

衛生福利部(社政業務)、社會及家庭署 115 年度單位預算評估報告

衛生福利部(以下簡稱衛福部)(社政業務)¹與所屬社會及家庭署(以下簡稱社家署)115 年度單位預算案歲入合計數 5 億 8,079 萬 3 千元，較 114 年度預算數 5 億 6,563 萬 5 千元增 1,515 萬 8 千元(增幅 2.68%)，主要係衛福部、社家署預估 115 年度之衛生福利資料統計應用使用費、收回以前年度補助計畫賸餘款繳庫數較 114 年度增加所致；115 年度歲出合計數 2,989 億 6,672 萬 2 千元，較 114 年度預算數 2,890 億 9,827 萬 9 千元(含追加預算數 3,542 萬 9 千元)增 98 億 6,844 萬 3 千元(增幅 3.41%)，主要係衛福部與社家署新增「我國少子女化對策計畫 2.0」(以下簡稱「少子女對策 2.0」)、「強化社會安全網 2.0」(以下簡稱「社安網 2.0」)及辦理「衛福數位基礎建設計畫」所需相關經費。

另衛福部(社政業務)、社家署於 115 年度總預算案之「直轄市及縣市政府」科目共編列 313 億 3,079 萬 3 千元，係將部分原編列於單位預算內之計畫性經費挪移至一般性補助款，包括：衛福部之「打造永續共好地方創生計畫」750 萬元、「社會救助補助」3 億 5,981 萬 6 千元；社家署之「身心障礙照顧服務資源布建計畫」21 億 2,045 萬 5 千元、「少子女對策 2.0」項下之 0 至 2 歲嬰幼兒照顧 264 億 7,678 萬 2 千元及特殊需求兒少支持服務之發展遲緩兒童早期療育服務 1 億 1,110 萬 1 千元、「社安網 2.0」22 億 5,513 萬 9 千元。謹就衛福部(社政業務)、社家署 115 年度單位預算案評析如下：

¹衛福部社政業務預算主要包括科技發展工作(社會福利及統計應用計畫、智慧政府數位化精進發展計畫)、社會保險行政(國民年金保險管理、國民年金監理與審議)、社會保險補助、社會救助業務、社工及社區發展業務、保護服務業務等屬於社政領域核心之工作計畫，以及一般行政、綜合規劃業務、衛生福利資訊業務及第一預備金等工作計畫。

四、社會救助法多年未修正，對實質貧窮人口之掌握相對有限，允宜檢討對經濟弱勢者之界定

為照顧低收入戶、中低收入戶及遭受緊急危難家庭之生存權益，衛福部 115 年度預算案於「社會救助業務」計畫編列 2 億 9,504 萬 1 千元，另於「一般性社會救助補助－衛生福利部」科目編列 3 億 5,981 萬 6 千元，合計編列 6 億 5,485 萬 7 千元，較 114 年度預算數 12 億 2,401 萬元(含追加預算數 173 萬 5 千元)減少 5 億 6,915 萬 3 千元(減幅 46.5%)²，惟目前辦理社會救助業務對政策標的人口之掌握，容有待改善之處。謹簡要敘明如次：

(一)社會救助法就低收入戶、中低收入戶資格之認定，係考量最低生活費、家庭財產等因素

社會救助法第 1 條規定：「為照顧低收入戶、中低收入戶及救助遭受急難或災受害者，並協助其自立，特制定本法。」為發揮社會救助政策之果效，關鍵之一在於能妥適界定政策之利害關係人，亦即設定適當之門檻標準(一般稱為貧窮線)，盡可能將真正需要協助之群體納入門檻，俾利擬定相關救助政策加以協助。在貧窮線之劃定上，部分國際組織，如：經濟合作暨發展組織(Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)及歐盟(European Union, EU)一般採用相對貧窮之概念³，將全體家庭所得由低至高排列，就該所得分布

²114 年度「社會救助業務」工作計畫預算數倘排除因應社會救助法部分條文修正而補助地方政府有關低收入戶及中低收入戶生活濟助經費 6 億元(註：配合近期財政收支劃分法修法，115 年度有關對低收入戶及中低收入戶生活濟助經費將回歸由地方政府自獲配之統籌分配稅款中支應)，實際上 115 年度該工作計畫預算數仍較 114 年度增加 3,084 萬 7 千元(增幅 4.9%)。

³關於貧窮之定義，國際上依國情及政策目的而有所不同，一般可區分為絕對貧窮與相對貧窮，前者係指家庭收入不足以支應日常生活最低支出，後者則係指家庭收入相較於其他家庭收入為低。參見行政院主計處，社會指標統計年報，2008 年版第 4 頁對貧窮概念之定義。下載網址：<https://ws.dgbas.gov.tw/public/data/dgbas03/bs2/socialindicator/2008si>

情形劃定貧窮線，線以下之家庭成員數統計即貧窮人口數；而我國目前並無法定貧窮線與相對應之貧窮率統計，有關低收入戶、中低收入戶資格之認定，係依社會救助法第 4 條⁴、第 4 條之 1⁵之規定，主要參考國人可支配所得中位數所定之最低生活費，另考量家庭財產金額作為門檻標準。然面對近年人口結構老化⁶、貧富差距擴大⁷之社經結構變遷，已多年未修訂之社會救助法⁸是否足以含括真正需要照顧之經濟弱勢者，容待商榷。

(二)社會救助法仍有若干規範不盡合理，致低收入戶與中低收入戶人口數與實際貧窮人口數恐有相當落差

按行政院主計總處(以下簡稱主計總處)曾選定與國人物質生活條件及生活品質等相關領域編製指標，其中針對經濟弱勢

/E6%9C%AC%E6%9C%9F%E6%A6%82%E8%BF%B0.pdf，首次瀏覽日期：114 年 10 月 23 日。

⁴ 社會救助法第 4 條規定：「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。」「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 1 年每人可支配所得中位數百分之 60 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 5 以上時調整之。直轄市主管機關並應報中央主管機關備查。」「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 70，同時不得低於台灣省其餘縣(市)可支配所得中位數百分之 60。」「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。」「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。」「依第 1 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 1 年居住國內超過 183 日；其申請時設籍之期間，不予限制。」

⁵ 社會救助法第 4 條之 1 規定：「本法所稱中低收入戶，指經申請戶籍所在地直轄市、縣(市)主管機關審核認定，符合下列規定者：一、家庭總收入平均分配全家人口，每人每月不超過最低生活費 1.5 倍，且不得超過前條第 3 項之所得基準。二、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。」「前項最低生活費、申請應檢附之文件及審核認定程序等事項之規定，依前條第 2 項、第 3 項、第 5 項及第 6 項規定。」「第 1 項第 2 款所定家庭財產，包括動產及不動產，其金額應分別定之。」

⁶ 一般推估 114 年底前臺灣將邁入超高齡社會。

⁷ 依主計總處 113 年發布之最新家庭財富分配統計，110 年底平均每家庭財富為新臺幣 1,638 萬元，惟中位數僅 894 萬元，反映貧富差距大之事實。

⁸ 社會救助法最近一次修法公告係 104 年 12 月 30 日。

人口評估之相對貧窮率指標，其定義為：「等值化可支配所得中位數 50%以下之人口比率」。參據內政部歷年年底人口統計資料、衛福部低收入戶與中低收入戶人數等統計資料所核算之弱勢民眾人數比率，109 至 112 年度自 2.66%逐年降至 2.41%，惟參照主計總處 114 年 5 月 29 日公布之福祉衡量指標統計表，同期間作為衡量潛在弱勢民眾人數比率之相對貧窮率介於 7.05%至 7.53%間，兩者落差自 109 年度之 4.39 略增至 112 年度之 4.72 個百分點(詳表 1)。該落差現象反映社會救助法界定之經濟弱勢人口數恐與實際貧窮人口數存有相當差距，亦即所謂貧窮黑數，主要原因之一應與現行社會救助法對於界定經濟弱勢者之門檻條件仍有若干不盡合理之處，致排除實質貧窮民眾接受政府救助之機會，如：

1. 採「虛擬所得」概念與現實脫節：對年滿 16 歲未滿 65 歲民眾，除有可資證明之理由，否則一律視為有工作能力，即便該等民眾實際上失業，於核算該家戶平均所得時，仍以基本工資設算民眾之虛擬薪資⁹。
2. 民眾財力之核算以家戶為單位，未考量同家戶內成員對民眾是否有實際資助：同一戶籍或共同生活之其他直系血親及兄弟姐妹收入均併計入家戶所得¹⁰。

自前揭規定可悉，現行社會救助法規範，致許多實際貧窮者被排除在政府補助之外，亦致目前政府統計之低收入戶、中低收入戶人數遭低估，而未能精確掌握經濟弱勢者之需求，不

⁹ 社會救助法第 5 之 1 條第 1 項規定：「…工作收入，依下列規定計算：…（二）有工作能力未就業者，依基本工資核算。…」

¹⁰ 社會救助法第 5 條第 1 項規定：「第 4 條第 1 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：一、配偶。二、一親等之直系血親。三、同一戶籍或共同生活之其他直系血親。四、前 3 款以外，認列綜合所得稅扶養親屬免稅額之納稅義務人。」

利於衛福部訂定妥適之社會救助政策，爰現行社會救助法就經濟弱勢者之界定門檻容有斟酌調整之空間。

表 1 109 至 112 年度我國經濟弱勢人口比率與相對貧窮率比較表

單位：千人；%；百分點

項目 \ 年度	109	110	111	112
低收入戶人數 A1	300	296	289	277
中低收入戶人數 A2	326	312	297	287
人口數 B	23,561	23,375	23,265	23,420
$C=(A1+A2)/B$	2.66	2.60	2.52	2.41
相對貧窮率 D	7.05	7.53	7.43	7.13
C-D	(4.39)	(4.93)	(4.91)	(4.72)

說明：1. 表內低收入戶人數、中低收入戶人數及人口數均為年底值。
 2. C-D 欄位以括弧表示低收入戶與中低收入戶合計人數占比與相對貧窮率差距百分點。
 資料來源：內政部統計月報、衛福部社會福利公務統計及中華民國統計資訊網/主計總處統計專區/社會指標/統計表與分析/福祉衡量指標，本中心彙整。

綜上，衛福部辦理社會救助業務，惟社會救助法相關規範多年未修正，恐難以有效掌握實際需要協助之經濟弱勢民眾，且不利於該部提出妥適之社會救助政策，允宜儘速檢討修法。