

第五章 對保訓會的具體建議：代結論

最後應該回到本研究案的目標——對保訓會審理公務人員保障事件，就關於與信賴保護原則有關的問題，特別是前文整理之相關決定裡已顯示的疑義，提供具體的建議：

1. 就信賴保護原則本身，應強調其憲法基礎為：作為法治國原則之子原則的法安定性；據此，國民應能預見國家可能對他採取的侵害行為，能據此作相應的安排，尤其應保護國民對現行法秩序的信賴。
2. 然而，因人民信賴國家法秩序的基礎不同，信賴保護原則將會有不同的具體化形塑，配合信賴基礎的不同特質，發展出保護人民之信賴的不同法律效果。
3. 在因法規衍生之信賴保護的問題，行政與裁判實務樂於援引的司法院大法官釋字第 525 號、第 605 號解釋，有其難以克服的缺憾。尤其對如何才能滿足「客觀上具體表現其信賴之行為」的要件，此類大法官解釋未能提供明確的判準，而保訓會的認定通常過於嚴格。此外，此類解釋使人民能否對法規範主張信賴保護，取決於其個人情境——是否有「客觀上具體表現其信賴之行為」？是否有不值得保護的情事？其勢將影響法規範一般、抽象的拘束力。實有未當。
4. 司法院大法官釋字第 575 號解釋則別闢蹊徑，由法規範變更影響的基本權出發，要求應採取適當的緩和措施；釋字第 574 號、第 577 號解釋則區分真正溯及既往與不真正溯及既往，認定前者原則上不容許，後者則原則上容許，僅於例外導致人民權益嚴重損害時，應採取補救措施。凡此作法，更能符合憲法維護基本權、法秩序的安定，但又兼顧法秩序彈性的要求。本文建議：

在法規變更影響人民之基本權時，應審查其是否符合比例原則；在法規變更未影響基本權時，則得獨立以法律不溯既往原則為審查依據。決定法規變更是否符合比例原則時，依序應審查(1)法規變更是否有助於（藉此擬追求之）目的的達成；(2)在多數同樣能達成目的之方法中，所採取之法規變更的方法是否屬對人民之基本權損害最小者；(3)法規變更造成之損害是否與欲達成之目的顯失均衡¹。以法律不溯既往原則為審查依據時，在真正溯及既往時，原則上不許；在不真正溯及既往時，原則上容許，例外於嚴重影響人民權益時，則應採取補救措施。

5. 在以授益性行政處分為信賴基礎的情形，首先應該強調：立法者就此種情形的信賴保護既然已經以法律（特別是行政程序法）加以安排，法適用機關（無論是行政或司法機關）即應本於尊重立法形塑的權限，嚴謹適用相關法規範，不宜夾雜援引——其實已經法律明文化的一所謂主張信賴保護的一般要件。
6. 檢視前揭（再）復審決定、行政法院裁判可以發現，行政與司法實務對行政程序法所定，法定得廢止事由、信賴不值得保護的事由，其解釋未盡符合立法者原本擬藉此兼顧人民信賴保護的本旨。其過度從寬認定此等事由的存在；在權衡人民的信賴利益與撤銷違法行政處分所欲維護的公益時，對信賴利益的論列簡約，對所欲維護的公益作過度抽象的論斷（動輒以相關之整體法秩序的維護作為藉撤銷決定所欲維護的公益）；在認定公益大於信賴利益時，又忽略行政程序法第 120 條損失補償的規定。最後，保訓會傾向於嚴格要求，主張信賴保護者應有「信賴表現」。凡此，都有未能充分體現行政程序法相關規定擬兼顧人民信賴保護的意旨之嫌。本研究第四章對行政程序法相關要件作比較細膩的說明，希望能提供未來審理相關事件的參考。為便參考，爰

¹ 參見行政程序法第 7 條的規定。

將重要界定分點整理如下：

- (1) 關於法定得廢止事由，應留意：即使行政處分合法附加廢止保留，行政機關亦不能恣意廢止授益性行政處分，仍須別有正當化該廢止決定的理由存在，始得為之；在當事人未履行行政處分之負擔時，依比例原則，在可能範圍內，仍應先採取侵害較小的手段（例如以行政強制貫徹其義務），而非逕自廢止授益性行政處分；以行政處分所依據之法規變更為理由廢止授益性行政處分時，不包含行政規則的變更。
 - (2) 關於法定信賴不值得保護的事由，應留意：在因詐欺、脅迫或賄賂而取得行政處分的情形，受益人的詐欺、脅迫或賄賂對行政處分的作成與其違法性須具有因果關係；在援用對重要事項提供不正確或不完整的資料而取得行政處分的事由時，相關資料就行政處分的作成應具有必要性，提供相關資料屬於受益人的責任範圍，且受益人提供有瑕疵之資料與行政處分之作成間須具有因果關係；最後，受益人是否「因重大過失」不知行政處分違法，取決於，依個案情境，受益人是否特別嚴重地違反必要的注意義務。
 - (3) 在權衡人民的信賴利益與國家撤銷違法授益性行政處分的公益時，就前者尤其應考量受益人人格上與經濟上的關係，尤其相關給付是否為其生存的基礎；後者涉及的非僅形式性地貫徹依法律行政，毋寧應考量藉法律追求之公益的實現。
7. 行政程序法第 121 條、第 124 條分別對行政機關行使撤銷、廢止授益性行政處分的權限訂有二年的除斥期間，此一除斥期間的起算分別取決於「知有撤銷原因時」、「知有廢止原因時」。本文認為，為使行政機關能就撤銷、廢止為適法決定，前述條文所稱「知有撤銷原因」、「知有廢止原因」，其認識範圍應及於所有與撤銷、廢止有關的事實，包括與為裁量、利益權衡有關

的事實。

8. 就撤銷受益性行政處分，因我國行政程序法未如德國聯邦行政程序法一般，區分受益性行政處分的內容是否涉及金錢或可分物的給付而為不同的處理，實務上似乎因此發生適用法規範的疑義。本文認為，法適用機關仍應嚴謹適用行政程序法的相關規範。事實上，本於相關法規範所賦予的彈性，仍能兼顧涉及金錢或可分物之給付的行政處分特質。例如，在判斷受益人是否「信賴授予利益之行政處分」（行政程序法第 117 條第 2 款）時，得考量受益人是否已消費其受領之給付或者，已作出不能或難以回復之財產上處置。在認定受益人的信賴並無不值得保護的情事，而基於公益考量又有必要撤銷此受益性行政處分時，行政機關得依行政程序法第 118 條，為「避免受益人財產上之損失」，另定被撤銷之受益性行政處分的失效日期；如是，受益人亦無庸依行政程序法第 127 條所定，返還其基於受益性行政處分受領之給付。