

行政程序法要義

李惠宗◆著



Connect the unit to equipment with an optical cable (available separately). Using an optical cable allows very high speed recording without the need to adjust the recording level. A track number is automatically assigned to each track of music from the sound source.

●Main equipment:
CS/BS tuner, CD player, digital synthesizer, etc.

●Cable required:
Digital cable (AD-M1DC or AD-M2DC, available separately)

Connect the unit to equipment with an optical cable (available separately). Using an optical cable allows very high speed recording without the need to adjust the recording level. A track number is automatically assigned to each track of music from the sound source.

●Main equipment:
CS/BS tuner, CD player, digital synthesizer, etc.

●Cable required:
Digital cable (AD-M1DC or AD-M2DC, available separately)

Connect the unit to equipment with an optical cable (available separately). Using an optical cable allows very high speed recording without the need to adjust the recording level. A track number is automatically assigned to each track of music from the sound source.

●Main equipment:
CS/BS tuner, CD player, digital synthesizer, etc.

●Cable required:
Digital cable (AD-M1DC or AD-M2DC, available separately)

25

98

45

15

04

98

66

24

73

99

行政程序法要義

李 惠 宗 著

五南圖書出版公司 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

行政程序法要義 / 李惠宗著. -- 初版. -- 臺
北市：五南, 2002[民 91]
面；公分
參考書目:面
含索引
ISBN 957-11-3040-0(平裝)

1. 行政程序法 ④ 台灣

588.13

91017405

1U83

行政程序法要義

作 者 李惠宗
編 輯 周美蓉

出版者 五南圖書出版股份有限公司
發行人 楊榮川

地 址：台北市大安區 106
和平東路二段 339 號 4 樓
電 話：(02)27055066（代表號）
傳 真：(02)27066100
劃 撥：0106895-3
網 址：<http://www.wunan.com.tw>
電子郵件：wunan@wunan.com.tw

顧 問 財團法人資訊工業策進會科技法律中心

版 刷 2002 年 11 月初版一刷

定 價 520 元整

有著作權・請予尊重

謹以本書

獻給並感謝

前國大代表 林銘德 先生

一位好學深思

經常與我討論問題

並激發我思考的朋友

因為他的鼓勵與催促，使本書得以付梓

◆ 自 序 ◆

本書名為「行政程序法要義」，其內容係擷取作者另一著作「行政法要義」（亦由五南圖書公司出版）部分以行政程序法為準的章節，增補些許較新之資料及見解而成。本書主要除在闡釋行政程序法之法條意義外，並兼及行政法基本原理及一般法律適用的原則。

行政程序法係公務人員的憲法，其屬行政作用法的總則性規定，公務人員在處理公務時，必須懸之車軼。一般公務員由於較少受到持續而相當時日的法學訓練，對法規的適用，往往「只有法條，沒有法理」，馴至常有「做錯事情，不知道；作對了，沒把握」的不確信感。於是公務界在某些層次，形成一種現象：「閒事莫管，問事不知，遇事迴避，有事請示，無事早歸」。此對於依法行政的公務的推行及效率，誠有一定程度的負面影響，更遑論如何增進人民對行政之信賴了。其原因之一，吾人認為乃由於大部分之公務員對於法律之原理，特別是行政法之基本原理及法律解釋及適用的方法及行政作用的準則，欠缺認識之故。

緣此，本書以闡釋法律解釋及適用的方法及行政程序法之各章節與各法條之內容為出發點，並以我國實務上較常發生之案型作為探討之內容，期望可以對公務員之「依法行政」實務操作，提供些許的引導。

李惠宗
序於

逢甲大學人言大樓805研究室

◆ 本書凡例 ◆

【中文引用簡稱】

(89. 2. 4)	位於法規名稱之後，表該法規公布之日期為民國年月日
§159 II 二	表某法規之第一百五十九條第二項第二款，如未特別註明法規名稱，即指行政程序法。
(82 判 886)	表行政法院之判決（民國紀元）年度及字號
民§144	表民法第一百四十四條
刑§14	表刑法第十四條
釋 491	表司法院大法官解釋號

【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

作者簡介

李惠宗

學歷 國立中興大學（現台北大學）

法律系畢業

國立台灣大學法研所碩士

國立台灣大學法研所博士班肄

業二年

教育部公費留學，德國慕尼黑

大學法學博士

高考公證人第一名及格

律師高考及格

現任 逢甲大學公共政策研究所教授

東海大學法律系、法研所兼任

教授

東海大學公共行政研究班教授

台中市、台中縣政府訴願審議

委員會委員

南投縣政府訴願審議委員會委員

法律類書目

- | | |
|--------------------|-------|
| 1U80 行政法要義(精) | 李惠宗著 |
| 1U81 行政程序法論 | 羅傳賢著 |
| 1U82 行政程序法註釋 | 翁岳生主編 |
| 1U83 行政程序法要義 | 李惠宗著 |
| 1U86 行政訴訟法逐條釋義 | 翁岳生主編 |
| 1R51 行政秩序罰論 | 洪家殷著 |
| 1R43 行政法專題研究 | 涂懷瑩著 |
| 1R42 行政法論文選輯 | 管 歐著 |
| 1U33 行政法理論與基本人權之保障 | 蔡震榮著 |
| 1U34 新選舉法 | 蔡文川著 |
| 1V36 我國選舉罷免訴訟制度 | 劉吳洲著 |

◆ 目 次 ◆

自序

作者簡介

本書凡例

第一章 【行政之概念】	1
第一節 行政的意義	1
第二節 行政的特性	4
第三節 行政之種類	7
第二章 【行政法之概念】	15
第一節 行政法的發展	15
第二節 行政法種類	17
第三節 行政法與其他法律關係	18
第四節 行政法之特質	22
第五節 行政法之效力	24
第三章 【我國行政法基本原理】	29
第一節 立憲主義的要求	29
第二節 權力分立原則	30
第三節 法治國家原理	34
第四節 民主主義原理	44

第五節 民生法治國家原理.....	46
第六節 司法國家原理——兼論司法審查的層級與密度.....	48
第四章 【行政程序法序論】	57
第一節 行政程序法制定的時代意義	58
第二節 行政程序法之性質.....	60
第三節 行政程序法之目標.....	60
第四節 行政程序法適用之範圍	72
第五節 適用行政程序法之主體	74
第六節 行政機關的注意義務.....	87
第五章 【行政法法源與一般法律原則】	89
第一節 行政法法源.....	90
第二節 行政法一般原則.....	103
第六章 【行政法之解釋與適用】	141
第一節 行政法之解釋.....	142
第二節 行政法之適用.....	153
第三節 行政裁量與不確定法律概念的判斷	163
第七章 【行政程序法之一般規定】	185
第一節 管轄.....	187
第二節 行政程序上之當事人.....	196
第三節 迴避.....	204

第四節 行政程序之開始.....	205
第五節 調查事實及證據.....	206
第六節 資訊公開.....	223
第七節 期日與期間.....	228
第八節 費用.....	231
第九節 聽證程序.....	232
第十節 送達.....	238
第十一節 陳情.....	245
第八章 【行政處分】	247
第一節 建構行政處分意義之功能	249
第二節 行政處分之意義.....	250
第三節 行政處分與其他概念之區辨	270
第四節 行政處分之種類.....	272
第五節 行政處分之成立.....	281
第六節 對行政處分之陳述意見及聽證	284
第七節 行政處分之效力.....	287
第八節 行政處分之附款.....	292
第九節 行政處分之違法.....	299
第十節 無效之行政處分.....	315
第十一節 違法行政處分之治療	320
第十二節 行政處分之撤銷.....	323

第十三節 行政處分之廢止.....	327
第十四節 行政處分之重新進行	331
第十五節 公法上之消滅時效.....	333
第九章 【行政契約】	343
第一節 行政契約的概念.....	343
第二節 行政契約之意義.....	345
第三節 行政契約功能及其界限	348
第四節 行政契約的類型.....	349
第五節 行政契約之成立要件.....	356
第六節 行政契約之效力障礙.....	358
第七節 行政契約之調整與終止	360
第八節 行政契約之效力.....	361
第十章 【法規命令與行政規則】	365
第一節 行政命令之概念.....	365
第二節 行政命令之種類.....	367
第三節 法規命令與行政規則之制定權	377
第四節 行政命令之監督.....	388
第十一章 【行政計畫】	391
第一節 行政計畫的概念.....	391
第二節 行政計畫的意義與種類	393
第三節 行政計畫之法律性質.....	397

第四節 確定行政計畫之程序.....	400
第五節 確定行政計畫裁決之效力及實施	404
第六節 計畫之變更與廢止.....	406
第七節 不服行政計畫之救濟.....	407
第十二章 【行政指導】	409
第一節 前言	409
第二節 行政指導之意義.....	410
第三節 行政指導之性質.....	412
第四節 行政指導之功能及其問題	413
第五節 行政指導之原則.....	415
第六節 行政指導之種類.....	415
第七節 行政指導之方式及其效果之擔保	417
第八節 行政指導之法律效果.....	418

名詞索引

大法官會議解釋索引

第一章 【行政之概念】

【要 目】	
第一節 行政的意義	(二)經濟計畫行政 (三)空間計畫行政
第一項 消極說	三、給付行政
第二項 積極說	(一)供給行政
第三項 折衷說	(二)社會保障行政
一、行政係實質公行政主體之行為	(三)助益行政
二、行政係以實現公益為目的之行為	第二項 公權力行政與私經濟行政
三、行政係在一定範圍內受法之支配並受監督之公行政主體行為	一、公權力行政
第二節 行政的特性	二、私經濟行政
第一項 行政之總體性與主動性	(一)行政補助行為
第二項 行政的公益取向性	(二)行政營利行為
第三項 行政之權宜性	(三)行政私法行為
第三節 行政之種類	第三項 公權力行政與私經濟行政之區別
第一項 干涉行政、計畫行政、給付行政	一、區別實質
一、干涉行政	二、區別之標準：公法與私法區別之標準
二、計畫行政	(一)利益說
(一)環境計畫行政	(二)主體說
	(三)修正主體說

第一節 行政的意義

行政一詞有「組織意義的行政」、「形式意義的行政」與「實質意義的行政」之多面性。組織意義的行政係指國家各種行政機關組織上的總稱，包括公行政主體、行政組織層級與其他行政設施而言。形式意義的行政係指由行政機關所為各種行為的總稱，包括行政立法、行政處分及各種單方與雙方行政行為及事實行為等，此二種意義在界定上均不生爭執。

但何謂「實質意義的行政」眾說紛紜，所謂「行政只能描述，無法定義¹。」即就「實質意義的行政」而言。而實質行政之意義，向有消極說與積極說之爭。

¹ Zit. aus Ingo v. Münch, in: Erichsen/Martens, Allg. VerwR, 9. Aufl., §1, Rn. 2.

第一項 消極說

消極說又稱「控除說」，係自 Otto Mayer 以來通說之見解，此說認為「行政」之意義無法加以積極定義。故不得已從消極方面定義行政。此說從三權分立的立場出發，將所有國家權力作用，減除立法與司法作用之後，所餘即為行政。

第二項 積極說

積極說則認為，行政可加以積極定義。例如日本田中二郎稱：「行政係在法的總體支配下，積極實現國家目的所為具有統一性之繼續形成之國家活動」²。但此種定義仍有可議之處，蓋此種定義固已將水平權力分立之情況表述出來，但似未考慮到地方自治行政亦具有行政之實質。

第三項 折衷說

較切合實際的定義方法係承認行政的多義性，從行政各個不同特性加以描述性地定義³。本書亦不擬積極定義，而從行政的特性，配合我國現行法制，從三方面加以描述：

一、行政係實質公行政主體之行為

所謂公法主體不限於國家層級之組織，尚包括具有公法人地位之地方自治團體所為之自治行政與受委託行使公權力之個人或團體所進行之委託行政，例如汽車修護廠受交通部公路局委託對汽車之定期檢查是⁴。具有公法人地位之農田水利會亦包括之。此外，行政機關所舉行臨時性或任務性之活動，其行使具有高權性質之行為者，亦屬行政，例如（區）運動會上之裁判對運

² 田中二郎，新版行政法全訂第二版，頁 5。

³ 同見解，參吳庚，行政法之理論與實用，2001/8，增訂七版，頁 7 以下。

⁴ 參中國時報，89. 8. 6，第 18 版，「驗車量刪減，代檢廠不平」新聞。

動選手所作名次（冠、亞軍等）之判斷（87判941判決）。

公法行政主體，在我國須將狹義之民意機關（立法院與國民大會）與狹義之法院職權除去，始為公法行政主體（參§3 II）。狹義之民意機關職權係指立法院與國民大會及各級議會（包括鄉鎮代表會）之立法與修憲行為及議決自治規章之行為，至其組織內部協助性行為仍屬行政行為，例如議會本身的內部行政事務。狹義法院職權則指審判過程之行為總體（審理以至裁判），至其他非審判事務（法院收文、分案、人事），則仍屬實質意義之行政。考試院之全部職權亦為實質行政權。

監察院地位較為複雜。監察院依其現有之職權，雖具有準司法機關之性質，然多數人亦忽略其亦具有準立法機關與準行政機關之地位，此三種作用，本書認為其具有實質之行政作用，亦應適用行政法之各種原理⁵。蓋監察權之「準司法」部分係指對公務員之具體行使彈核權、糾正權或糾舉權，此種權限之行使，可與司法權之公務員懲戒作用併存，亦即，縱使司法權對個別公務員判決無罪，監察權仍有行使之餘地（公務員失職或不當），此種職權係屬直屬行政長官外之「具體的外律監督」。又糾正權屬監察院對行政機關行政事務「抽象的外律監督」，此二種監督，其本質，仍屬實質行政權之一種，只是我國將之獨立為國家另一種權力作用而已。又監察權之「準立法」部分乃指其行使「審計權」之職權。蓋我國憲法將立法權對國家預算之權力分為「事前」與「事後」之監督，事前之預算審議由立法院行之，事後之預算審查則歸監察院「審計」之（憲§105）。但行政程序法第三條第二項已將監察機關職權之行使，明文排除行政程序法之適用，此種排除是否適當，在立法論上非無商榷之餘地。

實質意義之行政不以公法組織者為限，其以私法組織而遂行公共行政者，亦屬實質之行政。例如台灣自來水公司、台灣電力公司等公營事業機構（參釋 269），在其履行公共任務的範疇內，亦屬公共行政，應受到行政法

⁵ 吳庚，行政法之理論與實用，2001/8，增訂五版，頁8，認為監察院在憲法修改後地位屬準司法機關，不宜將之列為行政範圍，本書有不同看法。