

林紀東著

行政法新論

行政法新論

民國七十四年	十月	重訂十七版
民國六十四年	十月	重訂十八版
民國六十五年	九月	重訂十九版
民國六十六年	八月	重訂二十版
民國六十九年	十一月	重訂二十一版
民國六十九年	十一月	重訂二十一版
民國七十年	八月	改訂廿二版
民國七十年	八月	改訂廿二版
民國七十年	四月	改訂廿三版
民國七十年	四月	改訂廿三版
民國七十二年	十月	改訂廿四版
民國七十二年	十月	改訂廿四版
民國七十二年	七月	改訂廿五版
民國七十二年	七月	改訂廿五版
民國七十二年	六月	改訂廿六版
民國七十二年	六月	改訂廿六版
民國七十四年	元月	改訂廿七版
民國七十四年	元月	改訂廿七版

中華民國四十五年十月初版
 中華民國五十四年九月八版
 中華民國五十六年九月八版
 中華民國五十八年九月八版
 中華民國五十九年九月八版
 中華民國六十年九月八版
 中華民國六十二年九月八版
 中華民國六十四年九月八版
 中華民國六十六年九月八版
 中華民國六十八年九月八版
 中華民國七十年九月八版
 中華民國七十二年九月八版
 中華民國七十四年九月八版
 中華民國七十六年九月八版
 中華民國七十八年九月八版
 中華民國八十年九月八版
 中華民國八十二年九月八版
 中華民國八十四年九月八版
 中華民國八十六年九月八版
 中華民國八十八年九月八版
 中華民國九十年九月八版
 中華民國九十二年九月八版
 中華民國九十四年九月八版
 中華民國九十六年九月八版
 中華民國九十八年九月八版
 中華民國一百零一年九月八版

行政法

新論 (全一冊)

定價新臺幣壹佰伍拾元整

著者 林紀東

印刷者 茂榮印刷事業有限公司

三重市重新路五段六三二號

電話：(〇二)九七二一六二八

三民書局

臺北市重慶南路一段七十七號

電話：三三一五九六九

本書業經呈
 請內政部註
 冊，不得翻
 印仿製或以
 其他方法侵
 害著作權

內政部著作權執照臺內著字第三八八號

五南圖書出版有限公司
 臺北市銅山街一號
 電話：三九一六五四二

改訂第廿二版自序

本書自五十九年十月，刊行重訂版後，因予致力於憲法之著述，未予改訂，歲月悠悠，迄今已逾十年之久，而此久未改訂之作，竟仍繼續刊行，讀者頗多。當因法治觀念，益見進步，『有法規而後有行政』之說，為各方所共喻，於為行政行為依據之行政法，更加注意，乃於行政法書籍，閱讀甚勤；本書於選為大學課本、考試準備，又或有其可取之處，故仍獲繼續刊行也。惟十年以來，行政法學之理論，頗有與前不同者，我國行政法令，亦變更甚多，本書重訂版所引述之理論與法令，間已失於陳舊，倘不再加改訂，將何以對讀者？爰自本年元月起，將本書再加改訂，依照新近行政法學理論，與現行法令，重新編述，歷六個月而成。自愧學識有限，見聞無多，本書雖修改多次，仍難期於完整。惟法治為立國之大經，行政法學理之闡揚，有助於法治之進步，為顯明之事實。倘讀者於閱讀本書之後，於現代行政法之基本理論，及我國現行重要法令，有相當認識，從而加強對於法治之信念，則本書之一再改訂，當非無益之舉也。

中華民國七十年七月廿八日

林紀東於臺北念萱書室

重訂第十二版自序

本書於民國四十五年十月出版，五十四年九月間，第八版印行時，曾加以修訂，惟因時間所限，僅及於行政爭訟法部分，其他各章，均未修改。此次將全稿重加整理，現行中央行政組織、及公務員法兩部分，修正尤多，因舊版於現行中央行政組織，語焉不詳；有關公務員法令，近年修改甚繁，殊有重加訂正之必要也。又另增行政手續法一節，俾於此行政法學之新興部門，能敘其本末，以供學者之參考，且有助於行政之革新。修改舊作，由於先入為主之關係，有時較新作尤難，為有著作經驗者，所同感之困惑，作者對於近年行政法學之發展、行政法令之變更，雖甚為注意，此次重訂，仍恐囿於舊日之觀念與格局，有故步自封之處；人事叢碌，思考亦難周密，倘承識者不吝教正，則幸甚矣。

中華民國五十九年十月四日

林紀東記於臺北念萱書室

自序

余於民國三十二年，著「中國行政法總論」一書，其明年，又有「行政法提要」之作，歲月不居，迨今十餘年矣。十餘年來，風雲變化，情移勢異，行政法學之理論，既多變遷；行政法令，亦更易甚繁，每顧舊稿，輒增顏汗。來臺之初，雖曾就舊稿略加修正，（「行政法提要」改稱「行政法」，並用爲各校講義），顧以時間物力所限，變易甚微。近年讀書稍多，小有所悟，益增今是昨非之感，久欲盡棄舊作，改弦而張之，迺以致力於少年法、監獄法等社會安全法制之研究，迄未果行，今春始得償所願，從事於本書之撰述，歷數閱月而成。其中除小部分沿用舊稿外，大部分均係重新改撰，敘述方法，所持見解，與前此二著，均多不同，非敢見異思遷，徒驚新穎，誠以學問之道，日新月異而歲不同，行政法爲行政行爲之準則，亦國家政策之表物，與政府社會關係極爲密切，變遷頻繁，尤未容抱殘守缺，而故步自封也。惟行政法規，錯綜複雜，董理匪易；重以行政法學，歷史猶淺，學理未臻成熟，余雖濫竽行政法講席二十年，以云心得，夫豈敢言。第念國家當艱屯困厄之會，學人宜有振衰起敝之心，故平日講學著書，恒以懷疑、批判，創造之精神治學，與青年學子相勸勉；而以因利乘便，盲目蹈襲陳說爲深戒，本書所述，乃多逞其臆說，未敢輕效前人者矣。推陳出新，更俟來者，固學人職責之所在，然綆短汲深，能無慚懼。教而正之，是所望於明達君子。

本書之成，前輩薩孟武教授，鼓勵最多。憶余於民國二十六年，承前輩劉百閔教授介紹，就聘中

央政治學校大學部教席，始得識孟武先生，中歷抗戰戡亂諸役，始終共事，而孟武先生所以啓發誘導，使得赴於學問之途者，亦二十年如一日。近年在臺灣大學同事，目睹孟武先生對青年學人之懇切鼓勵，猶昔日之於紀東者然，因知前輩學者，所以激勵後進，而爲國家文化前途謀者，用心至爲深遠，獨憾紀東學無所成，不足以副期望耳。爰於本書付印之際，敬綴數言，藉表謝悃！並於講學香島之劉百閱先生，同誌其懷念與感謝。

中華民國四十五年中秋

林紀東於臺北念萱堂

目 錄

第一章 引 論

第一節 法治國思想與權力分立思想……………一

第二節 行政之意義……………六

第二章 通 論

第一節 行政法之意義與種類……………一一

第一項 行政法之意義……………一一

第二項 行政法之種類……………一四

第二節 行政法之性質與特徵……………一九

第一項 行政法之性質……………一九

第二項 行政法之特徵……………二八

第三項 行政法與民法規定之適用……………三三

第三節	行政法之發生與發展·····	三九
-----	----------------	----

第一項	行政法之發生·····	三九
-----	-------------	----

第二項	行政法之發展·····	四六
-----	-------------	----

第四節	行政法之基本法則·····	六二
-----	---------------	----

第五節	行政法之法源與效力·····	六六
-----	----------------	----

第一項	法源理論之變化·····	六六
-----	--------------	----

第二項	中國行政法之法源·····	七〇
-----	---------------	----

第三項	行政法之效力·····	七四
-----	-------------	----

第六節	行政法之法律關係·····	七六
-----	---------------	----

第一項	行政法關係之當事人·····	七六
-----	----------------	----

第二項	行政法關係之內容·····	八一
-----	---------------	----

第三項	行政法上權利義務之發生與消滅·····	九一
-----	---------------------	----

第四項	行政法上之特別權力關係·····	九三
-----	------------------	----

第三章 行政組織法

第一節 總說

第一項 行政組織法之意義與內容……………九九

第二項

行政機關之概念及其種類……………九九

第三項

行政官署之概念及其種類……………一〇四

第四項

行政官署之權限及其代行……………一〇七

第五項

行政官署之相互關係……………一一一

第二節

現行中央行政組織……………一一六

第一項

總統……………一一七

第二項

行政院……………一二四

第三項

考試院……………一三二

第三節

現行地方行政組織……………一三三

第一項

省政府……………一三五

第二項

市政府……………一三九

第四節

自治行政法……………一四二

第一項

概說……………一四二

第一項

概說……………一四二

第二項 中華民國憲法所規定之地方自治制度……………一四六

第三項 省縣自治通則草案……………一五二

第四項 臺灣省地方自治法規……………一五九

第五節 公務員法……………一七四

第一項 概說……………一七四

第二項 公務員之概念及其種類……………一七六

第三項 公務員之任用……………一八二

第四項 公務員之權利……………一八九

第五項 公務員之義務……………一九二

第六項 公務員之責任……………一九八

第七項 公務員關係之變更與消滅……………二〇五

第四章 行政作用法

第一節 總說……………二〇九

第二節 命令……………二一三

第一項 命令之意義及其種類……………二一三

第二項	命令與法律之區別·····	二一五
第三項	命令與法律之關係·····	二一八
第三節	行政處分·····	二二一
第一項	行政處分之意義及其種類·····	二二一
第二項	行政處分之內容·····	二二七
第三項	行政處分之成立·····	二三五
第四項	行政處分之效力及其附款·····	二三六
第五項	無效之行政處分·····	二四一
第六項	得撤銷之行政處分·····	二四九
第四節	準法律行為之行政行為·····	二五四
第五節	公法上契約及公法上共同行為·····	二五七
第六節	行政罰·····	二六二
第七節	行政上之強制執行·····	二六九
第八節	行政上之損害賠償及損失補償·····	二七七
第九節	行政手續法·····	二八八

第五章 行政爭訟法

第一項	概說.....	二八九
第二項	行政手續法法典立法之困難與其必要.....	二八九
第三項	各國之法例.....	二九三
第四項	行政手續法法典之內容.....	二九六
第五項	行政手續法法典之立法原則.....	二九八

第一節	訴願.....	三〇四
-----	---------	-----

第一項	訴願之意義.....	三〇四
第二項	訴願之受理機關.....	三一〇
第三項	訴願之提起.....	三一三
第四項	訴願之審理.....	三一八
第五項	訴願之決定與執行.....	三二二
第二節	行政訴訟.....	三二六
第一項	行政訴訟之意義.....	三二六
第二項	受理行政訴訟之機關.....	三三二

第三項	行政訴訟之當事人·····	三三六
第四項	行政訴訟之程序·····	三三八
第五項	行政訴訟之效力·····	三四七
附錄一	中華民國憲法釋論自序·····	三五—
附錄二	中華民國憲法逐條釋義自序·····	三五五

第一章 引 論

第一節 法治國思想與權力分立思想

吾人研究行政法，宜先尋本溯源，瞭解行政法成立之基礎，庶幾不僅知其然，且知其所以然，所應然，而得獲行政法之真諦，不至流於膚淺。行政法成立之基礎，原因固非一端，然行政法既爲文物制度之一種，而爲人類文化之產物，則所以促使行政法產生之思想基礎，自最可重視。然則所以促使行政法產生之思想基礎維何？曰：法治國思想與權力分立思想是已。迨今雖時移勢異，法治國思想之含義，已多變更，權力分立，亦已由消極之牽制，進於積極之合作（詳見本書第二章第三節），然以法爲治之根本原則，並無變更，立法行政司法各機關，亦仍分設如故，權力分立，猶存其面貌，故於研究行政法之始，宜先溯其本源，由法治國思想及權力分立思想觀察，而後進而稽其演變之跡，以瞭解現代行政法之真象。

（一）先述法治國思想。法治國一詞，含義至爲繁複，故所謂法治國思想，亦無劃一之意義。由其大者之，約有二義：一指國家存立之目的言，一指國家施政之方法言。由前之說，所謂法治國思想，係對於宗教國思想而言，謂以實現法律所規定之秩序，保護人民之生命財產，爲國家目的之思想，由

後之說，則所謂法治國思想，係對於專制國思想而言，謂凡百庶政，不應如專制國然，由君主或官吏個人意思決定，而應以法爲治，即人民之自由及其他權利，由法律保障之，人民之義務，由法律規定之，行政或司法機關，非根據法律，不得限制人民之權利，或漫課人民以義務。易言之：即主張「國家行動之道程及界限，以及人民自由之範圍，皆以法律精密規定並限制之」，以保護人民自由及財產之思想也。就提高法律之權威，及以保護人民之自由及財產爲目標言，固爲兩說之所同，然前者以實行政治，爲國家存立之目的，後者則以實行政治，爲防止專制保護自由之方法，前者陳義過高，不免流於空疏；後者切合實際，而適於十八九世紀政治社會之要求，故舊日所謂法治國思想，多指後一種思想而言。

由於上述之法治國思想，乃產生各種重要之原則，就其與行政法有關言，主要之原則如下：

- 一、國家之基本組織及基本作用，均由爲國家根本法之憲法，明文規定，使全國上下共遵守之。並由憲法產生各種法律，以爲政府施政之準繩。
- 二、有關人民權利義務之事項，均須以法律規定。
- 三、政府之行政行爲，均須根據法律。
- 四、法律對於政府行使權力之方法，設有精細之規定，俾官吏不至上下其手，以侵害人民之權利。
- 五、政府之行政行爲，須具備完整之方式，以昭信守。
- 六、如因行政行爲之違法或不當，致人民之權利受損害時，被損害人，得提起爭訟，以資救濟。（

詳見本書第五章）。

茲應注意者，上述之法律，專指由人民代表組成之議會，所通過之成文法律而言，故不僅習慣法及條理等，不能爲行政機關施政之根據；行政機關依據法律之委任，或因執行法律之必要，而頒布之命令（即所謂法規命令），亦不能逕就與人民權利義務有關之事項，設爲規定。蓋依照舊日思想，僅會議議員，爲人民之代表，亦僅議會爲代表民意之機關，（民意代表及民意機關之用語，即由此而來），故有關人民權利義務之事項，必須經由民意代表之議會，制爲法律，行政機關始可據以限制人民之權利，或使人民負擔義務，以達防止專制，保護自由之目的，倘行政機關可以習慣法或條理爲施政之準繩，或逕以命令，爲有關人民權利義務之規定，即不足以防止專制，保護自由矣。

行政機關既須根據立法機關通過之法律，始能限制人民權利，使人民負擔義務，或爲其他行政行爲，故依舊日法治國思想，法律實爲行政行爲之根據，行政僅爲法律之執行，此即所謂「依法行政」之原則（實爲依法行政之原則）。謂凡百行政行爲，均須根據法律，無法律則無行政。此項爲行政機關施政根據之法律，即爲吾人所研究之行政法，故法治國思想爲行政法產生之主要基礎，依法行政，爲行政之主要原則。

惟人類思想恒爲環境之產物，轉而有改變環境之作用，政法思想爲人類思想之一，自亦不能獨外，故由其結果觀察，固有立法定制，創造新環境之功，若自其原因探索，則政法思想之產生，亦所以適應時勢之要求，而爲環境之產物而已。既爲環境之產物，自難放諸四海而皆準，行於百世而不悖，思想本身既不免變異，因而訂立之法制，乃亦不免歧異，而與昔日殊其面目矣，法治國思想與因而產生之依法行政原則，亦不能逾此公例。十八九世紀之世，雖因時勢之需要，奉之爲天經地義，然