

壹、行政之分類

一、依行政手段對人民權利之影響

1、干預行政

指干預人民權利，或對人民課加義務及負擔，進而限制人民自由權或財產權之行政作用。例如：管制交通、課徵稅捐及公用徵收。

2、給付行政

指對人民提供給付或給予其他利益之行政作用。給付行政通常採取補助、獎勵方式。例如：實施各種社會保險（如全民健保、勞保等）、提供社會救助。

二、依行政之法律型態

1、公權力行政

又稱高權行政，指行政機關居於高權主體的地位，以公法規定為基礎所從事之行政活動。高權行政又區分為狹義高權行政與單純高權行政，行政機關若單方行使公權力，以法規命令、行政處分規範人民與國家間之關係，即屬狹義之高權行政，例如稅捐機關為課稅處分。反之，行政機關雖依據公法規範行動，但並未單方行使公權力，即為單純高權行政，例如行政機關與人民締結行政契約。

2、私經濟行政

又稱國庫行政，指國家或地方自治團體並非居於公權力主權地位行使其統治權，而是處於與私人相當之法律地位，並在私法支配下所為之各種行為，例如對清寒學生給予助學貸款。

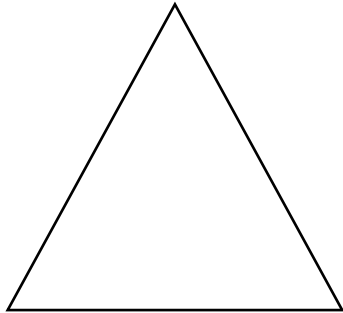
3、二者之區別實益

	公權力行政	私經濟行政
基本原則		
組織型態		
行政程序法之適用		
強制執行		
救濟途徑		
損害賠償		

貳、行政法之一般法律原則

一、依法行政原則

1、法律優位原則



2、法律保留原則

法律保留原則要求特定領域之行政行為，非有法律授權不得為之。換言之，法律保留領域內之事務，應保留以法律、法規命令或自治規章規定，行政權只有依法律之授權才能合法從事行政行為。

釋字 443 號解釋理由書

關於人民身體之自由，憲法第八條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制（參照本院釋字第三九二號解釋理由書），而憲法第七條、第九條至第十八條、第二十一條及第二十二條之各種自由及權利，則於符合憲法第二十三條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。

二、明確性原則

明確性原則要求法律及其他國家行為的內容必須明確，使人民能瞭解法規對人民的要求，因而使國家的行為須具有可預見性，人民也才能相應地安排自己的生活。明確性原則的內涵包括法律明確性原則、行政行為明確性原則及授權明確性原則。

釋字 432 號解釋

有關專門職業人員行為準則及懲戒之立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，即不得謂與前揭原則相違。

三、平等原則

- 1、行政程序法第 6 條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」
- 2、行政機關之行政慣例或裁量基準，與平等原則結合，可以產生行政自我拘束，因此行政機關行使裁量權時，若無正當理由而違反行政慣例或裁量基準，即違反平等原則。
- 3、平等原則只保障合法之平等，不保障違法之平等。因此違法之人民，不能要求行政機關比照其他違法案例，重複其他事件之違法行為。行政之自我拘束，原則上亦應以原行政實務合法為前提，亦即不能依據平等原則，由違法行政行為產生行政自我拘束，否則即會產生法律優位原則任由行政支配而被排除之弊。
- 4、行政機關若偶因審核作業之疏失，致使人民因個案違法之瑕疵狀態未排除而獲得利益時，該利益並非法律所應保護之利益，他人自不能要求行政機關比照該違法案例授予利益，亦即人民不得主張「不法之平等」，乃屬當然。（最高行政法院 93 年度判字第 1020 號判決）

四、比例原則

- 1、指國家機關在干預人民的基本權時，其干預的手段與範圍不得逾越必要的程度。行政程序法第 7 條規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」
- 2、比例原則之內涵
 - (1) 適當性原則：行政行為採取之方法應有助於目的之達成。
 - (2) 必要性原則：行政機關有多種能同樣有效達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。
 - (3) 狹義比例性原則：行政行為採取之方法所造成的損害不得與要達成目的之利益顯失均衡，又稱衡平性原則。

五、信賴保護原則

1、信賴保護原則之意義

指行政機關於法秩序變動之際，對於人民因信賴公權力措施而採取之處置應加以保障。

2、信賴保護原則之成立要件

(1) 信賴基礎

指使人民據以產生信賴之國家行為，包括具體公權力行為（行政處分）或抽象法規範（法律、法規命令等）。

(2) 信賴表現

當事人本於信賴基礎而展開具體之合法信賴行為，包括運用財產及其他安排日常生活行為，而不包括人民主觀上之願望或期待。

(3) 信賴值得保護

行政程序法第 119 條

受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：

- 一、 以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。
- 二、 對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而做成行政處分者。
- 三、 明知行政處分違法或因重大過失而不知者。

3、法律效果

符合上述三要件後，應可確認人民之利益值得保護。惟行政機關欲變更其原先所作成之行政行為，必有相當公益使得為之。此時，應就該行政行為作成之公益與人民的信賴利益（私益）二者作公私衡量，決定保護程度後，再決定以「存續保障」或「財產保障」等不同手段，達到保護人民信賴之目的。

參、行政裁量

一、行政裁量之意義

係指行政機關經法律授權，於法律之構成要件實現時，對於是否使有關之法律效果發生、或選擇發生何種法律效果，具有自由決定之空間。

二、裁量之法律拘束與司法審查

- 1、行政程序法第 10 條規定：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」依本條規定，行政機關行使裁量權時，仍應遵守法規授權之目的及法定之裁量範圍，並非完全放任行政機關自由決定。
- 2、至行政法院得否審查關於法律效果的決定，蓋行政機關於法律授權範圍內，自得依個案之具體情況決定法律效果是否或如何發生，原則上不生違法的問題，行政法院不得加以審查，惟例外在有裁量瑕疵之情況時始得加以審查。

三、裁量瑕疵

行政機關未遵守裁量之法律拘束，構成裁量瑕疵，又分為以下三種類型：

1、裁量逾越

指行政機關選定之法律效果或處分相對人，超出法律規定之裁量範圍。例如：道路交通管理處罰條例第 56-1 條規定：「汽車駕駛人臨時停車或停車時，駕駛人或乘客未依規定開啟或關閉車門因而肇事者，處汽車駕駛人新台幣 1200 元以上 3600 元以下罰鍰。但計程車駕駛人或租賃車輛代僱駕駛人已盡告知義務，乘客仍未依規定開啟或關閉車門因而肇事者，處罰該乘客。」主管機關若處汽車駕駛人新台幣 6000 元之罰鍰，即屬裁量逾越。

2、裁量怠惰

指行政機關消極的不行使裁量權或未充分行使裁量權。例如：主管機關對於公職人員財產申報案件，未審酌「法務部公職人員財產申報案件處罰鍰額度基準」所規定之相關事實，僅憑逾期申報時間之長短，即處以最重罰鍰，其裁量權行使難謂妥適，而有裁量之瑕疵。

3、裁量濫用

指行政裁量漏未考慮應斟酌之重要事實及觀點、違反法律授權目的、違反基本權與行政法之一般原則，又可分為三種類型：

- (1) 衡量瑕疵：指行政裁量漏未考量應斟酌之事項，因為行政機關做成決定時，應考量所有重要的觀點。行政程序法第 9 條規定：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」行政機關於裁量時，若只注意對當事人有利或不利之情形，也屬衡量瑕疵。例如：環保署在開發單位未提出健康風險評估之情形下，遽認對國民健康及安全無重大影響，毋須進行第二階段環境影響評估，而為有條件通過環境影響評估之審查，即構成未考慮相關因素，裁量濫用之違法。
- (2) 濫用權力：指行政裁量未遵守或未充分遵守法律授權之目的，而考量與個別事物無關之因素，例如：行政裁量基於違反事理、與事件無關的考量（如承辦人員個人之情緒、恩怨、主觀好惡），因而違反授權目的。
- (3) 違反基本權與行政法之一般原則：憲法上之基本權與行政法之一般原則是對裁量的客觀限制，行政機關行使裁量權，如違反誠信原則、平等原則、比例原則等一般法律原則即構成裁量瑕疵，並應受司法審查。例如：對在交通繁忙路段違規停車之車輛，以就地加鎖方式取締，使駕駛人無法自行將車駛離，反而妨礙交通，違背排除交通障礙之目的。

四、裁量收縮至零

- 1、在行政實務上，行政裁量的範圍有時因具體個案的特殊情況而縮小，甚至縮減到只有一種合法決定的可能性，行政機關因而負有作成特定決定之作為義務，而無不作為之裁量餘地，稱為「裁量收縮至零」。於裁量收縮至零時，行政機關若仍以裁量權作藉口，而不採取特定措施，即構成裁量違法。此時人民除得提起行政爭訟請求行政機關作成一定之行為外，該管公務員如因故意或過失怠於執行職務，致特定人自由或權利遭受損害者，被害人尚得依國家賠償法第 2 條第 2 項規定後段，向國家請求損害賠償（參見釋字 469 號解釋）。
- 2、裁量縮減之情形常見於防止重大災害之發生或為保護重要的法益，特別是為了保護人民的生命、身體或健康免於受到危害，例如建築法第 81 條第 1 項規定：「直轄市、縣（市）（局）主管建築機關對傾頹或朽壞而有危害公共安全之建築物，應通知所有人或占有人停止使用，並限期命所有人拆除；逾期末拆者，得強制拆除之。」依此規定，主管機關對於是否強制拆除危害公共安全之建築物，雖有裁量的空間，但該建築物若有立刻傾倒的危險，且明顯可能傷害到鄰人或路人時，主管機關「應」儘快採取強制拆除的措施，而無裁量餘地。

肆、行政組織

一、行政主體

1、行政主體之概念

行政主體指具有權利能力，可以承擔行政法上權利及義務之主體。行政主體雖然具有權利能力，但本身並無行動能力，因此，行政主體必須設置行政機關，由任職於行政機關之自然人，為其作成行為，以執行行政任務。

國家與人民之行政法法律關係，形式上雖由行政機關出面，但實質上是行政主體與人民之法律關係，而非行政機關與人民之法律關係。因此，權利義務並不歸屬於機關，而是歸屬於其行政主體。

2、行政主體之類型

(1) 國家

國家是原始的行政主體，因為國家擁有原始的統治權，且其存在及職權並非源自其他組織。

(2) 地方自治團體

指在國家內之一定區域，為實施地方自治而由地方人民組成，具有公法上權利能力，能獨立行使權利及負擔義務之「公法社團法人」。地方自治團體之權限，原則上僅及於其轄區及其轄區內之居民，因此，地方自治團體屬於公法社團法人中之「地域法人」。

(3) 行政法人

行政法人法第2條第1項規定：「本法所稱行政法人，指國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共事務，依法律設立之公法人。」行政法人設置之主要目的在於強化成本效益及經營效能、減縮政府組織規模，故政府將行政任務中不適合且不須由行政機關自己執行者，交由行政法人執行，且對行政法人另行設計一套較有彈性之內部規範，使其有人事與財務之自主性。例如：國家表演藝術中心、高雄市專業文化機構、國家中山科學研究院等，皆屬行政法人。

二、行政機關

1、行政機關之概念

行政機關，指一切依組織法規設立，用以執行行政主體事務之機關。依行政程序法第2條第2項之規定：「本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。」學理上又有三項判斷標準：

(1) 有單獨之組織法規

(2) 有獨立的編制與預算

(3) 印信

2、行政機關之類型

行政機關又區分為獨任制與合議制機關，前者指機關首長為單一之個人，而行政機關職權之行使，依法由機關首長一人單獨承擔決定或處理之責任者；後者指行政機關之首長為一委員會，而該機關職權之行使，係由多數具有同等權利之人（委員）共同承擔或處理之責任者，例如公平交易委員會、國家通訊傳播委員會。