

積極性社會救助體系之規劃

楊孝滢

雖然我們國家頒佈實施的社會救助法，在總則第一條就有「為照顧低收入及救助遭受急難或災害者，並協助其自立，特制定本法」的條文，「協助其自立」就是一種積極性社會救助的規劃模式，甚至在實際運作「消滅貧窮」的具體計畫、小康計畫、安康計畫，均以自強戶稱低收入戶，其要求低收入自立自強的理念應是十分明確的，但深入檢測社會救助法整體條文，從第二條將社會救助分生活扶助、醫療補助，急難救助和災害救助，以至其他條文的主管機關，專責人員，低收入標準，甚至於停止社會救助之作爲，均未能將社會救助法中協助其自立作明確的設計和規劃，以致於社會救助法通過後，社會救助之人數並沒隨著社會救助的自立自強輔導策略而遞減，反而隨著經濟發展速率，產業結構之變異，失業率之提昇，職業災害之增加和自然及人爲災害的增加，家庭結構之變異和家庭功能之衰退，低收入人口反而有逐年增加的趨勢，尤其像面臨九二一震災，颱風的天災人禍，世界經濟的衰退，台灣經濟蕭條，經濟成長率成爲負數，失業率創造新高，貧富差距持續擴大的型態下，低收入人數迅速增加，社會救助成爲政府社會福利重大的

負擔，就是以內政部統計處統計自民國八十四年底到民國八十八年底的資料，台灣低收入戶數和人數最近幾年來均有增加，從表一資料顯示，台灣地區、台北市、高雄市自八十四年底至八十八年底總戶數，總人口數，低收入戶數及比率如表一所示。

從表一資料充分顯示，台灣地區低收入戶從民國八十四年的四八二九九戶增加到八十八

表一 台灣地區、台北市、高雄市總戶數、總人口數、低收入戶及人數、低收入戶數及比率之統計資料
(民國84年底至88年底)

年底別及地區別	總戶數	總人口數	低收入戶數	百分率	低收入人數	百分率
84年度	5819155	21357431	48299	0.83	115330	0.54
85年度	6021783	21525433	49379	0.82	116237	0.54
86年度	6204343	21742815	49635	0.80	115236	0.53
87年度	6369768	21928591	54780	0.86	124993	0.57
88年度	6532466	22092387	58139	0.89	136973	0.62
台北市88年底	879156	2641312	8704	0.99	19810	0.75
高雄市88年底	485011	1475505	6111	1.26	18591	0.95

年底爲五八一三九戶，五年來增加已達一萬戶，而百分率也從百分之〇·八三增加至百分之〇·八九，低收入戶總人數也從民國八十四年的一一五三三〇人增加到一三六九七三人，增加近二萬二千人之多，比率也從百分之〇·五四增加至百分之〇·六二，而在大都會地區的台北市、高雄市，低收入戶數和低收入人數要比其他縣市更多，在八十八年底，台北市低收入戶爲八七〇四戶，比率爲百分之〇·九，低收入人數爲一九八一〇人，比率爲百分之〇·七五。高雄市低收入戶數爲六一一一戶，佔百分之二·二六，低收入人數爲八五九一人，佔百分之〇·九五。一種積極性社會救助體系必須有效建構，否則低收入戶和人數不斷擴充，社會救助負擔愈重，必定會對其他社會福利措施發生排擠作用，更影響社會整體和經濟發展。

表二 臺閩地區辦理社會救助低收入戶生活扶助

年底別及地區別	總計				家庭生活補助			
	人次	結構比	金額(千元)	結構比	人次	結構比	金額(千元)	結構比
84年	1692461	100.00	2,885,079	100.00	467715	100.00	2,104,068	72.93
85年	1780016	100.00	3,064,355	100.00	481464	100.00	1,946,120	63.51
86年	1826089	100.00	3,250,097	100.00	542086	100.00	2,060,297	63.20
87年	1659441	100.00	3,440,883	100.00	533151	100.00	2,150,341	62.48
88年	1864651	100.00	3,703,544	100.00	570654	100.00	2,340,027	63.18
臺北市	873208	100.00	964,043	100.00	35533	100.00	373,954	38.79
高雄市	116910	100.00	271,018	100.00	88430	100.00	183,976	67.88

表三 臺閩地區辦理社會救助低收入戶生活扶助

年底別及地區別	就學生活補助				以工代賑			
	人次	結構比	金額(千元)	結構比	人次	結構比	金額(千元)	結構比
84年	692	0.04	4,880	0.17	972242	57.45	558,379	19.35
85年	81426	4.58	339,537	11.08	962854	54.09	594,339	19.40
86年	85023	4.56	356,971	10.95	925165	50.66	805,830	18.58
87年	103221	6.22	433,049	12.58	763456	46.01	617,435	17.94
88年	118272	6.34	499,525	13.49	923984	49.55	593,067	16.01
臺北市	1624	0.17	35,425	3.67	913379	93.85	455,010	47.20
高雄市	16641	14.23	66,564	24.56	228	0.20	4,755	1.75

二〇八八人數，支出爲九六四〇四三千元，高雄市共有一一六九一〇人次，共有二七二〇一八千元，充分顯示社會救助中家庭生活扶助成爲社會福利一重大的負擔。

而在現行社會救助體系中，較爲積極性的社會救助爲就學生活補助，以工代賑、和子女教育補助，以支出金額而言，在八十八

就是以社會救助最重要之低收入戶生活扶助，內政部統計處八十四年之統計，共有一六九二四六一人次，而至八十八年則有一八六四六五七人數，增加了二十萬人次之多，而金額八十四年爲二八八五〇七九千元，到八十八年則有三七〇三五四四千元，增加近八十多億元之多，而佔百分之六十以上的家庭生活補助爲二三四〇〇二七千元，與八十四年比較，增加二十四億支出。台北市在八十八年底收入生活補助共有九七三

年，就學生生活補助為四九九五二五千元，佔百分之一三·四九，以工代賑為五九三〇六七，百分之一六·〇一，子女教育補助為八一九七八千元，百分之二·二一，台北市就學生活補助為三五四二五千元，佔百分之三·六七，以工代賑為四五五〇一〇元，佔百分之四七·二〇，子女教育補助為六四六七九千元，佔百分之六·七一，但高雄市以工代賑為四七五五千元，佔百分之一·七五，就學生活補助佔百分之二四·五

表四 臺灣地區辦理社會救助低收入戶生活扶助

年底別 及地區別	子女教育補助				節日(緊急)			
	人次	結構比	金額(千元)	結構比	人次	結構比	金額(千元)	結構比
84年	10411	0.62	14,884	0.52	241401	14.26	202,858	7.03
85年	11161	0.63	18,946	0.62	243101	13.86	165,413	5.40
86年	8755	0.46	33,822	1.04	265060	14.62	203,178	6.23
87年	11191	0.67	41,775	1.21	248422	14.97	198,283	5.70
88年	11883	0.84	81,978	2.21	239864	12.86	188,949	5.10
臺北市	2953	0.30	64,679	6.71	19719	2.03	34,976	3.63
高雄市	6818	5.83	13,361	4.93	4793	4.10	2,362	0.87

六為六六五六四千元。子女教育補助為一三三六一千元，佔百分之四·九三。顯示各地方政府對社會救助重點工作各有不同。有建立全國性積極性社會救助體系的必要性，方能明確落實社會救助法中「協助其自立」的立法宗旨。

尤其低收入認定標準和低收入認證的調查，不但必須花費龐大

的人力和財力資源，尤其認證調查精確性亦受到質疑，甚至於在低收入戶在認證調查後被取消低收入家庭生活補助時，時常有低收入戶委託各級民意代表對直轄市和各縣市政府社政機關施壓，甚至於受人情關說而有不公平、非正義的情事，不但增加社會救助支出，亦與立法要旨協助其自立之本意相違背，甚至於有人認定社會救助為其權益，為持續得到家庭生活扶助，以工代賑或其他形式補助，反而停滯低收入戶向上提昇，並成為社會永久的負擔，增加社會救助的支出，成為社會福利體制的空洞，就是以最精確所得稅資料作為低收入戶查證的依據，仍有退漏稅和兩年稅負資料的差距，造成不公平和非正義社會救助給付的事實，仍需要徹底加以解決的。

積極性社會救助體系之建制必須依據以下幾個準則，才能確實落實社會救助法協助其自立的立法準則：

1. 中央政府社會福利決策機關必須從速修法，將社會救助法協助其自立立法要旨作明確條文的制定，就像過去小康和安康計畫以消滅貧窮為推展計畫之重點工作，貫徹執行。社會救助法成為積極性、發展性和投資性社會救助法。

2. 積極性社會救助體系之建制必須徹底改變社會救助，甚至於整個社會福利是政府的職責，或認定社會福利是政府的一項德政，一項向民眾訴求的選舉承諾，為了實現競選承諾，在全國經濟蕭條，高失業率，負經濟成長，政府財務窘境，百業不振的型態，仍要編列數百億的老人生活津貼值得商榷。或民眾認定社會救助、社會福利是本身一項權利，一日接受救助一生就接受救助，一天享受

社會福利就一生享受社會福利，社會救助是自助人助，社會福利除享受權利亦必須負擔責任，社會保險更是具有風險分散，責任分擔的特質，有了這種正確的認知，包括政府和全體社會大眾，積極性社會救助體系才有建制的可能性。

3. 積極性社會救助體系之建制必須充分結合現有政府和民間的資源，甚至於充分認知以社會福利尤其是社會救助體系而言，政府的資源無論是人力和財力資源均有其限制，而民間的人力和財力資源才是無限的，尤其積極性社會救助體系必須有專業社會工作人員的專業支持和協助，更需要建制完整已深入整個台灣地區民間社會工作專業機構的參與。

4. 積極性社會救助體系之建制必須在短期和長程改變低收入戶家庭份子的就業型態，災害救助、急難救助、生活扶助、以工代賑僅是社會救助體系之中救急的作為，積極性社會救助體系必須徹底改變傳統社會福利思想之中「救急不救窮」的觀念，積極性社會救助體系就是在於「救窮」，亦即是協助低收入自立，脫離貧窮，消滅貧窮，積極性社會救助體系必須與就業安全體制的職業訓練和就業服務充分結合，除非這些低收入戶的家庭成員年齡已在六十五歲以上已達實際退休年齡，任何接受災害救助、急難救助、生活扶助，以工代賑的低收入者，在救急期間結束後，必須接受專業輔導進入救窮階段，接受社會救助者在享受社會救助權利時，有責任參與職業訓練工作，創造另一就業階段，改變低收入家庭就業型態，並在職業訓練期間結束後，接受就業服務機關之輔導充分就業，以

增加家庭收入，改變低收入戶的收入結構，脫離貧窮，也脫離社會救助體系。

而以長程計畫而言，就是在於低收入戶子女教育培育計畫，除就學生活補助或子女教育補助外，更要積極協助子女作為教育輔導措施，以專業社會工作人員並結合志願社會工作者，從國小、國中、高中，一直到大學學業為止，均有完整的教育培育計畫，使所有低收入戶的子女均能完成大學學業，成為低收入戶徹底脫離貧窮，更積極成為自立自主並能回饋社會一般社會的家庭，積極性社會救助體制有救窮計畫才能徹底改變依賴政府生活補助，以及依賴粗放性以工代賑的消極心態。

基於以上四項準則，我國社會救助法必須作徹底的修法，將「協助其自立」必須明確條文化，增加低收入者有責任接受職業訓練之條文，而在職業訓練後，亦必須有強制就業的條文。以達到協助其自主脫離貧窮的救窮的最終目標，自然政府就業安全體制，必須有效配合建制適合於低收入者不同年齡層的職業訓練，以及最適當的就業體制。

世界展望會為台灣地區原住民，無論是在原住民原居住地區或是遷移至大都都會或都市地區，均有完整的輔導體系，尤其是世界展望會基督教宗色彩與絕大多數原住民宗教信仰相同，深得原住民信任和信賴，直轄市各縣市政府的社政單位，尤其是偏遠的山地鄉或是都會地區邊陲地區，實在應該與世界展望會簽約，將原住民低收入戶的輔導工作完全交由世界展望會全面負責，這種政府支援所

有社會救助費用，而低收入戶輔導工作完全由民間負責的公設民營、公家監督，民間執行的方式，尤其在像世界展望會已有完整社會工作人員專業體制的型態下最為恰當。世界展望會不僅在台灣地區擁有聲望，甚至已有世界性的知名度，將原住民低收入戶輔導工作交由世界展望會全權執行，應有其可行性，其方向亦具正確性。

世界展望會在接受政府全權委託後，應該將接受社會救助低收入戶列冊管理，除由社會工作人員持續查察外，由民間經營可免除民意代表關說，確保其客觀性、正確性和權威性。並在低收入戶在接受急難救助、災害救助和生活扶助以及其他形式的社會救助的同時，由世界展望會社會工作人員替原住民低收入戶家庭做好其家庭生涯規劃，包括低收入戶成人們的職業訓練計畫，未成年子女教育輔導計畫，協助低收入戶改變其家庭就業型態，以及提昇家庭經濟水準，以達到脫離貧窮，協助其自立救窮的最終目標，而未成年子女教育投資，更是低收入戶脫離貧窮的必要手段，世界展望會在政府社會救助經費的支援下，對低收入戶子女教育輔導，由國小、國中、高中以至大學畢業後，輔導其就業為止，將協助其自立和救窮工作作徹底的解決。如政府能充分授權，結合民間和政府資料，應是積極性社會救助體制最理想的規劃模式，必能使原住民無論在原住民原居地或是遷移至都市之原住民均能完全脫離貧窮成為自立自強的一般家庭，永遠脫離貧窮不再成為社會救助依賴人口。

在台灣另有民間的專業社會福利機構，專門以低收入家庭為其主要協助、扶助和輔導的對象，那就是中華兒童及家庭扶助基金會

（簡稱CCE），在過去數十年來已是台灣地區最主要、最專業和極具社會公信力的社會福利機構，中華兒童及家庭扶助基金會不僅有完整的基金會體制，台北市、高雄市兩個直轄市，以及台灣地區各主要縣市中華兒童及家庭扶助基金會均設有各地家庭扶助中心，並在直轄市及各縣家庭扶助中心分別成立扶幼委員會，以整合招地區內的社區資源，尤其中華兒童及家庭扶助基金會在國家通過社會工作師法前早就貫徹實施專業社會工作人員體制強化對兒童和少年輔導工作，尤其是教育生涯規劃更是該基金會各地家庭扶助中心的主體工作，這種專業的民間社會福利機構如在社會救助法中，由政府充分授權直轄市及各縣市，成為積極性社會救助體系公設民營的主體建構，並以合約方式，將社會救助業務中家庭生活扶助，就學生活扶助以及子女教育補助完全委託各地家庭中心經辦，則必能發揮社會救助積極性之效應，除建冊列管作為深入調查之功效外，家庭生活扶助之效能亦能擴充，尤其是子女教育生涯規劃更是該基金會主體之工作，如能將教育生涯擴充至大學程度，將低收入戶子女教育規劃提昇至大學以上，其效能必能倍增，而社會救助更具積極性和投資性，也更能落實到完全救窮協助其自立的宗旨上。

總之，建立積極性社會救助體系有實質之必要性，這就在政策決策者之一念之間。

（本文作者現任東吳大學社會學系教授兼文學院院長）