

貧窮黑數，為何看不見？

陳國樑

政大財政系教授兼系主任／政大財稅研究中心主任

25 July '26

台灣真的只有七·五七％的人口處於相對貧窮嗎？官方的回答斬釘截鐵。按 OECD 標準推算，台灣相對貧窮率僅有日、韓、美等國約十五％的一半，也遠低於 OECD 成員國平均的一一·二％。這份「全球優等生」成績單，常被奉為治理政績，卻也掩蓋了現實盲點，削弱了改革的迫切性。看似完善的數據背後，究竟遮蔽了多少真實的貧窮全貌？

南韓的經驗，值得借鏡。二〇一七年十二月，一場「統計革命」揭開了長期被南韓社會忽視的貧窮角落。南韓統計廳、韓國銀行與金融監督院共同公布年度「家計金融福祉調查」結果，採用結合抽樣調查與稅務、金融及社會保險等資料的新統計方法，取代過去僅採用問卷調查的「家計動向調查」。新舊方法交叉比對，揭露了巨大的數據落差：相對貧窮率由一二·八％驟升至一七·九％；六十五歲以上高齡者相對貧窮率更逼近五成。

南韓並非一夕間貧窮增加五個百分點、多出數百萬名貧窮人口，而是早在十年前便已決定改變國家「看見」貧窮的方式；透過跨部門行政資料的串接勾稽，讓陽光照進以往看不見的暗處。相較之下，台灣至今仍然單純仰賴《家庭收支調查》衡量所得分配與相對貧窮；看似亮眼的低貧窮率，或許更多反映的是調查方法的侷限，而非台灣貧窮的真實樣貌。

更深層的問題在於，台灣貧窮治理的盲點絕非僅限於統計方法。即便退一步採信官方推估的七·五七％相對貧窮率，全台仍約有一百七十八萬人的所得低於相對貧窮門檻。然而，依現行《社會救助法》列冊的低收入戶與中低收入戶，僅占總人口二·三％，約五十三萬人。相對貧窮人口與法定救助對象之間的巨大落差，直指現行審查標準的過度嚴苛。

兩者間逾五個百分點的差距，意味著至少上百萬處於高度貧窮風險的台灣民眾，未能進入現行社會救助制度。這群隱沒於統計數據與救助體制縫隙中的人口，稱之為「貧窮黑數」，實不為過。如今，這群未被看見的邊緣族群，亦成為國際專家關注的焦點。

台灣自二〇〇九年將聯合國兩公約國內法化後，即建立「國家報告國際審查」機制；今年五月，完成第四次審查。十二位獨立國際人權專家針對我國人權保障提

出多項建議；貧窮問題，更成為本次審查的重要焦點。

審查報告對我國《社會救助法》提出嚴正關切。專家指出，現行制度因家戶定義過嚴、民法扶養義務推定及資產估值過於複雜，加上繁瑣申請程序與社會污名，產生嚴重的寒蟬效應，造成高比例的「福利未領取」現象。公共救助本應是維持生存的最後防線，高聳的行政門檻，卻反將需要幫助的人拒之門外。

為此，委員會建議政府廢除對「有工作能力未就業」者，依最低工資標準設算工作收入的「虛擬所得」規定，且不得以戶籍地或親屬扶養義務作為排除救助資格的條件。更關鍵的是，救助評估應從「家戶」轉向以「個人」為核心，落實《經濟社會文化權利國際公約》第九條社會保障權的要求。

制度若要接住貧窮，必須先從統計看見貧窮；南韓經驗告訴我們：統計數字好看，不代表貧窮真正減少。成熟的社會絕不會因統計改革揭露被隱蔽的貧窮，便指責政府「把國家治理得更窮」；好的統計，不是讓數字變漂亮，而是讓真相變清楚。

面對龐大的貧窮黑數，政府除應推動統計革新，更應採納兩公約審查建議，儘速修正《社會救助法》。文明社會追求真實的貧窮統計，其目的不是為了證明政府治理成功，而是為了讓每一個需要幫助的人，都能被看見，也被接住。