

裁判字號：行政法院 89 年度判字第 1227 號 行政

裁判日期：民國 89 年 05 月 04 日

案由摘要：有關人事行政事務事件

行 政 法 院 判 決

八十九年度判字第一二二七號

原 告 朱高照

蔡水壽

被 告 外交部

右當事人間因有關人事行政事務事件，原告不服行政院中華民國八十八年三月十二日台八十八訴字第○九四九一號再訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如左：

主 文

再訴願決定、訴願決定及原處分均撤銷。

事 實

緣原告應被告所請，於八十六年九月十四日至十月三十日赴非洲聖多美普林西比民主共和國（下稱聖國）指導該國技師學習操作國會大廈及體育場電路系統，並由被告負擔渠等往返機票及比照赴加彭出差日支生活費二一〇美元之標準，發給每人差旅費九、二五六·四美元。嗣被告以行政院八十六年九月十七日台 忠授字第○八八八八號函就國外出差旅費規則附表「中央各機關派赴國外各地區出差人員日支生活費標準表」增訂聖國日支生活費標準為一六〇美元，乃以八十七年六月四日外 非一字第八七〇三〇一三六七一號函請行政院勞工委員會職業訓練局泰山職業訓練中心（下稱泰山職訓中心）轉知原告退還自八十六年九月十七日至十月三十日溢領之差旅費每人一、九七〇美元。原告不服，提起訴願、再訴願，遞遭決定駁回，遂提起行政訴訟。茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

原告起訴意旨及補充理由略謂：一、原告應聘於泰山職訓中心，為副訓練師，聘書內容並無接受派赴國外工作之義務。被告係委請財團法人國際合作發展基金會（下稱國合會）遴聘原告赴聖國工作，相關權利義務均由國合會對原告訂定，被告僅是委託及發薪單位，原告並非被告直隸部屬，因此，工作內容之訂定及差旅費之核發，應屬契約行為。二、國合會既明示以赴加彭日支費標準二一〇美元支給，並於原告出國前由被告全數撥發，非如被告所言，有任何「暫」比照或「預支」等不確定字眼，由國合會來函可知。原告於出國前所支領之出差旅費均係由被告依「國外出差旅費規則」精算支給，且原告於回國後亦曾向國合會辦理核結，有海外經濟合作發展基金管理委員會之「國外出差旅費報告表」所證，原告應無故意或過失，更無所謂的「溢領」及「不當得利」。雖在任務執行中，行政院頒下新訂日支費標準，惟原告已在聖國，基於

誠信原則，被告或國合會應迅速將此信息告知原告，俾作因應。縱原告具有公務員身分亦然。被告非但未善盡告知之責，且於原告任務完成歸國後，才以「作業性之行政規則」硬要原告繳回差旅費差額，實欠公允。又原告若有溢領差旅費情事，應由國合會出面追繳，而非被告。三、依司法院釋字第二八七號解釋，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。被告在無聖國日支費標準下，以鄰近國家加彭二一〇美元之日支費標準要原告效力，雙方契約已形成，自無所謂溢領之說。後雖有行政院新頒日支費標準，但被告最初所為，並非違法，即不應於日後任意撤銷，另為處分。四、原告信賴被告提供之條件，遠赴聖國敦睦邦誼，完全不知行政院之不利規定，且新訂標準頒下，距原告出國後，僅差三天，可見被告對行政院早有新訂標準之提報作業，卻未對原告在出國前有任何提示或另有約定日支費可能改變，被告實難脫欺瞞之嫌。原告於本案應毫無責任可言，符合行政法上之信賴保護原則要件。五、依中央法規標準法第十八條但書精神，舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，適用舊法規，因此，若沒有特別因素，新命令是不溯既往，本案仍應適用先前之約定。六、聖國的醫療及衛生條件極差，有多種致命傳染病盛行，而被告事先未告知預作相關之防範措施，故原告於入境聖國後補打預防針，有在當地施打黃熱病疫苗之黃皮書為證，被告竟公然於再訴願答辯書中，向行政院作偽辯，聲稱其曾有電話告知預作防範。試問果真如此，有誰會甘冒入境聖國時被罰鍰，以及拿自己生命當賭注，而前往一未知國度？關於此點，原告將保留法律追訴權。七、綜上，被告事前未善盡告知義務，漠視原告權益，致原告喪失在不利環境下，應有之工作選擇權，且是項費用亦因未能作及時縮衣節食之因應，於行程中花費殆盡，被告所為，違反誠信原則，且事後僅對上級行政作業規則之奉行，未能同時探究相關司法解釋及行政法規規定，而作出對原告不利之處分，影響往後相關業務之推行，實非國家之福。請將原處分及一再訴願決定撤銷等語。

被告答辯意旨略謂：一、公務員因公出差得請領差旅費係屬其公法上之財產請求權，其給付標準應依相關法令規定，不得擅自增減。又公務員出差前所支領之差旅費金額，係屬預支性質，於出差後必須依法核實結報。倘有金額計算錯誤或核算標準調整者，不論原因是否出於公務員之故意或過失，承辦機關與公務員自須依法辦理核結。倘有溢領者並須依法追繳核銷，否則即有公法上之不當得利之嫌。二、又公務員因公出差至國外各地區，其出差旅費之支領，除法令另有規定外，應依據國外出差旅費規則辦理，該規則第一條定有明文。又依該規則第七條規定：「生活費依附表（中央各機關派赴國外各地區出差人員日支生活費標準表）所定地區及金額按日列報」，故附表所列日支生活費標準表，於附表更易時即應發生法律效力，不因機關於核給之初有無

事先作保留聲明或附註意見，而影響上開行政規則之效力。三、原告等二位技師係任職於泰山職訓中心之公務員，於八十六年九月十四日接受被告委派赴聖國公幹，其雖非被告之直屬員工，惟因接受被告上開任務之委派，仍係執行公務員職務，原告與被告之關係仍屬公法上之職務關係，而有遵守公務員服務法相關規定之義務，非如起訴理由所稱係與被告發生（私法）契約關係。四、原告依法須於公幹返國後辦理出差旅費之核實結報，倘有出差旅費溢領者，不論是否因為原告之故意或過失，均應依法繳回，並無所謂之信賴利益受損可資主張。被告依法辦理核結，請求渠等繳回溢領之差旅費，亦無所謂之違反誠信原則。五、原告於啟程前，因當時附表並未將聖國列入，被告爰暫比照加彭日支生活費二一〇美元之標準預支發給差旅費每人九、二五六·四美元，嗣行政院於八十六年九月十七日以台 忠授字第〇八八八八號函增訂聖國日支生活費標準為一六〇美元。該附表之性質，為作業性之行政規則，非屬就行政法規所為之釋示，故該附表應自行政院下達時生效，而無原告訴稱有司法院第二八七號解釋之適用。又該附表原未將聖國列入，自亦無原告訴稱中央法規標準法第十八條有關法規「從新從優原則」之適用。故本案有關聖國日支生活費標準一六〇美元，應自行政院八十六年九月十七日台 忠授字第〇八八八八號函頒行之日起生效。六、被告為求慎重，特於八十七年三月九日以外 會四字第八七〇三〇〇五五六七號函請行政院核示，經行政院於同年三月二十六日以台 忠授四字第〇二一七一號函復，本案日支生活費應自院函頒行之日起依該標準支給。按下級行政機關應遵照上級行政機關之函令，本案被告自應遵示辦理。七、被告承辦人員於原告啟程前曾電話告知，聖國係瘧疾及黃熱病疫區，為免遭受感染，原告須到衛生署檢疫總所接種黃熱病疫苗，並購買抗瘧藥按時服用，事後可檢據報被告核銷。上述雖與本案行政處分及依據法令無關，惟原告既於起訴狀中提及，爰一併加以說明。八、被告對於原告出國期間，戮力公務，圓滿達成任務，敬表嘉許與感佩，惟被告身為公務機關，自當依法行政，遵守相關法令規定與上級機關命令，被告請求原告二人各退還被告溢發一、九七〇美元（合計共三、九四〇美元）之行政處分，並無違法。九、綜上，本件原告之訴為無理由，請依法駁回等語。

理 由

按中央政府各機關公務人員，因公出差至國外各地區，其出差旅費之支給，除法令另有規定者外，悉依國外出差旅費規則辦理；生活費則依「中央各機關派赴國外各地區出差人員日支生活費標準表」所定地區及金額按日列報；為國外出差旅費規則第一條及第七條所規定。又赴非洲聖多美普林西比（Sao Tome and Principe，下稱聖國）出差人員之日支生活費標準美金一六〇元，係行政院於八十六年九月十七日以台 忠授字第〇八八八八號函始增訂。本件原告應被告所請，於八十六年九月十四日至十月

三十日赴聖國指導該國技師學習操作國會大廈及體育場電路系統，並由被告負擔渠等往返機票及比照赴加彭出差日支生活費二一〇美元之標準，發給每人差旅費九、二五六·四美元。嗣被告以行政院八十六年九月十七日台 忠授字第〇八八八八號函就國外出差旅費規則附表「中央各機關派赴國外各地區出差人員日支生活費標準表」增訂聖國日支生活費標準為一六〇美元，乃以八十七年六月四日外 非一字第八七〇三〇一三六七一號函請泰山職訓中心轉知原告退還自八十六年九月十七日至十月三十日溢領之差旅費每人一、九七〇美元。原告循序起訴陳稱渠等為泰山職訓中心副訓練師，係應國合會所請赴聖國工作，國合會明示以赴加彭日支費標準二一〇美元支給，出國前由被告全數撥發，並於回國後向國合會辦理核結，行政院雖頒下新訂日支費標準，惟渠等已在聖國，被告並未告知，且被告最初所為，並非違法，不應於日後任意撤銷，另為處分。又原告係信賴被告提供之條件遠赴聖國，應毫無責任可言，符合行政法上信賴保護原則，本案仍應適用先前之約定等語；被告則以原告雖非其直屬員工，惟因接受被告委派任務，仍屬執行公務員職務，而公務員出差前所支領之差旅費係預支性質，倘有溢領，不論是否故意過失，仍須追繳核銷，並無所謂信賴利益受損可資主張，亦無違反誠信原則。而「中央各機關派赴國外各地區出差人員日支生活費標準表」之性質，為作業性之行政規則，應自行政院函頒之日起生效，不因核給之初有無事先保留聲明或附註意見而受影響，亦無司法院第二八七號解釋及中央法規標準法第十八條規定之適用。本案日支生活費，業經行政院八十七年三月二十六日台 忠授四字第〇二一七一號函示應自院函頒行之日起依該標準支給，被告自應遵照上級機關函示辦理等語為辯。經查我國與聖國於八十六年五月六日建立外交關係，被告因聖國之國會大廈及體育場電路系統，亟需我國技師前往指導該國技師操作，爰函請國合會延聘電器技師兩名前往聖國，並由被告負擔該二位技師之往返經濟艙機票與工資；國合會乃檢送赴聖國之工作規範書，函請行政院勞工委員會職業訓練局協助遴派專家，並說明赴聖國工作之往返機票與差旅費將由被告依行政院所定標準支付；嗣國合會將原告之簡歷表、赴任工作行程表及工作經費預算表等，送交被告所屬非洲司，該司復將原告之赴任工作行程表及工作經費預算表等，箋送被告所屬會計處辦理核撥差旅費事宜，有被告八十六年八月一日外 非一字第八六〇三〇一九二三〇號函、國合會八十六年八月二十日、同年月二十七日財國合發技字第八六三〇一一〇八、八六三〇一二〇五號函、被告所屬非洲司八十六年九月八日非 字第二七四八號簡便行文表、工作規範書、工作行程表及經費預算表等附原處分卷可稽。查本件工作經費預算表上，「當地日支費」欄之日支金額，係以比照赴加彭日支生活費二一〇美元之標準計算，該預算表中「日支生活費」及「當地日支費」欄之備註欄裏，僅載明「視實際行程報支」，未載有視將來行政院標準變動而更易之相關字語，且於原告赴聖國工作前，被告以

國外出差旅費規則之附表（中央各機關派赴國外各地區出差人員日支生活費標準表）中未列載聖國之日支生活費標準，爰依上開附表附註 1 之規定，比照距離最近之國家（加彭）支給原告生活費，亦未有視將來行政院標準變動而更易之意思保留。按合法之授益處分除具有：一、法規有准許廢止之規定；二、原處分機關保留行政處分之廢止權；三、附負擔之行政處分受益人未履行該負擔；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重大危害；五、其他為防止或除去對公益之重大危害等要件之一時，始得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止外，基於行政法上之信賴保護原則，行政機關不得任意廢止之。且原處分機關倘依「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重大危害」或「其他為防止或除去對公益之重大危害」之理由，而廢止授予利益之合法行政處分時，對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給予合理之補償。是本件被告如欲廢止該合法授益之行政處分時，僅得於合乎前揭要件前提下，始得為之。乃被告僅憑嗣後行政院八十六年九月十七日台 忠授字第○八八八八號函已增訂赴聖國日支生活費標準，及行政院八十七年三月二十六日台 忠授四字第○二一七一號函示等理由，而未具體指出原告於系爭差旅費之支領將對公益帶來何等重大危害，而有予以防止或除去之必要，亦未對原告指明如因廢止該合法授益處分而受有財產上之損失時，願給予何種程度之損失補償，率於八十七年六月四日以外 非一字第第八七○三○一三六七一號函請泰山職訓中心轉知原告退還自八十六年九月十七日至十月三十日之差旅費每人一、九七○美元，是否悉符廢止合法授益處分之法理，非無研究之餘地。原告執以指摘違背信賴保護原則，尚非全無理由。矧國外出差旅費規則及其附表「中央各機關派赴國外各地區出差人員日支生活費標準表」，乃單純對行政機關公務員之規範，應以有效下達之日起，發生拘束訂定機關、其下級機關及屬官之效力，若公文下達遲延而使公務員無由知悉時，行政規則之於該公務員之效力自有待商榷。查行政院係於原告八十六年九月十四日啟程後，才於同年月十七日增訂赴聖國日支生活費標準，時原告業已出國，無從知悉該行政規則，為被告所不否認，是該行政規則是否有效下達，非無疑義，被告據以要求原告退還差旅費，亦有可議之處。一再訴願決定未予糾正，均有未合。應由本院將一再訴願決定及原處分悉予撤銷，由被告究明後，另為適法之處理，以昭折服。

據上論結，本件原告之訴為有理由，爰依行政訴訟法第二十六條前段，判決如主文。

中 華 民 國 八 十 九 年 五 月 四 日
行 政 法 院 第 三 庭
審 判 長 評 事 曾 隆 興
評 事 鄭 淑 貞

評 事 林 家 惠
評 事 徐 瑞 晃
評 事 張 瓊 文

右 正 本 證 明 與 原 本 無 異

法 院 書 記 官 阮 桂 芬

中 華 民 國 八 十 九 年 五 月 五 日

資 料 來 源：最 高 行 政 法 院 裁 判 要 旨 索 引 彙 編 第 三 輯（94 年 12 月）797 頁最 高 行 政 法 院 裁 判 要 旨
彙 編 第 20 輯（91 年 6 月）1523-1528 頁