

左潞生著

行政法概要

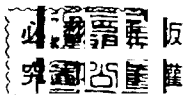
左路生 著

行政法概要

三民書局 印行

內部交流
S35/5 (中 1-15/50)
行政法概要
T000080

行政院新聞局登記證 版字第一〇二〇〇號
著作權執照內字第一三七三號



中華民國四十九年十月初版
中華民國六十六年三月九版

行政法概要

基本定價壹元柒角伍分

著作者 左 璐
發行人 劉 振 强
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

臺北市重慶南路一段六十二號
郵政劃撥九九九八號

序言

- 一、本書爲行政法教材之一種，專以供應各種考試及從事公職者研習爲目的。
- 二、本書取材，均依現行法令及學者通說，力求普遍正確，切合實用。
- 三、本書共分四章，對於行政法的內容，作有系統的敘述。
- 四、本書第一章，說明行政上的基本觀念，是行政法的共通法則。
- 五、本書第二章，說明行政組織的合法條件，是行政法上屬於「體」的法則。
- 六、本書第三章，說明行政行爲合法的程序，是行政法上屬於「用」的法則。
- 七、本書第四章，說明行政上必要救濟的方法，是行政法的補充法則。
- 八、本書每章之後，列有復習問題，均爲重要之點，提供讀者注意及練習之用。
- 九、本書最後，附有表解四目，冀供讀者提綱挈領，作幫助記憶之用。
- 十、本書與提要性質，簡單遺漏，在所不免，敬祈讀者亮察，並有以指正爲幸。

行政法目次

第一章 行政法的基本觀念

第一節 行政的概念

一、行政的意義

二、行政的範圍

三、行政作用的種類

四、行政與法規的關係

第二節 行政法的概念

一、行政法的意義

二、行政法的法源

三、行政法的效力

四、行政法的法律關係

第二章 行政組織法

二七

一三

一一

八

七

七

六

四

二

一

一

一

第一節 概說	二七
--------	----

一、行政組織與行政組織法的意義	二七
二、行政組織的系統	二七

第二節 國家行政組織	二八
------------	----

一、行政機關	二八
二、行政官署	三一
三、公務員	三八

第三節 自治行政組織	五〇
------------	----

一、自治及自治行政的意義	五〇
二、自治團體	五一

第四節 我國現行行政組織概況	五七
----------------	----

一、國家行政組織概況	五七
(一) 中央行政組織	五七
(二) 地方行政組織	六一

二、自治行政組織概況

(一) 地方自治組織

(二) 職業自治組織

第三章 行政作用法

第一節 概說

一、行政作用與行政作用法的意義

二、行政行為的意義

三、行政行為的種類及系統

第二節 行政規章

一、行政規章的意義

二、行政規章的種類

三、行政規章的名稱

四、行政規章的根據與限制

五、行政規章的效力

六、行政規章的成立與消滅

第三節 行政處分 七六

- 一、行政處分的意義 七六
- 二、行政處分的種類 七七
- 三、行政處分的內容 七九
- 四、行政處分的附款 八二
- 五、行政處分的成立、告知及受領 八五
- 六、行政處分的效力 八九
- 七、行政處分的無效及撤消 九一
- 八、行政處分的廢止及消滅 九七

第四節 準行政行為 九八

- 一、準行政行為的意義 九八
- 二、準行政行為的種類 九八
- 三、準行政行為的成立及效力 一〇〇

第五節 行政契約及行政協定 一〇〇

- 一、行政契約 一〇〇

二、行政協定.....	一〇二
-------------	-----

第六節 行政上的強制執行及處罰.....	一〇二
----------------------	-----

一、行政上的強制執行.....	一〇二
二、行政上的處罰.....	一〇八

第四章 行政救濟法.....	一一
----------------	----

第一節 概說.....	一一
-------------	----

一、行政救濟與行政救濟法的意義.....	一一
二、行政救濟的內容與管轄.....	一一

第二節 訴願.....	一一
-------------	----

一、訴願的意義及要件.....	一一
二、訴願與不可混同的事項.....	一三
三、訴願的事項.....	一四
四、訴願人.....	一四
五、訴願的管轄.....	一五

六、訴願的程序.....	一一六
--------------	-----

第三節 行政訴訟.....	一二〇
---------------	-----

一、行政訴訟的意義及要件.....	一二〇
-------------------	-----

二、行政訴訟與訴願.....	一二一
----------------	-----

三、行政訴訟的事項.....	一二二
----------------	-----

四、行政訴訟的當事人.....	一二四
-----------------	-----

五、行政訴訟的管轄.....	一二六
----------------	-----

六、行政訴訟的程序.....	一二八
----------------	-----

第四節 行政上的損害賠償.....	一三七
-------------------	-----

一、概法.....	一三七
-----------	-----

二、私法上的損害賠償.....	一三七
-----------------	-----

三、公法上的損失補償.....	一四〇
-----------------	-----

行政法

第一章 行政法的基本觀念

第一節 行政的觀念

一、行政的意義 欲知何謂「行政法」，應先說明「行政」的意義。歸納現代學者通說，可得一概括的定義：「行政」是國家統治權所發生作用的一種，除法定不屬於行政外，凡依法規所為補充辦法之決定與運用，處理「公務」，以完成國家目的的行為，皆屬之。依此定義，分析言之，今日所謂行政，實含有下列各意義：

(一)行政必屬於國家 統治權為國家所專有，乃現代法學公認的原則。行政既為國家統治權所發生作用的一種，必屬於國家，故任何私人或私人所組成的團體，不能有行政。在表面上，有許多私人或私人所組成的團體，似能作某種行政行為，但在實質上，此項行為，是由國家授權，仍屬於國家，叫做「委任行政」。例如私有船舶的船長在該船舶內能作警察行為，私立學校能招收學生或授予學位，私有銀行能代徵租稅等是。至於自治團體，乃是國家依據法律，授與一定的行政權，發生一定的行政作用，叫做「自治行政」，成為國家行政總體的一部份。

(二)行政的界限由法律規定 何者是行政，何者不是行政，全由法律規定。例如「考試」，在歐美

各國是行政，在我國有考試法規定，是考試而不是行政，是其明證。所以行政界限的劃分，全以現行法律規定為準。至於劃分的是否適當，那是理論問題，在現行法未變更以前，應絕對遵守。

(三)行政必須依據法規 行政法規多為原則規定，實際施行時，必須有種種補充辦法之決定與運用，始能見諸事實。但此決定與運用，仍不能漫無限制，必須依據法規所定的原則而行，否則，重則陷於違法，其行為當然無效，輕則流於不當，其行為得撤銷之。

(四)行政必須是處理公務 行政是國家公權的行使，所處理的事務，必為公務。凡假藉公權，處理私務，不僅違法犯罪，抑且根本上不得謂之行政。

(五)行政必須以完成公益為目的 國家各項統治作用，固皆以增進公共利益為目的。但除行政外，其他統治作用，或為事前的設定，或為事後的監督，或為進行中的措施，或為行為上的糾正，其任務固各有專司，地位無分高低，不過負責實際全面責任而完成國家統治作用者，則為行政。故行政的範圍最廣，運用最繁，完全是由於公益上的需要，倘無此需要，則行政根本無存在的可能，是為行政最高的目的。

二、行政的範圍 行政範圍至為廣泛，且極錯綜複雜，應明白認定，以為運行的準則。茲略析述如下：

(一)廣義的行政 國家統治作用，依「法治國」行使統治權的內容分類，祇能大別為「立法」與「執行」兩種，前者為制定法律，後者為執行法律。除制定法律的作用外，其餘皆為執行法律的作用。此執行法律的作用，是為「廣義的行政」。故廣義的行政，範圍頗為廣闊，其內容不完全是行政，除去立法外，其他統治作用俱包括在內。故此廣義的行政，實不足以說明行政的範圍。

(二)狹義的行政 現代國家因行使統治權之目的不同，而異其制度，其最著者為三權分立制及五權分立制。在三權分立制下，除制定法律的立法外，更依執行法律的目的，分為司法與行政。司法為適用法

規審判訴訟案件的作用，行政即除司法外為達國家其他目的的作用。此除司法外，為達國家其他目的的作用，是為「狹義的行政」。在五權分立制下，先將國家的權力分為「政權」與「治權」，政權屬於人民，治權屬於政府，復從治權中，分為行政、立法、司法、考試、監察五權，使其發生五個統治作用，再在五個統治作用中，除去立法、司法、考試、監察以後所剩餘的部份，是為五權分立制下之狹義的行政。此狹義的行政，無論在三權分立或五權分立制下，均為行政範圍的正軌，但不能包括所有行政的全部。

(三)實質上的行政 「實質上的行政」，係就國家統治作用的性質，說明行政的範圍，其說明要點，側重作用的實質，而不重機關的形式。扼要言之，即實質上的行政，乃國家統治作用中，除去屬於純粹立法與純粹司法外，其他行於法律下之一切處理「公務」的作用，皆屬之。因此，實質上的行政，除上述的狹義行政外，凡國家統治作用而有行政之實際性質者，俱包括在內。如立法機關的非立法事項，司法機關的處理非訟事件，考試機關的考選及銓叙公務員資格等事項，監察機關的派員調查全國各機關的檔案冊籍、審核政府所屬全國各機關的決算及計算、監察預算之執行、核定收支命令及稽察關於財政之不法或失職行為等事項。凡上所述，論其性質，無一非行政作用，均可謂之實質上的行政。在理論上，應屬於行政範圍，但在實際運用上，仍各屬於所屬機關，形成形式上的立法、司法、考試、監察等，而不屬於行政範圍。至於上述的「委任行政」，則是顯著的實質上的行政，屬於行政範圍，無可置疑。故實質上的行政，較狹義的行政範圍為廣。

(四)形式上的行政 形式上的行政，係就分掌國家作用之各機關的權限，說明行政的範圍。其說明要點，側重機關的形式，而不重作用的本質。扼要言之，即：形式上的行政，乃屬於國家各行政機關權限內的作用。現代國家行政機關，包含國家直屬行政機關與自治團體二者，因現代國家行政，事務範圍日廣

，除由國家自身的機關直接執行外，更就其事務的一部，依法委任於自治團體，認為其自己的事務而處理之。此時自治團體，雖非國家自身直屬機關，但其所有的作用，導源於國家，亦為國家行政機關的一種。自治團體在法律上既有此地位，則凡屬其事務而行的作用，不問其性質如何，於形式上皆得稱為行政。故國家行政作用，就形式言，一部屬於國家各直接行政機關的權限，一部又屬於自治團體的權限，前者謂之「國家行政」，或稱「國家直接行政」，後者謂之「自治行政」，或稱「國家間接行政」，兩者均為形式上的行政，其範圍與狹義的行政相當，且極明確而具體，在實用上構成國家行政的兩大系統。現代各國行政範圍的劃分，均以此為基礎，再依法律規定，加入特定的實質上的行政，以確定實用行政的範圍。

三、行政作用的種類 國家行政，既係為國家處理公務，完成國家統治目的的最大作用，則作用的目的不一，種類自隨之而異。茲依一般法規內容，分行政作用為下列兩大類：

(一) 國家目的的行政作用 凡以維持及發展國家自身的存在及其活動為目的者，是為「國家目的的行政作用」。國家為達此種目的，其行政作用，又可分為下列數項：

① 組織行政 國家各種機關或自治團體，凡欲有所活動，必須具有一定的組織，所謂「組織體」。此種組織體的構成，除憲法明定屬於最高及其他統治機關的權限外，其餘均屬於行政機關的權限，是為「組織行政」。行政機關所有依法設置機構，任免官吏及制定組織規程等均屬之。

② 外交行政 國家為維持國際地位、保護僑民利益、保障世界和平、增進人類幸福等目的，必須與列國相交涉，此項作用，是為「外交行政」。外交行政所依的規律，除部份屬於國際法外，其餘如外交行政機關的組織及其權能，多為國內法所規定，仍屬於行政機關的權限。

③ 軍事行政 國家為保持國際及國內的和平，必須有足以應用的兵力，並項兵力的徵集與維持，是

爲「軍事行政」。軍事行政作用有兩方面：一爲管理作用，即對軍隊本身的管理與訓練，與人民無直接關係；二爲權力作用，即科取人民的役務，直接對人民行使權力，強制服從。我國現制所謂國防行政，即屬於此。

②財務行政 國家爲發展自身利益，經營各種事務，必須有充實的財力，此項財力的取得與運用，是爲「財務行政」。財務行政的作用，亦有兩方面：一爲管理作用，即對財力本身爲收入及支出的管理，與人民無直接關係；二爲權力作用，即課征人民的租稅，亦直接對人民行使權力，強制服從。

(二)社會目的的行政作用 凡以保護及增進在國內營社會生活之一般人民的公共利益爲目的者，是爲「社會目的的行政作用」。國家爲達此種目的，其行政作用，亦可分爲下列數項：

①治安行政 「治安行政」，係以維持社會公共的安寧秩序爲目的，此項行政，現時最重要的是「警察」；國家爲維持社會秩序，有時得對人民行使命令強制的權力，是爲「警察權」。本於警察權行使的作用，爲警察作用。警察作用，因依命令強制而行，故爲國家統治權的作用，屬於行政。我國現時法律規定，爲國家所專有，自治團體不得享有之。其次是「法政」：國家爲維持治安，就社會各人相互間之關係爲法律的規定，並維持其法律，是爲「法政權」。法政權的行使，包括民刑事訴訟事件與非民刑事訴訟事件兩種，其作用，前者屬於司法範圍，僅後者之一部份屬於行政權限。故法政作用，祇有於某種限度內，爲治安行政的一種。現時在我國，亦爲國家所保留，其他團體不得享有之。此外如「刑罰」，固亦以禁止侵害社會法益爲目的，但其作用，則全屬司法範圍，應於刑法及刑事訴訟法中論述之。

(二)福利行政 「福利行政」，或稱「保育行政」，係以增進社會福利及開發社會文化爲目的。此項行政，現時最重要的是：各種公共事業（公企業）的經營、公營造物（公物）的管理、及民間事業的保護及統制等。如交通、運輸、農林、工商、水利、礦產、教育、文化、宗教、風俗等，無論其屬於物質，抑

屬於精神，或由國家經營其不適於私人自由經營及私人不能舉辦的事業，或由國家保護獎勵人民所能經營的事業，以開發社會文化，增進社會福利等均屬之。國家所有此種作用，均為保育作用，保育作用的性質，與警察不同，不在權力的行使，而在事業的經營。故保育作用，不必為國家所獨有，其他團體及私人，因國家的特許，亦得享有之。其中尤以自治團體，於國家認許的範圍內，所能舉辦的事業頗多。

（四）、行政與法規的關係 現代行政是「法的作用」，而不是「人的作用」，一切須有法規的根據，方能發生其作用與效力，故行政與法規的關係，至為密切，已成爲「行政上的基本法則」。擇要言之，可有下列三項：

（一）行政是法規的執行 法規是設定人民權利義務之抽象的規律，在設定時尚未發生現實的效果，倘欲發生現時的效果，必須行政機關依照法規設定的內容付之執行。由此可見：○法規僅爲一抽象的規律，不能自己生效；○行政行爲必須依法執行。如人民服兵役及納稅的義務，本爲兵役法及稅法所規定，但法律規定時，並未發生現實的效果，必須行政機關依照法律的規定，命其服一定的役務，納一定的金額，其真實義務始能實現。

（二）行政是法規的授權 法規對人民權利義務的規定，僅爲規律作用的根據，至依此根據而實際執行時，則於一定範圍內，授權行政機關爲適當的處置，行政機關於授權範圍內，得自由判斷而定具體的辦法，是爲「行政上的自由裁量」。如警察機關根據法規，禁止人民不正當營業或停止其限制等行爲時，法規僅爲定其作用的根據，而於一定界限內，授權分權於警察機關；在此情形下，警察機關得於授權範圍內，自由判斷而定具體的辦法。但此辦法，並非行政上意外的創立，乃爲法規所預定，換言之，即此創立之權，乃爲法規所授予，與立法行爲不同。

(三)行政受法規的限制 凡與人民的權利義務，無直接影響的行為，其行政作用，固以自由活動為原則；但法規是行政行為應守的準則，行政行為必須受法規一定的限制。如國家設立學校，建築鐵路，開闢航線等作用，與人民權利義務無直接關係，原可由行政機關自由活動；但現代國家的法規，對於此等作用，亦定有行政機關應遵循的準則，此時行政行為即須受其限制。蓋行政作用，不能無法規的根據而給與新權利，或科以新義務，必須於法規所限制之範圍內而活動，始得為現代「法治國」合法正常的行政。

第二節 行政法的概念

一、行政法的意義 「行政法」是國內公法的一部，係規定行政權的組織及其作用之法。分析言之，有下列各含義：

(一)行政法是國內法 凡法律規定一國與他國外部之關係者，是「國際法」；凡法律規定一國之內，國家、公共團體與人民，或人民與人民之關係者，是「國內法」。行政法是規定國家內部行政機關及公共團體的組織、權限、及其與人民關係的法律，故行政法是國內法的一種。

(二)行政法是公法 凡法律規定公權利與公義務之關係者，是「公法」；凡法律規定私權利與私義務之關係者，是「私法」。行政法是規定國家、公共團體、人民間公權利公義務關係的法律，故行政法又是公法的一種。

(三)行政法是關於行政權之法 現代立憲國家，多將國家統治權分為立法、司法、行政三種，是為「三權分立制」；我國於三權之外，又使考試、監察兩權獨立，是為「五權分立制」。「立法權」為制定法律的作用，其餘則皆屬於法律之下；「司法權」為維持法律的作用，「考試權」為檢定公務員資格的作用，「監察權」為糾劾公務員非法的作用。其行於法律之下，除去司法、考試、監察以外，為國家統治