

信賴保護原則之探討

法學講座

賴農惟

信賴保護原則在法治國家一直扮演著重要的角色，本文主要探討其實質內涵及於實務上的運用，而國家考試之相關考題亦多次觸及信賴保護原則之相關議題，這是身為考生的您所應特別注意的。

閱讀索引

壹、引文

貳、論點分析

一、信賴保護原則之內涵分析

(一) 信賴保護原則之源起

(二) 信賴保護原則之意涵及其要件

(三) 信賴保護之效果

二、信賴保護原則適用之領域

(一) 行政處分撤銷，廢止與信賴保護

(二) 行政法規變更，廢止與信賴保護

參、延伸試題

壹、引文

行政程序法第八條規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並保護人民正當合理之信賴」。信賴保護原則自上開規定落實於法制上之實踐後，信賴保護原則即成為晚近學說及實務上相當受到重視之法律原則。當國家之行為已受到人民之信賴時，人民之信賴，即應受而保護，俾維護其信賴之利益。

誠然，信賴保護原則在法治國家法律地位扮演著如此重要之角色，然究其實質內涵及於實務上之運用如何，凡此均為本文探討之重點。另外，國家考試之相關考題亦多次觸及信賴保護原則之相關議題，希驥讀者注意及之。

貳、論點分析

一、信賴保護原則之內涵分析

(一) 信賴保護原則之源起：

1. 德國：

「信賴保護原則」(der Grundsatz des Vertrauensschutz)係第二次大戰後，於德國所發展出來之重要原則。信賴保護原則具有憲法位階，得拘束所有國家之行為，不論行政，立法或司法領域之行為均有適用本原則之餘地。此一保障人民信賴之觀念，在向來重視「依法行政」及注重「公益」之歐陸國家中，素遭漠視。德國關於信賴保護原則之實務運用，首見於一九五〇年代之法院判決。嗣後，該國於一九七六年聯邦行政程序法第四十八條及第四十九條關於行政處分之撤銷及廢止之規定，則係信賴保護原則在立法上之濫觴。至於，信賴保護原則，

始受到重視。

2. 我國：

我國繼受信賴保護原則之概念時間較晚，除少數教科書及專論外，行政法院亦在近年始有相關之判決出現，於此次新公布施行之行政程序法第八條後段有明文規定，且在行政處分之撤銷及廢止亦有類似德國法之規定，至此在我國法律上之根據已十分明確。再加以大法官釋字解釋之充實及學者提文之探究，信賴保護原則之探討，著實有踵事增華之氣象。

二、信賴保護原則之意涵及其要件：

(一)信賴保護原則之意涵：

行政法上信賴保護原則，係指人民信賴國家公權力行為之保護，如行政機關之行為罔顧人民值得保護之信賴，而使其遭受不可預計之負擔或喪失利益，且非基於保護或增進公共利益之必要，而對其利益之損失予以補償或因人民有忍受之義務外，不得為之。

(二)信賴保護原則之要件：

依據上開意涵之說明，信賴保護原則於適用上，須具備積極要件及消極要件二者，茲分述如下：

1. 積極要件：

(1) 信賴基礎：

首先須要有一個令人民信賴之國家行為。如行政處分、法規命令，機械作成之公權力行為，亦可為信賴之基礎。但無效之行政處分不得作為信賴之基礎。實務上，大法官釋字第三百五十二號，曾予闡釋：「且該法對修正施行前，已從事土地登記代理業務，並依照當時法規取得合格證明或登記卡者，准予繼續執業。至於實際上已從事土地登記代理業務，而未取得合格證明或登記卡者，本無合法權利可言。而上開法條既定有五年之相當期間，使其在此期間內，自行決定是否參加考試或檢覈，或改業，已充分兼顧其利益，並無法律效力溯及既往之問題。」即因無信賴之基礎。

(2).信賴表見：

指當事人因信賴而展開具體之信賴行為，包括運用財產及其他處理行為。信賴表現須與信賴基礎有因果關係。此種信賴行為必須是正常之善用行為。

(3).信賴值得保護：

①如當事人基於詐欺、脅迫或賄賂方法而獲得行政處分，則不能構成信賴保護。

對重要事項提供不正確或不完全之報告而獲得行政處分，亦不構成信賴保護。

③當事人明知或因重大過失而不知行政處分違法者，如：土地管轄錯誤、行政處分欠缺文件等，亦不構成信賴保護。

2. 消極要件：

(1).法制規定 - 行政程序法

行政程序法§8「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」行政程序法§119「受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：

①以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。

對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。

③明知行政處分違法或因重大過失而不知者。

(2).學說見解

值得保護之信賴，始能適用信賴保護原則，故下列情形無信賴保護原則之適用：

- ①公益之要求強於信賴利益：但行政處分受益人已使用行政處分所提供之給付或其財產上之處分已不能回復原狀或祇能在不可期待之損失下始能回復者，仍有認為信賴值得保護。

國家行為係基於顯然錯誤之基礎行為。

- ③國家預先保留廢止權。

(3).實務見解 - 釋字 472 號：

公務人員、勞工、農民已依公務人員保險法、勞工保險條例及農民健康保險條例規定分別參加公務人員保險、勞工保險、農民保險，復依全民健康保險法規定，須參加全民健康保險，係基於整合公勞農保之醫療給付，建立全國單一、公平之健康保險體系之目的，具有促使醫療資源合理分配，發揮社會保險之功能。此種強制性之社會保險，其保險之條件係由法律規定，一體實施，與依個人意願參加之保險契約有間，立法機關斟酌社會發展之需要，制定或修改法律，變更各項社會保險之規定，建立符合憲法意旨之社會安制度，不生違背信賴保護利益之問題。

(三) 信賴保護之效果

適用信賴保護原則之效力如何，學說見解有爭論，略有二種類型，即「存續保障」(Bestandsgarantie)與「損失補償」二種，惟此二者究以何者為原則有爭議，一般言之，應以損失補償為原則，只有在不違反公益之要求時，可例外地為存續保障。茲分述如下：

1. 損失補償：

此係在承認公益優先之前提下，認為以不維持信賴基礎之效力為妥適時，所為之損失補償。得依行政訴訟法第八條規定向行政法院提起一般給付訴訟(行政程序法第一二條及第一二六條參照)。

2. 存續保障：

在當事人的信賴利益大於公益的前提下，維持信賴基礎之法律效力之謂。例如行政程序法第一一七條第二款，即對違法之授益行政處分，規定在受益人之信賴值得保護，且其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益的情形下，該處分不得撤銷。

3. 小結：

針對上開論述，關於信賴保護原則適用之效果，大法官吳庚教授曾於釋字第四七二號協同意見書，作出闡釋，殊值參考，在此併予引列，供為參考：

按信賴保護固屬具有憲法位階之公法上基本原則，國家之立法、行政及司法等部門，均應受其拘束，但此一原則之適用，並非毫無條件。主張有信賴保護原則之適用者，除應具有值得保護之信賴利益外，必須審酌符合信賴保護之利益的性質以及衡量公益與私益之保障何者具有較高價值。倘形成信賴利益之事實關係為過去存在之事實，制定法規溯及既往的使相對人遭受不利之結果，原則上不得為之；倘制定法規係針對將來發生之事實關係而適用，且公益因此而獲致益處顯然大於相對人或其他利害關係人之私益者，即非法所不許。(釋字 472 號協同意見書第三段參照)。

二、信賴保護原則適用之領域：

(一) 行政處分撤銷，廢止與信賴保護

1. 概說：

「行政處分之廢棄」(Aufhebung)，乃一中性之概念，其係指不論授益處分或負擔處分；亦不論合法或違法的處分，由行政機關使該行政處分不發生原來之法律效力稱之。行政處分之廢棄概念括：

(1) 使合法之行政處分不生效力：廢止。

(2) 使違法之行政處分不生效力：撤銷。

至於行政處分之廢止或撤銷，關於信賴保護原則之適用情形如何？則可依下段之說明加以深入瞭解。

2. 合法授益處分之廢止：

(1) 合法授益處分廢止時，所應考慮之因素：

授益處分乃係為當事人創設、確認權利或法律上重要之利益。而該授益處分又屬合法之情形下，行政機關欲廢止該行政處分必須考量：

① 依法行政原則：

在法律上受到合法且無瑕疵評價的行政處分，行政機關應依照「法律優位」與「法律保留」原則的要求，有義務遵守與維持該處分，不得任意使其失效。在此「依法行政原則」與「信賴保護原則」是處於一種相容合作的關係。

法之安定性：

合法的行政處分，其所表示國家與人民間的權利義務關係應獲致安定性，亦即行政機關應確保其穩定、持續與明確性，不得任意使其失效。

③ 信賴保護原則：

合法的授益行政處分，處分相對人因該處分而獲致特定的利益，而處分相對人對於該處分會持續有效的信賴，此「信賴」應受法律保護，行政機關不得任意使其失效。

廢止合法授益處分時「信賴保護」、「法安定性」與「依法行政」之關係密切，所以原則上，行政機關不得廢止合法之授益處分(有實質存續力)。而例外在嚴格限制之下，始允許行政機關廢止之。

(2) 合法授益處分例外可廢止之原因。

行政程序法§123

① 法規允許廢止者。

原處分機關保留行政處分之廢止權者。

③ 附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者。

④ 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。

⑤ 其他為防止或除去對公益之重大危害者。

行政機關考量上述原因後，得對於該合法的授益處分為一部或全部的廢止。惟必須注意的是，行政機關對於是否廢止享有裁量權，若未行使裁量權，即逕行予以廢止，則此廢止決定仍屬違法(裁量怠惰)。

(3) 廢止之時間限制

為維護法安定性及信賴保護，對於合法授益處分之廢止，限制行政機關應自廢止原因發生後二年內為之，此為除斥期間之規定。(行政程序法§124)

(4) 廢止效力之發生時點 (行政程序法§125)

合法的受益處分經廢止後，自廢止時或自廢止機關所指定較後的時日起，失其效力(原則)。但在附負擔的受益處分的情況，若處分相對人未履行該負擔而遭行政機關廢止者，得溯及既往的失其效力(例外)。是以廢止效力之時點如下：

(5) 廢止之法律效果

①處分相對人之「合理補償請求權」。(行政程序法§126)

原處分機關依照行政程序法§123 ④、⑤兩款規定廢止受益處分時，對於處分相對人因信賴該處分所遭受財產上的損失，應給予合理之補償。蓋此二款情形純粹係基於公益考量而廢止，非可歸責於處分相對人之故。

② 公法上不當得利返還請求權。(行政程序法§127)

在溯及既往失效的情形，即行政程序法§123 ③的情形，處分相對人應返因該受益處分所受領的利益。此返還的範圍準用民法有關「不當得利」之規定。

3. 合法負擔處分之廢止

負擔處分，係指干涉當事人之權利或為不利益之確認，或是拒絕其受益請求之行政處分。行政機關依職權廢止負擔處分，處分相對人可除去負擔，在利益上自然不會與行政機關有所衝突，亦即此際並無與「信賴保護原則」衝突問題存在。因此，依照行政程序法§122 規定原則上行政機關可隨時依職權為一部或全部之廢止。但此設有二限制：一、廢止後仍應為同一內容之處分，二、依法不得廢止者，則例外地不可廢止。

4. 違法行政處分之撤銷

(1) 違法受益處分之撤銷

①違法受益處分撤銷時，所應考慮的因素：

A. 依法行政原則：

行政機關依法應作出合法之行處分，是以行政機關對於違法之行政處分，依照「依法行政原則」之要求，有義務將其撤銷，使該處分失其效力。

B. 信賴保護原則：

自另一方面而言，人民可能因信賴該受益處分而對自己的權利已有所處置，而此信賴應受法律保護。

撤銷違法受益處分時，「依法行政原則」與「信賴保護原則」的對立難題。在違法受益處分的撤銷之處，行政機關與處分相對人的利益，乃處於相互對立、衝突的立場。易言之，處分相對人信賴行政處分存續之利益(信賴利益)與行政機關依法行政追求公益之間，便存有衝突。

「依法行政原則」與「信賴保護原則」二者同為憲法原則，價值與地位皆無軒輊，在個案適用時皆不可偏廢。是以，行政機關欲撤銷違法受益行政處分時，必須在所追求的「公益」與人民的「信賴利益」之間，作一法益衡量，調和二者求其平衡。除非公益大於人民之信賴利益，始得撤銷該違法受益處分。

③ 違法受益處分可否撤銷之標準：

對於違法的受益處分之撤銷，除應符合依法行政考量公益之外，尤其應重視人民因信賴該處分所生之利益。是以，當人民就該處分產生「信賴利益」時，該利益應受憲法上之「信賴保護原則」保障，行政機關就該違法的受益處分之撤銷權限即應受限制，以保障人民之權利。

是以，行政機關是否得撤銷違法受益處分，仍須將之與公益作一「利益

衡量」來決定：

A. 學理上之標準：

a. 公益(依法行政) > 私益(信賴利益)：得撤銷

此時公益較為重要，因此可撤銷該受益處分，但原處分機關應對處分相對人，為適當合理補償。

b. 公益(依法行政) < 私益(信賴利益)：不得撤銷

此時私益較為重要，亦即處分相對人之信賴利益應當受保護，是以應維持該受益處分不得撤銷。

B. 現行法規定：

行政程序法§117：違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：

a. 撤銷對公益有重大危害者。

b. 受益人無第一百十九條所列不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。

④ 撤銷效力之發生始點(行政程序法§118)

違法受益處分經原處分機關法益權衡後，認為應予撤銷者，因其為違法的處分，是以將溯及既往失其效力(原則)。但為了維持公益或為避免處分相對人財產上的損失，為撤銷處分之機關得另定較後的日期，使其失其效力(例外)。

⑤ 撤銷權行使之時間限制：

為避免處分相對人之法律地位長期處於不確定的狀態，行政程序法§121規定，違法受益處分之撤銷，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。

⑥ 撤銷之法律效果

A. 處分相對人之「合理補償請求權」(行政程序法§120)

違法的受益處分經撤銷後，若處分相對人無程序法§119所列信賴不值得保護的情形時，則處分相對人因信賴該處分而遭受財產上的損失者，為撤銷的行政機關應給予合理的補償。而補償之額度不得超過處分相對人(受益人)因該處分存續可得的利益(行政程序法§120 、)

惟此補償請求權，自行政機關告知其事由起二年間，或自處分撤銷時起逾五年不行使者，該請求權即消滅。(行政程序法§121)

B. 公法上不當得利返還請求權

違法的受益處分，其內容係提供一次或連續的金錢或可分物的給付者，經撤銷而有溯及既往失效的情形時，處分相對人應返還因該受益處分所受領的給付。(程序法§127)

又若當事人所受領給付之利益已不存在者，免負返還之責任。(依行政程序法§127 準用民法§182)

(2) 違法負擔處分之撤銷

違法負擔處分，既是課予處分相對人不利益的負擔；而且又是原處分機關違法作成，所以撤銷違法負擔處分並不生信賴保護之問題，因此行政機關可依

職權，為一部或全部的撤銷。惟須注意的是，若救濟的法定期間經過後，原處分機關是否仍得撤銷該處分？關於此問題，依照行政程序法§117 規定，原則上，仍得由原處分機關或其上級機關依職權，為一部或全部撤銷。但若撤銷對公益有重大危害，便不得撤銷。

(二) 行政法規變更，廢止與信賴保護：

1. 概說：

法治國中對於人民權利保障至為重要的「信賴保護原則」，在我國法制上規定於行政程序法第一一九條以下，惟法規之廢止或變更於人民權利之影響較行政處分所涉及者，有過之而無不及，是以司法院大法官釋字五二五號解釋，即本此旨而有關保障規定之解釋。

2. 釋字 525 號：

大法官釋字第 525 號，關於信賴保護原則之闡釋(理由書參照)：

(1)行政法規(包括法規命令、解釋性或裁量性行政規則)之廢止或變更，於人民權利之影響甚鉅，故行政法規預先定有施行期間或經有權機關認定係因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，制定或發布法規之機關固得依法定程序予以修改或廢止，惟應兼顧規範對象值得保護之信賴利益，而給予適當保障，方符憲法保障人民權利之意旨。

(2)制定或發布法規之機關基於公益之考量，即社會整體利益優先於法規適用對象之個別利益時，自得依法定程序停止法規適用或修改其內容，若因此使人民出於信賴先前法規繼續施行，而有因信賴所生之實體法上利益受損害者，倘現有法規中無相關補救規定可資授用時(如稅捐稽徵法第四九八條之三 etc)，基於信賴之保護，制定或發布法規之機關應採取合理之補救措施或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害。

(3)有下列情形之一時，則無信賴保護原則之適用：

① 經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形者。

B. 相關法規(如各種解釋性、裁量性之函釋)係因主張權益受害者以不政當方法或提供不正確資料而發布，其信賴顯有瑕疵不值得保護者。

③ 純屬法規適用對象主觀之願望或期待，而未有表現已生信賴之事實者，蓋任何法規皆非永久不能改變，法規未來可能修改或廢止，受規範之對象並非毫無預見，故必須有客觀上具體表現信賴之行為，始足當之。

至若並非基於公益考量，僅輪行政上一時權宜之計，或出於對部分規範對象不合理之差別對待，或其他非屬正當之動機而恣意廢止或限制法規適用者，受規範對象之信賴利益應受憲法之保障，乃屬當然。

3. 大法官吳庚教授之闡釋：(吳庚老師行政法理論與實用，增訂七版，頁 61~63 參照)。

關於上述釋字五二五號解釋，尋繹該解釋之意旨，茲分為下列五點：

(1) 專對行政法規之廢止或變更而為規範，民事法規不包括在內(因民事法律關係乃基於私人間之互信，非直接對公權力行使之信賴)。

僅適用於實體法之廢或變更。但須特別注意行政程序法中專就程序上利益之信賴保護之特別規定，例如行政程序法§98、。

(3) 保護範圍除實體法上之利益外，兼及法律地位之不利益影響。

(4)該機關基於公益考量，對法規是否廢止或變更有裁量之權限，所謂保護信賴利益無非「訂定過渡期間之條款」或「採取其他補救措施」。

(5)無信賴保護原則適用情形：

①經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範之情形。蓋因此種無效之行為，受規範者不能諉稱不如，進而主張信賴保護。

相關法規係因主張權受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布。(此種情形常發生於因利害關係人申請而作成之解釋性、裁量性行政規則中)

③主張信賴保護者須有已生信賴之事實表現。是以，在此處特別強調「信賴基礎」(法規之施行)與客觀上「表現信賴動作」二者缺一不可。惟須注意，如何構成表現信賴動作，抑或純屬個人之願望、期待，應就個別情況判斷。

參、延伸試題

- 一、行政機關於何種情形始得廢止賦予人民權利或利益之行政處分，試詳述之。(76 普)
- 二、試比較行政處分之撤銷與廢止對差別，並說明行政處分之撤銷與廢止應考慮之主要事項。(85 政風)
- 三、假設服務於某行政機關之公務員甲，於民國九十年元月，經證實其在二十年前不具應考資格卻報考公務人員高等考試，並獲得錄取及出任公職。試問：
 - (一)某甲高考格之錄取通知，係無效或得撤銷之行政處分？
 - (二)如係無效之行政處分，應如何告其無效？
 - (三)如係得撤銷之行政處分，可否不予撤銷？
 - (四)如要撤銷，其撤銷有無時間上之限制？某甲如係以詐欺、脅迫或賄賂而得錄取，撤銷之時間上限制有無不同？(89 司一)
- 四、某縣政府發給某建設公司建築許可，嗣後發現該核准建築地點屬軍事禁建管制區，試問：
 - (一)某建政府撤銷該建築許可，應審酌哪些法則？
 - (二)建設公司若因撤銷致使建築設計圖作廢遭受損失，應如何救濟？(84 普)
- 五、行政機關對其所為已具形式上確定力(或持續力)之行政處分，發覺有違誤之處時，是否得依職權予以撤銷？其撤銷之行使有何應斟酌之事項？是否應有其間之限制？試分別說明之。
- 六、行政處分之撤銷與廢止性質有何不同？台北市政府之廢娼與復娼行為，性質上屬何種行政行為，試敘述之。(89 普)
- 七、何謂「信賴保護」原則？行政機關廢止或變更行政法規時，有無信賴保護原則之適用？試就大法官會議解釋說明之。【90 調查局、法律組三等】
- 八、信賴保護原則除依行政程序法之規定，於行政處分撤銷及廢止有其適用外，得否擴張適用於行政法規之廢止或變更。【90 委升】