

吳善川編著

行政



論

臺灣省警察學校印

行 政 法 總 論

吳 善 川 編 著



臺 灣 省 警 察 學 校 印



8877
行政法總論編撰大意

一、本書共分五編十八章，供警員班二十八小時教學之用。

二、本書第一篇係敘述行政法總論之基本觀念，為研究行政法者，尤應注意研讀。

三、為使讀者對於研讀本科之餘，易得全部之概念，特於書末增列行政法總論表解。

四、本書每篇之後，附有若干習題，以為學員生之作業。

國家圖書館



002855610



行政法總論 目錄

第一編 行政法之基本觀念……………一

✓第一章 行政之概念……………一

✓第二章 行政法之概念……………三

✓第三章 行政法之基本法則……………六

✓第四章 行政法之法源與效力……………八

第五章 行政法上之法律關係……………九

✓第一節 行政法關係之特質……………九

第二節 行政法關係之當事人……………一〇

✓第三節 行政法關係之內容……………一二

✓第四節 行政法關係之變動……………一五

第二編 行政組織法……………一八

第一章 行政組織法總論……………一八

第一節 行政機關 一八

第二節 行政官署 一九

第二章 現行行政組織 二四

第一節 現行中央行政組織 二四

第二節 現行地方行政組織 二九

第三章 公務員法 三一

✓ 第一節 公務員之概念及其種類 三一

✓ 第二節 公務員之任用 三二

✓ 第三節 公務員之義務 三四

✓ 第四節 公務員之權利 三七

✓ 第五節 公務員之責任 三八

第六節 公務員關係之變更及其消滅 四二

第三編 行政行為法 四四

第一章 行政行為之概念及其種類 四四

✓ 第一節 行政行為之概念 四五

中華民國二十一年五月二十一日
行政院會議

✓ 第二節 行政行為之種類 四六

✓ 第二章 公法上之意思表示 四八

✓ 第三章 行政行為之內容 四九

✓ 第一節 法律行為之行政行為 四九

✓ 一、獨立之行政行為 四九

✓ (一) 命令之行為 四九

✓ (二) 形成之行為 五〇

✓ 二、補充之行政行為及代理之行政行為 五一

✓ 第二節 準法律行為之行政行為 五三

✓ 第三節 行政行為之附款 五四

✓ 第四章 公法上之單獨行為與相對行為 五五

第五章 行政行為之效力 五七

第一節 行政行為之拘束力 五七

第二節 行政行為之公定力 五七

第三節 行政行為之執行力 五七

第四節 行政行為之確定力 五七

第六章 行政行為之不存在及無效 五八

第一節 行政行爲之不存在……………五八

✓ 第二節 行政行爲之無效與其一般標準……………五九

✓ 第三節 行政行爲之無效原因……………六〇

第四節 違反真實之公證或通知……………六六

✓ 第七章 行政行爲之撤銷……………六七

✓ 第一節 行政行爲基於瑕疵之撤銷……………六七

✓ 第二節 行政行爲之廢止……………七〇

第八章 行政罰及行政上之強制執行……………七一

✓ 第一節 行政罰……………七一

✓ 第二節 行政上之強制執行……………七四

第四編 行政救濟……………七九

第一章 訴願……………八〇

第二章 行政訴訟……………八二

第五編 行政法總論表解

附 錄

- 一、行政執行法
- 二、公務員服務法
- 三、公務員懲戒法
- 四、公務員撫卹法
- 五、公務人員任用法
- 六、公務人員考績法
- 七、公務人員俸給法
- 八、公務人員俸給表
- 九、合議制官署與單獨制官署之優劣點
- 十、公務員形式之概念
- 十一、參考書一覽



行政法總論

吳善川編著

第一編 行政法之基本觀念

第一章 行政之概念

行政爲國家統治作用之一種，與立法，司法，考試，監察相對立，然如立法機關之議決預算案，司法機關之調遣法官，處理非訟事件，考試機關之考選文官，外交官，監察機關之核定收入命令及支出命令，已非上述國家統治作用之本質，而爲兼有行政行爲之性質，故除立法，司法，考試及監察外之狹義的行政外，凡國家統治作用，而有行政之實際性質者，俱包括在內，是爲實質之行政意義，至形式之行政意義附述於後。

一、實質之行政意義、行政者，乃國家統治作用中，除純粹司法及純粹立法之外，而行於法規下之一切作用也。析言之：

(一) 行政者，國家統治之作用也。行政作用，係受公法適用之法律作用，故有公之性質，與私人之生活行動，自有區別。

(二) 行政係除司法外之國家統治作用，是爲行政與司法之區別，蓋司法乃對於民事及刑事目的

之作用，行政乃除司法以外其他國家目的之作用也。所謂民事作用者，即維持私人相互關係秩序之國家作用也；所謂刑事作用者，即對於犯人科以適當之刑罰爲目的之國家作用也。司法僅包含此二種作用，故爲其他一切目的，於法規下所行之一切國家活動，皆屬於行政也。若就二者同立於法規之下，一點言之，則無從分別；惟就其組織之形態言之，蓋司法機關爲各自獨立行使其職權，行政機關則爲有上下隸屬指揮系統之國家作用在焉。

(三) 行政者，係立於法規下之國家作用也。是爲行政與立法之區別，蓋立法爲制定成文法規之作用，行政則爲國家立於法規下所行之作用，按立法係制定準則，行政應依其準則而行，於是行政行爲不可違背法規所規定及許以法規上所未承認之新權利或課以義務，至於立法爲制定成文法規之作用，關於國家與人民間意思之規律，並非單純由立法制定而成，通常立法須與行政相配合，始克完成，行政固不得制定未經法規授權之新規律，若依法授權而制定之規律者，亦爲行政任務之一也。故行政與法規之關係，至爲密切、二者之關係有三：1. 法規係抽象規定人民權利義務之內容。然仍未發生其效果，須依行政行爲，具體化之而適用於現實之事件時，始告完成其規律，而人民之權利義務生焉。例如納稅義務，雖爲租稅法所規定，惟現實之義務，須依行政行爲，命其繳納一定之金額後，始能完成，是謂依法執行。2. 法規通常僅規定法之一般基準，於其基準之界限內，關於現實事件之作法，往往授權於行政機關，行政機關於授權之界限內，依其作爲而定適當之規律者。例如縣市政府基於法規之根據，爲查禁民間不良之習俗，而訂定如何執行查禁民間不良習俗之規則，是謂法規授權。3. 凡與人民之權利義務無直接之影響者，行政作用以得自由爲原則，但此等作用立法上並定有國家應遵循之準則，如國家建築鐵路，設立學校，及設置郵局等作用，定有一定之準則，行政即受其限制，是謂

受法限制。

二、形式之行政意義，行政者，乃依照憲法規定，除立法，司法，考試，監察以外，而屬於行政院及其所屬行政機關之作用也。茲就形式意義簡言之，行政者，乃依行政機關所爲之作用也。蓋國家機關分立，固爲互不侵越，惟因國家政治複雜，恆視實際需要，而劃分事務之管轄，一機關亦可以行使其他性質之事務，如立法機關對於預算案之決議，是爲立法機關具有行政行爲，行政機關關於行政法規之制定，是爲行政機關具有立法行爲。然形式上所謂行政之意義，非僅限於行政機關一切之作用，即凡屬於立法院之權限而非法律之制定者，及屬於法院權限，而不用裁判手續者皆是。前者如預算之議決，是爲立法參與行政耳。後者如司法官吏之監督及司法機關之行政事務等，均非司法，不過以司法機關而爲行政之行爲耳。

第二章 行政法之概念

行政法者，爲規定行政權之組織及其作用之國內公法之總稱也，析言之：

一、行政法爲關於行政權之組織及其作用之法（實質之行政法）行政法包括行政權之組織法及行政作用法二部，前者行政組織法之目的，在規定行政機關之組織權限，即行政權係由何機關行使？該機關之組織若何？後者爲關於行政權主體之國家或公共團體，與其所屬人民間之關係之法也。得謂之行政作用法，即行政機關如何乃能授與權利或使人民負擔義務之規定，行政作用法係始於近代法治主義發達之時，封建時代之行政法，僅有行政組織法，國家與人民之關係，僅爲權力服從之關係，行政

作用法自無制定之必要。在立憲政治之下則不然，行政權主體之國家亦須受法規之拘束，對於人民惟得依據法規主張其權利；人民亦得依法規，對於國家保有權利。

二、行政法爲關於行政之法，關於此點，一方面行政法與憲法有區別，他方面又與司法法有區別；（一）憲法與行政法之區別，憲法爲國家之基本法，以國家爲其中心觀念，而行政法爲行政權之法，專以行政權爲其中心觀念，行政法亦非以平等之地位與憲法相對立，行政法乃成立於憲法之基礎上，而憲法之所定，爲關於國家全部之基本法則，行政法不外關於行政權之部份，加以詳密之規定耳。

（二）行政法，與司法法之區別，在一爲行政權之法，一爲司法權之法。所謂司法法者，除屬於私法者外，如刑法，民事訴訟法，刑事訴訟法，破產法，法院組織法，監獄法等，統稱爲關於司法權之組織及作用之法。行政法與司法法之區別，一爲規定法院之作用，一爲規定行政機關之行動；且其內容亦顯然異其原理。然刑法與行政法，却有具密切之關係，即對於行政法上之義務違反，行政法亦以刑罰爲其制裁。此等制裁，當具有刑法性質、然以其處罰之原因言之，則爲行政法，若以處罰之形態言之，則爲刑法，故稱爲行政犯罪或行政刑罰。

三、行政法爲國內法，行政者，僅指國內之行政而言，不包括對外之作用。蓋對於規律一國與其他國之外部關係之法，與對於規律一國之內部關係之法，其性質完全不同，前者爲國際法；後者爲國內法，不得混爲同一種類也。故行政法者，非指關於一切對內對外行政之規、律、實僅指國內行政之法則也。

惟行政法爲國內法，並非謂與國際法全無關係之意。蓋國內法成立之後，因依外國明示或默示之承認，同時亦具有國際法之效力者。尤其對於外國，其代表國家機關之組織是也。再就國際法而言，

國家作為國內法而承認者，同時即有對於國內人民之效力，如各種國際條約是，至於國內之行政，恆以國際條約約定於國內法上之關係，保護勞動者，劃一度量衡，保護著作權，禁止人口販賣等。一方面，此為國家對於外國之關係，須遵守此項條約之拘束；在他方面，其在國內之行政，對於人民亦有效力，故同時有國內法之性質也。而其國內法之性質，自為行政法之一部，通稱為「國際行政法」。

四、行政法為公法，行政法，除不包括對外之行政（外交）之法外，即關於國內之行政，亦非包括一切行政之法。若國家立於與私人同等之地位，以私人資格與人民所為之行爲，則不在行政法之範圍內。行政法乃規定國家與公共團體間之關係或國家，公共團體與人民相互間關係之法律，此項關係為公法上權利義務之關係，故行政法為公法，然行政法並非完全與私法之性質不同，從前學者認公法與私法之區別，一為權力關係之法，一為平等關係之法，封建時代之國家與臣民之關係，雖為權力服從之關係，但在近世法治時代，國家固為行政權之主體，為對於人民僅得依據法規主張服從其權力。人民對於國家亦得依據法規要求享其權利。此種關係已非權力服從之關係，係依法規所規律之權利義務關係與私人相互間之關係，並無歧異。故公法上之原理與私法相類似者頗多，法學上各種觀念，公法與私法相通者亦復不少。例如意思表示，法律行為，契約，法人，代理，時效，條件，債權，物權，所有權，損害賠償及無因管理等，是故從前之學說，有過於着重公法與私法區別之嫌。為行政法之研究者，在認識公法與私法至如何程度，受共通原理之支配；在如何程度，二者又異其原理，庶幾得之。

三、行政法為關於行政權之法之總稱；現代社會國家，社會變化無常，法律自不能力求適應社會，方不失法律之功效，法律欲適應社會需要，行政法亦不能例外，惟行政法規之對象，上至國家，

公共團體，下至衆多之人民，其行政作用範圍至爲廣泛，倘其形式亦採以單一法典或統一法典而制定之，在應用上自欠靈活，甚而無法適應社會，我國行政法亦惟有依其所需，分別訂立各種行政法規，供行政作用時之準繩，我國之行政法即指此等行政權之法規之總稱。

第三章 行政法之基本法則

凡立憲國家必以法治爲根本原則之一，故此時人民對於公務員，非居絕對服從之地位，而爲法規所規律之權利義務關係，公務員僅能依照法規之規定，命人民服從之，公務員如有違法或妨害公益時，當對其長官負責，或負民法刑法上之責任，人民得依法所定提出控訴，以資救濟，縱令法規所未規定者，行政權亦須於法規及合於公益之範圍內活動，此界限即爲行政法之基本法則也。其基本法則詳述於後：

一、行政權之作用不得與法規相抵觸 法規一面規定人民之權利義務，同時又規定國家之權利義務有拘束國家與人民之双方效力，故行政機關必須遵守法規，不得任意違反（本機關所發之命令，亦不得以行政作用任意抵觸）。

二、非有法規根據不得侵害人民權利或使人民負擔義務 法治國家人民對於國家所有之權利義務，概由國法所規定，除國法所認許外，即以國家之權力亦不得輕易變更之，故行政行爲侵害人民權利或人民負擔義務，必須有法規之根據。如以行政行爲爲人民設定權利或免除義務後，依一同一原則行政權自身亦須受其拘束，非有法規根據不得任意撤銷之。

特殊

三、非有法規根據不得爲特定人設定權利或爲特定人免除法規所科之義務。法規既有拘束國家人民雙方之效力，則行政機關必須遵守，除法規有特別規定外，不得拋棄其部份之執行，故行政機關非有法規根據，不得爲特定人設定權利或對特定人免除法規所命之義務，否則即屬違法。

四、法規任行政權自由判斷之場合，其判斷亦須合於法規。法規規定決難將行政作用之一切準則，纖悉具備無所遺漏，而在諸多場合，於其範圍內，任行政機關以自由判斷臨時取決自認爲適當之處置，在此場合，行政權所得自由活動之範圍亦非漫無限制，若超出法規所有一定之界限，則爲違法之行為，關於此尙待區別羈束裁量與自由裁量：（一）羈束裁量，行政機關須受法規拘束而行之一切作用，皆爲羈束行政，在依法執行場合常受法規羈束，不有若何判斷自由，其爲羈束行政固無論矣，然法規即許行政機關自由判斷之場合，亦有羈束行政存在，蓋法規規定有時外形上仍任行政機關自由判斷，而實際仍有一定之不文法存在，以拘束行政，此時行政機關須依不文法處理，僅於具體特定場合，何者爲合法，有自由認定之權能而已，於此場合，其自由判斷另稱羈束裁量或法規裁量例如依行政執行法規規定官署爲代執行場合，得向義務人徵收所需之一切費用，而於義務人不肯完納時，得扣押拍賣其財產以充之，但得扣押之財產，不得以充作一切費用所必需之程度爲限，若超過其程度，如對百圓之費用而拍賣千圓之財產，則科人民以過渡負擔而爲違法侵害他人之權利。總之，如上述場合，法規規定似任行政機關之自由判斷實則尙有不文法之存在，以拘束其行爲，此時行政機關應考察何者爲法規所要求以爲決斷，若其決斷錯誤概爲違法行爲。（二）自由裁量，成文法之規定既明認行政機關自由判斷而拘束行政權之不文法亦不存在，行政機關於此時得以自認爲適當者而裁斷之，此之自由判斷即稱自由裁量或便宜裁量，於此場合，行政機關不受任何法規拘束，只須考慮何者適乎公益

而以便宜出之。以行政權爲人民設定權利或與利益之場合，原則屬於行政機關自由裁量，蓋人民除成文法有特別規定外，原則上並無要求國家給與特別利益之權利，而國家亦無必須給與之義務，故行政機關爲特定人設定新的權利或法律關係及授與利益之行爲，皆可由其適宜裁斷，而不受任何法規拘束，例如高考及格之人，雖有被任爲高等官吏之資格，然僅有此資格，除必須分發人員外並無要求必須任命官吏之權利，職是之故，對於有資格者優先任命屬於行政權自由裁量，不能以違反公務員志願者希望之理由，而視爲違法，又依法律規定對某種民間事業得給與補助金之場合，其可否給與，亦屬自由裁量之範圍，縱不給與亦不能指爲違法。自由裁量亦有其不可逾越之界限，而於其界限內，則儘有判斷之自由，即其裁量而有錯誤，僅爲公益上之不當而非對人民爲違法。

行政機關於法律規定時，而由人民設定權利或與利益，有真正自由裁量的界限。

第四章 行政法之法源及其效力

（效力部分抄在筆記本）

法源爲法律構成之淵源，即謂行政法係由何種因素構成者也，構成行政法之因素爲成文法（包括憲法，法律命令，條約，地方自治法規）習慣法，條理，此三者即爲行政法之法源也。

我國行政法之法源，計有六種列述於左：

一、根本法 憲法關於行政組織及人民權利義務之規定。

二、法律及命令 法律指經立法院通過由總統依法公佈者而言；命令就機關等級而言可分爲府令，院令，部會令，省市令，廳令，縣令，局令各種；若就性質形式而言則可分爲訓令，指令，規程，規則，細則，辦法。

- 三、條約，如關稅條約，通商條約，工業所有權條約是。
- 四、地方自治法，如臺灣省各縣（市）實施地方自治綱要。
- 五、習慣法，包含判例法，行政先例法，民間習慣法等。
- 六、條理 即由於人民之推理心，如正義意識，自然條理，立國主義，社會生活規律等，而獲得法之效力者。

第五章 行政法上之法律關係（行政法關係）

第一節 行政法關係之特質

法律關係，謂當事人之一方，對於他方享有權利，他方從而應負義務之權利義務的關係也。行政法為公法，故其法律關係，與一般私法不同，而具有公法之特徵，其特徵有四點：

一、權利義務之相對性 行政法上之權利義務，則咸有相對性，權利中含有義務而義務中含有權利，其權利，非必純為權利主體之利益，其義務，亦非必純為相對人之損失，蓋行政法為規律團體與其構成分子之關係，而團體與其構成分子之利益，誠相共通，而不能絕對分離者也。如人民之參政權，公務員之受俸權，人民之應考權，及國家之警察權，刑罰權，均為相對性之權利。

行政法上之權利義務既具有相對性，與私法自異，如左列二點：

（一）不能拋棄 行政法之權利，則與社會公益有關，故原則上不能拋棄。如國家之警察權等。

(二) 不能移轉 公法上之權利則置重於歸屬之主體，蓋惟屬於該主體，乃能合於公益，故原則上不能移轉也。

二、國家意思之公定力 在行政法關係上，國家機關之意思行爲，對於該法律關係，有決定之效力，除有正當權限之機關，將其撤銷或確定其無效外，常受適法之推定。

三、國家意思之強制力 爲國家對人民之義務違反時之制裁，或義務不履行時之強制執行，蓋此種含有強制性之國家意思力，即謂國家意思之強制力，特於後分別說明之：

(一) 義務違反時之制裁 私法上義務之違反即義務人構成不法行爲時，權利人僅能請求損害賠償，如對方不允賠償損害，則惟有請求國家之保護，以實現其要求；行政法之義務則不然，國家得以一己之強制力，以制裁違反義務者。

(二) 義務不履行時之強制執行 私法上義務不履行時，權利人不能以自力救濟，如義務人迭經催告，仍不履行時，惟有請求國家之強制執行，反之公法上義務不履行時，國家得逕行強制執行之。

四、行政法關係救濟手段之特異 私法關係之救濟手段，概可提起民事訴訟，請求普通法院裁判。行政法關係則不然，人民如因行政機關之違法或不當處分，損害其權利或利益者僅得向其上級機關提起訴願，再訴願，經裁決不服，而屬於違法及損害權利問題。始得再向行政法院提起行政訴訟。

第二節 行政法關係之當事人

法律關係爲人與人間之關係，故各種法律關係，皆有一定之當事人，如債務關係上之僅權人與債務人，繼承關係之繼承人與被繼承人是。行政法關係自亦如是，其當事人有下列五者：

一、國家 行政法爲公法，行政法關係，卽爲國家與其所屬份子之關係，故國家爲行政法上最主要之當事人。國家之行爲，皆由主管官署代表之，如受違警處分者與警察官署之關係。

二、公共團體 公共團體，爲達國家目的，而存立之團體，如地方自治團體是也。

三、其他授與國家之公權者 國家有時因達其行政上目的之必要，而授與私法人或一私人以國家之權力，此種獲有公權之私法人或私人，在其權力範圍內，與他人發生之關係，爲行政法關係，故亦爲行政法關係之當事人，如私立大學之授與畢業生以學位是也。

四、自然人 國家之行政行爲，恆以自然人爲其相對人，故自然人亦爲行政法關係之當事人。關於自然人之規定，行政法除一部份異於民法總則篇，餘則準用之，見後述（一）就權利能力言，民法第六條規定：「人之權利能力，始於出生，終於死亡。」惟行政法上之權利能力，則恆因年齡，籍貫，受刑法之結果等而有歧異。（二）就行爲能力言，民法上有所謂無行爲能力人，及限制行爲能力人，前者之意思表示絕對無效，後者則應得法定代理人之同意，始生效力，在行政法上，無行爲能力人之行爲，固亦無效，限制行爲能力人之行爲，則無論已得法定代理人同意與否，應解爲有效。（三）就住所言，民法第二十條規定：「以常住之意思，住於一定地域者，卽爲設定住所於該地，」卽以常住之意思，與現在住居之事實二者，爲決定住所之標準，此種規定可準用於行政法。

五、私法人 私法人與自然人，同爲私法關係之當事人，得爲私法上權利義務之主體。自然人既爲行政法關係之當事人，私法人亦然。惟私法人因性質所限，凡以肉體及精神爲要素之權利義務，私法人不得享有或不必負擔，故私法人無參政權，亦不負擔兵役義務。至於訴訟權及納稅義務等，私法人亦享有或負擔之。

第三節 行政法關係之內容

行政法關係上，國家及公共團體，較諸私人及私法人有優越之意思力，私人及私法人，在行政法上之地位，亦較國家及公共團體為遜，已如本章第一節所述。職是之故，故行政法上之權利義務，根據其主體為何，而別為國家之公權，人民之公權，及公義務三項所析於左：

一、國家之公權 國家之公權，指國家自身之公權，及公共團體與其他授與國家之公權者，於其存立目的範圍內，所享有之公權而言，可分為左列四種：

(一) 下令權 下令權為要求相對人為特定作為之權利，如徵兵納稅是，若發自一方請求某事為內容而言，與私法上之債權相似，惟其請求不須相對人之同意，純出於一方之命令，且有強制力，因下令權之結果，相對人負有服從之義務，即應依其內容，負有為某事或不為某事之公法上義務，違反或不履行其義務時應受制裁或強制執行，故與私法上債權相似而實有不同之處。

(二) 強制權 為以強力加害相對人之身體或財產之權利，如逮捕，監禁，扣押財產，折毀危險之建築物等是。在私人相互間，除急迫不得已時之正當防衛或緊急避難外，依法不許任意加害於他人之身體或財產，反之，在國家機關與人民之關係上如國家機關具備一定之要件，即得為之，此蓋國家公權之特色也。(參看刑法第二十三、二十四條)因強制權之結果，相對人負有容忍之義務，不許抵抗，如加抵抗，即構成刑法上之妨害公務罪(參看刑法第一三五條)。

(三) 形成權 形成權為他人形成法律上之力或參與其形成之權，如公務員之任用，自治團體之設立是，其效果在於形成某種法律上之力。

(四) 公法上物權 公法上物權，爲固定存在於特定有體物，且得於對抗世人之公法上權利。此種權利，以固定存在於有體物上及得以對抗世人二點爲其特質，可分爲相當於所有權之公法上物權，相當於使用物權或限制支配權之公法上物權及相當於擔保物權之公法上物權三種：

1. 相當於所有權之公法上物權，如國家在海及河川上所有之權利是。

2. 相當於使用物權或限制物權之公法上物權。前者國家爲達到公共目的而使用他人所有物之權利，如土地所有人保留其所有權，而允諾國家於若干年內，將其土地供道路之用是；後者國家爲保全公共利益，而限制私人所有權自由行使之權利，如國家將私人所有之土地物件列爲要塞地帶，保安林及史蹟名勝之時也。

3. 相當於擔保物權之公法上物權。擔保權謂債權人對於債務人之所有物所具之抵押權，質權及留置權。當私人欠繳租稅之時，國家對於其所有物，亦往往有此種權利，即得將其所有權扣留，以爲租稅之擔保，故學者仿用私法上名詞稱之爲公法上擔保物權。

二、人民之公權 人民之公權指人民對於國家及公共團體，所有之公法上權利而言。人民之公權，由其在公生活上所處之地位而生，故欲知人民公權之內容，宜先知人民在公生活上所處之地位。依日本學者織田萬氏之說，人民在公生活上所處之地位，略有四種，即被動之地位，消極之地位，積極之地位及自動之地位是也。被動之地位，爲人民完全受國家支配，不得爲任何主張之地位，此時人民僅爲義務之主體，無公權之可言，消極之地位，是人民在某範圍內，得以獨立自由，不受國權之干涉，對於非法干涉，且得進而控訴之地位。積極之地位，爲人民得因其自己利益，請求國家爲某種行爲之地位。自動之地位爲人民以構成國家一分子之資格，而參加國權行使之地位。人民由於消極地位，而

(二) 國家之義務 國家在公法上所負之義務，可分爲作爲義務與不作爲義務兩種；如國家對人民之請願，訴願及訴訟事件之請求，應依法受理，公平裁斷，是爲作爲之義務；如國家對人民之各項自由權，非依法律不得限制之，爲不作爲義務。凡處於國家機關地位之公務員，違反上述義務而侵害人民自由或權利時，當分別情節受懲戒處分或負刑事與損害賠償之責任。

第四節 行政法關係之變動

行政法關係之變動，即行政法中公權與公義務之發生，消滅及變更之謂，特別分述於左：

一、行政法關係發生之來源 行政法關係發生之來源，不外有二：一爲直接出諸法規者；一爲出諸特別之行政行爲者，前者例如人民有選舉權者，必具有選舉法上規定之年齡，方享有選舉權之公權或人民因達法定年齡，而負擔服兵役之義務；後者公法關係上，恆以法之存在爲前提，但其直接由法之所生者，其公法關係，不得視爲正式成立，至欲求各種權利或義務之實現，須待行政行爲爲之，始能成立，例如國家欲達徵收租稅之目的，除依法制定租稅法（是爲立法行爲）外，惟尙須決定課稅標準及頒發徵稅令後（是爲行政行爲）方成爲現實之義務，是故行政行爲亦爲行政法關係發生之來源。

二、行政法關係消滅或變更之原因。

(一) 法規之廢止及修正 行政法關係，既由法規而生，法規因廢止或修正，權利或義務，自亦消滅或改變。

(二) 法規所許可而拋棄之行爲者 如於法規許可之下，對於犯罪者，得拋棄公訴權，或免刑罰之執行，對於納稅者，免其義務，亦爲行政法關係消滅之原因。

(三) 依法變更其一部或另一性質之行爲者 前者如國家對於個人應納稅額一部之減免及對犯罪人之減刑是；後者如命個人以拆除房屋之義務，於其不履行時，乃代爲執行，而向義務人徵收所需之費用是。

(四) 權利義務之存續條件上事實之消滅，如國籍或戶籍之喪失後，則於該地所有之權利或義務，亦盡失矣。

(五) 權利義務主體之消滅 如權利義務者死亡，權利義務者爲法人，法人之解散，其權利義務亦不存在也。

(六) 刑罰之宣告 如受刑法兼褫奪公權之宣告，其公權亦隨之消失。

(七) 行政行爲之處分 如罷官免職，停止公民權是。

(八) 自願棄權者 如人民自願放棄選舉權。

(九) 逾法定期間權利即消滅者 如有領受卹金權者逾五年不請領卹告消滅。

習題 一

一、試述行政法之概念

二、行政法之基本法則有幾？略述之。

三、試述行政法之法源？

四、何謂國家意思之強制力？

五、人民因行政機關不當處分或違法，有何種救濟方法？試述之。

六、國家之公權有幾種？試申述之。

七、試述人民之公權有幾種？

八、人民與國家有何種義務？試述之。

九、試述行政法關係發生之來源？並舉例子以說明。



第二篇 行政組織法

第一章 行政組織法總論

第一節 行政機關

一、行政機關之概念 機關二字，原爲生物學上之名詞，如人之五官四肢，卽所謂人之機關，人之行爲賴其機關之動作如表現，至國家爲一法人，所以表現國家行爲者，卽爲國家之機關。（行政機關卽爲國家而爲行政行爲之機關也）。

國家機關之種類甚多，其成爲行政法學上之問題，厥爲行政機關，然則行政機關之意義如何？行政機關爲其特定人在法律上，立於得代國家而爲行政行爲之地位，其行爲，具有作爲國家行爲之效力時，該特定人，卽爲國家之行政機關。

二、行政機關之種類，有左列五種：

（一）行政官署 行政官署者，隸屬於行政首長之下，就一定之事務，有決定並表示國家意思於外部之權限之機關也。如行政院院長，各部部长，各廳廳長，各省市長各縣縣長等皆是。

（二）諮詢機關 諮詢機關，謂以對行政官署或行政首長，陳述意見爲其任務之機關。如總統府之資政，各院部會之顧問，省政府之諮議皆是。

（三）監察機關 監察機關。謂以檢查行政官署所行事務之當否，爲其任務之機關，如監察委員

是。

(四) 補助機關 補助機關謂隸屬於行政官署之下，以補助其處理職務之機關，如各部之司長秘書是。

(五) 執行機關 執行機關，承行政官署之命，事實上執行國家意思之機關，如警察官，稅務官是。

三、行政機關之構成員 居於國家行政機關地位之特定人，於其為行政行為時，僅為國家之工具，並無獨立之人格。然該特定人在其個人之地位上，自仍有獨立之人格，得為權利義務之主體，而與國家發生一定之法律關係，在前一種地位上，該特定人為國家之行政機關，在後一種地位上，該特定人則為行政機關之構成員，二者截然有別，不可混同。

行政機關之構成員與行政機關之區別，略有三點：1. 行政機關為國家組織之一部，其設立有法規之根據，法規若未修正，機關決不變動；行政機關之構成員，則移轉無常，或罹死亡，或遭更動然均不礙於行政機關之存在。2. 行政機關之構成員，僅在其職權範圍內所為之行為，始有作為國家行為之效力，否則不能認為行政機關之行為而生效力，如公務員之濫用職權是也。3. 行政機關之構成員，在其個人之地位上，仍與國家發生一定之法律關係，倘立於行政機關之地位，則無獨立之人格，即無與國家發生法律關係之可能。

行政機關之構成員約有三種：甲，公務員，乙，受特定事務之委任者（如民間選任之委員，被產管財人），丙，依民法上契約，擔任一定之職務者（如雇員，外國顧問，承攬人員）。

第二節 行政官署

一、行政官署之概念（如上節所述）及其分類

行政官署之種類，因區別標準之不同，可分為下列三種：

（一）由其組織狀態，而分為單獨制官署與合議制官署。單獨制官署，謂以一人之單獨意思，有決定國家意思之效力，合議制官署謂國家之意思，經由多數人之合議定之。前者之責任，由一人單獨負之，後者則由多數人共同負責，前者如縣市長是，後者如省政府委員會是。（二者之優劣點可閱附錄九）

（二）由於管轄區域，而分為中央官署及地方官署

中央官署，謂其權限之行使，遍及全國之官署；地方官署，則其行使權限，僅及於特定之區域，前者如財政部，後者如各省財政廳長是。

（三）由於職權廣狹，而分為普通官署與特別官署

普通官署，謂在特定區域內，就一般事務有其權限之官署，如各省省政府委員會是；特別官署，則僅就特定區域內之特定事務有其權限。如鐵路管理局是。

二、行政官署之權限。行政官署之權限，即行政官署，在法律上，所得代表國家行為之範圍也。行政官署之權限，多由各機關之組織法規定之，惟亦有由其他法律或上級官署之命令定之者。

行政官署之權限，可由下列三種標準決定之。（一）事務之種類。此係由行政官署主管事務之性質，而定其權限，如行政院之分設內政、外交、財政、經濟、教育、交通各部，分掌特定之事務也。

（二）管轄之區域。此係由行政官署權力所能達到之地域，而定其權限，如南京市市長，以南京市為其管轄區域，臺北市市長，以臺北市為其管轄區域是也。（三）權力行使之客體，此係由行政官署權力所能及之人，而定其權限，如軍隊司令官，以所屬官兵，為其權力行使之客體是也。

三、行政官署之授權

官署事務本以官署自行處理為原則，但有時因特殊原因不能處理其全部或有曠缺時，為補救此種事實計，故產生授權問題。官署之授權可分代理與委任二種：

(一) 官署之代理 官署之代理，乃官署將其一部或全部事務授予輔助機關代為行使之謂。因代理方式不同又分下列二種：

1. 法定代理 (1) 狹義之法定代理乃法規預為規定在某種情形下發生代理關係時，由何種輔助機關代為行使之情形。(2) 指定代理乃構成官署之自然人有曠缺時，由監督官署指定人員代理其職務之情形。如外交部長因事不能視事時，由行政院會議決定指派該部政務次長代行部務，即屬此種代理。

2. 授權代理 又稱任意代理，乃官署將其職務一部之處理，以一己之意思授與其輔助機關代為行使之情形。

(二) 官署之委任 官署之委任，乃官署將其本身事務之一部移轉下級官署處理之謂。官署之委任與代理不同，在形式上言，委任為兩官署間之關係，代理則為官署與其輔助機關之關係，在實質言，下級官署對該被委任事務之處理，可與其本身事務同，並由其自身名義行之，而代理關係則仍認為官署之事務，不過代為行使而已。

四、行政官署之相互關係 國家行政權之範圍甚廣，事務甚多，必須設種種之行政機關，分工合作，既如上述。惟其為分工，故各具權限，不相侵越，又惟其為合作，故該官署相互間，發生種種關係而形成行政法學之問題。茲按其性質，分為(一)上級官署與與下級官署之關係，(二)同級官署之關係，而說明之。

(一) 上級官署與下級官署之關係 上級官署與下級官署之關係，概括言之，不外上級官署對於下級官署之監督關係，細加分析，則有下列四種。

1. 視察 上級官署，因欲詳悉下級官署狀況而為之監督，稱為視察，又有兩種形式，報告之徵收與事務之檢閱是也。上級官署，無論何時，得令下級官署報告其事務之成績，並得派遣所屬人員，視察下級官署處理事務之實況，查閱卷宗帳簿，且得採取其他必要之手段。上級官署對於下級官署之視察，為其行使其他監督手段之前提，故不以法令有文明規定為必要，蓋為上級官署，對於下級官署監督之當然結果也。

2. 訓示 上級官署，對於下級官署，立於得以自由指揮之地位，故因指示下級官署執行職務方針，或加以激勵，以圖事務進展上之必要，上級官署對於下級官署，有加以指示之權，此種監督關係，學理上稱為訓示。訓示可分二種，上級官署依職權而發之訓示，為訓令，其由於下級官署請求而發之訓示，則為指令。訓示為上下級官署相互關係間所最常見，問題亦最複雜，其顯著者，如左列四點：

(1) 訓示之有效要件如何 訓示有效，須具備，甲，發自有訓示權之上級官署，乙，屬於下級官署權限之事項，丙，其內容非屬不能者三要件，以及一般行政行為之共通有效要件，若具備此等要件時，縱其內容違背法令，或妨害公益，亦屬有效，下級官署即因而受其拘束。

(2) 訓示對於私人之關係如何 訓示對於私人，原則上不發生何等法律效果；惟於法令規定下級官署欲為某種行動，應呈經上級官署核准，而未呈請核准時，則不特下級官署之行動違法，應受上級官署之申斥，有利害關係之私人，亦得提起訴願。

(3) 訓示之效力如何 訓示一旦以合法之方式發布後，但使該行政官署仍然存立，則如非因與

嗣後發布之訓示，或嗣後公布之法令相矛盾，而致撤銷，其效力永久存續，不因該官署之長官變動而受影響。

3. 撤銷或停止 上級官署除視察及訓示下級官署執行職務外，於其認定下級官署之行爲違法或不當時，並得命令該下級官署自爲撤銷，使該行爲溯及既往不生效力，或命其停止，使該行爲嗣後不生效力，此亦上級官署應有之職權，毋俟法令之特別規定，自不待言。

4. 主管爭議之裁決 上級官署，對於下級官署相互間主管爭議所與之裁決，亦爲監督作用之一種。主管爭議有積極，消極二種；積極爭議，謂二以上之行政官署互欲攪權；消極爭議，謂二以上之行政官署，互欲卸責。

(二) 同級官署之關係 同級官署相互間，亦發生種種關係，其較著者，略有下列四種：

1. 權限之不可侵越 行政官署之權限，各有一定範圍，不得互相侵越，既如上述。故屬於某一官署權限之行爲，祇該官署有決定權。他官署無干涉其內容，變更其決定，審查其行爲是否違法，以及將其行爲撤銷或變更之權。

2. 處理事務之協議 關涉二以上行政官署之事項，不能由某官署單獨處決，而須協議定之者，是爲處理事務之協議，而屬同級官署相互關係之一端。同級官署相互間處理事務之協議，又可分爲下列三種情形：

(1) 某一主管官署，因其事項牽涉於另一官署之權限，故在主管官署決定之先，須與該官署協議者。例如國立農業專科學校之設立，原屬於教育部主管之事項，惟以其事關農業人才之培育，與農林部職權有關，故應由教育部與農林部協議定之。

(2) 爲二以上官署，同爲主管官署，而立於對等地位，依協議而定事務處理之情形。例如對於地方自治團體，財政之監督，內政部及財政部，同爲其主管官署，如對此有所措施，須經兩部長之協議定之。

(3) 爲行政官署經營與私人同樣性質之事業，須就商於對該事業有監督權之其他官署之情形。例如土地收用之核准，爲內政部之權限，交通部如欲經營某鐵路附近之土地收用事業，即應與內政部協議定之。

3. 權限內行爲之互相拘束，凡行政官署在其權限內所爲之行爲，皆爲有效之國家行爲，有拘束其他官署之力，即其他官署有尊重其權力之必要，是爲同級官署權限內行爲之互相拘束，例如業醫開診之允許，依法屬於內政部之權限，而爲其前提之大學醫科畢業資格，則屬於教育部之主管，其依教育部長所定之資格畢業於大學醫科者，內政部長即應受其拘束，而許其業醫開診。

4. 事務之委託 於兩同級官署之間，一官署因實際上之必要，往往將其所屬權限之一部，託由另一官署代爲處理之，此種情形，謂爲事務之委託，如徵稅機關對於抗繳租稅之某戶，託由警察機關代爲強制執行是，事務之委託，限於法令有規定之時，始得爲之。

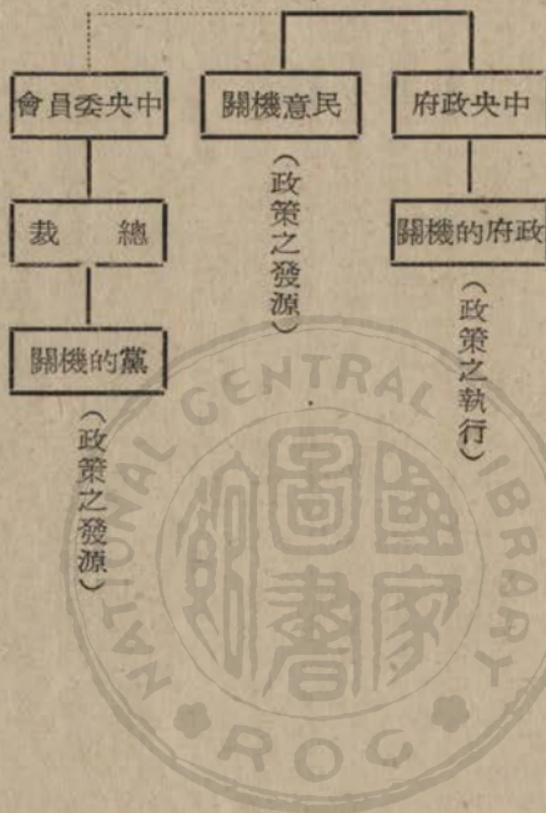
第二章 現行行政組織

第一節 現行中央行政組織

一、概觀 行政組織爲政治機構之一部，而現行中央政制若何與行政組織有密切之關係，蓋我國

自行憲以來，政策之灌輸在於黨及民意機關，政府則立於執行決策之地位，權能劃分互不侵越，在吾人末研究現行中央行政組織之前，須先明瞭現行政治組織之大概，從而瞭解行政組織在我國政治組織機構中之地位，特製二表於左說明之：

附表一



附註：

一、本表為中央現行行政組織。

二、總統府組織經簡化後，原組織如何裁併請參見左述：

(一) 第一局 原第一、二局歸併為一局，其職掌事務亦併入第一局辦理。

(二) 第二局 原第三局第四局歸併其為第二局，其職掌事務亦併入新第二局辦理。

(三) 第三局 原第五局歸併為第六局，其職掌事務亦併入新第三局辦理。

(四) 主計室 由會計處統計室合併之。

(五) 機要室 (六) 侍衛室 (七) 人事室

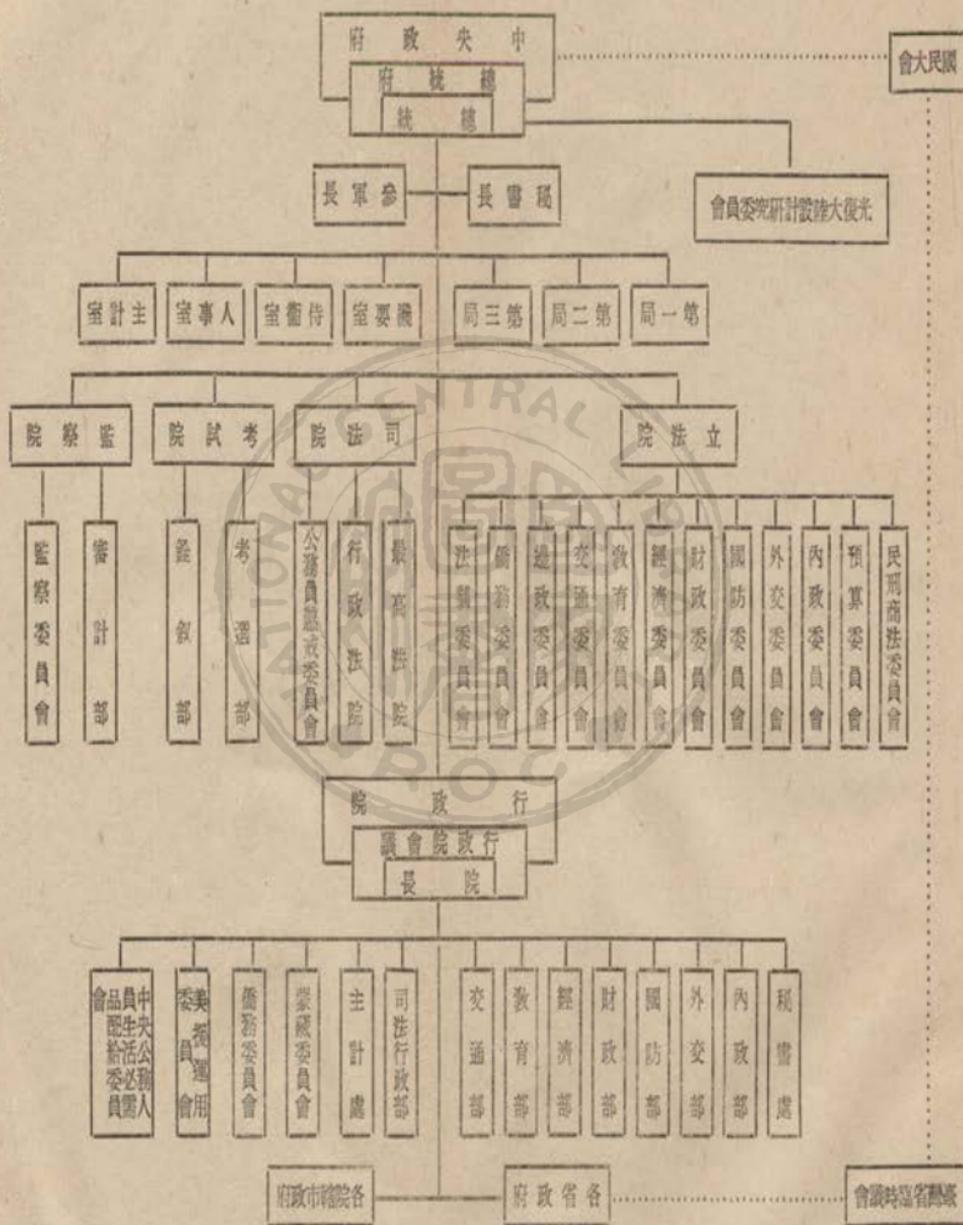
(八) 原第五局之印鑄廠，印刷廠，製章廠合併改設為印鑄工廠直屬於第三局。

(九) 國策顧問委員會暫不成立，惟國策顧問仍照聘。

(十) 稽勳委員會暫行裁撤。

以上單位之名額經核減為一百三十七人(侍衛室在外)

二、總統府 總統府之組織，係始於民國卅七年五月間，根據總統府組織法規定：總統府置秘書長一人，特任，承總統之命(總統之職權詳見憲法講義)，綜理總統府一切事務，並指揮監督府內所屬職員，並置副秘書長一人，簡任，及置資政若干人，由總統遴聘之，又置秘書十二人至十八人，參事四人至六人，編審十四人，至府內設六局，二處，三室，三十八科，又三組，此外另設國策顧問委員會，戰略顧問委員會，稽勳委員會，國史館，中央研究院，國父陵園管理委員會，全府法定員額為



一〇二七人，實際僅有九〇〇人左右，（其職掌列述於後）惟至三十八年十二月七日，中央政府正式遷臺後，嗣因政府業務範圍縮小，中央決定簡化政府機構緊縮編制，總統府旋改爲三局，四室，（詳見附表二）。

總統府原設六局二處三室其職掌及官職名稱列述於左：

- (一) 第一局 掌理法令文告之宣達，文書之撰擬保管，印信之典守，會議紀錄等事項，置簡任局長、副局長、科長、科員等。
- (二) 第二局 掌理機要文件之撰擬，機要案件之查簽及轉遞，調查材料之研究整理等事項，置簡任局長、副局長、科長、科員等。
- (三) 第三局 掌理有關軍事命令之宣達，文件之承轉及其他有關軍報事項，置中將局長、中少將副局長、科長、科員等。
- (四) 第四局 掌理各項典禮，閱兵，出巡，授勳，國際禮儀，接待外賓等事項，置中將或簡任局長、少將或簡任局長少將或簡任副局長、科長、科員等。
- (五) 第五局 掌理印信國防官章之鑄造，勳章獎章獎旗紀念章之製發，本府所頒法規及公報之編印，職員錄之刊行，公文用紙之劃一印製等事項，置簡任局長、副局長、科長、科員等。
- (六) 第六局 掌理本府庶務出納，來賓登記，交際，交通，衛生，醫藥等事項，置中將或簡任局長、副局長、科長、科員等。
- (七) 機要室 掌理有關機要電務事項，置簡任主任，副主任、科長、科員等。
- (八) 侍衛室 掌理有關侍衛事項，置中將侍衛長、少將副侍衛長、侍從武官、侍衛官、警務員等。

(九) 統計室 辦理統計事項，置薦任主任、佐理員等。

(十) 人事處 掌理本府人事管理及奉交有關人事之查簽登記等事項，置簡任處長、科長、科員等。

(十一) 會計處 辦理本府歲計會計等事項，置簡任會計長、科長、佐理員等。

(十二) 典鑿官，由第一局局長兼任之。

三、行政院考試院及監察院 行政院爲我國最高行政機關（憲法第五十三條），設院長副院長各一人，各部會首長若干人，及不管部會之政務委員若干人（憲法第五十四條），均由行政院院長提請總統任命之，行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之（憲法第五十五條），行政院依左列規定，對立法院負責：一、行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院及行政院各部會首長質詢之。二、立法院將行政院之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之。行政院將立法院之決議，得經總統之核可，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原決議，行政院長應即接受該決議或任職。三、行政院對於立法院決議之法律案，預算案，條約案，如認爲有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原案，行政院院長應即接受該決議或辭職（憲法第五十七條）。行政院設行政院會議，由行政院院長，副院長，各部會首長及不管部會之政務委員組織之，以院長爲主席。行政院院長，各部會首長，須將應行提出於立法院，預算案，戒嚴案，大赦案，宣戰案，媾和案，條約案及其他重要事項，或涉及各部會共同關係之事項，提出於行政院會議議決之（憲法第五十八條）。又行政院爲處理訴願案件，另設訴願審議委員會，其委員由院長指派院內簡任人員兼任之。

行政院於行憲初期，原設十四部（內政、外交、國防、財政、教育、司法行政、農林、工商、交通、社會、水利、地政、衛生、糧食），三會（資源委員會、蒙藏委員會、僑務委員會），兩處（主計處、新聞處），迨至卅八年三月卅一日修正行政院組織法，改設八部，兩會，一處（詳見附表二）置秘書長一人，特任，副秘書長，簡任，秘書長承院長之命，處理本院事務，並指揮監督所屬職員，副秘書長承院長之命，襄助秘書長處理本院事務，又設參事、會計、統計、人事，四室，全院原定員額為二三五人至二四九人，現在員額已減至一五一一人。

考試院為我國最高考試機關，掌理考試、任用、銓叙、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項（憲法第八十三條）。考試院設院長副院長各一人，考試委員若干人，由總統提名監察院同意任命之（憲法第八十四條）。

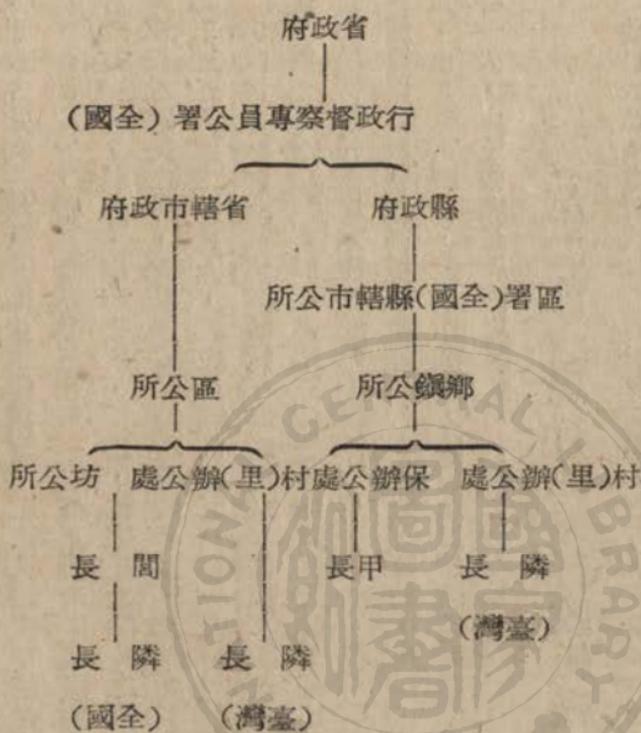
監察院為我國最高監察機關，行使同意，彈劾，糾舉，及審計權（憲法第九十條）監察院設監察委員，由各省市議會，蒙古西藏地方議會，及僑團體選舉之（憲法第九十一條）。監察院設院長副院長各一人，由監察委員互選之。

第二節 現行地方行政組織

昔日大陸地方行政組織與今日臺灣地方行政組織，在組織形態上，略有不同見（附表一）；然而臺灣省各級地方行政組織，就其內容言之，大半依照廿八年前經政府公佈之省縣市組織法及縣各級組織綱要為根據，迨三十九年四月三十一日臺灣省政府公佈臺灣省各縣市實施地方自治綱要，臺灣省自三十九年八月至四十年四月間就實施地方自治，上至縣市長下至鄰長，開始民選完竣，故臺灣省縣市

各級地方行政組織在實質上為之一變，惟在內容上與大陸地方行政組織，僅有大同小異之處（臺灣省現行各級地方行政組織詳見本校地方自治講義）。

附表一



第三章 公務員法

第一節 公務員之概念及其種類

公務員者，由國家之特別選任，對於國家，負有忠實之義務者，且服無定量之勤務也。析言之：
一、公務員關係因國家之特別選任行爲而成立。公務員關係，由於任官行爲而成立，其任官行爲或因考試之結果，或出於其他特別方法，以取得特別選任行爲之結果，惟任何人均不因某種權利或義務之結果，而成爲當然之公務員也，例如自治團體人員之鄉鎮長，由於法律之委任，而管理國家事務，自不視爲公務員。

二、公務員對國家負有服勤務之義務，國家之任命公務員非專與權利，實欲使其服務耳，故義務爲其主，權利則其附帶之結果也。

三、公務員負有忠實之義務。忠實之義務，謂公務員處理公務而提供其勞務之際，既應消極的服從國家之意志，更應積極的考慎國家之利益。

四、公務員負有服無定量勤務之義務。公務員因負忠實服務之結果，對於國家服務之範圍及方法，概依國家之要求決定，故通說謂公務員對於國家負有服無定量勤務之義務。（上述爲實質之概念，至形式之概念可閱附錄十）

公務員約分左列三類：

一、依任命形式而分爲高等官與普通官。由總統直接間接任命者，爲高等官，由所屬官署逕自任命者，爲普通官，高等官分，簡任，薦任二種，普通官則僅有委任一種。

二、依所任事務而分爲文官與軍官。軍官謂從事於戰鬪行爲及其他軍務之公務員，軍官以外之公務員爲文官。軍官有陸軍軍官，海軍軍官，空軍軍官之分，各種軍官。又有將官，校官，尉官之別；文官亦有行政官及司法官兩種，行政官又分長官及輔助官。

三、依決定國家行政方針與否而分爲政務官與事務官。政務官 謂決定國家行政方針之公務員；事務官謂執行既定方針之公務員。如下列公務員：（一）五院院長，副院長，政務委員，（二）各部部长，政務次長，及各委員會，委員長，副委員長，（三）各省政府主席及委員，（四）直隸於行政院之市長，（五）駐外大使，特使及特任特派之公務員皆爲政務官，此等政務官以外之公務員，概爲事務官。

第二節 公務員之任用

一、任官行爲之性質 公務員關係，因國家之特別選任行爲而成立，此種特別選任行爲，學理上名任官行爲，其法律上之性質如何？殊成問題，而有三說：（一）有倡私法契約說者，謂任官行爲爲私法上契約之一種，因其與私法上之雇傭契約相似故也。（二）有倡公法契約說者，謂任官行爲爲公法上契約之一種，蓋任官行爲以任命者個人之同意，爲其發生效力之要件，國家不能不顧個人之意思，而強命爲公務員，此種以雙方同意爲成立基礎之法律關係，自屬公法契約關係，（三）又倡單獨行爲說者，以任官行爲爲國家之單獨行爲，即以國家一方之意思而生效力，蓋由社會國之法理言，人民有服公務之義務，責無旁貸，習慣上雖常有徵求同意之舉，然祇爲實行任官行爲之前提要件，非其成立要件，不能執此而認其爲契約也。綜上三說觀之，私法契約說，爲公法私法未有嚴密分野時之理論

，其不足採用固矣。至於公法契約說及單獨行為說，則互有短長，不可偏廢，蓋前者切於事實而見解落伍，後說則理論進步，而又有陳義過高之嫌。就現實情形言，實應參酌二說，開顯各個事實，而分別解釋之。

二、任官要件 任官要件，謂就任公務員應具之條件，此可別能力要件與資格要件二種：（一）能力要件 1. 須具有中華民國之國籍，關於此點，我國現行法上，固無直接明文可據，然就理論上觀察，誠應如是解釋。蓋參與國務之人。以與其國有密切關係，即限於為國家構成分子之本國人民，方能克達目的，避免損害，蓋為理論上所當然。2. 須具有行為能力，此點法律上亦無規定，惟就法理言之，幼年人等無意思能力者，其意思表示，在民法上尚且無效，自無任官之能力。3. 休職。4. 須無公務人員任用法第十七條規定之情形者，依該法第十七條規定：「有左列各款情形之一者，不得任用為公務員：甲、褫奪公權尚未復權者（參照刑法第三十六條）乙、犯內亂罪，外患罪經判決確定或通緝有案尚未結案者，丙、曾犯公務有貪污行為，經判決確定或通緝有案尚未結案，丁、依法停止任用或受休職處分尚未期滿或因案停止職務其原因尚未消滅者，戊、受禁治產之宣告，尚未撤銷者，己、有精神病者。（二）資格要件：官吏任用其資格亦有限制，除國家之政務官，秘書，及其他特別法規規定外，普通依照公務員任用法之規定任用之。主要資格計有三種：

1. 考試及格者 凡經高等考試及格者，得任為薦任官，經普通考試及格者得任為委任官。
2. 依法銓叙合格者 如簡任職公務員，應以具有現任或曾任簡任職，現任或曾任最高級薦任官三年以上，並經銓叙合格，或曾任政務官三年以上之資格者任用之；薦任職公務員，應以具有現任或曾任，薦任現任或曾任高級委任職三年以上，並經銓叙合格之資格者任用之，委任職公務員，應以具

有現任或曾任委任職，經銓叙合格，或現充僱員三年以上，支取最高薪額，而成績優良之資格者任用之。

3. 依法升等任用者 依法升等任用係規定於新頒公務人員任用法，其含義一為依法考績應予升等，二為經銓叙機關叙定薦任或委任最高俸級後，任職滿三年以上總考列一等等以上者，即具有升等任用之資格，除此以外，公務員凡未經專科以上學校畢業之委任人員升薦任職時，或雇員升委任職時，均須經升等考試考試，及格後方可升等任用，否則非依法定不可升等任用。

第三節 公務員之義務

公務員關係之成立，由於國家之特別選任行為，而特別選任行為之主要效果，則為公務員對於國家之服無定量勤務，且負有忠實之義務，我國關於公務員義務之主要法規，為公務員服務法。依該法規定公務員之義務有六：一、為執行職務之義務，二、為服從之義務，三、為忠實之義務，四、為嚴守秘密之義務，五、為保持品位之義務，六、為不為一定行為之義務，以次分述之。

一、執行職務之義務 執行職務之義務，謂公務員應依法令所定，或主管長官之指示，執行其所擔任職務之義務。至其職務之內容，有依法律命令而定者，有依對其職務，有指揮監督權之長官指示而定者，故有關執行職務義務之規定者有六：（一）公務員接奉任狀後，除程期外，應於一個月內就職，但具有相當事由，經主管高級長官特許者，得延長之，其延長期間，以一個月為限（第八條）；

（二）公務員奉派出差，至遲應於一星期內出發，不得藉故遲延，或私自回籍，或往其他地方逗留（第九條）；（三）公務員未奉長官核准，不得擅離職守，其出差亦同（第十條）；（四）公務員辦公

，應依法定時間，不得遲到早退，其有特別職務，經長官許可者，不在此限（第十九條）；（五）公務員除因婚喪疾病分娩或其他正當事由外，不得請假，公務員請假規則以命令規定之（第十二條）；（六）公務員除法令所定外，不得兼任他項公職或業務，其依法令兼職者，不得兼薪及兼領公費（第十四條）。

二、服從之義務 公務員就其職務，服從本屬長官命令之義務，蓋行政機關以構成指揮系統為特色，故上級行政機關必有指揮之權，下級行政機關有服從之責，若身使臂，若臂使指，而後國家政務，乃能推行順利，此行政機關之特色，亦行政機關之要義也。

顧所謂本屬長官，有職務上之長官及身分上之長官之分。前者謂關於公務員職務上，有指揮監督權限之長官，不以一人為限，如各部司長，科長之於科員是也；後者則僅指對於公務員之進退賞罰，得以專行或由其聲請之長官，常以一人為限，如各部部长是也。茲所謂本屬長官指職務上之本屬長官而言。又二以上本屬長官命令相抵觸時，應何時何擇，亦非斟酌不可。關於此點，公務員服務法第三條規定：「公務員對於兩級長官同時所發命令，以主管長官之命令為準，」但兩級長官級次相同，又無主管兼管之分時，解釋上應以公務員一己之意思判斷之。公務員之有服從上級長官命令之義務，然如該命令之內容，與法規相抵觸時，公務員有無服從之義務，實成問題，關於此點，有尊重法律之效力，主張公務員無服從之義務者；有注重行政機關指揮系統之特色，主張公務員應絕對服從者；亦有折衷主張偏於第一觀點，謂公務員於上官命令，雖無實質之審查權，若命令其違反法律，顯而易見，則不負服從之義務者；又有主張偏於第二觀點，謂公務員並無審查權，惟認為上官之命令違法時，可以陳述意見者。公務員服務法第二條規定：「長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從之義務，

但屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述，」蓋即採用第四說者也。

三、忠實之義務 公務員當執行職務之際，應根據一己判斷，為最適於國家利益之行動之義務。公務員於職務上，有時法規未規定，又乏長官之指示，如何處置，有待公務員之自由判斷者甚多。公務員於此，若明知其處置之方法，不利於國家，或不熟計國家之利害，而逕為之，縱不違反法律，抵觸命令，然已違反忠實之義務矣。公務員服務法第一條：「公務員應恪守誓言，忠心努力……，執行職務。」第六條：「公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用職務上之機會，加損害於人，」第七條：「公務員執行職務，應力求切實，不得畏難規避，互相推諉，或無故稽延，」第十七條：「公務員執行職務，遇有涉及本身或其家屬之利害事件，應行迴避，」第十八條：「公務員不得利用視察、調查機會，接受地方官民之招待或餽贈，」第十九條：「公務員非因職務之需要，不得動用公物或支用公款，」第二十條：「公務員職務上所保管之文書財物，應盡善良保管之責，不得毀損，變換，私用或借給他人使用，」蓋即關於公務員忠實義務之規定也。

四、嚴守秘密之義務 公務員有守秘密之義務。公務上機密之洩漏，足以妨害公務之實施，故公務員服務法第四條規定：「公務員有絕對保守政府機關機密之義務，對於秘密事件，無論是否主管事務，均不得洩漏；退職後亦同。公務員未得長官許可，不得以私人或代表機關名義，任意發表有關職務之談話。」

五、保持品位之義務 公務員有保持品位之義務。公務員無論在執行職務時與否，俱有如公務員服務法第五條規定：「公務員應誠實，清廉，謹慎，勤勉，不得有驕縱，貪惰，奢侈，放蕩，及冶遊，賭博，吸食烟毒等足以損失名義之行爲。」否則，即將直接降低其本身之地位，間接喪失國家機關

之威信，而使公務之實施，蒙受惡劣之影響。

六、不爲一定行爲之義務 公務員除上述義務外，尙有不爲一定行爲之義務，其義務有下列四種：（一）公務員對於屬官，不得推薦人員，並不得就其主管事件，有所關說或請託（第十五條）。

（二）公務員對於有隸屬關係者，無論涉及職務與否，不得贈受財物，公務員於所辦事件，不得收受任何餽贈（第十六條）。（三）公務員對於下列與其職務有關係者，不得私相貸借，訂立互利契約，或享受其他不正利益。1. 承辦本機關或所屬機關之工程；2. 經營本機關或所屬事業來往款項之銀行，錢莊；3. 承辦本機關或所屬事業公用物品之商號；4. 受有官署補助費者。（廿一條）。（四）公務員不得經營商業或投機事業……（第十三條）

第四節 公務員之權利

國家之特別選任行爲，公務員關係始成立，關係既立之後，公務員對於國家一方面負有上述之義務，他方面則享有左列四種權利：

一、俸給權 公務員享有俸給權利，其目的在維持一種與其職務之性質相當之社會地位，俾其保持公務之善良實施，而不顧慮其生活上之需要。此乃俸給與僱傭關係之酬報不同之處。至於俸給之數額，等級之不同而有差別。除俸給外，尙有年功俸及加給，我國公務員本俸仍分爲，簡任，薦任，委任三等。簡任每階三級共分九級，自第九級四百七十五元起至第一級六百八十元，二、三階各級及二、三級每級遞增二十五元。薦任每階四級共分十二級，自第十二級二百四十五元起至第一級四百五十元，二、三階各級每級遞增二十元。委任每階五級共分十五級，自第十五級九十元起至第一級二百三十元，一、二、三階各級每級遞增十元，同委任八十元。（詳閱附

錄八)

二、卹金權 我國創設卹金之目的，在一方面使公務員在職時，不顧慮其退職後本人及其家屬生活上之需要，或因病，因公死亡後其親屬生活上之需要。公務員如無此顧慮，公務之善良實施得以保持。在另一方面，其目的在酬勞或撫卹因公致病或受傷因而退職者，以及因公死亡者之遺族。我國公務員之卹金分爲四種；公務員年卹金，公務員一次卹金，遺族年卹金，及遺族一次卹金。至卹金多寡，則視服務年資之久暫而定之。（詳見公務員撫卹法）

三、實費償還請求權 公務員因執行職務，而支出特別費用時，有向國家要求償還其費用之權，是爲職務上實費償還請求權。此種權利如：公務員出差旅費外交官交際服裝費等。各國通例，職務上實費之償還，依法令所定之標準計算，不必以其實際之支出額為準，以昭劃一也（參閱國內出差旅費規則，使館領事館職員支給川資旅費規程）。

四、身份保障權 公務員非由法定條件，非基法定手續，有不受撤職或休職處分之權利，謂身份保障權。考自民國成立以還，一切制度未具雛型，於是一人任官，親友任意攀龍附鳳，事務官之任免，亦多以主管爲意思，職位之更代猶如傳舍，任免升遷無一定之準則，故事務官大半五日京兆，於私則終日不安，於公未克盡其職責，致事多所曠廢，身份無由保障此非國家設官之目的也。故今日論政者多數主張公務員應具有忠實，品位，服從長官等之義務，另一方面公務員非違法曠職，對於其身份應予保障，公務員方能安心供職，藉以增進工作效率。

第五節 公務員之責任

公務員之責任者，謂公務員因違反其義務，所受之法律上之制裁也。公務員除負有懲戒法之責任外，並於職務上之所爲，如觸犯於民法上之不法行爲時，公務員須依民法負擔賠償之責，如觸犯於刑事上之犯罪時，依刑法又須負刑罰之責任，其制裁計有三種：

一、懲戒處分 公務員對義務違反，須服從國家之懲戒權。對於公務員之懲戒，乃對於公務員之義務違反，國家基於特別之權力關係，以維持官紀爲目的，所科之處罰也。公務員因違反義務，不僅受懲戒而已，在義務違反之特別重大者，有時須處以刑罰，刑罰與懲戒僅爲輕重之別，然懲戒與刑罰，異其性質者，有三點：（一）刑罰爲國家刑罰權之作用，即於國家對於人民之一般統治權之發動；反之懲戒權乃基於國家以使用主要所有之權力之作用也，此爲根據之權力不同。（二）刑罰係以一般國民爲對象，而懲戒僅以公務員爲對象，此爲處罰之對象不同。（三）刑罰之目的，在維持社會公共秩序；反之懲戒之目的，則僅在維持公務員關係之秩序，此爲處罰之目的不同，其界限至爲顯然。我國對於公務員懲戒之規定，經頒有公務員懲戒法，其內容分左列五點：

1. 懲戒事由 公務員懲戒法第二條規定：（1）違法，（2）廢弛職務，或其他失職行爲應受懲戒。

2. 懲戒處分 懲戒之處分計有六種：（1）撤職，（2）休職，（3）降級，（4）減俸，（5）記過，（6）申誡。

3. 懲戒機關，公務員被彈劾或被交付懲戒時由公務員懲戒委員會議決懲戒。

4. 懲戒程序 懲戒程序分左列六階段：

（1）提出 由各部會長官或地方最高長官送請監察院審查成立後提出；但被付懲戒人爲薦任職

以下官職者，得逕送公務員懲戒委員會審議。

(2) 調查 懲戒機關必要時得指定委員調查，或得委托行政機關或司法機關調查案情。

(3) 申辯 懲戒機關應將原送文件抄交被付懲戒人，並指定期間命其提出申辯書，必要時並得命其到場質詢。

(4) 停職 懲戒機關認為情節重大者，得通知該管長官將被付懲戒人先行停職。

(5) 議決 懲戒機關之議決，以出席委員過半數同意定之。

(6) 通知或報告 懲戒機關之議決應作成議決書，由出席委員全體簽名，送達被付懲戒人，通知監察院及被付懲戒人所屬長官，並送登國民政府公報或省市政府公報。

5. 懲戒處分與刑事裁判之關係 懲戒處分與刑事裁判之關係分述於左：

(1) 懲戒機關對於懲戒事件，認為有刑事嫌疑者，應即移送該管法院審理。

(2) 同一行為，已在刑事偵查或審判中者，不得開始懲戒程序。

(3) 同一行為，在懲戒程序中，開始刑事訴訟時於刑事確定裁判前，停止其懲戒程序。

(4) 就同一行為，已為不起訴處分或免訴或無罪之宣告時，仍得為懲戒處分其受刑之宣告，而末褫奪公權者，亦同。

懲戒處分與刑罰之性質固有不同，惟二者在事實上關聯者亦復不少，故處理時宜須遵守「刑事先理」之原則。

二、公務員之民事責任 公務員就其職務上之行為因故意或過失，違法侵害他人或國家之權利時，公務員個人是否應負賠償之責，其問題就其被侵害之對象分為二方面論之：

(一) 對國家之賠償責任 公務員之執行職務，乃履行公法上之義務，從而在職務行為之限度內，因此對國家所發生之損害，公務員得負賠償之責任。如會計法規定：會計檔案遺失毀損，倘查非出自善良保管者，該會計人員應負賠償責任，是為著例，以民法僱傭關係言之，則屬例外。

(二) 對私人之賠償責任 公務員為行使職務之時，僅以法律所承認之範圍為限，超越法律承認之範圍，致人民受到侵害，公務員仍應自負賠償之責任。如司法官故意羈押無辜被告，警察官刑訊追供，犯罪嫌疑人除負刑事責任外，如有發生損害仍負賠償責任。我國民法第一八六條規定：「公務員因故意違背對於第三人應執行之職務，致第三人之權利受損害者，負其損害賠償責任，其因過失者，以被害人不能依他項方法受賠償時為限，負其責任。前項情形如被害人得依法律上之救濟方法，除去其損害，而因故意或過失不為之者，公務員不負損害賠償責任」。蓋即本於上述之理論者也。

三、公務員之刑事責任 公務員之刑法上之責任，非專由公務員之義務違反而起，實以公務員之行為在侵害於社會公共秩序所需保護之公益時始發生之者也。公務員之犯罪，如謂公務員之職務無關係時，純與普通之犯罪無異；惟公務員若居於國家機關構成員之地位，而為與其職務有關犯罪之行為，在行政法學上有述及之必要，其種類分為二種：

(一) 職務犯 職務犯者，乃以公務員資格而為之犯罪。如委棄守地，杜法制裁，額外浮收，收受賄賂等行為。

(二) 準職務犯 準職務犯者，為公務員以外一般之人民，亦得為之之犯罪，惟公務員觸犯之時，則較一般人民，加重其刑。如侵佔罪，武裝走私等是。

第六節 公務員關係之變更及消滅

公務員職務變更之原因，爲轉官轉職或停職，上述原因，自任官至公務員關係未消滅，則不失其公務員之身分，而公務員關係之消滅，無論屬於何種原因，其公務員關係均告消滅，此與公務員關係之變更有異，茲就公務員關係之變更及其消滅分述於左：

一、公務員關係之變更 公務員關係之變更，即謂公務員職務之變更，其原因不外有左列三種：
(一) 轉官 即由一官職轉調爲他種不同之官職，惟轉官則視受任者之同意爲其前提之事實，非得公務員本人之同意不得爲之。如文官調爲武官是。

(二) 轉職 即在同一官職內，由一職務調充其他職務，惟轉職則以國家單獨意思行之。如督察員轉調爲課員是。

(三) 停職 即公務員暫停公務之執行，而尙未失其公務員之身分也。至於構成停職原因約有下列四者：1. 經監察院彈劾或懲戒機關議中認爲情節重大者，2. 關於刑事案件繫屬於法院者，3. 因機關廢止或合併而原缺裁撤者，4. 因機關組織變更或經費減縮，其缺額裁減者。就，2. 兩點原因言之，公務員停職期間僅以其事件審議未完竣或審判未決定者爲限，一旦審議完竣或審判程序終結，如未受免職處分或科行之判決者，應許其復職，並補給停職期間之薪俸，就，3. 4. 兩點原因言之，其停職期間，須特別指定，而於停職期內，隨時可令其復職，其停職期滿而未復職者，始爲退職。

二、公務員關係之消滅 公務員關係之消滅，其原因除死亡喪失國籍以外（已於本章第二節述及，本節毋庸贅述）茲就其通常二種原因，於左述之：

(一) 辭職 此為公務員自動請求脫離公務員之關係。惟有待說明者：即公務員非提出辭呈後，公務員即屬消滅，而須待國家之批准，始真正脫離其關係，在尙未批准之前，公務員仍不得免除執行職務義務。

(二) 撤職或休職 此為公務員被動脫離公務員之關係。其原因有二：1. 為因受懲戒處分，其情節合乎撤職之條款時，而由懲戒機關議決撤職。2. 為非懲戒處分，而有其他原因而休職者。如年齡已到退休法規定為命令退休之情節時，由國家免去其官職，以上1 2兩款，故得由國家單方意思為之，無須懲得公務員本人之同意。

習題 二

- 一、單獨制官署與合議制官署有何優點及其弊端？
- 二、公務員有何種義務？
- 三、上級長官命令之內容與法規相抵觸時，公務員有無服從之義務？試詳述之。
- 四、公務員於何種情事之下？應受懲戒之處分，試列舉之。

第三編 行政行為法

第一章 行政行為之概念及其種類

一、概念 行政行為一語，為學說上普通所慣用，然非法律上之用語，故無一定意義，均隨學者之主張，而異其說，茲就各說之含義略言於后：

(一) 有謂行政行為係指行政機關全部之行為，包括公法行為及事實行為，為此行政行為即行政作用。(二) 有謂行政行為僅指行政作用中之行政權之公法行為，至私法行為與事實行為應除外，此之行政行為即指行政權之法律行為與準法律行為。(三) 有謂行政行為僅指第二說行政權之公法行為中之法律行為而言，至準法律行為亦不包括之，綜觀上述(一)說大意謂行政行為乃行政作用，此失之過泛。(三)說謂行政行為乃行政處分，此失之過狹，以第二說較為安適，為吾人所取，故本書行政行為之概念則根據第二說而闡發之。

二、種類 行政行為，得從種種之觀察點，分其種類。(一) 其於內容之分類，有法律行為之行政行為與準法律行為之行政行為。(二) 職權行為與聲請行為二種。(三) 羈束行為與自由裁量行為二種。(四) 要式行為與不要式行為二種。(五) 受領行為與不受領行為二種。(六) 初次行為與覆審行為二種。(七) 無條件行政行為與附款行政行為。(八) 單獨行為(行政處分)與相對行為。

第一節 行政行為之概念

行政行為之概念，其依據之理論，主要如上述，茲為敘述之方便，特列二表於左說明之：

行政作用
（即是行政機關
 為國家目的所
 為之一切活動）

事實之作用——如狂犬之撲殺，污物之焚毀，醉酒者之保護。
 私法之行為——如需要物品之購買，工程承攬契約之訂立。

公法之行為
 制定法規行為（屬於立法行為）
 實質之司法行為

行於法規下的公法行為
 法律行為之
 行政行為
 法律行為之
 行政行為

（即行政行為）

行政行為（廣義）

抽象之行政行為
（行政命令）
 行政規章——以規律一般統治關係中之行政客體為對象者
 行政規程——以規律特別權力關係中之行政客體為對象者

具體之行政行為
（狹義）

單獨行為
（廣義之行政處分）
 行政契約
（參攷第三篇第四章）
 行政協定

精神之行為
 事實之行為
（行政處分）

行政處分之狹義處分
（法律行為之行政行為）
 表明行為
（準法律行為之行政行為）

附註：

一、狹義之行政行爲，乃廣義之行政行爲中，除抽象之行政行爲外之另一之行政行爲。

二、廣義之行政處分，乃指單獨行爲之精神行爲與事實行爲。

三、狹義之行政處分，乃指精神行爲中，除外表明行爲，則謂之狹義之行政處分。

四、精神行爲與事實行爲之異點，事實行爲未能直接使國家自身或他人之權利義務發生消滅或變更，

精神行爲則能。

五、行政協定乃行政法關係中，多數當事人，爲達共同目的，各爲意思表示，依其意思結合，而成立之行爲。如行政主體相互間協定之鄉鎮聯合之訂立，商會聯合會之設立；至行政客體相互間協定之縣市參議員之選舉及其他自治職員之選舉；至行政主體與其客體間之協定。如特別利用契約（火車內之廣告）。

觀上表之分析並根據第一章所述之理論爲原則可得如下之行政行爲之概念：行政行爲者，係立於法規下之行政權之公的意思表示，或依據法規所定，由判斷，認識等表示爲其要素，而由此發生某項法律的效果之謂也。（此概念係出諸林紀東先生，至表解之行政行爲之概念係出諸范揚先生，內容相近，爰述於後，以供參攷）。

第一節 行政行爲之種類

行政行爲之種類，約有八種，於左分述之：

一、法律行爲之行政行爲與準法律行爲之行政行爲 依行政權意思表示之內容而發生法律效果者

構成要素

，爲法律行爲之行政行爲。法律行爲之行政行爲，得分爲獨立之行政行爲與補充之行政行爲及代理之行政行爲。前者乃自身獨立發生法律上之效果之行爲；後者國家爲補充第三人之意思以完成其效力或代理第三人爲意思表示，而其效力歸屬於第三人之行爲也。即代理行爲及補充之行爲是也。獨立之行政行爲，依其內容又可分爲命令行爲與形成之爲二種。法律行爲之行政行爲係以行政權之意思表示爲構成要素，從而發生法律效果之行爲，如下命許可等是。行政機關，就行政客體請求某事，依法規爲依據而由判斷認識等表示而成立之行爲者，爲準法律行爲之行政行爲。如公證，通知等皆爲其重要之實例。

二、無條件行政行爲與附款行政行爲 單獨生法律效果者，爲無條件行政行爲。如對使用水利之聲請，經審查合乎法定要件後，直率予以特許是。至行政行爲之效果，附有附款加以限制者，爲附款之行政行爲。如道路鋪裝工程完成爲條件，准許公共汽車之行駛是。

三、自由裁量行爲與羈束行爲 行政行爲可依法規視事實而伸縮者，爲自由裁量行爲。如法律規定，內政部長在某種情形之下，得以禁止出版物之發賣，但於何種情形之下，得以禁止出版物之發賣，可由內政部長視出版物影響社會公益如何爲定。至法規有硬性規定，不容行爲時伸縮酌量者，爲羈束行爲。如於道路或公共處所任意便溺者，倘有此情事者，倘有此情事者即依法取締之，毫無酌量之餘地。

四、依職權行爲與聲請行爲 行政行爲不須經過聲請，依職權自動爲之者，爲職權行爲。如警察下令禁止逾量之車輛通行是。至於人民聲請爲要件，如未經聲請則無此權能者，爲聲請行爲。如行政訴訟之判決是。

五、要式行爲與不要式行爲 行政行爲之成立，須以一定形式爲要件者，爲要式行爲。如訴願之裁決與行政訴訟之判決，應分別作成決定書及判決書，至行政行爲成立無須一定形式者，爲不要式行爲。如申請租用公產房屋之許可，普通僅以通知爲之，無須經過一定形式即認爲有效。

六、受領行爲與不受領行爲 行政行爲以達到相對人時發生效力者，爲受領行爲。如訴願之裁決，須要有文書送達相對人時發生效力。至行政行爲無特定相對人而對多數人者，普通以公告爲之，爲不須受領行爲。

七、單獨行爲與相對行爲 由行政機關一方之意思表示而可發生公法效果者，爲單獨行爲。如適齡壯丁之召集入營。行政行爲須相對人同意，始能發生公法效果者，爲相對行爲。如志願兵之招募。

八、初次行爲與覆審行爲 行政行爲，又得分爲初次行爲與覆審行爲二種。前者不問有無前行之行政行爲，即使其發生某種法律效果之行爲；後者乃對決定已行之行政行爲，審查其是否正當之行爲也。

第二章 公法上之意思表示

行政行爲既爲行於法規下之公法行爲，考其主要之公法行爲，係由於意思表示而成立，故本章特就意思表示之基本觀念及其內容，略加敘述。

意思表示者，乃將欲發生法律上效力之意思發表於外部之行爲也。故意思表示，爲法律行爲之基礎，法律行爲之有效與否，必以意思表示有效與否爲前提。但意思表示，須與真意一致，且無瑕疵，

否則其意思表示爲無效或可得撤銷；故欲構成完全之意思表示，必由意思與表示一致時，方能發生一定之發律效果，惟有時意思與表示不能一致時，意思之要素缺乏，例如由於表意人故意之時與由於當事人錯誤之時是也。民法上規定對於有上項之情形，除相對人明知其爲非真意，或可得而知者外，專依其表示而生效力。又以表示意思欠缺，如在精神喪失狀態中所爲之意思表示，則其意思表示全屬無效。意思表示有瑕疵時，即生意思表示之正確或撤銷之問題，如公的意思表示，縱有錯誤，然因已依照其所表示者，而發生效力。此外，意思表示對於特定相對人爲之時，其表示以達到相對人爲必要。如表意人與對話人爲意思表示者係採了解主義；而表意人與非對話人意思表示時，則採到達主義。

第三章 行政行爲之內容

第一節 法律行爲之行政行爲

一、獨立之行政行爲

(一) 命令之行爲

命令之行爲，凡關於命令義務於人民或免除其義務之行政行爲，皆爲命令之行爲，其內容可分爲左列二種：

1. 下命 下命行爲者，乃行政機關命人民，以特定作爲，不作爲，給付，忍受之行爲也。如命其爲清潔掃除，爲使人民負作爲義務之下命；有秘密結社，正在進行開會，治安人員發覺時，得命其

停止開會，爲命人民負不作爲義務之下命；如命違警人繳付違警罰鍰，爲命人民負給付義務之下命；如警察調查戶口，人民須負有忍受之義務，不得抗拒，爲命特定人員忍受義務之下命。

下命恆以權力關係之存在爲前提。或爲基於一般統治關係者，如警察下命，財政下命，軍政下命等是也。或有基於特別之權力關係者，如對下級機關之訓令，職務命令是。下命行爲更可由下命形式之不同，別爲關於某具體事件之下命，與爲一般抽象規定之下命。前者，如不按右側通行之禁止，僅對凡不按右側通行之車輛而言；後者如訓令，非有某一特定事件爲對象者也，惟一般抽象規定之下命，僅對有特別權力者間爲之，否則即爲制定法規行爲，失其行政行爲之性質矣。

2. 許可或免除之許可 許可者，謂特定之作爲，係一般所禁止者，對於特定人或關於特定事件，解除其禁止，使得適法爲之行爲也。如宵禁時間分晚者延請助產士之許可是。許可爲解除其禁止之行爲，而其效果，在使受許可者，得適法行使其作爲之自由。許可並非設定某種權利，僅免除其義務耳，而下命行爲乃給予相對人之義務，故許可行爲與下命行爲適得相反之效果。免除者，對於特定人或關於特定之事情，免除一般所命之作爲，給付，或負擔義務之行爲也。其與許可不同者，惟許可係解除禁止，即對於不作爲義務之免除之，而免除乃係作爲，給付，或容忍義務之免除也。如租稅之免除是也。

(二) 形成之行爲

形成之行爲，凡關於設定，變更或消滅某種法律上之力，如權利能力，行爲能力，特定之權利，或包括之法律關係等之行政行爲，稱爲形成之行爲。命令之行爲，恆爲命令義務或免除義務之行爲，

換言之，爲拘束人民之自然自由，或解除其拘束之行爲也。但形成之行爲，其行爲之目的，不在限制或解除其自然之自由，而在給與或否定其對抗他人之法律上之力也。形成行爲，若就設定變更或消滅法律上之力之點言之，得分爲設權行爲與剝權行爲。

1. 設權行爲及剝權行爲 設權行爲者，謂設定權利能力，行爲能力，特定之權利，或包括之法律關係之行爲也。設權行爲或稱爲「特許」，例如公法人之設立，公民權之授與是也。在性質上特許與許可純然不同。許可乃禁止之解除，僅使恢復自然之理由而已，惟特許則恆爲賦與非自然存在之法律上之力之行爲也。剝權行爲者，係消滅權利能力或法律關係之全部或一部之行爲也。例如法人之解散，自然人之失蹤宣告，與禁治產之宣告皆是也。

2. 債權行爲及物權行爲 一般行政行爲發生效果時，其效果發生在於人，然行政行爲效果發生時，有着重對象兼着重人之行爲，即對於某種行爲及某特定人方能發生效果者，是謂債權行爲；亦有行政行爲效果發生在於物，該物之所有人占有人等，僅與行政主體發生簡接關係，是謂物權行爲。如要塞地帶，名勝古蹟之列入。

二、補充之行政行爲及代理之行政行爲

補充之行政行爲，往往因國家立於保護者與監督者地位並以第三者之資格，在其他當事人間之關係上，國家參與其形成或自進而形成之，使其發生某種法律效果者。此時形成行爲之效果，不歸屬於爲其行爲人之國家自身，而歸屬於其他之當事人，與一般形成行爲異其性質，故稱爲補充之行政行爲

。補充之行政行爲，可分爲二種：

① (一) 認可——即謂當事人之法律行爲，若不得國家之同意，則不得有效成立；國家予以同意，俾完成其效力之行爲也。例如法人設立之許可，法人章程之認可可是也。法律上往往稱認可爲許可，然與前述之許可之性質不同，其異點有三：(一) 許可者爲禁止之解除，其效果在於恢復自然之自由，而認可爲對於法律行爲之同意，其效果在於完成法律行爲之效力。(二) 關於必須許可之行爲，則許可爲其行爲之適法要件，苟不經許可而爲其行爲時，則行爲人須負違法之責，應依罰則之所定處罰之；然對於其行爲之效力，並無直接關係。對於必須認可之行爲，認可爲其所爲之效力要件，如未經認可而爲其行爲時，則其行爲無效。然行爲人不負違法之責，亦不受處罰。(三) 認可恆對於法律行爲而言，至於單純之事實行爲，不生效力之問題，故不得爲認可之目的。但許可恆對於事實行爲而言，縱令一面有法律行爲之性質，然以受許可爲其適法要件之行爲，通常皆視爲事實之行爲。

(二) 公法上代理——即謂國家在法律上，有代理他人爲法律行爲之權能，其行爲之效力仍歸屬於他人之關係也。其代理權，非基於授權行爲，乃基於法律之力；且其代理權之行使，非爲本人之私益，而爲國家之公益也，故與法定代理相當；又因其係基於國家之公權，國家立於公權力主體之地位，而代理人，故具有公法上代理之性質。

(三) 修正認可及選擇認可——修正認可及選擇認可，前者縱爲修正，然非完全同意；後者縱有認可之性質，因決定權乃操於行政主體，觀上述二者均具有代理行爲之性質，故亦爲代理行爲之一，修正認可係行政機關就同事人之聲請，加以修正後，而予以認可，此謂之修正認可；選擇認可係行政機關，就當事人提出數種之聲請中，擇其一種而予以認可，此種行爲謂之選擇認可。

第二節 準法律行爲之行政行爲

準法律行爲之行政行爲，即非以效果之意思之表示爲其構成要素，乃依觀念表示，判斷表示，感情表示，以及其他精神作用之表現而成立者也。故與法律行爲之行政行爲，異其性質。因其不以意思表示爲要素，故有下列二特色：一、由其行爲所發生之效力爲何，專依法規之所定，非依行政權之意思內容而定也。二、不得附以條件是也。

此種之行爲如確認，公證，通知，受理是也。

一、確認 即謂關於特定之法律事實或法律關係之存在，發生爭執時，以判定或認定其爭執並以宣告爲目的之行爲也。此非效果意思之表示，乃判斷之表示也。如考試之合格或不合格之決定，鄉鎮境界爭執之裁定，行政訴訟之確認判決等皆屬其例，確認行爲之直接效果，在以公之效力，確定業經確認之事實或法律關係，除特許者外，任何人對於其確定，須負承認之義務。

二、公證 即謂對於特定之法律事實或法律關係之存在，證明於公衆之前爲目的之行爲也。確認，係對於法律之爭執予以判斷之行爲；而公證，係對於推定其無爭執之事項或已確定之事項，予以公之證據力之行爲也。如現行公證結婚，議員當選證書等是。

三、通知 即謂對於特定人，或對於多數不特定人，或對於一般公衆，使其知悉某事之行爲者也。有爲立法司法及行政行爲之一要素者，如法律，條約，命令之公佈，及完成行政行爲或司法行爲所必要之告知，送達，公示，或宣告等行爲皆屬之。關於通知，法律上有使之發生特別之法律效果者，例如對於滯納租稅人非至催促之後，則不得爲滯納處分者也。

四、受理 即受領他人之表示之行為也。各種報告書，請願書，及訴狀等之受理，皆屬之。

第三節 行政行為之附款

行政行為之附款者，乃為限制行政行為之效果計，對於行政行為之內容，所附加之行政權之意思表示也。行政行為之附款可分為五種：

一、條件 附條件之行政行為者，謂基於行政權之意思表示，使行政行為之效果，繫於不確定之將來事實之成否而定事也。當其條件之事實之成否未定中，行政行為之效果，尚在不確定之狀態。待其條件成就時，在停止條件之行政行為，則完全發生效力；在解除條件之行政行為，其效力當然歸於消滅。前者如道路鋪裝工程完成為條件，准許公共汽車之行使；後者如三個月內不動工，則礦業許可失效之條件是。

二、期限 附期限之行政行為，其例不多，其表面上似為附期限之行為，然其實多為法定期限。真正附期限之行為，須其係依行政權之意思表示，對於行政行為之效果，附以始期或終期者方可。例如限定自何年何月起至何年何月止，限定營業年限，特許經營礦權之類是也。

三、負擔 負擔者，謂附屬於行政行為，對於受其行政行為之效力者，命以特別義務之意思表示也。負擔與條件不同，非使行政行為之效果處於不確定之狀態；其行為即立刻發生效力，惟與其行為相關聯，同時使負特別之義務者也。例如准許營業，同時即命應遵守業務上規定義務是也。

四、撤銷權之保留 撤銷權之保留者，係對於行政行為所附加之意思表示，在某種情形之下，保留得撤銷之權利也。其主要之實例，與負擔相同，大抵見之於許可及特許。有與負擔相關聯，當負擔

不履行時，則宣佈撤銷之；有與負擔無關係，獨立之保留撤銷權者。撤銷權之保留，非在法律限定其所得撤銷之情由時，則不得爲之。

五、法律之效果之一部除外 所謂法律之效果之一部除外，此亦係對於行政行爲所附加之意思表示，使一般之法律喪失其一部分之效果者也。例如任命爲一般有俸給之官職，但附以無俸之附款是也。此種附款，僅於特定情形之下，排除法規之適用；故惟於法規所特許者，始得加以此種附款。

第四章 公法上單獨行爲與相對行爲

一、概說 行政行爲，有因行政權之單方意思而成立者，有與相對人之合意而成立者，故區別爲單獨行爲與相對行爲。單獨行爲之行政行爲，普通謂之「行政處分」。相對行爲之行政行爲，得稱爲「公法上之契約」。

在民法上之法律關係，除法人法，親屬法等特例外，各人互以對等之地位相對立，不得以一方之意思拘束他方；惟得依双方之合意，而相互受其拘束。從而民法上之法律行爲，契約爲其通常之形式；單獨行爲爲其例外，但在公法上之法律關係，國家對於人民立於支配權者之地位，原則上，有以其單獨之意思拘束人民之權力；從而行政行爲，以行政權之單獨行爲，爲其通常之形式，如警察下命，警察許可，租稅之賦課，公務員之免職處分，徵集現役兵，各種確認行爲及公證行爲等皆其例也。

二、公法上契約之種類 公法上之契約，若自其當事人言之，則公共團體相互間締結者有之；以

國家公權之主體資格之私人與私人間締結者亦有之。若自其內容言之，則各種行政，得相互訂立契約，雖不能一一列舉之，然大體上得爲二種分別。(一)在外形上恰如單獨行爲者，總稱爲服從契約。例如外國人之歸化，願爲中國國民，而服從國家之一般統治權是也。(二)在外形上，亦依雙方之合意而成立者，與私法上之契約極爲類似，惟其內容，屬於公法關係，是必須區別之。稱爲公法上之對等契約。例如捐助人以公立學校之設立爲條件，捐贈國家土地或基金，捐助入當負給付之義務，而國家須負設立學校之義務，其義務之成立，僅爲公法上義務而已，即公法上之契約也。

三、公法上契約之重要原則 公法之契約，已於上述，至其主要之原則，吾人得舉左列數點：

(一)公法上之契約，與私法上之契約不同，非以契約自由原則也。在私法上以契約自由爲原則，如不違反公共秩序或善良風俗，當事人自得任意訂定契約。但公法之規定，通常皆爲強行法規，原則上，不許當事人以契約左右之。故公法與私法恰正相反，而以契約不自由爲原則者也。公法上契約之得有效成立者，僅於國法所承認之範圍爲止。雖非必以法律明文爲要件，然至少不得違反現行法令之規定。在不抵觸法令及習慣條理所容許之限度內，以定其相互間之權利義務也。

(二)公法上之契約，乃以公法上之關係爲其內容；而公法上之關係，不得爲民事訴訟之標的。公法上之契約有爭執時，除法律有特別規定外，與私法上之契約不同，即不得依民事訴訟請求救濟。惟得依訴願或行政訴訟之手段請求救濟。

(三)公法上之契約，當然得依當事人之合意解除之。如公務員之辭職照准，議員之辭職許可，皆其例也。

第五章 行政行爲之效力

行政行爲，須依法規之所定，具備其有效之要件，始得有效成立，爲有效之行政行爲，故有效之行政行爲具有下列四種之效力：

一、行政行爲之拘束力 行政行爲之拘束力者，乃行政行爲具備法定要件時，可依其效果意思之內容或法律之力，而發生法律效果之力量也。此種力量，不但拘束行政行爲之相對人，而行政官署自身，亦受其拘束如戶稅之徵收，一旦數額決定後，不但納稅義務人應照規定數額繳納，即稅務機關亦惟有照已定數額課稅矣。

二、行政行爲之公定力 行政行爲之公定力者，即行政行爲一經成立，除具撤銷權限之機關將其撤銷外，任何人均不得否認其效力，行政行爲之公定力與行政行爲之拘束力意義相似，惟前者爲對一般人及一切官署有其效力，而後者只以相對人爲之耳。例如決定某人爲議員之當選人時，如得本人承諾，則彼之議員資格，已得公定力之決定，任何人均應承認其爲正當之議員。行政官署與法院亦得承認其效力。

二、行政行爲之執行力 在私法關係上，義務人不履行義務時，權利人無強制之權能，惟有依民事訴訟法請求司法機關強制執行而已。至依行政權而爲之行政行爲，法律常認許行政官署對不履行義務人自用強制實現義務之權力，是爲行政行爲之執行力。

四、行政行爲之確定力 行政行爲之確定力，乃謂不可變更之力，因行政行爲具有下列兩種性質

：其一、訴願或行政訴訟如逾法定期間，或經依法裁決，則不得以同一事件向原機關再行提起。其二、行政行為一旦實行後，縱事後發現違法或不當，亦多不得隨意加以撤銷或變更。不過行政行為並非全不得變動，故所謂確定力並非絕對的。

第六章 行政行為之不存在及無效

第一節 行政行為之不存在

行政行為之不存在者，乃客觀事實上應認為有效之行政行為並不存在之謂。行政行為之不存在與行政行為之無效不同；前者無須官署撤銷當然不能發生效力，而後者則須經公之權威認定，在未經公之認定以前，客觀仍為有效也。凡具下列原因者為行政行為不存在；

- 一、非行政機關所為之行爲。如假冒稅務機關之職員，逕向商店收稅。
- 二、行政機關僅為決定意思而未表示。如經省府會議議決鐵路加價，而尚未由省主席發佈命令。
- 三、行政官署之不行爲。如出入境之聲請，官署日久未有批答，不能由此推定為已經准許，或認為拒絕准許矣。
- 四、行政官署之行爲，自始無發生法律效果之意思者。如行政官署對人民之勸導建築防空洞與警告及早疏散等。

五、行政行為因有期滿而撤銷，或其他原因失其效力者。如對某違章者限令於某時期起至某時期止停止營業，待遵令辦理期限屆滿，則原行政行為不復適用矣。

第二節 行政行爲之無效與其一般票準

行政行爲，究在如何情形，始爲無效；究在如何情形，始得撤銷，舉其左列三種原則：

一、行政行爲之無效，不得與民法上之法律行爲，適用同一之原則。民法上之法律行爲，如其內容違反公秩序或善良風俗時，則俱爲無效；然行政行爲，乃行政權之行爲，而行政權在法規之範圍內，自有認定何者適合公秩序或善良風俗之權；除有正當職權之官署，得審查其行爲予以撤銷外，別無推翻其認定之權。故行政行爲，無論在何種情形，鮮有僅以違反公秩序或善良風俗之故，而爲無效者。行政行爲之無效，僅發生於違反成文法規或與之有同等效力之不成文規律而已。

然行政行爲之違反法規者，非必當然無效。違反與無效，乃全然不同之觀念。違法之者，不應爲而爲應爲而不爲之謂；無效云者，則爲缺乏法律上之有效要件，以致不生效力之謂；違法爲下命之違反，無效爲法律上之力之欠缺，僅違反下命時，尙非無效行爲，惟在缺乏法規所定之效力要件時，始爲無效。至於何者爲行政行爲之法律上效力要件，留待於后論之。

二、行政行爲無效者，限於違反效力要件之規定。一切法規之內容，得分爲命令意義之規定與效力要件之規定，前者乃命爲某事或不爲某事之規律，其所生之效果，恆爲遵從其所命令之義務；違反之者，則爲義務違反，違反者固不能逃其責；然該行爲之法律上效力，直接不受其影響。效力要件之規定者，係關於法律上之力授與或否定之規律，其所生之效果，在於發生既定之力也。行政行爲，如違反命令之規律時，僅爲撤銷之原因，並非當然無效。蓋其所規律之本旨，僅爲命其遵奉某事，非謂不遵守則不得發生效力故也。行政行爲之無效，僅發生於效力要件之規定。效力要件之規定者，係以

發生特定之法律上之力爲要件之規律，如有違反，則不得發生法律上之力故也。例如行政院會議議事規則之規定，行政院會議由院長召集並須法定出席人過半數，方可開會，其意即謂若不依照上項規定辦理，則行政院自無開會之效力，故爲效力要件之規定。若不由院長之召集及法定出席人過半數，而開會時，則其會議絕對無效。又行政院會議議事規則規定院會每週開會一次，如二週開會一次，僅爲違反命令，其會議並非無效。

三、關於行政行爲，一任行政權之裁量，或爲行政行爲之要件之法律事實，一任行政權之認定者，行政機關在其裁量權或認定權之範圍內，誤爲其裁量或認定者，其行政行爲僅爲違法，無論如何，亦非無效之行爲。例如非公民而當選爲縣市議員，當選人既經決定，則其決定是否無效，因其欠缺一年以上在縣市區域內有住所之資格。故非該區公民；至其是否有住所，乃必須認定之事實。有認定權者，承認其資格而決定其爲當選人時，其決定爲有效。在未經撤銷前，自不妨害當選之效力也。反之，其所以非縣市之公民者，因係禁治產人，準禁治產人，破產人，曾受一定刑罰者或末達法定年齡者，其禁治產準禁治產破產或處刑，皆經公之宣告，殆非行政機關所認定之事實。年齡亦依戶籍證明之，而不須認定。若基於此等理由，無公民權者，當選爲縣市議員，行政機關誤爲此種決定時，則其決定當選無效。

第三節 行政行爲之無效原因

茲就行政行爲之無效原因，列表於左，藉使讀者於本節前，先得一概念，並由此表之綱目作爲更進一步論述之依據。

行政行為之
無效原因

一、基於無權
限之無效

- (一) 權限外之行
- (二) 無正當組織機關之行
- (三) 未得必要同意之行
- (四) 未經必要手續之行
- (五) 無意思之行

實質之無權限行為
地域之無權限行為
對人之無權限行為

二、基於內容
或形式缺陷之
無效

- (一) 基於內容之不能或不
定而無效
- (二) 基於形式欠缺之無效

內容不定之行政行為
關於人之不能
關於物之不能
關於權利義務之不能

行政行為無效之原因，根據上表，得分為左列二種：一、基於無權限之無效，二、基於內容或形式缺陷之無效。一、基於無權限之無效 行政行為，須由有正當權限之行政機關，在其權限內所為之行爲，方能有效成立。凡有正當權限之機關行爲，必須具備：(一) 須爲行政機關權限內之行爲。(二) 其行爲之機關，須爲行政機關所得活動之正當組織；若非正當之組織者，則無行政機關所得活動之權限也。(三) 行政行爲之成立，須得其他機關之同意或與相對人訂立契約者，則須取得其他機關或相對人之同意；若未經同意，則無以單方意思爲其行爲之權限。(四) 須經必要手續之行爲。(五) 須係以表示意思所爲之表示行爲。故基於無權限之無效，更得分爲下列五種情形：1. 權限外之行爲，2. 無正當組織機關之行爲，3. 未得必要同意之行爲，4. 未經必要手續行爲，5. 無意思之行爲。

1. 權限外之行爲 一切行政機關，僅在自己之權限內，得以代表國家爲行政行爲。超此權限，絕無爲國家機關之地位，其權限外之行爲，自法律上之效力言之，完全與私人之行爲相等，非爲國家行爲之效力。

行政機關之權限，有三方面之界限：即事務之種類，管轄區域及人之管轄是也。行政機關之行爲，關於上述之任何一點。超過其權限時，則爲無權限之行爲，根本無效。因之權限外之行爲，得分爲三種：(1)實質之無權限(2)地域之無權限(3)對人之無權限。

(1) 實質之無權限之行爲者，謂行政機關，關於該種類之行爲，一般皆無其權限也。例如鄉鎮長，依鄉鎮民代表會之議決，有徵收公益捐之權；若其徵收，係法規所不承認者，其課稅固爲違法，然非權限外之行爲。反之，鄉鎮收入之受領，係屬於會計之權限，而非屬於鄉鎮長。至對於不納鄉鎮捐稅者，所爲捐稅滯納之處分，通常屬於鄉鎮長之權限，而不屬於會計；會計無代理鄉鎮長職務之權能，會計若代理鄉鎮長，所爲之滯納處分，則爲權限外之行爲，絕對無效。

(2) 地域之無權限之行爲者，謂行政官署本有一定之管轄區域，而使其行爲之效果及於區域外者，是爲地域之無權限之行爲也。例如關於甲地戲院之建築，而受乙地行政官署之許可；關於甲地之土地，乙地稅務官署課以土地稅是也。

(3) 對人之無權限之行爲者，例如對於已辭職者，爲懲戒處分，對於有治外法權者，課以某稅是也。對於不受行政權支配之人，所爲之行政行爲，則當然無效。

2. 非正當組織機關之行爲 以行政機關而活動者，若不具備行政機關所必要之組織，則全無行政行爲之能力，其一切行爲，屬於主觀無權限之無效。行政機關欠缺必要組織之重要實例，主要爲合

議機關。例如省政府委員會，爲欲取得議事能力，則須爲有效之召集，及出席人滿足法定人數；若欠缺此等要件時，其合議機關殆非正當之組織，其一切議決無效。又召集會議，應對於委員全體寄達通知書，若對於一部份委員不發通知時，則非有效之召集，所開之會議亦無效。

3. 未得必要同意之行爲 依法規之規定，行政機關之行爲，須得其他機關之同意（認可）者，亦有效力要件之規定與命令意義之規定二種。前者，若未得其同意則無行爲之權能；法規所定之旨意，乃以其同意爲其行爲之有效要件也。故未得其同意之行爲，無效。後者，其行爲屬於行政機關之單獨權限，僅在命其須經其他機關之同意；其規定之旨意，以未得同意，僅爲義務違反，而非無效之原因。法規究爲何種意旨，非必從文字上區別之，仍以行爲之性質與法規全體之精神而區別者也。例如鄉鎮未得監督官署之許可。而制定辦法，或賦課公益捐，未經代表會之議決，則其行爲係屬無效。

4. 基於手續欠缺之無效 所謂手續，即行政行爲之效果，須依二個以上行爲之結合方能成立者，此數個行爲之結合，即手續也。法令指定行政行爲，須經過一定之手續者，須區別其爲效力要件之規定或命令意義之規定。關於前者，若不經過此種手續，則不得發生行政行爲之效果，即行政機關，不依其手續，則無行爲之效力。在此場合，欠缺手續者，爲行政行爲無效之原因，關於後者，固非否定其效果之意，僅命令行政機關，應經過某種手續而已。在此場合，欠缺手續者，僅爲行政行爲之違法，而非無效之原因。例如，不徵求關係鄉鎮之同意，而爲鄉鎮境界之變更，未經到庭申述者，而逕予缺席判決是也。

5. 基於欠缺意思之無效 行政行爲，乃行政權之意思行爲，故以效果意思爲其成立之要素，固不待言，至少其意思表示，爲其根本之要素。故無意思之行爲，則當然無效。完全無意思之行爲者，

例如公務員在精神喪失之狀態中所爲之行爲，又如受不能抵抗之強制所爲之行爲是也。然此種情形，在實際上殆不多見。意思之欠缺，可影響行政行爲之效力，在實際上成爲問題者，主要爲（1）意思與表示不一致之行爲，（2）因詐欺，脅迫，賄賂，不正之報告等不正當手段所爲之行爲。

（1）意思與表示之不一致，得分爲二種情形：甲、所表示之內容與欲表示之內容不同；乙、所欲表示之內容，與真意不同。

所表示之內容與欲表示之內容不同者，由表示之錯誤而發生也。例如依書面表示之情形，有文字上記載之錯誤；依印刷表示之情形，有排字之錯誤。對於請求一里以外爲漁業之人，若與以許可一里以內爲漁業之准許執照，則一里以內係一里以外之誤記，從其外部情勢，可以明白，故應解爲不受其文字之拘束，就一里以外漁業之許可而發生效力。

所欲表示之內容與真意不同者，由意思決定之錯誤而發生也。例如申請求鑛業許可，在請求後甲已死亡，官署不知其已死亡而與以許可時，對於甲之許可，並非無效，對於甲繼承人同樣發生其效力。

（2）行政行爲，因相對人之詐欺，脅迫，賄賂，不正之報酬與不實之陳報等而行者，亦與錯誤之情形相同，其意思之決定雖有瑕疵，然非無意思之行爲，行政機關，在其權限內所與之決定，除因內容不能或其他原因爲無效者外，意思決定之瑕疵，並非當然無效。惟依上述情形，得爲撤銷之原因因撤銷始喪失其效力也。

二、基於內容或形式缺陷之無效

（一）基於內容之不能或不定而無效 行政行爲內容之不能或不定而無效者，得分爲二種：1. 內

容不確定之行爲，2.內容不可能之行爲。

1. 內容不確定者，不確定其所命者爲何，所許可者爲何，所賦與者爲何，所剝奪者爲何，即無一定之內容也。例如爲裁定鄉鎮境界之爭執，而爲不能確定其境界之裁定是也。因無確定之內容，無從發生其效果，故當然爲無效也。

2. 內容不可能者，謂行政行爲以不能之事項，爲內容者也。故得分爲事實上之不能，與法律上之不能。事實上之不能者，謂依現代普通之見解，所不能實現之事也。法律上之不能者，乃法律上不認其有發生效果之謂也。以事實上不能爲內容者，並不多見；所成爲問題者，惟法律上之不能也。

行政行爲以法律上不能爲內容者，與單純之違法有異，單純之違法，不足以使行政行爲無效，已於前述。法律上之不能者，謂其內容違反效力要件之規定情形也。即法律不認其有發生效果之力者也。更得分爲三種：(1)關於人之不能，(2)關於物之不能，(3)關於權利義務之不能。

(1)關於人之不能者，謂行政行爲，對於無權利能力者與以權利，對於無義務能力者命以義務之情形也。對於死人除給名譽權利外，對於一切之權利義務皆無享有能力，故對於死人與以權利或命以義務之行政行爲，皆爲無效。

(2)關於物之不能者，謂對於不能爲行政行爲之目的物而爲行政行爲也。恰與民法所謂不融通物相似，不得爲法律行爲之目的；即關於公法上一般行政行爲或特殊行政行爲，法律上完全不能爲其目的物之物也。例如私有水面不得爲漁業許可之目的物是也。關於此物，所行之行政行爲，因其法律上之不能，當然無效。

(3)關於權利義務之不能者，謂行政行爲之效果所得發生之內容，在實質上不能發生者也。例

如命以犯罪之義務，為法律所禁止之行爲，命以法律所不認之義務，或與以法律所不認之權利，在法律上，皆不得有效成立。

(二)基於形式欠缺之無效 行政行爲，非必常為要式行爲；然因行政行爲，有拘束人民之權威，故須有可得認識之形式，除因有急迫情形，事實上不能以書面通知者外，通常皆以書面行之，為其有效之要件。例如依行政執行法而為代執行或科以罰鍰，須用書面預為告戒之是也。凡須用書面之行爲，書面實為其形式之要件，故以口頭通知者無效。

關於行政行爲形式之要件，主要下列各點：

1. 簽名蓋章就行政行爲之有效要件而言，法令上有須關係人簽名蓋章於書面為必要者。然其簽名，必須親自簽名。如不能簽名者，可蓋印章代之，其蓋章與簽名，生同等之效力。倘當事人不能簽名，又無印章，而以指印十字或其他符號代簽名者，則在文件上須經二人簽名證明，始在法律上發生效力。

2. 代理人之行爲，凡屬於行政官署權限之行爲，官署命下屬公務員代為者，除仍署原官署之名外，向例代理人及被代理人均署名，惟被代理人於署名之右下角，應書「公出」等字樣，至代理人於署名之右下角，亦應書明「代行」等字樣。

3. 意思表示之效力表意人與對話人為意思表示，係以相對人了解時，發生效力。非對話人間意思表示，係以通知到達相對人時發生效力。若表意人不知相對人之姓名居所者，得以公示送達代之。

第四節 違反真實之公證或通知

公證或通知，同爲準法律行爲之行政行爲之一種，公證或通知之行政行爲與一般行政行爲，在目的上却是一致，欲使行政行爲爲有效。然行政官署，雖具有權限，並經必要之手續，而爲公證或通知之行政行爲，因其內容違反真實或乏通知效力，故爲行政行爲另一之無效原因，蓋其有效或無效，概以有無違反真實及以證據或反對事實之提出與否爲準，即證明或通知有效，其記載却反於真實，得提出證據或具有違反事實證明其反真實性；縱令其證明或通知無效，其記載却適於真實，亦得依證據而予以承認之。

第七章 行政行爲之撤銷

行政行爲之撤銷，爲使已經有效成立之行政行爲喪失其效力之另一行政行爲之謂也。行政行爲之撤銷，其法律上之性質，得分爲三種情形：一、關於自始即爲無效之行政行爲，爲明示其爲無效，而於公衆前宣告撤銷者，謂之無效宣言。二、行政行爲之成立有瑕疵，因而廢棄，使其效力消滅者，謂之行政行爲基於瑕疵之撤銷。三、行政行爲之成立並無瑕疵，惟因後來所發生之事由，不能使效果繼續至將來因而廢止者。是爲行政行爲之廢止或撤回。其中之差別，除無效宣言，係對於自始無效之行爲而行者外，則與基於瑕疵之撤銷，適用同一之原則，以下論述後二者。

第一節 行政行爲基於瑕疵之撤銷

行政行爲之成立有瑕疵者，即行政行爲，違反法規或妨害公益時，或因詐欺，脅迫，賄賂，不正

瑕疵
的意義

之報酬與不實之陳報等而行者，或行政行為之要素有錯誤時等，總之，其行為在法律上非正當而行者，關係人得以訴願或行政訴訟，請求其撤銷。對於行政行為，賦與關係人請求撤銷之權利者，是謂得對抗其行為之行為。有不因關係人之請求，行政官署自動撤銷之者，是為依職權之撤銷。關於訴願及行政訴訟，留於後分述，本節則敘述依職權之撤銷，至其撤銷之機關，原因，限制，效果按次於左論述之。

一、撤銷之機關 行政官署有時不待關係人提出訴願或行政訴訟，對於在某種情形下之行政行為，自行撤銷，然究竟何種機關始有撤銷權，監督官署，常有其撤銷權，為其行政行為之官署，既有為其行為之權，故當然亦有撤銷其行為之權。

二、撤銷之原因 (一) 意思表示有錯誤之行為，以得撤銷為原則。如違警之裁決，其罰鍰數目之計算錯誤。(二) 單純違法之行為，僅為可以撤銷，所謂違法係指行政官署就權限內事項所為法規違反而言，與越權不同。如對法規解釋錯誤或不應許可而為許可。(三) 行政行為違反公益(即不當處分)亦同為可撤銷。如由官署自由裁量場合而裁量上有錯誤是。(四) 手續有缺漏之行為，而其缺漏猶不致於使其行為無效者，亦為可以撤銷，例如應以會議公開而不將其會議公開者。(五) 因詐欺，強迫，賄賂等違法手段而為之行為。如偽造資歷證件，官署給予派令。

三、撤銷之限制 依職權之撤銷，非必在行政行為有瑕疵之情形，方得為之。然行政行為，除絕對無效者外，應解為對於違法者，非必常有撤銷之權能，蓋一切行政行為，均以公定力而定其法律之秩序，行政行為一旦有效成立後，若又撤銷之，似必破壞既定之法律秩序，故縱令行政行為成立之初，已違反法令或不合公益；然其既往成立，則其撤銷，非必自由。撤銷權之限制，在下列二種情形，

撤銷之效果

行政行爲法

撤銷之效果

行政行爲法

撤銷之效果

行政行爲法

撤銷之效果

行政行爲法

撤銷之效果

行政行爲法

撤銷之效果

行政行爲法

撤銷之效果

殊為顯著：(一)因其撤銷，侵害人民既得之權利或利益者。如許可或特許之撤銷屬之。縱令其許可

，或特許為違法或不當者，然其撤銷權，絕非自由裁量之行爲。行政官署若查其瑕疵果屬重大，亦宜

觀察其對公益所生影響之程度，與撤銷後對當事人所生不利益之程度，互相衡量，在公益上有此必要

時，始得將之撤銷也。(二)有確定力之行爲。行政行爲中，亦有與裁判相等，一旦確定後則依一事

不再理之原則，除有特別之例外，關於同一事件，不許再行審查；故原則上有完全不得撤銷者，是謂

有確定力之行爲。此種行爲，縱令違法，除依上訴手段(訴願，行政訴訟)爭抗外，利害關係人有要

求其不再變更之權利；除有特別之理由外，不得依職權撤銷之。關於如何之行爲，得認其有確定力，

法律上雖無明白之規定，然類似裁判性質之行政行爲，則應認爲屬於此種。例如訴願之決定，俸給權

之裁定，考試合格不合格之決定，選舉之效力及當選人之決定是也。

四、撤銷之效果 撤銷之效果，在基於瑕疵之撤銷，以其行爲在法律上自始不能成立，故不使其

發生效果，從而撤銷之效果，原則上當然溯及既往，認爲自始無效也。法律爲明示此種意旨，往往不

稱爲撤銷，而稱爲無效。例如發生選舉訴訟或當選訴訟之結果，爲判決選舉或當選無效是也。其所謂

無效審判或無效裁判，即撤銷前之確認行爲也。然使撤銷之效果，溯及既往，有時難免不破壞既成之

法律秩序，不當侵害當事人之利益。廿期行政行爲，既往有效成立，皆係以公定力決定法律關係者，

縱令其決定有法律上之瑕疵，而被撤銷，然因其行爲所完成之效果，爲關係人之利益，自以承認爲適

當；如溯及既往而使喪失其效力，殊有乖乎正義。故溯及既往之原則，爲關係人之有利益者，則以溯

第二節 行政行為之廢止

行政行為之廢止，與基於瑕疵之撤銷不同，其行為之成立，因無瑕疵；然因發生不能繼續效力至將來之新事由，使其喪失效力之行為者也。基於瑕疵之撤銷，係屬於監督官署或行政法院之權能；但廢止，除法規有特別規定外，僅有為其行政行為之官署，自身始能為之。基於瑕疵之撤銷，使溯及既往喪失其效力；但廢止之效果，不溯及既往，僅關於將來使其喪失效力耳。

行政行為之廢止，與行政行為基於瑕疵之撤銷，最大不同之點在於其原因之不同。蓋非其行為自身，具有法律上之瑕疵而係由於事後發生之新事實也。此種新事實因情形而不同，其最著者有左列數種：

一、由於合意之解除 雙方行為所成立之法律關係，因中途發生某種原因，由當事之一方聲請，或經其合意時，如議員辭職之許可是。

二、由於違反義務之廢止 人民因取得權利所同時應負之義務，因其義務不履行時，如公共事業之特許，同時命其須負納稅之義務，而不遵從，則廢止原特許是。

三、由於成功不能之廢止 授與權利或利益者，而相對人不能適當行使，致目的不能達到時。如公務員經任命後，查其能力不堪任用而予免職是。

四、由於公益障礙廢止 取得權利或利益者，因行使權利或利益致發生公益上重大障礙時，如林區採樵之許可，致年久林木稀疏，有碍電力水源，而廢止原許可是。

五、法規更改之廢止 法規更改後，原授與之權利或利益，與現行法規不符時。如法令開放公娼

時之許可，及後法令改行禁娼，而廢止原許可是。

第八章 行政罰及行政上之強制執行

依行政法規或根據行政法規之行政行為，國家或公共團體對於人民命以特定之公法上義務時，爲確保其義務之履行，國家或公共團體，對於違反義務者，所得採取之權力手段，約有下列二種：一、對於過去義務違反之制裁，是爲處罰，亦謂行政罰。二、對於將來使其實現義務之手段，是爲行政上之強制執行。

第一節 行政罰

一、行政犯

(一) 行政犯之性質 行政罰，指對於行政法上之義務違反，國家或公共團體基於一般統治權，所課於人民之制裁或處罰之謂也。但須注意者，對於行政法上之義務違反之處罰，恆以刑法上之刑名，予以處罰，卽形式意義之刑罰，惟亦有科以「罰鍰」之金錢罰，稱爲形式意義之秩序罰，故對於違反行政法上之義務者，有以形式意義之刑罰制裁，或有以秩序罰制裁之，違反行政法規，而受處罰者爲行政犯。基於此種意義，故行政罰與執行罰及刑罰均有區別：行政罰與執行罰之相異點，乃目的不同，行政罰之目的在制裁違反義務之人，執行罰之目的在藉此以強制實現其義務。行政罰與刑罰相異之點，乃對象不同，行政罰對違反行政上義務者所科之處罰；刑罰則爲對侵害社會法益者所科之處

罰。

(二) 行政犯之種類 行政犯實為違反行政法規之罪，依其對象之行政法規之不同，得分為若干種類。其最主要者，例如有以行政上秩序之維持，為秩序犯（警察犯務其代表），與收入逋脫之防止為目的者，為逋脫犯（脫稅罪為其代表）二者。

(三) 行政犯與行犯，異其適用之原則 刑法第十一條規定：「本法總則，對於其他法令有刑罰之規定者，亦適用之但其他法令有特別規定者，不在此限」，蓋行政罰既為課於人民之制裁或處罰，自有刑罰之規定，除法令設有例外之規定外，行政犯在某種情形之下，亦可適用刑法之總則，惟刑法總則關於責任能力與責任條件之規定，多不能適用於行政犯，諸如立法精神，犯罪性質，事物之自然條理，允宜酌情兼顧，以免重踏望文成義之解釋途徑矣，故行政犯與刑事犯異其適用之原則者，有下列各點：

1. 行政犯之責任者，非為受僱人，而為負有注意監督責任之僱用人，故如受僱人有違反之事實，即係僱用人怠於為注意監督之結果，僱用人自應負違反此種義務之責任。
2. 法人亦得為行政犯之主體，蓋行政犯為行政上義務之違反，且因警察義務，納稅義務等，法人亦應負擔之故，故法人有違反行政義務時，法人得受處罰，然法人之處罰，性質上以金錢罰為限。
3. 行政犯之成立，僅以怠於注意義務為已足，不以故意為成立要件也（參閱刑法第十二條）。
4. 行政犯多不適用關於共犯之規定。法律上之義務人，因違反行政義務而構成行政犯，無義務人之第三人，則不因助為某項行為之故，而負共犯之責。此尤於脫稅犯為然，僅納稅義務人有犯罪能力，他人不得為逋脫犯之主體（參閱刑法第二十八條至卅一條）。

5. 行政犯之成立，不以違法之認識爲必要，蓋實際知曉法律，爲常人能力所不可能之特殊情形時，則爲無過失之缺乏違法認識，在此種特殊情形之下，得以違法認識之欠缺，爲免除其罪責之正當理由（參閱刑法第十六條）。

6. 此外，刑法上關於併合罪，累犯，減輕等之規定，亦多不適用於行政犯（參閱刑法第五十條至五六條，第四七條至四九條，第五七條至六三條）。

二、行政刑罰

行政刑罰，係違反行政法上之義務者，受刑法上所定刑罰之處罰也。行政刑罰爲形式意義之刑罰，其刑罰之種類，宣告，及執行等悉依照刑法及刑事訴訟法之原則，然亦有其特殊之原則，於左述之，以供參考。

(一) 遺脫犯之處罰 對於脫稅犯及其他遺脫犯之刑罰，多爲金錢罰，但其罰額，常以其遺脫或以所欲遺脫之金額爲標準，科以若干倍金額之罰金或罰鍰。

(二) 金錢罰之連帶責任 二人以上之共犯，如爲刑事犯時，固得個別科以刑罰，然在科以金錢罰之行政犯，雖係二人共同，仍爲單一之犯罪，故對於共犯之全體，科以單一之刑罰，而使其全體負其責任。

三、行政上之秩序罰

秩序罰，謂人民違反行政法上義務時，國家或公共團體除受刑法所定刑罰之處罰以外，對違反者

所科之處罰也。析言之：

(一) 秩序罰爲對於公法上義務違反之制裁，而非希望將來實現義務之手段，故秩序罰與執行罰有別。

(二) 秩序罰，爲國家或公共團體與人民之關係上違反公法上義務之制裁，故與特別權力關係上之懲戒罰，及私法上之違約金，亦有區別。

(三) 秩序罰，爲刑法上未定有刑名者，故與刑法上之刑罰有別。

第二節 行政上之強制執行

行政上之強制執行，係對於不履行義務者，爲使其將來履行，或使其實現與履行相同之狀態之強力作用也。對於不履行行政法上之義務者，依行政權之作用，行政機關自爲執行，是謂行政上之強制執行，而與依司法權之強制執行相區別也。在民法上之法律關係，義務人不履行其義務時，權利人自身無強制執行之權，欲強制其義務之履行，惟得依民事訴訟法，請求法院爲之強制執行。

行政上強制執行所依據之法令，有一般法與特別法兩種：一般法爲一般公法義務違反，均得適用以強制之法，特別法爲特定某項公法義務違反，而得適用援引加諸強制之法。後者係屬行政法各論之範圍，茲就一般法之規定加以申述之：

一般法上之強制執行手段，約有三種：一、代執行，二、執行罰，三、直接強制，於後分述之。

一、代執行 代執行者，乃對於得由他人代爲之作爲義務，所用之強制執行手段，由官署自爲或

使第三者，代爲義務者所應爲之作爲義務，而其費用則向義務者徵收之之謂也。

代執行所得適用者，必須其義務爲作爲之義務，且其作爲具有代替之性質，而不必以義務者自身之行爲爲要件，有依第三人之代行亦能達其目的之性質者而後可。在此種性質之義務，恆以代執行，得以完全達到強制執行之目的也。其中，使變更外界之物質狀態者。如違章建築物之限令拆除，而不拆除時，由官署僱用人伏代爲拆除之，事後除開列拆除費用向所有權人索取金錢是也。

代執行依左列程序行之：

(一) 預告 代執行必須在實施前先爲預告，限令義務人於一定期限前履行其義務，並告知如於期限到來仍不履行者，卽予代執行，由書面通知義務人，但主管官署認爲情形緊急者，亦得不經預告卽時代執行。

(二) 實施 如經預告期滿後，義務人仍不履行義務時，則該管官署得命職員或僱用他人代爲實行其應盡之義務，此時義務人有容忍之義務，如有抗拒，官署可以實力強制之，再不遵從，則構成妨害公務罪（參看刑法第一三五條）

(三) 徵費 實施所需一切費用，由官署計算，向義務人徵收之，若逾規定期限不繳者，則官署可用金錢義務執行方法強制徵收之。

二、執行罰 執行罰者，乃行政法關係中，義務人不履行作爲之義務或不作爲之義務時，官署科以一定罰鍰，以達強制執行之手段也。執行罰與代執行異其執行之對象：代執行係對不履行作爲義務者爲之；而執行罰係對不履行不作爲義務者爲之，又雖爲作爲之義務，但係不能他人代爲履行者，亦由執行罰加以強制；其義務能代執行者，由代執行實現其義務，而其義務不能由代執行之方法實

現時，始用執行罰以強制履行之。

執行罰之程序依左列行之：

(一) 預告 執行罰以預告爲絕對要件，即於相當時日前以書面告知義務人，限於某期日前履行其義務，屆滿即將科以一定數額之罰鍰，使義務人迫得遵由其應履行之義務。

執行罰以罰鍰爲限，依官署而不同：1. 中央各部會爲三十元以下。2. 省政府及其各廳，院轄市市政府及各局爲二十元以下，中央各部會直屬之行政官署亦同。3. 縣市政府爲十元以下，省政府及其各廳直屬之行政官署亦同。4. 其他行政官署爲五元以下。(行政執行法第五條)

(二) 處罰 行政官署對義務人之預告所定時間屆滿，而義務人仍不履行義務時，則照所定預告數額予以處罰。至若義務人於預告期限內完成其義務時。則無須予以處罰，蓋強制執行之目的已達也。

(三) 執行及再罰 義務人若抗不照所定數額繳納時，法院得就其財產強制執行之，至有處罰後仍不知履行其義務者，得依程序反覆科罰之，直至義務履行爲止。

三、直接強制 直接強制者，乃對義務者之身體或財產加以實力，直接使其實現所命之狀態之謂也。此種強制手段，因以實力直接加諸人民之身體或財產，影響人民之權利或利益至鉅，故須於情形急迫，不能使用其他強制方法達到目的時，始得爲之，實施時不得逾越必要之程度，事後亦不得徵收強制執行費用。

直接強制處分如左：

(一) 對於人之管束：(行政執行法第七條第一二三四款)

險者。

1. 瘋狂或酗酒泥醉之人，非管束不能救護其生命，身體之危險及預防他人之生命，身體之危險者。

2. 意圖自殺之人，非管束不能救護其生命者。

3. 為暴行或鬪毆之人，非管束不能救護其生命者。

4. 其他認為必須救護或有害公安之虞，非管束不能救護或不能預防危害者。前項管束，不得逾二十四小時。

(二) 對於物之扣留使用或處分，或限制其使用：(行政執行法第八、九條)

1. 軍器，凶器及其他危險物，非扣留不能預防危害時，得扣留之。前項扣留，除依法律應沒收或應變價發還者外，其期間至長不得逾三十日。扣留之物，於一年內無人請求還者，其所有權屬於國庫。

2. 凡遇有天災，事變及其他交通上，衛生上或公安上有危害情形非使用或處分其土地，家屋，物品或限制其使用不能達防護之目的者。得使用或處分或限制其使用之。

(三) 對於家宅或其他處所之侵入：(行政執行法第十條第一、二款)

1. 人民之生命，身體，或財產有迫切之危害，非侵入不能救護者。

2. 有賭博或其他妨害公安或風俗之行爲，非侵入不能制止者。

前項第二款情形如在日入後，日出前時，應告知其居住者。但旅館，酒肆，茶樓，戲園或其他在夜間，公衆出入之處所不在此限。

習題 三

- 一、試述行政行為之概念？
- 二、行政行為其種類有幾種？試述之。
- 三、行政行為之內容為何？略述之。
- 四、何謂命令行為？其內容可分為幾種？並分別舉例說明。
- 五、有效之行政行為，須具有幾種效力？試列舉之。
- 六、何謂行政行為之拘束力，執行力，及確定力，並各舉實例說明之。
- 七、何謂無效之行政行為與撤銷之行政行為？二者其區別何在？
- 八、行政行為之無效原因，其詳細要點如何？試述之。
- 九、何謂權利義務之不能？試舉例說明。
- 十、意思表示與簽名蓋章其效力要件如何？試述之。
- 十一、試述行政罰及強制執行之意義？
- 十二、行政犯之種類究有幾種？試列舉之。
- 十三、在何種情形之下，對於人非加管束不可，試一、一列述之。
- 十四、在何種情形之下，對於家宅，處所，得以侵入，試述之並述其限制。
- 十五、行政上之強制執行時，義務人應負何種義務？反之則構成何罪？試述之。

第四編 行政救濟

國家對於人民之關係，恆以法規爲遵循之途，或有時任諸行政官署自由裁量，行政官署往往所爲未能盡善；在前者每犯違法行爲；在後者常有不當處分，如此人民之利益與權利就無從保障，國家立法之本旨盡失矣！於是國家在行政上爲補救此種缺點，特謀二種救濟方法：一爲訴願，訴願爲謀補救人民對行政官署如有違法或不當處分時之用，一爲行政訴訟，行政訴訟則爲謀補救人民對行政官署如有違法處分時之用，惟行政官署之違法或不當處分必以致損害人民之權利或利益者爲限，始得提起訴願或行政訴訟請求撤銷或變更原處分及決定，此二種救濟之手段，謂之行政救濟。

訴願與行政訴訟皆爲行政之救濟手段，惟二者之差異甚鉅，茲就其異點列述於後：一、訴願爲行政訴訟法定先行之程序，提起訴願不以對於行政官署違法處分者爲限，即不當處分致人民之利益及權利被損害均可提起；而行政訴訟則以行政官署違法處分之處分之事實爲要件限於損害人民之權利時始行提起；二、訴願之受理機關爲原處分官署或上級官署；行政訴訟之受理機關則爲行政法院；三、訴願之受理，原則上採用書面之受理，但必要時亦得令爲言詞辯論；而行政訴訟係採用書狀對審之方式，當事人亦可聲請爲言詞辯論；四、訴願之審理，係採二級制，則訴願，再訴願；行政訴訟之審理，則採一級制，對於行政法院之裁判，不得上訴或抗告；五、訴願之提起自官署之處分書或決定書到達之日起僅於三十日爲之行政訴訟之提起於再訴願決定到達之次日起二個月內爲之；六、提起行政訴訟得附帶請求損害賠償，而訴願則否，其他如傳喚兩造當事人，證人，或鑑定人，徵收訴訟費用，審理

人之迴避，以及提起再審之訴等均爲行政訴訟所特有，訴願則無此規定。

第一章 訴願

訴願者，乃人民對中央或地方官署之違法或不當處分，致損害其權利或利益時，向原處分官署或其上級官署提出請求撤銷或變更原處分之謂也。其程序如下：

一、訴願之提起（一）訴願提起人 訴願之提起人不必限於處分之相對人，即因該處分之而受損害之第三者，亦得提起，訴願人或自然人抑爲法人，亦非所問也。

（二）訴願之期限 訴願之期限，以處分書或決定書到達之次日起，三十日內提起之，如逾上開時間，則原處分即屬確定，依法不得提起訴願，但訴願人不得在該訴願官署所在地居住者，自得扣除其在途期間。

（三）訴願書之程式 訴願書應記明下列各事項：1. 訴願人之姓名，年齡，性別，籍貫，職業，住所，如係法人，其名稱及代表人之姓名，年齡，性別。2. 原處分或原決定之官署。3. 訴願之事實及理由。4. 證據。5. 受理訴願之官署。分證據書狀者，須添具繕本，再訴願者，並應附錄原訴願書及原決定書。

（四）訴願之受理官署 依訴願法第二條規定，訴願之管轄如左：1. 不服縣市政府之處分者，向省政府提起訴願，如不服其決定，向中央主管部會提起再訴願。2. 如不服省政府各廳之處分者，向省政府提起訴願，如不服其決定，向中央主管部會提起再訴願。3. 不服省政府之處分者，向中央主管部

會提起訴願，如不服其決定，向主管院提起再訴願。4. 不服直隸行政院之市各局之處分者，向市政府提起訴願，如不服其決定，向中央主管部會提起再訴願。5. 不服直隸行政院之市政府處分者，向中央主管部會提起訴願，如不服其決定，向主管院提起再訴願。6. 不服中央各部會之處分者，向原部會提起訴願，如不服其決定，向主管院提起再訴願。7. 不服五院或直隸國民政府各官署之處分者，向原院或原官署提起訴願。人民對上列七款以外之中央或地方官署提起訴願時，按其管轄等級，比照前款之規定爲之。

二、訴願之審理 訴願以書面審理爲原則，言詞爲例外。原處分官署於接到訴願書之副本後，應於十日內繕具答辯書，連同必要之證件並送受理官署申辯，如原處分官署認爲訴願有理由，亦得自行撤銷原處分，並呈報受理訴願之官署。

三、訴願之決定 受理訴願官署，應於收受訴願書之次日起三個月內審議完畢，作成決定書正副本，分送訴願人及原處分官署，決定之內容約分下列二種：（一）駁回審議結果，認爲請求並無理由者，應付理由駁回之。惟其訴願書不合法定程序者，則發還訴願人令其補正。（二）撤銷或變更，審議結果，認爲請求有理由者，應爲撤銷或變更原處分之決定（如係再訴願者，並應撤銷原決定）。

四、訴願之效力 訴願之決定，有拘束原處分或原決定官署之效力（訴願法第一條），又公務員因違法或不當處分，應負刑事責任或應付懲戒者，於最後決定之官署，於決定之後，送達主管機關辦理（訴願法第十二條）。

訴願與請願亦有不同之點：（一）請願由國家機關受領審查爲已足，而受理訴願之機關應就其主張決定之。（二）請願多陳述其私人或公益上意見事項有關興革與將來之希望，訴願則對於過去行政

上所受加害及損失，請求救濟。(三)請願無論何人皆可行之，至訴願則限於利益或權利受損害者爲之。

第二章 行政訴訟

行政訴訟者，乃人民因中央或地方官署之違法處分，致損害其權利，經依訴願法提起再訴願，而不服其決定，或提起再訴願三個月不爲決定時，向行政法院提起之訴訟也。其程序如下：

一、行政訴訟之提起 (一)起訴期限 行政訴訟應於再訴願決定到達之次日起二個月內提起之，若遇事變或故障時，應向行政法院聲敘理由，俟許可後提起之。(二)訴狀程式 訴狀必須載明下列各事項 1.原告之姓名，年齡，性別，籍貫，職業，住所或居所，如係法人，爲其名稱，事務所，及代表人之姓名，年齡，性別。2.由代理人提起行政訴訟者，代理人之姓名，年齡，性別，職業，住所或居所。3.被告之官署。4.起訴之事實，理由，證據，及再訴願之決定，及收受其決定之。年月日5.年月日。(三)訴訟之當事人 行政訴訟法第七條之規定：有原告，被告，及參加人。原告者即指因違法處分而致權利受損害之人；被告者即指駁回原訴願時之原處分官署，及撤銷或變更原處分或決定時之最後撤銷或變更之官署，參加人者即指該行政訴訟事件利害關係之第三者。

二、訴訟之審理 (一)訴訟要件之審查 行政法院收到人民訴狀後，應即予以審查。認爲不應提起行政訴訟，或違背法定程序者，應附理由以裁定駁回之，但僅係訴狀不合法定程序者，審判長得

限定期間，命其補正。(二)訴訟內容之審理 行政訴訟之審理，以書面審理為原則；行政法院將訴狀副本發送被告，令其於決定時日前提出答辯書，並將副本送達原告，必要時並得為第二次之答辯，行政法院就其所訴與答辯之事實點及法律點加以審查判決之。但必要時或依當事人之聲請，得指定日期傳喚原告，被告，及參加人到庭，為言詞之辯論。

三、行政訴訟之判決 行政訴訟之判決，可分為兩類：一為起訴無理由者，予以駁回之判決；一為起訴有理由者，予以容認之判決。

四、判決之執行 行政訴訟判決之執行，由行政法院呈由司法院，轉呈國民政府訓令行之。

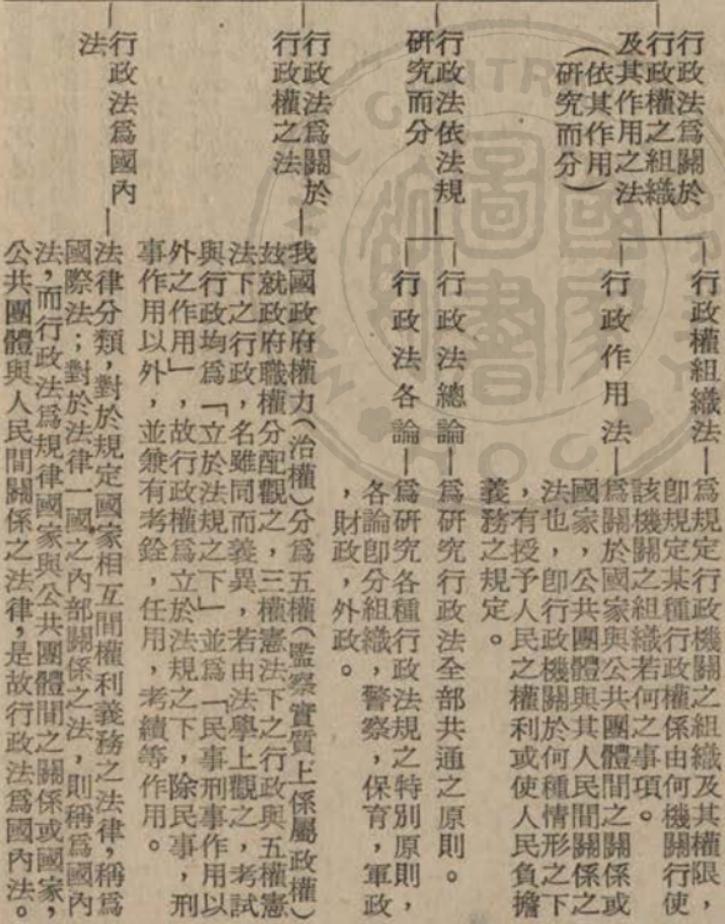
題 習 四

- 一、何謂行政救濟？試詳言之。
- 二、試述訴願與其行政訴訟之區別。
- 三、請願與訴願有何分別？試述之。

第五編

行政法總論表解

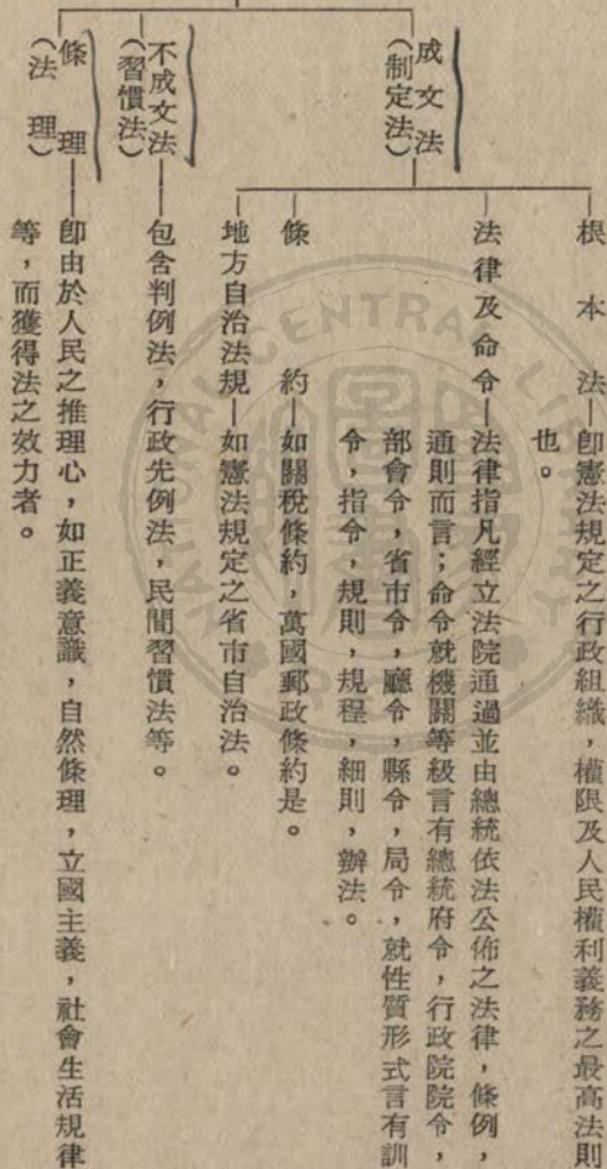
行政法之意義
 行政法者，
 為關於行政
 權之組織及
 其作用之總
 稱也。茲分
 內公法之總
 言於下：



我國政府權力(治權)分為五權(監察實質上係屬政權)茲就政府職權分配觀之，三權憲法下之行政與五權憲法下之行政，名雖同而義異，若由法學上觀之，考試與行政均為「立於法規之下」並為「民事刑事作用以外之作用」，故行政權為「立於法規之下，除民事，刑事作用以外，並兼有考銓，任用，考績等作用。」

法律分類，對於規定國家相互間權利義務之法律，稱為國際法；對於法律一國之內部關係之法，則稱為國內法，而行政法為規律國家與公共團體間之關係或國家，公共團體與人民間關係之法律，是故行政法為國內法。

行政法源



行政法關係之特質

相對性之權利義務

行政法上之權利義務，似無私法權利義務之嚴格劃分，蓋行政法為規律國家與其構成分子之關係，而國家與其構成分子之利害，却相通，如人民之參政權，實際上為人民之公權，然人民能善於運用，則民主政治得以建立，其幸福亦屬於國家，故其權利為相對性，其義務亦然。

公定力之國家意思

行政法關係上，國家機關之意思行為，對於該法律關係，除有正當權限之機關，將其撤銷或確定其無效外，常有決定之效力。

強制力之國家意思

制裁違反義務

私法上義務之違反，權利人僅能請求賠償如對方不允賠償損害，則惟有請求國家保護，以實現其要求；行政法之義務則不然，國家得以強制力，制裁違反義務者，以達成國家目的。

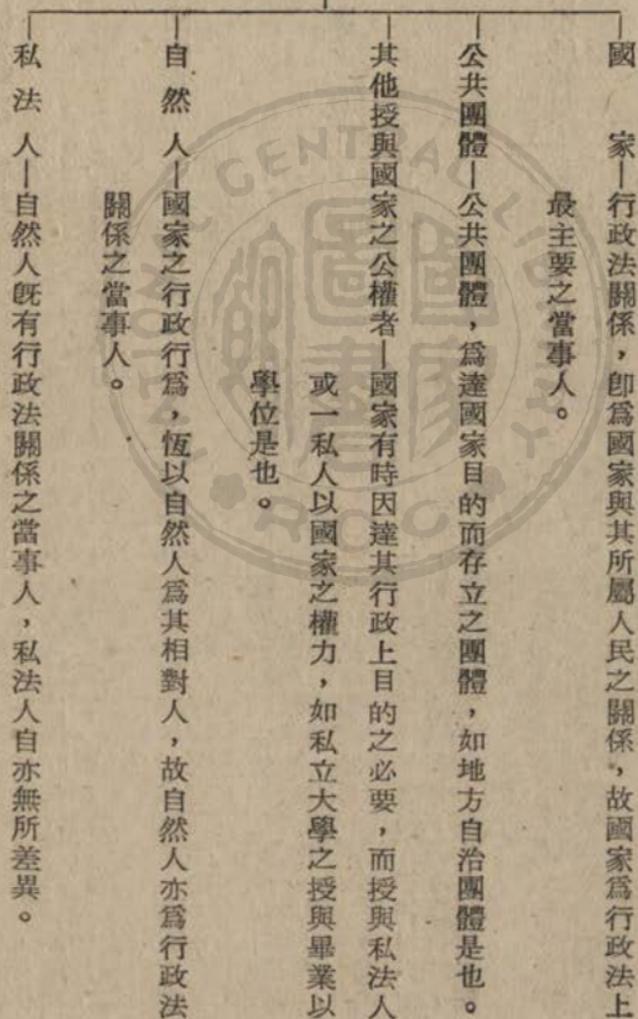
強制執行不履行義務

私法上義務不履行時，權利人不能以自力救濟，如義務人迭經催告，仍不履行時，惟有請求國家強制執行，公法上義務不履行時，國家得逕行強制執行。

行政救濟手段特異

私法關係之救濟手段，可提起民事訴訟，請求法院裁判，行政法關係則不然，人民如因行政機關之違法或不當處分，損害其權利或利益者，僅得向其上級機關提起訴願，再訴願，經裁決不服，而屬於違法及損害權利者，始得再向行政法院提起行政訴訟。

行政法關係之當事人



國家之公權

下命權——下命權為要求相對人為特定作為之權利，如徵兵納稅是。

強制權——強制權為以強力加害相對人之身體或財產之權利，如逮捕，監禁，扣押財產，折毀危險之建築物等是。

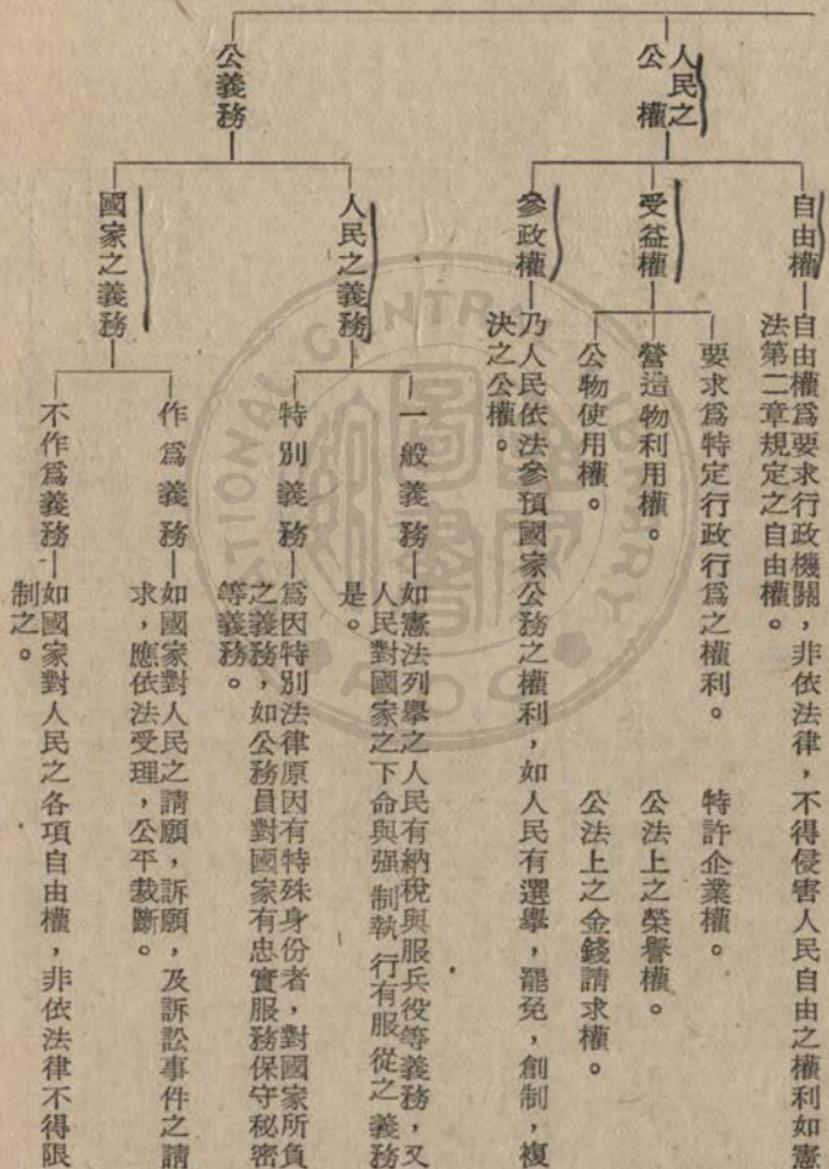
形成權——形成權為他人形成法律上之力或參與其形成之權，如公務員之任用，自治團體之設立。

相當於所有權之公法上物權——如國家在海及河川上所有之權利。

相當於使用物權或制限物權之公法上物權——前者謂國家為達到公共目的而使用他人所有物之權利，如土地所有權人將其土地供道而允諾國家於若干年內將其土地供路之用；後者謂國家為保全公共利益而限制私人所有權自由行使之權利，如國家將私人所有之土地名件列為要塞地帶，保安林，及史蹟名勝之時也。

公法上物權——為固定存在於特定物且得對抗公法上權利

相當於擔保物權之公法上物權——擔保物權謂債權人對於債務人之所有物所具之抵押權，質權及留置權，國家將稅所，有權扣留，以為租稅之擔保，之為公法上擔保物權。



行政法關係之變動

行政法關係發生之來源

行政法關係消滅或變更之原因

出諸法規者——例如人民有選舉權者，必具有選舉法上規定之年齡方享有選舉權之公權或人民因達法定年齡，而負擔服兵役之義務。

出諸特別之行政行為者——例如國家欲達徵收租稅之目的，除依法制定租稅法（為立法行為）外，惟尚須決定課稅標準及頒發徵稅令後（行政行為）方成為現實之義務，是故行政行為亦為行政法關係發生之來源。

法規之廢止及修正——行政法關係，既由法規而生，法規因廢止或修正，權利或義務，自亦消滅或改變無疑。

法規所許可而拋棄之行為者——如對於犯罪者，得拋棄公訴權，或免刑罰之執行，對於納稅者，免其義務，亦為行政法關係消滅之原因。

依法變更其一部或另一性質之行為者——前者如國家對於個人應納稅額一部之減免及對犯罪人之減刑是；後者如命個人以折除房屋之義務，於其不履行時，乃代為執行而向義務人徵收所需之費用是。

權利義務存續條——如國籍或戶籍之喪失後，則於該地所有之權利或義務件上事實之消滅，亦盡失矣。

權利義務主體之消滅——如權利義務者死亡，權利義務者為法人，法人之解散，其權利義務亦不存在也。

刑罰之宣告——如受刑罰兼褫奪公權之宣告，其公權亦隨之消失。

行政行為之處分——如罷官免職，停止公民權是。

自動棄權者——如人民自願放棄選舉權。

逾法定期間，權利即消滅——如有領受郵金權者逾五年不請領，其權利即消滅是。

逾法定期間，權利即消滅——如有領受郵金權者逾五年不請領，其權利即消滅是。

逾法定期間，權利即消滅——如有領受郵金權者逾五年不請領，其權利即消滅是。

行政機關之概念

某特定人在法律上，立於得代國家而為行政行為之地位，其行為具有作為國家行為之效力時，該特定人，即為國家之行政機關。

行政機關

行政機關之種類

行政官署

行政官署者，隸屬於行政首長之下，就一定之事務有決定並表示國家意思於外部之權限之機關，如行政院院長，各部部长，各廳廳長，各省市長，各縣縣長等皆是。

諮詢機關

諮詢機關，謂以對行政官署或行政首長，陳述意見為其任務之機關，如總統府之資政，各院部會之顧問，省政府之諮議皆是。

監察機關

監察機關，謂以檢查行政官署所行事務之當否為其任務之機關，如監察委員。

補助機關

補助機關，謂隸屬於行政官署之下，以補助其處理職務之機關，如各部之司長，秘書是。

執行機關

執行機關，承行政官署之命，事實上執行國家意思之機關，如警察官，稅務官是。

行政機關之構成員

居於國家行政機關地位之特定人，於其為行政行為時，僅為國家之工具，並無獨立之人格，然該特定人在其個人之地位上，自仍有獨立之人格，得為權利義務之主體，而與國家發生一定之法律關係，在前之地位，該特定人為國家之行政機關，在後之地位，該特定人則為行政機關之構成員。

行政官署

行政官署之權限

行政官署之分類

由其組織狀態而分

由於管轄區域而分

由於職權廣狹而分

概念

有三種標準

單獨制官署——謂以一人之單獨意思，有決定國家意思之效力，如縣市長是。

合議制官署——謂國家之意思，經由多數人之，合議定之，如省政府委員會是。

中央官署——謂其權限之行使，遍及全國之官署，如財政部是。

地方官署——其行使權限，僅及於特定之區域，如各省財政廳是。

普通官署——謂在特定區域內，就一般事務有其權限之官署，如各省政府委員會是。

特別官署——就特定區域內之特定事務有其權限，如鐵路管理局是。

行政官署之權限，即行政官署，在法律上，所得代表國家行為之範圍也。

事務之種類——此係由行政官署主管事務之性質，而定其權限，如行政院之分設內政，外交，財政，經濟，教育，交通等部，分掌特定之事務也。

管轄之區域——此係由行政官署權力所能達到之地域，而定其權限，如南京市市長，以南京市為其管轄區域，臺北市市長，以臺北市為其管轄區域。

行政官署
之授權

官署之代理

官署之委任——乃官署將其本身事務之一部移轉下級官署處理之謂。

授權代理
(任意代理)

——乃官署將其職務一部之處理，以一己之意思授與其補助機關代為行使之謂。

法定代理

指定代理

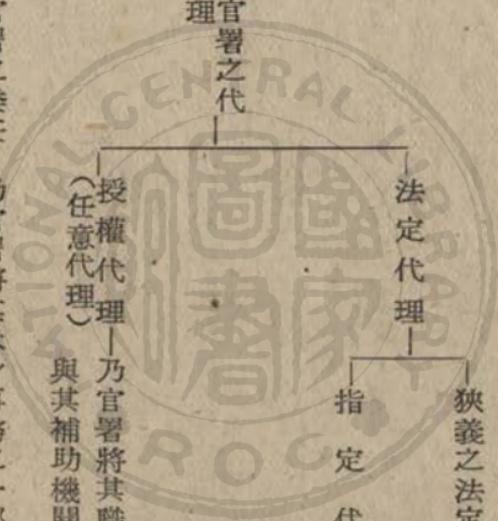
狹義之法定代理——乃法規預為規定行政官署

職務不能執行時，由何種補助機關代為行使之謂。

——乃構成官署之自然人，有曠缺時，由監督官署指定人員代理其職務之謂，如外交部長因事不能視事時，該部政務次長，決定請派該部政務次長，代為行使此種代理。

權力行使之客體

——此係由行政官署權力所能及之人，而定其權限，如軍隊司令官，以所屬官兵，為其權力行使之客體。



任官行爲
之性質

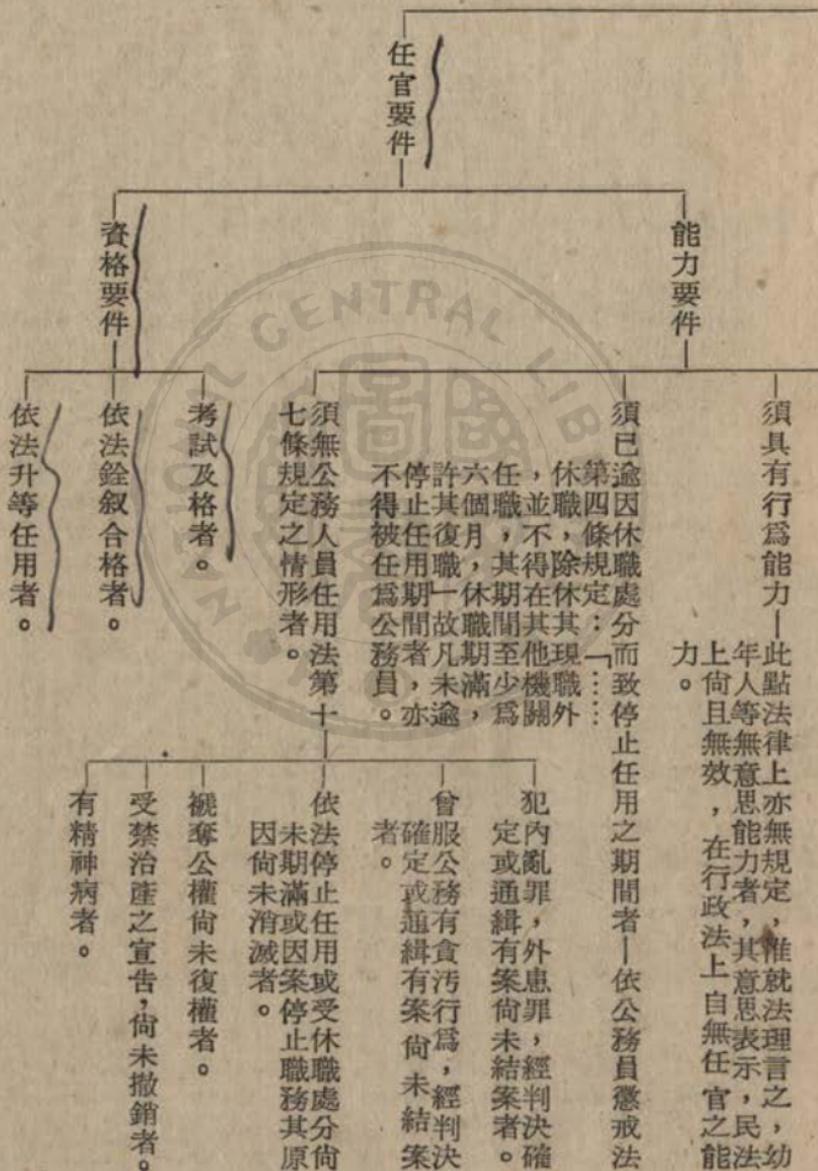
有倡私法契約說者——謂任官行爲爲私法上契約之一種，因其與私法上之雇傭契約相似故也，此說因公法私法尚未嚴密分野，其理論不應採用。

有倡公法契約說者——謂任官行爲以任命者個人之同意，爲其發生效力之要件，此種以雙方同意爲成立基礎之法律關係，自屬公法契約關係，此說尙合事實，惟見解落伍。

有倡單獨行爲說者——以任官行爲爲國家之單獨行爲，即以國家一方之意思而生效力，蓋習慣上雖常有徵求同意之舉，然祇爲實行任官行爲之前提要件，非其成立要件，不能執此而認爲契約也，此說理論雖較進步，然有陳義過高之嫌。

須具有中華民國之國籍——我國現行法上，此點固無直接明文可據，然就理論上觀察，誠應如是解釋，蓋參與國務之人，以與其國有密切關係，即限於爲國家構成分子之本國人民，方能克達目的，避免損害，此爲理論上所當然。

公務員之
任用



執行職務之義務

有關於執行職務義務之規定者約有四：一、公務員接奉任狀後，除定期外，應於一個月內就職，但有相當事由，經主管長官特許者，得延長一個月；二、公務員未奉長官核准，不得擅離職守，其出差亦同；三、公務員辦公，應依法定期間，不得遲到早退；四、公務員除法令所定外，不得兼任公職或業務，其兼職者，不得兼薪及兼領公費。

命令須發自有指揮監督權限之長官。

命令須屬於屬官之職務範圍。

命令須具備其一定之形式。

命令本質不可為違法或不能。

兩級長官同時所發命令，內容不同時，自應服從上級長官。

主管長官與兼管長官，同時所發命令，內容不同時，以服從主管長官為準。

職務上有獨立地位之場合，如法官，考試委員，服從之義務得免除之。

尊重法律之效力——此說與法無據，因我國並無如德國官吏法關於官吏有審查權之規定，故此說與法未合。

注重行政機關系統——此說主張公務員應絕對服從。

折衷主義，偏於第一說，謂公務員對於上官命令，雖無實質之審查權，若違反法律，顯而易見則不負服從之義務——關於命令違反法律，顯而易見此點，其所謂「顯」與「易見」之標準，實難確定，故此說，立論欠妥。

服從命令之義務

命令須具備下列要件如不具備，屬官則無服從之義務。

命令與法規相抵觸時，公務員有無服從之義務，關於此問題有四說。

公務員之義務

主張偏於第二說，謂公務員並無審查權，惟認為上
 官之命令違法時，可以陳述意見。蓋我國公務
 員服務法即採用此說也。

忠實之義務

關於忠實義務之規定約有五：一、公務員應恪守誓言，忠心努力；二、執行職務時，不得假借權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用職務上之機會，加害於人；三、公務員執行職務，應力求切實，不得規避互相推諉，或無故稽延；四、公務員非因職務之需要，不得動用公物，或支用公款；五、公務員職務上所保管之文書財物，應盡善良保管之責，不得毀損，變換，私用或借給他人使用。

嚴守秘密之義務

關於嚴守秘密義務之規定約有二：一、公務員有絕對保守政府機關秘密之義務，對於秘密事件，無論是否主管事務，均不得洩漏；退職後亦同；二、公務員不得長官許可，不得以私人或代表機關名義，任意發表有關職務之談話。

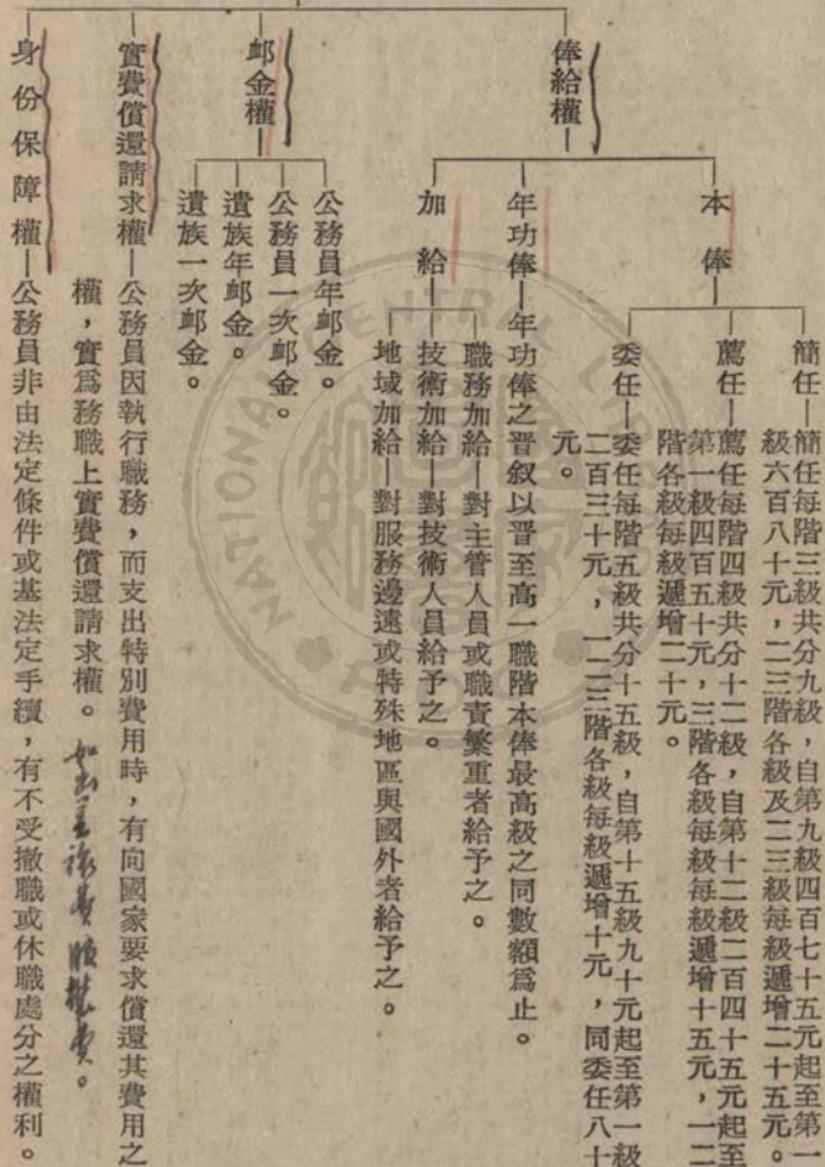
保持品位之義務

公務員有保持品位之義務，即如公務員服務法規定之公務員應誠實，清廉，謹慎，勤勉，不得有騷縱，貪惰，奢侈，放蕩，及冶遊，賭博，吸食烟毒等足以損失名譽之行為也。

不為一定行為之義務

公務員對於屬官，不得推薦人員，並不得就其主管事件，有所關說或請託。公務員對於有隸屬關係者，無論涉及職務與否，不得贈受財物，公務員於所辦事件，不得收受任何餽贈。公務員對於與其職務有關係者，不得私相貸借，訂立互利契約，或享受其他不正利益。

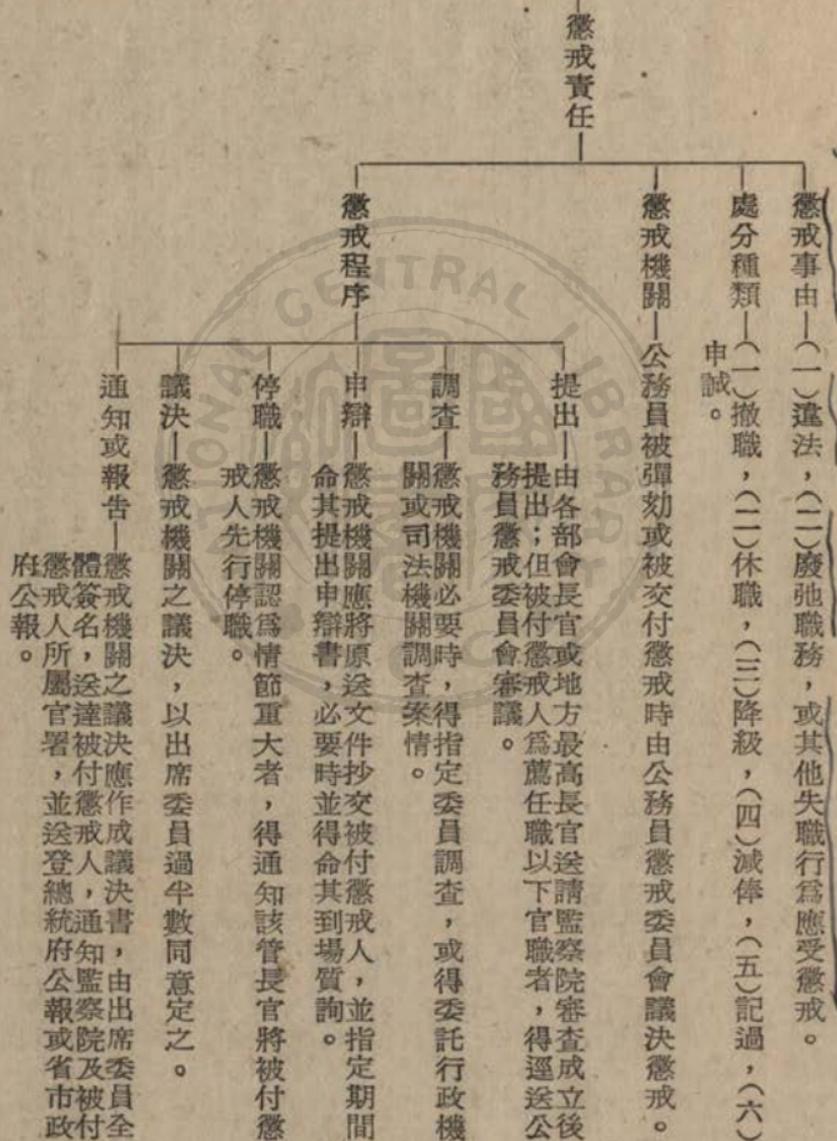
公務員之權利



實費償還請求權——公務員因執行職務，而支出特別費用時，有向國家要求償還其費用之權，實為務職上實費償還請求權。如由公務員負擔。

身份保障權——公務員非由法定條件或基法定手續，有不受撤職或休職處分之權利。

公務員俸給之規定在行政法中甚多，茲將之。



民事責任

對國家賠償之責任——公務員之執行職務非於職務行為之限度內，對國家所發生之損害，公務員得負賠償之責任，如會計法規定：會計檔案遺失毀損，倘查非善良保管者，該會計人員，應負賠償責任，是為著例。

對私人之賠償責任——公務員為行使職務之時，僅以法律所承認之範圍為限，超越法律承認之範圍，致人民受到侵害，公務員仍應自負賠償之責任，如警察刑訊迫供犯罪嫌疑人，除負刑事責任外，如有發生損害仍負賠償責任。

刑事責任

職務犯——職務犯者，乃以公務員資格而為之犯罪。如濫職罪中之濫用職權，收賄，委棄守地等行為。

準職務犯——準職務犯者即一般人民所為之犯罪，如公務員觸犯之，則較一般人民，加重其刑，如侵佔罪，武裝走私等是。

公務員關係之變更及消滅

公務員關係之消滅

公務員關係之變更

轉官——即由一官職轉調為他種不同之官職，惟轉官則視受任者之同意為其前提之事實，非得公務員本人之同意不得為之，如文官調為武官是。

轉職——即在同一官職內，由此職務調彼職務，並以國家單獨意思行之。如督察員轉調為課員是。

停職——即公務員暫停公務之執行，而尚未失其公務員之身分也。至於構成停職原因約有下列四者。

辭職——此為公務員自動請求脫離公務員之關係。

撤職或休職——此為公務員被動脫離公務員之關係其原因有二。

經監察院彈劾或懲戒機關審議中認為情節重大者。

關於刑事案件繫屬於法院者。

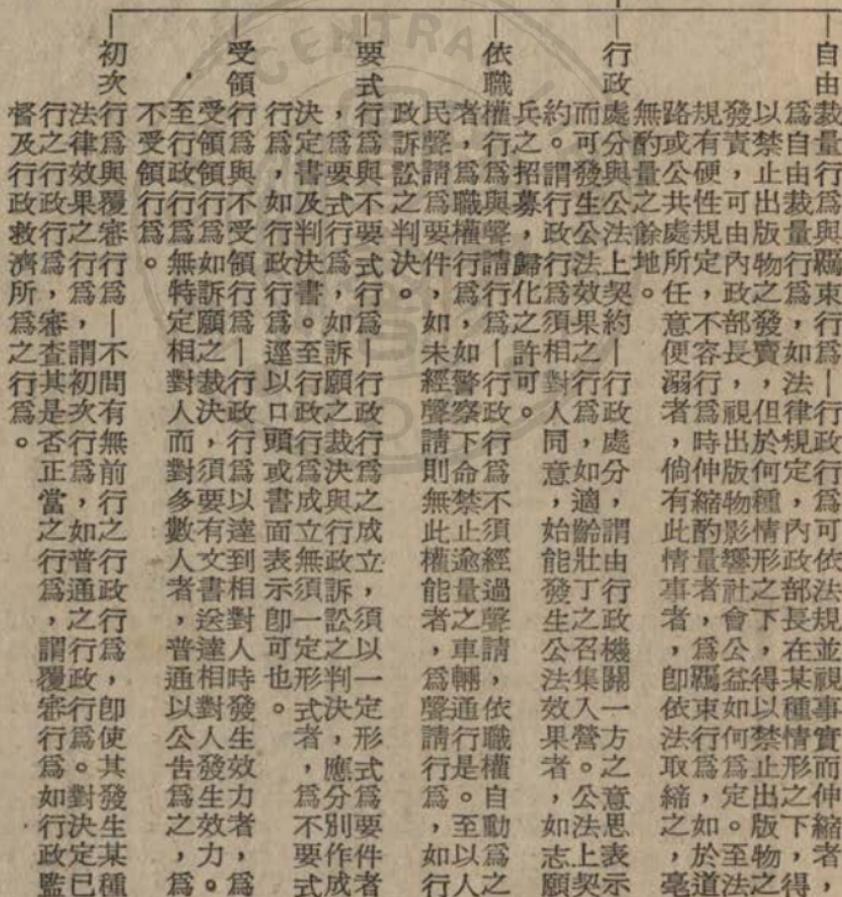
因機關廢止或合併而原缺裁撤者。

因機關組織變更或經費減縮，其缺額裁減者。

為因受懲戒處分，其情節合乎撤職之條款時，而由懲戒機關議決撤職。

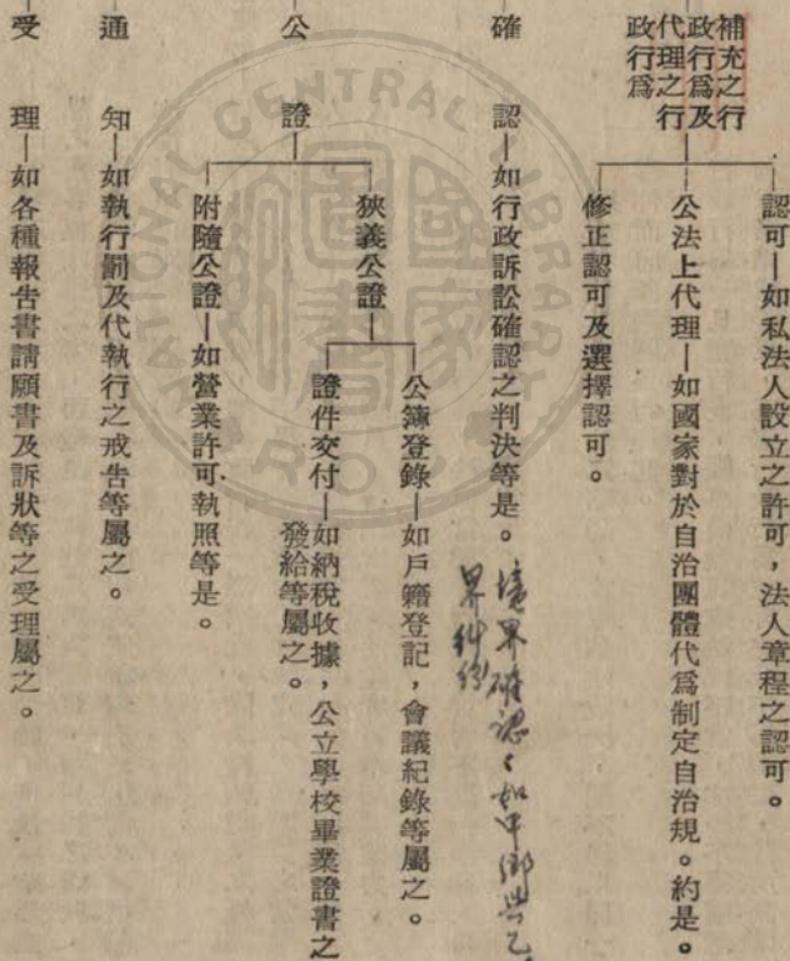
為非懲戒處分，而有其他原因休職者，如年齡已到退休法規定為命令退休之情節時，由國家免去其官職。

行政行為之種類



行政行為
之內容

準法律行為
之行政行為



行政行爲之拘束力——行政行爲之拘束力者，乃行政行爲具備法定要件時，可依其效果意思之內容或法律之力，而發生法律效果之力量也，如戶稅之徵收，一旦數額決定後，不但納稅義務人應照規定數額繳納，即稅務機關亦惟有照已定數額課稅矣。

行政行爲之效力

行政行爲之公定力——行政行爲之公定力者，即行政行爲一經成立，除具撤銷權限之機關將其撤銷外，任何人均不得否認其效力，如決定某人爲議員之當選人時，如得本人承諾，則彼之議員資格，已定公定力之決定，任何人均應承認其爲正當之議員，行政官署與法院亦得承認其效力。

行政行爲之執行力——依行政權而爲之行政行爲，法律常認許行政官署對不履行義務人自用強制實現義務之權力，是爲行政行爲之執行力。

行政行爲之確定力——
(乃謂不可變更之力)

訴願或行政訴訟如逾法定期間，或經依法裁決，則不得以同一事件而向原機關再行提起。

行政行爲一旦實行後，縱事後發現違法或不當，亦多不得隨意加以撤銷或變更，不過行政行爲並非完全不得變動，故所謂確定力並非絕對的。

行政行為
之不存在
與無效

行政行為
之無效

行政行為
之不存在

行政行為
之無效
一般標準

行政行為無效之意義

行政行為
不存在之
原因

行政行為不存在之意義

行政行為之不存在者，乃客觀事實上應認為有效之行政行為並不存在之謂。

非行政機關所為之行為——如假冒稅務機關之職員逕向商店收稅。

行政機關僅為決定意思而未表示——如經省府會議議決鐵路加價，而尚未由省主席發佈命令。

行政官署之不行為，如出入境之聲請，官署日久未有批答，不能由此推定為已經准許，或認為拒絕准許矣。

行政官署之行為，自始無發生法律效果之意思者——如行政官署對人民之勸導建築防空洞與警告及早疏散。

行政行為因有期滿而撤銷，或其他原因失其效力者——如對某違章者限期於某時期起至某時期止停止營業，得遵令辦理期限屆滿後，則原行政行為不復適用矣。

行政行為之無效，係違反成文法規或與之有同等效力之不成文法。行政行為要件之規定，如行政院會議事規則之規定，有違反效力，即謂若不依照上項規定辦理，則行政院自無開會之效力，故此為效力要件，若不依此規定，則其召集及法定出席人數，而開會之權或認定權之範圍內，誤為其裁量或認定者，非為無效之行為。

行政行為無效之意義——行政行為無效者，係缺乏法律上之有效要件，以致不生效力之行為也。

行政行為無效原因

基於內容或形式之無效

基於無權限之無效

權限外

基於形式欠缺之無效

基於內容或不定而無效

無正當組織機關之行為，如省政府委員會，為欲取得議事能力，則須為有
 未得非正當之召集，如一切議決無效。若欠缺此等要件時，其會議機關
 未經必要同意之行為，如鄉鎮議決某種辦法，而未得監督官署之核准，或
 未經必要手續之行為，如代表會之議決，則其行為係屬無效。鄉鎮境界之變更，
 無意思之強行，如公務員在精神喪失之狀態中所為之行為，又如受不能抵
 抗之強制所為之行為是也。如前所舉之例，或可謂行政行為。

對人之無權限行為

如對於已辭職者，為懲戒處分，對於有治外法權者課以某稅是也。

地域之無權限行為

如關於甲地戲院之建築，而受乙地行政官署課以土地稅是也。

實質之無權限行為

如計無代理鄉鎮長職務之權能，會計若代理鄉鎮長所為之滯納處分，則為權限外之行為，其行為當無效。

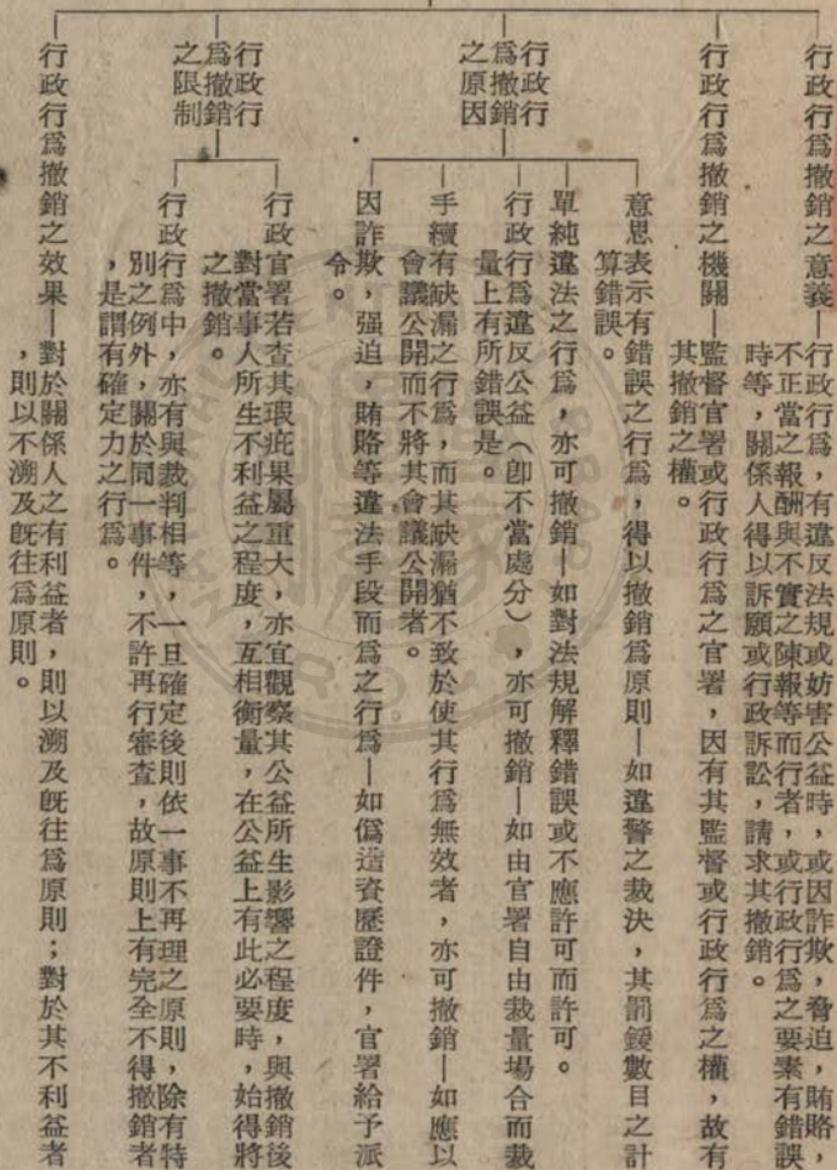
內容不定之行政行為，如裁定鄉鎮境界之爭執而不能確定其
 境界之不能。如對於死人與以權利或命以義務之行政行為
 皆為無效。如命未及重刑稅
 關於物之不能，如私有水不得為漁業許可之目的物是也。
 關於權利義務之不能，如命以犯罪之義務或與以法律所否認
 之權利在在法律上，皆不得有效成立。如命命人殺人，對其命人

預為告戒之是也。如依行政執行法而為代執行或科以罰鍰，須用書面

如公文書等

如私人標
許可他人

行政行為
之撤銷



行政行為廢止之意義——行政行為之廢止，因其行為之成立無瑕疵；然因發生不能繼續效力至將來之新事由，使其喪失效力之行為者也。

合意之解除——如議員辭職之許可。

違反義務之廢止——如鑛權之特許，同時命其須負納稅之義務，倘不遵從，則廢止原特許。

行政行為廢止之原因

成功不能之廢止——如公務員經任命後，查其能力不堪任用而予免職是。

公益障礙之廢止——如林區採樵之許可，致年久林木稀疏，有礙電力水源而廢止原許可是。

法規更改之廢止——如法令開放公娼時之許可，及後法令改行禁娼，而廢

止原許可。

行政行為之廢止

行政行為廢止、撤銷及無效之區別

行政行為之廢止

自始為有效之行政行為。

因事後發生廢止之原因。

行政行為之官署自身始能為之。

廢止之效力，無溯及既往。

自始為有效之行政行為。

因有瑕疵。
(違反命令)

行政法院及行政行為官署之監督官署或其本身皆有其撤銷權。

撤銷效力；為關係人之有利益者，則溯及既往為原

則；為有其不利益者，則以不溯及既往為原則。

自始即為無效之行政行為。

有無效原因者。
(違反法律)

行政行為之無效

行政罰之意義——行政罰，謂國家或公共團體基於一般統治權，對於行政法上之義務違反所科之處罰，其應科行政罰之行為，謂之行政犯。

行政犯之責任者，非為受僱人，而為負有注意監督責任之僱用人。

法人亦得為行政犯之主體。

行政犯之成立，僅以怠於注意義務為已足，不以故意為成立之要件也。

行政犯多不適用關於共犯之規定。

行政犯之成立，不以違法之認識為必要。

刑法上關於併合罪，累犯，減輕等之規定，亦多不適用於行政犯。

行政犯與刑事犯異其適用之原則者有下列各點

行政刑罰之意義——行政刑罰，係違反行政法上之義務者，受刑罰上所定刑罰之處罰也。

行政刑罰

行政刑罰之種類

行政刑罰之種類及其處罰之程序

行政刑罰之處罰程序——行政刑罰之徒刑，原則應適用刑法總則及刑訴法之規定，程序處罰，則應適用行政法之規定。

行政罰

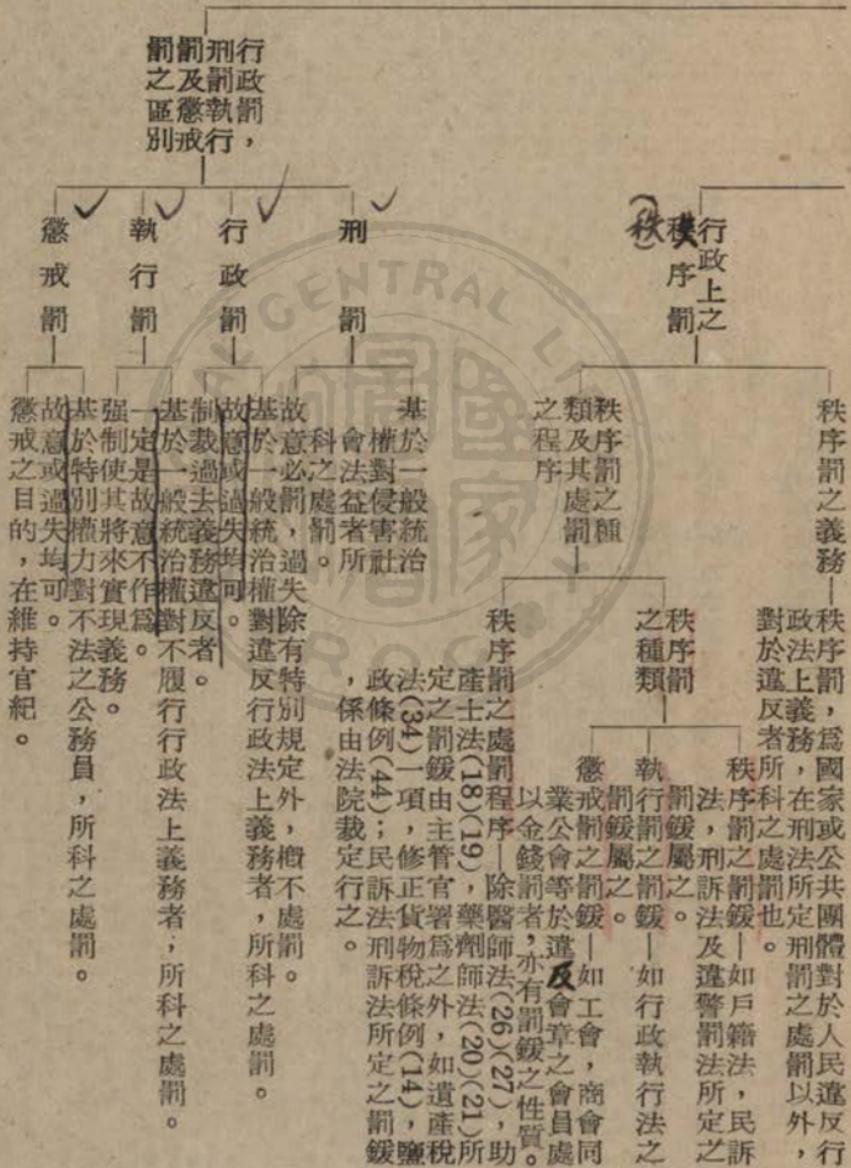
行政罰之種類

至海關所得稅法146-155條規定之罰鍰，係由海關為之，是其特例。

逃稅犯——如依不正行為逃稅或使退稅於貼印花稅等，未經許可而製造專賣貨物等。

財政秩序犯——如怠於為帳簿之記載或虛偽之陳述。

行政刑罰之種類



行政上之強制執行之意義——行政上之強制執行，係對於不履行義務者，為使其將來履行或使其實現與履行相同之狀態之強力作用也。

代執行之意義

代執行，乃人民不履行其作為義務時，由該管行政官署，或命第三者代為之，而向義務人徵收所需費用之強制執行之手段也。

代執行

代執行之程序

預告——代執行必須在實施前先為預告，但主管官署認為情形緊急者，亦得不經預告即時代執行。

實施——經預告期滿後，義務人仍不履行，則該管官署自為或命他人代為之，此時義務人負有容忍之義務，如有抗拒，官署可以實力強制之，再不遵從，則構成妨害公務罪。

徵費——實施所需一切費用，由官署計算，由義務人徵收之。若逾規定期限不繳者，官署可用金錢義務執行方法強制徵收之。

此項徵費計將用文字以勸諭履行者方式之

代執行之要件

須其所負義務為作為之義務，且須為他人代行也能完成。
須預先告戒。

行政上之強制執行

執行罰之意義——執行罰，乃行政法關係中，人民不履行作為之義務或不作為之義務時，官署科以一定罰鍰，以達強制執行之手段也。

執行罰
(罰鍰)

執行罰之程序

預告——執行罰，以預告為絕對要件。

處罰——預告所定時間屆滿，而義務人仍不履行，則照所定預告數額予以處罰，至若義務人於預告期限內完成其義務時，自無須予以處罰。

執行及再開——義務人若抗不照所定數額繳納時，官署得可用勸諭催

告不為之

就其財產強制執行之，至有處罰後，仍不知履行，得依程序反覆科罰之，迨至其義務履行為止。

須其所負義務為作為之義務或不作為之義務，且非官署或第三者所能代執行者。

須預先告戒。

執行罰之要件

直接強制之意義

直接強制，乃對義務者之身體或財產加以實力，直接使其實現所命之狀態之謂也。

直接強制之要件

非依代執行或執行罰不能達其強制執行之目的時，不得為直接強制。
情勢緊急。

直接強制

訴願之意義

訴願者，乃人民因中央或地方官署違法或不當之處分致其權利或利益受損害時，請求原處分官署之上級官署，或該官署自身審查該處分之當否，並為一定決定之爭訟也。

訴願之程序

訴願之提起

訴願提起人，訴願之提起人，即因該人而受損害之第三人，亦得提起，訴願人或自該人抑為法人，亦非所問也。
訴願之期限，三十日內提起。
訴願書之格式，應記明下列各事項：一、訴願人之姓名、年、齡、性別、籍貫、職業、住所，如係法人，其名稱及代表人之姓名、年、齡、性別、職業、住所。二、原處分或原決定之官署。三、訴願之事實及理由。四、證據。五、有證據書狀者，須添具繕本。六、訴願之官署。七、訴願書及原決定書。
訴願之受理官署，並應附錄原訴願書及原決定書。

訴願之審理

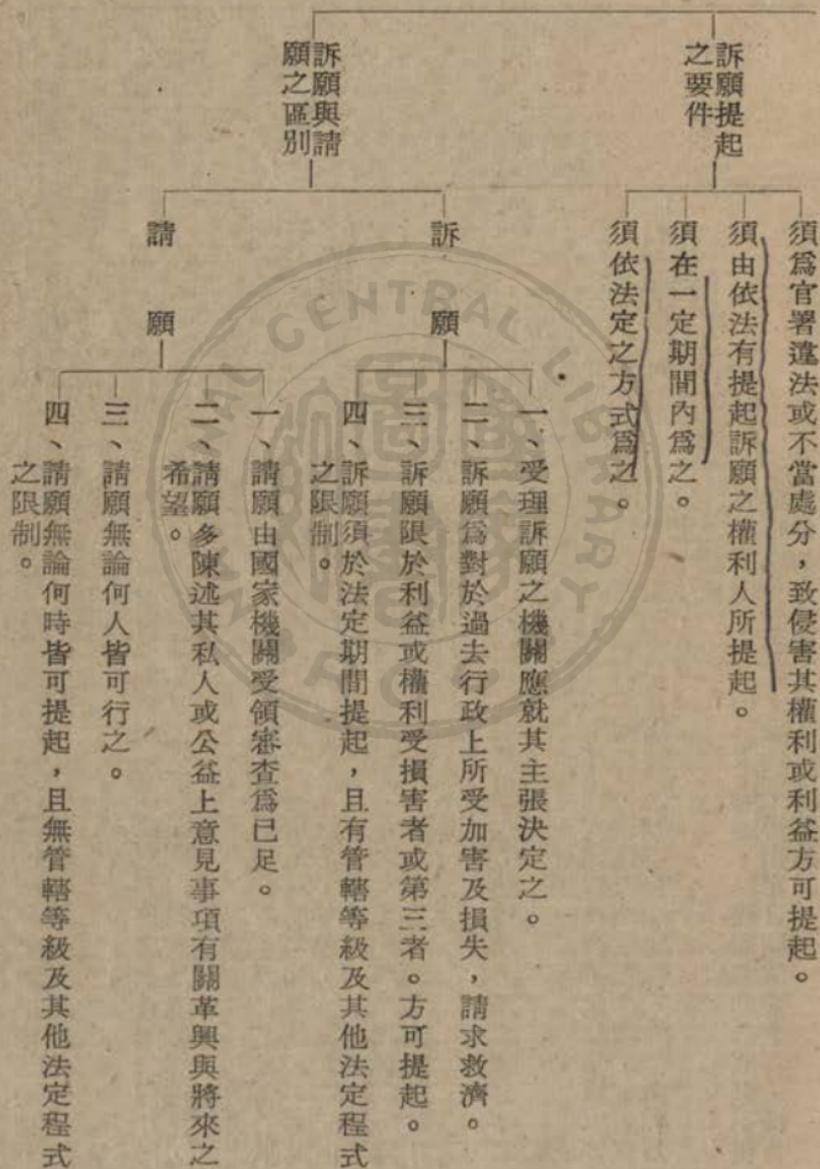
訴願以書面審理為原則，言詞為例外。

訴願之決定

駁回審議結果，認為請求並無理由者，應附理由駁回之，惟其訴願書不合法定程序者，則發還訴願人令其補正。
撤銷或變更原處分之決定，認為請求有理由者，應為撤銷或變更原處分之決定。

訴願之效力

訴願之決定，有拘束原處分或原決定官署之效力，又公務員因違法或不當處分，應負刑事責任或應付懲戒者，由最終決定之官署，於決定之後，送達主管機關辦理。



行政訴訟之意義

行政訴訟者，乃人民因中央或地方官署之違法處分，致損害其權利，經依訴願法提起再訴願，而不服其決定，或提起再訴願三個月不為決定時，向行政法院提起之訴訟也。

行政提起

起訴期限——行政訴訟應於再訴願決定到達之次日起二個月內提起之，若遇事變或故障時，應向行政法院聲敘理由，俟許可後提起之。

訴狀程式——訴狀必須載明下列各事項：一、原告之姓名，年齡，性別，籍貫，職業，住所或居所，如係法人，為其名，稱，事務，及代表人之姓名，年齡，性別，由代理人，提起行政訴訟者，代理人之姓名，年齡，性別，職業，住所或居所，及再訴願之決定，官署，及收受其決定之日，月，日，五、年，月，日。

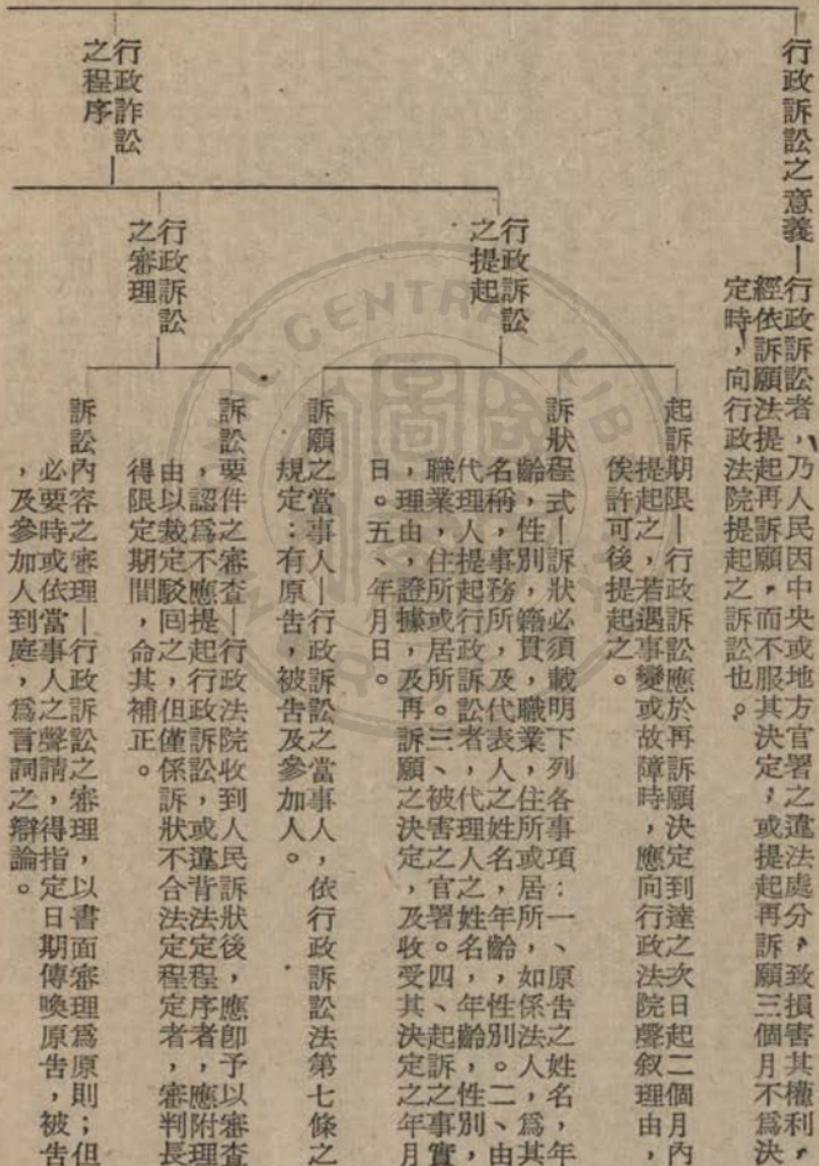
訴願之當事人——行政訴訟之當事人，依行政訴訟法第七條之規定：有原告，被告及參加人。

行政訴訟之審理

訴訟要件之審查——行政法院收到人民訴狀後，應即予以審查，認為不應提起行政訴訟，或違背法定程序者，應附理由，以裁定駁回之，但僅係訴狀不合法定程序者，審判長得限定期間，命其補正。

訴訟內容之審理——行政訴訟之審理，以書面審理為原則；但必要時或依當事人之聲請，得指定日期傳喚原告，被告，及參加人到庭，為言詞之辯論。

行政訴訟之程序



行政訴訟

行政訴訟之提起要件

行政訴訟之判決

為起訴無理由者，予以駁回之判決。

為起訴有理由者，予容認之判決，容認之判決，可分三類：
一、無效之判決；二、撤銷之判決；三、變更之判決。

拘束力——一方面有拘束各關係官署之效力，他方面有拘束原告，被告，參加人及其他關係人之效力。

行政訴訟判決之效力

確定力

形式之確定力——謂其判決經過上訴期間或欠缺上訴手段，已不得提起再訴事，故除依法得提起再審外，對於行政訴訟之判決，不得上訴或抗告。
實質之確定力——謂為訴訟標的之事件，以最終之效力而決定，就同一事件法院不得再為審理或變更之。

執行力——行政訴訟判決之執行，由行政法院呈由司法院轉呈國府訓令行之。

須有行政官署之行政處分之存在。

須其處分為違法。

其處分須為違法，而致損害人民之權利。

行政訴訟須由有訴權者提起。

須經再訴願之程序。

訴之提起須在法定期間以內為之。

須依法定方式為之。

行政訴訟
與訴願之
區別

訴
願

行政訴訟

- 一、行政訴訟以行政官署違法處分，損害人民之權利時，始可提起，但得附帶請求損害賠償。
- 二、行政訴訟之受理機關為行政法院。
- 三、行政訴訟係採用書狀對審之方式，當事人亦可聲請為言詞辯論。
- 四、訴訟之審理，採一級制對於行政法院之裁判，不得上訴或抗告。
- 五、行政訴訟之提起於再訴願決定到達之次日起三個月內為之。
- 六、行政訴訟有傳喚兩造當事人，證人或鑑定人，懲收訴訟費用，審理人迴避以及提起再審之訴之規定。
- 一、訴願係以行政官署違法或不當處分，致人民之權利及利益被損害均可提起，但不得請求損害賠償。
- 二、訴願之受理機關為處分官署或上級官署。
- 三、訴願之審理原則上採用書面之審理，但必要時亦得令為言詞辯論。
- 四、訴願之審理，係採二級制，即訴願，再訴願。
- 五、訴願之提起自官署之處分書或決定書到達之日起於卅日為之。
- 六、訴願無傳喚兩造當事人，證人或鑑定人，徵收訴願費用，審理人迴避，及提起再審之訴之規定。

附錄

一、行政執行法

民國二十一年十二月二十八日國民政府公布同日施行
三十二年十二月一日修正第五條三十六年十一月十一日再修正第五條條文

第一條 行政官署於必要時，依本法之規定，得行間接或直接強制處分。

第二條 間接強制處分如左：

一、代執行，

二、罰鍰，

前項處分，非以書面限定期間預爲告戒，不得行之。

但代執行認爲有緊急情形者，不在此限。

第三條 依法令或本於法令之處分，負有行爲義務而不爲者，得由該管行政官署或命第三人代執行之，向義務人徵收費用。

第四條 有左列情形之一者，該管行政官署得處以罰鍰。

一、依法令或本於法令之處分。負有行爲義務而不爲。其行爲非官署或第三人所能代執行者。

二、依法令或本於法令之處分。負有不行爲義務而爲之者。

第五條 前條罰鍰依左列之規定：

一、中央各部會爲三十元以下。

- 二、省政府及其各廳院轄市市政府及其各局爲二十元以下，中央各部會直屬之行政官署，亦同。
- 三、縣市政府爲十元以下，省政府及其各廳直屬之行政官署，亦同。
- 四、其他行政官署爲五元以下。

第六條 直接強制處分如左：

- 一、對於人之管束。
- 二、對於物之扣留使用或處分或限制其使用。
- 三、對於家宅或其他處所之侵入。

第七條 管束非有左列情形之一者，不得爲之。

- 一、酗酒或瘋狂泥醉，非管束不能救護其生命身體之危險及預防他人生命身體之危險者。
- 二、意圖自殺，非管束不能救護其生命者。
- 三、暴行或鬪毆，非管束不能救護其生命者。
- 四、其他認爲必須救護或有公安之虞，非管束不能救護或不能預防危害者。

前項管束，不得逾二十四小時。

第八條 軍器凶器及其他危險物，非扣留不能預防危害時，得扣留之。

前項扣留，除依法律應沒收或應變價發還者外，其期間至長不得逾三十日。

扣留之物，於一年內無人請求發還者，其所有權屬於國庫。

第九條 遇有天災事變及其他交通上或衛生上公安上有危害情形。非使用或處分其土地家屋產物品或限制其使用不能達防護之目的時，得使用或處分或將其使用限制之。

第十條 對於家宅或其處所之侵入，非有左列情形之一者，不得爲之。

一、人民之生命身體財產危害迫切，非侵入不能救護者。

二、有賭博或其他妨害風俗或公安之行爲，非侵入不能制止者。

前項第二款情形，如在日入後日出前時，應告知其居住者，但旅館酒肆茶樓戲園或其他在夜間公衆出入之處所，不在此限。

第十一條 行政官署於第三條第四條情形，非認爲不能行間接強制處分或認爲緊急時，不得行直接強制處分。

第十二條 本法自公布日施行。

二、公務員服務法

經立法院程序由國民政府於二十八年十月二十三日公佈
三十二年一月四日公佈修正第十三、二十二、二十三、二十四、等條文
修正公佈日期三十六年七月十一日修正第十二條及第十三條條文

第一條 公務員應恪守誓言，忠心努力，依法律命令所定執行其職務。

第二條 長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從之義務，但屬官對於長官所發命令如有意見，得隨時陳述。

第三條 公務員對於兩級長官同時所發命令，以上級長官之命令爲準，主管長官與兼管長官同時所發命令，以主管長官之命令爲準。

第四條 公務員有絕對保守政府機密之義務，對於機密事件，無論是否主管事務，均不得洩漏，退職後，亦同。

公務員未得長官許可不得以私人或代表機關名義任意發表有關政務之談話。

第五條 公務員應誠實清廉，謹慎，勤勉，不得有驕縱，貪惰，奢侈，放蕩及冶遊，賭博，吸食煙毒等足以損失名譽之行爲。

第六條 公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用職務上之機會，加損害於人。

第七條 公務員執行職務，應力求切實，不得畏難規避，互相推諉或無故稽延。

第八條 公務員接奉任狀後，除程期外，應於一個月內就職，但其有正當事由，經主管高級長官特許者，得延長之，其延長期間以一個月爲限。

第九條 公務員奉派出差，至遲應於一星期內出發，不得藉故遲延、或私自回籍、或往其他地方逗留。

第十條 公務員未奉長官核准，不得擅離職守，其出差者，亦同。

第十一條 公務員辦公，應依法定時間不得遲到早退，其有特別職務經長官許可者，不在此限。

第十二條 公務員除因婚喪，疾病，分娩或其他正當事由外，不得請假。

公務員請假規則以命令定之。

第十三條 公務員不得經營商業或投機事業但投資於非屬其服務機關監督之農工礦交通或新聞出版事業，爲股份有限公司股東，兩合公司，股份兩合公司之有限責任股東，或非執行業務之有限公司股東，而其所有股份總額未超過其所投資公司股本總額百分之十者，不在此限，公務員非依法不得兼公營事業機關或公司代表官股之董事或監察人。

公務員利用權力公款或公務上之秘密消息而爲營利事業者，依刑法第一百三十一條處斷其他法令有

特別處罰規定者，依其規定。

公務員違反第一項或第三項之規定者。應先予撤職。

第十四條 公務員除法令所定外，不得兼任他項公職或業務，其依法令兼職者，不得兼薪及兼領公費。

第十五條 公務員對於屬官，不得推薦人員，並不得就其主管事件，有所關說或請託。

第十六條 公務員有隸屬關係者。無論涉及職務與否不得贈受財物。

公務員於所辦事件，不得收受任何餽贈。

第十七條 公務員執行職務時，遇有涉及本身或其家族之利害事件，應行迴避。

第十八條 公務員不得利用視察調查等機會，接受地方官民之招待或餽贈。

第十九條 公務員非因職務之需要，不得動用公物或支用公款。

第二十條 公務員職務上所保管之文書財物，應盡善良保管之責，不得毀損變換私用或借給他人使用。

第二十一條 公務員對於左列各款，與其職務有關係者，不得私相借貸，訂立互利契約，或享受其他不

正利益：

一、承辦本機關或所屬機關之工程者。

二、經管本機關或所屬事業來往款項之銀行錢莊。

三、承辦本機關或所屬事業公用物品之商號。

四、受有官署補助費者。

第廿二條 公務員有違反本法者，應按情節輕重，分別予以懲處。其觸犯刑事法令者，並依各該法令處罰。

第廿三條 公務員有違反本法之行爲。該管長官知情而不依法處置者，應受懲處。

第廿四條 本法於受有俸給之文武職公務員及其他公營事業機關服務人員，均適用之。

第廿五條 本辦法自公佈日施行。

三、公務員懲戒法

民國三十二年四月十五日國民政府修正公佈同年七月一日施行

第一章 通 則

第一條 公務員非依本法不受懲戒，但法律別有規定者不在此限。

第二條 公務員有左列各款情事之一者，應受懲戒：

- 一、達 法。
- 二、廢弛職務或其他失職行爲。

第二章 懲戒處分

第三條 懲戒處分如左。

- 一、撤 職。
- 二、休 職。

級
三、降職。

四、減俸。

五、記過。

六、申誡。

前項第二款至第五款於政務官不適用之。

第四條 撤職除其現職外，並於一定期間停止任用，其期間至少為一年。

休職，除休其現職外，並不得在其他機關任職，其期間至少為六個月休職期滿，許其復職。

第五條 降級依其現任之官級降一級或二級改叙，自改叙之日起，非經過二年不得叙進。

受降級處分而無級可降者，比照每級差額減其月俸，其期間為二年。

第六條 減俸依其現任之月俸減百分之十或百分之二十支給，其期間為一月以上一年以下。

第七條 記過者、自記過之日起、一年內不得進級、一年內記過三次者、由主管長官依前條之規定減俸。

第八條 申誡，以書面或言詞為之。

第九條 懲戒事件由公務員懲戒委員會議決者。不論受懲戒處分與否，均應於議決後七日內，連同議決書三份呈報司法院。處其受懲戒處分之被付懲戒人為薦任職以上，或相當於薦任職以上者，由司法院轉呈國民政府或通知其主管長官行之。為委任職者，由司法院通知其主管長官行之。均應通知銓叙機關。

第三章 懲戒機關

第一〇條 監察院認為公務員有第二條所定情事，應付懲戒者，應將彈劾案連同證據移送公務員懲戒委員會審議。

第一一條 各院部會長官或地方最高行政長官，認為所屬公務員有第二條所定情事者，應備文暨敘事由，聯同證據送請監察院審查，但對於所屬薦任職以下公務員得逕送公務員懲戒委員會審議。

第一二條 薦任職以下公務員之記過或申誡。得逕由主管長官行之。

第四章 懲戒程序

第一三條 懲戒機關於必要時，對於受移送之懲戒事件，得指定委員調查之。

第一四條 懲戒機關對於受移送之懲戒事件。除依職權自行調查外，並得委託行政或司法官署調查之。

第一五條 懲戒機關應將原文件抄交付被懲戒人，並指定期間命其提出申辯書，於必要時並得命其到場質詢。

被付懲戒人不於指定期間內提出申辯書，或不遵命到場者，懲戒機關得逕為懲戒之議決。

第一六條 懲戒機關對於受移送之懲戒事件認為情節重大者，得通知該管長官先行停止被付懲戒人之職務，長官對於所屬公務員，依第十一條之規定送請監察院審查或公務員懲戒委員會審議而認為情節重大者。亦得依職權先行停止其職務。

依前二項規定停止職務之公務員，未受免職或休職處分或科刑之判決者，應許其復職。並補給停職期內俸給。

第一七條 公務員有左各項情形之一者，其職務當然停止：

一、刑事訴訟程序實施中被羈押者。

二、依刑事確定判決，受褫奪公權刑之宣佈者。

三、依刑事確定判決，受拘役以上之宣告在執行中者。

第一八條 依前二條停止職務之公務員，在停職中所爲之職務上行爲。不生效力。

第一九條 公務員懲戒委員會委員之迴避，準用刑事訴訟法關於推事迴避之規定。

第二〇條 懲戒機關之議決，以出席委員過半數之同意定之，出席委員之意見分三說以上，不能得過半數之同意時。應將各說排列由最不利於被付懲戒人之意見，順次算入次不利於被付懲戒人之意見，至人數越過半數爲止。

第二一條 懲戒機關之議決，應作成議決書。由出席委員全體簽名。

前項議決書，應由懲戒機關送達被付懲戒人，通知監察院及被付懲戒人所屬官署，並送登國民政府公報或省或省市政府公報。

第五章 懲戒處分與刑事裁判之關係

第二二條 懲戒機關對於懲戒事件，認爲有刑事嫌疑者，應即分別移送該管法院或軍法機關審理。

第二三條 同一行爲已在刑事偵查或審判中者，不得開始懲戒程序。

第二四條 同一行爲在懲戒程序中開始刑事訴訟程序時，於刑事確定裁判前，停止其懲戒程序。

第二五條 就同一行爲不起訴處分或免訴或無罪之宣告時，仍得爲懲戒處分。

其受免刑或受刑之宣告而未褫奪公權者，亦同。

第六章 附 則

第二六條 應受懲戒之行爲雖在本法施行前者亦得依本法懲戒之。

第二七條 本法施行日期，以命令定之。

四、公務員撫卹法

三十二年十一月六日國府公布同日施行三十六年六月廿五日修正公布

第一條 公務員之撫卹，依本法行之。

第二條 本法所稱公務員，除長警外，現職經銓叙機關審定資格登記有案者爲限。

第三條 公務員有左列情形之一者，給與遺族年撫卹金及一次撫卹金：

一、因公死亡者。

二、在職十五年以上病故者。

前項第一款之公務員。如任職未滿十五年者，關於遺族年撫卹金之給與，以滿十五年論。

第四條 公務員依法領受年退休金，未滿十年而死亡者，給與遺族年撫卹金，逾十年者給與遺族一次撫卹金。

一、因公死亡之公務員已核定給與年撫卹金者。

第五條 公務員在職三年以上十五年未滿病故者，給與遺族一次撫卹金。

第六條 遺族年撫卹金按公務員死亡時或退休時之月俸額，合成年俸，依左列百分比率給與之。

一、在職十五年以上二十年未滿。百分之卅五。

二、在職二十年以上二十五年未滿，百分之四十。

三、在職二十五年以上三十年未滿，百分之四十五。

四、在職三十年以上百分之五十。

長警之遺族年撫卹金比照前項規定再加百分之十。

第七條 遺族一次撫卹金，按公務員最後在職時月俸依左列規定給與之。

一、合於第三條第一款或第二款規定者，給與四個月俸。

二、合於第四條規定者，給與十個月俸。

三、合於第五條規定，在職三年以上六年未滿者，給與六個月俸，六年以上，每滿三年，加給二個月俸，前項第三款年資之寄零數，逾六個月者，以一年計，長警之遺族一次撫卹金，比照前項規定外，再加百分之十。

第八條 物價高漲時期，公務員遺族撫卹金除依前二條給與外。並應按現任公務員之增給待遇，比例增給之，但遺族一次撫卹金之增給額，以待遇總額百分之五十為限。

第九條 公務員遺族領受撫卹金之順序如左：

一、妻或殘廢之夫，未成年子女，及已成年而殘廢不能謀生之子女。

但女以未出嫁者爲限。

二、未成年之孫子及孫女，但以其父死亡者爲限。

三、父母舅姑。

四、父母祖舅姑。

五、未成年之同父弟妹。

前項第一款未成年子女或第二款未成年孫子孫女超過三人者，其遺族年撫卹金，應按應按第六條之比率再加百分之十。

第十條 前條第一項第一款至第四款遺族之撫卹金領受權，因法定事由而喪失時，其撫卹金依次移轉於其餘各款遺族領受。

第十一條 依本法得領受撫卹金之遺族，同一順序者有數人時，其撫卹金應平均領受之，如有一人或數人願拋棄其應領部份，或因法定事由而喪失其領受權時，該部份撫卹金勻給其他有關領受之人。

第十二條 遺族年撫卹金之給與，自該公務員死亡之次月起，最多以二十年爲限。

第十三條 遺族年撫卹金之給與，自該公務員死亡之次月起，至左列列事由發生之月止。

一、其妻死亡或改嫁。

二、未成年子女孫子孫女或弟妹已成年。

三、殘廢之成年子女能自謀生或女已出嫁。

第十四條 依本法得領受撫卹金之遺族同一順序有數人時，其撫卹金應平均領受之，如有一人或數人願拋棄其應領部份或因法定事由其領受權消滅時該部份撫卹金勻給其他有權領受之人。

第十五條 第八條第一款至第四款遺族之撫卹金領受權，因法定事由消滅時，其撫卹金得依次移轉於其餘各款遺族領受。

第十六條 有左列情形之一者，喪失其撫卹金領受權。

一、奪公權者。

二、背叛中華民國經通緝有案者。

三、喪失中華民國國籍者。

第十七條 請領撫卹金之權利，自撫卹事由發生之次月起。經過五年不行使而消滅。

第十八條 領撫卹金之權利不得扣押讓與或供擔保。

第十九條 公務員在職死亡無力殮葬者，應給與殮葬補助費。

第二十條 本法於政務官准用之。

第二十一條 本法施行細則由考試院定之。

第二十二條 本法自公布日施行。

五、公務人員任用法 (四十二年九月十六日立法院通過)

第一條 公務人員之任用，除法律另有規定外，依本法行之。

第二條 公務人員之等階，除法律另有規定外，分爲簡任，薦任、委任三等，每等各分爲三階，必要時得設副階。委任下設同委任級，公務人員職務等階表由考試院定之。

第三條 公務人員任用時，應注意其對國家之忠誠。

公務人員任用時，其品行、學識、才能、經驗、體格、應與擬任職務之種類性質相當，如係主管職務，並注意其領導能力。

第四條 公務人員之任用資格以左列各款爲限：

一、考試及格者；

二、依法銓敘合格者；

三、依法升等任用者；

具有前項任用資格之人員，應由銓敘部分類分等編列候用人員名冊，送各機關備用。名冊編列辦法，由考試院定之。

第五條 各機關現任人員，在本法施行前任職而未具有前條任用資格者，由考試院以考試方法，限期銓定其任用資格。

第六條 各機關秘書長及主管機要之秘書，得不受第四條任用資格之限制。

第七條 高等考試及格者，取得薦任三階任用之資格；但其成績列中等者得先予委任一階任用，期限不得超過二年。

普通考試及格者，取得委任二階任用之資格，但其成績列最優等者，得以委任一階任用。

高於高等考試及格者，取得簡任三階任用之資格；但其成績列中等者，得先以薦任一階任用，其期限不得超過二年。

低於普通考試及格者，取得委任三階任用之資格。

升等考試及格者，取得升等任用之資格。

第八條 本法施行前銓敘合格人員，依其原職階任用；但具有升等任用資格者不在此限。

第九條 銓定資格考試及格人員依其任用銓定之職階。

第十條 各機關公務人員應依職務等階表之規定，按階任職。如該項職務無相當職階人員可補用時，得以同職等次一階人員權理之。

第十一條 經銓敘機關敘定薦任或委任最高俸級後，任職滿三年以上總考列一等以上者，取得升等任用之資格；但依第七條規定先以薦任一階或先以委任一階任用人員，不在此限。

未經專科以上學校畢業之委任職人員升薦任職時，或雇員升委任職時，均須經升等考試。

第十二條 依法考績應予升等人員無缺可補時，予以升等存記，並發給存記狀。

第十三條 初任人員先予試用一年，試用成績及格予以實授；但未具服務經歷者，得依其職務於試用前學一年。

學習或試用成績不及格者，由銓敘機關分別情節延長其期間，延長後仍不及格，得停止其學習或試用。

第十四條 簡任薦任委任職缺除第六條規定人員外，各主管機關按照候用人員名冊，遴選適當人員先派代理，送銓敘機關審定後。由原主管機關分別請簡呈薦任之。

具有第四條第一項資格人員未經冊列者，應聲請銓敘部隨時補列，以備遴選。必要時主管機關得於其申請補列後，暫派代理。但銓敘部審查不合格時，應即停止其代理。

第十五條 各機關不得任用其他機關現職人員，如有特殊需要時，應指名商調。

第十六條 各級主管長官對於配偶及三親等以內之血親姻親，在其主管單位應迴避任用。各機關主管

長官對於配偶及三親等以內之血親姻親，不得在本機關內任用或任用爲直接隸屬機關之長官。應迴避人員之任用，在該長官接任以前者，不受前項之限制。

第十七條 有左列情事之一者，不得任爲公務人員：

① 犯內亂罪，外患罪，經判決確定或通緝有案尙未結案者。

② 曾服公務有貪污行爲，經判決確定或通緝有案尙未結案者。

③ 依法停止任用或受休職處分尙未期滿，或因案停止職務其原因尙未消滅者。

④ 褫奪公權尙未復權者。

⑤ 受禁治產之宣告尙未撤銷者。

⑥ 有精神病者。

第十八條 各機關任用人員違反本法規定者，銓敘機關應通知該機關改正，情節重大者，並得呈報考試院核轉監察院依法處理。

第十九條 公務人員經依法任用後，應由銓敘機關發給公務人員手冊，凡考試、任免、等階、俸級、考績、獎懲及其他與人事管理有關事項，分別由銓敘機關及人事管理機構記載，爲法定證明文件。

第二十條 技術人員教育人員、及公營事業人員之任用暨派用，人員之派用，人員之管理，均另以法律定之。雇員管理規則由考試院定之。

第二十一條 邊遠地區有特殊情形者，其公務人員之任用，得另以法律定之。

第二十二條 在非常時期內因特殊需要，得對於一部份公務人員之任用，另以法律定之。

第二十三條 本法對於政務官不適用之。

第二十四條 本法第四條第二項及第十四條規定事項所需實施程序，由考試院定之。

第二十五條 本法施行細則由考試院定之。

第二十六條 本法自公布日施行。

六、公務人員考績法

立法院四十二年十月(卅)日通過

第一條 公務人員之考績，除法律另有規定外，其簡任薦任委任、人員依本法行之。

第二條 公務人員任現職銓敘合格實授者，依左列規定予以考績：

年考每年與行一次，就公務人員一年成績考核之；

總考三年舉行一次，於各該公務人員第三次年考後就三年成績考核之；

公務人員任現職至年考時不滿一年者，得以前任經銓敘合格實授之同一職務合併計算，滿一年者予以考績，但以調任並繼續任職者為限。

第三條 年考由各機關辦理，冊報銓敘機關核定，總考由銓敘機關辦理；

考績標準分工作、學識、操行三項並各分訂細目按各受考人成績分別評定分數；

考績表考績細目及各項應佔分數比率由考試院定之，如遇職務性質與規定細目不適宜時，得由主管機關會商銓敘機關另定標準。

第四條 年考總考等次各以總分數定之如左：

特等、九十分以上者；

一等、八十分以上不滿九十分者；

- 二等、七十分以上不滿八十分者；
- 三等、六十分以上不滿七十分者；
- 四等、五十分以上不滿六十分者；
- 五等、四十分以上不滿五十分者；
- 劣等、不滿四十分者。

第五條 考績獎懲依左列之規定：

年考：

特等、晉俸二級並給予一個月俸額之一次獎金，其已晉至本階最高俸級者給予年功俸及獎章，並給予一個月俸額之一次獎金，其已給予年功俸者，晉年功俸一級仍照給獎章獎金；

一等、晉俸二級，其已晉至本階最高俸級者給予年功俸，其已給予年功俸晉年功俸一級；

二等、晉俸一級，其已晉至本階最高俸級者，給予半個月俸額之一次獎金；

三等、留原俸級；

四等、降俸一級；

五等、降俸二級；

劣等、降俸二級免職。

總考：

特等、晉一階並得升職，其已晉至本階最高階者，給予獎章及三個月俸額之一次獎金；

一等、晉一階，其已晉至本階最高階者，給予兩月俸額之一次獎金；

二等、留原階給予獎狀；

三等、留原階；

四等、降階並得免職；

五等、降一階免職參加總考人員之當年年考除列劣等者外，不另予獎懲；

獎章式樣獎狀格式由考試院定之。

第六條 各機關年考各職等人員均得考列特等一員，各該職參加考績人數在五十人以上者得加列一員，在一百人以上者得加列二員，但以工作、學識、操行、均確屬特別優異有事蹟可舉者爲限，如無適當人員不得濫列。

第七條 各機關年考一等以上員數不得超過各該職等受考人數三分之一，如各該職等有餘數滿二員時得加列一員。

第八條 各機關參加考績人員前兩次年考成績列四等以下，第三次年考成績列五等者，其總考成績列爲五等。

第九條 各機關參加考績人員，如經銓敘機關敘定薦任或委任最高俸級後，在職滿三年以上總考列一等以上者，取得任用法第十一條規定升等任用之資格。

第十條 各機關長官對所屬公務人員平時考績應嚴密考核，詳實紀錄，其獎勵以嘉獎、記功、記大功爲限，懲處以申誡、記過，記大過爲限。記功三次作爲記大功一次，記過三次作爲記大過一次，功過得互相抵銷，記大功大過人員應報銓敘機關備案。

第十一條 平時成績考核紀錄及獎懲應爲考績評定分數之重要依據，平時考核之功過除作前條規定抵

銷外，曾記大功兩次人員年考不得列三等以下，曾記大過二次人員年考不得列二等以上。

第十二條 年考應晉俸級而在考績年度內已依法晉級者，改給獎狀，但如已晉俸一級考績時應晉俸二級者仍得補晉一級。

第十三條 實授人員任現職至年考時不滿一年，亦不合於第二條第三款之規定者，而任現職已滿七個月以上應另予考績：

前項人員考績不設特等，列一等者給予一個月俸額二分一之一次獎金，列二等者給予一個月俸額三分一之一次獎金，列三等者不予獎懲，列四等者申誠，列五等者記過，列劣等者記大過一次察看三個月後，如成績無進步時得予免職。

第十四條 各機關辦理考績組織考績委員會，執行初核由主管長官執行，覆核後送銓敘機關核定，但長官僅有一級或因特殊情形不能組織考績委員會時，得逕由該長官考核；

考績委員會規程組織由考試院定之。

第十五條 考績委員會執行初核時，如各職等列有特等人員，須以全體委員無記名投票四分之三之同意決定之。

第十六條 各機關辦理考績期間，銓敘機關得派員巡迴查察；

公務人員考績分數及獎懲，銓敘機關如有疑義，應通知該機關詳敘事實及理由或重加考核，必要時得派員或調卷查核。

第十七條 各機關接到銓敘機關考績核定後，應以書面通知，如受考人列四等以下，通知書內須附具理由。

第十八條 考績獎行，徵處得於月起執勳應自次年一銓敘機關核定之月起執行。

第十九條 辦理考績人員在考績進行中應嚴守秘密，並不得徇私舞弊及遺漏舛錯，違者依法分別懲處。

第二十條 公務人員在工作上具有特殊貢獻而有具體事實證明者，除適用本法外其獎勵辦法由考試院另定之。

第二十一條 派用人員之考成準用本法之規定。

第二十二條 不受任用資格限制人員及其他不適用本法考績人員之考成，得由各機關參照本法之規定辦理。

第二十三條 本法施行細則由考試院定之。

第二十四條 本法自公布日施行。

七、公務人員俸給法

第一條 公務人員之俸給，除法律另有規定外，其簡任薦任委任人員依本法行之。

第二條 公務人員之俸給，分爲本俸年功俸及加給，均以月計之。

第三條 簡任本俸分九級，薦任本俸分十二級，委任本俸分十五級，另加同委任級一級，各級俸額附表之規定。

第四條 年功俸之級數及俸額，依附表之規定。

第五條 加給分左列三種：

⊙職務加給，對主管人員或職責繁重者給予之。

⊙技術加給，對技術人員給予之。

⊙地域加給，對服務邊遠或特殊地區與國外者給予之。

第六條 本俸之支給，初任簡任薦任職人員均自本職等三階最低俸級起敘，委任職人員依其資格自左依列各俸級起敘。

⊙普通考試及格，以委任一階任用者五級。

⊙普通考試及格，以委任二階任用者十級。

⊙低於普通考試及格，以委任三階任用或雇員升等任用者十五級。

高於高等考試及格，先以薦任一階任用者，敘薦任一級。高等考試及格，先以委任一階任用者，敘委任一級。

任簡任各副階職務者，其本俸以敘本階之次一級為限。本階最高級俸視同年功俸晉支。年薦任委任各副階職務者，其本俸以敘至本階之次二級為限，本階次一級俸及最高級俸視同年功俸晉支。

第七條 曾經銓叙合格人員，調任或改任同職等職務時，仍依原階原俸級核叙。

不受任用資格限制人員調任受任用資格限制之同職等職務時，其具有相當資格者，得依原階原俸級核叙。

第八條 公務人員所任職務應叙之階高於原叙之階者，仍叙原階，並支原級。俸低於原叙之階者，仍叙原階得支原級俸，但其他法定待遇仍依所任職務支給。

第九條 本俸之晉叙，每年不得過二級。

第十條 年功俸之給予及晉叙，依公務人員考績法之規定。

各階年功俸以晉至高一階本俸最高級之同數額爲止。

第十一條 升等晉階任用人員原叙年功俸者，應予換叙同數額本俸。

第十二條 各種加給之給予辦法，由考試院會同行政院定之。

第十三條 經銓叙機關叙定之俸給，非依考績法及其他法律之規定，不得晉叙，但試用人員改爲實授者得依原俸晉一級。

第十四條 經銓叙機關叙定之俸級，非依考績法懲戒法之規定，不得降叙。

曾經銓叙合格人員改任低職等之職務者，得叙低職等最高階最高俸級，其原階原俸級仍予保留。

第十五條 降級人員改叙所降之階最高俸級。

降級人員在本職等範圍內無級可降時，以應降之級爲準，比照俸差減俸，降級人員依法應予晉級時，自降叙之級起遞晉，其無級可降比照俸差減俸者，應比照復俸。

給予年功俸人員應降級者，自其年功俸起降。

第十六條 俸給遇有必要時，得分區加成或減成支給，其辦法由考試院會同行政院定之。

第十七條 俸給不依照銓叙機關核定數額支給者，審計機關應不予核銷。

第十八條 派用人員之薪給準用本法之規定。

第十九條 本法施行細則由考試院定之。

第二十條 本法自公布日施行。

九、合議制官署與單獨制官署之優劣點

合議制官署之優點：一、能容納各方之意見，而收集思廣益之效。二、能彼此牽制監督，以防止營私舞弊。三、能對事考慮周詳，面面俱到。

缺點：一、責任不確定，往往流於功則相爭，過則相諉之現象。二、事權不統一，力量難集中。三、行動遲緩易失機宜。

單獨制官署之優點：一、責任明確。二、事權集中，行動迅速。三、指揮靈敏。四、容易保守秘密。

缺點：一、容易把持，操縱，營私，舞弊。二、囿於管見。

十、公務員形式之概念有四

一、最廣義之公務員 爲刑法第十條第二項所稱之公務員，凡依法從事公務之人員皆屬之。

二、廣義之公務員 爲公務員服務法所稱之公務員，即凡由於國家特別選舉或任用，受有俸給而應爲國家忠實服其勤務者，此說近於憲法。

三、狹義之公務員 僅稱有官等之公務員包括文武官。

四、最狹義之公務員 文官中簡荐委各等之事務官而言，即公務員任用法及考績法所稱之公務員。

行政法總論

十一、本講義參考書一覽

- 一、中國行政法總論
- 二、行政法撮要
- 三、行政法總論
- 四、行政法總論
- 五、中國行政法
- 六、行政法論
- 七、行政法總論



林紀東 著
美濃部 達 著
趙 范 著
張 杞 著
史 尙 著
左 濬 著

編 揚 琛 吉 編

著 著 撰 著 著 著

臺灣省警察學校講義

(非賣品)

行政法總論

中華民國四十三年五月修訂

101581224



中華民國玖拾叁年捌月卅日
購買



國家圖書館



002855610



1
7