

第一章 行政法之基本概念

第一節 行政之概念

壹 行政之意義

行政是國家統治權作用的一種，係由實質公行政主體以實現公益為目的，就其職權範圍內有關組織與業務事項，依法所作各種效果、性質與形式，並受監督的公務處理行為。

貳 行政之特徵

一、行政是廣泛、多樣、複雜且不斷形成社會生活的國家作用 ——形成性與整體性

行政旨在處理公共事務，形成社會生活，從而實現國家目的，故其任務繁雜，且具有多樣功能。行政必須把握國家的一體性，且不斷向未來形成，有延續性的社會形成過程。

二、行政是追求公共利益的國家作用

行政作用的發動與實施，除應遵守法律規範外，尚須衡酌行政目的，以公益為取向，作通盤的考量。公益內涵具有多義性與變動性，因此，在民主法治國家中，通常先由立法者以法律作抽象的衡量與設定，再由行政機關透過命令的訂定或具體決定的作成，予以實現。

三、行政是積極主動的國家作用

行政往往必須積極介入社會、經濟、文化、教育、交通等關係人民生



活的領域。故行政行為以職權進行為原則。

四、行政應受法的支配——合法性與合目的性之兼顧

為實現社會的公共利益，完成行政任務，自應許行政依個別具體情況，採行各種不同的行政作用，惟仍應在法所容許的範圍內，受到法的拘束。

五、行政的運作應注重配合及溝通

行政具有一體性，其運作方式力求相互配合，以完成行政任務，即其組織構造上具有上下隸屬層層節制，又有水平各部會之分工，故須相互溝通、協調，就職務之履行提供必要之協助。

六、行政係作成具體決定的國家作用

行政作用的實施，通常是對於個別事件，而其運作的結果則多以具體的決定呈現，故以行政處分或行政契約為之。

參 行政之種類

在現代國家中，由於行政權呈現不斷擴充的趨勢，行政的內容日益複雜，所以行政的種類逐漸增多，學者對行政的分類標準目前尚不一致，茲擇要列述如下：

一、以行政行為的態樣加以區分

(一)公權力行政（高權行政） 公權力行政也稱為高權行政，是指國家居於統治主體的地位，行使公權力所從事的行政行為。公權力行政非常廣泛，凡是人民與國家或人民與地方自治團體間之權利義務關係事項，均屬公權力行政之對象，所使用之行政作用方式包括行政命令、行政處分、行政契約、行政指導或地方自治規章等。其類別包括下列各種：

1. 干預行政。
2. 稅捐行政。
3. 計畫行政。

4. 給付行政。

5. 需求行政。

(二)私經濟行政（國庫行政） 私經濟行政也稱為國庫行政，是指國家處於與私人相當之法律地位，並在私法支配下所為之各種行為。其類別包括下列各種：

1. 為達成行政上之任務，所採取之私法型態的行為。
2. 以私法組織型態或特設機構方式所從事之營利行為。
3. 私法型態之行政輔助行為。
4. 參與純粹之交易行為。

二、依行政手段對人民法律效力加以區分

(一)干預行政 干預行政也稱為干涉行政，是指行政機關為達成下命、禁止或確認的效果，所採取的抽象或具體措施，以及在必要時使用的強制手段，例如稽徵稅捐、徵收土地等均屬之。因為干預行政對受干預的對象，直接限制其自由或權利，當然應受較嚴格的法律羈束，所以有學者稱：「法律係干預行政的煞車及油門，如果沒有法律，干預行政即不能行駛。」

(二)給付行政 給付行政是指有關社會保險、社會救助、生活必需品之供給、舉辦職業訓練、給與經濟補助及提供文化服務等措施而言。給付行政包括下列三種：

1. 供給行政：供給行政係指提供國民日常生活所不可或缺之工業或技術性服務之行政。諸如道路、鐵路、航空、電信、郵政、自來水、電力、瓦斯、學校、職業訓練中心、醫院、文化機構、育幼院等是。
2. 社會行政：社會行政係指提供國民社會生活最低限制的直接保障行政。諸如社會保險、社會給養、社會救助或其他社會福祉、公共衛生等是。
3. 助長行政：助長行政係指經由特殊目的所制定之社會、經濟或文化政策，給與個人人生計改善措施之行政。諸如公共資源之貸借、對於青少年的保護育成、知識技術之傳授、對於私人財力之資助，或對於藝術或科學



之協力推進等是。

(三)計畫行政 所謂計畫，是指針對未來的事項預為之規劃。故計畫行政是指為達成行政上的預定目標（包括抽象的精神建設或具體的創新之事實狀態），於兼顧各種利益之調和以及斟酌一切相關情況下，準備或鼓勵將各項手段及資源作合理運用之一種行政作用。其目的在於預擬因應制宜之方法。

三、依法律拘束程度加以區分

(一)羈束行政 在「法律特別規定之行政」中，受有關法律之特別規範及指導。其中法律之拘束力較強，在具備法律規定之構成要件時，行政及應依其規定作成行為者稱之。在羈束行政中，法律「構成要件」如採用「不確定之法律概念」，行政因而具有「判斷餘地」時，法律之羈束因之放鬆。如稽徵機關於法定之租稅構成要件實現時，應即課徵租稅。

(二)裁量行政 裁量並非指就法律效果所規定的多數中，任意挑選一個，而是應就多數行為為衡量，然後進而為決定採選其一。即在「法律特別規定之行政」中，受有關法律之特別規範及指導。其中法律之拘束力較弱，在具備法律「構成要件」之前提時，行政具有斟酌權衡之餘地者，為裁量行政。在裁量行政中，法律之拘束因「法律效果」具有「裁量餘地」而放鬆。如私立學校之設立，依私立學校法第 3 條，由主管教育行政機關依照教育政策，並審查各地實際情形核定或調整之。

四、依組織制度或行政運作之主體加以區分

(一)直接國家行政 直接國家行政係指國家經由本身之行政機關所為之行政活動。

(二)間接國家行政 間接國家行政係指國家對其行政事務不自為執行，而將其移轉於國家所創設，具有法律上獨立性之公法社團、營造物或公法財團。

第二節 行政法之概念

壹 行政法之意義

行政法乃國內公法性質，以國家行政權為對象，規範行政組織、職權、作用、業務與爭訟等法制，及人民在行政權下之權利義務等事項加以規範的各種有關法規之總稱。析言之：

一、行政法為國內法

規定一國之內，國家公共團體與人民，或人民關係之法規，為國內法；規定一國與他國關係之法規，為國際法。行政法為規定國家行政機關與公共團體之組織權限，及其與人民關係之法規，故行政法為國內法，國際法之原理原則，於行政法不適用之。

二、行政法為公法

規定國家與公共團體，或國家公共團體與人民關係之法規，為公法；規定私人相互間關係之法規，為私法。行政法為規定國家行政機關與公共團體或人民之關係，暨公共團體與人民關係之法規，故行政法為公法。

惟國內公法並不以行政法為限，如有關立法、司法、考試、監察等事項之法律，其性質亦均為公法，行政法乃為國內公法範圍中之一部分，但在國家全部法律中，占有難以計算之絕大多數。

三、行政法乃是以國家行政權為規範對象的法規

「行政權」一語，係對立法、司法、監察諸權而言，行政法係關於行政權之法，以行政權為其規定對象，故與以上立法權為其規定對象之「立法法」（如立法院職權行使法、議事規則），以司法權為其規定對象之「司法法」（如法院組織法、民事訴訟法）以及以監察權為其規定對象之「監



察法」(如監察院組織法、監察法)等均不相同。

四、行政法乃是規定行政組織、職權、作用、業務及爭訟事項的法規

行政法，可大分為行政組織法及行政作用法兩部分。前者規定行政機關之組織權限，即：何種行政權應由何種行政機關行使？該機關之組織如何？有何權限？在國家整個政治體制上所居之地位如何？該機關之編制及各單位之主管事項如何？如行政院組織法是。後者則規定行政機關與人民之關係，即行政機關於何種情形之下，乃能授與人民權利？或使人民負擔義務之規定，如兵役法、所得稅法是。昔專制時代，行政作用多由於行政機關之專斷，在對人民之關係上，並無必須遵守之一定準則，殆無行政作用法之存在；法治國思想發達以後，則不以行政作用委諸行政機關之專斷，行政機關不得限制人民之權利，不得賦課人民之負擔，或得以授與人民之權利，均由法規規定其應守之準則。此種準則，不僅為行政內部之職務命令，且對人民之關係上，發生拘束力，行政機關違反此種準則而為行政行為時，不僅其上級機關可將其撤銷變更，人民亦得以其違法為理由提起爭訟，即訴願或行政訴訟，而請求撤銷變更之，行政作用因而發生。

五、行政法乃是有關行政權事項法規的總稱

所謂行政法，乃係一切有關行政法規之概括名稱，而非個別行政法規之具體名稱，此與民法或刑法均為一種法律之具體名稱不同。

行政法通常包括行政事項之法律、行政命令。前者為行政法律，依中央法規標準法之規定，得定名為法、律、條例或通則；後者為行政命令，包括法規命令及行政規則，法規命令其形式與一般法律同樣具有條文，依中央法規標準法之規定，得定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則；行政規則即依職權為規範機關內部秩序及運作之要點、注意事項、作業規定等。至於，如公布法令、任免官吏，及上級長官對所屬下級機關，或長官對於其屬員有所訓飭或指示時所用之令。此種命令並無法律條文之

形式，通常稱為「單純命令」，自與行政法律及行政命令有別。惟此種單純命令既屬行政作用中之一種，亦恆屬於行政法之研究範圍。

貳 行政法之法源

法源，即是法規範構成的來源，包括對法規內容發生影響的因素、構成法規內容的成分與法規制定的依據。行政法之法源如下：

一、成文法法源

(一)憲 法 憲法乃是國家的根本法，亦即規定國家之基本組織及國家活動之基本原則的法律。

(二)法 律 法律為憲法下的基本典章制度，亦為民意法制化的具體表現，由國會代表民意所制定，作為行政機關設立、組織、職權授與及專業行政等事項的依據，故為行政法方面之主要法源之一。

(三)條 約 憲法所稱之條約，係指中華民國與其他國家或國際組織所締結之國際書面協定，包括用條約或公約之名稱，或用協定等名稱而其內容直接涉及國家重要事項或人民之權利義務且有法律上效力者而言。其中名稱為條約或公約或用協定等名稱而附有批准條款者，當然應送立法院審議。基此，條約案應經立法院通過，並經總統公布，故其位階與效力和法律無異。

(四)命 令 命令係指行政機關為行使公權力，單方面訂定具有抽象及一般性拘束力的規範。命令亦有成為行政法之法源。

(五)自治法規 自治法規係指自治團體所訂定具有抽象及一般性拘束力之規章。自治法規在基本上僅能構成其他自治法規的法源，惟在例外情形，亦可能成為中央法規的法源。

二、不成文法法源

(一)習慣法 所謂習慣，屬國內法範圍者，通說包括憲政慣例、民間習



慣及行政先例在內，而構成行政法規法源。

(二)司法解釋 即司法院大法官會議對憲法所為之解釋，其效力即等於憲法本身；對法令之統一解釋，具有「自有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項，應依解釋意旨為之，違背解釋之判例，當然失其效力。」（釋字第 185 號）

(三)判 例 判例係指最高行政法院在諸多判決中，經過揀選審核之程序，將其中具有作為先例價值者，製成判例要旨而公布。

(四)行政法之一般原理原則 諸如依法行政原則、平等原則、明確性原則、誠信原則、信賴保護原則、比例原則、公益原則等。

參 行政法之種類

由於現代國家行政權的範圍日益擴充，為適應各種行政業務的需要，自須分別制定大量行政法規並付諸實施，故行政法規不僅數量眾多，而且內容包羅萬象極為龐雜。茲依據各種區別標準將行政法規的類別擇要分述如下：

一、以行政權主體為標準

(一)國家行政法 凡由國家立法及中央行政機關制定者，無論為國家法律或中央行政規章，均屬國家行政法或稱中央法規。

(二)自治行政法 凡由地方政府（自治團體）立法及地方行政機關制定者，是為自治行政法或稱地方自治法規。

二、以行政權作用的性質為標準

(一)積極行政法 積極行政法的作用在於積極改變現況，謀求進步發展，例如經濟、社會福利、教育，及交通法規等為之。

(二)消極行政法 消極行政法的作用在於維持現況，安定社會，保障人民的自由權利，例如警察、法務及軍政法規等屬之。

三、以行政權作用的對象為標準

(一)外部行政法 係指行政機關對外施行的規範各種業務的法規，主要係以一般國民為對象，故亦稱為「對國民之行政法」，在性質上屬行政作用法，例如戶籍法、社會秩序維護法等屬之。人民須受其拘束。

(二)內部行政法 以行政機關內部組織相互間及其構成員相互間為其作用之對象。在性質上屬行政組織法的範疇，例如機關組織法規、處務規程及各種公務人員法規均是。其對人民無拘束力。

四、以法規適用時期為標準

(一)平時行政法 為國家處於正常時期或一般情況下所制定及適用的法規，其內容在規範正常情形的施政，著重於保障人民權益及維持法律關係的穩定與秩序。

(二)戰時行政法 為國家處於緊急危難時期特殊情況下所制定及適用的法規，其內容係針對各種危機情勢，著重於維護國家的生存獨立、政治安定、經濟繁榮與社會秩序，而授權政府運用國家緊急權力，以處理重大緊急事變，故可作超越平時法制的特殊規定。

肆 行政法學研究之一般架構

行政法學內容分為行政法總論及各論。

一、行政法總論

以行政法之一般原理原則，以及行政組織、人員、作用、爭訟等通則性部分為探討之內涵。

二、行政法各論

係指行政個別作用領域之法，又稱為特別行政法，例如交通、土地、建築、警察、營業、財稅、經濟、社會、教育、環境……等行政法。



伍 行政法與憲法之關係

一、憲法對行政法之指導原則

(一)民主原則 指主權在民，亦即國家存在之目的，係為人民之福祉。由民主原則可演繹出人民應參與行政行為做成之原則，例如聽證、建議、參與決定。此外，行政程序應具公開性。

(二)福利國原則 指國家應建立公平的社會秩序，亦即必須致力於縮小貧富間的差距，平衡經濟上的強者與弱者，救濟需要濟助者。

(三)法治國原則 指示國家之公權力應受法律規範的限制，且其行為是亦依法，應受一個獨立之司法機關的審查。

(四)尊重人民基本權利原則 指行政機關的行為，不得與憲法所規定之人民基本權利相牴觸，也不得限制人民之基本權利。

二、行政法對憲法之從屬性

(一)行政法是憲法的試金石，是具體的憲法。

(二)憲法規定有賴行政法落實。例如，須有選舉罷免法之制定，人民始能行使憲法第 17 條之參政權。

(三)憲法所保障之平等權，除拘束立法機關不得制定違反此一原則之法律外，亦須行政機關公平執行法律。

(四)其他諸如法律安定、信賴保護及比例原則等各項憲法基本原則，亦皆有賴行政之貫徹實現。

三、憲法與行政法之合流趨勢

國內憲法學研究以基本權利、自由、民主、法治理念為主軸，在此種潮流下，行政法與憲法交融密切，行政法若脫離憲法學之思考，易淪為工具性、經驗性之適用。反之，憲法學若不賴行政法加以具體化，恐亦將流於空泛之理論。