特別連載

作者文獻

行政法研究室：第二十七講

# 行政法律關係的暫時性與行政處分的效力論（下）

## ——「暫時性行政處分」的制度旨趣與規範體系

李建良・中央研究院法律學研究所
特聘研究員

目錄

壹、引言：行政處分的制度韌性
貳、暫時性處分的制度旨趣
（以上請參第 287 期）
參、暫時性處分的功能論
肆、暫時性處分的效力論
伍、暫時性處分的合法論
陸、暫時性處分與信賴保護
柒、結語：暫時性法律關係與法制建構

【前文提要】

前文設有6則案例，闡述暫時性行政處分（下稱「暫時性處分」）之制度結構，辨析相關法制之意涵，並逐一解說案例，旨在正確認識暫時性處分的概念意涵，彰明此一描述性用語背後所指涉的規範性問題爭點，俾以思考暫時性處分作為一種行政法制度的規範旨趣[1]（可稱為「概念論」）。前期標題如下：

壹、引言：行政處分的制度韌性
貳、暫時性處分的制度旨趣
一、制度結構與觀念辨正
二、制度辨析與案型釋例

本期續就暫時性處分的制度功能、問題情境及其合法性等法治課題，設計案例2則，依序分析「功能論」、「效力論」與「合法論」，俾以建構行政法上暫時性法律關係的整全觀念與思維體系。

DOI：10.53106/1684739329007
關鍵詞：暫時性行政處分、規制效力保留、行政處分消滅、危險調查義務、法律保留原則、信賴保護原則

1 參見李建良，行政法律關係的暫時性與行政處分的效力論（上）——「暫時性行政處分」的制度旨趣與規範體系，月旦法學教室，287期，2026年9月，頁32-42。

本檔案僅供試閱，完整內容請見本刊或月旦知識庫。

【案例7】

甲偕其配偶及子女於1996年間從俄羅斯入境德國，以「近期移居者[2]」身分向德國政府申請「融入社會補助」（Eingliederungshilfe）。經主管之X機關受理審查後，於1997年1月14日以書面核給甲自1997年3月1日起每週221馬克之補助金，並註記：系爭補助之請求權尚未終局決定，依就業促進法第147條第1項第1句第3款規定，先為暫時性之補助。如經確認甲不具「近期移居者」身分，應繳還受領之補助金（下稱「A函」）。嗣X機關函詢主管移居者事務之機關，確認甲不具「近期移居者」身分，乃依就業促進法第147條第2項第2句[3]，以書函命甲繳還受領之補助金（下稱「B函或系爭處分」）。甲不服，循序提起撤銷訴訟，主張其對A函有信賴利益，應受保護；X機關已核准補助，後又取消補助，違反誠信原則；受領之補助金已全數用於家計，所受利益已不存在[4]。

【案例8】

甲為某殺蟲劑製造業者，工廠位於A市轄區。一日，A市政府獲報甲工廠所在位置周邊溪流出現異味，經檢測後，發現溪水含有微量有機氯化合物，為確認該物質是否影響人體健康及其來源，A市政府依土壤及地下水污染整治法第7條第1項、第3項以書面（A函）通知甲：為調查地下水污染情形及地下水污染物來源，將派員進入其工廠進行查證，不得規避、妨礙或拒絕[5]。

## 參 暫時性處分的功能論

暫時性處分概念之所由生、相關規定之所由在，如文化資產保護法有關「暫定古蹟」規定等，以及機制於個案之所以用，其背後存有法律制度的邏輯思考與實踐理性；部門行政法將暫時性處分形諸成文制度，反映立法者認知到暫時性處分之實務需求。暫時性處分「制度」的必要性，亦凸顯其程序結構與效力內涵的開放性與可開展性，「暫時性行政法律關係」的觀念建立與區辨，允為行政法學的進化課題之一，暫時性處分的制度功能與程序構造則為其前提，需要研詳，先予闡述。

### 一、制度功能

如前文所論，「暫時性」處分概念提出及運用的主要目的，不在認定行政行為是否具行政處分之性質，而是主管

2 原文：Spätaussiedler，依據德國聯邦流離失所者法（Bundesvertriebenengesetz），指在1992年12月31日之後，從前蘇聯國家（如俄羅斯、哈薩克）或東歐地區（如捷克、羅馬尼亞、波蘭）移居回德國的德意志族人（deutsche Volkszugehörige）及其家屬。參見Klaus Weber, Spätaussiedler, Weber, Rechtswörterbuch, 35. Edition 2026.

3 現明定於社會法典第3編第328條第3項第2句。

4 參考BSG, Entscheidung v. 15.8.2002 – B 7 AL 24/01 R, BeckRS 2002, 41475之事實。

5 參考VGH Mannheim, Urteil vom 28-06-1988 - 5 S 2908/87, NVwZ-RR 1989, 400之事實。

本檔案僅供試閱，完整內容請見本刊或月旦知識庫。

機關作成行政處分時，基於特定事實或法規上之理由，有意就規制內容有所限定或保留，使該行政處分產生暫時性效力，並留待另一終局性決定之作成。是以，法律事實是否存在乃至於法律要件該當與否處於不確定狀態，厥為作成「暫時性」（待確認）行政處分的主要因由。

行政機關作成行政處分所據事實的不確定性，基本上有三種可能：一是業已窮盡調查之能事，仍不能確定；二是因情況急迫、未及完成調查程序而不能確定；三是因系爭事實仍處於未定狀態，事後仍有變動之可能而不能確定。此三種情形可能參互存在，甚或須經其他主管機關的確認，常見於給付行政領域，如【案例7】中之甲是否具備「近期移居者」身分，非社會救助主管機關所能單方確認者；又如臺灣發生921大地震，政府為協助災後重建，對於房屋倒塌或受損者，提供補助金，並依房屋全倒、半倒設定補助金額級距，卻無法及時認定申請補助金之受損房屋為全倒或半倒；再如於新冠肺炎蔓延期間，主管機關採取「封城」防疫措施，同時提供短期紓困補助給被迫暫時停業的商家，但申請紓困的商家是否停業及其營業量多寡，於疫情期間不及確認[6]，皆是其例。要之，暫時性處分於給付行政領域的制度功能，在於避免因審核時間過長或遷延過久而無法或難以及時達到給付行政（救助）之目的。

行政機關因事實不明或不確定而無法作成終局性處分之情形，亦可能發生於秩序行政領域，例如為保存文化資產，將特定房屋列為「暫定古蹟」，即是在未及確認該房屋是否具有歷史價值時，先作暫時性確認，並啟動古蹟審議程序及保護措施。從法治國原則以言，此類干預性處分與暫時性處分之間，處於某種弔詭關係，特別是行政機關對於「危險」的判斷及是否啟動「危險防制」措施，因涉「危險（危害）[7]」概念理解與義務構造，有必要略作說明。

危險防禦為秩序行政的主要任務之一，尤其是警察行政。「危險」是否存在，基本上是「蓋然性」的評估問題，行

6 參見VG Düsseldorf (20. Kammer), Urteil vom 16.08.2022 – 20 K 393/22, BeckRS 2022, 22431; VG Gelsenkirchen: Rückforderung von Corona-Soforthilfen, COVuR 2022, 679；相關分析，參見李建良，行政法制度十講，二版，頁131以下，2026年。

7 「危險」或「危害」均見諸現行法，例如「致生（公共）危險」或「致生危險於他人生命、身體或健康」（刑法第189-2條第1項）、「對公共安全、公共秩序或個人生命、身體、自由、名譽或財產，將有危害行為」（警察職權行使法第12條第1項、第28條第1項）、「預防他人生命、身體之危險」、「不能救護或不能預防危害」、「危險或危害結束時……」（警察職權行使法第19條第1項第2、4款、第2項）、「人民生命、身體、自由、財產遭受危害」（警械使用條例第4條第1項第4款）；另，「危害」亦有作動詞用，例如「以強暴、脅迫或其他非法方法危害飛航安全……」（刑法第185-2條第1項）。本文交互運用，意旨相同。

本檔案僅供試閱，完整內容請見本刊或月旦知識庫。