

第一章 行政法原理原則

壹、行政法之界說與類型

一、界說：扣除說

行政旨在執行法律，處理公共事務，形成社會生活，追求全民福祉，進而實現國家目的（司法院釋字第613號解釋）。行政法是指涉行政權之組織及其作用之法。而所謂行政權，採「扣除說」觀點，即於權力分立概念下，係指扣除了立法權與司法權，其他國家之公權力行為。

依David Robertson於《A Dictionary of Modern Politics》一書中界定行政法（Administrative Law）為透過法律、行政命令來規範公民與國家間之治理關係「Administrative law is the legal code, or set of rules and precedents, governing relations between the individual citizen and the state」。

另David H. Rosenbloom於《Administrative Law For Public Managers》一書指出行政法可界說為憲法條款、法規、法院判決、行政命令、以及其他官方指令等構成之主體（the body of constitutional provisions, statutes, court decision, executive orders, and other official directives）。

二、類型

（一）直接行政與間接行政

1. 如國家事務由國家公法人自行設置機關予以執行者，稱之為「直接行政」；如國家事務由交由地方自治團體公法人加以執行者，則為「間接行政」。
2. 間接行政即為地方制度法第2條第3款所稱之「委辦事項」，地方自治團體依法律規定，在國家指揮監督下，執行國家交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項（政策規劃國家已決定）。

（二）公權力行政與私經濟行政

1. 如國家基於其統治權所為之各種行政行為，表現出上下秩序之強制與服從關係，稱之為「公權力行政」；如國家基於與私人平等之法律地位，所為之各種私法行為，則為「私經濟行政」或「國庫行政」。
2. 而區分公權力行政與私經濟行政之區別實益主要在於法規適用與爭訟途徑上之差別。公權力行政適用相關行政程序法規，有爭議則循行政爭訟途徑加以救濟；私經濟行政適用私法民事法規，有爭議則循民事訴訟途徑加以救濟。

（三）干涉行政與給付行政

1. 如國家基於維護公共利益與安全所採取之強制性措施，通常會干涉或限制人民之自由、權利，乃稱為「干涉行政」，亦可稱為秩序行政或規制行政；例如兵役徵集、交通秩序維護等。如國家基於現代福利國家理念，透過行政作為改善國民之生活環境或生活品質，稱為「給付行政」；例如提供社會救助、職業訓練等。
2. 干涉行政與給付行政區別實益，係在於二者受法律羈束程度上之差異。因為干涉行政涉及人民之自由、權利，自須有嚴格之「法律保留」原則之適用。而給付行政通常只要國會通過預算後，便可據以實施。

三、雙階理論

依司法院釋字第540號解釋意旨，雙階理論將國家之行為分為兩階段：

- （一）第一階段之「受理階段」為公權力行政，如人民依國民住宅條例申請承購、承租或貸款者，經主管機關認為依相關法規或行使裁量權之結果不符合該當要件，而未能進入訂約程序之情形，既未成立任何私法關係，此等申請人如有不服，須依法提起行政爭訟；
- （二）第二階段為「實行階段」為私經濟行政，如經主管機關認定其申請合於法定要件，再由主管機關與申請人訂立私法上之買賣、租賃或借貸契約。

貳、依法行政原則

依法行政原則可區分為2個子原則：

1. 法律優越原則，即消極依法行政原則；
2. 法律保留原則，即積極依法行政原則。

一、消極依法行政原則（法律優越原則）

立法院通過之法律相對於行政機關而言，具有較優越之地位；即行政機關之活動及作為均不得與法律相牴觸。因法律優越原則係消極地要求行政機關作為不違反法律，故又稱「消極依法行政原則」。

另此處的法律，除成文法源之憲法、法律、緊急命令、國際條約、命令、地方自治法規等，尚包含不成文法源之習慣法、解釋、判例、一般法律原則等；行政機關於其行政作為均不得牴觸。

二、法規範

（一）憲法

1. 第170條，法律，謂經立法院通過，總統公布之法律。

2. 第171條第1項，法律與憲法牴觸者無效。
3. 第172條，命令與憲法或法律牴觸者無效。

（二）法律

1. 中央法規標準法第11條，法律不得牴觸憲法，命令不得牴觸憲法或法律，下級機關訂定之命令不得牴觸上級機關之命令。
2. 行政程序法第4條，行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。

三、司法解釋

司法院釋字第573號解釋，依中華民國18年5月14日國民政府公布之法規制定標準法（以下簡稱「前法規制定標準法」）第1條：「凡法律案由立法院三讀會之程序通過，經國民政府公布者，定名為法。」第2條第3款所稱，涉及人民權利義務關係之事項，經立法院認為有以法律規定之必要者，為法律案，應經立法院三讀會程序通過之，以及第3條：「凡條例、章程或規則等之制定，應根據法律。」等規定觀之，可知憲法施行前之訓政初期法制，已寓有「法律優越」及「法律保留原則」之要求。

參、積極依法行政：法律保留原則

一、意涵

因為憲法已將特定事項決定權保留於國會，須由立法院制定相關法律加以規範；若無立法院之法律授權，行政機關便不得合法進行行政作為。即行政機關之活動及作為，除不得與法律相牴觸外，更須有法律或法律授權依據。

二、態樣

（一）一部保留

1. 干涉保留

憲法第23條，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。中央法規標準法第5條第2款，關於人民之權利、義務者，應以法律定之。地方制度法第28條第2款，創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者，以自治條例定之。

凡涉及人民自由或權利，會侵害人民權利或課予人民負擔者，行政機關之作為須有法律之依據，稱之為「干涉保留」。相對的，若無干涉或侵害人民權利者，於尊重法律優越原則前提下，行政機關之作為有較大之自主空間，故又稱之為「一部保留」。

2. 重要性理論

中央法規標準法第5條第4款，其他重要事項之應以法律定之者。地方制度法第28條第4款，其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之者。

凡對人民基本權利之實現具有本質重要性者（司法院釋字第499號解釋用語），應保留給立法機關，故稱之為重要性理論或本質性理論。

（二）無限制保留（全面保留）

法律保留範圍是最廣的，包含干涉行政與給付行政、公權力行政與私經濟行政皆納入法律保留之範疇內。奧地利（Austria）憲法第18條，所有的公行政作為都必須以法律為依據（The entire public administration shall be based on law），可作為全面保留之代表。

三、層級化法律保留體系

所謂層級化法律保留體系係依人民權利之重要性，分其保障程度，基本人權中最重要的人身自由，當然要給予以總統級最高規格之保障。以下便參照司法院釋字第443號解釋理由書來依權利之性質來區分其保障程度：憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障：關於人民身體之自由，憲法第8條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制（總統級保障）。憲法第7條、第9條至第18條、第21條及第22條之各種自由及權利，則於符合憲法第23條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之（院長級保障）；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則（部長級保障）；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許（非重要人士，不用保護）。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。

司法院釋字第650號解釋理由書：憲法第19條規定，人民有依法律納稅之義務，係指國家課人民以繳納稅捐之義務或給予人民減免稅捐之優惠時，應就租稅主體、租稅客體、稅基、稅率等租稅構成要件，以法律或法律明確授權之命令定之；如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬執行法律之細節性、技術性次要事項，始得由主管機關發布命令為必要之規範，這個立場向為大法官所堅持（司法院釋字第443號、第620號、第622號、第640號解釋參照）。

另依司法院釋字第559號解釋，基於法治國家之基本原則，凡涉及人身自由之限制事項，應以法律定之；涉及財產權者，則得依其限制之程度，以法律或法律明確授權之命令予以規範。惟法律本身若已就人身之處置為明文之規定者，應非不得以法律具體明確之授權委由主管機關執行之。至主管機關依法律概括授權所發布之命令若僅屬細節性、技術性之次要事項者，並非法所不許。

是以，層級化法律保留體系之架構為：

- （一）憲法保留：憲法第8條之憲法保留事項（人身自由）者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制；即總統級保障。
- （二）絕對法律保留：憲法第7條、第9條至第18條、第21條及第22條之各種自由及權利，於符合憲法第23條之條件下，得以法律限制之。如司法院釋字第474號解釋；即院長級保障。
- （三）相對法律保留：涉及人民其他自由權利之限制者，以法律授權主管機關發布命令時，其授權應符合具體明確之原則；即部長級保障。
- （四）無庸法律保留：執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，如司法院釋字第570號解釋；即非重要人士，不用保障。

四、授權明確性原則

司法院釋字第367號解釋理由書，有關人民自由權利之限制應以法律定之且不得逾越必要之程度，憲法第23條定有明文。但法律之內容不能鉅細靡遺，立法機關自得授權行政機關發布命令為補充規定。如法律之授權涉及限制人民自由權利者，其授權之目的、範圍及內容符合具體明確之條件時，亦為憲法之所許。若法律僅概括授權行政機關訂定施行細則者，該管行政機關於符合立法意旨且未逾越母法規定之限度內，自亦得就執行法律有關之細節性、技術性之事項以施行細則定之，惟其內容不能牴觸母法或對人民之自由權利增加法律所無之限制，行政機關在施行細則之外，為執行法律依職權發布之命令，尤應遵守上述原則。

- （一）明確授權：授權之目的、範圍、內容具體明確

司法院釋字第367號解釋，對人民違反行政法上義務之行為科處罰鍰，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及數額，應由法律定之。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23條以法律限制人民權利之意旨。

司法院釋字第570號解釋理由書，人民自由及權利之限制，依憲法第23條規定，應以法律定之。得由法律授權以命令為補充規定者，其授權之目的、內容及範圍應具體明確，始得據以發布命令，以符合憲法保障人民自由權利之本旨。內政部為中央警察主管機關，依警察法第2條暨第9條第

1款規定，固得依法行使職權發布警察命令。然警察命令內容涉及人民自由權利者，亦應受前開法律保留原則之拘束。警察法第2條規定，警察任務為依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利；同法第9條第1款規定，警察有依法發布警察命令之職權，僅具組織法之劃定職權與管轄事務之性質，欠缺行為法之功能，不足以作為發布限制人民自由及權利之警察命令之授權依據。行政機關之公告行為，如對人民之自由權利有所限制時，應以法律就該公告行為之要件及標準，具體明確規定。

（二）概括授權：法律整體解釋（整體關聯意義）

司法院釋字第506號解釋理由書，關於人民自由權利之事項，除以法律規定外，法律亦得以具體明確之規定授權主管機關以命令為必要之規範。命令是否符合法律授權之意旨，則不應拘泥於法條所用之文字，而應以法律本身之立法目的及其整體規定之關聯意義為綜合判斷。

司法院釋字第538號解釋，建築法第15條第2項規定：「營造業之管理規則，由內政部定之」，概括授權訂定營造業管理規則。此項授權條款雖未就授權之內容與範圍為規定，惟依法律整體解釋，應可推知立法者有意授權主管機關，就營造業登記之要件、營造業及其從業人員準則、主管機關之考核管理等事項，依其行政專業之考量，訂定法規命令，以資規範。

肆、一般法律原則

行政程序法第4條，行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。故「一般法律原則」乃是行政法之法源。

（一）明確性原則

行政程序法第5條，明確性原則係指行政行為之內容應明確。法律屬抽象性之普遍規範，其內容本難要求充分具體明確，然基於法治原則，凡影響人民權益，尤其是限制人民權利之法律，其規定應符合法律明確性原則，以確保法律具有預先告知之功能，使人民對其行為是否受法律規範有預見可能性，國家機關依法行政或依法審判，亦能因此有較明確之準繩，不致因法律規定不明確，而有執法恣意或不公之危險。（司法院釋字第636號解釋部分協同意見書，林子儀、許宗力大法官）即具有預見性及測量性。

（二）平等原則

平等權，一般概念上都認為係為「同則同之，不同則不同之」，即相同的事件應為相同的處理，故亦稱禁止差別待遇原則或禁止恣意原則。在我國法制下，則規範於憲法第7條及行政程序法第6條。平等原則，原則上

是禁止差別待遇，但有合理考量與正當理由時，得容許差別待遇。即建立平等原則無非係為禁止恣意行為，而非全然要求不得為差別處理。苟行為非屬恣意，而係依法行為，即無違反平等原則之可言。（最高行政法院94年判字第1530號裁判）由平等原則可引申出行政自我拘束原則，要求行政部門受行政慣例之制約。

（三）比例原則

做為行政法上之帝王條款，比例原則要求行政機關為達行政目的，與所採取的手段間，必須具有合理之比例關係。即俗諺所言：「殺雞焉用牛刀」或「不能以大砲打麻雀」。

比例原則之子原則包含：1.適當性：採取之方法應有助於目的之達成；2.必要性：有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者；3.均衡性：採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。（行政程序法第7條）

（四）誠實信用原則

做為民法上之帝王條款，誠實信用原則在行政法領域也有其適用。最高行政法院52年判字第345號判例，公法與私法，雖各具特殊性質，但二者亦有其共通之原理，私法規定之表現一般法理者，應亦可適用於公法關係。依本院最近之見解，私法中誠信公平之原則，在公法上應有其類推適用。行政程序法第8條前段，行政行為，應以誠實信用之方法為之。

（五）信賴保護原則

法治國為憲法基本原則之一，法治國原則首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用原則之遵守。人民對公權力行使結果所生之合理信賴，法律自應予以適當保障，此乃信賴保護之法理基礎。公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之撤銷或廢止；即行政法規之廢止或變更亦有其適用。（司法院釋字第525號解釋）

具體言之，信賴保護原則包含3個要件：1.信賴基礎：即行政機關之作為；2.信賴表現：受益人因信賴行政機關之作為，而安排其生活或處分其財產；3.信賴值得保護：受益人誠實及未虛偽陳述。

（六）利益兼顧原則

行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意（行政程序法第9條）。行政執行，應依公平合理之原則，兼顧公共利益與人民權益之維護（行政執行法第3條）。

第二章 通用行政法規

壹、中央法規標準法

一、體系架構

- 總則 § 1
- 法規之制定 § 4
- 法規之施行 § 12
- 法規之適用 § 16
- 法規之修正與廢止 § 20
- 附則 § 26

二、《中央標準法》詳細條文

民國 93 年 05 月 19 日修正

第一章 總則

- 第 1 條 中央法規之制定、施行、適用、修正及廢止，除憲法規定外，依本法之規定。
- 第 2 條 法律得定名為法、律、條例或通則。
- 第 3 條 各機關發布之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。

第二章 法規之制定

- 第 4 條 法律應經立法院通過，總統公布。
- 第 5 條 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定之者。
- 第 6 條 應以法律規定之事項，不得以命令定之。
- 第 7 條 各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。（註：即職權命令與授權命令兩類）
- 第 8 條 法規條文應分條書寫，冠以「第某條」字樣，並得分為項、款、目。項不冠

數字，空二字書寫，款冠以一、二、三等數字，目冠以（一）、（二）、（三）等數字，並應加具標點符號。

前項所定之目再細分者，冠以1、2、3等數字，並稱為第某目之1、2、3。

第 9 條 法規內容繁複或條文較多者，得劃分為第某編、第某章、第某節、第某款、第某目。

第 10 條 修正法規廢止少數條文時，得保留所廢條文之條次，並於其下加括弧，註明「刪除」二字。

修正法規增加少數條文時，得將增加之條文，列在適當條文之後，冠以前條「之一」、「之二」等條次。

廢止或增加編、章、節、款、目時，準用前二項之規定。

第 11 條 法律不得牴觸憲法，命令不得牴觸憲法或法律，下級機關訂定之命令不得牴觸上級機關之命令。

第三章 法規之施行

第 12 條 法規應規定施行日期，或授權以命令規定施行日期。

第 13 條 法規明定自公布或發布日施行者，自公布或發布之日起算至第三日起發生效力。

第 14 條 法規特定有施行日期，或以命令特定施行日期者，自該特定日起發生效力。

第 15 條 法規定有施行區域或授權以命令規定施行區域者，於該特定區域內發生效力。

第四章 法規之適用

第 16 條 法規對其他法規所規定之同一事項而為特別之規定者，應優先適用之。其他法規修正後，仍應優先適用。（註：特別法優於普通法）

第 17 條 法規對某一事項規定適用或準用其他法規之規定者，其他法規修正後，適用或準用修正後之法規。（註：後法優於前法）

第 18 條 各機關受理人民聲請許可案件適用法規時，除依其性質應適用行為時之法規外，如在處理程序終結前，據以准許之法規有變更者，適用新法規。但舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，適用舊法規。

第 19 條 法規因國家遭遇非常事故，一時不能適用者，得暫停適用其一部或全部。法規停止或恢復適用之程序，準用本法有關法規廢止或制定之規定。

第五章 法規之修正與廢止

第 20 條 法規有下列情形之一者，修正之：

- 一、基於政策或事實之需要，有增減內容之必要者。
- 二、因有關法規之修正或廢止而應配合修正者。
- 三、規定之主管機關或執行機關已裁併或變更者。
- 四、同一事項規定於二以上之法規，無分別存在之必要者。

法規修正之程序，準用本法有關法規制定之規定。

第 21 條 法規有下列情形之一者，廢止之：

- 一、機關裁併，有關法規無保留之必要者。
- 二、法規規定之事項已執行完畢，或因情勢變遷，無繼續施行之必要者。
- 三、法規因有關法規之廢止或修正致失其依據，而無單獨施行之必要者。
- 四、同一事項已定有New法規，並公布或發布施行者。

第 22 條 法律之廢止，應經立法院通過，總統公布。

命令之廢止，由原發布機關為之。

依前二項程序廢止之法規，得僅公布或發布其名稱及施行日期；並自公布或發布之日起，算至第三日起失效。

第 23 條 法規定有施行期限者，期滿當然廢止，不適用前條之規定。但應由主管機關公告之。

第 24 條 法律定有施行期限，主管機關認為需要延長者，應於期限屆滿一個月前送立法院審議。但其期限在立法院休會期內屆滿者，應於立法院休會一個月前送立法院。

命令定有施行期限，主管機關認為需要延長者，應於期限屆滿一個月前，由原發布機關發布之。

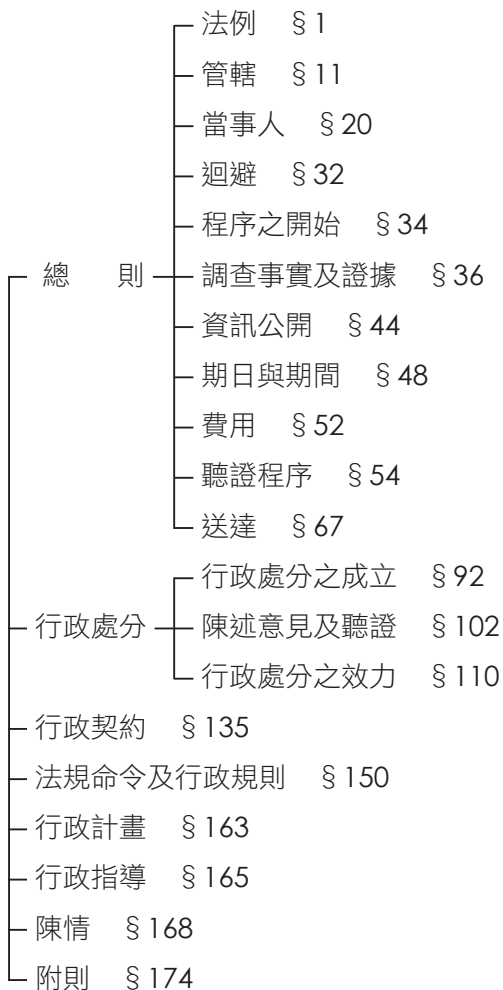
第 25 條 命令之原發布機關或主管機關已裁併者，其廢止或延長，由承受其業務之機關或其上級機關為之。

第六章 附則

第 26 條 本法自公布日施行。

貳、行政程序法

一、體系架構



二、《行政程序法》詳細條文

民國 94 年 12 月 28 日修正

第一章 總則

第一節 法例

第 1 條 為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法。

第 2 條 本法所稱行政程序，係指行政機關作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令與行政規則、確定行政計畫、實施行政指導及處理陳情等行為之程序。

（註：即行政程序法名、章名）

本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。

受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關。

第 3 條 行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。

下列機關之行政行為，不適用本法之程序規定：

一、各級民意機關。

二、司法機關。

三、監察機關。

下列事項，不適用本法之程序規定：

一、有關外交行為、軍事行為或國家安全保障事項之行為。

二、外國人出、入境、難民認定及國籍變更之行為。

三、刑事案件犯罪偵查程序。

四、犯罪矯正機關或其他收容處所為達成收容目的所為之行為。

五、有關私權爭執之行政裁決程序。

六、學校或其他教育機構為達成教育目的之內部程序。

七、對公務員所為之人事行政行為。

八、考試院有關考選命題及評分之行為。（註：即「法律」、「機關」、「事項」除外）

第 4 條 行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。（註：依法行政原則）

第 5 條 行政行為之內容應明確。（註：明確性原則）

第 6 條 行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。（註：平等原則）

第 7 條 行政行為，應依下列原則為之：

一、採取之方法應有助於目的之達成。

二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。

三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。（註：比例原則）

第 8 條 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。