

社會救助法修正芻議

蔡明珺

摘要

近年來臺灣地區窮人增多，貧富差距擴大，現行社會救助法，能否有效因應問題以協助真正需要扶助的窮人，受到關注。立法委員徐中雄、陳立蒼等人分別提案修正社會救助法部分條文，本文受針對我國社會救助法相關問題作探討，並配合國際趨勢，提出下列建議供參考：最低生活費之訂定，自願及弱勢者之特殊需求；家庭總收入之核計、人口之計算，自適當調整及設計追償制度；給付項目與數額，自依需求及所得水準與當地最低生活費之差距，採選項及差額核給；增訂「殘貧」相關規定；第五章災害救助及第六章社會救助自隨相關法之制定而檢討修正或删除。

壹、背景說明

一、前言

近年來新聞媒體有關貧窮學童繳不起午餐費而排斥上學、失業者繳不起健保費而病倒路旁甚至致死、失業者攜子自殺等報導，頗令人唏噓。民國九十年臺灣地區因景氣不佳，經濟成長率大幅衰退為-2.18%，是歷史以來的最大負成長。民國九十一年經濟成長率雖回升至3.59%，但失業率卻攀高至5.17%，創歷史新高，受失業波及人口超過112萬人（註一）。民國九十二年底失業率雖隨「公共服務擴大就業暫行條例」之施行，及景氣逐漸復甦而下降，但仍高居4.58%。整體而言，國內經濟雖逐漸好轉，但似有形成「失業型復

甦」的現象，因為此波經濟復甦主要為高科技產業所帶動的，事實上其所創造的就業機會不多，而且許多中高齡失業者對於高科技產業所須之知能，不但未具備而且不易習得，因此並未使就業率大幅提升。失業是導致貧窮的主因之一，而長期失業者更可能陷入貧窮的泥沼中而無法翻身，加上社會安全保障不足，更使貧窮家庭的生活面臨極大的困難。依據內政部的資料，低收入戶數、人數，自民國八十五年以來，年年雙長，分別從49,307戶、115,542人，增至民國九十二年第三季的75,648戶、186,247人（註二）。即使自民國九十一年起經濟成長已呈現回升現象，但低收入戶數及人數的增長趨勢仍未見減緩，民國九十二年又比前一年多五千多戶、一萬

五千多人，顯現此波「失業型復甦」，對非以知識為基礎、低技術的失業勞工幫助不大，使得國內的窮人變多了。

其實，貧窮不只是「患寡」的問題，還包括「患不均」的問題。近二十年來，臺灣地區隨著知識經濟的發展及拜高科技蓬勃發展之賜，成就不少富豪與新貴，雖然歷經前一波景氣低迷，但在不斷的研發創新及努力下，目前已帶動景氣復甦，財富的累積依然亮麗。相對於前述眾多的窮人，呈現財富分配不均的現象。行政院主計處將家庭按所得高低分五組，民國六十九年最高所得組為最低所得組的 4.17 倍，此後逐年攀升，民國八十九年達 5.5 倍，民國九十年更大幅躍升為 6.39 倍，民國九十一年雖略降至 6.16 倍（註三），但貧富差距仍嫌大，已引起社會各界的關注。

「患寡」與「患不均」都是政府應重視處理的問題。現行社會救助法，能否因應社會變遷，妥適扶助有需求的民眾對抗貧窮問題，值得深入探討。立法院徐中雄委員等人提出「社會救助法部分條文修正草案」（註四），其中包括放寬貧窮線（修正第四條）、調整家庭人口及總收入之計算方式（修正第五條及增訂第五條之一）、增列申訴制度與脫貧之協助（修正第十四條及增列第十四條之一）及增訂考評地方辦理績效之規定（修正第十六條）等。陳文茜委員等則提出「社會救助法第四條條文修正草案」（註五）。事實上，社會救助法於民國六十九年制定後，經民國八十六年、八十九年二次修正，其中第二次修正僅是配合「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」之施行，修正相關條文之主管機關而已。亦即，該法之實質內容從民

國八十六年修正至今，未曾隨社會經濟結構之變遷而檢討修正，以致有部分條文已不合時宜或無法真正照顧有需要扶助的窮人。因此，社會救助法之修正，除了上述徐中雄委員及陳文茜委員等人提案所涉條文外，其實還有其他條文亦須納入探討，本文爰就社會救助法之修正，提出個人淺見供參考。

二、我國社會救助法制

所謂社會救助，又稱公共救助，係政府為照顧低收入民眾，使其得以維持最低生活之社會福利措施，在社會安全制度中通常被視為扮演安全網的角色。此措施之受助者必須經過財力調查或經濟能力調查的方式予以認定，而經費則完全由政府租稅支應。除了低收入者外，社會救助的對象尚包括政府對於國民遭受急難或災害者所給予的救助（註六）。學者林萬億（民 83）認為社會救助具有：低收入標準、資產調查、個別差異資格要件與給付水準、最低合格原則、工作倫理、烙印化、家屬責任、政府稅收支應等本質，較之於非資產調查給付的社會津貼、社會保險，是偏屬負向被質疑、吝嗇、慈善、地方控制、烙印、以貧民為對象及最低生活保障等（註七）。

在政府遷臺初期，我國社會救助以「社會救濟法」為主要依據，民國五十四年「民生主義現階段社會政策」將社會救助列入七大項福利措施之一，民國六十一年推動臺灣省小康計畫與臺北市安康計畫，不但大量降低貧戶與貧民人數，政策理念也產生質變。為照顧窮人及維護受助者的尊嚴，民國六十七年臺灣省政府率先將「貧

戶」改稱「低收入戶」，「社會救濟」修正為「社會救助」（註八）。

現行社會救助法條文分九章，計四十六條。依第四條規定，「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。目前低收入戶類別條件如表一。

表一 低收入戶類別條件一覽表

92.10 製表

省市	分 類				93 年度 最低生活費
臺灣省	第一款	第二款		第三款	8,529 元
	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口數三分之一，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用三分之二者。		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。	
臺北市	第○類	第一類	第二類	第三類	13,797 元
	全戶均無收入。	全戶平均每人每月總收入大於 0 元，小於等於 1,938 元。	全戶平均每人每月總收入大於 1,938 元，小於等於 7,750 元。	全戶平均每人每月總收入大於 7,750 元，小於等於 10,656 元。	
高雄市	第一類	第二類		第三類	9,102 元
	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口數三分之一，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用三分之二者。		全家人口中有工作能力者未超過總人口數三分之一，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用者。	
福建省（金門縣、連江縣）	第一款	第二款		第三款	6,300 元
	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口數三分之一，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用三分之二者。		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。	

資料來源：內政部社會司

社會救助法除於第二條規定社會救助分生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助外，並自第二章至第五章各立專章規範，俾憑辦理：

第二章「生活扶助」，條文自第十條至第十七條，除規定生活扶助之申請、方式、增給補助金額條件、定期調查、特殊項目救助與服務等外，還包括遊民之收容輔導。另依據老人福利法、身心障礙者保護法之相關規定，低收入戶老人可領取中低收入老人生活津貼，低收入戶身心障礙者可領取身心障礙者生活津貼。為避免現金給付過多而影響工作意願或養成依賴心理而不利於脫貧，依規定每人每月所領取政府核發之救助金額，不得超過當年政府公告之基本工資（現為 15,840 元）。

第三章「醫療補助」，條文自第十八條至第二十條，規定申請之條件、全民健保保費補助及醫療補助之給付方式、標準。目前臺北市、高雄市政府依規定分別定「臺北市市民醫療補助辦法」、「高雄市中低收入市民參加全民健康保險自行負擔醫療費用補助計畫」，至於各縣（市）政府，則依內政部發布之「縣（市）醫療補助辦法」辦理。

第四章「急難救助」，條文自第二十一條至第二十四條，規定申請之條件、車資補助及為死亡而無遺屬與遺產者辦理埋葬等。至於急難救助之方式，以現金給付為原則，於地方政府核予救助後，生活仍困難者，可轉向中央核予較高之救助。

第五章「災害救助」，條文自第二十五條至第二十七條，規定災害救助之條件、

方式及得洽民間協助等。有關救助金額核發規定，依社會救助法及地方制度法之規定，由直轄市、縣（市）政府參考內政部所定之「直轄市、縣（市）主管機關訂定災害救助金核發規定範例」自行訂定。民國八十八年臺灣遭逢百年來罕見的地震浩劫，使得當年的災害救助金額暴增約高達 300 億元（註九）。由於災害對於民眾之影響甚鉅，為強化救災功能，政府於民國八十九年制定公布「災害防救法」，擴大災害防救體系，並加強各種防救法令與措施。該法第二條規範中央災害防救業務主管機關，包括：內政部、經濟部、交通部、行政院農業委員會及環境保護署等。各中央災害防救業務主管機關再依同法第四十八條規定，訂定各種災害救助種類及標準。有關災害救助金發放之種類及標準，在人員及住屋部分大致為：死亡、失蹤救助各二十萬元，重傷救助十萬元，住屋全倒者安遷救助每人二萬元（每戶以五口為限），半倒者減半發給。另外，為表達對受害者或其家屬慰問之意，行政院通常會以院長名義發給慰問金：死亡者十萬元，重傷者五萬元，輕傷者一萬元。

除以上社會救助法之規定與措施外，對於生活困苦之民眾，其他社會福利法，如兒童及少年福利法、老人福利法、身心障礙者保護法及特殊境遇婦女家庭扶助條例等，亦定有生活扶助、醫療補助、收容安置或其他補助之規定，俾對於各類弱勢族群，提供救助服務。

貳、相關問題探討

立法院徐中雄委員、陳文茜委員等所提社會救助法部分條文修正草案，包括：放寬最低生活費標準、調整家庭人口及總收入之計算方式、增列申訴制度、脫貧之協助及將地方辦理績效列入考評等。學者孫健忠（民 88）則指出我國社會救助呈現的問題包含：社會救助的定位、低收入扶助對象的認定、給付的措施、行政體系、急難救助及災害救助等面向的問題（註十）。茲就以上與社會救助法較相關之問題探究如下：

一、訂定最低生活費的問題

「最低生活費」又稱貧窮線（poverty line），亦即低收入戶的門檻。有關貧窮線的訂定，社會救助法第四條規定最低生活費由省（市）政府參照中央主計機關所公布當地最近一年平均每人消費支出 60% 訂定，施行以來，產生了一些問題，茲簡述如下：

（一）貧窮標準過嚴：從民國八十六年社會救助法修正，改以平均每人消費支出 60% 訂定最低生活費以來，民國八十七年底我國貧窮率（低收入戶人數佔總人口比率）為 0.57%；民國八十八年至九十一年則在 0.61% 至 0.76% 間（註十一）。周麗芳教授（民 92）的研究指出：OECD 主要國家將貧窮線定為可支配所得中位數的 50%，1990 年代中期，包括歐洲國家與澳洲、美國、墨西哥等計二十個國家的貧窮率，在最低的 4.9%（芬蘭）到最高的 21.9%（墨西哥）間（註十二）。從以上資料可看

出我國貧窮率偏低，即窮人較少。依內政部的說法，我國目前所定貧窮線標準尚稱合理，符合低收入資格者少的問題不在貧窮線高低，而是實務審查門檻嚴謹所致（註十三）。

姑且不論我國法定窮人少，係因貧窮線標準過高或審查門檻過嚴所致，令人疑慮的是：可能會有一些真正的窮人無法獲得需要的扶助。為彌補此種缺憾，政府爰又開辦中低收入戶老人生活津貼、身心障礙者生活補助或其他補助等，將門檻放寬為貧窮線的 1.5 倍、2 倍或 2.5 倍，社會上遂有重劃貧窮線以反映現實的呼聲。立法院徐中雄委員等人提案將最低生活費由平均每人消費支出 60% 提高至 70%，陳文茜委員等人則提案提高至 80%。惟標準若放寬，則納入貧窮線以下的低收入戶愈多，對於政府財政與人民權益都有重大影響。內政部認為：依地方制度法規定，社會救助係地方自治事項，地方政府應編預算執行之，如貧窮線調整，則依附於社會救助法的其他相關法規，如中低收入戶老人生活津貼、身心障礙者生活補助、兒童少年生活托育補助、特殊家庭境遇婦女家庭扶助、全民健保保費補助……等適用對象都會隨之變動，屆時地方政府財政恐難負擔（註十四）。

（二）貧窮線的訂定未考慮地域間的差異：目前關於最低生活費的訂定，除臺北市與高雄市外，臺灣省二十一縣（市）係由中央採統一的標準訂定，未考量各縣（市）間生活條件的差異性。雖然在行政作業上較簡單，但齊一的標準無法反映真

實的生活狀況，恐難按實際需求保障低收入者最低生活，也造成不公平。孫健忠教授（民 88）、周麗芳教授（民 92）均建議分區域訂定最低生活費，俾考量地區間的差異及達到因地制宜的效果（註十五）。

（三）未考量弱勢申請對象的特殊需求：周麗芳教授（民 92）指出：多數 OECD 國家的最低生活費標準不僅根據家庭規模進行調查，更依大人與小孩的需求差異設定折算率。我國無此設計，將所有低收入戶家庭成員視為完全同質，在進行衡量貧窮人口與需求時，可能產生誤差（註十六）。因此，為了公平及顯現真正的窮人，參考外國經驗，考量申請對象中的兒童、少年、身心障礙者、老人的特殊需求，設計一套適當的核算方式，似屬必要。

（四）對各類弱勢族群另設多元的核定標準：除對低收入之救助外，同時針對兒童、少年、身心障礙者、老人等弱勢族群，以最低生活費用 1.5 倍、2 倍或 2.5 倍標準來核定補助，不一致的認定標準，造成救助對象類別的複雜，也降低最低生活費判準的意義（註十七）。另外，最低生活費用的 2 倍或 2.5 倍均已超出平均每人的消費支出，是否符合社會正義，恐仍須思索。

二、救助對象認定的問題

關於低收入救助對象之核定，除了依法界定家庭收入在最低生活費以下外，其計算涉及工作收入、動產與不動產、扶養責任、有工作能力人口數等的認定，相當繁雜，行政上很難規範齊一的標準。有關各相關項目的核算分述如下：

（一）家庭收入

家庭收入的估算，目前係依社會救助法施行細則第二條之規定，併計工作收入、資產之收益及其他收入等三項總額。惟家庭收入的計算項目攸關申請者能否符合扶助資格之權益，宜於母法中規範較妥適。徐中雄委員等人提案，增訂社會救助法第五條之一明定家庭總收入之項目（註十八），確實有必要。

有關「工作收入」，依規定係依據其戶籍所在地直轄市政府或行政院勞工委員會訂定之各項職業收入計算標準核定之，不但各級間差距大，不能顯現實際狀況，而且行政裁量權責空間太大，易影響申請人權益。目前地方政府大多參據財稅資料核算，若查無收入且無明確薪資證明時，則仍須參考行政院主計處或勞委會所編定的各職類平均薪資來核定。然而，此種自動以基本工資或核定薪資計算的方式，恐怕無法實際顧及失業人口或無實際薪資所得者的困境。周麗芳教授（民 92）指出：OECD 國家有薪資和所得免計額的計算，我國則無此設計，建議在核定家庭收入時，以實際薪資為主，核定薪資為輔。若為防止福利依賴的發生，以工代賑、職業訓練、就業輔導等都是較好的方法（註十九）。

至於「資產之收益」，除了工作收入以外，包括動產及不動產均納入核算，惟為鼓勵儲蓄、考量實際居住需求、以及不動產因持分或祖產無法變賣等現實因素，仍須訂定一定上限額度，允許申請救助者適度擁有，以保障其生存，並符合公平原則。是以，目前分區訂定「家庭總收入以外財

產總額之一定限額」(詳見表二)辦理。

表二 家庭總收入以外財產總額之一定限額

92.10 製表

臺灣省	<p>動產(存款加投資):每人以五萬五千元為限。</p> <p>不動產(土地及房屋):每戶以260萬元為限(土地以公告現值計算;房屋以評定標準價格計算)</p>
臺北市	<p>動產(存款加投資):每人以十五萬元為限。</p> <p>不動產(土地及房屋):每戶以500萬元為限(土地以公告現值計算;房屋以評定標準價格計算)</p> <p>不動產(僅房屋):第一人40平方公尺,每增一人得增加13平方公尺。</p>
高雄市	<p>動產(存款加投資):每戶(四口內)以30萬元為限;第五口起每增加一口得增加五萬元。</p> <p>不動產(土地及房屋):每戶以260萬元為限(土地以公告現值計算;房屋以評定標準價格計算)。</p>
福建省(金門縣、連江縣)	<p>動產(存款加投資):每戶(四口內)每年40萬元為限,第五口起每增加一口得增加10萬元。</p> <p>不動產(土地及房屋):每戶以200萬元為限(土地以公告現值計算;房屋以評定標準價格計算)</p>

資料來源:內政部社會司

徐中雄委員等人提案增列「超過主管機關公告金額之不動產若為唯一必要住所、土地持分無法處分或其他特殊情況,應依實際查訪情形核定」之規定(註二十)。然而,從現行「家庭總收入以外財產總額之一定限額」觀之,似已考量實際居住需求、以及不動產因持分或祖產無法變賣等現實因素,而且限額可隨社會經濟情況之變動檢討調整,俾反映事實狀況。若修法增訂家庭不動產可免列計之例外規定,恐增加行政裁量之困擾,尤其不能忽視社會救助的目的,是在幫助經濟貧困不能滿足其基本生活所需者,審核的條件不宜過度寬鬆,否則難顧及社會正義及公平

原則。

(二)家庭人口

依社會救助法第五條規定,家庭人口之計算,包括(1)直系血親,但子女以入贅或出嫁且無扶養能力可資證明者,得不計算;(2)同一戶籍或共同生活之旁系血親及負扶養義務之親屬;(3)綜合所得稅列入扶養親屬寬減額之納稅義務人。惟孫健忠教授(民88)認為執行時有些困擾,如:子女分戶後難查定、出嫁女兒未納入計算等,造成子女有逃避責任之嫌及不公平;特殊境遇婦女若返家與父母同住而合併計算,反形成懲罰;成年身心障礙且無工作能力者,是否要合併計算其父母及其他兄

弟姊妹；若父母或子女不負擔扶養義務時，救助服務陷入兩難，若予扶助，又後續對子女或父母無追償行動（註二十一）。因此，家戶人口之計算宜再檢討，而追償規定亦可考慮。

另外，徐中雄委員等人提案將第二款之「旁系血親」刪除。查民法第一千一百一十四條規定，互負扶養義務之親屬包括：直系血親相互間、夫妻之一方與他方之父母同居者相互間、兄弟姊妹相互間及家長家屬相互間；第一千一百一十五條規定負扶養義務人之順序；第一千一百一十六條之一規定夫妻互負扶養之義務，其負（受）扶養義務（權利）之順序與直系血親卑（尊）親屬同。考量目前家族支持功能式微之社會現實，及基於以上民法之規定，「旁系血親」之規定不但不明確，範圍也嫌廣泛，關於家庭人口之計算，以互負扶養義務之親屬為範圍似較適當。旁系血親若有併計扶養親屬免稅額者，可再另依規定列計。因此，建議修正社會救助法第五條為「前條所稱家庭應計算人口範圍如下：一、負扶養義務之親屬。但子女已入贅或出嫁且無扶養能力可資證明者、直系血親尊親屬無收入或無謀生能力、特殊境遇家庭之直系血親尊親屬得不計算。二、綜合所得稅列入扶養親屬免稅額之納稅義務人。」

三、社會救助給付的問題

(一)給付是否適當的問題

社會救助法第十條、第十一條規定低收入戶得向戶籍所在地主管機關申請生活扶助，生活扶助以現金給付為原則，中央、直轄市主管機關得依照收入差別訂定等

級。又同法第十六條規定主管機關得對低收入戶提供產婦及嬰兒營養補助、托兒補助...及其他必要之救助及服務。關於家庭生活補助的核發，除第一款（臺北市第○類、第一類）以全家人口為對象全數核發外，第二款（類）係以戶為單位核發，第三款（臺北市第三類、第四類）則不核發。核發項目與金額未按低收入戶等級而實施差額給付，雖然可減少繁瑣的行政作業，但可能造成邊緣戶難以依其實際需求而獲得適當的補助，對於低收入戶家庭而言，若一旦超越標準，則將失去生活津貼或其他，如就學補助、兒童生活補助、實物給付、醫療補助及急難補助等各項補助，可能因而降低其脫離貧窮的動機，產生「福利依賴」的負面影響。因此，建議檢討社會救助之給付項目與額度，採擇項及差額給付的方式，以家戶所得水準與當地最低生活費標準之落差程度，作為給付數額之依據。

(二)地區間給付不公平的問題

依社會救助法第二十三條規定，急難救助以現金給付為原則，其給付方式及標準，由地方主管機關定之。各地方政府據此訂定不同的標準，做法也各異，同一項目各縣市之間的給付差異很大，甚至在一縣之中，依各鄉市鎮的財源，還有不同的給付程度（註二十二）。凡此，都未顧及不同地區間的公平性，似宜檢討修正。

四、申訴制度的問題

目前地方主管機關依社會救助法第十三條、第十四條規定，每年辦理低收入戶總清查，以了解受扶助者之生活情形，其

收入或資產有增減者，調整其扶助等級或停止扶助；其扶養義務人已能履行扶養義務者，亦同。徐中雄委員等人提案增訂社會救助法第十四條第二項「對於主管機關之調整等級或停止扶助之核定不服者，可向中央社會救助申訴委員會提出異議，該委員會設置辦法由中央主管機關定之。」(註二十三)查人民對於主管機關之核定若認為不當，致影響其權益者，可依訴願法提起訴願，似不需增訂申訴制度及設中央社會救助申訴委員會。

五、脫貧的問題

社會救助法第一條揭示立法宗旨為照顧低收入及救助遭受急難或災受害者，並協助其自立。是以，社會救助的目的，除了消極保障低收入及遭受急難或災受害者的基本生活，即「安貧」、「抗貧」之外，還要積極協助其脫離貧窮，亦即「脫貧」。

1980年代以還，英、美、法等先進國家一方面為了要對抗貧窮，另一方面又要防止福利依賴，乃實施「工作福利(work welfare)」的策略，對於寧願接受救濟而不願意工作的受助者，減少其補助金額或取消其補助資格。我國社會救助法第十五條亦規定低收入戶中有工作能力者，直轄市、縣(市)主管機關應協助其接受職業訓練、就業服務、創業輔導或以工代賑等方式輔助其自立，不願者不予扶助。然而，政府對於低收入戶所提供的救助措施多以現金給付為主，其他項目的服務較缺乏，低收入戶對以工代賑、職業訓練、就業輔導等服務之申請率偏低(註二十四)。又低收入的各種補助過於零散，無法提供整體

的協助，對於解決貧窮問題難彰顯成效。再者，生活扶助除了核發生活補助外，在行政上，多未提供脫貧轉換過程的扶助與專業服務，欠缺鼓勵自立的誘因，使脫貧的目標難以達成。

為協助低收入者脫離貧窮，先進國家也提出「財產形成」的理念，主張在工作所得之外，應擴充低收入戶的其他經濟來源，包括儲蓄、投資、減少消費，以便逐步累積財產，增加經濟自立的機會(註二十五)。我們樂見臺北市採用「財產形成」的概念，規劃脫貧政策，成立「臺北市家庭發展帳戶」專案(註二十六)；高雄市也積極推動「低收入戶第二代希望工程脫貧方案」，期望突破傳統對低收入戶的消極救助做法，轉為積極的「脫貧」策略(註二十七)。只是，「脫貧」政策不但須長期持續規劃推動，而且應全面推行至全國各地。

徐中雄委員等為協助低收入戶脫貧，提案增訂第十四條之一「前條所稱停止扶助者，經由主管機關評估列為輔導戶者，於福利緩衝期內，可繼續享有本法之各項扶助。前項輔導戶評估辦法，由中央主管機關定之。」(註二十八)期以福利緩衝期之設計，鼓勵低收入家庭脫貧，可謂符合時代趨勢之積極思維，建議增列。惟緩衝期內可享有之扶助項目及內容，宜評估設計，俾協助低收入者在消極「安貧」、「抗貧」之外，逐步走向自立而「脫貧」，並能兼顧公平與正義原則。

六、災害救助的問題

社會救助法第五章「災害救助」，條文自第二十五條至第二十七條，計三條，主

要規範災害救助的條件、救助方式及洽請民間協助等。學者孫健忠（民 88）、陳琇惠（民 92）認為政府對遭受災受害者，未進行財力調查，就發給齊一的救助金，而成爲事故給付（contingency payment），屬社會補償性質的普及性服務；有些重大災害之慰問金高達百萬元，有違慰問之精神；歷年災害救助以人員的傷亡、重傷、失蹤、及房屋全倒或半倒爲發放依據，難客觀認定，常有爭議，且著重於現金給付，忽略對受災者整體需求的考量等，均值得檢討（註二十九）。

事實上，民國八十九年「災害防救法」公布後，有關各種災害之救助法令與措施，除依該法規定施行外，中央各災害防救業務主管機關也已訂定相關子法辦理，關於社會救助法第五章之各條規定，其實應隨「災害防救法」之制定公布及相關行政命令之發布，而檢討修正或刪除。

七、社會救助機構的問題

社會救助法第六章規範社會救助機構，條文自第二十八條至第三十五條，計八條。所謂社會救助機構，學者江亮演（民 79）認為是以收容貧苦無依老弱殘障及癱疾者之設施，後因兒童福利法、殘障福利法先後通過實施，此類機構是以收容貧苦無依之老人爲主，兼一部分低收入之兒童及不幸、貧苦無依之婦女（註三十）。事實上，於各類福利服務及立法尙未發展完備前，救助機構之規範確有必要存在。然而，目前各類福利服務之立法均已各自隨業務之發展與需求，訂定各該類福利機構設立及管理之相關規定，有關兒童及少年福利

機構、老人福利機構、身心障礙福利機構應已不再歸屬社會救助機構範圍。現行社會救助機構究竟包含那些？從內政部社會司及內政統計年報的網站上，已看不到屬於社會救助機構的資料，或許除了遊民收容所以外，似已無所屬的機構了。因此，有關社會救助機構的相關規定，實宜依情勢變遷而檢討修正。

參、結語與建議

在跨入二十一世紀的年代，臺灣地區社會結構因科技產業高度發展而劇變，家庭功能卻因人口老化、少子化及家庭組成型態改變而日益弱化。近年來又受經濟不景氣及全球化的影響，加上「九二一地震」的摧殘，使失業率居高不下，貧窮人數增加，貧富差距擴大，貧窮問題已產生質與量上的變化。此時，社會救助法制，能否有效因應現實問題，就更顯得重要。

探討我國社會救助法制相關問題，也配合國際推動積極性工作福利之趨勢，建議宜儘速檢討修正如下：

一、社會救助法第四條有關最低生活費之訂定，宜整合各種不同的判定標準（如以最低生活費 1.5 倍、2 倍或 2.5 倍判定），作適當調整。若審慎考量國家財政負擔，難放寬標準的話，則至少在調查家戶人口規模及需求時，應將家庭中弱勢成員之特殊需求併入計算，以免產生誤差；另外也須顧及臺灣省各縣（市）社會經濟條件之差異性，妥適分區設定最低生活費標準，以維公平。

二、社會救助法施行細則第二條關於

低收入家庭總收入之規定，宜移至母法中規定。對於有工作能力而無收入者之薪資所得認列問題，宜考量現實社會中，失業或無實際收入之弱勢者的困境，建議以實際薪資或所得為主，核定薪資或所得為輔計列，俾確實反映貧窮情況。

三、社會救助法第五條有關家庭人口之認定範圍，建議修正為：(一)負扶養義務之親屬。但子女已入贅或出嫁且無扶養能力可資證明者、直系血親尊親屬無收入或無謀生能力、特殊境遇家庭之直系血親尊親屬得不計算。(二)綜合所得稅列入扶養親屬免稅額之納稅義務人。另若遇父母或子女不負扶養義務時，建議宜有相關的處置與追償設計。

四、社會救助給付之項目與數額，建議依低收入戶之需求及所得水準與當地最

低生活費標準之差距程度，採選項及差額給付方式核給，俾公平照顧需要濟助的民眾。

五、除依第十五條規定以職業訓練、就業服務、創業輔導或以工代賑等方式協助低收入戶自立外，宜增訂其他輔導措施，如財產形成等，及輔導「脫貧」轉換期間仍得享有社會救助法之扶助項目，以期達成「脫貧」目標。

六、社會救助法第五章有關災害救助之規定，宜配合「災害防救法」及相關子法之公(發)布，檢討修正或刪除。

七、社會救助法第六章關於社會救助機構之規定，宜隨各類弱勢者(如兒童、少年、身心障礙者及老人)福利機構已於各該屬福利法中立法規範，而作檢討修正。
(本文作者為臺北大學兼任講師)

註釋：

註一：行政院主計處網站資料，92年9月5日。

註二：內政統計資訊服務網站資料，93年2月2日。

註三：行政院主計處網站資料，92年9月15日。

註四：立法院議案關係文書院總第1037號，委員提案第5061號，92年6月4日。

註五：立法院議案關係文書院總第1037號，委員提案第5184號，92年10月22日。

註六：蔡漢賢等，89年，《社會工作辭典》第四版，社區發展雜誌社，頁299。

註七：林萬億，83年，《我國社會救助政策之研究》，內政部委託研究，頁12~16。

註八：徐學陶，90年，「社會福利、公共救助與小康計畫」，社區發展季刊第95期，頁50。

註九：內政部內政統計月報，90年6月。

註十：孫健忠，88年，《我國社會救助制度發展之研究》，內政部委託研究，頁81~87。

註十一：內政部「內政統計月報」及人口統計資料。

註十二：周麗芳，92年，《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，頁97~98。

註十三：內政部網站資料：92年12月16日新聞資料。

- 註十四：同註十三。
- 註十五：孫健忠，88年，「社會救助制度的新思考」，社區發展季刊第91期，頁242。
周麗芳，同註十二，頁149。
- 註十六：周麗芳，同註十二，頁146。
- 註十七：孫健忠，同註十五，頁241。
- 註十八：同註四。
- 註十九：周麗芳，同註十二，頁149。
- 註二十：同註四。
- 註二十一：孫健忠，同註十，頁82~83，94~95。
- 註二十二：孫健忠，同註十，頁107。
- 註二十三：同註四。
- 註二十四：孫健忠，同註十，頁110。
- 註二十五：社區發展季刊社，「社論——社會救助政策的決定取向」，社區發展季刊第95期，90年，頁3。
- 註二十六：陳皎眉等，90年，「臺北市社會救助之新思考方向」，社區發展季刊第95期，頁28。
- 註二十七：蘇麗瓊，90年，「社會救助新模式——高雄市政府社會局推動低收入戶第二代希望工程脫貧方案之介紹」，社區發展季刊第95期，頁34。
- 註二十八：同註四。
- 註二十九：孫健忠，同註十，頁87。
陳琇惠，92年，「社會救助」，「社會問題與適應（下）：個人與社會」，臺北：楊智，頁465。
- 註三十：江亮演，79年，「社會救助的理論與實務」，臺北：桂冠，頁193。