

社會救助工作的想法與做法

◎ 廖靜芝

內政部社會司專員

一、前言

貧窮似乎是人類最熟悉和關切的社會現象之一，綜覽古今中外書籍，貧窮是一個經常出現的名詞，聖經上也說：「貧民是永遠與你同在的」（註一）。即便在今日，各國均有貧窮問題，在非洲落後國家有，在歐美、日本工業發達的富裕國家也都有相當比率的貧民。

因此，自從人類社會開始有慈善工作以來，濟貧就一直是最主要的活動。不論是在西方的基督教傳統裏，或是中國的帝制社會裏，貧窮是慈善救濟的主要關切所在。事實上，社會福利政策便是起源於清貧政策。即使當代福利國家的社會福利政策，也優先以「消滅貧窮」，進而「剷除不公」做為政策的主要目標。所以說，如果將人類社會福利

發展史視為一部與貧窮作戰的歷史，亦不為過（註二）。

乍看之下，人人知道「貧窮」所描述的人與現象。然而，什麼條件之下才是貧窮，什麼樣的人是窮人，什麼方式去幫助窮人，不同的國家、不同的時代，有不同的處理方式。不過，在目前社會福利意識高漲之時，多數人均同意人民有權利接受救助，政府有責任提供救助。因此，社會救助一直是與社會保險及福利服務並稱為社會福利體系的三大支柱之一。

曾經，北歐的芬蘭試圖以各種所得安全措施之擴張，以消彌受救助的人口數，然而却一直無法減少低收入人口，在過去三十年間，其比率一直固定地維持在三%左右（註三）。時下臺灣有許多人以為，我們的外匯存底八百億美元，居世界第一，國民平均年

所得已直逼一萬美金，似乎每人都很富有，怎麼還會有窮人？因而忽視了社會救助工作，實是相當不正確的觀念。再進步富足的社會中，或多或少均存在有老弱、孤寡、疾病、無力自謀生活之國民，及有工作能力因遭受意外事故，收入中斷或收入不足維持生活的國民，須給予個別化的救助，使其獲得最低生活水準的保障，進而協助自立謀生，獨立生活。社會救助便是針對具體的急迫狀況與需要，予以個別化的救助，只有在沒有其他任何協助時，始予以社會救助，故吾人可謂社會救助是社會福利制度的最後一道防線，亦是人們生存、生活的最後守護神，使任何人的生存皆可獲得最基本之保障（註四）。

二、發掘問題以求進步

民國以前，我國歷代所辦的救濟事業，大多以臨時性搶救的救災事業為主，至貧窮及其他不幸者的救濟，則大多屬於家族、鄰里、街坊、同鄉、同行等就近設法救濟。民國以後，我國逐漸受到外國社會救濟事業發展的影響，較前已有很多的進步，並於三十二年公布「社會救濟法」。政府遷臺後，復因應實際狀況之需要，參酌學者之倡議及政府財政之負擔能力，於六十九年公布「社會救助法」，自此本法即為目前各級政府辦理救助工作的依據。

任何為民服務工作，均不可自言完美，社會救助工作執行至今，亦有不少缺失，其中有來自救助工作本身，有來自行政體制本身之問題，有些則更是因其他政府措施之不完備而衍生的問題，最後只得由社會救助來協助解決之。茲將諸缺點分述如後：

(一) 人口方面：

與美國的一一·一二%之間，日本的一·二三%上下，英國的五·五%（註五），芬蘭的三%，相較下我國低收入人口佔總人口之比率〇·五五%，的確顯得相當偏低。這樣的結果，可以看成是當政者基於認定低收入人口數偏高是一種恥辱，故而有意不予提高；也可能是基於財政考量，既然無法照顧，則無必要放寬認定標準，以免稀釋福利

表一，救助法公布後歷年來低收入人口資料

年度	總人口數	低收入人口數	%
69	17,805,067	113,283	0.64
70	18,128,867	113,440	0.63
71	18,457,923	126,703	0.69
72	18,732,938	127,689	0.68
73	19,012,512	122,754	0.65
74	19,258,053	118,101	0.61
75	19,408,797	113,680	0.59
76	19,672,612	111,298	0.57
77	19,903,812	111,315	0.56
78	20,107,440	101,451	0.5
79	20,359,403	114,031	0.56
80	20,443,067	112,212	0.55

※80年係指80年6月底統計資料

※資料來源：內政部社會司

措施之品質。

不過，基於多年的經驗可以發現，我們低收入人口數，僅統計各級社政單位照顧的列冊有案居家低收入人口數，未包含安置於機構內的兒童、少年、殘障者及老人；亦未涵蓋行政院退除役官兵輔導委員會所照顧的退除役官兵；更未計算社政單位所照顧的清寒人口（註六）。如將上列人口列入計算，則雖比率仍低，但相信絕不離譜，粗估應超過百分之一。

在此，建議未來應精確計算受益人口，

配合貧窮線合理的提高，使社會救助人口比率佔總人口的二%左右。

(二) 界定標準方面

目前臺灣省、臺北市與高雄市所界定的貧窮線並不相同。臺灣省、高雄市的最低生活費用標準的計算方式，是參照前一年政府公布之家庭每人平均所得三分之一範圍內訂定，而臺北市則是參照前一年該市家庭收支調查平均經常性支出的百分之四十範圍內訂定。

我們有略嫌偏低的貧窮人口，這與貧窮線過於嚴苛，有很大的關係。社會救助通常是用來補充社會保險方案之不足，以提供無保費的現金或實物給付低於貧窮線以下的人口羣，做為維持其最低生計的補充所得，而目前省市貧窮線的標準，都不是以維持最低生計所需的標準來訂定，顯見貧窮線訂定與社會救助政策間的疏離。另姑不論目前貧窮線是低是低，以臺灣的地理範圍、城鄉關係、社會流動等條件，實應予以統一（註七）。至於統一後，應以何公式來計算最低生活費用標準？我們認為以臺灣今日的經濟發展條件，應該可以突破絕對貧窮，而以相對貧窮的觀點，來選擇合宜的計算方式，對不同性別、年齡、生理狀況、不同地區、物價指數等，有不同的指數，以真正反應個體的最

低維生需要。

(三) 工作能力認定方面

在工業化、都市化之下，大家庭的支持體系瓦解、人際關係疏離，多數人成爲受僱者的狀況下，突發急難狀況，在在都需要社會整體的力量來支持。在農業社會中，有土斯有民，少有所謂的失業者，而在工業社會中，磨擦性失業、季節性失業時時出現，此時依社會救助調查規定至少需計算其最低工資之收入，而實際上却無工作，何來收入。又，延長受教育年限，是協助低收入脫離貧窮的治本方法，然對於超過某一年齡的在學者，却又必需認定其有工作能力，而計算其收入。

在社會衆多的價值觀中，「工作倫理」一直爲社會所高度期許，也指引着社會服務的提供。要言之，社會服務的提供是希冀能滿足受惠者的需求，但不減低其工作動機。但欲強調工作倫理，就必須探討就業的供給與需求能否有效的配合。否則若社會無法提供足夠的工作機會，則不應歸咎於個人道德的缺失（註八）。

(四) 人員方面

人員的問題可由質與量來分析，目前各級政府社政單位人手普遍缺乏，社會救助工作除了隨時需接受新案主之申請，並每年總

清查一次。然而，事實上由於人手的不足，許多地方政府均將每年固定一次的社會救助調查工作交由學校學生辦理，其判斷是否具有專業條件，實有待存疑。

在質的方面，由於目前社會工作的專業體制尚未建立，故而行政機關，機構內實務工作人員，許多均非修習社會工作之人，在政策的研擬，措施的提供，甚至與案主的面談上，常是挖東牆補西牆的作法，對於案主的信賴度之損傷，真是不可以道理計。

(五) 經費方面

救助經費之來源，除了政府的預算外，並賦予地方政府權責，每年得定期聯合各界舉行勸募社會救助金。立法原意原本甚佳，結合民間資源原本有社會教育及鼓勵人人奉獻服務，純化自己，並提升社會良風善俗之意。然而，多年來已流於形式，偶爾發生災變，募款來源多寡不穩定，又延宕時效。未來，應考慮以政府和民間共同捐資，共組管理委員會，以發揮民間資源靈活、彈性之特質，補政府預算之不足，有效解決民衆之個別需要。

(六) 救助措施方面

目前低收入戶家庭生活補助費的核發，僅及於一款（類）及二款（類）部分人員，三款（類）則無，殊不合理。凡列册有案之

低收入戶，均表示其收入未達最低生活費用標準，那即表示如無外援，則生活之困難可想而知。因此，按理說列册有案者，均應有現金扶助。另目前生活補助費之發放，其標準均低於最低生活費用。雖有人言，如依最低生活費用標準發放，則某些低收入戶可領之補助費可能高於最低工資，而影響就業意願。此亦爲事實，故而如何在二者之間取得平衡點，亦是值得商榷的。

又，避免案主擁向機構式照顧的模式，一向是從事社會工作者努力的方向。目前機構內院民可享的福利品質高於院外救助，如何給予案主良善的導引，亦是必須注意的。

自低收入戶健康保險開辦，低收入者可以享受便利、高品質的醫療服務，固是可喜的現象。惟對於藥品之外，營養品的供應、臨時看護的費用、居家護理的提供，如何解決，以使低收入戶能早日恢復健康，並且減少長期佔用有限的醫療資源，均是必須及早規劃因應的。

三、以對策面對問題

衆多的問題，已如上述，未來在規劃救助體系或措施時，更需朝向解決問題而不製造新問題的方向努力。首先必須注意的是，社會救助的基本原則：一是平等原則，符合

救助條件者，得平等接受法定之協助。二是維持生計原則：所謂最低生活，應得維持國民正常之營養、健康、居住、教育、文化之所需。三是家庭原則：救助以家庭為單位定其需要與否及程度，但必要時得以個人為單位。四是補足原則：救助是以補足正常生活所需與實際所得之差距，惟須受助者活用其資產、能力或其他行為要件而行之。五是親屬責任原則：受助者之撫養義務依民法及相關法令行之，惟該義務如足以引起彼等之困難者，則當避免之（註九）。

本諸以上原則，在規劃完善制度時，仍有以下幾個議題，必須事先考慮：

(一)資源的計算——責任單位的選擇

社會救助的給與必須依據經濟能力調查，其為資源的計算，包括有所得與資產兩大類。惟此種資源的計算，涉及責任的歸屬，究應侷限於個人或應擴及至親屬？如係以個人為計算單位，則起始的年齡為何？如係以親屬為計算的單位，則以戶內人口為限，抑或以直系血親為主，抑或包括其他的旁系親屬在內？資源的計算單位反映出社會政策的理念以及家庭與政府責任的分工。

(二)案主的需要——問題程度的衡量

與資源相對的，即為案主問題所顯示的需要程度。依我國目前的規定，貧窮資格的需要程度僅以資源（收入）為準，並據以區分等級。此法固然在行政處理上較為簡便，但是却忽略了案主需要程度的異質性。當然，若將需要列入考量，勢必因個別差異而增加行政作業的繁瑣，但是却可避免那些需要程度嚴重，反因資源略高於貧窮線標準而得不到給付的不合理情事。

（三）受惠的資格——貧窮基準的界定

社會救助的給付，除了計算資源與需要外，另必須以貧窮線為具有資格與否的標準。因此，貧窮線的界定為社會救助的核心工作。此種基準的界定在概念上有所謂「絕對貧窮」與「相對貧窮」的類別；前者着重在基本生活的滿足，而後者則着重在社會生活的參與。另外，在方法上亦有「支出法」與「所得法」的區分。因此，政府在界定貧窮線時，應如何選擇並科學與客觀的測量，是規劃時必須審慎考量的。

（四）方案的內容——供給項目的設計

社會救助係以維持低收入者的基本需求為首要。此項基本需求，一般而言包括有生活扶助、醫療照顧、住宅服務、教育津貼以及其他的福利服務措施等。然而，各方案間應如何的設計？此外，對於有特別需求的案主，是否應有個別化項目的提供，如交通工具、特別飲食、在宅服務、看護費用或其他特別設備等。

（五）給付的水準——適宜程度的決定

對於符合社會救助資格者，究竟所提供的福利給付應至何種程度？是否為最低生活水準？此種所謂「最低」是如何的界定？又過低是否違反人道的標準？如將提供適當的生活水準，如何謂之「適當」？適當原則固然尊重了人性的尊嚴，但會否導致福利依賴情事的發生！此外，給付的水準應否考慮到個別的情況，而有多元性與差異性的處置？

（六）給付的型式——現金實物的配合

社會救助的給付，基本上有現金與實物兩種方式。現金給付的優點在於案主可以作充分的使用配置；但其缺點則為無法確保受惠者正當的運用，以及在市場經濟體系下能否購買到所需要的項目。實物給付的方式固然可以確保服務的使用，但却忽略了案主的需求選擇。

（七）輸送的過程——服務缺隙的防止

服務輸送的目標是希冀符合資格的案主，均能夠提出申請並使用服務。申請率即為一個指標來查看到底有多少符合資格者實際來申請服務的使用。鑒於社會救助恥辱的意識，申請率通常都不是令人滿意的，因而有服務缺隙的產生。此種缺隙的原因，或源於知識方面，即案主對於本身的問題與需求以

及政府現有的方案缺乏認識；此外，亦有地理的障礙與心理的排拒等因素。因此，如何達成高的申請率，就成爲規劃時必要的考量。

(六)地區的差異——幽靈人口的避免

社會救助的權責可歸屬於中央政府或地方政府。若爲中央政府職掌，其在設計時可維持給付的一致性，另視區域間生活指數的差異予以調整。但若是屬於地方政府的職掌，則會因各地區財務狀況與施政理念，而出現給付不一致的情形，因而有違地域正義的原則。甚且給付較慷慨的地區，對於低收入者而言，相對會產生遷移的誘因，因而造成幽靈人口的出現。

(九)積極的措施——自立自助的鼓勵

社會救助爲補救性的措施，其應爲短暫性消極的服務，積極的目的還是希望經由此短暫的協助，使受惠者能恢復自立自助的動機與作爲。因此，規劃者要確認那些人在何種情況下能自立自助。老年人、殘障者與精神病患者，在此方面的能力明顯的受到限制。對於有潛力者，政府亦應提供足夠的誘因。例如，低收入者除可免費參加職訓外，另應給予適當的生活津貼；對於因照顧家庭而無法就業者，亦應有社會福利措施的配合。

(十)執行的反饋——申訴制度的建立

社會救助固然須要經濟能力調查，但是行政人員却不可將之視爲「恩惠」或「慈善」的措施；對於符合資格者，其接受給付乃爲國民的權利。換言之，社會救助的過程或許會有恥辱意涵，但是案主的權益却必須予以維護，而申訴制度的設置即爲確保社會服務品質與案主消費權利的必要措施（註十）。

由於社會救助所需求的經費龐大，且涉及人民生存權的保障，故而自然以政府所提供的服務爲主，但同時也不排除民間的溫情參與。因此，在規劃時也要考慮政府與民衆併肩來達成廣度，補助與委託並採來達成效率，自發與競爭的策動來求取進步，潮流與需要項目的開拓來精益求精，補助與宣導並進用求認同支持，專業制度與志願服務的提昇來滿足不同的需要。

四、充實措施滿足需求

(一)修正「社會救助法」

「社會救助法」施行至今已十餘年了，在這十年間，臺灣地區的社會、政治與經濟結構已經歷了重大的變遷，適時修法以反應變遷是有必要的。未來修法的重點應有下列各項：

1. 將社會救助的項目由原有生活扶助、醫療補助、急難救助與災害救助等四項，改

爲生活扶助、特殊項目救助、急難救助與災害救助等四項，使社會救助含攝有更多的積極意義。

2. 將最低生活費用計算方式納入條文，以收統一公平之效。

3. 對於非本國籍人士在本國期間的緊急救助應予考慮納入。至於持續性之協助則暫時不納入救助範圍。

4. 對於本國國民居住於外地因窮困而潦倒之協助應予明文規定。

5. 明定家庭與個人之自助責任。但是，家庭的自助能力應予考慮。

6. 明定受救助對象有提供正確資訊的責任。

7. 對詐欺社會救助服務的罰則亦一併訂定。

8. 對於所領取之不當給付之求償期限定爲五年，以免延宕過久，形成呆帳。

9. 明檢各級政府「社會救助委員會」，以收統一協調之效。

10. 各級政府「社會救助委員會」有依其地方生活水準與個案特性，進行其自由裁量權之權利。

11. 各級政府「社會救助委員會」有權增加社會救助項目，以吻合地方特性。

12. 明定最低生活費用的額外需要加成。

13. 增定特殊項目救助，以使社會救助朝向積極發展。特殊項目救助以促進低收入戶自立，且及早脫離貧籍為主。其範圍包括生育補助、產婦及嬰兒營養、醫療補助、免費托兒、教育補助、收容救助、住宅及房屋補助、喪葬補助、以工代賑、技能訓練、就業輔導、創業貸款、失業救助、其他必要之救助。

14. 明定社會救助設施之義務，以落實對低收入戶的協助。

15. 明定各級政府對其所轄社會救助設施之監督權。

16. 明定中央政府與地方政府救助經費之分配比例。

17. 增定不服申訴專章，以保障低收入戶不受歧視與不當處置（註十一）。

(一) 貧窮線標準的界定

貧窮線的計算方式，自古至今，在不同的國家中，均是紛擾不休的問題，採用何種方式，基本上並非最嚴重之癥結，而是應採用統一的計算方式。全國均採同一計算方式，再因應各地不同的消費水準，而有不同的加權，應是未來改進的方向。

(二) 低收入戶名稱問題

收低收入戶分級，以享有不同的福利服務設計，基本上並無太大的疑義，唯名稱與分

級標準不同，實應予以統一，以求公平。

(四) 生活補助與標準

目前省市政府所核發之生活補助，未達最低生活費用標準，且非各類（款）低收入戶均有，應寬籌經費予以解決。

(五) 以工代賑之加強

爲了使社會救助措施不減低民衆之工作意願，對於有工作能力之低收入者，應加強輔導其以工代賑。以工作來換取救助，不但可免養成依賴心理，也可使積極努力者所得超過坐等救消息。

(六) 就業、職訓者之生活費用補助

救助是救急而不救窮，其最終的目的是希望協助其自立，而受較高的教育或學得一技之長，即是最有效脫離貧窮的方法。因此，在有工作能力的案主有就業或參加職訓的意願時，應給其生活費用之補助，以延長其就業、受訓之年限。

(七) 醫療照顧之提供

低收入戶如生病，已有健康保險治療免費，然重病看護、養病期間之營養品、返家休養之居家護理，其費用如能透過政府補助或民間組織之提供，必然使之更早恢復健康。

(八) 失業救濟

在不造成依賴，養成怠惰惡習前提下，

失業保險未實施前，對非因自己過失而失業之同胞，給予收入安全之保障。當然，其補助對象必須有條件限制；於就業滿五年，非因過失而失業，必得同時申請就業輔導，一年以補助一次爲限，補助期限以六個月爲限，補助額度以原有薪資之七〇%爲限。

(九) 機構照顧

機構收容，向非福利服務之最佳方式，應儘量避免，却是仍不能完全免除的服務方式之一。對於無法獨立生活於社區中者，仍需有機構來統一照顧。唯機構輔導，宜以專業化、人性化爲前提，透過寢室自由組合、休職工藝、以工代賑、美化綠化、飲食營養等，來達成院內溫馨如大家庭，份子間彼此關懷扶持。

(十) 急難災害基金專戶之設置

臺灣地區地處亞熱帶，天然災害頗多，如果能透過民間與政府合募之急難災害基金專戶之設置，在政府預算之外，有更靈活、彈性之專戶設置，必可避免資源浪費，並及時協助案主早日恢復生活。因專戶的經費來自民間及政府，毋需有政府科層體系內會計之繁瑣作業，又兼具吸收民間資源之效果，可爲我國統一捐募制度（United Ways）奠基礎。

(二) 建立志願服務體系

截至民國七十九年底止，我國人民團體一〇、二四二個，會員人數超過八百萬人，社會福利慈善財團法人超過三百個，如再加上寺廟、教堂一六、五九七個，合作社五、一八三個，這些龐大的社會資源，是民間興辦社會福利的重要力量。應透過各種稅法之修正，以積極性條文，來鼓勵民間捐資行為。在志願人力之運用方面，為減少社工人員之負擔，使能充分發揮廣泛的功能，宜在基層直接服務層次以建立義工制度。

(三) 加強宣導、評鑑工作

任何一項服務措施的提供，總希望符合條件者皆可獲得服務，如果因民衆之不瞭解，而不敢來求助，而使該措施閒置，是雙重損失。因此，除了社工人員及志願人員的主動發掘案主外，對於每項措施都應加強宣導工作，透過新聞單位、社區服務中心、大眾傳播媒體、公告、村里民大會、個別通告、印製宣導小冊等來協助通知，毋求使民衆了解有那些資源、服務可以利用。

以往，福利、救助工作常爲人所詬病的是，缺乏評鑑工作。服務措施、機構開辦後，是否仍維持相當的服務水準，都需借助評鑑工作來督促。好的表揚，有缺點的督促其改善。

五、結語

社會救助扮演的是補救性的功能，對掉落社會保險網絡的個人或家庭施予援手，將之納入社會安全網絡。換言之，它所扮演的角色，只具有治標的功能。社會救助體系內的種種問題，不盡然是或純由社會救助體系本身所引發的，有些是從社會安全體系中，其他以體系功能失調或以體系功能聯絡不良推移而來（註十二）。如果能將各種福利工作，如老人福利、兒童福利、殘障福利、社會保險等通盤考量，使各環節環環相扣，必可爲每位民衆建立起一個保障完全的社會安全體系。我們確信，如果個人可以自謀安適的生活，絕不會降低尊嚴來要求社會救助。因此，盼望每位工作者能在其崗位上，盡心盡力照拂有需求者，如或一天自身遭遇不幸，自可獲得熱烈的社會工作人員來爲你服務。

附註：

- 一、臺灣的貧民——社會學與社會工作面的探討，廖榮利、鄭爲元合著，中華民國社區發展研究訓練中心印行，七十一年五月，頁一。
- 二、「社會救助法」修正之研究，林萬億，

內政部社會司，八十年三月，頁五。

三、Social Welfare in Finland, Published by The Ministry of Social Affairs and Health, 1986, p. 30.

四、社會救助理念的落實，張煜輝，八十一年。

五、臺北市低收入戶認定標準與其福利措施的績效評估期中報告書，萬育維，八十年十二月，頁一。

六、一般請領醫療補助者，只要其全家每人每月收入未達當時、當地最低生活費用二·五倍者，均爲照顧範圍。另災害救助受領者，只要其是因災受害者，均有資格領受。

七、同註二，頁一七至一九。

八、工作與福利——社會政策的分析，孫健忠，社會工作學刊（一九九一），頁三三至三三。

九、同註二，頁五八。

十、社會救助規劃議題的試擬，孫健忠，社會福利八一期，七十九年五月，頁一四至一六。

十一、同註二，頁七二。

十二、社會救助體系整體規劃之研究，徐震，行政院研究發展考核委員會印，七十八年九月，頁二二至二三。