

01 最 高 行 政 法 院 判 決

02 113年度上字第666號

03 上 訴 人 德安航空股份有限公司

04 代 表 人 郭自行

05 訴訟代理人 張靜怡 律師

06 被 上 訴 人 交通部民用航空局

07 代 表 人 何淑萍

08 訴訟代理人 劉志鵬 律師

09 李宗霖 律師

10 林廷翰 律師

11 上列當事人間發展大眾運輸條例事件，上訴人對於中華民國113
12 年8月22日臺北高等行政法院112年度訴字第1244號判決，提起上
13 訴，本院判決如下：

14 主 文

15 一、上訴駁回。

16 二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

17 理 由

18 一、爭訟概要：

19 (一)緣被上訴人受發展大眾運輸條例（下稱運輸條例）中央主管
20 機關交通部之委任，依大眾運輸事業補貼辦法（下稱補貼辦
21 法），辦理國內偏遠、離島、往來東部地區民用航空運輸業
22 之營運虧損補貼，並訂定民用航空運輸業離島偏遠及往來東
23 部地區航線營運虧損補貼作業規定（下稱補貼作業規定）。
24 又被上訴人為吸引適當之民用航空業者經評選提供大眾運輸
25 服務，於民國103年間公告「籌設經營離島偏遠航線申請須
26 知」（下稱申請須知），辦理甄審評選，經評定經營之業
27 者，除得以經營偏遠、離島、往來東部地區航線（下稱系爭
28 航線，其中往來東部地區航線係108年6月19日運輸條例第10

01 條規定修正增設)之業務外,並由被上訴人依補貼辦法及補
02 貼作業規定,對其營運虧損核予補貼。嗣上訴人經評選為經
03 營系爭航線之業者,並於111年4月22日依補貼作業規定以德
04 財字第1110354號函(下稱111年4月22日函)檢具「111年度
05 離島偏遠航線營運虧損補貼計畫書」(下稱111年度補貼計
06 畫書),向被上訴人申請111年度離島偏遠航線營運虧損補
07 貼(下稱111年度補貼),經被上訴人於111年9月22日召開1
08 11年度被上訴人補貼及獎助審查會(下稱補貼審查會)第1
09 次會議(下稱系爭會議)辦理補貼計畫審查作業,就110年
10 度離島偏遠航線營運虧損補貼執行情形、111年度補貼計畫
11 核定原則、上訴人營運虧損補貼計畫等事項進行審議,並就
12 上訴人所提出之111年度補貼計畫書作成會議結論略以:
13 「同意依承辦單位建議採2種情境(情境一:實際航次數依
14 所報計畫執行;情境二:實際航次數未達核定航次數)核定
15 補貼金額」(下稱系爭結論),被上訴人並以111年10月3日
16 空運計字第11150239741號函(下稱111年10月3日函)檢送
17 該次會議紀錄(下稱系爭會議紀錄)予上訴人。

18 (二)其後,上訴人以111年12月23日德財字第1111213號函向被上
19 訴人申請核銷111年度第2期(自111年6月1日起至111年11月
20 30日止)之營運虧損補貼款,經被上訴人審核後,以112年5
21 月3日空運計字第1125010169號函(下稱原處分)同意撥付1
22 11年度第2期補貼款新臺幣(下同)250,007,595元,並扣除
23 被上訴人同意先行撥付之部分補貼款金額共139,795,894元
24 後,實際撥付補貼款金額計110,211,701元。上訴人就其申
25 請虧損補貼款未獲准之5,976,172元部分不服,提起訴願,
26 經決定駁回,遂提起行政訴訟,並聲明請求撤銷原處分不利
27 於上訴人部分及其訴願決定;被上訴人應依上訴人111年12
28 月23日之申請,及112年3月8日、3月27日、3月28日及4月25
29 日之補正說明,作成再給付上訴人5,976,172元之行政處分
30 。經臺北高等行政法院(下稱原審)112年度訴字第1244號
31 判決(下稱原判決)駁回,遂提起本件上訴。

01 二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯及原判決理由，均
02 引用原判決之記載。

03 三、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤，茲就上
04 訴意旨補充論述如下：

05 (一)運輸條例第10條規定：「(第1項)主管機關對大眾運輸事
06 業資本設備投資及營運虧損，得予以補貼；其補貼之對象，
07 限於偏遠、離島、往來東部地區或特殊服務性之路(航)線
08 業者。(第2項)前項有關大眾運輸事業資本設備投資及營
09 運虧損之補貼，應經主管機關審議；其審議組織、補貼條
10 件、項目、方式、優先順序、分配比率及監督考核等事項之
11 辦法，由中央主管機關定之。」其第1項於91年制定時之立
12 法理由為：「第1項係對於偏遠、離島或特殊服務性之路
13 (航)線(嗣於108年6月19日修正公布之第10條第1項新增
14 「往來東部地區」)之大眾運輸事業，規定主管機關得於考
15 量財政能力後，視需要對其資本投資與營運虧損進行補
16 貼。」

17 (二)依運輸條例第10條第2項規定授權訂定之補貼辦法第2條第1
18 項第5款規定：「主管機關對下列大眾運輸事業之資本設備
19 投資及營運虧損，得予以補貼：……五、民用航空運輸業以
20 運輸旅客於臺灣與離島偏遠地區間、離島之間，或往來東部
21 地區為營業者。」第5條第1項規定：「主管機關辦理大眾運
22 輸補貼應訂定作業規定，其內容應載明補貼條件、作業時
23 程、補貼金額之核給、分配比率、監督考核方式及申請所需
24 書表文件等相關事項，並依程序報經中央主管機關核定後實
25 施之。」第8條規定：「中央或直轄市主管機關應邀集有關
26 機關代表、學者專家或社會公正人士辦理補貼審查事宜；縣
27 (市)主管機關得比照辦理。」第9條規定：「辦理補貼審查
28 之任務如下：一、申請路(航)線別補貼計畫之審查。二、
29 申請路(航)線別每車公里、每航次湮合理營運成本之審
30 查。三、資本設備投資合理成本之審查。四、申請路(航)
31 線別補貼優先順序、分配比率、監督考核事項之審查。五、

01 原核定路（航）線別補貼計畫修訂之審查。六、補貼與營運
02 評鑑結果運用方式之審查。七、合理營運成本及合理資本設
03 備投資成本權重值之審查。八、其他與補貼相關事宜之審
04 查。」第10條規定：「（第1項）現有路（航）線別資本設
05 備投資及營運虧損補貼金額，依附件二公式計算之。（第2
06 項）前項公式之合理營運成本不得包括利潤，且合理營運成
07 本與資本設備投資成本不得重複計算。（第3項）依第1項公
08 式計算所得金額為最高補貼金額。主管機關核定補貼金額
09 時，得視實際情況調整之。」第10條附件二規定：「現有路
10 （航）線別補貼金額計算公式：最高補貼金額＝〔（合理營
11 運成本×W1）＋（合理資本設備投資成本×W2）－實際營運
12 收入〕×（班或航次數）×（路或航線里、湮程）×路（航）
13 線補貼分配比率」「其中W1+W2=1，W1為合理營運成本
14 權重值，W2為合理資本設備投資成本權重值。」「前項公
15 式名詞定義如下：……四、民用航空運輸業：（一）合理營
16 運成本：由該管主管機關審定之每航次湮合理營運成本。
17 （二）合理資本設備投資成本：經中央主管機關核定之資本
18 設備投資成本，攤提於各航線別每航次湮之資本設備投資合
19 理成本。（三）實際營運收入：依第10條申請業者提報之航
20 線別營運年報表、營運月報表所列資料，並經主管機關核定
21 之航線別每客收入乘以實際總載客人數再除以實際營運航次
22 湮程之每航次湮實際營運收入。（四）航次數：自營運航線
23 起點至終點，或自終點至起點各計算為一個航次。（五）航
24 線湮程數：申請之航線別單程湮程數。」第17條第1項前段
25 規定：「受補貼業者應於每年6月及12月將上半年補貼計畫
26 執行情形報告書連同補貼請款書、受款憑證送該管主管機
27 關，申請補貼款。」第20條規定：「主管機關為辦理年度補
28 貼計畫，其所需經費應循預算程序編列之。」

- 29 (三)依補貼辦法第5條第1項訂定之補貼作業規定第1點規定：
30 「交通部民用航空局（以下簡稱本局）為辦理民用航空運輸
31 業離島偏遠及往來東部地區航線營運虧損補貼作業，特訂定

01 本規定。」第3點規定：「（第1項）本局受理業者申請營運
02 虧損補貼時，應請業者檢附補貼計畫書一式25份。（第2
03 項）前項補貼計畫書應具備下列事項：（一）總說明（含前
04 一年度補貼成果、本年度補貼款運用計畫及申請補貼款核銷
05 之期程規劃）。（二）申請航線別營運虧損補貼金額概算
06 表……。（三）申請航線別營運虧損補貼申請表……。」第
07 4點規定：「本局受理業者營運虧損補貼申請後，應邀集有
08 關機關代表、學者專家或社會公正人士審查，並經本局核可
09 後實施。」第5點規定：「對於各航線補貼之分配比率係依
10 個別航線本年度預估營運虧損金額占所有航線本年度預估營
11 運虧損總金額之比例審定之；並依各航線實際營運虧損金額
12 比例進行調整。」第8點第1款規定：「補貼計畫之執行、變
13 更或停止，依下列規定辦理：（一）補貼計畫除因不可抗力
14 及經本局核准停辦、緩辦或調整者外，業者應依原核定計畫
15 辦理完成。」而被上訴人於103年間公告之申請須知第7點第
16 2款、第3款則規定：「經營該5條離島偏遠航線所產生之營
17 運虧損，民航局將依大眾運輸事業補貼辦法給予營運虧損補
18 貼，俾維持離島偏遠地區之空中運輸。」「營運虧損補貼作
19 業方式：依據『大眾運輸事業補貼辦法』及『民用航空運輸
20 業離島偏遠航線營運虧損補貼作業規定』相關規定辦理（如
21 附件一、二）。」

22 (四) 基上可知，被上訴人依103年間公告之申請須知，辦理甄審
23 評選，經評定經營之業者，除得以經營系爭航線之業務外，
24 並由被上訴人依補貼辦法及補貼作業規定，對其營運虧損核
25 予補貼。又本件上訴人依申請須知提出申請後，既經被上訴
26 人評選為經營系爭航線之業者，則關於該航線各年度營運虧
27 損補貼之申請，被上訴人本須依補貼辦法、補貼作業規定，
28 邀集有關機關代表、學者專家或社會公正人士，考量資源分
29 配公平性及申請之合理與必要性，而為審查核可後，始得確
30 定就此營運虧損之補貼原則及金額。是以，上訴人依申請須
31 知所提出之申請並非採簽訂契約方式辦理，上訴人主張補貼

01 款之給付屬契約中對待給付，被上訴人應依其承諾給付補貼
02 款，僅於有補貼辦法第16條規定之情形下方可扣減云云，即
03 非可採。再者，民用航空運輸業者擬申請營運虧損補貼時，
04 應向被上訴人送交當年度之補貼計畫書，提報當年度擬申領
05 之虧損補貼款總額，供被上訴人預先匡列預算。而揆諸前開
06 運輸條例第10條第1項、補貼作業規定第5點規定意旨可知，
07 被上訴人對於營運虧損之補貼，得考量資源分配公平性及申
08 請之合理與必要性，並得視實際情況（包括視當年度預算核
09 定情形等）調整之，是其對於補貼金額之多寡應享有一定程
10 度之裁量空間，除非有逾越權限、濫用權力或裁量怠惰之情
11 形，或違反比例原則、平等原則，否則即難指為違法。

12 (五)經查，上訴人前依補貼作業規定以111年4月22日函檢具111
13 年度補貼計畫書，向被上訴人申請111年度補貼，經被上訴
14 人於111年9月22日召開系爭會議進行審查，財政部於會議中
15 表示本案經費悉數由民航事業作業基金支應，該基金刻推動
16 辦理「桃園航空城機場園區用地取得計畫」等專案計畫，財
17 務負擔沉重，為利基金財務永續健全，提升政府資源運用效
18 益，允宜衡酌基金財務能量，適時滾動檢討相關補助措施必
19 要性及妥適性，俾減輕財務負擔等語。嗣經委員詢問、被上
20 訴人說明等程序，最後之結論為：同意依承辦單位建議採2
21 種情境（情境一：實際航次數依所報計畫執行；情境二：實
22 際航次數未達核定航次數）核定補貼金額。亦即，(1)情境
23 一：係指實際航次數達111年度補貼計畫書核定之航次數
24 （7,667航次）時之情境，以111年度之預估航次數（7,667
25 航次）作為核定值，預估總營運成本為663,612,194元、總
26 營運收入為121,885,539元、補貼金額為541,726,655元；(2)
27 情境二：係指實際航次數未達111年度補貼計畫書核定之航
28 次數（7,667航次）時之情境，以前一年度之實際航次數
29 （6,362航次）作為計算總營運成本之標準。而因上訴人於1
30 11年度補貼計畫書內載明：111年度預估航次數較前一年度
31 實際值增加20.5%，故以111年度實際發生數之平均數乘以1

01 2個月，再乘以（1+20.5%）之數值作為成本之項目等語，
02 是111年度補貼審查會同意於此情境下（實際航次數未達核
03 定航次數），刪減因預估航次增加20.5%而增加之成本，並
04 預估總營運成本為660,473,298元、總營運收入為121,885,5
05 39元、補貼金額為538,587,759元。又系爭會議召開時，上
06 訴人之總經理、財管處處長及會計組組長均在場參與審查過
07 程，並未表示意見，嗣系爭會議紀錄經被上訴人以111年10
08 月3日函送達上訴人後，上訴人亦無任何異議，並已依系爭
09 會議紀錄之結論領取111年度第1期補貼款項。其後，被上訴
10 人審查上訴人111年度第2期補貼款核銷之申請時，發現上訴
11 人所提報之「直接修護費用項下之航材料件成本、航電設備
12 保固費」、「間接修護費用」、「間接旅客費用」、「營業
13 費用」、「管理費用」、「利息費用」等營運成本，已逾補
14 貼計畫所核定之成本上限，是就上開營運成本項目，被上訴
15 人乃以補貼計畫所核定之成本（上限）作為上訴人111年度
16 第2期營運成本之核定值，即111年度第2期營運總成本為31
17 9,059,525元，與上訴人所提報之324,713,965元間，未予核
18 定之金額為5,654,440元。另被上訴人審查上訴人111年度第
19 2期營運總收入後，發現上訴人提報之「貨運總收入」，低
20 於補貼計畫所核定之收入下限，被上訴人乃以補貼計畫所核
21 定之貨運總收入（下限）作為上訴人111年度第2期貨運總收
22 入之核定值，即111年度第2期營運總收入為69,051,930元，
23 與上訴人所提報之68,730,198元之間，未予核定之金額為32
24 1,732元。再者，被上訴人核定上訴人111年度第2期營運總
25 成本扣除營運總收入後之營運虧損金額為250,007,595元
26 （計算式：319,059,525－69,051,930＝250,007,595），核
27 定同意撥付補貼款金額250,007,595元，未予核定之金額即
28 為5,976,172元等情，為原審依職權所確定之事實，核與卷
29 證相符。

30 (六)原判決依調查證據之辯論結果，論明：被上訴人依據運輸條
31 例第10條第2項、補貼辦法第8條、補貼作業規定第4點之規

01 定，邀集有關機關代表、學者專家或社會公正人士召開系爭
02 會議，並對於上訴人所提出之航線營運補貼申請案即111年
03 度補貼計畫書進行審查，作成系爭結論，且經被上訴人核可
04 後通知上訴人據以實施。因此，對於上訴人於111年度所提
05 出之第1期、第2期營運補貼申請案，被上訴人都將依前揭2
06 種情境核定補貼金額。又被上訴人核定111年度補貼計畫
07 時，即已決定當年度各航線之營運成本上限、收入下限以及
08 補貼金額上限。亦即，於計算上訴人當期營運總成本時，如
09 上訴人提報之當期成本實際發生值小於或等於當期核銷值上
10 限時，應以上訴人提報之成本實際發生值作為當期營運成
11 本；反之，如上訴人提報之當期成本實際發生值大於該期核
12 銷值上限時，則以該期核銷值上限作為當期營運成本。而於
13 計算上訴人當期營運總收入時，如上訴人提報之收入實際發
14 生值大於收入核定值時，應以實際發生值作為當期營運收
15 入；反之，如收入實際發生值小於或等於收入核定值時，則
16 以收入核定值作為當期營運總收入，以符合被上訴人匡列預
17 算、控管補貼金額、避免民用航空運輸業者浮濫申報等補貼
18 計畫核定之目的。另新冠肺炎疫情於上訴人111年4月提出11
19 1年度補貼計畫書時已爆發超過2年，此為上訴人本可預見之
20 影響因素，並非不可抗力。而且，上訴人雖預估111年度可
21 排除新冠肺炎影響，預計111年航次數可較110年增加近20.
22 5%，而達到預估航次數為7,667航次，惟被上訴人考量111
23 年實際航次數如未達預估值時，將使該項目總成本之核定值
24 提高（即上訴人可核銷費用之成本上限提高），未盡合理，
25 始另規劃以情境二之方式辦理。再者，被上訴人於核定上訴
26 人108年度及109年度補貼計畫時，即已採用區分2種情境之
27 方式辦理，目的是為了避免民用航空運輸業者藉由提高預估
28 航次墊高營運總成本之方式，造成被上訴人核定補貼計畫之
29 營運總成本提高，導致補貼款數額不當增加之不合理情形，
30 可知上訴人自108年度起即已知悉被上訴人會採用2種情境核
31 定補貼計畫並據以核銷補貼款，本件111年度補貼計畫既有

01 前例可循，尚無違反誠實信用原則；系爭會議召開時，上訴
02 人之總經理、財管處處長及會計組組長均在場參與審查過程
03 而無意見，並非如上訴人所稱被上訴人未賦予上訴人陳述意
04 見之機會，上訴人臨訟始對系爭結論表示不服，實無可採等
05 語。準此，系爭會議既係被上訴人依據相關規定而召開，並
06 作成系爭結論，而該結論復經被上訴人依其職權核可後通知
07 上訴人據以實施，是此補貼審查程序，並無違反補貼辦法或
08 補貼作業規定。又依原判決所認定之事實可知，被上訴人係
09 參酌財政部之意見，並考量新冠肺炎疫情之時序及影響，暨
10 採用區分2種情境之方式核定補貼計畫之原因，最後方核可
11 系爭結論。據此，被上訴人於上訴人申請111年度第2期補貼
12 款時，依據系爭結論，否准其中5,976,172元部分，經核並
13 無逾越權限、濫用權力或裁量怠惰，或違反比例原則、平等
14 原則之情事。另被上訴人111年10月3日函並非作成原處分之
15 構成要件，原判決論述被上訴人111年10月3日函已具構成要
16 件效力部分，雖有未洽，但不影響本件判決結果。是以，上
17 訴意旨仍執前詞主張：被上訴人111年10月3日函僅為觀念通
18 知，而非行政處分，被上訴人應依行政契約補貼；補貼辦法
19 及補貼作業規定均未授權被上訴人得以111年度補貼審查會
20 決議，作為剝奪上訴人補貼款之依據，且被上訴人所依據之
21 系爭結論有裁量逾越與裁量濫用之情事，上訴人亦未同意收
22 入從高、成本從低之審查程序；上訴人雖有派人與會，但僅
23 有列席報告之機會，足徵該次會議欠缺程序正義云云，無非
24 係執其個人主觀之見解，就原審已論斷或指駁不採其主張之
25 理由，或就原審認定事實、證據取捨之職權行使，而指摘原
26 判決有不適用法規或適用不當或不備理由之違背法令情事，
27 或對申請須知、補貼辦法及補貼作業規定等相關規定之意旨
28 有所誤解，均無足採。

29 四、綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴
30 意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁
31 回。

01 五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
02 項、第98條第1項前段，判決如主文。

03 中 華 民 國 114 年 9 月 25 日

04 最高行政法院第二庭

05 審判長法官 陳 國 成

06 法官 鍾 啟 煒

07 法官 簡 慧 娟

08 法官 李 明 益

09 法官 林 秀 圓

10 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

11 中 華 民 國 114 年 9 月 25 日

12 書記官 蕭 君 卉