

我國社會救助法的平議

李鍾元

前言

我國「社會救助法」於民國六十九年制定公布，內容分爲八章共二十七條。包括受救助的對象、實施的範圍、給付的方式、救助的實施等等；同時載明救助費用要在政府預算中編列，救助工作要由專業人員來推行，還注意到要與其他有關法規配合；尤其能配合時代的潮流，以積極性的福利服務精神，取代了消極性的慈善救濟觀念，不失爲劃時代的舉措。推行了十七年後，因環境的改變，現實的需要，於八十六年予以修訂，除將救助設施改名爲社會救助機構外，並增列「罰則」一章，同時將內文增加到四十六條。較六十九年所制訂之內容，當更周延、更詳實。不過，由於八十三年七月三十日公布的「社會福利政策綱領」中，僅有兩項並不具體宣示性的條文，以致在內容上只是將原來的條文予以充實，對於不遵守救

助法所訂規定者，添加處罰，其餘並無任何開創性、前瞻性的內涵。

修訂法規與原法規之比較

第一章總則

◎將第四條對低收入者的定義以具體的指標明示，「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，由省(市)政府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訂定，並報中央主管機關備查。」以減少紛爭。

◎增訂第五條，規定家庭總收入應計算人口的範圍有三：「一、直系血親。但子女已入贅或出嫁且無扶養能力可資證明者，得不計算。二、同一戶籍共同生活之旁系血親及負扶養義務之親屬。三、綜合所得稅列入扶養親屬寬減額之納稅義務人。」

◎增列第六條，規定：「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。」

◎增列第八條，規定：「依本法或其他法令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。」

◎增訂第九條，規定受社會救助者有三種情況，主管機關應停止其社會救助，並追回其領取之補助：「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。」

第二章生活扶助

第二章生活扶助

◎增列第十二條，規定低收入戶中有年滿六十五歲者、懷胎滿六個月者以及領有身心障礙手冊者，主管機關得依其原領取現金給付之金額，增加百分之二十至四十之補助。

◎增列第十六條，「各級政府得視實際需要及財力，對低收入戶提供下列特殊項目救助及服務：一、產婦及嬰兒營養補助。二、托兒補助。三、教育補助。四、租金補助或平價住宅借住。五、房屋修繕補助。六、喪葬補助。七、在宅服務。八、生育補助。九、其他必要之救助與服務。」

◎增列第十七條，為遊民所訂，規定：「警察機關發現無家可歸之遊民，除其他法律另有規定外，應通知社政機關(單位)共同處

理，並查明其身分及協助護送前往社會救助機構收容；其身分經查明者，立即通知其家屬。」第二項並規定：「有關遊民之收容輔導辦法，由省(市)政府定之。」

第三章醫療補助配合全民健保之施行，修訂了兩個條文。

◎第十八條(原十一條)刪除第二款，「救助設施所收容之傷、病患者。」原第十三條改列第十八條第二項。

◎增列第十九條，說明：「低收入戶參加全民健康保險之保險費，由各級政府編列預算補助。」

第四章急難救助

◎第二十一條(原十四條)擴大了急難救助的範圍及條件，共列三款：「一、戶內人口死亡無力殮葬者。二、戶內人口遭受意外傷害致生活陷於困境者。三、負家庭主要生計責任者，罹患重病、失業、失蹤、入營服役、入獄服刑或其他原因無法工作，致生活陷於困境者。」

◎增列第二十二條，規定：「流落外地，缺乏車資返鄉者，當地主管機關得依其申請酌予救助。」

第五章災害救助

◎第二十六條(原第十八條)第一項增列一款：「設立臨時災害收容場所。」

第六章章名由「救助設施」改為「社會救助機構」，並增加了四條條文，修訂了兩個條文。

補助機關得追回補助款。」第二項：「依前項規定增置之財產，應列入機構財產管理，以供查核。」

第七章救助經費未曾增加，僅作文字之修改。

◎增訂了第二十九條對私立社會救助機構設置的規範：「設立私立社會救助機構，應申請當地主管機關許可。經許可設立者，應於三個月內辦理財團法人登記；其有正當理由者，得申請主管機關核准延期三個月。」第二項規定：「前項申請許可後，應層報中央主管機關備查。」對社會救助機構設置的條件，在增訂之第三十條

增訂第八章罰則，共有六個條文。

中明定之：「社會救助機構之規模、面積、設施、人員配置等設立標準，由中央主管機關定之。」第二項並規定：「社會救助機構之獎勵辦法，由各級主管機關定之。」

◎第三十八條第一項「社會救助機構違反第二十九條第一項規定者，處新臺幣六萬元以上六十萬元以下罰鍰；其經限期辦理申請許可或財團法人登記，逾期仍不辦理者，得連續處罰之，並公告其名稱，且得令其停辦。」第二項「依前項規定令其停辦而拒不遵守者，再處新臺幣十萬元以上六十萬元以下罰鍰。」

◎對社會救助機構補助、監督及評鑑也增訂了第三十一條，第一項是：「主管機關對社會救助機構應予補助、監督及評鑑。」第二項是：「社會救助機構辦理不善或違反原許可設立標準或依前項評鑑結果應予改善者，主管機關應通知其限期改善。」

◎第三十九條第一項「私立社會救助機構經主管機關依第三十一條第二項規定，通知限期改善，逾期不改善者，得令其停辦。」第二項：「依前項規定令其停辦而拒不遵守者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。並得按次連續處罰。」

◎對社會救助機構的設限，也增訂了三條條文；第三十二條：「社會救助機構非有正當理由，不得拒絕主管機關依本法之委託收容。」第三十三條：「社會救助機構應接受主管機關派員對其設備、帳冊、紀錄之檢查。」第三十五條第一項：「社會救助機構接受政府補助者，應依規定用途使用之，並詳細列帳；其有違反者，

◎第四十條：「私立社會救助機構停辦或決議解散時，主管機關對於該機構收容之人應即予以適當之安置，社會救助機構應予接受；不予接受者，強制實施之，並處以新臺幣六萬元以上六十萬元以下罰鍰。」

受政府補助者，應依規定用途使用之，並詳細列帳；其有違反者，

◎第四十一條：「私立社會救助機構違反第三十二條或第三十三條規定者，主管機關得處以新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰

受政府補助者，應依規定用途使用之，並詳細列帳；其有違反者，

受政府補助者，應依規定用途使用之，並詳細列帳；其有違反者，

受政府補助者，應依規定用途使用之，並詳細列帳；其有違反者，

受政府補助者，應依規定用途使用之，並詳細列帳；其有違反者，

受政府補助者，應依規定用途使用之，並詳細列帳；其有違反者，

受政府補助者，應依規定用途使用之，並詳細列帳；其有違反者，

受政府補助者，應依規定用途使用之，並詳細列帳；其有違反者，

受政府補助者，應依規定用途使用之，並詳細列帳；其有違反者，

受政府補助者，應依規定用途使用之，並詳細列帳；其有違反者，

受政府補助者，應依規定用途使用之，並詳細列帳；其有違反者，

受政府補助者，應依規定用途使用之，並詳細列帳；其有違反者，

受政府補助者，應依規定用途使用之，並詳細列帳；其有違反者，

受政府補助者，應依規定用途使用之，並詳細列帳；其有違反者，

受政府補助者，應依規定用途使用之，並詳細列帳；其有違反者，

受政府補助者，應依規定用途使用之，並詳細列帳；其有違反者，

受政府補助者，應依規定用途使用之，並詳細列帳；其有違反者，

受政府補助者，應依規定用途使用之，並詳細列帳；其有違反者，

受政府補助者，應依規定用途使用之，並詳細列帳；其有違反者，

受政府補助者，應依規定用途使用之，並詳細列帳；其有違反者，

受政府補助者，應依規定用途使用之，並詳細列帳；其有違反者，

受政府補助者，應依規定用途使用之，並詳細列帳；其有違反者，

受政府補助者，應依規定用途使用之，並詳細列帳；其有違反者，

受政府補助者，應依規定用途使用之，並詳細列帳；其有違反者，

受政府補助者，應依規定用途使用之，並詳細列帳；其有違反者，

緩，並得令其限期改善，逾期不改善者，得撤銷其許可。」

◎第四十二條：「依本法應受處罰者，除依本法處罰外，其有犯罪嫌疑者，應移送司法機關處理。」第四十三條：「依本法所處之罰鍰，經限期繳納，逾期未繳納者，移送法院強制執行。」

第九章（原第八章）附則增訂第四十四條，條文是：「依本法請領各項現金給付或補助之權利，不得扣押、讓與或供擔保。」

綜觀之以上所述，可知我國所訂之社會救助法有兩個特點：第一，救助的項目與救助的對象周延而廣泛。我國社會救助一向注意救貧與救災，而救貧工作中更注重急難救助與醫療服務；所以本法的救助項目包括了生活扶助、醫療補助、急難救助與災害救助四大項，使不幸與貧病者，都能獲得合理的生活與應有的社會與經濟地位。第二，救助工作重視專業服務及全民責任。社會救助工作不同於傳統的救濟事業，必須要有受過專業訓練的人員參與，才能提高服務品質，解決不幸與貧病者的問題，滿足他們的需要。至於不幸與貧病者形成的原因，可能是整個社會環境所造成，因此對於他們的服務，也應由全民共同負責，才能真正解決他們的困境。本法第三十四條及三十七條之內容，就包涵了此一精神，更符合了世界的潮流。

現行法規修訂之方向

不過嚴格來看，本法仍脫離不了救濟的作法，更因社會福利政策中沒有具體的規範，以致仍有商榷的地方，僅提舉犖大者，作為未來修法之參考，並就教於方家。

一、樹立自立更生的觀念——我國社會救助法第一條說明「為照顧低收入及救助遭受急難或災害者，並協助其自立。」是其立法的宗旨。然而在整個法條中都是照顧的內容，而無協助其自立的內涵。社會福利與社會工作的主要精神就是要被照顧者自己釣魚吃，而不是送魚給他吃。因此未來修訂應增列條文，建立被照顧者積極自力更生的措施。

二、落實社會福利社區化的政策——我國目前社會福利的推行政策是各項福利服務應落實於社區，以符合接受福利服務者的實際需要，也節省機關收容的設備與人事費。其實更是世界社會福利「去機構化」服務的趨勢。然而在整個法條中都是照顧的內容，幾乎都是家庭補助與機關收容。因此未來修訂應增列條文，將社會救助措施與社區相結合，以配合我國當前社會福利推行的政策。

三、建立以家庭為中心的服務精神——行政院於八十三年公布「社會福利政策綱領」，其中基本原則第三項強調社會福利的推行建構以家庭為中心。而社會救助法的內容似乎仍以政府及民間為主，沒有提到家庭的責任與義務。因此未來修訂應增列條文，本此一政

策加強家庭照顧責任，一方面符合政策的精神，一方面強化我國家庭倫理道德規範，更要改變事事都要仰賴政府的偏差觀念。

四、配合行政組織的變遷確立主管機構——國發會後政府決定精簡政府組織中省政府層級，因此省政府已有其名而無其實，而社會救助法中省政府仍為社會救助主管機關。並負責訂定最低生活費的標準依照收入差別訂定等級，醫療給付項目、方式及標準亦由省政府訂定之，事實上已完全由中央政府處理。因此必須立即修訂這些條文，執行時才能名實相符，更不致有違法的現象。

五、推行多元的救助措施——潮流在變、時代在變、環境也在變，需要照顧的國人及災害的狀況也有所改變，甚至救助的方法更要推陳出新。才能符合低收入戶及遭受災害人們的需要。因此未來修訂應增列條文，應擴大社會救助的範圍，建立多元化的措施，講求方法的更新，另外更要建立「地球村」的觀念，促使各國間相互援助的精神，也就是說社會救助中也應增列接受外援與援外的條文。

六、減少縣市間救助標準訂定之差異——社會救助中規定生活補助現金給付得依收入之差別訂定等級，同時對最低生活費之標準由地方政府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訂定之。結果造成低收入戶向高標準地區集中，其實台灣地區幅員不大，標準最好一致，尤其不能以最低工資作為依

據，不符社會正義。因此未來修訂救助法時應刪除或修訂這些條文。

七、強化災害救助的機制——一般說來社會福利起源於救貧事業，而我國除了救貧之外，還包括救荒，因為從史書中記載，我國是一個災荒頻仍的國家。風災、旱災、水災、震災；，尤其在台灣地震與颱風隨時都可能發生，而社會救助法中對於災害救助有三個條文，且只注意事後消極性的處理，因此未來修訂應增列條文，以建立事前積極性的防範與輔導遭受災害，家園的重建機制。

八、恢復社會福利基金制度的運作——民國五十三年政府推行土地政策，徵收土地增值稅，在先總統蔣公的指示下言明都市土地增值稅的徵收，不是為增加政府稅收，而是在取之於社會用之於社會。因之將是項稅收建立社會福利基金制度，推行「民生主義現階段社會政策」，嘉惠全體國人。其中最大優點不受政府預算制度的牽制，只要發生災變，就可以靈活運用是項經費，從事救助與照顧措施。但是目前已將其列入國庫，每年均須編列預算支付，影響運作至大，其他社會福利法中還提及是項基金，而社會救助法中最需要是項經費，卻隻字未提，因此政府應恢復是項制度，使社會救助工作發揮其應有的功能。

以上八項芻蕘之見，僅供政府參考，並祈方家指正。
(本文作者現任大學入學考試中心副主任)