



修訂二版

Administrative Law

行政法概要

陳志華 著



 三民書局



修訂二版

Administrative Law

行政法概要

陳志華 著



 三民書局

國家圖書館出版品預行編目資料

行政法概要 / 陳志華著. — 修訂二版一刷. —

臺北市：三民，2012

面；公分

ISBN 978-957-14-5731-4 (平裝)

1. 行政法

588

101018604

◎ 行政法概要

著 作 人	陳志華
發 行 人	劉振強
著作財產權人	三民書局股份有限公司
發 行 所	三民書局股份有限公司
	地址 臺北市復興北路386號
	電話 (02)25006600
	郵撥帳號 0009998-5
門市部	(復北店) 臺北市復興北路386號
	(重南店) 臺北市重慶南路一段61號
出版日期	初版一刷 2007年1月
	修訂二版一刷 2012年10月
編 號	S585660
行政院新聞局登記證局版臺業字第〇二〇〇號	

有著作權，不准侵害

ISBN 978-957-14-5731-4 (平裝)

<http://www.sanmin.com.tw> 三民網路書店

※本書如有缺頁、破損或裝訂錯誤，請寄回本公司更換。

修訂二版序

近年來行政法學，不論是法制或是理論，日新月異，行政程序法、行政罰法陸續公布並施行。如行政救濟法，八十七年十月訴願法及行政訴訟法大幅修訂後，猶不時再增修。一〇〇年十一月行政訴訟在和風細雨中，從二審二級制改變成二審三級制，地方法院增設行政訴訟庭審理初審案件，普通法院亦審理行政訴訟，小小一步，意義深遠。

行政法，是行政之規範，其實亦來自行政實務。一個個案之發生往往對行政法規產生衝擊，旋即修訂法規加以因應。而這一個案可能是一單純重要人物所創，因而引起司法解釋，或修法解決。個案議題如交通安全的管制內涵、首長特別費的性質、公職人員財產申報的範圍等，都在現實生活裡發生，於公民議論關切中，成為行政法重要內容。行政法就在生活周遭一點一滴的累積。

以個別法律觀察。公務員中之政務官，向乏統一的定義，故法律名稱政務官退職酬勞金給與條例，或稱政務人員退職酬勞金給與條例，再改稱政務人員退職撫卹條例，名稱及包含對象適時調整。公務員任用與教育人員任用分開，公務人員任用法不適用於教育人員，是所謂公教分途。然保險方面，公務員與教育人員一體適用，公務人員保險法遂改稱公教人員保險法。不寧如是，適用對象更涵蓋公、私立教育機構行政人員，同樣的對象不同的處理。法制變遷彰顯時代的觀念思潮。

行政學與行政法學，原應相輔相成。然難得看到二者間有交集。即便是行政法學中的行政作用理論亦然。如事實行為、行政執行等高度中性的行政行為，其實是可以考量與行政處分間進行動作分析，以理解強制措施其實為行政處分之執行動作。這雖是具拘束性的物理力，所依據的決定應是行政處分，何以直接將使用物理力的行為界定為行政處分？然管制、組織再造等議題納入行政法的論述，是增益此學科涵蓋的領域。

組織法方面，公視董事會、通訊傳播委員會 NCC 新任委員的難產，大

學行政法人化僅剩一所大學在研議，都顯示組織變革形成挑戰。而 NCC 審理一併購案，遷延時日，也讓國人關心獨立機關是否適合我國社會。中央行政機關組織基準法有關部會及獨立機關的數目，都因為實務上行政院組織法的研修而重新改寫。基準難成基準，基準法的訂定不易，一樣證明世事難料？

行政法理論中，特別權力關係歷經多次大法官解釋，甚至不斷加以修正，而其改稱公法上職務關係或特別法律關係，似乎已經成為論者的共識。主張廢棄則是大法官最新的共識。在剪不斷理還亂之際，其實質意義及本質才是值得關心的課題。但如果此關係是指團隊關係、倫理觀念，而社會各次級系統，因為這一層關係的維繫，得以自律自治，整個社會得以持續穩定；這一種機關團體自然應運而生的關係，夾雜著倫理與法制，學術理論如何能否認它的存在？

行政法國際化，是行政法發展重要趨勢。歐盟從共同市場一路發展而來，成為歐洲各國之上的聯合國家。歐盟憲法、行政法規、法院判決都成為各國國內法之一部分，且為上位規範。歐盟法院更是各國人民的上訴法院。此一現實及趨勢，連保守的英國也難以抵擋。過去及未來，我國因簽訂 WTO（世界貿易組織）、ECFA（海峽兩岸經濟合作架構協議）、TIFA（臺美間貿易投資架構協議）到 TPP（泛太平洋區夥伴關係）各種國際貿易約定，甚至國際組織有關萊克多巴胺容許值的公布，都對國人權益產生重大影響。臺灣海峽兩岸，相關法制當受國際化影響，事實上已簽訂幾次協議。在貿易商務之外，一〇一年八月九日兩岸交流機構簽訂投資保障的協議，增加解決爭議的管道，備受期待。臺灣行政法也將出現一個新領域。

陳志華 謹識
於臺北大學
一〇一年九月

序 言

法國行政法學解釋：行政法是規定公共行政的公法。行政法與行政如一體之兩面，二者固不容割離，其實更互相攻錯印證。更者，二者都以保障及配置公共利益為旨趣。公法學大家林紀東教授嘗「由現代行政法看現代行政」，力指「可以由行政法的變遷上，看出現代行政的面貌」（《憲政思潮》，九期，59年1月）。行政法之發展進程，攸關行政效能與公共利益的確保增進。

我國八十年代啟動延續至今的憲政改革，連帶促進行政法的長足進展。例如行政組織方面，中央行政機關組織基準法、地方制度法以及公務人員保障法劃時代的立法；行政作用方面，行政程序法及行政罰法歷經多年的法典化，行政執行法的徹底修訂；行政救濟方面，訴願法與行政訴訟法整體的巨幅革新，國家賠償法亦將接續修改，都備受社會期待。

而正當行政法的觸角轉向行政管制、政府再造（包括組織精簡、法人化及事務委外）與政策執行領域伸展之際，政府E化悄然加入其間，迄今已有十年之久。稅款的課徵與繳納、政府採購的招標作業、公文書的傳送接收，都可以在電子系統上作業，「政府」將蛻變成提供各種軟體平臺的機制。行政組織與行政程序的內涵及外觀勢必再賦新義。從而，人權維護與公共利益保障之法制，猶面臨挑戰。行政法不僅是行政的基礎架構，其發展也是行政革新觀察的指標。

三民書局鼓勵學界出版不遺餘力，筆者乃不揣淺陋，將講義交付出版，以方便教學。惟行政法學廣博精深，本書疏漏之處，深祈方家指正是望。

陳志華 謹識
於國立臺北大學公共行政暨政策學系
九十五年十二月

行政法概要

ADMINISTRATIVE LAW

Contents

修訂二版序

序 言

第一篇 緒 論

第一章 行政法的基本概念	3
第一節 行政法的意涵	3
第二節 內部行政法與外部行政法	7
第三節 政策、法制與行政	8
第四節 公私法之區分及行政類別	13
第二章 公共利益與公權利	16
第一節 公共利益	16
第二節 公權利與反射利益	21
第三章 行政法的思想基礎	23
第一節 法治原則	23
第二節 權力分立原則	25
第三節 法律保留原則	31
第四章 行政法的法源	36
第一節 行政法的成文法源	36
第二節 行政法的不成文法源	38
第三節 行政法之一般原則	39
第五章 行政法之效力	54

第一節	時的效力	54
第二節	地的效力	60
第三節	人的效力	62
第六章	行政法之解釋方法	64
第七章	行政裁量	74
第八章	行政管制	85
第九章	政府改造——行政組織 部分	100
第一節	組織改造	101
第二節	地方化	107
第三節	委 外	109
第四節	行政法人化	110
第十章	各國行政法的發展	115

第二篇 行政組織

第一章	行政機關	131
第一節	行政主體	131
第二節	行政機關有關體制	133
第三節	行政機關的管轄	141
第四節	公物、公營造物及公營 事業	146
第二章	公務員法	156
第一節	公務員之概念	156
第二節	特別權力關係	157
第三節	公務員的種類	161

第四節	公務員的任用及考試	164
第五節	公務員的權利	170
第六節	公務員的義務	177
第七節	公務員的保障	186
第八節	公務員的責任	189

第三篇 行政作用

第一章	行政命令	200
第一節	概 說	200
第二節	行政命令的種類	201
第三節	行政規則	203
第四節	地方行政命令	207
第五節	命令之合法要件	211
第六節	命令之立法監督	212
第七節	職權命令之定位	215
第二章	行政處分	218
第一節	行政處分的意義	218
第二節	行政處分之要素	219
第三節	行政處分之種類	224
第四節	行政處分之附款	233
第五節	行政處分之效力	236
第六節	行政處分之合法要件及 瑕疵	240
第七節	行政處分之補正、轉換及重 新進行	244

第八節 行政處分之廢止	247
第三章 行政契約	249
第一節 概 說	249
第二節 行政契約的種類	252
第三節 行政契約的合法要件	254
第四節 行政契約之履行、調整、終止 及執行	257
第四章 事實行為	259
第一節 概 說	259
第二節 事實行為的屬性、要件及 救濟	262
第三節 行政指導	264
第五章 行政罰	270
第一節 行政罰之概念	270
第二節 行政罰法之要點	271
第三節 行政罰相關法理	280
第六章 行政執行	287
第一節 概 說	287
第二節 公法上金錢給付義務之 執行	291
第三節 行為或不行為義務之執行	296
第四節 即時強制	298
第七章 行政程序	300
第一節 行政程序之意義	300
第二節 行政程序之功能	300

第三節	行政程序法之適用範圍	303
第四節	各國行政程序法立法例	304
第五節	行政程序之當事人	306
第六節	行政程序之開始及進行	307
第七節	行政處分之作成程序	314
第八節	送 達	317
第九節	對法規命令之提議	319
第十節	行政計畫之確定程序	320
第十一節	陳情之處理程序	322
第十二節	行政程序法述評	323

第四篇 行政救濟

第一章	概 說	329
第二章	聲明異議	333
第三章	訴 願	339
第一節	概 說	339
第二節	訴願法修訂後的特色	341
第三節	訴願之一般規定	344
第四節	訴願審議委員會	354
第五節	訴願之提起	356
第六節	訴願之審議	359
第七節	訴願之決定	366
第八節	再 審	371
第四章	行政訴訟	373
第一節	行政訴訟之概念	373

第二節	行政訴訟之當事人	383
第三節	行政訴訟之種類及要件	387
第四節	行政訴訟程序之進行	394
第五節	行政訴訟之裁判、上訴、抗告 及再審	403
第六節	保全程序	413
第七節	強制執行	416
第八節	我國行政法院體制	418
第五章	國家賠償與行政補償	420
第一節	基本概念	420
第二節	國家賠償法	424
第三節	國家賠償責任要件	428
第四節	國家賠償法的要點	440
第五節	國家賠償訴訟與行政訴訟之 關係	443
第六節	損失補償	444
參考書目		449



Part

緒論

1

- 第一章 行政法的基本概念
- 第二章 公共利益與公權利
- 第三章 行政法的思想基礎
- 第四章 行政法的法源
- 第五章 行政法之效力
- 第六章 行政法之解釋方法
- 第七章 行政裁量
- 第八章 行政管制
- 第九章 政府改造——行政組織部分
- 第十章 各國行政法的發展

第一篇 緒 論

行政法包括規範行政權之組織及運作的法規；行政法也包括行政機關行政行為（行政作用）的結果；行政法還包括保障人民提起行政救濟權利的法規。行政法內涵多重多樣，嚴格的說，應稱為「行政法規」。「行政法」是學理上的名稱，實務上，六法全書中通稱行政法規，缺乏統一的、通則性的總則，更難以法典化。

行政法是憲法具體化主要的部分；行政法更是行政目的或公共政策的條文化。民意或政見，經由立法院的立法以及行政機關訂頒的命令，予以掌握並實現。其間，行政規則尤呈現專門性技術性的特徵。

論者指出，行政法包含以下幾點意義：(一)它對行政機關在權限內加以課責 (accountability)；(二)它提供自然正義、當事人及行政干預的門徑 (gateways)；(三)它保障促進參與的程序權利；(四)它設定司法審查的範圍；(五)它設定賠償救濟的範圍^❶。足見行政法的功能廣泛而重要。

第一章 行政法的基本概念

第一節 行政法的意涵

一、行政法的意義及性質

行政法包含界定行政機關職權及結構之法律規章及原理 (legal rules and principles)，規定機關運用的程序形式、決定個別行政決定的效力、說明審查法院的角色及其他政府機構與行政機關的關係。

每一個特定的行政領域都有相對應的實體及程序法。勞工法的實體原理及程序，即為國家勞工關係局 (NLRB) 及其他行政機關用來對勞工關係

❶ P. P. Craig, *Administrative Law*, 2003, pp. 32–38.

負起管制責任。環境法同樣為環境保護局、原子管制委員會及其他聯邦及州管制機關之行為及程序，規定其環境責任。福利國的成長與「公共利益」理論的發展，創造全新的法域，如福利法、消費者保護法及獄政法。傳統行政法，實際上，已從特定實體領域跨越所有的行政活動之形式。

行政法從更廣泛的「總體」意義言之，不排除法院因私人提起司法訴訟而審查行政行為的效力所為之判決。而法院已逐漸演繹出原理原則，規範行政機關及其權限與程序、司法審查行政行為效力之方便性及程度。這些原則已應用到許多不同的領域，包括私人教育行為的管制、保護委託的公共協助計畫等。行政法原則同樣吸取自憲法及制定法，其中最著名的例子是行政程序法，它是許許多多程序個案的基礎^②。

行政法不但包括實體法與程序法，更在實體法與程序法上發展出原理原則，有其通則性與抽象性。研討行政法的困難處也就在這裡^③。

二、行政法的內容

德國毛勒爾 (H. Maurer) 認為一般行政法的理論涉及行政法淵源、行政行為和其他行政活動的方式、確定行政活動方式的原則（依法行政原則、信賴保護原則和比例原則等）、行政程序、行政組織的結構，以及合法侵害的補償和違法侵害的賠償責任等。同時，一般行政法通過揭示和確認普遍適用的原則將特別行政法凝聚在一起^④。

美國布瑞爾 (Breyer) 與司圖瓦特 (Stewart) 認為傳統行政法課程，主要是涉及對行政機關的授權、法律規定行政機關的程序、對行政行為的司法審查的法律要件，以及審查採用的標準^⑤。

英國肯恩 (Peter Cane) 在《行政法導論》一書指出，該書的範圍包括三項目：(一)政府的、合法的及政治的機構；(二)有關政府體制的憲法的及行政

② Breyer and Stewart, *Administrative Law and Regulatory Policy*, pp. 3-4.

③ Ibid., p. 4.

④ H. Maurer, 《行政法學總論》，序文，2000年。

⑤ Breyer and Stewart, op. cit., Preface to the First Edition, 1979.

的「法」；(三)司法對政府的合法控制，即司法審查^⑥。

德國伍爾夫等人（Hans J. Wolff, Otto Bachof 與 Rolf Stober）詳細列舉行政法（教材）研究對象是：

1. 行政在國家體制和法律制度中的地位
2. 行政的法律依據、任務和權限
3. 個人相對於國家和行政機關的地位
4. 行政的方法和活動方式
5. 行政程序
6. 行政責任
7. 行政組織
8. 公務員的地位
9. 行政的物質手段
10. 行政的形象
11. 對行政的監督^⑦

三、行政法的組成

有將美國公法及行政問題分為六部分：(一)憲法部分：如憲法第 5 及第 14 條修正案的正当程序條款。(二)制定法部分：法律制定、個別政策的行政裁量等問題。(三)事實的部分：法與行政的複雜性及高度技術性。如空氣品質的管制涉及科學、經濟與醫藥思考，裁決上需要專家。(四)程序部分：著重行為的過程及內涵。例如管制措施在法規公布前，是否給予受影響的一方充分的批評的機會。(五)契約部分：此問題包含三者，其一，內部及與人有關的契約，如機關的集體議價協議，是主管與其受雇者間實體及程序義務之規範。其二，外在契約，例如州及地方政府與私人公司成立提供物品及服務的契約，常見者有健康照顧及醫療服務。其三，轄區間的契約，如某社區同意為鄰近的都市提供救護服務，以交換警察服務或現金，所簽訂

⑥ Peter Cane, *An Introduction to Administrative Law*, Third Ed., 1996, pp. 3-4.

⑦ 羅豪才主編，《行政法（第一卷）》，北京：商務印書館，2002 年，頁 19。