

壹、案由：全球經濟景氣下滑，導致國內失業率持續攀升，造成家庭與社會問題，我國社會救助安全網是否完善、政府執行之社會救助方案有無不足、各機關之資源是否有效整合，均有深入瞭解之必要。

貳、調查意見：

按我國憲法第155條後段規定：「人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟。」次按憲法增修條文第10條第8項規定：「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。」又1966年12月16日聯合國大會決議通過之「經濟社會文化權利國際公約」第11條第1項規定：「本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。」依我國立法院三讀通過，於民國（下同）98年4月22日公布，並自98年12月10日施行之「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」第2條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」故經濟社會文化權利國際公約第11條規定，具有國內法律效力，我國自當遵守。再依據93年2月13日行政院修正核定之「社會福利政策綱領」，揭示國家以社會救助維護國民生活尊嚴，而社會救助之設計應以維持人民在居住所在地區可接受的生計水準為目的。準此，政府應建構健全之社會救助制度，以扶助經濟弱勢之民眾及其家庭，並保障人民可維持合乎尊嚴之基本生活。

近年由於社會快速變遷，家庭功能嚴重萎縮，貧富

差距日益擴大，加以全球金融風暴，連帶衝擊國民之就業機會及所得水準，使得經濟弱勢家庭之生存岌岌可危。瀏覽報章媒體每日充斥著淒苦謀生、窮困潦倒、舉家燒炭自殺等個案，令人鼻酸與不忍。前揭問題非但透露出當今臺灣社會貧窮人口已逐漸擴及到工作人口之警訊，亦凸顯政府實已到不得不重新檢視社會救助政策之關鍵時刻。惟長期以來，亟需政府救助之民眾雖苦於維持生計，卻因受現行社會救助法有關工作收入核算、家庭不動產、家庭應計算人口範圍等條件之限制，跨不過低收入戶之門檻，無法得到社會救助，成為近貧者。為能督促政府補綴社會救助體系之缺漏，以建構完善之最低生活安全網，協助經濟弱勢者維持合乎尊嚴之基本生活，案經本院內政及少數民族委員會第4屆第13次會議決議，推派委員調查竣事，茲就全案調查結果提出意見如后：

一、長期以來，由於行政院未能審慎周延研修社會救助法相關規定及配套措施，導致我國低收入戶之人數占總人口數之比率長年均低於1%，遠低於行政院主計處、內政部及學者之估算數據，與社會實際現況嚴重脫節，更違背憲法明確賦予國家應救助經濟弱勢者之責任，實有怠失。

(一)按我國社會救助措施之執行主要係依據社會救助法及其施行細則相關規定，救助對象包括低收入、遭受急難或災受害者，其中以低收入戶為主要救助對象。而低收入戶之定義、審核認定、救助措施及協助方案等，從社會救助法於69年初次制定施行到歷經4次修正，逐漸建構我國現行社會救助政策之模式。社會救助法於86年11月19日修正時，將低收入戶之定義統一為家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費標準以下者。嗣前開條文分別

於89年6月14日及94年1月19日兩次修正為經申請戶籍所在地直轄市、縣（市）主管機關審核認定，符合家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費以下，且家庭財產未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額者。

(二)依據內政部查復及網站統計資料顯示，我國低收入戶戶數從90年之67,191戶，逐年增加至98年第3季之102,903戶，低收入戶人數亦從90年之162,699人，逐年增加至98年第3季之249,847人，再進一步探究其占全國總戶數及總人口數之比率，卻未明顯成長，戶數比率在0.99%至1.32%之間，人數比率甚至長年低於1%，迄98年第2季始達1.04%（詳見表1）。惟從行政院主計處以家庭收支調查估算90至97年低於最低生活費之戶數及人數統計結果觀之，近8年來臺灣省及臺北縣、高雄市低於最低生活費之戶數比率為14.7%至20.2%間及10.7%至16.6%間，人數比率為13.4%至18.7%間及11.1%至17.0%間；臺北市除94年外均逾10%（詳見表2）。復依據本院諮詢之學者所提專業意見表示，國內多位學者曾估算我國低收入戶人數之比率約為5%至6%，惟我國始終維持在1%以下。再依據內政部表示，經推估目前我國家庭平均收入低於現行貧窮線之人口比率約占12%。由上可徵我國家庭平均收入低於現行貧窮線之人口比率，相較於實際納入社會救助體系之比率，兩者差距甚大。

表1、90至98年第3季低收入戶戶數及人數（全國）

單位：戶；人；%

年度別	戶數合計	人數合計	低收入戶戶數 占全國總戶數 之比率（%）	低收入戶人數 占全國總人數 之比率（%）

年度別	戶數合計	人數合計	低收入戶戶數 占全國總戶數 之比率(%)	低收入戶人數 占全國總人數 之比率(%)
90	67,191	162,699	0.99	0.73
91	70,417	171,200	1.02	0.76
92	76,406	187,875	1.08	0.83
93	82,783	204,216	1.15	0.90
94	84,823	211,292	1.16	0.93
95	89,900	218,166	1.22	0.95
96	90,682	220,990	1.21	0.96
97	93,094	223,593	1.22	0.97
98	102,759	249,834	1.32	1.08
第1季	93,059	223,934	1.21	0.97
第2季	98,936	239,727	1.28	1.04
第3季	102,903	249,847	1.32	1.08

表2、行政院主計處以家庭收支調查估算低於最低生活費之戶數及人數統計

單位：新臺幣元；戶；人；%

地區別	年別	最低生活費	估算低於最低生活費之戶數	估算低於最低生活費之人數	該地區低於最低生活費之戶數占轄內總戶數之比率	該地區低於最低生活費之人數占轄內總人數之比率
臺灣省及臺北縣	90	8,276	784,867	2,573,582	14.7	13.4
	91	8,433	874,821	3,053,898	16.1	15.2
	92	8,426	814,020	2,649,195	14.7	13.4
	93	8,529	854,854	2,656,709	15.2	13.2
	94	8,770	894,570	2,773,449	15.6	13.9
	95	9,210	946,052	2,874,578	16.2	14.4
	96	9,509	1,025,358	3,104,827	17.3	15.4
	97	9,829	1,217,503	3,800,752	20.2	18.7
臺北市	90	12,977	96,906	380,549	10.9	11.9

地區別	年別	最低生活費	估算低於最低生活費之戶數	估算低於最低生活費之人數	該地區低於最低生活費之戶數占轄內總戶數之比率	該地區低於最低生活費之人數占轄內總人數之比率
	91	13,288	104,977	372,775	11.7	12.0
	92	13,313	94,988	335,093	10.4	10.9
	93	13,797	100,292	331,582	10.9	11.2
	94	13,562	82,808	245,912	8.9	8.4
	95	14,377	109,870	363,954	11.7	11.7
	96	14,881	119,932	413,476	12.7	13.3
	97	14,152	106,958	381,504	11.2	12.2
高雄市	90	9,814	53,819	193,390	10.7	11.1
	91	9,559	84,914	295,480	16.5	16.4
	92	9,712	61,176	193,563	11.7	10.9
	93	9,102	63,248	198,316	11.9	11.0
	94	9,711	70,450	232,954	13.0	12.9
	95	10,072	80,644	223,529	14.7	12.4
	96	10,708	77,518	232,654	14.0	12.8
	97	10,991	94,211	316,323	16.6	17.0
金門縣	90	5,900	3,044	7,661	16.6	11.5
	91	6,000	3,621	10,713	19.2	15.5
	92	6,000	3,397	10,682	17.8	13.9
	93	6,300	2,513	6,038	12.1	8.6
	94	6,300	3,828	9,603	14.5	11.5
	95	6,500	5,175	12,948	18.6	13.1
	96	6,500	8178	21,608	28.4	20.5
	97	6,500	5,659	17,034	19.2	15.5
連江縣	90	5,900	79	119	5.0	2.1
	91	6,000	99	155	6.2	2.6
	92	6,000	99	157	6.1	2.7

地區別	年別	最低生活費	估算低於最低生活費之戶數	估算低於最低生活費之人數	該地區低於最低生活費之戶數占轄內總戶數之比率	該地區低於最低生活費之人數占轄內總人數之比率
	93	6,300	112	233	6.6	3.9
	94	6,300	100	193	5.5	3.1
	95	6,500	102	204	5.5	3.2
	96	6,500	123	222	6.4	3.3
	97	6,500	164	267	8.5	4.1

說明：

- 1、本表所得之認定採儘可能比照社會救助法第5條之一規定，包括：（1）受雇報酬（雇主負擔公、勞、農、軍、健保費除外）；（2）產業主所得、財產所得；（3）從私人移轉收入；（4）公益彩券中獎獎金；（5）從國外之移轉收入暨雜項收入。但不包括以下各項：（1）社會救助給付（如低收入戶生活補助、老人津貼、老農津貼，暨不屬前述之其他從政府補助之醫療補助、急難救助及災害救助等收入）；（2）政府補助公、勞、農、軍、健保費；（3）雇主分攤公、勞、農、軍、健保費；（4）自有房屋租金設算、社會保險受益設算（如勞工保險老年給付、醫療受益設算等）；（5）從企業人身意外災害保險現金受益、其他保險現金受益、中獎獎金；（6）另社會救助法將有工作能力者但無工作收入者依基本工資核算，但因家計調查原始資料無法判斷無收入者是否有工作能力，無法做類似處理，故亦未包括。
- 2、我國對於低收入戶之認定係依據社會救助法之規範，該法對家庭所得之認定及排富，如家庭人口計算範圍擴及未共同生活之一親等直系血親、對家中有工作能力但未就業者依基本工資設算薪資收入，以及存款、股票投資或不動產限制，均已超過該處家庭收支調查統計之範圍，故所列依家庭收支調查所估算低於最低生活費之戶數及人數，將與內政部依社會救助法所認定之結果差異甚大。復從本院諮詢學者之意見及相關報載案例顯示，行政院主計處所列依家庭收支調查所估算低於最低生活費之戶數及人數，與內政部依社會救助法所認定之結果差異甚大，另與低低收入戶係採申請制，以及地方政府因財政狀況，致審查認定程序寬嚴不一等情有關。
- 3、金門縣及連江縣因樣本數較少（分別為250戶及200戶），故資料跳動較大。

（三）再依據內政部說明，造成前揭落差之主要原因係受

到家庭應計算人口範圍、工作收入核算及動產與不動產計算等門檻而排除所致，97年1月16日修正社會救助法時，業已進行檢討並適度放寬。惟查截至98年9月底，修法已逾1年，我國低收入戶戶數之比率為1.32%，相較96年僅增加0.11%，而低收入戶人數之比率為1.08%，相較96年僅增加0.12%，未如預期般明顯成長，甚至原有低收入戶因而遭到註銷資格。此外，社會救助法於97年修正時，為因應近年社會情勢急速變遷，相關亟需救助之個案態樣甚多，爰另新增概括條款，賦予地方主管機關對於特殊情形，得於訪視評估後認定是否列入應計算人口之裁量權限（俗稱528條款）。惟查截至98年2月止，各地方政府執行該項條文所增加之受益戶數及人數，分別僅有3,350戶及8,565人，復以地方政府反映該項規定尚乏明確，致民眾一再質疑與陳情等情，顯其仍無法徹底解決我國低貧窮率之現象。再從內政部歷次低收入戶生活狀況調查結果觀之，早期低收入戶原以無工作能力為主要對象，現已逐漸轉變為愈來愈多有工作者落入貧窮，且單親家庭亦快速增加。凡此俱見歷次修法之徒然及未臻周延，致跨進低收入戶審核門檻之受助人口未能實質增加，亦未解決諸多對於社會救助法中有關家庭計算人口範圍、工作收入核算等規定有欠合理之爭議。

(四)綜上，我國社會救助法雖歷經多次修正，針對多所爭議之家庭應計算人口範圍、工作收入核算、動產及不動產計算等問題，進行檢討並適度放寬，甚至新增概括條款，賦予地方主管機關之裁量權限。然我國歷年低收入戶之戶數及人數比率卻未明顯成長，僅有1%左右，且與行政院主計處、內政部及專業學者所估算之數據，落差極大，明顯偏低。在在

顯示長期以來，由於行政院未能審慎周延研修社會救助法相關規定及配套措施，導致需要救助之人口群仍無法跨進低收入戶之門檻，與社會實際現況嚴重脫節，更違背憲法明確賦予國家應扶助經濟弱勢者之責任，以及造成長久以來我國社會救助政策依然存在諸多爭議及為人詬病之問題，實有怠失。為使我國社會救助制度成為最後一道防線之社會安全體系，並發揮最低限度及最後保障之功能，亟待行政院參酌行政院主計處及專業學者之數據，儘速通盤檢討修正相關規定及配套措施，穩健逐步提升我國貧窮率至3%為近程目標，同時實際編列相關經費因應此項政策之調整，以務實反映我國真正需要救助之經濟弱勢人口群，俾保障其等及家庭得以維持合乎尊嚴之基本生活。

二、各地方政府90至97年度社會救助經費占社會福利經費之比率不一，甚至部分地方政府社會救助經費比率明顯偏低，惟內政部及行政院主計處未能依法進行考核，且自97年起亦未限定社會救助經費之支出用途及範圍；行政院為國家最高行政機關，卻未督促相關主管機關善盡權責落實憲法有關社會救助支出應優先編列之規定，均有疏失：

(一)按憲法增修條文第10條第8項規定：「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。」復按社會救助法社會救助法第36條第2項規定：「中央依地方制度法第69條第3項及相關規定籌編補助直轄市、縣（市）政府辦理本法各項救助業務之定額設算之補助經費時，應限定支出之範圍及用途。」

(二)經查自90年度起，內政部配合中央政府補助制度之

變革，該部原編列對地方政府社會救助、社會福利等計畫型補助款改由行政院（主計處）直撥設算補助台灣省各縣（市）政府社會福利經費。依據審計部及行政院主計處查復資料顯示，90至97年度各地方政府社會救助經費占社會福利經費之比率不一，且部分地方政府比率忽低忽高。復以97年度為例，除臺北市及高雄市之外，部分地方政府社會救助經費比率逾20%（如臺北縣、宜蘭縣、南投縣、臺南縣、臺東縣、花蓮縣及嘉義市）；惟部分地方政府卻低於5%（如新竹縣、苗栗縣、高雄縣、新竹市、臺南市）。此外，在近年金融風暴、通貨膨脹之下，部分地方政府社會救助經費比率亦未因而成長（詳見表3）。

表3、90至97年度各地方政府社會救助經費及其占社會福利經費之比率
單位：%

縣市別	97年度	96年度	95年度	94年度	93年度	92年度	91年度	90年度
臺北市	-	31.10	30.59	32.34	40.40	30.29	33.57	35.92
高雄市	-	28.87	30.53	29.61	30.47	33.03	36.96	29.31
合計	18.61	18.32	14.38	12.17	14.51	13.92	13.80	28.53
臺北縣	38.57	30.22	27.15	18.16	31.23	22.43	27.20	45.50
臺灣省 20縣市	15.23	16.49	12.51	11.29	11.63	12.71	12.16	27.35
宜蘭縣	50.87	52.68	51.36	37.49	37.66	40.84	41.67	37.64
桃園縣	8.49	9.07	9.42	6.73	10.04	11.73	13.26	20.25
新竹縣	1.69	2.04	1.73	2.14	3.67	0.89	0.86	2.75
苗栗縣	0.00	0.00	0.10	0.19	0.62	0.17	0.19	1.33
臺中縣	5.89	6.04	5.57	5.93	8.85	6.20	6.39	84.51
彰化縣	8.62	9.05	8.41	7.55	9.45	8.53	0.32	13.38
南投縣	49.75	56.65	56.42	57.27	60.16	0.00	1.88	1.04
雲林縣	12.79	12.72	13.85	14.67	15.33	12.46	10.95	5.33

縣市別	97 年度	96 年度	95 年度	94 年度	93 年度	92 年度	91 年度	90 年度
嘉義縣	6.44	6.98	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	7.13
臺南縣	46.74	46.67	0.30	7.62	0.43	0.43	0.47	1.95
高雄縣	0.00	7.69	6.76	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
屏東縣	15.61	14.84	14.58	4.29	0.10	74.26	71.14	73.46
臺東縣	22.66	23.22	18.18	17.51	12.97	18.67	1.39	2.28
花蓮縣	45.29	44.22	45.87	42.78	47.43	46.99	48.57	50.67
澎湖縣	16.07	16.10	16.11	15.68	15.61	15.07	15.43	14.67
基隆市	10.03	7.57	6.65	6.58	10.24	0.00	0.00	10.85
新竹市	4.84	4.11	3.90	2.85	3.31	3.30	2.72	9.27
臺中市	9.74	7.31	7.86	6.75	7.95	9.02	8.49	10.26
嘉義市	64.73	64.28	63.69	64.09	61.10	50.60	59.13	41.84
臺南市	0.05	0.06	0.08	0.03	0.25	0.37	0.43	0.17
金門縣	-	9.10	7.25	11.00	16.87	58.75	52.26	50.73
連江縣	-	-	-	4.13	5.71	20.17	6.00	4.96

附註：

- 1、表內比率係依社會福利及社會救助經費決算審定數計算所得。
- 2、臺北市、高雄市、金門縣及連江縣97年部分，本院函請審計部提供資料時，該部因尚未收到各地方政府主計單位97年度決算數，僅提供該年度預算數，故未能計算比率。

(三)依據本院諮詢之學者指出，我國社會救助涉及地方自治事項，爰中央進行社會救助法修正時，均須邀集地方政府研商，惟部分地方政府囿於人力不足及財政困難，紛紛反映低收入戶資格實不能放寬之意見。復中央實施統籌分配款制度後，端看地方政府首長是否重視社會救助業務，而將其列為優先執行方案，此從部分地方政府審查認定低收入戶之程序較為寬鬆等情可見一斑。由上更凸顯出部分地方政府係考量財政狀況及施政優先，決定社會救助經費之編列，實有違憲法增修條文第10條第8項有關社會救助支出應優先編列之規定。

(四)前揭各地方政府社會救助經費比率不一之情事，行政院主計處雖稱，部分縣市政府基於施政及業務實施需要，將社會救助業務與福利服務業務合併編列或透過附屬單位預算執行，係屬縣市政府之權責，實質上尚不影響社會救助業務之推動。惟中央對於地方政府社會救助經費之編列，究有無落實執行首揭應優先編列社會救助支出等規定之監督考核情形，以及執行社會救助法第36條第2項規定應限定社會救助業務補助經費之支出範圍及用途等情，依據內政部表示，該部為瞭解各地方政府執行社會福利業務情形，自90年度起，配合中央政府補助制度之變革，該部原編列對地方政府社會救助、社會福利等計畫型補助款改由行政院（主計處）直撥設算補助台灣省各縣（市）政府社會福利經費或一般性補助。又該部自90年度起，即會同行政院主計處等相關機關、學者專家與社會福利團體，辦理社會福利績效實地考核業務，其中社會福利實施績效（含社會救助）係由內政部主責考核，社會福利經費分配與執行則由行政院主計處主責考核，加以現行社會救助法第36條第2項係於97年1月16日修正公布，故97年迄今中央政府設算制度情形宜請行政院主計處說明云云。然行政院主計處卻表示，中央基於協助立場及為減輕縣市政府財政負擔，爰自90年度起，每年度設算定額社會福利補助經費挹注縣市政府。上開補助經費均要求地方政府應專款專用，並由各地方政府依其實際需要及優先緩急次序，統籌分配運用於社會福利相關業務。又該處負責考核地方政府有無專款專用及指定辦理施政項目經費編列情形，至於縣市社會救助經費之編列與支出，以及執行績效等情形，則由內政部負責進行書面或實

地考核，故宜請該部提供考核結果。

(五)綜上，按首揭憲法增修條文第10條第8項規定，政府應優先編列社會救助支出，又依97年1月16日修正之社會救助法第36條規定，定額設算各項救助業務之補助經費，應限定支出之範圍及用途。經查各地方政府90至97年度社會救助經費占社會福利經費之比率不一，而部分地方政府社會救助經費比率明顯偏低，甚至在近年金融風暴、通貨膨脹等衝擊之下，部分地方政府社會救助支出比率猶未能因應調增。惟內政部及行政院主計處未能依法督促及考核其優先編列社會救助支出，復自97年起針對各項救助業務之定額設算之補助經費，亦未依法限定支出範圍及用途並進行考核，兩機關並相互推諉，導致經濟弱勢家庭因地方政府社會福利施政優先順序之考量，而無法獲得應有之救助與協助。行政院為國家最高行政機關，卻未督促相關主管機關善盡權責落實憲法有關社會救助支出應優先編列之規定，均有疏失。

三、現行社會救助法對於家庭應計算人口、不動產核算範圍、工作收入核算方式，以及低收入戶之審核認定係採申請方式等相關規定，尚有未盡合理及未符社會實況之疏漏，亟待行政院通盤檢討修正：

現行社會救助法對於家庭應計算人口、不動產核算範圍、工作收入核算方式，以及低收入戶係採申請制，均未能慮及個別需求及家庭實況，致衍生下列未盡合理及未符社會實況之疏漏，亟待行政院確實全盤檢討修正，茲分述如下：

(一)家庭應計算人口範圍未符家庭現實生活實況：

按97年1月16日修正公布之社會救助法第5條第1項規定：「前條第1項所訂家庭，其應計算人口

範圍，除申請人外，包括下列人員：一、配偶。二、一親等之直系血親。三、同一戶籍或共同生活之其他直系血親及兄弟姊妹。四、前三款以外，認列綜合所得扶養親屬免稅額之納稅義務人。」前揭修正條文雖已逐漸鬆綁親屬責任，僅以一親等之直系血親成員為主。如申請者育有成年子女，將該成年子女之收入列為家庭收入，應無不當。惟當該成年子女亦須扶養自己無工作能力之幼年子女，且如孫子女未與祖父母（即申請者）同一戶籍或共同生活時，將被排除家庭應計算人口範圍，而不利於申請者，無法符合低收入戶資格，然實際上申請者之子女收入並非全部收入均能作為扶養申請者之用，仍須扶養自己之無工作能力子女。未如中低收入老人生活津貼發給辦法有第7條第3款之規定，即計算人口範圍應包括負扶養義務子女所扶養之無工作能力子女。顯見前揭修正條文仍未符合實際生活狀況，因而遭致與現實生活脫節之批評與爭議。

(二) 家庭不動產之核列未能考量申請人無法處分其父母不動產之現實處境：

按97年1月16日修正公布之社會救助法第4條規定：「本法所稱低收入戶，……，且家庭財產未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額者。……第一項所稱家庭財產，包括動產及不動產，其金額應分別定之。」復有關家庭應計算人口範圍係包括一親之直系血親，已如前述。準此，申請人申請審核認定低收入戶時，其父母之不動產將計入家庭不動產。惟現實生活中，當申請人之父母不動產些許超過中央或直轄市主管機關所公告之金額時，申請人於情、理、法，皆難以處分其父母之不動產，尤其當申請人尚有多名兄弟姊妹時，其

更加難以請求父母處分不動產，以維持自身家庭之生計。顯見前揭條文針對家庭不動產之核計缺乏彈性，未能考量社會現實狀況，以致社會救助無法涵蓋生活困頓且需要協助之對象。

(三)工作收入之核算未能反映臨時性或低薪工作者之實際收入：

- 1、按97年1月16日修正公布之社會救助法第5條之一第1項第1款規定：「一、工作收入依下列規定計算：(一)依全家人口當年度實際工作收入並提供薪資證明核算。無法提出薪資證明者，依最近一年度之財稅資料所列工作收入核算。(二)最近一年之財稅資料查無工作收入，且未能提出薪資證明者，依臺灣地區職類別薪資調查報告各職類每人月平均經常性薪資核算。(三)未列入臺灣地區職類別薪資調查報告各職類者，依中央勞工主管機關公布之最近一次各業初任人員每月平均經常性薪資核算。(四)有工作能力未就業者，依基本工資核算。但經公立就業服務機構認定失業者，其失業期間得不計算工作收入，所領取之失業給付，仍應併入其他收入計算。」準此，社會救助法對於工作收入之列計方式，係以實際收入為主，如無法提出財稅資料或薪資證明時，可採三階式認定。
- 2、惟據雲林縣政府表示，該縣部分申請人屬中高齡失業者，僅能於農忙期間打零工或從事臨時工作，以賺取微薄工資，平時以拾荒為生。然該等對象實際生活困頓，亦無力繳納健保費，卻因無法取得財稅資料或薪資證明，囿於既有之法令規定，而須以基本工資17,280元或初任人員薪資23,240元核計工作收入，以致無法認定為低收入

戶。另一名個案獨力扶養年幼孫子，平時以零工維持生活，惟近來其因孫子車禍受傷住院治療，無法外出工作，卻囿於既有之法令規定，須以初任人員薪資核計工作收入，不符社會實況，以致無法認定為低收入戶（詳見附錄一所列個案）。顯見社會救助法雖以實際收入列計工作收入，惟地方政府對於以零工、拾荒等為生之低薪工作者，於實務審核認定過程中仍以基本工資或初任人員薪資核計工作收入，以致社會救助無法涵蓋生活困頓且需要協助的底層家庭。

（四）低收入戶係採申請制，惟部分弱勢家庭因資訊落差，而未能知悉該項福利措施，違論自行提出申請：

依據社會救助法第4條規定：「本法所稱低收入戶，指經申請戶籍所在地直轄市、縣（市）主管機關審核認定，符合家庭總收入……。」準此，我國對於低收入戶之審核認定係以民眾向地方主管機關提出申請為原則。惟依據本院諮詢之學者與民間團體所提意見及報載個案分析顯示，部分弱勢家庭或因資訊落差，難以知悉政府相關救助措施；或限於學歷及個性等因素，不喜主動詢問與求助，甚至不願接受政府協助，而地方政府僅以案家未曾反映之消極態度，未積極處理是類個案，導致該等個案未能及時提出申請，以紓解家庭困境，甚至導致其未成年子女及年邁父母亦無法獲得政府協助，使其等處境更加岌岌可危。足見現行社會救助法針對低收入戶之審核認定，採申請方式之規定，實有檢討修正之必要。社會救助法允宜增列如發現有救助需求者，得向有關機關通報之規定，且除現行申請制外，應增列地方政府得依職權核定低收入戶資格之規定，以主動提供協助。

四、內政部為補救低收入戶認定過嚴之缺漏，採行諸多中低收入補助及短期救急措施予以因應，除造成中低收入之定義混亂及審核寬嚴不一外，並對近貧者之醫療、失能照顧之需求，欠缺整合及制度性之救助措施：

(一)依據內政部表示，推估我國家庭平均收入低於現行貧窮線之人口比率約占12%，與實際納入社會救助體系之比率差距甚大，主要係因受家庭應計算人口範圍、工作收入核算及動產與不動產計算等門檻而排除所致。

(二)查內政部為能補足實際未能獲得社會救助之弱勢人口群，紛紛推出各項以最低生活費為基礎之中低收入福利措施，例如：特殊境遇家庭扶助、中低收入老人生活津貼、中低收入身心障礙者生活補助、中低收入兒童及少年生活補助等。惟前揭補助措施對於中低收入戶之定義不一，且「中低收入」缺乏明確的法律規範，以致認定寬嚴程序不一，且該等措施僅考量單一面向之經濟需求，無法整體評估該等族群之家庭型態及其需求與困境，以致頻遭各界質疑存有不公或造成行政人員審查困難之情事。此據內政部表示，中低收入福利措施各有其時代背景因素，目前該部已針對社會救助法進行研議修法，並將針對中低收入標準進行研議。

(三)再查為因應當前通貨膨脹之經濟情勢，內政部於97年時相繼推動「馬上關懷急難救助實施計畫」及「工作所得補助方案」等救急措施，雖可稍緩亟需救助者之一時問題，發揮短期治標之作用。惟前揭措施之實施期程分別預計至99年底及98年底，後續未有相關配套與政策規劃予以銜接，仍未能徹底解決近貧或低薪家庭長久的生計問題，故本質上仍屬短期臨時性措施。又內政部自95年6月起推行「弱勢

家庭兒童及少年緊急生活扶助計畫」，針對遭變故或功能不全之弱勢家庭，提供每人每月補助3千元之補助，惟最多補助12個月。顯見政府依然以舊思維模式建構社會救助體系，缺乏制度性之長遠規劃，非但未能解決現今複雜及多元之貧窮家庭問題，反屢遭外界質疑有疊床架屋之情事。

(四)又常見經濟較弱勢之民眾，其收入雖高於最低生活費之標準，甚至到達平均消費支出，並能滿足食、衣、住、行等基本生活支出。惟其等一旦遭逢重大傷病或失能時，即無力支付醫療或失能照顧等費用，既使在政府提供部分補助費用之下，部分經濟弱勢民眾仍無法支付自行所應負擔之費用。

(五)綜上，在現今經濟情勢與社會環境之巨大變化與衝擊下，內政部不應再以傳統救助模式與觀念因應新的貧窮問題，亦無法再以片斷、臨時或短期性之救助方式，解決社會結構所衍生的貧窮問題，而應透過制度規劃，配合低收入戶定義之修正，務實檢討亟需政府救助之近貧對象及其所需服務之內涵，將中低收入戶予以明確界定及法制化，並強化過渡性的救窮與紓解特定需求之機制及其相關配套服務，使其等當遭逢變故、重傷病或其他事件（如子女就讀高中、大學之教育費用、傷病長期臥床之醫療照顧費用）致生活陷入困境時，得以獲得適當之服務及補助，而非以短期性之急難救助，足以因應解決其等過渡期間之需求，除可避免落入低收入戶而產生福利依賴及加重財政負擔，亦能有效整合資源，並保障人民的基本生活水準。

五、內政部對於「最低生活費」之訂定，除臺北市、高雄市及福建省外，全省21縣（市）係以臺灣省消費支出60%統一標準訂之，顯未考量各縣（市）間生活條件

之差異性：

- (一)按86年11月19日修正公布之社會救助法第4條規定：「前項所稱最低生活費標準，由省（市）政府參照中央主計機關所公布當地區最近一年平均每人消費支出百分之六十訂定，並報中央主管機關備查。」嗣前揭條文於89年6月14日修正為：「前項所稱最低生活費標準，由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地區最近一年平均每人消費支出百分之六十定之；直轄市主管機關並應報中央主管機關備查。」94年1月19日再修正為：「前項所稱最低生活費，由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地區最近一年平均每人消費支出百分之六十定之，並至少每三年檢討一次；直轄市主管機關並應報中央主管機關備查。」
- (二)依據內政部查復資料顯示，歷年我國最低生活費係根據臺北市、高雄市、臺灣省及福建省等四大主要行政區域分別決定之，86至97年中央及直轄市主管機關所公告之最低生活費詳見表4：

表4、86至97年各地區最低生活費

單位：新臺幣（元）

地區別 年度別	臺灣省	台北市	高雄市	金門縣	連江縣
86	6,000	6,720	6,000	4,700	4,700
87	6,700	7,750	6,700	5,800	5,800
88	7,110	11,443	8,828	5,800	5,800
89	7,598	11,625	9,152	5,900	5,900
90	8,276	12,977	9,814	5,900	5,900
91	8,433	13,288	9,559	6,000	6,000
92	8,426	13,313	9,712	6,000	6,000
93	8,529	13,797	9,102	6,300	6,300

地區別 年度別	臺灣省	台北市	高雄市	金門縣	連江縣
94	8,770	13,562	9,711	6,300	6,300
95	9,210	14,377	10,072	6,500	6,500
96	9,509	14,881	10,708	6,500	6,500
97	9,829	14,152	10,991	6,500	6,500

(三) 惟以行政院主計處95年家庭收支調查報告¹結果，分別計算各個縣市消費支出60%後發現，高於臺灣省最低生活費之地區為臺北縣、桃園縣、基隆市、新竹市、臺中市及臺南市等6個縣市（詳見表5）。

表5、95年臺灣省各地區消費支出與97年最低生活費之比較

單位：新臺幣（元）

縣市別	平均每戶 家庭消費支出	平均 每戶人數	平均每人每 月消費支出	平均每人每月消費 支出百分之六十
臺灣省	674,294	3.43	16,382	9,829
臺北縣	747,871	3.28	19,001	11,401
宜蘭縣	645,262	3.37	15,956	9,574
桃園縣	731,111	3.70	16,466	9,880
新竹縣	731,722	3.92	15,555	9,333
苗栗縣	652,827	3.49	15,588	9,353
臺中縣	690,395	3.75	15,342	9,205
彰化縣	640,150	3.80	14,038	8,423
南投縣	623,333	3.53	14,715	8,829
雲林縣	568,457	3.33	14,226	8,536
嘉義縣	571,053	3.32	14,334	8,600
臺南縣	633,542	3.48	15,171	9,103
高雄縣	532,306	3.22	13,776	8,266
屏東縣	573,991	3.36	14,236	8,542

¹ 97年各地區最低生活費係參照行政院主計處公布95年平均每人消費支出百分之六十定之。

縣市別	平均每戶家庭消費支出	平均每戶人數	平均每人每月消費支出	平均每人每月消費支出百分之六十
臺東縣	445,629	2.91	12,761	7,657
花蓮縣	518,689	2.83	15,274	9,164
澎湖縣	518,374	2.95	14,643	8,786
基隆市	670,004	3.22	17,340	10,404
新竹市	971,643	3.51	23,068	13,841
臺中市	784,867	3.36	19,466	11,680
嘉義市	595,967	3.26	15,234	9,140
臺南市	652,985	3.28	16,590	9,954

(四)再依據內政部於92年委託政治大學財政學系周麗芳教授進行之「貧窮線界定與社會福利政策相關措施之研究」結論指出，貧窮線（最低生活費）之切割宜採用消費支出60%搭配25縣（市）之方式，不僅可避免政府財政受到過大衝擊，同時藉由25縣（市）之切割方式，達到因地制宜之效果，使各地方政府可依據當地生活條件提供更有效率之救助政策，以及提高各縣（市）之貧窮率。復以內政部於本院詢問所提供之書面說明資料亦坦承，最低生活費係參照中央主計機關所公布當地區最近一年平均每人消費支出60%訂定，目前係採行政區劃分為臺北市、高雄市、臺北縣、臺灣省及福建省5種，能反映區域間差異，惟台灣省部分採齊一標準較無法反映個別差異。由上可徵，現行內政部以臺灣省消費支出60%之單一標準，訂為16個縣市及5個院轄市之最低生活費，未能考量各縣（市）生活條件之差異性，亦無法真實反映各地區消費水準之差異，亟待內政部審慎檢討改善。

六、內政部對於低收入戶之生活扶助現金給付，未能按其家庭實際生活狀況所需，建立客觀合理之給付標準，

致無法落實低收入戶之生活安全保障：

- (一)按社會救助法第10條第1項及第2項規定：「低收入戶得向戶籍所在地直轄市、縣（市）主管機關申請生活扶助。直轄市、縣（市）主管機關應自受理前項申請之日起五日內，派員調查申請人家庭環境、經濟狀況等項目後核定之。」同法第11條規定：「生活扶助以現金給付為原則。……。前項現金給付，中央、直轄市主管機關並得依收入差別訂定等級；直轄市主管機關並應報中央主管機關備查。」
- (二)依據內政部查復資料顯示，該部及直轄市對於各地區低收入戶之類別與條件，所訂定之不同等級與標準詳見表6：

表6、低收入戶之類別及條件

地區別	類 別 及 條 件				
臺灣省	第一款		第二款		第三款
	全家人口均無工作能力，且無收入及財產。		全家人口有工作能力者在總人口數三分之一以下，且家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費三分之二以下。		家庭總收入平均分配全家人口，每人每月逾最低生活費三分之二，且在最低生活費以下。
臺北市	第0類	第一類	第二類	第三類	第四類
	全戶無收入	全戶平均每人每月總收入大於0元，小於等於1,938元。	全戶平均每人每月總收入大於1,938元，小於等於7,750元。	全戶平均每人每月總收入大於7,750元，小於等於10,656元。	全戶平均每人每月總收入大於10,656元，小於等於14,558元。
高雄市	第一類		第二類		第三類
	全家人口均無工作能力、無收益及財產，非靠救助無法生活者。		全家人口中有工作能力者未超過總人口數三分之一，其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。		全家人口中有工作能力者未超過總人口數三分之一，其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。

臺北縣	第一款	第二款	第三款
	全家人口均無工作能力，且無收入及財產。	全家人口有工作能力者在總人口數三分之一以下，其家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費三分之二以下。	家庭總收入平均分配全家人口，每人每月逾最低生活費三分之二，且在最低生活費以下。
福建省 (金門縣、連江縣)	第一款	第二款	第三款
	全家人口均無工作能力，且無收入及財產。	全家人口有工作能力者在總人口數三分之一以下，且家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費三分之二以下。	家庭總收入平均分配全家人口，每人每月逾最低生活費三分之二，且在最低生活費以下。

(三)復查臺灣省86至88年度歷年低收入戶第1款戶之生活扶助，係按該省最低生活費而調整。嗣89年6月14日修正公布之社會救助法，臺灣省低收入戶生活扶助之現金給付由中央主管機關訂定，惟依地方制度法規定，社會救助為地方政府自治事項之一，內政部為尊重地方政府自治權與財政自主權，爰自89年度起，每年度皆邀請各地方政府共同研商討論決定給付水準。90年至97年由於各地方政府認為政府財源有限，依法必須支付各項施政策施所需經費龐大，該部限於各級地方政府財政普遍困難，故90年至97年上半年低收入戶之生活扶助現金給付仍維持相同給付水準。97年下半年國際原物料價格持續攀升，導致國內民生物價上漲，內政部考量對於低收入戶之生活扶助現金給付，業歷經8年未曾調增，恐不足支應基本生活所需，爰自97年7月起調增給付金額。茲以臺灣省為例，將其歷次調增之金額數彙整詳見表7：

表7、歷次臺灣省低收入戶生活扶助現金給付之調增情形：

單位：新臺幣（元）

項目	第1款戶內每人	第2款每戶	第2款15歲以下兒童	第2款、第3款高中以上學生	第3款15歲以下兒童
86年	6,000	3,800	1,600	4,000	1,400
87年	6,700	4,000	1,600	4,000	1,400
88年	7,100	4,000	1,800	4,000	1,800
97年下半年	9,829	5,000	2,200	5,000	2,200

(四) 依據內政部表示，該部對於低收入戶生活扶助給付金額及等級之訂定，係考量補充各款別家庭收入與最低生活費間之差距、兒童及在學學生之生活需求、其他扶助措施已提供之額度及地方政府財政負擔能力等因素。惟查我國自86年起，歷年最低生活費均有調增（歷年公告之最低生活費已如前述，詳見表4），以臺灣省為例，最低生活費已從86年之6千元，增加至89年之7,598，並逐年調高至97年之9,829元，顯示最低生活費隨著歷年消費支出水準均有調增，然88年度至97年上半年低收入戶生活扶助之給付金額卻未隨之調增。足見內政部對於低收入戶生活扶助之給付金額，係以地方政府財政負擔為主要考量因素，實非該部所稱係補充收入差距及生活需求。

(五) 此外，低收入戶之生活扶助現金給付，臺灣省、臺北縣、福建省除第一款戶，高雄市除第一類戶，臺北市除第0類、第一類戶，係以每人為單位給付現金外，第二款或第二類均係以每戶為單位，而不論每戶之人口數，均核與相同之生活扶助現金給付。按人口多寡影響消費支出甚鉅，一人吃一碗麵與三人吃一碗麵，飢餓飽足程度不同。故第二款及第二類低收入戶應以家庭規模、型態及人口特殊需求計

算生活扶助，較能滿足家庭之基本生活所需。

(六)綜上，自86年起迄今，我國歷年最低生活費均有調增，顯示各地區之生計水準逐漸提高。惟內政部對於低收入戶生活扶助之現金給付，以地方政府財政負擔為由，自88年度起至97年上半年均未再調增給付金額，期間長達8年之久，顯見該部未能按低收入戶家庭能維持在居住所在地區可接受之生計水準，建立客觀合理之給付標準及調整機制，有違憲法增修條文第10條第8項有關對於社會救助等救濟支出應優先編列之規定。又對於低收入戶第二款(類)之生活扶助金係以戶為單位，未按其人口多寡而有不同之給付標準，均導致無法落實低收入戶之生活安全保障，亟待內政部研謀解決之道。

七、內政部為彌補地方政府急難救助措施財源不足及無法快速提供等缺失，並因應物價飆漲，爰於97年推行「馬上關懷急難救助實施計畫」，惟其屬臨時性措施，且救助對象與社會救助法中急難救助重疊性過高，亟待內政部檢討整合：

(一)按社會救助法第21條規定：「具有下列情形之一者，得檢同有關證明，向戶籍所在地主管機關申請急難救助：一、戶內人口死亡無力殮葬。二、戶內人口遭受意外傷害或罹患重病，致生活陷於困境。三、負家庭主要生計責任者，失業、失蹤、應徵集召集入營服兵役或替代役現役、入獄服刑、因案羈押、依法拘禁或其他原因，無法工作致生活陷於困境。四、財產或存款帳戶因遭強制執行、凍結或其他原因未能及時運用，致生活陷於困境。五、其他因遭遇重大變故，致生活陷於困境，經直轄市、縣(市)主管機關訪視評估，認定確有救助需要。」

(二)查行政院於97年5月22日院會通過「當前物價穩定

方案」，加強照顧社會弱勢配合措施推動「馬上關懷」專案。爰內政部基於中央主管機關職權，訂定「馬上關懷急難救助實施計畫」，並經行政院97年8月6日及18日核定發布實施。該項計畫針對負擔家庭主要生計責任者死亡、失蹤或罹患重傷病、失業或因其他原因無法工作，致家庭生活陷於困境者，以及其他因遭逢變故致家庭生活陷於困境者，應即時發給關懷救助金1至3萬元，且地方政府訪視小組對急迫性個案得於認定符合救助對象時，立即先發給5千元，並逕送核定機關於當日核定後，於24小時內發給關懷救助金之餘額，以達速審、速核、速發之救急功能。

(三)依據內政部查復資料顯示，「馬上關懷急難救助實施計畫」相較於地方政府急難救助措施，其優點包括受理窗口數多、鼓勵通報機制、發放金額較高、發放時效較快、訪查人員較多、流程簡化、可分次給付，並提供轉介服務等（詳見表8）。

表8、「馬上關懷急難救助實施計畫」與地方政府急難救助之差異性

項目	馬上關懷	縣市急難救助	內政部說明
依據	行政院「當前物價穩定方案」，以及社會救助法第3條與第36條	社會救助法第21條	基於中央主管因應進口性通貨膨脹對於弱勢民眾所受衝擊、社會變遷急難救助態樣多元化，針對97年1月16日修正新增之社會救助法第21條第4款及第5款，屬於90年度設算後新增事項，致縣市未及實施，爰藉推動馬上關懷專案，提供弱勢者及時關懷救助。
受理窗口	村里辦公處、各地公所、各地方政府社會局處，全國計	各地公所，全國計368處。	馬上關懷專案運用村里基層組織，擴充受理窗口，提供方便性、普及性發現個案、

項目	馬上關懷	縣市急難救助	內政部說明
	8,220處		及時通報系統。
個案啟動	民眾申請或通報	民眾主動申請	馬上關懷每位民眾皆可協助發現個案及通報；縣市急難救助則由本人主動提出申請
發放標準	依據事故類型，認定標準表發給	依據縣市急難救助金申請須知或作業要點	馬上關懷係以協助一時陷入生活急難者為主，發放標準與現行生活津貼相近；縣市急難救助受限於財源，發放標準較低，無法有效紓解一時生活急困。
發放金額	1至3萬元	2千至3萬元	同上
發放方式	原則一次發給，不善理財者可分月分次發放	一次性給付	馬上關懷可避免個案不當使用救助金情事
發放時效	立即發給(約2至3個工作日)	約7至10日	馬上關懷專案掌握時效，縮短約5至7日，提供及時救助。
救助屬性	急迫性個案	一般性個案	馬上關懷專案針對社會救助第21條第4款及第5款遭逢變故等急迫性個案；縣市急難救助為社會救助法第21條第1至3款之一般性個案。
救助類型	死亡、失蹤、傷病、失業、其他變故(以負家庭主要生計責任者為主要對象)	死亡、傷病、失業、失蹤、服役、入獄服刑、因案羈押、依法拘禁、財產凍結等以及其他重大變故。	馬上關懷專案以負家庭主要生計責任者為主要對象
訪查人員	核定機關代表、村(里)長或村(里)幹事、當地社會福利機構社會工作人員、公益團體代表；視屬性增邀縣市社會工作人員或相關單位、管區警員	村(里)幹事或社工人員	馬上關懷專案運用基層村里人員，並結合民間公益團體。

項目	馬上關懷	縣市急難救助	內政部說明
發放單位	各地公所	各地公所或縣市政府	馬上關懷專案簡化作業流程及時效，快速提供救助。
轉介服務	有	未定	
經費來源	內政部	縣市政府	
執行情形	每案平均發放1萬6,588元	每案平均發放5,670元	馬上關懷專案針對遭逢變故之弱勢者提供個案維持基本生活所需之救助；縣市急難救助受限於財源，救助金額較低，無法有效紓解急困。

(四)復依據審計部審核意見略以，政府為辦理急難救助業務，早於69年6月14日公布社會救助法以為辦理依據，其範圍涵括生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助等層面，惟另訂頒弱勢家庭脫困計畫急難救助作業要點（計畫期程：95年11月17日至97年12月31日）及馬上關懷急難救助作業要點（計畫期程：97年8月18日至98年12月31日）等行政規則，執行短期政策辦理急難救助，兼以上開規定之救助對象雷同（如負家庭主要生計責任者，失業、失蹤或其他原因無法工作致生活陷入困境，均屬社會救助法、馬上關懷急難救助作業要點之補助對象；財產或存款帳戶因遭凍結或其他原因未能及時運用，致生活陷於困境，均屬社會救助法、弱勢家庭脫困計畫急難救助作業要點之補助對象），其差異僅在於申請（通報）、核定程序不同，新增此類短期急難救助措施之必要性有待商榷。如考量現行社會救助法之辦理程序不足以照應現實需要，應自制度面加以檢討修正，惟內政部卻以訂定行政規則方式，另行開辦前開短期計畫，作法頗值檢討云云。

(五)另審酌內政部查復前揭「馬上關懷急難救助實施計

畫」與地方政府急難救助之差異，兩者之救助對象雷同，均有包含負家庭主要生計責任者，失業、失蹤、應徵集召集入營服兵役或替代役現役、入獄服刑、因案羈押、依法拘禁或其他原因，無法工作致生活陷於困境等情。此外，內政部針對全球化導致新貧及近貧之民眾，前已實施「弱勢家庭脫困急難救助作業要點」，且於方案實施期程結束之前（97年12月31日），將救助對象檢討增列入社會救助法第21條第4款及第5款，並於97年1月16日公布施行。之後該部卻仍以雷同之救助對象，續行「馬上關懷急難救助實施計畫」，導致頻遭外界質疑有疊床架屋之嫌。

- (六)再依據內政部查復資料顯示，95至97年度地方政府急難救助預算金額均以桃園縣為最高，其次依序為基隆市、高雄市、臺北市及臺北縣。至於95至97年度急難救助預算執行率，除新竹市3個年度、連江縣96至97年度及金門縣96年度係低於60%，95年度嘉義縣、屏東縣及台東縣、96年度新竹縣及臺南市、97年度臺南市及金門縣低於80%外，其餘縣（市）政府均超過80%，甚至逾100%（詳見表9）。

表9、95至97年度各地方政府急難救助預算編列與執行情形

單位：新臺幣千元；%

縣市別	95 年度			96 年度			97 年度		
	預算數	決算數	執行率	預算數	決算數	執行率	預算數	決算數	執行率
臺北市	12,000	9,860	82.17	12,000	22,811	190.09	16,000	22,489	140.56
高雄市	13,500	12,046	89.23	14,798	14,578	96.92	14,000	12,573	89.81
台北縣	12,000	13,497	111.00	10,000	9,840	98.39	16,000	14,110	88.19
宜蘭縣	2,200	3,257	148.00	2,230	1,854	83.30	2,230	2,146	96.20
桃園縣	30,000	29,626	99.00	40,000	36,126	90.30	50,000	41,889	83.70

縣市別	95 年度			96 年度			97 年度		
	預算數	決算數	執行率	預算數	決算數	執行率	預算數	決算數	執行率
新竹縣	5,340	5,056	95.00	5,445	3,470	64.00	5,931	5,592	95.00
苗栗縣	2,325	2,322	99.87	2,325	2,325	100.00	2,325	2,324	99.96
臺中縣	11,406	9,691	84.96	11,076	11,076	100.00	11,926	11,926	100.00
彰化縣	3,060	4,448	145.36	6,000	5,313	88.00	4,000	5,655	141.38
南投縣	7,952	7,882	99.00	12,000	11,371	95.00	12,000	10,577	88.00
雲林縣	6,300	6,300	100.00	6,300	6,300	100.00	6,300	6,300	100.00
嘉義縣	2,500	1,506	60.20	2,350	2,493	100.00	3,000	2,753	91.80
臺南縣	5,400	5,074	94.00	6,900	8,427	122.00	9,500	11,254	118.00
高雄縣	10,500	10,152	97.00	13,800	14,256	103.00	13,800	14,411	104.00
屏東縣	6,438	4,834	75.00	4,258	4,000	93.90	3,938	3,506	90.00
台東縣	7,000	5,573	79.00	7,000	6,988	99.00	5,500	5,243	95.00
花蓮縣	4,500	3,753	83.00	3,800	3,800	100.00	2,021	1,979	97.92
澎湖縣	2,400	7,108	296.15	9,700	11,599	120.00	13,200	14,005	106.00
基隆市	16,800	15,465	92.00	17,241	15,767	91.00	18,350	17,310	94.33
新竹市	5,200	2,633	51.00	5,050	2,339	46.00	4,630	2,470	53.00
台中市	11,000	10,171	92.46	11,000	10,100	92.00	13,000	12,786	98.00
嘉義市	1,500	1,508	101.00	1,500	3,356	223.00	2,300	3,546	154.00
臺南市	10,014	9,112	91.00	10,014	7,842	78.00	12,015	9,224	77.00
金門縣	1,000	912	91.21	1,000	504	50.00	1,000	731	73.10
連江縣	12,000	9,860	82.00	500	149	30.00	500	276	55.00

(七)綜上，社會救助政策應兼顧救急與救窮之目標，目前大部分地方政府95至97年度急難救助預算執行率高，甚至超過100%，顯見各地方政府預算有限，導致有補助額度過低或不足之情事。而內政部所推行之馬上關懷急難救助具有即時及發放金額較高之功能，雖能彌補現行急難救助部分缺失（如發放時效較慢，發放金額較低，並限於民眾主動申請

及欠缺社區通報機制等)。惟馬上關懷急難救助之對象與社會救助法中急難救助重疊性過高，同時係屬短期性之救助措施，且未見後續相關中長期轉介服務銜接與追蹤之具體成效，致難以真正解決與紓緩近貧人口之生活困境。然內政部卻未從既有制度予以解決現有急難救助缺失，如針對地方政府財源有限問題，提高補助經費並督促地方政府強化及簡化審核程序，以縮短救助時效及深入基層發掘個案，反發放馬上關懷急難救助金，引起疊床架屋之爭議，亟待檢討整合，並加強落實後續相關中長期轉介服務之銜接與追蹤。

八、內政部對於低收入戶或低工作所得者，欠缺制度性之鼓勵就業配套措施：

- (一)查內政部於97年針對工作所得未達一定標準者，為能協助維持其家庭購買力及其消費能力，並提倡工作價值，鼓勵民眾就業，爰規劃推動「工作所得補助方案」。此舉顯示過去政府對於貧窮者之協助多著重於最底層之低收入戶，且欠缺積極就業之配套措施，直至97年針對低收入戶或低所得工作者（亦即工作貧窮者），始正式納入政策考量議題。惟該項方案之實施期程計至98年底，後續未能持續實施，亦未有相關配套與政策規劃予以銜接。依據內政部於本院約詢時表示，景氣稍有好轉，加上預算無法繼續編列，故僅能實施到98年，未來社會救助法修正後，將爭取經費予以支持。
- (二)然隨著全球化、知識經濟時代來臨，加以產業結構轉變，導致民眾限於教育程度、就業技能等之不足，而落入工作貧窮者眾，尤其中高齡者就業人口多為負擔家庭主要生計責任者，惟因面臨轉業困難、體能退化、教育程度較低以及工作技能無法因應實

際工作需求等問題，而就業不易或工作所得偏低，實與景氣無涉。故內政部對於低收入戶及低工作所得者之促進積極就業，仍缺乏制度性之鼓勵就業配套措施，將使得工作貧窮者及其家庭苦於生計，以及長期失業且欠缺就業意願之低收入戶，持續接受政府補助，形成福利依賴人口，亟待行政院督促所屬檢討提出制度性之鼓勵就業配套措施。

九、地方政府未能有效協助低收入戶家庭脫貧，亦未能妥善運用社會救助第15條規定，致難以遏止低收入戶之福利依賴問題：

- (一)按社會救助法第15條第1項規定：「低收入戶中有工作能力者，直轄市、縣（市）主管機關應協助其接受職業訓練、就業服務、創業輔導或以工代賑等方式輔助其自立；不願接受訓練或輔導，或接受訓練、輔導不願工作者，不予扶助。」同法第15條之一第1項規定：「直轄市、縣（市）主管機關為協助低收入戶自立脫貧，得擬訂方案運用民間資源或自行辦理，並報中央主管機關備查。」準此，社會救助制度之積極目的係促進低收入戶自立，藉由救助資源與機會之協助，脫離貧窮對救助之依賴。
- (二)依據內政部查復資料顯示，該部已邀請相關學者編製完成「自立脫貧方案操作手冊」，以引導各地方政府據以策劃自立脫貧方案，目前已有19個地方政府陸續規劃辦理教育投資、就業自立及資產累積等三大模式自立脫貧實驗方案。96年至97年各地方政府辦理脫貧方案情形，經整理計有教育投資、就業自立及資產累積等三大模式。惟查尚有部分地方政府仍未辦理脫貧方案，且地方政府多以教育投資模式為主要脫貧方案，計有16個縣市32方案，參與54,413人次，相較就業自立模式計有13個縣市19方

案，參與4,494人；資產累積模式計有11個縣市18方案，參與1,884人，辦理方案數量及其參與人數均明顯低於教育投資模式，足見強調工作重要性及重視財產形成等積極性脫貧政策，執行成效不彰。

(三)復查96至97年各地方政府協助轉介低收入戶至勞政單位接受職業訓練、創業輔導及就業服務情形，96年度轉介就業服務人數合計1,235人，職業訓練24人；97年度轉介就業服務人數合計3,255人，職業訓練121人，創業輔導11人。再查各地方政府對於申請低收入戶之家戶如有具備工作能力且有就業意願者，均依其意願協助轉介至勞政單位，惟照顧低收入戶基本生活，對於不願接受訓練或輔導者，或接受訓練、輔導不願意工作者，目前並未停止其低收入戶資格。足徵地方政府未能有效積極協助低收入戶家庭脫貧，亦無法妥善運用社會救助第15條規定，亟待內政部深究解決，並整合相關資源。

(四)綜上，社會救助係補救性措施，即為過渡性之福利制度，政府除提供生活扶助外，最大意義在於提出反貧窮方案，惟地方政府執行脫貧方案成效不彰，以致現行救助措施過於消極性，缺乏工作誘因，福利依賴效應依然存在，亟待內政部妥為研議改進。

十、97年1月16日社會救助法修正公布後，大部分地方政府延宕或迄未修訂急難救助之給付對象及標準，內政部未能積極督導，顯有疏失：

(一)按97年1月16日修正新增社會救助法第21條第3款至第5款規定，負家庭主要生計責任者，失業、失蹤、應徵集召集入營服兵役或替代役現役、入獄服刑、因案羈押、依法拘禁或其他原因，無法工作致生活陷於困境；財產或存款帳戶因遭強制執行、凍結或其他原因未能及時運用，致生活陷於困境者；

以及其他因遭遇重大變故，致生活陷於困境，經直轄市、縣（市）主管機關訪視評估，認定確有救助需要者，得向戶籍所在地主管機關申請急難救助。同法第23條規定：「前二條之救助以現金給付為原則；其給付方式及標準，由直轄市、縣（市）主管機關定之，並報中央主管機關備查。」

(二)查前揭修正條文公布施行後，各地方政府已配合修正急難救助相關法規並報內政部同意備查者為高雄市、臺北縣、桃園縣、新竹縣、彰化縣、雲林縣、高雄縣、臺中市、嘉義市及臺南市等10縣市，已著手研修尚未完成報內政部同意備查程序者為臺中縣、南投縣、嘉義縣、臺南縣、屏東縣、花蓮縣、新竹市等7縣市，其餘尚未進行研修。內政部表示，將督導相關地方政府儘速配合修訂相關作業規定並報該部備查。顯見大部分地方政府延宕修訂急難救助相關法規，或迄今尚未修正急難救助相關法規，內政部未能積極督導各地方政府及時修訂急難救助之給付對象及標準，且對於迄今尚未訂定之地方政府亦無具體督導措施，洵有疏失。

十一、內政部針對部分弱勢家庭難以知悉政府相關補救或救助措施，以及目前欠缺有效通報網絡，以致亟需政府救助之家庭無法適時提出申請，或雖提出申請然經審核不符資格時卻未主動轉介或連結其他資源，以紓解生活困境等情，應儘速採取有效解決之道：

(一)按社會服務市場不如一般商品市場容易取得資訊，特別是福利措施之被提供者，其存有大量低教育程度、低所得或邊緣化等特性，更易增加其對於資訊獲取之困難與障礙。因此，社會福利學者及民間團體均強調福利措施資訊之普及性及可近性，亦即政府本身不但要兼具福利提供者之角色，亦要掌握

服務資訊之傳播及提高資訊獲取之容易度，避免亟需政府救助之弱勢民眾因為資訊落差，而被排除在救助體系之外。

(二)惟經彙整學者與民間團體於本院諮詢會議所提政府通報網絡不足，亟待建立社區支持系統之意見，以及相關報載個案所示弱勢家庭因為資訊落差，而未能申獲相關補助之實情如下，確值內政部予以正視，並儘速採取有效解決之道及加強宣導措施：

- 1、部分亟需救助之弱勢家庭不知求助管道，亦未能知悉政府相關補助措施及其資訊，加以政府亦無法掌握到亟需救助之個案及其家庭，以致地方主管機關獲悉媒體報導後，始積極協助其等申請相關補助措施，或個案無法及時提出申請，以紓解家庭困境。例如：內政部自今年1月起，全額補助中低收入戶18歲以下兒童及少年之健保費，預計受惠11萬人，惟開辦至5月，申請率偏低，真正受惠人數不到兩成，然經該部檢討並採取改善作為後，目前已有將近6萬人獲得補助。然仍有諸多民眾及其家庭因未能知悉政府相關補助措施（例如健保費之補助方案），而未能加以申請使用。
- 2、亟需救助家庭如已進入各種政府救助系統，通常尚能獲得基本協助與服務。惟部分需救助者以零工為生，未能進入政府相關系統內，或當家庭發生變故，遭遇經濟困難或健保卡鎖卡，致生活陷入困境或無法就醫時，卻未被通報，亦無求助管道，將衍生更為嚴重之後果及問題。換言之，政府既使辦理多項宣導措施，惟因宣導措施成效有限，加以缺乏有效管道可主動發掘需救助之個案，亦未運用基層單位（如鄰里長、村里幹事）

深入社區，並建構健全之社區支持網絡，仍無法補綴救助及補助體系之缺漏。

- 3、報載個案顯示，地方主管機關以案家未曾反應需協助且無基層單位通報，或個案未曾與轄區社工員連繫過等語為由，即認為故案家目前生活狀況應屬正常，亦有個案申請低收入戶，嗣經審核不符資格，但政府未主動轉介或連結其他資源及補助方案，致無法紓解生活困境。復個案限於學歷及個性等因素，未能知悉政府相關補助措施，又不喜主動詢問與求助。惟政府對此個案之處境，均缺乏有效通報網絡亦未進行追蹤訪視，或主動轉介連結其他資源，以致無法主動發掘個案並提供相關協助。

(三)綜上，各項社會救助措施因應時代之快速變遷、人民之特殊性需求及新興之社會問題，不斷地改進修正，況內政部為補救低收入戶認定過嚴之缺漏，採行諸多中低收入生活補助及短期性之救急措施，且各項申請標準不同，難以期待原為社會邊緣及弱勢之家庭有所瞭解並適時提出申請。基此，內政部針對民間團體所提及報載個案所示之部分弱勢家庭難以知悉政府相關補救或救助措施，復以目前欠缺有效通報網絡，以致亟需政府救助之家庭無法適時提出申請，以紓解生活困境，或申請低收入戶但經審核認定不符資格時，地方政府未能主動轉介或連結其他資源及補助方案等情，應儘速採取有效解決之道。

十二、內政部應即正視低收入戶及經濟弱勢家庭所面臨之種種困境與需求，並研擬具體解決措施：

本案調查期間，為能深入瞭解處於貧窮邊緣之經濟弱勢家庭及個人之生活困境，以及其等實際接受政

府救助過程與能否維持基本生活所需，除邀請學者及民間團體提供專業諮詢意見及實務經驗外，並針對針對報載相關個案，函請12縣（市）主管機關提供救助之詳情說明及資料。經彙整低收入戶及經濟弱勢家庭面臨之困境與問題如下，亟待內政部逐一檢視並妥謀具體解決措施（相關案例及主管機關查復結果摘要詳見附錄一）：

- （一）個案曾向地方主管機關申請低收入戶，嗣經審核後未符資格，惟政府並未適時轉介或連結其他資源及補助方案，迄至媒體報導其無力繳交健保費後，始介入協助申請中低收入補助措施。
- （二）個案係無工作能力者，卻未能列為第一款低收入戶，係因其母未申請身心障礙手冊，加以內政部所訂之罹患罕見疾病症並未包括案母之「重症肌無力」，故地方主管機關無法將其列為第一款低收入戶。
- （三）部分個案家庭成員多為老人、身心障礙者及兒童，經列冊低收入戶後，除現金補助外，亦有健保費免負擔、醫療看護補助、就學減免等多項福利資源，足徵社會救助制度實有其必要性。
- （四）個案僅以資源回收為生，還需扶養年幼孫女，故除政府核發生活扶助補助費外，尚需依賴民間團體每月提供協助，始能解決生活及健保等問題，亟需政府提供更加妥適之救助措施。而個案曾洽詢申請低收入戶之條件，惟基層人員僅以口頭告知依法不合，對於個案之女兒失聯已久，且實際未提供生活所需之費用等情，未能積極協助解決，致個案迄未能申請認定低收入戶。
- （五）個案家庭雖有多名工作人口，惟部分成員就業缺乏穩定性，以致家庭主要經濟來源集中在少數成員。加以案家欠缺適當金錢使用之觀念，以致經濟狀況

不佳。社工人員雖曾告知並協助案家申請低收入戶及弱勢補助之相關資訊，惟案家積極度不足，以致迄今均未獲得政府相關救助。

- (六)部分個案凸顯出經濟弱勢家庭就業困難之問題，在失業且謀職不易之下，即難以維持基本生活所需。故政府除應提供急難救助之短暫型經濟協助措施之外，更應積極協助解決其就業之問題。部分個案經相關機關提供協助後，已有穩定工作及收入，並能維持家庭基本生活所需。
- (七)個案雖正由地方政府其他相關單位開案輔導，惟地方主管機關卻迄至案家一名家庭成員死亡後，始積極協助案家申請中低收入兒童及少年生活補助及弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助等現金補助。
- (八)經濟弱勢家庭雖苦於生計，尚可勉強維持生活所需，惟當遭逢重大傷病時，即面臨龐大醫療費用或健保卡已遭鎖卡而無法就醫，然急難救助之金額僅能暫時協助其等因應生活之基本開銷。
- (九)相關個案多已獲審核認定為低收入戶，且長期接受生活扶助、健保費免負擔、醫療看護補助、就學減免等多項福利服務，惟仍生活困頓並經媒體披露報導，經深究相關機關查復結果發現：
- 1、部分低收入戶個案凸顯其等並非欠缺就業意願，乃係其身心障礙因素，加以需長期醫治疾病，以致無固定工作、收入微少。
 - 2、政府對於低收入戶除提供經濟協助外，更應提升其就業意願或提供相關脫貧方案，始能避免長期福利依賴。此外，低收入戶家庭除有工作不穩定致所得偏低之問題外，同時伴隨著父親親職功能不佳及兒童就學意願低落等問題，需轉介結合各項資源予以協助。惟目前社工人力及其專業性，

能否因應現今複雜且異質化之家庭結構及其需求，不無疑義，遑論達成協助脫貧自立之作用。

- 3、案家雖已為低收入戶，平時領有相關生活補助，加以戶內具有工作能力者每月工作，收入尚可維持基本生活。惟低收入戶家庭成員當罹患重病時，即無法支付龐大醫療費用，地方主管機關迄至案家向公所求助並經媒體報導後，始介入評估協助，顯見目前社工人員對於低收入戶之訪視及協助，仍有不足及缺漏之處。
- 4、低收入戶家庭部分有工作能力人口缺乏穩定收入，或以打零工、或從事資源回收為生；此外，有工作能力人口教育程度較低，就業技能不足，亦導致其等難以進入就業市場，或僅能從事臨時性或低所得之工作。此外，部分低收入戶家庭具有工作能力人口數少、或多屬中高齡、或健康狀況欠佳，加以低收入戶部分有工作能力人口欠缺就業意願，均為脫貧之障礙。
- 5、部分低收入戶家庭雖獲政府相關補助後，大抵能維持基本生活所需，惟當遭遇重大疾病而需支付龐大醫療費用時，以其等經濟能力加上急難救助金，仍難以負荷。個案乃向公所求助並經媒體報導後，接受各界捐款，故亟待建立是類案件之相關處理機制及有效求助管道。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，提案糾正行政院、內政部及行政院主計處。
- 二、調查意見三至十二，函請行政院督促所屬確實檢討改進及儘速通盤研修社會救助法未盡合理妥適之處，並針對本案附錄所列報載個案，逐一妥擬具體改善措施見復。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會、財政及經濟委員會聯席會處理。