臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第六庭
113年度訴字第527號
114年6月12日辯論終結

原　　告　劉芳佑

送達代收人　徐梅綺

訴訟代理人　賴勇全　律師
被　　告　臺北市政府社會局

代　表　人　姚淑文（局長）
訴訟代理人　李宜美
　　翁曼婷
　　何宗陽

上列當事人間低收入戶事件，原告不服臺北市政府中華民國113年2月29日府訴一字第1136080001號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

訴願決定及原處分關於後開部分撤銷。

被告就原告112年8月29日申請案，應作成核定原告具低收入戶資格之行政處分。

原告其餘之訴駁回。

訴訟費用由被告負擔四分之三，餘由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

行政訴訟法第111條規定：「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。（第2項）被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。（第3

項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：一、訴訟標的對於數人必須合一確定，追加其原非當事人之人為當事人。二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。三、因情事變更而以他項聲明代最初之聲明。四、應提起確認訴訟，誤為提起撤銷訴訟。五、依第197條或其他法律之規定，應許為訴之變更或追加。……」。查原告起訴時之聲明原為：1.訴願決定及原處分均撤銷。被告應依社會救助法之539條款以原告最佳利益考量，予以排除未盡扶養義務人(原告生父）列計家庭人口，重新核定處分書（本院卷第9頁）。嗣迭經追加、更正、變更聲明如附表所示。復於民國114年6月12日言詞辯論期日，經審判長闡明後之聲明為：【先位聲明】一、訴願決定及原處分（即112年12月19日北市社助字第0000000000號函）均撤銷。二、被告就原告112年8月29日申請案，應作成核定原告具低收入戶資格之行政處分。三、被告應排除原告生父，不列入計算人口，重新核定處分。四、被告應給付原告新臺幣（下同）玖萬伍仟伍佰零伍元。【備位聲明】一、確認原處分違法、無效。二、訴訟費用由被告負擔等語（本院卷2第89頁）。上開訴之變更，經被告無異議而為本案之言詞辯論（本院卷2第90頁以下），本院認原告所為訴之變更，衡諸其請求之基礎相同，無礙於訴訟終結，洵屬適當，應予准許。至於原告又於言詞辯論後，114年6月12日晚上7點36分再度提出書狀變更聲明部分，因係辯論終結後提出，故不予斟酌，併予敘明。

二、事實概要：

原告設籍○○市○○區，於112年8月29日填具臺北市社會扶助申請表，勾選申請低收入戶（不符者，逕審核中低收入戶），並勾選申請輔導者為原告1人，經○○市○○區公所初審後函送被告複核，案經被告審認原告家庭應計算人口共3人（即原告及其父親、母親），平均每人動產超過臺北市112年度低收入戶補助標準新臺幣（下同）15萬元及中低收入戶補助標準16萬元，與社會救助法第4條第1項及第4條之1規

定不合，乃以112年10月12日北市社助字第0000000000號函（下稱前次處分）通知原告否准所請，原告不服，提起訴願。嗣經被告重新審查後，以112年12月19日北市社助字第0000000000號函（下稱原處分）自行撤銷上開前次處分，臺北市政府爰以113年1月25日府訴一字第0000000000號訴願決定：「訴願不受理。」在案。另被告審認原告家庭應計算人口共3人（即原告及其父親、母親），依最近1年度（111年度）之財稅資料等審核結果，平均每人動產超過臺北市112年度及113年度低收入戶補助標準15萬元，低於中低收入戶補助標準16萬元，與社會救助法第4條第1項規定不合，乃核列原告全戶1人自112年8月起至113年12月止為臺北市中低收入戶。原告不服，提起訴願仍遭駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：

㈠原告尚在就學，且原告生父未盡扶養義務致原告生活陷困，甚至因無法繳納健保費，逐年累積龐大欠款，而向衛生福利部中央健康保險署申請10年紓困貸款；被告無視原告生活陷入困境，未依社會救助法第5條第3項第9款、臺北市政府社會局辦理社會救助法第5條第3項第9款處理原則（下稱處理原則）第4點第1項第2款、第4款及第7款、民法第1118條之1等規定，並以原告最佳利益考量，排除原告父親為應計算人口範圍，違背社會救助法第5條第3項第9款之立法意旨，且有裁量濫用、裁量怠惰之違法。再者，本件若將生父排除應計算人口，原告並無資產，而原告生母的動產為10萬6,328元，平均每人動產為53,164元；縱將原告儲蓄10萬元計入，平均每人動產為10萬3,164元，仍低於臺北市112年度、113年度低收入戶輔助標準15萬元，因此，被告應核列原告為低收入戶資格。

㈡被告未實際到原告居住處訪視評估原告是否生活陷困，而係憑與社工約半小時面談，即以原告微薄打工收入及獎學金收入來預見原告無生活困苦之虞；然而，是否生活陷困應依一

般客觀事實、家庭經濟狀況及原告父親是否提供生活協助加以審酌認定，原告寄居於學校宿舍內，經濟拮据，每月量入為出，省吃儉用，難以維持基本生活水準，故被告之認定與事實不符。

㈢原告前曾於高雄市申請低收資格，經該市社工訪視後，即將原告生父排除列計人口；在時空環境沒有明顯變化的情況下，被告未將原告生父排除，違反行政程序法第6條規定之平等原則、行政自我拘束原則及構成要件效力理論，致原處分有重大瑕疵而無效。

㈣若法院撤銷本件原處分，被告應溯及申請日（112年8月29日）為重新核定，倘作成處分書核定為低收入戶，被告應就其誤認定原告為「中低收入戶」資格，導致原告需依社會救助法第19條、第16-2條第1項、低收入戶學生及中低收入戶學生就讀高級中等以上學校學雜費減免辦法第2條第2項、第3條規定支出之健保費、學雜費、暑期住宿費，負損害賠償；乃依行政訴訟法第7條、國家賠償法第2條第2項前段、第9條第1項規定，請求被告賠償95,505元(88,484元+7,021元)，計算如下：

1.被告應賠償原告112年、113年學雜費、暑期宿舍費88,484元：⑴112年上學期為23,991元、下學期為19,047元、113年上學期為17,105元、下學期為31,737元，總計為91,880元。⑵電腦及網路通訊及使用費每學期600元、學生團體保險費每學期249元均是不可減免的費用，故需自費之費用總計為3,396元（849*4）。⑶綜上，被告應賠償系爭學雜費、住宿費，總計88,484元（91,880-3,396）

2.112年8月至113年12月支出之健保費為7,021元（413元*17）等語。

㈤並聲明：【先位聲明】1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被告就原告112年8月29日申請案，應作成核定原告具低收入戶資格之行政處分。3.被告應排除原告生父，不列入計算人口，

重新核定處分。4.被告應給付原告95,505元。【備位聲明】確認原處分違法、無效。

四、被告則以：

㈠原告全戶家庭應計算人口範圍為原告、原告之父及原告之母等共計3人，依111年度財稅原始資料明細等核計，原告家庭財產之動產明細如下：

1.原告00歲，未婚，不具工作能力，若有工作則依實際收入計算，依臺北市政府資料整合平台勞動部勞工保險局電子閘門查詢作業畫面資料（下稱勞工保險查詢資料），原告目前並未參加勞工保險，惟有4筆薪資所得，其中3筆薪資已退保不計，計１筆財團法人語言訓練測驗中心薪資0,000元。故原告收入共計0,000元，平均月收入為000元，查無動產、不動產。

2.原告之父劉○○00歲，離婚，屬有工作能力者，財稅資料查有2筆薪資所得，依勞工保險查詢資料，該2筆薪資所得扣繳單位勞工保險均已退保，故不予列計；另原告之父勞工保險在保中，投保薪資為每月4萬5,800元，故月收入以4萬5,800元計。動產部分，依商業司小額投資資料查有1筆象虹營造有限公司投資36萬元。不動產部分，依房屋評定價值、土地公告現值計房屋22萬6,300元、土地266萬6,000元。故原告之父平均月收入為4萬5,800元，動產共36萬元，不動產共289萬2,300元。

3.原告之母徐○○00歲，離婚，屬有工作能力者，因財稅資料查無工作收入，且依勞工保險查詢資料查無參加勞工保險，故依社會救助法第5-1條規定採基本工資26,400元計，另財稅資料查有1筆利息所得為滙豐（台灣）商業銀行股份有限公司受託信託財產專戶計3,526元、1筆陽信商業銀行股份有限公司股利397元。故原告之母收入共計32萬723元，平均月收入為2萬6,726元。動產部分，依滙豐（台灣）商業銀行股份有限公司112年11月10日（112）台滙銀（總）字第37633號函檢附原告之母投資金額為99,428元，另有1筆陽信商業

銀行股份有限公司投資計6,900元。不動產部分，依房屋評定價值、土地公告現值計房屋30萬9,900元、土地55萬3,802元。故原告之母平均月收入為2萬6,726元，動產共10萬6,328元，不動產共86萬3,702元。

4.綜上，原告全戶3人每月家庭總收入為7萬2,886元，平均每人每月總收入為2萬4,295元，平均每人動產為15萬5,442元，不動產總價值為375萬6,002元，平均每人每月收入、平均每人動產不符合臺北市112年度、113年度低收入戶補助標準，惟符合臺北市112年度、113年度中低收入戶補助標準，故核定原告全戶1人自112年8月起至113年12月止為本市中低收入戶。

5.本件若排除列計原告之父，試算結果如下：原告全戶2人平均每人每月收入為1萬3,544元，平均每人動產為5萬3,164元，不動產共86萬3,702元，原告符合112年度低收入戶第4類標準及113年度低收入戶第3類標準。

㈡有關原告主張原告之父未負扶養義務，要求被告排除列計原告之父為應計算人口重審一節。按低收入戶及中低收入戶家庭應計算人口範圍，除申請人外，尚包括申請人一親等之直系血親等，為社會救助法第5條第1項所明定；惟如有同條第3項第9款所定因其他情形特殊，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之情形者，得例外自家庭應計算人口範圍排除列計。然前揭規定之立法意旨係為照顧因特殊原因致生活陷於困境之申請人，賦予地方主管機關於訪視評估後，決定是否列入應計算人口之裁量權限，以符實際個案需要，並非單以其符合「未履行扶養義務」即可構成，仍須就該款規定所列其他要件加以衡酌，基於社會救濟制度之資源有限，被告於踐行上開行政裁量時，當應就社會資源之有效利用及個案之公平正義為綜合權衡，以期在有限的社會資源下作出合理之福利分配；另本案應有適用判斷餘地。而本件經被告於112年9月12日派員訪視發現：原告現雖

就學中，惟自述有家教打工薪資、獎助學金，復依原告於訴願書亦自述「在校內申請打工」，顯見原告確有工作之收入，另原告之母雖未就業，惟亦為工作人口，另依原告於申請書自述尚有逾10萬元之存款，被告訪談時原告亦表示申請中低收入戶是希望補助學費、住宿費，以為其未來就讀研究所費用準備，目前尚不致有生活陷困情形，乃審認原告之父縱未履行扶養義務，原告尚不致生活陷困，並評估原告之父並無社會救助法第5條第3項第9款排除列計為家庭應計算人口規定之適用。再者，被告為求審慎，將本案提報臺北市政府社會局112年度第3次社會救助法第5條第3項第9款專案聯繫會議進行討論，該會議於112年12月22日召開，會同低收入戶資格審查單位、訪視評估單位、律師及民間社福團體人士共同討論，會議決議仍維持原評估，依社會救助法第5條列計原告之父為應計算人口審核。何況本件經被告重新審查，已核列原告為臺北市中低收入戶，除可據以減免相關學費、住宿費用，原告所就讀之大學亦有相關獎助學金可供申請，可補貼原告訴求之求學所需費用。

㈢原告主張被告並未實際到原告之居住處所訪視即逕行評估一節，被告派員訪視居住處所目的係為確認申請人實居臺北市與否及家戶人口實際居住生活情形；而本件原告為大學在學學生，現居設籍地即該校宿舍，並無未實居臺北市疑慮，惟考量宿舍並非獨立生活空間，非屬家戶型態，至該處所訪視並無實益，故被告另行安排於臺北市大安社會福利服務中心與原告進行訪談，並無不妥。

㈣另高雄市政府社會局個案服務摘要表一家系圖及訪談紀錄摘要第三點經濟狀況之（一）略以：「.....案母因不希望案主申請學貸，自述已將案主未來4年學費準備完成。.....。」、之（三）略以：「.....，因為需要賺取生活費，所以較難參與其他社團或系上活動，每週約5天會至台大附近的課後輔導班擔任老師，收入足以維持案主的生活所需，.....。」，與被告評估原告無立即性生活陷困之

情形尚稱一致。再者，何種情形始認達到社會救助法第5條第3項第9款所稱「生活陷於困境」之程度，主管機關就具體個案評估具有裁量權限及相當程度判斷餘地，是以，被告以原處分核定原告自112年8月起至113年12月止符合臺北市中低收入戶資格之處分，並無違誤。

㈤本件原處分並無違誤，已如上述，復無行政程序法第111條規定之各款事由，自不構成無效之行政處分。

㈥承上，原處分並無不法，原告主張被告重新核定原告為低收入戶時應負損害賠償費用95,505元，自屬無據等語，資為抗辯。並聲明：駁回原告之訴。等語，資為抗辯。

五、上開事實概要欄所述之事實經過，除下述爭點外，其餘為兩造所不爭執，並有原告112年8月29日申請書（原處分卷乙證11）、前次處分（原處分卷乙證11）、原處分（原處分卷乙證1）、訴願決定（本院卷一第29-41頁）附卷可稽，洵堪認定。經核兩造之陳述，本件爭點厥為：被告就原告112年8月29日申請案，是否應作成核定原告具低收入戶資格之行政處分？

六、本院得判斷之心證

㈠先位聲明關於課予義務訴訟部分，為有理由：

1.社會救助法第3條第1項規定：「本法所稱主管機關：在中央為衛生福利部；在直轄市為直轄市政府……。」第4條第1項、第4項、第5項規定：「本法所稱低收入戶，指經申請戶籍所在地直轄市、縣（市）主管機關審核認定，符合家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費以下，且家庭財產未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額者。」「第1項所定家庭財產，包括動產及不動產，其金額應分別定之。」「第1項申請應檢附之文件、審核認定程序等事項之規定，由直轄市、縣（市）主管機關定之。」第4條之1第1項第2款、第3項規定：「本法所稱中低收入戶，指經申請戶籍所在地直轄市、縣（市）主管機關審核認定，符合下列規定者：……二、家庭財產未超過中央、直轄市主管

機關公告之當年度一定金額。」「第1項第2款所定家庭財產，包括動產及不動產，其金額應分別定之。」第5條第1項第2款、第3項第9款及第4項規定：「第4條第1項及前條所定家庭，其應計算人口範圍，除申請人外，包括下列人員：……二、一親等之直系血親。」「第1項各款人員有下列情形之一者，不列入應計算人口範圍：……九、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。」「前項第9款直轄市、縣（市）主管機關應訂定處理原則，並報中央主管機關備查。」

2. 社會救助法第5條之1規定：「第4條第1項及第4條之1第1項第1款所稱家庭總收入，指下列各款之總額：一、工作收入，依下列規定計算：㈠已就業者，依序核算：1.依全家人口當年度實際工作收入並提供薪資證明核算。無法提出薪資證明者，依最近一年度之財稅資料所列工作收入核算。2.最近一年度之財稅資料查無工作收入，且未能提出薪資證明者，依臺灣地區職類別薪資調查報告各職類每人月平均經常性薪資核算。3.未列入臺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。㈡有工作能力未就業者，依基本工資核算……。二、動產及不動產之收益。三、其他收入：前2款以外非屬社會救助給付之收入。……」社會救助法施行細則第2條規定：「本法第4條第1項與第4條之1第1項第2款之當年度一定金額及第4條第2項之最低生活費，中央、直轄市主管機關應於前一年9月30日前公告之。」臺北市政府111年9月22日府社助字第00000000000號公告：「主旨：公告112年度臺北市低收入戶最低生活費、家庭財產一定金額、生活扶助標準與中低收入戶家庭總收入、家庭財產一定金額暨無扶養能力家庭財產一定金額。……公告事項：一、低收入戶審查標準為家庭總收入平均分配全家人口每人每月不超過最低生活費新臺幣1萬9,013元；家庭財產一定金額，動產金額

為全家人口之存款投資平均每人不超過15萬元，不動產金額為全家人口之土地房屋價值不超過765萬元……。二、中低收入戶……家庭財產一定金額，動產金額為全家人口之存款投資平均每人不超過16萬元……。」112年9月28日府社助字第00000000000號公告：「主旨：公告113年度臺北市低收入戶最低生活費、低收入戶各類所得級距、家庭財產一定金額、生活扶助標準與中低收入戶家庭總收入、家庭財產一定金額暨無扶養能力家庭財產一定金額。……公告事項：一、低收入戶審查標準為家庭總收入平均分配全家人口每人每月不超過最低生活費新臺幣1萬9,649元；家庭財產一定金額，動產金額為全家人口之存款投資平均每人不超過15萬元，不動產金額為全家人口之土地房屋價值不超過793萬元……。二、中低收入戶……家庭財產一定金額，動產金額為全家人口之存款投資平均每人不超過16萬元……。」準此，一親等之直系血親，除有社會救助法第5條第3項各款情形者外，應列入該法第4條第1項所指家庭應計算之人口範圍；又父親與其子女互為一親等直系血親，依民法第1114條第1款規定，直系血親間互負扶養義務。至於主管機關審核是否為低收入戶時，其家庭總收入計算之認定依據，應以主管機關辦理低收入戶總清查後作成處分時之事實狀態為認定標準，行政法院對主管機關就低收入戶申請准駁處分，為是否合法判斷時，亦應以此為基準。(最高行政法院108年度判字第13號判決意旨參照)

3. 處理原則第1點規定：「臺北市政府社會局（以下簡稱社會局）依據社會救助法（以下簡稱本法）第5條第4項規定訂定本處理原則。」第4點第1項第4款及第7款規定：「申請人有下列因扶養義務人未履行扶養義務，致生活陷於困境，經社會局派員訪視評估確認者，符合下列情事之一，其扶養義務人得不列入應計算人口範圍：……（四）18歲以上，未滿25歲之人，仍就讀空中大學、大學院校以上進修學校、在職班、學分班、僅於夜間或假日上課、遠距教學以外學校者，

因父母離異，其失聯之父或母未提供生活協助致生活困難者。……（七）需被扶養者曾對負扶養義務人、其配偶或直系血親故意為虐待、重大侮辱、身體、精神上之傷害行為或未盡扶養義務，致扶養義務人無法尋獲、拒絕扶養或無扶養能力者。」第5點規定：「依本處理原則認定不列入家庭應計算人口範圍後，符合低收入戶或中低收入戶核列標準者，社會局得審酌申請人家庭生活狀況，予以核列一定期間之低收入戶或中低收入戶資格及其扶助額度。前項核准資格期間以當年度為原則。但當年度已適用財政部各地區國稅局核定最新年度財稅資料審核通過者，得評估核給跨年度資格。」又衛生福利部103年7月17日衛部救字第0000000000號函釋（下稱103年7月17日函釋）：「……4.至所提是否以『未履行扶養義務』為認定本法第5條第3項第9款之必要或唯一依據1節，按本款規定『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。』其並非單指『未履行扶養義務』，係須就本款所列要件加以衡酌。5.按本條文之立法意旨，係為照顧因特殊原因致申請人生活陷於困境者，賦予地方主管機關於訪視評估後，決定是否列入應計算人口之裁量權限，以符個案實際需要。……。」

4.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1點規定：「臺北市政府為辦理臺北市（以下簡稱本市）低收入戶生活扶助及低收入戶、中低收入戶調查及審核相關作業，依社會救助法（以下簡稱本法）第4條第5項、第4條之1第2項、第5條第2項、第5條之1第4項、第10條第3項、第15條第3項及第15條之1第2項規定訂定本作業規定。」第2點規定：「本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分工如下：（一）社會局負責：1.訂定審核基準及低收入戶生活扶助費補助等級。2.審核及辦理每年度定期調查之計畫、督導、考核、複核、撥款及宣

導等事宜。3.查調申請案件審核所需之財稅及戶籍等相關資料。（二）區公所負責：1.受理低收入戶及中低收入戶申請案件（含申請增、減列成員）並交由里幹事訪視及個案調查。2.完成申請案件之建檔及初審。初審符合資格者，函復申請人；初審不符合資格者，函送社會局複核。……。」第8點第2款規定：「本法第4條第4項所稱動產，包括存款本金、投資、有價證券、中獎所得及其他一次性給與之所得，計算方式依下列規定辦理：……（二）投資以最近一年度財稅資料顯示之金額計算。」

5.臺北市政府90年8月23日府秘二字第0000000000號公告：「主旨：公告本府主管業務委任事項，並自00年0月0日起生效。……。公告事項：……四、本府將下列業務委任本府社會局，以該局名義執行之：……（三）社會救助法中有關本府權限事項……。」又依照臺北市政府社會局112年11月21日北市社助字第0000000000號函：「主旨：有關本市低收入戶、中低收入戶……等申請案，自112年11月6日起查調111年財稅資料為審核參考基礎……。」

6.關於社會救助法第5條第1項第2款、第3項第9款規定，被告並無判斷餘地：

按行政法院對行政機關就不確定法律概念所為的判斷，原則上應予審查，但對於行政機關就具有高度屬人性的評定(如國家考試評分、學生的品行考核、學業評量、教師升等前的學術能力評量等)、高度科技性的判斷(如與環保、醫藥、電機有關的風險效率預估或價值取捨)、計畫性政策的決定及獨立專家委員會的判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權的專屬性，而承認行政機關就此等事項的決定，有判斷餘地。然而，並非所有不確定法律概念形式上合乎上述判斷因素的事件，都應該一律尊重行政機關的判斷而認有判斷餘地，仍應視其性質而定。例如不涉及風險預估、價值取捨或政策決定的事實認定及法律的抽象解釋，本來就屬於行政法院進行司法審查的核心事項，行政機關自無判斷餘地

可言，不因為是經由獨立專家委員會所作成的行政處分，有所不同(最高行政法院109年度判字第582號判決參照)。社會救助法第5條第1項第2款、第3項第9款規定：「第4條第1項及前條所定家庭，其應計算人口範圍，除申請人外，包括下列人員：……二、一親等之直系血親。」「第1項各款人員有下列情形之一者，不列入應計算人口範圍：……九、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。」關於如何列計家庭人口，固屬不確定法律概念，依同條第3項第9款規定，主管機關經直轄市、縣（市）主管機關訪視評估以申請人最佳利益考量，又此不確定法律概念之解釋及涵攝，係對於具體個案事實所為之評價，尚非屬具有高度屬人性之評定、高度科技性之判斷、計畫性政策之決定或獨立專家委員會之判斷，故被告所組成之審查會就扶養義務人是否符合特殊事由而得減免保護安置費用之認定，行政法院仍得本於適法判斷之權責，於審判時參酌各種情狀作事實調查與法律解釋及適用，行政機關並無判斷餘地可言。故被告認為本案其有判斷餘地云云，應有誤會。

7.原告父親不應列入本件應計算人口：

⑴被告固依社會救助法第5條第4項規定之授權，訂有處理原則俾資遵循；惟上開處理原則之規定及其解釋，仍不得違背社會救助法第1條「為照顧低收入戶、中低收入戶及救助遭受急難或災害者，並協助其自立」之立法目的【按其立法理由為：「社會救助之目的在於維護國民生活尊嚴，而原法之適用對象包括低收入家庭、陷入急難狀況家庭及遭受災害家庭；長期以來政府對於落入貧窮帶人口（包含低收入戶及低所得人），大部分資源較著重於最底層之低收入戶，至於因工作能力、家庭財產或扶養親屬等要件而不符合本法救助規定之低所得人口，除特定群體如老人等外，則較少提供協助。考量邇來經濟情勢變遷急速，此等人口一旦個人或家庭

遭逢變故，生活將頓陷困境，如未能及時獲得協助，所遭受衝擊並不亞於低收入戶，爰將其納入本法救助對象範圍，以強化社會救助體系，並協助經濟弱勢者維持生計。」】，以及社會救助法第5條第3項第9款「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」之規定精神【按社會救助法第5條係於97年1月16日修正時，增訂第2項第8款之規定，揆其立法理由為：「鑑於近年來社會情勢急速變遷，迭有地方政府反應部分扶養義務人未履行其扶養義務，致申請人生活陷於困境情形，而審核或總清查時仍將其列計家庭應計算人口範圍，因而不易符合低收入戶要件之問題經常產生。惟相關個案樣態甚多，難以一一列舉，爰增訂第2項第8款規定，就此等情形賦予地方主管機關於訪視評估後，決定是否列入應計算人口之裁量權限，以符實際需要。」；嗣於99年12月29日修正第5條時，將之移列為第3項第9款，並增加「以申請人最佳利益考量」之文字】。並業如前述，其接受「憲法委託」之立法裁量，就負有一定要將之立法實踐的義務，這個委託的實踐，在時間上具有「持續性」的特徵；其應貫徹的內容，不應只侷限立憲者的原本標準，甚至要按照實際立法時的社會主、客觀需要，而加以「成長」與「充實」，實質內容並須與憲法第23條無所牴觸，發揮人飢己飢、人溺己溺的主動精神，以免流於對社會救助法實踐層面上的僵硬與不切實際（臺北高等行政法院104年度訴字第1674號判決可資參照）。

⑵此外，處理原則第4點第1項除列舉情形外，尚有「8.其他經社會局認定之因素」之概括規定，俾達成前揭社會救助法之立法目的及精神。申請人之家庭財產狀況是否已達（中）低收入戶之程度，最終仍應以其實際情形定之，而於社會救助法第5條第3項第9款之情形，立法者尚要求地方主管機關必須訪視評估以申請人最佳利益考量認定。亦即，就此個案裁量權之行使，被告除訂有處理原則可資參考，社會救助法第

5 條第3 項第9 款亦明定其訪視評估應以申請人「最佳利益考量」。

⑶本件被告將原告父親列入家庭應計算人口範圍，乃依照社會救助法第5條第3項第4款、處理原則第4點第1項第4款及第7款等規定判斷，並認為原告父親縱使未履行撫養義務，原告並不致生活陷於困境，並提出臺北市社會救助列計人口訪視評估表暨社工訪視評估報告書及臺北市政府社會局112年度第3次社會救助法第5條第3項第9款專案聯繫會議會議紀錄（原處分不可閱卷乙證15，已於114年2月12日準備程序提供予原告及其委任律師閱覽未經被告遮隱部分）。然查：

①原告家庭相關資料如下：

❶原告申請時未滿25歲，未婚，原告目前並未參加勞工保險，惟有4筆薪資所得，其中3筆薪資已退保不計，計１筆財團法人語言訓練測驗中心薪資0,000元。故原告收入共計0,000元，平均月收入為000元，查無動產、不動產。

❷原告之父劉○○00歲，離婚，月收入以4萬5,800元計(依據勞工保險投保薪資)；動產部分，有1筆象虹營造有限公司投資36萬元。故原告之父平均月收入為4萬5,800元，動產共36萬元。不動產共289萬2,300元(房屋評定價值、土地公告現值計房屋22萬6,300元、土地266萬6,000元)。

❸原告之母徐○○00歲，離婚，無工作收入，另查有1筆利息所得為滙豐（台灣）商業銀行股份有限公司受託信託財產專戶計3,526元、1筆陽信商業銀行股份有限公司股利397元。故原告之母收入共計32萬723元，平均月收入為2萬6,726元。動產部分，原告之母投資金額為99,428元，另有1筆陽信商業銀行股份有限公司投資計6,900元。故原告之母平均月收入為2萬6,726元，動產共10萬6,328元。不動產共86萬3,702元(房屋評定價值、土地公告現值計房屋30萬9,900元、土地55萬3,802元)。

❹以上原告家庭相關資料，業據兩造陳述明確，並有111年度原告全戶原始財稅資料明細、商業司投資資料、臺北市政府

資料整合平台勞動部勞工保險局電子閘門查詢作業畫面資料（原處分不可閱卷乙證12，已於114年2月12日準備程序提供予原告及其委任律師閱覽）、被告112年10月27日北市社助字第0000000000號函、滙豐(台灣）商業銀行股份有限公司112年11月10日（112)台滙銀（總）字第37633號函、臺灣銀行111年12月30日美金匯率查詢畫面（原處分不可閱卷乙證13，已於114年2月12日準備程序提供予原告及其委任律師閱覽）、原告全戶戶籍資料（原處分不可閱卷乙證14，已於114年2月12日準備程序提供予原告及其委任律師閱覽）附卷可證。從而，被告認為原告平均動產15萬5,442 元，超過本市112年度及113年度低收入戶補助標準15萬元，低於中低收入戶補助標準16萬元。

②依照高雄市社會局114年3月12○○市○○區第11432228300號函文(下稱高雄市社會局114年3月12日函)所附訪視報告，原告父親確實自原告5歲起，未撫養原告，且多年未聯繫，雙方皆沒有親情，也不希望與對方聯繫等節，且此情亦為兩造所不爭執。

⑷被告雖主張原告並未因此生活陷於困境，因原告有在校內打工云云。然而，家庭提供個人在社會生活中所必要之心理上、經濟上、教育上等最重要之支援，故社會救助之收入與資產認定範圍乃是以申請人之家戶為準。社會救助法第5條第1項以親屬關係、戶籍、是否共同生活等要素界定出「家庭人口」之範圍。而參諸社會救助法第5條之3第1項第1款規定：「本法所稱有工作能力，指16歲以上，未滿65歲，而無下列情事之一者：一、25歲以下仍在國內就讀空中大學、大學院校以上進修學校、在職班、學分班、僅於夜間或假日上課、遠距教學以外學校，致不能工作。」故原告現在既然屬於大學生，社會救助法亦因其就學而肯認其無工作能力。

⑸況且，我國憲法第15條揭示人民之生存權、工作權及財產權，應予保障；同法第155條明文國家對於老弱殘廢應給予適當之扶助與救濟。憲法增修條文第10條第8項更規定國家

應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。基於人性尊嚴，並非僅止於身為理性自主之個人，尚需要與社會產生連結，成為社會之一份子，在人與人的交流互動中獲得承認與接納，進而實現其自我價值，換言之，社會救助法乃憲法第15條生存權最核心立法體現，在社會安全網扮演最低社會安全網的功能，承接個人能力與家庭支持不足，又無法為社會保險或其他社會給付制度所涵蓋之經濟弱勢者，由國家給予其人性尊嚴最低生存條件之保障。故而，社會救助制度目的，不止在於滿足貧困人民之最低生理需求，更應協助其經濟獨立，使其得以在此基礎上與他人一樣享有人格發展之自由。(孫迺翊，漏接工作貧窮、無視家庭結構變遷的社會救助制度－社會救助法修正草案版本之比較分析，台灣法律人第38期，2024年9月，頁65、68)。

⑹經查，就本件而言，原告主張其尚在就學，且原告生父未盡扶養義務致原告生活陷困，甚至因無法繳納健保費，逐年累積龐大欠款，而向衛生福利部中央健康保險署申請10年紓困貸款等情，並有提出健保署欠費明細表、紓困貸款案貸款繳納狀況、原告水電費清單等為證據(本院卷1第119-122頁)。原告於高雄市政府社會局安排111年9月28日訪視時，表示因為需要賺取生活費，較難參與其他社團或系上活動，每週約5天需至臺大附近課後輔導班擔任教師，臺北物價較高雄高出許多，消費時會感到經濟壓力(本院卷1第351頁)，原告亦於本院陳稱：我申請的獎學金大部分是校內所提供的，但大部分是需要額外我們提供一些服務時數才能申請，嚴重影響到我的學業，一定時間申請一次，每次申請都需要服務時數，若我不申請生活上就會有困難，雖然金額不大，但會影響到我的生活。我原本有申請輔系，即哲學系，但我沒有經濟能力將課程修完。另教育學程我有修完，本來教育學程可以減免的，但因為本件補助取消，經濟壓力大，我自己勉強將教育學程學費繳納完畢，所以後續有些其他輔系課程沒有

修畢。又我要應付課業、經濟壓力就很困難，所以其他學校的活動等都沒有參加等語(本院卷2第92-93頁)。故而，依照原告提供之上開證據，以及被告臺北市社會救助列計人口訪視評估表暨社工訪視評估報告書可知，原告因尚在就學，並無正職，代表其收入並不穩定，原告家人又未能給其撫養之資助，依照社會救助法之規定，原告更不具工作能力，考量臺北市生活水平顯然又高於其他縣市，依照現今社會消費型態以及物價指數，當已捉襟見肘，依照原告所述，其已經無任何心力從事正常大學之相關活動，更無餘力自由學習，原告確有經濟困難，生活困苦之情形，自不可倒果為因，因原告為維持生活，不得不犧牲學習、參與學校活動之時間，打工賺取生活費，即以原告尚能自行打工爭取生活費，而認為其生活未陷於困境。至於原告之母於受高雄市政府社會局訪視時雖宣稱已將原告未來4年學費準備完成一節，不僅未有相關證據可佐證，且原告之母因欠繳健保費多年，遭行政執行署扣押款，另需申請全民健康保險紓困基金貸款撥付，方能支應(見訴願卷、本院卷2第79頁證據清單)，故原告之母所稱已為原告準備4年學費乙節，實難以採信。況人之生活所需，涵蓋食、衣、住、行、育樂等項，自難因原告之母上開陳述，即認原告生活未陷於困境。此參考處理原則第4點第1項第4款規定：「申請人有下列因扶養義務人未履行扶養義務，致生活陷於困境，經社會局派員訪視評估確認者，符合下列情事之一，其扶養義務人得不列入應計算人口範圍：……(四) 18歲以上，未滿25歲之人，仍就讀空中大學、大學院校以上進修學校、在職班、學分班、僅於夜間或假日上課、遠距教學以外學校者，因父母離異，其失聯之父或母未提供生活協助致生活困難者。」應已合致。從而，被告以前揭訪視報告認為原告並無經濟陷困情事，而無處理原則第4條第1款得排除列計情事，自無可採。

8. 原告已符合低收入戶資格：

如上所述，原告父親不應計入家庭人口，則本件依社會救助法第5條規定應計算人口應僅原告、原告母親共2人，而被告已經自承：本件爭訟112年度低收入戶資格，若依據原告主張排除生父為列計人口，112年會符合低收戶第4類、113年會符合低收入戶第3類；本件若排除列計原告之父，試算結果如下：原告全戶2人平均每人每月收入為1萬3,544元，平均每人動產為5萬3,164元，不動產共86萬3,702元等語(本院卷2第91-92頁、第118頁；相關標準可參原處分卷乙證3)，也與前開111年度原告全戶原始財稅資料明細、商業司投資資料等卷證相符；換言之，揆諸臺北市112年度及113年度低收入戶補助標準(有無超過動產金額為全家人口之存款投資平均每人15萬元；不動產金額為全家人口之土地房屋價值不超過765萬元、793萬元；另全戶平均每人每月總收入並未超過112年度之1萬9,013元、113年度之1萬9,649元)，自符合臺北市112年度低收入戶之補助標準。綜上，依照被告所述，一旦排除原告父親後，原告家庭應計算人口範圍2人，已符合臺北市112年度低收入戶之補助標準。

9.綜上，依社會救助法第5條第3項第9款、處理原則第4點第1項第4款規定，原告父親既然並未實際撫養原告，致其生活陷於困境，考量原告最佳利益，原告父親自不應列計為原告家庭計算人口範圍，但被告卻將原告父親列入，於法自有違誤。原處分及訴願決定否准原告低收入戶申請，於法有違。原告請求被告撤銷該部分及應依其申請，作成核認原告符合具低收入戶請領資格之行政處分，為有理由，應予准許。至於原處分撤銷前次處分部分，對原告並無不利，原告對之亦無不服之意，併此敘明。

㈡先位聲明關於聲明三「被告應排除原告生父，不列入計算人口，重新核定處分」部分：

1.按提起行政訴訟請求法院裁判者，應以有權利保護必要為前提；且權利保護必要之要件，為法院於訴訟程序任何階段皆應依職權調查之事項，倘原告之訴欠缺權利保護必要之要件

者，應認其訴為無理由，予以判決駁回。又行政訴訟法第6條第1項、第3項規定：「(第1項)確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。(第3項)確認訴訟，於原告得提起或可得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給付訴訟者，不得提起之。但確認行政處分無效之訴訟，不在此限。」另所謂行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為；所稱「公法上法律關係」，乃指特定生活事實之存在，因法規之規範效果，在兩個以上權利主體（人）間所產生之權利義務關係，或產生人對權利客體（物）間之利用關係。行政法上法律關係之成立有直接基於法規規定者，亦有因行政處分、行政契約或事實行為而發生者。但法規、行政行為及事實均非法律關係之本身，皆不得以其存否為行政訴訟之標的。

2. 查原告先位聲明關於聲明三「被告應排除原告生父，不列入計算人口，重新核定處分」部分，經原告訴訟代理人陳明，此聲明之訴訟種類為確認事實（本院卷2第90頁），自屬於確認訴訟一環，但因該訴訟標的核非行政處分，亦非法律關係之本身，依前開說明，不得以之為聲明標的，是此部分聲明，其訴於法未合；更遑論，原告本件訴訟目的在於取得其依法申請的行政處分或特定內容的行政處分，而本院已經認定原告得請求被告應依其申請作成核認原告符合112年度低收入戶請領資格之行政處分，原告先位聲明三之訴訟目的已經達成，且本可有其他更符合事實需要之有效途徑達成請求保護之目的，自無權利保護必要。

㈢、關於請求損害賠償（被告應給付原告95,505元）部分：

1. 行政訴訟法第7條規定：「提起行政訴訟，得於同一程序中，合併請求損害賠償或其他財產上給付。」所謂合併請求損害賠償或其他財產上給付，包含當事人於提起行政訴訟

時，就同一原因事實請求之國家賠償事件，得適用行政訴訟程序附帶提起損害賠償訴訟，行政法院並於此情形取得國家賠償訴訟審判權之意。行政處分之作成常涉及對事證之證據價值判斷及相關法令之解釋，均具主觀性，若無何違常之顯然錯誤或其他不法行為存在，雖嗣後因受處分人循行政爭訟程序聲明不服，經上級機關或行政法院為相異認定而推翻，亦不能因此逕認為行政處分之公務員有故意或過失之不法行為，而應負國家賠償責任。且又行政處分之當否，與承辦之公務員是否構成職務上之侵權行為，原屬兩事，行政處分縱令不當，其為此處分或執行此處分之公務員未必構成職務上之侵權行為（最高法院92年度台上字第556號民事判決意旨參照）。又國家依國家賠償法第2條第2項前段規定所負損害賠償責任，係就公務員職務上侵權行為所負之間接責任，必先有特定之公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民之自由或權利，該特定公務員之行為已構成職務上之侵權行為時，國家始應對該受損害之人民負賠償之責任。則因公務員之違法有責行為而生之國家賠償責任，其要件包括：(1)行為人須為公務員。(2)須為執行職務行使公權力之行為。(3)須行為係屬不法。(4)須行為人有故意或過失。(5)須人民之自由或權利受到侵害。(6)不法之行為與損害之發生間須有相當因果關係。被告所屬公務員是否有故意或過失，審酌之重點在於被告所屬公務員作成原處分，是否明知有不法侵害原告權利之事實，而有意使其發生，或預見有不法侵害原告權利事實之發生，仍容認其發生，及有無任何應注意能注意而不注意之心理狀態（最高法院92年度台上字第556號判決意旨參照）。

2. 國家賠償法第2條第2項規定所保護之法益，原則上限於既存法律體系所明認之自由或權利，而不及於權利以外之利益，特別是學說上所稱之純粹經濟上損失或純粹財產上損害」（最高法院111年度台上字第1706號判決意旨參照）。所謂純粹經濟上損失或純粹財產上損害，係指其經濟上之損失為

「純粹」的，而未與其他有體損害如人身損害或財產損害相結合者而言；除係契約責任（包括不完全給付）及同法第184條第1項後段及第2項所保護之客體外，並不涵攝在民法第184條第1項前段侵權責任（以權利保護為中心）所保護之範圍（最高法院112年度台上字第2021號判決意旨參照）。

3. 查被告所屬公務員依社會救助法第4條等相關規定而為原處分，縱令嗣後其判斷經行政法院認應撤銷或確認違法，亦不能因此即認定該公務員有過失，亦即無國家賠償法第2條第2項前段所謂公務員違法侵害應負賠償責任之適用。況且，原告並未確認係因何種權利受損之損害，依照原告所主張賠償者，乃其112年、113年學雜費、暑期宿舍費88,484元，而此屬原告與台大間締結之契約所致，屬於侵害債權，此等損害並非直接遭受財產上的不利益，且非「人身權利」或「對於物的所有權或其他權利」遭受侵害，是一種「利益」受到侵害財產上的損害，應屬於純粹經濟上損失(王澤鑑，侵權行為法，2022年9月，頁769以下)，揆諸前述，國家賠償法第2條第2項前段原則上限於既存法律體系所明認之權利，而不及於權利以外之利益，特別是學說上所稱之純粹經濟上損失或純粹財產上損害，以維護民事責任體系上應有之分際，並達成立法上合理分配及限制損害賠償責任，適當填補被害人所受損害之目的。故而，原告自難以上開純粹經濟上損失請求被告賠償。

4. 從而，原告依行政訴訟法第7條規定，合併請求被告給付相關損害賠償，洵屬於法無據。

㈣、備位聲明部分：

按主觀預備合併之訴雖屬複數之訴，該數個請求於起訴時發生訴訟繫屬，仍以先位之訴有理由為備位之訴解除條件，先位之訴無理由為備位之訴之停止條件（最高法院98年度台抗字第744號裁定參照），易言之，所謂訴之預備合併，通常固指原告預防其提起之訴訟為無理由，而同時提起不能並存之他訴為備位，以備先位之訴無理由時，可就備位之訴獲得

有理由之判決之訴之合併而言（最高法院95年度台抗字第184號裁定參照；另可參照最高行政法院103年度判字第509號判決）。揆諸前揭說明，本件原告所謂「先、備位聲明」，僅有先位聲明一、二即「原處分撤銷；被告就原告112年8月29日申請案，應作成核定原告具低收入戶資格之行政處分。」部分及備位聲明請求確認原處分違法、無效有先、備位之分。惟查原告此部分先位聲明一、二部分，經本院審認為有理由而全部勝訴，備位聲明即無庸審酌。

七、綜上所述，被告否准原告所為低收入戶資格之申請，核有違誤；訴願決定未予糾正，亦有未洽。原告訴請撤銷原處分及訴願決定關於後開申請部分，並請求被告應依其申請，作成核認原告具低收入戶請領資格之行政處分，為有理由，應予准許。至於原告先位聲明三關於排除被告應排除原告生父，不列入計算人口之部分並無權利保護必要；又原告請求損害賠償，為無理由，應予駁回。本院審酌原告主要的課予義務訴訟勝訴，附帶提起損害賠償之訴敗訴等兩造勝敗情形，酌定訴訟費用由被告負擔4分之3，餘由原告負擔。

八、又本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結論不生影響，自無逐一論述之必要。

九、結論：原告之訴為一部有理由、一部無理由。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　17　　日

審判長法　官　洪慕芳

法　官　孫萍萍

法　官　周泰德

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　17　　日

書記官　黃靖雅