

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院、內政部、行政院主計處。

貳、案由：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；復各地方政府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，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

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。惟長期以來，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%，使得亟需政府救助之民眾雖苦於維持生計，卻跨不過低收入戶之門檻，無法得到社會救助，成為近貧者。加以內政部及行政院主計處未能依法督促及考核地方政府優先編列社會救助支出，亦未限定社會救助經費之支出用途及範圍，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，均有疏失，茲將糾正事實與理由臚陳於后：

- 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(%)
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	90	8,276	784,867	2,573,582	14.7	13.4

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
及臺北縣	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
	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

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	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
	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

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
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。

綜上所述，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；復各地方政府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，爰依監察法第24條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。