



低收入戶認定之需求審查

蔡 維 音*

要 目

壹、概 說	參、審查基準於社會救助法制面之 檢討
貳、低收入戶審查設定之原理	一、實體面之檢討
一、人性尊嚴之原理對社會救 助之投射	(一)家庭成員之範圍
(一)「自助」之「協助」	(二)「工作能力」與「收入推 計」之不當連結
(二)需求滿足原則與核實原則	(三)所得核計應只限於可支配所 得
(三)強制工作之禁止	(四)資產計算應扣除無法轉換投 入生計的部分
二、審查基礎之預設：自力維 持供需平衡之生計共同體	二、程序面之檢討
三、收入核計	(一)戶籍制度不必要與家計單位 連結
(一)以客觀之淨所得為範圍	(二)核實審查
(二)社會救助與負所得稅制之 分別	(三)單一窗口
(三)虛擬收入之擬制	
四、資產核計	肆、結 論

* 成功大學法律學系教授。

投稿日期：九十八年二月十日；接受刊登日期：九十八年三月十八日

摘 要

本文針對我國當前社會救助法制無法有效因應貧窮之問題進行檢討，從制度本旨之反省提出合乎正當性與合目的性之建構基準，對我國社會救助實務提出批判，指出種種亟待改正之點。其中諸多係法律體系內部自我牴觸與嚴重牴觸制度本旨之處，在適法性與適憲性上都有重大疑慮，如混淆「家庭成員」與「扶養義務人」之區別、「虛擬收入」之規定否認家務負擔者之貢獻與構成弱勢勞工之再次剝削、收入與資產核計上許多不僅違反常理且牴觸體系之點以及行政程序面應改進之處，提供制度修正之參考。

關鍵詞：社會救助、貧窮線、資產調查、強制工作

壹、概 說

隨著全球性金融與能源危機帶來的經濟衰退，國內的景氣寒冬恐怕還要持續下去，針對貧窮問題做制度性的因應也在此時顯得特別深刻而有迫切性。新政府在面臨競選承諾未能見效與嚴重經濟衰退現實問題的雙面壓力下，亦有釋放短期社福利多的嘗試。但若不能從根本進行檢討，只是在末端的給付面做匆促的調整，只是治絲益棼，徒然浪費資源，恐難免面臨更嚴重的制度失能後果¹。

行政院於二〇〇八年八月施行、於十月開始實施之「工作所得補助方案」（簡稱近貧補助方案）之飽受抨擊即是一值得警醒的適例。行政院補助薪資所得偏低的近貧者，凡年收入在三十萬元以下者，分為五級每月補助從三千元至六千元不等之額度。此項立法意圖補助之群體係「薪資偏低之現職就業者」，其對象排除低收入戶，限於年滿二十歲、未滿六十五歲，個人年薪資在三十萬元以下的民眾，且一定要是全職工作者，故而無法全職就業而只能兼職工作因而薪資不足者，也不在補助對象之內，惟針對失業者，又額外列入非自願性失業者之主動申請資格。此項近貧補助方案公布之初即面臨牴觸法律保留原則的質疑，蓋此動用鉅額預算之方案完全不具法律授權基礎；而實施之第一準備階段因採取綜所稅資料為準據，而未考慮及綜所稅申報之「薪資所得」項目並無法正確反應人民之完整所得狀況，導致目標群體之鎖定上產生嚴重偏差，爭議四起。其所謂第二階段審查（村里幹事之初核、鄉、鎮、市、區公所彙整與縣市政府之審核）恐亦將因課予基層行政單位過度負擔（查證困難與人情負擔）而流於形式，也因此，在政府財政緊縮之際動用鉅額預算所提出之此救貧方案成效恐難樂觀預期。

誠然，社會救助之政策選項有許多可討論之方向，策略上容或有

¹ 參見中國時報，2008年11月5日時論廣場，林萬億，「社會探索——走出危機管理的危機」，網址<http://www.cooloud.org.tw/node/29571>，造訪日期：2008年11月8日。

手段選擇的空間，政府欲選擇如何之人民群體作為政策對象、意欲達成如何之目標，係屬政治責任範疇，惟無論採取何種立場，均應接受此共同之檢驗：給付是否能夠有效達成政策目標。協助脫貧之策略為何，目標群體為何，希望達成之效應為何，這是政策形成者必須清楚界定並接受檢驗者，並且應符合法治國之正當程序。在立法事實之認知與預測²上，或許必須保留給執政者形成空間，惟若審查基準之設定與立法目的之連結有明顯不合事理之情形，則即便是一般認為應保留給立法者裁量空間之社會給付立法亦可能無法通過適憲性之要求。更何況「社會救助」在眾多社會給付中，乃與人民之基礎生存保障最密切關聯之一環，為當下最迫切之人民生存維繫的最後安全索，其正當性與合法性之檢驗更不容輕忽。

惟本文的關注點並不在短期政策性措施的評論，而是在於我國最基礎之社會救助制度原理之釐清上。因正是當此政策方向慌亂失措之際，更應回到制度原理面探索原設定之規範目的、選擇之手段是否還能切合現實面之需求。我國社會救助體制一直存在諸多結構性的問題³，縱然在此領域已累積許多社會分析面的討論，指出種種現實面的利弊得失，惟社會救助作為一法律制度，實則更需要落實在法制面的具體檢討與修正建議。在此問題領域，法律學之研究相較於社會政策、社會工作、公共衛生領域之貧窮問題研究，可說是相當貧乏。筆者意圖由法規面切入分析我國社會救助制度之主要目的與策略，嘗試不僅是從實然面法律事實的分析評論、更是從應然面的規範演繹去

² 關於立法事實檢驗的相關闡釋，詳見許宗力，違憲審查程序之事實調查，載民主、人權、正義——蘇俊雄教授七秩華誕祝壽論文集，2005年9月，頁337-364。

³ 筆者曾針對我國社會救助制度結構上的問題，提出過若干檢討。參見蔡維音，社會救助「家庭成員」之認定，月旦法學教室，第58期，2007年8月，頁20-21；蔡維音，消失的外籍配偶，月旦法學教室，第64期，2008年2月，頁16-17；蔡維音，何謂「中低收入戶」？，月旦法學教室，第72期，2008年10月，頁22-23。

鎖定社會救助建構之基礎理念⁴。因而本文首先由基礎理念面之憲法規範分析著手，嘗試引導出在我國社會救助法制形成上的基礎方向；並對照此基礎預設，為應設定之目標群體、審核原理畫出若干基準線；其次則是藉之反省我國目前實定法上所面臨之制度失能問題，對具體法制之審查基準進行檢討：制度設定之目標群體為何無法藉由救助脫貧？給付是否根本上能到達目標群體，協助其脫離困境？特別是針對「家戶成員」範圍之界定是否具有目的上之適合性？在需求審查之基準上，特別是對「收入與資產調查」所定基準是否符合整體脫貧策略？

簡言之，以基礎法規範面之原理為依據，對現行法之需求審查基準進行評估，由此脈絡所進行之法律面分析檢驗與修正建議即是本文之討論標的。

貳、低收入戶審查設定之原理

一、人性尊嚴之原理對社會救助之投射

國家推行社會救助最直接之憲法基礎即為我國憲法第十五條所揭示之生存權保障、基本國策第一五五條以及增修條文第十條第八款之規定。惟生存權之保護意旨固然很直接地涵蓋對人民基礎生存所需之維護，但究竟合乎我國憲法精神之基礎生存保護應如何詮釋，要在何種前提之下、以何種方式、在何範圍下積極地去維護人民生存，則需要藉由關聯解釋之方法去探究憲法之實質規範方針⁵，才能逐步具體化。因而文獻與實務見解中屢見援用「人性尊嚴」之概念對之加以進

⁴ 由我國憲法理論中「人性尊嚴」、「生存權」以及社會安全相關之基本國策中尋繹社會救助之基本意旨，此方向在學說上已有先行成果，參見鍾秉正，社會法之生存權保障功能——以社會救助制度為例，台北大學法學論叢，第54期，2004年6月，頁1-40；孫迺翊，社會救助制度中受救助者的人性尊嚴保障——一個憲政國家興起前後的比較觀察，月旦法學雜誌，第136期，2006年8月，頁65-87。

⁵ 在此意義下即指部門憲法框架下之「社福憲法」之探究解析。

一步闡釋⁶，即是因為特別是在以維繫人民基礎生存為目的之社會救助制度的建構上，必須透過闡釋如何才是一種「合乎人的尊嚴的生活」才能建立立法之方針。

憲法第一五五條後半「人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟」，在揭示了建構社會救助制度之憲法委託同時，其中「適當」之字句也蘊含了立法形成之空間，授權立法者選擇對無力生活之人民扶助的手段與方式。增修條文第十條中「國家應重視社會救助……對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列」之規定，則是宣告了維繫人民基礎生存措施在國家施政上的優先性。惟社會救助之實質規範內涵仍有待填充。

而人性尊嚴則是時常被揭櫫為憲法最高準據之原理，此一見諸德國基本法第一條之概念，或許由於共同之憲法文化圈之理念傳遞與對人本價值之普世信仰，在我國實務見解與文獻中也屢見引述。筆者曾試述其於我國憲法學之論據基礎與概念內涵，認為借用社會承認的說明模式，可以透過國民對「彼此尊重人之所以為人之主體性」的共識建構，找到「人性尊嚴」論述在本國法上之基礎，而其作為法律概念之內涵即為不容任何人被客體化地看待，亦即以尊重個人之自主為法秩序之最高準則⁷。此基礎共識作為憲法之最高基本價值，其內涵自應投射在整體法秩序之形成與施行上，而與個人生存密切相關之社會救助制度自然更應依此準則去建構。學者孫迺翊亦指出，憲法層次之「人性尊嚴」基礎規範原理在社會救助法相關的表現與實踐，應不僅止於抽象基本權功能論述層次之「原始給付請求權」之導出，而是可以更積極地表現在具體社會救助給付地位之詮釋上⁸。筆者亦贊同此

⁶ 參見鍾秉正，前揭註4，頁9-17；李惠宗，憲法要義，2008年9月，頁225-227；孫迺翊，前揭註4，頁84-85；郝鳳鳴，我國社會救助法之現況分析與檢討，東海大學法學研究，第10期，1993年3月，頁69-107；蔡維音，社會國之法理基礎，2001年10月，頁32、48-51、85-86。

⁷ 詳參蔡維音，同前註，頁25-32。

⁸ 孫迺翊，前揭註4，頁65-69。

理解。

因而我國社會救助法制之立法形成所應遵循之原理，除了憲法揭示之生存權保障、社會救助憲法委託之優位性外，也當結合人性尊嚴維護之意旨，以促成人民自主、自我負責之有尊嚴之生存為目的。筆者據此相關之憲法規範原理，推導出以下幾項社會救助制度之建構原則：

(一)「自助」之「協助」

在促成人民自我決定、自我形成其人格從而也自我負責之基礎思考上，應當是以人民能自由選擇生計活動、自力維持生存並尋求自我發展為優先，蓋有尊嚴的生存不能是仰賴救濟之苟活。因此，社會救助應該是輔助性的存在，人民當以自我負責、自力維生為原則，是當有人無法以自己的勞力、技能維持其經濟生存基礎時，此輔助性設計才會發動防護作用，填補欠缺，使人民得以重回自我負責的常軌。換言之，社會救助本身之目的就是使得受領人不再需要社會救助⁹。因而社會救助之制度設計，乃是以使受領人能渡過困境、脫貧重歸自立為目的。

基於此備位性之性格，乃能說明社會救助之資格審查上必須涵括受救助者之收入與資產之調查，蓋在第一線上受救助者應先以自身所得支應生計，不敷所需時才是救助介入之時機；而受救助者若擁有可動用的資產，也應投入在自我生計的維持上。惟考量此「應投入轉換為生計所需之資產」應以對人民之可期待性為限度，若該資產係受救助者生存基礎所必需者（如自用居所）或賺取生計之工具（如職業工具或營業用車輛），失去則會另外增加其生計支出，甚至動搖生計基礎而陷入比原先更困難之狀況，則強制變賣將抵觸制度本旨，此時則

⁹ Igl/Welti, Sozialrecht, 8. Aufl., Werner Verlag, 2007, S. 281. 日本生活保護法第4條之規定亦同此意旨，明定以個人用盡自己所有之資產、能力自助、扶養義務人之援助以及其他得利用之社會給付後，尚不足以維持最低生活費者，得請求保護。通稱為「補足性原則」。

應容許其繼續持有、不需投入。

且基於此協助人民渡過困境之過渡性格，原則上社會救助只針對當下之困境，已渡過的艱困時期並不溯及地給付，但可以為預防性地給付，在人民陷入困境之前先行作用，避免生計基礎崩解後要再回復事半功倍。因此在需求審查基準的設計上，應採取鼓勵其脫困的積極扶助策略，把人民當成有尊嚴、尋求自立之主體來對待，而非以「防杜懶惰人民濫用救助」之觀點處處設置嚴苛的防弊控制，而喪失給人民適時扶助的機會。

(二)需求滿足原則與核實原則

為確保接受救助者之生存基礎，國家提供之給付應當是指向實際需求、就人民實際生存上所欠缺之物資給予最直接與真實具體的扶助，且此給付應當以生存之扶助為目的，不需追問其陷入困境之原由為何。國家不能棄瀕死者於道端而不顧，即使其陷入窮困的原因是一般社會上認為係「咎由自取」者，如賭博、犯罪、吸毒等，其原因均不在社會救助給付需考慮之列，蓋社會救助之目的係直指個人當下實際生存需求之滿足。此原理在德國法上稱之為「需求滿足原則（Bedarfsdeckungsprinzip）」¹⁰，所提供之給付係應直接針對人民之欠缺所在為填補，蓋社會救助不論因果，直指目的，目的即在於實際地挽救人民之生存危機。此項原則在原理上實則與比例原則中目的與手段之適合性要求係一致的，只是在社會救助領域中因應其特定事務形態成為更具體之法律原則。其意旨也相通於「核實原則」，即在社會救助之基準設定與審查上，均應盡可能地切合真實。

此二項原則特別是在社會救助審核程序的簡化與主動化上有其意義。正是基於社會救助之功能乃人民生存基礎之最後防護線，故而特

¹⁰ Walter Schellhorn, Das Bundessozialhilfegesetz: ein Kommentar für Ausbildung, Praxis und Wissenschaft, 15, überarb. Aufl., Luchterhand, 1997, S. 5-6; Ralf Rothkegel, Sozialhilferecht: Existenzsicherung - Grundsicherung, Nomos, 2005, S. 15.

別不能承受程序之延宕與基於行政經濟上之便宜考量導致事實認定之偏差，蓋此行政便宜一線之差，影響者乃人民生存的最後救援機會，故在審查基準與給付項目之設定上均應盡可能地接近人民真實的生活困境與需求。在我國需求審核之實務上，基於行政經濟存在有諸多推計核定之行政規則，實則這些推估規定，縱然係基於實務上所必須之便宜性措施而並非一般性地禁止，惟准據社會救助之特殊性格，查核上仍應善盡職權查證，尤其不能以推計規定之存在而拒絕調查或裁量，並應容許當事人自行舉證證明實際狀況，方能符合「核實原則」之要求。

另外在調查基準的設定上，也應使個別申請人具體之生活需求與給付的項目之間有對應與連動關係，如身體障礙者行動不便，在生活、交通費用上勢必需要比一般人更多的支出，此支出又可能因其生活之地域、工作形態、可運用之交通工具等因素而有差距。若只進行概括審查、以齊一性的標準為認定、符合標準也只給予一致性的給付，則很可能在需求審核上無法掌握人民實際的困境，而給付上也無法符合需求，導致社會救助之制度設定無法達成預設之目標。

(三)強制工作之禁止

縱然社會救助的目的在於使得受領人得以達到自力維持生計的狀態，但接受救助之前提卻不能連結至「強制工作」。正因為社會救助制度之宗旨在於協助受領者回歸到可以自我決定、自我負責的狀態，更應以尊重個人之主體性為主旨。傳統救貧制度之設計往往抱持教化心態、對貧民施以人身拘束、強制習藝、強制工作的措施，立法者若主觀上即假設受救助者具有懶惰、品行不良之習性，抱持著欲「矯正懶惰、訓練能力不足人民」之心態，是與以建立合乎人性尊嚴之規範方針背道而馳的¹¹。蓋以不尊重個人主體性的方式，實難以期待會達成促成個人自我負責、自力維生的生活習慣與意願，反而可能加深社

¹¹ 較深入見解與研究參見孫迺翊，前揭註4，頁65-69、79-85。

會標籤烙印之效應，使得社會救助更難達到其目標群體、脫貧更加困難¹²。

故欲實現社會救助之本旨，使此制度能發揮實際協助人民自助之功能，勢必要先去除道德審判的心態，從尊重人之主體性來建構此制度。至於若不以任何「工作強制」作為請領社會救助之前提，是否會導致大量「懶惰人民」濫用社會救助，筆者以為此疑慮發生之機率與規模在我國從來未見實證統計¹³，我國社會救助法制當今面臨之難題並非「保障過度」，而是「保護不足」。人民之就職意願似乎並非主要問題所在，促進擴大人民之就業機會才是關鍵。也因此將給付與「強制工作」連結，恐怕是僅根據道德審判想像的制度設計，不僅抵觸人性尊嚴之維護，也不見其能促成人民自立之實效根據。

二、審查基礎之預設：自力維持供需平衡之生計共同體

若以前文憲法規範面導出之方針作為實質基準，輔以以形式理性為基礎之目的適合性考量，作為社會救助法制的建構基準，則在目標群體之設定、審查基準之建立上，可以呈現以下若干準據的方向。

首先，憲法所追求之理想「人之圖像」乃是自我負責、自我決定的個人，故而法秩序所期待之人民應該是透過自我選擇之營生方式、

¹² 對於貧窮者拒絕救助之政策與實證研究討論，參見Michael Fuchs, “Sozialhilfe – nein danke?” Empirische Daten zur Nicht-Inanspruchnahme berechtigter Sozialhilfe (2003), available at http://www.euro.centre.org/data/1184233002_88737.pdf (last visited 2009.02.10); Bernd Marin, Sozialhilfe – nein danke? available at http://www.euro.centre.org/data/1190369055_90829.pdf (last visited 2009.02.10).

¹³ 實則不加任何條件（特別是強制工作）之基本收入保障其實施之正負效應如何並未有定論。在歷史經驗上，未附加強制工作之社會救助也未必導致大量之怠於工作狀態。參見Scheunemann, Egbert, Bedingungsloses Grundeinkommen kontrabedarfsorientierte Grundsicherung? Kurze Anmerkungen zu einigen heftigen Missverständnissen, 21.11.2005（網路原始發表日期），available at <http://vg02.met.vgwort.de/na/6f755c542235f8cf3f384e1d5b32c6?l=http://www.egbert-scheunemann.de/Grundeinkommen-Grundsicherung.pdf> (last visited 2009.02.10)。更何況我國社會安全系統中有「過度照顧」之虞者乃軍公教照顧體系，社會救助體系從來擔當不起此評價。

賺取生計基礎，滿足食衣住行等社會生活需求，並在此前提上發展自我的個人。也因此社會救助作用的場域即是在此生計支持預設發生動搖之際（譬如說人民可能因失業導致收入欠缺、或因突發的重大傷病導致需求增加等狀況），在其他社會機制都無法協助其自力渡過難關時，發揮支持穩定的作用，以確保其生存基礎得以維持。

而在社會生活之現實中，人民往往是採取組成家庭的方式來經營社會生存，也就是說，其生計之維持乃是以多人組成一個共同生計單位的方式，相互連帶地努力滿足所有成員之需求；有者以賺取所得之方式、有者以承擔家務之方式，相互貢獻於此生計共同體、填補彼此共同之需求。此生計共同體成員在遭遇欠缺時，會互相扶養支援，共同致力於維持此生計共同體之存續。人民透過經營共同生活關係的方式，不僅可維繫其共同生存，成員相互間的連帶互助也可以使人民的生存基礎更為穩定。而社會救助制度也呼應此社會實態，在需求欠缺之審查上，乃是以一個生計共同體、而非以個人為單位。若確認此生計共同體產生供需無法平衡，陷入無法存續之危機時，則對之提供外部的支援，以填補其收入或承擔其需求的方式，使其渡過危機，能夠重回到自力維持供需平衡的理想狀況，不至於由於生存基礎的崩解，導致成員無法安定地追求自我發展、自我成就，不僅在經濟上失衡，在人格發展上也會受到妨礙（特別是在受教育階段的青少年、兒童），而進一步產生種種失序後遺症，更加重了其重回自我負責生活的障礙。

據此，在制度預設下所謂之生計共同體¹⁴，乃指共有同一家計預算、互負扶養連帶義務之生活共同體；此共同體之成員乃是基於相互

¹⁴ 此共同體概念之界定在比較法上亦有許多可類比之概念，有使用「需求共同體（Bedarfsgemeinschaft）」（§ 7 Abs. 2 S.1 SGB II）、「投入共同體（Einsatzgemeinschaft）」者，其概念界定與觀察點容或有些微差距，惟在本文論述脈絡上所指涉之共享生計預算之家庭單位此意義上是類似的。在中文語意上筆者以為「生計共同體」、「生計單位」係最易直接理解者，故採此用語。相關概念之界定可參見Igl/Welti, aaO. (Fn. 9), 2007, S. 266-267, 288.

間個人或血統上之關係，在同一個家用預算下經營共同生活（亦即所謂「同睡在一個屋頂下、同吃一鍋飯」），賺取生活費用或承擔家務以滿足共同需求。其在生計需求的維持上是緊密相互連結的。

而所謂「在同一家計預算下生活」，其典型狀況乃是以「同財同居」之事實來表現，因為同居通常即代表在住宿、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。此類生活關係的形成雖然通常有婚姻、血緣關係作為家屬間連繫的基礎，但並不僅限於此，事實上有共享生計基礎關係的生活伴侶也屬於此共同體範圍。是故在計算生計共同體之收入與資產時，也會納入屬於此生計共同體之成員之收入與資產共同評估，意旨也是在於其共享家用預算，並互負扶助扶養義務之事實。在比較法上之德國立法例亦特別斟酌「未分別居住之配偶與非婚姻生活共同體之伴侶」，將其收入與資產納入計算，因為與申請人同居之扶養義務人相對於國家，應負有較優先之責任¹⁵。惟考量到社會生活往往存在各種實現扶養請求權之實際障礙，此收入與資產之流通支配應屬推定性質，而容許依核實原則由申請人舉證推翻¹⁶。

而在家族形態與觀念與我國較為相似之日本法比較法例上，其認定「家庭」也是基於類似的基準，以「同一居住、同一生計」為認定原則。認為在家計上——亦即收入與支出上——為共同之消費生活的單位即為社會救助上認定之「家庭」。共同居住係可推定為家庭成員，但非絕對必要，例如為了就學住宿在外地之子女、入院之親屬、出差在外地工作之親屬等未來仍可預期回歸共同居住之狀況者，仍可認定為家庭成員。是否為同一生計，則透過綜合判斷是否共同購買使用消費財、勞務、是否分擔家事勞動、戶籍等記載事實來加以認定¹⁷。與德國法上不同者為，對於未同居也非屬同一生計單位之夫

¹⁵ Igl/Welti, aaO. (Fn. 9), S. 288.

¹⁶ 在德國學說上亦有學者提出同樣考量，參見Rothkegel, aaO. (Fn. 10), S. 82-83; Schellhorn, aaO. (Fn. 10), S. 134.

¹⁷ 赤石壽美，家族の變容と公的扶助，載講座社会保障法〈第5卷〉，住居保障

妻、未成熟之子女（日本法上非以成年、而係以高中三年級以下為準），在日本法仍視為同一家庭成員，亦即，負有較強之扶養義務者縱非屬同一生計單位，仍會被視為家庭成員¹⁸。非如德國法上係容許舉證推翻。

而此「家庭成員」之範圍，縱依國情、家庭觀念之不同有立法形成之空間，惟互負扶養義務之親屬，若已分離獨立營生，無共同生活、共享生計之關係，並非可一概視為社會救助上之生計共同體之成員，蓋是否對對方負有扶養義務與是否共享生計基礎乃不同之問題，前者為法律關係，後者則係事實認定。此觀諸我國家庭實況與社會通念之經驗其理甚明，離開家鄉到異地工作的成年子女，與父母分居二地各自經營家庭，縱在親屬法上互負扶養義務，但時常生計上完全無相互流通狀況，自應被視為二個相互獨立的生計單位來看待，蓋是否共同生活、共享生計乃社會救助認定審查對象範圍的問題；是否存在依法負有扶養義務之親屬，乃其扶養義務與國家救助義務之投入之優先順位問題，二者應區分看待，不應混為一談¹⁹。扶養權利人是否能向扶養義務人請求到扶養費用，考量因素甚為複雜，義務人並非以其全部財產收入負扶養責任，而尚須依其自身之家庭經濟狀況、可期待性、親等等要素，綜合考量後才能判定，非經由法院個案斟酌認定無法得知。故另有非屬於生計共同體之扶養義務人存在，應係另一法律上請求權是否存在、額度多少之問題，其能否實現具高度不確定性，而當人民面臨生存危機之際，國家實無由將此高度不明確之扶養義務設定為社會救助之給付障礙。縱使有扶養義務人應相對於國家負優先責任，國家仍應於第一線先行給付，於第二線再設計追償之相關措施。

法・公的扶助法，日本社会保障法学会編，2001年，頁178。

¹⁸ 赤石壽美，同前註，頁174。

¹⁹ 於德國之現行法制設計與福祉團體之鑑定意見中，亦可見同樣的立場。參見 Rothkegel, aaO. (Fn. 10), S. 309.

日本現行法例，亦不再將扶養義務之履行或是請求扶養設定為請求救助之資格要件，而僅規定民法扶養義務在順位上係優先於公法扶助²⁰。日本法將扶養義務區分為「生活保持義務」與「生活扶助義務」，前者乃係指夫妻間及對未成熟子女之扶養義務，係負有維持與自己生活同程度之生活水準之扶養義務；「生活扶助義務」則係指當對方陷入困境時在有餘力的範圍內應給予援助之義務，老年父母對成年子女之扶養即屬於此類²¹。通說並認為社會救助之考量上優先於國家救助義務的應只限於前者²²。且即使民法上有此扶養義務，現實中若不履行，則無論國家是否可得求償，均非是否能拒絕給予社會救助之問題。日本生活保護法第七十七條規定社會救助機關為給付後得向扶養義務人課徵費用，其負擔額度則係由家事法院依申請裁定之²³。德國社會法典亦同樣設有民法上之扶養請求權在社會救助機關給付額度內轉移至給付機關之規定（SGB VII 94 I²⁴），可見不將扶養義務人之存在與給付要件做連結，避免扶養請求權行使之困難成為亟待扶助

²⁰ 厚生省之立法理由即明示「若扶養義務人確實有履行其扶養義務，則將其扶養費用認定為扶養權利人之收入即可」，亦即並不須以扶養義務人之存在與給付資格要件為連結。參見赤石壽美，前揭註17，頁167-169。

²¹ 參見加藤智章、菊池馨実、倉田聡、前田雅子，社会保障法，第3版，2007年，頁338-339；阿部和光，公的扶助法における権利と法の構造，載講座社会保障法〈第5卷〉，住居保障法・公的扶助法，日本社会保障法学会編，2001年，頁118。

²² 加藤智章等，同前註，頁339。

²³ 生活保護法第77条，「被保護者に対して民法の規定により扶養の義務を履行しなければならない者があるときは、その義務の範囲内において、保護費を支弁した都道府県又は市町村の長は、その費用の全部又は一部を、その者から徴収することができる。

前項の場合において、扶養義務者の負担すべき額について、保護の実施機関と扶養義務者の間に協議が調わないとき、又は協議をすることができないときは、保護の実施機関の申立により家庭裁判所が、これを定める。」

²⁴ SGB VII 94 I Satz 1: Hat die leistungsberechtigte Person für die Zeit, für die Leistungen erbracht werden, nach bürgerlichem Recht einen Unterhaltsanspruch, geht dieser bis zur Höhe der geleisteten Aufwendungen zusammen mit dem unterhaltsrechtlichen Auskunftsanspruch auf den Träger der Sozialhilfe über.

之人民請求救助之障礙，乃是比較法上共通採取之考量。

三、收入核計

(一)以客觀之淨所得為範圍

我國社會救助之收入、資產調查上屢受批評之處時常指向於審查基準流於形式，不能反映實際需求狀況，導致給付無法到達真正目標群體。縱使在政策之採擇、效果之預估上容有討論空間，惟在原理層次上，至少有些在核計人民收入上之根本問題，是首先必須釐清的。

社會救助之所以需要審查申請人所屬之家計共同體之收入，首先是依據人民應優先自我負責的原理：個人第一線應自力負擔生計所需，故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；其次，依據需求滿足原則之原理，國家提供給付應當是指向實際需求，就人民實際生存上所欠缺之需求給予最直接與真實具體的扶助，因而在收入核計上亦應遵循核實計算之原則。

由此原理出發，列入收入核計之所得應僅限於家計共同體實際上可支配之所得。蓋若所取得之收入尚須支應取得之成本，或是公法上設有之強制性負擔，則此部分之所得並無法用來滿足生計所需，而既屬於不可能支配使用之所得，則理當扣除在社會救助核計之收入之外。因此如為取得所得所必需支出之成本、個人綜合所得稅、社會保險之保費等，均應先加以扣除，亦即應當以客觀之淨所得為準。目前實務上核計所得均以財稅資料為準，如此則更應以稅後所得為基準，再扣除社會保險保險費來核計，才能達到初步的正當性。

而以淨所得為社會救助需求審查之基準，亦有正向促成脫貧動機之作用。因救助受領人投注勞力與資本去取得工作收入，必須能扣除必要費用與租稅負擔，使其實際能享受努力換取收入之成果，才能有效增加工作意願。若計算收入的方式不扣除其租稅，可能導致其得不償失，因而喪失努力之動機。

(二) 社會救助與負所得稅制之分別

在近來各國經濟衰退中為解決貧困問題、擴大內需所提出之方案中，「負所得稅」制是時見提起的提案。所謂負所得稅乃是指由政府規劃一個基礎生活費額度作為所得稅起徵之基準點，所得超過此基準者，既課與正所得稅；反之，申報單位之所得不到此基準者，則由國家給予補貼，收入愈低，補助愈多，到所得稅的起徵點為止，以維持其最基本的生活所需。此措施時常被與社會救助的機制相類比，認為其意義與目的並無不同。惟筆者以為所得課稅必須容留給人民基礎維生所需之物資，排除在稅基之外，此處之基礎生存所需之消極防禦性格與社會救助對基礎生存所需之積極給付性格，或許在權利源頭之理念上有相通之處，但制度原理與表現形態迥異。綜所稅課徵制度與社會救助制度已各自發展出不同之查核系統，至少在審核對象上一者係以「個人」為單位，一者係以「家戶」為單位，二者之間若無根本的體系調整，是難以互通的。

況且實務上綜合所得稅之核計，其自身體系尚有許多需要調節之處，特別是在費基界定上。蓋「所得」來源有多種不同來源，計算方式即有不同，再加上各種扣除、租稅優惠規定更增加其複雜性，若不進行體系重整根本難以界定出一個具有一致的費基作為核算之基礎。再審視社會救助制度，其係以填補一家計共同體之實際需求為給付目的，該家計共同體之收入與需求之落差，需要檢驗其家庭成員之實際需求才能決定²⁵，並非是僅依形式的所得資料就能確定。

(三) 虛擬收入之擬制

收入的推計，或有是基於推估計算的必要者，如原則上收入審查應盡可能符合真實，但在財稅資料無法顯示真實所得，又缺乏具可信度之資料佐證時，則以該行業市場行情採計平均所得水準²⁶，這部分

²⁵ 如成員中有老人、兒童、身心障礙者，其需求之估算均與一般有工作能力之成年人有異。

²⁶ 我國社會救助法第5條之1第1項第1款第2目「依台灣地區職類別薪資調查報告

較無疑慮。

惟另一種推計之情形則是虛擬收入的擬制，這種規定係帶有道德非難意味，對於實際上未取得收入之狀況，界定為「應取得卻怠於取得」，故縱使事實上並未取得此收入，仍擬制其取得，並不容許其證明實際上無收入或收入較低而推翻擬制。這種虛擬措施可能引發的疑慮除了違反「核實原則」外，更有適憲性之疑慮。蓋縱使非以積極強制性措施迫使人民工作作為請領條件，然而以消極擬制收入方式使人民蒙受社會救助核計上之不利益，已在資格審查階段就排除了人民請求救助之可能，被拒絕之人民亦無可能透過證明自身之工作意願保有救助請求權，因此在結果上，此擬制措施之後果實較諸國際人權通念中禁止之強制工作更為苛酷。縱使我國憲法對於社會救助實施之意旨亦蘊含「對『自助』之協助」此方針，因而若有能力取得收入卻故意不去取得，確實在制度設計主軸亦有抑制這種動機發生之正當性。惟此設計應限制在因故意或重大過失不去取得收入的狀況，方合於制度本旨。對於有工作能力與意願，卻無法找到工作、或是僅有減損之工作能力導致難以就業者，均不應無條件地適用此虛擬收入之擬制規定。

四、資產核計

在審查申請救助者之需求狀態時，除了是否有收入不足的狀況外，尚須審酌申請人是否擁有可以投入其生活需求的資產。蓋申請人基於其自助義務，在國家援助之前亦應先投入自己的資產以維持生活。

而在界定申請人所應投入之資產範圍時，應排除申請人無法或不可期待其變賣之資產。其一為申請人經營生計所必需之資產，若加以變賣，會使申請人取得收入增加困難或是另增加其需求者，如居住、

各職類每人月平均經常性薪資核算」、第3目「未列入台灣地區職類別薪資調查報告各職類者，依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核算」，亦同此思考。

生產工具，在適當的範圍內（非奢侈不必要之狀況），應排除在須投入之資產之外；否則剝奪了申請人之住所以及職業養成與執業之工具，將難以繼續賺取收入，或是必須另行租賃必要之居所或營生工具，可能會導致其生計更加劣化，因而不能期待申請人出賣或是出讓這些資產。其次，雖為客觀上有價值之資產，但有事實上出讓之困難，如為有家族繼承之祖產或有處分障礙（被查封、扣押），也不能列入核計範圍造成申請人請求扶助的障礙。

相似的考量亦可在日本法例中發現，日本社會救助行政實務上乃依三個基準審酌申請人可保有不須變賣之資產²⁷：(一)為維持當下最低生活需求所使用（或是至少在近期的未來會確實地使用）、對於申請人生活之維持、協助自立有更多實效之資產；(二)其處分係不可能或有顯著之困難者；(三)社會通念上認為處分係不適當者。而以居住之房屋及其附屬之土地為例，原則上得以保有，例外則是當其處分價值明顯大於利用價值的狀況。同樣立法意旨甚至在國情民俗與我國迥異之德國法也都有類似考量（參見§ 90 SGB- VII），可見此處臚列之排除項目仍是在原理層次相當具有普世性的。

而國家之社會救助政策若遵循「協助其自助」的方針，除在資產審核上不應核計人民生計上必需及其變賣具有不可期待性之資產外，亦不應當對人民累積資產設下反向誘因，使得人民因害怕失去救助資格而不敢儲蓄或投資，也從而使其經濟基礎更為劣化與不穩定化。尤其是目前在資產核計實務上並不同時考量負債，將為人民之理性理財設下障礙。例如一般人民欲利用低利購屋貸款購買居所，取得占房價高比例之貸款額度，而將房租轉向為支付房屋貸款，此本為值得鼓勵之財產規劃。但卻因為社會救助之不動產價值核算並不考慮貸款額度，只核計申請人之不動產資產增加部分，因而導致貸款購屋將使其立即喪失請領社會救助之資格。使得本是值得鼓勵的財務規劃，卻偏偏是排擠了貧困人民，使其望之卻步、不敢採取的累積資產方式，也

²⁷ 加藤智章等，前揭註21，頁332-333。

更增加了脫貧的障礙。此部分也是亟待改進修正之處，特別是利用貸款所購買之房屋，應斟酌其貸款比例，也應適當將負債列入資產計算。日本實務上對於現金存款亦認定應容許申請者保有依國民感情非屬不適當之現金儲蓄。蓋申請者也會為未來生活急用（特別是入院等醫療費用支出）感到不安而有儲蓄的需求，應當被顧及²⁸。

總之，國家建構以協助人民脫貧為目的之整體社會救助策略，應建立有支持性與鼓勵性的儲蓄機制，並提供具未來觀的消費、投資計畫²⁹，而不是反將人民限制在無法累積資產的困境，如此才符合制度之本旨。

參、審查基準於社會救助法制面之檢討

由前述基於憲法原理之闡述，可以釐清我國建構社會救助制度上所應遵循的方針。以此制度方針對照社會救助實定法之建置與實施，可提出以下之檢討。

一、實體面之檢討

(一) 家庭成員之範圍

如前文所論述，社會救助所支援之單位乃指共有同一家計預算之生活共同體，乃基於其生計相互流通、互負扶養連帶義務而被視為一生計單位，故而是其所屬家庭成員之共同需求、生計資產均被列入審核範圍。

在此界定上，「是否共同生活、共享生計」較諸「是否有特定親等之親屬關係」應具有更決定性的意義。即使無任何親屬關係，只要

²⁸ 代表案例加藤訴訟參見秋田地裁1993年4月23日判決；其後之實務見解如中鳩訴訟（福岡高判平10・10・9 判夕994號66頁）亦承襲此立場。相關討論參見石橋敏郎，資產・能力活用と公的扶助，載講座社会保障法〈第5卷〉，住居保障法・公的扶助法，日本社会保障法学会編，2001年，頁196-198。

²⁹ 參見鄭麗珍引述美國與台灣貧窮問題之實證研究，氏著，財產形成與社會救助政策對話，社區發展季刊，2001年9月，頁129。

是事實上之生計共同體中的伴侶，也應屬於社會救助中「家庭成員」的範圍；反之，若缺乏共同生活的事實，生計上也未相互流通，即使互負扶養義務，也不應歸入生計共同體之範圍。蓋扶養義務是否得以實現，有各種事實上與法律上之前提條件（如父母離婚、因家暴分居、行蹤不明、健康狀況、經濟負擔能力等林林總總複雜生活事實），是否在法律上得以請求、請求之額度為何，非經訴訟程序難以確定，須投注訴訟費用、程序耗費且須相當審理時間才能得知結果，實不應使其成為申請人請求即時救助之障礙。實務上也屢見有違常理之認定狀況，例如於申請人幼年既已與其父離異之母，再婚後另組家庭，數十年未通音訊，卻在申請人請求救助時被認定為申請人之「家庭成員」。其母名下之收入、資產長年屬於另一家計共同體，卻也被列入申請人之家計範圍加以核算，此類嚴重有悖情理之狀況，卻是我國現行社會救助日常所行之實務狀況，孰令致之？

生計共同體以外之第三人，縱負有扶養義務，亦非家庭成員範圍界定問題，而係其扶養義務與國家之扶助義務之順位問題。國家是否要另設求償機制對於應優先負扶養義務者事後代位請求支付扶養費用，係立法政策上可裁量問題³⁰，惟將事實上未共同經營生活關係之第三人列入家庭成員，使其收入、資產併入審查範圍，則是根本抵觸了社會救助之原理。蓋即使以民、刑法上對於「扶養義務」之基準來看，義務人亦非以全部之收入、資產負扶養責任。尚須對不同親等之親屬斟酌其經濟能力、家庭狀況、年齡等因素方能由法院認定其所得

30

我國相關社會給付法規中，如兒童及少年福利法第72條規定：「扶養義務人不依本法規定支付相關費用者，如為保護兒童及少年之必要，由主管機關於兒童及少年福利經費中先行支付」；老人福利法第41條：「第一項老人保護及安置所需之費用，由直轄市、縣（市）主管機關先行支付者，直轄市、縣（市）主管機關得檢具費用單據影本及計算書，通知老人之直系血親卑親屬或依契約有扶養義務者於三十日內償還」，也均只能規定主管機關應「先行支付」「相關費用」，蓋扶養權利人得請求之「扶養費用」若未經法院裁判是無法確定的，也當然更無法先行列入社會救助中「申請人所能支配之收入」來計算。

請求之扶養費用。易言之，若扶養義務人本身家庭狀況即在勉強維持穩定自足的水準，並無多餘資力可支援扶養權利人，則即使其尚擁有相當收入與資產，也只能支應其自身之生計基礎，則其在法律上亦可能不須對扶養權利人支付扶養費用。例如已退休之老年父母，可能僅擁有一處供自住之不動產與若干退休金存款，亦需要儲備相當之醫療與照護費用，用以支應其自身老年生活所需。其生計基礎本就處在差堪維持的狀態，並經不起額外負擔，在此情形，要求其對子女履行扶養義務恐怕只會使得年老父母的生計基礎也一同崩潰，法秩序並不能期待其變賣居所、用罄存款以對於分居在外、生計陷於困境之子女負扶養義務，在民法上亦同此考量。而社會救助法卻將此類非同財共居之親屬列為「家庭成員」，視同以其全部收入與資產作為扶養義務人所得支配之財產，在民事法上無法向他人請求之扶養費用卻在社會法上設定為權利人已擁有之財產，這在法律規範內部亦已構成體系之違誤。而若父母保留其僅有之安身住所與老年退休所需，不投入支援其待救助之子女，結果則是導致子女無法符合請領社會救助之資格，對父母而言情何以堪？國家何以能逼迫人民面對如此不符人倫期待的困境？社會救助法第五條第二項規定「直轄市、縣（市）主管機關得協助申請人對前項第八款未履行扶養義務者，請求給付扶養費」，亦顯犯此錯誤，蓋給付機關先以扶養義務人之存在否定了申請人當下之急迫救助請求，又自我規範「得協助」申請人去請求不僅是在事實面上有困難、可能根本在法律面上也不成立之扶養費用，其體系內部規範牴觸、又違誤法規目的之處，至為明顯，實應儘速改正。

另一體系上之明顯違誤在於：在所得稅申報扶養親屬之寬減額時，國家僅容許諸多子女中之一人可認列其直系血親尊親屬為扶養對象；但在審查人民是否生活限於困境時，卻將所有子女之家庭都視為可以支配父母之全部資產與收入，若一位母親有子女七人，各自建立家庭，分居各處，老母與其中一名同居。此七名子女若欲申請低收入戶扶助，則都必須被計入其母的全部資產與收入。這種作法，等於是國家要向人民課徵稅捐時，一位母親只容許七位中實際扶養的一位子

女獲益；但當人民向國家請求扶助時，一位母親的資產、收入被虛擬為暴增七倍，所有子女都必須負擔全部的不利。這豈能符合法治國家之「國家行為連續性」、「法體系評價一致性」的要求？

因而筆者以為依據社會救助所準據之需求滿足原則與核實計算原則，我國社會救助法制應回歸制度本旨，以實際共同生活之「生計共同體」為審查單位，將「扶養義務」之考量推移到在第二線之求償問題。家庭成員之範圍應據實劃定，因此二〇〇五年修法後之第五條第一項第二款「直系血親」之計算³¹，不論是否同一戶籍、不論是否有共同生活事實、亦不論是否為所得稅申報認列之被扶養人，一律計入該戶人口之規定，應儘速修正，均應以「共同居住」為前提要件。而在社會救助審核實務上，亦有不僅計算申請人之直系血親尊親屬，連所有戶內人口之直系血親尊親屬亦列入核計之狀況，此誤用更應儘速匡正。而系爭條文第二項第二款之排除規定雖設定「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」可排除計入，但「未共同生活且無扶養事實」依照社會救助之原理本就應當排除，因其與申請家庭非屬同一生計共同體，何來又將排除範圍僅限於「特定境遇單親家庭」方可排除之理。實務上雖有見主管機關嘗試擴張所謂「特定境遇單親家庭」之措施，但本來就是違反法體系的計算規則，再局部放寬依然難免為德不卒之評價。解決之道則仍是回歸以實際上同財共居「生計共同體」為單位之制度本旨，尤其是應明確區隔「家庭成員」與「扶養義務人」之別。

(二)「工作能力」與「收入推計」之不當連結

社會救助法第五條之一第一項第一款第四目規定收入之計算「有工作能力未就業者，依基本工資核算」，此規定係帶有「應取得卻怠於取得」之道德非難意味，對於實際上未取得之工作收入，界定為

³¹ 於2008年同款規定復修改為「一親等之直系血親」。惟對一親等直系血親不考量是否有共同生活之事實，則仍維持。

「因怠惰而未取得」，縱實際上無收入，亦擬制為已取得³²。此設計之立意雖在於防範濫用救助之情形，惟仍應嚴格限制在因故意或重大過失不去取得收入的狀況，方能適用，對於有工作能力與意願，卻無法找到工作者均不應無條件地適用此擬制收入之規定。實則考察社會救助法於同日之但書「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」，亦同此意旨，惟同法施行細則第十條卻將其所謂「經公立就業服務機構認定失業」大幅限縮至僅以就業保險法之「失業認定」資格為準據，極不合理，逾越母法之本旨。蓋依社會救助法施行細則第十條後段之界定「所稱失業，指依就業保險法第二十五條規定辦理失業認定或依同法第二十九條、第三十條辦理失業再認定，並取得失業認定證明者」，而就業保險法第二十五條係規範被保險人申請失業給付之規定，失業給付依同法第十一條規定，乃是以被保險人於非自願離職辦理退保當日前三年內、保險年資合計滿一年以上為資格，是故若非曾加入保險且有一定期間持續就業之事實者，是無法依相關規定取得失業認定。因此對於長期失業、無穩定就業機會或根本無機會進入就業市場之人口，其境況較諸穩定就業後再失業的人口更為不利，卻根本無從證明其就業意願，也被斷絕其被社會救助機構認定為「非自願性失業」之可能性，更毋論國內勞動市場尚有相當比例的勞工，是雇主並未依法為其加保的，這部分的勞工縱使失業也同樣無法取得失業認定資格，對此類弱勢勞工而言，等於被雇主違法剝奪其就業保障一次後，再被國家漠視其實際困境一次。此項限制規定增加母法所無之限制，對有就業意願卻無法尋得工作之人民，無視其困境而擬制其有取得工作收入，明顯逾越授權、牴觸母法意旨。

再者是家中若有需要全日照顧之成員者，社會救助法第五條之三有排除規定，其第四目對「獨自照顧特定身心障礙或罹患特定病症且

³² 以高雄縣為例，16至65歲之間有工作能力者之人口依母法計算基本工資（97年度17,280元），此外另劃定20至55歲區間，加計所謂「雜工工資（97年度21,153元）」。

不能自理生活之共同生活或受扶養親屬，致不能工作」、第五目對「獨自扶養六歲以下之直系血親卑親屬致不能工作」均列為可不計算擬制收入之狀況，惟「獨自」之定義在審查實務上均係要求申請人與須照顧之家屬之外，無共同居住之其他任何家屬，惟此認定亦不具合理性。因家中有需要照顧幼兒之家庭，勢必需要有一成員全天負責照顧，即使其具有工作能力，也無法投入勞力去取得收入。六歲以下兒童不得獨處，必須有人陪伴，兒童及少年福利法第三十二條定有明文，並設有罰則，表示幼兒是法律強制必須有人全天陪伴照顧的，也勢必有一家庭成員必須放棄就業以致無法取得工作收入，這同時也是性別工作平等法中訂定育嬰假並給與育嬰津貼之意旨所在。基於法律體系一致性的要求，實無理由對於法定強制必須照顧幼兒、犧牲收入之父母親，課予「因怠惰而未取得收入」之道德非難，擬制其取得收入，使其請領社會救助之途徑更加困難。而家中有身心障礙、重症病患有待照顧之成員，也是同樣，如果需要全天看護，就代表一個成員必須放棄就業，如果需要半天看護，就代表只能取得半薪，何以只因家中尚有其他同居成員就擬制其可取得完整收入？此類擬制收入之推計規定均嚴重牴觸制度本旨，應儘速修正。家中有須照顧之成員者，負責照顧者之收入應實際依需要狀況核計，否則無異於對犧牲就業、照顧兒女、年老父母之家庭成員（此角色時常由家庭主婦、母親擔任），給予不正當的道德苛責與申請救助上的不利益。

（三）所得核計應只限於可支配所得

斟酌生計共同體所能投注在滿足其需求的所得，依其本質只能限於人民實際上所能支配之所得範圍。因此，除了取得收入所必須投入之成本花費必須扣除外，法定稅捐、公課、強制保險之保費都屬於人民所不能投入生計所需之所得，在審查上也必須扣除。而我國社會救助審核實務上多以綜合所得之財稅資料作為認定收入之依據，一則有利於營業所得、不利於薪資所得，二則並未扣除人民實際上不能支配之稅捐。故於此之核算基礎應儘速修正為稅後所得，而且必須扣除其

他公法上強制債務，如軍保、公保、勞保、健保等保費，才為公允。

(四) 資產計算應扣除無法轉換投入生計的部分

我國目前實務上對資產之核算乃係針對存款、股票等（有部分縣市亦列入特定動產，如車輛等）動產與不動產分別設定額度上限來認定申請資格，至於該資產對於申請人之家計共同體之功能意義則完全不予區別。惟依前文論述，在資產計算上，首先應當區分出對申請人家計係屬必需之資產，如其必要之生產工具、自用住所，蓋此類資產若是變賣，則又增加該家計共同體新的需求或減損其取得收入的能力，導致其生存基礎更不穩定，因此應當是評估其家庭成員人數與生活狀況，若無奢侈過度的狀況，則應將此類資產扣除在核計範圍之外。特別是家中有老人、殘障及需照顧者之情形，由於生活需求可能有特殊性，搬遷不易，更不適合令其變賣住所支應生活所需。

其次是對於具有特別意義之繼承所得資產與實際上變賣有困難之不動產，若申請人有正當之不可期待事由無法將之轉換為生計所需，則亦應扣除在核算範圍之外。現行社會救助法第五條之二條規定可不列入計算之土地有「一、未產生經濟效益之原住民保留地。二、未產生經濟效益之公共設施保留地及具公用地役關係之既成道路。三、未產生經濟效益之非都市土地之國土保安用地、生態保護用地、古蹟保存用地及墳墓用地。四、祭祀公業解散後派下員由分割所得未產生經濟效益之土地」，代表法律意旨亦指向於應扣除此類不具經濟變賣價值之不動產，惟其範圍過於狹隘，未考慮人民生計上必需以及其變賣具有不可期待性之資產，宜參照與我國民情較為相近之日本行政實務基準³³，增設授權裁量規定，另立細則認定應排除之範圍。

在動產核算上，我國通常以有歸戶資料可稽之金融機構存款、股票等作為依據，惟在計算資產時，卻一概忽略負債，這是我國核計實務上極不合理之處。此外，存款之上限額度的設定也應有一定之鼓勵

³³ 參照加藤智章等，前揭註21，頁332-333。

資產建構策略，以脫貧為考量基礎，應避免造成請領人怯於儲蓄資產之反向動機。社會生活之常態需要持有相當的現金資產，特別是社會弱勢者可選擇之理財方式往往較少（因其信用往往更限縮、需要因應之急難也隨其生活情境之劣化而遞增，特別是在因重大傷病導致窮困之狀況），故應容許其保有相當之現金資產。況且在社會實證分析上，財產形成是需要一定財產累積的過程的，鼓勵家庭儲存累積一定的財產不但可以緩衝家庭生計面臨的緊急困境，也可以協助脫貧、脫離福利依賴³⁴，尤其是在生計來源不穩定的家庭，依賴現金存款渡過危機的需求更是典型模式。惟我國社會救助之資產審查均以固定額度作為基準，常發生有貧困急難狀況見諸媒體後，湧入大額捐款，但貧戶卻因恐懼社會救助資格被取消而拒絕接受；或歡喜接受後，救助資格旋即被取消之報導。諸如此類有悖常理的情況，皆是導源於不符目的之資產審查政策所致。在此情形，應容許申請人提出財務規劃計畫，與救助主管機關達成協定或承諾，在財務計畫內之資產規劃可彈性認定，以在符合制度本旨下逐步協助其脫貧。

二、程序面之檢討

(一) 戶籍制度不必要與家計單位連結

戶籍登記此一程序其原始意旨應當只是確定人民之實際住所，從而可作為地方行政管轄的區分基準。然而由於行政機關各基於其管理方便，使得許多目的不同的行政管制都重疊交錯地連結到戶籍登記上。然而我國戶籍之登錄，實務上卻以「國民」身分之取得為前提要件³⁵，導致即使是合法居留之外籍人士，雖實際在台居住多年，也有固定居所，但只要未取得國民身分，即無法有戶籍登記。而在與戶籍

³⁴ 參見鄭麗珍引述美國與台灣貧窮問題之實證研究，氏著，前揭註29，頁128-129。

³⁵ 我國戶籍法第1條規定「中華民國人民戶籍之登記，依本法之規定」，實則亦可解釋為非我國籍人士之戶籍可另立登錄規定，惟實務均將之解釋為僅有中華民國人民方能為戶籍登記。

登記連結之許多國民權利中，生存權應屬於普世性人權，並非限於本國人才享有，且許多合法居留之外籍人士，與本國人同樣盡納稅與守法之義務，其請求社會救助之權利卻因戶籍登錄問題被排除在外³⁶，實有違憲之虞。蓋縱使在社會救助制度設計考量上必須顧及權利與義務之相對應性、或為防堵所謂「福利移民」之濫用可能性，仍需要對救助對象設限，仍應以一定合法居留期間即為以足。其中尤其值得注目者乃外籍配偶，其居住依法接受嚴格管制，不許離開登錄之住所；惟其雖為實際上為家庭之一員，卻不許其登錄為戶口名簿之戶內人口，只准登錄為附記人口，剝奪其主體資格，也導致其喪失一切社會救助的連結點，成為一消失的家庭成員。即使實際上與申請人共同生活、承擔繁重家務，也不被法律承認為戶內人口，忽視其貢獻同時也剝奪其權利，實有嚴重侵害其生存權與平等權之嫌疑。

尤其是比照本國人之戶籍登記時常與事實不符，而在例如地價稅認定自用住宅之租稅優惠上，竟放寬近親設籍即認定為自用之優惠，等於鼓勵將家內人口虛偽分設不同戶籍以取得稅捐優惠，偏離戶籍登記制度之本旨莫此為甚。此狀況對照實際共同居住卻不受承認為戶內人口之外籍配偶處境，更顯荒謬。我國之社會救助係以家戶為單位，所得是否低於所謂最低生活費之標準乃是以全戶所得除以全戶人口計算。同法第五條第二項第一款卻將未取得工作許可之外籍配偶排除在「家庭人口」之計算外，其意涵有三：1. 其收入與財產不予計入；2. 不算入平均收入之分母；3. 縱核准低收入戶資格亦不發給外籍配偶救助。此款規定係於二〇〇五年修法時增列，其立法意旨略謂為避免外籍配偶依法不得工作卻亦被計入具工作能力人口，並加計工作收入，將導致對申請人不利之計算結果，故修法將其排除在家戶人口之外。惟外籍配偶縱使事實上承擔沈重之家務照顧，卻不被視為戶內人口，

³⁶ 雷文攻曾就美國地方自治體間對人民請領社會救助之設籍期間限制提出討論，其問題提出雖與本文不同，亦可參照。參雷文攻，低收入社會救助給付與設籍限制之違憲審查——*Saenz v. Roe*一案判決之分析，歐美研究，第33卷第3期，2003年9月，頁413-459。

也無法請領救助，形同消失之家人，此立法實難免蔑視人權之評價。若真正係為其利益考量，係應一般性地平等承認所有家務承擔者之貢獻，對於實際承擔無自助能力家屬之照顧者，在承認其為戶內人口同時，不核計虛擬收入，使得能公平平等地享有請求救助的權利³⁷。

(二)核實審查

在查核上，應以需求滿足、核實審查為最重要之準則。在申請程序上，雖然申請人對於有利自己、也唯有自身能取得、舉證、主張之資料亦負有協力義務，惟考量到請領社會救助者往往屬於社會上經濟弱勢群體，在取得資訊、溝通、交涉上亦多有障礙。因此社會救助相關之諮商、資料調查均應依職權主動進行。固然在實務上基於查核程序上實際之困難，均係以財稅資料推估，惟財稅資料一般均只能取得二年前之狀況，若當事人主動取得較新資料佐證，亦應納入考量，依職權再做瞭解認定。

而由於經濟弱勢群體往往有顧忌社會標籤化、鄰里親戚壓力、社會疏離、對國家系統之不信任與敵意的狀況，也常造成妨礙其請求獲得社會救助的障礙。社會實況中多有不利於經濟弱勢者之情形，無收入或收入較低之申請人及其家庭成員，常被收入較高的親屬借用為「人頭」，為不實之戶籍、財產登錄，以圖租稅優惠等利益，惟此不符實際之戶籍登記與不屬於申請人所得支配之所得、資產，卻又可能成為其申請社會救助之障礙。這也都是需求審查實務上必須調整因應的。也因此德國法上亦有相關主管機構若發現有貧困狀況應依職權發動社會救助審查、不待當事人申請之規定。此亦為我國可以參考借鏡之處。

³⁷ 2005年原修法理由是從實務觀點，認為就某些家戶計算上排除外籍配偶結果將較為有利。惟本文之檢驗係以回歸社會救助本旨為立論基礎，希望重建一合乎真實且能達成制度本旨之審查基準，非計較個案結果有利與否。更勿論修法前之所以列入外籍配偶可能有不利之計算結果，正是因為不許其工作又虛擬其工作收入所導致。本文係希望提出從根本理念對制度的通盤檢討，而不是就特定群體計算其利害關係。

(三) 單一窗口

體會到需救助者常具有之消極、迴避挫折心態，社會救助之申請應儘量以簡易、事權統一的方式提供給人民接觸之窗口。個案審核由專責人員負責處理，不僅在資料查核上能迅速有效率，也可同時提供人民多重不同法源基礎、不同領域之救助資源，並提供心理諮商與實際的脫貧規劃（就業訓練、職業介紹、還債計畫、財產建構等）。畢竟社會救助乃是所有社會安全網絡之最後一層，若無法承接住需要救助之人民，則人民就掉落在國家網絡之外，再無扶助之管道。因此需要最具社會工作專業訓練之人員來應對，並核實給予最能切合其需求之給付項目。

固然筆者上述提議需要大量專業社會工作人員之投入與福利資源的挹注才有實現可能，不過正是當此經濟衰退、人民生活困苦之際，確保人民之生存基礎才是不可迴避的要務。事關人民生存之存續，若在此刪減節省預算，勢必會在其他地方付出更高的社會成本。而在保護已然不足的實況下，我國社會救助現制所設之審查基準仍多指向於「防弊」、「限縮」之作用，而非使核計基礎更接近真實，也欠缺協助脫貧的明確策略與步驟。此後縱使再引進若干短期政策性的社會促進措施，也只是在缺陷的基礎上補救而已。很難期待其能消弭真正的貧窮問題。

肆、結 論

我國社會救助請領人口與戶數歷年來均僅約全人口百分之一，且其中尚區分不同給付等級，其中有些類別所能獲得之支援極其有限。社會中尚有大量「近貧」人口正面臨生計崩解，其產生之社會失序、家庭失能、青少年兒童失學問題，都在戕害人民自我發展、自我形成的機會，也埋藏了許多未來可能需要付出更多社會成本來彌補的問題。因此，全力投入社會救助制度之修正，整備社會安全系統，不僅是規範面上之應然，憲法增修條文甚至明文囑託其預算編列應具有優

先性；也是現實面上不可迴避之必然。

本文所提出種種社會救助實務上亟待改正之點，歸納如下：

一、本法第五條關於家庭成員之範圍應做體系性修正，調和第一項列計與第二項排除之整體意旨，以事實上「同財共居」者為限；「扶養義務人」與「家庭成員」必須予以區分。蓋扶養義務之範圍必須透過法院斟酌雙方親等、身分、經濟狀況後方能確定。目前實務計算上只要有扶養義務人存在，即以其全部收入與資產列為申請人可支配之財產範圍，此明顯牴觸民法扶養相關規定。

二、本法第五條之一第一項第一款第四目規定之「擬制收入」應嚴格限制在因故意或重大過失怠於取得收入之狀況。不得適用在非自願性失業或必須全天照顧家屬之家務提供者上，尤其不能以失業保險之資格為要件。

三、所得核計應只限於實際可支配支付家用之收入，核算基礎應儘速修正為稅後所得，而且必須扣除其他公法上強制債務，如軍保、公保、勞保、健保等保費。資產計算應扣除無法轉換投入生計的部分，且不應僅採計資產，忽略負債。

四、家庭成員之認定不應以戶籍登記為要件。

五、社會救助行政應顧慮弱勢族群之疏離傾向，應主動化、單一窗口化，並強調職權之主動查核與容許當事人舉證，落實核實原則。

以上問題點中有諸多係法律體系內部自我牴觸與嚴重牴觸制度本旨之處，在適法性與適憲性上都有重大疑慮，並非僅是政策考量觀點之歧異。這些問題也不僅關係到法秩序之正當性，也同樣關係到施政者設定之制度目的是否能達成之根本要求。縱然在修正上需要較大幅度的制度調整與相應地增加社會工作之人力、物力資源，然而正本源之道。捨此正途不為，虛擲預算於短期、未妥善規劃、不符原理之措施，實為執政者所應深自反省戒懼的。

參考文獻

一、中文

(一)專書

1. 李惠宗，憲法要義，元照，2008年9月。
2. 蔡維音，社會國之法理基礎，正典，2001年10月。
3. 許宗力，違憲審查程序之事實調查，載民主、人權、正義——蘇俊雄教授七秩華誕祝壽論文集，元照，2005年9月。

(二)期刊論文

1. 孫迺翊，社會救助制度中受救助者的人性尊嚴保障——一個憲政國家興起前後的比較觀察，月旦法學雜誌，第136期，2006年8月，頁65-87。
2. 郝鳳鳴，我國社會救助法之現況分析與檢討，東海大學法學研究，第10期，1993年3月，頁69-107。
3. 雷文玫，低收入社會救助給付與設籍限制之違憲審查——*Saenz v. Roe*一案判決之分析，歐美研究，第33卷第3期，2003年9月，頁413-459。
4. 蔡維音，社會救助「家庭成員」之認定，月旦法學教室，第58期，2007年8月，頁20-21。
5. 蔡維音，消失的外籍配偶，月旦法學教室，第64期，2008年2月，16-17頁。
6. 蔡維音，何謂「中低收入戶」？，月旦法學教室，第72期，2008年10月，頁22-23。
7. 鄭麗珍，財產形成與社會救助政策對話，社區發展季刊，2001年9月，頁122-132。
8. 鍾秉正，社會法之生存權保障功能——以社會救助制度為例，台北大學法學論叢，第54期，2004年6月，頁1-40。

(三)網頁文獻

- ◎ 林萬億，「社會探索——走出危機管理的危機」，網址<http://www.coolloud.org.tw/node/29571>，造訪日期：2008年11月8日。

二、日 文

1. 加藤智章、菊池馨実、倉田聡、前田雅子，社会保障法，第3版，有斐閣，2007年。
2. 石橋敏郎，資産・能力活用と公的扶助，載講座社会保障法〈第5卷〉，住居保障法・公的扶助法，日本社会保障法学会編，（京都）法律文化社，2001年，頁187-210。
3. 赤石壽美，家族の變容と公的扶助，載講座社会保障法〈第5卷〉，住居保障法・公的扶助法，日本社会保障法学会編，（京都）法律文化社，2001年，頁160-186。
4. 阿部和光，公的扶助法における権利と法の構造，載講座社会保障法〈第5卷〉，住居保障法・公的扶助法，日本社会保障法学会編，（京都）法律文化社，2001年，頁107-132。

三、德 文

1. Marin, Bernd, Sozialhilfe – nein danke? Wien, 29.8.2007, *available at* http://www.euro.centre.org/data/1190369055_90829.pdf (last visited 2009.02.10).
2. Fuchs, Michael, “Sozialhilfe – nein danke?” Empirische Daten zur Nicht-Inanspruchnahme berechtigter Sozialhilfe (2003), 發表於 Pressekonferenz 11. July 2007, *available at* http://www.euro.centre.org/data/1184233002_88737.pdf (last visited 2009.02.10).
3. Igl/Welti, Sozialrecht, 8. Aufl., Werner Verlag, 2007.
4. Rothkegel, Ralf (hsrg.), Sozialhilferecht: Existenzsicherung - Grundsicherung, Nomos, 2005.
5. Schellhorn, Walter, Das Bundessozialhilfegesetz: ein Kommentar für Ausbildung, Praxis und Wissenschaft, 15, überarb. Aufl., Luchterhand, 1997.
6. Scheunemann, Egbert, Bedingungsloses Grundeinkommen kontrabedarfsorientierte Grundsicherung? Kurze Anmerkungen zu einigen

heftigen Missverständnissen, 21.11.2005 (網路原始發表日期), *available at* <http://vg02.met.vgwort.de/na/6f755c542235f8cf3f384e1d5b32c6?l=http://www.egbert-scheunemann.de/Grundeinkommen-Grundsicherung.pdf> (last visited 2009.02.10).

Legal Analyze an Criterions of Drawing the Poverty Line

Wei-In Tsai *

Abstract

As a part of the international community, Taiwan can't evade from the bitter outcomes of the great economic recession. We are forced to face the poverty problems in coming years. The government is undertaking numerous short-term measures to smooth the anger and anxiety in population, yet they are criticized for lack of effects and not promoting social justice. For practical and justifying purposes, it's necessary to reflect on the public policy-making of how to empower the disadvantaged and the poor in order to make them survive this great recession. In this aspect, the author attempts to clarify the purpose of the social welfare provisions and their strategy against poverty. The research focuses on the criterions of drawing the poverty line, specially concentrating on the income and property checking.

Keywords: Sozialhilfe, Poverty Line, Checking of Income and Property, Forced Labour

* Professor, Faculty of Law, National Cheng Kung University.
Received: February 10, 2009; accepted: March 18, 2009