

行政法要義



李惠宗 著

元照出版公司

翁 序

近年來，我國有關公權力行使及行政救濟的一般規範，如行政訴訟法、行政法院組織法、訴願法、行政執行法及行政程序法，陸續修正或制定公布，對國內舊有行政法理論與實務領域的衝擊，不可謂不大。公法學者，一方面固然因為國內行政實體及程序立法的蓬勃發展，而大感振奮；另一方面，也一定要為新法的施行，做好萬全的理論準備，而感到責任重大。從李惠宗教授的努力，可以得一明證。

本書以即將於九十年一月一日施行，而具有行政法總則性質的行政程序法為撰寫主軸，依次介紹行政及行政法之概念，而後論及我國行政法之基本原理，進而闡述行政程序法之基本理念，並詳細討論行政法之法源與行政法一般法律原則，再闡明法學方法論有關法律解釋與適用方法，而後始依行政程序法各篇章，依序闡釋行政程序法之一般規定，行政處分、行政契約、法規命令及行政規則，行政計畫及行政指導，並兼論行政秩序罰法（草案）、行政執行法、訴願法、行政訴訟法、行政補償法與國家賠償法等，多以剪報蒐集的裁判實例為素材，將行政法學理的闡述與實務結合，可以感受到作者在行政法領域的學殖深厚，以及將行政法本土化的一份用心。

李惠宗教授就讀臺大法研所，及法研所畢業後進入臺大法研所博士班研習兩年期間，均由本人擔任其論文指導教授。嗣後李教授考取教育部公費留學德國，獲得慕尼黑大學法學博士。返國後從事公法教學研究，不過數年，即卓然有成，除發表多篇專論外，已著有憲法教科書，現又完成「行政法要義」，爰略綴數語，以為序。



第三版 序言

行政法是規範國家機關與人民關係的法規範總稱。以其內容來分，有特別行政法與一般行政法。一般行政法中，又可分為行政法基本原理、行政組織法、行政作用法、行政救濟（爭訟）法及行政責任法五大領域，各領域有其不同的法理及適用法則。本書係屬一般行政法範疇，故在架構上以各領域為「篇」，「篇」下以「章」為論述單元，共分二十四章。

本書第二版2000年付梓，此期間國內行政法持續的蓬勃發展，相關著作一直發表出來，在參考文獻上盡可能地予以參酌。同時本書定位在「行政法入門」，亦期待可以在臺灣生根發展，故本書的撰寫有二個主軸：「入門化」及「本土化」，因是之故，本書取材舉例，率多為在臺灣發生之案例。

相較於民、刑法，行政法上措施是最易受到政治影響的領域，但政治影響往往具有不理性的成分，對於建構一個國家的「公共理性」，將有不利的影響，同時亦會影響一個國家客觀價值秩序的建立。人民對於行政法的知識越豐富，自然越可以督促行政機關依法行政。故本書將第二版作適度地刪節，並以較淺顯的文字，對行政法知識予以闡釋，藉以推

廣行政法學的知識。對於涉及較為理論及深入的問題，則俟諸作者較大的篇幅「行政法大系」的闡釋。祈望天假我以年，可以讓我完成此一作品，對臺灣人民有所獻替。

自2000年之後，我國陸續制定重要的行政法規，例如行政罰法、政府資訊公開法，本書就重要的法規皆闢專章或專節予以討論。所蒐集之法規及大法官解釋，迄至2006年年底為止。

本版之校對，承輔仁大學法研所林弘毅同學提供諸多意見，苗栗縣警察局法制股股長李翔甫及東海大學法研所研究生鍾維福、蔡宜軒同學及中興大學財經法律系李苑如、陳一誠、吳玫萱及韓忞聰同學，及內政部地政司（中）視察袁世芬逐字校對，特謹申感謝之意。東海大學法學碩士林連科學棣持續對本書的疏漏提出指正，也在此表達感謝。

另外元照出版公司的工作同仁，都為本書能於2007年年初問世而夙夜匪懈，在此亦表達最大的謝意。

當然本書仍有見解上未經熟慮，校對未盡精詳之處，魯魚豕亥或未能免，敬請各方賢達指正是幸。

李惠宗

序於2006.12.31跨年時刻

於靜觀書齋

Verfassungsrecht

自序

行政法主要在處理人民與國家間的法律關係，發源於對專制國家的反省，行政法學是否健全發展，行政法原則是否落實，可以作為檢證一個國家法治程度的指標。人民本有守法之義務，不待強調。故今天強調要厲行法治，乃是要求國家守法、政府守法，而不是要求人民守法。實證經驗上，國家如果不守法，其禍甚於私人濫用權利。我們不必要求人民要有愛國情操，因為政府守法，公務員忠於職守，正當遵守法定程序，行政機制以人民為權利之主體，以公共利益為本職，非徒驚民粹，以獲得人民暫時性的滿意為目標，而並將客觀值得信守的法律秩序懸為鵠的，則人民尊嚴獲得維護，生活康寧，行政機關自能獲得人民之信賴，國家自然可愛。行政法學正是使國家守法，並且可以使國家變得可愛可敬的基本機制，故本書認為：「行政法學，治國之學也。」本書即在闡揚行政法學為目標，並戮力於行政法的本土化。本書之完成，首先要感謝大學以來指導並教誨我的所有師長，特別是我的指導老師翁岳生教授。本書是對師長們長期以來教誨與期望的一點回饋，尤其是翁老師在日理萬機之餘，賜序嘉勉，令作者倍感雀躍。對近年來蓬勃發展的公法學而言，本書或屬滄海之一粟，難以言對行政法將作何種貢獻，但作者仍勉力以赴，期能對我國行政法之本土化略盡棉薄。

再次要感謝父親李天進先生，母親李許邊女士養育之劬勞與殷殷期待。另要特別感謝的是內人高春燕長期以來以家庭為本位，親持家務，使我無後顧之憂，經常能夠享受徹夜不眠不休趕稿的樂趣。在本書撰寫過程中，更數次親校，並提供實務案例相互討論，充實本書內容。小孩聿容、宇軒、友晟長期犧牲其與爸爸遊戲的「基本人權」，才使得本書得於今秋面世。

此外，逢甲大學土地管理研究所碩士王榆評、中山大學中山學術研究所研究生吳明孝、彰化地方法院公設辯護人陳志忠辛苦地犧牲假期協助校對並編製索引，臺中高分院法官助理李介民協助校對外，並提供寶貴意見，特誌上感謝之意。本書雖盡心校對，然因付梓倉促，錯落難免，尚祈各界先進有以教我，則幸甚。

李惠宗

謹序於逢甲大學學人宿舍
時2000.8.27，寅夜，百蛙齊鳴

凡 例

本書引用法規及用語簡稱

人民團體法	人團	平均地權條例	平權
入出國及移民法	入出國	民法	民
下水道法	下水道	石油管理法	石油管理
土石採取法	土石	全民健康保險法	健保
土地法	土地	刑事訴訟法	刑訴
土地稅法	土稅	刑法	刑
土地徵收條例	土徵	合作社法	合作社
大量解僱勞工保護法	大量解僱	地方制度法	地制
大學法	大學	地方稅法通則	稅法通則
山坡地保育利用條例	山保	有線電視法	有線電視
工程受益費徵收條例	受益	老人福利法	老福
中央法規標準法	法規標準	自來水法	自來水
中華民國憲法	憲	行政執行法	行執
公平交易法	公平	行政執行法施行細則	行執施則
公民投票法	公投	行政程序法	行程
公務人員任用法	公任	行政訴訟法	行訴
公務人員考績法	考績	行政罰法	行政罰
公務人員考績法	考績	行政院及各級行政機關訴願	
公務人員保障法	保障	審議委員會審議規則	
公務員服務法	公服	訴願審議規則	
公務員懲戒法	公懲	兵役法	兵役
公寓大廈管理條例	公寓管理	兵役法施行法	兵施
公職人員選舉罷免法	選罷	戒嚴法	戒嚴
戶籍法	戶籍	決算法	決算
文化資產保存法	文保資	汽車委託檢驗辦法	汽委檢驗
水污染防治法	水污防治	災害防救法	災防
水利法	水利	私立學校法	私校
加值型與非加值型營業稅法	營業稅法	身心障礙者保護法	身障
司法院大法官案件審理法	大法官法	兒童及少年福利法	兒少
市區道路條例	市道條例	兒童及少年福利法	兒少（法）
		兩性工作平等法	兩平

姓名條例	姓名	規費法	規費
性騷擾防治法	性騷	都市計畫法	都畫
所得稅法	所得	野生動物保育法	野保
社會秩序維護法	社維	勞工保險條例	勞保
社會救助法	社救	勞動基準法	勞基
空氣污染防治法	空污	就業服務法	就服
保險法	保險	就業保險法	就保
促進民間參與公共建設法	促參	稅捐稽徵法	稅稽
促進產業升級條例	促進升級	菸害防制法	菸防
度量衡法	度量衡	菸酒管理法	菸管
建築法	建築	著作權法	著作
政府採購法	採購	訴願法	訴願
政府資訊公開法	資訊公開	集會遊行法	集遊
政治獻金法	獻金	溫泉法	溫泉
軍事徵用法	軍徵	農地重劃條例	農劃
家庭暴力防治法	家暴防治	道路交通安全規則	道交規則
消防法	消防	道路交通管理處罰條例	道交條例
消費者保護法	消保	電子簽章法	簽章
破產法	破產	電腦處理個人資料保護法	個資
耕地三七五減租條例	三七五	預算法	預算
能源管理法	能管	漁業法	漁業
財政收支劃分法	財劃	監督寺廟條例	監督寺廟
區域計畫法	區畫	廢棄物清理法	廢清
商品標示法	商品標示	廣播電視法	廣電
商品檢驗法	商檢	噪音管制法	噪管
商標法	商標	憲法增修條文	憲增
國民住宅條例	國宅	遺產及贈與稅法	遺贈
國民住宅條例	國宅	營業秘密法	營秘
國民教育法	國教	環境基本法	環基
國有財產法	國產	總統副總統選舉罷免法	總統選罷
國家公園法	國家公園	殯葬管理條例	殯管
國家賠償法	國賠	醫師法	醫師
國籍法	國籍	醫療法	醫療
專利法	專利	藥事法	藥事
強執強制法	執行	警械使用條例	警械
教育基本法	教育	警察法	警察
教師法	教師	警察職權行使法	警使

中文引用簡稱

§ 159 II 二	表某法規之第159條第2項第2款，如未特別註明法規名稱，即指行政程序法。
(2005.2.4)	位於法規名稱之後，表該法規公布之日期為西元年月日
(82判886)	表行政法院之判決（民國紀元）年度及字號；如未特別註明，表行政法院判決或判例
民 § 144	表民法第144條
行政罰法 § 14	表行政罰法第14條
釋491	表司法院大法官解釋字號

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

目錄

翁 序	
第三版序言	
自 序	
凡 例	

第一篇 行政法基本原理

第一章 行政之概念	3
第一節 行政的意義	3
第二節 行政的特性	5
第三節 行政之種類	7
第二章 行政法之概念	13
第一節 行政法的發展	13
第二節 行政法種類	15
第三節 行政法與其他法律關係	16
第四節 行政法之特質	20
第五節 行政法之效力	21
第三章 我國行政法基本原理	27
第一節 立憲主義的要求	28
第二節 權力分立原則	28
第三節 法治國家原理	29

第四節	民主主義原理	41
第五節	民生法治國家原理	43
第六節	司法國家原理——兼論司法審查的層級與密度	44
第四章	行政程序法序論	51
第一節	行政程序法制定的時代意義	52
第二節	行政程序法之性質	53
第三節	行政程序法之目標	54
第四節	行政程序法適用之範圍	65
第五節	行使公權力之主體	66
第六節	行政程序法之排除適用	74
第七節	行政機關的注意義務	80
第五章	行政法法源與行政法一般原則	81
第一節	行政法法源	82
第二節	行政法一般原則	92
第六章	行政裁量與不確定法律概念	131
第一節	法律適用三段論法的基本模式	132
第二節	行政裁量	133
第三節	不確定法律概念	144
第四節	行政裁量與不確定法律概念判斷之異同	151

第二篇 行政組織法

第七章	行政組織法序論	155
第一節	序 說	155
第二節	行政組織之基本原則	159
第三節	行政組織法與行政作用之關係	164

第八章 公務員法	167
第一節 序 說	169
第二節 公務員關係的成立與消滅	170
第三節 公務員之種類	172
第四節 公務員與國家之關係	174
第五節 公務員之權利	176
第六節 公務員之義務	183
第七節 公務員之責任	193
第八節 公務員之保障	197
第九章 公物法	215
第一節 公物之概念	215
第二節 公物之特性	217
第三節 公物之成立及消滅	218
第四節 公物利用之法律關係	221
第十章 公營造物法	229
第一節 公營造物的概念	229
第二節 公營造物之種類	230
第三節 營造物之成立與消滅	232
第四節 公營造物權力	233
第五節 公營造物利用關係	234

第三篇 行政作用法

第十一章 行政程序法之一般規定	239
第一節 管 轄	242
第二節 行政程序上之當事人	251
第三節 迴 避	258
第四節 行政程序之開始	259
第五節 調查事實及證據	260
第六節 資訊公開	275
第七節 期日與期間	287

第八節	費 用.....	289
第九節	聽證程序.....	290
第十節	送 達.....	295
第十一節	陳 情.....	302
第十二章	行政處分.....	303
第一節	建構行政處分意義之功能	306
第二節	行政處分之意義.....	306
第三節	行政處分與其他概念之區辨.....	316
第四節	行政處分之種類.....	318
第五節	行政處分之成立.....	326
第六節	對行政處分之陳述意見及聽證.....	329
第七節	行政處分之效力.....	331
第八節	行政處分之附款.....	335
第九節	行政處分之違法.....	341
第十節	無效之行政處分.....	354
第十一節	違法行政處分之治療	358
第十二節	行政處分之撤銷.....	360
第十三節	行政處分之廢止.....	364
第十四節	行政處分之重新進行	367
第十五節	公法上之消滅時效.....	370
第十三章	行政契約.....	379
第一節	行政契約的概念.....	380
第二節	行政契約之意義.....	381
第三節	行政契約功能及其界限	384
第四節	行政契約的類型.....	386
第五節	行政契約之成立要件	392
第六節	行政契約之效力障礙.....	394
第七節	行政契約之調整與終止	395
第八節	行政契約之效力.....	396

第十四章	法規命令與行政規則	401
第一節	行政命令之概念	402
第二節	行政命令之種類	403
第三節	法規命令與行政規則之制定權	413
第四節	行政命令之監督	421
第十五章	行政計畫	423
第一節	行政計畫的概念	424
第二節	行政計畫的意義與種類	424
第三節	行政計畫之法律性質	426
第四節	確定行政計畫之程序	428
第五節	確定行政計畫裁決之效力及實施	431
第六節	行政計畫之變更與廢止	432
第七節	行政計畫之法律效果及其救濟	432
第十六章	行政指導	435
第一節	前 言	435
第二節	行政指導之意義	436
第三節	行政指導之性質	437
第四節	行政指導之功能及其問題	438
第五節	行政指導之原則	440
第六節	行政指導之種類	440
第七節	行政指導之方式及其效果之擔保	441
第八節	行政指導之法律效果	442
第十七章	行政罰論	445
第一節	行政罰的概念	447
第二節	行政責任的類型	451
第三節	行政罰之種類	456
第四節	狹義行政罰之種類	462
第五節	行政罰法適用上之原則	468
第六節	行政共犯	481
第七節	行政犯之未遂	484

第八節	行政罰裁處權之消滅時效	484
第九節	阻卻違法事由	487
第十節	行政罰之執行	490
第十一節	一事不二罰原則	490
第十二節	行政罰之管轄	501
第十三節	裁罰之正當法律程序	505
第十八章	行政執行論	509
第一節	行政執行之概念	510
第二節	行政執行之原則	512
第三節	行政執行之機關	517
第四節	行政執行之程序	518
第五節	公法上金錢給付義務之執行	522
第六節	行為或不行為義務之執行	532
第七節	即時強制	540

第四篇 行政救濟法

第十九章	行政救濟法序論	547
第一節	行政救濟之概念	547
第二節	行政訴訟制度之源起	548
第三節	行政救濟權的概念	550
第四節	行政爭訟之本質及制度結構	552
第五節	我國現行行政救濟法之特性	555
第二十章	訴願制度	559
第一節	訴願制度的概念	560
第二節	訴願之先程序	561
第三節	訴願之要件	562
第四節	訴願管轄機關	574
第五節	訴願審理程序	576
第六節	訴願決定	578

第二十一章 行政訴訟	583
第一節 行政訴訟之概念	584
第二節 行政訴訟之審判機關	588
第三節 行政訴訟之基本原則	589
第四節 行政訴訟之種類	592
第五節 行政訴訟之裁判	607
第六節 判決之效力	610

第五篇 行政責任法

第二十二章 行政責任法序論	615
第一節 人民與國家之法律關係	615
第二節 行政責任之基礎理論	616
第三節 行政責任法的體系及其關係	618
第二十三章 行政補償	621
第一節 序 論	621
第二節 基於特別犧牲之補償	622
第三節 基於信賴關係的損失補償	636
第四節 社會衡平補償	637
第五節 基於特別行政目的之補償	638
第六節 公法上危險責任	640
第二十四章 國家賠償	641
第一節 國家賠償責任之本質	641
第二節 我國國家賠償責任之類型	648
第三節 國家賠償責任之競合	670
第四節 國家賠償之方法與範圍	670
第五節 請求國家賠償之程序	671
本國基本參考文獻	673
索 引	675