

104 年四等行政法概要申論試題解析

一、假設甲縣政府為方便其外地工作縣民補領國民身分證件，與乙市政府協商研議「協助代收申請及代發新國民身分證實施計畫」，擬由乙市政府所轄戶政事務所，代為收受設籍甲縣縣民之補領國民身分證申請案件，並轉寄至其戶籍所在地之甲縣戶政事務所製作證件後，再由乙市受理地之戶政事務所代發新證。試問：上開甲縣政府將其「代收申請及代發新國民身分證業務」委由乙市政府辦理乙節，於甲縣政府與乙市政府間，究屬權限之委託或委辦，抑或屬職務協助之關係？請申論之。(25 分)

【擬答】：

本題涉及權限委託、委辦及職務協助概念釐清，茲援引題示分述如下：

(一)權限委託、委辦及職務協助之意義：

1. 權限委託：指行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。(行政程序法第 15 條第 2 項規定參照)學理上認為權限委託是將管轄權移轉於不相隸屬機關管轄。
2. 委辦：指中央機關針對「委辦事項」，將其權限內之事務，移轉於地方自治之機關辦理，或地方自治上級機關，將其權限內之事務，移轉於地方自治之下級機關辦理，其本質上係一種「權限委任」，權限一經委辦，即成為受委辦機關權限的一部份。此有管轄權移轉之情形。 燿
3. 職務協助：指行政機關為達成其任務，請求另一行政機關在後者權限範圍內，給予必要之協助，而未變更或移轉事件管轄權。行政程序法第 19 條第 2 項亦規定，行政機關執行職務時，有請求協助原因時，得向無隸屬關係之其他機關請求協助。

(二)甲縣政府與乙市政府的關係：

1. 甲縣與乙市政府並非中央與地方自治團體或是上級自治團體與下級自治團體之關係，兩者為不相隸屬之機關，故兩者之行為並非權限委辦。 燿
2. 據題意所示乙市政府僅負責代收申請及代發新國民身分證業務，制作證件與是否核發之權限仍歸屬於甲縣政府，故制作國民身分證與是否核發之權限並未移轉，此題非權限委託。 燿
3. 另按行政程序法第 19 條第 2 項第 6 款規定，其他職務上有正當理由須請求協助者，得向無隸屬關係之其他機關請求協助。本題甲縣政府為了方便其外地工作縣民補領國民身分證件，向無隸屬之乙市政府請求代收申請及代發新國民身分證業務之協助，最終制作國民身分證與是否核發之權限並未移轉予乙縣，故兩者之關係為行政程序法第 19 條之職務協助。

三民補習班



二、平均地權條例第 46 條規定：「直轄市或縣（市）政府對於轄區內之土地，應經常調查其地價動態，繪製地價區段圖並估計區段地價後，提經地價評議委員會評定，據以編製土地現值表於每年一月一日公告，作為土地移轉及設定典權時，申報土地移轉現值之參考；並作為主管機關審核土地移轉現值及補償徵收土地地價之依據。」試問：對於上開直轄市或縣（市）政府所為「土地現值之公告行為」，主張權利受有影響之人民，應如何尋求救濟？（25 分）

【擬答】：

針對土地公告現值，應先釐清行政行為之性質，始可得知救濟管道，茲援引題示分述如下：

(一)主管機關依據平均地權條例授權公告之行為，可能為「法規命令」或「行政處分」或「公法上事實行為」之意義，如下：

1. 「法規命令」：依照行政程序法第 150 條第 1 項之規定，係(1)基於法律授權(2)對多數不特定人就一般事項所做抽象對外發生法律效果之規定。
2. 「行政處分」：是行政法上的重要概念，包含廣義和狹義兩種不同的定義。廣義的行政處分包含了「狹義的行政處分」和「一般處分」。前者「係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為」(行政程序法第 92 條第 1 項參照)，後者則是「狹義行政處分之相對人雖非特定，但依一般性特徵可得確定其範圍者」(同條第 2 項)。
3. 「公法上事實行為」：行政主體直接發生事實上效果之行為，不對外發生法律效果。公法上事實行為除性質上不適用行政程序法有關行政處分之規定外，學理上幾與行政處分同等看待，須受法律保留及法律優位原則之支配。

(二)土地現值公告之性質：

1. 按行政程序法第 92 條規定，行政處分係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分。
2. 土地現值經公告後，即成為課稅與核定徵收補償地價之依據，將直接影響人民財產利益之負擔以及損失之填補，可認為其屬於發生具體法律效果之行政行為。就此行政行為作用之對象而言，雖非針對人民擁有之個別土地現值有所決定，而係就各該地價區段之土地現值決定之，但各該地價區段內個別地號土地歸屬何人所有，均可透過登記簿冊查得，是以其發生效力之範圍係由一般性特徵可得確定其範圍者，依行政程序法第 92 條第 2 項前段規定，土地現值公告之法律性質應為行政處分中之一般處分。

(三)主張權利受影響人民之救濟途徑：

1. 按訴願法第 1 條第 1 項規定，人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。訴願法第 4 條第 3 款規定，不服縣（市）政府之行政處分者，向中央主管部、會、行、處、局、署提起訴願。人民若受土地現值公告之影響，則可經由原土地現值公告之縣市政府，向中央主管之內政部提起訴願。
2. 若人民對內政部之訴願決定仍有所不服，則可再依行政訴訟法第 5 條之規定，向高等行政法



院提起課與義務訴訟，請求法院判令行政機關應為新土地公告現值之行政處分。



3people

三民補習班



三、汽車駕駛人甲駕駛汽車行經警察機關設有告示執行道路交通管理處罰條例第 35 條第 1 項規定之測試檢定處所，拒絕接受酒測測試，主管機關遂依同條例同條第 4 項規定，對甲作成裁處新臺幣九萬元罰鍰、吊銷駕駛執照及施以道路交通安全講習四小時之 裁決，並於裁決書中記載「依同條例第六十七條第二項規定，甲於三年內不得考領 駕駛執照」。試問：上開裁決書中關於「三年內不得考領駕駛執照」之記載，是否為行政處分？請申論之。(25 分)

【參考法條】 道路交通管理處罰條例 第 35 條第 4 項 汽車駕駛人，駕駛汽車行經警察機關設有告示執行第一項測試檢定之處所，不依指示停車接受 稽查，或拒絕接受第一項測試之檢定者，處新臺幣九萬元罰鍰，並當場移置保管該汽車、吊銷 該駕駛執照及施以道路交通安全講習；如肇事致人重傷或死亡者，吊銷該駕駛執照，並不得再 考領。第 67 條第 2 項 汽車駕駛人，曾依.....第三十五條第三項前段、第四項前段.....規定吊銷駕駛執照者，三年內不 得考領駕駛執照.....。

【擬答】：

行政行為之性質，茲援引題示分述如下：

曉(一)因拒絕接受酒測測試，道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項作成裁處新臺幣九萬元罰鍰、吊銷駕駛執照及施以道路交通安全講習四小時之裁決，性質上為行政程序法第 92 條規定，行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。亦屬行政罰法中的「裁罰處分」，合先敘明。

(二)關於「三年內不得考領駕駛執照」之性質，分下列三說：

1. 為單獨之行政處分：交通裁決書乃針對特定行為人，因拒絕接受酒測測試，處新臺幣九萬元罰鍰、吊銷駕駛執照及施以道路交通安全講習四小時之裁決，並且依同條例第六十七條第二項規定，於三年內不得考領駕駛執照，可能為行政處分。
2. 行政處分之附款：裁決書中關於「三年內不得考領駕駛執照」之記載，可能屬於付款中期限之性質。
3. 僅重複載明法律規定之效果：裁決書僅是重複提醒受處分人法律明文規定之效果，沒有添加新的異物或限制，所以不應屬於附款。

(三)本案之適用

1. 據題意所示，本題為主管機關(行政機關之行為)依據道路交通管理處罰條例(公法行為)對於甲單方所開立之裁決書(對外、特定人具體事件)，且裁決書上 3 年內不得考領駕駛執照記載，已直接對於甲考領駕駛執照之權利有所影響，故為行政處分。
2. 102 年度高等行政法院及地方法院行政訴訟庭法律座談會亦認為，法律雖有處罰之規定，並不因法有明文即直接發生法律效果，尚待行政機關就具體個案依法作成行政處分(行政罰)，始就該具體個案產生特定之法律效果(3 年內不得考領駕駛執照)。且基於憲法第 16 條保障人民訴訟權之立場，亦宜肯認系爭記載係屬裁罰性不利處分之性質，俾人民於其權利遭受侵害時，有請求法院救濟之權利。亦認為本題為行政處分。

四、行政院公共工程委員會以民國 92 年 11 月 6 日工程企字第 09200438750 號函(以下稱 A 函)·規定將機關辦理採購·發現廠商有政府採購法第 50 條第 1 項第 5 款「不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯者」情形·認定為符合合同法第 31 條第 2 項第 8 款規定之「有影響採購公正之違反法令行為」·違反廠商所繳押標金·應不予發還·其已發還者應予追繳。試問：政府採購法之主管機關·即行政院公共工程委員會·得否以發布行政函釋(即上述 A 函)方式·補充同法第 31 條第 2 項第 8 款規定之內容?(25 分)

【參考法條】政府採購法第 31 條第 2 項 機關得於招標文件中規定·廠商有下列情形之一者·其所繳納之押標金·不予發還·其已發還者·並予追繳：一、以偽造、變造之文件投標。二、投標廠商另行借用他人名義或證件投標。三、冒用他人名義或證件投標。四、在報價有效期間內撤回其報價。五、開標後應得標者不接受決標或拒不簽約。六、得標後未於規定期限內·繳足保證金或提供擔保。七、押標金轉換為保證金。八、其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者。第 50 條第 1 項 投標廠商有下列情形之一·經機關於開標前發現者·其所投之標應不予開標；於開標後發現者·應不決標予該廠商：一、未依招標文件之規定投標。二、投標文件內容不符合招標文件之規定。三、借用或冒用他人名義或證件·或以偽造、變造之文件投標。四、偽造或變造投標文件。五、不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯者。六、第一百零三條第一項不得參加投標或作為決標對象之情形。七、其他影響採購公正之違反法令行為。

【擬答】：

行政行為之性質·茲源引題示分述如下：

(一)政府採購法第 31 條第 2 項第 8 款·主管機關公告認定之性質

1. 按行政程序法第 150 條規定·法規命令係指行政機關基於法律授權·對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。
2. 政府採購法第 31 條第 2 項第 8 款「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為」·係法律就發生同條項所定採購機關沒收或追繳廠商押標金法律效果之要件·授權主管機關在同條項第 1 款至第 7 款之行為類型外·對於特定行為類型·補充認定屬於「有影響採購公正之違反法令行為」。主管機關依此款所為之認定·屬於對多數不特定人民·就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定(行政程序法第 150 條第 1 項)·具有法規命令之性質。(最高行政法院 104 年度 4 月份第 1 次庭長法官聯席會議意旨參照)。

(二)公共工程委員會不得以行政規則之方式認定政府採購法第 31 條第 2 項第 8 款

1. 按司法院釋字 524 號解釋理由書指出·法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者·該機關即應予以遵守·不得捨法規命令不用·而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。倘法律並無轉委任之授權·該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。
2. 依上揭司法院釋字 524 號解釋意旨·公共工程委員會不得以行政規則替代法規命令·其應遵守政府採購法第 31 條第 2 項第 8 款之要求·以法規命令之形式·始為合法。若以法規命令之形式定之·更應遵守行政程序法第 154 條預告評論程序·第 157 條刊登政府公報新聞紙之要求。