

臺北高等行政法院判決

110年度訴字第228號

111年5月26日辯論終結

原告 樂聯工業股份有限公司

代表人 鄭凱仁（董事長）

訴訟代理人 萬維堯 律師（兼送達代收人）

被告 經濟部工業局

代表人 呂正華（局長）

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，原告不服經濟部中華民國110年1月4日經訴字第10906312810號訴願決定，提起行政訴訟，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

一、程序事項：

本件訴訟中，原告之代表人由鄭福本變更為鄭凱仁，並經新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第665至672頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

原告前於民國109年5月7日檢具相關文件向被告提出「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）之申請，經被告審查後以109年6月2日工知字第10900570240號函核給原告艱困事業補貼新臺幣（下同）5,561,182元（下稱系爭補貼處分），並已於109年5月11日撥付原告第一期補貼款2,700,39

4元（含4月份薪資暨一次性營運資金補貼）、於同年6月30日撥付第二期補貼款（5月份薪資）1,181,588元，共計領取3,881,982元（下稱已領補貼款）在案。嗣被告發覺原告屬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之土地所有權人（指原告於108年10月28日因買賣而登記取得所有權之坐落屏東縣佳冬鄉屏北段1-36地號土地，下稱系爭閒置土地），認其情形符合系爭補貼處分作成時（下稱核准時）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」（下稱系爭補貼申請須知）第捌點「審查作業」之二、（五）所規定不得補貼事由，系爭補貼處分自始應有違法，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，及請原告於文到1週內繳回已領補貼款3,881,982元。原告不服，遞經經濟部駁回訴願，遂提起本件訴訟。

三、本件原告主張：

（一）原告之產品以OA辦公傢俱為主，大部分外銷至美國（約占總營收額85%），自109年初全球爆發嚴重特殊傳染性肺炎以來，受疫情嚴重衝擊，乃於109年5月7日備妥相關資料，依經濟部同年4月21日公告（下稱申請時）之系爭補貼申請須知，申請艱困事業薪資及營運資金之補貼，並經被告作成系爭補貼處分且於同年5月11日、6月30日分期撥付已領補貼款，原告情形應符合申請時之系爭補貼申請須知規定，被告事後卻改依核准時之系爭補貼申請須知第捌點之二、（五）規定（此排除條件為申請時之系爭補貼申請須知規定所無），違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則，亦與嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第九條規定意旨不符。

（二）再者，原告於108年10月28日購買系爭閒置土地時，該土地雖已為經濟部依產創條例第46條之1規定納入列管清冊，但

01 原告於完成所有權移轉登記後僅2個月即爆發嚴重特殊傳染
02 性肺炎，原告以美國為主之市場受疫情影響，109年以來營
03 業額大幅衰退經營陷入艱困，原本於系爭閒置土地積極擴廠
04 之規劃及進度因此亦受波及，為此原告並有於109年1月21日
05 向被告所屬屏南工業區服務中心提出「屏南工業區已公告閒
06 置土地因不可歸責事由或具正當理由之扣除或延展申請
07 書」，復於同年8月19日再次提出申請，業獲經濟部110年2
08 月4日經授工字第11020404130號函核准同意自109年9月26日
09 起扣除完成建築使用期間天數為530日，即同意延展至111年
10 3月9日止，足以證明原告確係因不可抗力而延遲擴廠工程進
11 度，其後原告陸續完成申請建築執照、開工申報，及完成部
12 分工程等，顯然有於系爭閒置土地積極建廠之事實，應與核
13 准時系爭補貼申請須知第捌點二、（五）規定目的，係欲避
14 免工業區土地所有人長期持有閒置土地，藉以囤地及轉售之
15 情形不同。何況，依法行政原則必須兼顧法與時轉及與時俱
16 進，立法院109年10月21日朝野黨團協商結論關於新增決議
17 第(七)項內容，亦指明閒置土地繼受者屬特別狀況且購入後
18 確有積極建廠，並無囤地事實者，建請經濟部針對此類承諾
19 於產創條例第46條之1規定之法定期限內取得使用執照、目
20 的事業主管機關核准登記或營運許可證明文件(倘有不可歸
21 責或正當理由之事由再行提出)者，仍得納入第3季與第4季
22 紓困範圍，第2季獲核准補貼後遭追繳者，符合前述情形亦
23 當得依第2季申請規定補貼，被告卻仍以原處分撤銷系爭補
24 貼處分，亦未遵守前述立法院之決議，應有違法等語。

25 (三)並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

26 四、被告則以：

27 (一)本件原處分核准時之系爭補貼申請須知第捌點二、（五）規
28 定，係基於立法院109年4月29日及30日第10屆第1會期財
29 政、內政、經濟、教育及文化、交通、社會福利及衛生環境
30 委員會第3次聯席會議決議：「建請經濟部研議明定工業區
31 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

01 疫紓困振興相關獎勵、補助、優惠信用貸款」而增訂。依預
02 算法第52條第2項規定，前開立法院決議等同法律效力，被
03 告自應受該決議拘束作成原處分，且被告於系爭補貼處分之
04 說明欄中，亦有詳載若經查認有前開規定事由，將撤銷或廢
05 止所核給之補貼，此附款條件乃根據核准時之系爭補貼申請
06 須知規定而來，原告斯時對不得有此情形亦可知悉，並當知
07 其補貼申請案已不適用申請時之規定，原告就此應無信賴基
08 礎可言。

09 (二)本件原告購買系爭閒置土地時，由土地謄本「所有權部-其
10 他登記事項」註記之資料，已可知悉系爭閒置土地業由經濟
11 部依產創條例第46條之1規定公告列管，須限期2年內完成建
12 築使用；惟原告於第2季艱困事業補貼結束前（受理期間109
13 年4月21日至同年7月15日），甚至於第3季艱困事業補貼公
14 告受理期間（受理期間109年9月1日至同年10月31日）均無
15 積極建廠之事實，直至109年12月7日始申請建築執照並申報
16 開工，則縱依原告之主張，本件應得適用立法院109年10月2
17 1日朝野黨團協商結論新增決議第(七)項之內容，亦因原告
18 並無該決議所稱「現況已有積極建廠」之事實，並不符合該
19 決議所指應予補貼之情形，亦不符合現行有關第3季或第4季
20 之系爭補貼申請須知所指有積極建廠事實、仍可為補貼者。
21 況且，原告所執第3季或第4季之系爭補貼申請須知規定，與
22 本件核准時所適用者，亦屬不同之限時法，系爭補貼處分並
23 無從適用第3季或第4季之規定，自亦無原告所指違法可言。
24 故被告以原告情形違反核准時系爭補貼申請須知第捌點二、
25 (五)規定，依行政程序法第117條、第127條規定，及依經
26 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
27 困振興辦法（下稱紓困振興辦法）第5條規定，以原處分依
28 職權撤銷系爭補貼處分，並命原告返還已領補貼款，均合於
29 規定，並無違誤等語，資為抗辯。

30 (三)並聲明：駁回原告之訴。

01 五、本件如事實概要欄所示事實，除下述所示爭點外，其餘為兩
02 造所不爭執，並有原告之申請書暨檢附資料（原處分卷第5
03 至31頁、本院卷第85至87頁）、系爭補貼處分（本院卷第37
04 至38頁）、被告製造業及其技術服務業申請薪資及營運資金
05 補貼異動審核表等資料（本院卷第567至573頁）、系爭閒置
06 土地登記謄本（本院卷第539至541頁）、經濟部109年7月17
07 日經授工字第10920421380號函暨所附閒置土地公告清冊
08 （本院卷第91至92頁）、原處分（本院卷第39至40頁）、訴
09 願決定（本院卷第47至53頁）影本等件在卷可稽，堪認與事
10 實相符。而兩造既以前詞爭執，則本件所應審究之主要爭點
11 厥為：關於本件核准時系爭補貼申請須知第捌點二、（五）
12 之規定，乃原告申請時所無，系爭補貼處分有無應予適用、
13 否則違法之問題？原告就系爭閒置土地之使用，有無產創條
14 例第46條之1規定且可認無積極建廠之情形？原告前開使用
15 情形，有無令系爭補貼處分自始違法之問題〈縱使適用核准
16 時系爭補貼申請須知第捌點二、（五）規定〉？依核准時申
17 請須知之前開規定及立法院109年10月21日朝野黨團協商結
18 論關於新增決議第(七)項內容等，被告得否以原處分撤銷系
19 爭補貼處分？原處分是否適法有據？

20 六、本院之判斷如下：

21 (一)嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例（下稱紓困振
22 興條例）第9條第1項規定：「受嚴重特殊傳染性肺炎影響而
23 發生營運困難之產業、事業、醫療（事）機構及相關從業人
24 員，得由目的事業主管機關予以紓困、補貼、振興措施及對
25 其員工提供必要之協助。」第17條規定：「各級政府機關為
26 執行本條例所定相關事項，除第4條、第11條至第14條外，
27 必要時，得委任、委託或委辦相關機關執行。」

28 (二)次依紓困振興條例第9條第3項規定授權訂定之109年8月31日
29 修正前（下稱核准時，修正後主要係將該項第1款薪資補貼
30 期間由「109年4至6月」修正為「109年7至9月」，繼於110
31 年3月18日修正為「110年1至3月」）紓困振興辦法第3條第1

01 項、第4項規定：「（第1項）本辦法所定受嚴重特殊傳染性
02 肺炎影響而發生營運困難之產業（以下簡稱受影響產業）如
03 下：一、製造業。二、服務業。三、其他經主管機關認定之
04 產業。……（第4項）本辦法所稱艱困事業，指受嚴重特殊
05 傳染性肺炎影響，而符合下列要件之事業：一、依法辦理公
06 司登記、商業登記、有限合夥登記之營利事業，或無上述登
07 記而有稅籍登記之營利事業。二、自中華民國109年1月起任
08 連續2個月之月平均或任1個月之營業額較109年內任1個月、
09 108年下半年之月平均、108年同期、107年同期或其他經主
10 管機關認定之期間之營業額減少達50%。但主管機關得就特
11 定產業另定營業額減少之比例。」第5條規定：「（第1項）
12 為協助艱困事業，主管機關得推動薪資及營運資金之補貼，
13 其措施如下：一、薪資補貼：依艱困事業符合第3條第4項第
14 2款規定之時點，補貼其中華民國109年4月至6月至多3個月
15 之員工薪資，補貼額度以每位員工經常性薪資之40%計算
16 之，且每位員工每月薪資補貼額度以新臺幣2萬元為上限。
17 二、營運資金補貼：依艱困事業員工人數乘以新臺幣1萬元
18 計算補貼額度，提供一次性補貼。（第2項）艱困事業於前
19 項補貼期間至主管機關公告之期間內，不得對員工實施減班
20 休息、減薪或裁員等減損員工權益之行為，亦不得解散、歇
21 業或有其他主管機關公告之情事。（第3項）艱困事業有前
22 項所定情事者，主管機關得撤銷或廢止補貼，並追回已撥付
23 之全部或一部款項。」上開規定係為執行紓困條例所為細節
24 性、技術性規定，並無違母法授權意旨，自得予以適用。

25 (三)系爭補貼處分作成時，依核准時系爭補貼申請須知第捌點
26 二、（五）及紓困振興辦法第5條第2項等規定，確有得撤銷
27 所核給補貼之違法情事，被告依前開規定及行政程序法第11
28 7條規定以原處分撤銷，並依行政程序法第127條規定命原告
29 繳回已領補貼款，核無違誤：

30 1.按經濟部為統一執行受疫情影響之艱困事業薪資及營運資
31 金補貼，針對製造業及其技術服務業訂有系爭補貼申請須

01 知，其中核准時之第捌點審查作業、二之規定，針對被告
02 得撤銷或廢止補貼、並追回已繳付之全部或一部款項事由
03 均有分項列明，其中（五）即明定若被告查認：「屬依產
04 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
05 所有權人」者，即構成得撤銷補貼並追回已撥付全部或一
06 部款項之事由，參對紓困振興辦法第5條第2、3項規定，
07 本即明文於補貼期間至主管機關公告期間內，受補貼之艱
08 困事業不得對員工實施減班休息、減薪或裁員等減損員工
09 權益之行為，亦不得解散、歇業或有「其他主管機關公
10 告」之情事，被告本於主管機關之地位，以前開核准時系
11 爭補貼申請須知第捌點之二、（五）之規定而公告「屬依
12 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
13 地所有權人」者，於補貼期間不得存在，否則即屬不予補
14 貼情形並得據以撤銷或廢止已核給之補貼，自係本於紓困
15 振興辦法第5條第2項規定所為，當得予以適用而作為補貼
16 核給之排除事由。

- 17 2. 次按行政程序法第117條規定：「違法行政處分於法定救
18 濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤
19 銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，
20 不得撤銷：一、撤銷對公益有重大危害者。二、受益人無
21 第119條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之
22 行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益
23 者。」第127條第1、3項規定：「（第1項）授予利益之行
24 政處分，其內容係提供一次或連續之金錢或可分物之給付
25 者，經撤銷、廢止或條件成就而有溯及既往失效之情形
26 時，受益人應返還因該處分所受領之給付。其行政處分經
27 確認無效者，亦同。……（第3項）行政機關依前2項規定
28 請求返還時，應以書面行政處分確認返還範圍，並限期命
29 受益人返還之。」第119條第3款規定：「受益人有下列各
30 款情形之一者，其信賴不值得保護：……三、明知行政處
31 分違法或因重大過失而不知者。」

01 3.準此，本件原告並不爭執被告作成系爭補貼處分並據以撥
02 付已領補貼款時，其所有之系爭閒置土地前已由經濟部依
03 產創條例第46條之1第1、2項規定：「（第1項）由中央主
04 管機關或直轄市、縣（市）主管機關開發設置之產業園
05 區，土地所有權人無正當理由已持續閒置土地相當期間，
06 除與主管機關另有契約約定或依相關規定處理者外，如符
07 合中央主管機關所定閒置土地認定基準，各該主管機關得
08 公告及通知土地所有權人及利害關係人，於2年期限內依
09 法完成建築使用；各該主管機關並得隨時輔導土地所有權
10 人及利害關係人於期限內依法完成建築使用。（第2項）
11 各該主管機關依前項規定限期完成建築使用時，應囑託土
12 地登記機關辦理註記登記。2年期間不因土地所有權移轉
13 而中斷，效力仍及於繼受人。土地所有權人因有不可歸責
14 之事由致遲誤之期間，應予扣除，如有正當理由者，並得
15 請求延展之。」以107年9月26日經工字第10704605160號
16 函將系爭閒置土地公告在案，並據以在系爭閒置土地之土
17 地登記謄本之一般註記事項欄登載周知，有被告所提出閒
18 置土地公告清冊（其上列載原告於108年10月28日取得所
19 有權、使用情形：規劃建廠）及系爭閒置土地登記謄本影
20 本各1份在卷可按（本院卷第91至92頁、第539至541
21 頁）；被告以系爭補貼處分作成時應適用之核準時申請須
22 知第捌點之二、（五），已明文將原告之上開情由列為不
23 得核給補貼，否則亦屬得撤銷已核給補貼之事由，既屬實
24 在，被告斯時未及查認而仍作成系爭補貼處分，確有違反
25 紓困振興辦法第5條第2項、核准時系爭補貼須知第捌點
26 二、（五）規定之違法，被告辯稱系爭補貼處分有行政程
27 序法第117條本文規定之違法情形，故而以原處分撤銷，
28 堪認符合規定。

29 4.再者，被告復指明本件系爭補貼處分說明欄第3點（四）
30 中，亦有清楚列載本件原告之補貼申請案附有：「不可為
31 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」，業有依行政程序法第93條所規定：「(第1項)行政機關作成行政處分有裁量權時，得為附款。無裁量權者，以法律有明文規定或為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容者為限，始得為之。(第2項)前項所稱之附款如下：……二、條件。……。」將不得有前開事由列為補貼核給之條件，且載明被告得據此事由撤銷，有系爭補貼處分影本1份附卷可稽（本院卷第37至38頁），原告就此節當得明確知悉，縱使其申請時之系爭補貼須知並無此排除事由之規定，亦因系爭補貼處分已有載明而難認申請時之規定仍足為原告之信賴基礎；甚且，縱使原告斯時未詳為比對確認該條件，而仍憑系爭補貼處分收受已領補貼款，亦涉及有重大過失，方不知其有經原處分列明不符補貼核給條件之情形，依行政程序法第119條第3款規定，亦有信賴不值得保護之問題。是被告辯稱本件系爭補貼處分主要僅關涉原告事業營運是否能獲得國家之補貼，原處分予以撤銷雖使原告受有財產之損失，尚不至對公益有重大危害，原告情形亦無行政程序法第117條但書所規定不得撤銷之情由，其以原處分逕行撤銷系爭補貼處分，並據以命原告繳回已領補貼款，自均符合行政程序法第117條、第127條等規定，核無違誤。

(四)原告主張系爭補貼處分應適用申請時之系爭補貼須知規定，原處分有違反法律不溯及既往原則之違法云云，並不足採：本件經比對本件原告申請時、核准時（即110年1月28日修正前者，且系爭補貼處分經作成迄本件原處分作成時規定均同）之系爭補貼申請須知第捌點、二關於不得核給補貼之規定事由，於原告提出本件申請時固未列有其中(五)：「屬依產創條例第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」者，此乃109年5月21日所新增；惟按，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

01 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
02 舊法規。」本件關於原告是否為「依產創條例第46條之1規
03 定公告之工業區閒置土地清冊之土地所有權人」乙事，於被
04 告作成系爭補貼處分時既經修正增列於核准時系爭補貼申請
05 須知，而成為核給補貼之排除事由，可知此部分修正，核係
06 以具備排除事由者即禁止按其聲請核給，固然原告申請時因
07 無此規定而仍有請求核給艱困事業補貼之公法上權利，申請
08 時之規定確較有利於原告，但此排除事由之增訂業已廢除原
09 告前開權利，並不屬中央法規標準法第18條但書規定之情
10 形，依該條本文規定仍應適用不利之新法規即核准時系爭補
11 貼申請須知之規定（最高行政法院98年12月份第2次庭長法
12 官聯席會議決議意旨參照）。是被告以原告情形仍應適用核
13 准時系爭補貼申請須知第捌點二、（五）之排除事由，並不得
14 核給補貼，故認系爭補貼處分違法而予以撤銷，並命原告繳
15 回已領補貼款，自均符合規定；原告仍主張其當得適用申請
16 時之規定，謂原處分違反法律不溯及既往原則云云，應不足
17 採。

18 (五)關於現行系爭補貼申請須知第捌點二、（三）、5但書之規
19 定，或立法院109年10月21日朝野黨團協商結論之新增決議
20 第(七)項內容等，均不足憑原處分有違法之論據，原告此部
21 分主張，亦不可取：

22 1.查經濟部以110年1月28日經工字第11004600530號公告之
23 現行系爭補貼申請須知第捌點二、（三）、5規定，除仍維
24 持前述核准時該申請須知〈修正前條次為同點二、
25 （五）〉即已規定之「屬依產創條例第46條之1規定公告
26 之工業區閒置土地清冊之土地所有權人」，應不得補貼
27 外，雖復增列「但不含屬閒置土地繼受人經認定於法定期
28 間有積極建廠事實者」，亦即針對公告列為工業區閒置
29 土地之所有權人，若為土地繼受人且於法定期間內有積極
30 建廠之事實者，新增仍得例外核予補貼之規定；惟比對本
31 件核准時與110年1月28日修正後系爭補貼申請須知第貳

點、第肆點有關時程、補貼內容及範圍之各該規定可知，110年1月28日修正後規定，乃針對109年第4季即109年10至12月之特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110年2月1日止，就薪資補貼之補貼月份更明定為第4季之時間，而本件核准時之同須知第2點，則係針對109年第2季即109年4至6月，至109年7月31日止，薪資補貼最多補貼109年4至6月；換言之，110年1月28日修正後之現行系爭補貼申請須知規定，與本件系爭補貼處分之補貼核給時間，彼此規制範圍並不同，並無從援引不同補貼時間之規定加以適用，原告卻主張本件應適用嗣後新發布、惟補貼時間不同之110年1月28日修正後規定，顯然於法無據，且就紓困振興辦法第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」，本件原處分作成時亦係針對核准時系爭補貼申請須知第捌點二、（五）之規定而言，亦難認事後方公告之現行同須知第捌點二、（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。

2. 況且，以本件原告情形，其經認有營運困難而以系爭補貼處分核給補貼之期間（即109年4至6月，申請屆至日則為109年7月31日），亦難認其已存在積極建廠卻因疫情受阻之不可歸責情事：

（1）產創條例第46條之1第1、2、3項規定：「（第1項）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。（第2項）各該主管機關依前項規定限期完成建築使用時，應囑託土地登記機關辦理註記登記。2年

01 期間不因土地所有權移轉而中斷，效力仍及於繼受人。
02 土地所有權人因有不可歸責之事由致遲誤之期間，應予
03 扣除，如有正當理由者，並得請求延展之。（第3項）
04 ……屆期未完成建築使用者，各該主管機關得處以土地
05 所有權人該閒置土地當期公告現值總額10%以下之罰
06 鍰，並得通知土地所有權人於1個月內提出改善計畫。
07 ……。土地所有權人未遵期提出改善計畫或屆期未與各
08 該主管機關完成協商者，各該主管機關基於促進產業園
09 區用地合於立法目的使用及發展國家經濟防止土地囤積
10 之公共利益，得作成書面處分並載明該閒置土地依查估
11 市價審定之合理價格後，予以公開強制拍賣。」而經
12 濟部就此之立法說明則以：「……二、主管機關開發設
13 置產業園區，目的在於增進國家經濟發展使用，為貫徹
14 產業園區爭取時效作符合產業升級發展目的，增進公共
15 利益必要，並避免部分廠商『利用國家開發給予優惠獎
16 勵』，囤積轉售圖利或閒置土地致與原立法目的不符，
17 故建立閒置土地分級分類管理模式及啟動活化利用機
18 制，採「漸進式之多元行政管制措施」，以促土地所有
19 權人為合目的性使用，爰新增本條。……四、……產業
20 園區之土地自應爭取時效作符合產業升級及發展經濟目
21 的之使用，故由主管機關開發設置之產業園區，土地所
22 有權人之社會義務性應較一般土地為高，倘其利用國家
23 開發之產業園區及給予優惠等獎勵措施，購入土地轉售
24 圖利或不作合目的性之使用，自與本條例之立法宗旨相
25 違背。」可知依產創條例第46條之1規定經認定屬閒置
26 土地之情形，本即有購入土地後卻持續閒置達（3年）
27 相當時間，享受國家就所在產業園區給予優惠等獎勵措
28 施，卻不作合目的性使用，違反財產社會義務性之問
29 題，且一旦經濟部予以列冊公告後，無論土地所有權是
30 否再經移轉，原則上繼受人同樣負有須於2年期間內依
31 法建築完成使用，否則將以裁罰甚或強制拍賣等方式，

01 目的即在避免囤地（包含以所有權移轉而持續未開發利
02 用之情），以貫徹產業園區土地之開發利用；而立法院
03 為依紓困振興條例第9條第1項規定辦理對營運困難事業
04 之紓困、補貼，針對109年第2季以特別預算追加預算案
05 所提出之審查報告中，亦係考量為避免工業區閒置土地
06 所有權人將申領之防疫紓困補貼，用為其降低囤地持有
07 成本資金來源之可能，故而決議請經濟部對有此情者不
08 得核給補貼（見本院卷第143至148頁之節本影本）。是
09 則，關於受疫情影響而遭遇經濟變故之人民，依憲法第
10 155條規定，國家應予以適當之扶助，惟補貼給付之對
11 象、條件及範圍，並無涉對人民財產權之限制，國家機
12 關於符合平等原則之範圍內，得斟酌國家財力、資源之
13 有效運用及其他實際狀況，採取合理必要之手段，為妥
14 適之規定，享有較大之裁量空間（司法院釋字第571號
15 解釋意旨參照）；而經濟部本於前述產創條例第46條之
16 1規定之立法意旨及立法院之決議，訂入核准時系爭補
17 貼申請須知第捌點二、（五）中，將「依產創條例第46
18 條之1規定公告之工業區閒置土地清冊之土地所有權
19 人」者，列為依紓困振興辦法第5條第2項經主管機關公
20 告不得補助之事由，乃出於經公告列冊之工業區閒置土
21 地，已發生雖享有國家提供之產業園區優惠措施，卻未
22 為合目的之適時利用，並有經列入管制以督促改善之事
23 實，故而認尚無核給補貼之必要，相較於無此事由者而
24 言，此所為差別待遇及所採取手段尚屬合理必要，且無
25 違前開規定授權之本旨，被告予以適用，並無違誤。

26 (2)再者，固然立法院為前述109年第4季之紓困補貼，於特
27 別預算第2次追加預算案（109年1月15日至110年6月30
28 日）之審查中，曾於「朝野黨團協商過程結論」中，建
29 請經濟部為兼顧產創條例第46條之1第1項規定及該特別
30 預算第2次追加預算案立法意旨、紓困振興目的等，針
31 對閒置土地繼受者屬特別狀況且購入後，因109年第2季

01 規定有排除「已申報開工之廠商」排除於紓困之外，認
02 有無辜波及情事，故而提出若屬現況確有積極建廠而已
03 無囤地之事實者，可考量在其承諾於產業創新條例第46
04 條之1規定之法定期限內取得使用執照、目的事業主管
05 機關核准登記或營運許可證明文件(倘有不可歸責或正
06 當理由之事由再行提出)，得以納入109年第3季與第4季
07 紓困範圍外，另又提及109年第2季補貼後遭追繳者，若
08 屬前述情形亦得依第2季申請規定予以補貼等旨（本院
09 卷第163至164頁之節本影本）。然而，此僅屬黨團協商
10 結論之建議性質，並非預算法第52條第2項之附帶決議
11 性質，至多僅屬經濟部是否依法參酌之問題，且經濟部
12 事後雖有納入而於110年1月28日修正增列系爭補貼申請
13 須知第捌點二、（三）、5之但書規定，亦係針對109年
14 第4季補貼所為，時間上並未涵括本件對原告之艱困事
15 業補貼，業如前述；又立法院前開協商結論之建議意見
16 既係於本件原處分作成後之109年10月21日，始經作
17 成，本件原告申請時、系爭補貼處分經作成迄以原處分
18 撤銷之期間均不存在者，自亦無從執為原告之信賴基
19 礎，原告執此謂其對系爭補貼處分有值得保護之信賴云
20 云，即非有據。

21 (3)況且，參酌原告於108年10月28日取得系爭閒置土地所
22 有權起，迄其提出經屏東工業區服務中心於109年6月5
23 日、7月23日所製作已公告閒置土地輔導土地所有權人
24 建廠使用訪視記錄表及109年10月26日現場勘查紀錄等
25 記載內容（本院卷第91至92頁、第539至541頁、第173
26 至179頁、第275至第277頁、第181頁），原告繼受取得
27 業經依產創條例第46條之1規定公告列冊之系爭閒置土
28 地後，迄109年7月23日時仍僅處於規劃建廠階段，並未
29 曾開工，於109年10月26日且仍無實際動工之情，依原
30 告所提出資料，在系爭閒置土地上建廠之建築執照取得
31 日應為109年12月3日、申報開工日為109年12月7日（本

院卷第391頁），施工進度上則係於110年5月1日計畫開工並陸續進場施工等（本院卷第311至339頁、第645頁），均可證在系爭補貼處分作成後迄被告以原處分撤銷前，並未見原告有何已開工而積極建廠中之舉措；另原告雖曾於109年1月21日依產創條例第46條之1第2項後段規定，向屏南工業區服務中心申請不可歸責事由之扣除或延展，所執理由亦為其購入時不知受有公告列冊之管制，正洽談建築師著手規劃事宜（本院卷第253頁），迨109年8月19日始再次提出扣除或延展之申請（本院卷第283頁），而經濟部以110年2月4日經授工字第11020404130號函（本院卷第59至60頁）准予其扣除者，亦係自109年9月26日起方同意扣除完成建築使用期間天數530日，於審查會議中南區工業區管理處並曾說明原告並無發生不可抗力之情形，而僅就其建廠施工期間認尚具備正當理由（本院卷第389至394頁）。綜合上情以觀，原告於109年6月2日系爭補貼處分作成時，就系爭閒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於積極建廠之狀態，卻因疫情而停滯等情，其仍主張上開情形應屬於立法院109年10月21日黨團協商結論建議所指仍應核予紓困補貼者（指繼受購入閒置土地後已申報開工而確有積極建廠，可認其尚無囤地之情），容與事實不符；則原告執此謂被告不得撤銷系爭補貼處分，否則即構成違法，或謂此可佐證其確有信賴基礎而有信賴保護原則之適用，原處分係違法云云，自均不足取。

七、從而，原告主張各節，均無可採，本件被告依行政程序法第117條、第127條等規定所為原處分，並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告仍執前詞，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

八、本件事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述及證據，均無礙本院前開論斷結果，爰不予一一論述，併予指明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中華民國 111 年 6 月 9 日

臺北高等行政法院第一庭

審判長法官 許瑞助

法官 林秀圓

法官 林麗真

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書。（須按他造人數附繕本）

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。

01

4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。

是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 111 年 6 月 9 日

03

書記官 李淑貞