

(二)行政處分具有「存續力」：所謂「存續力」，包括「形式存續力」以及「實質存續力」，前者乃「不可爭力」，後者乃「不可變更力」，若行政處分已具有存續力，則處分相對人不可再為爭執，且行政機關並受其拘束而不得任意變更。

惟縱使行政處分具存續力後雖行政機關亦受其拘束，但僅為一「有限制」之拘束力，亦即行政機關得在一定條件下，依據訴願法第八〇條以及行政程序法第一七七條之規定，撤銷或廢棄該已具有存續力之行政處分。

(三)行政機關有就行政處分自力執行力，無需向法院起訴請求實現處分內容：原則上，若為一「下命處分」，則處分相對人因該行政處分之被課與一定之行政法上之義務，此時若其不履行義務，則原處分機關得依行政執行法之相關規定，自為執行，而無須向行政法院起訴取得勝訴判決作為執行名義而聲請執行。具體言之，即直接以該處分作為執行名義。惟形成處分及確認處分並無執行之問題。

### 三、行政處分的要件

(一)行政機關的行為：行政機關應採實質解釋，不僅中央（即狹義國家）的行政機關，其他地方自治團體的行政機關，乃至其他完全（農田水利會）或部分權利能力（國立大學）之行政主體的機關所為者，只要符合其他行政處分要件，都能夠成立行政處分。甚至司法機關與立法機關所為裁判與立法之外的行為，從實質意義的行政觀點出發，也有可能成為行政處分，例如任免職員、律師登錄，甚至法務部對假釋申請的准駁決定等。

依行政程序法第二條第二項對於行政機關之定義可知，此處所稱之行政機關乃中央以及地方機關，為從事公共事務，具有法定獨立組織地位，而得單獨對外做成意思表示者。

因此，所著重或觀察之重點並非「組織意義」之行政機關，而應自「功能」之觀點加以考量，因此縱使非屬於組織意義之行政機關，如監察機關、司法機關以及立法機關等，自各該機關之行為性質加以考

量，其亦有可能作成行政處分。如監察院對於未依公務人員財產申報法為財產申報之公務員作出罰鍰處分，此亦屬於行政處分而無疑。

而行政機關之內部單位原則上不得作為行政處分之行為主體，蓋其並無獨立對外做成意思表示之權能，因此，縱使於實際上乃由該內部單位做成決定，但亦應以其所屬之行政機關之名義對外做成。例如各機關內部之『訴願審議委員會』僅屬於內部單位而非獨立之行政機關，雖訴願案件實際上乃由訴願審議委員會所作成，但仍應以訴願機關之名義對外做成訴願決定，洵屬正確<sup>2</sup>。

又若係行政程序法第一六條第一項以及訴願法第一〇條所規定之私人受託行使公權力之情況者，則就該公權力事項之行使，受委託之私人乃立於公權力主體之地位，則其得以自己名義對外做成行政處分，而得作為處分之主體<sup>3</sup>。

會計師懲戒委員會之懲戒決議由於該委員會隸屬行政機關，故釋字第二九五號解釋亦認為其為行政處分。但律師之懲戒依釋字第三七八號解釋，認為乃司法裁判。

行政處分得以書面、口頭、手勢（如交警指揮交通）、甚至機器作成

- 
- 2 另須注意，在實務上台北市政府之訴願審議委員會乃屬於一獨立之行政機關而非為內部單位，此為一特殊例外。
  - 3 大法官釋字第二六九號解釋理由書：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依法提起訴願、再訴願、行政訴訟，此觀訴願法第一條、行政訴訟法第一條第一項之規定自明故行政爭訟之被告，原則上應為作成處分或決定之政府機關、行政訴訟法第九條亦有明文。政府機關以外之團體，原不得作為行政訴訟之被告。惟依法設立之團體，如經政府機關就特定事項依法授與公權力者，在其授權範圍內，既有政府機關之功能，以行使該公權力為行政處分之特定事件為限，當有行政訴訟之被告當事人能力。行政法院六〇年度裁字第二三二號判例謂：『依公司法規定設立之公營事業機構，既非官署，自無被告當事人能力，若對之提起行政訴訟，即為法所不許。』概認非官署之團體無被告當事人能力，與上述意旨不符部分，嗣後不再援用。至關於勞動基準法第八四條之爭執，究應依行政訴訟程序或依民事訴訟程序解決，與上開判例無涉，不在本件解釋範圍內；其當事人如已另行提起民事訴訟經判決確定者，自無訴訟權受侵害之可言，併此說明。」

(例如交通號誌)。

(二)直接發生法律效果的行為：行政處分必須是行政機關所為直接發生法律效果的法律行為，也就是處分內容本身對權利或義務產生規制作用（而非「附帶的」產生一定效果；如駕駛公務車引起國家賠償責任，雖造成國家賠償責任之法律效果，卻非駕駛行為本身的內容）。行政處分因直接發生法律效果，而與純粹的行政事實行為有所區隔。

行政處分所產生之法律效果，並不以公法上法律效果為限，私法上之法律效果亦屬之，例如以行政處分發生設定、變更或確認當事人私法上之權利義務者。

其類型有二：<sup>4</sup>

1. 直接引起私法上法律效果之行政處分：如土地徵收之行政處分，固為行政行為而無疑，惟一經決定則土地所有權人及其上之其他權利人之權利因而消滅。
2. 作為私法法律行為生效條件之行政處分：如地政機關之土地所有權移轉登記行為，不可謂非屬於行政處分，惟其可能作為私人間土地所有權移轉之物權行為之生效條件。

(三)公法上規制措施：公法行為是指根據或執行公法規定的行為，亦即公權力行為。至於該行為所規制、發生的法律效果是公法或私法，在所不問。

行政處分具有兩大特徵，亦即高權性格與規制特質。而所謂規制特質之行為，乃指「具有法律拘束力決定或措施，而以發生法律效果為取向者」，亦即以發生權利義務關係之得、喪、變更為目的<sup>5</sup>。惟此處所稱之發生「法律效果」，並非僅限於「干涉性」、「侵害性」，「給付性」、「授益性」之法律效果亦屬之。公法上或私法上之法律效果，亦在所不問。

(四)單方行為：行政處分必須是機關之單方行為，以與行政契約區隔。所稱單方行為，乃強調其行為之高權性，亦即行政機關作成行政處分

---

4 李震山，行政法導論，第六版。

5 李震山，行政法導論，第六版。

時，不受當事人意思之拘束，得依職權自行決定。

此處之單方行為所強調者，即由行政機關單方、片面之決定或措施，即可對於相對人或利害關係人之權利義務造成影響，而無須相對人同意或承諾。就此點而言，乃以行政處分作為一種行政上之「威權行為」。

雖然行政處分作為一種行政上之威權行為，但仍不排除當事人對於行政處分作成程序中有一定程度之程序參與權，例如給予相對人或利害關係人陳述意見之機會或舉行聽證，並以此所得之結果作為處分決定考量之依據。另外，行政處分之作成可能需由當事人申請或經當事人同意為前提，而為一種「需協力之行政處分」，例如公務員之任命或給付行政之授予利益等是。此種行政處分雖須相對人或利害關係人協力，而適度緩和了行政處分之「威權」性格，但基本上仍不影響其單方性之本質，蓋作成處分之最終決定權仍屬於行政機關一方。<sup>6</sup>

(㉔)外部行為：行政處分乃行政機關直接對外發生法律效果之行為。此使行政處分與僅發生內部法效果之行政內部行為區隔。後者如行政內部的意見交換、請示與指示等。

(㉕)針對特定具體事件的行為：行政處分之相對人必須「特定」，而其所涉及的事實關係必須「具體」。以此與規範不特定人之「一般」人與「抽象」事實關係的法規命令有所區別。須注意者為釋字第156號解釋已提出相對人「可得特定」之一般處分概念，行政程序法第九二條第二項亦稱之為一般處分。

行政處分乃是用以個案中之具體事件為規制之對象，亦即行政處分必須係針對「特定之處分相對人或可得確定之人」以及「具體事件」兩項要件，此二要件必須同時具備方屬於「個案規制」，因此必須為「具體」、「個別」規制。

此實際上亦為行政處分與法規命令最大之區別所在，蓋前者僅發生具體、個別之規制效力，後者則發生抽象、一般之法規範效力，即其乃對於抽象事件以及一般人繼續反覆發生其效力。

---

6 李震山，行政法導論，第六版。

※陳敏師：「所謂個別與普遍，係取決於作成規制措施時，其相對人之範圍，是否客觀上已確定，或仍有繼續擴大之開放性，而非取決於相對人爲單一或多數。對某一範圍已個別確定，或可得而確定其人之多數人所爲之規制，其相對人之數目雖非單一，亦仍具有個別之性質。」<sup>7</sup>

惟行政處分中之所謂「一般處分」，則係指作成處分時，其雖係針對具體事件，但在當時仍不能完全確定特定、個別之相對人，而僅能依一般性特徵可得確定其範圍。例如都市計畫之個別變更，依據大法官會議釋字第一五六號解釋乃屬於依行政處分，而其相對人亦爲特定人或「可得確定之多數人」<sup>8</sup>。

此時，行政處分之相對人並不能完全確定而加以「個別」，惟基於一定程度之「時空上具體事務關聯性」，而處分作成時已可客觀確定其在本質上相同之多數相對人，因此仍將此認為屬於「一般處分」<sup>9</sup>。例如警察機關對於違法之集會遊行所作成之解散命令，是時場面混亂，根本無法確知處分之相對人爲誰，但若就「規制原因」而言，以「此時」、「此地」、「此一非法集會」之條件加以界定，則至少可以確定一定範圍之多數人，而以解散處分作成時在場參加違法集會遊行之人爲處分相對人。

---

7 陳敏，行政法總論，第四版。

8 大法官會議釋字第一五六號解釋理由書：「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致使特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，依照訴願法第一條、第二條第一項及行政訴訟法第一條之規定，自應許其提起訴願或行政訴訟，以資救濟。始符憲法保障人民訴願權或行政訴訟權之本旨。此項都市計畫之個別變更，與都市計畫之擬定、發布及擬定計畫機關依規定五年定期通盤檢討所作必要之變更（都市計畫法第二六條參照），並非直接限制一定區域內人民之權益或增加其負擔者，有所不同。」

9 李震山，行政法導論，第六版。