

論行政處分撤銷與廢止之除斥期間

李建良*

要目

壹、引言	○年度判字第一一九號判決
貳、撤銷行政處分之除斥期間	(一)事實概要
一、導引案例：最高行政法院九十	(二)法院見解
七年度判字第三二八號判決	(三)問題爭點
(一)事實概要	二、比較基礎：德國行政程序法第
(二)法院見解	四十九條第二項第二句之解釋
(三)問題爭點	與適用
二、比較基礎：德國行政程序法第	三、問題探討：我國行政程序法第
四十八條第四項之解釋與適用	一二四條之解釋與適用
(一)適用範圍（是否適用）	(一)基本思維
(二)期間起算（如何適用）	(二)裁判評析
三、問題探討：我國行政程序法第	肆、綜合檢討與修法建議
一二一條第一項之解釋與適用	一、侵益處分、信賴保護與撤銷之
(一)基本思維	除斥期間
(二)裁判評析	二、授益處分、信賴保護與撤銷之
參、廢止行政處分之除斥期間	除斥期間
一、導引案例：最高行政法院一〇	(一)要件過於嚴格

DOI: 10.3966/102398202016030144005

*

中央研究院法律學研究所研究員，德國哥廷根大學法學博士。

投稿日期：一〇三年四月二日；接受刊登日期：一〇四年一月十五日

責任校對：吳珮蓓

(二)結果相互矛盾	附錄一：行政程序法相關規定之各版本立法理由
三、公共利益、信賴保護與廢止之除斥期間	附錄二：德國聯邦行政程序法相關規定之中譯文
四、修法建議	附錄三：行政法院關於「知有撤銷原因」之見解
伍、反思：行政法之法繼受、法比較與法解釋的方法論課題	

摘 要

我國行政程序法第二章「行政處分」，對行政處分之成立、程序、效力等，設有詳細而完整之規定。其中第一二一條、第一二四條為行政處分撤銷及廢止之「除斥期間」，居於行政處分效力規定之末，其是否及如何適用，攸關人民權益保障、依法行政原則、公共利益維護三者間之互動與調和。此二條文繼受自德國聯邦行政程序法第四十八條、第四十九條，比較內容，同中有異，其解釋與適用所生之疑義與難題，呈現法繼受、法比較與法解釋三者之間微妙的關係，值得研究。為期理論與實務得以交互印證，本文先從實務裁判中各擇取一則「導引案例」，逐次分析爭點及法院見解，再進行法制比較、問題探討及綜合分析，最後提出本文見解及修法建議，以供參考。

關鍵詞：行政處分、撤銷、廢止、除斥期間、授益處分、信賴保護、法安定性、公共利益、比較法學、法繼受

壹、引言

我國行政程序法的研議與制定，主要源自二種立法構想與法系統，一是汲取美國行政法的特長，導入正當法律程序理念與資訊公開法制；另則師法德奧行政法法典化的精神，引進德奧行政實體法的精髓及其相對應之基本程序規範，例如行政處分、行政契約、法規命令、行政規則，後者篇章分配及條文所占比例相對較多，構成臺灣行政程序法的精髓骨架，加以行政法一般原則之成文化，管轄、當事人、調查事實及證據、期日、期間、送達等基礎規範之設定，儼然已有行政法法典化的雛形¹，別具「行政法總則」之特色。整體觀之，我國「行政程序法」將人民與行政間暨機關相互間之行政法律關係，在依法行政原則之下作通盤整全的規範，形成行政法秩序的基本模式及運作框架，其中又以「行政處分」的規定最為精詳，舉凡概念、程序、效力、變更（撤銷或廢止）、程序重開等，均有明文。尋根溯本，此部分之規定體系源自德國行政法，係彼邦行政法學長期發展演進的產物²，為抽象思考、概念形塑、體系建構的精緻法學之一。

回顧臺灣行政法的演進，行政處分恰是行政法學推展與人民權益保障的重要支點與環節，從概念的引介³、制度的建構⁴，到實務的運用⁵，均可看到受德國法影響的痕跡⁶。行政程序法制定與施行

¹ 參見翁岳生，行政程序法的理念與立法，載：法律哲理與制度（公法理論）——馬漢寶教授八秩華誕祝壽論文集，頁230-240，2006年1月。

² 參見翁岳生，西德一九七三年行政手續法草案之研究，載：行政法與現代法治國家，頁227以下，1979年10月，3版。

³ 參見翁岳生，論行政處分之概念，載：行政法與現代法治國家，頁1以下，1979年10月，3版。

⁴ 行政處分概念最早於訴願法中明文規定，並作為行政爭訟的程序標的。

⁵ 例如司法院釋字第423號解釋。

之後，經由法律條文的繼受與比較，透過理論與實務的傳輸，二國行政法（學）的交互作用日深且密。由於臺灣欠缺根深柢固的法治思維，法繼受與法比較成為臺灣行政法制的養分來源與法解釋的基本方法，事屬必然，卻不表示臺灣已發展出成熟的比較行政法學，或遵循正確的法學方法論。如何正確的運用比較法的研究方法，避免造成法繼受與法解釋的誤差，允為臺灣行政法穩健發展的基本課題之一。

我國行政程序法第二章「行政處分」，從行政處分之成立（包括概念、方式、生效）、程序（陳述意見及聽證），到效力（包括撤銷、廢止、程序重開）等，均有詳細而完整之規定。其中行政程序法第一二一條第一項、第一二四條有關行政處分撤銷及廢止「除斥期間」之規定⁷，居於各該行政處分效力變動（撤銷或廢止）規

⁶ 參見李建良，戰後台灣行政法學說史導論，載：戰後台灣法學史（上冊），頁169-171，2012年12月。

⁷ 因時間的經過而發生一定失權法律效果之法制度，概有消滅時效（*Verjährung*）與除斥期間（*Ausschlußfristen*）二種，於行政法領域亦然。二者之差別主要在於失權的標的，消滅時效通常適用於請求權；除斥期間則適用於請求權以外之權利，例如形成權。此外，消滅時效與除斥期間的實質差異在於，消滅時效關涉「既存請求權的貫徹」（*Durchsetzung eines bestehenden Anspruches*）問題；除斥期間則係以「權利本體」（*das Recht als solches*）為標的，即法律對於特定權利設定行使之期限（*gesetzliche Befristung*）——該權利本身自始即是一種「設有期限之權利」。參見*Rutz, AcP 101 (1907), S. 435ff.*; *Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, S. 194*; *Schack, BB 1954, S. 1037ff.*; *Lange, Die verwaltungsrechtliche Verjährung, S. 23*; *Koschnick, Die Verjährung im Verwaltungsrecht, Diss. Göttingen, S. 26ff.*; *Maas, Die Verjährung im öffentlichem Rechte, S. 30ff.*; 李建良，行政法上消滅時效的基礎理論：概念、客體、法效，東吳公法論叢，2卷，頁405-432，2009年4月。

行政機關依行政程序法第117條、第122條、第123條撤銷或廢止行政處分者，係以行政處分直接使被撤銷或廢止之行政處分效力喪失（自始或向後），屬

定之末，表面觀之，似非關緊要，實則對於依法行政原則的貫徹與行政任務之公益目的具有鎖鑰地位。蓋除斥期間僅有二年，不得延長，期間一旦經過，即對行政處分的變動可能性附以「時間上」的限制。因此，是否及如何適用該二條規定，攸關人民權益保障、依法行政原則、公共利益維護三者間之互動與調和。舉例言之，行政程序法第一二一條第一項以「知有撤銷原因起」作為除斥期間之起算事由，所謂「原因」之範圍何在？是否包括「阻卻撤銷權發生之事由」？同法第一二四條所定「廢止原因發生後」之意涵如何理解？又，此二規定是否均毫無例外地適用在所有行政處分之上，而不區分行政處分之規制內涵（例如是否為金錢給付）？凡此問題，實務及學說頗多爭議，有待釐清。揆諸外國法制可知，我國行政程序法第一二一條、第一二四條係繼受自德國聯邦行政程序法第四十八條、第四十九條之規定。觀其內容，同中有異，其解釋與適用上所生之疑義與難題，恰恰呈現法繼受、法比較與法解釋三者之間微妙的關係，值得重視與研究，此本文之所由作也⁸。

以下分從撤銷行政處分與廢止行政處分之除斥期間，依序探討

形成權之一種，故行政程序法第121條第1項、第124條有關行政處分撤銷及廢止之期間規定，性質上應為除斥期間。另，我國行政程序法第121條第1項、第124條主要係繼受自德國聯邦行政程序法第48條第4項，德國學說及實務亦認為其屬“Ausschlussfrist”（後詳），可資參照。至於行政程序法第121條第2項有關補償請求權2年不行使而消滅之規定，則屬請求權之時效規定，殆無疑問。

⁸ 國內行政法教科書對此問題的說明及探討，多半相當簡略，有待深入探討。參見吳庚，行政法之理論與實用，頁399，2015年2月，增訂13版；李惠宗，行政法要義，頁361，2010年9月，5版；吳志光，行政法，頁209，2010年9月，增訂4版；陳敏，行政法總論，頁465，2009年9月，6版；林錫堯，行政法要義，頁335，2006年9月，3版；陳新民，行政法總論，頁358，2005年9月，8版；許宗力，行政處分，載：行政法（上），頁546，2006年10月，3版。

行政程序法相關規定之意旨與個案適用之疑義。為期理論與實務得以交互印證，先從實務裁判中各擇取一則「導引案例」，逐次分析爭點及法院見解，再進行法制比較、問題探討及綜合分析，最後提出本文見解及修法建議，以供參考。

貳、撤銷行政處分之除斥期間

一、導引案例：最高行政法院九十七年度判字第三二八號判決

(一)事實概要

上訴人（臺中縣雅潭地政事務所）以被上訴人所有坐落臺中縣大雅鄉某段716之10地號土地係分割自原同段716地號土地，該716地號土地原係都市計畫內農業區「田」地目土地，原土地所有權人張水田與土地登記代理人吳東穎於一九九六年四月間勾結臺中縣豐原地政事務所（下稱「豐原地政事務所」）地目變更承辦員，以不法之行為向豐原地政事務所申辦地目變更為「建」嗣該筆土地於同年七月三十日分割出同段716、716之1、716之2等地號土地，並於一九九七年一月間因買賣移轉與米賀建設有限公司（下稱「米賀公司」），米賀公司復於同年三月四日將同段716地號土地再辦理分割，增加同段716之3至716之12等地號土地，並興建11戶房屋後，再分別移轉予第三人。上訴人（一九九七年十月間因機關新設及轄區劃分，有關係爭土地之業務改由上訴人承受）於二〇〇〇年間發現此錯誤後，遂於土地登記簿備註欄加註「本土地涉及違法地目變更，目前正依法處理中。」嗣上訴人召開「豐原、雅潭地政事務所因不實申辦地目變更及更正編定案專案處理小組會議（第4次）」，依會議決議所訂定之善惡意認定基準，推定同段716之10

地號土地所有權人即被上訴人為惡意。上訴人遂依臺中縣政府二〇〇四年一月七日函規定意旨，於二〇〇五年十一月十七日將該土地登記簿登記之「建」地目回復為「田」地目，再於二〇〇五年十一月二十二日函告知被上訴人。被上訴人不服，提起訴願，臺中縣政府逾三個月未為訴願決定，亦未延長訴願決定期間，被上訴人乃逕行提起行政訴訟。嗣臺中縣政府於二〇〇六年三月二十四日作成訴願決定，駁回被上訴人訴願。

(二)法院見解

1. 原審見解⁹

(1)系爭土地之變更地目行政處分涉及違法情事，因臺中縣政府已於一九九八年間函知上訴人，上訴人此時應已知悉系爭地目違法變更之事實；另上訴人審酌當事人之信賴利益及公益之維護等因素，及當事人無信賴利益或有信賴利益但不值得保護之情形等因素後，於知悉系爭土地涉及地目違法變更時既已存在，系爭土地登記簿經上訴人於二〇〇〇年十一月間為該土地涉及違法地目變更之註記，此有公示作用，繼受系爭土地所有權人亦可推定為非善意，無信賴保護利益之問題，此均為上訴人即時可調查及審核之事項，上訴人既不須俟二〇〇三年二月十八日召開「豐原、雅潭地政事務所因不實申辦地目變更及更正編定案專案處理小組會議（第4次）」會議，決議訂定善惡意認定基準後，方得撤銷上開變更地目之違法行政處分，自不得主張為前開決議後，其始知悉系爭土地變更地目之處分有違法事由及有得撤銷之原因；且上訴人亦未提出具體事證，證明上開事項係因某種事由或不可避免之因素，致其無法及時調查及審核之情形。準此，上訴人於一九九八年間知悉系爭土地違

⁹ 臺中高等行政法院95年度訴字第165號判決。

法涉及變更地目而有撤銷原因之情形。

(2) 行政程序法實施前，撤銷權之行使原無二年除斥期間之限制，而行政程序法自二〇〇一年一月一日施行，依首開規定，有二年除斥期間之限制，是本件撤銷權之除斥期間，應於二〇〇一年一月一日行政程序法施行日起算，至二〇〇二年十二月三十一日止屆滿。則上訴人於二〇〇五年十一月十七日始將系爭土地登記簿所登記「建」地目回復為「田」地目之處分，顯已逾二年之撤銷權除斥期間，被上訴人主張上訴人所為撤銷原核准變更系爭土地地目之行政處分，已逾二年之除斥期間，自屬有據。

2. 上訴審見解

(1) 由行政程序法第一一七條、第一二一條第一項規定對照觀之，行政程序法第一二一條第一項規定之「撤銷原因」，乃指行政處分係屬違法而應予撤銷之原因，包括認定事實及適用法規之瑕疵；至行政程序法第一一七條但書各款所規定者，乃阻卻撤銷權發生之事由，而非「撤銷原因」，則原處分機關或其上級機關何時知悉行政處分存有阻卻撤銷權發生之事由，與開始起算撤銷權之除斥期間無涉，不得謂原處分機關或其上級機關對前開阻卻撤銷權發生事由併已知悉後，始得開始起算撤銷權行使之除斥期間。

(2) 另按於行政程序法施行前，就撤銷權之行使，法律並無除斥期間之規定，則於行政程序法施行前即得行使撤銷權者，於行政程序法施行後關於撤銷權之除斥期間，應自行政程序法施行之日起算。

(3) 上訴人於二〇〇〇年十一月間在系爭土地登記簿為「本土地涉及違法地目變更，目前正依法處理中。」之註記，是上訴人至遲於此時已知悉系爭地目違法變更之事實，而上訴人至二〇〇五年十一月十七日將系爭土地登記簿登記之「建」地目回復為「田」地目，原審以上訴人之撤銷權已逾二年除斥期間未行使，而不得行

使，爰判決撤銷訴願決定及原處分，經核並無不合。

(4)上訴人依行政程序法第一一七條規定撤銷之行政處分，乃其於一九九六年四月間所為就系爭土地地目登記自「田」變更為「建」之處分，而其於接獲臺中縣政府一九九八年八月三日函時，或至遲於二〇〇〇年十一月間在系爭土地登記簿為前開註記時，即知前開行政處分應予撤銷。計算本件被上訴人撤銷權行使之除斥期間時，自應以行政程序法施行之日即二〇〇一年一月一日起算，而非自本件上訴人知悉被上訴人有無阻卻撤銷權發生之事由時開始。

(三)問題爭點

1. 行政程序法實施前之行政處分，撤銷權行使之除斥期間如何起算？

2. 行政程序法第一二一條第一項規定之「撤銷原因」，係何所指？

3. 行政程序法第一二一條第一項規定之「撤銷原因」是否包括同法第一一七條但書各款所定之「阻卻撤銷權發生之事由」？

二、比較基礎：德國行政程序法第四十八條第四項之解釋與適用

行政處分撤銷除斥期間規定之解釋適用，觀諸德國法制、學說及實務見解，基本上可分成兩大問題：(一)有無除斥期間規定之適用？(二)如何適用除斥期間之規定？前者涉及德國行政程序法第四十八條第四項規定之適用範圍；後者側重於「起算點」的解釋與認定問題。

(一)適用範圍（是否適用）

德國行政程序法第四十八條第四項第一句規定：「行政機關知

有得撤銷違法行政處分之事實（*Tatsachen*）者，該行政處分之撤銷僅得於知悉時起（*seit dem Zeitpunkt der Kenntnisnahme*）一年內為之。」此即行政處分撤銷權行使的「一年期限」（*Jahresfrist*）¹⁰。此項期限規定之規範目的何在？如何適用？長期以來，頗多爭議¹¹。

1. 規範目的

根據德國學說及實務之一般見解，撤銷權行使期限規定之所由設，係基於法安定性（*Rechtssicherheit*）之法治國原則要求，首要目的在於確保處分相對人之信賴利益¹²。行政機關一旦知有撤銷原因時，即應於合理期間內決定是否撤銷該行政處分，不得讓人民無限期地處於行政處分隨時被撤銷的狀態，故期限規定旨在對行政機關撤銷權之行使設定時間上的限制（*zeitliche Beschränkung*），以建立法律的和平秩序，性質上屬於一種法定的「除斥期間」（*Ausschlussfrist*）¹³，不得延長，亦無法依同法第三十二條規定¹⁴回復原狀。存有多種撤銷事由時，依各該事由分別計算除斥期間。

¹⁰ 相同規定亦見於社會法典（*Sozialgesetzbuch, SGB*）第10篇第45條第4項第2句：「行政機關應於知悉構成授益處分違法之事實起（*seit Kenntnis der Tatsachen*），一年內撤銷該行政處分。」

¹¹ 相關文獻，參見 *Allesch*, BayVBl. 1984, S. 519ff.; *Pieroth*, NVwZ 1984, S. 681ff.; *Hendler*, JuS 1985, S. 947ff.; *Schoch*, NVwZ 1985, S. 880ff.; *Weides*, DÖV 1985, S. 91ff.; *Allesch*, DÖV 1985, S. 431ff.; *Kopp*, DVBl. 1990, S. 663ff.; *Stadie*, DÖV 1992, S. 247ff. 關於德國學說與實務之介紹，中文文獻，參見詹鎮榮，違法行政處分職權撤銷除斥期間——評最高行政法院九十六年判字第六四六號判決及一五八七號判決，月旦法學雜誌，158期，頁274-277，2008年7月。

¹² 參見 *BVerwGE* 66, 61; *BVerwG*, DÖV 1985, 737; *NVwZ* 1988, 350; *BSG*, DVBl. 1990, 713; *Kopp/Ramsauer*, *Verfahrensverfahrgesetz, Kommentar*, § 48 Rn. 146; *Sachs*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, § 48 Rn. 202.

¹³ 參見 *Ziekow*, *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, § 48 Rn. 47.

¹⁴ 相當於我國行政程序法第50條。

除斥期間的信賴保護功能，尚須從行政程序法第四十八條¹⁵整體進行體系解釋，尤其第二項及第三項¹⁶規定，始為周全完整。上開二項規定之規範目的亦在保護人民的信賴利益，故單純的期間經過只是從「時間因素」的角度，使撤銷權之行使在信賴保護考量下給予限制，屬於行政處分撤銷權受限的因素之一。

就法理基礎而言，德國學說與實務認為撤銷權除斥期間之設定，係基於「權利失效」(Verwirkung)¹⁷的思想而來¹⁸。除斥期間規定之適用與權利失效原則之運用，其憲法上之基礎均為法治國之信賴保護原則，故二者並行而不悖¹⁹。行政處分作成後所經歷之時間愈長，證據方法的取得愈是困難，「時間因素」所占的比重也就愈大，行政機關得行使撤銷權(變動法秩序)之可能性愈小²⁰；反之，行政機關的行為若(對處分相對人)造成不欲行使撤銷權之表象，則縱使除斥期間尚未屆至，仍有可能基於「權利失效」原則

¹⁵ 德國行政程序法第48條的全文中譯，參見附錄二。

¹⁶ 相當於我國行政程序法第117條、第119條。

¹⁷ 「權利失效」(Verwirkung)係以「取消權利」為法律效果之一種不成文法律原則，為誠信原則的下位類型之一。喪失權利之要件主要係權利人一定期間不行使其權利(時間因素)，致義務人(權利相對人)產生權利人不欲行使權利之信賴(情境要素)。參見Wolff/Bachof/Stober, *Verwaltungsrecht I*, § 37 Rn. 17.

¹⁸ 參見OVG Berlin, NJW 1983, 2157; VGH München, NVwZ 1984, 736; Kopp/Ramsauer, aaO. (Fn. 12), § 48 Rn. 147.

¹⁹ 參見VGH München, BayVBl. 1983, 120.

²⁰ 例如於德國社會法領域，聯邦社會法院(Bundessozialgericht, BSG)曾著有判決，行政處分作成後逾30年者，即不得再撤銷，不問是否符合社會法典(Sozialgesetzbuch, SGB)第10篇第45條第4項第2句有關除斥期間之規定。參見BSG, Urteil vom 24. 3. 1993, NVwZ-RR 1994, 628 (630)。該案之事實及爭點略以：於1952年核給之傷病給付，能否於1987年以處分相對於人當時提供的資料虛偽不實而予以撤銷？

而不得行使之²¹。

須指出者，德國聯邦行政法院認為，行政程序法第四十八條第四項並非一般性之除斥期間條款，亦即非一般之法律原則，而是基於立法者之決定，故除原處分機關「知悉得撤銷事實」之原因外，別無其他除斥期間適用之原因，無類推適用之可能²²；行政處分撤銷權之除斥期間規定，固係立法者基於信賴保護原則而設（立法政策決定），然非可由此而謂：除斥期間規定為信賴保護原則之體現，從而可類推適用於法律未明文之情形。要言之，**行政處分之撤銷權未必要有除斥期間之限制**，至於撤銷權是否因「權利失效」原則而不得行使，屬另一個別判斷問題，與除斥期間一旦經過即生失權之效果不同，此為觀念上不可不辨者。

2. 適用標的

(1) 是否限於授益處分？

德國行政程序法第四十八條第四項第一句除斥期間之規定，從字義以觀（僅提及違法行政處分），原則上適用於所有行政處分之撤銷。不過，若同時對照同條第一項第二句規定²³，則可以推導出：此所指之行政處分，僅限於授益行政處分。於侵益處分（或譯「負擔處分」）（belastende Verwaltungsakte）之情形，因其原則上對於處分相對人不生信賴保護問題，故行政機關得隨時撤銷之，不受除斥期間規定之拘束。況且，同法第四十九條有關行政處分廢止之規定，僅針對授益處分設有限制，行政機關理論上亦得廢止違法之侵益處分，故無特別設限之必要。又，本項除斥期間之規定亦

²¹ 參見BVerwG, NVwZ-RR 1994, 388; *Allesch*, aaO. (Fn. 11), BayVBl. 1984, S. 522.

²² 參見BVerwG, NVwZ-RR 1994, 388.

²³ 內容：「授予或確認權利或法律上重要利益之行政處分（授益處分），僅得於第2項至第4項之限制下，予以撤銷。」

適用於基於特別法之撤銷規定，如該特別法未設特別規定或未明文排除適用本項規定者²⁴。

除斥期間規定是否適用於對公行政主體所為之行政處分，德國學說頗多持疑²⁵。不過，一般認為撤銷權除斥期間之規定，不僅出於對個人之信賴保護，尚有維護法安定性之規範目的，故不同行政主體之間亦有除斥期間規定之適用²⁶。

(2)是否排除「信賴不值得保護之授益處分」之適用？

德國行政程序法第四十八條第四項第二句規定：「前句規定於第二項第三句第一款之情形，不適用之。」所謂「第二項第三句第一款之情形」，指以詐欺、脅迫或賄賂方法使行政機關作成之金錢給付或可分之實物給付之授益處分，不適用除斥期間之規定。此為法律明文排除適用除斥期間規定之事項，蓋處分相對人不具值得保護之信賴，與除斥期間寓有信賴保護之本旨有悖。

此一除斥期間之除外規定是否僅及於依行政程序法第四十八條第二項第三句第一款（以詐欺、脅迫或賄賂方法使行政機關）作成之金錢給付授益處分，學說上見解不一，多數認為同法第四十八條第三項之其他授益行政處分，例如外國人之歸化許可，如處分相對人顯然無信賴利益者，行政機關得對之行使撤銷權，無除斥期間之限制²⁷。

(3)其他不適用除斥期間規定之情形

依德國聯邦行政法院之見解，「暫時性行政處分」

²⁴ 參見BVerwG, NVwZ 1993, 93; DVBl. 1994, 409; 不同見解，參見Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, § 51 Rn. 84.

²⁵ 參見Sachs, aaO. (Fn. 12), § 48 Rn. 202.

²⁶ 參見VG Köln, NVwZ 1984, 837; Ziekow, aaO. (Fn. 13), § 48 Rn. 48; Kopp/Ramsauer, aaO. (Fn. 12), § 48 Rn. 148.

²⁷ 參見Sachs, aaO. (Fn. 12), § 48 Rn. 202; Ziekow, aaO. (Fn. 13), § 48 Rn. 56.

(vorläufige Verwaltungsakte) 不適用除斥期間之規定，蓋終局性行政處分並非「撤銷」該暫時性行政處分²⁸。又，對於「附第三人效力之行政處分」(Verwaltungsakt mit Drittwirkung)，於第三人對之提起訴願或行政訴訟時，原處分機關得於程序進行中自行撤銷該行政處分，以維護該第三人之權益，不受除斥期間規定之限制²⁹。此外，聯邦行政法院於一九八五年四月三十日一則有關依「武器管理法」(Waffengesetz) 撤銷「武器持有證」(Waffenbesitzkarten) 的判決中，表示行政機關依法「應撤銷」違法行政處分之情形，與行政程序法第四十八條第一項第一句有所不同³⁰，應無除斥期間規定之適用。此項見解於同院一九九六年三月二十六日另則有關廢止武器持有證之判決獲得確認³¹。

(二)期間起算(如何適用)

行政程序法第四十八條第四項之一一年除斥期間，性質上屬於一種「除權期限」，行政機關非得延長，無重新計算(回復原狀)之

²⁸ 參見BVerwGE 67, 99, 104 = NJW 1983, 2043, mit Anm. Osterloh, JuS 1984, 307. 本案事實略以：原告經營製奶工廠，於1976年至1977年間多次向主管機關申請補助，並獲同意，共計2,166,368.34馬克。主管機關在各該同意補助公函上註記：本補助之給付「尚須視檢查經營結果而定」(vorbehaltlich des Ergebnisses der noch durchzuführenden Betriebsprüfung)；若不合補助要件，將命繳回補助款。1977年，主管機關至原告工廠進行檢查，發現有部分不合補助要件之情事，而於1979年2月7日函命原告繳回90,465.67馬克。原告不服，循序提起行政爭訟。本案爭點之一，系爭命繳回補助款之處分(系爭處分)是否罹於行政程序法第48條第4項所定1年除斥期間？聯邦行政法院認為：系爭處分是終局性之決定，並非「撤銷」違法之授益處分，故不適用行政程序法第48條第4項規定。

²⁹ 參見Ziekow, aaO. (Fn. 13), § 48 Rn. 49.

³⁰ 參見BVerwG, NJW 1986, 2066.

³¹ 參見本文「參、二」。

可能，亦不適用消滅時效中斷之規定³²。行政機關如於一年期間內為撤銷之表示者，該處分即得予撤銷，撤銷之理由得事後補正³³。期間之計算，始日準用德國民法第一八七條第一項規定；末日準用民法第一八八條第二項規定。例如：知悉時為：一九八三年八月十六日，期間屆滿為：一九八四年八月十六日二十四時整³⁴。撤銷處分必須在期限內合法通知（*Bekanntgabe*）處分相對人，始未罹於除斥期間³⁵。

所謂「知悉」（*Kenntnis*）之概念，依照德國實務之見解，指行政機關獲得充分之資訊，在主觀上確信該資訊之正確性與完整性；在客觀上具有一定之可信度，且依照合理之生活經驗不具可懷疑性，而足以確認撤銷之法定事由者³⁶。「行政機關」，主要係指作成該處分之管轄機關，至於參與該處分之其他機關，則不在此列。由於「知悉」乃是一種主觀上之認知，故所謂「行政機關」知悉，原則上指該機關內部之「特定之公務人員」知悉。惟該機關內部之有權作成系爭處分之人員知悉，亦屬知悉，而非取決於實際負責草擬該處分之公務人員³⁷。至於非主管之公務員或監督機關知悉

³² 參見BVerwG, NVwZ 2011, 949 Rn. 27; NVwZ 2012, 933 Rn. 25.

³³ 參見Sachs, aaO. (Fn. 12), § 48 Rn. 205.

³⁴ 本例取自Kopp/Ramsauer, aaO. (Fn. 12), § 48 Rn. 152.

³⁵ 參見Kopp/Ramsauer, aaO. (Fn. 12), § 48 Rn. 152.

³⁶ 參見BVerwGE 70, 356 (364f.) = NJW 1985, 819; BSG, DVBl. 1994, 1247 (1248).

³⁷ 參見OVG Berlin, NVwZ-RR 1999, 9 (11); BVerwGE 112, 360 (363f.) = NJW 2001, 1440, mit. Anm. Brodersen JuS 2001, 825; VGH Mannheim, NVwZ 1998, 87 (89); OVG Münster, NVwZ-RR 2001, 568 (569); OVG Frankfurt/Oder, NVwZ-RR 2002, 479 (483); VGH Kassel, NVwZ-RR 1994, 483 (484); VG Köln, NVwZ 1984, 537 (538); Allesch, aaO. (Fn. 11), BayVBl. 1984, S. 522; Hendler, aaO. (Fn. 11), S. 949.

該事實者，則尚有未足³⁸。

何謂「構成得撤銷違法行政處分之事實」（Tatsachen, welche die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes rechtfertigen）？學說及實務頗多爭議，聯邦行政法院各庭之間的見解相當分歧，該院於一九八四年十二月十九日特別召開「大法庭」（der Große Senat）作成裁判³⁹。儘管備受學者批評⁴⁰，實務上目前仍以此為判斷基準⁴¹。以下就「事實」的概念、「知悉」的範圍、期間的「起算」分述之。

1. 「事實」的概念

依立法理由，行政程序法第四十八條第四項所稱「事實」（Tatsache），係指使行政機關獲悉系爭行政處分違法性之特定事實，即系爭行政處分作成時已存在之事實，且該事實已構成該處分之（於作成時）違法性（Kenntniss der Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes），此為行政機關得撤銷行政處分之必要前提基

³⁸ 參見BVerwGE 110, 226, 234 = NJW 2000, 1512.

³⁹ 參見BVerwGE 70, 356ff. = NJW 1985, 819, mit Besprechung *Osterloh*, JuS 1985, 561.

⁴⁰ 參見*Schoch*, aaO. (Fn. 11), 880 (882ff.); *Knoke*, Rechtsfragen der Rücknahme von Verwaltungsakten, S. 249ff.; *Hendler*, aaO. (Fn. 11), 947 (949ff.); *Weides*, aaO. (Fn. 11), S. 431ff.; *Stadie*, aaO. (Fn. 11), S. 247ff.; *Dickersbach*, NVwZ 1993, 846ff.; *Kopp/Ramsauer*, aaO. (Fn. 12), § 48 Rn. 154f.

⁴¹ 參見BVerwGE 84, 17 (21f.); 92, 81 (87); 100, 199 (201f.); BVerwG, NVwZ 1986, 119; NVwZ 1987, 500; NJW 1988, 2911 (2912); NVwZ-RR 1990, 604 (605); NVwZ-RR 1997, 570; 2001, 198; NJW 2001, 1440; NVwZ-RR 2005, 341, 342; VGH Mannheim, NVwZ-RR 1992, 126 (127); 1993, 58; 2007, 347 (348); VGH München, NVwZ-RR 1992, 451 (452); NVwZ 2001, 931 (932); OVG Münster, NVwZ 1988, 71 (72); NVwZ-RR 1993, 289; NVwZ-RR 2000, 268; OVG Frankfurt/Oder, NVwZ-RR 2002, 479 (483); VG Freiburg, NVwZ-RR 2006, 464 (465).

礎。從法律條文以觀，立法者刻意使用「事實」，而非得撤銷之「原因」（Gründe）或「情況」（Umstände），故聯邦行政法院最初認為：所謂「事實」，指「系爭行政處分（違法）規制之（法律上重要）事實部分（Teil des [rechtserheblichen] Sachverhalts, den der Verwaltungsakt [rechtsfehlerhaft] regelt）」⁴²，若僅是法律適用之錯誤，則非屬之。

相對於上，聯邦行政法院大法庭的基本出發點則是：行政程序法第四十八條第四項第一句之情形，包括行政機關基於正確之事實而為違法之法律適用，亦即對於事實為錯誤之判斷或為不正確之法律適用。此項見解立基於：行政程序法第四十八條第四項所稱之「事實」並非指涉系爭行政處分「所依據」之事實，而是得以「構成」（正當化）撤銷該行政處分之事實，且不以處分作成時之事實為限，尚包括處分作成後所知悉之事實⁴³。撤銷權除斥期間規定之目的，與法律適用瑕疵之種類無關。撤銷權設有除斥期間，旨在維護法的安定性，相對於依法行政原則之貫徹。至於構成行政處分違法之事由之種類為何，在所不問。因此，行政機關於充分知悉事實的情況下，違法作成行政處分者，其除斥期間之適用與其他之情形相同⁴⁴。

2. 「知悉」的範圍

除斥期間並非行政機關「調查事實」之期間，而是能否作成撤銷決定之期間，行政機關尚未完全掌握撤銷之事實，且未考量有無必要撤銷系爭處分⁴⁵之前，除斥期間並不起算。根據上述大法庭之

⁴² BVerwGE 66, 61 (64).

⁴³ BVerwGE 70, 356 (357f.).

⁴⁴ 同說Ziekow, aaO. (Fn. 13), § 48 Rn. 50; 不同見解, Schoch, aaO. (Fn. 11), 880 (882f.).

⁴⁵ 參見OVG Münster, NVwZ-RR 2010, 630.

見解，行政機關不僅必須知悉系爭行政處分之違法性，同時還必須完全掌握構成得以撤銷該處分之重要事實⁴⁶，包括：

- 構成及排除處分相對人信賴保護之事實。
- 行使撤銷裁量權之重要情況⁴⁷。
- 避免撤銷該行政處分之考量因素⁴⁸。

所謂「知悉」，必須是行政機關主觀上確知（positive Kenntnis），也就是行政機關必須認知到系爭處分有違法之情事，而非僅從系爭處分之相關文件及事實推知行政機關應該知悉。行政機關因過失而不知，或出於對事實及法律的錯誤評價而認為不得撤銷行政處分者，尚不足構成除斥期間之起算⁴⁹。不過，依個案具體情節，不排除透過「誠信原則」暨其所衍生之「權利失效」理論的運用，使行政機關之撤銷權喪失⁵⁰。

行政處分作成後，如發生「新事實」者，屬行政處分「廢止」之問題，與行政處分之撤銷無關，故縱使撤銷之除斥期間業已經過，行政機關仍得廢止之。至於廢止之除斥期間，則屬另一問題。為證明知悉之時點，行政機關應於處分書中載明知悉之時點，並應就該事實負舉證責任。反之，處分相對人如主張行政機關知悉在前者，應由其負舉證責任。

⁴⁶ 參見BVerwGE 70, 356 (362). 後續相關裁判BVerwG, NJW 2001, 1440; NVwZ 2002, 485; NVwZ-RR 2005, 341 (342); OVG Münster, NVwZ-RR, 2010, 630.

⁴⁷ 另參VGH Kassel, NVwZ-RR 1994, 483 (484); VGH München, NVwZ-RR 1992, 451 (452).

⁴⁸ 另參OVG Magdeburg, NVwZ 1999, 1120.

⁴⁹ 參見BVerwG, NJW 2001, 1440 (1441). 不同見解VGH Mannheim, VBIBW 2007, 347 (349).

⁵⁰ 參見BVerwG, NJW 2000, 1512 (1514).

3. 期間的「起算」

撤銷之除斥期間，自行政機關知有撤銷之事實起算。行政機關於作成行政處分之前，即已知悉撤銷原因者，除斥期間自行政處分作成時起算，而非自作成前之時點起算⁵¹。

由於授益處分之撤銷，係對處分相對人權利之限制或剝奪，依德國行政程序法第二十八條之規定，原則上須給予處分相對人陳述意見之機會，即所謂之聽取陳述意見（*Anhörung*），故撤銷權之除斥期間，應從行政機關給予處分相對人陳述意見之期限屆滿時起算⁵²。又，系爭行政處分之主管機關對於得否撤銷該處分存有疑義，而向主管部會請求釋疑者，於等待釋疑之期間，除斥期間不起算⁵³。反之，若只是行政機關為確保相關案件適用之一致性，而進行內部意見之統一，則不影響除斥期間之起算⁵⁴。

行政程序法第四十八條第四項之一年除斥期間，依照德國實務見解，係屬於一種「決定期限」（*Entscheidungsfrist*）⁵⁵。部分學者則認為除斥期間是一種「處理期限」（*Bearbeitungsfrist*），以便促使行政機關作成是否撤銷之決定，避免行政機關藉故拖延除斥期間之開始，以致喪失除斥期間之規範效力⁵⁶。不過，聯邦行政法院明白指出，系爭行政處分是否已達應予撤銷之程度，並非完全取決

⁵¹ 參見BVerwGE 70, 356 (365); VG Köln, NVwZ 1984, 537 (539); *Sachs*, aaO. (Fn. 12), § 48 Rn. 208.

⁵² 參見BVerwG, NJW 2001, 1440; NVwZ 2002, 485; NVwZ-RR 2012, 862 (863); OVG Münster, NVwZ-RR 2000, 268.

⁵³ 參見OVG Magdeburg, NVwZ 1999, 1120.

⁵⁴ 參見VGH München, NVwZ-RR 1991, 169.

⁵⁵ 參見BVerwGE 70, 356 (363); BVerwG, NVwZ 1988, 822; 2002, 485.

⁵⁶ 參見*Schoch*, aaO. (Fn. 11), 880 (884). 中文文獻，參見詹鎮榮，同註11，頁276。

於行政機關之主觀意志，除斥期間之設置，旨在使撤銷權得以合法行使，避免行政機關在時間壓力下匆促作成決定⁵⁷。撤銷處分如因裁量瑕疵而遭行政法院判決撤銷，基於除斥期間屬於一種「決定期限」的原則，除斥期間自該行政法院判決確定之日起，重新計算。

行政機關於除斥期間內作成撤銷處分，如嗣後自行撤銷或廢止該撤銷處分者，自該撤銷或廢止處分起，除斥期間繼續進行⁵⁸。撤銷處分如違法者，即使於除斥期間之內為之，亦不阻止除斥期間之進行，除斥期間不得重新計算⁵⁹。與此不同者，乃行政機關作成撤銷處分，該撤銷處分嗣後被行政法院判決撤銷。於此情形，撤銷權之除斥期間自該行政法院判決確定之日，重新起算。蓋在此之前，行政機關尚未完全掌握系爭處分得予撤銷之事實或法律上原因，也就是直至行政法院判決確定之時，行政機關方得以充分掌握原處分是否違法之事實上及法律上基礎⁶⁰。

三、問題探討：我國行政程序法第一二一條第一項之解釋與適用

(一)基本思維

行政程序法第一二一條第一項規定：「第一百十七條之撤銷權，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。」其中「撤銷原因」之意旨為何，是否包括同法第一一七條但書各款所定之「阻卻撤銷權發生之事由」，表面上似乎只是一道法

⁵⁷ 參見BVerwGE 70, 356 (363); BVerwG, NVwZ 1988, 822; 2002, 485.

⁵⁸ 參見OVG Lüneburg, NVwZ 1985, 120 (122).

⁵⁹ 參見BVerwGE 100, 199 (204ff.) = NVwZ 1996, 1217, mit Anm. Osterloh, JuS 1997, 379f.; Neumann, NVwZ 2000, 1244ff.

⁶⁰ 參見BVerwG, NVwZ-RR 2012, 933.

條文字詮釋的法解釋問題。實則，背後涉及行政處分之效力、依法行政原則暨信賴保護原則等相互交錯糾纏的法體系與基本原則之法治課題。

問題思考之起點，應先放在「行政處分是否具有實質確定力」與「撤銷權的有限性」二項法治行政的基本課題上。按行政處分如於救濟期間經過後未經爭訟，或經爭訟、但未遭法院判決撤銷者，雖取得形式之確定力（不可爭訟性）⁶¹，然未如法院判決具有實質之確定力（既判力）⁶²，行政處分若有違法之情事，仍得由行政機關依職權予以撤銷，是為行政處分之依職權撤銷制度。行政機關掌有行政處分之撤銷權，乃為貫徹依法行政原則之故，更確切的說，旨在實現行政「所依之法」背後欲追求之公益目的。行政處分授予人民一定之利益，若使人民產生一定之信賴而有所舉措時，基於信賴保護之原則，行政機關之撤銷權應受到限制，此即「撤銷權有限

⁶¹ 行政處分之「形式確定力」，德國學說稱之為formelle Bestandskraft（或譯「形式存續力」），Bestandskraft一詞並明定於聯邦行政程序法第3篇（行政處分）第2章之標題。參見Ziekow, aaO. (Fn. 13), § 43 Rn. 8.

⁶² 行政法院判決之「實質確定力」，德國學說稱之為materielle Rechtskraft，係以具備形式上確定力（formelle Rechtskraft）為前提，在同一訴訟標的（Streitgegenstand）之範圍內，法院應受其拘束，對於相同當事人及相同事物，不得再為相反之判決。參見行政法院法（Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO）第121條。與行政法院判決之「實質確定力」應嚴格區別的是，行政處分之「實質存續力」（materielle Bestandskraft），後者係指行政處分生效後，除經撤銷或廢止，或其他原因而被廢棄，或因時間經過或其他事由而解消，行政機關及當事人應受其拘束（參見Ziekow, aaO. (Fn. 13), § 43 Rn. 9），即相當於我國行政程序法第110條第3項。行政法院判決之「實質確定力」與行政處分之「實質存續力」，二者最大同之處在於，前者以具備形式確定力為前提，例如於第一審法院判決作出後，必須等到上訴期間經過後，始因判決確定而發生實質確定力；反之，行政處分之實質存續力，自行政處分對外生效時即已產生，不以行政處分有形式確定力（形式存續力）為前提。換言之，行政處分之實質存續力早於形式存續力。

性」之法理基礎，同時亦是行政程序法第一一七條之所由設也⁶³。換言之，除斥期間之適用係建立在受益人受信賴保護的基礎之上。循此脈絡，立法者在撤銷權之「信賴界線」之外，另從時間上的角度再加節制，其所考量之因素即非僅信賴保護一端，毋寧還包括因時間推移所生之舉證困難的法安定問題。抑且，此所謂之信賴保護非僅對於行政處分之信賴，而是對於行政機關不行使撤銷權之信賴。

據此以論，撤銷行政處分之除斥期間規定，在解釋適用上，應先區分四種思考層次：

1. 除斥期間僅適用於授益處分，非授予利益之行政處分，不適用之。蓋處分相對人對之無值得保護之信賴利益，從而應回歸依法行政暨公益目的之原則，行政機關得隨時撤銷該行政處分。

2. 授益處分之相對人（受益人）如無值得保護之信賴利益者，行政機關撤銷權之行使，即無除斥期間規定之適用⁶⁴，應回歸依法行政暨公益目的之原則，行政機關得隨時撤銷該行政處分。

3. 受益人有值得保護之信賴利益，且其信賴利益顯然大於撤銷該違法行政處分所欲達成或維護之公益者⁶⁵，行政機關不得撤銷該處分，從而亦無除斥期間規定之適用。

⁶³ 非授予利益之違法行政處分，行政機關得隨時撤銷之，乃屬當然，無待規定，準此以觀我國行政程序法第117條將「非授予利益之行政處分」（侵益處分）列為行政機關不得隨意撤銷之對象（至少在解釋上有此可能），即非無商榷之餘地。

⁶⁴ 德國行政程序法第48條第4項第2句規定，以詐欺、脅迫或賄賂方法使行政機關作成之金錢給付或可分之實物給付之授益處分，不適用除斥期間之規定，足以佐證，可資參照。

⁶⁵ 德國行政程序法第48條第2項針對「金錢給付或實物給付」之行政處分，規定只要受益人使用授予之給付或為財產上之處分而不能回復者，其信賴原則上即值得保護（大於公益）。我國規定與此不同，造成在個案認定上人民信賴利益普遍「小於」公益的不合理現象。

4. 受益人雖有值得保護之信賴利益，但撤銷該違法行政處分所欲達成或維護之公益大於該信賴利益者，行政機關得撤銷該處分，但受除斥期間之限制。於此情形，始有除斥期間規定之適用。

承上理路，除斥期間規定之適用，若以行政機關得行使撤銷權為前提，且須斟酌受益人之信賴利益是否大於撤銷所欲追求之公益，則首要之推論是，於行政程序法施行前即得行使撤銷權者，於行政程序法施行後，撤銷權之除斥期間應自行政程序法施行之日起算。蓋除斥期間之限制並非一般之法律原則，毋寧是立法者在信賴保護之基礎上，對撤銷權外加的時間限制⁶⁶。其次，行政程序法第一二一條第一項所定「撤銷原因」，其內涵及範圍即非僅限於系爭行政處分「是否違法」一端，尚應包括受益人有無值得保護之信賴、受益人信賴利益與所涉公益等相關事實⁶⁷，且該等事實須完整，無待進一步之調查認定⁶⁸，始符除斥期間之制度本旨與行政程序法第一

⁶⁶ 比較參考德國聯邦行政法院之見解，見本文「貳、二、(一)、1。」的論述。

⁶⁷ 至於行政機關欲撤銷違法之行政處分時，對於撤銷權存在之構成要件事實，即何時知悉撤銷原因，且在2年內行使權利之事實，應負舉證責任，則屬當然。相同見解，參見最高行政法院100年度判字第1781號判決，惟其以行政訴訟法第136條準用民事訴訟法第277條前段規定：「當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責任。」為據，似有將行政程序之舉證責任與行政訴訟之舉證責任相互混淆之嫌。

⁶⁸ 最高行政法院102年度2月份第2次庭長法官聯席會議決議：「行政程序法第121條第1項規定：『第117條之撤銷權，應自原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起2年內為之。』法文明示『知』為撤銷權除斥期間之起算點，在授益行政處分之撤銷，且其撤銷純係因法律適用之瑕疵時，尚非僅以原處分機關或其上級機關可得知悉違法原因時，為除斥期間之起算時點，仍應自有權撤銷之機關確實知曉原作成之授益行政處分有撤銷原因時，起算2年之除斥期間。又是否確實知曉有撤銷原因者，乃事實問題，自應具體審認。」基本上亦持相同見解。另，實務上關於「知有撤銷原因」之見解，整理於「附錄三」，可資參照。

百一十七條之規範體系⁶⁹。換言之，行政機關在未充分掌握受益人有無信賴利益及其信賴利益與所涉公益等相關事實之下，實無從準確斟酌損益決定是否撤銷系爭違法之授益處分，若遽而起算除斥期間，其結果不是行政機關為恐超過除斥期間而率然撤銷系爭處分，就是貽誤撤銷之時機而有損於依法行政原則及法律的公益目的⁷⁰。

循此可進一步延伸思考、深入探討的問題是，行政程序法第一二一條第一項之除斥期間能否不分行政處分之性質及內涵而無條件的一體適用？試舉一例：

某甲欲在其位於山坡地之土地上興建房屋，依法申請建造執照，建築主管機關據以核發。嗣主管機關發現該建築物位於斷層帶及生態敏感區，惟未於二年內撤銷該建造執照，是否應任令該建築物繼續存在，而不得撤銷該建造執照⁷¹？

就上開情形，首要之關鍵在於某甲有無值得保護之信賴利益及其信賴利益與公益之間的輕重權衡。設若某甲有值得保護之信賴，且其信賴利益顯然大於撤銷系爭建造執照所欲維護之公益，則依行政程序法第一一七條第一項第二款規定，主管機關不得撤銷該建造執照，自無適用除斥期間之餘地。

⁶⁹ 同說，詹鎮榮，同註11，頁280；洪家殷，行政處分撤銷權之行使期間——最高行98判499號判決，台灣法學雜誌，138期，頁225，2009年10月15日。

⁷⁰ 德國聯邦行政法院於裁判中多次強調：除斥期間之設置，旨在使撤銷權得以合法行使，避免行政機關在時間壓力下匆促作成決定，其旨在此，見本文「貳、二、(一)、3.」的論述。

⁷¹ 於此設例中，系爭建造執照之所以得予「撤銷」，係因擬興建之房屋位於斷層帶及生態敏感區，而依「核發建造執照時」之法令規定，斷層帶及生態敏感區不得興建房屋，故該建造執照屬「違法」之行政處分，而得予撤銷。反之，主管機關若不知該區域為斷層帶及生態敏感區，於「核發建造執照之後」始發現而公告該區域為不得建築區者，則該建造執照為「合法」之行政處分，僅得予以廢止。本文所舉之例，係指前者之情形，特此說明。

不過，於本例中，某甲之信賴利益難謂顯然大於撤銷所欲維護之公益，尤其此之「公益」（避免因位於斷層帶而有倒塌之危險，或防止因位於生態敏感區而造成難於回復之環境破壞）牽涉不特定多數人生命、身體、財產之危險或無可回復之環境利益，故主管機關得行使撤銷權，原則上有除斥期間之適用。

問題在於，於本例中所涉及之公益問題，尤其無可回復之環境利益或將對個人權益有重大影響，是否僅因二年除斥期間之經過即可任令其發生？也就是，主管機關撤銷權之行使是否仍應毫無例外地有除斥期間之適用？此是否為除斥期間所由設之制度本旨？凡此問題之答案若是否定，則於金錢給付之外之違法行政處分，其是否撤銷應取決於各該專門法律所設定之公益目的及個別規範，並視為行政程序法第三條第一項之特別規定，而不適用行政程序法之除斥規定⁷²。

(二) 裁判評析

最高行政法院九十七年度判字第三二八號判決之評析，基本上

⁷² 德國聯邦行政法院曾針對武器持有證之撤銷、廢止問題表示：武器管理法就本案之情形設有特別之規定（參照基本法第31條、行政程序法第1條第2項），該法對於武器持有證的廢止係完整性之強制規定。因此，排除適用行政程序法有關一年除斥期間之規定（BVerwG, NJW 1997, 336 (338f.)）。此項見解，可供參考。關於此一判決後詳（見「參、二」）。

另參考最高行政法院99年度判字第1176號判決：「再按被上訴人依系爭條例第17條第1項第6款及第31條規定所為之撤銷處分，乃立法者對電子遊戲場業於開始營業後之違法行為，所進行之事後管制。至主管機關依法撤銷電子遊戲場營業利事業登記時，應一併註銷其營業級別證，則明定於系爭條例第11條第3項前段，均係行政機關依據系爭條例規定之上開構成要件，對電子遊戲場業於開始營業後，所為之不利行政處分。並非違法行政處分之撤銷或合法行政處分之事後廢止，自無行政程序法第93條附款及同法第121條二年除斥期間之適用。」

可分為法律見解與個案認定兩個層次⁷³。

先比較原審與上訴審法院之法律見解，後者明確表示：行政程序法第一二一條第一項規定之「撤銷原因」，係指行政處分係屬違法而應予撤銷之原因，包括認定事實及適用法規之瑕疵；至行政程序法第一一七條但書各款所規定之「阻卻撤銷權發生之事由」，則非屬之。查其所據之理由，乃係從行政程序法第一一七條、第一二一條第一項規定「對照觀之」，此一理據實僅著眼於行政程序法第一二一條第一項「撤銷原因」之字面文義，而未就行政程序法第一一七條以下有關撤銷行政處分之規定作整體系統之解釋，觀照面向不無過狹。

反觀原審判決之見解，其並未提及行政程序法第一二一條第一項所定「撤銷原因」之概念意旨，而係逕以「上訴人此時（八十七年間）應已知悉系爭地目違法變更之事實」、「上訴人審酌當事人之信賴利益及公益之維護等因素，及當事人無信賴利益或有信賴利益但不值得保護之情形等因素後，於知悉系爭土地涉及地目違法變更時既已存在」、「系爭土地登記簿經上訴人於八十九年十一月間為該土地涉及違法地目變更之註記，此有公示作用，繼受系爭土地所有權人亦可推定為非善意，無信賴保護利益之問題，此均為上訴人即時可調查及審核之事項」等情，認定上訴人於九十四年十一月十七日始將系爭土地登記簿所登記「建」地目回復為「田」地目之處分，已逾二年之撤銷權除斥期間。若再對照原審判決理由中闡述：「按同法第一百十七條規定，違法行政處分以得撤銷為原則，不得撤銷為例外，撤銷與否仍應由行政機關考量當事人之信賴利益及公

⁷³ 本案之最高行政法院及原審判決之見解，代表當前實務上二種主要之不同見解。其他類似的見解參見本文整理之附錄三：行政法院關於「知有撤銷原因」之見解。

益之維護等因素後，再作決定，然同法第一百二十一條規定之除斥期間之限制，在於避免法律關係、受益人之信賴利益處於久懸不決或不確定之狀態，而符合法之安定性。」可知原審所認知之「撤銷原因」，除系爭處分之違法事實外，尚應包括受益人有無值得保護之信賴、受益人信賴利益與所涉公益等相關事實，允屬確論。

次就個案認定而言，上訴審判決謂：「上訴人依行政程序法第一百十七條規定撤銷之行政處分，乃其於八十五年四月間所為就系爭土地地目登記自『田』變更為『建』之處分，而其於接獲臺中縣政府八十七年八月三日函時，或至遲於八十九年十一月間在系爭土地登記簿為前開註記時，即知前開行政處分應予撤銷。」其中所指「知有撤銷原因」之起算，計有「八十七年八月三日」與「八十九年十一月間」兩個時點，若對照原審之說明，上訴人於後一時點實已知悉有關「是否阻卻撤銷權發生之事由」，顯示上訴審之法律見解與實際認定不一，益徵其法律見解之值得商榷⁷⁴。

參、廢止行政處分之除斥期間

一、導引案例：最高行政法院一〇〇年度判字第一一一九號判決

(一)事實概要

訴外人勝泰公司因設置污染防治設施所需，申請使用毗連坐落彰化縣和美鎮某地號之非都市土地（原編定為「農牧用地」、下稱「系爭毗連地」）與原設廠用地相連接，經經濟部工業局於二〇〇〇年一月十一日函准發給工業用地證明書（下稱「系爭准許函」），並於二〇〇〇年六月三日申請將該土地變更地目為丁種建

⁷⁴ 學說上，採原審法院見解者，尚有詹鎮榮，同註11，頁280。

築用地在案。嗣系爭毗連地所有權人於二〇〇〇年八月二日將該土地分割為三筆土地，其中一筆土地於二〇〇〇年九月一日售予勝泰公司；另二筆土地於二〇〇六年一月十一日經法院拍賣由訴外人拍定取得後，合併分割為八筆土地，其中二筆土地分別於二〇〇六年三月至同年十月間售予被上訴人（合稱「系爭土地」）。嗣彰化縣政府（上訴人）以勝泰公司未依原核定計畫設置污染防治設施使用，違反非都市土地使用管制規則第三十一條第五項及第五十四條之規定，於二〇〇八年七月十四日廢止系爭核准函發給系爭毗連地工業用地證明書之核定，並通知彰化縣和美地政事務所恢復系爭毗連地原編定地目。被上訴人不服，循序提起行政訴訟。經原審（臺中高等行政法院九十八年度訴字第九十五號）判決訴願決定及原處分均撤銷，及命上訴人應通知和美地政所將系爭土地之使用地類別回復登記為丁種建築用地。上訴人不服，提起上訴，本判決廢棄原審判決，發回更審。

（二）法院見解

1. 原審見解

（1）行政程序法第一二四條規定之廢止權行使期間，應自「廢止原因發生後」二年內為之，不問有廢止權之機關是否知悉廢止原因已發生。查工業局以系爭准許函發給工業用地證明書時，已依申請人提報計畫書載明完工日期二〇〇〇年十二月三十一日，上訴人於二〇〇四年八月二十四日至現場會勘時，已發現勝泰公司未依核定計畫設置污染防治設施之事實；況系爭毗連地經分割後，於二〇〇六年一月十一日經法院拍賣後又合併分割為八筆土地，並分別出售予被上訴人及訴外人，該部分土地因所有權轉移，顯不可能再依核定計畫完成防治污染設備，上訴人遲至二〇〇八年七月十四日始以原處分廢止系爭准許函，不論以二〇〇四年八月二十四日會勘時或

二〇〇六年一月十一日經法院拍賣上開土地起算，均已逾二年之除斥期間。

(2)系爭土地如維持使用地類別為丁種建築用地，因該土地有應作「設置污染防治設備」之使用管制，被上訴人仍應受上開管制之限制，自無違反行政機關核准毗連非都市土地變更編定之合目的性及土地登記與核定用途相符之問題，即難認撤銷原處分對於公益有重大損害。

(3)上訴人作成原處分後，已函請地政機關將系爭土地變更為農牧用地，原處分雖已執行完畢，然其執行結果狀態仍存在，且此執行結果之狀態，如經除去，尚屬能回復，故被上訴人依行政訴訟法第一九六條規定，請求上訴人應通知地政機關將系爭土地之使用地類別回復登記為丁種建築用地，自屬回復原狀之必要處置，亦有理由，應予准許。

2. 上訴審見解

(1)被上訴人之系爭土地係自系爭毗連地分割而來，上訴人以原處分廢止系爭准許函核發系爭毗連地工業用地證明書之核定，而將系爭毗連地之使用類別由「丁種建築用地」恢復原編定之「農牧用地」，已限制被上訴人本於所有權對於系爭土地之使用收益，被上訴人對於原處分自有法律上之利害關係，得提起訴願及行政訴訟請求救濟之。

(2)經濟部依二〇〇〇年十一月十五日修訂後之興辦工業人申請利用毗連非都市土地擴展計畫及用地面積審查辦法（已於二〇一〇年五月十二日廢止）第十二條之規定，已將興辦工業人申請增加毗連地之核定及核發工業用地證明書之權限移轉予土地所在地之地方工業主管機關辦理。系爭准許函雖係工業局於二〇〇〇年一月十一日核發給訴外人勝泰公司，上訴人非作成該准許函之原處分機關，惟其自二〇〇〇年十一月十五日起已承受原處分機關工業局關於興

辦工業人申請核定增加毗連地及核發工業用地證明書之業務，則訴外人勝泰公司是否未履行系爭准許函課予之負擔，上訴人自有審認及廢止系爭准許函之權限。

(3)訴外人勝泰公司因設置污染防治設備，申請增加系爭毗連地，依工業局核發之系爭准許函載明：「……說明：……五、其他事項：……(五)貴公司應請確實依所提報污染防治計畫書規劃及配置使用，不得移作他用，否則應予註銷並恢復其原來變更用地前之土地編定。」等語，已課予勝泰公司應履行之負擔，是系爭准許函為附負擔之授益行政處分。準此，勝泰公司就系爭准許函應履行之負擔，包括系爭毗連地「應依原核定計畫設置污染防治設施使用」及「不得移作他用」等二項負擔。

(4)原判決謂被上訴人二〇〇四年八月二十四日至勝泰公司會勘時，該公司尚未完成依核定計畫設置防治污染設施；且至遲於系爭土地於二〇〇六年一月十一日經法院拍賣後，勝泰公司已確定無法依核定計畫設置污染防治設施使用，即應開始起算二年之除斥期間。惟系爭准許函課予勝泰公司應履行之負擔，包括「應依原核定計畫設置污染防治設施使用」及「不得移作他用」等二項負擔，其未履行「不得將系爭毗連地移作他用」負擔之廢止原因仍持續發生中，則上訴人於二〇〇八年七月十四日以原處分廢止系爭准許函，就勝泰公司未履行不得將系爭毗連地移作他用之負擔而言，即未逾二年除斥期間。

(5)上訴人主張：於二〇〇四年八月二十四日、二〇〇五年九月五日至現場會勘，雖查獲勝泰公司未依核定計畫使用，但因當時法令未規定應依核定計畫完成之期限及逾期完成之法效，乃依業者之請求，給予完成依原核定計畫使用或依相關規定重新申請之改正期間，即應以其於二〇〇六年八月十五日會勘發現勝泰公司未能依其指示完成依原核定計畫使用，且繼續違規使用時起算除斥期間，則

其於二〇〇八年七月十四日以原處分廢止系爭准許函，並未逾期等語，即非全然無據。

(三)問題爭點

1. 行政程序法第一二四條規定之「自廢止原因發生後」，係何所指？
2. 行政程序法第一二四條規定除斥期間之起算，是否有廢止權之機關知悉廢止原因已發生為要件？
3. 行政程序法第一二四條規定之除斥期間如何起算？

二、比較基礎：德國行政程序法第四十九條第二項第二句之解釋與適用

德國行政程序法第四十九條第二項第二句規定：「第四十八條第四項規定，準用之。⁷⁵」據此規定，授益處分之廢止，應於行政機關知悉廢止事實之日起，一年內為之。此項準用規定在立法政策上之妥適性，學說上不無質疑，實務上則有所限縮，於依法規廢止之情形，是否有除斥期間之限制，悉依各該規定，而非準用第四十八條第四項規定⁷⁶。

於行政處分廢止之情形，除斥期間之起算，一如聯邦行政法院大法庭之見解，始於行政機關知悉所有與撤銷（廢止）之裁量決定相關的觀點與事實，撤銷（廢止）法定要件之相關事實及作成裁量處分須考量因素之事實⁷⁷，且該等事實須完整，無待進一步之調查認定⁷⁸。授益處分之廢止受有除斥期間之限制，主要係指行政程序

⁷⁵ 此一準用規定復見於同條第3項第2句。

⁷⁶ 參見BVerwGE 101, 24 (34); VGH Mannheim, DÖV 1997, 257.

⁷⁷ BVerwGE 70, 364 = NJW 1985, 819.

⁷⁸ BVerwG, BayVBl. 1992, 731.

法第四十九條第二項第二款之廢止事由（受益人不履行負擔），負擔定有履行期間者，除斥期間須於履行期間屆滿後始有開始起算之可能⁷⁹。存有多項廢止事由且相互獨立者，廢止之除斥期間分別計算⁸⁰。

處分作成後所生之事實，如具有持續現象，且須由主管機關持續監控者，例如機場噪音、水質等，是否仍有除斥期間之適用以及如何起算，學說及實務存有歧見。一般而言，起算的時點通常視事實變化的程度、類別及範圍而定，並且必須充分關照未來的發展。德國實務上對於廢止權之行使是否適用除斥期間之規定，頗多保留，在一九九六年三月二十六日的一則涉及廢止「武器持有證」（Waffenbesitzkarten）的判決中⁸¹，聯邦行政法院著有重要之法律見解，節要整理如下：

被告機關於一九八九年即已得知原告之違失行為，其是否該當於行政程序法第四十九條第二項第二句暨第四十九條第二項所稱之知悉事實（Kenntnis von den Tatsachen），可暫置不論。因為該項所定廢止之一年除斥期間，並不適用於武器管理法（Waffengesetz）第四十七條第二項第一句所定武器許可之廢止。蓋武器管理法就本案之情形設有特別之規定（參照基本法第三十一條、行政程序法第一條第二項），該法對於武器持有證的廢止係完整性之強制規定。因此，排除適用行政程序法有關一年除斥期間之規定。當立法者為保護優位之基本權利（zum Schutz vorrangiger Grundrechte）或第三人之法益，而顯

⁷⁹ VGH Kassel, NVwZ 1984, 383.

⁸⁰ VGH München, NVwZ-RR 1992, 451 (453).

⁸¹ 本件事實略以：原告於1974年至1989年間領有多張槍枝的武器持有證，其後相繼因竊盜、傷害、車禍肇事逃逸等罪遭有罪判決，於1984年判決確定。嗣後因多次非法持有槍枝於1989年判處拘役，得易科罰金確定。1991年4月23日，被告機關廢止原告領有之槍枝持有證，原告不服，提起行政爭訟。

然不欲容任某特定違法的情況存在者，例如武器管理法第四十七條第一項所定武器許可之撤銷，則一年的除斥期間非得成為補充性之規定而予以適用（參見BVerwGE 71, 248 (250) = NJW 1986, 2066 = NVwZ 1986, 741L）。同理亦適用於廢止之情形，蓋在同樣的情形，立法者為提高內部的安全，也絕不會接受該行政處分之繼續存在，如果核給證照的必要條件，例如可信賴性（Zuverlässigkeit）的要件，已經不再具備時。（國家）應防止武器落入不具可信賴性之人的手中而致生危險，此項義務禁止援用除斥期間之規定⁸²。

在涉及歐盟法的行政事務，尤其經濟補助（Wirtschaftssubvention）事項，行政處分廢止權的行使，亦不受一年除斥期間的限制。蓋此等處分不僅牽涉各別的利益，其往往兼及歐盟各國的利益⁸³。

三、問題探討：我國行政程序法第一二四條之解釋與適用

（一）基本思維

非授予利益之合法行政處分，限制或剝奪人民之權利，行政機關依職權予以廢止，除公益之考量外，基本上無須設限，自亦無規定除斥期間之必要。反之，授予利益之合法行政處分，人民不僅因信賴該處分之合法性而享有正當之信賴利益，且該授益處分本身同時即是受益人保有該利益之法律上基礎，故除受益人有信賴不值得保護之情形，或基於重大公益之需求，行政機關不得任意廢除該處分、損及人民之信賴利益，行政處分廢止之要件比之違法行政處分

⁸² 參見BVerwGE 101, 24 (34) = BVerwG, NJW 1997, 336 (338f.). 實務上另持不適用說者，尚有VGH München, BayVBl. 1984, 46 (49); VGH Mannheim, DÖV 1997, 257.

⁸³ 參見Kopp/Ramsauer, aaO. (Fn. 12), § 49 Rn. 61.

撤銷之要件較為嚴格，毋寧是理所當然之事。

就廢止權行使之除斥期間制度而言，本文認為，應分成「**授益處分與內在規制目的之合致性**」與「**授益處分與外在公益目的之相悖性**」二種不同層面予以思考，同時須區別授益處分之內涵為金錢給付之利益，抑或其他之財產上利益。

申而論之，行政機關依法以行政處分授予人民一定之利益，除部分係基於憲法基本權保障意旨而生之請求權外⁸⁴，多半寓有一定之行政目的。例如為獎勵造林而以行政處分發給人民之造林獎勵金。此等行政處分之受益人如違背給付目的而為使用者，或原本之行政目的已無繼續達成之必要時，行政機關自得予以廢止。又，行政機關以附加負擔之方式作成授益處分，該負擔雖同時課予人民一定之義務，然負擔之規制內容旨在達成授益處分之目的或與授益處分之內容密切相關。受益人如不履行負擔者，行政機關即得廢止該授益處分⁸⁵。承續以論，上述授益處分之內容若係給予人民一定之金錢給付或可分之實物給付，受益人雖不具值得保護之信賴利益，然其保有該利益未必對公益有重大影響，則行政機關如遲不行使廢止權，於一定期間經過，應不得再予廢止，以維法之安定性，並保護受益人對於「行政機關不行使廢止權」之信賴。是以，**此種除斥期間之設定基本上須以行政機關知悉廢止之事由起算點**。不過，此種金錢給付畢竟是「合法受領」，為維護人民之合法利益，立法者對於廢止之除斥期間另設較有利於人民之起算點，例如自廢止原因發生時起算，亦無不可⁸⁶。

⁸⁴ 例如基於財產權保障所生之請求核發建築執照之權利。

⁸⁵ 參見行政程序法第123條第3款。

⁸⁶ 如前所述，德國行政程序法第48條第2項對於「金錢給付或實物給付」之違法行政處分，原則上承認受益人有信賴利益，不得撤銷。循此以推，合法受領之金錢給付或實物給付，原則上亦不得廢止，立法者若設定較有利於人民之

反之，上述授益處分內容若非給予人民一定之金錢給付或可分之實物給付，而係授予一定之權利或其他財產上利益，且行政機關附加負擔之目的旨在防止該授益處分之履行所生之危害或有其他公益目的之考量者，例如行政機關核發營業許可，但附加應設置消防設備之負擔，則於受益人不履行該負擔時，行政機關對於主授益處分之廢止權，如不問行政機關知悉與否，均以受益人不履行負擔時作為除斥期間之起算點，則不僅與負擔之制度本旨不符⁸⁷，甚至有害於公益。循此脈絡進一步思索，若係基於事後發生之事實或為防止重大之公共危害而為廢止之原因者，是否有除斥期間之適用，更不無考量之餘地，此不僅因系爭之授益處分與外在之公益目的處於相悖之狀態⁸⁸，且因此種廢止原因具有「未來性」與「延續性」，與除斥期間制度所欲維繫之「既有法律狀態」，容有本質上之差異。

行政程序法第一二四條規定：「前條（按：授益處分）之廢止，應自廢止原因發生後二年內為之。」其內容與德國行政程序法第四十九條不同，既無從進行法比較，復因其立法理由僅有「為維護法之安定性及信賴，明定授益處分之廢止，行政機關應自廢止原因發生後二年內為之」寥寥數語⁸⁹，亦無以憑之為法律解釋。若謂

廢止除斥期間，自無不可。

⁸⁷ 若無該負擔之附加，行政機關即不欲為授益處分（例如營業許可）之核發。

⁸⁸ 參照前述「參、二」所引德國聯邦行政法院有關廢止「武器持有證」判決之法律見解。

⁸⁹ 參見附錄一：行政程序法相關規定之各版本立法理由。

國內行政法教科書的敘述，亦多簡略，例如吳庚，同註8，頁418：至於廢止亦有期間之限制（行政程序法第124條規定，自原因發生後2年內為之），其理由與授益處分之撤銷相同；李惠宗，同註8，頁366：以上各種授益處分之廢止，應自廢止原因發生後2年內為之（行政程序法第124條）。此之2年亦為除斥期間，對合法「負擔處分」，除對公益有重大危害外，原處分機關得隨

「法律解釋者應較立法者⁹⁰聰明」，則本條規定之意旨，或可循以上之基本思維解釋、適用之。

(二) 裁判評析

針對最高行政法院一〇〇年度判字第一一一九號判決，同樣亦可分法律見解與個案認定二端評析之。

原審認為行政程序法第一二四條規定之廢止權行使期間，應自「廢止原因發生後」二年內為之，不問有廢止權之機關是否知悉廢止原因已發生，僅係就法條文義解讀之，固有利於人民，至於因負擔不履行（未依核定計畫設置污染防治設施）所生之有害公益問題，則顯然未能顧及。反觀上訴審判決之見解，其基本上雖不否定原審對於行政程序法第一二四條規定意旨之法律見解，然以「未履行負擔之廢止原因仍持續發生中」為由，認定主管機關之廢止權尚未逾除斥期間。實則，上訴審判決所稱廢止原因「仍持續發生中」，係指涉「不得將系爭毗連地移作他用」乙節，故只要系爭當事人將系爭毗連地移作他用，其不履行負擔之狀態即會一直持續發生中，其結果無異於系爭廢止權「不適用」除斥期間之規定。

再就個案認定以觀，原審係以二〇〇四年八月二十四日「會勘

時廢止，不受2年除斥期間之限制；陳敏，同註8，頁476：為法律安定計，在有廢止原因時，依行政程序法第124條，行政機關仍應自廢止原因發生後2年內為之。

論述較詳者，例如許宗力，同註8，頁531：德國聯邦行政程序法（第49條第2項準用第48條第4項）規定廢止授益處分僅能於知悉廢止原因起1年內為之。我國行政程序法第124條則不以知悉時起算，而是規定應自「廢止原因發生後2年內為之」。二種設計互有優劣，就相對人立場言，德國法的1年期限比我國法的2年期限似較有利人民，但我國法從「廢止原因發生後」，而非從行政機關「知悉廢止原因」起算廢止期限，對相對人較為有利。

⁹⁰ 包括參與草擬法案之人員。

時」或二〇〇六年一月十一日「經法院拍賣上開土地起」，作為系爭廢止權除斥期間之起算點。前者應屬廢止原因之發生，且已知悉廢止原因已發生（會勘後，知處分相對人將系爭毗連地移作他用）；後者（經法院拍賣上開土地）如何謂之為「廢止原因之發生」，令人費解。實則，原審推論之基礎為「該部分土地因所有權轉移，顯不可能再依核定計畫完成防治污染設備」，其意似為：被上訴人既不可能依核定計畫完成防治污染設備，則其將系爭土地移作他用，亦非不履行負擔。果若如是，則應是「不發生廢止原因」，而非廢止權逾除斥期間。

至於原審判決一方面謂：系爭准許函課予勝泰公司應履行之負擔，包括「應依原核定計畫設置污染防治設施使用」及「不得移作他用」等二項負擔，其未履行「不得將系爭毗連地移作他用」負擔之廢止原因仍持續發生中，則上訴人於二〇〇八年七月十四日以原處分廢止系爭准許函，就勝泰公司未履行不得將系爭毗連地移作他用之負擔而言，即未逾二年除斥期間；另一方面復為：上訴人於二〇〇四年八月二十四日、二〇〇五年九月五日至現場會勘，雖查獲勝泰公司未依核定計畫使用，但因當時法令未規定應依核定計畫完成之期限及逾期完成之法效，乃依業者之請求，給予完成依原核定計畫使用或依相關規定重新申請之改正期間，即應以其於二〇〇六年八月十五日會勘發現勝泰公司未能依其指示完成依原核定計畫使用，且繼續違規使用時起算除斥期間，似有前後矛盾之嫌。蓋後者所稱之「繼續違規使用」，性質上亦屬未履行負擔之廢止原因「持續發生中」，則何以上訴人於二〇〇四年八月二十四日至現場會勘查獲未依核定計畫使用之時，非能作為除斥期間之起算點？

總之，上訴審法院於本案中一方面固守廢止權行使期間應自「廢止原因發生後」起算之基調，他方面又惟恐無法兼顧行政處分「負擔」之公益目的，而刻意「延長」廢止原因之發生「日」，以

致使除斥期間之起算點模稜兩可，進退失據。脫困之道，不妨參照本文前述「參、二」所引德國聯邦行政法院有關廢止「武器持有證」判決之法律見解，指出「維護公益暨保護第三人權利」與「除斥期間」之不相容性，進而透過解釋不適用行政程序法第一二四條除斥期間之規定。

肆、綜合檢討與修法建議

綜合以上所述，可知行政處分撤銷或廢止之除斥期間規定，旨在設定行政機關撤廢權之時間上限制，表面上觀，似乎只是行政處分撤銷或廢止權之「末端」規定，仔細通盤思考，實則與行政處分撤銷或廢止的要件、種類等問題，互有關聯，屬於行政處分撤銷或廢止「制度」之一環，必須合併觀察，始能切中肯綮。準此以言，行政處分撤銷或廢止除斥期間規定之解釋、適用，若從法繼受與法比較的角度切入，必須先就撤銷或廢止制度著手，歸納其中的異同，並找出問題癥結之所在，方能見林又見樹，廓清行政處分撤銷與廢止除斥期間之實然與應然。

一、侵益處分、信賴保護與撤銷之除斥期間

比較德國與我國行政程序法，關於行政處分撤銷之規定，最大不同者，乃德國行政程序法第四十八條僅針對授益處分而為規定；我國則因第一一七條規定之不明，而生是否及於侵益處分之問題。蓋其中第一款所定「撤銷對公益有重大危害者」（此款規定為德國所無），若對照同條第二款「受益人無……信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分……」進行體系解釋，可以得出行政機關依職權得撤銷之行政處分除授益處分外，尚包括非授予利益

之行政處分在內，否則無以解釋第一款之適用對象。問題在於，「非授予利益之行政處分」之相對人並無信賴保護之必要，以除斥期間規定限制其撤銷權，自屬多餘，故應無適用行政程序法第一二一條第一項之餘地⁹¹。

二、授益處分、信賴保護與撤銷之除斥期間

關於授益處分得否撤銷之問題，德國行政程序法第四十八條區分為「金錢給付或可分之實物給付之授益處分」與「非金錢給付或可分之實物給付之授益處分」兩套規範。二者之撤銷均須考量處分相對人（受益人）之信賴利益，然前者之重點著重在「得否撤銷」之問題；後者則是撤銷後「應否補償」之考量因素。

鑑於授益處分類別之不同與對公益影響之差異，德國行政程序法第四十八條第二項對於「金錢給付或可分之實物給付之授益處分」特別設有二種信賴值得保護之例示，即：受益人已使用授予之給付，或為財產上之處分，而不能回復或須受不可期待之不利始能回復。符合此二項例示情形之一者，除有同項第三句所列信賴不值得保護之情形外，均不得撤銷此類授益處分。換言之，基於保護處分相對人之信賴利益而不得撤銷者，主要係針對「金錢給付或可分

⁹¹ 另須指出者，德國行政程序法第48條第1項第2句對於「授益處分」（*begünstigende Verwaltungsakte*）設有立法定義，即：授予或確認權利或法律上重要利益之行政處分。在解釋上，是否授予利益，取決於系爭行政處分之規制內涵，故所謂之「受益人」，在此專指授益處分之相對人，而不包括「附第三人效力之行政處分」的第三人。例如主管機關命A拆除其違法興建之房屋，該房屋之鄰人B雖因此而受益，卻非行政程序法第48條第1項第2句所稱之授益處分。我國行政程序法第117條以下有關行政處分撤銷或廢止之規定，對於授益處分之概念並無定義，於適用上不無疑義。然解釋上，應同於德國法，相關規定始能運作。

之實物給付之授益處分」⁹²，故實務上之爭議集中在前二種例示的認定上，連帶除斥期間之是否起算，須同時考量行政機關是否充分知悉「構成及排除相對人信賴保護之事實」。反之，「非金錢給付或可分之實物給付之授益處分」之是否撤銷，固然亦須考量信賴保護問題⁹³，然處分相對人之信賴利益相對於公益是否值得保護之衡酌，主要是作為應否給予信賴損失補償之考量。加上，此類授益處分之撤銷，例如建造執照、工廠操作許可等，多半攸關重大公益，如有違法作成而損及公益或人民權利之情事，原則上得予撤銷，但處分相對人因信賴該授益處分之存續而受有損失者，則給予補償，以資平衡。也因為此類授益處分之撤銷原因攸關公益，故德國實務上多認為撤銷權之行使不適用除斥期間之規定。前舉聯邦行政法院一九九六年三月二十六日關於「武器管理法」裁判中提及：「當立法者為保護優位之基本權利（zum Schutz vorrangiger Grundrechte）或第三人之法益，而顯然不欲容任某特定違法的情況存在者，例如武器管理法第四十七條第一項所定武器許可之撤銷，則一年的除斥期間非得成為補充性之規定而予以適用」，即為一例，可供參照。由此可以尋繹出一項基本原則：行政處分有效之下所存續之違法狀態，依法律之意旨不容許其存在者，主管機關撤銷權之行使無除斥期間之適用⁹⁴。

⁹² 相關問題，參見林三欽，違法授益行政處分受益人之信賴保護——以金錢或可分物給付之授益行政處分為中心，中研院法學期刊，9期，頁1-48，2011年9月；劉如慧，撤銷違法處分之除斥期間及受領給付返還請求權之時效問題，世新法學，5卷1期，頁365-406，2012年6月。

⁹³ 參見Ziekow, aaO. (Fn. 13), § 48 Rn. 38; Kopp/Ramsauer, aaO. (Fn. 12), § 48 Rn. 137. 不過，德國實務上亦有認為，信賴保護只有在是否補償的問題上考量，而不及是否撤銷問題。參見BVerwGE 85, 89; Kassel NVwZ-RR 1993, 350; VGH München, NVwZ 1992, 76.

⁹⁴ 此一原則不排除「權利失效」的可能，但須視個案情節而定，非以「固定」

反觀我國行政程序法第一一七條有關授益處分撤銷之規定，主要精神雖繼受自德國，規範內容及細節卻有出入。除前述是否適用於侵益處分之問題外，我國未區分授益處分之種類，凡授益處分者，均適用同一套規定，此其一；有關不得撤銷授益處分之要件，我國規定「信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益」，此其二。在具體適用時，此二差異至少衍生出二項問題：

(一)要件過於嚴格

金錢給付之授益處分主要涉及財產上之信賴利益，其是否必須「顯然大於」撤銷所欲維護之公益，始不得予以撤銷，不無疑問。參諸前述之德國規定，受益人已使用授予之給付或為財產上之處分者，除有信賴不值得保護之情形外，即應讓受益人保有此項信賴利益。

(二)結果相互矛盾

行政程序法第一二〇條第一項規定，授益處分經撤銷者，受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失者，為撤銷之機關應給予合理之補償。於金錢給付之授益處分，受益人有非顯然大於撤銷所欲維護公益之信賴利益者，行政機關得予以撤銷，但應給予合理之補償，其範圍不出系爭處分之金錢給付，其結果無異於未撤銷該授益處分。

未區分授益處分種類所生之問題，自亦延及除斥期間規定之適用。從德國行政程序法第四十八條整體觀察，可以發現關於「金錢給付或可分之實物給付之授益處分」規定較詳，其撤銷權行使之除斥期間僅一年（不可謂不短），顯示儘早確立法律狀態之立法用意

時間的經過為準。

甚明，加上明文排除適用除斥期間之授益處分亦是金錢給付之授益處分，足徵其規範重點放在「金錢給付或可分之實物給付之授益處分」⁹⁵，實務上所生除斥期間之起算爭議案件率多集中於此⁹⁶，不是沒有道理。正因法律將不同種類的授益處分區隔處理，實務上方有將非金錢給付之授益處分（例如違法許可處分）排除適用除斥期間規定的空間。反觀我國將此二者冶為一爐，雖將除斥期間定為二年，較諸德國為長，不致因除斥期間「過快」屆滿而有害公益。不過，既然未能分別此二種授益處分特性之不同，司法實務在解釋除斥期間起算點的問題上呈現分歧現象，可謂其來有自。更重要的是，由於二者合一之規範構造，實務上往往忽略了授益處分的種類特性與公益之關係，連帶也讓透過解釋將非金錢給付之授益處分切割處理的可能性降低，更不要說使之排除適用除斥期間之規定。

⁹⁵ 德國行政程序法第48條第4項第2句有關不適用除斥期間之規定，亦係針對（詐欺、脅迫或賄賂方法使行政機關作成之）金錢給付或可分之實物給付之授益處分。此項除外規定為我國行政程序法所無，亦是我國在繼受德國法的一項疏漏。惟有學者認為：引諸德國上述規定將使該處分無限期、也就是永久的遭受撤銷的風險，果真如此似嫌過苛。蓋連犯死刑、無期徒刑或10年以上有期徒刑之罪者，都有20年的追訴權時效的規定（刑法第80條第1項），更何況系爭諸行為？但另一方面我國法的規定，無視於信賴不受保護的各種事實類型，其可歸責性與惡行仍明顯有程度之分的事實，而冶為一爐，同等看待，亦難得事理之平，故以詐欺、脅迫或賄賂方法獲得授益處分者，其撤銷除斥期間則宜延長為5年或15年（參見許宗力，同註8，頁546）。此項看法，就保障人民權益的角度而言，固非無見。不過，此一見解似有將「除斥期間」與「時效期間」混為一談之嫌。實則，受益人以詐欺、脅迫或賄賂方法使行政機關作成之授益處分，縱使無除斥期間規定之適用，然如行政機關長期不行使撤銷權，仍可透過「權利失效」原則使其不得再予行使。

⁹⁶ 前述聯邦行政法院1984年12月19日大法庭判決，即是涉及年資計算所生之退休金核定的爭議。

三、公共利益、信賴保護與廢止之除斥期間

關於行政處分之廢止，德國行政程序法第四十九條分別就「非授予利益之行政處分」與「授益處分」設定規定，後者仍延續撤銷授益處分之規範，就「金錢給付或可分之實物給付之授益處分」與「非金錢給付或可分之實物給付之授益處分」分別規定，而除斥期間之規定以準用第四十八條第四項方式，分設於前述二種授益處分，且重複規定兩次。採取此種立法技術方式，並非只是基於摶節條文的考量，實係行政處分之撤銷與廢止不僅在信賴保護的程度有所不同，其撤廢權啟動的原因及情況亦有差異。尤其於「非金錢給付或可分之實物給付之授益處分」部分，廢止權之行使往往出於重大公益理由，該事由且多具有持續性或變動性。是以，如何準用除斥期間之規定，自須視行政處分的種類及廢止之原因等具體情形而定。此所以聯邦行政法院於前述武器管理法一案中得以明白表示廢止武器持有證不適用除斥期間規定之原因所在，並且蔚為通案⁹⁷。

反觀我國行政程序法第一二四條規定：「前條（按：授益處分）之廢止，應自廢止原因發生後二年內為之。」雖亦僅限於授益處分，不及於侵益處分。不過，除同樣亦未區別「金錢給付或可分之實物給付之授益處分」與「非金錢給付或可分之實物給付之授益處分」外，內容與德國行政程序法第四十九條迥不相同，既無從直接進行法比較，復因其立法理由僅謂「為維護法之安定性及信賴，明定授益處分之廢止，行政機關應自廢止原因發生後二年內為之」，無法理解同樣「為維護法之安定性及信賴」，何以不同於德國而要以「廢止原因發生後」取代「知有撤銷原因時」，可說是行

⁹⁷ 除了武器持有證一案外，德國實務上認為除斥期間規定不適用於非金錢給付之行政處分者，例如廢止藥房許可，為數不少，例如BVerwG, NVwZ-RR 1994, 388.

政程序法規定解釋適用上的一樁無頭公案。

從「廢止原因發生」的字義進行解讀，所謂「原因」者，指行政程序法第一二三條所列五款情形，包括：(一)法規准許廢止者；(二)原處分機關保留行政處分之廢止權者；(三)附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者；(四)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；(五)其他為防止或除去對公益之重大危害者。

逐細究之，除第二款「受益人未履行該負擔」有較明顯之原因發生時點外⁹⁸，其餘事由中，法規准許廢止者，須視其他各該專門法規之內容而定；原處分機關保留行政處分之廢止權者，須視保留廢止權之原因為何（通常是未來性、不確定性之公益考量），以及是否發生該保留原因而定；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，法規或事實之變動可能不斷發生，且可能具有持續性；其他為防止或除去對公益之重大危害者，其未來性、不確定性、持續性、重大公益性，比之前者，猶有過之。整體以觀，**原因發生既無固定、明顯的時點，亦非一次性或終局性**，以之作為除斥期間之起算點，誠難以認定、適用。最後，再從行政處分廢止的制度功能與規範目的以言，法律對於「合法」的行政處分仍容許行政機關得予變動、甚至除去其效力，無非基於維護重大公益的考量。因此，除「金錢給付或可分之實物給付之授益處分」所涉之公益未必重大外，**其餘授益處分效力存在所生之事實狀態若危及重大公益，乃至於造成人民生命、身體或財產重大損害者**，實難想像將因「二年」除斥期間之經過（不問主管機關

⁹⁸ 惟須同時指出者，附負擔之行政處分於受益人未履行該負擔之情形，行政機關若未及時廢止而罹於除斥期間者，仍得命該受益人履行該負擔，並以行政執行貫徹之。

是否知悉)而任令其繼續存在或惡化,袖手不顧。準此以言,本文認為,非金錢給付或可分之實物給付之授益處分,其廢止權之行使應無除斥期間規定之適用。

四、修法建議

我國行政程序法之制定,歷經多年,先後計有行政院、經建會、法務部、立法委員吳東昇、立法委員陳婉真、立法委員謝啟大等提出草案,經立法院審查會審查,數易其稿,再由立法院三讀通過,故現行條文之規定內容與立法理由多有出入,欲從立法理由查考我國規定與德國規定何以不同之源由,似有困難。即以行政程序法第一二一條第一項有關撤銷權除斥期間規定為例,立法委員陳婉真版之草案理由載:「授益處分違法時,為避免受益人之法律地位長期處於不安之狀態,本法特設除斥期間,以限制行政機關之撤銷權。但在第四項第一款之情形,違法係由受益人可歸責之行為引起,故排斥除斥期間之適用。」其中「第四項第一款之情形,違法係由受益人可歸責之行為引起,故排斥除斥期間之適用」一節,為現行規定所無,故行政程序法有關行政處分撤銷與廢止之規定,允應全盤檢討修正,爰依本文研究所得,提出修法建議如下:

(一)刪除行政程序法第一一七條第一款「撤銷對公益有重大危害者」不得撤銷行政處分之規定,僅以「信賴保護」作為限制撤銷授益處分之事由。換言之,行政程序法第一一七條之撤銷權僅針對授益處分,而不及於「非授予利益之行政處分」,則後者之撤銷即不受行政程序法第一二一條第一項除斥期間之限制。

(二)行政程序法第一一七條但書不得撤銷授益處分之規定,宜區分「金錢給付或可分之實物給付之授益處分」與「非金錢給付或可分之實物給付之授益處分」二種,前者於受益人有值得保護之信賴利益時,即不得撤銷;後者則須受益人之信賴利益顯然大於撤銷所

欲維護之公益時，始不得撤銷。

(三)承上之區分，行政程序法第一二一條第一項之除斥期間規定，得改為僅適用於撤銷「金錢給付或可分之實物給付之授益處分」之情形，且將「知有撤銷原因時」改為「確實知有撤銷事由時」，以資明確。

(四)行政程序法第一二四條之「應自廢止原因發生後」，建議修正為「應自原處分機關確實知有廢止之事由時」，並僅適用於廢止「金錢給付或可分之實物給付之授益處分」之情形。

謹將修法建議，表列如下，以利觀察：

現行條文	修正條文
<p>行政程序法第一百一十七條： 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：一、撤銷對公益有重大危害者。二、受益人無第一百十九條所列信賴不值得保護之情形，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。</p>	<p>行政程序法第一百一十七條： 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：一、<u>金錢給付或可分實物給付之授予利益之行政處分，其受益人無第一百十九條所列信賴不值得保護之情形，而信賴該處分者。</u>二、<u>前款以外之授予利益之行政處分，其受益人無第一百十九條所列信賴不值得保護之情形，而信賴該處分，且其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。</u></p>
<p>行政程序法第一百二十一條第一項： 第一百七十七條之撤銷權，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。</p>	<p>行政程序法第一百二十一條第一項： 第一百七十七條<u>第一款</u>之撤銷權，應自原處分機關或其上級機關<u>確實知有撤銷原因時起</u>二年內為之。</p>

現行條文	修正條文
行政程序法第一百二十四條： 前條之廢止，應自廢止原因發生後二年內為之。	行政程序法第一百二十四條： 前條之廢止，於授予金錢給付或可分實物給付利益之行政處分，應自原處分機關確實知有廢止之事由時二年內為之。

資料來源：作者自製。

伍、反思：行政法之法繼受、法比較與法解釋的方法論課題

綜上所述，行政程序法有關行政處分撤銷或廢止之除斥期間規定，於實務上發生解釋適用之疑義，部分原因出在我國規定與德國行政程序法規定之差異；部分原因是行政處分的撤銷、廢止與除斥期間的制度關聯，未臻緊密。解決之道，一方面應詳予比較參酌德國法制、學說與實務，就行政處分撤銷及廢止相關規定進行全套式之修正；另一方面針對除斥期間規定部分，吸納德國學說與實務見解的精華，全面檢討反思行政處分撤銷、廢止與除斥期間的功能關聯，透過立法限制適用對象，以杜爭議（參見前述之修法建議）。

「有社會，即有法」（ubi societas, ibi ius），說的是有人類生活之處，就有法的施行，同時也道出法恆受其所在社會的制約。一國的法制與實務，往往反映出該社會的法治水準，或至少是該國法律社群的縮影。欠缺法理思維及法治精神的社會，即使有法之產出與運行，卻未必是良法美制。法繼受的認知與法比較的運用，毋寧是法治後進國家邁入先進之林的必經之路。法繼受的緣由，往往出於自身法秩序的不完備，或長期持續的獨裁專制，或希望吸收他國

精緻而成熟的法制，乃至於粲然的法文化⁹⁹。

規範性行政法學的發展與實踐，乃近代民主憲政暨法治行政思潮下的產物。戰後臺灣在歷經威權統治、戒嚴解嚴、民主轉型、政黨輪替、法制興革之後，大抵可以躋身於法治國家之列。然因臺灣缺乏固有的民主憲政傳統與本生的人權法治體質，行政法學的成長與開展，始終無法憑藉自身的根基由下而上萌芽成長、枝繁葉茂，需要仰賴外來思想資源與法治經驗的給養。臺灣現代行政法的發展由繼受外國法（尤其德國法）及法文化開始，潮流必須探源。因此，法繼受與法比較爰成為臺灣行政法學說開展的必要路徑。行政法的法解釋問題，亦同步受此影響，馴至與法繼受、法比較形成相互連動之緊密關係，形成臺灣行政法的基調與特色。行政法的制定參酌引進他國立法例，事屬常見，於解釋適用上，一方面須深刻瞭解他國法制背景與成因；另一方面須比較觀照本國社會環境與法治需求，既非一味比附、盲目移植，亦非望文生義、憑空設法，始能正確無誤、切合實用。法繼受、法比較與法解釋三者之關係，從方法學來說，應先認知區辨「翻譯」、「理解」、「想像」三者之觀念差異。於法繼受過程中，首先面臨的問題是如何將「外文語彙」轉換成「中文語彙」。表面上，此一工作涉及翻譯問題，實未必然。蓋所謂「翻譯」者，大體有二種可能：一、不同國家皆存有相同事物，語彙轉換時即可選用本國就相同事物之用語；二、國外語彙指涉之事物為本國所無或非固有，則於語彙轉換時，即非單純之翻譯，而是「新概念」（新觀念）之引介，從而在選定中文語彙時，除應盡可能擇取相近之用語外¹⁰⁰，必須同時注意對外國概念及語

⁹⁹ 關於法繼受的原因，參見Christian Starck著，李建良、范文清譯，法繼受之原因、條件與形式，載：法的起源，頁43以下，2011年10月。

¹⁰⁰ 如果外國概念非本國所固有，理論上不可能有指涉相同事物之本國語彙。

彙之「正確理解」，乃至於在轉換成中文語彙（新法律概念）的同時，必須將該概念所承載的「法律訊息」正確地輸送到本國。此一環節如果出了差錯，影響所及，一則概念轉介者因本身未正確理解概念承載的「法律訊息」，形成一種對概念意涵之「個人想像」；二則不諳外國語彙意涵者（此種情形常發生於德語法律概念）繼續轉介錯誤的法律訊息，進而再憑「自己的想像」建構或開展（繼受）法律概念的內涵。後者所生之法治問題，於繼受國家如臺灣者，俯拾即是，不可不慎。

如開篇所言，臺灣缺乏固有的法制傳統與本生的法治體質，必須透過法繼受及法比較之路徑，吸收國外的思想資源與法治經驗，使臺灣行政法得以生成而開展。在此過程中，不僅要汲取他國的法理養分，淬練思維基素，亦要避免誤解錯植，方能接近法治行政的理想。本文藉行政程序法「除斥期間」規定之探討，嘗試呈現法繼受、法比較與法解釋的負面關聯，期有助於未來相關法制之研修，並提供吾人在行政法研究上的若干反思與啟發。

附錄一：行政程序法相關規定之各版本立法理由

行政程序法第一百二十一條立法理由

行政院案：

一、本條規定行政機關撤銷權之除斥期間與受益人信賴補償請求權之時效。

二、為避免行政處分相對人之法律地位長期處於不安之狀態，本條第一項特設除斥期間，以限制行政機關之撤銷權。

三、又為維護法之安定性，並避免日後舉證之困難，本條第二項特規定信賴補償之請求權人應自行政機關告知其事由起二年間，或自處分撤銷時起五年內，行使其權利。

四、參考國家賠償法第八條、德國行政程序法第四十八條第三項、第四項。

陳委員婉真等提案：

一、為維護法之安定並避免日後舉證之困難，本法特規定信賴補償之請求權人應於一年內行使其權利。但由於請求權人未必熟諳法律，故使行政機關就此負有告知義務，如有違反，則該項期間即不為起算，以保護請求權人。

二、授益處分違法時，為避免受益人之法律地位長期處於不安之狀態，本法特設除斥期間，以限制行政機關之撤銷權。但在第四項第一款之情形，違法係由受益人可歸責之行為引起，故排除除斥期間之適用。

三、參考德國行政程序法第四十八條。

吳委員東昇等提案：

第一百二十五條 明定違法授益處分經撤銷後之信賴補償。

審查會：

一、第一百十五條（編按：即現行行政程序法第一百二十一條）照謝案（編按：內容同行政院版本）修正通過。……第一百十五條調整條文中之條次、刪除第一項末句之「或自處分時起五年內」、第二項後段之「迄」修正為「逾」。

行政程序法第一百二十四條立法理由

行政院案：

第一百零八條

一、本條規定行政機關對授益處分行使廢止權之除斥期間。

二、為維護法之安定性及信賴，明定授益處分之廢止，行政機關應自廢止原因發生後二年內為之。

陳委員婉真等提案：

一、為維護法之安定性及信賴保護，行政機關知悉得廢止授益處分之事由已逾一年者，即不得為廢止。

二、參考德國行政程序法第四十九條；德國聯邦預算法第四十四條之一。

吳委員東昇等提案：

第一百二十六條 明定授益處分之廢止。

審查會：

一、第一百十六條、第一百十八條（編按：即現行行政程序法第一百二十四條）及第一百十九條照謝案（編按：內容同行政院版本）通過。

附錄二：德國聯邦行政程序法相關規定之中譯文

第四十八條

(1)違法之行政處分，於不得爭訟撤銷（*unanfechtbar*）後，亦得全部或一部向後或溯及撤銷之。授予或確認權利或法律上重要利益之行政處分（授益處分），僅得於第二項至第四項之限制下，予以撤銷。

(2)違法之行政處分，授予一次性或持續性之金錢給付或可分之實物給付，或為前述給付之要件者，於受益人信賴該行政處分之存續，且經衡量撤銷之公益該信賴值得保護者，不得撤銷之。受益人已使用授予之給付或為財產上之處分，而不能回復或須受不可期待之不利始能回復者，其信賴原則上值得保護。受益人有以下情形之一，不得主張信賴：

1. 以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政處分作成者；
2. 對重要事項提供不正確或不完全之陳述，使行政處分作成者；
3. 明知或因重大過失不知行政處分違法者。

於第三句之情形，行政處分之撤銷，原則上溯及既往失其效力。

(3)違法行政處分無第二項之情形而經撤銷者，行政機關應依申請對因信賴該處分存續致遭受財產上損失之人予以補償，如其信賴經衡量公益值得保護者。第二項第三句應予適用。財產損失之補償不得超過受益人因該處分存續可得之利益。應予補償之財產損失，由行政機關確認之。補償請求權僅得於一年內請求之；期間自行政機關告知當事人時起算。

(4)行政機關知有得撤銷違法行政處分之事實（*Tatsachen*）者，該行政處分之撤銷僅得於知悉時起（*seit dem Zeitpunkt der*

Kenntnisnahme) 一年內為之。前句規定於第二項第三句第一款之情形，不適用之。

(5)行政處分於不得爭訟撤銷後，其撤銷由第三條所定之管轄機關為之；得予撤銷之行政處分由其他機關作成者，亦同。

第四十九條

(1)非授予利益之合法行政處分，於不得爭訟撤銷後，亦得全部或一部向後廢止之。但廢止後仍應重為同一內容之處分，或依其他原因不得廢止者，不在此限。

(2)合法之授益處分，於不得爭訟撤銷後，有下列各款情形之一者，亦得全部或一部向後廢止之：

- 1.法規准許廢止，或於行政處分中保留廢止權者；
- 2.行政處分附有負擔，受益人不履行或未依期限履行負擔者；
- 3.依事後發生之事實，行政機關原不得作成該行政處分，且不廢止該處分將對公益有危害者；
- 4.依事後變更之法規，行政機關原不得作成該行政處分，如受益人尚未使用該利益或尚未依該處分受領給付，且不廢止該處分將對公益有危害者；
- 5.為防止或除去對公益有重大危害者。

第四十八條第四項，準用之。

(3)合法之行政處分，為特定目的授予一次性或持續性之金錢給付或可分之實物給付，或為前述給付之要件者，於不得爭訟撤銷後，有下列各款情形之一者，亦得全部或一部溯及廢止之：

- 1.該給付之使用不符合處分所定之目的，或於給付後未立即或不再符合處分所定之目的者；
 - 2.行政處分附有負擔，受益人不履行或未依期限履行負擔者。
- 第四十八條第四項，準用之。

(4)經廢止之行政處分，行政機關未指定失效之日者，自廢止生效時失其效力。

(5)行政處分於不得爭訟撤銷後，其廢止由第三條所定之管轄機關為之；得予廢止之行政處分由其他機關作成者，亦同。

(6)授益處分因第二項第三款至第五款之情形而廢止者，行政機關應依申請對因信賴該處分存續致遭受財產上損失之人予以補償，如其信賴值得保護者。第四十八條第三項第三句至第五句，準用之。關於補償之爭議，由普通法院管轄之。

附錄三：行政法院關於「知有撤銷原因」之見解

裁 判	內 容
最高行政法院97年度判字第328號判決	由前開規定對照觀之，行政程序法第121條第1項規定之「撤銷原因」，乃指行政處分係屬違法而應予撤銷之原因，包括認定事實及適用法規之瑕疵；至行政程序法第117條但書各款所規定者，乃阻卻撤銷權發生之事由，而非「撤銷原因」，則原處分機關或其上級機關何時知悉行政處分存有阻卻撤銷權發生之事由，與開始起算撤銷權之除斥期間無涉，不得謂原處分機關或其上級機關對前開阻卻撤銷權發生事由併已知悉後，始得開始起算撤銷權行使之除斥期間。另按於行政程序法施行前，就撤銷權之行使，法律並無除斥期間之規定，則於行政程序法施行前即得行使撤銷權者，於行政程序法施行後關於撤銷權之除斥期間，應自行政程序法施行之日起算。
最高行政法院97年度判字第1057號判決	再者，行政程序法第121條第1項所稱之「知有撤銷原因時」，原應自被上訴人銓敘部作成原核定之時起算。被上訴人銓敘部雖於原審主張係因南訓中心承辦人及該中心申請退休人員蔡○家電告後，於92年6月始知悉上訴人等退休案有上開應予撤銷原因云云。對於上開原因知悉在後，被上訴人自應就此有利於已之事實負舉證責任。乃原審既未究明所謂「南訓中心承辦人」究係何人，亦未傳訊證人到庭結證；甚且未命被上訴人提出諸如電話紀錄等公文書以資證明，逕以「有被上訴人銓敘部94年3月11日部退二字第0942469067號函影本及復審答辯附卷可證。」而為上開不利於上訴人之認定，自與證據法則有違。

裁 判	內 容
最高行政法院98年度判字第982號判決	所稱「知有撤銷原因」係指明知及確實知曉對處分相對人有撤銷違法處分之原因而言。
最高行政法院99年度判字第41號判決	惟基於法律秩序之安定，有撤銷權限之被上訴人其行使此項撤銷權限，亦有時間之限制，即依行政程序法第121條第1項規定自被上訴人「知有撤銷原因時起2年內為之」。所謂「撤銷原因」者，係指導致行政處分違法，而應予以撤銷之原因，在此，即係上開最終鑑定結果；蓋基於最終鑑定結果，被上訴人應作成半倒之判定始為合法。
最高行政法院99年度判字第374號判決	所稱撤銷原因，係指行政機關因認定事實或適用法規之瑕疵，導致行政處分違法而應予撤銷之原因；而所謂知悉，則指確知撤銷原因而言。查此乃除斥期間之規定，在於使法律關係早日確定，以維法律事實安定性。
最高行政法院99年度判字第1104號判決	由前開規定對照觀之，行政程序法第121條第1項規定之「撤銷原因」，乃指行政處分係屬違法而應予撤銷之原因，包括認定事實及適用法規之瑕疵；又該項所稱「知有撤銷原因」固非以知悉違法原因時，即為期間起算之始點。惟倘知悉違法原因發生後，對撤銷處分相對人是否有撤銷處分之原因，基於社會通念及經驗法則，行政機關如略加調查而不難得知該撤銷原因應已發生而存在時，即得作為除斥期間之起算點，尚難以該違法原因發生，須待法院判決確定，始得起算除斥期間，否則該法條自無庸規定長達二年之除斥期間，且更有使承辦公務人員陷於消極不作為，而使該行政處分長期處於不確定之狀態，此殊非該法條立法規定除斥期間之目的。

裁 判	內 容
臺北高等行政法院98年度訴字第1859號判決	次查，行政程序法第121條第1項所稱「知有撤銷原因」係指明知及確實知曉對處分相對人有撤銷違法處分之原因而言，並非以知悉違法原因時，為時效起算之時點。（最高行政法院96年度判字第646號、98年度判字第760號及第982號等判決意旨參照），亦即所謂知有撤銷原因係指就本件具體個案行政處分知悉具有撤銷原因而言。
臺北高等行政法院99年度訴字第288號判決	惟行政程序法第121條第1項所謂「知有撤銷原因時起2年內為之」，係指明知及確實知曉原授益處分因事實上或法律上瑕疵而有違法情事者而言，僅懷疑有違法情事而未經調查確實者，無從認係知有撤銷原因。徵諸卷附被告提出之95年現階段漁保業務探討專題、96年勞保漁民保險專案稽核報告所示，均係就是類漁保詐領老年給付侵蝕勞保基金所為之制度性防堵措施之探討，而非針對個案有所調查，無從認定被告此際就前處分之違法已有確認，原告以被告上開專案報告之製作而主張原處分之作成逾二年之除斥期間，自屬無據。
臺北高等行政法院99年度訴字第343號判決	行政程序法第121條第1項所謂「知有撤銷原因時起2年內為之」，係指明知及確實知曉原授益處分因事實上或法律上瑕疵而有違法情事者而言，僅懷疑有違法情事而未經調查確實者，無從認係知有撤銷原因。本件被告雖可能因漁會會員投保金額調整之異常，而曾進行業務檢討，然被告非犯罪調查機關，所為通案檢討亦非針對個案啟動調查，尚乏證據可認被告前已確知原告涉有詐欺之撤銷原因，是以原告主張被告行使撤銷權而作成原處分，已逾二年之除斥期間，亦難憑採。

裁 判	內 容
臺北高等行政法院99年度訴字第350號判決	依前引行政程序法第121條第1項規定：「第117條之撤銷權，應自原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起2年內為之。」所稱撤銷原因，係指行政機關因認定事實或適用法規之瑕疵，導致行政處分違法而應予撤銷之原因；而所謂知悉，則指確知撤銷原因而言。查此乃除斥期間之規定，在於使法律關係早日確定，以維法律事實安定性。

參考文獻

一、中 文

1. Christian Starck著，李建良、范文清譯，法繼受之原因、條件與形式，載：法的起源，頁43-54，2011年10月。
2. 吳志光，行政法，增訂4版，2010年9月。
3. 吳庚，行政法之理論與實用，增訂13版，2015年2月。
4. 李建良，行政法上消滅時效的基礎理論：概念、客體、法效，東吳公法論叢，2卷，頁405-432，2009年4月。
5. 李建良，戰後台灣行政法學說史導論，載：戰後台灣法學史（上冊），頁159-189，2012年12月。
6. 李惠宗，行政法要義，5版，2010年9月。
7. 林三欽，違法授益行政處分受益人之信賴保護——以金錢或可分物給付之授益行政處分為中心，中研院法學期刊，9期，頁1-48，2011年9月。
8. 林錫堯，行政法要義，3版，2006年9月。
9. 洪家殷，行政處分撤銷權之行使期間——最高行98判499號判決，台灣法學雜誌，138期，頁223-225，2009年10月。
10. 翁岳生，西德一九七三年行政手續法草案之研究，載：行政法與現代法治國家，頁227-255，3版，1979年10月。
11. 翁岳生，論行政處分之概念，載：行政法與現代法治國家，頁1-36，3版，1979年10月。
12. 翁岳生，行政程序法的理念與立法，載：法律哲理與制度（公法理論）——馬漢寶教授八秩華誕祝壽論文集，頁230-240，2006年1月。
13. 許宗力，行政處分，載：行政法（上），頁475-558，3版，2006年10月。
14. 陳敏，行政法總論，6版，2009年9月。
15. 陳新民，行政法總論，8版，2005年9月。
16. 詹鎮榮，違法行政處分職權撤銷除斥期間——評最高行政法院九十六年判字第646號判決及一五八七號判決，月旦法學雜誌，158期，頁268-280，2008年7月。

17. 劉如慧，撤銷違法處分之除斥期間及受領給付返還請求權之時效問題，世新法學，5卷1期，頁365-406，2012年6月。

二、外 文

1. *Allesch, Erwin*, Fragen zum Beginn der Ausschlußfrist nach § 48 Abs. 4 VwVfG, BayVBl. 1984, S. 519ff.
2. *Allesch, Erwin*, Die Jahresfrist für Rücknahme und Widerruf von begünstigenden Verwaltungsakten – Bemerkungen zu dem Beschluß des Großen Senats des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. Dezember 1984, DÖV 1985, S. 431ff.
3. *Dickersbach, Alfred*, Die Entwicklung des Subventionsrechts seit 1984, NVwZ 1993, S. 846ff.
4. *Forsthoff, Ernst*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, 1973.
5. *Hendler, Reinhard*, § 48 IV VwVfG zwischen Praxisbedürfnissen und Rechtsdogmatik, JuS 1985, S. 947ff.
6. *Knocke, Ulrich*, Rechtsfragen der Rücknahme von Verwaltungsakten, 1989.
7. *Kopp, Ferdinand O.*, Die Ausschlußfrist des § 48 Abs. IV VwVfG nach rechtskräftiger Aufhebung eines Rücknahmebescheides, DVBl. 1990, S. 663ff.
8. *Kopp, Ferdinand O./Ramsauer, Ulrich*, Verfahrensverfahrensgesetz, Kommentar, 13. Aufl., 2012.
9. *Koschnick, Fritz*, Die Verjährung im Verwaltungsrecht, Diss. Göttingen, 1936.
10. *Lange, Hans-Friedrich*, Die verwaltungsrechtliche Verjährung, 1984.
11. *Maas, Heinrich*, Die Verjährung im öffentlichem Rechte, 1932, S. 30ff.
12. *Neumann, Werner*, Die Entwicklung des Verwaltungsverfahrensrechts, NVwZ 2000, S. 1244ff.
13. *Pieroth, Bodo*, Interpretationsproblem § 48 IV VwVfG, NVwZ 1984, S. 681ff.
14. *Rutz, Ottmar*, Die Wesensverschiedenheit von Verjährung und gesetzlicher Befristung, AcP 101 (1907), S. 435ff.
15. *Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael* (Hg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 8. Aufl., 2014.

16. *Schack, Friedrich*, Die Verjährung im öffentlichen Recht, BB 1954, S. 1037ff.
17. *Schoch, Friedrich*, Die Frist zur Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte nach § 48 IV 1 VwVfG, NVwZ 1985, S. 880ff.
18. *Stadie, Holger*, Zur Auslegung des § 48 Abs. 4 VwVfG, DÖV 1992, S. 247ff.
19. *Weides, Peter*, Zur Anwendbarkeit der Rücknahmefrist des § 48 Abs. 4 Satz 1 VwVfG bei Rechtsanwendungsfehlern der Behörde, DÖV 1985, S. 91ff.
20. *Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf*, Verwaltungsrecht I, 10. Aufl., 1994.
21. *Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf/Kluth, Winfried*, Verwaltungsrecht I, 13. Aufl., 2007.
22. *Ziekow, Jan*, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 3. Aufl., 2013.

On the Exclusion Period of the Revocation and Annulment of Administrative Disposition

Chien-Liang Lee^{*}

Abstract

Chapter II “Administrative Disposition” of Administrative Procedure Act, which thoroughly provided the regulations of Administrative Disposition in detail, contains the establishment (including the concepts, approaches, and validity of Administrative Disposition), procedure (state of opinion and hearing), and the legal effects (including revocation, annulment and the reopening of the administrative proceedings) of Administrative Disposition. The “exclusion period” of the revocation and annulment of Administrative Dispositions are established in article 121 and article 124 of the Administrative Procedure Act. Although these articles are placed in the end of every regulation that provided the changing effects of Administrative Disposition (such as revocation and annulment), they still play an important role as a key to carrying out the principle of legal administration and achieving Administrative Tasks which aimed to improve public welfare. Whether or not-and how-to carry out these

^{*} Research Professor of Institutum Iurisprudentiae, Academia Sinica, Taiwan; Dr. iur. University of Göttingen, Germany.

Received: April 2, 2014; accepted: January 15, 2015

articles, therefore, are of great concern to the interaction and counterbalance of the protection of individual rights and interests, the principle of legal administration, and public welfare. The concepts of article 121 and article 124 are based on article 48 and 49 of the German's Federal Administrative Procedure Act. However, there are still differences between those similar articles. And the difficulties in explaining and carrying out those articles exactly reflect the subtle relationship between adopted law, comparative law and the explanation of law, which is also an important issue that worth mentioning and researching. This article first discusses the exclusion period of the revocation and annulment of Administrative Dispositions, and then in regular order discusses the meaning of the relevant regulations of Administrative Procedure Act that related to this topic and their difficulties when carrying out in individual cases, finally proposes the view of its own. In order to confirm theory and practice for each other, several cases from administrative court decisions is cited as examples in this Article. And this article also continues to analyze and discuss disputes and verdicts of the administrative courts, and lastly conducts a comparative law study, questions for discussion, and a comprehensive analysis.

Keywords: Administrative Disposition, Revocation, Annulment, Exclusion Period, Beneficial Administrative Disposition, Principle of Reliance Protection, Stability of Law, Public Welfare, Comparative Law, Reception of Law