

社會工作人員訓練叢書之三十九

蔡宏昭 著

生活水準理論與生活保護措施

中華民國社區發展研究訓練中心

印行

中華民國七十九年十月三十日

生活水準理論與生活保護措施

蔡宏昭 著

學歷：日本早稻田大學經濟學碩士

美國華盛頓大學經濟學碩士

現職：淡江大學經濟學系副教授

行政院經濟建設委員會社會

福利組組長兼研究員

著作：社會福利的經濟理念

英美日社會福利政策與措施

醫療福利政策

老人福利政策

生活經濟學

序 言

人類的歷史似乎是一部對抗貧窮的戰爭史，即使在富裕的社會裡，仍有大部分國民在相對貧窮中掙扎。因此，保障國民基本生活，縮小生活差距，是社會福利政策的基本原則。

爲了掌握國民的經濟生活狀況，制定國民的生活保護措施，決策者必須了解生活水準的內涵，然後，根據這個水準去制訂最低生活費用，最後，再根據這個標準去規劃生活保護措施。因此，生活水準、最低生活費用與生活保護是一體三面，彼此相關而且相互影響。

本文係以理論介紹的方式，將生活水準的基礎理論，生活費用的測定方法與我國生活保護措施的制度概要加以說明，並對我國的生活保護措施提出具體改革方案，相信可以供作決策單位、專家學者與社會大眾的參考，尤其當政府正擬修正社會救助法之時，本文更具參考價值。

我國的社會福利界對社會救助政策並不十分重視，專家學者對這方面的研究亦不多見，非社政單位對此問題則屢加誤解。因此，決策單位實有必要重新釐清社會救助政策的本質，全面革新社會救助制度的內涵。

以貧民爲對象的生活保護與非貧民爲對象的一般救助，在本質上、機能上、方法上及效益上均有差異，宜以不同的法制加以規範和實施。本文是以生活保護爲探討主題，不涉及一般救助，這是讀者必須了解的。

本文只是一般性的概說，而非學術性的研究，不完整之處仍多，尚祈讀者指正。最後，要感謝中華民國社區發展研究訓練中心的協助出版及邱明祥先生的悉心編校。

蔡宏昭 謹識

七十九年九月

生活水準理論與生活保障措施

目 錄

第一章	生活水準的內涵	
第一節	生活水準的定義·····	1
第二節	生活水準與貨幣性指標·····	4
第三節	生活水準與非貨幣性指標·····	7
第四節	生活水準的差異·····	10
第二章	生活費用的測定	
第一節	基礎理論·····	14
第二節	社會指標測定法·····	19
第三節	生活費指標測定法·····	24
第三章	生活保護措施	
第一節	生活保護的基本理念·····	30
第二節	我國生活保護措施的檢討·····	34
第三節	我國生活保護措施的提案·····	41

生活水準理論與生活保護措施

第一章 生活水準的內涵

第一節 生活水準的定義

生活水準 (level of living) 是一個社會或家計的生活狀況，一般有狹義和廣義兩種定義，前者指所得、消費和儲蓄等貨幣性指標 (monetary indicators) 的水準；後者除貨幣性指標之外，還包括自然環境、社會環境和文化環境等非貨幣性指標 (non-monetary indicators) 的水準。根據聯合國 (United Nations) 在一九五四年發表的「生活水準之國際定義與測定方法報告」 (Report on International Definition and Measurement Standard and Levels of Living)，有下列幾項說明：

第一、國際適用的生活水準並無單一的指數存在。

第二、生活水準的概念，除物質因素之外，亦應涵蓋非物質因素，而在不同的文化價值觀下，生活水準的測定並無意義。

第三、由於國際通貨換算的困難，無法採用貨幣指數 (monetary index) 進行國際比較。

第四、基於上述理由，生活水準的研究應以國際上承認的構

成因素 (components) 或與構成因素相關的統計性指標 (statistical indicators)，從事多元性的分析。

第五、國際上承認的構成因素，包括健康 (health, including demographic conditions)、食品與營養 (food and nutrition)、教育 (education, including literacy and skills)、勞動條件 (conditions of work)、就業狀況 (employment situation)、總消費與總儲蓄 (aggregated consumption and savings)、交通 (transportation)、住宅 (housing, including household facilities)、服飾 (clothing)、休閒娛樂 (recreation and entertainment)、社會安全 (social security) 及人權自由 (human freedoms) 等十二大項。

第六、構成因素是由許多項指標構成，但是，住宅、服飾、休閒娛樂、社會安全與人權自由等因素的不同，難以制訂國際定義，而沒有項指標的提示。

一九六九年，美國衛生、教育與福利部發表「邁向社會報告」(Toward Social Report)，以社會指標 (social indicators) 測定生活水準。其後，各國相續倣效，我國行政院經濟建設委員會也於民國六十四年六月起，編製「社會福利指標」；行政院主計處亦於民國六十七年起，編製「中華民國台灣地區重要社會指標月報」，並於翌年起，編製「社會指標統計年報」；生活素質研究中心則於民國七十四年出版「中華民國第一次社會報告」，分人口與家庭、醫療保健、教育、工作與就業、經濟、住宅與環境、社會福利、公共安全、交通運輸、社會參與和文

化休閒等十一項指標。

從家庭經濟的角度來說，生活水準至少可以涵蓋下列幾個指標：

第一、家計收入指標，包括收入的高低（如可支配所得的多寡）和收入的形態（如收入的安定性）。

第二、家計支出指標，包括消費的量（如消費支出金額）和消費的質（如消費結構）。

第三、家計資產指標，包括金融性資產的多寡（如存款、有價證券等）和實物性資產的擁有情形（如不動產、貴金屬、收藏品等）。

第四、勞動指標，包括就業狀況（如就業的安定性）和勞動條件（如工作時間、工作福利等）。

第五、生活意識指標，包括文化意識、生活習慣、生活樣式、生活滿意度等。

社會生活指標或家庭生活指標都有正的因素和負的因素，例如，所得金額、住宅面積、平均壽命等等都是正的因素，而物價膨脹率、火災發生率、罹病率等等都是負的因素，將這些正、負因素綜合分析的結果，就可以測定生活水準。在同一個社會中，每一個家庭的生活水準各有不同，但是，可以歸類成不同的生活標準(standard of living)，例如坎畢斯(N. N. Combish)就將生活標準分類為貧窮生活標準(poverty standard of life)、最低生存標準(minimum subsistence standard)、健康舒適標準(health and comfort standard)及奢侈生活標準(standard of luxury life)等四種等級。如果中等(the moderate)標準以上的家庭

越多，該社會的生活水準就越高；如果家庭的生活水準越高，該社會的生活水準就越高。總之，生活水準和生活標準的問題仍未獲得普遍的共識，仍有待生活科學的進一步研究。

第二節 生活水準與貨幣性指標

生活水準的內涵包括貨幣性指標與非貨幣性指標，而貨幣性指標中最重要的因素就是國民生產毛額(Gross National Product = GNP)，因為GNP是國民所得水準最重要的指標。所謂GNP，是一個社會在一定期間內（通常為一年）所生產的財物和勞務之總和，而以市場價格計算之總金額。GNP涵蓋了個人消費、企業投資、政府支出（移轉性支出除外）和國際貿易的總體狀況，但是，並不顯示個別的具體內容。譬如說，政府支出增加了，到底是教育經費增加了呢？還是國防費用提高了呢？並沒有明示出來。因此，單從國民所得的規模，並無法真正顯示該社會的生活水準，而其具體理由至少有下列幾項：

第一、沒有涵蓋環境破壞與物價膨脹等負面因素。

第二、無法反映人們欲望的變化、生活安全的保障和休閒時間的增加等非經濟因素。

第三、沒有涵蓋政府的社會福利支出、企業的慈善事業和個人的贈與福利因素。

第四、沒有涵蓋地下經濟的非法因素。

於是，學者紛紛提出對GNP的修正方法，其中較為有名的有下列幾種：

第一、社會目的GNP—包括基本生活、醫療保健、教育文化、

休閒活動、農工商生產、土地開發、運輸通訊、社會福利、研究開發、政府行政、國防、經濟合作及淨出口等項目的總金額。

第二、福利 GNP —將現行 GNP 的內容加上產品品質的改良、休閒價值（以休閒的機會成本計算）和家事勞動價值，扣除上下班的交通費用、產品的流通費用及政府的不必要開銷。

第三、國民福利淨值 (Net National Welfare = NNW) —包括個人消費支出、政府資本財和勞務的經常支出、社會資本的方便值、休閒時間、市場外活動，然後，減去生活環境的維護經費、交通事故及上下班時間等都市化的損失。

GNP 的新觀念雖然有助於凸顯生活水準的內涵，但是，如何測定基本生活、產品品質、休閒價值、政府的不必要支出等抽象概念，學者並無提出具體的方法。因此，在 GNP 的爭論未獲定論之前，現行 GNP 仍是測定生活水準最重要的指標。

除了 GNP 的規模、平均每人國民所得 (per capita income)、可支配所得等所得水準之外，下列幾種與國民所得有關的指標，亦可反映生活水準的內涵：

第一、家計食品支出佔國民所得的比率。

第二、社會資本與社會福利費用佔國民所得的比率。

第三、個人消費佔國民所得的比率及其指數的變動。

第四、投資總額與儲蓄總額佔國民所得的比率及其指數的變動。

其次，消費水準也是測定生活水準的重要貨幣性指標。所得消費水準，並非單純的消費支出金額，而是考慮消費者物價指數 (consumer price index) 的因素之後，所呈現的消費狀況。例如，現在每個月二萬元的消費支出與十年前二萬元的消費支出當然不同，所以不可以單純消費支出金額，從事生活水準的比較。目前，一般均以消費水準指數，解釋消費水準的變動狀況。我們可以設定某一基準期（如民國七十年）的消費支出金額為 E_0 ，消費者物價指數為 P_0 ；而某一比較期（如民國八十年）的消費支出金額為 E_1 ，消費者物價指數為 P_1 ，那麼，消費水準指數為

$$\left(\frac{E_1}{P_1} \div \frac{E_0}{P_0} \right) \cdot 100$$

例如，七十年的消費支出金額為二萬元，消費者物價指數為一〇〇；八十年消費支出金額為三萬元，消費者物價指數為一五〇，那麼，消費水準指數為一〇〇，即消費水準並沒有提高。

在測定消費水準時，除了要考慮物價指數之外，還要考慮家庭人數變化，如果消費水準指數不變，而家庭人數減少了，那麼，生活水準就應該提高了。此外，日數的計算也很重要，例如，一月份和二月份的消費支出金額如果相等，二月份的消費水準就高於一月份。最後，都市和農村的消費形態不同，單從消費支出金額作比較並無多大意義，所以在選擇調查地區時，必須有周延的檢證分析，才不致於產生錯誤的結論。

第三節 生活水準與非貨幣性指標

生活水準的非貨幣性指標基本上可以分為物的指標和文化指標，前者包括營養攝取量、身高體重、居住狀況、水電燃料使用量等；後者包括保健衛生、教育文化、休閒娛樂、生活環境、平均壽命等。在測定各種非貨幣性指標時，首先，必須將不同單位的指標指數化，才能進一步比較。目前，被廣泛採用的是雷諾夫斯基 (Jan Drewnewski) 所開發的基準點公式。這種方法是先設定臨界點 O，表示維持肉體上和文化上所必要的最低標準，以 M 表示維持肉體上和文化上所必要的最適標準，以 F 表示維持肉體上和文化上所必要的充裕標準。OMF 的基準值（量）是由專家設定，例如，熱量的 O 為一二〇〇、M 為二〇〇〇、F 為三〇〇〇；蛋白質的 O 為三六、M 為六十、F 為九十。如果某一社會的營養狀況為熱量二五〇〇，蛋白質六五，那麼，依下列公式就可以算出熱量與蛋白質的指數值。

$$I_1 = \frac{A - O}{M - O} \cdot 100$$

I_1 = 指數值

A = 實際值

O = 最低標準值

M = 最適標準值

計算結果，該社會的熱量指數值為一六二·五，蛋白質指數值為一二〇·八。如果營養狀況只有熱量和蛋白質兩項指標，該

社會的營養水準為一四一·六五（即兩者指數值的平均值）。如果營養狀況包括許多項指標，就可以下列公式求出平均指數值。

$$I_2 = \frac{\Sigma I_1}{n}$$

I_2 = 指標平均指數值

ΣI_1 = 指標總和指數值

n = 指標數

如果某一社會的生活水準已達高度水準，則可採用MF測定法，即以M和F兩個基準點，去計算指數值。

$$I_3 = \frac{A - M}{F - M} \cdot 100$$

I_3 = 指數值

A = 實際值

M = 最適標準值

F = 充裕標準值

如果某一社會的熱量指標為三五〇〇，蛋白質為一二〇，那麼，熱量的指數值為一五〇，蛋白質的指數值為二〇〇。

如果各種非貨幣性指標的比重（重要性）不同，就可以用簡易平均法，計算指標的平均指數值。

$$I_4 = \frac{\sum_0^n ax + by + cz + \dots}{n}$$

I_4 = 指標平均指數值

a, b, c, \dots = 比重值

x, y, z, \dots = 指標指數值

n = 指標數

如果要比較同一社會的不同年度或不同地區的生活水準，就必須以某一年度或某一地區的生活水準為基準，去計算另一年度或另一地區的生活水準指數，最簡單的方法是以下列公式加以計算。

$$I_t = \frac{X_t}{X_i} \cdot 100$$

I_t = 某年度或某地區的指標指數值

X_t = 某年度或某地區的指標實際值

X_i = 基期或基準地區的指標實際值

一般都將 X_i 設定為一〇〇，如果某一年度或某一地區的實際值為一二〇，那麼，該年度或該地區的指標數值就是基期或基準地區的一·二倍。當然，如果考慮標準偏差的問題，就必須將 I_t 除以標準偏差值。

有些指標的實際值越小，生活水準越高，例如，犯罪率、失業率、空氣污染率等。在計算這些非貨幣性指標時，只要將 OMF 的基準值逆數設定即可。例如，失業率的基準值為 0.1 ， M 為 0.05 ， F 為 0 ，而實際值為 0.03 ，那麼，

$$I = \frac{0.03 - 0.1}{0.05 - 0.1} \times 100 = 140$$

即失業狀況的指數值爲一四〇。

第四節 生活水準的差異

每個地區都有其特殊的自然環境、經濟環境與社會環境，家庭生活的習慣、樣式和滿足度因而不同，生活水準也因而產生差異。因此，生活水準與地區發展有密切關係，下列就是幾個重要的相關因素。

壹、人口密度

人口密度越高的地區在資訊的傳達、保健醫療、交通、購物、娛樂各方面都有其方便性，但是，交通事故、空氣污染、噪音、火災等方面卻有其負面影響，所以人口密度較高的都市地區雖可享受方便的日常生活，卻要忍受惡劣的自然環境，對健康和人性的維護反而有害。在工業化和都市化和都市化的發展過程中，人們爲了追求生活的方便，往往向都市移動，因而造成了都市人口過度密集，而鄉村人口過度稀疏的現象，可是，在產業高度發展之後，都市問題益趨嚴重，就會產生都市人口回流鄉村的現象。總之，當人口密度超過某一限界時，生活水準就會降低，人口回流現象就會產生。

貳、環境破壞

環境破壞越嚴重的地區，生活水準就越低。環境破壞除了

由工廠排放出大量廢棄物所產生的環境污染之外，農家所使用的農藥和化學肥料、家庭所使用的清潔劑和所丟棄的垃圾、汽機車所排放的油煙和所製造的噪音等都會破壞生活環境。環境破壞除了有害人體，產生各種公害病之外，也會破壞自然環境，削弱自然的淨化作用，產生各種災害。環境破壞的程度，一般說來，都市比鄉村嚴重、臨海地區比山區嚴重，尤其是臨海大都市，環境破壞的程度最為嚴重。在測定各地區的環境破壞程度時，可以用空氣污染、水污染、噪音、交通事故、公害病人數與罹病率等指標從事比較，環境破壞程度越嚴重，就越不適合人類居住。

參、所得與物價

向高所得地區移動是人類的通性，因為所得較高的地區，也就是生活水準較高的地區。影響地區所得水準的因素，主要是產業結構，一般說來，第三次產業（服務業和高科技產業）較多的地區，所得水準最高，其次是第二次產業（一般工礦業）較多的地區，最低是第一次產業（農林漁牧業）較多的地區。在物價方面，第一次產業產品是以鄉村地區較為便宜，因為較接近產地，勿須複雜的流通過程，但是，第二次和第三次產業的產品則以都市地區較為便宜，因為工業產品都在都市周邊地區生產，運輸費用較低。如果物價膨脹率超過所得增加率，生活水準就會降低；如果所得增加率大於物價膨脹率，生活水準就會提高。

肆、居住水準

居住水準是生活水準的重要指標，也是家庭機能的重要因素。某一地區的居住水準可以用每戶平均面積、每戶平均房間數、每一寢室平均人數、自用住宅持有率、平均住宅價格對年所得的倍數等指標加以測定。從個別家庭的觀點來說，除了客房、餐廳和浴室之外，父母、夫婦和子女應有個別的寢室，這是最基本的居住水準。住宅價格與住宅持有率並無絕對的負相關，例如，歐美住宅價格對年所得倍數遠低於我國和日本，但是，住宅持有率也遠低於我國和日本。一般說來，都市的居住水準低於鄉村，但是，家庭設備水準卻高於鄉村。在家庭設備普及化之後，鄉村的居住水準就會超越都市。

伍、社會資本

社會資本包括公園、綠地、廣場、遊樂場、運動場、體育館等育樂設施；圖書館、美術館、動物園、科學館等文化設施；兒童、老人、殘障、婦女及青少年等的社會福利設施；醫院、衛生所、保健所等醫療保健設施等。社會資本越多，生活水準就越高，而通常是以設施的種類與數量及每一設施的人口數，作為測定社會資本水準的依據。一般說來，都市地區的社會資本，除公園綠地外，均比鄉村地區為多，這也是人口集中於都市的重要因素。當政府致力於地區平衡發展時，除應重視產業、所得、消費等因素之外，充實社會資本亦為不可忽略的措施。

陸、傳統觀念

傳統觀念不僅左右家庭生活，也影響地區的生活水準，假設兩個地區的所得水準相同，在傳統觀念上，比較重視生活享受的地區，生活水準就比較高，比較重視勤儉刻苦的地區，生活水準就比較低。一般說來，都市地區比鄉村地區重視生活享受，沿海地區比山區重視生活享受，所以都市和沿海地區的生活水準就高於鄉村和山區。有些地區的傳統觀念比較重視食品，所以恩格爾係數 (Engel coefficient) 就比較高；有些地區則比較重視文教休閒，其所得彈性 (income elasticity) 就比較高。有時候生活水準很高的地區，居民對生活的滿足度卻很低，這是受到傳統的生活觀所影響，所以在作地區比較時，應特別注意傳統觀念的問題。

第二章 生活費用的測定

第一節 基礎理論

壹、生活費的調查

早在十七世紀，經濟學創始人之一的柏蒂(Sir William Petty)爲了測定愛爾蘭和英格蘭的通商能力和負稅能力，而以中等階級的消費金額乘以人口的方式，推估全國的消費水準和國富。其後，笛佛(Daniel Defore)、馬西(Joseph Massie)、楊格(Arther Young)等人均以政治算術(political arithmetics)的方式，估算生活標準，以測定英國的國富。一七九八年，伊蓮(Sir Frederic Morton Eden)以問卷調查的方法，調查農業勞動者的家計，而出版三巨冊的「貧民狀況」(The State of the Poor)。調查結果發現，貧窮的原因並非所得不足，而是不當的消費，因而建議英國政府重新檢討當時的救貧政策，改採互助方式。一八五五年，布雷(Frederic Le Play)則以歐洲各國典型勞動者爲對象，調查其家庭生活，而出版「歐洲勞工」一書。一八五七年，恩格爾(Christian Lorenz Ernst Engel)在「薩克森王國的生產與消費」一書中，以平均消費額測定國民福祉；一八九五年，恩格爾則在「比利時勞工家庭之生活費」一書中，提出著名的恩格爾法則(Engel's Law)。二十世紀以後，家計調查普受重視與採用，不僅用於生活經濟面，也用於公共政策面，對問題的解釋與政策的掌握，都有其重要的功能。

貳、恩格爾法則一般化

一九三五年，亞蓮 (Roy George Douglas Allen) 和鮑利 (Sir Arthur Lyon Bowley) 在其合寫的「家計支出」(Family Expenditure, A Study of its Variation) 論文中，提出恩格爾法則一般化 (generalization of Engel's Law) 的理論，以線型迴歸處理各種消費支出，以測定各消費支出的恩格爾係數。其迴歸方程式為：

$$Y = ke + c$$

Y = 某種消費者支出金額

k = 邊際消費支出傾向 (即收入或支出的變動 / 消費支出的變動)

e = 收入或消費支出總額

c = 當收入為 0 時所必需的消費支出金額

每一種消費支出的 k 和 c 的值均不相同，假設服飾的 k 值為 0.18，c 值為 1000 元，那麼，當收入為二萬元時，服飾費用為 4600 元。當然，如果考慮到偏差，就可以下列公式計算：

$$Y = ke + c + v$$

Y = 觀測值

v = 偏差值

恩格爾法則一般化的結果，恩格爾係數將不限定於食品支出，各種消費支出均有恩格爾係數，而且變動狀況也各不相同。恩格爾法則的擴大應用，為生活費的測定方法提供了更廣泛的研究空間，對家計問題的掌握提供了更確實的研究方法。

參、緊急尺度

在上述消費支出的迴歸方程式中，若 \bar{Y} 代表某一家計消費者支出金額， e 代表所有家計平均消費支出金額，那麼：

$$\bar{Y} = k\bar{e} + c$$

$$c = \bar{Y} - k\bar{e}$$

代入 $Y = ke + c$

$$\text{則 } Y = ke + (\bar{Y} - k\bar{e})$$

$$\text{設 } \bar{w} = \bar{Y}/\bar{e}$$

$$\text{即 } \bar{Y} = \bar{w} \cdot \bar{e}$$

$$\text{則 } Y = ke + (\bar{w}\bar{e} - k\bar{e})$$

$$Y = ke + (\bar{w} - k)\bar{e}$$

$$\therefore c = (\bar{w} - k)\bar{e}$$

$\bar{w}-k$ 的值就是所謂的緊急尺度 (Scale of urgency)，正數值越大，表示緊急度越高；負數值越大，表示緊急度越低。由於 $\bar{w}-k=c/\bar{e}$ ，收入額 e 越高， $\bar{w}-k$ 的值越小，也就是緊急度越小，所以所得越高時，必需性消費支出的緊急度會降低，相反地，奢侈性消費支出的緊急度則會提高。根據這個方式計算各種消費支出的緊急度，就可以測出家計消費支出的優先順序。

肆、生活指數

以某年為基期，在各種消費物價的不同漲幅下，另一年度的生活費指數 (index of living costs) 可依下列公式計算：

$$I = 100 \sum (\bar{w}_i \cdot r_i)$$

$$I = \text{生活費指數}$$

$w_i = i$ 項消費支出比率 ($\bar{w}_i =$ 平均消費支出比率)

$r_i = i$ 項消費價格上漲率

依表一所設定的資料計算，則

$$\begin{aligned} I &= 100(0.6 \cdot 1.25 + 0.16 \cdot 1.56 + 0.12 \cdot 1.875 + 0.08 \\ &\quad \cdot 1.725 + 0.04 \cdot 1.725) \\ &= 143.16 \end{aligned}$$

若進一步考慮到收入或支出金額的變動因素，那麼，生活費指數的計算公式可依下列方式導出：

設 $p_i = r_i - I/100$ (i 項消費價格上漲率與生活費指數的 $1/100$ 之差)

$$r_i = I/100 + p_i$$

$$\text{則 } I = 100 \sum [\bar{w}_i (I/100 + p_i)]$$

$$= I \sum \bar{w}_i + 100 \sum \bar{w}_i \cdot p_i$$

$\therefore e_i = k_i \cdot e + c_i$ ($e_i = i$ 項消費支出金額)

$$c_i = (\bar{w}_i - k_i)e$$

$$\therefore e_i = k_i \cdot e + (\bar{w}_i - k_i)e$$

則 $Ie = 100 \sum (e_i/e \cdot r_i)$ ($Ie =$ 消費支出金額之生活費指數)

$$= 100 \sum [e_i/e (I/100 + p_i)]$$

$$= 100 \sum \left(\frac{e_i}{e} \cdot \frac{I}{100} + \frac{e_i}{e} \cdot p_i \right)$$

$$= I \sum \frac{e_i}{e} + 100 \sum (e_i/e \cdot p_i)$$

$\therefore \sum e_i = e$, 即 $\sum e_i/e = 1$

$\therefore Ie = I + 100 \sum \{ p_i [k_i e + (\bar{w}_i - k_i)\bar{e} / e] \}$

$$= I + 100 \sum \{ p_i [k_i + (\bar{w}_i - k_i) \cdot \bar{e}/e] \}$$

$$= I + 100 \sum (p_i \cdot k_i + w_i \cdot p_i - p_i \cdot k_i \bar{e}/e)$$

$$\because \sum w_i \cdot p_i = 0$$

$$\therefore I_e = I + 100 \sum p_i \cdot k_i + 100 \sum p_i \cdot k_i \bar{e}/e$$

$$= I + 100 (1 - \frac{\bar{e}}{e}) \sum p_i \cdot k_i$$

根據表一的實例，如果收入或支出增加一倍，那麼， $\sum p_i \cdot k_i = 0.1411$ ， $\bar{e}/e = \bar{e}/2e$ ，代入上式後，即可導出生活費指數為一五〇，相反地，如果收入或支出減少一半，生活費指數為一二九・〇五。

表一：家計特性值實例

消費支出	\bar{w} (A)	k (B)	$\bar{w}-k$ (C)	r (D)	p (E)	pk (F)
食 品	0.60	0.36	0.24	1.25	-0.18	-0.0648
居 住	0.16	0.06	0.06	1.56	0.13	0.0078
服 飾	0.12	0.18	-0.06	1.875	0.445	0.0801
水電燃料	0.08	0.016	0.064	1.725	0.295	0.0047
雜 費	0.04	0.384	-0.344	1.725	0.295	0.1133
合 計	1.00	1.00				0.1411

第二節 社會指標測定法

壹、一籃市價方式

關於最低生活費用或貧窮線(poverty line)的測定方法，最早是由羅特俐(B. S. Rowitree)所開發的一籃市價方式(market basket method)。這種方式是根據營養學或生活科學的判斷，將維持生命所需之營養和獲得這些營養所必要之食品種類和數量分門類別，然後，以市場價格換算這些食品所需之金額，這就是最低的食品費用。以同樣的方法，將居住、服飾、保健和雜費等必要最低量的消費數量，乘以市場價格後，就可算出最低的居住費用、服飾費用、保健費用和雜費。最後，將所有費用合計，就是最低生活費用。

關於最低食品費用的測定，可以先設定標準家庭的條件，如成員人數和家庭結構，計算其個別所需之營養量，如熱量(calorie)，再計算每人平均所需之營養量，然後，將食品類型分爲主食、副食、調味品及嗜好品等項目，而將主食分爲米、麵等，將副食分爲魚類、肉類、蔬菜等，將調味品分爲醬油、味素、食鹽、糖等，將嗜好品分爲飲料、菸酒等，並將平均營養量分配至各食品項目中，最後，將該營養量之食品換算成市場價格，並將其金額合計，即可算出該家庭平均每人之最低食品費，若乘以該家庭人數，即爲該家庭之最低生活費。(表二)

表二：最低食品費之計算實例
(單位：卡，元)

成員結構	所需熱量	
35 歲 家 長	2,190	
30 歲 妻 子	1,850	
9 歲 長 男	2,100	
4 歲 長 女	1,400	
平 均	1,885	
食品項目	熱 量	金 額
主 食	1,367	780
米	699	500
麵	668	280
副 食	397	1,210
魚類	137	360
肉類	150	530
蔬菜	110	320
調 味 料	121	140
醬油	—	60
食鹽	—	30
糖	—	50
嗜 好 品	—	120
合 計	1,885	2,250

營養攝取量雖有科學的客觀標準，但是，在相關食品的選擇上，卻有不同的看法，例如，蛋白質要從肉類中取得呢？還是從其他食品取得？可能會因人而異，如果食品的選擇不同，食品費用當有差異。此外，食品的購買方式，料理方式和食用

方式也十分紛歧，如果這些方式不決定，食品費用就難以決定。至於食品以外的消費數量，常涉及主觀判斷，例如，最低量的居住、服飾或雜費，實難以科學方法加以判定。羅特侂在其「貧窮——都市生活的研究」(Poverty:A Study of Town Life, 1901)中，以「從任何角度觀察，都應判定為最低的程度」，作為最低(minimum)的標準，這種說法無啻承認判定者的主觀認定，缺乏科學的依據。

用一籃市價方式測定家庭的最低生活費時，爭議更多，技術更難突破，因為要涉及家庭成員的人數和年齡結構。一般說來，成員人數越多，越有規模經濟的效益，平均每個人的最低生活費會越少，但是，費用減少比率應為多少呢？這是十分難解的問題。此外，年齡的不同，最低生活費應有異，例如，嬰孩、兒童及青少年等未成年家庭成員的最低生活費，理論上，應隨年齡的提高而增加，但是，增加率應是如何判定才是合理，卻難以獲得共識。因此，在測定家庭的最低生活費時，標準家庭的設定（例如，家長的年齡及未成年子女的年齡與人數）是最需克服的難題，尤其在三代同堂尚十分普及的我國家庭制度下，標準家庭的設定更困難。

隨著經濟的成長和所得的增加，家庭的生活內涵日趨多樣化，生活水準也不斷提高。以一籃市價方式設定的最低生活費，與實際的生活內涵和生活水準比較，差距將會逐漸擴大，而形成不切實際的最低生活費。因此，對現代社會而言，一籃市價方式已喪失了時代的意義。

貳、恩格爾方式

恩格爾方式 (Engel method) 是以一籃市價方式測出最低的食品費用，然後，除以恩格爾係數，以算出最低所得或消費（所得等於消費）的方法。其計算方如下：

第一、設定標準家庭模型，例如，家長三十五歲，妻子三十歲，長男九歲，長女四歲之四人家庭。

第二、以該標準家庭的消費支出和食品費用，計算該家庭的恩格爾係數。

第三、以一籃市價方式測定標準家庭的最低食品費用。

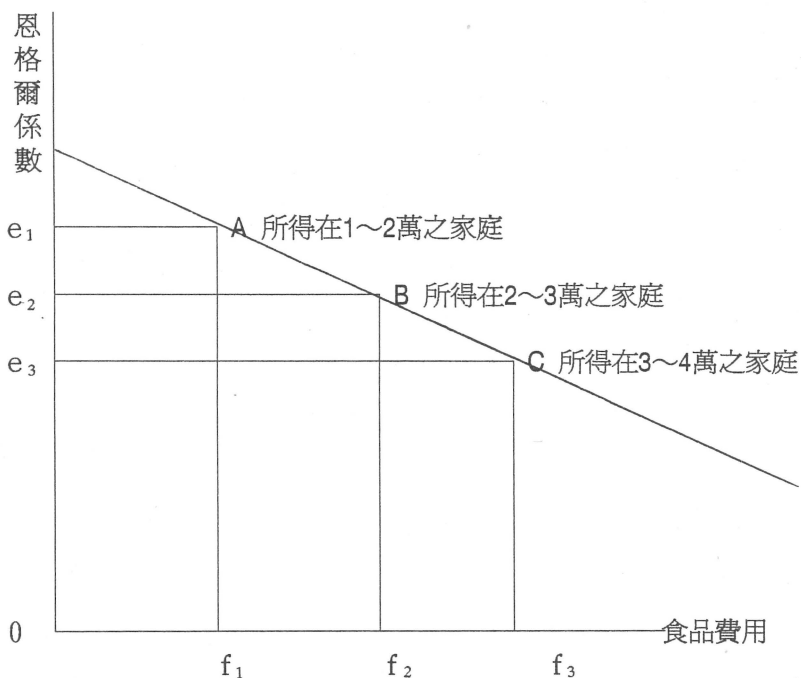
第四、以最低食品費用除以該家庭的恩格爾係數，算出該家庭的消費支出總額，即最低生活費用。

以上述方法算出的最低生活費，是沒有病人、老人、產婦、殘障者或接受自費教育之子女等特殊條件的標準家庭。

另一種方法是將某一地區的家計調查資料中，取出數種所得階層的恩格爾係數，再推估最低生活費的恩格爾係數（二次迴歸線上之延長線），最後，再以最低食品費用除以最低生活費的恩格爾係數，就可得出最低生活費用，即

最低生活費 = 最低食品費用 / 最低恩格爾係數

圖一：最低生活費恩格爾係數之推估



恩格爾方式僅以食品費用為計算依據，可以避免食品費以外生活費用最低量的理論性爭論，該部分是隱藏在實際的生活費中，所以有些學者認為，恩格爾方式應屬於生活費指標測定法。但是，恩格爾方式的最低食品費用，是以一籃市價方式測定，是一籃市價方式的擴大應用，所以應與一籃市價方式同視為社會指標測定法。就理論上說，恩格爾方式同俱一籃市價方式的缺點；就實務上說，恩格爾方式的最低生活費與平均生活

水準的差距也會逐年擴大，必須採取縮小措施。

在貧窮地區，最低所得階層的恩格爾係數往往會產生低於較高所得階層的現象，這是因為極度貧窮的結果，使最低所得階層不得不削減必要的食品費用，而隨著所得的提高，就漸有能力增加食品費用，而使恩格爾係數提高，這就是所謂的「恩格爾法則停止現象」。若在這種地區採用恩格爾方式計算最低生活費，結果將會偏高，因為最低恩格爾係數偏低；若以此結果作為生活扶助的標準，將使生活扶助對象大幅增加，加重政府的財政負擔。因此，在有恩格爾法則停止現象的地區，不宜採用恩格爾方式，制訂最低生活費。

第三節 生活費指標測定法

壹、家計支出始發點方式

家計支出始發點方式是日本學者森田優三採用亞蓮和鮑利的家計支出理論，所發展出來的最低生活費理論。這種方式是將所得階層的消費支出分為食品、居住、服飾、水電及雜費五種，以線形迴歸的方式，測定生活緊急度的順位，當緊急度最低的雜費和服飾費為零時，亦即雜費和服飾費的迴歸線始發點，為最低生活費。由圖二各種消費支出的線形迴歸可知，雜費和服飾費的斜率最高，即生活緊急度最低，兩者始發點幾乎一致，亦即在貧窮線上的人們均無雜費和服飾費的支出，這時的所得就是最低生活費，因為低收入者支出的所得彈性為一，即支出的增加比率等於所得的增加比率。這種方式理論上可以用下列

公式導出：

$$e = a + b \log i$$

e = 各種消費支出金額

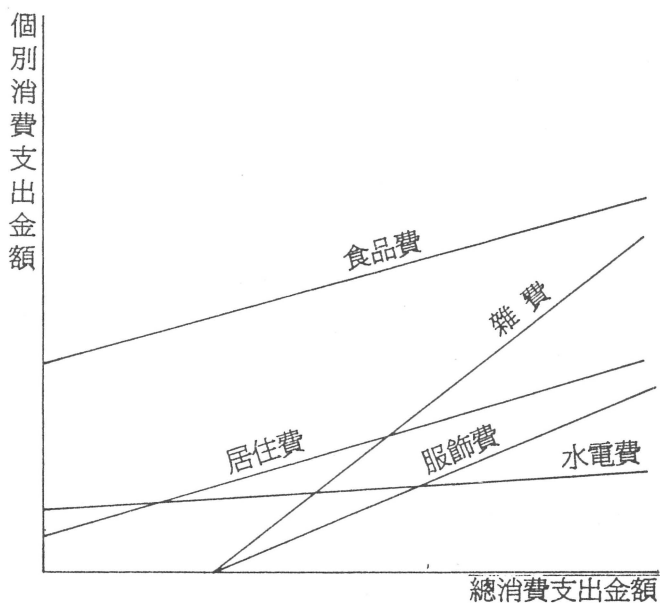
i = 所得金額

a, b = 迴歸係數

當 $e=0$ 時

$$\log i = -a/b$$

圖二：線形消費支出結構



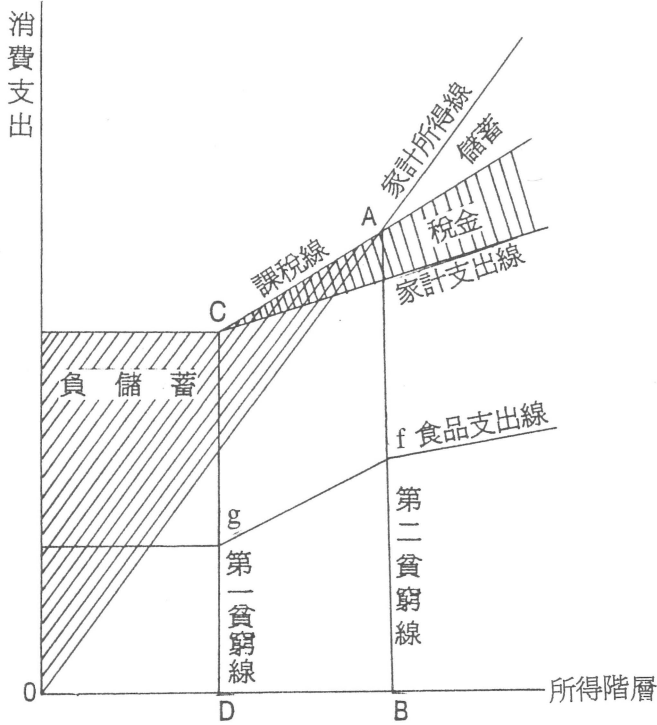
這種方式有兩個缺點，第一是雜費和服飾費的始發點是否十分接近或一致？實有疑問。第二是在沒有統計資料的迴歸線下方，是否呈直線式延長？如果非直線式延長，最低生活費的位置就會呈現不定的狀況。因此，家計支出始發點方式的始發點應如何決定，在理論分析上，仍有進一步研究的必要。

貳、家計支出轉曲點方式

日本學者家本秀太郎和籠山京等人曾以恩格爾係數的最高點時的消費支出，作為最低生活費的標準，這是在戰後貧窮時期，有明顯恩格爾法則停止現象時，所採行的測定方式。其後，另一學者奧村忠雄加以修正，以恩格爾係數的轉曲點，作為判定貧窮線的依據。現在，用圖三加以說明。如果所得低於B，家計便會控制消費支出，尤其會節省不必要的食品費用，恩格爾係數便會急速降低，這個轉曲點f所對的家計所得（含家計支出和稅金），就是第二貧窮線，或第二生存線。如果所得低於D，家計便會縮減食品以外之消費支出，而使恩格爾係數急速提高，這個轉曲點g所對的家計支出（含家計所得和負儲蓄），就是第一貧窮線或第一生存線。最低生活費要採用第一貧窮線方式，還是第二貧窮線方式，則依其經濟社會的發展程度而定，在經濟高度發展的社會裡，宜採用第二貧窮線作為最低生活費的標準。這種方式必須仰賴正確的家計調查資料，如果資料有誤，就會產生偏差。問題是，生活狀況並非容易掌握，尤其是低所得階層的生活狀況更難把握。因此，在應用此一方式時，

對家計資料的檢證必須十分慎重。

圖三：家計貧窮線模型



參、消費單位方式

日本勞動科學研究所曾於一九五四年動員營養、生理、病理、心理及社會科學家從事大規模的生活費用與身心狀況（如營養狀況、體力、體格、知能等）和生活狀況（如居住、服飾、

文化生活等狀況) 關係的研究，結果發現，生活費用達某一水準時，兩者的關係會趨於淡薄，同時發現，有兩次轉換點，於是，將第一次轉換點的生活費用，判定為最低生活費用，並稱之為維持個人生活所必須之基本消費單位。研究人員進一步將不同的年齡、性別和工作性質的個人所需之消費單位比較研究，而訂出表三的消费單位標準表。根據這個標準表的消費單位數和基本消費單位的金額，即可測出家庭的最低生活費用。例如，一個包括從事輕作業勞工、妻子及三歲男孩的家庭，其食品消費單位應為二·三，非食品消費單位應為二·一，如果每一單位的食品費用為三〇〇〇元，非食品為二〇〇〇元，那麼，該家庭的最低生活為一一一〇〇元。消費單位方式雖然極具科學性，但是，由於必須採用的指標太多，指標選擇的適當性和指標解釋的統一性，仍有待更精細的研究。

表三：勞動科學研究所之消費單位標準表

食品消費			非食品消費	
	男	女		
嬰兒	0.25	0.25	嬰兒	0.30
1—3歲	0.50	0.40	1—3歲	0.40
4—6歲	0.60	0.55	4—6歲	0.40
小學1—3年級	0.65	0.60	小學1—3年級	0.45
小學4—6年級	0.70	0.65	小學4—6年級	0.50
中學	0.90	0.80	國中	0.80
輕度作業	1.00	0.80	高中	0.90
中度作業	1.15	0.95	大學	1.00
重度作業	1.35		夫	1.00
激烈作業	1.50		妻(無業)	0.70
			妻(有業)	0.90
			未婚勞動者(有業)	1.00
			未婚勞動者(無業)	0.90
			已婚勞動者(有業)	1.10
			60歲以上男性就業者	1.00
			60歲以下女性就業者	0.80
			60歲以上女性不就業者	0.60

資料來源：多田吉三著，生活經濟學，晃洋書房，307頁

第三章 生活保護措施

第一節 生活保護的基本理念

壹、貧窮的定義與因素

貧窮 (poverty) 是任何一個時代的任何一個社會都存在的現象，即使在一個富裕的福利國家 (welfare state)，貧窮仍是政府無法克服的難題。所謂貧窮，是指個人或家庭的可支配所得 (disposable income) 低於該社會所訂定之最低生活費標準者；個人或家庭的可支配所得佔最低生活費標準的比率，就是所謂的貧窮比率 (poverty ratio)；根據貧窮比率，可以將該社會的貧窮狀況分為各種等級，例如，一級貧窮、二級貧窮、三級貧窮等。由此看來，最低生活費標準或貧窮線不僅是測定貧窮程度的指標，也是提供生活保護的依據。

造成貧窮的原因，根據蓋布里斯 (John K. Galbraith) 在其「富裕社會」(The Affluent Society, 1958) 一書所述，有個人貧窮 (case poverty) 和鄉土貧窮 (insular poverty) 兩種，前者如傷病、殘障、失業、年老或教育的不足；後者如人種、家庭、地區或就業環境等。一般說來，老人和殘障者陷入貧窮的機率最大，單親家庭、失業者 and 少數民族的貧窮現象也十分普遍。個人或家庭一旦陷入貧窮，就難以脫離，因為貧窮有惡性循環的特質。貧窮者大都無法接受良好的教育，難有一技之長，而缺乏充分的就業機會，尤其是高所得的就業機會；另一方面，因生活環

境惡劣，健康狀況較差，而極易陷入貧窮。此外，貧窮也有繁殖作用，一個貧窮家庭往往會繁衍眾多的貧窮家庭。加上人口的老化和破碎家庭的增加，如果沒有社會福利的生活保護，貧窮人口當會增加。

貳、生活保護的內涵

貧窮不僅會影響一個社會的生活水準，也會製造許多社會問題，尤其是文化的貧窮 (cultural poverty)，更具有降低文化水準的作用，而貧窮者的犯罪，更是不可忽視的社會問題。因此，自古以來就有各種救貧措施，英國早在一三八八年，就有救貧法 (Poor Law) 的制定，但是，在貧窮就是罪惡的觀念下，當時的救貧法大都採取懲罰主義，即使是一八三四年的新救貧法，也規定接受救濟者必須公佈姓名，而且不能享有選舉權。目前，各國所實施的社會救助 (social assistance) 也大都規定有資力調查 (means test) 的程序，而且或多或少都有屈辱感 (stigma) 的精神。一九六六年，英國將國民救助 (national assistance) 制度改為補充給付 (supplementary benefits) 制度；一九八八年，將補充給付制度改為所得補助 (income supplementary) 制度，其用意均在減少資力調查的複雜性和接受補助者的屈辱感。

生活保護是政府對貧窮者或貧窮家庭所實施的生活救濟措施，與國民互助的社會保險 (social insurance) 完全不同，前者的經費來自租稅 (tax)，是事後的救貧措施；後者的經費來自保險費 (premium)，是事前的防貧措施。生活保護一般分為基本扶助（或生活扶助）和特別扶助兩種，前者是根據最低生活費標準

所制定的扶助；後者是依家庭結構的特性或家計支出的特別需要而提供的扶助。特別扶助有對單親家庭、年金家庭、殘障者家庭的特別扶助以及住宅、教育、醫療、就業或創業、喪葬等特別需要所提供的扶助。我國的社會救助制度有生活扶助、醫療補助、急難救助與災害救助四種，但是，急難救助是一般的家計支持者發生意外，致使家計陷入困境時所提供的救助，理論上，已符合貧民的資格，應可接受生活保護，所以勿須另立急難救助項目。至於災害救助，是為一般國民所提供的臨時性救助措施，而非針對貧民提供的正常性救助措施，所以不宜列入生活保護措施。

參、生活保護的原則

一、政府責任原則—任何國家的憲法對其國民的生存權都有明確的規定（我國憲法第十五條）。生存權是國民的權利，也是政府的責任。當國民因貧窮而遭受生存的威脅時，政府有責任保護其生活，扶助其自立。因此，對所有國民提供生活保護措施，是政府必須承擔的責任。

二、平等原則—國民無分男女、宗教、種族、階級、黨派在法律上一律平等（我國憲法第七條）。凡合乎政府所規定之生活保護要件者，應平等接受保護。若對某種特殊團體（如軍人、公務人員或難胞）採取優惠的生活保護措施，理論上，是違反憲法的平等原則。

三、最低生活保障原則—生活保護的基本精神在於最低生活的保障，而最低生活並非只是維持生命所必要的基本生活，

還必須涵蓋衛生保健、教育文化等廣義的生活水準。因此，生活保護的標準應以生活水準的觀念加以訂定，並對特殊的需要提供特別扶助。

四、補充原則—可支配所得低於最低生活費標準，而充分運用其資產（含金融性資產和實物性資產）、工作能力和扶養義務等資力後，仍然無法維持最低生活者，始得成爲生活保護的對象，這就是生活保護的補充原則。但是，資產的認定十分複雜，扶養行爲的強制極爲困難，若無嚴格、合理的資力調查，可能會發生有資產者接受生活保護，而沒有扶養行爲的低收入者卻無法接受生活保護的現象。

五、公私分離原則—生活保護是政府的責任，不可因爲民間慈善機構的分擔，而完全推卸政府的責任，因爲政府的生活保護是國民的權利，民間的慈善活動是慈善家的恩惠，兩者的本質是完全不同的。但是，接受慈善機構收容或救助者，可視爲扶養行爲，其所接受的生活費用須從生活扶助中扣除，以避免雙重保護的缺失。

六、家庭單位原則—生活保護的對象應以家庭爲扶助單位，並依家庭結構的不同（家庭成員的人數、性別、年齡等），提供不同的扶助金額。若以個人爲扶助單位，則家庭成員越多、年齡越小的家庭越有利，單身和夫妻兩人家庭最爲不利。

七、行政統一原則—對於領域較小，生活水準差距不大的社會而言，生活保護的行政體系有統一的必要，若由各地方政府個別制定實施，就容易產生不公平的現象。最好的方法是由中央政府制定生活保護法，統一行政組織、區分地區等級和扶

助標準、提供必要經費；另一方面，則由地方政府負責執行業務。

八、預算無限原則——生活保護是政府最重要的責任，不得因預算的限制，而不善盡責任。若當年度的預算不足以支應生活保護費用，應以借支方式，由國庫補足，再列入下年度預算。

第二節 我國生活保護措施的檢討

壹、制度概要

我國的社會救助制度包括生活扶助、醫療補助、急難救助、災害救助及救助設施等五項措施，其中，急難救助和災害救助係以一般人在遭逢急難或災害事件時，所施與的救助措施；而救助設施係依照兒童福利法、少年福利法、殘障福利法、老人福利法及其他社會福利法規，所設置之救助措施，這三種社會救助措施均非以貧民（低收入者）為主要對象，就本文對生活保護所下的定義而言，並不屬於生活保護的範疇。此外，社會救助法對於有工作能力的貧民，規定施與技能訓練、就業輔導、創業輔導或以工代賑方式補助其自立（第十條）。因此，我國的生活保護措施包括生活扶助、醫療補助及就業輔導三種措施。

我國生活保護措施的主管單位中央為內政部、省市為省市政府社會處局，縣市為縣市政府，其中，內政部負責制定和修訂法規，提供補助經費；省市政府負責制訂最低生活費和生活扶助標準的等級，並提供補助經費；縣市政府負責審查和扶助業務，編列預算支應，並得定期舉行勸募社會救助金。就地方

的行政體系而言，可以分爲台灣省政府、台北市政府及高雄市政府三個系統，各個系統的最低生活費標準、生活扶助標準、各種扶助措施及實施狀況不盡相同，因而極易產生不公平的現象。

台灣省的生活扶助經費，是由內政部負擔百分之四十，省政府和縣市政府共負擔百分之六十；台北市和高雄市的經費，則由內政部負擔百分之三十，院轄市負擔百分之七十。至於醫療補助和就業輔導措施的經費，則由各地方政府自行負擔。七十七年底，接受生活扶助的人數有一一三一人，佔總人口的百分之〇·六五，這個比率與先進國家百分之五以上相較顯然偏低，其原因實有進一步研究的必要。

貳、最低生活費標準

我國最低生活費標準有兩種方式，第一是根據上一年度政府公布之家庭每人平均所得的三分之一範圍內訂定（台灣省與高雄市），第二是根據上一年度家庭平均經常性支出的百分之四十範圍內訂定（台北市）。七十九年度，台灣省及高雄市的最低生活費標準爲三二〇〇元，台北市爲四〇五〇元。

第一個問題是，以平均所得和平均經常性支出爲測定基準的缺失。生活水準與所得水準雖有密切關係，但是，兩者在本質上是不同的，理由是所得涵蓋租稅和儲蓄，如果租稅比率和平均消費傾向 (average propensity to saving) 都很高，消費性支出 (consumption expenditure) 比率和生活水準就會降低。因此，以平均所得計算最低生費的方式實有改進的必要。至於用經常

性支出作基準也有其缺失，因為經常性支出包括消費性支出和非消費性支出，如果非消費性支出比率很高（目前，台灣省和高雄市為百分之十八左右，台北市為百分之二十左右），消費性支出比率和生活水準就會降低。因此，以經常性支出作基準也非適當。

第二個問題是，以三分之一和百分之四十作為測定比率的缺失。事實上，這個數據並無充分的理論基礎，如果所得水準和支出水準都很高，最低生活費或許在這個比率以下即可；如果所得水準和支出水準都很低，以這個比率計算貧窮線或許不能維生；如果這個比率不是固定的，可以隨情況調整，那麼，這個比率就失去了意義。此外，以這個比率計算最低生活費，完全忽略了物價波動的因素，如果某一年度的物價上漲了百分之五，而所得水準和支出水準都維持不變，甚至降低（所得可能因不景氣而無法提高，支出可能因勵行節約而不增加），理論上，最低生活費就不會改變，甚至要減少，就違反了最低生活費的原則。因此，以固定比率計算最低生活費，不僅沒有科學性的意義，也會造成實務上的困難。

參、生活扶助標準

台灣省和高雄市的低收入戶分為三類，第一款（或第一類）為全戶人口均無工作能力，無恆產，無收益非靠救助無法生活者；第二款（或第二類）為全戶人口中有工作能力者未超過三分之一，而全戶總收入未超過全戶最低生活費三分之二者；第三款（或第三類）為全戶人口中有工作能力者未超過三分之一，

而全戶總收入未超過全戶最低生活費者。台北市的低收入戶也分爲三類，生活照顧戶是全戶人口均無工作能力，無恆產，無收益非靠救助無法生活者；生活輔導戶爲平均每人每月所得在四〇五〇元以下者；此外，還有非低收入戶的臨時輔導戶（即清寒戶），是平均每人每月所得在五四〇〇元（即超過最低生活費三分之一）以下者。

台灣省和高雄市的第一款（類）低收入戶生活扶助標準爲每人（不分戶長和被扶養者）每月二一〇〇元，不限人數；第二款（類）戶長不支給生活扶助，但是，十五歲以下之被扶養者每月支給一五〇〇元，以二人爲限；第三款（類）則只有醫療補助、三節慰問等特別扶助，而無固定的生活扶助。台北市的生活照顧戶，年齡在七十歲以上者每月三六〇〇元，七十歲以下者每月三〇〇〇元，被扶養者每人每月三〇〇〇元；生活輔導戶只能接受醫療補助、住宅補助、子女教育補助及三節慰問等特別扶助；臨時輔導戶則只能接受醫療補助、住宅補助及子女教育補助等特別扶助。

理論上，家庭所得若低於全戶最低生活費者，政府應補足其差額，以維護該家庭的最低生活水準。但是，我國的生活扶助卻只以全無收益者爲扶助對象，對有收益者之家庭，並不補足其收益與最低生活費之差額，所以未能充分保障低收入家庭的最低生活。至於無收益家庭之生活扶助金額也都未達最低生活費用標準，根本無法充分保障無收益家庭的最低生活。此外，我國的生活扶助金額是以戶長和被扶養者人數的總和計算，完全不考慮規模經濟的問題。一般說來，家庭人數越多，越有規

模經濟，每人平均生活費用越少，所以生活扶助金額應隨家庭人數的遞增適當給予減額才是合理。我國的生活扶助也不考慮家庭成員的年齡問題（台北市僅對七十歲以上者給予特別考慮），甚至性別問題，雖然公平，卻不合理，也是值得檢討的問題。

關於生活扶助的地區性差異，台灣省和高雄市的生活扶助標準只佔最低生活費用的百分之六五·六，台北市則佔百分之七四，顯然後者優於前者。台灣省和高雄市的家庭收益低於全戶最低生活費三分之二者，仍能享有被扶養者的生活扶助，可是，台北市的生活輔導戶卻未能享有生活扶助。例如，家庭收益平均每人每月為二〇〇〇元者，台灣省和高雄市發給被扶養者生活扶助，而台北市則不發給，似乎有欠公允。此外，台北市的臨時輔導戶之家庭收益已超出全戶最低生活費用，是否有必要納入生活保護對象，頗值商榷。就以五口之家為例，其月所得在二七〇〇〇元以下者均為臨時輔導戶，均可享受特別扶助。另一方面，台灣省和高雄市的第三款（類）低收入戶之家庭收益則不能超過全戶最低生活費用，五口之家最高為一六〇〇〇元，與台北市的臨時輔導戶比較，相差一萬一千元，殊不合理。

肆、特別扶助措施

我國生活保護措施的特別扶助有醫療補助、住宅補助（包括住宅興建和住宅整修等）、家庭補助（包括兒童補助和家庭補助）、子女教育補助、節日慰問及喪葬處理等。目前，醫療

補助已納入低收入戶健康保險制度，由政府負擔全額保險費和部分負擔費用，由醫療機構負擔掛號費。地方政府均興建平價住宅，供低收入戶居住，對於未能進住平價住宅者，則提供住宅補助。凡死亡而無遺屬與遺產者，應由當地鄉鎮或市區公所辦理葬埋。

最值得檢討的問題是，低收入戶的健康保障措施應以社會保險或以社會救助的方式處理？本文基於下列三個理由，認為以社會救助方式處理為宜。

第一、健康保障應該涵蓋保健、醫療、復健、重建的概括性措施，而健康保險一般只提供醫療給付，其他保健和復建經費大都自行負擔或投保民間保險。低收入者根本無力負擔這些費用，所以應由政府提供免費的保健服務。

第二、社會保險的三個基本原則是，繳納保費享受給付、危險分攤和大數法則。低收入者不繳納保費，也不能分攤危險，更違反大數法則，所以不宜以社會保險方式實施。

第三、社會保險所提供的服務是必要的最適量(necessary optimum)；社會救助所提供的服務是必要的最低量(necessary minimum)，前者是由保險醫生決定，後者是由公務醫生（公務人員）決定。若採社會保險方式，在論量計酬的診療報酬制度下，必然造成醫療費用的浪費與高漲；在論件計酬的診療報酬制度下，則將造成醫療品質的低落。因此，低收入戶的健康保障制度

宜採社會救助方式。

第二個問題是子女的教育補助。爲了防止貧窮的惡性循環，對貧民子女的教育應特別重視，扶助其子女脫離貧窮的深淵。我國的現行制度只對接受義務教育的子女提供少額的補助，對接受自費教育的子女，則提供獎助學金。爲了扶助貧民子女接受教育，政府對於接受教育的貧民子女，應一律提供教育補助，直到大學畢業，而補助內涵應包括學雜費、文具費、交通費、畢業旅行費用等。協助貧民子女自立，不僅可以防止貧窮的繁殖，更可培植更多的健全家庭。

伍、行政程序

申請貧民資格的行政手續，是由申請人（本人、法定代理人或里幹事）在政府規定之期間內，向里辦公室提出申請，經里幹事實地調查後一週內，送區公所審核，區公所於審核後十日內，送社會局複查，複查結果由區公所通知申請人，自申請之日起生效。

生活扶助的申請原則有二，第一是公正原則，第二是效率原則。由里幹事負責實地調查，是否符合公正原則？在規定期間內申請，是否符合效率原則？這是頗值探討的問題。如果里幹事的專業知識不夠，甚至意氣用事，調查結果的公正性就難維護；如果在規定期間外，因突發事故陷入貧窮，就難以迅速獲得扶助。此外，向里辦公室申請也是一種缺失，因爲可能會傷害個人的尊嚴。因此，方便申請和嚴格審查將是改革申請制度的方向。

資力調查是決定貧窮資格與扶助標準的重要依據，所謂資力，一般涵蓋所得、資產、工作能力和扶養能力。所得和工作能力的測定比較容易，但是，資產和扶養能力的調查就比較複雜，例如，金融性資產就頗難掌握，扶養能力的認定也頗為困難。有些人只有少許的資產，而且無法在短期內變現，即使變現亦難以維生，這種狀況是否不應該接受生活保護？有些人雖有扶養義務人，而且有扶養能力，卻不願扶養，在法律判決前，是否不應該接受生活保護？因此，資力調查應具有客觀性和彈性，最好是由公正的第三者（如由地區組成的資力調查委員會）負責調查，並提報政府單位審核。

當接受生活保護者拒絕政府的調查、收容、輔導或其他法定規則時，政府當可施以行政處分，停止部分或全部扶助項目。對於拒絕生活保護之貧民，政府是否需要強制收容？是個頗值商榷的問題，基於人權的考量，政府不應該強制，但是，基於社會立場，政府應採強制收容。對於以虛偽不實之申請而接受生活保護者，政府即予停止保護，並追回已領之費用，若涉及刑責者，需移送法辦。問題是，移送法辦的標準何在？理論上，虛偽不實的申請均已構成刑法上的偽造文書罪或詐欺罪，均合乎移送法辦的條件，若無明確規定，可能會造成執行上的困擾。

第三節 我國生活保護措施的提案

壹、生活保護法的制定

生活保護係以貧民為對象的扶助措施，與急難救助和災害

救助在本質上是不同的，因而有單獨立法的必要。現行社會救助法只有二十七條，規定也不甚周詳，生活保護法至少應該涵蓋下列幾章。

第一、總則—包括目的、最低生活的定義及法律的解釋與應用等。

第二、生活保護的原則—如政府責任、平等待遇、最低生活保障、補充性、公私分離、家庭單位、行政統一、預算等原則。

第三、生活保護的行政體系—主管單位、執行單位及配合單位等。

第四、生活保護措施的內涵—生活扶助、特別扶助、補充措施及保護設施等。

第五、生活保護的實施方法—申請、調查、審核及其他實施方法。

第六、被保護者的權利義務關係—誠實申請、服從輔導及禁止轉讓等義務。

第七、不服申訴手續。

第八、費用負擔與補助。

貳、行政體系與制度的統一

基於現實環境的考量，生活保護措施的行政體系和制度應有統一的必要。在行政體系方面，宜由中央主管單位（目前的內政部社會司或未來社會福利暨衛生部社會救助處）負責訂法、修法和規劃事宜，並負擔所有經費，而地方政府的社政單位則

負責執行業務。唯有如此，制度才能統一，經費才能獲得保障。

在制度方面，首先必統一的就是地區的等級分類。本文建議，將生活水準分為都市地區、鄉村地區和落後地區（或未充分開發地區）三種類型，在都市地區和鄉村地區個別進行家計調查，測出生活水準的平均值，若某一都市地區的生活水準高於都市地區的平均值，就判定為第一級地區；若低於該平均值，就判定為第二級地區。同樣的，某一鄉村地區的生活水準若高於鄉村地區的平均值，就判定為第三級地區；若低於該平均值，就判定為第四地區。落後地區則稱為第五級地區。

其次是行政手續的統一，爲了提高申請手續的公平性和效率性，宜在各鄉鎮市區成立「資力調查委員會」，由該地區公正人士組成，負責調查事宜。申請人可隨時向鄉鎮市區公所業務主管單位申請，並立即轉送資力調查委員會調查，在一週內提報縣市政府審核，而縣市政府須在十日內將審核結果通知申請人。本建議的目的，試圖將現行政府內三級審查制，改爲政府與民間共同審查制，以增進公平性和效率性。資力調查的標準和方式也必須統一，尤其是資產的程度和扶養事實的認定，應有全國統一的標準，其具體辦法宜由內政部或未來之社會福利暨衛生部制定「資力調查施行辦法」予以規範。

參、最低生活費標準

目前，以家庭所得和家庭支出作為計算基準的方式必須徹底改革。本提案建議，由內政部或社會福利暨衛生部成立「最

低生活費制訂委員會」，以一籃市價方式測定標準個人（如未婚有業之六十歲以下男性）所需之最低食品費用，再以恩格爾方式推估最低生活費的恩格爾係數（取樣時，可以單身家庭的所得階層加以分析），最後，就可以算出個人的最低生活費用。

關於家庭的最低生活費，本提案建議，將消費單位方式稍加改良，測出「生活費用調整率」，再依家庭成員的結構計算綜合調整率，最後，再以個人最低生活費乘以綜合調整率，即可算出該家庭的最低生活費。根據日本勞動研究所設計的消費單位標準表，可以算出表四之生活費用調整率，依個別家庭的成員結構，就可以算出該家庭的綜合調整率。例如，某一家庭包括有業的家長、無業的妻子、小學六年級的女兒和小學二年級的兒子共四口，該家庭的綜合生活費用調整率為三·〇二五（即 $1.1+0.8+0.55+0.575=3.025$ ）。假設個人的最低生活費為四〇五〇元（目前台北市的標準），那麼，該家庭的最低生活費為一二二五一元（即 $4050 \times 3.025=12251$ ）。

表四：標準消費單位與生活費用調整率之模型

家庭成員結構	食品消費		非食品消費	生活費用調整率	
	男	女	男 女	男	女
嬰兒	0.25	0.25	0.30	0.275	0.275
1~3歲	0.50	0.40	0.40	0.450	0.400
4~6歲	0.60	0.55	0.40	0.500	0.475
小學1~3年級	0.65	0.60	0.45	0.550	0.525
小學4~6年級	0.70	0.65	0.50	0.600	0.575
國中	0.80	0.70	0.80	0.800	0.750
高中	0.90	0.80	0.90	0.900	0.850
大學	1.00	0.90	1.00	1.000	0.950
未婚有業者	1.00	0.80	1.00	1.000	0.900
未婚無業者	0.90	0.80	0.90	0.900	0.850
已婚有業者	1.10	1.00	1.10	1.100	1.050
已婚無業者	0.90	0.80	0.80	0.850	0.800
60歲以上有業者	1.00	0.90	1.00	1.000	1.000
60歲以上無業者	0.80	0.70	0.60	0.700	0.650

以某一年度的物價指數為基準所計算的個人最低生活費，必須隨物價的變動自動調整，以確保最低生活費的實質性。若從生活水準的觀點去分析，最低生活費標準應隨社會整體生活水準的提昇而提高，那麼，就應該以平均家庭消費支出（不含非消費性支出）的增加率和物價上漲率，作為提高最低生活費標準的依據。總之，最低生活費不是固定不變的，必須是隨物價水準和生活水準的變動，適度加以調整。

肆、生活扶助標準

凡家庭所得未達最低生活費標準者，理論上，均應屬於低收入戶，就應該接受生活扶助。然而，我國的生活扶助措施卻將低收入戶分類，支給不同的扶助金額，而台北市對符合低收入戶標準之生活輔導戶仍未提供生活扶助。目前，我國的生活扶助水準仍未根據實際所得與最低生活費的差額支付（台北市對低收入者的扶助水準僅及最低生活費的四分之三），根本無法保障低收入戶的最低生活。因此，本提案建議，對合於低收入戶標準者，不分類別一律發給「貧民證」，按月記載家庭所得的變動情形（資力調查委員會可隨時調查，若有虛報情事，立刻停止扶助），其家庭所得未達該家庭最低生活費標準者，政府必須全額補助其差額。

至於家庭所得超過該家庭最低生活費標準之清寒戶，理論上已不屬於低收入戶，不需納入生活保護的對象，更勿須提供生活扶助。政府對清寒戶所提供的福利措施，可以在其他相關

法律中（如所得稅法、清寒戶健康保險補助辦法等）加以規定。因此，建議將清寒戶排除於生活保護法外。

伍、特別扶助措施

特別扶助是根據低收入戶的實際需要所提供的扶助措施。由於現代生活型態的多樣化，特別扶助的種類也應多樣化。由於生活水準的提昇，每一個家庭大都擁有基本的家庭器具，所以特別扶助的方式應以現金補助為宜。

在實施低收入戶健康保險制度之後，低收入者的健康保障措施就應屬於全民健康保險體系，而不必再納入生活保護措施中。現行社會救助法施行細則第六條第二款的創業貸款規定，宜納入特別扶助措施中，並詳加規定。子女教育補助的內容，不宜限定在十八歲以下在學學生，應提高至大學畢業，而扶助的範圍應予擴大，並依實際需要給予適當的扶助。至於喪葬處理，宜改為喪葬補助，不管有無遺屬或有無機構扶養，應一律補助其遺屬或機構喪葬所需之費用。此外，對參與職業訓練之低收入者，應支給訓練補助，以鼓勵其參與職業訓練，接受就業輔導，以早日脫離貧窮。至於住宅扶助，如果承認低收入戶能持有自用住宅，就應該給予扶助；如果不承認低收入戶能持有自用住宅，就不應給予住宅扶助。

陸、配合措施與設施

輔導低收入者就業，是生活保護的重要措施，也是解決貧窮問題的主要手段。低收入者的就業輔導，可以分為政府部門

的就業和民間部門的就業兩種，前者是由主管單位介紹給政府單位僱用（包括固定性僱用和臨時性僱用）；後者是由主管單位介紹給民間機構僱用。主管單位也可以透過就業輔導機構進行轉介。僱用單位應按僱用契約或勞動基準法僱用低收入者，主管單位可以不必負責。低收入者就業後，若其所超過該家庭最低生活費標準，就喪失貧民資格；如果其所得未超過該家庭最低生活費標準，政府仍應補足其差額。至於職業訓練，主管單位可以推介紹給公民營職業訓練機構，由其代訓和輔導就業，主管單位只要支付訓練補助即可。

理論上，生活保護措施是經濟保障體系 (economic security system) 的一環，應以現金扶助為主要手段，但是，對於沒有居所的貧民，則應提供居住設施。居住設施可以分為長期設施和短期設施兩種，前者即所謂的平價（貧民）住宅；後者是指遊民中心。其實，生活扶助中已涵蓋了居住費用，政府應可不必再為其興建平價住宅，不必再為管理問題費心。如果政府有能力且願意提供平價住宅，則進住者的生活扶助應扣除居住費用才是合理。至於遊民中心，是收容流浪貧民的臨時性設施，政府應以強制手段收容，並儘快安排至平價住宅或其他福利機構，這樣才能解決都市遊民的問題。

至於其他保護設施，大都屬於健康保障體系 (health security system) 和福利服務體系 (welfare service system)，前者如療養、養護、復建、保健等機構；後者如育幼院、老人安養、殘障福利等機構。因此，在生活保護措施中，應儘量節制保護設施的擴張，以避免重複與浪費。

柒、結論

保障國民的生存權和提昇國民的生活水準乃是政府的主要任務，爲了達成此一目的，政府必須依據生活水準的程度制定最低生活費標準，並根據最低生活費標準規劃生活保護措施。因此，生活水準、最低生活費標準與生活保護措施是一體三面，彼此關連且相互影響的。我們必須先了解生活水準的內涵和測定生活費用的方法，才能落實到生活保護措施的規劃。

政府在測定國人的生活水準時，務必考慮非貨幣性指標的因素，在制訂最低生活費標準時，必須重視非食品消費的支出，尤其是教育文化的支出。最低生活費用標準必須隨著物價的上漲和生活水準的提昇機動調整，唯有如此，最低生活費的制訂才有實質的意義。

傳統的社會救助往往將一般國民、貧民和其他社會弱者全部列入救助對象，而且將健康保障、經濟保障和福利服務混爲一談，沒有單獨成立一個以貧民爲對象的經濟保障體系。筆者希望，我國的社會救助體系能夠分爲生活保護和公共救助兩制度，並以不同的法規加以規範。生活保護法是以貧民爲對象的經濟保障措施；公共救助法是以非貧民爲對象的經濟保障措施，例如，急難救助、災害救助、難胞（大陸同胞）救助、難民（外國人）救助等措施。

總之，政府必須正視貧窮問題的重要性與嚴重性，並以更合理、更公平、更有效的方式研擬貧窮對策。若能如此，我國的貧窮問題才能獲得解決，國人的生活水準才能獲得提昇。

主要參考資料

- 一、Deacon, E. and Bradshaw, J., For the Poor, Brasill Blackwell and Martin Robertson, 1983.
- 二、Drewnowski, J., On Measuring and Planning the Quality of Life, Uitegeverij Mount & Co., B. V., 1982.
- 三、Garfinkel, E., Income - Tested Transfer Program, Academic Press, 1979.
- 四、Sen, A. K., On Economic Inequality, Oxford University Press, 1973.
- 五、Townsend, P., Poverty in the United Kingdom, University of California, 1979.
- 六、村上雅子著「社會保障の經濟學」，東洋經濟新報社，一九八四。
- 七、多田吉三著「生活經濟學」，晃洋書店，一九八九。
- 八、大川一司著「生活水準の測定」，一橋大學經濟研究叢書 I，岩波書店，一九六三。
- 九、吉原龍介著「暮しの中の經濟分析」，學文社，一九八四。
- 十、厚生省社會局保護課編「生活保護の動向」，生活保護研究會，一九八〇。

本中心已出版之「社會工作人員訓練叢書」目錄

1. 廖榮利 會談技術
2. 廖榮利 督導技術
3. 林萬億 社會團體工作
4. 吳就君 家族治療理論與實務
5. 蔡漢賢編 志願服務的理論與實務
6. 李保悅 心理動力的基本原則與精神病理會談的關係
7. 趙幼勤 特殊教育與社區發展
8. 蔡漢賢 從職業道德的重要性論如何建立我國社會工作人員專業守則
9. 饒穎奇 老人服務
10. 王培勳等編 ... 中華民國臺灣地區社會福利資源手冊
11. 廖榮利等著 ... 臺灣的貧民 —— 社會學與社會工作面的探討
12. 鍾敬民等著 ... 社會科技小組教學法之研究
13. 廖榮利等著 ... 臺灣的社會工作教育
14. 王培勳 從社區工作的涵義及做法論我國的社區發展工作
15. 莊文生編 社會工作督導之原則與技術
16. 饒穎奇編著 ... 老人福利
17. 徐學陶主編 ... 社會工作實務探討
18. 徐學陶主編 ... 明日社區青年
19. 許敏桂 社區家庭水電修護訓練教材

- 20.本中心志願服務工作手冊
- 21.本中心團康活動彙編——從促進人際關係來增進生活情趣
- 22.蔡漢賢社區與社區發展
- 23.蔡漢賢等看圖認識會議規範
- 24.蔡漢賢民主素養與會議規範
- 25.本中心社區發展的回顧與展望
- 26.本中心大專學生社會服務論見選輯
- 27.王麗容社工員與里幹事角色重複與否的研析
- 28.訓練組編助人最樂服務最榮——七十七年度社會服務志願工作人員訓練實錄
- 29.蔡漢賢中華民國社會行政的成長與探析
- 30.蔡漢賢等著 ...世界主要國家社會行政機關簡介
- 31.詹火生社會福利工作方案評估方法概論
- 32.李保悅美國聯邦政府對民間福利機構獎助之研究
- 33.蔡漢賢推展老人福利的架構與做法 —— 爲夕陽黃昏抹上彩霞
- 34.蔡宏昭社會福利的經濟理念
- 35.李保悅美國社會工作督導系統之研究
- 36.訓練組編運用傳播媒體推展社會福利
- 37.李保悅臨床社會工作會談的理論與實務
- 38.蔡宏昭英美日社會工作政策與措施
- 39.蔡宏昭生活水準理論與生活保護措施



社區發展圖案說明：

圓圈代表社區，圈內三人成眾，代表居民，亦寓指社區「公共設施」、「生產福利」、「精神倫理」三大建設，圈外稻穗環繞，表示欣欣向榮，間亦詠含社區自動、自發、自足，及人力、物力、財力之結合，終而達成「添溫馨於里鄰、蘊國力於基層」之目標。

