

立法院議案關係文書 (中華民國41年9月起編號)  
中華民國109年3月4日印發

院總第 1037 號 委員提案第 24063 號

案由：本院委員張廖萬堅等 18 人，鑒於現行社會救助認定之低收入戶與中低收入戶比例偏低，致使公部門對貧窮的支持率偏低，甚至在國際比較上敬陪末座。主因之一在於社會救助法對家庭人口之範圍認定規範不明、行政與法院實務上之解釋過於複雜，造成事實上已達貧窮線基準之家戶卻無法被認定為低收入戶。爰此提出「社會救助法第四條及第五條條文修正草案」。是否有當？敬請公決。

說明：

- 一、根據衛生福利部統計處的統計，近二年我國低收入戶數占總戶數比例約 1.6、低收入戶人數占總人數比率約 1.3。由國際比較觀點看台灣低收入戶人數占比，美國 CIA 網站一項針對全世界 140 個國家的比較調查「低於貧窮線的人口」，也就是各國政府所承認的「法定窮人」占全國人口比率，其日本、韓國約在 16% 上下，而台灣跟日本、韓國社會相似，但台灣只有 1.5%，呈現出不合理的落差，我國貧窮待救濟人口嚴重低估。
- 二、而社會救助法就低收入戶或中低收入戶之審查認定，因現行法規範之範圍不明確而常生爭議，再加上近年來行政與法院實務上之解釋過於複雜，使得認定標準嚴苛，造成許多事實上收入已符合貧窮線基準之家戶卻無法取得低收入戶之認定，導致實際陷於困境人民無法獲得援助。
- 三、鑒於目前社會救助法關於低收入戶審查家庭人口之認定，在法條解釋上多有歧異以及實務上認定多有不一致情況，是以提出社會救助法第四條與第五條條文修正草案：

(一)修正第四條：

由於第四條第六項之「戶內人口」與第五條第一項之家庭「應計算人口範圍」，兩者是否同一概念於實務上常生爭議，甚至成為人民請求救助的阻礙。為杜絕爭議，第四條增訂第七項，明確定義「戶內人口」之認定標準應與第五條第一項家庭之「應計算人口範圍」一致。又關於國家對貧困人民之扶助以家庭為單位，係因家庭是個人

所屬生計的共同體，家庭中之個人彼此間在經濟上均相互支援，當其中一特定個體遭逢不測發生貧困時，國家基於補充性立場予以介入。是以，無論是戶內人口或家庭成員均應有實際上共同居住之事實，始能資產共享。爰此「事實上共同居住者」亦為戶內人口認定之要件。

(二)修正第五條：

為消除社會救助法體系內部牴觸，關於第五條第三項家庭人口排除規定中有高度疑慮之條款，則爰予修正刪除：

1. 刪除第一款：我國之社會救助係以家戶為單位，所得是否低於所謂最低生活費之標準乃是以全戶所得除以全戶人口計算。同法第 5 條第 2 項第 1 款將未取得工作許可之外籍配偶排除在「家庭人口」之計算外，其意涵有三：①其收入與財產不予計入②不算入平均收入之分母③縱核准低收入戶資格亦不發給外籍配偶救助。此款規定係於民國 94 年修法時新列，其立法意旨略謂為避免外籍配偶無法工作卻亦被計入具工作能力人口。惟目前外籍配偶工作權早已放寬，而該款於 94 年修正後實行結果卻造成外籍配偶在社會救助系統徹底消失，與憲法平等權保障有違，綜上，本款應予刪除。
2. 刪除第二款：實務上特定境遇單親家庭認定條件繁瑣嚴苛，反而成為人民請求救助之阻礙，理論上只要未共同生活就不應計入，其餘要件均為多餘，爰此刪除本款條文。
3. 刪除第三款：理由同前述，社會救助之扶助判斷應以是否有同居共財之生計共同事實為判斷，而已分離生活之子女之扶養能力有無，屬於扶養費請求權問題，而是否已經結婚則與社會救助主旨無關。綜上，本款創設多項與救助無關之事由，爰予刪除。
4. 刪除第四款：理由與刪除第三款之理由相同。
5. 刪除第九款：關於因其他情形特殊，可經地方主管機關訪視評估認定規定，此款設置原意本為增加審查機關裁量空間，希冀可經過職權訪查，得出對申請人最佳利益的結果，但實際運作結果，卻造成公務員因此易有牢獄之災，連帶影響承辦公務員為避免觸法，屢屢以家中購置昂貴電器、手機話費甚高等與社會救助無關的事實，否決低收入戶申請。本款規定既多餘又易引起爭議，爰予刪除。

提案人：張廖萬堅

連署人：何志偉 黃秀芳 蔡易餘 沈發惠 李昆澤  
蘇震清 王美惠 余 天 陳秀寶 趙天麟

立法院第 10 屆第 1 會期第 3 次會議議案關係文書

何欣純 劉世芳 邱議瑩 吳思瑤 賴瑞隆  
莊競程 周春米

社會救助法第四條及第五條條文修正草案對照表

修正條文	現行條文	說明
<p>第四條 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。</p> <p>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每人可支配所得中位數百分之六十定之，並於新年度計算出之數額較現行最低生活費變動達百分之五以上時調整之。直轄市主管機關並應報中央主管機關備查。</p> <p>前項最低生活費之數額，不得超過同一最近年度中央主計機關所公布全國每人可支配所得中位數（以下稱所得基準）百分之七十，同時不得低於台灣省其餘縣（市）可支配所得中位數百分之六十。</p> <p>第一項所定家庭財產，包括動產及不動產，其金額應分別定之。</p> <p>第一項申請應檢附之文件、審核認定程序等事項之規定，由直轄市、縣（市）主管機關定之。</p> <p>依第一項規定申請時，其申請戶之戶內人口均應實際居住於戶籍所在地之直轄市、縣（市），且最近一年</p>	<p>第四條 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。</p> <p>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每人可支配所得中位數百分之六十定之，並於新年度計算出之數額較現行最低生活費變動達百分之五以上時調整之。直轄市主管機關並應報中央主管機關備查。</p> <p>前項最低生活費之數額，不得超過同一最近年度中央主計機關所公布全國每人可支配所得中位數（以下稱所得基準）百分之七十，同時不得低於台灣省其餘縣（市）可支配所得中位數百分之六十。</p> <p>第一項所定家庭財產，包括動產及不動產，其金額應分別定之。</p> <p>第一項申請應檢附之文件、審核認定程序等事項之規定，由直轄市、縣（市）主管機關定之。</p> <p>依第一項規定申請時，其申請戶之戶內人口均應實際居住於戶籍所在地之直轄市、縣（市），且最近一年</p>	<p>一、新增第七項，就「戶內人口」予以定義。</p> <p>二、關於本法本條第六項之「戶內人口」與本法第五條第一項之家庭「應計算人口範圍」，兩者是否同一概念於實務上頻生爭議，甚至成為人民請求救助的阻礙。為杜絕爭議，增訂第七項，關於戶內人口之認定應與第五條第一項之家庭「應計算人口範圍」一致。</p> <p>三、另，國家對貧困人民之扶助以家庭為單位，蓋家庭是個人所屬生計的共同體，家庭中之個人彼此間在經濟上均相互支援，當其中一特定個體遭逢不測發生貧困時，國家基於補充性立場予以介入。是以，無論是戶內人口或家庭成員均應有實際上共同居住之事實，始能資產共享。爰此「事實上共同居住者」亦為戶內人口認定之要件。</p>

<p>居住國內超過一百八十三日；其申請時設籍之期間，不予限制。</p> <p><u>前項戶內人口應依第五條認定且事實上共同居住者</u>。</p>	<p>居住國內超過一百八十三日；其申請時設籍之期間，不予限制。</p>	
<p>第五條 第四條第一項及前條所定家庭或戶內人口，其應計算人口範圍，除申請人外，包括下列人員：</p> <p>一、<u>共同生活之配偶</u>。</p> <p>二、<u>共同生活之一親等之直系血親</u>。</p> <p>三、同一戶籍或共同生活之其他直系血親。</p> <p>四、前三款以外，認列綜合所得稅扶養親屬免稅額之納稅義務人。</p> <p>前項之申請人，應由同一戶籍具行為能力之人代表之。但情形特殊，經直轄市、縣（市）主管機關同意者，不在此限。</p> <p>第一項各款人員有下列情形之一者，不列入應計算人口範圍：</p> <p>一、應徵集召集入營服兵役或替代役現役。</p> <p>二、在學領有公費。</p> <p>三、入獄服刑、因案羈押或依法拘禁。</p> <p>四、失蹤，經向警察機關報案協尋未獲，達六個月以上。</p> <p>直轄市、縣（市）主管機關得協助申請人對未依法履行扶養義務者，請求給付扶養費。</p>	<p>第五條 第四條第一項及前條所定家庭，其應計算人口範圍，除申請人外，包括下列人員：</p> <p>一、配偶。</p> <p>二、一親等之直系血親。</p> <p>三、同一戶籍或共同生活之其他直系血親。</p> <p>四、前三款以外，認列綜合所得稅扶養親屬免稅額之納稅義務人。</p> <p>前項之申請人，應由同一戶籍具行為能力之人代表之。但情形特殊，經直轄市、縣（市）主管機關同意者，不在此限。</p> <p>第一項各款人員有下列情形之一者，不列入應計算人口範圍：</p> <p>一、<u>尚未設有戶籍之非本國籍配偶或大陸地區配偶</u>。</p> <p>二、<u>未共同生活且無扶養事實之特定境遇單親家庭直系血親尊親屬</u>。</p> <p>三、<u>未共同生活且無扶養能力之已結婚直系血親卑親屬</u>。</p> <p>四、<u>未與單親家庭未成年子女共同生活、無扶養事實，且未行使、負擔其對未成年子女權利義務之父或母</u>。</p> <p>五、應徵集召集入營服兵役或替代役現役。</p> <p>六、在學領有公費。</p> <p>七、入獄服刑、因案羈押或</p>	<p>一、修正第一項：配合第四條修正，使第四條第六項之「戶內人口」與第五條第一項之家庭「應計算人口範圍」兩者範圍一致，以杜絕爭議。又參照行政實務以及行政法院之見解，家庭人口之認列應有同居共財之事實為前提，爰此本項第一款與第二款均加上「共同生活」等字，以資明確。</p> <p>二、第二項未修正。</p> <p>三、修正第三項，係為消除社會救助法體系內部牴觸，關於本項家庭人口排除規定中有高度疑慮之條款，爰予刪除：</p> <p>1. 刪除第一款：我國之社會救助係以家戶為單位，所得是否低於所謂最低生活費之標準乃是以全戶所得除以全戶人口計算。本款將未取得工作許可之外籍配偶排除在「家庭人口」之計算外，其意涵有三：①其收入與財產不予計入 ②不算入平均收入之分母 ③縱核准低收入戶資格亦不發給外籍配偶救助。此款規定係於民國 94 年修法時新列，其立法意旨略謂為避免外籍配偶無法工作卻亦被計入具工作能力人口。惟目前外籍配偶工作權早已放寬，而該款自 94 年修正實行結果卻造</p>

依法拘禁。

八、失蹤，經向警察機關報案協尋未獲，達六個月以上。

九、因其他情形特殊，未履行扶養義務，致申請人生活陷於困境，經直轄市、縣（市）主管機關訪視評估以申請人最佳利益考量，認定以不列入應計算人口為宜。

前項第九款直轄市、縣（市）主管機關應訂定處理原則，並報中央主管機關備查。

直轄市、縣（市）主管機關得協助申請人對第三項第四款及第九款未履行扶養義務者，請求給付扶養費。

成外籍配偶在社會救助系統徹底消失，與憲法平等權保障有違，綜上，本款應予刪除。

2. 刪除第二款：實務上特定境遇單親家庭認定條件繁瑣嚴苛，反而成為人民請求救助之阻礙，理論上只要未共同生活就不應計入，其餘要件均為多餘，爰此刪除本款條文。

3. 刪除第三款：理由同前述，社會救助之扶助判斷應以是否有同居共財之生計共同事實為判斷，而已分離生活之子女之扶養能力有無，屬於扶養費請求權問題，而是否已經結婚則與社會救助主旨無關。綜上，本款創設多項與救助無關之事由，爰予刪除。

4. 刪除第四款：理由與刪除第三款之理由相同。

5. 刪除第九款：關於因其他情形特殊，可經地方主管機關訪視評估認定規定，此款設置原意本為增加審查機關裁量空間，希冀可經過職權訪查，得出對申請人最佳利益的結果，但實際運作卻是造成公務員因此易有牢獄之災，連帶影響承辦公務員為避免觸法，屢屢以家中購置昂貴電器、手機話費甚高等與社會救助無關的事實，否決低收入戶申請。本款規定既多餘又易引起爭議，爰予刪除。

四、刪除第四項：配合刪除前項第九款規定，刪除第四項。

		<p>五、原條文第五項移列為修正條文第四項，並作文字修正：社會救助係以「補充性原則」為核心，針對落入貧困家庭，以填補家庭財力或其他社會福利不足的部分方式，保障其最低生活所需。是以，於法律上對社會救助申請人負有扶養義務者，政府得協助申請人對未依法履行扶養義務者，請求給付扶養費。</p>
--	--	--

立法院第 10 屆第 1 會期第 3 次會議議案關係文書