裁判字號：最高行政法院 110 年度簡上統字第 1 號 行政判決

裁判日期：民國 111 年 12 月 01 日

案由摘要：優惠貸款

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 1 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 日止已獲政府補貼之

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

二、被上訴人起訴主張、上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

（一）按中央銀行 89 年 8 月 14 日訂定之「金融機構辦理 2,000 億元優惠購屋專案貸款作業簡則」（下稱系爭簡則，現名稱為金融機構辦理優惠購屋專案貸款作業簡則）第 5 點規定，足見系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貸款利息，屬國家所為之經濟輔助行為。又上訴人為辦理系爭貸款專案，由上訴人、行政院金融監督管理委員會、中央銀行（下稱上訴人等機關）與土地銀行簽立「辦理青年優惠房屋貸款暨信用保證專案、2,000 億元優惠購屋專案協議書」，約定上訴人等機關委託土地銀行每月代撥國庫補貼利息予上訴人等機關指定承辦該專案貸款之金融機構，而依系爭簡則附表，該專案貸款之承辦金融機構包括臺銀，堪認上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行，且由系爭簡則所載系爭貸款專案之貸款條件，並未附有任何負擔。

（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終同一，且由同簡則第 10 點規定，係指「自始不符合貸款資格」，而非事後喪失資格而停止政府補貼利率，至為明確。另按青年優惠房屋貸款暨信用保證專案及 2 千億元優惠購屋專案貸款問與答（下稱系爭問與答）第 17 點，未限制借款人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令，不具有法律上效力，上訴人亦不得以之決定被上訴人是否符合系爭貸款專案資格。是上訴人辯稱依系爭簡則及系爭問與答，即應停止補貼利息云云，難認有據。

(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1目為據,然按該要點第1點、第2點第2款、第3點規定,顯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據,故是否符合系爭貸款專案資格,仍應適用系爭簡則之規定。

(四)被上訴人雖移轉系爭房屋所有權予其子蘇○○,惟被上訴人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爭房屋所有權予他人,不因此使原行政處分違法,上訴人自不得依行政程序法第117條規定撤銷原核准之行政處分。復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政程序法第123條規定廢止該授益之合法行政處分。

(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決定,為未附附款之授益行政處分。系爭簡則未明定借款人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簡則、系爭問與答及行為時查核作業要點規定,以原處分撤銷或廢止原授益行政處分,自有違誤,訴願決定未予撤銷,亦有未洽。被上訴人訴請撤銷原處分及訴願決定,為有理由,應予准許。

四、本院查：

(一)按「高等行政法院受理前條第1項訴訟事件(指簡易訴訟程序之上訴或抗告事件),認有確保裁判見解統一之必要者,應以裁定移送最高行政法院裁判之。」行政訴訟法第235條之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要而制定。故簡易訴訟程序事件所涉爭議,若於本院裁判間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,而得移送本院裁判。本件關於「優惠購屋專案貸款借款人於借款期間將原申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

停止補貼之行政處分」之爭執，因依原裁定記載關於屬終審之臺北高等行政法院 108 年度簡上字第 143 號判決、同院 109 年度簡上字第 46 號與 108 年度簡上字第 38 號判決間之法律見解確有歧異情事，則依上述規定及說明，本件爭議所涉法律見解即有統一之必要，是原裁定將本件移送本院裁判，核無不合。至於原裁定尚以有「如為肯定，則該停止補貼之行政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銷」之爭執，亦請本院統一見解，查原裁定固記載以臺北高等行政法院 109 年度簡上字第 46 號判決表示「在具持續性效力之行政處分中，於處分效力持續期間內發生事實變更，因而造成與現行法相違之嗣後質變違法情形，不影響其原先之合法性，原則上仍應適用行政處分廢止之法理，而不能逕予適用第 117 條以下關於違法行政處分撤銷之相關規定」之見解，惟該判決旋引述行政程序法第 127 條規定，論以「可知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之情形，行政機關得請求返還公法上不當得利。惟行政機關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失效，均屬事實認定問題，應由事實審法院調查事實，曉諭兩造為適當完全之辯論，並於判決中說明其理由。」等語，並未於該案中表明其所採取之法律見解，自無如原裁定所稱與同院 108 年度簡上字第 143 號判決法律見解歧異之可言，難謂認該部分所涉法律見解有統一之必要，併此指明。

- (二)系爭簡則第 1 點規定：「依據行政院 89 年 8 月 7 日政務會談決議，為提振國內傳統產業，並減輕國內民眾購置住宅利息負擔，特辦理 2 千億元優惠購屋專案貸款（以下簡稱本專案貸款），爰訂定本作業簡則。」第 2 點規定：「承辦金融機構及額度分配：由財政部會同中央銀行訂之；調整時，亦同。」第 4 點規定：「承辦金融機構辦理本專案貸款期限：自 89 年 8 月 14 日至 91 年 8 月 13 日，為期 2 年。」第 5 點規定：「本專案貸款條件：（一）總額度：2 千億元……（二）金融機構貸放利率：按郵政儲金匯業局 2 年期定期儲金機動利率（目前為年率 5.35%），加 1% 計算機動調整。（三）政府補貼利率：固

定為年率 0.85%，由內政部逐年編列預算支應。(四) 借款人實際支付利率：按金融機構貸放利率減政府補貼利率，目前為年率 5.5%。(五) 每戶貸款額度：1. 台北市每戶最高 250 萬元。2. 其他地區每戶最高 200 萬元。(六) 貸款期限及償還方式：最長 20 年，含寬限期 3 年（只付息不還本金），第 4 年起依年金法於剩餘期限內平均攤還本息。(七) 貸放對象：中華民國國民年滿 20 歲，每人限購乙戶。(八) 適用建物：限於 89 年 8 月 7 日（含）以後完成建物所有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記含有『住宅』或『住』字樣者。」第 6 點第 1 項規定：「借款人未繳納貸款本息達 6 個月以上，列入逾期催收者，不再予以補貼利息。各承辦金融機構於處分擔保品清償貸款剩餘金額後，國庫應追索未繳納本息起始日至轉催日止（180 日）所申請之補貼利息……」第 7 點規定：「經理行庫：為統籌辦理各承辦金融機構利息補貼金額之核算，並辦理電腦勾稽、作業規章訂定及表格設計等事宜，得選定經理行庫辦理之。經理行庫為辦理上述事宜應與各承辦金融機構訂定相關請撥核轉契約。」第 8 點規定：「本專案貸款風險由各承辦金融機構自行負擔。」第 9 點規定：「本專案貸款可與政府其他政策性房貸（如國宅、勞工及公教住宅等貸款）搭配使用，惟不得搭配青年首購低利貸款及青年優惠房屋貸款暨信用保證貸款。」第 10 點規定：「借款人如有違反第 5 點第 7 款及第 9 點規定情事者，取銷其借款資格；其因本專案貸款所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屋貸款利率計息。」第 12 點規定：「承辦金融機構應將本專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檢查，一般業務檢查亦將列為查核重點。」是可知，政府為提振國內傳統產業，並減輕國內民眾購置住宅利息負擔，乃辦理上開總額度 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轉登記之住宅 1 戶，提供最高貸款額度 250 萬元（臺北市）或 200 萬元（其他地區）之貸款利息年率 0.85% 之補貼；其執行之方式，則係由政府選定經理行庫，統籌辦理各承辦金融機構利息補貼金額之核算，並辦

理電腦勾稽、作業規章訂定及表格設計等事宜，復由經理行庫與各承辦金融機構訂定相關請撥核轉契約，至本專案貸款之借款人資格及額度之審查、核准及按月撥款，則係委託由各承辦金融機構辦理。職是，上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)。申言之，借款人於核准補貼利息處分作成時，必須合於購置並取得該特定住宅所有權之要件，否則不會被核准；又借款人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，必須經常予以更新，始能配合現況，如嗣後於貸款利息補貼期間內喪失該特定住宅之所有權，補貼利息之目的已不能達成，而與法定要件不符，則變成違法。又關於各承辦金融機構受委託作成之核准補貼利息處分，法規未見有要式之規定，得以書面、言詞或其他方式為之(行政程序法第95條第1項參照)。

(三)經查，本件被上訴人於90年3月為購置系爭房屋，向臺銀申辦系爭貸款168萬元，兩造簽立放款借據，被上訴人並簽立承諾書，臺銀則於90年3月5日核准，被上訴人自90年3月5日起至106年10月31日止，就系爭貸款每月接受政府補貼0.85%之利息，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其子蘇○○等情，為原判決所依法確定之事實，核與卷內證據資料相符。原判決無視系爭簡則之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的，復誤認土地銀行(經理銀行)始係受委託作成利息補貼處分之金融機構，從而認利息補貼處分並無嗣後違法之情事，自有判決不適用法規及適用法規不當之違背法令情事。

(四)按行政程序法第110條第3項規定：「行政處分未經撤銷、廢

止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在。」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。……(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 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。……」是可知行政處分之失效事由，有撤銷、廢止及因其他事由，而所謂其他事由包括因法律上重要事實之發生致解除成就；又內容係提供連續之金錢給付之授益行政處分；經撤銷、廢止或條件成就而有溯及既往失效之情形時，受益人原因該處分所受領之給付，即失去法律上原因，而為公法上不當得利。又按行政訴訟法第 125 條規定：「(第 1 項) 行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。(第 2 項) 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論。」從而行政法院應依職權調查事實關係，固不受當事人主張之拘束，但若當事人主張之事實，應適用何法律，往往影響裁判之結果，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襲性之裁判，倘未踐行此項闡明之義務，使當事人對之為事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陳述及辯論之法律見解，採為判決之基礎，即與行政訴訟法第 125 條第 2 項規定有違。

- (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，並命返還自該日起至 106 年 10 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之事實，核與卷內證據資料相符。惟查上訴人於原處分並未表明其究係出於行政處分之撤銷、廢止或條件成就，而認有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違法之情事，未使兩造就此部分為充分之辯論，而逕作出上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

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處分，而依卷附之放款借據第3條(三)約定：「提供本借款擔保之住宅及基地，如有轉讓，應自轉讓之日起終止政府利息補貼，並自轉讓之日起至還清本借款之日止，改按乙方(按指臺銀)一般購屋貸款利率計息……」暨承諾書之記載以：「立承諾書人蘇鵬全茲依行政院核定之『金融機構辦理二千億元優惠購屋專案貸款作業簡則』(如附件)規定，向台灣銀行(以下簡稱貴行)申請貸款，除願遵守行政院核定之上開規定外，並承諾左列事項：……三、本承諾書及後附之『金融機構辦理二千億元優惠購屋專案貸款作業簡則』均為本人與貴行就上開專案貸款所簽訂放款借據之一部份。……」等情觀之，受委託之臺銀應係於上開放款借據表明核准之旨，復以系爭簡則為放款借據之一部分。是則上開放款借據第3條(三)之約定，是否屬臺銀為確保利息補貼處分法定要件之履行而附之附款？其性質上屬附負擔？抑或係以轉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廢棄？原審亦應併予闡明釐清。

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

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1項、第236條之2第3項、第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中華民國 111 年 12 月 1 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 陳 國 成

法官 簡 慧 娟

法官 蔡 紹 良

法官 蔡 如 琪

法官 王 碧 芳

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 111 年 12 月 1 日

書記官 葉 倩 如

資料來源：司法院最高行政法院裁判書彙編（111年1月至12月）第547-555頁