

## 社會救助政策決定的取向

本社

社會救助(Social assistance)又稱為公共扶助。相對於私人的扶養關係，社會救助是基於政府(公家)保障人民基本生活的職責，對於老弱殘廢、無力生活及受非常災害者，給予適當的扶持與救助。因而社會救助通常被列為基本國策，成為社會安全的重要環節。

在國際間，自從一九七〇年代石油危機引發經濟不景氣及失業增多之後，社會救助再度受到重視，各國乃相繼研訂新的救助政策，以對抗新的貧窮問題。以英美的最近發展而言，英國首相柴契爾(Thatcher)於一九七九年起執政十一年，嚴訂社會救助資格，以遏止窮人依賴；美國總統柯林頓(Clinton)於一九九六年簽署「個人責任和工作機會協調法案」(The Personal Responsibility and Work Reconciliation Act)，使工作成為個人的一種義務和接受救助的條件。

在臺灣地區，受到全球化經濟發展的影響，加上民國八十八年發生「九二一震災」，使得高失業及新貧窮的問題逐漸浮上檯面，各級政府亦先後訂定一些新的救助政策以資因應。例如內政部配合「災後重建計畫綱領」之生活重建計畫，擬定「社會救助及福利服務計畫」；臺北市規劃「個人發展帳戶」，以協助低收入戶脫離貧窮困境；高雄市推動「低收入戶第二代希望工程脫貧方案」。

基本上，社會救助是地方行政，社會保險是中央行政。尤其臺灣自民國八十八年一月實施地方制度法之後，直轄市及縣市政府為地方自治團體，其自治事項包括公益慈善事業及社會救助。換言之，地方政府對於社會救助事項，除遵照全國一致之規定外，尚可依據地方需求而制定因地制宜的救助政策，並負政策規劃及行政執行責任。因此，以下提出社會救助政策決定的取向，藉供參酌：

### 一、兼顧「安貧」與「脫貧」目的

我國社會救助法第一條開宗明義指出：為照顧低收入及救助遭受急難或災害者，並協助其自立，特定本法。由此可知，社會救助的目的，在消極面是「安貧」，以保障低收入者的基本生活；在積極面則是「脫貧」，以協助低收入者及早脫離貧窮困境。因此，社會救助政策的決定，必須兼顧「安貧」與「脫貧」兩方面的措施，除依據社會救助法規提供現金或實務的救助外，尚應針對低收入戶中有工作能力者，積極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。

### 二、重視「工作福利」的策略

致貧的原因是多元的，失業是其中主因之一，而長期失業可能造成持續貧窮。各國對於失業者的協助，除失業給付外，在社會救助方面也有失業救助、受訓補助或創業扶助等配合措施，但是有些因失業而淪為低收入者，寧願接受救助而不願意尋找工作，以致成為福利依賴者。先進國家為對抗這種不工作的窮人，祭出「工作福利」(workwelfare)的策略，對於願意工作的受助者提供托兒服務或醫療照護等服務，對於不願工作的受助者則減少其補助金額或取消資格。前述美國的「個人責任和工作機會協調法案」就是「工作福利」的範例，而法國於一九八八年實施的「社會安置最低收入法案」，也規定受助者必須接受重新安置，包括積極覓職，接受有助於自立的支持性服務。這種策略值得社會救助

政策決定時加以重視。

### 三、推廣「財產形成」的理念

相對於「不工作的窮人」(non-working poor)，還有一種是「工作的窮人」(working poor)，也就是辛苦工作卻無法脫離貧窮深淵。這可能由於食之者眾，生之者寡，入不敷出；也可能如同俗話所言：不會計算一世窮。針對這種難以從工作所得上脫離貧窮的現象，先進國家提出一種「財產形成」(asset accumulation) 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。前述臺北市的「家庭發展帳戶」就是一種「財產形成」的方案，以鼓勵低收入戶參與理財規劃，並由民間團體提供相對基金，協助受助者在助人助之下逐步走向經濟自立，堪稱是一種創新的社會救助政策取向。

### 四、避免「社會排除」的效應

在學理上，貧窮並不一定個人懶惰的結果，可能是市場結構所造成的。但是在政府的立場，歐美國家早先有貧窮文化的論辯，甚至以「低下階層」(underclass) 的概念來探討某些特定族群的貧窮問題，因而產生社會排除 (social exclusion) 的現象。事實上，保障人民的生存權、工作權、財產權，是政府的責任，不應有種族、性別、年齡、階級、黨派之分。所以有關社會救助政策的決定，仍應留意中高齡失業者、女性單親及少數民族的經濟問題和就業機會，而不應輕忽或排除其社會參與及接受救助的機會。

### 五、取法「小康計畫」的精神

在全球化聲浪中，對於社會救助政策的決定，固然不能無視於先進國家的發展動向，以資借鏡，但

是社會救助政策仍應審視本土的需求。以目前臺灣情況而言，經濟成長由快速轉趨緩慢，就業市場由活絡轉趨衰退，人民也有節儉過日子的省悟。對照民國六〇年代，為加速經濟發展，臺灣省推展「小康計畫」，臺北市推展「安康計畫」，由政府結合民間力量，積極輔導低收入者改善生活環境，增進謀生能力，頗有績效，並令人感念。即使當時的「客廳即工廠」、「小康農場」、「小康商店」等措施，或許不盡合乎時宜，但其積極脫貧的精神，仍可供當今社會救助政策決定取法。

#### 六、落實「福利社區化」措施

福利社區化是世界趨勢，內政部亦於民國八十五年十一月頒行「推動社會福利社區化實施要點」，並於八十七年起在蘇澳鎮、三重市、秀水鄉等十餘地區進行實驗，已獲具體成果，目前仍有若干縣市及鄉鎮持續推動中。推究福利社區化的目的，乃在結合政府、企業、非營利組織及非正式等資源，為社區內的低收入戶、兒童、老人等弱勢者提供救助及福利服務。今後有關社會救助政策的決定，允宜結合政府與民間力量，落實福利社區化的措施。

總之，在新的世紀裡，社會救助政策決定的取向，不但要參酌歐美的策略，也要承續既有的基礎，庶幾達成照顧國民，並促其自立自強的目的。