

英國「所得支持」方案之介紹

鄭華合

一、前言

考。

英國在世界上堪稱是老牌之福利國家，其救貧制度常被討論並作為社會救助

（或稱公共救助—Public Assistance）制度及政策之參考。「所得支持」（Income

Support）方案，乃英國保守黨政府於八十年代中提出之社會救助制度方案之一。該方案可謂係改革後的社會救助制度核心，不僅承繼舊制度所沿革之精神，更因應新政策之要求。由於提出至今尚不及十年，在國內介紹似乎不多，本文試圖簡略介紹該方案之背景、相關法規、體系地位、內涵，並探討適用上之相關問題，期能有利於我國社會救助及其他福利制度發展之參

二、「所得支持」之背景

（一）英國社會救助法之沿革

英國乃世界上最早實施「福利國家」（Welfare State）理念之國家，亦為最早有社會立法之國家（註一）。「所得支持」（Income Support）原係英國社會安全體系之一環，且為其社會救助「方案」（Scheme）之一，該方案因提出於八十年代，欲瞭解其內涵及形成，有必要先追溯其沿革。本文簡略地自法制面回溯英國社會救助相關法規之立法沿革，以進一步瞭

解「所得支持」（Income Support）之內

涵及形成過程：

1. 一六〇一年公布「濟貧法」（Poor Relief Acts）——一般認係英國社會救助措施中最早之立法（註二）。

2. 一六六二年制定「居民法案」（Act of Settlement）——限制無財產或無任何形式所得之貧困者，不可離開居所行政區，以免造成他行政區之額外福利負擔。

3. 一九〇八年制定「老年年金法」（The 1908 Old Age Pension Act）——乃為解決貧困老年經濟困境之「資產調查式」且「非繳費式」之年金給付制度（註

三)。

4. 一九四二年「貝佛里奇報告」(The Beveridge Report)——戰後英國社會福利的立法與制度建構，多以貝佛里奇之構想為藍本。對於未被保險給付涵蓋者的需求，貝佛里奇計畫以資產調查式之救助方案來滿足(註四)。而一九九二年於英國 University of York 舉辦之「貝佛里奇報告書發表五十週年紀念國際學術研討會」中，有討論英國社會安全制度在臺灣之適用性問題，值得注意(註五)。

5. 一九四八年制定「國民救助法」(The 1948 National Assistance Act)——以「國民救助金」彌補社會保險所不及之疏漏，且為依賴保險年金及津貼者提供額外補助。

6. 一九六六年「社會安全全部法案」(The 1966 Ministry of Social Security Act)——「補充給付」(Supplementary Benefit) 取代國民救助金，需未就業、未就學十六歲以上之低收入者方符資格。

7. 一九七〇年「家庭所得補充法案」

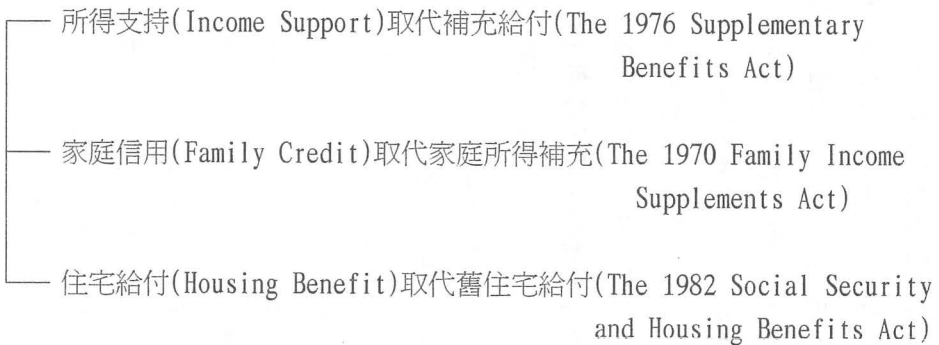
(The 1970 Family Income Supplements Act)——對從事全時工而有子女待扶養之低收入家庭提供家庭所得補充。

8. 一九七六年「補充給付法案」(The 1976 Supplementary Benefits Act)。

9. 一九八四年保守黨政府作出社會安全法與政策之重估——「Fowler Reviews」——針對「簡化行政程序」、「鞏固財政安全」、「使真正需要者受惠」做評估，並於一九八五年七月及十二月分別發表綠皮書及白皮書建議以 Income Support 替代 Supplementary Benefits。

10. 一九八六年「社會安全法案」(The 1986 Social Security Act)——採納了 Fowler Reviews，提出三種「與所得相關之給付」(Income-Related Benefits) 取代舊制度。(註六)

此外，一九八八年社會安全法案(The 1988 Social Security Act)、一九八九年社會安全法案(The 1989 Social Security Act) 與一九九〇年社會安全法案(The 1990 Social Security Act) 皆採 Income-



related Benefits作小幅修正。(註七)

(一)「所得支持」方案之相關法規

英國社會救助法案之立法頗早，從上述可知，而現行之社會救助制度主要是以 Income-related Benefits 制度來擔負。

關於「所得支持」(Income Support) 方案，在基本法令 (Statutes) 部分規定於一九八六年以來之社會安全法；至於相關法定文件 (Statutes Instruments) 有：

1. Income Support (General) Regulations 1987
2. Income and Support (General) Regulations 1987
3. Income Support (Transitional) Regulations 1987
4. Income Support (General) Amendment Regulations 1988
5. Income Support (General) Amendment No. 4 Regulations 1988

按英國法制向為不成文法系之代表，

但因於成文法與不成文法相互調和發展趨勢，不成文法為主之國家多因實定法有明確、安定之功能，而有實定法法案法規之訂定（如成文法國家，則相對的愈加重視判決先例），英國亦不例外。又英國之社會福利法規，有其特殊性：

1. 於不成文法制之背景，法案及文件眾多，且因應政治情勢及政策變化，一再以修正案方式修訂，不易全面了解。

2. 未予以法典化，雖有社會安全法案 (Social Security Act)，但該法案並非如德國之社會法典，整合所有社會福利法，故對於一項福利制度常分別規定於不同法案文件中，造成適用及推行之困難。

3. 就法律形式而言，英美法注重個案，所以其規定頗多「例外之例外……」，以致過分類型化，喪失原則，適用困難。相較之下，「所得支持」方案因提出較晚，所涉法規目前尚不複雜，但若依其修法方式，將隨時間增長愈形複雜化。

三、「所得支持」方案簡介

(一)體系地位

「所得支持」方案，如前面社會救助法規沿革所言，乃由Fowler Reviews 提出以替代原有之「補充給付方案」。但何以提出此替代方案呢？當係新方案有不同於舊方案之優點，且更符合政策目標。正如當初之所以進行社會安全法案及政策之重估，乃為了「簡化行政程序」、「鞏固財政安全」、「使真正需要者受惠」(註九)，所得支持方案便係因此而不同於「補充給付方案」：

1. 「補充給付」方案之缺點

「補充給付」方案實行多年，經評估有如下之缺點：(註十)

(1) 法規的繁雜：光是相關規則 (Regulations) 就有五百頁左右；單獨一項給付，便有一千行以上的規定；而一項規定，有包含二十項以上不同類別之計算資產者；至於法規則需由審核機關或主要

的判例法 (case-law) 解釋，以致於申請者難以了解其給付如何計算。

(2) 給付額分類不清：以持家者 (householder) 與非持家者 (non-householder) 作為分類標準，不易區分；尤有甚者，以大堆複雜之規則來判定何類申請者可領長期給付 (long-term) 更是困難。

(3) 過多資產調查造成不當侵擾。

(4) 「整款給付」 (single payments) 制度僅適合「一次需求」 (one-off needs)。

(5) 與其他資產調查式之制度 (如家庭補充給付及住宅給付) 不能配合。例如，估算標準不一，造成申請人混亂與不公平之感，甚且阻礙解決「工作促進」 (work incentives) 與「貧窮陷阱」 (poverty trap) 之一貫目標。

2. 對「補充給付」之改革

「補充給付」方案除了具有上述之缺點外，更出現結構上的問題。原來之「補充給付」方案，擔負了兩個功能：基礎功

能——提供定期每週所得；補充功能——幫助特殊需求，如急難救助 (urgent needs)，而發展結果是後者比例高於前者，造成對基礎功能之侵害。因此 Fowler reviews 乃提出改革策略，即將兩種角色以不同而獨立之制度擔負：

(1) 基礎功能以「所得支持」方案擔負：

首先廢除複雜的「持家」與「非持家」者分類及「長期給付」及「每週額外需求」制度；其次，對於個別環境之調查不再過度詳細；最後以「所得維持」擔當基礎功能——既維持每週定期所得，並把「所得支持」之給付區分兩大類：即「一般個人費用津貼」 (standard personal allowance) 與「為不同申請群——如老、殘、家庭、寡——設計之「額外費用津貼」 (premiums)。(註十一)

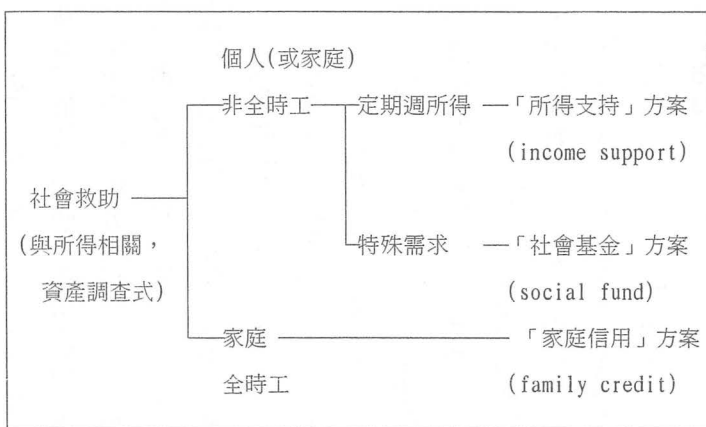
(2) 補充功能另以「社會基金」 (social fund) 方案擔負：

即將「整款給付」 (single payments) 與「急難救助」 (urgent needs)，以獨立

於所得支持方案之「社會基金」方案處理，而該方案之給付取決於行政裁量，並受預算限制。

3. 「所得支持」之體系地位

承上之了解，「所得支持」方案在英國之社會救助中之體系地位，可圖示如下：



而由上圖可知所得支持方案在英國社會救助中，處於核心基礎之地位。

(一)「所得支持」方案之內容

1. 特色

(1)「資產調查式」(means-tested)之福利給付：

「所得支持」承繼「補充給付」而來，而補充給付更源於「國民救助金」、貝佛里奇報告之「補充方案」，甚至一九〇八年「老年年金給付」、「濟貧法」。這些一脈相承之社會救助方案，皆屬「資產調查式」(means-tested)之福利給付，既規定申請者需具備一定要件(通常以無法維持生活水平為基本要件)，而申請者是否無法維持生活，需對其資產做個別調查。故知其不同於社會保險，以保險事故發生為請求基礎，亦不需特別繳費，其財源來自納稅。由於此種方案，以全民之納稅補貼貧困者，故知其社會救助之色彩，也因此英國會提出「負所得稅方案」(Negative Income Tax)、「所得稅

績點方案」(Tax-credit Scheme)(註十)。

(二)試圖結合個人所得稅與社會安全。

(2)「與所得相關」(Income-related)

之福利給付：一九八六年社會安全法案，首次規定「與所得相關」之福利給付，包括有三項方案，「所得支持」便是其中之一。「與所得相關」之福利乃以個人或家庭之所得，與訂立之生活水平標準作比較，若有不足則以福利給付彌補之。既以「所得」為生活之保障，因此除了有一般維持生活之生活費用額訂定外，更需針對不同之申請群之不同需要訂立特別生活費用額——即「適當費用額」(Applicable Amount)，而當實際所得額不及適當費用額時，便給予補助。基於此政策方式，「所得支持」更是典型之「與所得相關」之福利給付。

2. 基本構造

在前述體系地位之分析中，可知道「所得支持」扮演維持個人或家庭週標準所得，以解決無全時工作者之生活困境；在此，進一步說明其基本結構。一九八五

年之Fowler Review 確立「所得支持」之基本結構為——「個人費用津貼」加上對不同申請群之「額外費用津貼」，後來更包含「部分之住宅費用津貼」(註十三)。

「額外費用津貼」包括了「家庭額外費用」(Family premium)、「鰥寡額外費用」(Lone parent premium)、「殘障額外費用」(Disability premiums)、「老年額外費用」(Pensioner premiums)、「殘障兒額外費用」(Disabled child premium)。但對於「適當費用額」之訂定，因特殊對象更有例外規定，如寄宿者、住院病人、長期居家者、暫時別居之夫妻、犯人、學生等(註十四)。

3. 給付

(1) 方式

福利給付之方式，主要有三種：(註十五)①實物給付(Kind)，包括給予食物券之方式。②針對特定實物需求之折價現金給付，現「社會基金」及舊「整款給付」皆有採用。③補助申請者總和需求之估算現金給付，「所得支持」方案既是採

此，此方式優點在於申請者可靈活運用此項給付。

(2) 資格

依據一九八六年社會安全法之規定，申請「得支持」原則上需具備下列條件：(註十六)

- ① 居住在英國境內。
- ② 至少年滿十六歲。十六歲以下由父母申請兒童給付及所得支持之額外費用。
- ③ 非有報酬之全時工作者或全時受教者。「全時」之定義由規則 (Regulations) 訂定。
- ④ 處於可工作狀態 (available for work)。
- ⑤ 「所得」(income) 未超過「適當費用額」(applicable amount)。
- ⑥ 未超過預定之資產額 (prescribed amount of capital)。規定擁有超過六〇〇

〇英鎊之資產者不可申請所得支持給付；而資產在三〇〇〇—六〇〇〇英鎊間者，每二五〇英鎊換算為一英鎊之週所得。

上述條件對於個人適用，但符合條件

者亦可以家戶 (family or household) 為單位申請，而家戶乃指：(註十七)

- ① 已婚夫婦或未婚同居者。
- ② 已婚夫婦或未婚同居者及其撫養者。
- ③ 非已婚夫婦或未婚同居者及其撫養者。

而由條件內涵可知，該等條件是否符合必須經過調查，尤其是對於「所得」及「資產」之調查，於此亦可了解其「與所得相關」及「資產調查式」之特色。

(3) 計算

「所得支持」方案，乃在補貼「所得」與(不足)「適當費用額」之差距，故需對個別所得與資產做調查。調查之目的正是作為計算「所得」是否不及「適當費用額」之資料。因此「所得支持」之給付額如下：

四、「所得支持」方案之適用問題

此部分提出幾個適用「所得支持」方

案之問題：

(一) 申請數項「額外費用津貼」

「額外費用津貼」之項目頗多，前已述及，若同時符合數項：例如「家庭額外費用津貼」與「殘障兒津貼」可能和任何一種重疊；其處理方式為：(註十八)

1. 原則上一次申請僅可附加一項額外給付，若申請者同時符合數項並皆申請

$$\begin{aligned} & \text{適當費用額} - \text{週所得} = \text{所得支持給付額} \\ & \quad (\text{個人津貼費用} \\ & \quad + \text{額外費用津貼} \\ & \quad + \text{部分房屋給付}) \end{aligned}$$

時，則取較高額者。

2. 唯一例外爲，「重度殘障額外費用津貼」可與「殘障額外費用津貼」或「老年年金者額外費用津貼」同時申領。

(二)「所得支持」給付之扣減

所得支持給付在符合資格經審定後，通常可方便在郵局領取。但若經調查有下列事由，則可減除給付 (deductions)：(註十九)

1. 發現超額給付。
2. 發現領取其他社會福利給付。社會安全給付—social security benefits——本應計算入「所得」之中 (註二十)。
3. 發現申請者需償還社會基金貸款。

(三)「所得支持」與「撫養給付」

「撫養給付」就被撫養人而言，係「所得」，但有特殊計算公式 (註二十一)。而自一八三四年以來，皆規定救貧單位可於給付後，轉向付有撫養責任之親

戚求償給付額 (註二十二)，一九八六年社會安全法第二十四條亦有規定 (註二十三)。

(四)「所得支持」與其他福利之關係

其他福利給付應計入「所得」中，若事後發現更可扣減，前已述及。此外相關者有：

1. 觀察戰後英國老年年金給付之發展，可發現領取法定基本年金者，尚有部分仍生活在貧窮線下，必須仰賴資產調查式之補充給付，既現在之「所得支持」。(註二十四)
2. 「所得支持」之申請條件考慮到就業狀況需「非全時工」而處於「可工作狀態」；另外在「所得」及「資產」之估算上更有「忽視不計」(disregard)之設計以提昇工作意願；尤有甚者，對於「自願失業」及「罷工」者有所謂「工作促進規

則」(work incentive rules)，規定在特定情形下，可減低甚至撤銷所得支持給付，在在與就業服務相互配合。(註二十五)

3. 「所得支持」與「家庭信用」可能皆不符合，亦可能皆符合，兩類給付之界限並非絕對。(註二十六)

4. 與婦女有關之福利給付中有所謂「生產費用給付」(Maternity Expenses Payment)，該項給付亦爲資產調查式給付，及申領條件與所得支持之資格相關。另外「生產津貼」(Maternity Allowance)，在申請所得支持給付時需合併計算。(註二十七)
5. 住宅給付可單獨申領，亦可與所得支持或家庭信用同時領取，而所得支持之申領者，可獲得最高額之住宅給付。(註二十八)

五、結論

英國「所得支持」方案乃其社會救助

註一：Social Legislation 一詞於一八一一年德皇威廉一世演說中首次提出，參劉脩

展季刊第六十二期。

制度之一，其地位頗似我社會救助法中之「生活扶助」。唯相較之下，我「生活扶助」僅以一章節五個條文規定在社會救助法中，其內涵、周延性皆顯得不足。「所得支持」，在不及十年內，規定精密之計算，並與「所得」、「資產」甚至「家庭」結合，更配合其他福利制度如國民保險、就業福利，在在顯現其制度之周延，頗值得我國參考。

註二：事實上英國在一五三一和一五三六年已有鼓勵地方行政區救助貧困者之法案，僅因該等法案隨後被統合成一六〇一之濟貧法，參 A I Ogus, E M Barendt & T G

註六：參 Halsbury's Statutes Service : Issue 11 page 99, 135.

險、就業福利，在在顯現其制度之周延，頗值得我國參考。

Buck, The Law of Social Security, Third edition, London: Butterworth & Co Ltd. 1988, p. 411.

註七：參 Halsbury's Statutes Service : Issue 11 page 286, 327, 439.

但就立法體例而言，英國法案重視社會變動性，隨著政策需要，一再以增補方式修改，甚至年年修改，並制定大量規則辦法，導致適用困難，不僅人民不知法規內涵，學者亦提出批評，甚至政府單位亦覺得過度繁複而提議簡化。英國因程序複雜導致良好之制度浪費，實值警惕。

註三：該年金法案並非社會保險，而係延續濟貧法色彩，為協助貧困老年維持基本生活水平以直接給付金錢之非繳費式福利，參楊瑩、詹火生編譯，英國社會安全制度——改革與現況探討，八十三年，頁一一九。

註八：參 A I Ogus, E. M. Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third edition, London: Butterworth & Co Ltd. 1988.

（本文作者為政大法律研究所碩士班研究生）

註四：參楊瑩、詹火生編譯，前揭書，頁二九。

註九：此實為余契爾主義下之經濟、社會政策要求目標，參古允文撰，政府角色於社會福利發展過程中的演變與困境——理論觀點的探究，臺大社會學研究所碩士論文，七十七年，詹火生教授指導，頁九十三。

註釋：

註五：參詹火生、李安妮著，五十年後貝佛里奇報告書的實踐與困境，社區發

得支持方案中，參 A I Ogus, E M Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third

（本文作者為政大法律研究所碩士班研究生）

註六：參 A I Ogus, E M Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third edition, London: Butterworth & Co Ltd. 1988, p. 415.

註七：參 A I Ogus, E M Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third edition, London: Butterworth & Co Ltd. 1988, p. 415.

註八：參 A I Ogus, E M Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third edition, London: Butterworth & Co Ltd. 1988, p. 415.

註九：參 A I Ogus, E M Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third edition, London: Butterworth & Co Ltd. 1988, p. 415.

註十：參 A I Ogus, E M Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third edition, London: Butterworth & Co Ltd. 1988, p. 415.

註十一：部分的住宅給付亦包含在所得支持方案中，參 A I Ogus, E M Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third

註十二：參 A I Ogus, E M Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third edition, London: Butterworth & Co Ltd. 1988, p. 415.

註十三：參 A I Ogus, E M Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third edition, London: Butterworth & Co Ltd. 1988, p. 415.

（本文作者為政大法律研究所碩士班研究生）

註十四：參 A I Ogus, E M Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third edition, London: Butterworth & Co Ltd. 1988, p. 415.

註十五：參 A I Ogus, E M Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third edition, London: Butterworth & Co Ltd. 1988, p. 415.

（本文作者為政大法律研究所碩士班研究生）

註十六：參 A I Ogus, E M Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third edition, London: Butterworth & Co Ltd. 1988, p. 415.

註十七：參 A I Ogus, E M Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third edition, London: Butterworth & Co Ltd. 1988, p. 415.

（本文作者為政大法律研究所碩士班研究生）

註十八：參 A I Ogus, E M Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third edition, London: Butterworth & Co Ltd. 1988, p. 415.

註十九：參 A I Ogus, E M Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third edition, London: Butterworth & Co Ltd. 1988, p. 415.

（本文作者為政大法律研究所碩士班研究生）

註二十：參 A I Ogus, E M Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third edition, London: Butterworth & Co Ltd. 1988, p. 415.

註二十一：參 A I Ogus, E M Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third edition, London: Butterworth & Co Ltd. 1988, p. 415.

（本文作者為政大法律研究所碩士班研究生）

註二十二：參 A I Ogus, E M Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third edition, London: Butterworth & Co Ltd. 1988, p. 415.

註二十三：參 A I Ogus, E M Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third edition, London: Butterworth & Co Ltd. 1988, p. 415.

（本文作者為政大法律研究所碩士班研究生）

註二十四：參 A I Ogus, E M Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third edition, London: Butterworth & Co Ltd. 1988, p. 415.

註二十五：參 A I Ogus, E M Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third edition, London: Butterworth & Co Ltd. 1988, p. 415.

（本文作者為政大法律研究所碩士班研究生）

註二十六：參 A I Ogus, E M Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third edition, London: Butterworth & Co Ltd. 1988, p. 415.

註二十七：參 A I Ogus, E M Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third edition, London: Butterworth & Co Ltd. 1988, p. 415.

（本文作者為政大法律研究所碩士班研究生）

註二十八：參 A I Ogus, E M Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third edition, London: Butterworth & Co Ltd. 1988, p. 415.

註二十九：參 A I Ogus, E M Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third edition, London: Butterworth & Co Ltd. 1988, p. 415.

（本文作者為政大法律研究所碩士班研究生）

註三十：參 A I Ogus, E M Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third edition, London: Butterworth & Co Ltd. 1988, p. 415.

註三十一：參 A I Ogus, E M Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third edition, London: Butterworth & Co Ltd. 1988, p. 415.

（本文作者為政大法律研究所碩士班研究生）

註三十二：參 A I Ogus, E M Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third edition, London: Butterworth & Co Ltd. 1988, p. 415.

註三十三：參 A I Ogus, E M Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third edition, London: Butterworth & Co Ltd. 1988, p. 415.

（本文作者為政大法律研究所碩士班研究生）

註三十四：參 A I Ogus, E M Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third edition, London: Butterworth & Co Ltd. 1988, p. 415.

註三十五：參 A I Ogus, E M Barendt & T G Buck, The Law of Social Security, Third edition, London: Butterworth & Co Ltd. 1988, p. 415.

edition, London : Butterworth & Co Ltd.1988,

p.432.

註十二：參楊瑩、詹火生編譯，前揭書頁131—133。

註十三：參註十一及同書頁417。

註十四：參A I Ogus, E M Barendt & T G

Buck The Law of Social Security, Third edition,

London : Butterworth & Co Ltd.1988, p.437,465-

469.

註十五：同前註書，頁四二六。

註十六：同前註書，頁四一七以下。

註十七：參 Halsbury's Statutes Service:

Issuell page136.

註十八：參A I Ogus, E M Barendt & T G

Buck, The Law of Social Security, Third edition,

London : Butterworth & Co Ltd.1988, p.431。

註十九：同前註書，頁四六九；並參

Halsbury's Statutes Service:Issuell page147-148

8，即一九八六年社會安全法第二十七條

規定重複給付之預防，並說明何種情形政

府應收回給付。

註二十：參A I Ogus, E M Barendt & T G

Buck, The Law of Social Security, Third edition,

London : Butterworth & Co Ltd.1988, p.443。

註二十一：參前註書，頁四四四。

註二十二：參前註書，頁四五九。

註二十三：參 Halsbury's Statutes Service:

Issuell page142。

註二十四：參楊瑩、詹火生編譯，前

揭書，頁一五四、三三三。

註二十五：參A I Ogus, E M Barendt & T

G Buck, The Law of Social Security, Third

edition, London : Butterworth & Co Ltd.1988,

p.452以下。

註二十六：參楊瑩、詹火生編譯，前

揭書，頁二四二，該書中似認為兩者競合

時僅可擇一申領。

註二十七：參楊瑩、詹火生編譯，前

揭書，頁三〇三、三〇九。

註二十八：參楊瑩、詹火生編譯，前

揭書，頁二二三、二二九。