



*Law of Administrative Remedy*

# 行政救濟法

黃俊杰 著



三民書局



*Law of Administrative Remedy*

# 行政救濟法

黃俊杰 著



三民書局

國家圖書館出版品預行編目資料

行政救濟法 / 黃俊杰著. — 初版一刷. — 臺北市:  
三民, 2013  
面; 公分.

ISBN 978-957-14-5748-2 (平裝)

1. 行政救濟法

588.14

101024656

◎ 行政救濟法

|        |                    |
|--------|--------------------|
| 著 作 人  | 黃俊杰                |
| 責任編輯   | 王嘉瑜                |
| 美術設計   | 陳宛琳                |
| 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 2013年2月       |
| 編 號    | S 586140           |

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 978-957-14-5748-2 (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。

## 序

人民之訴願權及訴訟權，為憲法明文保障之基本權利，行政救濟法（訴願法及行政訴訟法），構成人權保護法律體系之核心，屬第一次權利保護法制，係具體化之憲法，故其立法與適用應以人權保障為主軸，而公權力機關遵守依法行政係為確保達成法治國家維護人權之目的。

本書之順利出版，應特別感謝學術界先進許多研究成果之激勵，亦對筆者曾參與之中央或地方機關法規會及訴願會與相關實務訓練機構等，長期提供分析學理與接近實務之論辯空間，表達誠摯謝意。

本書之撰寫期間，中正大學法律研究所法學碩士許凱傑先生在相關資料之搜集、分析與寫作等，提供許多寶貴意見及具體建議，而歷年來選修「憲法專題研究」、「行政法專題研究」與「稅法專題研究」的同學們，對許多行政救濟之爭議焦點，更熱情參與討論，併此誌謝。

本書嘗試以淺顯之圖表及法規分析，搭配相關之實務案例，期待減輕初學者、基層民眾、公務員與準備國家考試人員，掌握行政救濟法之辛勞。惟筆者學識經驗均有限，立論缺失之處，敬請學者專家惠賜卓見。

最後，三民書局劉振強董事長之厚愛與全體同仁之熱情協助，讓本書得順利完成出版事宜，謹致最崇高之敬意。

黃俊杰 謹識

2013年2月

於中正大學法學院

## 說明

### 壹、寫作目的

本書之撰寫目的，係作為行政救濟法之入門教科書，主要著重行政救濟法（訴願法＋行政訴訟法）之分析，並儘量以實務見解為輔助案例。

本書之出版，主要係提供初學者、基層民眾、公務員與準備國家考試人員，瞭解學理與接近實務之機會。

如讀者於閱讀後欲更進一步研究者，請自行參考作者所引用之相關文獻。

### 貳、裁判文號簡稱

一、院解 422：指司法院院字第 422 號解釋

二、釋 667：指司法院大法官釋字第 667 號解釋

三、釋 613 解釋理由書：指司法院大法官釋字第 613 號解釋之解釋理由書

四、行政法院（46 裁 41 判例）：指行政法院 46 年度裁字第 41 號判例

五、最高行政法院（101 判 497）：指最高行政法院 101 年度判字第 497 號判決

六、最高行政法院（101 裁 1092）：指最高行政法院 101 年度裁字第 1092 號裁定

七、最高法院（19 上 278 判例）：指最高法院 19 年上字第 278 號判例

參、日期、條號、字號：使用阿拉伯數字

【101/06/25】：指民國 101 年 6 月 25 日

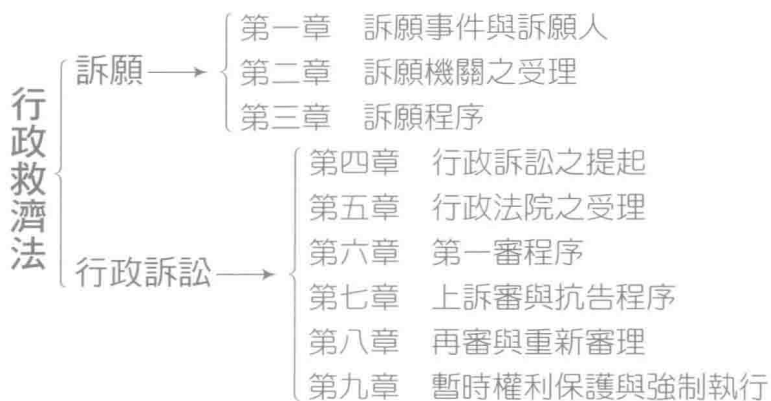
### 肆、法律之簡稱

本書第一章至第三章，分析訴願法之內容；第四章至第九章，分析行政訴訟法之內容。為簡化篇幅，均以「本法」稱之，如下所示：

「本法」之使用 { 第一章至第三章：指訴願法  
第四章至第九章：指行政訴訟法

其次，「民訴」為民事訴訟法之簡稱。

## 本書架構



# 簡 目

序

說 明

本書架構

## 第一篇 訴 願

|                    |    |
|--------------------|----|
| 第一章 訴願事件與訴願人 ..... | 3  |
| 第二章 訴願機關之受理 .....  | 37 |
| 第三章 訴願程序 .....     | 69 |

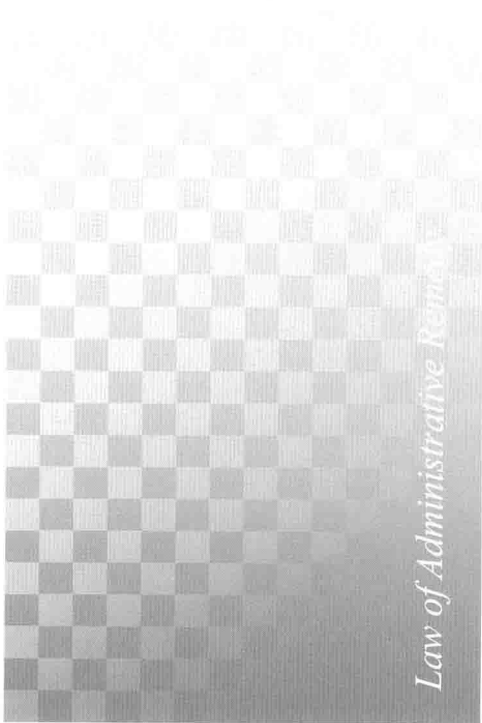
## 第二篇 行政訴訟

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 第四章 行政訴訟之提起 .....       | 113 |
| 第五章 行政法院之受理 .....       | 201 |
| 第六章 行政法院之審理：第一審程序 ..... | 239 |
| 第七章 上訴審與抗告程序 .....      | 319 |
| 第八章 再審與重新審理 .....       | 341 |
| 第九章 暫時權利保護與強制執行 .....   | 357 |

## 第一篇

# 訴 願

---





# 第一章

## 訴願事件與訴願人

---

### 本章目次

#### 壹、訴願類型

##### 一、程序標的與決定標的之區分

##### 二、訴願種類

###### (一)撤銷訴願

###### (二)課予義務訴願

#### 貳、訴願人

##### 一、訴願主體與訴願能力

###### (一)訴願主體——訴願當事人能力

###### (二)訴願當事人適格——訴願權能

###### (三)訴願能力與法定代理

###### (四)訴願承受

##### 二、共同訴願

###### (一)共同訴願的限制

###### (二)共同訴願的代表人

##### 三、參加訴願

###### (一)參加訴願的要件

###### (二)參加訴願之要式與效力

##### 四、訴願代理人

###### (一)委任自由、人數與代理資格

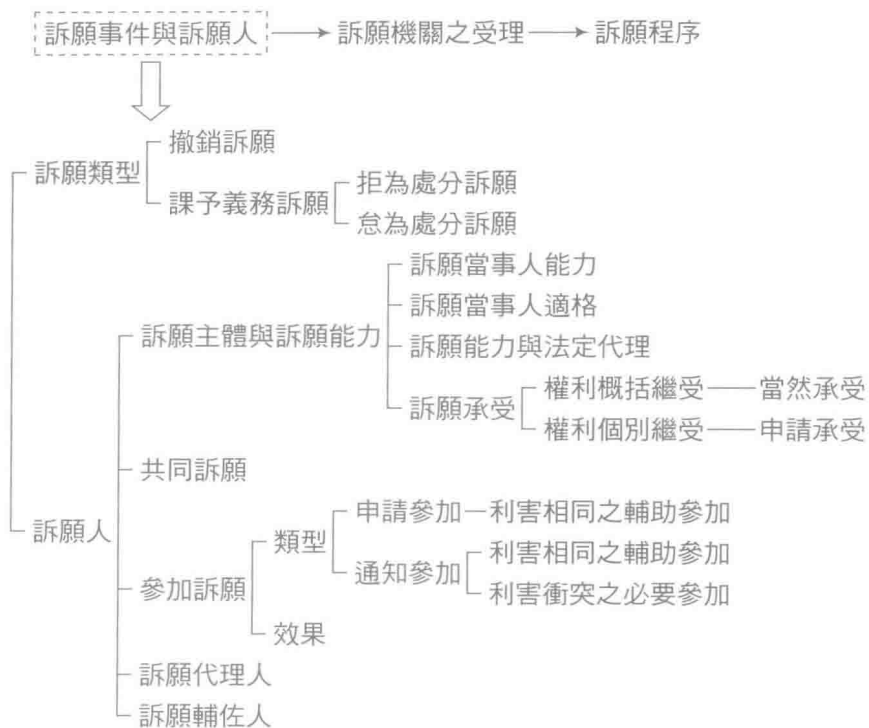
###### (二)代理之方式與權限

##### 五、訴願輔佐人

###### (一)訴願輔佐人之產生

###### (二)訴願輔佐人之效力

## 本章架構



▲圖 1-1 本章架構

權利保護得區分為「第一次權利保護」與「第二次權利保護」。當人民遭受公權力侵犯時，第一次權利保護，係主張排除侵犯，例如，憲法第 16 條之訴願及訴訟權；而行政救濟之法律依據，主要為訴願法及行政訴訟法，為本書寫作之重心。至於，第二次權利保護，係就其權利所受侵犯之程度請求填補，例如，憲法第 24 條之國家賠償請求權（最高行政法院 99 判 1103）。<sup>①</sup>

① 在「第一次權利保護」與「第二次權利保護」之區分下，我國是否必須先踐行「第一次權利保護」後，始可為「第二次權利保護」者，尚有不同之意見：

(1)多數學者認為，公權力侵害若是以行政處分之型態出現者，被害人必須先依行政爭訟程序，也就是先提起訴願、行政訴訟，請求審查該行政處分是否違法，當行政法院肯認系爭行政處分係屬違法而撤銷者，此時被害人始可再依據國家賠償法之規定，請求國家賠償。亦即應貫徹「第一次權利保護優先於第二次權利保護」之要求。蔡志方，《新訴願法與訴願程序解說》，1999，第 182 頁至第 184 頁；相關專論，李建良，〈滯留路邊的破舊車——「第一次權利保護」與「第二次權利保護」〉，《月旦法學教室別冊(3)——公法學篇》，2002，第 240 頁；林三欽，〈行政法上權利救濟管道的選擇——「第一次權利保護」與「第二次權利保護」之區別〉，《台灣本土法學雜誌》第 26 期，第 117 頁至第 124 頁；程明修，〈論公法中第一次權利保護優先原則〉，《法學講座》第 1 期，第 15 頁至第 19 頁；吳志光，〈確認行政處分違法訴訟之性質與第一次權利保護優先原則〉，《法學講座》第 24 期，第 34 頁至第 42 頁；實務見解亦有採取肯定見解，如最高法院 52 臺上 694 判例指出：「……原告以私權侵害為理由，對於行政官署提起除去侵害或損害賠償之訴者，既為私法上之法律關係，縱被告以基於行政處分，不負民事上之責任為抗辯，亦不得謂其事件非民事事件，此際法院應就被告主張之行政處分是否存在，有無效力而為審究，如其處分確係有效存在，雖內容有不當或違法，而在上級官署未依訴願程序撤銷以前，司法機關固亦不能否認其效力，反之，若該處分為權限外之行為，應認為無效時，則其因此所生之損害自不能不負賠償責任……。」(2)有採取不同看法者，對於「第一次權利保護優先於第二次權利保護」似持保留態度，董保城、湛中樂，《國家責任法——兼論大陸地區行政補償與行政賠償》，2005，第 182 頁至第 184 頁。本書認為，在沒有憲法明文規定之下，「第一次權利保護優先於第二次權利保護」之要求，似並非放諸四海皆準的定律。並參，林三欽，〈國家賠償事件中違法性之認定〉，《台灣本土法學雜

訴願法（以下簡稱為「本法」）係訴願制度<sup>②</sup>之主要依據，區分為總則、訴願審議委員會、訴願程序、再審與附則等 5 個章節，共計 101 條。

## 壹、訴願類型

### 一、程序標的與決定標的之區分

訴願之標的，得區分為程序標的與決定標的（最高行政法院 101 判 270；100 裁 1845）。<sup>③</sup>

訴願之程序標的，指訴願人在訴願程序攻擊之對象；訴願之決定標的，指訴願人依本法第 56 條第 1 項第 4 款規定在訴願書載明之「訴願請求事項」，係指訴願審議委員會依法應為之審議並決定者。<sup>④</sup>

### 二、訴願種類

本法所規範訴願事件之類型，得依訴願之程序標的作為劃分標準，區分為「撤銷訴願」與「課予義務訴願」兩種態樣：

#### (一)撤銷訴願

##### 1.撤銷訴願的態樣

依據本法第 1 條之規定，概可區分為「由人民提起」及「由各級地方自治團體或其他公法人提起」等兩種態樣。

誌》第 132 期，第 98 頁至第 99 頁。

② 吳庚，《行政爭訟法論》，2009，第 355 頁，所謂「訴願」係主張權利或利益遭受行政處分損害之人民，向原處分機關之上級機關或原處分機關本身請求救濟之方法；李惠宗，《行政法要義》，第 560 頁至第 561 頁，訴願功能，有「修正行政統治之機能」、「國民權益保護之功能」及「分擔司法之機能」。

③ 蔡志方，《新訴願法與訴願程序解說》，1999，第 63 頁至第 64 頁；陳清秀，《行政訴訟法》，1999，第 311 頁。

④ 蔡志方，《行政救濟法新論》，2007，第 52 頁至第 53 頁。

### (1)由人民提起

人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，<sup>⑤</sup>致損害其權利或利益者，本法第 1 條第 1 項本文規定，得依本法提起訴願。

有關「中央或地方機關」之規定，主要應以作用法面向為考量，而非僅以組織法之面向考量。換言之，凡在組織上有獨立性，而受託付執行行政任務之機關者，均應納入「行政機關」之範圍內，而不應以隸屬於行政系統者為限。<sup>⑥</sup>

又從本法第 1 條文義以觀，可提起撤銷訴願的程序標的，應為「有效之行政處分」。若存在之行政處分，係為「無效行政處分」，則由於該行政處分自始確定無效，是否可以提起撤銷訴願，或有疑義。<sup>⑦</sup>

例如，A 醫療財團法人經 B 地方稅務局辦理房屋稅籍清查時，發現 A 係依醫療法規定，由行政院衛生署核准設立之醫療財團法人，非屬內政部核准立案並完成財團法人登記之內政業務財團法人，與房屋稅條例第 15 條第 1 項第 2 款「業經立案之私立慈善救濟事業」之免徵房屋稅要件不符，遂核定補徵房屋稅。A 因不服進入行政救濟程序，在申請復查未獲變更後，進而提起訴願請求撤銷（最高行政法院 101 判 498）。

### (2)由各級地方自治團體或其他公法人提起

各級地方自治團體或其他公法人對上級監督機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，本法第 1 條第 2 項規定「亦同」，即亦得依本法提起訴願。<sup>⑧</sup>

<sup>⑤</sup> 系爭行政處分是否有違法或不當之情事者，僅當事人主觀上認定即可，並不以客觀上確有違法或不當之情事為必要。李震山，《行政法導論》，2009，第 536 頁；李建良，〈行政爭訟〉，《行政法入門》，2006，第 478 頁。

<sup>⑥</sup> 相同見解，陳敏，《行政法總論》，2007，第 1271 頁。

<sup>⑦</sup> 劉建宏，〈訴願之類型與訴願管轄〉，《月旦法學教室》第 74 期，2008 年 12 月，第 65 頁認為，在本法未設有「確認訴願」制度下，雖於理論上未盡一致（若為無效行政處分，當然沒有撤銷的問題），然仍應考量人民權益保障，允許人民依本法第 1 條之規定提起撤銷訴願，而由受理訴願機關為撤銷之訴願決定。

<sup>⑧</sup> 李惠宗，《行政法要義》，2008，第 571 頁認為，此種訴訟係屬「機關爭議」，而

例如，行政院曾撤銷臺北市政府延期辦理里長選舉之行為，釋 553 解釋理由書指出：「……中央主管機關認有違法情事而干預地方自治團體自治權之行使，涉及中央法規適用在地方自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，屬於有法效性之意思表示，係行政處分，並非行政機關相互間之意見交換或上級機關對下級機關之職務上命令。上開爭議涉及中央機關對地方自治團體基於適法性監督之職權所為撤銷處分行為，地方自治團體對其處分不服者，自應循行政爭訟程序解決之……。」<sup>9</sup>

## 2. 行政監督之特別規定

此外，公務人員因違法或不當處分，若涉有刑事或行政責任者，由最終決定之機關，於決定後責由該管機關依法辦理（第 100 條）。蓋要求訴願最終決定機關負其行政監督之責，且涉及者為追究公務人員之刑事或行政責任，前者由檢察官追訴，由刑事法院審判，後者如應予懲戒，由公務員懲戒委員會或公務人員之主管長官為之，如應予懲處，由公務人員服務之機關為之，非由行政法院負處理之責（最高行政法院 93 裁 1461；92 裁 848）。

## 3. 行政處分之概念<sup>10</sup>

---

非「權利被害訴訟」；陳清秀，《行政訴訟法》，2009，第 119 頁至第 120 頁認為，行政機關、自治團體或其他公法人得提起訴願者，有(1)行政機關基於與人民同一地位而受行政處分；(2)上級監督機關與各級地方自治團體或其他公法人在監督措施的範圍內；陳愛娥，〈應否及如何對公法人與行政機關開放行政救濟管道？〉，《月旦法學雜誌》第 77 期，第 33 頁。

<sup>9</sup> 釋 553 解釋理由書進一步指出：「……其爭訟之標的為中央機關與地方自治團體間就地方自治權行使之適法性爭議，且中央監督機關所為適法性監督之行為是否合法，對受監督之地方自治團體，具有法律上利益。為確保地方自治團體之自治功能，本件臺北市之行政首長應得代表該地方自治團體，……提起救濟請求撤銷，並由訴願受理機關及行政法院就上開監督機關所為處分之適法性問題為終局之判斷，受訴法院應予受理……。」

<sup>10</sup> 釋 423：「……行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分……。」

### (1) 本法第 3 條第 1 項之規定

本法所稱行政處分，<sup>11</sup>「係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」（第 3 條第 1 項）

往昔（2000 年修正前）在法制面尚不甚完備的狀況下，對於行政處分之認定，往往與「特別權力關係」<sup>12</sup>彼此消長。以下舉數則釋憲實務內容：

關於退學或類此處分行為：釋 382 對於「公私立學校所為退學或類此處分行為」，定性為「行政處分」而賦予其行政救濟的契機。本號解釋理由書即明確指出：「……各級學校依有關學籍規則或懲處規定，對學生所為退學或類此之處分行為，足以改變其學生身分並損及其受教育之機會，自屬對人民憲法上受教育之權利有重大影響，此種處分行為應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分。受處分之學生於用盡校內申訴途徑，未獲救濟者，自得依法提起訴願及行政訴訟……。」

此外，釋 684 指出，大學為實現研究學術及培育人才之教育目的或維持學校秩序，對學生所為行政處分或其他公權力措施，如侵害學生受教育權或其他基本權利，即使非屬退學或類此之處分，本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，仍應許權利受侵害之學生提起行政爭訟，無特別限制之必要。在此範圍內，釋 382 應予變更。

關於兵役體位判定，釋 459 指出：「……兵役體位判定，係徵兵機關就

<sup>11</sup> 關於行政處分之概念及要素，參閱翁岳生，〈論行政處分之概念〉，《行政法與現代法治國家》，1979，第 11 頁以下。

<sup>12</sup> 特別權力關係的演進，凡涉及公務員財產、身分之爭議，均透過釋憲實務發展逐一突破。釋 653 宣告「不許受羈押被告向法院提起訴訟請求救濟之部分，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨有違」。許宗力大法官於協同意見書指出：「……宣告羈押法第 6 條及施行細則第 14 條第 1 項限制受羈押被告向法院提起訴訟請求救濟之部分違憲，可說是對特別權力關係施予致命的一擊，乃本院解釋首次全面性地，並未設任何條件限制地揚棄特別權力關係。這是我國人權史上一記重要里程碑，也是公法學，尤其是行政法學發展史上劃時代的重要事件，相信對未來法治發展可以產生深遠的正面影響……。」

役男應否服兵役及應服何種兵役所為之決定而對外直接發生法律效果之單方行政行為，此種判定役男為何種體位之決定行為，不問其所用名稱為何，對役男在憲法上之權益有重大影響，應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分。受判定之役男，如認其判定有違法或不當情事，自得依法提起訴願及行政訴訟……。」

關於教師升等通過與否之決定，釋 462 解釋理由書指出：「……各大學校、院、系（所）教師評審委員會對教師升等通過與否之決定，與教育部學術審議委員會對教師升等資格所為之最後審定，於教師之資格等身分上之權益有重大影響等，均應為本法及行政訴訟法上之行政處分……。」

## (2) 訴願法與行政程序法之重複規定

本法與行政程序法之行政處分（行政程序法第 92 條第 1 項規定：「係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」），兩者主要之差異，在於本法第 3 條係規定「中央或地方機關」，而行政程序法係規定「行政機關」。綜觀本法與行政程序法對於行政處分之定義，於文字之表達上雖有若干不同，但對於行政處分概念之描繪，似無分軒輊。

此外，機關決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者與有關公物之設定、變更、廢止或一般使用者，本法第 3 條第 2 項規定：「亦為行政處分」與「亦同（行政處分）」，行政程序法第 92 條第 2 項則規定：「為一般處分」與「亦同（一般處分）」，用語雖有不同，但均屬學理上「一般處分」，自無疑義。

例如，「……由系爭公告之內容可知，學甲鎮公所本於零售市場管理條例主管機關之地位，為改建系爭市場，就具體確定架設圍籬及應拆除建築物範圍公告，命在此範圍內之關係人應自行於特定時間內結束營業及搬遷，若拒未搬遷者，將受有強制執行之規制性，足見系爭公告之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍，依行政程序法第 92 條第 2 項前段規定，為一般處分；又由系爭函文之內容可知，學甲鎮公所發函告知上訴人等特定對象，查報認定渠等有妨礙系爭市場改建之違規行為（對外發生確