

老人福利法第 41 條保護安置費用償還之適用爭議

Senior Citizens Welfare Act Article 41: Disputes over the Application of Expense Mitigation or Exemption for Elderly Protection and Settlement

陳 獻 忠*

Hsien-Chung Chen

摘 要

老人福利法第 41 條規定老人因直系血親卑親屬對其有疏忽、虐待、遺棄等情事，致有生命、身體、健康或自由之危難時，地方主管機關得依老人申請或職權予以適當短期保護及安置，並通知老人之直系血親卑親屬償還費用。隨著 2018 年 3 月我國正式宣告邁入「高齡社會」，老人保護安置事件與日俱增，隨之而來的安置費用追償，在國家政策方向不明的情況下，衍生成為一個公法事件引發私法事件、相互糾結的議題，增加整體之社會成本，據此，衛生福利部保護服務司於 2016 年訂定「直轄市、縣（市）政府先行支付老人保護安置費用案件追償作業原則」，以供作各地方政府訂定其內部作業規範之參考。

2020 年 5 月 29 日修正並生效之老人福利法第 41 條，新增第 5 項：明定主管機關應邀集專家學者及民間團體代表，進行減輕或免除費用之審查事宜。老人保護及安置費用的追償，涉及政府所得重分配的合理性、財政紀律、平等原則、人民財產權的保障…等課題。面對各種

投稿日期：112.02.21 接受刊登日期：112.04.26 最後修訂日期：112.05.16

* 法務專員，中國文化大學法律系博士班學生。

Legal Specialist, Chinese Culture University, Ph.D. students in the Faculty of law.

家庭生態，新法的審查委員會及減免機制若能妥適運用，是否可開闢出一條兼顧各種價值的蹊徑？正在考驗著各縣市「專家學者及民間團體代表」的智慧。

關鍵詞：高齡社會；老人保護安置；安置費用追償；追償作業原則；審查委員會

目 次

壹、前言

貳、我國人口結構老化之國內與國際趨勢

參、老人保護安置費用之追償

一、對老人之扶養義務是否存在為判斷依據

二、公法糾紛引發私法事件

肆、老人保護安置費用案件追償作業原則

一、保護安置階段之探討

二、協調階段之探討

三、追償階段之探討

伍、2020 年老人福利法修正之評論

一、適當保護及安置刪除短期應說明其法理

二、償還義務人間分擔比例之議題

三、法院免除扶養義務確定前安置費用不可追償

四、法院裁定確定前／後之安置費用可有條件減免

五、未經法院判決確定之安置費用亦可有條件減免

六、審查老人保護安置費用減輕或免除之建議

陸、結論

壹、前言

我國老人福利法係於 1980 年 1 月 26 日公布施行，至今已逾 43 年。1997 年首次修正，為求因應立法後 17 年來臺灣社會之快速變遷，家庭結構及社會價值觀之改變，故增設「老人保護專章」，即現行老人福利法第 5 章之「保護措施」，其中第 42 條第 2 項規定：「直轄市、縣（市）主管機關應結合村（里）長與村（里）幹事定期主動連絡、掌握當地老人生活狀況」；同法第 44 條則規定：「為發揮老人保護功能，應以直轄市、縣（市）為單位，並結合警政、衛生、社政、民政及民間力量，建立老人保護體系，並定期召開老人保護聯繫會報」。由此可知當老人保護已由國家的福利轉化為人權維護，應公私協力，建立老人保護體系，擔負起國家責任¹。老人福利法第 5 章之保護措施雖僅 4 個條文（第 41 條至第 44 條），但其內容，尚可區分為通報機制、調查機制、安置機制、求償協助義務、告訴協助義務、追償機制、告發義務、裁罰機制等 8 項業務，且涉及基本人權、親屬責任、國家義務等價值衝突，故在執行上充滿變數與挑戰²。

本文將先藉由相關立法資訊，分述我國當前老人保護之社會及政策；分析「追償作業原則」之內容及性質，將老人保護安置費用案件分為保護安置階段、協調階段、追償階段，以較淺顯的現行法律規範為基礎，提供處理過程之建議；藉此呈現法律與實際運作經驗之困境，思考法規調整之方向及政策因應之可能³。並分別探討其所面臨之實務課題，依據相關法規及法院判決，提供因應與建議，供各地方政府處理相

1 邱月雲、陳素春，老人福利法規及老人福利政策發展趨勢，律師雜誌，第 326 期，頁 20-21，2006 年 11 月。

2 陳竹上，我國老人保護體系之發展及其爭議課題之探討，月旦法學雜誌，第 271 期，頁 137，2017 年 12 月。

3 林執中、陳昭如、顏厥安，讓法學看見經驗的世界：「臺灣法實證研究資料庫」介紹，人文與社會科學簡訊，第 12 卷，第 2 期，頁 21-22，2011 年 3 月。

關案件之參考。

貳、我國人口結構老化之國內與國際趨勢

內政部戶政司於 2018 年 4 月 10 日發布新聞稿：「老年人口突破 14 %：我國正式邁入高齡社會」，根據世界衛生組織定義，65 歲以上老年人口占總人口比率達到 7 %，稱為「高齡化社會」，達到 14 % 是「高齡社會」，若達 20 % 則稱為「超高齡社會」，我國老年人口比率在 1993 年便超過 7 %，進入高齡化社會，而後受到戰後嬰兒潮世代陸續成為 65 歲以上老年人口影響，我國老年人口自 2011 年起加速成長，並於 2017 年 2 月首度超過幼年人口，直至 2018 年 3 月，我國 65 歲以上老年人口占總人口比率達 14.05 %，正式邁入高齡社會。內政部統計，從各縣市老年人口比率來看，亦可看出高齡縣市從 2011 年的 3 個增加至 2018 年 3 月的 15 個，顯示人口老化迅速；再依各縣市排名來看，以嘉義縣老年人口所占比率最高為 18.61 %，而 6 都中則以臺北市老年人口所占比率最高為 16.58 %（如表 1）。相較於亞洲各主要國家，我國老年人口比率僅次於日本，而與南韓相當。又依國家發展委員會中華民國人口推估；2016 年至 2061 年資料顯示，我國由高齡社會轉為超高齡社會之時間僅 8 年，預估將較日本（11 年）、美國（14 年）、法國（29 年）及英國（31 年）為快，與韓國（8 年）及新加坡（7 年）等國之預估時程相當，如圖 1 顯示，2015 年至 2060 年間，我國老年人口比率，將從圖中國家最低之列，成為高於其他國家，反映出我國老化速度的嚴重程度⁴。

4 內政部戶政司，老年人口突破 14 % 內政部：臺灣正式邁入高齡社會，2018 年 4 月 10 日，https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=2&s=11663（最後瀏覽日期：2023 年 6 月 13 日）。

表 1 各縣市老年人口占總人口比率

單位：%

區域	2011 年 底	2012 年 底	2013 年 底	2014 年 底	2015 年 底	2016 年 底	2017 年 底	2018 年 底	名次
臺北市	12.76	13.04	13.50	14.08	14.76	15.55	16.37	16.58	4
新北市	8.54	8.97	9.48	10.10	10.81	11.71	12.60	12.85	16
桃園市	8.37	8.58	8.90	9.31	9.67	10.22	10.79	10.96	21
臺中市	8.83	9.06	9.39	9.79	10.29	10.91	11.50	11.67	19
臺南市	11.65	11.85	12.20	12.62	13.09	13.77	14.38	14.56	13
高雄市	10.50	10.87	11.38	11.95	12.61	13.44	14.22	14.43	14
宜蘭縣	13.22	13.33	13.54	13.83	14.23	14.82	15.34	15.52	9
新竹縣	11.08	11.06	11.09	11.22	11.43	11.70	11.99	12.08	18
苗栗縣	13.43	13.54	13.69	13.90	14.28	14.80	15.41	15.58	8
彰化縣	12.21	12.47	12.81	13.21	13.64	14.21	14.78	14.95	12
南投縣	13.74	13.94	14.30	14.71	15.21	15.86	16.52	16.70	3
雲林縣	15.28	15.49	15.77	16.10	16.47	17.09	17.55	17.69	2
嘉義縣	15.79	16.04	16.43	16.84	17.28	17.90	18.46	18.61	1
屏東縣	12.79	13.10	13.54	13.96	14.49	15.20	15.83	15.99	5
臺東縣	13.16	13.47	13.71	14.02	14.42	14.97	15.56	15.71	6
花蓮縣	12.68	12.94	13.21	13.56	14.07	14.70	15.33	15.49	10
澎湖縣	14.50	14.28	14.31	14.46	14.77	15.09	15.54	15.64	7
基隆市	11.19	11.55	11.99	12.55	13.20	13.96	14.81	15.04	11
新竹市	9.44	9.59	9.81	10.12	10.50	11.01	11.51	11.64	20
嘉義市	11.17	11.49	11.86	12.31	12.74	13.44	14.16	14.32	15
金門縣	11.92	11.41	11.23	11.19	11.18	11.67	12.24	12.40	17
連江縣	9.66	9.32	9.32	9.47	9.81	10.22	10.57	10.73	22
總計	10.89	11.15	11.53	11.99	12.51	13.20	13.86	14.05	—

資料來源：內政部戶政司於 2018 年 4 月 10 日發布新聞稿。

說明：桃園市於 2014 年 12 月 25 日改制直轄市，以桃園市標示。

灰色區塊表示指標值 ≥ 14 。

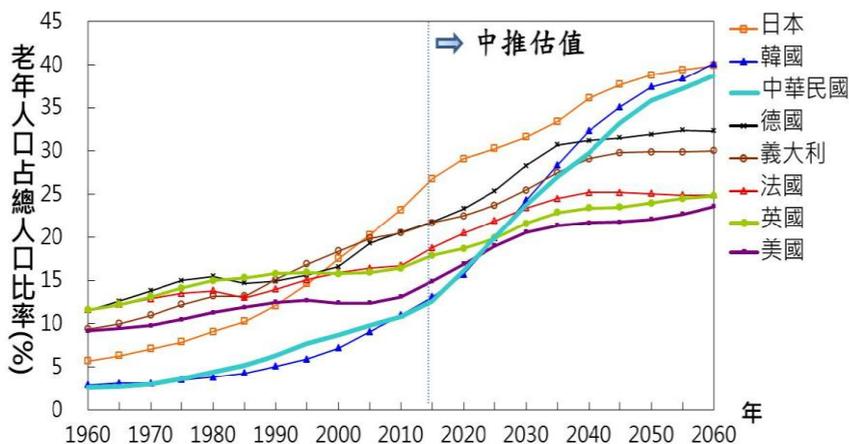


圖 1 世界各國老年人口占總人口比率

資料來源：內政部戶政司於 2018 年 4 月 10 日發布新聞稿：國家發展委員會中華民國人口推估 2016 至 2061 年簡報。

表 2 老人遭遺棄人數統計：2011 年至 2016 年

遺棄					
受服務人數					
合計		一般		原住民	
年度	人數	男	女	男	女
2011	693	399	275	12	7
2012	506	292	199	5	10
2013	517	292	216	6	3
2014	488	298	179	3	8
2015	614	366	230	7	11
2016	710	418	279	6	7

資料來源：2017 年衛生福利部統計處專區之老人保護統計。

說明：2017 年起僅統計人次而無人數，造成跨年比對上之困難，致本文無法充分呈現。

「老年人口突破 14 %：臺灣正式邁入高齡化社會：如何維護高齡人口的生活品質與尊嚴，以及因應老化社會帶來的青壯年照顧及扶養負擔加重，是政府持續努力的重要目標⁵」。然而，依據衛生福利統計專區之老人保護統計數據，在 2011 年至 2016 年等 6 年間，老人遭遺棄個案人數自 2011 年 2012 年間的 693 人，逐年攀升至 2016 年的 710 人（表 2）均呈現逐年上升之趨勢⁶；因此，老人受保護安置之人數，自 2011 年 2012 年間的 500 人至 600 人，攀升至 2016 年的 1,388 人（表 3），另 2017 年老人受保護安置者則為 3,524 人次⁷。老年人的生存、照護已然成為社會的一大課題。老年人因已退休，並無固定薪資，倘若資產、退休金不足，則只能倚靠親屬扶養或社會救助。申請社會救助者，必須資產、收入均低於一定水準。要申請社會救助的老年人，應先至法院請求民法上的扶養義務人扶養；當法院駁回其請求，才有資格申請社會救助；這也就造成了扶養請求的事件數量節節上升。目前司法院並無關於老年人請求扶養費事件的相關統計數據，每年事件數量不明。依照法律扶助基金會的統計，2019 年扶助的案件中，給付扶養費事件最多，共 3,726 件⁸。

5 同前註。

6 衛生福利部統計處，衛生福利部統計專區之老人保護統計，<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/lp-4445-113.html>（最後瀏覽日期：2018 年 11 月 20 日）。

7 同前註。

8 周漢威著，法律扶助基金會編，2019 年度報告書，頁 13，法律扶助基金會，2020 年 6 月；周漢威著，法律扶助基金會編，2011 周年報告書，頁 25，法律扶助基金會，2012 年 6 月。

表 3 老人保護安置人數統計：2011 年至 2016 年

保護安置						
受服務人數						受服務人次
合計		一般		原住民		
年度	人數	男	女	男	女	
2011	659	441	206	9	3	1,508
2012	590	409	167	7	7	2,022
2013	816	571	231	10	4	2,409
2014	948	645	290	3	7	5,032
2015	1,308	893	380	17	18	5,256
2016	1,388	934	423	24	7	6,346

資料來源：2017 年衛生福利部統計專區之老人保護統計

參、老人保護安置費用之追償

一、對老人之扶養義務是否存在為判斷依據

老人保護個案與日俱增的社會狀況，老人福利法第 41 條第 3 項之安置費用追償，最具爭議、法律關係最難以釐清之項目，該項規定：「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 30 日內償還；逾期尚未償還者，得移送法院強制執行。」本項引發爭議之關鍵在於最高行政法院於 101 年度判字第 562 號判決中認為：「國家對老人予以暫時性安置所代墊費用之償還請求權，仍係以受請求人扶養義務存在為限，倘扶養義務已據法院裁判免除而不存在，法律上已非扶養義務人，國家自不得再對

之請求代墊費用之償還；但是扶養義務若僅係經法院裁判減輕而未免除，既然尚有扶養義務存在，法律上仍是扶養義務人，國家仍得對之主張代墊費用之償還；受請求之扶養義務人不得以應給付或已履行給付扶養費，予受安置之老人為理由，拒絕償還或主張扣抵。至於扶養義務人因老人（扶養權利人），接受國家之保護安置而負有償還國家代墊費用之義務，得否對受安置之老人主張抵扣扶養費用，係另一問題⁹。」最高行政法院上開判決所持見解，受安置老人之直系血親卑親屬是否必須償還安置費用、償還額度如何，受其對老人之扶養義務是否存在之影響，倘扶養義務已據法院裁判免除而不存在，國家自不得再對之請求代墊費用之償還，此見解遂成為子女聲請法院裁判免除對老人之扶養義務的重要依據。

二、公法糾紛引發私法事件

扶養義務人即老人之子女，聲請法院裁判免除對老人之扶養義務，往往可因此不納入社會救助法之家庭人口範圍，也因此更有機會使老人符合低收入戶資格而可由政府公費安置，同樣達成政府負擔安置費用的法律效果¹⁰。低收入戶資格受到子女扶養義務存在與否之影響，係因社會救助法第 5 條第 3 項第 9 款雖規定：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。但實務上多數社

9 梁哲璋，老福法第 41 條照護老人費用償還請求權之定性及其與民法扶養義務減輕之關係－最高行政法院 101 年判字第 562 號判決評析，月旦裁判時報，第 66 期，頁 17，2017 年 12 月；孫迺翊，民法扶養義務與老人福利法第 41 條保護安置費用償還之適用問題－簡評最高行政法院 101 年判字第 562 號判決，月旦裁判時報，第 66 期，頁 12，2017 年 12 月。

10 法制面之相關論述可參考：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，頁 207，2018 年 6 月；蔡維音，社會救助「家庭成員」之認定，月旦法學教室，第 58 期，頁 21，2007 年 8 月。

會救助申請案，多將扶養義務人計入家庭人口，駁回申請人低收入戶申請後，再依同條第 5 項之規定（直轄市、縣（市）主管機關得協助申請人對第 3 項第 4 款及第 9 款未履行扶養義務者，請求給付扶養費。社會救助申請人至法律扶助基金會申請法律扶助，向扶養義務人請求履行扶養義務。此等公法事件（老人福利法、社會救助法）引發私法事件（民法扶養義務）之爭議，已經導致法律扶助基金會每年須受理有關扶養之爭議事件，自 2013 年起逐年快速增加，至 2017 年已高達 3,164 件（表 4），成為家事事件最大案量，整體社會成本相當高¹¹。

按內政部 2017 年統計：各縣市老年人口數納入考量，2017 年 9 月底我國各縣市戶籍登記 65 歲以上老年人口，以新北市 49 萬 1,720 人占全國老年人口之 85.28 % 最多、臺北市 43 萬 2,932 占 13.45 % 次之、高雄市 38 萬 8,344 人占 12.06 % 居第 3；若加上臺中市 31 萬 4,877 人、臺南市 26 萬 7,731 人、桃園市 23 萬 1,366 人，全國老年人口則有 66.08 % 集中於 6 個直轄市¹²。對照 2017 年度法律扶助基金會各分會扶養案件統計¹³，除排序第 1 之高雄市較為特殊外，老年人口數與各分會扶養案件大致呈現一定之對應關係。

11 劉建國委員等 18 人，吳玉琴委員等 19 人，「老人福利法部分條文修正草案」、張育美委員等 18 人擬具、「老人福利法第 41 條條文修正草案」，立法院第 10 屆第 1 會期社會福利及衛生環境委員會第 15 次全體委員會議報告，頁 2，2020 年 4 月。

12 內政部，106 年第 43 週（截至 9 月底我國女性老年人口比男性多 26 萬人，逾百歲人瑞計 3,224 人），2018 年 1 月 2 日，<https://www.moi.gov.tw/cp.aspx?n=3807>（最後瀏覽日期：2023 年 6 月 13 日）。

13 同註 11，頁 8。

表 4 法律扶助基金會家事事件前五大案由（2013 年至 2017 年）

家事案件前五大案由										
	2013 年	案量	2014 年	數量	2015 年	案量	2016 年	案量	2017 年	案量
1	扶養	1806	扶養費	2002	扶養費	2430	扶養費	2911	扶養費	3164
2	離婚	1510	離婚	1375	離婚	1574	離婚	1915	離婚	1919
3	監護權	706	監護權	826	監護權	835	監護權	938	監護權	1057
4	繼承	259	親權	293	親權	350	親權	465	親權	555
5	保護令	243	保護令	272	保護令	292	保護令	429	保護令	483

肆、老人保護安置費用案件追償作業原則

老人安置非社會主流議題，長期不受重視，因而引發許多令人悲哀的訴訟，為了為妥適處理弱勢老人保護安置所生問題，司法院召開成年親屬間請求減免扶養義務事件與老人福利法第 41 條作業諮詢會議，邀集衛生福利部、地方政府、法律扶助基金會與法院代表，針對維護弱勢老人維持生活的基本尊嚴權利、減輕司法及法律扶助資源負擔等議題，共同商討對策，會末達成建立行政司法溝通平臺共識，期能更加落實老人福利新制的效能。弱勢老人保護及安置所生費用，會由地方主管機關向老人的扶養義務者追償，因此引發了老人訴請扶養義務者給付扶養費，或扶養義務者要求減輕或免除保護安置費用的訴訟案件。老人福利法在 2020 年修正時，增訂經主管機關邀集專家學者確認後，可減輕或免除老人保護安置費用的規定；但在修法後，相關訴訟未減反增，民眾訴訟未減輕，司法院遂於 2022 年 7 月 28 日為此召開會議，研商對策，以實現立法目的。衛生福利部表示，將會提供全國各地方主管機關聯繫窗口，以建立行政司法溝通平臺，另已訂定直轄市、縣（市）政府先行支付老人保護安置費用案件追償作業原則及保護安置費用追償作業流程，希望地方政府能夠據以落實行政先行精神，提升行政效能。

扶養爭議事件居法律扶助家事事件之首，老人之直系血親卑親屬因不服直轄市、縣（市）主管機關追償老人保護及安置費用之行政處分，而提起訴願¹⁴，或提起行政訴訟者，不在少數。為求緩解，衛生福利部保護服務司，遂於 2016 年訂定老人保護安置費用案件「追償作業原則」，下稱追償作業原則，供各地方政府訂定內部作業規範參考，表示直系血親卑親屬在法院判決免除法定扶養義務前，仍是扶養義務人，依老人福利法第 41 條第 3 項規定，負有償還安置費用之公法上義務，惟現行主管機關仍得依其行政裁量權，訂定內部規範，評估負扶養義務者經濟狀況等情事，予以專案減收或免追繳，維護弱勢之權益¹⁵。

地方政府若能積極參照衛生福利部保護服務司公布之追償作業原則，訂定其所屬之追償作業規範，應為老人福利法進行修法前之過渡階段，適度化解老人保護安置費用案件之追償困境。訂定之追償作業原則共計 7 點，分為保護安置階段、協調階段、追償階段，以下依序分析及探討相關課題。

一、保護安置階段之探討

（一）適當之定義

老人福利法第 41 條第 1 項前段之立法用語為適當短期保護及安置，但何謂「適當」？何謂「短期」？在法律文義解釋，涉及主管行政機關的判斷，司法實務上曾引發爭議：以最高行政法院 101 年度判字第 562 號判決為例，上訴人即子女主張略以：被安置老人，每月可領取子女給付之扶養費 3,000 元及老人年金 3,000 元，且在桃園大溪繼承遺產

14 訴願法第 4 條，因此若直轄市、縣（市）政府授權社會局（處）發文追償老人保護及安置費用者，訴願之管轄為該直轄市、縣（市）政府；若由直轄市、縣（市）政府發文追償，訴願之管轄為衛生福利部。

15 同註 11，頁 5。

有祖厝及 4 筆土地，其有繼承之權利，被安置老人所有之財產足以維持生活，並不符合受安置之要件，社會局自無安置之必要。被安置之老人雖向社工人員表示，其遭子女自大溪祖厝驅趕，故無處可居住，其所言縱然屬實，社會局亦應協調相關單位運用公權力，使得以返回大溪祖厝居住，而非進行保護安置。就此，最高行政法院則是站在尊重主管行政機關即被上訴人判斷的立場，認為：參照老人福利法第 1 條之規定及該條於 2007 年 1 月 31 日修正之立法理由：「依據先進國家之主張，社會福利之實施已不再被視為是慈善行為，而是社會風險之共同分擔與身為公民之基本權利…」故上訴意旨主張被安置老人可居住位於大溪之祖厝，並非可取。

（二）短期之定義

按最高行政法院 106 年度判字第 376 號判決，上訴人即被安置老人之子女以上訴人自 2009 年 8 月 26 日即受保護安置於老人養護機構，迄訴訟期間已長達 7 年餘，與老人福利法第 41 條第 1 項所謂適當短期保護及安置之要件不合，如命子女償還此等長期安置費用，有違背法令之虞。最高行政法院仍是站在尊重主管行政機關（被上訴人）判斷的立場，認為：老人福利法第 41 條第 1 項前段所稱短期保護及安置，係以老人之照護，原為其直系血親卑親屬或依契約對其有扶養義務者之責任，若老人因有扶養義務人之疏忽、虐待、遺棄等情事，致有生命、身體、健康或自由危難時，基於老人福利法係為維護老人尊嚴與健康及保障其權益之立法宗旨，由直轄市、縣（市）主管機關依老人申請或職權給與老人保護及安置，此社會福利措施究屬應急救難性質，並非常態，稱短期，此對照同條第 2 項規定：前項保護及安置，直轄市、縣（市）主管機關得依職權或依老人申請免除之，因此不採納被追償子女之主張。

次按老人福利法第 41 條第 1 項前段所稱適當短期保護及安置，最高行政法院原則尊重主管行政機關判斷的立場，前者主要係以老人福利

法第 1 條所揭示之立法目的即維護老人尊嚴與健康，延緩老人失能，安定老人生活，保障老人權益，增進老人福利為依歸，行政機關之保護及安置若合於此等目的，並有助於化解老人因疏忽、虐待、遺棄等情事所生生命、身體、健康或自由之危難，屬於適當；短期，最高行政法院則將其解讀為應急救難性質之非常態社會福利措施，並不因期間多寡而改變，賦予地方主管行政機關彈性之判斷空間。

（三）主管機關職權安置欠缺司法審核

適當短期保護及安置之爭議，最高行政法院大多尊重及支持行政機關之判斷，此等爭議若有更健全之制度設計，理應可化解。按老人福利法第 41 條第 1 項前段所定：老人因直系血親卑親屬或依契約對其有扶養義務之人有疏忽、虐待、遺棄等情事，致有生命、身體、健康或自由之危難，直轄市、縣（市）主管機關得依老人申請或職權予以適當短期保護及安置。老人福利法第 42 條第 1 項則另規定：老人因無人扶養，致有生命、身體之危難或生活陷於困境者，直轄市、縣（市）主管機關應依老人之申請或依職權，予以適當安置。亦即老人福利法將老人之保護安置分為有扶養人及無人扶養兩類型。其中依老人申請之安置，因符合其意願而較無爭議，然而依職權安置之部分，即有可能因違反其意願而涉及人身自由保障之疑慮。兒童及少年福利與權益保障法、身心障礙者權益保障法，立法上僅賦予行政機關 72 小時之緊急安置期限，非 72 小時以上之安置不足以保護兒少或身心障礙者時，必須聲請法院裁定繼續安置，繼續保護安置以 3 個月為限；必要時，得聲請法院裁定延長之。法院裁定均可抗告，兒童及少年福利與權益保障法第 57 條、身心障礙者權益保障法第 80 條供參。

老人之保護安置，若能由司法及定期審查機制，並保障利害關係人之程序參與權、對法院裁定之抗告權等，應可適度化解政府主管機關依職權安置之爭議。但老人福利法並無相關程序保障，故老人或其親屬若

不服直轄市、縣（市）主管機關依職權安置，僅能聲請法院提審，立法上為何與兒童、少年、身心障礙者之保護安置有差別對待，是否涉及人身自由保障之疑慮，值得討論¹⁶。老人福利法修法前，直轄市、縣（市）主管機關依職權安置，必須切實依提審法第 2 條，依職權安置之機關將逮捕、拘禁之原因、時間、地點及得依本法聲請提審，以書面告知老人及其指定之親友，至遲不得逾 24 小時；老人或其親友不通曉國語者，應附記其所理解之語文，有不能附記之情形者，應另以其所理解之語文告知¹⁷。

（四）扶養義務人可否主動訴請減輕或免除扶養義務

老人之子女可否隨時主動向法院起訴請求減輕或免除扶養義務，或僅可於父母訴請子女履行扶養義務時，被動作為抗辯理由？家事法院決議認為民法第 1118 條之 1 屬於扶養義務人的形成權而非抗辯權¹⁸，亦有法律座談會曾認為該條屬於抗辯事由，扶養義務者不得主動提起¹⁹。另有研究者主張：2012 年 6 月 1 日家事事件法公布施行後，應為戊類事件，而參考同法第 125 條第 1 項：下列扶養事件，除本法另有規定外，專屬受扶養權利人住所地或居所地法院管轄：一、關於扶養請求事件。二、關於請求減輕或免除扶養義務事件。可知子女可主動向法院聲請減輕或

16 施慧玲、陳竹上，提審法、家事事件法與兒童保護安置之關連分析，月旦法學教室，第 165 期，頁 17，2016 年 7 月。

17 各縣市政府社會局（處）已備有制式化之提審法權利告知書，部分亦含有多國語文翻譯。屏東縣政府社會處，提審法權利告知書相關資料（含多國翻譯告知書），2014 年 10 月 9 日，https://www.pthg.gov.tw/planjdp/News_Content.aspx?n=04B720548F55D64C&sms=5EE82030CD16E9FA&s=C14A2DF135C8EAA8（最後瀏覽日期：2023 年 6 月 13 日）。

18 臺灣臺北地方法院 100 年度家訴字第 295 號、臺灣士林地方法院 101 年度家親聲字第 93 號民事判決。

19 臺灣高等法院暨所屬法院 100 年法律座談會民事類提案第 10 號（發文日期：100 年 11 月 25 日）。

免除其扶養義務²⁰。

二、協調階段之探討

依據「追償作業原則」之「二、社會工作服務處遇原則」如下：(一) 本府處理老人保護安置案件時，應於安置日起 3 週內發文協尋家屬後召開親屬會議，目的為協調老人保護個案照顧事宜，並告知雙方之權利、義務等。(二) 負扶養義務者與老人保護個案之間有民法第 1118 條之 1 是類情事，本府應主動告知雙方應有之法律權益並協助之：1. 受扶養權利者：協助或轉相關單位依老人福利法第 41 條第 1 項後段提出告訴或請求損害賠。2. 負扶養義務者：協助或轉由相關單位依民法第 1118 條之 1 請求法院減輕或免除其扶養義務。(三) 本府協助老人取得福利身分部分或申請相關福利資源，其中(二)點之關於社會處協助老人提出告訴部分，經常涉及遺棄罪之認定爭議²¹；第(三)點關於社會處協助老人取得福利身分，則涉及老人申請低收入戶之制度障礙及社會救助法第 5 條第 3 項第 9 款即實務上簡稱 539 條款之爭議²²。

(一) 權利告知與協力義務

依據追償作業原則，政府應於老人保護安置日起 3 週內發文協尋家

20 陳映如，淺談扶養義務問題(上)，2013 年 10 月 25 日，<https://www.glorylaw.com.tw/Spcolumncontent.aspx?SID=82> (最後瀏覽日期：2023 年 6 月 13 日)。

21 陳竹上，遺棄直系血親尊親屬罪之爭議案例及其對社會局執行移送義務之啟示，全國律師雜誌，第 21 卷，第 2 期，頁 43，2017 年 2 月；許澤天，遺棄罪之研究－待釐清保護法益的具體危險犯，東吳法律學報，第 22 卷，第 2 期，頁 37，2010 年 10 月。

22 社會救助法第 5 條第 3 項第 9 款規定有下列情形之一者，不列入家庭應計算人口範圍：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。即實務上簡稱 539 條款。

屬後召開親屬會議，目的為協調老人保護個案照顧事宜，並告知雙方之權利、義務等；應告知其扶養義務人可依民法第 1118 條之 1 請求法院減輕或免除其扶養義務，乃因追償費用期間係自老人受保護安置入住機構第 1 日起至終止安置日止，償還義務人應償還之費用為政府主管單位先行支付之保護安置費用及醫療費用，扣除受老人保護個案申請相關福利核定補助後之差額（追償作業原則第 3 點、第 4 點）。若扶養義務人可依民法第 1118 條之 1 請求法院免除其扶養義務，則可發生兩項重要的法律效果：1. 因子女免除扶養義務僅於法院裁判確定後始生效力，故可即早裁判確定即可停止追償費用之累計²³。2. 根據社會救助法 539 條，子女免除扶養義務通常有助於老人低收入戶申請之通過，從而獲得公費安置，此時子女僅需負擔差額，若主管機關未善盡協尋家屬及權利告知、協力義務，致保護安置長時間累積後方進行追償作業，恐生是否因行政不作為，產生影響人民權益之爭議。

（二）親屬會議召開之義務

1. 親屬會議改稱扶養義務人協調會議為宜

依據追償作業原則，政府應協尋家屬後召開親屬會議，依我國民法第 4 編親屬之第 7 章親屬會議，其召開係為因應「依法應經親屬會議處理之事項」其召開係為民法第 1132 條規定：依法應經親屬會議處理之事項，有例外情形者，得由召集權人或利害關係人聲請法院處理之，且親屬會議會員構成之順序有其一定之組成方式²⁴，關於老人保護安置後

23 最高行政法院 106 年度判字第 376 號判決表示：民法第 1118 條之 1 規定，係認定負扶養義務者在法院裁判免除扶養義務之前，仍負扶養義務。無論是公法上或私法上之債務關係，不因事後法院予以免除負扶養義務而變成自始或事後不存在，採不溯及既往原則；最高行政法院 101 年度判字第 715 號判決亦採此原則。

24 民法第 1131 條第 1 項：「親屬會議會員，應就未成年人、受監護宣告之人或被繼承人之下列親屬與順序定之：一、直系血親尊親屬。二、三親等內旁系血親

地方主管機關為協調其扶養方法、費用分攤等事宜而召集親屬會議，建議改稱扶養義務人協調會議以資區隔。

2. 行政指導促成私法上扶養義務之履行

按行政指導不具法律效果之行政行為，相當於所謂道德勸說之性質²⁵。扶養義務人協調會議既為以行政機關促成私法上扶養義務履行之行為，則會議之召開應具有行政程序法第 6 章行政指導之性質，亦即屬行政程序法第 165 條所稱：行政機關在其職權或所掌事務範圍內，為實現一定之行政目的，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定作為或不作為之行為。行政機關為行政指導時，應以書面、言詞或其他方式，向相對人明示行政指導之目的、內容及負責指導者等事項。如相對人請求交付文書時，除行政上有特別困難外，應以書面為之，行政指導應注意有關法規規定之目的，不得濫用；相對人明確拒絕指導時，行政機關應即停止，並不得據此對相對人為不利之處分，並可按行政程序法第 36 條至第 43 條關於行政調查之依據。

3. 行政裁罰及行政指導之運用

扶養義務人協調會議雖屬行政指導，行政機關係以不具法律上強制力之方法進行，並應尊重當事人意願，不得為不利之處分，但仍不排除於輔導、協助、勸告、建議之際，視情形向扶養義務人說明老人福利法第 6 章之罰則之規範內容，如擬對同一案件予以行政裁罰，因行政指導不得對當事人為不利之處分，故行政機關必須於扶養義務人協調會議結束後，另行依行政調查結果，進行行政裁罰。

4. 扶養方法之協調

扶養義務人協調會議，須先確認受保護安置老人之扶養義務人，並

尊親屬。三、四親等內之同輩血親。」

25 吳庚，行政法之理論與實用，頁 554，三民書局股份有限公司，2000 年 9 月，第 6 版。

通知其到場。應協調扶養之方法，例如老人宜繼續安置、子女親自照顧、聘僱看護照顧等。依據民法第 1120 條，扶養之方法，應由當事人協議定之；不能協議時，應由親屬會議定之。若親屬會議無法召開或召開後無法達成協議，方可聲請法院裁定²⁶。

5. 扶養費用之分配與協調

扶養費用之給付，在多數情形，因老人有多位扶養義務人，故其分配方式、部分缺席等課題，以下分述之。

(1) 多位扶養義務人之分配方式

依民法第 1115 條第 3 項：負扶養義務者有數人而其親等同一時，應各依其經濟能力，分擔義務。受保護安置老人之扶養義務人為其配偶有及有數名子女，則應各依其經濟能力，分擔義務，而非平均分配。主管機關可依據行政程序法第 36 條至第 43 條關於行政調查之規定，應查詢國稅局之個人所得財產資料，以其他事證作為參考。

(2) 扶養義務人各自分擔

實務上出現經數次通知但部分扶養義務人仍缺席之情形，則關於老人受保護安置之費用，出席之扶養義務人是否可主張各自分攤，而償還應依其經濟能力應分擔之部分？此階段應仍屬主管機關藉由行政指導，促成扶養義務人履行私法上扶養義務之性質，倘老人（扶養權利人）與全數扶養義務人達成協議，應具有私法上和解契約之效力；然而，若僅部分扶養義務人出席，因其餘缺席者未有意思表示（除另以書面或指派代理人），故主管機關依職權取得其個人所得財產資料，仍難以就扶養義務之履行達成和解契約，縱扶養方法為無爭議，部分出席之扶養義務人亦無法確認其扶養費用之分攤比例；法律上因應之方法建議如下：

26 最高法院 107 年台簡抗字第 140 號民事裁定表示：倘雙方關於扶養方法之爭議尚無法達成協議，得否毋庸由親屬會議議定，逕由法院就扶養費之爭議定之？自滋疑義，原法院未詳予推求究明，逕為再抗告人不利之裁定，已有未合。

- A. 出席之扶養義務人如願意先行承擔老人（扶養權利人）之全部扶養費用，則可於日後基於不當得利之法律規定請求其餘扶養義務人就其應分攤之部分返還。
- B. 民法第 1120 條但書：扶養費之給付，當事人不能協議時，由法院定之。故由主管機關依其法定職權，協助老人過法院向所有扶養義務人請求履行扶養義務，因扶養事件為強制調解事件，若經法院調解仍未成立，則可由法院以一造辯論判決之方式，依扶養義務人之經濟能力裁判分擔方式。

6. 法律效力之取得

（1）調解筆錄

主管機關如能藉由行政指導，促成扶養義務人達成履行扶養義務之協議，該協議即具有私法上和解契約之效力。此等協議如欲進一步發生確定裁判之效力，則須申請具有管轄權之鄉鎮市區公所調解成立，經法院核定後發生；亦可由扶養權利人聲請法院家事調解，如經法院家事調解成立，調解筆錄亦具有確定裁判之效力²⁷。

（2）民法第 1118 條之 1 與家事事件法第 23 條之爭議

依據追償作業原則二、社會工作服務處遇原則：設若主管機關於行政指導，知悉當事人間就民法第 1118 條之 1 所定情事有所共識，並有一定之佐證，藉由公所調解或法院家事調解之成立，發生減輕或免除其扶養義務之效力；但民法第 1118 條之 1 已明文規定，須藉由法院之裁判以減輕或免除扶養義務，故調解之途徑恐與法定要件不符。至於家事法院調解，最高行政法院 101 年度判字第 562 號判決，臺灣板橋地方法院 99 年司家調字第 1072 號調解筆錄，既經法院以判決或效力等同判決之調解筆錄而免除或減輕，亦即受安置老人之 3 名子女，子女乙，獲法

27 扶養事件因屬家事事件法第 3 條戊類事件，依同法第 23 條之規定，於請求法院裁判前，應經法院調解。

院裁判減輕扶養義務、子女甲、丙法院調解成立免除扶養義務，新北市政府則主張：民法第 1118 條之 1 規定扶養權利人有不當行為及請求扶養無正當理由時，由法院判決免除或減輕扶養人義務，是以須由法院判決認定，則扶養義務人與受扶養權利人在法院成立免除扶養義務之調解，亦難認定其法定扶養義務因此免除，得將扶養老人之義務轉嫁為政府責任。法院亦駁回上訴人之上訴，對於扶養義務是否可由法院調解而免除，持否定見解²⁸。此見解在家事事件法公布施行後可能要略作調整，因為依家事事件法第 23 條規定，減免扶養義務事件屬於強制調解前置事件，按家事事件法第 3 條立法說明的第 6 點，當事人對於減免扶養義務事件是具有處分權的，而依同法第 30 條第 2 項，對此種當事人得處分之事項為調解，效力應與確定判決有同一效力，由於家事事件法是民事訴訟法之特別法，應優先適用家事事件法，肯認當事人調解同意減免扶養具有形成力，可在後續訴訟中繼續援用。

三、追償階段之探討

（一）債務性質及發生時點

協調階段屬於促成私法上扶養義務履行之行政指導性質，若協調階段因無法協議或協議不成，導致主管機關必須依老人福利法第 41 條第 3 項，將先行支付之老人保護及安置所需費用，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 30 日內償還，則該通知即具有行政處分之性質，該費用應償還之債務，最高行政法院 101 年度判字第 562 號判決認為主管機關依老人福利法第 41 條第 3 項規定向扶養義務人求償，乃基於法律規定之公法債權，並非代位老人對法定扶養義務人行使扶養請求權。

28 陳映如，同註 20。

（二）追償範圍

依據追償作業原則三、計算追償費用之起訖期間自受保護安置老人入住保護安置機構第 1 日起至終止安置日止。四、追償費用之項目及計算方式：保護安置費用依照社會處保護安置標準計算，償還義務人應償還之費用，為本府社會處先行支付之保護安置費用以及醫療費用，扣除受老人保護個案申請相關福利核定補助後之差額；若扶養義務人獲法院裁判減輕扶養義務，則不影響追償範圍²⁹；若扶養義務人獲法院裁判免除扶養義務，則免除前之費用仍得追償³⁰。此項安置費用既經最高行政法院定位為公法債權，則主管機關將因 5 年間不行使而消滅。

（三）追償程序

1. 是否適用調解程序？

扶養義務人協調會議之行政指導後，進入追償程序之階段，則依法務部見解：因主管機關依上開規定向扶養義務人請求償還保護及安置所需費用，屬公法上之債權債務關係³¹。按鄉鎮市調解條例第 1 條規定：「鄉、鎮、市公所應設調解委員會，辦理下列調解事件：一、民事事件。二、告訴乃論之刑事事件。」鄉鎮市調解委員會辦理調解事項，民事事件及告訴乃論之刑事事件；除此之外之公法事件及非告訴乃論之刑事事件，不在鄉鎮市調解委員會得受理調解之範圍內，因老人保護安置費用乃公法紛爭，其非屬民事事件，是無法依現行鄉鎮市調解條例規定辦理調解，調解委員會不應受理調解³²。

29 最高行政法院 101 年度判字第 562 號判決。

30 最高行政法院 101 年度判字第 715 號判決、106 年判字第 376 號判決。

31 同註 29。

32 法務部 107 年 4 月 19 日法律字第 10703505500 號。

2. 執行機關

地方政府依老人福利法第 41 條規定追償，對於逾期尚未償還之安置費用，移送法務部行政執行署執行。行政執行署花蓮分署以老人福利法第 41 條有移送法院強制執行之明文規定及參照其立法理由，認花蓮縣政府應向法院聲請強制執行，故函覆該府無法執行，予以退案，致生疑義。經法務部表示：主管機關依老人福利法第 41 條第 3 項規定向扶養義務人求償，乃基於此一法律規定之公法債權，並非代位老人對扶養義務人行使扶養請求權，簡言之，該公法債權與民事之扶養請求權有別³³；依行政執行法第 4 條第 1 項規定：行政執行，由原處分機關或該管行政機關為之。但公法上金錢給付義務逾期不履行者，移送法務部行政執行署所屬行政執行處執行之。故主管機關依老人福利法第 41 條第 3 項規定，通知老人之扶養義務人於 30 日內償還安置費用，係就公法上具體事件所為對外直接發生法律效果之行政處分，受通知人如逾期不履行償還安置費用之義務，即得依行政執行法第 4 條第 1 項規定，以該通知書為執行名義，移送執行署所屬各分署強制執行³⁴。

伍、2020 年老人福利法修正之評論

一、適當保護及安置刪除短期應說明其法理

老人福利法第 41 條第 1 項，老人因直系血親卑親屬或依契約對其有扶養義務之人有疏忽、虐待、遺棄等情事，致有生命、身體、健康或自由之危難，直轄市、縣（市）主管機關得依老人申請或職權予以適當短期保護及安置，2020 年 5 月 29 日新修訂後已刪除短期，司法判決及行政機關裁量短期認知已無爭議，應予肯定，但未說明其法理，似有不

33 同註 29；最高行政法院 106 年度裁字第 1050 號裁定。

34 法務部 107 年 3 月 7 日法律字第 10703502490 號。

足。以下略述淺見如下：

按最高行政法院 106 年度判字第 376 號判決，上訴人即被安置老人之子女以上訴人自 2009 年 8 月 26 日即受保護安置於老人養護機構，迄訴訟期間已長達 7 年餘，與老人福利法第 41 條第 1 項所謂適當短期保護及安置之要件不合，依據勞動基準法施行細則第 6 條，勞動基準法第 9 條第 1 項所稱臨時性、短期性、季節性及特定性工作，一、臨時性工作：係指無法預期之非繼續性工作，其工作期間在 6 個月以內者。二、短期性工作：係指可預期於 6 個月內完成之非繼續性工作。三、季節性工作：係指受季節性原料、材料來源或市場銷售影響之非繼續性工作，其工作期間在 9 個月以內者。四、特定性工作：係指可在特定期間完成之非繼續性工作。據上揭法理，老人申請或主管機關職權予以適當保護及安置逾 1 年期間即非短期，據此新法修訂刪除短期確有其必要。

二、償還義務人間分擔比例之議題

新修定之老人福利法第 41 條第 3 項，增加老人本身、老人之配偶為追償對象（舊法時期之追償對象僅限於直系血親卑親屬或依契約負照顧義務者），由於多數案例皆有一位以上的償還義務人，分擔比例往往是無法迴避的議題。社會局就老人或其配偶名下之財產進行追償，以限於 2020 年 5 月 29 日新法生效後所發生之安置費用為宜，避免違反法律不溯及既往原則，至於其他扶養義務人雖已由法院免除扶養義務確定，審查委員會仍可就裁定確定前已發生之費用要求其部分或全額返還。老人本身及老人之配偶、但其他扶養義務人彼此間之分擔比例為何？以下略述。

（一）宜先由被安置者之資產扣抵

依據民法第 1117 條：第 1 項受扶養權利者，以不能維持生活而無謀生能力者為限。第 2 項前項無謀生能力之限制，於直系血親尊親屬，

不適用之。民法第 1116 條之 1：夫妻互負扶養之義務，其負扶養義務之順序與直系血親卑親屬同，其受扶養權利之順序與直系血親尊親屬同。亦即子女對於父母是否發生扶養義務，仍以父母不能維持生活為前提，夫妻之間亦然³⁵。本次老人福利法之修正，雖將安置費用追償定位為公法債權之行使，但也新增老人本身為追償對象，故仍可參考私法上扶養義務是否發生之原則及門檻，於被安置者尚有資產可供運用時，宜先予扣抵。

（二）被安置者外，宜各依其經濟能力分擔

民法第 1115 條第 3 項：負扶養義務者有數人而其親等同一時，應各依其經濟能力，分擔義務。老人福利法雖將安置費用追償定位為公法債權，但仍可參酌私法上扶養義務之分擔原則，審酌各償還義務人之經濟能力辦理，而非一律平均分配。主管機關可依據行政程序法第 36 條至第 43 條關於行政調查查詢財政部各地國稅局之個人所得財產資料，以其他事證以判斷經濟能力之實況。另民法第 1120 條但書：扶養費之給付，當事人不能協議時，由法院定之。故可由主管機關依行政指導，協助老人（扶養權利人）透過法院向所有扶養義務人請求履行扶養義務，因扶養事件為強制調解事件（家事事件法第 23 條），可經法院依調解或審判程序，審酌扶養義務人之經濟能力確定分擔方式，作為依比例追償安置費用之準據³⁶，相關司法實務見解似亦採此立場³⁷。

依上述見解，追償安置費用之公法上債權，並非不可分，償還義務人可申請按比例就各人應單獨分擔之金額繳納之。主管機關應可善用行

35 施慧玲、陳竹上，如何安頓你我心中的「老大人」（上）？—何時、何人如何分擔……，臺灣法學雜誌，第 365 期，頁 133，2019 年 4 月。

36 陳竹上，我國老人保護安置費用追償之實務課題及政策因應，成大法學，第 36 期，頁 184，2018 年 12 月。

37 臺北高等行政法院 100 年度簡字第 496 號判決。

政指導、協助償還義務人間達成分擔攤協議、調解或裁判，避免向少數或單一之義務人全數追償，已償還者須再向其他扶養義務人請求分擔之情形，如此應可解決此公法債權與私法扶養義務間之問題。

三、法院免除扶養義務確定前安置費用不可追償

2020 年 5 月 29 日最新修訂生效之老人福利法第 41 條第 3 項，已明確表達安置費用之追償為公法債權的立場，依據行政程序法第 131 條第 1 項：行政機關因 5 年間不行使而消滅，償還義務人若依民法第 1118 條之 1 向法院提出請求減輕或免除扶養義務之聲請，經法院裁定免除扶養義務確定，則依據最高行政法院 106 年度判字第 376 號判決，裁判確定後才停止追償費用之累計，但裁判確定前之費用，社會局仍可於 5 年內追償，追償過程往往造成情理法的衝擊，被追償的子女難免有法院判假的等不平之鳴，因此，老人福利法第 41 條修法前，衛生福利部保護服務司曾於 2016 年公布（直轄市、縣（市）政府）先行支付老人保護安置費用案件追償作業原則，使各地方政府可參照訂定行政命令，妥適行使舊法所稱得追償而非應追償之裁量權³⁸。新修正生效之老人福利法第 41 條，已於第 4 項、第 5 項增訂減免機制，亦即第 4 項有下列情形之一者，直轄市、縣（市）主管機關得就前項之保護及安置費用予以減輕或免除：（一）老人、其配偶或直系血親卑親屬因生活陷於困境無力負擔。（二）老人之配偶或直系血親卑親屬有前款以外之特殊事由未能負擔。第 5 項直轄市、縣（市）主管機關為認定前項各款情形，應邀集學者專家及民間團體代表審查之。老人福利法第 41 條之立法理由³⁹表示新法第 4 項第 2 款所稱：生活

38 臺南市政府主管法規共用系統，訂定「臺南市政府先行支付老人保護安置費用案件追償作業原則」，2019 年 9 月 25 日，<https://law01.tainan.gov.tw/glrnewsout/LawContentHistory.aspx?hid=1700>（最後瀏覽日期：2023 年 6 月 13 日）。

39 立法院公報處，院會紀錄，立法院公報，第 109 卷，第 37 期，頁 161，2020 年 8 月。

陷於困境以外之特殊事由，其特殊事由包含經法院裁判減輕或免除扶養義務者，並考量目前實務上這類裁定無溯及既往之效力⁴⁰，扶養義務人反映政府追償法院裁定前之安置費用顯與情理不合，且耗費大量訴訟成本，對於老人之配偶或直系血親卑親屬業經法院裁判減輕或免除扶養義務者，地方主管機關得減輕或免除保護安置費用，減免之範圍，得不限於自法院裁判後之費用，尙得溯及法院裁判前已生之保護安置費用。法院裁定免除扶養義務確定前之安置費用，其立法理由僅提出一種仍應追償之情形，即得請求法院裁判減輕或免除扶養義務之事由，係發生於本法第 41 條第 3 項書面行政處分通知之後者，不包括在內，仍應追償⁴¹。

四、法院裁定確定前／後之安置費用可有條件減免

關於法院裁定減輕而未完全免除扶養義務之個案，按最高行政法院於 101 年度判字第 562 號判決，已確立以下原則：（一）國家對老人予以暫時性安置所代墊費用之償還請求權，仍係以受請求人扶養義務存在為前提，倘扶養義務已據法院裁判免除而不存在，法律上已非扶養義務人，國家自不得再對之請求代墊費用之償還。扶養義務若僅係經法院裁判減輕而未免除，既尙有扶養義務存在，法律上仍係扶養義務人，國家仍得對之主張代墊費用之償還。（二）受請求追償之扶養義務人，不可因為得執應給付或已履行給付扶養費予受安置之老人為由，而拒絕償還安置費或主張扣抵。（三）扶養義務人因老人接受國家之保護安置而負有償還國家代墊費用之義務，於私法上可否對受安置之老人主張抵扣扶養費用，係另一問題。

以上最高行政法院見解導致被法院裁定減輕扶養義務者，可能必須同時面臨公法上的老人安置費用追償，以及私法上的扶養費用請求，且

40 最高行政法院 106 年度判字第 376 號判決。

41 同註 39，頁 161。

後者無法扣抵，至於前者能否扣抵，尚待研議。本次修法所創設之減免機制，有鑒於老人福利法第 41 條之立法理由特別表示：第 4 項第 2 款所稱有生活陷於困境以外特殊事由，其特殊事由包含經法院裁判減輕或免除扶養義務者，既已將裁定減輕者納入減免事由，則法院裁定確定前、後之安置費用均可減，扶養義務人，若已給付部分扶養費給受安置之老人，亦可納入減免額度之考量。

五、未經法院判決確定之安置費用亦可有條件減免

本次修法所創設之減免機制，老人福利法第 41 條之立法理由：第 4 項第 2 款所稱有生活陷困境以外特殊事由，並不限於經法院裁判減輕或免除扶養義務者，其餘情形均可通盤納入是否減免、減免額度之考量。例如，推動修法的立法委員吳玉琴於三讀時發言表示：依照現有的老人福利法第 41 條規定，政府因老人保護及安置產生之費用，要向其老人之子女（卑親屬），請求償還及強制執行，這樣的規定不但造成很多免除扶養義務的訴訟，也造成各家事法庭的負擔，法律扶助基金會之律師增加了非常多扶養補助的成本，去打一個雙方都不想贏的官司，所以這次修法除了將求償對象增加本人和配偶之外，更要求地方主管機關接到相關求償對象申請後，應邀請外部委員組成審查小組，將該費用的減輕或免除進行行政審查，避免行政事務變成法院的負擔。即未經法院裁定減輕或免除扶養義務之個案，仍可依行政裁量予以減免，透過立法強化對於行政判斷的授權，經法院裁判減輕或免除扶養義務者，既已將裁定減輕者納入減免事由，則法院裁定確定前、後之安置費用均可減免。

六、審查老人保護安置費用減輕或免除之建議

(一) 減免宜逐案審查

新修正老人福利法第 41 條第 4 項係規定：有下列情形之一者，直轄市、縣(市)主管機關得就前項之保護及安置費用予以減輕或免除…，亦即不待義務人申請，可主動依職權辦理，且基於行政上之平等原則，宜逐案審查後決定追償金額。

(二) 減免審查應採取合議制

新修正老人福利法第 41 條第 5 項係規定：直轄市、縣(市)主管機關為認定前項各款情形，應邀集學者專家及民間團體代表審查之。亦即：除非毫無疑義之全額追償，否則涉及減輕或免除費用之行政判斷，應逐案由主管機關邀集專家學者及民間團體代表進行審查事件應採取合議制度為宜。

(三) 應通知處分相對人陳述意見

依據行政程序法第 102 條：行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第 39 條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會，但法規另有規定者，從其規定。老人保護及安置費用之追償，已定位為行政處分，且追償金額，可達數十萬至百萬元，應通知處分相對人陳述意見，周延相關行政程序。

(四) 制定審查原則

新修正老人福利法第 41 條施行後，可以針對各種樣態進行檢討並制定審查原則。這是實踐社會行政平等原則的法制基礎。

陸、結論

弱勢老人保護及安置所生費用，由地方主管機關向老人的扶養義務者追償，因此引發了老人訴請扶養義務者給付扶養費，或扶養義務者要求減輕或免除保護安置費用的訴訟案件。為減輕民眾訟累，避免加深親情傷痕，老人福利法在 2020 年修正時，增訂經主管機關邀集專家學者確認後，可減輕或免除老人保護安置費用的規定；但在修法後，相關訴訟未減反增，民眾訟累未減輕，應可提供全國各地方主管機關聯繫窗口，以建立行政司法溝通平臺，另訂定直轄市、縣（市）政府先行支付老人保護安置費用案件追償作業原則及保護安置費用追償作業流程，地方政府能夠據以落實行政先行精神，提升行政效能，應強化行政裁量機制、建立行政審查認定標準及作業流程、加強社工相關教育訓練，建立行政司法溝通平臺，司法院表示，後續會善加利用該平臺強化溝通聯繫，避免民眾不必要的訟累，以發揮老人福利法新制的效能⁴²。

我國長久以來係將家庭之扶養責任置於第一線，國家責任僅處於補充地位；老人安置費用追償，在國家責任何時及如何補充之政策之不確定，衍生成為公法引發私法事件、彼此交錯的難題，父母子女、尊卑親屬纏訟，整體社會成本頗高，盼各地方政府積極參照衛生福利部保護服務司於 2016 年公布之追償作業原則，訂定其行政命令，妥適依法行使立法院所賦予之裁量權，應可化解許多老人保護安置費用之追償困境，期待減緩人口老化的衝擊；老人、老人之配偶、直系血親卑親屬若提出減輕或免除保護及安置所需費用之申請時，社會局將邀集專家學者及民間團體代表進行審查，其可減免之行政裁量空間相當大，如何參照審查原則、充分調查認定、善盡說明義務，進而維護平等原則，建議考量在追償原則

42 吳政峰，弱勢老人安置引發訴訟 司法院召集各機關共商對策，2022 年 7 月 30 日，<https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/4008827>（最後瀏覽日期：2023 年 6 月 13 日）。

中因其他特殊事由未能負擔、應注意避免影響義務人之基本生計，宜特別納入返還義務人是否尚需扶養未成年子女之調查認定，如此應較可避免衍生社會問題、兼顧兒童權利公約及國際趨勢。

參考文獻

中文

一、專書

吳 庚，行政法之理論與實用，三民書局股份有限公司，2000 年 9 月，第 6 版。

周漢威著，法律扶助基金會編，2011 周年報告書，法律扶助基金會，2012 年 6 月。

周漢威著，法律扶助基金會編，2019 年度報告書，法律扶助基金會，2020 年 6 月。

二、期刊論文

林執中、陳昭如、顏厥安，讓法學看見經驗的世界：「臺灣法實證研究資料庫」介紹，人文與社會科學簡訊，第 12 卷，第 2 期，頁 14-32，2011 年 3 月。

邱月雲、陳素春，老人福利法規及老人福利政策發展趨勢，律師雜誌，第 326 期，頁 19-26，2006 年 11 月。

施慧玲、陳竹上，提審法、家事事件法與兒童保護安置之關連分析，月旦法學教室，第 165 期，頁 16-18，2016 年 7 月。

施慧玲、陳竹上，如何安頓你我心中的「老大人」(上)？—何時、何人、如何分擔……，臺灣法學雜誌，第 365 期，頁 131-136，2019 年 4 月。

孫迺翊，民法扶養義務與老人福利法第 41 條保護安置費用償還之適用問題—簡評最高行政法院 101 年判字第 562 號判決，月旦裁判時報，第 66 期，頁 5-16，2017 年 12 月。

- 梁哲瑋，老福法第 41 條照護老人費用償還請求權之定性及其與民法扶養義務減輕之關係－最高行政法院 101 年判字第 562 號判決評析，月旦裁判時報，第 66 期，頁 17-33，2017 年 12 月。
- 許澤天，遺棄罪之研究－待釐清保護法益的具體危險犯，東吳法律學報，第 22 卷，第 2 期，頁 1-45，2010 年 10 月。
- 陳竹上，遺棄直系血親尊親屬罪之爭議案例及其對社會局執行移送義務之啟示，全國律師雜誌，第 21 卷，第 2 期，頁 31-46，2017 年 2 月。
- 陳竹上，我國老人保護體系之發展及其爭議課題之探討，月旦法學雜誌，第 271 期，頁 137-146，2017 年 12 月。
- 陳竹上，我國老人保護安置費用追償之實務課題及政策因應，成大法學，第 36 期，頁 155-196，2018 年 12 月。
- 蔡維音，社會救助「家庭成員」之認定，月旦法學教室，第 58 期，頁 20-21，2007 年 8 月。
- 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，頁 200-210，2018 年 6 月。

Abstract

Article 41 of the Senior Citizens Welfare Act stipulates: “Shall the elder encounter difficulty or danger on lives, body, health or freedom due to inadvertence, mistreatment or desertion by their inferior lineal relatives by blood or contractual supporters, the municipal or city/county governments shall provide short-term protection and settlement, upon request or based on governmental rights ... The expense needed can be sent to elders’ inferior lineal relatives by blood for a reimbursement.” In March, 2018, Taiwan entered the Old Age Society, the number of elderly protection incidents is increasing the reimbursement of protection settlement expense day by day, so is the protection and resettlement of the elderly. The reimbursement of protection settlement expense has raised several difficult issues due to the mutual entanglement of public law and private law, and the overall social cost cannot be underestimated. In view of this, the Department of Protection Service of the Ministry of Health and Welfare set out The Principle of Protection Settlement Expense Reimbursement for the Elderly in 2016 for reference by the local governments.

Article 41 of the Senior Citizens Welfare Act, as amended and effective on May 29, 2020, adds a new item 5: The competent authority shall invite experts, scholars, and representatives of civil society organizations to conduct an examination on the reduction or exemption of fees. The recovery of elderly protection and resettlement expenses is a very complicated human rights issue, which involves the reasonableness of the government’s income redistribution, financial discipline, the principle of equality, and the protection of people’s property rights. In the face of various family ecologies, the wisdom of experts and scholars from various counties and

cities and representatives of civil society organizations is being tested to see whether the new law's examination committee and fee waiver mechanism can, if properly applied, create a pathway that takes into account various values.

Keywords: Aging Society, Protection Settlement for the Elderly, Reimbursement of Settlement Expense, The Principle of Protection Settlement Expense Reimbursement for the Elderly, Examination Committee