臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭
114年度訴字第828號
115年5月21日辯論終結

原　　告　林淑貞
訴訟代理人　陳榮哲律師
被　　告　臺北市政府社會局

代　表　人　姚淑文
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民國114年6月16日府訴一字第1146081072號訴願決定（原處分：臺北市政府社會局114年1月20日北市社助字第1133212183號函），提起行政訴訟，本院判決如下：

主　　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

按訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴；訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變情形者，訴之變更或追加，應予准許，行政訴訟法第111條第1項前段、第3項第2款定有明文。查原告於本件起訴時，原僅於聲明第1項請求撤銷被告民國114年1月20日北市社助字第1133212183號函（下稱原處分），及臺北市政府114年6月16日府訴一字第1146081072號訴願決定；俟訴狀送達後，以本件係請求低收入戶資格為由，於114年12月24日準備程序中追加聲明第2項為訴請被告作成114年度低收入戶資格審查，復原告嗣已獲114年7月至12月中低收入戶資格，乃於115年3月16日具狀變更

前開聲明第2項為訴請被告應作成核定原告114年1月至114年6月具有低收入戶資格之行政處分（見本院卷第221、281、289頁）。因本件追加及變更之訴部分係原告請求被告作成特定內容之行政處分，屬課予義務訴訟，雖與其起訴時主張撤銷之訴有別，然原告既已踐行訴願程序，又係基於低收入戶核列事件所生，請求之基礎不變，合於上揭法律規定，應予准許。

二、爭訟概要：

原告及其次子李銘彰2人原經被告核列為臺北市低收入戶第3類，嗣被告辦理114年臺北市低收入戶及中低收入戶資格審核，審認原告全戶應列計人口共6人（即原告及其母林趙富美、長女梁宜茜、長子梁宜民、李銘彰及李銘彰之生父李功言），依最近1年度即112年度之財稅資料及參考相關法令規定所得計算基準審核，平均每人動產超過臺北市114年度低收入戶動產限額新臺幣（下同）15萬元及中低收入戶動產限額16萬元，與社會救助法第4條第1項及第4條之1第1項規定不符，乃以原處分通知原告不符核列臺北市114年度低收入戶及中低收入戶資格。原告不服，提起訴願，遭臺北市政府以114年6月16日府訴一字第1146081072號訴願決定駁回後，遂提起本件行政訴訟。

三、原告主張：

原告雖於00年0月00日生下李銘彰，然原告與李功言於100年3月21日經臺灣臺北地方法院100年度家協字第13號協議由原告單獨擔任李銘彰之親權人，後原告即單獨扶養李銘彰，自此原告與李功言間形同陌路，彼此未有聞問，遑論李功言對原告及李銘彰2人有何經濟上之援助，被告將李功言列入本件應計人口範圍，顯然與事實不符；又林趙富美自110年12月起即未與原告共同居住，並遷出原告戶籍地，原告及林趙富美之經濟狀況均無力扶養對方，林趙富美亦不應列入本件應計算人口；至梁宜茜、梁宜民均為原告與其前夫梁萬仁所生，自原告與梁萬仁於87年12月間離婚後，梁宜茜及梁宜民

即由梁萬仁扶養、與梁萬仁共同生活，並經臺灣臺北地方法院111年度家調裁字第13號裁定（下稱系爭裁定）免除梁宜茜及梁宜民對原告之扶養義務在案，其等均不應列入本件應計人口，原處分及訴願決定將李功言、林趙富美、梁宜茜及梁宜民均列入本件應計人口範圍，並不合法等語。併為聲明：訴願決定及原處分均撤銷；被告應作成核定原告114年1月至114年6月具有低收入戶資格之行政處分。

四、被告則以：

本件原告全戶114年低收入戶資格審查，全戶戶內輔導人口為原告及李銘彰2人，依社會救助法第5條第1項第2款規定，林趙富美、梁宜茜、梁宜民及李功言均為應列計人口。依衛生福利部103年7月17日衛部救字第1030118974號函精神，被告於評估梁宜茜、梁宜民及李功言是否得不列入應計人口範圍時，尚需衡酌同法第5條第3項第9款（下稱539條款）所列其他要件，包含需經主管機關訪視評估原告是否有生活陷困之情事，而非單純考量其等分別對原告及李銘彰未履行扶養義務即認有該款規定適用。本件經社工調查訪視，得知李銘彰於113年6月畢業後從事餐飲業，兼兩份工，每月可提供1萬7,000元生活費予原告，再加上原告居住國宅，每月領有身心障礙者租屋補助4,500元，總計每月收入2萬1,500元，已逾臺北市114年最低生活費2萬379元，爰評估原告已可支應個人基本生活所需。復考量李銘彰工作漸趨穩定，原告家戶經濟狀況已改變，評估已無生活陷困情事，不適用539條款將梁宜茜、梁宜民及李功言等人排除列計為本件應計人口；另自同法施行細則第4條第1項及第2項規定觀之，同法第5條第3項第2款所謂「特定境遇單親家庭」，以申請人獨自扶養未滿18歲未婚仍在學子女，或獨自扶養18歲至25歲在國內就讀屬於社會救助法第5條之3第1項第1款規定學校子女，或獨自照顧無生活自理能力身心障礙子女為要件之一，直轄市、縣 （市）主管機關得視實際需要及財政能力，認定其為特定境遇單親家庭。原告子女均無在學，原告亦無獨

自扶養未滿18歲未婚仍在學或18歲至25歲就讀屬於社會救助法第5條之3第1項第1款所規定之學校，致不能工作之子女，原告不得主張適用前開規定，排除列計林趙富美為本件應列計人口等語，資為抗辯。併為聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

㈠原處分做成後，原告於114年7月9日再次向被告申請核列臺北市低收入戶，經被告以114年8月5日北市社助字第1143124582號函（下稱後處分），認原告雖不符臺北市低收入戶資格，惟准自114年7月至114年12月止核列原告全戶1人為該市中低收入戶身分，原告不服後處分而提起訴願，經訴願機關臺北市政府以115年2月10日府訴一字第1146087291號訴願決定書駁回，是後處分實質上已取代原處分關於否准原告及李銘彰自114年7至12月份不符核列低收入戶及中低收入戶資格之認定，原告並於本件訴訟繫屬中變更聲明如上開原告聲明第2點所示，是本院僅就被告以原處分認定原告及李銘彰自114年1月至6月間不符核列低收入戶及中低收入戶乙節為適法性之審查，合先敘明。

㈡按社會救助法所稱低收入戶，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；同法所稱中低收入戶，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：一、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一點五倍，且不得超過前條第三項之所得基準；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，社會救助法第4條第1項、第4項、第4條之1第1項、第3項分別定有明文。社會救助法之立法目的，在保障國人能有符合人性尊嚴最低生活需要之照顧及扶助，而以社會救助手段來實現社會安全制度；其在消極面有救貧、積極面上有脫貧及協助自立的目的。惟

基於國家財政的運用及有限資源的分配，國家對於人民的生存照顧，原則上處於補充地位，俾符公共救助制度所揭櫫之平等待遇、維持生計、補充性、家庭單位及親屬責任等原則，僅在法定扶養義務人均無法扶養時，始轉由國家為救助。而國家對低收入戶之救助，係針對其生活上發生之各種境況，提供個案式的適時救助，使低收入者得以維持目前基本生活，協助其自立於將來，而非使其淪為救助之依賴者。故主管機關除隨時調查評估列冊低收入戶有無繼續救助之必要，或者應增加、減少其救助項目外，並應發掘潛在之待援者，給予救助，使社會救助之資源作最有效的分配。此給付內涵涉及國家財政與資源分配，立法者享有廣泛的立法形成空間，而主管機關亦有依法就具體個案裁量之權限。準此，同法第5條第1項規定申請低收入戶者其應計算之人口之「直系血親」部分，並不以同一戶籍或共同生活為必要，其將直系血親列為低收入戶家庭應計算人口範圍，係根據民法第1114條第1款規定直系血親間互負扶養義務而來，立法考量係以民法規定親屬間互負扶養義務之履行，先於國家介入所為之社會救助，而以社會救助法來濟民法規定之不足。惟為顧及親屬之間實際不能或不願履行民法扶養義務之某些特殊情境，特別將此等親屬扶養可能性予以明文排除，以擴張社會救助之範圍，此即同條第3項之立法本旨所在。又以539條款不列入應計算人口範圍者，係以：1.應計算家庭人口且應負扶養義務之人，因本法第5條第3項所列第1款至第8款以外其他「特殊情形」，未履行扶養義務。2.申請人因該人未履行扶養義務，致生活陷於困境。3.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，自非單以「未履行扶養義務」之事實為唯一要件，主管機關仍需就本款所列之其他要件加以衡酌。而為避免地方政府未能落實執行前開概括條款，已於條文中明定對於特殊情形個案訪視評估「以申請人最佳利益考量」，並應訂定處理原則，報中央主管機關備查。被告依據同法第5

條第4項規定訂定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：㈦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。」，即以一定客觀事實為前提，賦予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，至是否以不列入應計算人口為宜，應由上開主管機關本諸訪視（調查）所得，依論理及經驗法則判斷之。

㈢被告將梁宜茜、梁宜民、李功言及林趙富美等4人列計為原告家庭計算人口範圍，並無違法：

1.經查，本件係以原告及李銘彰為申請人，因梁宜茜及梁宜民均為原告之子女，其等及林趙富美與原告間均具有直系血親關係；李功言為李銘彰之父，亦為李功言之直系血親關係，有原告及梁宜茜、梁宜民之戶籍謄本在卷可稽（本院卷第73、163至165頁），依社會救助法第5條第1項第2款規定，原則上應分別列計為原告及李銘彰之家庭人口範圍。是揆諸前揭說明，主管機關仍需透過訪視評估，就原告是否因前開4人未對原告或李銘彰履行扶養義務，致原告生活陷於困境而為判斷。

2.被告依社會救助法第13條辦理原告家戶114年資格審核，經社工於113年底實地訪視評估原告家庭收支情形，略以：114年以李銘彰工作收入加上原告之相關補助，原告每月可運用金額為2萬5,549元，尚應能支應生活開銷。113年原告家戶內領取補助包含原告身心障礙者生活補助5,437元與李銘彰低收入戶就學生活補助6,825元，李銘彰於113年6月畢業後，就學生活補助自113年7月起停撥。1.收入及補助：⑴原告主訴因視網膜剝離無法工作、無收入，李銘彰兩份兼職工

作，實際收入狀況不詳，但每月可提供原告1萬7,000元，供原告支付房租與生活開銷。⑵原告領有房租補助113年每月3,600元，114年每月4,500元、身心障礙者生活補助113年每月5,437元，原告114年若減列李銘彰核定中低收入戶或申請身心障礙者生活補助，每月可領4,049元。2.支出：⑴每月房租約1萬4,550元。⑵家庭債務：李銘彰購買檔車（10萬元以上）及原告之機車，分36期繳納，總計每月需支付8,000元左右，貸款繳至115年2月。原告過往申請紓困貸款，每月須還債3,000元。原告家戶自114年開始無低收資格，惟原告家戶有急難事由或特殊境遇情事，社會福利相關單位均已依家戶所發生緊急事件，協助申請相關補助及提供物資：⑴113年12月至114年2月，由大安婦女培力支持中心評估符合特殊境遇家庭，領有特殊境遇家庭緊急生活補助共計5萬4,970元。⑵114年1月3日大安社會福利服務中心提供全聯禮券1,000元及年菜。⑶114年3月於臺北市立聯合醫院仁愛院區因眼睛開刀住院，由聯合醫院補助醫療費用856元，原告僅支付100元診斷書費用。⑷114年3月10日大安社會福利服務中心社工提醒原告仍可申請身心障礙者生活補助，原告婉拒，社工告知114年3月11日先核發急難金6,000元，至於後續將依疾病治療狀況，轉介民間基金會協助。⑸114年5月8日大安文山身心障礙者服務中心社工協助申請李春金急難金6,000元。⑹114年5月20日原告向臺北市大安區公所申請急難金2,000元，並由區公所協助就業轉介。⑺114年6月9日大安文山身心障礙者服務中心社工協助申請華嚴蓮社急難金5,000元。⑻原告家門口掛有購物袋，固定由善心人士至國宅發送麵包等餐點，大安社會福利服務中心不定期提供物資，減輕家戶經濟負擔。⑼大安文山身心障礙者資源中心提供原告生活關懷與協助。⑽大安健康服務中心地段護理師提供原告疾病關懷。⑾勞動力重建處委託育成基金會，提供原告弱勢就業個管資源，協助媒合職業訓練與推介就業，而認依照原告家庭收支狀況盤點，原告家庭主要經濟負擔為機車分期貸款

及紓困貸款，李銘彰購置之機車價格(超過10萬元）高於一般家戶使用所需，評估原告家戶可支應除基本生活以外之開支等語（本院卷第233頁），復經被告考量社會救助法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福利分配之立法意旨及精神，評估原告家庭已無生活陷於困境情事，不適用539條款及處理原則第4點第1項第7款規定將梁宜茜、梁宜民、李功言等人排除列計為本件應計人口範圍，未見有何裁量逾越、濫用、怠惰等瑕疵存在之情事，經核並無違誤。

3.又社會救助法第5條第3項第2款所謂「特定境遇單親家庭」，依社會救助法施行細則第4條第1項及第2項規定，以申請人獨自扶養未滿18歲未婚仍在學子女，或獨自扶養18歲至25歲在國內就讀屬於社會救助法第5條之3第1項第1款規定學校子女，或獨自照顧無生活自理能力身心障礙子女為要件之一，且須經直轄市、縣（市）主管機關視實際需要及財政能力，認定其為特定境遇單親家庭，始足當之；則原告經查並無上述情事，其主張林趙富美符合該款要件，應予排除列計為原告家庭人口，顯有誤會，自無可採。至原告提出被告115年4月8日北市社助字第1153049355號函，主張被告審查原告115年度全戶低收及中低收入戶審查結果，依539條款將梁宜茜、梁宜民、李功言及林趙富美排除列計原告家庭應計人口數，請被告於本件應計人口數之認定亦比照辦理等語；惟被告係本於原告於各該年度之申請狀況，視申請人及其戶內輔導人口有無符合社會救助法第5條第1項各款或應依同條第3項各款不列入應計人口範圍者，並輔以個案實地調查，評估申請人當時家庭環境、經濟狀況所為之認定，實為基於不同時空背景、條件下之綜合考量結果，核與本件原告於113年底申請時之狀態迥異，自難比附援引為有利於原告之認定，併予敘明。

㈣被告本於前開認定，將梁宜茜、梁宜民、李功言及林趙富美4人均列計為原告及李銘彰之家庭應計人口，依112年度財稅

資料核計原告家庭總收入略以：1.原告55歲，具輕度精神障礙，依社會救助法第5條之3、內政部101年2月23日台內社字第1010101198號令「社會救助法有關身心障礙致不能工作範圍」，及衛生福利部111年11月25日衛部救字第1111363885號公告之「特定身心障礙及特定病症範圍」，審認原告屬無工作能力，依勞工保險局電子閘門查詢作業畫面資料（下稱勞保查詢資料），未參加勞工保險，不計工作收入，故其平均每月收入為0元。無動產及不動產。2.李銘彰22歲，依社會救助法第5條之3第1項規定，有工作能力，查有薪資所得1筆計26萬2,289元，惟依勞保查詢資料所示，因該筆薪資所得扣繳單位已退保不予列計，自述現從事餐飲業，惟查無薪資所得，故依社會救助法第5條之1第1項第1款第2目規定，依基本工資核算其工作收入為每月2萬7,470元，列計其平均每月收入為2萬7,470元，無動產及不動產。3.梁宜茜30歲，依社會救助法第5條之3第1項規定，有工作能力，查有薪資所得6筆計24萬4,170元，惟依勞保查詢資料所示，共計3筆薪資所得扣繳單位已退保，故不列計該3筆薪資所得計21萬3,810元。另查梁宜茜現有投保富邦人壽保險股份有限公司，月投保金額11,100元，惟其投保金額及前述另3筆薪資所得（2筆為富邦人壽保險股份有限公司、1筆為富邦人壽保險股份有限公司城中分公司）3萬360元加總，平均月工作收入計1萬3,630元，低於基本工資，故依社會救助法第5條之1第1項第1款第2目規定，依基本工資核算其工作收入為每月2萬7,470元，另有營利所得2筆計108元，故其平均每月收入為2萬7,479元，無動產及不動產。4.梁宜民27歲，依社會救助法第5條之3第1項規定，有工作能力。查有薪資所得1筆計44萬5,747元，惟依勞保查詢資料所示，因該筆薪資所得扣繳單位已退保不予列計，故依社會救助法第5條之1第1項第1款第2目規定，依基本工資核算其工作收入為每月2萬7,470元，列計其平均每月收入為2萬7,470元，無動產及不動產。5.李功言66歲，依社會救助法第5條之3第1項規定，無工作

能力，查有營利所得2筆計3萬740元，股利所得13筆23萬2,280元，利息所得2筆共計1萬1,151元，依最近1年臺灣銀行全年平均值1年期定期存款固定利率1.571%推算存款本金為70萬9,803元計入動產，列計其平均每月收入為2萬2,848元。另依113年9月17日查調之金融監督管理委員會（下稱金管會）投資資料，查有投資20筆，依金管會之保管客戶餘額表等值金額271萬4,933元計入動產，動產總計342萬4,736元，無不動產。6.林趙富美84歲，依社會救助法第5條之3第1項規定，無工作能力。惟查有薪資所得1筆34萬4,450元，故其平均每月收入為2萬8,704元，無動產及不動產等語，有原告之中華民國身心障礙證明、本件應計人口之112年財稅原始資料明細、李功言之金管會客戶餘額表附卷可參，是原告及李銘彰全戶6人平均每人每月收入為2萬2,328元，超過臺北市政府113年9月30日府社助字第11331877122號公告114年度低收入戶補助標準20,379元，且原告及李銘彰家庭存款本金含投資平均每人為57萬789元，亦超過上開公告低收入戶家庭財產一定金額之動產部分為全家人口之存款投資平均每人不超過15萬元；中低收入戶不超過16萬元之標準，被告以此認定原告及李銘彰不符核列臺北市114年度低收入戶及中低收入戶資格，洵屬有據。

六、綜上所述，被告將梁宜茜、梁宜民、李功言及林趙富美等4人列計為本件原告及李銘彰家庭應計人口，據此計算得出全戶平均每人每月收入超過114年度臺北市低收入戶標準，及全戶平均每人動產超過114年度臺北市低收入戶及中低收入戶標準，進而以原處分做成不予核列原告及李銘彰為114年臺北市低收入戶及中低收入戶資格之決定，並無違誤。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，並請求被告應作成核定原告114年1月至114年6月具有低收入戶資格之行政處分，為無理由，應予駁回。

七、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，均與判決結果不生影響，而無一一論述之必

要，併予說明。

八、依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　6　　月　　11　　日

審判長法　官　楊得君

法　官　高維駿

法　官　黃翊哲

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
㈠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。
㈡非律師具有右列情	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二

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	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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　115　　年　　6　　月　　11　　日

書記官　陳玟卉