最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第719號

上　訴　人　農業部農糧署南區分署

代　表　人　賴明陽

訴訟代理人　林淑婷　律師

劉炯意　律師

歐陽圓圓　律師

被 上訴 人　呂清凉

訴訟代理人　黃義偉　律師

上列當事人間返還補助款事件，上訴人對於中華民國113年9月24日高雄高等行政法院112年度訴字第401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、被上訴人於民國108年3月15日以其向訴外人台灣糖業股份有限公司承租嘉義縣中埔鄉下六段公館小段417地號及佳興段599、600、610、613地號等5筆土地（下合稱系爭土地），依改制前行政院農業委員會（下稱農委會，112年8月1日改制為農業部）農糧署（下稱農糧署）行為時即107年10月17日修正「推動設施型農業計畫補助原則」（下稱107年補助原則），由執行單位保證責任嘉義縣青松果菜生產合作社（下稱青松合作社）受理被上訴人申請「嘉義縣108年設施型農業計畫」（下稱108年計畫）補助簡易式塑膠布溫網室5公頃（下稱系爭設施），經送上訴人審核後，以108年5月8日農糧南嘉生字第1081171298號函核定通過（下稱108年計畫核定函），並核撥補助款新臺幣（下同）16,250,000元。另被上訴人依農糧署109年3月9日訂定之「農糧作物生產設施與

設備計畫研提規範」（下稱109年研提規範），以系爭土地由青松合作社受理其申請「嘉義縣109年農糧作物生產設施與設備計畫」（下稱109年計畫）補助，補助項目為：內循環風扇300台、水質過濾系統組2組、水養液供應系統2組、電腦控制自動噴藥系統5公頃、溫室環控系統2組及塑膠管路微霧降溫系統5公頃（下合稱系爭設備），經送上訴人審核後，以109年8月31日農糧南嘉生字第1091171797號函核定通過（下稱109年計畫核定函），並核撥補助款7,185,000元。嗣上訴人於112年4月18日派員會同嘉義縣政府及被上訴人之代理人呂清山辦理現場查核，發現系爭土地未種植目標作物（蘆筍），因認被上訴人受補助設施（備）並未維持最低使用年限以上，爰以112年5月12日農糧南嘉字第1121172349號函（下稱系爭函）向被上訴人請求返還已核撥之補助款共計23,435,000元（下稱系爭補助款）。惟被上訴人未返還系爭補助款，上訴人乃向高雄高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，訴請被上訴人應給付上訴人23,435,000元及遲延利息。經原審112年度訴字第401號判決（下稱原判決）駁回，上訴人遂提起本件上訴。

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，均引用原判決之記載。

三、本院按：

㈠提起行政訴訟請求法院裁判者，應以有權利保護必要為前提，倘原告之訴欠缺權利保護必要之要件，應認其訴為無理由予以判決駁回。又行政法院主要係提供人民於其權利受侵害時之救濟管道，並非代替行政機關完成其行政任務。行政處分之作成，有其法定程序，此為行政機關之職責。行政處分通常即具有執行力或得逕自形成或確認某一法律關係之效力，故行政機關依法就某一事件有作成行政處分之權限時，一般即認其無須以訴訟方式取得執行名義或形成或確認某一法律關係之必要，從而以行政處分為執行名義之執行，也係由行政機關自行為之。行政機關不自為行政處分而訴諸法院

判決之強制作用來完成其自身應負之行政任務，即難謂在行政訴訟制度上具有權利保護之必要性，應認其訴即無值得權利保護之利益存在。

㈡行政程序法第123條規定：「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：一、法規准許廢止者。二、原處分機關保留行政處分之廢止權者。三、附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者。四、行政處分所依據之法規或事實事後發生變更，致不廢止該處分對公益將有危害者。五、其他為防止或除去對公益之重大危害者。」第125條規定：「合法行政處分經廢止後，自廢止時或自廢止機關所指定較後之日時起，失其效力。但受益人未履行負擔致行政處分受廢止者，得溯及既往失其效力。」第127條規定：「（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2項）前項返還範圍準用民法有關不當得利之規定。（第3項）行政機關依前二項規定請求返還時，應以書面行政處分確認返還範圍，並限期命受益人返還之。（第4項）前項行政處分未確定前，不得移送行政執行。」

㈢有關108年計畫之執行，依107年補助原則第1點規定：「計畫目的：輔導農戶興設結構加強型溫網室設施，提升防災生產效能，生產高品質蔬果產品，引導提升經營效率及穩定市場供需。」第4點規定：「補助對象：農民、農民團體……。」第8點規定：「補助項目及標準：……㈢簡易式塑膠布溫網室……」第11點規定：「執行方式：㈠受理審查程序：採隨到隨辦，由農民團體（公所）受理申請、送直轄市、縣（市）政府列冊彙送農委會農糧署各區分署逕行審核，並得視申請案件多寡及實際需要，邀集地方政府、改良場所依所屬產業溫網室設施研提規範所列審查項目進行審查，擇定補助對象，並研提計畫說明書核定後通知相關執行

單位。……㈢設施興設及計畫成果查核：……3.完工後：由基層執行單位辦理驗收後，聯繫地方政府或農糧署轄區分署辦理計畫成果查核。」另就109年計畫之執行，依109年研提規範「壹、計畫目的」規定：「輔導設置蔬菜、果樹、花卉、特用作物及其種苗作物生產設施及設備，穩定作物生產，提昇農產品品質及其經營成效，進而促進產業發展。」「貳、申請對象及條件」規定：「一、共通規定㈠補助對象：符合農業發展條例所訂『農民』定義之自然人。……」「參、補助基準及項目」規定：「……二、設備（補助比例以不超過1/2為原則）項目㈠內循環風扇、……㈢自動噴藥系統、……㈥微霧降溫系統、㈦溫室環控系統、㈧水養液供應系統、……□水質過濾系統……」「伍、申請方式、審查及實施程序」規定：「一、由本署各區分署視經費運用情形，函請由直轄市、縣（市）政府函請所轄農民團體及鄉鎮市區公所（以下簡稱執行單位）（該函請併副知本署當地分署）調查設施及設備需求，並輔導符合本規範補助對象（申請人）填具申請表（附表1），由執行單位彙整轄區申辦案件，函送直轄市、縣（市）政府並副知本署當地分署。……四、由本署各區分署逕行審核，並得視申請案件多寡及實際需要，邀集改良場所、直轄市、縣（市）政府與本署（列席）召開會議審查（必要時得實地勘查），依評選成績、意見及補助優先順序，選定補助對象列入年度計畫辦理補助，由分署通知直轄市、縣（市）政府研提計畫說明書送分署核定。五、分署核定後，函知直轄市及縣（市）政府輔導受補助對象依據核定工作項目覈實辦理，副知本署。……」「陸、計畫查核及追蹤」規定：「……四、執行成效之追蹤查核輔導㈠計畫執行期間，由直轄市及縣（市）政府督導受補助對象確實依據計畫核定進度辦理。為確保計畫執行成效，各直轄市、縣（市）政府應會同本署各區分署，針對轄內前年度補助興設設施（備）者，進行栽種作物情形之查核與輔導，並填寫紀錄表，查核比例為上揭補助案件1/3為原

則。……」上開108年計畫及109年計畫相關補助規定，係國家為輔導農戶興設結構加強型溫網室設施，及蔬菜、果樹、花卉、特用作物及其種苗作物生產設施及設備，穩定作物生產，提昇農產品品質及其經營成效，促進產業發展而訂定，為落實輔導農民設置相關設施、設備之行政目的，公告補助項目及標準。農民提出申請後，由上訴人逕行審核，亦得邀集地方政府及改良所召開會議進行審查，選定補助對象後即由上訴人核定，並將核定內容函知地方政府及執行單位，受補助之農民應依上訴人核定之工作項目設置相關設施、設備，於設置完成經驗收通過後，始得撥付補助款。準此，上訴人對特定執行單位及農民准予補助之核定書，性質上自屬授益行政處分。

㈣經查，被上訴人分別於108年3月15日、109年3月20日依申請時之107年補助原則及109年研提規範，提出108年計畫及109年計畫之申請，執行單位青松合作社受理後，經嘉義縣政府轉知上訴人，由上訴人核定其為計畫補助對象，上訴人於108年5月8日、109年8月31日先後作成108年計畫核定函及109年計畫核定函，並核撥補助款16,250,000元及7,185,000元。嗣上訴人於112年4月18日至現場查核，發現系爭土地未種植目標作物（蘆筍），因認被上訴人受補助設施（備）並未維持最低使用年限以上，故於112年5月12日作成系爭函命被上訴人繳回系爭補助款，並諭知逾期未繳付者，得依法移送強制執行等情，為原審依法認定之事實，核與卷證相符。原判決並論明：執行單位青松合作社輔導之農民即被上訴人獲有系爭設施、設備之補助，嗣被上訴人設置完成後，經上訴人現地查核通過並核發補助款。被上訴人上開申請目的，係同意配合上訴人農業政策，設置系爭設施、設備以獲得一定金額之補助，上訴人受理後逕行審查並為補助項目之核定，對於補助與否、補助項目、補助金額與請撥補助款條件等內容，悉由上訴人依職權單方、片面作成決定，是108年計畫核定函及109年計畫核定函係上訴人所作成之授益行政

處分。被上訴人未履行其應種植目標作物之要求，上訴人依行政程序法第123條、第127條等規定，自得廢止原核定補助之授益處分，並作成書面之系爭函限期命被上訴人返還系爭補助款。因上訴人所為系爭函屬具有下命性質之行政處分，可作為執行名義，對被上訴人補助款之返還，自應依行政執行法第11條第1項第1款規定移送行政執行署執行，以此簡便迅速方式即可實現公法上請求權，尚無另提起一般給付訴訟以取得執行名義之必要。從而，上訴人提起本件一般給付之訴，顯然欠缺權利保護之必要等語，判決駁回上訴人在原審之訴，業已敘明其判斷之依據及得心證之理由，並就上訴人主張，何以不足採取，指駁甚明，並無判決不適用法規或理由不備、理由矛盾之違背法令情事。

㈤至於上訴意旨主張：行政程序法第127條第3項雖賦予上訴人得以行政處分命被上訴人為給付，然礙於同條第4項規定，在處分未確定前，不得移送行政執行，甚至無法依行政訴訟法第293條行使假扣押保全結果，尚有立法疏漏，難認屬直接、有效之救濟途徑，上訴人提起本件一般給付訴訟，應有權利保護必要，原判決有判決不備理由之違背法令云云。惟查，行政程序法第127條第3項明定上訴人得單方以行政處分命被上訴人返還系爭補助款，系爭函既屬下命處分性質，即可作為行政執行名義實現公法上請求權，已排除行政機關提起一般給付訴訟取得執行名義之可能，上訴人本件起訴顯然欠缺權利保護必要。至於行政程序法第127條第4項係立法者考量人民不服返還之處分提起行政救濟之情形，為避免行政機關於處分未確定前逕行移送行政執行，嗣行政處分因救濟而被撤銷，致人民權益遭受損害，經整體權衡後始為增訂，此觀該條項之立法理由甚明，並非法律漏洞。且行政機關於給付行政原有選擇行政處分或行政契約等不同方式之空間，相應後續執行制度亦有不同，上訴人本件補助既擇定以授益處分為之，自難寬認其仍有逕提一般給付訴訟之餘地。上訴人上開主張，洵無可採。至於上訴人以被上訴人另提起撤銷

訴訟訴請撤銷系爭函（原審113年度訴字第344號判決被上訴人敗訴，現上訴中），與本件有牽連關係，故聲請停止訴訟程序乙節。按行政訴訟法第177條第2項規定：「除前項情形外，有民事、刑事或其他行政爭訟牽涉行政訴訟之裁判者，行政法院在該民事、刑事或其他行政爭訟終結前，得以裁定停止訴訟程序。」被上訴人就系爭函另提撤銷訴訟，雖牽涉本件行政訴訟，惟系爭函是否具有違法事由而應撤銷，仍應於該撤銷訴訟中審理判斷，並不影響本件結論，尚無裁定停止本件訴訟程序之必要。是其上訴意旨，委無可採。

㈥綜上所述，上訴人之主張並無可採，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴論旨，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

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

中　　華　　民　　國　　114　　年　　11　　月　　20　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　陳　國　成

法官　林　秀　圓

法官　楊　坤　樵

法官　李　明　益

法官　高　愈　杰

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　11　　月　　20　　日

書記官　章　舒　涵