

最 高 行 政 法 院 判 決

110年度簡上統字第1號

上 訴 人 內政部
代 表 人 徐國勇
訴訟代理人 謝家健 律師
被 上 訴 人 蘇鵬全

上列當事人間優惠貸款事件，上訴人對於中華民國109年5月29日臺灣臺北地方法院108年度簡字第211號行政訴訟判決，提起上訴，經臺北高等行政法院110年6月30日109年度簡上字第91號裁定，移送本院，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺灣臺北地方法院行政訴訟庭。

理 由

一、本件事實經過：

(一)緣被上訴人於民國90年3月5日，為購置坐落臺中市○○區○○段0000地號土地之臺中市○○區○○街00號0樓之0房屋（下稱系爭房屋），向臺灣銀行股份有限公司（下稱臺銀）申辦「金融機構辦理2千億元優惠購屋專案貸款」，借款新臺幣（下同）168萬元，借款期間自90年3月5日起至110年3月5日止，並每月接受政府補貼0.85%之利息（下稱系爭貸款），再經由專案貸款經理銀行（即臺灣土地銀行，下稱土地銀行）代為核撥政府所准予補貼之上開利息予臺銀。

(二)嗣被上訴人於100年11月1日以贈與為原因，將系爭房屋移轉所有權予訴外人即被上訴人之子蘇○○，經臺銀於106年間辦理承貸金融機構查核作業時，發現上情，而以107年1月4日消金政字第10700000531號函知上訴人所屬營建署，經上訴人於108年4月10日以前授營宅字第1080805361號函（下稱原處分），認上訴人辦理系爭貸款抵押之系爭房屋已於100年11月1日移轉登記予配偶以外之人，應自該日起停止補貼，並返還自100年11月1日起至106年10月31日止已獲政府

01 補貼之利息35,128元。被上訴人不服，循序提起訴願及行政
02 訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。經臺灣臺北地方
03 法院（下稱原審）108年度簡字第211號行政訴訟判決（下稱
04 原判決）撤銷訴願決定及原處分，上訴人不服，提起上訴，
05 經臺北高等行政法院109年度簡上字第91號裁定（下稱原裁
06 定）認本件有確保裁判見解統一之必要，裁定移送本院。

07 二、被上訴人起訴主張、上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原
08 判決所載。

09 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

10 (一)按中央銀行89年8月14日訂定之「金融機構辦理2,000億元優
11 惠購屋專案貸款作業簡則」（下稱系爭簡則，現名稱為金融
12 機構辦理優惠購屋專案貸款作業簡則）第5點規定，足見系
13 爭貸款專案係政府對符合一定資格之購屋貸款對象無償補貼
14 貸款利息，屬國家所為之經濟輔助行為。又上訴人為辦理系
15 爭貸款專案，由上訴人、行政院金融監督管理委員會、中央
16 銀行（下稱上訴人等機關）與土地銀行簽立「辦理青年優惠
17 房屋貸款暨信用保證專案、2,000億元優惠購屋專案協議
18 書」，約定上訴人等機關委託土地銀行每月代撥國庫補貼利
19 息予上訴人等機關指定承辦該專案貸款之金融機構，而依系
20 爭簡則附表，該專案貸款之承辦金融機構包括臺銀，堪認上
21 訴人等機關係委託土地銀行依承貸銀行所填具載有貸款人資
22 料之貸款清單，決定是否撥付國庫補貼之貸款利息予承貸銀
23 行，且由系爭簡則所載系爭貸款專案之貸款條件，並未附有
24 任何負擔。

25 (二)系爭簡則第5點第7款規定未明定借款人與房屋所有人必須始
26 終同一，且由同簡則第10點規定，係指「自始不符合貸款資
27 格」，而非事後喪失資格而停止政府補貼利率，至為明確。
28 另按青年優惠房屋貸款暨信用保證專案及2千億元優惠購屋
29 專案貸款問與答（下稱系爭問與答）第17點，未限制借款人
30 事後移轉房屋所有權。況系爭問與答並非行政命令或職權命
31 令，不具有法律上效力，上訴人亦不得以之決定被上訴人是

01 不符合系爭貸款專案資格。是上訴人辯稱依系爭簡則及系爭
02 問與答，即應停止補貼利息云云，難認有據。

03 (三)又原處分雖以107年7月30日修正發布之政府優惠購屋專案貸
04 款查核作業要點(下稱行為時查核作業要點)第8點第1款第
05 1目為據，然按該要點第1點、第2點第2款、第3點規定，顯
06 見該要點僅供上訴人內部事後查核之用，並非土地銀行受上
07 訴人委託審核貸款人資料是否符合系爭貸款專案資格之依
08 據，故是否符合系爭貸款專案資格，仍應適用系爭簡則之規
09 定。

10 (四)被上訴人雖移轉系爭房屋所有權予其子蘇○○，惟被上訴人
11 既經土地銀行審核決定准予補貼利息，事後被上訴人移轉系
12 爭房屋所有權予他人，不因此使原行政處分違法，上訴人自
13 不得依行政程序法第117條規定撤銷原核准之行政處分。復
14 因原核准之行政處分未附有任何附款，故上訴人亦不得依行
15 政程序法第123條規定廢止該授益之合法行政處分。

16 (五)綜上所述，土地銀行受上訴人委託所為准予補貼貸款利息之
17 決定，為未附附款之授益行政處分。系爭簡則未明定借款人
18 不得移轉房屋所有權，系爭問與答及行為時查核作業要點非
19 原授益行政處分之法源依據，則上訴人以被上訴人違反系爭
20 簡則、系爭問與答及行為時查核作業要點規定，以原處分撤
21 銷或廢止原授益行政處分，自有違誤，訴願決定未予撤銷，
22 亦有未洽。被上訴人訴請撤銷原處分及訴願決定，為有理
23 由，應予准許。

24 四、本院查：

25 (一)按「高等行政法院受理前條第1項訴訟事件(指簡易訴訟程
26 序之上訴或抗告事件)，認有確保裁判見解統一之必要者，
27 應以裁定移送最高行政法院裁判之。」行政訴訟法第235條
28 之1第1項定有明文，依其立法理由，本條項係為避免簡易訴
29 訟程序事件因以高等行政法院為終審，而衍生原裁判所持之
30 法律見解與裁判先例歧異之問題，為確保裁判見解統一之必
31 要而制定。故簡易訴訟程序事件所涉爭議，若於本院裁判間

01 或屬終審之高等行政法院裁判間之法律見解有歧異情事，即
02 屬本條項所稱有確保裁判見解統一之必要，而得移送本院裁
03 判。本件關於「優惠購屋專案貸款借款人於借款期間將原申
04 貸住宅之所有權移轉予配偶以外之人，主管機關得否另作成
05 停止補貼之行政處分」之爭執，因依原裁定記載關於屬終審
06 之臺北高等行政法院108年度簡上字第143號判決、同院109
07 年度簡上字第46號與108年度簡上字第38號判決間之法律見
08 解確有歧異情事，則依上述規定及說明，本件爭議所涉法律
09 見解即有統一之必要，是原裁定將本件移送本院裁判，核無
10 不合。至於原裁定尚以有「如為肯定，則該停止補貼之行政
11 處分究屬對合法補貼處分之廢止抑或對違法補貼處分之撤
12 銷」之爭執，亦請本院統一見解，查原裁定固記載以臺北高
13 等行政法院109年度簡上字第46號判決表示「在具持續性效
14 力之行政處分中，於處分效力持續期間內發生事實變更，因
15 而造成與現行法相違之嗣後質變違法情形，不影響其原先之
16 合法性，原則上仍應適用行政處分廢止之法理，而不能逕予
17 適用第117條以下關於違法行政處分撤銷之相關規定」之見
18 解，惟該判決旋引述行政程序法第127條規定，論以「可知
19 授益行政處分經撤銷、廢止或條件成就並發生溯及既往失效
20 之情形，行政機關得請求返還公法上不當得利。惟行政機關
21 究係以何方式消滅已作成行政處分規制效力，以及屬於金錢
22 給付之授益行政處分，是否發生事實變更致符合得溯及既往
23 失效，均屬事實認定問題，應由事實審法院調查事實，曉諭
24 兩造為適當完全之辯論，並於判決中說明其理由。」等語，
25 並未於該案中表明其所採取之法律見解，自無如原裁定所稱
26 與同院108年度簡上字第143號判決法律見解歧異之可言，難
27 謂認該部分所涉法律見解有統一之必要，併此指明。

28 (二)系爭簡則第1點規定：「依據行政院89年8月7日政務會談決
29 議，為提振國內傳統產業，並減輕國內民眾購置住宅利息負
30 擔，特辦理2千億元優惠購屋專案貸款（以下簡稱本專案貸
31 款），爰訂定本作業簡則。」第2點規定：「承辦金融機構

01 及額度分配：由財政部會同中央銀行訂之；調整時，亦
02 同。」第4點規定：「承辦金融機構辦理本專案貸款期限：
03 自89年8月14日至91年8月13日，為期2年。」第5點規定：
04 「本專案貸款條件：(一) 總額度：2千億元……(二) 金融
05 機構貸放利率：按郵政儲金匯業局2年期定期儲金機動利率
06 (目前為年率5.35%)，加1%計算機動調整。(三) 政府補
07 貼利率：固定為年率0.85%，由內政部逐年編列預算支應。
08 (四) 借款人實際支付利率：按金融機構貸放利率減政府補
09 貼利率，目前為年率5.5%。(五) 每戶貸款額度：1. 台北市
10 每戶最高250萬元。2. 其他地區每戶最高200萬元。(六) 貸
11 款期限及償還方式：最長20年，含寬限期3年(只付息不還
12 本金)，第4年起依年金法於剩餘期限內平均攤還本息。
13 (七) 貸放對象：中華民國國民年滿20歲，每人限購乙戶。
14 (八) 適用建物：限於89年8月7日(含)以後完成建物所有
15 權移轉登記之中古屋及新屋，且其建物所有權狀之用途應登
16 記含有『住宅』或『住』字樣者。」第6點第1項規定：「借
17 款人未繳納貸款本息達6個月以上，列入逾期催收者，不再
18 予以補貼利息。各承辦金融機構於處分擔保品清償貸款剩餘
19 金額後，國庫應追索未繳納本息起始日至轉催日止(180日)
20 所申請之補貼利息……」第7點規定：「經理行庫：為統籌
21 辦理各承辦金融機構利息補貼金額之核算，並辦理電腦勾
22 稽、作業規章訂定及表格設計等事宜，得選定經理行庫辦理
23 之。經理行庫為辦理上述事宜應與各承辦金融機構訂定相關
24 請撥核轉契約。」第8點規定：「本專案貸款風險由各承辦
25 金融機構自行負擔。」第9點規定：「本專案貸款可與政府
26 其他政策性房貸(如國宅、勞工及公教住宅等貸款)搭配使
27 用，惟不得搭配青年首購低利貸款及青年優惠房屋貸款暨信
28 用保證貸款。」第10點規定：「借款人如有違反第5點第7款
29 及第9點規定情事者，取銷其借款資格；其因本專案貸款所
30 借得之所有款項追溯自貸款日起，改按承辦金融機構一般購
31 屋貸款利率計息。」第12點規定：「承辦金融機構應將本專

01 案貸款列為內部稽核重點，金融檢查單位將視情形辦理專案
02 檢查，一般業務檢查亦將列為查核重點。」是可知，政府為
03 提振國內傳統產業，並減輕國內民眾購置住宅利息負擔，乃
04 辦理上開總額度2千億元優惠購屋專案貸款，對於年滿20歲
05 之中華民國國民，就其於89年8月7日以後完成建物所有權移
06 轉登記之住宅1戶，提供最高貸款額度250萬元(臺北市)或20
07 0萬元(其他地區)之貸款利息年率0.85%之補貼；其執行之
08 方式，則係由政府選定經理行庫，統籌辦理各承辦金融機構
09 利息補貼金額之核算，並辦理電腦勾稽、作業規章訂定及表
10 格設計等事宜，復由經理行庫與各承辦金融機構訂定相關請
11 撥核轉契約，至本專案貸款之借款人資格及額度之審查、核
12 准及按月撥款，則係委託由各承辦金融機構辦理。職是，上
13 開購屋專案貸款之利息補貼，既係出於減輕借款人為購置特
14 定住宅(89年8月7日以後登記於借款人名下之住宅一戶)貸款
15 利息負擔之用，則各承辦金融機構受政府委託對借款人所為
16 之核准補貼利息處分之合法性，除借款人須為年滿20歲之中
17 華民國國民(合於系爭簡則第5點第7款規定)及不得搭配青年
18 首購低利貸款及青年優惠房屋貸款暨信用保證貸款(合於系
19 爭簡則第9點規定)外，當然亦須於貸款利息補貼期間始終享
20 有該特定住宅之所有權(合於系爭簡則第5點第8款規定)。申
21 言之，借款人於核准補貼利息處分作成時，必須合於購置並
22 取得該特定住宅所有權之要件，否則不會被核准；又借款人
23 於核准補貼利息處分此一有持續效力之行政處分作成後，借
24 款人與政府間建立繼續存在之長期法律關係，必須經常予以
25 更新，始能配合現況，如嗣後於貸款利息補貼期間內喪失該
26 特定住宅之所有權，補貼利息之目的已不能達成，而與法定
27 要件不符，則變成違法。又關於各承辦金融機構受委託作成
28 之核准補貼利息處分，法規未見有要式之規定，得以書面、
29 言詞或其他方式為之(行政程序法第95條第1項參照)。

30 (三)經查，本件被上訴人於90年3月為購置系爭房屋，向臺銀申
31 辦系爭貸款168萬元，兩造簽立放款借據，被上訴人並簽立

01 承諾書，臺銀則於90年3月5日核准，被上訴人自90年3月5日
02 起至106年10月31日止，就系爭貸款每月接受政府補貼0.8
03 5%之利息，嗣被上訴人於100年11月1日以贈與為原因，將
04 系爭房屋移轉所有權予其子蘇○○等情，為原判決所依法確
05 定之事實，核與卷內證據資料相符。原判決無視系爭簡則之
06 整體規定意旨及政府提供金錢給付係在補貼購屋利息之目
07 的，復誤認土地銀行(經理銀行)始係受委託作成利息補貼處
08 分之金融機構，從而認利息補貼處分並無嗣後違法之情事，
09 自有判決不適用法規及適用法規不當之違背法令情事。

10 (四)按行政程序法第110條第3項規定：「行政處分未經撤銷、廢
11 止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在。」第127
12 條規定：「(第1項)授予利益之行政處分，其內容係提供一
13 次或連續之金錢或可分物之給付者，經撤銷、廢止或條件成
14 就而有溯及既往失效之情形時，受益人應返還因該處分所受
15 領之給付。……(第2項)前項返還範圍準用民法有關不當得
16 利之規定。(第3項)行政機關依前2項規定請求返還時，應以
17 書面行政處分確認返還範圍，並限期命受益人返還之。
18 ……」是可知行政處分之失效事由，有撤銷、廢止及因其他
19 事由，而所謂其他事由包括因法律上重要事實之發生致解除
20 成就；又內容係提供連續之金錢給付之授益行政處分；經撤
21 銷、廢止或條件成就而有溯及既往失效之情形時，受益人原
22 因該處分所受領之給付，即失去法律上原因，而為公法上不
23 當得利。又按行政訴訟法第125條規定：「(第1項)行政法院
24 應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。(第2項)
25 審判長應注意使當事人得為事實上及法律上適當完全之辯
26 論。」從而行政法院應依職權調查事實關係，固不受當事人
27 主張之拘束，但若當事人主張之事實，應適用何法律，往往
28 影響裁判之結果，自應由審判長注意使當事人對之得為事實
29 上及法律上適當完全之陳述及辯論，避免對於當事人產生突
30 襲性之裁判，倘未踐行此項闡明之義務，使當事人對之為事
31 實上及法律上適當完全之陳述及辯論，遽以未經當事人充分

01 陳述及辯論之法律見解，採為判決之基礎，即與行政訴訟法
02 第125條第2項規定有違。

03 (五)查上訴人於108年4月10日作成原處分，以被上訴人辦理系爭
04 貸款抵押之系爭房屋已於100年11月1日移轉登記予配偶以外
05 之人，應自該日起停止補貼，並命返還自該日起至106年10
06 月31日止已獲政府補貼之系爭利息，亦為原判決所依法確定
07 之事實，核與卷內證據資料相符。惟查上訴人於原處分並未
08 表明其究係出於行政處分之撤銷、廢止或條件成就，而認有
09 溯及既往失效之情形，又因原審誤認被上訴人並無上開嗣後
10 違法之情事，未使兩造就此部分為充分之辯論，而逕作出上
11 訴人不得以原處分撤銷或廢止先前之授益處分之結論，自亦
12 有判決不適用法規及判決不備理由之違背法令情事。又依全
13 卷附資料所示，受委託之臺銀似並無另以書面作成利息補貼
14 處分，而依卷附之放款借據第3條(三)約定：「提供本借款
15 擔保之住宅及基地，如有轉讓，應自轉讓之日起終止政府利
16 息補貼，並自轉讓之日起至還清本借款之日止，改按乙方
17 (按指臺銀)一般購屋貸款利率計息……」暨承諾書之記載
18 以：「立承諾書人蘇鵬全茲依行政院核定之『金融機構辦理
19 二千億元優惠購屋專案貸款作業簡則』(如附件)規定，向台
20 灣銀行(以下簡稱貴行)申請貸款，除願遵守行政院核定之
21 上開規定外，並承諾左列事項：……三、本承諾書及後附之
22 『金融機構辦理二千億元優惠購屋專案貸款作業簡則』均為
23 本人與貴行就上開專案貸款所簽訂放款借據之一部份。
24 ……」等情觀之，受委託之臺銀應係於上開放款借據表明核
25 准之旨，復以系爭簡則為放款借據之一部分。是則上開放款
26 借據第3條(三)之約定，是否屬臺銀為確保利息補貼處分法
27 定要件之履行而附之附款？其性質上屬附負擔？抑或係以轉
28 讓系爭房屋為解除條件之附款，且因被上訴人於100年11月1
29 日移轉系爭房屋所有權而條件成就，原利息補貼處分自斯時
30 起向後失其效力，而有無待於行政機關再作成行政處分予以
31 廢棄？原審亦應併予闡明釐清。

01 五、綜上所述，原判決既有如上所述違背法令情事，且與判決結
02 論有影響，上訴論旨指摘原判決違背法令，應認為有理由，
03 應予准許。因本件尚待原審闡明釐清，有由原審再為調查審
04 認之必要，本院無從自為判決，爰將原判決廢棄，發回原審
05 更為適法之裁判。

06 六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第235條之1第
07 1項、第236條之2第3項、第256條第1項、第260條第1項，判
08 決如主文。

09 中 華 民 國 111 年 12 月 1 日

10 最高行政法院第四庭

11 審判長法官 陳 國 成

12 法官 簡 慧 娟

13 法官 蔡 紹 良

14 法官 蔡 如 琪

15 法官 王 碧 芳

16 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

17 中 華 民 國 111 年 12 月 1 日

18 書記官 葉 倩 如