

行政法總論

白鵬飛編

學藝叢書



中華學藝社出版

學 藝 叢 書

12

行 政 法 總 論

白 鵬 飛 編

導 言

任京中公私各大學行政法講席數年，自維非學，濫膺教育英才之重任，其間講釋誘導，雖無一日之安，而內顧愀然，歷久彌甚。此固由於學殖之不精，環境之可惡使然。然以吾國現行法令之粗疏與不備，吾人即欲勉力建一貫的主義於其上，亦勢理之所不能。從是，則惟有羅列諸家之說，及並代語闡國之法制，以爲我成法寫實對照之一助。故是編之散漫混淆，存疑不舉，幸世不重學；而吾學亦非法令全書之比，其記誦印板文章之現行法令，只索責之刀筆小吏，而不可有待於吾儕；且法學貴在發見，不貴在創設，世之所謂創設者，非妄卽僞耳。其充類至盡者，亦不過探察法理，而闡明其運用之規律。能斯吾儕今後之所願努力者也。總之編能以抄胥之勞，爲海內同治斯學者所諒，而助後進者以一草之航，則區區之幸矣。

是編出自吾師美濃部博士多年之指導，其編訂目次，校讎魚鱗，則由吾妻德濱夫人任之，特誌一言於此，以表謝意。

目 錄

第一章 行政法之基礎觀念及基礎規律	1
第一節 行政權	1
第一款 行政權之觀念	1
第二款 行政權之作用	2
第三款 行政權之界限	4
第二節 行政法	9
第一款 行政法之觀念	9
第二款 行政法之法源	13
第三款 行政法之系統	18
第三節 公法關係	20
第一款 公法關係之性質	20
第二款 公法關係與私法關係之界限	28
第三款 一般統治關係與特別權力關係	28
第四款 國家的公權之授與	31
第五款 公法上之法律原因	31
第四節 行政行為	34
第一款 行政行為之觀念	34

第一項	具強制力的行政行為	34
第二項	義務的行政行為	36
第三項 ^下	最狹義的行政行為	35
第四項	行政行為與司法行為	35
第五項	行政行為與司法行為	37
第二款	行政行為之種類	38
第一項	法律行為的行政行為與準法律行為的行政行為	40
第二項	行政處分契約及協定	41
第一目	行政處分	42
第二目	公法上之契約	42
第三目	公法上之協定	47
第三款	行政行為之內容	50
第一項	由內容而分之行政行為之種類	50
第二項	命令行為	52
第三項	許可及免除行為	52
第四項	同意行為(認可)	54
第五項	裁量行為	55
第六項	剝奪行為	56
第七項	物權的行為	57
第八項	代理行為	58

第九項 確證行爲	58
第十項 公證行爲	59
第十一項 通知行爲	59
第十二項 受理	60
第四款 行政行爲之附款	60
第一項 有條件的行政行爲	61
第二項 有期限的行政行爲	63
第三項 有剩餘的行政行爲	64
第四項 取消權之保留	65
第五項 法律的效果之一部的例外	65
第五款 行政行爲之效力	65
第五節 行政行爲之無效	68
第一款 主體的要件之欠缺	68
第一項 絕對無權主之行爲	68
第二項 非適當組織之行政機關之行爲	72
第三項 須二以上機關之協定而未經其協定之行爲	72
第四項 須關係人之參與而未經其參與之行爲	73
第五項 無意思之行爲	74
第二款 實質的要件之欠缺	75
第一項 內容不能的行爲	75

第二項 內容不能確定之行爲	78
第三款 形式的要件之欠缺	79
第六節 行政行爲之取消	79
第一款 取消之原因	80
第一項 行政行爲之違法	80
第二項 手續上之欠缺	81
第三項 行政行爲因不正之申告或賄賂及其他不正之行爲而來者	81
第四項 行政行爲之內容違反公益	82
第二款 取消權之限制	82
第一項 得自由取消之行政行爲	82
第二項 有確定力之行爲	83
第三項 因特別的法律上之瑕疵得取消之行爲	84
第三款 有取消權之官署	86
第四款 取消之效果	87
第七節 行政上之強制執行	89
第一款 強制執行之必要及其手段	89
第二款 代執行	91
第三款 執行罰	92
第四款 直接強制	96
第五款 行政上之強制徵收	99

第八節 行政上之損害賠償及損失補償	100
第一款 概說	100
第二款 基於行政上之不法行為之損害賠償	100
第一項 官吏公吏等個人的責任	101
第二項 國家或公法人之責任	106
第三款 公法上之損失補償	107
第二章 行政組織	110
第一節 概論	110
第一款 行政首長之組織及其權限	110
第二款 行政官署	110
第二節 現行官制之梗概	130
第一款 中央官制	130
第一項 民國元年之中央官制	131
第二項 現行中央官制	141
第二款 地方官制	144
第三節 官吏法	155
第一款 官吏關係之法律上之性質	155
第一項 對於國家勤務義務之種類	155
第二項 官吏關係之要素	157

第三項	官之選派之程序	159
第四項	形式上之官吏與實質上之官吏	161
第五項	官職之概念	161
第六項	官吏之種類	162
第二款	官吏關係之成立變更及消滅	162
第一項	任官行為之性質	162
第二項	補職	164
第三項	任官之形式	165
第四項	就官能力	166
第五項	任用之資格要件	168
第六項	解官及轉任(調任或借補)	171
第七項	解職	172
第八項	官吏關係之終了	174
第三款	官吏之義務	176
第四款	官吏之懲戒	181
第五款	官吏之權利	188
第六款	官吏之賠償責任	208
第四節	公法人(自治團體地方團體)	212
第一款	公法人之法律上之性質	212
第一項	概說	212

第二項 公法人之性質	215
第二款 自治行政	218
第三款 公法人之種類	223
第一項 基於組織之公法人之種類	225
第二項 基於機能之公法人之種類	226
第四款 公法人之成立與消滅	227
第一項 公法人之成立	227
第二項 公法人之消滅	229
第三項 公法人之變更	230
第四項 公法人之消滅	233
第五款 公法人之權利	235
第一項 固有事務及委任事務	235
第二項 必行事務及任意事務	238
第三項 公法人之權力	238
第六款 公法人之義務	239
第一項 達行存立目的之義務	240
第二項 自治負擔之義務	241
第三項 服從國家特別監督之義務	242
第四項 其他之義務	245
第七款 公法人之機關	246

第一項 公法人機關之種類	246
第二項 公庫	248
第五節 行政上之爭議	251
第一款 訴願	251
第一項 行政爭議之種類	251
第二項 訴願之性質	253
第三項 訴願事項	256
第四項 訴願權者	257
第五項 訴願裁決之機關	258
第六項 訴願之提起	259
第七項 訴願之審理及裁決	260
第二款 行政訴訟(一)組織權限	263
第一項 行政訴訟之觀念	263
第二項 行政裁判制度之發達	268
第三項 平政院之編制	281
第四項 行政訴訟之範圍及平政院之權限	287
第三款 行政訴訟(二)訴訟手續	294
第一項 行政訴訟提起之要件	294
第二項 訴訟提起之效果	297
第三項 訴訟當事人	298

第四項	關於行政訴訟之程序之諸原則.....	305
第五項	行政訴訟之裁決.....	310

行政法總論

第一章 行政法之基礎觀念及基礎規律

第一節 行政權

第一款 行政權之觀念

行政法乃關於行政權之法。而以行政權為其中心觀念者也。

行政為國家的作用之一種。與立法司法並立。

自其實質的意義言之。則行政者。除屬於刑政及法政者而外。其他一切行於法規之下之國家的作用之謂也。

自其形式的意義言之。則行政者。屬於國家之行政機關及公共團體權限內之作用之謂也。

在形式的意義之行政。以現實的國法上之國家組織為

其觀念之基礎。即以國家之行政機關。在國家之組織法上。多少總與他種機關相分離為前提者也。

第二款 行政權之作用

形式的意義之行政權作用。可分為九種。

(一)組織 一切法人。皆為組織體。其存立之第一要件。即在有機關之組織。但除國家之外。其他一切之法人。均係依據國家之意思。而定關於其組織之法則。惟國家有自主組織權。能不受其他之支配。以自己之意思。而定其一切之組織。關於自主組織權之法則。一部分屬於憲法。一部分屬於行政法。

(二)警察 國家最主要目的之一。在維持社會之秩序。保護國民生活之安全。是為國家治安之目的。國家為達治安之目的計。而行命令人民強制人民之作用。是為警察。其行此種作用之國家的權力。是為警察權。

(三)保育 現代的國家 不僅以依司法及警察以維持社會之安寧為已足。必更進一步。而以開發社會之文化。增進國民之福利。為一種重要的任務。是為國家文化之目的。國家為達此種目的計。或自為大企業者。而經營不適

於私人自由經營之各種生產事業。或保護獎勵民間之事業。及課人民以各種負擔。而策此等事業之遂行。此種作用。是爲保育。

(四)法政 國家欲達治安之目的。不能不於社會各個人之相互間規定法的規律。而努力維持之。各個人相互間之法的規律。卽私法也。關於私法關係之國家的作用。是爲法政。

(五)軍政 國家爲保持其國際上之地位及國內之和平計。不能不具武力。而實現其武力者。卽陸海空之軍隊。關於編制軍隊。及維持管理之。並因此而課人民以負擔之作用。是爲軍政。

(六)財政 國家爲達其各種之目的計。不能不有財力。國家因取得其財力及維持管理之。而課人民以負擔。此種國家的作用。是爲財政。

(七)外政 立國於世界各國之間。因維持其地位。而相與構成國際社會。則不僅對於國內有統治人民。保全公共福利之任務。而對外尙有與列國交涉。主張本國之權利。保護僑民之利益。及協同各國 確保世界之和平。貢獻文

化於全人類之任務。為遂行此種任務之國家的作用。是為外政。

(八)刑政 除警察及法政之外。因欲達治安之目的計。尚有賴於刑政。刑政者。防止擾亂社會秩序之行爲。及將此等擾亂社會秩序之人。屏之於社會之外。或懲罰之。而促其改過遷善之制裁的作用也。此種制裁。是為刑罰。國家課刑罰之權力。是為刑罰權。

(九)行政訴訟 行政乃行於法規下之作用。以不得違反法規為要件。行政作用。萬一違反法規而害及人民之利益。則近代之國法。通常均許人民用訴訟手段爭之。而保持法規之正當的適用。為確保行政法規之正當的適用所行之訴訟特名之曰行政訴訟。以與民刑訴訟相區別。

第三款 行政權之界限

行政權之作用。恆以行於法規之下為要件。因此而有關於行政權之界限之四大原則。

(一)行政權之作用不得與法規相抵觸。

一切法規。不問其為法律。為命令。為條約。或為習慣法。要皆屬於規定人民之權利義務。及國家之權利義務

者。不獨人民須受其拘束。即國家亦須受其拘束。故行使行政權時。必須以法規為準據。雖行政作用。不單限於執行法規所規定之行爲。苟在法規之範圍內。行政權儘有適當活動之自由。然行政上一切作用。對於法規終有不可侵犯之法律界限。不但不能抵觸法律。或上級機關之命令。其行政機關自身所定之命令。亦不得自相矛盾。苟認前此所發之命令爲不適當。亦須以正當之形式變更之而後可。否則自行違反。亦爲法律之所不許也。

(二)以行政權侵害人民之自由及財產時。必須有法規之根據。

近世法治主義之原則。對於人民之服從義務。均由國法爲之規定。除國法所規定之外。即令以國家之權力。亦不得拘束人民之自由。限制人民之權利。及使人民負擔義務也。雖各國之憲法。多認行政權在一定限度內。有立法之作用。而在此限度內。得以行政權規定侵害人民之自由及財產之法規。然此屬於特別之例外。除此而外。欲以行政權加拘束於人民之自由及財產。則必須依據法律之規定。否則人民對於此種違法之命令。決無服從之義務也。