

縣各級幹部人員訓練教材

行政法述要

中國國民黨
中央執行委員會
訓練委員會編印

民國三十二年八月

縣各級幹部人員訓練教計

行政法述要

中國國民黨
中央執行委員會
訓練委員會編印

民國三十二年八月

行政法述要（全一冊）

編著者

中央訓練委員會

印行者

中央訓練委員會

中華民國三十二年八月出版

縣各級幹部人員訓練教材編輯大意

一、本教材之編輯，係根據「縣各級幹部人員訓練大綱」第七款「凡有全國性之教材，應由中央訓練委員會及內政部編訂或審訂之」之規定。

二、本教材之種類，係根據本部製定之「地方行政幹部訓練綱要」及「分組訓練課目」，除少數課目依其性質須由各省自編者外，其餘各課目概由本部編訂之。

三、本教材編輯方法，除本部自行分別擔任編纂外，並會同各課目有關機關人員或請專家擔任編纂，其中遇有適合書稿經

主編機關薦者，間亦不另編纂，酌加採用。

四、本教材分由主編審訂機負責。

五、本教材編輯內容，均依照各課目講授要點，着重實際工作之重要理論與實施辦法，並盡量附列應用法規圖表及其他參考資料。

六、各省地方行政幹部訓練團，如有較妥適之自編教材，經由本會審定合格者，仍得自由採用之。

七、各訓練機關對於本教材如有意見，可隨時通知本會，以便再版時修訂。

八、本教材共計數十種，限於經費，印刷數量，自不敷分配，各訓練機關，可斟酌需要，照式翻印，但須事前通知本會。

行政法述要 目錄

第一章 行政法之基本觀念

第一節

行政法之意義

一

第二節

行政法之法源

三

第二章 行政組織

第一節

概說

八

第二節

國家行政組織

九

第三節

自治行政組織

二五

第四節

公務員

三四

第五節

營造物及公物

四九

第三章 行政行爲

五七

第一節 概說

五七

第二節 行政命令

六〇

第三節 行政處分

六五

第四節 行政罰

七七

第四章 強制執行

七九

第一節 概說

七九

第二節 間接強制

七九

第三節 直接強制

八三

第五章 行政監督

八六

第一節 概說

八六

第二節 監督機關

八七

第三章	監督方法	一八八
-----	------	-----

第六章	行政救濟	九一
-----	------	----

第一節	概說	九一
-----	----	----

第二節	訴願	九三
-----	----	----

第三節	行政訴訟	一〇〇
-----	------	-----

第一章 行政法之基本觀念

第一節 行政法之意義

行政法者，簡言之，即規律行政權之組織及其作用之法。茲分析如次：

一、行政法爲公法之一種。一般法律學者，常分法律爲公法與私法兩種，但區別之標準，各派學者，未必盡同。如依比較公認之標準而言，公法乃指規律國家，自治團體及其構成分子生活之法；私法則指規律個人或私團體生活之法。行政法爲規律行政權主體之國家及自治團體之組織及其作用之法，是以亦爲公法之一種。但現代國家與人民之關係，已逐漸超脫單純之權力服從關係，而演化爲法規所規律之權利義務關係。公私法之原理亦隨之而漸有其通之勢，是以對於行政法之研究，初亦未能過於着重於公私法之區別。

二、行政法爲關於行政權之法。行政法爲關於行政權之組織及其作用之法，換言之，即以行政權爲其中之觀念。依據我國憲法與我國現行行政制，政府之治權分爲立法，司法

，考試，監察及行政。簡言之，立法爲制定法規之作用，司法爲維持法規之作用，考試爲釐定公務員資格之作用，監察爲糾劾公務員非法之作用，行政則係包括司法考試監察以外，而行於法規下之一切統治作用，此種治權，雖有其相互關係，但其間根本性質之區別，則甚明顯，從而以行政權爲中心觀念之行政法，其與立法，司法，監察，考試等法之不同，實不待言。但行政法與憲法之區分，較易混淆。嚴格言之，憲法爲有關國家組織及其作用之根本法，以國家爲中心觀念，行政法爲有關行政權之組織及其作用之法，以行政權爲中心觀念。換言之，行政法乃以憲法爲基礎，亦即後者爲國家之根本法則，前者則爲關於行政權之細別法則。

三、行政法之內容，包含行政組織法與實質的行政法兩部，所謂行政組織法者，即規定行使行政權機關之設置，組織，及權限等各項。但關於行政首長問題，通常屬於憲法學範圍，是以行政法學中所謂國家行政組織，僅指行政首長之下，分任行政事務之各種機關而已，至於實質之行政法爲有關行政作用之法，直言之，即有公務務施行之法。國家及自治團體，一面雖爲行政權之體，而同時於目的範圍內，有施行其事務之義務。所有權利義務，概爲法律所規定。行政主體，僅能活動於法規範圍以內，實質的行政法，即規律其活動之法。至於行政權主體與其客體間之關係，爲行政法關係，或即稱公法關係。

係。公法關係與私法關係，性質雖異，而其同爲法律所規制則一，實質的行政法，爲行政法中最主要部分，如警察法規，租稅法規，及其他有關行政作用之法規皆屬之。

第二節 行政法之法源

行政法規，不論何國，通常均無統一之法典，只就含有行政法性質之無數法規，總稱之爲行政法而已。在各國發行之行政法令集中，僅法國有所謂行政法典，但亦僅彙集大革命前後之行政法令，依年代編纂而成，與普通刑法典之爲整個性質者不同，我國過去之會典及會典事例，略具行政法典之雛形，但其方式則與現代法典大異。是以所謂行政法規者，乃以種種形式存在，欲知其存在形式若何，卽爲法源問題，行政法之法源，可分三部分，茲分述如次：

一、成文法 凡由國家或自治團體以文書制定者，爲成文法或制定法，成文法中得爲現行行政法之法者，有憲法，（約法）法律，命令，條約，及自治法規等各種。

（甲）約法 我國現行之根本法，爲民國二十年五月國民會議所制定由國民政府公布之訓政時期約法，不僅爲實質上之憲法法源，同時含有關涉行政之法規，例如關於行政機關之組織，權限，以及人民自由權利之規定，實爲與行政組織及其作用極有關係之

法規，故約法於某限度上爲行政法之法源，將來正式憲法頒布，則其中此類規定，即爲彼時行政法之基本法則，自不待言。

(乙) 法律及命令

(一) 國民革命前之法令 所謂法令，即指法令，即指備有形式上條件之法律與命令（規章）而言。國民政府成立之初，鑒於事實上之需要，於民國十六年八月十二日公布暫准援用從前施行之各種實體法律訴訟法及其他一切法令，依據該令，凡過去施行之各種法令，不問立法程序，命令形式，以及名稱如何，在未另行頒布新法令以前，除與國民黨綱主義或國民政府法令抵觸名條外，一律暫准援用。

(二) 國民革命後之法令 國民政府所發布之法令，其與行政有關者，自爲行政法最主要之法源，此處所謂法令，乃指法律與命令。依據立法院整理現行法規之標準，法律包括下列三類。即（1）十七年三月一日立法程序公布前，經大元帥府（十二年二月二十一日起）或國民政府公布，涉及國家各機關之組織，或人民權利義務之關係者；（2）十七年三月一日立法程序公布後，至十七年十二月五日立法院成立止，經中央政治會議議決，由國民政府以法之名義發布者；（3）立法院成立以後，由立法院以法之名義議決，經國民政府公布者（參看立法程序及法規制定標準法）。至於命令，則係

由國民政府或下級行政官署發布之。命令不得與法律牴觸，否則無效。同屬命令，依所發之機關而異其效力，凡下級機關所發者，不得與上級所發者相牴觸。

(丙)條約 國際條約，凡其內容有關於人民或國之條約國人民之權利義務者，既經公布，亦有國內法之效力，條約中之有行政性質者，直接得為行政法之法源。如關稅條約，通商條約，工業所有權條約，及萬國郵政電報條約等。且法律不能變更條約，而條約則能變法律。

(丁)自治法規 地方自治團體依法律之賦有，自治立法權者，於自治權之範圍內，得制定施行於其地域內之法規。然自治團體為國家所授與，則自治立法，僅能於國家法令範圍內有效，而不得與之牴觸。

二、習慣法 凡非國家或自治團體所制定，僅以事實上之習慣，而得有法之效力者，為習慣法。近今成文法雖已發達，但法律既非純為國家或團體之命令；而其成立，亦不僅以出於國家或團體之意思者為限，故習慣法之地位依然存在，惟所謂習慣，除通行於民間者外，他如行政習慣，審判判例之類，舉凡因事實上經久慣行，而得有法之效力者，均得稱為習慣法。其要約如次：

(甲)行政習慣法 行政習慣對於實際事務之處理，以其為「先例」，而得有法之

效力者，爲行政習慣法，亦稱行政先例法。行政習慣之得爲法之根據，與審判上之判例同。惟是行政法之區域，在於行政事務之執行，範圍頗大，故行政機關之內部及外部習慣，較諸判例，尤有價值。

(乙) 法院判例法 法院判例，因多次判決相同，而得有法之效力者，爲判例法。在本質上言之，法院僅能適用法律，而不能制定法規，其判決僅能拘束各該被判決之事件。但在實際上，法院對於既經確定之判決，如無特殊理由，嗣後遇有同類案件，通常必爲相同之判決，因之其判例乃在社會中發生法之效力，而人民亦於同類事件必爲相同判決之預期下，而各自約束其行動，如此，其判例從無法律上之拘束力，而事實上之拘束力，固已存在，是以法院判例，因屢經援用之結果，亦得有法之效力。

司法法院之判例，固亦可爲行政法之法源，蓋實質上屬於行政之事件，形式上不規定以民事訴訟處理之者。且在民刑訴訟中，法院於某種限度內，有決定先決問題之權，對於行政事項，有時亦得自行先決定之，（民訴第一七八條）例如官吏損害賠償事件，民事法官得獨立決定該官吏之責任與否，在此種情形之下，其決定即不免有事實上之拘束力，因而於某種限度內，亦得爲行政法之法源。

(丙) 民間習慣法 民間相沿成習之事實，以其發生社會之確信心，而得有法之效

力者，爲民間習慣法。在行政法之領域內，各地方人民經久慣行之事實，而得有法之效力者，亦頗不少。其關於人民之義務者，如維持管理於路公水之義務是。其關於人民之權利者，如川爲其河川之水力，因多年不爲國家禁，而取得之公物占用權是。但習慣法僅得爲制定法之補充，而無變更制定法之效力。

三、條理 既非立法者所制定，又非事實上之習慣，以出於社會上之正義意識，而得有法之效力者爲條理。事實上與習慣相似，有支配社會之力。故亦得爲國法之法源。此種情形，以行政法爲尤甚，良以行政法，既無綜合之法典，隨時需要就各事項以制定法令，其有待於條理之補充者，尙屬不少。

第二章 行政組織

第一節 概說

國家之統治組織，一般學者常依其權力之分配，而別爲兩種制度。其一爲中央集權制，卽一切權力集中於中央，地方之區劃，僅爲中央行使權力之便利而設，換言之，地方官署僅爲中央政府之分區執行機關而已。其二爲地方分權制，卽承認國家之下，有地域團體存在，其權力之大，幾可不受國家之羈束。但在事實上，絕對之中央集權或地方分權之實例不多。一般所謂中央集權或地方分權者，僅依其權力分配之趨向而言，偏於集中者，卽爲中央集權，偏於分散者，卽爲地方分權。

我國之制度，依建國大綱之規定，則爲均權制度，卽「凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方；不偏於中央集權或地方分權。」國家之組織，除國家最高行政使者外，設立地方團體，授以一定範圍之統治權，使之自治。此種分授自治團體之權力，自以行政權爲最顯著，行政權既由國家與自治團體分別行使，

故行政組織亦可別爲國家行政組織與自治行政組織。此外，公務員及「營造物與公物」亦爲行政組織中之重要問題，並分別說明於後。

第二節 國家行政組織

第一項 行政機關與行政官署

一、行政機關之種類與構成

(甲) 行政機關之種類

(一) 依權能而分類 行政機關依其所有之權能，可別爲下列各種：

(1) 行政首長 行政首長，爲行政機關之一種，各國成例，率以國家元首爲行政首長，或爲單獨制，或爲合議制。

(2) 行政官署 行政官署者，即隸屬於行政首長之下，就一定之行政事務，有決定并表示國家意思於外部之權限之機關。故實爲國內最重要意思機關之一種。

(3) 諮詢機關 諮詢機關者，乃對行政首長或行政官署，以陳述意見爲任務之機關。其組織率爲合議制，其所提出或議決之意見，僅爲供諸官署決定意思之參考，而無直接爲國家意思之効力。官署除法令有規定者外，採納與否，得依其意思決定之。