



行政法學總論

陳新民 著

修訂八版





行政法學總論

陳新民 著

中華民國九十四年九月修訂八版

作者：陳新民

民國四十四年十月生於新竹縣，祖籍廣東省惠來縣人

學歷：台灣大學法律系畢業

德國慕尼黑大學法學博士

美國哈佛大學博士後研究員

英國倫敦大學訪問學人

現任職於——中央研究院法律學研究所籌備處研究員

台灣大學、文化大學兼任教授

行政法學總論

版權所有

翻印必究

定價：平裝 500 元

著 作 者：陳 新 民
發 行 者

郵政劃撥：0591954-0陳新民帳戶（劃撥九折優待）

總 經 銷：三 民 書 局

地 址：台 北 市 重 慶 南 路 一 段 6 1 號

電 話：2 3 3 1 5 9 6 9

印 刷 者：瑞 明 彩 色 印 刷 有 限 公 司

地址：台北縣新莊市化成路二六七巷十三號

電話：29917945 · 29917529

出版日期：民國八十年一月出版 民國八十四年四月修訂五版

民國八十年六月修訂二版 民國八十六年五月修訂六版

民國八十一年一月修訂三版 民國八十七年九月六版二刷

民國八十一年十二月三版二刷 民國八十九年八月修訂七版

民國八十三年三月修訂四版 民國九十一年九月七版二刷

民國九十四年九月修訂八版

ISBN 957-41-3121-1

This Book Is Dedicated to My Teacher
Dr. Peter Badura
Professor of Law at University of Munich, Germany

謹以本書敬獻給我的恩師
德國慕尼黑大學教授 彼德·巴杜拉博士

修訂八版小序

拙著第八版乃依照近年來修訂相關的法律，例如公務人員保障法、行政執行法、特別是今年二月甫公布的行政罰法，並參酌大法官相關解釋、行政訴訟實務與學術界先進同仁的見解，在第七版的基礎上，所修訂完成。由於上述修訂法律時日不久，相關的探究資訊並不充份，況個人學植有限，不免囿於管見淺識，還請各方不吝賜教。

本書在溽暑中完稿付梓，有賴熱心的助理及學生，如：張源泰、林琦恩、范聖孟、陳宥群、莊立維及陳煒仁等先生的協助校正編排，在此特表謝意。

陳新民 謹識於

南港 中央研究院

民國九十四年九月 中秋前

第七版序

提筆為這本書寫第七版自序，是一個令人興奮的時刻。

猶記十年前本書初版時，國家正處於解除動員戡亂體制後的混沌時期，公法的重建也呈現出百廢待興的氣象。那時候我係以「講義」方式出版本書，對於許多實證法律及行政法院實務見解，大膽提出個人的意見，針砭有之，讚許亦有之。萬萬沒料到本書出版後卻蒙法學界師長、朋友不棄，始終能有再版機會。但歷次修正皆限於行政法制「大環境」未變，只能作枝節式的增刪，未有結構性的大動干戈。

十年以還，我國行政法學的發展蓬勃非常，許多立論精闢、擲地有聲的法學專論如雨後春筍的出現。行政法總論的教科書亦接連再三的出版。司法院大法官也相當盡職的援引國外進步的公法理論，作出不少令人欣慰的解釋。霎時之間，台灣的公法園地彷彿春神降臨，萬紫千紅，美不勝收。自民國初年開始我國自日本引入行政法學後，從未有如今日之輝煌歲月者。

現在可稱呼我國行政法已經進入「復興期」(Renaissance)的另一個標誌為：構建國家行政法制體系的四個「基本大法」－行政程序法、行政訴訟法、訴願法及行政執行法－，經過學界數十年的呼籲與期盼後，已完成立法及修正。這些艱鉅的法律工程建設，將在明年一月一日行政程序法實施後，劃上一個完美的句點。屆時我們的行政法制將褪盡威權時代的舊衫，能在保障人民基本權利、監控行政濫權及促進行政效率方面，替我國的「法治

國家屬性」(Rechtsstaatlichkeit)付出更大的貢獻。

第七版的修正，即是以新版的「行政四大法」的條文為探討對象，也儘量參考司法實務界見解及學界著作。然個人才學有限，加上時間匆促，資料精彩之處，也僅能略見梗概。疏漏之處難免，理當祈請各位方家與讀者指正及包涵。

此次拙作修正承蒙我的助理及學生王志宏、張源泰、邱有成、林琦恩、陳立倫、鄭余豪等諸位先生的協助。他們的熱忱、努力及細心使本書避免不少的錯誤及瑕疵，我當有義務在此言謝。

陳新民 謹識於

南港 中央研究院

民國八十九年八月 大暑

自序

行政法學是一門研究如何將行政權力納入法規來掌握的學科。在人類的法政文明已經發展到了法治國家的階段，吾人回顧過去橫亘數千年來的專制政體，之所以為時代潮流所淘汰及為人所咀咒，主因在行政權力的肆行不馴及無法或不願以法規範來拘束之。古今中外沒有一個專制獨裁國家，其特色不在於行政權力的濫用，而為虎作倀的茶毒生靈，迄今史冊上猶見其斑斑之血跡。

在現代民主的法治國家，行政權力已經擺脫了以往扮演執行國家專制統治者工具的角色，進而為民主政體下的國民，提供最大的福祉。如何將行政權力歸納在追求公平及正義的法規範下，在學理上是一個複雜的問題，在現實政治上也是一個艱鉅的工程。這對法學，尤其是公法學仍未甚發達的我國學界以及正在祛卸實施數十年動員戡亂緊急體制之包袱的我國朝野，都是具有非凡的重要性，也非有待更多有志之士的參與不可。

本書是我自民國七十二年返國在東吳大學法律系講授行政法課程的講義，予以增飾整理而成。由於我國目前關涉行政法體系幾個極重要的大法，例如行政執行法、訴願法、行政法院組織法、行政訴訟法、行政院組織法……等，都已陳舊不堪，修正草案不是正在研擬，就是已完成正等候立法院審議。本書原打算等這些行政基本法律修正完畢後，才付梓問世。但是，目睹立法院在近三年來議事效率之低落，議事品質之粗糙，以立法院八十五

會期只通過六個有效法案，可知德國當年威瑪共和時代，失序及失智國會的景象，已經不幸的在我國粗具雛型的一一呈現。故實不知上述修正法案何時才能完成立法程序。為免再曠日費時之空待，本書才決定在此混沌時刻問世，此其一。在這幾年的教學及研究，我深感覺行政法學範圍既廣且雜，不少外國的學理及實務見解，是有移植來此之必要性。但也有不少可能因水土問題，必須另籌他方。本書內一些見解是個人大膽的嘗試，希望藉此拋磚引玉，使我國行政法學內一些仍未見明朗的制度與理念能夠引起國人更多的重視及研究，此其二。另外，目前坊間有關行政法的教科書，佳作不少，但數量上仍無法和民商法教科書相比。為了提供莘莘學子多一種選擇，也為了省卻我的學生上課筆抄之苦，才促使本書的草就，此乃第三個理由。

本書之成，乃作者不揣井蛙之見所撰，粗疏錯誤在所難免。還望各位讀者諸君的批評和指教。

國防管理學院法研所李承訓、輔仁大學法研所李鏗激、台灣大學法律系吳雅琳、東吳大學法律系詹鎮榮、林依仁諸同學為本書校對，極費心思，亦在此一併表示感謝之意。

陳新民 識於

民國七十九年十月二十九日

南港·中央研究院

參 考 書 目

一、中文書目

(1)行憲前著作：

美濃部達吉（著），程鄰芳、陳思謙（譯）

行政法撮要(第四版，昭和8年)，民國23年，上海商務印書館

陶天南 中國行政法總論（第三版），民國30年，上海中華書局

趙 琛 行政法總論（再版），民國21年，上海法學編譯社

趙 琛 行政法各論，民國21年，上海法學編譯社

范 揚 行政法總論（第三版），民國26年，上海商務印書館，
（台五版），民國62年，台灣商務印書館

朱章寶 行政法總論（第二版），民國24年，上海商務印書館

白鵬飛 行政法總論，民國16年，上海商務印書館

(2)行憲後著作

林紀東 行政法（修訂五版），民國79年，三民書局

林紀東 行政法新論（修訂三十版），民國78年3月，自版（簡
稱：新論）

管 歐 中國行政法總論（第二十五版），民國78年，自版

張家洋 行政法（第四版），民國79年，三民書局

涂懷瑩 行政法原理（第五版），民國79年，五南書局

黃 異 行政法總論（第三版），民國79年，自版

史尚寬 行政法論，民國43年，自版

許宗力 法與國家權力（修訂二版），民國82年，月旦出版社

曹競輝 行政法概要（第二版），民國71年，自版

- 城仲模 行政法之基礎理論（第五版），民國 77 年，三民書局
- 馬君碩 中國行政法總論（第三次增訂），民國 73 年，台灣商務印書館
- 翁岳生 行政法與現代法治國家（第七版），民國 78 年，自版
- 翁岳生
（編） 行政法二〇〇〇年，民國 89 年，翰蘆出版公司
- 林錫堯 行政法要義（二版），民國 88 年，法務通訊雜誌社
- 吳 庚 行政法之理論與實用（增訂九版），民國 94 年，自版
- 陳 敏 行政法總論（二版），民國 88 年，自版
- 李震山 行政法導論（再修訂初版），民國 88 年，三民書局
- 蔡志方 行政法三十六講（全新再版），民國 86 年，自版
- 劉宗德 行政法基本原理，民國 87 年，學林文化公司
- 林騰鶴 行政法總論，民國 88 年，三民書局
- 陳春生 行政法之學理與體系（一），民國 85 年，三民書局
- 陳慈陽 行政法總論，民國 90 年，自版
- 李建良
（等） 行政法入門，民國 87 年，元照出版社
- 陳新民 憲法基本權利之基本理論（上、下冊），民國 94 年，7 版（簡稱：基本權利），元照出版社
- 公法學割記（第三版），民國 94 年，學林出版社
- 憲法學釋論（第五版），民國 94 年，自版
- 法治國家論，民國九十年，學林出版社

二、英文書目

Brown/Garner

French Administrative Law, In Common Law Perspective,

Springer Verlag, 1985.

Cane, P.

An Introduction to Administrative Law, Clarendon Press,
Oxford, 1986.

Gellhorn/Byse

Administrative Law, The Foundation Press, 1974.

Jaffe/Nathanson

Administrative Law, 3. Edition, Little, Brown and Company,
1984.

Wade, H. W. R.

Administrative Law, 6. Edition, Clarendon Press, Oxford,
1988.

三、德文書目

Achterberg, N. Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., 1984.

Adamovich/Funk Allgemeines Verwaltungsrecht, 1985.

Battis U. Allgemeines Verwaltungsrecht, 1985.

Bull, H. P. Allgemeines Verwaltungsrecht, 1982.

Erichsen/Martens Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., 1988.

Faber, H. Verwaltungsrecht, 3. Aufl., 1992.

Fleiner, F. Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts,
8. Aufl., 1928 (1963年重印).

Forsthoff, E. Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band 1,
10. Aufl., 1973.

Götz, V. Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., 1979.

Hatschek, J. Lehrbuch des deutschen and Preussischen

- Verwaltungsrechts, 2. Aufl., 1922.
- Huber, P-M Allgemeines Verwaltungsrecht, 1992.
- Jellinek, W. Verwaltungsrecht, 3. Aufl., 1931(1966年重印).
- Koch/Rubel Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., 1992.
- Landmann/Giers/ Allgemeines Verwaltungsrecht, 1992.
- Proksch Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., 1969.
- Maurer, H. Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl., 1997.
- Mayer/Kopp Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., 1985.
- Mayer, O. Deutsches Verwaltungsrecht, 1. Bd. 3. Aufl., 1923 (1962年重印)
- Sproll, H-D. Allgemeines Verwaltungsrecht I, 1997.
- Püttner, G. Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., 1983
- Turegg/Kraus Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 4. Aufl., 1962.
- Wallerath, M. Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., 1985.
- Wittern A. Grundriss des Verwaltungsrechts, 15. Aufl., 1988.
- Wolff/Bachof Verwaltungsrecht I, 9. Aufl., 1974. Verwaltungsrecht II, 4. Aufl., 1976. Verwaltungsrecht III, 4. Aufl., 1978.

——凡 例——

BGHZ	德國聯邦普通法院民庭判決彙編
BVerfGE	德國聯邦憲法法院判決彙編
BVerwGE	德國聯邦行政法院判決彙編
DöV	Die öffentliche Verwaltung 德國公行政雜誌
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt 德國行政公報
FN	Fussnote 附註
NJW	Neue Juristische Wochenschrift 新法學週刊
S(SS)	Seite 頁數
行 70 判 60(例示)	行政法院 70 年判字 60 號 (例示)

行政法學總論

— 目次 —

第八版序	1
自序	2
目次	4
細目	6
參考書目	24
凡例	28
第一章 通 論	1
第一節 行政的意義與國家理念	1
第二節 公行政的種類	35
第三節 行政法之性質	59
第四節 行政法的基本原則——依法行政原則	75
第五節 行政法的法源	95
第六節 行政法的法律關係	121
第二章 行政組織法	145
第七節 行政主體及行政組織	145
第八節 公務員法	203
第九節 公 物	255
第三章 行政行為法	267
第十節 行政命令	267
第十一節 行政處分	299

第十二節	行政契約	365
第十三節	行政罰	391
第十四節	行政執行	435
第十五節	其他行政行為	473
第十六節	行政程序	497
第四章	行政上之損害賠償及損失補償	525
第十七節	損害賠償——國家賠償的制度	525
第十八節	行政之損失補償	555
第五章	行政救濟制度——行政爭訟法	573
第十九節	行政訴願	573
第二十節	行政訴訟	613
判決索引		