

第二章



行政法

第一節 行政法概說

● 重點叮嚀

一、行政法之意義與分類

所謂行政法，係指關於行政權之組織（即規定行政機關之地位、權限、編制、組成份子）、作用（即規定行政機關與人民相互間之關係）與行政救濟法（即規定行政機關所為不法行政，致損害人民權益時，請求國家予以補救）的國內公法。故行政法是關於「行政權的法之總稱」。依行政法所規範內容區分：

1. 一般行政法：係指通常可適用於所有行政法領域的規定、原則、概念及制度等。一般行政法所規範的內容主要包括行政組織法、行政作用法、及行政救濟法。如行政院組織法、行政程序法及行政訴訟法等。學者稱為「行政法總論」。
2. 特別行政法：係指行政個別活動領域之行政法，其種類繁多，就其性質相近者又可分為許多次級領域，此類次級領域之法規或已自成體系，或仍在發展與形成中，如財稅法、勞工法、社會法、環境法、自治行政法等。學者通稱為「行政法各論」。

二、法律保留原則

即若沒有法律之規定或授權，行政機關即不能合法地作成行政行為。蓋憲法已將某些事項保留給立法機關作決定，亦即某些事項須由立法機關以

法令規定，或者在符合授權之需要下，以法律授權給行政機關以命令規定之。故在法律保留原則下，行政行為須有明確之法律依據，倘行政行為欠缺法律依據，即屬違反法律保留原則，亦即違反依法行政原則，其行為自屬違法。此原則為依法行政原則之子原則。我國關於法律保留原則之規定，列舉如下：

1. 依憲法第二十三條之規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」
2. 依中央法規標準法第五條之規定：「下列事項應以法律定之：一、憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。二、關於人民之權利、義務者。三、關於國家各機關之組織者。四、其他重要事項之應以法律命令定之。」
3. 依中央法規標準法第六條之規定：「應以法律規定之事項，不得以命令定之。」

三、法律優位原則（或稱法律優越原則）

係指行政行為或其他一切行政活動，均不得與法律相抵觸。

1. 學者採H. Kelsen之「法階層理論」即下位階法規範不得抵觸上位階法規範之意，換言之，在法規位階上「行政命令或行政處分之位階低於法律，法律之位階低於憲法」。且下位階法規範抵觸上位階法規範時，將致無效。又法律優位原則發展至今，已逐漸擴張，行政作用不得抵觸憲法、法律、條約、命令、習慣法、解釋例、判例及行政法之一般原理原則。此乃基於憲法所定之民主原則，為貫徹主權在民理念，法律固不得違背憲法之規定，行政權之行使亦應基於國民意思，為國民之利益為之，故代表國民之立法機關所制定之法律，自應優於行政機關所頒布之行政命令。
2. 關於此原則之具體法規範有依憲法第一百七十一條、第一百七十二條之規定：「法律與憲法抵觸者無效」、「命令與憲法或法律抵觸者無效」。另依中央法規標準法第十一條規定：「法律不得抵觸憲法，命令不得抵

觸憲法或法律，下級機關訂定之命令不得牴觸上級機關之命令。」行政機關依據法規所為之行政作用，應同時受憲法之拘束，不得牴觸憲法。再依行政程序法第一百五十八條第一項之規定：法規命令，有下列情形之一者，無效：

- (1)牴觸憲法、法律或上級機關之命令者。
- (2)無法律之授權而剝奪或限制人民之自由、權利者。
- (3)其訂定依法應經其它機關核准，而未經核准者。

四、禁止不當連結原則

又可稱為「實質關聯性要求原則」，或「不正對待給付之禁止原則」，係指行政機關所為之行政行為與其要求人民之給付二者間，必須具有「實質關聯性」，否則不得相互連結，亦即不得加入不相關之因素考量。又「不相關因素考量之連結」，此多發生在「行政裁量」及「行政處分之附款」中。行政機關在決定行政行為之過程中，往往必須衡酌各種因素，以作出最符合社會實質正義與個案正義之決定，為防止行政機關加入不相關之因素考量，而有恣意、濫權情形發生，故有此原則之適用。

五、公權力行政與私經濟行政區別

最大的區別在於程序、爭訟及執行途徑之不同。易言之，前者因其具有公法性，而有行政程序法規之適用，反之後者則無；又因行政機關私經濟活動所生之損害，自不生國家賠償問題，而應循民事訴訟途徑解決，前者依行政爭訟途徑救濟，應有國家賠償之問題；又行政執行法僅適用於公法案件（公權力行政）。

六、私經濟行政

又稱為國庫行政，指行政主體並非居於公權力地位，而係以私法上當事人或財產權主體之地位，適用私法規定所為之行為。可分為：

1. 行政私法行為：指行政主體以私法方式直接達到行政任務，又有稱之為「行政私法」者。例如對於水、電、瓦斯的提供。
2. 行政營利行為：即國家以私法組織型態或特設機構方式所從事之營利行

為。國家從事此種行為時，可以分成兩種型態：一是由國家或行政主體以內部機關或單位直接從事營利行為，另一為國家或行政主體依特別法或公司法等規定，投資設立公司而從事營利行為，前者如台灣省菸酒公賣局所為菸酒銷售行為，後者如台灣中油、中鋼公司之營利行為。

3. 行政輔助行為：行政機關為推行行政事務所需之物資或勞務以私法行為取得者稱之，此種行政行為的特點在於，其並非直接達成行政目的，而係以間接的方式，輔助行政目的完成。例如租用辦公廳舍、採購辦公文具用品等。

● 解釋名詞

- ❖ 行政處分：係指行政機關就公法上且具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分。適用本法有關行政處分之規定。有關公物之設定、變更、廢止或其一般使用者，亦同（參行程 § 92）。
- ❖ 行政行為：行政權立於法令下，依公法所為之行政作用而能發生一定法律效果之行為。
- ❖ 依法行政：依法行政原則，包括法律優位（越）原則及法律保留原則。前者謂法律行為或其他一切活動均不可違背法律規範，即行政機關的行政行為雖不必一定要有法律之依據，只要是消極的不違反法律規範的行為，均可任其具有合法性，故亦稱為「消極依法行政行為」；後者謂行政機關須有法律的授權，始能合法作成行政行為，即在法律保留原則下，於欠缺法律明文依據時，行政機關之行政行為雖不抵觸憲法或法律規範，尚符合法律優位（越）原則之要求，但因欠缺法律明文依據，而可能有違反法律保留原則之疑慮存在，故法律保留原則亦稱「積極依法行政原則」。
- ❖ 行政權的自由裁量：行政機關行使國家的行政權，一方面要受法令的拘束，一方面要適應社會上變化萬千的各種事態，所以在其合法行使職權

的範圍內，應有適應現實狀況的裁量權。

- ❖ 行政保留：基於權力分立理論，在憲法保障之下，行政權的自主地位。
- ❖ 保護規範：判斷是否為公權利或反射利益，必須從賦予人民利益之法規範著手，亦即該法規（保護規範）是否給予人民就特定利益，擁有請求實現之權利，若是，則為公權利。
- ❖ 不確定法律概念：係指法律構成要件之法律用語，因具有一般性、普遍性、抽象性或多義性而不夠明確，故該構成要件於涵攝具體事實時，須先將該不確定的概念經過解釋，並予以具體化以便適用。在法律用語中隨處可見，可分為：
 1. 經驗性概念（描述性概念）：係指具有可供一般人經驗或感官加以判斷之客體或狀態者為對象之概念。如「公眾得出入之場所」、「近似」等語。
 2. 規範性概念（價值性概念）：係指缺乏可供一般人經驗或感官以供判斷之客體或狀態者，故須經由科技或專門知能使其加以確定之概念。如「產業上之利用」。

● 歷屆試題

1. 行政機關僅於法律有明文規定或授權時始能有所作為之法律原則，稱為：(A)比例原則 (B)法律優位原則 (C)信賴保護原則 (D)法律保留原則。 (91初) (D)
❖ 法律保留原則，謂沒有法律授權行政機關即不能合法的作成行政行為，蓋憲法已將某些事項保留予立法機關，須由立法機關以法律加以規定。故在法律保留原則之下，行政行為不能以消極的不牴觸法律為已足，尚須有法律之明文依據，故又稱積極的依法行政。
2. 法律未授權或授權之目的、內容及範圍不明確之下，不得以行政機關訂定法規命令（行政命令）限制人民權利自由，是屬公法上之：(A)比例原則 (B)公益原則 (C)信賴保護原則 (D)法律保留原則。 (91高) (D)

4-6 第二篇 第二章 行政法

法律保留原則，謂沒有法律授權行政機關即不能合法的作成行政行為，蓋憲法已將某些事項保留予立法機關，須由立法機關以法律加以規定。故在法律保留原則下，行政行為不能以消極的不牴觸法律為已足，尚須有法律之明文依據，故又稱積極的依法行政。

3. 行政機關以駕駛人未繳清交通違規之罰鍰為理由，拒絕該駕駛人辦理換發行車執照之行為，違反下列何原則？ (A)信賴保護原則 (B)平等原則 (C)禁止不當聯結原則 (D)行政自我拘束原則。

(93初)

本題係違反行政程序法第九十四條，行政處分之附款應與處分之目的具有正當合理之關聯，「是否換發行照」與「是否繳清違規罰鍰」欠缺內在實質關聯。此為禁止不當聯結原則。

4. 依中央法規標準法之規定，應以法律規定之事項不得以命令定之，是為下列何者？ (A)法律優位原則 (B)民主法治原則 (C)法律保留原則 (D)權力分立原則。

(93初)

參本節重點叮嚀。

5. 下列說法何者非為正確？ (A)行政法是關於行政權的組織與作用之法 (B)行政法是國內法 (C)行政法是國際法 (D)行政法是公法。

(93初)

行政法是指關於行政權之組織法（即規定行政機關之地位、權限、編制、構成份子）、作用法（即規定行政機關與人民相互之間關係）與行政救濟法（即規定人民因行政機關不法行政，致損害其權益時，請求國家補救）的國內公法。故行政法是關於「行政權的法之總稱」。

6. 下列何者為行政法？ (A)刑事訴訟法 (B)破產法 (C)公平交易法 (D)公司法。

(93初)

行政法規範圍廣泛，種類繁多，就其性質相近者又可分為許多次級領域，總稱之為特別行政法。此類次級領域之法規或已自成體系，或仍在發展與形成之中，如經濟法、財稅法、勞工法、社會法、環境法等，而公平交易法係屬經濟行政法之一。

7. 縣政府購買文具，屬於下列何者？ (A)公權力行為 (B)行政處分

(C)

(C)私法行為 (D)事實行為。 (93初)

☛本題為政府私經濟行政中之「行政輔助行為」，法律性質為「私法行為」。

8. 行政機關的行為不得違背法律，是為何種法律原則？ (A)法律優位 (A)
原則 (B)民主法治原則 (C)法律保留原則 (D)權力分立原則。

(93地方政府五等)

☛行政機關不得以下位階法牴觸上位階法之精神，稱「法律優位(越)原則」。

9. 法律構成要件採用意義不明確之字詞者，為下列何者？ (A)不確定 (A)
法律概念 (B)法律原則 (C)行政裁量 (D)空白授權。

(93地方政府五等)

☛參本節解釋名詞。

10. 下列何者不屬於行政法？ (A)大學法 (B)私立學校法 (C)國家賠 (D)
償法 (D)國際法。 (93身心障礙五等)

☛行政法為國內公法。

11. 「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束」，係何種原則的表徵？ (B)
(A)明確性原則 (B)依法行政原則 (C)比例原則 (D)信賴保護原
則。 (93基警四等)

☛參本節解釋名詞。

12. 下列何者係憲法的具體化？ (A)民法 (B)商事法 (C)行政法 (C)
(D)消費者保護法。 (93基警四等)

☛憲法精神須賴行政法以實現，故「行政法」有「憲法之具體法」之稱。

13. 下列關於「信賴保護原則」的敘述，何者正確？ (A)我國的法律條 (D)
文對之尚未有明文規定 (B)不允許有例外情形發生 (C)完全係由
我國實務創設出來的原理 (D)只在保護法秩序的安定性。

(93基警四等)

☛信賴保護原則：主要在於信賴利益之保護，基本上源於憲法保障人民，對於法安定性的信賴以及憲法對財產保障之規定。依行政程序

法第八條規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」至於信賴保護於行政程序法第一百十九條規定之情形下，信賴不值得保護，故有例外情形。

14. 下列關於「法律保留原則」的敘述，何者正確？ (A)該原則係我國 (D)
實務創設出來的 (B)祇要法律未禁止，在沒有法律授權的情況下，公權力仍得限制人民權利 (C)祇要是前公告，則得以行政命令規範人民權利 (D)祇要自由或權利受侵害，應有法律明確依據。

(93基警四等)

☛參本節重點叮嚀。

15. 下列何者是近代民主政治發展後與國家公權力行使最有關係之法律 (C)
領域？ (A)民法 (B)商事法 (C)行政法 (D)社會法。(93基警四等)

☛事涉國家公權力行使之規範者，為「行政法」。

16. 行政法中何種原則最能解決傳統特別權力關係之弊端？ (A)法律 (B)
優位原則 (B)法律保留原則 (C)誠實信用原則 (D)公益原則。

(93基警四等)

☛傳統特別權力關係之最大弊端在於國家沒有法律規定，就可處罰公務員，並使公務員服不定量之勤務，受處分人亦無救濟途徑，此卻為法律保留原則所強調的，法律保留原則之內涵參本節重點叮嚀。

17. 「法律優越原則」源於下列何者？ (A)主權在民原則 (B)信賴保護 (A)
原則 (C)明確性原則 (D)比例原則。(93基警四等)

☛法律優位(越)原則：係指行政行為或其他一切行政活動，均不得與法律相牴觸。亦即在法規位階上「行政命令或行政處分之位階低於法律，法律之位階低於憲法」。下位階法規牴觸上位階法規時，其行政命令或法律均無效。此乃基於憲法所定之民主原則，為貫徹主權在民理念，法律不得牴觸憲法之規定。

18. 下列何者非行政機關適用法律之原則？ (A)依法行政原則 (B)為 (C)
執行法律得發布命令 (C)不告不理原則 (D)服從上級機關或長官指示。(93高)

☛所謂不告不理原則，係指法院不能就未經起訴之犯罪事實加以審判

之謂，乃適用於訴訟程序上，非行政機關適用之法律原則。

19. 法律未授權或授權之目的、內容及範圍不明確之下，不得以行政機關訂定命令(行政命令)限制人民權利自由，是屬公法上之：(A)比例原則 (B)公益原則 (C)信賴保護原則 (D)法律保留原則。(D)

(94善)

法律保留原則之精神，在於法律未授權或授權不明確，行政機關不得據以作成命令限制人民自由，依司法院大法官釋字三一三號解釋，若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符憲法第二十三條以法律限制人民權利之旨意。此亦為授權明確性原則之內涵。

20. 國家之內由政府各機關所制定的一切規範中，應有層次分明的位階關係，下級規範不得牴觸上級規範，此即：(A)比例原則 (B)法律保留原則 (C)法律優位原則 (D)信賴保護原則。(C)

(94高)

參本節重點叮嚀。

21. 下列何者為行政法？(A)強制執行法 (B)票據法 (C)行政訴訟法 (D)軍事審判法。(C)

(95初)

「行政法」顧名思義乃關於行政之法。換言之，係有關行政之組織、職權、程序及國家暨其他行政主體與人民間之權利義務關係之公法法規。故行政法僅是學術上之統稱，並非一部法律，範圍包含行政程序法、行政罰法、行政訴訟法等。

22. 下列有關行政裁量之敘述，何者正確？(A)行政裁量是完全自由的，毫無限制 (B)行政裁量的結果只要還在法律規定範圍內，概屬合法 (C)一般行政裁量仍應受到司法審查 (D)行政裁量雖在法律規定的範圍內，仍必須符合不當聯結禁止原則，否則仍屬違法。(D)

(95地方政府三等)

參行政程序法第四條：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」同法第十條：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」故行政裁量應受一般法律原則之不當聯結禁止原則之拘束，如該法第九十四條或第一百三十七條

第三款之規定即明，不當聯結禁止原則亦有稱實質關聯性之要求或不正当對待給付之禁止。不當聯結禁止原則之概念，其主要之意涵乃行政機關追求一定目的之同時，須認真考慮相對人之侵害，是否合理妥適，以保障人民憲法上之基本概念。

23. 依司法院大法官釋字第四〇二號解釋，法律雖得授權以命令為補充規定，惟授權之目的、範圍及內容必須具體明確，係指下列何項原則？ (A) 法安定性原則 (B) 權力分立原則 (C) 授權明確性原則 (D) 比例原則。 (95 地方政府四等) (C)

參司法院大法官釋字第四〇二號解釋文（節錄）：「對人民違反行政法上義務之行為予以裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，其處分之構成要件與法律效果，應由法律定之，法律雖得授權以命令為補充規定，惟授權之目的、範圍及內容必須具體明確，然後據以發布命令，方符憲法第二十三條之意旨。」故立法者授權之內容，目的及範圍均須具體規定至能夠明確說明授權意旨，並拘束行政機關只能在該授權意旨內補充法律，制定命令。行政程序法第一百五十條第二項規定：「依法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」

24. 依司法院大法官解釋，行政行為應具有明確性，下列那一項標準不可以作為判斷行政行為是否明確的標準？ (A) 可理解性 (B) 可裁量性 (C) 可預見性 (D) 司法可審查性。 (95 身心障礙三等) (B)

參司法院大法官解釋第六〇二號解釋理由書：「人民身體之自由與財產權應予保障，固為憲法第八條、第十五條所明定；惟國家以法律明確規定犯罪之構成要件與法律效果，對於特定具社會侵害性之行為施以刑罰制裁而限制人民之身體自由或財產權者，倘與憲法第二十三條規定之意旨無違，即難謂其牴觸憲法第八條及第十五條之規定（本院釋476、551、594參照）。又法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，適當運用不確定法律概念而為相應之規定。在罪刑法定之原則下，處罰犯罪必須