



Chapter

第一章

行政與行政法概論

第一節 行政之基本觀念

一、行政之概念

- (一)行政具有管理與執行的意思，國家行政具有積極主動的特性，是社會共同生活所形成以實現公共利益為目的。
- (二)行政是廣泛、多樣、複雜且不斷形成社會生活的國家作用。
- (三)行政是實現國家目的與追求公益的國家作用。
- (四)行政是具有組織一體上下隸屬之國家作用。
- (五)行政是積極主動及作成具體決定之國家作用。
- (六)行政應受法的支配並兼顧合法性與合目的性的國家作用。
- (七)行政之學說：
 - 1.法規拘束說：
行政乃受法規所拘束之國家機關之活動範圍。
 - 2.行政目的說：
行政乃基於公益維護之一切法律及事實行為。
 - 3.權力特性說：
行政乃具主動性與未來性之國家行為。
 - 4.扣除說：
國家行政在權力分立的政府體制與憲法架構下只能描述而無法定義。
 - 5.憲法中之行政定義：
行政乃扣除立法與司法以外的所有國家作用。



二、行政之意義

(一)形式意義之行政：

指凡組織法上屬於行政機關所為的行為皆屬於行政。行政院為國家最高行政機關，凡行政院及其所屬各機關所作成的行為，皆可認定為形式意義的行政行為。

(二)形式意義說的缺點：

在於定義不夠明確，因為非行政機關亦有可能作成行政行為。例如司法機關或立法機關之人事行為，性質上亦屬於行政行為。

(三)實質意義之行政：

指國家行為或措施具有行政行為之內涵。實質意義的行政，學說上又分為積極說與消極說兩種。

1.積極說：

主張行政的意義乃是主動實現追求公共利益等目的所為的積極多樣性國家行為。

2.消極說：

又稱為扣除說，認為行政之範圍太大，無法定義只能描述。德國學者哈查克主張，行政的意義應係立於法律之下，排除立法行為與司法行為以外的所有國家行為。

(四)我國在五權憲法架構下，行政之意義乃是包括考試在內，扣除立法、司法、監察以外的所有國家行為。

(五)行政權與司法權之區別：

	行政	司法
本質	積極性、主動性(職權原則)	被動性(不告不理)
對象	現在或將來發生之抽象、具體事務	過去已發生之具體事件
組織	以獨任制為原則，兼採合議制	以合議審判為原則
地位	以當事人地位追求本身之利益	立於第三人之地位仲裁糾紛
隸屬關係	適用行政一體原則	依法獨立審判
法律關係	不僅執行法律並得草擬法律	將法律實現於具體個案中



第二節 行政之分類

行政行為態樣之區分	
以 <u>行政目的</u> 為區分標準	干涉行政、給付行政、計畫行政
以 <u>適用法規</u> 為區分標準	公權力行政、私經濟行政
以 <u>行政主體</u> 為區分標準	直接行政、間接行政
以 <u>事務領域</u> 為區分標準	外部行政、內部行政
以 <u>法規拘束</u> 為區分標準	羈束行政、裁量行政

一、干涉行政、給付行政與計畫行政

(一)干涉行政：

指行政機關為維護公共利益或社會秩序，對人民作成之行政行為，具有課予負擔或不利益之內容，直接限制人民自由或權利，故又稱為秩序行政。例如：課徵稅捐、徵兵處分、行政裁罰。

(二)給付行政：

指國家以積極之態度，具體達成憲法所宣示人民各項社會權之授益行政活動，其目標為改善社會成員之生活，內容以提供金錢、物質服務等授益處分，故又稱為福利行政或服務行政。例如：職業訓練、社會救助、育嬰津貼。

(三)給付行政之態樣：

1.供給行政：

指政府提供國民日常生活不可或缺之工業技術性服務之行政行為。例如：興辦公用事業(水電設施、交通事業、捷運系統)、文化建設(圖書館、美術館)或興建公共設施(公園、道路)。

2.社會行政：

指政府提供國民社會生活最低限度保障之行政行為。例如：實施社會保險(勞工保險、國民年金保險)與社會救助(生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助)。

3.助長行政：

指政府依特定目的所制定之社會、經濟、文化政策，予以國民民生計改善措施之行政行為。例如：提供經濟輔助(中小企業貸款、購屋貸款)或實施行政指導(工業技術、農業輔導、財經政策)。



(四)區別干涉行政與給付行政之實益，在於二者受法律羈束之程度不同，干涉行政之內容常涉及人民基本權利之限制，故受法律保留原則之羈束程度較高。給付行政通常不涉及人民基本權利之限制，故受法律保留原則之羈束程度較低。

(五)計畫行政：

行政機關為達行政上的預定目標，於兼顧各種利益調和及斟酌一切相關情況下，將各種行政手段與資源做合理運用的一種行政作用。例如：政府預算或財務計畫(公債發行計畫)、實施計劃(捷運建築計畫)。

(六)行政計畫之意義：

指行政機關為將來一定期限內達成特定之目的或實現一定之構想，事前就達成該目的或實現該構想有關之方法、步驟或措施等所為之設計與規劃。(行政程序法第 163 條)



實務見解

■ 釋字第 542 號解釋：

行政機關訂定之行政命令，其屬「給付性之行政措施」具授與人民利益之效果者，亦應受相關憲法原則，尤其是平等原則之拘束。關於安遷救濟金之發放，係屬授與人民利益之「給付行政」，並以補助集水區內居民遷村所需費用為目的，既在排除村民之繼續居住，自應以有居住事實為前提，其認定之依據，設籍僅係其一而已，上開計畫竟以設籍與否作為認定是否居住於該水源區之唯一標準，雖不能謂有違「平等原則」，但未顧及其他居住事實之證明方法，有欠周延。相關領取安遷救濟金之規定應依本解釋意旨儘速檢討改進。

■ 釋字第 428 號解釋：

公用事業，以公營為原則，憲法第 144 條前段定有明文。國家基於對人民生存照顧之義務、達成給付行政之功能，經營各類公用事業，期以合理之費率，普遍而穩定提供人民所需之各項服務，得對公用事業因經營所生之損失補償或損害賠償責任予以相當之限制。

■ 行政法院裁定要旨：

年節特別照護金(原特別濟助金)係政府對生活特別困難之退休人員所為照顧，屬於「給付行政」之範疇，乃國家提供之各種給付，以保障人民得維持合乎人性尊嚴之基本生活需求，扶助並照顧經濟上弱勢之人民，推行社會安全等民生福利措施。



■ 釋字第 614 號解釋：

憲法上之法律保留原則乃現代法治國原則之具體表現，不僅規範國家與人民之關係，亦涉及行政、立法兩權之權限分配。給付行政措施如未限制人民之自由權利，固尚難謂與憲法第二十三條規定之限制人民基本權利之法律保留原則有違，惟如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令。

二、公權力行政與私經濟行政

(一)公權力行政：

又稱為高權行政，指國家居於統治權主體之法律地位，適用公法規定所為之行政行為。例如：土地徵收、繳稅通知、衛生宣導、交通指揮。

(二)私經濟行政：

又稱為國庫行政，指國家居於與私人相當之法律地位，適用私法規定所為之行政行為。例如：出售平價國宅、經營國營事業、採購辦公用品、拍賣報廢設備。

三、直接行政與間接行政

(一)直接行政：

國家之行政事務並由中央政府所設置的機關執行者。例如：外交行政、國防行政、國家幣制等行政事務。

(二)間接行政：

地方自治團體之自治事項，及國家行政事務委由地方行政機關執行之委辦事項。自治事項如縣、市轄區內之衛生、交通或教育等行政事務，委辦事項如交通部觀光局將台灣燈節活動委辦給彰化縣政府。

(三)自治事項之定義：

指地方自治團體依憲法或地方制度法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。



(四)委辦事項之定義：

指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。

(五)直接行政與間接行政之區分：

直接行政係由中央機關執行其行政事務，間接行政則由地方自治機關執行相關之行政事務。又地方自治團體處理其自治事項與承中央主管機關之命辦理委辦事項不同，自治事項中央之監督僅能就適法性為之，委辦事項中央之監督得就適法性與合目的性實施全面監督。

四、外部行政與內部行政

(一)外部行政：

行政機關作成之行政行為，其規範對象是一般人民，內容涉及人民權利義務之事項，並直接對外發生法律效果。例如：作成行政處分、發布法規命令、締結行政契約。

(二)內部行政：

行政機關作成之行政行為，其規範對象是內部公務人員，內容僅涉及行政機關內部之行為或決定，並不直接對外發生法律效果。例如：發布作業準則、公務人員之陞遷或調任。

(三)外部行政與內部行政其救濟程序之區分：

外部行政之對象為一般人民，故對於行政機關違法或不當之行政處分，通常得藉由訴願及行政訴訟程序作為救濟途徑，內部行政之對象為公務人員，故對於服務機關違法或不當之行政處分，通常藉由復審及行政訴訟作為救濟途徑。

五、羈束行政與裁量行政

(一)羈束行政：

行政機關作成行政行為受法律構成要件嚴格之拘束，並無裁量空間。羈束行政之實例：依道路交通管理處罰條例第 31 條規定，機車駕駛人未戴安全帽者，處新臺幣五百元罰鍰，行政機關作成行政罰時，受法律之拘束而無裁量權。



(二)裁量行政：

法律授權行政機關，可部份對法律構成要件之成就與否作判斷(判斷餘地)，或對法律結果之種類或是否給予有決定權限。裁量行政之實例：依道路交通管理處罰條例第 53 條規定，汽車駕駛者闖紅燈，得處新臺幣一千八百元以上五千四百元以下罰鍰，行政機關作成行政罰時，對於法律結果之決定有裁量權限。



觀念加強

一、統治行為：

指關於國家存立或統治事務等具高度政治性之行為。例如：總統締約及宣戰媾和、總統發布緊急命令、總統任命部會首長、行政院長制定國政方針、行政院長對立法院為施政報告及答詢、國家領土範圍之界定。按政治問題或類似之概念(如統治行為或政府行為)所指涉之問題，應由憲法上之政治部門(包括行政及立法部門)作政治之判斷，而非屬可供司法裁決之事項，此在立憲民主國家之憲政實踐中，所累積發展而成之理論，不乏可供參考者。

二、依民意政治原理，「統治行為」乃超然於法律秩序之外，以達成國家目的為本質之機能，受民意機關監督而不受司法審查。依司法院大法官會議之解釋，總統依憲法解散立法院之行為，國家領土範圍之界定，因具統治行為之性質，在行政法上屬重大之政治問題，不受司法機關之審查。

三、釋字 419 號解釋：

行政院院長於新任總統就職時提出總辭，係基於尊重國家元首所為之禮貌性辭職，並非其憲法上之義務。對於行政院院長非憲法上義務之辭職應如何處理，乃總統之裁量權限，為學理上所稱**統治行為**之一種，非本院應作合憲性審查之事項。



嚴選試題

1.	下列關於「行政」之敘述，何者錯誤？ (A)行政組織之基本建構原則為「行政一體原則」 (B)行政活動以「公益」為其指導原則 (C)「行政規則」之制定權限來自法律之授權 (D)行政裁量權來自法律之授權	C
2.	有關行政之概念，下列之敘述何者不正確？ (A)行政具有主動積極之特性 (B)議會自律屬於行政 (C)行政係以實現公益為目的之行為 (D)行政只能描述，無法定義。 【解析】議會自律屬於立法。	B
3.	下列何者非行政權之範圍？ (A)即時強制 (B)修憲案之提議 (C)發布命令 (D)救災	B
4.	下列有關行政種類之敘述，何者正確？ (A)地方政府執行中央委辦事項係直接行政 (B)行政機關採購公務用品係公權力行政 (C)行政契約係私經濟行政 (D)國庫行政所生之損害，應循民事訴訟途徑處理	D
5.	下列何者不屬於干預行政？ (A)課徵租稅 (B)勒令歇業 (C)提供社會救助 (D)禁止通行	C
6.	行政院農業委員會對於颱風受災農民提供農作物損失補助，其性質上屬於下列何種行政？ (A)干預行政 (B)計畫行政 (C)給付行政 (D)私經濟行政	C
7.	內政部按月由國庫提供低收入戶「生活扶助」，以維持其經濟生活，屬於那一種行政？ (A)國庫行政 (B)計畫行政 (C)給付行政 (D)私經濟行政	C
8.	依老人福利法發給中低收入老人生活津貼，性質上是： (A)干涉行政 (B)給付行政 (C)行政私法 (D)私經濟行政	B
9.	下列何者不屬於統治行為： (A)總統締約及宣戰媾和 (B)總統發布緊急命令 (C)國防部之軍事採購 (D)行政院院長對立法院為施政報告及答詢。	C
10.	關於給付行政與法律保留原則之敘述，下列何者正確？ (A)給付行政之事項，皆應由各該主管機關依職權以行政規則規範之 (B)給付行政涉及公共利益或實現人民基本權利之重大事項，皆應以法律或由法律授權之命令規範之 (C)給付行政之事項，皆應以憲法規範之 (D)給付行政涉及公共利益或實現人民基本權利之重大事項，皆應由各該主管機關依職權以行政規則規範之	B



11.	下列何者屬於公權力行政？ (A)行政機關提供氣象、H1N1等資訊給民眾 (B)政府對民眾提供住宅貸款 (C)臺灣中油公司對民眾之售油營利行為 (D)行政機關採購公務所需用品	A
12.	教育部考選公費生出國留學，並提供出國留學相關費用，屬於下列何項行政？ (A)私經濟行政 (B)國庫行政 (C)公權力行政 (D)社會行政	C
13.	有關公權力行政的描述，下列何者錯誤？ (A)可委託私人或團體為之 (B)可採取行政契約方式為之 (C)可向法院提起國家賠償之救濟 (D)可以私法組織形態從事營利行為	D
14.	下列何者為行政機關的私經濟行為？ (A)行政機關與人民簽訂公費留學契約 (B)交通警察指揮交通 (C)行政機關向民間租車公司租賃交通車 (D)行政機關與人民簽訂損失補償之協議	C
15.	下列何者屬於私經濟行政？ (A)警察之交通管制 (B)市政府經營公車系統 (C)機長之緊急處置 (D)私立大學之頒授學位	B
16.	內政部依國民住宅條例規定，興建合宜住宅後，出租予有租屋需求之民眾。此項出租行為屬下列何項行政？ (A)公權力行政 (B)私經濟行政 (C)單純高權行政 (D)建設行政	B
17.	中央銀行為維持新臺幣匯率穩定，於外匯市場上，買入大量新臺幣。此項買匯行為屬下列何項行政？ (A)公權力行政 (B)給付行政 (C)助長行政 (D)私經濟行政	D
18.	針對私經濟行政行為若有涉訟時，應向何種法院請求救濟？ (A)行政法院 (B)民事法院 (C)軍事法院 (D)司法院大法官	B
19.	關於私經濟行政之敘述，下列何者正確？ (A)私經濟行政不適用民法之規定 (B)私經濟行政完全依照私法自治之法理 (C)私經濟行政主要以行政處分方式為之 (D)國家為達成行政上之任務，得採取私法上行為作為實施之手段	D
20.	關於依法行政原則之敘述，下列何者正確？ (A)公務人員之薪俸事項不適用法律保留原則 (B)行政行為須有法律之依據，係指法律優位原則 (C)社會保險之重要給付行政適用法律保留原則 (D)國家全部舉債之上限，屬法律優位原則範圍	C