

編號：2655

## 議題研析

### 一、題目：低收入戶家庭財產審查之法制問題研析

### 二、議題所涉法規

社會救助法

### 三、背景說明（緣起）

據報導<sup>1</sup>，財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會於扶助我國 2.5 萬戶貧困家庭中，約有 9,400 餘戶不具低、中低收入戶之身分，其未獲補助之原因以父母、配偶或同戶籍內之同住家人具有之動產或不動產超過社會救助法（以下簡稱社救法）第 4 條第 4 項<sup>2</sup>所定之家庭財產規定。惟不少人名下雖登記有動產、不動產，可能係屬生活必需品或與親人共同持有之土地，因共有人眾多、失蹤或意見難以整合，致無法出售、出租等加以活用，因而產生不少實際需要被援助而未被援助之家庭<sup>3</sup>。

### 四、問題爭點

我國社救法為避免社會資源分配不均現象且生爭議，明定須經資產調查且符合規定者，始得取得低收入戶之補助資格，惟社救法僅就

---

<sup>1</sup> 許秩維，4 成 3 弱勢家庭借錢度日 家扶邀傳愛助兒少學習，中央通訊社，2024 年 12 月 18 日，網址：<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202412180131.aspx>，最後瀏覽日期：2024 年 12 月 27 日。

<sup>2</sup> 社救法第 4 條第 4 項規定：「第 1 項所定家庭財產，包括動產及不動產，其金額應分別定之。」

<sup>3</sup> 朱真楷，共有土地難請低收入補助 闖尾修法解套，中時新聞網，2020 年 12 月 25 日，網址：<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20201225002826-260407?chdtv>，最後瀏覽日期：2024 年 12 月 27 日；李夏莘，台灣已是「長壽地獄」？繼承 3 億不動產 卻連吃飯錢都沒有...幫老人申辦中低收入戶區公所公務員告白，yahoo 奇摩房地產，2024 年 5 月 9 日，網址：<https://reurl.cc/eGL1r7>，最後瀏覽日期：2024 年 12 月 27 日。

家庭財產之動產及不動產金額予以定之，另於該法第 5 條之 2<sup>4</sup>規範未產生經濟效益之土地不列入家庭不動產計算，對動產或不動產並無進一步區別是否係申請者為維持生活必需者或屬可實質支配之不動產，而應予以排除。因此，本文以低收入戶家庭財產審查之法制問題，提出研析。

## 五、探討研析

### (一) 家庭財產之動產審查應研議排除維持生活必需者

我國社救法第 4 條第 4 項及第 5 項<sup>5</sup>僅規定家庭財產包括動產及不動產，其金額應分別定之，且有關低收入戶申請應檢附之文件、審核認定程序等事項係授權由地方主管機關定之，非由中央訂定統一標準或原則，再由地方據以執行。經檢視各地方主管機關所定之調查及生活扶助辦法、生活扶助核發作業要點<sup>6</sup>等，以車輛為例，臺北市未將汽車納入動產認定之範圍<sup>7</sup>，新北市就汽車價值計算規定須參照汽車商業同業相關鑑價資訊計算<sup>8</sup>、臺東縣則就汽車納入動產審查有諸多規定（但屬必要生活所需者不納入計算）<sup>9</sup>，

---

<sup>4</sup> 社救法第 5 條之 2 規定：「(第 1 項) 下列土地，經直轄市、縣(市) 主管機關認定者，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具公用地役關係之既成道路。三、未產生經濟效益之非都市土地之國土保安用地、生態保護用地、古蹟保存用地、墳墓用地及水利用地。四、祭祀公業解散後派下員由分割所得未產生經濟效益之土地。五、未產生經濟效益之嚴重地層下陷區之農牧用地、養殖用地。六、因天然災害致未產生經濟效益之農牧用地、養殖用地及林業用地。七、依法公告為污染整治場址。但土地所有人為污染行為人，不在此限。(第 2 項) 前項各款土地之認定標準，由各中央目的事業主管機關會商本法中央及地方主管機關定之。」

<sup>5</sup> 社救法第 4 條第 4 項詳註 2，同法第 4 條第 5 項規定：「第 1 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。」

<sup>6</sup> 經檢視各地方政府依社救法第 4 條第 5 項、第 4 條之 1 第 2 項訂定之子法，僅部分縣市以法規命令之方式定之，多數仍以行政規則定之。

<sup>7</sup> 臺北市低收入戶生活扶助及低收入戶、中低收入戶調查及審核作業規定第 8 點規定：「本法第 4 條第 4 項所稱動產，包括存款本金、投資、有價證券、中獎所得及其他一次性給與之所得，計算方式依下列規定辦理：……」

<sup>8</sup> 參見新北市政府低收入戶與中低收入戶調查及生活扶助核發作業要點第 5 點第 2 項第 6 款規定。

<sup>9</sup> 臺東縣社會救助調查審核作業要點第 18 點規定：「(第 1 項) 本法第 4 條第 4 項及第 4 條之 1 第 3 項所稱動產，指存款本金、投資、有價證券、中獎所得、汽車、一次性保險給付及其他一次性給與。……(第 3 項) 汽車列計方式如下：(一) 戶內有 250 CC 以上大型重型機車或最近 1 年內購置新車者，不予核列低收入戶。(二) 汽車價值，參照市售汽車雜誌所列價格列計，扣除基本工資乘以 6 個月(每 1 家戶僅限扣除 1 次為限)。(三) 其價值無法依前款查列者，除車齡在 15 年以上得不予計列外，得依申請人檢附 2 家汽車廠商估價平均計列，其顯有低估者，由鄉(鎮、市) 公所或本府審查人員查定之。」

三者區域內大眾交通條件迥異，各地方主管機關本即可就轄內交通或社會福利條件加以考量，惟因法律未就家庭財產審核認定規範應審酌之要件，可能造成申請者於相同條件下，因各縣市之規定產生不同之申請結果，而無法達到社救法之立法目的<sup>10</sup>。

日本生活保護法（Public Assistance Act）對需要被援助者，提供金錢、醫療照護等援助，且規定需考量被援助者之年齡、性別、家庭組成、居住地和其他必要條件<sup>11</sup>。該法於審查申請需要被援助者持有財產之認定，主要靠厚生勞動省之行政命令作為執行標準<sup>12</sup>，其內容包括（一）維持當下最低生活需求所使用、對於申請人生活之維持、協助自立有更多實效性之資產；（二）處分係不可能或有顯著之困難者；（三）社會通念上認為處分不適當者<sup>13</sup>。而韓國國民基本生活保障法（국민기초생활 보장법，以下簡稱生活保障法）則於法律規定需要被援助者財產計算方式，包括一般財產、金融財產、機動車輛，並於法律規定實際收入、評定收入金額及財產轉換收入金額等計算範圍及標準應由總統令定之<sup>14</sup>。考量我國社會救助係採因地制宜之精神，或可參採學者建議<sup>15</sup>，參照日本生活保

---

（四）戶內單 1 汽車價值在基本工資 30 倍以上者，不予核列低（中低）收入戶。（五）如屬謀生工具，或為經常載送本法第 5 條第 1 項所列家庭人口罹患嚴重傷病者就醫或載送肢體障礙達中度以上者之必要交通工具，經檢證並查證屬實且非屬第 1 款之情事者，其汽車價值不予列計，但 1 戶以 1 部為限。」<sup>10</sup> 有論者認為汽機車為我國重要交通工具，甚至是生財工具，應將車輛納入免計家庭財產範圍。劉威辰，〈社會救助申請人資格要件及脫離貧窮措施研析－以衛生福利部最新預告修正草案為中心〉，《國季刊》，第 52 卷第 3 期，2024 年 9 月，頁 67。

<sup>11</sup> 日本生活保護法第 8 條規定：「（第 1 項）公共援助應根據厚生勞動大臣制定的標準衡量需要被援助者的需求，以補足該人擁有的金錢或物品無法滿足的不足之數。（第 2 項）前項規定之標準必需足以滿足最低生活標準需求，同時考慮需要被援助者之年齡、性別、家庭組成、居住地和其他必要條件，但不超過最低生活保障之需求。」

<sup>12</sup> 該標準之法律性質為法規命令。張志麒，《論健康化最低生存保障之法制－以台灣與日本比較分析為中心》，中正大學法律學系研究所碩士論文，2019 年 6 月，頁 36；加藤智章、菊池馨実、倉田聡、前田雅子，《社會保障法》，第 8 版，株式會社有斐閣，2023 年 3 月 20 日，頁 407。

<sup>13</sup> 蔡維音，〈社會救助〉，《社會法》，初版，元照出版有限公司，2015 年 1 月，頁 409。

<sup>14</sup> 韓國生活保障法第 6 條之 3 規定：「（第 1 項）無論個人家庭的實際收入多少，依第 2 條第 9 項評估的個人家庭收入，為決定、支付等福利而計算的金額，應從家庭實際收入中減去因家庭特徵（如身體或精神狀況、疾病、子女養育等）而產生的支出金額、與工作獎勵相關的支出以及其他額外支出，以下列各項的總和計算：一、賺取的收入；二、營業收入；三、財產收入；四、轉移收入。（第 2 項）第 2 條第 9 項規定之財產轉換為所得之金額，應以個人家庭之基本財產（指由衛生福利部長決定並公佈之維持基本生活所必要之財產金額）及負債減去其財產價值後之剩餘金額，乘以所得轉換率計算之。在這種情況下，可轉換為收入的財產範圍如下：一、一般財產（指不包括金融財產和機動車輛的財產）；二、金融財產；三、機動車輛。（第 3 項）實際收入、評定收入金額及財產轉換收入金額的詳細計算範圍及標準應由總統令規定。」

<sup>15</sup> 蔡維音，同註 13，頁 409。

護法之規定及作法，於法律規定低收入戶家庭生活必需之動產，可被排除在家庭財產審查之範圍外。

## (二) 家庭財產之不動產審查應研議排除未產生經濟效益之共同共有土地

對於無法轉換為收益之資產應扣除在家庭之不動產之外，固已於社救法第 5 條之 2 規定呈現，但仍有不足。韓國生活保障法總統令第 5 條之 3 規定<sup>16</sup>，土地、建築物、房屋屬宗族財產、村莊共同財產以及其他具有共同目的之類似財產，不納入認定之財產範圍；本院委員<sup>17</sup>亦曾提案要求未能產生經濟效益之共同共有土地<sup>18</sup>應排除在家庭不動產計算範圍外，惟未完成審議而屆期不續審。爰建議於社救法第 5 條之 2 應增列未產生經濟效益之共同共有土地，不列入家庭之不動產計算。

另有學者提出德國社會救助制度，原則上在給予社會救助前，被援助者之財產應先加以變賣，但屬為維持老人安全之自有住宅等，則應待老人死亡後依德國社會法典第 12 篇社會救助法第 94 條法定債之移轉法理，對其繼承人進行費用追償，避免繼承人以公眾利益為代價而獲益<sup>19</sup>。前述概念與我國推出以房養老<sup>20</sup>政策雷同，

<sup>16</sup> 韓國生活保障法總統令第 5 條之 3 第 1 項第 1 款第 1 目規定：「本法第 6 條之 3 第 2 項規定應轉換為收入的財產範圍，應包括下列財產：一、一般財產：1、地方稅法第 104 條第 1 款至第 3 款規定的土地、建築物、住宅。但該財產為宗族財產、村莊共同財產以及其他具有共同目的的類似財產，不包括在內。」

<sup>17</sup> 立法院第 10 屆第 6 會期第 10 次會議議案關係文書（院總第 1037 號 委員提案第 29390 號），2022 年 11 月 30 日印發；立法院第 10 屆第 2 會期第 10 次會議議案關係文書（院總第 1037 號 委員提案第 25821 號），2020 年 12 月 24 日印發；立法院第 10 屆第 1 會期第 3 次會議議案關係文書（院總第 1037 號 委員提案第 24043 號），2020 年 3 月 4 日印發；立法院第 9 屆第 8 會期第 4 次會議議案關係文書（院總第 1037 號 委員提案第 23547 號），2019 年 10 月 2 日印發。

<sup>18</sup> 不動產之共有分為分別共有及共同共有，按民法第 827 條規定之意旨，共同共有人之應有部分係屬潛在，與分別共有人之應有部分為顯在者，迥然不同，共同共有人不得主張共同共有物有其特定之部分，亦不得單獨處分其共同共有物之權利。參照最高法院 104 年度台上字第 642 號民事判決。

<sup>19</sup> Eberhard Eichenhofer 著，蔡維音譯，〈社會救助法〉，《德國社會法》，第 11 版，新學林出版股份有限公司，2019 年 11 月，頁 412-414；孫迺翊，〈漏接工作貧窮、無視家庭結構變遷的社會救助制度——社會救助法修正草案版本之比較分析〉，《台灣法律人》，第 38 期，2024 年 9 月，頁 80。

<sup>20</sup> 為滿足高齡化社會之金融需求，並針對高齡化社會所衍生之各項老年經濟安全議題，包括退休後之安養費用、疾病或意外導致長期看護等需求，金融監督管理委員會鼓勵金融機構創新研發相關金融商品與服務，如高齡者安養信託，由高齡者或其親屬交付金錢（含保險金）、有價證券或不動產等財產，向信託業者辦理信託，信託目的包括老年安養之財產管理、安養照護、醫療給付等項目。金融監督管理委員會，發展高齡化金融商品與服務，2024 年 2 月 27 日，網址：

惟其優點在於申貸年限到期，倘擁有自有住宅之老人尚存，無須擔心無法持續拿到養老金，亦無須面臨銀行追繳貸款、被迫賣房之風險，屆期國家仍要再就其住屋需求提供協助。惟倘由國家負責後續費用追償作業可能加重主管機關人力之負擔，主管機關或可再就我國以房養老實際執行情形與德國社會救助相關制度進行效益評估後，再行研議是否納入修法。

撰稿人：林淑靜