

行政法要義



李惠宗 著

元照出版公司

翁 序

近年來，我國有關公權力行使及行政救濟的一般規範，如行政訴訟法、行政法院組織法、訴願法、行政執行法及行政程序法，陸續修正或制定公布，對國內舊有行政法理論與實務領域的衝擊，不可謂不大。公法學者，一方面固然因為國內行政實體及程序立法的蓬勃發展，而大感振奮；另一方面，也一定要為新法的施行，做好萬全的理論準備，而感到責任重大。從李惠宗教授的努力，可以得一明證。

本書以於九十年一月一日施行，而具有行政法總則性質的行政程序法為撰寫主軸，依次介紹行政及行政法之概念，而後論及我國行政法之基本原理，進而闡述行政程序法之基本理念，並詳細討論行政法之法源與行政法一般法律原則，再闡明法學方法論有關法律解釋與適用方法，而後始依行政程序法各篇章，依序闡釋行政程序法之一般規定，行政處分、行政契約、法規命令及行政規則，行政計畫及行政指導，並兼論行政秩序罰法（草案）、行政執行法、訴願法、行政訴訟法、行政補償法與國家賠償法等，多以剪報蒐集的裁判實例為素材，將行政法學理的闡述與實務結合，可以感受到作者在行政法領域的學殖深厚，以及將行政法本土化的一份用心。

李惠宗教授就讀臺大法研所，及法研所畢業後進入臺大法研所博士班研習兩年期間，均由本人擔任其論文指導教授。嗣後李教授考取教育部公費留學德國，獲得慕尼黑大學法學博士。返國後從事公法教學研究，不過數年，即卓然有成，除發表多篇專論外，已著有憲法教科書，現又完成「行政法要義」，爰略綴數語，以為序。

徐岳生
2000.9.1

第六版 序言

本書之出版，基本上係以「本土化的行政法」自許。在這十幾年來的教學，愈發覺這樣的方向是正確的。我們應該汲取先進國家的優良經驗，但也不可忘卻學術終究要貢獻斯土的。

本書共分行政法基本原理、行政組織法、行政作用法、行政救濟（爭訟）法及行政責任法五大領域，各領域有其不同的法理及適用法則，實務案例盡可能取之於行政法院判決，並將最近所發生的實務案例納入論述。

作為一本入門的教科書，本書一直控制篇幅，毋使其過鉅而難於攜帶閱讀。作為一本本土化的教科書，本書盡可能地引用我國學者及行政法院實務上的見解。

最近司法院大法官接續宣告冤獄賠償法違憲，促使冤獄賠償法翻修成為「刑事補償法」；另外大法官也對基於特別權力關係，包括在監人犯基本權及學生訴訟權的限制規定宣告其違憲。從此吾人可以說，纏繞在我國法制上，屬於專制遺緒的特別權力關係理論，已成歷史陳跡。

此外2011年行政訴訟法有大幅的修改。在各地方法院增加「行政訴訟庭」，審理簡易案件及交通事件，故將來的行政訴訟正式進入「三級二審制」，本書已將重要修正部分納入論述。

本版之校對，承中興大學法律系科碩班謝幸芳及邱筱涵研究生揮汗校對，備極辛勞，特表謝意。惟舛誤之處仍應由作者負之。

李惠宗

2012.7.11

於靜觀書齋

Verwaltungsrecht

自序

行政法主要在處理人民與國家間的法律關係，發源於對專制國家的反省，行政法學是否健全發展，行政法原則是否落實，可以作為檢證一個國家法治程度的指標。人民本有守法之義務，不待強調。故今天強調要厲行法治，乃是要要求國家守法、政府守法，而不是要求人民守法。實證經驗上，國家如果不守法，其禍甚於私人濫用權利。我們不必要求人民要有愛國情操，因為政府守法，公務員忠於職守，正當遵守法定程序，行政機制以人民為權利之主體，以公共利益為本職，非徒驚民粹，以獲得人民暫時性的滿意為目標，而並將客觀值得信守的法律秩序懸為鵠的，則人民尊嚴獲得維護，生活康寧，行政機關自能獲得人民之信賴，國家自然可愛。行政法學正是使國家守法，並且可以使國家變得可愛可敬的基本機制，故本書認為：「行政法學，治國之學也。」本書即在闡揚行政法學為目標，並戮力於行政法的本土化。本書之完成，首先要感謝大學以來指導並教誨我的所有師長，特別是我的指導老師翁岳生教授。本書是對師長們長期以來教誨與期望的一點回饋，尤其是翁老師在日理萬機之餘，賜序嘉勉，令作者倍感雀躍。對近年來蓬勃發展的公法學而言，本書或屬滄海之一粟，難以言對行政法將作何種貢獻，但作者仍勉力以赴，期能對我國行政法之本土化略盡棉薄。

再次要感謝父親李天進先生，母親李許邊女士養育之劬勞與殷殷期待。另要特別感謝的是內人高春燕長期以來以家庭為本位，親持家務，使我無後顧之憂，經常能夠享受徹夜不眠不休趕稿的樂趣。在本書撰寫過程中，更數次親校，並提供實務案例相互討論，充實本書內容。小孩聿容、宇軒、友晟長期犧牲其與爸爸遊戲的「基本人權」，才使得本書得於今秋面世。

此外，逢甲大學土地管理研究所碩士王榆評、中山大學中山學術研究所研究生吳明孝、彰化地方法院公設辯護人陳志忠辛苦地犧牲假期協助校對並編製索引，臺中高分院法官助理李介民協助校對外，並提供寶貴意見，特誌上感謝之意。本書雖盡心校對，然因付梓倉促，錯落難免，尚祈各界先進有以教我，則幸甚。

李惠宗

謹序於逢甲大學學人宿舍
時2000. 8. 27，寅夜，百蛙齊鳴

凡 例

本書引用法規及用語簡稱

人民團體法	人團	市區道路條例	市道條例
入出國及移民法	入出國	平均地權條例	平權
下水道法	下水道	民法	民
土石採取法	土石	石油管理法	石油管理
土地法	土地	全民健康保險法	健保
土地稅法	土稅	刑事訴訟法	刑訴
土地徵收條例	土徵	刑法	刑
大量解僱勞工保護法	大量解僱	合作社法	合作社
大學法	大學	地方制度法	地制
山坡地保育利用條例	山保	地方稅法通則	稅法通則
工程受益費徵收條例	受益	有線電視法	有線電視
中央法規標準法	法規標準	老人福利法	老福
中央行政機關組織基準法	中央組織	自來水法	自來水
中華民國憲法	憲	行政執行法	行執
公平交易法	公平	行政執行法施行細則	行執施則
公民投票法	公投	行政程序法	行程
公務人員任用法	公任	行政訴訟法	行訴
公務人員考績法	考績	行政罰法	行政罰
公務人員考績法	考績	行政院及各級行政機關訴願	
公務人員保障法	保障	審議委員會審議規則	
公務員服務法	公服	訴願審議規則	
公務員懲戒法	公懲	兵役法	兵役
公寓大廈管理條例	公寓管理	兵役法施行法	兵施
公職人員選舉罷免法	選罷	戒嚴法	戒嚴
戶籍法	戶籍	決算法	決算
文化資產保存法	文資	汽車委託檢驗辦法	汽委檢驗
水污染防治法	水污防治	災害防救法	災防
水利法	水利	私立學校法	私校
加值型與非加值型營業稅法	營業稅法	身心障礙者權益保障法	身障
司法院大法官案件審理法	大法官法	兒童及少年福利與權益保障法	兒少
		姓名條例	姓名

性別工作平等法	性平	規費法	規費
性騷擾防治法	性騷	都市計畫法	都畫
所得稅法	所得	野生動物保育法	野保
社會秩序維護法	社維	勞工保險條例	勞保
社會救助法	社救	勞動基準法	勞基
空氣污染防治法	空污	就業服務法	就服
保險法	保險	就業保險法	就保
促進民間參與公共建設法	促參	稅捐稽徵法	稅稽
度量衡法	度量衡	菸害防制法	菸防
建築法	建築	菸酒管理法	菸管
政府採購法	採購	著作權法	著作
政府資訊公開法	資訊公開	訴願法	訴願
政治獻金法	獻金	集會遊行法	集遊
軍事徵用法	軍徵	溫泉法	溫泉
個人資料保護法	個資	農地重劃條例	農劃
家庭暴力防治法	家暴防治	道路交通安全規則	道交規則
消防法	消防	道路交通管理處罰條例	道交條例
消費者保護法	消保	電子簽章法	簽章
破產法	破產	預算法	預算
耕地三七五減租條例	三七五	漁業法	漁業
能源管理法	能管	監督寺廟條例	監督寺廟
財政收支劃分法	財劃	廢棄物清理法	廢清
區域計畫法	區畫	廣播電視法	廣電
商品標示法	商品標示	噪音管制法	噪管
商品檢驗法	商檢	憲法增修條文	憲增
商標法	商標	遺產及贈與稅法	遺贈
國民住宅條例	國宅	營業秘密法	營秘
國民教育法	國教	環境基本法	環基
國有財產法	國產	總統副總統選舉罷免法	總統選罷
國家公園法	國家公園	殯葬管理條例	殯管
國家賠償法	國賠	醫師法	醫師
國籍法	國籍	醫療法	醫療
專利法	專利	藥事法	藥事
強執強制法	執行	警械使用條例	警械
教育基本法	教育	警察法	警察
教師法	教師	警察職權行使法	警使

中文引用簡稱

§ 159 II 二	表某法規之第159條第2項第2款，如未特別註明法規名稱，即指行政程序法。
(2005.2.4)	位於法規名稱之後，表該法規公布之日期為西元年月日
(82判886)	表行政法院之判決（民國紀元）年度及字號；如未特別註明，表行政法院判決或判例
民 § 144	表民法第144條
行政罰法 § 14	表行政罰法第14條
釋491	表司法院大法官解釋字號
【……】	表具體個案名稱

德文用語簡稱

aaO.	am angegebenen Ort	前揭文
Art.	Artikel	第某條
Aufl.	Auflage	第某版
Bd.	Band	第某卷
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts	德國聯邦行政法院裁判集
ff.	Folgende	某頁以下
Fn.	Fussnote	註解
GG	Grundgesetz	德國基本法
Hg.	Herausgegeben	編著
Komm.	Kommentar	注釋書
Rn.	Randnummer	邊碼
S.	Seite	第某頁
Vgl.	Vergleiche	請參閱
Vorb.	Vorbemerkungen	法條注釋之前說明

目錄

翁 序

第六版序言

自 序

凡 例

第一篇 行政法基本原理

第一章 行政之概念	3
第一節 行政的意義	3
第二節 行政的特性	5
第三節 行政之種類	6
第二章 行政法之概念	13
第一節 行政法的發展	13
第二節 行政法種類	14
第三節 行政法與其他法律關係	15
第四節 行政法之特質	19
第五節 行政法之效力	20
第三章 我國行政法基本原理	25
第一節 立憲主義的要求	25
第二節 權力分立原則	26
第三節 法治國家原理	27
第四節 民主主義原理	39

第五節	民生法治國家原理	41
第六節	司法國家原理——兼論司法審查的層級與密度	43
第四章	行政程序法序論	49
第一節	行政程序法制定的時代意義	50
第二節	行政程序法之性質	51
第三節	行政程序法之目標	52
第四節	行政程序法適用之範圍	69
第五節	行使公權力之主體	70
第六節	行政程序法之排除適用	77
第七節	行政機關的注意義務	83
第五章	行政法法源與行政法一般原則	85
第一節	行政法法源	86
第二節	行政法一般原則	97
第六章	行政裁量與不確定法律概念之判斷	137
第一節	法律適用三段論法的基本模式	138
第二節	行政裁量	139
第三節	不確定法律概念之判斷	150
第四節	行政裁量與不確定法律概念判斷之異同	158

第二篇 行政組織法

第七章	行政組織法序論	165
第一節	序 說	165
第二節	行政組織之基本原則	169
第三節	行政組織法與行政作用之關係	174
第八章	公務員法	177
第一節	序 說	179
第二節	公務員關係的成立與消滅	180

第三節	公務員之種類	182
第四節	公務員與國家之關係	184
第五節	公務員之權利	186
第六節	公務員之義務	193
第七節	公務員之責任	204
第八節	公務員之保障	208
第九章	公物法	225
第一節	公物之概念	225
第二節	公物之特性	227
第三節	公物之成立及消滅	228
第四節	公物利用之法律關係	231
第十章	公營造物法	241
第一節	公營造物的概念	241
第二節	公營造物之種類	242
第三節	營造物之成立與消滅	244
第四節	公營造物權力	244
第五節	公營造物利用關係	246

第三篇 行政作用法

第十一章	行政程序法之一般規定	253
第一節	管 轄	256
第二節	行政程序上之當事人	266
第三節	迴 避	272
第四節	行政程序之開始	274
第五節	調查事實及證據	275
第六節	資訊公開	292
第七節	期日與期間	304
第八節	費 用	306
第九節	聽證程序	307

第十節 送 達	312
第十一節 陳 情	319
第十二章 行政處分	321
第一節 建構行政處分意義之功能	324
第二節 行政處分之意義	324
第三節 行政處分與其他概念之區辨	335
第四節 行政處分之種類	337
第五節 行政處分之成立	345
第六節 對行政處分之陳述意見及聽證	348
第七節 行政處分之效力	351
第八節 行政處分之附款	355
第九節 行政處分之違法	361
第十節 無效之行政處分	374
第十一節 違法行政處分之治療	377
第十二節 行政處分之撤銷	380
第十三節 行政處分之廢止	384
第十四節 行政處分之重新進行	387
第十五節 公法上之消滅時效	389
第十三章 行政契約	399
第一節 行政契約的概念	400
第二節 行政契約之意義	401
第三節 行政契約功能及其界限	404
第四節 行政契約的類型	405
第五節 行政契約之成立要件	413
第六節 行政契約之效力障礙	415
第七節 行政契約之調整與終止	416
第八節 行政契約之效力	418
第十四章 法規命令與行政規則	421
第一節 行政命令之概念	422
第二節 行政命令之種類	423

第三節	法規命令與行政規則之制定權.....	434
第四節	行政命令之監督	442
第十五章	行政計畫	445
第一節	行政計畫的概念	446
第二節	行政計畫的意義與種類	446
第三節	行政計畫之法律性質	448
第四節	確定行政計畫之程序	450
第五節	確定行政計畫裁決之效力及實施	452
第六節	行政計畫之變更與廢止	453
第七節	行政計畫之法律效果及其救濟	454
第十六章	行政指導	455
第一節	前 言	455
第二節	行政指導之意義	456
第三節	行政指導之性質	457
第四節	行政指導之功能及其問題	458
第五節	行政指導之原則	460
第六節	行政指導之種類	460
第七節	行政指導之方式及其效果之擔保	461
第八節	行政指導之法律效果	462
第十七章	行政罰論	465
第一節	行政罰的概念	466
第二節	行政責任的類型	472
第三節	行政罰之種類	477
第四節	狹義行政罰之種類	483
第五節	行政罰法適用上之原則	490
第六節	行政共犯	502
第七節	行政犯之未遂	505
第八節	行政罰裁處權之消滅時效	506
第九節	阻卻違法事由	509
第十節	行政罰之執行	512

第十一節	一事不二罰原則	512
第十二節	行政罰之管轄	525
第十八章	行政執行論	527
第一節	行政執行之概念	528
第二節	行政執行之原則	530
第三節	行政執行之機關	535
第四節	行政執行之程序	536
第五節	公法上金錢給付義務之執行	544
第六節	行為或不行為義務之執行	554
第七節	即時強制	562

第四篇 行政救濟法

第十九章	行政救濟法序論	569
第一節	行政救濟之概念	569
第二節	行政訴訟制度之源起	570
第三節	行政救濟權的概念	572
第四節	行政爭訟之本質及制度結構	574
第五節	我國現行行政救濟法之特性	578
第二十章	訴願制度	581
第一節	訴願制度的概念	582
第二節	訴願之先程序	583
第三節	訴願之要件	584
第四節	訴願管轄機關	595
第五節	訴願審理程序	598
第六節	訴願決定	599
第二十一章	行政訴訟	603
第一節	行政訴訟之概念	604
第二節	行政訴訟之審判機關	609

第三節	行政訴訟之基本原則.....	610
第四節	行政訴訟之種類.....	613
第五節	行政訴訟之裁判.....	627
第六節	判決之效力.....	629

第五篇 行政責任法

第二十二章	行政責任法序論.....	633
第一節	人民與國家之法律關係.....	633
第二節	行政責任之基礎理論.....	634
第三節	行政責任法的體系及其關係.....	636
第二十三章	行政補償.....	639
第一節	序 論.....	639
第二節	基於特別犧牲之補償.....	640
第三節	基於信賴關係的損失補償.....	654
第四節	社會衡平之補償.....	655
第五節	基於特別行政目的之補償.....	657
第六節	公法上危險責任.....	658
第二十四章	國家賠償.....	665
第一節	國家賠償責任之本質.....	665
第二節	我國國家賠償責任之類型.....	672
第三節	國家賠償責任之競合.....	695
第四節	國家賠償之方法與範圍.....	696
第五節	請求國家賠償之程序.....	697
本國基本參考文獻.....		699
事項索引.....		701