

## 第四章 廢棄授益性行政處分衍生之信賴保護問題的處理

如前文指出的，考量到本研究案的目標在提供保訓會審理公務人員保障案件的參考，本文不擬對廢棄授益性行政處分作全面的、教科書式的探討，擬集中處理保訓會相關決定、行政法院裁判實務中顯示的問題點。這些問題點包括：

- （一）對法定廢止事由的確切掌握；
- （二）尤其在金錢或可分物之給付的授益性行政處分的情形，如何認定當事人有無信賴事實（或信賴表現）；
- （三）在撤銷授益性行政處分時，應如何確切判斷各種信賴不值得保護之事由的存否；
- （四）信賴利益與撤銷所欲維護的公益應如何權衡，始得其平；
- （五）在並無信賴不值得保護的情形，撤銷授益性行政處分的效果為何；
- （六）最後，無論是廢止或撤銷授益性行政處分均應於法定除斥期間內為之，此一期間之起算時點應如何認定（參見前文第二章、壹、十）。

然而，為合理有序地處理此等議題，就其先決問題仍應一併探討。如眾所知，我國行政程序法第二章「行政處分」大體沿襲德國聯邦行政程序法的規定，因此，為能更確切理解、比較德國聯邦行政程序法的規定，下文擬先說明該國關於廢棄行政處分之法律規範的發展（壹）。其次，我國與德國廢棄行政處分的規範均取向於行政處分是否涉及授益性內容、是否合法，質言之，行政處分之「授益性」、「合法性」概念的釐清乃是掌握廢棄授益性行政處分之規範安排的前提，自應先予釐清（貳）。在此等法制背景、先決問題釐清後，即依序處理廢止授益性行政處分的主要困難（參）以及，撤銷授益性行政處分的主要疑義（肆）。

### 第一節 德國廢棄行政處分之法律規範的發展

按行政處分具有針對個案具體化、確定國家與人民之法律關係的功能。此

一功能的發生以行政處分具有一定的存續效力為前提，質言之，在法定救濟期間經過後，不僅人民應接受此一行政處分，行政機關亦不得就其效力任意處置<sup>1</sup>。然而，依 1950 年代中期之前的支配性見解，行政機關原則上得自由撤銷或廢止行政處分。所以致此，在撤銷違法授益性行政處分的情況，是因為長期以來行政法學與行政實務片面強調依法律行政原則；在廢止合法授益性行政處分的情形，先前僅於行政處分已賦予主觀權利或者，本於行政處分已採取相關處置時，自由的廢止才會受到限制<sup>2</sup>。對克服此一立場具有重要貢獻的是柏林高等行政法院 1956 年 11 月 14 日的裁判，其並為聯邦行政院所維持。前揭裁判的基礎事實是：作為被告的柏林內政部以書面通知居住於前東德的公務員遺屬，如其於西柏林設定住所即得享有撫卹金請求權。據此，後者移居西柏林；被告並核定撫卹金之金額。嗣後發現，許可撫卹金之法定要件並不具備，被告遂停止撫卹金的給付，並通知該公務員遺屬返還已受領之給付。本案清楚顯示，先前的支配性見解並未顧及授益性行政處分相對人值得保護的信賴<sup>3</sup>。今日已普遍拒絕前述自由廢棄授益性行政處分的立場。一方面是因為在法秩序中不能發現，足以正當化自由廢棄的法條。另一方面，與先前相比，當代社會國家中人民生存與活動的可能性更強烈地繫諸規制性的、給付性的社會共同體；個人對授益性行政處分之續存的依賴既日益提高，相較於回復合法秩序（在違法授益性行政處分的情形）、變動法秩序（在合法授益性行政處分的情況）的公益，受益者的信賴保護更受重視。而一如前文屢屢提及的，廢棄授益性行政處分的問題情境不盡相同，尤其應該取向於依法律行政原則與信賴保護的觀點，分別類型作不同的處理<sup>4</sup>。

---

1 H. Maurer, a.a.O.(Fn. 17), Rn. 66.

2 H. Maurer, a.a.O.(Fn. 17), Rn. 67, 76; Martin Bullinger, Vertrauensschutz im deutschen Verwaltungsrecht in historisch-kritischer Sicht, JZ 1999, S. 905.

3 Hans-Uwe Erichsen, in: Erichsen / Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl., 2002, § 17 Rn. 2-3. 中文文獻：陳敏，前揭書（見註 34），頁 457。

4 Hans J. Wolff / Otto Bachof / Rolf Stober, Verwaltungsrecht I, 10. Aufl., 1994, S. 725- 727; M. Bullinger, a.a.O.(Fn.104), JZ 1999, S. 906.

據此，聯邦行政程序法的立法者主要以行政處分的合法性作為主要的分類觀點，據此將行政處分的廢棄分為（合法）行政處分的廢止與（違法）行政處分的撤銷，其各自又進一步依行政處分涉及的是授益性或非授益性的內容作區分處理。如是，為確切適用相關廢棄行政處分的條文，自應先掌握**行政處分之「合法性」與「授益性」的判斷標準**。

在本研究的脈絡裡特別應該提及的是：. Wolff / Bachof / Stober 強調，應依事物領域，質言之，依實體法的觀點區分廢棄行政處分的要件。其指出，授益性行政處分涉及的是社會法制的，抑或是經濟津貼法制的行政處分，法律上應該有截然不同的考量。以社會法制的授益性行政處分來說，其經常發生持續性的效力，並且經常具有確保生存的意義（例如退休保險與意外保險的給付）。此外，這類行政處分也經常本於受益人的給付而取得<sup>5</sup>。有鑑於此，德國社會法典第十篇就別以五個條文（§§ 44 ff. SGB-X）處理其撤銷與廢止的問題，其特徵可以總結為：對國民有利之存續保障的極大化以及，負擔性措施之存續效力的極小化<sup>6</sup>。公務人員相關社會給付法制固然並非保訓會的主管法令，但**保訓會既為公務人員保障法制的主管機關，似亦應致力於發展兼顧事物領域特徵的相關見解**。

## **第二節 廢棄行政處分的共通問題：「合法性」與「授益性」概念的釐清**

### **一、行政處分之「合法性」的認定判準**

關於合法性的概念，可以將德國社會法典第十篇第 44 條第 1 項第 1 款的說明一般化而加以援用，蓋其並非針對社會法的案件事實類型所為，並且聯邦行政

---

5 Wolff / Bachof / Stober, a.a.O.(Fn. 106), S. 727.

6 Wolff / Bachof / Stober, a.a.O.(Fn. 106), S. 728.

程序法的官方版立法理由也引為基礎；此等界定方式不僅為其司法實務所採，亦為該國學界的多數見解。據此，假使作成行政處分時，相關法規範被正確地適用於正確認定的案件事實，即應認此行政處分合法；所謂相關法規範包括形式與實體的法規範。如是，認定行政處分的合法性主要有兩項議題應進一步加以闡述—行政處分之合法性的認定時點、據以判斷行政處分合法性之法規範的範圍<sup>7</sup>。

如前所述，**認定行政處分之合法性的時點為其作成時**。因此，在作成行政處分時，假使足以正當化行政處分的事實不存在，此一行政處分即屬違法。此外，亦可能因法規範變更發生溯及的效力，使原本的行政處分喪失其合法性基礎。與此相對，假使其續存將導致原本的行政處分違法，於此涉及的不是行政處分的撤銷，毋寧是廢止行政處分的問題，因關涉的並非原本行政處分的合法性，毋寧是應如何配合情境而為變更<sup>8</sup>。

**據以判斷行政處分之合法性的法規範僅限於外部法規範**。然而，在以（僅具有內部法規範效力之）行政規則為依據的經濟津貼，此一結論不無可疑。於此，德國行政法學理上顯然訴諸行政自我拘束原則求其解決。質言之，如行政實務穩定地援用此等行政規則，即可透過基本法第 3 條第 1 項（= 平等原則的規定）開展其外部效力，藉此在判斷行政處分的合法性時對相關行政規則加以考量<sup>9</sup>。此外，違法不限於積極地牴觸法律，也包括消極地未得法律授權的情況，質言之，違反法律保留的要求。最後，行政處分的合法性非僅取決於實體內容

---

7 Wolff / Bachof / Stober, a.a.O.(Fn. 106), S. 731.

8 Wolff / Bachof / Stober, a.a.O.(Fn. 106), S. 731-732; H.-U. Erichsen / Dirk Ludwig Brüggel, Die Rücknahme von Verwaltungsakt nach § 48 VwVfG, Jura 1999, S. 157; Steffen Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., 2005, § 10 Rn. 680-682. 中文文獻：林三欽，〈論授益行政處分之撤銷—思考層次與考量因素的探索〉，〈台灣本土法學第 28 期〉，2001/11，頁 18。

9 Wolff / Bachof / Stober, a.a.O.(Fn. 106), S. 732; H.-U. Erichsen / D. L. Brüggel, a.a.O.(Fn. 110), Jura 1999, S. 156-157; H.-U. Erichsen, a.a.O.(Fn. 110), § 17 Rn. 9.

上的，當然也及於程序與組織法規範的遵守<sup>10</sup>。

## 二、授益性行政處分的判定

按聯邦行政程序法就行政處分的廢棄之所以區分授益性與非授益性行政處分而為不同規範，其考量在於，授益性行政處分衍生之受益人的信賴應受到較強的存續保障，為符應此一立法目的，應將「授益」理解為：對受行政處分影響者而言，其維持具有值得保護之利益的所有法律效果。與此相應，德國聯邦行政程序法第 48 條第 1 項第 2 句也明定，**賦予或確認權利、法律上重要利益之行政處分即屬授益性行政處分**。於此，「權利」意指任何主觀公權利；質言之，任何包含行為義務的公法規範，其至少同時以滿足個人之利益為目的，並賦予當事人貫徹保護規範之法律上之力者。而一如官方版之立法理由的說明，「法律上重要利益」之所以與「權利」並列，目的僅在於避免對「權利」作狹義的解釋。假使行政處分並未賦予當事人以自己名義來行使的權利，毋寧只是實際上授予其利益，即僅屬反射利益。究竟是權利或反射利益，取決於行政處分的規定內涵，而非當事人的主觀想法<sup>11</sup>。

行政處分有時對處分相對人同時發生授益與課予負擔的效果（= **混合效力的行政處分**）。於此，假使授予利益與課予負擔的法律效果是可分的，則應分別認定其為授益性的與負擔性的行政處分。如二者密切關聯不能劃分，則除非授益部分只是不具重大意義的，負擔性行政處分的附款，否則即應認定其為授益性行政處分<sup>12</sup>。在**具有第三人效力之行政處分**的情形，決定行政處分是否具有「授益性」內容，應以受影響者的觀點為準。具體而言，在對第三人具有負擔

10 H.-U. Erichsen, a.a.O.(Fn. 105), § 17 Rn. 8, § 18 Rn. 5.

11 Wolff / Bachof / Stober, a.a.O.(Fn. 106), S. 733-734; H.-U. Erichsen / D. L. Brügge, a.a.O.(Fn. 110), Jura 1999, S. 157-158; Sachs, in: Stelkens / Bonk / Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 6. Aufl., 2001, § 48 Rn. 124ff.

12 H.-U. Erichsen / D. L. Brügge, a.a.O.(Fn. 110), Jura 1999, S. 158. 中文文獻，林三欽，前揭文（見註 110），頁 19。

作用的授益性行政處分，應以處分相對人的角度認定其為授益性行政處分；在對第三人發生授益作用的負擔性行政處分，則應認第三人的受益僅屬事實上的反射利益，此等處分的撤銷仍應遵循撤銷負擔性行政處分的規定<sup>13</sup>。至於對第三人具負擔作用的授益性行政處分，德國法制維護第三人權益的方式是：被課予負擔的第三人可以藉行政救濟管道維護其權利；於此，必須等到對於遭受不利益的第三人該當處分已經確定後，受益人方得主張信賴保護；在此之前，受益人應可預期，行政處分有可能會在權利救濟程序中被廢棄<sup>14</sup>。

### 第三節 廢止授益性行政處分的主要困難：法定廢止事由之意涵的闡明

藉由廢止授益性行政處分，行政機關得以在訴願監督與權利救濟途徑外終止其作成之合法授益性行政處分的效力。廢止授益性行政處分的相關規範—聯邦行政程序法規定於第 49 條（我國行政程序法第 123 條規定的內容與之完全一致，為免繁瑣，我國法的對照條文、款數，以下從略），此一規定嘗試調和人民信賴存續的利益與行政部門的變動利益<sup>15</sup>。依行政法學的一般見解，僅於存在特殊的廢止事由始得廢止授益性行政處分；因此，**明確掌法定廢止事由的意涵**，當然是探討此一議題的首要問題。保訓會唯一一件牽涉廢止授益性行政處分的決定，所涉及的問題亦在於此。下文嘗試引述德國學理上的說明，進一步釐清此等事由的意涵：

聯邦行政程序法第 49 條第 2 項規定**五款得據以廢止授益性行政處分的事由**，其依序包括：（1）法律明白規定、容許廢止，或行政處分合法附加廢止保留；（2）未履行附加於行政處分的負擔；（3）據以作成行政處分的事實前提嗣後已不存在，且如不廢止該行政處分將危及公共利益；（4）因嗣後的法律變更，

13 H.-U. Erichsen, a.a.O.(Fn. 105), § 17 Rn. 22-23; S. Detterbeck, a.a.O.(Fn. 110), § 10 Rn. 684, 686.

14 Wolff / Bachof / Stober, a.a.O.(Fn. 106), S. 734; H.-U. Erichsen / D. L. Brügge, a.a.O.(Fn. 110), Jura 1999, S. 158. 中文文獻：林三欽，前揭文（見註 110），頁 19-20。

15 H. Maurer, a.a.O.(Fn. 17), Rn. 78.

行政機關有權拒絕作成行政處分，且廢止行政處分為公共利益所必要；前提是受益人尚未利用此一行政處分，或者尚未依據該處分受領給付；（5）為防止或排除對公益的重大不利益必須廢止該行政處分，且法律明文容許此等廢止。以下進一步說明各款規定的意涵：

**在依法律得廢止與行政處分合法附加廢止保留的情形**，並不發生信賴保護的疑義，蓋國民本得預見廢止權的發動。然而，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，其須別有正當化廢止決定的，與該當具體行政處分及廢止保留之意義與目的相關的事理上理由，始得為之<sup>16</sup>。

**在當事人未履行行政處分之負擔的情況**亦不發生信賴保護的疑義，蓋導致廢止的情況本就是受益人自行招致的。此外，依比例原則的要求，即使有此等廢止事由，在可能的範圍內，仍應先採取侵害較小的，以行政強制貫徹（該負擔課以之）義務的手段，而非逕自採取廢止授益性行政處分的強烈手段<sup>17</sup>。

**據以作成行政處分的事實前提嗣後已不存在**，並不包含行政機關對行政處分之合目的評價的轉變。然而，假使因為事先不能確切預見授益性行政處分的可能影響，並已於法律明定，或於行政處分合法附加廢止保留，則得以發生不可預見之行政處分的影響為理由，廢止該授益性行政處分<sup>18</sup>。

**嗣後的法律變更**不包括行政規則的變更，因其不具外部效力。此外，司法實務見解的變更，也不能歸屬法律變更的範疇；因司法僅在於適用法規範，而非創設新法。然而，或可由司法實務的變更推得，先前適用相關法規範不無違誤，

---

16 Wolff / Bachof / Stober, a.a.O.(Fn. 106), S. 737-738; H. Maurer, a.a.O.(Fn. 17), Rn. 78; S.

Detterbeck, a.a.O.(Fn. 110), § 10 Rn. 719. 中文文獻：陳敏，前揭書（見註 34），頁 471。

17 Wolff / Bachof / Stober, a.a.O.(Fn. 106), S. 738; H. Maurer, a.a.O.(Fn. 17), Rn. 78. 中文文獻：陳敏，前揭書（見註 34），頁 471-472。

18 Wolff / Bachof / Stober, a.a.O.(Fn. 106), S. 739.

質言之，先前作成的行政處分違法；如是，則涉及撤銷違法之行政處分的問題<sup>19</sup>。

此外，在本文的脈絡裡應特別強調得是：德國聯邦行政程序法第 49 條第 3 項針對，**為實現特定目的，以一次性或持續性的金錢給付、可分物之給付為內容或賦予此等給付以前提的授益性行政處分**，如具備下列事由，仍得於法定救濟期間經過後，溯及既往為全部或一部的廢止：（一）未以符合相關目的之方式運用所提供之給付；（二）受益人未（於所定期間內）履行授益性行政處分附加的負擔<sup>20</sup>。

#### 第四節 撤銷授益性行政處分的主要疑義

關於撤銷授益性行政處分衍生的信賴保護相關問題，我國與德國聯邦行政程序法的規定方式，未盡一致。具體而言，德國聯邦行政程序法區分授益性行政處分涉及的是金錢給付、可分物之給付、賦予此等給付以前提的，或者非關此類給付的授益性行政處分，而為不同處理<sup>21</sup>。我國未作如是區分，其一體規定於行政程序法第 117 條以下<sup>22</sup>。然則，究應遵循何者的論述方式？本文認為，前述保訓會的相關決定、行政法院的裁判實務已顯示，我國實務的作法顯然受德國聯邦程序法前揭區分規範的影響。此外，在公務人員保障事件中，被撤銷之授益性行政處分多是以金錢給付、可分物之給付、賦予此等給付以前提的行政處分。為確切理解此等行政處分的特殊性，下文仍擬遵循德國聯邦行政程序法的處理方式。然而，在依給付內容而為不同處理前，自應先探討撤銷授益性行政

---

19 S. Detterbeck, a.a.O.(Fn. 110), § 10 Rn. 722. 中文文獻：林石猛、蔡坤展，〈合法授益處分之廢止與信賴保護原則案例探討—最高行政法院九十一年度判字第一四二九號判決〉，《律師雜誌》第 295 期》，2004/4，頁 99；陳敏，前揭書（見註 34），頁 472。

20 參見 S. Detterbeck, a.a.O.(Fn. 110), § 10 Rn. 725-726 的說明。

21 H.-U. Erichsen, a.a.O.(Fn. 105), § 17 Rn. 24.

22 陳敏教授並進一步指出，依德國聯邦行政程序法第 48 條第 2 項的規定，有關以金錢或可分物之給付為內容之違法行政處分，處分相對人有值得保護之信賴時，即不得撤銷；其他違法授益性行政處分，依同條第 3 項，相對人縱有值得保護之信賴，亦仍得經補償而撤銷。我國雖未為如是的區分，但因我國行政程序法第 120 條第 1 項、第 127 條有關補償及返還給付的規定，實際上仍取向於此等區分；陳敏，前揭書（見註 34），頁 460。



處分的共通正當化事由，質言之，各種法定信賴不值得保護之事由的意涵：

### 一、法定不值得保護之事由的進一步闡述

依聯邦行政程序法第 48 條第 2 項（我國行政程序法第 119 條規定的內容與之完全一致，為免繁瑣，我國法的對照條文、款數，以下從略），（1）因詐欺、脅迫或賄賂而取得行政處分；或者（2）就重要事項提供不正確或不完整的資料而取得行政處分；於此，毋庸考量受益人的可歸責性；（3）最後，受益人明知或因重大過失不知行政處分違法者，行政機關即得以正當化其撤銷決定。一旦具有此等情事，應絕對且毋庸進一步評價地認定，受益人不能主張信賴保護<sup>23</sup>。以下進一步說明前述各款規定的意涵：

「因詐欺、脅迫或賄賂而取得行政處分」係指，受益人的詐欺、脅迫或賄賂行為對行政處分的作成與其違法性具有因果關係。於此，受益人應為其代理人的不正行為負責，惟其負責範圍不及於第三人的行為<sup>24</sup>。

**就重要事項提供不正確或不完整的資料而取得行政處分**的情況，必須相關「資料」屬於客觀事實。因為是要「就重要事項」提供有瑕疵的資料，因此，相關資料就行政處分的作成應具有必要性。「不正確」則意指，所述客觀事實與實際不符；假使就相關事實，行政機關顯然以其為不存在，或者受益人在法律上有義務告知，或者行政機關要求其告知，而受益人仍隱匿此等事實，則應認其提供「不完整」的資料。最後，該當行政處分必須透過此等有瑕疵的資料而「取得」，質言之，受益人提供有瑕疵的資料與行政處分的作成間具有因果關係，始足當之。總結而言，援用此一理由撤銷授益性行政處分的前提是：**造**

23 H.-U. Erichsen / D. L. Brügge, a.a.O.(Fn. 110), Jura 1999, S. 159; H.-U. Erichsen, a.a.O.(Fn. 105), § 17 Rn. 30; S. Detterbeck, a.a.O.(Fn. 110), § 10 Rn. 697.

24 H.-U. Erichsen / D. L. Brügge, a.a.O.(Fn. 110), Jura 1999, S. 159; H.-U. Erichsen, a.a.O.(Fn. 105), § 17 Rn. 30.

成行政處分違法的原因屬於受益人的責任範圍，但不以受益人主觀上可歸責為必要。如是，假使行政機關就資料的瑕疵也與有過失，例如其未依職權盡調查之能事，則不應逕依本款規定認定當事人信賴不值得保護，而應於權衡信賴保護與撤銷利益時對此加以考量<sup>25</sup>。

關於**受益人是否明知或因重大過失不知行政處分違法**的認定，「明知行政處分違法」意指，受益人意識到其實體上無權受領給付；在一般人均將意識到行政處分違法，而受益人未意識及此，即屬「因重大過失不知行政處分違法」。在此涉及的是具體、個別的過失概念，其注意義務取決於個案的具體情境、個人的特殊認識與能力<sup>26</sup>。Ulrich Feastenrath 在評論 OVG Münster 之裁判的脈絡裡就強調，假使將政府提供企業經濟津貼是否遵守歐盟法所定申報要求的「監督責任」轉嫁由受領津貼的企業承擔，將完全違反聯邦行政程序法第 48 條的規定意旨。質言之，人民通常可得信賴，授益性行政處分的合法性、其係由行政機關以遵守相關程序的方式所作成。受益人對於行政處分之違法性的不知是否屬「重大過失」，應取決於依個案情境而言，受益人是否特別嚴重地違反必要的注意義務；對於通常會雇用受法律專業訓練者的大企業，可以提高要求，並據此認定其應認識相關歐盟法上的規定<sup>27</sup>。

## 二、撤銷以金錢、可分物之給付為內容或賦予此等給付以前提的行政處分

以金錢、可分物之給付為內容，或賦予此等給付以前提的授益性行政處分<sup>28</sup>，其相對於其他授益性行政處分的特色在於：假使受益人已**消費其受領之給付**

---

25 H.-U. Erichsen / D. L. Brügge, a.a.O.(Fn. 110), Jura 1999, S. 160; H.-U. Erichsen, a.a.O.(Fn. 105), § 17 Rn. 31.

26 H.-U. Erichsen / D. L. Brügge, a.a.O.(Fn. 110), Jura 1999, S. 160.

27 Ulrich Feastenrath, Anmerkung zum Urteil v. 26.11.1991 vom OVG Münster, JZ 1992, S. 1082

28 於此，金錢給付包括一次性與持續性的給付；可分物的給付包括，可代替物的給付或者，在時間上可分的不可代替物的給付：H.-U. Erichsen, a.a.O.(Fn. 105), § 17 Rn. 26; S. Detterbeck, a.a.O.(Fn. 110), § 10 Rn. 696.

(Leistungen verbraucht) 或者，已作出不能或難以回復之**財產上的處置** (Vermögensdisposition) 時，**通常** (in der Regel) 應認其值得保護。第三人所為或為第三人所為的財產上處置，亦得作為排除撤銷的事由。然而，不應將此等證立信賴保護的「**運用**」(” Ins-Werk-setzen”) 絕對化。一方面，**並非每個運用都能證立信賴保護**，因為不倉促而為也是有意義的處置。另一方面，**有時即使沒有特別的信賴表現也可以維繫一項違法的授益**，例如，假使可以確定給付的受領者一般將取向於確定給付裁決的津貼來安排生活，則並不須別有信賴表現。最後，假使所受領的給付被用以清償債務，或者所購買之物通常作為受益人的財產繼續存在，就不能認定受領之給付已被消費，蓋由經濟的（而非法律的）觀點，受益人受領的給付仍構成其財產的一部份，質言之，「消費其受領之給付」意指，給付受領人並未因其給付而增益財產；判斷的標準是民法典第 818 條第 3 項<sup>29</sup>與對此發展出來的結算差額理論 (Saldotheorie) <sup>30</sup>。

假使沒有前揭信賴不值得保護的事由，且因受益人已運用其受領之給付而被認定值得保護，則應進一步**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**，藉此決定是否應撤銷該處分。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<sup>31</sup>。在撤銷的公益大於人民信賴行政處分續存的利益時，始得撤銷此授益性行政處分。通常**向後發生效力的撤銷**是容許的。然而，假使行政機關就其撤銷權的行使有失權的情形或者，受益人基於對行政處分之存續的正當信賴已作成如此廣泛的處置，以致即使撤銷只對未來發生效力，就受益人而言仍屬期待不可能的話，即不得為此等撤銷處分<sup>32</sup>。

<sup>29</sup> 其規定，「不當得利之受領人，其所受利益已不存在者，免除返還或償還價額之義務」。

<sup>30</sup> Wolff / Bachof / Stober, a.a.O.(Fn. 106), S.745; H.-U. Erichsen / D. L. Brügge,a.a.O.(Fn. 110), Jura 1999, S. 161; S. Detterbeck, a.a.O.(Fn. 110), § 10 Rn. 700. 中文文獻：陳敏，前揭書（見註 34），頁 462。

<sup>31</sup> H. Maurer, a.a.O.(Fn. 17), Rn. 69; H.-U. Erichsen, a.a.O.(Fn. 105), § 17 Rn. 29.

<sup>32</sup> Wolff / Bachof / Stober, a.a.O.(Fn. 106), S. 750.

### 三、非關金錢或可分物給付之授益性行政處分的撤銷

就非關金錢給付、可分物之給付或賦予此等給付以前提的其他授益性行政處分，決定其可否撤銷的具體步驟大抵如下：（一）受益人信賴授予利益的行政處分（有信賴事實<sup>33</sup>，我國行政程序法第 117 條第 2 款）；（二）受益人無前揭信賴不值得保護的情形（有值得保護的信賴<sup>34</sup>，我國行政程序法第 119 條）；（三）如受益人之信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益，則不得撤銷該行政處分（法益權衡，我國行政程序法第 117 條第 2 款）；（四）如授予利益之違法行政處分被撤銷，受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，為撤銷之機關應給予合理的補償（損失補償，我國行政程序法第 120 條第 1 項）<sup>35</sup>。

### 四、存在撤銷事由對行政機關的意義：撤銷的義務或撤銷的裁量？

依學界的多數見解，只有當行政處分尚未確定，或法律強制規定應予撤銷，行政機關才負有撤銷的義務。一如廢止授益性行政處分的情況，在行政機關得撤銷違法授益性行政處分時，行政機關就是否為撤銷決定享有裁量權；此外，行政機關亦享有選擇裁量權，其得為全部或一部的撤銷，或決定應溯及或向未來發生撤銷的效力。為裁量決定時，信賴保護的觀點仍扮演決定性的角色；於此同樣應權衡，人民信賴行政處分續存的利益與撤銷行政處分的公益<sup>36</sup>。

### 五、行政機關撤銷授益性行政處分的法律效果

33 同樣強調，只須有「信賴之存在」，質言之，行政處分之相對人已信賴行政處分的存續，無須要求必須有「信賴表現」（＝基於其信賴而有具體的對外表現行為）：洪家殷，前揭文（見註 32），頁 44-46；類此：陳敏，前揭書（見註 34），頁 459。

34 洪家殷教授明白指出，有關信賴是否值得保護要件之探討，重點集中在不值得保護之信賴的排除：洪家殷，前揭文（見註 32），頁 50-51。

35 陳愛娥，前揭文（見註 12），頁 28。

36 Wolff / Bachof / Stober, a.a.O.(Fn. 106), S. 751; H.-U. Erichsen / D. L. Brüggge, a.a.O.(Fn. 110), Jura 1999, S. 162; S. Detterbeck, a.a.O.(Fn. 110), § 10 Rn. 705.

撤銷授益性行政處分僅得於法定期間內為之。依德國聯邦行政程序法第 48 條第 4 項第 1 句的規定，**行政機關應於得知足以正當化撤銷決定之相關情事的一年內為之**（依我國行政程序法第 121 條第 1 項的規定，「撤銷權，應自原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起二年內為之」）；此期間經過後，行政機關不得再為撤銷決定。此等期間的限制有助於法安定性與法律和平的維持，同時有助於信賴保護<sup>37</sup>。然而，此一期間何時開始卻有爭論，依其要求的寬嚴不同，其認定標準的可能觀點包括：（一）認識到足以證立被撤銷之行政處分違法的相關事實；於此所稱的事實指與具體案件事實相關的實際過程；（二）認識到正當化撤銷決定的所有事實；（三）與撤銷之基本前提條件相關的法律上與事實上的認識；（四）認識到正當化撤銷決定、其法律效果之法律意義的所有事實<sup>38</sup>。

Wolff / Bachof / Stober 指出，依聯邦行政程序法第 48 條的官方版理由說明，只有當行政機關藉由具體情事足以認識到具體行政處分的違法性，才能使一年的撤銷期限開始起算；取向於此等立法目的，亦應將法律效果的認識納入考量。其次，假使將有瑕疵之法適用的事後認知排除在外，則此一年期間將無適用可能性；此外，此種解釋結果亦將導致，權益受影響者僅於事實性的錯誤，而不能在法律性的錯誤上主張法安定性，此種分別並不合理。然而，也不能容許行政機關恣意決定此一期間的始點；如理解將此一期間為**決定期間**（*Entscheidungsfrist*），質言之，只有當行政機關已認識所有與撤銷相關之事實期間才開始起算，就會產生這樣的疑慮。此一見解並不足採，因其違反前揭聯邦行政程序法第 48 條第 4 項的立法目的。比較能配合此一立法目的得是：將此期間理解為**處理期間**（*Bearbeitungsfrist*），在此期間內必須作成撤銷與否的決

---

37 Wolff / Bachof / Stober, a.a.O.(Fn. 106), S. 752; Kopp / Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 7. Aufl., 2000, § 48 Rn. 130.

38 Wolff / Bachof / Stober, a.a.O.(Fn. 106), S. 753.

定，因此，其取決於第一次的認識<sup>39</sup>。

相對於此，H.-U. Erichsen / D. L. Brüggge 認為，前揭期間應該是「決定期間」而非「處理期間」。蓋只有當行政機關已認識所有與撤銷有關的事實，質言之，包括與為裁量、利益權衡有關的事實，方能就撤銷為適法決定。因此，應自行政機關取得所有與撤銷行政處分有關之事實與法律情境時起，方得開始起算前揭法定期間<sup>40</sup>。本文支持此一見解。與此立場相類，S. Detterbeck 採取聯邦行政法院的見解（BVerwGE 70, 365ff.）而認定，必須符合下述兩項要件，前述法定期間才能開始起算：（一）依機關內部的職務劃分規定，負責處理該當事務者實際上已認識到行政處分的違法性，（二）並且已認識到，行使撤銷與否之裁量權必要的相關事實。S. Detterbeck 也指出，對聯邦行政程序法第 48 條第 4 項第 1 句作如此解釋，將相當程度地延後前述法定期間的起算<sup>41</sup>。

在法定期間內所為的撤銷決定，假使要配合撤銷所追求的，改正有瑕疵之行政行為的目的，則撤銷的法律效果應追溯（*ex tunc*）到違法行政處分作成時。然而，法安定性與信賴保護的要求不僅是在決定應否撤銷授益性行政處分時，毋寧亦應於決定撤銷效果的時點之際加以考量；在對未來發生效力的撤銷是可能甚至必要時，考量到信賴保護，可能不容許溯及既往的撤銷決定，例如以持續性金錢給付為內容之行政處分的情形。在受益人對行政處分的違法具有可歸責性或導致行政處分違法的事由發生在其責任範圍時，通常撤銷決定應發生溯及效力<sup>42</sup>。

合法撤銷授益性行政處分時，只有在法律明定時，因此受損害者才享有**補償請求權**（*Ersatzanspruch*）。例如聯邦行政程序法第 48 條第 3 項就定有明文。於

39 Wolff / Bachof / Stober, a.a.O.(Fn. 106), S. 753-754.

40 H.-U. Erichsen / D. L. Brüggge, a.a.O.(Fn. 110), Jura 1999, S. 163.

41 S. Detterbeck, a.a.O.(Fn. 110), § 10 Rn. 714.

42 Wolff / Bachof / Stober, a.a.O.(Fn. 106), S. 755; H. Maurer, a.a.O.(Fn. 17), Rn. 70.

此涉及的是：行政處分違法性的原因不能歸屬因撤銷受損害之人的責任範圍，且其信賴值得保護。考量到補償請求權並非損害賠償請求權，受損害者僅得請求因信賴所生損害（Vertrauensschaden），而不能請求填補所失利益，質言之，應該回復人民行政處分未作成時的狀態<sup>43</sup>。

與補償請求權適相反對的是**返還請求權**（Erstattungsanspruch）的問題。依舊聯邦行政程序法第 48 條第 2 項第 5 句，基於已溯及既往失其效力的行政處分受有給付者，應返還其所得利益。返還範圍的決定，應類推適用民法典第 812 條以下關於返還不當得利的規定。行政機關應於撤銷行政處分時同時確定應返還的金額（舊聯邦行政程序法第 48 條第 2 項第 8 句）。此一規定的目的在於，同時、一次處理所有法律效果；其亦同時釐清，行政機關無須以給付訴訟的形式主張其返還請求權<sup>44</sup>。1996 年 5 月 2 日增列的德國聯邦行政程序法第 49a 條取代、同時廢止了舊聯邦行政程序法第 48 條第 2 項第 5 句至第 8 句的規定<sup>45</sup>。聯邦行政程序法第 49a 條第 3 項、第 4 項參酌舊聯邦預算法所作的利息規定，於此應可略而不論。其第 1 項、第 2 項則分別規定：「行政處分經撤銷、廢止或解除條件成就而溯及既往失其效力者，受益人應返還因該處分所受領之給付。應返還之給付，應以書面行政處分確定之」；「前項返還之範圍，除關於利息之規定外，應準用民法典有關不當得利之規定。受益人明知或因重大過失不知導致行政處分被撤銷、廢止或失其效力之情事者，不得主張其利益已不存在」。

---

43 Wolff / Bachof / Stober, a.a.O.(Fn. 106), S. 757; H.-U. Erichsen / D. L. Brügge, a.a.O.(Fn. 110), Jura 1999, S. 163; S. Detterbeck, a.a.O.(Fn. 110), § 10 Rn. 709.

44 Wolff / Bachof / Stober, a.a.O.(Fn. 106), S. 757-758.

45 Kopp / Ramsauer, a.a.O.(Fn. 139), § 49a Rn. 19,23.