

行政法總論

民國廿二年五月排印
民國廿二年六月初版

最新行政法總論

定價壹圓

(外埠郵費另加)

版權所有
不許翻印

著者

繁昌鄭必仁

發行者

漢文正楷印書局
上海華盛路一〇八三號

印刷者

漢文正楷印書局
上海華盛路一〇八三號

總發行所

漢文正楷印書局
上海四馬路望平街中市

分售處

各省大書坊

自序

坊間關於行政法學之著作多偏於理論之探討或所根據之法令早已變更不適於用爰窮期年之力集現行及繼續有效之法令參以諸家之學說勉成斯帙取材惟恐不廣措詞力避繁複區區之愚或可爲同治此學參攷之一助也惟是出版倉促錯誤自所難免尚乞 海內宏達賜予指正則幸甚焉

鄭必仁識於海上

行政法總論

第一章 緒論

第一節	行政的意義	一
第二節	行政的目的	二
第三節	行政的原則	五
第四節	行政法的觀念	六
第五節	行政法的淵源	八
第六節	行政法與行政法學	一一
第七節	行政法的研究方法	一二
第八節	公法關係	一三

第一目	公權的意義·····	一四
第二目	公權與私權的區別·····	一五
第三目	公權的分類·····	一七
第四目	公權的發生和消滅·····	二二

第二章 行政組織

第一節	行政機關的意義·····	二五
第二節	行政機關的組織·····	二六
第三節	最高行政機關·····	二七
第四節	行政官署·····	二九
第一目	行政官署的意義·····	二九
第二目	行政官署的分類·····	三〇
第三目	行政官署的權限·····	三二
第四目	行政官署的代理與委任·····	三三

第五目	行政官署的指揮與監督·····	三六
-----	-----------------	----

第三章 中央行政組織

第一節	國民政府的現行組織·····	四一
第二節	國民政府的五院組織·····	五五
第一目	行政院各部的組織及其職權·····	六〇
第二目	行政院各會的組織及其職權·····	六四

第四章 地方行政組織

第一節	省政府·····	六九
第二節	縣政府·····	七四
第三節	市政府·····	七八

第五章 自治行政組織

第一節	公法人的性質	八五
第二節	公法人的分類	八九
第三節	公法人的設立	九一
第四節	公法人的變更	九三
第五節	公法人的消滅	九五
第六節	公法人的權能	九八
第七節	公法人的義務	九九
第八節	公法人的機關	一〇四
第九節	地方自治的特質	一〇七
第十節	現行地方自治制度	一〇九
第一目	縣區自治	一一〇
第二目	鄉鎮自治	一一五
第三目	閭鄰自治	一二七

第六章 官吏的法律關係

第一節 官吏的特質·····	一一九
第二節 官吏的種類·····	一二二
第三節 官吏的任命·····	一二五
第四節 官吏的要件·····	一二六
第五節 官吏的義務·····	一二九
第六節 官吏的權利·····	一三七
第七節 官吏的責任·····	一四二
第八節 官吏的變動·····	一四八

第七章 行政行為

第一節 法規命令·····	一五三
第一目 命令的意義·····	一五三

第二目 命令的種類	一五四
-----------	-----

第三目 命令的成立	一五六
-----------	-----

第四目 命令的瑕疵	一五八
-----------	-----

第五目 命令的消滅	一五九
-----------	-----

第二節 行政規程	一六〇
----------	-----

第三節 行政處分	一六二
----------	-----

第一目 行政處分的本質	一六二
-------------	-----

第二目 行政處分的種類	一六三
-------------	-----

第三目 行政處分的效力	一六七
-------------	-----

第四目 行政處分的成立	一六八
-------------	-----

第五目 行政處分的瑕疵	一七〇
-------------	-----

第六目 行政處分的消滅	一七一
-------------	-----

第四節 行政契約	一七二
----------	-----

第五節 行政執行	一七四
----------	-----

第一目	行政罰	一七五
-----	-----	-----

第二目	強制執行	一七六
-----	------	-----

第八章 行政救濟

第一節	行政訴願	一八一
-----	------	-----

第一目	訴願的意義	一八一
-----	-------	-----

第二目	訴願的要件	一八二
-----	-------	-----

第二節	行政訴訟	一八七
-----	------	-----

第一目	行政訴訟的性質	一八七
-----	---------	-----

第二目	行政訴訟的範圍	一九〇
-----	---------	-----

第三目	行政訴訟的當事人	一九〇
-----	----------	-----

第四目	行政訴訟的程序	一九二
-----	---------	-----

第三節	權限爭議	一九六
-----	------	-----

第一目	爭議的意義	一九六
-----	-------	-----

第二目	爭議的種類·····	一九六
第三目	爭議的制度·····	一九七
第四目	爭議的救濟·····	一九八

第一章 緒論

第一節 行政的意義

行政 Administration 的意義，可以分爲兩種：一、實質上的行政意義，二、形式上的行政意義，分述如下：

(一) 實質上的行政 大凡國家的作用，包括制定法規與在法規活動下的作用兩種；在五權憲法「權」「能」區分的原理之下，人民方面以四個政權——選舉 Suffrage 罷免 recall 創制 initiative 複決 referendum 去控制政府五個政權——立法 Legislative right 行政 Executive right 司法 Judicial right 考試 Civil service exam right 監察 Censorship right 而政府的五個治權，又以各自獨立不相牽制爲原則，所以在「五權憲法」制度之下的行政，不但由政府統治權裏面，除去制定法規的立法和適用法規的司法；還要除去登庸人員的考試；彈劾官吏的監察四種治權，換句話說：即凡行於一切法規之下而與立

法，司法，考試，監察無關的行政行為，才叫做行政。

(二) 形式上的行政 形式上的行政，則不必像前面所說與立法，司法，考試，監察相對立的那樣狹小；因為在現在這種極形複雜的國家生活，原理上雖則各機關各有一定的權限，不能互相侵越，但是事實上各機關不無互相的關係，往往形式上雖屬於此，而實質上反屬於彼，尤其是行政機關最容易與其他的機關權限相混雜，例如立定一種條例，從實質上看來，是立法的作用，但從形式上看來，又是國家行政機關所行的行為；行政法院的判決，是屬於司法的行為，然又屬於行政的作用，他如司法機關辦理的非訟事件和登記，立法機關的議決預算和承認發行公債等，名義上雖屬司法機關立法機關的管轄，實際上都是屬於行政活動的範圍。因此：形式上的行政，不僅是行政機關一切的作用，才叫做行政，即凡屬於國家統治權力作用之下，除了極純粹的制定法律司法裁判考試人員；彈劾官吏等權限以外，其他一切的關於行政的作用，都叫做行政。

第二節 行政的目的

行政的目的有二：第一，消極的目的；第二，積極的目的。

(一)消極的目的 消極的目的：對內，爲維持社會的治安；對外，爲防止敵國的侵害；爲達到這種目的起見，分爲下列數種行政：

a. 警察 國家主要的任務，就是在維持社會的秩序和保護人民生活的安全，爲達到這種目的而行命令人民強制人民的作用，謂之警察行政。

b. 保育 國家爲開發社會的文化，自爲大企業的經營，或保護獎勵民間的事業，及課人民的各種負擔，俾使這種事業的進行，目的的達到，屬於這種的作用，謂之保育行政。

c. 法政 國家爲達到社會治安的目的，不能不於社會各個人相互間規定法的規律，而共同的遵守，這種各個人間相互間的法的規律，即普通所謂私法作用，謂之法政行政。

d. 軍政 國家爲防止敵國的侵害，及國內的和平，不能不具備武力，實現這種的武力，即陸海空軍的國防行政，這種陸海空軍的國防行政，簡稱之爲軍政行政。

(二)積極的目的 積極的目的：對內在增進人民的福利；對外在講求國際的親善；爲達到這種的目的，又分下列數種的行政：

a. 教育 國家的進步，端賴國民，而國民的進步與否，又視其知識程度以爲斷，故國

家有提倡普及教育的任務；如公立學校的設立、圖書館教育館的創辦，皆為增進國民知識程度起見，屬於此種的作用，謂之教育行政。

b. 實業 國家除負有提倡教育的任務外，還負有發展實業的任務，如工商業的獎勵、保護、及調節發展；農產、森林、礦物的試驗、改良、設置等皆是，此種作用，謂之實業行政。

c. 交通 國家為促進文化轉運靈便起見，故有電政、郵政、航政、鐵道種種的設施，這種關於交通的作用，謂之交通行政。

d. 衛生 國家為謀人民的健康，不得不有種種關於衛生的設備，如關於飲食物的管理、傳染病的預防、醫師的登記、以及污物的掃除等等，皆屬衛生行政。

e. 財政 國家為達其各種的目的起見，不能不握有雄厚的財力，這種財力的收入，全恃人民的納稅，關於此種的作用，謂之財政行政。

f. 外交 國家為維持國際的地位及國際的親善起見，不得不有外交的作用，如旅外僑民的保護、條約的締結、文化的貢獻、對外的交涉、友邦的聯絡等等是，此種作用，謂之外交行政。

以上數種，不過是國家主要的行政，為達到國家消極積極目的的手段，惟是國家的

行政，有時不一定完全要直接去行使，可以將這種行政某一部分，付託與在國家統治權主體之下所組織的公共團體去行使。

第三節 行政的原則

(一) 行政行為不得與法規相抵觸 行政行為不得抵觸法規，這是行政上的第一個基本原則。凡是法規；不拘是法律、命令、條約、習慣法，皆是有關人民對國家或國家對人民的權利義務，所以不僅是人民受這種規定的拘束，即國家的本身，亦要受這種規定的拘束，故一切的行政行為，通常須依據法規，雖是行政行為，不單限於執行法規所規定的事件；苟在法規所規定的範圍，儘有活動的自由，而對法規始終有不可侵犯的界限。

(二) 行政行為為侵害人民的自由財產時，必須有法規的根據 近世的立憲國家，對於人民的服從義務，均由法律明文規定，人民除法律所規定的服從義務外，國家的權力亦不能拘束他的自由和限制他的權利，雖然行政權在一定的限度內，含有立法的作用，可以制定拘束人民自由及財產的法規，然這是屬於特別的例外，原則上行政行為侵害人民的自由及財產時，必須有法規的根據，否則人民無服從的義務。

(三) 行政行為非有法規的根據，不得輕易對特定人免除法律所規定的義務，或為特定人設定特權。在私人間的關係，權利可以任意拋棄，國家行政上的關係，則完全與私人相反，非有法規的根據，不得輕易拋棄法律所規定的權利，在國家對特定人免除一種義務，即國家對特定人放棄一種權利，不但國家的公權如此，即國家立於私人同樣的地位；享有民法上的私權，亦不能任意拋棄，前者如刑罰權的免除，後者如債權的放棄，非特沒有法律的根據，不得輕易對特定人免除法律所規定的義務，即無法律的規定，亦不能對特定人設定特權，蓋法律既經規定，即須一律平等，不得以行政權的自由裁量，對特定人加以特別的利益，致違背「法律之前，凡人平等」的原則。

(四) 行政行為雖法規有時許其自由裁量，然亦不得超過法規所定的界限。行政行為雖受法規的拘束，然法規不能對一切的行政行為，一一規定，故通常於適當的範圍以內，允許行政機關有自由裁量之權，然除純粹的關於輕便而簡單的問題得絕對自由裁量外，仍須受法規的限制，不得超過法規所規定的界限。

第四節 行政法的觀念