

切結書、準負擔、廢止事由

——最高行政法院111年度上字第157號 判決評析



蕭文生

中正大學法律學系教授

摘要

行政實務上常使用切結書作為行政機關作成行政處分之重要參考因素，從形式上來看，切結書係行政處分相對人出於自願所為之承諾，性質上與行政機關單方所為之附款決定並不相同。惟行政法院實務常以切結書之內容與附款之負擔相近，並以準負擔稱之，在處分相對人未履行切結書內容時，認為符合行政程序法第123條第3款規定，允許行政機關廢止行政處分。

切結書之法律性質為何？未記載於書面行政處分中之切結書內容是否可認為是行政處分之附款？行政程序法第123條所規定之5款廢止授益處分之事由，是屬於列舉或例示規定？是否容許行政機關以受益人未履行準負擔為由廢止行政處分？皆是本判決中重要且待釐清之爭議。

目次

壹、事實

貳、爭點

參、法院判決

肆、評析

伍、結語

DOI: 10.53106/27889866040605

關鍵詞：切結書、準負擔、廢止合法行政處分、附款、法律保留

壹、事實

東○輪船股份有限公司為緊急支援臺東縣蘭嶼鄉及綠島鄉民生用油運輸，於該公司籌備期間，向金○洋海上遊樂股份有限公司購置天玉輪，並於108年7月12日向臺東縣政府申請進出停泊臺東縣伽藍漁港（富岡）、開元漁港（蘭嶼）及南寮漁港（綠島）（3漁港），臺東縣政府以108年7月16日府農漁字第1080147970號函同意在案。

嗣臺東縣政府認天玉輪迄至109年3月2日未有任何運輸與停泊紀錄，且經交通部航港局109年2月14日航東字第1090051959號函修正東○輪船股份有限公司之營運範疇為「經營臺灣沿海地區國內非固定航線」，已非在臺東縣政府轄管港口下的固定性航行泊靠運送營運，與臺東縣政府核准之事由不符，乃依行政程序法第123條第3款規定，以109年3月2日府農漁字第1090037005號函（下稱「原處分」）廢止原108年7月16日之同意函。

東○輪船股份有限公司主張，臺東縣政府廢止原停泊之同意，顯然違法。其主要理由為，東○輪船股份有限公司108年7月12日之申請函請求臺東縣政府同意天玉輪泊靠3漁港，俾利蘭嶼、綠島油品及民生物資運送，申請函全文並無臺東縣政府所指東○輪船股份有限公司係以緊急支援臺東縣蘭嶼鄉與綠島鄉民生用油運輸作為天玉輪申請泊靠3漁港之理由。臺東縣政府之同意函明：……二、本案原則同意所請，核准進出港口為伽藍、開元、南寮漁港。亦無任何有關「緊急支援」蘭嶼、綠島民生用油運輸之記載，更無任何指定或要求東○輪船股份有限公司開始運送油品及民生物資之期限，並無臺東縣政府所指之「緊急支援」蘭嶼、綠島民生用油運輸之附有負擔之情事。臺東縣政府任意廢止同意停泊之行政處分，不符合行政程序法第123條第3款之法定要件。

臺東縣政府主張，依據漁港法第15條第2項前段規定，臺東縣政府得審酌離島之垃圾清運、民生物資運輸、公共建設營建材料運輸、民生及發電用油運輸調配貨輪停泊位置之使用。東○輪船股份有限公司籌備處於108年7月12日以東洋(108)字第7012號函向臺東縣政府申請所屬天玉輪停泊核准許可，臺東縣政府審酌各項因素以及東○輪船股份有限公司係為了緊急支援運送蘭嶼、綠島民生用油，具有船舶泊位使用之公益性等因素，故以108年7月16日函許可東○輪船股份有限公司之申請，此授予利益之行政處分性質屬附負擔之行政處分，東○輪船股份有限公司需履行緊急支援運送蘭嶼、綠島民生用油始得進出停泊臺東縣政府核准之漁港。嗣後東○輪

船股份有限公司並未履行其應緊急協助運送離島物資之負擔，與停泊核准事項不符。臺東縣政府在漁港泊位有限之前提下，於109年3月2日廢止東○輪船股份有限公司所屬天玉輪停泊3漁港之許可。

廢止授益處分之理由主要為，東○輪船股份有限公司於108年7月12日向臺東縣政府申請停泊許可，並以書面自願承諾履行蘭嶼、綠島民生用油運輸之作為義務，此為臺東縣政府作成授益處分之關鍵考量因素，東○輪船股份有限公司應負有履行蘭嶼、綠島民生用油運輸之負擔。東○輪船股份有限公司事實上未履行臺東縣政府核准之緊急協助運送蘭嶼、綠島民生用油作為義務，顯未依其書面承諾履行其負擔，臺東縣政府乃類推適用行政程序法第123條第3款廢止天玉輪之停泊許可。

貳、爭 點

臺東縣政府廢止許可天玉輪停泊3漁港之處分，是否適法？判斷此問題之關鍵在於，原許可處分是否為附（準）負擔之處分？

參、法院判決

一、高雄高等行政法院109年度訴字第241號判決

（一）漁港法第15條第2項前段規定，主管機關本得依漁港區域實際使用狀況，決定是否同意設籍漁船以外船舶入港停泊，主管機關核准設籍漁船以外船舶入港停泊之申請，乃係其基於裁量權所為之授益處分，依行政程序法第93條規定，於該處分中課申請人以一定作為或不作為之義務，自無不可。惟於我國行政機關作業實務上，行政機關因相對人先出具書面，承諾履行一定作為或不作為義務，始決定作成授益處分者，雖與行政程序法條文規定之負擔，係由行政機關作成授益處分時所附加，且已記載於該授益處分中者，有所區別，惟相對人以書面承諾履行之義務，既係其自願承擔，並無信賴保護之問題，且相對人承諾履行該項義務，亦係行政機關願意作成授益處分之關鍵考量因素，故與行政程序法第93條第2項第3款所稱之負擔，具有類似性，則相對人如未依其書面承諾履行義務時，基於相類似者應為相同處理之平等原則，應認行政機關得類推適用行政程序法第123條第3款規定，廢止原授益處分。

（二）東○輪船股份有限公司籌備處108年7月12日函雖無「緊急支援」蘭嶼、綠島油品及民生物資運送等字樣，且臺東縣政府108年7月16日

函亦未載明東○輪船股份有限公司有緊急支援蘭嶼、綠島油品及民生物資運送之負擔。惟自東○輪船股份有限公司籌備處108年7月12日之函與臺東縣政府108年4月26日之函可見，東○輪船股份有限公司與金東洋公司申請之理由及目的應為一致，並同有承諾緊急支援之意。東○輪船股份有限公司係以書面自願承諾履行與金東洋公司相同之緊急支援臺東縣蘭嶼、綠島兩離島民生用油運輸之作為義務，作為臺東縣政府准予「天玉輪」停泊3漁港之前提要件，且東○輪船股份有限公司能否履行「緊急支援臺東縣蘭嶼、綠島兩離島民生用油運輸」之義務，亦係臺東縣政府作成授益處分之關鍵考量因素。東○輪船股份有限公司於108年7月12日函所承諾之事項既經臺東縣政府同意，應可視為東○輪船股份有限公司於該函之承諾事項已為臺東縣政府核准時附加之負擔，則東○輪船股份有限公司即負有緊急支援臺東縣綠島、蘭嶼兩離島油品及民生物資運輸之負擔。東○輪船股份有限公司迄至臺東縣政府於109年3月2日以原處分廢止其108年7月16日函之期間，並未與中油公司及台電公司訂定任何運送契約，亦未有任何支援運送蘭嶼及綠島民生用油之紀錄，足見東○輪船股份有限公司並未依其書面承諾履行其負擔。臺東縣政府類推適用行政程序法第123條第3款規定，以原處分廢止其108年7月16日函所為許可東○輪船股份有限公司所屬「天玉輪」進出停泊3漁港之處分，於法並無不合。

二、最高法院111年度上字第157號判決

（一）為維持漁港之秩序並充分發揮漁港功能，漁港法賦予主管機關具有管理漁港停泊使用之職權，主管機關對於非本籍漁船之其他船舶進出漁港之申請，得依事務之本質，考量漁港容量、停泊安全、船舶進出目的等因素，以行政處分作成准否之決定。主管機關衡酌一切情狀後許可特定船舶進出漁港，使之可以靠岸停泊獲得卸載人貨、加油修繕等休養生息之機會，此一許可自具有授益性質，為授予利益之行政處分。主管機關對於特定船舶進出漁港之許可決定，屬於授益性質之裁量處分，如認有必要以附款調整或補充許可處分之效力，即得為之；如具備廢止事由時，自得本於職權予以廢止。

（二）「我國行政實務上，授益處分有時可能著眼於相對人出具切結書，承諾履行一定作為或不作為義務而後始決定作成，因此，授益處分的相對人對行政機關負有切結書所宣示之義務，可認係一種『負擔』，而其存在，也的確構成行政機關當初願意作成授益處分的關鍵考量因素。此於

學說上，有稱之為『準負擔』或『處分外負擔』……，與上開法文中所謂之負擔雖不相同，但確實發揮與負擔相同的功能，且無信賴保護之顧慮。在相對人不履行該等準負擔時，行政機關應有權廢止原授益處分……」最高行政法院104年度判字第523號判決意旨參照。

（三）自臺東縣政府答辯意旨，似指東○輪船股份有限公司以緊急協助運送蘭嶼、綠島民生用油為申請泊港之理由，臺東縣政府108年7月16日准許函僅許其於緊急支援運送蘭嶼、綠島民生用油時，始得進出3漁港。則臺東縣政府予以許可之效力似僅限於以東○輪船股份有限公司協助載運蘭嶼、綠島民生用油始得進出港口，倘東○輪船股份有限公司非緊急支援運送離島民生用油而進出漁港，即應係未得許可而進出，此似與附負擔之授益處分之性質有別。本件原處分之依據為行政程序法第123條第3款廢止附負擔之授益處分，故所廢止之原處分是否具有附負擔授益處分之性質，至關重要，應予調查辨明之。

（四）行政程序法第96條第1項第3款明文規定書面行政處分附有附款時，應予載明，其旨在於附款對於主要行政處分之規制效力有補充調整之功能，基於明確性原則，應於書面載明其內容。處分相對人以「切結書」承諾履行一定事項，而行政機關將其承諾納為作成授益行政處分的重要考量時，相對人承諾義務相當於行政程序法第93條所規定附款種類中「負擔」之性質，相對人係提出切結書承諾一定義務，此切結書之意義即與行政程序法第96條第1項第3款要求行政處分書面應載明附款內容之意旨相同，即相對人片面意思所承諾之事項於兩造間應有相當之明確性，為雙方所得共同認知。本案諸多申請及准許函文內容，似均無關於東○輪船股份有限公司承諾緊急支援義務，及臺東縣政府有將東○輪船股份有限公司之承諾納為重要考量因素之意涵。

肆、評 析

最高行政法院廢棄高雄高等行政法院之判決主要理由在於，臺東縣政府所廢止之原處分是否具有附負擔授益處分之性質有所爭議，尤其是切結書承諾之內容並未於同意函文中出現，因此，仍須再依職權調查。至於法律上之論述，尤其是人民切結書被視為準負擔時，於人民不履行其承諾事項下，行政機關得依行政程序法第123條第3款規定，以人民不履行負擔為由，廢止授益處分，最高行政法院與高雄高等行政法院之判決並無不同。本文基於篇幅所限制，無法對於事實部分加以討論，以下僅針對切結書＝

準負擔而得作為廢止行政處分事由之論點加以評析。

一、切結書之法律性質

在行政實務上，行政機關鮮少明確表示在行政處分中添加附款，行政機關之用語是否為附款，固可自行行政機關使用文字之外觀判斷，但常因用語不一致或不明確而無法分辨，因此，必須探求行政機關之真意。行政實務上常使用「切結書」一詞，其法律性質為何？素有爭議，無法一概而論，必須依個案判斷。

切結書的法律性質，一般而言，有三種主張¹，首先是事實行為說，切結書係申請人提出申請所應具備之要件之一時，該切結書之性質應為申請許可（特許）所應具備的文書而已，性質上並非行政契約或附款，而為事實行為。此外，切結書之內容亦可能僅係申請人為證明一定之事實，自願提出切結書，以供行政機關參酌。例如，施工進度切結書（建造執照變更設計），貴府核發（__）府建字第__號建造執照之建築工程現場工程進度完成至__樓頂板，進度約為__%，現場建築物□有□無 先行施工在案，如有不實本人負相關法律責任，特此切結。此致○○縣政府 監造人：（簽章） 承造人：（簽章） 中華民國年月日。

第二為行政契約說，人民依切結書所為的意思表示，如屬要約或承諾者，則得與行政機關成立行政契約。蓋行政程序法第139條有關行政契約應以書面方式為之之規定，惟此書面，不限於單一書面文件，當事人雙方以書面往返達成合意亦屬之。第三為準負擔說，負擔係指附加於授益處分（原則上都是在授益處分）之額外、附加的特定作為、不作為或忍受的義務。惟切結書通常是由申請人申請許可或補助時所提出，使行政機關在核可時作出有利申請人之決定，故此類切結書在許可作成之前即已存在，既非行政契約上之承諾，行政機關亦未將切結書之內容記明於原處分之公文書，與作成行政處分時始添加之負擔有所不同。惟切結書之實質功能與負擔相同，因此，認為此類切結書為「準負擔」，在申請人不履行切結書時，行政機關有權廢止行政處分。

近年來許多切結書之案例被行政法院解釋為準負擔，例如，最高行政法院101年度判字第421號判決指出，農委會為號召全國民眾推行造林而訂定

¹ 莊國榮，行政法，九版，2023年9月，166-168頁；蔡茂寅，切結書之法律性質，月旦法學雜誌，87期，2002年8月，25頁。有關切結書議題，林依仁，切結書之法律性質與效果——從行政法上意思表示制度觀察，東吳公法論叢第7卷，2014年7月，669-699頁。

「獎勵造林實施要點」，且為落實造林成果，農委會對經林業管理機關核准無償配撥或自備種苗，符合該要點規定之造林人則發給造林獎勵金，該項行為屬授益行政處分。造林人領取造林獎勵金時，書立「同意接受林業主管機關之指導，善加管理經營造林木竹，使之長大成林，不可任其荒廢或擅自拔除毀損；如有違背，應加利息賠償已領取之獎勵金之切結書，則屬準負擔之附款²。最高行政法院100年度判字第227號判決另指出，我國行政實務上，授益處分有時可能著眼於相對人出具切結書，承諾履行一定作為或不作為義務而後始決定作成，因此，授益處分的相對人對行政機關負有切結書所宣示之義務，可認係一種負擔，而其存在，也的確構成行政機關當初願意作成授益處分的關鍵考量因素。此於學說上，有稱之為準負擔或處分外負擔，與行政程序法第93條規定之負擔雖不相同，但確實發揮與負擔相同的功能，且無信賴保護之顧慮。在相對人不履行該等準負擔時，行政機關應有權廢止原授益處分。

切結書理論上係相對人出於自願所為之承諾，性質上與行政機關片面單方所為之附款決定並不相同。最高行政法院97年度裁字第3578號裁定亦指出，行政處分之附款，乃行政機關以條件、期限、負擔或保留廢止權等方式附加於行政處分之主要內容的意思表示，以補充或限制行政處分之效力。我國行政實務上常見由人民提出書面承諾或稱切結書，其後行政機關即作成授益處分，惟若該承諾內容並未載明於行政處分中，且因其亦非行政機關之意思表示，則其自非行政處分之附款。法務部100年06月13日法律字第1000011987號亦指出，申請人「切結書」之切結事項，並不在行政處分內表現，自非屬行政處分之附款。換句話說，行政機關作成之授益處分書中若未載明受益人切結書之承諾，則該切結書並非屬行政處分之附款，而僅是受益人單方之承諾。基於行政行為明確性之要求，行政程序法第96條第1項第3款規定，行政處分以書面為之者，應記載下列事項：1……3.有附款者，附款之內容。其目的在使行政處分之相對人及利害關係人得以瞭解行政機關作成行政處分附款之內容，以資判斷行政處分之附款是否合法適當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟之機會。因此，若未於書面行政處分記載附款之內容，將無法達成上述保護行政處分之相對人及利害關係人之立法目的。

² 法務部102年11月27日法律字第10203512600號亦認為，我國行政機關作業習慣常見要求申請人提出切結書後，再作成授益處分之情形，該切結書所承諾之事項，可視為一「準負擔附款」，申請人如未履行該負擔，原處分機關即得依行政程序法第123條第3款規定廢止該授益處分。

至於是否如最高行政法院上述判決般，將之視為準負擔，在相對人不履行該等準負擔時，行政機關有權廢止原授益處分，則涉及廢止合法行政處分之行為性質與行政程序法第123條規定廢止事由之解釋。

二、廢止合法行政處分係對人民不利之行政處分

將特定案例之人民切結書解釋為準負擔，主要是讓行政機關在相對人不履行該準負擔時，行政機關得依行政程序法第123條第3款規定廢止原授益處分，且由於是可歸責於相對人，因此，並無考量保護信賴利益之必要，亦即廢止合法行政處分並無須補償相對人之損失。

撤銷違法處分涉及依法行政與信賴保護原則之衝突，且違法或不當情形原因繁多，無法一一列舉，基於貫徹依法行政之要求，依行政程序法第117條規定，違法或不當之行政處分即得撤銷，並未限制原因。惟廢止合法行政處分，涉及人民因信賴合法行政處分而生之信賴利益以及公共利益之衡量，廢止合法行政處分之事由與撤銷違法或不當行政處分之事由之規範並不同。行政程序法在第123條規定5種廢止合法授益行政處分之事由，立法意旨在於保護相對人之信賴，換句話說，行政機關不得在法定事由外，任意廢止合法之行政處分。

此外，廢止合法授益行政處分將導致受益人喪失或減損原本基於合法行政處分享有之法律地位，而出現權利或法律上利益受侵害之結果，因此，縱使廢止不是裁罰性不利處分，仍屬對於人民不利之處分，基於法律保留原則之要求，在行政程序法在第123條明文賦予行政機關廢止原處分之職權，實屬必要。

三、行政程序法第123條各款規定適用之差異

合法有效行政處分依行政程序法第110條第3項規定，具有存續力，惟行政處分在存續期間發生情事變更時，若不廢止原行政處分將對公共利益造成重大妨害時，應將原屬合法的行政處分透過廢止使其喪失效力。至於是否廢止，除法律另有規定或原處分機關之裁量權減縮至零外，原則上由原處分機關依職權決定。此項決定，原處分機關雖有裁量權，原處分機關為廢止時，仍應基於合義務性之裁量，不得任意為之，尤應就法律所保障之公益與利益妥為衡量，並符合平等、比例等一般法律原則³。

³ 法務部100年3月17日法律字第1000002566號。

有關情事變更致不廢止原行政處分將對公共利益造成重大妨害，最高行政法院109年度判字第566號判決指出，情事變更有可能是始料未及，也可能是得以事前預估。行政程序法第123條第1款至第3款所定之廢止事由，性質上為事前預估之情事變更。行政程序法第123條第4款及第5款之廢止事由，則屬始料未及之情事變更。二者之區分實益在於，廢止處分作成後，應否給予相對人信賴補償。行政程序法第126條第1項規定，原處分機關依行政程序法第123條第4款、第5款規定廢止授予利益之合法行政處分者，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。換句話說，原處分機關依行政程序法第123條第1款至第3款規定廢止授予利益之合法行政處分者，並無補償義務。

原處分機關廢止授予利益合法行政處分所依據之條款影響受益人之權益重大，如屬於行政程序法第123條第1款至第3款所定之廢止事由，除法規准許廢止者外，無論是原處分機關保留行政處分之廢止權或附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者，皆屬於行政處分添加附款之情形。保留行政處分之廢止權，係行政機關基於行政目的或斟酌情事變遷之可能，於作成行政處分時預先保留未來廢止行政處分之可能性。透過保留行政處分廢止權的附款，行政機關享有對於未來可能產生的變化作調整或適應的空間。惟以保留廢止權為附款時，必須敘明將來得廢止行政處分之原因要件，廢止事由必須明確，至少應以可使相對人有預見可能性之一般方式表達其內容⁴。負擔係指附加於授益處分（原則上都是在授益處分）之額外、附加的特定作為、不作為或忍受義務。負擔要求相對人為一定作為、不作為或忍受之義務，且一般而言，負擔與原來行政處分之內容是相互獨立的，由於負擔於作成行政處分時已添加，原處分與負擔皆應符合行政程序法第5條之明確性原則，亦即負擔之內容應盡量具體明確，以便當事人能夠確實遵守。

最高行政法院以行政程序法第96條第1項第3款規定為由，要求書面行政處分附有附款時，應予載明。載明方式應如何要求呢？最高行政法院認為處分相對人以切結書承諾履行一定事項，行政機關將其承諾納為作成授益行政處分之重要考量時，相對人承諾義務相當於行政程序法第93條所規定附款種類中負擔之性質，相對人係提出切結書承諾一定義務，此切結書之意義即與行政程序法第96條第1項第3款要求行政處分書面應載明附款內

⁴ 法務部107年10月17日法律字第10703511730號。

容之意旨相同。

惟行政處分與附款係行政機關片面單方所為，並無如同行政契約般可藉由行政機關與人民相互往來文件間獲知雙方意思表示是否合致。如認為相對人切結書之內容適合成為附款，在雙方共同認知下，應可輕易明確具體表達於行政處分文書中；如切結書之內容不適合成為附款或成為附款可能違反行政程序法第94條規定或其他一般法律原則，例如，比例原則、平整原則等，則不得以切結書之名規避行政處分添加附款之限制，甚或以之作為未來不利原處分相對人之事由。。

四、行政程序法第123條規定之5款事由為列舉或例示規定

行政程序法第123條雖明定5種廢止合法行政處分之事由，惟其究竟是列舉或例示規定，則有不同見解。

我國學說關於此問題之見解相當分歧，有認為行政程序法第123條屬例示規定，適用上有相當廣闊之空間⁵。另有認為，基於法安定性，尤其是應保障受益人信賴利益之思維，在行政程序法第123條明確列舉5款得廢止合法授益處分之事由。由於行政程序法第123條規定係窮盡列舉廢止事由，原處分機關在個案中即不得以準用或類推適用，亦或回歸一般法律原則之方式規避行政程序法第123條規定之拘束⁶。另有較緩和說法，廢止合法行政處分，必須在極嚴格的條件下方可為之，亦即在行政程序法第123條規定之5種情形時，方得許可行政機關行使廢止權⁷；廢止授益處分涉及人民信賴利益與公共利益之衡量，人民信賴利益原則上應優先保護，除行政程序法第123條所列舉之五款原因外，不得廢止之⁸。

行政法院亦採取較和緩之說法，最高行政法院96年度判字第1407號判決指出，基於法律安定性及信賴保護之要求，依行政程序法第123條之規定，原則上不能廢止合法之授益處分，須具備該條各款之要件，始得例外為之。臺北高等行政法院97年度訴字第1366號判決亦指出，行政程序法第123條授益處分廢止之規定，係參仿德國行政程序法第49條第2項而制定，

⁵ 李惠宗，行政法要義，八版，2020年9月，104頁。

⁶ 陳信安，翁岳生、董保城主編，行政程序法逐條釋義（下），2023年4月，225-226頁。Baumeister, Obermayer/Funke-Kaiser, VwVfG-Kommentar, 6. Aufl., 2021, § 49 Rn.25; Peuker, Knack/Henneke, Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG, 11. Aufl., 2019, § 49Rn. 46; Schoch, Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 4. El. 2023, § 49 Rn. 88.

⁷ 陳新民，行政法學總論，新十版，2020年7月，326-327頁。

⁸ 蕭文生，行政法基礎理論與實務，六版，2023年8月，459頁。

德國行政程序法第49條第2項之所揭示「合法行政處分不論授益或負擔，原則上應不得輕易廢止」之意旨，應為適用行政程序法第123條規定之法律。合法行政處分之廢止所牽動之影響，無論係受益人之權益或機關本身或行政之威信，遠超過違法行政處分之撤銷，除有具體明確且適法之理由，否則行政處分不應輕易廢止，以避免戕害受益人之信賴利益及行政機關之威信。

由於德國行政程序法第49條第2項規定所使用之文字相當明確⁹，亦即，僅（nur）得於下列5種情形下廢止合法行政處分，因此5種廢止事由一般皆認為屬於列舉規定¹⁰，惟行政程序法具有普通法之性質，如其他特別法有另外規定時，則不在此限。

本項爭議之討論雖有學術上之極高價值，惟行政程序法第123條第5款之規定，授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：5.其他為防止或除去對公益之重大危害者，如此概括性之規定，在事實上應已能容納幾乎所有可能之廢止事由¹¹，僅是行政機關在適用第5款時，為避免行政機關濫用行政權，對防止或除去對公益之危害僅限於重大危害，如行政機關無法證明「重大危害」存在，則應嚴格限制本款之適用，換句話說，相對於第1款至第3款事由，僅須法規允許廢止之事由出現、相對人不履行負擔、保留廢止權之事由發生，行政機關即得依職權廢止合法行政處分；但適用第5款規定時，行政機關應具體闡明對公益將產生何種重大危害，始得為之。

此外，法務部109年5月6日法律字第10903505840號指出，法律嚴格限制行政機關依職權廢止授益處分之原因，其立法意旨在於保護相對人之信賴。至於授益處分可否因受益人同意而廢止？學者有主張肯定說，亦有認為行政程序法第123條規定之法定廢止原因具排他性而主張否定說者。倘若受益人對行政處分之受益內容依法有處分權，且該處分之廢止不致妨礙

⁹ Ein rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakt darf, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft nur widerrufen werden, 1.---5.

¹⁰ Abel, BeckOK, VwVfG, Bader/Rnnellenfitsch, 62. Edition.01.01. 2024, § 49 Rn. 23; Ramsauer, Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG, 24. Aufl., 2023, § 49 Rn.29; Sachs, Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetze, 10. Aufl., 2023, § 49 Rn.34; Schoch,Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 4. El. 2023, § 49 Rn. 88.

¹¹ 受益人之承諾未成為行政處分之負擔附款且事後未履行者，在個案中亦可能構成行政程序法第123條第4款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之事由。至於受益人是否因信賴該處分致遭受財產上之損失，原處分機關負有補償義務，則應依個案判斷之，如受益人無值得保護之信賴利益，原處分機關當然不用補償。

公益，其既表示放棄權益，似無不許行政機關廢止該授益處分之理（法務部95年9月15日法律字第0950032284號函參照）¹²。在未符合行政程序法第123條規定之法定廢止原因下，授益處分可否因受益人同意而廢止，即使在德國亦意見分歧¹³。惟為避免行政程序法第123條規定因受原處分機關與相對人等程序當事人之支配而無法有效實現其規範目的¹⁴，且在公法上僅是當事人之同意並無法提供行政機關作出不利人民處分之法律上依據，因此，應採否定說。

當然不可否認的是，適用行政程序法第123條不同款之規定，涉及原處分機關補償義務之有無以及受益人信賴利益之保護，此時，原處分機關應依職權明確表達原處分是否添加負擔或保留廢止權之附款，以便受益人能事前預估自己行為帶來之可能影響以及未雨綢繆準備廢止原處分後之對應方式。換句話說，使受益人有所預見並預為規範安排，並於未來有可歸責於受益人時，特別是受益人不履行負擔，原處分機關依職權為全部或一部廢止原處分時，免除原處分機關補償之義務，蓋受益人並無值得保護之信賴利益。因此，對於原處分是否添加負擔或保留廢止權之附款，則應由行政機關以符合行政程序法第5條明確性原則之方式使受益人知悉。如在原處分作成後對於是否添加附款有所爭議，則應由原處分機關證明添加負擔或保留廢止權之附款在行政處分作成時符合明確性原則，並為原處分機關與受益人所共同認知。

另外一個值得注意的論點則是，廢止合法行政處分之行為本身亦屬行政處分，行政機關廢止合法授益行政處分之行為屬對於人民不利之處分，行政機關作成不利行政處分須有法律依據始得為之，因此，行政程序法在第123條賦予行政機關廢止行政處分之權。為保障人民權益，避免行政機關濫權，公權力之行使，特別是對人民不利之處分，不得僅因人民之同意即可為之，仍須有法律依據始可。因此，將切結書視為未符合行政程序法第123條規定之法定廢止原因，而以受益人同意為由而廢止原處分之主張，並不符合法律保留原則所要求。行政機關行使職權之依據，特別是在對作出人民不利處分時，並非僅是需要人民之同意，而是在依法行政原則

¹² 法務部97年9月18日法律字第0970025464號另指出，當事人主動申請廢止授益處分，行政機關得否逕行予以廢止，與行政程序法第123條規定無涉，宜另循行政法理為據。當事人主動申請廢止授益處分，其信賴利益應無保護之必要。惟仍應審酌法律有無強行規定；如法律容許當事人拋棄授益處分所賦予之權利，且該處分之廢止不致妨害公益，或侵害第三人權利時，似得據以廢止。

¹³ 詳見，陳信安、翁岳生、董保城主編，行政程序法逐條釋義（下），2023年4月，226頁註8。

¹⁴ 陳信安、翁岳生、董保城主編，行政程序法逐條釋義（下），2023年4月，226頁。

下，行政行為無法律依據不得侵害人民之權益。

伍、結語

本案除事實問題尚待法院進一步依職權調查外，對於人民切結書性質之法律上爭議，行政法院依往例使用準負擔之用語並認為受益人未履行切結書之內容時，原處分機關得類推適用行政程序法第123條第3款規定，廢止原授益處分。惟行政程序法第123條規定係窮盡列舉廢止事由，原處分機關在個案中不得以準用或類推適用，亦或回歸一般法律原則之方式規避行政程序法第123條規定之拘束。當事人之承諾亦不得作為原處分機關採取對人民不利處分，亦即廢止合法行政處分法律上之依據。行政機關如認為受益人之承諾係作成授益處分決定性之考量因素，自可在雙方共識與合法前提下，將之成為行政處分的一部分，亦即以附款形式為之，如此一來將可避免未來不必要之爭議。如果切結書之內容不適合成為附款或成為附款可能違反行政程序法第94條規定或其他一般法律原則，則不得以切結書之名規避行政處分添加附款之限制，甚或以之作為未來不利原處分相對人之事由。由於切結書是否為行政程序法所規定之負擔，不但涉及書面行政處分之明確性，更涉及行政程序法第123條之適用與行政機關闡明義務與補償義務之有無，行政機關應依職權明示之，否則相關不利益應歸屬於行政機關。♣

 相關文獻 ◀ 月旦知識庫 www.lawdata.com.tw，更多裁判分析 ▶ 月旦法律分析庫 lawwise.com.tw

作者著作



- 行政事件裁判研究與評析 | 蕭文生
- 地方自治法基礎理論與實務 | 蕭文生
- 2023 年月旦〈公法〉實務評析精粹 | 李震山、蕭文生等著
- 人工智慧(AI)對於行政法學之新挑戰 (影音)
| 董保城、蕭文生、翁逸泓、林昱梅
- 專業 (家) 委員會、判斷餘地與法院審查 (影音) | 蕭文生