

# 跨世紀我國社會救助的展望

李鍾元

## 引言

社會救助是社會安全制度中重要的一個環節，係对生活遭遇困難的個人或家庭提供適時的幫助，以維持其最基本的生活水準，並協助其自立自強。由於社會救助具有補充社會保險的不足，同時還具有保障國民生存權之功能，因此世界各國都非常重視。

我國歷代災荒頻仍，貧富差距又大，因此朝廷主要施政項目之一，就是社會救助。民國成立，也將賑恤、救濟、慈善，列為政府內政工作之首要業務。不過因內憂外患，僅維持傳統而無創新。迨遷台後，與先進國家接觸頻繁，引進了現代社會救助的理念，民國五十四年行政院公布「民生主義現階段社會政策」，將社會救助列為七大福利措施之一；內容共有五條，包括：改善救濟設施、擴展院外救濟、辦理免費醫療、實施傷殘重建、修訂救助法規等。一般說來，此一政策被公認為是政府歷年來最完善之社會政策。雖然民國八十三年八月行政院又公布了「社會福利政策綱領」，在實施要

領中僅提出「建立社會救助完整體系」，該有那些政策內容，隻字未提。九二一震災發生，救助措施一日數變，中央與地方政府互動不良，政府與民間意見不合，外國來台協助救災友人與救災負責人看法不同，官員與媒體記者發生爭執等等，我們可以用一個「亂」字來形容；其實就是因為沒有一個完備的「社會救助政策」所造成的。因此在即將邁入二十一世紀的我國，應該有一個完備的社會救助政策，以滿足人民的需要，並建立完備的社會安全制度，增進人民的生活與幸福。

## 壹、我國社會救助現況分析與檢討

自政府遷台後，對社會救助措施已有長足的進步，惟與先進國家相較，我國目前社會救助的各項措施，仍有待加強。尤其在社會救助的各項措施上，步調不一，違背了社會救助工作的基本原則，包括：

## 一、低收入戶等級劃分與名稱不同

(一) 臺灣省將低收入戶劃分為三級：第一級稱為「低收入戶第一款」，其條件是全家人口均無工作能力、無收益及恆產，非靠救助無法生活者。第二級稱為「低收入戶第二款」，其條件是全家人口中有工作能力者未超過總人口數三分之一，其家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用三分之二者。第三級稱為「低收入戶第三款」，其條件是全家人口中有工作能力者未超過總人口數三分之一，其家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用者。

(二) 臺北市將低收入戶劃分為五級：第一級稱為「第○類」，其條件是全戶均無收入者（消費性支出之○%）。第二級稱為「第一類」，其條件是全戶平均每人每月總收入大於○元，小於等於一九〇七元者（消費性支出之○%至一〇%）。第三級稱為「第二類」，其條件是全戶每人每月總收入大於一九〇七元，小於等於七六二九元者（消費性支出之一〇%至四〇%）。第四級稱為「第三類」，其條件是全戶每人每月總收入大於七六二九元，小於等於一〇四九〇元者（消費性支出之四〇%至五十五%）。第五級稱為「第四類」，其條件是全戶每人每月總收入大於一〇四九〇元，小於等於一一四四三元者（消費性支出之五十五%至六〇%）。

(三) 高雄市將低收入戶劃分為三級：第一級稱為「第一類」，其條件是全家人口均無工作能力、無收益及恆產，非靠救助無法生

活者。第二級稱為「第二類」，其條件是全家人口中有工作能力者未超過總人口數三分之一，其家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用三分之二者。第三級稱為「第三類」，其條件是全家人口中有工作能力者未超過總人口數三分之一，其家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用者。

(四) 福建省（金門縣、連江縣）將低收入戶劃分為三級：第一級稱為「第一款」，其條件是全家人口均無工作能力、無收益及恆產，非靠救助無法生活者。第二級稱為「第二款」，其條件是全家人口中有工作能力者未超過總人口數三分之一，其家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用三分之二者。第三級稱為「第三款」，其條件是全家總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用者。

由上述資料顯示臺灣省、臺北市、高雄市、福建省兩個縣對低收入戶的名稱都不相同，條件也互異，雖然因各地生活狀況不一，然而在分類與名稱上應該統一。

## 二、部分無工作能力認定標準易生爭議

目前社會救助法施行細則第九條針對社會救助法第十五條第一項中有工作能力者的詮釋，係指十六歲以上未滿六十五歲之人口；同時對此一年齡組的人口，如果有下列情形之一者，就不得視為是「有工作能力者」：(一) 大學院校博士班、空中大學及空中專科進修補習學校以外之在學學生，(二) 身心障礙致不能工作者，(三) 罹患嚴重

傷、病，必須三個月以上之治療或療養者，(四)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，(五)獨自扶養十二歲以下之血親卑親屬者，(六)婦女懷胎六個月以上至分娩後二個月內者，(七)其他經直轄市、縣(市)主管機關認定者。其中第(一)、(五)、(七)項就有爭議，第(一)項中就讀大學及碩士班的學生不一定比身心障礙有工作者的收入低，卻可視為是無工作能力者；第(五)項中如獨自扶養十二歲以下之收養卑親屬，是否也可以視為是無工作能力者。至於第(七)項由主管機關認定，更容易發生質疑，造成工作人員之困擾。其他有時間性的條文，承辦人是否能隨時調整其有無工作能力之身分，也有商榷的餘地。

### 三、低收入計算方式和標準省市各異

我國「社會救助法」第四條第一項規定：低收入戶係指家庭總收入平均分配至家人口，每人每月在最低生活費用標準以下者。第二項補充說明：前項所稱最低生活標準，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。因而使省(市)政府所訂最低生活費用的計算方式和標準，產生差異。這種做法，好處是可以因地制宜，符合地方實際狀況而不致僵化；缺點則會形成一國多制，使人民權益受損。

其次，省(市)政府現行計算方式與標準亦不盡合理，生活補助費用不同。臺灣省、臺北市、高雄市及福建省對各級低收入戶的

生活補助費，差異很大。謹分述如左：

#### (一) 臺灣省：

##### 1. 低收入戶第一款：

(1) 戶內人口每人每月七千一百元。

(2) 六十五歲以上老人每人每月領取中低收入老人生活津貼六千元。

(3) 身心障礙者，每增加一口中重度以上者，增發六千元生活補助費；輕度者則增發三千元生活補助費。

##### 2. 低收入戶第二款：

(1) 每戶每月四千元。

(2) 六十五歲以上老人每人每月領取中低收入老人生活津貼六千元。

(3) 身心障礙者，每增加一口中重度以上者，增發六千元生活補助費；輕度者則增發三千元生活補助費。

(4) 十五歲以下兒童每人每月加發一千八百元。

##### 3. 低收入戶第三款：

(1) 六十五歲以上老人每人每月領取中低收入老人生活津貼六千元。

(2) 身心障礙者，每增加一口中重度以上者，增發六千元生活補助費；輕度者則增發三千元生活補助費。

(3) 十五歲以下兒童每人每月加發一千八百元。

#### (二) 臺北市

1. 第○類：

(1) 戶內人口每人每月一萬一千六百二十五元，第三口(含)以上領八千七百一十九元(一一六二五〇·七五)。

(2) 六十五歲以上老人每人每月領取中低收入老人生活津貼六千元。

(3) 身心障礙者，每增加一口中重度以上者，增發六千元生活補助費；輕度者則增發三千元生活補助費。

2. 第一類：

(1) 戶內人口每人每月八千九百五十元。

(2) 六十五歲以上老人每人每月領取中低收入老人生活津貼六千元。

(3) 身心障礙者，每增加一口中重度以上者，增發六千元生活補助費；輕度者則增發三千元生活補助費。

3. 第二類：

(1) 每戶每月四千八百一十三元。

(2) 六十五歲以上老人每人每月領取中低收入老人生活津貼六千元。

(3) 身心障礙者，每增加一口中重度以上者，增發六千元生活補助費；輕度者則增發三千元生活補助費。

(4) 十八歲以下兒童或青少年每人每月增發五千八百一十三元。但領有身心障礙者生活補助費，不再加發。

4. 第三類：

(1) 六十五歲以上老人每人每月領取中低收入老人生活津貼六千元。

(2) 身心障礙者，每增加一口中重度以上者，增發六千元生活補助費；輕度者則增發三千元生活補助費。

(3) 十八歲以下兒童或青少年每人每月增發五千二百五十八元。但領有身心障礙者生活補助費，不再加發。

5. 第四類：

(1) 六十五歲以上老人每人每月領取中低收入老人生活津貼六千元。

(2) 身心障礙者，每增加一口中重度以上者，增發六千元生活補助費；輕度者則增發三千元生活補助費。

(3) 十八歲以下兒童或青少年每人每月增發一千元。但領有身心障礙者生活補助費，不再加發。

(三) 高雄市

1. 第一類：

(1) 戶內人口每人每月八千八百二十八元。

(2) 六十五歲以上老人每人每月領取中低收入老人生活津貼六千元。

(3) 身心障礙者，每增加一口中重度以上者，增發六千元生活補助費；輕度者則增發三千元生活補助費。

2. 第二類：

(1) 每戶每月四千元。



(2)六十五歲以上老人每人每月領取中低收入老人生活津貼六千元。

(3)身心障礙者，每增加一口中重度以上者，增發六千元生活補助費；輕度者則增發三千元生活補助費。

(4)十五歲以下兒童或青少年每人每月加發一千八百元。

3.第三款：

(1)生活補助費每戶每節（春、端午、中秋）二千元。

(2)六十五歲以上老人每人每月領取中低收入老人生活津貼六千元。

元。

(3)身心障礙者，每增加一口中重度以上者，增發六千元生活補助費；輕度者則增發三千元生活補助費。

(4)十五歲以下兒童每人每月加發一千八百元。

(四)金門縣

1.第一款：

(1)戶內人口每人每月五千九百元。

(2)六十五歲以上老人每人每月領取中低收入老人生活津貼六千元。

元。

(3)身心障礙者，每增加一口中重度以上者，增發六千元生活補助費；輕度者則增發三千元生活補助費。

2.第二款：

(1)每戶每月四千元。

(2)六十五歲以上老人每人每月領取中低收入老人生活津貼六千元。

元。

(3)身心障礙者，每增加一口中重度以上者，增發六千元生活補助費；輕度者則增發三千元生活補助費。

(4)就讀國中兒童，每人每月加發五百元；就讀國小兒童，每人每月加發三百元。

3.第三款：

(1)六十五歲以上老人每人每月領取中低收入老人生活津貼六千元。

元。

(2)身心障礙者，每增加一口中重度以上者，增發六千元生活補助費；輕度者則增發三千元生活補助費。

(3)就讀國中兒童，每人每月加發五百元；就讀國小兒童，每人每月加發三百元。

(五)連江縣

1.第一款：

(1)戶內人口每人每月五千九百元。

(2)六十五歲以上老人每人每月領取中低收入老人生活津貼六千元。

元。

(3)身心障礙者，每增加一口中重度以上者，增發六千元生活補助費；輕度者則增發三千元生活補助費。

2.第二款：

(1)每戶每月四千元。

(2)六十五歲以上老人每人每月領取中低收入老人生活津貼六千元。

元。

(3)身心障礙者，每增加一口中重度以上者，增發六千元生活補助費；輕度者則增發三千元生活補助費。

### 3.第三款：

(1)六十五歲以上老人每人每月領取中低收入老人生活津貼六千元。

(2)身心障礙者，每增加一口中重度以上者，增發六千元生活補助費；輕度者則增發三千元生活補助費。

## 四、急難救助項目範圍侷限，經費不多

依據「社會救助法」第四章「急難救助」共有四條條文，僅限於三大事件發生時可以申請：第一是戶內人口死亡無力殮葬者，第二是戶內人口遭受意外傷害，致生活陷於困境者，第三是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。如流落外地缺乏車資返鄉者，當地主管機關得依其申請也可以酌予救助。事實上人們在生活中還會遭遇到其他困境，如就業時所需之工具、服裝及前往就職之車資等等，也可以列為救助的項目。至於地方政府提撥之急難救助金額有限，往往無法滿足求助者的需求。

## 五、災害救助金核發標準不一

省（市）對災害救助金的核發標準，差異也很大；此次九二一

地震就發生不平之聲。省市標準如下：

(一) 臺灣省：死亡——每人二十萬元；失蹤——每人二十萬元；重傷——每人十萬元；住屋全倒——每人二萬元（每戶以五口為限）；住屋半倒——每人一萬元（每戶以五口為限）；水災、水淹、火災、財物損失——每人五千元（每戶以五口為限）；無親屬屍體埋葬費——每具三萬元。

(二) 臺北市：死亡——每人三十萬元；失蹤——每人三十萬元；重傷——每人十五萬元；住屋全倒——每人三萬元（每戶以五口為限）；住屋半倒——每人一萬五千元（每戶以五口為限）；住屋遭水淹——五〇公分以下者每戶五千元，五〇——一〇〇公分者每戶一萬元，一〇〇公分以上者每戶二萬元。

(三) 高雄市：標準與臺灣省完全一樣。

## 六、社會救助行政體制缺失

當前我國社會救助最高主管機關為內政部社會司，臺灣省則由臺灣省政府社會處社會救助科主管（精省後由內政部社會司兼理），各縣市由縣市政府社會科（局）主管，在鄉（鎮、市、區）由鄉、鎮、市、區公所民政課承辦。兩個院轄市由市政府社會局社會救助科主管，而各區則由區公所社會課承辦。看起來很有體制，不過卻為人所詬病，聲聲大者如下：

(一) 中央政府中的社會司是內政部轄下幕僚單位之一，地位偏低，職權也受限制，故難發揮積極功能。

(二) 地方各級政府承辦社會救助業務單位，普遍存有人手不足現象，致社會救助業務，績效不彰。

(三) 縣級以下社會救助行政人員兼辦業務繁雜，無法對低收入戶或災民提供直接服務，只能作例行業務之推行。

(四) 鄉、鎮、市、區級公所社會救助業務，由民政課兼辦，無法貫徹社政業務單位的理念與政策。

## 七、社會工作專業尚未建制

目前與低收入戶直接接觸者，為當地業務承辦人員，或村里幹事，前面已經說過公所承辦人員業務繁忙，少有時間與轄區內低收入戶施行輔導工作。而村里幹事屬民政部門，又缺乏專業知能，也無法從事輔導工作。當前我國地方政府雖然置有社會工作人員但是為數不多，無法發揮其應有的效能，對低收入戶及災民來說，不能使其獲得心理的慰藉、希望的火花以及自立自強的衝力。

## 八、社會救助經費不足

「社會救助法」第三十六條規定：「辦理本法各項救助業務所需經費，應由各級政府分別編列預算支應之。」第三十七條：「省（市）、縣（市）政府每年得定期聯合各界舉行勸募社會救助金；其勸募及運用辦法，由各級政府定之。」實際上我國社會福利經費主要的來源有三：政府預算、社會福利基金及民間捐獻。其中社會基金雖然在地方政府內均有設置，在七十一年財政收支劃分法修正

後，已名存實亡。至於民間捐贈因受遺產稅及所得稅之規定，影響人民捐資的興趣。

## 貳、我國社會救助發展的途徑

從以上所述，可知我國社會救助的措施急待改進的地方頗多，謹提出一些發展性的建議，作為政府迎接新世紀來臨之參考。

### 一、培養正確的社會救助觀念

正確的觀念是推行工作的基本條件，社會救助工作人員或一般國民都必須具有左列四大觀念，才能使社會救助各項措施，順利實現。

(一) 社會救助是政府的責任，是社會公平的實現：以往社會救助工作，政府偏重重災大災害之救濟，對於一般救助工作交由地方性或個人慈善事業主導；而其性質屬志願性的工作，受助者只能被動地接受，而無主動要求的權利。現代社會救助觀念，則肯定任何人都有生存的權利，一個人生活無以為繼，並不一定是其行為不端所造成，而大多是由於社會結構的失調或自身環境的限制所引起。因此濟貧工作不再是政府的德澤，也不是富人的慷慨，而是要有政府主動負責推行，社會人士全力支援，以及受助者本身配合參與，共同努力，以求實效。總之，社會救助工作是政府的投資，社會公平的實現。

(二) 推行社會救助工作，應充分運用社會資源：社會救助工

作千頭萬緒，如果僅賴政府的預算是無法滿足受助者的需要，必須仰賴社會各方面人力、物力與財力的結合。事實上社會資源的利用，早期的社會救濟事業就已採行，在社會問題叢生的今日，當然更須善加利用；尤其現代的人們回饋社會的意識提高，各種社會團體紛紛成立，社會資源的提供，遠較以往容易且集中，這是推行社會救助不可忽視的力量，也是尋求解決貧窮與災害問題有效的途徑之一。

(二) 社會救助胥賴各種社會福利措施之配合：社會救助是社會安全制度中重要的一環，也是整個社會福利體系中的一個支柱，唯有實施社會保險，以及其他各種社會福利措施之充分配合，社會救助才能發揮真正功能，完整的社會安全制度才能真正建立。並使每一個國民的生存權，獲得充分的保障。

(四) 社會救助工作應重視預防性、積極性與發展性：社會救助並不是傳統式的消極性救濟，它更重視生活能力的恢復與培養。因此，生活費的發放、疾病的防治、急難的救助以及災害的重建等等，僅是在救一時之急，其實更應透過積極性、發展性的措施，如職業訓練、就業輔導、教育補助、創業貸款乃至於心理重建等，來增加受助者謀生能力，進而扶助其自立更生。換言之，積極性的社會救助措施，不但能改善受救助者的生活環境，且能縮短貧富差距，造就安定和諧的社會。

## 二、劃分救助對象與範圍

社會救助與其他社會福利工作，尤其是福利服務，關係密切，但各有一定的對象與範圍。依據我國憲法第一五五條規定：「人民老弱殘廢，無力生活及受非常災害者，國家應予適當之扶助與救濟。」審視我國未來社會救助之需求，社會救助的對象，可劃分為三類：(1)低收入戶，又可分為①照顧戶、②輔導戶、③清寒戶等。(2)受非常災害者：遭受天然災害及其他重大災難，特別是地震與颱風的災害，以致生活限於貧困者。(3)有特殊需要者：如受虐者、殘障者、老人、罹患特殊疾病者：等。至於社會救助的範圍，可以包括六項：(1)經濟補助（或家庭補助），(2)院內收容，(3)醫療補助（包括參加健康保險的保險費，以及其迫切需要而健康保險未能給付的項目，如限制給付天數以外之膳養費、病人運輸等費用等），(4)臨時收容及照顧，(5)心理輔導，以及(6)急難救助等。

## 三、訂定貧窮線及建立合理的貧窮認定標準

通常經濟越發達的先進國家就越先考慮到受救助者的營養、居住、保健、衣服、教育，甚至於精神生活的娛樂以及個人生活習慣與社會因素需要等，如英國早期是以生計觀點來訂定貧窮線，但自一九六一年以後改用恩格爾係數法訂定貧窮標準，也就是以食品消費及支出為計算最低生活標準的依據。先算食品消費及支出，再算食品消費佔消費總支出的比例，最後以食品消費除恩格爾係數所得的實際生活費；貧窮線標準則依實際生活費用的若干比例計算之。不過英國的計算方式仍有缺點，如性別、年齡、職業、物價：的不

同，個別生活差異很大，計算出來的標準，不見得都能補足每個需要照顧的低收入者。美國早期也與英國一樣，只考慮到營養方面，但自一九六八年起，改以一戶四口之家庭年收入三千美元以下者為貧戶。到了一九九〇年同樣一家四口，其貧窮線標準提高到年收入八千二百美元；美國雖然以食品消費的三倍計算作為最低生活標準，但也因物價、地區、性別、年齡、職業的不同，其實際所需之最低生活並不一樣，也很難使每一位低收入者都能獲得合理的照顧。日本早期也與英美相近，考慮到維持生存所必須的熱量、蛋白質、的食品費用，以及衣、住、教、醫、等所需費用，並依地域、性別、年齡的不同，訂定最低生活標準，但自一九八〇年以後，

除了上述計算依據外，其基準結構還包括個人費用、家庭共同經費以及特殊加算等三種。個人費用是依年齡、性別不同算出營養所需費作為個人之生活基準費；家庭共同經費是依家庭人數算出全家所支出的水電、瓦斯、等共同使用的費用，特殊加算包括老人、殘障、妊娠、所需醫藥或監護、等費用。把上述三種（個人、家庭共同、特殊加算）費用算出每戶支出認定額後，再算出其全戶收入認定額。收入與支出的差額，若負者即為低收入戶，政府補足到收支平衡。日本所訂雖較合乎實際，但也因地域（地區）、物價的差異而有其缺點。我國現行貧窮線訂定方式，省市不盡相同，臺灣省依「臺灣省社會救助調查辦法」，不但認定標準不一致，而且名稱也不一樣，同時省（市）所發的補助金額，亦不相同。尤其不論省市均未如英美等國考慮到補足其生活費，而硬性給予一定的生活費用，

或只給醫藥費補助而已，不考慮到受救助者實際所需的生活費用，而且省（市）只以全戶所獲多寡及生產能力、財產有無等，來衡量其貧窮程度，並無先進國家計算低收入戶之收入與支出認定基準，來判定是否需要救助。英、美、日、所訂的制度雖不是十全十美，但是較我國合理，對照顧低收入者生活也較具實質效果。尤其日本社會救助之貧窮認定，所訂貧窮線，更合乎人類社會之需要。若能如上述先進國家一樣，依地區、性別、年齡、職業、物價、等，算出個人、家庭共同，特殊（老弱）、殘疾、妊娠等：加算，而算出全戶總支出及全戶總收入等認定額，再由政府補不足差額，對我國社會救助制度，將有實際功能。

#### 四、社會救助機構之調整

由於經濟發展，人口結構以及家庭結構的改變，尤其出生率及死亡率的影響，使兒童人數在總人口所佔比例減少。相對地老人人數在總人口中所佔比例增大，又平均壽命的延長，導致老人療養的需求增加。這些社會變遷，使以往的社會救助方式，尤其社會救助設施，也必要隨著時代的改變與需求而有所調整。例如，公費收容老人、孤兒、棄嬰、殘疾者：等將越來越少，原有的救助機構或新設救助機構，須考慮到也能收容其他對象。除了公費外，也能設置低費或自費安養或育幼，殘疾之院所，尤其是老人療養之養護部門。這樣的調整在先進國家雖然作了不少，但仍無法滿足社會需求，特別是老人人口成長快速的國家更為明顯。何況我國更因機構

內部的組織、工作人員的配置與素質、經費、法規、經營方式：等缺失，要如先進國家那樣隨著時代需求而作調整，的確相當困難。但爲了作好社會救助設施，落實照顧的工作，我們必須更努力擬訂或修正政策與立法。依社會需要調整社會救助機構，使需要收容安養、教養、養護、療養：者，都能有適當機構與收容照顧，以免浪費人力物力。例如目前公費收容機構之仁愛之家等等之安老機構或育幼機構等，尤其鄉下或偏僻地區，機構的空床位很多，若能把這些空下來的床位及設備或土地，重新規劃，改作其他用途，如療養院所、教養院所或日間照顧中心：等等；或增設、或改爲自費與低費收容機構，不但可充分利用社會福利資源，而且也可以使需要照顧服務的國民，都能有機會受到適當的照顧服務。

## 五、加強擴大心理疾病患者之收容

我國社會已由農業社會逐漸邁向工業社會，變遷快速，生活緊張，容易產生心理壓力，形成心理疾病，需要醫療服務。尤其是精神病患的收容與治療，所費不貲，往往嚴重影響患者及其家庭的經濟生活，所以是社會救助不可忽視的服務項目之一。對於低收入戶的心理疾病患者，尤其是精神病患，各級政府社政單位應寬列救助經費，擴大收容，並協調衛生醫療單位加強治療與看護，以保障精神病患經濟生活與健康。至於擴大收容的作法有五：

(一) 建立各縣(市)精神病患收治網絡：劃分責任區，加強擴大精神病患的收容安置與疾病治療。

(二) 協調衛生單位在公私立精神病醫療院所增設床位：加強低收入戶精神病患的收容，並給予適當的治療與看護。

(三) 協調衛生主管機關均衡擴建精神病醫療院所：使病患就近安置，早日治療，俾全面照顧低收入精神患者。

(四) 加強強制收容工作：與精神疾病醫療機構密切合作，對就醫中或就醫後仍具有攻擊性，或有造成公共危險之虞者，予以強制收容。

## 六、建立健全的社會救助體系

長久以來，社會救助一直是我國社會福利工作的主體，爲配合社會環境的變遷與時代思潮的走向，我國需要一個強而有力的主管機關，來統籌規劃社會救助業務，並領導各相關機構，有效推行社會救助工作。換言之，從中央、省、市，到地方，應建立一套健全的社會救助體系：

(一) 在中央：設置社會福利部，其下設社會救助司，專責辦理全國社會救助的規劃、經費撥補、輔導與考核。

(二) 在省、市：省設社會處，市設社會局，其首長由專家擔任，以便有效參與有關省(市)社會救助政策之決定。同時，應加強省(市)社會處局的權責，以領導省(市)社會救助機構共同推展救助工作。

(三) 在縣、市：省轄市及臺北縣已設立社會局主管社會救助等業務，其他縣(市)的社政單位應改科爲局，至於鄉鎮市(區)，則宜單獨設置社會課，並以專人辦理基層的社會救助工作。



此外，社會救助工作必須與衛生醫療機構、就業輔導機構、職業訓練機構、教育機構、社會服務團體、家庭暨兒童服務機構等相關機構密切聯繫，以增益救助效果。因之，有必要促進社會救助體系與其他體系之協調配合。

## 七、建立社會救助人員專業化制度

現代的社會救助極為複雜，非一般人所能勝任，也非專以金錢或物質所能奏效，必須要有社會工作人員利用社會工作方法加以調查、診斷、處置，才能根本解決。因此，必須建立社會工作人員專業制度，以有效推展社會救助工作。歐美各國社會工作專業制度已建立有年，我國任用社會工作人員從事社會救助工作也已累積豐富經驗，奠定良好基礎，允宜逐步建立社會工作人員專業制度。一方面從專業教育、證照核發、工作範圍、專業組織、工作守則來建構社會工作的專業體系；一方面以法規保障機構統整、人員績效、措施推展，來弘揚社會工作的專業功能。其中，社會工作人員的工作範圍是建立社會工作人員專業制度的核心，因此，應先確定社會工作人員在社會救助領域的工作項目：

- (一) 社會救助調查：深入調查社會救助申請案件，主動發掘非常災害的受害人，並以專業判斷從速審核，有問題隨時協助解決，有需要隨時設法滿足。
- (二) 社會救助訪視：對低收入戶及急難救助戶建立個案，定期訪視與輔導，積極協助其脫離貧境。
- (三) 社會救助諮詢：對低收入戶之申請生活補助，醫療補

助，就業安置，創業貸款，兒童輔導等，提供諮詢服務。

(四) 社會救助轉介：對低收入戶之心理疾病患者等，轉介至社區其他相關機構，以便及時給予必要的服務。

(五) 社會救助協調：協調政府有關機構及民間團體，充分運用社會資源共同推展社會救助工作。

(六) 社會救助研究：調查、研究及分析當地貧窮問題，並評量社會救助效果，作為改進社會救助業務依據。

綜言之，政府應積極推行社會工作師法，並建立社會工作人員證照制度，以專業的社會工作人員有效地推展社會救助。

## 八、合理編列社會救助經費預算並鼓勵私人捐獻

社會救助工作最大的困難就是經費，因此要落實社會救助應有充裕的經費，專款專用，並且佔整個社會福利經費預算的一定比例。有關建立社會救助經費預算與鼓勵私人輸將的具體做法有三：

(一) 政府在社會福利經費中編列一定比例的社會救助經費，社會救助是社會福利的重要項目之一，各級政府應在社會福利總預算中，按社會救助對象的需要，編列一定比例的社會救助經費，並依個案的增加逐年調整。同時中央政府應編列社會救助專案預算，優先補助財力匱乏的地區，以均衡城鄉社會救助之經費預算。

(二) 恢復社會福利基金制度：我國實施平均地權的目的乃在落實漲價歸公，以平衡社會經濟發展，增進全民生活幸福，故應繼續執行「民生主義現階段社會政策」中有關社會福利經費之規定，以實施平均地權所增收之土地稅專款設置社會福利基金，並按中央

與地方財政收支劃分辦法，專款撥用。尤其社會救助的各項工作，特別是天然災害，無法預估，政府的預算無法因應，因此社會福利基金的設置，不僅可以專款專用，而且不受政府預算之操控，而影響救助工作之時效與災民及貧戶的迫切需求。

(三) 訂定辦法鼓勵私人捐資：照顧低收入人民及災民的生活，固屬政府責無旁貸的任務，但為充實救助經費，擴大救助效果，應訂定辦法鼓勵私人及民間團體踴躍捐資，辦理社會救助工作。獎勵辦法可以採行下列方案：

1. 建立各縣市統一勸募辦法，由民間團體籌組統一勸募協會，定期勸募捐款，並編列一定比例的救助經費。（可以借用中華社會福利聯合勸募協會經驗在各縣市推廣）

2. 建立社會救助會報，以協調運用各私人團體之救助預算。

3. 建立各種獎勵辦法，放寬私人捐獻的免稅與限制，鼓勵私人捐資辦理社會救助工作。

此外，各級政府對於社會救助經費的運用，亦應按照社會轉移性、資本性的費用，編列一定比例的經費預算，以免社會救助經費偏低。

## 九、建立社會救助申訴管道

先進國家大都有「不服申訴」的管道，使那些不服有關機關的審查與判定受助資格或救助方式者有要求再審或改變求助方式的機會，以保障國民的生存權。我國亦是民主國家，同樣重視國民的生存權，因此，國民對社會福利行政機關所裁決的社會救助有不服

者，均可向主辦或有關社會福利機關提出申訴。這種制度是社會救助的基本法，也是社會救助法的一種特色。接受生活扶助是國民的權利，與以往將社會救濟工作視為一種恩德、功德有很大差異。現在的社會救助是以立法表現其保障國民權利，使國民自己在生活領域中得到法律性效果，排除侵害其生活安全，保障其法律上能給予具體的請求權。

我國憲法第十五條明文規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」其中生存權即說明人民不但可免於匱乏，而且有过富裕康樂生活之權利。雖然生存權：等在憲法上所規定的並不一定是請求權的具體意義。但是可依不服申訴制度之保障來充實其權利，這也是憲法真正的精神與意義。從各國所推行的情形來看，雖然提出不服申訴是國民正當權利，但是實際上真正利用此種制度者卻不多。以英國提出不服申訴（appeal tribunals）者與日本提出不服申訴者的案件來作比較，前者的案件多於後者，但普遍缺乏興趣，並沒有具體行動，要行使到行政訴訟權利者極少，這不但是表示國民的權利意識尚未充分發揮，而且也是表示受到傳統觀念的影響。雖有不滿或不服也難在貧民心中感覺到有必要履行其權利。同時在運用法律所規定的民主法則方面也常常被曲解，而把受救助者當作無權利者來處理的居多。不過有此不服申訴的制度總比沒有好。因為是否使用此制度來表達自己對社會救助的決定或裁決之看法與反應，使人權之保障更落實，可由當事人自己自由來決定。這樣比對社會救助制度之不滿、不服又投訴無門的情形來得理想。所以，我們應早建立這種社會救助不服申訴制度，以保障受救助者的權利，

發揮我國憲法之精神。至於有關不服申訴的規定如下：

(一) 審查機關：鄉鎮市區公所可依當事人的委託（要求）向有關之縣市、省市或內政部等機關提出再審之申請。

(二) 裁決期間：內政部或省市、縣市政府應在接到審查請求時，於期限內完成再審工作，並將結果通知當事人。

## 十、加強社會救助評鑑工作

社會救助越發展的國家其評鑑工作就作得越好，不但對機構經營管理需加以探究提出改進對策，而且對社會救助有關的行政、政策、立法；等也要提出檢討，以謀求發展進步，尤其是社會救助有關的經費、人員以及前一次評鑑所建議的事項、執行情形作詳細的追縱考核。唯有徹底作好評鑑工作，才能督促社會救助業務之有效推展。至於評鑑社會救助，有關機關應注意事項與內容如下：

(一) 社會福利機構包括：(1)組織營運管理之推展，(2)工作推行之適當正確性與個別處理情形，(3)確保實施體制人員配置與人數之足夠與否，(4)特約醫院與個別治療情況，(5)員工勤務條件，(6)被收容之受助者之照顧情形，(7)經理事務，(8)災害事故預防對策等等。

(二) 受救助者醫療費用支出情形。

(三) 家庭生活補助、津貼：等支出情形。

(四) 不服申訴處理情形。

(五) 最低生活需要之保障情形。

(六) 受救助者自力更生與個案工作服務情形。

(七) 社會救助行政措施之缺失。

(八) 其他如救助原則，種類及範圍，救助方法與受救助者權利、義務、經費來源：等之評估與建議。

如能依據以上之建議，制訂社會救助政策，切實推行，相信我國社會救助措施一定能落實；貧民與災民的基本權益，也一定能獲得保障。

(本文作者曾任中興大學社會學系教授，現任大學入學考試中心副主任)

參考資料：

呂朝賢 社會救助問題：政策目的、貧窮的定義與測量 人文及社會科學集刊 一一(二) 民八十八年

李鍾元等 社會救助政策綱領(社會救助)之研究 內政部 民八十八年

徐震等 我國社會救助體系整體規劃之研究 行政院研考會 民七十八年

孫健忠 我國社會救助制度發展之研究 內政部 民八十八年

潘燕民 臺灣區公共救助體系規劃之研究 中國文化大學經研所論文 民八十四年

臺北市、高雄市、臺灣省、福建省社會救助服務資格條件與給付標準 內政部 民八十八年