



統計應用分析報告

社會救助法民國 99 年修正 對臺北市低收入戶之影響

王俊權、陳貞吟

編號：104-15



臺北市政府主計處

104 年 9 月

摘要

社會救助法係對低收入戶及急難或災受害者救助並協助其自立。近年為照顧弱勢民眾納入政府救助體系，協助經濟弱勢之家庭跨過社會救助門檻，民國99年12月重新檢討修正最低生活費訂定方式、放寬家庭應計算人口範圍及強化低收入戶工作福利誘因等，並於100年7月1日正式實施，讓社會福利更有效照顧社會弱勢。

本文係討論民國100年7月起政府放寬最低生活費及審核門檻，對臺北市低收入戶狀況的改變，結果顯示低收入戶之戶數及人數在修法後雖有增加，惟相較而言，臺北市增加幅度仍小於臺灣地區及高雄市，在低收入戶結構中，臺北市第3、4類低收入戶亦由86年底41.33%增加至102年底65.61%，顯示臺北市低收入戶的家庭結構逐漸以第3、4類為主；而調整最低生活費計算方式後，低收入戶補助以家庭及就學生活補助為主，101年（新法實施後）臺北市家庭及就學生活補助為1,788百萬元，較99年（新法實施前）增加30.61%。

近年來國內外社會及經濟情勢迅速變化，物價亦有上漲趨勢，為能合理妥適之照顧弱勢民眾基本生活，建議將戶內規模經濟與消費者物價年增率納入最低生活費考量，並將補助政策應由消極扶貧轉向積極、多元運用社會措施協助自立脫貧。

目 次

| | |
|------------------------|----|
| 壹、前言..... | 1 |
| 貳、最低生活費標準之概念及制定方法..... | 1 |
| 一、最低生活水準的相關概念與探討..... | 2 |
| 二、我國社會救助法之最低生活費標準..... | 5 |
| 參、調整最低生活費之影響..... | 8 |
| 一、低收入戶戶數概況..... | 9 |
| 二、低收入戶人數概況..... | 11 |
| 三、低收入戶補助情形..... | 12 |
| 肆、結論與建議..... | 14 |
| 伍、參考資料..... | 16 |

社會救助法民國 99 年修正對臺北市低收入戶之影響

壹、前言

社會福利政策係我國重要政策之一，其中社會保險、社會津貼與社會救助更是構建社會安全制度的三個基本要素。社會保險為主要建構社會安全的基礎，社會津貼為輔，社會救助則為社會安全體系的最後一道防線，也是弱勢者維持生存的最後手段。解決低收入戶的問題一直是各國政府努力想要解決的課題，如何在有限的資源下構建公平合理的完善「社會救助」制度，遂成為各國政府施政上的重要措施。

因此，合理的最低生活費之制定，可讓更多生活在失業及經濟問題的個人或家庭，受到最基本的保障，政府亦可就生活在最低生活費以下的人口進行統計、評估政策對該群人口的影響，進而訂定出有效扶貧的政策。

本文擬先討論最低生活費標準之內涵及沿革，其次以臺北市低收入戶判定標準與人數探討現行最低生活費之執行狀況，最後歸納結論與建議。

貳、最低生活費標準之概念及制定方法

一般而言，各國政府多以最低生活費界定低收入戶人口。目前較普遍的作法為先制定「最低生活費用標準」，再經審核認定後始予扶助，而我國係以「最低生活費標準」輔以「財產數額限制」作為法定的低收入戶門檻，家庭所得收入低於此門檻且財產未超過公告一定之數額者即為低收入戶。站在社會救助的立場，最低生活費代表的是在最低的生活標準之內，政府承諾人民擁有最低生活的權利。

觀察低收入戶戶數及人數發現，民國 102 年臺北市低收入戶戶數

占總戶數比率為 2.05%，低收入戶人數占總人數比率為 1.89%，相較臺灣地區之 1.79% 及 1.55% 為高，惟臺北市 102 年數據顯示已較 101 年略為下降 0.01 及 0.03 個百分點，而臺灣地區則創 10 年新高（詳表 1）。

儘管如此，我國低收入戶人數占總人數比率仍遠低於英美等主要國家，甚至根據世界銀行 2013 年報告，低收入戶人數占總人數比率 1.55% 為全球最低。這樣的結果經常為學者們詬病，認為我國最低生活費的訂定標準過於嚴苛，與社會救助的精神相悖。

表 1 低收入戶戶數及人數

| 年底別 | 臺灣地區 | | | | 臺北市 | | | |
|--------|-----------|-----------------------------|-----------|-----------------------------|-----------|-----------------------------|-----------|-----------------------------|
| | 戶數 (戶) | 低收入戶 戶數占總 戶數比率 (%) | 人數 (人) | 低收入戶 人數占總 人數比率 (%) | 戶數 (戶) | 低收入戶 戶數占總 戶數比率 (%) | 人數 (人) | 低收入戶 人數占總 人數比率 (%) |
| 93 年底 | 82,783 | 1.15 | 204,216 | 0.90 | 15,970 | 1.73 | 40,184 | 1.53 |
| 94 年底 | 84,823 | 1.16 | 211,292 | 0.93 | 13,008 | 1.39 | 32,146 | 1.23 |
| 95 年底 | 89,900 | 1.22 | 218,166 | 0.95 | 13,499 | 1.43 | 33,437 | 1.27 |
| 96 年底 | 90,682 | 1.21 | 220,990 | 0.96 | 14,000 | 1.48 | 34,752 | 1.32 |
| 97 年底 | 93,032 | 1.22 | 223,697 | 0.97 | 14,753 | 1.54 | 36,274 | 1.38 |
| 98 年底 | 105,265 | 1.35 | 256,342 | 1.11 | 16,532 | 1.71 | 40,708 | 1.56 |
| 99 年底 | 112,200 | 1.41 | 273,361 | 1.18 | 17,810 | 1.81 | 43,823 | 1.67 |
| 100 年底 | 128,237 | 1.59 | 314,282 | 1.35 | 19,427 | 1.94 | 47,597 | 1.80 |
| 101 年底 | 145,613 | 1.78 | 357,446 | 1.53 | 21,001 | 2.06 | 51,282 | 1.92 |
| 102 年底 | 148,590 | 1.79 | 361,765 | 1.55 | 21,066 | 2.05 | 50,649 | 1.89 |

資料來源：衛生福利部社會救助及社工司、統計處。

一、最低生活水準的相關概念與探討

(一) 最低生活水準的界定

最低生活水準的概念可劃分為絕對、相對及主觀等三種，絕對概念係表示當個人或家庭沒有足夠維持生存的物質資源以維持特

定的最低生活所需或消費水準時，其基本生活需求無法獲得滿足。絕對概念構建之最低生活費門檻，有助於長期評估政策效果，但卻可能忽略整體社會的所得分配狀況，亦無法真實反映區域差別、個人消費型態的轉變及其他社會因素之影響。

而相對概念不單只是缺乏經濟資源，還包括因貧窮導致這些人不能參與社會慣常的生活模式，其定義通常涉及主觀判斷，強調生活方式的相對比較，即納入社會參與的概念。

除絕對與相對概念外，另有「主觀概念」。其最低生活費標準係透過調查，由家戶自我評估他們所需的「最低」或「剛好足夠」的收入或消費為何，惟這種方法所獲得的訊息會依其家庭收入和家庭人口而產生系統性的差異，因此很少作為官方的界定標準（詳表 2）。

表 2 三種概念與內涵之比較

| 項目別 | 絕對概念 | 相對概念 | 主觀概念 |
|------|--|--|---|
| 定義 | 強調需求數量的絕對值，即生活物質低於維生需求。 | 強調需求數量的相對值，即相對低於社會一般生活水準。 | 透過個人或家戶的調查，由受訪者來認定「生活必需」之所得與消費水準。 |
| 特徵 | 經濟生活需求的基本金額，判斷較相對概念客觀。 | 為整體財富或收入的相對位置，判斷較絕對概念主觀。 | 屬主觀認知。 |
| 計算方式 | 先決定基本需求的財貨項目及數量，然後設算出滿足基本需求財貨的市場價格，以此作為最低生活預算值。 | 依社會平均或特定生活水準而定，選定以「所得」、「消費」或其他為基數，通常是採前項基數的平均數或中位數的某一百分比進行設算。 | 透過個人或家戶的意見調查，由受訪者主觀來認定自己或家戶的貧富狀況，也可列舉相似的個人或家庭最低所得或消費需求應為多少。 |
| 優點 | 1. 提供一條反應實際生活需求的最低生活線，真正能保障低收入戶者之生計。 2. 可決定一個固定的水準點作為政府評估長期的政策效果之用。 | 1. 具有「自動更新」能將社會變遷的情況間接由消費和所得之改變反應出來，如物價水準。 2. 可作跨區域、時間之比較研究，以凸顯社會不平等現象。 | 反應社會最低需求的意見。 |

| 項目別 | 絕對概念 | 相對概念 | 主觀概念 |
|-----|---|---|---|
| 缺點 | 1. 最低生活線係根據基本基本需求，然生活基本需求因人、因時、因地而異，決定基本需求時容易流於武斷。 2. 忽略整體社會所得分配的狀況，也未能反應地區差異及消費型態的改變。 | 1. 在選定指標的任何比例分割低收入戶者時，較為主觀、武斷。 2. 衡量基底經常變動，造成政策評估產生困難。 3. 相對概念在貧富不均的社會將永遠存在，除了進行所得重分配政策，其他社會政策間接被宣告無效。 4. 在無明顯貧富差異或財富分配不明顯時（如均貧），則失去其意義。 | 容易受回答者的家庭特徵、所得、偏好以及所處環境影響，因此很少用來作官方最低生活水準的界定。 |

資料來源：本研究整理。

(二) 制定最低生活費標準的方法

最低生活費用以界定低收入戶，低收入戶是否得到適切的照顧，是社會救助業務最重要的依據。因此，合理的最低生活費標準必須調合絕對、相對 2 種概念，以反映真實之經濟問題。對於最低生活費標準之制定，有 4 種主要作法，包括預算標準法、所得係數衡量法、比例法及共識法。儘管方法有差異，主要的精神仍是圍繞低收入戶的「最低生活所需」，例如預算標準法借助專家看法決定最低生活所需，所得係數衡量法係觀察並建立家戶支出與所得關係進而求得最低生活所需，比例法則強調貧富是社會上相對的比較，共識法講求由公眾的意見評估最低生活所需（詳表 3）。

表 3 制定最低生活費標準主要方法簡介及使用國家

| 方法 | 特徵 | 優點 | 缺點 | 使用國家 |
|----------------|--|-----------------------|----------------------|---------|
| 預算標準法(又稱專家預算法) | 先逐項列出必需品，再根據性別、年齡及生活型態等特徵，分別求算個人維持生存之必需品「數量」，最後將這些數量的必需品換算成等值市價，即得最低生活費水準。 | 依據生活需求訂定最低生活費標準，較為客觀。 | 必需品及非必需品難以判斷，難免流於主觀。 | 德國、世界銀行 |

| 方法 | 特徵 | 優點 | 缺點 | 使用國家 |
|---------|--|---------------------------------|--------------------------|---------------|
| 所得係數衡量法 | 以家庭某類支出為基礎，並以該類支出占所得的某種比率為切點，設定為最低生活費，合理的所得係數衡量法的應用，應同時選定能夠真正保障低收入戶生活水準之基礎與切點。 | 僅需以某類支出為基礎，再乘以係數即得，較預算標準法簡單。 | 基礎之選擇可能代表性不足，切點之決定可能較主觀。 | 美國 |
| 比例法 | 其制定之最低生活費標準為家庭平均所得的 50%。 | 簡單、方便計算，具有自我更新功能。 | 應以「消費」或「所得」為衡量標準難以抉擇。 | 英國、日本、OECD、歐盟 |
| 共識法 | 透過家戶自我評估最低或恰好足夠的所得或消費需求量，乃根據個人或家庭心中的所得與效用水準去認定足以達到一般社會生活水準的最低所需。 | 更能瞭解低收入戶需求，避免專家主觀，容易區分必需品與非必需品。 | 透過家戶自我評析可能產生道德風險或福利依賴現象。 | 無 |

資料來源：本研究整理。

目前較多國家採用「比例法」方式制定最低生活費標準，然而，各國在比例法的使用上，有採「消費」或「所得」為基礎，採何種基礎來測量則係根據政府如何解釋對低收入戶最低生活之保障。若選擇「消費」為基礎，則是從物質面思考，以足夠維生之水準為考量；若選擇「所得」為基礎，則從權利角度出發，認為除了來自於消費之滿足，更包含基本權利與尊嚴。

二、我國社會救助法之最低生活費標準

(一)我國最低生活費之沿革及內涵

「最低生活費用標準」一詞自民國 46 年出現後（94 年修正為最低生活費），其內容幾經變動，在界定概念部分歷經絕對及相對，測量方法則採用過預算標準法及比例法，而測量標的則由飯食費用、所得、經常性支出等，至 99 年又改回以收入為計算基礎，即以可

支配所得中位數 60% 訂定並沿用至今。目前我國最低生活費之內涵屬相對概念，並以「比例法」為測量方法，同時加入家庭財產限額（動產及不動產）之限制。有關我國最低生活費之法規沿革及相關內容詳表 4。

表 4 我國最低生活費之沿革

| 時期 | 法規與政策 | 內容 | 特色與意義 |
|---------|--------------|---|---|
| 民國 46 年 | 臺北市貧戶調查要點 | 「最低生活費用標準」一詞首次出現，並以主觀認定其標準。 | 1. 主觀認定最低生活費標準。 |
| 民國 52 年 | 臺灣省社會救濟調查辦法 | 客觀認定最低生活費標準，最低生活費用係以「救濟院」飯食費用做為標準，並將最低生活費用的 2/3 倍設為低收入戶判定門檻。 | 1. 最低生活費標準除主觀認定外，開始出現客觀判斷。 2. 採絕對概念，並以預算標準法制定最低生活費用。 |
| 民國 67 年 | 臺灣省社會救助調查辦法 | 最低生活費用標準係參照前一年政府公布之家庭每人平均所得 1/3 範圍內訂定。 | 1. 客觀的最低生活費。 2. 由絕對轉變為相對概念，最低生活費由預算標準法轉向所得/消費比例法。 |
| 民國 69 年 | 社會救助法 | 臺灣省、高雄市：最低生活費標準係參照最近一年每人年所得 1/3。 臺北市：最低生活費係標準參照最近一年平均每人每月經常性支出（消費支出+非消費支出）40%。 | 1. 客觀的最低生活費。 2. 採相對概念，以比例法（所得/消費）制定最低生活費。 |
| 民國 86 年 | 社會救助法第一次修正公布 | 修正後將最低生活費標準分為臺灣省、臺北市、高雄市及福建省四區，參照當地最近一年平均每人每月消費支出 60% 訂定。 | 1. 客觀的最低生活費。 2. 採相對概念，以比例法（消費）制定最低生活費。 3. 整合各縣市社會救助法規，並統一最低生活費訂定標準。 |
| 民國 94 年 | 社會救助法第三次修正公布 | 1. 修正「最低生活費標準」名稱為「最低生活費」。 2. 明定需經申請通過審核才能取得低收入戶資格，即納入「家庭財產」考量，家庭財產包括動產及不動產，其金額應分別定之。 | 1. 客觀的最低生活費。 2. 採相對概念，以比例法（消費）制定最低生活費。 3. 首納入「家庭財產」為低收入戶的認定條件，相對最低生活費而言，屬「絕對」的標準。 |

| 時期 | 法規與政策 | 內容 | 特色與意義 |
|---------|--------------|--|--|
| 民國 99 年 | 社會救助法第六次修正公布 | <ol style="list-style-type: none"> 修正後的最低生活費依行政院主計總處公布各地區最近一年可支配所得中位數 60% 定之，新年度計算結果如與現行差距在 5% 以內變動（調整機制）。 各地區最低生活費上限，不得超過全國可支配所得中位數（所得基準）70%，同時不得低於臺灣其餘縣市可支配所得中位數 60%（下限）。但本法修正前，最低生活費已超過者，得予維持。 修法後，最低生活費低於施行前一年最低生活費者，以施行前一年最低生活費定之。 新增中低收入戶定義（指所得在最低生活費 1.5 倍以下，且未逾所得基準，家庭財產，含動產、不動產，未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額）。 | <ol style="list-style-type: none"> 修正最低生活費的計算方式，由原來「平均每人消費支出」的 60% 改為「可支配所得中位數」的 60%，即計算基礎由「消費支出」改為「可支配所得」，統計量由「平均數」改為「中位數」。 客觀的最低生活費。 採相對概念，以比例法（可支配所得）制定最低生活費。 首度將中低收入戶入法，低收入戶的判定標準為最低生活費，中低收入戶的判定標準為最低生活費的 1.5 倍。 |

資料來源：本研究整理。

(二)最低生活費之計算

按當前社會救助法第四條：「……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……」，其中「最低生活費」為最近一年每人可支配所得中位數 60%，資料來源為每年辦理之「家庭收支訪問調查」。根據調查結果，計算每人每月可支配所得中位數，乘上 60% 後，即得到所謂的「最低生活費」。前述每人每月可支配所得中位數，係以每戶可支配所得除以每戶人數重新排序後，按人數計算，非以每戶可支配所得中位數除以每戶人數。

不同於前述的最低生活費定義（採最近一年每人可支配所得中

位數 60%)，民國 99 年以前則係採 86 年最低生活費的定義，即最近一年每人消費支出平均數 60%，其計算方式為先分別計算出每戶一年消費支出與每戶人數，二者相除後得到每人一年消費支出，再除以 12 後即為每人每月消費支出，最後乘上 0.6 為 86 年所定義之「最低生活費標準」。

最低生活費的計算標準由民國 86 年的「消費支出平均數」改為 99 年的「可支配所得中位數」，其變動理由有二，分述如下。

首先是由調查蒐集之「所得」較「消費支出」具「準確度」與「穩定性」。家庭收支調查中消費支出項目涵蓋一般家庭的日常消費，諸如食品飲料及菸草、衣著服飾、居住、家具設備、醫療保健、交通及通訊、休閒文化、教育與其他什項消費等，總計 12 大項，由於消費支出的種類太多且過於瑣碎，在調查消費支出時，其「準確度」與「穩定性」通常不如所得。

其次，中位數較平均數不易受到極端值影響。在不景氣的年代，窮人所得大幅下降，但富人所受到的影響卻相對較小。因此如果在有限的樣本中抽到少數富人，則可能會嚴重影響最低生活費的金額。此外，平均數無法反應家戶消費水準在所有家戶中的位置，故採用中位數計算較為合適。

參、調整最低生活費之影響

為照顧低收入戶並協助其自立，民國 86 年首次修正社會救助法，整合各縣市社會救助法規，「最低生活費標準」統一改採「平均每人消費支出」的 60%。99 年為擴大照顧弱勢民眾，再度修改最低生活費的計算方式，將計算基準由 86 年「消費支出平均數」改為較寬裕的「可支配所得中位數」，並自 100 年 7 月實施社會救助法新制。茲將臺北市近年低收入戶相關統計結果摘要分析如下：

一、低收入戶戶數概況

(一)臺北市低收入戶戶數變動概況

民國 102 年底臺北市低收入戶為 2 萬 1,066 戶，較 86 年底 6,686 戶增加 1 萬 4,380 戶。若按低收入戶各款別結構變化觀察，第 0 類及第 1、2 類低收入戶占低收入戶總戶數之比率分別較 86 年底減少 9.03% 及 15.25%，第 3、4 類低收入戶占低收入戶總戶數之比率則較 86 年底大幅增加 24.28%（詳表 5）。

表 5 臺北市低收入戶戶數

單位：戶；%

| 年底別 | 全市 總戶數 | 低收入戶按款別分 | | | | | | | |
|--------|-----------|----------|--------|-------|-------|---------|-------|---------|-------|
| | | 總計 | | 第 0 類 | | 第 1、2 類 | | 第 3、4 類 | |
| | | 戶數 | 百分比 | 戶數 | 百分比 | 戶數 | 百分比 | 戶數 | 百分比 |
| 86 年底 | 854,132 | 6,686 | 100.00 | 1,371 | 20.50 | 2,552 | 38.17 | 2,763 | 41.33 |
| 87 年底 | 869,803 | 7,684 | 100.00 | 989 | 12.87 | 3,461 | 45.04 | 3,234 | 42.09 |
| 88 年底 | 879,156 | 8,736 | 100.00 | 1,043 | 11.94 | 3,744 | 42.86 | 3,949 | 45.20 |
| 89 年底 | 888,560 | 9,773 | 100.00 | 1,046 | 10.71 | 4,106 | 42.01 | 4,621 | 47.28 |
| 90 年底 | 894,763 | 11,021 | 100.00 | 1,025 | 9.30 | 4,145 | 37.61 | 5,851 | 53.09 |
| 91 年底 | 906,988 | 12,073 | 100.00 | 1,122 | 9.29 | 3,814 | 31.59 | 7,137 | 59.12 |
| 92 年底 | 914,716 | 13,012 | 100.00 | 1,306 | 10.04 | 3,900 | 29.97 | 7,806 | 59.99 |
| 93 年底 | 923,325 | 15,970 | 100.00 | 1,618 | 10.14 | 4,453 | 27.88 | 9,899 | 61.98 |
| 94 年底 | 933,110 | 13,008 | 100.00 | 2,047 | 15.74 | 2,939 | 22.59 | 8,022 | 61.67 |
| 95 年底 | 941,317 | 13,499 | 100.00 | 2,146 | 15.90 | 2,875 | 21.30 | 8,478 | 62.80 |
| 96 年底 | 947,745 | 14,000 | 100.00 | 2,204 | 15.74 | 2,731 | 19.51 | 9,065 | 64.75 |
| 97 年底 | 958,433 | 14,753 | 100.00 | 2,389 | 16.19 | 2,823 | 19.14 | 9,541 | 64.67 |
| 98 年底 | 969,418 | 16,532 | 100.00 | 2,530 | 15.31 | 3,211 | 19.42 | 10,791 | 65.27 |
| 99 年底 | 983,237 | 17,810 | 100.00 | 2,530 | 14.21 | 3,525 | 19.79 | 11,755 | 66.00 |
| 100 年底 | 999,879 | 19,427 | 100.00 | 2,572 | 13.24 | 4,148 | 21.35 | 12,707 | 65.41 |
| 101 年底 | 1,017,063 | 21,001 | 100.00 | 2,536 | 12.08 | 4,614 | 21.97 | 13,851 | 65.95 |
| 102 年底 | 1,026,738 | 21,066 | 100.00 | 2,415 | 11.47 | 4,829 | 22.92 | 13,822 | 65.61 |

資料來源：臺北市政府民政局及社會局。

(二)最低生活費計算方式改變前後比較

由於民國 100 年 7 月 1 日實施新制社會救助法，為觀察最低生活費計算方式改變對低收入戶戶數影響情形，係以 101 年底（新法實施後 1 年）較新法實施前 99 年底資料比較，結果發現 101 年底臺北市低收入戶戶數計 2 萬 1,001 戶，較 99 年底 17,810 戶增加 3,191 戶，增加幅度為 17.92%，其中以第 3、4 類低收入戶增加 2,096 戶最多，第 1、2 類及第 0 類低收入戶則分別增加 1,089 戶及 6 戶（詳表 5）。

另比較臺北市、高雄市及臺灣地區（不含北高）最低生活費與低收入戶戶數占總戶數比率的變動情形，結果發現民國 101 年臺北市最低生活費為 1 萬 4,794 元，較 99 年 1 萬 4,614 元增加 180 元，而 101 年高雄市及臺灣地區（不含北高）最低生活費分別為 1 萬 1,890 元及 1 萬 244 元，較 99 年分別增加 581 元及 415 元。另 101 年底臺北市低收入戶戶數占總戶數比率為 2.06%，較 99 年底 1.81% 增加 0.25 個百分點，至於 101 年底高雄市及臺灣地區（不含北高）低收入戶戶數占總戶數比率，則較 99 年底分別增加 0.58 及 0.31 個百分點，顯示臺北市低收入戶之戶數在修法後雖有增加，但相較臺灣地區及高雄市，增加幅度尚屬較小（詳表 6）。

表 6 低收入戶戶數占總戶數比率變動情形

| 地區別 | 最低生活費(元) | | | 低收入戶戶數占總戶數比率(%) | | |
|------------|----------|--------|--------------------|-----------------|--------|----------------------|
| | 99 年 | 101 年 | 101 年較 99 年 增減數 | 99 年底 | 101 年底 | 101 年底較 99 年底 增減數 |
| 臺北市 | 14,614 | 14,794 | 180 | 1.81 | 2.06 | 0.25 |
| 高雄市 | 11,309 | 11,890 | 581 | 1.73 | 2.31 | 0.58 |
| 臺灣地區(不含北高) | 9,829 | 10,244 | 415 | 1.33 | 1.64 | 0.31 |

資料來源：衛生福利部社會救助及社工司、統計處。

說明：新北市、臺中市及臺南市皆自民國 99 年 12 月起升格直轄市，惟為了解 100 年修法後對低收入戶戶數影響情形，故僅比較臺灣地區、臺北市及高雄市之變動情形。

二、低收入戶人數概況

(一)臺北市低收入戶人數變動概況

臺北市低收入戶人數自民國 86 年底 1 萬 4,721 人增加至 102 年底 5 萬 649 人，16 年間增加 3 萬 5,928 人。觀察各款別結構變化可發現，第 0 類及第 1、2 類低收入戶占低收入戶總人數之比率分別較 86 年底減少 6.12% 及 25.48%，第 3、4 類低收入戶占低收入戶總人數之比率則較 86 年底大幅增加 31.60%（詳表 7）。

表 7 臺北市低收入戶人數

單位：人；%

| 年底別 | 全市 總人數 | 低收入戶按款別分 | | | | | | | |
|--------|-----------|----------|--------|-------|-------|---------|-------|---------|-------|
| | | 總計 | | 第 0 類 | | 第 1、2 類 | | 第 3、4 類 | |
| | | 人數 | 百分比 | 人數 | 百分比 | 人數 | 百分比 | 人數 | 百分比 |
| 86 年底 | 2,598,493 | 14,721 | 100.00 | 1,632 | 11.09 | 6,422 | 43.62 | 6,667 | 45.29 |
| 87 年底 | 2,639,939 | 17,270 | 100.00 | 1,119 | 6.48 | 8,165 | 47.28 | 7,986 | 46.24 |
| 88 年底 | 2,641,312 | 19,843 | 100.00 | 1,153 | 5.81 | 8,666 | 43.67 | 10,024 | 50.52 |
| 89 年底 | 2,646,474 | 22,706 | 100.00 | 1,159 | 5.11 | 9,637 | 42.44 | 11,910 | 52.45 |
| 90 年底 | 2,633,802 | 24,760 | 100.00 | 1,118 | 4.52 | 9,348 | 37.75 | 14,294 | 57.73 |
| 91 年底 | 2,641,856 | 27,184 | 100.00 | 1,182 | 4.35 | 8,401 | 30.90 | 17,601 | 64.75 |
| 92 年底 | 2,627,138 | 32,783 | 100.00 | 1,373 | 4.19 | 9,262 | 28.25 | 22,148 | 67.56 |
| 93 年底 | 2,622,472 | 40,184 | 100.00 | 1,689 | 4.20 | 10,520 | 26.18 | 27,975 | 69.62 |
| 94 年底 | 2,616,375 | 32,146 | 100.00 | 2,129 | 6.62 | 7,043 | 21.91 | 22,974 | 71.47 |
| 95 年底 | 2,632,242 | 33,437 | 100.00 | 2,221 | 6.64 | 6,964 | 20.83 | 24,252 | 72.53 |
| 96 年底 | 2,629,269 | 34,752 | 100.00 | 2,303 | 6.63 | 6,263 | 18.02 | 26,186 | 75.35 |
| 97 年底 | 2,622,923 | 36,274 | 100.00 | 2,492 | 6.87 | 6,358 | 17.53 | 27,424 | 75.60 |
| 98 年底 | 2,607,428 | 40,708 | 100.00 | 2,629 | 6.46 | 7,128 | 17.51 | 30,951 | 76.03 |
| 99 年底 | 2,618,772 | 43,823 | 100.00 | 2,636 | 6.02 | 7,564 | 17.26 | 33,623 | 76.72 |
| 100 年底 | 2,650,968 | 47,597 | 100.00 | 2,679 | 5.63 | 8,457 | 17.77 | 36,461 | 76.60 |
| 101 年底 | 2,673,226 | 51,282 | 100.00 | 2,656 | 5.18 | 9,147 | 17.84 | 39,479 | 76.98 |
| 102 年底 | 2,686,516 | 50,649 | 100.00 | 2,515 | 4.97 | 9,190 | 18.14 | 38,944 | 76.89 |

資料來源：臺北市府民政局及社會局。

(二)最低生活費計算方式改變前後比較

觀察低收入戶人數變化發現，民國 101 年底臺北市低收入戶人數計 5 萬 1,282 人，較 99 年底 4 萬 3,823 人增加 7,459 人，增加幅度為 17.02%，其中以第 3、4 類低收入戶增加 5,856 人最多，第 1、2 類及第 0 類低收入戶則分別增加 1,583 人及 20 人（詳表 7）。

另比較臺北市、高雄市及臺灣地區（不含北高）低收入戶人數占總人數比率的變動情形，結果發現民國 101 年底臺北市低收入戶人數占總人數比率為 1.92%，較 99 年底 1.67% 增加 0.25 個百分點，而 101 年底高雄市及臺灣地區（不含北高）低收入戶人數占總人數比率分別為 2.16% 及 1.38%，則較 99 年底分別增加 0.58 及 0.29 個百分點（詳表 8）。

表 8 低收入戶人數占總人數比率變動情形

| 地區別 | 最低生活費(元) | | | 低收入戶人數占總人數比率(%) | | |
|------------|----------|--------|--------------------|-----------------|--------|----------------------|
| | 99 年 | 101 年 | 101 年較 99 年 增減數 | 99 年底 | 101 年底 | 101 年底較 99 年底 增減數 |
| 臺北市 | 14,614 | 14,794 | 180 | 1.67 | 1.92 | 0.25 |
| 高雄市 | 11,309 | 11,890 | 581 | 1.58 | 2.16 | 0.58 |
| 臺灣地區(不含北高) | 9,829 | 10,244 | 415 | 1.09 | 1.38 | 0.29 |

資料來源：衛生福利部社會救助及社工司、統計處。

說明：新北市、臺中市及臺南市皆自民國 99 年 12 月起升格直轄市，惟為了解 100 年修法後對低收入戶人數影響情形，故僅比較臺灣地區、臺北市及高雄市之變動情形。

三、低收入戶補助情形

(一)臺北市低收入戶補助概況

臺北市低收入戶補助金額自民國 86 年 697 百萬元增加至 102 年 2,140 百萬元，增加 1,443 百萬元。若按補助類別觀察，86 年及

102 年家庭及就學生活補助金額分別為 293 及 1,852 百萬元，分別占當年度總補助金額的 42.04%、86.54%，16 年共增加 1,559 百萬元、44.5 個百分點；86 年及 102 年其他補助金額為 404 及 288 百萬元，分別占當年度總補助金額 57.96%、13.46%，16 年內減少 116 百萬元、44.5 個百分點（詳表 9）。

表 9 臺北市低收入戶補助情形

單位：百萬元；%

| 年別 | 總計 | 家庭及就學生活補助 | | 其他補助 | |
|-------|-------|-----------|-------|------|-------|
| | | 金額 | 百分比 | 金額 | 百分比 |
| 86 年 | 697 | 293 | 42.04 | 404 | 57.96 |
| 87 年 | 877 | 346 | 39.45 | 531 | 60.55 |
| 88 年 | 964 | 409 | 42.43 | 555 | 57.57 |
| 89 年 | 1,095 | 572 | 52.24 | 523 | 47.76 |
| 90 年 | 1,360 | 837 | 61.54 | 523 | 38.46 |
| 91 年 | 1,398 | 864 | 61.80 | 534 | 38.20 |
| 92 年 | 1,445 | 888 | 61.45 | 557 | 38.55 |
| 93 年 | 1,433 | 903 | 63.01 | 530 | 36.99 |
| 94 年 | 1,483 | 959 | 64.67 | 524 | 35.33 |
| 95 年 | 1,489 | 981 | 65.88 | 508 | 34.12 |
| 96 年 | 1,489 | 979 | 65.75 | 510 | 34.25 |
| 97 年 | 1,545 | 1,073 | 69.45 | 472 | 30.55 |
| 98 年 | 1,792 | 1,271 | 70.93 | 521 | 29.07 |
| 99 年 | 1,883 | 1,369 | 72.70 | 514 | 27.30 |
| 100 年 | 1,863 | 1,440 | 77.29 | 423 | 22.71 |
| 101 年 | 2,073 | 1,788 | 86.25 | 286 | 13.75 |
| 102 年 | 2,140 | 1,852 | 86.54 | 288 | 13.46 |

資料來源：臺北市政府社會局。

說明：其他補助係包含輔導就業服務、教育補助、喪葬補助、節日慰問等補助。

(二)最低生活費計算方式改變前後比較

民國 101 年臺北市低收入戶補助金額計 2,073 百萬元，較 99 年 1,883 百萬元增加 190 百萬元（10.09%）；其中家庭及就學生活

補助增加 419 百萬元，其他補助則減少 228 百萬元（詳表 9）。

另比較臺北市、高雄市及臺灣地區（不含北高）低收入戶補助金額的變動情形，結果發現民國 101 年臺北市每人家庭及就學生活補助為 34.87 千元，較 99 年底 31.24 千元增加 3.63 千元，而 101 年高雄市及臺灣地區（不含北高）每人家庭及就學生活補助分別為 29.04 及 25.42 千元，較 99 年分別增加 3.45 及 3.73 千元；另在其他補助部分，除高雄市 101 年每人其他補助較 99 年增加 0.53 千元外，臺北市及臺灣地區（不含北高）均呈現減少（詳表 10），顯示在社會救助資源分配上，家庭及就學生活補助日益增加，而其他有關輔導就業服務與教育補助等有助脫貧之補助則逐漸減少。

表 10 低收入戶補助金額變動情形

| 地區別 | 每人家庭及就學生活補助(千元) | | | 每人其他補助(千元) | | |
|------------|-----------------|-------|--------------------|------------|-------|--------------------|
| | 99 年 | 101 年 | 101 年較 99 年 增減數 | 99 年 | 101 年 | 101 年較 99 年 增減數 |
| 臺北市 | 31.24 | 34.87 | 3.63 | 11.73 | 5.58 | -6.15 |
| 高雄市 | 25.59 | 29.04 | 3.45 | 3.29 | 3.82 | 0.53 |
| 臺灣地區(不含北高) | 21.69 | 25.42 | 3.73 | 2.43 | 2.41 | -0.02 |

資料來源：衛生福利部社會救助及社工司、統計處。

說明：新北市、臺中市及臺南市皆自民國 99 年 12 月起升格直轄市，惟為了解 100 年修法後對低收入戶人數影響情形，故僅比較臺灣地區、臺北市及高雄市之變動情形。

肆、結論與建議

一、結論

(一)臺北市低收入戶結構以第 3、4 類為主

臺北市低收入戶款別結構中，第 0 類低收入戶由民國 86 年底 20.50% 減少至 102 年底 11.47%，第 1、2 類低收入戶由 38.17% 減少至 22.92%，第 3、4 類低收入戶則由 41.33% 增加至 65.61%，顯

示臺北市低收入戶款別結構在此十餘年間已有相當程度的變化，政府應予第 3、4 類低收入戶家庭挹注更多脫貧能量。

(二)低收入戶補助以家庭及就學生活補助為主

觀察民國 99 年修法（100 年 7 月起施行）調整最低生活費後低收入戶補助金額變動情形發現，臺北市家庭及就學生活補助由 99 年 1,369 百萬元增加至 101 年 1,788 百萬元，增加 30.61%，其他補助則由 99 年 514 百萬元減少至 101 年 285 百萬元，減少 44.55%，顯示在最低生活費調整後，政府對低收入戶的補助有更加集中於家庭及就學生活補助之趨勢。

二、建議

(一)將低收入戶規模經濟與消費者物價年增率納入最低生活費考量

目前最低生活費的計算係將每戶可支配所得中位數平均分配於全家人口，惟若考量在戶內共同生活成員資源共享下，家庭生活成本非但不會隨戶內人數增加等比例上升，反而因戶內人數的增加而產生規模經濟效果，因此合理之最低生活費之標準應以等值化方式(Equivalisation)進行調整，亦即每人最低生活費之計算係將每戶可支配所得除以戶內人數開根號($\sqrt{\text{戶內人數}}$)後，再依大小排序並按人數加權，取其中位數而得。

另外，由於最低生活費計算所依據的資料時間與應用門檻的時間通常有兩年的落差，例如民國 102 年的最低生活費標準係以 100 年「家庭收支調查」資料計算，時間落差將無法反映實際物價變動情形，故建議應將消費者物價指數年增率納入最低生活費之考量。

(二)對低收入戶的補助政策應由消極扶貧轉向積極協助脫貧、防貧

由於整體經濟環境不佳，近年來第 3、4 類低收入戶的比重愈來愈重，民國 86 年臺北市申請家庭及就學生活補助的比率約 4 成 2，至 102 年已逾 8 成 6，換言之，大部分的資源多用於安貧、扶貧，而其他有關輔導就業服務與教育補助等協助脫貧措施則仍待重視。囿於政府財政吃緊且僧多粥少的情況下，相關資源配置實有重新檢討之必要，俾使政府照顧弱勢民眾之效益得到發揮。

伍、參考資料

- 一、 世界銀行，世界發展指標，2013。
- 二、 賴秀玲、鄭萬助、梅家爰，貧窮線內涵與我國低收入中低收入戶標準及人數之探討，2004。
- 三、 陳琇惠，社會救助發展的新方向，2006。
- 四、 王永慈，臺灣的貧窮問題：相關研究的檢視，2005。
- 五、 薛承泰、方姿云，社會救助法第四條的影響與修正建議 2005。
- 六、 周麗芳，貧窮線界定與社會福利政策相關措施之研究，2003。
- 七、 黃洪，貧窮的定義及量度：海外及香港的經驗，2005。
- 八、 薛承泰，美國貧窮線簡介，國家政策研究基金會，2007。
- 九、 薛承泰，臺灣的低收入戶與脫貧政策，國家政策研究基金會，2005。
- 十、 行政院主計總處，社會指標統計年報，2010。

- 十一、行政院主計總處，國民幸福指數年報，2014。
- 十二、財政部，102 年財政統計年報，2014。
- 十三、李淑容，由中美貧窮線現制之檢討論我國貧窮線之研擬，1996。
- 十四、王德睦、呂朝賢、何華欽，臺灣貧窮門檻與測量的建立：FCSU 的應用，2003。
- 十五、林美伶、王德睦，貧窮門檻對貧窮率與貧窮人口組成之影響，2000。