

# 國家、官僚、助人者

## —社會救助工作者的救助方法與影響因素

### 摘要

**研究動機：**社會救助是社會保障體系中最後一個安全網，而維繫著福利身分與生活扶助的低收資格的審查准駁與社會救助服務提供，是從鄉市鎮區公所、社會福利服務中心/家庭福利服務中心至社會局處的社會救助工作者，跨機關與工作角色多方協力的結果。國內既有研究多聚焦於社會救助法制中資格審查過程之公平性與合理性，然較少關注於社會救助服務內涵與工作者之處境。本文旨在由社會救助工作者的視角檢視社會救助法制的執行經驗，同時提出一個整合性的解釋模型，說明不同的社會救助工作者採行之社會救助方法與影響因素。

**研究方法：**本研究以基層官僚理論、新公共管理與基模理論作為理論視角，採取混合研究方法，以有一年以上社會救助低收入戶資格審查工作經驗的現職社會救助工作者作為研究對象，透過網路調查方式共回收全臺 427 份有效問卷，從中以立意抽樣完成 9 位社會救助工作者之半結構式深度訪談，藉由量化與質性資料建立影響因素之模型。

**研究成果：**本研究以質性研究方法指出現行社會救助制度有「審查不穩定性」、「審查標準嚴苛且不近人情」以及「制度的設計系統性排除近貧者」等議題；就社會救助服務多元性之階層迴歸分析，顯著之自變項包括清查案量、地理區域、職業角色、審查模式、服務機關、正向情緒與裁量權，對於社會救助工作者服務多元性變異的整體解釋力為 48.6%，且情緒因素為整個模型中最重要之影響因素，本文基於以上發現，向社會救助政策、組織環境與社會救助工作者的教育訓練提出建議。

**研究貢獻：**本研究在實務與理論上均有貢獻，本文蒐集全國性與跨職業身份之樣本，得以進行深入比較探討；指出目前社會救助體系中制度與實務執行時存在的漏洞、挑戰與改進建議；藉由跨理論的整合，本研究提供了一個更為全面的視角來理解社會救助實務的複雜性，相較於過往研究，本文貼近社會救助工作者之工作經驗，點出正視工作者的情緒於社會救助實務的重要性。

**關鍵字：**社會救助、低收入戶、基層官僚理論、情緒、混合研究

## 內文精要

### 壹、研究動機

貧窮是一個複雜的全球性問題，其原因、影響和後果跨越國境的邊界，與世界各地的人們息息相關(Lötter, 2016)。1980 年代開始，我國經濟加速發展，企業加強全球布局，與全球市場的緊密程度更高，也進入俗稱「臺灣錢淹腳目」的年代。根據行政院主計總處(2022a)統計資料，1980 年平均每人每年所得 76,997 元，至 2021 年已經達到 795,519 元。從國家發展的層次來看，經濟成長雖然帶來所得成長，但也可能造成家庭所得不均度擴大(Blank, Card, Levy & Medoff, 1993)，從超國家的層次來看，全球化也具有加劇收入不平等的效果(Auguste, 2018)。1980 年我國的五等分位所得差距<sup>1</sup>4.17 倍，吉尼係數<sup>2</sup>為 0.278；至 2021 年五等分位所得差距已拉高到 6.15 倍，吉尼係數為 0.341 (行政院主計總處，2022b)。

社會救助是整個社會保障體系中最後一個安全網(Vonk & Bambrough, 2020)。在國家經濟發展與貧富差距擴大的背景之下，貧窮與社會不平等的狀態加劇，我國在對抗貧窮的策略上，以 1943 年所立的社會救濟法為始，將因貧窮而無力生活者作為核心，提供以救濟設施處所內之留養為主軸的濟助；而在 1980 年社會救助法通過立法後，將救助對象訂為低收入者及遭受緊急患難或非常災害者，完成社會救助的政策框架雛形，並將貧窮線與政府協助貧窮者的範圍(包括生活扶助、醫療補助、急難救助、災害救助等)法制化。

台灣政府在 1990 年代後期帶入新公共管理的意涵，影響台灣社會福利服務機構的運作(王行，2013)，同時伴隨著我國自 1990 年代開始的政府組織再造，隨著時代變遷，我國科層體系有大幅的調整，行政院經組織再造於 2013 年成立了衛生福利部，相對應地方政府單位的社會局/處，近年並設立社會福利服務中心/家庭福利服務中心等單位提供社會福利服務；依照現行社會救助法之規定，要取得低收入戶的資格，大體來說，即申請者的「家庭」，是否能夠通過收入、動產與不動產等審查標準；同時，依地方制度法第十八條第三款第二目、第十九條第三款第二目之規定，社會救助分別屬於直轄市與縣(市)之自治事項，另按社會救助法第 4 條規定應檢附文件、審核認定程序等事項，授權由各縣市政府主管機關訂定，同法第 10 條第 2 項授權地方主管機關在必要時，得委由鄉(鎮、市、區)公所派員調查後核定，因此各縣市低收資格審查方式有若干不同細節，而主要可分為一級一審(授權公所核准)與二級二審(由縣市政府核准)等不同設計，而部分縣市在資格審定過程亦會委請家庭福利服務中心等單位之社工進行實地訪視，以評估申請者之資格與實際需求。

低收資格申請准駁與否的行政處分，是經過鄉鎮市區公所到社會局處等機關多方協力的產物(參圖 1)，其中的協力工作職業角色包括村里幹事、鄉鎮市區公所社會救助業務承辦人、地方政府社會局處的社會工作人員/師、社會行政人員等；Lipsky(1980)以基層官僚(street-level bureaucrats)指稱在工作中必須與民眾直接互動，或是在執行公務方面具有實質裁量權的公職人員，常見的基層官僚包括教師、警察、法官、社會工作者，與其他第一線受理民眾辦理事項的行政

<sup>1</sup> 可支配所得差距倍數：將家庭依可支配所得高低分成五等分，最高 20% 家庭平均可支配所得除以最低 20% 家庭平均可支配所得之商數。

<sup>2</sup> 衡量所得分配不均度指標，介於 0-1，數值愈大，表示所得分配愈不均等，反之則愈均等。

人員，本文即以社會救助工作者統稱這些負責低收資格審查的職業角色。

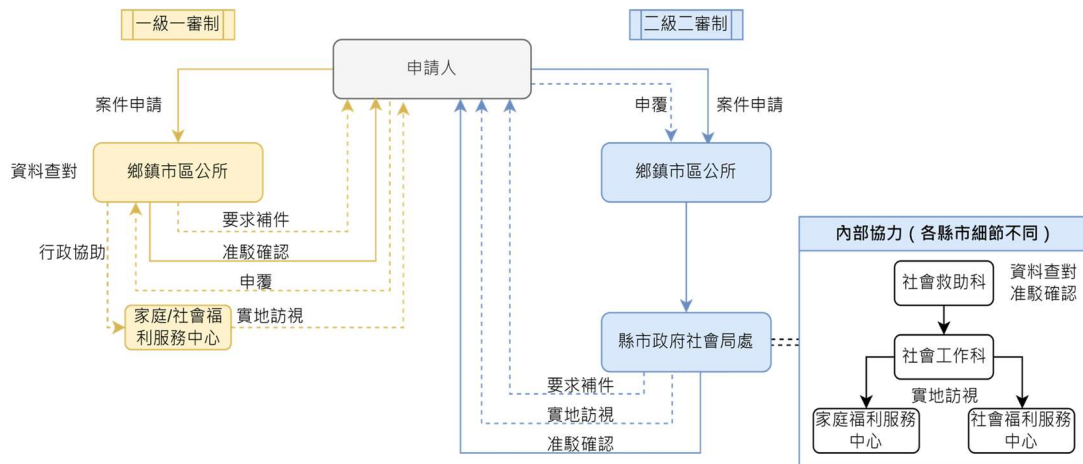


圖 1：低收入戶申請流程概念圖；資料來源：筆者整理繪製

作為執行社會救助法的基層官僚，社會救助工作者在確認低收入資格、進行審查過程以及提供服務的過程中扮演關鍵角色，低收入戶的申請結果，常因社會救助工作者審查人員裁量權的使用或案例判定的參考架構不同，例如社會救助工作者對於求助者是否值得協助或其是否符合內心所認定的窮人形象（鄭麗珍，2000；張君培，2009），這也導致同一個案的客觀背景資料，在不同的縣市與不同的承辦人身上，可能會有不同的准駁結果。回顧過往國內關於社會救助工作者的經驗研究與裁量行為之文獻，多數研究是以質性研究方法以單一縣市為研究範圍、對單一類型工作者（例如村里幹事/公所承辦人員）之經驗性研究（廖宗侯，2006；簡良哲，2012；葉嘉楠、簡良哲，2013；簡君如，2014；許宗瓦，2019；連美婷，2021），國內社會救助研究呈現經驗視角相對單一、議題亦相對著重於資格審查過程的探討，但較罕見研究者為文探討在資格審查之後，社會救助服務提供的內涵，更少人聞問社會救助工作者其作為基層官僚、專業助人者以及作為個人，在整個社會救助制度之中之所以採取行動或未（能）付諸行動之原因。

筆者曾在中部某縣市擔任公職社工師，主要的工作包括低收入戶、中低收入戶的訪視與資格審查、急難救助訪視評估與核發以及無家者服務等，業務執行的面向涵蓋了直接服務與間接服務，筆者相信反芻實務工作者的經驗與看見，能有助於政策改變與推進，正如同 Lötter(2016)所呼籲，對不同階層執行貧窮政策的參與者進行調查，藉由和其對話和調查工作者的需求，可以逐步推進不同層級與不同背景的知識，以滿足所有關注貧窮議題的人與貧窮者的需求。

承前討論，本文旨在探討社會救助工作者在社會救助法的規範之下，以及在政府官僚與助人者的角色之間，執行低收資格審查與提供社會救助方法的經驗與觀點，探究在此過程中受到的各種影響因素，結合基層官僚理論、新公共管理與基模理論作為理論基礎，採取混合設計研究，以全臺有 12 個月以上工作經驗，執行過低收資格審查之社會救助工作者做為調查對象，藉由問卷調查法與半結構深度訪談之方法，由社會救助工作者的視角檢視社會救助法制的執行經驗，同時提出一個整合性的解釋模型，說明社會救助工作者所採行之社會救助服務方法與影響因素。

## 貳、研究方法

### 一、研究設計與分析方法

本研究以解釋性序列研究設計(explanatory sequential design)(Creswell, 2015)為參考模型，先進行量化研究為主的資料蒐集與分析，再以量化資料為基礎，選擇下一階段受試者(participants selection)，其後進行質化研究，採取立意抽樣法(purposive sampling)，透過半結構式深度訪談蒐集質性資料，以幫助解釋與補充量化的結果，此種設計也有助於追蹤與解釋前階段研究的研究結果(follow-up explanations)；研究資料搜集與分析過程，恪守受試者知情(informed)、資訊保密以及匿名等研究倫理原則，並通過政治大學人類研究倫理審查委員會之審查(計畫案號：NCCU-REC-202303-I015)；同時，本研究設計有研究回饋，在量化調查部分，提供超商電子禮券抽獎活動，而質性訪談受訪者則提供訪談者500元的訪談費用。

在研究分析方法上，量化研究部分，依照變項尺度採用描述性統計、平均數差異檢定、皮爾森積差相關分析與多元迴歸分析<sup>3</sup>，以探討各自變項與社會救助方法之差異與解釋方式；而質化資料則以解釋性現象學分析(The Interpretative Phenomenological Analysis, IPA)作為分析的視框，筆者之所以選擇解釋性現象學作為本研究的方法論，係因IPA的方法論試圖探索個人經驗，關注被研究者對對象或事件的個人感知或描述，同時也強調研究是一個動態過程，研究者在其中扮演了積極主動的角色，研究者過去對於議題的原先理解是必需的，使研究者能夠透過詮釋來理解被研究者的世界(Smith & Osborn, 2003)。

### 二、理論應用與研究工具

本文結合基層官僚理論、新公共管理與基模理論作為本研究的理論基礎。基層官僚決策的角色體現在裁量權(discretion)與自主性(autonomy)兩大特徵上(Lipsky, 1980)，裁量權意味著基層官僚具有依據實務狀況進行自主決定的彈性空間。在基層官僚理論的原始模型中，組織與認知兩因素為主要影響裁量權的因素(Rice, 2013)；為了更完整的探討制度環境以及個人作為行動者在社會救助服務提供的影響，因此本文採用新公共管理的觀點，其中所著重的績效管理制度原係藉由數字和指標的形式以呈現工作成果並承諾提高績效(Hood, 2012)，然而亦有研究指出強加的目標窄化了專業判斷的範圍，不但沒有因為追求效率而簡化工作，反而使得政府組織越加官僚化，耗費許多時間在監控其工作內容，而非目標成就(Siltala, 2013; McGann, 2022)，因而本研究將其納入模型中之組織面向探討績效管理制度對於社會救助服務提供之影響；最後，本文融入基模理論，基模(Schemas)基模描述一種思維或行為模式，在重複的經驗中形成，是一組認知關聯，用來組織資訊的類別以及資訊之間的關係，以處理解釋資訊並簡化認知的機制，幫助人們更加快速準確的處理感知、態度、偏好，並激發行動(DiMaggio, 1997; Hunzaker & Valentino, 2019; Strauss & Quinn, 1997)，基模之內涵可區分為認知、情緒和行為三個面向進行探討(Keulemans & Van de Walle,

<sup>3</sup> 本文之迴歸模型均已通過常態性檢定、變異量同質假定、自我相關檢定以及共線性檢定，檢定之方法包括由標準化殘差直方圖觀察分佈符合常態分配、由標準化殘差常態圖觀察預期累積機率與觀察累積機率之分佈觀察符合殘差值之變異量同質假定，以及通過允差/容差(Tolerance)大於0.1、變異數膨脹因素(VIF)小於10作為共線性之判斷標準；同時為減少極端個案對於整體模式之影響，將標準化殘差值大於3與小於-3的個案刪除，並於註腳說明刪除樣本數。

2020)，以下說明由前述理論所演繹出各變項之內涵與涉及量表之操作性定義：

### (一) 自變項

- 1.組織面：包括組織是否能夠提供適當的工作決策的授權(Raeymaeckers & Dierckx, 2013; Tier et al., 2022; 彭莞婷, 2018)，以及與直屬上級的管理方式以及和上級的溝通是否暢通有效(Cohen & Hertz, 2020; 彭莞婷, 2018; 連美婷, 2021)。同儕間的協力或督導(Hupe & Hill, 2007; Lipsky, 1980; Raeymaeckers & Dierckx, 2013; Zacka, 2017)，則有助於社會救助工作者反思他們夾雜在政策所規範的角色職務與助人工作者之間的雙重角色。此外，新公共管理主義所帶來的績效管理制度與責任制(accountability)，目標引導基層官僚使用他們的裁量權，提高採用最佳方法的機率(Soss et al., 2011)，本文將以上概念納入組織變項，自行設計問項內涵，而後進行因素分析，各因素分數愈高，代表愈認同該構面之陳述，惟其中工作負荷與績效管理之因素為負面概念且未經重新編碼，因此在後續統計檢定分析時，如為正相關則代表對依變項有負向之作用，反之亦然。
- 2.認知面：個人所持有的信念與價值觀，會引領著基層官僚使用裁量權(Lipsky, 2010; Maynard-Moody & Musheno, 2003; Watkins-Hayes, 2009)。在個人價值層面包括以下原因：社會救助工作者本身對貧窮所持有的態度和信念 (Feagin 1975; Homan et al., 2017; 石泐, 2020)、對申請人與社會救助制度與隱含的價值體系的看法 (廖宗侯, 2006; 連美婷, 2021)。本研究中，貧窮歸因參考台灣社會變遷基本調查與 Bennett, & Davis (2016)之研究自行設計問項，社會救助制度認知變項則參考 Sebrechts & Kampen (2021)、劉威辰、鄭麗珍 (2019) 等研究之問項為基礎進行問卷設計，兩變項後續皆進行因素分析，各因素分數愈高，代表愈認同該構面之陳述。
- 3.情緒面：納入情緒因素係基模理論之應用，即社會救助工作者透過與個案間的互動所引起的情緒反應，例如在審查時意識到個案不誠實所帶來的衝擊，又或者看到個案的正向改變帶來的心理滿足。情緒因素可區分為正向情緒與負向情緒(Diener, Wirtz, Tov, Kim-Prieto, Choi, Oishi & Biswas-Diener, 2010; Keulemans & Van de Walle, 2020)，本文徵得同意使用 Keulemans, S., & Van de Walle, S. (2020) 所設計之量表，原始量表中正向情緒內部一致性係數為.80，負向情緒則為.79，於完成調查後進行因素分析，各因素分數愈高，代表受試者與低收入申請者互動後正向情緒或負向情緒感受愈為強烈。
- 4.裁量權：本項為基層官僚理論之應用，經徵得同意使用 Hassan 等人(2021)所設計之量表，原始量表內部一致性係數為 0.774，經因素分析後進行題項加總平均成為裁量權變項，分數愈高，代表受試者認為自己在執行社會救助業務時的決策與自主能力愈高。

### (三) 依變項——社會救助方法

- 1.低收入戶資格審查行為：由研究者依照自身工作經驗及文獻回顧，並經過焦點團體與實務工作者討論修正題目敘述，審查行為包括：主動協助申請、調整家庭補助人口名冊、運用其他社福資源作為優先方案以及運用 539 條款之主動性，分數愈高，代表受試者愈傾向採取該項行為。
- 2.社會救助服務：本項亦以研究者自身經驗與文獻回顧並經過焦點團體與實務工

作者討論，建構出社會救助服務包括個案會談、家庭/家族會談、團體工作、個案管理、連結就業服務資源、連結政府社福資源、連結民間社福資源、引起關注弱勢困境、提出修法建議等 9 個類型，分數愈高，代表受試者愈傾向採取該項社會救助服務；另外將 9 個變項加總平均命名為「社會救助服務多元性」，本變項加總平均分數愈高代表社會救助服務趨於多元性。

### (三) 背景變項

採用過往相關研究所探討裁量權使用與貧窮歸因的背景變項，包括性別、社經地位、宗教信仰、年齡(Bullock, 2004; Cozzarelli, Wilkinson & Tagler, 2001; Feagin, 1975; Hunt, 2002; Merolla, Hunt & Serpe, 2011; Raeymaeckers & Dierckx, 2013; Sebrechts & Kampen, 2021; 施蘊芳, 2014; 劉威辰、鄭麗珍, 2019)、教育程度(Seale et al., 2012)、教育背景(Bullock, 2004)、政治因素(許秀如, 2009; 呂煌男, 2013; 陳意青, 2013; 葉嘉楠、簡良哲, 2013; 簡君如, 2014; 連美婷, 2021)、年資(石泐、孫健忠, 2008; 連美婷, 2021)和地理區域<sup>4</sup>(Hunt, 1996; Seale, Buck & Parrotta, 2012)均列為背景變項，並假設背景變項對於社會救助方法會有所影響。

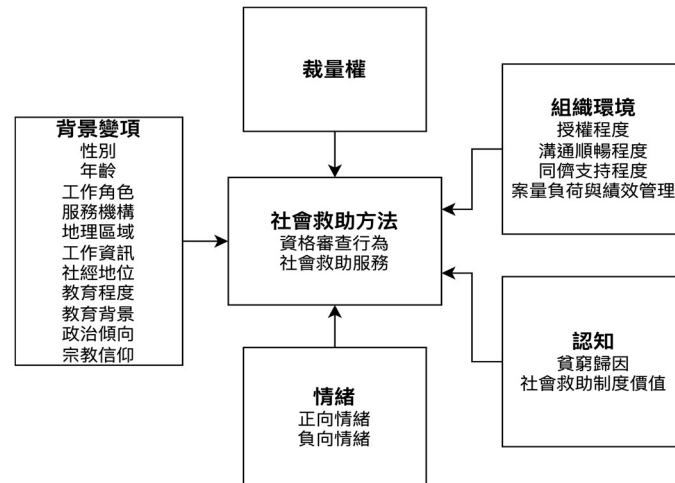


圖 2：研究架構圖

### (四) 問卷信效度

- 1.內容效度：本研究於發展問卷時，邀請 5 位來自不同縣市的社會行政人員、社工、社工督導與村里幹事組成焦點團體，試填前測問卷草稿，協助評定各問項之適切性，後續完成施測 35 份前測問卷，並邀請一位社會工作學者再次檢視整體問卷，專家對於問項之選項內容以及既有量表之使用提出相關建議，筆者據此檢視修正完成正式問卷。
- 2.內部建構效度：本研究透過探索性因素分析以檢驗各問項與本研究所建構概念之間的關係，以 Kaiser-Meyer-Olkin(KMO)取樣適當性衡量量數以及 Bartlett's 球型檢定判斷資料是否適合進行因素分析，KMO 值越大表示變數間的共同因素越多，越適合進行因素分析。本研究各分量表之 KMO 值在.719 至.881 之間，均適合進行因素分析，因此以主成份分析法(Principle component

<sup>4</sup> 筆者運用 2012-2020 年「扶助人口佔比」與「社會救助決算數」建構出四個地理區域的類型進行分析。

analysis)、直接斜交轉軸來萃取共同因素，以特徵值(Eigenvalue)大於 1.0 且因素負荷值大於 0.4 作為篩選標準。

3.內在一致性信度：信度分析是指測量工具的精確性(precision)，即同一群受訪者在同一份問卷上的測驗分數是否趨向一致、穩定（簡春安、鄒平儀，2004）本研究中各分量表之內部一致性係數在 0.625 至 0.962 之間，除了貧窮歸因的結構歸因因子有尚可接受的信度之外，其餘各分量表均有良好以上之信度（詳下表）。

表 1：各量表之信效度分析

變項	題數	評分方式	平均數	標準差	Cronbach's $\alpha$
<b>組織環境(KMO=0.881；可解釋變異 74.96%)</b>					
授權程度	3	1-10	6.83	1.87	0.835
主管溝通程度	4	1-10	7.15	2.02	0.956
同儕支持程度	4	1-10	7.56	1.94	0.962
工作負荷與績效管理	7	1-10	6.01	1.82	0.860
<b>貧窮歸因(KMO=0.818；可解釋變異 65.34%)</b>					
個人歸因	3	6 分量表：非常同意至非常不同意	2.99	0.89	0.785
結構歸因	3		3.62	0.97	0.625
文化歸因	4		2.80	0.84	0.755
命運歸因	1		3.48	1.08	-
<b>社教政策認知(KMO=0.851；可解釋變異 60.03%)</b>					
國家財政	3	1-10	6.82	1.98	0.841
工作倫理	4	1-10	6.72	1.87	0.845
家庭倫理	5	1-10	7.50	1.74	0.848
<b>情緒感受(KMO=0.860；可解釋變異 84.73%)</b>					
正向情緒	4	1-7	3.45	1.39	0.916
負向情緒	5	1-7	3.72	1.44	0.921
<b>裁量權(KMO=0.719；可解釋變異 45.72%)</b>					
裁量權	4	5 分量表：非常同意至非常不同意	3.46	0.58	0.722

## 參、研究成果

### 一、量化研究部分

本研究於 2023 年 4 月至 6 月間透過網路調查，總共回收 427 份有效樣本，整體呈現以女性(73.8%)、平均年齡為 39.59 歲(SD=9.67)教育程度偏中高，以大學或獨立學院為主(63.5%)、教育背景主要為社工/社福(46.4%)；與工作相關的背景變項，以服務於鄉鎮市區公所為主(61.8%)、服務年資平均為 78.43 個月(SD=66.43)。

表 2：背景變項之描述統計

變項名稱	平均數(標準差)或個數/次數(%)	變項名稱	平均數(標準差)或個數/次數(%)
年齡	39.59(9.67)	職稱	
服務年資(月)	78.43(66.43)	約聘/約用/聘用/代理/助理人員	23(5.4%)
平時案量(包括新申請案與申覆案)	6.92(7.45)	村里幹事/助理員/辦事員	115(26.9%)
清查案量	9.09(8.10)	社會行政人員	127(29.7%)
個人審查工作累計項次	3.64(1.78)	社會工作人員	144(33.7%)
原生家庭社經地位	5.17(1.51)	管理層級人員	18(4.2%)
自身社經地位	5.31(1.38)	服務機關	
性別		鄉鎮市(區)公所	264(61.8%)
男性	112(26.2%)	社福中心/家庭中心/家防中心	83(19.4%)
女性	315(73.8%)	社會局(處)	80(18.7%)



變項名稱	平均數(標準差)或 個數/次數(%)	變項名稱	平均數(標準差)或 個數/次數(%)
<b>教育程度</b>		<b>審查模式</b>	
高中(職)以下	16(3.7%)	一級一審 (由公所審定)	156(36.5%)
專科學校、科技大學或技術學院	76(17.8%)	二級二審 (由社會局處審定)	227(53.2%)
大學或獨立學院	271(63.5%)	混合模式	44(10.3%)
碩博士	64(15.0%)	<b>審查工作(複選)</b>	
<b>教育背景</b>		受理申請	234(55.6%)
社工/社福	198(46.4%)	書面審查	268(63.7%)
社會科學院	124(29.0%)	實地訪視	238(56.5%)
法商學院	32(7.5%)	申請准駁	162(38.5%)
文學院	28(6.6%)	申覆	271(64.4%)
理工學院	18(4.2%)	總清查	284(67.5%)
其他	27(6.3%)	539 審查會議	82(19.5%)
<b>宗教</b>		<b>服務區域</b>	
無宗教信仰	118(27.6%)	低扶助率低支出佔比	219(51.3%)
民間信仰	88(20.6%)	低扶助率高支出佔比	83(19.4%)
佛教	66(15.5%)	高扶助率低支出佔比	46(10.8%)
道教	100(23.4%)	高扶助率高支出佔比	79(18.5%)
基督宗教	38(8.9%)	<b>政黨傾向</b>	
其他	14(3.3%)	無	258(60.4%)
拒答	3(0.7%)	泛藍	34(8.0%)
		泛綠	72(16.9%)
		新興政黨與其他	34(8.0%)
		拒答	29(6.8%)

## (二) 社會救助方法之主要研究發現

### 1. 資格審查行為：

不同於陳意青 (2013) 所指出基層行政人員不太會主動協助民眾提出低收入戶資格的申請，本研究量化調查結果顯示，受試者普遍認同他們會主動協助民眾提出申請，但較不傾向於運用社會救助法 539 條款排除列計人口。而在各項審查行為的階層多元迴歸中，裁量權與正向情緒因素對於多數的資格審查行為達到顯著，意味著讓社會救助工作者擁有自主性以及情緒健康，對於決策和行為方式有著重要的影響。此外，「工作負荷與績效管理」與「主動協助申請」呈現顯著正相關、「審查工作項目累計」與「傾向使用 539 條款」呈現顯著負相關，也代表著當社會救助工作者面對較高的工作壓力或較繁複的工作時，可能會較不願主動協助個案提出申請以及主動使用 539 條款。

### 2. 社會救助服務：

量化調查顯示受試者有較高使用資源連結作為救助服務來滿足個案需求的傾向，並且依序為政府社福資源、民間資源與就業服務資源，但對於需要較多時間和資源投入的家庭服務或者朝向政策性、結構性的變革，則較為謹慎或者較少使用。

其次對 9 項社會救助服務與服務多元性進行階層迴歸分析，就服務多元性



之迴歸分析而言，顯著之自變項對社會救助工作者服務多元性變異的整體解釋力為 48.6%。整體而言，正向情緒因素對於所有的社會救助服務達到顯著，而裁量權則與「團體工作」之外的所有社會救助服務達到顯著，兩者亦對服務多元性達到顯著，顯示正向的情緒因素對於社會救助工作者在實務服務提供之選擇以及提供相對積極的多元服務有著重要的影響，同時，能否讓社會救助工作者具有自主能力以及足夠的決策空間，也對提供多元的社會救助服務有著重要影響。

表 3：社會救助服務多元性之迴歸分析（礙於篇幅，僅呈現本項迴歸分析模型）

變項	模式一		模式二		模式三		模式四		模式五	
	$\beta$	t	$\beta$	t	$\beta$	t	$\beta$	t	$\beta$	t
<b>背景變項</b>										
年齡	.191***	3.758	.183***	3.587	.180***	3.613	.096*	1.997	.088	1.876
平時案量 (包括新申請案與申覆案)	.045	.696	0.045	.708	.015	.239	.023	.381	.024	.409
清查案量	-.143*	-2.129	-.158*	-2.366	-.145*	-2.198	-.128*	-2.046	-.123*	-2.005
服務年資	.100*	2.080	0.086	1.794	.086	1.837	.062	1.403	.042	.963
原生家庭社經地位	.068	1.214	0.073	1.311	.041	.750	.026	.513	.034	.682
自身社經地位	.062	1.100	0.053	.949	.061	1.100	.040	.768	.028	.553
個人審查工作累計	-.018	-.388	-0.036	-.783	-.061	-1.336	-.066	-1.552	-.079	-1.880
地理區域 (低扶助率低支出佔比=1)	.117**	2.601	.112*	2.510	.103*	2.342	.106*	2.566	.103*	2.545
職稱 (社工=1)	.234***	3.979	.220***	3.766	.197***	3.404	.168**	3.060	.160**	2.970
教育程度 (專科科大技術學校=1)	.078	1.812	0.083	1.927	.081	1.934	.055	1.402	.046	1.198
審查模式 (二級二審=1)	.148**	3.154	.146**	3.128	.147**	3.201	.121**	2.801	.113**	2.681
服務機關 (社福中心/家服中心=1)	.268***	4.623	.247***	4.247	.215***	3.650	.227***	4.107	.200***	3.682
<b>認知變項</b>										
社救認知-家庭倫理			.121**	2.894	.039	.845	.039	.912	.039	.933
貧窮認知-命運歸因			0.037	.864	.029	.686	.034	.867	.044	1.123
<b>組織因素</b>										
授權程度					.133*	2.361	.085	1.592	.063	1.197
主管溝通程度					.015	.254	.019	.329	.016	.287
同儕支持程度					.036	.696	.028	.583	.035	.737
工作負荷與績效管理					.136**	3.108	.128**	2.950	.123**	2.911
<b>情緒因素</b>										
正向情緒							.298***	7.196	.273***	6.689
負向情緒							.007	.169	.039	.928
<b>裁量權</b>										
R <sup>2</sup>	.367		.383		.418		.490		.514	
$\Delta R^2$	.347		.360		.390		.462		.486	
F	18.345***		16.683***		14.906***		17.820***		18.607***	

(1)  $\beta$  為標準化迴歸係數(N=392，扣除 1 個樣本)

(2) \* $p < .05$ ，\*\* $p < .01$ ，\*\*\* $p < .001$

社會救助工作者對於社會救助政策以及貧窮原因的認知，在部分社會救助服務的分析模型中是重要的自變項，例如對社會救助政策認知愈傾向認同國家財政者，會較傾向連結使用民間的社會福利資源，愈認同家庭倫理者，則會傾向連結政府社福資源；愈認同貧窮是命運使然者，也愈傾向連結政府社會福利資源；顯示出認知與價值判斷對於社會救助的服務提供也有一定程度的影響。

在背景與組織環境的變項中，顯示出清查案量的繁重，對於使用個案會談、家庭/族會談、團體工作、個案管理以及連結民間資源等五項社會救助服務方式都有負面之影響，意味著清查案量的繁重，會限制了社會救助工作者提供多元化服務的可能性。其次，「工作負荷與績效管理」亦與個案會談、家庭/族會談、個案管理、社會倡議以及提出修法意見等社會救助服務有顯著正向關係，代表著當工作負荷感受愈高的時候，也有傾向選擇性提供或者減少提供某些服務的傾向。

社會救助制度的設計對於服務提供可能有著重要的影響，這反映在地理區域、服務機關與審查模式三個變項上。在地理區域的分析上，「低扶助率低社會救助支出占比」的縣市較傾向於連結政府資源，而「低扶助率高社會救助支出占比」的縣市，較比較不傾向於提供個案會談、個案管理與連結民間資源之服務。任職於社會福利服務中心或家庭福利服務中心的社會救助工作者，更傾向於提供個案會談、家庭/族會談、個案管理、連結就業資源與民間資源的服務方法；審查模式為二級二審制度，也較傾向於提供家庭/族會談、團體工作與連結政府資源的服務方法；整體的社會救助服務多元性而言，低扶助率低支出的縣市以及縣市採取二級二審的方式更傾向於提供多元服務。

社會救助工作者的職業身份，對於所採用的社會救助方法也有一定程度的影響。職業身份為社會工作者，在個案會談、個案管理、連結就業資源、連結政府資源等項目以及整體的服務多元性都有顯著之正向關係，反映出社會工作的養成背景或者角色身份讓社會工作者更傾向於提供這些服務。

## 二、質性研究部分

根據量化階段的研究發現，社會救助制度的設計、裁量權與情緒因素是對於提供社會救助服務相對重要的影響因素，因此。本研究在質化研究階段採取立意抽樣，考量區域、服務機關、職業身分、對於社會救助政策的態度等因素，選取來自不同縣市的 9 位受訪者，透過半結構式深度訪談蒐集質性資料，進一步探討社會救助工作者所看到社會救助制度的缺口、制度設計如何影響裁量使用，以及情緒因素的內涵。

為保護受訪者不被識別出個人身份，在受訪者背景資料上以整體情形呈現。整體而言，本研究之受訪者平均年齡為 37.56 歲(SD=8.65)；服務年資從 2 年 6 個月至 10 年 5 個月，平均為 6.4 年(SD=3.25 年)，性別比例上，有六名女性(66.7%)、三名男性(33.3%)；以縣市區別，有 4 名來自於直轄市，5 名來自於縣(市)；教育程度中，有一名高中、一名科技大學或技術學院、四名大學或獨立學院、三名碩士；教育背景中，有六名為社會工作相關。

表 4：受訪者背景資料表

代稱	縣市	服務機關	職稱
小天	S 市	鄉鎮市(區)公所	課員
阿俊	I 縣	鄉鎮市(區)公所	課長
阿蘭	Y 縣	鄉鎮市(區)公所	村里幹事
小綠	T 市	家庭福利服務中心	社會工作師
小草	N 縣	家庭福利服務中心	社會工作員
阿堂	L 縣	社會福利服務中心	社會工作師
小帥	P 市	社會福利服務中心	社會工作師
阿龍	C 市	社會局/處	科員

小高	H縣	社會局/處	社會工作督導
----	----	-------	--------

(一) 社會救助制度探討

受試者表達出不同的制度設計與實務執行議題，筆者將之歸納並指出現行社會救助制度有三大核心問題，包括「審查的不穩定性」、「審查標準嚴苛且不近人情」以及「制度的設計系統性排除近貧者」，這些問題造成社會救助工作者在低收資格審查實務上的不確定性與審查結果的不安定性：

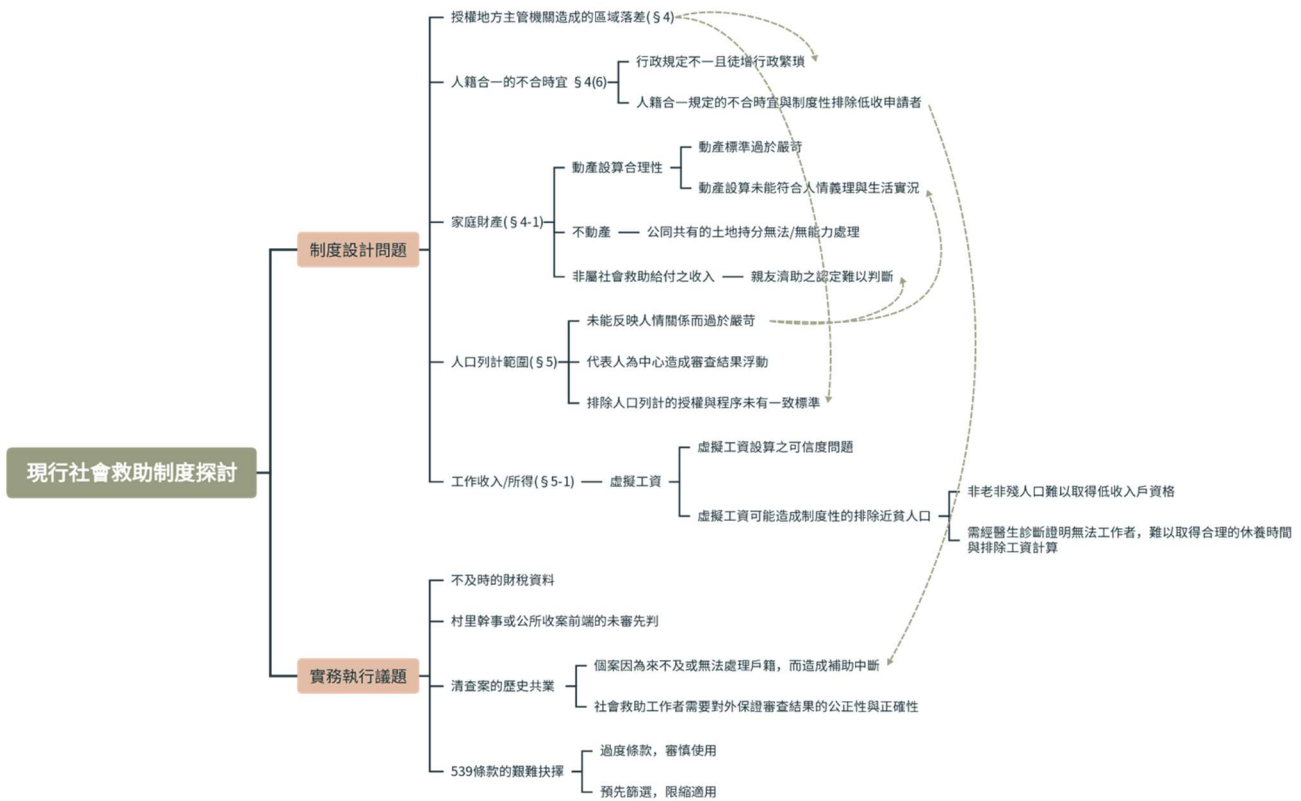


圖 3：社會救助制度探討；資料來源：筆者整理繪製

1. 審查不穩定性

(1) 區域間的落差：

由於前述社會救助法允許不同縣市為不同設計，不同縣市中排除人口列計的授權與程序並不全然相同，這導致同一個案在不同縣市、甚至在同一縣市的  
不同鄉鎮市區居住，都可能面對到不同的審核結果。例如不同縣市要排除前夫作為列計人口，其中一個縣市必須要提供扶養費強制執行未果的執行書，但另一縣市則不用；又或者需要提交的申請要件也有落差，例如有些公所需要存摺的內頁有的不用；有些公所需申請調閱歷史戶籍資料手抄本來做影印，造成低收入戶申請者提出資料審查文件的困難與繁瑣。

因為最低生活費的算法的方式，他在T市有過，在我們這邊啊，不好意思差一點點就沒過，……，然後就氣到就是整個很不行這樣（阿蘭）

各個地方的公所又是不太一樣的運作模式，因為像有的公所他就要求他要這些人的那個帳戶的明細，比如說郵局的本子嘛，然後他要裡面，要每頁都讓他列印，……，因為我覺得因為各區做法又不同，所以我也覺得

蠻奇怪 (小綠)

(2)不及時的財稅資料：

社會救助的審查過程所依賴的財稅資料，通常是申請人前一年度的情況，而無法準確反映當前的經濟狀態，例如申請人當下存款用罄、動產變賣或者遭遇失業等生活困境，而這種問題也增加了申覆階段的行政負擔。

當事人的實際狀況在書面審查，……，呈現的是去年的那個財稅狀況，但問題在於沒辦法立即的反映到實際的現況。譬如說他真的沒那麼多錢，而且他會主張說，就算他有一台車，但是那台車已經賣出去了 (阿俊)

我們最後還是只能夠回歸到，我們在財稅系統上面，電腦系統上面可以給我們的一些支持，但是更加實際的狀況我們很難真的去掌握到 (小天)

(3)代表人為中心的差異：

以代表人為中心去進行資產調查，這造成了同一個案件，如果在申請時選擇不同的代表人，會得到不同的准駁結果。

有些案子是，你用爸爸當代表人，掛孩子去申請低收不會過，因為爸爸的父母有財稅，但是你用媽媽的名義當代表人會過，因為媽媽上面沒有財稅 (小帥)

(4)審查時裁量權的使用：

社會救助工作者對於社會救助和貧窮的理解以及對於社會救助工作目標的不同，對於裁量權的行使有著落差存在。例如，部分的社會救助工作者可能會依據個人的主觀判斷，直接拒絕申請人的低收入戶案件申請或者使用 539 條款<sup>5</sup>的權利。此外，包括非屬社會救助給付之收入 (例如親友濟助的標準和額度) 的認定、清查案前後手的標準也都存在落差，這些案例反映出審查過程中對裁量權的不同理解和應用，也造成了審查不穩定的結果。

實際上我們的案家，……，在公所那端其實會跟他們講說，你可能不能符合，就直接就夭折了，……，其實這樣民眾我覺得是很挫折的 (阿堂)

有一些歷史共業，或者是以前的人，沒有去看到疏忽掉的部分我就要承接下來，或者是用一個比較合理的方式，去處理這件事情，然後因為對外都是縣府的角色，對外要說，就是我們的評估沒有任何的問題 (小高)

539 都太存乎一心，存乎社工一心，他想要怎麼樣評就是怎麼樣評，他想要怎麼樣寫就怎麼樣寫 (阿龍)

2. 審查標準嚴苛且不近人情

訪談顯示部分的社會救助工作者認為人口列計範圍、動產與不動產的設定標準過於嚴苛，同時，在實務上的諸多案例也反映出，低收入戶或者低收資格申請

<sup>5</sup> 在社會救助法所列的應計人口中，依照該法第 5 條第 3 項共有 9 款除外條款，其中第 9 款「因其他情形特殊，未履行扶養義務，致申請人生活陷於困境，經直轄市、縣 (市) 主管機關訪視評估以申請人最佳利益考量，認定以不列入應計算人口為宜」，此款通稱為 539 條款，是為了考量在特殊情況下，例如親屬間無往來，而授予社會救助工作者裁量空間排除部分家戶人口，讓財稅資料原本在低收邊緣的申請者順利取得低收資格

者，往往除了經濟上的弱勢，同時也缺乏對於法制或資訊的知能，因此並不了解要在法律上的相關規定（例如拋棄繼承的時限）的規定，更甚者是即使對於規定有所了解，也可能因為沒有能力繳交規費，導致動產或不動產超標而無法通過低收審查：

#### (1)人口列計範圍：

在現實中因為各種因素而少有往來的親屬，在社會救助法的框架之下，卻需要將其資產計列，有部分的社會救助工作者認為列計三代的傳統家庭觀念過於苛刻。

*我覺得(列計)三代這件事情，本身還是有一點苛責，……，他基本上就是田無交水無流(台語)，而且我覺得實際上的狀況是很難被這個制度完全所接納的(小帥)*

#### (2)動產標準：

在部分實務工作者的眼中，動產的限額是過於嚴苛的標準。其次，在實務中還會遇到許多諸如作保、帳戶借用甚至所持有的車子沒有錢可以報廢等情事，但實務上並無在遞件階段就核實排除的機制。

*像有些老人家，他其實也不算多錢，就是他的存摺就大概二三十(萬)，也其實他不够生一場病的(阿蘭)*

*突然阿公阿嬤領了一次退，勞退了不起一次退大概150萬，……，但是我們制度卻讓我們說，你有一百五十萬就等於脫貧，等於全家的低收入資格bye bye，我覺得這個是非常的，非常的不符合社會現實(阿龍)*

*那一台名車在當年的計算殘值超過，……，就因為這個8萬多塊他沒有辦法過，那我跟他說沒關係你去把這個車子報廢，他說我繳不起那個報廢的錢，他就不過了(小天)*

#### (3)不動產：

在實務審查中最常見的問題，是「共同共有的土地持分無法/無能力處理」，導致名下不動產超出標準而無法取得低收資格，也有部分的申請者無能力繳交放棄繼承的規費而超出不動產的限制，顯示出現行制度未能充分考慮到不動產繼承對低收入戶申請者的潛在影響。

*共同共有的拋棄繼承，好像比較複雜一點，然後還要繳一些規費，……，因為他們不懂得怎麼拋棄繼承，或者是他要去拋棄繼承，他需要走好幾個月的法律程序，那他們沒有錢繳(小天)*

### 3. 社會救助制度的設計系統性排除近貧者

社會救助制度設計中存在預設工作收入的「虛擬工資」和籍在人在的「戶籍制度」兩大核心問題，而系統性的排除了許多原本應被納入社會救助系統照顧的民眾：

#### (1) 虛擬工資：

依照社會救助法第5-1條之規定，將所有工作年齡而於財稅資料中無收入的人口，均預設其有工作收入，此制度通稱為虛擬工資。然而虛擬工資設算究

竟是低估或高估個案的收入，其可信性是廣受社會救助工作者質疑的問題；其次，因為有虛擬工資的設計，致使非老非殘人口、無法工作卻無法取得醫生診斷證明的工作年齡人口，可能實際上因為身心因素無法就業，卻也因為被設算基本工資或者平均經常性薪資，因工作收入超出標準而無法通過資格審查。

就是可能幾歲到幾歲，然後就是一個虛擬所得，可是他實際的工作，也許比他的虛擬所得還要多，但是是我們查不到的（小草）

有一種比較棘手的就是我們講的叫非老非殘，對，就是他們沒有 65 歲以上，然後他可能他身體狀況沒有那麼好，但是他又拿不到身障證明，……，因為還是會把他視為是工作人口（小綠）

像得癌症的人吧，就是，嗯像很多癌症他是不認列，比如說身心障礙的，比如說他有可以申請身障手冊，可是他其實就很慘（阿蘭）

## (2) 戶籍制度：

依照社會救助法第 4 條之規定，要求申請人須實際居住於戶籍地。社會救助法對於住所的想像是傳統而固定的，除了無法反映如今的居住型態之外，也因為要求個案要「實際居住」於戶籍地，當社會救助工作者無法在戶籍地訪視到個案，或是不符人籍合一的規定，便被制度性的排除在低收入申請之門外，舉例來說，名下無恆產但居住在個人計程車上的計程車司機，就可能因為未居住於戶籍地被否決其低收資格申請。

有可能是他的前租屋處吧，就是他掛那個戶籍的地方，根本不是一個他能回去的地方，……，像我們的個案，有常常搬家跟租房子，……，他們要去訪視的時候，也找不到這個人（小綠）

我們要籍在人在，……，那這個房子是只有房子嗎，……，那我就接觸到說，有一些計程車司機，他們在要，當然是晚年了，沒有辦法開車了，……，那你今天住在車子上的意思就是你車子可以開到任何地方，……，就不符合我們所謂的籍在人在（小天）

## (二) 情緒因素之相關探討

蔡培元（2020）指出，社會工作專業往往是一種「無情緒」的假裝預設，所謂的好社工圖像變成一個沒有情緒地、能夠進行「客觀」評估地、能夠不帶感情處理個案的社工「機」；在新公共管理與政府組織改造合流，影響政府行政高舉績效與責信的大旗時，低收申請人的需求也時而被窄化為資格審查的通過與否的議題，而這也造成訪談對象小天以機器人來形容進行審查工作中的自己，說到「我看到的是你的數字……我把自己當作一個機器人」，過往研究鮮少將情緒因素納入社會工作專業化與社會行政過程之考量，然而本研究之量化調查則顯示出情緒因素的重要性，情緒因素中的正向情緒因素，對於所有的社會救助服務都顯示正向關係，同時也對半數的審查行為（運用其他政府資源、使用 539 條款）有正向影響，代表著社會救助工作者若在與個案互動的關係中有比較正向的情緒，會傾向於更有意願提供更多樣的服務，甚至在資格審查上也會傾向提供更積極的協助。在與個案互動的過程中，怎樣的互動內容會影響社會救助工作者的情緒，又會造成社會救助工作者的哪些情緒反應？本研究識別出有三種情緒類型，分別是正向情緒、負向情緒與共感情緒。

## 1.正向情緒——我真的是有幫到人的

整體而言，個案若能展現出符合社會救助工作者所期待的，積極自立的負責態度，會引發社會工作者的正向情緒，社會救助工作者能為他們感到開心、受到鼓舞甚至感到驚喜，從而得到滿足感和成就感。

### (1) 認真負責的工作和照顧家人：

社會救助工作者在看到個案在困境中仍能擔負起各種責任的時候，往往會對他們投以欽佩的心情，衍生出對個案達成成就的感動情緒。如同小草提及一位母親在努力工作的同時，還能致力於兼顧孩子的教育；小天負責的案家，則是在艱困生活中努力考上了國立大學。個案的努力和成就激勵了社會救助工作者，也進而確信自己的努力，能夠真正幫助到需要的人。

*這個媽媽真的很努力，其實我很少碰到低收案件的家戶是工作的這麼努力，她還可以兼顧孩子的學業（小草）*

*有一戶人家，父親就是重度身障的，然後母親一個人養家庭，那兩個小女生，……，很努力的生存，然後真的是憑著自己的一個學習，她們考上了，都是考上國立大學，……，那這是讓我覺得說，我們真的有在幫到人（小天）*

### (2) 主動放棄低收資格的行為：

在個案家中還有需求人口，當年度仍有機會通過低收資格審查的狀況下，但卻基於利他的心理和個人道德責任感而作出了主動放棄的決定，讓工作者感動而難以忘懷。

*他照顧兩個長輩，其實就是生活蠻困苦的，……，有一天他來跟我講說他要放棄低收，……，他生活改善了，所以他把這個資格讓給其他需要的人來申請，然後我就覺得很感動（阿俊）*

*他是剛心肌梗塞救回來的，然後他的老婆是長期臥病在床的，……，他覺得他（現在）有比較好，……，他不要再依靠政府的補助，……，天啊真是奇蹟，就是他竟然說他不要再靠政府補助這樣（阿蘭）*

*她是洗腎的單親婦女，……，她沒有任何拉扯，她是直接放棄，她就是放棄低收資源，……，你會覺得說，總是有一些明白人，這樣子就是懂得，真的社會資源是有限，不是一直予取予求（小高）*

## 2.負向情緒——一方面是被騙，然後一方面就是自己覺得力不從心

社會救助工作者的負向情緒往往來自於個案的拒絕配合或攻擊性的行為，訪談發現這些行為包括偽裝與欺騙、資源濫用、威脅與抹黑以及攻擊性行為等四種類型，引發了工作者諸如挫折、憤怒、失望、不開心、無力感甚至有些擔心害怕的感受。

### (1) 偽裝與欺騙

在第一種類型的行為中，個案會以資訊欺瞞、鑽法律漏洞等方式，營造自己的弱勢形象或合乎社會救助法制規範中符合低收資格的表象，以試圖獲取低收資格。



用那個（前一年度的在學證明）假裝他（子女）還在就學，……，一方面是  
被騙，然後一方面就是自己覺得力不從心（阿俊）

他會講他小孩多不肖啊，……，他就是會把自己裝得很可憐這樣（小綠）

## (2) 個案不像低收的生活方式與資源濫用

第二種帶來負面情緒的行為是社會救助資源的濫用，包括個案在申請低收時，展現出與社會救助工作者心目中貧窮狀況不相符的生活方式（例如穿著名牌、使用昂貴手機或駕駛名車），不應享有低收資格，在有能力工作的情況下仍選擇依賴社會福利補助，認為低收資格的福利資源不應該如同部分濫用社福資源的個案那樣的揮霍。

這種人申請補助實在是真的是喪盡天良，我們有一個民眾，他給我開那個BMW來申請低收這樣子，然後他本身是就是時常因為吸毒入出監獄這樣，然後他的小孩又很多個，所以他們才過低收（阿蘭）

低收有福保<sup>6</sup>嘛，他們住院看病是不用錢的，所以會導致說他們家把這個醫療資源當作是一個免費的餐券（小天）

## (3) 威脅與抹黑

第三種被識別出來的行為是威脅與造謠，個案試圖透過情緒勒索、威脅自我傷害或自殺以及攻擊社會救助工作者的工作信譽等方式，試圖影響或操控社會救助工作者的判斷，以獲得低收入戶資格，這種激烈的舉動對社會救助工作者帶來心理壓力，同時也戕害服務提供者和受助者之間的信任關係。

一直拿死來威脅，比如說他就是要跳河啊，要跳哪裡啊，或是他就說他很生氣，然後他要衝到我們辦公室，來跳樓啊（小高）

如果你沒有馬上提供（資源），……，他就是在各個網絡單位講壞話，講你的壞話，然後他也會去找議員投訴（小綠）

## (4) 攻擊性行為

最後一種引發社會救助工作者負面情緒的是個案帶有攻擊性的行為。部分低收入戶在申辦社會救助服務過程中所展現出來的攻擊性或激烈反應，包括個案無理的謾罵、憤怒張揚的拍桌、摔桌子等行徑；相較於前項「威脅與抹黑」，攻擊性行為更清楚的展現出社會救助審查實務現場中的緊張關係，而這些敵意行為所帶來的負面情緒，也可能對社會工作者的心理健康和留職意願產生負面影響。

不開心就是，……，無理的謾罵，……，有一些就是予取予求的部分，或者是覺得社工幫他就是應該的（小高）

他就是一來就是，通常都是直接跟你就是蹬桌蹬椅(tng-toh-tng-i, 台語)的這樣子，就是非常的兇狠這樣，……，真的是震怒來，直接就是摔桌子啊（阿蘭）

他拍完桌他就走了，或者是說會罵髒話，這都有，那我們就是自我療傷

---

<sup>6</sup> 低收入戶得以全民健康保險第五類之身分加入健保，由中央社政主管機關全額補助健保費，並可補助全民健保給付範圍內之醫療費用。

(阿俊)

### (三) 共感情緒—不幫好像有點對不起人家這樣

本文量化研究發現，與個案互動的正向情緒對於裁量權的使用有正向影響，反之，如果互動過程帶來的是負向情緒，則可能會限縮裁量權的使用。然而，除了正負向情緒之外，經過訪談，有種情緒浮現於社會救助工作者的言談之間，筆者命名為「共感情緒」。

共感情緒是社會救助工作者在面對個案的經歷與遭遇，在同情與理解之後所引發的情緒，如同情、關懷和憐憫、心疼等多種情感；社會救助工作者因為個案的難過而難過、因為個案的悲傷而悲傷，而帶有這份共感情緒的工作者，相較於正向情緒，可能促發更積極行使裁量權的動機，而傾向於更主動的提供個案更多的協助。這些個案的處境與回應處境的行動激發出社會救助工作者的共感情緒，驅使他們覺得應該要採取更積極的行動，或者提供額外的幫助。

*我也還蠻心疼的，因為我覺得她，她有太多的好的，她有太多的機會可以過好自己的人生，但她都選擇就是為了孩子（小帥）*

*媽媽沒有在上班，反而這個女兒打三份工要養媽媽，然後這個案子後來他有提申覆，社工去訪的時候認為說沒有生活辛苦，不給 539。為什麼？因為這個女生打了三份工，所以一個月收入 2 萬多塊，所以社工認為說沒有生活辛苦（阿龍）*

*他們真的是很慘的時候，你就會特別想協助他們，……，那個阿嬤就是，她就是裝作一副很堅強的樣子，……，你就覺得，哦不行，那真的這種不幫好像有點對不起人家這樣（阿蘭）*

### 三、結論

近年歷經行政院組織改造，社政機關有大幅度的調整，也推動長期照顧、社會安全網等政策以回應隨著經濟發展，貧富差距日益擴大、亟需照顧的脆弱人口群。然而，社會救助法自 1980 年通過施行，至 2011 年雖有過 11 次修正，但至今已十餘年未有修法，社會救助政策改革牛步，低收資格審查的穩定性與公平性屢受質疑。同時，過往社會救助相關研究多數著重於檢視資格審查過程，而少有研究關注社會救助服務的提供與工作者的狀態。

本文透過混合研究設計，在質性研究部分，重新體檢了社會救助法的漏洞；而在量化研究部分，由基層官僚理論、新公共管理與基模理論所架構出組織、認知、情緒與裁量權等因素，均驗證與救助方法的相關性，同時指出案量負荷與績效考核對於提供社會救助服務的不良影響，亦檢視了個案的行為與態度，如何影響社會救助工作者的情緒轉變；相較於過往研究，更點出正視工作者的正向情緒於社會救助實務的重要性，也如同本研究訪談對象小高的觀察：「每個社工的確都有他們自己的情緒，我也覺得他們也需要被治療，然後被支持」。

透過整合前述量化與質性研究的研究發現，筆者將本文中所討論過的相關因素彙整如下圖，下圖並非路徑分析，而是本文對於質量化分析中相關影響因素的整理，呈現出社會救助方法的選擇受到多種因素的影響。

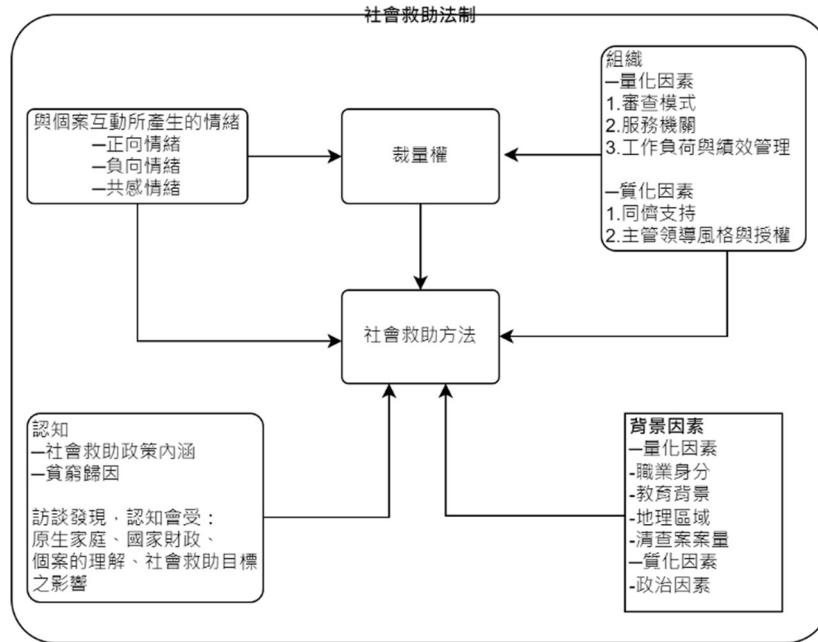


圖 4：影響社會救助方法的相關因素概念圖；資料來源：筆者整理

## 肆、研究貢獻

### 一、理論性貢獻

本研究結合新公共管理、基層官僚理論與基模理論作為理論框架，藉由基層官僚理論與新公共管理之觀點，本研究驗證組織因素、認知因素與裁量權的重要性；社會救助工作者不單單只是依法行政守門員的角色，社會救助工作者會依循組織授權、個人認知以及與個案互動而來的情緒等因素，在不同的審查階段中做出合乎自己標準的裁量決斷。

就新公共管理而言，量化研究發現工作負荷與績效管理變項對於社會救助工作者的服務提供有不良的影響，也更進一步整合基模理論而指出情緒因素對於社會救助服務提供的影響。最後，關於基模理論的應用與驗證，本研究證實在構成基模的要素中，情緒與認知因素會對社會救助工作者的裁量權和服務行為產生影響，尤其是正向情緒對於所有的社會救助工作方法的提供都會造成影響。本文同時透過質性訪談，發現個案的行為與態度，會影響社會救助工作者的情緒轉變。相較於過往情緒相關之研究文獻中，將情緒區分為正向情緒與負向情緒的分類，本文並提出，共感情緒有可能是更強烈影響社會救助工作者提供更為積極服務的情緒類型。

透過本研究，補充了過往新公共管理未著眼的行動者——基層官僚的重要性，同時也填補了基層官僚理論中，關注組織與個人的價值，但卻未關注的情緒對於審查工作以及救助服務造成的影響，本文提醒了情緒因素的重要性，社會救助工作者的情緒需要被認知和看見，更需要被接住，可進一步透過組織的變革或者教育訓練，提供支持性的做法。

### 二、對於台灣既有社會救助相關研究之貢獻

本研究考量過往社會救助研究較缺乏量化實證研究，採用了混合研究方法

中的解釋性序列研究設計搜集質化與量化資料，強化了本研究的信度和效度。同時，本研究的樣本結構是我國社會救助研究中較為少見的，涵蓋了各縣市以及不同職業身份的社會救助工作者，能做跨區域、跨職業工作角色的比較，而得以深入的探討社會救助工作者的行動機制、決策過程以及影響因素。

### 三、實務性貢獻

本研究指出目前社會救助體系中包括制度與實務執行時存在的漏洞和挑戰，並提出可能影響社會救助方法選擇的關鍵因素，如裁量權、正向情緒、組織環境和工作負荷與績效管理等，這些發現有助於理解社會救助工作者如何在現行的社會救助制度中作出救助方法的選擇，並提供了改進社會救助制度與實務的實證基礎，以促進更有效與具包容性的社會救助方法。

實際上，筆者已擷取部分研究成果，口頭發表於 2024 年臺灣社會工作專業人員協會年會「深耕實務 厚植量能—開創臺灣社會工作新前景」研討會，會後衛生福利部也藉由本研究之發現與建議，發文提醒各縣市政府執行審核實務時需注意社會救助工作者價值觀和裁量權使用造成的影響，並將之納入未來培訓課程的規劃。筆者於全文論文中，另就社會救助政策之檢討，建議建立積極回應貧窮的包容性社會救助政策、提供彈性的包裹式社會救助服務、階段式脫貧服務、納入近貧者與低收入戶的政策參與；在組織面，則建議中央政府建立裁量規準與彈性指標、各低收資格審查機關創設組織間之溝通平台與營造促進正向情緒的工作環境、建立改變的評核方式；在教育訓練面，建議將裁量權使用價值觀之釐清、情緒識別與管理以及跨機構協作之能力融入於在職培訓之規劃；未來筆者亦規劃將以上研究建議以不同管道與社政部門、政策倡議團體以及實務工作者後續討論以及推動落實。

### 四、研究限制

本研究為橫斷式研究設計，無法捕捉到時間變化對研究結果的影響，無法反映政策背景或組織環境的變化對社會救助工作者之所以選擇救助方法的長期影響，亦無法進行變項之間的因果推論，只能顯示出變項之間的相關性；同時，本研究透過網路調查蒐集樣本，而在質性訪談的選樣上採取立意抽樣；受限於網路調查的自願性、質化訪談樣本抽樣方法的選擇，雖研究者已經盡力搜集涵蓋台灣之量化與質化樣本，研究結果的外在效度(external validity)仍然可能會受到影響，本研究之結果並無法代表所有社會救助工作者的觀點。

### 伍、參考文獻(節錄)

#### 中文部分

王行 (2013)。走調的音符—台灣少數基層社會工作者的發聲、行動與期盼。 *台灣社會研究季刊*，91，93-123。

石決、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。

行政院主計總處 (2022a)。福祉衡量指標。

<https://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=41132&CtNode=6408&mp=4>。最後檢閱日期：2022 年 12 月 24 日。

- 行政院主計總處 (2022b)。戶數五等分位組之所得分配比與所得差距-年。最後檢閱日期：2022 年 10 月 16 日。
- 彭莞婷 (2018)。從基層官僚的觀點探討參與式預算的政策執行—以臺北市區公所為例。國立政治大學公共行政學系研究所碩士學位論文。
- 葉嘉楠、簡良哲 (2013)。里幹事執行社會救助政策之研究—以基隆市為例。中華行政學報，13，137-166。
- 廖宗侯、陳世嫻、詹宜璋 (2009)。村里幹事之社會救助審查行為與影響因素—以台中縣為例。東吳社會工作學報，21，55-81。
- 劉威辰、鄭麗珍 (2019)。社工教育、意識型態、貧窮歸因對社工系學生貧窮態度之影響。臺大社會工作學刊，40，1-42。
- 蔡培元 (2020)。沒有情緒，何以為人？：一個社工員勞動敘事的情緒社會學考察。慈濟大學人文社會科學學刊，25，80-107。
- 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。
- 簡君如 (2014)。新北市社會救助行政審查爭議與權衡。國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系碩士論文。

#### 外文部分

- Bennett, R. M., Raiz, L., & Davis, T. S. (2016). Development and Validation of the Poverty Attributions Survey. *Journal of Social Work Education, 52*(3), 347–359.
- Blank, R. M., Card, D., Levy, F., & Medoff, J. L. (1993). Poverty, Income Distribution, and Growth: Are They Still Connected? *Brookings Papers on Economic Activity, 1993*(2), 285–339.
- Cohen, N & Hertz, U. (2020). Street-level bureaucrats' social value orientation on and off duty. *Public Administration Review, 80*(3): 442–453.
- Creswell, J. W. (2015). *A concise introduction to mixed methods research*. SAGE Publications.
- Diener, E., Wirtz, D., Tov, W., Kim-Prieto, C., Choi, D., Oishi, S., & Biswas-Diener, R. (2010). New Well-being Measures: Short Scales to Assess Flourishing and Positive and Negative Feelings. *Social Indicators Research, 97*(2), 143–156.
- Feagin, J. R. (1975). *Subordinating the Poor: Welfare and American Beliefs*. Prentice-Hall.
- Hassan, M. S., Ariffin, R. N. R., Mansor, N., & Al Halbusi, H. (2021). The Moderating Role of Willingness to Implement Policy on Street-level Bureaucrats' Multidimensional Enforcement Style and Discretion, *International Journal of Public Administration*, DOI: 10.1080/01900692.2021.2001008
- Hunt, M. O. (2002). Religion, Race/Ethnicity, and Beliefs about Poverty. *Social Science Quarterly, 83*(3), 810–831.
- Hupe, P., Hill, M. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration, 85*(2), 279–299.

- Keulemans, S., & Van de Walle, S. (2020). Understanding street-level bureaucrats' attitude towards clients Towards a measurement instrument. *Public Policy and Administration*, 35(1), 84–113.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York, NY: Russell Sage.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service (30th Anniversary Expanded ed.)*. Russell Sage Foundation.
- Lötter, H. P. P. (2016). Poverty, ethics and justice revisited. *Res Publica*, 22(3), 343–361.
- McGann, M. (2022). Meeting the numbers: Performance politics and welfare-to-work at the street-level. *Irish Journal of Sociology*, 30(1), 69–89.
- Raeymaeckers, P., & Dierckx, D. (2013). To Work or Not to Work? The Role of the Organisational Context for Social Workers' Perceptions on Activation. *The British Journal of Social Work*, 43(6), 1170–1189.
- Rice, D. (2013). Street-Level Bureaucrats and the Welfare State: Toward a Micro-Institutionalist Theory of Policy Implementation. *Administration & Society*, 45(9), 1038–1062.
- Sebrechts, M., & Kampen, T. (2022). Divide and Conquer: Social Assistance Clients' Competing Frames of Social Justice. *Work, Employment and Society*, 36(4), 741–757.
- Siltala, J. (2013). New Public Management: The Evidence-Based Worst Practice? *Administration & Society*, 45(4), 468–493.
- Smith, J. A., & Osborn, M. (2003). Interpretative phenomenological analysis. In J. A. Smith (Ed.), *Qualitative psychology: A practical guide to research methods* (pp. 51–80). Sage Publications, Inc.
- Soss, J, Fording, R, Schram, S (2011). The organization of discipline: From performance management to perversity and punishment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21: i203–i232.
- Tier, M. van der, Hermans, K., & Potting, M. (2022). Social workers as state and citizen-agents. How social workers in a German, Dutch and Flemish public welfare organisation manage this dual responsibility in practice. *Journal of Social Work*, 22(3), 595–614.
- Zacka, B. (2017). *When the state meets the street. Public service and moral agency*. The Belknap Press of Harvard University Press.