

最 高 行 政 法 院 判 決

111年度上字第570號

上 訴 人 樂聯工業股份有限公司

代 表 人 鄭凱仁

訴訟代理人 萬維堯 律師

被 上 訴 人 經濟部工業局

代 表 人 連錦漳

訴訟代理人 陳丁章 律師

上列當事人間嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例事件，上訴人對於中華民國111年6月9日臺北高等行政法院110年度訴字第228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、被上訴人代表人由呂正華變更為連錦漳，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、上訴人前於民國109年5月7日向被上訴人申請「製造業及其技術服務業受嚴重特殊傳染性肺炎影響之艱困事業薪資及營運資金補貼」（下稱艱困事業補貼），被上訴人收件後，先於109年5月11日撥付上訴人第1期補貼款新臺幣（下同）2,700,394元（含4月份薪資暨一次性營運資金補貼），繼以109年6月2日工知字第10900570240號函（下稱系爭補貼處分），核給上訴人艱困事業補貼5,561,182元，於109年6月30日再撥付上訴人第2期補貼款（5月份薪資）1,181,588元，合計上訴人已領取補貼款3,881,982元在案。嗣被上訴人以其得知上訴人為經濟部依產業創新條例（下稱產創條例）第46條之1規定，前以107年9月26日經工字第10704605160號公告在案之工業區閒置土地清冊中之屏東縣佳冬鄉屏北段1-36地號土地（下稱系爭閒置土地）所有權人，該當109年5月21日公告之「經濟部辦理製造業及其技術服務業受嚴重特殊傳

染性肺炎影響之艱困事業薪資及營運資金補貼申請須知」
（下稱核准時補貼須知）第捌點「審查作業」二、(五)所規定
不得補貼事由，故系爭補貼處分自始違法，乃以109年8月25
日工知字第10900921560號函（下稱原處分）撤銷系爭補貼
處分，請上訴人於文到1週內繳回已領補貼款3,881,982元。
上訴人不服，提起訴願經決定駁回，提起行政訴訟，聲明：
訴願決定及原處分均撤銷。經臺北高等行政法院（下稱原
審）110年度訴字第228號判決（下稱原判決）駁回。上訴人
不服，提起上訴，並聲明：(一)原判決廢棄。(二)訴願決定及原
處分均撤銷。

三、上訴人起訴主張、被上訴人在第一審之答辯，均引用原判決
之記載。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一)被上訴人於107年9月26日公告系爭閒置土地在案，並在該土
地登記謄本一般註記事項欄登載周知，依核准時補貼須知第
捌點二、(五)，不得核給補貼，否則亦屬得撤銷已核給補貼之
事由，被上訴人斯時未及查認，仍作成系爭補貼處分，確有
違反經濟部對受嚴重特殊傳染性肺炎影響發生營運困難產業
事業紓困振興辦法（下稱紓困辦法）第5條第2項、核准時補
貼須知第捌點二、(五)規定之違法，被上訴人依行政程序法第
117條本文規定，以原處分撤銷系爭補貼處分，堪認符合規
定。又系爭補貼處分說明欄第3點(四)，清楚列載上訴人之補
貼申請案附有：「不可為產創條例第46條之1規定公告之工
業區閒置土地清冊之土地所有權人」之條件，且載明被上訴
人得據此事由撤銷，上訴人當得明確知悉，縱其申請時之系
爭補貼須知並無此排除事由規定，亦因系爭補貼處分已載明
而難認申請時規定仍足為其信賴基礎。縱上訴人斯時未詳為
比對確認該條件，仍憑系爭補貼處分收受已領補貼款，亦涉
有重大過失，依行政程序法第119條第3款規定，信賴不值得
保護。是被上訴人抗辯系爭補貼處分主要僅關涉上訴人事業
營運能否獲國家補貼，原處分予以撤銷雖使上訴人受有財產

01 之損失，尚不致對公益有重大危害，且無行政程序法第117
02 條但書所定不得撤銷情由，其以原處分撤銷系爭補貼處分，
03 命上訴人繳回已領補貼款，符合行政程序法第117條、第127
04 條等規定，核無違誤。

05 (二)上訴人申請時有效之經濟部109年4月21日公告補貼須知（下
06 稱申請時補貼須知）第捌點、二固未列有核准時補貼須知增
07 訂之(五)：「屬依產業創新條例第46條之1規定公告之工業區
08 閒置土地清冊之土地所有權人」，惟依中央法規標準法第18
09 條規定，上開不予補貼事由於被上訴人作成系爭補貼處分
10 時，既經修正增列於核准時補貼須知，即已廢除上訴人申請
11 艱困事業補貼之公法上權利，非屬中央法規標準法第18條但
12 書規定之情形，依該條本文規定，仍應適用核准時補貼須知
13 之規定（本院98年12月份第2次庭長法官聯席會議決議意旨
14 參照）。是被上訴人認上訴人構成核准時補貼須知第捌點
15 二、(五)之不得核給補貼事由，系爭補貼處分係屬違法而予撤
16 銷，並命上訴人繳回已領補貼款，自均符合規定，上訴人仍
17 主張其得適用申請時規定，原處分違反法律不溯及既往原則
18 云云，應不足採。

19 (三)經濟部110年1月28日經工字第11004600530號公告之現行補
20 貼須知第捌點二、(三)、5規定，維持核准時補貼須知〈修正
21 前條次為同點二、(五)〉之規定，雖復增列「但不含屬閒置土
22 地繼受人經認定於法定期間有積極建廠事實者」，即針對
23 公告列為工業區閒置土地之所有權人，若為土地繼受人且於
24 法定期間內有積極建廠之事實者，新增仍得例外核予補貼之
25 規定。惟比對核准時與110年1月28日修正後補貼須知第貳
26 點、第肆點有關時程、補貼內容及範圍等規定，可知110年1
27 月28日修正後規定，乃針對109年第4季即109年10至12月特
28 定期間內核給艱困事業補貼，受理時間至經費用罄或最遲至
29 110年2月1日止，就薪資補貼之月份更明定為第4季。核准時
30 補貼須知第2點，則係針對109年第2季即109年4至6月，至10
31 9年7月31日止，薪資補貼最多補貼109年4至6月。換言之，1

01 10年1月28日修正之現行補貼須知規定，與系爭補貼處分之
02 補貼核給時間，彼此規制範圍並不同，無從援引適用，上訴
03 人主張本件應適用110年1月28日修正後規定，於法無據。且
04 紓困辦法第5條第2項所指艱困事業不得具備經「主管機關公
05 告之情事」，原處分之作成亦係針對核准時補貼須知第捌點
06 二、(五)規定而言，難認事後方公告之現行同須知第捌點二、
07 (三)、5但書，足以動搖前經主管機關公告禁止之事實。

08 (四)依產創條例第46條之1規定經認定屬閒置土地之情形，本即
09 有購入土地後持續閒置達相當時間（3年），享受國家就所
10 在產業園區給予優惠等獎勵措施，卻不作合目的性使用，違
11 反財產社會義務性之問題，且一旦經濟部列冊公告後，無論
12 土地所有權是否再經移轉，原則上繼受人同樣負有須於2年
13 期間內依法建築完成使用，否則將遭裁罰甚或強制拍賣，目
14 的即在避免囤地（包含以所有權移轉而持續未開發利用），
15 以貫徹產業園區土地之開發利用。立法院為依嚴重特殊傳染
16 性肺炎防治及紓困振興特別條例（下稱紓困條例）第9條第1
17 項規定辦理對營運困難事業之紓困、補貼，針對109年第2季
18 以特別預算追加預算案提出之審查報告中，亦考量為避免工
19 業區閒置土地所有權人將申領之防疫紓困補貼，用為其降低
20 囤地持有成本之資金來源，故決議請經濟部對有此情形者不
21 得核給補貼。經濟部本於前述產創條例第46條之1規定之立
22 法意旨及立法院決議，訂定核准時補貼須知第捌點二、(五)，
23 乃出於經公告列冊之工業區閒置土地，已發生雖享有國家提
24 供之產業園區優惠措施，卻未為合目的之適時利用，有經列
25 入管制以督促改善之事實，故認尚無核給補貼之必要，相較
26 於無此事由者，此一差別待遇及所採取手段尚屬合理必要，
27 無違前開規定授權之本旨，被上訴人予以適用，並無違誤。

28 (五)立法院為109年第4季之紓困補貼，於審查特別預算第2次追
29 加預算案（109年1月15日至110年6月30日）之「朝野黨團協
30 商過程結論」中，建請經濟部為兼顧產創條例第46條之1第1
31 項規定及該特別預算第2次追加預算案立法意旨、紓困振興

01 目的等，針對閒置土地繼受者屬特別狀況且購入後，因109
02 年第2季規定將「已申報開工之廠商」排除於紓困之外，認
03 有無辜波及情事，故提出若現況確有積極建廠而無囤地事實
04 者，可考量在其承諾於產創條例第46條之1規定期限內取得
05 使用執照、目的事業主管機關核准登記或營運許可證明文件
06 (倘有不可歸責或正當理由之事由再行提出)，得納入109年
07 第3、4季紓困範圍外，又提及109年第2季補貼後遭追繳者，
08 若屬前述情形亦得依第2季申請規定予以補貼。然此僅屬黨
09 團協商結論之建議，並非預算法第52條第2項之附帶決議，
10 且經濟部事後雖於110年1月28日修正增列補貼須知第捌點
11 二、(三)、5但書，惟係針對109年第4季補貼所為，未涵括本
12 件對上訴人之艱困事業補貼。況立法院前開協商結論之建議
13 意見，係原處分作成後始提出，上訴人無從執為信賴基礎。

14 (六)上訴人於108年10月28日取得系爭閒置土地所有權，迄109年
15 7月23日時仍僅處於規劃建廠階段，未曾開工，於109年10月
16 26日仍無實際動工之情，又上訴人在系爭閒置土地上建廠之
17 建築執照取得日為109年12月3日、申報開工日為109年12月7
18 日，施工進度則係於110年5月1日計畫開工並陸續進場施工
19 等，凡此均可證系爭補貼處分作成後迄被上訴人以原處分撤
20 銷前，未見上訴人有何已開工而積極建廠之舉措。上訴人雖
21 曾於109年1月21日以其購入時不知受有公告列冊之管制，正
22 洽談建築師著手規劃事宜為由，依產創條例第46條之1第2項
23 後段規定，向屏南工業區服務中心申請不可歸責事由之扣除
24 或延展，迨109年8月19日再次提出扣除或延展之申請，經經
25 濟部以110年2月4日經授工字第11020404130號函，准其扣除
26 自109年9月26日起完成建築使用期間天數530日，南區工業
27 區管理處於審查會議中並說明上訴人並無發生不可抗力情
28 形，僅就其建廠施工期間認尚具備正當理由。綜合上情以
29 觀，上訴人於109年6月2日系爭補貼處分作成時，就系爭閒
30 置土地仍只處於規劃階段，並無業已申報開工在案等可認屬
31 積極建廠之狀態，卻因疫情而停滯等情，其仍主張上開情形

01 應屬立法院109年10月21日黨團協商結論建議所指繼受購入
02 閒置土地後已申報開工而確有積極建廠，可認其尚無囤地之
03 情，仍應核予紓困補貼之情形，容與事實不符，上訴人執此
04 謂被上訴人撤銷系爭補貼處分為違法云云，自不足取。

05 五、本院經核原判決並無違誤，茲就上訴意旨補充論述如下：

06 (一)為有效防治嚴重特殊傳染性肺炎（下或稱COVID-19），維護
07 人民健康，並因應其對國內經濟、社會之衝擊，定有紓困條
08 例（已於112年6月30日廢止）。該條例第9條第1項、第3項
09 規定：「（第1項）受嚴重特殊傳染性肺炎影響而發生營運
10 困難之產業、事業、醫療（事）機構及相關從業人員，得由
11 目的事業主管機關予以紓困、補貼、振興措施及對其員工提
12 供必要之協助。……（第3項）前2項之產業、事業、醫療
13 （事）機構之認定、紓困、補貼、補償、振興措施之項目、
14 基準、金額及其他相關事項之辦法，由各中央目的事業主管
15 機關擬訂，報行政院核定。」第11條規定：「（第1項）本
16 條例所需經費上限為新臺幣600億元，以特別預算方式編
17 列；其預算編製及執行不受預算法第23條、第62條及第63條
18 之限制。……（第3項）為因應各項防治及紓困振興措施之
19 緊急需要，各相關機關得報經行政院同意後，於第1項特別
20 預算案未完成法定程序前，先行支付其一部分。」第17條規
21 定：「各級政府機關為執行本條例所定相關事項，除第4
22 條、第11條至第14條外，必要時，得委任、委託或委辦相關
23 機關執行。」經濟部依紓困條例第9條第3項規定授權，訂有
24 紓困辦法，109年4月20日修正之該辦法（下稱行為時紓困辦
25 法）第3條第1項、第4項規定：「（第1項）本辦法所定受嚴
26 重特殊傳染性肺炎影響而發生營運困難之產業（以下簡稱受
27 影響產業）如下：一、製造業。二、服務業。三、其他經主
28 管機關認定之產業。……（第4項）本辦法所稱艱困事業，
29 指受嚴重特殊傳染性肺炎影響，而符合下列要件之事業：
30 一、依法辦理公司登記、商業登記、有限合夥登記之營利事
31 業，或無上述登記而有稅籍登記之營利事業。二、自中華民

01 國109年1月起任連續2個月之月平均或任1個月之營業額較10
02 9年內任1個月、108年下半年之月平均、108年同期、107年
03 同期或其他經主管機關認定之期間之營業額減少達50%。但
04 主管機關得就特定產業另定營業額減少之比例。」第5條規
05 定：「（第1項）為協助艱困事業，主管機關得推動薪資及
06 營運資金之補貼，其措施如下：一、薪資補貼：依艱困事業
07 符合第3條第4項第2款規定之時點，補貼其中華民國109年4
08 月至6月至多3個月之員工薪資，補貼額度以每位員工經常性
09 薪資之40%計算之，且每位員工每月薪資補貼額度以新臺幣2
10 萬元為上限。二、營運資金補貼：依艱困事業員工人數乘以
11 新臺幣1萬元計算補貼額度，提供一次性補貼。（第2項）艱
12 困事業於前項補貼期間至主管機關公告之期間內，不得對員
13 工實施減班休息、減薪或裁員等減損員工權益之行為，亦不
14 得解散、歇業或有其他主管機關公告之情事。（第3項）艱
15 困事業有前項所定情事者，主管機關得撤銷或廢止補貼，並
16 追回已撥付之全部或一部款項。」核未逾越紓困條例第9條
17 第3項之授權範圍，且符合授權目的，得予適用。又經濟部1
18 09年9月17日經工字第00000000000號公告：「主旨：公告委
19 任經濟部工業局……辦理『經濟部對受嚴重特殊傳染性肺炎
20 影響發生營運困難產業事業紓困振興辦法』第5條規定之相
21 關業務，並自中華民國000年0月00日生效。依據：一、嚴重
22 特殊傳染性肺炎防治及紓困振興條例第17條。……三、行政
23 程序法第15條及第16條。公告事項：一、委任經濟部工業局
24 辦理製造業及其技術服務業艱困事業薪資及營運資金補貼推
25 動規劃、監督管理、准駁、撤銷及廢止處分等作業。……」
26 是被上訴人業由經濟部依法定程序委任，自109年4月21日
27 起，得執行依紓困條例對艱困事業補貼予以准駁、撤銷及廢
28 止處分之權限。

29 (二)次按「何種事項應以法律直接規範或委由命令予以規定，與
30 所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所
31 受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制

01 人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方
02 式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以
03 規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授
04 權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技
05 術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖
06 因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於
07 給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者
08 寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權
09 之命令為依據之必要，乃屬當然。」司法院釋字第443號解
10 釋理由可資參照。依該解釋理由揭示之層級化法律保留原則
11 體系，關於給付行政措施，應屬低密度法律保留，是以給付
12 行政措施應對何一群體、何種事項為給付，給付之種類，項
13 目為何，應由行政機關基於其行政之積極性、公益性，酌量
14 當時之社會經濟狀況，財政收支情形，除非涉及公共利益之
15 重大事項，應有法律或法律授權之命令為依據之必要外，應
16 有行政機關整體性考量之自由形成空間。紓困條例係為因應
17 COVID-19疫情所特別制定，由政府以編列特別預算方式，對
18 於受疫情影響而發生營運困難之產業、事業、醫療（事）機
19 構予以補貼、補助、津貼、獎勵及補償，協助其等降低損失
20 及使其復甦，關於補貼等措施之給付對象、條件及範圍，國
21 家機關於符合平等原則之範圍內，得斟酌國家財力、資源之
22 有效運用及其他實際狀況，採取合理必要之手段，為妥適之
23 規定。經濟部為執行受疫情影響之艱困事業薪資及營運資金
24 補貼，訂有補貼須知，109年4月21日公告之申請時補貼須知
25 第貳點明定：「二、本部得視疫情發展情況及經費補貼情形
26 調整相關內容並再次公告。」第伍點規定：「三、不可有其
27 他本部公告禁止之事項。」第捌點二、(五)、(六)規定：「受補
28 貼事業有下列各款情形之一者，本部得撤銷或廢止補貼，並
29 追回已撥付之全部或一部款項：……(五)違反相關法令規定且
30 情節重大者。(六)其他有不符本須知規定之情事。」109年5
31 月21日公告之核准時補貼須知第貳點二及第伍點三均未變

更，第捌點二、(五)則修正為：「受補貼事業有下列各款情形之一者，本部得撤銷或廢止補貼，並追回已撥付之全部或一部款項：……(五)屬依產業創新條例第46條之1規定公告之工業區閒置土地清冊之土地所有權人。」該核准時補貼須知第捌點二、(五)規定，係經濟部基於立法院109年4月29日及30日第10屆第1會期財政、內政、經濟、教育及文化、交通、社會福利及衛生環境委員會第3次聯席會議所通過：「為明確避免依我國現行產業創新條例及產業園區閒置土地認定與輔導使用及強制拍賣辦法認定並公告為工業區閒置土地之所有權人，仍有申請我國各單位前次或本次防疫紓困信用貸款、利息補貼、營運所需補助等防疫紓困振興相關優惠貸款與補貼補助之情事，確實斷絕我國防疫紓困振興之相關優惠貸款或獎勵補助預算，有成為工業區閒置土地所有權人降低持有成本資金來源之可能。爰建請經濟部研議明定工業區閒置土地之所有權人，不得申請經濟部與其他相關單位之防疫紓困振興相關獎勵、補助、優惠信用貸款……。」之決議（參見總統府公報第7483期，第66頁、第67頁）而增訂。觀諸產創條例第46條之1第1項規定：「由中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關開發設置之產業園區，土地所有權人無正當理由已持續閒置土地相當期間，除與主管機關另有契約約定或依相關規定處理者外，如符合中央主管機關所定閒置土地認定基準，各該主管機關得公告及通知土地所有權人及利害關係人，於2年期限內依法完成建築使用；各該主管機關並得隨時輔導土地所有權人及利害關係人於期限內依法完成建築使用。」及其立法意旨，係為貫徹產業園區爭取時效作符合產業升級發展目的，增進公共利益，並避免部分廠商利用國家開發給予優惠獎勵，囤積轉售圖利或閒置土地致與原立法目的不符，故建立閒置土地分級分類管理模式及啟動活化利用機制，採「漸進式之多元行政管制措施」，依序包含行政指導、限期改善、罰鍰及協商等先行機制，促使土地所有權人儘速依法完成建築使用（參見經濟部對產創條例第46條

之1之立法說明），可知核准時補助須知第捌點二、(五)，排除依產創條例第46條之1規定公告之工業區閒置土地清冊之土地所有權人申請補貼之資格，乃因此等閒置土地所有權人，業已享受國家開發產業園區所提供優惠獎勵，卻未適時就土地為合目的之利用，相較於並無不動產且未享有政府給予之優惠措施者而言，並無給予補貼之急迫需要，核係基於正當理由而為補貼與否之差別待遇，與憲法第7條規定並無違背，且其目的係為實現紓困條例之立法意旨，確保國家之補貼資源，得確實為受COVID-19疫情影響而實際發生營運困難之產業所使用，與紓困條例之立法意旨具有正當合理之關聯性，復非就人民財產權加以限制，不生違反憲法第23條之問題。上訴意旨主張：核准時補助須知第捌點二、(五)與紓困條例之內容、目的及功能並無正當合理關聯性，違反不當聯結禁止原則，原判決未予審酌，係屬違背法令云云，為其一己主觀見解，並非可採。

(三)再按中央法規標準法第18條規定：「各機關受理人民聲請許可案件適用法規時，除依其性質應適用行為時之法規外，如在處理程序終結前，據以准許之法規有變更者，適用新法規。但舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，適用舊法規。」該條文係宣示行政程序進行中，相關法規有變更時，原則上應適用處理程序終結時有效之新法規（從新原則）；但若舊法規有利於當事人，而新法規未廢除或禁止當事人所聲請之事項時，依該條但書之規定，則應適用舊法規（從優原則）。上訴人前於109年5月7日向被上訴人申請艱困事業補貼，被上訴人受理後，先於109年5月11日撥付上訴人第1期補貼款2,700,394元，繼於109年6月2日作成系爭補貼處分核給上訴人艱困事業補貼5,561,182元，於系爭補貼處分說明第三項載明：上訴人於補貼期間應依補貼須知規定遵行下列事項，如未遵守，被上訴人得撤銷或廢止補貼，並追回已撥付之全部或一部款項，其中第(四)點應遵行事項為「不可為產業創新條例第46條之1規定公告之工業

區閒置土地清冊之土地所有權人」。被上訴人另於同年6月30日撥付上訴人第2期補貼款(5月份薪資) 1,181,588元，嗣以上訴人為經濟部依產創條例第46條之1規定，於107年9月26日公告之工業區閒置土地清冊土地所有權人，該當核准時補貼須知第捌點二、(五)所定不得補貼事由，於109年8月25日以原處分撤銷系爭補貼處分，請上訴人於文到1週內繳回已領補貼款3,881,982元等情，為原審所確認之事實。上訴人提出本件補貼申請時有效之申請時補貼須知，雖未設有申請人不得為依產創條例第46條之1規定所公告工業區閒置土地清冊之土地所有權人之要件限制，惟於被上訴人處理本件申請案之程序終結前，經濟部業於109年5月21日公告核准時補貼須知，並於第捌點二、(五)增列該限制規定，禁止已由經濟部依產創條例第46條之1規定公告之工業區閒置土地所有權人，申請艱困事業補貼。是以，核准時補貼須知第捌點二、(五)，即屬中央法規標準法第18條但書所謂新法規禁止之事項，上訴人本件申請，依該法條規定意旨，應適用核准時補貼須知(新法)，而無適用有利於上訴人之申請時補貼須知規定(舊法)之餘地，被上訴人未查明上訴人所有之系爭閒置土地業由經濟部於107年9月26日依產創條例第46條之1規定公告為工業區閒置土地，仍於109年6月2日作成系爭補貼處分，即有違誤。原判決認被上訴人以上訴人之情形，應適用核准時補貼須知第捌點二、(五)之排除事由，被上訴人未及查認而作成系爭補貼處分，確有違法情形，並無不合。

(四)復按行政程序法第117條規定：「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：一、撤銷對公益有重大危害者。二、受益人無第119條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。」第119條第3款規定：「受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：……三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。」第

127條第1項、第3項規定：「（第1項）授予利益之行政處分，其內容係提供一次或連續之金錢或可分物之給付者，經撤銷、廢止或條件成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領之給付。其行政處分經確認無效者，亦同。……（第3項）行政機關依前2項規定請求返還時，應以書面行政處分確認返還範圍，並限期命受益人返還之。」又所謂信賴保護，必須行政機關之行政處分或其他行政行為，足以引起人民信賴，及人民因信賴該行政行為，而有客觀上具體表現信賴之行為，然嗣後該信賴基礎經撤銷、廢止或變更而不復存在，使當事人遭受不能預見之損失；且當事人之信賴，必須值得保護，不得有行政程序法第119條各款所定信賴不值得保護之情形，始足當之。上訴人提出本件申請時適用之行為時紓困辦法第5條第2項，已明定有主管機關公告情事者即不得申請補貼，另依前引申請時補貼須知第貳點、第伍點三及第捌點二、(六)等規定，可知經濟部對於不得申請補貼之事由，得視疫情發展情況及經費補貼情形，隨時調整補貼須知相關內容後，再為公告，對於構成違反補貼須知規定之事業，並得撤銷或廢止補貼，且追回已撥付之全部或一部款項，則上訴人於提出本件補貼申請時，對經濟部核准補貼之條件可能因疫情發展狀況及經費使用情形等因素而有更易，其於109年5月11日受領第1期補貼款2,700,394元時，被上訴人既尚未作成核准處分，其受領僅具暫時性質，該補助款可能因得請領補貼之條件嗣後變更而遭追回等情，自得以預見，故申請時補貼須知並不足據為上訴人之信賴基礎。況且，被上訴人於109年6月2日作成之系爭補貼處分，其上業已載明依產創條例第46條之1規定公告之工業區閒置土地清冊土地所有權人，不得領取補貼，上訴人對其業已領取之第1期補貼款及嗣於109年6月30日所受領第2期補貼款(5月份薪資)1,181,588元，因不合補貼要件，將遭被上訴人撤銷核准補貼處分一事，更無從諉為不知，是上訴人對於系爭補貼處分並無值得保護之信賴。又系爭補貼處分係以上訴

01 人為相對人，原處分將之撤銷，係使上訴人領取之補貼款失
02 其法律上原因，必須對被上訴人負返還責任，因而產生之金
03 錢支出，屬其私人財產之損失，至上訴人之員工受領其以已
04 領補貼款發放之薪資，係基於其間之勞動契約，原處分對上
05 訴人員工並不生規制效力，自不生上訴人所稱損害員工甚至
06 眷屬權益而對公益造成重大危害情事。是以，系爭補貼處分
07 之作成，既違反行為時紓困辦法第5條第2項及核准時補貼須
08 知第捌點二、(五)等規定，且無行政程序法第117條但書所定
09 不得撤銷之情事，被上訴人以原處分予以撤銷，限期命上訴
10 人繳回已領補貼款，合於行政程序法第117條、第127條第1
11 項、第3項規定，自無違誤。原判決論明：核准時補貼須知
12 第捌點二、(五)，已明文將上訴人不得為產創條例第46條之1
13 規定公告之工業區閒置土地清冊土地所有權人，列為不得核
14 給補貼，否則亦屬得撤銷已核給補貼之事由，被上訴人復於
15 系爭補貼處分說明欄第3點(四)清楚列載上述條件，及被上訴
16 人得據此事由撤銷，上訴人當得明確知悉，難認申請時規定
17 仍足為其信賴基礎，縱上訴人斯時未詳為比對確認該條件，
18 仍憑系爭補貼處分收受已領補貼款，亦涉有重大過失，方不
19 知其有經該處分列明不符補貼核給條件之情形，依行政程序
20 法第119條第3款規定，信賴不值得保護。是系爭補貼處分有
21 行政程序法第117條本文所定違法情事，該補貼處分主要僅
22 關涉上訴人事業營運能否獲得國家補貼，如予撤銷雖使上訴
23 人受有財產損失，惟尚不致對公益有重大危害，無行政程序
24 法第117條但書所定不得撤銷事由，被上訴人以原處分撤銷
25 系爭補貼處分，命上訴人繳回已領補貼款，並無違誤，核無
26 違背證據法則、經驗法則與論理法則，亦無適用法規不當或
27 不適用法規之違背法令。上訴意旨主張：被上訴人迄至109
28 年6月2日作成系爭補貼處分前，未對上訴人寄發任何通知，
29 上訴人當然不知系爭補貼處分附有不得為產創條例第46條之
30 1規定公告之工業區閒置土地清冊土地所有權人之條件及其
31 具體內容，原判決以推論方式，認定上訴人受領第1期補貼

01 款時，即當明確知悉該規定，或稱上訴人不知涉有重大過
02 失，毫無憑據，有理由矛盾之違法。原判決復未審酌上訴人
03 具備信賴基礎、信賴表現且無信賴不值得保護情形，及紓困
04 條例與紓困辦法旨在對疫情期間營運困難之產業及其員工提
05 供必要協助，核准補貼之利益及於公司全體員工，屬重大公
06 益事件，竟認原處分撤銷系爭補貼處分不致對公益有重大危
07 害，顯違行政程序法第117條但書規定，有判決不適用法則
08 與理由不備之違誤云云，並非可採。

09 (五)末按在撤銷訴訟中，行政法院係基於事後審查之地位，判斷
10 系爭行政處分是否於作成時即屬違法，使其溯及既往地失
11 效，故原則上應以「行政處分作成時」之事實或法律狀態，
12 作為行政處分違法與否之判斷基準時點。裁判基準時決定
13 後，將在此基準時點以前所發生之事實及法律狀態的變化納
14 入考慮範圍，解釋個案應適用之實體法規定及法律適用原則
15 以為法律適用作成裁判。被上訴人作成原處分，係以先前核
16 准上訴人申請之系爭補貼處分違法為由，予以撤銷，則系爭
17 補貼處分是否合法，為本件個案應審查之重點。而法律除明
18 定具有溯及效力者外，其適用以不溯及既往為原則，此為法
19 律適用之原則。前揭中央法規標準法第18條，明示行政機關
20 受理人民申請許可案件，在處理程序終結前，新的法規公布，
21 原則上應適用變更後的新法；例外適用變更前的舊法者，
22 限於舊法有利於當事人而新法未廢除或禁止所申請事項之
23 情形，皆不生法律溯及既往問題。又該條所稱「處理程
24 序」，係指主管機關處理人民申請許可案件之程序而言，並
25 不包括行政救濟之程序在內。故主管機關受理人民申請許可
26 案件，其處理程序終結後，在行政救濟程序進行中法規有變
27 更者，仍應適用實體從舊程序從新之原則處理。是以，處理
28 程序終結即作成處分後有新的法規規定時，是否可適用新法
29 規，端視新法規有無規定得以溯及既往適用。本件被上訴人
30 於109年6月2日作成系爭補貼處分時，處理程序已終結，經
31 濟部於110年1月28日公告之補貼須知（下稱110年1月版補貼

須知)第捌點二、(三)、5.：「受補貼事業有下列各款情形之一者，本部得撤銷或廢止補貼，並追回已撥付之全部或一部款項：……(三)屬依產業創新條例第46條之1規定公告之工業區閒置土地清冊之土地所有權人，但不含屬閒置土地繼受人經認定於法定期間有積極建廠事實者。」雖就核准時補貼須知第捌點二、(五)之不得領取補貼事由，增列但書之除外規定，惟該新法並未規定修正後之補貼須知規定得以溯及適用於修正施行前處理程序已終結或已作成處分之案件。故本件上訴人向被上訴人申請艱困事業補貼，應以處理程序終結時有效之核准時補貼須知，以為認定上訴人是否具備補貼資格之審查基準，行政法院亦應以核准時之補貼須知為基準，判斷被上訴人作成系爭補貼處分，有無違法情事。原判決以：110年1月版補貼須知係針對109年10至12月期間內核給艱困事業補貼，受理時間係至經費用罄或最遲至110年2月1日止，薪資補貼之月份為第4季之時間，與核准時補貼須知係針對109年4至6月，受理時間至109年7月31日止，薪資最多補貼109年4至6月者，彼此規制範圍並不相同，上訴人本件申請案，無從援引不同補貼時間之110年1月版補貼須知規定加以適用；且就行為時紓困辦法第5條第2項所指艱困事業不得具備之經「主管機關公告之情事」，原處分作成時係針對核准時補貼須知第捌點二、(五)之規定而言，亦難認事後方公告之110年1月版補貼須知第捌點二、(三)、5但書規定，足以動搖或解免前已經主管機關公告禁止之事實，上訴人主張本件應適用嗣後新發布、惟補貼時間不同之110年1月版補貼須知規定，顯然於法無據，經核並無違誤。至原判決雖贅論上訴人於系爭補貼處分作成後至被上訴人以原處分撤銷前，就系爭閒置土地並無積極建廠情事，不符110年1月版補貼須知第捌點二、(三)、5但書規定等詞，惟與判決結論尚不生影響。上訴意旨再以其取得系爭閒置土地後確有積極建廠之事實，被上訴人以其為工業區閒置土地所有權人作為撤銷系爭

01 補貼處分之事由，於法有違，原判決將原處分予以維持，係
02 屬違法云云，仍無足取。

03 六、綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴
04 論旨，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁
05 回。

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

08 中 華 民 國 112 年 9 月 21 日

09 最高行政法院第一庭

10 審判長法官 吳 東 都

11 法官 林 玫 君

12 法官 王 俊 雄

13 法官 侯 志 融

14 法官 鍾 啟 煒

15 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

16 中 華 民 國 112 年 9 月 21 日

17 書記官 廖 仲 一