

社會救助福利需求

◆ 萬育維 ◆

一、前言

人類經濟上的不安全感，大都緣於所得的損失（如殘障、失業、年老）、所得的不足（如未充分就業、謀生能力有限），以及額外的花費（如疾病、醫療費用……）。而社會救助各項措施，就是幫助人民在遭遇上述狀況時，能維持最低生活水準，逐漸恢復社會生活的功能，進而脫離貧窮。目前各個福利國家大都以社會救助保障人民經濟安全的最後一道防線。

二十世紀以來，受到「能提供最多服務的政府即為最佳政府」福利國家理念影響的諸國，包括西歐及美國的公共支出紛紛大肆擴張，而在政府各項預算中，社會福利制度之擴增尤為明顯，各種紓緩貧窮、預防貧窮甚至消滅貧窮的做法以保障人民，從搖籃到墳墓的社會安全體制實現，一時間似乎成了每個國家公共政策競逐的理想。歷屆總統候選人也都以維護社會安全政策的整體性目標做為爭取選票的政見。這種以公平、合理和適當性為主要訴求目標的社會安全制度，企圖確保家庭收入安全，使生活所需都能做到不虞匱乏、免於恐懼。當初各個國家推出社會福利制度，雖有其歷史背景及全球性經濟大恐慌的因素，但是六十年後的今天，許多實證結果發現，福利制度未能有效的解決貧窮問題，社會救助的人口

並未隨著社會保險的開辦而減少，反而成同步成長。

在社會安全制度推行之初，有部分學者認為社會救助業務因為社會保險的開辦而逐漸式微（withering away），但事實證明，人民對社會救助的依賴並未因社會保險體系的建立而減少。主要的原因在於，保險無法涵蓋所有的勞動階級，其次是在強調公平精算的原則之下的保險制度，往往只保障了中高收入的人（社會保險的逆效應），而低收入的勞工領取的給付（retirement benefit）往往不夠日常所需的花費，因此只有再一次申請社會救助。因此即使標榜福利國家的福利制度之下，社會救助的重要性不容置疑。但是令人深思的是，這些需要社會救助的人是什麼原因導致貧窮？目前社會救助各項措施對於貧窮問題有何助益？供需之間的差異為何……等，這些問題將在本文中一一提出，希望能為未來社會救助的相關規畫有些貢獻。

二、貧窮的致因與影響

其實早在一九四五年塔爾查理斯(Charles Towel)曾提到公共救助(public assistance)在滿足人類基本需求過程中的重要性(Towel, 1987)。所謂的基本需求（或稱為生理需求：physical need）指的是食、衣生存條件的滿足。這種需求

，有些學者稱爲絕對性的需求(absolute need)，因爲這種需求若是無法滿足人體機能的存續，則會受到威脅。因此，榮瑞(Rowntree)按照需要的項目列出生理需要的食物、燃料、衣服……等，並且定出一個「絕對」的標準，低於該標準則人體的生理機能無法工作。這種分類與Macorve於一九七五年提出的特殊的需求有類似之處。他將特殊的需求又可細分爲下列五種：

(一)沒有能力照顧自己的人(incapable)。
(二)人生發展的過程中，面對特定的危機沒有準備好的人(unprepared)。

(三)自然或社會災害的受難者(disaster victim)。
(四)不遵守社會規範的人(uninforming)。

(五)沒有動機的人(unmotivated)。

這些人都可能成爲社會救助的對象。日後，吉伯特和斯派赫特的財力證明需求(means test need)以及米勒(Miller)在一九七六年提出「社會正義」的觀點時，指出社會正義應包括權利(right)、應得(desert)及需求(need)三個要素。特別的是本能性的需求(intrinsic needs)，應該給予滿足以維持人類基本需要。Benn & Peters (Edwards, 1987)則特別強調生物性的需求(biological needs)與基本的需求(basic needs)。Doyal and Gough (一九九一)在其「人類需求理論」一書中，曾指出人類的基本需求包括生理健康與自立(autonomy)兩大部分。生理健康指

的是維生，自立則包含：認知與學習、心理與情緒健康、機會的付予。

不論是社會學者從社會結構制度面的批判，或是經濟學者從勞動市場、人力資本的理論分析，或是社會病理學家從個人、道德的角度探討；對於致貧的原因大致可分爲三種：

(一)社會因素：

指個人受到環境的限制，而本身沒有能力去改善的社會環境因素。

1. 生而貧窮——世代貧窮，以致新生一代無法脫離貧窮。

2. 家庭人口衆多——缺乏家庭計畫，生之者寡食之者衆，導致家計維艱。

3. 家庭破碎動搖——家庭結構的改變陷入生活困境。

4. 就業機會缺乏——雖有工作能力，而無法找，所具有才能無法發揮。

5. 就業機會惡劣——只能找到臨時性、季節性及不合適個人性向、能力的工作。

6. 薪資制度不合理——就業人員付出全部時間和精力，但收入仍偏低，不足以維持全家人的生活。

7. 社會變遷迅速，以致經營者受到衝擊而失敗。

8. 社會福利制度尚未建立——教育訓練制度、公共醫療辦法、社會安全保險、社會救助福

利等制度，尚未普遍建立，以致人民發生各種意外事件時，無法得到適當的保障。

(二)事件因素：

指個人無法控制的生活事件，及非在國人可預期範圍之內，而發生對個人經濟嚴重威脅的意外因素，或直接對個人傷害的事件。

1. 疾病因素——因嚴重疾病的影響，致使個人無法有能力工作。

2. 意外事件——車禍、遭受天災(如颱風、地震、水災、火災等天然災害)等意外事件，使個人受到嚴重損害而陷入貧窮。

3. 子女遺棄或子女沒有能力撫養。

4. 事業經營失敗。

(三)個人因素：(指個人自身條件上的限制)

1. 生理方面——先天殘障等生理上的問題，致使個人在就業上受到限制。

2. 心智方面——個人懶惰、散漫等個人性格問題。

3. 習慣方面——如犯罪、酗酒、賭博、吸毒等。

4. 才能方面——個人能力受到限制，如低學歷或不善經營、不能控制預算等。

從上述三個面向來看，貧窮問題對於個人、家庭和社會造成下列的影響：就個人而言，在Langner & Michael (一九六三)、Allen (一九六七)以及Ashley (一九八三)的研究中發現以下五方面的特徵：

(一)無規範(anomie)：貧窮常感受到自己是沒有用的人，他們與社會團體是疏離的，他們的生
活是一種沉悶的氣氛中，他們對自己是自暴自
棄，並且對他人是不信任的。

(二)不良的教養態度：貧民的父母對子女常表現
欠理性的權威，缺乏一定的準則和前後一致的
態度，以及採取一種偶發性的訓練方式。

(三)人際關係與溝通訓練：貧民的子女之溝通
訓練比較遲，故語言表達能力的發展比較遲，
以及子女較少機會向父母表達不滿的感受，以
致挫折的忍受能力也較差。

(四)自尊心：自尊心偏低，尤其由於父母職業和
社會地位低微，子女易形成一種不良的自我觀
念；甚至於有自我藐視或自我貶值的傾向。

(五)行為模式：貧民志趣低落，較不重視專技性
的工作，也較不能延續慾望的滿足，以及把快
樂和幸福當作一種不敢奢望的事，自然也不加
努力爭取。

三、社會救助實施的現況與困 境

至於我國社會救助提供的項目係根據民國
六十九年公布的社會救助法第二條規定：「本法
所稱社會救助，分生活扶助、醫療補助、急難救
助及災害救助。」將社會救助的福利項目分為四

類，分別以經濟扶助、醫療補助、急難救助及災
害救助來協助低收入者，以維持生活的功能。針
對貧困而遭遇到特殊情況時，除予以基本生活救
助之外，應另予以特殊救助，包括：

(一)資助入學、升學或訓練職業技能之教育補助。

(二)江亮演，民七十九)

(三)介紹就業或協助還鄉之旅費救助。

(四)孕婦產婦之生育補助。

(五)四肢障害之重建補助。

(六)疾病傷害之醫療補助。

(七)老人之看護補助。

(八)死亡者之喪葬補助。

(九)預防性之健康補助。

(十)遊蕩懶惰之強制勞動救助。

(十一)失去家屋之居處補助。

(十二)其他。

社會救助項目除了依據社會救助法規中明列
的生活扶助、醫療補助、急難救助之外，中央現
階段（民八十二年）的工作重點包括下列八項，
分別與就業、就學、就醫、機構收容……有關（
社會福利輯要，民八十一年）。

(一)補助省市提高低收入戶家庭生活補助費。

(二)補助增加以工代賑工作機會。

(三)提供低收入戶就讀高中以上學校者就學生活補
助費。

(四)補助提升救助機構院民生活品質，補助機構改

善軟、硬體設施設備。

(五)辦理中國大陸同胞救濟及大陸同胞來台探病奔
喪接待工作。

(六)辦理自費洗腎病患醫療補助。

(七)辦理自費血友病患醫療補助。

(八)補助地方政府充實災害救助金專戶，以民間型
態吸收民間資源，為日後聯合勸募奠基礎。

然而在規畫與執行社會救助業務時遭遇最大
的困難在於，申請資格的限制與福利服務項目的
設計。在申請資格方面引起的爭議，不論是最低
生活標準的算法、設籍時間（或居留權的限制）
的規定、或扶養親屬的責任與工作能力的認定，
都是牽涉到經濟計畫、價值判斷和社會倫理的辯
論中。在社會救助福利項目的設計之引起最大的
爭議就是適當性和工作誘因的問題。以下就這兩
方面探討：

(一)申請資格的限制：

貧窮線的計算方式，究竟應該以生計為準
或是應該包括人際關係及文化生活的參與？看
法相當不一致，前者所謂的生計法不論以社會
計畫發展的層次來看，或是以社會救助定義的
「最基本的生活水準的保障」來看是目前最被
接受的方法。然而這些看似簡單卻忽略了精神
以及娛樂層面的計算方式的確忽略了人們謀生
以外的其它花費。因此，日本與德國的涵蓋面
上比較廣，例如日本的最低生活是指能維持健

表一 社會救助項目表

省市別 類別	台 灣	省 台	北 市	高 雄 市
生活照顧	生活補助 兒童家庭寄養 產婦及育嬰營養補助 三節慰問 老人安養 老人居家服務	生活補助 兒童家庭寄養 兒童家庭補助 老人、孕產婦、嬰幼兒 營養品提供 三節慰問 老人安養 老人在宅服務 老人看護服務 老人護理服務 殘障教養及補助	生活補助 兒童家庭寄養 兒童家庭補助 老人、孕產婦、嬰幼兒 營養品提供 三節慰問 免費搭乘市營公車船 老人安養、寄養 老人在宅服務 殘障教養及補助	生活補助 兒童家庭寄養 兒童家庭補助 老人、孕產婦、嬰幼兒 營養品提供 三節慰問 免費搭乘市營公車船 老人安養、寄養 老人在宅服務 殘障教養及補助
醫療補助	低收入戶健康保險 精神病患收容安置 洗腎醫療補助 血友病醫療補助	低收入戶健康保險 洗腎醫療補助 血友病醫療補助 精神病患收容安置	低收入戶健康保險 洗腎醫療補助 血友病醫療補助 精神病患收容安置	低收入戶健康保險 洗腎醫療補助 血友病醫療補助 精神病患收容安置
教育補助	免費托兒 低收入戶子女獎助學金 升學就業輔導	免費托兒 低收入戶子女獎助學金 升學就業輔導	免費托兒 子女教育補助	免費托兒 子女教育補助
就業服務	職業訓練 就業輔導 以工代賑 創業貸款	職業訓練 就業輔導 以工代賑 創業貸款	職業訓練 就業輔導 以工代賑 創業貸款	職業訓練 就業輔導 以工代賑 創業貸款
特殊救助	急難救助 災害救助 川資資助 失業救助 (輔導台中市先行試辦)	急難救助 災害救助 川資補助 埋葬補助 喪葬補助	急難救助 災害救助 川資補助	急難救助 災害救助 川資補助
住宅補助	輔助住屋修(整)建 輔助住屋改(新)建 購建(置)平價住宅	配住平價住宅 輔助承購或承租國宅	平價租賃住宅 低收入戶房屋租金	平價租賃住宅 低收入戶房屋租金

康的、文化的生活水準而言（日本生活保護法第三條）。至於德國，基本生活（最低生活）則包括：食、衣、住、個人衛生、家具、暖氣及日常生活個別所需，含人際關係及生活文化的參與（聯邦社會救助法第十二條第一項）。

至於我國貧窮線的訂定標準有以家庭平均支出為主（如台北市），有以平均收入為主（如台灣省和高雄市），以台北市為例，台北市目前最低生活費用標準之計算方式是參照台北市政府主計處公布的前一年台北市家庭收支調查（五八〇個樣本）的「月平均經常性支出」之百分之四十（恩格爾法則）訂定，且於每年三月前公告。最常引起爭議是百分之四十。

(二) 區域間社會救助項目與內容上差異頗大

以我國為例，依據社會救助法之規定，將社會救助相關的措施分為生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助四大項。執行到今天，各省市項目視個別差異訂定不同的社會救助項目，請見表一。

詳細來看，除了項目不同之外，內容也有很大的差異。就以北部地區而言，在生活補助費一項，就有近四、〇〇〇元的差距。其中以桃園縣的補助款項最高：第一款五、〇五〇元／人月，第二款三、四〇〇元／戶月，另補助家中兩名十五歲以下兒童二、〇〇〇元／人月

。其次為台北市生活照顧戶補助四、九二〇元／人月；北部地區中，以新竹市補助款最低，第一款補助一、六〇〇元／人月，第二款一、四〇〇元／人月，另補助家中兩名十五歲以下兒童一、四〇〇元／人月。這與中部地區的雲林縣第一款補助一、四〇〇元、第二款補助六〇〇元，相較之下還算是高的。

(三) 臺灣地區收容性機構分布不均

就臺灣地區而言，在二三七家收容性機構中，按其地區別劃分，發現臺灣省的老人安養機構佔的比例最重，相較之下，高雄市的收容教養機構都偏低。（請參見表二）

(四) 地方政府財政上的差距造成的內在平等

就社會救助經費而言，中央雖參與經費分擔，但對於貧瘠縣市的補助有限，使得財力較差的縣市，因需負擔沉重的社會救助支出，而造成無力依法定標準提供救助的現象。就地方政府而言，省市及縣市政府的社會救助預算，因法令無明確規定固定比例，多視地方政府財政裕絀情況及地方首长對救助工作重視程度來決定經費支出。目前臺灣省及各縣市的社會福利經費預算支出只佔其歲出總預算的百分之四至百分之七左右。雖然相關法規（例如：民生

主義現階段社會政策）中明定社會福利基金的來源，然而事實上，社會福利基金並未完全運用在社會福利業務上，臺灣省與臺北市分別自民國五十四年與五十五年，在社會福利基金項下提撥百分之二十充做防洪經費，民國五十八年，因九年國教經費困難，乃將地價稅原應提撥的社會福利基金超過五十六年度的全數及土地增值稅的一半，移做國教經費。（陳國鈞，七一：一六一—一九）嗣後陸續提撥固定比例充做國宅基金及公共建設經費，該稅收提撥社會福利基金比率僅佔百分之十七點五或百分之二十，七十一會計年度起財政收支劃分法修正後，提撥部分取消，改由省市需要編列年度預算補充之。

(五) 社會救助執行人力與科層分工無法發揮有效功能

就社會救助人力而言，由中央至地方欠缺有效的督導、指揮、資訊與直接服務系統，基層救助行政人員業務繁重紛雜。由於體系欠缺專業直接服務人員，社會救助調查、開案和結案全都欠缺效能，低收入戶的輔導工作也難有效執行。以臺北市為例，社會救助承辦人員表示，以現有的人力無法從事有效的低收入戶輔導。如：臺北市社福中心的社工員，雖有責任的劃分，在其轄區內進行低收入戶的輔導，

但是從其工作項目來看以及每週花在低收入戶輔導的工作時間來看（平均每週二—四個小時），這樣的服務時間和品質實在令人憂慮。再以平宅社員工為例，平均一個平宅社員工負責八〇—一〇〇個低收入戶，如果戶內輔導人數不只一人時，更倍感力不從心。

因此，根據研究指出（萬育維，民八十一年），大多數政府機構救助人員，均認為目前政府救助工作仍具有消極救濟功能，只能減少或緩和貧困民衆生活的疾苦，而難以發揮預防、復健和發展積極救助功效。

(六) 福利服務項目過於零散、不連續

社會救助相關福利轉介上有困難，造成福利斷層的現象。就委託收容而言，按照規定，收容的年齡以十八歲為最高限，但是以台北市來說，十八歲以上的養護機構非常少，轉介至外縣市不易，即使轉介出去，家人探視與接回家裡的不便，也是值得斟酌之處。再以困苦失依兒童為例：臺北市予以困苦失依兒童與少年家庭補助之單位，兒童為社會局第五科主辦，少年為社會局第六科主辦。此可看出雖為同一福利措施，然礙於我國兒童與少年福利法分別立法之故，而需由不同科室來提供同一項服務之現象。承辦人員在面對同一個案主時，將多一道行政上的手續，且其必須不斷的檢查案主

是否已經不符合補助資格。

(七) 福利項目的適當性有待斟酌

根據福利服務使用者與提供者對於福利項目重要性的評估，發現現金與實物服務類別中，除了少部分如「攤販證申請」、「低收入電費補助」、「平價供應中心」、「職業訓練和輔導」、「自強貸款」……等幫助程度較小之外，其他類別在幫助低收入戶的生活改善上，都有其重要性。然而值得深思的是，這些福利項目是否有助於低收入戶脫離貧窮？還是間接的鼓勵了福利依賴？自強貸款、職業訓練與輔導是自力更生的最佳途徑，但卻是低收入戶很少使用且認為沒有幫助的項目。由此可見，立意最好的項目需要有相關條件的配合，例如計畫本身的誘導和觀念的養成……等。

四、未來社會救助的發展

針對上述困境，提出六點政策面和執行面的建議以發揮社會救助的積極功能，必需還要有其他政策面的配合，包括下列六點：

(一) 妥善規畫完整的、社會性的社會保險體系，特別是職業災害保險和就業安全

不論是社會救助或是社會保險都是為了解決與預防貧窮的措施，而完整的社會保險是預防貧窮最重要的一環，包括了退休給付、就業

安全與醫療保險。強調社會性和社會正義與平等的理念是為避免社會保險的逆效應，只保障中高收入者的經濟與健康。由許多研究報告中發現，中年時期因為意外職業傷害而喪失謀生能力，依賴朋友和政府的救助期。若要預防因謀生技能的喪失產生的貧窮，應規畫職業災害保險，加強相關就業安全體系。

(二) 界定貧窮的標準應由最低生活標準改為最適生活標準

最低生活費用的標準計算，單純以「吃」的需求做為基本生活之需求，其標準自然偏低。以此標準做為選取救助對象之資格可能替救助功能帶來兩種負向的結果，即：1. 使社會上很多低收入家庭無法得到適時的救助；2. 等到合於資格得到政府救助時，則此一家庭業已受到嚴重的經濟創傷，而無法擺脫貧窮的圈套，老人進入社會救助體系之後很難脫離就是一例。應該以最適生活標準，也就是要維持一家身心健康、生活品質的花費來計算。

(三) 針對中年人轉業之規畫

中年人在就業上常因為經濟不景氣工廠裁員，但又無法順利轉業，或因年齡已高就業市場不願僱用而失業。另女性早期以依賴家裡或以家務角色為主，當其主要生計者或長子去世或失業，必須跨入就業市場，因為謀生之技能無法取得較有力的工作條件，只能以家務性質

工作為主（幫傭、帶小孩、煮飯等）。因此在預防老年貧窮之發生，協助其順利轉業或工作條件維護之相關福利措施是相當需要的。

(四) 中央分擔社會救助的責任，平衡區域差異

由於省市政府及各縣市政府財力裕絀相當鉅大，造成區域間有相當差距的社會救助內容，不僅造成區域間的不公平，也使得鄰近縣市（如台北市、縣）之間貧窮人口的轉移。因此，中央在對於貧困縣市福利經費的補助，宜採差額補助的原則。同樣的，對於醫療資源的分布，也應加強低所得區域或是農鄉地區的醫療設施與居住環境，改善低所得地區的公共衛生，定期免費提供醫療服務以及身心健全的活動，以減低中下階層的被剝削感。此時，中央政府也應透過左列的方式擴充社會救助經費。

1. 明文規定中央與地方政府預算中，社會救助經費所佔比例，並由中央撥款補助較窮困之地方政府，以協助地方政府社會救助工作之進行。

2. 修改財政收支劃分法，仍將地價稅與土地增值稅或證券交易稅撥入社會福利基金，並規定固定比例充作社會救助經費。

3. 修改民間捐款之有關稅則及法規，以鼓勵民間興辦或贊助社會福利事業。

4. 發行社會福利彩券，以盈餘充作社會福利基

金，並規定固定比例充作社會救助經費。

(五) 政府結合民間團體、基金會發揮互補功能

福利國家過度干預的結果，造成了原來私人福利服務的範圍，大部分由政府接收過來。而事實上，私人福利服務不論是人民團體或是基金會仍佔有很重要的地位，因為私人福利服務較具有彈性、較易為個人所接受、較能滿足個人的需要等優點。所以布希才在他的演講中談到「政府沒有辦法滿足所有的社會福利需求，幸而私人福利機構補足了這個缺憾」。

(六) 加強資料查證工作

社會救助的查證工作一直是行政業務上最感困擾的部分，以國外的經驗來看，成立一個查證的專屬小組 (Office of Information Monitoring: OIM)，由專責的人員負責更新、查證的工作，以達到資源運用的有效性，這種任務編組的方式實屬必要。

就執行的層面而言，有下列具體建議：

1. 承辦人員自由裁量權 (discretion) 應有適度的規範與原則之統一

雖然「彈性、符合個別需要」和「除細目化」(de-detailization) 的原則在近年來的行政體系中受到相當的重視，同時給予行政人員相當大的自由裁量權的處理空間，但是這種空間的使用往往受到承辦人員主觀價值

的判斷，而有很大的差異。由於不同人員之間判斷的差異性，造成同樣的處境不同的待遇的不平等現象出現。理論而言，自由裁量權的使用是爲了保障申請者個別差異和特殊需求的滿足，如果這種全力的使用反而導致案主的不公平，則有必要重新考慮對於標準的統一訂定。

2. 福利項目的調整

申請社會救助者，經過最低生活費用等相關資格審核過程後，被認可爲低收入戶，在各種福利服務的享有上，理應補足最低生活費用所需不足的部分，方能使低收入戶維持最起码的生活。對於那些分配到平價住宅的低收入戶，再從其應得補足差額中扣除原本租房子住的租金；對於那些正在排隊申請進入平宅或是借住親友家的低收入戶，則給予應得的補足差額。其他相關的福利項目，也有統整的必要，例如：生活補助費，貧困兒童、青少年福利、清寒老人及殘障生活補助，營養品代金，孕婦及嬰幼兒營養食品補助……等，可以統整在上述的補足差額的現金給付當中，一來可以避免給付項目的繁雜與標準訂定上的困擾，二來符合「只要符合低收入戶的身分，不用再重複申請其他相關的給付」的原則。

3. 單親家庭的經濟危機，宜及早給予補助

由研究中發現，領取困苦失依兒童家庭補助的家庭特徵是以單親居多，包括了離婚和死亡。為避免重蹈美國女性貧窮的社會問題，政府對於單親家庭的諸多問題應多加重視。政府對從事單親家庭和兒童提供諮商之民間機構，視其執行業務之數量及成效給予適當之獎勵及經費補助。此外對單親父母撫養子女的貧困家庭，主管機關應提高對單親家庭補助額度，以強化單親家庭養育子女的角色功能，提高家庭對兒童社會化的正向功能與社會適應。

4. 縮短臺北市、縣社會救助福利項目與補助標準的差距，逐步放寬設籍上的限制

臺北市、縣社會救助福利項目差距頗大，不僅是福利項目的有與無，也是補助標準之間的差距。若將設籍臺北市與六個月居住期間的限制貿然除去，會造成多少貧窮邊緣人口的遷移是很難預估的後果，宜以逐步開放的方式試辦或漸進實施，待評估人口遷移的狀況之後再行決定。

5. 增加社會救助業務執行人力

在社政人員的訪談中，許多人提到目前的人力不可能再承辦更多的救助業務，再加上公務人員人事精簡的大前提之下，要增加社工員的名額，似乎有體制上的困難。但是就現有工作量的重新調整，區別出輕重緩

急的工作項目實屬必需。而社會救助工作是諸多福利工作中最刻不容緩之事，因為其關係到一個人最基本的生活需求的滿足與生存權的保障。

6. 申訴管道的成立

雖然目前申請低收入戶的過程中，對於審核之後婉覆不合理者有申訴的機會，至於申訴評議委員會的成員宜聘請公正人士參與，避免由行政體系內的主管擔任，以維持其客觀和公正性。

就社會工作實務而言，有左列的建議：

1. 幫助老年人建立與維持健全的社會支持網路

不論是正式或非正式的支持網路，在預防和舒緩老年人落入貧窮上都有相當的助益。因此社區福利服務中心、社會救助規畫人員或安養機構中的社工員，宜以網路的概念連結正式與非正式資源設計相關方案，發揮整體性的力量。

2. 對於協助居住在社區中老人的朋友或親戚給予適時支持和鼓勵

目前居住在社區的老人有不少比例是與雇主、朋友、鄰居等同住，雖然這些已存在的社會支持網路發揮相當的功能，但日久難免有生活上的摩擦。給予他們適時的鼓勵，雙方的了解對老年人的生活和對方而言，是具有相當大的助益。

3. 對於居住在機構的老年人，社工員應協助他們維持原有的社會支持網路

機構社工員，除了關心老年人在院內之生活情形外，其院外社會支持網路的維持也相當的重要。儘可能的不要將機構化(institutionalization)對老年人的隔離負面效應影響到院內老人的生活品質，同時社工員應考慮院內老人的生活重心，運用他們閒置時間做些簡單的手工藝品……等增加生命中的創造感。

4. 低收入戶生活能力和生活環境的改善是解決世代貧窮的有效方法

社工員在輔導低收入戶時，除了經濟援助外，並以醫療服務、教育補助、職業訓練、就業輔導、創業貸款乃至於兒童家庭補助、兒童寄養等，來提高低收入戶自力更生的能力。目前，低收入戶保險業已開辦，不再贅言，僅就省市政府現行之教育扶助措施能否達到輔導低收入戶自立自強之目的探討如左：

低收入家庭的教育程度有偏低現象，而提高低收入戶子女教育程度，是協助其自力更生及避免墜入貧窮惡性循環的最佳途徑。但目前省市政府對低收入戶子女之教育扶助，除學費外，別無其他，致使很多低收入家庭因付不起子女學校費用而不

讓其繼續升學，這些子女也因無法與其他同學相比而自卑。另外，限制低收入戶子女就學年限，更是反其道而行。適度放寬困苦失依兒童少年補助實施辦法中，對於工作能力的認定，尤其是國中畢業後未能順利考上高中，在補習班的國四學生；以及國中畢業後未能繼續升學但找不到工作的青少年，應給予時間上寬容和緩衝。由於國內對於國中生生涯教育、職業輔導的不重視和疏忽以及對於補習教育缺乏制度化的管理，導致目前未升學、未就業的青少年成爲社會治安上最大的隱憂。基於鼓勵青少年多讀書和習得一技之長的前提下，對於這兩類青少年應有制度上的配合，以及給予延長一至二年的經濟補助。同時，主管機構應開發與引導民間資源贊助困苦失依兒童、少年的經濟補助金，以及夜間高中、職與五專的獎助學金。由研究中發現，贊助兒童、少年經濟補助的基金會的團體非常有限，然而在其他研究中也發現，民間企業和基金會贊成福利事業的意願超過三十%（林春助，民八十二；萬育維，民八十二）。這兩者之間的落差在於，有資源者有意願，但不得其門而入，而資源的需求者又不知如何開發和引導資源；而主管機關站在正義倡導者、資源規畫

者與福利提供者的立場，引導民間不論是慈善基金會、財團法人或企業基金會對困苦失依兒童、少年的經濟補助，以補政府財源的不足，以及提供夜間部高中、職、五專獎助學金，因爲十五歲以上少年進入夜校之後就被視爲有工作能力而被取消救助的資格。對晚上念夜間部白天要打工的青少年而言生活相當吃力，間接的剝奪了學校內與他人競爭的公平機會，因此夜校的獎學金對貧困失依的青少年而言，有相當重要的意義。提供低收入戶就學子女課業輔導服務，以協助低收入戶家長督促子女的課業學習。有一些家長曾經表示自己沒念過書不識字，無法親自指導或了解孩子的學習情形。

貧窮，無法經由單一的福利計畫或經濟補助得以解決或消滅，必須是透過整體的規畫，例如職業輔導、就業安置、市場結構與教育制度等……幫助家庭脫離貧窮。羅斯福總統在就位典禮時發表演說中曾提到：「一個國家的進步與繁榮，不在於讓富者愈富，而是讓原本資源就擁有多多的民衆，分配到多一點的資源。」政府在貧窮問題的解決上，一方面協助貧窮者恢復自立，一方面要預防現在和以後陷入貧窮，對於貧窮的消除，不僅在除去貧窮的

外貌而且要除去致貧的因素。同時，中央政府應平衡區域間的不平等，保障受助者的權益，並立法予以明確的保障；而地方政府亦應籌措財源並結合民間力量，提供多種服務。如此，經濟成長的果實，才能爲所有的人民所共享。

（本文作者爲陽明醫學院衛生福利研究所副教授）

參考書目

- 臺灣省低所得家庭殘障老人生活及家庭狀況調查報告，臺灣省政府社會處編印，七十八年六月。
- 臺灣省民對當前社會福利措施之意向調查，臺灣省政府社會處編印，七十九年五月。
- 省府社會處編印，八十二年六月。
- 臺灣省殘障者生活及工作狀況調查報告，臺灣省政府社會處編印，八十一年六月。
- 社政年報，臺灣省政府社會處編印，八十一年六月。
- 臺灣省社會統計第四十七期，臺灣省政府社會處編印，八十二年五月。
- 臺灣省公私立仁愛之家自費院民意調查報告，臺灣省政府社會處編印，八十二年六月。
- 社會福利輯要——八十、八十二年度內政部社會司掌管部分，內政部社會司編印，八十二年

三月。

中華民國八十一年臺灣地區國民生活狀況調查報告，內政部統計處編印，八十一年七月。

中華民國八十一年國家建設研究會：『社會福利研究分組研究報告及書面建言』，內政部編印，八十年一月。

民國七十九年臺灣地區社會福利機構概況調查報告，內政部編印，八十年十二月。

中華民國七十九年臺灣地區低收入戶生活狀況調查報告，內政部編印，八十一年十二月。

張苙雲、林萬億，我國殘障福利法與社會救助法執行之規畫與成效評估，行政院研究發展考核委員會，七十三年八月。

廖靜芝，評估社會救助法暨其施行細則之執行效益，內政部研究報告，七十七年六月。

賴國洲，臺北市不幸婦女之研究——居住平宅低收入戶婦女之生活分析，臺北市府研究發展考核委員會，七十八年七月。

陸光，我國老人福利法執行成效之評估，行政院研究發展考核委員會，七十八年七月。

徐震，我國社會救助體系整體規畫之研究，行政院研究發展考核委員會，七十八年九月。

吳武典，我國殘障福利法執行成效之評估，行政院研究發展考核委員會，七十九年一月。

黃進豐，改進當前社會救助措施之研究，內政部社會司，七十九年五月。

余漢儀，臺北市殘障福利需求及其因應策略之研究，臺北市府研究發展考核委員會，七十九年六月。

謝玉新，低收入戶家庭人力資源運用之研究，臺灣大學社研所碩士論文，八十年一月。

林萬億，「社會救助法」修正之研究，內政部社會司委託研究，八十年三月。

李鍾元，社會工作人員輔導低收入戶實效之研究，社區發展研訓中心，八十年六月。

楊瑩、陳昭榮、吳明儒，臺灣省都市地區婦女福利需求之調查研究，臺灣省政府社會處，八十年六月。

蘇文璽，高雄市低收入戶婦女生活狀況調查，高雄市政府社會局，八十年六月。

民意調查基金會，臺北市老人社會福利措施與老人生活需求之探討，臺北市府社會局，八十年六月。

詹火生，臺灣地區老人安養服務之研究，行政院研究發展考核委員會，八十一年五月。

王麗容，臺北市婦女就業與兒童福利需求之研究，臺北市府社會局委託研究，八十一年六月。

謝美娥，臺北市老人居家福利需求與照顧網路之研究，臺北市府社會局委託研究，八十一年六月。

萬育維、孫健忠，臺北市低收入戶認定標準與社

會救助措施之績效評估，臺北市府社會局，八十一年六月。

萬育維、孫健忠，宜蘭縣青少年福利服務網路整體規畫之研究，宜蘭縣政府，八十二年二月。

萬育維、李孟修，老年貧窮與社會支持網路運用之回溯分析——以臺北市為例，一九九三年全國老人學學術研討會，八十二年十一月。

萬育維、陳昭玟，困苦失依兒童少年家庭補助對於受補助家庭的影響——以臺北市為例，八十二年十月。

廖偉君，臺北市有工作的貧窮雙親家庭之研究，東吳大學社工所碩士論文，八十一年十二月。

許臨高、王淑女，我國少年福利法之評估，經社法制論叢第十期，八十一年七月。

童小珠，臺灣省女性單親家庭經濟困境之研究，中正大學社研所碩士論文，八十一年六月。

張清富，區域貧窮與家庭組成：臺灣省的個案研究，社會學與社會工作第九期，八十一年五月。

周震歐主編，兒童福利，巨流圖書公司，八十年十月。

陳燕琴，貧困者使用社會福利服務之研究，東海大學社工所碩士論文，八十年六月。

鄭淑燕，兒童福利新課題之研究，社區發展研訓

- 高淑貴，家庭社會學，黎明書局，八十年。
- 蔡宏昭，生活經濟學，八十年。
- 江亮演，社會救助理論與實務，桂冠圖書股份有限公司，七十九年九月^a。
- 江亮演，臺灣省社會救助工作之現況與展望，社會福利，七十九年四月^b。
- 蔡文龍，統合社會救助資源協助低收入戶民眾自立——如何推展「臺灣省加強低收入戶生活計畫」，社會福利月刊八十五期，七十九年九月。
- 郭登聰，對以工代賑計畫問題的評析和對策，社區發展季刊五十一期，七十九年九月。
- 徐立忠，老人問題與對策——老人福利服務之探討與設計，桂冠圖書股份有限公司，七十八年一月。
- 英文部分：
- McLaughlin, D.K. & L. Jensen, (1993) "Poverty among Older Americans: The Plight of Nonmetropolitan Elders," *Journal of Gerontology*, 48(2): s44-s54.
- Dallo, R. and E. McLaughlin, (1993) *Social Problems and the Family*. Ca: Sage Publications.
- Eitzen, D. and M.Zinn, (1992) *Social Problems* (5th ed.) Ma: Allyn and Bacon.
- Garvin, C.D. & J.E. Tropman, (1992) *Social Work in Contemporary Society*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Zimmerman, S. L., (1992) *Family Policies and Family Well-being*. Ca: Sage Publications.
- Maria J. Hanratty, (1991) "Why Canada Has Less Poverty", *Social Policy*.
- DiNitto, D.M., (1991) *Social Welfare: Politics and Public Policy* (3th ed). New Jersey: Simon & Schuster.
- Jones, L.E., & E. Wattenberg, (1991) "Working, Skill Poor: A Load Program's Role in Lives of Low-Income Single Parents", *Social Work*, 36(2): 146-153.
- Segal E.A., (1991) "The Juvenilization of Poverty on the 1980s", *Social Work*, 36(5): 454-457.
- Danziger, S., (1990) "Antipoverity Policies With Child Poverty", *Social Work Research & Abstracts*, 26(4): 17-24.
- Allen-Mearns P. & B.A. Lane, (1990) "Social Work Practition: Integrating Qualitative And Quantitative Data Collection Techniques", *Social Work*, 35(5): 452-458.
- Tracy, E.M. & J.K. Whitaker, (1990) "The Social Network Map: Assessing Social Support in Clinical Practice", *Families in Society*, 71(3): 461-470.
- Strauss, A.L. & J. Corbin, (1990) "Basis of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques". Newbury Park: Sage.
- Social Work Research & Abstracts, (1990) "The New Poverty: Persistent, Pernicious, and Growing". *Social Work Research & Abstracts*, 26(4): 3-4.
- Brewer, J. & A. Hunter, (1989) *Multimethod Research: A Synthesis of Styles*. Newbury Park: Sage.
- Hurd, M.D. & D.A. Wise, (1989) "The Wealth and Poverty of Widows: Assets Before and After the Husbands Deaths." pp.177-200 In D.A. Wise(ed), *The Economics of Aging*. LA: the University of Chicago.
- Rubin, A. & E. Babbie, (1989) *Research Methods for Social Work*. Belmont, CA: wadsworth.
- Schiller, B.R., (1989) *The Economics of Poverty and Discrimination* (5th ed). Englewood Cliffs: Simon & Schuster.

Englewood Cliffs: Simon & Schuster.
 Ellwood, D.T. (1988) *Poor Support: Poverty in the American Family*. New York: Basic Books, Inc., Publishers.
 Sullivan, T.J. & K.S. Thompson, (1988) "Introduction to Social Problem. New York: Macmillan.
 Gerge. V. (1988) "Wealth, Poverty and Starvation: A World Perspective. Worcester: Billings & Sons.
 Schulz, J.H., (1988) *The Economics of Aging* (4th ed). Massachusetts: Auburn House.
 Vaux, A. (1988) *Social Support—Theory, Research and Intervention*. New York: Greenwood.
 Moscovice, I., W. Craig, & L.Pitt, (1987) "Meeting The Basic Needs of The Working Poor", *Social Service Review*, 61(1): 420-431.
 Garfinkel, I and S. McLanhan, (1986) *Single Mothers and Their Children*. Washington D.C. the Urban Institute.
 Goodan, N., (1985) "the Psychological Impact of Being on Welfare". *Social Service Review*, 59(3): 403-422.
 Zigler, E.F, S. Kegan and E. Klingman, (1983

) *Children, Families and Government*. NY: Cambridge U. Prers.
 Levitan, S.A. (1980) *Programs in Aid of The Poor for The 1980s*. Baltimore: Jones Hopkins University Press.

表一 臺灣省地區收容教養機構按地區、人口類別分布表

設置地區	人口類別	兒童	少年	老人	婦女	殘障	合計
台北市	一三 二四·五三%	一三 二四·五三%	一三 二四·五三%	五 九·四三%	八 一五·〇九%	一四 二六·四二%	五三
高雄市	三 四二·八六%	二 二八·五七%	〇	〇	二 二八·五七%	二 二八·五七%	七
台灣省	二六 一四·六九%	一五 八·四七%	七二 四〇·六八%	六 三·三九%	五八 三三·七七%	一七七	
合計	四二 一七·七二%	三〇 一二·六六%	七七 三三·四九%	一四 五·九一%	七四 三二·二三%	一三七	