

議題研析

一、題目：中低收入戶補助家庭應計算人口範圍之法制問題研析

二、議題所涉法規

社會救助法

三、背景說明

(一) 我國劃設貧窮線的標準雖與許多國家一致，為每人可支配所得中位數的 60%¹，然而報導指出²，2019 年我國為全球貧窮率最低的國家，貧窮率不到 1.3%，遠低於美國的 17%、英國的 12.3%、加拿大 11.4%、紐西蘭 8.9%、德國 8.2%；比照和我國相類似的社經條件，韓國貧窮率為 16.7%，日本為 15.7%，臺灣貧窮率比起日韓，還不到十分之一。外界批評造成數據美化之現象係因立法設計採防弊之思維³，不但不符合社會變遷，讓實際上處於貧窮處境的人，無法成為法律上定義貧窮者，進而影響補助之申請⁴；而取得中低收入戶者，更會擔心因其他補助導致超過中低收入戶之補助門檻⁵，反而容易落入貧窮世襲之現象⁶。

¹ 陳政宇，台灣貧窮率超低?立委：低收入戶門檻太嚴苛，自由時報，2022 年 12 月 21 日，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4160892>，最後瀏覽日期：2024 年 7 月 22 日。

² 簡錫堃，台灣貧窮率比起日韓還不到十分之一，美化的數字背後是誰遭到「政策排除」?2022 年 8 月 13 日，網址：<https://www.thenewslens.com/article/170618>，最後瀏覽日期：2024 年 7 月 22 日。

³ 林詠青，貧窮者社福不漏接 衛福部將研議大修《社救法》，中央廣播電臺，2022 年 12 月 20 日，網址：<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2153948>，最後瀏覽日期：2024 年 7 月 22 日。

⁴ 林惠琴，社會救助法 3 爭議 民團盼修法解套/家庭人口與收入列計、虛擬所得、戶籍地認定不符實況，自由時報，2023 年 5 月 29 日，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1585485>，最後瀏覽日期：2024 年 7 月 22 日。

⁵ 林良齊、范揚光，拾荒者 1 小時賺不到 33 元 環長體驗拾荒允諾納公正轉型，工商時報，2024 年 7 月 13 日，網址：<https://www.ctee.com.tw/news/20240713700549-431401>，最後瀏覽日期：2024 年 7 月 23 日。

(二) 衛生福利部 2024 年 4 月 22 日公告預告社會救助法部分條文修正草案 (以下簡稱預告修正草案)，其修正重點包括：放寬取消人籍合一始能申請之規定、檢討調整最低生活費標準及家庭應計算人口範圍、因應就業不利處境者放寬工作能力及工作收入認定、加強福利緩衝期機制、增訂實物給付專章及強化遊民輔導等⁷；其中就家庭應計算人口範圍仍引起社會團體抗議⁸。本文爰就預告修正草案有關申請補助之家庭應計算人口範圍規定，提出研析。

四、探討研析

(一) 戶內人口之計算應限於同居共財之成員

預告修正草案第 4 條，主要係放寬民眾因故未能實際居住於戶籍所在地，亦得申請，換言之，家庭應計算人口範圍仍與現行規定相同，於實務上，無論是法院審查⁹或行政機關之認定¹⁰，家庭人口之計算不等於戶籍內人口，亦即除使用實際上同居共財地共同生活作為審查依據 (即戶內人口)，同時又創設核心家庭作為認定依據 (即家庭人口)，經認定為戶內人口之成員全體擬制為申請人，再

⁶ 洪欣慈、林奐成，貧窮世襲...阿嬤顧孫 三代窮忙，聯合報，2023 年 9 月 4 日，網址：<https://udn.com/news/story/123728/7414354>，最後瀏覽日期：2024 年 7 月 23 日。

⁷ 衛生福利部，社會救助法修法庭盟提出社會救助法修法建議一案，衛生福利部焦點新聞，2024 年 6 月 5 日，網址：<https://www.mohw.gov.tw/cp-16-78948-1.html>，最後瀏覽日期：2024 年 7 月 22 日。

⁸ 林琮恩，社會救助法修法幅度小挨批「國王新衣」，聯合新聞網，2024 年 5 月 26 日，網址：<https://udn.com/news/story/7266/7988451>，最後瀏覽日期：2024 年 7 月 22 日；沈佩瑤，社會救助法修正案民團籲重寫 衛福部：持續溝通，中央通訊社，2024 年 6 月 5 日，網址：<https://www.cna.com.tw/news/aip/202406050384.aspx>，最後瀏覽日期：2024 年 7 月 22 日。

⁹ 最高法院 2012 年度判字第 986 號判決指出，按社會救助法第 5 條第 2 項第 3 款規定，第 1 項各款人員有下列情形之一者，不列入應計算人口範圍：...三、未共同生活且無扶養能力之已結婚直系血親卑親屬；然依該款之規定，須直系血親卑親屬符合未共同生活、無扶養能力及已結婚三項要件，始不列入社會救助法第 4 條之 1 所定家庭應計算人口之範圍。如申請人之兄弟姊妹，雖未與其母親同住，但有撫養其母親之事實，自與社會救助法第 5 條第 2 項第 3 款所規定之要件不符。亦即本案申請人雖實際與母 2 人同居，家庭人口應即共 2 位，惟依審查機關之切割算法，除上訴人外，其母另個自分別分活居住之子女 7 人，應計家庭人口共 9 人。

¹⁰ 內政部 2006 年 3 月 7 日台內社字第 0950032802 號函表示：「...依本法規定，離婚之前配偶不列入家庭應計算人口範圍，惟申請低收入戶，戶內扶助人口若包含子女在內時，則前配偶為該子女之直系血親，應列入家庭應計算人口範圍內。另依據本法第 5 條第 2 項第 2 款規定，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不列入家庭應計算人口範圍，如經地方政府審核符合規定者，則可排除列計前配偶為家庭應計算人口。」，網址：<https://dep.mohw.gov.tw/DOSAASW/cp-571-5013-103.html>，最後瀏覽日期：2024 年 7 月 22 日。

適用現行社會救助法第 5 條第 1 項之規定，延伸其涵蓋範圍到非共同居住之配偶、一親等之直系血親等人員，以產生作為計算資產依據之應計家庭人口，並得扣除法定不列入應計算人口範圍之人員。

學者指出¹¹，此等考量是在法條文字與制度目的間尋求妥協點，雖有符合社會救助應以實際同居共財之生計單位為救助對象，然而擴張應計算人口至非同居共財之人員，將導致倘若申請者取得補助資格，非同居共財之人員是否也能同時取得請求救助權利之疑義。又實務上創設之分步驟適用之見解，將家庭人口範圍之界定納入扶養義務人，應優先於國家救助之責任，惟扶養義務人所負之責任範圍並非以自己全部收入與資產任由扶養權利人自由支配，蓋社會救助法第 5 條第 5 項明定¹²，申請者得向扶養義務人請求之財產僅限扶養費。該法法條設計係將申請者實際可支配之資產與扶養義務二者混淆，墊高人民請求救助之門檻。此種將非同居共財之扶養義務人納入應計算人口範圍，並將其所有資產全部視為申請人所能支配之財產，似與國家補充性原則有所矛盾，又扶養義務人應負擔之扶養費應屬申請者家庭總收入之範疇，與將扶養義務人納入應計算人口範圍有別¹³，故學者建議回歸社會救助法以同居共財為單位衡量救助與否及分配資源之本意。

(二) 戶內人口不應列入計算人口範圍或條件應重新檢討

預告修正草案第 5 條第 3 項以例示之立法方式舉例數種不列入應計算人口範圍之人員，除現行條文已規定「尚未設有戶籍之非本國籍配偶或大陸地區配偶」外，預告修正草案新增「因受家庭暴力

¹¹ 吳震能，〈社會救助法修改審議議案－論補充原則〉，《東海大學法學研究》，第 30 期，2009 年 12 月，頁 170-171；蔡維音，〈低收入戶審查之家庭人口認定的實務觀察與修法建議〉，《月旦法學雜誌》，第 277 期，2018 年 5 月 15 日，頁 204-206。

¹² 社會救助法第 5 條第 5 項規定：「直轄市、縣（市）主管機關得協助申請人對第 3 項第 4 款及第 9 款未履行扶養義務者，請求給付扶養費。」；另預告修正草案因應現行多元、複雜之家庭情境及各種福利需求之評估判斷，新增認定、處理程序及其他相關事項之辦法，並將之納入扶養費之請求範圍，並未改變對未履行扶養義務者之財產僅限扶養費之請求限制。

¹³ 內政部 2005 年 11 月 29 日台內社字第 0940044174 號函表示：「……請各地方政府依本部 2010 年 9 月 6 日召開社會救助業務主管會談之提案三決議，併同參酌今天法務部就法規適用之意見（離婚或喪偶之單親人士，因其前配偶已非共同生活，其是否併計於家庭總收入應計算之人口範圍內，似有審酌之處），衡諸各該申請案實情本於權責妥為核處，……」。

已提起離婚之訴，未履行扶養義務之一方」，茲就其此二種人員不列入應計算人口範圍或條件應予修正進行研析：

1、尚未設有戶籍之非本國籍配偶或大陸地區配偶

非大陸籍外籍配偶符合就業服務法第 48 條第 1 項第 2 款規定¹⁴或大陸籍配偶符合臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 17 條之 1 規定¹⁵，即可合法工作，如係同居共財之情形下，本即納入家庭人口計算；另其倘無工作，實務上外籍配偶亦多負擔家庭照護責任，更須將其納入社會救助系統中¹⁶。衛生福利部雖強調外籍配偶經濟困境可由新住民發展基金解決，但無法如社會救助法提供穩定且全面的支持¹⁷，亦不符合社會救助法之立法意旨。

2、因受家庭暴力已提起離婚之訴，未履行扶養義務之一方

預告修正草案新增因受家庭暴力者需提起離婚訴訟，才能免予配偶收入列計，改善現行規定須完成兩願離婚登記始能免除配偶收入列計之情形¹⁸，惟外界批評此制度雖立意良善，卻是把社政職責轉嫁到司法及民眾身上，讓貧窮民眾被迫陷入漫長訴訟的泥淖¹⁹，且衛生福利部過去亦曾指出親密關係暴力受暴者不見得會聲請離婚²⁰。因此，預告修正草案規定以提起離

¹⁴ 就業服務法第 48 條第 1 項第 2 款規定：「雇主聘僱外國人工作，應檢具有關文件，向中央主管機關申請許可。但有下列情形之一，不須申請許可：……二、外國人與在中華民國境內設有戶籍之國民結婚，且獲准居留者。……」

¹⁵ 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 17 條第 1 項、第 3 項規定：「大陸地區人民為臺灣地區人民配偶，得依法令申請進入臺灣地區團聚，經許可入境後，得申請在臺灣地區依親居留。」、「經依第 1 項規定許可在臺灣地區依親居留滿 4 年，且每年在臺灣地區合法居留期間逾 183 日者，得申請長期居留。」；第 17 條之 1 規定：「經依前條第 1 項、第 3 項或第 4 項規定許可在臺灣地區依親居留或長期居留者，居留期間得在臺灣地區工作。」

¹⁶ 蔡維音，同註 11，頁 206-207。

¹⁷ 林琮恩，同註 8。

¹⁸ 社會救助法第 5 條第 3 項第 2 款規定：「第 1 項各款人員有下列情形之一者，不列入應計算人口範圍：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。」；「社會救助法施行細則」第 4 條第 1 項第 4 款規定：「本法第 5 條第 3 項第 2 款所定特定境遇單親家庭，指申請人有下列情形之一，且獨自扶養未滿 18 歲未婚仍在學子女之家庭：四、因受家庭暴力已完成兩願離婚登記。」

¹⁹ 常懷仁，指社會救助法九個沒有 民團建議重寫，大紀元，2024 年 6 月 5 日，網址：<https://reurl.cc/oRWM6V>，最後瀏覽日期：2024 年 7 月 22 日。

²⁰ 林琮恩，家暴法實施 26 年權控型家暴仍多 衛福部：個案須長期服務，聯合新聞網，2024 年 6 月 27 日，網址：<https://udn.com/news/story/7314/8058298>，最後瀏覽日期：2024 年 7 月 22 日。

婚之訴作為將配偶不列入應計算人口範圍之構成要件，似無助於因受家庭暴力者獲得社會救助之機會，或可再予檢討修正。

撰稿人：林淑靜