

法學專書系列之四

2006  
行政管制與行政爭訟

湯德宗、李建良  
主編

中央研究院 法律學研究所 籌備處

中央研究院法律學研究所籌備處

法學專書系列之四

# 2006 行政管制與行政爭訟

湯德宗、李建良

主編

中華民國九十六年十月

臺北 南港

國家圖書館出版品預行編目資料

行政管制與行政爭訟. 2006 / 湯德宗, 李建良  
主編. -- 臺北市 : 中研院法研所籌備處, 民  
96. 10

面 ; 公分. -- (中央研究院法律學研究  
所籌備處法學專書系列 ; 4)

ISBN 978-986-01-0892-7 (精裝). -- ISBN  
978-986-01-0893-4 (平裝)

1. 行政法 2. 文集

588.07

96017768

---

中央研究院法律學研究所籌備處 專書(4)

## 2006行政管制與行政爭訟

主 編 湯德宗、李建良

出 版 者 中央研究院法律學研究所籌備處

地址：台北市南港區研究院路二段128號

網址：<http://www.ias.sinica.edu.tw/>

定 價 平裝本450元

精裝本550元

總 經 銷 新學林出版股份有限公司

住 址 台北市信義路三段106號6樓之4

電 話 (02)27001808

傳 真 (02)27059080

E - mail law@sharing.com.tw

郵撥帳號 19889774新學林出版股份有限公司

中華民國九十六年十月出版

---

版權所有 不准翻印

## 出版序

「行政管制與行政爭訟」是本所籌設諮詢委員會在本所「設所規劃書」所確立的六項重點研究領域之一。顧名思義，「行政管制與行政爭訟」希能涵蓋行政法的全程——始自「行政管制」，終於「行政爭訟」。為了落實「理論與實務結合」的研究取向，重視行政法學的實用性，我們希望能夠針對實務上感到困擾的問題，由學界嘗試提出解決方案，並由法官參與評論，促成學術與實務的交流與對話。2005年3月我向最高法院張登科院長提出上述會議構想，經張院長與三位高等行政法院院長會商之後，認為值得一試；並同意由四所行政法院各派一位法官代表與本所選派的兩位研究同仁，組成籌劃委員會，負責篩選、建議研討的題目，尋求願意撰文的學者。終於2005年11月19日舉辦「2005行政管制與行政爭訟」學術研討會，計有六篇論文發表。會後經修改投稿，雙向匿名審查，最後由本所「出版委員會」審議通過四篇，於2006年11月正式出版專書《2005行政管制與行政爭訟》（列為本所法學專書系列之二）。

該次研討會各界參與十分踴躍，我們深受鼓舞，決定逐步提升研討會的頻率。2006年乃舉辦兩場（分別於7月29日及12月23日舉行），承蒙四所行政法院院長、法官及行政法學界同仁熱烈參與，共襄盛舉，各有四篇及五篇論文發表。會後經過修改投稿、雙向匿名審查，及本所「出版委員會」審議等程序，最後收錄論文八篇，輯成本書《2006行政管制與行政爭訟》（列為本所法學專書系列之四）。為求存真，論文大抵依會議發表之順序排列。

經過近三年的嘗試與努力，我們深信「理論與實務結合」的研究取向正確，「一年兩會」（上半年與下半年各舉辦一場）的活動格

局妥適，會議論文「審查出版」專書有助於深化思考。至盼行政法學界與實務界能夠藉此平台，經常交流，相互攻錯，化解實務疑難，提升研究水準，庶幾福國利民。



湯德宗

研究員兼籌備處主任

2007年9月1日

## Preface

“Administrative Regulation and Judicial Remedies” is one of the six core research fields set up in the Founding Proposal for Institutum Iurisprudentiae by her Advisory Committee. As shown in its literal meaning, this research field purports to encompass the entire domain of administrative law, from topics relating to *ex ante* administrative regulation to those concerning *ex post* remedies of administrative actions, including administrative litigation. In order to integrate theories into practice and therefore to enhance the pragmatic utility of the research on administrative law, we thought it desirable to host an annual conference to facilitate the dialogue between scholars and practitioners by inviting administrative law judges to pose thorny problems faced by the courts and by soliciting administrative law professors to provide solutions. Each paper presented at the conference is to be commented by commentators of both a scholar and a judge. I put forward this idea in March 2005 to the President of the Supreme Administrative Court, Judge Deng-Ke Chang, who in turn consulted with the Presidents of three High Administrative Courts. A consensus was soon reached and a steering committee, composed of four judges from the aforesaid Administrative Courts respectively and two research fellows from Institutum Iurisprudentiae, was subsequently established for proposing topics to be discussed at the conference. The first Conference on Administrative Regulation and Judicial Remedies was held on November 19, 2005, in which six papers were presented, commented, and discussed. Thereafter the authors revised and submitted their papers for consideration for publication. After peer review four papers were accepted and collected into the book

entitled “**2005** Administrative Regulation and Judicial Remedies”.

Encouraged by enormously positive response to the 2005 conference, we decided to enhance the frequency to make it a biannual event. Accordingly, two conferences were held in 2006. There were four papers presented in the first 2006 conference on July 29 and five papers presented in the second 2006 conference on December 23. After the peer review and the scrutiny process, eight papers were accepted and collected into this book, entitled “**2006** Administrative Regulation and Judicial Remedies”.

Based upon the experiences acquired in the past three years, we come to believe that the approach of collaboration between scholars and practitioners is productive, that the biannual frequency of such conference is appropriate, and that collecting peer-reviewed papers into a series of books is beneficial for future reference as well as for accumulation of in-depth thinking. We are intended to continue staging this forum for promoting communication between scholars and practitioners. We earnestly hope that the joint efforts from the academic community and the judicial community will not only provide sensible solutions for tough practical issues, but also significantly enhance the quality of research on administrative law.



Dennis Te-Chung Tang  
Director & Professor of Law

# 目 錄

出版序 .....	i
違法授益行政處分與信賴保護 .....	陳淳文 1
行政處分轉換與行政爭訟	
一兼評臺北高等行政法院91年度訴字第3480號判決暨最高行政法院94年度判字第257號判決 .....	盛子龍 47
釋義《土壤及地下水污染整治法》之污染行為人	
一闡析台鹼安順廠污染事件之整治責任及行政法院相關判決 .....	李建良 101
行政契約關係中其他行政機關之協力與行政救濟	
一以勞工住宅社區開發契約為中心 .....	江嘉琪 159
論行政機關管轄權之移轉	
一以其對行政作用法及行政爭訟法之影響為中心 .....	詹鎮榮 189
剖視國營事業污染行為的國家責任	
一以台鹼安順廠污染事件為中心 .....	李建良 249



## 行政判斷與司法審查

## —最高行政法院高速公路電子收費系統

(ETC) 案判決評論 ..... 黃錦堂 311

## 資訊公開暨資訊隱私法案例研究

( ~2006/10 ) ..... 湯德宗 375

事項索引..... 447

案例索引..... 457

## Table of Contents

Preface .....	iii
 The Withdrawal of Illegal Beneficial Administrative Act and the Principle of Legitimate Expectation / Chwen-Wen Chen.....	   1
 Conversion of Administrative Act and Administrative Litigation: With Comment on Judgement S.T. No.3480 (Taipei H. Ad. Ct., 2002) & Judgement P.T. No.257 (Sup. Ad. Ct., 2005) / Tzu-Lung Sheng.....	    47
 On the Polluter of the Soil and Groundwater Pollution Remediation Act: Analysis of the Remediation Responsibility in the Soil Contamination Case Caused by An-Shin Plant of Taiwan Alkali Manufacturer Ltd. and the Related Decisions of the Administrative Court / Chien-Liang Lee.....	      101
 The Participation of Another Administrative Authority on the Legal Relation of an Administrative Contract and Its Administrative Remedies: With Focus on the Contract of Developing the Labor Residence Community / Chia-Chi Chiang .....	     159

The Jurisdiction Transfer among Administrative Agencies: With Focus on Its Influences on Administrative Function and Administrative Litigation / Chen-Jung Chan .....	189
On State Liability for Pollution from a Public-Owned Enterprise: With Focus on the Soil Contamination Case Caused by An-Shin Plant of Taiwan Alkali Manufacturer Ltd. / Chien-Liang Lee .....	249
Administrative Discretion and Judicial Review: Comment on the Supreme Administrative Court's Decision on the ETC Case / Giin-Tarng Hwang.....	311
A Critical Review of Freedom-of-Information and Information-Privacy Cases up to 2006 / Dennis Te-Chung Tang .....	375
Subject Index .....	447
Table of Cases .....	457

## 違法授益行政處分與信賴保護

陳淳文\*

### 目次

#### 前言

#### 壹、實務案例

- 一、特教教師薪資案
- 二、主管加給案
- 三、退休金案
- 四、九二一地震受災證明書案
- 五、參加農民健康保險案
- 六、教師升等著作抄襲案

#### 貳、授益處分與創設權利處分

- 一、授益處分之類型
- 二、確認處分與授益處分
- 三、法國法上之「創設權利處分」

#### 參、信賴保護原則與既得權

- 一、德國信賴保護原則的發展歷程
- 二、德國信賴保護原則之輸出及其限制
- 三、法國法上「既得權」之概念

#### 肆、我國實務案例之省思

- 一、行政程序法第一一九條應專指可歸責於相對人之違法處分
- 二、行政程序法第一一九條應寬鬆解釋
- 三、授益處分概念應予以限縮
- 四、例外處理「直接產生金錢或財務利益之處分」

#### 伍、結語

\* 臺灣大學政治系副教授、中研院法律所籌備處特聘副研究員。作者特別感謝兩位匿名審查人所提供的寶貴審查意見。

## 摘 要

發源於德國法的信賴保護原則係用來對抗公權力行為之恣意變動，以確保人民之權益為目的。該原則之發展有其特有之歷史背景，雖然其對歐盟法及我國法皆有所影響，但卻尚不是一個已經十分成熟且普遍適用的法律原則。

法國法向來不使用信賴保護原則，而是透過法安定性原則與既得權的概念來保障人民之權益。法國法又特別重視合法性原則與公益的維護，透過創設權利處分的概念，來限縮信賴保護的範圍。

我國法緊隨德國法的腳步，在人民權益保障上的努力不遺餘力。然而，每個個案之情境及其所涉人民各有不同，不能僅有私益考量。本文除了對行政程序法第一一九條之適用提出詮釋外，亦引介歐盟法院判決中的「用心認真的經濟活動者」的概念，以期開拓兼顧合法性原則的視野。

關鍵詞：授益處分、確認處分、創設權利處分、既得權、信賴保護原則、法安定性原則、合法性原則、用心認真的經濟活動者。

## 前言

我國現代法制向來與德國法有深厚之淵源，特別是在行政程序法公布施行後，就行政法之領域而言，幾乎可說是德國法的全面移植。<sup>1</sup>除了法規制定的因素外，學界及司法實務之學理論述與實務見解，特別是兼具前述兩種角色之大法官解釋的推波助瀾，整個公法學瀰漫著濃厚的日爾曼氣氛；本文所欲論述之「授益行政處分」與「信賴保護」等概念，皆源自德國法，皆可視為是德國公法深植於吾國的典型代表。

既然德國公法，特別是在本文所討論之行政法領域，德國法之影響極為深遠。則除了本國司法實務之理解外，全力研究德國行政法，不論是其學術論著或實務見解，皆予以深入分析與歸納整理，自當屬吾國行政法學界目前最重要的任務。而事實上，吾國公法學界對德國法之研究與引介，向來不遺餘力；也由於這些學術先進的耕耘與努力，使我國公法蓬勃發展，欣欣向榮。在此背景下，討論德國公法以外之其他國家法制，除了滿足學術好奇之外，似乎沒有太大的實益。除非，德國法在某些面向上有其本身之獨特背景或甚至是侷限；或在移植國的移植的過程中，因調整或誤差而可能產生問題；或雖忠實移植；但卻在移植國產生水土不服的情形。不論是屬前述何種情形，只要出現與前述情形相關的問題；固然持續挖掘德國法是解決問題最有效的方法之一，但若能進一步擴大研究之視野與範圍，其實亦不失為是一種可欲的問題解決途徑。

我國行政程序法使用「授予利益之（合法或違法）行政處分」的用語，<sup>2</sup>無疑是由德國法而來。<sup>3</sup>這也就是為什麼在說明授益處分

---

1 當然我國行政程序法尚有點綴一點美國、日本及法國法之色彩，但完全無法撼動德國法之主流地位。

2 參見我國行政程序法第一二〇條、一二二條及一二三條之用語。

之概念內容時，學者常直接引用德國聯邦行政程序法第四十八條第一項第二句的用語：所謂授益處分，即指對相對人設定或確認權利或具法律上重要性之利益者謂之。<sup>4</sup>就中文字義來理解，授予利益的確就是「給相對人一種利益或免除某種義務」，<sup>5</sup>從而將其視為是一種利益給予或義務免除的行為，亦屬適當的詮釋。由於我國行政程序法本身並未如德國聯邦行政程序法一般，對授益處分予以明確定義；從而「授益處分」在我國現行法制下應如何予以界定，其實尚存有相當廣泛的發展空間。

在我國現制下，授益處分的概念扮演相當重要的角色，除了涉及訴訟類型的選擇、公法上不當得利的返還問題外；更重要的是本文所關切的信賴保護問題。簡單的說，一旦涉及授益處分，若欲將其廢棄，就不能迴避信賴保護問題。從而，授益處分概念內涵之廣狹，直接決定了信賴保護原則的適用範圍。

至於信賴保護的想法及其在實務上的適用方式，德國法固然已能提供相當成熟且體系化的操作經驗；但是不論就該原則之產生背景，以及其所運作之環境，都有其獨特性。則其能否十分順暢地於我國推展適用，除了學界及實務界的深入體會並襲用德國法之優點外，可能也必須適度了解該原則之特殊性，甚至是其侷限性。

本文即嘗試跳脫德國法之框架，以更廣泛的視野來看違法授益處分的廢棄問題。至於選擇法國法作為比較對照的對象，除了德、

---

3 筆者無法直接使用德文文獻，文中論及德國法部分皆為透過中文或法文之二手資料。本文參閱之德國聯邦行政程序法中文譯本，乃引自翁岳生譯，〈西德一九七六年行政手續法〉，《行政法與現代法治國家》，頁 258 以下（1990 年 11 版）。另法務部於 1994 年編印之《各國行政程序法立法例暨草案彙編》亦值得參閱。

4 如吳庚，《行政法之理論與實用》，頁 346（2006 年增訂 9 版）；陳新民，《行政法學總論》，頁 317（2005 年修訂 8 版）；陳敏，《行政法總論》，頁 306（1999 年 12 月 2 版）。洪家殷氏引用德文文獻謂德國通說為：對相對人設定或確認權利或免除負擔之行政處分。參見氏著，〈撤銷行政處分時對其性質為授益或負擔之判斷〉，《法學叢刊》，154 期，頁 65（1994 年）。

5 參見李震山，《行政法導論》，頁 327（2003 年修訂 5 版）。

法兩國行政法本有深厚淵源外，更重要的是兩國現行法對此議題有相當不同的處理方式。若能比較分析二者之差異，並給予適當之評價；則對於吾國法未來之發展，或能提供些許助益。以下且先援引幾個實務案例，爾後再進一步分別從授益處分及信賴保護等兩個概念著手，檢討違法授益處分的廢棄問題。

## 壹、實務案例

下列案例皆選自國內各級行政法院之裁判，但都予以適度改寫，以簡化所涉法律問題。

### 一、特教教師薪資案<sup>6</sup>

教育部為鼓勵合格之特教教師留在特教工作上，於1981年5月15日以台70人字第51402號函釋提高特教教師之薪級：「臺灣省立教育學院特殊教育系畢業之學生，擔任特殊教育教師時，得提高一級支薪，惟轉任非特殊教育教師時，即應改支。」後教育部政策轉向，於1983年6月8日台人字第2165號函釋中表明：「特殊教育系畢業之學生，擔任特殊教育教師，不得提敘一級支薪。」惟因臺灣省政府教育廳之行政疏失，未將該函有效轉知有關機關、學校。事隔十餘年後，教育部發現該問題，遂於1993年再發函釋強調前述函釋。省教育廳並將教育部1993年2月4日之函釋刊登於1993年4月出版的《最新教育人事法規釋例彙編（一）》內。後教育部又以1999年10月22日台88教中人字第88504352號之新函釋揭示下列處理原則：

第一，1983年6月8日後任職之教師依1983年函釋不得提敘。

第二，對於1983年6月8日以後任職且已依1981年函釋提敘一級

---

6 本案改寫自高雄高等行政法院90年訴字第476號、93年訴更字第2號，最高行政法院91年判字第1632號、92年判字第800號及92年判字第1684號等判決。



者，其1983年6月8日至1993年2月4日期間溢支之薪資免予追繳。

第三，自1993年2月4日起溢支薪資部分，仍應追繳。

甲自1984年8月1日起至高雄市立啟聰學校任特教教師，並由市府依1981年函釋提敘一級支薪。嗣後市府依前引教育部1999年函釋調整甲之薪級，並追繳1993年2月4日後起之溢支薪資，甲能否主張信賴保護？

## 二、主管加給案<sup>7</sup>

乙由省交通處秘書調至臺灣省公共事務管理處擔任技正，並自1990年5月起兼任臨時任務編組之省防護團防情管制中心主任一職，同時支領主管加給。

雖然省府1976年9月所函頒的省防護團設置辦法第九條即明白規定本團為臨時機關；且其第十條第二項亦規定：公共事務管理處人員兼任或調兼或兼辦本團職務及工作，均不支給車馬費或其他津貼。但同年10月省府秘書處即以簡便行文准予兼任防情管制中心主任者，得比照課室主管職位標準表支給主管職務加給。是以自該臨時任務編組之防情管制中心主任一職設置以來，任職者皆領主管加給。

行政院於1982年7月的一個函釋中表示：各機關臨時或任務編組單位之主管人員擬從支給特支費，應予免議。至前經省府核准支給有案人員，為免停支後執行產生困擾，同意繼續支給至調離本職時為止；新任人員應即依規定辦理。該函示並刊登於71年秋字第49期的省府公報上。

乙於任職之初，對於是否能支領主管加給即有疑義。當時公共事務管理處人事室承辦人員即擬函稿請示上級（省秘書處）。惟當時公共事務管理處副處長於呈判加註意見：「防護團自65年歸併本處省府即明文規定管制中心主任及偵檢隊長可比照課室主管支給主

---

7 本案改寫自行政院89年判字第1103號判決。