

# 我國社會救助法之現況分析與檢討

郝鳳鳴\*

## 目 次

壹、前言	(一)清寒戶
貳、社會救助法之立法目的及其規範範圍	(二)特定傷病患
一、社會救助法之立法目的	(三)遭受急難或災害者
(一)確定國家責任之範圍	伍、社會救助之給付
(二)照顧特定對象之生活	一、社會救助法上之救助
(三)協助受益人自立	(一)生活扶助
二、社會救助法之規範範圍	(二)醫療補助
(一)社會救助之組織與設施	(三)急難救助
(二)社會救助財務	(四)災害救助
(三)低收入認定標準與調查	二、社會救助法以外之救助
(四)社會救助給付之內容	(一)教育補助
參、社會救助之組織及其運作	(二)就業補助
一、社會救助行政	(三)其他救助
二、社會救助之人力	陸、社會救助法之檢討與建議
三、社會救助之財源	一、社會救助法制之整體規劃方面
肆、社會救助之對象	(一)擴大社會救助體制之規模
一、一般救助對象	(二)彈性制定社會救助法令
(一)全戶總收入之計算	二、社會救助法制之個別規範方面
(二)最低生活費用之訂定	(一)健全社會救助之組織
(三)低收入戶之類別	(二)放寬救助對象之資格
二、特別救助對象	(三)調整給付之範圍及標準
	柒、結語

\* 法國巴黎第二大學法學博士，中正大學法律學系暨研究所副教授

## 壹、前言

社會救助舊稱社會救濟（註一），又稱公共救助（註二）、公共扶助、社會扶助（註三）或國民救助（註四），是以集體之力量對於陷入生活困境者的一種扶助措施。社會救助隨著社會的變遷而有不同的意義，在傳統農業社會，它代表的是救濟貧窮的一種方法，在當代福利國家，社會救助為社會安全制度之重要內容，其以彌補社會保險及其他福利服務之不足為目的，亦即社會救助是社會保障之最後防護網，接納其他社會安全措施所遺漏之保障對象，將社會財富分配予經濟上之相對弱者，助其脫離困境。

無論是私人或團體的自發行爲，抑或政府的行政作爲，任何社會均存在社會救助制度，制度間關於救助之對象、救助方式與範圍等方面或有差異，但都是以救貧為主要目的，且於現代法治國家，政府之行爲應有法之依據，政府之職責及人民之權利與義務應有法律規範，以使社會救助法制化，進而促成救助目的之達成，期能有組織、有步驟地運用社會資源，以保障個人的基本生存條件。是故社會救助法制不僅關係著國民之生活，也嚴重影響社會之整體發展，關於此一問題，本文擬分析我國社會救助法制及其實施現況，並檢討相關法令之缺失與修正方向。有關社會救助現行法制分析部份，著重於社會救助之組織體系、受益對象與給付內容之現況分析，並以確定社會救助法之立法精神及規範範圍為啓始，關於檢討現制之部分則依上述範圍循序探討相關問題。

- 
- （註 一） 我國於民國三十三年頒佈社會救濟法，該法行之多年後於民國六十九年修訂為社會救助法，社會救助遂成為我國之法定用語。
- （註 二） 公共救助直譯自英文之 Public Assistance.
- （註 三） 公共扶助與社會扶助轉譯自日語，日本將 Public Assistance 及 Social Assistance 譯為公共扶助及社會扶助。
- （註 四） 國民救助譯自英文 National Assistance，英國將公共救助亦稱為國民救助。

## 貳、社會救助法之立法目的及其規範範圍

### 一、社會救助法之立法目的

依我國憲法第一五五條規定「國家為謀社會福利，應實施社會保險，人民之老弱殘廢，無力生活者及受非常災患者，國家應予適當之扶助與救濟」。社會救助法第一條更明白宣示該法以照顧生活困難之低收入者及遭受緊急患難或非常災患者之生活，並協助其自立為目的。據此，社會救助法之立法目的可分析如下：

#### (一)確定國家責任之範圍

國家為謀人民福祉應實施社會保險，對於無法參加社會保險或雖加入社會保險但保障不足者，包括老弱殘障者、無力生活者以及遭受非常災患者，國家應以適當之措施予以救助，社會救助法即本於此一目的，明訂國家之責任，以法定措施保障合乎受益條件之國民，使其享有一定範圍內之社會救助給付。是故社會救助係國家對人民之生活保障措施，為社會福利制度或社會安全制度之一環，亦為國家對於人民的一種積極的作為，此一作為以社會救助法為依據，以之確定救助之組織與措施、救助之對象、以及救助之範圍及內容。

#### (二)照顧特定對象之生活

符合各項救助措施之受益條件者，方得享受社會救助，因此，依我國社會救助法之規定，僅特定國民得為社會救助之受益對象，包括生活困難之低收入者以及生活困難且遭受緊急患難或非常災患者。何謂低收入者？依社會救助法第四條之規定，低收入者之標準由省市市政府視當地最低生活所需費用，逐年訂定公告，並報請中央主管機關，即內政部備查，至於緊急患難或非常災害，係指疾病、意外傷亡等人身事故，以及自然災害所造成之財物損失，由於以上事故之發生而影響生計者，得申請救助。

社會救助以照顧受益人之生活為目的，照顧生活係指維持最低生活水準之所需，此一生活水準與前述之低收入者之標準相關連，由省市市政府訂定，詳容後續。

### (三)協助受益人自立

社會救助法之目的，不僅為消極的濟貧，更以積極的福利服務措施使接受救助者脫離貧窮，其具體辦法，依社會救助法第十條之規定，凡合於第六條規定之生活扶助戶中，有工作能力者，省市及縣市政府主管機關，應以技能訓練、就業輔導、創業輔導或以工代賑等方式，輔助其自立；凡不願受訓或接受輔導，或經受訓及輔導而不願工作者，則不予生活扶助。

## 二、社會救助法之規範範圍

社會救助法之相關法規，除民國六十九年頒布之社會救助法及民國七十年公佈之社會救助法施行細則外，內政部、台灣省與北高二直轄市各就其執掌頒布相關之法令，皆為社會救助法之研究範圍。

### (一)社會救助之組織與設施

社會救助法第三條明訂社會救助業務之各級政府主管機關，並於社會救助法第六章規範社會救助機構（註五），內政部依該法訂定社會救助設施及管理辦法（註六），台灣省另訂有台灣省各縣市救濟會報之設置準則（註七），以使各縣市集中地方力量協助政府辦理救濟事業，籌募救濟經費，發揮救濟功能，並改善貧民生活。高雄市關於社會救助之設施方面自行頒布高雄市遊民收容所設置要點（註八），以收容遊民。

### (二)社會救助財務

社會救助法第二十四條規定社會救助業務及設施所需經費，由各級政府編列預算支應且不得移作他用（註九），並於第二十五條明訂省市與縣市政府每年得定期

---

（註 五） 社會救助法第二十至第二十三條規定社會救助機構之設置與管理辦法，並明訂救助設施之業務應擇用專業人員。

（註 六） 內政部七十年十一月三日台內社字第五四八六五號令。

（註 七） 台灣省政府六十一年四月三日府人丙字第二三八一一號函。

（註 八） 高雄市政府八十年六月二十四日高市府人一字第18619號。

（註 九） 社會救助法施行細則第二十四條。

勸募社會救助金，台灣省及北高市關於社會救助金或社會福利基金訂有：

1. 台灣省社會福利基金設置及管理運用辦法
2. 台灣省急難救助基金收支保管及運用辦法
3. 台灣省各縣市社會救助金專戶設置管理及運用要點
4. 台北市社會福利基金收支保管及運用辦法
5. 台北市日用品評價供應基金收支保管及運用辦法
6. 高雄市社會福利基金收支保管及運用辦法
7. 高雄市社會福利基金各項工作計畫業務督導實施要點

### (三)低收入認定標準與調查

社會救助法之低收入者，依該法第四條之規定，由省市政府視當地最低生活所需費用逐年公告，直轄市及各縣市主管機關每年並應定期辦理低收入者調查，其辦法依社會救助法第八條及社會救助法施行細則第四條與下列規章辦理，以之為低收入資格、工作能力與收入之認定標準：

1. 低收入者調查要點
2. 台灣省社會救助調查辦法
3. 台北市低收入戶查定辦法
4. 高雄市低收入戶調查辦法

### (四)社會救助給付之內容

#### A、生活扶助

生活扶助除涉及社會救助法第二章及其施行細則有關規定外，相關之行政規章包括：

1. 台灣省加強照顧低收入戶生活計畫
2. 台北市生活照顧戶生活補助費發放規定要項
3. 高雄市低收入戶老人生活津貼實施要點
4. 高雄市低收入孕婦及嬰幼兒濟助辦法
5. 高雄市孤苦兒童生活補助實施要點

## 6. 高雄市清寒家庭兒童生活教育補助實施要點

### B、醫療補助

醫療補助除依社會救助法第三章及其施行細則相關規定辦理外，內政部及省市政府另頒布下列法規，惟隨著全民健康保險之實施，社會救助法規中關於醫療補助部份應予以重新檢討及修訂。

1. 路倒病人收治及醫療費用處理要點
2. 自費洗腎病患醫療補助要點
3. 自費血友病患醫療補助要點
4. 低收入戶健康保險暫行辦法
5. 台灣省醫療費用補助辦法
6. 台灣省老人傷病醫療費用優待辦法
7. 台北市醫療補助辦法
8. 高雄市低收入者暨清寒市民傷病醫療補助辦法
9. 高雄市兒童及少年傷病醫療補助作業要點
10. 高雄市中低收入老人傷病醫療補助作業要點

### C、急難及災害救助

急難及災害救助，社會救助法分別於第四章與第五章規定救助之條件與方式，社會救助法施行細則亦就有關事項補充規定，省市政府則另頒布下列相關規則：

1. 台灣省防治天然災害及善後處理要點
2. 台灣省天然災害救助金核發標準規定
3. 台北市急難救助金申請須知
4. 台北市急難貸款申請須知
5. 高雄市民眾急難救助實施要點
6. 高雄市民急難貸款辦法
7. 高雄市防救天然災害及善後處理辦法

## D、其他救助

社會救助之型態除上述救助外，各級政府另提供教育補助、工作及創業輔導、平價住宅等救助，其相關規定如下：

1. 殘障學生、殘障人士及低收入戶子女就學減免補助學雜費要點（註一〇）
2. 台灣省政府小康計畫—小本創業貸款實施要點
3. 台灣省加強照顧低收入戶生活計畫
4. 台北市輔導市民臨時工作辦法
5. 台北市自強創業貸款須知
6. 台北市低收入戶請領子女助學金須知
7. 台北市平價住宅分配及管理辦法
8. 台北市輔導市民臨時工作有關登記、審核、派工注意事項
9. 台北市輔助平價住宅現住戶承購或承租國民住宅實施要點
10. 高雄市低收入市民小本創業貸款辦法
11. 高雄市清寒兒童生活教育補助實施要點
12. 高雄市政府辦理“以工代賑”實施要點。

## 參、社會救助之組織及其運作

社會救助之組織係指為執行社會救助法籌組之行政組織、人力與經費，以辦理社會救助業務，服務合乎受益條件之國民。

### 一、社會救助行政

社會救助法第三條規定，社會救助之中央主管機關為內政部，內政部依內政部組織法第四條設社會司，社會司下設有社會救助科執行社會救助工作，其業務包括社會救助及低收入者經常救助的規劃與督導、大陸流亡難胞、戰地難胞及國際難民

---

（註一〇） 本要點為教育部依特殊教育法第十六條及殘障福利法第十四條規定所訂定，請參考教育部八十年七月十日台（八十）高字第三五六九四號函。

的救助及督導、公私的救助設施及慈善基金會的立案登記及考核、緊急災害的救助、低收入民衆醫療服務、社會福利事業的獎助、國際救助物資之審核及進口免稅之核准、社會救助之國際聯繫與配合、以及社會工作人員之遴選、訓練與督導等事項（註一一）。

社會救助在省市層級的主管機關爲省市政府社會處局，台灣省由社會處第五科主管，該科除主管社會救助之外，尚須負責社會保險及老人福利等業務。台北市由社會局第二科主管，該科辦理低收入戶生活扶助、醫療補助、急難救助、災害救助、低收入戶健康保險、平價物品供應、平價住宅管理及居民輔導等事項。高雄市由社會局第三科主管，該科除掌理社會救助、低收入戶的調查及醫療服務外、另兼辦福利服務、社會福利基金管理與青少年輔育等業務（註一二）。

社會救助在縣市層級之主管機關，依社會救助法第三條規定爲縣市政府，而非社會局或科（註一三），乃因目前有花蓮等三縣未設社會科，而由民政科兼辦，是故未逕以社會局或社會科爲主管機關，惟除了台北縣外，其他縣市皆未將社會救助業務與其他福利服務業務作明確的劃分（註一四）。

社會救助在鄉鎮層級由鄉鎮公所執行，鄉、鎮、縣轄市及省轄市之區公所設民政課，該課業務與社會救助直接有關者包括醫療補助、災害補助、中低收入家庭補助及老弱無後民衆收受安置等工作。此外各村里辦公室亦協助辦理各種救助業務的執行。

此外，台灣省縣市依社會救濟會報設置準則成立社會救助會報（註一五），以整合民間力量協助政府辦理社會救助，會報的成員包括縣市長、縣市議會議長、地區警備司令部政戰部主任、縣市團管區司令、縣市政府有關局科長或主任、縣市各

（註一一） 藍忠孚等，我國社會福利行政組織結構及功能之探討，行政院研考會，民國八十三年七月，頁一三五。

（註一二） 同前註，頁一三八、一三九及一四〇。

（註一三） 依台灣省各縣市政府組織規程規定，縣市政府之組織單位，以轄區人口爲準，人口一百五十萬以上者設社會局，人口五十萬以上未滿一百五十萬者設社會科掌理社會福利等業務。

（註一四） 施教裕，台灣省社會救助法規適用情況之調查研究報告，台灣省政府法規會委託研究，民國八十四年元月，頁三十八。

（註一五） 請參閱台灣省政府 61.4.3. 府人丙字第二三八一一號函。



有關重要機關社團負責人、轄區內就業輔導機關首長、以及地方熱心公益人士、該會報之職責如下（註一六）：

1. 協助救助經費之統一籌募。
2. 籌募所得款物之保管稽核。
3. 籌募所得款物用途之研議。
4. 改進救濟工作措施之研究建議。
5. 協助政府爭取或創造貧民就業機會。
6. 發動民間力量配合政府推行救濟工作。
7. 會報推行救濟工作之成果審核。

## 二、社會救助之人力

社會救助法第二十三條規定，救助設施的業務，應擇用專業人員辦理之，又該法之施行細則明定社會救助專業人員，由中央主管機關，商請大專院校相關科系培植，並得委託有關機關選訓，省市主管機關亦得舉辦職前或在職訓練，此為社會救助法有關人力配置之規範，惟在實務的運作上難以落實，主因在於上述規定著眼於“質”的要求，而我國社會救助制度在人力的配置，在“量”上呈現嚴重的不足現象，自難以要求質的提升。此一情形可從目前各級政府主管部門與公私立社會福利機構所聘用工作人員的數量狀況得知。

在各級政府主管機關的人力配置方面，中央主管機關內政部社會司負責社會福利、社會保險與社會救助業務所核定編制的員額僅十六人（註一七）。台灣省社會處第五科社會救助股為負責社會救助業務執行與督導，該單位主辦人員有五人（註一八），台北市社會局第二科負責社會救助業務者共有十七人，高雄市社會局第二科承辦社會救助業務者亦為五人（註一九）。縣市政府負責社會救助業務者約一至

---

（註一六） 台灣省各縣市社會救助會報設置準則第三及第四條。

（註一七） 高迪理，台灣地區社會福利組織體系及人力配置之規劃，社區發展季刊第六十七期，民國八十三年九月，頁五十。

（註一八） 施教裕，前揭註，頁四十四。

（註一九） 徐震等，我國社會救助體系整體規劃之研究，行政院研考會，民國八十二年三月，頁九十七及九十八。

三人，其中以一人者居多，鄉鎮公所及直轄市區公所之狀況亦類似，負責社會救助業務僅一人承辦之單位高達八成以上，且大多數兼辦其他業務。由於社會救助業務人力嚴重不足，各基層執行單位均仰賴村里幹事及社會工作人員的協助（註二〇）。

在公私立社會福利機構方面，各單位所僱用的工作人員平均為六人，而僅僱用一至二人者與僱用三至六人者各占三分之一，至於其他社會福利基金會或是公益社團亦有半數以上未僱用專職的工作人員。顯示我國公、私立社會福利機構及團體皆普遍缺乏工作人員（註二一）。

### 三、社會救助之財源

如前所述，依社會救助法的規定社會救助經費的來源主要為各級政府之預算以及省（市）及縣（市）政府勸募之所得，其實際運作情形如下：

#### (一)政府年度預算

從各級政府年度預算編列情形略可推知社會救助法之實施成效。在中央政府預算方面，我國近年來社會安全支出約占國家總預算百分之十五至百分之二十五（註二二），如扣除社會安全項下的退休撫恤、環境保護支出及社區發展支出，則社會福利的實際支出約在百分之十至百分之十五之間，如進一步分析社會福利經費分配情形則可發現，該經費的分配偏重於社會保險的支出，社會救助經費佔總預算之比例，近兩年來均不及百分之一。而分析社會救助經費分配情形，可得知社會救助的受益對象包括軍公教人員及榮民、農民、漁民、船員、大陸難民、低收入者、殘障者、兒童、少年與老人，其中對於低收入者、殘障者、兒童、少年與老人之救助，相較於其他受益人口類別，其支出金額或支出所佔社會救助總金額之比例均偏低（註二三）。

---

（註二〇） 徐震等，前揭註，頁九十九。

（註二一） 同註八。

（註二二） 資料來源：(1) 行政院主計處，近十年來之中央政府總預算書。(2) 內政部社會司，社會福利輯要，民國八十三年及八十四年。(3) 李欽湧，社會政策分析，巨流，民國八十三年八月，頁四九八。

（註二三） 以民國八十年為例，社會救助支出，軍公教與榮民之救助約為五億四千萬，農民約為十六億，漁民約一億三千萬，大陸難民約兩億四千萬，低收入者、殘障者、

在地方政府預算方面，各縣市社會福利支出佔縣市總支出的比例大都在百分之二十以下，且多數縣市之社會福利支出比例僅為百分之四至百分之七之間（註二四），而社會救助經費之支出佔年度經費支出總數之比例，各縣市間之差異懸殊，以八十年度為例，台北市社會救助支出所佔比例僅為 0.014 %，該費用之金額為一千六百餘萬元，約與台中市之支出金額相近，台中市社會救助支出佔年度經費支出總額之 0.10 %，其中，支出比例最高者為花蓮市，占 14.67 %。總體觀之，該比例為百分之一以下之縣市居半數（註二五），大多數縣市社會救助經費之絀困情況，或可從而理解。

### (二)其他財源

政府年度預算以外之社會救助財源，應包括社會福利基金與對民間勸募之所得，惟社會福利基金已漸失其重要性，而須賴勸募所得物款補充社會救助財源。

台灣省與北高二直轄市皆有社會福利基金之設置（註二六），基金財源原來自地價稅、土地增值稅、捐贈與利息收入，但自民國五十七年起，徵收之地價稅與土地增值稅，已被移作九年國民義務教育之用，自此，社會福利基金之稅充來源被凍結於民國五十六年之數額，民國七十一年財政收支劃分法修正，社會福利基金取消原提撥制度，而改由各級政府依預算程序撥充（註二七），因此，目前社會福利基金已無固定財源，且對於財務狀況較差之縣市而言，該基金已失其意義，其推展社

---

兒童、少年及老人之社會救助支出共約四億一仟萬元。詳請參考八十年度中央政府總預算白皮書。

（註二四）請參考：(1) 台灣省政府與各縣市統計年報。(2) 張苙雲等，我國殘障福利法與社會救助法執行之規劃與成效之評估，研考會，民國七十三年八月，頁二十。(3) 林振裕，社會政策與社會法規，頁三六三。

（註二五）萬育維等，邁向二十一世紀社會福利之規劃與整合，社會救助需求初步評估報告，內政部委託研究，八十三年四月，頁三十九至四十一，台灣地區社會救助經費佔該縣市支出經費比例一覽表。

（註二六）請參考台灣省政府 63.5.23 府社九字第四三二七八號與 71.11.20 府四字第一五六三六九號令，台北市政府 74.4.23 府法三字第一九五九九號令，高雄市政府 69.4.7 府社三字第五八七一號與 74.7.25 府社三字第二一一六七號令。

（註二七）徐震等，我國社會救助體系整體規劃之研究，行政院研考會，民國八十二年三月，頁六十一。

會救助業務所需之經費，已難從社會福利基金獲得補充。關於社會救助金之勸募，台灣省與各縣市政府均設有捐贈專戶，且每年定期舉辦勸募工作，以鼓勵民間捐助，除將捐助所得用於補充一般救助措施之經費外，另將部分捐助款物設立急難救助基金（註二八），平時儲存基金以備於發生災難時之所需。

## 肆、社會救助之對象

一般社會救助為凡符合社會救助法及其相關法令所規定之受益條件，而由社會救助機關給予救助者，稱為社會救助之對象，包括生活扶助、醫療補助、急難及災害救助之對象。茲將受救助者是否為低收入者，區分為一般救助對象及特別救助對象，前者為生活困難之低收入者，後者為遭受緊急患難或非常災害等意外事故者。

### 一、一般救助對象

一般社會救助為對於陷於生活困境之低收入者之經常性救助（註二九），救助之受益人應為社會救助法上所稱之低收入者，其標準為最低生活所需費用，亦即所謂貧窮線（Poverty of Living），依社會救助法第四條之規定由省市府視當地情形，逐年訂定公告，以之界定低收入者，按內政部頒佈之低收入者調查要點與省市府之社會救助調查辦法之規定（註三〇），低收入者為全戶總收入不超過全戶最低生活費用者，故其認定標準取決於全戶總收入以及最低生活費用。

---

（註二八） 台灣省設有此基金，請參考台灣省政府 73.5.30 府法四字第一四七四二二號及 77.8.10 府法四字第七二八三九號令。

（註二九） 經常性救助即按日或按月之定期給付，生活扶助即屬經常性救助，醫療補助、急難救助與災害救助以一次給付為原則，故非經常性救助。

（註三〇） 請參考低收入者調查要點，內政部 70.8.27 台內社字第三五〇〇四號函，台灣省社會救助調查辦法，台灣省政府 79.1.18 日（78）府法四字第一八六八八四號令，台北市低收入戶查定辦法，台北市政府 77.9.30 府法三字第二七四四六八號令，高雄市低收入戶調查辦法，75.11.13 高雄市議會第二屆第二次、第三十次會議。

### (一)全戶總收入之計算

依內政部及省市市政府社會救助的調查辦法之規定（註三一），全戶總收入包括全家工作人口的工作收入，財產收益及其他收入之總額，財產收益含動產及不動產的收益，是為財產上的實質所得，而與工作收入不同，因工作收入的認定除了工作薪資的實際收入外，另以工作能力之有無推定其應有的收入，茲將上述社會救助的調查辦法關於工作能力、工作收入、及其計算的相關辦法敘述如下：

#### A. 工作人口的認定

依內政部公布的低收入者調查要點及省市社會救助的調查辦法之規定（註三二），低收入人口之範圍包括直系血親，以及同一戶籍或共同生活的旁系血親及負有扶養義務之親屬。是故直系血親與負有扶養義務的親屬無論是否同住或同一戶籍，如其有工作能力視為同一戶的工作人口，旁系血親如同住或同一戶籍亦同。但同一戶工作人口中如有下列情形者不計入（註三三）：

- (1)應召在營服役者或在學領有公費者。
- (2)因案服刑或保安處分六個月以上尚在執行中者。
- (3)失蹤六個月以上屬實者。

#### B. 工作能力的認定

下列人口如無工作收入，依內政部低收入者的調查要點及省市社會救助的調查辦法視為無工作能力。

##### (1)兒童及少年

未滿十六歲，或雖年滿十六歲但未滿十八歲且無工作收入，又其直系血親尊親

---

（註三一） 請參考內政部低收入者調查要點第四條，台灣省社會救助調查辦法第三條，台北市低收入戶查定辦法第二條及高雄市低收入調查辦法第三條。

（註三二） 台灣省社會救助調查辦法第六條，台北市低收入戶查定辦法第五條及高雄市低收入調查辦法第六條。

（註三三） 內政部低收入戶調查要點第五條，台灣省社會救助調查辦法第五條，台北市低收入戶查定辦法第六條及高雄市低收入調查辦法第五條。

屬僅有寡母或祖父母者，視為無工作能力。

(2)在學學生

台灣省及高雄市未滿十八歲的在學學生，台北市未滿十六歲及十六歲以上非就讀於大專院校夜間部、研究所或空中大學之在學學生視為無工作能力。

(3)老人

男性年滿六十歲，女性年滿五十五歲以上者視為無工作能力。

(4)殘障者或心神喪失者

身體殘障或心神喪失者視為無工作能力。

(5)本人或配偶為重大傷病患者

患重病三個月以上或長期療養而不能工作者視為無工作能力，配偶之一方患重病而需要照顧者亦同。

(6)喪偶、父母雙亡、子媳雙亡或子亡媳改嫁且須扶養特定親屬者

內政部與省市政府關於本項規定不一，茲將其內容分述如下：

a. 喪偶而須獨力扶養子女者

內政部、台灣省及高雄市均規定，配偶死亡，獨自在家撫養十二歲以下子女者視為無工作能力，台北市將子女年齡之限制放寬為十六歲。

b. 子媳雙亡或子亡媳改嫁且獨力扶養孫子女者

依內政部、台灣省與台北市之規定，扶養之孫子女限於十六歲以下，高雄市則放寬為十八歲以下。

c. 父母雙亡而須獨力扶養弟妹者

台北市政府將父母雙亡且須獨自扶養十六歲以下之弟妹者視為無工作力，內政部、台灣省及高雄市無類似規定。

(7)婦女懷孕而須照顧子女者

內政部、台灣省及高雄市皆規定婦女懷胎六個月以上至分娩後兩個月內，並須照顧三歲以下親生子女者視為無工作能力，台北市則將須照顧子女之年齡限制放寬至十六歲。

(8)有其他情形確實無法工作者。

### C. 工作收入的推定

有工作能力而無固定工作者，依內政部低收入戶調查要點第六條的規定，其收入以臨時工待遇核計，按省市政府之核算辦法（註三四），工作收入的計算，以行政院核定的每人每月基本工資為基礎，換算每人每日的基本工資，再以每月二十個工作天核計其收入。因此年滿十八歲者無論其是否就學或就業均推定其工作所得，至少為每月基本工資之三分之二，即使其因失學或其他原因無法工作，亦認定其有每月三分之二的的基本工資之收入。

#### (二)最低生活費用之訂定

台灣省及高雄市之最低生活費用標準，依其社會救助調查辦法第二條規定，該標準係參照前一年行政院主計處公告之家庭每人平均所得三分之一的範圍內訂定之（註三五），據此辦法訂出之最低生活費用，八十三年度每人每月為四,六五〇元，八十四年度為五,〇〇〇元。

台北市最低生活費用標準，依低收入查定辦法第二條的規定，係參照前一年家庭收支之調查平均經常性支出的百分之四十計算，經常性支出包括食衣住行等消費性支出，以及賦稅、贈予等非消費性支出（註三六），八十三年度台北市之最低生活費用標準每人每月為五,七三〇元，八十四年度為六,二九〇元。

#### (三)低收入戶之類別

社會救助之對象在社會救助法上係以低收入者稱之，但有關生活扶助或急難救助，以“家庭”為救助單位，故以低收入戶稱之，尤其是生活扶助部份，社會救助法第七條規定，生活扶助之現金給付，省（市）主管機關得依收入之差別訂定等級。省市政府以前述之最低生活標準與家庭總收入，將低收入戶分成三級，再依等級訂定不同之救助給付標準。

（註三四） 台灣省社會救助調查辦法第六條，台北市低收入戶查定辦法第五條及高雄市低收入調查辦法第六條。

（註三五） 計算方法詳見陳琇惠，訂定貧窮線的方式與標準的探討，中華民國社區發展研究訓練中心印行，民國七十五年六月，頁六。

（註三六） 同前揭註，頁七。

### A. 台灣省低收入戶

台灣省低收入戶依社會救助調查辦法第十二條之規定，鄉、鎮、市或區公所於審查低收入戶之總收入後，將低於最低生活標準之家庭分成三等，再報請縣市政府核定，因此而有第一、第二及第三款低收入戶之區分。

1. 第一款：全家人口均無工作能力、無收益及恆產（註三七），非靠救助無法生活者。

2. 第二款：全家人口有工作能力者未超過總人數三分之一，家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用三分之二者（註三八）。

3. 第三款：家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用者。

低收入戶各等級所佔之比例，可從下列數據得知：台灣省七十九年之低收入者計有八五,九〇六人，共二九,九三二戶，其中第一款計有一一,三四三人，共八,九三一戶；第二款計有三六,五二四人，共一〇,九六八戶；第三款計有三八,〇三九人，共九,九五八戶。第一款低收入戶約佔百分之三十，第二款佔百分之三十七，第三款佔百分之三十三（註三九）。

### B. 台北市低收入戶

依台北市低收入戶查定辦法第二條關於低收入戶分級之規定，北市低收入戶分成生活照顧戶、生活輔導戶及臨時輔導戶三等。

1. 生活照顧戶：全戶人口均無工作能力、無不動產、無收益，或因特殊事故非靠救助無法生活者。

2. 生活輔導戶：全戶總收入未達最低生活費用標準者。

---

（註三七） 恆產通常泛指不動產，台北市低收入戶調查辦法中之生活照顧戶以無不動產為條件，詳後續。

（註三八） 民國八十三年台灣省最低生活費用標準為五,〇〇〇元，其三分之一為一,六六三元，資料來源：內政部社會司，社會福利輯要，民國八十四年七月，頁六十三。

（註三九） 台灣地區低收入戶生活狀況調查報告，內政部編印，民國八十年十二月，頁五十六。



3. 臨時輔導戶：全戶總收入雖超過最低生活費用標準，但其超過部份未達該標準表全額三分之一者。（註四〇）

台北市民國七十九年之低收入戶總人數計有一一，一三九人，共四，五四七戶，其中生活照顧戶計有二，七四一人，共一，五四五戶；生活輔導戶計有六，二三八人，共二，〇六三戶；臨時輔導戶計有二，一六七人，共六五八戶。生活照顧戶約佔百分之四十，生活輔導戶佔百分之四十五，臨時輔導戶佔百分之十五。

台北市雖與台灣省同將低收入戶分成三等，但區分之標準不同，各級之低收入比例相異，台灣省低收入戶之等級分佈較平均，而台北市偏重於生活輔導戶與生活照顧戶之扶助。

### C. 高雄市低收入戶

高雄市低收入調查辦法第二條將低收入戶分成三類，其名稱與辦法均異於台灣省與台北市。

1. 第一類：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，第一類同於台灣省之第一類低收入戶，而與台北市生活照顧戶之規定略有不同，北市增列“因特殊事故”非靠救助無法生活者，台灣省與高雄市就此一規定，不若台北市較具彈性。

2. 第二類：全戶人口中有工作能力者未超過全戶總人數三分之一，而全戶總收入未超過全戶最低生活費用三分之二者。此一規定同於台灣省第二款低收入戶，而與台北市不同，後者規定凡全戶總收入未達最低生活費用標準者，即列入生活輔導戶。

3. 第三類：全戶人口中有工作能力者未逾全戶總人數三分之一，而全戶總收入未超過最低生活費用標準者。有關第三類低收入戶之劃分，高雄市與台灣省及台北市之規定均不同；與台灣省相比較，高雄市有工作人數之限制，台灣省無此一規定，台北市之臨時輔導戶不但無工作人口數之限制，且其全戶總收入之上限為最低生活標準的三分之二，高於高雄市之標準。

---

（註四〇） 民國八十四年北市最低生活費用標準為六，二九〇元，故臨時輔導戶之家庭總收入上限為每人每月八，三八七元。

高雄市七十九年之低收入戶總人數計有七,三〇七人(註四一),共三,〇一九戶,其中第一類計有五六五人,共四七〇戶;第二類計有二,七〇四人,共一,一六六戶;第三類計有四,〇三八人,共一,三七八戶;第一類低收入戶約佔百分之十六,第二類佔百分之三十九,第三類佔百分之四十五。高雄市低收入戶之分佈與台灣省及台北市相較,其第一類低收入戶之比例偏低,該類人口數亦不及救助總人數的十分之一,而以第三類低收入戶人口數最多,該類低收入戶比例近二分之一,人口總數亦佔全部救助人口的一半以上(註四二)。

## 二、特別救助對象

社會救助之對象除一般低收入戶外,另包括清寒省市民或清寒戶、特定傷病患、以及遭逢特別災難者。

### (一)清寒戶

清寒戶非社會救助法之救助對象,因其家庭總收入略高於最低生活標準而不屬於低收入戶,但其為合於內政部或省政府社會救助相關規定之受益條件而得申請具社會救助性質之補助者(註四三),因而稱之為清寒戶。有關清寒戶之救助或補助列舉如下。

依內政部自費洗腎病患醫療補助要點及自費血友病醫療補助要點(註四四),自費洗腎病患,經行政院衛生署指定醫療院所洗腎或診斷為血友病患,其家庭總收入扣除每人每月洗腎費用或血友病醫療費用,平均每人每月未達最低生活費用二·五倍者,予以補助醫療費用。

內政部對於年滿六十五歲但未接受政府生活扶助及安養照顧之老人,其家庭總

(註四一) 民國八十一年計有七,六六九人,約佔總人口百分之〇·五五,請參考萬育維等,邁向二十一世紀社會福利之規劃與整合——社會救助需求初步評估報告,內政部委託研究,民國八十三年四月,頁四十一。

(註四二) 台灣地區低收入戶生活狀況調查報告,內政部編印,民國八十年十二月,頁五十八。

(註四三) 亦即以家庭總收入之全額是否符合最低生活標準為條件而給予之救助。

(註四四) 內政部 82.12.6 台(82)內社字第八二二七〇八六號函及 81.4.11 台內社字第八一〇五九二五號函。

收入平均家庭人數每人每月之收入金額低於最低生活費用二·五倍者給予生活津貼。

在省市府方面，部份社會救助措施以清寒戶為受益對象，例如台灣省各縣市辦理兒童、少年、老人醫療補助實施計畫（註四五）之補助對象，即以設籍台灣省未滿十八歲之兒童、少年及年滿七十歲以上之老人，其家庭總收入平均分配全家人口，每人每月總收入在最低生活費用二·五倍以下為條件。台北市低收入清寒老人居家生活補助費與高雄市政府辦理「以工代賑實施要點」均有類似之規定（註四六）。

### (二) 特定傷病患

社會救助法第十一條第二項與第三項規定，救助設施所收容之傷病患者及患嚴重傷病所需醫療費用非其本人或扶養義務人所能負擔者得申請醫療補助，省市府就醫療補助之給付方式及標準另訂辦法並報內政部備查。

惟省市府之醫療補助辦法中，除高雄市政府對於「患嚴重傷病所需醫療費用非其本人或扶養義務人所能負擔者」解釋為患者之醫療費用超過其家庭每月總收入二倍以上（註四七），因而有較明確之定義外，台灣省及台北市之相關辦法缺乏明確之認定標準（註四八）。

### (三) 遭受急難或災患者

#### A. 遭受急難者

社會救助法第十四條規定，凡負家庭主要生計責任者，因長期患病，遭遇意外傷亡或其他原因，致家庭生活陷於困境時，得向戶籍所在地主管機關申請急難救

（註四五） 台灣省 81.5.15，81 府社四字第一六四八—三號函。

（註四六） 台北市（80）3.22 北市府社三字第八〇〇〇—八二四三號函及 72.4.22 高雄市政府第一一二次市政會議修正通過。

（註四七） 高雄市低收入者暨清寒市民傷病醫療補助辦法第三條，78.6.14 高雄市議會第二屆第十五次臨時大會第四次會議審議修改通過。

（註四八） 台灣省醫療費用補助辦法第五條及台北市市民醫療補助辦法第二條。

助。其給付方式及標準則由省市政府主管機關訂定。台灣省將上述之急難救助對象，限於其家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過前一年政府公布之家庭每人平均所得三分之二者為限（註四九）；台北市與高雄市急難救助對象則無所得之限制，至於何謂“生活陷於困境”，則由承辦單位審定（註五〇）。

此外，台北市與高雄市民之遭逢急難者，亦可申請急難貸款，台北市之急難貸款對象，以設籍北市三個月以上並有居住事實之非低收入戶成年市民，其全戶總收入未達最低生活費用標準三倍者，且以未享有保險給付或醫療等其他補助者為限（註五一）；高雄市之急難貸款對象除罹患重大疾病或遭受意外傷害，住院治療所需醫療費用超過全家每月總收入二倍以上者外，其他急難貸款事由則無家庭收入之限制（註五二）。

### B. 遭遇災害者

社會救助法第十七條規定，人民遭受水、火、風、雹、旱、地震及其他災害，致損害重大，影響生活者，予以災害救助，以減輕災害之影響。是以遭受天然或其他災害之人民得為社會救助之對象。

然依省市政府頒佈之防救天然災害及善後處理辦法之規定（註五三），災害救助僅限於風災、水災及震災等三種自然災害之受災戶，並以災民死亡、失蹤、重傷或其住居毀損之救助為限，台灣省另有農田、漁場、漁船（筏）舢舨受災救助，上述救災辦法與社會救助之規定顯不相符者有二；其一為限縮災害事故之範圍僅以

- 
- （註四九） 台灣省急難救助基金收支保管及運用辦法第七條前段，請參考台灣省政府 73.5.30 府法四字第一四七四二二號令及 77.8.10 法四字第七二八三九號令。
- （註五〇） 台北市急難救助金申請須知，（ 72 ） 12.5 府社字第五三四四五號函及 78.3.10 北市社二字第八六二五號函，高雄市民眾急難救助實施要點，72.2.11 第一〇七次市政會議通過。
- （註五一） 台北市民急難貸款申請須知，（ 79 ） 4.16 府社二字第七九〇二一三〇五號函。
- （註五二） 高雄市民急難貸款辦法，77.6.22 高雄市議會第二屆第十次臨時大會，第六次會議審議通過。
- （註五三） 台灣省防救天然災害及善後處理辦法，82.12.7 府法社四字一一四六七八號令，高雄市防救天然災害及善後處理辦法，70.3.10 高雄市臨時市議會第六次臨時大會第六次會議通過。

水、風及地震等三種自然災害爲限，火災等其他災害排除在外，其二爲災害救助辦法未符合社會救助法上所規定「損害重大，影響生活者」，此外，何謂損害重大及影響生活實應於該辦法中予以界定。

## 伍、社會救助之給付

我國社會救助法將社會救助給付分成生活扶助、醫療補助、急難救助與災害救助等四大項，茲將此四項救助稱爲社會救助法之救助，此外，省市政府另有其他種類之救助，此部份屬地方政府提供之救助，而非社會救助法上之救助，包括教育補助、就業輔助以及其他救助。

### 一、社會救助法上之救助

#### (一)生活扶助

生活扶助可從給付程序以及給付內容兩方面探討社會救助法之相關內容及其運作實況，給付程序可分爲救助之申請、核定、複查與救助之附帶條件，給付內容則包括給付之方式與範圍。

#### A. 給付程序

凡符合社會救助法第四條所稱之低收入者，依該法第六條之規定，皆可向戶籍所在地主管機關申請生活扶助（註五四），主管機關於受理申請五日內派員調查申請人之家庭環境及經濟狀況等項目後核定，縣市政府或直轄市政府亦可授權鄉（鎮、市、區）公所調查及核定，是故我國生活扶助之核准屬地方主管機關之職權。

依社會救助法第八條及其施行細則之規定，直轄市及縣市政府應於每年六月三十日以前，定期辦理低收入者調查，同時接受生活扶助之申請。此外，依同法第九

---

（註五四） 依社會救助法施行細則第二條之規定，申請人應以書面載明姓名、性別、年齡、住所及申請事由，向鄉（鎮、市、區）公所提出，再由其核轉縣市政府或直轄市政府核定，未成年人則由法定代理人代爲申請。

條之規定，該主管機關應常派員訪問受生活扶助者之生活情形；其收入或資產增益或其撫養義務人已能履行扶養義務者，即應調整其扶助等級或停止扶助。

關於生活扶助，社會救助法第十條附帶規定，生活扶助戶中，凡有工作能力者，省市及縣市政府主管機關應以技能訓練、就業輔導、創業輔導或以工代賑等方式，輔導其自立；凡不願受訓或接受輔導、或雖經受訓輔導而不願工作者，不繼續給予救助。

## B. 給付內容

生活扶助分為現金給付及收容服務兩種，現金給付為社會救助主管機關按低收入者之等級無償給予金錢之救助，以照顧其家庭之生活；收容服務為主管機關視實際需要，委託社會福利或社會救助機構或一般家庭收容低收入者。另依社會救助法第七條規定，生活扶助以現金給付為原則，本文亦僅研討現金給付之內容。

台灣地區現僅有冊列低收入戶四七,九三九戶，共一二〇,九八八人，約佔總人口的千分之六（註五五），然並非全部低收入戶皆可領取生活補助金，且同一等級之低收入戶，因戶籍所在地之不同而異其生活扶助之內容。

生活扶助補助金之發放標準，以省市府所定之最低生活費用為依據，台灣省與高雄市之最低生活費用民國八十三年為五,〇〇〇元，其第一款或第一類低收入戶，每人每月發給生活補助金五,〇〇〇元；其第二款或第二類低收入戶每月發給三,八〇〇元，如其戶內有兒童及少年，每人加發一,六〇〇元；台灣省第三款低收入戶內如有兒童或少年每人每月發給一,四〇〇元，高雄市第三類之兒童少年不發給生活補助費，僅孤苦兒童可領取生活補助（註五六）。台北市八十三年之最低生活費用為六,二九〇元，其生活補助金發放標準如下：生活照顧戶，每人每月五,七三〇元；生活輔導戶每戶三,八〇〇元；貧苦嬰兒及少年每人每月三,八

（註五五） 內政部社會司，社會福利輯要，民國八十四年七月，頁六十二。

（註五六） 依高雄市孤苦兒童生活補助實施要點之規定，該補助限於冊列第二與第三類低收入戶十五歲以下兒童，且需符合下列條件之一：（一）父母雙亡，其親屬願代為撫養，而確實無法負擔其生活者。（二）父母一方死亡或離婚，負教養責任之一方，雖有工作能力，為照顧其生活而無法就業者。（三）父母雙方或一方犯案服刑或因殘障與長期病弱失去工作能力者。（四）未經認領之非婚生子女其生母自行撫育，而無經濟能力者。

二〇元；貧苦兒童每人每月二，八六五元。

惟以上所列金額僅為生活補助金之“發放標準”，各縣市政府所實際發放之金額普遍異於此一標準；例如台東縣第一款低收入戶每人每月三，六〇〇元，第二款及第三款十五歲以下兒童每人每月三，一〇〇元，每戶但以二名為限；澎湖縣第一款每人每月四，二五〇元，第二款每戶每月四，八〇元；雲林縣第一款每人每月僅一，四〇〇元，第二款每人每月六〇〇元；各縣市實際發放補助金額差距懸殊，如第一款最高額為桃園等縣市的每人每月五，〇五〇元，最低額為雲林縣的每人每月一，四〇〇元，相差二．六倍；第二款最高額為苗栗等縣市的每人每月三，四〇〇元，最低額為雲林縣的每人每月六〇〇元，相差四．七倍（註五七）。

## (二)醫療補助

社會救助法第十一條規定，低收入戶及救助設施所收容之傷、病患者，或患嚴重傷、病所需醫療費用非其本人或扶養義務人所能負擔者，得向主管機關申請醫療補助，其給付方式與標準由省市政府訂定，但我國自民國七十九年起實施低收入戶健康保險（註五八），低收入戶之健康保險亦納入全民健康保險之中，保險費亦由政府全額負擔（註五九），是以醫療補助分成醫療費用補助以及醫療保險補助。

### A. 醫療費用補助

醫療費用補助之範圍隨著低收入戶健康保險以及全民健康保險之實施而逐漸縮小，然因各級政府頒佈之醫療費用補助辦法仍未廢止，且對於部份中低收入戶無力負擔醫療費用者、血友病患或洗腎等病患或有適用之可能，故本文簡述如下。

依社會救助法第十三條之規定，凡參加社會保險可取得醫療給付者不得再依該法申請醫療補助，全民健康保險亦為社會保險之一種，故已參加全民健康保險且已

（註五七） 資料來源：萬育維等，前揭註，頁七十九至九十二。

（註五八） 低收入戶健康保險暫行辦法，內政部 79.6.29 台（79）內社字第八〇〇二六九號令及 81.7.29 台內社字第八一八二二七九號令。

（註五九） 請參考全民健康保險法第三十八條保險費之負擔，第五類（低收入戶）被保險人，在省轄區域，由中央社政主管機關補助百分之十五，省政府補助百分之二十，縣（市）政府補助百分之六十五；在直轄市區域，由直轄市政府全額補助。此一規定係沿用低收入戶健康保險暫行辦法第十一條。

取得醫療給付者自無申請醫療補助之可能，惟因故未取得保險給付，且合於上醫療費用補助辦法之受益條件者，亦可申請醫療補助。關於內政部之自費洗腎及血友病患與省市醫療補助給付內容略述如下。

依內政部自費血友病患醫療補助要點第二條之規定，經指定醫療院所診斷之血友病患，其家庭每年總收入扣除每人每月三萬元醫療費用後，平均每人每月未達最低生活費用二．五倍者，補助其醫療費用，惟每人每季以四萬五千元為限；內政部自費洗腎病患醫療補助要點第四條亦規定，凡自費洗腎病患於指定之醫療院所長期洗腎，其家庭總收入每人每月未達最低生活費用二．五倍者，補助每人每次洗腎費用二千五百元，但每月以十三次為限。冊列低收入者之洗腎則予以全額補助（註六〇）。

台灣省對於符合社會救助調查辦法第十二條第一款及第二款規定之低收入戶其醫療費用予以全額補助，合於第三款規定之低收入傷病患者，其醫療費用補助百分之七十（註六一）。台灣省對於患嚴重傷、病所需醫療費用非本人或其扶養義務人所能負擔者，補助醫療費用百分之四十，但以不超過每人每年最高補助額度，並在公立或財團法人醫院住院醫療者為限（註六二）。

台北市凡是低收入戶、社會救助設施之收容對象、以及設籍六個月以上之精神病患，其醫療費用由市政府全額補助；設籍六個月以上之市民如患嚴重傷病、慢性病，所需醫療費用非本人或其扶養義務人所能負擔者，其醫療費用由市政府補助百分之八十，但每人每年補助最高額以三十萬元為限，其累計金額超過十萬元者，應以專案審核（註六三）。

高雄市之醫療補助對象限於低收入戶以及患嚴重傷、病之清寒市民，低收入戶

（註六〇） 內政部自費洗腎病患醫療補助要點第二條規定，省市政府冊列有案之低收入洗腎病患所需洗腎醫療費用，依省、市政府所定醫療費用補助辦法之規定，予以全額補助。但社會救助法第十三條規定，凡參加社會保險可領取醫療給付者，不得再依該法申請醫療補助，故自七十九年低收入戶健康保險實施以後，除保險機關未給付，低收入戶已無依該要點申請補助之可能。

（註六一） 台灣省醫療費用補助辦法第三條。

（註六二） 台灣省醫療費用補助辦法第五條。

（註六三） 台北市市民醫療補助辦法第二及第三條，（ 77 ） 2.25. 府法字第二一九〇三六號令修正公布。



之醫療費用第一、第二及第三類均全額補助，第一類另補助膳食費；設籍於高雄市六個月以上，罹患嚴重傷、病，醫療費用超過其家庭每月總收入二倍以上，且其本人或扶養義務人無法負擔者，由市政府補助百分之七十，但以每人每年五萬元為上限，若為慢性病經醫師診斷需繼續治療三個月以上者，每人每年最高補助二十萬元（註六四）。

## B. 醫療保險補助

符合社會救助法之低收入者皆享有全額之醫療保險費用之補助，其於全民健康保險實施前參加低收入戶健康保險，享有生育、傷害及疾病保險給付（註六五）；全民健康保險實施後，低收入者亦由政府負擔保險費用，而享有上述之保險給付。

此外，全民健康保險法第三十三條及第三十五條規定，保險對象應自行負擔一定比例之門診、診療與住院之費用，而同法第三十七條亦規定，第五類保險對象就醫時，亦即低收入戶就醫時，依規定應自行負擔之費用，由中央政府主管機關編列預算支應，是故低收入者免除部分負擔，而由中央政府負擔此一費用。

## (三) 急難救助

社會救助法第四章第十四至第十六條為有關急難救助之規定，包括急難救助之種類與方式；救助之種類有二，其一為擔負家庭主要生計責任者，因長期患病、遭遇意外傷、亡或其他原因，致家庭生活陷於困境時之救助，為通稱之急難救助，其二為死亡而無遺囑與遺產者，由鄉、鎮、市公所給予之葬埋救助。急難救助以現金給付為原則，給付之方式與標準由省市政府訂定。

台灣省之急難救助依七十三年頒佈之「台灣省急難救助基金收支保管及運用辦法」辦理（註六六），救助對象為合於收入條件之中低收入戶，且發生下列情事之

---

(註六四) 高雄市低收入者暨清寒市民傷病醫療補助辦法第三及第四條，78.6.14. 高雄市議會第二屆第十五次臨時大會第四次會議審議修改通過。

(註六五) 內政部低收入戶健康保險暫行辦法第二、第五及第十一條。

(註六六) 請參考台灣省急難救助基金收支保管及運用辦法，台北市急難救助金申請須知，台北市貧困市民喪葬補助費申請須知，及高雄市民眾急難救助實施要點。詳後續。

一，經地方政府救助後，生活仍陷於困境者：

- (1) 戶內人口死亡，無力殮葬者。
- (2) 戶內人口遭受意外傷害有生命危險者。
- (3) 戶內人口罹患重大疾病經住院治療而無力負擔醫療費用者。
- (4) 負家庭主要生計人口失業、失蹤、入獄服刑，致家庭生活陷於困難者。
- (5) 家庭遭受重大意外事故，致生活陷於困境者。
- (6) 其他遭遇急難事故，經主管機關認定確需救助者（註六七）。台灣省之急難救助辦法規定同一事故，以申請一次救助為限，救助最高金額由主管機關另定，救助金之標準約為七，五〇〇元至一〇，〇〇〇元（註六八）。

台北市之急難救助依台北市急難救助金申請須知辦理，該救助包括生活救助、傷病救助、喪葬救助以及川資救助。生活救助之申請條件為申請人之家庭遭變故或其他原因，以致生活發生困難者，發給二，〇〇〇元救助金，但以每二個月申請一次為限，如情況特殊則無此一限制。傷病救助為負擔家庭主要生計者罹患重病或遭遇意外傷害，暫時喪失工作能力，無法工作，致生活陷於困境者，發給救助金五，〇〇〇元，但情況特殊者，最高可核發一〇，〇〇〇元，傷害救助之申請亦以每二個月申請一次為限。喪葬救助為對於非低收入戶市民死亡（註六九），其家屬無力埋葬或無遺屬出面處理，而由其同鄉或好友協助予以收埋者，發給喪葬救助金，其金額為五，〇〇〇元至一〇，〇〇〇元之間；川資救助則為台北市民在其他縣市獲得職業，缺乏車資，無法報到，或行旅北市之他縣市民眾，缺乏車資，無法返鄉者，給予之救助，救助之方式為發給單程復興號火車票或中興號汽車票，前往或居住台中以南者得加發一餐餐費，並以每六個月申請一次為限，但情形特殊者不在此限（註七〇）。

台北市之急難救助，其救助金額在二，〇〇〇元以下者，由承辦人核定；五，

（註六七） 台灣省急難救助基金收支保管及運用辦法第七條。

（註六八） 內政部，中華民國社會福利服務現況，民國八十三年，頁五十六。

（註六九） 低收入戶之喪葬補助依台北市貧困市民喪葬補助費申請須知辦理，（79）11.24. 府社二字第七〇七一五四九號函。

（註七〇） 台北市急難救助金申請須知第四條第二項，（78）3.10. 北市社二字第八六二五號函。

○○○元以下者，由課長核定；超過五，○○○元者，則由區長核定（註七一）。

高雄市之急難救助依高雄市民眾急難救助實施要點辦理，該市市民遭遇急難事故，因家境困難而無力負擔，非予緊急扶助無法度過難關者則予以急難救助，救助之項目包括 A. 車禍、觸電、流彈、落物、溺水及其他意外傷害致死（含無主屍體埋葬補助）。B. 冊列低收入者病故救助。C. 罹患重病或嚴重傷害救助。D. 非列冊低收入清寒者病故救助。E. 一般傷病或家庭突然發生變故，生活失去憑藉確需救助者。F. 生活困難一般臨時救助。G. 外縣市行旅川資救助。其救助之標準為一，○○○元至一〇，○○○元，且以申請一次為限（註七二）。

此外台灣省、台北市及高雄市對於遭受急難者另訂有急難貸款辦法，合於條件者可申請急難貸款。其貸款金額，台灣省為六，○○○至一〇，○○○元，台北市為一〇〇，○○○元及五〇，○○○元兩種，高雄市為五〇，○○○元以下（註七三）。

#### 四災害救助

災害救助依社會救助法第十七條及第十八條之規定，係指人民遭受水、火、風、雹、旱、地震及其他災害，致損失重大，影響生活者，予以之災害救助。災害救助由省市及縣市政府視災情之需要，以下列方式給予救助：A. 協助搶救及善後處理。B. 臨時收容供應膳食口糧。C. 給與傷、亡或失蹤濟助。D. 輔導修建房舍。E. 其他必要之救助。

災害救助與急難救助均為政府對於遇災難人民之臨時救助，且不以經過資產調查為救助之必要條件，救助之對象與方式由地方政府依社會救助法另行訂定執行辦法，省市政府據此訂定「防救天然災害及善後處理辦法」（註七四）。惟台灣省及

（註七一） 台北市急難救助金申請須知第五條。

（註七二） 高雄市民眾急難救助實施要點第二至第四條。

（註七三） 請參考台北市民急難貸款申請須知及高雄市民急難貸款辦法。台北市（79）4.16. 府社二字第七九〇二一二〇五號函及 77.6.22. 高雄市議會第二屆第十次臨時大會第六次會議審議通過。

（註七四） 請參考台灣省防救天然災害及善後處理辦法，台灣省 82.12.7. 府法四字第一一四六七六號令，高雄市防救天然災害及善後處理辦法，70.6.10. 高雄市臨時市議會第六次臨時大會第六次會議通過。

高雄市之災害救助，依其頒佈之防救天然災害及善後處理辦法第二條之規定，天然災害僅包括風災、水災及震災，與社會救助法之災害救助範圍不盡相符，有關現金給付部分，目前省市府災害救助之標準已統一，救助之種類主要共有五項（註七五）：

A、死亡救助：因災致死者，包括因災重傷及得重病於災害發生後死亡者，每人發給救助金二〇〇,〇〇〇元（註七六）。

B、失蹤救助：因災行蹤不明者，救助金額與因災死亡同。

C、重傷救助：因災致重傷、不能行動或必須緊急救護住院治療者，其醫療費用達重傷救濟金標準者，高雄市則應由合格醫師證明，需一個月以上治療者每名發給救助金一〇〇,〇〇〇元。

D、住屋救助：因災住屋全部毀損或部份毀損者（註七七），全部毀損每戶每人發給二〇,〇〇〇元救助金，部份毀損每戶每人發給一〇,〇〇〇元救助金，住屋救助以每戶五口為上限。

E、農田、魚塢、漁船（筏）舢舨受災救助：因災使農田及魚塢流失、埋沒、海水倒灌致無法耕種養殖，或漁船（筏）舢舨因災沈沒或失蹤而影響生計者，每戶每名發給救助金五,〇〇〇元，以五口為上限（註七八）。

## 二、社會救助法以外之救助

### (一)教育補助

教育補助分為就學學雜費補助以及就學生活費補助。

（註七五） 台灣省防救天然災害及善後處理辦法第三十九條，高雄市同辦法第三十五條。

（註七六） 有關災害救助標準，請參閱內政部社會司，社會福利輯要，民國八十四年七月，頁六十七。

（註七七） 部分毀損即台灣省所稱之房屋半倒，或高雄市之房屋半毀，其認定標準請參閱台灣省防救天然災害及善後處理辦法第三十九條，高雄市同辦法第三十五條。

（註七八） 請參考台灣省天然災害救助金核發標準規定第二條第六項。82.9.9. 八二府社五字第一七八八二九號函，同條第四項另規定無親屬屍體埋葬，每具補助埋葬費三〇,〇〇〇元。

### A. 就學學雜費補助

教育部依特殊教育法第十六條及殘障福利法第十四條之規定（註七九），訂定殘障學生、殘障人士及低收入戶子女就學減免補助學雜費要點（註八〇），依據該辦法第三條減免或補助學雜費標準之規定，低收入戶子女之學雜費，無論其就讀於公立或私立學校，學雜費全部予以減免或補助。台灣省及台北市均依規定全額補助，高雄市則未全數補助，該市之教育補助國小每人每學期為二五〇元，國中一，二〇〇元，高中二，五〇〇元，大專則為七，〇〇〇元（註八一）。此外，台灣省及台北市均有對於低收入戶免費托兒之救助措施，但未普遍實施。

### B. 就學生活費補助

依台灣省加強照顧低收入戶生活計畫，台北市低收入戶請領子女助學金須知及高雄市清寒家庭兒童生活教育補助實施要點之規定，台灣省低收入戶就讀高中以上學校之子女，民國八十四年每人每月補助四，〇〇〇元，就讀高中以下之低收入子女，台北市之就學生活費補助比照公務人員子女就讀公立學校助學金辦理（註八二），高雄市補助十五歲以下之清寒家庭兒童之生活補助費每人每月為八〇〇元，低收入戶就讀高中（職）以上之子女之補助與台灣省同。

### (二) 就業輔助

行政院勞工委員會，內政部與省市政府提供之就業輔助包括職業訓練與就業輔導、以工代賑、以及創業貸款。

---

（註七九） 特殊教育法第十六條及殘障福利法第十四條規定，省市及縣市主管機關，應視殘障者之家庭狀況與殘障等級，給予教育補助費，其辦法由中央主管機關訂定。

（註八〇） 教育部 80.7.10. 台（80）高字第三五六九四號函。

（註八一） 請參考高雄市清寒家庭兒童生活教育補助實施要點第三條及內政部社會司，社會福利輯要，頁六十四。

（註八二） 台北市低收入戶請領子女助學金須知第一條第四項。（75）11.15 府社字第一三四九二號函。

### A. 職業訓練與就業輔導

內政部自民國七十四年起實施「加強就業服務方案」，其工作項目之一即為加強低收入戶十五歲以上人口之就業服務，輔導該類人口就學或參加職業訓練，並全額補助其受訓期間之膳食費。另行政院勞工委員會於八十一年制定「公共職業訓練機構低收入戶、殘障者、清寒者受訓學員獎助金設置要點」，以鼓勵低收入者、殘障者及清寒者參加職業訓練，獎助金每半年發給一〇,〇〇〇元（註八三）。省市政府亦辦理低收入者之職業技能訓練，受訓期間發給生活津貼或生活補助費，結業後予以就業輔導，惟受訓之名額有限（註八四）。

### B. 以工代賑

省市及縣市政府為協助低收入者自立，協助低收入失業人口從事臨時性工作，而提供工作機會，這種以工作機會代替救濟之服務措施稱為以工代賑。目前台灣省各縣市之作法不一，部份縣市此無此措施，省政府則每年輔導四二〇人取得以工代賑之補助（註八五）。台北市以工代賑服務之規模較大，服務對象亦較廣，包括十五歲以上、七十歲以下低收入戶、貧困之在營軍人家屬、以及一般市民，臨時工之工作內容有清潔工作、環境整理、重傷病患之看護等（註八六）。高雄市以工代賑之服務對象以有工作能力低收入戶或清寒戶為限，且年齡不得超過四十五歲（註八七）。以工代賑之每日工資現為五五〇元，台灣地區共約有四千個工作機會（註八八）。

- 
- （註八三） 孫建忠，台灣地區社會救助政策發展之研究，時英出版社，民國八十四年，頁一二五。
- （註八四） 如台灣省每年訓練一百名，請參考台灣省加強照顧低收入戶生活計畫第三條實施要領第三項第一款。
- （註八五） 同前註，台灣省加強低收入戶生活計畫。
- （註八六） 請參考台北市輔導市民臨時工作有關登記、審核、派工注意事項，77.12.23 北市社二字第四六〇一九號函。
- （註八七） 高雄市政府辦理「以工代賑」實施要點，72.4.22 高雄市政府第一一二次市政會議修正通過。
- （註八八） 內政部社會司，前揭註，頁六十四。

### C. 創業貸款

省市政府針對擬創業之低收入戶訂有創業貸款辦法，以協助其自立並改善生活。台灣省訂有台灣省政府小康計畫——小本創業貸款實施要點（註八九），冊列第二及第三款低收入戶得申請十五萬以下之創業貸款，年息百分之四；第二款低收入戶之貸款利息由社會福利基金補貼；第三款低收入戶自行負擔利息，貸款期限五年，自領款後第十三個月起償還本息，分四十八期還清（註九〇）。另依台灣省加強照顧低收入戶生活計畫，省政府社會處每年輔導低收入者五十名創業。

台北市之低收入戶創業貸款，依台北市自強創業貸款須知辦理（註九一），凡設籍並居住北市半年以上之低收入戶，年滿十八歲以上，六十五歲以下，具備所創事業之經營能力，技術或工作經驗者，得申請十萬元以上四十萬元以下之創業貸款，該貸款免付利息，期限六年，自領款後第十三個月起分六十期攤還（註九二）。

高雄市之低收入戶創業貸款，依高雄市低收入戶市民小本創業貸款辦法之規定（註九三），具服務、加工、手工藝及修理等行業工作能力之年滿二十歲低收入戶可申請十五萬以下之創業貸款，該貸款不計利息，償還期限五年，自貸款簽約之日起計算，並自第十一個月開始，分五十個月平均償還（註九四）。

### (三)其他救助

除以上所列之救助型態，我國社會救助措施尚包括住宅服務、三節慰問金發、以及婦嬰營養品補助等救助。

### A. 住宅服務

內政部於民國八十二年制定「改善老人住宅設施（備）辦法」，以補助年滿六十五歲、全戶家庭總收入每月平均在最低生活費用一·五倍以下者之住宅設備改善

（註八九） 台灣省政府 77.9.1. 七七府社三字第一五七〇二一號函。

（註九〇） 台灣省政府小康計畫——小本創業貸款實施要點第七至第九條。

（註九一） 79.6.6 北市府社三字第七九〇三二六四四號函。

（註九二） 台北市自強創業貸款須知第三、第四及第七條。

（註九三） 72.5.27. 高雄市議會第一屆第三次臨時大會第五次會議審議通過。

（註九四） 高雄市低收入戶市民小本創業貸款辦法第三、第五及第六條。

(註九五)，以鼓勵老人留養家中，每戶最高金額十萬元，三年內不得重複申請(註九六)。

在臺灣省方面，依其於民國七十九年頒佈之加強照顧低收入戶生活計畫中，關於低收入戶之安居計畫，自八十一年度起補助低收入戶住屋修建或改建，規劃購建平價住宅供低收入戶租用或承購，以協助低收入戶解決居住問題。

在台北市方面，其住宅服務行之有年，頗具成效。具體措施包括依台北市平價住宅分配及管理辦法之規定，而辦理之生活照顧戶之免費借住平宅，以及其他低收入戶與天然災害戶之優待借住，現台北市提供平宅計五處，共二,〇四八戶(註九八)。此外，台北市為協助平價住宅現住戶承購或承租國民住宅，另予補助貸款利息或租金(註九九)。

### B. 三節慰問金

台北市、高雄市及臺灣省各縣市對於低收入戶逢春節、端午節及中秋節發給慰問金，各縣市依眷口數發給不同之金額，如基隆市春節補助每戶三,〇〇〇元，增加一口第一款加發五〇〇元，二款加發三〇〇元，三款加發二〇〇元，台中縣由各鄉鎮公所自行籌募支應，雲林縣則不發給三節慰問金(註一〇〇)。

### C. 婦嬰營養品補助

臺灣省及直轄市政府皆辦理低收入戶孕婦免費產前檢查，並自孕婦懷孕第五個

(註九五) 孫建忠，台灣地區社會救助政策發展之研究，時英出版社，民國八十四年，頁一二七。

(註九六) 內政部社會司，社會福利輯要，民國八十四年七月，頁五十四。

(註九七) 台北市平價住宅分配及管理辦法第四條，76.8.5 府法三字第180七七〇號令。

(註九八) 蘇耀燦，社會救助工作之實務檢討，社會發展季刊第六十七期，民國八十三年九月，頁二六五。

(註九九) 詳細辦法請參考台北市補助平價住宅現住戶承購或承租國民住宅實施要點。76.12.18. 北市社六字第五六一三二號函。

(註一〇〇) 萬育維等，邁向二十一世紀社會福利之規劃與整合：社會救助需求初步評估報告，內政部委託研究，民國八十三年四月，頁二十一及二十三。



月起至產後六個月止，嬰幼兒五歲以下，每月供應全脂奶粉與綜合維生素（註一〇一）。

## 陸、社會救助法之檢討與建議

由以上關於社會救助法主要問題之研析，可從而得知我國現行社會救助法制之內容及實務運作概況，本文將以之為基礎，續從社會救助法制之整體規劃以及個別規範兩方面，探討我國社會救助法之缺失與其未來發展方向。

### 一、社會救助法制之整體規劃方面

我國之救助制度自民國三十二年九月實施迄今已歷五十餘年，這半個世紀來我國歷經對日抗戰、剿匪、中央政府遷台、土地改革、退出聯合國、中美斷交、能源危機、解嚴等影響國民生活與經濟發展之重大事件，在社會福利立法方面，隨著軍人保險條例、勞工保險條例、公務人員保險條例、兒童福利法、少年福利法、國民住宅條例、老人福利法、殘障福利法、勞動基準法、農民保險法以及全民健康保險法等重要法案之施行，救助制度之法律依據——社會救濟法亦於民國六十九年修改為社會救助法，其立法精神以及救助措施與舊法有所不同，且各級政府在社會救助方面所為之行政措施亦隨著民衆需求、社會之變遷而有所改革，然而社會救助法自公布施行至今亦已歷十五年，台灣目前與社會救助法制訂當時之社會狀況無論是國民所得、生活水準、家庭收入與支出之結構，以及貧窮人口之組成已有明顯之差異，且民國六十九年所制訂之社會救助法與社會救濟法相較雖有進步，但大多數學者（註一〇二）認為該法未盡符合當時實際需要，因而時有修訂該法之提議，經以上之論述，本文認為我國社會救助法制確有檢討與改進之處。

本文從社會救助體制以及社會救助之法律規範探討此一問題，由前文得知，我

---

（註一〇一） 內政部社會司，前揭註，頁六十七。

（註一〇二） 請參考張荳雲等，我國殘障福利法與社會救助法執行之規劃與成效之評估，行政院研考會，民國七十三年八月，頁七十六；徐震等，我國社會救助體系整體規劃之研究，行政院研考會，民國八十二年三月，頁四十九。

國社會救助體系之格局過小，無論是機制之涵蓋層面、人力與財力之組織、服務對象之人數、給付之範圍均有限，如此規模之體制是否足以回應民衆之需求，實待檢討，此一社會救助體制之規模似難以發揮社會救助之積極作用，因而主張社會救助法令之訂定宜具彈性與機動性，以滿足多樣且多變的民衆需求。

#### (一)擴大社會救助體制之規模

我國目前的社會救助體制幾乎完全以各級政府之主管機關為基礎而建構，而主管機關之社會救助業務不但未專業化，且因人力配置與經費之限制，而難以發揮積極作用（註一〇三），以社會救助之對象為例，我國近年來受救助之低收入者約佔全國總人口的千分之六，遠低於美國的百分之十一至十五，英國的百分之五至百分之六，他國社會救助對象之多寡雖與我國難以相提並論，惟應探究者，我國果真僅有十二萬之貧窮人口需要救助呢？還是我國社會救助制度忽略了其他需要救助之人口？事實上，貧窮與否，並非決定於經濟發展程度或國民所得之多寡，亦即貧窮人口不因國家富有或國民平均所得的提高而消失（註一〇四），十二萬的貧窮人口代表的是我國社會透過政府組織運作所幫助經濟上弱者之人數，此一集體慈善心所願照顧的對象之數量似嫌微小。再從被救助者所領受之給付金額來看，最高五千餘元的生活扶助欲維持最低生活水準實屬不易（註一〇五），生活扶助之名稱如改為“食物救助”或可使之名實相符，但不足以維持食、衣、住、行等生活所需，是以低收入戶若無其他收入或救助，將難以維持最低生活水準，我國低收入戶生活艱困之情況或可得知（註一〇六）。

---

（註一〇三） 詳如本文第三部分所述，各級政府社會救助之行政人員編制少，且多為兼辦其他業務，公辦社會救助機構亦普遍缺乏工作人員。在社會救助之經費預算方面，近兩年來之比例不但不及中央政府總預算百分之一，且非完全用於救助一般低收入者，救助對象尚包括農漁民、榮民、大陸難民等。

（註一〇四） 有關貧窮之相對概念，請參考蔡文輝與蕭新煌主編，台灣與美國社會問題第四章；陳寬政與蕭新煌著，台灣的所得分配與貧窮問題：觀點和證據，東大圖書公司，民國七十四年六月版，頁三十五。

（註一〇五） 台灣地區民國八十四年生活補助每戶最高可領五,七三〇元。

（註一〇六） 依內政部民國八十年十二月出版之低收入戶生活狀況調查報告指出，低收入戶普遍入不敷出。

況且，我國社會福利制度之發展起步較晚，因而無論是組織結構、保障人口之比例、財務制度、給付之標準等各方面均處發展初期，對於經濟發展所帶來的後遺症以及對於個人的衝擊，社會福利制度難以發揮功能，即因經濟結構等因素所促成的個人所得與勞力付出之不均衡，難以透過社會福利制度之運作將個人之部份所得重行分配，使國家財富之利用更趨合理，更符合整體社會發展之利益。我國雖然在實施全民健康保險之後，健康保障制度已涵蓋全體國民，惟該制度尚處運作之初期，有關個人之保險費負擔及醫療給付等方面之規定，仍未能有效達到所得再分配以及完善醫療保障之效果（註一〇七）。再者，醫療保障之外，其他諸如老年、失業、家庭負擔等社會風險所造成個人經濟上之不安全，由於我國尚未建構完善之社會福利制度以保障全體國民對抗上述風險，因而特別仰賴社會救助發揮功能以彌補社會安全制度之不足。是故，在做法上，應針對我國的現況所需，考慮擴大社會救助之體制。

如何擴大制度之規模？首應界定我國社會救助制度之角色與功能，確定我國需要何種社會救助制度，並投入更多之財力與人力協助低收入者解決其生活、醫療、工作、社會適應等需求，再循以下原則訂定改革之計畫：

#### A. 救助服務之系統化

整合現行社會救助法與老人福利法、殘障福利法、兒童福利法及少年福利法相關法令中關於具救助性質之福利服務，將各級政府之各種救助措施與具救助性質之福利服務措施系統化，再依救助之性質，劃分何種救助由中央政府主辦，何類救助由省市政府或縣市政府負責為宜。

救助服務之系統化，係指現行社會救助與福利服務中，低收入者與遭遇急難或災害者由社會救助制度提供服務，老人、殘障者、兒童及少年分別由各種福利服務提供協助，凡各類福利服務與社會救助給付，有以經資產調查為受益條件者，應考慮整體規劃服務體系之組織與設施，統一最低生活標準，避免給付之內容因人口類

---

（註一〇七） 例如全民健保法有關保險費負擔之規定，在被保險人方面，係以眷口計，亦即在一戶五口以內者，眷口愈多保費愈高，對於多眷口家庭之負擔過重。再如全民健保法之投保金額上限之規定，在一定金額以上，所得愈高，其保費佔所得之比例愈低，故難以發揮所得再分配之效果。

別或戶籍所在地而有過大之歧異，因此擴大社會救助體制，在具體作法方面的首要原則即為：於社會救助法之中，納入老人、殘障、兒童與少年等福利法制中有關救助部份之規範，進而使中央與地方之分權明確，諸如最低生活標準等之訂定、生活扶助等適合由中央政府主管者則由其負責，其他服務由於地域等因素，而由地方政府主管為宜者則由地方政府主管。

#### B. 賦予社會保險機關救助任務

社會救助體制擴大之第二個原則為賦予社會保險機關社會救助任務。我國除全民健康保險外，社會保險均以職業類別為基礎，以保障同一職業群體之經濟安全為目的，並強調被保險人間之互助及危險分攤原則，惟細觀我國社會保險法中有關「互助原則」之實踐，似仍有不足之處，諸如各種社會保險並無對低收入家庭或多眷口家庭保費優待之相關規定，對於貧、病、老、殘等生活較困苦之勞工，當其暫時或永久喪失工作能力時，亦無特別之救助措施；然而，社會保險機關如能發揮社會救助功能以協助較困苦之被保險人，則政府可將部份財力與人力轉而協助其他需救助者，以照顧更多之貧困者。是故未來我國社會保險法之修訂應考慮納入此一原則。

此外，配合擴大社會救助體制規模，應調整各級政府之觀念與作法，使社政單位不只是社會救助之執行機關，亦應協調政府其他部門並結合民間力量以推動社會救助工作，政府部門社政以外之其他單位亦應就其業務範圍內，提供救助措施，服務中低收入民衆。質言之，社政單位除執行救助工作外，另應負起協調與推動之責任。

#### (二) 彈性制定社會救助法令

我國現行社會救助制度實施之結果，被學者評為「福利觀念與做法停留在農業經濟社會時代」（註一〇八），如從法律規範方面檢討，部份學術及實務工作者認為現行社會救助法令「不符合需要」、「規定不具體、不明確」、「法令保守不具前

---

（註一〇八） 李欽湧，社會政策分析，巨流圖書公司，民國八十三年，頁四九九。

瞻性與開創性」……等（註一〇九），而多主張修訂現行法令，至於如何修改，除就法令個別檢討外，整體而言，本文認為社會救助法令之訂定應符彈性原則，以使社會救助法之救助對象不局限於赤貧之低收入戶，社會救助之給付亦能隨實際需求給予不同之救助方式與內容。惟此原則之落實，應妥為訂定規範，並加強行政監督，以防彈性原則遭濫用。

#### A. 彈性界定救助對象

社會救助之主要救助對象為低收入戶，但對於低收入之界定，如過於嚴苛，將隱藏部份需要救助者，而縮減受益人口數，致使需要救助之人口大於實際救助之人口，未獲救助而需要救助人口，無法從社會保障的最後防線得到協助，而任由其自力處理貧困處境，姑不論其後果如何，這恐非文明或民主社會之常態，因此，為避免待救援者因礙於法令之限制，而無法獲得協助之遺憾，應將救助對象之限制放寬，而以嚴格審核程序以辨別受助對象是否果真為需要救助者。

#### B. 彈性之救助方式與內容

社會救助之方式與內容不宜為齊一或平等之給予，宜視救助對象之年齡、性別、婚姻狀況、工作能力、教育程度、身體狀況、是否有自有住宅等因素，以家庭為單位設計整套之救助方案，取代現行制度分散、不連續及各別之救助，期以有效率之救助措施協助貧困家庭度過難關。現行低收入戶之等級劃分過於簡略，不宜繼續延用，各種救助應再訂定更具彈性之差別給付標準，且應考慮同一家庭內各種救助之關聯性，以調整適當之給付模式。

## 二、社會救助法制之個別規範方面

本於擴大社會救助體制之規模以及彈性制定法律規範之原則，茲將我國社會救助之組織、服務對象以及給付內容分別檢討及建議如下：

### (一)健全社會救助之組織

---

（註一〇九） 林萬億等，「社會救助法」修正之研究，內政部社會司委託研究，民國八十年三月，頁七〇。

目前我國社會救助行政之層級不高且缺乏協調機制，亦缺乏適當之訴訟或申訴管道，以處理有關社會救助有關給付之爭議；社會救助人力嚴重短缺，而難以妥善執行相關業務；經費方面，社會救助之支出金額佔政府預算之比例偏低。缺乏適當的組織與設施，缺人又缺財源的情形下，自不易推動社會救助工作，而難以發揮社會救助之功能。若人力配置與經費預算得以增加，並健全社會救助組織，則目前之困境將可獲得改善。健全組織可從兩方面著手，其一為使社會救助行政專業化並明確劃分各級政府之權責，以提高社會救助之行政效率，並使中央與地方政府之責任明確，各本其職掌推動社會救助工作。其二為各級政府成立社會救助諮詢及協調組織，以規劃及整合政府各部門之相關業務，並納入民間之資源與人力，期社會救助工作發揮更大之效果，另應增設社會救助爭議調處組織，使申請救助者就其所受不當處遇得以申請重新審議，於調處不成時，始進入行政訴訟程序。

### (二)放寬救助對象之資格

現行社會救助法各項措施之受益條件，無論是低收入者或遭受災難者之認定均嫌嚴苛，宜針對民衆之需求考慮予以放寬。況且現行低收入戶之認定標準取決於最低生活費用標準以及全戶之總收入，而此標準之訂定或收入之計算亦均有不盡合理之處，諸如全戶總收入中有關工作能力之認定，將十八歲以上之在學學生視為工作人口，而凡工作人口無論其是否實際參與勞動均推定其有工作收入等規定，恐非適當。至於最低生活費用標準之訂定，省市政府標準不同，且台灣省之標準乃參考家庭每人平均所得而訂定，然社會救助法第四條明定，該標準應視當地最低生活所需費用逐年訂定，台灣省訂定之標準似未符合社會救助法之規定。再者，省市政府所訂定之標準並未反映實際之狀況，五千元果真能維持食、衣、住、行等最低生活標準之所需？頗為令人質疑。是以應考慮另行訂定較合理之最低生活費用標準，並重訂現行低收入戶家庭總收入之計算方式，期使真正需要救助者，均有機會取得協助。

### (三)調整給付之範圍及標準

我國社會救助法雖僅規定生活、醫療、急難與災害等救助，但各級政府除執行社會救助法之規定外，另提供各種項目之補助，其種類如前所述，堪稱多樣。惟多

數給付項目僅部份縣市中少數之低收入者得以申請（註一一〇），亦即此類給付之受益對象範圍狹隘，如該類項目確可達到救助之效果，實應考慮予以普及，使全部低收入者，或中低收入者均可獲得補助。

在給付之水準方面，給付金額之決定與發放應考慮實際需要，如金額過低之生活扶助、災民住屋救助或創業貸款，既無救助之效果，反造成救助資源之使用不當，故應考慮予以調整。

## 柒、結語

社會救助是全體國民愛心的表現，其將吾人對於貧苦人家的關懷透過政府行政提供具體協助，助其度過難關及減輕痛苦。如受救助之對象仍有工作之可能，救助措施將助其提早恢復工作能力，救助結果或可將接受救助者轉變為施予救助者，如救助對象永久失去工作能力，社會救助是其唯一的希望，如不能予以援助，他們將過著悲慘的日子。工作人口或因而增加些許負擔，但如果知悉救助之結果將使貧苦及不幸家庭重拾歡笑，重獲生活之希望，此一負擔將使工作更具意義。

社會救助將國家之部份財富分配給生活條件最匱乏者，使社會資源得以妥善利用，然而國內部份經濟學者及國民擔心因而會拖垮國家財政，這樣的看法似嫌遠慮，因為我國目前接受救助之低收入者僅佔全國人口的千分之六，未來我國社會救助之規模如擴大至十倍以上，亦即受益人口佔總人口百分之六時，再憂慮此一問題還不算太遲。國家財政狀況不佳，不一定是社會福利造成的，尤其不必然是社會救助支出的影響，因為該支出佔國家財政支出的比例過於微小。何況，只要有擴大社會救助支出之需求，絕不可因國家財政困難而卻步，因為退縮之結果是犧牲無自助能力的老、弱、病、殘、幼等不幸者。反之，政府如能排除萬難而在社會救助方面有所作為，以合宜之措施改革現行法制之困境，使求助無門之貧苦或匱乏者皆可獲適當而有效率之救助，則政府之福利措施將深得民心。

---

（註一一〇）請參考本文第五章第二部份，社會救助法以外之救助。