

《社會救助法》的審查—— 探討虛擬收入的應用

鄭麗珍

壹、問題意識

貧窮會帶來許多不良的後果，特別是對於那些生活在貧困中的人們，貧窮不僅帶給他們身心發展上的不良影響，他們的教育及就業的機會也因此受到限制，最後形成代代貧窮傳承之現象；而在一些貧窮人口聚居的社區內，逐漸形成「貧窮文化」，成為犯罪及失業的溫床。所以，貧窮不只是人道主義或社會正義的問題，貧窮是國家經濟發展的漏洞，是人力資源的浪費，是我們未來經濟發展所經不起的損失。

臺灣規範公部門制定與實施有關救助貧窮的政策，主要是依據憲法和《社會救助法》兩項法源。根據憲法第15條「人民之生存權、工作權、財產權應予保障」，以及第155條「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老、弱、殘、廢、無力生活及受非常災患者，

國家應予適當之扶助與救濟」，明定政府對陷入貧窮的人民有保障其基本經濟安全的責任，而人民有合法的公民權利要求政府提供必要的協助與救濟。根據此，政府乃訂定《社會救助法》作為實施反貧窮政策與服務的設計。因此，《社會救助法》係立法者受憲法之委託，為照顧低收入戶及救助遭受急難或災患者，並協助其自立而制定的法規，可見《社會救助法》第1條規定而得知。《社會救助法》是臺灣社會福利實施中起源最早，歷史也最久的社會福利制度。我國第一部社會救助法令頒佈於1943年，名為「社會救濟法」，直到1980年，該法才在立法院的修定下更名為《社會救助法》，規範相關主責單位應提供「低收入戶」生活扶助的現金給付（in-cash）與福利方案的實物補助（in-kind），以補充（supplement）其所得的不足。

《社會救助法》的立法至今，根據廖

偉迪（2024）的彙整，這項立法的執行具有下列的特點，引發諸多的批評。如下。

一、國家財政量入為出：有關《社會救助法》歷年修法的討論，無論修改的是貧窮線、脫貧緩衝年限的設定、539條款的修訂等，政府的財政負擔與預算都會被優先提出並考量。主要的考量大致是從貧窮預算必須有限度、避免貧窮者可能會有福利依賴標籤，以致於申請低收入戶或中低收入戶強調守門功能的嚴苛審查程序。

二、家庭親屬照顧優先：受到臺灣社會的傳統家庭倫理價值引導，社會救助體系強調親屬間的扶養責任為理所當然的社會義務。所以，在低收入戶或中低收入戶的申請時，家庭總人口數的計算會強調戶籍地或居住地的設籍、同戶籍採計到三

代人口或共同生活之其他直系血親，隱含國家的救助只有在家庭功能失靈時才會介入。

三、工作倫理與就業導向：受到社會主流的工作倫理價值的影響，在《社會救助法》的申請流程中，家戶所得的設算、有工作能力人口的認定、虛擬工資的設算等規定，作為是否取得低收入戶或中低收入戶資格的主要考量因素。

根據內政部戶政司的資料顯示，臺灣歷年來列冊的居家「低收入戶」戶數占全國總戶數，從2003年的1.08%的比例成長至2013年的1.79%，到了2019年降到1.64%，不曾超過2%；從2011年開始有中低收入戶的統計，其占全國總戶數從2011年的0.44跳到2013年的1.31%之後，就一

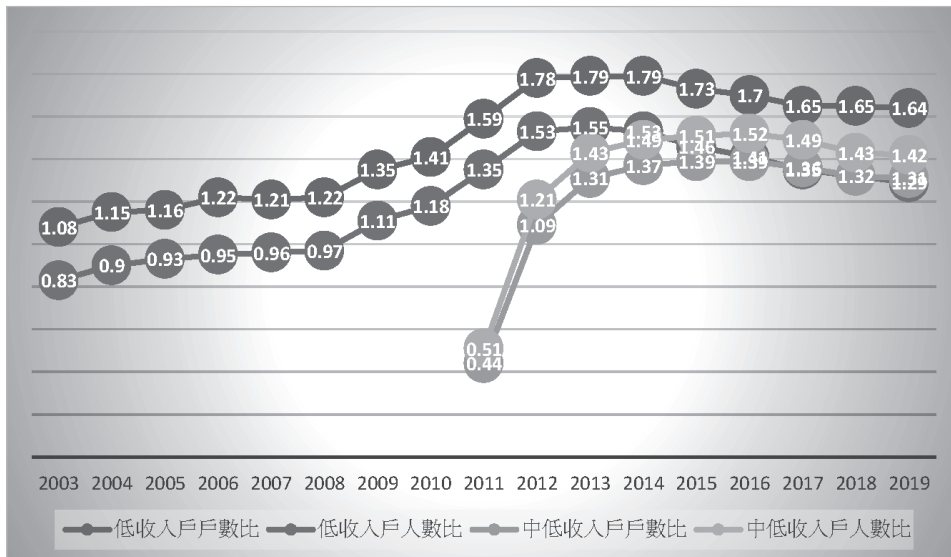


圖 1 2003-2019 的（中）低收入戶的戶數與人數比例

資料來源：衛生福利部統計 <https://dep.mohw.gov.tw/dos/cp-2972-13779-113.html>。

直維持在1.3%左右，詳見圖1，也不會超過2%，成長不多。再者，根據王永慈、陳昭榮和鄭清霞（2008）等人所做的一項全國家庭收支的分析來看，家庭收入低於全國最低生活水準的家戶僅有0.5%領取社會救助的補助，卻有5.6%的家戶並未取得社會救助的補助。由此可知，臺灣有許多低收入家戶並未涵蓋在《社會救助法》的照顧之下。

如果進行國際比較，歐洲的經濟合作與發展組織（簡稱OECD）之資料顯示，法國的貧戶率為7.2%、韓國為15%、日本為15.7%、墨西哥高達21%等（葉柏均，2014），臺灣的低收入戶比率在1.3%左右，是非常的低。如果與美國作比較，根據美國Census Bureau（2019）的統計資料顯示，美國在2019年貧窮家戶占全國家戶的比例為7.8%，2011-2012年間大約是11.8%，下降些許，但仍遠遠高於臺灣的官方低收入戶之比例。

綜上，臺灣官方低收入戶比率一直維持相當的低，都在2%以下，比起其他國家的貧窮率，臺灣的低收入戶比率都是全世界的低。根據最近一份有關社會救助制度的報告顯示，在過去一年申請低收入戶被拒絕的人數中，有近一半左右（46.19%）的人是因為總收入超過上限；同時，調整基本工資是虛擬收入的一種設定方式，在家庭收入未調整基本工資前，僅有22.89%（25,807人）具有低收資

格。而在家庭收入調整基本工資後，會有68.83%（77,581人）具有低收資格；低收資格將增加45.94%（鄭麗珍，2014）。由此顯示，虛擬收入應該是一項阻止一般人申請低收入戶或中低收入戶的重要因素之一。然而，衛生福利部在2018年4月27日發布的衛部救字第1070112018號函中，強調基於工作倫理考量，擔心部分民眾過度依賴社會福利資源，對於有工作能力者實際薪資未達基本工資時，其工作收入核算應以基本工資核算，較符合社會公平正義。

因此，虛擬收入成為資產審查程序中重要的審查項目之一，更是許多申請低收入戶或中低收入戶者的阻礙原因之一，對於這項規定的形成及其與福利依賴之間關連有必要進行討論。亦即，本文章將探討虛擬收入的形成情況，並探討福利依賴的標籤歷程及其對於虛擬收入設算的影響。

貳、《社會救助法》建制的歷史沿革

為了探討各時期社會救助制度的政策決定過程，葉柏均（2014）立基於「政策典範」的分析架構，從《社會救助法》修定的政策、制度及理念層次來說明《社會救助法》的變與不變。他將《社會救助法》的修法變遷分成三個階段，詳見下表。根據葉柏均的《社會救助法》制度變

表 1 《社會救助法》的制度變遷

年代	1949-1980年	1981-1999年	2000-2010年
典範	民生主義 / 福利國家	民生主義 / 工作福利	民生主義 / 社會投資
外在環境	農業社會→工業社會	工業社會→後工業社會	全球化與後工業社會
政策層次	救助對象：老弱殘疾，採絕對貧窮線 救助取向：院內收容為主，其他為輔	救助對象：老弱殘疾，訂定嚴苛貧窮線 救助取向：院內收容→金錢給付	救助對象：舊貧與新貧→新貧 救助取向：金錢給付與脫貧措施並行
制度層次	救助主體：表面是政府主責救助，民間（家庭）承擔大多責任 救助對象：絕對貧窮線→相對貧窮線，授權地方政府設定 救助方法：院內收容，一些金錢給付、職業訓練、以工代賑	救助主體：政府主導救助，民間（家庭）輔佐 救助對象：放寬貧窮線至平均消費支出的60% 救助方法：視政府財政提供托兒補助、教育補助	救助主體：政府與民間（家庭）協力 救助對象：放寬貧窮線至可支配所得中位數的60% 救助方法：教育與職業訓練，鼓勵參加脫貧方案，但受限於地方政府財政
理念層次	政府與民間的救助角色：承認政府救助責任，但採嚴格標準與有限給付，救助推給民間（家庭），要求人民自立自助 救助對象：主張人民有接受救助權利，但還是優先救助老弱殘疾者 貧窮觀點：個人致貧因素，嚴苛條件以防止懶惰不工作	政府與民間的救助角色：維持自立自助想法，加強老弱殘疾者照顧，有工作能力者之服務交由民間（家庭）解決 救助對象：主張納入新貧，但增加應計人口審核規定，防止過多低收入戶 貧窮觀點：個人致貧因素，防止窮人懶惰不工作，安貧為主	政府與民間的救助角色：維持自立自助想法，但因近貧增加，提出積極性的脫貧措施，求助於民間（家庭）來共同執行 救助對象：同時納入舊貧與新貧，應計人口審核規定放寬，但並未刪除 貧窮觀點：個人致貧因素，嚴苛條件以防止懶惰不工作

資料來源：整理自葉柏均（2014）。

遷的階段論，分成下列三個時期，說明如表1。

臺灣的《社會救助法》源自國民政府在1943年的《社會救濟法》，在政府聚焦於經濟發展的政策目標下，當時的社會救

濟對象以老弱殘疾的舊貧人口為主，採取消極性的院內收容；到了1980年訂定《社會救助法》，制度化政府照顧貧窮人口的責任，學習英美所推動的「工作福利」政策方向，提供較為積極性的現金給付和職

業訓練措施；在2000年以後，面對全球化與後工業時代的有工作貧窮人口，政府學習歐洲的投資取向政策制度，推動更積極性的社會救助措施，增加社會救助的範圍、脫貧福利的誘因設計等，但理念上仍未脫離舊有家庭倫理與自立自助的價值觀，排除需要社會救助協助的貧窮人口。亦即，政府在實施社會救助時，是如何決定哪些人需要社會救助？哪些人不需要呢？

參、貧窮門檻的訂定與資產調查

貧窮既是社會問題，但這個問題究竟有多大？政府究竟需要多少預算資源來因應這個問題？政府要採取什麼樣的方式來決定哪些人需要政府的救助？哪些人不需要？總之，本章節將介紹貧窮門檻的訂定，以及政府如何運用這條貧窮線來決定社會救助的受益對象。

一、貧窮門檻的訂定

為了決定最低生活費的水準，以及調查哪些人是低收入戶，政府需要訂定一個測量標準來框定提供福利服務的人口群，這個標準就是訂定一條貧窮線作為資產調查的基準。臺灣《社會救助法》所選定的貧窮門檻，曾經在不同的時間裡採取不同的測量方法。例如在1997年以前，《社會

救助法》採用以「所得」為準的門檻，即參照前一年政府公佈當地區家庭每人平均所得三分之一範圍訂定，而臺北市則以每個家庭平均經常性支出40%來訂定；1997年以後則採用以「消費」為準的門檻，參照前一年當地區每人平均消費支出的60%訂定。

在訂定貧窮線方面，經常有絕對貧窮與相對貧窮取向的爭論。臺灣早期也是採用預算標準法來測量貧窮，但僅考慮家戶的食品或居住支出，例如1963年臺灣省社會救濟調查辦法中，最低生活費的設定是每人每月糙米22公斤半，副食費75元；1967年臺灣省社會救濟調查辦法，最低生活費的設定是比照省立救濟院所主副食費標準，居住房屋查明確實向他人租賃而有租約證明者，得併計房租支出100元。

自1978年後，臺灣的《社會救助法》所訂定的最低生活費的制訂轉向所得／消費分配百分位法，大致考量個人生活必需的消費水準而定，依據全國家庭收支調查的資料，計算出個人及家戶所需的基本需求項目：食物、居住、交通、健康照顧、兒童照顧、衣服、個人照顧等七大類之消費性支出金額，再以平均水準的60%。例如1978年臺灣省社會救濟調查辦法規定最低生活費係參照前一年政府公布之家庭每人平均所得三分之一範圍內訂定；1983年臺北市低收入戶查定辦法規定最低生活費係由市府參照前一年家庭收支調查平均經

常性支出40%訂定。1998年重新修訂，以當地區最近一年平均每人消費支出60%作為設定標準，放寬貧窮線的測量（何華歆等人，2003）。2010年《社會救助法》再度修訂，最低生活費以當地區每人每月可支配所得中位數的60%。這些修訂都是為了提高低收入戶的比率，納入更多的經濟困難家戶，但幾次修改，低收入戶的比例並不見成長，顯然臺灣的低收入戶比率過低應該不只是貧窮線訂定的問題而已（何華歆等人，2003）。

二、資產調查的方式：以臺灣《社會救助法》為例

本章節先說明低收入戶的資產調查之預設基礎，接著說明臺灣《社會救助法》資產調查之計算公式。

（一）資產調查的預設基礎

在探討資產調查之預設方面，蔡維音（2018）提出《社會救助法》的審查基礎是立基於一個「自立維持供需平衡之生計共同體」，認為憲法所追求的理想是「人之圖像」乃是自我負責、自我決定的個人，法秩序所期待之人民應該透過自我選擇的營生方式、賺取生計基礎，滿足食衣住行等社會生活需求，並在此前提下發展自我的個人。因此，社會救助的功能應該是家戶生計支持預設發生動搖之際，而其他機制無法協助其自立渡過難關時，社會

救助發揮支持穩定的作用，以確保由其生存基礎得以維持。

在此預設下，蔡維音（2018）指出此一預設立場關切此生計共同體兩個構成元素，一是共同生計單位的家庭成員界定，二是「同財共居」的收入與資產評估。說明如下：

1. 共同生計單位的家庭成員之界定：由於人民往往採取組成家庭的方式來經營社會生存，而生計的維持就是由多人組成的生計單位相互連帶的努力滿足成員的需求，有人以賺取所得的方式，有人以承擔家務的方式，貢獻共同體，填補彼此的需要；當共同體成員遭遇欠缺，會互相扶養支援共同致力於生計共同體之存續。《社會救助法》在需求欠缺之審查時，就是以一個生計共同體為單位，非為個人，對之提供外部的支援，使其渡過危機。

2. 同財共居的收入與資產評估：代表生計單位在住宿、膳食、家務分擔上的共同關係，在收入與支出的支配上有互相流通的情形。因此，在計算生計共同體之收入與資產時，也會納入此共同體內之成員的收入與資產之共同評估。

（二）資產調查的方式

當一個公民想要申請社會救助，他們的家庭收入或低收入戶資格的認定是經由什麼樣的計算公式而確定的？以下就資產調查時，家戶的哪些經濟指標及人口範圍

會被納入計算，說明如下：

1. 低收入戶 = (家戶總收入 / 家戶總人口數) < 最低生活水準。

2. 中低收入戶 = (家戶總收入 / 家庭總人口數) < 最低生活水準 * 1.5。

3. 家庭總人口數的範圍確立：申請人本人、配偶、一等直系血親、同一戶籍或共同生活之其他直系血親、認列綜合所得稅扶養親屬免稅額之納稅義務人（例外：為共同生活且無扶養事實、在學、服役、入獄、其他）。

4. 家庭總工作收入核計：有工作能力者的工作收入。

5. 動產（存款）和不動產（房屋）轉換成金額。

簡單來說，臺灣的《社會救助法》設定的貧窮門檻採用相對貧窮的測量取向，低收入戶或中低收入戶的身分核可必須經過一定的資產調查程序，這個程序一方面預設同生計單位的家庭成員界定、同財共居者的收入與資產評估，最後將這些家庭成員的總收入除以家庭成員的人口數，所獲得的收入水準對比於貧窮線1倍（低收入戶）或1.5倍（中低收入戶），一旦低於此水準，應該就符合低收入戶的資格了。但是，事實並非如此，家庭成員範圍之界定、家庭成員個別收入的認定在資產調查的過程中，都有一些特殊的規定或審查人員的裁量權來進行資格的評估，其中以工作收入的計算作為排除貧窮人口申請

低收入戶資格，是最值得討論的規定。

肆、工作收入的計算及虛擬收入的應用

本章節說明資產調查低收入戶的「工作收入」之計算方式及引進「虛擬收入」的計算之規定，接著討論「工作能力」與「收入推計」不當連結的議題。

一、資產調查的工作收入之計算

在工作收入的審查是依據《社會救助法》第5條之1規定，家庭總收入包括工作收入、動產及不動產之收益及其他收入等三者。如上所述，工作收入之計算為家庭應計算人口每月工作收入之總和，除以其家庭應計算人口數所得之平均月收入。依據《社會救助法》的第5條之1第1項第1款規定之內容，工作收入可分為實際工作收入及無實際工作收入證明之虛擬工作收入兩類。

（一）實際工作收入的計算

《社會救助法》第5條之1第1項第1款第1目之1前段規定，工作收入係指依全家人口當年度實際工作收入，並提供薪資證明核算，這是最直接的審查資料。但是，該條文並未對實際工作收入設定最低額，有關單位審查申請人及其全戶應計算人口之實際工作收入時，要求不得低於基本工

資或初任人員平均薪資，縱使申請人提出薪資證明，如低於基本工資或初任人員平均薪資者，有關單位也不會採納。

(二) 虛擬工作收入的計算

如果申請人無法提出薪資證明之虛擬工作收入，則會依據《社會救助法》第5條之1第1項第1款規定來審查。說明如下：

1. 最近一年度之財稅資料所列工作收入：若申請人無法提出薪資證明者，審查單位可依財政部財稅資料中心最近一年度之財稅資料所列的工作收入核算。

2. 臺灣地區職類別薪資調查報告各職類每人月平均經常性薪資：若申請人最近一年度之財稅資料如果查無工作收入，且未能提出薪資證明者，依勞動部之「臺灣地區職類別薪資調查報告」各職類每人月平均經常性薪資核算。

3. 中央勞工主管機關公布之最近一次各業初任人員每月平均經常性薪資：若申請人的執業未列入臺灣地區職類別薪資調查報告各職類者，則可依中央勞工主管機關（勞動部）公布之最近一次各業初任人員每月平均經常性薪資核算。

4. 基本工資：若申請人有工作能力未就業者，依基本工資核算。但經公立就業服務機構認定失業者，其失業期間得不計算工作收入。這一條文的規定，將有工作能力者未就業，又無工作收入，就以基本

工資虛擬為其工作收入來核算。只有在經公立就業服務機構認定失業者，其失業期間始得不計算工作收入。

實際上，這一條「虛擬基本工資」的規定為經常引發學界與民眾最大討論的條文，因為申請者明明沒有就業，卻仍被以基本工資虛擬為有收入者。此規定涉及兩個議題，工作能力及失業之認定（何弘光，2010），分述如下。

1. 工作能力之認定

由於第5條之1第1項第1款第2目規定，「工作能力」之有無會影響工作收入之計算。在《社會救助法》及施行細則中，有幾處出現「工作能力」文字，僅有第5條之3係規定有工作能力之標準，其餘第5條之1第1項第1款第2目係規定有工作能力未就業之虛擬工作收入；第15條規定直轄市、縣（市）主管機關應依需求提供或轉介低收入戶及中低收入戶中有工作能力者相關就業服務、職業訓練或以工代賑。不願接受服務措施，或接受後不願工作者，直轄市、縣（市）主管機關不予扶助。《社會救助法》施行細則第11條亦規定依《社會救助法》15第條第1項對低收入戶及中低收入戶中有工作能力者，應依需求提供或轉介各相關目的事業主管機關配合辦理相關就業服務、職業訓練或以工代賑。經依規定提供或轉介相關就業服務、職業訓練或以工代賑仍不能適應者，得調整之；其無正當理由拒不接受調整

者，不予扶助。

第5條之3有工作能力之標準，原則上為16歲以上，未滿65歲之人。惟前述之人如有以下7種情形者，例外認為不具備工作能力：二十五歲以下仍在國內就讀空中大學、大學院校以上進修學校、在職班、學分班、僅於夜間或假日上課、遠距教學以外學校，致不能工作者；身心障礙致不能工作；罹患嚴重傷、病，必須3個月以上之治療或療養致不能工作；獨自照顧特定身心障礙或罹患特定病症且不能自理生活之共同生活或受扶養親屬，致不能工作；獨自扶養6歲以下之直系血親卑親屬致不能工作；婦女懷胎6個月以上至分娩後2個月內，致不能工作或懷胎期間經醫師診斷不宜工作；受監護宣告。

2. 失業之認定

失業之認定涉及失業期間得不計算工作收入，而在《社會救助法》及施行細則中，有幾處出現「失業」二字，在《社會救助法》第5條之1第1項第1款第2目規定有工作能力未就業者，依基本工資核算。但經公立就業服務機構認定失業者，其失業期間得不計算工作收入。第21條第1項第3款，指的是負家庭主要生計責任者失業，無法工作致生活陷於困境，得檢同有關證明，向戶籍所在地主管機關申請急難救助。接著，施行細則第5條第1項第5款就該法第5條第3項第3款所稱無扶養能力，包括依就業保險法第25條規定辦理失

業認定、第29條及第30條失業再認定，並取得失業認定證明。

從上述兩個條件的規定來看，《社會救助法》對於申請低收入戶者的失業認定，原則上採用就業保險法的規定，即第25條第1項及第2項規定，指被保險人於離職退保後二年內，應檢附離職或定期契約證明文件及國民身分證或其他足資證明身分之證件，親自向公立就業服務機構辦理求職登記、申請失業認定及接受就業諮詢，並填寫失業認定、失業給付申請書及給付收據。公立就業服務機構受理求職登記後，應辦理就業諮詢，並自求職登記之日起十四日內推介就業或安排職業訓練，若未能於該十四日內推介就業或安排職業訓練時，公立就業服務機構應於翌日完成失業認定，並轉請保險人核發失業給付。至於第29條及第30條係失業給付之繼續請領及停發之規定。

依就業保險法認定失業者其實是一項奇怪的認定，因為這些失業者很多是長期失業或無法就業者，和就業保險法中的原來有就業，因故失業，請領失業保險，不全然相同；而《社會救助法》本身已有失業之認定，卻不適用。

(三) 「工作能力」與「收入虛擬」的不當連結

蔡維音(2018)主張，在考量生計共同體所產生的經濟所得貢獻於成員的需求

滿足，在計算上應該只計算實質的可支配收入部分，不應有虛擬收入之計算。她的看法如下：

1. 有工作能力者的失業者之認定：《社會救助法》的第5條之1第1項第1款第2目規定，對於有工作能力而未就業者如經公立就業服務機構認定失業者，其失業期間得不計算工作收入，又將「公立就業服務機構認定失業者」限縮至只有就業保險法的「失業認定」，乃以保險人於非自願離職辦理退保者，如果申請低收入戶者不曾參加保險、未曾穩定工作者，是無法取得失業認定。這些有關虛擬收入規定的預設似乎認為有工作能力而未就業者皆耽溺享受、不願工作，應該矯正懶惰、訓練能力不足的人，具有道德非難的意味，結果將使原得以領取救助金之申請者無法領取，且實際上申請者本無該筆收入。虛擬收入之規定與《社會救助法》維持申請者合乎人生尊嚴之生活之目的，並無密切關連性，有不當聯結之虞。

2. 已就業者而無法提出工作能力證明：《社會救助法》的第5條之1第1項第1款第2目也規定，對於未經認定失業者，則以基本工資計算其工作收入。因工作性質或申請者個人因素等原因，致無法提出薪資證明者，而否准其低收入戶之申請，顯然對人民不利，或可在申請的程序上，強化申請人提出有力之證明，而不宜以行政裁量虛擬。

伍、虛擬收入設算與福利依賴 做連結

在臺灣，《社會救助法》何時開始設算虛擬收入其實是不可考的，根據立法院的專題報告的觀點，《社會救助法》的資產審查需要審查申請人及其家庭應計算人口之家庭總收入，其正當性在於人民自立自助下的一種補充性原則，人民須先自我負責，只有在收入不足以支應生存基礎時，才構成請求救助之前提（何弘光，2010）。

一、虛擬收入設算的函示：依法行政的 依據

將薪資未達基本工資者的虛擬收入設算，列入《社會救助法》的審查實務之必要程序，可追溯到衛生福利部於2018年的一項函示，衛部救字第1070112018號函：「（二）有工作能力未就業者，依基本工資核算。但經公立就業服務機構認定失業者或五十五歲以上經公立就業服務機構媒介工作三次以上未媒合成功、參加政府主辦或委辦全日制職業訓練，其失業或參加職業訓練期間得不計算工作收入，所領取之失業給付或職業訓練生活津貼，仍應併入其他收入計算。」。基於工作倫理考量，並為避免部分民眾過度依賴社會福利資源，有關民眾實際薪資未達基本工資，其工作收入核算方式，在其未就業期間仍

應視為有工作能力未就業，以基本工資核算，否則對真正完全失業卻要以基本工資核算工作收入的民眾，即有失公平。因此在本法的立法精神下，有工作能力者實際薪資未達基本工資，其工作收入至少應依基本工資核算收入，較符合社會公平正義。這項函示將虛擬收入與福利依賴做直接的連結，並從此提供審查人員檢核虛擬收入的依法行政之理由。

二、虛擬收入設算與福利依賴的連結

根據O'Connor (2001) 的說法，福利依賴是政策辯證經常被提出來的標籤性用語，主要是描述福利引發依賴，依賴造成不工作及貧窮的邏輯連結，因而提醒政策制訂者或辯論者應該聚焦於福利案主的依賴行為而非就業機會的提供。而福利依賴這個名詞在1980年代非常盛行，甚至成為政策制訂者的口號或主張，例如1980年代美國的雷根總統主政時，當時兩本福利政策的書籍就直接影響了雷根的福利政策，建議政府為了降低福利依賴、增進工作倫理價值，應該提供嚴苛的福利補助來抑制經濟貧困者肖想依賴政府補助過日子的主張。一本是George Guilder的Wealth and Poverty，批評詹森總統的貧窮作戰的福利計畫，表示福利補助是問題，造成家庭解組單親增加、福利依賴不想工作人口增加，福利不是貧窮的解方；因此，政府應該停止建立福利國家的想法，降低

福利補助的金額，甚至可以廢除聯邦的福利補助方案；他只是批評福利補助的不當，並未提出更進一步的貧窮解方，建議任由自由市場機制運作，發揮人們的自立自助動機。另一本就是Charles Murray的Losing Ground，透過簡明詼諧的舉例，這本書強調福利導致無意願工作、單親家庭的選擇，福利政策的補助措施引導經濟弱勢者錯誤的訊息，認為不道德的行為（有孩子但選擇不結婚）可以獲得更多的福利補助；低收入戶不工作或很少工作是出自於福利受助者個人的精打細算，選擇依賴福利為一種生活方式，沒有意願去工作，而依賴福利一段很長的時間。但這兩位的觀點受到當時代自由主義學者的大肆批評，認為兩位學者所強調的福利引發依賴，以來引發不工作或貧窮是從經濟弱勢者的學習行為而來的，強調有一個貧窮文化行為的存在，過於強調資本主義社會的美好，而完全沒有納入鉅視經濟體系可能的失靈和不公平（O'Connor, 2001）。

三、社會救助與工作誘因的關連

社會救助是否必然引發工作誘因的降低在實證上並未獲得支持，因此福利依賴就被認定是一個意識形態的名詞（O'Connor, 2001）。例如有學者指出，低收入戶領取福利補助的時間並不長，有50%的家庭接受社會救助不

超過兩年，八年內有85%不再接受救助（Bane & Ellwood, 1983），而福利補助與單親家庭的形成也證實沒有直接的關連（Ellwood & Summers, 1988）。最重要的是，大部分的低收入戶都表達強烈的工作意願（Goodwon, 1983; Tienda & Stier, 1991）。根據Turton（2001）的分析，就業與否往往受到個人的身心條件所有影響，但每一個福利計畫工作誘因之設計仍會增強福利案主朝向就業之路前進，例如在協助就業的同時考慮就業障礙之排除，是有助於工作誘因的提升的。而Kodras（1986）提出勞動力市場的友善與否、政策的限制過多，都會造成福利案主工作誘因的下降，因此工作誘因其實是一項複雜而需彈性設計的政策策略。

在臺灣，林松齡（1980）以路徑分析方法建立貧窮的因果關係，指出戶長的個人的健康狀況及工作能力，直接影響低收入戶的經濟所得。陳淑英（1983）則進一步指出健康因素對工作能力產生影響，才會導致貧窮的風險。張清富（1992）利用前一年臺灣省政府所做的低收入戶資料抽樣分析，發現除了個人特質因素外，家庭結構的因素首次被突顯出來，解釋「低收入戶」貧窮的因素。張清富（1991）又在另一篇研究中指出，單親家庭的貧窮風險，僅次於單身家庭，但單身家庭多為老人人口組成，因而突顯單親家庭與貧窮之間的高相關，尤其是女性單親家庭的貧

窮風險更高。因此，低收入戶的性別、家庭結構、年齡、需要照顧人口數，會和上述的人力資本變項相互影響，解釋人們致貧的原因。但陳俊全（1992）和張恆裕（1990）由勞動力市場男女性別的薪資取得模式分析，發現薪資會有不同的原因和性別間的職業別有差異，其實不全然是工作能力差異的問題，而是潛存於勞動力市場中的性別結構之動力因素，因而使得女性一旦成為單親家庭後，貧窮的風險較男性單親為高。最後，根據呂朝賢（2007）的推估，短暫貧窮（3年內）占窮人的多數（56.35-59.74%），貧窮持續的時間之中位數僅4.73年

陸、結論與建議

過去，立法院為了確定《社會救助法》可有效解決低收入戶問題，經歷了5次的修法，大多聚焦在貧窮線的修訂。但低收入戶的增加仍然有限，細究其真正的原因。除了家庭人口範圍的認定外，在資產調查的程序中，受到根深蒂固的傳統家庭倫理與自立自助的觀念所影響，臺灣《社會救助法》對於工作能力及收入所得的認定過於嚴苛，加上「工作能力」與「收入推計」的不當連結，應用虛擬收入的計入方式，以致於無法準確反映家戶經濟資源的流動，更可能排除真正需要幫助的家戶。

社會救助是一種法定制度，是國家有責任提供的福利社會權，不是一種施捨或憐憫，對申請人挑三挑四的。如果要發揮《社會救助法》協助人民自助之功能，必須去除「應取得而怠於取得」預設道德審判心態，應該要從尊重人之主體性及人性尊嚴來建構此制度，在審查基準之設定上也應儘可能地接近人民真實的生活困境與需求（蔡維音，2018）。所以，沒有就業就不可能有工作收入，所謂的虛擬收入就是一個無中生有的虛擬收入，應限於有就業事實存在，因申請者未能提出薪資相關證明時，才具補充性，若申請者有異議時，亦允許其提出反證推翻，才能真正確保申請者之利益（蔡維音，2018）。

具體建議如下：

一、收入所得的核實審查

在進行資產調查的查核上，應以核實審查為原則，故工作收入計算之審查基準應回歸務實面，由申請人自身取得、舉證、主張之薪資證明資料，善盡協力義務。但是，如果申請者可能面對資訊、交通、溝通的障礙，允許以財稅資料作為推估的基礎，唯一擔心的是財稅資料經常有2年的時間落差，不易準確。最後，申請人若實際上未能提出足以徵信的薪資證明，應該也允許其於申請書中載明一定金額，或於陳述意見時說明一定金額，再由審查單位進行彈性處理或調查，若口述或

記載金額明顯高於基本工資或初任人員薪資時，就採納之，反之則否。若審查單位對於口述或記載之金額有疑義者，可要求申請人再行補正或依職權調查，不應置之不理而採用虛擬收入計入。

二、「工作能力」和「強制工作」的連結

從工作福利的觀點來看，為有工作能力者提供工作，為不能工作者提供安全，這是推動社會救助制度很重要的原則（葉柏均，2014），也可作為臺灣在認定低收入戶申請人工作能力有無之參考。如果有工作能力，就需要有工作機會，才能產生工作收入，政府不能略過提供就業機會或發揮脫貧功能的社會救助責任，簡單的以虛擬不存在的工作收入來排除這些有工作能力的人。

所以，對於有工作能力未就業者，社會救助的主管機關需要做的是為他們連結就業輔導，輔助其自立。其實，《社會救助法》第15條第1項：「直轄市、縣（市）主管機關應依需求提供或轉介低收入戶及中低收入戶中有工作能力者相關就業服務、職業訓練或以工代賑」；第15條第4項：「不願接受第一項之服務措施，或接受後不願工作者，直轄市、縣（市）主管機關不予扶助。其他法令有性質相同之補助規定者，不得重複領取。」亦即，《社會救助法》在強制工作或輔導

就業的措施上早有法規，只是地方政府不努力去推動。未來，《社會救助法》的主管機關應該著力於運用這項法規，提出類似於美國TANF之「維持最起碼的努力」（Maintenance of Efforts），來要求地方政府加強發展工作福利方案。

三、失業者的認定

對於失業者而言，既然沒有工作，不論是否經公立就業服務機構認定失業，皆無工作收入。此時，社會救助的審查硬性規定未經認定之失業期間仍有虛擬工作收入，並不合適，且有不當聯結之虞。其實，個人失業的原因相當多元，牽涉到個人的人力資本條件，例如教育程度不高、職業技能不符勞動市場的變遷、就業經驗不足等，一律認定他們為懶惰之人，並不恰當。針對就業技能的轉型之需要者，政府應對其施以職業訓練，採行工作福利的策略，進行職能再製造。又失業給付應併入其他收入部分，第5條之1第1項第3款已

有規定，故建議刪除第5條之1第1項第1款第2目但書「但經公立就業服務機構認定失業者……其失業期間得不計算工作收入，所領取失業給付，仍應併入其他收入計算」。

另外，《社會救助法》第5條之1第1項第1款第2目之失業認定標準，採用「經公立就業服務機構認定失業者」，適用就業保險法的失業認定，這樣的認定一方面已經逾越母法的規定，另一方面就業保險法適用的失業認定對象是曾經參與就業保險之離職退保後二年內之被保險人，對於從未曾參與就業保險或離職退保已逾二年者，例如初入社會的新鮮人、家庭主婦、離職退保逾二年等人，其失業認定就因此被排除，影響其社會權的請求。

（本文作者為國立臺灣大學社會工作學系教授）

關鍵詞：社會救助、資產審查、虛擬收入。

參考文獻

- 王永慈、陳昭榮、鄭清霞（2008）。《探討新貧問題及其因應對策研究》。行政院經濟建設委員會委託報告。
- 何弘光（2010）。《《社會救助法》工作收入計算問題之研析》，專題研究，編號810號，立法院。
- 何華歆、王德睦、呂朝賢（2003）。〈貧窮測量對貧窮人口組成之影響：預算標準之訂定與模

- 擬)。《人口學刊》，27，67-104。
- 呂朝賢（1996）。〈社會救助問題：政策目的、貧窮地的定義與測量〉。《人文及社會科學集刊》，11（2），233-263。
- 呂朝賢（2007）。〈貧窮動態及其成因：從生命週期到生命歷程〉。《臺大社會工作學刊》，14，167-210。
- 林松齡（1980）。〈臺灣中部地區貧窮現象研究〉。《臺灣銀行季刊》，3（13），189-223。
- 張恆裕（1993）。〈已婚婦女就業的內外環境分析〉。《勞工之友》，515，8-12。
- 張清富（1991）。〈貧窮變遷與家庭結構〉。《婦女與兩性學刊》，3，41-58。
- 陳俊全（1992）。《臺灣地區薪資取得之模型及其分解》（碩士論文，國立政治大學）。臺灣博碩士論文知識加值系統。<https://hdl.handle.net/11296/7ua8dj>
- 陳淑英（1983）。〈突破貧窮的惡性循環：致貧因素的因徑分析〉。《社區發展季刊》，24，63-70。
- 葉柏均（2014）。《我國社會救助制度變遷過程——歷史制度主義的觀點》（碩士論文，中山大學）。臺灣博碩士論文知識加值系統。<https://hdl.handle.net/11296/campfp>
- 廖偉迪（2024）。《國家、官僚、助人者——社會救助工作者的救助方法與影響因素》（博士論文，政治大學）。臺灣博碩士論文知識加值系統。<https://hdl.handle.net/11296/z88d5h>
- 蔡維音（2018）。〈低收入戶之家庭人口認定的實務觀察與修法建議〉。《月旦法學雜誌》，277，200-210。
- 鄭麗珍（2024）。《112年度《社會救助法》修法規劃研究案》。衛生福利部。
- Bane, M. J., & Ellwood, D. T. (1983). *The dynamic of dependence: the routes to self-sufficiency*. Report for U.S. Department of Health and Human series.
- Census Bureau. *Income and poverty in the United States: 2019*. Retrieved December 25, 2020, from <https://www.census.gov/library/publications/2020/demo/p60-270.html>
- Ellwood, D. T. (1988). *Poor support: poverty in the American family*. Basic.
- Goodwin, L. (1983). *Causes and cures of welfare*. Lexington.
- Kodras, J. E. (1986). Labor market and policy constraints on the work disincentive effect of welfare. *Annals of the Association of American Geographers*, 76(2), 228-246.
- O'Connor, B. (2001). The intellectual origins of 'welfare dependency'. *Australian Journal of Social Issues*, 36(3), 221-236.
- Tienda, M., & Stier, H. (1991). Joblessness and shiftlessness: Labor force activity in Chicago's inner city. In P. E. Peterson & C. Jencks (Eds.), *The urban underclass* (pp. 135-154). Brookings.
- Turton, N. (2001). Welfare benefits and work disincentives. *Journal of Mental Health*, 10(3), 285-300. <https://doi.org/10.1080/09638230123664>