

資訊人社會關懷獎學金關懷提案書

社福的黑洞：我國社會救助資格探討
—以「人籍合一」為中心

提案人：王昱翔，國立成功大學法律系研究所，三年級

共同提案人：徐梁育，國立臺灣大學心理系研究所，三年級

提案日期：113 年 10 月 31 日

社福的黑洞：我國社會救助資格探討

—以「人籍合一」為中心

一、社會關懷議題

(一) 關懷議題內容

我國《社會救助法》的設計目的是為經濟弱勢群體提供生活、醫療和急難救助等基本保障，致力於幫助低收入戶、中低收入戶及遭遇急難、災害等困境的人士。該法案意在提供緊急救助和基本生活扶助，促使受助者能夠自立並改善生活。然而社會救助法第 4 條第 6 項規定，申請低收入戶資格需滿足戶籍地與實際居住地一致的條件，且最近一年內必須在國內居住超過 183 天。其中「人籍合一」的規定卻成為一道難以跨越的障礙。

「人籍合一」條款的立法目的係防範福利資源的濫用，特別是防止非本地居民或未長期居住本國的群體濫用社會救助資源。然而，由於該條款過於嚴格，實施過程中反而造成了許多本地經濟弱勢群體無法獲得應有救助的情況，尤其是無家者、長期租屋族群及非典型居住空間者等人群。這些人群往往無法滿足社會救助法對戶籍的限制，使其面臨社會排除和資源剝奪的困境¹。

特定群體的困境：

1. 無家者²面臨的挑戰

台北市無家者（下稱：街友）數量占台灣街友數量 25%，位居全台之冠，然而根據北市「111 年街友生活狀況調查報告」顯示，有近八成街友沒有任何福利身分，包括低收 / 中低收入認定、身心障礙或老人福利資格等，其中能申請到低收 / 中低收的更只占 5%³。這些無家者無固定住址，戶籍也難以設立或遷入特定地點，因此無法滿足「人籍合一」的條件。這樣的政策對無家者形成極大障礙，反而加劇了他們的貧困困境。

2. 異地租屋者的困境

許多租屋者由於房東不允許遷戶籍，無法將戶籍地與實際居住地一致，導致申請社會救助困難重重。尤其在高房租地區工作的經濟弱勢者，往往需要長期租房卻因無法遷戶籍，失去應得的救助，更甚

¹ 杜佩佩，「社會救助法，漏了誰？又該怎麼修？」，人生百味，<https://doyouaflavor.tw/public-assistance-act-2/>。（最後瀏覽日期：113/10/30）

² 無家者(homeless)，指的是因為總總因素，必須在街頭生活的人。在台灣一般稱為「遊民」或「街友」。他們是無家可歸的人，也是常常被汙名化的一群人，他們大多與原生家庭關係淡薄，或有各種身心疾患，導致無法有效工作，必須長期居住在公共空間或收容所。為配合實務、文獻之稱呼，下稱：街友。

³ 台北市政府社會局，111 年度委託辦理「台北市街友生活狀況調查」報告。

者會連帶原本家庭都無法申請社會救助⁴。以上的困境除了肇因於法條之不當亦與房東為避免稅務或其他管理壓力，拒絕租客遷戶籍有關，使得租屋族在社會救助體系中處於弱勢。

3. 非典型居住空間者的困境

隨著租金高漲，許多人無法負擔常規租金，在高房價壓力下，越來越多的經濟困難者只能選擇居住在網咖、膠囊旅館等非典型居住空間，但此類空間往往無法設立戶籍。法院曾判決若申請人能提供照片、收據，且符合「合理的個人居住空間」，則可以將網咖等場所視為居住地。但此為零星個案，且仍受拘束於戶籍地與「合理的個人居住空間」位於同一縣市，實際上仍無突破「人籍合一」的政策限制⁵。上開情形使非典型居住空間者無法將居所合法化，導致被社會救助體系邊緣化。

4. 政策背景與初衷

「人籍合一」設計的初衷是防範長期居住在國外的臺灣籍人士申請福利，同時減少審查成本，根據衛生福利部解釋，這也是為了杜絕「籍在人不在」的福利濫用⁶。然而，該制度在執行中忽略了經濟弱勢群體的多樣需求，使得他們無法獲得所需的基本生存支持。

(二) 關懷議題的社會影響度

1. 不公平的資源分配

⁴ 租屋族外出租屋後，由於房東不願意讓其牽戶籍至租屋處，將使得租屋族之戶籍地家庭不符合人集合一之限制而無法申請社會救助。目前實務多透過 100 年 12 月 20 日台內社字第 1000232950 號函釋：「……近來家庭變遷快速且多元，雖設籍在同一戶，仍有虛設戶籍或未有共同生活之實等各種情形，且難以窮盡列舉，倘情形特殊，又限定其不得分別辦理或僅就部分成員辦理申請，致無法通過審查資格，恐有違政府擴大照顧弱勢民眾之政策目標，爰仍應有例外情形，由直轄市、縣（市）主管機關同意其分別辦理或僅就部分成員辦理申請。」進行例外的個案認定，然而例外的個案認定終究是沒有保障且浮動的實有修法之必要。

⁵ 臺北高等行政法院 107 年訴更一字第 35 號行政判決：「大同區公所派員訪視雖均未遇申請人 A，而推定其未實際居住於臺北市，惟 A 主張其實際居住在網咖「E 客棧」，業據提出網咖「E 客棧」照片、租約、收據為證，且有合理分配之個人居住空間及供原告個人生活所需之物品，為可採信。按民法第 23 條規定，因特定行為選定居所者，關於其行為視為住所。察諸立法理由亦足見當事人於住所居住，實際上有所不便時，因其特定行為，使得選定與住所有同一效力之暫時居所，始為適宜。至其選定之暫時居所，當事人得自由變更或廢止之，亦屬當然。A 既實際固定居住於「E 客棧」內之空間，其顯非居無定所，自無礙臺北市政府社會局經常派員訪視、關懷受生活扶助者之生活情形，提供必要之協助及輔導，以達社會救助法之立法意旨及規定。」

由上述判決可知，法院認若非典型居住空間在有照片、租約、收據為證，且有合理分配之個人居住空間及供原告個人生活所需之物品時，可放寬認定其為居所。值得注意的是，上開判決雖然放寬承認「網咖」等非典型居住地在特定之情形下可放寬為居所，但仍然沒有突破社會救助法中「人籍合一」之限制。上開肯定判決之前提在於 A 之戶籍地在台北市，而「E 網咖」亦在台北市，所以仍符合居住於「戶籍地之直轄市內」此要件，故「人籍合一」之限制仍未被鬆動。

⁶ 衛生福利部 104 年 5 月 28 日衛部救字第 1040113847 號函：「條文明定設籍、居住期間及實際居住事實之規定，係避免籍在人不在之福利幽靈人口問題，倘久居國外者亦可請領社會救助，並不符合社會福利公平正義原則，爰參照「中低收入老人生活津貼發給辦法」第 2 條規定及地方政府實務經驗訂定。」

《社會救助法》中「人籍合一」的要求對於經濟弱勢群體形成了資源分配上的不公平。無家者、租房族及非典型居住空間者因戶籍問題而無法享有應有的救助，這些群體中大部分收入低於貧窮線，甚至生活困難。然而，由於戶籍綁定要求，這些真實需要幫助的群體卻被排除在社會救助系統之外。

反之，有些高收入戶可能藉由戶籍漏洞享有不應得的救助資源。這使得有能力操縱制度的富裕人群比真正需要資源的經濟弱勢群體更易獲得社福資源。如此資源分配不均的現象，使經濟弱勢群體被排除在救助系統之外，更增強了社會分層⁷。

而社會分層將加劇台灣社會的階級鴻溝，貧困群體被政策邊緣化，不僅無法享受基礎生活保障，甚至逐漸陷入更深的生存困境。

2. 無家者與非典型居住空間者的邊緣化

無家者因無法滿足「人籍合一」要求，無法享有最低生活保障的情況，使其生活面臨嚴重挑戰。這些人群常常在社會救助系統中被視為「不符合條件」，他們的基本生存需求得不到政策支持，進一步加深了無家者在社會中的邊緣化狀態。同時，無家者也無法從公共醫療、住房等福利中受益，形成了社會福利體系中的一大缺口。

此外，居住於網咖、膠囊旅館等非典型場所的人群，雖然需要社會救助，卻因無法提供合法居住證明也被排除在救助體系之外。這些空間並非傳統的「住所」，但已成為一些低收入群體僅剩的居住「選擇」。但受迫於經濟狀況的選擇，反而使這些群體無法被納入救助標準，也無法獲得必要的生存資源，社會排除現象也愈加嚴重。

綜上所述「人籍合一」條款使無家者和住在非典型空間的群體無法證明其住所，成為社會救助的「隱形人口」。以台北市為例，近八成無家者無法享有低收入戶資格，反映出臺灣社會救助體系對無家者的支援不足，而非典型居住空間者的處境更是無人聞問，在在讓他們的生活更趨困難。這類群體長期處於政策邊緣地位，難以受惠於現有的救助措施。

3. 租屋市場結構性問題

根據《住宅租賃定型化契約》，房東應允許租客設籍，但台灣租屋市場長期缺乏有效監管，大部分房東基於稅務考量拒絕此項權利，租戶因為無法將戶籍遷入租屋地，導致大量「隱形人口」的出現。這些租屋族無法申請低收入戶資格，失去社會救助的基本權利。這一現象反映出租屋市場的結構性問題，以及租屋族群在社會福利體系中的弱勢地位，也使他們成為政策盲區。

此外，由於租房者無法享受應有的社會救助，導致貧困家庭面臨生存壓力，並加劇了社會的貧富分化。許多低收入家庭因無法負擔高

⁷ 蔡維音，低收入戶認定之需求審查，興大法學，第 5 期，1-34 頁，2009 年 05 月。

額房租，不得不遷往條件更差的住所，這不僅影響他們的生活品質，也削弱了其改善生活的可能性

4. 救助審查效率低下

目前，《社會救助法》除了規定申請人必須在戶籍地申請外，其救助審查制度強調戶籍地實地審查⁸，造成繁瑣且低效的審核流程，尤其是當需要實地探訪申請人而遇不到人時，更加拖延申請進程，繁瑣的審核流程往往難以在短時間內提供支援，無法應對他們的實際需求。這樣的設計不但未能即時滿足弱勢群體的需求，反而阻礙了弱勢群體獲得即時援助。

這些制度性設計不僅影響行政效率，還間接增加了救助申請的時間成本。無家者或非典型居住空間者的需求往往是緊急且短期的，無法耐心等待繁瑣的行政流程。因此，救助系統未能適時因應這些人群的需求，增加了社會的貧困和排除現象，削弱了社會的包容性。

5. 挑戰社會公平正義

人籍合一條款引發的困境不僅影響社會資源的公平分配，還直接挑戰社會的正義價值。弱勢群體因制度設計上的不平等，無法在急需幫助時獲得救助，長此以往，會削弱臺灣社會對於公平正義的追求。

二、解決方案

在擬定解決方案前，首先要了解《社會救助法》在立法體系中的特殊性。我國《社會救助法》基於憲法保障生存權，具有憲法委託性與優位性，其核心價值是維護人性尊嚴，尤其強調個人之「自治」與「自決」。立法者在制定相關規範時，必須考量自我決定與自我負責的精神，將人視為主體，並以此衍生出協助自助、目的性、核實原則及禁止強制工作等社會救助的基本原則⁹。在本計劃中「目的性原則」與「核實原則」是尤為關鍵的部分，以下說明：

「目的性原則」指出，社會救助應在個人無力維持生活時即時補足需求，使其重回自立生活。給付應著重滿足當下實際生存需求，而不需深究困境成因，並避免救助過程惡化受助者處境。救助應具過渡性，重在扶助與尊重受助者的尊嚴與自立意願。

⁸ 以臺北市為例，臺北市低收入戶生活扶助及低收入戶、中低收入戶調查及審核作業規定第5條：「申請人具有下列情形之一者，推定申請人未實際居住本市：1.經派員訪視發現居住之房屋內無合理分配之個人居住空間及供申請人個人生活所需之物品。2.於本市以外縣市國中、國小就學，未當日往返。3.經派員訪視發現申請人所稱居住之房屋破損不堪居住或已拆除無法供居住。4.派員查訪三次以上未遇申請人。但經派員訪視申請人未實際居住於本市事實明確，無須再行訪視。申請人之戶籍設於戶政事務所，但未提供實際居住本市之相關證明者，視為未實際居住本市。」其餘各縣市亦有類似之規定。

⁹ 孫迺翔，社會救助制度中受救助者的人性尊嚴保障，月旦法學雜誌，136期，頁65-69（2006年）。

「核實原則」則指出，社會救助應確保滿足受助者的生存需求，並作為最後的防護線，以防止人民的基本生活因行政延宕或其他考量而受損。給付內容應緊密貼合受助者的實際困境和需求，避免程序上的偏差和遲延。同時，救助標準的設定與審查程序也應盡量符合真實情況，不能因行政便宜而簡化事實認定，更不可僅依擬制規定而拒絕深入調查，但同時應兼顧簡化與自動化，以提高救助效率。特別是對經濟弱勢者，應主動審查，克服社會壓力等阻礙，以保障其生存權和基本生活¹⁰。

(一) 法規修訂

本文承認要直接廢除戶籍法可能影響過鉅、打擊過廣，且非一朝一夕可改變的。因此本文參考民間版本的《社會救助法修正草案》建議放寬戶籍地要求，允許實際居住地申請，並建議借鑑日本的《遊民自立支援法》，以期提升無家者、租屋族和非典型居住空間者的救助覆蓋率

建議至少社會救助法要跟戶籍法完全脫鉤，將社會救助法第4條第6項修改成：「依第一項規定申請時，其申請戶之戶內人口均應實際居住於戶籍所在應向實際居住地之直轄市、縣(市)申請，且最近一年居住國內超過一百八十三日；其申請時設籍之期間，不予限制。」。同時放寬對「實際居住」之認定，只要配合造冊即屬實際居住。如此才能徹底改善居無定所者反而無法申請社會救助的困境。

(二) 適用對象分類—人籍合一

對於符合現行社會救助法條件之申請人，可依循原有方式繼續像戶籍地行政機關申請補助，若在最低生活費調整過程中可能失去戶籍地低收入戶身分者(如戶籍地最低生活費標準較居住地最低生活費標準高，且在逐年調整時收入介於戶籍地門檻與居住地門檻者)，可改採下文所述之人籍分離制度，補助標準從寬認定。

(三) 適用對象分類—人籍分離(有典型住所)

如前述所言，許多異鄉打工人生活高物價城市，但因為無法遷戶籍到租屋處，礙於戶籍地較低物價水準計算而得較低的最低生活費基數，無法申請到低收入戶身分。對於此一族群，我們將仿造現行之「中央擴大租金補貼」的申請平台，若申請人能上傳租屋契約、工作契約等，證明其實際居住地並非戶籍地，則可比照實際居住地之最低生活費基準進行低收入戶標準的核算。上傳之證明經人工檢核符合條件者，將獲得補助資格，且一人限於一地請領。

(四) 適用對象分類—人籍分離(無典型住所)

對於無家者、非典型居住空間者而言，並無固定居住地以供證明，而其他證明文件如戶籍謄本、財產申報等更是難以提供。為解

¹⁰ 台灣社會法與社會政策學會，社會法，修訂二版，頁429-430(2016年)。

決此類問題，申請平台將與地方政府的行政單位及非政府組織合作，如各地區警察局會列管該行政區之無家者列冊，社會局亦會有救助所的相關資料，透過無家者的造冊登記，可以掌握無家者的實際生活地區，並透過社工與 NGO 的扶助，協助他們進行低收入戶申請，對於缺失的證明文件將以補辦為優先，若仍然無法查詢或證明，將另立專案審查，以申請者當時的生活條件為考量，給與補助資格與款項。

為實踐上述功能，本計畫將從平台建構、資訊扶助、及社會安全網三方面著手：

(一) 數位平台建構

上述方案需要一個平台，提供 1.申請人上傳資訊、2.承辦人整合各地方政府資訊、3.行政機關展示其他社會扶助資訊給符合條件申請者之功能，且由於申請資訊涉及大量申請者個資，除了基本的資安保護，需在資訊內部流通時，設計權限分級、去識別化、資料隔斷等架構。因此整體資料流的框架如下：

1. 資料上傳：申請者在上傳前有流程介紹、資格說明、常見問答等指導性敘述，選擇或申請之補助種類（如低收入戶、特殊境遇家庭等），及申請地域（戶籍地、居住地、或其他）後，進入資料上傳頁面。資料上傳頁面填寫申請所需之資訊，並附上相關證明文件。
2. 資料審核：根據所選的申請種類分配到對應縣市社會局的承辦人，審核通過者將給予身份與補助，審核不通過則要求補正或不予受理；若仍有疑慮，則提供聯繫方式供申請者聯繫。此外由於審查量增加與審查資格複雜化，審查流程將引入自動化審核的方式，在個資法許可的範圍下，透過資訊科技方法降低人力介入的流程，例如透過 OCR 技術辨識租約內容，透過以非監督式學習分類申請人身份，透過 AI 輔助增強辨識虛假錯漏資料的能力等，再由人工進行複審，減少資料檢閱，甚至進一步可透過機器學習的方式，使系統能根據申請人的狀況推薦其他可能可以申請的補助類型。這將大幅提高審核效率與準確率，並減少人力和時間的浪費。
3. 資訊流通：為避免福利幽靈或重複請領，需在遵循個資法的前提下進行各地方政府的資訊交換。為此在第一層機制上，申請人若重複申請同一類別的補助時，平台會自動彈窗提醒重複申請，若仍欲申請，資料審核時將註記該申請人以於其他縣市取得該身份。而若臨櫃申請或戶籍地身份展延時，承辦人也能（且僅能）看到身份別的註記，作為審核判斷身份或補助的要素之一。

(二) 資訊扶助

有鑑於申請者的弱勢身份，不一定善於使用數位裝置，或不一定能長時間持有/使用數位裝置，現有的數位平台退件時多以簡訊或 email 通知。而本平台為解決資訊落差問題，將設定被動扶助制度，若申請需補件或不通過，需申請人主動點擊連結並確認資訊，如果一周內都沒有回應，承辦人與局處將啟動機制主動聯繫申請人，確認申請人明確知道需補件的項目、申請未通過的原因、與可能的替代方案或解方。

(三) 社會安全網

許多無家者或弱勢族群並沒有足夠的資源或能力獲取社會補助或經濟援助的相關資訊，需要建構社會安全網，由社工、非營利組織、或政府單位主動接觸他們，才能幫助他們逐漸脫離生活困境。為實現此目的，須透過體制、資訊、與人力的配合，建構出社會安全網。在上述提到的數位平台基礎上，加上以下幾個功能，將能更好的覆蓋弱勢群體：

1. 主動扶助：由於社會弱勢接觸資源管道有限，且資訊能力較貧乏，將搭配現有之社會救助體系如收容所、非營利組織、救濟點、無家者造冊等方式，由政府單位或相關團體主動追蹤社會弱勢的現況及確認補助申請狀況，並協助其提送申請與追蹤進度，弭平資訊落差，提升生活福祉。
2. 跨系統資訊共享：建立跨部門的資訊共享平台，將內政部的戶籍資料、社會福利部的救助資料與稅務、醫療等數據連接起來，實現跨機構的數據交換，除了避免不必要的重複審核和文件提交，更可以協助確認弱勢者符合哪些輔助或救助的申請條件，可以主動協助申請。
3. 居住現況核查：如果因房東刁難無法提供租約，或沒有常住居所，可以透過數據分析和多方驗證，如水電費、手機定位數據、租賃合同等數據來驗證申請人的實際居住地，突破「人籍合一」的限制，確保社會救助能針對實際需求者。
4. 數位身份系統：建立針對無家者和非典型居住者的數位身份識別系統，類似於生物識別等方式，讓無家者即便沒有戶籍或固定居所，也能通過數位身份獲得政府的社會福利與救助。
5. 地理資訊系統：利用 GIS 技術搭配警察局的無家者造冊，對無家者的活動區域進行追蹤，並將這些數據整合到社會救助系統中，確保即使沒有固定居住地，社福單位也能主動找到無家者，提供必要之援助與補助申請。
6. 開放數據：將社會救助與補助的相關資訊去識別化後公開，讓公眾可以監督資源的分配情況，避免社會救助的浮濫發放，同時提

倡公民科學的概念，讓學者、非營利組織、研究機構等能夠使用這些數據進行深入研究，為政府提供更具實證依據的政策建議。

三、解決可行性

本計畫在技術和執行層面具備可行性。首先，數位平台建構方面，目前OCR、自動化審核、AI輔助篩選等資訊技術已足夠成熟，可以支撐平臺在資安合規的基礎上高效處理數據。被動扶助與主動聯繫機制可有效降低申請者的資訊障礙，提升系統的使用便利性。

在社會安全網建構方面，首先，社會救助法第17條即授權警察將無家者列冊管理，行政院每年亦有公布列冊無家者人數¹¹。其次，跨部門資訊共享和數據交換亦有先例可循，如戶籍與社會救助的整合，技術上則可藉API、GIS等工具實現資料互通。無家者數位身份識別、地理資訊追蹤等功能亦能與現有數位身份技術結合，即使無戶籍者也可通過數位身份獲得救助。在開放數據和公民科學方面，公開社會救助數據能提高政策透明度並接受公眾監督，並讓學者、研究機構利用這些數據進行研究，進一步提供政策優化建議。

在資訊保護方面除了可明文立法允許政府機關使用相關資訊外，亦可依現行法資法第9條第2項第1款、第8條第2項、第16條2、3、5項，為維護國家安全或增進公共利益所必要、為免除當事人之生命、身體、自由或財產上之危險、公務機關或學術研究機構基於公共利益為統計或學術研究而有必要，且資料經過提供者處理後或經蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人，為相關之合理使用。在實務上，COVID-19疫情時政府亦使援引以上法條，並使用警方造冊之無家者資訊，安排疫苗施打，益徵其在法律方面之可行性¹²。

四、結語

綜觀現行社會救助法中「人籍合一」的設計，原意在防範濫用社會資源，但在實際執行中，反而加劇了無家者、異地租屋者和非典型居住空間者的困境，使許多真正需要幫助的人無法獲得應有的救助。基於上述現況，本提案從法規修訂、數位平台建構、資訊流通及社會安全網等多方面提出具體改進方案，期望透過放寬戶籍限制、數位化申請流程及跨部門協作等方式，提升社會救助的公平性與有效性，並保障經濟弱勢群體的基本生存權，亦使社會救助法真正落實「核實原則」、「目的性原則」。

¹¹ 行政院性別平等委員會，重要性別統計資料庫，https://www.gender.gov.tw/gecdb/Stat_Statistics_Query.aspx?sn=7dMjlu4ek4xGDZnVT%24lrMw%40%40&statsn=zuylyTV8QLmnR0Atnpl!Sw%40%40。(最後瀏覽日期：113/10/31)

¹² 中國時報，北車爆街友群聚 指揮中心：採專案造冊接種疫苗，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20210623003390-260405?chdtv>。(最後瀏覽日期：113/10/31)

本計劃不僅著眼於技術的可行性，亦希望在制度上為弱勢群體開闢更多申請社會資源的管道，推動社會福利體系的全面改革，使所有有需求者都能享受應有的權益，進而促進社會整體的公平與包容。