

# 建國百年社會救助發展重要紀事

孫健忠

中華民國已邁向建國一百年，回顧這百年的發展，雖然由先前的封建帝制轉到民主共和，但在大陸時期仍處在內憂外患的動亂中，國家的建設難以全面開展。直至政府遷臺後，始有穩定的環境開始從事各層面的建設，並期盼將臺灣建設成為三民主義的模範省。本文的目的係就社會救助的範疇，特別是關於貧窮者的救助，依時間先後，選擇近百年重要的事件加以概述，並說明它們在社會救助發展上的意義。

## 壹、民國元年至 38 年

這主要是指民國成立至政府遷臺時期，其間歷經北伐、對日抗戰及國共內戰，國家處於動亂當中。民國 17 年至 26 年雖有所謂「黃金十年」，展開建國的理想，但政府的作為主要是在軍事及經濟方面，社會福利建設相對較為缺乏。此時期在社會救助發展上較具有代表性的為民國 4 年北京政府制定的「游民習藝所章程」、17 年國民政府公布的「各地方救濟院規則」、31 年社會部頒行的「冬令救濟實施辦法」，以

及 32 年國民政府公布的「社會救濟法」。

### 一、民國 4 年「游民習藝所章程」

近代中國由於戰亂連綿，災荒連年和傳統自然經濟的解體，大批失去土地的農民、失業的手工業者及工人、破產的小商小販、被遺棄的孤兒、娼妓行業的婦女和軍隊的散兵游勇，出現嚴重威脅統治秩序和社會安全的流民，也就是所謂的游民問題。晚清政府時對此問題即相當關注，創辦工藝局，希望失業游民在收容期間習得手藝，此為解決傳統游民問題提供了新的模式，也是政府積極介入社會救濟事業的開端（岳宗福、楊樹標，2007：70-71）。

隨著晚清政府的瓦解，工藝局也名存實亡。民國初年游民人數有增無減，為因應這種局勢，北京政府參照和借鑒前清的經驗，於民國 4 年 12 月制定並公布了「游民習藝所章程」，分為總則、游民額數、入所年齡、出所年限、教育事項、工藝事項、設備事項、設員分職、附則等九章。根據該章程規定，游民習藝所直隸於內務部，專司幼年游民之教養及不良少年之感化事

項，以使收容者能習得普通知識及謀生技能。入所條件為年齡在 8 至 16 周歲貧苦無依或性行不良者，收所教養分為兩種情況：一是年齡在 10 歲以內者就學；二是年齡較大及不堪就學者則習藝。

依學者的見解，該章程是民國最早的社會救濟法令（陳國鈞，民 64：127）。雖然這種游民習藝所因經費、人員等困難，在當時未能陸續推廣，收效甚微。岳宗福（2006：227-228）的研究認為該章程具有兩方面的重要意義。首先，政府開始以更積極的姿態介入社會救濟事業，且突破傳統社會救濟單純「收養」的模式，使救濟兼具義務教育、職業訓練等多種社會功能；其次，該章程是迄今民國北京政府頒行的唯一一部專門的救濟法規，明確規定了非納費制和無償救助的方式，其代表著由原來官府的施捨行為漸變為政府的當然責任或義務，這在中國近代歷史上也是一個顯著進步。

## 二、民國 17 年「各地方救濟院規則」

我國歷代救濟事業係以荒政為重心，至宋朝後，政府才有較明確的恤貧之政，主要採院內救濟的方式，以使「生者養之，病者藥之，死者葬之」（孫健忠，民 85：36）。晚清時期，這些針對不同對象及目的所設置的機構名稱相當煩雜，包括養濟院、普濟堂、棲流所、善養所、回生堂、回春堂、回生洞、義塚、育嬰堂、孤兒院、保嬰局等。又以救濟節婦烈女的貞節堂為例，就有全節堂、崇節堂、保節堂、清節堂、立貞堂等，名目繁雜，反映了管理的

混亂（蔡勤禹，2003：173）。

南京政府內政部於民國 17 年頒布「各地方救濟院規則」，將各地救濟設施統一稱為「救濟院」，救濟院內依收容對象和職能不同，分為養老所、孤兒所、殘廢所、育嬰所、施醫所及貸款所等 6 所。該規則並規定：各地方原有之官立、公立慈善機關，其性質與本規則各所名義相當者，得因其地址及基金繼續辦理，改正名稱使隸屬於救濟院。

依據該規則，養老所用以收養無力自救之男女年在 60 歲以上無人撫養者，並應教以有益身心之課程；孤兒所用以收養 6 歲以上 15 歲以下貧苦無依之幼年男女，並應按照年齡送就近相當學校免費肄業，成年出所時應介紹以相當職業；殘廢所用以收養凡無人撫養的殘廢人，並應分肢體殘廢及盲、啞三種情況，根據個人能力分別選授相應的實用課程；育嬰所用以收養貧苦及被遺棄之 6 歲以下男女嬰孩，並雇用乳母或用代乳品餵養之，滿 6 歲以上時應送入孤兒所；施醫所用以療治貧民疾病並輔助衛生防疫各行政；貸款所用以救濟貧苦無資營業或經營農事之男女，凡貧苦無資營業或經營農事之男女在 15 歲以上確無不良嗜好，志願作小本營業或經營農事而確無資力，且具有殷實舖保或妥當保人者，可向貸款所申請小額貸款。

該規則是南京政府成立後頒行的第一部專門救濟法規（岳宗福，2006：230），也是政府第一次將長期以來紛亂煩雜的救濟設施名稱作了統一規範（蔡勤禹，2003：108）。此外，該規則規定救濟院經費的籌

集和使用實行基金化管理，基金由各地方收入內酌量補助或設法籌募，救濟院基金無論何項情形不得移作別用。這些經費應分別列入省預算及縣地方預算作為固定之款，不得挪減，這是民國政府首次在法律上將救濟經費明確列入政府預算。

### 三、民國 31 年「冬令救濟實施辦法」

冬令救濟在我國歷史上是一項普遍的救濟事業，無論農村城鎮，到了天氣嚴寒的時候，富有的人家對於一般無衣無食的貧苦同胞，都抱有一種同情心，或施衣施米，或關屋庇寒，形成歷史上不成文的「濟臘」制度（金平歐，民 37：64）。此種慈善行動，因為是民間個別或集體的行動，沒有法令的依據，也沒有行政組織，其動機出於慈善，救濟不外施捨，缺乏整體計劃和普遍調查，因此冬令救濟雖是每年舉辦，但缺點卻是很多。

有鑒於此，社會部於民國 31 年 10 月，公布「冬令救濟實施辦法」，規定各省、縣（市）應按時成立冬令救濟委員會，由社會行政機關（或主管社會行政人員）發動聯合有關機關、團體及當地公正人士組織之，分為查放組、事務組、籌募委員會及監核委員會，分掌有關事項。冬令救濟措施分為工賑、小本貸款、舉辦平糶或發放米麵，辦理粥廠或平價食堂，施送衣被或平價發售，設置庇寒所或冬令臨時收容所，發放貸金等項。

冬令救濟對象除災民、難民中不能生活者，得配合臨時急賑予以救濟外，暫定為鰥寡孤獨殘廢而無力生活者、家境赤貧

之戡亂軍人家屬、生有子女至五人以上家境赤貧者。所需款物，以地方自籌為原則，必要時中央予以撥助。工作期限一律限于每年 11 月 16 日或 12 月 1 日起成立至次年 3 月底結束。

該辦法的頒布使得冬令救濟有了實施依據，並建立有效作法，在社會救助制度尚未完整建立時，此種臨時性救濟是政府最主要的救助措施。政府遷臺初期，臺灣省也依循該辦法將所募集的現金及實物分配給貧戶；其後，隨著家庭補助的實施，各地方政府所設置的社會救濟會報取代了冬令救濟組織，惟民間慈善組織仍多於歲末進行冬令救濟活動。

### 四、民國 32 年「社會救濟法」

抗日戰爭中後期，國家因長期處於戰亂狀態，各種社會問題和社會矛盾叢集而生。社會部於民國 30 年 1 月設立「社會行政計劃委員會」，在委員會內設置「研究室」，展開研究工作，其中社會救濟的研究是其中一個重點（岳宗福，2006：233）。民國 32 年 9 月 29 日國民政府正式公布施行「社會救濟法」，這也是中國歷史上第一部完整有系統的社會救濟法規。

該法分為救濟範圍、救濟設施、救濟方法、救濟費用與附則計 5 章 53 條。就範圍而言，因貧窮而無力生活者，得依本法予以救濟，包括：(1)年在 60 歲以上精力衰耗者；(2)未滿 12 歲者；(3)妊婦；(4)因疾病、傷害、殘廢或其他精神上身體之障礙不能從事勞作者；(5)因水旱或其他天災事變致受重大損害或因而失業者；(6)其他

依法令影應予救濟者。

就措施而言，分為安老所、育嬰所、育幼所、殘疾教養所、習藝所、婦女教養所、助產所、施醫所及其他以救濟為目的之設施。就方法而言，包括救濟設施處所內之留養、現款或食物衣服等必需品之給與、免費醫療、免費助產、住宅之廉價或免費供給、資金之無息貸與、糧食之無息或低息貸與、減免土地賦稅、實施感化教育及公民訓練、職業介紹及其他依法令所定之救濟方法。

周建卿（民 81：568）認為社會救濟法是社會救助立法的嚆矢，也是社會福利法制的先河。陳國鈞（民 64：134）也指出我國社會救濟事業體制的建立，自應從社會救濟法的頒行開始。雖然社會救濟法未能將全民納為救濟對象，但相對中國傳統社會要求受救濟者需符合禮法社會的倫理道德要求，社會救濟法顯然已弱化了傳統社會的倫理道德標準。換言之，社會救濟對象的界定已擺脫了傳統社會的倫理道德標準，而更賦予現代的人文關懷，體現了現代政府的公平標準和一種管理責任（蔡勤禹，2003：97）。

此外，社會救濟法的制定在理念上代表著拋棄傳統的慈善恩賜觀念，而將國家責任的觀念引為立法的基本理念；在方法上以積極方法代替消極方法。當時任社會部次長的洪蘭友先生（民 33）對此曾撰文指出：「今則政治趨於民主，人民之於國家，休戚相關，患難與共，其於救濟事業，自當視為政府對於人民應盡之責任。...我國過去之救濟事業，既本諸慈善觀念，所

採方法，自不免偏於消極。今則政治進步，社會救濟不僅屬於事後之補救，抑且著重事前之預防，不僅屬於解除受救濟人之痛苦，抑且著重扶助受救濟人，使能獨立生活。」

## 貳、民國 39 年至 68 年

中央政府遷臺後，社會救助基本上沿襲大陸時期的各種法制，特別是以社會救濟法為母法，然後依據需要訂定臺灣省的單行法規。本時期較重要的事件包括民國 48 年試辦「貧苦兒童家庭補助」、52 年臺灣省公布「臺灣省社會救濟調查辦法」、54 年行政院通過「民生主義現階段社會政策」，以及 61 年臺灣省實施「小康計畫」。

### 一、民國 48 年「貧苦兒童家庭補助」

民國以來，對貧苦者的救助多為院內救助，也就是說救濟對象必須要進入機構才能得到救助。院外救助，或稱為家庭補助，在大陸時期並未施行。臺灣省雖曾於民國 38 年制定辦法，對凡能合於省立救濟院所收容辦法規定者，均可申請院外救助，但均是小規模，且仍是基於院內救助的思維（孫健忠，民 85：51）。

臺灣省於民國 48 年開始推行貧苦兒童家庭補助制度，係由省立臺北、臺中兩育幼院試辦，每年兩院共編列補助名額 300 名，針對撫養 12 歲以下子女 5 人以上之貧苦家庭，自第 5 個子女起給予家庭補助，每半年一期，期滿受補助原因未消失，得繼續申請補助。此一制度的優點為：（1）

受家庭補助之兒童不離開父母，可享有正常家庭生活；(2)較之設立育幼院收容教養，可以節省若干設備及人事行政費用。該制度實施後逐步增加補助名額，受補助兒童遍及臺灣省各鄉鎮（臺灣省文獻委員會，民 81：730）。

該家庭補助的對象雖僅限於貧苦家庭兒童，但可視為家庭補助的起始。民國 60 年，臺灣省政府開始針對一級貧民提供現金補助，惟貧苦兒童家庭補助仍繼續辦理。迄民國 63 年，始停止由育幼院辦理，將原補助名額及經費分由各縣市政府配合其年度預算統籌辦理。自此，貧苦兒童家庭補助回歸政府行政，採申請制，凡列冊 2、3 級貧戶之 15 歲以下兒童可由其父母申請補助（孫健忠，民 85：84-85）。

## 二、民國 52 年「臺灣省社會救濟調查辦法」

社會救助工作首重對象的決定，臺灣省最早有關救濟對象的規定為民國 35 年的「冬令救濟實施辦法」，主要係以身分類別為主，對於貧戶的資格並無明確的標準。民國 52 年「臺灣省社會救濟調查辦法」的公布，可以說是政府首次對救助對象資格有了明確的規定，奠定日後臺灣社會救助調查的基礎。

依據該辦法規定，貧戶分為三級：(1)一級貧戶：全家人口均無工作能力，亦無收益，平時依靠救濟為生者。(2)二級貧戶：全家人口有工作能力者未超過總人數四分之一，而其家庭收入未超過全家最低生活費用二分之一者。(3)三級貧戶：全家

人口有工作能力者未超過總人數三分之一，而其家庭總收入未超過全家最低生活費用三分之二者。

該辦法亦對「全家人口」的範圍作了規定，包括同一戶籍，並共同生活之直系及旁系血親或有互負扶養義務之親屬。據此，社會救濟調查係以「家戶」為資源計算單位，但有扶養義務之親屬雖已分戶，仍應列入計算。另外，該辦法中亦規定無工作能力對象的認定。至於最低生活費用標準，根據「臺灣省貧戶全家最低生活費用計算標準表」，每人（不論大、中、小口）每月糙米 22 公斤半及副食費新臺幣 75 元。食米每公斤價格，以公定價格計算。據此計算，每人每月最低費用為 200 元（孫健忠，民 85：45-46）。

在社會救助對象上，該辦法將限定身分的分類救助轉為所有國民均可申請的非分類救助方式。此外，該辦法訂有最低生活費用標準，主要是依據救濟院所主副食費的標準來決定，可說是我國首次試圖以客觀的方法界定貧窮線。自此，臺灣有了主體性的社會救濟執行規定，後雖幾經修定，但迄今的基本架構或基本考慮事項，並無根本性的變更（林萬億，2006：180）。

## 三、民國 54 年「民生主義現階段社會政策」

社會福利工作的推動有賴政策的指引，民國 34 年中國國民黨雖通過四大社會政策綱領（民族保育政策綱領、勞工政策綱領、農民政策綱領、戰後社會安全初步設施綱領），但對於社會福利政策並無明確

完整的主張。民國 53 年，中國國民黨召開的九屆二中全會通過「民生主義現階段社會政策」，副標題為「加強社會福利措施，增進人民生活實施方針」(邱創煥，民 75：140)，該政策於 54 年經行政院通過，為政府遷臺以來社會福利政策最重要的綱領。

該政策制定的目的為：「今反攻基地之經濟情況，日趨繁榮，社會福利措施亟待加強，爰以建立社會安全制度，增進人民生活為目標，...」。換言之，基於民生主義的理念，臺灣在本時期經濟已趨繁榮，因此有能力開始建立社會安全制度。該政策首次將社會福利措施的內容分為社會保險、國民就業、社會救助、國民住宅、福利服務、社會教育及社區發展等七項，每項內容並有具體的實施方針。

該政策另有兩個重要的內容：其一為社會福利經費，「對社會福利事業，應寬列預算，並以實行都市平均地權所增收之地價稅，設立社會福利基金。更應訂頒辦法，獎勵人民捐資興辦福利事業，減免其所捐部分之所得稅與遺產稅。」其二為社會工作專業人力，「所需人才，則應儘量任用各大學有關社會工作學系之畢業生。對現有工作人員，亦當隨時舉辦在職訓練，增加其專業知識，改進其工作方法。」

綜觀該政策是政府遷臺後第一個明確的社會福利政策主張，內容雖包括七大項，但由於我國社會福利措施仍處於萌芽階段，除社會保險項外，其餘項目大都與社會救助相關連。因此，該政策也可說是政府遷臺後對社會救助政策的重大宣示。該政策另一重大的意義為具體的規定將實

施平均地權所增收之地價稅充作社會福利基金，專款專用。由於實施平均地權所增收地價稅之收入，確定為興辦社會福利事業之用，這也使得社會福利的實施有了穩定的財源，在當時社會福利經費不足之際，對於社會救助工作的推動有積極的助益。

#### 四、民國 61 年「小康計畫」

民國 61 年 6 月 10 日當時行政院長蔣經國先生蒞臨臺灣省政府巡視時特別指示：對於貧民的救濟方式，認為應以積極輔導其生產或就業為宜，不要養成其依賴心理；如確無生產能力的老弱貧民，政府自應負責救助。省府謝東閔主席也認為消極性的救助，只是維持貧窮者的生存，不能轉變貧窮者的環境，更不能防止貧窮的產生，因此指示今後救貧措施要有積極性的措施，使社會上不再有貧窮的人。社會處乃秉承指示，草擬「小康計畫」，提請臺灣省政府委員會審議通過，並於 61 年 10 月 25 日臺灣光復節前夕公開宣布付諸實施。

小康計畫是「臺灣省消滅貧窮計畫綱要」的簡稱，其目的在於幫助貧民改善生活，進入小康，因此簡稱為「小康計畫」。該計畫的構想是採標本兼治，消極與積極并重方式，並著重於積極輔導生產、就業，對老弱殘障無生產能力者，則給予適當的救助和照顧。在作法上，按貧民實際需要，以救助、安置、生產、就業、教育訓練等五類方法，分為近程、中程、遠程三個階段，分年分項實施，預計在八年內，促使

臺灣省當時七萬多貧戶，39 萬餘貧民，逐漸脫離貧窮，進入小康佳境。

臺灣省政府為配合「小康計畫」之實施，設置社會工作員 12 人，專辦貧民的救助工作，先在臺中縣貧民較多之豐原、東勢、大甲及清水四鎮實驗，頗具績效，乃於翌年擴展全縣鄉鎮。後臺北市、臺北縣、雲林縣、高雄市、基隆市、桃園縣、新竹縣及臺南市等縣市相繼設置（周建卿：710）。因此，社會工作員的建制與小康計畫貧民的救助工作關係密切。

詹火生（民 66：83）曾指出小康計畫的實施，就經濟發展的觀點而言，代表著貧窮救助被視為穩定有利的投資；就社會發展的觀點來看，代表著社會意識從視貧窮為個人的責任轉變為社會的責任；就政治發展的觀點來看，代表著接受救助是每個人應享的權利。徐學陶（民 80：2）也指出小康計畫重視貧民致貧原因的研究、重視相關機關整體力量的發揮、動員社會力量參與，以及宣導貧民自立自強的精神，為社會福利工作樹立了劃時代的典範。

小康計畫的實施代表著貧窮問題正式列入政府的政策議程，且是政府首次運用科學方法及有計畫的擬定解決貧窮問題的對策（孫健忠，民 85：155）。又該計畫自實施後，貧戶與貧民人數銳減，因此臺灣省乃進而於民國 67 年制定「小康計畫擴大照顧低收入方案」，將救助對象由「貧戶」擴及「低收入戶」，此可謂社會救助發展的另一重要轉變。

## 參、民國 69 年至 88 年

自民國 60 年退出聯合國，以及 67 年中美斷交後，政府面臨國際環境的變化，轉而強化內部的建設。其後社會情勢也產生變化，包括民進黨於民國 75 年建黨，76 年政府宣布解嚴。政黨競爭的出現，也使得政府必須要回應社會的脈動。此時期社會救助發展重要的事件包括民國 69 年制定「社會救助法」、79 年訂頒「低收入戶健康保險暫行辦法」、82 年實施「中低收入老人生活津貼」，以及 86 年修正「社會救助法」。

### 一、民國 69 年「社會救助法」

政府遷臺後，大陸時期的「社會救濟法」仍為社會救助工作的母法，但已漸不合臺灣社會時宜。因此，民國 69 年制定「社會救助法」，並將「社會救濟法」廢止。依內政部「社會救濟法修正要旨總說明」中所言，社會救助法在形式上雖然是社會救濟法的修正案，但兩者基本理想與目標不同：社會救濟法係以農業社會為立法背景，以消極之作為從事救濟；社會救助法則為工業社會的產物，以工業社會結構與經濟型態為背景，救助的目的不止於安定被救助者的生活，且重在協助被救助者之自立。

該法對救助對象、救助條件、救助項目、救助設施與救助經費都作了規定。首先，社會救助包括照顧與協助自立雙重目的；並將救助項目分為生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助，這些項目救助的條件在法中也有明確規定。關於低收入者的認定，該法規定：「本法所稱低收入者，

其標準應由省（市）政府視當地最低生活所需費用，逐年訂定公告，並報主管機關備查。」此一方面顯示維護受救助者的人格尊嚴，將過去慣稱的「貧民」，以「低收入者」代之；另一方面對受助者的生活水準，隨著經濟的發展，按當地的費用，逐年調整，酌予提升。

另外，社會救助法中消極性的事後補救與積極性的事前預防，兼而有之。對於具有工作能力者，予以訓練、輔導或以工代賑，助其自立；此外，為防杜依賴性的流弊，對不願工作者，訂有不予扶助的限制。雖然有學者認為該法只是將舊法中不合宜的規定作修正，而這些規定早已在單行法規中實施。惟就現實面而言，「社會救濟法」已不合當時社會情況，「社會救助法」的制定為現有作法取得合法化的基礎，同時該法也是政府遷臺後基於臺灣社會主體性所制定的第一個社會救助法規。

## 二、民國 79 年「低收入戶健康保險暫行辦法」

政府遷臺初期，貧民的醫療仍秉持貧民施醫原則，僅限於各公立醫院撥出病床的五分之一，供貧民住院之用，其後開放委託私立醫療院所，並由住院擴及至門診，但在醫療使用上均有若干限制。

內政部於 79 年 6 月訂頒「低收入戶健康保險暫行辦法」，並於同年 7 月 1 日起正式開辦。該法的適用對象是未納入其他社會保險體系之低收入戶成員，保費由政府編列預算全額補助，當被保險人有生育、傷害、疾病等事故時，提供生育與醫療給

付。

該辦法對於低收入者的醫療服務帶來兩個重要的轉變：(1)補助水準趨於一致：先前一款低收入戶是免費醫療，二、三款有不同的補助水準，此辦法的實施使得各款低收入戶接受醫療補助的水準完全一致。(2)醫療選擇的增加：此辦法的實施使得受助者的就醫醫療院所不再有先前地區的限制，可以選擇至各勞保特約醫院就診，擴增了醫療院所的選擇權。

此辦法雖是配合達成全民健康保險的先期措施，但昭示政府照顧低收入戶民眾健康，以及縮短不同階層之間福利差距的決心（陳琇惠，民 79：9）。此外，對於保險不給付的項目也輔以醫療補助，確保低收入者得到完善的醫療照顧。換言之，貧民醫療的方式由慈善施醫轉而為健康保險，不僅排除了附著於救助的恥辱意涵，更確保低收入者的尊嚴與醫療權。

## 三、民國 82 年「中低收入戶老人生活津貼」

民國 81 年底立法委員選舉，民進黨立委候選人蘇煥智在臺南縣以「老人年金」為政見，獲高票當選；接著民國 82 年澎湖縣長補選，民進黨縣長候選人高植澎主打老人年金每月 3,000 元政見而當選。面臨民進黨主打老人年金的勝選的壓力，執政的國民黨於 82 年 7 月開辦「中低收入戶老人生活津貼」以為回應，規定凡 65 歲以上未接受收容安置的老人，其家庭總收入每人每月平均未達最低生活費用 1.5 倍，每人每月可領取 3000 元生活津貼。83 年 7



月起，擴大適用範圍，1.5 倍以下者發給 6000 元，1.5 至 2 倍以下者發給 3000 元；84 年 1 月起再度擴大發放對象，1.5 至 2.5 倍以下者按月發給 3000 元。

此津貼的爭議固然凸顯了面齡高齡化社會，政黨以福利競逐選票的較勁。然就社會救助的發展來看，此津貼的實施有三方面的意義。首先，此開創了對特定身分對象，以放寬最低生活費用至數倍的方式提供補助，出現了以身分別為基準的中低收入戶。其次，在社會救助的調查中，此也出現了資源計算以家戶為單位，但給付單位為個人的特殊模式。再者，這也首次出現中央政府「中低收入戶老人生活津貼」與民進黨執政縣市地方政府發放「老人年金」之間的競合關係，增加了社會救助行政的複雜性。

#### 四、民國 86 年「社會救助法修正」

社會救助法自民國 69 年公布施行後，雖有成效，但面臨社會情勢的快速變遷，若干規定已難符實際需要。在最低生活費用標準方面，原法交由省（市）政府自訂，其中臺灣省與高雄市是以「家庭每人平均所得三分之一範圍內訂定」，臺北市以「家庭平均經常性支出百分之四十範圍內訂定」，不僅標準偏低，且形成「一國兩制」現象。除此之外，缺乏專責單位或置專責人員、積極性協助不足等也是被提及的問題。據此，朝野兩黨分別提出修正版本，行政院版本為「社會救助法修正草案」，民進黨沈富雄委員等版本為「生活保障法草案」（立法院內政及民族委員會，民

90）。

該社會救助法修正案，後經立法院於 86 年 10 月 30 日三讀修正通過，總統於同年 11 月 19 日公布。此次社會救助法重要的修正內容包括：(1)修正最低生活費標準，該標準：「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。」(2)家庭總收入應計算人口範圍增列「綜合所得稅列入扶養親屬寬減額之納稅義務人」。(3)新增「為執行有關社會救助業務，各級主管機關應設專責單位或置專責人員。」(4)為避免好逸惡勞，影響工作意願，新增「每人每月所領政府核發之救助金額，不得超過當年政府公告之基本工資。」(5)為使社會救助朝向積極性發展，新增各級政府得視實際需要及財力，對低收入戶提供特殊項目救助及服務。

此次社會救助法修正最重要的是將最低生活費標準，也就是貧窮線，統一為依消費支出百分之六十訂定，特別是將原行政院修正案基於財政負擔及裁量權考量「百分之六十內訂定」的「內」字刪除，確保低收入戶得以進入照顧門檻。至於新增將綜合所得稅列入扶養親屬寬減額之納稅義務人納入家庭應計算人口範圍，以及每人每月所領政府核發之救助金額，不得超過當年政府公告之基本工資，也顯示出社會救助防弊的思考。

#### 肆、民國 89 年至 99 年

民國 89 年民進黨陳水扁先生當選總

統，中華民國史上第一次政黨輪替；民進黨執政 8 年後，第二次政黨輪替，由國民黨馬英九先生當選總統。在這段期間，政黨面臨政策支票兌現及國際經濟環境的變化，特別是必須對社會新貧問題作回應。此時期重要的事件包括民國 91 年發放「敬老福利生活津貼」、95 年實施「弱勢家庭脫困計畫」、97 年推動「工作所得補助方案」，以及 99 年修正「社會救助法」。

### 一、民國 91 年「敬老福利生活津貼」

民國 89 年總統大選，民進黨候選人陳水扁先生提出「三三三安家專案」的社會福利政見，其中一項為 65 歲以上老人，在國民年金施行前，每人每月可領 3000 元福利津貼。陳水扁先生當選總統後，積極實現此項政見，並希望能於當年 7 月 1 日起發放。行政院於是草擬「老人福利津貼暫行條例」，送立法院審議。惟當時朝野政黨各有盤算，也各有版本。後經政黨協商，在 91 年 5 月 22 日通過「敬老福利生活津貼暫行條例」，並追溯自 91 年 1 月起發放，除排除對象之外者，65 歲以上老人，以及 55 歲以上之原住民，每人每月可領取 3000 元敬老福利生活津貼（林萬億，2006：169-170）。

該津貼在社會救助發展上的意義，當然是回應高齡社會老人經濟安全的需求。雖然該津貼領取的條件包括個人所得與資產的限制，但它相異於先前社會救助調查的條件：首先是在資源的計算上，它是以個人為單位，而給付也是以個人為單位；其次，在資產方面它僅考慮到土地及房屋

價值的不動產收益，而未考慮到動產的資源。換言之，它在社會救助財力調查上出現另一個新的型態。

### 二、民國 95 年「弱勢家庭脫困計畫」

在全球化的影響下，我國經濟產業結構轉變，造成貧富差距持續擴大。政府為落實對弱勢民眾基本生活的照顧，於民國 95 年提出「大溫暖社會福利套案」（2007-2009 年），其中「弱勢家庭脫困計畫」為減少因突遭變故而陷入困境者走向絕路的不幸家庭，尤其係針對社會的近貧者與新貧者提供協助，包括急難救助、短期緊急住宿安置庇護、緊急醫療補助、精神疾病診斷與治療、就業扶助、助學措施、法律扶助、人身與財產安全保護、照顧服務及創業與理財。

該計畫認為我國部分收入不足者或失業者，因工作能力、資產、撫養親屬等要件，跨不過社會救助門檻，無法得到社會救助，而成為近貧者與新貧者。因此，弱勢家庭脫困計畫為補綴社會救助體系之缺漏。據此，該計畫服務對象係針對「個人及家庭發生重大變故而陷入困境急需救助者」及「處於貧窮邊緣而急需救助的經濟弱勢家戶」兩大對象提供服務。

政府為了積極協助這些弱勢家庭，特別開設「1957 福利關懷專線」，提供單一窗口諮詢與轉介，並將急難救助範圍擴大，使過去無法跨過社會救助門檻者的弱勢家庭，獲得適時的關懷與協助，以避免弱勢家庭遭遇困難時走投無路。這個計畫的特色在於將社會的近貧者與新貧者納入

社會救助體系協助，同時強化通報及轉介系統，這在社會救助的發展上是一個新的面貌。

### 三、民國 97 年「工作所得補助方案」

民國 97 年國民黨馬英九先生當選總統，新政府執政後，面臨國際原油及原物料價格持續飆漲，對國內物價及民生帶來相當大的衝擊，許多弱勢家庭生活陷入困境。因而，擴大照顧弱勢成為行政院所宣稱的重大施政。在行政院「加強照顧社會弱勢方案」的九大措施中，受到社會廣泛關注的就是照顧「近貧」的「工作所得補助方案」。該方案的補助對象為 20 歲以上未滿 65 歲，為全戶主要收入者，且年薪資低於 30 萬以下民眾。該方案第一階段補助期間為 97 年 10 月至 98 年 3 月，受益人數 23 萬餘人；第二階段補助期間為 98 年 4 月至同年 12 月，受益人數 32 萬餘人。

此方案主要是源於馬英九先生於總統大選期間所提出的勞動所得退稅補貼「468 方案」，亦即四口之家只要年薪資所得少於 36 萬元，一律按 13% 補貼，超過 36 萬元，補貼金額遞減，至 48 萬以後就不再補助，一年最多可獲 46800 元的補貼。該方案乃是參考美國於 1975 年起所實施的「薪資所得租稅補貼」(Earned Income Tax Credit，簡稱 EITC)，利用稅額補助的方式，對參與工作的低所得家庭提供補助，以助其脫貧。

該方案在社會救助發展上有兩方面的意義。首先，納入近貧工作人口：過去政府對貧窮者的協助多著重於最底層的低收

入戶，對於近貧人口所提供的較少。該方案的對象是非屬低收入戶或中低收入的工作者。換言之，工作窮人(working poor)的議題正式的進入政策議程。其次，主動篩選合格對象：此方案擺脫以往檢附證件申請的作法，改採主動篩選符合資格者的方式，藉以避免民眾申請及舉證時所面臨的困擾，以及請領率偏低的情事(孫健忠，民 98：53)。雖然此作法也引發社會「該補助的不補助，不該補助的卻補助」的批評，但就行政便民而言，對社會救助的執行有積極參考的價值。

### 四、民國 99 年「社會救助法修正」

「社會救助法」自民國 69 年制定後，雖然歷經 86、93、96 年等三次實質的修正，但仍然有許多的問題，諸如最低生活費用以消費支出平均數計算、家庭人口範圍認定、工作能力及收入認定，以及協助低收入戶自立服務不足等。因此，社會上呼籲對社會救助法進行修正的意見甚多。除了行政院的修正版本外，立法院尚有黨團及各委員所提出的 26 個版本(立法院社會福利及衛生環境委員會，民 99)。該法修正案後於 99 年 12 月 10 日經立法院三讀通過，並於同年 12 月 29 日總統令公布，此次修正條文自 100 年 7 月 1 日起施行。

該法此次對於最低生活費、資格條件及服務措施等均作了重要的修正。在最低生活費方面，包括：(1)以當地區每人每月可支配所得中位數 60% 定之，且訂定年度變動未達 5% 以上，最低生活費不予調整。(2)增訂中低收入戶之規定，將最低生活費

1.5 倍以下，未符合低收入戶資格之經濟弱勢家庭的保障予以法制化。

在低收入戶資格條件方面，包括：(1)放寬家庭應計算人口範圍，將兄弟姐妹排除不列計。(2)針對就業較弱勢人口且未能提供薪資證明及財稅資料者，中高齡及未成年人之所得核算為一般勞工或基本工資的 70%，身心障礙者核算為 55%，避免因高估其工作所得，致其喪失救助資格。(3)放寬家庭財產計算範圍，以反映真實狀況。(4)放寬工作能力之認定範圍。

在服務措施方面：包括：(1)增訂教育人員、保育人員、社會工作人員、醫事人員、村（里）幹事、警察人員因執行業務知悉有需要救助者應通報直轄市、縣（市）主管機關處理。(2)增訂直轄市、縣（市）主管機關對低收入戶及中低收入戶應提供就業輔導措施及授權條款，得將因就業而增加之收入，免計入家庭總收入，最長以三年為限，並得再延長一年，以鼓勵參與勞動市場，獲得穩定工作；另對於參與脫貧措施之低收入戶因措施所增加之收入，得免計入家庭總收入計算，最長不得超過三年，並得再延長一年，以提供促進其自立發展的誘因機制。(3)新增住宅補貼措施。(4)新增對中低收入戶提供全民健康保險費、學雜費減免、特殊項目救助以及經濟發生重大變化時之短期生活扶助等補助。

在民國邁向一百年之際，此次「社會

救助法」的修正有多方面的重要變革，諸如：最低生活費界定標準與世界先進國家一致；中低收入戶入法，擴大照顧弱勢群體；放寬低收入戶資格，有利於弱勢個案通過審查；建立社會救助通報機制，提高弱勢民眾的可近性；具體強化工作誘因，鼓勵低收入戶自立脫貧等。這些修正內容一方面回應了先前執行窒礙之處，一方面因應了未來社會情勢的需求，對民國百年後的社會救助發展帶來新的方向。

## 伍、結語

本文將建國百年社會救助的發展分為四個時期，每個時期各選擇四個重要的事件分別說明其內涵及意義。當然，在百年的發展中，尚有許多重要的事件影響到社會救助的發展，前述這些事件只是作者個人主觀的選擇。

社會救助係由政府提供國民基本生存權的保障，經由百年這 16 個重要事件的回顧，可以觀察到社會救助雖因襲傳統的濟貧措施，但它隨著時代環境的變化也呈現出在理念及執行上的轉變。展望另一個百年，社會救助不論是以何面貌呈現，勢必仍持續扮演國民生存安全最後守護者的角色。

（本文作者孫健忠現為實踐大學社會工作學系教授）

## 📖 參考文獻

- 立法院內政及民族委員會（民 90）。法律案專輯－社會救助法修正案。臺北：立法院公報處。
- 立法院社會福利及衛生環境委員會（民 99）。社會救助法修正草案條為文對照表。
- 岳宗福(2006)。近代中國社會保障立法研究(1912-1949)。濟南：齊魯書社。
- 岳宗福、楊樹標(2007)。近代中國社會救濟的理念嬗變與立法訴求。浙江大學學報，37(3)：68-74。
- 邱創煥（民 75）。社會福利與民生。南投：臺灣省政府。
- 周建卿（民 81）。中華社會福利法制史。臺北：黎明文化。
- 林萬億(2006)。臺灣全志：卷九社會志社會福利篇。南投：國史館臺灣文獻館。
- 金平歐（民 37）。省縣救濟。上海：大東書局。
- 洪蘭友（民 33）。社會救濟法的立法精神。秦孝儀主編（民 73），革命文獻，99：56-59。
- 徐學陶（民 80）。小康計畫對社會福利工作的貢獻。臺北：中華民國社區發展研究訓練中心。
- 孫健忠（民 85）。臺灣地區社會救助政策發展之研究。臺北：時英。
- 孫健忠（民 98）。新政府「工作所得補助方案」的形成、執行與省思。社區發展季刊，124：49-57。
- 陳國鈞（民 64）。公共救助。臺北：華欣文化事業。
- 陳琇惠（民 79）。低收入戶健康保險——一項有助加速達成全民健康保險的新措施。社會福利，84：8-10。
- 詹火生（民 66）。小康與安康計畫在未來社會福利體系中的地位與任務。社區發展季刊，1：81-87。
- 蔡勤禹(2003)。國家、社會與弱勢群體：民國時期的社會救濟(1927-1949)。天津：天津人民出版社。
- 臺灣省文獻委員會（民 81）。重修臺灣省通志（卷七政治志社會篇）。