



家庭變遷與社會救助政策

——以臺北市為例



薛承泰・杜慈容

壹、前言：家庭與婚姻的變遷

家庭制度在人類社會已相當久遠，並一直保有繁衍、生產、情感與安全的功能。工業革命以機器取代了人力，強調效率、分工和組織的生產過程，改變了傳統經濟活動方式，也加速了人口的流動以及都市的形成。在都市裡，有來自不同地方的人們因工作而聚集、交往、乃至於結婚而成爲新的家庭；都市不僅是人種的熔爐，更反客爲主逐漸形構成特有的文化。當資源的開發與科技不斷進步，生產組織也跟著分化與成長，職業市場趨於多元且逐漸跳脫了傳統以體力爲主的工作型態，於是女性有更多機會走出家庭投入就業市場。二次戰後，更由於教育的普及、科技與醫療的發達、交通的便捷、平均餘命的拉長，服務業蓬勃興起，人口流動與國際移民更勝於往，傳統的婚配方式與家庭結構在現代社會中起了更多的變化。

臺灣社會也不例外，同樣受到工業化與都市化的影響；尤值得注意的，臺灣還因爲過去五十年人口結構的快速變遷，對家庭與婚姻的衝擊更爲明顯。例如，人口自然成長率 1960 年代約千分之三十，1990 年代即降至千分之十左右，只經過 30 年從所謂人口「高度成長」轉變成「低度成長」，估計在 2020 年左右即可能呈現負成長（經建會，2004）。若從總生育率（total fertility rate）觀之，1960 年代仍高達 5 人以上，2004 年已降至 1.18 人。在死亡率變化不大的情形下，臺灣地區半世紀來生育率的下降，改變的不僅是人口數量，年齡結構也會有所變化。若將人口區分成 3 個年齡群，經濟活動人口（15 歲～64 歲）、老人依賴人口（65 歲及以上）和幼年依賴人口（15 歲以下），三者的比例已有明顯改變。

1963 年時，老年人口只占總人口之 2.55%，幼年人口卻占了 45.83%；到

1993 年底時，臺灣的老年人口比率已突破百分之七，正式進入「高齡化」社會。2003 年臺灣地區幼年人口占 19.8%，經濟勞動力人口占 70.9%，老人人口則占 9.2%。在此趨勢下「老化指數」(index of aging) 從 1963 年的 5.57 人上升至 2003 年的 46.6 人，也就是說相對於一百個幼年人口老人的數量，三十年間這個指數增加為 8 倍。「依賴比」(dependency ratio) 在過去 50 年間呈現幼年人口所減少的數量較老年人口的增加為多，使得總人口的依賴比（或稱為扶養比）一直在下降，從 1960 年代超過 90 降至 2003 年的 41，也就是每一百個經濟勞動力人口所扶養的人數；但值得注意的是，這個趨勢即將因幼年人口減少趨緩而老年人口增加加快的情形下，轉而成為上升的趨勢。

除了人口變遷會影響家庭結構趨向於「小而老」（以臺北市為例，平均每戶人數已低於 3 人，0 歲整體平均餘命近 80 歲）；在另一方面，婚姻的變化則趨向於「晚而亂」。首先以初婚時間來看，過去 30 年間往後延了 3~5 歲，例如 1971 初婚者平均年齡男為 28.2 女為 22.1 歲，中位數則分別為 26.8 與 22.0 歲。（註 1）2001 新郎與新娘的初婚平均結婚年齡分別為 32.9 與 27.4 歲，中位數則為 29.5 與 25.9 歲。除了結婚時間較過去「晚」，婚姻的穩定性也大不同於前——也就是較以往為「亂」。就已近 20 年來觀察，1981 年全臺有 172,231 對結婚，有 14,897 對離婚，離婚與結婚對數比為 1：12；1997

年離婚對數開始竄升，有 38,986 對離婚，2002 年則高達 64,995 對數登記離婚，和當年結婚對數之比約 1：2.66，此比值雖低於歐美已開發國家，但在亞洲則僅次於韓國。

單親家庭自古即有，其主要來源為喪偶所形成的。在今天的社會受到特別重視，主要是因為來自離婚所形成的單親家庭急遽增加，超過了過去以喪偶為主的單親家庭（薛承泰，2000）。離婚所導致的單親有許多是缺乏經濟基礎的女單親，以及更多無辜的兒童將因此被迫離開父或母，甚至為了父母的離異，連手足之情也無法維繫。筆者曾針對 1990 與 2000 年臺灣地區戶口普查原始資料計算，結果顯示十年間單親家戶比例從占「有小孩家戶」的 5.9% 升至 6.7%，男女單親比十年來大致維持在四比六，相較西方國家女單親占八成以上的情形，女單親比例算是偏低。此外，因離婚所形成的單親，也在這十年間有明顯的增加，1990 年時離婚占男女單親比例分別為 50% 與 73%，2000 年時這個比例為 61% 與 82%；近年來離婚對數每年都有五萬對以上，單親家庭成長應該會更快。令人驚訝的，十年之間「隔代家戶」成長相當明顯，由 1990 年 38,870 戶增加至 2000 年 80,986 戶，足足多了一倍以上，這也是今後臺灣社會需要去面對的現象。

另外，由於臺灣地區可婚人口存在男比女多的現象，即使不論結婚意願是否降低，不少臺灣男性無法在台灣找到

對象乃是客觀的事實。然因為臺灣近十年以來開放外勞以及外籍通婚，加上這段期間臺灣經濟條件明顯優於許多東南亞國家與大陸，於是近年來臺灣男子娶進這些地區女子的情形頻繁。以民國 1998 年為例有 22,509 對為非本籍（含大陸與外籍）人士和國人結婚，占當年臺灣總結婚對數 16%。2003 年達到最高峰，有 55,116 對占當年總結婚對數之 32%；2004 年仍有 31,310 對占當年總結婚對數之 24%。這些「新移民」或「臺灣媳婦」所生的子女，在 1998 年時有 13,904 人占當年總出生數之 5.12%，2004 年增加為 28,666 人占總出生數 13.2%。

以上簡述了臺灣近數十年來的家庭變遷，簡單地說，家庭變遷趨勢朝向規模小且孩子少，老人家戶與隔代家戶增多，晚婚現象普遍，離婚率上升，單親與新移民家庭也在增加。此現象加上經濟環境不良，除了傳統因老、殘、病所致的「窮人家」會增多，仍有不少是結構變遷下所產生的新家庭型態與危機家庭，其特質與傳統弱勢不同，成為了「新」弱勢。社會救助法所揭櫫的四大宗旨生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助，政府為了因應新的變遷需求，於民國 93 年底經立法院三讀通過修正部分條文，並於 94 年 1 月 19 日公布實施。然這次的修正因政府財政的考量並沒有在「門檻」上有實質放寬的主張，而是在低收入戶條件認定與家庭人口列計上做了些改變，經過一年的實施，究竟產生何種效應？本文以台北市

經驗作為例子來說明。

貳、社會救助法修正後對臺北市的衝擊與因應

社會救助法修正前對於低收入戶的認定，只須衡量「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者」（見原社會救助法第 4 條）（註 2），民國 94 年 1 月 19 日公布修正後之社會救助法，新條文規定低收入戶的認定，係採平均每人每月收入、動產及不動產 3 項標準需同時符合之方式（簡稱「三合一」）；這是我國對低收入認定的一大改變（註 3）。此外，對於家庭列計人口（第 5 條）的相關規定，雖有了較為進步的規範，似乎仍未周延，也不足以因應變遷中的各類家庭。（註 4）

過去臺北市政府一直按社會救助法來照顧低收入戶，社會救助法修正前，主要判斷低收入戶資格的主要依據是家庭收入，新法實施後需將家庭收入、動產及不動產 3 項標準「三合一」來認定低收入戶資格，影響到符合「家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費標準以下」卻因動產或不動產超出規定的原低收入戶。鑒於國家資源有限，必須有效使用，當以最需要救助者為優先；因此，在修法過程中，臺北市政府一直支持此政策方向。而事實上，從原來的臺北市低收入戶中，也確實發現到不乏擁有百萬存款或千萬住宅者。就以民國 93 年度臺北市低收入戶總清查

結果來觀察（註 5），因新規定而失去低收入資格者當中，有 60%其戶內平均每人動產超過 15 萬，平均每人動產超過一百萬者居然有 504 戶，占失去低收入戶資格者 12%。至於全戶不動產（按公告

現值）超過 5 百萬者，在失去低收入戶資格者當中約占了三成；超過一千萬者有 402 戶，占將近一成（見表 1）。可見實施新社會救助法，相當程度可提升救助的效能。

表 1 按新法失去低收入資格者之動產與不動產分布情形

平均每人動產	戶 數	比 例	全戶不動產	戶 數	比 例
15 萬以下	1,652	0.396	500 萬以下	2,948	0.706
15~25 萬	634	0.152	500~550 萬	159	0.038
25~100 萬	1,383	0.331	550~650 萬	254	0.061
100~200 萬	333	0.080	650~750 萬	156	0.037
200~300 萬	99	0.024	750~850 萬	125	0.030
300~400 萬	32	0.008	850~950 萬	83	0.020
400~500 萬	17	0.004	950~1000 萬	46	0.011
500 萬以上	23	0.006	1000 萬以上	402	0.096
合 計	4,173	1.000	合 計	4,173	1.000

臺北市府經過總清查，統計 93 年度原低收入戶者而於 94 年度失去資格者共 4,702 戶，除了按往年因收入增加（或超過最低生活費）而「脫貧」者共 1,688 戶，其餘乃因新社會救助法的實施而失去低收入資格。為了減輕後者的衝擊，社會局第 2 科模擬了各種情形，以提供有用且最快的方式來服務受到衝擊的市民。經各地區社福中心與區公所社會課同仁之努力，短短兩個月內（截至 4 月底止），社會局協助了 876 戶原註銷家戶恢復低收入戶，2,498 人改申請其他福利項目；同時結合民間基金會、公益團體與社會局急難救助金，提供了 199 戶急難救助，共計 1,006,300 元。至於確定被取消低收入戶資格者，社會局依其經濟

狀況分為 3 個類別實施階段性緩衝：

A 類：收入超過 94 年度每人每月最低生活費標準者（13,562 元），共 1,688 戶，自 3 月起取消其低收入戶資格；此類因其收入不符規定，和往年一樣自動失去低收入戶資格。

B 類：收入符合規定，但動產及不動產均不符合規定者，計有 485 戶；此類雖因新規定而不符低收入資格，衡量其經濟情形較好，自 3 月起依法取消其低收入戶資格。

C 類：收入符合規定，但動產或不動產其中一項不符規定者，計有 2,529 戶。考慮其經濟情形較差，數量過大且涉及福利項目複雜，將過渡其低收入戶資格至 94 年 6 月底止，使其能據此繼續享領

第五類健康保險人口加保、學雜費減免、兒童托育補助、老人收容安置補助、身心障礙者托育養護補助等各項低收入戶相關福利，但該過渡期間不予發給生活扶助費。

除了階段性緩衝機制之外，臺北市政府也提出相關配套措施，立即通知受到衝擊之家戶，提供完整之問答手冊，讓受到衝擊的市民了解其所具有之其他可申請之福利項目，以按其經濟狀況獲得適當的協助：

一、教育權維護

為保障弱勢市民就學福祉，社會局已函請教育局（針對臺北市高中職以下）及教育部（針對所轄大專院校），依據其至 94 年 2 月有效之低收入戶卡辦理該學期之學雜費減免及代收代辦費。另公立幼稚園與托兒所月費、清寒學生午餐補助費，以及兒童托育補助費，一併延長補助至 94 年 6 月底。

二、健康權維護

原低收入戶市民所享領之第 5 類健康保險，將自其資格註銷起轉出，提醒市民儘速將健保轉入自己或子女的工作單位，或至區公所健保課以第 6 類地區人口身分加保。若其為 65 歲以上且設籍臺北市滿 1 年以上老人、持有身心障礙手冊市民，社會局將待其完成健保轉入加保後，自動辦理健保費補助。餘經濟困難市民如有健保補助需求，經評估後將盡力結合資源協助，確保其就醫權益。

三、個別家戶需求評估

告知註銷家戶可試轉申辦之福利、洽詢窗口，及申復途徑。另亦以各區社會福利服務中心為窗口，針對註銷者，依優先順序進行個別家戶需求評估，並由主管科室進行預審，待初審符合後再通知民眾提出申請，以免徒勞往返。

四、檢視資源設計方案

檢視臺北市政府相關局處現可轉介資源，協助解決需求。不足處則匯集民間資源挹注，提供短期經濟協助。另經評估整體社會需求後，運用公務預算或公益彩券盈餘設計非屬低收入戶之福利補助方案。

在實施階段性緩衝的 4 個月（3 月 1 日至 6 月 30 日）當中，社會局積極蒐集資料，了解新社會救助法所產生的疑慮以及不足之處，在公平合理的原則下，考量臺北市民的實際需求，於 94 年 7 月 1 日起奉市長核可放寬 3 項措施：

(一)放寬特定境遇單親家庭之認定方式，協助獨立扶養 18 歲以下子女及 18 至 25 歲就讀日間部學生及身心障礙者之單親家戶。

(二)放寬身心障礙者工作能力及工作收入認定，心智障礙類之身心障礙者，皆視實際有無工作認定其工作能力；並依身障等級之不同，分別以 45 歲、50 歲、55 歲劃分其工作能力，並針對特定身心障礙者設計部分工時概念。

(三)放寬「臺北市 94 年度低收入戶內人口就學生活補助計畫」補助對象，

低收入戶戶內人口若為就讀臺灣地區經教育部承認之高中（職）、二、五專、二、四技或大學之法定修業年限以內之 18 至 25 歲夜間部學生可請領該項補助。

參、臺北市社會救助的現況與問題

按新修正社會救助法，臺北市政府對低收入戶生活補助規定調整如下：

一、申請資格：設籍並實際居住本市滿 4 個月，且同時符合以下條件者：

(一)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（94 年度為 13,562 元，95 年度為 14,377 元）。

(二)全家人口之存款（含股票投資）平均每人不得超過新臺幣 15 萬元。

(三)全家人口之土地及房屋價值不得超過新臺幣 500 萬元。

二、補助內容：按全戶平均每人收入共分 5 個等級之生活扶助

類 別 說 明	生 活 扶 助 標 準 說 明
第 0 類 全戶均無收入。	每人可領取 11,625 元生活扶助費；第 3 口（含）以上領 8,719 元。
第 1 類 全戶平均每人每月總收入大於 0 元，小於等於 1,938 元。	每人可領取 8,950 元生活扶助費。
第 2 類 全戶平均每人每月總收入大於 1,938 元，小於等於 7,750 元。	1.全戶可領取 4,813 元家庭生活扶助費。 2.若家戶內有 18 歲以下兒童或青少年，每增加 1 口，該家戶增發 5,813 元家庭生活扶助費。
第 3 類 全戶平均每人每月總收入大於 7,750 元，小於等於 10,656 元。	若家戶內有 18 歲以下兒童或青少年，每增加 1 口，該家戶增發 5,258 元生活扶助費。
第 4 類 全戶平均每人每月總收入大於 10,656 元，小於等於 13,562 元。	若家戶內有 6 歲至 18 歲兒童或青少年，每增加 1 口，該家戶增發 1,000 元生活扶助費。6 歲以下兒童，每增加 1 口，該家戶增發 2,500 元生活扶助費。

註 1：家戶內如有身心障礙者或 65 歲以上老人，另發給身心障礙者生活補助費或中低收入老人生活津貼。

註 2：家戶內同一輔導對象，若兼具老人、身心障礙者、兒童、少年等雙重身分，則中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活補助、兒童及少年所增發之生活扶助費，只能擇優領取，不得重覆。

註 3：每人每月所領取生活扶助費之金額，依社會救助法第八條規定，不得超過當年度政府公告之基本工資。

註 4：如單列 1 口 18 歲以下之兒童或少年，則僅核發兒童或少年生活扶助費，不得兼領家庭生活扶助費 4,813 元。

註 5：戶內輔導人口個人每月獲准核發之各項金額（除註 1 外）及領取之榮民院外就養金（若為榮民身分），合計不得超過本府低收入第 0 類每月可領取之金額（目前為 15,840 元）。

雖然中央修法立意，希望各縣市對於低收入戶之認定與做法趨於一致，然因為「最低生活費」標準的計算方式以及對於動產與不動產的規範，使得臺北市的低收入戶的標準較臺灣省與高雄市寬鬆許多（薛承泰、方姿云，2005）；加上修法前許多地方政府自行附加一些規定作為低收入戶資格門檻，造成「首善之區」卻有最高比率的低收入「戶」與「人口」。例如，民國 84 年全臺灣地區低收入戶比率與低收入人口比率分別為 0.83% 與 0.54%，同年臺北市分別為 0.75% 與 0.57%，兩者相當接近。民國 88 年開始統一最低生活費計算方式之後，臺北市者兩個數字即呈現明顯偏高的現象，93 年臺北市這兩個數字已達 1.73% 與 1.53%，十年之間差不多增加為 2.5 倍；相對地全臺灣地區雖然上升至 1.15% 與 0.9%，但幅度顯然較小。新社會救助法上路後，臺北市採用「三合一」門

檻，符合低收入戶數量減少，從 93 年的 15,970 戶與 40,184 人，降至 94 年的 13,008 戶（占 1.39%）與 32,146 人（占 1.29 %），相較於同年全國 8 萬 4,796 戶（1.16%）、21 萬 1,221 人（0.93%），仍是偏高。一個值得注意的現象，臺北市以外的其他臺灣地區在 94 年度並未因修法而減少低收入戶戶數與人數，足見修法前這些地區早已採用類似「三合一」的門檻。

光看低收入戶或人口比率，臺北市仍較許多先進國家的貧戶或貧窮人口比率低許多（遑論臺灣地區），這是否意味著我國貧窮門檻過於嚴苛？這雖不是本文所要探討的問題，然必須提醒的，若不去比較我國與各國之經濟條件（如 GDP）與貧窮門檻的實質條件，以及我國除了規範低收入戶還有其他相關生活扶助人口，而逕論斷高低或寬鬆，恐過於偏狹！

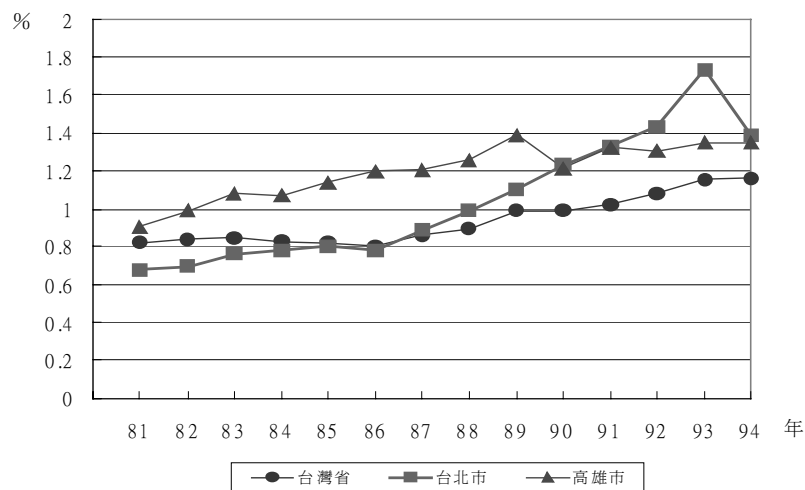


圖 1 民國 81 至 94 年低收入戶戶數占總戶數的百分比-臺灣省、臺北市、高雄市

無論修法前後，臺北市低收入戶標準均較外縣市為寬，三合一新法實施後，雖可減少一些擁有相當動產或不動產的「假貧戶」，但也因此無法照顧到一些「真弱勢」。以臺北市來說，較常看見的情形有：

(一)未共同生活之「直系血親」，因其收入、動產或不動產的列計而影響到申請人低收入戶資格。

鑑於民法親屬篇第 1114 條明文規定直系血親相互間有互負扶養之義務，即便未有共同生活之事實、失聯或已經另組家庭之直系血親，社會救助法仍規範為列計家庭人口。尤其是收入微薄但不符合「特定境遇單親家庭」的女單親家庭，若以實際生活戶計算應可符合低收入資格，然因娘家經濟狀況不錯，一旦列計可能致被註銷低收入戶資格；而事實上不少家庭因傳統習俗，嫁出去女兒如潑出去的水，並未對此「直系血親」強調有互為扶養的責任。相對修法前，低所得之單親或任何家庭，過去縱使其父母之動產或不動產超過標準，該等家戶仍可取得低收入戶資格，就算是有些不及領取「生活扶助費」的程度，依然可享有「健保補助、學雜費減免、兒童托育補助、老人收容安置補助、身心障礙者托育養護補助，以及借住平價住宅等其他福利措施」。現修法後該等家庭卻因父母財產之故，致完全喪失所有相關補助，尤其子女之教育問題，令人擔憂。以臺北市 94 年 4 月的調查發現，所有註銷尚未申復成功的 4,305 家戶中，因動產、不動產不符者為 2,783 戶，而其中

係因父母財產不符者為 1,743 戶（占總註銷戶的 40%）。換言之，修法後可能造成約四成之低所得家庭，因父母財產列計而被排除在臺北市社會救助體系之外，而其中有一部分可能是「真弱勢」家庭。

(二)「特定境遇單親家庭」的認定，是否涵括 18~25 歲就學子女？

因「社會救助法」修正後，新增「特定境遇單親家庭」名詞，將該類家庭未同住、無扶養事實之直系血親尊親屬（即父母）不列計入其全家人口，對部分特定境遇單親家庭有助於符合低收入戶之規定（特別是其父母經濟狀況較佳者）。然「特定境遇單親家庭」之定義，係以特定境遇單親家庭，獨自扶養 18 歲以下子女為限，將獨自扶養 18~25 歲就學子女者排除在外，惟為落實鼓勵該等弱勢家庭真正脫貧，似不宜在其子女接受高等教育之最關鍵階段，抽離所有福利奧援。在臺北市 94 年總註銷低收入資格家戶中也發現 16~18、18~25 歲就讀高等教育的子女，共計 2,763 人；若以四成被註銷資格來估計，則約為 1 千人將失去相關教育奧援。臺北市政府社會局曾參與中央內政部社會司所召集研商「社會救助法施行細則」之二次會議，提出建議將「獨自扶養 18~25 歲就讀國內日間部正規學制子女者」納入「特定境遇單親家庭」。惟有關該等家庭之認定，建議仍應以家庭特性與子女就學與否作綜合考量，不宜因子女就讀「夜校」即將之排除在外，否則對真正弱勢之低所得家戶（子女因家中經濟安全之故，必須選擇念夜間學校、協助賺生活

費、學費者)實無法公平對待。此外,對於「特定境遇單親家庭」的定義中,是否須將離婚且實際未和原生家庭生活有相當時間(如5年以上)者納入,以協助日益增多因離婚所致之單親家庭可能產生的經濟弱勢?

(三)失聯多年直系血親之家庭人口列計問題

早年離婚未取得子女監護權的父母,因與子女多年未聯絡,申請低收入戶時,其原婚姻中之成年子女依法列入計算後,影響其低收入戶資格的取得;相反地,亦有因列計其成年子女而取得低收入戶資格。在另一方面,也有父母早年離婚(改嫁)、分居,子女成年後申請低收入戶,因列計其原生父母而影響其低收入戶資格取得。總之,上述這些現象,申請者家戶是否符合低收入戶,視其「直系血親」經濟狀況而定。然仍有爭議較大之個案,例如,早年拋妻(夫)棄子或因家暴離婚、親子關係惡劣者,多年後因時空移轉,不管是上一代或下一代因窮困來申請低收入戶,經依法列計而無法符合資格者之情緒怨懟最大。雖然特定境遇單親家庭條款可解決部分個案問題,然對部分離婚後維持單身之上一代或下一代仍未婚申請者(特別是老殘依賴人口),較缺乏有利於個案取得低收入戶資格之法條,此類個案通常也涉及民法的遺棄問題。

(四)新移民配偶所產生之社會救助困境

國內新移民配偶日多,臺北市即超過兩萬五千人,隨時間增長,只要外籍或大陸籍配偶取得國內身分證,亦得申請為低

收入戶輔導人口,並依法需列計其直系血親。然若其直系血親多在境外,查證其提供資料之真偽有其困難,相較於其他國內低收入戶輔導人口之列計資料,可經由財稅、戶役政系統及實地訪查等機制來查證,顯然不同;若採用現行法規以我國初任人員平均薪資或基本工資列計其有工作能力之直系血親,因貨幣及物價水準地區間落差大,此作法亦會產生爭議。另外,因配偶死亡或因離婚,新移民和其所生子女可能陷入經濟困境,若新移民尚未取得身分,只能以未成年子女來申請低收入戶,此與家戶的概念有所出入;如新移民已取得身分並作為低收入戶申請人,除了前述問題關於家庭列計人口之外,也會衍生後續移民所帶來的福利依賴人口,也是今後必須面對的問題。

(五)收入與動產均無,卻因為不動產超過而不符低收入戶資格,其生活實際有困難卻被排除。

此現象以獨居老人與被棄養老人為多。此類老人即使變賣其不動產,其變賣所得仍然會超過規定,但又不能靠不動產生財來養活自己。這些老人缺少可賴以生活之金錢,一旦被排除,不僅失去現金生活扶助,連最起碼的健保補助或收容托育補助之例行性開銷都沒有政府的補助。因此,如何設計財產信託制度,使老人可以藉不動產信託取得穩定之生活費用,以頤養天年。然此信託制度也應同時考量與社會救助之接軌,才不至於將此類「弱勢」純因不動產不符而被永遠排除;例如,當不動產信託若干年之後,折算出不動產當

下之價值，若符合低收入戶規定，則應納入社會救助體系，至於信託期間所支領之生活費則將於日後自遺產中扣抵。

肆、結語與建議

社會救助法的修正的確可讓政府有限資源做更有效的運用，並可供各地方政府遵循的一致做法。可是經過一年的實施，我們看到一些實際經濟弱勢的家庭並未能依法獲得社會救助；且由修訂後的審核標準內涵趨於條列式，導致審核之行政裁量權限縮，加上個案量過於龐大，有限的社工人力無法一一訪視以了解申請個案之實際狀況，產生了因法令限制排除於社會救助體系外之弱勢家戶。基於家庭機制在台灣社會的重要性，我們支持家庭列計人口所強調直系血親互有扶養義務的精神，然因為家庭與人口結構正在變遷，新法上路一年已出現一些困境，本文以臺北市經驗來分享、檢討與建議，除了以具體案例來說明，也提供下列意見作為調整社會救助法之思考方向：

一、界定「低收入戶」的「最低生活費」 計算方式需盡快檢討

最低生活費標準乃計算自最近一年由行政院主計處「家庭收支調查」，該調查樣本分布為臺北市 2,000，高雄市 1,500，臺灣省 11,000。由於樣本數愈小誤差愈大，因此，每年計算出「最低生活費」的差異，未必是真正的差異而會受到抽樣誤差的影響。尤其在經濟不穩定的年代中會產生計算結果高低起伏毫無邏輯，也無法

反映經濟實況。例如民國 92 年，高雄市首度出現「最低生活費標準」下降，其他地區上升；民國 93 年臺灣省地區首度下降，其他地區上升；民國 94 年，臺北市首度出現下降，其他地區卻呈現上升；至民國 95 年臺北市又暴增 815 元，已達 14,377 元的水準。這種不穩定現象令地方政府相當困擾，特別是當中央每年公布下一年度門檻是向下調整時，即會發生處於邊緣之低收入戶一覺醒來突然「脫貧」的現象！

由於最低生活費的計算來自於家戶平均消費支出的百分之六十，這種強調「平均」值容易受到樣本極端值的影響；在貧富差距拉大的時代，只要少數富人增加消費，即可能將該地區家戶平均消費支出拉高，而這除了抽樣誤差之外臺北市和其他地區在此門檻上差異逐年拉大的原因。以民國 95 年度來看，最低生活費由高至低依序為臺北市（14,377 元）、高雄市（10,072 元）、臺灣省（9,210 元）、福建省金門縣與連江縣（6,500 元）。相較於民國 87 年時，臺北市和高雄市與臺灣省之差距只不過 1,050 元，如今領先高雄超過 4,305 元，超過臺灣省 5,167 元之多。這個趨勢已經失去反映地區經濟的實際差距，尤其是窮人在各地區的經濟差異。若用同樣方式重新計算「家庭收支調查」原始資料，地區間差異較明顯的是收入或消費較高的群組，若以經濟最低的百分之十家戶來比較，地區間差異已縮小許多，遑論位於最低百分之一的「貧窮」家戶。簡言之，當前採用「平均數」的計算方式，

事實上是以經濟狀況較好者來影響誰可以成為「低收入戶」？

因此，筆者建議，「最低生活費」可考慮以全國為單一基礎的計算方式，並採用每戶每人之消費支出之百分位（不是當前所採用的「平均數」），選擇適當的百分位作為不同地區的「低收入戶」標準，同時「中低收入」也可以用同樣的基礎來界定（請參閱薛承泰、方姿云，2005）。當然，若能更細膩發展一套公式，適度反映申請者家戶的規模與組成，則更佳！（王德睦、呂朝賢、何華欽，2003；何華欽、王德睦、呂朝賢，2003）

二、「三合一」門檻中的「不動產」可適度放寬列計範圍

以目前將台灣地區區分臺灣省、臺北市、高雄市與金馬地區，分別來計算「最低生活費」，除了這 4 個地區間差異的合理性是一個具有爭議的議題，地區內部（臺灣省各縣市或鄉鎮）的差異恐怕更是個問題！（周麗芳，2003），至於是否採用學術界慣用的「都市化程度」來區分，或沿用當前的四個地區，筆者認為，必須先決定前述「最低生活費」的計算方式，才有討論與比較的依據。此外，由於臺灣各地區作為基本生活所需之必要支出，除了居住成本差異較大，其餘一般日常生活差異並不明顯。換言之，地區劃分的核心指標，應不在於家戶之收入與動產，而是所擁有的「不動產」在不同地區所代表的經濟與非經濟價值；即便是擁有相同經濟價值的不動產，對個別家戶而言，其使用

方式、價值與意義也不會是一樣！準此，社會救助應該規範「可支配」的經濟條件，對於「不可支配」或「難以支配」的不動產部分，不宜有過於僵硬的規範。最常見到的例子，乃擁有瀕臨邊緣但符合低收入戶 3 項規定的家戶，其經濟條件可能要強過於沒有收入與動產卻擁有略超過於規定不動產的家戶；可是後者卻無法享有社會救助的權利，甚至連「健保補助、學雜費減免、兒童托育補助」等也都跟著失去（在臺北市對老人、身障者、原住民身分者尚有健保費補助，以及學雜費對於身障者的補助）。筆者認為，社會救助法對於「不動產」的規範，宜區隔出「可支配」或「可處分」的部分以公告現值列計，但申請者與其家庭列計人口若只擁有「不可支配」的不動產（例如，以一間為限的自用住宅），只要符合地方政府自訂的標準（可放寬），可作為低收入戶的次要門檻。（註 6）同時政府也應研擬「不動產福利信託」制度，以提供因不動產超過規定之經濟弱勢家戶不同的選擇。

三、對未有共居事實之「直系血親」，宜以成年戶長上下各一代為家庭列計人口

由於社會救助之精神是協助脫貧自立，又鑒於家庭是基本的生活單位，直系血親互為扶養乃為家庭機制之根本，我們同意社會救助必須配合家庭機制的發揮，才有助於脫貧自立；可是當下的居住方式已逐漸偏離以直系血親為主的共居模式，加上離婚、喪偶事件發生趨於頻繁，直系

血親互為扶養之「事實」已與「法律義務」有段距離；因此，如何不違家庭機制之發揮，又需兼顧生活之事實？確實是社會救助法之困境。筆者認為，社會救助法可規範申請人必須為成年戶長，關於第 5 條家庭列計人口「直系血親」部分，宜考慮限縮範圍，對未有共居事實之直系血親，只列計上下各一代。如此，既可維繫家庭機制又可貼近生活現實。

最後，基於強化社會救助法功能以面對變遷中的家庭，筆者認為除了調整社會救助法部分條文內容外，確立以家庭為單位的社會救助模式，同時建置救急措施作為社會救助法之配套，讓突逢變故的家庭或遭遇災害者能夠得到適當的救助，由地方政府擬訂相關措施以彌補社會救助法之

不足。然對於此類救急措施，除了金錢補助可舒緩危機之衝擊外，也應有輔導（就業、就學）機制以協助脫離危機，因此凡屬危機家庭成員就學所需之補助宜從寬解釋，對於就業輔導與家庭功能之重建也必須作為接受救助之要件，以免危機家庭成為長期福利依賴者。

在此感謝本局第二科科長江德輝與同仁、社會局各行政區社福中心同仁、區公所社會課同仁共同努力合作，成功因應社會救助法所帶來的衝擊。本文的完成要感謝林淑娥股長資料彙整與陳秀婷研究員製作圖表。

（本文作者：薛承泰現為臺北市政府社會局局長暨台大社會學系教授；杜慈容現為臺北市政府社會局第二科專員）

註釋

- 註 1：初婚年齡中位數低於平均數主要發生在男性上，因為男性有偏高年齡的初婚者，例如 1949 年移民的單身軍人。
- 註 2：原社會救助法第 4 條：「本法所稱『低收入戶』，係指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者。前項所稱『最低生活費標準』，由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地區最近一年平均每人消費支出百分之六十定之；直轄市主管機關並應報中央主管機關備查。」
- 註 3：舊法除了第 4 條對低收入戶的規定，在施行細則第 5 條仍規範關於不可以給允生活扶助的條件（社會救助法施行細則第 5 條：「依本法第 10 條申請生活扶助者，其家庭總收入以外財產總額超過中央主管機關或直轄市主管機關公告之當年度一定金額者，不予扶助。」）；其所規範的是給予低收入戶者之生活扶助與否的判準，並不同於新法第 4 條是在規範低收入戶的資格。
- 註 4：修法後的現行社會救助法對列計人口之規定包括：申請人、配偶、直系血親、同一戶籍或共同生活之兄弟姊妹、認列綜合所得稅扶養親屬免稅額之納稅義務

人。除服兵役、在學領有公費、失蹤人口、因案服刑者不列入計算人口外，另有 3 種情形不列入計算人口：(1)不得在台灣地區工作之非本國籍配偶或大陸地區配偶；(2)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；(3)無工作收入、未共同生活且無扶養能力之已結婚直系血親卑親屬。

註 5：為配合新法公布時間，民國 93 年度的總清查延至 94 年 2 月完成，並於 3 月份開始按新法規定作業。

註 6：一年來我們看到許多難以認定經濟效益且難以處分之不動產，例如共同持有的宗祠、家廟、祭祀公會，以及位於水源保護區之土地等，卻因為新法第 5 條之 2 規定不列入家庭之不動產計算僅有：(1)未產生經濟效益之原住民保留地。(2)未產生經濟效益之公共設施保留地及具公用地役關係之既成道路。因此，在實務上不少「真弱勢」因此類不動產列計而失去「低收入戶」資格。

參考文獻

王德睦、呂朝賢、何華欽（2003）臺灣貧窮門檻與測量的建立：FCSU 的應用，臺大社會工作學刊，8，1～46。

何華欽、王德睦、呂朝賢（2003）貧窮測量對貧窮人口組成之影響：預算標準之訂定與模擬，人口學刊，27，67～104。

周麗芳（2003）「貧窮線界定與社會福利政策相關措施之研究」，內政部委託研究報告。

經建會（2004）「中華民國台灣地區民國 93 年至 140 年人口推計」，行政院經建會。

薛承泰、方姿云（2005）「社會救助法第 4 條的影響與修正建議」，社區發展 108：164～184，內政部社區發展雜誌社。