

實用法規系列 6

蘇嘉宏、洪榮彬◎合著

行政法概要

行政法的基本概念、行政作用法、行政組織法

- ◆ 行政法的思想基礎、演進發展與基本原則
- ◆ 行政的意義、種類及範圍
- ◆ 行政組織法的基本問題
- ◆ 公務與營造物、公務員
- ◆ 行政作用的概念
- ◆ 行政行為、行政職權、行政命令及行政處分
- ◆ 行政契約與行政協定
- ◆ 行政罰
- ◆ 行政上的強制執行
- ◆ 行政程序

國家圖書館出版品預行編目資料

行政法概要：行政法的基本概念、行政作用法
、行政組織法／洪榮彬,蘇嘉宏合著. --初
版. --臺北市：永然文化, 民88
面；公分. --（實用法規系列；6）

ISBN 957-485-017-X（平裝）

1. 行政法

588

88011875

〈實用法規系列〉⑥

行政法概要

——行政法的基本概念、行政作用法、行政組織法

作者：蘇嘉宏、洪榮彬合著
出版者：永然文化出版股份有限公司
發行人：李永然
總編輯：周美君
主編：沈玉燕
編輯：張則君·吳旻錚
封面設計：蔡惠如
地址：台北市羅斯福路2段9號7樓
電話：(02)2391-5828
傳真機：(02)2391-5811
郵撥帳號：1154455-0
郵撥帳戶：永然文化出版股份有限公司
訂購專線：(02)23560809轉發行部
法律顧問：永然法律事務所（台北所·台中所）
電話：(02)2395-6989·(04)329-8886
初版日期：中華民國88年9月
打字：佳宏電腦排版企業有限公司
印刷：中茂分色製版印刷事業股份有限公司
總經銷：旭昇圖書有限公司
地址：台北縣中和市中山路二段352號2樓
電話：(02)2245-1480
定價：480元
I S B N：957-485-017-X
網際網路位址：<http://www.perennial.com.tw>

4192.02

《Printed in Taiwan》

出版聲明：

本書刊載內容僅提供一般之法律知識，並不作為個案的法律意見；特定、專業的建議只限於某些特定之情況下，若需進一步之資料，請洽永然法律事務所。

版權聲明：

本書有著作權，未獲書面同意，任何人不得以印刷、影印、磁碟、照像、錄影、錄音之任何翻製（印）方式，翻製（印）本書之部分或全部內容，否則依法嚴究。

定價聲明：

本書定價係本出版公司之銷售價格，買受人如有轉售之情形，其售價不受本定價之限制，得自由決定。（依公平交易法第十八條規定）

※本書如有缺頁、破損、裝釘錯誤，請寄回本公司更換。

《實用法規系列》6

蘇嘉宏、洪榮彬合著

行政法概要

——行政法的基本概念、行政作用法、行政組織法

自序

民國八十七年三月間，本人著述的行政法概要上、下冊乙書，承蒙諸多讀者的厚愛，早已售罄而有再版印刷之必要，然感於幾年來行政法學的觀念與理論內容變革相當大，原書有必要重新修訂，以因應行政法學新時代的來臨。而且，為因應讀者希望將原書體裁由問題式修改為論理式的需求，幾經思索後，找來取得輔仁大學公法學碩士的執業律師洪榮彬學弟，一同探討研究後，洪律師答應在原書的內容基礎上，與本人共同著述本書。

議定著述方向後，隨即共同展開寫作工作，除參考原書內容外，並參照行政法學者的重要論述。在共同著述的過程中，逐一檢討行政法學者與新一代學者的理論異同處，得以一窺行政法學的觀念與理論，數十年來在我國的演進歷程，特別是最近十年來，新一代學者不斷引進新的觀念，對於行政法學理論的推陳出新，更是具有關鍵性的貢獻。隨著本書著述的進展，益發感受到行政法學的浩瀚無涯與吾人所學的有限，但本書仍企求能將龐雜艱深的行政法學理論，以淺顯易懂的方式介紹給讀者，使有意學習行政法的讀者瞭解其理論的精要。

八十七年十月間，本書寫成初稿進行繕打，等完成校稿後即準備付梓，不意訴願法及行政訴訟法等二個行政救濟法的重要法案，突然快速通過修訂，且內容上有非常大的變動，幾乎已是完全重新立法，因此本書乃立即根據新法重新著述。八十八年二月間對行政法學具同樣重要意義的行政程序法及行政執行法，亦分別通過立法或修訂，更使得本書亦須就此部分內容重新著述。尤其，是新修訂的訴願法及行政訴訟法，無論在法例體裁及條文內容上，其增訂部分均非常多，與

舊法相較已屬重新立法。此二個新修訂的行政救濟法規，其架構內容與條文數量均非常龐大，已足夠獨立著述成書，而無法再如以往行政法概要的著述方式，將之納入行政法概要的乙編，因此本書將有關行政救濟法部分，另行獨立著述為「行政法概要——行政救濟法」，其餘部分仍保留為行政法概要的內容，且因行政救濟法部分已獨立著述，另將本書定名為「行政法概要——行政法的基本概念、行政作用法、行政組織法」。

大凡一本書的產生，除了作者沈浸書海觀摩諸家學說，殫精竭慮地思索，始能提出一家之言外，催生本書的李永然大律師、負責本書編輯任務的永然文化出版股份有限公司的周美君、范秀娥及吳旻錚小姐的催促與協助，亦功不可沒。此外，由於本書作者分處高雄與桃園二地，其間論述內容與範圍的研討，幸賴新時代資訊科技 E-MAIL 的輔助，始能克服空間的障礙。

今日雖然終於完成本書的著述，但行政法學的演進與時俱進，不斷隨著福利國家的運作而有新的觀念與理論出現，以求確保人民權益與提升行政效率，並在二者間尋求一個平衡點，今後本書亦將隨著行政法學的不斷演進，繼續修訂本書，以求本書論述的時代性與完整性。

蘇嘉宏 謹誌于高雄

洪榮彬 謹誌于桃園

中華民國八十八年八月

目 錄

自 序.....	3
第一篇 行政法的基本概念.....	27
第一章 行政法的思想基礎、演進發展與基本原則.....	28
第一節 思想基礎.....	28
一、分權思想.....	28
二、法治主義.....	29
第二節 演進與發展.....	30
一、演進發展的階段.....	30
二、現代發展趨勢.....	31
第三節 基本原理——依法行政原則.....	32
一、依法行政原則的歷史發展.....	32
二、依法行政原則的學說.....	33
三、依法行政原則的現代意義.....	34
四、依法行政原則的內容.....	35
第二章 行政的意義.....	41
第一節 學說的定義.....	41
第二節 學者 Ingo von Muench 的見解.....	41
一、行政是指依公法所形成主體的行為.....	41

二、行政係為公益的目的.....	41
三、行政是行政主體在自主範圍內及在廣泛的導引及 監督下所為的行為.....	42
四、行政係採不同的法律規範所規定的形式所做的行為.....	42
第三章 行政的種類.....	43
第一節 傳統類型.....	43
第二節 現代行政的類型.....	44
一、國家行政及地方行政.....	44
二、高權行政及國庫行政.....	45
三、秩序行政、給付行政及計畫行政.....	45
第四章 行政的範圍.....	47
第一節 行政範圍的演進.....	47
第二節 軍務行政是否包括戰爭.....	49
一、否定說.....	49
二、肯定說.....	49
第三節 行政權擴大的表徵.....	50
一、委任立法之發達.....	51
二、行政司法之發達.....	51
三、緊急命令之發達.....	52
四、自由裁量之擴大.....	52
第四節 行政的性質.....	53
一、行政的自動性.....	53
二、行政的自由裁量.....	53

三、行政主權的授權.....	53
四、行政客體的廣泛.....	54
五、行政的整體性.....	54
六、行政的專業性.....	54
七、行政的特化性.....	54
八、行政組織的嚴密性.....	54
九、行政業務性質的多元化.....	54
第五章 行政法的意義與種類.....	55
第一節 意義.....	55
第二節 行政法的種類.....	55
一、依性質而為區分.....	56
二、依效力對象而為區分.....	56
三、依行政權作用之時期而為區分.....	56
四、依行政權的作用而為區分.....	57
五、依行政權的主體而為區分.....	57
六、依法規規範事項而為區分.....	58
七、依法規適用範圍而為區分.....	58
八、國際行政法.....	59
第六章 行政法的特徵.....	61
第一節 形式上.....	61
一、行政法無統一之法典.....	61
二、行政法富於變動性.....	62
三、類別行政法規體系龐大.....	62

四、行政法規具多樣性.....	62
第二節 內容上.....	62
一、行政法乃具有公定力之規定.....	62
二、行政法乃具有強制力之規定.....	62
三、行政法涉及民事、刑事性質之規定與準用.....	63
四、行政法關於爭訟方法規定與一般民事、刑事訴訟 程序迥異.....	63
五、實體法與程序法沒有明確的界限.....	64
第七章 行政法的性質.....	65
第一節 行政法究係公法抑或私法.....	65
第二節 區別的實益.....	66
第三節 行政法與民法規定的適用.....	70
一、學說.....	70
二、可適用於行政法上的民法規定之範圍.....	71
第八章 行政法的法源.....	74
第一節 意義.....	74
第二節 種類.....	74
一、成文法源.....	74
二、不成文法源.....	76
第三節 法源的位階.....	79
第九章 行政法的一般法律原則.....	81
第一節 概說.....	81

一、習慣性.....	81
二、憲法之具體化.....	81
三、現行法規.....	81
四、法理.....	81
第二節 種類.....	82
一、人性尊嚴的尊重與保護原則.....	82
二、誠實信用原則.....	84
三、明確性原則.....	84
四、平等原則.....	85
五、比例原則.....	87
六、信賴保護原則.....	88
七、公益原則.....	91
八、禁止不當結合原則.....	92
九、期待可能性原則.....	92
十、國家行為實效原則.....	93
十一、應予衡量原則.....	93
第十章 行政法的效力.....	95
第一節 時的效力.....	95
一、法律不溯及既往原則.....	95
二、後法改廢前法原則.....	95
三、法律到達時間原則.....	95
第二節 地的效力.....	97
一、法律明定施行區域.....	97
二、命令另定其施行區域.....	97

三、符合法定要件始為某法律之施行區域.....	97
四、地方自治法規.....	98
第三節 人的效力.....	98
一、屬人主義.....	98
二、屬地主義.....	98
三、針對具有特別身分、職業之國民所定之法令.....	99
第四節 事之效力.....	99
第十一章 行政法的法律關係.....	100
第一節 行政法的當事人.....	100
一、意義.....	100
二、種類.....	100
第二節 行政法法律關係的發生、變更與消滅.....	101
一、行政法法律關係的發生.....	101
二、行政法法律關係的變更.....	102
三、行政法法律關係的消滅.....	103
第三節 行政法上的權利.....	104
一、意義.....	104
二、種類.....	105
第四節 行政法上的義務.....	109
一、意義.....	109
二、種類.....	110
第五節 行政法法律關係的分類.....	112
一、依發生行政法關係之根源區分.....	113
二、依行政法關係之範圍區分.....	113

三、依行政法關係之性質區分.....	113
四、依關係人爲標準區分.....	114
五、依行政法關係之效果區分.....	114
第六節 特別權力關係.....	114
一、意義.....	114
二、傳統理論及演變.....	114
三、發生的原因.....	117
四、特徵.....	118
五、種類.....	119
六、與法律保留的關係.....	120
七、行政救濟.....	121
八、存廢問題.....	128
第二篇 行政組織法.....	139
第一章 行政組織法的基本問題.....	140
第一節 行政組織法的意義與內容.....	140
一、意義.....	140
二、內容.....	140
第二節 行政組織法的性質.....	141
一、重在行政機關的權限之研究.....	142
二、主要爲內部行政法的性質.....	142
第三節 行政組織的型態.....	142
一、國家與自治之行政組織.....	142
二、平時與戰時之行政組織.....	143

三、中央集權與地方分權之行政組織.....	144
第四節 行政組織的設立依據與發展趨勢.....	144
一、行政組織的設立依據.....	144
二、行政組織法的發展趨勢.....	145
第五節 行政機關的概念及其種類.....	145
一、概念.....	145
二、行政機關的構成員.....	146
三、種類.....	147
第六節 行政官署的概念及其種類.....	148
一、概念.....	148
二、種類.....	148
第七節 行政官署的權限.....	149
一、權限.....	149
二、效果.....	150
第八節 行政指揮與行政監督.....	150
一、行政指揮權.....	150
二、行政監督權.....	152
第九節 行政權限之爭議.....	153
一、意義.....	153
二、類別.....	154
三、爭議解決途徑.....	154
 第二章 國家與自治行政組織.....	 158
第一節 國家行政組織.....	158
一、行政院.....	158

二、考試院.....	167
三、中央政府與地方政府之關係.....	168
第二節 自治行政組織.....	170
一、自治行政的意義.....	170
二、地方自治團體的意義與內容.....	171
三、地方自治機關.....	173
四、地方自治監督.....	175
五、地方自治法規.....	178
六、我國現行地方自治組織的概況.....	183
第三章 公物與營造物.....	186
第一節 公物.....	186
一、公物之概念.....	186
二、公物之分類.....	186
三、公物之成立與消滅.....	187
四、公物的特性.....	188
第二節 營造物與公營事業.....	189
一、營造物的意義.....	189
二、營造物的分類.....	190
三、營造物的使用關係.....	191
四、營造物的管理維護.....	193
五、公營事業.....	194
第四章 公務員.....	197
第一節 公務員的意義與範圍.....	197

一、意義.....	197
二、範圍.....	197
第二節 公務員的種類.....	198
一、政務官與事務官.....	198
二、文官與武官.....	200
三、行政官與司法官.....	201
四、國家公務員與地方公務員.....	201
五、其他分類.....	202
第三節 公務員的職位分類.....	203
第四節 公務員任用的要件.....	204
一、能力要件.....	204
二、資格要件.....	205
三、其他要件.....	205
四、例外情形.....	205
五、公務人員任用行為之法律性質.....	205
第五節 公務員的任用程序.....	206
一、特任級公務員.....	207
二、簡任級以下公務員之一般任命程序.....	207
第六節 公務人員的權利.....	208
一、經濟方面的權利.....	208
二、身分方面的權利.....	213
三、休假權.....	214
四、結社權.....	215
第七節 公務員之義務.....	215
一、執行職務的義務.....	215