最　高　行　政　法　院　判　決

112年度上字第412號

上　訴　人　沈孟嬌

訴訟代理人　葉光洲　律師

　　曹孟哲　律師

被 上訴 人　新北市政府社會局

代　表　人　李美珍

訴訟代理人　吳宜臻　律師

　　陳若軍　律師

上列當事人間身心障礙者權益保障法事件，上訴人對於中華民國112年3月23日臺北高等行政法院111年度訴字第862號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、按修正行政訴訟法施行前已繫屬於最高行政法院，而於修正行政訴訟法施行後，尚未終結之事件，由最高行政法院依舊法（指民國111年6月22日修正公布，112年8月15日施行前之行政訴訟法）審理，為行政訴訟法施行法第19條第1項所規定。本件於112年8月15日修正行政訴訟法施行前已繫屬於本院，於施行後尚未終結，依上開規定，應由本院依舊法（下稱行政訴訟法）規定審理，先予敘明。

二、被上訴人代表人原為張錦麗，於上訴繫屬中變更為李美珍，已據其具狀聲明承受訴訟，經核於法並無不合。

三、事實概要：

上訴人前於106年3月間經鑑定認身心障礙程度之類別及程度分級為「第7類、鑑定向度：s760軀幹、1級、輕度」，且因其身心障礙情況不符合身心障礙者權益保障法（下稱身保

法）第6條第3項所定辦法有關身心障礙無法減輕或恢復之基準，非屬免重新鑑定者，遂於須重新鑑定日期111年3月31日前之同年2月24日，經由新北市新莊區公所向被上訴人申請身心障礙重新鑑定，嗣經醫療財團法人徐元智先生醫藥基金會亞東紀念醫院（下稱亞東醫院）於111年2月25日進行鑑定，鑑定結果上訴人身心障礙程度之等級為「未達輕度」，爰依身保法第6條第2項規定，將鑑定報告送達新北市政府衛生局核轉予被上訴人辦理。被上訴人即以111年3月21日新北社障字第1110510433號函（下稱原處分）復上訴人，經指定醫療院所鑑定結果未達身心障礙列等標準，歉難核發身心障礙證明等語。上訴人不服，循序向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，聲明：⑴訴願決定及原處分均撤銷；⑵被上訴人對於上訴人111年2月24日之申請，應作成准予核發身心障礙證明之行政處分。經原審以112年3月23日111年度訴字第862號判決（下稱原判決）駁回其訴後，上訴人仍不服，於是提起本件上訴。

四、上訴人起訴之主張、被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決之記載。

五、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

㈠上訴人於111年2月24日經由新北市新莊區公所向被上訴人申請身心障礙重新鑑定，並經指定醫療院所亞東醫院於111年2月25日就上訴人的身體功能及構造之類別、鑑定向度、程度分級等項進行鑑定，鑑定結果身心障礙程度分級為「未達輕度」。而經細觀該鑑定報告乃係由鑑定機構之鑑定醫師依其專業判定，就上訴人之障礙原因（脊椎病變）及部位（脊柱），予以整合判定之結果，應堪採信為真實。是以，被上訴人以上開重新鑑定結果，認上訴人未達身心障礙列等基準，無法核發身心障礙證明，洵屬有據。

㈡104年5月12日修正發布身心障礙者福利與服務需求評估及證明核發辦法（下稱身障證明核發辦法）第2條第1項第6款所指「需求評估」結果，係地方主管機關於評估核發身心障礙

證明時所為，與同辦法第7條第1項經地方主管機關確認身心障礙者（即領有身心障礙證明者）應進行之「需求評估」，無論對象、項目及目的均有不同，乃分屬不同階段。則上訴人主張被上訴人未參採需求評估團隊依身障證明核發辦法第7條附表一、二所為之需求評估結果，與同辦法第2條第1項規定不符，顯係對法令及制度有所誤解，並非有據，自無可採。

㈢細觀卷附上訴人身心障礙者鑑定表記載可知，其鑑定內容確有包括「身體功能及結構之鑑定結果」、「活動參與及環境因素（包括健康概況與輔具、認知、四處走動、生活自理、與他人相處、生活活動、社會參與、健康對個體和家庭的影響等領域）」等，而上訴人除經鑑定身心障礙程度未達輕度，亞東醫院依法籌組之專業團隊亦有於鑑定表中同時評估上訴人之「活動參與及環境因素」，其中領域t.直接施測上、下肢活動能力分數均為並無困難之「0」，「健康概況與輔具」亦有透過鑑定人員評估結果知悉，上訴人行動無須輔助或他人協助，並可於實際觀察得悉上訴人於觀看、聽到話、工作記憶、懂簡單話語、說簡單話語各項皆無困難，且該等鑑定內容業經鑑定醫師及鑑定人員（即社工師）簽章確認無誤，由此足認該鑑定確有依據身心障礙者鑑定作業辦法（下稱身障鑑定作業辦法）第8條第1項規定之附表二甲、附表二乙所列項目及基準等為鑑定，係在符合聯合國世界衛生組織所頒布「國際健康功能與身心障礙分類系統（ICF）」架構下所為之評估。是以，該鑑定報告認定上訴人未符合身心障礙程度基準，核已履行法定程序，被上訴人作成原處分否准核發身心障礙證明，於法要無不合。

㈣身心障礙者權利公約就「身心障礙者」之定義尚有未盡，其第1條第2項所謂「肢體、精神、智力或感官『長期損傷』」之期間及程度究竟為何，並未進一步予以明確定義，自難僅依據該公約第1條第2項規定，逕為認定是否為具有身保法所保障之身心障礙者資格。而身保法第14條第1項規定，除係

為讓地方主管機關能有效管理使用福利資源之身心障礙者，以有限資源作較有效益之運用，亦有助於就身心障礙者權利公約第1條第2項規定所謂「肢體、精神、智力或感官長期損傷」者，其受損傷之期間及程度予以明確化填充解釋，則身障鑑定作業辦法第8條第1項規定之附表二甲「身體功能及構造之類別、鑑定向度、程度分級與基準」採取醫學會意見，就身心障礙程度予以整合判定，即難謂與身心障礙者權利公約所揭示保障身心障礙者人權之規定有何牴觸。被上訴人於判定身心障礙者以核發身心障礙證明時，應綜合參採BSDE碼四個層次之評估要件，並非如上訴人所主張僅考量DE碼（即活動與參與、環境與人為因素）之層次要件，將BS碼（即身體結構及身體功能）層次要件置之不論。是被上訴人自無法於上訴人身體構造及功能（BS碼）經專業醫療院所鑑定不符身心障礙列等標準之情形下，僅就其活動參與及環境因素（DE碼）之部分內容，即率予核發身心障礙證明之理。

㈤憲法社會福利國之實現，需要立法者制定法律、建立社會安全制度加以落實，而社會安全制度之維繫，與國家財政能力以及社會、經濟、人口等因素密切相關，經常需要修正或調整，社會福利的具體內涵是隨著價值觀改變及社會經濟條件狀況動態發展與調整，身心障礙者權益相關法規及行政措施是否須予以因應修正或調整，固非屬司法機關權責範圍，惟立法機關基於立法形成及行政機關基於行政權責範圍內，自得就身心障礙者權益保障事項予以因應修正或調整，併此敘明等語，判決駁回上訴人在原審之訴。

六、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤。茲就上訴意旨論斷如下：

㈠身保法第5條第7款規定：「本法所稱身心障礙者，指下列各款身體系統構造或功能，有損傷或不全導致顯著偏離或喪失，影響其活動與參與社會生活，經醫事、社會工作、特殊教育與職業輔導評量等相關專業人員組成之專業團隊鑑定及評估，領有身心障礙證明者：……七、神經、肌肉、骨骼之

移動相關構造及其功能。……」第6條規定：「（第1項）直轄市、縣（市）主管機關受理身心障礙者申請鑑定時，應交衛生主管機關指定相關機構或專業人員組成專業團隊，進行鑑定並完成身心障礙鑑定報告。（第2項）前項鑑定報告，至遲應於完成後10日內送達申請人戶籍所在地之衛生主管機關。衛生主管機關除核發鑑定費用外，至遲應將該鑑定報告於10日內核轉直轄市、縣（市）主管機關辦理。（第3項）第1項身心障礙鑑定機構或專業人員之指定、鑑定人員之資格條件、身心障礙類別之程度分級、鑑定向度與基準、鑑定方法、工具、作業方式及其他應遵行事項之辦法，由中央衛生主管機關定之。……」第7條規定：「（第1項）直轄市、縣（市）主管機關應於取得衛生主管機關所核轉之身心障礙鑑定報告後，籌組專業團隊進行需求評估。（第2項）前項需求評估，應依身心障礙者障礙類別、程度、家庭經濟情況、照顧服務需求、家庭生活需求、社會參與需求等因素為之。（第3項）直轄市、縣（市）主管機關對於設籍於轄區內依前項評估合於規定者，應核發身心障礙證明，據以提供所需之福利及服務。（第4項）第1項評估作業得併同前條鑑定作業辦理，有關評估作業與鑑定作業併同辦理事宜、評估專業團隊人員資格條件、評估工具、作業方式及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會同中央衛生主管機關定之。」第14條第1項規定：「身心障礙證明有效期間最長為5年。但身心障礙情況符合第6條第3項所定辦法有關身心障礙無法減輕或恢復之基準，免重新鑑定者，直轄市、縣（市）主管機關應核發無註記有效期間之身心障礙證明，並每5年就該個案進行第7條之需求評估。」

㈡依身保法第7條第4項授權訂定104年5月12日修正發布之身障證明核發辦法第2條第1項規定：「身心障礙者福利與服務需求評估及證明核發，其作業方式及流程如下：一、向戶籍所在地任一鄉（鎮、市、區）公所申請。二、鄉（鎮、市、區）公所確認申請人之基本資料及福利服務需求項目，並輸

入身心障礙鑑定、需求評估及證明核發管理系統（以下簡稱本系統）後，發給身心障礙鑑定表（以下簡稱鑑定表）及提供鑑定機構之相關資訊後，由申請人依身心障礙者鑑定作業辦法規定辦理鑑定。三、鑑定機構完成鑑定後應將資料輸入本系統，並依本法第6條第2項規定將身心障礙者鑑定報告（以下簡稱鑑定報告）核轉直轄市、縣（市）主管機關。四、直轄市、縣（市）主管機關應於取得直轄市或縣（市）衛生主管機關核轉之鑑定報告後，進行本法第56條之行動不便、第58條與第59條之必要陪伴者優惠措施及復康巴士服務之需求評估。五、直轄市、縣（市）主管機關籌組專業團隊確認前款需求評估結果。六、直轄市、縣（市）主管機關依據鑑定報告及需求評估結果核發身心障礙證明；對於不符規定者，以書面通知申請人。」第7條規定：「（第1項）直轄市、縣（市）主管機關確認身心障礙者有本法第50條個人照顧服務、第51條家庭照顧者服務及第71條經濟補助需求時，應進行需求評估，並籌組專業團隊確認評估結果後，以書面通知申請人，並依需求評估結果提供相關服務或進行轉介。（第2項）前項需求評估，除另有規定外，應於需求訪談後依身心障礙者福利服務標準表為之。身心障礙者需求評估訪談表、身心障礙者福利服務標準表如附表一、二。」

㈢依身保法第6條第3項授權訂定110年12月1日修正發布之身障鑑定作業辦法第8條第1項規定：「鑑定機構應依本法第6條第1項規定，組成專業團隊，進行鑑定；其鑑定，應依附表二甲、附表二乙及附表三判定。」附表二甲「身體功能及構造之類別、鑑定向度、程度分級與基準」規定：「一、等級判定原則㈠綜合等級係以各類身心障礙類別之等級整合判定之；各類身心障礙類別之等級，則由類別內各向度之障礙程度整合判定之。1.如舊制身心障礙鑑定結果可明確判定其所對應之現制身心障礙類別，應納入身心障礙類別之等級整合判定；如無法明確判定其所對應之現制身心障礙類別者，則不應納入身心障礙類別之等級整合判定。……二、身心障礙

鑑定基準：身體功能及構造㈠下列身心障礙類別及向度說明：鑑定醫師應依其專業判定，決定適當之身心障礙類別及其向度，另經器官移植或裝置替代器材後，應依矯治後實際狀況進行重新鑑定。……類別七、神經、肌肉、骨骼之移動相關構造及其功能；鑑定向度：s760軀幹；障礙程度0：未達下列基準；障礙程度1：1.頸椎與胸椎X光片出現脊椎韌帶骨贅變化，皆各有超過一半以上的脊椎融合，且經脊椎側面X光檢查，胸腰椎交界處之Cobb角度大於70度。2.頸椎與胸椎X光片出現脊椎韌帶骨贅變化，頸椎有超過一半以上的脊椎融合，且胸椎前彎Schober測試達2公分以下；障礙程度2：頸椎與胸椎X光片出現脊椎韌帶骨贅變化，皆各有超過一半以上的脊椎融合，且經脊椎側面X光檢查，胸腰椎之Cobb角度大於70度，及腰椎X光片出現脊椎韌帶骨贅變化，且腰椎前彎Schober測試達2公分以下。」

㈣按事實認定乃事實審法院之職權，而證據之證明力如何，事實審法院有認定判斷之權限。苟其事實之認定已斟酌全辯論意旨及調查證據的結果，而未違背論理法則、經驗法則或證據法則者，不能因其取捨證據與當事人所希冀者不同，致所認定之事實異於當事人之主張者，即謂有違背法令之情形。再者，原判決認定事實及法律之判斷，若無應適用之法規漏未適用，或不應適用而誤為適用之情形，自不構成行政訴訟法第243條第1項所稱之違背法令情形。又同條第2項第6款所謂判決不備理由，乃判決有未載理由，或所載理由不完備或不明瞭等情形；而判決理由矛盾則指其理由前後牴觸，或判決主文與理由不符，足以影響裁判結果之情形而言。如判決已將其判斷事實所調查證據之結果及斟酌辯論意旨等項，記明於判決，可勾稽認定事實之證據基礎，並足以明瞭其調查證據及取捨原因，證據與應證事實間之關聯性，事實真偽之判斷，合於經驗法則與論理法則者，即難謂有違背法令之情形。

㈤經查，上訴人於111年2月24日經由新北市新莊區公所向被上訴人申請身心障礙重新鑑定，並經指定醫療院所亞東醫院於111年2月25日就上訴人的身體功能及構造之類別、鑑定向度、程度分級等項進行鑑定，鑑定結果身心障礙程度分級為「未達輕度」，被上訴人乃以原處分否准核發身心障礙證明，業據原審依調查證據及辯論結果，詳述得心證之理由，並就上訴人主張被上訴人未參採需求評估團隊依身障證明核發辦法第7條附表一、二所為之需求評估結果；未審酌需求評估團隊依身障證明核發辦法第7條附表一、二對上訴人所為之需求評估結果（E碼）即作成原處分；身障鑑定作業辦法第8條第1項附表二甲於設計上將身心障礙程度之判定基準限縮於BS碼層面，全盤忽略DE碼之因素各節，何以不足為有利於上訴人之認定，予以論駁甚明，經核與卷內證據尚無不符，無違反經驗法則、論理法則或其他證據法則，則依上開說明，原判決維持原處分，並無不合。

㈥上訴意旨主張：身障證明核發辦法第2條第1項第4、5款所指「需求評估」項目之評估方法係規範於同辦法第7條第2項附表一、二中，倘被上訴人未依此對上訴人進行需求評估審查，逕依身障證明核發辦法第2條第1項所訂步驟核發身心障礙證明，其程序即有違誤，原判決對此不查，顯有適用法規不當及理由不備之違法等語。惟查，原判決就此業已敘明：身障證明核發辦法第2條第1項第1至6款既係就身障服務證明核發之相關作業方式以及流程的各步驟順序而為規範，則該辦法第2條第1項第6款規定所指「需求評估」結果，自僅及於同辦法第2條第1項第4款規定所指「直轄市、縣（市）主管機關應於取得直轄市或縣（市）衛生主管機關核轉之鑑定報告後，進行本法第56條之行動不便、第58條與第59條之必要陪伴者優惠措施及復康巴士服務之需求評估。」及同條項第5款規定所指「直轄市、縣（市）主管機關籌組專業團隊確認前款（即第4款）需求評估結果。」依此，現行身心障礙證明核發制度中，直轄市、縣（市）主管機關於取得直轄

市、縣（市）衛生主管機關核轉之鑑定報告後，籌組專業團隊乃係確認身障證明核發辦法第2條第1項第4款所規定之需求評估項目，而於核發身心障礙證明同時，一併依法判定身心障礙者是否行動不便、必要陪伴者優惠措施及復康巴士服務之需求評估結果。另身障證明核發辦法第7條既係規定直轄市、縣（市）主管機關為確認「身心障礙者」（即領有身心障礙證明者）有身保法第50條規定之個人照顧服務、第51條規定之家庭照顧者服務及第71條規定之經濟補助需求時，應於需求訪談後，依據身障證明核發辦法第7條第2項規定之附表一（即需求評估訪談表）及附表二（即身心障礙者福利與服務評估標準），以進行需求評估，並籌組專業團隊以確認該等評估結果後，以書面通知申請人，並依需求評估結果提供相關服務或進行轉介。由此可知，身障證明核發辦法第2條（即申請鑑定時）及第7條（即經鑑定為身障者後）所規定之「需求評估」，無論是需求評估之對象、項目及目的，均有所不同，乃分屬不同階段之需求評估。是前揭上訴意旨核屬其個人主觀歧異見解及就原審認定事實、證據取捨之職權行使事項為指摘，自無足採。

㈦上訴意旨又主張：被上訴人就ICF架構下之BSDE碼內涵未完全審酌，已與身保法第5條規範意旨不符，原判決遽認就身障鑑定作業辦法第8條第1項規定附表二甲、乙所列項目及基準等為鑑定，係在符合ICF架構下所為評估，不僅對於ICF架構下BSDE碼之內涵及身保法第5條所定「身心障礙者」之定義有所誤認，亦未審酌身障鑑定作業辦法第8條第1項附表二甲、乙之設計牴觸身保法第5條之定義，更未論及被上訴人自承未對上訴人進行ICF架構下E碼鑑定之瑕疵，顯有適用法規不當、未憑證據及理由不備之違誤等語。惟查，原判決業已敘明：由身保法第5條96年7月11日修正之立法理由可知，其將該法所稱身心障礙者予以明文定義，係兼顧身心障礙服務體系與其他體系之間相互合作及配合而為身體功能障礙類別之分類，並經由醫事、社會工作、特殊教育與職業輔導評

量等相關專業人員組成之專業團隊鑑定及評估，以核發身心障礙證明者，作為身保法所保障之對象；反之，倘若經專業團隊鑑定及評估，身體系統構造或功能之損傷或不全，尚未「導致顯著偏離或喪失，影響其生活與參與社會生活」，則非屬身保法規範所保護之對象。細觀卷附上訴人身心障礙者鑑定表記載「重新鑑定現制障礙類別：第七類 神經、肌肉、骨骼之移動相關構造及其功能」，可知其鑑定內容確有包括「身體功能及結構之鑑定結果」、「活動參與及環境因素（包括健康概況與輔具、認知、四處走動、生活自理、與他人相處、生活活動、社會參與、健康對個體和家庭的影響等領域）」等，而上訴人除經鑑定身心障礙程度未達輕度，亞東醫院依法籌組之專業團隊亦有於鑑定表中同時評估上訴人之「活動參與及環境因素」，其中領域t.直接施測上、下肢活動能力分數均為並無困難之「0」，「健康概況與輔具」亦有透過鑑定人員評估結果知悉，上訴人行動無須輔助或他人協助，並可於實際觀察得悉上訴人於觀看、聽到話、工作記憶、懂簡單話語、說簡單話語各項皆無困難，且該等鑑定內容業經鑑定醫師及鑑定人員（即社工師）簽章確認無誤，由此足認該鑑定確有依據身障鑑定作業辦法第8條第1項規定之附表二甲「身體功能及構造之類別、鑑定向度、程度分級與基準」、附表二乙「活動參與及環境因素」所列項目及基準等為鑑定，係在符合ICF架構下所為之評估。是以，身心障礙鑑定報告認定上訴人未符合身心障礙程度基準，核已履行法定程序，其作成原處分否准核發身心障礙證明，於法要無不合等語。被上訴人於判定身心障礙者以核發身心障礙證明時，應綜合參採ICF架構下BSDE碼四個層次之評估要件，乃係就四個層次予以整合評估判斷，始符合身心障礙之定義分類，並非如上訴人所稱僅僅考量DE碼，而將BS碼層次要件置之不論等語。上訴意旨仍執前詞主張原判決違法，自無足採。

㈧上訴意旨另主張：原審未論及身障鑑定作業辦法第8條第1項之附表二甲「類別七、神經、肌肉、骨骼之移動相關構造及其功能」中「鑑定向度：s760軀幹」基準於106年1月5日修正與其理由所提及之「AMA全人損失百分比（即WPI）」是否確有關聯，遽採為判決基礎，另未調查其中基準「1級、輕度」修法遭刪除之原因，亦未認定上開修正是否致生法規違反憲法平等權之情形，顯有應調查卻未予調查及判決不備理由之違誤等語。惟查，此部分障礙程度之基準於106年1月5日修正，其修正理由已載明：「1.為確保同程度基準之公平性，依據AMA（即美國醫學會American Medicial Association）之WPI（即全人損失百分比Whole Person Impairment）做以下修正。2.刪除原障礙程度1基準。3.原障礙程度2調整為1。4.原障礙程度3調整為2。」業據被上訴人提出修正內容對照表附於原審卷第207頁，尚不生適用修正規定，致生法規違反憲法平等權之情形。

㈨至上訴意旨主張：原處分違反行政程序法第8條規定所揭示之信賴保護原則，依法應予撤銷乙節。經查，上訴人雖於106年3月29日經鑑定符合輕度身心障礙程度，但因其身心障礙情況未達無法減輕或恢復之程度，故依身保法第14條第1項本文規定，每5年需重新鑑定，臺南市政府以106年5月9日府社身字第0000000000號函檢送身心障礙證明並載明：「……㈡凡身心障礙證明正面『重新鑑定日期』欄，註記有效日期者，請於有效日期屆滿前90日，攜帶最近3個月內1吋半身照片3張、國民身分證正背面影本……，前往戶籍所在地之區公所申辦重新鑑定及需求評估事宜。」故上訴人於有效日期屆滿前之111年2月24日，經由○○市○○區公所向被上訴人申請身心障礙重新鑑定，其間因身障鑑定作業辦法第8條第1項之附表二甲「類別七、神經、肌肉、骨骼之移動相關構造及其功能」中「鑑定向度：s760軀幹」基準於106年1月5日修正，上訴人經重新鑑定結果未達身心障礙列等標準，純屬法規及鑑定基準修正所致。上訴人於106年3月29日經鑑定符

合輕度身心障礙程度所核發之身心障礙證明，於有效期限5年內固受信賴保護，惟有效期限屆滿經重新鑑定，自應適用重新鑑定時有效之法規及鑑定基準，而不得再適用前已失效之法規及鑑定基準。從而，被上訴人依法作成原處分，尚不生違反行政程序法第8條信賴保護原則之問題。

㈩綜上所述，原判決斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，據以駁回上訴人在原審之訴，認事用法俱無違誤。上訴意旨仍執前詞指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　112　年　　10　　月　　26　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　陳　國　成

法官　王　碧　芳

法官　簡　慧　娟

法官　蔡　如　琪

法官　陳　文　燦

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　112　年　　10　　月　　27　　日

書記官　莊　子　誼