

調 查 意 見

壹、案由：內政部推動「近貧補助」方案，未做詳盡規劃及充分宣導，即匆忙上路，對「顯非近貧」或「非屬近貧」者未能有效篩選查核予以排除，僅初步篩選即主動通知，引起發放浮濫之質疑，如公司行號負責人及國中小教師亦在其列。又該方案未見法源之依據，該部有無違失，認有深入瞭解之必要。

貳、調查意見：

據報載：內政部推動「近貧補助」方案，未做詳盡規劃即匆忙上路，以電腦篩選所主動通知之近貧專案「實施對象」竟然包括「公司行號負責人」、「服務於國中小學教、職員」、「軍人」、「退休軍公教人員」、「經濟狀況不錯竟然收到通知，一些符合條件卻未收到通知」等不公平現象，引起發放浮濫之質疑，以及「篩選作業不夠周延」、「政策變來變去，讓人莫衷一是」等，似有許多缺失之處，實有進行調查之必要，遂申請自動調查。經本院函請內政部說明相關問題，又函請台灣地區 25 縣（市）政府查填彙整相關資料查核竣事，茲將本案之調查意見臚列如下：

一、內政部推動「工作所得補助」方案，未做詳盡規劃及充分宣導，即匆忙上路；復未能於初始即及時整合相關資料，對「顯非近貧」或「非屬近貧」者未能有效篩選查核予以排除，僅初步篩選即主動通知，「主動通知適格且登打合格者」未及六成之合格率，顯屬偏低，遂引起發放浮濫之質疑，亦使民眾誤解，致政府政策美意遭誤解與扭曲，核有疏失：

(一)政府為降低物價上漲及國內油電價調整對非屬低收入戶或中低收入者之衝擊，即所謂「近貧者」

一 貧窮線以上之低所得者，政府將提供補助，加強照顧工作所得未達一定標準者，以保障其基本生活水準，行政院於 97 年 8 月 29 日以院臺內字第 0970037667 號函核定「工作所得補助方案」。行政院之核復事項略以：「一、本方案准予依核定本辦理，請積極會商財政部、行政院勞工委員會及各地方政府，周妥做好相關行政準備及資格複查工作，俾利補助金能順利發放並避免浮濫。…三、為提供民眾查詢及申訴管道，提升為民服務績效，請自即日起建置本方案之諮詢服務專線，並研擬本方案政策說帖，積極向社會各界宣導說明」。

(二)案經本院於 98 年 1 月 9 日以 (98) 處臺調參字第 0980802064 號函請台灣地區 25 縣(市)政府查填「各縣(市)政府對『工作所得補助方案』執行情形所遭遇問題及建議調查表」，經彙整相關資料，詳附表一、二。

1、台灣地區各縣(市)政府對內政部推動「工作所得補助方案」是否倉促之意見調查分析

(1)題一、「一般民眾對本方案是否充分確實瞭解？」，共計 17 縣(市)政府(占台灣地區 25 縣【市】政府 68%)表示「不瞭解」或「非常不瞭解」。

(2)題二、「實施對象對本方案之實施原則、方式及作業流程是否已充分瞭解？」，共計 12 縣(市)政府(占台灣地區 25 縣【市】政府 48%)表示「不瞭解」或「非常不瞭解」。

(3)題三、「縣(市)政府、各鄉(鎮、市、區)公所主辦人及村(里)幹事對本方案之實施原則、方式及作業流程是否已充分確實瞭解？」，共

- 計 2 縣（市）政府（占台灣地區 25 縣【市】政府 8%）表示「不瞭解」。
- (4)題四、「對本方案之執行，於規定期限內審查、查察非屬近貧者，是否容易？」，共計 20 縣（市）政府（占台灣地區 25 縣【市】政府 80%）表示「不容易」或「非常不容易」。
- (5)題五、「本方案前置作業時間是否充裕？」，共計 21 縣（市）政府（占台灣地區 25 縣【市】政府 84%）表示「不充裕」或「非常不充裕」。
- (6)題六、「對辦理本方案機關之主辦人說明會時間是否倉促急迫？」，共計 18 縣（市）政府（占台灣地區 25 縣【市】政府 72%）表示「急迫」或「非常急迫」。
- (7)題七、「對辦理本方案撥款時限是否倉促急迫？」，共計 15 縣（市）政府（占台灣地區 25 縣【市】政府 60%）表示「急迫」或「非常急迫」。
- (8)題八、「對民眾宣導本方案時間及內容是否充分足夠？」，共計 16 縣（市）政府（占台灣地區 25 縣【市】政府 64%）表示「不足夠」或「非常不足夠」。
- (9)題九、「為對民眾提供查詢及申訴管道，並積極向社會各界宣導說明，本方案所建置之諮詢服務專線及政策說帖，是否充分足夠？」，共計 17 縣（市）政府（占台灣地區 25 縣【市】政府 68%）表示「不足夠」或「非常不足夠」。
- (10)題十、「一般民眾對本方案之主動通知初步適格人數中之不合格者（如：負責人、公私

立國中以下教師等)是否覺得不公平?」,共計 15 縣(市)政府(占台灣地區 25 縣【市】政府 60%)表示「不公平」或「非常不公平」。

2、各縣(市)政府對「工作所得補助方案」執行情形所遭遇主要問題之彙整

- (1)本方案規劃過程匆促草率,作業期程短促,前置作業時間不甚充裕,作業規定亦不甚周詳且多變,申復作業流程繁瑣,撥款日期亦不明確,造成民眾及地方承辦人員困擾。
- (2)宣導時間短且不足,導致部分民眾對「近貧」一詞難以瞭解,甚或誤解。
- (3)適格名單篩選依據與實際情形有落差,內政部復未及時整合跨部會資料進行比對,對「顯非近貧」或「非屬近貧」者僅初步篩選即主動通知,造成不公,亦使民眾誤解。
- (4)繼之內政部對「顯屬近貧」定義模糊,地方政府認定不一,易造成爭議;復對「特殊身分」之審查及標準,並未在「工作所得補助方案」核定本中規定,僅以「為慮及社會觀感」之籠統原則,即排除民眾之資格,且朝令夕改,均使縣(市)政府需承擔民眾之責難。
- (5)內政部所建置之工作所得補助資訊系統不穩定,且運行過於緩慢,影響資料登錄與查詢狀況。
- (6)內政部函請村(里)幹事對「顯非屬近貧」者加註意見,村(里)幹事或有難以註記之處,或有可能無勇氣舉發顯非屬近貧者,並未達成預期效果。

(7) 縣(市)政府辦理本方案之人力嚴重短缺不足，導致排擠甚或停擺原有社會救助業務或其他業務。

(8) 中央與地方權責未明確，全數合格與不合格名單由內政部系統所篩選，地方政府無法確切合理說明相關事宜。

(三) 有關「工作所得補助方案」各縣(市)「主動通知實施對象」、「實施對象自行申請」之辦理情形以及「工作所得補助方案」384,349人適格者中屬「特殊身分」之態樣，本院於98年1月9日以(98)處臺調參字第0980802063號函請內政部說明見復，詳附表三、四、五。

1、「工作所得補助方案」各縣(市)「主動通知實施對象」之辦理情形

台灣地區各縣(市)「工作所得補助方案」主動通知適格之實施對象共計384,319人，其中「登打且合格者」為226,146人，占「主動通知適格者」384,319人之59%；換言之，「主動通知適格惟登打不合格或未提出申請者」計158,173人，占「主動通知適格者」384,319人之41%。迄98年1月10日止，主動通知適格且登打合格已撥款金額為28億餘元，詳附表三。

2、「工作所得補助方案」各縣(市)「實施對象自行申請」之辦理情形

台灣地區各縣(市)「工作所得補助方案」自動申請之實施對象共計4,981人，其中「登打且合格者」為343人，占「自行申請者」4,981人之7%；換言之，「自動申請惟登打不合格者」計4,638人，占「自行申請者」4,981

人之 93%。迄 98 年 1 月 10 日止，自行申請且登打合格者皆尚未撥款，詳附表四。

3、「工作所得補助方案」384,349 人適格者中屬「特殊身分」態樣

(1)「工作所得補助方案」384,349 人適格者中屬「特殊身分」態樣

<1>本人、配偶或一親等親屬為公司行號（營利事業登記）負責人。

<2>本人、配偶或一親等親屬為公（私）立國中小學、幼稚園、托兒所之教職員。

<3>本人、配偶或一親等親屬為職業軍人（不含義務役或替代役）。

<4>本人、配偶或一親等親屬為（村）里長、鄉（鎮、市）民代表。

<5>本人、配偶或一親等親屬為軍公教退休人員。

<6>地方政府自行註記者（或本方案電腦篩選係依 95 年度財稅資料為依據，因經濟條件改善，目前顯然已無需政府補助者。）

(2)「工作所得補助方案」之實施對象屬「特殊身分」之篩檢資料來源：

<1>私立幼稚園、托兒所教職員—勞保局提供。

<2>國中以下教職員【文教公保資料（在職人員）】—由臺灣銀行股份有限公司公教保險部提供。

<3>職業軍人資料—國防部提供。

<4>公立幼稚園、托兒所教職員、公教退休人員（領取月退俸或一次退休金）—由銓敘部提供。

<5>村（里）長、鄉（鎮、市）民代表—由內政部提供。

<6>營利事業登記負責人（含停、歇業）—由財政部財稅資料中心提供。

(3)「工作所得補助方案」384,349 人適格者中，屬「特殊身分」者計 106,250 人，若以「特殊身分」別態樣分析，則以「公司行號（營利事業登記）負責人」94,838 人最多，占特殊身分者 106,250 人之 89.26%；依次為職業軍人（5,101 人，占 4.80%）、私立幼稚園、托兒所教職員（2,300 人、占 2.16%）、軍公教退休人員（2,069 人、占 1.95%）、國中以下教職員（1,328 人、占 1.25%）、地方政府自行註記（377 人、占 0.35%）、公立幼稚園托兒所教職員（145 人、占 0.14%）、鄉（鎮、市）民代表（47 人、占 0.04%）、村（里）長（45 人、占 0.04%），詳附表五。

(四)依行政院於 97 年 8 月 29 日以院臺內字第 0970037667 號函核定「工作所得補助方案」之核復事項略以：「一、本方案准予依核定本辦理，請積極會商財政部、行政院勞工委員會及各地方政府，周妥做好相關行政準備及資格複查工作，俾利補助金能順利發放並避免浮濫。…三、為提供民眾查詢及申訴管道，提升為民服務績效，請自即日起建置本方案之諮詢服務專線，並研擬本方案政策說帖，積極向社會各界宣導說明」。查內政部以「主動篩選、通知申請」立意頗佳，然規劃顯有闕漏，未臻周延，即匆忙上路，原本適格名單篩選依據與實際現況難免亦有落差，再加上該部復未及時整合跨部會資料進行篩檢比對，

如內政部若於初始規劃時即及時整合財政部財稅資料中心、勞保局、國防部、銓敘部、臺灣銀行股份有限公司公教保險部等相關機關（單位）之資料進行比對，本可對 10 萬餘人之公司行號（營利事業登記）負責人、現職軍公教人員、退休軍公教人員等「特殊身分」者加註記篩檢，怎會引發以電腦篩選所主動通知之近貧專案「實施對象」竟然包括顯屬非近貧者之「公司行號負責人」、「服務於國中小學教、職員」、「軍人」、「退休軍公教人員」、或「經濟狀況不錯竟然收到通知，一些符合條件卻未收到通知」等不公平、發放浮濫之質疑？，以及「篩選作業不夠周延」、「政策變來變去，讓人莫衷一是」、「這次是由中央設計採電腦主動篩選方式辦理，卻要地方基層村（里）幹事執行人工篩選作業，逼迫基層同仁站上第一線阻擋民眾補助」、「為何不在電腦篩選階就剔除，卻在引發社會爭議後，才採行複查的補救措施」等抨擊？

- (五)據內政部查復本院分析資料顯示：「本方案主動通知適格之實施對象共計 384,319 人，其中『登打且合格者』為 226,146 人，占『主動通知適格者』384,319 人之 59%。」「主動通知適格且登打合格者」未及六成合格率，顯屬偏低，無怪乎引起社會大眾之質疑？復據本院調查資料顯示：大部分縣（市）政府皆表示「本方案之前置作業時間顯不充裕、於期限內審查顯不容易、對主辦人說明會顯倉促急迫、對民眾宣導及查詢申訴管道顯不足夠、一般民眾對（退休或現職）軍公教人員及營利事業負責人主動通知渠等適格甚感不公平、一般民眾對本方案不甚瞭解」等，且對本

方案規劃過程匆促草率，作業期程短促，前置作業時間不甚充裕，作業規定亦不甚周詳且多變；對「顯非近貧」或「非屬近貧」者未能確實排除，僅初步篩選即主動通知，造成不公，亦使民眾誤解；乃有後續請國防部及銓敘部等提供資料以為後端「雙重篩選」機制，徒增民怨。再者，對「特別身分」之審查及認定標準，亦多次變更，或以「為慮及社會觀感」籠統概念，即排除原適格者，亦有多數民眾對 2 次篩選，從「適格」變成「不適格」，原本期待落空，更引發怨懟與不滿；縣（市）政府主辦人及民眾莫所適從等情事，內政部初始未審慎規劃周延之審核比對機制，即迅付實施，亦核與行政院所核定「工作所得補助方案」之核復事項「應周妥做好相關行政準備及資格複查工作，俾利補助金能順利發放並避免浮濫。…提供民眾查詢及申訴管道，提升為民服務績效…積極向社會各界宣導說明」容有未合。

綜上，內政部推動「工作所得補助」方案，未做詳盡規劃及充分宣導，即匆忙上路；復未能於初始即及時整合相關資料，有效篩選查核；對「顯非近貧」或「非屬近貧」者未能確實排除，僅初步篩選即主動通知，「主動通知適格且登打合格者」未及六成之合格率，顯屬偏低，遂引起發放浮濫之質疑，亦使民眾誤解，致政府政策美意遭誤解與扭曲；亦核與行政院所核定「工作所得補助方案」之核復事項「應周妥做好相關行政準備及資格複查工作，俾利補助金能順利發放並避免浮濫。…提供民眾查詢及申訴管道，提升為民服務績效…積極向社會各界宣導說明」容有未合，確有疏失。

二、內政部推動實施「工作所得補助方案」，缺乏法源依

據，僅逕依行政院核定函即推動實施，顯有疏失：

- (一)依中央法規標準法第 5 條規定：「左列事項應以法律定之：一、憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。二、關於人民之權利、義務者。三、關於國家各機關之組織者。四、其他重要事項之應以法律定之者。」如 84 年間行政院農業委員會為發放老農津貼而制定「老年農民福利津貼暫行條例」；91 年間內政部為發放敬老津貼而制定「敬老福利生活津貼暫行條例」；97 年間行政院經濟建設委員會為發放消費券亦制定「振興經濟消費券發放特別條例」。足認行政機關給付行政行為，如涉及原則性問題，因屬重要性事項者，亦應有法律之依據。復依司法院釋字第 614 號解釋：「憲法上之法律保留原則乃現代法治國原則之具體表現，不僅規範國家與人民之關係，亦涉及行政、立法兩權之權限分配。給付行政措施如未限制人民之自由權利，固尚難謂與憲法第 23 條規定之限制人民基本權利之法律保留原則有違，惟如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令（本院釋字第 443 號解釋理由書參照）。…」又給付行政是否有法律保留原則之適用，依據前大法官吳庚先生之見解，認為「行政機關所為各種授益處分尤其是經濟補助措施，…近年來則傾向於採重要性理論，認為給付行政如涉及原則性問題，因而屬於重要性事項者，亦應有法律之依據，因為在法治國家，應防止行政機關之措施出於恣意，並應儘可能使行政機關之決策具有預測性，干涉行政如此，給付行政亦應如此。論者有謂：自

由在現代國家不再僅係免於國家之干預，而係分享國家之給付。況且對特定人之給付就該人而言固屬授益，實際上對其他人而言，則係負擔，而經濟補助措施往往有多數之競爭者，行政機關之決定與機會均等之原則息息相關，凡此皆構成主張給付行政亦應有法律保留原則適用之理由。」

（吳庚著「行政法之理論與實用」增訂十版，89頁）

（二）查內政部依據行政院 97 年 8 月 29 日院臺內字第 0970037667 號函核定之「工作所得補助方案」，推動實施本方案，係為保障近貧工作者之基本生活，符合資格之實施對象達 20 餘萬人，98 年度預算編列亦達 176.5 億元，依據前揭規定及司法院釋字第 614 號解釋，核屬「涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項」，允應符合法律保留原則，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令。再者給付行政尤其是經濟補助措施，涉及原則性問題，因而屬於重要性事項者，亦應有法律之依據。況立法院內政委員會於審查「工作所得補助方案」時，多位立法委員抨擊本方案缺乏法源依據，希望內政部廖部長「能否儘速找到法源」？廖部長答詢時亦曾表示略以：「謝謝…提醒，…我們承認這方面或許是有點疏忽」（立法院公報第 97 卷第 57 期委員會紀錄）。

（三）綜上，內政部推動實施「工作所得補助方案」，屬行政行為重要性事項，竟無法律或法律明確之授權為依據，僅逕依行政院核定函即推動實施，而缺乏法源依據，顯有疏失。

參、處理辦法：

一、調查意見一，提案糾正內政部。

二、調查意見二，函請行政院轉飭所屬檢討改進。