

《社會救助法》修法議題的 實務工作者觀點

張又升

壹、前言

《社會救助法》作為國內經濟弱勢家戶福利資格認定的基礎法規，在適用或服務對象上，除了本法中明定的低收入戶與中低收入的資格取得及取得資格後的生活費用補助、健保費補助、學雜費等等減免的福利補助之外，《社會救助法》所定的家庭人口計算範圍規定及相關函釋，也受到身心障礙者生活補助費、中低收入老人生活津貼、特定境遇家庭補助相關法規與服務體系援引、適用。更進一步，長照補助、機構安置費用、托育補助等許多常用的福利補助項目，以及許多半官方或民間團體的補助審核，如法律扶助基金會的法律協助、民間慈善團體或寺宇宮廟的賑助、救濟等資源的給予，也多直接以是否取得縣市政府審核認定的低收入戶或中低收入戶資格為充分條件或必要條件之一。

以《社會救助法》的規定作為公私

部門執行社會救助資格認定標準的運作狀況，一方面可使認定經濟弱勢者的標準趨於一致、審核程序簡化、行政作業負擔減輕，但另一面也使得《社會救助法》對國家的福利支出影響更為動見觀瞻，導致決策機關不敢輕言法規鬆綁革新，即使既有法規設計有所不足，或因應社會變遷需與時俱進時，仍極難啟動制度的調整，經濟弱勢家戶便在這全國公私部門一致，且一定程度標準化的體系內求助無門。

家庭暴力、身心障礙、老人、兒童或少年等社會福利領域，多有強而有力的倡議團體（兩年前成立的《社會救助法》修法聯盟是令人意外的發展）與持續深度參與政策推動的專家學者持續推動各項法規、政策、制度修正，因此各福利領域多能配合個案需求、實務工作需要，持續精進法規設計，發展服務體系。相對的，低收入戶、貧窮、社會救助這個社會工作專業領域，因為服務族群的特性使得較乏能

積極倡議政策與法規革新的家屬團體，加上社會普遍對於貧窮的個人歸因等道德判斷、烙印效應，脫貧的受益者較不願現身，受益族群亦難以匯集成為倡議團體，因此制度與法規的革新發展相對其他社會工作專業領域是較為緩慢的。

筆者曾擔任民間基金會及社福中心扶貧工作之社工、主管，也曾於公所、社會局從事經濟補助案件審核工作，負責相關方案管理，亦曾擔任中央機關身心障礙者生活補助辦法、《社會救助法》等業務的承辦窗口。作為一個先後直接、間接參與社會救助工作多年的助人工作者，工作歷程累積了面對數百個、數千位，透過文字、電話語音或面對面的過程，以表情、姿態、聲音、氣味、情緒等形式，對於行政機關在法規、體制、流程、行政裁量判斷感受到的冷漠輕忽、法規曲解、不友善甚至歧視之批評指教、感嘆幹譙等負面能量之餘，對於如何能建構一個友善、有效照顧經濟弱勢的法規和制度有高度的盼望。因此整理這些年從事社會救助相關工作所見現況與問題為文，盼能有助於社會救助制度的完備建構。

貳、於《社會救助法》修法的建言

一、《社會救助法》應有宣示性的人權條款

實務經驗的案例來自某大學，一方面提供校內低收入戶學生住宿費用減免的優惠，但也同時要求這些低收入戶學生，每天定時定點，在宿舍的垃圾回收場收受其他同學的垃圾及整理資源回收物。筆者仍記得跟那位陳情的媽媽聯繫時，她交雜著對孩子的羞愧與對學校的憤怒的情緒，她說，女兒央求她，「媽媽，我們可不可以不要再作低收入戶了？我去打工賺錢就好，我不要每天站在那裏收其他同學丟給我的垃圾」。

社會救助制度是為了幫助陷困的國民度過難關，維持正常生活，是社會對於落難者的關懷與協助，是或許寄存一絲受助者之後如有自立機會，也可以對其他人伸出援手的善性循環的盼望，卻不是一種我在財務上給予的，尊嚴上要跟你加倍討回來的懲罰與剝削。

具體建議是，《社會救助法》在前三條，就應該開宗明義，透過文字提醒與教示公私部門，任何人、組織、機關、學校，不得對因本法而領取相關補助或服務者，要求法律規定以外之不利性差別待遇、額外的義務或負擔。如屬私部門主動提供經濟弱勢者之補助或服務，對於相對

義務或負擔之要求，亦應本尊重人權之考量，細膩設計服務內涵與方式，以保障經濟弱勢者之人性尊嚴。

二、家庭收入與動產的計算，對於養老本應有一定額度的豁免規定

父母子女間固然有相互照顧之義務，也是多數家庭的實際狀況，但當整體家庭經濟狀況欠佳時，有限的養老本未必真能相互流用相互支援。實務上常見的案例，每年都有許多因為祖父祖母領取一次性勞工退休金（約100~150萬），甚至重大疾病醫療保險（如罹患癌症，可能是數十萬的保險理賠），導致其子女家戶低收入戶或中低家戶資格被取消。

工作一輩子的勞保退休金，如果選擇月退，一般每月可以有一萬多元至兩萬多元的月退休金作為生活費，對許多人來說，度過節約的退休生活尚算有餘。但如果領「一次退」（一次領完），雖然可以領到一百多萬，但臺灣的平均餘命已經達到男性78歲女性85歲，就年老的生活保障來說，理性的考量下一般民眾不會選擇領取一次性退休金，除了少數因為長年處於經濟困境期盼擁有一百萬現金、夢想投資理財致富的夢想者之外，實務上常見的案例多是因為平時已經入不敷出，或曾經的錯誤理財投資，導致積欠卡債、信用貸款、地下銀行、私人債務，殷切盼著這一次性退休金能夠債務減壓的經濟陷困者。

一次性的的大筆現金入帳，隨即轉手清償貸款，是否可不受影響，仍保有低收入戶資格？雖然審查實務上多數縣市與公所接受民眾舉證醫療支出、還債證明可以列舉扣減這一次退的動產金額，但相關扣除方式、申請減列流程、認定標準，各縣市間甚至同一縣市內的各公所間尚無統一做法，但許多諸如地下錢莊或私人債務的支出實務上卻無法舉證。即使部分縣市可透過公證人簽署認證，亦未必能藉此恢復這些真正將一次性退休金用於償還債務之家戶低收入資格。相關的社會議題是，勞動部是否曾經調查統計領取一次退休金者，有多少人、在多少時間後用盡退休金而落入貧窮？但可知的事實是擇一次退者，多屬經濟弱勢家戶，卻因為這樣的選擇，終結了其子女、孫子女的低收入戶資格與每人每學年的學費補助與生活費補助。父母子女間固然有相互經濟協助之責任，但要求這些經濟弱勢者的退休金取代原本政府提供給其子女、孫子女的生活費補助、學費補助以及其他因為低收入戶資格而有的補助，不應成為社會救助體系對家戶的期待。

修法內容如因應，建議一定年齡以上者（如65歲），作為申請補助時的家戶應計算人口時，個人可保有一定金額的動產額度不列入其成年子女申請低收入戶時家庭收入（月退休金）與動產（一次

退休金)的計算範圍。這樣的計畫或許將使審核認定較為複雜,但對經濟弱勢者的照顧、避免製造更多的年老低收入戶者,這樣機制有其需要。至於是否將導致更多人傾向選擇政策上並不鼓勵的勞保一次性退休金,制度面需精進的或許是勞動部門對於選擇一次退者,提供財務規劃、個別諮詢,並依照諮詢結果視經濟陷困家戶需要,提供對應其需求的社福轉介服務,這是政府在制度面可以減少弱勢家戶經濟陷困、年長者陷入貧窮的積極作為。

三、539條款需明確授權,依個案實際需要彈性認定

《社會救助法》規範定申請補助的基本原則,基本原則不外日常生活中的情人倫,一般家戶中父母、配偶與子女彼此間會有一定的財務互助事實,依民法亦有相互扶養的義務,因此《社會救助法》第5條範定了家庭人口範圍包含父母、配偶、子女,這些關係內的家屬,其收入、動產、不動產都應該列入計算。但原則之外總有例外,法定有扶養義務的親屬中,雖有收入但早已拋家棄子女不管不顧、雖有資產但早年在關係上就不相往來,遑論經濟上相互協助,種種,因此立法時在這個條項之下(訂定家庭人口範圍的第5條第3項)增訂了第9款,明定經社工訪視評估確認後,如符合一定情形可排除特定有收入或有資產但不養家或不能或不願奉養

父母的子女。

這類法定不符合低收入戶,但實際上生活陷困的例外情形,卻不僅止於有扶養義務人卻無扶養事實或能力的狀況。實務上,除了扶養義務人的排除,申請人名下有名無實的下市股票或已結束營業公司的投資額,價值形同壁紙而出售無門,或雖有價值但售出即失住所的僅有住宅,或雖有價值但屬於親族共有,處分財產協調不易,變現遙遙無期的祖傳土地、剛剛回國居住未滿183天不符申請補助基本條件、持有汽車但屬於營生工具或賴以接送家人無法售出變現等,皆可能是需要彈性認定核定一定期間補助資格的態樣。因此多數縣市政府多年來早已發展出擴大適用539條款的工作模式,用來協助那些真的有困難的家戶,這些縣市彈性認定的範圍並不侷限在家庭人口的排除。這種彈性運用來協助依法申請、依法核定不能符合的個案,有人稱為社工霸王(或帝王)條款,或稱為專簽低收入戶。

但這樣的彈性並未全然可處理全國各地區類似問題,在執行面的縣市政府觀點,部分縣市主張539條款既定在第5條,則僅能排除家庭人口不可及於其他態樣,否則即不符合依法行政原則。負責政策規劃與法規解釋的衛生福利部,則更進一步於114年1月公布的「113年度社會福利績效考核建議表」/「113社救組考核建議表」中,針對金門與澎湖兩個縣市政府現

行對於個案審查認定放寬適用排除範圍至家庭應計算人口以外的彈性務實做法，提出「建議」：「539條款係針對未履行扶養義務，致申請人生活陷於困境時，用於排除應計人口，而非排除或彈性計算家庭成員之收入、動產與不動產之價值。……甚至為排除申請人個人動產與不動產之計算，雖出發點在協助貧困縣民，但顯與本條例精神不符合。本於公部門依法行政原則，建議仍須回歸本款立法精神」（衛生福利，2025）。

進一步研析，539條款置於第5條的家庭人口章節，究是當初立法時的刻意框限於家庭人口範圍，認為補助的彈性與放寬，不應、不願及於其他特殊問題，抑或法規設計上的思慮欠周所料未及？

經查539條款之訂定沿革，始於2007年12月21日修正，依據立法院法律系統查詢結果，並未敘明修正之考量，僅在該次條文之修正理由呈現「照黨團協商條文通過」，故無法透過法規資料庫確認，難以追溯探究。但「依法行政」的原則，是否足以作為指陳現行除了金門、澎湖以及許多其他已經視個案實際需要評估而放寬認定的縣市政府「未依法行政」的法理依據？

政府機關的行政作為，行政法上概分為國家站在統治管理角色的「高權行政」與國家站在服務民眾的「給付行政」兩種類別，因此「依法行政」是個具有階層性

或光譜性的概念，依對人民權益限制或侵犯程度的差異，而有不同嚴格程度的要求，刑法的「罪行法定主義」是光譜上最嚴謹的一端，法律沒有明定某一種行為是犯罪，政府就不能輕言該行為犯法。光譜的另一端則為由政府提供民眾各項補助、服務、協助的「給付行政」了，面對社會問題的複雜化、服務需求的多樣性，給付行政不應自我框限在狹義的，關鍵字須完全吻合、文字比對層次的狹隘依法行政。相關概念早在103年最高行政法院的判決文字中有精闢的闡述：給付行政屬於低密度的法律保留，對何種群體、何種事項為給付、給付之種類與項目，應由行政機關基於其行政之積極性、公益性審酌判斷（最高行政法院，2014）

再就《社會救助法》作為協助經濟陷困者取得基本生活所需的定位而言，確實需要提供第一線審認單位，就個案情形審酌認定來提供更應對多元社會問題的依據。正本清源之道是修法時應將現行539的條文移列為附則的新增、概括性的條文，不侷限在排除扶養義務人，放寬適用範圍。

但修法仍有長路，面對這一題，完成修法之前，中央仍宜尊重縣市政府對於社會救助資格個案核定的裁量權，理解個案的需要，接納第一線同仁服務的資源運用方式。限縮解釋的「依法行政」，是否為國家最高助人行行政組織唯一或最高的工

作指導原則，抑或解決實務問題、協助個案，協助各級助人組織落實助人這個核心任務才是優先考量的工作目標，值得我們辯證反思。

另外，對於是否適用539的專案評估之啟動程序、判斷的標準化與專業化，也不宜以尊重專業為名，任令評估人員及其主管恣意憑個人經驗、價值取捨進行判斷。依據統計，每年全國有數千件539評估通過的個案，透過統計分析、專業經驗的整理，中央亦應研訂專案評估的準則，使相同態樣、類似問題與情境的家戶能在不同縣市與不同評估人員之間，得到接近一致的評估結果。

再者，現行申請人低收入戶審查認定為各地方政府權責，因此經539評估專案核定的低收入戶，一但在年度間遷移戶籍，便須重新評估，對社工人員重述辛酸史，由新的設籍縣市社工重新撰寫評估報告，增加人力已捉襟見肘工作能力不足的社工負荷，期待未來如果專案評估走向標準化與專業化之後，年度間的539評估專案核定資格能夠於不同縣市間交互採認，延續資格，以兼顧效率、便民、服務能量的節約運用。

四、低收中低福利資格的證明方式需充分資訊化，以簡政便民並兼顧對弱勢者的尊重與珍用自然資源

如本文開端所述，許多政府部門均提

供低收、中低收入戶各種福利、補助、費用優惠或減免，但因為各機關間之資料並未均進行資訊系統的介接，因此許多民眾為了各項補助的申請、費用的減免，需耗費心力申請低收入戶證明，其中尤其以深深影響低收入戶家戶經濟負擔的學雜費減免的實務運作方式最受詬病。

每年寒假期間，大量學子被學校老師催索低收入戶證明，部分老師甚至在黑板上或講臺上唱名低收入戶同學姓名，要求同學繳交低收入戶證明。父母親為了這紙證明需要於工作時間（僅有極少的公所提供假日或夜間服務）至鄉鎮市區公所申請。在這個資訊化、網路化的時代中，仍保留著30年前的原始做法：申請人至公所櫃檯填表申請，公所提供一紙（部分公所可以一次申請多份）蓋有關防的紙本證明書，蓋關防是公務機關表示文件效力的一種審慎方式，但這審慎卻顯得可笑而形式主義。

低收入戶資格原則上以一年為度，自年初（舊案或所謂總清查案件）或申請日核定至當年底，但因為種種因素每天都有低收入戶資格因為收入、動產或不動產增加或家庭人口改變，從低收入戶變成中低收入戶或非中低收入戶的異動，但這紙本證明書發出便不會收回行政實務上也無法收回，因此，如果1月符合低收入戶領取了10份證明，3月因故不符合低收入戶，該戶手上有效期至12月31日止的低收入戶10

張證明仍可能在各行政機關或慈善團體間通關暢行。

早在數年前，經過衛福部前任社政整合資訊系統業務承辦人（陳文昇）的努力，每一個學校已經都有行政人員擁有查詢核對校內學生是否為低收入戶資訊查閱權限，用以認證各學生是否適用低收入戶相關補助或減省負擔的資格。但因相關行政體系疏於要求，加上對於許多學校老師或行政人員來說，一份蓋有關防的低收入戶證明紙本，總是令人感到形式上的正式效力上的公信力，相較於自行查詢列印方便省事且無責任負擔。因此這種民眾向甲行政機關（公所）將A資訊系統（全國社政資訊整合系統，簡稱E關懷）中的福利資格資訊以紙本文件印出，再透過人工遞送（家長—學生—老師—校方行政人員）至乙行政機關（學校），再掃描成電子檔上傳至B資訊系統（教育部的低收入戶學費補助資訊系統），至今仍是資訊化時代每年兩期規律進行的荒謬情節，數位部既有的「MYDATA」個人資料庫已有由個人自行下載低收入戶資格證明的功能，但也僅能減省至公所申請紙本證明的流程，效益並未周全。

雖然多數家長申請低收戶的動機便是為了減輕子女的學費負擔，但仍有部分低收入戶不希望學校可查知自己家戶為低收入戶，因此現行低收入戶管理資訊系統（全國社政資訊整合系統）早已設計申請

人的自主勾選欄，可以表達低收入戶之個資僅供低收入戶審核、補助用途，不開放給其他單位運用。另外也可以比照一班民眾向銀行申請貸款簽署同意書，授權銀行查詢個人信用紀錄的類似程序，透過簽署同意書來保障個人資料。

考量效率、便民、精確、即時以及環境資源，《社會救助法》需明定對於是否為已核定之低收入戶、中低收入戶資格之證明方式，機關間應建立資訊化資料庫介接方式及資訊化認證措施，明確規定各公務機關、行政機關均不得要求提供紙本證明文件。

本項措施如果能落實，依據衛生福利部公務統計（<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/cp-5337-62357-113.html>）全國每年可減少約330萬張的A4紙張耗費（全國低收入戶列冊人口數*10份）、約15萬人次（全國低收入戶數）的交通流量以及無法估計的便民、效率的感受及行政機關負擔減輕、因為服務與效益提升而生的工作價值與尊嚴感。進一步，這樣的簡政措施如果能全面適用在其他補助資格的證明，如中低收入老人生活津貼（約21萬人）、身心障礙者生活補助（近34萬人）、弱勢兒童及少年生活扶助（近9萬人）、特定境遇家庭扶助（約1萬人）等資格證明，總計為80萬人，效益將更為顯著。

五、《社會救助法》應明定生活補助款未供受補助人使用時之行政介入（止付、改撥實際照顧者）規定

16歲就讀高中一年級的小娟，父親過世後母親幾年前改嫁他鄉另組家庭，但仍是小娟的監護人。小娟與經濟困難，也是列冊低收入戶的阿嬤相依為命，因此每月有高中職以上學生就學生活補助，每月六千多元匯入小娟郵局存摺。但郵局存摺一直在母親手上，也因為母親新家庭生活也艱辛，因此每個月自行領用小娟的就學生活補助。為了生活，小娟只好每天課後跟阿嬤一起做家庭代工，透過摺紙蓮花賺生活費。社福中心想幫忙小娟，但人在他鄉的母親表示她也困難，需等度過難關。社福中心與局內處理補助撥付的行政部門討論，但行政部門認為，母親是監護人有權利支配被監護人的補助款，社會局如果介入將有面對官司疑慮。

受補助家戶的家長因菸、酒、毒、賭癮或其他因素，將其子女之低收入戶生活補助占為己用導致個案生活陷困，或子女占用父母的老人生活津貼、手足侵占心智障礙的兄弟姐妹的身心障礙者生活補助，在實務工作上層出不窮。但除了身心障礙者生活補助費發給辦法訂有相關介入條文之外，《社會救助法》及多數福利補助法無明確介入規範，因此許多公務機關常以不介入家務事或尊重監護權的說法，不願處理本類議題。這個議題涉及法定代理人

行為侵害受補助人權益，如果透過監護權改定之流程，約需8至10個月始能完成，或需進行更為複雜之申請選任特別代理人。

社會救助補助是基於特定目的，對特定對象之授益處分，如果監護人或法定代理人侵占受補助者之補助款而有違補助目的時，行政權之介入既符合事理邏輯，也是一種照顧經濟弱勢者、落實社會救助制度目的的責任。但公務機關總是期待事事均有法規依據，因此《社會救助法》需藉著這次的修正，新增介入依據的條文，以對應公務機關或一般民眾對於民法監護權的錯誤認知，監護權的行使本應符合保障受監護人福祉的目的，不得以監護者的個人利益來損傷被監護人的利益。《社會救助法》應明確授權縣市政府得經社工訪視評估後暫停撥補或改發給實際照顧者，以增加個案處遇之權能、提高維護受補助者權益的處理效率，落實社會救助撥發生活補助係為解決申請人生活陷困、維護生存權之目的。

進一步，介入之條文應明訂於母法，但徒母法不足以自行，後續的施行細則並應明定申請暫停撥發補助款並改撥實際照顧者之申請程序、評估認定標準與權責歸屬，讓權益保障制度之實務運作有所依循。

但授權是一體兩面的議題，沒有被授權，縣市政府或可將僵局推給制度的缺

漏、法規的不足，一但被授權，便需要面對評估與決定的責任、「監護人利益受損」的異議與壓力，因是部分行政部門並不歡迎更多的授權（授權即責任，即負擔），因此在修法工作上，需要更多的第一線工作者（社工科）的參與或意見搜集以及行政機關的承擔。

參、結語

距離上一次《社會救助法》修正已有13年之久，在民間團體大力推動下，2023年中央終於啟動修法研議進程，也在2024年4月公告修正草案，目前修正草案版本終於鬆綁了戶籍地與居住地必須合一才能申請福利資格的限制，針對家庭人口的界定、家庭總收入的計算、對經濟弱勢家戶青年的照顧，也有許多進步的調整方案，也終於看到現行因為授權各縣市各行其是

各自訂定補助審核程序、標準、認定方式導致的區域間不公或不合理規定等錯亂現象，未來低收入戶申請程序、調查、審核及其他應遵行事項由中央統一訂定。整體而言現行修正版本已有許多進步，但修法結果影響既廣且深，期盼中央對於《社會救助法》做為經濟弱勢者的基本保障之政策定位能有更為積極主動的承擔，對於弱勢家戶的實際境況、社會工作實務上服務個案的需要也能有更多的意見蒐集與回應，共同建構一個對經濟弱勢者友善、能更有效扶助弱勢家戶脫離貧窮循環的社會救助體系。

（本文作者為基隆市政府社會處科長）

關鍵詞：社會救助、低收入戶、補助案件
審核

參考文獻

- 《社會救助法》（1980 / 2015修訂）。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0050078&kw=%e7%a4%be%e6%9c%83%e6%95%91%e5%8a%a9%e6%b3%95>
- 最高行政法院（2014）。〈103年判字第151號判決〉。
- 衛生福利部社會及家庭署（2025）。〈113年度社會福利績效考核建議表〉。<https://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=65&pid=13678>