請者的財產所得反而是沒有道理的。那什麼才是影響對方能否取得低收入戶的關鍵？自然就非應計人口莫屬了。

也因此，過去《社會救助法》的幾次修正中，第五條的「應計算人口範圍」總是爭議的焦點，例如出嫁的女兒是否算應計人口，或是媳婦是否算應計人口，又哪些人口不應該算在應計人口之內等。我把 2008 年修法後的第五條規定列在下面：

前條〔第四條〕第一項所定家庭，其應計算人口範圍，除申請人外，包括下列人員：

- 一、配偶。
- 二、一親等之直系血親。
- 三、同一戶籍或共同生活之其它直系血親及兄弟姊妹。

四、前三款以外，認列綜合所得稅扶養親屬免稅額之納稅義務人。

前項各款人員有下列情形之一者，不列入應計算人口範圍：

一、不得在臺灣地區工作之非本國籍配偶或大陸地區配偶。

二、未共同生活且無扶養事實之特定境遇單親家庭直系血親尊親屬。

三、未共同生活且無扶養能力之已結婚直系血親卑親屬。

四、應徵集召集入營服兵役或替代役現役。

五、在學領有公費。

六、入獄服刑、因案羈押或依法拘禁。

七、失蹤，經向警察機關報案協尋未獲，達六個月以上。

八、因其它情形特殊，未履行扶養義務，致申請人生活陷於困境，經直轄市、縣（市）主管機關訪視評估，認定以不列入應計算人口為宜。

直轄市、縣（市）主管機關得協助申請人對前項第八款未履行扶養義務者，請求給付扶養費。

這一條主要分成兩個部份來看，上面的部份（第一項）是「必須」要計算在人口數裡面的對象，而下面（第二項）則是可以從「必須」計入的人口當中「排除」的對象。

姑且不論計入這些人口是否合理，但是連看起來最簡單的「一親等」，也就是申請者（以下以「案主」稱之）的父母與所生的全部子女，往往卻是工作者難以確定的地方。因為從案主的戶籍資料當中，工作者所能確定的只有案主的名字與身分證字號。至於案主的父母親是誰，如果案主沒有主動提供他們的戶籍資料，則必須要從案主戶籍謄本上的「父母欄」去找。另外，如果是過繼給養父母收養，則要歸養父母¹⁷。

就算沒有過繼或收養的情事，同時父母的名字也已經確定，那麼案主的父母是否還「活著」，則是接下來要確認的事實。若已亡故，自然不用算在應計人口內。運氣好一點的話，案主會主動提供他父母的除戶謄本，證明已經死亡。如果案主沒有提供，工作者就必須從其它地方著手，只是在手續上相當的麻煩¹⁸。

¹⁷ 若養父養母與其他人結婚的話，養父母的配偶並不需要列入應計人口當中，除非養父母所結婚的對象剛好是案主的原生父母的話，那麼原生父母才需要算進來。

¹⁸ 我在協助工作者時，學到大概有幾種作法，首先先看案主有沒有檢附他父親或母親的戶籍謄本。例如有附母親的話，就看他母親的記事欄中，有沒有寫「配偶XXX（歿）」。重點就在最後那個「（歿）」字（而且還是在括弧中喔），如果看到，就可以用筆圈起來，那麼就可以確定

這還只是案父母的部份，處理案主的小孩則是更大的麻煩。因為戶籍謄本上沒有任何欄位註明案主兒子或女兒的名字，所以接下來必須找出案主究竟生了幾個小孩？又小孩姓名為何？再來就是確認年紀多大，以判斷有無工作能力。最一般的作法，是比對「戶籍謄本」與「手抄戶籍登記簿（手抄本）」上面所有的人名，看這些人名的父母欄位有沒有案主的名字，上面有顯示者就可以確定是案主的小孩。接著，看該案子或案女在「出生別」這欄的內容，例如可能是三女，那麼就可以確定她上面還有兩個姊姊，工作者要去找出來，並且確認是否還活著。另外，案主若有養子養女，同樣也必須要算入應計人口當中。

確認案主的一親等之後，由於「同一戶籍或共同生活之其它直系血親及兄弟姊妹」也算在應計人口當中，還要確認跟案主同一個戶籍內的其它人口，究竟和案主是什麼關係。如果是兄弟姐妹或是祖孫關係，同樣要算應計人口當中（就算實際上沒有住在一起也要算，這通常衍生出的是能否「排除」的問題）。如果只是寄戶口的其它親戚，則可以不算。至於如何確定是案主的兄弟姐妹或是祖孫關係，同樣要透過父母欄來確認。

在親戚的部份都結束之後，最後就是「認列綜合所得稅扶養親屬免稅額之納稅義務人」這個部份，也就是要用申請簡章中提到的「稅籍資料清單」來做確認。然而，工作者無法跟民眾說：「請你去申請有報扶養你的人的稅籍資料清單，然後拿來給我們確認！」因為除了那是該扶養者的個人資料，其它人根本無法取得之外，有些年紀比較大的民眾連自己有沒有被報扶養都不知道了，更不可能去做申請。因此在實務的處理上，是請案主去跟國稅局申請每一位申請補助人口的稅籍資料清單，特別要跟國稅局的人員說明上面要能看到有沒有被申報扶養。印出來的資料只有一面，分為上下兩大欄位。如果在上面那欄與下面的扶養欄位都顯示空白，就能夠斷定所有的申請補助人口都沒有被申報扶養¹⁹。

講了這麼多，還只是在確認誰「需要」算入應計人口而已。「排除」哪些應計人口往往才是更大的問題，而且更為複雜。例如光是「未共同生活且無扶養能力之已結婚直系血親卑親屬」（不應計算人口範圍第三款），就必須要注意到三個要件，包括：一、「未共同生活」，也就是不能在同一個戶籍內；二、「無扶養能力」，即根據《社會救助法施行細則》第四條的規定，如本身是低收入、因傷病不能工作、或必須照顧身障者等因素（這又牽涉到一堆舉證的問題）；三、「已結婚」。惟有三個要件都符合了，該名人口才能被「排除」在外。

案父死亡了。其次，如果因為案母已經離婚又改嫁等其它因素，造成案父的名字沒有在上面，那可以碰運氣看看戶籍謄本最上方的記事欄位，有可能會有原戶長XXX死亡，然後戶長轉由誰擔任的字樣，通常前戶長就有可能是案父，那自然又要趕快拿筆圈起來。最後，如果案主都沒有附父母的戶籍謄本的話，那就必須翻到手抄本來作確認，原理相同，但因為是手寫的字體，辨識上更加困難。

¹⁹ 其實小慈自己也半信半疑的，覺得這樣就可以確定嗎？但既然國稅局都這樣說，也就只好如此相信了。不過她說還好申請低收入戶者有被報扶養的比例比較少，所以就得過且過吧。

「排除」的實作當中，有一個部份最為特殊，是由社工人員來做評斷的，即「因其它情形特殊，未履行扶養義務，致申請人生活陷於困境，經直轄市、縣（市）主管機關訪視評估，認定以不列入應計人口為宜」，也就是上述《社會救助法》第五條第二項第八款的規定（俗稱「五二八條款」）。這條法律主要是用在前配偶的排除以及一親等親屬的排除²⁰。原來法律在應計人口的思維是，如果前配偶很有錢，那麼小孩應該會受到很好的照顧。因此，案主不能將小孩也算在低收入戶內，或者有必要把前配偶的財產所得一併算入。

但是實際上許多協議離婚的夫妻根本就沒有來往，也沒給小孩生活費，卻礙於無法舉證，使得低收入戶的申請無法通過。這時候就要由社工親自到案主家中去做「認定」，判斷案主的前夫是否真的「放某放子」（台語，拋家棄子），那工作者才會將案主的前夫排除在應計人口之外，同時將案子女算入低收入戶的列計人口當中。

另外一個情形，是當案主遭到子女棄養的狀況。按照《社會救助法》，一親等不管有沒有同戶籍或是共同居住，都一定要算應計人口，除非是案主有去打官司，控告她的小孩未盡扶養責任，才可以被排除。但是實際上大部分的案主並不會這麼做，社會救助工作者也不願意「興訟」。這時五二八條款同樣可以派上用場，一樣是由社工訪視，判斷案子女是否「不肖」至斯，狠心棄養老父老母。最後承辦人再根據社工訪表來排除案主子女。

至於「五二八條款」的實務作法則如下面的例子所述。

社工要去訪視之前，通常會先以電話跟案主約訪視的時間，主要是擔心一趟路到了那邊，卻遇到對方家中沒有人的窘境。另一方面，也可以連絡附近幾間同樣待訪的民眾，敲定一段訪視時間之後，一趟路出去就可以順便訪視兩三戶。

到了訪視前一個小時，就可以看到社工穿上大大的外套，把自己遮的密不透風，因為適逢八、九月的夏天，社工只有機車代步，訪視的個案又多在其他偏遠的地方，一出去往往要在大太陽底下曬好幾個小時²¹，因此遮陽是女性社工絕對不可少的「實作」之一，儘管這麼穿會讓她們熱得滿頭大汗。接著她們騎上機車，頂著豔陽在省道上奔馳，最少都要騎個半小時，才會找到案主的家²²。

²⁰ 由於民法 1114 條第一款規定直系血親相互間有「互負扶養之義務」。因此，就算是已經離婚的前配偶，只要與案主有小孩的話，都會被算是小孩的照顧者，而被列入應計人口當中。除非是經由「法定判決」離婚，或是對方已經改嫁或另娶他人的話，才能被排除在應計人口之外。

²¹ 這也是因為全縣負責低收入戶訪視的社工只有兩位。就算是該縣最偏遠的山區也是由這兩位社工親自去訪。有的時候騎機車根本到不了，還要坐火車（如果那裏有火車可以到話...）到當地之後，再由當地公所的村里幹事開車來載她們。這一出去訪視就不只是幾個小時，而是一整天。

²² 找案主的家也是一門大學問，有些案主住在非常荒涼的地方，每一號之間就隔了幾百公

至於訪視的過程，我以我的田野筆記摘述如下。

下午三點多，我跟社工小魚騎車到 R 市林姓女子案主家，大大的鐵門拉下，要從旁邊一小門走樓梯到二樓，林女帶著我們上二樓一間小房間，她念小學的兒子（小一）也跑到走廊上看我們，好奇地打量著我跟小魚。

我們一同進了她的房間，才知道原來她與兩個小孩同住一間，大兒子在學校還沒回來。小魚打量了一下房間，把目光放到桌上開著的一台電腦，林女笑著說是剛剛小朋友在玩電動玩具，還沒有關起來。接著小魚問對方目前的工作狀況如何，林女回答是在早餐店幫忙，就是樓下鐵門拉下的店面。我問說那不是很早就要起來嗎？她說還好六點半才開始營業。接著小魚問她薪資如何，對方回答說差不多一萬。我們又問了她之前的工作狀況，她說都是斷斷續續的，目前這個是從三月做到現在。

我們問她目前這個房子的房租多少？她說就三千，也是因為房東就是早餐店的老闆，算是便宜租給她使用。我問說現在就她跟兩個小孩三個人住一間喔？林女說是，不過她跟阿嬤的關係還不錯，有時候會帶小孩子去阿嬤那邊住。小魚又追問阿嬤有沒有拿錢給孫子？案主也不隱瞞地說多少有呀。

接著進入到本次訪視的重點部份。小魚問林女，**妳的前夫還有沒有跟小孩連絡**？她想了一下，說有時候會帶小朋友去看他呀，不過前一陣子案前夫有入獄過，現在才剛出來，詳細的情形她也不是很清楚。小魚又追問說**前夫有沒有拿錢來扶養小孩**，林女則表示說沒有。

問到這裏，小魚就表示差不多了，簡單地把剛剛訪談的內容摘錄在一張紙上。接著請對方帶我們稍微看了一下家中的環境，大概就是除了這個小房間之外，旁邊還連著另一個房間，算是給小朋友的活動區。再旁邊的房間給房東堆雜物，沒有使用。再旁邊是廚房，但沒有煮飯用的器具，廚房邊連著一間浴室，她們就使用這間浴室盥洗。三樓因為是房東住的地方，我們就沒有上去了。我看了一下新買的電子錶，整個訪視的時間剛好十一分鐘，結束。

從上面可知，通常訪視會詢問對方收入與支出的狀況，以及觀看對方家中的擺設。在這當中，才會順便帶到有沒有跟應計人口來往。如林女所說，這就可以算是沒有來往，因此按照五二八條款，就可以根據社工訪案的結果，排除案前夫不計。

尺。又或者是在田中間、或是都市當中的老社區，這些地方的門牌號碼相當混亂，往往繞了好幾圈都還是找不到住址，最後還要請民眾出來接我們。

二、「戶」的特殊意涵

從上述冗長的說明當中，我只想凸顯一件事情的重要性，也就是在法條看似簡明的規定背後，實務上卻是複雜且繁瑣的求證程序，就連看起來清楚明瞭的四項「應計人口」，工作者卻猶如偵探辦案一般，要從各類資料的蛛絲馬跡中去拼湊出來。

但是這還不是全部，就連低收入「戶」的意涵，都需要做更進一步的解釋。

我們在上述老李的例子當中，已經解釋了「申請補助人口」跟「全家人口（應計人口）」之間的差異。又因為老李只有跟小李同住，因此兩人皆列冊「低收入戶」，也是很自然的。但是我們從以下的這個例子，就會發現「低收入戶」並非就是全戶人口，而有一套認定的方式。

我們以另外一名民眾老陳為例，先看到他的家系圖（圖 8）。

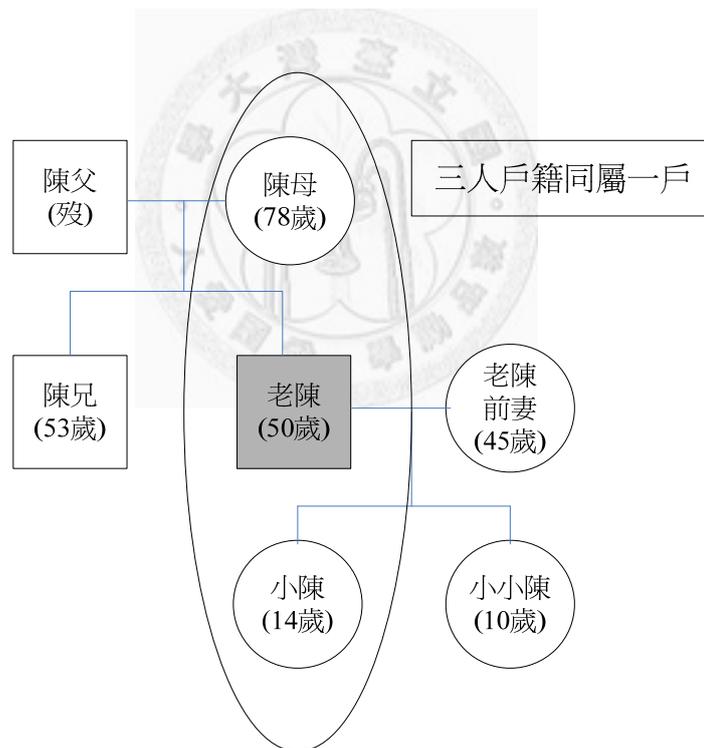


圖 8 老陳的家系圖

假設圖中灰色實心方塊代表的是申請人老陳，有一哥哥陳兄。老陳與母親陳母和長女小陳同住，次女小小陳則和已離異的妻子同住。儘管陳母、老陳與小陳在戶籍上屬於同一戶，不過誰可以成為「低收入戶」，卻有七種組合。而七種組合的應計人口也不一樣，根據欲申請補助者有哪些人而定，如表 5 所示。

表 5
老陳家中低收入戶應計人口的七種組合

| 類 型 | 申請補助 者 | 個別申請者的應計算人口範圍 | 加總後應計人 口(全家人口) | 全家人 口數 | 有工作 能力者 |
|--------|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-----------|------------|
| 1 | 陳母 老陳 小陳 | 長子(陳兄)、次子(老陳)、同戶籍直系血親 (小陳) 媽媽(陳母)、長女(小陳)、次女(小小陳) 同戶籍直系血親(陳母)、爸爸(老陳)、媽媽 (老陳前妻) | 陳母、陳兄、 老陳、老陳前 妻、小陳、小 小陳 | 6 | 3 |
| 2 | 陳母 | 長子(陳兄)、次子(老陳)、同戶籍直系血親 (小陳) | 陳母、陳兄、 老陳、小陳 | 4 | 2 |
| 3 | 陳母 老陳 | 長子(陳兄)、次子(老陳)、同戶籍直系血親 (小陳) 媽媽(陳母)、長女(小陳)、次女(小小陳) | 陳母、陳兄、 老陳、小陳、 小小陳 | 5 | 2 |
| 4 | 陳母 小陳 | 長子(陳兄)、次子(老陳)、同戶籍直系血親 (小陳) 同戶籍直系血親(陳母)、爸爸(老陳)、媽媽 (老陳前妻) | 陳母、陳兄、 老陳、老陳前 妻、小陳 | 5 | 3 |
| 5 | 老陳 | 媽媽(陳母)、長女(小陳)、次女(小小陳) | 陳母、老陳、 小陳、小小陳 | 4 | 1 |
| 6 | 老陳 小陳 | 媽媽(陳母)、長女(小陳)、次女(小小陳) 同戶籍直系血親(陳母)、爸爸(老陳)、媽媽 (老陳前妻) | 陳母、老陳、 老陳前妻、小 陳、小小陳 | 5 | 2 |
| 7 | 小陳 | 同戶籍直系血親(陳母)、爸爸(老陳)、媽媽 (老陳前妻) | 陳母、老陳、 老陳前妻、小 陳 | 4 | 2 |

如表 5 所示，在術語上，除了第一種類型稱為「全戶列」，也比較符合我們對「戶」的想像之外，下面的六種都稱為「單列」家中某某人，例如單列長女小陳，或是單列老陳與小陳。但不管是屬於哪一種組合，最後被核列的人口都會稱為「低收入戶」。

儘管上述七種類型都有可能，不過在實務上以第一種跟第六種比較常見。通常申請者會以第一種類型為目標，也就是希望「全戶列」低收入戶，但如果陳兄剛好比較有錢，加上陳兄的財產與所得後，可能會造成全戶都過不了的狀況。因此老陳可能會退而求其次，只單列他自己跟小陳兩人(第六種類型)。如果就「有工作能力人數」與「全家人數」的比例來看，這種類型也是較容易通

過的一種。我們姑且不算動產與不動產，在收入的部份，則只有老陳跟老陳前妻會被設算薪資（除非他們實際賺的錢比設算的薪資還要高，才會以實際的薪資來做計算），因此家庭總收入會是 48,122 元〔24,061+24,061=48,122〕，若除以全家人數五人，則是 9,624 元，低於最低生活費 9,829 元，因此可以取得低收入戶的資格。

通常會申請哪一種類型的低收入戶，是根據老陳的想法而定，不過公所的村里幹事或承辦人，也可能會根據對方家中的狀況來給予建議。例如老陳可能長年不歸，也未盡照顧母親與小孩的責任，公所的承辦人可能就會建議由小陳當申請人，然後只單列陳母和小陳，並且建請社會處的社工作家訪，藉著前述的「五二八條款」，排除老陳為應計人口。

藉由上面的說明，我們更可以證明人口數在製造低收入戶當中的重要性。同時，在思考「戶」的時候，我們不能把它當作固定不變的東西，或者是說只要同住的都叫做一戶，而是要從法上來做思考。因此，有可能雖然奶奶、爸爸、小孩三代同堂，不過列冊「低收入戶」的卻只有奶奶卻沒有爸爸與小孩，或是只有爸爸與小孩卻沒有奶奶，或是只有小孩而沒有奶奶與爸爸。雖然聽起來不可思議，不過這其實只是反映《社會救助法》中，應計人口的規定罷了。

第三節 從成案到審案的每日實作

說明了製造低收入戶的條件以及人口調查的重要性之後，接下來必須交代製造低收入戶的前置作業，也就是申請低收入戶的流程，以及工作者實際上如何審案的樣貌。

一、打造個案的流程

第一章已簡短說明了申請低收入戶是牽涉到公所與社會處這兩個不同的機關，以及必須經過初審以及複審的過程。但是實際上工作者是如何進行的，則需要更清楚的描述。

我先把申請低收入戶的流程用一個更清楚的圖來表現（見圖 9）。接下來我一一解釋這當中的步驟。

我原來以為，村里幹事作為第一線的工作者，會主動去詢問或調查村里當中有無貧窮人家。不過我和幹事阿如姐聊過之後，才了解並不完全如此。她跟我說，雖然她只負責 Y 里，不過里民也有七千多人，兩千多戶，所以不可能挨

家挨戶地拜訪，了解每一戶的經濟狀況。通常還是要民眾自己來公所或是打電話詢問，自行「提出申請」。

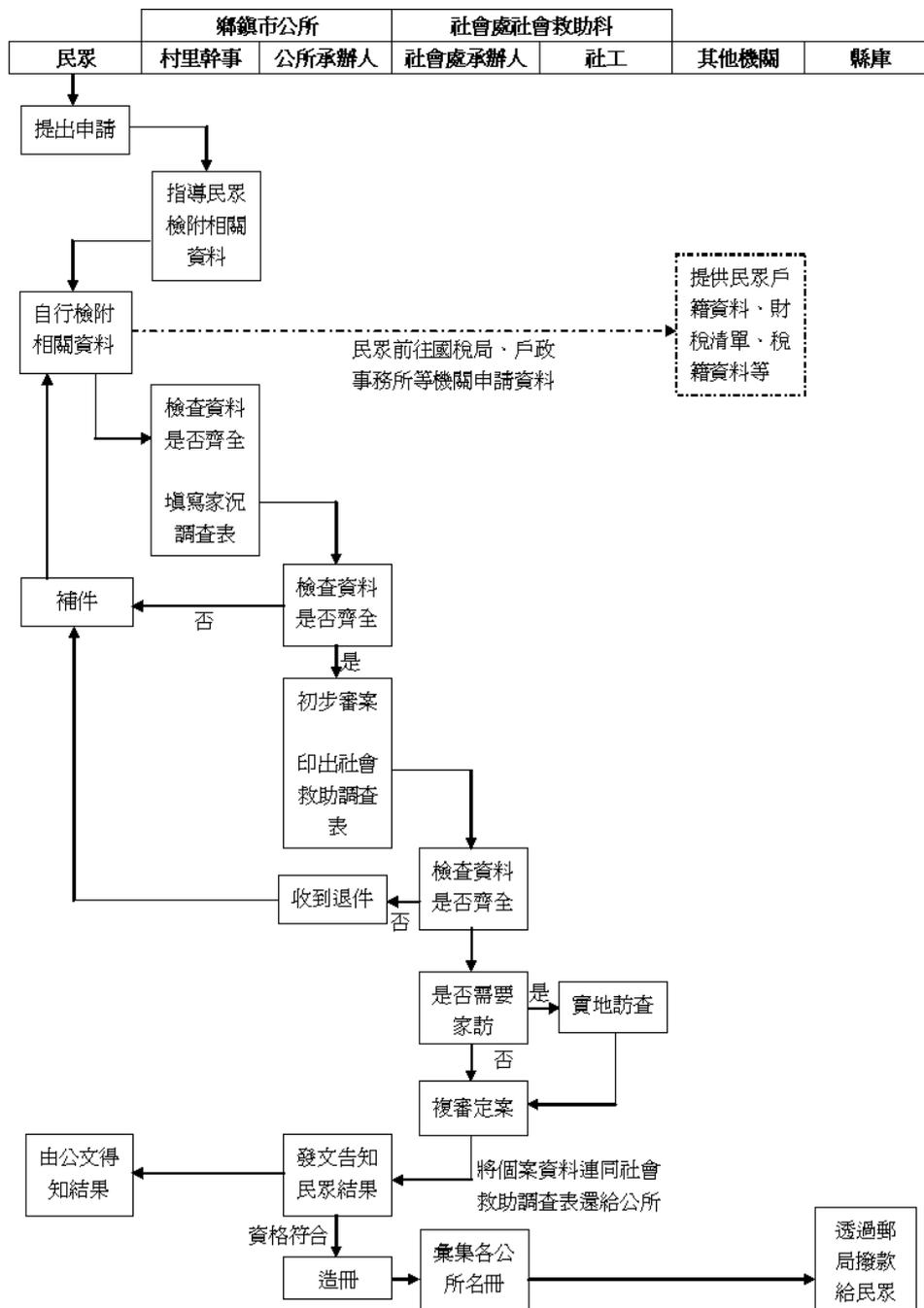


圖 9 低收入戶申請流程

註：我參考「行政院研究發展考核委員會 跨機關服務項目整合示範計畫書」內的「社會救助補助申辦現況流程圖」修改後繪製。

接著阿如姐會跟民眾說明相關的規定，請對方準備各類資料，不過她說她還是比較喜歡面對面談，不然用電話有時候講了二十分鐘還是不清楚，就像我在第一節所描述的狀況一樣，民眾通常很難理解這些資料的意義。另一方面，藉由和民眾對談，大致問一下對方的家庭狀況，也可以確認對方通過的機率多高²³。

同時，阿如姐會請民眾填寫「家況調查表」，作為民眾的申請表。除了一些人口狀況和居住環境的基本資料外，家況調查表還有一個部份是問民眾有無領取其他補助的區塊。阿如姐會拿給民眾請對方勾選，然後在旁邊說明，有些幹事則乾脆請民眾自己寫好之後再拿來。家況調查表的背面則有三個大大的空白欄位，分別是「申請人陳述意見」、「村（里）幹事調查意見」、「社工員訪查意見」。村里幹事會請民眾填寫「申請人陳述意見」的部分，然後自己再根據案主所檢附的資料來書寫「村（里）幹事調查意見」²⁴。最後蓋上職章，代表此份申請表具有公文書的性質。

特別需要說明的是，儘管工作者有權決定要以什麼資料來做成個案，但是幾乎所有用來做成個案的資料，都必須仰賴其他的機構提供，不管是戶政、勞政或是財政的資料皆然。而且又因為涉及個人隱私，所以通常都只能透過民眾取得²⁵。除此之外，在第一節所提到的申請簡章當中，第二部分的「其他佐證資料」，更包含由醫院、監獄、警察局、法院、就業服務站、學校等機構開出的資料。因此，在幹事告知民眾要檢附什麼資料之後，民眾還是必須自己去這些機構申請相關的資料，再交由幹事彙集。

當幹事與民眾這樣一來一往地「合作」申請到各類資料之後，再加上「家況調查表」置於其上，就形成了一本接近完成的個案，然後送到公所承辦人那邊進行審查，由公所承辦人檢查個案的內容。在這個步驟中，承辦人可能會發現缺了一些資料，例如父母的戶籍謄本、學生證影本等，就會叫村里幹事再請民眾「補件」。

為什麼會有資料不足的情形發生呢？幹事阿如姐跟我解釋說，有時候跟民眾寫說要十項資料，但民眾準備了七項之後，就以為已經足夠了，會「自己跑

²³ 像阿如姐就說最近不知道是不是景氣比較不好，那有些比較過得去的民眾不知道怎麼聽說，也來申請低收。那他這邊就會先看一下，如果對方的財所真的超過很多的話，例如說不動產有四百萬，那就會試著勸退對方，因為超過標準太多了。那有些就聽得進去，就不會申請，儘管還是有些比較「盧」的，就硬要申請。

²⁴ 還包括幹事私下對該民眾的了解來寫，不過通常是年資比較久，對村里裡面的民眾要認識很夠的，才有辦法這麼寫。

²⁵ 儘管說，有些資料工作者可以透過系統平台、公文的方式直接向該機構申請，但是在現實上因為人力配置的關係，一個公所的承辦人就要負責幾千幾百件申請案，如果每一件民眾都說你幫我調資料的話，那麼工作者就什麼事情都做不了，專門應付民眾的這項要求就好了。

此外，阿如姐也認為說，既然這是「申請案」，民眾就應該要自己來準備東西，而非都是由工作者替民眾準備好或申請。換言之，如果民眾希望取得某些好處，自己也要付出一定程度的勞力。

來說，那個不用拿什麼什麼，很多人會這個樣子」。另外一個狀況是，當工作者看過民眾拿來的資料之後，才發現裡面有一些「疑點」，例如有大筆的財產交易，或者是發現兄弟姐妹也在同一個戶籍當中，但是沒有檢附這些兄弟姐妹的相關資料。這時候工作者就會請民眾提出這些財產交易的法院證明，以防止對方以脫產的方式來減少財產。或者是請民眾再補兄弟姐妹的財產所得清單。

只要是第一次檢附資料沒有完成，之後請民眾再把資料拿過來的動作都叫做「補件」。但是，這也意味著幹事必須再去聯絡民眾，告訴對方說：「不好意思，我之前沒弄清楚，所以你還要再交什麼什麼……」。當然幹事是不太願意的，不論是出於怕麻煩或是擔心引起民眾的不快²⁶。所以有的時候幹事就會以對方的「實際狀況」來自我解套，跟承辦人講說明明民眾就說他沒有生小孩，甚至都沒有結婚，妳承辦人還要他補這個資料等等。有時爭執到最後，還是要由公所承辦人自己打電話給民眾，請他直接補過來公所這邊。這種補件的爭論，幾乎是每天都會發生在公所的例行公事。從我的田野筆記可以一窺端倪。

十月二十七日，上午八點二十五分。一位中年里幹事正在跟文姐對談，好像在爭論某個個案的家庭狀況，**幹事大聲說：「他又沒結婚，怎麼需要補？」**文姐聽了不以為然的樣子，說她這邊審案不管怎樣都有需要，**「反正，有什麼需要補的，你請他補一下」**。文姐接著拿出了一疊個案（應該是該幹事負責的里別），幹事就坐在櫃檯前一件一件地看。又不知道聊到哪件個案，兩人又各執一端。**幹事忍不住咕噥著說：「基本資料要拿幹麻，有人是拿這個很麻煩……」**，似是替民眾抱怨。

兩人又爭論了一陣子，**幹事不耐地說：「還要什麼？服役證明？」**文姐說：「問清楚它到底是在唸書還是在當兵，如果當兵的話就要拿服役證明…他的年紀我算過，應該是要當兵了」。兩個人好不容易才達成共識，結束這次補件的爭論。

隔天上午九點半，同樣的場景重複發生，文姐又跟另一名幹事一件一件地叮嚀要補什麼，提到說：**「沒有附手抄戶籍謄本，到時候又鬧出一個兒子女兒」**。接著說以前有案子沒有付上手抄本，現在又多出了一個兒子的事情。**幹事好像不太高興，大聲抱怨說手抄本又不能看到什麼**。文姐有點懶得解釋地說：**「就叫他再補一份手抄本就是啦」**。幹事似乎仍想講些什麼，文姐就說：**「我們這邊規定，民國八十六年次以前出生的都要付！」**不想讓幹事繼續囉唆下去，她直接抬出了規定來反駁。

²⁶ 從資料顯示（機關服務項目整合示範計畫推廣說明會會議手冊），由於申請的民眾多屬於弱勢族群，需要檢附的資料繁多，加上部分案例因為親屬相處關係不佳（如離婚、棄養）等，造成申辦民眾應計人口資料取得困難，使得整個準備資料的過程需費時 14 到 49 天不等，民眾更需來公所補件四到九次。可以想見，補件對民眾來說是相當大的困擾。在田野當中，我也有看到民眾直接到公所來大罵說，叫她跑那麼多趟是不是公所故意刁難她的情形。

不知道是否還是同一案還是其他案，幹事不耐地說：「妳這個就直接調他的資料來看就好啦！」文姐說：「但是沒辦法查到他的〔案主一親等的〕身分證字號呀，這件你一定要補，」她非常堅持地說：「就是他爸爸的手抄本和他自己的手抄本……」。

上述的互動模式，在公所幾乎每天都會看得到。站在幹事的立場，是希望補件次數越少越好，但就承辦人的立場，則希望補的越詳盡越好。我們從上面的例子當中，也可以看出承辦人對於「人口數」的在意，擔心未來在製造低收入戶的時候，出現應計人口計算錯誤的情形發生。

好不容易補件完成之後，公所承辦人就可以根據這些資料，將所得、動產與不動產一筆一筆地資料輸入「內政部全國社政資訊整合系統」（簡稱「社政系統」）當中，並且列印出一張「社會救助調查表」，上面會詳列出案家人口與各類財產的分布情形。承辦人就會在下方的初審意見欄當中寫下根據計算結果，該案主有無通過資格審查，又通過者是符合幾款等等。然後把這張調查表夾在既有的個案資料當中，送到社會處做複審²⁷。

²⁷ 在此必須說明的是，所謂的「個案」，並不只是指一個抽象的人，而是很具體的「物」。簡單來講就是一堆 A4 大小的文件訂起來或夾起來，形成一本約 0.5 到 1 公分厚，像小冊子一般的物體。內容的排列順序沒有一定，但通常最上面的一頁會是「家況調查表」，內容包括申請人姓名、地址、住屋種類（透天厝、公寓、老舊平房……用勾選的）、車輛狀況、居住人口狀況（包括多少人就讀中、多少人殘障）、受助情形、其它收入……等等。

「家況調查表」的背面則分為上下兩部分，上半部寫著若有因戶籍遷出、出境等情事，造成溢領的話，「同意由縣府自本人郵局帳戶扣款……不配合繳回溢領款，則移送法務部行政院執行署 A 縣行政執行處強制執行」等字樣，然後有簽名欄切結。下半部則是三個大的空白欄位，分別是「申請人陳述意見」、「村（里）幹事調查意見」、「社工員訪查意見」，三個欄位的右下方都有蓋職章的位置。不過通常都只有村里幹事的那欄有填寫與蓋章，頂多再加上申請人意見欄由村里幹事代筆的部份，但內容都不外乎說案主 XXX 家境貧苦，身體有什麼疾病、有幾個小孩要養，盼惠予列冊低收入戶云云，感覺千篇一律。

接下來幾面的順序通常是學生証和身障手冊的正反面影本、離婚協議書等。再來就是一張 B4 大小的文件，對折起來訂在其中，在翻閱的時候，摸到特別厚的那張就是。把它拉出攤開，上面寫著「社會救助調查表」，和「家況調查表」同樣是制式的欄位，但內容卻是由電腦打字輸出，上面一樣有案主姓名、地址、電話等。中間部分則可以分為左右兩邊，左半邊所有應計人口的名字排成一列、還有身分證字號、有無身障等的勾選欄。右半邊則是標出這些應計人口的所得、退休俸、動產、不動產的數字以及加總欄，都是由電腦計算印出。調查表的最下面則是公所的調查意見與初審意見、縣市政府的核定意見，最後就是蓋章的部份，從公所的調查員（村里幹事）、承辦員、課長、鄉鎮市長一路蓋到縣政府複查員（社工員）、承辦員、科長、處長、縣長。

接著一定會有的是包括了申請人以及所有應計人口的現戶戶籍謄本，然後是申請人的「手抄」戶籍謄本，後者是橫向拉開的 B4 大小紙張，三四頁不等，必須要折起來才能放在個案資料裡面。剩下的還有郵局存簿的外皮與內頁的影印本，還有各種雜七雜八的東西，例如勞保給付明細、社工訪視記錄、在監證明、榮民院外就養金、各類切結書等等。最後在封底的是財產所得的資料數張，有的是由國稅局印出的精美藍色的文件，有的則是用廢紙印的，上面寫著「稅務電子閘門財產所得調件明細表」，和藍色的一樣，最少都有兩張，一張所得、一張財產，多的話也有五六張的（通常越多張的，不通過的機率越高）。左側一欄則是姓名與身分證字號（但沒有財產與所得者只有身分證字號），右側則寫著各種猶如機讀格式的代碼、數字等，如 5A、9A、79 等。

有趣的是，當公所這邊檢查完畢，送到社會處之後，可能社會處的承辦人又會發現其他的缺失，要求公所叫民眾「再」補件，這時上述補件的爭論場景就轉移到社會處了。例如公所承辦人宜姐有一次來救助科，劈頭就問社會處承辦人小慈，說那個王大銘都那麼老了，妳怎麼還叫人家補件，人家都不知道去哪裡補了，兩人因此爭論了一下。過不久，宜姐又不滿地質問小慈說：「王大銘在臥床怎麼補，就只能等他躺在床上死掉呀，」說完又補上一句，「如果能補件兩年前我就叫他補了……」。這個時候，反而社會處扮演原先公所承辦人的角色，公所承辦人又變成了幹事的角色。但不論角色怎麼調換，這裡體現的都是工作者們對於「補件」的需要以及厭惡。

社會處這邊除了還會再確認資料是否齊全之外，社會處承辦人也會看「社會救助調查表」上有沒有公所要求社工訪視的意見，若有的話，代表要派社工去現場作應計人口的排除，也就是上述的「五二八條款」。當資料齊全，而且社工的訪視也結束之後，社會處承辦人就會重新再驗算一次「社會救助調查表」上的所得、財產等數字，然後複審定案，把結果寫在「社會救助調查表」上的核定意見當中。交由上級蓋章之後，再將這本個案送回給公所，由公所統一發文告知民眾有無通過的結果。

撥款的時間是追溯自民眾資料檢附齊全的那個月開始²⁸，之後到了每箇月中，各個公所會將該月要補助的名單從系統中調出來，形成名冊，送到社會處作彙整。接著社會處承辦人的助手愛姐再把各公所的名冊送到縣府，由縣府透過郵局統一將補助的經費匯入每個民眾的郵局戶頭當中。

二、製造低收入戶的最後關卡——審案

當一份個案送到社會處承辦人這邊之後，就是要面臨「審案」的階段了。儘管在公所已經先初審過一次，不過此處才是最後的關卡（這從以下的例子可以看出）。那實際上低收入戶的審核是怎麼運作的呢？

有天下班，我看小慈比較有空，趕緊請她教我怎麼審個案。她對我這樣的請求感到有點意外，但還是隨手拿起桌上的一本個案，說這份我剛看完，就跟你講這本好了。

通常一本「個案」就會包括這些資料，需要說明的是，裡面的資料有橫的有直的，所以看的時候就要把它轉來轉去，而且很多資料會被訂在夾縫中，很不好翻。另外，如果這是所謂的「舊案」，去年度的資料會再附在後面，一樣是戶籍、財所、社會救助調查表等資料，不過個案就變成兩倍厚了，感覺沉甸甸的。

²⁸ 《社會救助法》第十條第三款規定：「前項申請生活扶助經核准者，溯自備齊文件之當月生效」。

她把個案攤在桌上，從第一頁的「家況調查表」開始看起，首先翻到背面看一下村里幹事的意見，然後再翻回正面看案家的共同居住人口與居住狀況，例如是不是透天厝等。不過她說這些只是參考用，除了幹事一般不會很詳細地填寫之外，土地、房屋的情形還是要看公告地價和法定的價格為準。她還舉例說像 T 縣的地就很便宜，所以就算是透天厝可能也不會太貴。但就是先藉著「家況調查表」來了解案家大致的情形。

匆匆瀏覽過之後，她直接翻到公所承辦人印出的「社會救助調查表」。因為是 B4 大小，平常是對折夾在個案資料當中，必須把個案打橫才能整張拉開。小慈指著公所的意見欄，上面有公所承辦人的字跡，用原子筆寫著「不動產超過標準，建請社工訪視」等字樣。她看到我狐疑的表情，解釋說公所那邊認為案主父親的不動產太多，但是可能已經跟案主沒有往來，所以希望我們派社工去現場看看，能不能幫案主作排除。

小慈接著又說，其實這個案件應該不需要請社工訪視這麼麻煩。因為從資料中來看，這位婦女的先生已經過世了，所以有可能是「特殊境遇婦女」。可能怕我不了解她的意思，她翻開《社會救助法施行細則》，指著第三條跟我說，只要是配偶死亡、失蹤、受刑、家暴等因素，然後又要扶養十八歲以下子女，就可以算是「特境」（「特殊境遇單親家庭」的簡稱，因為多是女性，多稱「特境婦女」）。

但是特境跟這個案子有什麼關係呢？她繼續翻出《社會救助法》，叫我看第五條第二項第二款，上面寫著只要是「未共同生活且無扶養事實之特定境遇單親家庭直系血親尊親屬」就可以排除在應計人口之內。換言之，如果斷定案主是特境婦女，又沒有跟父母住在一塊，那麼她的「尊親屬」，也就是爸爸與媽媽，就不用計算她們的財產和所得。因此，按照法律的規定，根本不需要派社工去訪視，也可以排除案主的父母。

不過「特境」的條件還包含了要「獨自扶養未滿十八歲未婚仍在學子女」，為了確定這一點，她又翻到個案中的戶籍謄本，叫我看案主兩個小孩的年紀，果然都是低於十八歲。順便翻到後面的國中學生証影本，確定她們確實是在就學中。再回到戶籍謄本，我們開始看案主名字右側的個人記事欄，上面的印刷字有寫到案夫（案主的先生）的名字，並且旁邊括弧註記一個「歿」字。小慈就拿出鉛筆來在這句話下劃線，還特別把「歿」那個字給圈起來²⁹。她說這麼一

²⁹ 不過她突然在個案上寫字讓我嚇了一跳，想說這上面是可以隨意塗寫的嗎？我後來才知道，原來這本個案是連民眾都不能過目的，一方面是因為上面有案主之外的其他人的資料，二方面在「家況調查表」或是「社會救助調查表」上面有幹事或者承辦人的各類意見，因此是公文書的性質，在上面做一些註記反而是必要的。例如用筆把某人的名字圈起來，在旁邊寫著案主、案女……，或是用螢光筆把出現「死亡」、「離婚」等字樣處劃線、圈起，都是很一般的做法，讓這些「關鍵字」更明顯。既能提醒自己，也讓其它工作者在看的時候更為清楚。就像公所的文姐也常常跟我說，幹事認真還是不認真，只要看他們有沒有在戶籍謄本上把案主全家

來，就符合了「配偶死亡」和「獨自照顧未成年子女」這兩個成爲特境婦女的要件。小慈說：「所以我看跟公所就不一樣。」她以一種陳述事實的平淡口吻緩緩說道，隱隱帶著一份專業的自信。

她提醒我，特境若是要排除尊親屬，還包括不能跟父母住在一起這個條件（也就是「未共同生活且無扶養事實」這個詞）。因此，她說她還會看最上方的全戶記事欄中，案主戶籍遷出的時間點，確認是不是最近的事情，以免案主是技術性地移出，來鑽這條法律漏洞。確定不是近期內的事情之後，她會再確認看看與案主同戶口中還有哪些人口，如果有兄弟姐妹也要計入，不過這戶比較簡單，就是案主跟她的小孩一起住而已。

然而戶籍謄本中無法確定案主究竟生了幾個小孩，也就會擔心有「偷生」其它小孩放在其它戶口裡面的情事。小慈說這個部份就要看手抄本（手抄戶籍登記簿）來判斷。不過比較麻煩的地方是，戶政人員的「字跡」往往龍飛鳳舞，密密麻麻的讓人眼花撩亂，小慈說她也是花了好一段時間才習慣看這個東西。不過她也解釋說，手抄本其實很好用，除了可以確認案主有幾個小孩之外，有的時候裡面還可以看到案主父母的狀況，包括他們是否在世，以及他們過去的職業類別等，可以用來判斷是否領取退撫金或是農保給付的可能。

至於手抄本的格式分爲上下兩個部份，下面是與案主有關的每個人的名字與一般資料，上面則是案主的記事。小慈確認案主的名字，然後再查看其它人的母親欄位中有沒有案主的名字，如果有就代表是案主的小孩，不過這邊只有兩個人的母親欄位有案主的名字，也就確認了案主果然只有生兩個小孩（聽起來有點笨，但實際上的運作就是如此）。小慈說，這樣一來，就可以確認應計人口就是案主和她的兩個小孩三個人。

確定了人口數之後，接著就是看一下所得、財產的部份，確認公所有無計算錯誤之處。雖然《社會救助法》把財產分爲動產跟不動產兩者，但是在國稅局提供的財所清單上並沒有很明確的劃分。小慈說她就是要看上面的註記或代碼來分類，再用計算機作個別類項的加總。她舉動產的例子，由於財所清單上找不到存款人的本金是多少，目前的作法就是先從財所清單中找到「利息所得」的部份（代碼爲 5A），把上面的金額除以「台灣銀行平均值一年期定期存款固定利率」，也就 0.02411 來回推存款本金有多少。她邊說邊拿起一旁的大計算機打給我看，結果與公所在「社會救助調查表」上算出的數字一樣。小慈說，她就是會這樣子確認「社會救助調查表」內每個格子內的數字，以防公所承辦人算錯。如果有不對的地方，就直接用原子筆在上面修改。

好不容易把上面的東西講完之後，最後她翻到郵局存簿內頁的影本，說這

的關係註記清楚就知道了。留下一片空白的就屬於不認真的，造成後面承辦人的困擾。從這個角度來看，這本個案可以說是工作者之間（公所跟社會處的）的共有物品。

部份比較無聊，就是內頁明細一條一條看下來，然後把全戶人的存簿都看完。主要是看案主家中有沒有什麼樣定期的收入，是前面沒有資料但是有匯入郵局內的。不過通常民眾只要被抓到一次，就不會再把錢匯到郵局內了，小慈苦笑地補充說。

總之，經過這些複雜又繁瑣的程序後，才算是把一個個案「審」完。我接著問她，那這樣子她就算通過了嗎？小慈說原則上應該就是會通過，只要再補某件資料過來就可以了。

「是叫民眾自己拿過來嗎？」我問道。她愣了一下，回答說我們不可能叫民眾都把東西交到這邊來，她一個人會處理不完，而且這樣子也不符合行政程序。她會請公所把審好的案子拿回去，並且把要補的東西註記在「社會救助調查表」當中社會處承辦人的欄位裡面。當公所那邊看到小慈的意見後，就會請民眾把東西補齊，再重新把整本個案拿到社會處來，如果沒有太大問題就會讓她過了。經過了上述的流程，一名低收入戶就此被製造出來。

第四節 社會救助業務研討會與總審查

以上有關製造低收入戶的描述，都是將審案程序跟個案內容視為固定不變。但實際上，審案的方式以及個案所需檢附的資料，每年可能都會有所變動。

這從《社會救助法》第四條就可以看出，在低收入戶的定義界定之後，第三項又接著說：「申請應檢附之文件、審核認定程序等事項之規定，由直轄市、縣（市）主管機關定之」。換言之，中央除了每年修正最低生活費以及財產的標準之外，實際上低收入戶的細節要如何計算，要採用哪些資料，還是交由各個縣市政府自己去決定。

因此，A縣社會處在每年的九月都會召開「社會救助業務研討會」，邀集所有鄉鎮市公所的承辦人與村里幹事到場，共同就實務經驗來討論應該以什麼方式來進行明年度的審核，最後形成《A縣社會救助調查辦法》以及《A縣XX年度低收入戶調查工作審核標準及注意事項》這兩個地方的處理辦法。將此辦法送交內政部作確認後，就會依照這個地方法來做處理。

這個會議的進行，主要是由小慈宣讀下一年度的審核標準異動，然後請底下的公所承辦人和村里幹事提出自己的意見。除了像最低生活費、最低工資等中央頒布的標準不能變動之外，其他認定所得與財產的方式都可以有所調整。舉例來說，在今年的會議裡，就增列了一條「擔任家中主要照顧者，收入以基本工資計之」，讓原先以24,061元的「初任人員平均薪資」作薪資設算的有工作能力者，可以在符合主要照顧者的要件下，改計為「基本工資」的17,280元。

又或者像汽車價值的部分，今年也開放民眾可以「檢附至少 2 家中古車商之車價估價單，以其平均之價值併入動產計算」，而非原先由縣府來做認定。

藉著這個會議，我們可以發現如何製造低收入戶，其實是各個工作者協商討論出來之後的結果。也因此，並非民眾只要申請到低收入戶之後，就一輩子享有這個資格。除了會受到中央標準的變動而有所影響之外，更有可能因為工作者調整了地方認定的規則，計入了原先不用計入的財產，造成資格的喪失。

資格的重新認定，是根據《社會救助法》第十三條：「直轄市及縣（市）主管機關每年應定期辦理低收入戶調查」，以及《社會救助法施行細則》第七條規定：「本法第十三條所定之調查，應於每年十二月三十一日以前完成，分類列冊登記，如有異動，應隨時變更」。因此，在會議結束之後，工作者必須在每年的年底之前，以新的規定來審核現有的低收入戶。這個步驟就稱之為「總審」。

本年度總審的預定進度如下：

98.9.7-9.8—召開社會救助低收入戶工作講習〔也就是上述的社會救助業務研討會〕

98.9.14-10.2—公告受理申請（通知原列冊舊案者提出申請）

98.9.23—〔社會處〕傳送稅籍資料媒體檔〔給國稅局〕

98.9.25、98.10.23—〔社會處〕依實際需要〔向國稅局〕辦理申調財稅資料

98.10.5-10.30—各鄉鎮市公所初審

98.11.2-11.13—實地訪查

98.11.2-11.30—縣府複審

98.12.1-12.25—鄉鎮資料建檔及開立低收入戶證明

98.12.28-99.1.1—各鄉鎮市公所將低收名冊電子檔寄送本府

這裡面最特殊的，就是「通知原列冊舊案者提出申請」，也就是由小慈這邊發出公告，通知「舊案」檢附全戶戶籍謄本、全戶郵局存簿到各公所來申請明年度的資格。也因此，就算是舊案，如果沒有主動來做申請，那就會自動被排除在總審查之外，這代表他已經放棄預約明年度的資格，不管是真的脫貧了，還是因為其它原因而無法前來申請。

這個發公告的動作，在工作者的術語中稱為「啟動總審機制」，也就是開始明年度的資格審查。最特殊的一點是，因為案件量大，所以就不請民眾自行申請「稅籍資料清單」（看有沒有被申報扶養之用）以及應計人口的「財產所

得清單」，而是由社會處這邊向國稅局批次申調³⁰。各公所的承辦人會先將有申請明年度資格的民眾作成名冊，送給社會處的小慈與愛姐來作彙整，小慈則會把各公所的名冊匯集起來，轉換成電子「媒體檔」後送到國稅局，請國稅局將這些民眾 97 年度的稅籍資料以及財稅資料匯入社政系統當中，再由各公所的承辦人印出作初審。

初審結束後，社會處會自十一月初開始，由小慈調度全處的社工，分批派到各鄉鎮市去訪視有申請明年度資格的民眾，並且將訪視的結果寫在「家況調查表」背面的「社工員訪查意見」欄當中。當這些步驟都完成後，小慈就會根據公所的初審意見，以及社工員的訪查意見，做出最後的複審。

這個總審的過程會在年底結束，而經過重新審查之後，往往會有兩三成的舊案被刷掉，喪失原來的低收入戶資格。不過民眾在收到公文之後，可以提出申覆，要求工作者再次就她舉證的新資料來做審核，通常處理申覆的過程會拖到三月左右才告一段落。

年底總審結束之後，進來的新案件又會恢復一般的審查方式。這時候適用的規定同樣是前一年在「社會救助業務研討會」所決議出來的新規定。然後低收入戶的人數又逐漸上升，一直到年底的總審又再刷掉一些不符合資格的民眾。正如公所的宜姐所說：「年初因為經過重審以後，會有很多不過，然後再慢慢……新的案子出來，逐月會增加。然後到了年底又是一個飽和，經過審查以後，它〔低收入戶人數〕又會掉下去……」。

就這樣，一個一個的低收入戶就在民眾的檢附資料，以及工作者的審案當中不斷地成形，被製造出來。一直到了每年九月，社會處開會檢討審案的方式與檢附的內容，同時宣布中央新的所得和財產的標準，接著，這些該年度被製造出來的個案，又要以新的規定來進行大規模的檢查，剔除那些不符合新規定的低收入戶。然後從年初開始，一個一個的低收入戶又在民眾的申請之下，為工作者所製造出來……猶如一個不斷的循環，架構起了工作者製造低收入戶的生命週期。

³⁰ 如果新案提出申請的時候，是在「啟動總審機制」之後，又社會處尚未向國稅局批次申調之前，則同樣不需要自行申請「稅籍資料清單」和「財產所得清單」，也是由社會處統一向國稅局申調。

第三章 與貧窮脫鉤的低收入戶樣態

在上一個章節，我詳細描述了工作者製造低收入戶的流程，包括個案如何產生，又如何被審核。這一章我將在這個基礎之上，檢視工作者的現場實作受到哪些情境因素影響，又在這些因素影響下，如何創造了審核低收入戶的特殊情境。我在此所要斷言的是，工作者在製造低收入戶時的考量，與申請者是否貧窮之間的關係並不明確，更可能因此排除了真正需要幫助的貧窮者。

第一節 四種影響審案的元素

在本節中，我將整理出四個影響低收入戶審核的元素，分別是「書面」、「爭論」、「解套空間」與「值得救助」。前三者彼此相關，當「書面」審查作為官僚實作的核心基礎，會衍伸出來自民眾的「爭論」，與工作者提供「解套空間」的這兩種現象。至於「值得救助」則是來自於工作者對民眾的主觀感受，也是較為獨立的元素。

一、書面：落實依法行政

從上一章對於現場實作的描述，我們可以看出工作者的實作過程，乃是致力於形成一個「書面」的個案，以此形成整個活動的基調。然而問題是，書面資料為什麼具有如此重要的性質？又書面審核對於工作者有什麼意義？

為什麼是書面審核？如果我們能夠以申請者「當下的貧窮狀況」來做審核，自然最沒有爭議，但「當下的貧窮狀況」卻和低收入戶的製造公式有所矛盾。因為「低收入戶」所牽涉到的不只是申請者個人，而是一連串的應計人口加總後的財產與所得。就算每一位前來申請的民眾都說自己現在很窮，也不代表跟他相關的其他應計人口很窮。另一方面，由於審核必須立基在相同的基礎之上，如果每位民眾都用不同的方式（包括用說的）來證明自身當下的貧窮狀況，那工作者據此所作出的裁決便會受到質疑。因此，藉著收集所有應計人口的書面資料來進行審查，似乎是目前唯一的選擇。

這也如同許多官僚體制的研究所言，對公務員而言，最重要的莫過於自我安全的保護（Merton, 1968；賈裕昌，1999，頁99）。因此工作者會想盡辦法讓自己的任何裁定都能合於法的程序，也就是所謂的「依法行政」，以防止外

界質疑行政者判斷的「公正性」，而有「圖利他人」或是「瀆職」的可能性。否則就會像小慈所說的：

如果每個民眾來，都說前夫沒有養小孩，那我就給妳過〔排除前夫為應計人口〕，那通過很 easy 呀！我不用作任何審查，只要憑民眾所說的，我就說 ok.....那我就完蛋了，圖利他人，因為不公平.....

像上述的情況，小慈一定要請社工實地訪視之後，根據社工的書面訪表才能依照五二八條款做排除，否則便是不合法的判決。若遭到他人質疑，更有可能威脅到她的公務員身分。因此，所謂「依法行政」，就是依照書面的資料，並且按照既定的程序處理，這也是行政者「保護」自己最重要的一個手段（許秀如，2009，頁 144）。

然而進一步探討，會發現書面資料未能全然反映民眾的現實處境。

和現實有出入的問題，最常發生在財產所得資料的檢附上。如同前面所提到的，由於報稅制度上永遠是報過去的稅，工作者能取得的資料也永遠是「過去的」，並非能反應當下情況的資料（廖宗侯，2006 頁 153）。但為什麼不是一開始就請民眾檢附最新的薪資證明呢？這又牽涉到人力不足的問題。由於全縣的承辦人只有一個，卻要負責全縣數千戶的申請案，又不同的案家在薪資資料的取得上，也會因為職業性質的不同，而有不同的狀況。例如是自己開店，那薪資證明變成是由自己來開，完全無法查證。或者有些工作的薪資過低，老闆也不願意幫民眾證明他給出的薪資是低於法定最低工資的。

換言之，如果每個民眾的狀況都必須個別地考量，那麼在人力有限的條件下，實是難以達到的。工作者在「行政便宜」下，只得先將已經完稅的財所資料當作審核的基準³¹。同時，「三合一」的審核規定中，除了所得之外，還要考慮到動產與不動產的規定。讓這個問題更為棘手的是，這些資料彼此在時間的落後程度差異甚大，造成加總時的混亂。

這個部份需要進一步解釋。根本來說，這是因為國稅局對於所得和財產的定義跟社會處的不同所造成的問題。以「動產」來說，社會處的規定是要算入銀行的「存款本金」、「汽車」、「投資」。但是財產所得清單上並不是把這三種動產的項目放在一起，個別的更新時間也不相同。就像「存款」的部分，根本不會顯示在清單上面，工作者必須從清單中找出去年的利息所得，除以台銀的利率去回推民眾「去年」在銀行當中大概存有多少錢。至於「汽車」跟「投資」這兩項，則是會放在最後一張的「財產歸戶清單」上。但是「汽車」的部分並不會顯示有多少錢，上面只會註明購買時間、排氣量多少，工作者還要自行設

³¹ 這其實還牽涉到社會處與國稅局之間的問題，就算國稅局有更新的資料，但是因尚未完稅，也不願意將這些資料交給社會處做行政處分。否則如果做出來的處分有瑕疵，最後國稅局還要出面來說明跟負責。

計出估價的公式，來推算該汽車折舊後的價值。有趣的是，汽車的購買資料可以更新到最近，只要有去監理站辦理汽車牌照的登記就會被國稅局勾稽到，然而在同一張清單上的「投資」，卻因為各上市公司更新股東名單的速度很慢，所以多半會停留在「半年」以前的資料。這麼一來，工作者所做的事情，就是把「去年度」由利息所得推算出來的存款本金，加上「半年前」的投資狀況。最後再加上「當下」的汽車價值（用估價公式推算出來的）。結果光是一個人的動產，就混合了三個不同時段的資料。

同樣的問題也發生在「所得」上面，因為像「租金收入」、「利息收入」等顯示在財所資料上的項目都算是所得，也都是去年度的資料，倘若民眾又檢附最近三個月的「工作收入」來做佐證，就會變成把「去年度」的各種收入，加上「當下」的工作收入，一樣造成時段的混亂。結果如下表整理所示（見表 6）。

表 6

時間混亂的收入財產資料

| 類別 | 細目 | 代表的時間 | 備註 |
|------------|------|-------|--------------------|
| 動產 | 存款本金 | 去年 | 工作者將利息收入除以台銀利率後回推 |
| | 汽車 | 現在 | 工作者自行估價或民眾檢附估價單 |
| | 投資 | 半年前 | 視投資公司更新股東名單的速度而定 |
| 所得 (收入) | 租金收入 | 去年 | |
| | 利息收入 | 去年 | |
| | 工作收入 | 現在 | 若民眾有額外檢附最近三個月的工作所得 |
| 不動產 | 土地 | 現在 | |
| | 房屋 | 現在 | |

除了財產所得的問題之外，由於「依法行政」是最高原則，所以法律訂定的問題，也會連帶地影響到書面審核的有效性。例如《社會救助法》第五之一條的「薪資設算」，就是將有工作能力的人口預計一定的薪資，以防止福利依賴，卻不問對方實際上賺取多少錢。

至於第五條所規定的「應計人口」，更是不顧民眾資源分配的實際情形，只根據檢附的戶籍資料，就把一親等的人口或是同住的兄弟姐妹算入其中，預設了彼此之間有互相照顧的責任。更嚴重的是，這種以「平均每人每月」的收入來計算是非常有問題的，其本意是假定家庭的生活資源彼此「均等」地分享，但是已經有研究指出，家庭中的生活資源反而是以「非平均分配」為常態(Alcock, 1993, pp.98-100)，會受到家庭成員間權力大小、性別差異的影響。當然就政策而言，它可以辯稱難以觀察到家庭內部資源的分配狀況，不得以採用這樣的方

式。但完全無法解釋的是，它所謂的「應計人口」，卻超出了居住在同一戶的根本想法，把已經不同住的父母、小孩，甚至申報綜合所得稅減免的人全部算進來，以致於這些人的資源乃是「跨家戶」地平均共享，但卻不問事實是否如此。這些不顧事實的做法，都是「依法行政」為人詬病之處。

有趣的是，不顧民眾實際狀況的特性，竟成了書面審核共通的原則。甚至我們可以這麼歸納，只要是「依法行政」，是依照「書面」做審核的，就是依照「法」的邏輯在運作，也因此會與民眾實際的狀況脫節。重要的是，這種因書面審核的根本特性而引起的結構性落差，將可能導致工作者最不願見到的情景發生——「爭論」。

二、爭論：民眾與工作者之間的角力

「爭論」作為影響工作過程的第二個因素，是如何進入到工作者的實作當中呢？正如上節指出的，書面資料與實際狀況的落差，使得民眾接到審核結果後，發現竟然是因為某些過去的財所資料，或者是不存在的扶養關係而無法通過時，第一個反應就是認為受到不公正的判決，也開始對工作者的審案實作產生懷疑。就像我在田野筆記中記錄的：

小慈憂慮地跟我提到說，民眾常常會針對所得的部分來爭論，我問說不是就按照財所上的來計算就可以了嗎？她說主要是 24,061 [薪資設算] 那一條，跟民眾講民眾真的聽不進去，就說我都沒有工作，哪裡有錢。另外，財產的部分像是股票也無法更新到最新的.....

其他人聽到我跟小慈的談話，也紛紛表示意見。小如跟小玉則是開始學民眾打電話用台語罵的樣子：「那塊地就不是我的，是別人的呀！」、「我就都沒有去工作呀，怎麼會有錢！」、「嫁出去的女兒就是潑出去的水，你是不知道喔.....」、「我和我爸媽早就沒有瓜葛了！」、「小孩他那有在管，都沒有照顧呀！」、「股票，我哪有股票！我兩年前早就賣掉了啦.....」兩個人妳一言我一語的，逗的大家都樂了。

上述的田野片段所顯示的，正是工作者對於民眾前來爭論的習以為常。就像我問阿欣工作內容時得到的回答：「工作內容噢，就百分之八十的時間都在接民眾抱怨的電話呀，說妳們為什麼要逼我、為什麼不讓我過之類的.....」。

而此類的爭論情景，事實上不僅出現在審案結束，民眾得知結果之後，而是充斥在整個檢附資料的過程當中。如我在前面對製造低收流程的描述（第二章第三節），由於所有用來做成個案的資料，幾乎都需要透過民眾去申請取得，再提供給工作者作審查，也因此帶出工作者對「補件」的厭惡。讓這個問題更為嚴重的是，因為檢附哪些資料以及審查的程序，都是工作者在全縣的救助會

議中所決定的，不僅具有「法」的性質，一般的民眾更是無從得知，也無權過問所交去的資料究竟會如何被使用³²，因此會覺得工作者是黑箱作業，是在「刁難」他們，反過來也造成工作者的困擾，像幹事阿如姐就說道：

有一個例子是說，一開始我問他〔民眾〕的時候，他可能自己戶籍謄本裏面有哪些人他也不清楚，後來發現他的兄弟姐妹竟然也在裏面。因為兄弟姐妹要列入計算，就會再請他再補兄弟姐妹的資料……**但是有些民眾它就是沒有辦法體諒，他就說妳為什麼叫我跑這麼多趟，妳上次只告訴我這些，現在又叫我拿我弟弟……**

拿弟弟的資料，反映的是「法」的認知——不論有無同住事實，都會將兄弟姐妹算入應計人口。這可能就會和民眾的認知產生落差，認為與現實不符，而要跟工作者爭論。此外，人口的計算只是千百種落差當中的一種，其他各種財產、所得的資料，同樣會成為民眾與工作者爭論的焦點，就像有民眾在 A 縣社會處的網站上投書開罵：

我們家裡面三個小孩，兩個還在念書，一個去年剛畢業，而且我媽幫別人打零工，根本就沒有什麼正常收入，居然還要我們提出薪資所得證明！在 A 縣鄉下地方差不多都是農業為主，哪有什麼薪資證明，這不是故意在為難我們嗎？**如果不能提出薪資證明，就要以一個月二萬五來計算我媽的薪水，這豈不是太不符合常理了！**我想請問一下，在田裡幫人家打零工是要從哪生出來證明！！³³（以上粗體為我所加）

或許要求打零工的民眾提供財所資料的確不合常理，但是工作者又不可能只憑民眾口頭說有賺多少錢就算多少錢，如果民眾謊報或刻意隱瞞，又該如何處理呢？如果因此發生問題，工作者會被上級機關冠上「調查不實」的罪名，更危及工作者最根本的自保原則，這就形成了一個「爭論」和「依法行政」之間的兩難。面對這樣的困境，工作者也總是不斷地在權衡，如何既能減少要求民眾「補件」的機會，又能達到最基本的「自保」程度。

至於民眾所採取的爭論手段，具體而言可以分為四種類型，分別是「申覆單」、「打電話」、「寫信箱」、「找議員」，而這四種類型的爭論對工作者的影響程度也有所不同。第一種方法，也是對工作者而言最輕微的手段，是指當書面審核不符的時候，民眾填寫「申覆單」要求工作者就他陳情的狀況再作考慮。第二種方法，則是「打電話」來跟工作者爭論為什麼工作者的認定與他自身的認知不符。這時工作者就要花時間跟對方解釋法上的規定是如何，不管對方能不能聽得進去。這種方式也是最常遇到的狀況，幾乎成了工作者每天的例行公事。

³² 衍伸來說，窮人有可能組織壓力團體，參與審核規則的訂定嗎？就 Simmel（1971）的觀點來看，公共救助之所以可能，是奠基在納稅人要求行政機關執行濟貧的權利，並非窮人的權利。因此窮人參與審核的過程是不可能的。

³³ 基於匿名原則，我已經修改過內文，但保留原文意思與語氣。

工作者對上述這兩種狀況都還有辦法躲避，例如以「依法行政」為理由來反駁（姜適雯，2007，頁 149），或是乾脆假裝不在辦公室。最麻煩的，是民眾繞過工作者，透過其他人施壓的狀況。就像第三種爭論的方式，民眾藉由「寫縣長信箱」，表明自己實際上是如何，又怎麼遭到工作者的刁難等等，這時候上級就會施予壓力，請承辦人去「關心」民眾一下。第四種也是最讓工作者厭煩的，是民眾直接「找議員」前來關說，而議員就會打電話甚至是直接到辦公室指責社會處的承辦人。

想到民眾可能採取的爭論手段，工作者都感到戒慎恐懼。像 A 縣原來有意推廣電子化的服務，希望當社會處的承辦人確定民眾申請補助通過或沒通過之後，可以透過電腦發簡訊給民眾。當小慈向其他工作者轉述這個提案，眾人一聽就嚇的驚慌失措，小玉和小如七嘴八舌地說，這樣的服務還是不要提供比較好，如果民眾最後有通過還沒問題，但如果要告知民眾不通過的理由，民眾一收到訊息一定馬上打來罵。從這樣的反應就可以看出，對工作者來說，會覺得每個「沒通過」的民眾，都是一個潛在的危險，就像小慈所說的：

我只是盡量給自己少一點麻煩，也給他〔民眾〕少一點麻煩……當然每一個（民眾）都過是可以，只要在法上你們都是合理的、都過就好了啊！也給我少一點麻煩啦！你們申請過就過啦，到時候你們不過，你們又寫信箱……

因此，在爭論的壓力下，其實沒有工作者願意「刁難」民眾。他們所在意的，只是希望在「自保」與「爭論」當中求取一個平衡。但這也意味著「爭論」總是無可避免地鑲嵌在整個審案的過程當中。

三、解套空間：避免爭論的巧思

由上節可知，爭論導致工作者極大的厭煩。不過這也反映了只要「自保」的前提能滿足，工作者其實非常願意幫民眾尋找「解套」的方式，以避免爭論的發生，也就是小慈所說的「給我少一點麻煩」。因為沒有工作者願意處在一個總是衝突不斷的工作場域當中。

最簡單、也是最普遍的解套方式，就是幫民眾轉申請其他較容易通過的補助。例如當低收入戶無法通過的時候，工作者就會視民眾家中有無身障者、老人或小孩，建議改申請身心障礙者生活補助、中低收入老人生活補助，或兒童及少年生活扶助等條件較為寬鬆的補助；或者視對方有無急難事由，由社工給予一次性的急難救助金。如果這樣都不行，就由社工轉介到民間資源，但是認定的部份就不是工作者所能掌握的。

不過民眾如果是以申請低收入戶為唯一目的，那就要看在這樣的前提之下，有沒有「解套空間」的存在。

什麼是「解套空間」呢？這乍聽之下有點違反常理，所謂的書面審查，不是通過就通過，沒通過就沒通過嗎？不過其實書面審查做為「依法行政」的產物，代表只要在書面的資料上做些調整，那麼工作者仍然可以滿足「依法行政」的原則。這主要可以分成兩種方法，第一種是以「新資料取代舊資料」，第二種是「增加或減少應計人口數」。

第一種以「新資料取代舊資料」的方法相當常見。我們已經知道，用過去的資料來作為審案的基礎乃是「行政便宜」下不得已的作法，因此只要民眾有辦法提出一個「更新」的資料，就可以「推翻」之前用來審核的資料。在地方的調查辦法中，其實也為此預留彈性空間：「調查人員應多方蒐集申請人應計算家庭人口之收入、財產收益、價值及其他有關證明資料……列為審核之依據」。換言之，只要民眾提出的資料是工作者所「認可」的客觀資料，那麼就滿足了法的要求，工作者也樂於幫民眾解套，以降低未來發生爭論的機率。

第二種「應計人口數」的調整方法，在《社會救助法》也同樣預留彈性空間，也就是「不列入應計算人口範圍」的規定。特別是我在上一章所提到的「五二八條款」，就法而言，看起來的確是體恤民情，能夠藉著實地調查來排除實際上沒有相互照顧的應計人口。但是就實務面來講，一次的訪視，是否即能判定有沒有共同居住、扶養的事實，這點仍有待商榷。就像我跟社工小魚實地訪視一位有四個小孩的羅老先生，問他四個小孩的情形：

羅老先生大聲回答說，那四個小孩都是在前妻那邊啦，已經很久沒有往來了。小魚追問：「那你都不會想要跟她們連絡嗎？」羅老先生無奈地說，那四個小孩既沒有來電，也沒有來信，那有幾次他主動想要聯絡，但是他們的手機也都沒有人接這樣。

結束之後我問小魚，我們怎麼從這樣的訪視，知道這四個小孩究竟有沒有盡扶養責任？小魚說，反正她就是以問到的東西來寫成訪表，根據「案主表示」他已經與四個小孩沒有來往云云。於是羅老先生的應計人口突然間就消失了四人，他也順利取得了低收入戶的資格。我跟另外一個社工阿沛提到此事，她苦笑地說：「對呀，哈哈，我們去都是在幫他們排除啊，我跟小魚目前的感想就是，感覺我們去看申覆低收的部份，就是在幫他們作排除……因為所有都是五二八（條款）了……」。

不論這種作法是否是對社工專業性的消費，以及是否只有前來爭論的民眾才會獲得社工排除的公平問題，「解套空間」所反映的，仍然是因書面審核在先天的限制，導致工作者必須找出彌補的方式，為前來爭論的民眾留下轉圜的餘地。更深一層去思考，書面審查先天的缺陷，其實也促成了工作者與民眾之

間的「共謀關係」，後者只要來「爭論」，前者則以「解套空間」來回應，讓雙方都能解套³⁴。從小慈主動在公文上主動告知民眾申覆的方式，我們可以看出這樣的互動模式：

像我〔小慈〕一定都會寫說，你〔民眾〕不通過欲申覆請你作什麼什麼什麼，我一定會寫說你申覆你要補什麼件，然後拜託你一定要一次補過來。我不想跟你說你不過，然後我又不跟你講說要補什麼件。然後你補件會氣我說，為什麼叫我補第二次件，就會很生氣。

也因此，在個案形成的過程中，工作者若察覺到民眾可能會針對某些事項前來爭論，通常也會預先在書面審核確定之前，提早告知民眾解套的方式，讓民眾重新檢附其他新的資料，最終也是希望避免上述的衝突場情境。

不過「解套」終究是工作者因害怕「爭論」而產生的實作，對工作者來說，都帶有一點「被迫」的性質，像公所的宜姐就嘲諷地說：「申覆以後通過的很多，機率很高。或許五二八條款是一個很好的……很好的藥單，欸，各項補件也都是很好的藥單，哈哈。」

當然，解套空間的最底線，還是要在法上能夠成立，否則工作者所要面對的可能就是「圖利他人」的指控。因此面對每一個個案，工作者都要花很多的時間去幫他找出可行的解套空間，不管是從人口關係或是從財產所得中，只要是在法的範圍內所允許的³⁵。所以小慈也說：「如果她的狀況真的很難去幫她解套，那我就會擺爛，哈。因為真的很難啊，沒有辦法。」她一語道破這個矛盾的關係，就算民眾再怎麼爭論，工作者終究不會將自己置於身陷囹圄的危險當中，這是工作者的最後防線。

³⁴ 小慈還給了我一張「不符合低收入戶之問題解決方式」，上面詳載了各種解套方案的「標準」流程。

³⁵ 這邊可以再舉一個例子。一案主共有三個兒子女兒，妻子已離異，其中一個女兒與前妻住。因為是法判離婚（有檢附證明），所以前妻不用算入應計人口，但與她同住的女兒還是要算進去，而且因年滿 18 歲，須計入 17,280 的基本工資（這個數字是小慈用藍色原子筆寫的，因為她覺得只要沒有附上學生證等證明，就可能在工作）。又同戶籍有一女兒是唸高職夜間部，算 5,760 元。另外，案主的哥哥也在同戶籍，若計入應計人口的話，動產、不動產都會超過標準。不過宜姐跟我說這個案子有解套的方法，首先是叫她哥哥把戶籍遷出。其次就是把她太太哪邊的那個女兒的在學證明附上，這樣收入就可以算零。因為宜姐是認為，十八歲的話應該還是在唸書，這樣的話，就多一個人可以把全家的平均收入降低；又哥哥雖然是同戶籍，但應該是各過各的生活，不應該把哥哥的財產也算進來。她說她看這個案子，是有這個「意象」。不管如何，宜姐說已經請里幹事去跟民眾講這個方法了，至於做不做就是民眾的問題了。

四、值得救助：社會與個人觀感的運作邏輯

最後，讓我們來考慮一個社會救助的老問題，也就是「值得救助」與否。這個因素和上面所提到的「書面」、「爭論」以及「解套空間」三者並不具有直接的關係，也就是不完全鑲嵌在社會救助的工作場域當中，而具有某種普遍性。或者說，它是工作者身為社會一份子的感受。

儘管法律早已取消了「分類救助」的做法，然而，值得救助與否，仍然不可避免地影響工作者的實作。工作者在審案的過程中，仍可能將申請者的不同特性列入審核時的參考因素，例如「申請者的身分別」和「申請者使用金錢的方式」。

在「申請者的身分別」上，和社會大眾一樣，社會救助工作者對於獨居老人、身心障礙者、婦女、有工作能力的男子等不同類別者，都有不同的致貧想像，雖然不一定可以排出明確的層級出來，但對於鰥寡孤獨等「舊貧」，仍然是有比較大的同情心，對於單親媽媽、失業人口等「新貧」，則抱持相對懷疑的態度（張君培，2009；陳姿伶，2008）。因此，當工作者面對一個未婚生子，而且屢勸不聽仍繼續生育的年輕媽媽，這種態度就顯露出來了：

「如果妳〔未婚媽媽〕生了一個之後，妳就知道自己去做節制……不用說看到妳對這個社會的誠意，只要看到對那個小孩子的責任就好了，妳就知道說，自己還沒有作好準備的話不要生這個小孩子，那我覺得還可以接受，可是，妳還生兩個……」幹事阿如姐忿忿不平地說。

「我覺得她有點像是在糟蹋自己的人生，而且還浪費社會資源。」阿敏姐也從旁附和。

相較之下，一個被兒子拒絕扶養的獨居老人，則會獲得比較大的同情，就像小慈所說，如果知道這位獨居老人的居住狀況也很不好，她就會主動替對方創造有利的條件：「我就會寫說，那案子〔案主的兒子〕長年不回家什麼什麼的，我就會幫他多寫一點話。在這部份的話，我覺得是有一點點自由心証。」

除了對不同身分別有不同的貧窮想像之外，「申請者使用金錢的方式」也是一個同時會納入考量的因素，也就是案主把錢花到非必要生活開銷的狀況。就像社工阿沛跟我說的：

像有時候會訪到一些個案，她明明就已經沒有錢了，可是他卻租一個很好的房子，每個月就花一萬的房租費。因為在這邊，一萬其實是算是蠻多的……又像有些人雖然房子是自己的，但是他貸款又貸很多錢……他又來申請低收，那我是覺得……唉，就是觀感的問題。

倘若民眾真的是貧窮的，是需要幫助的，那為什麼會在居住上花費那麼龐

大呢？這不禁讓工作者心生懷疑，這筆救助的金錢是否只是用來繳房貸的補貼？「想到我們的錢，是拿給藍阿花去繳房貸，就很生氣！」小如就不滿地嚷著³⁶。

換言之，即使資產調查強調凡落入貧窮者，都應該獲得救助，但是「社會觀感」的因素，仍然影響著工作者審案的情緒。這種情緒又因為工作者本身也是繳稅的公民大眾而得到加強，像幹事阿如姐跟我說：

我們就會覺得說，今天低收入戶妳可以申請你會過，妳也真的過了，可是我會覺得，對呀，如果我是納...不是，**我本來就是納稅人，我會覺得有點浪費我的錢**，我真的會有那種感覺。

甚至當我自己隨同社工訪視某些低收入戶，看到客廳有平面液晶電視，還有真空管的音響擴大機時，也著實嚇了一跳，不免會產生懷疑的心理。當我跟公所的宜姐提到此事時，她語帶不滿地說她家都沒有液晶銀幕哩，也無奈地指出這真的是「社會觀感」的問題。她又舉例說，有一戶低收，讓小兒子去唸私立貴族中學，她就生氣地問公所其他人，有誰把自己的小孩送到那邊去唸的，覺得社會資源怎麼能這樣子濫用。

在考量「社會觀感」時，工作者的「個人因素」也會混雜其中，讓是否「值得救助」的判斷更為複雜。就像小慈表示，各個公所承辦人對民眾的態度都不一致，像很多承辦人只有委任五等，薪水三萬多而已，底下還要養三個小孩，當遇到那種二養一（夫妻兩人養一個小孩）還來申請的，心裡就很不是滋味。又像有次督導跟阿沛在討論一個不動產很多的個案，他看過資料後忍不住說：「說這二養二，而且身體都很正常，這樣還可以過喔.....」他語氣有點不悅：「我覺得低收很好請呢.....」。

甚至民眾對待工作者的態度，也會影響到工作者的觀感，就像小如跟其他人分享她剛剛遇到了一個態度很好的民眾，高興地說：「對方態度很好的話，我就會主動幫她印（資料），連她的四個小孩也都幫忙印。」她接著說：「很久沒有遇到這麼和善的民眾。說不好意思來打擾你，知道你業務很忙等等。如果（遇到）態度不好的話，我就會滿肚子火〔台語〕……」講到這裡，她自己也不住笑了出來。

從上面的例子，可以很清楚地看出「社會觀感」與「個人因素」如何相互交織地影響了決定「值得救助」與否的感受。有趣的是，「值得救助」跟「爭論」一樣，也是鑲嵌在整個個案形成的過程中，包括了檢附資料，以及實地訪視個案的每一個環節當中。因為在這些環節當中，存在著各種民眾與工作者的互動機會，使得上述的身分別、用錢方式，以及民眾的態度等等，直接地影響了工

³⁶ 又或者像一次公所的承辦人齊聚在社會處，其中一個承辦人就不滿地對大家說：「我那邊有個低收入戶竟然冷氣（一個月花）四千多，我兩個月才兩千欸.....」，其他人聽到也紛紛搖頭，認為這太不合理了。

作者看待民眾的觀感。因此，如同工作者擔憂民眾未來可能的爭論而提早幫忙解套一般，工作者也可能因為對該民眾的印象良好，而主動告知一些「撇步」，讓最終的書面審核可以順利的通過，以免日後再麻煩民眾提出申覆，反而阻擋了獲得資格的可能³⁷。

第二節 實作的十六種情境，三種低收入戶類型

上一節指出了社會救助「書面」審核內部的固有缺陷與不足，使得「爭論」與「解套空間」成為彌補此一機制的作業內容。同時，又因為工作者在身分上的雙重性，使得「值得救助」與否的社會觀感更滲透到實作的每一個環節當中。若以「書面」審查為基礎，加上「爭論」、「解套空間」、「值得救助」的作用，讓原先截然二分的審案實作，以及結果的通過或不通過，都有了更多爭辯的可能性。

進一步分析，這四種元素其實分屬兩個不同的範疇。「書面」審查，乃是內建在依法行政當中，不可避免的狀況，與受到社會既定價值影響，具有文化意涵的「值得救助」元素，都是偏向既定的結構條件。至於民眾的「爭論」，與工作者提供「解套空間」，則是雙方在上述的結構條件下，各自能動性的展現。

不過必須要強調的是，這四個元素並非單獨地對工作者的審案造成影響，而是這四個元素彼此的影響，共構了工作者所面臨的各種可能情境。原來審案所代表的，是這四種不同元素相互交織的結果。因此，我們可以從「組合」的角度來檢視這四個要素如何影響工作者的判斷。我們可以藉由下方的表列（見表 7），用一個簡化的方式來呈現工作者在審案時可能遇到的所有狀況類型。

在最上排的部分，我列出了影響工作者實作的四個元素，也就是「書面」符合與否、「爭論發生」與否、有無「解套空間」、是否「值得救助」。在底下的表格中，「+」表示正向（有或是）、而「-」表示負向（無或否），如此一來，我們就可以藉著真值表得出 16 種可能的類型。而這 16 種類型，正是工作者在審查每一件個案時，所可能遭遇到的全部情形。

接著，我們以「預測價值」（predictive value）來考慮這 16 種類型的意涵。就本文的主旨來看，究竟「誰」能夠通過成為低收入戶，自然是最重要的預測價值。因此，我們先不論無法成為低收的那些類型，而就四種因素的組合來看哪些類型「可以」成為低收入戶。

³⁷ 當然這點跟爭論是難以一刀兩段的，有可能越值得救助的對象，當跟工作者爭論起來的時候，對工作者產生的殺傷力更強，因為裡面包含了工作者更多的同情。

表 7

實作的十六種情境

| 組合編號 | 初步書面符合 | 民眾以各種手段爭論 | 可操作的解套空間 | 工作者認為值得救助 |
|------|--------|-----------|----------|-----------|
| 1 | + | + | + | + |
| 2 | + | + | + | - |
| 3 | + | + | - | + |
| 4 | + | + | - | - |
| 5 | + | - | + | + |
| 6 | + | - | + | - |
| 7 | + | - | - | + |
| 8 | + | - | - | - |
| 9 | - | + | + | + |
| 10 | - | + | + | - |
| 11 | - | + | - | + |
| 12 | - | + | - | - |
| 13 | - | - | + | + |
| 14 | - | - | + | - |
| 15 | - | - | - | + |
| 16 | - | - | - | - |

回到「依法行政」的原則，這當中最有影響力的仍然是書面資料的符合與否。正如幹事阿如姐所說：

我們大部份是以書面審嘛，只要他〔民眾〕書面過，就算妳實際去看，他可能住比較好一點點的房子，妳也不能說他就不是低收入戶啊……**他只要是在規定的價值裏面就ok啊！只要他有符合那三項〔收入、動產、不動產〕的規定就ok啦。**所以我們拿到資料的時候，我們心裏大概就有底說，這個人會不會過，大概知道了啦。

因此，只要是書面審核通過，其他要素的出現與否，將不會影響到工作者給予對方低收資格的裁決。藉著這個方法，我們可以有效地把第 1 類到第 8 類都歸為一類，並且稱為「類型 A」（見表 8）。

接著我們就要考慮那些書面「不符合」的類型。剩下哪些因素的組合，會讓民眾仍有機會取得低收入戶的資格呢？正如上面的分析所述，民眾的「爭論」一直是工作者非常不欲面對的情形。那麼是否只要是前來爭論的民眾（第 9 類到第 12 類），都可能通過低收入戶呢？

在回答這個問題的同時，我們不能忘記還有另外一個重要的因素，也就是「解套空間」的有無。倘若民眾的爭論，沒有辦法滿足依法行政所允許的解套手段，那麼承辦人仍然會將他駁回。就像小慈遇到一個因為被計入姐姐的財產而沒有通過的民眾：

表 8

低收入戶類型 A

| 組合編號 | 初步書面符合 | 民眾以各種手段爭論 | 可操作的解套空間 | 工作者認為值得救助 |
|------|--------|-----------|----------|-----------|
| 1 | + | + | + | + |
| 2 | + | + | + | - |
| 3 | + | + | - | + |
| 4 | + | + | - | - |
| 5 | + | - | + | + |
| 6 | + | - | + | - |
| 7 | + | - | - | + |
| 8 | + | - | - | - |

他〔民眾〕就寫申覆書上來，只寫說「姐姐無法工作」，哈哈，可是他姐姐還是規定的工作人口呀。他想要解套的點，都跟我想的不一樣，我是很法治的人欸，我會保護自己呀！結果他申覆上來說，說什麼「姐姐無法養我」，但是與姊姊同住的事實並沒有去改變啊！他沒有寫說姐姐為什麼沒有工作的事實啊！他只有跟我說「姐姐無法工作」。他申請上來沒有針對我的點，我就退回啦。

上述的例子反映出，民眾不了解工作者所欲幫忙解套的方式是什麼。就法條而言，正確的做法是，如果兄弟姊妹同住，最簡單就是將他們的戶口遷出去，這樣他們就不會算入應計人口當中。第二種解套的方式，則是請醫院開立姐姐無法工作的證明，例如「重大傷病卡」、「醫院診斷書」等等。或者還有第三種解套的方式，就是請姐姐去就業服務站登記失業，過14天後領取「就業媒合證明」等等。結果三種解套的做法民眾都無法領會，只是不斷地在申覆單上面寫出自己的主觀認定，變成一個共謀的失敗。工作者也不敢依此幫民眾解套，因為會反過來威脅到工作者「依法行政」的原則，而有圖利他人之嫌。

歸納來說，就算民眾前來爭論，但如果沒有解套空間，工作者依然不會放行。因此第11和第12類就不在我們的考慮當中，只有第9和第10這兩類型，最終可以取得低收入戶的資格。因此，我們把這兩類型也合併來看，稱之為「類型B」（表9）。

表 9

低收入戶類型 B

| 組合編號 | 初步書面符合 | 民眾以各種手段爭論 | 可操作的解套空間 | 工作者認為值得救助 |
|------|--------|-----------|----------|-----------|
| 9 | - | + | + | + |
| 10 | - | + | + | - |

最後還有一種可能，是當對方的書面審核既沒有通過，而且也沒有來爭論，但是卻有解套空間的狀況，這時「值得救助」與否成了關鍵的因素。換句話說，就是工作者覺得對方實在很可憐，在不忍心之下主動幫申請者尋找解套的方式，最終讓對方可以通過審核的狀況，也就是第13類情境。我把這種類型叫做「類型C」（表10）。

表 10

低收入戶類型 C

| 組合編號 | 初步書面符合 | 民眾以各種手段爭論 | 可操作的解套空間 | 工作者認為值得救助 |
|------|--------|-----------|----------|-----------|
| 13 | - | - | + | + |

於是，從誰能取得低收入戶資格的角度來看，我們可以把上面的16種類型整併縮減為三類。結果如下（表11）：

表 11

低收入戶的三種類型

| 組合編號 | 初步書面符合 | 民眾以各種手段爭論 | 可操作的解套空間 | 工作者認為值得救助 |
|------|--------|-----------|----------|-----------|
| A | + | +/- | +/- | +/- |
| B | - | + | + | +/- |
| C | - | - | + | + |

讓我們討論一下這三種關鍵的類型。「類型A」所代表的是，第一關書面符合就順利通過了，其他三個元素的發生與否，並不影響資格的取得。然而，這個類型最特別的地方，就是它承繼了所有書面審核可能發生的問題，包括有工作能力者的薪資設算，財所資料在時間上的混亂性，以及所有應計人口彼此間的資源是「跨家戶」平均分配的奇特預設。

除此之外，應計人口的計算更加深了時間混亂的問題，這包括了「不同時間的人口計算」與「時間混亂的財產所得除以（跨家戶）人口」的兩個問題。第一個問題是在人口計算當中，有所謂的「認列綜合所得稅扶養親屬免稅額之納稅義務人」，但這個應計人口也是根據「去年度」的稅籍資料清單來找出，與其他一親等、配偶等「當下」的人口算在一起。變成了應計人口也有時間上的差異。

第二個問題因著第一個問題而來，也就是工作者要先找出每一個「申請補助人口」的所有時間不一致的全家應計人口（不要忘記低收入戶是根據每一申

請補助的人口個別地去找對應的應計人口)，然後找出這所有人口底下「時間混亂的」收入、動產與不動產（不動產的問題反而是最小的），再把這些財產所得除以同樣「時間混亂的」跨家戶的全家人口數，最後才得出一個與「三合一」標準比較的數值。

極端一點來說，書面資料的符合並不代表申請者本人當下是貧窮的，或者是親屬資源的匱乏，反而更像是申請者「剛好」符合這些遊戲規則，因此通過低收入戶審查的情形。

「類型B」也很有趣，代表申請者一開始的書面資料並不符合，但是藉著向工作者提出爭論，工作者因而產生壓力，只好幫對方找尋可能的解套空間，並且對方也剛好能夠提出符合解套空間的資料。至於值得與否在這當中則不佔有關鍵的影響力。這邊重要的意涵是，就算民眾有解套的空間，但是只要沒有採取爭論的手段，那麼就等於放棄了低收入戶的資格。

至於「類型C」則是比較特殊的狀況，相較於上面兩種類型的確定性，這種類型則全然由工作者「主動」幫忙，在民眾在書面資料不符合，也不願（或不敢）爭論的狀況下，工作者主動替民眾找到解套空間的情形。但是如果民眾「所遇非人」，或者是工作者因為其他事情而遺忘了，也可能就此沒有下文，同樣喪失成為低收入戶的可能。換言之，這種類型比較像是運氣的結果。

綜合上述，我們暫時可以把這三種類型分別稱為「誤打誤撞的通過」（類型A）、「有吵有糖吃」（類型B），以及「運氣運氣」（類型C），來歸納最終能夠成為低收入戶的三種類型。

討論完分類的架構，以下用各用一個申請99年低收入戶資格的實際案例來說明這三種低收入戶的形成過程。

類型A：

案主林男36歲，精障中度，與精障輕度的33歲妻子，10歲的長女，9歲智障中度的次女，和8歲的長子等五人同住。97年財所清單上皆查無財產與所得。妻子因精障輕度，薪資設算5,760元，而林男則是因為精障中度而不用設算薪資³⁸。又應計人口計入並未同住的案母58歲，計基本工資17,280元，所有人口的收入相加後，得出總家庭總收入23,040元〔0（林男）+5,760（妻子）+0（長女）+0（次女）+0（長子）+17,280（母親）=23,040〕，除以應計人口六人後為3,840元，低於最低生活費9,829元。給予三款低收入戶³⁹。這是

³⁸ 這是A縣《低收入戶調查工作審核標準及注意事項》所規定，若對象是「輕度」身心障礙者，則薪資設算基本工資的1/3，也就是5,760元。而「中度以上」者則是計0元。但是若財產所得清單上查有高於5,760元的所得，就要以清單的收入來計算。

³⁹ 就數據上來看，他們應該可以領到三款低收入戶。但工作者可能掌握有其他的資訊，因此調整了款別。這種款別的調整，請參考第四節的討論。

依據去年的財所資料，加上未同住案母的薪資設算後通過。

類型B：

案主曾男66歲，肢障重度，現安置在某養護機構，欲申請低收入戶。在97年的財所資料上有收入每月1,667元。又曾男有一女43歲，97年財產所得僅每月133元，改以初任人員平均薪資24,061元計算，兩人收入相加後，家庭總收入為25,758元 $[1,667(\text{曾男})+24,061(\text{女兒})=25,758]$ ，除以二為12,864元，高於最低生活費9,829元，不符合低收入戶資格。

曾男申覆「民曾XX目前機構安養中，女兒失業狀況又未改善[如附件證明]，現99年度低收入戶未被列入，請惠予從[誤]新核列」。附件則是所謂的「就業媒合清單」，上面書明案女曾XX多次「求職未能推介原因」以及「雇主未能雇用原因」。小慈據此新的證據，在意見欄上重新核定「擬：案女有工作能力未就業，收入以17,280計，則符合核列案主一人三款」。也就是家庭總收入從原來的25,758元，降到18,947元 $[1,667(\text{曾男})+17,280(\text{女兒})=18,947]$ ，在除以二後等於9,473，略低於9,829元。曾男因此符合三款低收入戶，公費機構安置。作為類型B的案例，解套的點便是「就業媒合清單」。

類型C：

案主蔡女18歲，高職一年級。與姑姑、姑丈同住。在「家況調查表」的案主自述中寫著「本人蔡XX父親身亡，母親自出生之後便棄養，祖父、母亦身亡，現在與姑丈、姑姑同住，因就學需要，經濟困難，故申請此補助」。公所宜姐在意見表上寫著「排除母親」四個字。至於社工的訪表當中則寫著「一、案主姑及姑丈目前皆無工作，案主姑子女也皆無工作。二、案主每天下課會至夜市打工，一周打工五天，一小時70元，無固定工時，視工作情況」。在這個案例中，如果應計人口加入案母的話，就不可能通過。但是工作者（公所承辦人、社工）都認為她處境堪憐，因此主動幫她排除案母。最後由社會處給予蔡女三款低收入戶。

上述的實例，是我從A公所已審好的案件中，隨機抽取了五個里的資料夾，再從這五個資料夾抽出前兩案，得出的十個個案（見附錄）當中的三個。同時，在尚未抽樣之前，我也對三種低收入戶類型的分佈有所假設。

我預設類型A的數量最多，除了在16種情境當中就占了8種類型之外，更因為低收入戶當中通常以舊案占大宗，他們既然能夠通過第一年的低收，自然就知道資料落後性的問題，因此之後再申請下一年度資格的時候，就可以先針對這個審核的漏洞做準備。

至於類型B的數量應該是其次。一方面它在16種情境當中占有2種類型，另一方面也立基在低收入戶是以舊案為主的前提上，我猜測他們大部分是在總

審查時，因為標準或檢附資料的變更，被刷下來的一群人。作為既得利益者，他們自然會向工作者爭論，何以他們去年可以通過，但今年就無法通過。逼得工作者要為他們找出解套的空間。

類型 C 則因為在類型數量上僅占 16 種情境類型當中的 1 種，在實務上也依賴工作者的主動幫忙，因此我推測在數量上會最少。

有趣的是，在這十個個案當中，屬於類型 A 者占七案，類型 B 者占兩案，類型 C 者占一案，和我原來的預設剛好吻合。當然這樣的做法，跟推估母體的狀態及分配無關（而且也不可能）。不過這樣的巧合，或多或少為這種分類的有效性提供了背書。

第三節 與低收入戶無緣的貧窮者

儘管我用比較嘲諷的方式來命名三種低收入戶的類型，但重要的是，如果上面的分析是有效的，那代表製造低收入戶本身與貧窮之間的關係是不明確的。

當我們把焦點放在被製造出來的低收入戶，因此發現了低收入戶的樣態與貧窮的脫鉤，那麼，貧窮與低收入戶之間的關係就必須要反過來思考，也就是「會不會有哪些人是真正的貧窮者，但是卻無法被製造成為低收入戶呢」？

我們從製造的過程來看，答案是肯定的。如果我們知道，類型 A 的低收入戶是「誤打誤撞的通過」，只是因為混亂的財所資料除以同樣混亂的人口數得出的結果剛好符合標準而取得資格，那麼這代表的是，同樣也會有一批人因為混亂的財所資料除以同樣混亂的人口數得出的結果「不符合」標準而喪失資格。

舉例來說，一個現在沒有收入又沒有財產的申請人，但是可能在檢附的財所資料上，因為投資的欄位上顯示有八萬元，輕而易舉的就超過動產不得超過七萬五千元的規定，而且工作者並不會去檢查這筆投資是否是半年以前的資料，現在又是否還存在，而是直接回覆民眾因動產超過，無法取得低收入戶。

又可能另外一名貧窮的民眾，雖然他的收入、動產與不動產都沒有超過標準，但是他的應計人口（如未同住的一親等或同住的兄弟姐妹）當中，卻有一個人的所得相當的高，結果造成全家總收入的平均超過 9,829 元，同樣無法取得低收入戶，儘管這名人口實際上並沒有扶養該名民眾。

像這種只根據低收入戶製造公式，而不問事實的弊病不勝枚舉，更不論還有「薪資設算」的問題。就像我在公所曾聽到宜姐在電話中跟民眾說明：「如果你們是夫妻兩個人而已，沒有扶養小孩還是父母的話，那應該是不會過的……」

她有點急躁地講完電話，掛上後咕噥著說：「怎麼又有來問這個的！」

這是因為如果夫妻兩人都有工作能力，就算是失業，兩人仍會各自被計入基本薪資 24,061 元，又因為沒有其他的年邁父母或小朋友來充當分母，所以兩個人的基本薪資相加後除以二，同樣是 24,061，遠高於最低生活費 9,829 元，所以不可能通過。另一方面，工作者也很難想像兩個成年人居然養不活自己，還要來申請低收入戶，因此「值得救助」的因素在這邊也起了作用，讓宜姐不由得發了一下牢騷。

如果我們就以這對夫妻為例子。假設他們之後有提出申請，那他們在「書面」符合與「值得救助」這兩個元素中，馬上就會獲得負號，等於第一輪就被刷了下來。除非兩夫妻不服，進而提出「爭論」，那工作者才會去尋找有沒有「解套空間」。不過這個案例當中，唯一的「解套空間」是請兩夫妻去就業服務站申請「就業媒合清單」，以佐證自己確實找不到工作。但就算如此，仍然會被計 17,280 元的基本工資。因此除下來的平均收入還是高達 17,280 元，等於這個「解套空間」並不存在，所以仍然無法成為低收入戶⁴⁰。

但問題是，如果這對夫妻的真實情況是失業沒有收入，家中也沒有財產，但是在這邊卻因為莫須有的「薪資設算」而超過貧窮門檻，那豈不是與「誤打誤撞的通過」相反，成了「莫名其妙的沒通過」嗎？

與類型 A 的情形相同，類型 B 的低收入戶同樣有自己的反面例子，也就儘管有「解套空間」，但是卻因為沒有提出「爭論」而無法取得低收入戶資格的情形，這則可以稱為「沒吵沒糖吃」的類型。

我們可以從一個類型 B 當中的實例來反推。

案主黃女 42 歲，精障中度，與 80 歲的案母同住。黃女在 97 年的財所清單中，有在 A 公所以工代賑的收入，每月 19,563 元⁴¹，案母則有老農津貼每月 6,000 元⁴²，加總後為 25,563 元。再除以應計人口數兩人，得出結果 12,781 元，收入超過最低生活費 9,829 元，因此未通過低收入戶審核。黃女不服，直接到縣府找小慈理論，並提出申覆書：「本人申請 99 年 A 縣低收入戶家庭生活補助，經縣府核定因收入超過，未[誤]符合，未[誤]與補助。惟本人工作所得系[誤]A 公所以工代賑工資，其餘金額為家母老農津貼補助每月 6,000 元及本人身心障礙每月 7,000 元整，並無其他額外所德[誤]，請惠與重新審核，會[誤]與補助，以解生計困苦」。

⁴⁰ 此案如果對照上述工作者面對的 16 種情境，則可以歸類為第 12 類情境。

⁴¹ 財所清單上只會有全年度的總額，共 234,753 元，工作者要將之除以 12（個月），才會得出 19,563。又該案主原來就有領取身障生活補助 7,000 元，但因屬社會救助的給付，不列計收入當中。又案主已離婚，前夫不算入應計人口。

⁴² 這個部份要從案母所檢附的郵局存簿影本內，最近一年的明細當中去找。

小慈無奈，於11月發文向內政部請示以工代賑的所得是否可以不用併計。內政部於12月函覆，尚未排除以工代賑收入於家庭總收入之外，故仍要併計。案主仍然不服，繼續向社會處和公所施壓，之後由A公所幫他解套，開出「離職證明書」，表明「契約期滿，因99年度未具低收資格，未能予以續雇」，黃女據此再向社會處提出申覆，小慈以這張「離職證明書」作為收入為零的新證據⁴³，在審核意見上寫「案主現已失業，除案母每月老農6,000元及身障津貼，並無其他收入，請核示」。在科長同意後，最後給予三款低收入戶。

這是從我在A公所找到的十個個案當中，另一個類型B的個案，這個案子很明顯的是屬於「有吵有糖吃」的低收入戶⁴⁴，解套點為「離職證明書」。

這邊的重點是，如果黃女在第一輪書面審查被刷下來之後，沒有繼續提出爭論，那她同樣不會取得低收入戶資格。儘管公所的人都知道黃女處境堪憐，因精神問題，八十多歲的老母還必須每日陪同工作。甚至我還有聽到大家討論若黃女的母親哪天過世，那黃女要如何生活下去云云⁴⁵。當然，這個案例最後是以喜劇收場，但問題是有多多少原本可能只要提出爭論，就可以獲得低收入戶的真正貧窮者，就在這個機制底下被刷掉了？

這就像是每次總審完畢之後，就會有許多低收入戶舊案，因為新的規定與新的資料檢附而喪失資格。他們等於是在「書面」的部份就被排除掉了，如果他們不知道「據理力爭」，不知道只要藉著爭論，或許就能得到解套空間，那麼，不管他們是否是真的貧窮者，都等於遭到了制度的排除。

最後讓我們看到類型C的反例。這代表工作者覺得民眾並不「值得救助」，就算有「解套空間」也不告知的可能。

這讓我想到有一次在公所跟國民年金審核員的阿一聊天，他提到說儘管有些民眾會鑽法律的漏洞，但是他接著又說，鑽漏洞不要讓他知道就好了。我聽了很好奇，問說就算你知道了能做什麼嗎？他說可以呀，對這些鑽漏洞的民眾，就可以在一些資料的準備上不告訴她，像是離職證明之類的，讓對方不知道薪資設算可以降低的解套手段。

他又提到之前有個民眾態度很差。他把簡章拿給對方，本來打算詳細解釋申請所需資料，但是他才剛講完說要全家的戶籍謄本，接著要說明媽媽的財產也需要計入的時候，對方就大聲說，「我知道啦！你簡章上面有寫啊！」然後當

⁴³ 這邊需要註明的是，通常就算有離職證明也要計入最低工資。但是因為黃女是精障中度，根據A縣的審核規定，薪資設算直接計零。

⁴⁴ 這個案例非常複雜，是因為案主先喪失資格，之後導致無法再以低收入戶身分聘為以工代賑而失業，結果這麼一來，黃女竟然又變成了低收入戶，而且她又因此回來從事以工代賑的工作。如果這件事情被查到的話，那工作者會面臨很大的麻煩，這代表工作者知情不報。

⁴⁵ 這個案例因為也牽涉到了「值得救助」的元素，所以可算是16種類型中的第9種類型。

他要跟對方講解其他檢附資料的時候，對方又大聲說，「你們簡章上面沒寫啊！」阿一就指給她看說有呀！心裡很不高興地想說，妳簡章才看一分鐘，就在那邊自以為什麼都知道。又想說既然妳都已經知道了，那妳就自己去準備呀！所以乾脆懶得解釋，叫對方自己回去想辦法準備資料了。阿一抱怨地跟我講出心聲：「我們也是人呀，也是來幫忙妳〔民眾〕的，還用這種態度……」。

儘管這並不是申請低收入戶的例子，但也指出了如果民眾給工作者的觀感很差，像是鑽漏洞或是態度傲慢，工作者可能會隱藏某些資訊不告訴對方，尤其這些資訊牽涉到可以幫對方解套的時候，以此作為一種懲罰。但是對民眾來講，不管是鑽漏洞或是態度不好，都跟他的貧窮狀態無涉，卻因為影響到了工作者對他的觀感，甚至喪失了取得資格的機會。這可以說是「運氣運氣」的相反，也就是「運氣不好」的類型。

追根究底，貧窮者無法成為低收入戶的關鍵，還是在於後者的本質是法的產物，是書面的資料，與貧窮者的現實生活一定會產生距離。如果一切都是「依法行政」，那麼法律的種種預設，反而會變成貧窮者進入社會救助制度最大的障礙。就像小慈所說的，有些很聳動的社會新聞，報導哪些民眾生活在多麼悲慘的狀況當中，然後責怪工作者冷血無情，不讓對方通過低收入戶資格。可是當小慈去看的時候，卻發現那些民眾在法上是完全不符合資格的。「那我們能怎麼辦？」小慈有點生氣地反問我。

更明顯的例子是，有次我跟小慈聊到，如果民眾對裁決不服而決定訴願，那她會怎麼處理。小慈說那她就會很仔細地去看法條，然後寫答辯書，想辦法在法律上求自保。這時她突然想到什麼似地，自言自語地說：「所以我不會管對方是不是真的貧窮哩，反正對方爭的是『法上是不是低收入戶』，我的回應就是跟對方『鬥法』，重點是官司不要打輸，不然就完了」。

因此可以得出，低收入戶作為一種法的產物，與貧窮作為一種生活的狀態之間的落差。雖然兩者可能會有重疊之處，但是沒有交集的部份也一定會出現（見圖 10）。但是對於工作者來說，他們在意的仍然是「依法」製造低收入戶。至於那些因為沒有成為類型 A、類型 B，以及類型 C 低收入戶的真正貧窮者，則非工作者關心的重點，也在這個機制的運作之下，自動地排除在社會救助的系統之外。

圖 10 低收入戶與貧窮（者）之間的聯集

第四節 令工作者焦慮的裁量

不管是製造低收入戶，或者是排除民眾成爲低收入戶，都牽涉到工作者的裁量。

既有研究對此著墨甚多，也提到了有許多的因素會影響工作者的裁量（賈裕昌，1999；王淑月，2004；廖宗侯，2006；姜適雯，2007；郭淑娟，2009；許秀如，2009；鄭麗珍，2000），但是這些研究對於裁量的運作機制都沒有清楚的交待，也難以判斷哪些民眾終能夠成爲低收入戶。

我認爲，這主要是受到訪談或問卷研究方法的限制，既有研究大多事先擬定「可能」影響工作者的幾個變項，再據此一一詢問工作者的感受以及處理方式。不過這造成一個嚴重的問題，一方面研究者並非根據工作者的現場實作來判定哪些元素才是重要的影響因素，只是根據既有文獻來找尋可能的變項，因此大多預設只有「身分別」、「工作倫理」等個人因素，或者「親屬責任」、「工作能力」等社會因素會影響到工作者的裁量。這反而陷入了一個套話的框架。另一方面，這種作法也將影響裁量的元素個別地分析，個別地探討對工作者的影響，淪爲單調的因果變項。例如政治因素對裁量的影響是如何、意識型態對裁量的影響又是如何等，但實際上這些變項可能是藉著「組合」的方式同時運作，但是訪談與問卷的研究方式卻難以觀察到這樣的情形。

同時，既有研究也大多缺少具體的經驗案例，同時又僅僅聚焦負責受理的公所村里幹事，或者負責訪案的社工員。因此就算知道了這些公所工作者的「裁量」，但是仍然無法確定這些裁量最後變成怎麼樣的裁決，又哪些民眾終能夠成

為低收入戶。

據此，我改採參與觀察的研究方法，就發現影響裁量的元素除了「值得救助」這點跟既有研究相同以外，還另外發現了「書面」、「爭論」、「解套空間」等三個元素。同時，這四個元素，也並非單獨地影響工作者，而是以「組合」的方式形成工作者審案的十六種情境。

另外一個過去研究的問題，是大多會把重心放在裁量是否造成對法律公平性的損害，但是還沒有客觀地了解這些裁量對工作者來說的意義，就直接跳到對裁量的批判。舉例來說，「值得救助」與否，在既有研究當中，通常會被視為工作者不公平的表現。不過，當我從官僚實作的角度出發，「值得救助」與否所促成的實作，反而更像是工作者在依法審核的不足之下，試圖達成公平的努力。

這就像小慈跟我說的，她會看申請者郵局存簿當中的明細，如果發現怎麼民眾每個月都扣款六千元繳保險費，這時她會認為，低收入戶一個月最多每人才補助9,829元，怎麼其中的三分之二都拿去買保險了？這擺明了民眾是有餘裕的，是沒有那麼需要幫助的（社會觀感中的「金錢使用方式」）。因此，就算民眾的書面資格是可以拿到一款，小慈最後會向上調成二款甚至三款。

相反的情況也同時存在，正如社工阿沛跟我說的，有位原來領一款低收入戶的阿公，因為被發現有兒子，就被取消資格，而且每個月還要分批追回之前所領的補助。後來阿公投書縣長信箱，阿沛就去做現場訪視幫對方找解套空間，發現對方的兒子其實失蹤多年，只是因為應計人口的公式而被算入，因此就利用「五二八條款」替對方排除兒子的計算，甚至還建議小慈給對方低收入戶二款（否則按照A縣的地方規定，使用五二八條款排除之後的申請者，只能列三款）。阿沛跟我解釋說：

因為那個時候我真的是蠻同情他〔阿公〕，覺得他的狀況真的是蠻需要協助的……那我就想說是不是可以讓他變成二款〔會多出五千元戶費〕，那扣了溢領款之後還有錢可以繳房租……後來我跟小慈講之後，就變成是二款。

這兩個例子顯示的是，儘管「依法行政」看似客觀公正，但實際上卻可能忽略了個別民眾的差異，把所有的民眾都視為同質的對象，反而違背了工作者心目中的「公平」。因此，在依法行政的框架之下，工作者會受到「值得」與否的影響，進一步考量對方是否具有工作能力、支出的習慣為何、甚至是申請時的態度如何，來判斷是否幫對方提供解套空間，或是藉著私下調整款別，來決定對方最後「應得」多少補助⁴⁶。換言之，工作者不全然是根據法律的規定來給

⁴⁶ 有趣的是，我問過工作者，如果民眾發現最後獲得的款別跟他預設的狀況有落差（通常是被調高，也就是補助減少），難道不會跑來爭執嗎？聽了這個問題，工作者說民眾通常也不了解審核的機制，所以最後有通過就很高興了，很少會去鑽研法條，並依此提出訴願（不過她也

予補助，而是綜合了他對該名民眾家況的「想像」⁴⁷或是實際了解⁴⁸，以及與其他民眾之間的比較，最後給予一個在她看來，較為公平的「結果」。

換言之，若我們從工作者的角度來理解，會發現她們其實是試著在四個元素的影響下，做出一個最恰當的判決。或者說，對工作者的實作來說，所謂的裁量，反而更像是「辨識出這四種因素所營造出的情境，進而採取相應的低收入戶裁決」⁴⁹。

然而，辨識情境的工作，並不像上述模型所顯示的那麼簡單，只是四個元素正負交叉的組合而已。甚至連元素的出現與否，本身都是工作者的裁量的一部分。舉例來說，光是「爭論」這個元素，就可以分為申覆、電話、縣長信箱、議員關說等四種不同的程度。而工作者並不只是被動地面對這四種狀況，而是主觀地判斷民眾的爭論要嚴重到什麼程度，才會到達工作者心目中所認為的「正號」。例如民眾如果只有打電話來爭論，工作者可能只要用依法行政就能擋回去，因此在「爭論」那一欄位，仍然顯示「負號」。而「解套」的方式同樣有難易之分，假設檢附了「失業媒合清單」之後仍然過不了，那工作者願不願意再為對方找出其他的解套空間，例如派社工去做「五二八條款」的人口排除。如果沒

說，如果是在台北市的話就很有可能了)。換言之，工作者在這當中有很大的操弄空間。而這種對於審核手法的隱瞞，在第四章第三節有進一步的討論。

另外一個可能，是申請到低收入戶的民眾彼此之間並沒有形成團體，進行比較，因此無法判斷他所獲得的結果，是否是恰當的。可以參考 Lipsky (1980) 頁 118-119，對於公務人員如何控制案主的相關討論。

⁴⁷ 可參考註 35，有提到工作者對民眾有某種預設的「意象」(應該說「想像」比較恰當)。

⁴⁸ 舉例來說，一次小慈跟公所的宜姐討論到，是否未來都完全根據法律的規定來給予款別，例如只要財所清單上查不到收入與財產資料者，就給予一款低收入戶(或者是二款)。宜姐對此大表不滿，說她知道有許多民眾，其實都有在做資源回收的工作，也就是私底下都有收入。如果我們都以帳面上顯示的資料來做判斷的話，反而是不公平的。

⁴⁹ 我這種「裁量 (discretion)」的詮釋，和一般公共行政對裁量的使用方式並不相同，不過我認為是更貼近「discretion」的原始意涵，而且更能表現工作者工作中的感受。「discretion」一字是出自拉丁文的 *discretio*，有區分、分離、識別的意思。同時，根據《漢語大辭典》的定義，裁量包含的意義為「鑑別、衡量、裁度」，而「裁」本身就具有區分、估量的意思，因此這個名詞的翻譯算是相當貼切的。進一步看到 OED 對裁量的定義，是「區辨什麼是正確、合宜 (befitting) 與適當 (advisable) 的能力，特別是有關自己的舉止與行動；慎重 (discreet) 態度的品質；洞察力 (discernment)；謹慎 (prudence)，睿智 (sagacity)，慎重 (circumspection)，良好的判斷」。

這個用法在社會學家 Simmel 有進一步的發展，他認為裁量乃是關於一個人如何對待他人的行為，而且是社交性 (sociability) 能夠開展的首要前提。這裡牽涉到較為哲學的層次，認為人與人之間的相識 (acquaintance)，是建立在相互的知識 (mutual knowledge) 上。因此當我們遇到另一個人的時候，必須想方設法地獲得一些有關對方的資訊 (information)，作為與之互動的裁量標準。但同時每個人為了維護自己的疆界，會選擇性地透露能讓別人知道的資訊。倘若我們沒有辦法掌握這個資訊，則表現出來的舉動就會顯得突兀、不恰當。因此裁量可說是一種「對待資訊的態度」，我們透過裁量，才能在與人交往上表現出恰如其分的舉止 (Wolff, 1950, pp.320-324)。

因此，這種「裁量」的定義是更為「關係性」的，一方面更能描述工作者為什麼會在與民眾的互動當中，作出提早「解套」，或是「值得救助」與否的認知，另一方面，也顯示了這個「裁量」是一種對情境的判斷，是工作者必須付出努力去掌握，而非不言自明的一種「權力」，也因此更貼近工作者的生命經驗。除此之外，這種用法也跟第四章我所討論的「資訊取得」的手法相互呼應。有關裁量作為「權力」的討論，請參考註 51。

有，那「解套」該欄也同樣是停留在「負號」的階段。

更甚的是，這些元素彼此之間又會相互拉扯與影響，這同樣造成工作者裁量的困難。例如民眾「爭論」的激烈程度，可能會影響到工作者所願意提供「解套」方式的有效程度。又某些「解套」的方式又可能因為過度複雜，反而會變成在「指導」民眾怎麼申請低收，結果將自己暴露在有違公平的危險當中，造成「圖利他人」的嫌疑。

不只是「爭論」與「解套空間」有這樣的問題，連「值得」與否同樣都是可議的。「值得救助」與否的核心問題乃是，工作者根本無由知道對方是「真窮」還是「裝窮」。如第一章所述，當代貧窮的意義，乃是社會科學定義出來的一個結構性問題，只要是資源低於某個貧窮線的個人（不管是用哪一種方式界定出來的貧窮線），都可算是窮人。因此窮人已經無法從他們獨特的社會階層、外觀來判斷，反而更像是一種「角色」，涉及到的是心態與表演，表演出「無力維生」的樣子（林峰燦，2000）。就像社工阿沛跟我說的，其實路上看到很多的乞丐、遊民，可能並不如大家想像中的那麼糟糕。有許多我們以為的「窮人」，都是同時領有低收入戶與身障津貼，還外出乞討的。她語重心長地說：

以前看到他〔民眾〕的環境或什麼的，可能表面上會讓我覺得說他真的是很困難，可是現在我覺得我看到的窮不一定是真的窮。因為可能……有些人聽他所述或是看到的景象，會有那個當下的那種感覺，會覺得他真的是很窮，可是真的實際了解之後，會覺得根本不是那麼一回事。我覺得很多東西都不能以表面來作判斷，都要實際去了解之後才能確定他現在的狀況是什麼。

我追問，那要如何才能確認清楚呢？她直接了當地說：「我會去調他的財所！」乍聽之下我有點意外，但仔細想想，這反而是最符合當代「貧窮」的定義的。當外觀、言語都可能涉及了欺瞞（或者只是申請者「主觀」認為自己很窮⁵⁰），那麼唯一能夠相信的，似乎也只有由行政機關所作出的「客觀」財產所得清單了。那麼，究竟誰值得救助呢？這也成了一個模糊的地帶。

如果我們用這個角度來理解「裁量」，就可以發現為什麼既有研究當中，會出現有些工作者認為他們的裁量權很大，又有些覺得很小的問題，而且難以解釋（石泐，孫健忠，2008；許秀如，2009）。這個問題是因為把「裁量」的實作，與裁量的「權力」給混淆在一起所致，前者是工作者審案時的生活經驗，後者則是法律條文授與工作者的空間，與實然的經驗無涉，更不是可以從工作者口中問出大小來的（更不論如果沒有設定比較的基準，要如何判斷權力是大還是小）⁵¹。如果我們從工作者的實作來看，裁量並不是大或小的問題，而是判斷每

⁵⁰ 有趣的是，上述社工阿沛所舉的那位列二款的阿公，後來又食髓知味，再寫了一次縣長信箱要求提升到「一款」，害阿沛氣的要命，認為他貪得無厭。

⁵¹ 我認為這個混淆牽涉到中文翻譯的問題。OED 對「discretion」的定義，也包括了「決定

個元素是否出現的問題，以採取相應的裁決。

更重要的是，裁量的困難，連帶地會讓工作者難以確認自身所處的情境，進而對低收入戶的裁決感到焦慮。這種焦慮特別容易表現在身為審案者的小慈身上，她煩惱地跟我說：

我覺得那個界線我沒有劃的很清，就是**我沒有那個手腕可以去作出明確的判斷跟裁決，然後覺得我做的是正確的**。有時候我自己會有點混淆，我這樣做到底對不對？就是到底是好還是不好的？我會覺得說我是不是有點劃不清……我覺得我掌握的東西太大了，所以**很多時候我覺得我沒有辦法掌控，很焦慮**。

如果我們回到救助制度最根本的目標——治理貧窮。那麼，低收入戶這個行政的產物，是否確實具有貧窮的性質呢？我們可以合理的推測，當工作者對自己的判斷是否正確都不甚確定，我們如果斷言最後製造出來的低收入戶就能與所有的貧窮者劃上等號，反而是不切實際的幻想。

同時，工作者也並非沒有意識到這樣的差距，就像小慈所說的：「四千多人我沒有辦法做個案管理，我就是只是在做行政，你可以過我就給你過，你不能過我就不給你過。所以**我覺得我審查的部份跟貧窮差蠻遠的……**」。

如果「**審查的部分跟貧窮差蠻遠的**」，那麼，這代表救助工作者的官僚實作，實際上已經脫離了以治理貧窮為中心的目的，推動工作者的動力也不是辨識出所有真正的貧窮者並且予以救助。那麼，究竟社會救助機關的運作又是以什麼為中心，成了接下來要分析的問題。

的權力與自由(liberty)，或是能根據自己的判斷，採取適當行動的權力與自由；自由處理的權力」。這個定義主要應用在公共行政學，用來討論行政人員在執行法律時，所被允許的空間。由於它是在法律限定的範圍內，行政者被賦予的一種權力。因此更精確的翻譯，應該要翻「裁量權」，來和具有實作意涵的「裁量」區隔。然而，既有研究大多沒有把「裁量」與「裁量權」兩者分開使用，產生了許多混亂。結果是將「裁量」視為破壞法律公平性的因素，但是「裁量權」如果是法律授權的產物，何來破壞法公平性的問題。

第四章 充滿懷疑的制度分工

在上一章，我分析了影響製造低收入戶的四個元素，指出低收入戶與實際貧窮狀況脫鉤的情形，更提出了貧窮者不一定能成為低收入戶的重要結論，同時，有些工作者也意識到這個差距的存在。在這樣的事實前提下，接下來必須要進一步追問的是，倘若社會救助機構存在的道德意涵是為了辨識出具有貧窮性質的公民，並給予適當救助，那麼工作者如何能接受低收入戶可能不等於實際貧窮者的事實？他們又如何面對未能幫助真正窮人的道德壓力？

針對上述第一個提問，我在本章所欲證明的命題是，製造低收入戶的制度分工方式，以及檢附資料分散在各單位的現況，使得工作者對於民眾提供的資料總是懷有警戒心，擔心若疏於防備，會引發日後追討溢領的不愉快場景，甚至威脅到工作者身為技術官僚的權威性，因而習慣性地採取「防弊」的策略手段來因應各種作業程序。結果，在有限的時間與精力情形下，工作者大部分的心思都耗費在排除龐大案量中各種可能的漏洞，僅留下些許精力去思考低收入戶與貧窮者不對等的狀況。

至於工作者如何忍受沒有幫助到窮人的道德壓力，則留待第五章討論。

第一節 制度分工下的懷疑氛圍

本節考察工作者所處的制度分工脈絡，包括了社會處與公所之間的分工，以及社會行政機構與其他機構之間的分工，造成了工作者總是懷疑民眾沒有檢附完整資料的心態。

一、社會處與公所的垂直分工

在前兩章中，我們看到書面的審核乃是審案得以開展的基礎，而「補件」則是個案形成過程中一定會出現的作業程序，而這項程序事實上也凸顯出制度分工的問題。

從製造低收入戶的流程來看，我們知道各種資料並非完整齊備，等待工作者於審案時取閱，而是分散在各個機構部門，工作者必須藉著具體的實作來取得這些資料。當民眾前來申請低收入戶，必須有專人指導民眾，並辦理受理與收件。考量人力有限，社會處承辦人不可能單獨要求所有民眾檢附各式各樣的

資料，因此各公所工作者（村里幹事、社會課承辦人）會先受理民眾的申請，並替社會處承辦人初步確認資料的完整性。然而，這種爲了效率與正確性而設計出的分工方式，卻反而使得社會處工作者對公所工作者抱持懷疑態度，以及公所承辦人對村里幹事抱持懷疑態度。

由於公所扮演的是「收件者」的角色，所以公所工作者究竟有沒有把件收齊，便是社會處承辦人懷疑的重點。進一步分析，我們發現承辦人對收件者（村里幹事、公所承辦人）心存懷疑的原因，其實是擔心收件者在「人情壓力」下會對民眾施予小慧，以及收件者在「怕麻煩」的心態下會草率受理。

在「人情壓力」的部分，乃是因公所工作者擔任受理的職責而產生。尤其村里幹事的自我定位是僅負責收件，不負責審核的業務，就像阿如姐不斷強調自己是「不介入審查」的角色：

我們（村里幹事）不介入審查，我們只負責說，今天民眾他來，我們會稍微看一下他的情況，如果說，他的情況超出那個標準很多……非常明顯的很多，我們會跟他講說，你這樣申請上過的機率會比較小，可是如果說民眾它執意要申請的話，我們還是幫他申請。我覺得我們的功用應該是，就是跟他講哪些資料，請他趕快拿來，對。我們應該是沒有介入審查的啦，我們只是受理，然後有缺件的時候請他趕快補，對對，就這樣子。

重點正在於村里幹事「不介入審查」，而且她們對自己的定位也如阿敏姐所言，是「在幫公所對里民作服務這樣子，算是一個橋樑吧」。因此，幹事一方面作爲公所承辦人的代理人，幫忙向民眾收件，或者向民眾解釋承辦人的想法，同時又是以服務民眾、替民眾爭取權益的公僕自居（這在某種程度上也是避免爭論的一個手法）。阿敏姐就說：「我們跟民眾解釋的時候，就是要能站在他們的立場啊，跟他們說我是會盡量幫你爭取看看，希望我給他們的意見，他們最好是能……大概照那個樣子做。對呀，不然還是過不了。」

換言之，幹事的這種角色特殊性，對於公所的承辦人來說，總是擔心幹事有可能跟民眾站在同一陣線，會在人情壓力下偷偷幫助民眾，而在某種程度上扭曲了民眾的真實狀況。宜姐就提到：「或許有些狀況幹事沒有寫的很……清楚很詳盡，有些狀況或許是避重就輕……我們不能要求幹事寫得多專業，他能夠據實以告我們就已經很謝謝他了」。

連身處同一單位的承辦人都懷疑幹事在資料呈現上有不可靠之處，更不用說對社會處的工作者來說，幹事的角色更像是造成資料錯誤的幫兇。

我問社工阿沛：「當你去訪視的時候，會看村里幹事寫的意見吧？」

阿沛說：「我會啊。」

我追問：「那你覺得那個有用處嗎？」

阿沛說：「沒有用處，因為他都是……照個案寫的。有時候他們會幫個案，所以那個都是參考。」她斬釘截鐵地回答。

當然工作者並非否定村里幹事負責收件的職責，只是擔心他們在「人情壓力」下會給予其他審核人員錯誤的資訊，例如過度地誇大申請者的悲慘處境，或是在尚未確定民眾的實際狀況下，就過早地教對方解套的方式，反而造成其他工作者的困擾⁵²。

但上述的問題其實還不大，其他工作者更擔心村里幹事因為「怕麻煩」這個第二因素，造成資料的缺失。

儘管社會處每年都會召開「社會救助業務研討會」，和所有公所共同規定審核程序和需要檢附的資料，但是公所這邊卻可能因為怕麻煩，而讓某些個案的資料以口頭報告帶過。

舉例來說，雖然村里幹事一開始都會告訴民眾要檢附哪些資料，但是民眾可能沒有辦法蒐集到所有工作者需要的資料。按照申請程序，工作者應該請民眾繼續補件，直到資料較為完整後才能製成個案，送至社會處。然而，要求民眾補件太多次，可能會引起民眾爭論與反彈，因此對於處理收件工作的村里幹事來說，一個比較迅速的處理方式，便是乾脆忽略某些遺漏的資料，直接送至公所承辦人。倘若承辦人問起，他們會以「民眾說」他就是沒有生其他子女呀，或者是「我猜測」他那麼老，父母應該都已經過世了等等來搪塞。這些或許都是事實，但是同樣也有非事實的可能性。小慈就跟我說過：「像 S 市他們就遇到這樣的問題，村里幹事問申請的阿嬤說：『阿嬤妳有子嗎〔台語〕？』，阿嬤說『沒有，沒有，我沒有子〔台語〕』。結果最後我們查出來她有『查某子〔台語〕』，哈。」

如果該公所的承辦人比較負責，可能還會提醒幹事要向民眾拿「手抄戶籍登記簿」來確認。但有些公所的承辦人認為請幹事補件，免不了又要多費唇舌，於是便直接採納幹事或民眾的說法來做初審的計算。因此，各個公所的承辦人的標準可能不一，就形成宜姐所謂公所之間的落差：「舉例來說，A公所如果都要到手抄本，那另外的鄉鎮有的有要手抄本，有的沒有要手抄本。那沒有要到手抄本的，這些公所也就這樣審過去了……民眾的附件不齊全，就這樣審過去了。別的鄉鎮就覺得好像他有比較鬆」。這也是為什麼社會處的小慈對不同公所的承辦人都抱持不同的態度，她認為有些公所送上來的個案一定要仔細看過，否則會漏洞百出。結果造成了社會處對公所的不信任。

簡單來說，儘管公所和社會處的分工原來是為了提升社會處承辦人的審案效率，但是透過另一個人送上來的資料，卻也帶有不完備的可能性。結果是讓

⁵² 這邊特別要注意的是，幹事究竟有沒有指導民眾並不是最重要的問題，而是因為制度的分工造成其他工作者這麼覺得的時候，「懷疑」就成了難以避免的心態。

社會處的承辦人對這些資料更爲戒慎恐懼，擔心一時不察，便讓錯誤的資料夾雜其中，還要投入相當的時間檢查每一份個案，以免造成漏洞發生。

二、與其他非社政機構的橫向分工

儘管垂直分工導致了社會處工作者對公所工作者的懷疑，但追根究底，這都可以歸因到「橫向機構」整合失敗，造成工作者與民眾之間的資訊不對等，進而引起所有工作者對申請民眾產生懷疑。

低收入戶審核過程中最重要的「資產調查」程序，牽涉到的不外乎是財產與人口的計算，然而這兩種資料的取得，卻並未整合在社會行政的權責當中，而是由其他各式各樣的單位所提供，如屬於政府單位的國稅局、戶政事務所，或者一般金融機構、保險公司等。這便衍生出一個關鍵的結構性問題，由於資料的複雜性與分散性，工作者永遠不確定民眾有沒有甚麼資料「流落在外」，是民眾有意隱藏或者是忘記檢附。換言之，工作者總是懷疑民眾沒有檢附「完整」的資料。

這裡的懷疑有兩種不同的情形，第一種是懷疑民眾「隱瞞」了某些資料，第二種則是擔心民眾檢附了「不全」的資料。

第一種情形，在於社會處工作者無法主動得知，同時也難以取得某些資料，因而懷疑民眾是否會刻意或不小心「隱瞞」了某些資料。例如有些政府機構的資料，像榮民所領的「退休俸」，原本應計爲收入的一部分，但由於這筆收入並不需課稅，就不會顯示在民眾所檢附的財產所得資料明細中，如果民眾不主動告知，工作者就會漏算了這一筆收入。此外，還有所謂的「優惠利率存款」，也就是某些早期從事軍公教的民眾適用的較高銀行利息，而民眾是否享有這個優惠，將影響其存款本金的計算方式。但是工作者同樣無法知道民眾是否適用這項優惠利率，必須要由民眾自行去台灣銀行申請證明給工作者，工作者才能得知⁵³。否則工作者只能藉著找出民眾自身與所有應計人口當中，有沒有誰的職業是上述幾類，再去做進一步的調查。

雖然上述的資料難以取得，但若工作者產生懷疑，仍可藉著公文方式請其他機構調查後回覆。但有一些資料卻是民眾若不願檢附，工作者就絕對無法取得。如小慈跟我抱怨道：

像那個金融機構的戶頭的明細，這個都一定要經過金管會認定，所以我們

⁵³ 通常都是當工作者在計算民眾的財所資料時，覺得怎麼這個民眾的所得收入這麼高，才會想到對方可能是適用優惠利率，否則難以解釋。(或者是懷疑這個民眾是笨蛋，這麼有錢還敢來申請低收入戶，這部分是我的猜測)。

完全拿不到，我們行文去，它也不給……我們社會處，小單位呀！我們地方政府去跟它要，它就說不要啊，我們不願意，妳們不是金管會規定的，我們不可以給妳……

換言之，就算民眾在其他金融機構轉移存款甚至是蓄意脫產，工作者不僅無從得知，甚至連取得證據的能力也沒有。

第二種對民眾的懷疑，則是擔心民眾檢附了「不全」的資料。以手抄戶籍登記簿為例，這是申請民眾都須檢附的資料，但因戶籍資料內容龐雜，民眾必須向戶政人員說明清楚，是要申請工作者所需要的部份⁵⁴，例如生育的全部子女數。就實務經驗來說，通常民眾所檢附的手抄本多少都有兩到三頁，但是當我翻閱個案時，卻也看過只繳交半面的手抄本，明顯的是資料時間有誤，甚至是不全的資料。如果工作者看漏了，就可能會造成子女人口數的計算錯誤，連帶造成整個製造低收入戶的公式運算錯誤。

不僅是手抄戶籍登記簿如此，連現戶的戶籍謄本都可能會發生問題。在田野當中，我就曾遇到民眾只檢附「部分」的戶籍謄本，而非「完整」的戶籍謄本（這要從戶籍謄本背面的蓋章看出），這就可能引發藏匿現戶人口數的情事。例如同戶籍內的兄弟姐妹或其他直系血親都算是應計人口，但如果只繳交部份的戶籍謄本，他們的資料便不會呈現在上面，一樣導致少計算某些可能的應計人口。

同時，因為這些資料是各個機關因著各別目的所產生的資料，並非為了提供給救助工作者作資產調查所用。因此，當工作者拿這些資料來做審查的時候，極有可能會產生「資料不合用」的問題。進一步強化了上述對民眾的兩種懷疑。

資料不合用的問題特別表現在「財所清單」上，也就是財產清單與所得清單。財所清單原來是國稅局用以確認民眾所需繳納稅賦所用的資料，根本沒有必要、也沒有可能更新到最新的狀況。除此之外，收入的部分還有一個更嚴重的問題，也就是不需要繳稅的收入並不會顯示在財稅資料上。如果民眾不主動告知，工作者完全無法從資料查出對方究竟有多少收入。這有兩種可能的情形，一種是像軍人、幼教老師就屬於有固定收入，但不需要繳稅的一群，他們每月的薪資也就不會顯示在所得的資料上。另外一種可能，則是所謂的「地下經濟」，例如開計程車、賣小吃的、剪頭髮的都可以屬於這類。面對這種資料的限制，工作者也有很深的感慨。

⁵⁴ 就我自己的例子，當我去申請的時候，戶政人員黃小姐就說我有五個不同時段的資料，因為每次改戶口或是戶長有換人都會多出一份。我猶豫了半天，問說通常申請低收入戶的都會申請什麼時候的呀？她說不一定呀，就要看其他單位要的是什麼時段的。她看我猶豫不決，又看了一下電腦，說不然要不要申請第一份，裡面人是最多的。我問說那要多少錢，她說一頁 20 元，那這一份有五頁，其中一面浮籤不算，所以是 80 元。結果我在搞不清楚狀況下，就花了 80 元印了這份。

阿如姐說：「我們常在講說，就是社會救助要落實，一些基本的東西要先確立好，就像我們財稅資料的部份，**其實那個東西已經很不標準了，可是我們又以那個當作標準去做救助的工作。**」她語重心長地嘆了一口氣：「家裏可能真的很有錢的，真的很有錢很有錢很有錢的，他還是可以申請得過。」

阿敏姐也深表同意：「在台灣的地下經濟活動真的太多了，帳面上看不出來。」

光就財稅清單來看，動產、收入的資料都出現了嚴重的缺陷，就連剩下的不動產，也因為是採用公告現值的計算方法，通常只有市價的三分之一，而有低估的可能性。追根究柢，這都是因為財稅資料並不是為了低收入戶審案作業而發明的資料，不適用的情形會特別明顯。然而，工作者只能藉著這個不完整的資料線索來審案。而財所清單還只是其中一種不適用的資料，另外還有諸如稅籍資料清單、就業媒合清單⁵⁵、手抄戶籍登記簿也都有類似的問題。當工作者參考這些資料進行資產調查時，等於是把所有的缺陷給加總起來。除了帶來民眾爭論的風險之外，更可能做出錯誤的判決。

因此，工作者雖然表面上擔心民眾總是可能隱瞞了某些資料，但究其原因，其實是來自於橫向機構的連結問題，造成工作者無法完全掌握檢附資料的一種無力感。結果是在這種制度分工的無力感之下，整套的官僚實作被導向了一個鮮明的意識形態——也就是「懷疑」的態度。而這種懷疑的態度瀰漫在工作的場域中，成了工作者製造低收入戶的主要心態（見圖 11）。

⁵⁵ 媒合清單的結果並非由就業服務站直接跟廠商做確認，而是根據民眾回報所說來做紀錄。因為這只是就業服務站內部控管使用，而非如資產調查所設想的用來佐證民眾失業（作為民眾沒有離職證明書的替代品）。結果就像小慈偷偷跟我說的：「就業媒合清單我覺得是，我覺得其實是個鬼，因為民眾要騙我們都可以……」。



圖 11 資料分散所導致的懷疑心態

第二節 不懷疑所招致的懲罰

我們從上一節看到工作者總是普遍抱持著懷疑的態度。然而，若因此斷言工作者的這種懷疑態度，是導因於制度分工的問題，似乎又是過於武斷的推論。這當中必定還有些「什麼」，逼得工作者在這種分工的狀況下，「不得不」採取懷疑的態度；或說，採取懷疑的態度，對於工作者來說是最有利的的一種表現。在本節，我將試圖找出這個讓工作者不得不懷疑的關鍵因素。

一、工作者的不定時炸彈：溢領

爲什麼要懷疑呢？爲什麼工作者不完全相信其他工作者所收集到的資料？不完全相信民眾？一些既有的研究，把這個現象直接歸因到工作者會主動承擔「資源守門人」的角色，認爲自己是在爲納稅人、國家的錢做把關（賈裕昌，1999）。甚至更有研究把這個現象歸因於工作者的「官僚習氣」，也就是對窮人的歧視，要求民眾不斷地證明自己是真的貧窮，並且對窮人保持一種冷漠、恩賜的態度（張又升，2004）。但我要說的是，這樣的解釋完全忽略了工作者爲什麼會主動承擔資源守門人的角色，而不是一個助人者的角色？又他們爲什麼要

歧視窮人，將他們視為社會的寄生蟲，而不是需要關懷，傾聽的對象？這些說法，完全忽略了工作者所面臨的制度壓力。

對公務體系中的工作者而言，能夠有效率地把工作完成是最高的價值（Merton, 1968）。就像我問宜姐工作的樂趣是什麼，她回答說：「能夠把工作完成，能夠順利完成，這個就算是工作上很大的樂趣。」也因此，他們最擔心的就是在既有的例行公事外，發生意外的事情，影響原先既定的計畫，讓工作無法順利進行。就像我問阿欣每天有排定要處理哪些事項時，她無奈地回答說：「排也沒有用呀，民眾的電話一直來，你光是處理、回覆他們的事情就都做不完了，等到開始作預定的事情時，都已經是五點以後了。所以弄得每天都要加班。」

除了應付民眾來電需要花時間之外，還有隨時可能進入社會救助科辦公室詢問事情的民眾。同時，社會救助科的每個人又都不只有一項業務，而是身兼多項業務。例如負責低收入戶的小慈，除了審核之外，還包括了比對、法規、撥款等事項（撥款跟比對有愛姐協助），底下又還有「預算及決算編制及經費管理」、「農漁保險撥款業務」、「救助科綜合業務及差旅費彙整」等業務。除此之外，每天的公文多則五六件，少則一兩件，而每一件公文又都要撥出相當的時間來處理與回覆，否則會有到期的壓力。無怪乎正如我在社會處所觀察到的，工作者沒有一天是準時下班，甚至還有周末主動加班的情形。在這樣的條件之下，倘若再增加額外的事項，那對工作者來說更是有如夢魘一般。其中，「溢領」的發生就是最嚴重的一項。

什麼是溢領？用簡單的話來說，就是當民眾已經（或一開始就）不符合低收入戶資格，但並未告知工作者取消資格，之後繼續接受的款項。這些款項又稱為「溢撥款項」，必須全數繳回縣庫。在《社會救助法》第九條對溢領也有詳細的規定：

受社會救助者有下列情形之一，主管機關應停止其社會救助，**並得以書面行政處分命其返還所領取之補助**：

- 一、提供不實之資料者。
- 二、隱匿或拒絕提供主管機關所要求之資料者。
- 三、以詐欺或其他不正當方法取得本法所定之社會救助者。

就法條上來看，這樣的做法合情合理，民眾不肖「詐領」的金額，本來就應該繳回。但仔細推敲，這裡面預設的民眾，乃是自己生活條件不錯，但仍不知足，刻意鑽制度的漏洞，想以詐欺的方式騙取政府補助的民眾。有趣的是，這樣的民眾在實務上根本看不到，如果對方明顯地就是要鑽制度的漏洞，那一定是對制度的運作相當嫻熟，檢附的資料毫無破綻，又怎麼會有漏洞被工作者發現，然後乖乖地把錢吐回去呢？

真實的情況是，溢領多半不是出在民眾刻意鑽漏洞而發生，而是上述制度分工造成的「資料收集不全」，或者是「資料本身不合用」這兩個情形所產生的審案失誤。換言之，問題其實並不出在民眾身上，而是出在工作者「不夠努力」，沒有考量到所有可能發生漏洞的情形而造成的結果。

讓這件事情更為棘手的是，發生溢領之後，工作者並非只要打通電話給民眾說，「你從幾月開始有溢領，趕快把那些錢繳回來喔！」然後事情就此結束。相反地，追繳溢領款的狀況相當複雜。當工作者發現民眾有溢領情事時，社會處會先調查這筆錢是從何時開始、在哪一個科目下撥出的，到時候需要把錢匯回同一個科目下。接著，要委託公所承辦人發公文向民眾追繳，然後公所承辦人會自行打電話或是請村里幹事聯繫民眾，跟對方商量還款的方式。如果對方是因為入獄服刑、上職訓班或是身障手冊到期等因素而溢領幾個月，則從他們未來所領的津貼當中慢慢扣除溢領的款項，直到扣完為止。

另一個方式則是請民眾直接把溢領款匯回台灣銀行的縣庫，但是要請民眾在匯款完後與公所聯繫，免得縣府不知道該款項是誰匯進來的，還須發通報至各公所查詢。至於民眾匯進縣庫的款項，會先放在縣府的「暫收科目」當中，社會處承辦人還要上簽呈給主計處，將這筆款項轉回原本津貼所屬的科目當中。或者有時候，民眾直接把錢交給社會處承辦人，由承辦人代為繳回，這時承辦人就必須親自到縣府主計處會計科，幫忙開「支出收回單」⁵⁶，承辦人再憑這張單子到台銀將錢繳回縣庫。

從上述的說明，就可以知道光是要處理一件溢領案，必須花費工作者多少心思和時間了。因此，工作者為了避免溢領的發生，不得不先採取懷疑的態度，就像小慈說的：「我一個案子都會看很久，我就努力看這個老阿媽到底有沒有生子女，因為如果有發現多生的話，又要追繳溢領款，想到要寫那個簽我覺得頭痛得要命！」

偶然發生的溢領情事雖然令工作者厭惡，但審計單位大規模地清查工作者的審核有無漏洞，更對工作者造成龐大的壓力。例如在民國 96 年，當時還沒有社會福利津貼的系統，所以像是遷出、死亡等，都必須採用人工比對名單的方式去追蹤。結果 A 縣的審計室就針對這點，使用民政的系統去做人口變動與補貼狀況的交叉比對，結果發現了上百案的溢領。最後還是要請社會處跟公所一件一件地追討回來。

我在田野的這段時間，審計室又有動作，將領取社會處中低老人生活津貼的給付名單與領取勞保局敬老津貼的名單交叉比對，結果抓出了四、五十案同時領取兩項津貼的案件。同樣要求小玉等工作者追回溢領款項，弄得所有人雞飛狗跳。

⁵⁶ 若是前年度的溢領的話，則是由社會處開「繳款單」就可以，就不用透過主計處。

當我們對工作者的處境有了這樣的認識之後，自然可以了解他們想要防範於未然的心情。如何避免溢領與日後追繳的麻煩，則成了工作者最為關心的議題與利益。

二、受到威脅的專業性

對工作者而言，溢領除了像是不定時炸彈，需要撥出額外的時間處理之外，溢領的發生，也是威脅到她們作為技術官僚的權威和專業⁵⁷。

儘管低收入戶與貧窮者之間的關係並不明確，但只要是牽涉到低收入戶的製造過程，就是審案工作者發揮專業的地方。儘管時常有民眾前來爭論，但是能否解套終究還是掌握在工作者的手中，這是上級也無法插手的部分。就像小如不滿地跟大家提到，有次處長想要干涉她審案的情形，「……處長說：『我跟妳說要給他過，妳怎麼不給他過〔台語〕！』。挖哩咧，那妳自己去審案吧！」她忿忿不平地向同仁抱怨處長的無理取鬧。

也因此，工作者對於行政程序遭到破壞，往往會感到最大的不滿，認為這是踐踏他們專業性的行為。這從宜姐跟我抱怨當民眾找民代來爭論的態度，就可以看得出來：

他[民眾]資格不過，然後在那邊又吵又鬧的，是最討厭的啊！然後會找很多的人要來關說要來怎麼樣，不照法律程序的規定走，這個造成大家很多的困擾。因為我們除了面對民眾的壓力，他有的時候關說，就會有上面長官的壓力，但是我們還是要依法行政！

正如最後一句所指出的，只要能堅持依法行政，工作者的專業性就能繼續維持，儘管最後民眾是藉著解套空間而通過，那也是在工作者的「許可」下通過的，工作者仍然是製造低收入戶的權威來源。

然而溢領則是完全相反的情形，代表的是工作者在製造低收入戶的能力上產生瑕疵。可能是對資料的完整性檢查不夠仔細，又或者是沒有隨時掌握個案變動的狀況，才會有溢領的情形發生。換言之，溢領所代表的，是對工作者專業形象的損傷，是對他們工作能力的質疑。而這種威脅，同樣來自於民眾以及中央單位兩方，這更加深了工作者避免溢領發生的心態。

在溢領的事件上，民眾對工作者的威脅如何展現呢？如同宜姐所說，當民眾被查到溢領時，通常會很生氣，因為他們覺得「政府應該是萬能的」，怎麼要求繳交這麼多資料，也通過了資格審核，最後竟還會被認定為溢領，要繳回補

⁵⁷ 有關「基層行政官員」的專業性，可以參考 Hupe 與 Hill 的討論（2007）。

助款項？民眾並不會意識到這是政府單位橫向連接的問題所致，而會認為這是工作者本身的失職，是辦事不力的表現。

就連脾氣很好的小玉，有一次也難得在和民眾的電話溝通中表現不耐。原來是案主入獄服刑，公所沒有注意到，還持續撥款了好幾個月，造成溢領的發生。案主接到電話後很不高興，大聲咆嘯說，「公所沒有主動通知我，是你們的錯，現在還想要把錢要回去！」又不斷嚷嚷地說「明年不想申請啦！」就這樣和小玉一來一往地講了好幾分鐘，把小玉弄得心浮氣躁，掛上電話之後仍久久不能平息。這反應出來的，不僅是民眾對工作者專業形象的攻擊，也反映了工作者的確發生了失誤，才會造成這種不快場面的發生。

倘若民眾發生溢領後又不願意還錢，對工作者造成的困擾可想更為嚴重。像我問宜姐追繳的事情是否很麻煩，她苦笑地說：「我覺得不會很麻煩，比較麻煩的是他不繳，哈哈」。民眾不願還款，工作者要花更多時間跟心力與對方交涉，甚至還必須威脅民眾。這對工作者而言，就像是自己犯了錯，卻要把責任推到別人頭上去的難堪處境。這種行政程序外的工作，承辦人通常也不願意直接面對民眾，而盡量請村里幹事扮演中介的角色。

宜姐說：「我們會請幹事先跟民眾先溝通……因為我們自己跟民眾打電話，民眾對我們比較不熟悉啦，怕民眾會有反彈或是不相信，所以我們也會另外請幹事要再跟他們溝通一下，跟對方說現在事情狀況是這樣，請你諒解。」

我追問：「所以這樣子打電話跟民眾講的話，會不會有一些壓力在？」

宜姐說：「會呀，因為有的民眾他會怕說是不是什麼詐騙電話或是怎麼樣，有的民眾一聽到錢要被追回去他就會很生氣，會抱怨連連，這個壓力會有啦。但是該做的還是要做，那如果說當面有講不通的話，就是……就是大部分還是拜託幹事比較多啦。」

藉著請幹事出馬與民眾溝通，承辦人避免了直接面對民眾的尷尬處境，而這也顯示了承辦人想要維持專業性的努力。

至於來自中央的威脅，則表現在上述審計單位調查溢領的行動上。除了前面的兩個例子外，我在田野期間還遇到另一起嚴重的溢領事件。原來是監察院的審計部又查到了 A 縣有幾位領中低收入老人生活補助的民眾，其實有被其他人申報扶養，但扶養者卻沒有被算入應計人口當中。而且其中幾位扶養人的收入甚高，造成這些老人根本不應該取得資格，甚至連他們之前所領取的款項，都必須要追繳回來。

面對中央這種抓溢領的態度，宜姐就忿忿地對小慈說：「明明我們這邊要查什麼資料，都沒有開放權限，但是追錢的時候就說是我們的錯……我們什麼資料我們都不能查，然後有溢領了就說是承辦單位的疏失！」她不滿地繼續說：

「我們又不是特偵組也不是調查局，不然這樣我們怎麼辦！」對宜姐來說，中央的這種作法，不僅是造成工作者後續追繳的辛苦，更嚴重的是，這可說是國家對自己雇員的懲罰和羞辱，挑戰了地方救助工作者的專業性與自尊。

第三節 欺瞞及其正當性基礎

從上面的討論可知，由於分工的各種連結問題，造成工作者總是難以掌握民眾的各種資料，若因資料檢查的疏漏而發生民眾溢領情事，更會使工作者的工作量增加、以及專業性遭到挑戰。在這樣的制度壓力下，工作者不得不抱持懷疑的心態來面對民眾。結果，降低各種導致民眾溢領的可能性，成了攸關工作者自身權益的核心課題。

以這樣的脈絡為基礎，本節將指出，官僚實作會以各種「欺瞞」的策略來製造低收入戶，工作者同時也會發展出支持這種策略手段的論述。而整個社會救助機構，便是在這樣的策略與論述基礎上運作著。

一、欺瞞的實作

前面提到工作者有兩種懷疑的對象，包括對其他工作者的懷疑，以及對民眾的懷疑。在對其他工作者懷疑的部份，社會處的工作者可能會擔心公所的工作者受到「人情壓力」以及「怕麻煩」的因素，造成資料檢附不完備。而社會處承辦人面對資料檢附不完備的情形，最簡單的處理方式就是退回公所請求補件。因此，社會處的承辦人只要發現公所送來的資料不全，無法作為判決的參考，便會在「社會救助調查表」的承辦人欄位蓋上「資料未檢附齊全」的章，並註明須再檢附的資料為何，接著就把該個案退還公所，要求他們請民眾重新補件。儘管公所可能會反彈，表示民眾的實情就是如此，並不需要文件資料證明，但是社會處的承辦人仍不得不採取這樣的手段⁵⁸。

然而說到底，對公所工作者的懷疑，最本地地還是要回到為對民眾的懷疑。畢竟公所工作者扮演的也只是收件者的角色，是否能夠提供、或願意提供完整的資料，仍然取決於民眾。即使公所工作者有扭曲資料的可能性，也必定是受到民眾的某些影響力所干擾，不管是受到民眾的「爭論」或者是「值得救助」的形象所影響。因此，不管是社會處工作者或公所工作者，都希望能杜絕這樣

⁵⁸ 這部分還牽涉到工作者對上級的保護，如小慈所說，她如果沒有弄清楚狀況就蓋章通過的話，就等於是把上級也拖下水，因為上級通常也是根據她的判斷為判斷，並不會很仔細地再去追究。如果真的發生事情，上級也要擔負管理不周的責任，甚至受到一定的刑責。

的影響力，因而發展出特殊的策略手段。

這當中最特別的，就是利用社會救助審查的「黑箱」特性，選擇性地告知民眾申請的相關資訊，或者更極端的說，就是藉著「欺瞞」民眾，來取得最為詳盡的資料。而這包括了兩個手法，即「資訊的不透明」，以及「選擇性地提供資訊」兩者。

資訊的不透明乃是「欺瞞」之所以可能的前提⁵⁹。不論公所或是社會處提供給民眾的申請簡章上(參考第二章第一節)，都沒有清楚地說明這些資料的用途。即使民眾詢問工作者，通常得到的也是模糊、無關緊要的答案，工作者通常只會跟民眾說「上面的資料你有的就準備過來」，以及這些資料要去那些機構申請⁶⁰。

這一方面是因為工作者不可能花大半天向民眾解釋審案的複雜機制，但另一方面，也更重要的，是工作者絕不會破壞民眾對於「萬能政府」的想像。工作者不可能向民眾說：「我們礙於權限無法查到你的資料，所以要請你檢附這些資料，讓我們看看有沒有額外的收入」。若如此坦白，民眾當然會發現，原來即使是政府機關也有無法掌握的資訊。民眾便有可能謊稱沒有某某資料，或是操弄資料內的各種數據⁶¹。就像小慈說過，如果民眾知道工作者會查看郵局存簿的各種匯款明細，那麼被抓到一次後就再也不會把錢匯到郵局帳戶裡了。

因此具體的作法，就是乾脆先不告訴民眾這些資料的用途究竟為何，或者「選擇性」地提供某些說明，總之先把資料「騙到手」再說。從村里幹事與民眾接觸的時刻，這個策略其實就已經開始啟動了。藉著和民眾對談，大致探問對方的家庭狀況，先排除財產所得超過很多的民眾，同時更藉面談套出民眾有無同時領取其他補助，或是從事哪些可能會衍生出資料漏洞的職業。按照小慈的說法，就是由村里幹事扮演「初級的過濾」，藉此監視對方是否隱藏了某些資訊。

有時則是村里幹事和承辦人一起欺瞞民眾。例如有一次村里幹事帶著某位中年女子來找文姐，請文姐向她解釋到底要補什麼件。我從旁側聽，原來是對方母親的家中務農，所以「應該」會有 65 歲以上的老農津貼。不過對方表示她

⁵⁹ 「欺瞞」其實包含了「欺騙」和「隱瞞」這兩個不同的動作，分布在同一條光譜的兩端。而工作者對每個民眾所採取的「欺瞞」，會因著是欺騙的比例較多，或是隱瞞的比例較多，而落在光譜當中的某個點。

⁶⁰ 除了這個應檢附資料的說明簡章之外，民眾頂多只能找到《社會救助法》以及《社會救助法施行細則》這兩個最籠統的規定。儘管各縣市政府會把地方的調查辦法交給內政部審核，也因此具有法的性質，但是在網路上卻完全無法檢索到。

⁶¹ 以我自己去區公所詢問如何低收入戶的例子來看，公所的人員也只是拿出一章申請簡介給我，跟我說上面有應備證件的部分，我這邊要去準備。當我問說那你們要算的收入有哪些，又要怎麼算，對方用打量的眼光看著我（這時我還真有點烙印的感覺，當然也是我太不像是來申請低收的人了），語焉不詳地說我們承辦人那邊會調資料，如果你有問題的話可以打她的電話。之後她就到後面去拿了一張小紙條，上面寫著承辦人的電話給我。

「記得」她媽媽並沒有農保，因此沒有領取這項津貼。文姐聽到這個說法不甚滿意，有點不耐地回說：「就算沒有妳也是要拿出來...我這個部份就是這樣」。

女子聽到一愣，本來還想說些甚麼話，幹事在一旁趕緊跟她說：「附的話，這樣對妳比較有利〔台語〕.....」。文姐也接話，要該名女子去問勞保局，要求那邊開個文件，證明沒有領老農津貼就可以了。

女子顯的有點不知所措，文姐轉以「拜託」的姿態向女子解釋：「幫我們準備好，這樣我們比較好做事。我們要幫忙妳，也是需要妳把資料準備給我們〔台語〕.....」，女子聽了之後，允諾會去申請，沒多久就順從地離開了。

這個例子具體而微地表現出上述所謂「欺瞞」的特性。讓我們重新檢視這整個流程，首先當幹事面詢民眾時，會先詢問對方全家人口的職業別，但並沒有告知對方這項資訊的用途為何。當問出對方母親是務農人口時，該案就出現了需要特別留意的「危險人物」，因為「領農保」的可能性出現了。儘管對方表示媽媽應該沒有領取，但工作者無從判斷案主所說是否屬實，資料的漏洞因此產生，工作者已經暴露在未來可能發生溢領的風險之下。為了防範於未然，最保險的回應策略便是取得對方母親的投保資料，以茲驗證。然而農保相關資料隸屬於勞保局，社會處完全無法查到，唯有透過民眾自行至勞保局申請、檢附該資料，社會處工作者才能取得。因此幹事雖然口頭說如果檢附資料，對民眾的申請會比較有利，但從資產計算公式來看，保險給付會計算在收入的項目當中，反而是對民眾不利的。然而對工作者而言，這讓他們「比較好做事」，倒是無庸置疑的。

此外，請民眾檢附郵局存簿內頁明細影本，或檢附優惠存款證明等，其實都是要從中找出該民眾有無其他「可能」的額外收入，以及應計人口內有無「可疑」之處。若發現可疑之處，工作者會傾全力去彌補那個漏洞，也就是要求民眾不斷地補件與說明。而這就形成了一個矛盾點，民眾如果越老實，反而越吃虧。就像一次我跟小慈的對話：

我問：「假如民眾他不講，妳就不會知道這個事情。結果民眾講了之後，反而好像是講出一個對他不利的條件，這會不會有一個不公平存在啊？」

小慈：「當然會有啊，這本來就是一個資訊不對等啊，我怎麼知道你到底領了多少錢.....」

我：「感覺上好像是，好像太誠實的人反而會受罰.....」

小慈：「可是確實是這樣子沒錯啊，而且也是有公所跟我反應過，但是也沒有辦法呀.....就是說誠實的民眾，他讓我知道(可能會有某些收入)，我會說你要附那個資料，不誠實的，你什麼都不講的，那我也不會去追究。因為你畢竟講了嘛，那我就要你的資料。」

因此，整個資產調查的實作，並不是機械般地将民眾的資產資料調出、審查如此單純，牽涉其中的是工作者無止盡的懷疑、算計與不安，「民眾是否隱瞞資料？」、「有沒有發生溢領的可能？」。這使得工作者不得不採用欺瞞民眾的策略，來取得最完整、最正確的資料。這使得資產調查成了名副其實的「防弊調查」，而諷刺的是，這樣的防弊調查竟是建立在對民眾隱藏資訊的手段之上。

二、欺瞞民眾的論述基礎

儘管工作者不得已採用懷疑的心態與防弊的策略來取得民眾的資料，但工作者對於這種欺瞞民眾的方式，也並非完全沒有感到焦慮或不對勁。小慈從《行政程序法》的角度出發，清楚地指出這背後的矛盾點：

說真的，低收的部份我自己一直覺得很慚愧，因為其實在行政程序法上面，我們行政機關是主動的，在審查上不管有利還是不利妳都要一律告知民眾，可是我會先跟民眾講（不利的條件）嗎？通常都是民眾先付（資料）來了我們再講嘛。所以民眾他可能就是補件、補件、補件，補到最後會覺得說，可惡，為什麼我申請一個補助這麼久？就是這樣。

小慈提到的《行政程序法》，指的是第八條所規定的「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴」。但工作者的實作，卻是以「欺騙」民眾的方法來獲得資料，這自然會對工作者造成很大的心理壓力。工作者如何能忍受每天都背負著如此沉重的心理壓力欺瞞民眾？這當中想必有什麼論述基礎，支持工作者合理化目前的一切作為。而這論述，也就形成了平衡防弊實作與工作者心理壓力最重要的機制。

最主要的論述，也是我進田野的第一天就耳聞的，所謂「低收福利很好」的說法。這個論述是建立在低收入戶資格乃是「全有或全無」的制度設計之上，就像小慈跟我說的，申請到低收入戶資格，就能夠獲得諸多的福利，但是只要你的不動產超過一百元，結果沒有取得資格，那就什麼資源也拿不到。換言之，申請低收入戶只有「通過」與「不通過」兩種結果，福利自然也就是「全有」或「全無」的結果，沒有中間值。這也是為什麼小慈會不斷地強調，說她的業務是塊「肥肉」，而這塊肥肉則除了生活扶助之外，還包括了福保、公費安置等一籬筐的營養（參見第二章第一節），甚至連私部門的補助也會流向已通過的低收入戶。

宜姐說：「很多民間的資源，會以公務機關馬首是瞻，因為他們〔公務機關〕是依照標準發下來的，他們就不會錯。這些人就是很困苦，『低收入戶』啊，哈哈。」她用挖苦的語氣，特別強調了低收入戶四個字。

我附和地說：「聽起來就很困苦，哈哈。」

宜姐笑說：「哈哈。對不對，就會這樣子，就會有這種情形，所以每次有這種情形，就低收入戶最好了，有好多福利喔。」

然而，這套論述並沒有任何實證的基礎，更難以證明它正確與否。不過這套論述的重點並不在於它正確與否，而在於它在整個社會救助的運作中，扮演了什麼樣的「功能」。倘若當工作者把低收入資格視為「肥肉」，那麼在審視前來申請的民眾時，自然也就會認為民眾是來「爭食肥肉」，為求取得資格或調高扶助等級，將不惜採取種種鑽漏洞的手段。

事實上，工作者甚至會不斷地藉著有限的實作經驗「強化」這套論述。例如小慈說就，她從實務上常常看到，大部分的人都是申請通過中低收入戶之後，進一步想要獲得健保的補助（福保），因而再想辦法申請低收入戶。這豈不是代表民眾故意讓自己帳面上越來越窮，只是為了爭取到低收入戶的福利！

這種例子不勝枚舉，幹事阿敏姐就司空見慣地說：「像我有一個要去當兵的里民，他跟我說他家裏沒有在作生意呀。可是我去他家送兵單，我就看到他家在賣鹹水雞。」社工阿沛也提到她曾經要用「五二八條款」幫忙排除案主前妻，但其實案主跟前妻根本就還有在往來的例子：

那我曾經就是沒有事先約好（案主），就直接去他家訪視。那當事人不在家，是小朋友在家。然後我問小朋友有沒有跟媽媽連絡，大多都會說有聯絡，對。可是如果是當事人我們跟他聯絡好了過去，他都會說沒有聯絡（前妻）。這是我的觀察啦.....

上述的種種例子，不外乎是民眾為求取得低收入戶的資格，會對工作者採取欺騙的手段，這幾乎成了所有社會救助工作共享的一套意識形態。但最重要的是，這種意識形態有助於讓工作者將民眾假想成一個可怕的敵手，藉著操弄資料，或是說謊來欺騙工作者，以求獲得低收入戶資格這塊「肥肉」。在這樣的條件下，工作者採用欺瞞的手段來應對民眾，自然也是合理的方式了。因此，這種民眾意圖欺騙的故事，不斷地流傳在工作者的每日實作之間，也為整套防弊的實作打下堅實的基礎。

而這套論述不僅讓工作者的防弊實作獲得正當性，甚至也成為整個社會救助的工作樂趣來源。這表現在工作者「發現」、「抓到」民眾隱瞞時的成就感。

就像一次宜姐與童姐聊到一個邱姓個案，說他生了一堆小孩，然後看財產清單上財產都很少。但是宜姐把他們全家郵局存簿的金額加起來後，卻發現竟有五十幾萬，光邱姓個案自己的就有三十萬，小孩的也有十萬。宜姐又說，這個案主就是到處去申請救助，甚至還跑到 P 縣的行天宮去申請。童姐一聽就笑著說：「那他怎麼那麼笨，把錢都匯到郵局中，怎麼不轉出去」。

又或者有次小如抓到某位張姓女子偷偷結婚，卻還繼續領特境婦女津貼的事情（特境的符合要件要是單身或喪偶）。她先打電話跟張女交代將會停撥津貼的事情，接著很得意地打電話跟公所的承辦人炫耀：「她（張女）剛剛跟我講完，說她要跟里幹事商量。我說，『沒關係呀，反正我錢還是會要回來！』」，她頓了一下，讓對方訝異她的強硬用詞之後，又繼續說：「哈，我沒有講這句話啦。就還是很溫柔的跟她說，『好啊，那妳先去找里幹事喔』。」她越講越開心，連小玉在旁邊聽了也忍不住微笑。

從上述兩個例子可以清楚地看出，當抓到民眾鑽漏洞時，工作者會嘲弄案主「太笨」，居然會被他們發現，讓他們可以採取行動，先發制人。不過，嘲弄案主儘管看似是對案主的貶低，但更深層的意思，卻是工作者在橫向資料分散的焦慮中，好不容易取得一種「掌控感」的欣喜。同時，在第二個例子中，為什麼民眾說要去找幹事時，小如會覺得不置可否，甚至是從中獲得戲弄的感覺。原因同樣可以歸結到這是工作者對垂直分工問題的克服，代表「妳的狀況在我們的掌握之中，就算幹事想幫妳遮掩什麼也不可得」。無怪乎小如對這件事情這麼得意了。

一個更簡單的例子，就像我問阿沛：「那你有沒有去現場，發現他們根本就是沒有聯絡的？」阿沛一聽到就很高興地說：「有啊，有啊。哈，被我發現了，我就很開心，被我發現了！」

這個「被我發現了！」一語道破整套官僚實作的矛盾情緒，它既代表了工作者在分工下對資訊掌控的無力感，也代表了獲得掌控感之後的欣喜，同時又再次證成民眾果然會欺騙工作者的預設。這個「被我發現了！」讓社會救助工作者恢復了生氣，但卻是在懷疑的心態與防弊的實作當中獲得的。

讓我們回到本章開頭的提問，「為什麼工作者可以忍受低收入戶與貧窮者不完全相關的事實？」在經過這一連串的討論後，我們可以如此回答——在制度分工所造成的溢領風險當中，社會救助工作者必須在有限的時間下取得可信、足夠的資料，否則未來就有可能遭受忙於追繳溢領款與專業性受到挑戰的嚴苛懲罰。於是，工作者把大部分的精力放在如何填補資料的各種可能漏洞，並且藉著欺瞞民眾的方式來製造出「高良率」的低收入戶。結果是，只剩下少部分的精力去思考這整套官僚實作，究竟能否辨識出真正的窮人。

這就像文姐跟我說的：「做這個就是工作啦，那有時候就想說這樣子可以幫助到需要幫助的人，就會覺得心情比較好。」換言之，唯有當工作做好之後，覺得製造出的低收入戶沒有問題了之後，才有餘裕想到製造低收入戶的實作是否有幫助到需要幫助的人。而這句希望幫助到「需要幫助的人」，也是我在田野的三個月中，從工作者口中聽到的唯一一次。大部分的時候，她們都是從找出民眾的破綻當中獲得樂趣。

第四節 以防弊為中心地製造低收入戶

我們回到第三章結尾所提出的疑問，倘若我們知道，社會救助機關的運作，或說製造低收入戶一事，已經脫離了以治理貧窮為中心的目的，辨識出貧窮者也不再是工作者的核心實作。那麼，究竟製造低收入戶是以什麼為中心而運作的？工作者實作的心態又是甚麼呢？

經過上面的討論可以清楚地知道，對工作者而言，在製造低收入戶的同時，最為在意的就是盡量減少溢領或追繳的發生，或說資料發生漏洞的風險，以維護她們作為技術官僚的專業自主性。換言之，我對於上述提問的回答是——製造低收入戶是以「防弊」為中心而運作的，而反映在工作者實作的心態，便是「懷疑」。

因此，我們可以說，第三章所描述的現場實作，乃是「以防弊為中心地製造低收入戶」。同樣的，也是藉著資訊的不透明，以及資訊的選擇性給予作為工作者的策略手段。「書面」作為審核的根本依據，是工作者活動開展的基礎，然而這個基礎，卻是分散在不同的單位當中，必須藉著欺瞞民眾的方式來取得。這當中也牽涉到對公務員來說最重要的「自保原則」，但不只限於瀆職或是圖利他人等的嚴重的問題。在工作者的日常實作當中，自保原則滲透到了每一個資料取得的環節，隨時提心吊膽地防止資料漏洞的發生，以降低來自民眾與上級威脅的風險。從書面審核所引發的爭論與解套兩個元素，也是因著這樣的原則而展開。

這種「防弊」以及「資訊不透明」的手段，也回答了有關「官僚習氣」的說法。「官僚習氣」假定了工作者會歧視窮人，要求民眾不斷地證明自己是真正落入貧窮(張又升, 2004)。但這個說法其實是建立在錯誤的預設之上，首先，申請的民眾不一定就是窮人，因此說工作者歧視前來申請的「窮人」是有問題的，他們歧視的應該是前來申請的「民眾」。但正是因為前來申請的民眾不一定是貧窮的，所以工作者必須要事先採取防弊的措施來應對，以免未來發生溢領。

在這種心態之下，工作者就會對民眾保留某些資訊，藉此取得民眾最完整的資料(也就是叫對方證明自己很窮)，另外也為將來民眾可能前來爭論的狀況，埋下解套空間的伏筆。也因此，社會救助工作者展現出來的形象，就是「不信任」，如同小慈描述對民眾的態度：**「我不會說我要積極的去幫助你〔民眾〕，目前我是還不會，但是我也不會說要特意刁難你，我只是不信任你」**。因此，其他研究責難工作者的「官僚習氣」，其實只是工作者以懷疑為心態的一種展現。

從這個觀點延伸，我們再來檢視「資源守門人」的概念。對工作者來說，

防弊的實作，主要並不是爲了貫徹社會觀感或法律的意識形態，以維護公共利益爲使命（賈裕昌，1999，頁 94；許秀如，2009，頁 142-143），藉此證明自身工作的價值。工作者最大的考量，還是擔心如果發生溢領時，個人所可能受到的懲罰。

就像宜姐跟我說，她通常不會考慮到自己是是不是資源守門人的角色，反而比較在意有沒有依法行政：「其實，一般來講不會去考慮到這個〔資源守門人的事情〕，這是公務人員要做的工作就是要做。那就是我剛剛講的，就是依法行政嘛。其他就不用想太多了。」另外，小慈也說不太會考慮到資源有限的問題，因爲三項津貼畢竟是屬於一般例行性的補助，主計處對預算通常不會有太多意見。因此她也不會太過在意資源有限的情形，只是擔心資料檢附的問題，而純粹地不相信民眾。

當然這不代表「資源守門人」的角色完全不存在，不過那反而是在「值得救助」元素的影響下，工作者希求達到公平的一種努力（見第三章第四節）。或者說，那是在溢領的風險已經降到最低的大前提已經滿足之後，才會考慮到的問題。

另外一點值得討論的是，這種對於防弊的強調，看似是以對工作者的懲罰爲基礎在運作的（也就是工作者爲了自保不得不這麼做）。但是反過來說，防弊的實作也有可能成爲工作意義的來源，正如工作者發現民眾隱瞞資料時，所獲得的樂趣。同時，以資訊不透明爲前提的防弊，某種程度上還可以使工作者展現控制情境元素的能動性，讓工作者肯定了自身的專業。

舉例來說，工作者提供解套空間的可能，以及判斷對方是否值得救助，其實也多少是建立在民眾的「不知情」之上，才能得以發揮。就如同小慈所說，當民眾打電話來詢問如何申請低收入戶時，可能會在電話中敘述自己的家庭狀況，例如是家庭主婦打來，說她的先生目前是失業等現況。小慈的回應通常是請對方把資料檢附過來，但並不會特別提到即便是失業，也有薪資設算的問題：

我不會跟她講說，妳先生被計規定收入。我不會。不然對方就會跟你一直盧這個東西。假如她們（的家庭型態）是二養二〔一對夫妻養兩個小孩〕，通常第一次送來都不過，但是我也不會主動跟她講說，妳這個部份不過，趕快叫妳的先生去做就業媒合啦！對呀，我不會呀。

換言之，小慈一開始會先對民眾有所保留。這一方面是擔心民眾事先知道解套的方式，可能採取鑽漏洞的手段來欺騙工作者，成爲了不值得救助的對象。但另一方面，也代表小慈預留了未來解套的空間。倘若民眾針對這點前來爭論，那麼小慈就可以確定對方的確是沒有工作，而非實際上從事不用報稅的工作，卻用就業媒合清單來假裝失業。這時再請她們夫妻兩人去做就業媒合，就成了一個完美的解套方案，能夠把薪資設算降低，成爲類型 B 的低收入戶。在這當

中，工作者控制了「解套空間」以及「值得救助」這兩個元素的運作，多少能降低裁量的不確定性。

上述的作法，還只能算是工作者的被動守勢。在資訊不透明的條件下，工作者更能主動地從法中提供解套空間，直接地控制情境。就像我曾以小慈審案為例，她僅從《社會救助法》與《社會救助法施行細則》的相互連結當中，就排除了訪視的必要性（見第二章第三節）。從她所說：「所以我看的跟公所就不一樣。」就隱隱透露出一份專業的自信。姑且不論這種「依法行政」能否辨識出真正的窮人，法條本身作為一種遊戲規則，同樣可以從操作中獲得專業的滿足感。倘若今日前來申請的民眾對於法條同樣瞭若指掌，那不僅會剝奪了工作者僅有的專業性，更阻礙了工作者藉著調整款別，來達到心目中認定的公平結果⁶²。

總而言之，不管是「官僚習氣」或是「資源守門人」的說法，都沒有辦法清楚地表現工作者實作的真正考量。實際的情形是是，工作者考量到未來發生溢領的可能性，不得以防弊為核心地「製造低收入戶」，而非以辨識出貧窮者為實作重點。同時，也是藉著防弊所需要的「資訊不透明」，從中獲得專業操弄的空間，控制了工作者審案的多元情境。正是在這樣的基礎上，讓這個工作場域有了自己的特殊性格和運作的動力。



⁶² 我在第三章第四節有提到，工作者可能會藉由款別的調整，來達成心目中「結果」的公平。有趣的是，倘若民眾是熟讀法條者，多半會給工作者不值得救助的感受。會認為他們如果有時間，還不如出去賺錢，怎麼沒事在那邊研究法條，擺明了是要從中獲利的。但是礙於對方對規則也很清楚，所以只能依法授予款別。就像一次宜姐跟我說，之前就有個男子，不工作跑來申請低收入戶。原來只給他三款，但是對方平常在家裡沒事有研究法條，覺得不服，就用訴願的方式，最後由內政部決定給予二款。最近他還特別跑到其他縣市去做身障鑑定，把身障手冊從輕度變成中度，又可以多獲得七千元的身障生活補助。宜姐問他說為什麼人高馬大的，卻不願意去工作，對方說他想要在家裡面帶小孩。宜姐說聽了實在會垂心肝（可能她認為男性還是應該出外養家吧），但是我們這邊也拿他沒有辦法。這就是一個讓工作者喪失專業性，同時又無法依照自己的判斷授予款別的例子。

第五章 扭曲的道德基礎

上一章強調制度分工所造成的資訊分散，迫使工作者不得不採用欺瞞與防弊的手段來獲取充分與正確的資料。更重要的是，倘若工作者不這麼做，等於是把自己暴露在溢領的風險當中。於是，工作者沒有餘裕思考到低收與貧窮之間的差距，只能戰戰兢兢地製造出高良率的低收入戶。

儘管如此，如果我們定位社會救助乃是找出貧窮者，並給予幫助的制度，但製造低收入戶的機制，卻可能造成貧窮者被排除在外的可能。那麼，工作者如何接受他們所認定的窮人無法獲得低收入戶資格這件事情呢？這又必須從幾個層次來討論。第一個層次是對工作者而言，當工作者所認定的貧窮者來申請低收入戶資格，但最終卻沒有辦法取得時，那麼工作者在心理上如何接受？第二個層次則是對國家而言，如果公民中有些真正的貧窮者根本不知道有這個制度，更不可能來申請，那麼，國家是怎麼去看待這些沒有辦法進入體系中的可能貧窮者呢？又國家會不會對這些貧窮者承擔起責任呢？

我所欲斷言的是，從國家對社會救助機構的要求來看，可以看出國家對外打著「社會救助乃是追求公平正義」的口號，實際上卻是監視地方政府有無在防弊（浪費國家金錢）的前提下，依法製造出「客觀」的低收入戶。因此，對工作者來說，救濟窮人並非機構的目標，也因此免除了道德的責任，而國家更是藉著將貧窮問題「低收入戶化」，來逃避對於所有窮人的責任。同時，國家以此自認處理了貧窮問題，其實卻是與工作者的防弊實作，共同形成一種「鄉愿」的態度。福利國家保障公民生存權的道德基礎，在此受到了嚴重的扭曲。

第一節 化解道德的制度分工

上一章曾提到，垂直分工的特性造成了社會處工作者對公所工作者的不信任，擔心公所提供錯誤或不足的資料。不過，這個制度分工所造成的問題，其實是人性的一種反應，也就是工作者可能害怕民眾爭論，或是覺得民眾真的很可憐，而被民眾所影響。「爭論」的部份或許跟民眾是否貧窮比較無關，但後者的「值得救助」與否，則值得做更進一步的分析。

值得救助與否，牽涉到的是工作者主觀的一種認定，不管對方在法律上是否符合低收入戶的資格，但是工作者認定對方是貧窮的，應得到該有的救助。這種以他人的需要做為選擇的基本準則，或可稱為「道德驅使」(morally motivated)的行動(Bauman, 2002, p.150)。誠然有些工作者在這種道德動力的驅使下，幫助民眾解套，讓對方順利成為低收入戶。然而，當對方並沒有解套

空間時，工作者也只能愛莫能助。

重要的是後面這種狀況，如果工作者無法保證她認為值得救助的對象（她心目中的真正窮人）獲得救助，那要用什麼方式來擺脫道德上的責任感呢？從我的觀察發現，最簡單的開脫方式，就是躲回到組織的分工當中，也就是「審案者」跟「訪案者」由不同的人承擔，又稱為「球員不兼裁判」的分工機制。

「球員不兼裁判」是小慈很喜歡用的形容方式，代表「審案者」必須要跟民眾保持固定的距離，以免受到民眾的影響，做出錯誤的裁決。但同時也預設了只要是跟民眾有接觸的「訪案者」，就有可能受到民眾的影響或壓力，反而讓不該通過的民眾通過。就像我曾與宜姐討論是否能由村里幹事來擔任審案者，宜姐很認真的回答說：「但是，村里幹事會有人情的壓力呀，那如果由他來做調查狀況，由他來做審核的話，這個有球員兼裁判的感覺。這個是不公正的啦。」

這個用來防止審案受到人情壓力影響的分工機制，卻為工作者的道德責任找到一個開脫的可能。我們可以看到，只要是與民眾接觸的工作者，或者說跟民眾「距離較近」的工作者，都會借用這種「審訪分離」的角色定位，來擺脫決定民眾能否取得資格的責任。例如幹事阿如姐所說：「我們這邊我們是不負責審查，我們只負責收件，受理。對呀，然後就送到承辦人那邊作初審，所以我們這一邊都不用作計算。」也因為不用計算，幹事這邊並不需要擔負民眾通過與否的壓力（姜適雯，2007，頁 149）。

更為清楚的論述，則是出現在我跟社工阿沛的對話中。

我問：「那妳自己在訪視的時候，那如果是還沒有通過的人，妳會寫說建議通過與否嗎？」

阿沛：「不會，不會。絕對不會寫這個字眼。」她一聽就連忙否認

我問：「這是很危險的事情嗎？」我有點不解。

阿沛：「對，呵，我們不會寫說建議是不是讓她〔民眾〕通過，或者是建議第幾款，我不會在上面寫這樣子的字眼，因為我覺得說我只是把她的狀況作陳述，那審核不是我的工作，對，所以我不會寫這個東西。」

藉著定位自己不是審案的負責人，村里幹事或是社工員都能夠把民眾應否通過的道德責任往承辦人身上推。基於同樣的心態，承辦人除了不得不處理民眾爭論的電話之外，也盡量避免跟民眾有任何的接觸，害怕會影響到她們審案時的公正性。就像我問小慈為什麼不願自己下去訪視時，她表明了她的憂慮：

有些民眾她明明就住的很好，她還是跟你說她很貧困。而且她會講到你認為有理，真的你會認為他有理，她會說「我真甘苦啊，我就一個人養一個小孩，我要帶他，我又要去賺錢，我根本沒辦法〔台語〕」……然後我就

給她（低收資格）了。

因此，審案者也努力謹守著在辦公室處理文件的角色，避免與民眾見面互動，造成心意動搖。就像小慈說的，她審核時在乎的只有兩件事：「一個是在法律上站得住腳，第二個是說，少一點麻煩，對於我來說就是這個樣子。因為我跟她素未謀面，我怎麼知道這樣對她好還是不好。」正是這個「素未謀面」，讓審案的工作者也免除了道德的壓力和責任。

不過上述的論點，其實預設了工作者「應該」要有道德的壓力，而她們利用既定的分工方式，讓這個壓力能夠排解掉。然而，我們必須追問，工作者為什麼要有這樣的道德壓力？這會不會只是一廂情願的假設？或者我們換一個問法，工作者既然隸屬於一個組織，倘若組織的目標當中並沒有要求工作者救助真正的窮人，那工作者又何必要擔負任何的道德責任？她並沒有因此失職呀？更何況所謂的官僚制度，不正是要壓抑道德考量，以紀律取代道德責任，以此作為正當性的最高標準嗎（Bauman, 2002, p.151）？換言之，我們不應該把焦點集中在工作者身上，並且預設他們因為沒有救助到貧窮者而失職，反而應該把焦點提升到社會救助機構的層次。儘管上一章推論出，機構實際上以防弊為整個實作的中心，但我們還是要考慮到救助貧窮者是否為機構所欲達成的目標之一，如果並非如此，甚至機構的目標本來就是防弊，那麼工作者的目標與手段乃是結合的，根本不應該苛責她們沒有達成救助貧窮者的道德缺失。更正確地說，那反而是機構本身的道德問題。

那麼，我們要怎麼辨識出社會救助機構的目標呢？我們必須回到中央所立的《社會救助法》來看，第六條指出：「為執行有關社會救助業務，各級主管機關應設專責單位或置專責人員。」換言之，各地方的社會救助單位作為一個機構，以及在其中工作的人員，其成立的基礎是國家的法律，因此，如果要推斷機構的目標設定，我們可以從國家如何檢視、驗收這個機構的成果來探討，了解國家究竟是如何定位社會救助這項業務。國家所欲達成的目的又是什麼？它背後的道德規範又是什麼？

第二節 來自國家的監督

究竟如何定義國家，在此處是個值得商榷的問題。基於研究需要，大致上凡是不屬於執行面的，而是政府其他部門藉著立法、修法、監督等手段，對執行面的限制與模塑者，就歸類於我所謂的「國家」。在文章中，「國家」有時會與「中央」這個詞交互使用，因為是這些中央單位界定了執行面該有的樣貌，以及對於貧窮治理的態度。而地方的救助機構只是採取了一個與之相應的運作方式。

國家究竟是如何看待社會救助的實作面？我們姑且先不論國家對外的宣稱為何，直接來看國家「實際上」對工作者做了什麼，又如何「監督」地方的救助工作者。藉著監督的實作，表現出了國家究竟希望工作者達成什麼目標，又希望看到什麼樣治理貧窮的成果。這底下可以從「一般的監督」，以及兩年一次的「評鑑制度」來討論。

一般的監督，就是來自監察院審計部抓溢領的動作。在上一章已經提到，倘若發生溢領，審計單位會要求工作者把這些錢追繳回國庫，同時跟內政部報告地方的「調查不確實」。

這邊最為諷刺的是，地方的救助工作者因為權限的關係，完全無法接觸到某些單位的資料，只能想盡辦法，藉著「欺瞞」的實作，希望從民眾手中獲得相關的資訊。然而，審計單位卻因為隸屬於中央的監察院，手中握有各式各樣的系統，可以隨時找出兩個系統來做交叉比對。例如，審計室可以查詢勞保局給付名單的資料庫，同時查詢社會處給付名單的資料庫，調查民眾有無重複領取國家資源的嫌疑。換言之，當工作者正在欺騙民眾，宣稱檢附勞保給付資料有利於申請時，審計單位卻早就掌握民眾的勞政資料。審計單位猶如一位全知者一般，位居幕後，靜靜地觀看地方工作者有沒有把每個民眾都當成嫌疑犯，盡力偵調出對方隱瞞的部份。而且只要工作者稍稍懈怠，這位全知者就會馬上出面處罰工作者，要求她們去追繳溢領。

這種躲在背後的手法是審計單位最愛操弄的，就像是當地方都還沒有辦法接觸到戶政系統，公所這邊只能藉著戶政單位傳過來的名單，一筆一筆進行人工比對時，A 縣審計室的官員們就已透過戶政系統，與社會處的給付名單進行比對，查出了上百件因民眾死亡、遷出等原因，卻沒有被工作者發現的溢領。今年審計單位仍看準社政單位沒有勞政部門的相關資料，以同樣手法進行大規模盤點。於是審計部的官員們就在辦公室當中，吹著冷氣，如宜姐所說的：「可能剛好閒閒地就來抓」，把民國 96 年的稅籍資料與 98 年的「中低老人生活補助名單」作比對，然後再找出有申報扶養案家的應計人口，於 96 年的財稅資料中查看有無財產所得超過標準的，最後又找出了五十幾案的「嫌疑民眾」，要求小玉等工作人員再去一一篩選。同時也將這些可能的溢領名單記錄下來，隨時追查工作者追繳的進度。

同時，審計單位並不在意為什麼是拿 96 年度的資料來審核 98 年度的資格，這種資料的落後與缺陷並非審計單位所關心的，他們只在意工作者於實作過程中，是否製造出毫無瑕疵的低收入戶。即便工作者平時已經用盡一切手段來取得資料，但只要其中出現一個漏洞，就等於前功盡棄，國家的錢也被認定為白白浪費了⁶³。

⁶³ 用台語來形容，就是工作者「做到流汗，嫌到流涎」。結果是爲了因應審計單位的這種

我們從以上審計單位的實作，可以清楚看出國家真正在意的，是工作者是否乖乖地找出民眾檢附資料當中的所有可能漏洞，然後替國家製造出「合法」的低收入戶，讓撥下去的金錢補助有正當性，表現出是根據嚴謹的審核來達成稅金的轉移。

一般人或許會認為，審計單位基於職責，本來就只能監視工作者有沒有做好把關，避免所有可能的漏洞。這固然是對審計單位權責的合理期待，但是當我們再把焦點轉向所謂的「評鑑制度」，也就是國家用以評鑑社會救助工作的指標，便能看出中央究竟是以什麼樣的標準來期待與衡量地方社會救助工作者的表現。藉由這樣的指標，我們也能發現國家真正的意圖。

全國性的評鑑是兩年一次。在評鑑之前，中央會寄出一套全國各縣市適用的評鑑標準與詳細的指標，說明此次審核的重點為何，要求工作者提前準備。之後，則會成立審核委員會至各縣市進行評鑑工作。委員會成員則包括內政部、行政院主計處、財政部的資深承辦或主管人員，以及專家學者和民間團體代表等人。我以剛結束的這一年，也就是民國 98 年度的評鑑指標為例，藉此看出中央對於地方社會救助業務的執行，究竟在乎的是什麼，想看到的又是什麼。

我先把低收入戶以及兩種中低收入的業務評鑑指標列在下面⁶⁴（表 12 至表 14）。

表 12

低收入戶業務考評指標

| 項次 | 考核項目 | 考核指標 | 審核依據 | 分數 |
|----|-------------------------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------------------------------|---------------|
| 一 | 現金給付辦理情形 10% 家庭生活扶助(含兒童生活補助) 5% 就學生活扶助 5% | 98 年度預算編列之合理性 2% | 依低收入戶戶數、人數之增減與需求，參照 97 年度經費支出情形，比較後給分 | 0-2 |
| | | 97 年調增計畫補助經費賸餘款繳回內政部結案情形 1% | 980630 前已繳回結案備查 預訂於 980930 前繳回結案備查 預訂於 981231 前繳回結案備查 | 1 0.5 0 |
| | | 97 年度預算執行率 2% | 以 90% 為基準，達 90% (含) 以上 2 分，每減少 1% 減 0.2 分 | 0-2 |
| | | 98 年度預算編列之合理性 2% | 依低收入戶戶數、人數之增減與需求，參照 97 年度經費支出情形，比較後給分 | 0-2 |
| | | | | |

「突襲」，小慈與愛姐有時候也要「自我監視」，撥出一段時間來自己進行「事前比對」，包括死亡、職訓、重複領取等，有些又因為沒有系統可以跑，還要一個一個 ID 去對。

⁶⁴ 表格格式已修改過。因為三個評鑑指標分屬於「98 社會救助指標與評分標準表」、「98 老福考核指標及評分標準表」、「98 身心障礙福利考核指標及評分標準表」，格式皆不同，我稍作修改後較易放入文中。

| 項次 | 考核項目 | 考核指標 | 審核依據 | 分數 |
|----|------|-----------------------------|-------------------------------------------------------------|---------------|
| | | 97 年度預算執行率 2% | 以 90% 為基準，達 90% (含) 以上 2 分，每減少 1% 減 0.2 分 | 0-2 |
| | | 97 年調增計畫補助經費賸餘款繳回內政部結案情形 1% | 980630 前已繳回結案備查 預訂於 980930 前繳回結案備查 預訂於 981231 前繳回結案備查 | 1 0.5 0 |

資料來源：「98 社會救助指標與評分標準表」，內政部社會司，2009，98 年社會福利績效考核實施計畫與自評表，網址：<http://sowf.moi.gov.tw/29/assessment.htm>

表 13

中低收入老人生活津貼考評指標

| 考核項目 | 考核指標 | 審核依據 | 考核基準 | 給分標準 |
|---------------------|---------------------|---------------------------------|------|---------------------------------------------------------------------------|
| 十一、中低收入老人生活津貼 (5 分) | (一) 法規訂定情形 (1 分) | 是否訂定審核作業規定 | 1 | 1. 訂有審核作業規定，並報本部備查：1 分 2. 未訂有審核作業規定或未報本部備查：0 分 |
| | (二) 經費編列及執行情形 (1 分) | 96、97 年度預算編列及執行率 | 1 | 1. 執行率平均 80% 以上：1 分 2. 執行率平均 70% 以上未達 80%：0.5 分 3. 執行率平均未達 70%：0 分 |
| | (三) 經費撥付情形 (3 分) | 1. 撥付時間 | 1 | 1. 按時撥付：1 分 2. 曾有延遲 3 天以上：0 分 |
| | | 2. 90-97 年度溢領津貼追繳金額比率 (含移送強制執行) | 2 | 1. 追繳金額比率 80% 以上：2 分 2. 追繳金額比率 70% 以上未達 80%：1 分 3. 追繳金額比率未達 70%：0 分 |

資料來源：「98 老人福利考核指標及評分標準表」，內政部社會司，2009，98 年社會福利績效考核實施計畫與自評表，網址：<http://sowf.moi.gov.tw/29/assessment.htm>

表 14

中低收入身心障礙者生活補助考評指標

| 1. 中低收入身心障礙者生活補助 6% | | | | |
|------------------------|-------------------|------------------|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| 考核指標 | 考核依據及配分 | | | 備註 |
| | 2 分 | 1 分 | 0 分 | |
| 是否在內政部統一標準之外附加其他條件 2 分 | 審核辦法與內政部統一標準比較上較寬 | 審核辦法與內政部統一標準比較相同 | 審核辦法與內政部統一標準比較上較嚴 | 包含： 1. 新案審核辦法 2. 已核定案件之重新審核 (複查)，如未依身心障礙者保護法第 38 條第 3 項規定主動併同有關機關提供之資料重新審核，視同審核標準較嚴 |

| 1.中低收入身心障礙者生活補助 6% | | | | |
|--------------------|----------|----------|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 考核指標 | 考核依據及配分 | | | 備註 |
| | 2分 | 1分 | 0分 | |
| 撥款方式 2分 | 月撥 | 雙月撥 | 季撥 | |
| 資料比對 2分 | 達到 4 項以上 | 達到 2 項以上 | 達到 1 項或均未辦理 | 包含： 1.中低收入身心障礙者生活補助有查核有無重複領取其他津貼（補助）資料 2.與戶役政系統核對，查核有無跨縣市領取、戶籍不符、遷出、死亡、入出境或查無戶籍等情形 3.發放中低收入身心障礙者生活補助核銷檔與公務統計報表資料有一致性 4.與健保局資料比對，查核有無低收入戶住院滿 3 個月之情形 5.中低收入身心障礙者生活補助費歷年溢領追繳金額比例達 60%以上 |

資料來源：「98 身心障礙福利考核指標及評分標準表」，內政部社會司，2009，98 年社會福利績效考核實施計畫與自評表，網址：<http://sowf.moi.gov.tw/29/assessment.htm>

簡單的來看，我們可以把這些指標的性質分成三類，一種是「執行率」的指標，第二種是「追繳率」的指標，第三種則是其他指標。

「執行率」即是「預算執行率」，代表的是編列預算的執行率高低，也就是在今年度將去年所編預算用盡的比率。就評鑑分數而言，該指標數值越高越好，代表該方案成功，供給跟需求在帳面上剛好達成平衡，工作者的確努力「執行預算」。然而這項指標僅描述了預算被執行的效率，而非效能。該預算執行的品質為何？錢是否真正花在對的地方？我們根本無法透過此項指標得知。回到我在第三章所提到的，所謂低收入戶，跟貧窮者之間其實不能劃上等號，因此，這筆預算究竟有沒有流向「最需要幫助」的對象？「預算執行率」並沒有告訴我們這個最重要的，相信也是所有納稅人最關心的問題。

簡言之，「執行率」作為一個重要的指標，卻與是否讓最需要幫助的對象獲得金錢補助的服務內涵毫無關係。這個指標代表的只有一種意義，就是工作者「製造出一定數量的低收入戶」，而且必須付出相對的時間，如此而已。

第二項指標乃是「追繳率」，或稱「溢領津貼追繳金額比率」，也就是當民眾發生溢領的時候，工作者把錢追回來的比率。如果我們說，審計單位的實作，無法完全代表國家的意圖，那麼，「追繳率」作為一種評鑑指標，則再次証實國家的確非常在意救助工作者所製造出來的低收入戶必須要是「沒有瑕疵」的。此外，這個指標的評分標準乃是根據追繳的「金額比率」，而非追繳的「件數」。

由此觀之，比起工作者向「多少民眾」追回溢領款項，國家更在意工作者究竟取回了「多少溢領款」，更可以看出國家是多麼在意金錢的「浪費」。

在「中低收入身心障礙者生活補助」的考核指標中（表 14），「資料比對」這一項的備註裡面，有要求工作者「查核有無重複領取其他津貼（補助）資料」，以及「查核有無跨縣市領取、戶籍不符、遷出、死亡、入出境或查無戶籍等情形」，顯示了國家希望工作者平時就要做好資料的事前比對，以防止民眾「詐領」補助金。但如我之前所述，通常民眾並非故意詐領補助金，而是剛好有某些資料檢附的缺失，造成他們多領了這筆錢。因此，國家想要防弊的意圖，反而防的是那些無意詐領，卻因為不知情而造成溢領的民眾。

此外，「追繳率」跟「執行率」之間，在某種程度上是相互關聯的。「執行率」越高，表示製造的低收入戶越多，而製造的低收入戶越多，代表其中發生溢領的可能也越高。如果工作者連一個低收入戶都沒有製造出來，那何來溢領與追繳的可能？然而，當國家要求執行越高越好時，連帶的副作用就是要工作者在審核民眾的資格上更為小心，才能降低追繳的件數。從這兩個指標的相互關係來看，我們就不難推斷工作者平時工作的場景，一方面要面對許多申請的民眾，並從中製造出一定數量的低收入戶，同時又要在制度分工的問題當中，小心翼翼地克服資料漏洞的可能性。正是為了要應付中央的這種要求，工作者不得不發展出防弊的實作。

至於其他的指標，則包括了法規訂定有無交由中央備查、撥款的方式是按月還是按季、預算編列是否合理等等。比較有趣的是在「中低收入身心障礙者生活補助」的考核指標當中，有一項「是否在內政部統一標準之外附加其他條件」，而評分的標準則是如果工作者沒有對舊案「主動併同有關機關提供之資料重新審核，視同審核標準較嚴」。然而，依照新的資料來重新審核，頂多只能說是資料比較正確，但是怎麼能推論到這麼做是比較「寬鬆」？甚是民眾更可能因為檢附了新的資料而造成資格的喪失，所以應該視為更「嚴格」才對。這完全是一個邏輯有謬誤的指標，最大的問題，其實是突顯出了中央單位完全不了解地方實作的方式，只是一廂情願地設計指標⁶⁵。

由上可知，如果我們歸納國家對執行面的要求為何，又為其設定的目標為何，我們可以簡單分成兩點：一者是數量的要求，也就是要求工作者每年製造出一定數量的低收入戶，二者是合法的要求，也就是工作者所製造出來的這些低收入戶，在資料上不能有任何的瑕疵，要在法律上站得住腳。如果因為有漏

⁶⁵ 我也就此問過小玉，她說她也不了解這個指標怎麼會這樣，反正她這邊是都會主動去跟國稅局（此處的相關機關）要資料，所以分數上都沒有問題。

其他在低收的部分還有「預算編列之合理性」和「調增計畫補助經費賸於款繳回內政部結案情形」，前者指的是工作者有無認真根據低收入戶的成長率來推估隔年度的預算，後者則是因應 97 年下半年，有一次兒童生活補助和就學生活扶助金額的變動，中央臨時把錢發給地方來執行。這個指標是看地方有沒有確實執行，而且提早把剩下的錢歸還給中央。

洞而發生溢領，那麼工作者就必須背上「調查不力」的罪名，並將金錢一筆一筆追回來，否則就是在浪費國家的資源。

那麼，國家究竟是以什麼樣的心態推行社會救助制度呢？如果我們從國家對社會救助機構的監督來看，會發現一個簡單卻又吊詭的結論——國家只是不斷要求社會救助機構要合法地「製造低收入戶」，而看不到國家要求機構辨識出真正貧窮者的目的。換言之，國家並不關心機構有沒有照顧到真正的貧窮者，而社會救助機構以及底下的工作者們，只是配合著「合法地製造低收入戶」的目的而組織起來，爲了這個目的而運作著。

讓我們再回到第一節的提問，工作者怎麼忍受他們心目中的窮人來申請低收入戶資格，但是最終卻沒有辦法取得的狀況呢？我會說，這個問題是不存在的，因爲工作環境本身並不要求工作者這麼作。由於工作者只是依照「製造低收入戶」的要求來表現而已，苛責她們沒有達成救助貧窮者的道德缺失是沒有意義的，這根本不是她們被期待表現出來的一部份。

就像我問宜姐這個工作有沒有帶給她助人的樂趣時，她好像從來沒有遇到過這種問題似的，有點猶豫地說：「這個也算啦，但是……這個應該不是最重要的。」當我拿同樣的問題去問阿欣的時候，她的回答則是：「我是不會這樣說的啦，那太（作做了）……」。從這幾句話當中，道出了對工作者而言，幫助民眾並非工作意義的來源，她們所做的只是有效率地製造低收入戶而已。就算工作者真的對貧窮者愛莫能助，她們也可以藉著制度的分工來脫罪。

第三節 偽善的國家

處理完第一個層次的道德問題後，接下來進入第二層次的部份，也就是那些沒有辦法進入社會救助制度的貧窮者又怎麼辦呢？難道國家不用對這些貧窮的公民們負責嗎？

在田野期間，小慈曾經兩度開玩笑對我說，我不應該來研究她們的，同樣的時間，我應該針對低收入戶進行質化研究才對，了解他們是怎麼知道可以來申請低收入戶，又是誰告訴他們的。她笑著說她真的很好奇這件事情。

當時我認爲這只是她不希望我研究她們工作的一個理由，不過事後仔細想想，這個問題的確非常重要，尤其當我實際隨同社工進行總審訪視，或是自己在替宜姐打資料時發現，許多低收入戶都是住在同一條街上，甚至是隔壁鄰居。當然，從這邊或許可以推測他們的社區連帶關係，讓他們分享申請低收入戶的資訊。然而，我更發現了一件至爲關鍵的事情，而工作者的這個問法，其實是誤導了我們思考的方向。倘若社會救助如小慈所說，是「最後一道社會安全網」，

是一個民眾可以仰賴的重要生存資源，那麼這個問題必須反過來思考，也就是「為什麼有人不知道可以來申請低收入戶？為什麼還要別人告訴他們才知道？」

倘若依照社會福利的概念，社會救助制度作為社會的「最後一道」安全網，是國家根據憲法保障公民「生存權」的具體表現，為什麼政府卻沒有向全民推廣這個方案，例如藉由電視、海報等媒體，向全國民眾宣導，只要你的收入、財產低於某個標準，就可以到公所去申請等等。結果是，一個保障「生存權」的社會救助制度，居然落得一個「口耳相傳」的方案。就像阿如姐跟我說的，有個前輩曾經講過，其實民眾沒有認識幹事是好事，代表生活沒有發生什麼問題，像她自己就不認識她所居住地的幹事是誰。這邊最反諷的是，如果民眾因為某些原因不認識村里幹事，或者是村里幹事沒有主動讓他認識，那就是民眾活該不知道⁶⁶。這從以下田野的例子可以看出。

我和小魚去訪視一位阿梅阿嬤，是她的朋友玉子阿嬤替她申請急難救助。我們騎著機車，拐進了R市中一個很破落的社區，巷弄狹窄，而且地面也未鋪柏油，黃土飛揚。阿梅阿嬤就住在一條窄小死巷邊間的屋內，一間單層的破陋平房。家中的狀況也是非常糟糕，不只房間都是木板隔出來的，更因為房子在角落的關係，光線照不進來，裡頭相當的陰暗。廚房內也只有簡陋的設備，紅色的地板上還積了好大一灘水。因為阿梅阿嬤不識字（感覺也有點癡呆），而且非常的怕生，就只是坐在那邊發呆，其他時間都是玉子阿嬤在跟我們說明。

訪視完畢之後，小魚就跟玉子阿嬤說，阿梅阿嬤的狀況其實「可以申請低收入戶呀」。玉子阿嬤先是愣了一下，才好奇地問說那是什麼？還是旁邊一位熱心的鄰居黃小姐大聲解釋說：「就是請貧民啦！〔台語〕」玉子阿嬤聽了摸不著頭腦地說，「是請貧民喔，啊那個要怎麼請呀？〔台語〕」弄得我們啼笑皆非，又花了好長一段時間跟她解釋申請的步驟。

更重要的是，這個例子很尖銳地表現出整個制度的失敗。要不是這位阿梅阿嬤還有一位好友看不下去，請我們來現場看看，這位阿梅阿嬤只怕一輩子都不可能認識到任何一位社會救助工作者，更別提申請低收入戶這件事情。因此我們可以說，能夠認識村里幹事的民眾還算幸運，至少默默地過了數年困苦生活之後，最後還能獲得補助。想到有更多弱勢的民眾是處在一個沒有管道的狀況下，就這麼貧困地過日子，一輩子與低收入戶無緣，這豈是一句「沒有認識村里幹事」就可以搪塞過去的！

⁶⁶ 根據內政部統計局於90年所做的「低收入戶生活狀況調查分析」指出，低收入戶獲知可向政府申請低收入戶補助之途徑以「村里鄰長、村里幹事告知」者占58.35%最高，其次為「親朋好友告知」占23.12%，再次為「鄰居告知」占6.38%。到了民93年，「低收入戶獲知申請低收入戶資格之資訊途徑，主要來自村里鄰長、村里幹事（53.61%）最多，親朋好友（27.25%）居次，社工人員（4.58%）再次之，很奇特的是，這個調查項目在97年度的調查當中就被取消了，莫非是國家也覺得這個調查項目是自曝其短？

因此，針對「沒有幫助到真正的窮人」的第二層次問題，也就是對國家來說，若公民中有些真正的窮人可能根本不知道有這個制度，亦不可能來申請，那麼，國家是怎麼去看待這些沒有辦法進入體系中的可能窮人呢？會不會認為這是國家的責任呢？我們可以發現，國家根本不願面對這樣的問題。如果所有的公民都知道有這個制度，但因為其他因素而沒有申請，那或許國家也已算是盡到告知的責任。然而，從上述簡單的例子就可以看出，儘管《社會救助法》早在 1980 年就已經通過，但三十年過去了，仍有民眾的認知停留在「貧民」的觀念上，而且完全不知道如何申請，這究竟是國家宣導不力，抑或是根本無意宣導？

我再以另外一個例子，來證明國家如何閃避了應該做但是卻沒有做的事情，讓我們更看清國家不願負責的真正意圖。

從上一章討論審計單位的部份可以知道，中央單位其實握有各式各樣的資料庫，換言之，儘管資料不全然正確，但國家其實是有系統可以知道所有民眾的收入與所得的情形。這當中最為顯著的例子就是民國 97 年底到 98 年，由內政部所推出的「工作所得補助方案」（又稱為「近貧方案」）。這是要讓那些 20 歲至 65 歲的國民，只要是個人年薪在 30 萬元以下，同時是全職工作者和全戶主要收入者，就能獲得每個月三千至六千元不等金額的補助，補助持續六個月。

這個方案最特殊之處，就是「主動」通知所有符合標準的民眾前來申請。中央首先使用電腦檢索，先以財稅資料初步篩選出收入低於標準的民眾，接著再採用勞政中的保險資料，篩選年齡與全職工作者。同時使用戶政系統找出該「案主」一親等與配偶的資料，再去查這些「應計人口」的薪資所得、綜合所得、不動產等資料，是否超過設定的標準。藉此篩選出所謂的「適格」名單之後，再送交內政部戶政司確認戶籍地址，由內政部將此合格參考名冊送交各縣市政府。各縣市政府收到名單之後，再轉請各公所的村里幹事通知申請人，並寄發申請書。民眾只要在家中，就會如新聞上所描述的，有「幸福來敲門」。

如果我們知道，國家其實是有能力全面地找出可能的近貧工作者，並且還為了「減少民眾自行舉證之困擾」⁶⁷，特別請村里幹事直接到民眾家中轉交申請單。我想到的卻是阿梅阿嬤那「無知」的例子，傻傻地守在破舊的房屋，只能靠著鄰居和朋友的救濟過活。

我們必須嚴厲質問，為什麼中央在有能力的條件下，不能比照「工作所得補助方案」，用系統篩選出所有符合低收入戶資格的民眾？又為什麼不主動宣導低收入戶申請方式，讓民眾既能明白「低收入戶」究竟所指為何，也能了解如何申請？又為什麼要讓那些生活已經較為困苦的民眾，為了申請低收入戶而自

⁶⁷ 出自「工作所得補助方案（核定本）」，可下載自 <http://sowf.moi.gov.tw/income/pages/工作所得補助方案核定本.htm>

行前往公所，還讓他們飽受「自行舉證之困擾」？兩個制度相對比，我們可以推論，國家根本無心治理真正的貧窮問題。

有趣的是，當我們看到「工作所得補助方案(核定本)」上所寫的「政府……在兼顧財政負擔與社會公義的原則下，特別加強對經濟弱勢的照顧」，再把「工作所得補助方案」與「低收入戶方案」兩相比較，我們可以反諷地說，政府只怕沒有顧到社會公義，但對於財政的負擔卻是顧的很好。如何用最少的錢來獲得最大的社會輿論效果，這點中央政府則是表現得相當積極。爲了因應金融海嘯後的景氣問題，國家可以辦個兩期的所得維持方案，反正偶一爲之，既能突顯政績，展現「雪中送炭」、「苦民所苦」的氣度，也能自我稱讚「工作所得方案」是多麼「關懷弱勢」、「簡政便民」(內政部社會司，未載名日期)。但談及真正的濟貧方案，因爲時間既長、花的錢又多，國家就顯得興致缺缺，甚至希望越少人知道越好。兩相比較之下，凸顯出的就是國家「偽善」的態度。

倘若國家無心於濟貧工作，那麼，「低收入戶」對於國家而言又扮演著什麼樣的功能呢？或者說，國家爲什麼要花費資源製造低收入戶呢？

就歷史的根源來看，讓我們引述「社政年報」第一期(台灣省政府社會處，1977)的內容，「政府遷台後即積極從事建設台灣成為三民主義模範省」，來與對岸的共產主義分庭抗禮。憑藉著濟貧制度的實施，國家可以對外宣稱「本省人口逐年增加，但貧民人數及逐年減少，由此可見本省繁榮進步與安定」。到了1979年，在擬訂《社會救助法草案》的討論當中仍可見到這樣的論述：

共產思想、制度是製造災害、貧窮、飢餓，不顧人民死活，而民主國家推行仁政，謀社會福利，使成為安和樂利的社會。今日我們以社會救助來擊退共產思想。

於是立法原旨說明，《社會救助法》是根據《憲法》第155條的精神，「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，國家應予以適當之扶助與救濟」。又因最後一句「有『助』，有『救』。用『救助』二字可以概括」，而稱爲《社會救助法》。從而發展出一整套的社會救助機構，將一群工作者組織起來，藉著解決貧窮問題來「擊退共產思想」。

不管當初法律的立意爲何，在實際的執行上，國家的行政單位卻無心於承擔起貧苦公民的生存要求。於是「低收入戶」這個替代品逐漸成型，國家有效地將貧窮議題轉化爲低收入戶的議題。

如何將貧窮議題轉爲低收入戶的議題呢？我們可以從「台閩地區低收入戶生活狀況調查」這個國家統計刊物的序言看出：

盱衡我國社會與環境之變遷，儘管社會福利經費支出不斷的擴張，貧窮問題依然存在；民眾對於政府的福利需求亦日益殷切，為因應此種變化，實

有賴統計分析顯示相關蘊涵現象及發展趨勢，俾利各項施政有效配合。本部為明瞭我國低收入戶貧窮情形，爰於民國九十年間辦理「九十年台閩地區低收入戶生活狀況調查」，經資料處理並整理統計分析，提供本部首長及相關業務單位施政參考。(粗體為我所加)

這當中最值得注意的連結，就是將貧窮問題以分析低收入戶的貧窮情形來解決。似乎只要了解低收入戶的情形，就可以掌握台灣的貧窮情形，然而內容卻完全未提及那群根本沒有申請低收入戶的貧窮者，更忽略了有些可能不是貧窮者的低收入戶⁶⁸。

另外一個連帶的效用，就是將貧窮問題的焦點轉移至製造低收入戶的公式之上，特別是「貧窮線」(最低生活費)的調整。似乎只要調高了貧窮線，就能納入更多的貧窮者，也就能解決更多的貧窮問題。同時，這也讓另一個與製造低收入戶相關的「應計人口」範圍，成為每次修法的重點。但是真正的貧窮問題呢？那些沒有資訊，不知如何申請的真正弱勢家戶，他們仍然不會成為低收入戶呀！有人去計算他們的人數嗎？有人考慮過他們的處境嗎？而且更為嚴重的是，當貧窮的問題被扭曲為貧窮線與人口數的問題時，資訊落差的問題、不願意擔負貧窮者生存權利的問題，竟然就在這樣的討論框架當中消失了⁶⁹。

如果我們從低收入戶占總人口比率的歷年數字來看，很容易就能識破上述謬誤的治貧手段。《社會救助法》曾有過三次重要的修法，第一次在 1997 年訂定了「最低生活費」的時候，將原來台北市以每人每月消費支出的 40%，以及台灣省和高雄市的 30%，一口氣統一調高為 60%。當時的新聞標題諸如「內政部修法 社會救助負擔將加重」(黃秀義，1994 年，1 月 27 日)、「窮人將大增 社福資源恐誤用」(牛慶福，1997，11 月 19 日)等，都顯示了預期低收入戶人數大幅增加的現象。但實施之後，低收入戶人數佔總人數比率，僅從 1997 年的 0.53%，上升到 1998 年的 0.57%，而非相對應的大幅改變。而 2005 年第二次的修法，則界定所得、動產、不動產皆須符合的「三合一」規定，就政府的預測，照理說隔年度的人數應會大幅減少，但實際上低收入戶人數佔總人數比率卻從 0.93% 上升到 0.95%⁷⁰。當 2008 年第三次修法，將家庭應計人口從直系血親「放寬」為一親等時(就是應計人口減少)，大家原本也預測低收入人數會大幅上升，結果僅從 0.97% 上升為 1.08%。

如果檢視歷年低收入戶的人數比率(表 15)，究竟在這樣的爭論下有什麼改

⁶⁸ 許多學界的相關研究不察，都是以這個低收入戶生活狀況調查來推測台灣的貧窮狀況。

⁶⁹ 這種貧窮線的討論，都建立在一個不實的預設之上，就是貧窮線只要畫出來，在這條線以下的民眾就會自動成為低收入戶，達到完全的飽和。根本沒有人去進行“non-take-up”這種民眾為何不來領取(申請)的研究，更別提在我的架構之下，對於那些連資訊都沒有的民眾來說，根本是“nonsense”了。

⁷⁰ 這裡又突顯出中央單位完全不清楚地方審案的狀況，就算把人口數限縮到一親等，但有可能反而是減少了民眾可以當作分母的人頭數，造成「平均」收入或財產的超過標準。

變，就可知將問題聚焦於低收入戶的製造標準上，根本無關痛癢。

表 15

歷年低收入戶人數佔總人數比率

| 年(季)底 | 低收入戶戶數佔總戶數比率(%) | 低收入戶人數佔總人數比率(%) |
|-----------|-----------------|-----------------|
| 八十一年 1992 | 0.82 | 0.55 |
| 八十二年 1993 | 0.84 | 0.56 |
| 八十三年 1994 | 0.85 | 0.55 |
| 八十四年 1995 | 0.83 | 0.54 |
| 八十五年 1996 | 0.82 | 0.54 |
| 八十六年 1997 | 0.80 | 0.53 |
| 八十七年 1998 | 0.86 | 0.57 |
| 八十八年 1999 | 0.89 | 0.62 |
| 八十九年 2000 | 0.99 | 0.70 |
| 九十年 2001 | 0.99 | 0.73 |
| 九十一年 2002 | 1.02 | 0.76 |
| 九十二年 2003 | 1.08 | 0.83 |
| 九十三年 2004 | 1.15 | 0.90 |
| 九十四年 2005 | 1.16 | 0.93 |
| 九十五年 2006 | 1.22 | 0.95 |
| 九十六年 2007 | 1.21 | 0.96 |
| 九十七年 2008 | 1.22 | 0.97 |
| 九十八年 2009 | 1.35 | 1.11 |

資料來源：「低收入戶戶數與人數」，內政部社會司，2010，*社會救助統計*，網址

<http://sowf.moi.gov.tw/10/new10.htm>

從上面的數據來看，不管法律修正與否，低收入戶的人數和戶數都是呈現緩慢成長的趨勢（見圖 12）。雖然暫時無法確定原因為何，但顯然與修正低收入戶的製造公式並無直接的相關。人數比率大幅成長的 1999 年到 2000 年之間，也沒有任何貧窮線或應計人口的調整，更可以反證任何有關低收入戶製造標準的討論，都是無趣而且無助於任何「貧窮問題」的改善，反而只是讓社會的目光從「貧窮問題」轉向「低收入戶問題」的手段。或者用我的話來說，可以稱為「貧窮問題低收入戶化」的手段⁷¹。

⁷¹ 從統計數據來看，這幾年變化最大的，其實是低收入戶一款人數的急遽減少，而二、三款人數的逐漸上升。從 1992 年的 1：2.9：3.3，到了 2002 年卻變成 1：11.2：30.5，之後就維持在這個比率。這麼嚴重的分配問題，學界卻從來沒有人對之作出研究，僅僅專注在貧窮線與應計人口的問題上，結果這成了低收入戶的一大謎團。

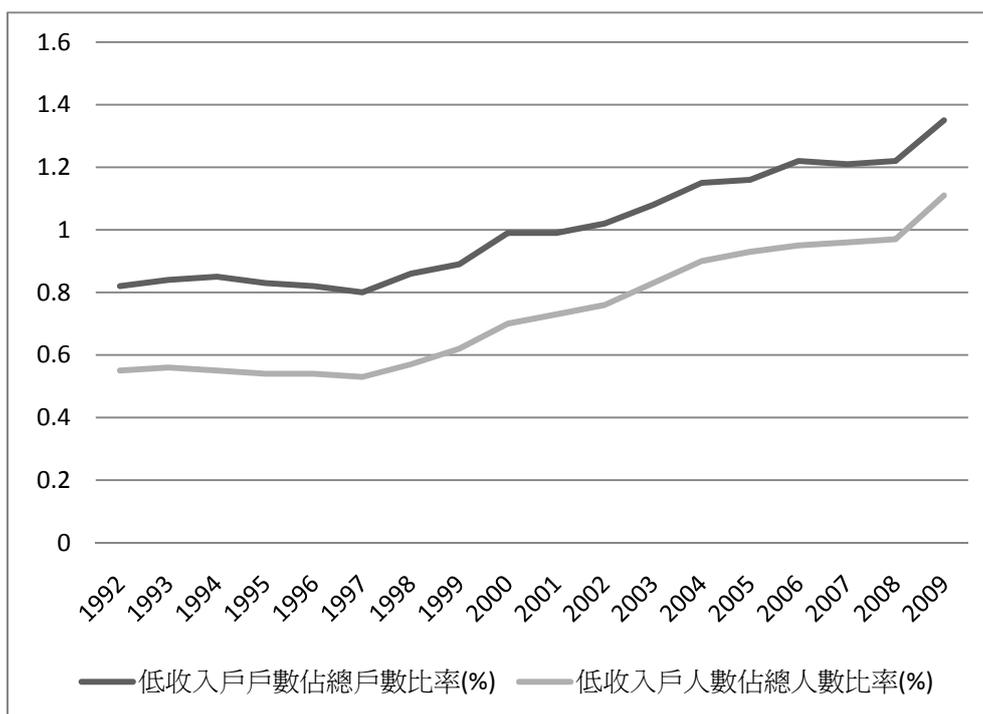


圖 12 低收入戶戶數與人數佔總體比率

這裡，我們就不難看出製造低收入戶對國家而言，是扮演多麼重要的功能。正如上面的數據顯示的，低收入戶在全國所佔的戶數，儘管從過去的 0.5% 緩慢上升到現在的 1.08%，但與美國 Food Stamps 計畫的受益人口相比，後者維持在總人口的 7.6%-10.5% 之間⁷²（呂朝賢，1998），我國的低數值似乎代表了貧窮問題相對輕微，國家治貧有方。

但實際上，如果我們將台灣與類似貧富差距的國家相比，卻會發現台灣的貧窮人口率是列居最後一名（表 16）⁷³。

就算我們不跟國情可能完全不同的中亞、歐洲相比，純粹只跟鄰近的韓國做比較，會發現儘管韓國貧富差距低於台灣，但是貧窮人口仍然有百分之十五之高。如此，我們還能說貧窮人口僅佔百分之一是正常的狀況嗎？如果我們跟韓國的社會狀況較為相似，那代表現階段應該成為低收入戶領取救助的人口比率，可以達到百分之十五。然而在台灣，國家卻藉著申請資訊的保留，以及製造低收入戶的特殊公式，默默地把那百分之十四的人口給淘汰掉了。最後能夠剩下來的百分之一，多半已經是經過層層篩選的「樣板」，是被「眷養」的一群

⁷² 由於美國跟台灣的社會救助方案並不相同，而且各州政府的救助方案標準業不相同，因此呂朝賢在此僅用最為人熟知的 Food Stamps 方案來作為比較的對象。

⁷³ 就算不與基尼係數相似的國家相比，台灣的貧窮率還是世界第一低的。

表 16

各國基尼係數與貧窮人口率

| 國名 (Country) | 家庭收支分配--基尼係數 (Distribution of family income - Gini index) | 資料年份 (Date of Information) | 貧窮門檻下的人口比率 (Population below poverty line (%)) |
|----------------|------------------------------------------------------------|----------------------------|-------------------------------------------------|
| United Kingdom | 34 | 2005 | 14% (2006 est.) |
| Switzerland | 33.7 | 2008 | 7.4% (2009 est.) |
| Bangladesh | 33.2 | 2005 | 36.3% (2008 est.) |
| Moldova | 33.2 | 2003 | 29.5% (2005) |
| Greece | 33 | 2005 | 20% (2009 est.) |
| Mongolia | 32.8 | 2002 | 36.1% (2004) |
| France | 32.7 | 2008 | 6.2% (2004) |
| Tajikistan | 32.6 | 2006 | 60% (2009 est.) |
| Taiwan | 32.6 | 2000 | 1.08% (2008 est.) |
| Canada | 32.1 | 2005 | 10.8% (2005) |
| Spain | 32 | 2005 | 19.8% (2005) |
| Romania | 32 | 2008 | 25% (2005 est.) |
| Korea, South | 31.3 | 2007 | 15% (2003 est.) |

資料來源： “Populations bellow poverty line”, Central Institute Agency, 2010, *The world fact book*, Retrieved May, 26, 2010, from Web Site:
https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/print_2046.html

“Distribution of family income - Gini index”, Central Institute Agency, 2010, *The world fact book*, Retrieved May, 26, 2010, from Web Site:
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2172rank.html>

註： 台灣的基尼係數出自“The fact sheet”, by L. Curve, 2005, Retrieved May, 26, 2010, from Hong Kong special administration region of the People’s Republic of China Web Site: <http://www.legco.gov.hk/yr04-05/english/sec/library/0405fs07e.pdf>

人，國家只要負責這百分之一的「低收入戶」，就可以對社會交差了。這又可由內政部在「社會福利施政成果專輯」（內政部，2009）的這段話看出：

為了加強照顧低收入戶基本生活，跟上物價攀升腳步，內政部於 97 年 7 月起配合最低生活費調整，調高低收入戶生活扶助金額，預計可照顧低收入

戶約 22 萬人。

從這段話當中，我們又可以再次了解到，製造低收入戶對國家而言，為什麼那麼重要了。藉著將貧窮問題限縮於現有的低收入戶上，也就是將這 22 萬低收入戶視為貧窮者的母體，巧妙轉移了貧窮問題的注意力。換言之，國家只要「照顧」到這一群低收入戶，就等於全面處理了貧窮家戶的問題。這或許又可視為國家另外一種「偽善」的表現。

在這樣的偽善之下，國家可以用最少的錢（別忘了國家還會隨時監視工作者追繳溢領）照顧低收入戶，迴避掉貧窮的結構性問題。對於那些不知道如何進入這個制度的「窮人」來說，他們仍然不屬於國家的責任。

第四節 以公平正義為名的鄉愿

由上可知，國家本身並無意承擔所有公民的生存權利，反而是利用了照顧「低收入戶」的論述，對外宣稱已處理了貧窮問題。同時，國家又積極地監視地方的救助工作者，觀察有無溢領的情事。問題是，如果我們將國家視為一個能動者，如此矛盾的實作，是藉由什麼樣的意識形態來推動呢？換言之，倘若「公民的生存權」並非社會救助制度的目標，那麼國家同樣需要一個「替代性」的論述來支撐整個制度的運作，成為制度運作的核心原則。那麼，這個核心原則是什麼呢？

一、公平正義的國家論述

如果我們考察內政部對社會救助的說明，會發現「公平正義」這個詞彙總是不斷被強調，就像是社會救助所欲達成的目標或是原則。在內政部社會司的網站當中，有關「生活扶助」的開章第一條就是「落實公平正義之救助原則」(內政部社會司，2009)：

1. 落實公平正義之救助原則

.....使部分新貧者於遭逢變故時能獲得協助維持生計，**營造社會公平正義，達成政府照顧弱勢之承諾**，落實拉近城鄉距離、縮短貧富差距之國家發展目標。（粗體為我所加）

在這個原則底下，明確指出了政府有「照顧弱勢之承諾」，看起來和保障公

民生存權的思維落差不大⁷⁴。不過我們如果再看下去，則會發現「公平正義」的面向並非那麼單純，例如同樣在「生活扶助」這章的第四點，提到當扶養義務人有能力扶養卻未扶養時，地方政府在發給補助之外，仍然可以向扶養義務人協助請求扶養費的部份，「公平正義」原則又再度出現：

考量社會福利資源之有效配置，並為避免產生民眾蓄意棄養之道德風險，爰規定地方主管機關得協助申請人請求給付扶養費用，較符公平正義。（粗體為我所加）（同上引文）

有趣的是，這邊的公平正義，所強調的並非上述的保護弱勢，而是偏重在「資源分配」的問題，擔心民眾鑽制度漏洞，假裝遭棄養情事，讓工作者訪視後排除人口的計算，發生所謂的「道德風險」，因此，要求棄養的民眾也必須負擔照顧的費用。

儘管乍看之下，這兩種不同定義的「公平正義」並無關係，但是我們可以藉著下面這段同樣出自內政部社會司的說明，了解這兩個不同的面向如何藉著一套論述而綁在一起：

1. 低收入戶之認定標準及扶助措施應以民眾需求為導向，並落實公平正義原則：

各地方政府於訂定家庭生活補助費給付標準時，**應在公平原則及不影響低收入戶成員工作意願的前提下，考量其基本生活的需求訂定之，或配合國家財政所能負擔的條件下，適度放寬低收入戶的所得認定標準，將所得瀕臨貧窮線的人口納入社會救助體系中，避免以身分別區分受救助對象，將資源用在真正需要照顧的人口群。**（粗體為我所加）（內政部社會司，1999）

我們先不管這當中對「工作倫理」的強調，從上面的敘述來看，所謂的「公平正義」，似乎又多了一些條件，要考量到「財政所能負擔」的前提。重點是，我們還來不及質問國家對弱勢者的保障，是否擴及到「所有」貧窮的弱勢者，又要如何縮短貧富差距，這個問題就被擱置了。取而代之的是，要在「資源有限」的條件下，將資源用在「真正需要照顧」的人口群。

然而，正如我的分析指出，由於製造低收入戶公式的不合理，以及國家與工作者並未主動宣傳社會救助的方案，使得「真正需要照顧」的貧窮人口可能並沒有辦法成為法定的低收入戶。同時在「貧窮問題低收入戶化」的條件下，低收入戶在認知上已成了所有貧窮者的母體。換言之，對國家來說，「真正需要照顧」的對象已經劃定在低收入戶上，接下來所要做的事情，就是只要聚焦在低收入戶的製造方式與規則之上，同時排除那些不符合低收入戶資格的對象，以及把已經給出去的錢給追繳回來，才能補充原來就「有限」的資源，不會發

⁷⁴ 不過也沒有提到是「所有」的弱勢，在某種程度上也預留了可以再解釋的空間。

生資源錯置的「不公平」狀況。

除了行政機關將「公平正義」視為救助的最高原則，我們同樣可以從《社會救助法》的立法進程當中，看出上述論述在立法機關的展現。

當 1980 年剛完成立法時，《社會救助法》，僅僅對「收入或資產增益者，應調整其扶助等級或停止扶助」。但到了 1997 年的修法，就增加了若因資料不實而溢領者，「主管機關應停止其社會救助，並得追回其領取之補助」，也才開始要求工作者追繳溢領的款項。

除了這種對「資源錯置」的在意之外，立法機關更執著於低收入戶的「製造規定」。原先《社會救助法》當中並沒有所謂的「貧窮線」（最低生活費），也沒有「應計人口」的明確界定，而是全部交由地方政府自行認定。是在 1997 年的第一次修法中，國家才一方面將「貧窮線」統一定在平均每人消費支出的百分之六十，一方面在第五條中規定了三種應該列入應計人口的對象，使低收入戶的「製造規定」有全國一致的客觀性。

到了 2004 年的修法，更在第四條第三項中加上了「第一項所稱之家庭財產，包括動產及不動產，其金額應分別定之」，也就是除了計算收入之外，工作者還須加上動產與不動產皆符合標準的「三合一」規定。而修法的理由如下：

為避免發生存款或不動產超過一定金額者，仍可取得低收入戶身份，產生社會資源分配不均現象且生爭議……另增列第三項……以臻明確。（粗體為我所加）

從 1997 年與 2004 年的兩次修法中，我們可以很清楚地看到，國家一方面對於低收入戶的製造有更趨明確的界定，另一方面也因擔憂資源分配的公正性受到挑戰，而採用了為諸多研究所詬病的「三條貧窮線」，即「收入、動產與不動產」（曾家祥，2003）。同時又在第五條的應計人口當中，加上了「配偶」一項，理由是依照民法，「夫妻互負扶養之義務」，認為如果只計算一方的財產，恐有不公平的情形發生。

除此之外，2004 年的修法還增加了「可排除人口」的部份，一口氣列出了七項，讓人口的計算更為確定。在不動產的部份，也增設了幾類「缺乏經濟效益」的土地類型，可以不用計入不動產當中。

到了 2008 年的第四次修法，重點仍是在「應計人口」、「可排除人口」和「可排除的不動產」這三個部分作調整，例如將直系血親限縮為一親等，還有設立「五二八條款」，讓社工可以用現場訪視的方式，來排除某些應計人口，不過，「主管機關得協助申請人對前項第八款未履行扶養義務者，請求給付扶養費」。換言之，國家仍然認為照顧的責任應該落在那些棄養的應計人口之上。

在此，我無意界定究竟什麼是「公平正義」的真諦，重點在於要將這個概

念放入整套制度運作的脈絡當中，觀察它究竟發揮了什麼功能。很清楚地，我們可以看到這個論述展現在國家各方面的實作中。例如在上述的立法層面，國家不斷地藉著修法，全心全意地將製造低收入戶的規則越列越詳盡，越列越清楚，希望可以藉著法律的細密化，來達到把資源用在最恰當對象的「公平正義」之上。但是如同社會學家 Simmel (1971) 所述：

一條準則越是普遍化，越是適用於一個更大的團體，它的執行對於個人來就**越少具有典型特徵和重要意義**……〔普遍化的準則〕可能具有真理的充份意義，然而同時卻缺乏固有的特徵，我們恰恰把這種特徵稱之為**客觀性**（頁 352、354）（粗體為我所加）

如同督導常說的「案樣百態」。每位民眾之所以落入貧窮，或者需要接受救助的情形都不同，因此有某種「個人化」的特性⁷⁵。然而，就整體修法的趨勢來看，要求的卻是越來越瑣碎的財產與人口計算方式，認為藉此可以達到更高的「客觀性」與「公平性」，但實際上卻離每一位可能落入貧窮的民眾越來越遠。

舉例來說，有關「應計人口」的部份，就是一個隨著法條不斷修改與擴充，形成了在法律上完全客觀，但卻與申請民眾實際狀況毫無關聯的例子。就像阿如姐提到，有一位申請低收入戶的女子過繼給養父扶養之後，她的原生家庭仍然資助這位女子，而且她的原生姐姐除了幫她在 A 縣租房子，讓她安心照顧未婚生下的兩個孩子，更主動幫她申請低收入戶。

但是，由於 A 縣的地方辦法是只計算養父母，不需要計算原生父母。同時《社會救助法》更規定只計算「同一戶籍或共同生活之其他直系血親及兄弟姐妹」，而該女子因為已出養，在法上就等於「自動地」與原生家庭斷絕關係，就算原生家庭再有錢，原生姐姐再怎麼幫忙案主，也都不會列入製造低收入戶的公式當中。反而該女子只要將兩個小孩帶入製造低收入戶公式的分母之後，很輕易地就取得了低收入戶的資格。

相較之下，我在田野中所看到的大部分例子，卻是兄弟姐妹實際上並沒有往來，但卻算入應計人口的狀況。例如早期的「古早厝」，是長條型的磚屋設計，底下再分成許多隔間，彼此共用一個地址的住宅形式。然而許多申請人的兄弟姐妹，儘管居住在同一個屋簷下，但彼此過各自的生活，卻同樣因為法令規定要計入「同一戶籍或共同生活之其他直系血親及兄弟姐妹」，使得這些兄弟姐妹的財產所得都要計入，最後無法取得低收入戶。光是我隨同社工總審訪案的二十件案子中，就看到三件這樣的例子。另外，A 縣有些原住民部落，更因為生活習慣的關係，兄弟姐妹大多在成年之後仍共同住在同一屋子內，這同樣造成申請低收入戶的問題。在 A 縣的「社會救助業務研討會」中，就有原住

⁷⁵ 或者也可以用「主觀」來替代，代表一種個人的手段不足以實現個人目的的、「絕對」意義上的貧困 (Simmel, 1971, p.360)。或者是用 Sen (2002) 的話來說，叫做「可行能力之貧困」，或稱「無法擴展自由」之貧困，造成個人主體地位的低落。

民的幹事對此不滿地抱怨，「我們要怎麼給民眾一個說明呀！」。

由上可知，儘管國家想藉由法律來達成所謂的「客觀性」與「公平性」，但卻沒有考慮到每個法條都是雙面刃，可能剛好適用於案家的狀況，但也可能剛好與案家的實際生活狀況大相逕庭，反而造成既不客觀，又不公平的狀況。

然而，立法機關仍不斷藉著修法來「充實」法條的內容，更使之與事實脫節，淪為法條彼此之間相互指涉的遊戲。我曾以小慈的審案過程為例（見第二章第三節），提到一案主因為計入父親的不動產而無法通過低收的案例。但此處的重點是，當小慈一看到公所的「家況調查表」中，提到案主既「喪偶」又育有「小孩」後，腦中的法條就開始運轉與相互連結。因為根據《社會救助法施行細則》第三條，只要配偶死亡、失蹤、受刑、家暴等，同時又有扶養十八歲以下子女，便可算是「特殊境遇單親家庭」。而「特殊境遇單親家庭」則可以連結到《社會救助法》第「五條第二項第二款」的規定，上面寫著只要是「未共同生活且無扶養事實之特定境遇單親家庭直系血親尊親屬」，就可以排除在應計人口之外。當確定了法條的規定之後，小慈便開始努力地從個案資料中確認該案主「的確」是丈夫已死亡、小孩子未滿十八歲，而且和父母的戶籍不同，最後做出了「可排除」案父財產的規定。

然而與上述兄弟姐妹同住的問題一樣，究竟案主與其父母的真正關係是什麼，卻是工作者沒有考慮到的。如果有另外一戶人家，既符合「喪偶」又有「小孩」的條件，但只是因為父親與申請人「同一戶籍」的狀況，該父親的財產就要計入製造低收入戶的公式當中，結果無法通過低收入戶的申請，那這樣的法條究竟公平性在哪裡？客觀性又在哪裡？

另外一個問題是，當工作者完全沉浸於法律所塑造出來的現實，反而把大部分時間花在檢查該個案有無可「佐證」這些法律要項的資料，以免造成因資料疏漏而發生「溢領」的風險。然而，當法律規定越來越細，工作者相對所要投入的時間與精力也越來越多，因為一百條規定當中只要有「一條」沒注意到，那就有被冠以「失職」以及「不公正」汗名的危險。在這樣的壓力下，究竟案主實際的狀況如何，早就不在工作者的考慮範圍之內，工作者在意的只是低收入戶在「法」上的品質，結果造成整個官僚實作的「目標錯置」（displacement of goal）（Merton, 1968）。

同時，在監察面的部分，審計單位只問有無溢領的發生、有無追繳溢領款的態度，更加深了工作者「目標錯置」的情形。監察機關最終與行政、立法機關，共同形成了一個強化「公平正義」論述的鐵三角。

這個鐵三角以「公平正義」為名，推動所有機關的運作。首先，「立法機關」不斷地藉著修法（增加法條）來擴充低收入戶的製造規定，希望可以達到資源分配的公平性。接著，「行政機關」的工作者便依照越趨細密的法條進行審核。

然而，擔心來自中央單位的考評，以及受到溢領的懲罰，工作者僅能將心力放在製造合於法的低收入戶，而與民眾是否貧窮的狀況產生脫節。

最後，由監察機關內的審計單位扮演監督的角色，揪出不合法的低收入戶，將這些「濫用資源」的民眾視為「公平正義」的破壞者。接著「立法機關」又可以再根據這個理由，繼續對製造低收入戶的規定作更細微的規範。這就猶如自我強化的迴圈，無窮無盡。而「公平正義」始終穩居社會救助制度的核心地位。

二、鄉愿的福利國家

然而必須要回答的是，這種以「公平正義」為原則的濟貧制度，究竟反應了甚麼樣的道德規範？

不管是從學術的角度，視社會救助制度為「保護弱勢者」的制度（簡守邦，2006），或者是國家自己宣稱，要藉著以「民眾需求為導向」的扶助措施來達成「照顧弱勢之承諾」。然而，在當前以「公平正義」為原則的制度運作下，卻是將社會救助制度導向一套為客觀法條所架空的世界，既框限了工作者「製造低收入戶」的想法，也忽略了每位民眾真實的處境。

值得提出的一點是，《社會救助法》並不若《老人福利法》或者是《身心障礙者保護法》一般，在立法與修法的過程中，總是有許多來自民間社會的聲音（蕭新煌、林國明，2000）。相較起來，《社會救助法》比較像是國家自己關起門來，閉門造車所製造出來的法律。在修法的理由當中，大多會加上一句「照黨團協商條文通過」。也或許是因為這樣的條件，社會救助的「公平正義」論述始終沒有被社會所挑戰過，進而走向越來越歪斜的狀態。對立法機關來說，「保障弱勢的承諾」既然已被遺忘，那麼就藉著不斷地修法來彰顯自己有做事情，結果只是不斷地修改法條、擴充法條，希望使低收入戶有更為客觀的表象。至於成效如何，我們從歷年低收入戶人數比率的增長幅度就已經看出並無幫助，反而成為「貧窮問題低收入戶化」的幫兇之一，更造成工作者身陷在錯綜複雜的法條當中，為求自保地發展「防弊」的實作。

倘若以「保障所有公民生存權」作為社會救助制度的道德「應然」，我們可以發現，台灣的社會救助制度，卻在為了達到「公平正義」的原則之下，被扭曲為「資源分配」的問題。如果根據 Goodin 對福利國家的定義，福利國家的道德意義體現在保障「全體」國民的責任和義務（古丁，2008，頁 177。粗體為原文所加）。那麼，我們從台灣的社會救助制度當中看到的是什麼？反而是道德基礎的錯置，是福利國家精神的嚴重背離。

造成的結果是，在整個社會救助制度的運作下，「誰是真的貧窮？誰是真的需要幫助的對象？」此類的問題完全被拋在一旁，而國家也自我感覺良好，對外宣稱確實照顧到了低收入戶，並認為已經處理了貧窮的問題。就像「工作所得補助方案答客問」中所述：「過去政府對貧窮人口所提供的救助多注重於最底層的低收入戶，對於近貧提供的協助較少……」。但事實是，政府從來就沒有處理過貧窮人口的問題，只是自認撥款給低收入戶，就等於處理了所有貧窮人口的問題。這樣的一種現象，我姑且稱之為「鄉愿」。

何謂「鄉愿」？根據「漢語大辭典」的定義，是指「鄉中貌似謹厚，而實與流俗合汙的偽善者。」就前述的例子來看，國家正是藉著「工作所得補助方案」、「照顧低收入戶生活」等等宣傳，以彰顯自己「貌似謹厚」的慈善義舉。同時，由於貧窮問題已經限縮在低收入戶上，因此透過法條的明確化，以及審計單位調查溢領等手段，國家更可以表現出自己「有在」處理貧窮問題的樣子。所造成的結果是，國家自以為「製造低收入戶」就等於治理了貧窮問題，又自以為對「製造低收入戶」做品質控管，就是體現了「公平正義」的精神。正是在這種「鄉愿」的氛圍當中，國家欺騙了自身，也欺騙了整個社會。

這當中最大的問題，正是國家「應該做卻沒做」，以及「不應該做卻做」的矛盾。為什麼國家不對外宣導社會救助制度呢？為什麼國家不主動用系統篩選出全國所有可能的貧窮者呢？為什麼國家僅一味修法、要求監察機關不斷地調查溢領呢？

如果國家真的是因為「資源有限」而不得不這麼做，那讓我引一段社論，來反諷這不過是國家逃避責任的行為：

當政府與窮人如此斤斤計較一個月數千元的補助時，卻在去年一口氣把遺贈稅稅率由百分之五十降到百分之十，一年損失稅收約兩百多億元。再者，為了安撫一般老百姓，今年大家報所得稅時，最低三個級距又各調降一個百分點，損失稅收也約是兩百億元，好處由三百五十萬人吸收；若再加上將營所稅調降五個百分點，稅收又飛走八百億元。

回頭看看內政部要翻修社會救助法，並估算修法三讀之後，可多讓中低收入戶廿四萬人受惠，所增加經費不過是卅三點三億元。聲稱苦民所苦的當政者，手中的天平是否出現傾斜。（粗體為我所加）（一元之差：低收入戶的法定條件與真實需求，2010，3月7日）

就上述內容來看，可以發現所謂「資源有限」，實在只是搪塞用的說詞。而且從本研究的角度來看，內政部正在蘊釀的第六次修法，希望將「貧窮線」的定義，由「最近一年『平均消費支出』的百分之六十」，調整為「最近一年『可支配所得』的中位數」（貧窮線擬新定義 人民關心如何不落入，2010，1月13日），仍然是國家在「公平正義」的原則之下反覆玩弄的把戲。

或許這麼做，的確會提昇一些低收入戶的人數，然而，除了應計人口與三條貧窮線這些製造低收入戶的公式，仍緊緊招住整個審案的實作，這樣的修法對那些仍然沒有資訊的貧窮民眾而言，可以說是毫無意義的，不過是調整一些低收入戶的製作規則罷了。結果只是藉此吸引社會的目光。這仍然是「貧窮問題低收入戶化」的動作，是「鄉愿」的具體表現。

除此之外，鄉愿的這種氣氛，不僅表現在國家的層次，同時也在社會救助的官僚實作下得到加強，表現為工作者對於「公平正義」原則的認同，默許了國家的不積極宣傳，更忽視了誰是「真正需要幫助」的問題。

工作者對於「公平正義」原則的認同，可以追溯到工作者對於「公平」的認同（見第三章第四節與第四章第四節）。對工作者而言，「公平」在消極的意義上，是督促工作者依法行政，以免遭到瀆職或圖利他人的指控。而在積極的意義上，則是工作者因著「值得與否」，藉由提供解套空間，或是調整款別來達成一種（對工作者而言）的公平結果。

不過，工作者對於公平的追求，並沒有外顯為一個明確的準則，而是內隱在每日的實作當中。反而是國家提出了「公平正義」的口號，很容易就會被工作者視為社會救助的道德原則。這從小慈跟我的一段對話當中可以發現這個現象：

小慈說：「原來我是覺得是說，（申請低收入戶）可以過就可以過，不可以過就不可以過，但是我自己作起來，**我覺得好像有太多的道德在裡面……**」。

我問：「太多道德？」

小慈說：「你知道我的意思嗎？因為我們（工作者）會一直覺得說，**啊，你低收一定是真的很不行的家庭才來申請呀……**但是民眾你現在每個月有收入呀，那你要去作說明。他就會反駁說為什麼我要作說明？在法〔財稅清單〕上妳（工作者）根本查不到呀！**可是我們（工作者）會有一些道德的部分，會覺得說你明明確實是有收入啊……**」

這是一段非常有趣的對話，我本來以為所謂的「道德」，是指工作者沒有辦法幫助到窮人的時候，所產生的道德壓力。但顯然小慈跟我的想法完全不同，對她而言，所謂的「道德」，是讓那些感覺沒那麼「不行」的家庭通過，所產生的道德壓力。或者說，從工作者對「公平」的想像來看，那些財稅清單上沒有資料卻又來申請的民眾，就是鑽制度漏洞、較不值得救助的對象。這樣的想法，與「公平正義」對於「資源錯置」的厭惡不謀而合，而與保障公民「生存權」

的價值大相逕庭⁷⁶。

因此，當我就爲什麼社會救助從來沒有做過任何宣導問過小慈，她思考了一下，給了我一個蠻意外的答案：

「可是救助這部份你要宣導嗎？低收入戶會去做宣導嗎？我會去說，「來申請低收喔！」還敲鑼打鼓，用各種管道叫大家趕快來申請低收？不可能啦！，因為它很難申請，而且我們審查的條件（很嚴格）……**到時候他審查不過，他還跑來罵你，為什麼不給我過，很麻煩。**」

「**但是對於舊戶的部份我們一定會通知他**，我們村里幹事還過去貼告示單，有些會寄通知信函，公所都會寄通知信函，對呀。但如果他不來，那就是他自己的事情了。」

我原來在意的是，工作者是否會對國家沒有宣導社會救助，而沒有保障到國民的生存權有所看法。然而，這個觀點卻並未出現在小慈的考量裡面，她反而擔心如果大肆宣傳的話，可能會因爲申請量的提昇，導致更多民眾前來爭論，而寧願採取現有的「不作為」。

對工作者而言，尋找其他可能的貧窮人口並不符合利益，守住現有的這些「舊戶」低收入戶才是最重要的。只要每年藉著新的標準來排除資格已經不符的舊案，就能達到公平正義所欲求的資源分配（不過是在低收入戶舊案內部的資源分配），在資源有限的（不實）前提下照顧「真正需要的人」，也就是經過總審汰選後，剩下的那些低收入戶。

更嚴重的是，如果真的通過低收入戶的民眾，都是「真正需要的人」，那麼這套制度或許還沒有那麼失敗。但是從我的分析可知，低收入戶與貧窮者之間的關係是不明確的，也就像宜姐所說的：

什麼叫做需要，什麼叫做不需要？或許今天民眾他的標準就是在社會救助的範圍內，但是他其實並不需要，但是他就一直來申請，就一直來申請，那我〔宜姐〕要不要給他？**他符合法令我就只好給他啊！有些民眾達不到這個標準，但是他就是很需要，他就一直申請不到，那怎麼辦啊！**

換言之，工作者其實也知道，根據法律的審核可能使得真正有需要的民眾無法取得低收入戶資格。又或者像小慈所言：「我感覺低收這個東西是跟貧窮無關的，就變成是說，**你要符合我的遊戲規則你就可以享受到這個福利。**」因此，工作者明明知道對「舊戶」的審核不必然能夠照顧到真正需要的人，但是卻爲了應付國家需要合法的低收入戶來化解貧窮問題，只能配合地繼續玩著製造低收入戶的遊戲。

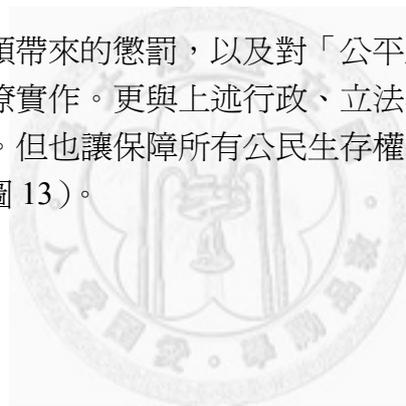
⁷⁶ 不過對工作者的官僚實作而言，不像國家有「資源有限」的（假）前提存在（見第四章第四節）。工作者只是純粹地接受了公平正義原則對「資源錯置」的厭惡。

但是這套遊戲，卻因為打著「公平正義」的旗號，在某個程度上又為工作者的實作提供了可以依靠的道德基礎。就像督導某次對我說的：

社會救助應該是以「公平正義」為原則，而不是什麼道德還是傳統習俗。就像是有些民眾會來吵說，「嫁出去的女兒，就是潑出去的水」。但是我們就可以不計他這個女兒嗎？**不會啊，不然不公平呀！**就像兩個都是被棄養的老人，但一個因為都只生女兒，所以就可以通過……

對督導而言，如果工作者只憑民眾口頭表示女兒嫁出去就沒有照顧娘家，所以不應該算入女兒的財產所得，那對只生兒子，沒生女兒的民眾來說，又情何以堪？所以工作者應該完全「依法行政」，而非考慮到個別民眾的狀況，以避免不公平現象的產生。同時，這也讓工作者消極地以法律公平性來避免受到懲罰的想法，獲得了某種道德的正當性，反過頭來又助長了工作者以「法律」作為優勢判準的想法⁷⁷。如此一來，反而真正貼近民眾生活的「傳統習俗」，以及是否幫助到民眾的「道德」因素都不應該進入審核的考量當中，而工作者也是這麼自我期許。

正是工作者害怕溢領帶來的懲罰，以及對「公平正義」原則的認同，兩者共同推動了工作者的官僚實作。更與上述行政、立法與監察之鐵三角，形成了一個完整的再生產機制。但也讓保障所有公民生存權的討論，被排除在這個封閉的運作機制之外（見圖 13）。



⁷⁷ 此外，這種將法律視同於公平性的意識形態，反過頭來又與制度分工所產生的「防弊」心態以及「低收福利很好」的論述相互影響。正是因為有「法條」的存在，才会有「不合法」的情形，也才有民眾「鑽漏洞」的可能性。如此一來，又更強化了工作者要維護「公平正義」的信念。

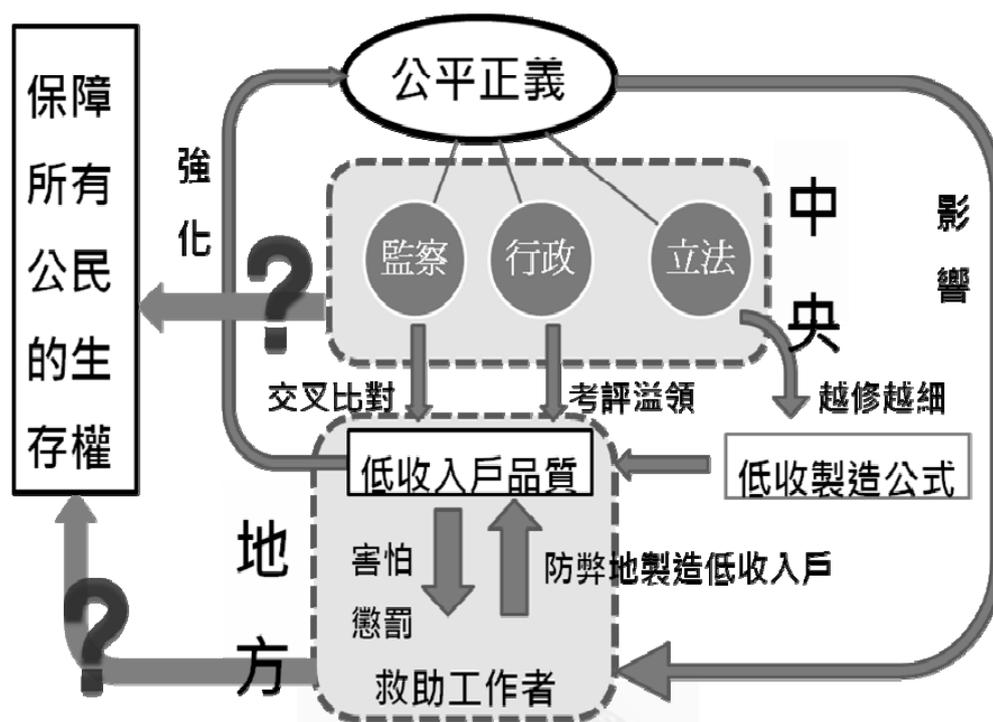


圖 13 以公平正義為名推動的（鄉愿）封閉運作機制

因此，在工作者對「公平正義」原則的認同之下，整個社會救助制度因此呈現「上樑不正下樑歪」的複雜面貌。國家以偽善的態度將「貧窮問題低收入戶化」，工作者則以欺瞞民眾為手段，一方面製造與貧窮並不完全相關的低收入戶，同時又在每年對「舊案」的保護中默許了國家不負責任的心態。結果是，原先「低收入戶之認定標準及扶助措施應以民眾需求為導向」的期許，竟然就在「落實公平正義原則」的同時，反而排除了「民眾需求」的考量，社會救助制度淪為為了製造低收入戶而製造低收入戶的鄉愿制度⁷⁸。

⁷⁸ 米勒 (D. Miller) 對於「正義」的研究 (2005)，或許可以提供另外一種解釋這種偏差發生的原因。根據他的理論，正義乃是「多元」的，可以分成「需要」、「應得」、「平等」這三種不同的價值面向，而什麼時候哪種價值會佔據優勢的地位，則是要根據脈絡以及共同體的組成性質而定。在團結的社群內，「需要」會佔有最大的優勢，在工具性的聯合體當中，「應得」佔有最大的優勢。至於「平等」，則是表現在以公民身分為基礎的聯合體當中。

Miller 據此分析福利國家的形成。認為「福利權利最初的引入，是為了體現民族團結的，後來又逐漸進入到公民身分的定義當中，以至於誰的福利權利如果沒有得到尊重，就可以正當地斷言他或她沒有被當作平等的公民加以對待」（頁 41）。換言之，福利的分配作為一種權利，可能是從以「需要」為基礎，逐漸轉變到以「平等」為基礎。

若我們以此框架來定位 R. Goodin 對於福利國家的看法，則是屬於團結的想像共同體，或者說，他認為這樣的形式才是福利國家最初產生的緣故。因此，社會必須對落入貧窮的成員伸出援手，把他們的依賴狀態視為我們的責任。在這觀點下，保障所有公民的基本需要，就順理成章地成了福利國家的道德基礎。

但是在實然的層面上，正義的呈現卻是非常混亂的。

如果台灣自詡為福利國家，或者以擠身福利國家之列為目標，那麼在這種扭曲的道德基礎下，這一切只會是徒具表象的無謂宣稱。



舉例來說，就算工作者並未承擔低收入戶審核的工作，「需要」與「平等」這兩種不同的正義觀，有可能會同時發揮作用。在前者的部分，她可能會以大家同為台灣人的心態來思考，因此我們有義務要對任何落入貧窮的台灣同胞伸出援手。在後者的部分，她可能會將救助視為一種公民權利，只要是法上合格的公民，都可以依法申請取得生活扶助，但是必須要根據公平的規則，而非用鑽漏洞或是其他差別待遇而取得，也就是依照平等為原則來思考（此處我把公平視為平等的一種表現，當然兩者之間還是有落差）。

更嚴重的是，當工作者承擔起審核者的角色後，她就掌握了裁定低收入戶資格的能力，因此可能會和前來申請的民眾有利益的衝突，「應得」的正義觀也因此抬頭。同時，原來想像的團結共同體，更可能在每日的爭論中逐漸地被破壞。至於「平等」的價值，則因為工作者本身扮演「執法」的角色，面對的是不特定的大眾，更必須考量到裁決是否公平的問題。結果是，「需要」在社會救助當中的價值，就在這樣的制度條件下被弱化了，取而代之的，是「平等」和「應得」這兩種正義價值的抬頭。

那麼，究竟何者會發揮比較大的作用呢？我們從前幾章的分析可以看出，由於工作者作為依法行政的承擔者，對於「平等」的關注是最大的。這包含了懲罰以及同意這兩個影響因素，在懲罰的部份，工作者如果不是以相同的方式對待每個前來申請的公民，則可能被控瀆職或是圖利他人。在同意的部份，則因為平等的確是正義的一種價值，所以裁決如果能夠符合公平，對工作者來說，也是在道德與專業上（有能力操作複雜法條）的滿足。同時，更因為中央將「公平正義」定為社會救助的基本原則，以此做為優勢的判準更具有正當性。

不過，當「平等」的價值被滿足了之後，工作者則會考慮申請者的「應得」與否，這就包括對方是否好手好腳、或是花錢的習慣如何等等。因為這同樣也是正義的一個面向。甚至，「應得」的想法也會讓工作者思考，純粹的依法審核，是否能達成真正「平等」的價值。因此工作者才會透過款別的修改，來讓依法審核的「平等」感覺「更平等」。

因此，正是因著制度的設計，讓「需要」的正義面向，完全被排除在救助工作者的認知範圍之外，或者說，對她們來說，成了官僚實作當中最不需要考量的一個面向。

第六章 結語

第三章到第五章，是我從觀察工作者的每日實作以及所鑲嵌的制度脈絡當中，拼湊出一個完整的工作過程（或稱社會過程），再由這個工作過程向上關聯至國家的層次，得出基層工作者的實作與國家意圖之間的相互模塑。此章第一節中，我則試著顛倒推論方向，由國家的角度討論到基層，並歸納我的研究貢獻。

在第二節中，我將嘗試提出另一種不同的思維，來重新架構台灣的社會救助制度。

第一節 研究總結與貢獻

社會救助制度，原來是國家為了保障所有公民「生存權」而產生的制度。然而實際執行時，國家卻以「公平正義」做為制度運作的正當性基礎，並將「公平正義」詮釋為，在「資源有限」的前提下，將資源用在「真正需要照顧」的人口。結果是將關乎人民生存權的問題，轉變為「資源分配」是否合乎公平的議題。

同時，國家的立法機關不斷地用法條設下重重客觀的界線，創造出「低收入戶」作為「真正需要照顧者」的客觀性。更藉著監察機關監視地方的社會救助工作者在執行上有無缺失，讓不應該成為低收入戶的民眾成為低收入戶，並據此「懲罰」那些審案不力的工作者。

由於制度橫向分工的問題，用來資產調查的資料大都產自社會行政之外的其他機構，而資料的收集又必須透過民眾主動檢附，導致行政機關的救助工作者總是懷疑民眾未提供完整的資料。工作者一方面害怕來自國家的監督，以及日後追繳溢領款項的困擾，另一方面更擔心作為技術官僚的權威受到民眾和中央的挑戰。在這樣的制度壓力下，不得不採取「防弊」的基本立場，以「欺瞞」的手段向民眾取得書面資料，戰戰兢兢地製造出「合於法」的低收入戶，以減少被懲罰的可能性。

不過工作者審案所依據的法律與書面資料，又因為總是與民眾的實際狀況有落差，使得民眾會不時地以各種「爭論」手段向工作者理論，造成工作者每日實作的困擾，因此發展出對應的「解套」方式，協助民眾在合法的範圍內，調整資料的內容。同時，工作者的實作也會受到民眾是否「值得救助」的因素所影響。就在這幾種因素的相互影響下，交織出了工作者審案的多元情境，以

及三種特殊的低收入戶類型，但真正的貧窮者反而可能被排除在制度之外。

就在社會救助制度變成工作者依法「製造低收入戶」時，國家也樂於將「貧窮問題低收入戶化」，以擺脫照顧所有公民生存權的德責任。台灣的社會救助制度，就在這種國家與地方上下交相賊的「鄉愿」當中，扭曲了福利國家濟貧的道德基礎，淪為一場為「製造低收入戶」而「製造低收入戶」的廉價戲碼。

我的這篇研究，主要的貢獻在於解開了「資產調查」的黑盒子，從「官僚實作」的角度，發現製造出來的「低收入戶」並不全然是貧窮的，甚至真正的貧窮者反而不一定能夠通過低收入戶的審查。這與過去許多研究，直接將低收入戶等同於貧窮者的看法有所出入。更對「依法行政」的正當性提出了挑戰。

其次，既有的「裁量」研究多半聚焦在與法律公平性之間的緊張關係，將工作者的裁量視為明確且有目的的權力行使。然而就我的研究指出，這個預設其實是「裁量」與「裁量權」之間的混淆。對她們實作的具體經驗來說，裁量並非是「權力」大或者是小的表現，而是「辨識出四種元素所營造出的情境，進而採取相應的低收入戶裁決」。同時判斷這些元素的出現與否，讓她們總是陷入焦慮當中。

第三，過去有關「資源守門人」與「官僚習氣」的討論，也為我的研究所反駁。工作者防弊的實作，主要並不是為了貫徹社會觀感或法律的意識形態，以維護公共利益為使命；更不是歧視窮人，故意刁難前來申請的民眾。反而是因為前來申請的民眾不一定是貧窮的，所以工作者必須要事先採取防弊的措施來應對，以免未來製造出「不合法」的低收入戶，並且發生溢領。工作者最大的考量，還是擔心發生溢領時，個人所可能受到的懲罰。是在這樣的心態下，表現出冷漠與不信任民眾的態度。

最後，也可說是理論層次的貢獻，是我開啓了從地方的「官僚實作」研究「福利國家」的可能性。往昔對於「福利國家」的研究，多半侷限在解釋福利國家出現的機制與相關的立法，但對於福利國家是如何藉著行政落實在日常生活當中卻未有著墨，更遑論探討其運作的道德基礎。至於救助「官僚實作」的研究，則純粹是對現有社會救助制度的討論，而沒有進一步推及和「福利國家」之間的關係。

不過我的研究發現了「官僚實作」與「福利國家」是相互適應與模塑的，一方面國家藉著地方的官僚實作「再生產」了整個機制的運作。另一方面，地方的官僚實作又反過來強化了國家對「公平正義」的強調，更排除了國家保障人民生存權的討論。換言之，當我們以為工作者的「依法行政」乃是正當且客觀地「製造低收入戶」時，實際上卻是掩蓋了國家的不負責任，更傷害了福利國家的道德基礎。在這當中唯一被犧牲的，仍然是那些不知道如何申請低收入

戶（或者被低收入戶製造公式排除的），真正需要幫助的貧窮民眾⁷⁹。

第二節 另一種可能的社會救助

如果我的分析有效，整個社會救助制度最核心的問題，就在於國家對制度所欲達成的目標設定錯誤。因此，要改變目前這個鄉愿的社會救助制度，也必須要從此處著手。

我的想法是，應該如同「智障者家長總會」（2009，4月10日）的提案，將社會救助法的第一條修正如下：

明定社會救助為人民之權益，本法之訂定係為保障低收入及遭受急難者之法定生存權並協助其自立。（粗體為我所加）

這個目標的改變，並不能只是口號上的改變。接下來所要做的，便是以保障「生存權」為核心主張，改變既有的法規與行政手段。最理想的狀況是，只要民眾認定自己落入貧窮的狀況，就直接給予低收入戶的資格保障。而非一開

⁷⁹另外一種可能的分析方式，是有關「懷疑」與「共謀」這兩者的關係，如何推動制度的運作，強化了「鄉愿」的性質。

在我的研究當中，處處可見到「懷疑」的作用，就像是中央對地方的懷疑，擔心救助工作者製造出不合法的低收入戶，浪費了國家的金錢。又在制度分工的層次，上位的工作者總是懷疑在下位的工作者，懷疑她們有沒有盡力收集民眾的資料。甚至在現場實作當中，工作者也是隨時在「懷疑」民眾可能會前來爭論。

不過，「懷疑」儘管看似一種分化的力量，但是又意外創造了「共謀」的可能。

比如說，在現場實作的層次，工作者就發展出了「解套空間」來應對民眾的爭論，形成了工作者與民眾之間的「共謀」，讓爭論者可以取得低收入戶資格（只要是在法允許的範圍內），而這對雙方都是有利的。至於上位工作者對下位工作者的懷疑，其實最根本的，乃是對民眾隱瞞資料的懷疑。因此工作者彼此之間也發展出了一種「共謀」的方式，也就是共同透過「欺瞞」的方式來向民眾取得資料。而每次民眾的出現，都是一次這種懷疑與共謀再生產的契機。

最後，地方的救助工作者雖然遭到來自中央的懷疑，認為她們可能沒有「依法」製造低收入戶。不過工作者本身卻也認同法律的「公平性」，而沒有挑戰法律的不合理（這也因為這種挑戰是要付出時間與代價的）。另一方面，工作者因為害怕增加案量，會增加民眾的爭論或發生溢領的威脅，而跟中央不願推廣的意圖「共謀」，只求維持既有的舊案即可。換言之，藉著不作爲，默許了國家偽善的表現，就算舊案不見得就是貧窮者，又真正的貧窮者不一定能夠成爲低收入戶。

不過我們必須區分清楚，「懷疑」乃是工作者在每日的實作當中所意識到、感受到的生活經驗。但「共謀」的部分，則像是一種「非預期」的結果，並非工作者與民眾彼此之間、或是工作者彼此之間、或是地方與中央彼此之間相互約定，事先決定採取一套一致的戲碼。反而是在每天的實作當中，逐漸衍生出來的一種潛在的共謀形式。結果，導致了一個最糟的，不負責任的福利國家，在自己塑造出來的低收入戶當中，自以爲是地以爲解決了貧窮的問題。

因此，正是在這種每日的懷疑當中，產生了各個層次彼此間的共謀，使得改變難以發生。或者我們可以說，這種「鄉愿」的福利國家是最符合所有參與者的利益，被犧牲只有那些不知道如何申請低收入戶的貧窮大眾。

始就花費大量時間與心力斤斤計較最低生活費、動產與不動產這種「絕對性」的標準，反而耽誤了救濟的緊迫性。不過這不代表要取消貧窮線，只是在劃定上應該要更有彈性，而且清楚明瞭，讓所有的民眾都可以看得懂，知道自己是否符合標準。

另外，國家更要主動推廣方案，這包含「資訊的公開」以及「教育的宣導」兩個面向。在前者的部分，主要是藉由大眾傳媒，向全國人民宣導有這樣的一種制度，凡是落入貧窮者，都可以到政府機關提出申請。或者國家可以更積極地透過系統篩選出所有可能的貧窮者，如同「所得維持方案」一般，再由工作者去做接觸，了解對方的情形（甚至監察機關可以調查工作者有無確實與這些可能的貧窮者接觸，作為評量的標準）。

更根本的還是要回到教育的層面。倘若國家是真心地以保障全體公民的生存權為目標，則應該藉由各類教育管道來教導民眾，如果真有需要，民眾可以據此權利要求地方工作者受理他的案件。但是，國家同時也要告誡民眾，如果並非真的有需要，也不要存著僥倖的心理來申請低收入戶，造成工作者的困擾。換言之，國家應該藉著各種傳播手段，試著製造出一種社會輿論，讓申請低收入戶不再帶有烙印的效果，也要讓那些心存僥倖的民眾受到道德的譴責，甚至事後受到法律的制裁⁸⁰。

至於救助工作者在這當中所扮演的角色，則是在保障「生存權」的要求下，扮演一個「助人者」的角色。主動接觸可能的貧苦民眾，受理他們的申請，同時更藉助社工的專業，判斷民眾在基本生計的保障之外，是否還需要其他的輔導機制。

藉由上述的方式，社會救助制度才能夠找回保護弱勢者的道德基礎，又兼顧了資源分配的公平正義。儘管這種理想的制度在當代「鄉愿」的氣氛下，或許只是一個天方夜譚，但卻是我們應當努力的目標。

⁸⁰ 因此，我建議設置純粹的行政「調查員」，而且必須要具有更高的權限，至少可以直接取得其他機關的資料。當調查員收到來自民眾的申請之後，可以藉由各種系統去調查該民眾的所得財產，甚至包括其他金融機構的狀況，確認有無詐欺的情形。這裡還有一個先決條件，就是民眾不能進入調查員的工作環境，這個地方不允許任何的爭論來干擾調查的純粹性，換言之，要斷絕與民眾的一切接觸，來維持調查員的中立性。如果民眾真的是福利詐騙（不能排除有這種可能），則不予以協助，同時給予法律上的懲罰。

參考文獻

- 一元之差：低收入戶的法定條件與真實需求（2010，3月7日）。*聯合報*，A2。
- 內政部（2009）。*讓您安心的服務，無所不在的照顧——社會福利施政成果專輯*。台北市：內政部。
- 內政部社會司（未載名日期）。*聯合報剪報資料*。上網日期：2010年5月22日，網址：<http://sowf.moi.gov.tw/income/download/聯合報.pdf>
- 內政部社會司（1999）。*88年社政年報*。上網日期：2009年6月17日，網址：<http://sowf.moi.gov.tw/17/88/index.htm>
- 內政部社會司（2007）。*社會救助*。上網日期：2009年6月17日，網址：<http://sowf.moi.gov.tw/10/new10.htm>
- 內政部社會司（2009）。*社會救助措施*。上網日期：2010年6月1日，網址：<http://sowf.moi.gov.tw/10/new10.htm>
- 牛慶福（1997，11月19日）。窮人將大增 社福資源恐誤用——立院修法 社局擬調整中低收入戶標準因應，*聯合報*，14版。
- 王淑月（2004）。*社會救助審查中工作能力人口群界定問題之探討——以台中縣為例*。未出版之碩士論文，暨南國際大學社會政策與社會工作學系。
- 台灣省政府社會處（1977）。*社政年報 七十六年度*。南投縣：台灣省政府社會處。
- 古丁（Goodin, R. E.）（2008）。*保護弱勢：社會責任的再分析 (A reanalysis of our social responsibilities)*（李茂森譯）。北京：中國人民大學出版社。（原作1985出版）
- 石泐、孫健忠（2008）。對貧窮者與社會救助的態度：基層社會救助行政人員的觀點。*社區發展季刊*，122，159-182。
- 白秀雄（2000）。低收入戶。在蔡漢賢編著，*社會工作辭典*（頁223）。台北市：內政部社區發展雜誌社。
- 米勒（Miller, D.）（2005）。*社會正義原則（二版）(Principle of social justice)*（應奇譯）。南京：江蘇人民出版社。（原作1999出版）
- 何炯榮（2008，3月13日）。女兒搶報稅 害癡呆媽斷補助——領有殘障手冊 每月獲1萬6500元托育補助 高所得女申報被查出 老父求助 公所愛莫能助，

聯合報，C2。

呂朝賢（1998）。社會救助問題：政策目的、貧窮的定義與測量。人文及社會科學集刊，11（2）。

林和生（2008，2月16日）。嚴審低收入戶 用意佳配套不足。中國時報，C1版。

林峰燦（2000）。論現代貧窮的出現——一個人形想像的觀念史考察。未出版之碩士論文，國立台灣大學社會學研究所。

姜適雯（2007）。里幹事的社會救助角色之研究：以高雄市旗津區為例。未出版之碩士論文，國立中山大學政治學研究所。

唐秀麗（2000，11月19日）。水上申請低收入戶案 九成退件——村幹事質疑縣府審查太嚴苛 失去照顧弱勢族群意義，聯合報，18版。

孫健忠（1999）。社會價值與社會控制——以社會救助為例。台大社會工作學刊，1，77+79-109。

孫健忠（2003）。親屬責任與社會救助：扶助或控制？。社區發展季刊，103，184-194。

貧窮線擬新定義 人民關心如何不落入（2010，1月13日）。人間福報，人福社論。上網日期：2010年5月26日，網址：
<http://tw.news.chinayes.com/Content/20100113/KC6VTB1BJRN88.shtml>

陳怡婷（2008）。從制度性排除探討社會救助法中親屬責任——以台北市社福中心社工員為例。未出版之碩士論文，東吳大學社會工作學系。

陳姿伶（2008）。誰不值得救助？福利依賴本土概念之呈現。未出版之碩士論文，國立暨南國際大學社會政策與社會工作學研究所。

陳威廷（2009，2月19日）。議員接多件陳情 邊緣戶求生路，聯合報，C2版。

郭淑娟（2008）。社會救助審查裁量之行為初探——以高雄市各區公所為例。未出版之碩士論文，國立中山大學政治學研究所。

許秀如（2008）。從第一線官僚之行政裁量權分析低收入戶社會救助政策-以嘉義縣為例。未出版之碩士論文，國立中正大學政治學研究所。

張世雄（1996）。「需要」的概念與社會福利：社會主義、自由主義與英國式的福利國家。人文及社會科學集刊，8（2），257-304。

張君培（2009）。社會工作者的貧窮意象。未出版之碩士論文，東海大學社會工作研究所。

- 張又升 (2004)。社會福利的「最後一哩」——鄉鎮市(區)公所福利輸送角色與功能之探討。未出版之碩士論文，國立台灣大學社會工作研究所。
- 黃源協、蕭文高 (2006)。社會政策與社會立法(初版)。台北市：雙葉書廊。
- 黃秀義 (1994, 1月27日)。低收入戶認定標準放寬——內政部修法 社會救助負擔將加重，*經濟日報*，03版。
- 黃崇憲 (2008)。利維坦的生成與傾頹——台灣國家研究範例的批判性回顧(第六章，頁321-392)。在*群學爭鳴：台灣社會學發展史：1945-2005*。台北市：群學。
- 曾家祥 (2003)。雲林縣水林鄉低收入戶社會救助政策執行之研究。未出版之碩士論文，國立中正大學社會福利研究所。
- 智障者家長總會 (2009, 4月10日)。社會救助法修正草案總說明。上網日期：2010年5月25日，網址：<http://blog.xuite.net/papmh/blog/25773573>
- 賈裕昌 (1999)。社會救助與人權維護——一個社會學的批判反思。未出版之碩士論文，國立台灣大學社會學研究所。
- 賈里、賈里 (Jary, D. & Julia Jary) (1999)。社會學辭典 (*The HarperCollins dictionary of sociology*)。台北市：貓頭鷹。(原作1995年出版)
- 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。
- 鄭淑婷 (2006, 4月26日)。低收戶審查言 承辦員被當出氣筒。*自由電子報*。上網日期：2009年7月3日，檢自自由新聞網。
- 簡浴沂 (2005, 10月29日)。檢調追查關說放水 社福補助審查趨嚴。*中國時報*，C2版。
- 簡守邦 (2006)。依靠、剝削、與福利國家的道德基礎：評述顧鼎(Robert E. Goodin)的福利理論。*台灣社會福利學刊*，5(1)，1-47
- 廖宗侯 (2006)。社會救助制度中村里幹事的審查行為與影響因素之探討—以台中縣為例。未出版之碩士論文，暨南國際大學社會政策與社會工作學系。
- 蕭新煌、林國明 (2000)。台灣的社會福利運動。台北市：巨流。
- Alcock, P. (1993). *Understanding poverty*. London: Macmillian.
- Barker, R. L. (2003). *The social work dictionary* (5th ed.). Washington, DC: NASW Press.

- Bauman, Z. (2002)。 *社會學動動腦 (Thinking sociologically)* (朱道凱譯)。台北市：群學。(原作 1990 年出版)
- Goodin, R. E. (1988). *Reasons for welfare. The political theory of the Welfare State.* NJ: Princeton University Press.
- Hupe, P., & Hill, M. (2007) . Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85 (2) , 279-299.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services.* NY: Russell Sage.
- Merton. R. K. (1968) . *Social theory and social structure.* (chap.9, pp. 249-260) NY: The Free Press.
- Moffatt, K. (2005)。福利接受者的監視與管控 (Surveillance and government of the welfare recipient) (范燕燕譯)。在 A. S. Chambon, A. Irving & L. Epstein 編著，*傅柯與社會工作 (Reading Foucault for social work)* (王增勇、范燕燕、官晨怡、廖瑞華、簡憶鈴譯) (第 9 章，頁 261-293)。台北市：心理。(原作 1999 年出版)
- O'shea, C. D. (2006) . Deserving Poor. In *Encyclopedia of World Poverty.* Retrieved May 21, 2009, from http://www.sage-ereference.com/worldpoverty/Article_n173.html
- Peel, M. (2006) . Charity Organization Society. In *Encyclopedia of American Urban History.* Retrieved May 21, 2009, from http://www.sage-ereference.com/urbanhistory/Article_n77.html
- Simmel, G. (1971) .The poor. In D. N. Levine (Eds.) , *George Simmel on individuality and social forms.* (pp.150-178) . Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Sen, A. (2002)。 *以自由看待發展 (Development as freedom)* (任蹟、于真譯)。北京：中國人民大學出版社。
- Wolff, K. H. (Eds.) (1950) . *The sociology of Georg Simmel.* Glencoe, Ill. : Free Press.

附錄

十個低收入戶個案

一、類型 A

(一)

案主游女 36 歲，喪偶。與 13 歲長子、12 歲次子、10 歲三子同住。查游女 97 年財所清單，每個月收入 17,413 元⁸¹，改計初任人員平均薪資 24,061 元。另外，游女弟弟乃是長子與次子的「認列綜合所得稅扶養親屬免稅額之納稅義務人」，其月收入 51,344 元須計入⁸²，全家總收入平均為 15,081 元⁸³，超過最低生活費 9,829 元。原來宜姐在社會救助調查表上簽註意見，「案弟 XXX 為申報扶養親屬之納稅義務人，併計財所超過扶助標準，俟補稅撤銷申報再予以列款」。不過小慈收到個案之後，回應「案戶雖未附 97 年補稅單據，惟已附剔除後之綜所稅核定書（名單上可見已剔除扶養）建議先予以排除該納稅人後核列（稅額催繳係屬國稅局業務而非社會處權責）」。⁸⁴代表案弟已經放棄扶養案主的兩個小孩，願意將綜所稅減免的金額繳回給國稅局，只是尚未執行。小慈據此排除案弟的收入。科長意見欄亦同意，「建請如承辦員意見」。最後給予游女與三個小孩二款低收入戶。比較特別的是，此處工作者在書面尚未審定之前，就先替民眾做好解套的動作，請民眾檢附已剔除扶養的證據，將案弟排除在應計人口之外。

(二)

案主高男 45 歲，未婚，智障重度，每月領有身心障礙者生活補助 7,000 元，自費居住在機構。查其 97 年財所清單無任何收入，給予二款低收入戶⁸⁴。

(三)

案主黃男 54 歲，未婚，智障重度。查 97 年財所清單無任何收入，最後給

⁸¹ 薪資 190,080 元、其他所得 16,000 元、執行所得 2,880 元，共 208,960 元，除以十二個月，得出 17,413 元。

⁸² 這個數字是出自 97 年度「稅籍查調資料名冊〔總清查〕」這份資料。

⁸³ $(24,061 + 51,344) \div 5 = 15,081$ 。

⁸⁴ 按照規定，高男應該可以成爲一款低收入戶。不過高男尙有其他親屬支援（查無資料，是根據工作者對案主私下的認識），每月提供兩萬元，讓他住在需自費的機構當中。因此工作者最後僅予其低收入戶二款，這是「值得與否」運作的表現。

予三款低收入戶，公費安置在教養院當中⁸⁵。

(四)

案主黃男 40 歲，離婚，肢障中度。與父親、母親、妹妹，以及 4 歲女兒同住。案父母均領有敬老津貼每月 3,000 元，案妹除了其他收入 410 元之外，還要與案前妻各計入初任人員平均薪資 24,061 元。加總後全家收入為 54,532 元，平均後為 9,088 元⁸⁶，低於最低生活費 9,829 元。又案妹還有 152,641 元⁸⁷的動產，平均全家人口後為 25,440 元，低於標準七萬五千元。最後給予案主與案女三款低收入戶⁸⁸。

(五)

案主田男 40 歲，與 16 歲長子、14 歲長女、12 歲次子、9 歲三子、5 歲次女，以及 33 歲妻子同住。長子女長女為 43 歲的前配偶所生，但一開始未附案前妻的財所資料。長子就讀職業進修部二年級，薪資設算 5,760 元⁸⁹，長女為先天缺陷重度，但在 97 年財所清單上有 417 元的其他收入，另外案主、案妻計入初任人員平均薪資 24,061 作薪資設算，全家總收入為 54,299 元，除以應計人口 7 人，為 7,757 元。列三款低收入戶，包括案主、案妻、次子、三子、次女四人。之後有檢付前配偶的財所清單，並以初任人員平均薪資 24,061 作薪資設算。全家總收入提高為 78,360 元，除以應計人口 8 人後為 9,795 元，同樣低於最低生活費 9,829 元。小慈在意見欄上書：「擬：併計長子、長女母之財所後符合列款，除原核定人口外，增列長子、長女二人」⁹⁰。

(六)

案主林男 74 歲，未婚，精障中度。父母歿。查 97 年度財所清單，皆無財

⁸⁵ 此案同樣受到「值得與否」的影響。原來案主符合一款低收入戶的資格，但由於低收入戶可以公費安置在機構當中，衣食無缺，因此工作者最後僅給予三款低收入戶（也可能考量到對方是智障重度，無法「理性」地消費，而且身障者原來就有身心障礙者生活補助，所以不願額外給予低收入戶生活補助）。

⁸⁶ $(3,000+3,000)+410+(24,061+24,061)=54,532$ 。除以全家人口數 6 人，得出 9,088 元。

⁸⁷ 財所清單上有 34,710 元，而郵局存摺內有 117,931 元，相加後為 152,641 元。儘管這兩筆動產所代表的時間點並不相同，但是仍然需要相加。

⁸⁸ 此案單列案主與案女兩人。至於案父母、案妹雖然與案主同住，但只是應計人口，而非列冊低收入戶的人口。因為案父母與案妹若要成為低收入戶，那必須計入他們所有子女的財產與所得。

⁸⁹ 根據 A 縣的地方規則，25 歲以下高中職夜校生，以基本工資 1/3 列計其收入 5,760 元工作收入。

⁹⁰ 此案原先單列家中四人，後將長子、長女生母（案前妻）的資料納入，成為全戶列。

產與所得。列三款低收入戶，公費機構安置⁹¹。

(七)

案主林男36歲，精障中度，與精障輕度的33歲妻子，10歲的長女，9歲智障中度的次女，和8歲的長子等五人同住。97年財所清單上皆查無財產與所得。妻子因精障輕度，薪資設算5,760元，而林男則是因為精障中度而不用設算薪資⁹²。又應計人口計入並未同住的案母58歲，計基本工資17,280元，所有人口的收入相加後，得總家庭總收入23,040元〔0(林男)+5,760(妻子)+0(長女)+0(次女)+0(長子)+17,280(母親)=23,040元〕，除以應計人口六人後為3,840元，低於最低生活費9,829元。給予三款低收入戶。這是依據去年的財所資料，加上並未同住的案母的薪資設算後通過。

二、類型 B

(一)

案主曾男66歲，肢障重度，現安置在某養護機構，欲申請低收入戶。在97年的財所資料上有收入每月1,667元。又曾男有一女43歲，97年財產所得僅每月133元，改以初任人員平均薪資24,061計算，兩人收入相加後，家庭總收入為25,758元〔1,667(曾男)+24,061(女兒)=25,758〕，除以二為12,864元，高於最低生活費9,829元，不符合低收資格。

曾男申覆「民曾XX目前機構安養中，女兒失業狀況又未改善〔如附件證明〕，現99年度低收入戶未被列入，請惠予從〔誤〕新核列」。附件則是所謂的「就業媒合清單」，上面書明案女XXX多次「求職未能推介原因」以及「雇主未能雇用原因」。小慈據此新的證據，在意見欄上重新核定「擬：案女有工作能力未就業，收入以17,280計，則符合核列案主一人三款」。也就是家庭總收入從原來的25,758元，降到18,947元〔1,667(曾男)+17,280(女兒)=18,947〕，在除以二後等於9,473，略低於9,829元。後曾男符合三款低收入戶，公費機構安置。作為類型B的案例，解套的點便是「就業媒合清單」。

⁹¹ 此案也是受到「值得與否」的影響。原來案主符合一款低收入戶的資格，但由於低收入戶可以公費安置在機構當中，最後工作者僅給予三款低收入戶。

⁹² 這是A縣《低收入戶調查工作審核標準及注意事項》所規定，若對象是身心障礙者「輕度」，則薪資設算基本工資的1/3，也就是5,760元。而「中度以上」者則是計0元。

(二)

案主黃女42歲，精障中度，與80歲的案母同住。黃女在97年的財所清單中有在A公所以工代賑的收入，每月19,563元⁹³，案母則有老農津貼每月6,000元⁹⁴，加總後為25,563元。再除以應計人口數兩人，得出結果12,781元，收入超過最低生活費9,829元，因此未通過低收入戶審核。黃女不服，直接到縣府找小慈作理論，並提出申覆書：「本人申請99年A縣低收入戶家庭生活補助，經縣府核定因收入超過，未[誤]符合，未[誤]與補助。惟本人工作所得系[誤]A公所以工代賑工資，其餘金額為家母老農津貼補助每月6,000元及本人身心障礙每月7,000元整，並無其他額外所得[誤]，請惠與重新審核，會[誤]與補助，以解生計困苦」。

小慈無奈，於11月發文向內政部請示以工代賑的所得是否可以不用併計。內政部於12月函覆，尚未排除以工代賑收入於家庭總收入之外，故仍要併計。案主仍然不服，繼續向社會處和公所施壓，之後由A公所幫他解套，開出「離職證明書」，表明「契約期滿，因99年度未具低收資格，未能予以續雇」，黃女據此再向社會處提出申覆，小慈以這張「離職證明書」作為收入為零的新證據⁹⁵，在審核意見上寫「案主現已失業，除案母每月老農6,000元及身障津貼，並無其他收入，請核示」。在科長同意後，最後給予三款低收入戶。

三、類型 C

案主蔡女18歲，高職一年級。與姑姑、姑丈同住。在「家況調查表」的案主自述中寫著「本人蔡XX父親身亡，母親自出生之後便棄養，祖父、母亦身亡，現在與姑丈、姑姑同住，因就學需要，經濟困難，故申請此補助」。公所宜姐在意見表上寫著「排除母親」四個字。至於社工的訪表當中則寫著「一、案主姑及姑丈目前皆無工作，案主姑子女也皆無工作。二、案主每天下課會至夜市打工，一周打工五天，一小時70元，無固定工時，視工作情況」。在這個案例中，如果加入案母的話，則不可能通過，但是工作者（公所承辦人、社工）都認為她處境堪憐，因此主動幫她排除案母。最後由社會處給予蔡女三款低收入戶。

⁹³ 財所清單上只會有全年度的總額，共 234,753 元，工作者要將之除以 12（個月），才會得出 19,563。又該案原來就有領取身障生活補助 7,000 元，但因屬社會救助的給付，不列計收入當中。又案主已離婚，案前夫不算入應計人口。

⁹⁴ 這個部份要從案母所檢附的郵局存簿影本內最近一年的明細當中去找。

⁹⁵ 這邊需要註明的是，通常就算有離職證明也要計入最低工資。但是因為黃女是精障中度，根據 A 縣的審核規定，薪資設算直接計零。