

# 我國老人安置費用追償之實務課題

陳竹上

## 一、前言

我國老人福利法係於民國 69 年 1 月 26 日公布施行，至今已逾 38 年。民國 86 年首次修正，為求因應立法後十七年來台灣社會之快速變遷，家庭結構及社會價值觀之持續改變，故增設「老人保護專章」，即現行老人福利法第五章之「保護措施」，其中第 42 條第 2 項規定「直轄市、縣(市)主管機關應結合當地村(里)長與村(里)幹事定期主動連絡、掌握當地老人生活狀況」；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福利轉化為人權之際，政府即應跨單位、公私協力，建立老人保護體系，擔負起第一線及最後防線之國家責任。

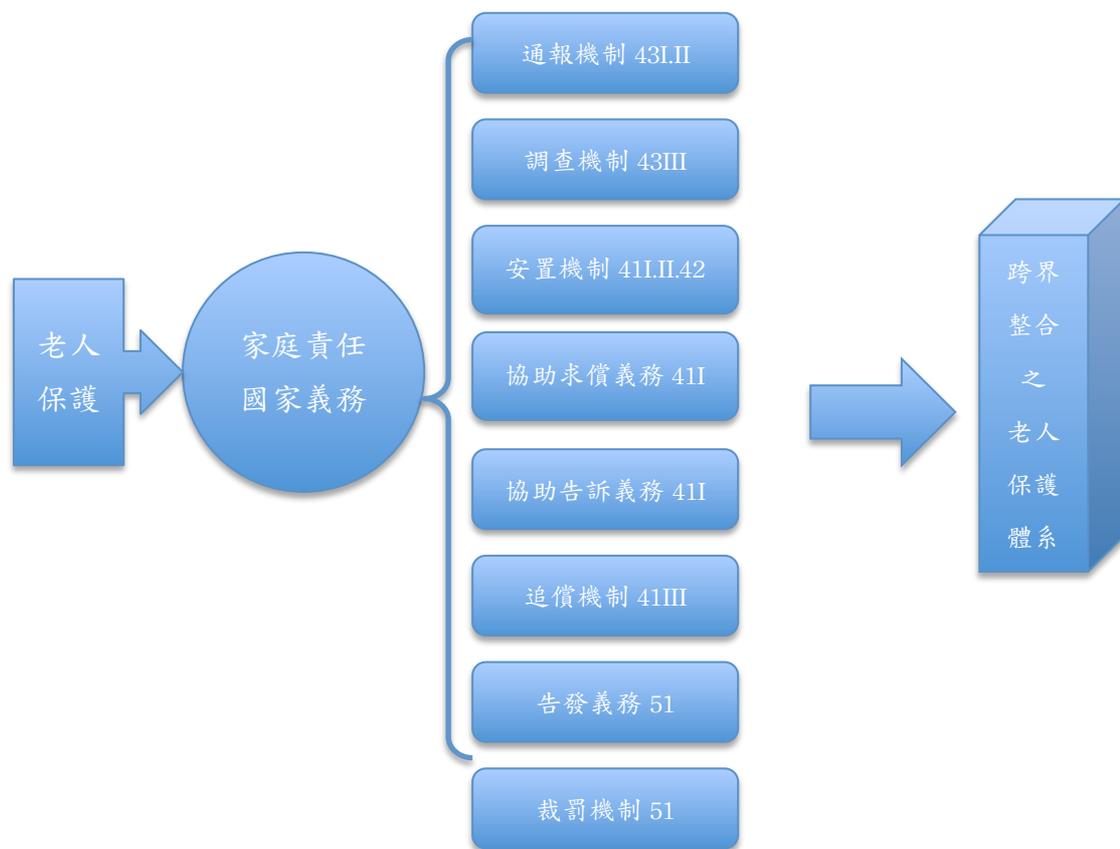
老人福利法第 5 條規定老人保護業務之執行事項由直轄市、縣(市)主管機關掌理。老人福利法第五章之「保護措施」雖僅四個條文(第 41 條至第 44 條)，但可區分為通報機制、調查機制、安置機制、求償協助義務、告訴協助義務、追償機制、告發義務、裁罰機制等八項業務(圖一參照)，且經常涉及基本人權、親屬責任、國家義務等價值衝突，故在執行上充滿挑戰<sup>1</sup>。

在上述老人保護之八項業務中，最具爭議、法律關係最難以釐清者，當屬老人福利法第 41 條之安置費用追償，該條共計三項如下：(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。老人如欲對之提出告訴或請求損害賠償時，主管機關應協助之。

(第 2 項)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。(第 3 項)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；逾期未償還者，得移送法院強制執行。

---

<sup>1</sup>摘錄整理自：陳竹上(2017)，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 271 期，頁 137-146。



圖一：老人保護架構圖（圖中數字為條項）

依上述規定，受安置老人之直系血親卑親屬是否必須償還保護安置費用及其償還額度，往往受到以下因素之影響：（一）老人是否符合低收入戶資格而可由政府公費安置；（二）老人之直系血親卑親屬是否已依法免除扶養義務，就此，前者之低收入戶資格也同時受到子女扶養義務存在與否之影響，亦即社會救助法第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。」但實務上多數社會救助申請案，主管機關會將扶養義務人先計入家庭人口，駁回申請人低收入戶申請後，再依同條第5項之規定，協助扶養權利人（即社會救助申請人）至法律扶助基金會申請法律扶助，以向扶養義務人請求履行扶養義務<sup>2</sup>。因此，多數扶助案件為申請人經社工轉介而向基金會申請，或扶養義務人經社會局通知應償還安置費用後，遂向基金會申請免除扶

<sup>2</sup>社會救助法第5條第5項：「直轄市、縣（市）主管機關得協助申請人對第三項第四款及第九款未履行扶養義務者，請求給付扶養費。」

養義務之訴<sup>3</sup>。此等公法與私法間的糾葛，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(含給付扶養費及免除扶養義務)，2013 年起逐年快速增加，至 2017 年已高達 3164 件 (遠高於離婚事件之 1919 件)，成為家事事件之最大宗 (表一、表二參照)。

表一：法律扶助基金會家事事件前五大案由 (2013-2017)<sup>4</sup>

| 家事事件前五大案由 |        | 2013年 | 案量    | 2014年 | 案量    | 2015年 | 案量    | 2016年 | 案量    | 2017年 | 案量 |
|-----------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----|
| 1         | 扶養     | 1,806 | 給付扶養費 | 2,002 | 給付扶養費 | 2,430 | 給付扶養費 | 2,911 | 扶養    | 3,164 |    |
| 2         | 離婚     | 1,510 | 離婚    | 1,375 | 離婚    | 1,574 | 離婚    | 1,915 | 離婚    | 1,919 |    |
| 3         | 親權或監護權 | 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         | 通常保護令  | 243   | 通常保護令 | 272   | 通常保護令 | 292   | 通常保護令 | 429   | 通常保護令 | 483   |    |

表二：法律扶助基金會扶養案件類型及申請人年齡統計表 (2016-2017)<sup>5</sup>

| 家事事件扶養類型統計 |                | 未滿20歲 | 20~29歲 | 30~39歲 | 40~49歲 | 50~59歲 | 60~69歲 | 70~79歲 | 80~89歲 | 90~99歲 | 總計    |
|------------|----------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|
| 105年度      | 子女主張-免除/減輕扶養義務 | 2     | 54     | 35     | 42     | 9      | 4      | 0      | 0      | 0      | 146   |
|            | 父母請求-給付扶養費事件   | 0     | 0      | 0      | 64     | 163    | 295    | 189    | 76     | 15     | 802   |
|            | 小計             | 2     | 54     | 35     | 106    | 172    | 299    | 189    | 76     | 15     | 948   |
| 106年度      | 子女主張-免除/減輕扶養義務 | 17    | 106    | 110    | 83     | 30     | 16     | 0      | 0      | 0      | 362   |
|            | 父母請求-給付扶養費事件   | 0     | 0      | 1      | 1      | 197    | 352    | 188    | 66     | 12     | 817   |
|            | 小計             | 17    | 106    | 111    | 84     | 227    | 368    | 188    | 66     | 12     | 1,179 |

上述政策脈絡除了導致扶養爭議躍居法律扶助家事事件之冠外，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，從而向衛生福利部提起訴願<sup>6</sup>，或進一步提起行政訴訟者，亦為數不少。為此，衛生福利部保護服務司遂於民國 105 年訂定「(直轄市、縣(市)政府)先行支付

<sup>3</sup> 請參考周漢威律師：吳立法委員玉琴辦理「老人保護安置費用(低收身分)衍生民法、老福法與社救法、家事事件法的爭議該如何解套？」公聽會發言稿，時間：2018年5月11日，地點：立法院群賢樓801會議室。

<sup>4</sup> 取自：周漢威律師：吳立法委員玉琴辦理「老人保護安置費用(低收身分)衍生民法、老福法與社救法、家事事件法的爭議該如何解套？」公聽會發言稿，時間：2018年5月11日，地點：立法院群賢樓801會議室。

<sup>5</sup> 取自：周漢威律師：吳立法委員玉琴辦理「老人保護安置費用(低收身分)衍生民法、老福法與社救法、家事事件法的爭議該如何解套？」公聽會發言稿，時間：2018年5月11日，地點：立法院群賢樓801會議室。

<sup>6</sup> 訴願法第4條：「…訴願之管轄如左：三、不服縣(市)政府之行政處分者，向中央主管部、會、行、處、局、署提起訴願。…五、不服直轄市政府之行政處分者，向中央主管部、會、行、處、局、署提起訴願。」

老人保護安置費用案件追償作業原則(範例)」（以下簡稱「追償作業原則」），供各地方政府訂定內部作業規範參考，並表示直系血親卑親屬在法院判決免除法定扶養義務前，仍係扶養義務人，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，以維弱勢權益<sup>7</sup>。上述衛生福利部所訂定之「追償作業原則」共計八點（附件一），經分析大致可分為安置階段、協調階段、追償階段，以下依序分析及探討相關課題：

## 二、安置階段相關課題之探討

### （一）爭議一：何謂「適當」？

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」？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，上訴人即被安置老人王有信之子女主張：王有信每月可領取子女給付之扶養費 3,000 元及老人年金 3,000 元，且其父王必達逝世時在桃園大溪遺有祖厝及 4 筆土地，其有繼承之權利，是王有信之財產足以維持生活，並不符合受安置之要件，社會局自始即無安置王有信之必要。王有信雖向社工人員表示，其遭姪子自大溪祖厝驅趕，故無處可居，惟其所言縱屬實情，社會局亦應協調相關單位運用公權力，使王有信得以返回大溪祖厝居住，而非進行保護安置。就此，最高行政法院則認為：老人福利法第 1 條規定及該條文於民國 96 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（以下略）」，故上訴意旨主張王有信可居住位於大溪之祖厝，並非可取。

### （二）爭議二：何謂「短期」？

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「短期」？司法實務上曾引發爭議，以最高行政法院 106 年度判字第 376 號判決為例，上訴人即被安置老人林有智之子女，以林有智自民國 98 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

<sup>7</sup> 請參考衛生福利部保護服務司：吳立法委員玉琴辦理「老人保護安置費用(低收入身分)衍生民法、老福法與社救法、家事事件法的爭議該如何解套？」公聽會發言稿，時間：2018 年 5 月 11 日，地點：立法院群賢樓 801 會議室。

用，有違背法令之虞。就此，最高行政法院則認為：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者之疏忽、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，因稱「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。」可明。」因此不採納被追償子女之主張<sup>8</sup>。

### （三）爭議三：欠缺司法審核的職權安置及繼續安置

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。」<sup>9</sup>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。相較於兒少保護安置、身心障礙者保護安置，立法上均僅賦予行政機關 72 小時之緊急安置期限，非七十二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（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 條參照）。

由於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，僅能透過提審法聲請法院提審，立法上為何與兒少、身心障礙者之保護安置予以差別對待，是否有涉及人身自由保障之疑慮，值得探究<sup>10</sup>。於修法之前，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，由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之意旨，以書面告知老人及其指定之親友，至遲不得逾二十四小時；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之<sup>11</sup>。

<sup>8</sup> 可參考：陳竹上（2017），與我國老人保護體系攸關的司法案例分析，發表於：高齡社會的人權實踐--自主與照顧的平衡國際研討會，國立臺北大學社會工作學系主辦。

<sup>9</sup> 同法第 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。

<sup>10</sup> 相關論述可參考：施慧玲、陳竹上（2016），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 165 期，頁 16-18。

<sup>11</sup> 目前許多縣市政府社會局（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。可參考屏東縣政府社會處，網址（瀏覽日：2018/6/30）：

然而，上述爭議終究與老人福利法關於安置期間及停止安置之配套規範不足有關，以身心障礙者權益保障法為例，身心障礙者權益保障法第 80 條規定：「身心障礙者之緊急保護安置，不得超過七十二小時；非七十二小時以上之安置，不足以保護身心障礙者時，得聲請法院裁定繼續保護安置。繼續保護安置以三個月為限；必要時，得聲請法院裁定延長之。繼續保護安置期間，直轄市、縣（市）主管機關應視需要，協助身心障礙者向法院提出監護或輔助宣告之聲請。繼續保護安置期滿前，直轄市、縣（市）主管機關應經評估協助轉介適當之服務單位。」相較於此，老人福利法則僅有第 41 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。」至於同法第 42 條之「適當安置」更無相關規定。若能增設繼續保護安置之司法定期審查機制，並保障利害關係人如子女之程序參與權、對法院裁定之抗告權等，應可適度化解上開爭議。

### 三、協調階段相關課題之探討

衛生福利部訂定之「追償作業原則--參、社會工作服務處遇原則」共計三點如下：「一、本府社會處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、倘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，本府社會處應主動告知雙方應有之法律權益並協助之：（一）受扶養權利者：協助或轉介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償。（二）負扶養義務者：協助或轉介相關單位依民法第 1118 條之 1 請求法院減輕或免除其扶養義務<sup>12</sup>。三、本府社會處應協助老人保護個案取得福利身分或申請相關福利資源。」其中第二點（一）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；第三點關於社會處協助老人取得福利身分部分，則涉及老人申請低收入戶之障礙及社會救助法「539 條款」之爭議，宜另予探究<sup>13</sup>。以下則就主管機關之協尋家屬及告知義務、親屬會議召開義務予以探討。

---

[http://www.pthg.gov.tw/planjdp/News\\_Content.aspx?n=04B720548F55D64C&sms=5EE82030CD16E9FA&s=C14A2DF135C8EAA8](http://www.pthg.gov.tw/planjdp/News_Content.aspx?n=04B720548F55D64C&sms=5EE82030CD16E9FA&s=C14A2DF135C8EAA8)

<sup>12</sup> 民法第 1118 條之 1：「（第 1 項）受扶養權利者有下列情形之一，由負扶養義務者負擔扶養義務顯失公平，負扶養義務者得請求法院減輕其扶養義務：一、對負扶養義務者、其配偶或直系血親故意為虐待、重大侮辱或其他身體、精神上之不法侵害行為。二、對負扶養義務者無正當理由未盡扶養義務。（第 2 項）受扶養權利者對負扶養義務者有前項各款行為之一，且情節重大者，法院得免除其扶養義務。（第 3 項）前二項規定，受扶養權利者為負扶養義務者之未成年直系血親卑親屬者，不適用之。」

<sup>13</sup> 可參考：陳竹上（2017），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 271 期，頁 137-146。

## (一) 協尋家屬及權利告知/協力義務

### 1、即時告知/協力義務

依據追償作業原則，社會處應於老人保護安置日起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。其中對於負扶養義務人，應告知其可依民法第1118條之1請求法院減輕或免除其扶養義務。追償作業原則要求社會處應主動告知雙方應有之法律權益並協助之，深值贊同，此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(追償作業原則第肆點、第伍點)。從而，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，則可發生二項重要的法律效果：(1)子女免除扶養義務僅於法院裁判確定後始生效力，即早裁判確定可即早停止追償費用之持續累計。(2)根據社會救助法「539條款」，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。也因此，若主管機關未依其追償作業原則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而影響人民權益之爭議。

### 2、告知內容

為期明確完整，對於負扶養義務人關於民法第1118條之1之告知內容，建議如下：

- (1) 民法第1118條之1之實體法要件。
- (2) 依民法第1118條之1請求法院免除其扶養義務之費用及程序。
- (3) 是否可申請法律扶助之條件。
- (4) 若法院免除其扶養義務可發生之法律效果：
  - A. 裁判確定後停止追償費用之累計(確定前之費用仍須償還)。
  - B. 老人申請低收入戶(公費安置)可不列計免除扶養義務之子女。
- (5) 若法院僅減輕其扶養義務，法律效果如下：
  - A. 無法停止追償費用之累計。
  - B. 老人申請低收入戶(公費安置)可不列計減輕扶養義務之子女<sup>14</sup>。

<sup>14</sup> 可參考衛生福利部103年7月17日衛部救字第1030118974號函，網址(瀏覽日：2018/6/30)：

## (6) 子女應是否可主動請求法院減輕或免除扶養義務？

關於子女可否隨時主動向法院起訴請求減輕或免除扶養義務，或只可於父母訴請子女履行扶養義務時，被動作為抗辯理由？曾有判決認為民法第 1118 條之 1 屬於扶養義務者的形成權而非抗辯權<sup>15</sup>，相關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<sup>16</sup>。另有研究者主張<sup>17</sup>：民國 101 年 6 月 1 日家事事件法公布施行後，已規定扶養事件屬於戊類事件，而參考同法第 125 條第 1 項：「下列扶養事件，除本法別有規定外，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免除其扶養義務。

## (二)「親屬會議」召開義務

### 1、「親屬會議」之名稱調整及法律性質/原則

依據追償作業原則，社會處應於老人保護安置日起 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。有鑑於「親屬會議」依民法有其一定之組成方式<sup>18</sup>，故關於老人保護安置後為協調其照顧事宜而召集家屬之會議，建議稱為「扶養義務人協調會議」以資區隔。此一會議之召開具有行政程序法第六章行政指導之性質，亦即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（此階段應仍屬促成私法上扶養義務之履行），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（行政程序法第 165 條）。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（行政程序法第 167 條）。此外，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置（行政程序法第 166 條）<sup>19</sup>。

---

<http://dep.mohw.gov.tw/DOSAASW/cp-571-5013-103.html>

<sup>15</sup> 如臺灣臺北地方法院 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。

<sup>16</sup> 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。

<sup>17</sup> 請參考陳映如（2013/10），淺談「扶養義務」問題（上），恩典專欄，網址（瀏覽日：2018/6/30）：<http://www.glorylaw.com.tw/Spcolumn01.aspx?TypeID=3>

<sup>18</sup> 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、三親等內旁系血親尊親屬。三、四親等內之同輩血親。」

<sup>19</sup> 並可搭配行政程序法第 36 條至第 43 條關於行政調查之運用。

## 2、行政裁罰之運用

「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，不得為不利之處置，但仍不排除於輔導、勸告後，視情形適用老人福利法第 51 條，對於依法令或契約有扶養照顧義務而對老人有下列行為之一者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並公告其姓名；涉及刑責者，應移送司法機關偵辦：一、遺棄。二、妨害自由。三、傷害。四、身心虐待。五、留置無生活自理能力之老人獨處於易發生危險或傷害之環境。六、留置老人於機構後棄之不理，經機構通知限期處理，無正當理由仍不處理者。此外，民國 104 年 12 月 9 日亦修正公布第 52 條，使老人之扶養人或其他實際照顧老人之人違反第 51 條情節嚴重者，主管機關應對其施以四小時以上二十小時以下之家庭教育及輔導。不接受家庭教育及輔導或拒不完成其時數者，處新臺幣一千二百元以上六千元以下罰鍰；經再通知仍不接受者，得按次處罰至其參加為止。

## 3、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通知其到場。首先應協調者為扶養之方法，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。

## 4、扶養程度及費用之協調

扶養之方法決定後，應再討論者為扶養之程度，例如同為機構安置，亦有多種類型及收費方式。依據民法第 1119 條，扶養之程度，應按受扶養權利者之需要，與負扶養義務者之經濟能力及身分定之。爾後，則為扶養費用之給付，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，實務上經常面臨，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。」從而假設受保護安置老人之扶養義務人為其配偶及數名子女，則應各依其經濟能力，分擔義務，而非平均分配。此際主管機關可藉由查詢財政部各地國稅局之個人所得財產資料，佐以其他事證作為協調會議之參考。

## (2) 扶養義務人各自分攤之可能

由於實務上經常面臨屢經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，而償還其依經濟能力應分擔之部分？有鑑於此階段應仍屬主管機關藉由行政指導，力求促成扶養義務人履行私法上扶養義務之性質，從而若老人（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（除非另以書面或指派代理人），故縱使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，縱使將上述扶養方法及程度視為無爭議，出席之扶養義務人亦無法確認其扶養費用之分攤比例。此時或許可運用以下因應之道：

(1) 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。

(2) 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。」故可由主管機關依其法定職權，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，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。

## 5、法律效力之取得

### (1) 關於履行扶養義務之協議

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（或對於扶養義務人提起請求履行扶養義務之非訟事件後強制調解），如經法院家事調解成立，調解筆錄亦具有確定裁判之效力<sup>20</sup>。

<sup>20</sup> 扶養事件因屬家事事件法第 3 條所定之戊類事件，依同法第 23 條之規定，於請求法院裁判前，應經法院調解。

## (2) 關於減免扶養義務之協議

依據追償作業原則參、社會工作服務處遇原則二：「倘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，本府社會處應主動告知雙方應有之法律權益並協助之：…(二)負扶養義務者：協助或轉介相關單位依民法第 1118 條之 1 請求法院減輕或免除其扶養義務。」設若主管機關於行政指導期間，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，可否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？由於民法第 1118 條之 1 規定扶養權利人有不義行為時，須藉由法院之裁判以減輕或免除扶養義務，故公所調解之途徑恐與法定要件不符。

至於法院家事調解部分，最高行政法院 101 年度判字第 562 號判決之子女一方曾主張其父「王有信因未負擔養育子女之責任，對配偶、子女有暴力行為，臺灣高等法院 98 年度家上易字第 32 號民事判決，已依民法第 1118 條之 1 規定，減輕上訴人乙○○對王有信之扶養義務；另上訴人甲○○及丙○○則於 100 年 1 月 31 日，與王有信在臺灣板橋地方法院調解成立，依該法院 99 年度司家調字第 1072 號調解筆錄所載，王有信同意免除其二人之扶養義務。是上訴人三人對王有信之扶養義務，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」等語，亦即受安置老人有三名子女，子女乙獲法院裁判減輕扶養義務、子女甲及丙由法院調解成立免除扶養義務。

就此，新北市政府主張：「民法第 1118 條之 1 規定扶養權利人有不義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，則上訴人甲○○與丙○○縱與王有信在法院成立免除扶養義務之調解，亦難認其二人之法定扶養義務因此免除，而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，亦即對於扶養義務是否可由法院調解而免除，呈現否定見解<sup>21</sup>。

---

<sup>21</sup> 另有專家主張此等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，參考家事事件法第 3 條立法說明的第六點，可知當事人對於減免扶養義務事件某程度上是具有處分權的，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。總而言之，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，可在後續訴訟中援用之。請參考陳映如（2013/10），淺談「扶養義務」問題（上），恩典專欄，網址（瀏覽日：2017/8/30）：<http://www.glorylaw.com.tw/Spcolumn01.aspx?TypeID=3>

#### 四、追償階段相關課題之探討

##### (一) 債務性質及發生時點

對照上述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三十日內償還，則此際該通知即具有行政處分之性質，該費用償還之債務，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，乃基於此一法律規定之公法債權，而非「代位」老人對法定扶養義務人行使扶養請求權。

##### (二) 追償範圍

###### 1、應計算費用之安置期間

###### (1) 計費項目及期間

依據追償作業原則肆、追償費用期間：自受保護安置入住機構第 1 日起至終止安置日止。伍、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。

###### (2) 減免扶養義務對計費期間之影響

###### A. 法院裁判減輕扶養義務前後之費用仍可追償

最高行政法院 101 年度判字第 562 號判決認為：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。惟扶養義務若僅係經法院裁判減輕而未免除，既尚有扶養義務存在，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。

###### B. 法院裁判免除扶養義務前之費用仍可追償

最高行政法院 106 年度判字第 376 號判決認為：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，依民法規定仍負扶養義務。是以負扶養義務者依該條第 2 項規定，請求法院免除其扶養義務之權利，係形成權，自法院予以免除確定時起始發生扶養義務者對受扶養權利者免除負扶養義務之法律效果。故在此之前，扶養義務者因負扶養義務而具體產生之債務關係，無論是公法上或私法上之債務關係，並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；此亦有本院 101 年度判字第 715 號判決可資參照。

### C.安置費若屬公法債權則因五年間不行使而消滅

行政程序法第 131 條規定：「(第一項) 公法上之請求權，於請求權人為行政機關時，除法律另有規定外，因五年間不行使而消滅；於請求權人為人民時，除法律另有規定外，因十年間不行使而消滅。(第二項) 公法上請求權，因時效完成而當然消滅。(第三項) 前項時效，因行政機關為實現該權利所作成之行政處分而中斷。」

### 2、全額追償或子女間可分攤？

誠如上述，實務上經常面臨屢經通知但部分扶養義務人失聯之情形，則關於老人受保護安置之費用，主管機關是否可要求其他扶養義務人全額負擔？就此，臺北高等行政法院 100 年度簡字第 496 號判決（裁判日期：101.02.29）表示：「原告為范君之直系血親卑親屬，依民法第 1114 條規定，對范君負有扶養義務，依上開老人福利法規定，應償還系爭代墊之安置費用。至范君之扶養義務人共有二人，其等間如何分擔已支付之系爭安置費用？可類推適用民法第 1115 條第 3 項之規定，由扶養義務人等以協議定之，其不能協議者，亦得依請求民事法院裁判定之，併此敘明。」亦即受追償者仍須先全數償還，再向其他扶養義務人請求分擔。相對於此，最高行政法院 101 年度判字第 562 號判決（裁判日期：101.06.21）則認為：「主管機關代墊費用償還之公法上債權，並非不可分，上訴人既經民事法院判認其應分擔之扶養義務比例，自得向被上訴人（即新北市政府）申請按該比例就各人應單獨分擔之代墊費用金額繳納之。」可供參照。

### 3、是否適用調解程序？

就此，法務部法律字第 10703505500 號（發文日期：民國 107 年 04 月 19 日）表示：按司法實務見解，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（最高行政法院 101 年度判字第 562 號判決參照）。復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，限於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。準此，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，調解委員會亦不應受理調解<sup>22</sup>。

#### 4、費用減免之行政裁量

老人福利法第 41 條第 3 項係規定主管機關「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償還，亦即立法機關授權行政機關裁量，此一行政裁量權之行使，自須合於行政程序法第 9 條：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」第 10 條：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」就此追償作業原則「柒、償還方式」規定償還義務人若逾期未能償還先行支付之保護安置費用，除得依行政執行法相關規定辦理外，若償還義務人有下列情況者，本府社會處應主動瞭解緣由，必要時採專案方式辦理：

- 一、無力一次償還者，應由本府社會處詢問其經濟能力以決定還款期數（每期償還金額得酌予調整）。
- 二、依據民法第 1118 條之 1 取得民事裁定為「減輕」或「免除」扶養義務者。
- 三、低收入戶、中低收入戶、領有身心障礙者生活補助或其他社會福利補助者。
- 四、經濟弱勢民眾、遭遇重大變故（如罹患重病、失業、失蹤、入獄服刑或其他原因無法工作及不可抗力之災變）或因其他特殊情形，致無力負擔者。
- 五、其他經本府社會處實地訪視評估以負扶養義務者或受扶養權利者最佳利益考量者。

#### （三）執行機關

過去地方政府依老人福利法第 41 條規定，對老人及身心障礙者予以保護安置並先行支付相關費用，但因老人及身心障礙者之扶養義務人逾期未償還安置費

<sup>22</sup> 網址：

<https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContentExShow.aspx?id=I00100%2C%E6%B3%95%E5%BE%8B%2C10703505500%2C20180419++++++++&type=E&kw=&etype=etype5>

用，均移送法務部行政執行署執行。惟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，故函復該府無法執行，予以退案，致生疑義，經法務部法律字第 10703502490 號（發文日期：民國 107 年 03 月 07 日）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，而非「代位」老人對法定扶養義務人行使扶養請求權，換言之，該公法債權與民事之扶養請求權有別（最高行政法院 101 年度判字第 562 號判決、106 年度裁字第 1050 號裁定參照）。復「行政執行，……。但公法上金錢給付義務人逾期不履行者，移送法務部行政執行署所屬行政執行處（已改制為分署）執行之。」亦為行政執行法第 4 條第 1 項所明定。是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（即公法債權），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，主管機關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<sup>23</sup>。

## 五、結語：後續探討課題

除上述諸多爭議外，老人福利法第 41 條關於安置費用追償之規定，在「追償對象」部分，尚有諸多難解之課題，亟待後續探討研議，包括：

- 1、追償對象是否僅限於直系血親卑親屬？若受安置老人尚有收入或財產，可否向其追償？
- 2、可否向受安置老人之配偶其追償？
- 3、子女若經法院免除扶養義務，可否向其他子女或後順位之扶養義務人追償？
- 4、子女經法院免除扶養義務後，即無法向其追償，若亦無法向老人追償，是否反將導致老人留下遺產供子女繼承？
- 5、追償費用發生後，老人或子女死亡，應如何辦理？

---

<sup>23</sup> 網址：

<https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContentExShow.aspx?type=e&id=I00100%2C%E6%B3%95%E5%BE%8B%2C10703502490%2C20180307++++>