

# 我國社會救助面面觀

社會救助為社會安全體系的重要一環，政府因應社經環境的變遷，持續調整社會救助制度，以建立嚴密的社會安全網。本文從社會救助之涵蓋範圍、提供模式，以及相關政府統計，來說明我國社會救助近年變化狀況。

李美鈴（衛生福利部統計處科長）

## 壹、前言

國內經濟與就業除少數期間曾因國際景氣巨幅衰退而走緩外，長期呈成長趨勢，所得也隨之提高，惟社會上大多數家庭雖不虞匱乏，卻也不乏生活貧困者，加以「天有不測風雲，人有旦夕禍福」，因各項意外或急難致生活發生困難的突發案例，亦需要政府、社會主動介入，給予適當之救助。

社會救助即是為了提供國人基本生活保障，是社會安全網重要一環。本文擬介紹社

會救助在整體社會安全網中涵蓋的範圍、提供救助的模式，並由相關政府統計，分析政府社會救助支出結構及照顧狀況。

## 貳、社會救助之範圍及模式

### 一、社會救助之範圍

相較於需繳交保費以換取相對應如年金、醫療等保障之社會保險制度，以及較普及式、免繳費用之各種福利，社會救助之對象較有限定性，通常是限定於經濟較弱勢或遭逢急

難、災害之家庭。

社會救助法開宗明義即指出，社會救助係為照顧低收入戶、中低收入戶及救助遭受急難或災害者，並協助其自立。歸納而言，具扶貧、救急與脫貧之特質。

實務上對弱勢族群之照顧方式或依據雖相當多元，惟仍以社會救助法界定之範圍為主，故本文主要以社會救助法規範之部分為分析基礎。

### 二、社會救助之模式

以下從幾個面向解讀社會救助之模式（下頁表 1）：

表 1 社會救助相關措施一覽表

模式	項目	扶助對象	相關法規	經費來源
生活扶助	生活補助 家庭、兒童、就學等生活補助	低收入戶	社會救助法 § 11 及各縣市生活費標準	地方中央
	就業服務 如就業媒合、職業訓練、以工代賑	低收入戶及中低收入戶中有工作能力者	社會救助法 § 15 及 就業服務法 § 24、29	地方中央
	特殊項目救助及服務 如產婦及嬰兒營養、托兒、教育、喪葬、生育補助	低收入戶、中低收入戶	社會救助法 § 16	地方
	住宅補貼	低收入戶及中低收入戶，且符合相關規定者	社會救助法 § 16-1	中央
	學雜費減免	低收入戶及中低收入戶之家庭成員就讀國內公立或立案之私立高級中等以上學校者	社會救助法 § 16-2	中央
	遊民安置及輔導	遊民	社會救助法 § 17	地方
醫療補助	健保保費補助	低收入戶及中低收入戶	社會救助法 § 19	中央
	部分負擔醫療費用補助	低收入戶	社會救助法 § 18	中央
	健保不給付之醫療補助	低收入戶、中低收入戶患嚴重傷、病，所需醫療費用非其本人或扶養義務人所能負擔者	社會救助法 § 18、20 及 縣（市）醫療補助辦法	地方
	住院看護補助	低收入戶、中低收入戶、比照低收入戶患嚴重傷病住院者	社會救助法 § 20 及 縣（市）醫療補助辦法 § 3	地方
急難救助	馬上關懷急難救助金	負擔家庭主要生計責任者死亡、失蹤或罹患重病、失業或因其他原因無法工作，致家庭生活陷於困境	社會救助法 § 21、馬上關懷急難救助作業要點	中央
	急難救助金	遭遇重大變故，致生活陷於困境者	社會救助法 § 21	地方中央
災害救助	災害救助	遭受水、火、風、雹、旱、地震、土石流及其他等災害，致損害重大影響生活者	社會救助法 § 25 - 27 及各項災害救助種類及標準	地方中央

資料來源：整理自社會救助法等相關法規。

## (一) 依類型區分

依社會救助法第 2 條，社會救助分為生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助，其中生活扶助（包括生活補助、就業服務、特殊項目補助及服務等）與醫療補助（含健保保費補助、非健保給付之醫療費用及住院看護補助等），主要是針對低收入戶及中低收入戶；急難救助係針對遭逢一時急難之民衆；災害救助則為因應不同災情，提供受災地區之搶救、食物補給、傷亡或失蹤補助、輔導修建房舍、設立臨時災害收容場所等協助。

## (二) 依持續性區分

上述 4 種救助類型，亦可依救助之持續狀況來區分，如對低收入戶及中低收入戶所提供之生活扶助與醫療補助，通常為持續性之經濟扶助，至於對遭逢急難及災害致生活困頓者之協助，則多為暫時性之救助。

## (三) 依不同政府負擔區分

救助經費之負擔，係由中央及地方政府分工，如生

# 專題

活扶助中，住宅補貼、學雜費減免，以及 100 年社會救助法新制實施所增加之低收入戶生活補助係由中央政府負擔外，其餘由地方政府負擔；醫療補助部分，全民健康保險費及低收入戶部分負擔醫療費由中央政府負擔，餘由地方政府負擔。

社會救助措施會隨經社環境變遷有所調整，如社會救助法自民國 69 年頒布以來，原以最低生活費為認定低收入戶之標準，自 94 年起加列「家庭財產」審核規定：

另 99 年修法又納入「中低收入戶」，以及將「最低生活費」由最近 1 年「平均每人每月消費支出」之 60%，改以「可支配所得中位數」之 60% 為標準計算，擴大照顧範圍。

另 97 年為因應國際金融海嘯對於弱勢家庭生活造成之衝擊，於 97 年 8 月 18 日推動「馬上關懷」專案，運用村（里）在地化通報系統，及早發現與協助遭逢急迫性變故致生活陷於困境之民衆。

## 參、由政府統計看社會救助

社會救助主要照顧對象為經濟弱勢，尤其是低收入戶及中低收入戶，因被照顧對象之變化，關係救助支出之規模，以下先就低收入戶及中低收入戶之狀況作一介紹，再分別就四種主要救助模式加以說明。

### 一、低收入戶及中低收入戶

(一) 低收入戶及中低收入戶占全國總戶數 3.33%

表 2 低收入戶及中低收入戶概況

單位：戶、人

年底別	總計					低收入戶		中低收入戶	
	戶量	戶數		人數		戶數	人數	戶數	人數
		占全國總戶數	占全國總人數	占全國總戶數	占全國總人數				
99 年	2.44	112,200	1.41	273,361	1.18	112,200	273,361	-	-
100 年	2.65	163,657	2.06	434,324	1.87	128,237	314,282	35,420	120,042
101 年	2.73	234,601	2.96	639,465	2.74	145,613	357,446	88,988	282,019
102 年	2.71	257,179	3.24	696,156	2.98	148,590	361,765	108,589	334,391
103 年	2.67	264,480	3.33	706,852	3.02	149,958	357,722	114,522	349,130
104 年	2.65	264,065	3.33	698,675	2.97	146,379	342,490	117,686	356,185
105 年	2.61	264,257	3.33	689,937	2.93	145,176	331,776	119,081	358,161

註：100 年 7 月 1 日社會救助法新制上路，除調整最低生活費標準，放寬申請資格外，並將中低收入戶納入社會救助法保障。  
資料來源：衛生福利部。

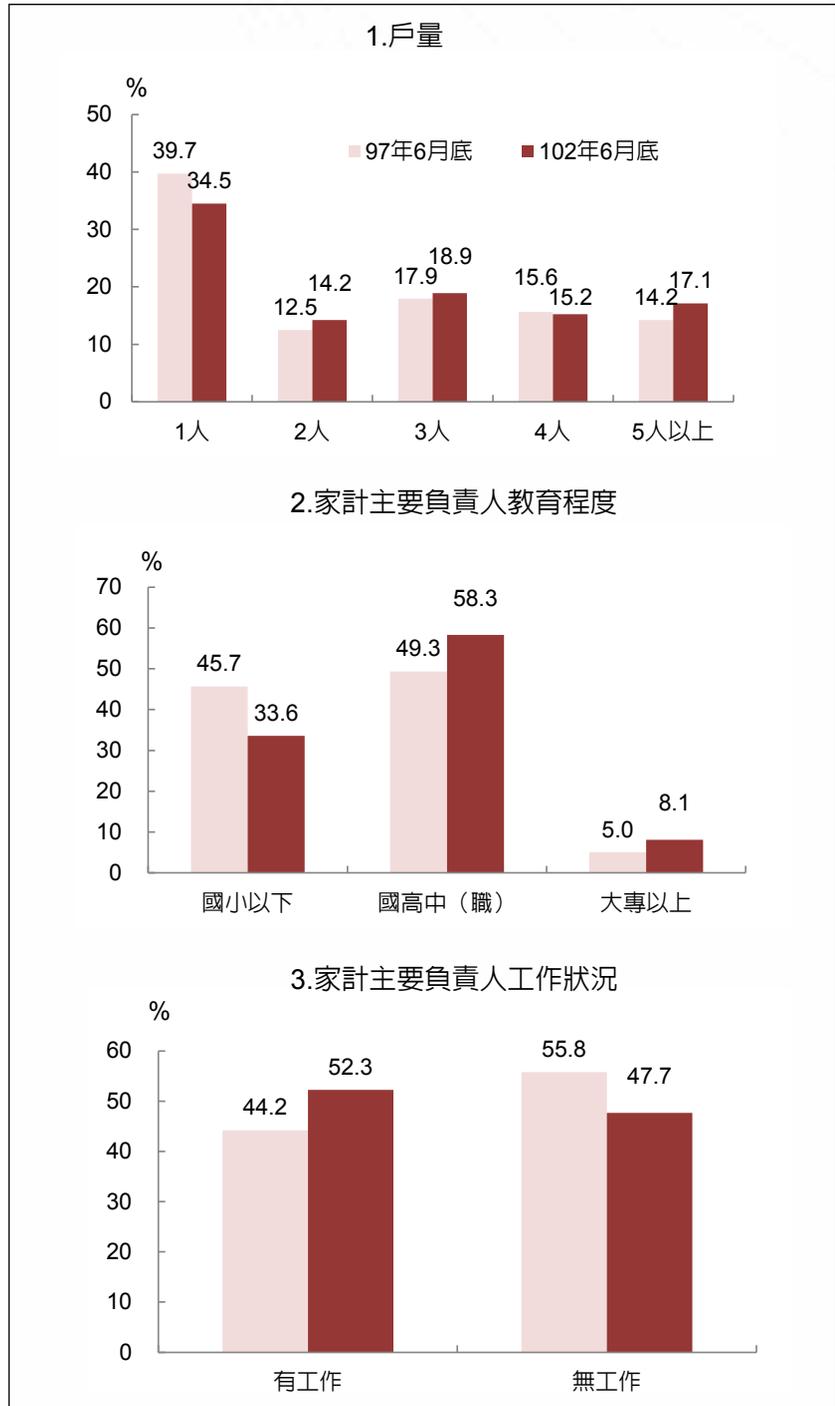
105 年底低收入戶計 14.5 萬戶、33.2 萬人，中低收入戶 11.9 萬戶、35.8 萬人，二者合計 26.4 萬戶、69.0 萬人，分別占全國總戶數及人數之 3.33% 及 2.93%。

就近年資料觀察，除 100 年及 101 年受認定標準放寬與增納中低收入戶<sup>1</sup>影響，戶數及人數呈較大幅度增加外，各年度變化不大，近 2 年低收入家庭戶數及人數更呈縮減狀況，致 104 年及 105 年低收入戶及中低收入戶合計人數分別年減 1.2% 及 1.3%（上頁表 2）。

(二) 低收入戶戶內結構偏向低戶量家庭

以 102 年低收入戶及中低收入戶生活狀況調查結果觀察，低收入戶 102 年 6 月底 5 人以上之戶數占 17.1%，1 人戶則占 34.5%，惟與 97 年 6 月底相較，分別增 2.9 及減 5.2 個百分點，主要為 100 及 101 年低收入戶標準放寬政策，主要納歸對象為高戶量低收入戶家庭所致。另家戶所得高低受戶內

圖 1 低收入戶戶內人口結構比



資料來源：衛生福利部。

# 專題

人口數與主要家計負責人之教育程度影響，致低收入戶家計主要負責人教育程度在

國高中（職）以下之比率高達 9 成 2，有工作比率則為 52.3%（上頁圖 1）。

表 3 105 年底低收入戶及中低收入戶—按戶長性別分

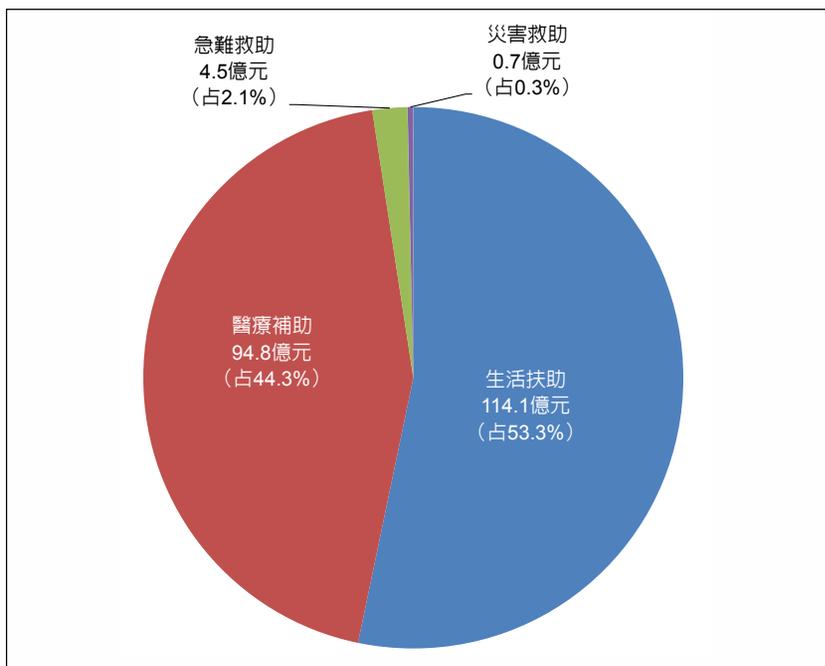
項目別	全國		低收入戶及中低收入戶	
	戶數（萬戶）	人數（萬人）	戶數（萬戶）	人數（萬人）
戶（人）數合計	856.0	2354.0	26.4	69.0
女	360.5	1182.1	10.4	33.8
男	495.5	1171.9	16.0	35.2
比重合計（%）	100.0	100.0	100.0	100.0
女	42.1	50.2	39.4	49.0
男	57.9	49.8	60.6	51.0

資料來源：衛生福利部。

（三）低收入戶及中低收入戶以男性戶長占比較高。就 105 年底低收入戶及中低收入戶戶長性別觀察，男性為戶長者 16.0 萬戶，占全體低收入戶及中低收入戶之比重為 60.6%，高於全國家庭之 57.9%。就人數來看，男性低收入戶及中低收入戶人數 35.2 萬人，占比為 51.0%，相較全體家庭之 49.8% 亦略高（表 3）。

## 二、各項社會救助統計分析

圖 2 104 年社會救助支出



資料來源：衛生福利部。

依衛生福利部及各縣市政府之最新統計，104 年各項社會救助支出合計 214.0 億元<sup>2</sup>，相較上年增 2.4%，相較 99 年則增 48.8%；其中生活扶助 114.1 億元，占 53.3%；醫療補助 94.8 億元，占 44.3%；急難及災害救助 4.5 億元及 0.7 億元，分別占 2.1% 及 0.3%（圖 2），以下進一步說明。

### （一）生活扶助

近年政府提供給低收入戶及中低收入戶之各項生活扶助中，屬直接金錢給付部

分規模變動不大，105 年為 117.5 億元，以生活補助 99.7 億元，占 84.9% 最多，其中家庭及兒童生活補助 61.6 億元，就學生活補助 38.1 億元。

另各縣市政府為加強照顧低收入戶及中低收入戶，提供各種特殊項目救助及服務，例如：產婦及嬰兒營養、托兒、教育、喪葬及生育補助等，105 年扶助金額擴增至 13.9 億元，近 5 年平均年增約 2 成（表 4）。

為協助低收入戶及中低收入戶脫貧自立，政府亦積極辦理就業服務，包括就業轉介、職業訓練或以工代賑，105 年參加就業輔導人數計 9,431 人，服務項目以轉介勞政推介就業及職訓人數為主，計 6,173 人（占 65.5%）。若就性別觀察，接受就業服務男性 3,526 人、女性 5,905 人（圖 3），相較低收入戶及中低收入戶人數男多女少之結構，顯示女性進入職場之高積極度。

（二）醫療補助

醫療補助包括健保保

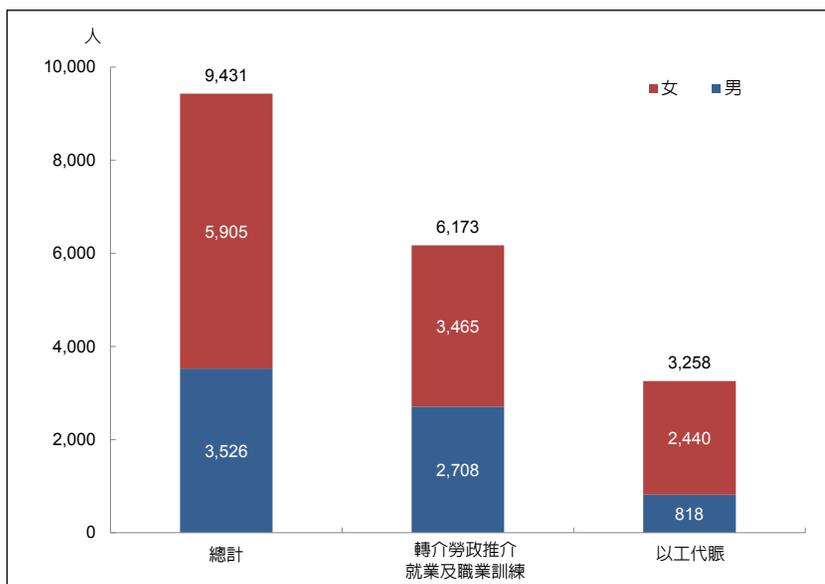
表 4 生活扶助之主要給付金額

單位：百萬元

年別	總計	低收入戶					中低收入戶		
		合計	生活補助		以工代賑	特殊項目救助	合計	以工代賑	特殊項目救助
			家庭及兒童	就學					
99 年	7,619	7,619	4,429	2,071	570	550	-	-	-
100 年	8,180	8,163	4,601	2,513	489	561	17	4	13
101 年	10,983	10,896	6,255	3,533	415	693	87	39	47
102 年	11,873	11,746	6,489	4,098	399	761	126	55	71
103 年	11,772	11,590	6,262	4,068	373	887	183	75	108
104 年	11,411	11,143	6,053	3,809	372	910	268	102	166
105 年	11,745	11,440	6,159	3,813	262	1,205	305	121	184

說明：以工代賑係指直轄市、縣（市）政府對於有工作能力卻欠缺工作技能之低收入、中低收入者，提供臨時性之工作機會。  
 註：本表未包含就業、住宅、學雜費補助等統計。  
 資料來源：衛生福利部。

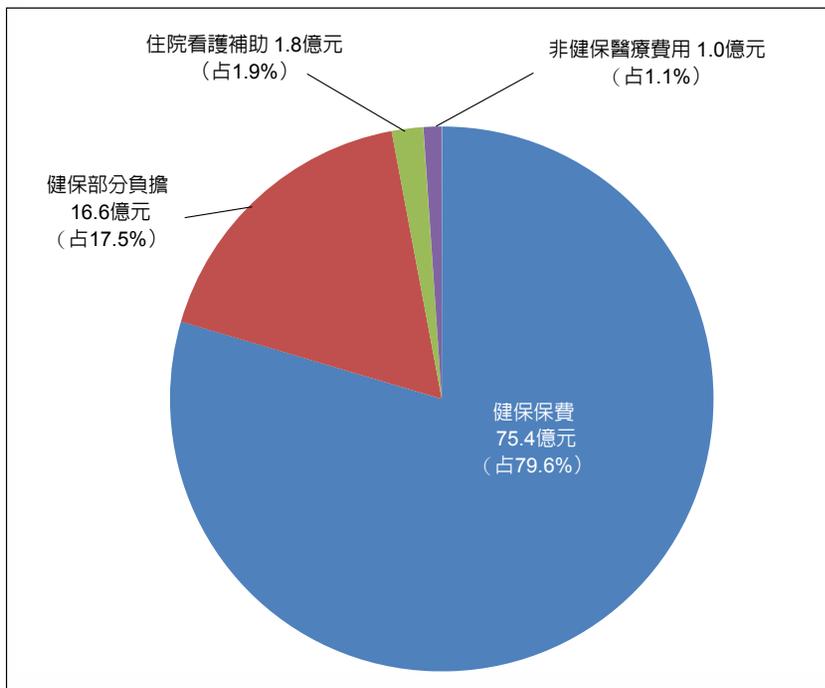
圖 3 105 年低收入戶及中低收入戶就業服務—按性別分



資料來源：衛生福利部。

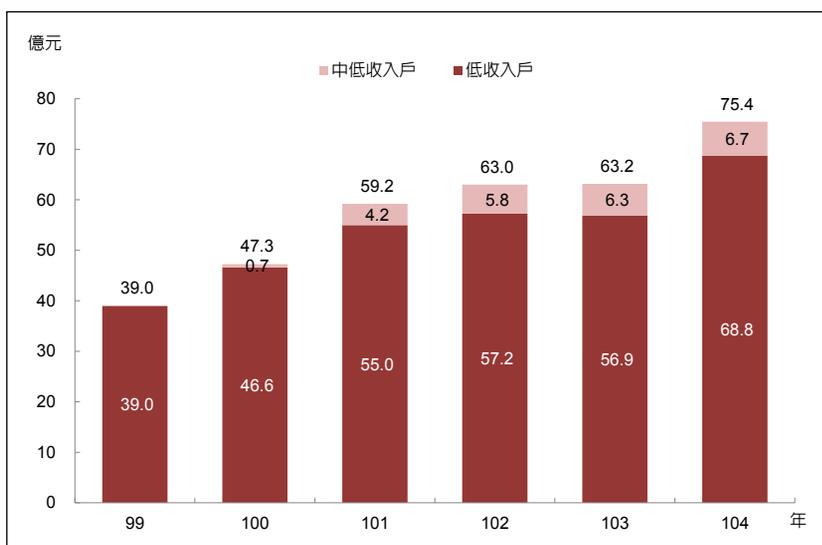
# 專題

圖 4 104 年醫療補助



資料來源：衛生福利部。

圖 5 政府對低收入戶及中低收入戶健保保險費補助



資料來源：衛生福利部。

費、部分負擔、非健保醫療，以及住院看護費用等，金額由 99 年 52.5 億元，遞增至 104 年之 94.8 億元，其中以健保保費補助占 79.6% 最多（圖 4），以下就各補助項目說明：

### 1. 全民健保保費補助

政府對低收入戶及中低收入戶之健保保費補助逐年增加，104 年 75.4 億元，較 103 年增加 19.3%，其中提供低收入戶 68.8 億元，占 91.1%，對中低收入戶補助 6.7 億元（圖 5）。

### 2. 部分負擔費用補助

為減輕低收入戶就醫負擔，由中央社政主管機關編列預算補助，104 年補助低收入戶部分負擔之醫療費用（含門診及住院），計 16.6 億元（下頁圖 6）。

### 3. 健保不給付之醫療費用補助

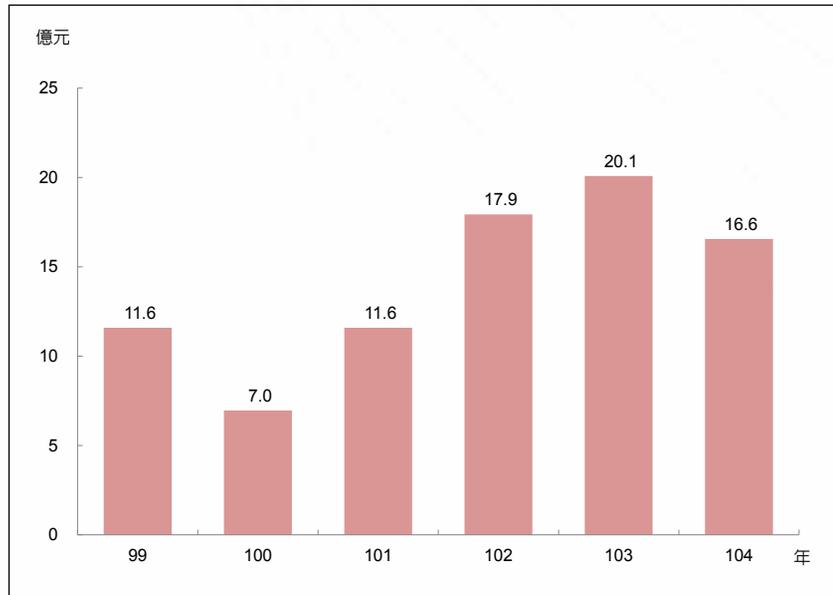
健保不給付之醫療費用，係由各地方縣市政府訂定相關規定及補助標

準，提供低收入戶、中低收入戶，及患嚴重傷、病患者所需醫療費用之就醫支持。105年計補助4,779人次，醫療費用共1.2億元，近5年平均年增11.6%，平均每人次補助金額99年僅1.1萬元，近年已逾2萬元。若以性別觀察，各年補助人次皆男多於女，105年男性補助3,243人次，為女性之2.1倍（表5）。

#### 4. 住院看護補助

為協助因緊急傷病住院治療之貧弱家庭成員獲得適當照顧，各地方縣市政府亦提供低收入戶、中低收入戶及比照低收入戶患嚴重傷病住院者住院看護費用補助。105年看護補助11,345人次、2.0億元，平均每人次補助金額1.8萬元，略高於99年。若以性別觀察，各年補助對象仍以男性較多，105年男性補助8,166人次，為女性之2.6倍（下頁表6）。

圖 6 補助低收入戶部分負擔之醫療費用



資料來源：衛生福利部。

表 5 健保不給付之醫療費用補助

年別	補助人次		金額 (百萬元)	平均每人次 金額 (萬元)
	男	女		
99年	5,773	4,351	64.0	1.1
100年	5,383	4,074	70.9	1.3
101年	5,013	3,719	71.8	1.4
102年	4,322	3,046	80.4	1.9
103年	4,260	2,885	89.9	2.1
104年	4,499	3,108	102.6	2.3
105年	4,779	3,243	122.6	2.1

資料來源：衛生福利部。

# 專題

## (三) 急難救助

接受政府「急難救助」及「馬上關懷」急難救助人數及金額逐年遞減，105 年

救助 4.9 萬人及 4.1 億元，分別較 99 年減少 38.0% 及 44.1%，其中以馬上關懷急難救助受益人數及金額各減

6 成較明顯（表 7）。

## 四、災害救助

政府於人民遭受水、火、風、雹、旱、地震及其他災害，致影響生活時，會予以災害救助，以利受災民衆儘速重建生活。

105 年災害救助之類型，以火災為最多，占總次數之 73.4%，其次為風災、水災及地震（下頁圖 7）。地震雖次數最少，但發生時往往造成嚴重損傷。

99 年受凡那比及梅姬颱風影響，總救助金額達 7.9 億元；105 年則受 0206 台南地震影響，災害死亡人數及住屋毀損安遷救助戶數分別達 213 人及 1,636 戶，總救助金額 1.4 億元，較 104 年增近 1 倍（下頁表 8）。

表 6 住院看護補助

年別	補助人次		金額 (百萬元)	平均每人 金額 (萬元)
	男	女		
99 年	8,066	5,706	128.7	1.6
100 年	9,761	7,068	162.7	1.7
101 年	9,667	7,044	162.8	1.7
102 年	10,258	7,466	169.4	1.7
103 年	10,767	7,986	180.5	1.7
104 年	10,923	8,079	178.4	1.6
105 年	11,345	8,166	202.4	1.8

資料來源：衛生福利部。

表 7 急難救助受益人數及金額

年別	單位：人、百萬元					
	總計		急難救助金		馬上關懷 急難救助金	
	人數	金額	人數	金額	人數	金額
99 年	79,694	735.0	50,537	297.0	29,157	438.0
100 年	69,762	615.5	47,381	288.3	22,381	327.2
101 年	70,033	593.3	48,805	284.6	21,228	308.7
102 年	60,082	521.4	42,186	261.4	17,896	260.0
103 年	59,489	499.5	43,271	267.6	16,218	231.9
104 年	53,092	449.0	38,900	249.0	14,192	200.0
105 年	49,396	411.0	36,996	235.3	12,400	175.7

資料來源：衛生福利部。

## 肆、結語

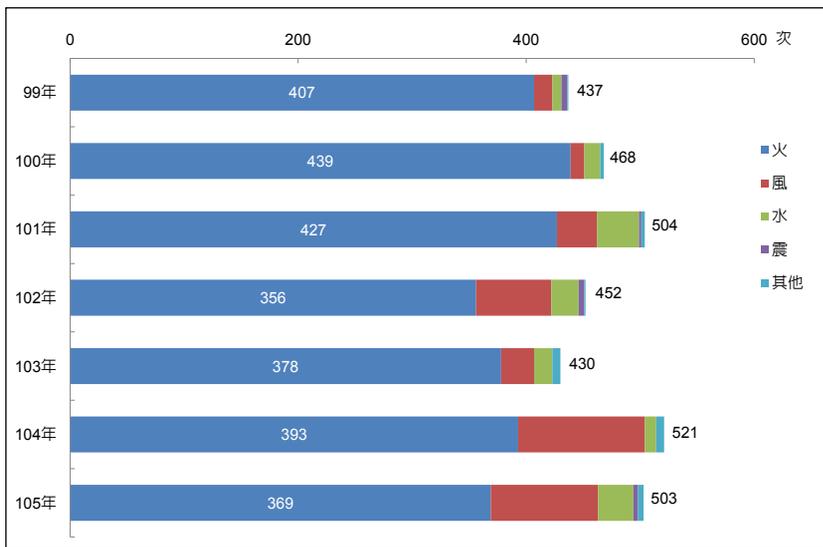
社會救助每年支出規模雖然不大，但其扶貧與救急之特質為社會安全網中不可忽視的一環。現行社會救助主要以對低收入戶及中低收入戶之生活扶助與醫療補助為主，近年來

政府為照顧弱勢民衆脫離困境及協助其自立，持續調整社會救助制度，讓需要者能獲得更適切的救助，以維持基本生活

保障，其中以 100 及 101 年放寬及增納中低收入戶影響最為顯著，並使 103 年整體戶數達 26.4 萬戶，較 99 年增 1.4 倍。

惟 103 年以降，低收入戶之戶數與人數連續 2 年減少，中低收入戶則微幅增加，未來變化走勢及相關影響值得持續關注。

圖 7 災害救助次數－按災害類型分



資料來源：衛生福利部。

表 8 災害救助概況

單位：人、百萬元

年別	受災人數				住屋毀損 安遷救助 戶數	總救助 金額
	死亡	失蹤	重傷	其他		
99年	61	—	2	16,250	888	792.3
100年	73	1	12	33	407	46.7
101年	115	—	2	36	639	173.6
102年	84	—	13	7	517	88.5
103年	98	1	7	7	377	48.2
104年	87	4	11	274	769	73.4
105年	213	—	17	168	1,636	143.7

資料來源：衛生福利部。

### 註釋

1. 100 年 7 月 1 日社會救助法新制上路，除調整最低生活費標準，放寬申請資格外，並將最低生活費 1.5 倍以內之低所得家庭納為中低收入戶予以扶助。
2. 未包含就業、住宅、學雜費補助等統計。

### 參考文獻

1. 李美珍、李璧如（2015），社會救助之推動與展望，社區發展季刊，151 期，4-27。
2. 2006 社會指標統計年報，行政院主計總處，109-116。
3. 衛生福利部統計專區網站 <http://dep.mohw.gov.tw/DOS/np-1714-113.html>。❖