

臺灣士林地方法院行政訴訟判決

109年度簡字第12號

原告 陳繡真
輔佐人 何牧珉
被告 宜蘭縣政府
代表人 林姿妙
訴訟代理人 李志文
何汶倩
陳冠旭

被告 衛生福利部
代表人 陳時中

上列當事人間國民年金法事件，原告不服被告衛生福利部中華民國108年6月27日衛部法字第1080008649號訴願決定，提起行政訴訟，並經臺北高等行政法院裁定移送前來（108年度訴字第1428號），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

壹、程序事項：

(一)按「適用簡易訴訟程序之事件，以地方法院行政訴訟庭為第一審管轄法院。」「下列各款行政訴訟事件，除本法別有規定外，適用本章所定之簡易程序：…三、其他關於公法上財產關係之訴訟，其標的之金額或價額在新臺幣40萬元以下者。…」、「對於公法人之訴訟，由其公務所所在地之行政法院管轄。其以公法人之機關為被告時，由該機關所在地之行政法院管轄。」行政訴訟法第229條第1項、第2項第3款及第13條第1項分別定有明文。查本件兩造因國民年金所生公法上財產關係涉訟，其標的之金額為新臺幣（下同）8萬1,913元（見臺北高等行政法院108年度訴字第1428號卷〈下稱北高行卷〉第219至221頁），在40萬元以下，依行政訴訟法第229條第1項第3款，應適用簡易訴訟程序，以

01 本院行政訴訟庭為第一審管轄法院，合先敘明。

02 (二)按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被
03 告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」「有下列情
04 形之一者，訴之變更或追加，應予准許：二、訴訟標的之請
05 求雖有變更，但其請求之基礎不變。五、依第197條或其他
06 法律之規定，應許為訴之變更或追加。」行政訴訟法第111
07 條第1項、第3項第2款定有明文。查原告起訴主張於民國
08 107年11月22日向被告宜蘭縣政府（下逕稱宜蘭縣政府）申
09 請，並填具「宜蘭縣國民年金被保險人所得未達一定標準申
10 請書」（下稱系爭申請書），申請事由則為其家庭總收入平
11 均分配全家人口，每人每月未達當年度最低生活費2倍，且
12 未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之1.5倍者（下稱國
13 民年金所得未達一定標準資格認定），並應由中央主管機關
14 、縣（市）主管機關共負擔原告百分之55的國民年金保險費
15 （下稱系爭申請），經宜蘭縣政府審核後，以「家庭總收入
16 平均分配全家人口，每人每月達最低生活費2倍」為由，而
17 認系爭申請不符合國民年金法第12條第2款規定之保險費補
18 助資格，爰以107年12月14日府社救字第0000000000B號（
19 下稱原處分）通知原告核定結果。原告不服提起訴願，經衛
20 生福利部訴願審議委員會以衛部法字第1080008649號訴願決
21 定（下稱訴願決定）駁回其訴願，原告遂提起本件訴訟，並
22 聲明：1.原處分及訴願決定均撤銷。2.被告應自原告參加國
23 民年金保險起，按國民年金法第12條第2款負擔縣市及中央
24 主管機關應負擔之保險費，使被保險人得減少其應負擔之保
25 險費等語（見北高行卷第14頁）。嗣原告於108年12月25日
26 臺北高等行政法院法官行準備程序時，當庭追加衛生福利部
27 為被告（見北高行卷第138頁）；又以109年3月17日行政
28 訴訟補充狀表明追加聲明：3.被告應就原告即被保險人自國
29 民年金保險施行起至107年10月之保險費，返還原告保險費
30 百分之30之以外溢繳之保險費與其利息（見北高行卷第201
31 至203頁）。經核，原告起訴之意旨係請求宜蘭縣政府及被

告衛生福利部（下逕稱衛生福利部，與宜蘭縣政府則合稱被告）分別負擔部分之國民年金保險費，雖有追加衛生福利部為被告，及為上開之追加聲明，其請求之基礎不變，應准予訴之追加。

貳、實體事項：

一、事實概要：

原告於107年11月22日向宜蘭縣政府申請「國民年金所得未達一定標準資格認定」（即系爭申請），經宜蘭縣政府查認原告106年家庭每月總收入計10萬3,571元，平均分配全家人口4人（原告及其配偶、2子），每人每月收入2萬5,892元，超過108年度最低生活費（1萬2,388元）2倍（即2萬4,776元），不符合國民年金法第12條第2款規定之保險費補助資格，爰以原處分通知原告核定結果。原告不服，於107年12月20日提起訴願，嗣遭訴願決定駁回，而提起本件訴訟。

二、原告主張及聲明：

（一）本件原處分係指示原告不服原處分時向宜蘭縣政府社會處申覆，而未依國民年金法第5條指示原告申請審議；衛生福利部亦未就原告之申請依國民年金法第5條進行審議，而逕為訴願決定，是以本件訴願為不合法。

（二）宜蘭縣政府所依據之國民年金法施行細則第12條要求人民申請認定，係以法規命令對人民課予法律所無之申請義務，且規定符合資格者僅溯及自申請當月生效，亦係對人民權利增加法律所無之限制，增加人民之保險費負擔，與中央法規標準法第5條揭示之法律保留原則有違。參以社會救助法第4條規定「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…」，是以國民年金法第12條第1項之所以無申請之規定，顯係立法者刻意為之。又依該條第2項規定：「前項認定，直轄市、縣（市）主管機關應至少每二年重新清查一次。」，足認主管機關不經人民申請而主動清查尚非不可行。而該項規定要求人民負擔申請之程序

，並以申請之日期作為增加人民保險費負擔之事由，洵無必要。

(三)原處分作成之法令依據、最低生活費之數額及認定方式、被保險人家庭總收入與認定方式、不符補助資格之期間等，皆未說明，處分內容不明確，違反行政程序法第5條規定，有行政程序法第111條第7款之無效情形。

(四)原告之一等直系血親何牧珉於107年大部分期間無工作收入，認定何牧珉之薪資3萬8,222元，並非事實。又國民年金法施行細則第14條「本法第12條第2款所定家庭總收入，準用社會救助法第5條之1及第5條之3規定計算…」，而原告之一等直系血親何牧珉應屬「有工作能力未就業」者，而應準用社會救助法第5條之1第1項第1款第2目，訴願決定準用社會救助法第5條之1第1項第1款第1目「已就業」之規定，顯有違誤。

(五)依國民年金法第12條規定：「…被保險人，其家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未達當年度最低生活費1.5倍…」其最低生活費自應就個人分別認定。訴願決定書認原告即被保險人全家每人最低生活費2倍為2萬4,776元，推斷係以被保險人即原告設籍所在地臺灣省最低生活費1萬2,388元計算，然原告之長子何牧珉、次子何牧庭均設籍臺北市，其107年度之最低生活費1萬6,157元，其2倍即3萬2,314元，與2萬4,776元之差距不可謂不大。被保險人設籍所在地，顯與其親屬之最低生活費無任何關聯，訴願決定書之最低生活費認定方式顯係刻意曲解法令。

(六)參照社會救助法第5條之1第1項第3款規定：「三、其他收入：前二款以外非屬社會救助給付之收入」，是以原告配偶領有之老農津貼當屬社會救助給付之收入，訴願決定將之認列為家庭總收入，即有違誤。又原告即被保險人已年滿60歲，依社會救助法第5條之1第3項規定，其工作收入之計算，應「依其核算收入百分之七十計算」。故依上開規定計算家庭總收入，可知原告申請已符合國民年金所得未達一定

標準資格認定等語。若依訴願決定之資料，經原告試算後，尚未達最低生活費1.5倍。

(七)原告即被保險人於國民年金法第12條所定之保險費之負擔情形，於原處分所稱之申請時間107年11月前之部分，被告尚無認定，雖經原告請求被告仍怠未認定。爰就被告怠未認定之部分，被告應返還原告所繳之保險費。依國民年金法第12條第2款第1目之規定，被保險人應自付百分之30保險費，原告就超過百分之30保險費之溢繳部分，訴請被告返還。

(八)並聲明：1.原處分及訴願決定均撤銷。2.被告應自原告參加國民年金保險起，按國民年金法第12條第2款負擔縣市及中央主管機關應負擔之保險費，使被保險人得減少其應負擔之保險費。3.被告應就原告即被保險人自國民年金保險施行起至107年10月之保險費，返還原告保險費百分之30以外溢繳之保險費與其利息。

三、宜蘭縣政府答辯及聲明：

(一)原告於107年11月22日為系爭申請，因107年度課稅資料需至108年5月起申報，並於108年底國稅局始能提供申報結算之財稅資料。故宜蘭縣政府依最近一年度（106年）之財稅資料審查，並以原處分認定之，於法並無違誤，況宜蘭縣政府並無依原告107年度家戶財稅資料來審核原告107年11月22日申請案之可能性。經查認原告全家應計算人口計4人（原告及其配偶、2子），家庭總收入為：1.原告（00年生，未滿65歲），有工作能力而未就業，每月薪資依基本工資2萬3,100元核算、利息收入每月約1,407元（106年度1萬6,878元〈含中華郵政股份有限公司士林天母郵局2,150元、上海商業儲蓄銀行股份有限公司天母分公司1萬4,728元〉）、股利收入每月約181元（106年度2,172元〈含云辰電子開發股份有限公司等6間公司之營利所得〉），每月平均收入為2萬4,688元（計算式：23,100+1,407+181=24,688）。2.原告配偶何聯民：股利收入每月約3,097元（106年度3萬7,163元〈含台灣農林股份有限公司等17間

公司之營利所得〉〉、利息收入每月約1,041元（106年度1萬2,487元），並領有老農津貼每月3,628元，每月平均收入為7,766元（計算式：3,628 + 3,097 + 1,041 = 7,766）。3.原告長子何牧珉：工作收入每月3萬8,222元（106年度收入45萬8,661元）、利息所得474元（106年度領有玉山商業銀行股份有限公司天母分公司給付利息5,684元），每月平均所得為3萬8,696元（計算式：38,222 + 474 = 38,696）。4.原告次子何牧庭：工作收入每月3萬2,421元（106年度收入38萬9,040元），有系爭申請書、108年度宜蘭縣三星鄉國民年金被保險人所得未達一定標準審核表、107年12月6日（宜蘭縣）戶內人口財稅資料查調結果之所得清冊等件可稽（見北高行卷第49至56頁），故原告家庭每月總收入為10萬3,571元（計算式：24,688 + 7,766 + 38,696 + 32,421 = 103,571），平均每人每月收入2萬5,893元，超過108年度最低生活費（12,388元）2倍（即24,776元），不符合國民年金法第12條第2款所定國民年金被保險人所得未達一定標準之補助資格，爰以原處分通知原告核定結果。

(二)依國民年金法第4條、第5條，及國民年金法施行細則第12條規定，就「國民年金未達一定標準」之認定，主管機關為宜蘭縣政府，非為保險人勞工保險局，是以本件不適用國民年金爭議事項審議辦法。再依國民年金法第12條、國民年金法施行細則第13條、第14條，及宜蘭縣政府辦理國民年金被保險人所得未達一定標準資格認定作業要點第3點規定觀之，國民年金被保險人所得未達一定標準補助資格認定制度係屬國家以納稅人納稅為基礎之授益性給付措施，須經相對人（即原告）申請並提出符合要件之證據資料而作成，補助機關須依申請人備齊相關必要文件「依法提出申請」，為法律所明文規範，與中央法規標準法第5條所稱與人民重大權利義務，應以法律定之係屬有別。另主管機關對於申請國民年金被保險人所得未達一定標準資格認定符合者，應至少每2

01 年重新清查一次，係課予主管機關「清查」義務，與民眾應
02 主動申請之義務係屬二事。

03 (三)原告主張原處分認定有誤部分，因原告長子未提出薪資證明
04 ，依社會救助法第5條之1規定，無法提出薪資者依最近一
05 年財稅資料所列工作收入核算，其列計方式並無違誤；再依
06 國民年金法施行細則第12條、第13條、第14條準用社會救助
07 法之規定，被保險人及其家庭應計算人口，應以被保險人（
08 即原告）所在縣市之最低生活費為認定基準，與原告之一親
09 等直系血親設籍地無關。又原告係於107年11月22日初次向
10 宜蘭縣政府申請，斯時尚未滿60歲，計算方式並無違誤。

11 (四)依內政部97年12月19日台內社字第0970205734號函所示略以
12 ：「1.本案經函轉相關機關行政院農業委員會及行政院主計
13 處意見表示如下：(1)老年農民福利津貼之開辦係鑒於軍、公
14 教及勞職者，參加軍、公教或勞保均享有老年給付之保障，
15 而農民參加農民保險沒有老年給付項目，政府為照顧農民晚
16 年生活，增進農民福祉，於84年5月31日制定公布老年農民
17 福利津貼暫行條例（以下簡稱本條例）發放老農津貼，並明
18 定已領取社會保險之老年給付者不得申領老農津貼。嗣後，
19 考量部分農民因早期領取微薄社會保險老年給付，致無法領
20 取老農津貼之問題，以及將老年漁民亦納入照顧範圍，乃於
21 87年11月11日修正放寬將已領取社會保險之老年給付之老年
22 農（漁）民於本條例修正公布前已加入農保或漁保甲類會員
23 ，不適用本條例之規定。依據上開立法及修法意旨，老農津
24 貼係屬「社會福利津貼」性質，以照顧農漁民晚年生活。(3)
25 復查社會救助法第2條規定，所稱社會救助係分為生活扶助
26 、醫療補助、急難救助及災害救助，而相關條文就前開救助
27 項目適用對象之規定，概以符合低收入戶或經濟生活陷於困
28 境者為限。(4)政府社會救助支出之給付對象，係以生活困難
29 之低收入戶及遭受緊急患難或變故者為原則，其支出性質與
30 對兒童及少年、婦女、老人、身心障礙者、農民等各類族群
31 之福利給付支出有所不同。2.綜上分析，本案所詢老年農民

01 福利津貼，按上述規定及該項津貼之法令依據，非屬社會救
02 助法第5條之1第1項第3款所稱「社會救助給付」；至是
03 否納入「其他收入」計算，依同條第3項規定應由貴府本於
04 職權認定之。」足認老農津貼屬於社會福利津貼性質，並非
05 社會救助給付，應列入家庭總收入。

06 (五)並聲明：原告之訴駁回。

07 四、衛生福利部答辯：

08 依行政訴訟法第24條第1款規定，原處分機關應為宜蘭縣政
09 府，宜由宜蘭縣政府向法院說明。另補充說明國民年金法之
10 適用疑義：依國民年金法第5條第3項授權訂定之「國民年
11 金爭議事項審議辦法」第2條第1項明定，被保險人、受益
12 人、依國民年金法第31條、第53條規定，請領給付者或國民
13 年金利害關係人，對保險人（即勞工保險局）下列事項之核
14 定發生爭議時，得依本辦法規定申請審議：「有關申請人資
15 格或納保事項」、「有關被保險人年資事項」、「有關保險
16 費或利息事項」、「有關給付事項」、「有關身心障礙事項
17 」、「其他有關國民年金權益事項」。至於國民年金法第12
18 條第2款被保險人所得未達一定標準（即本案），依同法施
19 行細則第12條第1項規定，係由直轄市、縣（市）主管機關
20 認定，非勞工保險局之核定，自非屬前揭法定申請審議事項
21 。被保險人及直轄市、縣（市）政府之保險費負擔比例，於
22 國民年金法第12條已有明文，同法第58條明定施行細則由中
23 央主管機關（即衛生福利部）訂定，係針對該法內容，就必
24 要之技術性、細節性事項訂定規範。該法施行細則第12條第
25 1項具體規範被保險人申請「所得未達一定標準」資格之認
26 定機關為其戶籍所在地之直轄市、縣（市）主管機關，並未
27 違反法律保留原則；又配合實務審查符合低收入戶及身心障
28 礙資格者之補助，均溯及自申請當月生效，爰就所得未達一
29 定標準之符合資格者，於該條明定亦自申請當月生效，並無
30 不妥。又國民年金法第12條係以被保險人（即保險費受補助
31 對象）為申請人，各級政府依申請人符合各款資格情形負擔

不同比例之保險費，且依同法施行細則第17條第6項規定：「應負擔保險費之各級政府，以被保險人每月底戶籍所在地直轄市、縣（市）主管機關為準」，故以被保險人「本人」戶籍所在地之最低生活費數額作為認定基準，自屬正當，與被保險人親屬之設籍地並無關聯等語。

五、本院之判斷：

（一）關於衛生福利部部分：

1. 按行政訴訟法第107條第1項各款係屬廣義之訴的利益要件，由於各款具有公益性，應由法院依職權調查，如有欠缺或命補正而不能補正者，法院應以裁定駁回之。至於欠缺當事人適格、權益保護必要之要件，屬於狹義的訴的利益之欠缺，此等要件是否欠缺，常須審酌當事人之實體上法律關係始能判斷，自以判決方式為之，較能對當事人之訴訟程序權為周全之保障，最高行政法院90年6月份庭長法官聯席會議著有決議意旨可資參照。是行政訴訟之當事人不適格者，為欠缺訴權之存在要件，應認其訴為無理由而以判決駁回其訴。又所謂當事人適格，係指於具體訴訟中具備為正當當事人之資格而得適法受本案判決者而言。依行政訴訟法第24條第1款規定，經訴願程序之行政訴訟，如係駁回訴願者，應以原處分機關為被告，始為適法，如以訴願機關為被告，即為當事人不適格。查原處分既由宜蘭縣政府為之，衛生福利部僅為訴願機關，是以原告就本件行政訴訟，即應以原處分機關即宜蘭縣政府為被告始為適法，原告追加衛生福利部為被告所為第1項聲明，即屬當事人不適格，此部分為顯無理由，並得不經言詞辯論，逕以判決駁回。

2. 按行政訴訟法第107條第3項規定：「原告之訴，依其所訴之事實，在法律上顯無理由者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。」所謂在法律上顯無理由，則係指依原告起訴主張之事實，不待調查其真實與否，就該事實適用法律，顯不能認為有理由之情形。次按行政訴訟法第

8 條規定之一般給付之訴，乃在於實現公法上給付請求權而設，相對於其他以行政處分為訴訟對象之撤銷訴訟及課予義務訴訟，具有備位性質（行政訴訟法第 8 條第 2 項規定參照），若其他訴訟類型得以提供人民權利救濟時，即無許其提起一般給付訴訟之餘地。復按行政法院並未具有上級行政機關之功能，不得取代行政機關而自行決定。故依行政訴訟法第 8 條規定因公法上原因發生財產上之給付，而提起一般給付訴訟，其請求金錢給付者，必須以該訴訟可直接行使給付請求權時為限。如依實體法之規定，尚須先由行政機關核定或確定其給付請求權者，則於提起一般給付訴訟之前，應先提起課予義務訴訟，請求作成核一定之行政處分。準此，得直接提起一般給付訴訟者，應限於請求金額已獲准許可或已保證確定之金錢支付或返還（最高行政法院 100 年度判字第 2161 號、92 年度判字第 1592 號判決意旨參照）。倘未先行提起課予義務之訴，請求行政機關作成核定其給付之行政處分，遽行提起一般給付訴訟，難以達到訴訟之目的，即屬欠缺權利保護要件，自非法之所許（最高行政法院 91 年度裁字第 722 號裁定意旨參照）。查原告起訴之聲明第 2 項為：「被告應自原告即被保險人參加國民年金保險起，依國民年金法第 12 條第 2 款規定，負擔縣市及中央主管機關應負擔之保險費」、第 3 項為：「被告應就原告即被保險人自國民年金保險施行起至 107 年 10 月之保險費，返還原告保險費百分之 30 以外溢繳之保險費及其利息」，且主張衛生福利部為中央主管機關，其自得依上開聲明為請求等語。惟查，原告上開聲明，並非於其第 1 項聲明勝訴後（亦即原處分及訴願決定均撤銷），即得依其聲明第 2、3 項向衛生福利部為請求，仍應由主管機關即宜蘭縣政府另作成被保險人「所得未達一定標準」之確認性行政處分後，始得依該行政處分為該其上開所提給付訴訟之主張，或主管機關未依原告之申請而作成處分，原告則得另提起請求主管機關作該處分之課予

義務訴訟，而原告既未對宜蘭縣政府另提課予義務訴訟，是其縱於上開第1項聲明勝訴後，仍無從向衛生福利部為其第2、3項聲明之請求。揆諸前揭說明，其此部分之訴訟，欠缺權利保護之必要，在法律上顯無理由，亦不經言詞辯論，應予駁回。

(二) 宜蘭縣政府部分：

1. 按國民年金法第12條第2款第2目規定：「本保險保險費之負擔，依下列之規定：被保險人所得未達一定標準者：(二)被保險人，其家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未達當年度最低生活費2倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之1.5倍者，自付百分之45，在直轄市，由直轄市主管機關負擔百分之55；在縣（市），由中央主管機關負擔百分之27.5，縣（市）主管機關負擔百分之27.5。」。次按國民年金法施行細則第12條第1項規定，本法第12條第2款所定所得未達一定標準，由被保險人向直轄市、縣（市）主管機關申請認定，符合資格者溯自申請當月生效；直轄市、縣（市）主管機關並得委任或委辦鄉（鎮、市、區）公所辦理。另該施行細則第12條於101年2月6日修正之立法理由係「一、本法被保險人如經地方政府審查符合低收入戶、身心障礙資格者，均係以申請當月生效。而符合本法第12條第2款規定所得未達一定標準資格者，目前實務上亦以申請當月生效，爰修正第1項，予以定明」。
2. 本件事實概要欄所載之事實，除後列各爭點外，業經兩造各自陳述在卷，並有原處分（見北高行卷第57頁）、訴願決定（見北高行卷第60至67頁）、宜蘭縣政府108年11月14日府社救字第1080181654號函及附件（見北高行卷第111至119頁）、宜蘭縣政府109年1月17日府社救字第1080217200號函及附件（見北高行卷第153至160頁）、101年2月6日修正國民年金法施行細則第12條之立法理由等附卷可稽，並經本院依職權調閱訴願卷證，核閱相符，

應認屬實。

3. 本件不需先經國民年金爭議事項審議之程序：

(1) 按國民年金法第4條、第5條分別規定「本保險之業務由中央主管機關委託勞工保險局辦理，並為保險人。」、「(第1項)中央主管機關為監督本保險業務及審議保險爭議事項…」、「(第2項)被保險人及受益人對保險人所為之核定案件發生爭議事項時，應於收到核定通知文件之翌日起六十日內，先申請審議；對於審議結果不服時，得依法提起訴願及行政訴訟。」、「(第3項)前項爭議事項審議之範圍、申請審議或補正之期限、程序、審議作業及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」另中央主管機關衛生福利部依前開規定授權訂定之國民年金爭議事項審議辦法第2條第1項規定：「被保險人、受益人、依本法第31條、第53條規定請領給付者或國民年金利害關係人，對保險人下列事項之核定發生爭議時，得依本辦法規定申請審議：一、有關申請人資格或納保事項。二、有關被保險人年資事項。三、有關保險費或利息事項。四、有關給付事項。五、有關身心障礙程度事項。六、其他有關國民年金權益事項。」，上開規定所稱之國民年金「保險人」應指中央主管機關所委託之「勞工保險局」，而被保險人對於保險人即勞工保險局之「核定案件」有爭議時，應先申請審議，此亦為訴願之先行程序。而原告所為之系爭申請及宜蘭縣政府所為之原處分，係依國民年金法第12條第2款被保險人所得未達一定標準之申請及核定，而依國民年金法施行細則第12條第1項規定：「本法第12條第2款所定所得未達一定標準，由被保險人向直轄市、縣(市)主管機關申請認定，符合資格者溯自申請當月生效；直轄市、縣(市)主管機關並得委任或委辦鄉(鎮、市、區)公所辦理。」，亦即「被保險人所得未達一定標準」應係由直轄市、縣(市)主管機關認定，非勞

工保險局之核定，自非屬前揭法定申請審議事項。

(2) 次按國民年金法第12條第2款規定：「本保險保險費之負擔，依下列之規定：…二、被保險人所得未達一定標準者：(二)被保險人，其家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未達當年度最低生活費2倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之1.5倍者，自付百分之45，在直轄市，由直轄市主管機關負擔百分之55；在縣（市），由中央主管機關負擔百分之27.5，縣（市）主管機關負擔百分之27.5。」（即國民年金所得未達一定標準資格認定）同法施行細則第12條第1項則規定：「本法第12條第2款所定所得未達一定標準，由被保險人向直轄市、縣（市）主管機關申請認定，符合資格者溯自申請當月生效；…」查本件原告係主張依前開規定，向宜蘭縣政府申請「國民年金所得未達一定標準資格認定」，若符合該資格認定，則由宜蘭縣政府、中央主管機關負擔其部分之保險費。考量立法者之立法目的，係補助弱勢族群如低收入戶、身心障礙者等之特殊情況，由直轄市、或縣（市）政府與中央政府負擔被保險人部分之保險費。是以，縣（市）政府對前開資格認定，與國民年金「保險人勞工保險局」所為之核定案件之性質、權責皆有不同。

(3) 綜上，由前開說明可知，國民年金法第5條第2項固規定，國民年金保險爭議事項，被保險人對「保險人所為之核定案件」發生爭議事項時，先申請審議；對於審議結果不服時，得依法提起訴願及行政訴訟。惟本件原告係針對向宜蘭縣政府申請「國民年金所得未達一定標準資格認定」之結果不服，此與國民年金法第5條第2項關於「被保險人對保險人所為之核定案件發生爭議事項」之前提，即有不符，故就原告不服原處分之救濟程序，不需先經國民年金爭議事項審議之程序，而應逕依訴願法提起訴願。原告主張本件應先經國民年金爭議事項

審議之程序，且原處分之教示條款有誤，及訴願決定不合法云云，顯非可採。

- (4) 原告雖主張國民年金法施行細則第12條規定，要求人民向行政機關申請資格認定一節，即課予人民法律所無之義務，且規定符合資格者僅溯及自申請當月生效，係增加國民年金法第12條資格認定之限制，且增加人民之保險費負擔，有違法律保留等語。惟查：

① 國民年金法施行細則係於國民年金法第58條明文授權由中央主管機關訂定之法規命令，業經行政院審查通過，並由內政部於97年9月10日以台內社字第0970147733號令訂定發布，係屬國民年金法之補充規定，兩者同具現行法效力。而國民年金法第12條係規範國民年金保險費主管機關與被保險人各自應分擔比例之規定，而國民年金法施行細則第12條為對上開條文之補充規定，故宜蘭縣政府援引國民年金法第12條第2款第1目及國民年金法施行細則第12條等規定，據以審核國民年金保險費之負擔，尚無違誤。

② 按行政機關雖得無待關係人提出請求，依職權作成各種行政處分，惟部分行政處分之作成，仍須依當事人之申請，始得為之。此種須當事人申請作成之行政處分，當事人之協力義務，於行政程序上有三方面之功能：第一方面，係用以促使行政機關開始行政程序，並課予相對人除提出申請外，並應依規定檢附相關證明文件以佐實符合法定申請要件之事實，使行政機關得正確判斷相對人是否符合法定要件，如依規定應提出相關證明而未提出，致行政機關無從判斷申請要件合致與否，相對人即應承受該申請案件遭行政機關所否准之不利益；第二方面，係考量行政機關工作負荷，避免影響正常事務推展；第三方面，當事人之申請係為行政機關作成行政處分之實體法要件，當事人具有是否開啟行政程序之選擇權，以尊重當事人之自主

01 權，是行政機關如未經相對人之協力即主動開啟行政
02 程序，該行政程序即罹有瑕疵，此觀之行政程序法第
03 114 條第 1 項第 1 款規定自明。查本件國民年金保險
04 補助款之給付，依國民年金法施行細則第 12 條第 1 項
05 規定即屬「須當事人申請」之行政處分，此種在民眾
06 申請行政機關作成授益處分之場合，因民眾是否符合
07 申請要件，相關事證多為民眾所掌握，在民眾知悉相
08 關社會福利制度之前提下，自能期待民眾本於自利心
09 理，考量個人之具體狀況與個人意願而自行蒐集有利
10 於己之事證，向行政機關提出申請；況由行政機關主
11 動查核民眾是否符合申請社會福利之要件，亦必須考
12 量行政機關工作負荷，以避免影響正常事務推展，亦
13 符合目前實務情形。是就國民年金法施行細則第 12 條
14 第 1 項「本法第 12 條第 2 款所定所得未達一定標準，
15 由被保險人向直轄市、縣（市）主管機關申請認定，
16 符合資格者溯自申請當月生效」之規定，並未抵觸國
17 民年金法之規定，亦未逾越授權範圍或違反法律保留
18 原則之情。至原告以社會救助法第 4 條規定低收入戶
19 須經申請主管機關審核認定，而國民年金法第 12 條第
20 1 項則無申請之規定，而認係立法者刻意為之云云，
21 惟此涉及其他法規之立法，與本件事實無涉。至原告
22 另以又依國民年金法第 12 條第 2 項之規定認主管機關
23 於每二年不經人民申請而主動清查尚非不可行云云，
24 惟該條規定係指於民眾主動申請後已符合「所得未達
25 一定標準」之補助資格後，課予主管機關應定期辦理
26 「所得未達一定標準之資格」之清查（詳該條之立法
27 理由），與被保險人應主動申請所得未達一定標準資
28 格之認定之義務，核屬二事。

29 ③綜上說明，原告既於 107 年 11 月 22 日依法向宜蘭縣政
30 府申請資格認定，宜蘭縣政府以原告為系爭申請時為
31 基準，而以原處分為原告不符合國民年金所得未達一

01 定標準資格之認定，即無不合。是以，原告上開聲明
02 第2、3項分別主張應自「原告參加國民年金保險之
03 日」或「國民年金保險施行之日」為認定基準，均屬
04 無據。

05 (5)原告主張原處分作成之法令依據、最低生活費之數額及
06 認定方式、被保險人家庭總收入與認定方式、不符補助
07 資格之期間等，皆未說明，處分內容不明確，違反行政
08 程序法第5條規定，有行政程序法第111條第7款之無
09 效情形，及原處分認定之基準及金額亦有誤云云。惟查
10 ：

11 ①按國民年金法施行細則第13條第1項第1款、第2款
12 規定：「本法第12條第2款所定全家人口，其應計算
13 範圍，除被保險人外，包括下列人員：1、配偶。2
14 、一親等之直系血親。…」第14條規定：「本法第12
15 條第2款所定家庭總收入，準用社會救助法第5條之
16 1及第5條之3規定計算之；最低生活費，準用中央
17 、直轄市主管機關依社會救助法第4條第2項所定之
18 數額。」第17條第6項規定：「應負擔保險費之各級
19 政府，以被保險人每月底戶籍所在地直轄市、縣（市
20 ）主管機關為準。」再按社會救助法第5條之1第1
21 項規定：「…所稱家庭總收入，指下列各款之總額：
22 1、工作收入，依下列規定計算：(1)已就業者，依序
23 核算：1.依全家人口當年度實際工作收入並提供薪資
24 證明核算。無法提出薪資證明者，依最近1年度之財
25 稅資料所列工作收入核算。…(2)有工作能力未就業者
26 ，依基本工資核算。…2、動產及不動產之收益。3
27 、其他收入：前2款以外非屬社會救助給付之收入。
28 」第5條之3第1項規定：「本法所稱有工作能力，
29 指16歲以上，未滿65歲，而無下列情事之一者：…」
30 。

31 ②查，原告於107年11月22日為系爭申請，因107年度

課稅資料需至108年5月起申報，並於108年底國稅局始能提供申報結算之財稅資料，故宜蘭縣政府依最近一年度（106年）之財稅資料審查，並以原處分認定，於法並無違誤。經宜蘭縣政府就原告之申請查認如下：「原告全家應計算人口計4人（原告及其配偶、2子），家庭總收入為：1.原告（00年生，未滿65歲），有工作能力而未就業，每月薪資依基本工資2萬3,100元核算、利息收入每月約1,407元（106年度1萬6,878元〈含中華郵政股份有限公司士林天母郵局2,150元、上海商業儲蓄銀行股份有限公司天母分公司1萬4,728元〉）、股利收入每月約181元（106年度2,172元〈含云辰電子開發股份有限公司等6間公司之營利所得〉），每月平均收入為2萬4,688元（計算式： $23,100 + 1,407 + 181 = 24,688$ ）。2.原告配偶何聯民：股利收入每月約3,097元（106年度3萬7,163元〈含台灣農林股份有限公司等17間公司之營利所得〉）、利息收入每月約1,041元（106年度1萬2,487元），並領有老農津貼每月3,628元，每月平均收入為7,766元（計算式： $3,628 + 3,097 + 1,041 = 7,766$ ）。3.原告長子何牧珉：工作收入每月3萬8,222元（106年度收入45萬8,661元）、利息所得474元（106年度領有玉山商業銀行股份有限公司天母分公司給付利息5,684元），每月平均所得為3萬8,696元（計算式： $38,222 + 474 = 38,696$ ）。4.原告次子何牧庭：工作收入每月3萬2,421元（106年度收入38萬9,040元）」，有系爭申請書、108年度宜蘭縣三星鄉國民年金被保險人所得未達一定標準審核表、107年12月6日（宜蘭縣）戶內人口財稅資料查調結果之所得清冊等件可稽（見北高行卷第49至56頁），故原告家庭每月總收入為10萬3,571元（計算式： $24,688 + 7,766 + 38,696 + 32,421$

01 = 103,571)，平均每人每月收入2萬5,893元，超
02 過108年度最低生活費(12,388元)2倍(即24,776
03 元)，不符合國民年金法第12條第2款所定國民年金
04 被保險人所得未達一定標準之補助資格，嗣宜蘭縣政
05 府則以原處分通知原告核定之結果，並有系爭申請書
06 、108年度宜蘭縣三星鄉國民年金被保險人所得未達
07 一定標準審核表、107年12月6日(宜蘭縣)戶內人
08 口財稅資料查調結果之所得清冊、原處分等件可稽(見
09 北高行卷第49至58頁)。經核宜蘭縣政府所為之原
10 處分所依據之法令依據，已如上述，而原處分亦載明
11 原告家庭總收入平均分配全家人口，每人每月達最低
12 生活費2倍(即不符國民年金法第12條第2款)，不
13 符補助資格。雖關於原告所稱之「法令依據、最低生
14 活費之數額及認定方式、被保險人家庭總收入與認定
15 方式、不符補助資格之期間等」未於原處分內容載
16 明，惟該等部分均為宜蘭縣政府作成原處分內容之理
17 由，且被告就原告提出訴願及提起本件訴訟時亦已詳
18 為論述，亦無於法不合之處，尚難據以認定原處分之
19 內容為不明確，而有違反行政程序法第5條規定或有
20 同法第111條第7款之無效情形。

21 ③原告雖主張其長子何牧珉於107年大部分期間無工作
22 收入，原處分於認定原告家庭總收入時，認定何牧珉
23 之薪資3萬8,222元，並非事實。且何牧珉應屬「有
24 工作能力未就業」者，而應準用社會救助法第5條之
25 1第1項第1款第2目，訴願決定準用社會救助法第
26 5條之1第1項第1款第1目「已就業」之規定，顯
27 有違誤云云。惟依國民年金法施行細則第14條規定：
28 「本法第12條第2款所定家庭總收入，準用社會救助
29 法第5條之1及第5條之3規定計算之；最低生活費
30 ，準用中央、直轄市主管機關依社會救助法第4條第
31 2項所定之數額。」，又社會救助法第5條之1規定

：「一、工作收入，依下列規定計算：(一)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。(二)有工作能力未就業者，依基本工資核算。…」。查，原告於系爭申請時，經宜蘭縣政府查詢其長子何牧珉最近一年度（即106年）之工作收入為45萬8,661元，且原告未提出何牧珉107年度之薪資證明，是以原處分及訴願決定均採認宜蘭縣政府之主張，以最近一年財稅資料所列工作收入核算，亦即認何牧珉之工作收入每月3萬8,222元（106年度收入45萬8,661元），其列計方式並無違誤。又經交通部臺灣鐵路管理局臺北機務段函覆稱：「經查何牧珉係自104年12月7日至107年3月1日於本段任職」，有該局109年11月27日北機人字第10900005077號函可佐（見本院卷第90頁），是以原告雖未提出何牧珉於107年度之薪資證明（其於107年3月1日前仍任職於臺灣鐵路管理局臺北機務段），惟其最近一年度（106年）之財稅資料所列工作收入確係於交通部臺灣鐵路管理局臺北機務段任職之薪資。是原處分及訴願決定就此部分之列計方式並無違誤。

④原告主張：國民年金法第12條第1項之「每人每月未達當年度最低生活費1.5倍」應就個人分別認定，其長子何牧珉、次子何牧庭均設籍臺北市，均應以臺北市之107年度最低生活費為認定，訴願決定書係以原告即被保險人設籍所在地臺灣省最低生活費1萬2,38

8 元計算，顯係曲解法令云云。惟查：國民年金法第
12條第1項第2款第1目規定：「二、被保險人所得
未達一定標準者：達當年度最低生活費一點五倍，且
未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之一倍者，自
付百分之三十，在直轄市，由直轄市主管機關負擔百
分之七十；在縣（市），由中央主管機關負擔百分之
三十五，縣（市）主管機關負擔百分之三十五。」，
上開規定就「當年度最低生活費」雖未明文係指「被
保險人當年度最低生活費」，惟國民年金法第12條第
1項之規定，係以計算被保險人所得是否達一定標準
，而以被保險人為主體，僅於核計家庭總收入時須計
入其配等及一等直系血親、同戶籍之其他直系血親等
人之收入，並以家庭總收入平均分配全家人口後，計
算每人每月是否有未達「被保險人」當年度最低生活
費一點五倍…」，此為當然之解釋，亦即被保險人及
其家庭應計算人口，係應以被保險人（即原告）所在
縣（市）之最低生活費為認定基準，而與原告之一親
等直系血親設籍地無關。至原告主張其為申請時已年
滿60歲，家庭總收入應依社會救助法第5條之1第3
項規定應「依其核算收入百分之七十計算」云云。惟
原告為00年0月生，於107年11月22日為系爭申請時
尚未滿60歲，原處分所採之計算方式亦無違誤。至原
告另稱其配偶何聯民領有之老年農民福利津貼應為社
會救助給付，不應列計為家庭總收入云云，此據宜蘭
縣政府提出內政部97年12月19日台內社字第09702057
34號函「…老年農民福利津貼…非屬社會救助法第5
條之1第1項第3款所稱『社會救助給付』…」可據
，經核所謂老年農民福利津貼係屬社會津貼，係屬國
家為照顧老年農民生活，增進農民福祉（參老年農民
福利津貼暫行條例第1條），而由國家發給津貼，亦
無所謂排富條款，而與社會救助是請領者必須先經過

資產調查，其資產所得低於法定水準以下才發給社會救助給付，補足其生活所須，通常會併設排富條款，其二者性質顯屬不同，原告主張老年農民福利津貼應為社會救助給付云云，亦屬無據。

(6) 至於原告主張宜蘭縣政府應就原告即被保險人自國民年金保險施行起至107年10月之保險費，返還原告保險費百分之30以外溢繳之保險費與其利息部分，基於上開五、(一)、2.之同一理由，得直接提起一般給付訴訟者，應限於請求金額已獲准許可或已保證確定之金錢支付或返還（最高行政法院100年度判字第2161號、92年度判字第1592號判決意旨參照）。倘未先行提起課予義務之訴，請求行政機關作成核定其給付之行政處分，遽行提起一般給付訴訟，難以達到訴訟之目的，即屬欠缺權利保護要件，自非法之所許（最高行政法院91年度裁字第722號裁定意旨參照）。而本件宜蘭縣政府未經核定認定原告所得未達一定標準前，宜蘭縣政府並無負擔原告國民保險費之義務，且原告亦未先行提起課予義務之訴，其此部分之聲明及主張，即欠缺權利保護要件，為無理由，而應予駁回。

(二) 至於原告之輔佐人何牧珉於本院108年5月3日言詞辯論時，始另當庭聲請調查：「1.請被告調查自國民年金開辦以來，向原告收取保險費其保險費負擔之認定依據。2.請被告提供否准原處分之認定依據。3.請法院調查將原告設籍臺北市之親屬之最低生活費用以臺灣省之標準計算之依據。4.、請法院調查國民年金法施行細則第12條於100年變更之立法理由」等。惟查，原告之輔佐人上開聲請調查部分，有部分即為本案之認定事實理由，已如上述，而本院認本件事實已臻明確，且上開部分是否調查亦未影響於本件事實之認定，況原告之輔佐人就上開聲請之內容於本件進行中，本得隨時聲請本院調查，惟遲至本件最後行言詞辯論，於本院宣示辯論終結時，始以口頭提出，亦未提出其相關聲請之待證事實等

01 事項，爰無另予調查之必要。是原告之輔佐人於言詞辯論時
02 對本院為言詞辯論終結之諭知，以本院對其上開聲請調查之
03 部分未予調查，致原告無法為完全之辯論而聲明異議部分，
04 即無可採，併予駁回。

05 六、綜上所述：原告上開主張各節，均無可採。原處分認事用法
06 核無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。從而，原告訴
07 請撤銷原處分及訴願決定，並於追加衛生福利部為被告後，
08 併對被告主張如訴之聲明所示，均無理由，均應予駁回。

09 七、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資
10 料，經本院斟酌後，核與判決不生影響，無一一論述之必要
11 併此敘明。

12 八、據上論結，本件原告之訴為無理由，爰判決如主文。

13 中 華 民 國 110 年 5 月 17 日
14 行政訴訟庭 法官 徐文瑞

15 以上為正本係照原本作成。

16 如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀並表
17 明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容或依訴訟資料可
18 認為原判決有違背法令之具體事實），其未載明上訴理由者，應
19 於提出上訴後20日內向本院補提理由書（上訴狀及上訴理由書均
20 須按他造人數附繕本，如未按期補提上訴理由書，則逕予駁回上
21 訴），並應繳納上訴裁判費新臺幣3,000元。

22 中 華 民 國 110 年 5 月 17 日
23 書記官 朱亮彰