

縣各級幹部人員訓練教材

行政法述要

中國國民黨
中央執行委員會
訓練委員會編印

民國三十二年八月



縣各級幹部人員訓練教材

行政法述要

中國國民黨
中央執行委員會

訓練委員會編印

民國三十二年八月

行政法述要（全一冊）

編著者

中央訓練委員會

印行者

中央訓練委員會

中華民國三十三年八月出版

縣各級幹部人員訓練教材編輯大意

一、本教材之編輯，係根據「縣各級幹部人員訓練大綱」第七款「凡有全國性之教材，應由中央訓練委員會及內政部編訂或審訂之」之規定。

二、本教材之種類，係根據本會製定之「地方行政幹部訓練綱要」及「分組訓練課目」，除少數課目依其性質須由各省自編者外，其餘各課目概由本會編訂之。

三、本教材編輯方法，除本會自行分別擔任編纂外，並會商各課目有機關人員或向專家委託編纂，其中遇有適合書稿經

主編機關薦者，間亦不另編纂，酌加採用。

四、本教材分由主編者審訂機負責。

五、本教材編輯內容，均依照各課目講授要點，着重實際工作之重要理論與實施辦法，並盡量附列應用法規圖表及其他參考資料。

六、各省地方行政幹部訓練團，如有較妥適之自編教材，經由本會審定合格者，仍得自由採用之。

七、各訓練機關對於本教材如有意見，可隨時知本會，以便再版時修訂。

八、本教材共計數十種，限於經費，印刷數量，自不敷分配，各訓練機關，可斟酌需要，照式翻印，但須事前通知本會。

行政法述要 目錄

第一章 行政法之基本觀念

第一節 行政法之意義

第二節 行政法之法源

第二章 行政組織

第一節 概說

第二節 國家行政組織

第三節 自治行政組織

第四節 公務員

第五節 營造物及公物

行政法述要 目錄

一
一
三
八
八
九
二五
三四
四九

第三章 行政行爲……………五七

第一節 概說……………五七

第二節 行政命令……………六〇

第三節 行政處分……………六五

第四節 行政罰……………七七

第四章 強制執行……………七九

第一節 概說……………七九

第二節 間接強制……………七九

第三節 直接強制……………八三

第五章 行政監督……………八六

第一節 概說……………八六

第二節 監督機關……………八七

第三節 監督方法..... 八八

第六章 行政救濟..... 九一

第一節 概說..... 九一

第二節 訴願..... 九三

第三節 行政訴訟..... 一〇〇

第一章 行政法之基本觀念

第一節 行政法之意義

行政法者，簡言之，即規律行政權之組織及其作用之法。茲分析如次：

一、行政法爲公法之一種。一般法律學者，常分法律爲公法與私法兩種，但區別之標準，各派學者，未必盡同。如侯氏較爲認之標準而言，公法乃指規律國家，自治團體及其構成分子生活之法；私法則指規律個人或私團體生活之法。行政法爲規律行政權主體之國家及自治團體之組織及其作用之法，是以亦爲公法之一種。但現代國家與人民之關係，已逐漸超脫單純之權力服從關係，而演化爲法規所規律之權利義務關係。公私法之原理亦隨之而漸有共通之勢，是以對於行政法之研究，初亦未能過於着重於公私法之區別。

二、行政法爲關於行政權之法。行政法者關於行政權之組織及其作用之法，換言之，即以行政權爲其中之觀念。依據我國憲法與我國現行行政制，政府之治權分爲立法，司法

，考試，監察及行政。簡言之，立法為制定法規之作用，司法為維持法規之作用，考試為檢定公務員資格之作用，監察為糾劾公務員非法之作用，行政則係包括司法考試監察以外，而行於法規下之一切統治作用，此種統治，雖有其相互關係，但其間根本性質之區別，則甚明顯，從而以行政權為中心觀念之行政法，其與立法，司法，監察，考試等法之不同，實不待言。但行政法與憲法之區分，較易混淆。嚴格言之，憲法為有關國家組織及其作用之根本法，以國家為中心觀念，行政法為有關行政權之組織及其作用之法，以行政權為中心觀念。換言之，行政法乃以憲法為基礎，亦即後者為國家為般之根本法則，前者則為關於行政權之細別法則。

三、行政法之內容，包含行政組織法與實質的行政法兩部，所謂行政組織法者，即規定行使行政權機關之設置，組織，及權限等各項。但關於行政首長問題，通常屬於憲法學範圍，是以行政法學中所謂國家行政組織，僅指行政首長之下，分任行政事務之各種機關而已，至於實質之行政法為有關行政作用之法，直言之，即有公務務施行之法。國家及自治團體，一而雖為行政權之體，而同時於目的範圍內，有施行其事務之義務。所有權利義務，概為法律所規定。行政主體，僅能活動於法規範圍以內，實質的行政法，即規律其活動之法。至於行政權主體與其客體間之關係，為行政法關係，或即稱公法關

係。公法關係與私法關係，性質雖異，而其詞為法律所規者則一，實質的行政法，為行政法中最主要部分，如警察法規，租稅法規，及其他有關行政作用之法規皆屬之。

第二節 行政法之法源

行政法規，不論何國，通常均無統一之法典，只就含有行政法性質之無數法規，總稱之為行政法而已。在各國發行之行政法令集刊中，僅法國有所謂行政法典，但亦僅彙集大革命前後之行政法令，依年代編纂而成，與普通民法典之為整個性質者不同，我國過去之會典及會典事例，略具行政法典之雛形，但其方式則與現代法典大異。是以所謂行政法規者，乃以種種形式存在，欲知其存在形式若何，即為法源問題，行政法之法源，可分三部分，茲分述如次：

一、成文法 凡由國家或自治團體以文書制定者，為成文法或制定法，成文法中得為現行行政法之法者，有憲法，（約法）法律，命令，條約，及自治法規等各種。

（甲）約法 我國現行之根本法，為民國二十年五月國民會議所制定由國民政府公布之訓政時期約法，不僅為實質上之憲法法源，同時含有關涉行政之法規，例如關於行政機關之組織，權限，以及人民自由權利之規定，實為與行政組織及其作用極有關係之

法規，故約法於某限度上為行政法之法源，將來正式憲法頒布，則其中此類規定，即為彼時行政法之基本法則，自不待言。

(乙) 法律及命令

(一) 國民革命前之法令 所謂法令，即指法令，即指備有形式上條件之法律與命令（規章）而言。國民政府成立之初，鑒於事實上之需要，於民國十六年八月十二日公布暫行採用從前施行之各種實體法律訴訟法及其他一切法令，依據該令，凡過去施行之各種法令，不問立法程序，命令形式，以及名稱如何，在未另行頒布新法令以前，除與國民黨綱主義或國民政府法令抵觸各條外，一律暫准援用。

(二) 國民革命後之法令 國民政府所發布之法令，其與行政有關者，自為行政法最主要之法源，此處所謂法令，乃指法律與命令。依據立法院整理現行法規之標準，法律包括下列三類。即（1）十七年三月一日立法程序公布前，經大元帥府（十二年二月二十一日起）或國民政府公布，涉及國家各機關之組織，或人民權利義務之關係者；（2）十七年三月一日立法程序公布後，至十七年十二月五日立法院成立止，經中央政治會議議決，由國民政府以法之名義公布者；（3）立法院成立以後，由立法院以法之名義議決，經國民政府公布者（參看立法程序及法制定標準法）。至於命令，則係

由國民政府或下級行政官署發布之。命令不得與法律抵觸，否則無效。同屬命令，依所發之機關而異其效力，凡下級機關所發者，不得與上級所發者相抵觸。

(丙) 條約 國際條約，凡其內容有關於國人民或國人民之權利義務者，既經公布，亦有國內法之效力，條約中之有行政性質者，直接得為行政法之法源。如關稅條約，通商條約，工業所有權條約，及萬國郵政電報條約等。且法律不能變更條約，而條約則能變法律。

(丁) 自治法規 地方自治團體依法律之賦有，自治立法權者，於自治權之範圍內，得制定施行於其地域內之法規。然自治機關為國家所授與，則自治立法，僅能於國家法令範圍內有效，而不與之抵觸。

二、習慣法 凡非國家或自治團體所制定，僅以事實上之習慣，而得有法之效力者，為習慣法。近今成文法雖已發達，但法律既非純為國家或團體之命令；而其成立，亦不僅以出於國家或團體之意思者為限，故習慣法之地位依然存在，惟所謂習慣，除通行於民間者外，他如行政習慣，審判判例之類，舉凡因事實上經久慣行，而得有法之效力者，均得稱為習慣法。其要約如次：

(甲) 行政習慣法 行政機關對於實際事務之處理，以其為「先例」，而得有法之

效力者，爲行政習慣法，亦稱行政先例法。行政習慣之得爲法之根據，與審判上之判例同。惟是行政法之區域，在於行政事務之執行，範圍頗大，故行政機關之內部及外部習慣，較諸判例，尤有價值。

(乙) 法院判例法 法院判例，因多次判決相同，而得有法之效力者，爲判例法。在本質上言之，法院僅能適用法律，而不能制定法規，其判決僅能拘束各該被判決之事件。但在實際上，法院對於既經確定之判決，如無特殊理由，嗣後遇有同類案件，通常必爲相同之判決，因之其判例乃在社會中發生法之效力，而人民亦於同類事件必爲相同判決之預期下，而各自約束其行動，如此，其判例從無法律上之拘束力，而事實上之拘束力，固已存在，是以法院判例，因屢經援用之結果，亦得有法之效力。

司法法院之判例，固亦可爲行政法之法源，蓋實質上屬於行政之事件，形式上不規定以民事訴訟處理之者。且在民刑訴訟中，法院於某種限度內，有決定先決問題之權，對於行政事項，有時亦得自行先決定之，（民刑第一七八條）例如官吏損害賠償事件，民事法官得獨立決定該官吏之過失與否，在此種情形之下，其決定即不免有事實上之拘束力，因而於某種限度內，亦得爲行政法之法源。

(丙) 民間習慣法 民間相沿成習之事實，以其發生社會之確信心，而得有法之效

力者，爲民間習慣法。在行政法之領域內，各地方人民經久慣行之事實，而得有法之效力者，亦頗不少。其關於人民之義務者，如維持管理於路及水之義務是。其關於人民之權利者，如川為共河川之水力，因多年不經國家禁止而取得之公物占用權是。但習慣法僅得爲制定法之補充，而無變更制定法之效力。

三、條理 既非立法者所制定，又非事實上之習慣，以出於社會上之正義意識，而得有法之效力者爲條理。事實上與習慣相似，有支配社會之力。故亦得爲國法之法源。此種情形，以行政法爲尤甚，良以行政法，既無綜合之法典，隨時需要就各事項以制定法令，其有待於條理之補充者，尙屬不少。

第二章 行政組織

第一節 概說

國家之統治組織，一般學者常依其權力之分配，而別為兩種制度。其一為中央集權制，即一切權力集中於中央，地方之區劃，僅為中央行使權力之便利而設，揆言之，地方官署僅為中央政府之分區執行機關而已。其二為地方分權制，即承認國家之下，有地域團體存在，其權力之大，幾可不受國家之羈束。但在事實上，絕對之中央集權或地方分權之實例不多。一般所謂中央集權或地方分權者，僅依其權力分配之趨向而言，偏於集中者，即為中央集權，偏於分散者，即為地方分權。

我國之制度，依建國大綱之規定，則為均權制度，即「凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有兩地制宜之性質者，劃歸地方；不偏於中央集權或地方分權。」國家之組織，除國家最高行政機構外，設立地方團體，授以一定範圍之統治權，使之自治。此種分授自治團體之權力，自以行政權為最顯著，行政權既由國家與自治團體分別行使，

故行政組織亦可別爲國家行政組織與自治行政組織。此外，公務員及「營造物與公物」亦爲行政組織中之重要問題，並分別說明於後。

第二節 國家行政組織

第一項 行政機關與行政官署

一、行政機關之種類與構成

(甲) 行政機關之種類

(一) 依權能而分類 行政機關依其所有之權能，可別爲下列各種：

(1) 行政首長 行政首長，爲行政機關之一種，各國成例，率以國家元首爲行政首長，或爲單獨制，或爲合議制。

(2) 行政官署 行政官署者，即隸屬於行政首長之下，就一定之行政事務，有決定并表示國家意思於外部之機關。故實爲國內最重要意思機關之一種。

(3) 諮詢機關 諮詢機關者，乃對行政首長或行政官署，以陳述意見爲任務之機關。其組織率爲合議制，其所提出或議決之意見，僅爲供諸官署決定意思之參考，而無直接爲國家意思之效力。官署除法令有規定者外，採納與否，得依其意思決定之。

(4) 營造物或公企業機關 營造物或公企業機關者，乃由國家營造物或公企業并實施其事業之機關。營造物或公企業機關之有管理權者，於其管理權之範圍內，亦有決定并表示國家意思之權能，從而亦有官署地位，如國立大學校長，鐵路管理局長等是。

(5) 補助機關 補助機關者，乃隸屬於行政官署之下，補助其官署行為之機關，僅對官署意思之決定，為準備調查之行為，或承官署之命令，從事各種事務而已。惟依法令規定或官署委任，得代行官署之權限時，則在代理權之範圍內，亦有官署地位。

(6) 執行機關 執行機關者，乃依法令或行政官署之所命，事實上執行國家意思之機關。執行機關之特點，在於得對人民使用實力。如警士及徵收吏員等是。執行機關因官署之委任，亦有法律上之決定權，從而於某範圍內，亦有官署之地位。

(二) 依組織而分類

(1) 單獨制機關與合成制機關 行政機關依其構成人數之不同，可別為單獨制機關與合成制機關，前者由一人構成，後者則以二以上之人構成之。

(2) 獨裁制機關與議會制機關 合成制機關，視其構成員間地位之平等與否，又可

分為獨裁制機關與議會制機關，前者其構成員中，有一人具有優越之地位，惟此一人之意思，有為機關意思之效力。後者其構成員間，地位相互平等，其機關意思，須由多數

表決或其他方法決定之。

(乙) 行政機關之構成員

(一) 公務員 此乃依狹義之解釋，即基於特別選任；而對國家負有忠實的服無定最勤務之義務者。行政機關之構成員，以公務員為最重要。

(二) 僅受特定事務之委任者 此種人員，雖與公務員同為國家之所選任，但公務員對於國家負有概括的勤務義務，有領受卸金之權利，服從服務命令之義務，及被付懲戒之責任；反之，僅受特定事務之委任者，則只就其所受委任之特定事務，負其服務義務而已。

(三) 依民法上契約担任一定之職務者 凡僅任學問技藝或機械性質之事務，而無對外行使國權之職務者，亦與公務員不同。此種職務，通常即以民法上契約担任勤務義務之人充之，例如國立大學教授。是此種人員，與國家間所有之關係，與私人相互間之關係無殊，除有特別規定外，得以民法規律之。

二、行政官署之種類與權限

(甲) 行政官署之種類

(一) 依組織而分類 行政官署依其組織，可別為單獨制，與合議制兩種。單獨制官

署，以一人構成，其意思之決定，卽以其一人意思爲準，從而其責任亦集中於一人。會議制官署，通常以三以上之人構成之，其意思由全體會議議決，其責任亦由全體分任之。

(二)依管區而分類 行政官署依其管轄區域可別爲中央官署與地方官署，中央官署之權限，及於全國，但因其事務關係，僅及於一特殊範圍者，亦不失爲中央官署，地方官署之管轄區域，除有特別情形外，則以一定之地方爲限，地方官署又有在內地方官署及在外地方官署之別，後者如領事官是。

(三)依職權而分類 行政官署依其職權之廣狹，可分爲普通官署與特別官署，前者在一區域之內，就一般事務有其權限，如省政府是；後者在一區域之內，僅就特種事務，有其權限，如電政管理局等是。

(四)依性質而分類 行政官署依其設立性質，可別爲本質官署與例外官署，前者以國家官署設立，自始卽爲行政官署，凡爲國家直接行政而設立之官署，皆屬於此。後者非以國家機關設立，祇以國家事務之委任，偶有國家行政官署之性質，例如區鄉鎮長，本非國家機關，特因國家行政事務之委任，例外得有行政官署之地位耳。

行政官署之權限

(一) 行政官署權限之區分 行政官署權限之區分，率以下列各項為標準。

(1) 事務之種類 行政官署之權限，通常必就限定種類之事務而有其管轄權。是為官署之實質的權限，例如行政院各部即依內政，財政……等事務種類而分設。

(2) 土地之區域 行政官署之權限，有時亦有地域上之限制，是為官署之地域的權限，行政官署權限所及之地域，謂之行政官署之管轄區域，或國家行政之區域，如省政府是。

(3) 人之範圍 行政官署之權限，有時據以其權力所及之一定之人，以定其權限，是為官署之人的權限。例如國立大學校長，僅能對其教職員及學生行使職權。

(4) 行為之形式 行政官署之權限，有時更可依行為之形式而決定之，是為官署之形式的權限，如各種專司審查裁決之委員會，僅有裁決權，而不能為其他形式之行為者屬之。

(二) 官署權限之代行 行政官署之權限，當以該官署自身行使為原則，但因實際上之必要，有時亦得由他機關代為行使。此種情形，可分三種，如次：

(1) 代理 凡官署所屬權限之一部或全部，使他機關代行，而與其自身行使發生同一之效果者，謂為官署權限之代理。官署官吏有事故或曠缺而未有繼任者時，法令許其

他機關暫時代理。此種代理，依其發生根據之不同，又可分為三種。其一為法定代理，即於一定情形下，直接依法規所定而行之代理。其二為指定代理，即依職權或官署呈請，由行政首長或他官署指定而行之代理。其三為授權代理，即行政官署就其權限一部授與於其補助機關，而使之代理之謂。

(2) 委任 凡上級官署，將其所屬權限之一部，委任於下級官署行使，謂為官署權限之委任。委任與代理不同，凡官署權限一部之移轉，受委任之官署，得以自己之事務而處理之，其間並無代理關係存在。委任必行於上級官署與下級官署之間，與代理之行於官署與其屬官之間者不同。唯其為官署權限之變更，是以惟法令有規定時，始得為之。

(3) 委託 凡一官署就其所屬事務之一部，委託另一對等官署行使，謂為官署權限之委託。委託與委任不同，乃行於對等官署之間，故其委託之正當與否，他官署有審查決定之權，且惟於法令有規定時，始得行之。

(三) 官署權限之爭議 行政官署相互間，亦有因法令規定之未必明確而發生權限之爭執者，此種爭執，依我國現制，除法令有規定者外，如兩者有共同直接之上級行政官署者，由上級官署決定之，否則應由各該上級官署協議決定，協議不成，則最後當訴之。

行政院，由行政院會議決定之。

第二項 委任行政

一、委任行政之意義 國家行政事務，除由國家自身之機關執行外，更委任其一部於他團體或私人，使為國家代行，是為委任行政。委任行政之受任者，於受任事務之範圍內，亦得作為國家機關而執行國家事務。此項委任行政之特點有三，其一、受任者本身之存在，另有他種目的，僅有時受國家事務之委任而已。其二、委任行政，係委任於另一有獨立人格之團體或個人；因之與前述之權限委任不同。其三、委任行政乃係以國家事務委任於他人，通常必依法規或依法規之行政行為為之。

二、委任行政之機關 委任行政機關，一般言之，不外下列兩種：

(甲)自治團體 自治團體，本為獨立行政主體，有其現有目的與事務，但於固有事務範圍之外，常由國家委以行政事務。例如市縣政府委任於鄉鎮或農會商會辦理之行政是，委任自治團體辦理之事務，即稱委任事務。

(乙)私法人或個人 私法人或個人受行政事務委任之情形較少。但私法人或個人，如接受國家行政事務之委任則在，某範圍內，對於國家即有依命執行之義務。

第三項 我國國家行政組織

一、中央行政組織 現行中央行政組織，乃以訓政時期約法，國民政府組織法，行政院組織法，行政院各部署，及各委員會組織法等為主要依據。茲依現行法規簡要說明如次：

(甲)行政院 由法律學上言之，行政院一辭，包括行政院院長，行政院會議及副院長，祕書長，政務處長等。以院長為其行政官署，其職員僅為補助機關。行政官署云者；乃隸屬於中央政府之下，就一定行政事務，有決定並表示國家意思於外部之權限之機關也。其有關特定事項，雖須經行政院會議議決，但行政院院長與各部會署長，并不立於同等地位，乃係處於各部會署長之上，而為全國最高行政官署。關於一般行政事務，得依法轉發布院令，對於一般人民，得為行政處分及其他行政行為，并得指揮監督內部職員及所屬機關。行政院會議，由行政院院長，副院長，及各部會署長組織之。凡提出於立法院之法律案，預算案，大赦案，宣戰案，媾和案，條約案，并其他重要國際事項；薦任以上行政官吏之任免，各部會署間不能解決之事項；及其他依法律或院長認為應付議決之事項，均須經院會議決。

行政院，設祕書政務兩處；祕書處設祕書長一人，祕書科長科員各若干人，掌理院內文書，庶務，出納，保管等事項。政務處設處長一人，參事科長科員各若干人，掌

理關於行政院會議；審核所屬各機關行政計劃及工作報告等事。

(乙) 行政院各部及其附屬機關

(一) 部 行政院各部，包括各部部长及其補助機關全體，為第二級中央行政機關，分掌各種行政事務。現有內政，外交，軍政，財政，經濟，教育，交通，農林，社會，糧食，司法行政等十一部。各部事務，如有主管不明，或涉及兩部以上之權限者，由行政院會議定其管轄，如有須與他部往返交涉者，則與他部協議之後，決定辦理之。

各部以獨任制之部長為其長官，部長對於部務，有綜理之責，其職權約可分為四項；其一、就其主管事務，得依法律發布命令，即所謂部令；其二、對於一般人民，得為行政處分及其他行為，所謂行政處分及其他行為，當指部令以外之一切行為而言。惟實際上直接對於人民而為之作用，僅以特種事項為限，一般行為，均由地方行政官署為之。其三、就其主管事務，對於各地方行政長官，得為指揮監督。其四、對於所屬官吏，及其他職員，得為身分上之監督，就其進退獎懲，得單獨處斷或提出行政院會議議決後行之。

各部部长之下，設有多數補助機關，為各部所同有者；如次長，司長，參事，秘書，科長等是，為各部所特有者；則視各該部之事務性質而定。如技監，技正，技師，技士，技員，

視察，警學等是，各部補助機關補助部長之方式有二，一為輔佐部長所管事務之各部者，為參議補助，如次長。二為輔助部長所屬限定種類之事務者，為局部補助，此種局部補助，又得依事務種類區分為二，一為總務機關，掌理關於各該部內部事務之整理，其事項為法所定，如總務司是。一為業務機關，分別掌理總務以外之事務，其各種事項，亦為法所定，如其他各署處司是。

各部之補助機關，除次長外，皆為局部補助機關職員，各司廳署處首長，掌理各該司廳署處事務，監督所屬職員。其中署長一種，對外并有官署地位。參事掌審議法規計劃及其他同時交關事項，祕書掌機要及其他長官交辦事項，科長科員，分掌各科事務。

(二) 各部之附屬機關 各部部长之下，更有各種附屬機關，論其性質，有僅為部長之諮詢機關者，如各種專門委員會，有為第三級以下之中央官署者，如各部直轄之局廠等是。此種附屬機關之數目，各部之情形不盡相同。

(丙) 行政院各署 行政院各署，包括各署署長及其補助機關全體，亦為第二級中央行政機關，分掌各種行政事務。現有衛生，地政兩署，署之地位及性質，與部相同，但其組織較小，設署處副署長以代各部之部次長，設處以代各部之司。至於各部亦間有設署代司者，其地位與直轄行政院之署不同，特其內部組織視司稍形龐大耳。

(丁) 行政院各委員會 行政院各委員會，包括各該委員會委員長及其補助機關全體而言，其地位亦與各部同。行政院現有環藏委員會，僑務委員會，振濟委員會及水利委員會。

各委員會之特點，在於以合議制處理事務，普通為委員若干人，委員長副委員長，下設處科等機構。此外，尚有少數附屬機關，亦有第三級以下中央行政官署之性質者，因非主要組織，茲不贅。

中央行政組織，除上述行政院及各部署委員會等主幹機關外，尚有各種特設機關，或直隸於國民政府，或隸屬於行政院，前者如軍事委員會，國立中央研究院，後者如管理中英庚款董事會等是。

二、地方行政組織 現行行政區域，一般分省市縣及其他與縣同等區域之二級，即以省為上級，省屬市及縣為下級，直屬市自為一級，各設一級或二級以上之行政官署。茲分述如次：

(甲) 省 省政府在法律上之含義，廣義言之，應包括省政府委員會，主席，各廳，及其他所屬機關全體。省政府各廳，雖以合署辦公之實行，而漸失其獨立性，惟仍未失其為省地方第二級行政官署之地位，而應與省政府委員會區別。狹義言之，省政府一

辭，僅指省政府委員會及省政府主席而言。茲說明狹義之省政府及各廳如左：

(一) 省政府 狹義之省政府，得依中央法令，綜理全省行政事務，在不抵觸中央法令範圍內，對於省行政事項，得發省令，并制定省單行條例及規程，但凡涉及限制人民自由增加人民負擔者，非經國民政府核准，不得執行。對於所屬各機關之命令或處分，認為有違背法令逾越權限或其他不當情形時得停止或撤銷之。省政府在原則上以合議制之委員會為行政官署，只就特定事項，授主席以單獨處分權，省政府委員會由國民政府任命之委員七至九人組織之（新疆特許為十三人），并以其中一人為主席。主席之職權有四：其一，為召集省政府委員會，於會議時為主席；其二，為代表省政府，執行委員會之議決；其三，為代表省政府，監督全省行政機關人員執行職務；其四，為處理省政府日常及緊急事務。省政府下設秘書處；秘書長一人，秘書一至三人，并分科辦事。祕書長承省政府主席之命，綜理祕書處事務，祕書科長，各承長官之命，辦理各種事務。

(二) 省政府各廳（註一）省政府設民政、財政、教育、建設四廳，必要時并得增設實業廳及其他專管機關，分掌特種事務。廳置廳長一人，由省政府委員兼任，綜理各該廳之事務，就其主管事務，於不抵觸中央法令或省政府委員會議決之範圍內，得發廳令，及為行政處分等行為，並得指揮監督所屬職員及所轄機關。自合署辦公制度實行後

，應之地位，雖微有變動，但依二十五年十月二十四日行政院公布省政府合署辦公暫行規程之規定，所有文書，雖以省政府名義行之，惟仍有兩項重要之保留；其一，對於行政院所屬主管部會署之命令，應逕行呈復；其二，各廳處依其職權，監督指揮直轄機關或直轄機關之事務進行者，在不抵觸省令之範圍內，得自行發布廳令，處令或布告。

(乙) 縣 縣之行政區域，依現有之區域。縣政府，為縣地方第一級行政機關，在法律上，包括縣長，及縣長之補助機關。至縣之等級，則由省政府按其面積、人口、經濟、文化、交通等狀況，劃分為三等至六等，報內政部核定之。縣政府設縣長一人，一方受省政府之監督，辦理全縣自治事項，同時受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項。另設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會等科，其設科之多寡及職掌之分配，由省政府依縣之等次及實際需要擬訂，報內政部備案。縣長之任用，由民政廳廳長提出合格人員二人至三人，經省政府委員會議決委派。縣各級組織綱要雖已頒布，但因「縣參議會暫不選舉縣長之故，其情形并無多大變動。

(丙) 設治區 凡各省未設縣治地方，得依設治局組織條例，暫置設治局，至相當時期則改為縣治，其區域之廢置及制定，應由省政府咨請內政部呈行政院轉請國民政府核准公布之，設治局亦有官署性質，依省政府之指揮監督，處理本管區域內行政事務，

於不抵觸中央及省之法令範圍內，得發布局令。設局長一人，由民政廳提出有薦任資格之人選，經省政府會議議決委用，并轉報內政部備案。

(丁)市 市有行政院直轄市與省政府直轄市之別，地位雖有不同，其組織大致相似。市設市政府，包括市長，市長之補助機關，及市政府各局全體，但有時亦作狹義解釋，而不包含各局。市政府依法令掌理本市行政事務，監督所屬機關，及自治團體，於不抵觸法令之範圍內，得發布市令，及為行政處分等行為。市政府設市長一人，綜理市政，為市行政官署，下設秘書處、及社會、警察、財政、工務等局。必要時，經上級機關之核准，得增設教育、衛生、土地、公用、港務等局，并得改局為科，設於市政府內。

三、特別區域行政組織

(甲)蒙古 蒙古地方之行政機關，計有蒙古地方自治指導長官公署，蒙古地方自治政務委員會及盟部旗政府等各種，除蒙古地方自治指導長官公署一種有國家行政機關性質外，餘悉為地方自治機關。但其自治制度，與現代之地方自治，不盡相同。茲簡述如次：

(一)蒙古地方自治指導長官公署 依二十三年三月七日國民政府公布蒙古地方自

自治指導長官公署暫行條例之規定，長官公署依國民政府頒布之蒙古地方自治辦法原則，承行政院之命，指導蒙古地方政務委員會，并調解省縣與盟旗之爭執；蒙古地方自治政務委員處理事件及發布命令有不當時，得糾正及撤銷之。設指導長官及副長官各一人，由行政院呈請國民政府特派之。二十五年二月二十五日，國民政府公布綏遠省境內蒙古各盟旗地方自治指導長官公署暫行條例，依據此項條例，設綏遠省境內蒙古各盟旗地方自治指導長官，承行政院之命，指導該省境內蒙古各盟旗地方自治事宜，并調解省縣與盟旗之爭執。

(二) 蒙古各盟旗地方自治政務委員會 依據民國二十五年一月二十五日及同年七月二十七日國民政府先後公布之綏遠省境內蒙古各盟旗地方自治政務委員會暫行組織大綱及察哈爾省境內蒙古各盟旗地方自治政務委員會暫行組織大綱之規定，設立綏遠省境內蒙古各盟旗地方自治政務委員會及察哈爾省境內蒙古各盟旗地方自治政務委員會。直隸於行政院，并受中央主管機關之指導，辦理各盟旗地方自治政務，遇有關涉省之事件，則應與省政府會商辦理之。委員會各設委員九至二十四人，由行政院呈請國民政府任命，并指定一人為委員長，委員會下並各設若干處，分別承辦各種會務。

(三) 盟之區域，依現有之區域。直隸於行政院，軍事外交及其他國家行政，

均爲中央所統一，僅於法律之下行使其治理權。遇有關涉省之事件，應商承省政府辦理。盟設盟政府，置盟長副盟長各一人。另有盟民代表會議掌理盟務之立法、設計、監察及其他屬其審議議決之事項，盟長對於盟民代表會議議決之如何執行，由蒙藏委員會呈請行政院定之。

(四) 部 部係與盟同等之區域，其組織與盟同。

(五) 旗 旗有三種，一爲特別旗，直隸於行政院，其地位與盟同；一爲部屬總管制之旗，直隸於現所隸屬之部，一爲盟屬旗，直隸於現在所屬之盟。惟其組織，則無區別。旗之區域，依其現有區域，各依法律之規定，行使其治理權。但特別旗遇有關涉省制事件，應商承省政府辦理，盟屬旗，遇有關涉縣之事件，應與縣政府會商辦理。旗之機關有二，一爲旗政府，置扎薩克，旗務委員及旗務會議，扎薩克，綜理旗務。凡旗務委員出缺時，由旗民代表會議推選加倍人數，扎薩克保薦加倍人數，呈請蒙藏委員會轉呈行政院選擇薦任。一爲旗民代表會議，由本屬各佐各推代表一人組織，其職掌與盟民代表會大致相同。旗政府對於旗民代表會議議決之如何執行，由蒙藏委員會呈請行政院定之。

(乙) 西藏 西藏地方行政組織尙未確定，按其目前情形，則以達賴爲最高機關，

總管政教兩大權。達賴之下，設有藏王，藏名曰「司倫」，爲噶布倫會議主席，此項會議原由各大呼圖克圖選舉，近則由達賴屬意人物充任。藏王之下，分設祕書處（藏名「伊倉」）與噶布倫會議，（藏名「噶廈」）前者主掌宗教，專管理喇嘛並傳達葛廈之意旨於達賴。噶布倫會議則掌理庶政，此外尚有軍司令部（藏名「馬基」）以管理全藏軍務。

第三節 自治行政組織

第一項 自治與自治團體之性質

一、自治 自治之意義，學者見解不同，一般言之，可分兩種，其一，爲廣義之自治；卽凡以非專務職吏員，管理國家公務者，皆爲自治，非專務職，又稱名譽職，卽任該職之外，另有本業，不受國家公務員之待遇者。此種廣義之自治，亦名公民自治，範圍甚廣，而其特點有三：一、以自治爲直接執行國家公務之方法；二、自治目的上之事務，爲國家自身之事務，非國家以外其他獨立人格者之事務；三、處理自治事務之吏員，常爲名譽職，而非專任職。其二，爲狹義之自治；乃以自治團體管理自身公務之謂。此種自治團體，爲一獨立主體，於其範圍內，對國家保有獨立自營之權利與義務。故其自

治並非執行國家公務，而為獨立人格者之團體，管理其自身之事務。此種狹義之自治，又稱為團體自治，即由自治團體管理其自身行政事務之謂。其特點亦有三：一、不以自治僅為國家行政之手段；二、自治目的上之事務，非國家公務，而為國家以外其他獨立團體之事務；三、處理團體事務之吏員，得以公務員充之，初不以名譽職為限。

上述兩種觀念，亦即英國式自治與歐陸式自治之區別，但近則以一方採取團體觀念，他方輸入名譽職制度而有接近之趨勢。

二、自治團體之性質 自治團體或稱公共團體，為國內獨立團體之一種，以管理公務即公共事務為目的。於其範圍，對於國家保有獨立自營之權利與義務。故自法律上言之，所謂自治團體者，乃於國家之下，以管理公共事務為存立目的之法人。分析如次：

(甲)自治團體為公法人之一種 自然人自出生即有權利能力，而為法律關係之主體。社會上得為法律關係之主體者，除自然人外，尚有團體，凡團體賦有法律上人格，即權利能力者，則為法人。自治團體，得享權利而負義務，故亦為法人之一種。自治團體以管理公務為其存在目的，且其所屬公共事務，原為國家公務，因之，關於事務之執行，須受國家之特別保護與監督，并由國家與以私人不能享有之特權。同時，此種團體對於第三人，於其事務執行之際，亦生特別關係，與私人之處理私事有別，故為一種公

法人。

(乙)自治團體以管理公務為其存在目的。如前所述，自治團體乃以管理公務為其存在目的。此種公務之發生，由於國家之賦與。私法人雖則有時亦受國家事務之委託，而管理特定之公務，但其團體之存在，另有目的。是以不能謂為自治團體。

(丙)自治團體乃受國家之支配。自治團體，一面受國家統治權之分授，為其作用主體，同時仍受國家統治權之支配，為其作用客體。蓋自治團體，為國家所設立，其事務之是否完善執行，對於國家有直接影響，故自治團體，常受國家之積極監督，與國家統治權之支配。

第二項 自治團體之組織與權能

一、自治團體之種類 如以構成之要素，作為分類之標準，則自治團體可分地方團體，為公共合作及營造物法人三種，簡述如下：

(甲)地方團體 地方團體或稱地方自治團體，乃以一定之土地，與居民，為其構成要素。換言之，乃以國家領土之一部，為其地域，對於地域內之居民，在國法所認許之範圍內，得有支配權之自治團體。一方面得直接支配其地域，凡在地域內居住逗留者，皆須受其權力支配，他方則又帶有社團之性質，在地域內受其權力支配之人，未必盡

爲其構成員，通常乃以住戶中有一定之貧苦者充之。至於地方團體與國家之區別，在於地方團體乃處在國家之下，其自治權且爲國家所賦與，與國家之有最高性者不同。

(乙) 公法合作。公法合作者，乃以一定之社員組織而成，亦即僅以一定之人爲其構成要素，與民法上之社團法人相似。但其目的，爲國家所賦與，故爲公法人之一種。公法合作之社員，或依法律之規定，當然加入，或爲任意加入。不論如何，合作與社員間之關係，在法律上均爲特別權力關係，與地方團體與人民間之因居住而發生統治關係者不同。公法合作，雖有時似亦存在於一定區域之上者，例如各地商會，但其區域僅爲確定社員資格之要件，而非得直接支配其地域。地方公共事務，本以由地方團體處理爲原則，但若干特殊公務，其所發生利害關係之範圍與原有地方團體之區域，未必皆相吻合，且其事務之性質，亦常以超越地域結合利害關係較相切近之人，共同處理爲宜，故特設公法合作以管理之。

(丙) 營造物法人。營造物法人或稱營造物自治體，即法律上具有獨立人格之營造物。營造物法人，無一定社員或地域，而單以營造物爲其構成要素，或可全之爲公之財團法人，凡營造物之具有獨立之人格者，即稱營造物法人，營造物法人，依其設立主體，得別爲國家直屬之營造物法人與地方團體直屬之營造物法人。

二、自治團體之組織。自治團體為國家所設立，其組織原則，為國家法律所定，故僅限在法律範圍內，得以自己意思擬訂章程。由其內部觀察，亦可析為若干單位，此種單位，即稱自治團體之機關或自治機關。茲分述如次：

(甲)依構成而分類。如以構成為準，則自治團體可有兩種分類：其一，全民機關與代表機關。前者以團體員全體構成，後者由團體員中選出若干代表以構成之；其二，合成機關與單獨機關，前者以多數人構成，後者以單獨一人構成之。

(乙)依任務而分類。以任務為準，自治機關可分為決議機關，執行機關等種；決議機關，以決定團體意思為其主要任務；執行機關，以執行其意思為主要任務。此外尚有監察機關，調解機關等種，以担任各種事務為任務。

(丙)依權能而分類。以權能為準，自治機關可分自治公署與自治補助機關，前者得決定團體意思，併表示之於外部，即與國家機關中之補助機關相當。

三、自治團體之權能。自治團體一面立於國家之下，受國家統治權之支配，他方又為權利主體，處理公共事務。除與私法人同樣享有私權及有法律行為之能力外，併得依法律所定，享有公權，及有公法行為之能力。所有此種權能，統稱為自治權，至於自治權之範圍，則依團體之性質而異。

國家對於自治團體授與自治權能之方式，約有二種：一為概括授與，即以法律概括規定，凡與團體直接有利害關係之作用，而不與國家作用或上級自治團體之權限相衝突者，皆由國家授與以處理之。歐陸國家，多採此法，一為各別授與，即以法律各別指定，如興辦教育即須有許其興辦教育之特別法律，凡未經特別法律所具體指定者，不問何種作用不得任意為之。英美二國，即採後制。我國過去歷次所擬諸制，均近於概括授與方式。

四、自治之監督 自治團體雖有獨立人格，得以自己意思，施行各種事務，但其事務則係直接間接受之國家，而施行結果，又與國家有密切之關係。故國家對於自治團體事務之執行，必須有監督之方法。此種方法，可分二種：一為直接監督，即由國家機關直接所為之監督。而依監督機關之不同，又可分為行政監督與立法監督二種，前者由行政機關以行政處分為之，例如團體有非法行為，則為豫防或矯正之處分；其員有背職行為，則為停職或解職之處分，以使其服從行政官署之監督。後者由立法機關以立法手段為之，即以立法手段予奪其團體之權限，乃主廢止其團體，以使其服從立法機關之監督。一為間接監督，乃依權利受侵害人之請求，由國家審判機關以救濟行為，間接所為之監督，而依監督機關之不同，又可分為普通法院監督與行政法院監督二種，大陸各國以

由行政機關直接監督爲原則，其間接監督亦由行政法院爲之。英美反是。我國之自治監督，則近於大陸各國之制度。

第三項 我國地方自治制度

一、我國地方自治制度之特質 「地方自治者，國之礎石也，礎不堅則國不固」。（見 總理自治制度爲建設之礎石講稿），基於此項見解，故 總理在其手訂之國民政府建國大綱中，一方將建設之程序，分爲三期，同時對於地方自治之規定甚詳。依建國大綱之規定，「縣爲自治單位」，「在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治，其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，各縣警衛辦理妥善；四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練，完畢其國民義務，實行革命之主義者，得選舉縣官以試行一縣之政事，得選舉議員以議立一縣之法律，始成爲完全自治之縣」。「凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期」。「全國有過半數省分達至憲政開始時期，卽全省地方自治完全成立時期，則開國民大會，決定憲法而頒佈之」。

由上所述，可知我國地方自治制度之基本特點有二：其一，地方自治爲建國過程中之一重要步驟，由之而到達憲政之域；其二，我國地方自治，乃由政府作有計劃之實施

，逐漸領導人民走入自治之路。依據此種理想，國民政府對於地方自治之推行，不遺餘力，全國統一以後，於民國十七年七月三日公布市組織法，全年九月十五日公布縣組織法，十八年九月十八日公布鄉鎮自治施行法，全年十月二日公布區自治實行法，廿一年八月十日公布縣市參議會組織法及縣市參議會議員選舉法。此外尚有由行政院公布之有關自治法規多種。雖以各種原因，未能早達理想，但其已啓自治之端，則為確切之事實。

二、抗戰以來有關自治之要政 抗戰開始以來，雖在軍事緊張之中，但政府依抗戰建國綱領第十三條之規定：「實行以縣為單位，改善并健全民衆之自衛組織，施以訓練，加強其能力，并加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治的，社會的基礎，并為憲法實行之準備。」對於自治之推進，初未稍懈。其最重要之工作有二，一為新縣制之實施，一為自治財政之確立。關於前者，國民政府於二十八年九月十九日公布縣各級組織綱要，并定即日施行，同年十月十三日又公布縣各級組織綱要實施原則及實施法，規定各省同時普遍實施，最低限度須於六年內完成，旋提前改為三年內辦竣。依據綱要之規定，縣為地方自治單位，縣以下為鄉鎮，鄉鎮內之編制為保甲，縣之面積過大或有特殊情形者，得分區設置，凡教育，警察，衛生，合作，徵收等區域，應與前項區域合一

。并以縣鎮爲法人。中華民國人民無論男女，在縣區內居住六個月以上或有住所達一年以上，滿二十歲者爲縣公民，有依法行使選舉罷免創制複決之權。縣設參議會，由鄉鎮民代表會選舉縣參議員組織之。但暫不選舉縣長。區署設區長一人，非甄選訓練合格人員，不得委用。鄉鎮設鄉鎮公所，置鄉鎮長一人，副鄉鎮長一人至二人，由鄉鎮民代表會選舉之。鄉鎮民代表會之代表，由保民大會選舉之。保設保辦事處，置保長副保長各一人，由保民大會選舉。在未辦理選舉以前，保長副保長由鄉鎮公所推定，呈請縣政府委任。（本年五月五日起，并將前頒之成立縣各級民意機關步驟五項，縣參議會組織暫行條例，縣參議員選舉條例，及鄉鎮長代表選舉條例，開始施行。故自治之推行，又將進入一新階段），依據此項規定，新縣制一方納保甲制度於自治之中，同時并作彈性之規定，所以適應各地之實施情形。對於縣之財政，縣各級組織綱要亦作簡括之規定，五屆八中全會及第三次全國財政會議又先後提出關於對政制度之議案，迨三十年十一月八日國民政府明令公布改訂財政收支系統實施綱要以後，自治財政制度始告確立。依據此項綱要，全國財政收支分爲國家財政與自治財政兩大系統，國家財政包括原屬國家及省與行政院直轄市（除自治財政收支部份外）之一切收入支出；自治財政以縣市爲單位，包括市縣鄉（鎮）之一切收入支出。換言之，基於縣爲自治單位之故，省已演化爲國家

行政區域。此種財政系統之劃分，一方鞏固縣之地位，同時亦即實行自治之要務。

第四節 公務員

第一項 公務員之觀念

一、公務員之意義 公務員有廣狹兩義，依廣義之解釋，凡從事於公務之一切職員，皆可稱為公務員。依狹義之解釋，惟基於特別選任，而對國家負有忠實的服無定量勤務之義務者，方為公務員。此種狹義之公務員，亦稱官吏，但以近來新頒之法令，已有以公務員代替官吏一詞之趨向，故本書亦採用之。本節所說明之公務員，亦即指狹義者而言。

二、公務員與公吏等之區別

(甲)自治團體之公吏，有時亦受國家行政事務之委任，但是此種委任，並非為使其擔任國家事務而特別選任之，乃因其本係自治團體之吏員而由自治團體選任之。在身分上立於對自治團體服勤務之關係；而其擔任國家事務，不外依據法律，由國家特別委任之而已。

(乙)通常民主國家之議員或國民代表，其所以不能認為係狹義之公務員者，不在於

担任職務性質或選任方法之不同，而在於議員或國民代表之担任公務，係代表國民行使其參政權，而公務員之担任職務，則係受國家之僱用，而為其勤勞。二者性質不同，至為顯著。

(丙) 僅受國家特定事務之委任者，如各種委員，就其選任方法及担任職務之性質而言，原與公務員相類，惟因其所担任之職務有一定，無一般公務員之身分，故亦與狹義之公務員有別。

(丁) 依民法上之契約担任國家事務之人，就其担任國家事務一點，亦與公務員無異，但其担任國家事務，係出於民法上契約之訂立，其與國家間并無公法上之身分關係存在，故亦與狹義之公務員不同。

(戊) 受國家事務委任之私人，就其所担任之國家事務而言，固與公務員無別，但因其未依特別選任方法取得公務員之身分，故亦與公務員有別。

(己) 依徵發令所徵發之人夫或其他依法律受命負擔勞役者，就其所負擔者，為公法上勞役而言，自與依民法上之契約而受雇之人夫不同。惟其所負擔之勞役，對於國家僅有經濟上之意義，且亦無特別之身分，故與公務員不同。

(庚) 士兵之地位，最與公務員相似，但士兵所担任之勤務，究係國民對於國家依於

憲法而應盡之義務，卽志願兵亦不過國民自願放棄其應受免役優待之表示，其對於國家所任之勤務，仍爲國民憲法上之義務。因之，亦與公務員不同。

三、公務員之種類 狹義之公務員，可以各種標準加以分類。茲簡述其重要者如下：

(甲)高等官與普通官 依其任命之形式不同，可別爲高等官與普通官。凡由中央執行委員會選任，以及直接或間接由國民政府任命者，爲高等官，由所屬官署選行任命者，爲普通官。前者分選任，特任，簡任，薦任四種，普通官僅有委任一種。依暫行文官官等官俸表之規定，除選任特任外，每種又各分爲若干級。

(乙)文官與軍官 依所任事務種類之不同，可別爲文官與軍官，凡從事於戰鬥行爲及其他法定之軍務者爲軍官，非然者則爲文官。惟軍官中除從事戰鬥行爲者外，他如軍醫，軍醫，軍法等各種官佐，其所任事務，與文官中某等官吏殊無大別。故現行法令之軍官，僅能謂爲從事於戰鬥行爲及其他法定軍務之公務員。軍官有陸，海，空軍各種軍官，而又各有將官校官尉官之別。

(丙)行政官與司法官 文官有行政官與司法官之別，凡掌理行政事務者爲行政官；掌理司法事務者，爲司法官，但此種區別，亦只以法令規定爲根據，若自性質上言之，

則司法官，僅能持掌理民刑等裁判之事務者，而不及於檢察官等司法行政官吏。但在立法上，因其受同一根據與待遇之故，亦將延聘司法行官吏，視同司法官。

(丁)政務官與學務官 行政官有政務官與學務官之別，一般言之，凡得參與國家行政方針之決定者為政務官，依既決定之方針而執行者為事務官。但我國現時所謂政務官者，另具形式上之意義，依法定之程序解釋，原則上皆以其任命須經中央政治會議，（現為國防最高委員會）之審核者，為政務官。惟中央政治會議條例及國民政府組織法等，原有修正，因之，所謂政務官之範圍亦屢生變動。據中政會最後一次之解釋其範圍包括國民政府委員，各院院長副院長及委員，各部部长，副部长，政務次長，及各委員會委員長副委員長；各省政府委員，主席，及廳長；直隸於行政院之市長，駐外大使，特使，公使及特任特派官吏。（參看二十年行政院第三五一七號訓令）

(戊)長官與補助官 凡一機關公務員得以自己意思，決定法律上之行為者為長官；輔佐長官處理各種事務者為補助官。長官得代表國家決定國家意思，當其處於代表國家之地位時，即稱為官署。

此外尚有在職官與不在職官，有給官與無給官；教育官與技術官等類，茲不詳述。

第三項 任官行為

一、任官行爲之性質 公務員與國家之關係，因特別選任而成之，此種選任，可分選舉與任命兩種；關於選舉行爲，暫置不論。任命行爲又稱任官行爲。任官行爲之性質，學說不一，就其主要者而言，約有私法上契約，單方行政行爲，及公法上契約等三說。自十九世紀公法學漸次發達，公務員與國家之關係，被認爲公法關係之後，私法上契約一說，即告消滅。而最通行者，爲絕對的國家單方行爲說，此說認爲國民對於國家有一定之義務；國民之勤務義務，卽其義務之一種，故國家對於一切國民，常得以單方意思命其服務。但此說與現代政治之理想及事實，未盡相符，故又有公法上契約說，此說認爲現代國家之法律，並不認人民有担任公務員之一般義務，欲求人民服務，率須徵求人民之同意，換言之，卽須人民與國家雙方之合意。故公務員與國家之關係，實因兩地位對等者之契約而成立。特此種契約，非單爲個人利益約定勤務之契約，而爲促進一般利益現實國家任務之誓約。故任官行爲僅在設定關係，使受任者個人與國家間構成公法上之特別關係而已。更其關係成立以後，公務員對於國家，負有包括的勤務義務，且於法律範圍之內，得由國家以單方意思變更或消滅之，其與私法上契約之區別，頗爲明顯。

二、任官行爲之形式 任官行爲，非要式行爲，不待書狀之交付而始成立。惟國家對於公務員之任命，通常必以文書之交付爲之。其文書爲任命狀，受任者接受任命狀而

默示同意時，其關係即告成立。任命狀之形式，依公文程式條例之規定，特任官及簡任官之任命狀，由國民政府主席及五院院長署名，蓋用國民政府之印；薦任官之任命狀，由國民政府主席及主管院長署名，蓋用國民政府之印，委任官之委任狀，由各該機關長官署名，并用各該機關之印。任官行為，非要約行為，故公務員之權利義務，國家得以法令另定其發生之條件與期限，而不必以任命狀之交付為準。

三、任官之要件

(甲)能力之要件 任官之能力要件，可分積極消極兩方面，如次：
(一)積極的能力要件，即必須具有之條件，此種條件有二：其一，有中華民國之國籍者；其二，具有行為能力者。

(二)消極的能力要件，即不應具有之情形，此種情形有四：其一，褫奪公權，尚未復權者；其二，受免職處分未滿一定期限者；其三，歸化人及隨同歸化人取得中華民國國籍之妻及子；(參看國籍法第九條)其四，有其他法定情事者。(參看公務員任用法第六條)

(乙)資格之要件 依公務員任用法及其施行條例之規定，除政務官，及各種公務員其任用法律別有規定者外，一般事務官須就有左列資格者依法任用之。

(一) 經考試合格者；

(二) 有一定官歷經甄別審查或考績合格者；

(三) 曾於民國有特殊勳勞，或致力國民革命若干年限以上而有勳勞或成績者；

(四) 有一定之學歷或在學術上有專門或特殊之著作或發明者。

第三項 公務員之地位與責任

一、公務員之權利

(甲) 經濟上之權利

(一) 俸給權 俸給者，乃在公務員關係存續期間，國家對之為定期給付，以酬其服務之勞，並維持與其地位相當之生活者。此種俸給，雖與私法上之勞務報酬性質相似，但因其兼有維持與其地位相當之生活之目的，故又與單純之勞務報酬不同。

(二) 卹金權 卹金之性質，夫致言之，與俸給相似。蓋用以酬其在官時之勞者。但俸給乃存在於公務員關係存續期間，而卹金則存在於公務員關係終止之後。依公務員卹金條例之規定，卹金有兩種：一為公務員本身之卹金，一為遺族之卹金，兩者又各分為年卹金與一次卹金等種。

(三) 職務工資請求權 公務員職務上所需之特別費用，其應由公家支給者，得請

，支給相當之金額，是為職務上實費請求權。例如出差旅費之類。但此種權利，僅依法定，始能成立，公務員不得自立名目，請求支給。

(一) 身分上之權利 公務員身分上之權利，以保持地位之權利為最主要。所謂保持地位，即指非因法定事由及法定程序，不受革職或降職處分之謂。關於公務員地位之保障，優其種類而不同，通常以終身職及職務上有獨立性公務員之地位，保障最為穩固，而以政務官之地位，最無保障。

二、公務員之義務 公務員關係所生之效果，就中以公務員對於國家所負之特別義務為最重要。公務員之特別義務，為公務員服務法所規定。但公務員義務之發生，不在於服務法，而在於任官行為。公務員就官之同意，即其發生之根據。蓋公務員既已同意於任命，即即任職之承諾，即已包括在內。公務員之義務約如次。

(甲) 執務之義務 執務之義務者，即現實担任一定職務，而為其執行之義務。公務員職務上之事務，均為法令規定，其次則由長官於法令範圍內，隨時指定之。惟執行職務之義務，僅在職之公務員始行負擔。如停職及暫時離職者，得免除其義務。在職公務員，因負有執務之義務，更有附帶義務。即親身執行職務，專心職務，居住於職務地及運時進退等是。

(二)服從之義務 服從之義務者，即遵從長官於監督範圍內所發命令之義務也。長官於監督權範圍內所有之命令，為職務命令；公務員對於此項命令，有服從之義務。但依現行法令，有三點可以注意。其一，屬官對於長官在監督範圍內所發之命令，雖應服從，但對長官所有命令有意見時，得隨時陳述之；其二，遇有二以上職務命令彼此抵觸時，即應服從最上級長官之命令，如長官階級相同，而僅為主管與兼管之差別時，則應服從主管長官之命令；其三，職務上如有獨立之地位，得以自己意見，獨立執行其職務，則於某範圍內，得不服從官長命令。職務之有無獨立地位，通常皆為法規所規定。

(丙)忠實之義務 忠實之義務者，即對於職務應依自己意見，以自認為最合於國家之利益者，盡力行之之義務。公務員除服從長官之命令外，尚應負有忠實之義務。但此種義務，亦以與職務有關之事項為範圍，凡於職務無關之私生活，則與人民處於同一地位。我國工會法禁止公務員罷工與組織工會，亦為表示不能完全保有公務員身分而又拋棄義務之一端。

條例

嚴守秘密之義務 嚴守秘密之義務者，即對本機關之秘密，不問是否屬其主管

均不得洩漏之義務。此種義務，不以兼職而消滅，法律且認公務員就其職務上秘密，得拒絕為證人或鑑定人。

(戊)保持品位之義務 保持品位之義務者，即不論其在執行職務與否，均應誠實清廉，謹慎勤奮，不為有損品位行為之義務。

(己)不為一定行為之義務

(一)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，以加害於人；

(二)在職務內所保管之文書財物，不得遺失，毀棄，利用，變更，或借供私人營利之用；

(三)無論直接間接均不得兼營商業或公債交易所等一切投機事業；

(四)對於屬官不得推薦人員，並對其主管事件，不得為親故關說或請託；

(五)對於有隸屬關係者，無論涉及職務與否，不得收受財物；關於所辦事件，不得收受外間饋遺；

(六)對於下列各項與其職務有關者，不得私相貸借，訂立私人間互惠契約或享受不當利得：

(1)承辦本機關或所屬機關工程者；

(2)經營本機關或所屬事業之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) 受有官署之補助費者。

三、公務員之權能 公務員對於國家除有前述各種權利外，并享有各種利益。主要者如勳章禮遇之賞賜及警察上刑罰上之保護等是。

四、公務員之責任 公務員之責任，可分懲戒責任，刑事責任及民事責任三種。但此三者，並無互相排斥之性質。換言之，依違法之事實，三者可以同時成立。茲分述如下：

(甲) 懲戒責任 公務員與國家間之關係，應依公務員服務法等法令之規定，對國家盡其勤務責任，遇有違反此等規定之時，須受國家之制裁，是為公務員之懲戒責任。此種懲戒，亦即國家為維持官紀依其特別權力，對於公務員違反義務行為所科之處罰，茲將公務員懲戒之事由，種類，機關及程序，簡述如次：

(一) 懲戒之事由 依公務員懲戒法第二條之規定：「公務員有左列各款情事之一者，應受懲戒：一、違法；二、廢弛職務或其他失職行為」。此項規定，對於懲戒之事由，包括無遺。

(二) 懲戒之種類 依公務員懲戒法之規定，懲戒分為五種，如下：

(1) 免職 除免其現有之職外，并於一定期間，停止任職，其期間為一年以上，五年以下；

(2) 降級 依其現任之官級，降一級或二級改敘，自改敘之日起，非經過二年，不得敘進，受降級處分，而無級可降者，比較每級差額，減其月俸，其期間為二年；

(3) 減俸 依其現在之月俸，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；

(4) 記過 自記過之日起，一年內不得進級，一年內記過三次者，由主管長官依減俸之例減俸；

(5) 申誡 申誡以書面或言詞為之。

但上述(2)至(4)各種處分，不適用於選任政務官，立法委員及監察委員；第(2)種并不適用於特任特派之政務官。

(三) 懲戒之機關 懲戒之機關，視被懲戒者之地位而定。即如次：

(1) 被彈劾人為選任政務官者，送由中央監察委員會懲戒；

(2) 被彈劾人為上項以外之政務官者，送由國民政府懲戒；

(3) 被彈劾人為事務官者，送由公務員懲戒委員會懲戒。

如同一懲戒事件，被彈劾者不止一人而又不屬同一懲戒機關者，應移送官職較高者之懲戒機關，合併審議。至薦任職以下公務員之記過或申誡，則逕由主管長官決定行之。

(四)懲戒之程序 公務員有違法失職之事由時，原則上應先由監察院提起彈劾，或由監察委員提起，或由行政長官送請監察院提起。前者由監察委員提出後，再經院長指定監察委員三人審查，經多數認為應付懲戒者，監察院應即將擬彈劾人移送懲戒機關，如彈劾案經審查認為不應交付懲戒而提案人有異議者，應即將彈劾案，再付其他監察委員五人審查，以為最後決定。後者由各院部會長或地方最高行政長官將公務員違失案件，備文聲敘事由，連同證據，送請監察院審查，監察院認為應付懲戒者，再將彈劾案連同證據移送各級懲戒機關。但薦任職以下公務員有遺失時，得由主管長官逕送公務員懲戒委員會審議，不必送請監察院審查移送。

(乙)刑事責任 刑事責任為一般人所共有，此則專就公務員之職務上犯罪而言。此種犯罪，可分二種。如次：

(一)職務犯 職務犯者，乃惟公務員始得為之之犯罪。其行為又有二種：一為放棄或濫用職權行為；如放棄守地，故意出入，不正追訴，不正執行，額外浮收及洩漏秘密

等是；二爲賄賂行爲；即要求期約或收受賄賂，或其他不正當利益之行爲是。後者普通商事公司之受僱人亦能犯之，然不因刑法上之瀆職罪而受罰，故仍與公務員犯罪不同。

(二) 準職務犯。準職務犯乃公務員以外之一般人亦得爲之之犯罪；特公務員觸犯之時，加重其刑。如普通個人意圖爲自己或第三人不法之所有，而侵佔自己持有之他人所有物者，處五年以下有期徒刑拘役，得併科或易科一千元以下罰金；而對公務上所持有之物，犯前述之罪者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科三百元以下之罰金；又公務員假借職務上之權利機會或方法，以故意違犯瀆職罪以外各罪者，亦加本刑三分之一。

(丙) 民事責任。公務員之民事責任，除與一般人民相同者外，依民法之規定，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，負其賠償責任。其因過失者，以被害人不能依他項方法受賠償時爲限，負其責任。惟前項情形，如被害人得依法律上之救濟方法，除去其損害，而因故意或過失不爲之者，公務員不負損害賠償責任。

第四項 公務員關係之變更與消滅

一、公務員關係之變更。公務員關係之變更，約有三種。一爲轉官，或稱調任；即

指由某一官職轉調於另一種類不同之官職者而言。如由文官調充武官，司法官調充行政官。轉官以取得本人之同意為原則，尤若法院推事，非有法定原因并依法定程序，不得將其調任。二為轉職，或稱借補；即指在同一官職內，由此職轉補於他職者而言。在原則上不必經本人同意，而以官署單方意思為之。三為停職，即暫時停止職務之謂。停職之公務員，仍保有公務員身分，但被命不担任現實之職務而已。故公務員在停職期間，除職務之義務外，其他義務，與在職公務員同。

二、公務員關係之消滅原因如次：

(甲) 一定之事實 凡有下列事實發生者，則公務員與國家間所有之特別關係，當然消滅：

(一) 死亡；

(二) 喪失國籍；

(三) 受褫奪公權之宣告；

(四) 停職期滿；

(五) 刑之宣告及執行。

(乙) 一定之行為 公務員關係因一定之行為而消滅。此種行為可分兩種：即辭職

與免職。前者出於公務員之意思，後者出於國家之意思。國家對於免職一舉，設有若干限制。依我國法律對於自由任用之公務員，如政務官，可以自由免職；終身官，如推事，檢察官之類，除因懲戒處分外，幾於不能免職；一般事務官，在理論上亦以不得任意免職為原則，除因懲戒處分外，必須有特種事由，方得為之。

第五節 營造物及公物

第一項 營造物

一、營造物之意義 營造物之意義，可分廣狹二義說明之如次：

(甲) 廣義之營造物 乃行政主體為達一定目的，以人及物構成，而繼續設置之設備。析言之如次：

(一) 營造物者，以人及人物構成之設備 營造物為人物綜合之設備，以一定之人及物為其構成要素。凡只以人或物所構成者，不得稱營造物。

(二) 營造物者，為達一定目的而繼續設置之設備 營造物為達一定行政上之目的而設置。此種目的，可分三種：其一、為增加財產上之收入；其二、為供諸行政上之公用；其三、為供諸一般公眾之利用。不論其目的為何，而其為行政上繼續設置之設備則

同。如其爲臨時設立，而無長久性質者，不得認爲營造物。

(三)營造物者關於行政主體之設備。各種營造物，除屬於國家絕對獨占設置者外，因國家之特許或放任，和團體或私人，亦得設置之。但營造物既爲行政上之設備，其非爲行政主體所經營者，不得視爲營造物。

(乙)狹義之營造物。僅指廣義之營造物中直接供諸一般公眾利用者而言。此種營造物依其目的之不同，又可列爲四種：其一、爲以增進人民之精神上利益爲目的者；其二、爲以增進人民之身體上利益爲目的者；其三、爲以增進人民之經濟上利益爲目的者；其四、爲以救濟社會爲目的者。

二、營造物之成立及廢止

(甲)營造物之成立。營造物爲行政上之設備，常爲國家或自治團體所設置。詳言之，凡其營造物事業爲國家所經營者，由國家設置；其事業爲自治團體所經營者，則由自治團體設置。惟營造物既爲行政主體，因達一定目的，以人及物集合而成之設備，故營造物之設置，必須經過三個程序：其一、爲法規之制定。即決定營造物之種類及其活動之程序與方法；其二、爲構成要素之綜合設定。關於人者必須依公法或民法上之契約，選任或雇用一定之構成員；關於物者，不外依民法上契約，單方行政行爲或以現有公

物充之，或使其他之人負擔。人與物設定完備以後，人物綜合之設備，始克形成；其三、爲開始使用之表示。此種表示，通常以明示或默示之行政處分爲之。

(乙)營造物之消滅 營造物因行政主體之廢止而消滅。凡其設備爲法律所規定者，因法律之改廢而消滅；其設置爲行政行爲所決定者，則由行政機關之廢止處分而消滅。營造物之設置，除爲法律上所必要外，在原則上，行政機關得自由處置而廢止之。

三、營造物之管理 就特定之營造物，爲使達其目的所爲之一切必要行爲，謂之爲營造物之管理。此種管理權，屬於行政主體。但一行政主體之一切作用，皆由其機關行使，故關於營造物之管理作用，自亦由其機關行使之，管理營造物之機關，謂之營造物管理機關。此種管理機關，即由構成營造物之人的要素構成之。故營造物雖由人與物之要素構成，但其管理，則僅指物及事務而言。人之管理，則屬於行政監督。凡營造物內部之人，即由其中地位最高之人，即營造物官署或公署予以監督。構成營造物官署或公署之人，則由主管之國家官署或自治公署監督之。

行政主體就營造物之管理，有營造物規則制定權，營造物維持權，公用限制權，（或稱公用負擔權），使用費徵收權，及營造物警察權。此等權利，因屬管理機關行使之故，同時亦爲官公署之權限。

四、營造物之利用

(甲) 利用關係之成立及終止

(一) 利用關係之成立 其原因不外兩種，一為出於營造物主體之強制。行政主體為使營造物發揮其效用計，有時依法律科私人以利用之義務，而私人有特定之情事時，即須利用其營造物，否則行政主體得以處罰或行政上之強制方法而強制之。一為出於利用之任意。但所謂任意者，亦有絕對之任意與相對之任意之別。凡一營造物事業為國家所獨占，私人欲為一定行為，即非利用其營造物不可者，謂之相對之任意；反之，一營造物事業如為國家所獨占，私人利用與否，在事實上純任其自由意思者，謂之絕對之任意。一般言之，共用營造物之利用，以任意利用為原則，以強制利用為例外。

(二) 利用關係之終止 其原因視利用之內容而異，大別言之，可分二種：其一、凡營造物之利用，僅以特定義務之供給，或特定物品之給付為內容者，因其內容事項之完成，當然終止；其二、凡其利用之內容，在設定繼續之法律關係者，則因一定期間之經過或利用目的之達成而始終止。此種利用關係，利用人能否中途自由脫退，因強制利用與任意利用而不同。前者利用人固不能任意脫退，即營造物管理者，除有特定之理由外，亦不能任意使之脫退。後者利用人得隨時脫退，惟依法規或營造物規則，有時須得

營造物管理者之同意耳。

(乙) 利用關係之效果 利用關係之設定，對於利用人及營造物主體，發生一定之地位，權利與義務。由利用人方面言之，在權利上有營造物利用權與損害賠償請求權，就義務言，亦有兩項：一為特別服務之義務，此種服務之內容，即遵守營造物規則與服從管理權；一為使用費繳納之義務，關於營造物之利用，除純粹慈善性質者外，通常徵收一定之使用費，利用人即有繳納此項使用費之義務。

第二項 公物

一、公物之觀念 公物亦有廣狹不同之意義。分述如次：

(甲) 廣義之公物 泛指國家或自治團體，直接或間接為達行政目的所必要之一切財產而言。此種公物包括三項：其一、財政財產，或稱收入財產。即指行政主體所有之金錢物資及其收益，作為政費或其財源者。此類財產或直接以其原物或收益，供諸財政上之用，或僅以其收益或代價供諸財政上之用。其二行政財產，或稱公用物。即指行政主體，為達行政目的，直接供諸各機關公用之物件。此類財產，以直接供諸國家或自治團體之使用消費為目的，而不以其收益或物資，充作政費或其財源為目的。其三、共用財產，或稱共用物。即指行政主體，為達行政目的，直接供諸一般公眾使用之物件。此

等物件，有直接供諸公眾使用之任務，與上述之公用物亦屬有別。

(乙)狹義之公物 僅指上述之公用物及其共用物二者而言。換言之，即指行政主體，直接供諸行政目的之用之有體物。但此公物之觀念，依其目的而決定，不以其所有之主體而決定。一般公物之所有權，以屬於行政主體為原則。至於行政主體，向他人租用之物，或依其他權源而得使用之物，亦得直接供諸行政目的之用，而有公物之性質。茲所述之公物，專以狹義之公物為限。

二、公物之成立及消滅

(甲)公物之成立 一般言之，公物之成立，須具三種條件：其一、行政主體將一物設為公物，須有法律上之權源；如將無權源之物件，供諸行政目的之用，其設定行為，則屬完全無效。此種物件，從已設為公物，除因取得時效，而為行政主體取得所有權外，其原所有人仍得依所有權，請求返還。其二、須其物件處於可供行政目的之利用之狀態。換言之行政主體欲將某物供諸公用或共用，須其物之外形，在事實上可以供諸公用或共用。其三、須為供諸公用或共用之意思表示。此種表示，謂之供用處分或公用開始，無論以明示或默示為之皆可。

(乙)公物之消滅 原因有二：其一、廢止處分。即因行政主體為其廢止之意思表

示而消滅，是爲供用廢止或公用廢止，得以明示或默示爲之。其二、形態喪失。卽公物有時以其外形變動，而確定喪失其可供用之狀態；但公物因外形變動，僅暫時喪失其可供用之狀態，而非確定喪失者，僅爲公物停止，而非公物消滅。公物在停止中，仍不失爲公物，而未變更其固有之性質也。

三、公物之管理 就特定公物，爲使達其目的，所爲一切必要行爲，謂之公物之管理。此種管理之作用，爲行政作用。其管理權屬於行政主體，自無疑義。但公物管理之觀念有二：狹義之管理，爲現狀之維持改善，以保持其固有之用途；廣義之管理，則兼及公物之新設與使用之開始，爲特定人設定權利，向私人徵收使用費，以及爲公用之停止廢止等。廣義管理之作用，在國有公物方面，必屬於國家機關；而狹義管理之作用，除屬於國家機關外，并得委之於自治團體或他人。

四、公物之使用 關於公物之使用，可分兩部分。由公用公物言之，因其非供人民使用，與人民間不發生使用關係。雖亦有例外，依民法上之契約，爲特定人設定使用權，但此種使用，屬於私法關係，茲不具論。由共用公物言之，其使用可分兩種：一爲普通使用。卽依普通方法，并於普通範圍內而爲公物之使用。其使用方法，或爲行政主體所定，或依社會習慣定之。使用之範圍，則以不妨害他人使用及不傷害公物之實質爲限。

。如長久占用，過度使用而致毀損時，非經特別許可，不得爲之。凡供一般人民使用之公物，在事實上有所使用之行為時，其使用關係，即因以成立，而無須法律上之行為，亦不必經行政官署之許可。一爲特別使用。即特定人依特別方法，并超越普通範圍而爲公物之使用。此種使用，須得主管官公署之認許，私人不得任意爲之。但所謂特別使用者，尙有臨時的與繼續的兩種：臨時的特別使用，即特定私人爲特別目的，臨時爲共用物之特別使用。臨時特別使用雖須官公署之特別許可，而現實其使用時，不必每次請求官公署之許可，從而其使用可與普通使用同論。繼續的特別使用，亦稱獨占使用，即就共用物之一部，爲特定人設定權利，使之繼續獨占而爲使用。其使用關係，須依法律上之特別行爲，其行爲或爲私法上之契約，或爲行政處分。前者所構成之使用關係，屬於私法範圍，後者所構成之關係，由受特許人之權利言之，則因公物使用權之設定，有占有其公物而爲使用之權利，其權利內容，除法律有規定者外，即依特許處分書之指示而決定之。由特許人之義務言之，除法律有規定外，亦依特許處分書以特別負擔而指定之。

公物使用權之特許，因期限之屆滿，解除條件之成就，特許權之拋棄，特許之撤銷及公用之供用廢止而消滅。

第三章 行政行為

第一節 概說

一、行政行為之意義 最廣義之行政行為，泛指行政權所為之一切行動而言，但本章所述之行政行為，僅指以公權主體所為之行為。換言之，行政行為者，乃行政機關依公法所為之作用，而能發生特定法律效果者。分述如次：

(甲) 行政行為 為行政機關之行為，行政行為在形式上為行政機關之行為，但在行政法關係中之行為，則不以行政機關所為者為限。因在行政法關係中，除行政主體外，行政客體亦得為當事人，故行政上之行為，由另一面觀之，可別為行政主體之行為與行政客體之行為。惟法律中所指之行政行為，通常只以行政機關之行為為限。

(乙) 行政行為 為發生一定法律效果之行為，行政行為為法律行為之一種，能發生一定之法律效果。凡屬行政機關所為行為，而能發生一定之法律效果者，不論其為精神的行為或事實的行為，皆得稱為行政行為。

(丙) 行政行爲乃依公法所爲之行爲，行政爲法規下所行之作用，一切行政行爲，自須依據法規行之，故行政行爲，常爲既存法規之實現，而不能離法規而獨行。

二、行政行爲之種類 行政行爲之種類，依分類標準，約可分爲下列數種：

(甲) 精神的行爲與事實的行爲 行政行爲視其是否因一定之精神作用，發生法律效果，可以列爲精神的行爲與事實的行爲。精神的行爲，視其是否依一定之意思表示，爲構成要件，又可別爲法律行爲的行政行爲，與準法律行爲的行政行爲。前者即以一定之意思表示爲要素，依其意思內容，而發生法律效果者之謂；後者亦稱準行政行爲，乃以觀念表示等精神作用，爲構成要素，因其要素，直接依法律而發生效果之謂。此種行爲，其效果若何，常爲法律所直接決定，故其精神作用之內容，與所生之法律效果，并不一致。

(乙) 單方行爲、雙方行爲及合同行爲 行政行爲，以當事人之數目爲準，又可別爲單方行爲，雙方行爲及合同行爲。單方行爲又稱行政處分，即僅以行政主體爲當事人之行爲。雖則國家爲其行爲之時，間亦有以私人之聲請爲前提條件者；但此時私人之聲請，爲一獨立行爲，而國家之設權處分，亦一獨立行爲，非與私人行爲相合，而構成第三種行爲。國家行爲在性質上仍爲單方行爲。雙方行爲，或稱公法上契約或行政契約，乃

兩方當事人，彼此為達不同目的，互為意思表示，因其一致而成立之行政行為。就行政法之範圍而言，凡得為行政法關係主體者，皆得為行政契約，初不以行政主體相互間為限，亦不必常以行政主體為一方當事人，即行政客體相互間亦得為之。但公法在原則上為強行法，故行政客體之行政契約，須法律有特別規定時，方得為之。至於公法上之合同行為，亦稱公法上之協定，乃多數當事人，為達共同目的，而為意思表示，依其結合而成立之單一之行政行為。此種行為，其行為之當事人，各為獨立意思表示，依其結合而成單一之行為，與單方行為及契約不同。

(丙) 抽象的行政行為與具體的行政行為 行政行為，以對象為準，又可別為抽象的行政行為與具體的行政行為。前者以不特定之抽象的社會事實為對象；後者以特定之具體的社會事實為對象。不特定之抽象的社會事實，原則上為將來所生之事實；特定具體的社會事實，原則上為現時存在之事實。故抽象的行政行為，乃對於將來之社會事實，發生效果；具體的行政行為，恆對現存之社會事實，發生效果。抽象的行政行為，可稱為行政命令；具體的行政行為，可稱為狹義的行政行為。行政命令，依其所拘束之客體不同，又可別為行政規章與行政規程。前者適用於一般人民，以其拘束一般人民之故，又稱法規命令；後者適用於特定之人，以其拘束有特別關係之人之故，又稱行政規

則。

(丁) 一次的行政行為與二次的行政行為。行政行為，以其是否設定新之法律關係為準，又可別為一次的行政行為與二次的行政行為。前者所以設定新的法律關係，常使新的權利義務得失變更；後者非設定新的法律關係，而只係所以實現既存之權利義務。如為強制行政上義務之履行，而為之強制執行，對於行政上義務之違反而為之處罰，以及為行政監督及行政救濟所為之行為皆是。

● 以上所述，僅就各種標準，分別說明，無論在觀念上或實際上，彼此均綜錯存在，應加以注意。

第二節 行政命令

第一項 行政規章

一、行政規章之意義與種類

(甲) 行政規章之意義。行政規章者，乃規律一般統治關係中之行政客體，即對於一般人民之行政命令也。行政命令之大部分，即屬於此。此種行政規章，未必盡為法律行為的行政行為，通稱所謂法律行為的行政行為，必以其行為要素之意思表示，而發生

法律的效果，行政規章中之直接依法規發生效果而非依其行爲要素發生效果者，固亦有之。故行政規章雖爲行政行爲，而未必盡爲法律行爲的行政行爲也。

(乙) 行政規章之種類

(一) 依機關而分。行政規章，爲各級政府機關所發之命令，依其所發機關之不同，可以別爲若干種類。依現行法之規定，計有國民政府令，行政院令，各部會令，省政府令，市政府令，縣政府令，首都警察廳令，威海衛管理公署令及設治局令等。

(二) 依性質而分。行政規章依性質而分，可以別爲職權命令與委任命令。前者乃行政機關於組織法上依職權權限當然得以發布之命令，後者乃行政機關依組織法以外之法律或上級機關命令之授權所發之命令。委任命令之方法，或指定一定之機關使之以其命令定之，或僅指定某等事項得以命令定之。前者只能以其機關命令規定，不得更以命令委於其他機關；後者則凡有主管權能之機關，皆得定之。

(三) 依目的而分。行政規章依目的又可分爲執行命令與獨立命令。執行命令爲執行法律或上級命令所發之命令。此種命令，僅能就其法律或上級命令所包含之事項，詳細規定，既不能違反法令，亦不能添設法令所未預想之新法規；獨立命令乃爲獨立目的所發之命令，由該行政機關視其得發命令事項而決定之。上述二者，依其根據又各有職

權命令與委任命令之別。

二、行政規章之根據及限制

(甲) 行政規章之根據 拘束一般人民之法規，以由立法機關制定為原則，故拘束一般行政客體之命令，行政機關必須有所根據，方能發布。此項發布之根據有二：一為約法（憲法）或法律之授權。即依約法（憲法）或法律，授與發布權於行政機關之謂。依約法規定，國民政府，行政院及行政院各部會各有發布命令之權。依各地方行政機關組織法所定，地方行政官署亦各授有同一權利；一為上級機關命令之授權，及依上級機關之命令，授與其發布權限於下級機關之謂。此種授權，亦為法理及習慣之所許可。

(乙) 行政規章之限制 關於行政規章之限制，可分兩點說明：其一，行政規章在實質上僅能就一定範圍之事項而發布之。其依約法或法律授權者，各級行政機關只能就組織法上權限所屬之事項及依其他各種法律所委任之事項發布之。但各種法律所得委任之範圍，亦有一定限制。凡應依法律規定之事項，原則上不得委諸命令規定。其依上級命令委任者，上級機關只能就自身命令所能規定之事項，委任於下級機關，而下級命令亦只能以上級命令所承認之範圍內發布之，其二，行政規章在形式上不得與約法、法律或上級命令相抵觸，此點極易了解，茲不詳述。

三、行政規章之成立公布與施行

(甲) 行政規章之成立 行政規章，由有權限之行政機關決定內容，并依一定方式表現，始能成立。換言之，即機關本身須有行為能力，其行為內容，須屬該機關權限內之事項，並必須作成一定文書，經各該機關長官記明年月日署名或蓋章。

(乙) 行政規章之公布 既成立之行政規章，頒行公布，以使一般人民知曉。公布應依一定程序，置之於可使普徧知悉之狀態。我國通例，凡中央各機關及省市政府之規章命令，或登於各該機關公報，或對下級各機關分別令知，以爲公布，其他各機關命令，則由各該機關以適宜方法公布之。

(丙) 行政規章之施行 施行者乃使既公布之行政規章，現實發生效力之謂。其施行日期，或依該規章明定與公布同時施行，或由各該有權限之機關，另以命令定之。(參看法律施行日期條例)

四、行政規章之效力 行政規章所以規律一般統治關係中之人民與國家間之關係，兼具拘束國家自身與拘束人民之效力。由於前者，凡發布該規章命令之本機關，苟其未有新規章之改廢，則不得以其行政處分與之抵觸；由於後者，人民有受命令拘束而遵從命令之義務，如違反其義務，則須受行政上之強制執行及行政處罰。

五、行政規章之廢止及消滅 有效成立之行政規章，因廢止而失効。廢止之方法有二：一為直接廢止。即以法令明文予以廢止是。凡法律及上級命令皆得為之；一為間接廢止。即法令規定與規章發生抵觸是。凡法律或上級命令，於一規章發布之後，或與其發布同時，沒有與之抵觸之規定者，則於抵觸之限度，視為既經廢止。又本行政機關於發布後更為與之抵觸之規定者亦然。但同一機關同時發布之命令互相抵觸時，則非一方廢止他方，而為兩方無效。

此外，行政規章因所定社會事實已消滅，或所定效果已完成而消滅。尚有成立上有瑕疵而無效或可撤銷者，與上述之行政處分同。

第二節 行政規程

一、行政規程之意義 行政規程，乃拘束特種關係中之行政客體之行政命令，就中以拘束特別權力關係中之行政客體者，為最主要。在特別權力關係中，權力主體於其權力範圍內，得當然制定一般抽象之規程，以拘束行政客體。此種規程，與規律一般統治關係之規章不同。其制定得以其特別權力為之，而不必法律之授權；其規定事項，亦非屬立法事項，而為主管機關職權內當然所屬之事項。

二、行政規程之種類 行政規程可分三類：其一為處務規程。即關於機關內部組織

事務分配及執務態度之規定。此種規定，僅於內部發生效力，對於人民之權利義務，直接並無關係，違反此種規程者，僅為職務上義務之違反，非為對於人民違法。例如辦事通則或辦事細則等，均為此類性質；其二為營造物規則。乃營造物管理機關，就營造物之管理及利用所設之規定。例如學校規則等是；其三為公共合作之規約。乃關於合作社員權利義務之規定。公共合作為公之社團法人，於其目的範圍以內，對於社員有特別權力，本其權力，得制定拘束社員之規定。但其制定，僅為準據既成關係，而非設立新的關係，與地方團體之自治公約不同。

關於行政規程之成立要件與行政規章相同，惟不必公布，僅須對有關係人通告即可。通告之後，除另有規定外，應即施行。行政機關，不得以行政處分與之抵觸。其應服從之人，亦不得有違反行為，但不履行服從義務時，不應用行政上之強制執行及處罰。其應如何執行，則由各該規程於法律範圍內另定之。至於行政規程之無效，撤銷，廢止及消滅，均與規章同。

第三節 行政處分

第一項 行政處分之意義及其內容

一、行政處分之意義 行政處分，即行政行為中之具體的而又單方的行為。以其爲具體的行為，故與抽象的行為有別；以其爲單方的行為，故又與公法上之契約行為及合同行為不同。

二、行政處分之種類

(甲) 羈束處分與自由裁量處分 行政處分視其爲法規所羈束與否，可分爲羈束處分與自由裁量處分兩種。前者即行政機關關於具體事件之決定，爲法規所羈束之處分；後者乃行政機關關於具體事件之決定，不受法規羈束之處分。

(乙) 職權處分與聲請處分 行政處分視其依職權自動而爲與否，別爲職權處分與聲請處分。前者不必有任何人之請求，行政機關可依其職權爲之；後者則以人民之聲請爲要件，但須俟人民有聲請時，始得爲之。

(丙) 須受領處分與不須受領處分 行政處分依其須相對人受領與否，可別爲受領處分與不須受領處分。前者必須相對人受領，始生法律效力；後者則其意思表示完成之時，即生效力，不必何人受領。

(丁) 獨立處分與補充及代理處分 行政處分，視其所以使他當事人之行為，發生法律效果與否，可別爲補充及代理處分與獨立處分。前者乃所以使他入行為發生法律效

果均爲他人爲之，後者乃完全爲其自身目的而爲，非使他人行爲。

(戊) 要式處分與不要式處分 行政處分依其須具一定方式與否，可別爲要式處分與不要式處分。前者其意思表示須依法定方式，後者則否。

(己) 積極處分與消極處分 行政處分視其變更原有之法律狀態與否，可別爲積極處分與消極處分。前者對於原有法律狀態，積極加以變更；後者對於原有法律狀態，表示不爲變更。積極處分，依其內容，又可別爲形成處分與確認處分。當於後述之。

三、行政處分之內容

(甲) 形成處分 即使原有法律關係發生變化，而同時構成一新法律關係之行政處分。依其變化之狀態，又可別爲創設處分，廢除處分，變更處分及混合處分四種。

(一) 創設處分 乃係設定新法律關係之行政處分，或對特定人設定一定之法律地位，或對特定物，附與一定之性質。故此種處分，又可別爲對特定人設定法律地位之處分與對特定物附與性質之處分。

(1) 對特定人設定法律地位之處分 對特定人設定法律地位，可分四種：其一，爲設定義務之處分。卽下令處分，或稱處分命令，乃使特定人卽負有特定義務之人，負擔一定義務之處分。其二，爲設定權利之處分。卽對於特定人設立權利之處分，種類甚

多，大別言之，所分設定公權之處分與設定私權之處分兩項。其三，為權利義務包括設定之處分。即整個的法律地位或身分設定之處分，而使特定個人與國家間發生包括的法律關係。凡特定之包括的法律關係，除依公法上之契約外，類由國家單方行為設定之。其四，為賦與能力之處分。此種處分，又可別為三種：一為設定人格之處分。即為對於新設立之團體，賦與權利能力及行為能力之處分；二為解除禁止之處分。亦稱「許可」即就原則上為法律上所禁止之行為，對特定人解除其禁止，使得適法而為之處分；三為同意處分。又稱「認可」。即對特定人之行為，與以同意，使之完全發生法律效果之處分。

(2) 對特定物附與性質之處分 此等處分，以設定公物之處分為最重要。一面對物賦與性質，同時亦對人發生效果。如因共用物之設定，一般人乃得使用其公物，因其他公物之指定，國家乃得享其公物權或公物管理權。

(二) 廢除處分 廢除處分與創設處分相反，即對特定人撤銷法律地位特定物撤銷性質之處分。

(1) 對特定人撤銷法律地位之處分 對特定人撤銷法律地位之處分，可分四種：其一，為消滅義務之處分，或謂免除，即免除作為，給付或忍受義務之處分；其二，與

消滅權利之處分；其二，爲權利義務合併消滅之處分；其四，爲消滅能力之處分。

(2) 對特定物之銷性質之處分 對特定物撤銷原有性質之處分，如道路公用之廢止等是。

(三) 變更處分 即對於原有之法律地位，加以變更之處分，或對原有地位消滅其一部分，或於原有地位之外，加以新的權義能力而擴大其範圍。

(四) 混合處分 即創設與廢除合併而爲之處分。

(乙) 確認處分 即爲裁決，亦即就一定之事實或法律問題，爲認定之表示，而使行政客體負其遵從義務者。所謂事實問題，即一定法律事實之存否，換言之，即於一定法律關係有重大影響之事實存否之問題。所謂法律問題者，即一定法律關係之存否。換言之，即一定權義身分或能力存否之問題。

四、行政處分之附款 即對行政處分之內容所附加之意思表示，用以限制其處分效果。此種附款，再分條件，期限，負擔，及撤銷權之保留四種。

(甲) 條件 行政處分之條件，即對行政處分之內容所加之附款，以使其處分效果，決於將來發生與否不確定之事實。條件有停止條件與解除條件之別。前者即使其處分效果至條件內容之事實發生即條件成就之時而始行發生；後者即使其處分效果暫時存續

至條件內容之事實發生即條件成就之時，乃歸於消滅。

(乙) 期限 行政處分之期限，乃使其處分效果，決於將來確定發生之事實者。期限有二種：凡處分效果因其期限屆至而始發生者，謂之始期；因其期限屆滿而歸消滅者，謂之終期。但期限內容之事實發生，雖屬確定，而其發生時期，尚有確定與否之別。因之，期限又有確定期限與不確定期限之分。其事實之發生與發生之時期，均屬確定者，謂之確定期限。其事實之發生，雖屬確定，而其發生時期不確定者，謂之不確定期限。

(丙) 負擔 行政處分之負擔，即使受處分人負擔一定之義務者。以其可以強制履行之故，亦為對於處分效果所加之限制。

(丁) 撤銷權之保留 即保留於一定情形下，得撤銷其處分者。凡附有此種保留之處分，其效果上自亦受相當之限制。

第二項 行政處分之成立告知及受領

一、行政處分之成立 行政機關就其權限之所及，依法為處分之意思表示而成立。質言之，行政處分之成立，須具若干要件，此項要件，視處分之種類而異。一般言之，各種行政處分所應共具備之要件，約有八項：其一，須處分機關具有為其處分之力

；其二，須處分機關具有爲其處分之權限；其三，須受處分人得爲處分客體，凡有公法上權利能力之人，皆得爲處分關係人，即受處分人。但有特種地位之人，因某範圍內不受國法之支配，自亦不受行政處分之拘束，如在我國國內之外國元首及外交使節是。受處分之人必須爲行政法上有受處分能力或其他條件之人。簡言之，即得爲該處分客體之人；其四，爲行政處分有一定標的物時，須其物件得爲處分之標的。例如私有水面，不得爲漁業權設定之標的；其五，行政處分內容，須爲可能，明確，適法并合於公益。所謂可能，即其內容非屬事實上或法律上不可能之謂；所謂明確，即其內容須有一定意義并得確定之謂；所謂合法，即其內容須合乎法規所定之謂；所謂合於公益，即其內容須合於政治上或行政上目的之謂；其六，處分之意思表示，須其本意，與表示相一致；其七，行政處分有一定之先行程序者，須經其先行程序；其八，法規對於行政處分之意思表示，有一定之方式時，須合於法定方式。

二、行政處分之告知與受領

(甲)告知 行政處分欲其發生效力，第一，須將處分內容告知於相對人，告知之方法，有要式與不要式之別。其須依法定方式者，爲要式告知，其不須依一定方式者，爲不要式告知。行政處分之告知，以不要式爲原則，即除法令有規定外，得以適當方法

爲之。

(乙)受領。處分有須受領處分與不須受領處分之別。凡有特定相對人之處分，須經其受領，始生效果者，卽爲須受領處分。但在法理上僅以處分內容，已被置於相對人可得而知之狀態時，質言之，僅以處分之告知已到達於相對人時，視爲既經受領。故以口頭通知者，在通知時，卽爲相對人所受領；以文書告知者，如向對話人而爲文書交付，則以交付之時爲已受領；對隔地人而爲文書送達，則以到達於相對人之居所時爲已受領。但有特定相對人之處分，亦有例外情形，不須經其受領者。如相對人之住所不明，或其人數過多，無從使其受領，或不便一一告知者，得以公告或揭示而爲告知。在此種情形之下，其處分卽自公告或揭示時始發生效果。至於無特定相對人之處分，完全不須何人受領者，則只須以處分告知，卽能發生效力。

第三項 行政處分之效力與消滅

一、行政處分之效力

(甲)行政處分之確定力。行政處分在某點上已確定而不得更動之效力，是爲行政處分之確定力。此種確定力，可分形式上之確定力與實質上之確定力兩種。前者卽其處分已不得以法律上救濟手段而爲爭訟之謂。例如行政處分之法律上救濟手段，在使用上

上率有一定期間之限制，若其期間經過，而不請求救濟，則其處分之效力，在形式上即告確定。又經請求救濟，而結果已告確定者亦然。後者即其處分內容所有之決定，法律上已不得再為更動之謂。行政機關固已不能再就同一事項，作不同之決定，私人亦不得再就同一事項，而請求為不同之變更。

(乙) 行政處分之拘束力 行政處分與法規同，依其內容，有拘束行政主體與客體之效力，是為行政處分之拘束力。對於行政主體之一切機關，不問該處分官署，或上級官署，乃至其他機關，在該處分未受合法撤廢以前，須受拘束。由於其拘束行政客體之效力，凡受處分之相對人及第三人，皆應受其拘束。但對特定相對人之處分，原則上只對其特定人發生效力。

(丙) 行政處分之執行力 行政處分之執行力，即得依一定手段，使其處分內容，完全實現之謂。行政處分有須執行與不須執行之別。凡其內容係對受處分人命為一定行為或不行為者，於其不肯遵行時，須得強制執行之。須執行之處分，縱形式上之確定力尚未決定，亦得開始執行，惟已提起訴願或訴訟之時，依法律規定，或官署決定，應例外停止執行而已。

二、行政處分之無效及撤銷

(甲) 行政處分之無效

(一) 無效之原因 凡有下列原因之一者，其處分均屬無效：

(1) 行政處分機關無行為能力者；

(2) 越權處分；

(3) 對於不得為處分客體之物而為之處分；

(4) 對於不得為處分標的之物而為之處分；

(5) 處分內容屬於不可能，不明確或違反法禁者；

(6) 法令就處分方式有特別規定，而處分未具備必要方式者。

(二) 無效之效果 行政處分因上述之原因而不能發生效力者，其效果有五：其

一，行政機關或司法法院得以獨立見解，認定其為無效；其二，依此種處

分，命人民以義務時，人民無服從必要；遇有強制者，得訴諸刑事法院；

其三，依此種處分設定權利時，第三人無尊重之義務；若自稱權利人而以

權利受侵害提起訴訟時，民事法院得判定其為不成立；其四，依此種處分

，科人民以義務，人民若無過失而竟履行其義務時，得請求賠償因此所受

之損失，或以不當利得，請求返還所為之給付；其五，此種無效處分，不

原
书
缺
页

原
书
缺
页

休止不再發生效力之謂。消滅之原因有二；其一，為外來原因，即使其處分消滅之其他國家行為；其二，為內在原因，即其所定之具體事實消滅，或其所定之效終了。

第四章 行政罰

第一項 行政罰之意義

行政止之處罰，簡稱爲行政罰，或秩序罰，即對義務人違反行政上義務，所科之處罰。行政罰與執行罰及刑罰，相似而實不同。其一，行政罰與刑罰，兩者雖同爲違反行政上之制裁，而所處罰之客體，各有不同。後者爲對侵害社會公益行為所科之處罰，以罰犯罪；前者則爲對於行政上義務違反行為而科之處罰，以罰行政犯或秩序犯。其次，行政罰與執行罰，兩者雖同爲對於行政上義務違反行為之處罰，而前者以義務違反之制裁爲目的，後者不以制裁爲目的，僅爲強制義務履行之手段。

第二項 行政罰之種類

行政上義務違反之處罰，有存於特別權力關係中者與存於一般統治關係中者之別。前者另稱爲懲戒罰，即對服於特別權力之人，就其特別義務之違反，所科之處罰，如對於官吏，士兵，囚徒及學生之懲戒罰屬之；後者爲一般義務之行政罰，依其所違反之義務，

又可分爲三種：其一，爲警察罰，卽就警察上義務之違反所科之處罰。如對游蕩無賴，行跡不檢，或奇裝異服，有礙風化者所科之拘留或罰金是；其二，爲財政罰，卽對財政上義務之違反所科之罰金；其三爲軍政罰，卽就軍政上義務之違反所課之處罰。如對兵役逃避所科之處罰是。

第三項 行政罰之科處

狹義之行政罰，乃行政主體對於一般客體之處罰，除國家外，自治團體亦得行之。惟行政罰爲處罰之一種，其科罰必須依法律爲之，否亦應有依法發布之規章爲之根據。此種法規，另稱爲行政罰法，或行政罰則，或自成獨立法典，或散見於各種法規中。其科罰手段，通常有拘留、罰金及從罰之沒收，停止營業等。就中罰金一項，爲與刑罰中之罰金有所區別，另稱罰鍰，但立法上并未視爲定例，故在同一法典中，間仍并用罰鍰與罰金二名者。

依行政執行法及其他省市單行章程，科處罰鍰者，只能就其財產強制執行，如無明文規定，不得易科拘留。

國家行政；其一，爲行政機關，即其國家之具體事實所屬，如其國家之行政了。
國家不再發生事實之謂。所謂之行政內有二：其一，爲行政機關，即其國家之行政了。

第四章 強制執行

第一節 概況

行政上之強制執行，或稱行政執行，即行政客體不履行行政法上之義務時，以強制手段，使其履行，或實現與已履行同一狀態之謂。強制執行為國家之行政行為，且為廣義的行政處分之一種，凡人民對於國家所負義務，於其不履行時，皆得以實力強制之。其義務或直接依法令而生，或本於法令之行政處分而生。前者不須另用處分，科以義務，於其不履行法令上之義務時，即得實行強制；後者須由行政處分，科以義務，於其不履行時，始得強制之。

我國現有之強制執行法規，以行政執行法為主。依該法之規定，強制執行分爲直接強制與間接強制兩種，以下分別說明之。

第二節 間接強制

第一項 代執行

一、代執行之意義 間接強制分爲代執行與執行罰二種。代執行者，乃他人得代爲之作爲義務，不履行時，由行政官署代爲其行爲，或使第三人代爲之，而向義務人征收所需費用之謂。得爲代執行之義務，須爲作爲義務，且使他人爲之，亦可達到同一目的。至於無代替性作爲義務及不作爲義務，自不得以此種方法而爲強制。例如拆毀違法建築物，除去妨害交通物件等，儘所以變更外界之物質狀態者，適用此法。反之，命爲報告，警告或受身體檢查等義務者，則不能適用。

二、代執行之程序 代執行之程序，在原則上應先對義務人加以告戒，告戒之方法，即決定一定期限，以書面告知義務人，若於期限內不履行其義務，則將爲代執行。告戒得與命爲一定義務之處分同時爲之。如行政官署認爲有緊急情形時，亦得不經此程序，而即時執行之，此種情形，又稱即時代執行。代執行之方法，或則由行政官署自爲義務人所應有之行爲；或則使他人代爲之。前者其代執行不外由官署自身或使其屬吏爲之；後者則於官署監督之下，僱用私人或使私人承攬爲之。爲代執行時，義務人對於官署或第三人有忍受義務，如違反其義務而抵抗時，官署得以實力強其忍受。

三、代執行之效果 代執行之後，官署得向義務人徵收所需之一切費用，凡夫役工

部會直屬之行政官署爲三十元以下，縣市政府，省政府及其各廳直屬之行政官署爲十元以下，其他行政官署爲五元以下。得不備罰之。至若新中縣政府受懲罰之機關，則罰額得

義務人接到告戒後，若在指示期內，仍不履行其作爲或不依所禁止之作爲時，官署得於告戒所定之數額內，決定罰款而告知義務人，若義務人不肯完納其罰款時，亦得依金錢強制徵收之例而徵收之。惟執行罰以強制義務人義務履行爲目的，於一度科罰之後，猶未達到目的，得爲反復科罰，以至義務履行而後止，而不能適用一事不再理之原則。惟以後每次科罰，須探同一程序，不得數次連接告戒，單以最後一次合計各次所告戒之金額，命其繳納。

二、執行罰之效力 執行罰單以強制義務之履行爲目的，是否應爲科罰，得依具體情形而自由裁定之。如對特定義務之不履行，法規另有科罰或制裁規定時，爲達執行目的計，雖亦不妨將其特定處罰與執行罰同時並科，但其特定科罰，已足發生同一之結果時，其義務雖未履行，亦以不同時科執行罰爲當。至應強制執行之標的已消滅時，則已不能科執行罰，如告戒所定期限已過，現實處罰未通知前，義務人竟已履行其義務，或義務履行已處不可能時，則其執行標的既歸消滅，自無再執行之必要。惟以金錢爲重執行罰與刑罰，是否可以并科，學說不一，或有認爲科執行罰時，僅以義務爲或

不行爲未爲刑法所禁止者爲限。我國現行法中，并無明文規定。而在事實上言之，執行罰與刑罰，目的不同，所根據之法規亦異。刑罰爲刑事法所規定，而執行罰亦有其特殊法規，自不能謂爲行政機關科執行罰時，不得就刑法既規定之事項，重爲處罰，而且刑罰以犯罪行爲之處罰爲目的；執行罰以強制義務之履行爲目的，固不能因刑法中有其處罰規定，遂謂對於義務不履行之處罰，乃以刑法中所定爲其最高限度也。故執行罰之科處與否，儘可自由裁量，如行政官署認爲單處刑罰已足，而不須另科執行罰者，自得不科之。

一、直接強制

一、直接強制之意義 直接強制者，乃以他種強制手段，不能達到目的，或有緊急情形時，對義務人身體或財物加以實力，使之直接實現所命狀態之謂。直接強制爲實力強制之一種，與警察上之即時強制，相似而實不同，警察上之即時強制，非所以強制既成義務之履行，乃直接因警察上之必要，以實力侵害人民之自由財產。反之直接強制爲強制執行手段之一種，常以義務之成立與不履行爲要件。故兩者雖同爲強制而實異其種類。

直接強制以實力加諸義務人之身體或財物，所以直接實現所命義務之內容，既非如執行罰，借告戒與科罰，對義務人加以心理上之壓迫，以收間接強制之效；亦非如代執行，由官署或第三人代為義務上之行爲，而向義務人徵收其所需之費用。換言之，直接強制非如他種執行手段，使義務變形，而係就其義務內容，於原有狀態而實現之。故凡得施與實力強制之主管機關，皆得依職權而爲直接強制執行，無待於法規之根據。但此種執行手段，近於慘酷，理宜加以限制，行政執行法之特與規定者，其意在此。

二、直接強制之條件 依行政執行法之規定，凡行爲或不行爲義務，非認爲不能行間接強制，或認爲有緊急情形時，不得爲直接強制。是以直接強制之行使，不外兩種情形：其一，以代執行或執行罰不能達到目的。如他人得代爲之作爲義務，則應先爲代執行，而不得爲直接強制。但某種義務，有時似可代執行，而其實則非代執行所能達其目的，例如代執行所需之伏役，不能覓得，或義務人無資力不能納付代執行之費用時，勢非以直接強制使義務人自爲不可。至無代替代性之作爲義務及不作爲義務，性質上雖非不宜直接強制，而通常得以執行罰而強制之，惟其義務人無資力，不能納付執行罰之金額，或反復科罰，仍不能達到目的時，始可爲直接強制。其二，有緊急情形。上述之間接

不適機宜處置，故凡應以執行罰而強制者，如遇緊急情形，仍得以直接強制而執行之。

三、直接強制之方法。直接強制之方法，即以實力加諸義務人之身體或財物爲之。

就中以無代替性之作爲義務及不作爲義務，較宜於此法，至於有代替性作爲義務，則甚少採用者。施行實力強制時，義務人有忍受之義務，不得違抗，否則仍得以實力制止之。

但直接強制時，使用實力，僅限於實現義務履行之狀態所必要之範圍內，固不得將義務人之身體，加以傷害，直接強制所需之費用，亦不得向義務人徵收。

（此處原文模糊，似有「但直接強制時，使用實力，僅限於實現義務履行之狀態所必要之範圍內，固不得將義務人之身體，加以傷害，直接強制所需之費用，亦不得向義務人徵收。」之類語）

（此處原文模糊，似有「但直接強制時，使用實力，僅限於實現義務履行之狀態所必要之範圍內，固不得將義務人之身體，加以傷害，直接強制所需之費用，亦不得向義務人徵收。」之類語）

（此處原文模糊，似有「但直接強制時，使用實力，僅限於實現義務履行之狀態所必要之範圍內，固不得將義務人之身體，加以傷害，直接強制所需之費用，亦不得向義務人徵收。」之類語）

（此處原文模糊，似有「但直接強制時，使用實力，僅限於實現義務履行之狀態所必要之範圍內，固不得將義務人之身體，加以傷害，直接強制所需之費用，亦不得向義務人徵收。」之類語）

（此處原文模糊，似有「但直接強制時，使用實力，僅限於實現義務履行之狀態所必要之範圍內，固不得將義務人之身體，加以傷害，直接強制所需之費用，亦不得向義務人徵收。」之類語）

（此處原文模糊，似有「但直接強制時，使用實力，僅限於實現義務履行之狀態所必要之範圍內，固不得將義務人之身體，加以傷害，直接強制所需之費用，亦不得向義務人徵收。」之類語）

（此處原文模糊，似有「但直接強制時，使用實力，僅限於實現義務履行之狀態所必要之範圍內，固不得將義務人之身體，加以傷害，直接強制所需之費用，亦不得向義務人徵收。」之類語）

（此處原文模糊，似有「但直接強制時，使用實力，僅限於實現義務履行之狀態所必要之範圍內，固不得將義務人之身體，加以傷害，直接強制所需之費用，亦不得向義務人徵收。」之類語）

（此處原文模糊，似有「但直接強制時，使用實力，僅限於實現義務履行之狀態所必要之範圍內，固不得將義務人之身體，加以傷害，直接強制所需之費用，亦不得向義務人徵收。」之類語）

（此處原文模糊，似有「但直接強制時，使用實力，僅限於實現義務履行之狀態所必要之範圍內，固不得將義務人之身體，加以傷害，直接強制所需之費用，亦不得向義務人徵收。」之類語）

（此處原文模糊，似有「但直接強制時，使用實力，僅限於實現義務履行之狀態所必要之範圍內，固不得將義務人之身體，加以傷害，直接強制所需之費用，亦不得向義務人徵收。」之類語）

（此處原文模糊，似有「但直接強制時，使用實力，僅限於實現義務履行之狀態所必要之範圍內，固不得將義務人之身體，加以傷害，直接強制所需之費用，亦不得向義務人徵收。」之類語）

（此處原文模糊，似有「但直接強制時，使用實力，僅限於實現義務履行之狀態所必要之範圍內，固不得將義務人之身體，加以傷害，直接強制所需之費用，亦不得向義務人徵收。」之類語）

第五章 行政監督

第一節 概說

國家行爲，由多數機關所表現，其機關又由多數人員所構成。國家爲維持紀律及督促其事務之進行起見，對於機關人員，非加以干涉不可，國家爲此目的而爲之干涉，卽爲監督。此種監督，凡係爲行政上之目的，且以行政行爲而行之者，卽爲行政監督。故行政監督者，換言之，卽國家爲行政上之目的，以行政行爲對行政機關之構成員所加之監督作用。總裁在行政三聯制大綱中所指示及各機關已開始實施之分層負責制度，亦爲加強監督之一種方法。茲分析行政監督之意義如次：

一、行政監督，爲國家行政上之目的而行之監督作用。監督一語，自廣義解釋，乃欲他人行爲合於自己目的，對其行爲不斷加以注意，必要時且加干涉之謂。監督必爲某種目的而行，其爲自治行政上之目的而行之者，爲自治監督，爲國家行政上之目的而行之者爲行政監督，故行政監督在目的上得與自治監督區別。

二、行政監督以行政作用而爲之監督作用。國家對於行政機關人員所爲之監督，依其形式，可以別爲五種：一曰立法監督，以立法行爲爲之。如立法院關於預算案之審議是。二曰司法監督，由司法機關以審判行爲爲之。如行政法院或司法法院所爲之行政審判或民刑審判是。三曰考試監督，由考試機關以考銓行爲爲之。如考試院對於行政官吏資格能力之檢定甄別是。四曰監察監督，由監察機關以彈劾行爲爲之。如監察院對於行政官吏之彈劾是。五曰行政監督，由行政機關以行政行爲行之。前四者雖同爲國家對於行政機關人員之監督，而於行爲之形式上，各與行政監督不同。茲所述者，以行政監督爲限。

三、行政監督乃對於行政機關之構成員所加之監督作用。行政監督之主體，即屬國家，而國家之一切作用，皆由機關行使，故行政監督，亦不外由機關行之。施行監督作用之機關，即稱監督機關，受其監督之客體，則爲行政機關之構成員，而非行政機關本體。換言之，行政監督，乃監督行政機關人員，使之盡其機關任務之謂。普通所謂行政機關之監督，須以此意義解釋之。

第二節 監督機關

其監督機關之範圍，須依法律之規定。初審機關不以官署訂列之，惟審判機關亦須

凡有行政監督權之機關，即爲監督機關，監督機關不以官署爲限，即補助機關亦得爲之。孰爲監督機關，須依法規視其所監督之人員而定。大別言之，不外二種：一爲對於官吏有勤務之請求權者，即其所屬之長官是。一爲未有勤務請求權，而僅就特種事務，行使其監督權者，即其他特別之監督機關是。由特別監督機關所爲之監督，稱曰旁系監督。由所屬長官之監督，稱曰直系監督。直系監督，其監督者，必爲被監督者之職務上長官，原則得下職務命令。而旁系監督，只依法規所定，就特定事務，得爲監督而已。

直系監督機關之間，設有上下級之區別，凡對一機關人員，得有監督權者爲上級機關，其被監督人員所構成者爲下級機關，如行政院各部，就其主管事務，得監督各地方行政長官，乃爲上級機關，其各地方行政長官所構成者，則爲下級機關，其上下級之關係，通常稱爲行政階級。各種行政機關，統於行政首長之下，以第一級第二級以至最下級之區別，組成整個之行政系統。

第三節 監督方法

監督方法依各機關事務之種類及性質，各有不同。由實質上言之，可分監視、訓示及撤銷停止三種。分述如次：

一、監視 監視以視察吏員行動之現狀爲目的。如派員檢閱事務實況，定期或臨時繳發文書報告等是。監視得以明瞭吏員行爲是否合乎法規，適於公益，及有無怠慢逾越等情弊，以作他種監督作用之參考。故監視只有消極之效果，僅足以引起他種監督作用之動機而已。惟監督既足以引起他種積極監督之動機，實爲他種監督之要件。即無法令特別規定，亦得依監督權當然爲之。

二、訓示 訓示以指揮吏員行動之方針爲目的，或依長官之職權而發，或依吏員之請求而發。前者稱爲訓令，後者稱爲指令。或以一般抽象之法則而發，或就特定之事件而發。前者卽爲處務規則，後者卽爲職務命令。凡受訓示之人，概爲構成機關吏員，而非機關本體。然吏員殊不以構成某機關者爲限，卽將來構成與機關者，亦得接受訓示。

三、撤銷或停止 撤銷或停止乃以撤銷或停止官署行爲之效力爲目的。凡上級官署之長官，對於下級官署之命令或處分，認爲違法或不當時，得使下級官署之吏員，以其自己之處置，撤銷或停止之；而下級官署之吏員接受其命令時，應以其官署之處置爲撤銷或停止之作用。撤銷所以使既成立之行爲，溯及既往；停止則僅使自停止日起，失其效力。總之，撤銷或停止，得依上級官署之監督權當然而爲，不待法律明文之規定。然其權力須受一般原則之限制，如既有確定力之行爲，則上級官署不得更動之。

上述三者，爲通常之監督方法，此外尚有所謂特別監督。特別監督者，非監督作用之性質上當然所有之作用，乃極普通監督作用範圍，而干涉被監督吏員之行爲，故其監督僅法令有特別規定時，始得爲之。如監督官署之長官，依法令規定，得逕撤銷或停止上下級官署所發之命令或處分，及代執行下級官署之權限，卽其最主要之例。

監督官署之長官，對於官署命令之撤銷或停止，通常只能使被監督吏員，以其自己處置爲之。蓋監督官署之監督權，原則上僅能對於被監督之吏員，與以影響，而被監督官署與第三人間之關係，不在當然干預之內，故監督官署直接撤銷或停止被監督機關之行爲，勢非有特別法令之根據不可。現行行政院各部會組織法規定：「就其主管事務，對於各地方最高級行政長官之命令或處分，認爲有違背法令或逾越權限者，得請由行政院長提請行政院會議議決後，停止或撤銷之。」省政府組織法第三條規定：「省政府對於所屬各機關之命令或處分，認爲違背法令，逾越權限或其他不當情形時，得停止或撤銷之。」凡此皆所以規定特別監督之根據。

上級官署之監督權，以不包含代執行權爲原則，因法律上屬於下級官署權限之事務，惟下級官署始得執行之。監督官署代執行下級官署之權限，亦惟法令有特別規定時，始得爲之。

事關行政救濟。……
第六節 行政救濟

……

……

第一節 概說

……行政救濟者，乃行政關係中，人民之權利或利益，因行政上不法處分，受損害時，請求國家救濟，國家乃為一定之處置也。行政機關之行使權限，必須依據法規，法規未能詳盡，亦須自加判斷，以自認為最適當者而實行之，然而機關之判斷亦未必絕對正確，因之行政處分，有時不免違反法規，或妨礙公益，此種違法或不當處分，每至直接損害人民之權利或利益，故國家為保護人民之利益計，乃於其權利或利益受損害時，與以請求救濟之方法。此種方法，簡言之，即由被害人提起行政爭訟，請求有權限之國家機關，以合法程序裁決之。此種救濟與爭議裁決，請願及行政監督等不同。茲說明其區別如次：

第一，行政救濟係於個人權利或利益，因行政上不法處分，受損害時，請求國家為之救濟，其請求常以個人之權利或利益，受不法處分之侵害為前提。爭議裁決，則係在

行政關係中，兩當事人因利害衝突相爭執時，請求行政機關爲之裁決，當事人呈請時，行政官署雖須加以裁決，但行政主體當處於第三人地位，與爭議案件，無何關係。且其裁決爲一種新的行政處分，而非對於原有行政處分之覆審。故爭議裁決，與對原有不法處分，請國家之救濟者有別。

其次，行政救濟，凡被害人爲救濟之呈請時，國家必須爲一定之處置。故行政救濟與請願之僅對國家表示一種希望者不同。蓋依約法規定，人民對國家有請願權，得請求國家爲一定之行爲或不行爲。但請願不過希望國家爲之考慮，國家對於請願，僅以受領審查爲已足，固不必如其所請，爲一定之處置也。

行政救濟與行政監督中之事後監督，雖同係對於行政上不法行爲作一定之處置，謀所以矯正於既爲之後。但前者以直接保護個人之權利或利益爲目的，且非特被害人之聲請，不得爲之；後者原則上以直接保持本身之利益爲目的，得依上級機關之職權當然爲之，而無待於他人之聲請。

我國現行法中所承認之行政救濟方法，計有聲明異議，（聲明異議之性質，與訴願相似，但常係向原處分機關提議。關於此項制度，現行法中并無一般規定，只就特種事項間有規定。）訴願，行政訴訟及民事訴訟等種，而以訴願與行政訴訟爲最重要。

第二節 訴願

第一項 訴願之觀念與事項

一、訴願之觀念 訴願者，乃人民因違法或不當之行政處分，致其權利或利益受損害時，請求原處分機關之上級官署，以行政上程序，審查該處分，并爲一定之決定也。分析如次：

(甲) 訴願乃對於違法或不當之處分而提起。所謂違法處分，即違反法規之處分；不當處分，則係不合公益之處分。人民對於違法或不當之處分，皆得提起訴願。行政訴訟，則係爲爭訟行政處分違法與否之手段，僅就違法處分得提起之。蓋行政訴訟，屬於行政法院審判，行政法院爲一獨立審判機關，僅適用於法規適用之監督，而不適於公益裁量之監督。反之，訴願常屬於有監督權官署決定，監督官署，對於下級官署處分之適合公益與否，當然屬其監督範圍之內，故除違法處分外，對於不當處分，亦得受理。

(乙) 訴願係由權利或利益受損害人提起，凡其權利或利益，因不法之行政處分，致受損害之人，皆得提起行政訴願。所謂利益，包括制定法，習慣法，以及理法所保障之生活上利益。故生活上利益受損害時，即成爲提起訴願之原因。此亦訴願與行政訴訟

不同之點。蓋行政訴訟僅於權利受損害時始得提起，而單純利益之損害則否。又訴願之提起，不以該違法或不當處分之相對人即受處分人爲限，即第三人因其處分，致權利或利益受損害者，亦得提起之。尤其對於他人之處分，第三人之利益，最易遭受侵害，故關於利益損害之訴願，於第三人尤有效用。

(丙) 訴願係對原處分機關之上級官署提起，訴願率由行政機關受理，且當對於原處分機關之上級官署提起之，行政訴訟通常係由特設之法院審判。我國現制，設有隸屬於司法院之行政院，且其以限訴於行政法院者，稱爲行政訴訟。至於他種爭議，則不屬行政法院管轄，而逕由行政機關受理之。決定訴願之機關，常爲原處分機關之上級官署。

(丁) 訴願係對管理訴願官署請求以行政上程序審查該處分。訴願以行政上程序審查爲原則，只能請求受理訴願官署，爲書面上之審理。雖受訴官署，有時亦爲言詞審問，但屬於該官署裁量之自由，當事人並不當然請求之權利。行政訴訟亦以就書面判決爲原則，但行政法院認爲必要，或依當事人之聲請，得舉行言詞辯論。

(戊) 訴願係對行政處分之效力，請求爲一定之決定。受理訴願官署，對於所告爭之行政處分，不特應審查其果違法或不當與否，及有無權利或利益之侵害，且須就其處

分之效力，爲一定之裁決。如認其處分爲違法或不當，而致個人權利或利益受損害者，則須將其處分撤銷或變更之。

二、訴願之事項。我國訴願法關於訴願事項之規定，採概括主義。該法第四條規定：「人民因中央或地方官署之違法或不當處分，致損害其權利或利益者，得提起訴願。」

此外，各法規中雖亦有若干關於訴願事項之規定，（如船舶登記法第六十四條規定：「聲請人或利害關係人，對於處理登記之主管航政官署，認爲有違法或不當處分時，得依法訴願」等是。）但並未用訴願法第一條所定之範圍。試再觀，該法第四條，向中央

第二項 訴願人與訴願機關

一、訴願人。行政訴願之訴願人，爲凡因違法或不當處分致其權利或利益受損害者。換言之，卽不以該處分之相對人卽受處分人爲限。再訴願之提起亦然。凡不服受理訴願官署之決定者，雖非原訴願人亦得提起再訴願。訴願人並不以自然人爲限，卽法人亦得提起，至多數人共同訴願時，應由訴願人選出三人以下之代表。

惟一之限制，爲下級官吏對於該管上級官吏或其監督範圍所發命令，有服從之義務者，不得援照訴願法，提起訴願。但其官吏之權利，爲法所保障者，因之不服主管官署處分，呈明上級官署，則非法律所禁，特其性質與訴願不同耳。是官署與官署。其官署

長、以二、訴願機關。訴願機關原則上以原處分機關之直接上級官署爲決定官署。現行法依此原則，作下列之規定：

(甲)不服縣市政府之處分者，向省政府主管廳提起訴願，如不服其決定者，向省政府提起再訴願；

(乙)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；

(丙)不服省政府之處分者，向中央各部會提起訴願，如不服其決定，向主管院提起再訴願；

(丁)不服直屬市各局之處分者，向直屬市政府提起訴願，如不服其決定，向中央主管部會提起再訴願；

(戊)不服直屬市政府之處分者，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；

(己)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。

此外，對於上列以外以中央或地方官署，提起訴願時，則應按其管轄等級，比照上

述之規定爲之。至於其他法規如土地徵收法，戶籍法等，亦有若干關於管轄之規定，但僅爲注意規定，固仍未能視爲與上述原則有別。惟一之例外，爲中央高級官署之處分，不能按級爲訴願者，例外以原處分官署，爲受理訴願官署而已。關於訴願之審級，一般採二審制，以直接對於原處分之訴願爲原訴願，對於原訴願之決定之訴願，爲再訴願。再訴願之管理機關，爲原訴願決定官署之直接上級官署，凡不服不當處分者，以再訴願之決定，爲最後之決定，其不服違法處分之再訴願，徑決定後，得依法提起行政訴訟。

第三項 訴願之提起審理與決定

一、訴願之提起

(甲) 訴願提起之期間 訴願提起之期間，不論原訴願或再訴願，應自官署之處分書或決定書達到之次日起三十日內提起之。訴願人不在訴願官署所在地居住者，其期限之計算，應扣除其在途期限，因事變或故障致逾期限者，得向受理訴願之官署聲明理由，請求許可。期限之末日爲星期日，紀念日或其他休息日者，不得算入。

(乙) 訴願提起之方式 訴願應以記載一定內容之文書提出之，其文書爲訴願書，訴願書應載明下列事項，訴願人署名：

(一) 訴願人之姓名、年齡、性別、籍貫、職業、住所、如係法人，其名稱

一 及代表人之姓名、年齡、性別；

(二) 原處分或決定之官署；

(三) 訴願之事實及理由；

(四) 證據；

(五) 受理訴願之官署；

(六) 年月日。

如有證據文件者，應添具繕本，再訴願時，并應附錄原訴願書及原決定書，多數共同訴願時，應由訴願人選出三人以下之代表，并提出代表委任書。訴願人於訴願書外，應同時繕具訴願書副本，送於原處分或決定之官署。此項訴願書及其他書件，由訴願人親自送者，或付郵遞寄，均無不可。

(丙) 訴願之提起與原處分之效力 訴願雖已提起，但所告爭之原處分，并不因之失效。其處分應執行者，原則仍得執行。但受理訴願官署得因必要情形，停止其執行。所謂必要情形者，以一經執行，即不能恢復原狀，或恢復原狀甚困難者屬之。

二、訴願之審理及決定

(甲) 訴願之審理 訴願之審理，即審查訴願決定上所必要之事項，及為其事項之

判斷。訴願審理之程序，因訴願之提起而開始，既開始後，先爲訴願要旨之整理，如受理訴願官署，認爲不應受理者則應附加理由而駁回之，訴願既經駁回，其審理遂告終止，不復爲內容之審查。如受理訴願官署就其訴願提起認爲正當者，乃爲其訴願內容之審查，是爲本案之審查。訴願入於本案之審查，卽爲正式受理。

訴願之受理，應先查悉與原處分有關之事實，次再爲原處分違法或不當與否之判決。前者爲事實之認定，亦卽事實問題之審查；後者爲法律之解釋適用，亦卽法律問題之審查。凡訴願之審理，得及於事實問題與法律問題兩面，與後述之行政訴訟同。

訴願之審理，以書面審理爲原則，但受理訴願官署認爲有言詞審理之必要時，得傳喚訴願人及原處分機關之人員，令爲言詞辯論。原處分官署應自收到人民訴願書副本之日起十日內附具答辯書，并將必要之關係文件，送於受理訴願之官署。原處分官署認訴願爲有理由者，得自行撤銷原處分，并呈報受理訴願之官署。

(乙) 訴願之決定 訴願之決定，須以文書爲之。訴願決定書，應載明訴願人姓名、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；本文、事實及理由；決定官署之長官，署名蓋印；年月日。此項決定書，應作成正本，送達訴願人及原處分官署，其決定書之送達，有一定程式，行政官署送達決定書或處分

書時，應飭令受送達人及送達人，按照證書欄內所載事項，分別填明，以便查考。決定書不能送達時，準用民事訴訟法關於公示送達程序之規定辦理。

訴願之決定，依其內容可分三種：一為駁回，即受理訴願官署認為不應受理者，應附理由駁回；二為認訴願為無理由之決定。即受理官署認訴願為無理由者應為訴願之駁回，而維持原處分；三為認訴願為有理由之決定。凡受理官署認訴願為有理由者，或為無效宣告，（即認原處分為不成立者，應為無效宣告。）或撤銷或變更原處分之全部或一部，或另為新之處置，即撤銷原處分之全部或一部外，另為一定處置。

訴願之決定，原則上不為訴願人之要求所拘束，而有拘束原處分或原決定官署之效力。如令原處分機關或訴願人為一定之行為或不行為時，前者得以監督上方法，強其遵行，或代執行之；後者則得以普通執行手段而強制之。

第三節 行政訴訟

第一項 行政訴訟之觀念與事項

一、行政訴訟之觀念 行政訴訟者，因官署之違法處分，致人民之權利受損害時，請求行政法院，以審判程序，審查該處分或決定而為一定之裁決也。分析如左：

(甲) 行政訴訟乃對官署之違法處分而提起。所謂違法處分，單指違反法規之處分，而不及於違反公益之處分。換言之，行政訴訟之標的，僅以拘束處分爲限，對於自由裁量之處分，不得提起之。

(乙) 行政訴訟係由權利受損害人所提起。蓋行政處分僅屬違法，猶未足以提起訴訟，必其違法乃至損害人民權利，始可提起，此之所謂違法者，乃指直接適用於一般行政客體之法規之違反。然提起行政訴訟，以權利受損害爲已足，提起之人，亦不必爲其處分之相對人。

(丙) 行政訴訟係向行政法院提起。我國現制，行政訴訟，屬於特設之行政法院管轄，且以提出於行政法院者爲限，稱爲行政訴訟。

(丁) 行政訴訟係請求以審判程序，審查所告爭之決定。行政訴訟，係以審判程序，而爲審理，雖以書狀判決爲原則，但後行政法院認爲必要或依當事人之聲請，得舉行言詞辯論。

(戊) 行政訴訟係請求對於所告爭之決定或處分爲一定之裁決。行政訴訟，不特對於所告爭之決定或處分，請求審查其違法與否，及有無權利侵害，并請求就其處分或決定效力，爲一定之決定，與訴願同。

二、行政訴訟之事項 關於行政訴訟之事項，可分兩點說明如次：

(甲) 一般事項 我國行政訴訟法對於訴訟事項之規定，採概括主義，該法第一條規定：「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，三十日內不為決定者，得向行政法院，提起行政訴訟。」換言之，得為行政訴訟標之事項，須具四個條件：其一係對於中央或地方官署之行政處分；其二、其處分屬於違法；其三、其違法處分，致人民之權利受損害；其四經提起再訴願。

(乙) 附帶請求事項 凡因官署之違法處分，致人民之權利受損害者，經再訴願後，得向行政法院，提起行政訴訟。依我國行政訴訟法之規定，提起行政訴訟，並得附帶請求損害賠償，此項損害賠償，除適用行政訴訟之程序外，準用民法之規定。但民法第二百十六條規定之「所失利益」，不在此限。

第二項 行政審判之機關與當事人

一、行政審判之機關 關於行政事件之審判機關，各國制度不同，大別言之，可分兩類：一為分離主義，即將行政法院與普通法院分離獨立，使行政訴訟事件，專屬於行政法院審判；一為合併主義，即將行政訴訟事件，合併於普通法院審判。我國行政審判

組織，原則上屬於前者。依據現行制度，於司法院內設一行政法院，與最高法院並立，且以行政法院爲掌理全國行政審判之唯一機關，無論初審終審，概盡於此。但所謂全國唯一行政審判機關者，有二點應加說明：其一，向行政法院提起訴訟以前，必經聲明異議，及再訴願之程序，連原處分加算在內，少則經過三審，多且經過四審，此等審判，實質上爲行政審判之前審，在形式上不能稱爲行政訴訟；其二，行政訴訟事件，須先經一定之先行程序，最後乃訴於行政法院，若與民刑審判機關相較，殆與最高法院相當，但最高法院只就高等法院所確定之事實爲基礎，就法律問題而審判之，而行政法院不以法律問題爲限，卽就事實問題，亦得審判。

行政法院以院長，評事，書記官長及書記官等構成之，院長綜理全院行政事務，兼任評事，并充庭長。分設二庭或三庭，各庭連庭長在內，設評事五人，其中須有二人充司法官，庭長除由院長兼充者外，餘就評事中選充之。各庭兼辦事務，卽由五評事，以合議制行之。合議審判，以庭長爲審判長，庭長有事故時，由評事之資深者充之。

二、行政訴訟當事人 行政訴訟之當事人，可分三種：其一爲原告，卽有起訴權之人之謂。換言之，卽爲因違法處分與權利受損害之人，但在行政訴訟中，并不以該處分之直接相對人，卽受處分人爲限。如有因對於他人之處分，致其權利受損害者，亦得提起

之。又因準用民事訴訟法之結果，不問爲自然人或法人，凡二人以上之多數人，因有特別情形，亦得共同提起單一之訴；其二爲被告，即行政訴訟所提起之相對人。關於此點，依行政訴訟法第九條之規定：「行政訴訟之被告，謂左列官署：一、駁回訴願時之原處分官署；二、撤銷或變更原處分或決定時，爲最後撤銷或變更之官署」；其三爲參加人，依行政訴訟法第八條之規定：「行政法院得命有利害關係之第三人參加訴訟，并得因第三人之請求，允許其參加。」此外當事人得委任代理人代理訴訟，代理人應提出委任書，證明其代理權。

第三項 行政訴訟之提起與判決之效力

一、行政訴訟之提起 行政訴訟之提起要件有二：即實質上之要件與形式上之要件。關於前者，如訴訟之事項與當事人，前已述及；關於後者，可分兩點：其一爲起訴期限，依據現行法：「行政訴訟之提起，必須於再訴願決定到達之次日起二個月內爲之。」惟提起再訴願逾三十日而官署不爲決定者，亦得逕向行政法院提起行政訴訟；其二爲起訴之方式，提起行政訴訟，應以書狀爲之。書狀亦稱訴狀，應記載下列各款，由原告或代理人簽名蓋章，或按指印，其不能者，得使他人代書姓名，并由代理人記明其事由并簽名：（1）原告之姓名、年齡、性別、籍貫、職業住所或居所，如係法人或其他團

體，其名稱，事務所代表人之姓名、年齡、性別及代表人與法人或團體之關係；(2) 由代理人提起者，代理人之姓名、年齡、性別、職業住所或居所；(3) 被告之官署；(4) 起訴之理由證據，再訴願決定及收受其決定年月日；(5) 年月日。

二、行政訴訟判決之效力

(甲) 判決之確定力

(一) 形式上之確定力 即其判決已不得依法律上救濟方法更爲爭訟之謂。行政法院爲始審而兼終審機關，其判決在形式上通常即爲確定。但如有民事訴訟法第四百九十二條所列各款情形之一者，當事人得對行政法之判決向該院提起再審之訴，再審之訴，應於二個月提起之。如已過期或再訴後又經判決者，即有形式上之確定力。

(二) 實質上之確定力 即依判決就其行政關係所爲之決定，無論何人已不得再爲變更之謂。民事上有所謂既判力，行政判決在實質上則無絕對之確定力。凡爲判決所確定之一定事項，因以後有新事由發生，而再爲訴訟標的時，可不視爲同一事件而更審判決之。

(乙) 判決之拘束力 行政法院之判決，依其事件，有拘束各關係官署之效力。

(丙) 判決之執行力 行政訴訟判決之執行，由行政法院呈由司法院轉呈國民政府

本會及中央各機關印書刊擇要介紹

一 本會

總理遺教輯要 上下册 (三版)

總裁言論輯要 上下册

總裁言行

三項運動

黨員手冊 (修訂四版)

中國國民黨政綱政策

黨務工作要領

中國戰時經濟問題

兵役概論

立法要旨

機關管理概要

國民革命軍

國民政府

國民教育

國民經濟

國民政治

國民外交

國民軍事

國民文化

國民藝術

國民體育

國民衛生

國民法律

國民宗教

國民社會

國民國際

康樂體育

體育學

體育史

體育法

體育行政

體育教學

體育研究

體育發展

體育國際

體育未來

體育展望

體育實踐

體育理論

體育哲學

體育藝術

本會及中央各機關印書刊擇要介紹

中央訓練團工作討論資料選錄（黨務行政財政經濟教育類共三冊）

中央訓練團小組討論資料選錄

中央訓練團業務演習選錄

訓練通訊 一、四二期

中央訓練團講詞選錄（第一冊特別講演、黨務，第二冊政治、軍事，第三冊經濟，教育共三冊）及增編上下冊

以下三十二種係本會與內政部合請中央各主管機關編輯之縣各級幹部人員訓練分組

教材

國防要義

機關管理

公文處理

行政述要

行政法述要（本會自編）

教育行政典視導

幼稚教育大綱

小學教育大綱

社會教育大綱

交通行政

土地行政

合訂本

衛生行政

財務行政

經濟行政（本會自編）

合作行政

土地使用

合訂本

禁烟行政

政府會計

政府審計

行政統計

刑事警察

農業金融

外事警察

保安警察

消防學

違警罰法

合訂本

軍事學

國民軍訓要義

民衆組訓

墾殖概論

行政執行法

畜牧概論

一 本會訓練團

團長訓詞彙集 (兩冊)

縣各級組織及地方自治參考資料

團長最近對於政治、軍事及政工之指示

中華民國統計簡編

黨務教育
青年團團務

兵役法規彙編

中央訓練團黨政訓練班規章彙編

典範令摘要

中華民國法規輯要 共六冊

二 中央各機關

黨務法規輯要 黨員須知 最近本黨歷次大會宣言及重要決議案 (中央秘書處)

現行組織法規提要選輯 如何做縣的黨務工作 新黨員訓練綱要 中國國民黨黨義研究

綱要 集會常識 (中央組織部)

總理遺教 (四冊) 總裁言論 (四冊) 中國國民黨黨史概要 建國大綱淺說 抗戰建

國綱領淺說 革命紀念日史略 革命先烈傳記 歷代賢豪傳記 中國縣制改造

本會及中央各機關編印書刊擇要介紹

本會及中央各機關編印書刊擇要介紹

四

中國國民黨教育政策

(中央宣傳部)

中國國

中國大

中國

中國

外交政策

土地政策

中國

中國

中國

中國

三民主義青年團法令詳要

幹部須知

團員須知

各國青年組訓概況

革命先烈文選

(三民主義青年團中央團部)

中國

中國

中國

中國

中國

行政三聯制文告法令輯要(黨政工作考核委員會)

中國

中國

中國

內政法規彙編(內政部)

中國

中國

中國

中國

中國

社會行政法規彙編(社會運動)

中國

中國

中國

中國

中國

國防地理(中國戰時資源問題)

世界經濟地理

中國史大綱

報報勤務

(政治部)

中國

兵役法令彙編(軍政部兵役署)

中國

中國

中國

中國

中國

國父遺教類編(中央政治學校)

中國

中國

中國

中國

中國

總裁革命的理論與實踐(陳辭修先生講新湖北書店發行)

中國

中國

三民主義之體系與原理(羅剛著南方印書館發行)

中國

中國

中國