
臺灣社會救助制度
實施與建構之研究

孫健忠 著

時英出版社

臺灣社會救助制度
實施與建構之研究

孫健忠 著

時英出版社

自序

社會救助在社會福利中扮演國民生存權的守護者，然而，近些年來隨著社會保險與社會津貼的倡議，社會救助反而受到忽視。這一方面代表著經濟安全保障策略的多元性，一方面也顯示著社會救助無法發揮其功能，得到社會的認可。

社會救助在現代社會要有發展的契機，就必須對既有的措施作檢討，解析與挑戰其背後的思維，並以新的觀點來設計。本書的目的嘗試朝此方向努力，希望對我國社會救助制度的實施進行解構與建構。

本書的資料主要是依據內政部八十八年「我國社會救助制度發展之研究」的委託研究報告，作者要感謝時任職內政部社會救助科陳世昌先生的協助，更要感謝當時臺灣省政府社會處及二十三縣市政府承辦社會救助業務的小姐與先生與們，提供資料及接受訪談。作者也要感謝研究助理宋家慧小姐的協助，她的認真投入，使得研究得以順利進行。

雖然本書已是二年前的研究資料，作者仍決定將其增修出版，可視為個人研究心得的分享。又將臺北市、高雄市及臺灣省二十一縣市社會救助方案列於附錄中，雖頗佔篇幅，但其為研究的基本素材，由其中可檢視社會救助的資格、給付與輸送，並據以評估效能、效率與公平。對於有興趣的讀者，若能在其間萌生新的議題與思考，將是作者樂見的附加價值。

孫健忠

序於臺北大學社會工作學系
民國九十一年八月

目錄

第一章	緒論	1
第一節	研究緣起與目的	1
第二節	研究問題與內容	3
第三節	研究方法與限制	4
第二章	社會救助的理念與執行	9
第一節	貧窮與社會救助	9
第二節	社會救助思潮的演進	18
第三節	社會救助制度的內涵	36
第三章	我國社會救助制度的實施	47
第一節	社會救助制度的發展	47
第二節	社會救助實施的現況	53
第三節	地方政府社會救助服務的比較	67
第四章	我國社會救助制度執行的評估	77
第一節	相關文獻的探討	77
第二節	執行人員訪談的意見	84
第三節	綜合的分析	96
第五章	我國社會救助制度理念的建構	107
第一節	執行問題的理念解構	107
第二節	社會救助制度的政策環境	118
第三節	社會救助的社會發展理念	125

第六章 我國社會救助制度實務的建構 131

第一節 社會救助角色的定位 131

第二節 社會救助對象的決定 133

第三節 社會救助給付的提供 139

第四節 社會救助行政的體系 141

第七章 結論 151

第一節 研究綜結 151

第二節 社會救助制度的再生 154

參考書目 159

附錄一：臺北市、高雄市及臺灣省各縣市政府社會救助方案
一覽表 169

附錄二：臺北市、高雄市及臺灣省各縣市政府社會救助服務
比較表 299

附錄三：臺灣地區社會救助行政人員訪談意見彙整表 307

圖表目錄

表 1-1	臺灣地區貧窮人數佔總人口的百分比	6
表 1-2	OECD 國家現金救助人口佔總人口的百分比	7
表 2-1	社會救助思潮的發展	36
表 2-2	社會救助制度的內涵	46
表 3-1	各社會福利法中與社會救助相關之條文及內容	58
表 3-2	低收入戶認定標準 (八十八年下半年及八十九年度)	62
表 4-1	中央與地方政府對社會救助方案的分擔比例 (八十八年度)	103
表 5-1	臺灣地區家庭生活補助標準佔最低生活費用的比值	110
表 5-2	OECD 國家社會救助主要受惠者佔總人口的百分比(1992 年)	124
表 6-1	地方政府低收入人口比例與自有財源的比例	142
圖 6-1	地方政府低收入人口比例與自有財源比例的分佈	143
表 6-2	我國社會救助制度執行問題與建議的對照	145

第一章 緒論

第一節 研究緣起與目的

人類之所以能生存，乃係因為其基本的生活需求得以滿足。當個人或家庭的所得不足以滿足此需求，導致生存的匱乏，即產生所謂的貧窮問題。雖然對抗貧窮的歷史有如人類歷史般的久遠，然而貧窮問題迄今不但在開發中國家存在，甚至在已開發的富裕國家也未消失。因此，聯合國於一九九五年在哥本哈根所召開的「社會發展高峰會議」(World Summit for Social Development)即以如何對抗貧窮為會議的三大主題之一，並希冀經由各國的積極行動與國際間的合作，達到消除世界貧窮的目標(United Nations, 1995)；其後，聯合國宣布一九九六年為「國際消除貧窮年」(International Year for the Eradication of Poverty)，更可看出貧窮問題的重要性與積極對抗貧窮的必要性(內政部社會司，民 85)。

在對抗貧窮的諸多策略中，社會救助的起源最早，歷史也最久。早期各國的濟貧工作主要是以民間為主體，其後政府逐漸的介入，演變為現代的社會救助工作。社會救助的主要目的就是在保障社會中經濟弱勢者的生存權，因此被視為扮演「安全網」(safety net)的角色，也就是使國民的基本生活水準不致於低於該網之下。在這個前提下，相對以國民身分為基礎的普及式服務(universal services)，社會救助被稱為選擇式服務(selective services)，亦即必須經由「財力調查」(means test)來區分貧窮者與非貧窮者。基於社會救助強調國家的責任，因此其經費完全由政府的租稅支應，也就

2 臺灣社會救助制度實施與建構之研究

是所謂的他助。

就社會救助發展的歷史觀察，隨著社會的變遷，對貧窮與貧民的看法出現不同的觀點，因而整體對抗貧窮的政策與個別社會救助的措施均受到影響。此外，若就社會救助在整體社會福利中的角色而言，初期社會救助為核心工作，換言之，社會福利的主體就是社會救助。進入二十世紀，特別是第二次世界大戰後，福利國家的理念興起，社會福利的諸多措施以普及式的服務為主，因此當時有很多人預測，社會救助此種選擇式的服務角色將大幅縮減。然而，一九七〇年代後，隨著福利國家危機的出現與新保守主義觀點的提出，政府的擴張角色面臨挑戰與反省，相對的，選擇式服務的重要性又再度被彰顯。在此情況之下，社會救助的發展也出現了新的契機。

我國社會救助政策的發展由早期遵循民國三十二年社會救濟法的規定，以至六十一年臺灣省小康計畫與臺北市安康計畫的實施，及至六十九年社會救助法的制定與八十六年社會救助法的修正，使得社會救助制度在政府遷臺的五十餘年，無論在救助政策、救助對象與救助措施方面均有相當大的成長。但是，貧窮人口佔總人口的比例(貧窮率)除了在民國五十四年以前較高外，自民國六十九年迄今大概都維持在0.5%至0.7%之間，如表1-1所示。參照其他國家的貧窮率，如表1-2所示，我國相較其他各國低出甚多，但這主要的原因乃是採取低的貧窮線，因此臺灣的法定低貧窮率是受到政策性因素干擾所致，並非經濟成長利益分配均當的結果(呂朝賢，民88：234)。

在即將邁向二十一世紀時，我國社會救助制度在實施的經驗中應作如何的建構與修正，以求在成長中能持續發展，就成為一個重要的議題。本研究的目的係在探討我國社會救助制度的實施與建構：在實施面，希望能瞭解社會救助制度執行的現況與問題；在建構面，希望能思考社會救助制度新的定位與方向。綜合而言，本研究希望社會救助制度在新的世紀具有前瞻性、全面性、發展性與積極性，能確實以適當的服務，協助需要幫助的對象。

第二節 研究問題與內容

如前所述，本研究的目的係就我國社會救助制度的實施與建構作探討，一方面對現況進行分析與檢討，一方面對未來的方向作規畫。當然，在探討這兩個主軸之前，有必要先就社會救助制度的理念與執行作探討，以作為概念的架構。此部份的內容包括貧窮與社會救助的基本概念、社會救助思潮的演進，以及社會救助制度的內涵。

現況分析部份，將先瞭解現今社會救助制度實施的現況，此包括相關的政策與法令，以及制度的執行。由於社會救助並非全國一致性的實施，因此對於各地方政府社會救助方案的執行必須有所瞭解，並加以比較。社會救助方案的執行包括資格、分配、財務與輸送等四個面向。在資格面，所關切的是對象的決定，受惠者的限制。在分配面，主要為給付的內容，包括給付的型式、給付的水準。在財務面，除了經費的來源外，亦涉及到經費的轉移。在輸送面，則涉及服務在供給者與受惠者之間的連結。其後，針對社會救助制度

4 臺灣社會救助制度實施與建構之研究

的執行作評估，主要是探討社會救助工作所呈現的問題，並作綜合的分析。

在制度的建構方面，首先必須就執行問題背後的邏輯思維作分析，因為惟有如此的解構，才能反省執行問題的癥結所在。其次，對於社會救助未來的政策環境必須作一釐清，此包括社會救助的外在環境與內在環境，因為此影響到社會救助發展的空間與挑戰。對這兩個議題考量後，本研究試圖提出我國社會救助制建構的理念，除了對此理念作說明外，也依據此理念的原則落實於建構我國社會救助制度實務的運作，這包括社會救助角色的定位、社會救助對象的決定、社會救助給付的提供與社會救助行政的體系。換言之，本研究根據建構的理念，針對我國社會救助制度在這四個方面所呈現的問題提出規畫的建議。

綜合而言，基於前述研究問題，本研究的內容包括下列議題：

- 一、社會救助制度的理念與執行。
- 二、我國社會救助制度的實施現況。
- 三、我國社會救助制度執行問題的分析。
- 四、我國社會救助制度理念的建構。
- 五、我國社會救助制度實務的建構。

第三節 研究方法與限制

本研究旨在對我國社會救助制度的執行現況作分析，並希望研擬社會救助制度的建構建議。為了達成上述目標，基本上採取文獻分析法、問卷調查法與執行人員訪談法。茲分

別說明如下：

一、文獻分析法：主要的資料包括國內與國外的文獻。在國內方面瞭解整體我國社會救助的發展、實施現況與問題。在國外方面，主要藉助於一九九六年出版的「經濟合作暨發展組織國家社會救助」(Social Assistance in OECD Countries)一書為參考基礎，選擇探討先進國家社會救助的實施經驗，並由其中歸納出重要的作法與發展趨勢，以為政策學習。

二、問卷調查法：在對社會救助制度進行分析時，必須要瞭解各地方政府的社會救助措施實施情形，因此本研究以問卷方式蒐集各地方政府八十八下半年及八十九年度社會救助方案的內容，包括方案項目、資格條件、給付標準與主管單位，由其中可對社會救助的服務作分析，以瞭解現況及其間的問題。

三、執行人員訪談法：本研究於八十八年三月至五月間訪問臺北市、高雄市及臺灣省二十一縣市社會救助的主管人員或業務承辦人員，以對社會救助的實際執行問題有所瞭解。此外，並就社會救助未來的改進與發展請教這些實務工作者的看法與建議。

本研究在進行的過程中有四方面的限制：(1)對於社會救助的執行意見與規畫，除了供給者的意見之外，尚要考量需求者的意見。本研究並未能直接蒐集使用者的看法，聽取低收入者的意見。(2)在供給者的意見方面，僅訪問了地方政府主管社會救助的行政人員，對於直接服務的第一線鄉鎮公所的承辦人員與村里幹事基層人員，未能進行訪問瞭解。

(3)在研究主體方面，雖然依社會救助法的規定，社會救助的對象包括低收入者、遭受急難者與遭受災害者。但本研究的主體著重於以低收入者為對象，對於急難救助與災害救助僅略作述及，並未有完整的分析。(4)本研究雖以我國為探討的範圍，然福建省金門縣與連江縣並未列入研究的地區。

表 1-1：臺灣地區貧窮人數與佔總人口的百分比

年別	臺灣地區		臺灣省		臺北市		高雄市	
	貧窮人數	佔總人口%	貧窮人數	佔總人口%	貧窮人數	佔總人口%	貧窮人數	佔總人口%
38	844547	11.47	844547	11.47	—	—	—	—
39	763054	10.10	763054	10.10	—	—	—	—
40	825087	10.48	825087	10.48	—	—	—	—
41	767077	9.44	767077	9.44	—	—	—	—
42	748473	8.87	748473	8.87	—	—	—	—
43	777588	8.89	777588	8.89	—	—	—	—
44	731709	8.06	731709	8.06	—	—	—	—
45	742762	7.91	742762	7.91	—	—	—	—
46	1223222	12.62	1223222	12.62	—	—	—	—
47	1160079	11.56	1160079	11.56	—	—	—	—
48	1286267	12.33	1286267	12.33	—	—	—	—
49	1370532	12.70	1370532	12.70	—	—	—	—
50	1325556	11.89	1325556	11.89	—	—	—	—
54	1153080	9.13	1153080	9.13	—	—	—	—
55	1013754	7.80	1013754	7.80	—	—	—	—
57	600241	4.40	551799	4.58	48442	3.02	—	—
58	538315	3.76	496136	3.93	42179	2.46	—	—
59	466676	3.18	427833	3.31	38843	2.20	—	—
60	430589	2.87	391463	2.8	39126	2.13	—	—
61	373185	2.44	346909	2.59	26276	1.38	—	—
62	222029	1.43	196362	1.44	25667	1.31	—	—
63	158534	1.00	137980	1.00	20554	1.03	—	—
64	122916	0.76	103952	0.74	18964	0.93	—	—
65	99392	0.60	86203	0.60	13189	0.63	—	—
66	51108	0.30	41269	0.28	9839	0.46	—	—
67	19846	0.12	11317	0.08	8529	0.39	—	—
68	123561	0.71	108667	0.71	7798	0.36	7096	0.60
69	115666	0.65	100926	0.70	7295	0.33	7445	0.62
70	109629	0.60	96715	0.66	7192	0.32	5722	0.47
71	119894	0.65	105818	0.71	7464	0.32	6612	0.53
72	122951	0.66	107643	0.71	7868	0.33	7440	0.59

73	118027	0.62	100776	0.66	8908	0.36	8343	0.65
74	113692	0.59	97028	0.63	9451	0.38	7213	0.55
75	110964	0.57	92277	0.59	10305	0.40	8382	0.63
76	107363	0.55	86697	0.55	11458	0.43	9208	0.69
77	107566	0.54	86416	0.54	11761	0.44	9389	0.69
78	100308	0.50	80970	0.51	11914	0.44	7424	0.54
79	107312	0.53	85906	0.53	13758	0.51	7638	0.55
80	111735	0.54	90426	0.55	13490	0.50	7819	0.56
81	114755	0.55	94374	0.57	12711	0.47	7670	0.55
82	118603	0.57	96599	0.57	12533	0.25	8371	0.60
83	114788	0.54	92040	0.54	13392	0.50	9356	0.66
84	113526	0.53	89258	0.52	14543	0.55	9725	0.68
85	114288	0.53	88228	0.51	15142	0.58	10918	0.76
86	111107	0.51	84572	0.48	14721	0.57	11814	0.82
87	124107	0.57	94614	0.53	17270	0.65	12223	0.84
88	135471	0.61	101607	0.57	19843	0.75	14021	0.95

資料來源：(1)孫健忠(民 84)，臺灣地區社會救助政策發展之研究，頁 184。

(2)歷年臺灣省統計年報、臺北市統計要覽、高雄市統計年報。

表 1-2：OECD 國家現金救助人口佔總人口的百分比(1992 年)

國家	%	國家	%
澳大利亞	17.8	日本	0.7
奧地利	4.8	盧森堡	2.7
比利時	3.6	荷蘭	3.7(1991)
加拿大	15.1	紐西蘭	25.0
丹麥	8.3	挪威	4.0
芬蘭	9.2	葡萄牙	2.1
法國	2.3	西班牙	2.7
德國	6.8	瑞典	6.8
希臘	0.7	瑞士	2.3
冰島	3.7	土耳其	n/a
愛爾蘭	12.4	英國	15.3(Income Support)
義大利	4.6(1991)	美國	7.5(SSI+AFDC)

資料來源：Eardley, T. et al. (1996a), *Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report*, p.41.

第二章 社會救助的理念與執行

第一節 貧窮與社會救助

一、貧窮問題與對策

貧窮的歷史有如人類歷史般的久遠，人類在發展的過程中亦不斷的尋求對策以爲紓解。因此，社會福利發展的歷史可以視爲一部向貧窮作戰的歷史。雖然貧窮具有多面向的意涵，但一般在研究時多將其視爲經濟方面的議題，亦即經濟資源是否匱乏到無法滿足基本需求，達到生存權的保障。

貧窮代表著一種經濟匱乏的狀態，更被視爲一種不被接受的狀態，意涵著必須有所因應(Alcock,1993:4)。換言之，貧窮除了描述性外，亦有處方性的意義；亦即貧窮是問題，也包括其後的行動。將貧窮視爲一問題，必須要瞭解何謂貧窮？貧窮爲何是一個問題？貧窮問題的致因爲何？將貧窮視爲一個行動，也必須瞭解其對策有那些？貧窮的致因對這些對策的選擇有何影響？換言之，欲對貧窮有完整的瞭解，這些問題的探討都是必要的。

Rein(1970:46)認爲貧窮有三種廣泛的定義：(1)維生(subsistence)；(2)不平等(inequality)；(3)外部性(externality)。「維生」所指的是維持健康與工作能力的最低需求；「不平等」所指的是各不同所得團體之間的相對位置，貧窮者相對其他團體係居於較低的階層；「外部性」所強調的是貧窮對其他社會成員所產生的社會影響，而非考慮到貧窮者的需求。

George 與 Howards(1991:2-11)提出「貧窮深度」(depths

of poverty)的觀點，對於貧窮的定義作了精緻的分析。他們認為貧窮的概念應被視為一個需求的連續(a continuum of want)，由最低的「殘存」(starvation)，進而到「維生」(subsistence)，再發展為「社會維持」(social coping)，最後到「社會參與」(social participation)。殘存所考慮的需求項目僅有食物，同時認為在質與量上應是最低的水準，如果一個人沒有足夠的所得或資源去獲得食物來避免營養不良就是貧窮。維生係指一個人如果沒有所得或資源來滿足一些最基本項目的需求就是貧窮，至於這些基本項目的認定，則隨社會環境的變化而有差異。社會維持的定義較殘存與維生標準為慷慨，它所強調的是如果個人沒有足夠的所得或資源，以獲得財貨與勞務，使得他們享有如一般工人階級般的生活方式就屬於貧窮。社會參與則係與其他社會團體同一時間作比較，如果其他人享有，而某些人無法享有就是貧窮，其較社會維持的定義更為積極。

綜上所述，貧窮可以區分為絕對貧窮(absolute poverty)與相對貧窮(relative poverty)兩種觀點。絕對貧窮強調基本生活需求的滿足，Rowntree(1901:117)的定義可以代表，他將貧窮定義為：「家庭總所得不足以獲得為了維持基本生理效能(physical efficiency)的最低必需品就是初級貧窮。」；相對貧窮為生活方式的比較，Townsend(1979:31)的定義可為代表，他認為：「貧窮只有在相對剝奪(relative deprivation)的概念之下才能被客觀且一致地界定。個人、家庭與團體，當他們缺乏資源去獲得飲食型態、參與活動，以及擁有一般所慣常的，或者至少被其所屬社會廣泛鼓勵及認可的生活條件

設備就被認為是貧窮。」

貧窮之所以被視為一個問題，可以從個人問題(影響)與社會問題(影響)兩方面說明。就個人層面而言，貧窮除了直接帶來所得不足以維持基本生存外，更衍生出健康的不良、住宅的不佳、家庭關係的不良等問題。換言之，貧窮直接影響個人生存與間接影響個人發展。就社會層面而言，貧窮會導致犯罪等非行行為，直接危害到社會的秩序；間接由於人力資源無法運用，也影響到社會的生產。在此情況下，貧窮無論就個人的發展與社會的發展，都是社會必須要正視的一個議題。

關於貧窮的致因，大致可以分為個人解釋與結構解釋兩個論點(張清富，民 82:15-37；呂朝賢、王德睦，民 89:149-195)。個人解釋的論點是強調貧窮之所以會發生乃係由於個人的缺失、錯誤或是缺陷所造成。此種解釋又有不同的著力點，人力資本觀點認為貧民本身缺乏教育、知識、技術與訓練等；貧窮次文化的觀點則認為貧民與其他社會成員在價值與行為模式以及信念上有所不同，代代相襲，造成貧窮的持續與循環。結構觀點的解釋則認為個人之所以淪為貧窮是整個社會與經濟制度建構的結果，因為權力、階級、性別、年齡甚至種族等因素所造成的歧視，阻礙了個人平等的享有社會機會與資源。此外，不同地區的產業結構也是影響貧窮的主要因素(蔡明璋，民 85:22-32)。

個人解釋論點與「品性缺陷論」(flawed character arguments)相似，強調個人之所以貧窮乃是因為在期望、能力、動力或工作倫理的缺乏，因此係以責難當事人為取向；

結構解釋論點與「機會受限論」(restricted opportunity arguments)相似，強調貧窮並非是個人所能控制，貧窮的產生乃是缺乏適當的機會接近好的學校與工作，因此是以責難社會為取向。此外，另有一種「政府干涉論」(big brother arguments)，強調政府的福利給付摧毀了家庭的穩定性與經濟的自立性，造成依賴的弊病，因此係以責難政府為取向(Schiller, 1995:5-9)。

如將貧窮視為風險(risk)，在對策上有兩個考量的取向：損失控制觀點(loss control approach)與紓解觀點(alleviative approach)(Williams, et al., 1982:2-4)。前者在使貧窮風險不致於發生，後者則在減少貧窮風險發生後的不良影響。Miller (1969:176)亦提出「給予機會」(Doors)與「給予維生」(Floors)兩種思考，前者係強調教育與就業方案，希望能協助脫貧；後者則係提供最低基本生活需求的滿足，希望能達到安貧的功能。

鑒於貧窮風險雖然可以減少，但不能完全避免貧窮問題的發生，因此貧窮紓解的策略仍有必要。就政府而言，其所採取的貧窮紓解策略為建立社會安全制度，主要包括社會津貼(social allowance)、社會保險(social insurance)與社會救助(social assistance)三大型態(Dixon, 1986:5)。社會津貼為普及式、免繳費與免財力調查的給付，也稱為特定人口補助(demogrant)，享有津貼是國民的權利。社會保險與就業相連結，為繳費方案(contributory scheme)，由被保險人與雇主或政府共同繳納保險費，當被保險人發生事故時由保險人給予給付。社會救助的給付則必須經過財力調查，經費由政府

租稅支應。除了社會安全的措施外，對貧窮的紓解尚包括與勞動政策、就業政策及財經政策之間的配合，藉以形成整體的策略。

貧窮紓解策略的選擇同樣的也受到貧窮成因解釋的影響，如接受個人論點，則傾向以社會救助為主體；若接受結構論點，則傾向採取社會津貼與社會保險的措施。另外，個人論點的社會救助政策視給付為慈善、有恥辱烙印、給付水準以維生為考量，並著重復健措施；結構論點的社會救助政策視給付為權利，同時給付水準以能維持尊嚴生活為考量。

二、社會救助的概念與政體類型

社會救助並沒有一個國際性明確的定義。Eardley 等(1996a:1)將其界定為「依據資源調查，對需求的國民保障一個最低生活水準的給付與服務。」據此，如前述，社會救助被視為扮演社會安全網(social safety net)的功能。然而，此種定義在適用上卻有下列問題：

- (1) 雖然社會救助的目的是要達到安全網的功能，但是，有些國家對於老年人與身心障礙者係經由非財力調查給付來達到此功能。據此，社會保險與社會津貼給付的發展，可能替代原先社會救助安全網的角色。
- (2) 有些國家社會救助並不是以保障最低水準為目的，而是在排除一些高所得者享有給付。換言之，社會救助並非採取「貧窮調查」(poverty-tested)，對貧窮線之下者提供基本照顧，而是採所得調查(income-tested)或是資產調查(asset-tested)的方式，排除高所得者。

另外，根據對 OECD 國家的調查資料，社會救助的實施尚包括三個原則(Eardley et al., 1996a:47-48)。第一個原則為方案的目的係在對所得不足的國民保障最低的生活水準，然而對於「最低水準」，在一些國家(如奧地利、德國、盧森堡)係指「寬大」或是「維持人性尊嚴」，有些國家則指的是「適當」或「適足」的水準。第二個原則為接受扶助的對象必須是在經由其他方法或使用所有可近資源後，仍缺乏獲得適當照顧者。在此前提下，有一些國家特別強調所謂「補充性」(subsidiarity)原則，也就是說一個人要符合領取社會救助之前，必須將其所可具有的其他資源優先使用。然而，此原則在實際執行時，也有很大的差異，一方面是個人的那些資源可以不用列計到財力調查中，另一方面則是那些人的資源必須被考慮進去。第三個原則為方案的目的不在於鼓勵依賴，應包括促進自足與自立的措施，有半數以上的 OECD 國家均明確的指出此目的。

雖然社會救助為選擇性的給付，能針對個別的需求作回應，且在財源上能較為節省，但是社會救助在執行時仍面臨下列的批評：

- (1) 侵入調查(intrusive inquiry)：社會救助必須經由財力調查決定申請者，而在調查時必須瞭解申請單位的資源與需求，此會涉及到個人許多私密性的問題，因而會侵入個人私領域的事務。
- (2) 恥辱烙印(stigma)：財力調查進行過程當中個人必須暴露自己的缺失，同時由於施與受之間的不均衡，因而會有恥辱烙印與不名譽的感覺。

- (3) 社會分裂(social divisiveness)：社會救助的實施基本上將國民區分為接受救助者與提供救助者兩大類，形成兩個不同的國度，因而會出現社會分裂的情勢。
- (4) 低使用率(low take-up)：由於社會救助含有強烈的恥辱烙印，因此會產生低使用率的情形，亦即符合資格者可能因不名譽及有失顏面，而不去申領其合於資格的權益。
- (5) 貧窮陷阱(poverty traps)：由於現金給付與實物給付互動的影響，社會救助的對象可能寧願接受救助而不去工作，原因為其工作後的所得反不若領取救助的給付金額為高，形成貧窮的陷阱。
- (6) 高行政成本(high administrative costs)：社會救助的行政作業，包括資格的決定、給付的發放及資格的查核等均相當的複雜，因而需要較高的行政成本。

除此之外，社會救助因有運作的空間，也常被批評淪為社會控制的工具。首先，社會救助的經費係由政府租稅支應，申請者不需要負擔任何費用，因而形成單方面資源的轉移，施與受之間是不平等的關係。換言之，社會救助的經費會影響到納稅人的負擔，因此應否幫助申請者與如何幫助自然廣受民眾及立法部門的關注。其次，依據交換理論的觀點，社會在滿足申請者需求的同時，也希望此種協助是值得的，也就是說當申請者的行為與社會的規範相符合時才較易得到協助，否則政府將遭致納稅者的批評。再者，社會救助的對象為貧窮者，因此如何區分貧窮者與非貧窮者就相當重要。雖然在行政作業上是經由財力調查來判定，亦即當個人

16 臺灣社會救助制度實施與建構之研究

的資源不足以滿足其需要時即為救助的對象，惟其間資源與需要如何認定並非一客觀的事實，而是主觀的抉擇。因此，社會救助的主要受惠者(prime beneficiary)雖然名為受助對象，但卻必須回應社會成員的觀點。鑒於社會救助的對象本身缺乏主體性，必須取決於社會中成員的態度，從而使得社會控制可以在其間運作(孫健忠，民 88:85)。

二次大戰後，隨著福利國家的興起，社會救助被預期會逐漸趨於邊緣化，為何此時又要研究社會救助呢？此可分為三個方面說明(Eardley et al., 1996a:20-22)。第一個主要的原因為社會安全支出的增加，導致高的租稅及雇主成本，此會影響到經濟成果，甚或全球競爭，因而在國際上對於選擇性的給付又開始重視。第二個原因為在歐洲及其他已開發國家有所謂「新貧窮」(new poverty)的出現，此代表著二個意義，其一為雖然社會愈趨於富裕，但是仍有貧窮的再發現(rediscovery)，另一為隨著時間的改變，貧窮人口的組成發生變化。第三個原因為現行社會安全制度的限制，特別是保險方案無法針對失業(包括青年失業與長期失業)、單親家庭、低薪資等對象作回應。

雖然社會救助的重要性再度受到重視，但是社會救助在各國的實際扮演角色仍有不同，因而形成不同的社會救助政體(social assistance regimes)，以 OECD 國家而言，即出現七種類型(Eardley et al., 1996a:168-171)：

- (1) 選擇社會福利體系型國家(Selective Welfare System)：以澳洲與紐西蘭為代表。此類型國家所有的給付都是採取財力調查的方式，然而資產與所得的不

予列計則相當慷慨。

- (2) 公共救助型國家(The Public Assistance State)：以美國為代表。美國具有相當廣泛的財力調查給付，雖然資產調查很嚴格，但是方案中有所得不予列計及工作誘因等規定。
- (3) 整合安全網型福利國家(Welfare States with Integrated Safety Nets)：以英國、加拿大、愛爾蘭、德國為代表。在英國，所得扶助(income support)方案為全國性的方案，提供廣泛的安全網或低於社會保險水準者的照顧。愛爾蘭有多種不同的分類救助方案，但現今已朝向整合的制度發展。加拿大與德國是聯邦國家，區域之間雖有差異，但都是整合的制度。
- (4) 雙元社會救助型國家(Dual Social Assistance)：以法國、比利時、荷蘭與盧森堡為代表。這些國家對特定團體提供分類救助，但是亦提供一般國民基本安全網以為補充。
- (5) 未發展的救助體系型國家(Rudimentary Assistance)：以南歐與土耳其為代表。主要是分類救助，僅對一些特定的團體，如老年人、身心障礙者提供救助。
- (6) 殘補社會救助型國家(Residual Social Assistance)：以北歐國家為代表。在這些國家由於充分就業與普及式給付的提供，使得社會救助在社會方案中扮演邊際性角色。
- (7) 高度分權由地方裁量救助型國家(High Decentralized Assistance with Local Discretion)：以奧地利與瑞士為

代表。

經由上述，可以瞭解各國社會救助的實施面臨一種政體的選擇，至於如何選擇則是各國長期政治、經濟與社會環境之下的產物。

第二節 社會救助思潮的演進

隨著社會環境的變遷，社會對貧窮者及貧窮致因有不同的觀點，因而在社會救助措施方面亦有所調整。易言之，社會救助的思潮反映了社會對貧窮與貧窮者的觀點，也影響了社會救助制度實施的內容。茲將社會救助的發展分為二十世紀以前、二十世紀初期至一九七〇年代以及一九八〇年代迄今等三個階段，藉以分析社會救助思潮的變化。在資料的取材方面將以英國為主，美國為輔。

一、二十世紀以前時期

歐洲社會早期對貧窮者的救濟，教會扮演著重要的角色。在第六世紀，教會把捐款的收入區分為四部分，除了主教、僧侶與維持教會建築物的支出外，另一部分為救濟貧民。在當時濟貧的責任被認為是附屬於教會，而不繳什一稅的人，在最終裁判的法庭上，將被判定有殺死貧民之罪，因為他把上帝給與貧民的部份留供自己使用（鄭學稼譯，民 63:493-494）。在英國，教會亦將教區(parish)人民募款收入中的四分之一至三分之一用於照顧窮人(Friedlander & Apte, 1980:12)。教會並設有「救治院」(hospital，亦有譯為濟貧院)收容貧病者。除了教會外，行會(guilds)亦從事對貧

民慈善救助。

十四世紀時，由領主負責照顧農奴及其家庭成員生活的封建制度逐漸解體，農奴固然獲得了解放，享有自由權，但相對的也喪失了他們原有生存安全的憑藉(de Schweinitz, 1943:3)。解放的農奴遇到失業、患病、老年及殘廢時，被迫去行乞維生，因而增加貧窮問題在社會中的嚴重性。此外，一三四八年黑死病發生二年內，英國人口將近有三分之二死於該症，結果造成莊園的勞工荒以及工資的提高(Friedlander & Apte, 1980:13)。面臨上述社會與經濟情勢，政府必須有所回應。

英皇愛德華三世於一三四九年頒布「勞工律法」(Statute of Laborers)，此可謂政府第一個介入貧窮的立法。該法規定凡缺乏財產的身體健壯勞工，必須接受任何雇主所提供的工作，並禁止他們離開所屬的教區，市民亦不得對此等乞丐施捨。此外，政府對流民及乞丐有殘酷刑罰的規定，如幽禁於牛欄受鞭打、烙印、切耳挖鼻使成殘廢、處罰作划船工作，甚或受吊刑等(Friedlander & Apte, 1980:13)。據此，該法制定的目的係在阻止流浪與行乞，同時迫使農村勞工安於自己的土地，因此被稱為「流浪取締法」(鄭學稼譯，民 63:529)或「治安維持法」(周憲文編譯，民 74:486)，意涵著該法對貧民採取懲罰性與抑制性的作法。

一五三一年，英皇亨利八世頒布法令，貧民救濟首次出現建設性的作法。該法規定市長(Mayor)及保安官(Justice of the Peace)與其他地方官員對自己教區內，因不能工作而申請救濟的老人與貧民應加以調查，登記後發給執照，允許他

們在指定的地方行乞(de Schweinitz,1943:20-21; Friedlander & Apte,1980:13)。繼之，一五三六年的法令規定居住滿三年的貧民可在所屬教區登記，教區必須要照顧虛弱無力的貧民，其經費由教堂的捐款中支應；身體健壯的乞丐則被強迫做工；五至十四歲遊手好閒的兒童則被帶離家庭作學徒(de Schweinitz,1943:22-23; Friedlander & Apte,1980:13-14)。據此，貧民在該法中首次被區分為「身體虛弱的貧民」(the impotent poor)與「身體健壯的貧民」(the able-bodied poor)，並分別接受不同的救濟措施(Fowle,1893:56-57)。其後，一五六二年的「技工律法」(Statute of Artificers)則強迫流民及無賴漢必須工作，同時十二至六十歲失業的乞丐亦須受雇為僕役(Friedlander & Apte,1980:14)。

由於教區民眾的自願捐款不足以救濟貧民，復因工作機會減少，糧食價格高漲，所以流民及乞丐人數有增無減。一五六三年，國會迫不得已採取強制措施，規定每一家戶，根據其財產及收入，每週捐款以充實教區濟貧的經費。伊莉沙白一世更於一五七二年簽署法令，明文規定普通稅，亦即濟貧稅(poor tax)，以支付濟貧的經費，同時設置「貧民監督官」(overseers of the poor)負責執行法令。據此，該法終於承認政府對於無法照顧自己的國民有提供救助的責任。

一五七六年，政府設立「矯治所」(Houses of Correction)，所內提供羊毛、大麻、亞麻等材料，身體健壯的貧民，特別是年青者必須參與勞作。一五九七年的法令確定保安官任命教堂執事及四位重要家戶的戶長擔任貧民監督官，並設置「救濟院」(almshouses)收容老年人、盲人、跛

者以及無力工作的貧者；此外，該法規定父母與子女在法律上有相互扶養對方的責任(Friedlander & Apte,1980:14)。

一六〇一年伊莉沙白一世制定的「濟貧法」(The Poor Law)又被稱為「舊濟貧法」(The Old Poor Law)，此法為前期法令的再確定，同時也為歷年法令的集合體。經由前期的實施經驗，該法放棄了原先對貧窮者壓抑的處理，而改採較為合理的措施。舊濟貧法中的重要規定包括：(1)貧民的分類：該法將貧民區分為「身體虛弱的貧民」(主要是指老年人、疾病者、盲人與精神病患者)、「身體健壯的貧民」以及兒童等三類。(2)救濟的差異：不同類別的貧民，接受不同的處遇。身體虛弱需要機構照顧的貧民，安置於「貧民院」(poorhouse)或是「救濟院」；身體健壯的貧民，安置於「工作所」(workhouse)或矯治所，使其參與工作；需要救濟的孩童，安排為學徒，使其將來可以自給自足。(3)地方的責任：該法雖為中央立法，但委由地方教區執行，每一個教區必須負責自己區域內的貧民救濟；貧民監督官擔任貧民救濟行政事務的處理，並被賦予課徵濟貧稅的權力。(4)親屬的責任：該法除仍維持父母與子女間的扶養義務外，更擴及至祖父母與孫子女之間(Friedlander & Apte,1980:14-16; Landon,1986:161-173)。

此時，英國鑒於荷蘭運用貧民從事工作的成功經驗，也開始倡議雇用失業的窮人從事生產工作，以增加國家的財富。一六九六年的「工作所法」(Workhouse Act)，即是此種理念下的產物。一七二二年，國會制定法案，授權貧民監督官設立工作所，並可與私人工廠簽定合約，雇用貧民工作，

對於拒絕進入該所者，不給與救濟。此種強調「工作所試煉」(workhouse test)的院內救濟作法，造成貧窮家庭的成員必須進入機構(de Schweinitz, 1943:58-68)。然而，機構內的環境則如監獄般沒有自由，因而激起了社會改革家的強烈批評。

一七九五年的「斯賓漢蘭制度」(Speenhamland System)可說是著名的改革先例。該制度的作法係根據麵包的價格以及家庭的大小設定一個生活費指數(可視為最低維生標準或貧窮線)，當雇主所支付的工資低於此標準時，則由政府補助生活費用與工資之間的差額(Bruce, 1961:55-56; Handel, 1982:118-119)。因此，該制度已有最低工資與家庭津貼的意涵。國會並於同年通過「斯賓漢蘭法」(Speenhamland Act)，政府依據貧窮庭成員的多寡，補助工資的不足，此舉導致津貼制度(allowance system)廣泛的實施。

雖然該制度的構想甚好，但實施的結果是雇主將工資降低，而轉由政府補足差額，導致納稅人濟貧稅負擔增加。因此，該制度也遭遇到人們的質疑，特別是來自於自由經濟學者的批評(Jones, 1991:7-10)。他們認為院外救濟的實施等於反生產力與自我的破壞，因為其使得貧民未能自立自助，並轉趨於依賴(Fraser, 1973:36)。政府乃於一八三二年任命皇家委員會對濟貧法的實施作調查(Jones, 1991:13-14)。該委員會於一八三四年完成濟貧法修正案的報告，代表著英國社會救助政策方向的另一個轉變。該報告係由 Nassau Senior 與 Edwin Chadwick 負責，他們兩人認為舊濟貧法的實施，特別是給予津貼的作法，助長了貧窮人口的增加，因為貧民會選擇安樂而非勞動。據此，他們認為改變此缺失的方法就是使

得貧民救濟不再具有吸引力，藉以鼓勵勤勞而非怠惰。換言之，如果人們知道救濟水準低於他們工作的所得，他們自然會選擇工作，而非成為貧民。

在此理念下，該報告有如下的建議：(1)集中化(Centralization)：鑒於地方裁量處置的不一致，採取中央管理制度，在倫敦成立「中央局」(Central board)，至於地方行政則由有給職的貧民監護官負責。(2)工作所試煉(Workhouse test)：將身體健壯者安置於工作所救濟，原先院外救濟將被廢止，換言之，除了自謀生計外，進入工作所是唯一的選擇。(3)一致性(Uniformity)：廢止居住法，每個工作所的狀況由中央統一規定，因此貧民從一個教區遷移至另一個教區將不再具有任何的差別。(4)劣等待遇原則(Less eligibility)：此主張為該報告的核心精神，意指貧民在工作所中所接受的待遇要比所外最低勞工的待遇為低，使得工作所救濟沒有任何的誘因。(5)分類(Classification)：原先混合型的工作所將被有規制的分類工作所替代(Jones, 1991:14-15)。

一八三四年的「濟貧法修正案」，也稱為新濟貧法(The New Poor Law)，採取了上述報告的建議，政府對貧窮的態度由「不熱心的慈善(指舊濟貧法)轉為熱烈的阻止(指新濟貧法)」(Jones, 1991:13)。然而，該法在實際執行時卻遭遇到困難。以劣等待遇原則而言，雖然該理念邏輯的推理很好，但是當工資低到「殘存」的標準時，該原則變得難以執行(Jones, 1991:19)。此外，新濟貧法中的工作所制度，主要係針對農業地區長期失業情形而設計，因而對於城市地區的短期失業