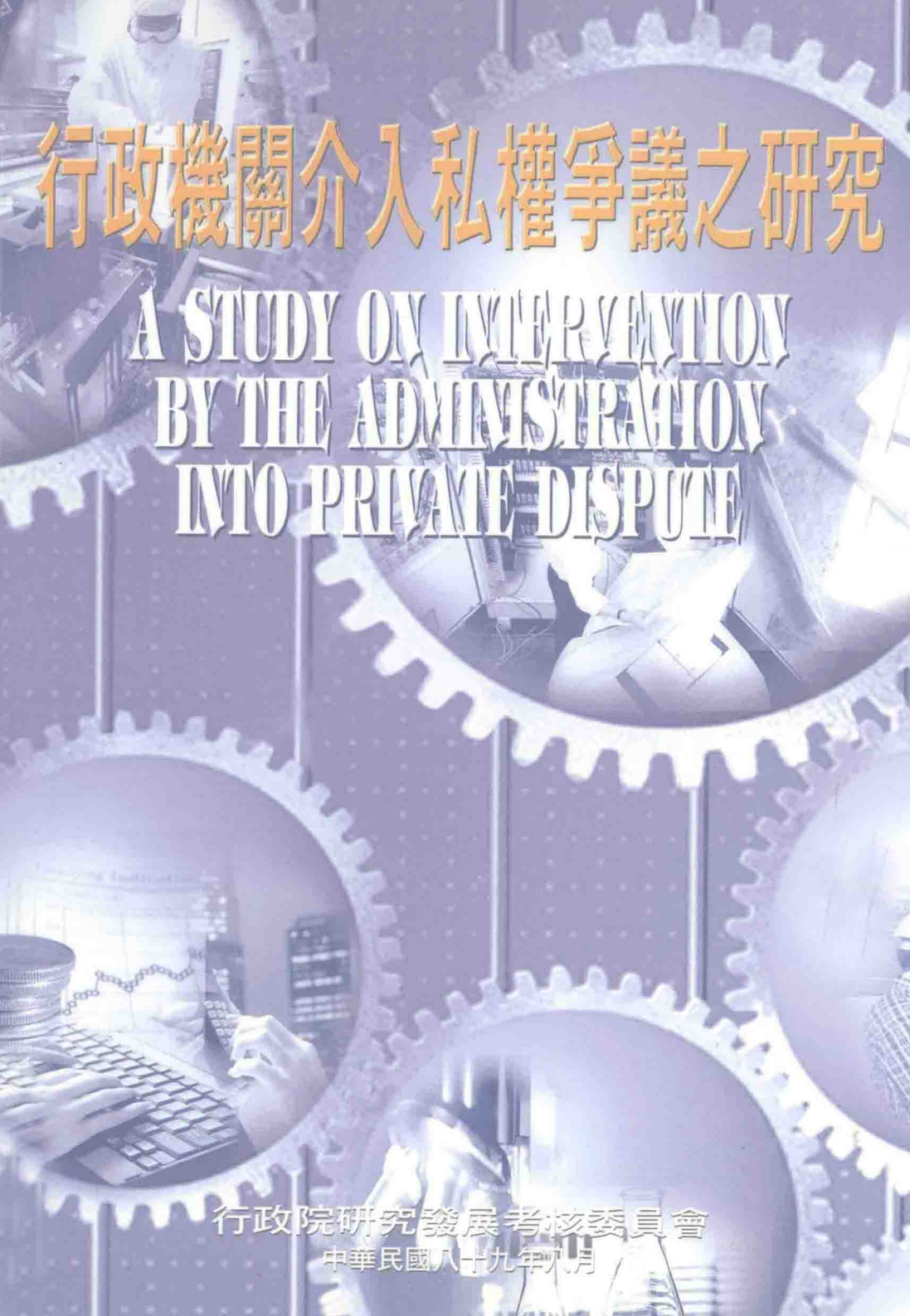


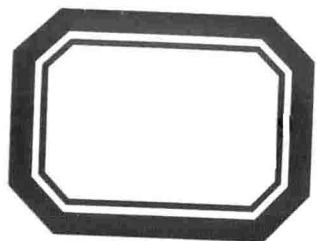


行政機關介入私權爭議之研究

A STUDY ON INTERVENTION BY THE ADMINISTRATION INTO PRIVATE DISPUTE

行政院研究發展考核委員會

中華民國八十九年八月



·入私權爭議之研究

研究主持人：黃 茂 榮

協同主持人：張 志 銘

蔡 宗 珍

研究助理：蔡 雅 如

黃 則 儒

田 俊 賢

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 89 年 8 月

行政機關介入私權爭議之研究 / 行政院研究發展
考核委員會編. -- 初版. -- 臺北市 : 行
政院研究會, 民 89
面 : 公分

ISBN 957-02-6655-4(平裝)

1. 行政法

588

89013145

行政機關介入私權爭議之研究

編 著：行政院研究發展考核委員會

出版機關：行政院研究發展考核委員會

地址電話：台北市濟南路一段二之二號六樓 (02)23419066

網 址：<http://www.rdec.gov.tw/>

展售處地址電話：

正中書局：台北市衡陽路二〇號 (02)23821394

三民書局：台北市重慶南路一段六一號二樓 (02)23617511

三民書局：台北市復興北路三八六號四樓 (02)25006600

網址：<http://sanmin.com.tw>

五南文化廣場：台中市中山路二號B1 (04)2260330

新進圖書廣場：彰化市光復路一七七號三樓 (04)7252792

青年書局：高雄市青年一路一四一號三樓 (07)3324910

經 銷 商：紅螞蟻圖書有限公司 (02)26570132

印 刷 者：章凌彩印有限公司

台北市復興北路七十二號 (02)27764925

中華民國八十九年八月初版

定 價：(平裝)新台幣 250 元

GPN: 023024890169

ISBN: 957-02-6655-4 (平裝)

序 言

在我國現行制度下，私權糾紛主要係由司法機關作成最終判斷。然證諸以往之經驗，尋求司法途徑解決私權糾紛，在時間及費用方面均未必經濟，對民眾權益之保障則常有延宕或勞費之弊，使得正義之追求及相關爭議之解決常未能獲致實現。為疏減訟源及降低解決私權糾紛之成本，法律制度在設計上，除訴訟一途，乃另設仲裁、協調等機制，以期透過行政機關公權力之介入，對於較涉公益性質之私權爭議案件，及時發揮排難解紛之功能。

在社會多元發展及新興問題叢生之今日，行政機關公權力如何在法制許可之前提下，充分運用行政權主動積極之特徵，真正發揮排難解紛，並兼顧時效及民眾權益，以獲取各方最大利益之功效，便顯得相當迫切而值得深入研究，本會乃委請台灣大學法律系黃教授茂榮完成本項研究。

本報告將現行行政機關介入私權爭議之相關法規加以分類，並選取重要案例，就規範面及實務面加以探討，藉以瞭解「行政調解」、「行政調處」、「行政仲裁」及「行政規制」之差異，以及其所隱含之行政介入強度。為期發揮行政機關介入私權爭議之正面積極效果，研究小組更針對相關的制度規劃提出建議，包括：

- 一、循行政途徑解決私權爭議時，在規範上必須界定行政介入與起訴之間，究為前置關係（強制主義）或擇一關係（任意主義）；行政介入無結果時，行政機關得否逕行裁決；行政介入有結果時，其效力如何？
- 二、釐清行政調解與行政調處的界線，將調處不成時，調處機關不得裁決之調處併入調解中，以簡化調處所含之類型，並對於得裁決之調處明白規定不服裁決者得提起行政救濟。
- 三、導入行政清算制度，使行政介入得以克服多數債權人之私權爭議所可能遭遇之意見整合困難，以協助確保債權，實現債權。
- 四、對於「所涉爭議之權利基礎繫於行政機關之特許或裁量，且該特許或裁量所形成之利益關係，有基於情事變更，事後調整之必要者；與金融業務、公用事業、勞資關係有關，其私權爭議足以影響大眾生活或生產活動者；與消費關係有關之私權爭議，其企業

經營者對於消費者之申訴置之不理」等情形，宜以法律規定導入行政仲裁制度，而毋需當事人間事先有仲裁協議；亦即容許只要有當事人一方之申請，便得提付行政仲裁。

本研究報告初稿完成後，於八十八年十月一日邀請相關機關代表及學者專家座談研討，座談會審議意見並送請研究主持人參酌修訂原報告，並於五月十九日函送各有關機關參辦。惟本報告內容與建議，基本上仍屬研究人員之意見。

本研究報告業經整理竣事，爰印製成冊，以供各界參考。本研究除委請黃茂榮教授主持、張志銘教授及蔡宗珍教授協同主持外，另有研究助理蔡雅如、黃則儒及田俊賢參與研究工作，本會研究發展處張科長文蘭及胡視察明華先後負責連繫及行政工作，併此誌明，以表謝意。

行政院研究發展考核委員會主任委員 林嘉誠

中華民國八十九年八月

提 要

關鍵詞：私權爭議、訴訟權、行政介入、行政調解、行政調處、行政仲裁

壹、研究緣起

解決私權糾紛的機關，主要固為法院，然由於司法途徑之解決不僅在時間上，而且在費用上證諸經驗都是比較不經濟的解決方法，因此，如何疏減訟源，以節省解決私權糾紛的經費，回復法律和平，一直是一個重要的課題。此所以為解決私權糾紛，在訴訟外，不但設有仲裁、調解，而且還有行政機關藉助公權力，排難解紛的途徑。惟行政機關藉助公權力介入私人爭議的程序名稱、介入強度並不一致。名稱主要有調解、調處、協調處理；介入強度除程序之開始有任意與強制之別外，其決定方式亦有除由當事人協議定之者外，於雙方不能獲得協議時，是否得由行政機關逕為裁決之分。當其由行政機關逕為裁決，該裁決之法律性質及其不服之救濟途徑為何？此外，行政機關依法（例如公平交易法）有時還得因檢舉或依職權就涉有民事爭議之事項採取「行政規制」的措施，對於違反相關法律規定之行爲處以罰鍰。享有此種職權之機關因之也常被稱為「準司法機關」。然依據行政與司法機關間之職能的分工，行政機關行使公權力介入私權爭議，尚有職務劃分上的問題。因此，針對目前行政機關行使公權力介入私權爭議之類型，從規範面及作業面加以探討，以檢討其應否介入之判斷標準，並建立作業準則誠有必要。

貳、背景分析

行政機關介入私人爭議之主要法定類型為調處及調處不成立時之裁決，一般說來可謂以調處為中心。所以，探討行政機關介入私人爭議應從現行法中關於調處之規定出發。

參、研究方法

1. 本研究首先將蒐集國內關於「行政公權力介入私人爭議」之相關研究報告、論文歸納專家學者對於「政府業務委託民間辦理」這個問題的看法。
2. 其次本研究也將就目前已有之規定類型，探討其依循之規範作為參考。
3. 再則本研究亦將就委託單位所提供，各機關認為有以行政公權力介入私人爭議之必要的情形分類探討其規範化上之可能性。
4. 擬請教法律、財經學者專家關於「行政公權力介入私人爭議」相關法制的看法。

肆、報告摘要

本研究報告分七章論述。首先在第一章簡單介紹本研究之緣起，而後在第二章界定何謂私權爭議及行政機關之介入，以釐定本研究之探討範圍。

鑑於私權爭議之解決，人民本來享有訴訟權之保障，因此，在第三章兼從比較法的觀點，參酌德國基本法的規定，在憲法上對於行政介入加以檢討。其檢討要點為行政介入之合憲性問題，包括權力分立原則下之權限分配、

私權爭議領域之司法保留範圍的界定、立法機關關於私權爭議解決程序之形成自由及其界限、人民訴訟權之保障，以及行政介入私權爭議對訴訟權的影響。

第四章分析私權爭議之公力救濟途徑。按公力救濟途徑主要分為司法途徑與行政途徑。行政途徑主要又可分為行政調解、行政調處、行政仲裁及行政規制。各種行政介入的結果最後皆應接受司法審查。關於私權爭議之救濟，司法途徑與行政途徑各有其利弊。自爭議當事人的立場觀之，所求者為省時、省費；自行政機關的立場觀之，所求者為除法律和平之公正維持外，還有配合相關行政管理或管制機能之達成的需要。如有行政管理或管制上的需要，便必須視情形利用行政調處、行政仲裁或行政規制的手段。此為行政介入之必要性與介入強度之選擇的問題。其介入強度表現在任意主義、前置主義(強制主義)以及其事實之認定或法律意見對於司法機關的拘束力上。這說明於第五章。

第六章選取一些重要案例說明目前行政公權力介入私權爭議的情形。其中交通事故、醫療糾紛、旅客運送、預售屋不實廣告的消費糾紛、勞資爭議目前多以行政調解的方式，時效取得之登記、土地災變糾紛、建築損鄰爭議事件、電信業間之接續互連關係多以行政調處的方式，勞資爭議及環保公害糾紛有時也有利用行政仲裁的方式，公平交易、消費者保護則以行政規制的方式為之。

第七章為結論與建議。除在結論扼要說明行政介入與起訴間的關係，調

解機關、調處機關、處分機關，調解、調處成立之效力，調解、調處不成立之效力，仲裁判斷之效力，調解、調處與仲裁機關之設立，調解、調處與仲裁程序之協調，破產法上之和解外，並提出幾點建議。

關於行政機關介入私權爭議相關制度的規畫，總括言之，其主要應當努力的方向在於：就目前規定為得以調處方式介入的類型，檢討究竟有無賦予異於行政調解之效力的必要，肯定者，留下來，規定繼續以行政調處的方式介入；否定者，改以行政調解的方式為其介入手段。行政仲裁，亦同。其次為處理像林肯大郡那種需要辦理保全、強制執行、多數債權人之分配的案件，有必要修改破產法，使行政機關可像商會一樣介入破產法上之和解。最後除提出一些比較易行之建議外，並試擬行政機關介入私權爭議作業須知草案作為附錄，謹供參考。

伍、研究之發現與建議

由以上說明可見關於行政機關介入私權爭議的規定所以繁複，主要因為未根據其調處機關於調處不成時，是否得為裁決為標準將之區分為真正的調處與非真正的調處所致。是故，其改進應首置於釐清行政調解與行政調處的界線，其次是對於調處機關之裁決應明定，容許爭議當事人不服時得提起行政救濟。再則於爭議債權人為多數，而債務人有支付不能或支付困難之虞時，其行政介入應導入行政清算的制度，以協助確保債權，實現債權。爰建議如下：

一、釐清行政調解與行政調處之界線，並將調處不成時，調處機關不得裁決

之調處併入調解中，以簡化調處所含之類型，並對於得裁決之調處明白規定不服裁決者得提起行政救濟。

主辦機關：法務部

協辦機關：各級調處機關

- 二、導入行政清算規定，讓行政機關必要時得介入，以克服有多數債權人之私權爭議所遭遇之特別困難。

主辦機關：法務部

協辦機關：各級調處機關

- 三、建議在有下列情形之一的情形，以法律規定導入行政仲裁制度，不需要當事人間事先有仲裁協議，即容許只要有當事人一方之申請，便得提付行政仲裁：

(一) 所涉爭議之權利基礎繫於行政機關之特許或裁量，且該特許或裁量所形成之利益關係，有基於情事變更，事後調整之必要者。

(二) 與金融業務、公用事業、勞資關係有關之私權爭議，其私權爭議足以影響大眾生活或生產活動者。

(三) 與消費關係有關之私權爭議，其企業經營者對於消費者之申訴置之不理者。

主辦機關：行政院勞工委員會、行政院消費者保護委員會、交通部、財政部、經濟部。

協辦機關：法務部及各級調處機關。

上述「研究之發現與建議」之相關具體說明，詳如第七章，敬請參閱。

目次

提要	V
第一章 研究緣起	1
第二章 行政機關介入私權爭議的界定	3
第三章 行政介入在憲法上的檢討	7
第一節 行政介入之合憲性問題解析	7
一、權力分立原則下之權限分配問題	7
二、人民之訴訟權保障問題	8
第二節 憲法權力分立原則下之權限分配	8
一、機關職能與權力劃分	8
二、憲法對於國家介入私權爭議之權限分配概觀	10
三、私權爭議領域之司法保留範圍的界定	11
四、立法者的私權爭議解決程序之形成自由及其界限	13
第三節 憲法之訴訟權保障對於行政介入私權爭議之影響	14
一、訴訟權之意義	14
二、訴訟權之內涵	15
三、行政介入私權爭議對訴訟權之影響	16
第四節 比較法的觀察—德國基本法上之規定	17
第五節 小 結	21

第四章 私權爭議之公力救濟途徑的分析	23
第一節 司法途徑.....	23
第二節 行政途徑.....	24
一、行政途徑之類型.....	26
（一）行政調解.....	26
（二）行政調處.....	27
（三）行政仲裁.....	38
（四）行政規制.....	39
（五）小 結.....	42
二、行政途徑之司法審查.....	46
三、司法途徑與行政途徑之機能的差異與利弊.....	52
第五章 行政介入的必要性與介入強度	53
第一節 行政介入之必要性.....	53
第二節 行政介入之強度.....	55
一、任意主義或前置主義(強制主義)	56
二、事實之認定或法律意見之拘束力.....	62
第三節 救濟保障.....	63
第四節 規範基礎.....	63
第六章 行政公權力介入私權爭議相關案例類型分析	65
第一節 行政調解類.....	65

一、交通事故.....	65
二、醫療糾紛.....	65
三、旅客運送（空難）糾紛.....	68
四、預售屋之不實廣告的消費糾紛.....	68
五、勞資爭議.....	73
第二節 行政調處類.....	80
一、時效取得之登記及其救濟.....	80
二、土地災變糾紛（林肯大郡）.....	82
三、建築損鄰爭議事件：「關渡大國」開挖造成「台北山水」損害...98	
（一）司法途徑.....	100
（二）行政途徑.....	105
四、電信業間之接續互連關係.....	117
第三節 行政仲裁類.....	119
一、勞資爭議.....	119
二、環保公害糾紛.....	120
第四節 行政規制類.....	120
一、公平交易.....	121
二、消費者保護.....	121
第七章 結論與建議.....	123
第一節 結論：行政介入之建制原則.....	123

一、與起訴間的關係：前置主義或擇一關係.....	123
二、調解機關、仲裁機關或處分機關.....	124
三、調解、調處成立之效力.....	125
四、調解、調處不成立之效力.....	125
五、仲裁或處分之效力.....	126
六、調解、調處與仲裁機關之設置.....	127
七、調解、調處與仲裁之協調.....	130
八、破產法上之和解.....	133
第二節 建議.....	134
附錄一 建議：行政機關介入私權爭議作業須知草案.....	139
附錄二 行政機關介入私權爭議之研究報告學者專家座談會紀錄.....	155
附錄三 對於行政機關介入私權爭議之研究報告學者專家座談會討論 之回應.....	165
附錄四 圖書目錄.....	197

行政機關介入私權爭議之研究

第一章 研究緣起

解決私權糾紛的機關，主要固為法院，然由於司法途徑之解決不僅在時間上，而且在費用上證諸經驗都是比較不經濟的解決方法，因此，如何疏減訟源，以節省解決私權糾紛的經費，回復法律和平，一直是一個重要的課題。此所以為解決私權糾紛，在訴訟外，不但設有仲裁、調解，而且還有行政機關藉助公權力，排難解紛的途徑。

行政機關藉助公權力介入私權爭議之解決的類型、介入強度並不一致。類型主要有行政調解、行政調處、行政協調處理、行政仲裁、行政規制；介入強度除程序之開始有任意與強制之別外，其決定方式除由當事人協議定之者外，於雙方不能獲得協議時，亦有是否得由行政機關逕為裁決之分。當其由行政機關逕為裁決，該裁決之法律性質及其不服之救濟途徑為何？此外，行政機關依法（例如公平交易法）有時還得因檢舉或依職權就涉有民事爭議之事項採取「行政規制」的措施，對於違反相關法律規定之行爲處以罰鍰。享有此種職權之機關因之也常被稱為「準司法機關」。然依據行政機關與司法機關間之職能的分工，行政機關行使公權力介入私權爭議，尚有職務劃分上的問題。因此，針對目前行政機關行使公權力介入私權爭議之類型，從規範面及作業面加以探討，以檢討其應否介入之判斷標準，並建立作業準則誠有必要。

第二章 行政機關介入私權爭議的界定

為說明行政機關介入私權爭議之妥當性，茲先界定本研究中所稱「私權爭議」的範圍。

所謂私權爭議，顧名思義首先固可通俗的以之指稱發生於私人間之權利義務的糾紛。但這並不能準確的界定私權爭議的法律性質與範圍。在規範上比較適切的定義當是：稱私權爭議，指關於以私法為依據之法律關係的爭議。其主體通常固為私人，但不以此為限。公權力機關從事私法活動者亦會形成私權關係。要之，私權爭議應屬於私法事件，而非公法事件。區分私法事件與公法事件的一大重要意義在於其(司法)救濟途徑不同。像我國採行法院二元主義的國家，私法事件是由民事法院審判，其程序法上之準據主要是民事訴訟法，目的在於解決民事事件之紛爭以確定私法上權利義務關係。公法事件〈行政事件〉則原則上由行政法院審判¹，其程序法上的準據主要是行政訴訟法，目的則主要在於解決人民與公權力機關間關於公法上權利義務關係之爭議。

私法事件與公法事件之區別既存在於其規範依據究為私法或公法上。則為其區分必須先界定私法與公法之分際。關於公法與私法之區別，學說上有下述重要學說曾經被提出來過：

1. 利益說 (Interessentheorie)：此說主張公法乃關於公共利益之法，私法則為關係個人利益之法。
2. 從屬說 (Subordinationstheorie)：此說主張規範上下隸屬關係之法規為公法，規範平等關係者為私法，又稱為權力說或加值說 (Gewalten-oder Mehrwerttheorie)
3. 舊主體說 (Ältere Subjektstheorie)：此說主張凡法律關係主體之一方為行政主體或國家機關者為公法，反之，法律關係之主體全屬私人者為私法。

¹ 新近修正的行政訴訟法第二條即明文規定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」