

## 一般論著

# 社會救助法第四條的影響與修正建議

薛承泰 · 方姿云

### 壹、前言

近年來臺灣地區曾經歷經濟景氣下滑、失業率攀升以及貧富差距的擴大，貧窮問題似乎變得更為複雜與嚴重；因此，對於貧窮人口的界定與其相關的法規政策也引起社會廣泛的關切。雖然政府目前尚無明確針對「貧窮線」的定義以及所依據之「貧窮人口」的定義，而是以「低收入戶」與「中低收入」資格作為「社會救助」的主要對象，宜先對「低收入戶」與「中低收入」的概念釐清。

「低收入戶」的認定主要規範於社會救助法第四條：『本法所稱「低收入戶」，係指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。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。』條文中述及之「中央主計機關所公布……」，目前仍是以行政院主計處每年所蒐集的「家庭收支調查」資料，據以計算「平均每人消費支出百分之六十」的結

果。至於「中低收入」資格的規範，仍是以社會救助法第四條為基礎，依據「中低收入老人生活津貼發給辦法」，係指『家庭總收入按全家人口平均分配，每人每月未超過內政部或直轄市政府當年公布「最低生活費標準」之二點五倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之一點五倍者。』由於直轄市政府最低生活費標準之二點五倍，等同於直轄市政府地區平均每人每月消費支出之一點五倍，此數字往往高過於臺灣地區平均每人每月消費支出之一點五倍；因此，「中低收入」的門檻實際上就相當於「低於臺灣地區平均每人每月消費支出之一點五倍者」。

由於臺灣地區從 1960 年代開始生育率明顯下降，四十年來持續走低，引發快速的人口轉型以及家庭結構的變遷；主要現象前者以人口老化與少子化為核心，後者則以離婚率的上升與家庭型態的多元化為特徵。鑑於此趨勢，學者們近年來的研究一再指出，在前述社會變遷下所帶來的貧窮現象與貧窮人口特質也產了一些改變（呂朝賢，1995、1996；陳寬政等，1986；陳建甫，1996；張世雄，2001；張清富，

1992；薛承泰，2002、2004）。尤其是經濟持續長期發展之後的驟然下滑，帶來的不僅是傳統貧窮人口的增加，也帶來所謂的「新貧階級」；簡言之，貧窮現象不再只限於傳統的「弱勢」（例如老人、身心障礙者、缺乏照顧的兒童與長期失業人口），而是具有工作或有薪資的人口當中，因為工作的不穩定、生活負擔過重或扶養人口過多而難以維持往常的生活水平，甚至無法維繫基本生活而落入「貧窮」（呂朝賢，1998；張世雄，2001；蔡明珏，2004）。基於此，有愈來愈多人認為現行社會救助法第四條當中，最低生活費標準的門檻設定過於嚴苛（主要證據在於低收入戶之戶比率與人口比率相較於先進國家的貧戶率與貧窮人口比率偏低許多）；此外，學者們也認為，一些「貧窮」判定標準也不適於產業結構劇變下所產生之失業貧窮人口，家庭總收入的範圍也和多元家庭型態難以銜接；於是「新貧階級」可能無法受到社會救助體系的扶助，甚至傳統的弱勢人口數也在擴張當中（王德睦等，2003；林美伶、王德睦，2000；何華欽等，2003）。

最近行政院提出「社會救助法修正草案」並交付立法院審查，各界對「最低生活費標準」檢討尤為熱烈，多數委員主張應該放寬標準，或放寬第五條有關家庭收入範圍的認定。此外，因「最低生活費標準」的制訂係以平均每人消費支出為基準，在經濟不景氣下，民眾的消費支出也逐漸下滑，因此也有人認為現行以消費支出為基準所建構的貧窮線已不符實際所需。

由於貧窮問題與貧窮線設定所涉及面向複雜，若焦點只置於放寬門檻，試圖使更多的人被納入社會救助的範疇，將正當性建立在先進國家「貧窮率」的水準，而非整體的社會救助制度、預算與財源，於是解決問題的主要手段，通常只有增加社會救助的預算一途；其結果，可能成為預算分配時的角力，以及固定預算內必然產生的排擠作用。尤其在地方政府預算緊縮的情形下，放寬門檻若沒有中央補助，簡直是「不可能的任務」；換言之，放寬門檻與否，除了反應社福政策當中「社會救助」的優先順位，也關係到政府整體預算結構的重分配。總之，檢討門檻是否過於嚴苛？以及審核標準是否合宜？固然是重要議題；除此之外，當前的「最低生活費標準」計算方式是否恰當？在臺灣不同地區產生什麼影響？這不僅涉及社會救助公平性，也會影響到社福政策的落實與永續經營。

鑑於此，本文重點不在於探討放寬低收入門檻標準以符合貧窮率的「合理」水準，而在於檢視目前「準貧窮線」（即社會救助法第四條所規範的「最低生活費標準」）所產生的可能缺失與地區影響，進而提出一新的計算方式，供未來建立一套合理之貧窮門檻的參考。以下先就貧窮的概念與主要的測量方式作整理，並針對近年來立法委員、行政院以及學者專家所提出關於貧窮線設定的方法作討論。最後針對貧窮線之調整，提出以全臺灣地區為單一母體的計算基礎，建議依各地區之都市化程度的不同，採取適當的百分點作為最低

生活費用標準，期能拋磚引玉，適度反應出臺灣各地區的貧窮狀況，並利於地方政府執行「社會救助」政策。

## 貳、我國準貧窮線的特性

### 一、準貧窮線的沿革

貧窮的概念經常因社會、經濟、文化與個人的認知等因素的影響而不同，於是擬定「貧窮線」作為一個判斷的標準來區分貧戶與非貧戶，以及貧窮人口與非貧窮人口，其困難度甚高，共識性也很低。雖然如此，在諸多貧窮概念當中仍可以歸類

為絕對貧窮（absolute poverty）、相對貧窮（relative poverty）、主觀貧窮（subjective poverty）三種，如表一所示；此外，根據不同貧窮概念而發展出不同的測量方式，主要有預算標準法（budget standard method）、所得係數衡量法（multiplier）、比例法及共識法四種，各有其優缺點與應用的時機，國內學者對這些概念與測量已有許多的介紹與論述（王德睦等，1997、2003；呂朝賢，1995、1996、1999；何華欽等，2003；周麗芳，2003；李淑容，1996；林美伶、王德睦，2000；林萬億等，1995）。

表一 貧窮的三大概念與涵義

貧窮概念	強調重點	計算方式	優點	缺點
絕對貧窮 (absolute poverty)	經濟生活需求的本金額	先選擇基本需求的財貨、然後設算出滿足這些基本需求財貨的市場價格，以此作為最低生活預算值，並據此劃分貧窮與非貧窮者。	官方認定方便明確，有利於評估長期的政策效果	忽略整體社會的所得分配狀況；未能反應地區差異與消費型態的改變。
相對貧窮 (relative poverty)	在整體財富或收入的相對位置	依社會平均或一般生活水準或最低可忍受的生活水準而訂，由於設算方式與社會的所得不均有關，常是採平均或中位所得的某一百分比來設算；較複雜的則是以剝奪指數（Deprivation Index）來衡量（註1）。	凸顯社會不平等現象；可作跨區域、時間之比較研究	若在無明顯貧富差異及財富分配不明顯時（如社會普遍貧窮），則失去其意義。
主觀貧窮 (subjective poverty)	主觀認知	就個人或家戶的主觀意見調查，由受訪者自評或主觀認定自己或家戶的貧富狀況，也可列舉與其相似的個人或家庭之最低所得或消費需求應為多少。	能反應社會最低需求的意見	此反應易受回答者的家庭特徵、所得、偏好以及所處環境的影響，此觀念作為貧窮測量很不穩定，很少作為官方貧窮門檻。

資料來源：整理自 Hagenaaars, 1991:136-139；Ruggles, 1990:17-23。

我國當前的「準貧窮線」(即最低生活費標準)究竟是屬於哪一類概念及哪一種測量呢?根據表二「臺灣準貧窮線之沿革」可知,早期「社會救濟」的對象乃偏向於主觀認定。「最低生活費用標準」一詞出現於民國 46 年,其內容幾經變動,民國 52 年、68 年改採收入為計算基礎(但同年臺北市則採消費為計算基礎),直到民國 86 年才統一採用平均每人每月消費支出的 60%並沿用至今。因此,可以說,我國的準貧窮線的計算方式屬於「相對貧窮」概念,並採用比例法的計算方式。簡言之,就臺灣官方準貧窮線的沿革來看,我國準貧窮線的制定曾使用過上述測量方法的預算標準法與比例法(所得/消費分配百分位

法)兩種型態,並由早期絕對貧窮、預算標準法,轉向相對貧窮、比例法的概念與測量(何華欽等,2003)。

值得注意的是,建構「最低生活費用標準」的資料時間與應用作為貧窮門檻的時間通常有兩年的落差,例如民國 93 年「最低生活費用標準」乃計算自於民國 91 年的「家庭收支調查」資料。因此,雖然「最低生活費用標準」計算方式是屬於「相對貧窮」概念,但應用於兩年之後作為「門檻」卻是一種「絕對」標準。尤其在經濟變動較劇的年代,不僅是整體收入與支出水準會有起伏變化,家戶或個人的相對經濟位置也可能改變,因此建構「門檻」所採用之統計值的穩定性,也應該加以考量。

表二 臺灣準貧窮線之沿革

時期	法規與政策	內容	特色與意義
民國 32 年	社會救濟法	救濟對象不限,主觀認定貧窮線標準	
民國 46 年	臺北市貧戶調查要點	「最低生活費用標準」一詞出現,主觀認定貧窮線標準	
民國 52 年	臺灣省社會救濟調查辦法	客觀認定貧窮線標準,貧窮線為三分之二倍最低生活費,最低生活費以「救濟院」飯食費用為標準	絕對貧窮的概念,預算標準法
民國 67 年	臺灣省社會救助調查辦法	最低生活費係參照前一年政府公布之家庭每人平均所得三分之一範圍內訂定	相對貧窮的概念,最低生活費轉向所得/消費分配百分位法
民國 69 年	社會救助法	臺灣省、高雄市:每人年平均所得三分之一 臺北市:平均每人每月經常性支出(消費支出+非消費支出)的 40%	以所得與經常性支出為貧窮衡量之指標
民國 86 年	社會救助法	臺灣省、高雄市、臺北市:貧窮線標準為平均每人每月消費支出的 60%	以消費為貧窮衡量之指標

資料來源:整理自何華欽等,2003;周麗芳,2003。

在貧窮門檻的衡量上，所得（income）、消費（consumption）、支出（expenditure）是最常被運用的指標。其中以「所得」代表家戶經濟能力並作為衡量貧窮門檻的方式，又被稱作是一種直接的測量（Direct Measurement），例如民國 86 年臺灣省、高雄市規定每人年平均所得三分之一為標準。此外，也有使用「消費」或「支出」這種強調生活需求的指標來訂立貧窮門檻，也可以稱作間接的測量（Indirect Measurement），例如民國 86 年之前的臺北市與 86 年之後的社會救助法第四條所明定的「最低生活費標準」皆為此類（註 2）。雖說標準的轉變有其政治考量，但由其指標所代表的內涵觀之（見表三），仍可看出臺灣的貧窮線變遷所蘊含之社會福利意識型態的改變（林美伶、王德睦，2000）；亦即，從強調家戶經濟能力，轉變到對家戶生活需求的考量，來作為建立「貧窮線」的基礎。

## 二、現行準貧窮線與低收入戶概況

依照社會救助法規定，「低收入戶」係指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。依據此標準

來計算，截至民國 93 年第二季為止，我國計有 78,428 低收入戶，192,222 低收入人口。以民國 92 年來說，臺灣地區低收入戶占總戶數比率只有 1.08%，而且低收入戶人口占總人口數 0.83%，兩者比率均相當低；若和其他國家相比，我國貧窮戶與貧窮人口比率確實偏低，如美國為 12.5%（2003 年）（註 3）、歐盟等國平均在 15%（2001 年）（註 4）。

由於各國家貧窮線設立標準不同，光就各國「國家貧窮線」來比較貧窮人口數或貧戶比率實不足顯現各國家相對的貧窮狀況。因此，若採聯合國的「人類貧窮指數」來衡量我國與世界其他國家狀況，我國在「人類貧窮指數」上仍是高於其他國家（見附表一）（行政院主計處）（註 5）；此外，若以「收入中位數的百分之五十」作為門檻，我國家庭平均每人可支配所得在中位數之 50% 以下之貧窮人口率約為 7%。再者，依據每人每日 PPP 所得 11 美元標準來看，我國「貧窮率」則為 2.4%（註 6）。無論以何種方式觀察，皆可看出以我國官方現行認定之貧窮戶與人口，確實偏低。

表三 貧窮門檻的指標

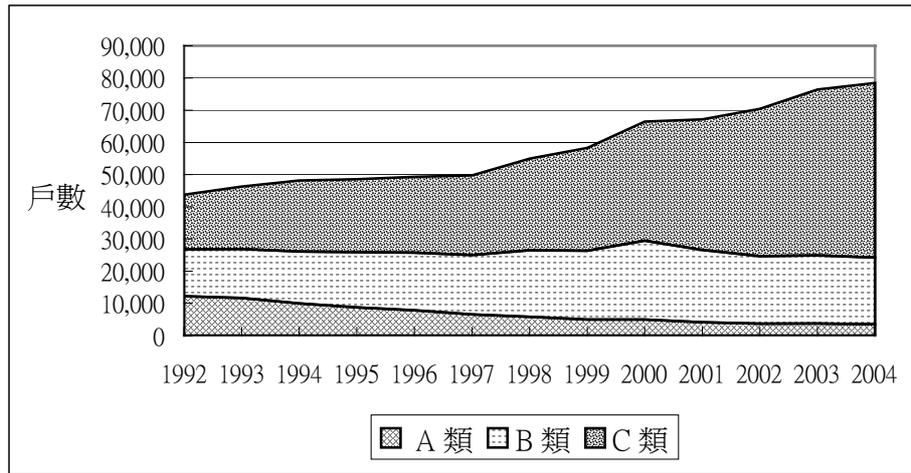
貧窮門檻	另稱	內涵	實例
所得（income）	直接的測量 （Direct Measurement）	反應以機會平等原則（Principle of Equality of Opportunity）為基礎的福利概念，著重生活水準的保障	民國 69 年到 86 年間臺灣省與高雄市的低收入戶界定方式
消費 （consumption） 、支出 （expenditure）	間接的測量 （Indirect Measurement）	反應以結果平等原則（Principle of Equality of Result）為基礎的福利概念，著重作為一個公民應有的最低生活資源的權利	民國 86 年之前的臺北市與 86 年之後的社會救助法

資料來源：整理自 Ringen,1988；王德睦等，2003；呂朝賢，1999。

近來許多學者亦認為臺灣貧窮線的制訂過於嚴苛，無法凸顯相對貧窮的概念，且因社會救助的預算少，對於貧窮線設定便較低，導致在近貧窮線的人口無法獲得補助（呂朝賢，1995、1999；何華欽等，2003；林美伶、王德睦，2000；孫健忠，1995；陳琇惠，1986；蔡明珩，2004）。歸納國內貧窮測量之相關研究，主要認為過低的貧窮率是因為最低生活費的設算上忽略了「家戶規模與組成」因素，也就是將家戶中每個成員均視為相同的消費單位與水準，忽略了家戶中不同成員因其年齡或特性可能帶來的消費差異。於是不少學者主張採用「等成人單位」或「均等比」（equivalent scale）的概念來調整；此外，消費水準地區的差異，雖由臺北市、高雄市與臺灣省三個不同行政地區的樣本來個別計算，事實上也未能適當呈現地區差異（例如臺灣省 16 個縣與 5 個省轄市均為相同的水準，這顯然與事實相去甚遠；又如臺北市與鄰近之臺北縣地區工作場域重疊且消費水準差異不大，但準貧窮線之相差卻超過四千元）；並因此提出不同的方式嘗試調整貧窮門檻的計算，結果都認為當前貧戶率與貧戶人口比率均偏低（王德睦，2003；呂朝賢，1996、1999；何華欽等，2003；李淑容，1996；林美伶、王德睦，2000；薛承泰，2004）。（註 7）

雖然國際比較以及國內學者的計算均顯示我國現行政策下產生偏低的貧戶率與貧窮人口比率，但就整體趨勢而言，我國低收入戶數與人數則均呈現逐年上升的趨勢（見圖一與圖二）。若進一步以低收戶細分之等級來比較（低收入戶等級標準參見附表二），其中 B 類：第二款（省）、第 1、2 類（北）、第二類（高）之戶數與人數歷年來變化並不明顯；A 類：第一款（省）、第 0 類（北）、第一類（高）「全家人口均無工作能力，無收益及恆產，非靠救助無法生活者。」則逐年下降；但值得注意的，C 類：第三款（省）、第 3、4 類（北）、第三類（高）的低收入戶之比例，則在近年來明顯成長許多。這個情形一樣發生在「貧窮人口」上，亦即，貧窮人口總數明顯上升，其中又以 C 類的增加為主要。

臺灣地區之低收入戶比率與人口比率均是逐年同步提升，其中又以民國 87 年之後的成長為明顯；若比較臺北市、高雄市、臺灣省三個地區，三者的變遷步調並不相同。單就臺北市觀之，其成長比率的幅度明顯又高於整體臺灣地區，而且差距不斷擴大（如圖三）。截至 2004 年第二季，臺灣地區低收入戶比率與人口比率各為 1.10%、0.85%，而臺北市則各為 1.58%、1.40%。



圖一 臺灣地區各級低收入戶戶數：1992-2004

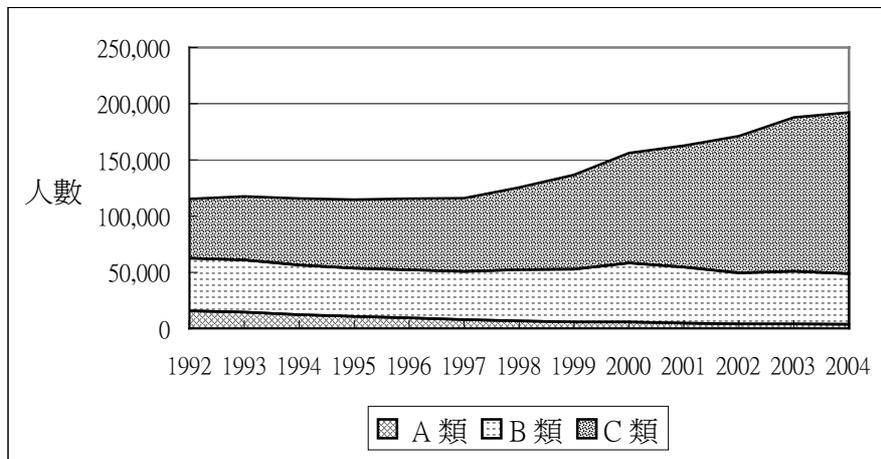
註：A類指第一款（省）、第0類（北）、第一類（高）

B類指第二款（省）、第1,2類（北）、第二類（高）

C類指第三款（省）、第3,4類（北）、第三類（高）

2004年計算至前兩季

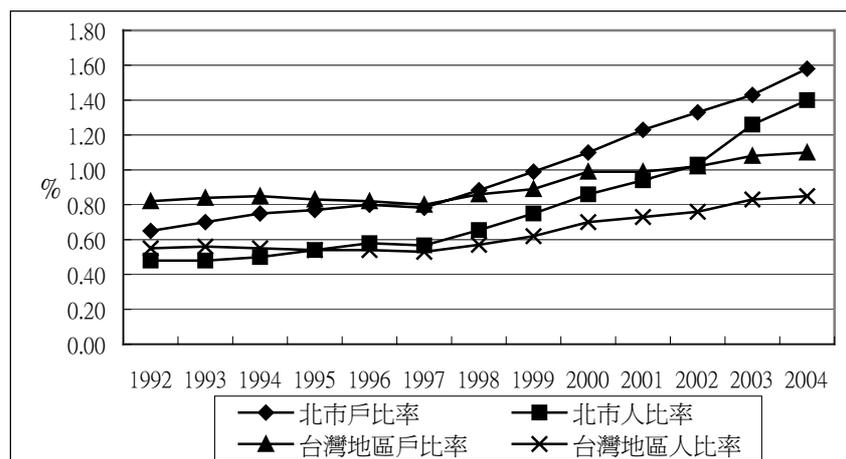
資料來源：內政部統計處 <http://www.moi.gov.tw/stat/month/list.htm>



圖二 臺灣地區各級低收入戶人數：1992-2004

註：同圖一。

資料來源：內政部統計處 <http://www.moi.gov.tw/stat/month/list.htm>



圖三 低收入戶比率與人比率：臺灣地區與臺北市的比較

資料來源：內政部統計處 <http://www.moi.gov.tw/stat/month/list.htm>

## 參、我國準貧窮線的問題

### 一、立法委員與行政院之修正內容

鑑於臺灣地區「偏低」的貧戶率與貧窮人口比率，近年來立法院及行政部門針對貧窮現象也開始著手修法，並提出多種不同的意見。在立法委員的提案中普遍認為現行最低生活標準的門檻設定過於嚴苛，造成許多貧窮人口無法受到社會救助體系的扶助，於是主張應調整最低生活費用之門檻。在提案中，不少委員提出應將每人平均消費支出百分之六十的基準提高為七十、甚至八十（見附表三）。

至於行政院所提之版本，並未對最低生活標準的門檻提出調整，其修改重點則是針對低收入戶明訂需經申請通過資產調查；將家庭財產、工作收入、動產及不動產之收益與其他收入等，列為辦理低收入

戶「資產調查」之重要審核項目。此規範用意是在避免發生存款或不動產超過一定金額者，仍可取得低收入戶身分，而產生社會資源分配不均的情形，因此在行政院會版之社會救助法修法中，特別將社會救助法施行細則第五條內容納入社會救助法第四條第三項及第四項，以作明確規範（見附表三）。

行政院修正版當中實則較重視第五條關於家庭收入範圍的調整。在「家庭應計算人口範圍」方面給予明確之規範，其包括配偶、直系血親、同一戶籍或共同生活之兄弟姊妹，以及除前三項外，認列綜合所得稅扶養親屬免稅額之納稅義務人，此外亦明列不應計算入家庭人口之範圍（見附表四）。另一方面，修正條文亦新增「家庭總收入」的規定，將原在社會救助法施行細則第二條移列至第五條之一，明定工

作收入、動產及不動產之收益、其他收入（前兩項以外非屬社會救助給付之收入）三項列為家庭總收入項目，並明列其各款項之計算方式；其中在不動產方面，另再新增第五條之二，排除核計原住民保留地以及公共設施保留地或具有公用地役關係之既成道路之土地。此外，針對工作能力審核也將社會救助法施行細則第九條修正移列第五條之三。

由第五條的調整可看出其主要在區分誰應該接受社會救助的扶助，一方面放寬或明訂審查要件，將確實有需求者納入社會扶助系統，避免如部分老人因已婚子女無工作收入、未共同生活且無扶養能力，但在申請低收入戶審核過程中，將其直系血親卑親屬併入計算，導致其不易被列為低收入戶的情形；或是如第五條之二所列，排除針對原住民或公用保留地之計算，將缺乏經濟效益之家庭不動產部分不計算入家庭總收入內，以反應真實狀況。另一方面，則是為避免資源重複而排除部分的領取資格，如排除計算在學領有公費者及服國防役者。由此觀之，行政院之修法主要是藉著低收入戶資格審查之要件調整，使區分誰應該是社會救助的受益者。

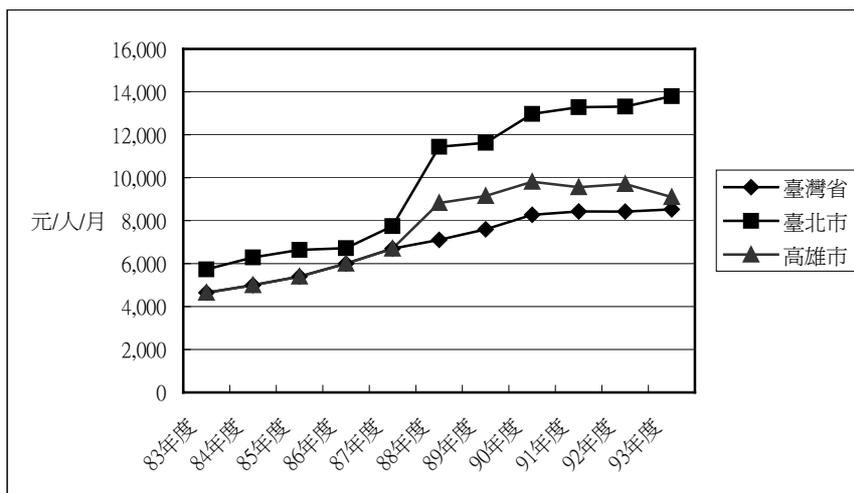
## 二、「最低生活費標準」的變化

根據「社會救助法」第四條「……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。……」，以民國 93 年度來看，最低生

活費標準由高至低依序為臺北市（NTD\$13,797）、高雄市（NTD\$9,102）、臺灣省（NTD\$8,529）、福建省金門縣與連江縣（NTD\$6,300）。截至民國 93 年，只有高雄市在近幾年，幾次生活費用有下降之外，其餘地區皆是逐年上升趨勢，其中生活費用之增加數又以臺北市為最，與上一年度相較已增加 484 元，和高雄市的差距已超過四千元；而在民國 87 年時，臺北市和高雄市與臺灣省之差距只不過數百元之譜（見圖四）。

雖然臺灣地區整體貧戶率與貧窮人口比率均呈增加趨勢，但臺北市和其他地區的差距卻在民國 88 年之後突然擴大。即使臺北市為首善之區，居民有較高水準的所得與消費，但整個臺灣地區為一個不可切割的經濟體，臺北市和其他地區的差異應該是呈穩定關係才是，如今，反而是經濟狀況最好的地區具有偏高的貧戶與貧窮人口比率，而且差距不斷擴大（見圖三）。

尤值得注意的，北高兩市在近三年呈現不同方向的變化，使得兩地的「最低生活費標準」差距超過了四千元，是民國 88 年以前差距的五倍以上。這樣的變化一方面是因為民國 86 年「社會救助法」修訂後統一了計算方式，導致民國 88 年開始「最低生活費標準」如圖四的「變化」，經過五、六年的發展；然是否持續任其發展，而不去檢視其合宜性？至少，在「最低生活費標準」出現起伏不定時，也應該探討其計算方式可能的問題（註 8）。



圖四 最低生活費標準：民國 83 年至 93 年

資料來源：內政部統計處 <http://www.moi.gov.tw/stat/month/list.htm>

## 肆、結論

### - 社會救助法第四條之建議

本文目的不在於討論過去學者們所指出建構貧窮門檻的幾個複雜問題（例如以家戶人口組成爲考量的均等比、消費作爲衡量貧窮標準的合理性、以及針對地區需求差異的調整），而是針對社會救助法第四條「最低生活費標準」作爲低收入戶門檻，於近年來所呈現的現象來分析。具體地說，我們想知道「每人每月平均消費支出百分之六十」爲標準的合理性在哪裡？尤其是利用「平均」消費支出的計算方式所產生的地區差異，更令人擔憂未來的發展。以下即針對此提出修正建議。

#### 一、每年公布的「最低生活費標準」忽略了抽樣誤差

最低生活費標準乃計算自每年行政院

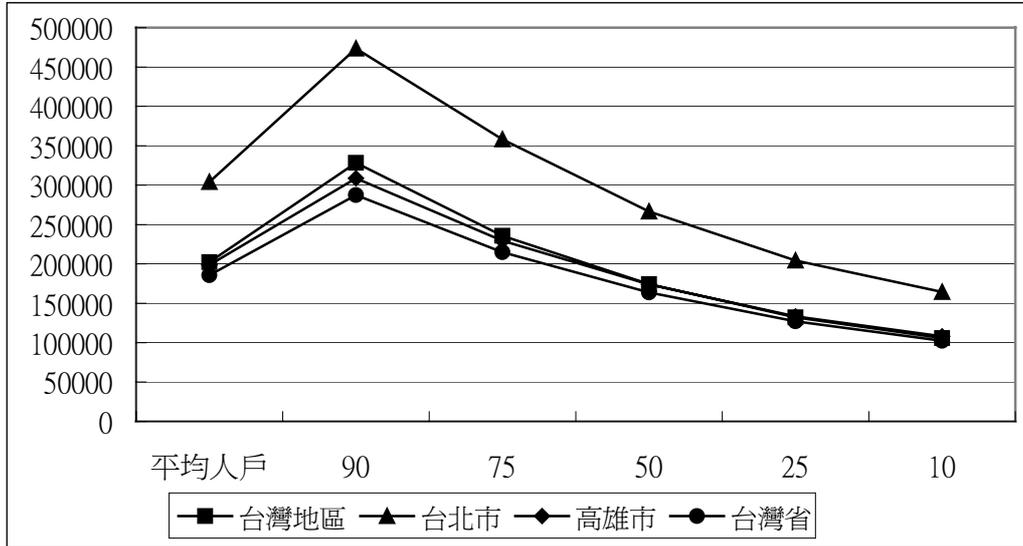
主計處的「家庭收支調查」，該調查樣本分布大約是臺北市 2,000，高雄市 1,500，臺灣省 11,000。由於樣本數愈小誤差愈大，再加上近年來因爲訪問失敗所需要的替代樣本愈來愈多，各地區樣本所產生的抽樣誤差實無忽略的道理；換言之，年度之間計算所得「最低生活費標準」的差異，未必是真正的差異。

#### 二、一般人平均消費未必能類推「窮人」的消費

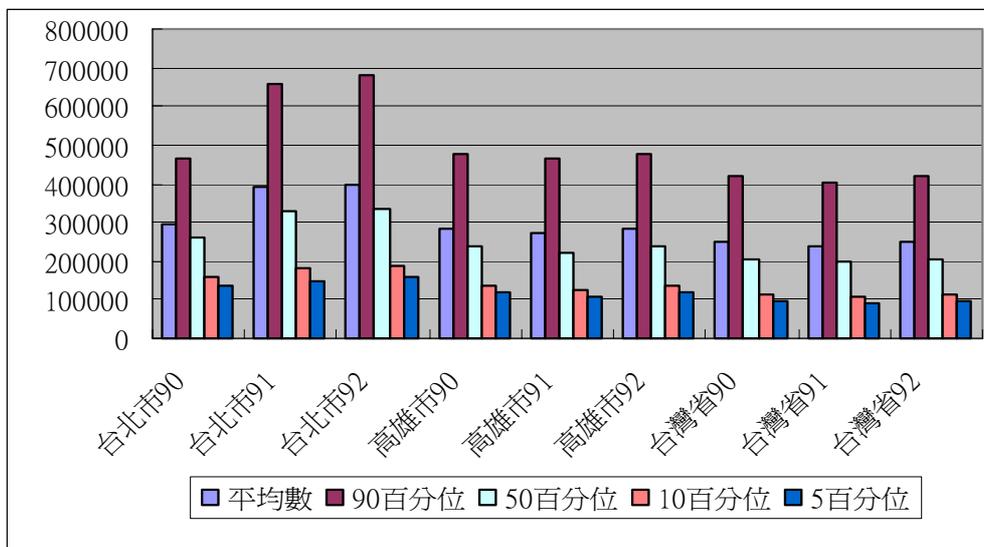
以目前（93 年度）採用（91 年度家庭收支調查資料）平均數計算「最低生活費標準」結果，臺北市 13,797 元、高雄市 9,102 元、臺灣省 8,529 元，北高兩市整體之平均差異已高達四千餘元，卻用此標準來衡量位於最低約百分之一家戶的「低收入」資格。如圖五與圖六所示，臺北市、高雄

市、臺灣省三個地區的全體平均消費差異雖明顯，但是位於較低百分位者（例如消費最低的百分之十家戶），三個地區卻頗為接近，遑論位於最低百分之一的「低收入

者」；此現象在近幾年來均是如此，這即可說明現行「最低生活費標準」並不足以作為一種「貧窮指標」。



圖五 民國九十一年每戶每人消費之平均數、與主要百分位數（90 75 50 25 10）按地區分



圖六 每戶每人消費之平均數、與主要百分位數按地區分：民國90-92年

### 三、以平均數計算消費水準未必合宜

由於平均數對於「極端值」的敏感度較高，樣本中若出現少數戶在消費上有明顯改變，或是有極端值的出現，也都會影響到平均數的計算結果。尤其在經濟不穩定的近年，即便是臺灣地區整體平均消費下降（例如民國 90 年），臺北市仍是呈現增加，而增加的來源卻是受到少數「富者愈富」的影響。為證明此，圖六即呈現民國 91 至 93 年，臺北市、高雄市、臺灣省三個地區平均每人消費以及幾個重要百分位的消費支出，很明顯地，以最高（第 90 百分位）的消費者觀之，臺北市近三年來不僅水準最高，增加也是最為明顯；至於位於較低百分位的「窮人」，三年來的變化則較不明顯。

據此，本文提出以全臺為基礎（即不必分割成北、高、臺灣省三部分）來計算家戶之平均每人消費，並且改以百分位來呈現；同時，各地區依其都市化程度（目前分為五等）採取適當的百分點作為最低生活費用標準。若新年度「最低生活費標準」計算結果和現行標準差異在百分之五內，不做調整。而此方式除了可修正原有計算方式的不合理之外，也可達到諸多優點：

1. 全國基於相同基礎計算，同步變化，相當穩定。每次變動可由中央依都市化程度統一調整並發布。

2. 採用百分位為切點所反映的乃為家戶所占的經濟位置，比平均數恰當而且在年度之間較為穩定。西方國家許多即採用可支配所得之中位數的某個百分比作為「貧窮門檻」（Duncan et al., 1995）。若要呈現地區差異，可考慮按都市化程度而非

當前三個行政地區的劃分。例如都市化程度最高者，可採全國家戶消費支出第六十五個百分位，第二高者可採全國消費支出第六十個百分位，依此類推。（若要放寬門檻，百分位位置向上提即可）（註 9）

3. 都市化程度乃按鄉鎮來認定，可充分反映地區差異，在學術界早有共識，在行政作業上只需視申請者之居住地即可判斷，相當方便。

4. 若年度變動在百分之五以內者，可不予調整。一方面考量抽樣誤差範圍，另一方面顧及每年變動，行政作業程序過於繁瑣會造成民眾的不便，甚至可能影響民眾權益。

依此原則，本文針對社會救助法第四條之建議條文如表四，即「最低生活費標準乃由中央主管機關參照中央主計機關所公布全國最近一年每人消費支出之百分位，按五等都市化程度，依序採第六十五、第六十、第五十五、第五十、第四十五百分位定之。但新年度計算結果和現行標準差異在百分之五之內時，不予調整。」（註 10）

另外，也可考量由「中位數」來取代現行的「平均數」即可。那麼條文內容為「最低生活費標準乃由中央主管機關參照中央主計機關所公布全國最近一年每人消費支出之中位數，按五等都市化程度，依序採其百分之八十、七十、六十、五十、四十定之。但新年度計算結果和現行標準差異在百分之五之內時，不予調整。」

（本文作者：薛承泰為現任臺北市社會局局長暨臺大社會學系教授；方姿云為臺大社會工作系畢業）

（感謝臺北市政府社會局秘書陳秀婷小姐與二科社慈容股長提供與整理資料）

表四 社會救助法第四條之建議條文比較

修正條文	現行條文	提案重點
<p>本法所稱低收入戶，係指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。</p> <p>前項所稱最低生活費標準，由中央主管機關參照中央主計機關所公布全國最近一年每人消費支出之百分位，按五等都市化程度，依序採第六十五、第六十、第五十五、第五十、第四十五百分位定之。但新年度計算結果和現行標準差異在百分之五之內時，不予調整。</p>	<p>本法所稱低收入戶，係指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。</p> <p>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。</p>	<p>1.以全臺為基礎（即不必分割成北、高、臺灣省三部分）來計算所有家戶之消費，以百分位來呈現。</p> <p>2.各地區依其都市化程度（目前分為五等）採取適當的百分點作為最低生活費用標準。</p>

註釋

註 1：目前廣被接受的貧窮意義多建立在經濟「相對剝奪」(relative deprivation) 的概念上 (Townsend, 1974)；以「相對剝奪」來測量，是認為貧戶對每一單位之短缺，所引發的困窘程度不一，對短缺愈大的家戶有愈高的加權。Townsend (1979) 所主張之剝奪指數其測量項目尚有飲食、居家環境、工作條件、家庭活動、社區整合與社會參與等面向的需求。

註 2：民國 86 年之社會救助法修法及 87 年修正之施行細則中，其主要除統一訂定最低生活費標準外，在家庭總收入應計算人口範圍方面，增列綜合所得稅列入扶養親屬寬減額之納稅義務人；以及規定每人每月所領取政府核發之救助金額不得超過當年政府公告之基本工資。

註 3：美國普查局 (U.S. Census Bureau) 貧窮門檻以所得為基礎，並根據家庭成員年齡與規模而不同來設算 (詳見 <http://www.census.gov/hhes/poverty/povdef.html>)。

註 4：歐洲的統計乃是按社會移轉後平均可支配所得中位數之百分之六十作為貧窮門檻 (詳見 <http://europa.eu.int/en/comm/eurostat/eurostat.html>)。

註 5：聯合國開發計畫署 (UNDP) 出版的「人類發展報告」以人類整體永續發展角度來衡量貧窮，並分別採用「第一類人類貧窮指數」(Human Poverty Index, HPI-1) (內容為 40 歲以前死亡機率、成人不識字率、未使用過改善水資源之人口比率以及 5 歲以下兒童體重過輕人口比率四項)與「第二類人類貧窮指數」(Human Poverty Index, HPI-2) (內容為 60 歲以前死亡機率、成人缺乏功能性識字技巧比率、長期失業率以及生活在貧窮線以下人口比率四項)分別衡量人類發展指標 (Human Development Index, HDI) 較高國家與較低國家之貧窮概況 (聯合國開發計畫署

(UNDP) <http://www.undp.org/>; 賴秀玲等, 2004)。

註 6: 聯合國開發計畫署 (UNDP) 的「人類發展報告」中針對工業化國家依購買力調整計算之平均每人每日所得低於 11 美元作為標準 (聯合國開發計畫署 (UNDP) <http://www.undp.org/>; 賴秀玲等, 2004)。

註 7: 王德睦等 (2003) 則模擬 FCSU 預算乘數法, 並考慮家庭經濟規模及兒童成本之差異下, 所得出之貧窮門檻也都高於官方貧窮線二至三個百分點。

註 8: 民國 93 年公布民國 94 年之「最低生活費標準」, 臺北市為 13,562 元, 比較 93 年度的 13,797 元, 乃為自統一計算方式後首度出現下降的情形。

註 9: 關於如何採用都市化程度來建構貧窮門檻, 因需要在方法上做些說明以及採用近十年「家庭收支調查」資料的分析, 將另有文章介紹。

註 10: 文中的五個百分位乃暫定, 筆者將完成精算之後再行建議。

## 📖 參考文獻

王德睦、呂朝賢 (1997) 人口老化與貧窮。人口老化與老年照護, 孫得雄、齊力、李美玲主編, 65—86, 中華民國人口學會。

王德睦、呂朝賢、何華欽 (2003) 臺灣貧窮門檻與測量的建立: FCSU 的應用, 臺大社會工作學刊, 8, 1—46。

內政部統計處 <http://www.moi.gov.tw/stat/month/list.htm>

行政院主計處 <http://www.dgbas.gov.tw/>

呂朝賢 (1995) 貧窮的性別與婚姻屬性差異, 婦女與兩性學刊, 6, 25—54。

呂朝賢 (1996) 貧窮女性化與貧窮程度的性別差異, 人文與社會科學集刊, 8 (2) 221—256、226。

呂朝賢 (1998) 臺灣的貧窮問題: 理論的定位、檢驗與政策, 國立中正大學社會福利研究所博士論文。(1999) 社會救助問題: 政策目的、貧窮的定義與測量, 人文及社會科學集刊, 11 (2), 233—263。

何華欽、王德睦、呂朝賢 (2003) 貧窮測量對貧窮人口組成之影響: 預算標準之訂定與模擬, 人口學刊, 27, 67—104。

周麗芳 (2003) 貧窮線界定與社會福利政策相關措施之研究, 內政部委託研究報告。

李淑容 (1996) 由中美貧窮線現制之檢討論我國貧窮線之研擬, 東吳社會工作學報, 2, 161—82。

林美伶、王德睦 (2000) 貧窮門檻對貧窮率與貧窮人口組成之影響, 臺灣社會福利學刊, 1, 93—124。

林萬億、李淑容、王永慈 (1995) 我國社會救助政策之研究, 內政部委託研究報告。

孫健忠 (1995) 臺灣地區社會救助政策發展之研究, 臺北, 時英出版社。

- 陳建甫 (1996) 臺灣相對貧窮家戶的現況與變遷, 社區發展季刊, 75, 95-116。
- 陳琇惠 (1986) 訂立貧窮線之方式與標準的探討, 臺北: 中華民國社區發展研究中心。
- 陳寬政、王德睦、陳文玲 (1986) 臺灣地區人口老化與退休制度之檢討, 臺灣銀行季刊, 37 (4), 166-174。
- 張世雄 (2001) 社會救助、新貧窮問題與多層次—多面向分析, 社區發展季刊, 95, 55-68。
- 張清富 (1992) 貧窮變遷與家庭結構, 婦女與兩性學刊, 3, 41-57。
- 蔡明砒 (2004) 社會救助法修正芻議, 社區發展季刊, 106, 364-375。
- 賴秀玲、鄭萬助、梅家瑗 (2004) 貧窮線內涵與我國低收入、中低收入戶標準及人數之探討, 主計月刊, 577, 62-71。
- 薛承泰 (2002) 貧窮女性化假設的驗證: 以九十年代臺灣家戶為例, 發表於 2002 年 10 月 11-14 日第三次海峽兩岸人口學學術會議。
- 薛承泰 (2004) 變遷社會中的臺灣之子—兼論貧窮兒少化, 發表於 2004 年 4 月 23 日臺灣人口學會年會。
- Duncan, G. J., B. Gustafsson, R. Hauser, G. Schmaus, S. Jenkins, H. Messinger, R. Muffels, B. Nolan, J. Ray and W. Voges. (1995) "Poverty and Social-Assistance Dynamics in the United States, Canada, and Europe." 67-108 in *Poverty, Inequality, and the Future of Social Policy: Western States in the New World Order*, edited by K. McFate, R. Lawson, and W. J. Wilson. New York: Russell Sage Foundation.
- European Statistics <http://europa.eu.int/en/comm/eurostat/eurostat.html>
- Hagenaars (1991) "The Definition and Measurement of Poverty", in Lars Osberg (ed.), *Economic Inequality and Poverty International Perspectives*. Armonk/N.Y./London: M.E. Sharpe, Inc.
- Ringen, Stein (1988) Direct and Indirect Measures of Poverty. *Journal of Social Policy* 17(3), 351-365
- Ruggles, Patricia (1990) *Drawing the Line: Alternative Poverty Measures and Their Implication for Public Policy*. Washington D.C.: The Urban Institute Press.
- Townsend, P.(1974)*Poverty as Relative Deprivation: Resources and Style of Living*.pp.15-42 in Dorothy Wedderburn (ed.), *Poverty, Inequality and Class Structure*. London: Cambridge University Press. (1979) *Poverty in United Kingdom*. Harmondsworth, U.K.: Penguin Books.
- United Nations Development Programme <http://www.undp.org/>
- U.S. Census Bureau, Current Population Survey (CPS): Income, Poverty, and Health Insurance 2003 <http://www.census.gov/>

附表一 2001年主要國家人類貧窮指數

國 別	人類貧窮指數 (HPI-2) 值	排序	所得貧窮線下人口比率 (%)			
			收入中位數的百分之 五十 (1990-2001) (1)	排序	一天十一美元 (1994-95) (2)	排序
中華民國 (臺閩地區)	15.1	...	7.0	...	2.4	...
瑞 典	6.5	1	6.6	5	6.3	4
挪 威	7.2	2	6.9	7	4.3	2
芬 蘭	8.4	3	5.4	4	4.8	3
荷 蘭	8.4	4	8.1	11	7.1	5
丹 麥	9.1	5	9.2	14	...	...
德 國	10.2	6	7.5	8	7.3	7
盧 森 堡	10.3	7	3.9	2	0.3	1
法 國	10.8	8	8.0	9	9.9	8
西 班 牙	11.0	9	10.1	16	...	...
日 本	11.1	10	11.8	18	...	...
義 大 利	12.2	11	14.2	24	...	...
加 拿 大	12.2	12	12.8	22	7.4	6
比 利 時	12.4	13	8.0	9	...	...
澳大利亞	12.9	14	14.3	25	17.6	11
英 國	14.8	15	12.5	21	15.7	10
愛 爾 蘭	15.3	16	12.3	19	...	...
美 國	15.8	17	17.0	26	13.6	9

說 明：

1. 貧窮之衡量有許多種，各國標準殊異，本表採用聯合國貧窮指數 HPI-2 方式。HPI-2 僅選擇 OECD 高收入國家計算。
2. HPI-2 衡量方式採用「60 歲以前死亡之機率」、「成人缺乏功能性識字技能比率」、「長期失業率」等比率。HPI-2 愈低愈好。
- 3.(1) 為貧窮線的計算是調整家戶可支配所得中位數的百分之五十。
- 4.(2) 為根據美國的貧窮線，三分之一家庭每個人一天十一美元。
5. 我國家庭平均每人可支配所得中位數之 50% 以下貧窮人口率為 7%，每人每日 PPP 所得 11 美元以下貧窮率為 2.4%。

資料來源：聯合國開發計畫署「2002 年人類發展報告」、行政院主計處。

附表二 低收入戶之資格按家庭總收入之類別規定

低收入戶：第一款（省）、第0類（北）、第一類（高）	
臺灣省 21 縣市第一款 高雄市第一類 金門縣、連江縣第一款	臺灣省、高雄市、金門縣、連江縣全戶人口均無工作能力、無收益及恆產，非靠救助無法生活者。
臺北市第 0 類	臺北市全戶均無收入。
低收入戶：第二款（省）、第 1、2 類（北）、第二類（高）	
臺灣省 21 縣市第二款 高雄市第二類 金門縣、連江縣第二款	臺灣省、高雄市、金門縣、連江縣為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。
臺北市第 1 類	臺北市第 1 類為全戶平均每人每月總收入大於 0 元，小於等於 1,938 元（93 年度）。
臺北市第 2 類	臺北市第 2 類為全戶平均每人每月總收入大於 1,938 元，小於等於 7,750 元（93 年度）。
低收入戶：第三款（省）、第 3、4 類（北）、第三類（高）	
臺灣省 21 縣市第三款 金門縣、連江縣第三款	臺灣省、金門縣、連江縣為前二種情形以外，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。
高雄市第三類	高雄市為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。
臺北市第 3 類	臺北市第 3 類為全戶平均每人每月總收入大於 7,750 元，小於等於 10,656 元（93 年度）。
臺北市第 4 類	臺北市第 4 類為全戶平均每人每月總收入大於 10,656 元，小於等於 13,797 元（93 年度）。

資料來源：內政部統計處 <http://www.moi.gov.tw/stat/month/list.htm>。

附表三 第五屆立法院社會救助法第四條之相關提案

提案日期	提案人	修正條文	現行條文	提案重點
92/06/05	徐中雄等十四人	本法所稱低收入戶，係指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。且家庭總收入以外之財產總額未超過中央主管機關或直轄市主管機關所公告之當年度一定金額者。 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	本法所稱低收入戶，係指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。 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。	1.最低生活標準由每人平均消費支出百分之六十提高為七十。 2.增列家庭總收入中不動產部分，可免列入計算之例外情況。

提案日期	提案人	修正條文	現行條文	提案重點
		<p>人消費支出百分之七十定之，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。</p> <p>第一項所稱家庭總收入以外之財產總額包括動產與不動產。超過主管機關公告金額之不動產若為唯一必要住所、土地持分無法處分或其他特殊狀況，應依實際訪查情形核定。</p>		
92/10/24	陳文茜等十一人	<p>本法所稱低收入戶，係指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。</p> <p>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最近一年全國平均每人消費支出百分之八十定之。</p>	<p>本法所稱低收入戶，係指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。</p> <p>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。</p>	<p>1.最低生活標準由每人平均消費支出百分之六十提高為八十。</p> <p>2.統一四套地方之不同標準，依據「全國平均每年消費支出」。</p>
92/12/12	陳文茜	<p>本法所稱低收入戶，係指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。</p> <p>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最近一年全國平均每人消費支出百分之八十定之。</p>	<p>本法所稱低收入戶，係指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。</p> <p>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。</p>	同上
93/05/21	行政院	<p>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。</p> <p>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。</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>本法所稱低收入戶，係指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。</p> <p>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。</p>	<p>1.明確規範低收入戶之定義，並規定需經戶籍所在地直轄市、縣（市）主管機關審核符合資產調查規定者，使具資格。</p> <p>2.將條文所稱之「標準」刪除。因其性質與中央標準法規定之「標準」不同，避免混淆。</p>

資料來源：整理自立法院第五屆第三、四、五會期會議議案關係文書。

附表四 第3屆立法院社會救助法第5條相關提案—行政院提案

修正條文	現行條文	說明
<p>第五條 前條第一項所稱家庭，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、直系血親。</p> <p>三、同一戶籍或共同生活之兄弟姊妹。</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、不得在臺灣地區工作之非本國籍配偶或大陸地區配偶。</p> <p>二、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。</p> <p>三、無工作收入、未共同生活且無扶養能力之已結婚直系血親卑親屬。</p> <p>四、應徵集召集入營服兵役或替代役現役。</p> <p>五、在學領有公費。</p> <p>六、入獄服刑、因案羈押或依法拘禁。</p> <p>七、失蹤，經向警察機關報案協尋未獲，達六個月以上。</p>	<p>第五條 前條所稱家庭總收入應計算人口範圍如下：</p> <p>一、直系血親。但子女已入贅或出嫁且無扶養能力可資證明者，得不計算。</p> <p>二、同一戶籍或共同生活之旁系血親及負扶養義務之親屬。</p> <p>三、綜合所得稅列入扶養親屬寬減額之納稅義務人。</p>	<p>一、本條係認定家庭應計算人口範圍，與「總收入」無涉，爰將序文所定「總收入」刪除，另將現行條文列為第一項。</p> <p>二、依民法第一千一百十六條之一規定「夫妻互負扶養之義務」，爰將「配偶」增列於第一項第一款，其後款次遞移；另考量家庭變遷實況，將「同一戶籍或共同生活之旁系血親及負扶養義務之親屬」修正為「同一戶籍或共同生活之兄弟姊妹」，並移列第三款。又有第二款直系血親之親等以近者為優先，並依民法規定辦理。</p> <p>三、所得稅法並無「寬減額」乙詞，爰將原條文第三款「寬減額」修正為「免稅額」；納稅義務人認列扶養親屬，理應實際負擔扶養之實，故於計算家庭人口範圍時，應將其列入，並改列為第一項第四款。</p> <p>四、考量社會變遷實況與地方政府反應事項：(一)外國籍配偶或大陸地區配偶依法不得在臺灣地區工作者，依現行規定仍應以基本工資計算其工作收入併入家庭總收入核算，而影響該戶核列低收入戶之資格。(二)部分特定境遇單親家庭之直系血親尊親屬對於是類家庭事實上甚少提供經濟援助；以及(三)部分老人因已婚子女無工作收入、未共同生活且無扶養能力，惟在申請低收入戶審核過程中，仍將其直系血親卑親屬併入計算，導致其不易被列為低收入戶情形影響生活，爰增列第二項第一款至第三款規定得不列入家庭應計算人口範圍之情形；其中第二款「特定境遇單親家庭」，與「特殊境遇婦女家庭扶助條例」相關規定概念不盡相同，將另於施行細則中加以定義；另基於性別平等原則，將「入贅或出嫁」修正為「已結婚」。</p> <p>五、將本法施行細則第三條移併本條第二項第四款至第七款，並酌作修正。其中第四款「應徵集召集入營服兵役或替代役現役」之規定，係考量依據國防部「國防工業訓練預備軍(士)官甄選作業要點」甄選服役者(即一般民眾所稱「國防役」)多服務於民營高科技公司，工作收入較高，仍應列入家庭應計算人口範圍以符公平，爰以「入營」二字區別之。</p> <p>六、第二項第五款有關在學領有公費者，包括國</p>

		<p>軍軍事學校軍費學生、師範校(院)在學生等，由於渠等在學期間已領取生活費，為免資源重覆，爰不列入家庭應計算人口。</p> <p>七、第二項第六款所稱「依法拘禁」，其範圍包括各種將人身自由拘束於特定場所之保安處分，如感化教育、強制治療等在內。</p> <p>八、第二項第七款之起算時點如不明確，將招致直轄市、縣(市)主管機關之認定困擾，經查內政部警政署所定「查尋人口查尋注意事項」規定，有明確受理報案作業流程，爰配合規定「失蹤，經向警政單位報案協尋未獲，達六個月以上」，使臻明確。</p>
<p>第五條之一 第四條第一項所稱家庭總收入，指下列各款之總額：</p> <p>一、工作收入，依下列規定計算：</p> <p>(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。</p> <p>(二)最近一年度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。</p> <p>(三)未列入臺灣地區職類別薪資調查報告各職類者，依中央主計機關公布之最近一年各業員工初任人員平均薪資核算。</p> <p>(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。</p> <p>二、動產及不動產之收益。</p> <p>三、其他收入：前二款以外非屬社會救助給付之收入。</p> <p>前項第三款收入，由直轄市、縣(市)主管機關認定之。</p>		<p>一、本條新增。</p> <p>二、為確立家庭總收入計算之法源依據，爰將本法施行細則第二條移列本條，明定工作收入、動產及不動產之收益及其他收入等三項為家庭總收入項目，並酌作文字修正。</p> <p>三、有關工作收入之列計，現行規定係依各項職業收入計算標準核定，似嫌簡略且未能呈現實際狀況，容易影響申請資格。爰將工作收入計算於第一項第一款分四目加以規範。</p> <p>四、按民眾提出申請低收入戶當時之工作收入，與財政部財稅資料中心提供之最近一年度財稅資料有相當程度時間落差，致民眾屢有爭議，爰將工作收入之計算明確範圍以實際收入為主，並應提供必要之薪資證明。如無法提出薪資證明者，則依最近一年度之財稅資料所列工作收入核算。</p> <p>五、平均薪資包含「經常性薪資」及「非經常性薪資」：經常性薪資包括本薪、固定津貼及按月發放之獎金，如底薪、專業加給、房屋津貼、水電津貼、交通津貼、實物折值、膳宿折值及按月發放之工作獎金、業績獎金、載客獎金、路程獎金等；非經常性薪資包括加班費、非按月發放之獎金及津貼等，如端午節獎金、年中獎金、特別假獎金、誤餐費、補發調薪差額等。考量部分企業於七月份發放年中獎金或補發調薪差額等非經常性薪資，爰以平均經常性薪資為計算標準。</p> <p>六、為因應失業問題，對於失業者於失業期間確無工作收入，符合公立就業服務機構失業認定有關規定且領有失業證明者，其於失業期間得不設算其工作收入；至所領取失業給付，仍應併入其他收入計算。</p>
<p>第五條之二 下列土地，經直轄市、縣(市)主管機關認定者，</p>		<p>一、本條新增。</p> <p>二、部分土地其使用受到法令相當之限制，如亦</p>

<p>不列入家庭之不動產計算：                  一、未產生經濟效益之原住民保留地。                  二、未產生經濟效益之公共設施保留地及其公用地役關係之既成道路。                  前項第一款土地之認定標準，由中央原住民族事務主管機關會商本法中央及地方主管機關定之。</p>		<p>缺乏經濟效益，將之列入家庭不動產計算，顯然無法反應真實狀況。按相關土地是否為原住民保留地、公共設施保留地或具有公用地役關係之既成道路，均可在申請時檢附之地籍資料中呈現，故直轄市、縣（市）主管機關之權責主要在於審核認定其是否產生經濟效益，再決定將之排除核計與否。                  三、原住民保留地相較於其他土地有其特殊性，為免未來直轄市、縣（市）主管機關於認定時之標準不同，導致失真或偏差，爰於第二項規定由中央原住民族事務主管機關會商本法主管機關另定統一之標準。</p>
<p>第五條之三 本法所稱有工作能力，指十六歲以上，未滿六十五歲，而無下列情事之一者：                  一、二十五歲以下，在國內就讀非屬空中大學、空中專科進修學校、高級中學及職業進修學校、專科進修學校、大學進修學校、在職班、學分班、僅於夜間或假日上課、遠距教學之學生，致不能工作。                  二、身心障礙致不能工作。                  三、罹患嚴重傷、病，必須三個月以上之治療或療養致不能工作。                  四、獨自照顧特定身心障礙或罹患特定病症且不能自理生活之共同生活或受扶養親屬，致不能工作。                  五、獨自扶養六歲以下之直系血親卑親屬致不能工作。                  六、婦女懷胎六個月以上至分娩後二個月內，致不能工作。                  七、受禁治產宣告。</p>		<p>一、本條新增。                  二、為確立工作能力審核之法源依據，爰將本法施行細則第九條修正移列。                  三、依勞動基準法第四十四條規定，十五歲以上未滿十六歲之受僱從事工作者乃為童工，相關法令並給予特別之保護，宜於工作能力認定時，將之排除，以貫徹保護意旨，爰於條文規定有工作能力者為十六歲以上，未滿六十五歲。                  四、現行學制及進修管道多元，雖鼓勵低收入戶子女努力向學，但亦須避免其以就學逃避工作，致養成依賴心理，故有關工作能力之認定，於第一款有關學生規定，僅排除就讀於國內非屬「空中大學、空中專科進修學校、高級中學及職業進修學校、專科進修學校、大學進修學校、在職班、學分班、僅於夜間或假日上課、遠距教學」之二十五歲以下學生。                  五、兒童七歲就學後，扶養者應有時間從事工作；又兒童及少年福利法第三十二條規定「……對於六歲以下兒童或需要特別看護之兒童及少年，不得使其獨處或由不適當之人代為照顧」，爰於第五款規定獨自扶養六歲以下之直系血親卑親屬，致不能工作者為無工作能力。本款及第四款所稱「獨自」，皆指以「單獨一己之力」而言。                  六、第六款有關婦女懷胎六個月以上至分娩後二個月內，致不能工作規定，其中懷胎六個月以上致不能工作之認定，將以醫師診斷母體健康有異，宜安胎保護為據；對於分娩後二個月內不能工作部分，係參諸勞動基準法第五十條第一項有關產假八星期之規定。</p>

資料來源：整理自立法院第五屆第五會期會議議案關係文書。