

行政法總論

陽文
文
文
文



FMG
D912.101
29

行政法總論 (上卷)

第一章 緒論

第一節 行政法之概念

第二節 行政法之性質

第三節 行政法之法源

第二章 基本原理

第一節 行政之趨勢

第一款 國家干涉

第二款 法治行政

第二節 行政之作用

第一款 法理概述

第二款 政府職務之分配

第三款 實質的行政與形式的行政

教育部暨所屬機關職員進修函授班講義(目錄)



3 2285 1357 2

第四款 行政作用之分類

第五款 行政權行使之界限

第三節 行政當事人

第一款 當事人之分類

第二款 當事人之地位

第一項 公權

第二項 公的義務

第四節 行政上之損害賠償與損失賠償

第三章 行政組織

第一節 概況

第二節 國家行政組織

第一款 通論

第一項 行政機關之設置

第二項 行政機關之種類

第三項 行政官署

第一目 行政官署之概念

第二目 行政官署之種類

第三目 行政官署之權限

第四目 委任行政

第五目 行政監督

第二款 中央行政組織

第一項 沿革

第二項 現行中央行政組織

第三款 地方行政組織

第一項 沿革

第二項 現行地方行政組織

第三節 自治行政組織員

第一款 通論

第一項 自治行政之觀念

第二項 自治團體之性質

第三項 自治團體之種類

第四項 自治事務

第五項 自治機關

第六項 自治監督

教育部暨所屬機關職員進修函授班講義(目錄)

第二款 地方自治之沿革

第三款 現行地方自治組織

第一項 縣及鄉鎮

第二項 市及區

第四節 公務員及自治員

第一款 公務員

第一項 公務員之意義

第二項 公務員之種類

第三項 公務員之服務關係

第一目 服務關係之發生

第二目 服務關係之變更及消滅

第四項 公務員之地位

第一目 公務員之義務

第二目 公務員之權利

第三目 公務員之責任

第二款 自治員

第四章 行政行為

第一節 行政行為之觀念

第二節 行政行為之種類

第三節 行政命令

第一款 行政規則

第二款 行政規程

第四節 狹義的行政行為

第一款 行政處分

第一項 行政處分之意義

第二項 行政處分之種類

第三項 行政處分之內容

第四項 行政處分之附款

第五項 行政處分之成立告知及受領

第六項 行政處分之效力

第七項 行政處分之無效及撤銷

第一目 行政處分之無效

第二目 行政處分之撤銷

第八項 行政處分之消滅

教育部暨所屬機關職員進修函授班講義(目錄)

第二款 公法契約

第三款 合同行為

第四款 準行政行為

第五款 行政上之強制執行

第六款 行政上之處罰

第五章 行政訴爭

第一節 行政訴爭之觀念

第二節 行政訴爭之種類

第三節 訴願

第一款 訴願之意義

第二款 訴願機關

第三款 訴願之提起

第四款 訴願之審理

第五款 訴願之決定

第四節 行政訴訟

第一款 行政訴訟之意義

第二款 行政審判機關

第一項 行政法院之組織

第二項 行政法院之權限

第三項 當事人

第四項 行政訴訟事項

第五項 行政訴訟之提起

第六項 行政訴訟之審理

第七項 行政訴訟之裁判

第八項 再審之訴

教育部暨所屬機關職員進修函授班講義(目錄)

行政法總編（上卷）

范揚著

論

第一章 緒論

第一節 行政法之概念

行政法者規律國家及自治團體之行政的組織及其作用之法也。

先就行政而言，行政係國家統治之一種，即直接為達國家之目的，而依法執行行政事之謂。國父云：「國家的大作用；就是設官分治，為人民謀幸福。」蓋國家存立於世界上，有為人民求生存謀福利之目的；欲達此目的，一般乃有次述之四項任務：一、完成統治組織；二、提高國民文化；三、充實國民生活；四、保持社會秩序。國家為完成任務所有之措施，在西歐稱為「公共事務」(Öffentliches Wirkungskreis)或「公務」(Service Public)；在我國稱之為「政」或「衆人之事」。一國之政事如何推行？視該國之制度而有不同。在我國五權制度之下，將國家權力分政權與治權，政權所以決定一國之政策，治權則執行規定之政策。國民大會之四種政權，不向治人之選舉權罷免權，或治事之創制權複決權，均可謂與決定政策有關。治權分行政、立法、司法、考試、監察五種。分別言之，立法所以制定法規，司法所以維持法規，考試所以選拔賢能，監察所以糾劾失職，而行政則於四者之外，直接為達國家目的，依法而為諸種政事之施行。再就其相互間關係言之，立法為一切作用之提前，凡國家政策，例先制為法規，然後付之實施。他種國家作用，統於法規之下行之，不得

與之抵觸。司法以維持法規為目的，即遇違法或訴爭事件發生時，依法予以審判，以消除其狀態之存續。司法與行政本同為執行法規之作用，而一所以維持法規，一所以直接達成國家之目的，在目的上既各有不同。又一則採用審判，一則採用現實的處分，在行為之形式上亦有區別。其次，考試本為行政之一支，欲求其間區別，比較困難；惟考試在銓定官員或候選人之資格，而不直接辦理選舉或任免，且考試之作用，非所以直接達成國家之目的，與行政自有區別。最後，再言監察，雖其性質，頗與司法行政中之檢察事務相接近，但亦非所以直接達成國家之目的，且其行為之方式乃出諸彈劾，非出諸檢舉與檢察，仍屬有別。綜上觀察，可知行政為治權之一種，既與決定政策之「政治」有異，復與立法及他種行於法規下之治權作用相區別。再詳言之，立法所以制定法規，行政則依於法規而行；他種行於法規下之作用，非所以直接達成國家之目的，行政則所以直接達成國家之目的。故行政可謂為直接實現國家之目的，而依法執行政事之統治作用，其範圍甚廣，內容亦極複雜，前舉國家四大任務，大部份均藉行政以實行之。

其次，行政權分屬於國家及自治團體行使。現代一般國家，一方面採取權力分立主義，他方面又採中央地方分權主義。即國家之統治權，除由國家自身之機關執行外，更分授其一部份，即行政權之一部於國內團體，使之作為自己之事務而治理之。在單一制國家，其分權之理由：一在訓練民權，一在行政分治，此處姑不詳述。關於中央地方間權力之分配，向有種種程度之差別。我國則採中央地方均權主義，即以縣為自治單位，實行「分縣自治」；自治權之範圍頗廣，凡地方上管、教、養、衛各項事務，多包含在內。如是，行政權除由國家自身行使外，更分授一部分於自治團體行使，所設行政，遂得分為國家行政與自治行政之二體系。惟自治團體之權限，原受之於國家，自廣義言，仍屬國家行政；如以狹義之國家行政稱直接行政，則自治行政可稱為間接行政。

再次，行政法係規律行政的組織及其作用之法，得分為組織法與行為法之二部份。行政組織法，乃關於國家行政機關及自治行政機關之構成，權限，並其相互間關係之法。所謂國家行政機關，即於行政首長之下，在中央地方直接擔任國家行政事務之各機關屬之。自治行政機關即自治團體之機關屬之。行政則為法亦稱實質的行政法，乃關於國家及自治團體實施行政之行為或行政作用之法。凡國家或自治團體實施政事之際，必於外部，對所屬人民或團體，發生種種之關係；而在法治國家，其間關係均為法律所規定，自此一方面言，行政行為法，亦稱規律行政主體與所屬人格者間關係之法。凡法有拘束國家與人民兩方面之效力，行政組織法固亦拘束國家與人民者，惟規律對外關係，尤以行政行為法最為顯著，在全部行政法中佔最主要之部份，如警察法規，教育法規，經濟法規，財政法規等，其大部份均屬之。

(註)行政法在講述上另有總論與各論之分。行政法總論所以論述行政法全般共通之原理；行政法各論所以研究行政法各部門之原理。本書分上下兩卷，上卷總論，分緒論，基本原理，行政組織，行政行為，及行政訴爭五章。下卷各論，分警察行政，福利行政，財政及軍政四章。自研究順序言，應由分析而入於綜合，如此始能將一科學完全瞭解。故依理應先研究各論，然後入於總論。但如此研究，異常繁瑣，非短時日所能成就。在講述上仍應先從總論入手，故利用前人努力之成果，作為吾人研究之指針。

第二節 行政法之性質

行政法為國內公法之一部。

法總體系究為一元或二元，易詞言之，法應否有公法與私法之分？此為實際法制問題，而非純

理論問題，向為普通法一法之英美諸國家，其一元主義能否永遠維持，至今日已漸成疑問。其餘大陸法系國家及現代之我國，則貫通法之全部分均有公法與私法之區別。雖其兩者之間亦有若干共通之點，若干聯屬之點，甚至有若干完全結合之點（即同一法條而兼有公私法兩種性質者），但從性質上言，仍得指出其間的區別，而在實際立法上或運用上，一般亦均認有其區別存在。

關於公法與私法之區別，歷來學說紛紜，主要者有意思說，利益說，及主體說三種，就中以主體說較為有力。簡言之，公法即關於國家之法，私法即關於私人（包括私團體）之法。惟應加說明者，國家為經濟上之交易時，亦處於準私人之地位，而受私法之適用；國內地方自治團體及其他自國家授有公權力之團體或個人，當其行使公權時，亦處於準國家之地位，而受公法之適用。詳言之，所謂公法，實即規律公權主體之國家及自治團體之組織，及與所屬人格者間，或國家與自治團體相互間之關係之法，私法則規律私權主體之個人或私團體相互間之關係，或私團體之組織及與屬員間之關係之法，行政權為公權力之一種。行政法為規律國家及自治團體之行政的組織及其作用之法。凡其所規律，則全為國內關係，而非國際關係，故行政法實為國內公法之一部。

國內公法之特色，首在其為團體法之一點。團體法本非公法所獨有，私法中如規律公司學會等私團體之法，固亦有之。惟團體法之特性，以公法中最高為顯著。所謂「國家自由先於個人自由」，「社會公益先於個人私益」。公法團體特別是國家，為謀自身之生存及人民之幸福，必要時得無條件限制個人之自由，犧牲個人之利益，尤其當外爭激烈，非羈民使衆，不足一其以力對外時，政府之權力格外加強，限制人民自由，增加人民負擔之機會，亦格外加多，至於國內自治團體，本以担任地方公共事務為目的，行使權力之機會遠較國家為少，但有國家權力為後援，必要時仍得使用權力。凡此均為強固的組織體，即公法團體，特有之現象，於任意結合之私團體中，實少見之。惟公法

團體雖有是種特色，而國家與人民間之關係未必盡為權力服從之關係，其中有一部分則為非權力之關係。蓋國家對於人民，除以優越之意思力行使命令外，兼為經濟文化等非權力之設施，予人民以種種之權益，或對人民作種種之服務。而人民除處於服從者之地位，受國家之強制外，亦有向國家為種種請求，或享受種種利益之權利。且其間之關係幾全為法律所規定，國家殊無法外之權力，以君臨於人民，又其權力之行使不過為達到目的之手段，如彼此間意思能相調和，即法所容許之權力，亦可屏置勿用也。全體包括部分，利人重於利己，在團體內生活，公益確應尊重，凡國家及社會之一般利益，國家均應予以維護增進。故謂公法為保護公益之法，自有其一而之真理。然國家一方面為公益之維護者，同時亦為私益之保護者。加之公益與私益之間未必有明確之界限，保護私益為主之私法中，既有若干關於公益之規定，而公法所保護者，亦未必盡為公共之利益。是以在國法中，根據所規律之意思或所保護之利益（意思說及利益說），以說明公私法之大體傾向則可，而以為兩者之區別，則未可。

行政法在國法中，一方面可與憲法分野，他方面可與立法，司法，考試，監察等法相區別。憲法與行政法，初有本支之關係。憲法為規律國家之組織及其作用之根本法，以整個國家為中心觀念，行政法為規律行政之組織及其作用之法，以行政為中心觀念，行政為國家治權作用之一種，行政法之原則概成立於憲法基礎之上，故後者為根本，前者為枝葉。行政法與立法，司法，考試監察等法相比較，立法，司法，考試監察等法，各為規律立法，司法考試，監察之組織及其作用之法，各以治權一種之立法，司法，考試，監察為中心觀念，與行政法處於並立之地位，而同以憲法為基礎。

第三節 行政法之法源

教育部暨所屬機關職員進修函授班講義

法源名詞，有種種用義，此處係指法之存在形體而言。即行政法之規律，乃以種種形體而存在。第一視其為又書制定與否，有制定法與非制定法之分。制定法由立法者依一定之程序而制定，如法律、命令、及自治團體之規約等屬之。非制定法非立法者所制定，僅存於事實或意識中，如習慣、判例、事例、及法理等屬之。其次，視其適用範圍之廣狹，有抽象的規律與具體的規律之分，前者適用於多數不特定之對象，後者僅適用於具體特定之對象。制定法通常均採用一般抽象之形式，非制定法之形式於某程度亦屬抽象，惟有拘束各事件之判決成處分。始為真正具體的規律。

第一 制定法

由國家或自治團體之制法機關依一定之程序，並用文書制定者，為制定法或成文法。成文之行政法，非如民刑等法，制有統一之法典，祇因隨時之需要，頒有多數之法規。當中以法律、命令、及自治團體之法規，最為主要。此外如訓政時期約法及國民政府組織法等。雖亦含有若干關於行政組織及其作用之基本法，但其本質為憲法，而非行政法。又國際條約如商約及郵電公約等，其內容凡涉及本國人民與國內條約國民人民之權利義務者，既經立法機關通過並在國內公布後，本亦有拘束國內人民之效力，而得為行政法之法源，但此不過一小部分而已，其大部分僅拘束國家，而不直接拘束人民。

(一) 法律及命令係指形式上之法律及命令而言。在成文法甚發達之今日，凡內容與行政有關之法令，自為主要之行政法源。國府成立以來，法律制定之程序，幾經變更，依最近修正之法規制定標準法所定：凡法律應經立法院三讀會之程序議決通過，由國民政府公布；依其事項之性質，定名為法或條例，(條例次於法)。左列事項，均應以法律定之：一、關於人民之權利義務者；二、關於各機關之組織者；三、關於法律之變更廢止者；四、法律有明文規定。應以法律定之者。凡應以法

律規定之事項，不得以命令定之（法規制定標準法第一至三條及第六條）

命令由國民政府及各級有權限之官署發佈，依機關種別，有國民政府令，院令，各部會令，省政府令，縣政府令，設治局令及警察局令等。過去各機關所發之命令。稱謂殊不一致。國防最高委員會為謀統一起見，最近頒有整理原則，凡命令限用規則，規程，細則，及辦法等名稱，其餘不得再用（註）。命令在法的秩序中，祇能在法律之下有效，不得違反或變更法律，或與法律相抵觸。下級官署所發之命令，對於上級官署所發者亦然。

自民國元年起至十四年國府成立止，過去各時期頒行之法令，在國民政府之下，當然不能繼續有效。惟係十六年八月十二日之國府令，在新者未制定以前；過去施行之各種法令，除與中國國民黨黨綱主義，或國民政府法令抵觸各條外，仍一律暫准援用，此為初期權宜而設，爾來國府法令漸臻完備，舊法令之尚可援用者，蓋已甚少。

（二）自治團體之法規 地方自治團體於自治權之範圍內，得制定自治規約，施行於其區域以內。此類自治法規其內容與自治行政有關，自得為行政法之法源。惟自治團體之立法，亦僅能於國家法令之下有效，不得與之違反或抵觸。

第二 非制定法

非制定法非立法者所法定；乃因既成事實或直接依社會正義之認識，而具有法之效力。約分判例、事例、習慣及法理四種。

（一）判例 凡法院之判決，其內容有可為成文法之解釋補充者，除拘束各該事件外，並有拘束本院及下級法院以後處理同類事件之效力。此在我國雖無直接明文之依據，而觀於法院組織法第二十五條之規定，固亦認有此原則。故法院判例一度著成後。本院及下級法院遇有同性質案件，例必

下以同樣判決；而一般社會亦即於此種預期下，而約束其行動。因而法院判例亦遂得為一種法源，惟我國行政院與普通法院分別設置，普通之行政事件，均屬於行政法院審理，故在我國得為行政法之法源者，當以行政法院之判例最為主要。此外祇有少數特定之行政事件，屬於民事法院審判，又普通法院關於民刑訴訟，有先決問題之權，遇有行政法上問題，亦得自行決定。於此限度，其判例亦得為行政法之法源。

(二)事例 行政官署對於實際事件之處理，與法院判決同亦為具體適用法規之作用，其決定除拘束各該事件外，並亦有拘束本官署及下級官署辦理同類事件之效力。如訴願之決定，聲請之批答等，其內容足為成文法之補充者，頗為不少。尤其行政事件之處理，在在須與變動不居之社會情形相適應，遇有事實與法規相懸隔時，一部份即賴解釋以補充之。我國前代編纂會典之後，復定期編纂事例，即為滿足此種需要而生，最近中央機關漸有仿照往代成規。從事編訂事例，則例印發所屬各機關應用之舉，中央各機關如均能各就主管範圍同樣辦理，則法條運用，更臻完密，比較法院判例，尤有價值。

(三)習慣 習慣亦稱習慣法，即非國家或自治團體制法者之意思，乃事實上之慣行，因人心之認識，而具有法之效力者。人類之天性，對於既成之事實，每不僅以單純之事實視之，如無特別之反對理由，即視為常例，因而遂發生為習慣。在成法文未發達以前，習慣法頗為重要，尤其在民商法中，占有重要之地位。行政與民事不同，對於社會情勢，常須從公益上為妥當之適應。故行政習慣法之成立比較民事習慣為困難。惟民間相沿之習慣，有關公法上之權利義務者，自亦有之。如其內容確於地方行政或自治行政有關，固亦得為行政法之法源。現今法律狀態之下，習慣僅得為成文之補充，而不有變更成文之效力不待贅論。

(四) 法理 法理亦稱理法或條理。自廣義言。凡於特定情況下，就一法律事項，從正義觀點，所下之推理，均得謂之法理。前述之法令及事例判例，固亦根據一定之法理而成立，即習慣之成立，一不無一定之法理存乎其間。惟於前所謂法理，非廣義之法理，乃於制定法及判例事例習慣等，非制定法外，獨自成為法源之法理。蓋法令之規定，不論如何詳密，對於未來發生之複雜的社會事象，不能包舉無遺。遇制定法不完備，而其他法例亦無可根據時，即非採用法理不可。尤其行政法未有總括之法典，關於總則部分，多待法理以補充之。

(註) 見三十二年三月十七日國防最高委員會頒發現行法規整理原則八點之(八)。按規則始為外部法規，規程為內部法規，細則為兩者之細節規定，辦法為一般性之訓令。

第二章 基本原理

第一節 行政之趨勢

第一款 國家干涉

近代一般國家，所有任務，大體相同，惟因各時期所取態度不同，其權力活動之範圍，不免大異。關於國家權力之活動，向有自由放任與國家干涉兩種相反主義。前者以國家權力應極度縮小，個人自由極度擴大，除侵犯他人自由之情形外，國家不應干涉。同時尊重私人事業，除私人力量不能舉辦或不宜私營者外均應讓諸民營，國家不得與之爭利。後者根本否認個人有先天權利，而祇認其有社會職分。以為個人惟在社會中，尤其在國家中，始能安生立業，互助發展。故國家之工具確值得信任，國家之權力，確應予提高，而社會各種重要事業，均可收歸國營。

教育部暨所屬機關職員進修函授班講義

放任主義與個人主義互為表裏，乃十八世紀承重商主義之後，以其反動而興起；當十九世紀之上半期，在歐西諸國，極占勢力，政府一般政策，大都傾向於此。自是以後，漸為干涉主義所代替，至今日支持之者，則已極少。干涉主義，一般趨於提高國權，擴大政府活動，但其主張干涉，在程度上尚有種種差異，自接近放任之溫和主義以至主張高度干涉之社會主義，均得包攝在內。惟其中尤以國家社會主義及集產社會主義比較重要，而對實際社會，予有重大影響。

我國以三民主義為建國原則，其基本精神蓋亦趨重於國家干涉。國父似頗同情於國家主義與集產社會主義，嘗云：「鄙人對於社會主義，實歡迎其利國福民之神明，本社會之真理，集種種生產之物，歸為公有，而收其利。實行社會主義之日，即我民幼有所教，老有所養，分業操作，各得其所，我中華民國之國家，一變而為社會主義之國家矣。」實則三民主義包括社會主義，即集產主義，共產主義之精義，亦兼攝之。故三民主義之為干涉主義，實無疑義。觀乎國父手著之實業計劃與國防十年計劃書，則舉政治、經濟、文化、國防諸建設，均欲使之互相配合，作有計劃之實施。則我國政府應提高職權，擴大活動，俾「建設為一個極強有力的政府」，為國家完成諸任務，固亦其所。

干涉與放任，因趣旨不同，對於私人活動所取之態度，遂亦互異。茲更從如次四方面申論之。

(一)關於私人活動之範圍 放任主義以為國家之活動祇供私人之補充，惟私人力所不及，或不適私營之事，始可歸諸國營。同時國家應避免與私人平行競爭，蓋以國營事業不及私營事業，尤其不及私營組織之健全而有放。干涉主義反是，力主擴大國營範圍，以為唯有發展國家事業，始足提高社會文化，增進人民福利。至於國營事業之弱點，未始不能補救，其優於私營事業，已有事實證明。惟干涉主義尚有多種之別，溫和主義，僅主張將獨占性之事業歸諸國營，其餘仍歸民營。集產

主義則主張全用國營，廢止私營，各人凡百所需，均由國家供應。三民主義趨於干涉，但與二者，均有不同。主張將大實業即大工業、大農業、大商業、大交通等有獨佔性及與國計民生有關者，歸諸國營，以其互利，歸諸民享。即以之充足國民衣食住行及育樂之需。如是國營事業佔於絕對優勢，私人資本無從壟斷；他個人之生存權獲有保障，不致再陷於飢餓線下。所有私人事業，祇能在此上下兩界線間，自由活動，自由競爭。

(二)對於私人活動之獎助與保護，對於私人活動，由國家予以獎助保護，似此給於私人利益之舉，應為放任主義所贊成，但放任主義則以其有礙自由競爭加以敵視。干涉主義異是，以為保護制度確屬需要，獎勵補助確於私業發展有益。三民主義於此問題本亦同於干涉。但在我國將來大規模之事業既歸國營，私人事業僅處補充地位，關於獎助保護，殊與資本主義制度，已異其意義。

(三)對於私人活動之監督與統制，在完全自由放任之下，統制固不待言，即監督亦根本反對，以為此等措施，俱於私人權利，甚有妨礙。干涉主義則不認私人有何不可侵之權利，而祇認其對社會有應盡之職分。故對於私人活動，認為得予監督，為謀調整各人之社會職分計，並以監督為必要。三民主義，對於各種公私事業，主張作有計劃之實施，對於私人事業，不特應加監督抑且應加統制。

(四)關於私人活動之規律，依個人主義，對於私人活動應予最大自由。如私法上之法律行為，應予完全放任，私人所有權應予極端尊重。又法條中任意規定應多予強行規定，鎮壓規定多予預防規定，至於限制個人自由，非為保障他人同等自由之必要，不應為之。干涉主義反是，以法律行為之自由，應予限制；私有財產，得依法律變更；法條中強行規定應予擴充，預防制度應行增設。此外為謀個人利益，並得限制本人行為，為謀他人利益，得強制個人自由。三民主義關於民事立法，

近於干涉主義，尤其對於團體公益之尊重，個人權利自由之限制，平等原則之維持，及社會弱者之保護，多致意焉。

上述四項干涉行為，屬於政府各部門掌管，且每一項干涉，均有立法司法及行政等作用之一種或二種，參與其間。惟當中仍以行政機關主管之範圍最大，除規律私人活動之一項，主屬於立法司法外，其餘三項，大都屬於行政。

第二節 法治行政

近代立憲國家，一般以法治主義為根本原則之一，法治主義除限制人民自由，規律人民權利義務之事項，屬於立法權外，其餘各種治權作用，均以法規行之。

一國之法治與非法治，亦即立憲與專制之所由分，在立憲法治國家，何等事項應屬立法，既為憲法所規定，而執行機關無論行政，司法，抑或其他種機關，概須受法規拘束。如是政府一切行動均循法軌而行，人民之權利自由乃得確實保障，故在法治主義之下，凡法規不特拘束人民，抑且拘束政府，與專制時代，以人治為中心，治者自立於法之上，儘可恣意毀法者，大異其趣。

在歷史進化上，人治恆先於法治而發達，我國久治的主張，早盛於原始國家及封建時期，而法治的理論則至封建崩潰大一統國將形成之際，始見發生。惜我國專制政體累代相承，法治制度不易發達，歷朝外儒內法，法家學說在我國思想界中，僅存伏流而已。歐西自希臘時代以降，對於法制功用，已有認識，民主法治，早具雛形。至近代啟蒙時期，自由主義勃興，法治理論遂見發達。但歷史上專制時期，所占年代最久。雖其間不無賢君良臣，實行開明專制，而法以律人，非以律己，尤其法律命令不分，行政可不守法，終至十七十八世紀警察國時期為止，未脫入治中心之局。迨十

九世紀，推行主憲政治，以法治主義為其根本原則之一，始由警察國或專制國而入於法治國時期，其間各國法治演化之過程，此處姑不細述。要之。「現代之政治或現代之國家，都以法治為本，國家一切事務，無不遵循一定的法制，在正當的軌道上推行」（註一）。

近代國家憲法中，非依法律，不得限制或侵害人民之權利或自由。是項「立法保留」之原則，尤為法治精美所在。蓋近代國家注重人民自主，無論司法或行政，如欲限制人民權利自由，必須先得人民同意。法律既為民意機關所制定。故法律上之限制可謂即出人民自己之意思。惟近代法治史中，法治司法先於法治行政，今日所謂法治主義，寧指法治行政而言。

在近代國家，欲法治行政之實現，須具次述之四項要件。

（一）須有憲法之保障。即於憲法中一方面規定人民之權利，非依法律不得加以限制，他方面規定政府各機關之職權，除立法權外，必須依據法律行之，立法優越之原則，大略已見右述。國父云：「民主政治賴以維繫不敝者，其根本在於法律，必全國有共同遵守之大法，斯政府之舉措有常軌。」足見一國之法治，必須有憲法之保障，始克實現。

（二）須人民權利自由之範圍及國家行動之界限，均有法規詳明規定，俾機關之權限有所依據，人民之權利有所保障。蓋憲法圖與法治國猶非向一之觀念，單有憲法之訂定，而各種行政法規未完備，機關之行動少拘束，人民之權利無保障，仍不足以稱完全之法治國也。中國國民黨二屆四中全會宣言有云：「確立法治之主義原則，努力系統的法令規章定，造成法治的國家，為革命一重要任務」。制定行政法令之重要，可見一斑。

（三）官署違反法規，侵害人民之權利時，必須設有有效之救濟方法，因徒有體系法規之制定，猶不能保證官署之不違法。於行政官署違反法規損害他人之權利時，更非有一種有效之方法，以資

制裁或救濟不可。關於行政救濟，原有行政的與司法的兩種制度，前者由上級官署發動其監督權，撤銷或變更原處分，以資救濟，即訴願及普通之行政監督屬之。後者由原告提起行政訴訟，由行政法院依法定程序予以審判，即行政訴訟之制及屬之。當中以行政訴訟最為有效，因行政訴訟全屬司法的性質，較之同種類官署之救濟，非有獨立之地位者，更為確實可信。關於行政訴訟之審判，各國制度有將行政法院單獨設置者，有合併於普通法院者，大抵其沿革不同，而其制度遂異，孰優孰劣，未易遽斷。惟行政事件與普通刑事案件性質不同，審理行政事件，需要特殊之行政法學識與實際行政之經驗，普通長於刑事案件之審判者，未必即長於行政審判。將行政法院與普通法院分離設置，仍有不可忽視之理由；最近各國趨勢，亦多傾向於此，我國則於司法院內設一行政法院與最高法院對峙並立，凡官署違法侵權之事件，先使經過兩度訴願，如不服其決定，然後提起行政訴訟。所以必經再度訴願，則為使行政官署再自考慮，俾訴訟事件得以減少。關於制度得失，姑不細述。要之，行政審判為維持法規，保護權利之重要方法，弗來納氏曾就其制度之創立，喻為法治國之行加冕禮，非無故也。

(四)須全國人民一致守法。法有兩面之拘束力，不特政府須躬自守法，人民尤須有守法之習慣。吾國法治思想，如管子所謂：「君民上下皆從法，謂之大法」，張釋子謂：「法者天子與天下共守也」，俱以法有客觀的性質，為全國上下所應守。「但吾國從來守法尊法之習慣，較為缺乏，民主與自由之意義，常被誤解，致受一般散沙之譏，以貽國家危亂之禍。」須知一要求自由，必先了解自由之本質，崇尚法治，必先修養法治的習慣。我國四萬五千萬國民，必養成此種自由與法治的觀念，纔能把國家建設為法治的國家（註二）。

近代之法治思想，原孕育於十九世紀之自由主義，但法治主義原則，既適合於束縛政府權力，

擴大個人自由之放任主義，亦適合於擴大政府權力，限制個人自由之干涉主義。蓋現代之立憲國家，與獨裁國家或專制國家不同，人民之權利自由於某範圍仍受保障，政府之權力仍有限制，雖弛緊之程度各有不同，而於法治之原則仍無違背。實則「法者御事宰物之神器」，不特人民權利藉以保障，國家一切政務，亦賴以整飭推進。我國為三民主義之國家，全部三民主義之實行，正須依據法律（註三），始底於成。

（註一）見總裁言論 總理遺教六講第二講。（註二）見 總裁言論努力完成訓政之大業，及中國之命運第六章。（註三）見 總理遺教第二講及中國之命運第六章。

第二節 行政之作用

第一款 法理概說

第一法之觀念

國家各種活動，自法上觀之，均不外為法之作用，如立法、司法、行政等，即屬於法之制定，維持及實現之作用。惟關於法之原理，學說尚鮮一致。茲為說明國家的作用，尤其是行政的作用，擬先就法之一般原理，簡略言之。

法或法律為社會生活之規律，以人類之行為為其規律之對象。凡社會上各種制度，如行為，不行為，給付及服務等，均藉以規定之。

法為行為之規律。法之最主要的性質，即在於此；法之規律於自然規律之不同，亦在於此。自然規律或自然法則，屬於「必然」(Sollen)之世界，法之規律屬於「應然」(Solten)之世界。在應然之世界，凡行為上當由之道，必道之法，實際上是是否完全遵行，於其規律本身之存在，無何關係。不

教育部暨所屬機關職員進修函授班講義

寧唯是每因遭受破壞，吾人對於其規律之意識，反而愈強。蓋人有心能慮，能辨知義，除賦有認識的理性外，並有行為的理性。在社會生活中，為求人我之同生同榮，輒能控制其意思，規制其行動。為人我共同遵守，並能在社會生活中立定種種之規則，是即社會生活之規範或規律。分別之有道德的規律與法律的規律。其兩者不同之點，前者要求各人就善去惡重在內部意思之決擇；後者則以規範多數人相闞之行為重在其外部之表現。通常謂法律為他律的，道德為自律的，法律為能強制制的。道德為不能強制的，或法律為客觀的，道德為主觀的，其根本區別，均出於此。

處現今發達狀況之下，法之規律，以種種程度之差別，構成若干抽象的具體的上下銜接之階層間，自上而下，愈到下層，其規律愈呈具體；而其上下層間，且構成一種隸屬關係。詳言之，在最上一層，初為最籠統最抽象之規律，由此而下，其抽象性逐漸減少，入於個個特定，即具體之階段，及最後乃至極端具體，而不能再個別化者。在其上下各階層間，層層銜接，級級隸屬。凡下層均依上層而成立，下層不能與上層相抵觸。

從來一般觀念，每以法之性質必屬一般抽象，其具體特定者，則不認為法。殊不知法之觀念並不以一般抽象為必要，具體特定之規律，固亦得為法之一種。顧制定法及反復適用之非制定法，以未來之社會情形為對象，對於同類之未來事象，俱得同採適用，因而多採抽象規律之形態而已。但不問其形態之為具體抽象。祇須其有法之性質，均得稱之為法。

第二 法之地位

不問在何階層，凡規律人類行為之法，對於所規律之人即法之主體，例必予以應為之拘束或得為之能力，而因以構成法主體或法關係當事人之地位。凡法上之人即主體，不問其為個人或法人，因所闞涉之方面不同，一般均有若干個之地位。而於每個地位上均有一個或數個之拘束或能力。誠

如凱爾生所云：每個或大或小之法主體，均成為一規範體系，即法體系。

惟法之地位與法之規律雖可作兩現象觀察，而兩者實互為表裏，二而為一。故猶之法之規律有抽象具體之分，法之地位亦有一般特定之別。法之一般地位，產自抽象的規律，凡具同樣條件之人，均共有之；法之特定地位，產自具體的規律，惟該規律所特定之人始具有之。如法律上所稱所有權人或公務員，係就其一般地位而言，不問誰為所有權人或公務員，其地位均屬相同。而某房屋租用人或某事業特許人，則因各該設定行為不同，而其地位亦異。

法上之拘束有義務責任等，法上之能力，有權利，享益，及權能等，凡法規規定能力者，種能力的規定，規定拘束者，稱命令的規定。

(一)法上之能力

(甲)權利 權利為法上以意思而主張特定利益之能力。其觀念以一、一定之利益；二、意思之主張；三、法律之保護為要素。法上得享受之利益，而不得為意思之主張者，僅為享益或單純之利益，而不得稱為權利。如災害之救濟，刑罰之保護屬之。法律上得為意思之主張，而非為自己之目的者，則僅為權限而非權利，如機關之權限屬之。僅為自己之利益，妄作意思之主張，而非法律所承認或保護者，為單純之實力或暴力，而非法律上之權利，如豪紳之勢力，強盜之武力屬之。

(乙)享益 享益亦稱反射利益，即在法律上得享受之利益，而不得為意思之主張者，己如前述。享益為公法中特別顯著之現象，蓋公法所保護者，大都為公共利益，而行政上之設施亦以求滿足公益為目的。然公共利益未必與個人之利益相一致，而行政上之設施亦未必能滿足每個人之利益，惟滿足公益同時能滿足個人利益或公益上之設施同時能適應個人請求之場合，始認有權利之存在，否則僅為單純之利益即享益，而非權利。如刑罰上警察上之保護，公開審判之旁聽，社會救濟之設

施，及公共設備之利用等，個人雖得享受某種利益，然不外為法上或制度上之反射，並未為何人設定權利。又個人縱得聲請，亦不過引起機關職權行使之誘因，而非個人權利之行使。

(丙) 權能 權能為法律上得為某事之資格，而非現實得為某事之能力，如權利能力或人格，及代理權等均是。權利能力與人格為同一觀念，僅係得享權利或負義務之資格，而非現實有何權利，又代理權亦不過得為代理行為之地位，而非現實得為如何之行為。

(二) 法上之拘束

(甲) 義務 義務與權利相對待，即因他人之主張，而其意思與利益乃受拘束之謂。義務之特質，首在因他人之主張，而在法上受一定內容之拘束。若法上雖受一定之拘束，而他人對之不得為主張者，僅為義務而非義務。又如行政機關執行法定事務，行政客體有時雖受利益，而不認其得為個別主張者，僅為機關拘束，而非義務，因此時法所規定者，不過為行政主體與機關間之關係，而於行政客體之地位，並無何等之規定。再義務之相對人，有時似為一般之社會，而非特定之個人或團體，如開業醫師應診之義務，似以一般社會為其相對人，但一般社會不成為權利主體，因而其義務似無與相對之權利者，殊不知此為公法上之義務，其相對人為國家，而非一般社會，一般社會不遑因法之反射作用，受有利益而已。

(乙) 責務 如右已述，責務乃法上一定內容之拘束，但不受他人之主張者，如國家教育子弟，救濟貧病等，均屬於此。此等設施，如認對方果有受國民教育或請求救濟之權利時，固亦得定為義務，但在我國現行法中，未有此種規定，祇得目為責務，而非義務。責務與享益相對待，其理論俱見前述，茲不復贅。

(三) 責任 責任一項，非法律所正面承認，乃有違法或違反義務之行為時應受不利益結果之法

上拘束。如侵害他人權利，應負損害賠償責任，即民事責任；侵害他人法益，應受刑罰制裁，即刑事責任等是。

右述各種法之地位，當中以權利與義務最為主要。在公法關係中當事人所得主張之權利或應負之義務，另稱公權或公的義務。公權公義務與私權私義務，在得為某主張或應受某拘束之點上，並無何等不同。惟公法為最顯著之團體法，公權與私權向有次序之差別。

第一、公權為公法中之權利，乃政治生活中為謀團體之生存發展而認有。團體與成員，易言之即統治主體與客體，為求達其目的，各人所處之立場，全然不同，非如在民事生活中各人處於平等地位，關於私權之享有，亦以各人平等為原則，因是統治主體與客體，其各所有權利之種類與內容，亦有不同。就中國國家與人民，常處於不平等之地位，國家對於人民有一般統治權，而人民則於被統治之地位，國家之公權首依統治權即支配權而產生，人民之公權，則因國家之承認而存在，隨而國家之公權與人民之公權，遂不能不異其種類與內容。

其次，在社會法即私法中，個人的利害關係往往相反，因之其權利與義務亦往往有相反之意義。在團體法即公法中異是，團體與成員間有共同之利害關係，如國家之利益往往即為國民之利益，國民之利益，往往即為國家之利益。故公法上之權利與義務有相對之意義，即權利中有義務，義務中有權利。各有權義兩面之性質，如選舉權為權利，而實行強制投票時，亦得稱為義務；又如強迫教育為義務，而學童人人能入學時，亦得稱為權利，凡此均因其權利與義務不僅為一方之利益而認有，同時亦為他方之利益而認有，故遂有利權義務兩面之性質，命名之際，注重其一而而稱之為權利或義務，固均無不可。其實，在法律社會化之今日，不特公權為然，即私法中之權利亦有此種傾向。徵諸我國法理主張「天下為公」，人人服務社會，多所貢獻，少所享受；對於社會全體之利益

一向重視，故我國法律應側重義務，不側重權利，應使公權義務化，私法公法化。

第三 法之事由

以上所述，僅就法之構造即法之靜態而言，此處尚應就法之動態即法之形成，加以考察。法或法之地位因一定之法之事由而成立，變更，消滅，是即為法之效果。法之事由或以一種而發生法之效果，或以數種結合而發生法之效果。其發生之效果之一種或數種法之事由，稱為法之要件，法之要件有為人之行為，有為自然的事實即事件，茲為試分別論之。

(一) 人之行為

(甲) 法的行為即指人之意識行為而能發生法之效果，易言之即能形成法之規律或法之地位者。凡法由此階層轉至他階層，即因法的行為而實現，而法之規律或法之地位，亦因法的行為而變化。

法的行為依階級不同，分為抽象的行為與具體的行為。抽象的行為以創設抽象的規律或一般的地位為目的。凡制定法之法規，不問其抽象程度如何，均賴以制定之。又除公法外，私法中如法人章程之訂立，勞工協約之締結等為團體制定、抽象的規律或為團體員設立一般的地位之行為；亦同屬於此。其次，具體的行為以形成具體的規律或特定的地位為目的，依其內容，及其內容與所生果效之聯繫不同，有法律行為與準法律行為。前者以意思表示為構成要素，並依其表示內容而發生法之效果。依當事人之數及所表示意思之意義不同，又分單方行為，雙方行為，及合同行為。後者則以意思表示以外的精神作用，如判斷，認識等為構成要素，直接依法規而發生法之效果。如通知，受理及公證等是。抽象的行為，其性質為立法，在行政作用中有行政命令一種屬之。法律行為與準法律行為，在行政作用中另稱行政行為（狹義的）與準行政行為；單方行為，雙方行為及合同行為，

另稱行政處分(狹義的)行政契約及行政協定，其詳姑俟後述。

在行政法中，除行政主體之行為外，尚有行政客體之行為，亦分法律行為與準法律行為。如許可之聲請異議之聲明，及訴願，行政訴訟之提起等，以行政客體單方之意思表示而成立，而其結果，使行政主體負應為一定決定之義務。惟行政法上之地位，原則上不能以行政客體之單方行為變更之。又行政客體之雙方行為即所謂公法上之契約，亦足使公法上之地位發生變動，除法律特有規定外，行政客體亦不得任意為之。行政客體之準法律行為，如各種呈報或報告屬之。至其發生何種效果，則於各個場合，一依法之規定而定，自不待論。

(乙)事實的行為 事實的行為乃法上重要現象，而於法之動態頗有關係，然僅賴以實現法之規律或為其最後之執行，並不創設新之規律或新之地位。蓋法之發展至此已達最後階段，而不能更具體化矣。至其所以亦足影響法之變動，即產生法之效果者，則因其事實恆對外界發生一種狀態，因而間接引起一種法之效果而已。如危險建築之拆除，道路河川之修築及瘋人之管束，野犬之捕殺等，均屬事實的行為。拆毀危險建築，其目的本在防除危險，至因拆毀之事實而發生所有權之消滅，乃其間接所生之結果。又人身之管束，本以保護本人及社會之安全為目的，如因其實事，致在選舉日期不能行使投票權則亦間接所生之結果，而非其行為之本意。此類事實行為，其影響所及，雖於某種法之效果非無間接關係，然究非直接因其行為而發生，故不得以法的行為視之。行政上之執行行為或強制行為，大部分屬此，故其行為在行政法中亦至重要。

(二)自然的事實 自然的事實亦稱事件，即人之生死，物之所有，時之經過，及年齡之長成等屬之。達於一定年齡而取得選舉權，因土地之所有而發生納稅義務，均因一定之自然事實而發生法之地位。因納稅義務人之死亡，繼承人繼承其義務，公務員遺族年卹金第一序位領受人死亡，其領

受權移轉於第二順之遺族，則因一定之自然事實而變更法之地位，又因一定時間之經過而喪失提起訴願及行政訴訟之權利，則因一定之自然事實而消滅法之地位。因一定時間之經過而使權利消滅，有為除斥期間，有為時效。在公法中時效制度適用較少，惟關於金錢債權及刑罰權等，有消滅時效之規定；且與私法中之時效性質略異，為權利之絕對消滅原因，不待當事人之援用，而其效力自行確定。

第二款 政府職務之分配

近代立憲國家，一般均採權力分立主義，即將統治權之作用，分為數個部分，使屬於數個不同之機關，各自獨立而行使。我國君主時代，原有君權，考試權及彈劾權三種，泰西自美國獨立法圖革命以降，盛行立法，司法及行政三權。國父參稽歐美三權與中國固有之三權之得失，暨根據政治制度由簡趨繁，與分工制衡之原理，主張採行五權憲法，即行政，立法司法，考試，監察五權分立之主義。

在五權分立之下，政府五種作用原則分屬於五個不同之機關行使：即立法作用屬於立法機關，司法作用屬於司法機關，行政作用屬於行政機關，其餘類推，然此僅就原則而言，在實際分配上凡各種作用之性質與機關分類，未必吻合欲求完全一致，殆不可能。因之各機關間機能交錯，相互聯屬。如性質上明為立法或司法之事務，間有屬於行政機關行使，而行政性質之事務，亦有一部分屬於他種機關兼辦。爰是政府各種作用，除固有之意義即實質的意義外，尚有由機關不同所生之他種意義，及形式的意義，茲分述之。

第一 五權之實質的意義

政府各種治權作用，欲從實質上區別，莫若求之於法的性質。蓋現代法治國家，政府一切職務

均須秉法，易言之，即法規之下而行；立法、司法、及行政三種純法之屬制定，維持及實現者，固不待言，即考試監察二種特別於人事有關者，亦同受治人之法之支配，以是政府五種作用，均可從法之觀點，予以說明。

(一)立法 立法為制定法規之作用，易言之即依抽象的行為制度法之抽象的規律。依抽象的程度不同，法有憲法、法律及命令三階段，廣言之其制定均為立法因之立法作用，亦得區分為制定憲法、制定法律、及制定命令三種。要之，立法乃於種種程度制定法之抽象的規律，並依其規律而為當事人設定種種程度抽象之地位。在近代國家，依立法作用制定之法，或創設之法之地位，自為法中最重要者，然一切之法或法之地位之形成，未必盡出於立法，如習慣非立法機關所制定，固勿待言。他如私人設立社團，制定章程，亦同為制定法之抽象的規律，並為當事人設定抽象之地位，然此終不過私人之制作，不得以國家之立法視之。

(二)行政 行政乃依法而為政事之執行，易言之即依狹義之行政行為，設定法之具體的規律，或依事實行為而為法之單純的實施，揆其指歸，均所以執行國家目的上之事務。行政與立法不同，第一，兩者雖同與於法之形成，而行政僅依具體的行為創設法之具體規律，與立法之制定法之抽象的規律者有異。其次，立法僅與於法規之制定，而不與法規之執行，行政則不僅以法的行為創設法的行為而為政事之實施。

(三)司法 司法為維持法規之作用，易言之，即遇法之關係或法之事實之存否，有爭訟時，以審判行為為之解決之作用。其作用與立法行政均有不同，既不成法規，亦不實施法規，乃於法之作成（法的行為包含在內）或法之適用（事實行為包含在內）。及其他事實問題有爭執時以解決其爭訟為目的。關於法的問題或事實問題之爭訟，原非法律現象之常態，但為保持法之秩序計，不得不

將其除去之。司法作用，即為此種目的而存在，並亦於國家職務中，佔一獨立之領域。自程序上言之，司法採取審判之形式，即由關係人提起訴訟，由審判機關審查事實後。適用法規而決定之，例以多數行為連續而成立。

(四)考試 考試為銓定官員資格之作用。「凡候選人及任命官員，無論中央地方，皆須中央考試銓定資格者乃可」(建國大綱第十五條)。在外國考試本隸屬於行政，五權憲法之下，則成獨立一權，且所考者不限於低級官吏，議員，代表之候選人，亦須考試。自法上觀之，考試作用，在銓定任命人員或候選人之資格，易言之，即確定其任用法或選舉法上之地位，因而亦發生一定的法的效果，按考試作用之性質，原與行政相接近，惟考試僅在確認官員之資格，與普通行政所以直接達成國家之目的者，仍有區別。

(五)監察 監察為彈劾官員失職之作用，即於官吏或議員違法失職時，由監察機關提起彈劾案，送請罷免或懲戒之作用。監察與考試同屬於治人權。國父云：「考試所以登進賢良，監察所以彈劾失職」。其法除違法官員之一點，又與司法相聯繫，誠如五全大會宣言所云：「監察權獨於五權之中，一方面與考試權前後相承之，一方面與司法權有左右相維之用」。又國父云：「彈劾察權專管監督彈劾的事，這機關是無論何國皆必有的。但現在立憲各國，沒有不是立法機關並有監督權限，總是不能獨立」是以監察權之作用，寧與司法行政或行政監督相接近，非屬於立法之性質，固甚明顯。

第二 五權之形式的意義

政府五種作用，不僅以性質而區別，且由各別之機關而行使。在現行制度之下，立法作用屬於立法院，司法作用屬於司法院及其所屬機關，考試作用屬於考試院及其所屬機關，監察作用屬於監

察院及其所屬機關，行政作用屬於國家行政機關及自治團體。其間權限之分配，固已將各種作用之主要部，分屬各系統機關；但權力分立並非絕對不相聯屬，本機關所行使者有非本類作用，而本類作用亦有配屬於他機關者。因之五種治權作用除有其實質的意義外，更有形式的意義。通常所稱，實指其機關權限所屬，即形式的意義而言。若依性質分析，則如人員任免經費出納等事務，性質上本為行政，而各機關殆莫不有之。又如預算及起債之決議權，雖向屬於立法機關，而其性質原為行政，不過須經國民之承認，沿革上屬於立法而已。又如法院所屬之檢察作用，其性質亦為行政而非司法，惟因附隨於刑罰權而行，便宜上使屬於法院而已。

再次，就考試與監察而論，考試本為銓定資格之作用，而考試院所屬者，除考選外，尚有銓敘一種。此因我國自古試言考功，一貫不分，後世試士選才分為二部，而制度精神仍為一氣；今以二者屬於一院，自甚合理。惟舉才管官究為二事，銓敘部所掌監督用人行政，與狹義之考試性質，仍有不同。監察為「糾彈失職」之作用，外國議會之監督政府權，為政權而非治權，監察權之作用，應以彈劾為主。今監察院於監察機構，即彈劾機構外，司收支審核之審計部亦隸屬之，於廣義上審計固亦為一種監察而前代之御史，亦有如唐之殿中侍御史兼掌出納，唐宋御史主簿掌勾稽簿書錢穀等事者，但審核政府機關之收支，為監督財務即財務行政之作用，與糾彈失職之監察，不無殊異。最後，就行政行言，實質的行政有一部分散屬於他種機關，已略見右述。他方面行政機關所掌，亦有非行政性質之作用，參雜其內，茲再比較言之。

第三款 實質上之行政與形式上之行政

如上文所述，實質的行政，指直接為達國家目的，而依法執行政事之作用。形式的行政，則專指屬於行政機關即國家行政機關及自治團體權限內之作用。

在廣義上，行政機關一語，包括國家行政機關與自治團體。蓋國家行政權，原則上雖屬國家自己之機關行使，而同時分發一部分於自治團體，使之自治。因之行政作用在形式上亦得分為國家行政與自治行政現我國國家行政機關，有隸屬國民政府之行政院，各部會署，及省市縣政府等。此等機關原為國家行政之目的而設立，為本質的國家行政機關，自無待論，此外，尚得依法律委任國家行政事務之一部分於他團體或個人，使定担負執行，此等國家行政事務之受任者，於執行受任事務之際，亦得代表國家，例外具有國家機關之地位。不向何者，凡屬國家行政機關權限內之作用，不問實質如何，於形式上均得謂為國家行政。至於自治團體，如縣市鄉鎮等，雖具有獨立之人格。而其自治權受之國家，其目的上之事務，本為國家行政事務，故於廣義上自治團體亦為行政機關，其所屬事務，亦為一種行政。

形式上之行政，因指行政機關所屬之一切作用，故除實質上之行政外，兼攝他種作用之一部。如發布命令。其性質本為立法，而中央地方各主要官署依組織法或其他法律之授權類得發布之，又關於鑛業權，商標權等非訟事件之處理，其性質本為司法，而一部分屬於經濟官署管轄。又如地方自治團體，本以分任行政事務為目的，而於授權範圍內，亦得制定規約，調解訟案，即例外亦賦有立法司法等作用。

實質上之行政與形式上之行政，涵義不同，俱如右述。行政法學中所研討，首指其形式的意義，以就中隸屬國民政府之各級行政機關及自治團體之作用，至於國民政府即行政首長，在廣義上本亦為行政機關，但其所屬大權作用，應在憲法中研究。在行政法中不能詳及。

第四款 行政作用之分類

行政之作用，依其內容可分為組織、警察、福利、軍政、財政、外交、法政、及刑政八種。

(一)組織。凡團體均為組織體，必須有機關之組織，始能表現其意思與行動，此無論於國家或其他國內團體。莫不亦然。惟國家有自主組織權，可自擇政體，劃分權限，制定組織法規，並完成各機關之組織。關於組織權之作用，除組織法應由立法院制定，公務人員之考試銓敘應由考試院辦理外。他如規程之訂定。人員之任免及選舉之施行等，均屬於行政機關之權限。至自治團體為國內團體之一種。因國家之設置而存立。其組織法亦須由國家制定之；祇於國家法律容許之範圍內。得自行制定規程而施行之。其自治人員或由公民選舉，或由團體任命。除考試銓敘外，國家以不干涉為原則。

(二)警察。國家為謀生存發達，必須對內維持社會秩序，防止一切危害。國家本此目的，對於一般人民，恆得行使權力，是即為警察權。依警察權之作用，即稱警察。警察與後述之福利不同，不在救民養民，積極的增進人民幸福，而在於保民，衛民，消極的排除社會危害。又福利之手段，主在公共事業之經營，而不在于對於人民行使權力；警察則以命令強制為手段，離開權力，殆即不能達其目的。又後述之軍政，刑政及法政等，雖亦具有維持社會秩序之目的，與警察相近似，而警察行使權力之方式，在直接命人民以作為或不作為之義務，或以實力直接實現所要求之狀態，與軍政對於人民命服兵役，或科以其他負擔；及刑政法政判處罪犯或規律私權關係者，各有分際。要之，警察依命令強制而行，為國家統治權之主要作用，任何時代，莫不有之。現我國此項權力已非國家所專屬，地方自治團體依法律，亦認有之。

(三)福利。現代國家一般以積極的開發社會文化，增進國民福利，為最主要任務之一。尤其目前我國以民生為建設之首要，欲於交通實業，教育，學術，社會，衛生等，有關教養之各方面。在一定計劃之下，由國家經營各種有獨占性或不適私人經營之事業，或獎助指導私人之事業，或為此

科人民以負擔，以求開發文化上種種要素，充足民生上種種需要。凡此國家作用。即稱福利或保育。福利行政主在事業之經營管理，不在行使權力，故其作用不必為國家所專有；國內團體或私人，因國家之特許或承認，亦得有之。尤其地方自治團體，凡於地方人民福利直接有關之事業，於法律容許範圍內，得經營之。

(四)軍政 國家存立於列國間，為防禦外敵之侵擊，不可不有強固之武力；即國內之治安，普通憲警之力不足以維持時，亦賴國軍之力以維持之，國家為充實軍備，建設國防，本應綜合全國精神物質之力，集中以赴。其為建設維持軍備，及為此而科人民以兵役及其他軍事負擔之作用，即屬軍政。軍政作用可分為二，一，軍備之維持管理，即在內部為諸般業務之管理與人民無何直接關係。二，科人民以軍事負擔，對一般人民得直接行使權力。

(五)財政 財政自身無獨立之目的，惟為庶政所必需，凡國家為維持管理財物，及為取得財源而科人民以負擔之作用，即稱財政，又地方自治團體為遂行其任務，亦須必要之財力并為此而科人民以負擔，因之亦有其財政。財政之作用亦分為二，一，財務管理，即收入支出及財物之保管等屬之。二，行使權力，即徵課賦稅，及以附隨作用而行之命令強制屬之。

(六)外交 國家處於國際之林，不僅須對內統治人民增進公共福利，並應與列國接銜，主張自己地位，保護僑民利益，謀保世界之和平，並貢獻文化於人類全體，國家此種作用，即稱外交，亦曰外交。外交大部分為國際法所規律，祇有外交機關之組織及權限等，在國內法中有少數規定而已。

(七)法政 法政又稱民事行政，即以行政權干預私人間權義關係之作用。國家為維持社會秩序，必須就私人間之關係，予以法律規定，並將其規律保護維持之。其中制定私法法規屬於立法機關

之權限，審判民事訴訟及處理一部分非訟事件，屬於司法機關之權限，祇有一部分非訟事件，屬於行政機關主管。

(八)刑政 刑政亦所以維持國內之安寧秩序，即對於侵害法益者，加以制裁，或將其摒除於社會之外，或使其改善於將來，此種制裁作用即稱刑罰。科刑罰之權力，稱刑罰權。所謂刑政即指刑罰權之作用，即刑之科處而言。刑之科處與刑之宣告，即為科刑而行之裁判有別，其性質原為行政而非司法。惟其作用之大部分屬於法院之權限，而不屬行政機關。

第五款 行政權行使之限界

在法治主義之下，行政必須依法規而行，或於法規範圍內而活動。故行政權之行使不能不有一定之限界。

行政與法之關係，得分為四種情形論之，一、直接實現，即依法規直接發生效果，不須行政行為，介入在內。二、依法執行，即法規有明確規定，行政機關祇須依照執行，不須另自認定。三、法規授權，即法規僅規定行為之根據，而現實為處分時，須行政機關於一定界限內自行酌奪，以定其具體之規律。四、受法限制，凡於人民之權利義務直接無影響之事項，本由行政機關自由裁奪為原則，惟為確立體制計，立法上每定應循之規律，因而行政機關即須受其限制。以上四種情形，除直接實現一種外，其餘均須行政作用之介入。而行政權則常行於法規之下，或依法執行，或依法酌奪，或在法規限制內而行動。

法治行政有二大思想為基礎。一曰民主，即侵害人民之權利或命人民以義務，必須依據法律或本於法律制定之命令，易言之，即須直接間接徵得國民之同意，非依法律即未經國民同意，不得為之。二曰平等，「法律之前，人人平等」，即對於一切人格者，須以同一標準處理，不得有所歧異。

循上所述，行政權行使之界限，更得以種種原則表示之。

(一)行政權之行使，不得與法規相抵觸。凡法規尤其是外部法規，有拘束國家人民兩面之效力，行政機關自須依法而行，不得與之抵觸。上項法規，係包含法律命令等各種形式。惟命令並不以上級機關或本機關所發者為限，下級機關之命令，亦不得任意違反之。例如：訴願事件，應依原處分官署之命令決定時，訴願機關即上級官署，亦應予以適用。如認為其命令有未合時，須以另一行為將其撤消變更，在未變更以前，仍須受其拘束。

(二)非有法規根據，不得侵害人民之權利，或命其負擔義務。在法治國家，人民對於國家之權利義務，概為法規所明定，除法規容許之情形外，任何權力均不得變更之。憲法或約法中關於人民權利義務之規定，即不外此一原則之表示。惟人民之權利義務，未必盡為憲法或約法所列舉，憲法或約法未列舉，而僅為普通法規所規定者，亦有同樣之效力。故行政機關除依法賦有之立法作用外，非有法規之根據，不得侵害人民之自由財產，或使負擔任何義務。

(三)非有法規根據，不得為特定人設定權利，或免除法規所課之義務。人民在法律上一律平等，故一切法規必須對於人民同樣適用；非有法規根據，不得予特定人以權利；或予超過一般限度以上之權利，否則不免違法。又法規上對於人民所課之義務，行政機關必須嚴格執行，不得任意放棄，非有法規根據，對特定人免除法規上之義務，或命以與一般人不同之義務，亦同屬違法。

(四)法規上容許行政機關自行裁奪之場合，其裁量亦須合乎法規，適乎公益。行政權雖應受法律拘束，但法規對於複雜之社會情事，不能劃一明備，洪纖俱舉；而於若干情形，或僅定其事實權之根據，於具體場合如何決定，任諸行政機關自行裁斷；或僅定其大體範圍，於其範圍內任諸行政機關自由法擇。顧此等情形，其自由活動均非漫無限制，若超過法規規定之一定界限時，則屬裁量權

之逾越，仍不免為違法。

裁量行政，就其與人民之關係言之，有羈束裁量與自由裁量兩種，前者於人民之關係中須受法規拘束，如裁量而有錯誤，則發生對人民違法之問題。後者於人民之關係中不受法規拘束，如裁量錯誤，僅為處置不當，而非違法。違法與不當之區別，在我國行政法中，甚關重要。違法之行政處分，人民得提起訴願及行政訴訟，不當之行政處分，僅得提起訴願，不得提起行政訴訟。

凡以行政權之作用侵害人民權利，或使其負擔義務，如同成文法不詳明，而授權行政機關自行裁奪時，其作用概為羈束裁量，不得任意法斷。蓋國法上原則，人民之權利自由，非依法律或本於法律之命令，不得加以限制或侵害。如成文法之規定有欠詳密，亦應依據不文法以決定之。故此時其裁量必須就具體情形，認定何者為法，以資依據，易言之，即何者為法之具體的規律，得由行政機關自行認定而已。如解散法人，停止營業，徵課負擔，科處懲罰等，如法律未有明確規定，而實際上仍非依法不可，行政機關必須依法裁斷，如裁量內容而有錯誤，對人民不免違法。

其次，凡以行政權為人民設定權利，或授以利益，及與人民之權義直接無關之場合，除法規有特別規定外，以任諸行政機關自由裁量為原則，蓋除成文法有特別規定外，人民對於國家不有要求給與權利或利益之權利，而國家亦無非與不可之義務。故為特定人設定權利，身分，以及與以利益之行為，原則上均可由行政機關自由裁量，不受法規之羈束。如獎助金之給與，鑛業權漁業權之賦與，河川占用之特許，以及考試及格者之任用等，均可便宜裁斷之。此外與人民之權義直接無影響之行為，既無損害人民權利之虞，除法規特有限制外，亦不妨任諸行政機關之自由裁量。如道路公用之開始或廢止，議員選舉日期之決定等，均不過為指定物之性質或決定實施法律時日之行為，於人民之權義不致有何直接影響。凡屬自由裁量之場合，行政機關祇須判斷何者適於公益，而以便宜

出之。雖其裁量亦非絕無界限，如超出一定之界限時，仍不免為違法，又其裁量內容，雖須合乎公益，而公益上之限制，亦為一種法理上之界限，但於法規容許範圍內，儘有裁量之自由，縱使裁量錯誤，僅為公益上之不當，而對人民並不構成違法。

第三節 行政當事人

第一款 當事人之種類

行政當事人乃構應行政法關係之當事人，詳言之，即為行政法所規律，或在行政法上能享權利能負義務之人格者。就中以行政主體與行政客體最為主要。

第一 行政主體

行政主體有國家及自治團體二者。行政權為國家之統治權，行政法之大部分即關於國家行政之法，國家之為行政主體，可無疑義。雖然國家組織支體紛繁，生活行動，表現殊異，而上下各級，意志貫聯，權利義務，歸屬於一，其全部組織固得以一體視之。此國家人格說，非法學上所虛擬，而確有社會的事實為基礎。蓋社會組織體之得賦有人格，已為多數學者所共認。國家之組織，有多數之機關，以構成其意思，表現其行動，凡國家行使權利，履行義務，均可由其機關表現之。至其多數機關之意思所以能保持統一，則因其各級間縱橫聯繫，有一定之行政系統。其詳姑俟後述。其次，自治團體原本於國家之意思而設立，但於國家容許之範圍內，有其自己之組織與事務，易言之，即有自營之意思與目的，因而亦得自享權利自負義務，而認有人格。國家於直接行政之外，復創設自治團體，使之自治，其主要意思，則不外使其分担行政。故自治團體亦為行政主體之一。至於自治團體之組織，亦於執行機關首長之下。設有少數機關層級，其上下級間亦有統屬關係，殆與國

家之行政組織相同。以上二者，其主要區別在國家之為行政主體，其地位為國家所固有；自治團體其行政能力則包括的或個別的受之國家，不過因國家法律之賜與，而取得其地位。

第二 行政客體

行政客體有自治團體與私人二者。自治團體對於所屬人格者，一為行政主體；對於國家，則另成行政客體。因自治團體，於某範圍雖有獨立自主之地位，而其自治權受之國家，國家對其權限之行使，不得不予以特定之監督。此外，自治團體須受國家一般統治權之支配，殆與普通之私人同。凡此場合自治團體既受國家權力之支配，自不得不退居行政客體之地位。至於私人，無論為私法團體或個人，其與國家間或自治團體間之關係，本同為權利義務關係，但統治主體，尤其是國家，對於人民有包括的支配權，得反其本意而強其服從。此外，因特別之法律原因，有時並加重其服從義務，凡此受行政權支配之場合，其私人均處於行政客體之地位。

行政法關係之當事人，通常皆為法上之人格者。此外，國家各機關相互間有時亦為意思來往之交涉，因亦構成法的關係。但機關僅為法人組織之單位，而無獨立之人格，其所有意思之活動，均不進行使機關之權限與拘束，而非行使本身之權利與義務；與一人手足之活動，非行使手足本身之權義，正復相同。又行政訴訟上分設原告與被告，而行政官署亦為一方當事人。此則訴訟程序上為求法之正確適用而設，非即以之為權義主體也。

第三 行政法關係

行政法關係 或存於行政主體與客體間，或存於行政主體相互間，或存於行政客體相互間，當中以存於行政主體與客體間者最為主要。

行政主體與客體，因處於不對等之地位，其間關係一部分不免為權力關係。所謂權力詳言之，

即為公之目的，無條件的限制個人之意思力，亦即命令強制之意思力，在權力關係中，當事人之一方，得不顧他方之意思，而貫徹自己之要求，與對等關係，非得他方同意，則除訴諸公權力外，不克對他方實現其所要求者，顯然有異。行政主體與客體間之權力關係其形態之表現，或則一方如有命令，他方即須服從，或則通常並無顯然之權力服從關係，僅於不得已時使用權力。

統治團體與私人間之權力關係，有一般統治關係與特別權力關係之別。前者如國家為統治權主體，於國法及國際法之範圍內，對於國土內之人民及國土外之僑民，有包括的支配權，而人民則處於被動之地位，而應服從其支配，國家與人民兩者間，即構成一般統治關係。又自治團體本於一般自治權，對於所屬居民亦有相類之關係，而得行使包括的支配權。後者非本於一般統治權，乃基於特別之法的因而而生，私人在此關係中，除一般統治權客體即人民外，更於特殊場合，包括的服從統治主體之權力。蓋統治團體，於特殊場合，須對於一部分屬員之自由，加以特別之限制，始能達成其任務。然依法治主義之原則，非有法規根據不能侵害人民之自由，而人民之地位在法律上又屬平等。故欲對一部分人科以一般人以上之特別服從義務，勢非有特別之法的因而不可。發生特別權力關係之原因，有法律規定與當事人之同意二種。前者先依法律加以一般規定，遇有法定之事由發生時，其特別關係遂告發生。後者並無法的根據，惟既得本人同意，其特別服從義務，亦遂成立。

國家與人民間構成之特別權力關係，有如次六種：(一)特別服務關係，如公務員及士兵屬之。(二)公共營造物特別利用關係，如國立學校之入學及國立醫院之入院等而發生之營造物利用屬之。(三)特別監視關係，如監獄在監者及假釋出獄人應受國家特別監視屬之。(四)特別保護關係，如某種民警事業，與國民利福有關，受國家之特別獎勵保護屬之。(五)特許事業關係，如應屬公營之交通或教育事業，依法特許私人經營而同時受國家之特別監督屬之。(六)輔助國家事務關係，如委託

行政之受托者及律師之執行國家事務屬之。以上各種特別關係，如兵士之入營，在監者之入獄等，基於法律之國家單方行為而成立，公務員之任命及學生之入學等，則基於私人同意之國家。單方行為而成立。

自治團體，執行國家授與之事務，一方面受國家之特別監督，與國家構成特別服從關係；他方面選任自治員，為其服特別勤務，及設置營造物，供給居民利用，與一部分居民構成特別權力關係。

至於行政主體相互間，如鄉鎮自治體，為聯合辦理某事業，訂立自治公約或相互來往，處理事務，其相互間即構成行政法關係。又行政客體相互間，如私有船舶之船長，依法律在船舶內行使警察權，及私營銀行因國家之委託，代收收所得稅等，少數情形，其私人間，亦成立行政法關係。

第二節 當事人之地位

第一款 公權

公權為公法上之權利，易言之，亦即統治團體，為謀生存發達對自身及其屬員所認有之權利。統治團體與屬員其地位既各懸殊，故行政主體與行政客體所有公權之種類，遂亦相異。

(甲)行政主體之公權行政主體之公權即行政主體為達行政上目的，對於行政客體所有之權利，可依目的與內容不同而分種類。第一、國家之公權，依目的不同，可分為如次五種：(一)組織權，係為完成機關之組織，担任公務之目的而認有。(二)公業經營權及公用負擔權，係積極的開發社會文化，增進國民福利之目的而認有。(三)警察權及軍事負擔權，均係消極的為維持社會秩序，保衛國境安全而認有。(四)財政權，為充裕國家財用，以達各種行政目的而認有。(五)行政罰權，為制

教育部暨所屬機關職員進修函授班講義

裁人民違反行政法之義務而認有。

其次，國家之公權，依內容不同，可分為如次三種：（一）形成權，所以使權義或能力得喪變更，有下令權，許可權特許權，及撤消權等。當中尤以警察權，軍政權，財政權之作用而生之下令權，種類特多，分別之有警察下令，軍政下令，財政下令等各體。（二）強制權，即以實力加諸相對人之身體財產，以強制其義務之履行，或實現法所要求之狀態。有作為，不作及給付義務不履行之強制，及人之管束，物之扣留等之即時強制。當中尤以警察權財政權之作用而行之強制，最為主要。（三）公物權，即依公法而為對物之支配；常追隨於物體而存在，殆與私物權同。分別之有公所有權，公使用權，公限權制及，公担保權等。公所有權如國家對於河川、海港、道路及水力之所有，全受公法支配，私法不能適用，又固有之荒地，森林，及鑛藏等，一方面雖適用私法，而對於其物之管理，一方面適用公法，凡以公法而行對物之支配，均為公法上之所有權。其次，公使用權，即因公蓋上之必要，臨時或繼續的使用他人之所有物，如土地物件之使用及占用屬之。公限權制，即因公蓋上之必要，限制他人所有物之自由使用，如對要塞地帶，名勝古跡，及沿河土地所加之限制屬之。公担保權，即依公法上債權担保之物權，如對於未納關稅物品之留置權屬之。

此外，在特別權力關係中，國家對於有特殊關係或特殊身分之人，尚有特別之權利。如對於公務員之指揮權，懲戒權，及對於自治團體之監督權等均是。

其次，自治團體於行政主體之地位，自國家授有種種之公權尤其是地方自治團體，其所有權利頗廣，除軍政權法政權等為國家專屬外，其餘如組織權，公業經營權，公物權警察及財政權等，均賦有之。

（二）行政客體之公權 行政客體分人民與自治團體。人民於國家生活中，除被動的服從國家之

支配外，得主動的參與國家之公務，消極的制止國家之侵害，及積極的請求國家之行為，故人民對於行政主體所有之公權，依目的與內容，可分為自由權，公務請求權，及參政權三種。(一)自由權亦稱消極的公權，即主張個人自由，非依法律不受拘束之權利；首為防止政府權力之濫用，制止非法之侵害而認有。如身體之自由，非依法律不得逮捕，拘禁審問處罰，居住處所之自由非依法律不得侵入，搜索或封緘；言論出版之自由，非依法律不得限制；及財產之自由，非依法律不得徵用徵收查封或沒收等，均為其權利之內容。惟自由權為一個之權利，通常憲法或約法上所列舉之各種自由，不過自由之舉例而已，其他未列舉者，固同受法律之保障。再自由權為對於國家關係中之權利，他如私人相互間不受他人侵害之自由，雖屬同一之自由，然通常不稱自由權，而稱為人格權，故稱自由權實專指公權而言。(二)公務請求權亦稱積極的公權，即向行政主體要求公務上行為或給付之權利，係為救濟非法行為之結果，請求行政設施上之利益，及使私人效力公益而認有。如聲明異議，提起訴願及行政訴訟之權利，請求行政上損害賠償或損失補償之權利，請求許可，特許或公證之權利，請求受理請願之權利，請求公法上之給付，如退休金撫卹金等之權利均屬之。但行政客體從公務實施上所享之利益，而未得以權利而主張者，不屬於此。(三)參政權亦稱主動的公權，即參與國家組織，行使國家權力之權利，如選舉權、罷免權、創制權及複決權等民權屬之。

其次，自治團體於行政客體之地位上，對於國家及上級團體，亦享有與私人略同之公權，即於某範圍亦賦有自由權，得以己意處理其事務，不受國家或上級團體之干涉，有公務請求權，得提起訴訟或請求其他之行為或給付；有參政權，得以構成份子之資格，參與於上級團體之組織。惟自治團體究為一種組織體，非具肉體不得享有之公權，自不有之。

(丙)公權之保護 行政主體與行政客體，本皆受法之支配，而互享權利，互負義務，惟前者為

統治主體，其自身具有強制力或制裁力，因而其所有之公權，得依強制執行或處罰等方法而保護之。後者不有此種權力，其所有公權除依行政救濟之方法，請求國家之保護外，只得仰賴行政機關之自制，然公權縱缺保護手段，亦無礙於其公權之性質。蓋法之存在以社會之規範意識為基礎，苟社會意識中，對某事項認為得意思而主張者，即有權利之存在。至遭受否認時，是否有救濟方法，為另一問題，固不能以無法上之保護，遂否認其為權利也。

第二款 公的義務

行政主體與行政客體，一方面為公權主體，同時又為公的義務之主體。權利義務有相對性，行政主體所得主張公權之內容，可謂即譯於行政客體之義務。行政客體所得主張權利之內容，亦即行政主體應負之義務。公權主體為行政主體或客體之不同，其權利內容遂異，公的義務亦因其主體為行政主體與客體之不同，而異其內容。

先就國家公的義務而言，國家對於人民有尊重其自由之義務，履行公務上行為或公法上給付之義務及使其參與公務之義務。

其次，人民在一般統治關係中對於國家各個統治作用，負有服從之義務。如對於國家之組織權，有服從機關權限及服公務之義務；對於公業經營權及公用負擔權，有不可侵及公用負擔之義務；對於警察權有警察上之義務；對於軍政權，有服兵役及其他軍事負擔之義務；對於財政權，有納稅及其他負擔之義務。此外，對於形成權，有遵從之義務；對於強制權，有忍受之義務；對於公物權，有不可侵及物上負擔之義務。又在特別權力關係中，對國家尚有特別之服從義務。如公務員及兵士對國家。有忠誠服務之義務。自治團體對於國家，有依法令執行公務及服從其監督之義務。但行政客體之公的義務，於不遵行時，行政主體一般得依強制執行及處罰方法而強制其遵行。但

行政主體之公的義務，除依行政救濟之方法外，行政客體無法加以強制，自不待贅。

第三款 公法地位之得喪

公法地位之得喪，即公權及公的義務之得喪，亦即公法關係之變動，應分別取得，喪失及變動三情形論之。

(一)公法地位之取得 公法地位之取得，即當事人因一定之法律的事由，而取得新地位，又分原始取得與繼承取得。前者不基於他人之地位，而獨自取得，如因公務員之任命而取得其身分或地位，因屆滿一定之年齡而取得公民權是。後者基於前主之地位而取得，亦即當事人地位之移轉，始於變更項下併述。

(二)公法地位之喪失 公法地位之喪失，即行政當事人因一定之法律的事由，而喪失其原有地位，又分絕對的喪失與相對的喪失。前者為權義或身分本身之消失，或因自然的事實，如主體之死亡，物之消失，期間之經過等而喪失；或因法的行為，如公權之褫奪，設權處分之撤消，義務之免除及權利之拋棄等而喪失，後者即權義之移轉，亦即地位之變更。

惟公權有權利義務之相對性，當事人以不得拋棄為原則，如國家之公權有行使之權限者，同時有行使之拘束，任何人不得拋棄之。私人之公權，如自由權附隨於個人而存在，參政權除為個人之利益外，並為公益而認有，均不得任意拋棄。其餘為法律所容許或僅屬私經濟上之利益者，始得拋棄之，惟所謂不得拋棄，非言其權利必須行使，苟法律非以行使為必要，則其權利所生之效果，儘得不行使，如公務員之俸給權，為保障其身分相當之生活而認有，不得整個拋棄，而各月份之俸金請求權，得不行使之。又如請領退休金或撫卹金之權利，非但得不行使，且因一定年間不行使而消滅因權利之不行使，未必使其權利消滅，縱因失效而消滅，亦僅係不行使之結果，而非拋棄行為之

效果也。

(三)公法地位之變更 公法地位之變更，即因一定之法的事由而發生內容上之變更，又分主觀的變更與客觀的變更。前者即權義主體之變更，易言之，即權利義務之移轉。後者即權義客體之變更，客體之變更又分質的變更與量的變更，如不履行房屋拆除之義務，經官署代執行，而向義務人徵收所需之費用，乃由行為義務而變為給付義務，即為質的變更。如因荒歉而免除土地稅額之一部，即為量的變更。

公法上之權義，每依存於其主體，故以不得移轉為原則。如自由權根本不能移轉於他人，參政權除本人外，他人不得行使之。其餘以金錢給付為內容之公權，亦未必有移轉性，如租稅徵收權及領受退休金撫卹金之權利，均不得轉讓於他人。惟遺產繼承或公司合併之場合，公法上權義之有經濟內容者，得行移轉；又附隨某事業之權義，亦得移轉於他人。

第四款 行政上之損害賠償及損失補償

因行政上之行為所加人民以財產上之損失，如別無應歸個人負擔之理由時，自應由行政主體填補其之損失，方合公平之原則。於此尚應分別行政上之損害賠償與損失補償論之。

第一 行政上之損害賠償

凡公務員於國家機關之地位因執行職務以故意或過失侵害他人之權利時，除該公務員應負賠償責任外，國家亦應負其賠償之責，即認有所謂責任重複之原則。關於公務員之賠償責任問題，姑俟次章論述，茲先就國家之賠償責任從詳言之。

依過失責任之原則，公務員因執行職務致侵害他人之權利時，自應由該有過失之公務員自負賠償之責，行政主體不負任何責任，惟公務員之職務上行為，不能與常人之行為同視。因公務員執行

職務，有國家機關行為之品質，縱屬違法侵害他人權利，於某程度，亦得歸屬於國家。況現代國家，公務日繁，處理事務，又須敏捷，公務員執務之際，難免多少帶有過失。故近代法中為保護被害人利益計，關於行政上之侵權行為，認有責任重複之原則，除該有過失之公務員外，國家亦應負其賠償責任，惟被害人方面，以取得一次償金為限。我國現行法律，觀於民法一八六條，行政訴訟法第二條及土地法第三十九條，警械使用條例第九條等之規定，固亦認有此項制度，將來憲法公布，或可將國家之責任範圍更擴充之（參以中華民國憲法草案第二十六條）。

對於行政上之侵權行為，國家與公務員之賠償責任，有重複而有相互補充之關係，欲求理論的說明，尚應就賠償責任之根據、範圍。並各關係人之利益論述之。關於賠償責任之根據，向有所謂過失責任與危險責任，而過失主義又有個人過失 (*faute personnelle*) 與公務過失 (*faute du service public*)，就公務員個人之責任言，自應採取過失主義，即其侵權行為，以出於個人之故意或過失為限，由其個人負責，但自被害人方面觀察，此項原則於彼殊為不利，因公務員有無過失，請求賠償之被害人須負舉證責任。如不能證明為有過失，即不能請求賠償。又縱得請求賠償，如該公務員實無支付能力，亦仍不得償金。故為救濟被害人起見，應兼採公務過失，即凡公務上有缺陷，致他人權利受損害時，不問出於誰之過失，均應由國家負其賠償之責。惟此外又有若干情形，採用公務過失，猶感不足救濟，應更採危險責任，即基本不管有無過失，苟某種業務，顯然有危險性，遇其危險現實發生，致損害他人之權利時，即由該業務之受益人即國家，負其賠償責任。

惟採用公務過失與危險責任，以求擴充賠償責任之範圍，於被害人之利益，固能周密保護，但由國家方面觀察，將國家賠償責任之範圍，過於擴大，則財政上之負擔未免過重，同時有過失之公務員不自任其職，則官紀廢弛於國家公務亦有不長影響。故行政上之侵權行為，應分別情形，其分

明出於公務員故意或重過失之場合，該公務員，萬難全解其咎，縱合國家已代賠償，亦應認國家有取償權，向其索還已付之金額。惟出於輕過失之場合，始以職務過失 (Faute de Service) 歸諸國家負責。因此種過失為執務上所難免，若令公務員本人負責，於情似嫌苛刻，再如執務時拘謹過度。則於行政效率上亦有影響也。

行政訴訟法第一、二條規定：「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，或提起再訴願三個月內不為決定者，得向行政法院提起行政訴訟」。「行政訴訟得附帶請求損害賠償。」此二條規定，其所認損害人民權利之行為，僅以官署之處分為限。附帶請求賠償，須經再度訴願，所定責任範圍，似尚未廣，請求機會亦嫌過窄。惟承認國家有違法能力，對於官署之侵權行為，國家應負責賠償。於民法第一八六條規定公務員個人之賠償責任外，設此國家損害賠償責任，在初期立法中，不可謂非進步之制度也。

責任重複原則之下，被害人對於公務員或國家，得任擇其一請求賠償。為確實取得償金計，自可先向國家請求之。向國家取得其賠償後，在外部關係中，公務員對被害人即免除賠償義務。惟在內部關係中，公務員對於國家仍難完全免責，外國法例，有於此時認國家有取償權者，我國法律無此明文，究應如何解決，似應分別情形定之。

(一) 輕過失之場合 行政訴訟法第二條所稱官署之違法處分，僅以過失責任為限，危險責任並未在內。過失有重過失與輕過失之分，行政上之輕過失即所謂公務過失，原則上應由國家負責，不應使公務員個人負責，已如右述。故國家對被害人既予賠償以後，不得再向公務員取償。

(二) 重過失之場合 若官署之違法處分，出於公務員之重過失。國家對被害人既予賠償以後，應對該公務員有取償權。因此際認定國家有賠償責任，係為保護被害人而設，而使不致因公務員

無支付能力，而竟不得賠償。並有重過失之公務員，則不能不令其負補償義務。否則不特於平衡原則未合，亦且不足屑懲諒公務員，藉收行政監督之實效也。參照民法第一六八條分別故意與過失而規定公務員本身之責任，亦當以如是解釋為妥。

關於地方自治團體之賠償責任，現行法中猶乏明文規定。依理右述關於國家賠償責任之理論，於地方自治團體，亦得適用之。

第二 公法上之損失補償

公法上之損失補償，即為行政主體或公益事業之利益，依公法上之適法原因，加特定人以財產上之特別損失時，由受益人員金錢支付之義務，以補償其損失。如土地徵收對於被徵收土地價格之補償（土地法第五章），森林所有人，礦業權人或漁業人使用他人土地之補償（森林第三〇、三〇九條，礦業法第七七條，漁業法第二六條）及軍事徵用對於被徵用物品或勞力之補償（軍事徵用法第二九條）等均屬之。損失補償與損害賠償不同，損害賠償，常以不法侵害為前提，遇有不法原因使他人受損害時，即由其行為人或受益人負責賠償。而損失補償非因不法侵害，乃依法律上之正當原因，予他人以財產損失時，由受益人給予補償。

再損失補償，非受損失人有應負擔損失之理由。乃因行政主體或公益事業之利益，對於無責任之特定人，使受特別之犧牲，而其犧牲與國家稅賦等，使一般人公平分担者不同，故應由受益人員任其補償義務。

損失補償，以存於行政主體與客體間為原則。而私人相互亦間有之。如私營公益事業，經主管官署之許可，往往得占用他人之土地物件，而同時應負擔損失補償之義務，是固非屬一種契約，而為單方予人之犧牲。

何等情形，應予損失補償。法律上無一般規定，僅於各個情形，設有特別規定而已。若非法律有特別規定，乃因行使行政上之正當權限而予人民以損失，則人民有忍受之義務，不得請求補償。損失補償，屬於公法性質，固不待論。但其補償金有類民法上買賣之代價，租借之價金，或勞力之報酬。其金額除法律有特別規定外，得將既加或將加損失之代價，全部計算。非如損害賠償僅以已加之損害為限。其金額評定之方法，通例先由當事人協議，協議不成，再由有權限之官署裁定之。

第三章 行政組織

第一節 概說

行政組織即國家及自治團體之行政的組織。一般而言，凡多數單位，依一定之秩序，排列成一整體，均得謂之組織。行政組織之單位為機關，其多數機關，以縱的系統與橫的聯繫，密接排列，即成一行政組織。

行政主體與他人構成法的關係，行使權利義務，其一切行為，乃至整個人格，均藉行政機關以表現之。故法學上所謂機關，乃法人或團體之構成部分所以表現其一切意思行為者也。茲所謂表現一語，與私法上之代理相似而實不同，私法上之代理，代理人與被代理人間恆有兩人格之存在，而其間常有構成法的關係，行政主體僅有單一之人格，由機關所表現之一切行為，直接歸屬於行政主體，而為行政主體之行為，其間並無兩人格之存在。或謂機關亦有人格，殊非正確。蓋機關之無獨立人格，猶耳目手足之於個人，正復相同也。行政機關於行政上所得表現行政主體之行為的範圍，稱行政機關之權限，其應為某等行為之拘束，稱行政機關之拘束。權限與權利不同，權利為權利人

之目的而認有，權限非為機關之目的而認有，乃為團體之目的而認有，在此點上，亦足見行政機關不過為行政主體之構成部分。其本身無獨立之存在也。

願國家或自治團體非自然之存在體，其意思與行動除由普通之個人供給外，無他物可以代替。故行政機關之構成，仍須普通之個人居於機關之地位，作成機關之意思與行為而為行政主體表現其行動，是以國家或自治團體之行為，結局不外為個人之行為，然法上並不以構成機關之個人與機關為同一物，亦不以個人心理上一切意思與生活上一切行動皆為機關之行為，法上個人行為之成為機關行為，從而歸屬於國家或自治團體者，乃以法理上承認之範圍為限。又機關與團體間雖無兩人格之存在，然構成機關之個人與團體初為各別之存在物，因而其間固得構成權利義務之關係。

行政機關之性質，俱如上述。我國政體，採用均權統一主義，本此主義，故行政組織，一方面採行統治的分權，即將統治權原則上歸國家統一，而行使上除由國家自身之機關行使外，更分授一部分於自治團體，使之自治。他方面國家各級行政機關間及地方自治團體各級機關間權限之分配，更於某程度，採行行政的分權，即將其行政的事權，分配於各級機關之間，使各就主管事務，於某程度得自行決定處置。但其上下級間，意思仍有貫聯，團體人格，仍得統一，而權之分配，並能得保持平衡，

至在國家或自治團體中，各級機關間所以能保持上下貫聯，意思統一，於分權之中，仍獲集權之益者則賴其組織中有行政系統與階級統制。茲就國家而言，國家行政組織，於行政首長之下，在中央地方，按事務種類，設有多數官署。各類官署自最上級至最下級，各分為若干階級，其間級級銜接，脈絡貫聯，構成整個之行政系統。在行政組織中，為保證各級間之統屬關係計，上級對於下級，賦有種種權力，如對於下級機關人員之任免權與指揮監督權，即其最重要者。運用此等權力，

教育部暨所屬機關職員進修函授班講義

即可實現階級統制。如果將其權力高度集中，且可變為中央集權。

其次，地方自治團體，為行政目的而設立，本亦行政組織中之一單位，但在法律上自成行政主體，於某程度保有獨立地位，故國家監督機關對於自治團體，與普通行政組織中上級機關對於上級機關不同，僅有自治監督。非有階級統制。自法監督與階級統制不同，前者權力較後者為弱，如在人事方面，自治團體執行機關之首長一般由人民選舉，非由國家任命，在行政方面，監督機關對於自治機關，通常僅為監督而不指揮，且監督作用中之撤銷變更及事前核准，非法有依據，不得為之。此為自治的分權與行政的分權不同之特點，如將此項界限完全破除，則不特其兩者性質無由區別，甚或可以變成行政的集權。惟地方自治團體，其本身亦有行政組織，如其執行機關亦劃分上下階級，則其上下級間亦有階級統制，是則屬於另一系統，不能與國家行政混而為一。

第二節 國家行政組織

第一款 通則

第一項 行政機關之設置

行政機關為國家治權機關之一種，與立法、司法、考試及監察等機關，各自獨立而行使其職權，雖行政機關關於權限之行使，應遵立法機關通過之法律與預算，及尊重司法機關關於民事事件及先決問題之判決，然不因此即從屬於立法權或司法權，不過因權力分立之結果，各機關間應互尊他機關之權限而已。此外，關於公務人員之銓敘，金錢收支之審計，亦有同樣之關係。蓋所謂權力分立，並非各個孤立，乃分立之中仍相互聯屬。至各機關之意思，各有國家意思之效力，各機關間自應相互尊重。然相互尊重非即相互隸屬，各治權機關各有其獨立之地位與系統也。

治權機關之設置及組織，其原則為憲法或約法所規定，比較具體事項，如各機關之構成及權限等，則依法律定之。其法律稱組織法。關於行政機關之組織，有行政院組織法，各部會署組織法及省政府組織法。

我國往昔關於各機關之組織，統稱官制，而以命令定之。如民國初年時代之國務院官制，各省官制等，均以教令即大總統之命令制定公布。惟國府成立以後，逐一改訂為組織法。十八年公布之法規制定標準法，且將國家各機關之組織，列為立法事項之一矣。國家機關之組織法規，無論對內對外均有其拘束力，依理自應以法律定之。如關於機關權限之規定，一方面所以劃定各機關所表現國家行為之界限，他方面所以確定各機關在行政組織中所占之位置。再詳言之。對於人民方面，規定國家與人民之關係，凡機關權限內之行為，人民必須服從。再於組織內部，規定各單位相互間之關係，應相互尊重權限而不得侵越。此外關於構成員之員額等級，亦有規定，藉以拘束任用權。凡任用權者，不得超過員額官等而任用，否則不能有效。

第二項 行政機關之種類

行政機關名詞，於廣義上行政首長自亦包括在內，現時我國之行政首長屬於國民政府主席，毋待申述。依科學分工之原理，關於行政首長問題，應歸憲法中研究，在行政法中，所謂行政機關，僅指其狹義，即在行政首長之下担任行政事務之各級機關。狹義之行政機關，得以種種見地，分類如次。

第一 依構成之分類

(一) 單獨制機關與複合制機關 行政機關依其構成人數，可區為單獨制機關與複合制機關，前者以一人單獨構成，後者由二人以上之多數人構成。惟實際上採單獨制者，其例極少。

教育部暨所屬機關職員進修函授班講義

(二) 獨任制機關與合議制機關 複合制機關依其意思作成之人數不同，可分為獨任制機關與複合制機關，前者其意思取決於一人，一人之意思即有機關意思之效力。後者其意思由多數人以一定之方式作成。其方式或須全體通過或由多數表決，尤以採多數表決最為普通。如行政院各部，省政府各廳，及縣市政府，即前者是，行政院各委員會及省政府即後者是。「謀在於衆，行在於獨」，行政機關通常自應採獨任制。如顧慮獨任制一人之意見難免偏失，則又在獨任制中加上合議制要素，如各部之部務會議及縣市政府之行政會議，即有此種意義。又為補救合議制之短，亦未始不可於合議制中加入獨任制之要素，如省政府為委員制，而日常及緊急事務，歸省政府主席單獨行之。

第二 依權能之分類

(一) 行政官署 行政官署謂於行政首長之下，對於一定之行政事務，有對外決定並表示國家意思之權限之機關。其能對外決意並表示國家之意思，為其最主要之特質。故從嚴格解釋，法規中官署一語，在複合制機關中，僅指具長官而言，如各部部长，省政府委員會及主席等，是長官以下之輔佐官，並不包含在內。通常用語每以機關與官署混用，如稱某部某廳為一官署；又應稱官署之處，每即以機關稱之。但一機關對外能決定並表示國家之意思者，通常僅以長官為限，在對外關係中，仍應以狹義解之。

(二) 設計考核機關及諮詢建議機關，設計考核機關，即擬訂行政計劃及考核工作成績之機關，現中央地方各行政機關中均設有設計考核委員會，即根據「行政三聯制」為推行計劃行政，使設計執行考核三者，相互貫連而設。惟此項機關，亦僅為長官意思作成之準備，不能直接決定國家之意思。諮詢機關即對於官署陳述意見之機關，如顧問諮議等屬之。其意見或僅受諮詢時陳述，或不待諮詢自行提出。凡所提出或建議之意見，僅依官署決定意思之參考，無直接為國家意思之效力。此外

，在各部中尚有各種特設之委員會，以研擬或審議某等事項為任務，蓋亦一種設計或建議機關也。

(三)輔助機關及執行機關 輔助機關即隸屬官署之下，輔助官署辦理權限內事務之機關，其任務或則蒐集材料，調條事實，以為官署決定意思之準備，或則承長官之命，辦理各種事務。如各部次長以下，輔助總務及各種業務之司處科等均屬之。執行機關即依法令或官署之命，以當現實執行之任，對於行政客體，得施實力強制，如長警、憲兵及徵收員等屬之。但警察局長或所長，對外有處分權，亦自成一行政官署。

(四)公業機關 公業機關即實施並管理公營事業之機關，如國營交通、工鑛、金融等經濟事業，國立學校圖書館等，教育文化事業，及公營救濟醫療等社會衛生事業均屬之。其中有管理權者，如郵政鐵道管理局長，國立大學校長圖書館長等，亦有行政官署之性質。

第三項 行政官署

第一目 行政官署之概念

行政官署為隸屬行政首長之下，對於一定之行政事務，有對外決定並表示國家意思權限之機關，業見上文所舉，茲更分折述之。

第一、行署官署為國家之機關。機關為法人之構成部分，所以表現其人格，機本闕身則無人格可言，既如前述。行政官署，為國家之意思機關，自亦同此性質。學者有自其相互間之關係觀察，以為行政官署亦有完全或不完全之人格，而自成為權利義務之主體。殊不知權限與權利不同，官署之權限非官署之權利，不過國家之權利，藉官署以行使耳。

其次，行政官署直接間接隸屬於行政首長之下。行政官署與有獨立地位之機關不同，其上下級間構成隸屬關係，而統轄於行政首長之下。雖我國之行政事務一般屬於行政院管轄，而行政院仍

教育部暨所屬機關職員進修函授班講義

隸屬於行政首長之下，不過為一最高級行政機關，故行政院院長以下各級行政官署，在行政系統上，均隸屬於行政首長之下。蓋非於此殊不足以統一指揮，運用靈便，有如身臂之相使也。

再次，行政官署對於一定之行政事務有管轄權。行政事務，多端繁雜，非單一之機關所能全盤處理。必須於行政首長之下，於中央地方分設多數機關，將各種行政事務，分隸其掌管，無或重複衝突。故行政官署，各就一定範圍之行政事務，有決定國家意思，表現國家行為之能力，是即行政官署之權限。權限一語，自行使者之主觀方面觀之，另稱職權，自行使客體之客觀方面觀之，又稱管轄。

最後，行政官署得對外決定並表示國家之意思。所謂對外即對行政客體而言，無論一般統治關係中之行政客體或特別權力關係中之行政客體，均包括之。又所謂對外決定並表示國家之意思，即對於行政客體決定並表示國家之意思，不問對於未來發生事項之抽象的意思表示或對於目前事項之各個意思表示，凡足以拘束行政客體者，均包括之。其能對外決定國家意思之一點，尤為官署觀念之特色，如他輔助機關或諮詢機關，僅於內部為意思作成之準備或僅供獻意見，而於外部無何關係者，固非行政官署；又如教育機關、氣象機關等，對於外部僅為單純之事實行為，而不能作有拘束性之意思表示者，亦非行政官署。

行政官署之觀念，既如上述。惟所謂對外決定並表示國家之意思，首就其對外法上之效果而言。至在內部每日所決定之意思，是否一一均經長官親裁，則為另一問題。尤其在各層負責制度之下，官署每日發表之文件，出於長官自行決定者，甯居少數，但此種事實，仍無礙於官署觀念之特質，蓋對於輔佐人員，長官有督率之責，輔佐人員於其督率之下在內部所為意思之決定，得視為長官之分身，一旦以官署即長官之名義對外發表，在法的效果之歸屬上，自得以官署之行為視之。

第二目 行政官署之種類

(一)獨任制官署與合議制官署官是依構成人數為準，凡以一人構成，其權責亦集中於一人者，為獨任制官署，以三人以上多數人構成，其權責亦由多數人分任者，為合議制官署。

(二)中央官署與地方官署官依管轄區域為準，凡位於中樞，掌理全國性之事務者，為中央官署，在一特定地方，掌理其區域內之事務者，為地方官署。

(三)普通官署與特別官署官依獨幹事務為準，凡所轄事務，除特別例外外，泛及於一般行政事務者，為普通官署，僅限於特定種類之事務者，為特別官署。如省市縣政府即前者是，如稅務管理局即後者是。

(四)本質官署與例外官署。依設立性質為準，凡自始為國家行政之目的而設立者，為本質官署；初非以國家行政機關設置，不過因行政事務之委任，例外取得行政官之地位者，為例外官署，為國家直接行政設定之官署，即前者是，在鄉鎮中執行國家委辦事務之鄉鎮長，即後者是。

第三目 行政官署之權限

國家行政事務既分配於多數之行政官署主管，各行政官署所得決定國家之意思，代表國家行動之範圍，自不能不有一定之界限。此行政官署在法上所得表現國家行為之界限，即稱行政官署之權限，各行政官署之權限，一般為各該機關組織法所規定，關於特定事項，在各法規中有定之。

法律上關於行政官署權限之規定，有積極的與消極的兩種效果。在積極的方面，於行政客體之關係中，凡官署權限內之行為，即有國家行為之效力，未受撤銷以前，不特不因其構成員之更迭而變更，縱令該種官署權限內之行為，即有國家行為之效力，未受撤銷以前，不特不因其構成員之更迭而變更，縱令該種官署廢止，其行為亦仍繼續有效。在消極的方面，與他行政官署之關係中，各

教育部暨所屬機關職員進修函授班講義

官署應各守其權限而不得侵越，此不特下級官署對於上級官署或同級官署相互間為然，即上級官署對於下級官署，苟無法律明文，亦不得侵奪其權限。

第一 權限之認定

行政官署之權限可依左列標準之一種或二種認定之。

(一)事務之種類 行政官署除行政院省政府等普通官署外，大都僅就限定種類之事務有其權限，如行政院各部會署，省政府各廳，及市政府各局，係就所轄事務之種類而劃分。故行政官署之權限，一方面即可依事務之種類推定之。是為官署之實質的權限。

(二)土地之區域 行政官署之權限一方面有地域上之限制，僅於限定之地域內得行使之。其地域稱行政官署之管轄區域或國家之行政區劃。尤其如各省政府等普通地行政官署，其所轄事務既難限以種類，其所有權限首須從其管轄區域以認定之。是為官署之地域的權限。

(三)人之範圍 行政官署之權限，又有非依地域上或事務種類所能定其管轄，而須從其權力所及之一定之人之範圍，以確定之。如國立大學校長僅對於教職員及學生行使其職權，軍隊司令官僅對於所屬官兵行使其權限，即屬其例，是為官署之對人的權限。

(四)行為之種類 行政官署之權限又有須依行為之種類以決定之，如某等官署得發布命令及為特定之行政處分，而某專司審查判決之委員會，僅有裁判權，而不得為他種行為。是為官署之形式的權限。

第二 權限之爭議

行政官署權限之爭議及稱主管爭議，詳言之，即兩官署間所起關於管轄之爭議。行政官署之權限，雖為法律所規定，但某具體事項是否屬其主管，由各官署自行認定之。如法律規定不明確或解

擇上有疑義時，即可能發生權限爭議。尤其在管轄事務之種類及地域上，最易發生爭議，或則相互爭執，但主張有管轄權，或則相互推諉，俱主張不屬於其管轄，前之場合另稱積極的爭議，後之場合，稱消極的爭議。

解決行政官署間權限之爭議，屬於監督權之作用。故其爭議在原則應用兩當事官署之共同上級官署解決之。依現行法所定，凡爭議起於行政院各部會問者，由行政院會議決定之（國民政府組織法第二四條第六類）起於省政府各廳間或與各專管機關者，由省政府呈請行政院裁定之（省政府組織法第十八條），起於市政府所屬各機關者，由市政府會議決定之（市組織法第二十三條第三款）。其餘法無規定場合，依理均應由共同直接上級官署裁定，如無共同直接上級機關，則由各該上級官署協商決定，協商不成，最後訴之於行政院，由行政院會議決定之。

第三 權限之代行

行政官署之權限，本須各該官署自行行使，但有時亦得委諸他人代行使之，是為官署權限之代行。分別之有委任、委託、代理三種。

權限委任即上級官署，以其權限之一部，委任於下級官署，作為自己之權限行使之。權限委任一般須有法律上之根據，但我國現行各機關組織法中，尚少是類規定。此殆因中央地方各級機關間有一部分權限並未劃清，實際上似猶無是必要，而必要時又得以特定之法律隨時規定之也。

權限委託即於兩平行官署間，一官署以其事務之一部，委託於他官署行使。平行官署與上下級官署不同，非有命令服從之關係，委託者是否接受委託，得自行審查決定。權限委託亦僅得於法規有根據時為之。

權限代理即以官署權限之全部或一部，使其輔佐官署或其他機關人員代行，而在法上則發生與

該官署長官親自處理同一之效果。此時其代理人係直接行使該官署之權限，其間並無權限之移轉。在此點上，代理與權限委託或委任，均有不同，代理有法定代理，指定代理，委任代理三種，茲更分別論之。

一 法定代理 法定代理即於一定情形依法律直接發生之代理，如：「行政院院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之」(國府組織法第二二條)。此時其代理權得及於官署權限之全部，代理行為上所生之責任，亦全由代理人負之。

二 指定代理 指定代理即法無規定，乃因行政首長或上級官署指定而行之代理。如行政院各部部長因事故未能執行職務時，例由國民政府指定政務次長代理之。指定代理其代理權之範圍及責任，與法定代理同。

三 授權代理 授權代理亦稱委任代理，即由官署長官將其權限之一部，以命令委任其輔佐官代理，授權代理無須法律上根據，法律亦幾無乎規定，除事務性質必須長官親理者外，例得令其屬官代理。但其授權僅以一部分為限，其範圍並應預先指定之。代理人則應於被代理人之指揮監督下，處理事務。故於此場合，關於代理人之選任及對於代理人之監督，被代理人仍應負責。

第四 職權行使之請求與事務處理之協議

一 定官權限之行使，雖賴他官署同時行使職權，始能達成其目的者，則須請求他官行使其職權，或商得其同意後，始得行使之。前者稱為職權行使之請求，亦稱囑託；後者稱為事務處理之協議。

二 職權行使之請求 職權行使之請求，與權限代行不同，被請求之官署，仍行使其自己之權限，而非代行他官署之權限。如地方官署遇匪勢猖獗或發生擾亂，地方警力不敷應付用，咨調當地

國軍協助平壓，即屬其例。

三、事務處理之協議 同一事務間有涉及二以上官署之權限，如其中有一官署係主管者，為其處理計，應與其他官署協議。如兩官署俱有管轄權者，則商定由一官署主辦，然後會同他官署辦理。凡此協商辦理情刑，均為事務協議。

第四目 委任行政

委任行政即行政官署將行政事務之一部，委任於國家以外之他團體或個人代行。因非行於國家機關與機關間，而行於國家與他人格者間，與前述之權限代行，均屬有異。委任行政之受任者，於受任事務之範圍內，亦得為國家機關而執行國家之事務，惟其本身非為國家行政之目的而存在，祇於本身事務之外，有時或受國家事務之委任而已。委任行使既以國家事務委託他人，唯依法規，或本於法規之行政處分，始得為之，固不待論。又 任行政，無論對於公共團體或私團體或個人均得為之，尤以委任於地方團體最為顯著。

一、自治團體之委任事務 自治團體為一獨立之行政主體，有其固有之自治事務，然於其固有目的外，國家常以行政事務，委其辦理。尤其在縣市鄉鎮之區域，國家不另設行政官署，所有普通行政事務，通常即委任於縣市政府及鄉鎮公所等自治機關辦理之（參照縣各級組織綱要七條，市組織法第八條），而實際上縣市政府為國家辦理之事務，每較本身自治事務，尤為繁重。

二、私團體或私人之委任事務 以行政事務委任於私人或私人執行，其例無多，祇有通行稅之徵收委任於私營長途汽車或輪船公司，及船內之司法警察事務委任於船長等項屬之。私人或私人受國家事務之委任後，即取得執行其事務之權能，同時依委任之趣旨，負其執行之義務。

第五目 行政監督

教育部暨所屬機關職員進修函授班講義

一、行政監督之意義 行政官署統於行政首長之下，構成階級統系，為謀統一意思，督飭事務之進行計，於其各階層間，自非有所以約束統制之不可。行政督監，即上級官署為國家行政上之目的，對於所屬機關之行為，不斷予以注意，必要時並加以約束之作用也。行政監督行於行政機關各階層間，凡有監督權之官署，隨時得以自認為適宜之方法行之，不必有法規之特別根據。在此點上，行政監督與自治監督不同，自治監督乃行政官署為自治行政上之目的，對於自治團體所行之特別監督。而自治團體有其獨立人格，實施監督之際，自非有法規之根據不可。又行政監督依行政行為而為與立法監督如關於預決算之審議等。依立法行為而為，司法監督，如行政審判或民刑審判等，依審判行為而為者，亦屬有別。

行政法規中常以指揮與監督並用，此語在語原上本有區別，但監督一語，從廣義解釋，則指揮亦得包含在內。因指揮一語，不外指示他人，使之合於自己意旨而行，與監督對於他人行為予以約束，使之合於自己之目的者，殆無不同。故指揮一語，除法令特有表示，或職權性質持有限制外，可使併攝於廣義監督之內，茲所為行政監督，即指此義而言。

又一官署對於所屬之監督，包括本機關之職員及所屬官署之成員，如長官對於屬員職務上之指揮監督，即對所屬職員之監督，上級官署對於下級官署行使權限之監督，即對所屬官署成員之監督。一行於本機關內，一行於上級官署間，兩者各有區別。本目所述，僅以後者為限。

二、行政監督之種類 行政監督可從種種見地，予以分類：一、事前監督與事後監督。前者即官署違法或不當行為未為之先，為其預防所為之監督，後者則官署違法或不當行為既為之後，為其匡正所為之監督。二、積極監督與消極監督。前者即官署權限不行使時，為除去其對於行政上之不利而為之監督；後者則官署有違法或不當行為時，為除去其對於行政上之不利而為之監督。三、

直系監督與旁系監督。前者即直系之上級官署對於下級官署一般職務之執行，所為之監督；後者則旁系之特別官署，對於特別事務，所為之監督。

四、監督方法。上級官對於下級官署之監督方法，依官署之種類及事務之性質，略有不同。就一般言，則有如下各種。

甲 監視。監視所以考察下級官署執務之狀況，如檢閱事務與徵集報告屬之，監督官署對於下級官署得隨時派員視察其執務之實況，及查閱其檔案簿據，又得定期或臨時會其報告執務概況或工作成績，固不待論，監視為監督之基本方法，他種監督作用，多藉以引起之。

乙 訓示。訓示亦稱指揮命令，即上級官署對於下級官署之行使權限所發之指示。有依上級官署之職權而發，有依下級之請求而發，前者另稱訓令，後者另稱指令。有以抽象之原則而發，有對特定之事項而發，前者另稱處務規則或辦法，後者另稱為職務命令。凡訓令祇有拘束下級職員之效力，不得直接拘束一般人民，故單違反訓令，對於人民並不構成違法。有效之訓令，下級必須服從，否則將受懲罰。惟訓示權不包括代執行權，除法律特有規定外，下級不行使權限時，上級不得代執行之。因屬下級權限之事務，在原則上上級固不得變更之也。

丙 撤銷及停止。撤銷及停止即下級官署有違法或不當之行為時，為使其自行撤銷或停止其效力，所發之命令。撤銷所以使其行為溯及既往，或自撤銷時起，喪失效力，停止則僅自停止時起，暫時失其效力。上級官署命令下級官署將其行為自行撤銷或停止，為監督權當然含有之作用，不必待有法規之根據。惟上級官署將下級官署之行為，逕行撤銷或停止。則為督監權之擴充，非有法律依據，不得為之。現行政院各部及各省政府，均認有是項特別監督權（各部組織法第二條，省政府組織法第三條）。

丁 認可 認可亦稱事前核准，即使下級官署權限之行使，須豫得督監官署之同意，始生其效力。行政官署為國家行為，於何等情形，須豫得上級官署之認可，法規例有規定。但監督官署認為必要時，即無明文規定，亦得豫行指定，須先得其認可。吾國法律對於認可，常稱核准。但核准一語，含義不一，應稱許可之處，亦多以核准稱之，故學理上仍應稱為認可，與認可近似而實不同者。尚有備案一種。應呈監督官署備案之行為，不須預得上級之同意，始能發生效力。惟為便於監督官署察知其行為，下級官署，須呈報監督官署備查或事後審查而已。此種行為苟無不合情事，監督官署無不准予備案。故備案一種，論其性質，寧為監視。

第二款 中央行政組織

第一項 沿革

自盧溝橋事變發生後，我政府為強化行政權，適應戰時需要，對於行政機構，迭經調整。先於廿七年一月由國府發表若干關於調整機構之命令，其內容：1.海軍部暫行撤銷，其經管事務，併歸軍事委員會海軍總司令部辦理；2.實業部改為經濟部，建設委員會，全國經濟委員會之水利部份，及軍事委員會第三部(國防工業)第四部(國防經濟)併入經濟部；3.鐵路部及全國經濟委員會之公路部分均併入交通部；4.衛生署改隸內政部，全國經濟委員會之衛生部分併入衛生署。關於軍事委員會有關行政各附屬機關及行政院各部性質相同之附屬機關，經行政院與軍事委員會磋商，另有改隸及歸併辦法，其實際調整如左：1.原隸軍事委員會之資源委員會，農業工業兩調整委員會，均歸併經濟部，工礦調整委員會改稱工礦調整處，農業調整委員會，改稱農業調整處；使屬於經濟部農本局，其職掌中有關農產輸出國外貿易事宜，劃歸貿易委員會辦理，同時原隸財政部之糧食運銷局，亦歸併於經濟部農本局；2.原屬農業、工礦貿易三調整委員會之水運陸輪聯合辦理處，改隸交通部；3.原隸軍事委員會之禁烟委員會總會改隸內政部，原派各省禁烟特派員一律撤銷，其職務交由各省民政廳辦理；4.原屬軍事委員會之貿易調整委員會對外貿易委員會，暨禁烟督察處，均改隸財政部。

抗戰軍興，政府初設有非常時期難民救濟委員會總會，及各省市縣分會，辦理難民救濟事項，二十七年四月改為振濟委員會仍隸於行政院。

二十九年四月衛生署復移歸行政院直轄。

二十九年七月，為增產糧棉，繁殖役畜，添設農林部，經濟部農林司工作及所屬農事機關全部

教育部暨所屬機關職員進修函授班講義

移交管轄，八月設置全國糧食管理局，農本局原管理糧食工作，移交管理，原有農業調整處裁撤。
二十九年十一月，中央社會部移屬於行政院，十二月原屬經濟部之合作事業管理局，移歸該部管轄。三十一年十二月於部轄之下，增設勞動局，執行國家總動員法所定人力動員業務，加強實施勞動行政。

三十年五月，重行考慮糧食政策，決裁撤糧食管理局，另在行政院之下，籌設糧食部，於同年七月成立，同年九月又設水利委員會，經濟部之水利事務劃歸接管，並將各水利機關之戰時工作，予以調整。

三十一年六月地政署成立，原屬內政部之土地行政改歸主管，內政部之地政司及地價申報處裁撤。

三十二年一月司法行政部復移隸於行政院。

三十三年十一月軍政部之兵役署，改設為兵役部。

三十三年冬為加強戰時生產，於行政院設戰時生產局，三十四年一月，行政院液體燃料管理委員會，經濟部之工礦調整處及燃料管理局，劃歸管轄，二月將工礦調整處裁撤，原有事務併入該局辦理。

公路工程及運輸業務，原於二十七年一月改歸交通部主管，二十九年軍事委員會設置運輸統制局，公路機構悉歸管轄，三十二年運輸統制局撤銷，公路業務由交通部設立公路總局辦理，三十四年一月軍事委員會設置戰時運輸管理局，公路部分，劃歸該局管理。

三十一年三月國府公布國家總動員法，同年四月改組行政院，內之經濟會議為國家總動員會，三十四年三月為簡化機構，復將國家總動員會議裁撤，以其事務歸各部會署局分別負責執行。

一旦戰事勝利，收復區域急待舉辦善後救濟，行政院曾於三十三年間設置善後救濟調查設計委員會，三十四年一月善後救濟總署成立，是會即行裁撤。同年七月又將有重複性質之振濟委員會裁撤，以其主管業務歸有關機關接管。

三十四年九月三日，日敵投降，自此開始復員，中央軍政機構又須大加調整。是年十一月，軍事委員會之軍法執行總監部裁撤，仍改在軍政部內設軍法司；十二月兵役部撤銷，於軍政部內設兵役署；三十五年一月，軍事委員會之海軍總司令部結束，其業務移歸軍政部之海軍處接管。同年六月，為樹立現代軍制，並謀軍與行政密切聯繫起見，將原設之軍事委員會及其所屬各部會，以及軍政部裁撤，另於行政院改設國防部；關於軍政事宜，受行政院院長管轄，關於軍令事宜直受國民政府主席指揮，自此軍事機構遂一元化。

三十五年一月，戰時生產局與戰時運輸管理局裁撤，全國公路部分，仍於交通部下設公路總局管理。同年五月，資源委員會改隸於行政院。又水利委員會自三十四年七月該會組織修正公布後，已成獨立官署；三十五年七月，所屬各事業機關，亦在着手改組，計原設之導淮委員會將改設為淮河水利工程局，黃河水利委員會改設為黃河水利工程局，揚子江水利委員會改設為長江水利工程局，華北水利委員會改設為華北水利工程局，珠江水利局改稱珠江水利工程局，又另於東北各省新設東北水利工程局。

第二項 現行中央行政組織

現中央行政組織，以行政院為第一級機關，各部會署為第二級機關，各部會直隸機關為第三級機關，各級機關之組織，大要如次：

一、行政院

教育部暨所屬機關職員進修函授班講義

行政院為國民政府最高行政機關，對於一般行政事務得依法律發布命令（院部），對於一般人民得為行政處分及其他行政行為。內設院長及副院長，院長綜理院務，院長不能執行職務時，由副院長代理之。行政院原為獨任制之組織，惟有若干重要事項，依法應經行政院會議之議決，行政院會議由院長副院長及各部會長組織，以院長為主席。凡提出於立法院之法律案，預算案，大赦案，宣戰媾和案，簡任行政官司法官吏及縣市長之任免，各部會間不能解決之事項，及其他依法律或院長認為應付議決之事項，均應經其議決。但在訓政時期，我國重要國策均須經中央政治委員會（現為國防最高委員會）決定，行政院會議，殆為事務會議之性質。

院長之下設秘書政務兩處，秘書處置秘書長一人，秘書科長科員各若干人，掌理文書印信，出納庶務，及其他不屬政務處主管事項，政務處置處長一人，參事，科長，科員若干人，掌理關於本院會議事項，審核各機關行政計劃與工作報告，及調查設計編譯事項。

二、各部會署

行政院所屬中央機關，現有內政，外交，國防，財政，經濟，教育，交通，農林，社會，糧食及司法行政等十一部，蒙藏，僑務，水利，資源四委員會，衛生地政兩署，及善後救濟總署，共計十八個單位，此外尚有直屬之專業機關，如故宮博物院，抗戰損失調查委員會，敵人罪行調查委員會，敵產處理委員會等，茲述各部會署之構成及職權於次。

（甲）各部 行政院各部為第二級中央行政機關，分掌各部門行政事務。一、內政部掌理全國內務行政事務。二、外交部管理國際交涉，及關於在外僑民，居留外人，中外商業之一切事務。三、國防部策劃國防及執行軍事設施。四、財政部管理全國財政事務。五、經濟部管理全國經濟行政事務。六、教育部管理全國學術及教育行政事務。七、交通部規劃建設管理經營全國國有鐵道，公路

、電政、郵政、航政，並監督公有及民營交通事業。八、農林部管理全國農林行政事務。九、社會部管理全國社會行政事務。十、司法行政部管理全國司法行政行政事務。十一、糧食部管理全國糧食行政事務。

各部就其主管事務，得為下列行為：一、依法律發布命令（部令）；二、「對於各地方最高級行政長官，執行本部主管事務，有監督指揮之責」；三、「對於各地方最高級行政長官之命令或處分認為違背法令或逾越權限者，得提經行政院會議議決後，停止或撤銷之」。四、對於人民直接為行政處分或其他行為。

各部為獨任制之組織，各設部長一人，綜理部務，指揮監督所屬職員。部長之下，設有如政務次長、常務次長、參事、秘書等輔佐人員，及司署處等輔助機構。有若干部為辦理技術事務並置有技監、技正、技士，為督察各地政績，置有視察，教育部則另置有督學。

各部中司署處局等輔助機構，各部不同。一、內政部設總務、民政、戶政、方域、禮俗、營建六司，及警察總署，禁烟委員會。二、外交部設總務、亞東、亞西、歐洲、美洲、條約、情報、禮賓八司。三、國防部設人事、情報、計劃作戰、補給、編訓、研究六廳，新聞、民事、保安、預算、史料、督察、兵役七局。四、財政部設總務、錢幣、公債、地方財政五司，國庫、關務、稅務、直接稅四署，及鹽政局等。五、經濟部設總務管制、礦業、工業、電業、商業、企業七司。六、教育部設高等教育、中等教育、國家教育、社會教育、邊疆教育，總務六司及國際文化教育處。七、交通部設總務、路政、郵電、航政、材料、財務六司。八、農林部設總務、農事、農村經濟、林業、漁業，牧畜六司。九、社會部設總務、組織、訓練、社會福利三司，及合作事業管理局，勞動局。十、司法行政部、設總務、民事、刑事監獄四司。十一、食部設總務、管制、儲備、分配、財

教育部暨所屬機關職員進修函授班講義

務五司，及田賦署督導處。以上各司署處局得區為總務機構與業務機構兩種。總務機構為各部所共有，業務機構各依主管事務，有所不同。再業務機構如各警局及禁烟委員會等，一方面辦理部稿，為一部內機構，一方面指揮監督所屬機構，有半官署性質。各司處局各設司長處長局長，并分科辦事，各設科長科員。

(乙)各委員會 行政院各委員會，其地位與各部相當，但為例外組織，僅掌特定之行政事務。一、蒙藏委員會，掌理蒙古西藏之行政，及蒙藏各種興革事務。二、僑務委員會，于不與駐外使領館及行政院各部權限相抵觸之限度，掌理關於本國在外僑民移植保育一切事務。三、水利委員會掌理全國水利行政及水利事業。資源委員會創辦及管理經營國營基本重工業，重要礦業及動力工業，及辦理其他指定之工礦電事業。

各委員會以會議制處理事務，各會組織及其輔助機構如次：一、蒙藏委員會設委員長副委員長各一人，委員二十一至二十七人，由國民政府遴選熟諳蒙藏政教情形者任命之，就中指定六人為常務委員，內設總務、蒙事、藏事三處，置參事，秘書，及處長，科長，科員等。二、僑務委員會設委員長副委員長各一人，委員若干人，并指定七人至九人為常務委員；內設秘書，僑務管理，及僑民教育三處，亦各分科辦事。三、水利委員會設委員長副委員長各一人，委員七人至九人，內設秘書，工務兩處，置秘書、參事、技正、技監、技士、視察，及科長，科員等。資源委員會設委員長一人，副委員長一人，委員十一人至十五人，內設業務委員會，及財務、總務二處，業務委員會分組辦事，各處分科辦事，輔佐官置主任秘書、秘書、參事、處長、技正、科長、科員等。

(丙)各署 衛生地政兩署，直隸于行政院，亦為第二級中央行政機關。衛生署掌全國衛生行政事務，地政署掌全國土地行政事務。各署對於各級地方政府，有指導輔導之責，對於各級地方政府

之命令或處分，認為違背法令或逾越權限者，得呈請行政院停止或撤銷之。其組織為獨任制各置署長一人，綜理事務，監督所屬職員及機關。衛生署設總務、醫政、保健、防疫四處，地政署設總務、地籍、地價地權三處均各分科辦事。輔佐官有副署長一人及參事，秘書處長科長，科員等。

三 各部會署直屬機關

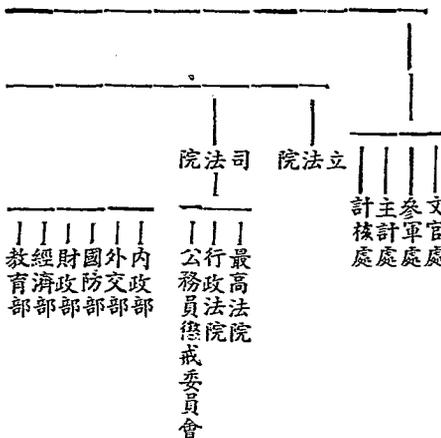
各部會署直屬機關，如會處局及學校館廠等，多為事業組織，但亦有純行政機關或半行政機關性質，依其權限，并多有第三級中央官署之地位。茲舉其名稱如次，至於內部組織，姑不詳述。

(甲)各部直屬機關 一、內政部有中央警官學校，國民大會，選舉事務所等。二、外交部有各省區特派員公署，駐外使領館，駐印度專員公署駐滬辦事處等。三、國防部有陸軍總司令部，海軍總司令部，空軍總司令部，聯合後方勤務總司令部。各總司令部之下，更各有多數附屬業務組織。四、財政部有各海關，各區貨物稅局，直接稅管理局等。五、經濟部有日用必需品管理處，中央工業試驗所，中央地質調查所，中央標準局，商標局等。六、教育部有各國立大學，國立專科學校，國立圖書館，中華教育電影製片廠，國立邊疆文化教育館。七、交通部有郵政總局，電訊總局，公路總局，各鐵路管理局，各鐵路工程局，鐵路測量總處，航政局，國營招商局，中國航空公司，中央航空運輸股份有限公司等。八、農林部有中央農業實驗所，國營農場，中央林業實驗所，國營林區管理處，中央畜牧實驗所，耕牛改良繁殖場，各獸疫防治處，西北羊毛改進處，墾牧實驗場，及海洋漁業督導等。九、社會部有示範社會服務社，各地育幼院，重慶實驗救濟院等。十、司法行政部有最高法院檢察署，各高等法院，各實驗地方法院，法醫研究所，及直屬監獄等。十一、糧食部有糧食儲運局，民食供應處，各省有四賦糧食管理處等。

(乙)各會直屬機關

一、蒙藏委員會有察哈爾蒙旗特派員公署，熱河墾牧場，及駐平辦事處，

民國

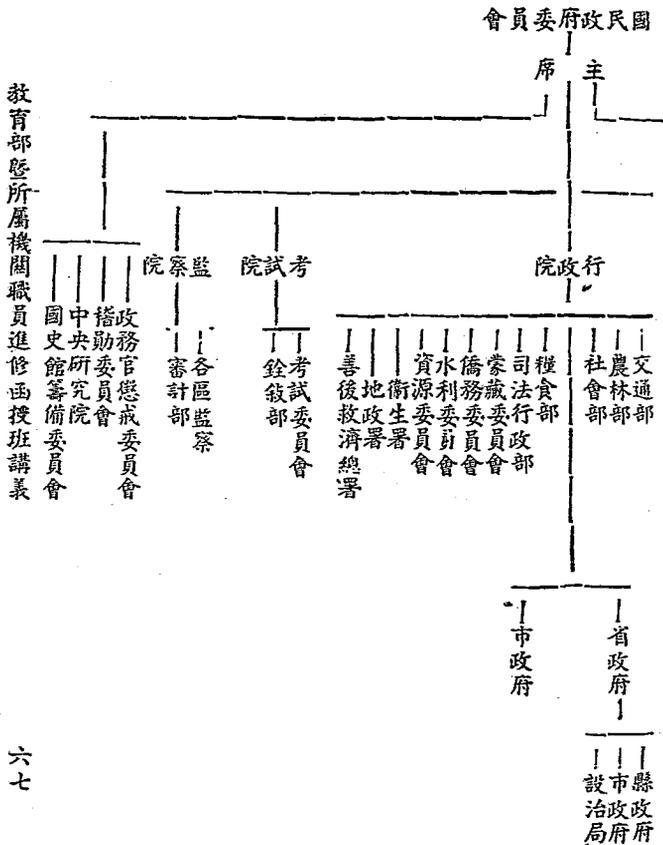


教育部暨所屬機關職員進修函授班講義

及駐藏辦事處。二、僑務委員會有各口岸僑務局，僑務處等。三、水利委員會有淮河水利工程局，黃河水利工程局，長江水利工程局，華北水利工程局，珠江水利工程局，洛涇工程局，江漢工程局，中央水利實驗處，水利示範工程處，新疆水利勘測總隊等。資源委員會有工廠各電廠，管理處，及公司等。

(丙)各署直屬機關 一、衛生署有中央衛生實驗院，中央醫院，中央防疫處，西北防疫處，漢宜渝檢疫所，醫療防疫總隊，直屬衛生院等。二、地政署有測量儀器製造廠，

統系政行府政



第三款 地方行政組織

第一項 沿革

當抗戰期間，地方行政，仍維持省縣市二級制，現行省府組織法亦係二十年三月二十三日所修正。惟軍興後省級機構，經以命令增損者，不下三十餘次，茲就省府及其直屬組織而言。一、省政府委員原定為七至九人，在戰區省分經准予增加至十一人。二、省政府組織法第四條第五項「現任軍職者，不得兼省主席或委員」，在戰時經停止適用。三、戰區省份，以省縣之間，原有行政督導區，區域大小，專員又無實權，曾有行署之設。四、省府直屬機構，除地政局為戰前原有外，抗戰後陸續添設者，有糧政局，社會處，合作事業管理處，衛生署等。糧政局自三十三年起，多已併為田賦糧食管理處，而直轄於中央。衛生處則有不直屬省府而隸屬民政廳者。其餘為應戰時需要，尚有少數駐省中央直轄機關，並有由省主席兼職領導者，如省保安司令，省軍管區司令等，因不屬省府系統，姑不列舉。

二十七年九月以後，「在抗戰期間，為集思廣益，促進省政興革起見」，繼國民參政會之後，在各省增設臨時參議會，由省遴選中央決定之參議員組織，其職權有四：一、議決省施政方針，二、建議省政興革，三、聽取省府施政報告。三十三年省臨時參議會組織條例改訂為省參議會組織條例，於十二月五日公布，已成立縣市參議會之省，業已選舉改組。職權略較臨時參議會為大，有關人民權利義務之單行規章，及省經費支出分配事項，亦應經其議決。

二十五年十二月行政院修正行政督察專員公署組織暫行條例，確定專員公署為省政府輔助機關，其職權亦經加以整訂。抗戰開始後，戰區省份設署省府行署，秉承省政府之命，在所轄區域內代行省政府職權。如是指揮層級不克增加，但行署為省府分身，專員公署為省府肢體，在體制上仍維

持省縣二級制之原則。

縣原為地方行政區，縣政府原為地方行政機關，迨二十八年九月十九日縣各級組織綱要公布，同年十二月五日頒發縣各級組織綱要實施辦法原則，明定縣為地方自治單位，各省普遍施行。依新縣制規定，縣政府辦理全縣自治事務，縣內國家行政，則由中央及省委托縣政府辦理。自此縣乃以自治區而兼為國家行政區，縣政府以自治機關而兼辦國家行政事務。市組織法於三十二年五月十九日修正公布，仍分院轄市與省轄市，關於市之自治，除特有規定外，大體準用關於縣自治之規定。質言之，亦同以自治組織而兼辦國家行政。惟斯二制，縣市雖均設有參議會之民意機關，而縣市長仍由國府任命，縣市府輔佐人員亦為任命人員，官治色彩仍甚濃厚，再加抗戰時期，委辦事務多於自治事務，戰時工作多於平時工作，此一階段，固尚難言真正之自治也。

第二項 現行地方行政組織

一 地方行政區域

我國現行地方行政區域，分為省縣兩級，並有與省同等之區域，如院轄市，特別行政區，及縣同等之區域，如省轄市，設治局等，又有蒙古西藏兩地方。

二 省

(甲) 省政府及其他所屬機關

(子) 省政府依合署辦公及「分級負責」之原則，省政府包括省政府委員會，主席，各廳處長在內，合成一級，此外另有若干處局直屬於省政府（委員會）之下。省府各廳一面辦理府稿，構成輔助單位，同時發布廳令，指揮所屬機關，有半官署性質。

省政府為地方普通行政機關，有命令權及特別監督權。即依省政府組織法之規定「省政府依國民政府建國大綱及中央法令，綜理全省政務。」於不抵觸中央法令範圍內，對於省行政事項，得發

教育部暨所屬機關職員進修函授班講義

省令，但關於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」。又「對於所屬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」。此外對人民並得直接為特定之行為處分，或其他行為。

省政府為會議制官署，設委員七人至九人，簡任，組織省政府委員會行使職權。設主席一人，由國民政府就省政府委員中任命之，應經省政府委員會議決之事項如次：一、制定省令及停止或撤銷所屬機關違法不當之命令事項；二、關於增加或變更人民負擔事項；三、關於地方行政區劃之確定及變更事項；四、關於全省預算決算事項；五、關於處分省公產或籌劃省公營事業事項；六、關於執行國民政府委託事項；七、關於地方自治監督事項；八、關於省行政設施或變更事項；九、關於咨調省內國軍及督促所屬軍警團防綏靖地方事項；十、關於省府所屬全體官吏任免事項；十一、其他省政府委員會認為應議決事項。至省政府主席除為省府委員外，並有如次之職權：一、召集省府委員會，於會議時為主席；二、代表政府執行省府委員會之議決案；三、代表省政府監督全省行政機關職權之執行；四、處理省政府日常及緊急事務。自省政府合署辦公後，所有文書原則上應由政府秘書處總收總發，由各廳處分別或會同主稿呈主席判行，各廳處長列署，自此主席職權益形提高，省府權力更為集中（見省政府合署辦公暫行規程，二十五年十月行政院頒布）。

省政府委員會之下，設秘書處，及民政、財政、教育、建設四廳，必要時得增設實業廳及其他專管機關，在未設實業廳之省，關於該廳事務，由建設廳掌理之。

秘書處設秘書長一人簡任，承省政府主席之命，綜理秘書處事務，各廳設廳長一人，由行政院就省府委員中提請國民政府任命之。綜理各廳事務。輔佐人員，各廳處各設秘書一人至三人，並視事務繁簡分科辦事，各設科長科員，必要時又得酌設技正技士技佐及視察員等。秘書處除設科外。

又得酌設技術、法制、統計、編譯等室。實行省府合署辦公以後，所有文書均以省府名義行之。各廳處不單獨對外，祇有對行政院主管部會之命令，應逕行呈覆；又依職權得監督指揮直轄職員或直轄機關事務之進行，在不抵觸省令之範圍內，得發廳令或佈告而已。若言分層負責，省府內部辦事，至少分為三層，即省府委員會，主席為第一層，各廳處長為第二層，各廳處之科長室主任為第三層，全體成爲一行政級。即省地方最高級行政機關。

(丑)省政府直屬機關 主要者有如下各種：一、地政局，其執掌依土地法原則第八項之規定。二、社會處，主管關於人民組訓，社會運動，社會救濟，及社會福利等事宜。三、合作事業管理處，主管全省合作事業。四、警務處，掌理全省水陸警察事務。五、衛生處主管全省衛生行政事宜。各局處均有地方行政官署之性質，惟是否設置，各省頗有不同。此外尚有會計處，統計處，人事處等，為另一系統組織，各對國民政府主計處或考試院銓敘部直接負責，同時受省政府之指揮。

(寅)行政督察專員公署 行政院為整頓吏治，綏靖地方，增進行政效率起見，得令各省劃定行政督察區，設置行政督察專員公署，為省政府輔助機關，而非省政府以下之一行政級。專員由國民政府簡派，承省政府之命，推行法令。並監督指導暨統籌轄區內各縣市政。為籌劃轄區內地方行政起見，于不抵觸中央及省之法令範圍內，得訂定單行規則或辦法，但關於限制人民自由增加人民負擔及變更組織或須算者，非依法核准不得執行。除有特殊情形者外，專員概兼任該區保安司令，對於轄區內各縣市之保安團隊，水陸公安警察，及一切武裝自衛之民衆組織，有指揮監督之權。此外，並應兼任駐在地之縣長。惟抗敵軍興後，經行政院訓令各省，在抗戰期間，以不兼縣長為原則。又專員公署與區保安司令部原定為兩個組織，自三十年經奉令合併，設為專員兼保安司令公署。公署內設秘書一人，分二科至四科，置科長科員及技士等，另有保安輔佐官副司令一人，參謀二人，

軍法承審員一人及副官等。

(乙)省參議會

(子)性質 省參議會為省級民選參議機關，與省政府並立，對於省政有建議及議決等權，但仍為省級國家治權機關，而非省自治體之建議或議決機關，蓋我國現時之省全為國家行政區域，而未成為自治團體，所有省級機關概為國家機關，而非自治機關。至於地方行政組織中亦設有民選參議機關，則視乎法國之省，其省議會一面亦有國家機關之地位而可知也。

(丑)組織 省參議會，由縣市參議會選舉省參議員組織之，名額每縣市一人，任期二年，連選得連任。於任期內去職時，由該縣市候補當選人依次遞補，其任期以補足前任未滿之期為限。省參議員為無給職，僅在開會期內得酌支膳宿及交通費，其言論及表決對外不負責任，在會期內並有身體之特別自由，除現行犯外，非省參議會許可，不得逮捕或監禁。省參議會置議長副議長各一人，由省參議員用無記名投票互選之。議長之下設秘書處，置秘書長一人簡派，秘書一人或二人，由議長派充，辦理省參議會一切事務。又省參議會在休會期內得設置駐會委員會，由參議員互選五人至九人組織之，其任務以聽取省政府各種報告，及決議案之實施經過為限。

(寅)選舉罷免及解散 凡中華民國公民，年滿二十五歲，在各該省內居住一年以上，經省公職候選人考試甲種公職候選人試驗或檢覈及格者，俱得被選為省參議員，但現任公務員，現役軍人或警察及現在學校之肄業生，停止其被選舉權。縣市參議員選舉省參議員以縣市政府為投票所，採集方式行之，用無記名單記投票，以得出席者總數過半數之投票為當選，無人當選時，舉行再選，以得票數多者當選。選舉人確認為選舉舞弊或當選資格不符，或落選人認為應當選者，得向法院提起訴訟，但應于選舉結果揭示後七日內為之，選舉訴訟應先于他種訴訟審判，並以一審終結。

省參議員得由原選舉之縣市參議會參議員過半數之出席，出席人數三分之二議決，罷免之。又行政院對於省參議會之法議案，認為違背三民主義或圖策情事，得提經行政院會議通過後，呈請國民政府予以解散，依法重選。

(卯) 職權 省參會之職權如次：一、建議省政與革新事項；二、議決有關人民權利義務之省單行規章事項；三、審議省經費支出之分配事項；四、議決省政府交議事項；五、聽取省政府施政報告及向省政府提出詢問事項；六、接受人民請願事項；七、其他依法賦予之職權。其中議決有關人民權利義務之省單行規章，因與立法有關，應報主管部核轉行政院備案，并報告立法院。

(辰) 議案之執行及提交覆議 省參議會決議案咨送省政府執行，如省政府延不執行，或執行不當，得請求說明理由，如仍認為不滿意時，得報請行政院核辦。他方面省政府對於省參議會之法議案，如認為不當，得附理由送請覆議，對於覆議結果，如仍認為不滿意時，得呈請行政院核辦（三十三年十二月五日國府公布省參議會組織條例，參議會選舉條例）。

三 縣市及設治局

甲 縣市 縣為自治區，而兼為國家行政區，按面積、人口、經濟、文化、交通狀況分為三等至六等，其組織各設縣政府，與縣參議會，縣政府置縣長一人，受省政府之監督，辦理全縣自治事項，并受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項，縣參議會為縣自治體之法議機關，當其法議委辦事項，兼有國家機關之性質。市亦為自治區，而兼為國家行政區，分院屬市與省屬市兩種，各設市政府與市參議會，市政府設市長一人，辦理市自治事項，并執行上級政府委辦事項。市參議會為市自治體之法議機關，而兼為國家機關，與縣參議會同。要之，縣市均為自治單位，國家行政乃以委辦方式交其辦理，故關於縣市組織，應俟自治行政節下，再詳述之。

乙 設治局 各省未設縣治地方得暫置設治局，至相當時期改為縣治。故設治局，實為與縣同等之區域。設治局設局長一人，聘任待遇，受省政府之指揮監督，處理本管區域內行政事務。于不抵觸中央及省之法令範圍內，得發布局令。局內佐理人員，其人數及委用辦法，由民政廳擬訂，行政經費由省庫支給之（二十年六月二日國府公布設治局條例）。

四、蒙藏地方

甲 蒙古

蒙古原分外蒙古，內蒙古，厄魯特蒙古三大部分。外蒙古現稱蒙古，轄六部一百十旗。內蒙古轄六盟兩部兩特別旗，七十四普通旗，現已改建為省，分屬於熱河，察哈爾，綏遠，及東三省境內，厄魯特蒙古轄兩特別旗，五十二普通旗現分屬於寧青新三省境內。建省部分，其行政組織，省縣與盟旗並立，旗屬於盟，縣屬於省，省盟同直隸于行政院。二十年錫烏各盟旗王公要求自治，經成立蒙古地方自治政務委員會，不久裁銷，另成立綏遠省境內蒙古各旗盟地方自治政務委員會，辦理省境各盟自治事務。原設之蒙古地方自治指導長官公署，亦已改為綏遠省境內蒙古各盟旗地方自治指導長官公署。

(子)盟旗制度 關於盟旗組織，二十年十月國府徇一部分蒙人之情，頒布蒙古盟旗組織法，于舊有制度之上，加上盟民代表會議及旗民代表會議之民主的要求，終因社會程度不足，未克實行，現有盟旗制度，仍帶濃厚之封建色彩。

現行盟旗組織，盟設盟長一人，就同盟之扎薩克及闊散王公等內簡任，綜理盟務，監督所屬各旗，副盟長一人，輔助盟長，處理盟務，由同盟各旗扎薩克輪任。其下有旗務京章，辦理全盟事務，就平民中任用，再下有盟務梅倫，盟務參掌稿筆帖式等，辦理各種事務。

旗設扎薩克（執政之意）一人，係世襲職，由旗內公王任之。綜理全旗軍政，監督所屬官吏。設東西兩協理台吉，亦由貴族充任，輔佐扎薩克處理旗務。下置管旗京章一人或二人，承扎薩克及協理之命，辦理旗務，權力頗大，多由民間選任，再下置印務梅倫，參領，及基層之佐領等，承長官之命，辦理地方一切事務。

（五）綏遠省境內各盟旗地方自治政務委員會，是會其任務在辦理省境內各盟旗自治事務，遇有關涉省之事務，則與省政府會商辦理。其組織設委員十九人至二十四人，由行政院就境內盟長扎薩克或其他相當人員中選請派定，就中指定一人為委員長，常務委員 人，每四個月開會一次，下設秘書，參事，民治，實業，教育，保安，衛生等七處；及建設，振濟，財務三委員會。

乙 西藏

西藏政教合一，其地方行政以宗教領袖兼為政治領袖之活佛主持，達賴活佛主持前藏，班禪活佛主持後藏。前藏管轄寺院較多，政治組織亦較完密，茲以前藏為例，述之於次：

前藏行政組織 於達賴之下，原設有一「司倫」一職，啟承於達賴與「噶布倫」之間，殆與首相相似，二十二年十三輩達賴圓寂，十四輩達賴轉世，以年幼暫由攝政代理其職權，司倫一職已裁銷，遂由四噶布倫承達賴之命，以合議制總攬前藏行政司法，立法等大權。「噶布倫會議」藏名「噶夏」，殆與內閣相當。噶夏之下，設有一「伊倉」，即秘書處，及掌理內政，財政，經濟等各項官吏。地方組織以「宗」為單位，相當於縣，全藏有九十三宗，宗之下有一「却奔」「新奔」及「家奔」，相當於鄉長，保長及甲長。軍事組織有「馬基」一職，相當於總司令，其下有「戴琴」，相當於營長，及「如琴」「甲琴」「協敖」等，相當連長，排長及班長等。

第三節 自治行政組織

第一款 通論

第一項 自治行政之觀念

自治行政者自治團體於國家監督之下，處理其自身之事務之謂也。

自治制度，向有公民自治與團體自治兩大區別。前者涵義甚廣，凡公民以非專任職參與國家公務，均得謂為自治。如地方公民管理地方政事，固為自治，被選為國會議員參與國家立法，或以陪審員參與司法，亦皆稱為自治。英人之自治觀念，即屬於此。英人以地方公民執行國家政事即為地方自治，不另於地域之上成立自治團體，而處理自治事務之職員常以名譽職充之。其次，團體自治涵義較狹，僅指自治團體處理其自身之事務。大陸諸國之自治觀念，即屬於此。大陸諸國與英國不同，當近世解放地方團體，樹立自治制度之初，即將國家事務分配於中央與地方之間，有關地方之公共事務，交由地方團體自治。故其自治觀念，實以團體為基礎，且認團體為一獨立之主體；至担任團體事務之職員得以官吏充任之；初不以名譽職為限。

此兩種自治思想，經遞嬗演變，漸多相近之處。如英本國採行公民自治，對於地方區域，認為團體而有人格，而以名譽職吏員即為團體機關。他方面歐陸諸國，採行團體自治，並以官吏或特權階級担任團體事務，後亦添置民意機關，輸入名譽職之要素。然兩者在形式上雖互相接近，而因沿革不同之故，實際仍有不同。如關於自治事務，團體自治國家，授有概括之自治權，固有事務與委辦事務，判然劃分。而公民自治國家，自治事務由議會立法一一賦與，全部均為國家行政事務，並無固有與委辦之分。其次關於自治機關，公民自治國家，如英國採用單一主義，而團體自治國家，

多採對立主義，最後，關於自治監督，團體自治國家對於自治團體，採行行政監督，而公民自治國家則主用立法監督。

我國之地方自治制度，自清末以來，大都採行團體自治，現行縣市制原則亦然。國父嘗云：「宜法乎上，應順世界之潮流，採擇最新之理想，以成一高尚而進步之自由團體，以謀多數人之幸福」。又云：「確定縣為自治單位」。自治團體所應辦者，則為……等事。其團體自治思想，甚為明顯。新縣制採縣與鄉鎮二級制，以縣及鄉鎮俱為自治單位，並俱認為法人。現行制度採行團體自治，已無疑義。

凡以行政事務與自治團體辦理，即稱自治行政。故自治行政初非與國家行政相對立，亦非不受國家管轄，不過將國家治權之一部份，分授於自治團體使之自治。團體本身固仍受國家之監督，並服從其權力。故狹義之國家行政稱為直接行政，自治行政可稱間接行政。

第二項 自治團體之性質

自治團體亦稱公共團體為一種公共人，乃於國家監監之下，以處理公共事務為成立目的者也。第一 自治團體為一種法人。法人謂非自然人而有法律上人格者。法律上之人格即指權利能力，即能享權利荷義務之能力而言。在法律上認為有權利能力者，除自然人外，尚有團體。凡團體而有權利能力，即法律上人格稱為法人。法人之觀念，為法律上之一種技巧，所以使團體之權利義務，有所歸屬。但其觀念又非出於擬制或虛構，如認某財產屬於某團體，或命某團體為某行為，均為社會上之事實。吾人認團體為有權利能力為法人，即以此類事實為依據，認縣或鄉鎮為法人，其理亦同。抑法人有公法人與私法人之區別，其間區別標準，要以公法人營政治的生活，易言之，以管理公共事務為其成立目的，私法人營民事生活，易言之以管理私人事務為其成立目的，最為妥當。

縣及鄉鎮為一種統治團體，均為管理公共事務即政務而存立，故均為公法人。

凡設立一團體，必有其設立之目的，自治團體為處理公共事務而存立。國家公務除由自身之機關執行外，更於國家之下設立自治團體，使之自治。其理由有二，一在地方分權，使各地方政事說施平衡發展以矯中央集權之弊；一在訓練民權，使人民習於地方政事，進而與聞國事，以為立憲政治之基礎。前者又稱政治上之理由，後又稱行政上之理由。要之，因分權之結果，人民在團體中自行處理之事務，已成團體之事務，而非國家之事務，祇其事務受之國家，間接亦有國家事務之性質而已，自治團體以處理此種事務為成立之目的。在此點上，與私法人或私團體，顯然不同，私法人雖時亦受國家之委托，執行國家特定之公務，然其團體為他種目的而成立，非為處理公共事務而存在，故終不能謂為自治團體。

最後，自治團體處於國家之下，而服從國家之監督。蓋自治團體，一方面受國家統治權之授與，為統治作用之主體，他方面仍受國家統治權之支配，為其作用之客體。且自治團體，其事務有無完全執行，於授與者之國家，有直接之關係，故自治團體不但應受國家權力之支配，且應服從國家之特別監督。

第三項 自治團體之種類

自治團體依其構成不同，在觀念上可別為地方團體，公共社團及營造物法人三種。

一、地方團體 地方自治團體為地域團體之一種，除一定之居民外，並以一定之地域為構成之要素。此種團體僅於公法人中有之，在私法人中，並無其例，私法人分社團與財團兩種，前者以一定之社員為基礎，後者以一定之財產為基礎。地方團體與此兩者均屬不同。乃以一定之地域為成立之基礎，且於其地域上有統治支配權利，不特規定之團體構成員須受其權力之支配，即來往地域內暫住

或逗留之人，以及存在於地域內之物，亦須受其支配。以此觀察，地方團體頗與國家相似，但國家有最高權，地方團體則屬於國家之下，其自治權且為國家所賦與，與國家自有區別。又地方團體存立於國內地域之上，構成其團體之居民與地域，不外為國家之人民與領土，兩者二而為一，然因一個人，一方面為國家之構成分子，同時為自治團體之構成員，其地位各有不同，而不相衝突。同一地域，一方面為國家之領土，同時為自治團體之區域，其理亦同。不甯唯是，在地方自治團體之內，往往又有小地方團體之設立，而構成上下級之關係，亦得以同理說明之。吾國現有地方團體，即縣、及鄉、鎮、屬之。

二、公共社團 公共社團，又稱公之社團法人，僅以社員為構成要素，頗與民法上之社團法人相類似。惟其目的上之事務為國家所賦與，仍得與民法上社團法人相區別，又公共社團，如某縣市農會或商會等，亦冠有地域名稱。似存立於一定之地域上者，然其區域僅為確定社員資格或範圍之要件，其團體構成之要素，亦非如地方團體有直接支配其地域之權利也。公共社團之社員，或依法律規定當然加入，或由社員任意加入，不問何者，既經加入以後，即為團體之構成員，而應服從團體之權力。公共社團與其社員之關係，為公之社團權之關係。即一種特別權力關係，與地方團體因居住滯在之事實，對其居民當然發生統治關係者，殊屬有別。

一、公共社團向以農會、商會、漁會、及律師公會等為例，按吾國最近立法，是等團體所有特權極少，甚有在外形上與私法人絕無區別，惟此類社團類皆有輔助國家行政之地位，因而其任務遂多少帶有國家事務之性質，國家對於其社團之監督，亦遂較一般私法人為嚴密。

三、營造物法人 廣義言之，營造物為人與物合成之整體設備，而用以達成某行政上之目的者，營造物而有獨立人格，即稱營造物法人。營造物以營造物為構成要素，與財團法人相似，惟

其目的為國家所賦與，因又稱為公之財團法人。歐陸國家之公共營造物，往往認有公法上之人格，而成為一種自治團體。在我國如郵政、鐵道、及國公學校、圖書館等，可認為營造物者，僅為一種行政手段，而無獨立人格，不得以法人稱之，故此一種，在我國目前猶無其例。

第四項 自治事務

自治團體依法律賦有人格，享有自治權，於其權限範圍內，得為種種之事務。自治事務，其授與方式有二，一曰概括授與，即規定凡有地方性而與團體直接有關，而又與國家及上級自治體之權限不相抵觸之事務，使團體皆得辦理。二曰個別授與，即團體所得辦理之事務，由法律隨時個別指定，未經具體指定者，團體概不得任意舉辦。吾國近時法制，向採用概括授與，現行新縣制及市制，大體亦然。

考自治事務之劃分，一般均以分權原理為依據。吾國採取中央地方均權主義，省級猶未自治，中央與省之間祇有行政的分權（國家行政），而無自治的分權（地方自治），此處所討論者，當為縣市以下之自治權限問題，何等事務屬於自治，在建國大綱及地方自治開始實行法中本有指示，但所列舉者，不過開始時之首要工作，而非其事務之總體。現行地方自治實施方案所列十四項自治條件，殆亦得以同一性質視之。自治事務本為國家事務，國家事務可納為管、教、養、衛四大要政，自治事務大體亦同。要之，研究權力之分配，應以性質為依據，凡事應由縣市因地制宜，而未為國家保留直接辦理者，均可為縣市自治。縣與鄉鎮間事務之劃分，原則亦然。

在概括授與制度之下，自治團體，除設立時概括授與之自治事務外，更依法律，臨時授有行政事務，前者為存立目的上之事務，又稱固有事務，後者為存立目的外，由國家或上級自治團體委派之事務，亦稱委任事務。委任事務既受委任辦理，取得辦理權能以後，在廣義上亦成為自治團體事

務之一種。

第五項 自治機關

自治團體係一種組織體，為使行其自治權，以達成任務計，當非有構成其意思，及實現其意義之組織不可，而為自治團體構成其意思表現一切之活動者，是為自治團體之機關。

自治機關可由種種見地，予以分類，第一，依構成為準，可分會議機關與獨任機關，前者由多數人以平等地位決定機關意思，後者單由首長一人決定機關意思。自治機關大多由公民或其代表構成，尤以議決機關為然。因而自治機關他方面又有全員機關與代表機關之別，前者由團體員或公民全體構成，後者由團體員選出之人構成之。其次依任務為準，可分為議決機關與執行機關，前者以決定團體意思為主要任務，後者以執行意思為其任務。再次，依權能為準，可分為機關首長與補助機關，前者不特決定團體意思，並得表示于外部，後者僅為意思作成之準備或單純之執行。

就實例而言，各國自治機關之組織，有單一主義，對立主義及折衷主義三種形體。單一制為英國所採行，美國一部分地方亦採行之。即由一個議事機關，如市議會，集中一切議決與執行之權限，會議議決之後，即由其屬下各委員會執行之，對立制為大陸諸國所採行，即分議決機關與執行機關，如蘇市會議，與縣市長之類，彼此對立各不統屬，並使相互制衡，促進事務。折衷制為美國所採行，我國舊縣組織法中之鄉鎮組織，亦略類此。新縣制明定縣參議與會長，鄉鎮長與鄉鎮民代表會，大體亦然，惟彼此對立之中，仍注重相互聯繫，保持協調。

第六項 自治監督

自治團體係為處理公共事務而設，與國家間構成特別之關係，而應服從國家之特別監督。自治監督，依監督主體，得分行政監督與立法監督。前者由行政機關以行政處分為之；如對於

教育部暨所屬機關職員進修函授班講義

自治團體之違法或越權行為，為矯正或預防之處置屬之，後者由立法機關以立法方式為之，即對於自治團體權限之予奪，或撤銷其團體屬之。前者為大陸所採取，後者為英國所採取，比較而論，當以前者較妥，因自治實施，行政機關最能嚴密監視，亦惟行政機關始能及時糾正之也。

我國近時制度，側近團體自治，關於自治監督，亦即使行政機關為之。惟自治監督，除國家行政機關之監督外，尚有上級自治團體之監督，如有二級以上之自治體時，其下級者使由上級監督，較為便利，故下級自治體，除受國家監督外，並受上級自治體之監督。

國家對於自治體有若何範圍之監督權，當依法律而定，因自治監督與行政官署上下級間之監督不同，乃對於獨立人格者，限制其自由意思，在原則上其限制自應有法律為依據也。自治監督之作用，其寬嚴程度頗有不同，惟最少限度，遇自治體有違法越權等情事時，國家應有權以糾正之。至於在此程度以上，國家有若何監督權，則視團體種類及事務性質，依立法決定之。

自治監督，依監督對象，得分為對事務監督與對人監督。對事務監督，又分監視，積極的監督，消極的監督三種。監視為察知事務實況之要件，如派員視察，查閱簿卷及征集報告等屬之。消極的監督，乃團體不應為之事所以使之不為之，又分矯正監督與預防監督，前者即違法不當行為既為之後，予以撤消停止之處分屬之。後者則違法不當行為未為之前，令先呈請許可核准及備案之情形屬之。積極的監督，乃團體應為之事，所以積極使為之，如指揮命令，及代執行（即代決定團體行為）屬之。其次，對人監督，即對團體機關人員之懲撤，及議會之解散等屬之。

第二款 地方自治之沿革

抗戰軍興後我國地方自治行政，當以縣各級組織綱要即新縣制之實施，為劃時期之改革，縣各級組織綱要，為總裁所手訂，體大思精，本末兼備。總裁初于二十七年四月在五屆四中全會講

演「改進黨務與調整黨政關係」，附有「縣以下黨政關係草圖」。詞經數度修訂，改稱「確定縣各級組織問題」，後又改為「改進黨以下自治組織確定地方自治方案」，交由國防最高委員會整理通過，制定綱要六十條，送由國民政府于二十八年九月十九日公布。

縣各級組織綱要公布後，由行政院于二十八年十月頒布實施辦法原則三項，訓令各省遵照實施。即一、本綱要各省應同時普遍施行，但有特殊情形不能施行者，得由省政府呈由行政院核定延期實施。二、各省政府應體察該省境內各縣之人力財力，分別先後，規定其完成期限，但至遲應于三年內全省各縣一律完成。三、綱要推行之順序，由縣而鄉鎮而保甲，至各項事業之進度，由省政府斟酌地方情形分別規定。三原則頒行後，各省經就本省情形，擬具實施計劃，呈准施行。至三十二年年底為止，除極少數省份因戰事關係無從實施外，自開始迄今，均已滿三年之期，其中有十七省，均著有成績。

為實施新縣制，中央頒有補充法規三十餘種，自治法規，大體完備。惟縣鄉鎮議事機關之組織與選舉法規，至三十二年五月五日，始奉明令施行。依同日公布之「成立縣各級民意機關步驟」規定，保民大會開會六次（每月一次）以上，始可成立鄉鎮民代表會，鄉鎮民代表會開會四次，（每三月一次）以上，始可成立縣參議會。三十三年五屆十二中全會通過「加強推行地方自治原則」八項，第一項規定「二十四年年底以前，除有特殊情形地方外，各縣市民意機關應一律完成」。依據估計，三十四年度內，確可如期成立。

按新縣制係本國又遺教，針對當前事實，並矯正過去制度得失而訂定。舉其特質，約有四點：一、體制分明，舊縣組織法，分縣、區、鄉、鎮、閭、隣五級，幾於每級均可視為一完全之自治體，但何者為自治事務，何者為國家行政，則未之劃分。新縣制確定縣與鄉鎮之二級制，縣為一

教育部暨所屬機械職員進修函授班講義

級，區則僅屬縣內區分，且非因特別情形，不設區署；鄉鎮又為一級，保甲為鄉鎮內之編制，不成獨立之自治體。縣之事務，劃分為自治事務與委辦事務，均預于公文紙上註明；所有委辦事務，其經費應由國庫開支。二、組織充實。舊制縣府僅設四科，區鄉鎮以下人員更少，下層虛空，不勝繁重。新縣制縣政府設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、經濟、社會七科，此外，並有若干事業組織；過去聯枝機關甚多現則多可歸併在內。鄉鎮公所有民政、經濟、文化、警衛四股，及若干事業機構，各保組織，亦略同此。組織充實，業務自易推展。三、聯繫緊密。縣政府之組織，採完整制，將民、以下，財、教、建、保、統屬于縣長。力量得以集中，指揮得以統一，固不待言。其在鄉鎮鄉鎮長，中心學校校長，及鄉鎮壯丁隊隊長，暫以一人兼任，保長，保國民學校校長，及保壯丁隊隊長亦暫以一人兼充，又鄉鎮公所各股主任及幹事，保辦公處各幹事，均得由副鄉鎮長副保長及學校教員兼任，管教衛三者合一，不但人才經費節省，而事權集中，聯繫尤為密切。四、富有彈性。吾國幅員至大，情狀萬千，中央法規，硬性規定，勢難適應，縣各級組織網要為矯此弊，其規定富有彈性。如縣等劃分定為三等至六等，縣政府雖定為七科，而設科多寡及職掌分配，得由各省依縣等次，及實際需要分別訂定。再如區署之設置，鄉鎮保之構成，以及鄉鎮各股及保幹事之配置等等，均有甚大伸縮餘地，此亦其顯著進步之處也。

再言市制，市組織法于三十二年五月十九日修正公布，大抵亦循新縣制之精神，改舊有市、區、坊、閭、隣五級制為市與區之二級制，區以下之保甲，僅為區內之編制，非獨立之自治體；市政府職權亦分自治事項與委辦事務。關於民政、財政、教育、建設、警察、衛生等事項，則依事務繁簡之，設局或科掌理。市民意機關，有市參議會，由市民及職業團體選舉參議員組織。區設區公所，辦理本區自治事項及政府委辦事務，區民意機關區民代表會，由保民大會每保選舉二人組織

之。觀此，區之地位，殆與新縣制之鄉鎮相當，但有無獨立人格，目前猶有疑義。

縣市各級組織改組完成，地方自治事業亟待推進。行政院因遵照「建國大綱」第八條及「地方自治開始實行法」之規定，訂定「地方自治實施方案」，於三十二年十月五日頒行，其中計列地方自治事業十四項，並各定有完成標準。十四項事業如次：一、編查戶口，二、規定地價，三、開墾荒地，四、實行造產，五、整理財政，六、健全機構，七、組訓民衆，八、開闢交通，九、設立學校，十、推行合作，十一、辦理警衛，十二、推行衛生，十三、實施救卹，十四、厲行新生活。卅二年十一月又新加義務勞動一項。自新縣制實施以來，地方奉令委辦之戰時行政，極為紛繁，于自治本身事務，轉多棄置，三十三年五月召開之全國行政會議，因又規定地方自治條件二年內應完成之最低標準，即一、全縣戶口清查完竣，繼續辦理戶籍及人事登記。二、各重要城市土地測量，其他地區土地陳報辦理完竣。三、全縣公民宣誓一律舉行，公職候選人檢覈足數。四、各縣城均設立警察機關，各鄉鎮保國民隊，一律完成組織及訓練。五、主要縣道及鄉村道路均平治通行。六、各縣每鄉鎮設中心學校一所，每三保設國民學校二所。七、每縣設衛生院一所。八、各縣市政府區鄉鎮公所均依法令組織完成，其幹部人員均經訓練，足以適應其業務。九、全縣職業團體依法完成組織。

第三款 現行地方自治組織

第一項 縣及鄉鎮

第一、縣

一、縣之性質及構成

縣各級組織綱要第一條規定：「縣為地方自治單位」，即謂縣為一地方自治團體。又第五條規定：「縣為法人」，則縣自治團體，有獨立人格，能自享權利，自盡職務，已無疑義。地方團體，除自

教育部暨所屬機關職員進修函授用講義

治權及行使其權力之政府外，以地域與住民為構成要素，縣之構成要素，網要中亦略有規定。

甲、縣之區域「縣之區域，依其現有之區域，縣之廢置及區域之變更，應經國府之核准。」（網要第二條），所謂廢置變更，即縣之新置、廢止、劃分、歸併，及整止、互換等屬之。（參照二十年三月公布縣行政區域調整辦法大綱，十九年六月公布市縣勘界條例）

乙、縣之住民及公民 何謂縣之居民，法無規定，論理應係保甲編定之。至於縣公民，網要規定：凡本國人民無論男女，在縣區域內居住六個月以上者，或有住所達一年以上滿二十歲者均為縣公民。公民有公民權，即有選舉、罷免、創制、複決諸權，但有下列情形之一者，不得有公民資格：一、褫奪公權者、二、虧欠公款者、三、曾因贓私處罰有案者、四、禁治產者、五、吸食鴉片或其他代用品者（網要第六條）。

二、縣之等次

縣之區域面積，大小不一，人口多寡不齊，其他交通經濟、文化程度，更不一律，故縣應有等次之劃分，以為設置組織之標準。網要規定：縣按面積，人口，經濟，文化，交通等情形分為三等至六等，由各省府劃分，報由政府核定之（參照二十九年四月行政院公布各省整定縣等辦法）。

三、縣之事務

縣之事務分自治事務與委辦事務二種。縣自治事務，係概括授與，目前應辦諸事項，業見前舉，茲不復述。委辦事務由上級政府委任，如兵役及國民兵訓練，工役征集，田賦征實，軍糧征購，公債募集，及經濟管制等均屬之。

四、縣之機關

甲、縣之執行機關

子、縣政府 縣政府為縣執行機關，設縣長一人，其職權；一、受省政府之監督，辦理全縣自治事項；二、受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項。一。委辦事項應於公文紙上註明之。所有委辦事項，其經費由國庫支給。不得責令縣政府就地籌款開支（綱要第七及十九條）。此外，縣長對縣參議會之決議案，尚有提交復議權及呈請核辦權（縣參議會組織暫行條例第二十二條）。縣長輔助機構設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會各科，輔佐員一置秘書，科長，指導員，督學，警佐，科員，技士，事務員，巡官等。設科之多寡，職掌之分配，及員額官等等，由省政府依縣之等次及實際需要擬訂。報由內政部報案。關於縣長及縣行政人員之銓用，依考銓及訓練法規之規定（綱要第八至十條）。縣政府又設縣政會議，每兩星期開會一次，議決一、提出于縣參議會案件，二、其他有關縣政之重大事項。縣政府組織規程，由各省政府訂定，報由內政部轉呈行政院核定（第十一、十三條）

丑、區及區署 區為縣行政區，其劃分以十五鄉鎮至三十鄉鎮為原則。惟縣之面積過大，或有特殊情形時，得分區設署。分區後其無設署之必要者，由縣府派員指導。區署為縣政府輔助機構，代表縣政府督導區內各鄉鎮辦理各行政及自治事務，設區長一人，指導員二人至五人，分掌民政、財政、政建、教育、軍事等事項，並得酌用技術人員。區又得設建設委員會，為區內鄉村建設研究設計協助建議之機關，以區長指導員及區長聘請區內孚望並熱心公益人士五人至七人組成之。由區長擔任主席，凡區署辦理區內之衛生，農田，水利，森林，道路，橋樑以及農村經濟之建設事業，均先交區建設委員會詳加討論，其方案由區署報縣核准施行（綱要二四至二八條，二十九年四月三十日行政院公布縣政府分區設署規程）。

新縣制中縣之一級，除縣參議會為民選機關外，縣長及縣行政人員均由政府任命，以任命之官

吏充任自治體執行職務，在制度上原無不可，惟此種半官治制度，僅推行自治初期之過渡辦法，將來自治條件完成，人民訓練有素，縣長亦實行民選，屆時縣即完成自治矣。

乙、縣之決議機關——縣參議會

子、組織 縣參議會為縣民選決議機關，由鄉鎮民代表會選舉縣參議員組織之，并得加選依法成立之職業團體代表至多總額十分之三。任期二年，連選得連任，為名譽職，但開會期內得酌給膳宿費及交通費。會議每三個月開會一次，每次開會三日至七日，必要時得延長之。置議長副議長各一人，由參議員互選，開會由議長召集，並由議長為主席。非有全體參議員過半數之出席，不得開議會。表決以出席參議員過半數之同意行之，可否同數時，取決於主席。其餘表決避迴，言論及身體之自由等，與省參議員同（綱要十四至十六條，縣參議員組織條例第四至二十一條，及縣參議員舉條例第七條）。

丑、職權 縣參議會之職權如次：一、議決完成地方自治各事項，二、議決縣預算審核縣決算事項，三、議決縣單行規章事項，四、議決縣稅縣公債及其他增加縣庫負擔事項，五、議決縣有財產之經營及處分事項，六、議決縣長交議事項，七、建議縣政府興革事項，八、聽取縣政府施政報告及向縣政府提出詢問事項，九、接受人民請願事項，十、其他法律賦予之職權。議決之預算及有關人民權義之單行規章，應報省政府備案，審核之法算亦同。議決事項與中央法令抵觸者無效。決議案咨送縣分別執行，如縣長延不執行，或執行不當，得請其說明理由，如仍認為不滿意時，得報請省政府核辦（組織條例第二、三、二一條）。

寅、選舉 一、被選資格。縣公民年滿二十五歲，經縣參議員候選人考試及格者，得被選為縣參議員，但現在本縣區域內之公務員，現役軍人或警察，及現在學校之肄業生，停止其被選舉權。

二、名額分配。區域選舉，各鄉鎮選出參議員一人，但鄉鎮數超過一百之縣，得由數鄉鎮合選一人，未滿七鄉鎮之縣，仍應選出七人。職業選舉，以每一職業團體為單位，按會員多寡比例分配其應出之名額，至少每一單位一人，不足分配時，由各單位分別選出初選人會同複選之；各單位初選人名額，比照其會員人數定之。三、選舉日期及方式。全縣各鄉鎮及各職業團體應于星期或例假日同時舉行，其日期由縣政府決定，于十五日前公告之。投票以無記名單記式行之。鄉鎮民代表會舉行選舉，以鄉鎮公所為投票所，用集會之方式行之。以得出席代表總額過半數之投票者為當選，結果無人當選時，舉行再選，以得票較多者為當選。職業選舉投票所，由縣政府就各該團體會所設立之。初選人以得票較多者當選，複選以得初選人過半數之投票為當選，無人當選，舉行再選，以得票較多者為當選；其選舉人直接選舉者，以得票較多者為當選。當選人在區域選舉，以本鄉鎮內之公民為限，職業選舉，以各該團體之會員為限。四、選舉訴訟，選舉人確認為選舉舞弊或當選資格不符，或落選人認為應當選者，得于選舉結果揭示後七日內向法院提起訴訟，但以一審終結（縣參議員選舉條例）。

卯、罷免及解散。縣參議員得由原選舉之鄉鎮民代表會或職業團體會員過半數之出席，出席人數三分之二議決罷免之。又有政府對縣參議會之議決案，認為有違反三民主義或圖策情事者，得敘明事實，呈准行政院予以解散重選（組織條例第七及二三條）。

第二 鄉鎮

一、鄉鎮之性質及構成。鄉鎮為下級地方自治團體，並亦為法人。故鄉鎮亦有其區域，居民，自治事務，及行使其自治權之組織。

甲、鄉鎮之區域。「鄉鎮內之編制為保甲」，其劃分以保甲之數為準，不以固定之地區為準，即

教育部暨所屬機關職員進修函授班講義

每鄉鎮以十保為原則，不得少于六保多于十五保；每保以十甲為原則，不得少于六甲多于十五甲；每甲以十戶為原則，不得少于六戶多于十五戶。其編制採十進制，在求便于統理，並與軍事部勒之精神相吻合。惟鄉鎮究為一行政組織，且人民在各地方累代相處，殆各有其歷史與自然之環境。為求自治便於推行並發展計，其劃分自又不得不顧及地方原有之條件，故鄉鎮組織暫行條例（三十年八月國府公布）又加補救規定，以鄉鎮之劃分，決定上述之伸縮性時，應以人口，經濟，文化，交通等狀況為標準，現有鄉鎮區劃，如有因歷史關係及自然條件，不適於依上述規定編制時，得由縣政府的變通，呈省政府核准施行。

選鄉鎮區域發生爭議時，由縣長召集有關之鄉鎮長協商解決之（鄉鎮組織暫行條例第三條）。
乙、鄉鎮居民及公民 鄉鎮之居民與縣之居民同，亦依保甲編制定之，凡具縣公民之條件，經在本鄉鎮宣誓登記者，取得該鄉鎮公民資格，有行便選舉，罷免，創制，複決之權（同條例第五條）。

二、目的聯合 二以上鄉鎮或鄉與鎮間有共同利益之事項，得訂立公約聯合辦理之（同條例第四條）。此項聯合，非鄉鎮本體之聯合，乃為辦理某項事務之聯合，在學理上稱為目的聯合。

三、鄉鎮之事務 鄉鎮之事務，法無直接規定，依解釋亦應有自治事務與委辦事務之分。在目前階段，前述地方自治實施方案所列舉之事務，除有全縣一般性及鄉鎮力所不能舉辦者由縣主辦外，其餘鄉鎮內之事務，如教育，鄉鎮道路，水利，造林，墾荒，衛生，自衛，推行新生活等，均得由各鄉鎮自行辦理，涉及二鄉鎮以上者，並得聯合辦理之。

四、鄉鎮之機關

甲、鄉鎮公所：鄉鎮公所為鄉鎮之執行機關，設鄉鎮長各一人，下分民政，警衛，經濟，文化

四股，輔佐員有副鄉鎮長一人或二人，及股主任，幹事，事務員等。股主任及幹事得由副鄉鎮長中心學校教員担任。經費不充裕地方，各股得酌量合併，或僅設幹事（綱要三二、三三條）。

子、鄉鎮長 鄉鎮長副鄉鎮長，由鄉鎮民代表會就公民中有資格者選舉，任期二年，連選得連任。被罷免時，應依法改選。鄉鎮長受縣府之監督指揮，辦理本鄉鎮自治事項，及執行縣府委辦事項。並兼任鄉鎮中心學校校長及鄉鎮國民隊隊長。但在經濟，教育發達之區域，校長得不兼任（綱要三一、三三、三四條）。又鄉鎮長對鄉鎮民代表會之決議案，認為不當時，得送請覆議之（鄉鎮組織暫行條例第二五條）。

丑、鄉鎮務會議 鄉鎮務會議由鄉鎮長副鄉鎮長、中心學校校長、國民兵隊隊長隊附、各股主任及幹事，專任事務員組成；會議每月開會一次，由鄉鎮長召集，開會時以鄉鎮長為主席；必要時召集臨時會議，其決議事項如次：一、鄉鎮自行主辦之事項，二、關於鄉鎮中心工作之實施事項，三、縣政府委辦事項之執行，四、鄉鎮代表會議決案之執行，五、提交鄉鎮民代表之議案，六、出席人員之提案，七、本鄉鎮內公民十人以上之提議（同上條例第二七、二八條）。

乙、鄉鎮民代表會

子、組織 鄉鎮代表會為鄉鎮之決議機關，由本鄉鎮之居民大會各選舉代表二人組成之。代表任期二年，連選得連任。代表會置主席一人，由代表互選之。會議每三個月開一次，由主席召集之。遇有特別事故時或代表三分之一以上之請求時，得舉行臨時會議，會期均不得逾三日。代表會非有本鄉全體代表過半數之出席，不得開議；議案之表決，以出席代表過半數之同意行之，可否同數時，取決於主席。議案由代表提出，鄉鎮長亦得交議。鄉鎮內如有公民十人以上連署，並得建議（同上條例第七、九條以下）。

五、職權 鄉鎮民代表會有如次之職權：(一)議決權及審核權。即一、議決鄉鎮概算，審核鄉鎮決算；二、議決鄉鎮公有財產及公營事業之經營與處分事項；三、議決鄉鎮自治規約；四、議決本鄉鎮與他鄉鎮間相互之公約；五、議決鄉長及本鄉鎮內公民建議事項；六、議決有關鄉鎮重要興革事項。鄉鎮長文議事項，除鄉鎮自治事項外，縣委辦事項，亦得交其決議。決議事項，與現行法令牴觸者無效。議決之概算，應經縣政府核准，并編入縣概算。審核之概算，應經縣政府覆核並公布之。(二)選舉罷免權。即選舉或罷免鄉鎮長及副鄉鎮長，及本鄉鎮之縣參議員。(三)聽取報告及詢問權。即聽取鄉鎮公所工作報告及向鄉鎮公所提出詢問。此外，決議案送請鄉鎮長執行，如延不執行或執行不當，並得請其說明理由；如仍認為不滿意時，得報請縣政府核辦(同上條例第八，二三，二四條)。

寅、選舉 一、被選資格。縣公民年滿二十五歲，經鄉鎮代表候選人考試及格者，得被選為縣參議員。但現在本鄉鎮區域內之公職人員(各級學校校長及教員除外)，現役軍人及警察，現在學校之肄業生，停止其被選舉權。二、選舉日期及方式。鄉鎮民代表之選舉，由各保保長在本保召集保民大會舉行之。選舉日期及時間應於選舉前五日由鄉鎮長分別在各保辦公處公告之。選舉用無記名單記式，投票完畢，當場開票，以得票較多者當選，票數相同以抽籤定之。三、應選。當選人願否應選，應於接到通知書三日內答覆，逾期不答覆，視為願應選。不願應選時，以得票次多數之候補當選人遞補(三十年八月國府公布鄉鎮民代表選舉條例)。

卯、罷免及解散 鄉鎮民代表違法或失職時，由保民大會罷免之。縣政府對於鄉鎮民代表會之決議案，認為有違反三民主義或圖策情事者，得開明事實，呈請省政府核准後，予以解散重選(鄉鎮組織暫行條例第九，二六條)。

五、保甲

甲、保甲之性質

「鄉鎮為縣以下之基本單位」，保甲則不過鄉鎮內之劃分或編制，而非獨立之自治體，與縣內之分區設署，殆無不同。雖各保內亦設有保民大會，各甲內設有戶長會議或居民會議，而所議者仍為保甲內之鄉鎮事務，而非獨立人格者之自己事務。又保亦無獨立財政，所有開支，均不過為鄉鎮經費之一構成部份。保甲編制，業見前述，茲不復贅（保甲戶口編查，見三十年九月內政部公布縣保甲戶口編查辦法）。要之，鄉鎮內此二級組織，採自我國歷代相沿之習慣，編制整齊，組織嚴密，為我國地方自治制度之一特色。

乙、保之機構

子、保辦公處 保辦公處為保之執行機構，置保長一人，副保長一人，及民政、警衛、經濟、文化幹事各一人、民政幹事得由副保長担任，警衛幹事由保國民軍隊附兼任、經濟文化幹事得由國民學校教員担任之。無人担任時得一人兼二職，在經濟不充裕區域，得僅設幹事一人（同上條例第五二條至五七條）。保長副保長由保民大會就公民中有資格者選舉之，連舉得連任，被罷免時由保民大會改選之，違法失職時由縣政府撤職另委。保長受鄉鎮長之監督指揮，辦理本保自治事項及執行縣政府委辦事項。保長並兼任國民學校校長，及保國民兵隊長，在經濟教育發達之區域，校長得不兼任。此外，對於保民大會之決議案，如認為不當，有遂請覆議之權（同上條例第五二至五七條）。

保設保務會議，由保長副保長，國民學校校長，保國民兵隊附，及各幹事組成之。會議由保長召集，並担任主席。每月開會一次，討論事項如次：一、議訂保甲規約，二、保民大會決議案之執

行，三、提交保民大會之議案，四、出席人員之提案，五、本保內公民五人以上之提案（同上條例第五九、六〇條）。

丑、保民大會 保民大會由本保每戶推出一人組成之，每月開會一次，由保長召集，並得由保長或本保二十戶以上之請求，召集臨時會議，開會時以保長為主席，其職權如次：一、決議本保規約。二、議決本保與他保間相互之公約，三、議決本保工人募集事項，四、議決保長交議及本保內公民五人以上提議事項，五、選舉或罷免保長副保長，及鄉鎮民代表會代表，六、聽取保辦公處報告及向保辦公處提出詢問事項，七、其 有關於本保興革事項。保民大會非有本保各戶出席人過半數之到會，不得開議；議案之表決以出席過半數之同意行之，可否同數時取決於主席。罷免案之成立，應有出席人三分之二以上之同意。保民大會法議案，送請保長分別執行，如保長延不執行，或執行不當時，得請其說明理由，如仍認為不滿時，得報請鄉鎮公所轉呈縣政府核辦。又鄉鎮公所對於保民大會之法議案，認為有違反三民主義或國策情事者，得開明事實，呈請縣政府核准，予以解散，另行召集（同上條例第四一條以下）。

乙、甲之機構

甲、置甲長及戶長會議或居民會議。甲長一人由戶長會議選舉，執行政令及戶長會議之決議案。甲戶長會議由本甲各戶之戶長組成之。戶長不得出席，得委人代表。會議由甲長召集，每月開會一次，必要時經甲長或三戶以上之請求，得舉行臨時會議。開會時以甲長為主席，會議之職權如次：一、選舉或罷免甲長，二、政令之執行事項，三、本甲內衛生清潔事項，四、本保應興應革事項。戶長會議非有本甲戶長過半數之出席，不得開議；議案之表決，以過半數之同意行之，可否同數時取決於主席。

甲長認為必要時或有本甲居民十人以上之連名請求時，舉行甲居民會議，討論議決有關本甲重要興革事項（綱要五四、五五條，同上條例第六三條以下）。

鄉鎮組織，略如上述。觀其各級組織中，執行與決議兩個系統，可得如下結論。先就執行系統言。新縣制為解決基層組織之經濟與人才問題，並為集中事權，增進教育在社會上之效果起見，除經濟教育發達區域之鄉鎮中心校長及國民學校校長，均以專任為原則外，其他所有學校校長，國民兵隊長，均由鄉鎮長兼任。又鄉鎮公所民政、警衛、經濟、文化四股，各設股主任一人，幹事若干人，均由副鄉長，中心學校教師分別兼任。保辦公處設幹事二人至四人，分掌民政、警衛、經濟、文化各事務，則由副保長，保國民學校校長兼任。「其趣旨蓋印舉管教養衛四、政而一貫貫通，採取三信一體之旨，而綜合運用」。同時「以鄉鎮為施政之基礎，以保為掌管教養衛之細胞。凡兩基層之組織，均以引導人民，自負四政實責為指歸（引文見縣各級組織問題）」。

次就決議系統而言。第一、最基層之甲，議事機構通常用甲戶長會議，必要時始舉行甲居民會議。此實為吾國舊有保甲以戶為基本之精神，暗中相合。其次，保民大會以戶為單位，乃為初步簡便之計，以免編製選舉人名簿等等，一時不易舉辦，致影響於自治之推行。同時「亦因目前我國尚為農業社會，與若干工業國家之以個人為單位者，實有不同」。再次，鄉鎮民代表會由本鄉鎮各保保民大會各選舉二人組織之，縣參議會又由鄉鎮民代表會各選舉代表一人組織之。採用「遞級選舉方法」，不用直接選舉，亦無非為簡捷易行，切合實際。又次，甲戶長會議，保民大會及鄉鎮民代表會，所行者均為間接民權，與縣以下應行直接民權之旨，自未全合。斯蓋為推行民權初期，務求簡捷易行，俟初步訓練完成，將來自可加行直接民權，尤其是縣鄉鎮之創制權與複決權。

第二項 市及區

教育部暨所屬機關職員進修函授班講義

第一、市

一、市之性質及構成

市分院轄市與省轄市，均各為自治體，惟照市組織法，市政府猶為官治，市參議會始為民選，蓋亦半自治之組織也。

凡人民聚居地方，具有左列情形之一者，得設市，受行政院之指揮監督：一、首都，二、人口在百萬以上者，三、在政治，經濟，文化上有特殊情形者（直屬市）。凡人民聚居在地方具有左列情形之一，得設市，受市政府之指揮監督：一、省會，二、人口在二十萬以上，三、在政治，經濟，文化上地位重要，其人口在十萬以上者（省屬市）。市之設置與廢止，及市區域之劃定或變更，應經國民政府之核准。

中華民國人民在市區域內繼續居住六個月以上，或有住所達一年以上，年滿二十歲者，經宣誓登記後，為市公民，有依法行使選舉，罷免，創制，複決之權。但有資格原因者，不得有公民權。

二、市之事務

市之事務亦分自治事務與委辦事務，與縣相同。

三、市之機關

甲、市政府 市政府為市之執行機關，其職權：一、辦理市自治事項，二、執行上級政府委辦事項。為執行委辦事項，於不抵觸中央及上級政府法令範圍內，得發布市令。

市政府置市長一人，綜理全市事務，並指揮監督所屬機關及職員。其下分設各局或各科，掌理關於民政、財政、教育、建設、警察、衛生事項，設局或設科，由行政院依其事務之繁簡定之。設局者置局長科長科員，設科者置科長科員。此外並置參事，秘書，技術人員，指導人員等。職員員

額之多寡及職掌之分配，按各市人口之多寡，事務之繁簡，於各該市政府組織規程中定之。

市政府設市政會議，以市長，秘書長或主任秘書，參事，局長或科長，主辦會計人員組織之。每月至少開會一次，由市長召集，並由市長為主席。其議決事項如次：一、提出於市參議會之案件，二、市政府所屬機構辦事章程，三、市政府所屬機構間不能解決之事項，四、市長交議事項，五、其他有關市政之重要事項。

乙、市參議會

子、組織 市參議會由市民及依法成立之職業團體選舉市參議員組織之。參議員名額定為十九名，人口超過十萬以上者，每三萬人增加一名。由職業團體選出者，不得超過總額十分之三。市參議員任期二年，連選得連任。參議會置議長副議長各一人。由參議員互選之。每三個月開會一次，會期三日至七日，必要時得召集臨時會議。開會由議長召集，並以議長為主席。為行使職權之便利，得設各種委員會，由參議員分任委員。

丑、權職 市參議會之職權如次：一、議決完成地方自治各事項，二、議決市單行規則事項，三、議決市預算審核市決算事項，四、議決市稅，市公債，及其他增加市庫負擔事項，五、議決市財產之經營及處分事項，六、議決市長交議事項，七、建議市政興革事項，八、聽取市政府施政報告及向市政府提出詢問事項，九、接受市民請願事項，十、其他法律上賦予之事項。此外，對於市長尚有舉發權，對市長關於議決案之執行，有請求說明權等。

寅、選舉 一、被選資格。市參議員之被選資格，與縣參議員同。二、名額分配。區域選舉，以各該市原有之區域為選舉區，每區應選參議員之名額，依人口比例定之。選舉區中有按人口比例不敷選出議員一名，成於選出若干名外，仍有零數致名額分配困難時，應比較各選舉區零數之多寡

，將餘額依次歸零數較多之區選出之。如有二以上零數相同時，以抽籤定之。職業選舉，以每一職業團體為單位，按會員多寡比例分配其應出之名額，至少每單位分配一名，名額不足分配時，由各團體分別選出初選人，會同複選之。各單位初選人名額，此照其會員人數定之。三、選舉日期及方式。市參議員之選舉，全市區及各職業團體，應於星期日或例假日，各區同時舉行。其日期於選舉十五日前由市政府公告之。投票以無記名單記式行之。區域選舉，於區內分設投票所公開行之。以得票較多者為當選。開票集中在區公所行之。職業選舉，應由市政府就各該團體會所設投票所。初選人以得票較多者為當選。複選以得初選人過半數之投票者為當選，結果無人當選時，舉行再選，以得票較多者為當選。由選舉人直接選舉者，以得票較多者為當選。區域代表當選人以本區內公民為限，職業代表當選人，以各該團體之會員為限，其係複選者，以參加複選各團體之會員為限。四、選舉訴訟。選舉人認為選舉舞弊，或當選資格不符，或落選人認為應當選者，得提起訴訟，但應於選舉結束揭曉後七日內為之。

卯、罷免 市參議員得由選舉區公民二十分之一以上，或原團體會員十分一以上之連署，舉行公民投票罷免之（二十四年一月國府公布市參議會組織條例，市參議員選舉條例）。

第二、市內之區

一、區之性質

按市組織法，市以下為區，區內之編制為保甲。十戶至卅戶為甲，十甲至卅甲為保，十保至卅保為區。其依地方情勢有酌量變更之必要者，應呈經上級機關之核准（第六條）。觀此，市內之區其地位頗與縣下之鄉鎮相似，自成為一自治體。但是否具有人格，法無規定。徵諸區之事務，及區代表會之職權，亦未易確斷。尤其關於區之財政無直接規定，有無獨立地位，目前仍有疑義。若無其

他有力證據，其性質姑得認為市內之行政區，其所有民選自治機關，亦僅可視為公民自治，而非團體自治。

二、區之機構

甲、區公所 區設區公所，置區長副區長各一人，由區民代表會選舉之，任期二年，連選得連任。區受市政府監督指揮，辦理本區自治事項，及執行政府委辦事項。輔佐員得置助理員及雇員。

乙、區民代表會 區設區民代表會由保民大會選舉之。每保二人，連選得連任，違法失職時，由區民代表會罷免之。代表會置主席一人，由代表互選之。會議每三個月開會一次，由主席召集之，必要時得舉行臨時會議。代表會之職權如次：一、審議區規約與區相互間之公約，二、決議區長交議及本區公民建議事項，三、選舉或罷免區長副區長，四、聽取區公所報告，及向區公所提出詢問事項，五、其他有關於區重要興革事項。決議案送請區長執行，如延不執行或執行不當時，得請其說明理由，如仍認為不滿意時，得報請市政府核辦。同時，區長對代表會之決議案，得送請覆議及呈請核辦。

三、保甲

甲、保、保甲為區內之編制，不有獨立人格，更無待論。保設保辦公處，與保民大會；保辦公處設保長副保長各一人，由保民大會選舉之，受區長之監督指揮，辦理本保自治事項，及執行市政府委辦事項。保民大會由本保每戶推出一人組織之，每二個月開會一次，由保長召集，並為主席。大會之職權如次：一、審議保甲規約及保與保間之公約，二、議決保長交議及本保公民建議事項，三、選舉或罷免保長副保長及區民代表，四、聽取保辦公處工作報告及向保辦公處提出詢問事項，五、其他有關於本保重要興革事項。

乙、甲、甲設甲長及戶長會議或居民會議。甲長執行戶長會議議決及上級政令。戶長會議由本甲各戶戶長組織之，每月開會一次，由甲長召集並為其主席。戶長會議之職權：一、選舉或罷免甲長，二、本係內應與軍事事項。甲長認為必要或有本甲居民十人以上之連名請求時，應舉行甲居民會議，討論議決有關本甲與軍事事項。

第四節 公務員及自治員

第一款 公務員

第一項 公務員之意義

公務員名詞，涵義甚雜，在我國現行法中，約有廣狹不同之四種意義：(1)於最廣義上，指「依法令從事於公務員之人員」而言。凡在黨政各機關服務，不論其機關為文事或軍事，為自治或事業，亦不論其服務係出於選任或聘任，均包括在內。刑法所稱之公務員，即係指此(刑法第一〇條第二項)。(2)於廣義上，指實質上之官吏即廣義之官吏而言，不問文官武官，政務官事務官，亦不問在監督機關服務或事業機關服務，凡出於國家選任，而為國家忠實服務其勤務者，均屬在內。公務員服務法所稱之公務員，即屬於此(公務員服務法第廿四條)。(3)於狹義上，單指形式上之官吏即有官等之官吏，尤其文官中特任簡任薦任委任各等之官吏而言，未入官等或不稱特任簡任薦任委任者，均不在內。公務員懲戒法所稱之公務員，略近於此(司法院指令第二〇五號)。(4)於最狹義上，單指文官中簡任薦任委任各等之事務官。公務員任用法及非常時期公務員考績條例等銓敘法規所稱之公務員，即僅指此。

以上各意義之公務員，以國家之官吏，最為重要。分別之有實質上之官吏，與形式上之官吏。(一)實質上之官吏 實質上之官吏亦即廣義之公務員，乃指國民因國家之特別選任，對國家應

服無定量之勤務，且負有忠實服從之義務者而言。其概念之特質，在其勤務關係之發生出於國家特別選任之行為，與其關係之內容為對國家服無定量之勤務及有忠實服從義務二點，茲分別述之。

第一，官吏與國家構成服務關係，即官吏關係，其原因係出於國家之選任。換言之，即因特別之選舉或任命行為，乃就於官吏之地位。在此點上，官吏與人民之因法律實施或居於特殊地位、而為國服其勤務者不同。如人民係兵役法之實施，而為國家服軍事勤務；鄉鎮長或船長因居於特殊地位，而執行鄉鎮內國家委辦事務或船舶內之警察事務。雖均為國家服務，然非出於國家之特別選任，而不過履行其法定義務。官吏與此不同，其為國家服務，非基於法律直接規定，乃出於國家之特別行為，即任命行為。任命以國家之單方意思而成立，惟須得受任者之同意，始生效力。易言之，須經受任者之同意後，其官吏關係始行發生。

其次，官吏係為國家服其勤務，其服務之相對人為國家，與自治團體之自治員其服務之相對人為自治團體者不同。惟所謂為國家服務，係以適合於國家之要求為已足，不必盡為國家己身之事務，如自治監督機關之官吏以非常監督之手段，代行自治機關之事務，或受國家任命之官吏，為一具獨立人格之團體服務，皆不失為官吏之性質。

再次，官吏負有服無定量之勤務義務。所謂無定量之勤務，即其所服之勤務，在分量上初不據為一定。雖依官吏性質及所任職務，在範圍上亦未始不無限制，但在職務範圍內，在數量上殊無一定，在此點上官吏與自民間臨時補充之委員，如地價估計公斷員等，僅為處理特定之國家事務而選任者不同，又國家任命官吏，以服勤務為本質，不以享受權利為本質，其所得之權利，則不過其服務之結果。故官吏關係之內容，實以義務為主，權利為從，於此點上，官吏與民意機關之代表其參與公務乃屬於行使權利之性質者亦不同。

最後，官吏於服勤務之際，尚負有忠實服從之義務。所謂忠實的服務，即於其執務時，除消極的服從國家的意思外，應積極的盡謀國家之利益，易言之，即於其為國效力之程度上與方法上，除一方面應依據法令及上級之命令。以決定或執行國家之意思外，同時又應依一己之判斷，竭忠盡智，以謀國家之利益。官吏負有此種忠勤的義務，與兵士最相近似，而與民法上之僱傭人員，根本不同。民法上之僱傭人員，如雇員及聘用人員，對於國家供服勞務之程度與方法，依事務種類，在客觀上大抵有一定，其應考慮對方之利益亦殆有一定之標準，不若官吏應依國家一方之要求，盡心竭力，獻其一身，報效國家。故聘雇人員雖亦為國家機關之成員即最廣義之公務員，但非具有官吏之身分，在概念上應從官吏中除去之。

其次，所謂服從的義務，即服從國家之意思之義務，易言之，即不但應遵從國家憲法或法令之規定，並應服從長官之一般或各個指揮命令。官吏中固有從種種見地，依法律規定或職務性質，於職務上得免除服從上級指揮命令之義務者，如法院，推事，及技術官，專科教官等，即其顯例。但此等官吏，對於一般有闕職務之法規，仍應遵從，又上級機關對於其執務態度所發之指揮命令，亦不得違反。在此點上，官吏又與議員或國民代表不同。國民代表其職務在創制法律或複決法律，而官吏則在執行既制定之法規。故國民代表於執務之際，除對國家負其忠實的義務外，不負服從法令，尤其服從某種指揮命令之義務。官吏則否，不特有忠實之義務，而且有服從之義務。

官吏之概念，均如上述。凡具上述各種要素，均得稱為官吏。至其所担任之職務究為權力的性質或經濟的性質、為法律的行為或事實的行為，在所不問。又官吏亦不以現時在職，或終身無任期為必要，他如特命官吏僅隨時有被命服務之義務者，及有任期至期滿須改任者，甚至臨時派充時過即任務終了者，均不失為官吏。

(二)形式上之官吏 形式上之官吏，指公務員依法律認有一定之官等者言。現行法中所謂官等，文官有，特任，簡任，薦任，及委任各等，武官有上，中，少三等，凡屬其中任何一等，均為形式上之官吏。

形式上之官吏與實際上之官吏，其範圍又不盡相同，尤其後者比較前者為廣。在我國實際上為官吏，而形式上非官吏者，有如次三種：(1)待遇官。即實質上為官吏，但未列入正式官等，而僅受薦任或委任官之待遇者。其理由或以初在事務練習中猶未正式授與官職，故定為待遇官，如實習官是；或以地位較低，未能正式列入某等，故定為待遇官，如設治局局長，監所教誨師，醫士，及候補看守等是。惟此種待遇與所謂升等待遇有別，升等待遇乃既有官等者應晉級而無級可晉時，所予更高官等之待遇，與此種待遇官，不可混淆。(2)等外官。即實質上為官吏，但全置於官等之外，並不受某官等之待遇者，此等官吏以其地位過低，即委任待遇亦難列入，故祇得完全摒於官等之外，如長警及看守等屬之。(3)公業人員。在交通，工礦，專賣，金融等公營事業機關服務之人員，現已逐一改任命制，在實質上固亦為一種官吏，但不稱簡薦委各等，而另以一二三四等稱之，在形式上並未列為官吏。

第二項 公務員之種類

官吏之性質，業於前述。機關之構成員中，依法令從事於公務者。除官吏外，尚有聘雇人員二種，一部分關於公務員之法規，於此種人員亦準用之。但此種人員大都僅任專門學術或機械性質的事務，而不與於國權之行使，固不必如官吏奉其一身，為國家負其忠勤之義務。故此種職務通常以民法上之僱傭契約充之。分別之又有聘用人員與雇員兩種。大抵地位較高，需要知識較深者，一般用聘，如各機關之顧問，諮議，專門委員，專員等屬之。其餘司書，錄事，及辦事員等地位甚低者

，則選稱之為僱。又就其地位所訂之法規，聘用人員與任員亦恆有異。至派用人員，分為簡派薦派委派，其職務雖屬臨時性質，但同屬於官吏，並亦定有官等，其與普通任用不同，不過不須銓敘而已。

(一)政務官與事務官 所謂政務官與事務官，其區別一在國家政策之決定，一在政令之執行。通常謂政務官隨政潮而進退，事務官不隨政務官而更迭，即就此項區別而言。但我國訓政時期，所有政府重要政策，由中央政治委員會（前稱中央政會議）決定，所稱政務官者，其任務首在政策之執行，而不在政策之決定，故其性質與事務官殆無根本之差別。現我國有選任政務官與普通政務官兩種，前者由中國國民黨中央執行委員會選出，錄案通知而就任；後者則經中央政治會議議決任命之。除上舉兩種政務官外，其餘任命之官吏皆為事務官。惟有關於中央政治會議事權之法條，迭有修正，經其議決任命之官吏範圍，亦有變動。據中央政治會議最後一次解釋，計包括下列各官吏：

(1)國民政府主席及委員，(2)各院院長副院長及委員，(3)各部部长副部长，政務次長，及各委員會委員長副委員長，(4)各省政府委員主席及廳長，(5)直隸行政院之市長，(6)駐外大使特使公使及特任派任官吏。二十八年以後，中央政治委員會，其事權歸國防最高委員會行使，但其範圍仍未變更，現政務官之任用，不須銓敘；事務官須銓敘合格，始得任用。

(二)文官與武官 官吏依所任職務之文武不同，有文官與武官之別。詳言之，武官指從事於戰鬥行為及其他法定軍務之官吏，文官則指武官以外之一般官吏。惟此二者雖以事務種類為區分，其間亦無根本之差別。蓋武官除直接從事於戰鬥者外，他如軍佐軍屬，其所任事務，與文官某類官吏，本質上實無不同。故所謂武官，祇得以從事戰鬥行為及其他法定軍務之官吏概括稱之。現制武官有陸海空軍三類，各有軍官，佐屬三種。陸軍軍官分上、中、初三等，上等曰將，分上、中、少三

級，不科別，中級曰校，分憲兵、步兵、砲兵等六兵科，各分上、中、少三級，初等曰尉，亦分六科，各分上、中、少三級。陸軍軍佐分上、中、初三等，上等分二級，高級曰總監，視中將，分軍需、軍醫、測量三業科；次級曰監視少將，分軍需、軍醫、司藥、獸醫、測量五業科。中等曰正，視校官，依上列五業科，各分一、二、三三等。初等曰佐，依上列五業科並加軍樂一科，各分一、二、三三等。又軍官少尉之下，軍佐三等之下，尚有准尉准佐一級，未入正式官等，殆為見習官及等外官而設者。其餘海軍空軍亦各有官有佐，並各分上、中、初三等，姑不詳述。人事法規，如關於任用、升調、俸給、考績、及懲卹等，文官與武官全然異其規定，武官犯罪，並受特別刑法即陸海空軍刑法之適用，故兩者地位，顯有不同。至於軍屬即所謂軍用文職人員，包括軍用文官，軍法官及監獄官，與軍用技術人員三種，按其實質均為文官，但因從事法定軍務，且各具有準軍官身分，在分類上仍以歸入武官較妥。

(二)行政官與司法官 文官有行政官與司法官之別，即凡掌理行政事務者為行政官，掌理審判事務者為司法官。行政官依任用資格不同，有普通行政官（包括考試分類上之普通行政人員，及教育、經濟、交通、財務等各種行政人員），警察官，技術人員，主計人員，及縣長，縣行政人員等。司法官以担任民刑審判之法院推事最為主要，其餘縣司法處之審判官，行政院之評事，亦應屬此。至於法院檢察官其性質原為司法行政官，但因配屬司法機關，從事司法事務，並受與推事同類之待遇，故通常亦以司法官稱之，司法官其地位特有保障，如實任推事，非依法律不受免職降級遷調或減俸，實任檢察官亦準此辦理，行政官中之事務官，其更換雖亦有明令限制，但尚無確實保障。

第三項 公務員之服務關係

公務員經選任後，與國家間構成特殊關係，國家對公務員得命其服務，公務員則須特別服從。

教育部暨所屬機關職員進修函授班講義

是種忠實服務關係，全係權力服從之性質，為私法中所罕有，惟公法中始見及之，其為公法關係，甚屬顯明。又此種關係因公務員就於國家機關之地位，取得特殊身份而發生，為一種特別服從之關係，與人民之服工役，乃基於一般人民之地位而生，即所謂一般服從關係，殊屬不同，亦無待贅。

第一目 服務關係之發生

第一 任命行為之性質

公務員之服務關係，因國家之特別行為而成立，其特別行為有任命與選舉二種。選舉為一種合同行為，即由多數之選舉人表示意思，以多數表決，決定某項職務之人選。以此種行為選任公務員即官吏，固無不可。吾國現時之選任政務官，如五院正副院長，即其一例。將來各省省長，由省民代表選出，執行中央政令，自亦無妨為國家官吏之性質。惟一般官吏，均依任命而就任，即由國民政府或主管長官以命令行之。此種任命行為之性質，從來學者頗多爭執。吾國亦有公法契約與單方行為二說，余則主張須得本人同意之單方行為說。

公法契約說，立足於近世立憲國家之思想，以為個人有自由權，國法上既不認國家得反個人之意思，使負服從之義務，則欲國民為國家服務，只得與之立於對等地位，依雙方合意即公法契約而取得之。故其個人同意之表示，實為其行為之構成部分，而非僅為發生效力之一要件。此說立論本亦有力，因立足於個人自由主義，於十九世紀之時期，雖非絕無意義。惟今日團體自由更被尊重，法律思想亦既演變，向之以服公務為權利者，今則已變為義務，謂官吏服務關係之設定，個人與國家全立於對等之地位，已不盡合。況公務員所負者為對國家盡其絕對忠誠之義務，此種義務之設定，亦殊不能以自由合意之契約觀念而說明之。依今日國法上之思想，國家有組織權，國民對之有服公務之義務。凡國家機關之構成，必要時儘得使國民作為義務而負擔之。惟現代國家，除選舉制下

選任公職，及陪處制下取得陪審員，得依法律規定，使其担任外，一般機關之公務員，不必對一般國民強使其担任之也。然法律雖未有此規定，而國民應服公務之義務固已潛在，國家任用公務員，自得依法採取處分之方式以任命之。只其行為之效果，課個人以特別之義務，限制個人自由，依憲法上原則，非依法律不能反其本意為之。故為尊重個人意思起見，應使其處分之效力，繫之本人之同意，易言之，即以個人之同意為其行為發生效力之要件，但僅為發生效力之要件，非其行為之構成要素。是則不可以不辨。此須個人同意之單方行為說，近時學者漸多贊同。華爾他耶里內克氏同意此說，惟命名之際，仍以雙方行為稱之。余嫌其易與契約混同，未予採取。

要之，任命行為，因國家單方之意思表示而成立。惟欲其發生效力，則須受任命人之同意。其同意之表示，或明示為之，或默示為之；或於任命之前為之，或於事後為之，實際上以事前既得同意，最為普通。或謂任命行為為國家做得個人同意後而為之處分，蓋就通常情形言之耳。

於此應注意者，公務員之任命，尚有官職分授之制度。在此制下，任官不過對特定人設定一種地位，使之負有担任某類職務之義務，任職則使特定之公務員現實担任勤務，易言之，即現實担任某特定種類之職務。制度上官職得合併授與，亦得分別授任。我國現制，只有陸海空軍官佐採行官職分授。如少將上校為官，師長團長為職，任命時先官後職，即於任官之後，再行任以相當之職務，至於文職之公務員，則未採行此制。雖公務員任用法中有簡任，薦任，委任各職之稱，文官等官俸表中有簡任，薦任，委任各官等之別，而實際上任職即得官，得官即有職，官職固未分離也。官職區分之下，學者通說，任官須得本人同意，而任職則由國家單方行之。因本人對於任官之同意，固有隨時担任職務之諾意包含在內，任職時已不必另徵詢之矣。

第二、任命行為之程式

教育部暨所屬機關職員進修函授班講義

公務員之任命權，於現行法下，高等官屬於行政首長即國民政府，普通官屬於各該機關長官。高等官之任命程序，特任官由國民政府特別任命，簡任官由國民政府簡選任命，薦任官由各主管長官薦請國民政府任命，普通官即委任官則由各該機關長官選任命之。惟特任簡任之政務官，須經中央政治委員會議決後任命，簡任薦任委任之事務官，須送經銓敘，即送銓敘機關審查合格後，始行任命（公務員任用法第七條）。

任命行為之形式，以文書之交付為之，其文書稱任命狀。依公文程式條例所定：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；委任官之任命狀，由各該機關長官署名，並蓋用各機關之印。

受任命人如事前已表示同意，於接到任命狀時，其行為即完全發生效力。如事前未表示同意，於接到任命狀而明示或默示其不同意時，亦完全發生效力。反之，如接到任命狀而不表示同意，或不同意之事實已確定時，則其行為歸於消滅。再事務官之任命，於送請任用審查期間，得由主管長官派有相當資格之人員暫行代理。於此期間，其主管長官之派代行為，自不能視為一種任命。惟至程序辦竣，由有任命權之機關任命，並經受任命人同意時，得溯至派代時起，發生效力。故其派代雖非任命，與附有解除條件之任命行為實無不同。

第三、任命之要件

任用為公務員者，必須具備法所要求之條件，是為公務員任用之要件，分別之，有能力的要件與資格的要件。

(甲)能力的要件 此所謂能力即指担任公務之法律上的能力，有必須具備之要件，即所謂積極

的要件，有不可具有之要件，即消極的要件。又有為一般公務員所共通者，即所謂共通的要件，有為某類種公務員所特具者，即特殊的要件，列述之如左。

(一)積極的要件 (1)須有中華民國之國籍，非有本國籍不得參與公務，即無此項公權能力，殆為各國共通法例。吾國法律雖無直接明文，於法理上應屬相同。觀於國籍法第十二條，以現在中國文武官職者，內政部不得為喪失國籍之許可又公務員退休法第十二條第三款，及撫卹法第十二條第三項，以喪失中華民國國籍者，喪失其領受退休金及撫卹金之權利，即不外以具有本國國籍為担任公務之前提也。惟歸化人及隨同歸化人取得中華民國國籍之妻及子，其任用能力仍有限制，政務官及陸海空軍將官，不得担任之。

(2)凡特種公務員須年齡在一定歲數以上，一般公務員之任用，在原則上本無年齡限制，惟有特定種類之公務員，即中央公務員懲戒委員會委員，行政院評事，及縣長三種，非年齡在三十歲以上，不得任用。

(二)消極的要件 (1)褫奪公權 因刑之宣告而褫奪公權者，無論有期褫奪或無期褫奪，在未復權以前，不得任用為公務員，現任為公務員者，因其宣告當然喪失地位（刑法第三六條 公務員任用法第六條，第一款）。

(2)免職停用 公務員因受懲戒而免職者，除免其現職外，並於一定期間停止任用，其期間至少為一年。在停用期間，不得復用（公務員懲戒法第四條）。

(3)虧空公款，或曾因贓私處罰有案，及吸用雜片或其代用品者（公務員任用法第六條第二、三、四款）。

(乙)資格的要件資格即指適於担任公務之學力經歷。循資按格，為國家用人之常法。我國現制

，除政務官及少數隨政務官進退之人員，不予資格限制外，簡任薦任委任各職之事務官，其任用均有資格之限制。現行任用法規，有適用於一般公務員者，即普通任用法規，有適用於特種公務員者，即特別任用法規，因之任用資格，亦有普通任用資格與特殊任用資格之別。

(一)普通任用資格 普通公務員之任用資格，有如左五種。

(1)考試及格 現任命人員考試，分高等考試普通考試及特種考試三種。高等普通之分，凡以具有高等教育程度為應考資格，而於及格後可取得薦任職之資格者為高等考試，以具有中等教育程度為應考資格，而於及格後可取得委任職之資格者為普通考試。至特種考試，則具有特殊情形，為高等及普通考試所不能含攝者屬之，分別言之，有應考資格與任用資格，高於高等考試者，如縣長之考試，有低於普通考試者，如信差駕駛員之考試，有大抵相當於高等考試及普通考試者，如高級郵務員及初級郵務員之考試屬之。任命人員之特種考試，原為考試特種公務員之任用資格而設，惟其相當於高等考試或普通考試者，普通公務員亦得任用之。依公務員任用法所定，考試及格資格，僅適用於薦任職及委任職，即經高等考試及格或與高等考試相當之特種考試及格者，有任用為薦任職之資格，經普通考試及格或相當於普通考試之特種考試及格者，有任用為委任職之資格。各機關對於分發之考試及格人員，則應儘先任用。

(2)曾任經歷 第一、有現任或曾任簡任薦任委任各職經歷，經銓敘合格者，得以簡任荐任委任各職任用。所謂銓敘合格，指依各種任用法規審查合格或并依法考績合格，及依十八年之甄別審查條例及二十三年之登記條例審查合格，領有證書，及其他依法認為銓敘合格者而言（公務員任用法施行細則第四條，非常時期公務員任用補充辦法第二款七條）。凡現任或曾任簡任職經銓敘合格，及現任或曾任最高級薦任級三年以上，經銓敘及格者，有任用為簡任職之資格。現任或曾任薦任

職，經銓敘合格，及現任或曾任最高級委任職三年以上，經銓敘合格者，有任用為薦任職之資格。現任或曾任委任職經銓敘合格者，有任用為委任職之資格。其次，為使政務官得改任事務官，雇員得升充委任官，其曾任經歷，分別予以承認。即凡曾任政務官二年以上者，有簡任職之資格。現充雇員繼續服務三年以上，而成績優良，現支最高薪額者，有委任職之資格。

(3)革命勳績 曾於中華民國有特殊勳勞，或致力國民革命十年以上而有勳勞，經證明屬實者，有任用為簡任職之資格，曾於中華民國有勳勞，或致力國民革命七年以上而有成績，經證明屬實者，得任用為薦任職，曾致力國民革命五年以上而有成績，經證明屬實者，得任用為委任職。證明於中華民國有特殊勳勞或勳勞，除由本人開具事實外，須有國民政府之文件，或中國國民黨中央執行委員會之證明書。證明致力國民革命而有勳勞或成績，除由本人開具事實外，須有中國國民黨中央執行委員會之證明書。又本項勳績資格，於技術人員之任用不適用之。

(4)著作發明 在學術上有特殊之著作或發明，經審查合格者，得任用為簡任職。在教育部認可之國內外大學畢業而有專門著作，經審查合格者，得任用為薦任職。

(5)學校畢業 在教育部認可之專科以上學校畢業者，得任用為委任職。敘用時，凡初任人員應為試署，並從最低級俸敘起。試署一年，期滿考核成績優良者，始予授實。

自入非常時期，中央及各地情形頗多變更，平時銓敘法規，至戰時頗多不易適用，為謀變通起見，近年來國民政府頒有若干戰時任用法規。涉及於一般公務員者，有非常時公務員任用補充辦法(三十一年六月國府公布)。其內容概要如下：(1)試用制度之增設。擬任人員未盡合法定任用資格，而其學歷經歷，與擬任職務確屬相當，得依學歷酌予併計年資，准予任用。試用期間定

為一年，期滿考核成績優良，認為銓敘合格，予以任用。(2) 權理制度之創立。如擬任人員之法定資格，或依上項所敘試用之資格，僅能敘至低一官等最高級者，如其學歷經歷與擬任職務確屬相當，得予以低一官等職務任用或試用，准其權理擬任職務，權理積有升等資格，即以所權理之職務任用。但權理期內經考核成績不良者，免其權理職務。(3) 准予任用範圍之擴充。(准予任用)，不須法定資格，而任用後亦不認為合格，原為特殊情形開一特例而設，本辦法又將其適用範圍擴充。如地方機關長官原為派用人員，以組織變更，改為任用人員者，或機關長官原經任用審查合格，以機關升格而本職升等，致有未能適合法定資格者，得依其服務成績，仍以各該職務准予任用。又本辦法公布前，經中央或省市府行政人員檢定或訓練合格，現仍在職者，遇有未盡合法定資格時，得依其服務成績，以原職准予任用。(4) 中學畢業任用資格之承認。凡高級中學舊制中學或其他同等學校畢業，得以低級即十二級以下委任職令派見習，滿二年後考核成績優良者，得升任本機關九級以下委任職，並認為銓敘合格。

(二) 特殊任用資格 現代國家，各機關職務，分業甚細。吾國版圖遼闊，各地文化程度不齊。再加抗戰時期，前方戰地，人材難覓，情形更為特殊，故關於公務員之任用，除普通之公務員任用法規外，又不能不因人、因地、及因時而有特別法規之制定。(1) 因人員種類特殊，而制有特別任用法規者，有縣長，縣行政人員，設治局局長，警察官，技術人員，主計人員，估計專員，根據專員，駐外使領館人員，及各機關組織法中定有任用資格之人員，如司法人員，行政法院評事，公務員懲戒委員會委員，審計部審計，協審，稽察等。此等人員之任用，雖亦以學識與經驗並言，但其標準不能相同，或則提高其標準，或則放寬其資格，或則嚴定其所學之科系，或則限以適當之經歷，均依所任職務種類而各有特殊者。(2) 因地區不同而制有特別之任用法規者，可邊遠省份公務員

及蒙藏邊區人員二種。邊區或邊省、文化水準與內地不同，公務員之任用資格自不能不特別規定，降低以求。(3)因時期及地區不同而制有特別任用法規者，有戰地公務員及戰區縣長警察官等。戰地公務員，適用法定資格，確有困難者，得由該管行政長官，就其職務必要之學識，經驗，技能及體力，擬訂任用暫行標準，經呈請核定後，依其標準分別派用之。又戰區縣長及警察官，所負責任特重，不能限以平時資格，故亦為變通，不拘資格，准予任用。惟此類准予任用或派用之人員，並非本來不須銓敘者，任職相當期間以後，其資格仍應予以承認。任用補充辦法因復規定此類准予任用或派用人員，繼續任職二年以上，成績優良，經銓敘機關核定者，認為具有合法之資格。

此外，公業人員，如公營交通，工礦，金融等事業人員，其實質同為特殊種類之公務員，其任用同採資格之法，資格銓定以後，並得轉在簡任薦任委任各職之公務員，但其等別另有規定，不稱簡任、薦任、委任，而另稱一、二、三、四等等。形式上未為列入官吏，此處姑不細述。

(三)自由任用人員 准予自由任用，不受資格限制者，除政務官不置論外，有蒙藏委員會僑務委員會委員，各機關秘書長，秘書（公務員任用法第十四條），及首都警察廳廳長（警官任用條例第六條）等，此等人員在政治上有特別關係，殆可以準政務官視之。但具有法定資格，送請銓敘時，仍得予以任用審查。

(四)派用人員 派用人員用於臨時差務或臨時機關之職務，派用資格則相當於任用資格而略寬，其資格即由各該機關按名稱等級，分別特派，簡派，薦派，委派，擬訂標準，送請核定後，據以適用。派用後送經銓敘機關登記，其年資並得予計算（派用聘用人員管理條例）。又關於普通公務員任用之法理，有一部份於派用人員亦適用之。

(丙)非法任用之效力 公務員之任用，如欠缺能力要件或資格要件易言之，如有不合乎法之要

求時，以不能附以法的效果而無效。

我國府為謀制裁非法任用計，定有支俸別駁辦法。即由銓敘部將審核合格或不合格人員，一律按月送冊送審計部，遇有非法任用人員，由審計部依照審計法，分別予以核駁(審計法第十四條，銓敘部造送審計部任用審查合格公務員名冊辦法。)

第二目 服務關係之變更及消滅

第一 服務機關之變更

公務員有不變更身份，而僅變更所任之職務者，是為服務關係之變更，分別之有轉調任，停職，及待命三種。

(甲)轉調任 轉調任即由此一類職務調至他另一類職務，或於同類職務中，由此一職缺調至他一職缺。前之場合另稱轉官，如由武官調為文官，由行政官調為司法官，或由某部科長調任某省縣長，或由高一等官調任低一等官等是。公務員調任種類不同之職務，是否適宜，為一技術上問題，此處姑不深論。在法理上凡轉官須得本人同意，不得以國家之單方意思行之。因前此受任命時所同意者，為服本類職務之義務，今使轉任他一種類職務，不啻命以新之義務，自與初次任命同，須得本人之同意也。後之場合另稱轉職，如某省某縣長調任他縣縣長，或某縣警察局長調充他縣警察局長是。轉職僅為職缺之轉調，於職務之種類並未變更，故轉職除責任推事法律別有限制外(法院組織法第四十條)，通常不必本人同意，得以國家之處分行之。

(乙)停職 停職即於一定期間停止職務之執行。現行法上最主要者，有待訊停職與懲戒停職兩種。(1)待訊停職 即於懲戒或彈劾中認有情節重大而停止其職務。其停職期間，以案件審議未完，或審判未判決前為限，如審議或審判終結，仍不受免職處分或科刑之判決者，應予復職，並補給

停職期內之俸給（公務員懲戒法第六條，同上陸軍任官條例第九條（二）之（丙））。（2）懲戒停職為懲戒處分之一種，現文職公務員已不採用，惟軍官佐有過犯尚不須撤職，而非他種懲罰所可滿足者，採用此種處分（陸海空軍懲罰法第二條第二款，軍官佐任職暫行條例第九條（二）（乙））。

（丙）待命 待命即免除現職而待候任命他職。我國現時祇於軍官佐見之。軍官佐因組織與編制變更，而職務裁撤時，則予免職而使待命（陸軍官佐任職暫行條例第九條，空軍官佐任職暫行條例第九條）。此外，文職公務員中如外交官之調部服務，與此近似，但與真正之待命，仍略有異。

第二 服務關係之消滅

公務員之服務關係，除死亡之自然事實外，因失職（喪失職務）免職及退休而消滅。

（甲）失職 失職即因一定之事實而當然喪失職務。公務員因有下例情事之一，當然失職：（1）喪失中華民國國籍者；（2）刑事訴訟程序實施中被羈押者；（3）依刑事確定判決受褫奪公權之宣告者；（4）依刑事確定判決受拘役以上刑之宣告在執行中者；（公務員懲戒法第十七條所謂當然停止職務應作當然喪失職務解）。

（乙）免職 免職即依特定之行為而免除職務，分自請免職與單方免職二種。（1）自請免職亦稱辭職。公務員之任命，本以同意為要件，於不願意時，應得提請辭職，以解除其服務關係。國家固不能反其本意，而強其繼續服務。惟因接替人選未定，或該公務員有應付懲戒之情事時，得將辭呈延緩批准，在未批准以前，其服務關係仍未消滅。（2）單方免職即以國家單方意思而予免職。公務員服務本為義務，但同時亦復有權利與利益。國家能否隨時免職，因公務員之種類而不同，如法院實任推事及檢察官，其地位特有保障，除有法定事由及依法定程序外，不得免職。政務官及准予任用人員，其地位並無保障，隨時可予免職。其餘一般公務員即簡薦委各職之事務官，制度上以不得

任意免職為原則，現時法律雖尚無明文，國府命令固已重申之矣！

(丙)退休 退休即於一定情形終身解除職務。分整請退休與命令退休。「公務員有下列情形之一者，得整請退休：一任職十五年以上，年齡已進六十五歲者；二任職二十五年以上，成績昭著者。」前項第一款之年齡，於長警及其他職務有特殊性質者，得由銓敘部以予減低，但不得少於五十歲」。又「公務員有左列情形之一者，應命令退休：一年齡已達六十五歲者，二，心神喪失或身體殘廢致不勝職務者」。前項第一款之年齡於長警及其他職務有特殊性質者，得由銓敘部酌予減低，但不得少於五十五歲」。再「公務員已達第一項之年齡，如尚堪任職，服務機關得依事實之需要，報請銓敘部延長之，但至多以十年為限」(公務員退休法第二、四條)。

公務員退休以後，其服務關係即官吏關係，遂歸消滅。惟軍官佐採行官職區分並終身官制，其經除役而未免官者，如由現役備役滿服役限齡而除役(限齡除)，及疾病殘廢不堪服務而除役(殘廢除役)者，仍保持其原有官位(陸海空軍官佐服役暫行條例第六條之(一)(二)及第九條之(六))。此類非免官之除役，僅為終身職務之解除，其官吏身份依然未變，故祇為官吏關係之變更，而非絕對消滅。

第四項 公務員之地位

公務員(廣義)對於國家之服務關係，因國家之選任行為，或僱傭契約而發生。不論其選任係由案中推選或由政府任派，亦不論其僱傭契約稱為聘用或僱用，其服務關係均因受任命者或受聘僱者之同意或承諾而成立，惟其關係內容之權利義務即當事人之地位，則由國家單方所規定，受任命人或受聘僱人祇得概括承認而服從之，其後有變更時亦然。故公務員之地位為法規所一定，任何人均同樣適用之。惟就各法規分別觀之，依公務員之種類如何，其規定之詳略及內容，頗有差異，就中

以關於任命人員即官吏所規定者，最為詳備；近時趨勢，漸多以法律定之。茲姑以官吏為中心，就公務員之一般地位，即權利義務與責任三項，分別述之。

第一目 公務員之義務

公務員服務關係所生之效果，當以對國家忠誠服其包括的勤務，最為主要。此項義務因對國家選任之同意，當然發生，不待法律之特別規定。如現行之公務員服務法，亦不過就其義務內容之大要，為明確規定，非謂公務員所有之義務，即盡於此。又公務員之義務，亦未必盡與執行職務直接有關，其離開職務而仍保有官吏身分者，固亦有應負之義務，在實行官職區分場合，尤應特別注意之。茲仍依曩時分類，就公務員一般之義務，分為六種述之如次。

(一)執行職務之義務 執行職務之義務即公務員就其所任職務現實而為執行之義務。公務員職務上之事務為法令所規定，除此之外，則由職務上有指揮監督權之長官隨時定之。「體面經野，設官分職」，其目的在使公務員抱定職守，執行一定之事務。故關於其職務之執行，法律特有詳密之限制。細言之公務員更有次列附帶之義務。(1)不離職守之義務。即公務員應常守在服務處所，未奉長官核准，不得擅離職守，其出差者亦同(公務員服務第十條)。故公務員在居住上亦有限制，應經常居於任所。詳言之。即居住於能按時到署辦公之地區內。其因病中休養等情由，須離開職務地者，亦應得長官之許可。其初次接事，接奉任狀後，除程期外，應於一個月內就職；非具正當事由，經主管高級長官特許，不得延長之，但亦以一個月為限，其奉派出差者，至遲應於一星期內出發，不得藉故延遲，或私自回籍，或往其他地方逗留(同法第八九條)。(2)準時辦公之義務。公務員除有特別職務經長官許可外，應依法定時間辦公，不得遲到早退；除因疾病或正當事由外，不得請假(同法第十一十二條)。現各機關每日辦公時間，由政府一體規定，於規定範圍內，並由本屬長

官以命令定之。惟遇有緊急事件，如奉長官命令，除病假外，亦應到署辦公。(3)親自執務之義務。公務員所任職務，必須親自執行，除有正當事由並依正式手續外，不得任意委人代理。因公務員之選任有一定之限制，對於所任之職務並有一定之責任，自不得將其職責任意委卸於他人也。(4)專心執務之義務。公務員對於所任職務必須集中全部心力以執行之，故公務員尤其是事務官，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(同法第十四條)。關於公務員兼職之法令，主要者有政務官不得兼薪事務官不得兼職令，限制官吏兼職案及法院組織法第三九條，國民政府組織法第三十二條等，大旨內容，除政務官為求國家意志之統一，施政方針之連貫，於限制範圍內，一般得兼職外，事務官以不得兼職為原則，其有特殊情形應兼職者，亦有嚴格限制，並須由主管長官會派，或經本屬長官之許可。此項兼職或兼任業務之限制，蓋所以防止其分心勞騫，不能盡力於本職，以致影響官方與事功也。

(二)忠實之義務 忠實之義務即公務員執行職務時，應以一己之判斷，考慮國家之利益，就其最有利於國家者而行之之義務。公務員服務法第一條謂：「公務員應恪守誓言，忠心努力，依法令所定，執行其職務」一語即在此。蓋公務員當執行職務時，除依法令外，應遵長官之職務命令，未奉職務命令或職務命令亦未有明白指示者，則應竭智盡忠，以已意考慮國家之利益，就其最有利於國家者力行之，不利益者允避之。至若曲徇私情，犧牲國家利益，或以不利國家之方法處事，或竟不計國家之利益而為之，縱不違反法規，抵觸職務命令，終不得謂為已盡忠實之義務也。忠實義務與服從義務之關係，前者恆於後者減輕之際而加重。蓋就某事項長官已有職務命令指示，屬官祇須服從，即能適合國家之利益，已無另行考慮之必要。故忠實義務以愈自上級長官，受職務命令之機會愈少者，愈為重要。

忠實之義務，是否包含禁止公務員對外發表職務上或職務外之意見，尤其是反對政府政策之意見，為一待討論之問題。公務員服務法第四條第二項規定：公務員未得長官許可，不得任意發表有關職務之談話。此項規定主在防止公務員發表談話，洩漏秘密，非絕對禁止其發表職務上或職務外之意見，不足為本問題之解答，固無待論。依理公務員如不違反法令之特別禁止或違反職務上或職務態度上長官所下之特別命令，一般以不禁發表是等意見為原則。特政務官及各機關長官負有實現政府政策之責任者，公開反對政府政策，殊非所宜。其餘事務官僅擔任業務或技術工作者，與政府政策關係甚少，應得自由發表意見。尤其擔任高級學術工作者，負有昌明學術之任務，應有充分發表意見之自由，至若離開公務員地位，為普通國民或國民代表，行使政權，而發表批評政府之意見，則與公務員之義務問題無關，應與一般人民有同樣之地位。

最後，公務員是否可結社及罷工之問題，亦可於此併討論之。公務員團結罷工，擅離職守，一方面違反其執務義務，同時與國家對立違抗，亦即違反其忠實義務。蓋公務員與國家間構成特別關係，負有普通人民以上之特別義務，自應恪守誓言，忠心努力於本職。不願供職時亦應提請辭職，俟奉核准，始得解除義務。故我國法律為防止保有公務員身分者，團結要挾，拋棄義務起見，對於公務員組織工會，特以明文禁止之（公會法第六條）。

(三)服從之義務 服從之義務即公務員於各個場合，有遵從長官在監督權範圍內所發指揮命令之義務。依公務員服務法所定，公務員有依法執行職務之義務（同法第一條），若違反法令時，不特應負違法責任，且違反服從義務。惟茲之所謂服從，特指於各個場合，應遵從長官在監督範圍內所命令之義務（同法第一條）。蓋公務員因選任行為之結果，對國家負有服無定量之勤務義務，而國家發對公務員則有包括之勤務請求權，此項權利即由有監督權之長官行使，故長官於其監督權範圍內

，得發命令，而屬官則有服從其命令之義務也。

長官就監督範圍所發之命令，稱職務命令。職務命令係為行政處分之一種，其效力問題，可謂與一般行政處分同。簡言之，欲其命令有效，須（1）發自有監督權之長官，（2）屬於屬官之職務範圍內（3），非事實上或法上不可能或違反法之絕對禁止。

第一、職務命令須發自有監督權之長官，對一官吏孰為有監督權之長官，為組織法規所明定。惟長官一語，有二種意義：一指身份上之長官，即對一官吏有任免或提請任免權之長官，一指職務上之長官，即對一官吏有指揮命令權之長官。茲之所謂長官，係指廣義，即職務上有監督權之長官，並不僅以身分上之長官為限。凡職務上有監督權之長官所發之命令，屬官均有服從之義務，無監督權之長官則因無權限之故，自不應服從。就同一事項若有二以上職務上長官所發命令相抵觸時，如其長官間有上下級之別，則以上級官長之命令為準，如為同級而有主管兼管之別，則以主管長官之命令為準（同法第三條）。

其次，職務命令須屬官職務有關之事項。蓋屬官僅於職務有關之事項，須服從於長官之監督，離開職務，即不必服從，如與職務無關之私生活，則根本無階級服從之關係。惟所謂職務有關之命令，尚有二種意義。一為純然關於職務執行之行為者，如令其處理職務內之事務，或指示其處理之方法是，一為關於執行職務上應取之態度者，如命為執務上必要之行動及禁止有妨執務之行為是。以上兩種職務命令屬官皆應服從。

再次，職務命令須其內容非事實上或法律上不可能，或違反法之絕對禁止。事實上之不可能即在事實上屬官所絕對不能為者，此種命令不能有效，自屬當然。法上之不可能，則其命令在法上絕對不能發生效力者。其理與內容不能之一般處分同，茲不詳贅。違反法之禁止即違反法律所絕對禁

止之事項，如命屬官對於他人非法殺傷，或命其繼續管束至二十四小時以後，皆為刑法上或其他法律上所絕對禁止者。凡內容不能或違反法所禁止之命令，屬官不應服從之。

公務員對於長官之命令，除完全不能有效成立者外，其餘不問有無違法，均須服從。蓋職務命令可不具備右列之條件，自不能以行政處分視之。屬官因有服從一般法令義務之故，自得拒絕服從。至於其他單純之違法，既非內容不能或違反法禁，則其命令姑得成立而有效，屬官於此殊不有實質上之審查權。長官對於法規之適用有解釋權，如在解釋上意見紛歧，長官自認以為正當者，則依階級服從之原則，自應以長官之意見為準。故理論上違法之職務命令，屬官亦不得不服從之。是乃行政組織之特色，不然，其上下級間階級統制之關係，即無從實現矣。同法第二條但書謂屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述。然亦僅得陳述而已，如所陳述之意見未蒙採納，結果終非服從不可，固無待論。

自來學說，對此問題，頗多討論。約言之，有絕對不服從說，相對服從說，及絕對服從說之三說，郵意以為有效成立之職務命令，屬官必須服從，在學說分類上曾採第三說。但若從另一見地，即採相對的服從說者。以為除形式上審查權外，討論有無實質上之審查權時，則前述關於命令內容不能或違反禁止之探究，顯為內容上即實質上之審查，因而亦認其有相對之審查權，此全屬用語上之分辨，學者但取其表可也。

(四)嚴守秘密之義務 嚴守秘密之義務即公務員對於機關秘密事件，無論是否主事官務，均絕對不得洩漏之義務(同法第四條)。機關秘密即政府機關不可使他人知悉之秘密。孰者為秘密事件，或由法令直接規定，或由上級機關及本機關隨時指定，或依自己判斷，就事件之性質定之，同法第四條末段，謂是項義務至退職後亦同。公務員至退職後，已無官吏身分，本無公務員義務可言。本

段規定，意在禁止其在官中企將機關秘密至退職後洩漏。至退職後果因洩漏機關秘密而受刑罰處分，則為一般人民義務之違反，而非公務員義務之違反矣。

公務員之秘密義務，不因兼有其他地位而消滅。如兼為民意機關代表時，不能以代表之地位將機關秘密洩漏之。其在法院為證人或鑑定人時，如詢及職務上應守秘密之事項，關於刑事，非經該管長官允許，不得陳述(刑事訴訟第一六六條及第一八四條)。關於民事，則認其對於職務上應守秘密之事項，得拒絕證言或鑑定(民事訴訟法第三〇七條第一項第四款及第二二第條)。

(五)保持品位之義務，保持品位之義務，即公務員無論在執行職務上或職務外之私生活上，均不得有損官吏品位行為之義務。何等行為為有損官吏之品位，甚難悉數列舉，預依一般社會之意識及官吏自身之判斷，就實際事實以決定之。同法第五條謂：「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有騷恣貪惰，奢侈放蕩，及冶遊賭博……等足以損失名譽之行為」，不過將有關公務員品位之行為，從積極消極兩文面就其最重要者，舉其數例言之而已。

(六)不為一定行為之義務 除上述外，公務員尚有不為其他一定行為之義務。其行為有為性質上應絕對禁止者，有為確保其他義務之進行，因事先防範而加以禁止者，列舉之有如下各種：(1)不得濫用權力(同法第六條)，(?)不得畏難規避(同法第七條)，(3)不得毀損文書財物(同法第二〇條)，(4)不得濫用公物公款(同法第十九條)，(5)不得任意發表有關職務之談話，(同法第四條第二項)，(6)不得直接或間接經營商業或投機事業(同法第三條)，(7)不得對屬官屬人或請託關說(同法第十五條)，(8)不得對有隸屬關係者贈受財物(同法第十六條第一項)，(9)不得於所辦事項收受贈餽(同法第十六條第二項)，(10)不得接受地方招待或餽贈(同法第十八條)，(11)對於與其職務有關係者，不得私相借貸立約(同法第二十一條)，(12)涉及本身或家屬利益之事件，應行迴

避)同法第十七條)。

第三目 公務員之權利

公務員為國家忠誠服務，同時國家亦給予特別之利益。其特別利益有認為權利而得主張者，有為單純之利益即享益者。公務員之權利有分限上之權利與財產上之權利二類。

第一 分限上之權利 分限上之權利即保持公務員身分或地位之權利，詳言之，即對於國家得主張非依法定不受免職或停職降調之權利。我國文官官職未分，文官保障法或分限法亦未制定，自由任用人員根本不有保障者，固不必論，一般公務人員，其分限尚無確實之保障。祇有須獨立行使職務之司法官，即「實任推事，非有法定原因並法定限程序，不得將其停職免職，轉調或減俸」。又此項規定，除職轉外，於實任檢察官亦準用之(法院組織第四〇條)。故目前祇有司法官非法降免時，得以權利侵害，提出主張而已。

第二 財產上之權利 財產上之權利，有俸給權，實費請求權，及領受退休全撫卹金之權利。

(甲)俸給權 俸給權即領受俸給之權利。所謂俸給，即國家對於公務員之定期給付，以維持與其他地位相當之生活者也。俸給非一切公務員所皆有之，如派用人員有不領俸給者，而領受俸給者亦未必盡在現職，如退役或待命之官佐，亦得領退役俸及待命俸。惟就一般言，公務員對於國家有服務關係。應盡心竭力。奉其一身，為國家服其勤務，即不在職者亦有隨時應命有為國家服職之義務，故國家對公務員自應經常給與俸給。以維持其生計。但俸給與普通之勞務報酬不同，不全以工作之數量為標準，而以地位之高低為定衡。又俸給有保障生活之性質，與議員代表之歲費或出席費及臨時職務之交通費，僅為單純之反對給付，非有保障生活之目的者亦不同。

俸給權直接本於服務關係而發生，為公法上之權利，遇有爭執時，不得向民事法院起訴訟。但

又非人民地位上之權利，自又不得提起訴願及行政訴訟。於必要時祇得呈明上級官署，請求裁奪而已(司法院院字第二二九號解釋)。

一般公務員之俸給，為文官官等官俸表所規定，共四官等三十七級，各列月額，按月發給。至特殊種類之公務員，如警察官，外交官，領事官，財務人員及司法人員等，比照是項標準，各有單行表之制定。至於俸給之核敘，則依各該種官等官俸表所列各該項職務之等級，由各機關長官擬定，送銓敘機關審定之。

凡初任簡荐委各職而無相當經歷者，除二等以下委任職得由長官按其學識經歷酌敘級俸外，均自本職務最低級起敘。其曾任同等公務員積有年資及勞績者，則按其原敘等級，原支俸額。酌敘級俸嗣後晉敘，以每年一次為限。凡等級既經銓敘機關敘定者，除有特定之情形外。非依考績及其他法規之規定，不得晉敘，除自願改任較低職務外，非依懲戒及考績法規，不得降敘(公務員任用法第十二條，公務員敘級條例)。

俸給除本職俸外，尚有待遇俸與年功俸，係為考績應晉級而無級可晉者而設，如聘任委任人員已晉至各該官等最高級而無級可晉者，給予簡任荐任待遇。又簡荐任委人員已晉至各該職務最高級，或簡任人員已晉至該官等最高級而無級可晉者，給予每年年功加俸一次(考績條例第七條)。升等待遇本屬支俸問題，不涉任用資格，惟曾受升等待遇者，於升等任用時，得依已得之待遇，比敘相當俸級(敘級條例第十八條)。

(甲)實費請求權 實費請求權即職務上特別開支之費用，應由國家支給者，請求其給付之權利。公務員為國家服務，其所需物質手段，如官衙什物，辦公文具，以及武器被服等，通常均由國家供給，不須自行墊置，可無問題。惟此外尚有執務上所需之特別費用，如公費，出差旅費等，則須

另行支給，或事後償還，並認其得向國家請求之。但此種權利均依法令而成立，不能自立名目，請求支給，尤其公費，或稱特別辦公費，祇對一部分主管人員認有，一般人員不得有之。

實費請求權亦為公法上之權利，或就其實支之數，按次計其金額支給，或預定月額若干，按月支給。前之場合，其數額實報實銷，不得浮濫。後之場合，無須報銷，其實際支出之數，固不必與額領之數相符。

(丙)領受退休金及撫卹金之權利 此二種權利均基於服務關係而生，一則於公務員退休後對其本人給與，一則於死亡後對其遺族給與，蓋所以維持其退職後及遺族之生活，而安其在職服務之心者也。公務員平時在職，盡忠努力，獻身國家，其所以自贖自足者，全賴升斗之收入。一旦在職身故或年老衰病，不能繼續任職，則其本身及遺族之生計，必成問題。平日欲其安心服務，勤廉自守，烏乎可得，殆非至敗壞官常，降低政效不止。故國家為勉勵忠盡，杜其後顧起見，特予以退休金為撫卹金之權利，視俸給權尤加確實保障。

此二種權利俱於服務關係消滅以後，始行發生，其領受人為退職者及曾為公務員者之遺族，而非公務員，公務員在職時不過有此一種希望，不能據以有所請求。嚴格言之，實不能謂為公務員本身之權利。惟此二種權利，有使公務員長期服職，完成任務之目的，亦可謂本於服務關係而發生，故通常作為公務員之權利而併述之。至終身官之陸海空軍官佐，除役後仍保有官吏身份，其所領之贍養金，得視為公務員自身之權利，是則又當別論耳。

(一)退休金 公務員之退休 聲請退休與命令退休，業於前述。退休制度在舊公務員卹金條例中，原有規定，惟簡而不詳，略而不備，最近因另立專法，擴充規定，而尤注重於調劑人才與優遇賢勞之二義。蓋公務員之精神體力，因年齡之老壯而有衰健之不同，而國家各機關之人事亦因業務

之關係，而時須調劑。故設聲請退休與命令退休之規定，以謀人事上之新陳代謝。至退休後，則依服務年資之不同，給以比率不同之退休金額，以示待遇之優異與公允。

(1) 年退休金 退休金分年退休金與一次退休金二種。凡公務員有左列情形之一者，給與年退休金：一、任職十五年以上已達聲請退休年齡而聲請退休者；二、任職二十五年以上，成績昭著而聲請退休者；三、任職十五年以上，已達命令退休年齡而命令退休者；四、任職十五年以上，心神喪失或身體殘廢，不勝職務而命令退休者；五、因公傷病，致心神喪失或身體殘廢，而命令退休者。年退休金額，按該公務員退休時之月俸額合成年俸，並依其服務年數，以百分比率定之。最少任職十五年以上未滿二十年，聲請退休者，給年俸百分之四十。最多任職三十年以上，命令退休者，給年俸百分之六十五。長警退休時除照上述規定外，再加百分之十(公務員退休法第五、七條)。

(2) 一次退休金 公務員有左與情形之一者，給予一次退休金：一、任職五年以上十五年未滿，已達命令退休年齡而命令退休者；二、任職五年以上十五年未滿，因心神喪失或身體殘廢，致不勝職務而命令退休者。一次退休金額，按該公務員之服務年資計算，每滿一年給與退休時月俸一個月之退休金，其未滿一年而達六個月以上者，以一年計，但長警再加百分之十(同法第六、八條)。

再在非常時期，退休人員除照上述給予規定之年退休金或一次退休金外，並按現任公務員待遇比例增給之。惟一次退休金，其增給額不得超過其待遇一年總額百分之四十(同法第九條)。

(3) 退休金權利之消滅及停止 領受退休金之權利，自退職之次日起，經過五年不行使而消滅又領。受退休金人，因有左與情形之一，喪失其權利：一、死亡；二、褫奪公權終身者；三、背叛中華民國而緝有案者；四、喪失中華民國國籍者。因有左情形之一，停止其權利：一、褫奪公權尚未復權者；二、領受年退休金後再任有俸薪之公職者(同法第十一條至十三條)。

(二)撫卹金 公務員因公傷亡或積勞病故，國家優予撫卹，雖寓救濟之意，實亦勸勉之方。國府成立後，原領有官吏撫卹條例，後改公務員卹金條例。惟所定卹額過低，及入戰時，尤感不能適應。故最近加以修正，並已改稱高法，至於武職人員，另有單行之撫卹條例，不適用本法。

(1)遺族年撫卹金 撫卹金分遺族年撫卹金與遺族一次撫卹金。公務員有左列情形之一者，給與遺族年撫卹金；一、因公死亡者；二、在職十五年以上病故者；三、依法領受年退休金中而亡者。年撫卹金按公務員死亡時或退休時之月俸合成年俸，並依其在職年數，以一定之百分比率定之。最少在職十五年以上二十年未滿者，百分之三十，最多在職三十年以上者，百分之四十，死警之遺族，比照上項規定，再加百分之十（公務員撫卹法第三、五條）。

(2)遺族一次撫卹金 公務員有左列情形之一者，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；二、在職三年以上十五年未滿而病故者。上開第一款之一次撫卹金額，按該公務員最後在職時月俸給與四個月；第二款之一次撫卹金額，凡在職三年以上六年未滿者，給四個月俸，六年以上十五年未滿者，每滿三年加給兩個月俸。長警之遺族，比照上項規定，再加百分之十（同法第四條）。

在非常時期，公務員遺族撫卹金，除依右述給與外，並應按現任公務員之待遇，比例增給之，但一次撫卹金，其增給額不得超過其待遇一年總額百分之三十（同法第六條）。

(3)領受撫卹金之順序 公務員遺族領受撫卹金，依如左之順序：一、妻或殘廢之夫，未成年子女，及已成年殘廢不能謀生之子女；二、未成年之孫及孫女，但以其父母死亡或殘廢不能謀生者為限；三、父母；四、祖父母；五、未成年之同父弟妹。第一順序未成年子女，或第二順序之孫子孫女超過三人者；其年撫卹金應按前述給卹之比率，加百分之十。得領受撫卹金之遺族，同一順序有

數人時，其撫卹金應平均受領之。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，該部份撫卹金均給其他有權領受之人(同法第八、十、十一條)，又各順序遺族之撫卹金領受權，因法定事由消滅時，其撫卹金得依次轉移於其餘順序領受人(同法第八、十、十一條)。

(4)領受年撫卹金之起訖 遺族年撫卹金之給與，自該公務員死亡之次月起，至左列事由發生之月止：一、其妻死亡或改嫁；二、其子女已成年；三、殘廢之夫或殘廢之成年子女能自謀生或死亡；四、其孫子及孫女或弟妹已成年；五、其父母祖父母已死亡(同法第九條)。

(5)撫卹金之消滅 領受撫卹金之權利，自撫卹事由發生之次月起，經過五年不行使而消滅。又其權利因有左列事由之一而喪失；一、褫奪公權者；二、背叛中華民國經通緝有案者；三、喪失中華民國國籍者(同法第十二、十三條)。

國家對公務員給予之特別利益，除右述之權利外，尚有不成權利之反射利益即享益。分別言之，約有如下三類；(1)勳獎。我國現時對於公務員之勳獎，有獎章，獎狀，獎金及勳章四種。前三種均依考績法規給與，乃晉級以外之補充獎勵辦法。勳章則對有勳勞於國家者，依頒給勳章條例，由國民政府授予。分采玉大勳章，中山勳章，卿雲勳章及景星勳章四種。除采玉大勳章由國府主席佩帶，或特頒友邦元首，中山勳章授予有特殊勳勞者外，卿雲及景星勳章則對於公務員或其他有特定之勞動者授予之。勳獎之給與係出於國家之恩惠，公務員不得為自動之請求，自不得視為權利。(2)刑罰上及警察上之保護。凡對公務員之執務加以不當之妨礙者，除直接對抗之手段外，並設有間接之保護，即其妨礙行為構成刑法上之犯罪者，科以刑罰之制裁，其實為警察犯之程度者，則科以違警之處罰，此等制度，雖於公務員自有利益，但為一般公益而設，亦不得以公務員之權利視之。(3)機關福利。各機關所辦關於員工福利之設施，如住宅之供給，平價物品之銷售等，於公務員

之生活增益不淺，然此亦非公務員之權利，固不待言。

第二目 公務員之責任

公務員有違反義務之行為時，在法上須受一定之拘束，是為公務員之責任。公務員之責任，依其性質，有懲戒責任，刑事責任，及民事責任三種。有時僅存其一或二，有時三者同存。因公務員違反義務之行為，其結果有不特為服務法上義務之違反，而同時牽涉侵害法益，因而構成違反刑法上義務之事實，或同時損害私人或國家之財產，因而發生違反民法上義務之事實者。三種責任既非互相排斥，自不妨同時存在。惟茲之所謂違反義務，專指違反公務員地位上應負之義務，而非一般人民地位之義務，一般人民地位上之義務，如違反時雖亦須受公法或私法上之拘束，但與所謂公務員之責任無關，不在本日討論之列。

第一 懲戒責任

公務員違反服務法上之義務時，就其違反行為，須受國家一定之處分即裁制，是為公務員服務法上之責任，亦即稱懲戒責任。此時國家對公務員科制裁之權力，稱懲戒權，依懲戒權所科之處罰，稱懲戒罰。

(一)懲戒罰之性質 懲戒罰亦為處罰之一種，即對於違非行為所科之制裁，此其性質，可謂與刑罰同。然懲戒罰為特別權力關係中之處罰，有與刑罰不同之特質。蓋對於公務員之懲戒罰，乃國家為維持官紀，依特別權力，對其違反義務行為而科之處罰，其處罰之根據，目的，及客體，均與刑罰有別。(1)以處罰根據而論，懲戒罰為依國家懲戒權之處罰，而刑罰為依國家刑罰權之處罰。刑罰權本於一般統治權而發動，對於一般人民得當然行使之，而懲戒權則基於特別統治權，即基於服務關係所生之特別權力，兩者根據各有不同，故公務員在職時之犯罪，至退職後仍得加以處罰，

而懲戒權則與退官同時消滅，至退官後原則上已不得施以懲戒。(2)以處罰對象而論，刑罰之對象為刑事犯，懲戒罰之對象為懲戒犯。刑事犯為一般人民因違反社會義務，現實侵害法益，詳言之即侵害社會生活中國家所當然保護利益之行為。懲戒犯為公務員因違反服務義務，而直接侵害國家利益，即侵害由服務關係所生國家利益之行為，其處罰之對象各有不同。(3)以處罰目的而論，刑罰以維持一般社會生活之秩序為目的，懲戒罰則以維持官紀即公務員服務關係中之秩序為目的。公務員因違反官紀之行為，同時現實侵害法益，則其同一行為雖得為兩種處罰即懲戒罰與刑罰之對象，但因一為防止法益侵害，維持社會秩序，一為保護國家利益，維持官紀，其處罰之目的，仍各不同。因所處罰之目的不同之故，其兩種處罰之內容，遂各有異。刑法以維護一般社會生活之秩序為目的，於必要之限度內，得對於人民身體與財產之自由，加以限制，而懲戒罰以維持服務關係中之秩序為目的，其處罰之內容，祇得剝奪公務員自服務關係中所受之特別利益，而不得超出其限度。

(二)懲戒規法 公務員既因國家之選任行為而負有特別服從之義務，於其違反義務，紊亂官紀時，國家自得於維持紀律所必要之限度內，予以懲處。故懲戒權乃服務關係中當然應有之權利，而不必待有特別法律之依據。然國家對於公務員之懲戒，恆制有特別之法規，且以法律定之。推其規定之用意，蓋一在限制懲戒權之行使，非依法定之事由與程序，不得施行懲戒，藉以保障公務員之權利，免受非法之侵害；一在規定處罰之限度，使公務員因違反義務所受不利益之制裁，不超過剝奪服務關係中所生利益之限度，如必欲超過此限度，則須有法律之規定而後可。我國現行懲戒法規有公務員懲戒法，於選任政務官以下之文官及與事務官相等之聘用人員均適用之；又有陸海空軍懲戒法，於軍官佐屬及士兵適用之。此處所述，姑以前者為限。

(三)懲戒事由 公務員應受懲戒之事由，為公務員懲戒法第二條所規定，即「公務員有左列各

故情事之者，應受懲戒：一、違法，二、弛職務或其他失職行為」。按此規定，公務員非有上列情事之一，不受懲戒，原有限制列舉之意義。但本條文義賅括，實際上可視為違反公務員義務之行為，殆皆包括之矣。

(四)懲戒罰之種類 依公務員懲戒法所定，懲戒處分如下五種：一免職，二降級，三減俸，四記過，五申誡。(1)免職，除免其現職外，並於一定期間停止任用。其停止任用期間，至少為一年。但在抗戰期內受停止任用之處分者，得將停止任用之部分暫緩執行，停止任用期間已執行其一部分者，暫緩執行其餘部分，但被付懲戒事件有涉及刑事嫌疑，已受刑之宣告，或不利於國家之行為，或迹近貪污或公款交待不清，或有不良嗜好與破廉恥之行為者，不在此限(抗戰期內受免職停止任用公務員之暫緩執行辦法)。(2)降級，依其現有之官職降一級或二級改敘，自改敘之日起，非經過二年不得進敘。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，由主管長官依法減俸。(5)申誡，以書面或言詞為之。惟對於選任政務官，立法委員及監察委員，除免職一種外，餘不適用；對於特任特派之政務官，降級一種不適用之(同法第三條至第八條)。以上各種處分，更可依其目的分為二類：(1)矯正懲戒，以使公務員深自惕省，勿蹈前愆為目的，即免職以外，降級，減俸，記過，申誡四種屬之。(2)淘汰懲戒，以將來無改善希望，排除於官吏關係之外為目的，即免職一種屬之。

(五)懲戒機關 現代國家為尊重公務員之地位起見，對於懲戒，恆設有特別之機關，除法律別有規定外，概歸其懲戒。尤其對於事務官，為保障其地位計，其懲戒有司法化之傾向焉。我國現有懲戒機關，依公務員種類分別規定之：(1)被彈劾人為與選任政務官者，送中央黨部監察委員會懲

戒，(2)被彈劾人為其他政務官者，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人不只一人而不屬於同一懲戒機關者，應移送官職較高之懲戒機關合併審議。又為任職以下公務員之記過或申誡得逕由主管長官行之(同法第十條)。上列各機關辦理懲戒事件，除由中央黨部監察委員會無特殊組織與程序外，國民政府設有政務官懲戒委員會，由國民政府委員中指定七人至九人組織之，設常務委員一人，由委員推定之(國民政府政務官懲戒委員處務規程)。公務員懲戒委員會為一獨立而較司法化之組織，更分中央公務員懲戒委員會與地方公務員懲戒委員會。前者即設於司法院，掌管全國屬任職以上公務員，及中央各官署委任職公務員之懲戒，後者分設於各省，亦隸屬於司法院，掌管各該省委任職公務員之懲戒。依公務員懲戒委員會組織法所定，中央公務員懲戒委員會置委員長一人特任，綜理會務，但不得干涉懲戒。委員九人至十一人簡任，其中應有三人至五人曾充簡任法官者。地方公務員懲戒委員會，置委員長一人，由高等法院院長兼任，委員七人至九人，由司法院就高等法院院長及推事遴派三人至五人，餘就省政府各處處現任為公務員中遴派兼任。直隸行政院之市，亦設地方公務員懲戒委員會，以高等法院分院或地方法院院長兼任委員長。及遴派高等法院分院或地方法院院長及推事兼充委員。地方公務員懲戒委員會所有分配案件，及記錄編卷等事宜，均調用法院職員辦理，其司法化之彩色，尤為濃厚。關於懲戒事件之審議，在中央懲戒委員會應有委員七出席，在地方公務員懲戒委員會應有委員五人出席，並各由委員長指定一人為主席。

(六)懲戒程序 處理懲戒事件，應循如下之程序：(1)彈劾及移送。公務員有違法失職之事由時，以先提起彈劾案為原則。彈劾案或由監察院監察委員逕自提起，或由各機關長官送請監察院提起之。前之場合，各監察委員得單獨提起彈劾案，由院長指定監察委員三人審查，經多數認為應付

懲戒時，監察院應即將被彈劾人移送懲戒機關，如彈劾案經審查證為不應付懲戒，而提案人有異議時，應即將彈劾案再付其他監察委員五人審查，以為最後之決定（參照監察院組織法及彈劾法）。後之場合，由各院部會長或地方最高行政長官將公務員違法失職事件，送請監察院審查。如監察院認為應付懲戒時，將彈劾案連同證據，移送懲戒機關。但擔任職以下公務員有違法失職時，主管長官得逕送懲戒機關審議，不必送監察院審查轉送（公務員懲戒法第十一、十二條）。又在非常時期，監察院監察委員或監察使，對於公務員違法失職行為，認為應速去職或為其他急遽處分者，得以書面糾舉，呈經監察院院長審核後，送交各該主管長官或其上級長官，即時決定撤職或其他行政處分，不必移送懲戒。但該管長官或其上級長官不即時處分，又不聲復時，或聲復無理由時，監察院仍應作成彈劾案移付懲戒（非常時期監察權行使暫行辦法第二至四條）。（2）審議及停職。懲戒機關收到懲戒案件後，應先審查本案應否受理及其已否繫屬刑事事或有無刑事嫌疑。如本案應予受理，或並未繫屬刑事，或無顯著之刑事嫌疑者，應將原文件交被付懲戒人，並指定期間，命其提出申辯書，於必要時並得命其到場質詢。但懲戒事件之審查，以用書面為原則，如被付懲戒人不於指定期間內提出申辯書，或不遵命到場時，得逕為懲戒之決議。又其審查採用職權主義，於必要時，對於受移送之懲戒事件，得指定委員調查，並得委託行政或司法官署調查之（公務員懲戒法第十三至十五條）。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。又長官對於所屬公務員送請審查後，認為情節重大者，亦得依職權停止其職務（同法第十五條）。（3）決議及送達。懲戒機關之決議，以出席委員半數之同意定之。出席委員分三說以上，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，順序算入次不利於被付懲戒人之意見，至人數達過半數可止。議決應付懲戒決議書，由出席委員全體簽名。上項決議書，應由懲戒機關

送達被付懲刑人，通知監察院及被付懲刑人所屬官署，並送登國民政府公報或省市政府公告(同法第二〇、二一條)。

(七)懲刑與刑事之關係 懲戒罰與刑罰性質不同，已如前述。故公務員之同一行為而涉及二種責任時，不妨科以二種之處罰。惟此二種處罰在理論上與程序上雖可獨立行使，而實際上為謀便利起見，不使二者同時進行，而使刑事程序先行結束，是為刑事先理之原則。蓋若因刑事判決，被處褫奪公權時，該公務員當然喪失職務，已無再行懲戒之必要矣。依現行法所定：(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)同一行為在懲戒中開始刑事訴訟程序者，於刑事確定裁判前，停止其懲戒程序(同法第二十二至二十五條)。但此項原則，於主管長官施行懲戒不適用之。刑事程序縱經開始，主管長官仍得為記過或申誡之處分。又同一行為已為不起訴處分，或免訴，或無刑之宣告，或雖受刑之宣告而未褫奪公權者，仍得為懲戒處分(同法第二五、二六條)，一事不再理之原則，不適用之。

(八)懲戒權之消滅及停止 懲戒權為基於服務關係所生之結果，其行使應以服務關係之存在為前提，如服務關係一旦終止，則對於該公務員之懲戒權，隨而消滅，如該公務員再度任官，亦不得就前任之行為，再施懲戒。然轉官轉職與此不同，其公務員身分保持未變，國家之懲戒權亦不受影響，因之前職在職中之行為，至轉官轉職後，仍得施行懲戒。惟所轉之官職與前此之官職適用不同之懲戒法規時，則前官職之懲戒法規至此已不能適用，其懲戒權不得不暫時停止。然只停止而未消滅，如以後回任與前官職適用同一懲戒法規之官職時，其前職中之行為，如有必要，仍得施行懲戒。

(九)懲戒之免除 國家對於公務員既決定懲戒處分之後，認為必要時，得以自由裁量將其免除。蓋國家對公務員施行懲戒，原為服務關係中國家所有之權利，苟懲戒法規非有特別拘束，國家自得權宜決定，或懲戒或否，而決定懲戒之後，並得將其處分免除之也。

二 刑事責任

公務員之刑事責任，即公務員違反服務義務，同時侵害法益，構成刑法上之犯罪時，應受刑罰制裁之責任。公務員因違反職務成立之犯罪，有職務犯與準職務犯二種。

(一)職務犯，職務犯即非公務員不能為及唯公務員為之始成為罪之犯罪。如委棄守土，故意出入，不正追訴不正執行，額外浮收及洩漏秘密等(刑法第一二〇條第一二四條第一三二條)，皆職務上行為之犯罪，非以公務員之資格，不能犯之。此等行為在表面上頗似國家行為，但因該公務員有違法之認識，乃故意濫用職權而為者，自不能以有效之行為而歸之國家。又如賄賂行為，詳言之即要求期約或收受賄賂及其他不正當利益之行為(刑法第一二一條至第一二三條)，雖私法上之受雇人亦能犯之，但不以刑法上瀆職罪而受處罰，與公務員之職務犯，仍有不同。

(二)準職務犯 準職務犯即其犯罪主體不以公務員為必要，非公員之一般人亦得犯之，惟公務員觸犯之時，特加重其刑，即所謂加重犯是。如普通人犯侵佔之罪者，處五年以下有期徒刑，拘役，或併科一千元以下罰金，公務員對於公務上持有之物犯此項之罪者，則處一年以上七年以下有期徒刑，得併科一千元以下罰金(刑法第三二五條)。又公務員假借職務上之權利機會或方法，故意犯瀆職罪即職務罪以外各罪時，加重本刑三分之一(刑法第一四〇)。

第三 民事責任

公務員之民事責任，即公務員違反服務義務之行為，故同時損害他人之權利時，應負其損害賠

教育部暨所屬機關職員進修函授班講義(行政法)

債之責任。因公務員之違反職務行為，致其權利受損害者，有為國家，有為國家以外之第三人。而對於第三人之侵權行為，實際上應負損害賠償責任者，則為該公務員或選任該公務員之國家。

(一)對於第三人之賠償責任 近代法中，為謀保護被侵害人之利益計，對於公務員之侵權行為，認有所謂責任重複之原則，即除該公務員應自負其賠償責任外，國家亦負直接賠償之責。

我國現行法如民法第一八六條，行政訴訟法第二條，土地法第三九條及警械使用條例第九條之規定，亦大旨認有此原則。茲就公務員之責任，述之如次。

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，負責損害賠償責任，其因過失者，以被害人不能依他項方法，受賠償時為限，責其責任」。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。依本條規定，公務員之職務上侵權行為，原則應由其個人負責，並不因其行為性質為權力行為或經濟行為而有所區別。蓋此時其侵權行為，但以個人行為為觀察，為普通私人行為正復相同也。個人之侵權行為屬於私法關係，如不履行賠償義務時，應依民事訴訟，請求救濟，自不待言。

民法本條，關於公務員責任之規定，在解釋上尚有三點，應予注意。

第一、所謂違背對於第三人應執行之職務，至第三人之權利受損害，意即公務員對於第三人之侵權行為，須為職務上之行為，並須對於第三人之間係中屬於違法。若單違反內部法規即服務法規，而於外部法規即保護第三人權利之法規，無何關係者，非本條之行為。其次，其侵權行為。因故意或過失而異其賠償責任。因故意致第三人之權利受損害者，公務員常應負責，被害人縱得依他項方法請求救濟，亦得先向該公務員請求賠償。其因過失者，則以被害人不能依他項方法受賠償時

為限，該公務員始應負責，在被害人不得自由選擇。蓋公務員之執行職務，為法規所拘束，若責以輕過失，未免苛刻，並將降低政效。故近代國家法例及解釋，多以公務員職務上之侵權行為。以出於意故或重過者為限，由其個人負責。出於輕失者：應由國家負責賠償。本條設此區別，大抵亦本降意。但言過失而不言輕過失，則已更進一步。當被害人不能向國家取得賠償時，使有過失之公務員仍應負責，於被害人之保護亦甚周密。第三、公務員之行為為有時即構成官署之行為，如因官署之違法處分，致損害人民之權利時，人民尚得依法律上之方法，如訴訟，行政訴訟，聲明異議及民事訴訟等，請求救濟，故與消除違法狀態之存續及保護公務員之利益起見，特規定被害人如得依上述之救濟方法，除去其損害者，不問其侵權行為出於故意或過失，均應先依此等方法，除去其損害。如被害人因故意或過失而不為之者，公務員不負賠償責任。

(二)對於國家之責任 公務員因違反職務之行為，致同時損害國家之權利時，是否亦應負賠償責任。現行法中除會計法第一二一條外，尚少規定，須待法理以補充之。按此時公務員對於國家之關係，與對於第三人之關係不同，私法原則不能直接適用，自不待論。惟國家因他人之違法行為，致其權利受損害時，通例固得請求賠償，公務員對於國家之侵權行為，依理應無不同。特經過失即公務過失為執務上所難免，因此種過失所生之損害，國家不得請求賠償。反之，如出於公務員之故意或重過失，則與其他個人之行為無異，國家應得請求賠償。

第二款 自治員

一、自治員之意義

自治機關服務人員，從廣言之，有議事機關之議員代表，及執行機關之首長及輔佐人員等。前者其在自治機關服務，謂為義務，毋寧謂為權利，其地位已在各自治體之決議機關項下附述，茲不

教育部暨所屬機關職員進修函授班講義(行政法)

重贊。後者卽自治員亦稱公吏，乃指個人依特別選任，為自治團體服務無定量之勤務義務，並負有忠實服從之義務者而言。析言之如左。

第一、自治員係對自治團體負其服務義務。其服務相對人為自治體而非國家，雖其所服之務非盡為自治事務，而有為國家之委辦事務，但委辦事務係委任于自治體，自治員應因自治體之要求而辦理，其服務相對人仍不外為自治體。

其次、自治員因特別之選任行為而負其義務。選任行為令合同行為之選舉與須得同意處分之任命。如選舉之鄉鎮長卽出於選舉，未選前之鄉鎮長及一部分專任幹事則出于任命。凡國家官吏如現時之縣長市長，依法辦理自治事務者，不得以自治員稱之。

再次，自治員有服無定量之勤服義務。卽其所服之務，數量上初非預有有限定，凡職務上所有之事，殆無不應為之。此與區建設委員會之委員等，僅就特定事項服其勤務者，殊屬不同。

再次，自治員對於自治體負有忠實服務之義務。所謂忠實卽竭盡忠誠，考慮團體之利益，就其最有利者為之，不利益者力避之。又執務之際，尚應絕對服從團體意思，不得有所違背，此與私法上之僱用人員僅服定量之事務，及參與團體意思構成之議員代表，不必服從團體之意思者，均有區別。

據右所述，自治員之觀念與國家官吏，大體相似。惟第一、官吏為國家服其勤務，而自治員則直接為自治團體服其勤務，服務之相對人各有不同。第二、官吏之任命出于國家之聘任權，而自治員之選任則基于自治體之自治權或對於自治體之監督權，選任權之根柢，亦各不同。

二、自治員之種類

甲、選舉人員與任命人員 地方自治為民治起點，故自治人員例由民選，不特議事機關之議員

代表為然，執行機關之首長，亦多民選產生。惟在执行首長之下，担任各種事務之輔佐員，因須有安定性，仍應採用任命。是以自治人員有選舉與任命之二類，始與文官中政務官與事務官之分類相似。

乙、名譽職人員與有給職人員 自治人員向多用名譽職，名譽職（亦稱年終職）與有給職相對待，即于此職之外，另有本薪，在職中亦不領受薪給維持生活。反之，有給職，（亦稱專務職）領受定額薪金，且以職務為其專業，地方自治在沿革上初為公民自治，故自治機關向多以名譽職充之。惟現代自治，業務擴展，究非少數無給職人員所能兼理，除少數選舉人員仍為名譽職外，任命人員應大部分以專務職充之。再名譽亦非全無給與，職務上所需之實費，如公費或交通等，仍得支給之。

三、自治員之服務關係

甲、服務關係之發生 自治員對於自治團體之服務關係，即因選任行為而產生。選舉由人民直接或其代表機關間接行之。應選與否，原任個人自由，惟必要時法律亦得加以限制，非有正當理由，不得辭退。任命須以本人之同意為要件，而由團體單方行為之。任用權在自治團體中屬於執行機關首長，惟國家行政官署例外亦任命之，如未選舉前之鄉鎮長，即由縣政府任命。

乙、選任之要件 選任為自治員者，應有一定之資格，並不得有缺格之原因，凡此等等，自治法規上均有明文規定。其為議員代表者，不但須選舉，且須經考試。考試權屬於考試院（建國大綱十五條），省縣公職候選人考試，現已實施，計分甲乙兩種，甲種公職候選人考試及格者，得為省參議員或縣市參議員候選人，乙種公職候選人考試及格者，得為鄉鎮代表，鄉鎮長保長候選人。考試方法，分試驗與檢覈二種目前試驗尚未實施，檢覈則正在辦理，應試驗或檢覈資格，各有分別規

定(三十二年五月公布省縣公職候選人考試法三十三年修正公布省縣公職候選人檢覈辦法)。省縣市以下民意機關之議員代表，均應經考試及格，始得被選，選舉之鄉鎮長及保長者亦同。

關於任命之自治人員，現時祇在鄉鎮以下有之。縣市行政人員仍以官吏充任，均應受公務員銓敘法規適用，無待再論。至鄉鎮任命人員，現於各省訓練機關招收非現任人員受訓時，必須依法舉行考試。其係考試任用，初步亦既實施(三十一年九月考試院公布縣各級幹部人員考試規則)。

乙、服務關係消滅 名譽職人員因公民資格之喪失，其服務關係當然消滅，其因選舉產生者，並得以罷免令其去職。如有法上根據，又得以監督權之作用，將其撤職。任命人員，或依於本人呈請，或依任命權者之處分，將其服務關係消滅，惟有保障規定時，非有法定情形，不得將其免職或停職。

四、自治員之地位

自治員之地位 國家法令，尚少規定，惟就服務義務而言，如執行職務，忠實職務，保守秘密，保持品位，及不為一定行為之義務等，自治員亦應有之。至於權利，如分限權，薪給權及退休金之權利，尚無一般規定。因實際需要，各地方自治員已漸多變為有給者，法令上似應早予規定並保障之。此外，關於撫卹，僅鄉鎮保甲長戰時因公傷亡，有給撫卹標準之規定(三十二年一月國府修正通飭施行)，但其適用祇以戰區為限。

五、自治員之責任

自治員之責任亦分懲戒，刑事，民事三種，凡自治員違反服務義務時，應受懲戒處分，懲戒分一申誡，二記過，三記大過，四減薪或降職等，五停職或撤職查辦五種。鄉鎮保甲長之懲戒由縣市政府行之(三十二年九月修正公布各縣市辦理地方自治人員考核及獎懲暫行條例)，至違反刑法而及

害法益，或違反民法而侵害他人權利時，則自治員同為民刑刑法中之廣義公務員。前述關於公務員刑民事責任之原理，於此均適用之。

第四章 行政行為

第一節 行政行為之觀念

行政行為者即行政機關依公法所為之法的行為也。

第一，行政行為指行政機關之行為而言，行政行為與行政同，有實質上與形式上兩種意義，在行政法學中所研究，單指其形式的意義，即行政機關之行為。斯行政機關之行為語，與立法機關之行為及司法機關之行為等相對待，除純行政性質的行為外，立法性質的行為及司法性質的行為亦兼攝之。但於此所稱行政行為僅指其對外表現行政主體之機關之行為而言，他如機關內部單位及機關職員之行為，並不在內。

其次，行政行為專指行政機關之法的行為而言。法的行為為一種法的要件，即人之行為而能發生一定之法的效果者。行政機關之法的行為，一方面依其階段不同，有抽象的行政行為與具體的行政行為，一方面因其行為內容與效果發生之聯繫不同，有法律行為的行政行為與準法律行為的行政行為，其詳容俟後述。惟行政行為一語，頗有廣狹不同之各種意義。於最廣義上即與行政作用相當，不問法的行為或非法的行為，公法的行為或私法的行為，均包括之。行政機關有時亦與私人立於同等地位，與私人而為買賣借貸，以及僱傭承攬等，但此等行為全為私法所規律，應自公法行為之行政行為中除去之。又非法的行為為有事實的動作與事實的行為兩種，事實的動作，如天氣豫報，衛

生宣傳，教育子弟，開行車輛，以及調查統計，整理文書等所謂單純的動作，雖在行政實務中，佔極重要的部份，但對外部並不發生何等法的效果，其非法的要件，固甚明顯。至于事實的行為，如瘋之管束，野犬之捕殺，道路河川之修築及危險建物之拆除等所謂執行行為，其本身原不能發生法的效果，惟因執行之事實，每對外界發生一種狀態，因而影響于法之變動，易言之即間接發生一種法的效果。因之學者有將事實的動作及私法的行為除外，而以法的行為與事實的行為兩種合稱為行政行為者，是為廣義之行政行為。惟事實的行為與法的行為發生雖不間接無關係，而其效果之發生究非出於該行為之本意，嚴格論之，行政行為之觀念仍應將事實的行為除去，而僅以行政機關之法的行為為限，本書所稱，即係指此。

再此，行政行為乃行政機關依公法所為之行為，法有公法與私法之區別，凡人格者依公法所為之行為，為公法的行為，依私法所為之行為，為私法的行為。行政法學上所稱之行政行為，自應以行政機關之公法的行為為限。惟公私法之區別既不能以權力關係為標準，公法的行為與私法的行為，自亦不能全以一為不對等者間之行為，一為對等者間之行為視之。又公法的行為，與私法的行為不同，以發生公法的效果為本則，但此亦不過就其一方面而言，因國家之公法的行為而使私人取得或喪失私權者，不乏其例。如因礦業權之特許，私人取得其礦業權，因土地之征收，私人喪失其土地所有權等，即因公法的行為而生私法上權利之得喪者，惟就其行為之關係言，仍為公法關係，因而其所生之效果，一方面乃仍有公法的性質。

第二節 行政行為之種類

(一)抽象的行為與具體的行為(行政命令與狹義的行政行為) 行政行為依其所設定法的規律之

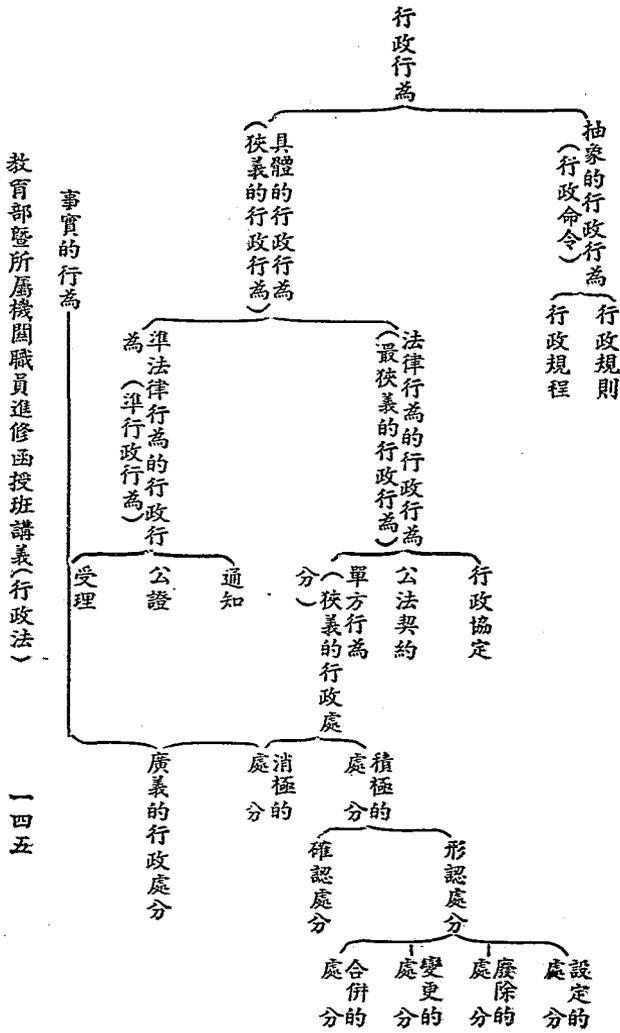
階段不同，可分為抽象的行政行為與具體的行政行為，前者所以設定法之抽象的規律或抽象的地位，後者所以設定法之具體的規律或具體的地位。又前者係一種規範，即立法行為，其所規律之事實，恆為未來抽象的事實，再其適用之行政客體恆為不特定的。後者係一種現實的行為，其所規律之事實恆為現實具體之事實，其所適用行政客體之範圍，亦恆為特定的。然此僅就一般情形而言，間有少數例外，如適用於特定銀行之行政規則，其性質為抽象的行為，而所適用之客體則為特定的。又如某道路通行之禁止，乃依法規對多數不特人所為之處分，其性質為具體的，但得適用於多數之不特定人。要之，抽象的行政行為與具體的行政行為，其區別全在於階段之不同，前者恆設定一般抽象的規律或地位，後者則恆依據抽象的規律，就具體情形現實決定行政客體之地位。抽象的行政行為或稱規則的行為，實即行政機關所發佈之命令，茲擬以行政命令稱之。具體的行政行為，即通常所稱之行政行為，茲另以狹義之行政行為稱之。行政命令依其所適用之客體不同，又有行政規則與行政規程之分，前者適用於一般統治關係中之行政客體，即一般之人民，後者適用於特別權力關係中之行政客體，即有特殊身份之人，其詳姑待後述。

(二)法律行為的行政行為與準法律行為的行政行為(最狹義的行政行為與準行政行為) 狹義的行政行為依其行為內容與所生效果之聯繫不同，可別為法律行為的行政行為與準法律行為的行政行為。前者以一定之意思表示為要素，而依其意思內容發生法的效果。即其行為內容與所生之法的效果，常相一致，其觀念適與民法中之法律行為相當，因又稱行政上之法律行為或單稱行政行為(最狹的)。後者以認識判斷等意思表示以外之其他心理表示為要素，而直接依法規發生法的效果。即其效果之發生，雖亦與一定之心理表示有關係，但發生何種效果，直接依法規而決定，因之其行為內容與所生之效果，并不相一致。其觀念即與民法中之準法律行為相當，在行政法學中又稱行政行

為。

(三)單方行為公法契約及合同行為 最狹義的行政行為依行為當事人之數及所為意思表示之方向不同，可別為單方行為，行政契約及合同行為，單方行為依行政主體單方之意思表示而成立，不須他人行為介入在內。雖單方行為如營業之許可，確業權之特許等，有時須以私人之聲請或呈請為前提，行政機關不得依職權為之，但聲請或呈請，乃一獨立的行為，與依聲請而為之行政處分，各別存在。又單方行為一語，有時用於廣義，指行政主體單方所為之一切行為而言，殆與廣義之行政處分相當，但從狹義言之，僅以意思表示而成立之行政行為為限，而準行政行為及事實行為，均不包含在內，其次，公法契約乃兩當事人為達不同之目的，互為意思表示，因其一致而成立之公法的行為。其當事人無論行政主體或私人均得為之。惟行政契約為公法上之契約，其內容多與公權或公的義務之得喪有關，私人為雙方當事人時，非有法規上根據，不得任意之。又行政主體為當事人而締結之契約如其內容，涉及他行政主體之行政時亦非有法規上根據不可。最後，行政上之合同行為亦稱行政協定，乃多數當事人為達共同目的，各為平行的意思表示，依其結合而成立之單一的行幾行為，其觀念與契約及單方行為均有不同，契約兩方當事人所為之意思表示，各有不同之目的，因此所生之法的效果，亦有不同之意義，而合同行為，則多數當事人欲達共同的目的而為意思表示，其所生之法的效果，恆有同一的意義。又單方行為中如合議制機關之決議，雖亦有以多數人之意思表示而成立，然此不過為一種合成行為，仍應以一方當事人之行為視之，與合同行為非有多數當事人並存則不能成立者，仍屬有別。行政主體關於自己之行政事項，於不違反法規之範圍內，得與他行政主體成立行政協定，與行政契約同。以上三者之中，尤以單方行為最為重要，依其內容不同，更得詳加分類，茲列表如後。

行政行為分類表



第三節 行政命令

第一項 行政規則

第一 行政規則之意義

行政規則乃適用於一般統治關係中之行政客體即一般人民之行政命令。昔者分類，有以行政命令之拘束一般人民者為法規命令，其餘適用於機關內部或其他有特殊身分人者為行政規則。鄙見以法律雖有內部法規與外部法規之分，但不得謂孰為法規非法規，故其分類未予採取。又規則一語，在我國用於外部法規，始已公定。現改稱適用於一般人民之行政命令為行政規則，自屬切當。

行政規則既有拘束一般人民之權力，依權力分立之原則，其制定權應屬於立法院，非行政機關所能當然制定。惟為適應實際需要計，各主要行政官署及依法例授有命令制定權。如依訓政時期約法規定，各部院會得依法發佈命令。其餘各法規中尚有各別規定，授各行政官署以發佈命令權。而上級命令又有授權下級命令。凡此大都有行政規則之性質，蓋吾國法律原則上亦認行政官署有副立法權，得制定法規，以拘束一般人民。

行政官署所有命令權之範圍，為各種授權法規所規定。惟就中尤以事權命令即依組織法上權限所得發佈之命令，範圍較廣，但仍不免為其事權所限制，其屬立法保留之事項，非經法律特別授權，仍不得發佈之。各個命令之內容不得與約法或法律相抵觸，下級命令不得與上級命令相抵觸，更勿待贅。

第二 行政規則之種別

(一)依內容之分類 行政規則依其內容，可分為委任命令，事權命令，及執行命令三種。第一委任命令，即各機關於各個情形，依法律或上級命令之委任所得發之命令。其規定內容原屬立法事項，惟法律規定，與不能過於詳密，不能不授權行政官署，因應事實以及環境變化，以命令補充定之。上級官署之命令亦然。其次，事權命令即各機關依據組織法上之事權，所得發佈之命令。其內容僅得就權限內之事項定之。各機關權限內所發佈之命令，其中因亦有出於各個法令之委任者，但此之事權命令，特別依組織法上權限所得發佈之命令，一官署依其權限是否得發佈命令，應依組織法之解釋而定。最後，執行命令即各機關為執行法律或執行上級命令所得發佈之命令，如施行規則或細則等屬之。其內容僅得就該法律或上級命令所包括之事項加以詳細規定，既不能抵觸法令，亦不能增設法令所未豫想之新法規，否則不能有效。執行命令因所執行之法令消滅，而喪失其執行之客體，而當然消滅，委任命令亦因其所委任之法令消滅即喪失其存在之根據而當然消滅，惟事權命令，既非出自特別法令之授權，亦非所以執行他之法令，不因他法令之存廢而受何影響。

(二)依機關之分類 行政規則依發佈之機關不同，有院令，部會令，署令，省政府令，市政府令，縣政府令，設治局令，警察廳令，警察局長令，等各種。至於國民政府令，凡其內容於行政有關并有拘束一般人民之効力者，自亦為行政規則之一種。行政法學上通常所謂行政機關雖行政首長之國民政府不屬在內，而國民政府發佈之命令，仍應行政規則視之。

第三 行政規則之成立及公布施行

行政規則須由有權限之行政官署決定其內容，並依一定之方式予以表示，始能成立。其一定方式，即作成一種文書，經該機關長官記明年月日，並署名蓋章為之。其餘發生效力之要件如該官署須有行為能力，其內容須屬該官署權限內之事項，又其內容非為不明或不可能等，概與後述之行政

處分同。

行政規則成立之後，欲其對外現實發生效力，尚待公佈施行。公布為使一般人民可得知悉之程序。現中央各官署及省市政府公布命令或刊載公報，分別令知，其餘各機關公布命令則由各該機關適宜為之。施行則使既公布之命令，自一定時起現實對行政主體與客體發生拘束力，其時期或由該規則明文規定與公布同時施行，或由有權限之機關另以命令定之。公布到達各地之時日，因路程之遠近不能一律。凡規則中命令自公布日施行者，依法律施行日期條例所定，首都以在公報刊登該規則之日起或公布該規則之令文依限到達該省市最高級官署之日起，發生效力。各省市以刊登該規則之公報或以命令指定施行日期者，應自其指定之日期起發生效力。其規則中定有施行日期或另以命令規定，應由各該省市最高級機關依上例另行規定之。

第四 行政規則之消滅

行政規則，第一，因廢止而消滅。廢止即因情事變更，依國家之另一行為使之消失效力。有直接廢止與間接廢止。前者發佈一法律或命令明定其廢止而廢止，後者發布一法律或命令，設有與之抵觸之規定因其抵觸而廢止。

行政規則，其次，因客體消失，期限屆滿，條件成就，及明令撤消而消滅。客體消滅，如執行命令，因所執行之法令已廢止，乃當然消滅；又如營業取締規則，因該營業已為新法律所絕對禁止，乃當然消滅。期限屆滿，如附有終期期限之規則因期限已屆而效力消滅等是。條件成就如附有解除條件之規則，因條件之事實已成就而效力消滅等是。明令撤消，即因該規則有違法或不當之瑕疵，依國家之法律或另一命令，使之溯往或向後消失效力等是。

第二款 行政規程

行政規程乃適用於特別權力關係中之行政客體，即有特別地位或身分者之行政命令。其為行政客體設定一般之地位，所受適用人通常為不特定人，均與行政規則同。惟行政規程僅適用於特別關係中之行政客體，而不適用於一般人，又其制定不受法治主義中人民同意原則之拘束，易言之即不須法律或上級命令之授權，而得依其特別關係中行政主體所有之特別權力，當然為之。如關於官吏服務及公共營造物之管理等，均得由有權限之機關逕自制定，不必有何法律依據。

行政規程主要者有如左二種：

(一) 服務規程 服務規程，即關於機關內部之組織，事務之分配，權責之劃分，及執務態度等之規定，如各機關之處務規程，辦事細則等屬之。此種規定，僅於內部，即對於服務人員有其效力，於外部即於一般人民，無何關係。故違反此種規定，僅為違反服務義務。對於人民並非違法。

(二) 公共營造物管理規則 營造物管理規則通稱規則，實即規程即營造物管理機關為營造物之管理與利用所制成之規定，如學校學則，圖書館規則，鐵道運輸規則及公共汽車乘車規則等均是。營造物管理機關對營造物有管理權，本其權力得制定管理規程。凡利用營造物者，均須受其管理與適用。

行政規程由有權限之機關決定其內容，並大都作成文書方式而成立，但不必公布，只通告關係人已足。除持有施行日期規定外，例與通告同時施行。

行政規程亦有拘束行政主體與服從特別權力之行政客體之效力。但行政客體違反其服從義務時，不適用普通之行政執行或行政罰。其應如何強制或須在各該規程中，就所法容許之範圍內。另行規定之。

第四節 狹義的行政行為

第一款 行政處分

第一項 行政處分之意義

行政處分即單方行為，有廣狹不同二義，於廣義上，包括法律行為的行政行為之單方行為，準行政行為，及事實的行為三種，訴願法及行政訴訟法所稱之官署處分，即指此義而言。惟其中仍以法律行為的行政行為之單方行為為最主要，在學理上亦特有研究價值。本款所述，僅指此義。

狹義之行政處分，即依單方之意思表示成立之行政行為，詳言之，即行政機關於特定情形，現實決定行政客體之法的地位之單方意思表示的行為。其行為僅於特定情形，如行政客體現實決定其法的地位，與行政命令為行政客體創設新的抽象的地位者有別。又其行為以意思表示為要素，依其表示內容直接發生法的效果，與準行政行為以其他心理表示為要素，且直接依法規發生法的效果者亦不同。再其行為為行政主體之單方當事人之行為，與行政契約及行政協定非有多數當事人則不能成立者更不同。

行政處分，以意思表示為要素，依其表示內容而發生法的效果，與民法上之法律行政，性質正同故有法律行為的行政行為之稱。但行政行為為公法上之行為，民法中法律行為之理論不能當然適用。祇有一點兩者最相通，即兩者法的效果之發生，均以行為人之意思表示為要件，而所生效果之內容，常與所表示效果意思之內容相一致。但行政主體之意思表示恆為機關成員個人所供給，而機關成員為權限內之行為，恆為清規所羈束，不問其個人之本意如何，但就權限內事項，依法定程序與方式為一定之意思表示，而其內容並不違反法規者，客觀上即得視為行政主體之行為，此乃

法人行為特之色，殊不可不注意耳。

第二項 行政處分之種別

行政處分可由種種見地分類，茲擇其重要者數種，述之于左。

(一) 羈束處分與自由裁量處分 行政處分視其必受法規羈束與否，可別為羈束處分與自由裁量處分。前者又分依法執行處分與羈束裁量處分，依法執行處分因法規上有明確規定，行政機關只須依照執行，不必另加斟酌，如課稅處分等屬之。課稅處分因課稅標準在法規上有明確規定，稅務機關祇須依照徵課，並無自由裁奪之餘地也。羈束裁量處分因法規所定並不詳明，其具體適用須由行政機關自行裁奪，但其裁斷必須準據於法或法的精神，如「公安上風俗上或交通上有必要」等，其含義並不明確，具體適用，須警察機關予以裁量，但共處分動輒牽涉人民自由故其裁斷終非合乎法之精神不可。至於自由裁量處分，雖亦為法規不明確之時裁斷，但與人民權益直接無關，故得不受法規羈束，而以權宜出之。即此時應考量者，只為公益問題，縱屬不合，僅為不當，並非違法。此項區別，于行政訴訟事件之決定上，甚關重要，此外，行政處分何者分得加附款，又何者得有實質上之確定力，亦皆以是為決定標準，其詳姑俟後述。

(二) 聲請處分與不待聲請處分 行政處分視其須待請求與否，得別為聲請處分與不待聲請處分。前者須待行政客體之請求始得為之，如營業許可之准駁，聲明異議及訴願之決定，礦業權漁業權之特許，專利權商標權之設定等，均屬於此。凡聲請處分，行政官署對之必須有所決定，但除受法律羈束之情形外，其所決定，不必常應乎聲請人之要求。如法規上並無因具備某等條件時必予許可之規定則對其聲請人之利益，法上固未有若何之保障也。後者亦稱職權處分，即不待任何人請求，

得由行政機關逕依職權而自動為之，如警察上之命令禁止，稅賦之征課，手續費之征收，許可之撤銷，法人之解散，以及其他多數之處分，概屬於此。此項區別與行政處分之成立問題有關，於理論上頗多實用。

(三)要式處分與不要式處分 行政處分視其須依一定方式與否，得別為要式處分與不要式處分。前者即其處分之意思表示，須依法所定之方式，或作成書面，記載一定之事實，或登記公簿，保存於官衙，如官吏之任命，訴願之決定，即用書面作成，商標之登錄，營業權之設定，即用公簿登記。後者即其處分之意思表示，不須法定方式，但能自外部認識其內容，無論文書口頭為之或明示默示為之，均無不可。行政處分以不要式為原則，惟性質比較重要者，法令上每須一定之方式。凡屬要式而不遵依定式者，其行為不能成立。

(四)須受領處分與不須受領處分 行政處分視其須相對人受領與否，得別為須受領處分與不須受領處分。前者必須相對人受領之後，方能現實發生效力。但所謂受領只須將其處分內容，置於相對人得以瞭解之狀態已足，事實上已否瞭解，可以不問。如在對話人間，以口頭表示或文書交付，即為受領。在隔地者間，以文書送達相對人時，即為受領。後者不須相對人受領，即能發生其拘束力。行政處分以須受領為原則，惟相對人不特定，或特定而不知居所，以及相對人甚眾多時，例外不須受領，就中對不特定人或眾多人之處分，另稱一般處分，如道路通行之禁止，令登陸者受身體檢驗之處分等屬之。

(五)首次處分與二次處分 行政處分視其是否須有他處分存在為前提，得別為首次處分與二次處分。前第所以設定一種新之法的地位，不須有他處分之先在，後者所以實現既成處分之效果，常以有他處分之存在為必要。行政處分通常多為首次處分，只有處分上義務不履行時所施之強制執行

，違反處分上義務時所課之處罰，及行政監督上對於違法不當處分所予之撤銷停止，屬於二次處分。

(六)須同意處分與不須同意處分 行政處分視其現實發生效果須得相對人之同意與否，得別為須同意處分與不須同意處分，前者因無法規上根據，必須得相對人之同意，始能現實發生效力。此種處分僅于限制他人自由之處分中見之。因在法治主義之下，凡限制人民自由，必須有法規上根據，否則須徵得本人之同意，以代替之。如公務員之任命及志願兵之征集，即屬其例。不須同意處分，則其餘有法規上根據，限制人民自由處分之。

(七)獨立處分與補充的及代理的處分 行政處分視其是否為他人而為，可別為獨立處分與補充的及代理的處分。前後獨立為自己之目的而為，非為他人而為，行政處分之大部分，均屬于此。後者為他人之目的而為，有補充的處分與代理的處分之分。前者所以補足他人意思表示之效力。後者則完全代他人而為意思表示，並對他人發生效果。此外又有修正認可與選擇認可，即對於他人之意思表示修正後予以同意，或就他人數個意思表示，擇定其中一個或二個，予以同意。蓋皆代理與補充混合性質之處分也。

(八)積極的處分與消極的處分 行政處分視其變更原有之法的狀態與否，得別為積極的處分與消極的處分。前者對於原有之法的狀態，表示積極的予以變更，通常多數之處分，均屬於此。後者對於原有二種的狀態，表示消極的不予變更，僅有拒絕處分一種屬之。如訴願之駁回，營業許可之不核准，均屬其例。此種處分，唯人民請求時，始得為之，為聲請處分之一種，固不待贅。

以上各種分類，均以各不同之見地而區分，無論在實際上或理論上，彼此均交錯存在，以一種處分，而兼有上舉數種之性質者，固亦有之。茲擇積極的處分，更細分說明之（參閱前揭行政行為

分類表)。

第三項 行政處分之內容

積極的行政處分其內容有變更原有之法的狀態，而形成新之法的狀態者，有非形成新之法的狀態，而不適對原有不明瞭之法的狀態，予以確認，使之不能更動者，前者稱為形成處分。後者稱為確認處分。

第一 形成處分

形成處分依其所形成之法的狀態不同，分為設定的處分，廢除的處分，變更的處分，及設定廢除合併的處分四種。

(一)設定的處分 即對行政客體設定新之法的地位之處分，其所設定之法的地位，有權利義務，身份人格及其他之能力。

(甲)設定義務之處分(下令) 設定義務之處分亦稱下令，依其內容不同，又分設定作為義務之處分，設定不作為義務之處分，及設定金錢物品給付義務之處分。設定作為義務之處分，稱作為令，如令人民納稅，令服兵役之處分屬之。設定不作為義務之處分，稱不作為令或禁止。如禁止營業，解散集會之處分屬之。下令處分以有權力關係為基礎，本於一般統治權而下者，有警察下令，財政下令，軍政下令，及公營上之負擔等各種。本于特別權力而下者，有對公務員之下令即職務命令，對於軍人之下令即軍令等各種。

(乙)設定權利之處分(特許) 設定權利之處分，種類甚多，法令上用語亦不一致，茲以特許稱之。有設定公權之處分，如公物獨佔使用之特許等屬之。有設定私權之處分，如礦業權，漁業權及專利權之特許等屬之。

(丙)設定身份或包括法的關係之處分 即設定法的地位，或權利義務一併設定之處分，如公務員之任命，兵役之編入，歸化之許可，及公業經營之特許屬之。此種處分生效之後，受處分人與國家間即成立一種包括的法的關係，自受處分人方面觀之，即取得一種身份，或包括的地位。

(丁)設定人格之處分 即設定權力能力之處分，如公共社團設立之許可，私人設立之許可屬之。

(戊)設定其他能力之處分 設立其他法上能力之處分，有許可與認可兩種。許可即一般禁止之事項，因有特別理由，對特定人解除禁止，俾得適法為某行為。自其賦與法上能力之點觀察，自可視為設定能力之處分。但另一方面觀察，實而于特定情形，對特定人解除法上之一般禁止，易言之即免除不作為義務之處分，姑俟廢除的處分項下，再予說明。認可乃前述之補充的處分，應得官署同意之行為，予以同意，以完成其效力，希即使受處分人取得在法上得主張其行為可為有效之能力之處分。應得認可之行為，與應受許可之行為不同，其本身初非受禁止，若未得認可而為之，亦不致受處罰，唯欲在法上主張其行為之效力，殊非取得官署之認可不可。行政客體之行為，以獨自行之即能完成其效力為原則，惟有若干與公益有重要關係者，使其效力繫之于官署之認可，未得認可而逕自為之，則不能有效。認可為一種聲請處分，未經行政客體的請求，不得為之，與許可同。又認可與許可二語，乃學理上所用之觀念，在法令中未見全用所用亦未必即與此處之觀念相當，不可不注意及之。

(二)廢除的處分 廢除的處分與設定的處分相反，即使原有之法的地位當于消滅之處分。所謂消滅之法的地位，亦有權利義務，身分，人格及其他之能力。解除義務之處分，有作為義務，給付義務之免除，如租稅之免除，學費之免除等屬之。有不作為義務之解除，即許可之一種屬之。消滅權利之處分，即公物獨佔使用權之撤銷，設定各種私權處分之撤銷屬之。解除身分或包括的法的關

係之處分，即公務員之免職，公業特許之撤銷屬之。消滅人格之處分，即法人之解散，地方團體之廢止屬之。廢除其他能力之處分，即認可之撤銷屬之。

茲尚應說明者，許可處分，其性質為法上一般禁止之解除，亦即使受處分人回復為某行為之能力。蓋私人之行為，在國法上雖以任個人自由為原則，但為達行政上之目的計，行政主體時或予以絕對的禁止，任何情形皆不許為之。時或予以相對的禁止，因情形認為無妨礙時例外將其禁止予以解除。於此場合，即稱許可，應受許可之行為，原為法所禁止，未受許可而為之，不免以違法而受處罰，或至少禁止其繼續。但既得許可以後，則有適法為其行為之能力，若受官署違法或不當之禁止時，且得提出主張。但許可所授予者，不過回復未禁止以前原有之自由或能力，初非對受處分人設定何等之權利，故得許可後所為之私人行為，如許可營業之營業上行為等，並不因之有何特別之效力。

(三)變更的處分 即對於受處分人原有之法的地位，予以變更之處分，所變更者亦有權利，義務能力等各種。如租稅之減輕，漁業之限制，公務員之停職，營業許可負擔之變更等屬之。

(四)合併的處分 即一方喪失的地位他方又設定法的地位之處分如土地征收之核定一方所有喪失其權利同時與辦事業人則取得其所有權之例屬之

第二 確認處分

確認處分即對於特定之法的事實或法的關係之存否，作認定表示之處分。特定之法的事實或法的關係，其存在與否，原為客觀所一定，行政機關認定之際，不過為認識之表示，似無何等效果意思，存乎其間。詎知確認與公證等準行政行為不同，其認定之表示，有使行政客體應遵從其認識之效果意思，包含在內。與裁判中之確認判決，含有效果意思，以拘束行政客體者，正復相同。確認

之效果，凡行政客體均須遵從，苟非依聲明異議或其他救濟手段，請求變更，其認識內容，不得有否更動。確認所認定者或為法的事實或高法的關係，如所得稅所得金額之決定，征收土地補償地價之估定，及縣市境界之勘定，考試合格之決定，即特定事實問題之認定也。違警罰鍰之裁決，公務員撫卹金之核定，及對原處分或原決定效力之訴願之決定，即特定法的關係之認可也。總之，確認處分與形成處分不同，非所以形成新之法的狀態，不過就原有之法的事實或法關係，予以認定，其有獨立存在之餘地，固勿待論。

第四項 行政處分之附款

行政處分之附款，即對於該處分之內容所附加之意思表示，用以限制該處分之效果者。若該處分之意思表示稱為主之意思表示，則附款之意思表示，可稱為從之意思表示。附附款之行政處分，即以此二種意思表示為其處分之內容，而構成單一之法的要件。惟因主要内容附有附款，該改之效果遂不免受限制耳。行政處分當以對受處分人能發生預期之效果為本則，但為適合公益計，有時不得不加以附款，或則使其效果之發生繫于一種事實，或則與其發生同時受命受處分人以一種義務。分別之有期限，條件，負擔及保管撤銷四種。惟所謂法定附款，即法令上直接對於處分效果所附加之一般的限制，既非無處分內容之主要部分，同樣為行政機關之意思表示，自不以此附款稱之。

(一)附條件之行政處分 附條件之行政處分，即行政機關以附加之意思表示，使其行政處分之效果，繫于發生不確定之未來事實者也。有停止條件與解除條件之分。前者使其處分之效果，與條件內容之事實之發生同時發生，如以公司成立為條件，許與長途汽車之經營權屬之。後者使其處分之效果，與條件內容之事實之消滅，同時消滅，如謂幾個月內不興工，則礦業權之特許即無效屬之。停止條件，其處分效果暫時停止，及條件成就，始行發生故種停止。解除條件，其處分效果自始

發生，及條件成就遂歸消滅，故稱解除。凡附條件之行政處分，其效果常繫于發生與否不確定之未來事實，從而其法的關係，亦常懸于不確定之狀態。其依法規直接規定，使處分之效果一般繫于發生與否不確定之未來事實，即附所謂法定條件者，非茲之處分附款之條件，應用等觀念中除去之。

(二)附期限之行政處分 附期限之行政處分，即依行政機關附加之意思表示，使其行政處分之效果繫於發生確定之未來事實者也。有始期期限與終期期限之分。前者使其處分之效果，與確定事實之發生，同時發生，後者使其處分之效果，與確定事實之消滅，同時消滅。要之其處分效果之發生或消滅常繫于發生確定之未來事實，與附條件處分效果之發生常于發生不確定之未來事實者不同。但期限之未來事實，發生雖屬確定，而發生之時期尚有確定與不確定者，因之附期限之行政處分，又有附確定期限與附不確定期限之別。如自某月某日起，停止某營業，以若干年為限，特許某鐵道之經營，即附確定期限之處分，命某種家畜所有人於家畜死亡時呈報官署，至大學畢業為止，予以公費待遇，即附不確定期限之行政處分。法規上直接規定，使行政處分之效果一般繫于發生確定之未來事實，即以附法定期限者，其例尤多，亦均非於此期限所設也。

(三)附負擔之行政處分 附負擔之行政處分，即行政機關為處分時以附加之意思表示，使受處分人員担一種義務，並使其處分效果與該員担保持連繫者也，加于行政處分之負擔，為保護公益而設，多于設權處分或授與利益之處分見之。負擔之內容，有為作為義務，有為不作為義務，又有為金錢給付之義務。受處分人若不履行其義務時，行政機關得于行政上認為最適當之處置，或限制該處分所與之利益，或竟撤銷該處分。附負擔之行政處分，其效果自始發生，並不繫于未來不確定之事實，此其與條件不同，而與次述之保留撤銷之行政處分相近之處也。但附負擔之行政處分，其後

為被撤銷則出于不履行其負擔，而非基于保留撤銷之事實之發生，與保留撤銷之行政處分，仍有不同。又負擔亦有法定負擔，即依法規一般對受處分人課以義務，彼與處分之效果相聯繫法定負擔，亦非處分附款之負擔。

(四)保留撤銷之行政處分 保留撤銷之行政處分，即為處分時預先保留，將來于一定情形，得依另一意思表示，使其處分之效果消滅者也。為此種處分以後，使其效果歸於消滅，雖出於另一撤銷處分，而因附有保留撤銷之意思表示，存乎其間，自亦對該處分效果，附有一種限制。保留撤銷之處分，亦多于設定權利或利益之處分中見之。但具有實質的確定力之行政處分，及其處分何等情形得為撤銷法上有明定者，不得附加此種附款。又依法規一般的對處分之效果，容許將來于一定情形得予撤銷者，亦非附款保留之撤銷。

就一般言，行政處分發生如何效果，本由行政機關表示之效果意思所決定，故行政機關認為必要時，應得依其意思表示，將處分之效果另限制之。惟附限制以後，該處分之效果，必多少處于不確定之狀態，非公益上有特殊必要，仍不宜為之。故行政處分之附款，以聽諸行政官署自由裁量之情形為限，得以附加，其餘羈束處分或確定處分，除法有規定外，不得為之。

附附款之行政處分，係因附款之意思表示與主要内容之意思表示相結合，構成單一處分之內容而依其內容發生法的效果，特其效果須受附款之限制，與普通之行政處分略有不同而已。故關於其處分之效力，應作一個行政行為觀察，如對於不得附附款之行政處分而附以附款，或其附款之意思表示違法或不當時，其整個行政處分乃曰無效或得撤銷之。

第五項 行政處分之成立及生效

行政處分為法之具體的規律，欲其成立並發生效力，必須具備合法之要件。

教育部暨所屬機關職員進修函授班講義(行政法)

第一 行政處分之成立要件

行政處分以意思表示為要素，必須有行政機關之意思表示，其要式者，並須依法定之方式，始告完全成立。如不具是等要件，是為行政處分之不成立。

第二 行政處分之有效之要件

既成立之行政處分，觀其現實發生效力，尚須其行為者，行為之內容，及程序等各方面均能適乎法之要求，否則其處分不能有效或姑視為有效而終得撤銷之。

(一)關於行為者方面，須行為者具有公法上之行為能力。詳言之，即須行政機關具備合法之組織，其機關成員之個人具有正常之意思能力。再其所為須屬於權限內之事項，須對處分事項即事物或土地等均有管轄權。

(二)關於行為之內容方面，須其內容明確，可能，並適法，適當。如其內容意義不明白，或法上及事實上不可能，以及其內容與法令明文有抵觸，或于公益未適合者，均不有完全之效力。

(三)關於程序方面，如須待受處分人之聲請，或須呈請上級核准者，必須經其先行程序。

第三 行政處分之告知及受領

行政處分，防以口頭或其他動作表示者，其成立形式或與告知形式不能區分外，一般均須於成立之後，告知於相對人，始能依其內容發生效力。處分之告知方法，有要式與不要式之別，除法令有規定外，一般以不要式為原則或以文書為之，或以口頭及其他動作為之，均得由行政機關按處分種類，自行酌定，惟為昭慎重計，大都採用文書格式。即以公文之交付或送達為之。為對相人為不特定人，或特定人而其居所不明，或人數過數時，則刊登公報或新聞紙，或揭示於一定場所以告知之。其為要式告知，即法令上有公告或送達之方式規定者，則應明其方式，固不待論。

行政處分尚有須受領者與不受領者之別。前者除右述之告知外，尚須經相對人之受領，始能發生效力。後者以某種形式告知，視為已經受領，不須其他程序。凡對特定人之處分，除住所不明者外，一般均須受領。對不特定人或衆多人之處分，不須受領，業見前述。

第六項 行政處分之拘束力執行力及確定力

行政處分完備右述要件，現實發生效力，則第一，有依內容拘束關係人之效力，是為行政處分之拘束力。次之，如其效果內容未能實現，易言之，即受處分人對於處分效果上之義務不肯履行，得依強制方法予以執行，是為行政處分之執行力。再次行政處分發生效力以後，不能再依法律上之救濟方法訴爭，或其內容確已不能更動時，已無法再使其喪失效力，是為行政處分之確定力。

等一 行政處分之拘束力

行政處分依其內容現實發生效力，行政主體與行政客體概須受其拘束。即在行政主體方面，於該處分未改廢以前，凡表現行政主體之機關，無論本機關或上級機關，均應承認其存在，因而在行為上即須受其拘束。在行政客體方面，受處分人應按其處分內容而行動，第三關係人應承認其存在而行動。通常謂處分之拘束，尤其對於受處分人而言。受處分人，通常為特定人，少數例外為不特定人。如道路之廢止，或通行之禁止等一般處分，一般公眾均須受其拘束。

第二 行政處分之執行力

行政處分有須執行與不須執行之別，為其內容係對相對人設定義務者，於其義務不行時，行政主體為實現其拘束力起見，得採強制手段以執行之。凡行政處分在形式上之確定力未決定前，以得隨時執行為原則。惟已提起訴願或行政訴訟時，行政官署或行政法院得停止之。（訴願法第十條行政訴訟法第十一條）。

第三 行政處分之確定力

行政處分之確定力有形式上之確定力，與實質上之確定力之別。形式上之確定力，即其處分因某種關係已不能再依法上之救濟手段，提起訴爭。行政救濟有訴願，行政訴訟，及聲明異議等各種其提起期間恆有限制，如逾法定期間而未提起，或已提起而結果已告確定時，該行政處分遂獲有形式上之確定力。

實質上之確定力即其處分已發生拘束力，不得再以外界情勢之變遷而予變更。蓋行政處分除因成立上有瑕疵，得撤銷變更外，尚因外界情勢之變遷而全部廢止，或一部分變更。如某行政處分不得再因行政主體之宣示而廢止或變更，則其處分已具有實質上之確定力。行政作用本以隨情勢變遷，為適宜處置，以求實現公益為使命。但若得隨時變更無所限制，則不特於法的關係之安定有礙，且足損及行政客體之權益。故行政處分有無實質上之確定力，仍應依處分之種類而定。其如羈束處分，尤其是依法執行之處分，行政機關本無自由裁奪之餘地，縱令情勢變更，除法律已改正外，不再予變更，故此種處分，應自始認為有實質上之確定力。於羈束裁量之場合，因法文規定每含有多種意義，其觀念內容或不免因情勢變遷而有變更，因之其過去處分之效果，有時亦不得不變更之。至于自由裁量處分，如何決定本任諸行政機關自行裁斷，如公益上有必要，自得依職權或行政客體之聲請，按情勢將受處分之效果變更之。但按情勢變遷之廢止或變更，亦為一獨立之行政處分，如因其廢止或變更，致損及人民之權利，或限制其自由時仍應有法規上之根據，否則不得任意為之。因而此種處分在未有法規上根據以前，亦有實質上之確定力。

實質上之確定力與形式上之確定力，為兩不同之觀念，一行政處分形式上縱已確定，但不具實質上之確定力時，仍得另行廢止或變更之。

第七項 行政處分之無效及撤銷

行政處分如具備上述之要件，固能依其內容發生效力，而得現實拘束關係人。否則若于某等點上，未能合乎法之要求，則為不完全之行政處分，其結果或為無效，或姑使生效而仍得撤銷之。其缺效之違法的情事，稱行政處分之瑕疵。

行政處分須其行為者，行為內容，及程序等各點均能合乎法之要求，業如前述。惟所謂處分內容須合乎法，並不以制定法及習慣法為限，法理中如公益亦包括之。蓋行政機關除受制定法及習慣法之拘束外。並受法理之拘束。如任行政機關自由裁量之場合，即須依公益而判斷，如其判斷而有錯誤，不免因不合公益即違反法理，而不能發生完全之效力。行政處分評行政機關之自由裁量者頗多，因而行政處分以違反法理而附有瑕疵者，實際上法屬不少。又行政處分之違法，並不以違反外部法規為限，違反拘束機關應成內部法規之法規，亦足以構成行政處分之瑕疵。蓋行政處分之缺效不過為能否發生拘束力之問題，與行政客體權利之損害，不必盡有關係。苟其內部法規亦所以實現公益，則違反此種法規之處分，自亦不應完全有效。故行政處分之違法，亦不因違反內部法與外部法規而有所區別。

行政處分為法之具體化，如于某等點上未具合法要件，自應視其程度如何，作為無效或得撤銷。所謂行政處分之無效即自始不發生意思表示內容之效果，而不待有權限機關之宣告，始喪失其效力。行政處分之撤銷，則其處分雖有瑕疵，但仍能發生效果，須俟有權限之機關以另一處分予以撤銷後，始行喪失效力。行政處分附有何等瑕疵，屬於無效？附有何等瑕疵僅得撤銷？法規上未有一般的規定。據法理言之，行政處分未具合法要件，以僅得撤銷為原則，只有重大瑕疵，根本不能發生拘束力時，始為當然無效。因公法行為與私法行為不同，其行為之合法性較有保障，故其行為一

般有公定力，在未受有權限之機關撤銷以前，常被推定為合法。蓋否則政府之行為，人民得任意否認，而國家威信未免掃地，政治生活遂無從安定矣。故行政處分縱附有瑕疵，一般仍能發生效力。惟受處分人認為有瑕疵或行政主體以其存續於公益有礙，始依請求或職權，將其撤銷，使之溯及既往喪失效力。至若瑕疵重大，在客觀上無法使之生效，以拘束行政客體，始例外作為根本無效。凡無效不待官署宣告，自始即告確定。

第一目 行政處分之無效

行政處分無效之原因，可自各方面分別言之。

(一)關於處分者之瑕疵 如處分機關非有正當組織或機關成員處于精神失常狀態，及對於處分事項非有正當管轄權者，其處分均不免無效。

第一處分機關非正當組織，其處分因無行為能力而無效。如獨任制官署，其長官已被命停職或免職而後執務，其處分即不能有效。惟無任官能力或任官資格者任該官吏，或其選舉有瑕疵時從公益上着想，其所為處分以例外使之有效存續較為得策。否則行政客體之權義，恐有不利之影響。在合議制機關，未經召集而行合議，或開會而未足法定人數，或決議而有無資格者加入在內，均不能視為正當組織，其決議之處分，亦不能有效。此外違反議事規則，其效果如何，則應視該規則之意義以決定之，固未必盡為無效，又縱有上舉無效之瑕疵，而基於公益上之必要認其有效為得計時，仍得作為有效，與獨任制之情形同。

其次，處分機關之成員個人，精神失常達某程度以上時其所為之處分，不能有效。如官吏處于酗酒泥醉等心神喪失之狀態，或因不可抗之強迫而為之行政處分，不免因意思欠缺而無效。惟因錯誤，詐欺及脅迫所為之意思表示，強與處分者個人之真意相違悖，原則上仍能發生效力，如有違法

或不當之結果時，亦僅得撤銷，而非當然無效，如後所述。

再次，行政機關若就權限外事項而為行政處分，與非機關成員所為之行為無異，亦構成無效之瑕疵。如警察局于其管轄區域內為徵稅處分，即不免因無事物管轄權而無效。甲警察局于乙警察局管轄區域內而為警察禁止，則因無地域管轄權而無效。惟越權行為與權限內之違法行為又屬有別。如上舉警察局在其管區內為徵稅處分，固為越權處分，而于其管區內為違法之警察禁止，則為權限內之違法處分。凡權限內之違法處分，理論僅得撤銷，而非當然無據。

(二)關於處分內容之瑕疵 處分內容無效之瑕疵其情形有二。

第一事實上不能生效，即所謂事實上之不可能。如指定過去之期限，令人到署；不指定金額，命納罰鍰，以及許可何事，賦與何物而不明確等場合，均因事實上不可能而不能發生效力。

次之，處分內容顯然違法，即所謂法上之不可能。如就法上不能存在之法律關係而行設定，對其人或其物不能設定之法律關係而行設定之情形屬之。法上不能存在之法律關係，有為法規明文顯然禁止之權義關係，有雖非法規明文禁止，而就法規綜合解釋應認為顯然不能存在之權義關係。如以刑法上警察法上禁止行為之義務，及對私人設定法幣發行權等，即前者是；設定專利法上不認有之專利權，及科以行政執行法不認有之執行罰。即後者是。對其人或其物不能設定之法律關係，如命對死者而為營業許可，對外國人而設定礦業權，對女子命服兵役，及對無土地所有人而課地價稅等，即對其人不能設定者。就私有水面而行漁業許可，就要塞地帶而為礦業許可，就公務員之退休金或卹撫金而為扣押處分，及就名勝古迹而行土地征收等，即對其物不能設定者。凡對其人或其物不能設定之法律關係或法上不能存在之法律關係而行設定，均不免因法上之不可能而無效。

(三)關於處分形式之瑕疵 凡要式處分而欠缺法定之形式，原則上屬于無效。如應發給執照或

證明書而未發給，應登記公簿而未登記，及應用文書方式而以口頭表示等，均足使其處分無效。又其文書應記載一定事項而主要部方未記載，如任命狀未記明職務名稱，或未簽名蓋印，亦如無效。

(四)關於程序之瑕疵 行政處分欠缺應經程序，如其程序為成立上或生效上所必要者，亦構成無效之原因，如聲請處分應待聲請而未得其聲請，認可處分應呈經認可而未經其核准，均因無處分權或無行為能力而無效。又如同意處分應得相對人之同意而未得其同意，應對個人告知或一般人公告而未實行，則因不能現實發生拘束力而無效。

第二 無效之結果

行政處分附有上述重大之瑕疵時，根本不發生效力，幾與未有處分者同，任何人均得將其效力否認之。故其處分內容係課受處分人以義務時，受處分人不但無服從之必要，且得對於自認為有之官署，提起訴願及行政訴訟，請求為無效之確認，若處分官署強制其義務履行時，則得將其官署成員訴諸刑事法院，又並得以先決問題請求確認無效。又具處分內容係為行政客體設定權利時，第三人無承認其權利之必要，若自稱權利人以權利被侵害而提起民事訴訟時，則法院亦得以先決問題決定其為無效。再若依此種無效處分而課受處分人以義務，受處分人並無過失而履行其義務時，則對於行政主體得請求賠償因此所受之損失，或以不當得利，請求返還已為之給付。最後，無效處分並不因提起訴願或行政訴訟之法定期間經過而遂有形式上之確定力，其後因他種事件涉及該處分之效力時，關係人仍得主張其為無效。

惟應注意者，法理上無效之處分，其結果在實際上未必常為無效。本屬無效之處分乃因行政訴訟之結果而判為有效者，事固有之。即未經訴願或行政訴訟之確認，而實際上始終以有效處分而處理者，尤常見之。故理論上之無效與實際上之效果，未必相一致。

第三 行政處分之失效

行政處分之失效，與無效相似而實不同，非其處分自始附有瑕疵，乃有效成立或生效之後，發生無效之瑕疵而當然喪失其效力。如公務員任命後，因被判之宣告，而當然喪失職務，即屬其例。惟失效雖亦係向後失其效力，而與後述之停止又屬不同。停止為撤銷之一種，除有撤銷之瑕疵外，尚須行政機關之特別行為，始行向後失其效力。失效則因事後發生之瑕疵，而當然喪失其效力。

第二目 行政處分之撤銷

行政處分之撤銷，即既生效之行政處分，有權限機關認為有瑕疵時，以另一處令而使消失其效力。凡得撤銷之行政處分，在未撤銷以前，固已發生效果，故撤銷與無效宣告不同，非就本無效者宣告其為無效。但法令上及訴願或行政訴訟之裁判上，每將撤銷二字用于廣義，就應稱無效宣告之處分，亦以撤銷稱之。又撤銷以有溯及效力為原則；但依情形亦得使自撤銷時起，向後失其效力。於此場合，法令上另稱停止。其性質同為一種撤銷，固不待贅。

第一 撤銷之瑕疵

行政處分撤銷之原因，在原則上包括無效原因以外一切瑕疵。即行政處分于處分者，處分內容，及形式程序等各方面，附有瑕疵，而其程序未定使其處分無效者，殆皆包括之。茲擇重要之例分述如次。

(一) 凡機關構成員陷于錯誤，詐欺及某程度之脅迫，而為違反真意之意思表示，以僅得撤銷為原則，因此種處分雖非出于處分者之真意，但究非全無意思者之行為，縱屬違法不當，亦僅得撤銷，而非當然無效。若文字之誤繕及計算之錯誤，其程度猶未至不能合理解釋者，則得依其真意發生效果，不必另事撤銷即重予更正，亦非撤銷性質。惟意思表示本身有錯誤，始成處分之撤銷而得撤銷。

銷之。

(二)處分內容單純之違法，在原則上亦得撤銷，所謂單純之違法，指行政機關就權限內事項有違反法規之情事而言，與廣義之違法，有所區別。廣義之違法，凡行政處分不具如各種合法要件，均包括之。如越權及內容之不可能等，皆屬在內。越權處分應屬根本無效，內容不可能則因不能附以法的效果而無效，均已前述。至權限內單純違法，則僅就權限內事項適用法規有未合，其處分姑得視為有效。因行政機關適用法規，有解釋權，即使解釋失當，仍不失為分內處置，固不妨視為國家行為而生效也。故此種行政處分通常僅得撤銷，而非當然無效。

(三)不當之處分亦僅得撤銷。所謂不當即不合公益。凡屬行政官署自由裁量之場合。如裁量而有錯誤，即稱不當，已見前述。不當處分雖于公益未合。然公益上之判斷，行政機關有其權限，故應得發生效果。故不當處分亦僅得撤銷。

(四)處分程序欠缺，而其程度未至無效者，自亦僅得撤銷。如決定某處分應以公開會議議決，而未將其會議公開，其處分雖有瑕疵，而仍不妨使之生效。故此種處分亦僅得撤銷。

第二 撤銷權之限制

行政處分附有上述各種瑕疵，原則上雖得撤銷，使之消失效力。然撤銷本身亦一種行政處分，欲使生效之行政處分消失效力，其本身亦應合乎法規，適于公益。蓋得撤銷之行政處分雖附有瑕疵，而生效之後，對外界已發生某種結果，今欲撤銷之，自不能不顧及此種實際情形。而依情形或反以不撤銷為較合理也。故處分撤銷之瑕疵，不易杖舉，除上述外，尚待行政機關隨時隨地就具體情形判定之。

第一行政處分之撤銷不得與法規違反，如法規明文上列舉撤銷之原因時，行政機關只得就其列

舉之瑕疵而予撤銷，且須將其撤銷。

其次行政處分之撤銷，猶之一般行政處分，非有法規上根據，不得限制行政客體之自由，或侵害其權利。故對行政客體賦與自由或設定權利之後，欲將其撤銷，必須依據法規為之。只有對行政客體設定義務或限制權利之行政處分，始得依自由裁量而撤銷之。

最後，行政處分之撤銷，必須合乎公益。如公益上並無必要，寧以尊重既成秩序，不使再受變動為宜。

第三 撤銷之機關

有撤銷處分權限之機關，原則上為原處分機關。因原處分機關既有為該處分之權能，遇有瑕疵時，自得將其處分撤銷之。其次則為原處分機關之上級機關，上級機關有監督權，對於下級機關之處分得予審查救濟。除訴願決定之情形外，有時並得以監督權之擴張，直接將其撤銷或停止之。

最後，行政法院對於訴爭之違法處分，得以判決准予撤銷，或使原處分機關自行撤銷。但普通法院雖於審判民事或刑事案件時，對有瑕疵之行政處分，得為先決問題之決定，而不得將其撤銷或變更之。

第四 撤銷之效果

行政處分之撤銷，以使被撤銷處分之效力，溯及既往消滅為原則。因有瑕疵之處分既未合於法之要求，自以其效果視為自始未存在，于理論上始得貫徹也。例如有瑕疵之課稅處分被撤銷時，其納稅人之義務，應視為自始未存在。如已履行其義務，則成無義務之行為，而得請求返還已納之稅金。又如該處分之瑕疵得歸責于行政主體，而納稅人確受有損害時，並得請求賠償其損害。雖納稅人取得此種地位，另有其法規上依據，但實以其撤銷為契機，易言之，即其撤銷行為間接所生之

效果也。

處分之撤銷一般雖有溯及既往之效力，但撤銷之結果，勢將影響既成立之社會關係，若將此原則貫徹之，或不免妨害公益，甚或損及個人之利益。故撤銷行為之效力，有時亦不得不加以限制。例如營業許可被撤銷，將營業權視為自始未存在，則其未撤銷前之營業，不免違反禁止，或應受一定之制裁。如處分之瑕疵應歸責于行政主體，而因其處分之撤銷，致使營業人得如是之結果，于實未免適當。故此類情形，假使將其處分撤銷，必須將其效果加以限制，使之僅自撤銷時起，向後失其效力，或向後失其效力之一部。前之場合，另稱停止，後之場合，稱基于瑕疵之變更。

第八項 行政處分之消滅

行政處分之消滅，即其處分已消失效力，或不再依其內容拘束關係人之謂。就一般言，行政處分，因有左列情形之一而消滅。

(一)受處分人死亡。有特定相對人之行政處分，除得由繼承人繼承之情形外，因處分之相對人死亡而同時消滅。如營業許可，其效果得由業務繼承人繼承，但除此類情形外，其處分常因受處分人之死亡即告消滅。

(二)所命義務已履行。命特定人以某種義務之處分，如其義務已履行，則其效果已完成，自應當然消滅。

(三)處分客體已消滅。處分之客體已消滅，則其所定之具體事實，即不能發生。如命行消毒之房屋已焚失，或令受檢查之車體已滅失，其處分當然消滅。

(四)條件已成就或期限已屆滿。附款或法定之解除條件已成就，或終期期限已屆滿，其處分即行消滅。

(五)新法令之制定 行政處分生效以後，如有新法令頒行，使其效果消滅時，同即消滅。如許可某營業後，有禁止該種營業之新法令時，其許可遂失效。

(六)處分之撤銷或廢止 行政處分之撤銷所以使其處分自始或向後消滅效力。其向後失其全部效力或其一部之場合，另稱停止，或變更，既于前述。行政處分之撤銷，通常殆皆以有瑕疵為前提。但如附負擔處分之撤銷，則于受處分人不履行其附負擔之義務時為之，與通常之撤銷略異其意義。行政處分之廢止與撤銷不同，非基因於處分之瑕疵，乃係不具實質上確定力之行政處分，遇情勢變遷，不能與公益相容時，以另一處分，使之向後失其效力。蓋行政處分常須合乎公益，若因情勢變遷，致其存在與公益不能相容時，自以另一行為，將其廢止，使之向後喪失效力為宜。處分之廢止亦有限制，殆與前述之撤銷情形同。又處分之廢止亦有使其效果僅消失一部分，於此場合，另稱基于情勢變遷之變更。

第二款 公法契約

公法契約亦稱行政契約，即兩方當事人為達不同之目的，互為意思表示，依其一致而成立之公法的行為。公法契約亦為一種公法的要件，足使公權或公的義務發生變動。其與私法契約不同，在一存于公法關係中，發生公法的效果，一存在于私法關係中，發生私法的效果。從而其所適用之法的規律，亦有公私之不同。

實際上在何等場合，認為公法契約之存在，除就當事人之意思具體觀察外，應依制定法之解釋以決定之。以原則論，某種法的關係，特別是公法上的債務關係，不易以單方立法行為，予以精密規定時，即可使當事人以公法契約定之。

公法契約依當事人為準，可別為行政主體與客體間之契約，行政主體相互間之契約，及行政客

體相互間之契約三種。

行政主體與客體間之公法契約，其內容非屬限制行政客體之自由者。一般均得為之。惟其與教均與公業之特許或公物佔用權之特許有關，如與特許同時締結之報價契約，即屬其例。訂立此種契約，不得違反法規，凡法規對一般人民所認之義務，不得契約免除之，法規所不認有之權利，不得以契約設定之。

行政主體相互間之公法關係，原則上得由其設定。其相互間之分法契約，如國家與自治團體間，或自治團體相互間，凡與自身行政有關，除法規有限制外，均依公益判斷訂定之。

行政客體相互間契約，在公法關係中，僅法律認許之場合得訂定之。因私人無担任行政之使命，行政上即公法上之權義關係，自非其所得任意設定之也。

公法契約所以規律公之權義關係，遇契約上義務不履行時，不得提起民事訴訟，以求救濟。但除因違法或不當處分受損害外，訴願及行政訴訟亦不得提起之。故若行政主體不履行義務時，除請求監督機關發動其監督權外，別無救濟之道。惟遇契約解除，因解除結果而得請求返還金錢或回復原狀時，則已轉為私法問題，不妨提起民事訴訟。公法契約之解除，除對方義務不履行及履行不能已確定之情形外，原則上須得對方當事人之合意，殆與私法契約無異。：

第三款 合同行為

公法上之合同行為亦稱行政協定，即多數當事人為達共同目的，各為意思表示，依其結合而成立之公法的行為。其與私法上之合同行為不同，蓋一為公法效果之要件，而應受公法之支配一為私法效果之要件，而應受私法之支配。

合同行為有成立於行政主體相互間者，有成立於行政客體之相互間者，但其例並不甚多，前者

即鄉鎮聯合及公共社團聯合會之設立等屬之。行政主體關於自身行政，如與法令無違，即無明文根據，亦得為合同行為，與公法契約之情形同。後者即民意機關代表之選舉，公共社團之設立等屬之。私人間公法上之合同行為，其訂立須有法規上根據，殆與私人間之公法契約同。

第四款 準行政行為

準行政行為即依行政機關之認識判斷等心理表示而成立之法的行為，與最狹義的行政行為同為公法效果之要件，且依行政機關單方作用而成，同廣義的行政處分之一種。所不同者，其所生法的效果，直接為法律所規定。詳言之，即其效果意思非如表示行為，恆依其表示內容而發生，乃以認識判斷等意思表示以外之心理表示為要件，直接依法律而發生。

準行政行為既直接依法律而發生效果，非依行為者之意思內容而發生效果，故如條件等依行為者附加之意思表示，而限制其行為效果之附款，均不得附之。此外關於行政處分之理論，凡與意思表示之性質不能分離者，亦應排除適用。但除此以外，前述行政處分之一般法理，尤其關於處分效力之理論，對於準行政行為應得類推適用之。

準行政行為種類頗多，茲擇公證，通知及受理三種，分述如次。

(一)公證 公證即公之證明行為，乃為證明特定法的事實或法的關係真正存在之目的，所為之認識表示。特定法的事實或法的關係，經其證明行為證明真實以後，乃取得公之證據力，即公證力。但亦不過為一種證據方法，如有他種方法提出時，除法規上有禁止外，仍得以反證而推翻之。故公證與確證不同，非有拘束關係人之效果意思存乎其間，不過所證明之事實確係真實一點，有其效力而已。廣義之公證，包括附隨他種行為之證明，如營業許可之執照，度量衡檢定之檢印等，均附隨他種行為而僅為他種行為之一部，並非獨立之證明。狹義之公證，則指獨立之證明行為而言。如

戶籍登記，發給護照等，即特定法的事實之證明，土地登記，撫卹金證書之發給等，即特定法的關係之證明。公證行為發生何種效果，既為法律所一定，或為權利取得之要件，或僅有對抗第三人之效力。如依土地法所為之土地登記，即前者是，土地法未施行前之不動產登記，即後者是。

(二)通知 通知即使特定或不特定之行政客體知悉某事項所為判斷，意向等之示表。亦有附隨行為與獨立行為之分。如法令之公布及行政處分之告知，均不過為他種行為之一部，所以完成他種行為之效力而已。獨立行為之通知，種別不一，或為判斷之通知，如獎狀之授與，選舉日期之告知屬之。或為意向之通知，如代執行及執行罰之告戒屬之。或為意見之通知，如意見書或建議書之提出屬之。通知行為發生何種效果，亦于各個場合為法規所限定。其不發生法的效果之通知行為，如警察上之注意通知，實業行政上之勸告，非比處所謂之通知，固不待論。

(三)受理 受理即對行政客體接受文書或口頭聲述，及金錢物品之給付時所為認識之表示。如呈報，聲請，訴願及請願之受理，稅款及實物繳納之收入，均屬于此。受理之效果亦為法規一定，如因聲請許可之受理，行政主體乃有審查決定之義務，因金錢實物之收入，行政客體乃完成特定之法的地位。

第五項 行政上之強制執行

行政上之強制執行即行政客體不履行行政法上之義務時，加以強制，使其履行或實現與已履行同狀態之行政權作用。蓋行政客體即人民有服從法令或機關權限之義務，凡依法令或本於法令之行政處分所負之義務，人民必須履行，如有不履行時，行政主體自非有權以強制執行之不可。否則行政主體之單方命令權，勢將歸於無效。於此點上，公法關係與私法關係顯然不同，私法上義務不履行時，權利人不能以己力而行強制，公法上之義務，則當事人之一方即行政主體，得以己力強制

行之。

行政上之強制執行，常以特定義務之成立，並義務者不履行其義務為前提。其義務或直接依法規而生，或本於法規之行政處分而生。凡非命以義務之行政行為，如許可，特許，及確認，公證等，不生強制執行之問題，固無待論。又與義務不履行無關，乃行政主體為達行政上之目的，即時實現其所要求狀態之強制，即所謂即強時制，與此處之強制執行，亦異其性質。

行政上之強制執行，往往對於行政客體之自由財產，加以新之限制，而此種新之限制，殊非當然屬於行政機關之權限，故關於此強制方法，必須有法律以規定之。強制執行依其客體，分與行為與不行為義務之強制，與給付義務之強制。我國法律關於前者，有行政執行法之一般規定，此外在各有關之行政法規中，亦有定之。關於後者，祇散見於各法規中，尚無一般適用法規之制定。

一、行為不行為義務之強制執行

依行政執行法所定，關於行為不行為之強制執行，其方法有直接強制與間接強制兩種。間接強又制分代執行與執行罪。非認為不能行間接強制或有緊急情形時，不得為直接強制（行政執行法第一條第二項及第十一條）。

甲、間接強制

子、代執行 代執行即他人得代為之義務不履行時，經預為告戒，由行政官署代為義務上之行為，或使他人代為之，而向義務人徵收所需之費用。此種強制僅有代替性之作為義務得適用之，而無代替性之作為義務及不作為義務概不適用。如命行房屋之消毒違法廣告之撤除，及妨害交通物件之除去等義務僅所以變更外界物體之狀態者，即令他人為之，仍可達其目的均不妨代執行。他如學執童入學，身體檢驗，及停止營業等，則不能依此方法執行之。

代執行之程序，通常分告戒，執行及徵收費用三步驟。第一步預為告戒，即以書面指定一定之期限，告知義務人如不於指定期限內履行其義務，則將為代執行。此項告戒，非命以新義務之命令，而不過告以意向之通知行為。通常代執行必須預為告戒，否則在程序上不免違法。但行政官署認為有緊急情形時，得不經告戒，而即時代執行之。於此場合即時代執行(同法第二條第二項及第一項)。第二步如告戒所定期限已過而仍未履行義務，或有緊急情形不必告戒時，行政官署得自為義務者應為之行或使第三人代為之，是為代執行之本體。所謂官署自為，即指揮所屬官吏或員役為之；所謂使第三人代為，則僱用或依民法上之承攬契約，使私人負責為之。不問何者，義務人對之有忍受之義務，如違抗時，將構成刑法上妨害公務執行之罪，行政官署並得以實力強制其忍受。

第三步行政官署既為代執行之後，乃得向義務人徵收執行上所需之一切費用，如俟役工資，材料代價，及對於第三人之損害賠償等，均得計算在內。其數額及繳納日期，由官署決定，命義務人繳納之。此費用繳收之義務，為依法所課之新義務，如義務人逾期未繳納時，官署另得依金錢給付義務之執行方法，強制徵收之(同法第三條)。

丑執行罰 執行罰亦稱強制罰，即他人不能代為之作為義務或不作為義務不履行時，為強制其履行計，經告戒後，對義務人所課之處罰。執行罰與代執行不同，僅適用於無代替性之作為義務及不作為義務，而有代替性之義務不適用之。因此種課罰之方法，雖足以壓迫義務人，使之心懷恐懼，終於遵行，但其結果未必確實。故除他人不能代之義務外，概不用此種方法。依現行法所定，執行罰以罰鍰課之，其金額係官署階級而不同(見行政執行法第五條，罰鍰提高標準條例第三條)。

科執行罰之程序必須預為告戒。如遇緊急情形，不及預為告戒者，不能適用之。告戒方式與代

執行同，即以書面指定一定之期限，告知義務人，若不於指定期限內履行其義務時，則將課以執行此項告戒亦同為對於義務人告明意向之通知行為，自不待論。迨指定之期限已過，義務人仍不遵行其作為或不停止所禁止之作為時，行政官署乃決定所課罰鍰之金額及其繳納之日期，而告知於義務人。若義務人不如期繳納時，亦依金錢給付義務之執行方法，強制徵收之。

執行罰鍰為強制義務履行之一種手段，故一度課罰以後，仍未達其目的時，得重覆科罰，以至達到目的為止。惟每次課罰，須經同樣程序，且其所課罰鍰之金額，合計不得超過法上最高額之規定。如返復課罰，已至最高限度，而仍不能達其目的，則祇得另用直接強制以執行之。又因執行罰不過為一種執行手段，於告戒之期限經過後，仍不履行義務，是否必須處罰？行政官署儘有裁量之自由。如科罰前強制義務履行之必要已消滅，或其義務履行確已不可能時，應不再課罰。

對於行政上義務之不履行，法規上另有制裁罰之規定，既課制裁罰後，是否尚得課以執行罰，應視情形而定，如課制裁罰後非再課強制罰，不能達其目的時，仍得採用強制執行，並不因已課制裁罰之故，不能再課執行罰。

乙 直接強制

直接強制者即因代執行或執行罰，不能達強制執行之目的，或有緊急情形時，對於義務人之身體財物，加以實力之強制，使其直接實現與已履行義務同一狀態之謂也。如對於不應傳喚之人。以實力拘引到署，對於不服解散命令之集會，以實力強制其解散，及對於不遵警察上防護援助命令之人，強迫令其援助等，均屬其例。直接強制非如他種強制手段，使其義務變形，不過就義務之內容，依其原形而實現之。故直接強制，雖對義務人之自由財產，不免加以限制，若未超過義務內容之限度，該有實力強制權限之機關，得依職權當然為之，毋需法規上之根據。行政執行法之規定，主

在限制官署，非認為不能行間接強制，或認為有緊急情形時，不得為直接強制。詳言之，實施直接強制，應以二種情形為限：一、以代執行或執行罰不能達強制義務履行之目的。如代執行所需之人工材料不能負擔或義務人無實力不能繳納代執行之費用與執行罰之金額，及執行罰已課至法定最高額，已不能再課等情形屬之。二、還有緊急情形時。即其義務性質，縱得依間接強制方法執行，但因迫不及待，應直接強制之。官署直接以實力施行強制時，義務人有忍受之義務，不得違抗。但使用實力不得超過必要之限度，所需費用亦不得向義務人徵收之。

二、給付義務之強制執行

給付義務之強制，即財產上之給付義務不履行時，以強制方法，取得其履行之結果。分別之有金錢給付義務之強制與物品給付義務之強制兩種。除其義務內容得依原形強制者外，類須課以他種義務，始能達其目的，故關於此種強制，亦應有法律以規定之。

關於金錢給付義務之強制，現行法未有一般規定，僅學理上有所謂延納處分。其方法與民事上金錢債權之強制執行相類似，即對義務人先以書面督促，命其於指定期限內履行義務，如期限內不履行時，則查封或扣押其財產，付之拍賣，而以賣得之價金，連同所扣押之現金，或向第三債務人收回之金額，充諸義務上應納之金額，及督促費，延納處分費，逾期利息等。前述代執行費用及執行罰之強制徵收，依理亦應以此法行之。此外各行政法規中尚有少數關於金錢物品給付之強制規定，茲不一一詳舉。

第六款 行政上之處罰

行政上之處罰亦稱行政上之秩序罰，泛指對行政客體有違反行政上義務之行爲時，所科之處罰而言，執行罰，懲戒罰及行政罰，皆包括之。但此三者雖互有類似之點，而實則各不相同。執行罰

僅為強制義務履行之手段，不有制裁之性質，與他種行政上之處罰，均屬有別。懲戒罰與行政罰則同具制裁違反義務行為之性質，但一存於特別權力關係中，一存於一般統治關係中，其間亦有不同。特別權力關係之行政客體，如公務員，自治員及軍人，學生等，違反其特別義務時，即須受懲戒。關於公務員及自治員之懲戒，已見前述。

行政上之處罰，以行政罰最為主要。詳言之，行政罰即行政主體於行政客體違反行政上之義務時，依一般統治權，所科之制裁。其科罰以一般統治權為依據，以制裁非法行為為目的，頗與刑罰類相似。但科罰之對象，與刑罰殊異，刑罰以處罰侵害法益之行為，即罰刑事犯，而行政罰以處罰違反行政上義務之行為，即罰行政犯。

行政罰依處罰對象之行為，易言之，依違反義務之種類不同，得別為警察罰，及財政罰，軍政罰等。警察罰即對於違反警察上義務行為所課之處罰，如對於未經官署許可，無故攜帶兇器者之拘留。財政罰即對於違反財政上義務行為所課之處罰，如對於漏稅行為之罰鍰。軍政罰即對於違反軍政上義務行為所科之處罰，如對於違反兵役義務行為之懲罰。此外於福利行政之區域，對特定義務之違反所科之處罰，亦不乏其例。

行政罰既為對於一般人民之處罰，其課罰必須以法律定之，或本於法律之命令定之。關於行政罰之規定，多於各行政法規中，附加規定，而亦有少數例外，自成獨立法典。其規定之方式，或以命令與處罰分條規定，或併在一條規定。凡獨立法典之罰法或罰則，例採後之方式。

行政犯之處罰，通常與刑罰異其名稱。且前者恆較後者為輕。蓋行政犯不過行政上命令禁止之違反，而其命令禁止則為達行政上之目的而設。刑事犯乃對於社會生活利益即法益之現實侵害，而常視為反社會性或惡性之表現，故其間實有情節輕重之不同。惟實際上，行政上命令禁止之違

反，亦不免有涉及法益上之侵害，或因普通之行政罰處罰太輕，仍非課以刑罰不可者，故法規中對於行政犯亦有以刑罰科之。

依現行法所定，行政罰有罰鍰，拘留，罰役，申誡等。此等處罰，因與刑法上之刑名有異，刑法總則不能適用。其餘法規中對實質上之行政犯，定以刑罰之裁制者，依刑法第十一條之規定，刑法總則應適用之。惟其他法令有特別規定者，仍應從其規定。因行政犯與刑事犯性質不同，關於行政犯，自得添設異於總則之規定。凡處罰適用刑法總則者，其科罰應依刑事訴訟之程序為之。至於純行政罰如罰鍰及拘留等，科罰方式應另規定，刑事審判不適用之。

當中罰鍰之一種，於各種秩序罰均採用之。其科罰案件除違警罰法或其他法律已規定為由警察機關或其機關罰科外，概由法院裁定之。惟秩序罰之罰鍰及同性質之罰金，祇得就其財產強制執行，若無明文根據，不得易科拘留。關於警察罰之拘留，罰鍰，罰役，申誡，及其他各種特殊部門之行政罰，須俟各論中詳述。

第五章 行政訴爭

第一節 行政訴爭之觀念

行政訴訟者亦稱行政救濟，即人民因官署之不法處分，致其權利或利益受損害時而訴請行政主體救濟時，對之為一定處置之謂也。

現今法治國家，制有無數法規，以拘束行政，法規不能詳密，則有習慣與法理以補充之。此外，於担任公務人員之人選方面，嚴予限制，非合格者不予充任。又為糾正其違法或不當行為，設有

行政監督，或事前預防，或事後救濟。然行政機關縱能自克自制，勵精圖治，仍不能杜絕其越權與違法。故為謀保護人民之利益計，於行政機關違法不當，損害人民權益之場合，非設以訴爭方法，以得救濟不可。行政訴爭或行政救濟，即為此種目的而設，茲先就其性質略述如下：

第一、行政訴爭係人民因官署之不法處分致侵害其權利或利益而提起，以人民權益受官署不法處分之損害為前提，而有請求覆審或抗告之性質。於此點上，行政訴爭與爭議裁決或當事人訴訟不同。爭議裁決係行政法關係事件兩造當事人有衝突時，請求行政官署，予以裁決。如兩鄉鎮關於區域或境界有所爭議，呈請縣政府予以勘定，或兩漁業人關於漁場區域或漁業權入漁權之範圍有所爭執，呈請該管官署予以裁定，均屬其例。當事人訴訟即兩私人或自治團體因公法上關係事件有爭執時，訴請行政審判機關予以審判。此項救濟制度，在我國法制中尚付闕如。要之，不問何者，其當事人常相互對立，其中一方提起時，行政主體雖應為之裁決，但處于第三人之地位。且其裁決常為一新處分，而非對原處分之覆審，與行政訴爭係對原處分或原決定作覆審者不同，故均應于行政訴爭中除去之。

其次行政訴爭因權益被害人之請求，行政主體必須予以處置，即須將其請求予以審查，并為適當之處置。於此點上行政訴爭與請願及所謂單純之訴願不同，單純之訴願於廣義上亦為請願之一種。在我國人民有請願之權利，（訓政時期約法第二〇條）行政機關之違法或不當處分，任何人均得向主管官署請求撤銷或變更之。但此不過喚起官署之注意，法上并無何等之效力。行政訴爭則異是，官署受理之後即須受之拘束，易言之，即須予以審查與裁決。

最後行政訴爭係為保護私人之權益而設。必待權益被害人請求，主管官署始予處置。於此點上，行政訴爭與普通之行政監督仍有區別。上級機關對於下級機關之行政監督，乃直接為達行政上之

目的，恆依機關之職權而發動，並不待任何人之聲請，故行政訴爭雖與行政監督中之事後監督相類似，而觀念上殊不一致。

第二節 行政訴爭之種類

我國現行法中，關於行政訴爭，可分訴願、聲明異議、行政訴訟及民事訴訟四種。前兩種以行政程序處理，不認有原被告之對立，後兩種以訴訟程序審理，係原被告在法庭對審。

(一) 訴願 訴願即人民因官署之違法或不當處分，致其權利或利益受損害時，訴請原處分官署之直接上級官署，以行政程序審理，並予一定之決定。此為我國現行法中訴願之觀念。學界為求與單純之訴願相區別起見，亦稱正式訴願，但我國法中所謂訴願，祇有如此一種，人民之單純呈訴，未嘗以訴願稱之。

(二) 聲明異議 聲明異議亦稱提出異議，即人民官署之違法或不當處分，致其權利或利益受損害者，請求原處分機關，以行政程序審查，並為一定之處理。其與訴願不同者，即訴願恆向原處分機關之上級官署提起，而聲明異議則向原處分機關提起之。又訴願之提起有一般之規定，而異議之提出則僅於各法規中散見之(水利法第三三條漁業登記規則第二四、二五條，鑛業登記規則第二五條商業登記規則第七條商標法第二九條)，再聲明異議之人，通常雖屬權益受損害人但不以此為限，而利害關係人亦得提出之。

(三) 行政訴訟 行政訴訟即人民因官署之違法處分，致其權利受損害時，經再訴願後，訴請行政法院以審判程序處理，而為一定之判決。行政訴訟與訴願同為重要之行政救濟。其與訴願之區別審理程序不同外，內容上亦有多少差別。約言之，其區別計有次之三點：即一、受理之機關不

同。二、審理之程序不同。三、訴爭之事項不同，即實質不同。在我國國法中，訴願為訴訟之先行程序，須經再訴願後，始得提起行政訴訟，其詳姑俟後述。

(四)民事訴訟 民事訴訟有時亦用為行政救濟之手段。即人民因官署之不法處分，致其權利受損害時，有時亦得請求普通法院以審判程序審理，并為一定之裁決。其與行政訴訟不同者，全在請求普通法院，以民事訴訟程序審理之一點，固甚明顯。在我國國法中，以民事訴訟用為行政訴爭之手段者，其例甚少。僅有選舉訴訟，即關於選舉效力及當選等之訴訟，損害賠償，即私法關係中行政主體對於私人之損害賠償，(民法第一八八條一九一條等)及行政審決之抗告，即關於專利及商標等，因不服主管官署之審查決定而提起之抗告等屬之。

以上各種救濟，以訴願與行政訴訟最為重要，茲更分節述之。

第三節 訴願

第一款 訴願之意義

我國法律上，所謂訴訟，即人民因官署之違法或不當處分，致其權利或利益受損害時，訴請原處分機關之上級官署，以行政程序審理，并為一定決定之謂，已見前節，茲更剖析述之：

第一、訴願之提起，須有官署之行政處分為前提。訴願為對於行政處分之一種救濟方法，其提起自應有行政處分之存在。如其先未有處分，或僅希望為某處分者，固不成為訴願。又處分與命令不同，對於行政命令，不得以違法或不當而提起訴願。惟形式上為抽象規定，而實質仍為行政處分者，則當別論。此處之行政處分一語，係指廣義而言，無論法的行為或事實的行為，均包括之。因事實行為為中之不法的行為，依其事實亦能產生損人權益之效果。再此處之行政處分一語，并不以國

家設置之本質的官署為之，自治機關執行委辦事務者，亦包含在內，因自治機關中能對外決定團體意思之權限者，當其執行國家委辦事務時，在法理上固亦具有國家官署之地位也。

其次，訴願係因違法或不當之行政處分，致損害私人之權利或利益時可提起。所謂違法係指違反外部法規，即有拘束人民之效力之法規而言。不當指不合公益，即僅不合行政上之目的或政策而言，權利指為法所保護而權利人並得主持者而言。利益指生活上之單純利益而不得主持者而言。在我國現行法中，行政訴訟僅就違法侵害人民權利之行政處分，得行提起，而訴願則對違法損害人民權利之處分，及不當損害人民利益之處分，均得提起之。此為兩者在實質上不同之點。蓋訴願為一種行政程序。適于不當損害人民利益問題之審理，故對於不當損害人民利益之處分，亦得提起之。至于違法侵害人民權利問題，係屬司法問題之性質，本無須必採用訴願，以求救濟。惟關於法之適用解釋，上級官署有監督權，且現制行政訴訟以訴願為先行程序，故違法侵權之訴願問題，亦得提起之。亦能因違法處分損害人民之利益，為事所恆有，人民自得提起訴願，惟不當處分不致損害人民之權利，故只得提起訴願，不得提起行政訴訟。

再次，訴願為階級救濟，恆向原處分機關之上級官署提起之。此亦與行政訴訟不同之點，行政訴訟為一種司法程序，須向特設之法院即行政法院提起，且以出訴于行政法院者為限，其係屬於他種機關管轄者，縱係公法事件，亦不得稱為行政訴訟。訴願常為原處分機關之上級官署受理，詳言之，即依行政監督權之層次，先向原處分機關之直接上級官署提起訴願，如有不服，向更上級官署提起再訴願。祇有原處分機關為中央最高級官署時，始例外向原處分官署提起訴願或竟不提起之。

最後，訴願以行政程序審理。詳言之，即由受理訴願之官署，就所訟爭處分之效力，依書面審

查而決定之。此點又與行政訴訟不同。行政訴訟用審判程序審理，即將訴訟關係人分為原告被告，而係互相對質，然後由獨立之審判機關，予以裁決。訴願則由訴願機關單就書狀予以審理，雖必要時亦得令為言詞審問，但屬訴願官署自由裁量，關係人固不得有所主張。又縱為言詞審理，在形式上亦不分原告被告，與審判程序仍屬有別。

第二款 訴願機關

決定訴願之機關原則屬於原處分機關之上級官署。因上級官署對於下級機關之處分，有直接監督權，由其決定最為適當，我國訴願一般採二審制，一以原處分官署之直接上級官署為訴願官署，原決定官署之直接上級官署為再訴願官署。依訴願法第一條所定，其管轄級項如次：「一、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。二、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。三、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。四、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。五、不服直隸行政院之市政府之處分者，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。六、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。七、不服五院及直隸國民政府各官署之處分者，向原院或原官署提起訴願」（同法第二條）。因在行政院之上已無更高級官署，對於行政院各部會之處分，雖尚得向原部會提起訴願，向主管院提起再訴願，以維持二審制，而對於行政院或直隸國民政府各官署之處分，則僅得提起訴願，而不得提起再訴願矣。

此外「人民對於前條以外之中央或地方官署提起訴願時，應按其轄管等級，比照前條之規定為之（同法第三條）。例如不服設治局之處分者，比照縣政府，向省政府主管廳提起訴願，如不服其決

定，向省政府提起再訴願。不服稅務局之處分者，按其等級向稅務管理局提起訴願，如不服其決定，向財政部提起再訴願。又如不服地政署之處分者，比照行政院各部會，向原處分機關即地政署提起訴願，如不服其決定，向主管院提起再訴願。其餘各按轄屬級次類推，不及一一詳舉。

關於訴願審級，在其他法規中設特別規定者，自應從其規定。如不服警察官署關於違警事件之裁決者，得向其上級官署提起訴願，但對於其決定，不得提起再訴願。(違警罰法第四六條四七條) 訴願法第一條所謂「中央或地方官署」，當指國家機關即國民政府屬下各級官治機關而對外有決定國家之意思者而言，自治公署即自治機關之對外有決定自治團體之意思者，並不包括在內。縣市為地方自治單位，縣市政府除辦理自理事項外，兼辦國家委辦事項，縣下之各鄉鎮公所亦然。縣市鎮鄉名級自治公署，就辦理國家委辦事項，有國家官署之地位。故其違法或不當處分，人民亦應得依據訴願法，比照管轄等級，提起訴願。例如不服鄉鎮公所關於委辦事項之處分者，向縣政府提起訴願，如不服其決定，向省政府主管廳提起再訴願。惟自治機關關於自治事項，有違法或不當行為，致損害人民之權益時，人民尚不得依本法提起訴願。地方自治正在積極推行，此一問題，仍望立法上有以決定之。

訴願之級審，以二審為限。即「不服不當處分者，以再訴願為最後之決定，不服違法處分之再訴願，經法定後，得提起行政訴訟(訴願法第四條)」。

第三款 訴願之提起

第一、訴願提起之要件

訴願之提起，須具次述之要件：一、須訴願之事項，得為訴願之標的；二、須訴願人有合法之地位；三、須在法定之期間內提起；四、須具法定方式。前二者為實質的要件，後二者為行式的要件。

件，茲分別述之：

(一) 訴願事項 關於訴願事項，訴願法採取概括規定，即凡「人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（同法第一條）此外在其他各法規中尚有少數規定，但多屬於訴願期間或訴願官署之特別規定，若論訴願事項，並未超軼上舉規定之範圍。關於違法不當之意義及權利利益之區別，均迭見前述。稽之司法院之解釋，大旨亦不外是。其解釋有云：「所謂違法係指行政處分之違反法規者而言，若與法規并無違反，而實際上有害公益者，即屬不當處分（院字第二五四號解釋）。」惟違法一語，於羈束裁量之場合，違反習慣法或法理亦包括之，不可不注意及之。凡「違反或不當處分，不問為消極積極，祇須之致損害人民之權利或利益者，即得提起訴願（院字第三七二號解釋）。消極的處分，例如聲請營業許可，主管官署批駁不准，或久擱不予批示，均成為訴願標的。尤其關於某類聲請，法上定有為其處分之期間者，如逾期不批示，即得視為默示之消極處分，而得提起訴願。又所謂官署處分，僅指具體行為之行政處分而言，抽象行為之行政命令，例如「地方官署根據法令，頒布單行章程，征收捐款，非行政處分，人民不得依訴願程序，提起訴願」，固不待贅（院字第七〇四號解釋）又二十四年行政法院判字第一號判決。所謂利益，無論物質上之利益或精神上之利益，均屬在內。精神上之利益，如舉辦公共事業之利益，若受官署之處分之損害，亦得提起訴願（院字第六四二號解釋）。但所謂利益受損害，以因處分所生之效果，直接使其損害為限，間接之損害，則不成為提起訴願之要件（行政法院判字第六六號判決）。

(二) 訴願人 按訴願法規定，凡「人民因官署之違法或不當處分，致其權利或利益受損害者」，均得為訴願人而提起訴願。但不以該違法或不當處分之受處分人為限，第三人因該處分致其權利受

損害者，亦得提起之，再訴願之提起亦然，(院字第六四一號解釋)。又其提起不以自然人為限，他人亦得提起之。多數人並得提起其共同訴願。(同法第六條第三項)惟訴願權為人民地位上所有之權利，有特別身份人，如「因官吏身份而受行政處分者，非以人民身份因官署處分受損害者可比」。不得援照訴願法提起訴願(院字第三一一號第三三二號第三三九號第三四七號及第一二八五號解釋)。

(三)訴願期間 提起訴願之期間一般為三十日，即無論訴願或再訴願，均應「自官署之處分書或決定書達到之次日起，三十日內提起之(同法第五條第一項)。此外各法規中設有較長或較短期間之特別規定者，均因從其規定固不待贅(商算法第十九條第四項第二十八條第二項及第三十六條違警罰法第四六條第一項)。此項期間，自官署之處分書或決定書達到之次日起計算。所謂到達，係指將文件交付應行收受人而言。未製成處分書或決定書送達者，自不生逾期問題。(行政法院判字第七七號判決)。非受處分人或原訴願人提起訴願或再訴願時，計算上項期間，如該處分或決定已揭示或公告者，應自揭示或公告之次日起算，未揭示或公告者，則自其知悉之時起算。何時知悉，應由其負責證明(院字第一四三〇號解釋)。「訴願人不在訴願官署所在地居住者，計算前項期限，應扣除其在途期間」(同法第五條第二項)。扣除在途期間，參照司法部所行辦法，即該部二一年九月第二一二五號訓令行之(行政院二二年第二一二二號訓令)。

又此項訴願期間為除斥期間，如不予法定期間內提起訴願者，原處分即屬確定，不得不就同一事件有所主張(行政法院判字第五九號判決)。但遇下列情形，應認訴願業已合法提起，一、接到處分書後，曾於訴願期間內向原處分官署為不服之聲明或聲明異議，及聲明保留不變期間者(行政法院判字第一號判決，院字第一四一五號及第一〇五七號解釋)。二、誤向非主管官署提起再訴願，

經決定駁回者（院字第四四二號解釋）。上列一之情形，既為不服之聲明者，縱令訴願書形式稍有欠缺，而于事件本體上並不生影響。其聲明保留不變期間者，雖于法無據，但不可謂非聲明不服之表示，即可視為再訴願之提起。二之情形，誤向非主管官署提起再訴願，既在合法期間，自應認為再訴願已合法提起，該訴願人于收受該決定駁回後，仍得于法定期間內提起再訴願。

在法定期間內，如因事變或故障，致逾期限者，得向受理訴願之官署，聲明理由，請求許可。期限之末日為星期日，或其他休息日者，不得算入，（同法第五條第三項）。

（三）訴願方式 提起訴願，應具訴願書，載明左列事項，由訴願人署名，提起再訴願時亦同；一、訴願人之姓名，年齡，性別，簡貫，職業，住所，如係法人，其名稱及代表人之姓名，年齡，性別。二、原處分或法定之官署。三、訴願之事實及理由。四、證據。五、受理訴願之官署。六、年月日。有證據文件者，應添具繕本；再訴願者，并應附錄原訴願書及原決定書。多數人共同訴願時，應由訴願人選出三人以下之代表人，并提出代表委任書（同法第六條）。訴願書行政院頒有規定之格式及說明，人民得依式自製印就應用（二三年八月十日國府令飭行政院頒發）。

訴願人于訴願書外，應同時繕具訴願書副本，送于原處分或法定官署，（第七條第一項）以便該官署依限提出答辯。訴願書及其他書件，准用郵遞；准郵程期間，應作為在途期間，于計算訴願期間時扣除之（二〇年十月行政院第四〇〇八號指令）。

第二 訴願之提起與原處分之效力

訴願經提起後未決定前，原處分並不失其效力，其應強制執行者，原則上仍得執行，不必停止。惟法律上特別規定應停止時，自應停止執行（違警罰法第四六條第二項）。又受理訴願之官署，因必要情形，如因願處執行後原處分撤銷，不易回復原狀時，得停止其執行（同法第十一條）。

原處分官署收到訴願書副本後，認訴願為有理由者，得自行撤銷原處分並呈報受理訴願官署，(同法第七條第一項)而原處分即予呈報撤銷時失其效力(行政法院判字第六三號判決)。他方面訴願未決定前，訴願人亦得呈請將提出之訴願撤銷之。因訴願為人民之權利，訴願人于訴願後呈請撤銷，在受理訴願官署未經決定以前，自無不准之理也(院字第八七四號解釋)。

第四款 訴願之審理

訴願之程序，因訴願之提起而開始，開始後則進而為訴願之審理。訴願之審理，分訴願要件之審理為訴願內容之審理二端。第一、訴願提起後，應先審查其訴願要件是否具備，以決定其應否受理。如所提起之事項不成訴願之標的，或提起訴願人未有提起之權利，及提起時已逾法定期限等均屬要件不具備而不應受理。「訴願經受理之官署認為不應受理時，應附具理由駁回之」。訴願既經駁回，審理遂告終止，不再為內容之審查。但一僅因其訴願書不合法定程式者，應發還訴願人令其更正(同法第八條)。其次，受理訴願官署，對於提起之訴願認為應予受理者，始進而為內容之審理，斯即本案之審查。本案之審查，得及于事實問題與法律問題，即先查明與原處分有關之事實，然後作違法或不當與否之判定，殆與後述行政訴訟之審理同。

訴願審查之方法，採用書面審理，即就所提出之書面而審理決定之。雖受理官署認為必要時，亦得令關係當事人及參考人到署，為言詞辯論(同法第九條)，但此全屬受理官署之自由裁量，當事人固無要求之權利。在書面審理之原則下，訴願人通常僅得以書面陳述自己之主張，對於原處分官署之答辯，不有反駁之機會，自不待論。又訴願之審理，原係受理官署，代替原處分官署，為同一事件之審查，受理官署應依據職權進行，並根據所得之一切材料，而為案情之判斷。故受理官署應自行調查證據或材料，或囑托調查，不得以決定發回更審(院字第三四〇號解釋之(二))。訴願人除

訴願書及必要之文件外，得隨時提出新之理由及證據書類，他方面原官署，應自收到人民訴願書副本之次日起十日內附具答辯書，並將必要之關係文件送于受理訴願之官署（同法第七條第二項上段），以為審理之依據。但受理官署對於原處分違法不當之理由及證據，得自由決定，不受任何方面提出材料之拘束（院字第五〇六號第六一七號及第八〇八號解釋）。訴願受理中認為「公務員因違法或不當處分應負刑事責任，或應付懲戒者，由最後決定之官署于決定後，送達主管機關辦理」（同法第十二條）。但此僅為辦理程序上級彼此取得聯繫而設，與訴願之審理，固為另一事也。

第五款 訴願之決定

第一、決定之方式及決定書之送達

訴願既經決定，應由受理官署作成決定書，載明左列事項：一、訴願人姓名、年齡、性別、籍貫、職業、住址，如係法人，其名稱及代表人之姓名、年齡、性別、二、主文事實及理由。三、決定官署之長官署名蓋印。四、年月日。訴願決定書應作成正本，送達訴願人及原處分官署（同法第十條），決定書之送達，應依一定之程式（一九年四月五日行政院頒布訴願案件送達書類辦法，行政法院判字第五五號判決）。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（院字第七一六號解釋），公示送達之場合，其訴願決定，應俟經過一定之期間後，始生效力（院字第九九二號解釋）。要之訴願決定書之作成及送達，均為法上所必需，如未依法作成決定書送達者，不能認為已經過訴願之程序，應由受理官署依法再行決定（院字第三四〇號之（一）第五〇六號之（二）解釋，行政法院判字第十一號第三七號及第四四號判決）。

第二 決定之內容

（一）認訴願為不應受理者 受理官署對於提起之訴願，認為要件不備，不應受理者，應附理由駁

教育部暨所屬機關職員進修函授班講義（行政法）

同之。不受理之駁回，亦訴願決定之一種，應作成訴願決定書依式送達(院字第三四〇號之(三)解釋)。對於訴願駁回，亦得提起再訴願。

(二)認訴願為無理由者，受理官署就訴願本案之審理，認為無理由者，亦應予駁回。訴願以無理駁回後，原處分並不因此即生實質上之確定力，原處分官署必要時仍得其處分另行撤銷或變更之。

(三)認訴願為有理由者，受理官署就訴願本案之審理，認為有理由者，應分別情形，為如次之決定：一、若原處分因法上之重要要件而無效時，應宣告其為無效。於此場合慣例上亦每以撤銷稱之，(行政法院判字第六一號)，但與狹義之撤銷實有區別。二、若原處分之全部或一部分有瑕疵時，應行撤銷或變更之，訴願之決定亦然。三、若原處分之全部或一部分撤銷後尚應為他種處置時，則與撤銷同時令原處分官署另為新之處分，或由決定訴願官署代為其處置。

第三 決定之效力

訴願決定之效力，就其確定力言，祇有不當之處分，經再訴願決定後，即取得形式上之確定力，而違法之處分，經再訴願決定後尚得提起行政訴訟，形式上之確定力殊不有之。就拘束力言，訴願之決定，除拘束訴願人及其他利害關係人外，「有拘束原處分或原決定官署之效力」(同法第十條)，即兩面拘束力均具有之。就執行力言，如訴願決定之內容，命原處分官署或訴願人為一定之行為或給付者，于不履行時，得以行政監督之方法或強制執行之手段而強制之。

第四節 行政訴訟

第一款 行政訴訟之意義

行政訴訟即人民因官署之違法處分，致其權利受損害，經再訴願而不服其決定時，請求行政法院以審判程序審理，並為裁法之行政救濟程序，已如前述，茲更分析言之：

第一、行政訴訟願係由人民因官署之違法處分，致其權利受損時提起之。此與訴訟實質上不同之點，即訴訟願提起之標的，為違法或不當損害人民權利及利益之處分，而行政訴訟提起之標的，則僅屬違法損害人民權利之處分，業見前述。茲所謂違法與不當，係本于羈束行政與自由裁量之區別，而有其特殊之意義。羈束行政之場合，行政官署必須根據法規而為處分，若法規不能詳明而任行政官署裁奪時，亦應尋覓習慣或法理，以決定之。故違法一語，不僅制定法明文上之違反，即法規裁量而有錯誤，亦包括之。自由裁量之場合，法規既無何種限制，行政官署于職權範圍內有自由斟酌之餘地，縱于公益未合，亦僅屬不適當之問題，而無違法之可言。至從廣解釋公益亦為一種法理，苟未合公益，固亦得稱為違法。但違法與不當二語並用時，所謂違法，有其特殊意義，屬於自由裁量之不當情形，不包攝之。此為法治行政中。重要之分際，我國法例向支持之（行政法院判字第一號，第八號，第二號，第二五號，第七三號判決），故行政訴訟之提起，僅以羈束行政中之違法處分為限，而對於自由裁量之不當處分，不得提起之。

其次，行政訴訟係向行政法院提起而由行政法院以正式程序審判之。在我國，行政訴訟事件，屬于特設之行政法院審判，且以屬其審判者為限，稱為行政訴訟。其餘公法事件，非屬行政法院管轄，縱屬行政性質，不得稱之。行政法院之審判，為一種正式程序，當事人原被告兩邊，得在法庭前提出主張，互相爭辯。雖規制為求簡便計，關於行政審判，以用書面審理為原則，但當事人得隨時聲請言詞辯論，行政法院認為必要時，亦得令為言詞辯論。其適用程度，比之民事訴訟，雖猶不及，而使原被告對審，由獨立之法院裁判，固仍不失為一種審判程序也。此在形式上與訴訟願不同之點，亦為前述。

最後，提起行政訴訟，須經再度之訴訟。即對於官署違法侵權之處分，須經提起再訴訟而服其判決。

定，或提起再訴願而逾三個月不為決定者，始得提起之（行政訴訟法第一條）。提起行政訴訟是否必須先經訴願，在學理上並無定論，而各國實例上則以不先經訴願者為多。我國現制，以再訴願為先程序，蓋亦行政救濟制度上之一特點也。

第二款 行政審判機關

第一項 行政法院之組織

行政審判之制度，向有二種主義，即一在行政部中設置獨立之審判機關，一由普通法院中合併審理，不另設置。我國則于司法院中設一獨立之行政法院，與最高法院並時而立。蓋以行政審判為關於行政事件之審判，就審判性質言，與民事刑事同屬司法之性質，而就訴訟事件言，則其審理殊與民事刑事不同，須具備行政法學之特殊造詣，與曾從事行政之實際經驗，普通法院法官擅長民刑事事件之審判者，未必適宜于行政事件之審判。本斯意旨，故我國現制將行政審判機構設置于司法院中，而仍使與普通法院保持分離獨立之形體。

行政法院為全國掌理行政審判之唯一機關。並無審級之分無論初審復審，概盡于此。雖提起行政訴訟之先例必經過二度訴願，有時或于訴願之先，經過聲明異義。及至提起行政訴訟事實上已經過二三次復審。惟前所審理者，非用審判程序，不能以正式之行政審判稱之。至行政法院在司法機關中之地位，略與最高法院相當，連同先行程序計算在內，行政法院之審判，實質上亦略具第三審之性質，但究非真正之第三審機關，故其所審理者並不以法律問題為限，事實問題亦同時涉及之。

行政法院之組織，設院長一人，綜理全院行政事務，兼任評事並充庭長。實際審判，採合議制，于院中分設二庭或三庭，各置庭長一人除院長兼任者外，就其餘評事中選充之。連兼充庭長之評事在內，各庭置評事五人，其中須有二人曾充司法官。各庭審判，由評事五人之合議決定。評議時以

庭長為審判長，庭長有事故時，以評事之資深者充之（同組織法字第二條至第五條）。

行政法院之評議，與民事法院同，不予公開。評議時評事應各陳述意見，次序以資深者為先，資淺者為後，同以年少者為先，遞至審判長為終，然後以過半數之意見決定之。關於金額如評事之意見分三說以上，各不達半數時，以最多數之意見，順次升入次多數之意見，到達過半數為止。各庭審判案件，有可著為判例者，應由庭長命書記官，摘錄要旨，連同判決書印本，分送各庭評事。又各庭審理案件，關於法律上之意見，與以前判例有異時，應由庭長呈由司法院院長，召集判例變更會議決定之（行政法院處務規程第二三條至第二五條）。

各庭為言辭辯論時，與普通法院同，以公開為原則。但有妨害公共秩序或善良風俗之虞時，得不公開。公開時，審判長有維持秩序之權（同上處務規程第二六條法院組織法第六三條以下）。

各評事審理訴訟事件，遇有特定情事，應自行迴避，略與民事訴訟同。除準用民事訴訟法第三二條之規定外所具有左列情形之一均應自行迴避，不得執行職務：一、評事曾在中央或地方官署參與該訴訟事件之處分或決定者；二、評事曾在普通法院參與該訴訟事件之審判者（行訴法第六條）。如評事不自行迴避而參與審判，則成再審之原因，當事人得提起再審之訴（行政法第二四條），如後所述。

關於評事之任用及保障，亦特有規定。評事為簡任職，須有下列各款之資格者始得充任：一、對於黨義有深切之研究者；二、在教育部認可之國內外專科以上學校修習政治法律學科三年以上畢業，並曾任簡任公務員二年以上者；三、年滿三十歲者。評事之地位，與普通法院之實任推事同，非有法定事由及依法定程序不得將其停職免職轉調或減俸（同組織法第六條及第九條又法院組織法第四〇條）。

第二項 行政法院之權限

行政法院為全國唯一行政審判機關，關於地域管轄，不生問題。關於訴訟事項，則採概括規定，凡官署之違法處分，損害人民之權利者，行政法院均得受理並應受理之。

惟就某一具體訴訟事件決定管轄時，與其他有關機關仍難免意見上之衝突。或則起于行政法院與行政官署之間，或則起于行政法院與普通法院之間。前之場合，依行政訴訟法第五條規定，「行政法院關於受理訴訟之權限，以職權裁定之」(行政訴訟法第五條)即可由其自己決定，而裁決之後，即有確定之效力。後之場合，即所謂權限爭議。為解決此種問題，在分離主義國家，每設有權限法院負責處理。我國未設此制，而實際上與最高法院之間，亦不虞有衝突，固有疑義時，得隨時呈由其共同上級之司法院以統一解釋決定之。

關於行政法院之權限，應加注意者，尚有如次各點：一、行政法院之審判，不及于民事事件即私法事件。二、行政訴訟祇有對於訴願之覆審，始審訴訟不認有之。三、自由裁決問題，不屬於行政審判之管轄。四、行政法院無論事實審或法律審均有其權限。五、審判判決，不以撤銷違法之處分為限，代替行政官署為其應為之行為，或命為一定之行為，均得為之。其究有如何權限，須依各個情形，視訴願內容定之。

於此應特加說明者，為行政事件與民事事件之劃分問題，行政事件為公法關係事件，民事事件為私法關係事件，其區分，大抵與公私法之區別相當。故此一問題，自來學說，最多討論。然公私法事件之劃分，為實際制度上之問題，除參照學理外，尚應就實際事實研究之。

考行政主體與人民間之關係約可分為三類：一、公權力關係，即權力服從之關係，二、私經濟關係，即私經濟中之權義關係，三、公私法之中間區域，即公私法混同適用之區域。第一類公權力關

係，為顯著之公法關係，凡行政官署，本于行政權即警察權，財政權，及軍政權等權力，對於私人所為之處分，均應以公法關係即公法事件視之。第二類之經費關係，除法律別有規定外原則上為私法關係。此屬於此種關係之事項，雖行政主體為一方當事人，亦不得施以行政處分（行政法院判字第十號第三六號判決）。如就此種關係發生爭執，概應認為民事事件而歸諸普通法院管轄。蓋私經濟作用為與公益直接無關之事項，即以國家或自治團體為一方當事人，亦應與私人同受私法之支配。如官產之買賣，管地之出租，經濟的勞務之報酬，私法上之損害賠償，私所有權之侵害，及其他私產之得喪並其所有關係等（行政法院判字第十九號第二四號第二八號第五〇號第八二號）僅以私經濟作用為內容者，除法有規定應與私人間關係異其處理外，應同受私法之適用，而視為民事事件。第三類之私法之中間區域，如公營之經營，公物之管理等，一方面以公益為目的，不能與私人行為完全同視，然他方面並不常用權力，其屬經濟作用之部分，頗與私人間之關係相類似，故其中所生關係，甚為複雜，於某範圍固與私人間之關係同，應受私法之支配，而於某範圍則因公益之必要，又須排除私法之適用，於此區域，欲判別某特定事件之為公法或私法，可依左列各原則決定之。

（一）本屬私經濟性質。而法規特規定以公法事件處分者，應視為公法關係。就其事件之爭執，依法得聲明異議或提起訴願，或就其損害賠償依法應排除私法之適用，均已明定為公法關係。又就行政主體之金錢債權，如使用費或手續費等，明定其得以強制手段而徵收者，均明示其為公法事件，而非民事訴訟之標的。

（二）直接供公共使用之土地物件，通常不得為私法上之交易，如道路，河川，海濱，公園等，所謂公共用物，有不融通之性質，通常不得為私法上行為，故其使用所徵收之費用等，亦非屬私法之性質。

(三)公共社團與其社員之關係，除特有規定外，一般為私法關係。公共社團，如農會商會及教育會等，關於其設置及監督，雖較私法上之社團法人，富有公法色彩，但其所有公法之特權甚少，其與社員間之關係，除特有規定外，一般應以私法性質視之。

(四)賦有國家公權之私人，與其他私人間之關係，如非全屬經濟性質，不得以私法關係處理之。私人之賦有國家公權，其例甚多。而與其他私人間之關係，多屬私經濟之性質，如特許公業之業務，大都與私人之事業無異，惟非屬私經濟之場合私立大學學位之授與，及學生之懲戒等，不得視為私法關係。

第三款 當事人

行政訴訟之當事人，謂原告被告及參加人（行訴法第七條上段）。行政訴訟因採用審判程序，常有提起訴訟之原告與被訴之相對人即被告相對峙，此外尚有事後加入之第三利害關係人即參加人，故此三者均得為行政訴訟之當事人。訴訟當事人，一般又有實質上之當事人與形式上之當事人之別，前者即具有法上之人格，而在審判上得為權利義務之主張者，後者非必有主張權義之人格，不過審判程序以其名義而開始，即名義上之當事人是也。我國行政訴訟常因人民不服官署之訴願決定而提起，祇認有抗告訴願之一種。至於私人或自治團體等獨立人格者，因公法上關係，互有主張，向行政法院提起之訴訟，即所謂當事人訴訟，不認有之。故我國行政訴訟當事人原告之人民及參加人無論形式上實質上俱為訴訟當事人，而被告之官署，係為國家之機關，非有法上之人格，僅為形式上之當事人，而非實質上之當事人。

(甲)原告 有提起行政訴訟權之人即原告，常為行政客體即因官署之違法處分致其權利受損害者。然並不以原受處分人或再訴願人為限，非原受處分人亦得提起訴願及再訴願，因而亦得提起行政

訴訟，毋庸再述。又非再訴願人因有利害關係而不服再訴訟之決定，亦同得提起行政訴訟（行政法院判字第三三號判決）。

原告之當事人能力，準用民事訴訟法之規定，不問非法人或法人均得有之。胎兒及非法人之團體而設有代表人或管理人者亦然。多數有共同利益之人並未設有代表人或管理人者，得由其中選定一人或數人為全體起訴（行政法第二九條民事訴訟法第四〇條第四一條）。至于行政訴訟能力，必須有行為能力，關於訴訟無能力人或限制行為能力人之法定代理，或訴訟上必要之允許，除有特別規定外，依民法及其他法律之規定。民事訴訟法本條即第四五條之規定於行政訴訟亦準用之。

（乙）被告 行政訴訟因不服訴願之決定或原處分而提起，其被訴之相對人即被告，應依情形分別定之：即一、駁回訴願時為原處分官署，二、撤銷或變更原處分或決定時為最後撤銷或變更之官署（行政法第九條）。今以官署為被告乃為求法規之正確適用，並便於爭訟之解決而設，不過程序上即名義上之當事人，非真正權義關係之主體，業已前述。自原處分或訴願決定以至訴訟開始之期間，如被告官署之職員而有更迭，並不因之失去其同一性。又如因組織法規變更，原處分或決定官署之權限，已移併於他官署者，應以對該事項有權限之官署為被告，理所當然，固無待論。

（丙）參加人 行政訴訟之參加人，即對於他人提起之行政訴訟，有利害關係在該訴訟繫屬中參加之訴訟之人。「行政法院得命有利害關係之第三人參加訴訟，並得因第三人之請求，允許其參加」（行政法第八條）。蓋行政訴訟因不服再訴願決定而提起，其結果如何，於第三利害關係人，影響甚鉅。如甲乙兩漁業權人爭執入漁權，甲方不服維持原處分之再訴願決定，而提起行政訴訟，此時被告雖為原處分官署，而判決後受權義關係之決定者，除甲外，尚有利害關係人之乙。此時如不使與訴訟標的有真正利害關係之乙參加不特於乙將有不利，即審判本身亦難期確定與公允。再如行政訴

訟與民事訴訟不同，其訴訟事項多與公益有關，故其參加與否，大不可純聽，第三人之自由，而應依行政法院之命或得其允許而參加，經參加以後，則與原告或有相同之權能焉。

(丁)代理人 訴訟代理人即代理當事人為訴訟行為之人。有法定代理與委任代理之分，行政訴訟除法定代理外亦認有委任代理，即當事人得委任代理人代理訴訟（行政法第七條中段）。而法定代理人更得委任他人代理之。訴訟代理人無論律師或非律師均得為之，惟非律師而為訴訟代理人者，行政法院準用民事訴訟法之規定得以裁定禁止之。（民訴法第二八八條）。委任訴訟之代理人，應提出證明書證明其代理權（行訴法第七條下段）。

第四款 行政訴訟事項

(一)本質的訴訟事項 行政訴訟與民事訴訟不同，民事訴訟對於一切私權爭執皆得提起，而行政訴訟僅對於特定事項得提起之。行政訴訟法第一條規定：「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，或提起再訴願逾三個月不為決定者，得向行政法院提行政訴訟」。依本條規定，凡行政訴訟事項，須具左述之要件：

一、須有中央或地方官署之處分。所謂中央或地方官署，即國民政府統轄下之官署（行政法院判字第十八號判決），解釋上除本質的官署外，自治機關執行國家委辦事務而有官署之地位者亦包括之。又處分一語，應從廣義解釋，除法的行為之行政處分外，事實的行為之處分，亦兼及之，均見前述。行政訴訟固有抗告之性質，於提起時，自須先有官署處分存在，如根本無其處分，或外形上似有處分，而其實與處分之不存在無異，例如應屬司法機關管轄之事件而誤用行政處分之形式者，非實際上之行政處分，不得提起行政訴訟（判字第三二號第六三號判決）。

二、須其處分屬於違法。違法與不當相對待，即指羈束行政中之違法，即違反法規及其精神而

言。若法規上無何限制，則屬行政官署自由裁量，僅有適當與不適當，而無違法之問題，自不得提起行政訴訟（判字第七三號判決），亦已如前述。惟某特定情形，究竟有無自由裁量之餘地，如得自由裁量其裁量權之範圍又如何，仍須依法判定之，如自由裁量而有逾越，或裁量權而有濫用，則屬違法，而非不當。又所謂違法處分，其違法原因並不以存於該處分者為限，縱其處分本身不違法，而所根據之先行為係違法者，則因繼受違法性之故，後行行為亦當然違法（判字第二號判決）。

三、須因其違法處分損害人民之權利。權利與單純生活上之利益不同，生活上之利益縱為國家設施所賜與，而未為法制所担保者，即受官署違法處分之損害亦不得提起行政訴訟。又所謂權利，無論公權或私權，而公權不問積極的公權或消極的公權，皆包括之，要之，凡人民提起行政訴訟，必以官署之違法處分，致損害其權利為前提，否則為法不許（判字第一號第十號第四九號第六〇號第六一號判決）。再其處分之效果須在繼續中，若其處分效果已不存在，亦不具備起訴之要件（判字第五號判決）。

四、須經再訴願。國家現制，以行政訴訟為訴願之覆審，未提起訴訟前，必須經過行政上之再審程序即再訴願，亦見前述。故人民因有官署之違法處分，致其權利受損害而未經起訴願及再訴願者，不得提起行政訴訟，又對未經訴訟或再訴願程序中予以審究之事項而提起者，亦為非法（判字第六九號審決）。

（二）附帶請求事項 人民提起行政訴訟，得附帶請求損害賠償（行訴法第二條第一項）。此即提起行政訴訟時得附帶請求之事項，在規定之外形上，一見似有附帶私訴之性質。但因官署之違法處分致損害人民之權利，決非私人相互間之關係可比，而因以公法上之損害賠償視之。現行法上認國家機關即國家有損害賠償責任，此為較重要者，其與公務員個人之民事上損害賠償責任，有重複

而又相補充之關係已見前述，茲不復贅。

惟就國家損害賠償責任而論，按行政訴訟法本項規定，國家所負賠償責任之範圍，並不甚廣，因其請求賠償，必須于提起行政訴訟之際，附帶為之，而提起行政訴訟，限制甚嚴，得請求之機會甚少。因其所謂損害，必須出于官署處分，若非于官署處分，人民縱受有損害，亦不得請求賠償。再提起行政訴訟之先，須經數度行政覆審程序，如前此已將其處分撤銷或變更者，自己不得再行提起。因而人民在事實上縱受有損害，已不能單就其損害部份，訴請賠償矣。公法上國家責任之範圍既如此之狹，為謀救濟起見，私法上關於損害賠償責任之規定，凡可適用於國家者，似應充分解釋適用之。

提起行政訴訟，附帶請求損害賠償，除適用行政訴訟之程序外，關於其賠償方法與範圍，準用民法之規定（行政訴訟法第二條第二項上段）。即第一、損害賠償之方法，應以回復原狀為原則（民法第二一三條）。但前此行政覆審中經被害人向覆審官署請求回復原狀而不予回復者，提起行政訴訟時得依其選擇，請求以金錢賠償（民法第二一四條類推解釋）。此外不能回復原狀或回復顯有重大困難者，應以金錢賠償其損害（民法第二一五條）。其次，損害賠償之範圍，一方面須其損害與原困事實之間，有因果關係，易言之，即人民權利以因官署之違法處分而受損害者為限，如非因官署之違法處分所致之損害，不屬其範圍（判字第五號第十七號判決）。他方面應賠償之損害，以「所受損害」，即因該原應事實所生之實際損害為限，「所失利益」，即無該原因事實則能取得之利益，不在賠償之列（行政法第二條第二項下段民法第二一六條）。此外民法中關於過失相殺及債務人代位之規定（民法第二一七條第二一八條），于此亦準用之。

第五款 行政訴訟之提起

第一提起之要件

行政訴訟之提起，須具備實質上與形式上兩種要件。實質上之要件，即一、須提起之事項，依法得為行政訴訟之標的；二、須訴願當事人依法有訴訟當事人能力，形式上之要件即一、提起之時間，須在法定期間以內；二、提起之行為須具備法定之方式，前二者業于前述，恕不復贅。茲僅就後二者分述于次。

(一)起訴期間 行政訴訟之提起，與訴願同，亦有期間之限制，即應于再訴願決定之次日起二個月內提起之（行政法第十條）。若再訴願人以外之第三人提起時，其期間應自第三人可得而知之日，即自再訴願決定之公告或揭示之次日起算，與提起訴願之場合同。此項期間之計算，準用民事訴訟法之規定，其期間之末日為紀念日或其他之休息日，以休息日之次日代之（民事法第一六一條）。起訴人不在行政法院所在地居住者，準用民事訴訟法之規定，應扣除在途期間，在途期間之日數，依司法行政部訓令之所定，均見前述。但起訴人有訴訟代理人居住在行政法院所在地者，此項在途期間，不得扣除之。

再此項起訴期間係除斥期間即不變期間，如其期間業已經過，再訴願決定及原處分之效力，在形式上遂告確定，惟再訴願人雖逾法定期間向起訴，而于收到再訴願決定書後曾在法定時間內向再訴願官署請求再予審核，或向再訴願官署之上級機關聲明不服者，依先例認為已有合法之聲明，仍應予受理（行政法院判字第二〇號第一五號判例）。又民事訴訟法關於因天災或其他事由遲誤不變期間之規定，于此亦準用之（民事法第一六四條）。

(二)起訴方式 「提起行政訴訟，應以訴狀為之，訴狀應記載左列各款，由原告或代理人簽名蓋章或按指印，其不能簽名蓋章或按指印者，得使他人，代書姓名，並由其代書人記明其事由並簽

名：一、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。二、由代理人提起行政訴訟者，代理人之年齡，姓名，性別，職業，住所或居所。三、被告之官署。四、起訴之事實，理由，證據，再訴願決定及收受其決定之年月日。五、年月日（行訴法第十二條）。上列第四款起訴之事實，原則上應與提起再訴願時所陳述者相同。惟理由及證據在再訴願中未提出者，得從新提出之。

第二起訴之效果

(一) 訴訟繫屬行政訴訟經提起後，即繫屬於行政法院，發其次速之效果，即一、當事人與行政法院間各取得一定之權能或應受一定之拘束；二、同一事件不能再提起行政訴訟，否則得駁回之。

(二) 原處分或決定之效力 行政訴訟提起後，再訴願決定之效力，原則上並不直接受影響，原處分未為訴願或再訴願之決定所變更者亦然。故再決定或原處分之應執行者，除法律別有規定外，不因提起訴訟而停止執行。但如該處分或決定之內容一經執行即不能回復原狀或回復原狀顯有困難者，恐至執行後原告縱得勝訴亦無實效。故行政法院或為原處分決定之官署，仍得依職權或依原告之請求，將其執行停止之（行訴法第十一條）。

第六款 行政訴訟之審理

第一審理之進展與範圍

行政訴訟之審理，係如次之階段而進展，與訴願之審理同。一、訴訟要件之審理。即先審查其起訴要件欠缺與否？「行政法院審查訴狀，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」。訴狀既經駁回，其審理遂告終止，不復為內容即本條之審理，「但僅係訴狀不合法定程式，有補正之必要者，應由審判長限定期間，命其補正（行訴法第十三條）。二、本案之審

理。要件審理後，認其起訴為正當者，即入于內容即起訴要求之審理。本案之審理即係起訴之受理。在程序上起訴之受理，不為獨立之決定，惟事實上既進于本案內容之審理，則其訴訟當然已受理矣。

行政訴訟之審理，及于事實問題與法律問題，前者稱事實之認定，後者稱法律之適用。行政訴訟之審理，即先審明原處分有關之事實，然後決定適用有關之法規，大抵與訴願同。

行政訴訟審理之範圍，原則上為原告之要求所拘束，非屬原告要求之事項，通常不予審理。然應受拘束者僅限於審理事項之範圍，至原處分或決定之違法與否，行政法院得自行認定，如認原處分或決定及原告之要求均不適法時，則得以自認為適當者而判決之。又繫爭之行政處分以他行為為基礎或與他行為相合而完成其效果者，在形式上未有確定力以前，他行為之效力亦得審理之，並不受任何拘束。又原告之要求通常固記載于訴狀中即未明白直接記載而自起訴事實或理由中窺察，可認為原告之要求者，亦得依職權自行認定之也。

第二 審理之方法

關於行政訴訟審理之方法，一部分準用民事訴訟之規定。但行政事件究與民事事件不同，非可任于當事人自由處置，故行政訴訟法中設有若干規定，與民事訴訟殊異其趣。

第一、行政訴訟之審理，以用書面審理為原則。如訴訟要件之審理，全就訴狀審查決定，已于前述。至于本案之審理，通常亦即就訴狀審查之，「行政法院受理行政訴訟，應將訴狀副本及其他必要書狀副本，送達于被告，並限定期間命其答辯」。「被告答辯應具副本，行政法院應將答辯副本送達于原告」。「行政法院認為必要時，得限定時間，命原被告為第二次之答辯」。「被告之官署不派代理人或不提出答辯書，經行政法院另定期間，以書面催告，而延置不理者，行政法院得以

職權調查事實，逕為判決（行訴法第十四條至第十七條）。行政訴訟通常係就訴狀判決，但行政法院認為必要時，或依當事人聲請，得指定日期，傳喚原告被告參加人到庭，為言詞辯論。原告被告及參加人于為言詞辯論時，得補充書狀或更正錯誤及提出新證據。（行政法第十八條第十九條）。但於此時亦不以言詞辯論為絕對必要，如原告及參加人不到庭，或被告之官署不派代理人者，行政法院仍得依職權調查事實，逕為判決，（前揭第十七條）。不到庭之一方或雙方，概不得為妨訴之抗辯。

其次，關於憑證之決定，採用職權調查主義，不受當事人之陳述及提出之證據所拘束。除當事人陳述及提出證據之範圍外，行政法院得依職權調查而處決之。至於證言及鑑定，行政法院認為必要時，得傳喚證人或鑑定人，命為證言或鑑定。如無正當理由或原因而不到場或拒絕證言或鑑定者，得以裁定科以罰鍰（行政法第二〇條）。行政法院又得指定評事或囑托普通法院或其他官署調查證據（同法第一條）。關於訴訟程序之進行，採用職權進行主義，如上答辯期間之限定，言詞辯論日期之指定，當事人被傳不到庭，訴訟程序不中止等，均此原則之適用也。

第三 本案以外之審理

在行政訴訟審理中，當事人本案之外，尚得提出妨訴之抗辯及其他程序上之請求。關於行政訴訟程序上之請求，即由行政法院裁定之（行訴法第二二條）。

關於行政訴訟審理之程序，凡未為行政訴訟法所規定者，概準用民事訴訟法之規定（同法第二九條）。

第七款 行政訴訟之裁判

行政訴訟之裁判，分裁定與判決二種。前者為關於訴訟程序及訴訟正當與否之裁判，如前述行政訴訟程序上請求之裁定（同法第二二條），及認為不應提起行政訴訟或違背法定程序駁回之裁定（同法第十三條）屬之。後者為關於行為效力或法律關係存否之裁判，即認本案有理由或無理由之判決屬之（同法第二三條）。行政訴訟為單級審制，「對於行政法院之裁判，不得上訴或抗告」（同法第三條）。茲就判決之形式內容及效力，分述如次：

第一 判決之方式

裁定不需形式，判決則準用民事訴訟法之規定，應作成判決書，記明下列各款事項：一、原告，姓名，住所或居所，原告為法人或其他團體者，其名稱及事務所，被告之官署，有參加人者，其姓名住所或居所。二、有法定代理人或訴訟代理人者，其姓名，住所或居所。三、主文。四、事實。五、理由。六、法院即行政院。事實欄內應記明當事人在書面審理或言詞辯論時陳述之要旨，易言之，即記載當事人之聲明及其提出之攻擊或防禦方法。會議之評事，應于判決書內簽名。有因故不能簽名者，由審判長記明其事由，審判長因故不能簽名者，由資深之評事附記之（民訴法第二二六條第二七條）。

第二 判決之內容

行政訴訟之判決依其內容分為如次二種：

（一）駁回之判決 駁回之判決為確認之判決，即認原告起訴主張原處分或決定違法為無理由之判決。「行政法院認起訴為無理由者，應以判決駁回之，其附帶請求損害賠償者亦同（行訴法第二一條下段）。起訴既經駁回，擊爭之原處分或決定之效力遂告確定，從來之法律關係，不生任何變更，自無待論。」

(二)容認之判決 容認之判決，即認起訴為有理由，易言之即認擊爭之原處分或決定為違法之判決，行政法(院判字第二七號判決)。行政法院「認起訴為有理由者，應以判決撤銷或變更原處分或決定，其附帶請求損害賠償者，并應為判決」(同條上段)。本項判決，按其內容更可別為三種：一、確認之判決，即認原處分或決定為無效而予無效宣告，即就無效之處分或決定以判決撤銷者屬之。二、形成之判決，即撤銷變更原有法律關係之判決，即撤銷原處分或決定之全部或一部，及撤銷原處分或決定後而另以他行為代之之判決屬之。三、給付之判決，即命為一定之行為或給付之判決，即撤銷原處分或決定而令行政官署更為他種行為之判決，及損害賠償之判決屬之。

第三 判決之效力

行政訴訟判決之效力，亦分別確定力，拘束力及执行力三者論述之。

(一)判決之確定力 行政法院為始審而兼終審之機關，除有法定事由得請求再審外，有形式上之確定力，即其判決確定後已不得更依法律上之救濟方法提起訴爭。至為保持法律關係之安全計，固亦具有實質上之確定力，惟所確定事項，以後遇有新事由發生時得不視為同一事件，而以他訴訟之標的再審判之。

(二)判決之拘束力 「行政法院」之判決，就其事件，有拘束各關係官署之效力(行訴法第四條)。其餘原告參加人及其他關係人，亦須受其拘束，固不待贅。又其所有之拘束力僅以關於所判決之事件為限，其他同類事件，並不受其影響。

(三)判決之执行力 行政訴訟，其被告常為行政官署，如判決之內容係令受拘束之官署為一定之行為或給付者，其判決之執行，自以發動行政監督權最為妥當。故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(同法第二八條)。

第八款 再審之訴

行政訴訟與民事訴訟同，亦認有再審制度，即遇有一定之事由時，對於確定之判決，當事人得提起不服之訴，請求再為審判。蓋其判決如根本上有重大缺點時，若不予糾正于理未免失當。且行政審判為單級審制，非設有此項制度，亦不足以盡救濟之能事也。

(一)再審之事由 有下列情形之一時，當事人對行法院之判決，得向該院提起再審之訴：一、判決法院之組織不合法者；二、依法律或裁判應迴避之評事參與裁判者；三、當事人於訴訟未經合法代理者；四、當事人知他造：住居所指為所在不明，而與涉訟者，但他造已承認其訴訟程序者，不在此限；五、參與裁判之評事，關於該訴訟，違背職務，犯刑事之上罪者；六、當事人之代理人或他造或其代理人，關於該訴訟有刑事上應罰之行為，影響于判決者；七、為判決基礎之證物係偽造或變造者；八、證人，鑑定人或通譯，就為判決基礎之證言，鑑定或通譯，被處偽證之刑者；九、為判決基礎之民事或刑事判決及其他裁判，或行政處分，依其後之確定裁判或行政處分已變更者；十、當事人發見就同一訴訟標的在前已有確定判決或和解或調解或得使用該判決者或和解或調解；十一、當事人發見未經斟酌之證物或得使用該證物者，但以如經斟酌可受較有利益之裁判者為限。上項第五款至第八款情形，以宣告有罪之判決已確定，或其刑事訴訟不能開始或續行，非因證據不足者為限，得提起再審之訴（行訴法第二四條民訴法四九二條）。

(二)訴之提起及裁判 再審之訴應由當事人自判決送達時起二個月內提起之。其事由發生在後或知悉在後者，其二個月之期間，自發生或知悉時起算（行訴法第二五條）。其訴狀準用民事訴訟法之規定，應表明下列事項：一、當事人及法定代理人；二、聲明不服之判決及提起再審之訴之陳述；三、應于如何程度廢棄原判決及就本案如何判決之聲明；四、再審之理由。訴之裁判，依情形分別如

次：一、再審之訴不合法者，應以裁定駁回之。二、顯無再審理由者，得不經言合詞辯論，以判決駁回之。三、雖有再審理由，行政法院如認原判決為正當者，應以判決駁回之（民訴法第四九七條至第五〇〇條）。

行政法總論勘誤表

行政機關之設置	頁數	原文
自治行政組織員	目錄第二頁第二行	自治行政組織
行政法總編	目錄第三頁第三節	行政法總論
Oeffentliches Service Public	第一頁第一行 第一頁第六行	Oeffentliches Service Public
不向治人之——	同右	不問治人之——
一切作用之提前	第一頁第八行	一切作用之前提
遞法或——	第一頁第十二行	遞法或——
行政則為法	第二頁第一行	行政行為法
判決成處分	第三頁第四行	判決成處分
()	第六頁第六行	()
爾來國府法令	第六頁第十五行	邇來國府法令
編訂事例，則例——	第七頁第九行	編訂事例則例——
一不無一定	第八頁第十行	亦不無一定
健全而有放	第九頁第三行	健全而有致
	第十頁第十七行	

法
法令規章定

法治思想

一般散沙

以貽國家

種能力的規定

何種效果

所有權之消滅

而消滅法之——

具前後相承之

糾彈察權

就行政行言

行政機關

使之担負

不問何者

非訟事件

侵害法益者

或命其負擔義務

受法拘束

數頁

第十三頁第十六行

第十四頁第十四行

第十四頁第十六行

同右

第十七頁第八行

第廿一頁第六行

第廿一頁第十二行

第廿二頁第二行

第廿四頁第十三行

同右

第廿五頁第十五行

第廿五頁第十九行

第廿六頁第五行

第廿六頁第六行

第廿九頁第一行

第廿九頁第三行

第卅頁第七行

第卅一頁第十七行

原文

法令規章之制定

法治思想

一盤散沙

以貽國家

種能力的規定

何種效果

所有權之消滅

而消滅法之——

具前後相承之體

糾察權

就行政而言

行政機關

使之担負

不問何者

非訟事件

侵害法益者

或命其負擔義務

受法規拘束

誤 若超過——

乃構成

國家之意思

行政法關係

個人之意思力

國家機關

現行法律

Fautpbesunel

Fawtknshtapublic

無支付能力

行政主體

其多數機關

原制上歸——

如省政府

僅指具——

機關本身

運用靈便

依獨轄事務——

類頁

第卅頁第十九行

第卅一頁第六行

第卅二頁第十五行

第卅三頁第十六行

第卅四頁第一行

第四一頁第一行

第四一頁第四行

第四一頁第九行

同右

第四三頁一行

第四三頁第十七行

第四四頁第九行

第四五頁第十行

第四八頁第七行

第四八頁第十一行

第四九頁第十四行

第五〇頁第二行

第五一頁第九行

原文

若超過——

乃構成

國家之意思

行政法關係

個人之意思力

國家機關

現行法律

Faute Personnel

Faute Du Service Public

之無支付能力

行政主體

其多數機關

原制上歸——

如省政府

僅指具

機關本身

運用靈便

依管轄事務

四
——合議制署官之——

頁數

第五一頁第一行

第五四頁第十五行

第五五頁第十行

第五六頁第九行

第五六頁第十一行

第六一頁第十二行

第六八頁第七行

第六八頁第十二行

第六八頁第十八行

第七一頁第十五行

第七二頁第十六行

第七六頁第十三行

第七七頁第十二行

第八〇頁第六行

第八四頁第七行

第八八頁第十二行

第九二頁第六行

第九二頁第十七行

原文

——合議制官署

官署權限——

又委任行政

此二語在——

使之合於——

水利委員會改——

區域大小

集思廣益

設置省政府行署

或預算者

採集會方——

如英國本——

國家監督之下

凡有地方性

將民、財、教——

增加縣庫

及本鄉鎮之——

違法或失職時

定官權限——

又任行政

此語在——

使之合於——

水利委員會——

區域大小

集思廣益

設置省政府行署

或預算者

採集會方——

如英國——

國家監督之下

凡有地方性

將民、以下、財、教——

增加縣庫

及本鄉鎮之——

違法或失職時

誤

其有闕

人才問題

鄉鎮長兼任

其趣旨蓋印

成於選出

以上之連名

公務員之人員

妻及子

勳勞或勳勞

而強其繼續服務

予以減低

不利益者允避之

主事管務

不得有損害史

預依一般社會

不得接受

實費請求權

退休金為

頁數

第九四頁第七行

九五頁第四行

九五頁第六行

九五頁第八行

九七頁第十九行

一〇〇頁第三行

一〇〇頁第九行

一〇九頁第七行

一二頁第八行

一五頁第十五行

一六頁第四行

一八頁第十五行

二一頁第十六行

二二頁第八行

二二頁第八行

二二頁第十八行

二三頁第十一行

二五頁第十行

原文

其他有闕

人才問題

鄉鎮保長兼任

其趣旨蓋印

成於選出

以上之連名

公務員之人員

妻及子

勳勞或成績

而強其繼續服務

予以減低

不利益者力避之

主事管務

不得有損害史

預依一般社會

不得接受

實費請求權

退休金與

誤

頁數

原文

六

死警之道	第一二七頁第七行	長警之道
——銷售等	第一二八頁第十九行	——銷售等
且以法律定之	第一三〇頁第十三行	且每以法律定之
——證為不應付	第一三三頁第一行	——認為不應付
——交被付懲戒人	第一三三頁第十一行	——交付被懲戒人
特經過失即	第一三七頁第十三行	特經過失即
——機關之行為而言	第一四〇頁第九行	——機關之行為而言
——為買賣貸借	第一四一頁第十六行	——為買賣貸借
瘋之管束	第一四二頁第三行	瘋人之管束
行政機關	第一四三頁第九行	行政機關
容體不同	第一四三頁第十行	容體不同
行政命令依具	同右	行政命令依具
與準法律行為	第一四三頁第十四行	與準法律行為
不得任意之	第一四四頁第九行	不得任意為之
乃多數當事人為	第一四四頁第十一行	乃多數當事人為
單一的行政	同右	單一的行政
形認處分	第一四五頁圖表	形認處分
第一項	第一四六頁第二行	第一款

誤

頁數

原文

每不能過於詳密

與不能過於詳密
特別依組織法——

第一四七頁第三行
第一四七頁第六行
第一四八頁第十六行
第一四八頁第十八行

特別依指組織法上——

絕對禁。

第一五〇頁第六行

絕對禁止

——效力消滅等是。

第一五〇頁第十七行

——效力消滅等是。

究完價值。

第一五一頁第七行

研究價值。

恆為清規所羈束，

第一五一頁第十行

恆為法規所羈束，

法人行為特之色，

第一五一頁第十三行

法人行為之特色，

祇須依照徵課，

第一五二頁第二行

祇須依照徵課，

但其處分——

第一五二頁第七行

——何者得加附款，

——何者分得加附款，

第一五二頁第十行

——何者得加附款，

請求與否，

第一五二頁第十五行

請求與否，

——成立問題有關，

第一五二頁第二行

——成立問題有關，

始能現實發生效力。

第一五二頁第十一行

始能現實發生效力。

限制人民自由處分之。

第一五三頁第七行

限制人民自由之處分屬之。

有沒走私權之處分，

第一五三頁第八行

有設定私權之處分，

實即于特定情形

第一五五頁第十行

實即于特定情形

則即使受處分人——

第一五六頁第十四行

亦即使受處分人——

——同時與辨——

第一五六頁第十四行

——同時與辨——

誤
更否認。

頁數

原文

該改之效

第一五七頁第二行
第一五七頁第十行

所更動。
該處分之效

希礦業權之

第一五七頁第十九行

則礦業權之

故種停止。

第一五七頁第十九行

，故稱停止。

應用等觀念中除去

第一五八頁第三行

應自其觀念中除去

——此期限所說也。

第一五八頁第十三行

——此所謂期限也。

為被撤消——

第一五九頁第一行

如被撤消——

彼與處分——

第一五九頁第二行

使與處分——

法定負擔，

同右

，法定負擔

——以意思表示為要素，

第一六〇頁第一行

——以意思表示為要素，

觀其現實——

第一六〇頁第五行

欲其現實——

防以口頭式

第一六〇頁第十四行

除以口頭式——

則應明其方式，

第一六〇頁第十九行

則應從其方式，

於其義務不行時

第一六一頁第十六行

於其義務不履行時，

行政處分許——

第一六三頁第八行

行政處分許——

強與處分者——

第一六四頁第十九行

雖與處分者——

亦如無效。

第一六六頁第二行

亦為無效。

自認為有之

第一六六頁第九行

自認為有效之

誤

又具處分內容——
 不具如各種——
 附有右述——
 免過當。
 惟其與救
 但除此以外，
 前述行政處分——
 又與義務不履行——
 即所謂即強時制，
 又制分代執行——
 ——與執行罪。
 戒罰。
 ——即須受之拘束，
 即人民官署——
 致損害——
 其係屬於他
 決定國家之意思——
 ——自治事項外，

頁數

第一六六頁第十一行
 第一六八頁第三行
 第一六八頁第十四行
 第一七〇頁第六行
 第一七二頁第二行
 第一七三頁第十一行
 同右
 第一七五頁第三行
 第一七五頁第四行
 第一七五頁第十一行
 同右
 第一七九頁第四行
 第一八一頁第十七行
 第一八二頁第十行
 第一八四頁第三行
 第一八四頁第十四行
 第一八六頁第七行
 第一八六頁第八行

原文

又其處分內容——
 不具各種——
 ——附有右述——
 免過當。
 惟其多數
 但除此以外，
 前述行政處分——
 又與義務不履行——
 即所謂即時強制，
 制又分代執行——
 ——與執行罪。
 戒罰。
 ——即須受其拘束，
 即人民因官署——
 致損害——
 其餘屬於他
 決定國家之意思——
 ——自治事項外，

誤

頁數

原文

為實質的要件，	第一八六頁第十九行	為實質的要件，
——利益之區別，	第一八七頁第五行	——利益之區別，
不得不就同一	第一八八頁第十六行	不得再就同一
簡貫	第一八九頁第八行	籍貫
多數人共同訴願	第一八九頁第十行	多數人共同訴願
——級彼此取得	第一九一頁第六行	——使彼此取得
——仍得其處分	第一九二頁第四行	——仍得將其處分
此屬於——	第一九七頁第三行	屬於——
為與公益直接	第一九七頁第五行	為與公益直接
公共社團，	第一九八頁第一行	公共社團，
大不可純聽，第	第二〇〇頁第一行	尤不可純聽第
則與原告或有——	第二〇〇頁第二行	則與原告幾有——
法規及其精神	第二〇〇頁第十九行	法規及其精神
亦已如前述。	第二〇〇頁第二行	亦已如前述。
而未經起訴願及——	第二〇一頁第十三行	而未經提起訴願及——
即因該原應事實——	第二〇二頁第十六行	即因該原因事實——
(一)訴訟屬行政	第二〇四頁第七行	(一)訴訟屬行政
又原告之要求——	第二〇五頁第十行	又原告之要求——

誤

當事審人——

法院即行政院

行政法(院——)。

——判決之執行，

當事人知他造之位——

犯刑事上之罪者；

得不經言合詞——

頁數

第二〇六頁第十四行

第二〇七頁第十行

第二〇八頁第二行

第二〇八頁第十八行

第二〇九頁第六行

第二〇九頁第八行

第二一〇頁第一行

原文

當事人——

法院即行政法院

(行政法院——)。

——判決之執行，

當事人知他造之位——

犯刑事上之罪者；

得不經言合詞——

5-8
441156
12



101