

# 身心障礙者經濟生活保障制度之探討

王正  
周麗芳  
曾善寬

## 壹、前言

依據中華民國八十九年台閩地區身心障礙者生活需求調查報告，資料顯示，身障者認為政府應優先辦理的福利措施，以經濟安全有關「生活補助」的項目為最重要。換言之，身心障礙者所得保障體系的建構，就施政的優先性而言不但重要，且在資源有限的情況下，預算應予以增加。本文將從理論層面的探討，以及現況的檢視，說明政府有關經濟生活保障的各項「補助」政策適當基礎。

關於身心障礙者的基本保護體系，廣義而言，大體可分為(一)醫療保健保護措施；(二)所得保障措施；(三)就業安全保護措施；(四)教育保障措施；及(五)其他(包括稅賦、交通、住宅、資訊等)相關保護措施。而世界各國對於身心障礙保護體系，大體上依據其功能分工，界定各相關措施的任務角色。申言之，在社會保險體制中，是由健

康保險承擔殘前的傷病醫療費用、復健費用、部分長期照護費用(德、日、荷等少數先進國家獨立開辦長期照護保險，提供長期照護費用)；少數國家(如德、日)由失業保險承擔職訓及就業輔導費用；由年金保險承擔基本的生活保障。此外，則在社會福利體系中，由社會救助機構對弱勢的身心障礙者，提供必要的日常生活保護、機構收容養護與輔導；由職訓就業服務機構訓練其就業能力及提供就業機會；由兒童福利機構提供兒童早療服務；由老人福利機構收容供養，提供居家照顧；以及精神醫療機構、智障福利機構、特殊教育機構等提供各種相關的福利措施。

台灣對身心障礙經濟安全保障的措施，最早是採社會救助的方式，也就是只對低收入戶身心障礙者提供生活教養扶助。其中，包括院內救助——身心障礙教養機構免費照顧與扶養；及院外救助——低收入戶按月核發家庭生活補助費，或急難意外事故時發給之急難救助金，為事後救濟措施。其後，為保障軍公教、勞工及農民於工作期間發生傷病，致喪失全部或局部工作能力至一定特定程度，所提

供一次的障礙給付，以保障致殘者的生活，為事前預防措施。

目前國內有關經濟保障相關研究，多數以老人為對象。檢視國內對此議題進行研究探析者，除王國羽（一九九六）國民年金制度殘障者經濟生活保障的選擇與給付方式之研究外，其餘甚少有專對身心障礙者經濟保障之專論。而且，身心障礙者相對於其他弱勢團體而言，可謂經濟需求最高、經濟扶助期間最長、同時需求個別差異性最大者。又現行相關身心障礙者之經濟保障措施，計有家庭生活補助、生活津貼、保險費減免等，種類繁多。同時認定標準、補助方式與補助期間不一，且保障範圍寬嚴不一，產生部分項目重疊，又部分項目缺漏等不合理現象。就總體保障層面而言，亦缺乏有系統性完整規劃。

## 貳、保險、救助與津貼之整合

我們知道，國民年金制度係以老年年金、身心障礙年金及遺孀年金，為三大主要給付項目。其中，身心障礙年金係指被保險人遭遇永久，全部或局部無法從事有酬活動至一特定限度，所提供的定期性保險給付而言。被保險人發生殘廢事故時，勢必已喪失工作能力。而這種工作能力的喪失，有些成為永久性或因傷病接受醫療給付期滿後仍繼續存在，而尚未痊癒者。顯然，身心障礙並非直接發生的事故，故可視為一種疾病或傷害的延長，或是早期老年，因嚴

重殘廢必將導致完全喪失工作能力而無法再從事工作，必需提早退出勞動市場。因此，障礙顯然與傷病或老年具有密切關係（柯木興，二〇〇〇）。

由於身心障礙年金係為長期給付，且以符合法律所定身心障礙給付條件，及符合最低資格期間等規定。因此，並非所有身心障礙者，均具有請領身心障礙年金資格。而具有資格與否，其將影響給付之有無。具有資格與未具有資格者，兩者之間所獲得保障，相差甚大；特別是身心障礙之發生，有相當高的比例是發生於未成年之階段（殘盟，一九九九）。由於符合身心障礙年金給付標準條件，而能享領年金給付者，相當有限。因此，對同是身心障礙者而言，只因發生時間先後不一，所導致及享領的照顧層面廣窄不一，著實值得探討。又如欲解決身心障礙年金因制度使然，所造成之差異保障；以及對所有身心障礙者如給予齊一保障（例如發放津貼），是否會影響國民年金保險制度之基本建制精神？換言之，與社會保險需符合一定給付條件是否有違？均值未來一併研究考量。

就一般學術界對社會安全制度的分類言，社會安全的內容通常劃分為社會保險、社會救助、社會津貼及福利服務等四分法。其中就經濟保障而言，社會保險、社會救助及社會津貼三者為其三大要素，成為各國推動社會福利政策中的重要措施。雖然社會保險與社會救助與社會津貼三者間各有其特殊的差異性，但亦有其互補性。就彼此的基本特性言，所謂社會保險本質是一種危險分攤（*risk distribution*）的制度，而社會救助是一種所得移轉（*income*

transfer)的制度。社會津貼屬於一種社會紅利(social dividend)性質，以提供給特定類別的居民或國民之一種普及性津貼。

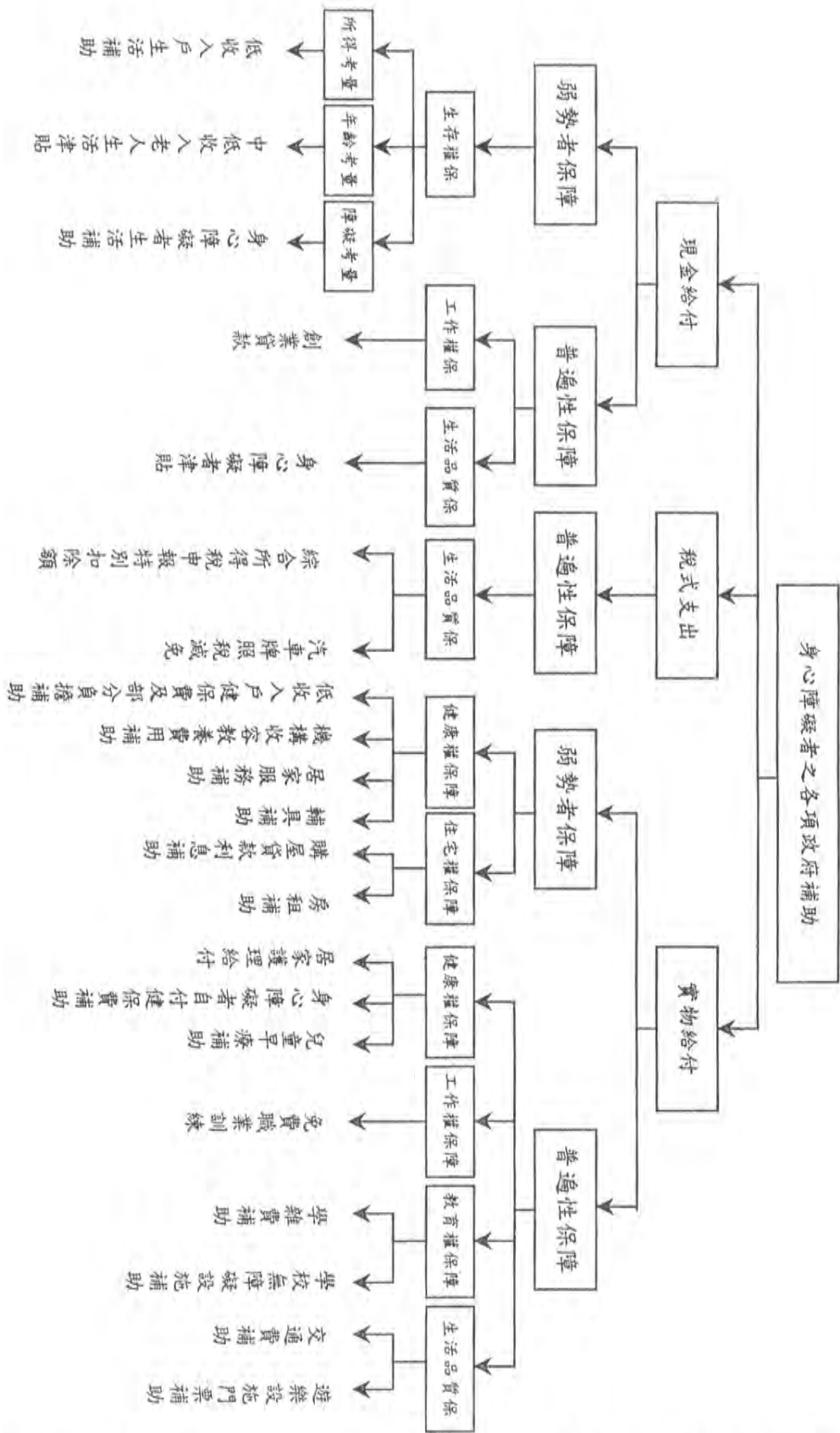
其中，社會保險在適用範圍上，係以生產人口的職業取向或者係以全民為主要對象；在財源籌措上以勞雇雙方，繳納保險費為主要課收方式；在給付資格上不必經資產調查(means test)的手續；其功能在於「防貧」。社會救助在適用範圍上，係以老弱殘障等的特定人口為實施對象；在財源籌措上以政府稅收為徵收方式；在給付資格尚須經資產調查的手續；其功能在於「濟貧」。至於社會津貼在適用範圍上，係以提供特定類別的居民或國民為對象(處理結構性差異)；在財源籌措上以政府稅收為課收方式；在給付資格上不必經資產調查(means test)，不分貧富，一律均等適用；其功能在於加強「社會連帶」(social solidarity)(孫健忠，一九九七)。

就制度設計理念而言，社會保險的給付是以「個人」為單位，社會津貼的給付亦是以「個人」為單位，但社會救助的給付是以「家庭」為單位。基本上，社會救助資格取得，係基於「整個家戶或家庭」的總體生活資源不足而定。換言之，領有社會保險給付之後，並不必然保證就能維持其個人之「基本經濟生活」，其仍可能因家庭的其他依賴人口而落入貧窮。惟，有關社會保險之保險給付，是否應納入社會救助資產調查中「家庭資產」的一部分？社會津貼之給付是否亦納入社會救助資產調查中「家庭資產」的一部分？以及領受社會保險之保險給付或社會津貼之給付後，依然貧困的身心障礙者應怎麼辦？已領受社會津貼之給付可否再重複領取社會救助之給

付？這些問題皆是我們在探討規劃身心障礙經濟保障制度時必須重視，妥為設計的相關內涵。

由於社會保險與社會救助背後所隱含之理念與意識型態，以及所相對之權利與義務等均不相同，如依其性質加以分類，則可區分為二大類。第一為繳費制給付(社會保險屬之)；第二類為非繳費制給付(社會救助及社會津貼屬之)。繳費制給付重視權利義務對等原則，資格來自賺得(earned)；非繳費制給付不重視權利義務對等原則，資格來自身份(status)或身體狀態。因此，就台灣身心障礙經濟保障制度而言，究竟應採三元並立，或雙元並立(配合或整合)，值得我們研究。觀察世界各國對身心障礙經濟安全保障體系之規劃，多係在其發展過程中，配合國家整體政治、經濟、社會環境、文化意識及身心障礙者特殊需求等主客觀條件研擬完成。完整性的身心障礙經濟安全保障，尤其是保險、救助及津貼之間各項措施是需要簡併合一；他國發展經驗雖可供參考，但最重要的仍須以本國的國情為基礎。其中，必須注意特有的本土文化背景，民眾(身心障礙者)的需求性，社會發展成熟度，以及國家財政負擔能力等各項因素而定。

## 參、檢視身心障礙者之各項政府 財務補助



圖一：身心障礙者保障經濟生活之各項補助

首先，本文將政府對身心障礙者經濟生活之各項補助，依其性質劃分為三大類：現金給付、實物給付，以及稅式支出，如圖一所示。其中，現金給付與實物給付的差異性，不在於僅僅區分「貨幣」與「物品」的分辨而已，關鍵在於其用途別的差異性。換言之，現金給付之用途沒有任何限制，對受益者而言其效用較高；對政府而言往往無法指定其用途。實物給付雖然有時以貨幣型式出現，惟用途別受到限制。例如，全民健保保費補助、購屋貸款利息補助、學雜費補助等均屬之。最後就政府各項補助之功能內涵，本文劃分為生存權保障、工作權保障、生活品質保障、健康權保障、住宅權保障、以及教育權保障等六大類。如此劃分，較能凸顯問題的本質，以及各項補助之合理性，有助於是否適宜簡併合一可行性考量。

## 一、建立符合身心障礙者需求多元化之

### 補助體系

失能老人及身心障礙者為社會中弱勢的一群，需要有長期照顧的多元化服務提供，及基本生活保障的經濟安全措施。就殘障福利聯盟所熟悉的身心障礙者而言，其特性有致殘年齡多發生在二十歲以前，平均餘命較一般人短、經濟生活較一般人窘困等情況。因此障礙者依其障礙情況發生的不同（障礙類別有十六種之多），會較一般人多出醫療、教育、復健、照顧及輔具製作等費用之支出。因為，平均餘命較一般人短，障礙者的早衰情形也影響其工作壽命較一般

人短，進而也影響其經濟情況。所以，障礙者往往較一般人，更敏感到經濟安全保障的需要性。例如，內政部統計處八十九年身心障礙者需求調查，受訪者反應意見的前三項，有兩項與經濟安全有關（即提高生活津貼補助（十二%），和放寬生活補助申請條件（五%）。若試圖將政府各項補助加以簡併合一，並不很恰當。就此而言，顯然多元化的保障體系優於單一的保障體系。

其次，有關生存權保障的各項現金給付，考量之背景因素並不相同。因此，社會救助將基本工資，作為各項給付加總上限之規範並不合理。換言之，不同給付均有其特殊之考量，亦即「所得」面因素考量一般低收入戶之最低生活費用；其次則考量「年齡」因素所增加之生活費用；以及考量身心發生「障礙」情況下額外之費用。就此而言，生存權保障之現金給付不應有上限之硬性規定。惟，各項現金給付之合理水準究竟為何？例如，年齡是否會影響生活費用等因素，將來可進一步深入探討。

誠如前述，以基本工資做為社會救助各項政府補助請領之上限，並非十分恰當。因為基本工資的訂定，與最低生活費用之間，並無特殊關聯存在。換言之，基本工資之訂定，乃為邊際勞工之勞動邊際生產力之市場化價格（生產面），與生活費之間（需求面）無一定之因果關係。同時，我國基本工資之訂定受到政策面（或政治面）因素影響，往往數年不調整，無法反映物價水準之變動。因此，從需求面探討特殊族群（例如身心障礙者）之最低生活費，其實際需求水準有可能超過基本工資。雖然，就一般性基本的生活需求而

言，基本工資做爲「各項」政府生活補助請領之上限，不但符合工作倫理要求，亦與貧窮線設定的理念相符。惟就年老且收入低之身心障礙者而言（所謂的老殘特殊狀況），則值得我們重新思考，其基本生活需求與基本工資之間的合理關係。

## 二、身心障礙者稅式支出之檢討

一般民眾可能會認爲我國的租稅制度，是一種政府取得收入的主要資源移轉工具；但當知道這套制度，亦是政府每年上千億元支出的管道時（一體兩面），許多人會感到驚訝。若我們想知道有關社會性福利支出，以及對經濟及特定群體（例如身心障礙者）的總衝擊效果，則上述一體兩面事實的認識是必要的。此種內含（隱藏）在租稅結構中的政府支出（*spending program*），我們稱之爲「稅式支出」（*tax expenditures*）。雖然，一般民眾看不清楚其影響過程，但效果卻是存在的。無不就學理或實務而言，我們知道稅式支出之特性具有所得逆分配之現象。同時在保障屬性上，屬於生活品質保障範圍。因此，就資源配置之優先性而言，本文建議可考慮取消，或配套加以修改較爲妥當。

由於身心障礙者津貼與身心障礙者所得稅申報特別扣除額之規範，性質上非常相近，均屬於生活品質保障（或生活水準結構性調整）之政策導向。因此，政府財政上同時補助，有重複之嫌。本文建議下列二種方式處理：（一）取消障礙者津貼發放，同時將所得抵抵

改採稅額抵抵方式（扣抵金額與障礙程度連動）；或（二）取消稅式支出之規定，同時則保留障礙者津貼制度。爲配合行政院<sup>33</sup>老人津貼政策的實施，本文認爲方式（二）較方式（一）爲佳。如此，增加政府財政收入部分，將移往（或調高）弱勢身心障礙者生活補助費之用。

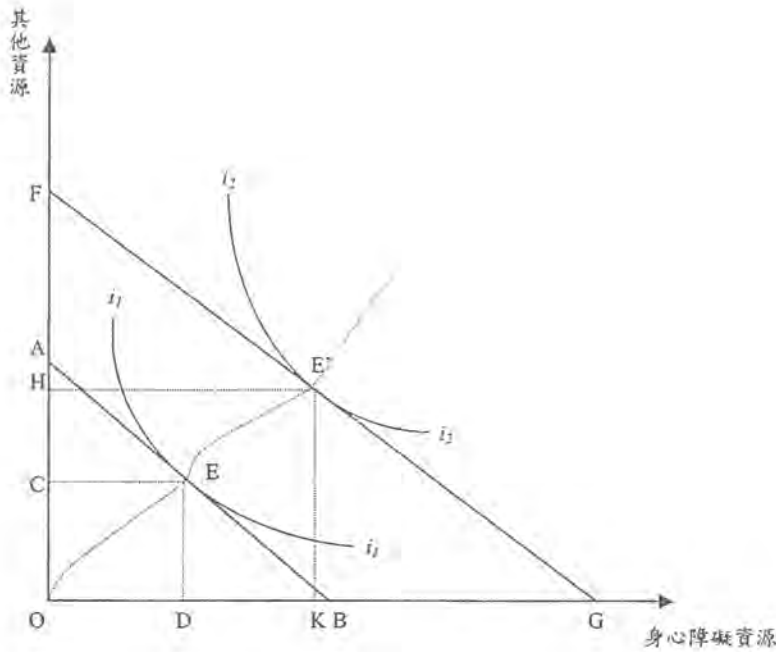
## 三、「現金給付」與「實物給付」補助之

### 差異比較

政府在社會福利相關補助款使用性質之差異性（亦即究竟是一般性質使用的補助或特定用途補助），對身心障礙者而言，意涵著不同之福利水準；對總體經濟層面，則意涵著不同之政府財政負擔與資源配置等影響。本文將以不同用途別之補助款，亦即「現金給付」與「實物給付」，說明前述各項效果的差異性。

圖二代表某一特定身心障礙者之資源配置情形。其中，橫座標衡量身心障礙有關資源，縱座標則衡量其他資源。<sup>34</sup>直線代表身心障礙者之預算線（亦即代表身心障礙者所能掌控各種資源的數量組合）；而 $1$ 、 $2$ 以及 $3$ 則代表身心障礙者，對福利與其他資源組合之無差異偏好曲線。在接受政府障礙福利補助款之前，身心障礙者對資源配置的選擇均衡位置在 $A$ 點。換言之，在效用（福利）最大化情況下，其資源合理分配情況爲享有之其他財貨數量爲 $OC$ ，障礙福利數量爲 $OB$ 。如果政府所發放障礙福利（一般用途）補助款之金額爲 $AB$ ，則身心障礙者所面臨之預算線向上調整爲 $3$ （亦即可支配更

多資源)，而新的福利財貨均衡組合成為 $E'$ 點。顯然的，補助款帶給身心障礙者福利水準增加（ $i_1$ 無異曲線位置高於 $i_2$ 曲線），其他資源的消費量增加 $CH$ ，同時分配障礙福利資源的數量也增加 $DK$ 。

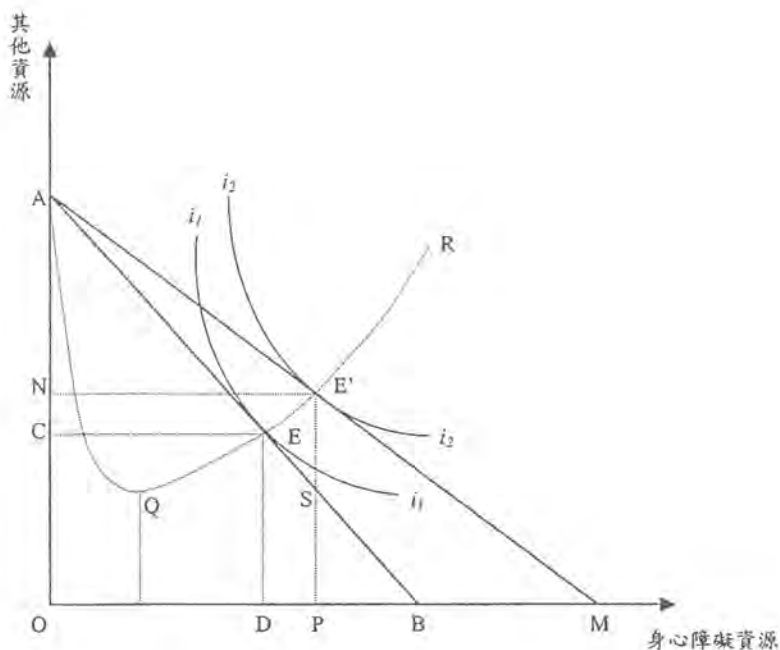


圖二：障礙福利一般用途（現金給付）補助款之經濟效果

就此而言，政府之一般性現金給付補助款數量（例如障礙津貼），等於所增加之其他資源以及身心障礙福利資源數量之和， $CH + DK$ 。

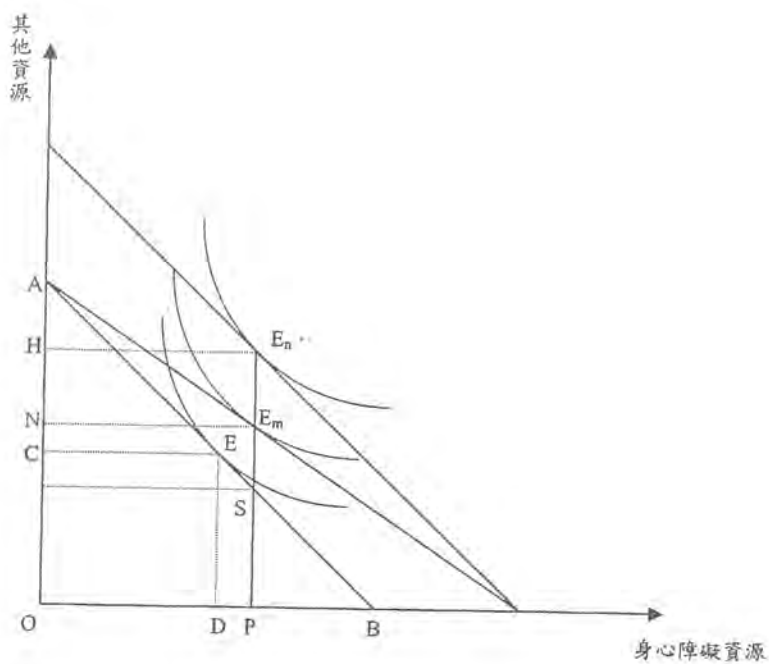
特定用途補助款相對而言，其效果等於降低身心障礙福利財貨之使用價格。由於特定補助款（實物給付）指定其用途於身心障礙福利資源方面，因此，預算線由 $AB$ 往外旋轉成 $A'B'$ 。從圖三中，說明身心障礙者在接受政府實物給付之前，其資源配置的均衡點為 $E$ 點。接受補助款後，其均衡點移轉至 $E'$ 點。對政府而言，其相當於實物給付補助款的成本以其他資源衡量，相當於 $BC$ 數量。但就身心障礙者而言，其數量相當於轉換成 $CE$ 其他資源以及 $DE$ 障礙資源數量，亦即 $ES = CE + DE$ 。雖然從圖中 $E'$ 均衡點告訴我們，其他資源及障礙資源的數量，均因獲得特定補助款而增加。情況與前述一般用途現金給付補助款類似，但是並非所有情況皆是如此。因為現金給付補助款的實施僅有「所得」效果，而實物給付補助款卻同時具有「所得」效果與「代替」效果（相對價格改變所引起）。在特定補助款情況下，障礙福利資源與其他資源之相對使用價格發生變化。當價格改變所引起之代替效果大於所得效果時，其他資源的配置數量反而可能減少。圖中 $AOR$ 虛線代表障礙福利資源使用價格下跌時，均衡點的移動軌跡。而虛線形狀呈拋物線代表著，特定補助款（實物給付）不斷增加，所產生代替效果與所得效果相對變化所致。在 $O$ 點的左邊代表補助款的發放，僅增加障礙福利資源數量，其他資源反而減少（代替效果大於所得效果）；而在 $O$ 點的右邊，則兩種

福利財貨同時增加。換言之，當身心障礙福利資源數量較少時，身心障礙者的效用（福利）水準，因補助款的發放增加而有限。而身心障礙福利數量增加到某一程度後，身心障礙者的效用水準，將因



圖三：障礙福利特定用途（實物給付）補助款之經濟效果

特定補助款而大幅提升。



圖四：現金給付與實物給付補助款之成本比較

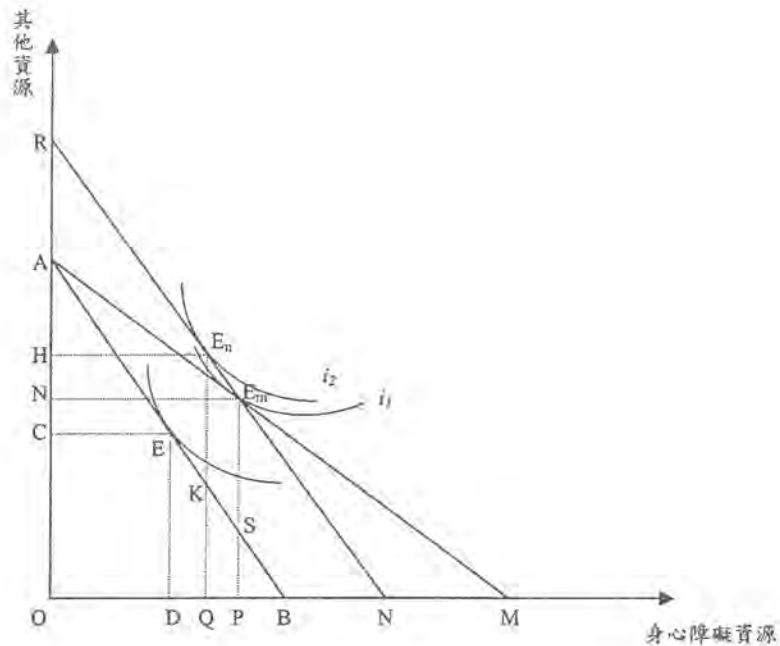
圖四代表兩種不同給付制度下，政府政策成本之差異。其中□點表示實施前均衡點，□代表實施特定補助款（實物給付）後之均

衡點， $E_n$  則代表一般補助款（現金給付）之均衡點。為易於比較分析，因此在圖形中兩種補助款，均提供同樣數量之障礙福利資源  $ON$ 。但是對政府而言，其補助款成本，在一般補助款情況下為  $OS$ ，在特定補助款情況下則為  $OS'$ 。顯然，為達既定障礙福利資源數量的前提下，特定補助款較能節省政府之財政支出，其節省之經費為  $SS'$ 。換言之，指定用途特定補助款之財政成本較低。就目前政府財政困難的情況下，特定障礙福利用途之補助款，值得我們考慮。

不過就身心障礙者本身所感受之效用（福利）水準而言，現金給付補助款卻較實物給付補助款為佳。圖五中  $E_n$  代表補助金額。由於  $ON$  與  $ON'$  兩條預算線平行，因此  $OS = OS'$ 。在相同之補助金額下，特定補助款均衡點為  $E_n$  較一般補助款  $E_m$  均衡點效用為低（無異曲線位置不同； $i_2 > i_1$ ）。同時，在一般補助下身心障礙者的稅負擔率為  $HA/OA$ ，也比特定補助下的負擔率  $NA/OA$  為低。由於特定補助下，障礙福利資源之單位價格較低，因此身心障礙者選擇較多的障礙福利財貨（ $ON$  大於  $ON'$ ）。故就達成特定障礙福利資源數量政策面而言，效率較佳。但是就身心障礙者運用補助款自由度而言，一般補助款較佳，往往更能提高身心障礙者之福利水準（較高的「無異曲線」）。

## 肆、代結論

本文主要在討論障礙福利資源之合理配置問題。在福利人口群中，身心障礙者是屬弱勢族群之一。礙於先天或後天之障礙，讓他們較一般人缺乏競爭優勢。於是透過適切的福利提供，創造一個較



圖五：現金給付與實物給付補助款之福利比較

為公平合理的競爭環境是必要的。保障其基本生活，讓身心障礙者能從依賴者的角色，轉變成為自主者、生產者的角色。並且能以自身的力量，自己獨立自主的生活，成為現階段社會福利重要的課題之一。

每一個家庭經濟狀況之良窳，攸關於每一位家庭成員的生活品質與發展。一旦家中任何一個人發生任何重大變化時，家庭往往會面臨「斷炊」或「崩熬」(burn out)的解體危機。尤其，身心障礙者家庭常常有許多額外花費，往往對家庭生活經濟狀況的維持，有很大的衝擊和影響。根據內政部統計處調查報告(一九九六，二〇〇一)，我們可以發現，身心障礙者家庭經濟狀況，在民國八十三年至八十九年這段期間變化，家庭平均每月「收支平衡」者，由二七·七二%擴增為四四·七八%；「收入大於支出」者，由二七·五九%大幅減為九·〇七%；而「支出大於收入」者變化較小，由四四·六九%略增為四六·一五%。可以說，幾乎半數身心障礙者家庭，是過著入不敷出的生活。

台灣身心障礙者經濟保障制度，在當前社會的環境中，確實有其迫切需要性。但現行相關措施包括生活補助、養護補助、醫療費用補助、保險費補助、就業補助、就學補助、租金補助、租稅減免等，呈現一種分別獨自規劃現象。因此，政府社會福利在制度建制的同時，我們不能忽略身心障礙者，有關經濟保障各項補助之整體架構，以及相關措施間之協調配合關係。目前我國的身心障礙者經濟保障制度，呈現多元且不一致現象。除了已實施低收入身心障礙

者生活補助、中低收入戶身心障礙者生活補助，普及式身心障礙者津貼(台北市)外，尚有遍及教養、醫療、教育、就業、交通等各式各樣二十餘種類補助。同時，另規劃中國民年金制度，尚有重殘以上身心障礙年金給付，重殘以上身心障礙津貼等等。在目前整體經濟環境不好，資源不易大幅擴張的狀況下，提高障礙資源使用的效率性和公平性顯得非常重要。

社會保險之障礙給付，身心障礙者生活補助及身心障礙者津貼三者，其功能均與所得保障之確保相關連。但其所發揮的功能，所扮演的角色，截然不同。障礙給付重在「預防貧窮」；身心障礙者生活補助，重在「救助貧窮」。因此，二者之間具有功能的替代與銜接的效果。屬於社會津貼性質之身心障礙者津貼，其保障的功能與「貧窮」的預防或消除，較無直接明顯的關係。我們知道，「津貼」的本質為「補償」(屬於一種結構性的差異調整)，其性質視為「權利」。換言之，其較類似社會保險，其擁有權，不可被剝奪。社會保險之保險給付，為一種「繳費」而獲得的「權利」；社會津貼則因「身分(體)結構差異」而獲得「權利」，二種制度並存，不相衝突。其與社會救助之銜接，在於領取身心障礙津貼，當津貼併入所得計算之後，而其家庭經濟狀況仍在貧窮線以下者，則以社會救助措施補其不足。

失能老人及身心障礙者為社會中弱勢的一群，需要有長期照顧的多元化服務，及基本生活保障的經濟安全措施。就殘盟所熟悉的「身心障礙者」而言，其平均餘命較一般人短，經濟生活較一般人窘困

等情況。因此身心障礙者依其障礙情況發生，會較一般人多出醫療、教育、復健、照顧及輔具製作等費用之支出。若試著將各項補助加以簡併合一，在目前情況並不很恰當。就此而言，本文主張多元化的保障體系。其次，有關生存權保障的各項現金給付，考量之背景因素並不相同。因此，對身心障礙者而言，基本工资作為社會救助各項給付加總上限之規範並不合理。換言之，不同財務補助均有其特殊之考量。惟，各項現金給付之合理水準為何？例如，年齡是否會影響生活費用等因素，將來可進一步再探討。

由於身心障礙者津貼，與身心障礙者所得稅申報特別扣除額之規範，其在財務給付性質上非常相近。我們知道，稅式支出與津貼發放了重複之嫌外，同時就資源配置公平性而言，有明顯的負面效果（尤其是稅式支出部分）。因此，如能將此部分資源（稅額扣抵）移往弱勢者生存權的保障，則更能提高身障者資源配置的公平性與效率性，此乃本文的主張。惟，有關身心障礙特別扣除額規定行之多年，主要目的在彌補因為障礙所額外支出的費用，以保障身心障礙者適當的生活品質。因此，就政治面與財政面可行性考量，本文建議短期而言，維持原狀，並將稅式支出改為定額扣抵較為恰當。

（本文作者：王正為國立中正大學社會福利研究所教授；周麗芳為國立政治大學財政系教授；曾蕃寬為國立中正大學社會福利研究所博士班研究生）

### 參考書目：

- 內政部統計處 一九九六 中華民國八十三年臺灣地區殘障者生活狀況調查報告
- 內政部統計處、行政院衛生署、行政院勞工委員會 二〇〇一 中華民國八十九年臺灣地區身心障礙者生活需求調查報告（社會福利服務篇）
- 王國羽 一九九六 國民年金制度殘障者經濟生活保障的選擇與給付方式之研究，內政部委託研究報告
- 柯木興 二〇〇〇 社會保險，台北：中國社會保險學會
- 孫健忠 一九九七 「社會津貼實施經驗的反省：以敬老津貼為例」，社會政策與社會工作學刊，第一卷第一期
- 殘障聯盟 一九九九 一個遺忘身心障礙者的國民年金制度