

發文字號：法務部 99.11.30 法律字第 0999049530 號函

發文日期：民國 99 年 11 月 30 日

要 旨：「信賴保護原則」攸關人民權利之保障，除授益行政處分之撤銷或廢止外，行政法規之變更或廢止亦有其適用。且該原則須具備信賴基礎、信賴表現及信賴值得保護三要件，始足當之。

主 旨：關於貴會 99 年 10 月 15 日農水保字第 0991875738 號令發布前直轄市、縣（市）主管機關已受理申請特定農業區集村興建農舍案件之准駁依據疑義乙案，復如說明二至四。請 查照參考。

說 明：一、復 貴會 99 年 11 月 3 日農水保字第 0991875736 號函。

二、按司法院釋字第 287 號解釋文略以：「行政主管機關就行政法規所為之釋示，係闡明法規之原意，固應自法規生效之日起有其適用。惟在後之釋示如與在前之釋示不一致時，在前之釋示並非當然錯誤，於後釋示發布前，依前釋示所為之行政處分已確定者，除前釋示確有違法之情形外，為維持法律秩序之安定，應不受後釋示之影響。」並經司法院釋字第 536 號解釋理由加以重申，惟質言之，其並未說明函令解釋的變更，將衍生信賴保護原則的問題（陳愛娥，信賴保護原則的具體化—兼評司法院大法官相關解釋，台灣本土法學雜誌，第 98 期，第 182 頁參照）。是國內亦有學者意見認為解釋函令之變更亦有信賴保護原則之適用（黃俊杰，解釋函令變更與信賴保護—行政法院八十八年度判字第三九〇七號判決評釋，台灣本土法學雜誌，第 20 期，第 8 頁；林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，2008 年 2 月版，第 110 頁參照）。

三、次按司法院釋字第 525 號解釋文略以：「信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之撤銷或廢止（行政程序法第一百十九條、第一百二十條及第一百二十六條參照），即行政法規之廢止或變更亦有其適用。行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，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，方符憲法保障人民權利之意旨。至經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形，或法規（如解釋性、裁量性之行政規

則）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布者，其信賴即不值得保護；又純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，則欠缺信賴要件，不在保護範圍。」又行政法上信賴保護原則之適用，國內通說認須具備下列所述要件，始足當之：（一）須有信賴基礎：即須有一個足以引起當事人信賴之國家行為（含行政機關之行政處分或其他行為）；（二）信賴表現：即當事人因該國家行為而展開具體的信賴行為（包括運用財產及其他處理行為），且信賴行為與信賴基礎間須有因果關係，嗣後該國家行為如有變更或修正，將使當事人遭受不能預見之損失；（三）信賴值得保護：即當事人之信賴，必須值得保護，而無信賴不值得保護之情形（吳庚，行政法之理論與實用，增訂 11 版，第 65 頁至第 68 頁；林錫堯，行政法要義，2006 年最新版，第 74 頁至第 79 頁；陳敏，行政法總論，98 年 9 月 6 版，第 90 頁至第 91 頁；蔡茂寅等，行政程序法實用，2007 年 7 月版，第 32 頁至第 36 頁；最高行政法院 92 年度判字第 228 號判決、94 年度判字第 144 號判決；本部 98 年 11 月 6 日法律字第 0980039425 號函等參照）。

四、經查本件來函僅稱「信賴當時合法有效之法令規定（未明令禁止特定農業區內不得興建集村農舍）」云云，惟其信賴基礎何在？有無上開解釋文所稱解釋性行政規則之變更（林明鏘，行政規則變動與信賴保護原則—兼評最高行政法院八十九年度判字第一八四二號判決與大法官釋字第五二五號解釋，行政法實務與理論，2003 年 3 月版，第 586 頁參照）？當事人對構成信賴要件之事實，有無客觀上具體表現之行為，抑或僅為「純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實」？又如有舊行政規則存在，則該行政規則有無監察院糾正案文所稱未能落實農業發展條例第 18 條第 1 項所稱「不影響農業生產環境及農村發展」之立法意旨，進而構成司法院釋字第 525 號、第 605 號解釋文所稱「經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形」等節，均屬事實認定，宜由 貴會依職權就具體個案本諸職權審酌。又如認當事人確有信賴保護原則之適用，自須衡酌法秩序變動所追求之政策目的等公益因素及信賴利益之輕重、信賴利益所依據之基礎法規所表現之意義與價值等因素，而為合理之規定（司法院釋字第 589 號解釋文參照）。

副 本：本部資訊處（第 2 類）、本部秘書室（國會組）、本部法律事務司（4 份）