

大 專 用 書

# 行政法

---

林 紀 東 著

# 法 政 行

著 東 紀 林

士學法學大陽朝平北：歷學

究研院學法學大治明本日

暨、學大央中、學大治政立國任曾：歷經

學大仁輔、學大吳東立私、學大南

典試考種特暨試考等高、授教校等

官法大院法司、員委試

授教任兼學大灣臺立國：職現

行 印 局 書 民 三

◎ 行 政 法

作者 林紀東

發行人 劉振強

出版者 三民書局股份有限公司

印刷所 三民書局股份有限公司

地址／臺北市重慶南路一段六十一號

郵撥／〇〇〇九九八—五號

初版 中華民國六十五年一月

七版 中華民國七十四年九月

修訂初版 中華民國七十五年三月

修訂三版 中華民國七十七年三月

編號 S 58306

基本定價 陸元陸角柒分

行政院新聞局登記證局版臺業字第〇二〇〇號  
著作權執照臺內著字第九七九四號



## 改訂版自序

本書於民國六十六年出版，迄今將近十年。此十年來，行政法理論，雖未見重大之變更，我國行政法規，則變動頗多，尤以地方自治法規，與人事法規為然。諒以在戡亂時期而實行地方自治，立法定制，難免有左支右絀之感。文官制度之奠定，為國家百年大計，此時此地，人事法規之制定，又不能不因時因事而制宜，變更在所不免，故地方自治法規與人事法規，變更尤多也。十年來行政法規既多變更，則何種法規有何增刪修改？其立法之用意何在？利弊得失如何？自應分別予以析論，以供讀者之參考。其有志於地方自治或人事行政者，更可就法規變更之原因，內容與得失，詳予研究，各述所見，以利運作。本書改訂之原因與重點，即在於此。深盼敘論無誤，於行政法規之變動與進步，能有所貢獻也。

中華民國七十五年五月十九日

林紀東 序於臺北念堂書室

# 自序

行政法，為關於行政權之組織及其作用之國內公法之總稱，其範圍之廣泛，內容之複雜，與變遷之頻繁，為各種法律之冠。故行政法之研究，似較他種法律為困難。惟現代為法治時代，依法行政，為實行政治重點之一。行政法，即係行政機關執行行政事務時，所依為根據之法，端賴學者為縝密之研究，而後行政法規始能規定適宜，運用適當，以達依法行政之目的。矧二十世紀以後，由於人口之增加，文明之進步，社會生活，既日益發達，行政事務，亦愈見增加，如何制定適當之行政法規，並善為運用，以促進行政之進步，亦為現代重要之課題，行政法之研究，乃亦更見必要。

惟依法行政之實現，較依法審判為遲，既為歷史所昭示之事實，行政法之研究，似較他種法律為困難，又有如上述。故法學發達之國家，憲法、民法、刑法等科之研究，雖甚為熱烈，研究行政法之學者，則不甚多。我國法學向不發達，重以國家多故，實行政治之歷史猶淺，行政法學，尚停留於初露萌芽之階段，為促進依法行政之澈底實現，協助行政之進步，提倡行政法之研究，尤為當務之急。

作者學習行政法，始於四十年前負笈東京之時，民國二十五年以後，復濫竽中央政治學校大學部，及各大學行政法講席，研習討論之機會甚多。讀書與實際教學之經驗，益感行政法研究之必要，然讀書愈多，教學愈久，愈感問題之多，與研究之難。三十餘年來，雖勉撰行政法書籍數種，均不稱意。其中

行政法原論與行政法新論二書，用力較多，然前者篇幅甚繁，後者又微嫌簡略，因於民國五十三年間，撰為繁簡得中之作，即本書之初稿也。近十年來，鑒於重要行政法令變更甚多，行政法之理論，如特別權力關係、行政罰等，頗有更易；因應社會新情勢而產生之新理論，如行政手續，行政指導等，亦深值注意。本書初稿，於自由裁量處分、及行政處分之無效等，行政作用法理論上之重要問題，雖反復論叙，不厭求詳；行政法之新理論，未予論叙者，尚不在少，重以重要行政法令之變更，前稿殊有重新改撰之必要。因以前稿為基礎，加以大幅度之修訂，由原稿之三十萬言，改為四十餘萬言。所着重者，為新理論之介紹，與新法令之評述，原稿立論取材之未臻妥適者，亦均加修改，期能盡其棉薄，為有志行政法者，多一可讀之書，亦聊盡書生應盡之職責。惟學識有限，人事叢碌，終恐力不從心，倘承博雅君子，不吝教正，則幸甚矣。

中華民國六十五年制憲紀念日

林紀東

記於臺北念堂書室

# 行政法 目次

改訂版自序

自序

## 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……………五

## 第二章 通論

第一節 行政法之意義與種類……………一

第一項 行政法之意義……………一

第二項 行政法之種類……………四

第二節 行政法之性質與特徵……………一八

第一項 行政法之性質——公法與私法之區別問題……………一八

|     |                    |    |
|-----|--------------------|----|
| 第二項 | 行政法之特徵·····        | 二七 |
| 第三項 | 行政法與民法規定之適用·····   | 三二 |
| 第三節 | 行政法之發生與發展·····     | 三七 |
| 第一項 | 行政法之發生·····        | 三七 |
| 第二項 | 行政法之發展·····        | 四四 |
| 第四節 | 行政法之基本原理與法則·····   | 六六 |
| 第一項 | 行政法之基本原理·····      | 六六 |
| 第二項 | 行政法之基本法則·····      | 七三 |
| 第五節 | 行政法之法源·····        | 七七 |
| 第一項 | 法源理論之變化·····       | 七七 |
| 第二項 | 中國行政法之法源·····      | 八〇 |
| 第六節 | 行政法之效力·····        | 八六 |
| 第一項 | 行政法之時間的效力及其界限····· | 八七 |
| 第二項 | 行政法之地域的效力及其界限····· | 九〇 |
| 第三項 | 行政法之人的效力及其界限·····  | 九一 |
| 第七節 | 行政法之解釋·····        | 九二 |
| 第一項 | 一般法律之解釋·····       | 九二 |
| 第二項 | 行政法之解釋·····        | 九七 |

第八節 行政法之法律關係……………一〇二

第一項 行政法關係之當事人……………一〇三

第二項 行政法關係之內容……………一〇七

第三項 行政法上權利義務之發生與消滅……………一一七

第四項 行政法上之特別權力關係……………一二一

第九節 行政法之研究方法……………一三〇

第一項 法律學研究方法之重要……………一三〇

第二項 研究行政法之基本觀點……………一三一

第三項 研究行政法之基本方法……………一三六

第四項 研究行政法之具體方法……………一三八

第三章 行政組織法

第一節 總 說……………一四五

第一項 行政組織法之意義與內容……………一四五

第二項 行政機關之概念及其種類……………一五〇

第三項 行政官署之概念及其種類……………一五三

第四項 行政官署之權限及其代行……………一五四

第五項 行政官署之相互關係……………一五六

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 第二節 現行中央行政組織····· | 一六三 |
|-------------------|-----|

|              |     |
|--------------|-----|
| 第一項 總 統····· | 一六四 |
|--------------|-----|

|                |     |
|----------------|-----|
| 第二項 行 政 院····· | 一七三 |
|----------------|-----|

|                |     |
|----------------|-----|
| 第三項 考 試 院····· | 一八一 |
|----------------|-----|

|                |     |
|----------------|-----|
| 第三節 自治行政法····· | 一八三 |
|----------------|-----|

|              |     |
|--------------|-----|
| 第一項 概 說····· | 一八三 |
|--------------|-----|

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 第二項 地方自治團體之意義····· | 一九〇 |
|--------------------|-----|

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 第三項 中華民國憲法所規定之地方自治制度····· | 一九三 |
|---------------------------|-----|

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 第四項 省縣自治通則草案之規定····· | 一九九 |
|----------------------|-----|

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 第五項 臺灣省地方自治法規····· | 二〇八 |
|--------------------|-----|

|               |     |
|---------------|-----|
| 第四節 公務員法····· | 二二八 |
|---------------|-----|

|              |     |
|--------------|-----|
| 第一項 概 說····· | 二二八 |
|--------------|-----|

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 第二項 公務員之概念及其種類····· | 二三〇 |
|---------------------|-----|

|                 |     |
|-----------------|-----|
| 第三項 公務員之任用····· | 二三七 |
|-----------------|-----|

|                 |     |
|-----------------|-----|
| 第四項 公務員之權利····· | 二四五 |
|-----------------|-----|

|                 |     |
|-----------------|-----|
| 第五項 公務員之義務····· | 二五九 |
|-----------------|-----|

|                 |     |
|-----------------|-----|
| 第六項 公務員之責任····· | 二六七 |
|-----------------|-----|

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 第七項 公務員關係之變更及消滅····· | 二八五 |
|----------------------|-----|

## 第四章 行政作用法

|         |     |
|---------|-----|
| 第一節 總 說 | 二八七 |
|---------|-----|

|         |     |
|---------|-----|
| 第二節 命 令 | 二九一 |
|---------|-----|

|               |     |
|---------------|-----|
| 第一項 命令之意義及其種類 | 二九一 |
|---------------|-----|

|              |     |
|--------------|-----|
| 第二項 命令與法律之區別 | 二九三 |
|--------------|-----|

|              |     |
|--------------|-----|
| 第三項 命令與法律之關係 | 二九六 |
|--------------|-----|

|          |     |
|----------|-----|
| 第三節 行政處分 | 三〇〇 |
|----------|-----|

|                 |     |
|-----------------|-----|
| 第一項 行政處分之意義及其種類 | 三〇〇 |
|-----------------|-----|

|             |     |
|-------------|-----|
| 第二項 行政處分之內容 | 三一二 |
|-------------|-----|

|             |     |
|-------------|-----|
| 第三項 行政處分之成立 | 三一九 |
|-------------|-----|

|                 |     |
|-----------------|-----|
| 第四項 行政處分之效力及其附款 | 三二〇 |
|-----------------|-----|

|             |     |
|-------------|-----|
| 第五項 無效之行政處分 | 三二七 |
|-------------|-----|

|              |     |
|--------------|-----|
| 第六項 得撤銷之行政處分 | 三四四 |
|--------------|-----|

|                |     |
|----------------|-----|
| 第四節 準法律行為之行政行為 | 三五一 |
|----------------|-----|

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 第五節 公法上契約及公法上共同行為 | 三五四 |
|-------------------|-----|

|           |     |
|-----------|-----|
| 第六節 行 政 罰 | 三六一 |
|-----------|-----|

|              |     |
|--------------|-----|
| 第七節 行政上之強制執行 | 三七七 |
|--------------|-----|

|      |                    |     |
|------|--------------------|-----|
| 第一項  | 行政上強制執行之意義及其特點     | 三七七 |
| 第二項  | 行政上強制執行之理論基礎       | 三八一 |
| 第三項  | 我國行政執行法之規定         | 三八三 |
| 第四項  | 我國行政執行法之評價         | 三九四 |
| 第八節  | 行政上之損害賠償           | 三九八 |
| 第九節  | 行政上之損失補償           | 四〇六 |
| 第十節  | 行政作用之標準立法          | 四一〇 |
| 第一項  | 序 說                | 四一〇 |
| 第二項  | 行政作用標準立法之總則        | 四一三 |
| 第三項  | 行政作用標準立法關於附款之規定    | 四一七 |
| 第四項  | 行政作用標準立法關於無效之規定    | 四二〇 |
| 第五項  | 行政作用標準立法關於撤銷及變更之規定 | 四二三 |
| 第十一節 | 行政指導               | 四三三 |
| 第一項  | 行政指導之意義            | 四三三 |
| 第二項  | 行政指導之必要            | 四三五 |
| 第三項  | 行政指導之方法與類型         | 四三七 |
| 第四項  | 行政指導與法律保留之原則       | 四三八 |
| 第五項  | 行政指導與法律優先之原則       | 四四一 |

|      |       |     |
|------|-------|-----|
| 第十二節 | 行政程序法 | 四四五 |
|------|-------|-----|

|     |              |     |
|-----|--------------|-----|
| 第一項 | 行政程序法之意義及其種類 | 四四五 |
|-----|--------------|-----|

|     |            |     |
|-----|------------|-----|
| 第二項 | 行政程序法制定之困難 | 四五〇 |
|-----|------------|-----|

|     |               |     |
|-----|---------------|-----|
| 第三項 | 行政程序法在民主國家之功能 | 四五三 |
|-----|---------------|-----|

|     |            |     |
|-----|------------|-----|
| 第四項 | 行政程序法法典之內容 | 四六二 |
|-----|------------|-----|

|     |            |     |
|-----|------------|-----|
| 第五項 | 行政程序法之立法原則 | 四六九 |
|-----|------------|-----|

## 第五章 行政爭訟法

|     |    |     |
|-----|----|-----|
| 第一節 | 訴願 | 四七六 |
|-----|----|-----|

|     |    |     |
|-----|----|-----|
| 第一項 | 序說 | 四七六 |
|-----|----|-----|

|     |            |     |
|-----|------------|-----|
| 第二項 | 我國訴願法制定之經過 | 四七八 |
|-----|------------|-----|

|     |         |     |
|-----|---------|-----|
| 第三項 | 提起訴願之要件 | 四八一 |
|-----|---------|-----|

|     |         |     |
|-----|---------|-----|
| 第四項 | 訴願之受理機關 | 四八八 |
|-----|---------|-----|

|     |       |     |
|-----|-------|-----|
| 第五項 | 訴願之提起 | 四九三 |
|-----|-------|-----|

|     |       |     |
|-----|-------|-----|
| 第六項 | 訴願之審理 | 四九八 |
|-----|-------|-----|

|     |          |     |
|-----|----------|-----|
| 第七項 | 訴願之決定與執行 | 五〇三 |
|-----|----------|-----|

|     |        |     |
|-----|--------|-----|
| 第八項 | 訴願法之批評 | 五一〇 |
|-----|--------|-----|

|     |      |     |
|-----|------|-----|
| 第二節 | 行政訴訟 | 五一三 |
|-----|------|-----|

|     |                   |     |
|-----|-------------------|-----|
| 第一項 | 行政訴訟之意義及其要件·····  | 五二三 |
| 第二項 | 行政訴訟之功能·····      | 五二一 |
| 第三項 | 我國行政訴訟法制定之歷史····· | 五二四 |
| 第四項 | 受理行政訴訟機關·····     | 五二六 |
| 第五項 | 行政訴訟之當事人·····     | 五三一 |
| 第六項 | 行政訴訟之提起·····      | 五三四 |
| 第七項 | 行政訴訟之審理·····      | 五三八 |
| 第八項 | 行政訴訟之判決及其效力·····  | 五四二 |
| 第九項 | 行政訴訟與民事訴訟法·····   | 五四七 |

# 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，固非一端，惟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。迄今雖時移勢異，法治國思想之含義，已多變更，權力分立，亦由已消極之牽制，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眞象。

（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。依一般見解：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「國家行動之道德及界限，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。

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

1. 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。

2. 有關人民權利義務之事項，均須以法律規定。

3. 政府之行政行爲，均須根據法律。

4. 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。

5. 政府之行政行爲，須具備完整之方式，以昭信守。

6. 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，僅議會議員，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，爲行政法之主要原則。

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，率之爲天經地義，然於二十世紀之現代，環境懸殊之今日，因時移勢異之結果，以法爲治之原則，雖循而未變，然舊日專以防止專制，保護自由爲目標之法治國思想，已不適於時勢之要求，機械之依法律行政思想，亦已變爲機動之依法行政思想，兼以條理法等，爲行政之指針，不專以立法機關所通過之法律，爲行政行爲之根據（詳見本書第二章第三節）。故以舊日之法治國思想爲其成立基礎之行政法，亦因基礎變動之故，與昔日大異其面貌。研究行政法者，固宜察其所由，審知行政法與舊日法治國思想之關係，尤應具進化之觀點，洞悉今昔法治觀點之不同，行政法精神之變化，庶幾所研究者，爲現代之行政法，而非古代之行政法史也。

（二）次述權力分立思想 權力分立思想，原有二義，一爲英儒洛克（J. Locke, 1632-1704）之主