

社會救助制度的新思考

孫健忠

壹、前言

社會救助(social Assistance)是社會安全制度中紓緩貧窮的策略之一，其目的在提供經濟弱勢國民最基本的經濟安全保障，因此社會救助又被視為扮演「安全網」(safety net)的角色，也就是使國民的基本生活水準不致低於該網之下。社會救助在屬性上為「選擇式服務」(selective service)，亦即受助者的資格必須經由「財力調查」(means-test)來認定，因此含有恥辱烙印(stigma)。至於社會救助的財源則完全由政府租稅支應，屬於非納費的方案(non-contributory scheme)。

就社會福利制度發展的觀察，社會救助起源的歷史悠久，早期的濟貧工作是各國社會福利的主體，而各國社會福利服務的發展也由此展開。惟隨著社會的變遷，對貧窮問題與貧民的看法出現不同的觀點，因而整體對抗貧窮的政策與個別社會救助的措施均受到影響。第二次世界大戰後，福利國家的理念與

起，社會福利的諸多措施以普及式的服務為主，因此當時有很多人預測，社會救助此種選擇式的服務角色將大幅縮減。然而，一九七〇年代後，隨著福利國家危機的出現與新保守主義觀點的提出，政府的擴張角色面臨挑戰與反省，相對的，選擇式服務的重要性又再度被彰顯。在此情況之下，社會救助的發展也出現了新的契機。

就我國而言，社會救助政策由早期遵循民國三十二年社會救濟法的規定，以至六十一年臺灣省小康計畫與臺北市安康計畫的實施，及至六十九年社會救助法的制定與八十六年社會救助法的修正，使得我國社會救助制度在政府遷臺的五十餘年，有相當大的成長（孫健忠、民八十四、民八十八）。雖然如此，由於社會救助工作的複雜性與變動性，在執行的過程中，包括救助對象的決定、救助給付的提供與救助行政的運作仍出現許多問題值得檢討。本文的目的係就此三方面的問題作探討，並提出新的思考建議，以使我國社會救助制度在新的世紀能扮演發展性的角色。雖然社會救助的對象包括低收入者、遭受急難者與遭受災害者，惟本文的內容以低收入者為主體。

貳、救助對象的問題與思考

社會救助首要的工作為對象的決定，就學理而言，此涉及到需求與資源的計算，換言之，當資源不足以滿足需求時，就成為扶助的對象。惟在實務的運作上，就相當的複雜。雖然社會救助法第四條規定：「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。」但在實際執行時影響社會救助對象判定的因素包括最低生活費用、扶養責任、工作能力人口的認定、所得的認定、動產的認定與不動產的認定等。

一、最低生活費用

最低生活費用的界定即是所謂的貧窮線(poverty line)，我國對於貧窮線的規定歷經相當多的演變。新修定的社會救助法將原省、市不同的界定統一為全國一致性的標準，在第四條第二項中規定：「最低生活費用，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消費支出百分之六十訂定。」雖然相較以前，有相當大的進展，但在現況運作時有下列問題的出現：

(一)未考慮到地域之間的差異：目前最低生活費用的界定

雖有統一訂定的標準，但是除臺北市與高雄市外，臺灣省是採齊一的標準，但是二十一縣市的生活條件差異甚大，因此以單一的省標準，會忽略到各縣、市政府的差異。依八十九年度臺灣省的最低生活費用的標準為七五九八元，但二十一縣市若各自依照該標準計算，其最低費用的金額在九二五八元(臺中市)與五八三七元(澎湖縣)之間。在此情況下，臺灣省的最低生活費用未能反映各縣、市實際的生活狀況。

(二)未考量人口中的特殊需求：現今最低生活費用的計算僅考量申請對象的一般需求，而對於人口中因其特性所衍生出來的特殊需求並未納入考量，而是以進入低收入戶門檻後以加給付的方式納入考量。此種作法導致有特殊需求者因其特殊需求在事先不予計算，因而可能成為棄卻人口，無法進入救助名單的不公平情事。

(三)最低生活費用判準的意義降低：就我國目前的社會救助對象而言，一方面是採取非分類原則(non-categorical approach)，凡是所得低於最低生活費用標準的家戶均可申請，但一方面又針對兒童、少年、身心障礙者、老人有所謂分類救助(categorical approach)，而在界定此分類救助時，有以最低生活費用一·五倍以下認定，有以二倍以下，有以二·五倍以下認定。此種標準的不一致，一方面形成救助對象類別的複雜，另一方面也降低最低生活費用成為判準的功能。

誠然最低生活費用的訂定含有決策者主觀的考量，但是必

須要能反映實際的生活狀況。換言之，社會中的弱勢需要照顧的人口必須能進入救助的名單。對於前述問題，我們有如下之思考建議：

(一)最低生活費用的訂定考慮地區的差異：我國社會救助制度中關於貧窮線的訂定歷經多次的演變，新修正的社會救助法中以最近一年平均消費支出的百分之六十認定，雖然仍有爭議，但是已較以前為寬鬆。然而，正如前述，臺灣省在計算最低生活費用時係採均一的標準，各地區之間的差異未納入考量。雖然這在行政上較為方便，但卻未能反映真實的生活狀況。現階段既已精省，可將臺灣省二十一縣、市劃分為若干等級，使最低生活費用能將地區之間的差異因素納入考量。

(二)不同的人口需求應有不同的考量：在計算人口的需求時，除了一般需求的考量外，尚要將個人的特殊需求納入考量。我國目前的作法是在其後以加給的方式增加給付，但是在申請之初並未計算在內，因而形成進不來門檻的不公平情事。正確的作法應該是在需求計算時將申請者的特殊需求一併納入考量，如此可將目前低收入戶以及以身分為對象等中低收入戶合併為單一對象。此外，現行省、市低收入戶的類別亦可一併取消。在此情況下，社會救助的對象完全以其資源與需求為考量，當資源不足以滿足需求時，就是受助的對象。

(三)擴大社會救助的人口群：社會救助的對象人口群除了低收入人口外，對於特定事故需求者亦可考慮扶助，此時特殊

需求的照顧可以在最低生活費用的數倍之內，採所得調查或資產調查的方式。此時特定的需求應以風險或事故為主要考慮，如同德國的「特殊情況救助」(special circumstances assistance)，其係以事故為主，而非以人口群區分 (Eardley et al., 1986)。在此情況下，我國社會救助制度呈現雙二元體制，其一是以低收入人口群為範圍；其二是以特定事故為主體，對象並不僅以低收入者為主，並放寬到一般中低收入者。

二、扶養責任

社會救助在計算資源時其單位為何相當的重要。依據社會救助法的規定，家庭總收入應計算人口範圍包括：(1)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。(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。惟此認定在實施時產生諸多的困擾，茲分別說明如下：

(一)子女扶養責任甚難確實執行：子女的資源依法規必須與父母合併申報，但是子女分戶後很難查定，以致有子女逃避責任的情事。此外，合併計算會形成服務的困難，因為有需求的父母可能因資源合併計算後，無法合於資格。在實務上，有些縣市完全依法規執行，導致需求的老人無法得到照顧；而有些縣市則可由村里長切結子女不扶養的事實後給予扶助，但是對

子女亦無後續追償的行動。因此，社會救助行政人員在作法上亦出現不一致的情事。

(二) 兒子與女兒在扶養責任上的不公平：社會救助法中規定女兒出嫁無扶養能力，可免列計，但在實際操作層面，往往爲了行政的方便，出嫁女兒均未納入計算。此種作法一方面規避了女兒的責任，一方面也造成對兒子的不公平。也就是取決子女是否計算資源的並非是能力，而是性別。

(三) 執行上出現諸多其他的困擾：婦女喪偶或離婚後返回父母家居住，依據法規必須與父母合併計算，因而不符合資格，形成與父母居住要受到懲罰的現象。在實務上，有些縣市採取寬容的作法，即不完全排除其救助的資格，但給與降款（類）的處理。另外，成年之身心障礙者，其無工作能力，若要申請低收入戶必須與父母合併申報，而這又涉及到兄弟姊妹之間的資源是否要一併納入計算的問題。現有的作法是成年身心障礙者必須與父母合併申報，若合於資格，則單列身心障礙者一人，父母排除在外，因爲父母有其他子女扶養。但是若他們均在同一戶籍，又引起兄弟姊妹資源是否要合併計算的困擾。

關於扶養責任最早可追溯到濟貧法時對於親屬責任的規定 (Friedlander & Aple, 1980)。這個爭議就社會救助的發展而言也歷經相當多的討論，此涉及到個人、家庭與社會責任的分工。一般而言，單位的認定可從生活關係或責任關係兩方面考

量。以實際情況而言，計算單位有四種選擇：其一以個人爲單位，此爲純粹個人主義的考量；其二爲以家庭 (Family) 爲單位，特別是指以血緣關係核心家庭爲主；其三爲家戶 (household) 的觀念，以共同生活的人爲主；其四爲血緣關係與共同生活均納入計算，而此時血緣的關係不僅有可能擴及至三代，亦包含其他的旁系血親在內。就我國的現況而言，戶內人口的範圍相當的廣泛，顯然擴大了親屬責任的認定，此舉一方面導致前述執行的困擾，也造成由於資源擴大的計算，而使得需要照顧者被排除在外。面臨社會環境的變化，扶養責任應有下列的調整：

(一) 將直系血親修正爲父母與子女之間，亦即以核心家庭爲單位：現行基於文化傳統，不僅規定父母與子女之間的相互扶助責任，亦涉及到祖父母與孫子女的扶助責任。惟此種三代責任的考量在執行上衍生諸多的困擾。建議僅規範父母與子女之間的責任。此外，鑒於國民年金制度即將實施，老年人均有年金保障，漸形成獨立的經濟單位，因此若子女已獨力成家，可逐步考慮免於列入計算單位。

(二) 戶內人口除了前述父母與子女間的扶養責任外，現行法條規定同一戶籍或共同生活之旁系血親及負扶養義務之親屬均納入，其所涵蓋的範圍甚大，建議將「或」改爲「且」字，即同一戶籍且共同生活者始列入考量。此外，社會救助法中將綜合所得稅列入扶養親屬寬減額之納稅義務人亦予納入計算，此

用意係在防止非前述兩者身分者因減免稅收圖利，因而認定既然是列為扶養親屬寬減額的對象，當然就有扶養義務。事實上，此種寬減額金額僅是象徵性的意義，實質效果並不大，且係個人節稅選擇的運用，也限定申報對象，此種防弊心態有些太過，建議予以廢除。

(三)政府扶助優先，事後追償：由於親屬原則的運用，固然規範了親屬責任，但若父母或子女不負擔義務時，則政府基於保障生存權的原則，應依實際情況予以補助，事後再採追償措施向扶養義務者求償，而非採取不予救助的作法。

(四)增列例外條款，明確規範：如前述的建議，社會救助家庭總收入的計算係以核心家庭成員為範圍，該等成員雖分戶，亦合併計算；此外，同一戶籍且共同生活之親屬亦包含在內。然而，由於在實務中有些特定的情況，亦可考慮有例外條款，如成年的障礙者、喪偶或離異返回父母家居住的女兒等。為了防止行政裁量權的不一致，這些例外條款應有明確的規定。

三、工作能力人口的認定

依據社會救助法施行細則中的規定，有所謂工作能力人口與無工作能力人口的認定，在實務作法上，省（市）政府對於非屬無工作能力人口均有逕行認定薪資的規定。至於無工作能力人口在現行施行細則中有明確的規定，包括：大學校院博士

班、空中大學及空中專科進修補習學校以外之在學學生；身心障礙致不能工作者；罹患嚴重傷、病，必須三個月以上之治療或療養者；照顧罹患嚴重傷、病需要三個月以上治療或療養之共同生活或受扶養親屬，致不能工作者；獨自扶養十二歲以下之血親卑親屬者；婦女懷胎六個月以上至分娩後二個月內者；其他經省（市）、縣（市）主管機關認定者。此次的修訂，雖然對無工作能力的認定放寬，但是在執行時仍面臨一些問題：

(一)子法有逾越母法之嫌：社會救助法施行細則第九條工作能力人口的認定，其目的在解釋母法第十五條中若具有工作能力應接受職業訓練、就業服務、創業輔導或以工代賑等方式輔助其自立。雖然省（市）在各自查定辦法或調查辦法中有對工作能力人口而無固定工作者逕行認定薪資的規定，但社會救助法中並無此法源。若就此而言，子法實有逾越母法之嫌。

(二)執行認定的諸多困擾：首先，身心障礙者致無工作能力可免列入工作能力人口，但在實際執行時，多採從寬的認定，申請者只要持有身心障礙者手冊，未考慮其身心障礙者類別與程度均予以列入。其次，此次的修訂將原來無工作能力的年齡規定調高，導致原本屬於無工作能力的長者，此次不屬於無工作能力人口，而逕行認定薪資的結果，導致其不合乎低收入戶資格或降款的情事。另外，此次修訂將專科以上及博士班以下學生視為無工作能力人口，算是一大突破，但在執行時，也引起行政人員認為是否寬鬆的質疑。

(三) 形成雙重的嵌制：在社會救助法第十五條中已有規定，有工作能力者不願接受訓練或輔導，或接受訓練、輔導不願工作者，不予扶助。既然已有此事後懲罰的規定，實無必要在入口處設置攔阻。

工作能力人口的認定主旨係在強調工作倫理，藉此排除有工作能力而不工作者的申請資格。此種規定有如早期濟貧法時期，將救助對象區分為「值得幫助的貧者」(deserving poor)與「不值得幫助的貧者」(undeserving poor)的規定。依現行辦法，除非是無工作能力人口，否則雖無薪資，亦要逕行認定薪資，此種事先排除的設計，將影響到申請者的資格。就某種程度而言，也等於將失業人口排除在外。然而，社會救助法已有受助者必須接受輔導就業及參加職訓，否則不予以給付的規定。換言之，事後既已有懲罰的規定，實不必在事先也設限，形成雙層規制。此外，無工作能力人口的認定已逐漸由嚴格趨於寬鬆；易言之，絕大多數的未就業人口已被涵蓋在內。在此情況下，工作能力人口逕行認定薪資的規定應予以取消，而以實際薪資之有無列入財力調查計算。換言之，工作能力人口的認定在學理與實務方面並沒有很堅強的論證基礎，反而有違社會救助安全網及我國憲法中對國民生存權的保障，因而予以取消是適當的作法。

四、所得的認定

社會救助在資源的計算時，所得的認定必須與實際的情況相符合。就現況而言，目前所出現的主要有三個問題：其一，所得的認定為財力調查的基礎，必須有賴完整的租稅資料以為查證。由於一般在進行調查時為每年四月，因此社政單位所得到的稅捐資料是前二年的資料，在認定上會出現困擾情事。其二，由於在薪資的認定上為了防止申請人短報的情事，因此參考主計處所編印的各行各業的薪資標準認定，但同一職種，可能因地區之別，而有薪資之不同，因而會出現低估及高估的情事。其三，目前的薪資所得為全額計算，此可能會阻礙工作的誘因。

社會救助財力調查的時間現已改正為十月作調查，則較可掌握上一年的資料。雖然如此，針對上述的問題，可有如下的思考：

(一) 在掌握資料時為了預防有福利濫用或弊病的出現，能掌握愈新的資料愈好，但是社會救助應是現況的掌握，因此如就以前的薪資資料認定會產生爭議。為了對申請者的權益保障，可以其後的納稅資料作為查核，若有明顯低報或不屬實的情況，則有罰則的規定，換言之，以現況作依據，再採取事後查證的方式是可行的作法。

(二) 由於許多工作者雖有薪資，但缺乏明確的薪資資料，為了防止這些人低報薪資，因而依行政院主計處所規定各行各業

最低薪資的認定，惟因其係採全國平均值計算，難免有低估及高估的情形。針對此，可依地區別有不同的加權。

(三)訂定所得免納入計算的金額：爲了增進低收入者工作的誘因，可以參考其他先進國家的例子訂定若干所得免納入計算的規定(disregarded)。

五、動產的規定

社會救助在計算資源時，除了所得的規定外，尚包括存款與投資等動產的規定。目前在執行時，出現兩方面的問題：

(一)存款是否要納入計算所引起的問題：由於低收入戶每月有生活補助，另外老年人尚有中低收入戶老人生活津貼，因此若老年人每月未花費全部的津貼，其節省下來或是儲蓄，就有一筆存款額，而現今只要有儲蓄存款就列入所得計算，因而會影響到老年人不符一款的規定，形成儲蓄反而是一種懲罰的效應。另外，爲了防止存款被調查得知影響資格，因而申請者存款之間有轉移情事，對於行政人員而言不易掌握。

(二)社會救助法施行細則第五條規定：「依本法第十條申請生活扶助者，其家庭總收入以外之財產總額超過省（市）主管機關公告之當年度一定金額者，不予扶助。」據此，臺北市在解讀此條文的意義爲在計算低收入戶時應完全以所得決定，申請者雖擁有存款與不動產等，只是不合於生活扶助的資格而

已，仍可以享有社會救助的其他給付。此種解讀，形成「高存款，低所得」仍符合社會救助照顧對象的矛盾情事。

社會救助的目的是在協助經濟的弱勢者，因此其資源必須在一定的標準之下才是扶助的對象。若僅以所得來認定，而完全不考慮存款，不合乎正義原則。同樣的若是把有存款的部分完全列入所得計算，而未有任何免除的規定，亦不合理，因爲這樣等同於懲罰儲蓄。在此情況下，有如下的建議：

(一)應有存款的上限額度，易言之，若存款超過一定的上限額度應不具備申請低收入戶的資格，此在法規中應明文規定。

(二)基於對儲蓄的認可，應規定存款在一定金額內可免於納入所得計算；其後，對於超過的部分，則應依照存款額及利率計算其利息收入，納入所得計算以求公允。

六、不動產的規定

關於不動產的規定，特別是指土地及房屋。根據社會救助施行細則的規定，如前所述，除臺北市外，臺灣省及高雄市均規定若土地及房屋價格超過一定金額將不合乎低收入戶資格。惟此規定，在實際執行時卻有困擾，此包括兩方面的問題：

(一)申請者所擁有土地若是在偏遠地區，土地雖有價值，但卻無法處理。另外如土地持分問題，祖產不能變賣等問題都會影響到申請者的資格，但實際上申請者本身可能確屬生活困難。

(二)低收入者若是居住的地方是於高價位地區，雖是自己居

住，但仍符合低收入戶資格是否合宜，也值得討論。

基於社會救助為保障經濟弱勢者的原則，因此不動產的資源必須納入計算。對於上述問題，可有兩方面的思考：

(一)當申請者土地或房屋價值超過一定金額或適宜居住空間時，應不屬於低收入者，因此應不符合低收入戶資格。換言之，不動產的總值不能高於一定的標準。

(二)若土地本身因持分或遺產不能變賣，而其居住的房屋為自住，則為了保障其生存權，政府當然應予以照顧，但是為了符合公平原則，則政府對於接受救助者之房屋及土地應擁有一定的權利。

參、救助給付的問題與思考

社會救助法第一條規定：「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。」因此，社會救助給付的目的方面在使低收入者生活可以得到照顧，一方面在使低收入者能儘快的脫離貧窮。前者可稱為安貧，後者為脫貧。茲就兩者所出現的問題與思考分別說明如下：

一、在安貧部分

社會救助的安貧部分旨在提供低收入者適當與公平的照

顧，就現況而言，有下列的問題：

(一)給付之間呈現不公平性：就目前而言，給付的給與因不同的類別而不同，在同一類別之內採取均等給付的給與。此種方式使得低收入戶在類別之間雖然資源差異甚少，但卻形成給付差異甚大的情事，相當的不公平。甚且，在生活補助方面，除第一款低收入戶以全家人口對象，全數核發外，其餘第二款、三款低收入戶，或以戶為核發單位或不予核發，理由欠明，對低收入民眾照顧，亦未盡公平（陳琇惠，民八十六）。另外，由於各區域之間財政狀況不一，在給付項目與給付水準方面仍有差異的情況，有違地域公平的原則（孫健忠，民八十八）。

(二)現金給付與實物給付之間缺乏連結：由於給付的措施除了現金的扶助外，尚包括許多實務給付以及福利服務，因此其附加效果相當可觀。在此情況下，會形成貧窮陷阱的現象，亦即低收入戶寧願申領給付而不願意工作的福利依賴情事。

(三)給付的充足性在項目之間不一致：此指社會救助的給付是否能使低收入者維持基本的生存保障。以現況而言，對於低收入老人的給付金額已相當足夠，甚且被認為稍嫌過高，但另一方面兒童生活扶助的金額以及高中職以上學生的生活補助則被認為太低。

針對前述問題，有如下的思考：

(一)給付的計算應採取差額給付的方式：給付的金額為資源不足以滿足其需求之數，此法一方面可以處理前述的問題，一

方面也可避免各類人口群之間給付高與低、多與少之間的爭議。此外，低收入戶之間的等級也可以因而取消。爲了達成區域公平的原則，中央政府應規範齊一必要的給付項目及給付水準，地方財政不足之處，由中央政府提供補助。

(二)現金給付與實物給付之間達成均衡：對於低收入戶而言，除了現金給付外，尚包括許多實物給付。基本上，生活扶助中現金的給付金額所包括的項目爲何，而其未包括的爲何必須作一釐清。若生活扶助中的金額已涵蓋的項目，則不必在實物給付中另行設計。相對的，若實物給付爲必要，則在其現金給付金額中應有所調整。換言之，各種給付方式之間應有互補增強的效果，而非重複累加的效果。

(三)給付應有充足性：爲了強調工作倫理，社會救助法第八條規定：「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。」此規定有如早期「劣等待遇原則」(principle of less eligibility)的重現。由於社會救助必須依據需求來作回應，若其需求較高，則不得超過基本工資不具意義，此外，由於前述的建議已提出個別需求考量及差額給付的原則，因此不得超過基本工資的規定應予以取消。

二、在脫貧部分

此指社會救助的給付措施是否能協助低收入者脫離貧窮，若就此而言，其效果並不理想。根據陳正峰(民八十七)對嘉義縣的研究，在民國七十六年至八十五年間共有二五八個家戶曾經結束一段貧窮歷程而脫離，其中以「兒女長大」這項方式脫離的比例最多，有一三七個。然而，對於子女長大而脫貧也不能有太樂觀的想像，因修正前的社會救助法中的工作能力條款規定滿十六歲未就學或是十八歲以上即被視爲有工作能力，而不論有無實際工作，即被認定有收入。此外，因找到薪水高的工作而脫離低收入的家戶很少，不超過所有脫離家戶的七%。因爲資產增加而脫貧，大都是被查獲有土地、有存款、發現田產、獲得農保金、分到遺產、被拿去報稅人頭等，但沒有一項是明顯的來自工作能力改善，或是找到更好的工作等依賴自己的能力而脫離的低收入者。

針對目前政府脫貧的措施，有下列的問題：其一，就業服務難以推動，其原因包括低收入者參與職業訓練的意願不高、以工代賑實施的效果不理想、地區缺乏就業工作的機會等。其二，爲了達成有效的脫貧，個案輔導工作是相當重要的工作，但限於社工人力的不足，因此個案輔導工作並未能實施。

針對協助低收入戶脫貧，新的思考包括：

(一)積極的給予自立誘因：欲協助低收入戶脫貧，主要是經由教育與就業兩個積極措施。在教育方面，雖然目前有提供低收入戶子女就學的免學雜費，另外，對於高中職以上學生另有

生活補助，但是對於低收入子女學生的發展性補助則闕如。因此，除了教育的免費外，另外的優惠措施可多思考，如給予進修的補助。在就業方面，雖然有以工代賑措施，低收入戶參與以工代賑的薪資可免列入計算，以給予其鼓勵，但是若低收入戶出外就業則沒有此誘因。在此情況下，出現不一致的情形。爲了鼓勵低收入戶就業，除參加以工代賑外，其他的就業亦應給予誘因。除了一定的金額可免列入所得計算外，可再設計租稅的優惠。

(二)強化社會工作專業服務：民眾參與職業訓練意願不高，對就業服務未有動機，此有賴社會工作專業服務的介入，增強低收入者就業意願，並利用個案管理的方式，與就業部門合作，協助低收入者就業，或是協助創業。至於低收入戶參加職訓或就業的相關配套措施，亦應一併考慮。

(三)給予脫貧緩衝期：爲了使低收入戶脫貧的效果能夠彰顯，並能迅速的累積資產，可以仿照臺灣省推動小康計畫時「自強戶」的規定，亦即給予低收入戶三年的緩衝期，使其在三年內仍可以享受原來福利的給付，以協助其累積財產。

肆、救助行政的問題與思考

社會救助的行政影響到服務的成效，此包括中央與地方的權責、執行部門的分工與配合以及調查行政作業等。茲分別說

明如下：

一、中央與地方的權責

中央與地方的關係主要涉及權責與財務兩方面議題。就權責而言，目前中央政府負責政策的研擬，而地方政府則負責執行之責；在財務方面，則是由中央與地方政府共同負責。以現今而言，最主要的問題爲地方政府面臨財源的困難，一方面是中央對地方政府的補助經費並沒有一定的比例，且因方案而不同。再方面則是地方政府財政能力不是很好，因而連社會救助法中規定地方自辦的項目都因沒有財源而無法舉辦，地方政府因而批評中央政府在政策制定時未考量到地方的能力。

針對這些問題，有如下的新思考：

(一)中央政府規範共同的給付項目及給付水準：社會救助爲政府對國民生存權的保障，其給付項目與給付水準可分爲全國一致性的與地方因地制宜的兩個部分。中央政府應規範全國一致性的給付項目及給付水準，至於其他可因地制宜，由地方政府依其權責辦理。

(二)社會救助的財源應有明確的規定：社會救助的經費有賴政府的租稅支應，至於經費的負擔通常由中央政府與地方政府共同分擔。就我國而言，中央政府對於全國一致性的給付項目應明確訂定對地方政府的補助比例，同時此補助比例，應依地

方財政（地方自有財源的比例）與低收入人口的多寡（低收入戶人口率）的狀況，分級給予不同的補助標準。至於地方政府自創的社會救助項目與增加的給付水準則以自籌為主，但地方政府可向中央申請補助。

二、執行部門的分工與配合

就執行部門分工與配合而言，目前出現三方面主要的問題。首先，社會救助的給付除了現金外，尚涉及福利服務的提供，而縱然是現金，由於低收入戶的對象「身分」原因，因而又分屬不同的業務單位主管，形成社會救助業務因分散不同的科（課）（股）而缺乏統合。其次，社會救助的業務並非單獨的社政部門可完成，尚涉及到教育、衛生、勞工與住宅等部門，惟由於專業本位主義，各部門亦缺乏良好的協調合作，進而影響到服務的整體成效。此外，除了政府外，民間團體的力量充沛，但政府與民間目前合作的關係並未建立，使得資源無法作有效的整合。

針對這些問題，可有如下的思考：

(一) 地方政府應設置單獨主管社會救助的業務單位：就我國現況而言，仍有許多縣市政府未有社會救助主管單位的設置，甚至是由合作行政單位來主責的奇特現象。爲了增進社會救助行政的效率與效能，地方政府應設置單獨主管社會救助的單位。此外，所有財力調查給付，特別是現金給付部分應集中於該單位統籌規劃辦理。至於社會救助人口群有涉及到其他各福利單位的部份，亦應有連繫協調的機制。

(二) 社政單位與其他各部門應有協調與合作的機制：社會救

助對受助者的服務是多面向的，涉及到教育、衛生、勞工、住宅等部門。因此，社會救助服務的成效不是社政單位本身可獨立完成，而必須有賴與上述部門的合作。然而，各部門均有其機構的利益與本位主義，以致合作雖是必要，卻經常遭遇到困境。在此情況下，機構的首長實有必要積極的參與協調各部門的工作，或者成立社會救助委員會以爲諮詢。

(三) 政府與民間資源的整合：社會救助雖是政府的責任，但民間的資源卻是相當的充沛，可以補政府之不足之處。由於政府的社會救助受限於法規，有時無法對需求者提供照顧，民間的資源即可適時介入。雖然，民間部門有其自身的服務使命，但政府單位平時就必須多與民間聯繫與接觸，並讓其有參與決策的機會，使政府與民間爲建設性的夥伴關係。

三、調查行政作業

依社會救助法的規定，低收入戶的調查作業包括申請時的初查及複查、平時訪問與年度調查等三項。初查係由村里幹事進行，再由縣市社會主管單位作複查。惟社政單位反映村里幹事進行初查時常因人情關係，未能確實。社政人員也由於本身人力的不夠，因而平時無能力作訪查，換言之，低收入戶一旦取得資格後，因無法瞭解其間的變動情形，而自然在下一查期間內符合資格。此外，民代的關心也形成調查人員的困擾。在申訴制度方面，現今我國雖可向主管機構申訴，若不服可再訴願，但卻沒有完整清楚的流程，且缺乏第三者公正客觀人員的參與。

針對這些問題，有如下的思考：

(一)社會救助的調查回歸由社政系統負責；地方政府的鄉鎮公所應成立社會課，配置專門的社會福利人員作調查，村里幹事可以作轉介的工作。社會福利人員並應作定期訪查，瞭解受助者的變動情形。社會福利人員初查後，再由縣市府社政單位作複查及抽查的工作。

(二)社會救助的行政裁量應有一致的標準；社會救助調查雖然有法規為依據，但因要考慮到個別需求，因此賦予行政人員裁量權，但是由於未有統一的規定，以致各行政區甚或各縣市之間在運用時多有不同，以致產生標準不一致的情況。因此，社會救助應有一裁量標準，使得申請者的權益不致因而受損。

(三)建立公正客觀的申訴制度：在調查行政或給付行政中對於申請者的權益受到侵害或申請者有異議時，應建立公正客觀的申訴制度。此外，政府應充分的協助申請者瞭解申訴的訊息及管道。

伍、結語

社會救助所處理的是貧窮問題，也是對抗貧窮的一個策略。然而，我們不可能期待社會救助相當於反貧政策。換言之，社會救助必須與其他社會安全策略、經濟政策、就業政策甚至財稅政策等配合。惟就社會救助本身而言，我國社會救助政策的執行在救助的對象、給付的提供與行政的體系等方面仍有可以改進的空間。對於這些問題，本文嘗試提出新的思考，希望對社會救助制度的建構有所裨益。

誠然，社會救助的本質有許多的矛盾。由於社會救助為單方面的資源轉移，因此社會救助在運作的過程當中有社會控制的意涵在內。換言之，社會救助在設計的過程當中，一方面希望對受助者提供協助，但又惟恐此種協助會導致福利的依賴，甚或侵犯到社會價值。由前述我國社會救助制度問題的探討，我們可以發現現行作法較傾向於社會控制的觀點大於社會需求的滿足。新的社會救助政策應以社會需求的滿足為主，而社會控制為輔；另外，在邁向新世紀時，我們也希望社會救助政策能拋棄原先補救的思考走向發展的觀點。

(本文作者現任臺北大學社會工作學系副教授)

◎參考書目：

- 陳正峰 民八十七 貧窮的落入、持續與脫離：以嘉義縣低收入戶為例 中正大學社會福利研究所碩士論文
- 陳琇惠 民八十六 社會救助 郭靜晃等編著「社會問題與適應」臺北揚智 頁三三七—三五四
- 孫健忠 民八十四 臺灣地區社會救助政策發展之研究 臺北時英出版社
- 孫健忠 民八十八 我國社會救助制度發展之研究 內政部委託研究報告
- Eardley, T. et al.(1986), Social Assistance in OECD Countries: Country Report. London: HMSO.
- Friedlander, W.A. & Apte, R.Z.(1980), Introduction to Social Welfare. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.