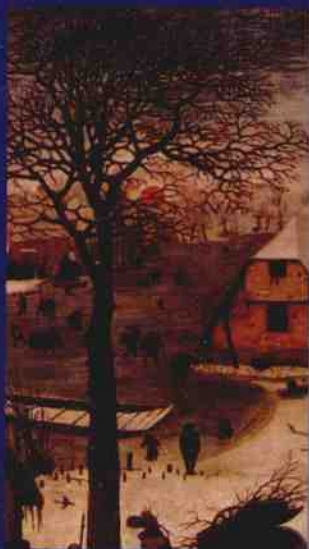


學術著作◆大專用書

行政法 專題研究



涂懷瑩 著

五南圖書出版公司 印行

大專及研究所用書

行政法專題研究

涂懷瑩（浩如）著

五南圖書出版公司 印行

行政法專題研究 / 涂懷瑩著. -- 初版. -- 臺
北市：五南，民87
面；公分

ISBN 957-11-1686-6(平裝)

1. 行政法

588

87015854

行政法專題研究

作 者／涂 懷 瑩

責任編輯／陳 雅 惠

出 版 者／五南圖書出版有限公司

登 記 號：局版台業字第 0598 號

地 址：台北市大安區 106

和平東路二段 339 號 4 樓

電 話：(02)27055066（代表號）

傳 真：(02)27066100

劃 撥：0106895-3

網 址：[//www.wunan.com.tw](http://www.wunan.com.tw)

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

發 行 人／楊 榮 川

中部門市／五南文化廣場

地 址：台中市中區 400 中山路 2 號

電 話：(04)2260330

排 版／宏益電腦排版有限公司

製 版／和鑫照相製版有限公司

印 刷／容大印刷事業有限公司

裝 訂／乙順裝訂行

中華民國 87 年 12 月初版一刷

ISBN 957-11-1686-6

基本定價 6.4 元

（如有缺頁或倒裝，本公司負責換新）

作者簡介

美國哥倫比亞、哈佛、耶魯等大學法學研究院客座交換教授，曾任國內各大學法律系及法律研究所教授，歷任高考典委，甲等特考委員，教授升等及學術獎著作審查委員，前任大法官，國立政治大學法律系及法研所，國立中興大學法研所及現任私立文化大學法研所法學教授（終身華岡教授）。重要著作有：「現代憲法原理」，「中華民國憲法原理」，「中華民國憲法與人權保障」，「中華民國憲法與民主憲政制度」（上）（下）兩冊，共百萬言，「法學緒論——現代法學十二講」，「綜合法學與世界法學」，「Chinese Synthetic Jurisprudence」，「行政法原理」……等數十種，及中英法學論文，不知其數。

作者自序

自國立政治大學在台北復校，先設研究所，對我自由中國之中華民國高等教育之進一步發展，實有所貢獻。法律研究所開始設立，即開有「行政法專題研究」一課程，不佞承之講授，以迄最近，逾三十年。前此，不佞在政大大學部法律系講授「行政法」，已歷有年所。更早（民國四十四年），並在國立中央大學前身之台灣省立行政專科學校及法商學院，講授大學部之「行政法」多年。當時，因台灣光復不久，教材極為缺乏，校長左潞生先生乃自編「行政法概要」一書，以應急需。不佞因其似有未嚴予區分行政學與行政法之處，遂草擬講授大綱。而後，又至政大講授同一課程多年，至民國六十四年，不意五南圖書出版公司負責人楊榮川先生一再造訪，邀請撰述「行政法原理」一書。當時不佞轉任司法院專職，公務繁忙，仍兼任教職，實無餘暇撰著，固辭未獲，勉予應允。先撰「緒論」部份，作為「上册」，並名為「行政法原理」。

「上冊」拖延至民國六十七年，始交稿付梓。不佞講授行政法略有經驗，但自覺成就有限，未敢著為專書，僅偶有散篇發表。而國內行政法學者輩出，尤其新人，更多出於藍者。不佞教學經驗，自認略有所成者，厥惟「憲法」；亦於任教大專三十年後，始敢出版「中華民國憲法原理」一書（民國六十二年），倖於民國六十九年，獲中山學術獎，迄今已刊行十二版。

拙著「行政法原理」之「上冊」出版後，似尚有可供教學參考之處，各方讀者催促「下冊」出版者頻頻，情意拳拳，不佞深受感動。乃抽暇趕寫完成「下冊」，都四十餘萬言，連同「上冊」，共約六十萬言，全書出版後，迄今已五度修訂，五版不及再修，則逕二刷。惟其中所缺部份，諸如：行政法學之研究方法，行政法之起源與發展，以及行政法各部門之有待進一步之析述及討論者，如：行政組織法在我國當前之問題，行政程序法之問題，行政執行法的問題，乃至行政救濟法問題（訴願與行政訴訟之改進問題……）等等，皆多為法研所須進一步深入研討之「理論」與「實際」兼顧之「專題」。

不佞承乏「行政法專題研究」一課程之講授，教育部並無具體之講授標準細節列舉。抗戰期間，民國三十一年，教育部決定開設「法學緒論」，代替前此之「法學通論」，亦僅說明為「應重在法學原理原則之講述」。事實上，則

教授講課，仍多治習法學通論之通例，成為「法律概要」。故「行政法專題研究」之內容為何？成為教學上之問題。

抑有進者，法研所除開設「行政法專題研究」一課程外，另開設有「民法專題」、「刑法專題」、「憲法專題」等。其中，各專題，又在博士班再開「憲法基本問題」，「民法基本問題」及「刑法基本問題」等課程（似尚無「行政法基本問題」），其與各專題之區別為何？亦未見具體說明。

不佞在政大，自始即承乏「憲法專題」之講授，並在中興大學及文化大學講授「憲法專題」及「行政法專題」。於講授「憲法專題」時，不免涉及「憲法基本問題」，但未能作更深入探討。而對於「行政法專題」，則同時講授「基本問題」，講授各專題時，均兼顧理論與實際兩方面「綜合」言之。——乃擬於不佞倡議四十餘年之「綜合法學」之一貫的立場。

至於本書所包括之各「專題」，略舉言之：

(一)首講「行政法學之研究方法」——國內大學法研所，甚少開有「法學研究法」課程（註一）；而政治系所，多開有關方法論之課程（註二），固為學術性質之不同。但「法學研究方法」，為進一步研究法學之基礎。大學部之講授各種專門法學課程，重在有關之初步知識傳授。至研究所進一步深入研究，先須把

握其研究方法，尤其一般法學研究法，在特定法學（如行政法）之運用，故以之為「法學專題」之「前提」。本講先言法學方法之重要性，再略介各種法學研究法及其得失，最後就行政法學方法論之，並歸結於不佞「綜合法學方法」在行政法學上之運用。

(二)次講「行政法之起源與發展」——國內一般行政法著作中，多略述及此一方面（註三）。「行政法之基本精神」，在於「法治行政」，亦即「民主憲政之實際體現」。各項行政法規範之理論與實踐，以及「行政法專題」之研討，莫不應歸宗於「法治行政」。大陸與英美法系之行政法的起源，雖有所不同，但其發展及共同趨勢，卻有「殊途同歸」現象，與「方法論」上之「綜合法學」趨向，互相「配合」。本講，就此一方面為較深入之析論，以顯示「專題研究」之開始，與「方法論」，乃「兩大前提」。本講最後，並提出對「行政法之未來展望」，顯示未來「世界化的文化國的法治行政」，其「可能性及方向」。

(三)第三講為「行政組織法問題」——英美法系，其所謂「行政組織法」，限於具有「行政立法」與「行政司法」權限之機關。如美國之「獨立性管制委員會」(Independent Regulatory Committee)，英國之「行政委員會」(Administrative

Committee or Boards)，亦即通稱之「行政性法庭」(Administrative Tribunals)，與大陸法系之「行政法院」(Administrative Court)相若。大陸法系通稱之「行政組織」，則係廣泛的指「所有具有代表國家法人行使行政權限之機關」而言，亦即所謂「行政當局」(Administrative Authorities，舊稱「行政官署」)。更「廣義言之」，包括所有行政機關內部之各種組織單位，與「地方自治法人組織」相對待。「行政法院」，則歸屬於「行政救濟法」或「行政爭訟法」之範圍。在我國，由於最近「行政訴訟法」(全盤修正草案)之草擬完成，及「訴願法」(修正草案)，均已具規模，並向立法院正式提案。本課程另作專題，於最後略論之。

至於本講之重心，係就當前因「憲法增修條文」制頒後，尚待具體立法之「國安會法」及「地方自治法」兩項問題，加以深入的研析。(「國安會法」及其所屬之「國安局」，在立法時，曾發生爭議。)由此，可見「行政法」與「憲法」關係之密切。其更深一層之研討，有待「憲法專題」配合研究，始較周延。不佞在政大及中興、文化法研所均曾講授「憲法專題」課程，自信講授差堪周延。而「行政法專題」一書，固有待「憲法專題」著作之配合也。

(四)第四講為「行政執行法問題」——行政法之發展趨勢，為「真實法治行

政」之精神，不僅在於「行政立法」之契合「民主憲政」，無違法治行政之合法性（*Legality*），尤須合乎「民主憲政」之「正當性」（*Legitimacy*）。故應重視「行政司法」之「適時的公正性」，並力求「避免遲來的正義則為非正義」，以發揮司法獨立之真精神。「行政執行」，乃「法治行政」的檢證，以免法治行政口惠而不實至徒成空談。我國「行政執行法」業已修正完成，本講特針對現況，提出專題研討，以期有助於改進行政執行。

(五)最後，提出「訴願與行政訴訟的改進問題」——不僅因「訴願法」及「行政訴訟法」之修正，正在進行完成立法程序中。尤其我國之行政訴訟法（全盤修正草案），共三百十條，為全世界之所無，不佞亦曾參與其事（司法院設有「行政訴訟改進委員會」，羅致院內外行政法實務及理論專家，費時十年，始告竣事），並配合（修正）「行政法院組織法」，改變我國行之多年之行政法院一級制為二級制，乃當前我國「行政救濟之重大變更」。其理論依據，及可能於立院之爭議，將來實施之可能得失，均須為專題研討。

總之，本專題研究範圍，自不能包括所有行政法之專題在內。有如：「行政程序法」，及「行政強制執行法」，其「草案」亦已完成，尚待向立院正式提案，在「本專題」中，實應詳加論述；惟因受本書稿的篇幅限制，未能列

入。其略，可參考拙著「行政法原理」（最近）之「新修第六版」中「本論」二篇（新增）第七章，或者，本書再版時，可能詳論也。亦難以作深入而周延之探討，不過舉隅，以供學者之參考而已。尤望能獲為前輩學人與實務家，及後起之秀，惠予指教，俾能改正，至所欣幸！

抑且，本專題之研討，尚有涉及「憲法專題」之處。不佞雖亦有講授之經驗，自信理論上略有更深入之研究；惟不在本書之主題內，僅能略涉及之。如能另行專著以配合之，固所願也。

涂懷瑩（浩如）

中華民國八十五年初夏
於有所不為齋

註一：我國一般「行政法」著作，亦少有方法論之論述，僅左列著作中，有簡單之說明：

(1) 趙琛「行政法總論」（會文堂）

(2) 范揚「行政法總論」(商務)

(3) 馬君碩「中國行政法總論」(商務)

(4) 管歐「中國行政法總論」(自刊)

(5) 林紀東「行政法」(政大行政中心及三民)有專節，但應屬「研究行政法之觀點」，似「非嚴格意義之方法論」。

國外學校，「英美法系」，傳統上以「案例法」為主。惟耶魯大學法學院研究所，曾開「法律、科學與政策專題」(*Seminar in Law, Science and Policy*)，有「特殊法學方法」之意味。請參閱拙文「美國法學教育改革之新趨勢」，刊「新時代」(正中)五卷六期。

註二：政治系、所在我國，因有新、舊政治學之過渡，故在系、所，均開設有「政治學方法論」之課程。參閱呂亞力「政治學方法論」(三民)，易君博「政治學論文集：理論與方法」(台灣省教育會)，華力進「政治學」(經世)第三章及「行為主義評介」(經世)。

註三：城仲模「行政法之基礎理論」(三民)，對此有較深入之研討。

目 錄

作者自序

• 1 •

第一章 行政法學的研究方法

• 1 •

第一節 緒言

• 3 •

第二節 行政法學中方法論的重要性

• 9 •

第三節 傳統行政法學研究法及其缺失

• 27 •

第一款 總論

• 27 •

第二款 傳統行政法學方法概述及其缺失

• 29 •

第四節 行政法之新研究法及其偏差與綜合法之創議

• 47 •

第一款 總論

• 47 •

第二款 行為方法之起源與發展

• 48 •

第三款	政策導向法學之概述	5
第五節	綜合法學方法之理論、要義及比較觀	6
第一款	總論	6
第二款	綜合法學之基本理論	7
第三款	綜合法學之比較觀	8
第二章	行政法的起源與發展	9
第一節	總論	10
第二節	行政法的起源	10
第一款	行政法在法國產生的經過	10
第二款	行政法在各國的擴張	11
第三款	法治國行政法的基本精神與法治行政原則	11
第四款	法治國的行政法基本精神及其特徵	12
第三節	行政法的發展	12
第一款	社會國之行政法的「法理」	12
第二款	「社會國」的行政法的「法制特徵」	13

第四節 行政法的「未來展望」

第五節 結論

第三章 行政組織法的問題

第一節 總說

第二節 國安會之建制問題

第一款 戡亂時期的國安會

第二款 戡亂時期終止後之國安會建制問題

第三節 地方自治之建制問題

第四章 行政執行法的問題及其修正

第一節 總說

第一款 「行政執行」的「概念」

第二款 行政執行的理論基礎

第二節 現行行政執行法

第三節 行政執行法之修正

■	1	3	8
■	1	4	6
■	1	4	9
■	1	5	1
■	1	5	9
■	1	5	9
■	1	6	3
■	1	6	9
■	1	7	7
■	1	7	9
■	1	7	9
■	1	8	1
■	1	8	6
■	1	9	1

第五章 行政訴訟法的問題暨其修正

第一節 總說

第二節 行政訴訟法的基本概念

第一款 「行政爭議」與「行政救濟」

第二款 行政救濟的種類

第三節 行政訴願的問題暨改進，與訴願法的修正草案之要義

第一款 行政訴願之基本概念

第二款 訴願法的問題及改進意見

第三款 訴願法的新修正案的要義

第四節 行政訴訟法的改進問題與新修正案的要義

第一款 行政訴訟的基本概念

第二款 行政訴訟之「法制」

第三款 我國行政訴訟之「改進問題」

第四款 行政訴訟法新修正草案之產生及要義

2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
5	5	4	3	2	2	1	1	1	1	1	0
9	5	3	7	8	1	7	3	0	0	7	5