

# 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

劉威辰

## 摘要

社會救助制度為我國社會安全體系最後一道防線，具有保障弱勢民眾生存與適足生活等基本權益之角色。然而我國社會救助法的涵蓋率過低、制度設計過於嚴苛，長期受民間團體與學者所詬病。適逢 2023 年社會救助法出現較具影響力的倡議行動，衛生福利部也於 2024 年 4 月提出修正草案予以回應。本文試圖剖析該法中各項爭點，並檢視衛生福利部草案的修正方向是否有效回應當前爭議。

經過法理邏輯分析、過往文獻、國際經驗等素材之彙整，本文認為衛生福利部在這波較強力的倡議浪潮下所提出的草案版本，仍僅做了微幅的調整。面對民間團體所期待的結構性改革，包含家戶人口列計、收入核算機制、脫離貧窮措施等，皆未能觸及其根本性的問題所在。爰此，本文就社會救助法中的各項爭點，提供相關政策與立法建議，期待未來社會救助制度能更加健全，達成照顧經濟弱勢人口與協助其自立之目標。

**關鍵字：**社會救助法、貧窮率、資產調查、家戶人口列計、擬制收入、脫離貧窮措施

## 壹、前言

2023年，一系列由公民團體自發的社會救助法修法倡議行動，成功獲得社會大眾與立法委員的關注，也讓該法長期以來的爭議快速浮上檯面，再度成為社會福利領域中備受討論的議題。在2023年5月通過的《社會福利基本法》中，更有多位立法委員透過附帶決議，要求衛生福利部（以下簡稱衛福部）一年內提出社會救助法的修正草案，檢討我國社會救助的審查門檻與低/中低收入戶的身分取得方式是否過於嚴苛、受益人口是否過低、家戶的計算方式是否與現實不符、無家者權益保障等議題。我國社會救助業務的主管機關衛福部社會救助及社工司，也於2024年4月22日，預告了衛福部版之《社會救助法部分條文修正草案》（以下簡稱修正草案，<https://dep.mohw.gov.tw/DOSAASW/fp-530-78446-103.html>），提出數項修正要點。然而，該修正草案是否真能根本性地處理經濟弱勢人口所面對的制度性排除，從而回應公民團體對於當前社會救助法的質疑？似有待討論之處，值得關心貧窮議題的各界人士進一步深入瞭解。

我國社會救助法於1980年通過，在當時係為因應家庭功能的逐漸解組，並期待進一步強化福利照顧、安養照護及經濟安全的保障，被視為臺灣社會福利發展的重要指標<sup>1</sup>。作為我國社會安全制度的最後一道防線，社會救助法自通過以來，至2023年之間已歷經十次修正，卻仍然面對這麼多爭議，顯然在法條的架構中，仍存在許多過於嚴苛規範，致使經濟弱勢者在申請過程中面對制度性的排除。同時，可能也因社會救助法內容較為複雜，在利益團體遊說工作、國會議員專業性不足、社會救助法案有明顯概括性因素等原因之下<sup>2</sup>，一直缺乏有力的倡議聲音，讓諸多造成結構性排除之法條未能從根本進行修正。而2023年發起的社會救助法倡議行動，可謂近年來最具力量的改革聲浪。

在多次公聽會、記者會的倡議行動中，社會救助法修法聯盟提出六項訴求：包含「廢除虛擬收入規定」、「放寬申請低收入戶的戶籍限制」、「審查應優先採信任原則」、「調整家庭總收入列計規定以貼近社會實況」、「強化階梯性脫貧機制」、「制定無家者專章及專法」<sup>3</sup>。面對強力的民團

《註1》詹火生，〈一甲子以來台灣社會福利政策的演變：從理念政策到制度實踐〉，「2011年兩岸社會福利論壇—社會福利模式—從傳承到創新」研討會論文，財團法人中華文化社會福利事業基金會，2011年4月16日至17日，頁3。

《註2》王仕圖、官有垣，〈社會政策過程中行政科層與國會互動之研究：以1997年社會救助法之修訂為例〉，《社會政策與社會工作學刊》，第3卷，第1期，1999年6月，頁141-177。

《註3》陳逸平，〈200多萬弱勢遭忽略 民團：政府應正視這群被排除在社會救助體系外的貧窮人口〉，信傳媒，2023年9月25日，<https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/42578>，最後瀏覽日期：2024年5月1日。

倡議，我國社政主管機關衛福部，也多次提及修法可能面對的困境，諸如影響的法規多達兩百多條<sup>4</sup>，以及我國賦稅負擔率較低，須視政府財政能力與可負擔性進行規劃等等，試圖就實際層面、政策可行性方面予以回應。

對此，本文嘗試拆解社會救助法幾項重要的法條精神其背後的意涵，並試圖透過法理分析，搭配實證數據與資料，分析社會救助法中各項精神在我國當前環境中的適用性及可能產生的問題；也試圖探悉國際上的做法，藉由認識各種救助策略來拓展制度思考的更多不同可能性，探索我國社會救助法適宜的修正方向，分析 2024 年 4 月的修正草案版本能否妥善回應這些議題，並提供進一步的政策建議。

## 貳、貧窮率與社會救助制度涵蓋率的國際比較

在眾多討論當中，最容易受大眾關注的，即是相較於其他世界上的已開發國家，臺灣的貧窮狀況究竟如何？何以臺灣的貧戶率會低於多數已開發國家。然而要進行比較之前，理應建立一個統一的比較基準。

### 一、貧窮率的國際比較

依據經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）的定義，貧窮率為：家戶收入在全體家戶所得中位數 50% 以下者，占全體人口的比率。該貧窮率與我國目前所使用的貧窮線「每人每月可支配所得中位數 60%」之數額稍有不同。為了便於比較，本文使用主計總處家庭收支調查的資料，並以每人每月可支配所得的 50% 作為貧窮線定義，與其他 OECD 國家進行比較。

如表 1 所示，依「每人可支配所得中位數的 50%」方式，臺灣貧窮率約落在 7.4%<sup>5</sup>，與絕大多數 OECD 國家相比皆屬較低。在 OECD 的資料庫中，所得在中位數 50% 以下的家戶比率最低者為捷克，僅 5.3%，次低的為丹麥 6.5%，最高者為哥斯大黎加的 20.3%。可見以統一標準的「可支配所得中位數 50%」作為相對貧窮的衡量門檻，去理解有多少比率之國民生活在「相對」弱勢的經濟條件之下，在國際上臺灣的貧窮狀況並不算嚴重，甚至是名列前茅的表現。

至於為什麼臺灣貧窮率較低，過往研

《註 4》立法院第 10 屆第 7 會期社會福利及衛生環境委員會「社會救助法修法方向」公聽會報告，2023 年 5 月 15 日，頁 6。

《註 5》行政院主計總處，2021 年家庭收支調查報告，2023 年，<https://www.stat.gov.tw/cl.aspx?n=2693>，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 18 日。

表 1 各國收入未達「可支配所得中位數的 50%」人數比率

國家	貧窮率	國家	貧窮率
澳洲	12.6%	盧森堡	9.8%
奧地利	9.6%	墨西哥	16.6%
比利時	7.3%	荷蘭	8.5%
保加利亞	15.8%	紐西蘭	12.4%
加拿大	8.6%	拉脫維亞	16.0%
哥斯大黎加	20.3%	立陶宛	14.1%
克羅埃西亞	13.1%	盧森堡	9.8%
捷克	5.3%	墨西哥	16.6%
丹麥	6.5%	荷蘭	8.5%
愛沙尼亞	15.8%	紐西蘭	12.4%
芬蘭	6.7%	挪威	7.9%
法國	8.4%	波蘭	9.1%
德國	10.9%	葡萄牙	12.8%
希臘	13.0%	羅馬尼亞	17.5%
匈牙利	8.7%	斯洛伐克	7.8%
愛爾蘭	7.7%	斯洛維尼亞	7.0%
以色列	16.9%	西班牙	15.4%
義大利	13.5%	瑞典	9.2%
日本	15.7%	瑞士	9.9%
韓國	15.3%	土耳其	15.0%
拉脫維亞	16.0%	英國	11.2%
立陶宛	14.1%	美國	15.1%
臺灣	7.4%	—	—

資料來源：OECD、行政院主計總處

究指出兩個與整體社會經濟環境相關的因素<sup>6</sup>。第一點為國家具備較強的經濟能力，具體指標如 GDP，原則上國民的經濟能力普遍較佳的狀況下，貧窮率理應不會太高；第二點則為收入的不平等，倘若一國之中具有較高的失業率、較普遍的低薪行職業，或者是人口結構上有較多年長者或單親家庭，都可能會出現低收入人口眾多

的狀況。在同份研究也提及，社會福利政策的提供，確實能有效地降低貧窮狀況，慷慨的重分配措施，能夠降低國家的貧窮率。林萬億則指出，貧窮率與個人因素關係較小，與政治經濟結構關係較大，愈是制度化的福利國家，貧窮率也會愈低<sup>7</sup>。而社會救助政策，毫無疑問屬於重分配措施的其中一環，具有降低收入不平等、提

《註 6》Kenworthy, L., "Do social-welfare policies reduce poverty? A cross-national assessment," *Social Forces*, 77(3), 1999, 1119-1139.

《註 7》林萬億，《社會福利》，初版，五南圖書，臺北市，2010 年 10 月，頁 215。

升經濟弱勢者生活福祉的效果。

## 二、社會救助制度涵蓋率的國際比較

在前一章節中，多個民間團體所發起的社會救助法修法倡議，即是源於我國社會救助制度受益人數過少、規範設計過於嚴苛，導致符合低 / 中低收入戶的國民人數，一直以來都占很低的比率。其涵蓋率約僅為 2.4%，遠遠低於實際上收入未達貧窮線者的數量（收入未達可支配所得中位數 50% 者約為 7.4%；未達可支配所得中位數 60% 者約為 13%）。

然而放諸國際，臺灣的社會救助政策涵蓋率是否過低，則不是一個能夠輕易斷定的問題，有些國家並未具有單一的社會救助體系，而是有諸多具資產調查性質的社會福利方案或計畫。以美國為例，除了 TANF（Temporary Assistance for Needy Families）之外，亦有以實物給付為主的 SNAP（Supplemental Nutrition Assistance Program）和 WIC（Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children）、以及勞動所得抵免性質的 EITC（Earned Income Tax Credit）和醫療給付性質的醫療補助（Medicaid）。而歐洲地區的社會救助制度也與美國不盡相同，

因此若要在國際上進行比較，或許可先從既有的分類架構中，尋找社會福利體制較為接近的國家進行探討。

Ian Gough 等人將 OECD 各國社會救助制度<sup>8</sup>區分成八個類型，林萬億認為在該架構下，臺灣的社會救助制度應較接近日本，屬於「集中、自由裁量的救助國家」（Centralized, Discretionary Assistance），具有由中央統一規範的救助體系，同時又有親屬責任的要求<sup>9</sup>。Ian Gough 的後續研究，又針對國際上各個救助體制，分別以國家支出、受益人數、社會排除效果、給付程度等因素進行集群分析，發現日本與德國、法國、盧森堡等國家的社會救助體制較接近，屬於救助支出與受益人數較低，但社會排除效果與給付慷慨程度在平均水準左右的福利體制<sup>10</sup>。

對此，本文試圖理解與臺灣較接近的日本，以及與日本體制較為相近的法、德、盧森堡等國家的社會救助政策人口受益比率，同時也與臺灣地理位置、文化較為相近的東亞各國狀況，再另並列體系較為不同的英、美救助方案進行比較，相關數據列於表 2。

從這樣的整理中可以發現，臺灣在社會救助法下所涵蓋的受益人口比率與東亞

《註 8》Gough, I., Bradshaw, J., Ditch, J., Eardley, T., & Whiteford, P., "Social assistance in OECD countries," *Journal of European Social Policy*, 7(1), 1997, 21.

《註 9》林萬億，同《註 7》，頁 207。

《註 10》Gough, I., "Social assistance regimes: a cluster analysis," *Journal of European Social Policy*, 11(2), 2001, 165-170.

表 2 社會救助制度涵蓋率估計

國家	計畫	年度	受益人數 (A)	人口 (B)	涵蓋率 (A/B)
臺灣	低收入戶 + 中低收入戶	2023	564,081	23,420,442	2.4%
香港	CSSA	2024	271,440 <sup>13</sup>	7,503,100	3.61%
韓國	NBLSP	2016	1,630,000	51,220,000	3.18%*
新加坡	LTA+SMTA+SCFA+ interim assistance	2021	99,044	5,454,000	1.82%
日本	生活保護	2022	2,036,045	124,770,000	1.63%
法國	RSA(Minimum Integration Income) <sup>14</sup>	2021	1,862,720 <sup>15</sup>	65,450,000	2.84%
德國	basic security benefits	2018	1,079,000 <sup>16</sup>	82,896,696	1.3%
	subsistence aid <sup>17</sup>	2022	226,390	83,369,843	0.3%
盧森堡	REVIS(Social Inclusion Income) <sup>18</sup>	2021	24,275	639,321	3.79%
英國	Universal Credit**	2021	5,948,000	67,330,000	8.83%
美國	SNAP	2023	41,900,000	339,996,563	12.32%
	TANF	2022	2,820,773	338,289,857	0.83%
	EITC**	2022	31,000,000	338,289,857	9.16%

備註：

\* 韓國 NBLSP 另於官方網站<sup>19</sup> 上公布 2021 年比率为 4.6%。

\*\* 英國 Universal Credit 屬於整合性給付，整合兒童津貼、居住支持等多項社會福利給付；美國 EITC 屬於勞動所得稅收抵免，皆較難定義其為社會救助制度。

資料來源：作者自行整理

各國相去不遠，雖低於香港與韓國，但高於日本與新加坡，就單一救助方案的涵蓋率來說，東亞各國社會救助制度的差距不大，約落在 1.6 至 3.6% 之間。而法、德、盧森堡等雙元社會救助國家，社會救助的主要功用在於補充以社會保險為核心之社會安全網的不足<sup>11</sup>，在社會救助並非其社會安全的核心方案之下，其涵蓋率也與我

國相去不遠。

至於英國屬於「整合安全網」的福利國家，提供有如社會保險般的擴大安全網，體系設計上也提供較為廣泛、包容性的支持<sup>12</sup>，已較難與我國社會救助制度進行類比。美國具社會救助性質的方案多元，從殘補性色彩較濃厚的 TANF，到受益人數較廣泛的 SNAP，皆具有低收入者

《註 11》Gough, I., Bradshaw, J., Ditch, J., Eardley, T., & Whiteford, P., Supra note 8, p.36.

《註 12》Gough, I., Supra note 10, p.36.

經濟支持的福利效果，因此若希望以單一的方案進行比較，可能較不適合。

整體來說，臺灣社會救助法的受益人數，若與地理、文化相近國家（韓國、香港、新加坡），或是社會救助體制較為接近的國家（日本、德國、法國、盧森堡），皆難謂涵蓋人數過低。

對此，衛福部已試圖解釋貧窮率與社會救助政策涵蓋率兩者之間的不同，並於 2024 年 6 月 5 日透過衛生福利部網站的新聞稿<sup>20</sup>指出：「我國另有相關福利法規或計畫，對經濟弱勢民眾提供相關補助或津貼，以 112 年度為例，現行社會救助法及相關福利法規共照顧 221 萬餘人，占總人口比率達 9.47%。」可以看出衛福部試圖以較廣泛的社會福利給付，向立委、民團以及社會大眾補充解釋：我國並非僅有 2.4% 的低收入戶與中低收入戶獲得國家社會福利資源的協助，從而淡化低 / 中低收入

戶占總人口比率過低的事實。

確實，臺灣當前許多項現金給付性質的社會福利政策，採用社會救助法的原則進行資產調查。例如《中低收入老人生活津貼發給辦法》、《身心障礙者生活補助費發給辦法》、《弱勢兒童及少年生活扶助與托育及醫療費用補助辦法》等，皆在其條文中敘明「家庭總收入之計算方式，依社會救助法相關規定辦理」。

而在衛福部 2024 年 4 月所公布的部分條文修正草案，似乎也期待淡化社會救助在整體社會福利給付的角色比重。在當中的第 2 條，加入了「前項扶助、補助或救助，除本法之規定外，並得依兒童及少年福利與權益保障法、身心障礙者權益保障法、老人福利法、特殊境遇家庭扶助條例、國民年金法、災害防救法及其他相關法律與其法規之規定辦理」，並在條文的說明欄中，提及這些法規所明定的社會福

《註 13》<https://www.info.gov.hk/gia/general/202404/18/P2024041800244.htm>，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 27 日。

《註 14》<https://www.cairn.info/revue-d-economie-politique-2018-5-page-777.htm?ref=doi>，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 27 日。

《註 15》<https://www.statista.com/statistics/468205/number-of-guaranteed-minimum-income-recipients-in-france/>，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 27 日。

《註 16》[https://www.destatis.de/EN/Press/2019/04/PE19\\_130\\_228.html](https://www.destatis.de/EN/Press/2019/04/PE19_130_228.html)，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 28 日。

《註 17》[https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Social-Statistics/Public-Assistance/\\_node.html](https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Social-Statistics/Public-Assistance/_node.html)，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 28 日。

《註 18》[https://gouvernement.lu/en/dossiers.gouv\\_mfsva%2Ben%2Bdossiers%2Bfaq%2Bevaluation-revis.html](https://gouvernement.lu/en/dossiers.gouv_mfsva%2Ben%2Bdossiers%2Bfaq%2Bevaluation-revis.html)，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 28 日。

《註 19》<https://kostat-sdg-kor.github.io/sdg-indicators/en/1-3-1/>，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 28 日。

《註 20》衛生福利部，社會救助法修法聯盟提出社會救助法修法建議一案，<https://www.mohw.gov.tw/cp-6650-78948-1.html>，最後瀏覽日期：2024 年 6 月 26 日。

利給付，亦針對經濟不利處境者提供扶助或救助，而這樣子的補充敘述，將能完整呈現政府對於經濟不利人口群之照顧。

然而，即使社會救助法條文做了宣示性的增修，且從單一社會救助方案受益人口的角度，也發現我國救助涵蓋率其實與體制接近的國家相去不遠，臺灣的社會救助法仍然有許多項爭議尚待解決；尤其是制度設計上所面對的抨擊，以及許多不合時宜的規範所形成的申請障礙，都讓有經濟需求的弱勢民眾被排除在國家的救助體系之外。對此，本文嘗試就「收入、動產、不動產三合一審查」、「家戶人口合計」、「收入設算方式」、「脫離貧窮措施」等四個面向，探討既有的法條所面對的批判與爭議，並檢視衛福部所提出的草案版本，是如何對這些批判做出回應，同時對不足之處提供政策建議。

## 參、收入、動產、不動產三合一的審查

依社會救助法第 4 條第 1 項「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」，可知在審核認定的環節上，須同時符合家庭平均收入和家庭財產的規範，同條第 4 項則敘明，家庭財產包括動產和不動產，金額則分別定之。由此可知，在資產調查上，包含了收入、動產、不動產三個部分。

收入的門檻定義相當清楚，即為第 4 條第 2 項中關於最低生活費的說明：「最近一年每人可支配所得中位數百分之六十。」該條貧窮線的訂定，相對於國際水準並不算低，故 2024 年的修正草案，僅將原條文中的「參照」改為「依」，主要使最低生活費能夠實際反映當地區經濟生活水準之變動，也讓最低生活費從原本僅有「參照」的功能，變成實際須據以調整的數據指標。

而若要從資產調查過程來探討政府照顧經濟弱勢者的範圍，家庭動產、不動產與第 5 條的內容，則有較大討論空間<sup>21</sup>。事實上，動產及不動產從法條上看，並未見明確的計算基準，僅敘明其金額應另訂之，在臺灣本土對於財產限制的討論更是付之闕如。因此，如何設計動產與不動產的額度，是值得我們深入探討的一項環節。

《註 21》薛承泰、黃碧霞、李璧如，〈重修「貧窮線」的意義〉，《社區發展季刊》，第 134 期，2011 年 6 月，頁 381-399。

《註 22》衛生福利部，最低生活費一覽表，<https://dep.mohw.gov.tw/DOSAASW/mp-103.html>，最後瀏覽日期：2024 年 6 月 26 日。

《註 23》臺灣省 2006 年為 9,210 元，2024 年為 14,230 元，上漲 54%；臺北市上漲 37%；高雄市上漲 43%。

表 3 近年低收入戶動產與不動產限額

單位：新台幣千元

	2006			2009			2023		
	收入	動產	不動產	收入	動產	不動產	收入	動產	不動產
臺灣省	9.21	55	2,600	10.869	75	3,200	14.230	80	3,660
臺北市	14.377	150	5,000	14.794	150	7,400	19.649	150	7,930
新北市	-	-	-	12.844	75	3,500	16.400	90	4,500
桃園市	-	-	-	12.821	75	3,200	15.977	800	4,170
臺中市	-	-	-	11.860	75	3,200	15.518	80	3,660
臺南市	-	-	-	10.869	75	3,200	14.230	80	3,690
高雄市	10.072	每戶(4口)以30萬元為限；第5口起每增加1口得增加5萬元。	2,600	12.485	每戶(4口)以30萬元為限；第5口起每增加1口得增加5萬元。	3,500	14.419	80	3,740

資料來源：作者自行整理

表 3 列出了近年低收入戶申請的動產與不動產限額。2006 年為衛福部官方網站<sup>22</sup>上所能搜尋到最早的公開資訊。值得注意的一個點為，即便最低生活費有較大幅度的調漲<sup>23</sup>，動產的部分卻變動得很緩慢。以臺灣省為例，2006 年為每人 5.5 萬元，雖在 2009 年由 5.5 萬元調漲至 7.5 萬，然而直至 2023 年才調漲為 8 萬元，臺北市與高雄市的動產限額，在這十幾年間則沒有太大的變動。

依衛福部社會救助及社工司的回應，動產金額係參考家庭收支調查當中，國人

平均儲蓄金額據以訂定。而檢視 2021 主計總處家庭收支調查報告，平均每戶的儲蓄金額為 27 萬 4,032 元，平均每人的儲蓄則約落在 9 萬 6,831 元<sup>24</sup>，略高於除了全臺各縣市（除臺北市、新北市以外）的 8 萬元、新北市的 9 萬元，略低於臺北市的每人 15 萬元。

從主計總處的數據觀之，當前在動產的金額設定上，並未與我國儲蓄狀況有明顯的脫節。然而這樣就能夠表示動產金額的設計沒有問題嗎？事實上，社會救助法的動產設定，並無計入家戶的債務，形成

《註 24》同《註 5》。

表 4 所得五等分位存款金額

單位：元

總平均	1	2	3	4	5
274,032	-17,334	66,935	153,616	297,386	869,559

資料來源：111 年家庭收支調查報告

僅檢視「正值」而忽略「負值」的狀況。從家庭收支調查中的五等分位（表 4）可見，屬於收入狀況最為弱勢的 20% 民眾，其儲蓄金額為負數，可推測家戶普遍具有債務；而倘若在財產審核的過程中，僅檢視家戶財產中正值，缺少正負相抵的設計機制，則明顯不利於有龐大債務的經濟不利處境者。

除了動產審核的設計上缺乏財產債務相抵的機制之外，在社會福利體系與行政輸送的研究當中，資產的限額甚至被視為申請上的一個障礙<sup>25</sup>，可能降低方案的參與率，增加申請者的負擔，從而排除真正有需要的人申請社會福利給付<sup>26</sup>，而不利於救助工作的推展。也有研究指出，寬鬆的資產限制，對於協助家庭邁向自立、避

免長期依賴具有正向效果<sup>27</sup>，且讓家庭更有機會獲得教育、訓練、取得工作。更重要的是，資源耗盡才取得資格後所獲得的福利，並不能有效地協助弱勢家庭從貧窮到自立的轉銜，反而讓這整個轉銜過程變得更加困難<sup>28</sup>。

財產限制除了對於申請人的資產累積有不利影響，同時也造成政府的行政成本上升。以車輛為例，目前各縣市各自設計的審查原則，多提供車輛的免計範圍，這部分能夠呼應我國汽機車作為重要的交通工具，甚至生財工具的民情。然而，仍有許多縣市設計了繁複的廠牌、排氣量、名車與否、年份的認定（見各縣市調查及生活扶助作業要點），要準備相關文件資料也會讓申請民眾備感壓力。過往研究<sup>29</sup>指

《註 25》Bansak, C., & Raphael, S., “The effects of state policy design features on take-up and crowd-out rates for the state children’s health insurance program,” *Journal of Policy Analysis and Management*, 26(1), 2007, 150.

《註 26》Fox, A., Feng, W., & Reynolds, M., “The effect of administrative burden on state safety-net participation: evidence from food assistance, cash assistance, and Medicaid,” *Public Administration Review*, 83(2), 2023, 377.

《註 27》Hamilton, L., Rothwell, D., Huang, J., Nam, Y., & Dollar, T., “Guarding Public Coffers or Trapping the Poor? The Role of Public Assistance Asset Limits in Program Efficacy and Family Economic Well-Being,” *Poverty & Public Policy*, 11(1-2), 2019, 12-30.

《註 28》Cooke, M., “A welfare trap? The duration and dynamics of social assistance use among lone mothers in Canada,” *Canadian Review of Sociology/Revue canadienne de sociologie*, 46(3), 2009, 202.

出，將至少一輛車輛作為免計財產的州，其行政成本比維持車輛資產限制的州低 2%。顯然，車輛或是其他資產的價值認定程序，不僅給申請人帶來申請上的負擔，其實也會給政府機關帶來困擾。

相較於沒有在修法草案中進行調整或是進一步說明的「動產」，「不動產」則一直以來都以第 5-2 條的文字，明定哪些土地屬於不具資產價值與經濟效益的範圍。在本次的修法草案中，因考量到親屬有實際居住房屋的需要，把「申請人未共同生活之一親等直系血親」的自住房屋，列為不予列計的不動產範圍，是值得肯定的修正方向。惟申請人本人其實亦有自住房屋的需求，「適足居住權」更是世界人權宣言、公民與政治權利、經濟社會文化權利等各個國際公約所明定的基本保障項目，倡議團體亦期待在救助法中，增列每戶得不予列計一戶自住房屋的規範，藉以避免申請人須變賣家產至流離失所的程度，國家才願意伸出援手的窘境。

對此，本文認同寬列動產與不動產的倡議方向，在當前缺乏財產正負相抵機制的制度設計時，盡可能寬列財產，除了保障適足居住權之外，也能促進弱勢民眾資產累積，協助脫貧工作，甚至在政府端也

有降低行政成本的效果。然而在寬列資產的同時，我們亦理解少數極端案例<sup>30</sup>給社會大眾對於整體救助制度的負面觀感，若無法對名車、豪宅等項目嚴加審核，確實會動搖民眾對政府的信任，而造成福利體制的危機。惟為了極端案例而設下嚴密且過度繁複的財產審查程序，始終會讓關懷弱勢族群的人，不免對此發出因小失大的感慨。

## 肆、家戶人口合計

關於家戶人口的規範，社會救助法於第 5 條中敘明家庭應計算人口範圍，除申請人外，包含下列人員：配偶、一親等之直系血親、同一戶籍或共同生活之其他直系血親，以及認列綜合所得稅扶養親屬免稅額之納稅義務人。有關這樣的法條設計，我國主管機關衛福部表示，係參酌民法第 1114 條及第 1116-1 條，家屬之間互負扶養義務之親屬而訂定，如此方符合我國重視家庭倫理與親屬間相互支援的風俗民情<sup>31</sup>。

以社會救助在社會安全體系的角色來看，係當遵從補充性原則，當家庭無力自我維持時，國家與政府才有必要提供協助<sup>32</sup>。因此國人固然能夠理解生活陷困者

《註 29》Pew Charitable Trusts., *Do limits on family assets affect participation in, costs of TANF?* Philadelphia, PA: Pew Charitable Trusts, 2016, 2.

《註 30》〈夫妻住豪宅開名車，假低收詐補助〉，2023 年 12 月 16 日，<https://www.cdns.com.tw/articles/927382>，最後瀏覽日期：2024 年 6 月 26 日。

《註 31》詳見衛生福利部 104 年 6 月 9 日衛部救字第 1040114158 號函。

在尋求社會福利體制的支援之前，理應先向家庭成員尋求協助。然而社會救助法在列計家庭應計人口範圍的方式，是否過度解讀扶養義務，而形成過於嚴苛的申請障礙呢？

### 一、扶養義務於法理邏輯上的爭議

當前社會救助法中「扶養義務」概念在法理上的適用性爭議，即在於救助法的家庭人口規範跟民法上的扶養義務，屬於不盡相同的概念。首先最讓人困惑的一點，在於社會救助制度的給付發給單位，和應計人口單位是不一樣的。從社會救助法的法條內容來看，除了申請人之外，申請人的配偶、一親等直系血親及同戶籍直系血親，皆為資產調查的「應計」對象。但其實這些應計人口，並不是申請通過後，能夠獲得政府資源協助的對象。倘若申請人加上應計人口後，整戶的平均收入未達最低生活費，能夠取得社會救助資格並獲得社會福利給付的成員，依然僅有申請人，而非所有被列入資產調查對象的家庭應計人口。這部分呈現一個弔詭的狀況，在於經濟弱勢者已經生活陷困，而他們的家庭人口也需要同時生活陷困，才有機會取得救助資格。而在通過救助資格審

查後，國家卻也沒有要提供經濟資源予其他的家庭應計人口。對此，法學者也已提出質疑：申請的「家庭人口」與「家庭成員」是否指涉同一概念？倘若範圍廣泛的家庭人口屬於核算每人每月最低生活費的其中一位成員，結果卻無權請領給付，此標準是否有自相矛盾的疑慮？<sup>33</sup>

第二點則為現行法理邏輯上的最大問題，在於低/中低收入戶審查過程在進行資產調查的收入時，採用的是「所有家庭收入平均分配予家庭成員」的計算方式，這種以平均數進行計算的概念，與民法中期待「有謀生能力者照顧無謀生能力家庭成員的相互扶養義務」，其實並不相符。以一個顯而易見的狀況為例，即使是家事法庭在「給付扶養費」的案件審理過程中，扶養權利人可以向扶養義務人請求的是「扶養費」，而在給付扶養費的判決當中，裁定的給付金額多分布在每月1萬元以下<sup>34</sup>。也就是說，若要給予這個「扶養義務」一個量化的數值，是可以透過各種相關變項，諸如一地區客觀生活費用標準、扶養權利人與扶養義務人各自的收入、扶養權利人之子女數目等等所組合出來。即便要針對扶養義務進行減免，亦可透過參酌過往共同生活年數、離婚或入監等家庭狀況進行

《註 32》林萬億，同《註 7》，頁 197。

《註 33》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，頁 200-210。

《註 34》謝天懷、賴俊穎、黃詩淳，〈老人扶養費請求事件之實證研究〉，《月旦裁判時報》，第 115 期，2022 年 1 月，頁 89。

判斷<sup>35</sup>。雖說上述的做法過於複雜，且多是透過家事法庭進行裁定，幾乎無可能於社會救助審查過程中實踐，但單就我國現行的做法，將所有應計人口的財產，皆視為申請人的可支配所得，直接忽視每個申請的家戶，不一定同屬於一個「同居共財」的經濟共同體單位，明顯不符扶養義務於法理上的規範。

而關於未針對「同居共財」的家戶共同經濟體進行評估，也就衍生了第三個當前社會救助法家戶人口的制度缺失：重複計算。假設一對父母的四位子女分別提出低收入戶申請，鑑於該對父母是其四位子女的一親等直系血親，在個別的申請上都屬於必須計算的家庭人口，此時該父母的收入即被重複計算了四次。從單純常理判斷即可知曉，一份收入，不可能被四個子女各自完全獨占。這樣的簡單例子，也凸顯了當前社會救助制度於家戶人口計算上的問題。

## 二、社會變遷與家庭支持力量愈趨薄弱

另外一項我國社會福利議題所必須要面對的，是家庭型態與人口結構的變遷趨勢。在當前，高齡化與少子化已是必然

要正視的議題，隨著子女數量的減少，往後的世代，也愈來愈難期待子女在經濟安全上提供足夠的保障。表 5 與圖 1 分別是未來家戶規模與家庭結構的推計<sup>36</sup>。我們可以從圖表中明顯地看到，未來家戶規模將持續降低，亦即平均每個家戶的人數下降，且單人家戶的數量逐年攀升，意味家庭的支持力量將會愈來愈薄弱，致使家戶應對經濟風險的能力下降，從而增加陷入貧窮風險。

而愈趨薄弱的家庭支持，則必須透過政府與市場機制來補強。未來家庭結構中，典型的核家庭與主幹家庭，雖然仍居多數，但「夫婦兩人」、「單人」、「單親」與「隔代」的家戶型態，卻將明顯成長。這些類型的家庭，其社會與經濟支持，乃至照護等需求，終將成為公共政策的主要標的對象。

與此同時，在家庭型態變遷的過程中，小規模的家庭更容易面臨到貧窮風險。從表 6 中可以看到，在所有單人家戶中，高達 70.8% 的家戶所得是在第一百分位之下，同樣屬於小規模家庭的「夫婦」、「單親」兩種家戶，在五等分位裡面同樣也較明顯地集中在收入較低的第一與第二分位<sup>37</sup>。因此，從人口推估中發現小規模家

《註 35》劉威辰、葉璋、林靖庭，〈以給付扶養費裁判考量因素論社會福利資格的評估落實〉，《法律扶助與社會》，第 10 期，2023 年 3 月，頁 165。

《註 36》陳信木、陳玉華、胡力中，《我國區域層級之家戶推計模擬（NDC-DSD-108-066）》，臺灣，國家發展委員會委託研究，2020 年，頁 94。

表 5 家庭規模未來推估

單位：人

年代	2025	2030	2035	2040
家庭規模	2.51	2.40	2.30	2.22

資料來源：陳信木、陳玉華、胡力中（2020：p.94）

表 6 收入五等分位家戶之家庭結構

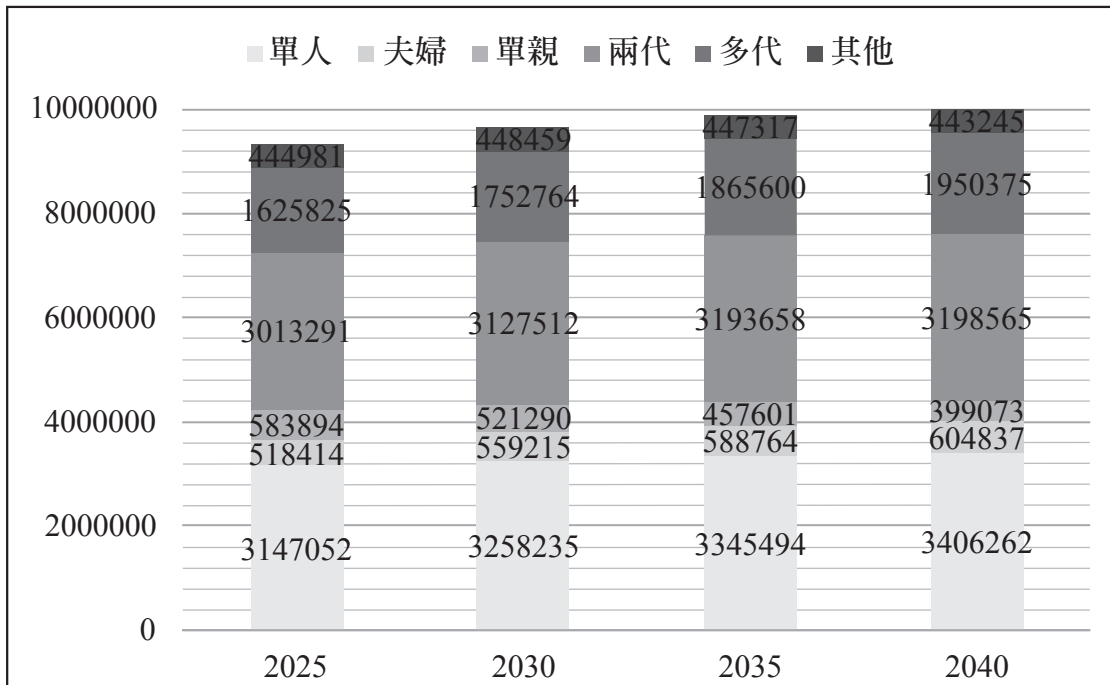
單位：%

收入五等分位	一	二	三	四	五
單人	70.8	18.4	7.1	2.7	0.9
夫婦	35.6	27.9	16.7	10.8	9.0
單親	23.0	33.5	22.6	13.4	7.6
兩代	2.8	27.9	24.7	28.0	29.8
多代	1.9	10.3	20.2	31.7	35.9

資料來源：陳信木（2017：p120）

圖 1 家庭結構未來推估

單位：戶



資料來源：陳信木、陳玉華、胡力中（2020：p97）

戶數量不斷上升時，我們也應注意到這些家庭支持較為薄弱的單人家戶，將可能是社會政策上需要特別關注的風險族群。國家更應透過公共政策予以因應，從而強化對國民的保障。

### 三、家戶人口列計的可能調整方向

當前對於調整方向的討論，大略可分為幾個取向。首先，一個方法即直接解構現行法規中家庭成員的規範，以「核實認定實際同居共財之生計單位」為原則，將家庭應計人口限縮在共同生活的家庭成員中，並測定其實際上可能支配與動用之收入與資產<sup>38</sup>。這樣子的方式，實則為現行「先嚴格限制，後放寬」的法律設計進行解套。

社會救助法第 5 條第 1 項中，先敘明了家庭成員包含配偶、一親等直系血親等四款，爾後又在第 5 條第 3 項增列了九款得以排除在應計算家庭人口範圍內的樣態，從其中的第 2 款「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」、第 3 款「未共同生活且無扶養能力之已結婚直系血親卑親屬」、第 4 款「未與單親家庭未成年子女共同生活、無扶養事實，且未行使、負擔其對未成年子女權利義務之父或母」、第 9 款「因其他情形

特殊，未履行扶養義務，致申請人生活陷於困境，經直轄市、縣（市）主管機關訪視評估以申請人最佳利益考量，認定以不列入應計算人口為宜」等等，皆是在處理現行救助制度中，未能核實理解實際家庭共同經濟體的缺失，從而透過「未共同生活」、「無扶養事實」、「無扶養能力」、「未行使、負擔其對未成年子女權利義務」、「未履行扶養義務」等解套措施的設計，來回應應計家戶人口範圍過於嚴格的法理問題。

然而隨著家庭變遷，這些不列入應計人口範圍的樣態也會愈趨多元，行政機關或許認為現行的「第 5 條第 3 項第 9 款」（539 條款）透過訪視評估予以排除的做法已然足夠，其卻也衍生了「給付扶養費」家事事務的議題<sup>39</sup>，造成司法單位的困擾。然而，實則只要將家庭成員列計範圍限縮在同居共財的經濟共同體，前述的 2、3、4、9 款便可取消，未來也不需要再透過立法程序，擴增第 5 條第 3 項的各種排除條款，可謂從根本之處釜底抽薪的解套策略。

第二種策略，在於師法德國的社會給付公權力對第三人之償還請求權，國家可先行提供社會救助，然社會救助受領者於受領給付期間，如依民法享有扶養請求

《註 37》陳信木，《我國家庭結構發展推計（NDC-DSD-105-007）》，臺灣，國家發展委員會委託研究，2017 年，頁 120。

《註 38》蔡維音，同《註 33》，頁 200-210。

《註 39》李莉苓，〈減輕或免除扶養義務相關實務問題研析〉，《司法周刊》，第 2112 期，2022 年 7 月，頁 36。

權，該扶養請求權於社會救助支出額度範圍內，移轉至提供社會救助之公權力主體<sup>40</sup>。簡而言之，國家先對貧困者提供經濟支持，後對申請的家庭成員進行資產調查，向有能力之扶養義務人請求償付。在這樣的程序下，貧困者不至於因為名下有賴以維生的動產與不動產而無法取得社會救助資格；同時，有能力的扶養人也仍須在扶養義務的要求下，向國家償還先行墊付的經濟資源，亦為平衡國家救助與親屬扶養義務的一個方式。然而此策略對於我國行政體系來說可能較為陌生，在短時間內或許不易學習。

第三，我們也能從國際的經驗中，尋求社會福利制度與扶養義務衡平的解套方向。例如與我國地理位置相近的日本、韓國、新加坡、香港等，同樣具有濃厚的家庭主義色彩，國家往往會針對家庭成員之間的扶養義務，設計相關制度規範，甚至在提供社會福利時，將家庭成員的扶養能力一併納入考量。

以新加坡為例，1996年立法的《贍養父母法》(Maintenance of Parents Act)中，提及60歲以上生活陷困者可向子女請求扶養，法院會考量長者的經濟需求、

資源、身心狀況，子女的經濟資源、支出，給付金額亦依家戶大小而有不同的決定<sup>41</sup>。從流程來看，與臺灣民法親屬編的規定以及法院進行扶養費事件的家事調解與訴訟流程很接近。而在新加坡的經濟扶助制度中亦有考量扶養義務者的財力，以Comcare Long Term Assistance為例，該方案的資格設計中，倘若申請人為65歲以上長者，其子女家戶的平均每人每月收入若低於\$800，則符合請領資格。除了既有的救助體系之外，新加坡另有如Pioneer Generation Package、Medishield Life、Silver Support Scheme等等經濟安全方案，亦具類似的考量。

香港亦是東亞地區中進行國際比較時常見的參考對象，而在香港的「綜合社會保障援助指引」當中，「贍養費」為「可評估收入」的一部分，也就是說，政府機關仍然預期家庭成員會提供一定的經濟支援。如果受助人為贍養費受款人，但未能從贍養費支付人取得全數贍養費，除非有可接受理由，否則必須就執行贍養費命令尋求協助<sup>42</sup>。而香港之所以沒有透過類似《贍養父母法》的立法程序，是因為長者擔心法律會破壞家庭關係和諧，一方的聲音

《註 40》孫迺翊，〈社會給付公權力主體對第三人償還請求權——德國社會法典法定債權移轉相關規範之比較研究〉，《政大法學評論》，第 170 期，2022 年 9 月，頁 259-335。

《註 41》Lim, P. L., Maintenance of Parents Act, Singapore Infopedia, Oct 2023, [https://eresources.nlb.gov.sg/infopedia/articles/SIP\\_1614\\_2009-11-30.html](https://eresources.nlb.gov.sg/infopedia/articles/SIP_1614_2009-11-30.html), last visited 2024/04/25.

《註 42》香港社會福利署，綜合社會保障援助指引，2023 年，<https://www.swd.gov.hk/tc/pubsvc/socsecu/comprehens/cssa/>，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 18 日。

認為華人家庭成員間本來就會相互照顧，沒有必要透過法律將家庭內的事情提升到國家制度層次來進行規範<sup>43</sup>。

再從日本現行的《生活保護法》規定來看，扶養義務人的扶養權優先於政府的生活保護制度，2014 年的修正法案更明定受理機關在受理申請後，必須要照會申請人的扶養義務人。除非申請人的扶養義務人曾對申請人家暴，或申請人為 70 歲以上的高齡民眾、長期聯絡不到扶養義務人等情況，才可以免除照會程序。

韓國的 NBLSP (National Basic Livelihood Security Program) 同樣會對親屬進行資產調查，如果該親屬符合無扶養能力的標準，申請者才可獲得補助。在 2015 年，韓國即將無扶養能力親屬之標準，從「最低生活費一·三倍」放寬至「所得中位數」。亦即原本收入在最低生活費一·三倍之下的親屬，可被視為沒有扶助親屬的能力，而該次調整則將收入未達所得中位數者，皆視為無扶養能力。該次調整有效地提升了救助制度的涵蓋率，領受人數從 2015 年的 132 萬 9 千人上升至 2016 年的 164 萬 6 千人，制度的涵蓋率也從 2.6% 上升至 3.2%<sup>44</sup>。

綜合上述東亞各國的親屬扶養規定，

筆者認為韓國「放寬無扶養能力親屬」的認定，是一個較為可參考的做法。但移植到臺灣後，可以將放寬的單位從「人」改為「經濟資源」。原因在於當前以平均數概念計算家庭成員平均每人所得的方式中，直接排除所得較低的家庭成員，等於排除了申請過程的「有利人口」，反而提高每位家庭成員所能分到的平均收入，對於家戶申請低收入戶資格反而更為不利。因此，筆者認為可以參考我國的所得稅法第 13 條中「扣除額」的概念，以及強制執行法第 122 條中「最低生活費一·二倍為生活所必需，不得強制執行」這兩項既有法律條文的設計理念。設定應計人口一定範圍以內之所得（如最低生活費），為可排除列計的範圍。其意旨在於，超過該範圍之所得，方為可扶助家庭成員的經濟資源，未來在進行親屬財產列計時，若該親屬為應計人口而非申請人時，須將該親屬的收入先扣除最低生活費再行列計。透過這樣的方式，來作為社會救助補充性原則與民法扶養義務兩者之間的衡平設計。

然而，即使法理邏輯的建議、國際經驗上，已有諸多相關論述與經驗可以參考，衛福部修法草案仍然完全不予參採，在整體原則架構不變之下，僅增列了一條

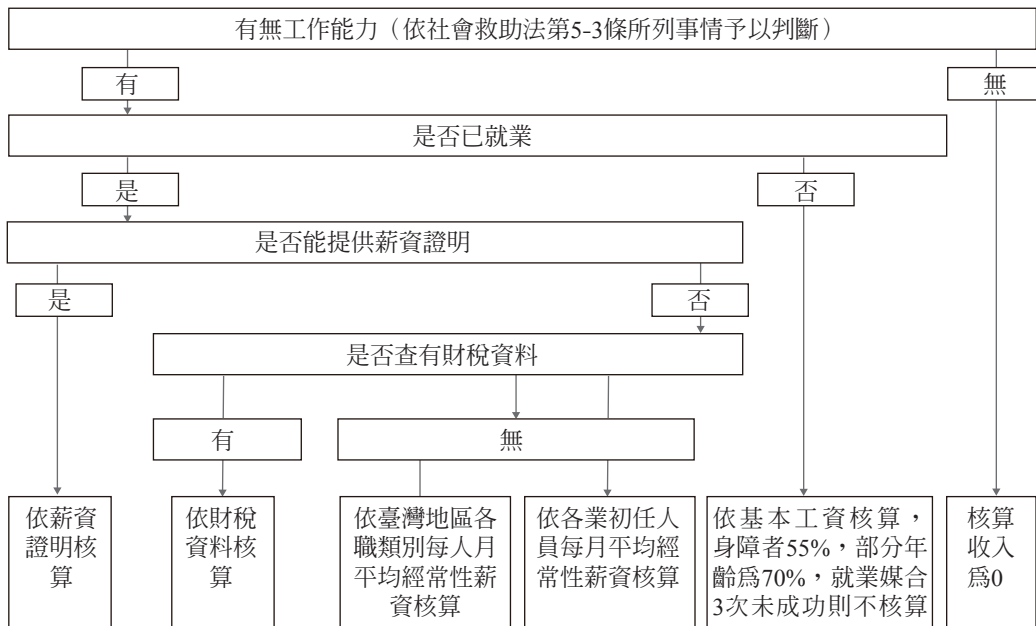
《註 43》Ting, G. H. Y., Woo, J., To, C., & Woo, J.. "Elder care: is legislation of family responsibility the solution," *Asian Journal of Gerontology and Geriatrics*, 4(2), 2009, 74.

《註 44》OECD, Working Better with Age: Korea, 24 Oct 2018, <https://doi.org/10.1787/19901011>, last visited 2024/04/28.

「因受家庭暴力已提起離婚之訴，未履行扶養義務之一方」。雖然該條文立意良善，希望增加得不列計家庭成員的人口樣態，但非常快速地受到倡議團體的批評<sup>45</sup>：在539條款導致扶養訴訟暴增的趨勢尚未停止，又增列另外一條需要透過訴訟來認定的樣態，無非是行政部門為了自身本位主義的方便，將判斷的責任與成本轉嫁給人民與司法機關承擔，實則無益人民整體福祉的提升。

總結來說，我國中央社政主管機關長年以民法的「扶養義務」作為捍衛其家庭人口計算依據的擋箭牌，卻始終不願正視其在法理邏輯上的問題，也不願因應家庭型態變遷以致家庭互助功能減縮的社會現況，更徒增司法機關與法律扶助在低訟爭性家事案件上的工作負擔，實有必要進行檢討。

圖 2 社會救助法對於收入核定的邏輯



《註 45》王今暉，〈一位優秀法官之死，能否喚醒衛福部停止轉嫁份內工作給法院？〉，關鍵評論網，2024年4月23日，[https://www.thenewslens.com/article/201740?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTAAAR0E8TR9avhvvyPLkWEyP8p1KYhXAD0D9e1LxD0Mbq11VtNj-IXBoFWDf3E\\_aem\\_ARePk2DMwCvKkeIzPjuy78\\_kd8-REob5wbxIgVEQQA6L78s8Jot8NxxQYnYrfEDBAGSzsqHpzLFsoxJgxeG3Oqu](https://www.thenewslens.com/article/201740?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTAAAR0E8TR9avhvvyPLkWEyP8p1KYhXAD0D9e1LxD0Mbq11VtNj-IXBoFWDf3E_aem_ARePk2DMwCvKkeIzPjuy78_kd8-REob5wbxIgVEQQA6L78s8Jot8NxxQYnYrfEDBAGSzsqHpzLFsoxJgxeG3Oqu)，最後瀏覽日期：2024年4月30日。

表 7 現行收入核算方式與切入問題

狀態	有工作能力 (54%)					無工作能力 (46%)
	已就業 (81.8%)			未就業 (18.2%)		
	-	16-20 歲 60-65 歲	身障者	-	經公立就服機構媒合三次失敗	第 5-3 條所列情事
收入計算方式	實際收入 / 擬制收入	實際收入 / 擬制收入 * 70%	實際收入 / 擬制收入 * 55%	擬制收入	失業期間不計擬制收入	不計擬制收入，但有收入須核實計算
切入問題	就業的狀況如何			為什麼有工作能力未就業		-

資料來源：作者自行整理

## 伍、收入設算方式

有關家庭收入的核定方式，主要規範於社會救助法的第 5-1 條。本文嘗試以圖 2 拆解社會救助法第 5-1 條的邏輯架構，藉以呈現我國社會救助制度如何對申請者的收入進行核算。

### 一、現行救助法的收入核算邏輯

首先在第一步上，係初步區分工作能力的有 / 無，只要不符合第 5-3 條第 1 項所定義的情事（諸如 25 歲以下仍在學、身心障礙致不能工作……等七款），皆屬於有工作能力者。而若屬於有工作能力者，則是判斷其就業狀況，倘若為已就業者，依「薪資證明→財稅資料→職類別薪資調查報告每人月平均或初任人員月平均薪資」的順序核算；倘若為有工作能力而未就業者，則依社會救助法第 5-1 條的規

定，依最低工資核算。而當前飽受民間團體與學界批判的「擬制收入」（或稱虛擬收入），即指涉行政機關在查無財稅資料時，所運用的「臺灣地區各職類別每人月平均經常性薪資」、「各業初任人員每月平均經常性薪資」，以及用來核算未就業者之「最低工資」，三者皆屬於擬制收入的範疇。亦即其在未能查核申請人實際收入的狀況下，直接假定申請人「應」有這些收入。

從圖 2 的核定邏輯上，有兩個點可以細究：第一點是「有工作能力與無工作能力的二元分割」，目前只要不具有社會救助法第 5-3 條第 1 項的狀況之外，其他全部都屬於「有工作能力」者；第二點則是有工作能力中，「已就業與未就業之分割為二元」，表示只要被認定為「有」工作能力者，只有「就業」與「未就業」兩種不同的狀態。表 7 則透過圖 2 的核定邏輯，嘗試對現行

表 8 低收入戶及中低收入戶有工作能力未就業原因（2018 年）

有工作能力未就業原因					
初尋 / 重尋工作中	照顧未滿 12 歲孩童	需料理家務	在學、準備升學或繼續進修中	需照顧患重傷病親屬	其他*
28.21%	15.83%	15.85%	10.38%	4.79%	22.3%

\* 本表僅列比率較高之因素，其他因素尚包含謀職困難致未尋工作、體力差等。

資料來源：2018 低收入戶及中低收入戶生活狀況調查

制度設計進行更深入的問題剖析。

## 二、有工作能力一定能就業嗎？

就現實的實際狀況來探討，只要沒有第 5-3 條第 1 項所列七款情形之一，都是有工作能力者。然而值得深思的是，工作能力會只有全有與全無的不同嗎？且有工作能力就一定能夠順利就業嗎？

以 2018 低收入戶及中低收入戶生活狀況調查來看<sup>46</sup>，該次調查中有工作能力的 24 萬 1,078 人中，高達 18.2% 並沒有投入就業，如果制度預設所有「非」無工作能力者都應充分就業，何以近五分之一的低收入戶家庭並未投入工作。對此，我們再從有工作能力未就業者原因分析中進行探究，最大宗比率之原因為初尋或重尋工作中（28%），顯示有相當多的低收入戶是有就業意願，卻未能尋得適宜工作機會，那是什麼原因使其未能找到工作，是

就業服務系統未能發揮原本預期的功能，還是其他社會結構的因素？即便社會救助法中對於未能找到工作的人已設計了網開一面的措施，即「經公立就服機構媒合工作未成功三次」可不核算擬制收入，然而當前也因為未有相關的統計數據，難以探知有多少申請者能夠符合這條救助法中特別施予的恩惠。

顯然，這些希望能被證明為「非出於己意失業，且盡力謀求薪職」的未就業者，被就業保險法第 25 條，以一種習以為常且多數人可想像之失業樣貌所代表。然而在就業與失業之間的界線日趨模糊的今日，勞動者以一份專職工作從一而終，已不再是原則性的理解<sup>47</sup>。再則，照顧 12 歲以下孩童、料理家務、照顧患病或身心障礙的家屬，都是有工作能力而未能就業中名列前茅的原因，其家庭狀況或許使其無法完全投入就業，在社會救助法中，卻仍

《註 46》衛生福利部，2018 低收入戶及中低收入戶生活狀況調查，<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/lp-5094-113-xCat-y107.html>，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 30 日。

《註 47》高楨，〈社會救助法上「擬制收入條款」之問題及其調整建議——以「生存權」與「補充性」理念衝突為中心〉，《法令月刊》，第 69 卷，第 1 期，2018 年 1 月，頁 105。

將其視為有完整工作能力之個人。

顯然，立法者認為，將最低工資課予有工作能力未就業者，將能使未就業者產生工作動機，並將有自立能力者，篩除在社會救助範圍之外。然而在 2018 低收入戶及中低收入戶生活狀況調查報告中，原因為「不想工作」僅占所有未就業者 1.95%。倘若擬制最低工資的用意在於防堵少數有工作能力而不願自食其力的民眾占用國家救助資源，藉以達到維繫就業誘因與工作倫理的原則，該機制實則將犧牲更廣大的弱勢民眾權益與福祉。

### 三、有就業者一定能投入全日型工作嗎？

關於第二點「已就業與未就業之分割為二元」的部分，可以發現已就業與未就業同樣是 0 與 1 的二分方式。未就業者則是直接以最低工資擬制其每月收入，已就業者雖然從法條上是以「實際工作收入」的薪資證明進行核算，然而從實務上，許多提供實際收入證明未達最低工資者，仍被核算為初任人員每月平均經常性薪資或是最低工資。這部分可參酌最高行政法院的判決<sup>48</sup>：「實際工作收入若低於基本工資者，如仍依該財稅資料所列工作收入計算其當年度『實際工作收入』，相對於有工作能力未就業者，須依第 4 目規定，以基本工資核算其『工作收入』的情形，恐有

不公。」

因此，在理解最高行政法院的解釋後，可知社會救助法對於就業的認定，是一份典型就業的樣態：全職工作、有固定的工時、每月有高於最低工資的月薪，並假定每位國民若具工作能力且不符合失業認定的要件，就應當能夠參與一份全日型的經常性工作。因此設算初任人員平均經常性薪資，即屬合理。然而我們可以深究的是，當前社會環境中的經濟弱勢者，參與一份全職的典型就業，算是常態嗎？

從 2018 低收入戶及中低收入戶生活狀況調查來看，有 65% 的家計負責人有工作。在這些有工作者所從事的工作當中，62.76% 為全日型、22.62% 為部分工時，其餘皆為臨時性、季節性、短期工作。表示高達 37.24% 屬於非典型就業（表 9），遠高於全國平均的 7%（表 10）。顯見這些經濟弱勢族群，相較於一般社會大眾，更不容易進入我們常見的全日型就業工作。而倘若典型的全日型工作為我們對「就業」的想像，那現有的低 / 中低收入戶中有超過 37% 的有工作者，並沒有辦法參與典型的全日型經常性工作；在所有有工作能力者當中，更是僅有 51% 從事全日型工作（81.8%\*62.76%），那麼假定所有有工作能力者皆有最低工資以上的「擬制收入」，是否能在政策與法令制度上進行調整呢？

再從部分工時者的工作樣態來看，

《註 48》最高行政法院 99 年度判字第 776 號判決。

表 9 低 / 中低收入戶列冊人數工作狀況

16 歲以上戶內列冊人數 448,930 人					
有工作				無工作	
197,122 人 (43.91%)				251,808 (56.09%)	
全日型 (62.76%)	部分工時 (22.62%)	臨時或季節性 (12.14%)	短期工作 (2.48%)	有工作能力 39,383 (15.64%)	無工作能力 212,425 (84.36%)

資料來源：2018低收入戶及中低收入戶生活狀況調查

表 10 全國部分工時（每週工作未滿三十小時）、臨時性或人力派遣就業統計表

年度	103	104	105	106	107	108	109	110	111
就業人數	11079	11198	11267	11352	11434	11500	11504	11447	11418
受雇人數	8737	8860	8926	9006	9083	9147	9178	9169	9188
非典型就業人數	766	781	792	805	814	819	799	797	798
%	6.9%	7.0%	7.0%	7.1%	7.1%	7.1%	6.9%	7.0%	7.0%

單位：千人、%

資料來源：勞動部勞動統計查詢網<sup>49</sup>

2020 年，部分工時人數約總受雇者 4.07%，平均時薪為 179 元（79.5%）、平均日薪為 1,601 元（5%）、平均月薪為 13,337 元（14.3%）。實際平均工作時數為每週十七·三小時，未滿二十小時者占 56.9%、二十至三十小時者占 30.4%。估算下來，若參與部分工時的工作，其收入能夠達到最低工資者，實屬少數。可知社會救助法中針對有工作能力者，無論其工時與就業狀態，皆核予職類別或是初任人員的平均薪資，皆嚴重高估這些非典型就業者的工作收入。

對於收入核算機制的倡議，衛福部其

實也有在修法草案做出回應。原本的社會救助法已經提供身心障礙者 55%、部分年齡層 70% 的折算機制（參見表 7）。在既有架構下，該版本增列了 80% 的折算機制，提供中高齡（55-60 歲）、二度就業婦女、更生人、長期失業者、街友等就業條件相對不利族群「較友善」的核算方式。很明顯的，這些新增列的就業不利人口，來自於就業服務法第 24 條所定義的各類族群，可知我國社政主管機關並不願意去動搖其既有的核算架構，仍然選擇將「收入」與「工作能力」進行邏輯上的直接連結，始終不願意就經濟弱勢家戶的實際收入狀

《註 49》[https://statfy.mol.gov.tw/statistic\\_DB.aspx](https://statfy.mol.gov.tw/statistic_DB.aspx)，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 18 日。

況進行瞭解。隨著社會變遷，新型態的貧窮樣貌（諸如愈趨彈性的工作樣態、工作貧窮、近貧者、低薪等）只會愈來愈多元，當前的法律設計架構以就業不利者的粗略樣貌進行區分，並無法窮盡日新月異的經濟弱勢族群樣態，而更顯得我國社會救助制度永遠無法回應當代人民的需要。

#### 四、擬制收入的可能替代方案

那麼，如果不採用以最低工資擬制其家戶收入，這種不符合實際狀況的方式，其他福利體制是如何核算申請者的收入的呢？綜觀國際上的不同做法，擬制最低工資幾乎可說是臺灣獨有的制度設計，社會救助法修法聯盟爬梳立法脈絡後，更直呼其為戒嚴時期的遺毒，把工作收入低於最低工資的勞動者當成不事生產的人以及潛在的社會福利詐欺犯，在在體現出威權政府不信任人民的防範心態。因此，修法聯盟也提出國外常見的「自述收入」(Self-Report Income Statement)」作為廢除擬制收入後的替代方案。

以美國 Delaware 州申請社會福利給付方案的文件為例<sup>50</sup>，便要求申請人以自述方式，列舉其生活可能所得到的各種收

入。除了最基本的「就業薪資所得」，也包含來自於「利息、自營所得、股利、退休金、房屋租金所得、財產交易所得、投資收入」等各種可能收入來源，以及屬於保險或社會福利性質的「就業職訓津貼、失業給付、保險給付、身心障礙福利給付、老年福利給付、育嬰津貼」等等。除了額度之外，審核方同時也要求申請者描述領取的頻率與方式。另一方面，針對難以掌握的自營作業者，我們也可參考加拿大的範例，有區分漁業、農業、商業等不同方式的自述收入<sup>51</sup>。與臺灣地理、文化較為接近的香港，同樣也接受自述收入的說明，以公屋申請為例，要求申請人敘明收入之外，也須敘明資產的淨值，包含「土地、房產、車輛、投資、經營業務、存款、手頭現金」等等<sup>52</sup>。這些皆為自述收入實際應用於社會福利申請過程的可參考對象。

對於自述收入的運用，行政機關或許認為可信度太低，對於人民的欺瞞或是怠惰（申請者其實有能力賺取更高額的收入，卻刻意降低個人努力以符合社會救助資格）皆未能有效處理。我們難以否認民眾欺瞞或怠惰的可能性，但這些狀況

《註 50》Delaware, DELAWARE HEALTH AND SOCIAL SERVICES, [https://dhss.delaware.gov/dhss/dss/files/Form100\\_Application\\_42016ENGLISH.pdf](https://dhss.delaware.gov/dhss/dss/files/Form100_Application_42016ENGLISH.pdf), last visited 2024/04/28.

《註 51》<https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/individuals/topics/about-your-tax-return/tax-return/completing-a-tax-return/personal-income/self-employment-income-lines-13499-14299-gross-income-lines-13500-14300-net-income.html>, 最後瀏覽日期：2024 年 4 月 28 日。

《註 52》<https://www.housingauthority.gov.hk/tc/global-elements/forms/flat-application/index.html>, 最後瀏覽日期：2024 年 4 月 28 日。

同樣需要行政與立法機關集思廣益來思考配套措施，無論是罰則訂定、檢舉機制的設計，或是工作福利、就業支持的政策規劃，皆是可能的做法。然而在願意正視「虛擬收入」的弊病與問題之前，社會救助制度的討論將花很多心力停留在現行制度所造成的結構性排除，而未能持續開拓更具積極意涵的救助措施。

綜觀來說，當前衛福部習慣以我國地下經濟蓬勃、財稅資料對於人民實際收入掌握有限，作為捍衛擬制收入的理由。然從眾多國際經驗觀之，自述收入的行政程序，可以從收入來源、月份和日期、產業別等不同面向切入進行設計。由此觀之，長年以地下經濟無法確實掌握，似乎已成了社政主管機關不願意在行政技術上進行創新的擋箭牌。另一方面，行政機關認為擬制收入具有就業誘因的維繫，卻也一直以來缺乏有力的實證支持。整體來說，其優點僅有「行政簡便」這樣一項優勢，繼續維持這樣的制度設計，對於未來樣貌將愈趨多元的經濟弱勢族群，顯然是弊大於利。

## 陸、脫離貧窮措施

我國於 2004 年頒布的《社會福利綱領》中闡明了「以積極福利替代消極救助」的精神，並開始推動脫離貧窮相關措施，在 2011 年的修法當中，強化協助經濟自立的脫貧措施和獎勵機制入法<sup>53</sup>，也可以看出

救助政策的方向，已嘗試將過往殘補性定位的社會救助內容進行翻轉。在 2016 年，衛福部發布了《協助積極自立脫離貧窮實施辦法》，敘明各縣市主管機關應依實際需要建立合作服務體系。其中以「資產累積」策略為核心的「兒童及少年未來教育與發展帳戶」於 2018 年通過條例，當前的運行也逐漸上軌道。至於「就業自立」，目前仍透過強化社會安全網計畫第二期，進行社勞政聯合服務就業計畫進行嘗試，則是當前脫貧措施可以進一步追蹤的脫貧方向。

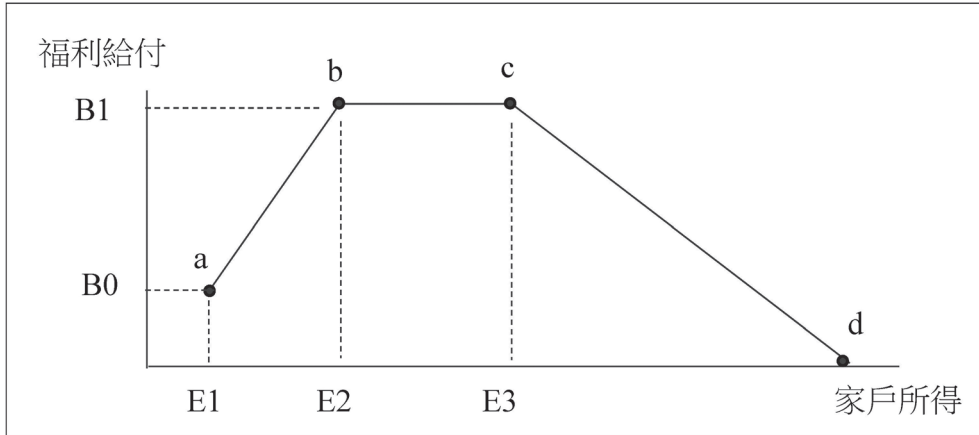
### 一、「福利緩衝期」與「階梯式脫貧」概念

在社會救助法本文中，具脫離貧窮措施的積極精神，以第 15 條的條文作為代表，敘明相關主管機關應提供就業服務、職業訓練、以工代賑，以及各項服務與補助。同時也以「福利緩衝期」的概念，在第 15 條第 3 項中，設計了因就業而增加的收入得免計入家庭總收入中，最長以三年為限，並經評估有必要得延長一年。

簡而言之，社會救助法現有設計是希望透過延長獲得福利資格的時間，避免低收入戶與中低收入家戶害怕收入上升而失去福利資格，因此降低投入就業的動機，進而期待鼓勵貧窮家戶回歸勞動市場，透過自身的工作收入滿足其生活開銷，而不

《註 53》李靜玲、李璧如，〈社會救助夠積極了嗎？論我國社會救助新制推動十年〉，《社區發展季刊》，第 177 期，2022 年 3 月，頁 399。

圖 3 階梯式脫貧概念圖 (Barr, 2014)



再需要領取國家資源。

然而對於脫離貧窮措施，社會救助法修法聯盟提出我國應以「階梯式脫貧」取代全有全無的「斷崖式補助」。其構想來自於英國的工作稅式給付 (working tax credit) (如圖 3)，其概念簡述如下：隨著家戶所得上升 (E1 → E2)，國家逐步提高福利水準 (B0 → B1)。但當收入到達一定程度 (E2~E3) 時，國家並不立即中斷社會救助的給付，反而持續透過津貼或福利，讓受助者有更長時間能夠同時取得個人收入與國家資源，藉此維繫福利領受者的就業誘因 (Barr, 2014)<sup>54</sup>。

雖然英國的工作稅式給付 (working tax credit) 已整併至整合式津貼 (universal credit)，社會救助法修法聯盟仍然希望參考其精神，主張即使在 3+1 年的福利緩衝期過後，政府應該根據收入逐漸減少補

助，而非立刻取消全部福利，讓低收入家庭有機會分階段脫貧。透過個人就業收入與社會福利的同步挹注，以因應當前社會救助給付中全有 / 全無的困境，也避免福利反誘因的存在。

只不過，衛福部 2024 年 4 月的修草案版本中，並沒有選擇參採民團所建議的「階梯式脫貧」來延長給付的年限，而選擇在當前架構中進行資格的放寬，包含：

- (一) 刪除須參與本條之服務措施，方能適用免計收入：亦即可享收入免計的低 / 中低收入戶不再限於參與社會救助法第 15 條所定服務措施的家戶。
- (二) 增列了免計的對象及範圍，作為強化福利緩衝的落實：例如增訂第 15-3 條，將就學期間兼職之工作收入，以及 25 歲以下畢業生在畢業年至次年的工作收入，皆明列為免計的範圍。

《註 54》Barr, N., *Economics of the Welfare State*, USA: Oxford University Press, 2014.

(三) 取消原本第 15 條中，不願接受服務措施者得不予扶助的規範。

從這樣的修正來看，衛福部並不打算採納「階梯式脫貧」的機制設計，而選擇讓更多家戶能夠受益於「3+1 年的福利緩衝期」，同時淡化了原制度中強制接受服務的規訓意涵。只是這些措施目前仍無法反映「延長給付年限」、「隨收入上升降低給付」這兩項民團所訴求的方案特色。

對此，本文認同修正草案中降低工作要求的理念，過往研究指出，強制就業的要求將會讓更多人選擇不參與該方案，從而降低受益人口<sup>55</sup>，同時對於參與者的工作時數與就業狀況，也沒有顯著影響<sup>56</sup>。雖然新自由主義的福利改革認為工作優先 (make work pay) 可以解決貧窮問題，卻發現這些家戶即使找到工作，仍然無法賺到足以滿足家庭基本需求的薪資。賺取微薄的收入僅將部分窮人擠出貧窮線外成為近貧戶，實質上對他們的家庭生活、子女教育、健康等面向的助益皆不大<sup>57</sup>。

那麼，社會救助法修法聯盟構想的

「延長給付年限」、「隨收入上升降低給付」是否為我國脫貧措施的下一個精進方向？

先從「隨收入上升降低給付」來看，操作的難度可能較高，主因來自於國家難以掌握家戶的實質收入，以目前的制度設計來看，我國對於財稅收入資料的信任度不高，對於財稅收入未達最低工資者，皆以最低工資進行核算。也就是說，政府沒有把握得知家戶的確切收入，自然也很難去設計「隨收入上升降低給付」的機制。亦即在政府將申請人的財稅資料 / 收入證明 / 自述收入視為可靠的佐證資料之前，該機制並不容易實踐。

另一方面，若要再進一步「延長給付年限」，無論透過任何方式達成，皆勢必會遭受「形成福利依賴」以及「工作反誘因」的質疑。然而，作為經濟貧困者，為了使自身的短期利益最大化，選擇依靠社會福利，其實只是他們回應當前困難的理性選擇而已<sup>58</sup>。較為近代的研究指出，社會福利給付雖然可能增加貧困家戶停留在救助的時間<sup>59</sup>，但與反誘因的直接關聯仍然

《註 55》Gray, C., Leive, A., Prager, E., Pukelis, K., & Zaki, M., “Employed in a SNAP? The impact of work requirements on program participation and labor supply,” *American Economic Journal: Economic Policy*, 15(1), 2023, 306-341.

《註 56》Sommers, B. D., Goldman, A. L., Blendon, R. J., Orav, E. J., & Epstein, A. M. (2019), Medicaid work requirements—results from the first year in Arkansas, *New England Journal of Medicine*, 381(11), 1073-1082.

《註 57》林萬億，同《註 7》，頁 217。

《註 58》Deacon, A., *Perspectives on Welfare: Ideas, Ideologies, and Policy Debates*, UK: McGraw-Hill Education, 2002.

《註 59》Bäckman, O., & Bergmark, Å., “Escaping welfare? Social assistance dynamics in Sweden,” *Journal of European Social Policy*, 21(5), 2011, 497.

模糊<sup>60</sup>。

然而，從過往研究經驗給我們的啓發中，更值得注意的是，社會福利的反誘因僅明顯出現於低技能的勞工，以及像是單親家庭，這些外出工作成本很高的族群<sup>61</sup>。即使這是在歐陸地區的研究，我們還是能從臺灣的對照看到一些相似之處。2018 年的低收入戶狀況調查（參見表 8）即發現，有工作能力但未能工作的原因大宗為「初尋或重尋工作中」（30.85%）、「需照顧兒童或傷病親屬」（20.62%）、「需料理家務」（15.85%）。也許初尋或重尋工作中但不可得的原因較多元，致使我們無法掌握最核心因素，但確實可將技能的充足及適配與否，推測為一項可能的關鍵；而照顧家人與料理家務的議題，則顯然屬於外出工作成本很高的一項原因。

與此同時，亦有研究表明，攸關家戶整體收入的經濟決策，並非福利和工作之間的簡單選擇。社會支持以及各項資源的挹注，方為影響接受社會救助時間的更大關鍵<sup>62</sup>。這些實證結果所支撐的論述讓我們發現，若要進一步落實脫離貧窮措施，比起延長給付年限、隨收入上升降低給付，或讓更多家戶受益於福利緩衝期

3+1 年等等措施，或許如何「強化就業支持」，會是更能推動就業脫貧的關鍵。爰此，本文認為我國現階段應將重心置於思考如何透過優化就業服務、工作福利與就業支持，來讓積極性社會救助的精神更能落實。

## 二、以「強化就業支持」作為脫貧措施的未來方向

對此，李靜玲、鄭麗珍透過借鏡加州的 CalWORKs 就業方案後，提出數項具體建議<sup>63</sup>，以協助貧窮族群投入就業市場：（一）社工員與就業服務員共同服務；（二）提供個別化服務；（三）訂定階段性保護型就業措施；（四）設計職缺與就業對接的輔導模式；（五）強化鼓勵就業機制，落實推動社會救助法第 15 條之措施。

而這五項具體建議，該如何在社會救助法修法的層次上體現呢？首先第一項的社工人員結合就業服務員的共同服務，當前正透過強化社會安全網第二期進行嘗試；第五項則屬於落實原有法條的機制，故這兩項本文先略過不談，並將討論重點聚焦於建立上述第二、三、四項策略。

從就業促進的相關文獻中發現，無論

---

《註 60》Bargain, O., & Doorley, K., "Caught in the trap? The disincentive effect of social assistance," *IZA Discussion Paper*, 4291, 2009, 24.

《註 61》同前註，頁 24。

《註 62》Cooke, *Supra* note 28, p.202。

《註 63》李靜玲、鄭麗珍，〈「就業脫貧」的發展脈絡及運作模式之借鏡：以美國加州 CalWORKs 為例〉，《財務社會工作與貧窮研究學刊》，第 3 卷，第 1 期，2022 年 12 月，頁 23。

是提供個別化服務，或是媒合適宜的階段性保護型就業措施、對接職缺等等，「工作能力評估」的機制，皆為這些強化就業支持措施以及社會福利服務當中的重要環節<sup>64</sup>，同時作為提供個別化服務和適才適性就業措施的先備條件，我國或許可先從工作能力評估機制的建立，再以此為基礎發展各項脫離貧窮措施未來的精進方向。

從其他國家的發展經驗來看，工作能力評估視不同福利體制的狀況可以具有「判斷福利給付水準」，以及「選擇後續適合的追蹤服務」的功能<sup>65</sup>。以英國為例，工作能力評估的結果將決定其就業與支持津貼（employment and support allowance）的給付水準，也會作為整合式給付津貼（universal credit）中，據以判斷申請人是否有工作能力受限的狀況。這將有助於政府辨識工作能力受限者、身體狀況有疑慮但無礙工作者<sup>66</sup>。

再以挪威為例，工作能力評估具有兩層次的目標，除了決定失能給付之外，更具決定後續追蹤服務層級的目標。後續追蹤服務分四個層級：第一層為工作能力無礙者；第二層為工作能力無礙，但需要短

期措施以協助其維持在就業狀態；第三層則為具健康與社會相關問題，需要較長期教育、職訓、復健服務者，此層級的民眾會再視其醫療診斷與社會狀況提供津貼；第四層為工作能力永久性受損者，可享有身心障礙的年金<sup>67</sup>。

對比我國的社會救助針對就業能力評估，僅在第 5-3 條敘明各項無工作能力的樣態，將所有不具該條樣態者，視為具有完整工作能力個人，忽略了工作能力理應為一連續性的光譜，而非全有全無的二分狀態。然臺灣就業扶助體系建置已久，勞動部勞動及職業安全衛生研究所亦已曾於 2021 年發展臺灣的「工作適能指數評估系統」。該架構分為七大面向，包含「自覺能力、工作負荷、確診傷病、工作影響、請假、能力預期、心理資源」等。對比挪威的工作能力評估的八面向「工作經驗、教育能力與技巧、休閒活動、個人機會與挑戰、社會與物質因素、健康、勞動市場的要求與期待、日常生活條件」，可以觀察到當前勞動部的「工作適能評估」更聚焦於生理與心理的健康，而勞動市場上關注的個人能力與技巧、是否具有符合其技能

《註 64》Sengers, J. H., Abma, F. I., Ståhl, C., & Brouwer, S., “Work capacity assessments and efforts to achieve a job match for claimants in a social security setting: an international inventory,” *Disability and Rehabilitation*, 44(10), 2022, 1898-1907, 1905。

《註 65》Gjersøe, H. M., “Regulating inflow or outflow: a comparison of the work capability assessments in the UK and Norway,” *Journal of Social Policy*, 45(1), 2016, 142.

《註 66》Centre of Health and Disability Assessments, *Revised WCA Handbook* MED-ESAAR2011/2012HB~001, UK: Clinical Training Team, 2023.

《註 67》Gjersøe, *Supra* note 65, p.151。

表 11 社會救助法議題、爭點、行政機關調整方向、當前倡議方向彙整

議題	爭點	行政機關調整方向	當前倡議方向
戶籍制度	戶籍法中人籍合一之原則	可於非戶籍地申請，但審核及給付水準依戶籍地	應比照實居地之福利水準，以符合最低生活費因地而異的設計原則
動產與不動產	財產得不列計之範圍	未產生經濟效益之土地不予列計	自住房屋列入免計的額度
家戶人口計算	與民法扶養義務之衡平	增列得排除之家戶人口	回歸同居共財之共同經濟體計算
收入核算方式	工作倫理與就業誘因之維繫、行政操作之簡便	增列就業不利族群之折算機制	試行自述收入機制，以符合申請者實際經濟狀況
脫離貧窮措施	福利緩衝期之機制設計	取消須參加就業服務方可免計之規範	強化就業支持、避免全有 / 全無式的補助

資料來源：作者自行整理

的職缺；社政機關較為關注的親屬照顧負荷、家庭功能與家庭支持，則並無納入評估的範疇。

有鑑於此，本文建議我國社政與勞政主管機關宜進一步合作，綜合前段提及的「生心理健康、勞動市場的技能職缺媒合、家庭照顧負荷」等三個不同環節的因素，開拓針對經濟弱勢者的工作能力評估機制。該機制應能發揮以下兩項功能：第一，透過判斷其是否有能力從事工作<sup>68</sup>，來破除過去長期以來，以最低工資核算有工作能力未就業者收入的弊病，倘若在綜合健康、技能、就業障礙、照顧負擔等各項因素後，判斷其難以負荷全職、全時的工作狀態，則不應以「非無工作能力者」

為由，核算其最低工資。第二，則有助於脫離貧窮措施的進行，除了健康與醫療面向的診斷，同時也評估其過往的工作經驗、個人知識與能力、家庭照顧負荷，再依評估結果安排適宜工作。若判斷其屬於工作能力受限者，則相應提供就業支持，如 CalWORKs 提供兒童照顧、食物券與醫療保險，排除就業障礙等相關服務<sup>69</sup>。另外，就業相關課程與職業訓練，也都有助於從訓練過程轉銜至就業，倘若能夠提供可累積工作經驗的職訓方案，促進就業效果將會更加理想。

爰此，期待社會救助法的脫離貧窮措施，除了福利緩衝期設計之外，再將就業

《註 68》Geiger, B. B., Garthwaite, K., Warren, J., & Bamba, C., "Assessing work disability for social security benefits: international models for the direct assessment of work capacity," *Disability and Rehabilitation*, 40(24), 2018, 2967.

《註 69》李靜玲等人，同《註 63》，頁 23。

支持的必要措施入法，以工作能力評估為基礎，落實「提供支持服務」、「媒合適宜階段性就業措施」、「對接職缺」等項目。相信在就業支持的制度更為完善的狀況下，我國社會救助制度能夠進一步達成自立的積極性救助意涵。

## 柒、結論

本文整理了近年國內對於社會救助法的批判，並檢視 2024 年 4 月衛生福利部社會救助及社工司所公告的修法草案版本能否有效回應這些訴求。整體來說，筆者認為衛福部在這波較強力的倡議浪潮下所提出的修法草案，僅做了非常微幅的調整。針對民間團體所期待的結構性改革，包含家戶人口列計、收入核算機制等，皆未能回應其根本性的弊病與問題。

即便如此，該版本仍然在某些地方有了長足的進步。例如考量了民眾因故未能實際居住於戶籍所在地，故放寬至只要在我國設有戶籍皆可以申請，此將對無家者、以及在外租屋且不被房東允許遷戶籍的大量民眾，帶來正面的效果。另一方面，增列了未產生經濟效益的土地為不列

計範圍、取消須參加就業服務方可受益於第 15 條的工作福利等規範、充實無家者服務與實物給付的相關說明。這些都是該版本值得肯定之處，惟幾項本文前述提及的爭點，對於低收入戶與中低收入戶的資格取得有更顯著的影響，仍須進一步的討論。表 11 以較簡略方式，並列社會救助制度中的各項議題爭點，以及當前衛福部預計的調整方向、民團當前的倡議方向，做一個簡單的並列檢視。

總結來說，若要擴大社會救助制度的照顧人口，必須針對本法進行整體架構的重整，本文所討論的「收入、動產、不動產三合一審查」、「家戶人口合計」、「收入設算方式」等審核過程和制度設計，皆會需要較大幅度的修正；而若要落實積極性社會救助理念，則須從「脫離貧窮措施」的就業支持、工作能力評估以及福利緩衝機制上予以強化。這些內容從目前的衛福部草案來看，都還有很大的進步空間。期許我國的行政與立法機關能更加重視社會救助法中的這些議題，從而達成照顧弱勢族群與協助自立的目標，更讓我國整體社會安全網愈趨完善。

(作者劉威辰為國立臺灣大學社會工作研究所碩士，  
現職社團法人台灣社會福利總盟副主任)

## 參考資料

### 中文部分

- 內政部，民國 112 年 6 月戶口統計資料分析，2023 年，[https://www.moi.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=9&sms=9009&s=281727](https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=9&sms=9009&s=281727)，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 18 日。
- 王今暉，〈一位優秀法官之死，能否喚醒衛福部停止轉嫁份內工作給法院？〉，關鍵評論網，2024 年 4 月 23 日，[https://www.thenewslens.com/article/201740?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTAAR0E8TR9avhvvyPLkWEDyP8p1KYhXAD0D9e1LxD0Mbql1VtNj-IXBoFWDf3E\\_aem\\_ARePk2DMwCvKkeIzPjuy78\\_\\_kd8-REob5wbxIgVEQQA6L78s8JOt8NxxQYnYrfEDBAGSzsqHpzLFsoxJgxeG3Oqu](https://www.thenewslens.com/article/201740?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTAAR0E8TR9avhvvyPLkWEDyP8p1KYhXAD0D9e1LxD0Mbql1VtNj-IXBoFWDf3E_aem_ARePk2DMwCvKkeIzPjuy78__kd8-REob5wbxIgVEQQA6L78s8JOt8NxxQYnYrfEDBAGSzsqHpzLFsoxJgxeG3Oqu)，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 30 日。
- 王仕圖、官有垣，〈社會政策過程中行政科層與國會互動之研究：以 1997 年社會救助法之修訂為例〉，《社會政策與社會工作學刊》，第 3 卷，第 1 期，1999 年 6 月，頁 141-177。
- 立法院第 10 屆第 7 會期社會福利及衛生環境委員會「社會救助法修法方向」公聽會報告，2023 年 5 月 15 日，頁 6。
- 〈夫妻住豪宅開名車，假低收詐補助〉，2023 年 12 月 16 日，<https://www.cdns.com.tw/articles/927382>，最後瀏覽日期：2024 年 6 月 26 日。
- 行政院主計總處，〈對於報載「所得分配惡化 稅改別再等」，有關「最低廿 % 家庭負儲蓄及台灣每五人中即有一人以上為窮苦之人」之說明〉新聞稿，2023 年 11 月 10 日，[https://www.dgbas.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=3602&s=232551](https://www.dgbas.gov.tw/News_Content.aspx?n=3602&s=232551)，最後瀏覽日期：2024 年 5 月 2 日。
- 行政院主計總處，2021 年家庭收支調查報告，2023 年，<https://www.stat.gov.tw/cl.aspx?n=2693>，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 18 日。
- 李莉苓，〈減輕或免除扶養義務相關實務問題研析〉，《司法周刊》，第 2112 期，2022 年 7 月，頁 35-45。
- 李靜玲、李璧如，〈社會救助夠積極了嗎？論我國社會救助新制推動十年〉，《社區發展季刊》，第 177 期，2022 年 3 月，頁 399-416。
- 李靜玲、鄭麗珍，〈「就業脫貧」的發展脈絡及運作模式之借鏡：以美國加州 CalWORKs 為例〉，《財務社會工作與貧窮研究學刊》，第 3 卷，第 1 期，2022 年 12 月，頁 1-30。

- 林萬億，《社會福利》，初版，五南圖書，臺北市，2010年10月。
- 香港社會福利署，綜合社會保障援助指引，2023年，<https://www.swd.gov.hk/tc/pubsvc/socsecu/comprehens/cssa/>，最後瀏覽日期：2024年4月18日。
- 孫迺翊，〈社會給付公權力主體對第三人之償還請求權—德國社會法典法定債權移轉相關規範之比較研究〉，《政大法學評論》，第170期，2022年9月，頁259-335。
- 高稹，〈社會救助法上「擬制收入條款」之問題及其調整建議——以「生存權」與「補充性」理念衝突為中心〉，《法令月刊》，第69卷，第1期，2018年1月，頁90-116。
- 陳信木，《我國家庭結構發展推計（NDC-DSD-105-007）》，臺灣，國家發展委員會委託研究，2017年。
- 陳信木、陳玉華、胡力中，《我國區域層級之家戶推計模擬（NDC-DSD-108-066）》，臺灣，國家發展委員會委託研究，2020年。
- 勞動部勞動及職業安全衛生所，《工作適能評估指引（技術叢書 ILOSH110-T-175）》，勞動部勞動及職業安全衛生所，1版，新北市，2021。
- 陳逸平，〈200多萬弱勢遭忽略 民團：政府應正視這群被排除在社會救助體系外的貧窮人口〉，信傳媒，2023年9月25日，<https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/42578>，最後瀏覽日期：2024年5月1日。
- 勞動部全球資訊網，〈109年部分工時勞工就業實況調查報告〉，2020年5月，<https://statdb.mol.gov.tw/html/svy09/0921all.pdf>，最後瀏覽日期：2024年4月18日。
- 勞動部勞動統計查詢網，[https://statfy.mol.gov.tw/statistic\\_DB.aspx](https://statfy.mol.gov.tw/statistic_DB.aspx)，最後瀏覽日期：2024年4月18日。
- 詹火生，〈一甲子以來台灣社會福利政策的演變：從理念政策到制度實踐〉，「2011年兩岸社會福利論壇—社會福利模式—從傳承到創新」研討會論文，財團法人中華文化社會福利事業基金會，2011年4月16至17日。
- 劉威辰、葉瑋、林靖庭，〈以給付扶養費裁判考量因素論社會福利資格的評估落實〉，《法律扶助與社會》，第10期，2023年3月，頁139-176。
- 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，頁200-210。
- 薛承泰、黃碧霞、李璧如，〈重修「貧窮線」的意義〉，《社區發展季刊》，第134期，2011年6月，頁381-399。
- 謝天懷、賴俊穎、黃詩淳，〈老人扶養費請求事件之實證研究〉，《月旦裁判時報》，第115

期，2022 年 1 月，頁 84-95。

衛生福利部，社會救助法修法聯盟提出社會救助法修法建議一案，<https://www.mohw.gov.tw/cp-6650-78948-1.html>，最後瀏覽日期：2024 年 6 月 26 日。

衛生福利部，最低生活費一覽表，<https://dep.mohw.gov.tw/DOSAASW/mp-103.html>。最後瀏覽日期：2024 年 6 月 26 日。

衛生福利部，2018 低收入戶及中低收入戶生活狀況調查，<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/lp-5094-113-xCat-y107.html>，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 30 日。

## 外文部分

Bäckman, O., & Bergmark, Å., “Escaping welfare? Social assistance dynamics in Sweden,” *Journal of European Social Policy*, 21(5), 2011, 486-500.

Bansak, C., & Raphael, S., “The effects of state policy design features on take-up and crowd-out rates for the state children’s health insurance program,” *Journal of Policy Analysis and Management*, 26(1), 2007, 149-175.

Bargain, O., & Doorley, K., “Caught in the trap? The disincentive effect of social assistance,” *IZA Discussion Paper*, 4291, 2009, 1-31.

Barr, N., *Economics of the Welfare State*, USA: Oxford University Press, 2014.

Centre of Health and Disability Assessments, Revised WCA Handbook MED-ESAAR2011/2012HB~001, UK: Clinical Training Team, 2023.

Cooke, M., “A welfare trap? The duration and dynamics of social assistance use among lone mothers in Canada,” *Canadian Review of Sociology/Revue canadienne de sociologie*, 46(3), 2009, 179-206.

Deacon, A., *Perspectives on Welfare: Ideas, Ideologies, and Policy Debates*, UK: McGraw-Hill Education, 2002.

Delaware, DELAWARE HEALTH AND SOCIAL SERVICES, [https://dhss.delaware.gov/dhss/dss/files/Form100\\_Application\\_42016ENGLISH.pdf](https://dhss.delaware.gov/dhss/dss/files/Form100_Application_42016ENGLISH.pdf), last visited 2024/04/28.

Fox, A., Feng, W., & Reynolds, M., “The effect of administrative burden on state safety-net participation: evidence from food assistance, cash assistance, and Medicaid,” *Public Administration Review*, 83(2), 2023, 367-384.

Geiger, B. B., Garthwaite, K., Warren, J., & Bamba, C., “Assessing work disability for social

- security benefits: international models for the direct assessment of work capacity,” *Disability and Rehabilitation*, 40(24), 2018, 2962-2970.
- Gjersøe, H. M., “Regulating inflow or outflow: a comparison of the work capability assessments in the UK and Norway,” *Journal of Social Policy*, 45(1), 2016, 141-158.
- Gough, I., “Social assistance regimes: a cluster analysis,” *Journal of European Social Policy*, 11(2), 2001, 165-170.
- Gough, I., Bradshaw, J., Ditch, J., Eardley, T., & Whiteford, P., “Social assistance in OECD countries,” *Journal of European Social Policy*, 7(1), 1997, 17-43.
- Gray, C., Leive, A., Prager, E., Pukelis, K., & Zaki, M., “Employed in a SNAP? The impact of work requirements on program participation and labor supply,” *American Economic Journal: Economic Policy*, 15(1), 2023, 306-341.
- Hall, C., Hardoy, I., & Von Simson, K., “Policies for young adults with reduced work capacity. Labour market impact in Sweden and Norway,” *Journal of Population Economics*, 37(1), 2024, 1-33.
- Hamilton, L., Rothwell, D., Huang, J., Nam, Y., & Dollar, T., “Guarding Public Coffers or Trapping the Poor? The Role of Public Assistance Asset Limits in Program Efficacy and Family Economic Well-Being,” *Poverty & Public Policy*, 11(1-2), 2019, 12-30.
- Kenworthy, L., “Do social-welfare policies reduce poverty? A cross-national assessment,” *Social Forces*, 77(3), 1999, 1119-1139.
- Lim, P. L., Maintenance of Parents Act, Singapore Infopedia, Oct 2023, [https://eresources.nlb.gov.sg/infopedia/articles/SIP\\_1614\\_2009-11-30.html](https://eresources.nlb.gov.sg/infopedia/articles/SIP_1614_2009-11-30.html), last visited 2024/04/25.
- OECD (2023), Poverty rate (indicator), 20 Sep 2023, <https://doi.org/10.1787/7f420b4b-en>, last visited 2024/04/25.
- OECD, Working Better with Age: Korea, 24 Oct 2018, <https://doi.org/10.1787/19901011>, last visited 2024/04/28.
- Pew Charitable Trusts., *Do limits on family assets affect participation in, costs of TANF?* Philadelphia, PA: Pew Charitable Trusts, 2016.
- Sengers, J. H., Abma, F. I., Ståhl, C., & Brouwer, S., “Work capacity assessments and efforts to achieve a job match for claimants in a social security setting: an international inventory,” *Disability and Rehabilitation*, 44(10), 2022, 1898-1907.

- Sommers, B. D., Goldman, A. L., Blendon, R. J., Orav, E. J., & Epstein, A. M., “Medicaid work requirements—results from the first year in Arkansas,” *New England Journal of Medicine*, 381(11), 2019, 1073-1082.
- Ting, G. H. Y., Woo, J., To, C., & Woo, J.. “Elder care: is legislation of family responsibility the solution,” *Asian Journal of Gerontology and Geriatrics*, 4(2), 2009, 72-75.