

各科研究小叢書

王雲五
周道濟
主編

行政法研究

林紀東著

商務印書館印行

各科王周
研雲道
究五濟
小主
叢編
書

林紀東著

行政法研究

臺灣商務印書館發行

中華民國五十八年三月初版
中華民國七十一年六月三版

各科研究
小叢書
行政法研究一冊

版權所有
翻印必究

著者

發行人

主編者

印刷所及

林王周朱

建



東五濟民

臺灣商務印書館股份有限公司

登記證：局版臺業字第〇八三六號

臺北市重慶南路一段三十七號

編印各科研究小叢書序

任何事物無不有時空之關係；時間造成歷史，空間劃定範圍；因之，欲研究一種事物，既須認識其範圍，尤當明瞭其演變，前者爲概論，後者其歷史也。

余嘗謂對一科學術之入門，當如初履某地，先宜認識輪廓，其步驟首如乘航空器低飛，或登當地最高之建築，從高處俯瞰，辨別方位，默記特徵。次則馳騁通衢大道，從平面而辨認要點，視鳥瞰稍狹而加詳。最後，則徒步於若干特區，徐徐辨認特定之街道與建築。此其大較也。吾人對於一科學術之開始研究，先之以概論者，其意義亦猶是也。

余認爲文化之形成，由於累積，浩浩黃河，起於涓滴；嶽嶽泰山，始自細壤。正所謂作始也簡，將畢也鉅；從而研究一科學術，必須探其本源，窮其演變，俾從演變之中更謀發展。於是一科之小史尙焉。

對於時間空間既有相當認識，在實體上已略具規模；然研究之方法，猶有待於注意。研究目的在發見真理，與獲取新知。如研究得法，則真理易明，新知易致。近代科學昌盛之始，學者特重方法；十七世紀之初期，英國培根氏之新工具，與法國笛卡爾氏之方法論，同為研究方法之先河，亦即今世盛道之科學方法初基。科學方法多端，視其研究題材而異其需要。然其中有若干共同原則，為任何研究之題材所必具；一則因求真而對於舊說之懷疑；二則因懷疑而用種種方法加以研討；三則外在研討之結果，須繼以內在之思考與推理；四則推理之初步先視為假設，然後繼續研究以至於無懈可擊，始視為結論。

余近年重主商務印書館，為應讀書界急需，原擬首二年內以整理重版原在大陸刊行之著作為主，自第三年起，再從事於新著譯之印行。今歲首尚在第二年度，唯鑒於讀書界之熱情反應，乃提前計劃新著譯之推展。余之計劃有二，一為「人人文庫」；二為「各科研究小叢書」；前者雖以重印大陸版各書為大宗，但亦盡量蒐羅當代海內外新著。後者則清一色為新作，擬以短小之篇幅，作精要之選述，每書敘述一學科，中分概論小史與研究方法三部分，深入淺出，言簡意賅，期引導青年學

子對現代世界學術獲一鳥瞰的印象，並略知研究之途徑，俾進而激發其專精縱深之探討。第一階段擇定三十種，皆爲主要科目，分約專家學者撰寫，陸續印行，將以廣徵讀書界意見，對體例上徐圖改進。然後進至第二階段，續撰三數十種，分科由廣而狹，迄於百種爲度。惟以所約皆爲專家學者，而在臺專家學者多兼數職，無暇集中寫作，故進度頗較計劃爲緩。唯就目前約定之作者而言，無論在國內國外，皆能積極從事，共襄斯舉，此誠當前學術界難能之現象，而足以樂觀者也。茲當本叢書印行伊始，爰綴數語，以告各界。海內鴻碩，幸有以教之。

中華民國五十五年七月一日王雲五識

行政法研究目錄

第一章 行政法之概念·····	一
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·····	一二
第一項 行政法之性質·····	一二
第二項 行政法之特徵·····	二三
第二章 行政法之發生與發展·····	二八
第一節 行政法之發生·····	二八
第二節 行政法之發展·····	三七
第三章 行政法之基本原理與法則·····	五六

第一節 概說·····	五六
第二節 中國行政法之基本原理·····	五八
第三節 行政法之基本法則·····	六七
第四章 行政法在法律體系上之地位·····	七二
第一節 行政法研究之必要·····	七二
第二節 行政法在法律體系上之地位·····	八〇
第五章 行政法之研究方法·····	八七
第一節 法律學研究方法之重要·····	八七
第二節 研究行政法之基本觀點·····	八九
第三節 研究行政法之基本方法·····	九六
第四節 研究行政法之具體方法·····	一〇〇
附錄 行政法主要參考書·····	一一〇

第一章 行政法之概念

第一節 行政法之意義與種類

第一項 行政法之意義

何謂行政法？學說不一：依通說：行政法者，關於行政權之組織及其作用之國內公法之總稱也。茲就此定義，分析說明如次：

（一）行政法爲關於行政權之法 行政權一語，係對於立法司法監察諸權而言，行政法係關於行政權之法，以行政權爲其規定對象，故與（1）以立法權爲其規定對象之「立法法」，（如立法院組織法，中央法規制定標準法）；（2）以司法權爲其規定對象之「司法法」，（如法院組織法，民事訴訟法），及（3）以監察權爲其規定對象之「監察法」，（如監察院組織法，監察法）均不相同。且因行政法係以行政權爲其中心觀念，故與以國家基本組織及作用，爲其中心觀念之憲法，

亦有區別。蓋憲法不僅規定行政權之基礎法則，且規定立法權及司法權之基礎法則，就其規定行政權基礎法則之部分言，憲法與行政法，固有脉絡相通之關係，然就其範圍之廣狹，規定之詳簡言，憲法與行政法，仍不相同也。

(二) 行政法爲關於行政權之組織及其作用之法 行政法，可分爲行政組織法及行政作用法二部，前者規定行政機關之組織權限；即某行政機關之組織如何？有何權限？在國家整個政治體制上所居之地位如何？該機關之編制及各單位之主管事項如何？如行政院組織法是。後者則規定行政機關與人民之關係，即行政機關於何種情形之下，乃能授與人民權利，或使人民負擔義務之規定，如兵役法、所得稅法是。在昔專制時代，行政作用多由於行政機關之專斷，在對人民之關係上，並無必須遵守之一定準則，殆無行政作用法之存在。法治國思想發達以後，則不以行政作用委諸行政機關之專斷，行政機關所得限制人民之權利，所得賦課人民之負擔，或得以授與人民之權利，均由法規規定其應守之準則。此種準則，不僅爲行政內部之職務命令，且在對人民之關係上，發生拘束力，行政機關違反此種準則而爲行政行爲時，不僅其上級機關可將其撤銷變更，人民亦得以其違法爲理由，提起訴願或行政

訴訟，而請求撤銷變更之，行政作用法因而發生。

(三) 行政法爲國內法 規定一國之內，國家公共團體與人民，或人民與人民關之法規，爲國內法；規定一國與他國關係之法規，爲國際法。行政法爲規定國家行政機關與公共團體之組織權限，及其與人民關係之法規，故行政法爲國內法，國際法之原理原則，於行政法不適用之。

惟有應注意者，法學上國際法與國內法之區別，係由於以前人類之社會生活，恒以國家爲其範圍之結果，故規定國與國間關係之國際法，與規定一國之內，國家與人民間關係之國內法，迥不相侔。邇以交通發達，文化交流之結果，人類社會生活之區域，既有由國內社會進於國際社會之趨勢，爲社會生活規範之法律，自亦不局限於國內法之範圍，故在憲法上尊重國際公約，承認條約爲國內法法源等「憲法國際化」現象，既爲二次大戰後各國憲法特色之一，國際法與國內法之界限，乃不如以前之森嚴。而行政法與國際法尤有相當關係。蓋因交通發達文化交流之結果，國與國間之關係，日見繁密，一國之行政措施，常影響於他國人民之利害，他國不能無所關心，其中如保護勞動者，劃一度量衡、保護著作權、禁止人口販賣等，有

關列國公益之事項，尤有締結條約，互相協力之必要，此類國際公約，既因其爲國與國之約定，而有國際法之性質，復因其爲國內行政設施之準則，而具行政之性質，故學者稱之爲「國際行政法」焉。

(四) 行政法爲公法 規定國家與公共團體，或國家公共團體與人民關係之法規，爲公法；規定私人相互間關係之法規，爲私法。行政法爲規定國家行政機關與公共團體或人民之關係，暨公共團體與人民關係之法規，故行政法爲公法。

(五) 行政法爲關於行政權之法之總稱 行政法以行政權爲規律對象，而行政作用範圍廣泛，對象複雜，且每因客現情勢之變遷，時有改變對策之必要，勢不能就複雜分歧之行政權作用，統而一之，包括於單一法典之中，寧係依照各別需要，制定無數各別獨立之行政法規，以便適用，通常所謂行政法，即指此等各別獨立之行政法規而言，非如民法刑法民事訴訟法等然，編爲統一法典，有單一對象可指，故曰行政法爲關於行政權之法之總稱。

第二項 行政法之種類

行政法既爲關於行政權之法之總稱，內容至爲複雜，故可依區別標準之不同，而爲種種之分類，茲分述之：

(1)依行政權作用之內容，而爲之行政法分類。

行政法，係以行政權爲其規律對象之法，欲知行政法之種類，自宜先就行政權作用之內容，加以析述，而後據而爲行政法之分類，行政權作用之內容，通常可分爲下列六種：

一、組織 凡法人皆爲組織體，不能自爲意思活動，故以組織機關爲其存在之第一要件。國家爲法人，自亦須有一定之組織，以決定其意思，表現其行動。惟國家與其他法人不同，其他法人係立於國家權力支配之下，因國家之承認，始得享有法律上之人格，其組織之基本法則，亦遵照國家意思而定，僅於國家允許之範圍內，得以自己意思定之；國家則具有完全之自主組織權，不受任何權力之支配，得以自定其組織之法則，此種自主組織權作用，又分爲制定國家各機關組織法則之作用，與依其法則完成其組織之作用兩種。其中除制憲作用及立法作用外，多爲行政作用，如行政機關頒布所屬機關之組織規程，及任用公務員等皆是。

二、警察 國家最基本之目的，在於社會秩序之維持，與國民生活安定之保護，是爲國家之治安目的。國家爲達到治安目的起見，所爲之作用甚多，如對犯罪人科以刑罰之刑事作用（刑政），維持私法關係秩序之民事作用（法政），以及後述之軍政等皆是，然其中最爲重要者，厥爲因達到治安目的而命令人民，必要時且得加以強制之作用，是爲警察，國家行使命令強制之權力，爲警察權。

三、給付 現代國家之職務，較昔日國家爲廣，不僅以司法及警察保持社會之安寧爲已足；進而開發社會文化，增進國民福利，亦爲國家重要任務之一，是爲國家之文化目的。國家爲達到文化目的起見，恒設立學校，建造醫院，並自爲大企業者，經營不適於私人經營之生產事業，對於重要之民營事業，時且加以保護獎勵及統制，且因實行此類事業，有時課人民以負擔，凡此等等，國家爲達到文化目的而爲之作用，舊日稱爲保育，現代則稱爲給付。給付，爲非權力之設施，與警察之爲命令強制作用者不同。

四、外政 立國於世界各國之間，不僅保境安民爲已足，尙須與各國發生外交

關係，以確保本國之國際地位，保護本國在外僑民之利益，並以促進國際合作，確保世界和平，國家爲達到此目的而爲之作用，稱爲外政。

五、軍政 國家因抵禦外侮，及維持國內安寧之必要，需要相當之武力，所以實現國家之武力者，厥爲軍備，編制軍隊，準備軍需，及爲達此目的，而課人民以負擔之作用（如徵兵及軍事徵用），稱爲軍政。

六、財政 國家欲達到各種目的，不可無相當之財力，國家開發財源，管理財務，及因而課人民以負擔之作用（如徵稅），稱爲財政。

行政權作用之內容，略如上述；行政法之內容，亦可依照行政權作用之內容，分爲下列六類：

一、行政組織法 包括國家行政機關組織法規，及地方自治團體組織法規。

二、警察行政法

三、給付行政法 又可細分爲經濟行政法，社會行政法，教育文化行政法，衛生行政法，交通行政法等數種。

四、外務行政法 此在研究上，雖多委於國際法學之領域，而不屬於行政法學之範圍，然使領館之組織法規，外交人員之任用法規，仍屬行政法之性質。

五、軍事行政法。

六、財務行政法。

有應注意者：上述各種行政及行政法之分類，係就現代之一般狀態而言，實則因今昔國家任務之不同，各種行政產生之先後及繁簡，固有差異，各時代之着重點，亦不相同，有分別觀察之必要。警察國家無論耳，在法治國家，亦僅有組織、警察、外政、軍政、財政等行政，給付行政在若有若無之際，並不發達。蓋當時於警察國家專制政治之苦，猶有餘悸，個人主義自由主義思想盛極一時，故以最善政府最少統治爲其南針，政府僅以保境安民爲職責，他如衛生、教育、經濟、交通等事務，原則上悉聽人民自理，故給付行政並不發達，自亦鮮給付行政法之存在。迨二十世紀文化國家成立之後，因團體生活之發達，人與人間之關係，極爲密切，又因公共事務之增加，使政府之職責倍見繁重，保健是否有道？求學是否得所？生活是否充裕？均爲政府職責上應注意之問題，於是給付行政，大見發達，給付行政法規亦

日見增加，駸駸乎有凌駕警察軍事等行政而上之勢。洎於晚近，更因各國實行社會安全政策之結果，給付行政，爲政府施政之中心，給付行政法（爲社會安全法制），亦益臻重要。故現代因國家任務變遷，政府職能增加，且一變管理行政爲服務行政之結果，給付行政法，居於行政法之中心地位，與昔日政府以保境安民爲職責，以警察行政軍事行政爲中心，從而警察行政法，軍事行政法，爲行政法之重要部門者，大不相同，此亦有志研究行政法者，所宜特加注意者也。

（二）依行政權作用之對象，而爲之行政法分類。

此可分爲團體內部之行政法，與對國民之行政法兩類。行政權不僅對一般國民行使，且常爲團體自身組織上之必要而發動，如國家對公務員所爲之職務命令是。此類組織內部之關係，與國家國民間之關係有別，故學者有分行政法爲團體內部之行政法，與對國民之行政法兩類，以前者爲內部行政法，後者爲外部行政法者，蓋二者之法理有別也。惟外部行政法爲行政法之本體，其地位遙較內部行政法重要，則爲學者所公認。

（三）依行政權作用之主體，而爲之行政法分類。