

八十九年度

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

從大法官會議解釋論行政處分之概念及其效力  
On the Definition and the Effects of the Administrative Act  
from the Decisions of the Grand Justices

計畫類別：個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC89- 2414 - H - 002 - 045

執行期間：89 年 8 月 1 日至 90 年 12 月 31 日止（延）

整合型計畫：總計畫主持人：廖義男教授

子計畫主持人：廖義男教授

處理方式：可立即對外提供發表

（請打√）一年後可對外提供發表

兩年後可對外提供發表

（必要時，本會得延展發表時限）

執行單位：國立台灣大學法律學院法律系

中華民國 90 年 12 月 31 日

## 中文摘要

本計畫「行大法官解釋論行政處分之概念及其效力」係以「行政處分」之概念及其效力為中心，整理相關之大法官解釋並予以評析。其中特從公法上具體事件、行政處分之相對人、「公權力」之判斷等觀點檢視大法官解釋對行政處分概念界定的影響；其次則進一步探究行政處分與其他行政行為之區辨，如一般處分與行政命令間的界分等；最後則以檢討行政程序法就行政處分、作成程序及其效力之設計是否與前述諸號解釋所建構之概念相合作結。

### 關鍵詞：

行政處分；懲戒處分；免職處分；一般處分；行政處分與法規、機關內部之表示、觀念通知之區別；行政處分之效力；行政處分之無效；行政處分之撤銷與廢止。

## Summary

The research program aims to analysis the decisions of the Grand Justices on the “administrative act”(“VERWALTUNGSAKT” in German) systematically and contains three main parts.

The first part clarify the constituents of the administrative act with those decisions , such as who the person is that could initiate the administrative appeal or litigation to prevent his right or legal interest from the infringement upon by the “administrative act” of a central of local government agency or what the “public power” is.

The second part attempts to distinguish the administrative act and the regulatory rules or other actions based on the said research.

As the third part, the Administrative Procedure Act and the said decisions thereof.

### Key Words :

administrative, Verwaltungsakt, disciplinary measures, discharge decision, Allgemeinverfuegung, difference between administrative and regulatory, effect of administrative, administrative without effect, revocation or annulment of the administrative act.

## 目 錄

第一部份	序論.....	1
壹、	研究計畫之背景及目的.....	2
貳、	研究人員.....	3
參、	研究方法.....	3
肆、	研究步驟.....	3
一、	資料蒐集.....	4
二、	資料之分類整理.....	4
三、	撰寫計畫報告.....	4
第二部分	本論.....	5
壹、	行政處分之概念.....	6
一、	前言.....	6
二、	行政機關之意義.....	7
(一)	行政程序法第 2 條第 2 項之定義.....	7
1.	行政機關設置依據之組織法規性質.....	8
2.	行政機關內部單位有無作成行政處分之能力.....	10
(二)	受託行使公權力之個人或團體.....	12
三、	行使公權力.....	13
(一)	行使公權力之意義.....	13
(二)	行使公權力與私法行為之區分.....	14
1.	公有耕地之放領.....	15
2.	公有土地參加土地所有權人自行組織重劃會辦理市地重劃.....	16

3. 依公司法規定設立之公營事業機構對公務員兼具勞工身分者強制 退休或免職.....	16
四、 具體事件.....	19
(一) 具體事件之認定標準.....	19
(二) 區分行政處分與法規命令之具體案例——都市計畫之法律性質...	20
五、 對外直接發生法律效果 .....	21
(一) 對外直接發生法律效果之意義.....	21
(二) 對公務員身分、權益重大影響之公權力決定 .....	22
(三) 影響學生、軍人或役男身分之公權力決定.....	23
(四) 與行政機關內部表示之區別 .....	24
(五) 與觀念通知之區別 .....	26
1. 對人民就法令上疑義請求釋示之解答通知.....	27
2. 對人民請求事項，以已有訴願決定或正訴願中為由，不為辦理之通 知.....	27
3. 是否發生法律效果之判斷.....	28
4. 對檢舉人之函復.....	30
(六) 權益直接受影響者之界定.....	32
(七) 與事實行為之區別 .....	35
(八) 程序上之處置行為 .....	37
六、 單方行為.....	38
(一) 單方行為之意義.....	38
(二) 須經相對人參與之行政處分 .....	38
(三) 公法上契約之締結、請求履行、調整與終止 .....	39
七、 結語.....	42

貳、行政處分之效力.....	44
一、前言.....	44
二、行政處分之效力.....	45
(一) 行政處分之生效.....	45
(二) 行政處分之拘束力.....	45
1. 行政處分對原處分機關與相對人之拘束力(存續力).....	46
2. 行政處分對其他國家機關之拘束力.....	47
(1) 行政處分對其他行政機關之拘束力.....	48
(2) 行政處分對法院之拘束力.....	50
三、行政處分之無效.....	52
(一) 行政處分無效與行政處分不存在.....	52
(二) 行政處分無效之原因.....	53
(三) 行政處分無效之法律效果.....	55
(四) 行政處分效力之解消.....	56
四、行政處分之撤銷.....	59
(一) 行政處分之撤銷與更正.....	59
(二) 授益處分之撤銷.....	62
1. 我國早期實務之發展.....	62
2. 行政程序法之制定.....	65
(1) 受益人須信賴該行政處分.....	65
(2) 須無排除信賴之原因(即有值得保護之信賴).....	66
(3) 信賴利益與公益之衡量.....	69
(三) 不利處分之撤銷.....	72
(四) 第三人效力處分之撤銷.....	72

1. 具第三人不利效果之授益處分 .....	73
2. 具第三人授益效力之不利處分 .....	74
五、 行政處分之廢止 .....	75
(一) 授益處分之廢止 .....	75
1. 我國早期實務之發展 .....	75
2. 行政程序法之規定 .....	76
(1) 法規准許廢止者 .....	77
(2) 原處分機關保留行政處分之廢止權者 .....	77
(3) 附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者 .....	77
(4) 行政處分所依據之法規或事實事後發生變更，致不廢止該處分 對公益將有危害者 .....	78
(5) 其他為防止或除去對公益之重大危害者 .....	78
(二) 不利處分之廢止 .....	79
六、 結語 .....	80
附錄一    相關大法官會議解釋 .....	83
壹、 釋字第 89 號 .....	84
一、 解釋文 .....	84
二、 解釋理由書 .....	84
貳、 釋字第 110 號 .....	85
一、 解釋文 .....	85
二、 解釋理由書 .....	85
參、 釋字第 115 號 .....	87
一、 解釋文 .....	87
二、 解釋理由書 .....	87

肆、 釋字第 128 號.....	88
一、 解釋文.....	88
二、 解釋理由書.....	88
伍、 釋字第 156 號.....	89
一、 解釋文.....	89
二、 解釋理由書.....	89
陸、 釋字第 187 號.....	91
一、 解釋文.....	91
二、 解釋理由書.....	91
柒、 釋字第 201 號.....	92
一、 解釋文.....	92
二、 解釋理由書.....	92
捌、 釋字第 213 號.....	93
一、 解釋文.....	93
二、 解釋理由書.....	93
玖、 釋字第 220 號.....	96
一、 解釋文.....	96
二、 解釋理由書.....	96
壹拾、 釋字第 230 號.....	97
一、 解釋文.....	97
二、 解釋理由書.....	97
壹拾壹、 釋字第 232 號.....	98
一、 解釋文.....	98

二、 解釋理由書 .....	98
壹拾貳、 釋字第 243 號.....	100
一、 解釋文 .....	100
二、 解釋理由書 .....	100
壹拾參、 釋字第 266 號.....	102
一、 解釋文 .....	102
二、 解釋理由書 .....	102
壹拾肆、 釋字第 269 號.....	104
一、 解釋文 .....	104
二、 解釋理由書 .....	104
壹拾伍、 釋字第 290 號.....	105
一、 解釋文 .....	105
二、 解釋理由書 .....	105
壹拾陸、 釋字第 295 號.....	107
一、 解釋文 .....	107
二、 解釋理由書 .....	107
壹拾柒、 釋字第 298 號.....	108
一、 解釋文 .....	108
二、 解釋理由書 .....	108
壹拾捌、 釋字第 305 號.....	109
一、 解釋文 .....	109
二、 解釋理由書 .....	109
壹拾玖、 釋字第 312 號.....	111

一、 解釋文 .....	111
二、 解釋理由書 .....	111
貳拾、 釋字第 323 號 .....	112
一、 解釋文 .....	112
二、 解釋理由書 .....	112
貳拾壹、 釋字第 338 號 .....	113
一、 解釋文 .....	113
二、 解釋理由書 .....	113
貳拾貳、 釋字第 348 號 .....	114
一、 解釋文 .....	114
二、 解釋理由書 .....	114
貳拾參、 釋字第 379 號 .....	116
一、 解釋文 .....	116
二、 解釋理由書 .....	116
貳拾肆、 釋字第 382 號 .....	118
一、 解釋文 .....	118
二、 解釋理由書 .....	118
貳拾伍、 釋字第 407 號 .....	120
一、 解釋文 .....	120
二、 解釋理由書 .....	120
貳拾陸、 釋字第 423 號 .....	122
一、 解釋文 .....	122
二、 解釋理由書 .....	122

貳拾柒、 釋字第 430 號.....	124
一、 解釋文 .....	124
二、 解釋理由書 .....	124
貳拾捌、 釋字第 448 號.....	126
一、 解釋文 .....	126
二、 解釋理由書 .....	126
貳拾玖、 釋字第 457 號.....	128
一、 解釋文 .....	128
二、 解釋理由書 .....	128
參拾、 釋字第 459 號 .....	130
一、 解釋文 .....	130
二、 解釋理由書 .....	130
參拾壹、 釋字第 462 號.....	132
一、 解釋文 .....	132
二、 解釋理由書 .....	132
參拾貳、 釋字第 466 號.....	135
一、 解釋文 .....	135
二、 解釋理由書 .....	135
參拾參、 釋字第 473 號.....	137
一、 解釋文 .....	137
二、 解釋理由書 .....	137
參拾肆、 釋字第 483 號.....	139
一、 解釋文 .....	139

二、 解釋理由書 .....	139
參拾伍、 釋字第 491 號 .....	141
一、 解釋文 .....	141
二、 解釋理由書 .....	141
參拾陸、 釋字第 516 號 .....	143
一、 解釋文 .....	143
二、 解釋理由書 .....	143
參拾柒、 釋字第 525 號 .....	145
一、 解釋文 .....	145
二、 解釋理由書 .....	146
附錄二    相關行政法院判例 .....	149
壹、 23 年判字第 3 號判例 .....	150
一、 案由 .....	150
二、 判例要旨 .....	150
貳、 23 年判字第 10 號判例 .....	150
一、 案由 .....	150
二、 判例要旨 .....	150
參、 23 年判字第 61 號判例 .....	150
一、 案由 .....	150
二、 判例要旨 .....	151
肆、 24 年判字第 4 號判例 .....	151
一、 案由 .....	151
二、 判例要旨 .....	151

伍、 24 年判字第 47 號判例 .....	151
一、 案由.....	151
二、 判例要旨.....	151
陸、 24 年判字第 51 號判例 .....	152
一、 案由.....	152
二、 判例要旨.....	152
柒、 25 年判字第 44 號判例 .....	152
一、 案由.....	152
二、 判例要旨.....	152
捌、 25 年判字第 59 號判例 .....	152
一、 案由.....	152
二、 判例要旨.....	153
玖、 27 年判字第 28 號判例 .....	153
一、 案由.....	153
二、 判例要旨.....	153
壹拾、 30 年判字第 16 號判例.....	153
一、 案由.....	153
二、 判例要旨.....	153
壹拾壹、 31 年判字第 43 號判例 .....	153
一、 案由.....	153
二、 判例要旨.....	154
壹拾貳、 36 年判字第 36 號判例 .....	154
一、 案由.....	154

二、判例要旨.....	154
壹拾參、42年判字第26號判例.....	154
一、案由.....	154
二、判例要旨.....	154
壹拾肆、44年判字第34號判例.....	155
一、案由.....	155
二、判例要旨.....	155
壹拾伍、44年判字第40號判例.....	155
一、案由.....	155
二、判例要旨.....	155
壹拾陸、45年判字第37號判例.....	156
一、案由.....	156
二、判例要旨.....	156
壹拾柒、46年判字第64號判例.....	156
一、案由.....	156
二、判例要旨.....	157
壹拾捌、47年判字第40號判例.....	158
一、案由.....	158
二、判例要旨.....	158
壹拾玖、47年判字第52號判例.....	158
一、案由.....	158
二、判例要旨.....	158
貳拾、48年判字第72號判例.....	159

一、 案由.....	159
二、 判例要旨.....	159
貳拾壹、 50 年判字第 32 號判例.....	159
一、 案由.....	159
二、 判例要旨.....	160
貳拾貳、 50 年判字第 43 號判例.....	160
一、 案由.....	160
二、 判例要旨.....	160
貳拾參、 51 年判字第 106 號判例.....	161
一、 案由.....	161
二、 判例要旨.....	161
貳拾肆、 51 年判字第 422 號判例.....	161
一、 案由.....	161
二、 判例要旨.....	161
貳拾伍、 52 年判字 173 號判例.....	162
一、 案由.....	162
二、 判例要旨.....	162
貳拾陸、 53 年判字第 119 號判例.....	162
一、 案由.....	162
二、 判例要旨.....	162
貳拾柒、 53 年判字第 230 號判例.....	163
一、 案由.....	163
二、 判例要旨.....	163

貳拾捌、 54 年判字第 50 號判例 .....	163
一、 案由 .....	163
二、 判例要旨 .....	163
貳拾玖、 56 年判字第 186 號判例 .....	164
一、 案由 .....	164
二、 判例要旨 .....	164
參拾、 56 年判字第 214 號判例 .....	164
一、 案由 .....	164
二、 判例要旨 .....	164
參拾壹、 58 年判字第 31 號判例 .....	165
一、 案由 .....	165
二、 判例要旨 .....	165
參拾貳、 60 年裁字第 232 號判例 .....	165
一、 案由 .....	165
二、 判例要旨 .....	165
參拾參、 61 年裁字第 137 號判例 .....	166
一、 案由 .....	166
二、 判例要旨 .....	166
參拾肆、 62 年裁字第 41 號判例 .....	166
一、 案由 .....	166
二、 判例要旨 .....	166
參拾伍、 62 裁字第 182 號判例 .....	166
一、 案由 .....	166

二、 判例要旨.....	167
參拾陸、 83 年判字第 151 號判例.....	167
一、 案由.....	167
二、 判例要旨.....	167
參拾柒、 83 年判字第 1223 號判例.....	167
一、 案由.....	167
二、 判例要旨.....	167

第一部份 序論

## 壹、研究計畫之背景及目的

大法官會議迄今所發布逾五百號之解釋當中，涉及行政處分之概念及效力者，約有近四十號解釋。

大法官會議解釋論及行政處分概念之部分，有關行政機關之意義者，包括釋字第 295、462 等號解釋。有關公權力行為與私經濟行為之區分者，包括釋字第 89、115、457 等號論及公地放領問題；釋字第 232 號解釋論及公有土地參加土地所有人自行組織重劃會辦理市地重劃問題，釋字第 269、305 等號論及公營事業機構對公務員兼及勞工身份者強制退休或免職之問題。有關具體事件之認定者，如釋字第 156 號對行政處分與法規命令之劃分。有關行政處分直接對外發生法律效果，除釋字第 230、423 號解釋對此有所闡明外，釋字第 187、201、243、266、298、312、323、338、382、430、459、483、491 等一連串解釋更打破過往「特別權力關係」下公務員、學生或軍人不得提起行政爭訟之傳統理論。上述大法官會議解釋，對於行政處分概念之釐清，固然極具貢獻，但若干解釋如釋字第 115、232、269 號解釋對行使公權力與私法行為之區分，釋字第 156 號解釋對行政處分與法規命令之區分，釋字第 462 號解釋對公法契約之調整是否為行政處分等問題所持之見解，仍有待商榷。

至於有關行政處分效力之問題，歷來大法官會議解釋對此較少著墨，釋字第 379 號解釋於解釋理由書中一方面肯定行政處分對其他行政機關之拘束力，一方面對信賴保護原則在撤銷授益處分問題上的適用亦有所闡明，應最具重要性。上述諸多大法官會議解釋，彼此之間是否有其一致之認定？於行政程序法通過施行後，有關行政處分概念及效力之見解是否亦有所變動？此等問題實值研究。

國內目前關於行政處分之論述，不論於早期援引外國法制，或於行政程序法通過施行後，就相關規定所為之闡述，多以教科書式之方式予以鋪陳。如吳庚著「行政法之理論與實用」、許宗力著「行政處分」（收於翁岳生主編「行政法」

(1998) ) 等書。惟鮮見以大法官解釋為主要研究架構者。此外，由於行政程序法已於民國 88 年通過，並於 90 年正式施行。該法第 92 條以下即規範「行政處分」之成立、聽證及陳述意見、及其效力等，再配合其他如公務人員保障法等法規，對傳統行政處分概念應有相當之衝擊，而之前對行政程序法所發表之文章，如湯德宗於月旦法學雜誌第 54、55 期之「行政程序法講座」系列，係以「行政程序」為主要研究對象，尚不及於「行政處分」等實體作用與其他法規，如大法官解釋，彼此間適用之關係。故本計畫以大法官解釋為主軸，對行政處分之概念與效力加以系統性之整理與評析，應有相當之價值。

## 貳、研究人員

本計畫「從大法官會議解釋論行政處分之概念及其效力」，係由台大法律系及法律研究所廖義男教授擔任計畫主持人，另聘請法學碩士陳怡如小姐擔任助理，至 90 年 5 月，陳小姐因故辭職，改聘法學碩士陳佑寰為計畫研究助理，計畫展延期限並另請台大法律研究所碩士班研究生王以國、吳欣陽擔任助理。

## 參、研究方法

本計畫之研究方法及進行步驟，係根據所欲處理之問題，整理相關之大法官解釋，不僅就各號解釋加以深入研究，亦重視大法官就此議題態度長期以來之演變，以及行政法院於相關議題上之實踐，並從學理上評析其法理得失。

## 肆、研究步驟

本計畫約分為下述階段進行：1.資料蒐集；2.資料之分類、整理與討論；3.計畫之撰寫。

## 一、資料蒐集

本計畫所設定之資料蒐集，包括大法官會議解釋與行政法院裁判之內容，乃援引自總統府公報、司法院公報、司法院大法官解釋彙編、司法院行政法院裁判彙編與司法院網站（<http://www.judicial.gov.tw/>）。又本計畫為配合於民國90年1月1日起所實施之行政程序法，蒐集行政程序法實施後行政法院之相關實務見解，故申請延長計畫截止時間至90年12月31日。總計本計畫共擷取大法官會議解釋37則，並參考行政法院裁判近百則，包含判例37則。

## 二、資料之分類整理

除蒐集資料外，並同時進行資料分類整理之工作。整理之方式係依本計畫預定之章節順序，依行政處分之概念與行政處分之效力所涉及之議題，及其作成日期之先後整理歸類。資料之整理部分，由各個助理一同負責。

## 三、撰寫計畫報告

完成所需要資料之整理與分類後，即進行計畫之撰寫工作。由本計畫主持人撰寫行政處分之概念部分，至於行政處分之效力部分，則由計畫主持人先行確定評論與陳述之重點，並分析相關法律問題後，經各個助理相互協助撰擬初稿，再由計畫主持人進行細部修正、潤飾與定稿，以完成本計畫之報告撰寫工作。

## 第二部分 本論

## 壹、行政處分之概念

### 一、前言

行政處分，依行政程序法第 92 條之定義，「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。（第 1 項）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，適用本法有關行政處分之規定。有關公物之設定、變更、廢止或其一般使用者，亦同。（第 2 項）」<sup>1</sup>

依上述定義，行政處分之構成要件有五，即：

1. 須為行政機關之行為；
2. 須為行使公權力之行為；
3. 須就具體事件所為之行為；
4. 須對外直接發生法律效果之行為；
5. 須為單方行為。

然而「行政機關」之定義如何？其與機關之內部單位如何區分？又受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，雖視為行政機關（行政程序法第 2 條第 3 項），但在何種情形下，可認為有此「行使公權力之委託」？其次，「行使公權力」之意義如何？與行政機關立於私法主體地位所為之行為如何劃分？再者，「具體事件」之認定標準為何？是否以「相對人特定」為判斷標準？又「對外直接發生法律效果」之意涵為何？如何判斷其「不對外直接發生法律效果」而屬機關內部之

---

<sup>1</sup> 新訴願法第 3 條對行政處分亦採相同定義。雖對作成行政處分之行為主體，不稱「行政機關」而用「中央或地方機關」一詞，惟其所稱「機關」，亦係指實質意義之行政機關而言。其強調「中央或地方」，僅在說明訴願法對於中央行政機關之行政處分及地方行政機關之行政處分，皆有適用。

表示、觀念通知或事實行爲？又「單方行爲」之意義爲何？其與基於意思合致而成立之契約行爲，如何劃分？凡上述問題須加以澄清，始能正確瞭解行政處分之概念。

## 二、行政機關之意義

### (一) 行政程序法第 2 條第 2 項之定義

依行政程序法第 2 條第 2 項之定義，「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」。按國家或地方自治團體爲具有權利能力之公法人，一般通稱爲「行政主體」。而法人須有機關爲其爲意思表示及執行法人之任務，故爲公法人之行政主體，須有「行政機關」爲其爲意思表示及執行公法人之任務。此即法條所稱「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」之意。換言之，行政機關爲行政主體所設置，在其所授予權限之範圍內，得以機關自己名義爲其所隸屬之行政主體爲意思表示，並執行其任務之組織體<sup>2</sup>。

又法條並規定行政機關爲「具有法定地位之組織」，乃指其組織有單獨之法規爲依據，並有獨立之編制、預算及印信而言<sup>3</sup>。有爭議者，爲行政機關設置依據之組織法規，是否以「法律」或「自治條例」爲限？「法規命令」或「行政規則」得否爲行政機關之組織依據？換言之，依「法規命令」或「行政規則」設置之行政組織，是否行政機關？抑或僅可認爲係行政機關之內部單位？其次，不具法定地位之行政機關內部單位，以該內部單位名義對外作成意思表示者，可否認爲係在作成行政處分？抑或應認爲其並無作成行政處分的能力？分述如下：

<sup>2</sup> 參照廖義男，行政程序法草案之重要內容（一）－適用範圍、行政處分與法規命令－，載於行政程序法草案研討會論文集，頁 12（1999 年）。

<sup>3</sup> 見行政院函請立法院審議「行政程序法草案」第 3 條之立法說明。

## 1. 行政機關設置依據之組織法規性質

行政機關設置依據之組織法規，學者有主張應以法律或地方議會所通過之自治條例為依據者。蓋依中央法規標準法第 5 條第 3 款本即明定「國家各機關之組織應以法律定之」，以及地方制度法第 28 條第 3 款亦規定「關於地方自治團體及所營事業機構之組織，以自治條例定之」<sup>4</sup>。惟行政程序法從其立法經過言，並不採此嚴格標準<sup>5</sup>，而實務上亦不採此立場。司法院釋字第 295 號解釋認為「財政部會計師懲戒覆審委員會對會計師所為懲戒處分之覆審決議，實質上相當於最終之訴願決定」。其理由書中並認為「會計師懲戒委員會因財政部交付懲戒而對會計師所為之懲戒決議，係行政處分」。而會計師懲戒委員會及會計師懲戒覆審委員會之設置依據，則係依會計師法第 45 條之授權，而由財政部擬定，報請行政院核定之「會計師懲戒委員會暨會計師懲戒覆審委員會組織規程」，亦即僅是「法規命令」為其設置依據而已。換言之，並不因其組織之設置依據為法規命令性質，即否定該委員會具有行政機關之地位。

更值得注意者，為司法院釋字第 462 號解釋所採見解，該號解釋認為「各大學校、院、系（所）教師評審委員會關於教師升等評審之權限，係屬法律在特定範圍內授與公權力之行使，其對教師升等通過與否之決定，與教育部學術審議委

<sup>4</sup> 許宗力，行政處分，翁岳生編「行政法」，頁 544（2000 年），但同頁註 13，許氏又認為 1997 年憲改後，依增修條文第 3 條第 3、4 項，國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。從而修正原有立場，認為爾後，設置行政機關，原則上依法規命令即已足。

<sup>5</sup> 行政院經濟建設委員會健全社經法規工作小組委託台灣大學法律學研究所，由翁岳生教授主持，研擬之行政程序法草案（簡稱台大版草案），對「行政機關」之定義，原有強調「係指依法律或自治規章設置」等語（第 2 條第 2 項），但立法院三讀通過之行政程序法第 2 條第 2 項對行政機關之定義，則未有此明確要求，其後段僅規定「具有單獨法定地位之組織」，係採行政院版之草案，而依行政院版草案之立法說明，僅強調「其組織有單獨之法規為依據，並有獨立之編制、預算及印信」為已足。

員會對教師升等資格所為之最後審定，於教師之資格等身分上之權益有重大影響，均應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分」，其理書中則說明，「大學校、院、系（所）及專科學校教師評審委員會關於教師升等之評審，均為各該大學、院、校所為之行政處分」。依釋字第 462 號解釋文之文義，既認為各大學校、院、系（所）教師評審委員會以其名義所作成之教師升等評審，均應為行政處分，則大學中之校、院、系（所）教師評審委員會，即均具有作成行政處分能力之行政機關之地位。然依其解釋理由書之說明，則否定此看法，認為大學中之校、院、系（所）教師評審委員會關於教師升等之評審，乃該大學之行政處分。準此以解，僅大學本身，始具有行政機關之地位，而各級之教師評審委員會，僅能解為行政機關之內部單位而已。釋字第 462 號之解釋文及其理由書間顯有矛盾。

按大學法第 20 條規定，「大學設校、院、系（所）教師評審委員會，評審有關教師之聘任、聘期、升等、停聘、解聘等事宜。前項各級教師評審委員會之組成方式，由各大學組織規程訂定之」，即大學各級教師評審委員會之職權，由法律明定，而其組織依據，則為法律授權之大學組織規程。此種規定形式，與會計師法第 43 條及第 45 條有關會計師懲戒委員會之職權與組織之規定，並無不同。然釋字第 295 號承認會計師懲戒委員會具有行政機關之地位；而釋字第 462 號解釋理由書則否定大學各級教師評審委員會之行政機關地位，可見兩號解釋之理論，並未一致。

必須一提者，大學校、院、系（所）教師評審委員會之組織，雖有法規命令性質之大學組織規程，以及各院、系（所）依其大學組織規程授權訂定之各院、系（所）教師評審委員會組織規程為設置依據，但其實並沒有獨立之預算及印信。或許因此釋字第 462 號之理由書中，才認為大學校、院、系（所）教師評審委員會仍不具有單獨法定地位，而否定其為行政機關。準此以解，行政機關之認定，縱其組織有單獨之法規為依據，尚有未足，必須該組織有獨立之預算及印信始為具備。

綜上分析，行政機關為「具有單獨法定地位之組織」者，固然指其組織須有單獨之法規為設置依據，但此所謂設置組織之單獨法規，並不以民意機關所通過之「法律」或「自治條例」為限。如法律本身對該組織對外行使公權力之權限已有規定，則該組織之組成方式，授權法規命令加以規定者，亦屬之。換言之，法規命令亦得為行政機關組織設置之法規依據。又依憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項規定：「國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之」，則行政主體依該準則性法律之授權，以法規命令設置行政機關者，應為憲法所許。申言之，在該準則性法律規定機關之職權及總員額下，基於政策或業務需要，依該法律之授權，以法規命令設置所屬機關，並規定其組織、編制及員額者，乃符合上開憲法條文之旨趣<sup>6</sup>。惟須強調者，行政機關依法規命令設置者，該機關對外行使公權力之職權必須在法律有所明定，且依該法規命令之規定，該機關有獨立之組織、編制及員額，並因此有自己之印信，仍屬必要<sup>7</sup>。

## 2. 行政機關內部單位有無作成行政處分的能力

行政機關之內部單位，指隸屬行政機關之下，不具單獨法定地位之分支組織而言。即該組織並無單獨之法規為其設置依據，並無獨立之編制、預算及印信。內部單位僅屬行政機關之一部分，並非行政機關，並沒有代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思之權能，因此，理論上，內部單位不能以單位本身名義代表行政主體表示意思於外，從而並無作成行政處分的能力，乃屬當然。故實務上，即認為以內部單位名義對外作成之意思表示，應認為係該單位所屬行政機

<sup>6</sup> 依行政程序法第 159 條第 2 項第 1 款，行政規則雖得就關於「機關內部之組織」，加以規定，但機關本身之設置組織，則非行政規則可得規定之範圍，故行政規則不能做為行政機關設置依據之組織法規。

<sup>7</sup> 吳庚，行政法之理論與實用，頁 166（1999 年），以有無（1）單獨之組織法規（2）獨立之編制及預算（3）印信，作為區分行政機關或行政機關之內部單位之判斷標準。

關之行政處分，相對人不服提起行政爭訟者，應以該單位所屬行政機關為被告機關<sup>8</sup>。上述司法院釋字第 462 號解釋理由書，將各大學校、院、系（所）及專科學校教師評審委員會關於教師升等之評審，解為「均為各該大學、院、校所為之行政處分」，亦採此看法。

上述實務之見解，否定行政機關之內部單位有作成行政處分的能力，因此，內部單位以該單位名義對外作成意思表示者，法理上，並沒有訴願法第 13 條「原行政處分機關之認定，以實施行政處分時之名義為準」之適用餘地，並且也不屬於行政程序法第 15 條第 1 項及訴願法第 8 條所規定「權限委任」之情形，蓋該條項所稱「有隸屬關係之下級機關」，係以下級機關具有單獨法定地位組織之行政機關為前提<sup>9</sup>。故內部單位以其名義對外所作成之意思表示，僅能解為係其所屬行政機關所作成之行政處分。然而此行政處分，以行政機關內部單位之名義作成，方式上畢竟有瑕疵，且此瑕疵不能謂不「重大明顯」，蓋無對外表示意思能力之內部單位，竟對外作成行政處分，逾越其權限，瑕疵應屬重大；而行政處分非以行政機關名義而竟以內部單位名義作成，瑕疵亦屬明顯，從而依行政程序法第 111 條第 7 款，該行政處分應屬無效。如此解釋，並不表示上述實務之作法及見解，毫無意義，其認為應以該內部單位所屬行政機關為被告機關者，對於不服該行政處分而提起行政爭訟時，管轄機關及法院之決定，仍有重要意義<sup>10</sup>。

<sup>8</sup> 行政法院 48 年判字第 1 號判例：外匯貿易審議委員會普通輸入審核組，不過為該會內部處理事務之一單位，不能謂為另一獨立之下級官署，故以該普通輸入審核組名義對原告所為之處分，應視為該會之處分，——應以該會為被告官署，不應以該會普通輸入審核組為被告官署。對此實務做法，學者多持支持態度，見吳庚，行政法之理論與實用，頁 286(1999 年)；許宗力，行政處分，翁岳生編「行政法」，頁 544 (2000 年)；陳敏，行政法總論，頁 257 (1998 年)。

<sup>9</sup> 訴願法第 8 條規定，有隸屬關係之下級機關依法辦理上級機關委任事件所為之行政處分，為受委任機關之行政處分。故受委任之下級機關，其本身須為具有單獨法定地位組織之行政機關。

<sup>10</sup> 行政訴訟法第 10 條第 2 項規定，確認行政處分無效之訴訟，須已向原處分機關請求確認其無效未被允許，或經請求後於三十日內不為確答者，始得提起之。故原處分機關之認定，仍屬必要。

惟有例外情形尚須一提者，行政機關屬下之分支組織，因無單獨法規為其組織依據，或雖有行政規則性質之法規為其組織依據，但並無獨立之編制、預算或印信，因而被認定為行政機關之內部單位者，如法律在例外之特殊情形，規定該分支組織得對外行使公權力時<sup>11</sup>，應認為法律在授權該分支組織得代表其所屬行政機關對外作成行政處分，因此，該行政處分雖以該分支組織名義作成，但因有法律之明白授權，故應無瑕疵並為有效。

## (二) 受託行使公權力之個人或團體

行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理（行政程序法第 16 條第 1 項），經由此委託，該民間團體或個人，即得以該團體或個人名義行使原屬行政機關之權限，因此，行政程序法第 2 條第 3 項乃明定：「受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關」。換言之，依法受委託行使公權力之團體或個人，得居於行政機關之地位，成為作成行政處分之主體。故依公司法規定設立之公營事業機構，或財團法人性質之私立學校，不能以其為私法性質之組織，即當然否定其為行政機關，如經政府機關就特定事項依法授與公權力者，以行使該公權力為行政處分之特定事件為限，即居於行政機關之地位<sup>12</sup>。

值得注意者，國家或地方自治團體設置各種行政機關，本即要求各該行政機關自己依其職掌處理公共事務。因此，行政機關如要將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理者，除須有法規之依據外，並應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙（行政程序法第 16 條），俾使大眾有所知曉。有疑義者，

<sup>11</sup> 依釋字第 462 之解釋，大學法第 20 條規定大學設校、院、系（所）教師評審委員會，評審有關教師之聘任、聘期、升等、停聘、解聘等事宜，即屬此種情形。

<sup>12</sup> 參照司法院釋字第 269 號解釋。該號解釋並推翻行政院 60 年裁字第 232 號判例認為「依公司法規設立之公營事業機構，概非官署」之見解，強調公司組織雖非行政機關，但如其依法受託行使公權力者，則具有行政機關之功能，得行使所授與之公權力而作成行政處分，從而亦有行政訴訟之被告當事人能力。

委託民間團體或個人行使公權力，是否形式上必須有行政機關為一個委託行為並且公告之，始符合委託行使公權力之要件？司法院釋字第 382 號解釋理由書中強調，「私立學校係依私立學校法經主管教育行政機關許可設立並製發印信授權使用，在實施教育之範圍內，有錄取學生、確定學籍、獎懲學生、核發畢業或學位證書等權限，係屬由法律在特定範圍內授與行使公權力之教育機構，於處理上述事項時亦具有與機關相當之地位」。換言之，私立學校法規定實施教育之公權力得授與私立學校行使，而主管教育之行政機關為許可設立並製發印信授權私立學校使用者，即是在為公權力行使之委託行為。故一個委託行為，仍屬必要，至於是否再須「公告」，該號解釋並未說明。按委託私人或團體行使公權力，使該私人或團體就委託行使公權力之特定事項，享有管轄權，此與行政機關管轄權之變更相當。而行政機關管轄權之變更，應經公告始生移轉管轄權之效力（行政程序法第 11 條第 4 項），故委託民間團體或個人行使公權力，而未公告者，應不生授權委託之效力。如該民間團體或個人行使授權之公權力作成行政處分者，其相對人得以授權尚不生效為理由，主張該民間團體或個人仍缺乏事務權限，因此，並主張該行政處分無效（行政程序法第 111 條第 6 款）。此無效之行政處分，亦不因嗣後該委託事項及法規依據已依法公告而可補正其生效，蓋無效之行政處分，乃無可補正（行政程序法第 114 條）。

### 三、行使公權力

#### （一）行使公權力之意義

行政程序法第 92 條強調行政處分係行政機關「就公法上具體事件所為之決定或公權力措施」。所以強調具體事件須為公法性質，乃指該具體事件並非一般私人依據私法所能處理，而僅能由居於統治權作用之行政機關始能處理者。故行政

機關就公法上具體事件所為之決定或公權力措施者，乃表示行政機關並非立於私法主體地位從事私法行為，而係立於統治權作用之地位行使公權力。

所謂行使公權力，包括統治管理之行政行為，即運用命令及強制等手段干預人民自由及權利之行為；以及單純統治之行政行為，即不運用命令及強制之手段，而以提供給付、服務、救濟、照顧、教養、保護或輔助等方法增進公共及社會成員之利益，以達成國家任務之行為<sup>13</sup>。行使公權力所為之決定或措施，包括核准、許可、特許、任免、登記、註銷、撤銷、廢止、罰款、駁回申請、命為一定作為或不作為等不同內容。

## （二）行使公權力與私法行為之區分

由於行政機關亦常為「行政私法之行為」，即以私法之方法或手段，直接完成公共目的或行政目的。因此，其究竟在行使公權力抑或在為私法行為，即有區分之必要。學說上，雖有「意思說」、「利益說」、「主體說」、「新主體說」等提出其區分之標準，但仍各有缺陷，於具體個案之判斷上，仍難提供明確之答案<sup>14</sup>。

實務上，司法院解釋及法院裁判在許多個案中所表示之見解，對於行使公權力與私法行為之區分，頗有助益<sup>15</sup>。例如，認定「行政機關就耕地三七五減租條例第十九條所為耕地准否收回自耕之核定與調處」（釋字第 128 條）、「勞資評斷委員會對勞資糾紛所為之裁決」（釋字第 220 號）為行使公權力所作成之行政處分。又如，認為「公立醫學院與公費學生間有關待遇及畢業後分發服務之約定為公法性質之行政契約」（釋字第 348 號）；「公務人員保險具公法性質，關於公務人員保險給付之爭議，自應循行政爭訟程序解決」（釋字第 466 號）；「全民健康

<sup>13</sup> 關於行使公權力之行為，詳見廖義男，國家賠償法，頁 31 以下（1998 年）。

<sup>14</sup> 該四種學說及其缺陷之說明，詳見廖義男，國家賠償法，頁 41 以下（1998 年）。

<sup>15</sup> 關於實務上對公權力行使或私法行為相關解釋及裁判之整理，吳庚，行政法之理論與實務，頁 288 以下（1999 年），可供參考。

保險法規定之保險費，屬於公法上金錢給付之一種」(釋字第 473 號)。反之，「行政機關代表國庫出售或出租公有財產，並非行使公權力對外發生法律上效果之單方行政行為，即非行政處分，而屬私法上契約行為」(釋字第 448 號)；「將國有農場土地配耕予榮民，係國家機關為達成公行政任務，以私法形式所為之行為，受配耕榮民與國家之間，係成立使用借貸之法律關係」(釋字第 457 號)。

但司法院歷年來解釋中，對於是否行使公權力之判斷亦有前後見解不一而存有矛盾；或其見解尙有待商榷者，分述如下：

### 1. 公有耕地之放領

釋字第 89 號解釋，認為「行政官署依台灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法將公有耕地放領於人民，其因放領之撤銷或解除所生之爭執，應由普通法院管轄」，即認該放領行為之性質，為私法上買賣行為。但釋字第 115 號解釋，則認為「政府依實施耕者有其田條例所為之耕地徵收與放領，人民僅得依行政救濟程序請求救濟，不得以其權利受有損害為理由，提起民事訴訟，請求返還土地。」即強調依該條例所為之耕地徵收或放領，均為行使公權力之行為。按依該條例有關徵收與放領期間之規定(第 17、21、22 條)，耕地在徵收確定後，承領人取得該耕地所有權之前，該徵收之土地應屬於徵收機關所有之公有耕地，而此公有耕地之放領，與既有之公有耕地放領，其法律性質應無差異，故兩號解釋見解顯屬矛盾<sup>16</sup>。按公有耕地之放領，應屬行政私法之行為，即以私法之方式或手段，來達成公行政任務，故釋字第 89 號解釋之見解較為可採。而嗣後釋字第 457 號解釋，亦認為將國有農場土地配耕予榮民，乃在成立使用借貸之法律關係，亦採私法行為說，不認為在行使公權力。此項見解，可資贊同。

<sup>16</sup> 關於釋字第 89 號及釋字第 115 號解釋間之矛盾及批評，參照廖義男，國家賠償法，頁 32，註 32 a (1998 年)。

## 2. 公有土地參加土地所有權人自行組織重劃會辦理市地重劃

釋字第 232 號解釋，認為「公有土地參加依平均地權條例第五十八條之土地所有權人自行組織重劃會辦理市地重劃，其實質意義與主管機關依同條例第五十六條辦理市地重劃，而將公有土地核定屬重劃區範圍予以重劃，係為實現憲法平均地權之政策而設，並非土地所有權人以自己之意思使權利發生變更之處分行為，自無土地法第二十五條之適用」。換言之，縣市政府其管有之公有土地，參加土地所有權人自辦市地重劃者，與其依職權辦理市地重劃同，都屬行使公權力行為，並非私法處分行為。惟該號解釋之不同意見書<sup>17</sup>，則認為「依平均地權條例辦理之市地重劃，既得將原有土地交換分合，並得以現金補償，對土地所有權人而言，乃為處分行為，省市縣政府對於其所管公有土地參加自辦市地重劃，應為土地法第二十五條所定公有土地處分行為」。即認為係一種私法上處分行為。本文認為依平均地權條例辦理之市地重劃，使參與重劃之土地會發生交換分合及現金補償等權利變動之效果（參照平均地權條例第 61 條至第 64 條之 1），省縣市政府以公有土地管有人地位，決定參加土地所有權人自行組織之重劃會辦理市地重劃者，已預見並欲使其管有之公有土地權利發生變動之法律效果，乃是典型之私法上所有權人之處分行為，故該號不同意見書之見解，較為正確可採。

## 3. 依公司法規定設立之公營事業機構對公務員兼具勞工身分者強制退休或免職

勞動基準法第 84 條規定：「公務員兼具勞工身分者，其有關任（派）免、薪資、獎懲、退休、撫卹及保險（含職業災害）等事項，應適用公務員法令之規定。但其他所定勞動條件優於本法規定者，從其規定」。司法院釋字第 269 號解釋雖表示關於勞動基準法第 84 條之爭執，究應提起行政訴訟或提起民事訴訟，不在

<sup>17</sup> 釋字第 232 號解釋之不同意見書，由大法官楊建華、翁岳生、楊日然、馬漢寶四人共同提出。見司法院大法官會議解釋續篇（四），頁 101 以下。

該件解釋範圍內，而僅就行政法院 60 年裁字第 232 號判例認為「依公司法規定設立公營事業機構，既非官署，自無被告當事人能力，若對之提起行政訴訟，即為法所不許」之見解，表示不同看法，強調「依法設立之團體，如經政府機關就特定事項依法授與公權力者，以行使該公權力為行政處分之特定事件為限，有行政訴訟之被告當事人能力」。按釋字第 269 號解釋，係聲請人於屆滿 63 歲時，受經濟部所屬中國石油股份有限公司強制退休是否符合勞動基準法第 84 條規定事件，經依法提起訴願、再訴願及行政訴訟，而對行政法院終局裁定所適用之前開 60 年裁字第 232 號判例是否抵觸憲法疑義而聲請解釋者。該號解釋就公司對公務員兼具勞工身分強制退休之案由，引用「委託行使公權力」理論，似認為該強制退休，不僅在終止勞動契約關係，同時並有使該勞工喪失其公務員身分之效果，乃侵害其服公職之權利，故性質上是一種公權力行使，從而須有「委託行使公權力」理論，使公司組織之公營事業機構因而得以行使公權力。

然而嗣後司法院大法官在公營之台灣汽車客運公司將具有五職等公務員身分之汽車駕駛員免職事件所作成之釋字第 305 號解釋，則強調「公營事業依公司法規定設立者，為私法人，與其人員間，為私法上之契約關係，雙方如就契約關係已否消滅有爭執，應循民事訴訟途徑解決。行政法院六十年度裁字第二三二號判例，認為此種公司無被告當事人能力，其實質意義為此種事件不屬行政法院之權限，與憲法尚無抵觸。至於依公司法第二十七條經國家或其他公法人指派在公司代表其執行職務或依其他法律逕由主管機關任用，定有官等、在公司服務之人員，與其指派或任用機關之關係，仍為公法關係，合併指明」。

換言之，依釋字第 305 號解釋，公司組織之公營事業機構，對其員工為免職之行為，縱令該員工具有公務員官等之身分，亦僅是私法上勞動契約關係之終止，不涉及公權力之行使。此項見解，顯與釋字第 269 號解釋有所出入。

本文以為，公營事業有公法組織形態者，如郵政局、鐵路局；有私法組織形態者，如中國石油公司、台灣糖業公司等。公法組織之公營事業，其晉用人員有

依公務人員任用法者，則該等人員具有公務員身分。而另一方面，該公法組織之公營事業如屬勞動基準法第 3 條規定之行業者，則該事業為該法所稱雇主，服務於該事業之人員亦為勞工。因此，該等公務員兼具勞工身分者，依勞動基準法第 84 條規定，其有關任（派）免、薪資、獎懲、退休、撫卹及保險（含職業災害）等事項，應適用公務員法令之規定。亦即並不因其具有勞工身分，而使其受公務員法保障之規定受到影響。且該等人員與其所服務之公法組形態之公營事業間，本即存有公法上服務關係，因此，如因強制退休（命令退休）終止該公法上服務關係而使該等人員喪失公務員身分者，乃為公權力之行使，此時並不須借用委託行使公權力之理論。

反之，如公營事業為私法組織形態者，乃國家或地方自治團體以私法方式達成行政目的之表現，其所投資設立經營之公司，並不在行使公權力，因此，其從業人員並不須具有一定資格能力之公務員身分，故公營事業依公司法規定設立者，通常皆以私法上之僱傭契約，聘雇其人員，此即釋字第 305 號解釋所強調者，「該公司與其人員間，為私法上契約關係」，因此，公司對其員工為免職或強制退休者，乃私法契約關係終止之意思表示，並非在行使公權力，並不因其為公營事業而有不同。其因此而生契約關係已否消滅之爭執，只能循民事訴訟途徑解決。

又公司組織形態之公營事業，有從公法組織形態改組而來者，如台灣汽車客運公司之前身為「公路局」；中華電信股份有限公司之前身為「電信局」。改組前之從業人員具有公務員身分者，因公營事業改組成為公司後，已成為一個新的私法人，從而因改組而隨同移轉之從業人員須與該新的私法人另行成立新的私法契約關係，其原有之公務員身分，亦因新的私法契約關係之成立而喪失。嗣後，該公司對隨同移轉之原從業人員，為強制退休、免職或解聘等行為並不再涉及公務員身分或權利喪失問題，故非行使公權力，而係私法上終止契約之意思表示。

## 四、具體事件

### (一) 具體事件之認定標準

行政處分乃就「具體事件」所為之決定或公權力措施。與「法規命令」乃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（參照行政程序法第 150 條）不同。故行政行為是否在處理具體事件而屬行政處分，抑或在就一般事項為抽象規定而屬法規命令？其區別標準，通常係以相對人是否「特定」為準，即相對人特定者，應屬行政處分；如相對人為多數不特定人者，則為法規命令。然行政程序法有意擴大行政處分之概念，將相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，亦包括之，並稱為「一般處分」（第 92 條第 2 項前段）；並且有關公物之設定、變更、廢止或其一般使用者，即行政行為之客體為「公物」者，更不以作成該行為時，有特定之相對人或可得確定其範圍之人為前提，亦認為是行政處分（第 92 條第 2 項後段）。此種行政處分概念之擴大，使傳統上因相對人不特定而傾向劃歸「法規命令」之行政行為，藉由「一般處分」及「公物之行政處分」之定義及明文，定性為行政處分，例如對違法集會或遊行之一群多數人命令解散（集會遊行法第 25 條）；對於公路設置單行道、限制速度、禁止停車等「交通標誌或標線」之行為，使人民得依有關行政處分之規定與法理，主張其權利或請求救濟<sup>18</sup>。

---

<sup>18</sup> 參照廖義男，行政程序法草案之重要內容（一）—適用範圍、行政處分與法規命令，載於行政程序法草案研討會論文集，頁 30 以下（1999 年）。關於行政處分與法規命令之區別，詳見廖義男，道路規劃與用地取得之法律問題，載於「公共建設與行政法理」，頁 91 以下，註 20（1994 年）。

## (二) 區分行政處分與法規命令之具體案例——都市計畫之法律性質

司法院釋字第 156 號解釋謂：「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權利遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟」。該號解釋理由書中並說明，「此項都市計畫之個別變更，與都市計畫之擬定、發布及擬定計畫機關依規定五年定期通盤檢討所作必要之變更（都市計畫法第二十六條參照），並非直接限制一定區域內人民之權益或增加其負擔者，有所不同」。

按釋字第 156 號解釋，係人民因台北市政府將都市主要計畫之住宅區變更為機關用地，並用以設置瀝青混凝土拌合場，經依法提起行政爭訟後請求解釋者。依該號解釋，依都市計畫法第 21 條及第 23 條發布實施之都市計畫主要計畫及細部計畫，以及依第 26 條五年定期通盤檢討所作必要之變更計畫，皆屬「法規」性質（自治規則，地方制度法第 25 條參照），並非行政處分。僅有依都市計畫法第 27 條所為之個別變更，始為行政處分。而其認為應屬「法規」或「行政處分」之區別標準，在於前者「並非直接限制一定區域內人民之權益或增加其負擔」；而後者則「直接限制一定區域內之特定人或可得確定之多數人之權利、利益或增加其負擔」。

上述見解，實有待商榷。蓋「法規」與「行政處分」之區別，並不在於其對人民權益之影響，係「非直接」或「直接」。「法規」如為法規命令及地方政府依法律授權發布之自治規則性質者，亦「直接對外發生法律效果」（參照行政程序法第 150 條並對照第 159 條），且事實上，都市計畫公布實施後，其土地上原有建築物不合土地使用分區管制者，除准修繕外，不得增建或改建；被指定為公共設施保留地者，不得為妨礙其指定目的之使用（都市計畫法第 41 條、第 51 條），故都市計畫之公布實施，係直接對外發生法律效果之行政行為。至於其係屬「法

規」或「行政處分」，應以其是否為「具體事件之處理」為準。由於都市計畫，係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，預計二十五年內之發展情形，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃（都市計畫法第 3 條、第 4 條），因此，不能認為係具體事件之處理，故非一種行政處分，而係一種法規，且係一種直接對人民權利或義務發生成立、變動等效果之法規命令（或自治規則）<sup>19</sup>。至於依都市計畫法第 27 條所為之個別計畫變更，釋字第 156 號解釋，引用「一般處分」之概念，以其相對人係「可得確定之多數人」，且直接限制其權利、利益或增加其負擔，而認定為係行政處分之性質。惟就該號解釋涉及之案由事實而言，實際上乃行政機關將原劃為住宅區及綠地之特定土地先變更為機關用地，再變更為瀝青混凝土拌合場用地，對該特定土地之土地權利人而言，已直接對其權益發生影響，乃屬普通行政處分之作成；而對該特定土地附近居民（可得確定之多數人）而言，因瀝青混凝土拌合場用地之使用，將製造噪音與廢氣，影響其生活品質，則解為「一般處分」；至於「綠地」之變更，並涉及「公物之變更」，乃為「公物之行政處分」三者應有所區分才是。

## 五、對外直接發生法律效果

### （一）對外直接發生法律效果之意義

所謂「對外直接發生法律效果」，係指行政處分內容，即公權力之決定或措施，對作成處分機關以外之人（包括相對人及第三人）之權利、義務、法律地位或法律上利益<sup>20</sup> 直接發生得、喪、變動或造成影響之結果而言。如未具有此「外

<sup>19</sup> 參照廖義男，道路規劃與用地取得之法律問題，載於「公共建設與行政法理」，頁 93（1994 年）

<sup>20</sup> 學者有主張「直接發生法律效果」，係對權利與義務所為之規制或產生規制作用者，例如，陳敏，行政法總論，頁 273（1998 年）；許宗力，行政處分，翁岳生編「行政法」，頁 547（2000

部效果」，則僅屬「行政機關之內部表示」，或屬一種「觀念通知」，或屬一種「事實行為」而已。又此種權利、義務，不限於公法上權利與義務，並包括私法上權利與義務。例如，地政機關所為之土地登記，即使土地權利發生得、喪、變動之法律效果（參照釋字第 379 號）。又法律上利益，亦應包括法規範目的所欲保護之私人法益在內（參照釋字第 469 號）。

## （二）對公務員身分、權益重大影響之公權力決定

公務員為行政機關內部組織之構成員，早期在「特別權力關係」理論影響下，行政法院向來認為行政機關對公務員之免職，乃基於特別權力關係所為之「人事行政處分」，與行政機關基於一般權力關係對於人民所為之處分，迥然不同，該公務員對之不得提起行政爭訟以求救濟<sup>21</sup>。換言之，依該理論，行政機關對公務員身分或權益有重大影響之決定，皆屬「內部之行為」，並非「對外」發生法律效果之行為，因此並非行政處分，故不能循行政爭訟程序以求救濟。惟此項理論，自司法院大法官作成釋字第 187 號解釋，認為拒絕發予公務員服務年資或未領退休金之證明，係一種行政處分，及其後之一連串有關公務員權利及身分之處分解釋：公務員請領退休金（釋字第 201 號）、公務員受免職處分（釋字第 243 號）、公務員基於確定考績為財產上請求遭拒（釋字第 266 號）、足以改變公務員身分或對公務員有重大影響之懲戒處分（釋字第 298 號）、公務員請領福利金遭拒（釋字第 312 號）、公務員任用官等之審查決定（釋字第 323 號）、公務員級俸之審定（釋字第 338 號）、公務員降低職等之調任（釋字第 483 號）、公務員受免職處分（釋

---

年）。僅強調「權利與義務」，而未言及「法律上利益」者。惟行政處分違法損害人民「利益」或「法律上利益」者，得提起訴願及行政訴訟（參照訴願法第 1 條、行政訴訟法第 4、5、6 條），故所謂直接發生法律效果，應包括對「法律上利益」發生影響之情形在內。

<sup>21</sup> 見行政法院 46 年裁字第 28 號、51 年判字第 527 號、52 年判字第 101 號、52 年判字第 209 號、53 年判字第 3 號、57 年裁字第 22 號等裁判。

字第 491 號)，皆認為係行政處分後，所謂特別權力關係理論實際上已崩潰。換言之，行政機關作成對公務員身分或權益包括職位、官等、級俸及退休金、福利金等公法上金錢給付請求權有重大影響之決定者，既對該公務員個人權益發生影響，自屬「對外直接發生法律效果」，應屬行政處分。

惟須一提者，釋字第 243 號解釋後段，認為公務人員考績法之記大過處分，並未改變公務員之身分關係，不直接影響人民服公職之權利，行政法院判例不許其以訴訟請求救濟，與憲法尚無抵觸。即認為「記大過處分」，並非行政處分。惟此見解，在釋字第 298 號解釋已開始鬆動，即不限於「足以改變公務員身分」之免職處分，亦包括「對於公務員有重大影響之懲戒處分」應許受處分人得向司法機關聲明不服。按公務人員被記一大過者，其考績不得列乙等以上，即最高僅能列丙等（考績法第 13 條），考績列丙等時，不能獲得考績獎金及晉敘俸級，亦不能累積升職等（考績法第 7、11 條），對公務員權益不能謂無重大影響，因此，依釋字第 298 號解釋見解，應認為行政處分是<sup>22</sup>

### （三）影響學生、軍人或役男身分之公權力決定

早期特別權力關係之理論，不僅適用於公務員與國家機關間之關係，並且也適用於學生與學校間、以及軍人與國家間之關係。但隨著特別權力關係理論之崩潰，司法院大法官亦作成解釋，認為各級學校對學生所為「退學」或類此之處分行為，足以改變其學生身分並損及其受教育之機會，自屬對人民憲法上受教育之權利有重大影響，此種處分行為應為行政處分。如學生所受處分，係為維持學校秩序、實現教育目的所必要，且未侵害其受教育之權利者（例如記過、申誡等處分），則非行政處分（釋字第 382 號解釋及其理由書）。此外，並認為軍人為廣義

<sup>22</sup> 參照廖義男，行政程序法草案之重要內容（一）－適用範圍、行政處分與法規命令，載於行政程序法草案研討會論文，頁 32，註 22（1999 年）。

之公務員，現役軍官聲請續服兵役未受允准，並核定其退伍者，係影響軍人身份之存續，損及憲法上所保障服公職之權利，亦係一種行政處分（釋字第 430 號）。又兵役體位之判定，係徵兵機關就役男應否服兵役及應服何種兵役所為之決定而對外直接發生法律效果之單方行政行為，此種決定，對役男在憲法上權益有重大影響，應為行政處分（釋字第 459 號）。

#### （四）與行政機關內部表示之區別

行政機關之內部表示，在此指一機關作成行政處分時，他機關所參與之意思表示。包括事前表示意見、請求、同意或核准等意思表示。實務上，固以上級機關本於監督權限對下級機關為處理事務之指示（上級指示）最為常見，但並不以此為限。即一機關因不相隸屬之其他機關之請求而作成行政處分；或一機關於作成行政處分時，事前徵詢其他機關之意見，或依法應得其他機關之同意或核准者，亦包括在內。後者之情形，學理上稱為「多階段行政處分」。

實務上，認為行政機關之內部表示，乃機關對機關所為之表示，並非機關對人民之表示，且其乃基於行政上下指揮監督系統或平行相互協調關係依職權所為之監督或協助行為，並不直接對人民權利義務發生具體上之法律效果，故否定其為行政處分。例如，台灣省政府命令台南市政府塗銷特定人民房屋所有權登記，變更為國有登記，並將該命令之副本送達與原告，即認為該台灣省政府對台南市政府所為之命令，乃機關之內部表示（行政法院 44 年判字第 34 號判例）<sup>23</sup>。又如，台灣省政府衛生處命飭各縣市衛生主管機關暫時停發一般藥品零售商執照，亦認為「並非本於行政權就特定具體事件對特定人民為何種具體之處置，自不得認為行政處分」（行政法院 53 年判字第 119 號判例）。總之，上級機關本於監督

<sup>23</sup> 依該判例見解，該項命令，係指示台南市政府對該特定人民為行政處分，必待台南市政府遵命為塗銷登記，始有損害該人民之權益。該人民如有不服，應以台南市政府為原處分機關（被告機關），提起行政爭訟。

權，對於下級機關所為之糾正及指示，並非對於人民之行政處分，其以副本抄送特定人民，純屬意思通知性質，自不得作為訴願之標的。該特定人民如不滿該上級機關之指示，應俟受指示之下級機關遵命為行政處分後，再循行政救濟程序請求救濟（行政法院 62 年裁字第 182 號判例）。

再者，實務上並認為稅捐稽徵機關對於納稅義務人認為有違法漏稅情事，依法移送該管地方法院處以罰鍰之移送行為，僅係請求法院對該納稅義務人裁定處罰，而納稅義務人之應否受罰及罰鍰若干，均有待法院裁定。是該行政機關之移送行為，並不發生處罰納稅義務人之法律效果，且對該納稅義務人之權利或利益，無何損害。其將移送書副本送達納稅義務人，僅在使納稅義務人知悉此移送之事實，亦非處分書之送達可比，納稅義務人自不得對之提起訴願（行政法院 45 年判字第 37 號、50 年判字第 43 號、54 年判字第 50 號判例）。

反之，地政機關依土地法第 69 條為更正登記時須有上級機關之核准<sup>24</sup>，該上級機關所為之核准或拒絕之意思表示，足以發生土地登記得否變更並影響土地權利之法律效果，實務上則認為是一種行政處分（行政法院 46 年判字第 64 號判例）<sup>25</sup>。同理，稅捐稽徵法第 24 條第 3 項規定，納稅義務人欠繳應納稅捐達一定金額

<sup>24</sup> 土地法第 69 條規定：「登記人員或利害關係人，於登記完畢後，發見登記錯誤或遺漏時，非以書面聲請該管上級機關查明核准後，不得更正」。

<sup>25</sup> 行政法院 46 年判字第 64 號判例指出，本件原告依土地法第 69 條規定，以書面聲請被告官署（台灣省政府）准予更正關於本件土地之登記，經被告官署審查後，認為不應准許，乃以命令將此項意旨通知原登記機關（台北縣政府），同時以副本送達原告。此項命令既係基於原告上述之聲請而發，則該項副本之送達原告，自屬對原告之答復。此項拒絕核准之意思表示，應屬消極的行政處分。但 55 年判字第 213 號判例，則有不同見解。認為「被告官署命令所屬鹽水地政事務所飭原告持分更正登記，係被告官署本於監督權之作用，指揮其下級機關辦理事務，須待該地政事務所遵照辦理更正登記後，始對該原告之權利發生影響。該項命令本身，僅屬被告官署對該地政事務所之內部指揮命令，既非對原告為之，亦不對該原告直接發生法律上效果，顯難認為係對原告所為之行政處分。被告官署將該命令副本送達於原告，僅係通知該原告其有命令該地政事務所更正登記之事實，性質上屬於觀念通知，非能直接對該原告發生法律效果之行政處分可比」。

者，得由司法機關或財政部，函請內政部出入境管理局限制其出境，其為營利事業者，得限制其負責人出境。從而財政部依該條項函請出入境管理局限制特定納稅義務人或營利事業負責人出境，同時將副本送達該當事人時，應認為已發生法律上效果，即為行政處分（行政法院 83 年 3 月份庭長、評事聯席會議決議）<sup>26</sup>。

從以上案例與實務見解之分析，區別行政機關之內部表示與行政處分之判斷標準，在於一機關作成行政處分時（如地政機關為更正登記；出入境管理局為禁止出境之處分），他機關所參與之意思表示，實質上是否有決定性之作用為準。換言之，他機關所參與之意思表示，並非依組織法上之上級機關監督權或居於平行機關之協助，而是在行使作用或管理法規所賦予決定該事件如何處理或准否之職權（例如上級機關依土地法第 69 條所為核准；財政部依稅捐稽徵法第 24 條為限制出境之決定），而該職權之行使，實質決定另一機關作成行政處分之內容而影響人民權益者，則他機關行使其職權所參與之意思表示，如以副本或其他方式通知該人民時，應認為已直接對外發生法律效果，其所參與之意思表示本身即具備行政處分之要件，而為一種行政處分。

學理上稱此情形為「多重行政處分」，而與一般「多階段行政處分」（多層行政處分）不同<sup>27</sup>。

### （五）與觀念通知之區別

觀念通知者，指行政機關就特定事實之認知或對一定事項之觀念向特定人為表達而言。觀念通知並不具有發生法律效果之意思，故不屬行政處分。

---

本文認為，依土地法第 69 條，得否為更正登記，權責在上級機關核准與否，故上級機關將核准與否之決定，副本送達於相對人者，應已發生外部效果，而屬行政處分，故 46 年判字第 64 號判例見解較為可採。

<sup>26</sup> 載於司法院公報第 36 卷第 9 期，頁 125（1994 年）。

<sup>27</sup> 關於「多重行政處分」與「多階段行政處分」（多層行政處分）區別，詳見廖義男，公用事業法－國家對公用事業之監督與規範，載於「公共建設與行政法理」，頁 199－200（1994 年）。

## 1.對人民就法令上疑義請求釋示之解答通知

實務上常見而不生爭議者，為行政機關因人民就法令上疑義，請求釋示，所為之解答通知，認為並不發生具體的法律效果，不能謂為行政處分（行政法院 47 年判字第 40 號、51 年判字第 106 號判例）<sup>28</sup>。例如，人民因檢舉遺產稅漏報而請領獎金，關於提撥獎金之百分比前後不同發生疑義，乃向主管機關請求解釋，主管機關就該獎金提撥經過及法令依據有所說明之函復，行政法院即認為「純為事實之說明」（行政法院 69 年判字第 356 號判決）<sup>29</sup>。

## 2.對人民請求事項，以已有訴願決定或正訴願中為由，不為辦理之通知

人民就同一土地移轉登記之事實，經提起訴願及再訴願，均被決定駁回。乃於事隔兩年之後，又請求逕為移轉登記，主管機關基於一事不再受理原則，通知說明無法辦理。行政法院認為此項通知，並非另為一新的消極行政處分（行政法院 54 年判字第 277 號判例）。同理，人民因申請發給檢舉漏稅獎金事件，向台灣省政府陳情，案經交由稅務主管機關台灣省稅務局函復該人民，謂之：「查本案台端既已依法提起訴願，自應靜候訴願決定」，是此函之內容，行政法院認為乃在說明該局事實上不能處理之原因，並非該局對獎金案之處分，人民對之即不得提起訴願（行政法院 69 年判字第 314 號判決）<sup>30</sup>。

<sup>28</sup> 行政法院不僅對於行政機關因人民就「一般法令疑義」請求釋示，所為之解答通知，認為是觀念通知，而且對於人民就兩商標是否近似之疑義（具體事實），所為釋示之通知，亦認為非行政處分（行政法院 59 年判字第 211 號判例）。但吳庚，行政法之理論與實用，頁 307，註 44（1999 年），則認為此種就具體事實之請求釋示，主管機關基於禁反言原則，理應拒絕解答，且認為行政法院「不宜以程序駁回原告之訴」。似認為如行政機關已就具體事實表示意見者，已具有行政處分之性質。

惟本文以為，行政機關就兩商標是否近似之疑義，所為之釋示，尚不直接發生法律效果，主管機關亦無發生法效之意思，故應認為觀念通知較妥。

<sup>29</sup> 載於行政法院裁判要旨彙編，第 2 輯，頁 1214。

<sup>30</sup> 載於行政法院裁判要旨彙編，第 2 輯，頁 1213。

### 3. 是否發生法律效果之判斷

實務上，一方面認為「官署所為單純的事實敘述或理由說明，並非對人民之請求有所准駁，既不因該項敘述或說明而生法律上之效果，即非訴願法上之行政處分」（行政法院 62 年裁字第 41 號判例，釋字第 230 號解釋）。而另一方面又強調，「行政機關對於人民請求之事項，雖未為具體准駁之表示，但由其敘述之事實及理由之說明內容，如已足認其有准駁之表示，而對人民發生法律上之效果者，自難謂非行政處分，即得為行政爭訟之標的（行政法院 77 年判字第 2054 號判決）<sup>31</sup>。惟具體個案上，行政機關對人民所為表示，是否「發生法律效果」，卻不易判斷，實務之見解亦有前後不一致情形。例如，人民請求發給一般藥品零售商執照時，主管機關通知謂「正與各有關單位研議中希靜候處理」等語，認為該通知對人民之請求，並未有所准駁，在法律上亦無何種效果之發生，自非行政處分（行政法院 53 年判字第 119 號判例）。又人民陳情主管機關暫停核發第十六號道路兩側之建築執照，並停止一切造路工程，主管機關函復稱該第十六號道路，既係「糾紛路段」，「當俟層奉核定後再行辦理開闢」，行政法院認為該函復通知，未對人民之請求作准駁之決定，並無積極或消極之行政處分存在（行政法院 69 年判字第 304 號判決）<sup>32</sup>。然而在人民以其所有列為高雄市都市計畫內道路保留用地，因使用受到限制，乃向主管機關請求依法徵收，主管機關通知核復，略以「該預定都市計畫道路用地，目前尚未有開闢計畫，應俟將來有經費再行辦理」等語，則認為該通知乃對人民之徵收請求予以拒絕，要不能謂非一種消極行政處分（行政法院 56 年判字第 186 號判例）。

行政機關對人民所為之表示，是否發生法律效果而屬行政處分，司法院釋字第 423 號解釋有所闡明。強調「行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所

<sup>31</sup> 載於行政法院裁判要旨彙編，第 8 輯，頁 1690。

<sup>32</sup> 載於行政法院裁判要旨彙編，第 2 輯，頁 1212。

為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者（諸如載明應繳違規罰款數額、繳納方式、逾期倍數增加之字樣），如以仍有後續處分行為，或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符」。依此見解，行政機關對外所為表示是否行政處分，以其表示之內容，是否已直接對人民權利義務或法律上利益產生影響為判斷。如其內容，對人民請求事項實質上已具駁回效果而影響其權益者，應屬行政處分。例如，人民申請為所有權移轉登記，主管機關答以該不動產已准台灣基隆地方法院來函囑為查封登記，因而通知該人民如須辦理移轉登記，希逕向該地方法院申請塗銷該項查封之預告登記等語。行政法院認為此項通知，實質上即屬駁回該人民登記之申請，應屬消極的行政處分（行政法院 52 年判字第 173 號判例）。反之，行政機關函知案件之申請人，請其補具文件資料，以憑辦理之通知（補件通知），雖該補件通知，對被通知人而言，須為「補件」之作為，並且產生不依通知行事，可能會有不利結果之認知，但該補件之要求，乃係判斷申請案件能否准駁之重要資訊之準備行為，亦即顯示該申請案件尚在調查審核之程序，尚未為准駁，故該項補件通知，應屬「觀念通知」。例如，人民申請發給免稅調查證，主管機關通知該人民提出證據，證明其為不對外營業之依法經營之合作社，以憑發給免稅調查證。行政法院即認為該項通知，顯示主管機關對該人民之請求，尚在調查審核之程序，並未為准駁之行政處分，因此，對此通知，提起訴願，自屬於法不合（行政法院 53 年判字第 230 號判例）<sup>33</sup>。

<sup>33</sup> 吳庚，行政法之理論與實用，頁 305（1999 年）及李震山，行政法導論，頁 253（1997 年）。支持此行政法院判例之見解。

#### 4.對檢舉人之函復

行政機關對於檢舉他人違法，請求取締之檢舉人，函復其所檢舉之事實，經調查結果並不構成違法，此項函復，究係觀念通知或行政處分，應以該行政機關對該他人之行爲不取締，是否有使檢舉人之權利或法律上利益受影響爲斷。申言之，主管機關取締違法行爲之職務行爲，依規範該職務行爲之法規目的，是否除保護公益外，並兼具有保護該檢舉人（例如同業競爭者、交易相對人、智慧財產權人、鄰居）之權益，加以論斷。如爲肯定，則主管機關對被檢舉之他人行爲不予取締，即是對檢舉人之法律上保護之權益不予保護，乃對檢舉人之權益有所影響，因此，應認爲是行政處分<sup>34</sup>。行政法院在是否違反公平交易法之檢舉案件中，即認爲公平交易法若干個別條文之規範目的，除維護市場自由及公平競爭秩序之公共利益外，亦兼有保護同業競爭者及交易相對人之利益，而持此看法。例如，同業競爭者檢舉他人使用其商業名稱或爲廣告行爲違反公平交易法第 21 條爲虛偽不實或引人錯誤之表示或廣告之禁止規定不成立，提起行政爭訟（行政法院 85 年判字第 652 號判決、85 年判字第 2406 號判決）<sup>35</sup>；或檢舉他人不當寄發專利敬告信函及散布不實情事，損害其商譽，違反公平交易法第 19 條第 1 款杯葛行爲及第 22 條損害他人營業信譽行爲之禁止規定不成立，提起行政爭訟（行政法

<sup>34</sup> 參照廖義男，行政程序法草案之重要內容（一）－適用範圍、行政處分與法規命令－，載於行政程序法草案研討會論文集，頁 33，（1999 年）。本文認爲規範行政機關職務行爲之法規目的，有兼具保護檢舉人之權益，即爲已足，並不須以法律賦予人民有檢舉之權利（見陳新民，行政法總論，頁 295，2000 年）或保護請求權（見許宗力，行政處分，翁岳生編行政法，頁 549，2000 年）爲必要。

<sup>35</sup> 載於行政法院裁判要旨彙編，第 16 輯，頁 1123 以下、1126 以下。有關該判決之評析，見廖義男主持，國科會專題研究計畫成果報告，行政法院裁判之評析——公平交易法實務與行政法院裁判之評析，頁 209、213（1997 年）。

院 86 判字第 3152 號判決)<sup>36</sup>，行政法院皆以有行政處分之存在而為實質審理之判決。

至於請求拆除違章建築被拒，對檢舉人而言，是否構成行政處分，不可一概而論，應視該違章建築之拆除與否，有無損害檢舉人之權利或利益而斷。行政法院對於人民檢舉他人違章建築圍牆侵占公共道路，請求拆除，而主管機關函復已通知違建人於一個月內補辦申請建築執照，認為該函復，實質上即係表示不拆除系爭之圍牆而否准檢舉人之請求，認為已屬行政處分，而非單純事實之敘述或理由之說明（行政法院 68 年判字第 806 號判決）<sup>37</sup>。本文認為該違章建築之圍牆須對必須通行該公共道路之檢舉人使用該公共道路之利益已生妨礙，始可認為該違章建築之不拆除，對檢舉人之權益有影響，而定性為行政處分。再者，政府拆除違章建築，旨在謀求公共利益，非為保護土地所有人之私權。因此，土地所有人因其土地被他人占有並違章建築，而請求建築主管機關拆除該違章建築者，其目的實際乃在收回土地，應屬私權範圍，如有爭執，應循民事訴訟程序，以求解決，不得因主管機關不為拆除處分，提起訴願或行政訴訟（行政法院 61 年裁字第 137 號判例）。

又人民請求拆除位於其左側門前巷道路口之小販攤位，如該小販攤位縱令影響市容與巷道交通，但對檢舉人正門面臨大馬路之店舖之正常營業並未構成妨礙者，行政法院認為主管機關對檢舉人要求拆除攤位未允所請，「雖屬於消極之行政處分，惟此一處分並未直接損害原告（檢舉人）之權利或利益」，因而不能以之作為行政爭訟之理由（行政法院 69 年判字第 754 號判決）<sup>38</sup>。此號判決之見解，

<sup>36</sup> 載於行政院公平交易委員會公報第 7 卷第 1 期，頁 157 以下（1998 年）。該判決之評析，見廖義男主持，國科會專題研究計畫成果報告，行政法院裁判之評析——公平交易法實務與行政法院裁判之評析（2），頁 24 以下（1998 年）。

<sup>37</sup> 載於行政法院裁判要旨彙編，第 1 輯，頁 814。

<sup>38</sup> 載於行政法院裁判要旨彙編，第 2 輯，頁 1216。

有待斟酌。蓋既認為「未直接損害原告之權利或利益」，即不對外直接發生法律效果，何以又承認其為一消極之行政處分？顯屬矛盾。

## （六）權益直接受影響者之界定

行政處分係對外直接發生法律效果之單方行政行為，即行政處分須係對作成處分機關以外之人之權益直接發生影響作用者。從而其權益是否受直接影響，亦是判斷行政行為是否行政處分的重要考量因素。

實務上，早期認為「行政官署以行政權劃分縣界並不得謂為對於人民之處分，自無由人民提起訴願之餘地」（行政法院 23 年判字第 10 號、25 年判字第 59 號判例）。劃分縣界，固非對人民之處分，但對縣而言，是否影響其「自治權」而為行政處分並可對之提起行政爭訟？該判例並未表示肯定或否定。嗣後，行政法院認為上級機關變更鄉之公共墓地地目，而鄉為鄉之公共利益，主張系爭土地應回復為公共墓地，不應變更地目予以標售，出而爭執者，應以該鄉法人為當事人，而以鄉長為其代表人，提起行政爭訟（行政法院 56 年判字第 214 號判例）。即鄉得為行政處分之相對人，並於該行政處分侵害鄉之公共利益時，得為鄉之公共利益提起行政爭訟。新訴願法增訂之第 1 條第 2 項，即秉持此旨趣，明定「各級地方自治團體或其他公法人對上級監督機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，亦得提起訴願」。

依上開訴願法之規定，地方自治團體或其他公法人得為行政處分之相對人，已不生爭議。尚待澄清者，「行政機關」得否為其他行政機關所為行政處分之相對人？亦即其他行政機關對該行政機關所為之行政行為，可否定性為行政處分？行政法院認為人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利，得提起行政爭訟者，其所謂「人民」，應包括行政機關或鄉、鎮自治團體，基於與人民同一之地位而受違法或不當之行政處分者在內（行政法院 76 年判字第 643 號判決）

<sup>39</sup>。換言之，行政機關基於與人民同一之地位者（例如為私人遺產之管理人，而聲請為土地所有權移轉登記），得為其他行政機關作成行政處分（駁回其聲請登記之處分）之對象。甚至作成行政處分之機關與為行政處分相對人之機關屬於同一公法人者（例如國家），亦包括在內。實務上，行政院公平交易委員會即曾對同屬中央之國防部福利總處，因其未嚴格執行驗證之變相零售行為，作成行政處分，命其停止該項足以影響交易秩序之顯失公平行為，且因國防部福利總處不依該處分停止其不公平競爭行為，再依公平交易法第 41 條後段處予罰鍰<sup>40</sup>。同樣，經濟部加工出口區管理處儲運服務中心，因無正當理由之差別待遇行為，亦受到行政院公平交易委員會作成行政處分命其停止該違法行為。而經濟部加工出口區管理處儲運中心不服該處分，提起行政爭訟，行政法院亦為實質審理作成判決（行政法院 88 年判字第 3893 號判決）<sup>41</sup>。即承認屬同一公法人（國家）之行政機關，如其基於與人民同一之地位所為之行為（在公平交易法上，國防部福利總處所為變相零售行為、經濟部加工出口區管理處儲運服務中心收取場地使用費及倉儲作業費之行為，皆屬公平交易法所規範之事業行為，參照公平交易法第 2 條第 4 款），即得為其他行政機關作成行政處分之對象，並得為行政爭訟之當事人。

有疑義者，所謂權益直接受影響者，是否包括債權人在內。行政法院在一宗承租耕地被徵收案，曾強調所謂損害其權利或利益，係指直接損害而言，土地徵收直接受損害者為土地所有人，而非承租人。而原告僅為被徵收土地之承租人，並非土地所有人，因此，認為原告並非訴願法第一條之權利或利益受損害之人，自不得提起訴願，乃原告於被告機關通知其領取補償費時，而以徵收土地不生效力提起訴願，於法即屬當事人不適格（行政法院 71 年判字第 294 號判決）<sup>42</sup>。

<sup>39</sup> 載於行政法院裁判要旨彙編，第 7 輯，頁 1628。

<sup>40</sup> 見行政院公平交易委員會公報，第 6 卷第 7 期，頁 15—16。

<sup>41</sup> 載於行政院公平交易委員會公報，第 8 卷第 12 期，頁 122。

<sup>42</sup> 載於行政法院裁判要旨彙編，第 3 輯，頁 928。

同樣，在進口水梨偷漏關稅處罰案件，行政法院認為原告委託案外人中華公司進口水梨，並負擔所有採購、報關資金費用縱屬實在，惟系爭之進口水梨係由該案外人公司名義購入申報，為被告機關認為涉有偷漏關稅之行為而對該公司為科處罰鍰並沒入水梨之處分，原告之實質利益縱因該行政處分受有損害，亦祇緣該處分之反射作用使然，尚非直接之權利受損害人甚明，茲該處分既因該公司已遵照繳納罰鍰而告確定，原告對之所為行政爭訟無論始於何時，俱難認其當事人乃屬適格（行政法院 75 年判字第 67 號判決）<sup>43</sup>。本文認為行政機關對他人作成之行政處分，如對該他人以外之第三人之權利或利益亦直接產生影響作用者，則該行政處分為具有第三人作用之行政處分，該第三人對該行政處分不服時，得單獨提起訴願。至於該第三人之權利或利益，是否以所有權、物權或智慧財產權等有支配與對世效力者為限，而不包括債權，不應是重點所在。重點應在於該第三人之權利或利益，有無因該行政處分而直接受到影響。耕地承租人，對該耕地享有使用收益之權，如該耕地被公用徵收，則該耕地承租人使用收益該耕地之權益將因此消滅，因此，徵收耕地之行政處分，不能謂對該耕地承租人之權益不直接發生影響。從而上述行政法院有關承租耕地被徵收一案所持見解，值得商榷。至於在進口水梨偷漏關稅處罰案件，行政法院所持見解，則可資贊同。蓋進口水梨之名義人為案外人，被罰鍰及沒入處分之對象亦為案外人，原告對該進口水梨沒入與否雖有利害關係，但僅間接而已，因原告對該水梨尚無任何直接權利存在，僅對案外人有請求移轉及交付該水梨之債權而已，因此，水梨之沒入處分對原告之權益並無直接影響，故原告提起訴願即不適格。

---

<sup>43</sup> 載於行政法院裁判要旨彙編，第 6 輯，頁 1265。

## （七）與事實行為之區別

事實行為者，指行政機關以不發生法律效果之意思所為之行為。最典型者，為行政機關所為之行政指導。即行政機關在其職權或所掌事務範圍內，為實現一定之行政目的，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定作為或不作為之行為（行政程序法第 165 條）。行政指導，雖以「不具法律上強制力」為其特徵，即不生法律上拘束力，對人民權利義務不生影響，但鑑於行政機關之權威性及常有強制或制裁之公權力措施為後盾，使人民擔心不配合此勸告或建議即可能帶來之不利後果，因而在事實上常會配合此行政指導為其行為。故行政指導雖不發生法律上拘束力，但實際上對人民常有其事實上拘束力，因而對人民之行為亦具有相當影響之作用。由於行政指導亦有此拘束力之作用，故其與行政處分之區別，即在於其拘束力係源自於事實上或法律上之不同。

實務上，公平交易委員會對於特定產業之事業普遍有違反公平交易法之行為，為避免一一處分耗費太多行政成本，常以「行業導正」之方式，對該產業公會發函並要求轉知各會員，說明該產業業者普遍所為特定形態之行為違反公平交易法之規定或精神，並訂定一定期限，要求業者自行改正該行為，如導正期限經過後仍不改正者，將就個案認定違反公平交易法而予以處置。對此「行業導正」之法律性質為何，頗有爭論。有認為該行業導正對被導正之事業僅是一種「警告與建議」，尚不直接發生法律效果，故屬事實行為性質之行政指導<sup>44</sup>。亦有認為其內容就文字觀之固屬警告，但配之以屆時處罰的恫嚇，其強制性可說已強到使相對人幾乎不可能抗拒的程度，實質上已發生不作為義務之法律效果，故應屬行政

<sup>44</sup> 採此見解者，梁哲璋，公平交易法第二十四條對定型化契約之監控與公平交易委員會之行業導正，公平交易季刊，第 4 卷第 2 期，頁 44 以下，57（1996 年）；劉孔中，試論公平交易委員會之行業導正，公平交易季刊，第 4 卷第 4 期，頁 1 以下，（1996 年）。

處分<sup>45</sup>。而行政法院對公平交易委員會針對金融機構於借款人簽立借據或借貸契約時未寫明利率之作法所為之導正行爲（應寫明利率，且原則上應簽立正本二份由雙方各執一份），則認爲係本其職權對公平交易法第 24 條所為之補充解釋，此與「行政指導」係行政機關爲實現一定行政目的，以輔導、建議等方法，促使特定人爲一定行爲，於該特定人拒絕指導時，不得據爲不利處置之性質不同（行政法院 88 年判字第 4265 號判決）<sup>46</sup>。即認其爲「行政規則」之性質。但對於公平交易委員會針對中華職業棒球聯盟制定協約所為之行業導正（或行業警示），即通知中華職棒聯盟純青等六支球隊，告以其所簽訂之中華職業棒球協約第 4 條及第 7 條之規定，有違公平交易精神，除請參酌美日職棒先進國家之制度，提出合理制度（尤須就棒球協約第 4 條聯盟所制定之制式契約規定不合理部分進行調整修正），並請將修正依據併於修正理由中敘明，於 86 年 9 月 30 日前函報公平交易委員會等語，則認爲乃屬行政指導，並非行政處分（行政法院 88 年裁字第 835 號裁定）<sup>47</sup>。

本文認爲公平交易委員會所為行業導正之法律性質，不可一概而論。多數情形，公平交易委員會認爲某特定形態之營業競爭行爲爲某一產業事業之普遍現象，並認爲該特定形態之營業競爭行爲有違反公平交易法規定或精神，因而將此認知與立場，告知該產業之所有事業，並限期要求業者自行配合改正者。就其將特定形態之營業競爭行爲，認爲有違反公平交易法之規定或精神，固屬依職權對法規所為之解釋，但其進一步限期要求業者自行配合改正，則已超出一般訂定行政規則之範圍，故不應屬僅單純解釋法令，認定事實之行政規則而已。另一方面，

<sup>45</sup> 採此見解者，許宗力，行政處分，翁岳生編「行政法」，頁 551（2000 年）；陳新民，行政法學總論，頁 299（2000 年）。

<sup>46</sup> 載於行政院公平交易委員會公報，第 9 卷第 2 期，頁 120。

<sup>47</sup> 載於行政院公平交易委員會公報，第 8 卷第 12 期，頁 109。

其要求業者自行配合改正其行為，無論用委婉之「請」或強烈下命之「應」字，由於在導正期限屆至前，公平交易委員會並不發動公權力取締應改正之違法行為，因此其所為之導正，實質上僅係對業者事先予以建議及警告而已，當不直接發生拘束力之法律效果，縱令事實上，會使業者因擔心不改正即會遭受取締而不得不改正之結果，但此乃事實上拘束力，並非法律上拘束力，故仍應認為是一種行政指導。反之，在少數情形，公平交易委員會雖以行業導正為名，但其內容明確要求特定之業者應在一定期限內為一定之改正行為，並限期須將改正結果回報之義務者，如在中華職棒聯盟一案所示之情形，則其行為實已對特定之相對人，課予行政法上之作為義務，不能謂非已對外直接發生法律效果，即應認為係一種行政處分。

#### （八）程序上之處置行為

程序上之處置行為，指行政機關在進行作成行政行為之實體決定之過程中所為有關程序之決定或處置而言。例如，行政機關就人民申請公務員迴避事件所為之駁回決定（行政程序第 33 條）；行政機關拒絕當事人或利害關係人閱覽卷宗之申請（行政程序法第 46 條）；行政機關於聽證程序中，為避免延滯程序之進行，禁止當事人發言（行政程序法第 62 條第 6 款），此種程序上之處置行為，對於人民依法賦予之公務員迴避請求權、卷宗閱覽權、聽證程序當事人發問權等程序上權利已直接發生影響，應認為已對外直接發生法律效果，應認為是行政處分。至於不服該行政處分，得否單獨提起行政爭訟，乃屬另一回事。

申言之，行政程序法第 174 條雖規定：「當事人或利害關係人不服行政機關於行政程序中所為之決定或處置，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。但行政機關之決定或處置得強制執行或本法或其他法規另有規定者，不在此限」。此項規定，乃在避免不服程序上之決定或處置之救濟橫生枝節，影響實體決定之程序，因而原則上限制其不得單獨為行政爭訟之標的。但不得單獨為行政爭訟之標

的與是否為行政處分應屬兩回事。蓋不服行政處分之救濟方法，本即可多方面之不同規定（參照訴願法第 1 條但書）。例如，向原處分機關申請再審查（專利法第 40 條）或申請復查（稅捐稽徵法第 35 條）；或向普通法院聲明異議（社會秩序維護法第 55 條、道路交通管理處罰條例第 87 條）等。因此，不能因其救濟方法之不同，即否認其為行政處分之性質。

## 六、單方行爲

### （一）單方行爲之意義

行政處分為行政機關對外直接發生法律效果之單方行政行爲。所謂「單方行爲」，係指形成如何內容之法律效果，由行政機關單方面作成決定而言。此與行政契約之法律效果，即當事人間之權利義務關係之形成，係基於當事人間意思合致者不同。

### （二）須經相對人參與之行政處分

與行政契約之要約或承諾，不可混同者，為行政處分之分類中，所謂「須經相對人參與之行政處分」，即行政機關作成行政處分時，應有相對人之申請或同意。前者如學生向公立學校申請入學；後者如公務員之同意任命等。須經相對人參與之行政處分，其法律效果之內容仍由行政機關單方面決定，與行政契約內容係由當事人雙方合意形成不同。須經相對人申請或同意之行政處分，如欠缺此相對人之申請或同意時，該行政處分之效力如何，頗有疑義。學者中有認為該行政處分不生效力或甚至無效者<sup>48</sup>，但實務上，認為公務員不服行政機關任用之官等

<sup>48</sup> 主張不生效力者，見吳庚，行政法之理論與實用，頁 321（1999 年）；許宗力，行政處分，翁岳生編「行政法」，頁 577（2000 年），認為未經相對人申請之情形，其處分之效力未定；未經相對人同意之情形，其處分歸於無效。

時，得提起訴願（司法院釋字第 323 號解釋），即表示該任命之行政處分，縱當事人不同意，應已生效，因此容許當事人不服時得以訴願請求撤銷或變更之。本文認為須經相對人參與之行政處分，欠缺相對人之申請或同意者，乃行政處分之作成程序有瑕疵，此瑕疵得以事後補正而除去，如為無效之行政處分則無從補正（行政程序法第 114 條第 1 款參照），故「無效說」不足採。至於瑕疵未補正前，該行政處分之效力，究屬「不生效力」或「已生效力，但得撤銷」？涉及相對人將來應採取之行政救濟途徑。如採後者，則須提起「訴願」及「撤銷訴訟」並須受訴願期間之限制。如採前者，則應提起「確認訴訟」，確認因行政處分不生效力致公法上法律關係並不成立<sup>49</sup>。由於提起確認訴訟，並無訴願期間之限制，亦無須先經訴願程序（行政訴訟法第 6 條），對於相對人較為有利，且斟酌須經相對人參與之行政處分之性質，本即應尊重相對人是否參與（提出申請或同意），因此於相對人未申請或同意之情形下，該行政處分之效力如何，應以有利於相對人之立場做解釋，故以「不生效力」說較為可採。換言之，該行政處分如對相對人不利，相對人得提起確認訴訟，主張不受其拘束；如對相對人有利，則相對人儘可事後提出申請或同意，補正其瑕疵，而使其確定發生效力。

### （三）公法上契約之締結、請求履行、調整與終止

有待澄清者，行政機關拒絕人民締結行政契約之要約者，可否認為是一種行政處分？除非法規有明定行政機關有締結該項行政契約之義務，否則，一般而言，拒絕承諾締結行政契約，即表示未與該人民成立法律關係，並不發生法律效果，故非行政處分。人民如有不服，僅能提起給付訴訟，請求作成行政處分以外之其他非財產上給付（行政訴訟法第 8 條），而不能提起課予義務之訴訟（行政訴訟

<sup>49</sup> 行政處分不生效力者，對相對人權利或利益應尚不生「損害」效果，故不符合提起撤銷訴訟之要件，因此，並無行政訴訟法第 6 條第 3 項規定「確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，於原告得提起撤銷訴訟者，不得提起之」之適用。

法第 5 條)<sup>50</sup>。又行政機關行使基於行政契約所生請求權(例如公法上金錢給付之請求權),要求人民履行其依行政契約所負給付一定金錢之義務者,其性質是否行政處分?該請求權之行使,雖可發生一定之法律效果(如中斷時效,使義務人陷於遲延等),但義務人爲特定行爲義務之發生,並非本於該請求權之行使,而係基於行政契約之約定,故並不符合行政處分之要件。從而契約之他方當事人對此請求權之行使有爭執,而提起訴願或撤銷訴訟者,乃於法不合。因行使契約上請求權而使當事人雙方發生爭執者,其解決之管道,法律明定應以「給付訴訟」爲之(行政訴訟法第 8 條第 1 項後段)。蓋行政契約當事人之一方,行使契約上請求權,要求他方履行契約上義務者,乃屬「公法上契約發生之給付」,故爲他方當事人之人民,爭執行政機關行使該請求權時,行政機關須提起給付訴訟請求法院判令被告之人民依契約履行其義務。又行政機關基於行政契約對人民行使公法上金錢給付請求權者,並非屬於行政執行法第 11 條所稱「本於法令之行政處分」,故並無該條之適用,從而其執行須提起給付訴訟獲得勝訴判決確定,始得爲之<sup>51</sup>。

行政機關調整或終止其與人民所締結之行政契約者(行政程序法第 146 條),該調整或終止乃使人民與行政機關之契約上權利義務關係發生變化,雖與行政處分發生法律效果極爲相似,但因契約之調整與終止,並非行政機關單方面所擁有,契約他方當事人之人民本於契約亦有此權利(行政程序法第 146 條第 4 項、第 147 條第 1 項),故其法律性質,僅是公法上之意思表示,並非行政處分<sup>52</sup>。從而

---

<sup>50</sup> 人民訴請締結公法契約,應提起給付訴訟,參照吳庚,行政爭訟法論,頁 126 (1999 年);陳計男,行政訴訟法釋論,頁 199 (2000 年)。

<sup>51</sup> 參照廖義男,行政執行法簡介,台灣本土法學雜誌,第 8 期,頁 6 (2000 年)。

<sup>52</sup> 參照 Kopp, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 60 Rn. 22 (1996); Knack, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 60 Rn. 8 (1996); Mauer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, S 390 (1999)。

人民爭執該調整或終止契約之效力者，應分別情形提起給付訴訟或確認訴訟，而不能提起撤銷訴訟<sup>53</sup>。

有爭議者，為公立學校聘用教師之法律性質。行政法院認為，公立學校聘請教員，係私法上契約關係，解聘並非行政處分（行政法院 46 年裁字第 27 號判例）。學者則認為應屬公法性質之行政契約<sup>54</sup>。本文認為公立學校聘用教師，受公法性質之教育人員任用條例所規範，用以確保教育品質並實施教育之公法目的，應屬公法性質。而公立學校聘用教師時，實務上，關於教師聘任等級、授課科目與時數等法律關係之重要內容，並非全由學校單方面決定，而係由雙方意思合致所形成，且教育人員任用條例對中等學校以上教師之聘用，用「聘約」一詞，並以違反聘約為解聘之原因（第 38 條），故公立學校聘用教師之法律性質，應認為係在成立公法上契約，並非在作成行政處分。從而有關公立學校與教師之間法律關係之爭執，包括聘用、升等、解聘等，應以公法上契約之法理解決，其因而涉訟者，應提起給付訴訟或確認訴訟。準此以解，司法院釋字第 462 號解釋，認為大學對教師升等通過與否之決定，應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分之見解，即有待商榷。蓋公立大學與教師間之法律關係，如係以締結公法上契約為基礎者，則有關教師升等與否之決定，乃屬公法上契約發生之「給付」問題，其爭執及救濟，應提起給付訴訟（行政訴訟法第 8 條）。而非提起訴願及撤銷訴訟。大法官作成釋字第 462 號解釋，或許囿於當時行政爭訟制度不健全，僅性質上屬行政處分者才有行政救濟之可能，因此，乃將大學對教師升等與否之決定，解釋為行政處分，俾使當事人得提起行政爭訟以維護其權益。惟新行政訴訟法現已施行，行政訴訟不限於撤銷訴訟，並包括確認訴訟與給付訴訟，行政訴訟之標的已不限於行政處

<sup>53</sup> 參照吳庚，行政法之理論與實用，頁 407（1999 年）；陳敏，行政法總論，頁 528 以下（1998 年）；李震山，行政法導論，頁 290（1997 年）。

<sup>54</sup> 見林明鏘，行政契約，翁岳生編「行政法」，頁 652（2000 年）。

分，因此，已無必要過份擴張行政處分之概念，而使行政行為之分類及法律性質發生混淆。

## 七、結語

行政處分，係行政機關處理公共事務為各種形態之行政行為中最為重要與核心者。蓋其乃行政機關用以處理具體事件，而以單方面意思與人民發生法律關係之行政行為。在舊訴願法及行政訴訟法時代，更是人民能否提起行政爭訟之前提。因此，不僅行政法院有關行政處分之概念及界定之裁判甚多，學界對此亦多有討論<sup>55</sup>。而司法院大法官為落實憲法保障人民有訴願及訴訟之權，亦作成多號有關行政處分概念之解釋，尤其突破了傳統特別權力關係理論之落伍框架，賦予行政處分應有之適用空間，對行政處分概念之澄清，極具貢獻。但另一方面，大法官若干號解釋，對行使公權力與私法行為之區分（釋字第 115 號、第 232 號、第 269 號）、行政處分與法規之不同（釋字第 156 號解釋理由）、公法上契約之調整是否為行政處分（釋字第 462 號）等問題所持見解，依本文之分析，則仍有待商榷。

行政處分之概念所引起之爭議，有些係導因於舊訴願法對行政處分定義不精確使然；有些則係鑑於舊有行政爭訟制度不健全，僅行政處分始有行政救濟之可能，因而乃擴張行政處分之概念，使人民得有行政救濟之管道。而現今行政程序法（第 92 條）及新訴願法（第 3 條）已對行政處分作成較正確之立法定義，並明文包括所謂一般處分及公物之處分在內。並且新行政訴訟法亦作大幅修正，行政訴訟種類包括撤銷訴訟、課予義務之訴訟、確認訴訟、給付訴訟及公益訴訟（行政訴訟法第 4 條至第 9 條），使行政訴訟之標的已不以行政處分為限。因此，對

---

<sup>55</sup> 翁岳生，論行政處分之概念，收錄於氏著「行政法與現代法治國家」，頁 1 以下（1979 年），為此議題最具代表之經典之作。另對於行政法院有關行政處分裁判之整理及分析，陳秀美，行政訴訟上有關行政處分之研究（1989 年），可供參考。

行政行為法律性質之解釋，已無必要為使人民有行政救濟之管道而刻意解釋其為行政處分。今後，行政行為是否行政處分之認定，應依其立法定義，檢視其是否具備「行政機關」、「行使公權力」、「具體事件」、「對外直接發生法律效果」、「單方行為」等五個構成要件，即可獲得正確之答案。

## 貳、行政處分之效力

### 一、前言

行政處分欲發生效力，首先須具備行政處分之要素，其次須以告知、送達或公告等方式使相對人知悉，其三則須非當然無效之行政處分。行政處分在對外生效前，僅屬行政之內部行爲，於對外宣示時始發生效力。所謂行政處分生效，係指行政處分內容所欲規制之法律效果，對外發生作用或拘束力而言。行政處分之效力通常於告知、送達或公告於相對人時發生，惟行政處分若附有始期或停止條件之附款者，其效力須待期限屆至或條件成就時始發生。

行政處分須符合所有之法律規定或法律原則，始爲合法有效，否則即屬違法、有瑕疵之行政處分。合法之行政處分，係指由有管轄權之行政機關，依法定之程序及方式作成（形式合法要件），在內容上明確、可能並符合各項法律規定及法律原則（實質合法要件）之行政處分。違法、有瑕疵之行政處分，除其瑕疵重大明顯而屬無效者外，仍發生效力，但得撤銷之，使其溯及既往失其效力（行政程序法第 111、118 條）。

有關行政處分之效力，本節討論重點在於其拘束力，及違法行政處分應爲無效或得撤銷之區分，以及合法行政處分之廢止問題。相關裁判、解釋資料之蒐集，在司法院大法官會議解釋部分，至今年 10 月 31 日爲止大法官會議共做成 531 號解釋，其中涉及行政處分效力問題者爲數不多，因此尚須借重行政法院之裁判。

## 二、行政處分之效力

### （一）行政處分之生效

行政處分生效之方法，書面之行政處分，應送達相對人及已知之利害關係人；書面以外之行政處分，應以其他適當方法通知或使其知悉（行政程序法第100條第1項）。一般處分之送達，得以公告或刊登政府公報或新聞紙代替之（行政程序法第100條第1項）。書面之行政處分，自送達相對人及已知之利害關係人起；書面以外之行政處分，自以其他適當方法通知或使其知悉時起，依送達、通知或使知悉之內容對其發生效力（行政程序法第110條第1項）。一般處分自公告日或刊登政府公報、新聞紙最後登載日起發生效力。但處分另訂不同日期者，從其規定（行政程序法第110條第2項）。行政處分之生效，除瑕疵明顯重大以致無效者外，不因處分有違法瑕疵而受影響。

### （二）行政處分之拘束力

行政處分於生效後，即產生規制作用，形成一定之法律關係或創設權利義務。一般而言，行政處分之效力包括有存續力、拘束力及執行力等項。其中，執行力與行政處分之拘束作用無關，行政處分之執行力，係指行政處分所課予之義務，於義務人不履行時，行政機關不必經由法院之協助，得以行政處分為執行名義，自行對義務人採取強制措施，以實現與履行義務同一內容狀態而言。具有執行力之行政處分，僅限因處分而有作為或不作為義務者，即所謂下命處分。至於確認及形成處分，其規制內容隨行政處分之告知、送達或公告生效而當然發生效果，自無執行之必要。行政處分之拘束力，包括對處分機關、對相對人與利害關係人，或對其他行政機關及法院的拘束作用，茲分述如下：

### 1.行政處分對原處分機關與相對人之拘束力（存續力）

行政處分之存續力（Bestandskraft），係指行政處分生效後，未經撤銷、廢止或因其他事由失效者，其效力繼續存在而言（行政程序法第 110 條第 3 項）。又可分为「形式存續力」與「實質存續力」。

形式存續力，係指人民不能再以通常之救濟方法（訴願及行政訴訟）予以變更或撤銷者，該處分即具有形式之存續力，又稱「不可爭力」。對於具有形式存續力之行政處分，人民固然不得再循通常行政爭訟程序予以推翻，惟在具備一定要件下，仍得請求行政機關重新審理，進而撤銷、廢止或變更該處分，此種例外，即是行政程序法第 128 條所規定「程序重新進行」之問題<sup>56</sup>。

實質存續力，係指行政處分內容對於處分相對人、利害關係人及原處分機關之間，均發生拘束效力而言，此種拘束力，通常於行政處分對外宣示（公告或送達）時即發生<sup>57</sup>。行政處分之所以具有實質之存續力，主要是根據憲法上信賴保護原則之要求而來，亦即，處分機關不得任意否定其自行作成之行政處分之效力，僅在具備一定要件下，始得撤銷或廢止之。至於處分機關廢棄行政處分之權限應受何種限制，則須視該處分係合法或違法，對人民產生授益或不利之效果而有不同。此處涉及行政處分撤銷或廢止之問題，將留待後文再做討論。

---

<sup>56</sup> 行政程序法第 128 條規定：「行政處分於法定救濟期間經過後，具有下列各款情形之一者，相對人或利害關係人得向行政機關申請撤銷、廢止或變更之。但相對人或利害關係人因重大過失而未能在行政程序或救濟程序中主張其事由者，不在此限：一、具有持續效力之行政處分所依據之事實事後發生有利於相對人或利害關係人之變更者。二、發生新事實或發現新證據者，但以如經斟酌可受較有利益之處分者為限。三、其他具有相當於行政訴訟法所定再審事由且足以影響行政處分者（第 1 項）。前項申請，應自法定救濟期間經過後三個月內為之；其事由發生在後或知悉在後者，自發生或知悉時起算。但自法定救濟期間經過後已逾五年者，不得申請（第 2 項）。」

<sup>57</sup> 參見吳庚，行政法之理論與實用（增訂五版），頁 340（1999 年）；許宗力，行政處分，翁岳生編行政法，頁 584（2000 年）。

最高行政法院 89 年裁字 1629 號裁定，對行政處分之存續力有詳細之說明<sup>58</sup>：「未經法院為實體判決認定之行政處分縱無所謂之『實質上之確定力』（即既判力），但仍有實質上之存續力，行政處分所決定之事項內容，相對人、關係人與原處分機關同受拘束。而且存續力與既判力，並非有本質之區別，僅有效力高低之差異，故其對相對人或處分機關本身之拘束力是不容否認的。固然原處分機關或其上級機關如果發現原行政處分有違法之情事，是可以本諸職權自行撤銷者，然而這是主管監督機關職務上權責，發動與否，是由主管監督機關本諸職掌，自為衡量，如有不當，當然亦應負起行政責任。但人民原則上並不因此而取得『重開行政程序之請求權』，除非符合前揭行政程序法第一百二十八條之規定，受行政處分拘束之相對人或關係人才有向行政機關請求作成一個『撤銷舊行政處分』之新行政處分之權利存在。」可供參照。此裁判固然明白表示行政處分於法定救濟期間經過後，其相對人或利害關係人即無「撤銷舊行政處分」之請求權存在，但相對人或利害關係人是否因此亦不能請求主管監督機關發動其合義務性之裁量，依職權撤銷該違法之行政處分？並未明確表明態度。

## 2. 行政處分對其他國家機關之拘束力

行政處分生效後，創設或確認了行政主體與相對人間之權利義務關係，同時該處分即對原處分機關及處分之相對人（或利害關係人）發生拘束效力，此係行政處分存續力之問題。至於對於原處分機關以外之其他行政機關或法院，是否亦發生拘束力？行政處分為國家行為之一種，行政機關在自己權限範圍內所作成之行政處分，其所產生之法律效果或所形成之法律關係，原則上應受其他行政機關甚至法院之尊重，並且構成其他相關國家機關決定之基礎與前提要件。對此，尚可分為兩方面加以討論：一是對其他行政機關之拘束效力，一是對法院之拘束效力。

<sup>58</sup> 引自司法院法學資料檢索 <http://wjirs.judicial.gov.tw/>。

### (1) 行政處分對其他行政機關之拘束力<sup>59</sup>

自國家分官設職之功能分配來看，若行政機關之某項職務具有專屬性時，則該機關所作成之行政處分，其他行政機關原則上即應受其拘束。例如，行政法院即曾經認為，由經濟部工業局依獎勵投資條例（已廢止）所核發抵減營利事業所得稅之證明文件（行政法院 74 年判字第 1967 號判決）<sup>60</sup>；或證管會對股票公開上市公司出售土地收益所為之認定（行政法院 76 年判字第 1500 號判決）<sup>61</sup>，稅捐稽徵機關即不得否准或為相反之核定。

又如舊土地法第三十條（已廢止）規定，農地所有權之移轉，其承受人以能自耕者為限。各鄉鎮公所核發之「自耕能力證明」，對於人民具有自耕能力已為確認時（確認處分），則地政機關受理農地所有權移轉登記之申請時，即應受該證明書之拘束。司法院釋字第 379 號解釋之解釋理由書中表示：「地政機關受理農地所有權移轉登記之申請，依土地登記規則第八十二條第一項第一款前段之規定，係憑申請人戶籍所在地之鄉（鎮、市、區）公所核發自耕能力證明書為認定承受人具有自耕能力之依據。該管鄉（鎮、市、區）公所於核發自耕能力證明書後，如經查明承受人與內政部訂頒『自耕能力證明書之申請及核發注意事項』所載具備自耕能力之要件不符，因而撤銷該證明書者，地政機關原先准予辦理所有權移轉登記所據『具有自耕能力』之事由，即失所附麗，前此准予登記之處分，既有

---

<sup>59</sup> 國內學者，如吳庚，行政法之理論與實務（增訂五版），頁 345 以下；許宗力，行政處分，翁岳生編行政法，頁 586 以下（2000 年）；李建良，行政處分，行政程序法實用，頁 236 以下（2000 年），均採用「構成要件效力」（*Tatbestandswirkung*）與「確認效力」（*Feststellungswirkung*）之概念。陳敏，行政法總論，頁 385（1998 年），則採用「要件事實效力」之概念。

<sup>60</sup> 載於行政法院裁判要旨彙編，第 5 輯，頁 143。其裁判要旨：「稅捐機關無權審查經濟部工業局所核發文件之合法性。」

<sup>61</sup> 載於行政法院裁判要旨彙編，第 7 輯（上），頁 190。其裁判要旨：「證管會為中央主管監督股票公開上市公司資本經營財產損益之機關，其對土地出售收益所為之認定，稅捐機關能否為相反之核定，非無研究餘地。」

瑕疵，地政機關自得撤銷之，逕將所有權移轉登記予以塗銷。」有學者認為，此項解釋理由係以承認自耕能力證明書對地政機關有拘束力為前提，否則地政機關即應自行調查事實，而不得僅以自耕能力證明書遭撤銷，即據以撤銷原登記<sup>62</sup>。惟另有學者認為，自耕能力之認定，實務上雖由鄉鎮公所依內政部所頒之「自耕能力證明書之申請及核發注意事項」為之，但此一規定僅屬認定事實基準之「行政規則」而非法律，不能產生具排他職權之作用，且該注意事項僅在提供鄉鎮公所認定事實之最低基準而已，是故其他機關，特別是普通法院或行政法院，並不受此種認定之拘束<sup>63</sup>。本文以為後說之見解，忽略內政部為土地法之中央主管機關。內政部本其為土地法中央主管機關之地位，依其職權就土地法之適用，訂定「行政規則」，以方便地方政府機關認事用法有較明確之基準，乃屬其權限內之執掌，應有拘束其下級機關及地方政府機關之效力。

行政處分原則上對其他行政機關雖發生拘束力，惟亦有例外情形。例如，受理訴願機關對該處分既有審查權限，自不受該處分之拘束，得於訴願程序中撤銷或變更該處分；又該處分之作成若侵害其他機關之權限時，真正之權責機關自亦其不受拘束<sup>64</sup>。

---

<sup>62</sup> 許宗力，行政處分，翁岳生編行政法，頁 586（2000 年）；李建良，行政處分，行政程序法實用，頁 237（2000 年）。

<sup>63</sup> 李惠宗，行政法要義，頁 337（2000 年）。又司法院院字第 1169 號解釋（23.12.28）：「法院對於行政官署之處分或其決定，雖不能逕行撤銷，惟私權之確認，應屬法院之權限，倘當事人系爭標的關於私權受侵害，非單純國家公權之發動，不問係當事人假行政官署之處分為侵權行為之手段，亦係行政官署自動之處分，侵害及人民私權，法院自得依受害人之請求，而為回復其原狀或損害賠償之裁判。」

<sup>64</sup> 許宗力，行政處分，翁岳生編行政法，頁 587（2000 年）。

## (2) 行政處分對法院之拘束力

行政處分對於法院拘束效力之問題，學說及實務上爭議頗多。就憲政主義之權力制衡觀點而言，司法監督相對於行政權應有較高之優越性，在法院有權對行政處分做適法審查之情形時，行政處分自不可能對法院發生拘束力。倘依憲法或法律規定，法院對行政處分擁有審查權限時，例如行政法院得審查行政處分（行政訴訟法第 4 條）、地方法院交通法庭得審查交通處罰之處分（道路交通管理處罰條例第 87 條）或地方法院簡易法庭得審查警察機關之處分（社會秩序維護法第 55 條），則行政處分對上述法院即無拘束力。惟若無明文規定法院對行政處分之審查權限時，刑事法院與民事法院是否應受行政處分之拘束？法院得否審查行政處分之合法性？

就刑事法院而言，現行法中不乏以對行政處分之不服從，作為刑事處罰構成要件之規定者，例如集會遊行法第 29 條：「集會、遊行，經該管主管機關命令解散而不解散，仍繼續舉行經制止而不遵從，首謀者處兩年以下有期徒刑或拘役。」空氣污染防治法第 45 條第 1 項：「公私場所不遵行主管機關依本法所為停工或停業之命令者，處負責人一年以下有期徒刑、拘役或科或並科新台幣二十萬元以上一百萬元以下罰金。」另外，公平交易法第 35、36 條所謂「先行政，後司法」之處罰規定，亦屬此類情形<sup>65</sup>。學說上則有認為，只有合法之行政處分始值得以刑事制裁之手段加以保護，故原則上刑事法院有權審查行政處分之適法性，但為保護某些不具恢復可能性如交通、環境等法益，須要求人民無條件即時服從官署之決定，而立法者準此考慮直接以行政處分不服從作為處罰要件者，刑事法院應不得審查該行政處分之合法性<sup>66</sup>。又司法院釋字第 407 號解釋之解釋理由書末段稱：「行

<sup>65</sup> 廖義男，公平交易法之釋論與實務（第一冊），頁 60（1996 年）；陳櫻琴，「先行政後司法」之法律分析，公平交易法與經濟政策，頁 115（2000 年）。

<sup>66</sup> 許宗力，行政處分，翁岳生編行政法，頁 287、288（2000 年）。

政罰與刑法之構成要件各有不同，刑事判決與行政處罰原可各自認定事實，至於出版品記載之圖文是否已達猥褻程度，法官於審判時應就具體案件，依其獨立確信之判斷，認定事實，適用法律，不受行政機關函示之拘束，乃屬當然。似認為刑事法院不受行政機關依行政規則作成行政處分（行政罰）所認定事實之拘束。

就民事法院而言，原則上普通法院審理民事事件應尊重行政處分之效力而受其拘束。例如土地法第 43 條規定土地登記有絕對效力，故在地政機關所為之登記取得不動產物權之事實，法院亦須受其拘束。不過，依最高法院 52 年台上字第 694 號判例稱：「第按原告以私權侵害為理由，對於行政官署提起除去侵害或損害賠償之訴者，既為私法上之法律關係，縱被告以基於行政處分，不負民事上之責任為抗辯，亦不得謂其事件非民事事件，此際法院應就被告主張之行政處分是否存在，有無效力而為審究，如其處分確係有效存在，雖內容有不當或違法，而在上級官署未依訴願程序撤銷以前，司法機關固亦不能否認其效力，反之，若該處分為權限外之行爲，應認為無效時，則其因此所生之損害自不能不負賠償責任。」<sup>67</sup>依此判例見解，行政處分如係有效存在時，雖內容有違法或不當，在上級官署未依訴願程序撤銷以前，司法機關雖不能自行認定其違法而不受拘束，然而行政處分是否存在，有無效力，法院仍得為審查。惟最高法院 80 年台上字第 2555 號判決謂：「勞工保險為強制保險，旨在保障勞工生活，促進社會安定，有關保險範圍及保險給付等均設強制規定，且勞資雙方及承辦保險機關如就勞工保險事項發生爭執，有特定之審理程序及特設之審議機關。審議保險爭議之機關，依規定程序所為審定之決定，為行政處分。被上訴人取消黃志雄被保險人資格，上訴人已循訴願及再訴願程序救濟，均遭駁回，有台閩地區勞工保險監理委員會七七勞監審字第一三一五號審議勞工保險爭議事項審定書，台灣省政府七十八年府訴二字第三二二三〇號訴願決定書及行政院勞工委員會再訴願決定書在卷可稽，上訴人未提

<sup>67</sup> 關於此一判例之評述，詳見廖義男，國家賠償法（1998 年），頁 101 以下。

起行政訴訟，該行政處分業已確定。民事法院對該行政處分是否適當，無權斟酌。」則肯定行政處分對民事法院之拘束力<sup>68</sup>。

國家賠償責任成立與否須視行政處分是否違法而定，而請求人若不循行政救濟程序，直接訴請國家賠償時，審理國家賠償案件的民事法院，得否審查作為前提要件之行政處分是否違法？對於此一問題，司法院釋字第290號解釋後段稱：「人民對於行政處分有所不服，應循訴願及行政訴訟程序請求救濟。惟現行國家賠償法對於涉及前提要件之行政處分是否違法，其判斷應否先經行政訴訟程序，未設明文，致民事判決有就行處分之違法性併為判斷者，本件既經民事確定終局判決，故仍予受理解釋，併此說明。」對於實務上民事法院仍多予以受理，並自行判斷行政處分之適法性是否妥當，未直接表示意見<sup>69</sup>。但新行政訴訟法第12條已有明確規定：「民事或刑事訴訟之裁判，以行政處分是否無效或違法為依據者，應依行政爭訟程序確定之（第1項）。前項行政爭訟程序已經開始者，於其程序確定前，民事或刑事法院應停止其審判程序（第2項）。」依此一規定，普通法院無論在民事或刑事訴訟之審判上，不僅對於有效存在之違法行政處分，不得否認其效力，即使該行政處分有重大明顯瑕疵，自始不生效力者，法院亦不得審查，而須循行政爭訟途徑確定之。

### 三、行政處分之無效

#### （一）行政處分無效與行政處分不存在

行政處分之無效，係指行政處分具有一定之瑕疵而自始確定不發生效力之謂。無效行政處分與行政處分不存在，應予區別。無效之行政處分，仍具有行政

<sup>68</sup> 載於最高法院民事裁判書彙編，80年第6期，頁277。

<sup>69</sup> 許宗力，行政處分，翁岳生編行政法，頁589、590（2000年），有關國家賠償與行政爭訟間之關係，詳見廖義男，國家賠償法，頁97以下（1998年）。

處分之形式，僅其內容具有嚴重瑕疵而自始不生效力，故仍得作為行政機關或行政法院確認有無效力之標的。行政處分不存在，係指雖具有行政處分之表象，但其實並非行政機關之處分行為，因而行政處分根本不存在，而無任何效力可言。例如冒充公務員所為之行政處分，自始即無行政處分之存在，自亦無所謂瑕疵與否之問題。行政法院31年判字第43號判例謂：「訴願法第一條所謂中央或地方官署之處分，係指依法組織之官署所為行政處分而言，若非依法組織之官署所為行為，自不能謂其為行政處分，人民對之亦即不能提起訴願。」<sup>70</sup>

## （二）行政處分無效之原因

關於行政處分無效之原因，學說上素有爭議，各國立法例亦有所不同，我國行政程序法仿照德國立法例，採取所謂「明顯重大瑕疵理論」，亦即行政處分內容有一望可知顯屬有重大瑕疵時，即構成無效。對於行政處分無效之原因，行政程序法第111條設有規定，其情形如下：（1）不能由書面處分中得知處分機關者。（2）應以證書方式作成而未給予證書者。（3）內容對任何人均屬不能實現者<sup>71</sup>。（4）所要求或許可之行為構成犯罪者。（5）內容違背公共秩序、善良風俗者。（6）未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。（7）其他具有重大明顯之瑕疵者<sup>72</sup>。

<sup>70</sup> 載於行政法院判例要旨彙編，頁1133（2000年）。

<sup>71</sup> 行政法院78年判字第1654號判決：「亦即就該案情形，其所定期限，衡諸一般經驗法則，屆期有實現改善之可能者，方符本條（即水污染防治法第二十一條）立法旨意。故法律縱對改善期間未設規定，賦予行政機關裁量之權。倘其任意裁量，致所定期限為客觀上不可能完成改善者，則以該裁量為基礎之行政處分即難謂非行政訴訟法第一條第二項之違法。」載於行政法院裁判要旨彙編，第9輯，頁1179；另參見行政法院79年判字第1230號判決，載於行政法院裁判要旨彙編，第10輯，頁1181。

<sup>72</sup> 行政法院83年判字第1577號判決：「惟按行政處分之成立，必須具備一定之要件，如要件有欠缺則為行政處分不存在，或為有瑕疵之行政處分，而發生無效或得撤銷之問題。又行政處分之作成，必須以適法的、適當的客體為對象，凡對於不能作為行政客體的對象，而為行政處分，

行政處分應由有事務管轄及土地管轄之機關作成。對於行政機關違反管轄所作成之處分，究屬無效、得撤銷抑或不生影響？行政法院 36 年判字第 36 號判例，認為縣政府擅自兼理司法處理民事案件，屬越權行為，不能認為有效<sup>73</sup>。行政法院 51 年判字第 422 號判例，則對於稅法上之罰鍰事件，未移送該管法院裁定而逕由稅捐機關處分者，視為違法而加以撤銷<sup>74</sup>。祭祀公業派下員申請核發派下員證明，非由該公業祠堂所在地或祖墓地受理者，行政法院 79 年判字第 310 號判決認為：「被告機關並非系爭祭祀公業之管轄機關，則原受理並獲准備查之處分，因其為無權處理之機關，自得認為無效。」<sup>75</sup>行政程序法第 111 條第 6 款規定，未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者，該行政處分無效。所謂「違背專屬管轄」，主要係指土地專屬管轄而言，亦即關於不動產之事件應由不動產

---

即為行政客體的不適格。而因其對象不具備適當的要件，故不能有效成立。且即使在形式上成立，亦將因其內容具有瑕疵，而無從實現。查原告公司業於七十七年四月十九日變更組織為股份有限公司，並更易全名為『隆台精印股份有限公司』，已辦妥公司『變更登記』，此有經濟部公司執照及臺灣省台中市政府營利事業登記證影本各一件附卷可稽。則變更登記前之『隆台美術精印廠有限公司』已喪失其法人人格，自不能作為行政客體之對象。但被告竟仍以變更前之『隆台美術精印廠有限公司』為處分客體，顯係欠缺行政處分之客體要件，而在外觀上具有嚴重而顯著之瑕疵。」載於行政法院裁判要旨彙編，第 14 輯，頁 1234。

<sup>73</sup> 行政法院 36 年判字第 36 號判例：「關於私權之爭執，係屬民事訴訟範圍，應由該管法院受理審判，非行政官署所得處斷。本件雙方所爭執者為廟產之所有權及租穀之究應誰屬，顯係民法上私權之爭執，屬於民事訴訟範圍，應由普通法院依法裁判。被告官署（樂山縣政府）既不兼理司法，乃逕以行政職權傳集人證審訊，予以處斷。自屬越權行為，不能認為有效。」載於行政法院判例要旨彙編，頁 714（2000 年）。

<sup>74</sup> 行政法院 51 年判字第 422 號判例：「依契稅條例應科之罰鍰，同條例雖無明文由法院裁定，但依臺灣省內中央及地方各項稅捐統一稽徵條例第四條及第十二條第一項規定，契稅既屬該條例所定稅目之一，而凡屬該條例之罰鍰案件，又均應由該管稽徵機關移送法院裁定。是關於契稅罰鍰案件，自非稽徵機關所得自行處分。」載於行政法院判例要旨彙編，頁 348（2000 年）。

<sup>75</sup> 載於行政法院裁判要旨彙編，第 10 輯，頁 1338。

所在地之機關作成處分（參照行政程序法第 12 條第 1 款）<sup>76</sup>。至於所謂「缺乏事務權限」，係指欠缺事務管轄重大而明顯者而言<sup>77</sup>，如僅通常違反事務管轄層級之規定，僅屬得否撤銷之問題<sup>78</sup>。

### （三）行政處分無效之法律效果

行政程序法第 110 條第 4 項：「無效之行政處分自始不生效力。」亦即行政處分無效者，乃自始、當然無效。又行政程序法第 112 條規定：「行政處分一部分無效者，其他部分仍為有效。但除去該無效部分，行政處分不能成立者，全部無效。」無效行政處分自始不發生其所欲實現之法律效果，因而任何人均得主張該處分無效。

惟無效行政處分外觀上既然存在，則行政機關隨時可能以該處分為執行名義，對相對人實施強制措施，故行政處分之效力宜由行政機關予以「確認」，以杜絕爭議。行政程序法第 113 條規定：「行政處分之無效，行政機關得依職權確認之（第 1 項）。行政處分之相對人或利害關係人有正當理由請求確認行政處分無效時，處分機關應確認其為有效或無效（第 2 項）。」

我國早期之行政救濟制度，雖不承認有確認無效的訴訟類型，但實務上仍允許相對人得變相對無效處分提起「撤銷之訴」。行政法院 23 年判字第 61 號判例即

<sup>76</sup> 李建良，行政處分，行政程序法實用，頁 242（2000 年）；陳敏，行政法總論，頁 347、348（1998 年），則指出：行政程序法第 12 條（草案第 5 條）對行政機關土地管轄決定之認定標準，顯非皆為土地專屬管轄，惟我國行政程序法第 111 條係參考德國之規定而來，可由其規定內容獲得啓示，故行政程序法第 111 條（草案第 95 條）第六款所謂「違背專屬管轄」，當係指對不動產或與地域相關之權利，所為之行政處分，而欠缺土地管轄之情形。

<sup>77</sup> 吳庚，行政法之理論與實用（增訂五版），頁 352、頁 366（1999 年），則認為「欠缺事務權限」之規定，應限縮為違反憲法層次之權限劃分原則始適用之。

<sup>78</sup> 行政程序法第 115 條所規定：「行政處分違反土地管轄之規定者，除依第一百一十一條第六款規定而無效者外，有管轄權之機關如就該事件仍應為相同之處分時，原處分無須撤銷。」

稱：「行政處分若因欠缺法律上之要件而無效時，其外型上之事實既經成立，則應受有效之推測，須由當事人依法提起訴願或行政訴訟，經訴願官署或行政法院撤銷其效力，方不能繼續存在。」<sup>79</sup>行政訴訟法新制則增列了「確認行政處分無效」之訴訟類型，行政處分相對人或利害關係人向原處分機關請求確認行政處分無效而未被允許，亦即處分機關認為該處分並非無效者，或經請求後三十日內不為確答者，該相對人或利害關係人得依行政訴訟法第6條第1項規定，提起「確認行政處分無效訴訟」，以資救濟。

#### （四）行政處分效力之解消

所謂「已解消」之行政處分，係指某項行政處分雖於做成時對外發生效力，但其後該行政處分之效力因某種原因而消滅，例如終期屆至、解除條件成就或已遭廢止等。行政處分效力解消之原因亦包含已經執行完畢之情形，但執行完畢不表示效力當然消滅，尚須以「執行所帶來之後果無法回復或排除」為要件。例如，行政機關限期命某違建所有人自行拆除之，並於期限屆至後強制拆除完畢，則此一後果已無法回復，原行政處分之效力已經因執行完畢而消滅<sup>80</sup>。反之，科予罰鍰之處分，雖該罰鍰已為繳納，但該罰鍰處分如被撤銷時，仍可請求返還已繳納之罰鍰。亦即其執行所帶來之不利後果仍可排除，故罰鍰處分之效力，不因已繳納執行完畢而消滅。

關於行政處分之無效與行政處分效力之解消，台北高等行政法院 89 年訴字第 2419 號判決謂：「按行政訴訟中確認訴訟之型態，以確認行政處分無效、確認公法上法律關係成立或不成立、及確認已解消之行政處分違法等三種類型為限，此觀行政訴訟法第六條規定甚明。就中所稱『行政處分無效』，係指行政處分因具有

<sup>79</sup> 行政法院判例要旨彙編，頁 909（2000 年）。

<sup>80</sup> 陳敏，行政法總論，頁 339 以下（1998 年）；林三欽，論授益行政處分之撤銷，台灣本土法學雜誌第 28 期，頁 21（2001 年 11 月）。

重大而明顯之瑕疵，而自始、當然、確定的不生效力之謂，此不僅學理之當然，亦為行政程序法第一百十一條所明定。至若徵收土地應補償之地價及其他補償費，未依行為時土地法第二百三十三條規定，於公告期滿後十五日內發給者，其徵收土地核准案從此失其效力，固經司法院釋字第一一〇、五一六號解釋在案<sup>81</sup>。惟所指『徵收土地核准案失其效力』，參酌司法院三十三年院字第二七〇四號解釋：『法律上既無強制需用土地人繳交之規定，實際上又未便使徵收土地核准案久懸不決。尋繹立法本旨，徵收土地核准案，自應解為從此失其效力。土地所有人，如因此而受損害者，得向需用土地人請求賠償』意旨以觀，其法效果係指『向後失效』而言。蓋徵收處分公告後，依行為時土地法第二百三十條規定，需用土地人得為種種行為（如：進入徵收土地內為察勘、測量工作，代土地所有權人或土地他項權利人除去其土地障礙物等），為不使該行為之法效果受影響，故採向後失效之見解。因此土地徵收補償費未於公告期滿後十五日內發給，致徵收處分『失其效力』之意義，與行政處分之『無效』，尚屬有別。原告主張失效應屬無效之一種型態，純係一己主觀之見解，尚非可採。從而原告以被告台北縣政府於徵收公告期滿之法定期間十五日內並未提足土地價款及地上物之補償款為由，乃對被告內政部訴求確認系爭土地之徵收處分失效，自非適法。至原告其他有關徵收失效之實體上主張，則無庸予以審究。而原告是否仍得依其他行政確認訴訟種類或民

---

<sup>81</sup> 大法官會議釋字第 110 號解釋（二）：「需用土地人不於公告完畢後十五日內，將應補償地價及其他補償費額繳交主管地政機關發給完竣者，依照本院院字第二七〇四號解釋，其徵收土地核准案固應從此失其效力。但於上開期間內，因對補償之估定有異議，而由該管縣市地政機關依法提交標準地價委員會評定或經土地所有人同意延期繳交有案者，不在此限。」（54、12、29）又釋字第 516 號解釋：「至若應增加補償之數額過於龐大，需用土地人（機關）需動支預備金支應，或有其他特殊情事，致未能於十五日內發給者，仍應於評定或評議結果確定之日起於相當之期限內儘速發給之（依民國八十九年二月二日公布之土地徵收條例第二十二條第四項為三個月），否則徵收土地核准案，即應失其效力。」（86、10、26）

事訴訟程序，訴求救濟，另屬他事，併此敘明。」<sup>82</sup>依此判決之見解，土地徵收補償費未於公告期滿後十五日內發給，致徵收處分失其效力者，雖不得提起「確認行政處分無效」之訴訟，惟當事人如對徵收之效力有疑義或爭執時，似應允許其提起「確認公法上法律關係存否」之訴訟。

依司法院釋字第 213 號解釋（三）認為：「行政法院二十七年判字第二十八號及三十年判字第十六號判例，係因撤銷行政處分為目的之訴訟，乃以行政處分存在為前提，如在起訴時或訴訟進行中，該處分事實上已不存在時，自無提起或續行訴訟之必要；首開判例，於此範圍，與憲法保障人民訴訟權之規定，自無抵觸。惟行政處分因期間之經過或其他事由而失效者，如當事人因該處分之撤銷而有可回復之法律上利益時，仍應許其提起或續行訴訟，前開判例於此情形，應不再援用。」此項解釋係因舊有之我國行政訴訟制度，僅有撤銷訴訟一種，無法充分解決爭議，故允許行政處分失效之當事人，因該處分之撤銷而有可回復之法律上利益時，得提起或續行訴訟。行政訴訟新制則增訂有「確認行政處分無效」、「確認行政處分違法」、「確認公法關係存否」等訴訟類型。對已解消之行政處分之行政處分，允許其提起確認之訴者，必須原告有可回復之法律上利益，否則即無保護之必要。例如，認定原告所有之房屋係違建之處分，雖於當事人提起撤銷訴訟期間，已執行拆除完畢而解消，但原告仍有請求損害賠償之法律上利益，即可允許其提起確認行政處分違法之訴訟<sup>83</sup>。至於遭科處罰鍰且已執行完畢之當事人，對該不利效果排除，仍應提起撤銷訴訟以尋求救濟。

<sup>82</sup> 引自司法院法學資料檢索 <http://wjirs.judicial.gov.tw/>。

<sup>83</sup> 此種確認行政處分違法之訴訟，是否以先提撤銷訴訟為必要，我國學說上仍有爭議。採肯定見解者，主要是以德國學說及其行政法院法第 113 條第 1 項為依據，如蔡志方，行政救濟法新論，頁 340 以下（2000 年）；採否定見解者，則以我國現行法並未限制，如透過法律解釋限制人民訴訟權，有違法律保留原則，如陳清秀，行政訴訟法，頁 148（1999 年）；李惠宗，行政法要義，頁 639（2000 年）。

## 四、行政處分之撤銷

### （一）行政處分之撤銷與更正

違法之行政處分，倘瑕疵明顯而重大，則該處分自始即無效。若行政處分之違法情形輕微，在特定要件下，則可透過「補正」或「轉換」之方式將該瑕疵治癒（參見行政程序法第 114 條及第 116 條）<sup>84</sup>。違法處分之瑕疵，倘若尚未至明顯重大之程度，又非屬可補正或轉換之輕微情形，行政機關則可在特定要件下依職權將該處分撤銷。行政處分之撤銷，係指行政機關將已生效之違法行政處分予以廢棄，原則上溯及的使其失去效力之謂。行政機關對於違法行政處分，即使於法定救濟期間經過，該處分已發生形式存續力之後，亦得依職權撤銷之（行政程序法第 117 條前段）。不過，此時由於行政處分之撤銷涉及既有之法律狀態及人民之權益，自宜有所限制。

應與違法行政處分之撤銷相區隔者，為「顯然錯誤」之行政處分。行政處分之顯然錯誤，係指因書寫錯誤、計算錯誤、脫漏或自動化作業錯誤，以致行政處

---

<sup>84</sup> 關於瑕疵行政處分之補正，行政程序法第 114 條規定：「違反程序或方式規定之行政處分，除依第一百一十一條規定而無效者外，因下列情形而補正：一、須經申請始得作成之行政處分，當事人已於事後提出者。二、必須記明之理由已於事後記明者。三、應給予當事人陳述意見之機會已於事後給予者。四、應參與行政處分作成之委員會已於事後作成決議者。五、應參與行政處分作成之其他機關已於事後參與者（第 1 項）。前項第二款至第五款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之；得不經訴願程序者，僅得於向行政法院起訴前為之（第 2 項）。當事人因補正行為致未能於法定期間內聲明不服者，其期間之遲誤視為不應歸責於該當事人之事由，其回復原狀期間自該瑕疵補正時起算（第 3 項）。」關於瑕疵行政處分之轉換，行政程序法第 116 條則規定：「行政機關得將違法行政處分轉換為與原處分具有相同實質及程序要件之其他行政處分。但有下列各款情形之一者，不得轉換：一、違法行政處分，依第一百七條但書規定，不得撤銷者。二、轉換不符作成原行政處分之目的者。三、轉換法律效果對當事人更為不利者（第 1 項）。羈束處分不得轉換為裁量處分（第 3 項）。行政機關於轉換前應給予當事人陳述意見之機會。但有第一百零三條之事由者，不在此限（第 3 項）。」

分所客觀表現之內容，與處分機關主觀之意思顯然不一致而言。此種處分雖亦屬有瑕疵之行政處分，但其瑕疵之法律效果則有所不同。行政程序法第 101 條規定：「行政處分如有誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤者，處分機關得隨時或依申請更正之（第 1 項）。前項更正，附記於原處分書及其正本，如不能附記者，應製作更正書，以書面通知相對人及已知之利害關係人（第 2 項）。」<sup>85</sup>行政處分之撤銷，特別是授益處分之撤銷，須考慮相對人之信賴利益，非得任意為之。惟顯然錯誤之行政處分，即使是對相對人有利之授益處分，惟其錯誤既明顯可辨，相對人並無合理之信賴基礎，因此得隨時更正之，不論更正結果有利或不利於相對人，並不生信賴保護之問題。兩者之差異對當事人權益影響甚大，應注意辨明<sup>86</sup>。

特別值得注意者，依土地法第 69 條規定：「登記人員或利害關係人於登記完畢後，發見登記錯誤或遺漏時，非以書面聲請該管上級機關查明核准後，不得更正。」土地登記規則第 134 條第 2 項規定：「登記之錯誤或遺漏，如純屬登記人員記載時之疏忽，並有原始登記原因證明文件可稽者，上級地政機關得授權登記機關逕行更正之。」土地登記有絕對效力，為土地法第 43 條所明訂。因登記申請人或登記人員之疏忽，以致登記發生錯誤或遺漏時，若不允許更正，則登記與真實狀況不符，對相關土地關係人權益影響甚鉅；惟登記之更正若流於浮濫，亦容易滋生弊端。是故，此項更正應以對他人權利無損害，並以不妨害原登記同一性者為限（行政法院 48 年判字第 72 號判例）<sup>87</sup>，否則即應由法院判決塗銷確定後，登記機關始得為塗銷登記（參見土地登記規則第 7 條）<sup>88</sup>。

<sup>85</sup> 另可參見稅捐稽徵法第 17 條規定：「納稅義務人如發現繳納通知文書有記載、計算錯誤或重複時，於規定繳納期間內，得要求稅捐稽徵機關，查對更正。」

<sup>86</sup> 陳敏，行政法總論，頁 322、323（1998 年）；許宗力，行政處分，翁岳生編行政法，頁 603（2000 年）；李建良，行政處分之更正與撤銷，月旦法學雜誌第 67 期，頁 20、21（2000 年 12 月）。

<sup>87</sup> 載於行政法院判例要旨彙編，頁 4（2000 年）。

<sup>88</sup> 有關土地登記之更正，詳見廖義男，行政法院裁判之評析—土地法及平均地權條例實務與行政法院裁判之評析，頁 11、頁 15（1998）。另參考，溫豐文，土地法，頁 174（2000 年）。

土地登記簿上關於編定使用種類之記載遭非法變造塗改後，土地所有權人於該基地上起造房屋，是否發生當事人信賴利益保護之問題？行政法院 85 年判字第 330 號判決稱：「系爭土地登記簿關於編定使用種類之記載，既係遭非法變造塗改為『特定農業區』『甲種建築用地』，即非依原告之聲請所為之登記，自非屬授益處分。被告機關將系爭土地更正編定，回復為『特定農業區』、『農牧用地』，亦非屬授益處分之撤銷。」係採取否定之見解，並認為此時受損害之相對人僅得向法院訴請損害賠償，不得申請回復經不法變造之登記為「特定農業區」「甲種建築用地」<sup>89</sup>。惟行政法院 79 年判字第 2095 號判決稱：「參酌內政部所擬處理原則，縱然土地使用編定內容遭違法塗改，為維護善良第三人權益，其已完成建築或已辦理移轉或另設定他項權利者，如經查明承受人確無惡意或不法者，允宜維持其變更後狀態之旨意，倘原告亦屬善意，雖其土地權屬尚未移轉，是否仍宜維持其變更後之狀態而不予撤銷更正原告公告編定，非無斟酌餘地。衡以原告如屬惡意（知情），早將系爭地及房屋脫手，如其善意而終不獲保全，則原處分無異保護惡意違法者（即知情早出售者）而懲處善良百姓，其處分有失誠信公平，難免權力濫用之嫌，依前開說明，自應以違法論。」<sup>90</sup>本文認為，此項土地編定使用種類之記載遭非法變造塗改，若係出於行政機關所為，且錯誤尚非客觀上明顯可辨時，該變更為較高利用價值之類別即屬一違法之授益處分。受益人信賴該登記，於變更使用後之土地上起造房屋時，即應有「信賴保護原則」之適用。亦即，受益人之信賴若值得保護，且其信賴利益顯然大於公益時，登記機關不得逕以更正登記之方式回復原編定類別。

<sup>89</sup> 載於行政法院裁判要旨彙編，第 16 輯，頁 1416。

<sup>90</sup> 載於行政法院裁判要旨彙編，第 10 輯，頁 1201

## (二) 授益處分之撤銷

### 1. 我國早期實務之發展

違法授益處分之撤銷，所涉及者乃「依法行政原則」與「信賴保護原則」應如何取舍之難題。一方面基於「依法行政原則」，違法之行政處分自應予以撤銷，以回復合法之狀態；一方面基於「信賴保護原則」，則應考慮人民信賴行政機關已作成之行政處分所具有之利益，要求維持違法之行政處分。依法行政原則與信賴保護原則，皆是源於憲法上「法治國家原則」而來，其位階並無軒輊，當二者發生衝突時，應就具體個案加以衡量斟酌。我國行政程序法第八條就信賴保護原則，亦有原則性之規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」司法院大法官最近在釋字第 525 號解釋之解釋理由書中，對信賴保護原則之法理基礎亦做了闡釋：「法治國為憲法基本原則之一，法治國原則首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用原則之遵守。人民對公權力行使結果所生之合理信賴，法律自應予以適當保障，此乃信賴保護之法理基礎，亦為行政程序法第一百十九條、第一百二十條及第一百二十六條等相關規定之所由設。」<sup>91</sup>

我國行政法院早期實務，偏重依法行政原則，少有信賴保護原則之認識，例如：行政法院 24 年判字第 4 號判例謂：「未經訴願決定之案件，原處分官署既自覺其處分為不合法，本於行政上之職權作用，原得自動的為撤銷原處分之處分或另為處分。」行政法院 42 年判字第 26 號判例：「上級官署於權限內之命令，下級官署有服從之義務。下級官署對於人民誤為抵觸禁令之許可，因事後發覺上級官署已有禁令在先，且本於公益上之必要，重申禁令，而將該項許可予以撤銷，殊難指為違法。」行政法院 44 年判字第 40 號判例：「行政官署對其已為之行政行為

<sup>91</sup> 關於信賴保護原則之討論，可參考洪家殷，信賴保護及誠信原則，收錄於「行政法爭議問題研究」(上)，台灣行政法學會主編，頁 117 以下 (2000 年)。

發覺有違誤之處，而自動更正或撤銷者，並非法所不許。」行政法院 47 年判字第 52 號判例：「依實施耕者有其田條例第 21 條第 2 款、第 3 款之規定，經過耕地放領之法定公告期間三十日而無人申請更正，其放領固即歸於確定（具有形式的確定力），不容當事人或利害關係人更以行政爭訟之方法，出而爭執。但行政官署如發現該已具形式的確定力之放領行為確屬錯誤，基於公益上之理由，依職權予以更正，則非不可。且其更正行為係另一處分，當事人對之自得依通常程序提起訴願及行政訴訟。」行政法院 58 年判字第 31 號判例：「納稅義務人依所得稅法規定辦理結算申報而經該管稅捐稽徵機關調查核定之案件，如經過法定期間而納稅義務人未申請復查或行政爭訟，其查定處分，固具有形式上之確定力，惟稽徵機關如發見原處分確有錯誤短徵，為維持課稅公平之原則，基於公益上之理由，要非不可自行變更原查定處分，而補徵其應繳之稅額。」<sup>92</sup>上述判例對於違法行政處分之撤銷，無論授益處分（如耕地放領）或不利處分（如課稅處分），皆採取得依職權自由撤銷之態度<sup>93</sup>。

惟嗣後受到學說影響之下，行政法院逐漸改變其向來偏重「依法行政原則」之立場，例如，前引行政法院 79 年判字第 2095 號判決即謂：「行政機關自動更正或撤銷已為之行政處分，應兼顧誠信公平之原則，倘有失於此，致損害人民權益時則難免有權力濫用之嫌。」<sup>94</sup>其所謂公平誠信之原則，應含有「信賴保護原則」

<sup>92</sup> 上述判例，分別載於行政法院判例要旨彙編，頁 1232、頁 890、頁 891、頁 121、頁 258（2000 年）。

<sup>93</sup> 惟早期亦偶爾可見少數兼顧信賴保護之判決或司法解釋，例如司法院 25 年院字第 1157 號解釋謂：「訴願之決定，有拘束原處分及原決定官署之效力，苟原處分原決定或再訴願官署，於訴願再訴願之決定確定後，發現有錯誤或因有他種情形，而撤銷原處分另為新處分，倘於訴願人、再訴願人之權利或利益並不因之而受何損害時，自可本其行政權或監督權之作用，另為處置。」行政法院 54 年判字第 255 號判決：「行政官署對其已為之行政行為，發覺有違誤之處，為本於行政上之職權作用，（固）得自動更正或撤銷原處分而另為處分……惟須於不損害當事人之正當權利或利益之情形下，始得為之。」

<sup>94</sup> 載於行政法院裁判要旨彙編，第 10 輯，頁 1201。另參見本文頁 61 之討論。

之意。此外，行政法院 81 年判字第 1169 號判決亦稱：「行政機關依職權撤銷已確定之行政處分應以受處分人無公法上信賴利益保護原則之適用時，始得為之。」<sup>95</sup>

行政法院 83 年判字第 151 號判例，則對有關授益處分撤銷之法理做了相當完整之闡述：「行政機關於審酌是否撤銷授予利益之違法行政處分時，除受益人具有：以詐欺、脅迫或賄賂方法使行政機關作成行政處分、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作成行政處分、明知行政處分違法或因重大過失而不知等信賴不值得保護之情形外，依行政法上信賴保護原則，為撤銷之行政機關固應顧及該受益人之信賴利益，但為撤銷之行政機關行使裁量權之結果，倘認為撤銷該授予利益之違法行政處分所欲維護之公益顯然大於受益人之信賴利益者，該機關仍非不得依職權為全部或一部之撤銷。」<sup>96</sup>此後，信賴利益保護原則在授益處分撤銷的問題上，於行政程序法尚未實施前，已逐漸為行政院所普遍承認，惟在適用此一原則時，行政法院之見解仍偶爾亦有值得檢討之處。如行政法院 86 年第 1232 號判決稱：「所謂信賴保護原則係指人民因相信既存之法秩序，而安排其生活或處置其財產，則不能因嗣後法規之制定或修正，而使其遭受不能預見之損害，用以保障人民之既得權，並維護法律尊嚴。此原則信賴之基礎為一令人民信賴的行政行為，例如一個有效之行政處分，無效或有瑕疵之行政處分，則不屬之。從而，主管機關撤銷無效或有瑕疵之行政處分，並不違背行政法信賴保護原則。」<sup>97</sup>若依此判決之見解，則行政法院無異又回到過去對於「違法之行政處分得由行政機關自由撤銷」之立場，其對於「信賴保護原則」之適用顯有誤解。

<sup>95</sup> 本件判決亦屬有關土地登記錯誤更正之問題。載於行政法院裁判要旨彙編，第 12 輯，頁 125。

<sup>96</sup> 載於行政法院判例要旨彙編，頁 1255（2000 年）。

<sup>97</sup> 載於行政法院裁判要旨彙編，第 17 輯，頁 1519。對於此判決之批評，另可參見陳愛娥，信賴保護原則在撤銷授益行政處分時的適用—行政法院 86 年判字第 1232 號判決評釋—，台灣本土法學第 8 期，頁 15 以下（2000 年 3 月）。

## 2. 行政程序法之制定

行政程序法第117條規定：「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：一、撤銷對公益有重大危害者。二、受益人無第一百十九條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。」其中，第一款對授益處分及不利處分均有適用，第二款則是專對授益處分適用。以下僅就信賴利益保護之要件，分述如下：

### (1) 受益人須信賴該行政處分

公法上信賴保護原則之適用，須以人民已具備信賴基礎（即足以引起人民信賴之國家行為），信賴表現（即因信賴而展開具體之信賴行為），且其信賴值得保護為要件<sup>98</sup>。受益人若根本不知有該行政處分之存在，欠缺表徵信賴之行為，即無保護之必要。此外，受益人須確已因該處分而相應做出具體表現之行為，若無具體信賴行為，該處分即使遭撤銷，自亦無主張信賴保護之餘地。行政程序法雖未對此明文規定，惟應係法理上之當然。例如，依公務人員任用法第24條規定，公務人員之任用審查，悉依銓敘部銓敘審定結果為準。若審定結果不同於原擬任機關所派代擬任之官職等級與級俸時，最高行政法院認為，因該擬任並無審定效力，欠缺受保護之信賴事實基礎，故擬任人員不得主張信賴保護原則之適用。亦即，原擬任機關所派代擬任之官職等級與級俸，尚不足以引起相對人之信賴（最高行政法院90年判字第1535號判決）<sup>99</sup>。又如，地政機關將原已做成之「塗銷登記」

<sup>98</sup> 參見行政法院84年判字第651號判決，載於行政法院裁判要旨彙編，第15輯，頁1375。

<sup>99</sup> 最高行政法院90年判字第1535號判決：「公務人員之任用審查，係由擬任機關先派代理，再送請銓敘部銓敘審定。經銓敘審定不合格者，應即停止其代理。觀公務人員任用法第24條規定至明。是審查結果悉依銓敘部銓敘審定結果為準，擬任機關之派代擬任職務所擬任之官職等級及其俸級，均不具銓敘審定之效力，擬任人員自無因信賴該擬任有審定效力而有受保護之信賴

與「繼承登記」再予塗銷，若相對人並未因信賴原塗銷移轉登記而為一定之經濟行為時，亦不發生信賴保護之問題（台北高等行政法院 90 年訴字第 2071 號判決）<sup>100</sup>。司法院釋字第 525 號解釋中對於「信賴表現」此一要件，亦認為「對構成要件之事實，有客觀上具體表現之行為，始受信賴之保護」；「又純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，則欠缺信賴要件，不在保護範圍。」

## （2）須無排除信賴之原因（即有值得保護之信賴）

受益人於何種情形可認為其信賴不值得保護，行政程序法第 119 條列舉了三種情形，分述如下：

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作成行政處分者。

關於本款事由，實務上最常見之案例，應屬相對人提供不實發票或相關資料，以致稅務機關無法正確核價而作成錯誤處分之情形。此時，稅務機關若依其所查得之正確價格，另為適當之處分，並未違反信賴保護之原則<sup>101</sup>。另外，司法院釋字第 379 號解釋之理由書謂：「按土地法第三十條第一項前段規定私有農地所有

---

事實基礎。不生嗣後審定結果，不同於擬任官職等級及其俸級，有信賴保護原則之適用問題。」  
引自司法院法學資料檢索 <http://wjirs.judicial.gov.tw/>。

<sup>100</sup> 台北高等行政法院 90 年訴字第 2071 號判決：「（台北市士林地政事務）所依土地登記規則第 132 條規定，塗銷原告上開「塗銷登記」及「繼承登記」，在性質上則近似於行政程序法第 117 條之依職權重開行政程序而撤銷舊處分，其規範依據為土地登記規則第 132 條。而且由於原告方面並無因信賴（原先塗銷移轉登記）原處分而為一定經濟行為，故也無行政程序法第 118 條以下所指信賴保護之問題。」引自司法院法學資料檢索 <http://wjirs.judicial.gov.tw/>。

<sup>101</sup> 實務上此類案例頗多，例如行政法院 85 年判字第 1509 號判決，載於行政法院裁判彙編，第 16 輯，頁 1450；行政法院 85 年判字第 1650 號判決，載於行政法院裁判彙編，第 16 輯，頁 1459；行政法院 85 年判字第 2632 號判決，載於行政法院裁判彙編，第 16 輯，頁 1484；行政法院 86 年判字第 2168 號判決，載於行政法院裁判彙編，第 17 輯，頁 1548。另見台北高等行政法院 90 年訴字第 1780 號判決，引自司法院法學資料檢索 <http://wjirs.judicial.gov.tw/>。

權移轉登記之承受人以能自耕者為限，本係基於國家土地政策，即公共利益之維護而為之限制，私有農地承受人有無自耕能力，係由核發自耕能力證明書之機關認定，承受人明知無自耕能力，猶提供不正確資料以為自耕能力證明之申請，即屬不法，當不生信賴保護之問題，自應負此法律上可能發生之效果。」

又本款與第三款「明知行政處分違法或因重大過失而不知」之事由，在適用上經常發生競合之情形，例如最高行政法院 90 年判字第 1620 號判決：「原告申請自八十七年三月一日退休時提出之公務人員退休（職）事實表，係依公務人員退休法第四條第一項第二款規定申請退休，而其任職年資欄記載，新制施行前五年三個月，新制施行後二年八個月，合計僅七年十一個月，歷代職務欄，亦僅記載自七十九年四月起之職務，是其顯知任職年資未滿二十五年，竟援用公務人員退休法第四條第一項第二款『任職滿二十五年』規定，申請退休，致被告未查，誤准其退休，原告縱非故意，亦難謂無重大過失，自不得主張對該核定函有值得保護之信賴利益。」<sup>102</sup>至於不實資料之提供，是否以受益人有故意過失為必要？行政法院 83 年判字第 1520 號判決採否定見解<sup>103</sup>。

### 三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。

相對人明知之情形，例如行政機關已通知所屬公務員，不得以公假參加特考稅務實務訓練，該員雖經申請公假參訓獲准，惟不得以公假參訓應為相對人所明知，則事後該公假遭撤銷，自無信賴保護原則之適用（行政法院 86 年判字第 3334

<sup>102</sup> 引自司法院法學資料檢索 <http://wjirs.judicial.gov.tw/>。

<sup>103</sup> 行政法院 83 年判字第 1520 號判決：「因依行政法理違法之行政處分如屬授益處分時，對於善意受益人之既得權益固應給予相當之保護，亦即行政機關之撤銷權受到一定之限制。惟在（一）受益人係以詐欺或其他不正當方法獲得行政處分，（二）行政處分之違法性係受益人明知或可得而知，（三）因可歸責於受益人之事由，致發生違法（如受益人提供不正確之資料所致，至於受益人有無故意過失，則非所問）等情形下，自無予以保護之必要。」載於行政法院裁判彙編，第 14 輯，頁 1230。

號判決)<sup>104</sup>。至於所謂重大過失，應係指顯然欠缺一般人應有之注意而言。農業用地移轉經核准免徵土地增值稅後，發現該地於移轉前已公告為漁港特定區時，行政法院 84 年判字第 675 號判決認為：「系爭土地既無免稅之適用，本應依法納稅，原核准免徵土地增值稅之處分，原告難謂無過失，被告僅於核課期間依法補徵其應繳之稅捐，尚無值得保護之信賴利益。」<sup>105</sup>另行政法院 86 年判字第 1861 號判決謂：「原告對於本人應支領之薪額以及研究費數額，自應瞭然。乃其溢領上開研究費，被告承辦人員固有疏忽，原告亦難謂毫無過失。其取得溢領之研究費自不值得信賴保護。被告收回該原告溢領之研究費，與信賴保護原則並無違背。」<sup>106</sup>上述兩則判決，均作成於行政程序法施行前。行政法院對於受益人不知土地已公告為漁港特定區，或受益人不知其薪資薪級而溢領研究費等情形，均以「原告難謂無過失」為理由，即認定其信賴利益不值得保護，較行政程序法「重大過失」之標準為嚴格，此種見解於行政程序法實施後，應予檢討變更。行政程序法實施後，最高行政法院 90 年度判字第 994 號判決稱：「原告興貿產業股份有限公司所有系爭虎林段四〇四—一地號土地，雖因重測時與虎子山段四八二—三地號特定農業區甲種建築用地合併一筆，即虎林段四〇四地號，編定使用種類欄誤登記為特定農業區甲種建築用地，惟該四〇四—一地號原地號為虎子山段五〇〇—一及五〇〇—四，其編定使用種類均為『特定農業區丁種建築用地』，此有土地登記簿謄本附原處分卷可稽，實難謂其不知情，是其尚無信賴利益可言。」<sup>107</sup>惟對當事人究竟屬「明知」抑或「因重大過失而不知」之情形，行政法院亦未進一步指明。

<sup>104</sup> 載於行政法院裁判要旨彙編，第 17 輯，頁 1593。

<sup>105</sup> 載於行政法院裁判要旨彙編，第 15 輯，頁 1391。

<sup>106</sup> 載於行政法院裁判要旨彙編，第 17 輯，頁 1391。

<sup>107</sup> 引自司法院法學資料檢索 <http://wjirs.judicial.gov.tw/>。

### (3) 信賴利益與公益之衡量

依行政程序法第 117 條之規定，對違法之授益處分，受益人如有值得保護之信賴利益，且其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益時，該授益處分不得撤銷（存續保障）。至於受益人雖有值得保護之信賴，但其信賴利益非顯然大於撤銷該處分所欲維護之公益者，該授益處分雖仍得撤銷，惟應依行政程序法第 120 條之規定補償該相對人因此所受之損害（財產權益保障）。至於衡量公益與私益時，應考慮者包括撤銷該處分對受益人之影響、不撤銷對於公眾及第三人之影響、行政處分發布後經過之時間、行政處分作成之程序是否嚴謹正式等因素<sup>108</sup>。

行政程序法施行前，行政法院 83 年判字第 560 號判決謂：「核准免徵土地增值稅之處分，乃對人民之授益處分，此種授予人民利益之行政處分，因違法而發生是否應予撤銷時，依一般行政法理，應委諸行政機關裁量，故行政機關對於公益與信賴利益之孰輕孰重，自應加以審酌衡量，如撤銷對公益有重大危害或受益人之信賴利益，顯然大於撤銷所欲維護之公益，且其信賴並無不值得保護之情形時，自不得輕言撤銷該違法之行政處分。」<sup>109</sup>本則判決即係針對信賴利益之「存續保障」而論。司法院釋字第 379 號解釋之解釋理由書末段謂：「若承受人未有不法之行為，而係行政機關之錯誤致核發不實之自耕能力證明書，經地政機關憑以辦理所有權移轉登記，基於公益之維護，且依土地法第三十條第二項規定，其所有權之移轉，亦屬無效，仍應認逕行塗銷登記為無不合。至如何補償其信賴利益，係另一問題。」則認為舊土地法第 30 條第 1 項規定基於國家土地政策所為之限制，其公益大於承受人之信賴利益，故地政機關得逕行塗銷登記，惟須考量給予合理之補償。另外，行政法院 85 年判字 2064 號判決謂：「被告當初升任原告為公職，

<sup>108</sup> 許宗力，行政處分，翁岳生編行政法，頁 614（2000 年）；陳敏，行政法總論，頁 401（1998 年）。

<sup>109</sup> 載於行政法院裁判要旨彙編，第 14 輯，頁 1224。

明知其具泰國國籍，歷經二十一年，逐年評定其考績，送銓敘部銓定有案，茲事態並無更易，突以原告具泰國國籍身分，依國籍法施行條例第十條予以撤職，又未考慮原告原受僱用，陳報人事資料並無虛偽，且其為華僑，不諳首引法律規定，難認有重大過失之情事，就其信賴二十餘年來充任公職為合法所存續之利益，絲毫未予斟酌補償，原告指為有背信賴保護原則，實非無稽。」<sup>110</sup>就此判決之內容觀之，行政法院僅稱「絲毫未予斟酌補償」，對於相對人之信賴利益是否大於撤銷所欲維護之公益，而有不得撤銷之情形，則未進一步指明。

行政程序法施行後，最高行政法院 90 年判字第 489 號判決稱：「被保險人雖為土地所有權人彭瞻源之繼母，在民法上固為直系姻親而非直系血親，惟農會於受理彭陳三妹申請參加農民健康保險之資格審查時，如有違法作成符合參加保險之審定，依前揭行政法上之信賴保護原則，行政機關於審酌是否撤銷該授予利益之違法行政處分時，即應顧及受益人因信賴該處分致遭財產上之損失，給予合理之補償。被告見未及此，於事隔八年後，始溯及自七十八年九月五日起取消其被保險人之資格，且未審酌彭陳三妹有無值得保護之信賴利益，對其財產上之損失，給予合理之補償，殊難謂無適用法則不當之違法。」最高行政法院 90 年判字第 590 號判決稱：「原告為公司法人，據其主張係為設廠始購買系爭土地，如被告遽將系爭土地更正為一般農業區農牧用地，則原告購買該地完全無法使用，所受損害難謂不鉅。被告並未具體說明本件違法處分如不撤銷對公益造成如何之重大之危害，僅稱本案土地牽涉工業區之劃定，而工業區一經有關機關劃定其範圍，其不屬工業區範圍內之土地自無從因非都市土地之編定有誤，而擴充工業區範圍將該錯誤編定之土地納入工業區內，故其所欲維護之公益顯然大於原告之信賴利益云云，自無從令人信服。本案撤銷違法處分所欲維護之公益究如何大於原告因信賴所生之損害，與被告撤銷違法處分是否適法關係重大，自應由被告詳為查明。未

<sup>110</sup> 載於行政法院裁判要旨彙編，第 16 輯，頁 1468。

查被告既不爭執其錯誤處分造成原告損失，惟並未主動提出如何補償予原告，卻遽然撤銷其前之對原告有利之處分而更正本件土地之分區編定，揆諸首開說明，自亦有未合。」另外，最高行政法院 90 年判字第 1969 號判決稱：「原告信賴被告發給建築執照之行政處分，照圖施工，並依法報請勘驗至二樓樓板完成，此有本案建築執照影本暨原告提出之已完成部分建物之相片在卷可稽，被告對於原告所為撤銷及拆除處分，將造成原告相當重大財產損失，自屬事實。被告並未敘明本件建造執照撤銷所欲維護之利益者為何，是否大於原告信賴利益。乃被告未審及有無行政程序法第一百十七條但書第二款所規定不得撤銷之情形，逕予撤銷原告原領本件建照，殊嫌率斷……依建築法第十一條第三項授權訂定之建築基地法定空地分割辦法第三條規定，似符合建築基地法定空地分割之要件，查如得以建築基地法定空地分割方式補正本件建築執照之違法情形，是否能兼顧公益及原告信賴保護之利益而勿庸遽予撤銷本件建築執照，原告既就此加以主張，被告似有適時審酌之必要。再者，原告主張其因被撤銷建造執照而受有損害，則被告應否依行政程序法第一百二十條第一項規定給予合理補償，亦應一併審酌。」<sup>111</sup>

觀察上述三則判決，應可歸納最高行政法院之見解有二：一、受益人對於違法授益處分有值得保護之信賴利益時，行政機關對於撤銷該處分所欲維護之公益，以及該公益是否大於受益人之信賴利益，應負有說明理由之義務；二、對於受益人因撤銷授益處分所受之損失，處分機關若未給予合理補償，則該撤銷難謂無適用法則不當之違法。至於損失補償應由行政機關主動核定給予，或應由當事人提出申請？就行政程序法第 121 條第 2 項：「前條之補償請求權，自行政機關告知其事由時起，因二年間不行使而消滅；自處分撤銷時起逾五年者，亦同」規定觀之，損失補償似應由當事人提出申請。惟實務上，最高行政法院似認為，行政

---

<sup>111</sup> 上述三則判決，引自司法院法學資料檢索 <http://wjirs.judicial.gov.tw/>。

機關若未主動提出補償即撤銷原處分，該撤銷即有瑕疵。換言之，即將信賴利益之補償作為撤銷違法原處分之合法要件，對於人民權益之保護，更為週全。

### （三）不利處分之撤銷

不利處分之撤銷通常不生信賴保護之問題，蓋不利處分之撤銷對相對人而言，即除去對其不利益之效果，係對相對人有利。違法不利處分之撤銷，一方面雖然符合「依法行政原則」之要求，但一方面卻與「法安定性原則」相衝突。在法定救濟期間已經過之情形，行政機關應衡量兩者之比重，以決定是否撤銷該處分<sup>112</sup>。行政程序法第 117 條：「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷。」即賦予行政機關於法定救濟期間經過後，得依職權於個案中具體衡量是否應維持原違法處分，而非斷然皆予以撤銷。對於已不可爭訟之違法不利處分，若僅對相對人產生輕微之不利益，或自作成處分後歷時久遠，為維護法之安定性而不予撤銷，應無瑕疵可言。

對於違法且已發生形式存續力之不利處分是否撤銷，雖應由行政機關裁量決定之，惟法律賦予此一裁量，係要求行政機關藉裁量之行使，以維護公共利益及個人利益，從而行政機關就此有「無瑕疵裁量義務」，而相對人亦可對行政機關請求為無瑕疵之裁量<sup>113</sup>。

### （四）第三人效力處分之撤銷

行政處分之規制內容，不僅對相對人產生授益或不利之效果，同時對第三人之法律地位或利益亦產生影響者，為第三人效力處分<sup>114</sup>。此種第三人效力處分之

<sup>112</sup> 董保城，行政處分之撤銷與廢止，行政法爭議問題研究（上），頁 488（2001 年）。

<sup>113</sup> 陳敏，行政法總論，頁 416（1998 年）。

<sup>114</sup> 另有所謂「混合效力處分」，亦即同時對相對人發生授益及不利效果之行政處分。如該處分授益及不利之效果可分時，例如附負擔之授益處分，則可分別依授益處分及不利處分撤銷之規定

撤銷或廢止，涉及行政機關、相對人及第三人三方面間之法律關係，較單純之授益處分或不利處分之情形為複雜。行政程序法中對此種第三人效力處分之撤銷或廢止，應如何處理，並未明文規定。以下分就「具第三人不利效果之授益處分」及「具第三人授益效果之不利處分」兩種情形加以說明：

### 1.具第三人不利效果之授益處分

此種情形，既係對相對人所為之授益處分，則其撤銷所受限制自應與授益處分同。蓋該處分本係針對相對人作成，雖影響第三人權益，仍應優先考量相對人信賴利益之保護，故其撤銷所受之限制，原則上應適用與授益處分相同之法則，惟學說上多主張，第三人對該授益處分提起行政爭訟時，因該處分尚未確定，參考德國聯邦行政程序法第 50 條之規定，應可認為此時相對人並無信賴保護可言<sup>115</sup>。我國法上並無類似德國法之規定，有無必要以排除受益人之信賴保護來維護第三人之權益？仍有檢討之餘地<sup>116</sup>。

行政院 86 年判字第 3314 號判決稱：「本案如將系爭之執照予以撤銷而使該區之道路等公用設施成為無照建物，則其上眾多之合法住戶就該等設施均不能合法使用，其結果並非原告所稱僅影響起造人一人之利益，而係對多數生活利益之嚴重侵害，此等利益洵屬法律上值得保護之利益。其既未基於惡意詐欺，脅迫或其他不正方法取其行政處分而獲得，且又顯然大於原告因撤銷系爭執照所能取得之財產利益，衡諸信賴保護原則，被告否准原告之請求，揆諸首揭判例及內政部

---

處理；如該處分授益及不利之效果不可分，例如申請五萬元之補助金僅核發三萬元，則仍應一體適用關於授益處分之規定，對相對人較為有利。對此可參見董保城，行政處分之撤銷與廢止，行政法爭議問題研究（上），頁 490（2001 年）。

<sup>115</sup> 吳庚，行政法之理論與實用（增訂五版），頁 370（1999 年）；陳敏，行政法總論，頁 421（1998 年）；董保城，行政處分之撤銷與廢止，行政法爭議問題研究（上），頁 491（2001 年）。

<sup>116</sup> 林三欽，論授益行政處分之撤銷，台灣本土法學雜誌第 28 期，頁 26 以下（2001 年 11 月）。

函釋意旨，原處分並無不合。」<sup>117</sup>最高行政法院 90 年判字第 1053 號判決：「查核發建築執照係授與利益之處分，如撤銷該核發建築執照之處分對公益有重大危害或受益人之信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益，且其信賴並無不值得保護之情形時，自不得輕言撤銷該違法之行政處分。本件被告核發黃朱明華於七十六年間，集體興建之十二戶住宅之建築執照，迄今已十餘載，若予撤銷，則該十二戶住宅即成違章建築，顯然不利社會經濟，於公益及對受益人之信賴保護皆有所違背，遂認原告所訴為無理由，駁回其一再訴願。」<sup>118</sup>上述兩則判決中，對於因授益處分而受有不利影響之第三人所提起之行政爭訟，行政法院仍係以受益人之信賴利益保護為優先考量，認為原處分不應撤銷，可供參考。

## 2.具第三人授益效力之不利處分

具第三人授益效力之不利處分，例如建築主管機關對佔用防火巷之違建所有人下令拆除之行政處分，對違建之所有人係不利益，但對相鄰人則為授益。第三人因他人之不利處分而有授益效果，然該不利處分所依據之法規著重在相對人利益之變更，從而應以相對人之利益保護為主，第三人既非處分相對人，當無主張信賴保護之可能，故適用不利處分撤銷之法理即可<sup>119</sup>。若其依據之法規至少亦在保護第三人之法律利益，則第三人在原不利處分經撤銷或廢止後，亦得提起「課與義務之訴」請求重為該不利處分。

<sup>117</sup> 載於行政法院裁判要旨彙編，第 17 輯，頁 1588。

<sup>118</sup> 引自司法院法學資料檢索 <http://wjirs.judicial.gov.tw/>。

<sup>119</sup> 參見吳庚，行政法之理論與實用（增訂五版），頁 370（1999 年）；陳敏，行政法總論，頁 422（1998 年）；董保城，行政處分之撤銷與廢止，行政法爭議問題研究（上），頁 492（2001 年）。惟李建良，行政處分，行政程序法實用，頁 253（2000 年），則認為即令行政處分對相對人不利，但對第三人有利時，亦應適用有關「授益處分」之標準，換言之，該第三人如具有值得保護之信賴時，行政機關仍不得任意撤銷該處分，蓋行政程序法第 117 條但書第二款僅謂「受益人」，而非授益處分之相對人。

## 五、行政處分之廢止

行政處分之廢止，係指行政機關將已生效之合法行政處分予以廢棄，使其失去效力而言。我國行政程序法在制訂時，為明顯區別合法與違法行政處分之「廢棄」(Aufhebung)，將前者稱為「廢止」(Wideruf)，後者則稱為「撤銷」(Rücknahme)。所謂「合法」之行政處分，係指作成處分之際並無違法之情形，若於行政處分作成後，法規始變更而構成違法者，仍屬行政處分廢止之問題<sup>120</sup>。

### (一) 授益處分之廢止

#### 1. 我國早期實務之發展

行政處分在作成時既然合法，相對人又因而具有信賴處分存續之利益，此時相對人信賴該處分將有效存續的正當性，較作成違法處分時更高，行政機關之廢止權自應受較嚴格之限制。因此行政程序法乃正面列舉得廢止授益處分之事由，行政機關僅限於法律所列舉之情形下，才擁有授益處分之廢止權（參見行政程序法第 123 條）。相對的，違法授益處分雖然亦適用信賴保護原則，但因相對人信賴該有瑕疵之違法處分可繼續有效存在的正當性較低，故行政程序法授予行政機關較大的撤銷權。依行政程序法第 117 條之規定，違法授益處分是以得撤銷為原則，不得撤銷為例外。

我國行政法院早期有關行政處分廢止之判例，如行政法院 23 年判字第 3 號判例：「行政官署以行政處分為人民設定之權利，事後非具有法令上之原因或本於公益上之必要，原不得任意撤銷（按：應為廢止之意）。」行政法院 24 年判字第 47 號判例：「公物使用權之特許管理機關因公益上之必要，得依單獨之意思而撤銷

<sup>120</sup> 有關行政處分適法或違法判斷之基準時點，參見許宗力，行政處分，翁岳生編行政法，頁 591 以下（2000 年）。

（按：應為廢止之意）其特許之行爲，是乃自公物所生之當然事理。」行政法院 24 年判字第 51 號判例：「行政官署對於已核准之漁業，凡認為有船舶航行碇泊之必要或於公益有妨害者，得限制停止或撤銷（按：應為廢止之意）其核准。」行政法院 25 年判字第 44 號判例：「再訴願決定有拘束原處分及該決定官署之效力，若發生新事實，當然得由該管官署另為處分。」行政法院 50 年判字第 32 號判例：「官署依照規定為人民設定權利或能力之處分，非另有法規根據，不得予以撤銷（按：應為廢止之意），為行政法之基本法則。被告官署如為整頓市容，清除道路障礙，以達美化都市疏導交通之目的，有對以前核發營業許可證之腳踏車保管業，予以整理取締之必要，自當呈請另訂法規，以便通案執行。要不能獨對原告為特殊之處遇，而將為其設定權利之處分（營業許可），無法規依據而遽予撤銷（按：應為廢止之意）。」<sup>121</sup>在用語上，行政法院多將行政機關對合法行政處分之廢棄行爲，逕以「撤銷」稱之。在要件上，雖有判例認為須有法規根據時，始得廢止為人民設定權利之處分，但亦有認為只要有新事實發生，或有維護公益之必要時，原處分機關即有權廢止合法之授益處分。

## 2. 行政程序法之規定

行政程序法第 123 條規定：「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：一、法規准許廢止者。二、原處分機關保留行政處分之廢止權者。三、附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者。四、行政處分所依據之法規或事實事後發生變更，致不廢止該處分對公益將有危害者。五、其他為防止或除去對公益之重大危害者。」簡述法定之廢止要件如下：

---

<sup>121</sup> 上述判例，分別載於行政法院判例要旨彙編，頁 885、頁 838、頁 1232、頁 796 及頁 80（2000 年）。

### (1) 法規准許廢止者

在我國現行法規中，甚少使用「廢止」之用語來表示合法行政處分之廢棄，而多使用「撤銷」、「註銷」或「吊銷」等用語，例如：公平交易法第 16 條、漁業法第 29 條第 1 項、礦業法第 43 條、集會遊行法第 15 條第 1 項等均使用「撤銷」；有線廣播電視法第 36 條第 2 項等則使用「註銷」執照之用語。可見在行政程序法制定前，我國立法者對行政處分廢止之概念似乎較陌生，未來在個別法規之立法上，對於合法及違法行政處分之廢棄，似應統一使用「廢止」或「撤銷」之用語，以配合行政程序法之規定<sup>122</sup>。

### (2) 原處分機關保留行政處分之廢止權者

行政機關於作成處分時，得保留未來廢止行政處分之可能性。此種廢止權保留屬於行政處分附款之一種（行政程序法第 93 條第 4 款），故行政機關仍應遵守有關附款之限制。

### (3) 附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者

附負擔之行政處分係指行政機關作成授益處分時，課予相對人一定之作爲、不作爲或容忍之義務。又負擔亦屬附款之一種（行政程序法第 93 條第 3 款），行政機關亦須遵守有關附款之限制。受益人未履行負擔時，行政機關通常應依比例原則先就負擔爲強制執行，而非立即廢止原授益處分<sup>123</sup>。

---

<sup>122</sup> 林騰鵠，授益行政處分廢止之原因，台灣本土法學雜誌（2001 年 7 月），頁 35；黃啓禎，行政處分之廢止，台灣本土法學雜誌（2000 年 7 月），頁 44。

<sup>123</sup> 林騰鵠，授益行政處分廢止之原因，台灣本土法學雜誌（2001 年 7 月），頁 37。

(4) 行政處分所依據之法規或事實事後發生變更，致不廢止該處分對公益將有危害者

所謂「法規事後發生變更」，係指法律、法規命令或地方自治法規有所新增、修正或廢止而言，應不包括行政規則及司法判例之變更<sup>124</sup>；所謂「事實事後發生變更」，係指作成行政處分之基礎事實，於行政處分作成後有所改變者而言。以上兩種情形，皆須以不廢止該處分將有害於公益之時，始得廢止。有學者認為，行政處分作成後事實或法規有所改變，但該新事實及法律狀態已非原處分規制範圍所及，此時行政機關對新事實所為之決定，應為一新的處分，而非原處分之廢止<sup>125</sup>。惟行政處分之「廢止」，本即重為一新的處分，其效果即在於使原處分失其效力，上述學者之見解，恐與行政程序法本款之規定不易區分，本文認為應不足採。

(5) 其他為防止或除去對公益之重大危害者

此一要件乃行政處分廢止之概括原因，以補充前述各款之不足。解釋此款時，由於行政機關原則上不得廢止合法之授益處分，故宜從嚴為之<sup>126</sup>。行政法院 83 年判字第 1223 號判例稱：「按合法之授益處分除具有：法規有准許廢止之規定、原處分機關保留行政處分之廢止權、附負擔之行政處分受益人未履行該負擔、行政處分所依據之法規或事實事後發生變更致不廢止該處分對公益將有重大危害、或其他為防止或除去對公益之重大危害等一定要件，得由原處分機關依職權為全部

<sup>124</sup> 陳敏，行政法總論，頁 408（1998 年）；李建良，行政處分，行政程序法實用，頁 259（2000 年）；林騰鶴，授益行政處分廢止之原因，台灣本土法學雜誌（2001 年 7 月），頁 38；李惠宗，論因情事變更之行政處分廢止，台灣本土法學雜誌（2000 年 7 月），頁 53。

<sup>125</sup> 李建良，行政處分，行政程序法實用，頁 256（2000 年），稱此種情形為行政機關對於事實之重新規制。

<sup>126</sup> 李建良，行政處分，行政程序法實用，頁 259（2000 年）；林騰鶴，授益行政處分廢止之原因，台灣本土法學雜誌（2001 年 7 月），頁 39。

或一部之廢止外，基於行政法上之信賴保護原則，行政機關不得任意廢止之。且原處分機關倘依『行政處分所依據之法規或事實事後發生變更，致不廢止該處分對公益將有危害』或『其他為防止或除去對公益之重大危害』之理由，而廢止授予利益之合法行政處分時，對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給予合理之補償。」其判決理由另謂：「嗣被告機關如欲廢止該合法授益之行政處分時，依上述說明，僅得於合乎前揭要件下，始得為之。乃被告機關僅憑『為維護該校師生之健康與安全、及顧及社區公益』等空泛理由，而未具體指出原告於系爭土地設置加油站將對公益帶來何等重大危害，致有予以防止或除去之必要，抑未對原告指明如因而受有財產上之損失時，願給予何種程度之損失補償，率於八十二年五月十日以八十二高市府工都字第一四〇三九號函廢止原核發之可供加油站使用土地證明書，是否悉符廢止合法授益處分之法理，非無研究之餘地。」<sup>127</sup>值得注意者，依其見解，受益人有值得保護之信賴利益時，授益處分之廢止須同時對該信賴利益之損失有所補償，始為合法。

上述五款事由，依第 4 款、第 5 款廢止合法之授益處分時，對受益人因信賴該處分致遭財產之損失，應給予合理補償（行政程序法第 126 條）。至於因相對人不履行負擔或因保留廢止權之情形而廢止授益處分者，或係因可歸責於相對人之事由所致；或為相對人所得預見，基本上並無信賴保護與損失補償之問題。

## （二）不利處分之廢止

依行政程序法第 122 條規定：「非授予利益之合法行政處分，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止。但廢止後仍應為同一內容之處分或依法不得廢止者，不在此限。」此類處分既對人民之權益產生不利之結果，則行政機關將之廢

<sup>127</sup> 載於行政法院判例要旨彙編，頁 1256（2000 年）。有關此一判例之討論，可參見葉俊榮，行政法案例分析與研究方法，頁 257 以下（1999 年）；林明鏞，信賴利益保護與程序保障，台灣本土法學第 11 期，頁 138 以下（2000 年 11 月）。

棄，對相對人自屬有利，惟基於依法行政原則之考量，除依法不得廢止者外，行政機關廢止合法不利處分後，仍應為同一內容之處分者，不得廢止。該不利處分若屬裁量處分，原處分機關對該處分之作成原本即有裁量權，則自得將該合法之不利處分廢止之，惟不得有違反平等原則等違法裁量之情形出現。至於羈束處分，於法定構成要件具備時，行政機關即無不作成處分之自由，若原不利處分予以廢止，該機關原則上仍有作成相同內容處分之義務，故原則上原處分機關並無權廢止之，惟羈束處分之基礎法規有所變動時，仍得予以廢止<sup>128</sup>。

## 六、結語

有關行政處分之效力問題，歷年來大法官會議解釋對此著墨者，並不多見。行政處分對外宣示後，除非具有明顯重大瑕疵而當然無效者外，通常即對原處分機關、處分之相對人或利害關係人，乃至原處分機關以外之國家機關發生拘束力。行政處分對其他行政機關之拘束力，現行法上雖無明文，惟司法院釋字第 379 號解釋理由書則肯定之。至於法院部分，基於司法權對行政權之制衡關係，若法院依法對行政處分有審查權限時，自然不受該行政處分之拘束；惟在其他情形下，依行政訴訟法第 12 條之規定，普通法院之裁判須以行政處分是否無效或違法為依據者，應循行政爭訟途徑決定之。

行政處分對原處分機關及相對人之拘束力，可分為形式存續力與實質存續力。行政處分之所以發生實質存續力，與憲法上的信賴保護原則有關，司法院釋字第 525 號解釋雖非針對行政處分問題所作成，但對此一原則有相當詳細的闡釋。依據信賴保護原則，作成處分之機關僅在一定之要件下，始得廢棄原處分，至於其所受之限制，須視該處分為合法或違法，對人民產生授益或不利效果而定。

---

<sup>128</sup> 許宗力，行政處分，翁岳生編行政法，頁 602（2000 年）；李建良，行政處分，行政程序法實用，頁 257（2000 年）。

違法之行政處分，其瑕疵若明顯重大，則該處分自始無效。至於違法處分無效或得撤銷之區別，過去在實務上最感困擾的，應屬行政機關管轄權欠缺之問題，行政程序法第 111 條第 6 款及第 115 條對此有較明確之規定，可資遵循。此外，在舊有的行政訴訟制度下僅有「撤銷訴訟」一種，對於行政處分無效或嗣後失效之情形，行政法院判例及司法院釋字第 213 號解釋，允許當事人可例外提起撤銷訴訟。但在行政訴訟新制實施後，增訂有「確認訴訟」之訴訟類型，當事人今後應依此訴訟類型解決此類爭議。

我國早期行政法院實務，對於違法行政處分之撤銷，多偏重「依法行政原則」之立場，認為處分機關對於違法處分得本於行政上職權之作用，自動撤銷之。惟受到學說影響下，我國實務上亦逐漸重視相對人信賴利益之保護，早在行政程序法實施之前，在行政法院 83 年判字第 151 號判例及司法院釋字第 379 號解釋理由書中，均強調違法處分之撤銷應顧及相對人之信賴利益。行政程序法實施後，除有法律規定可明確遵循外，最高行政法院更進一步在多則判決中指出，受益人有值得保護之信賴利益時，授益處分之撤銷須同時對該信賴利益之損失有所補償，始為合法。

關於合法行政處分之廢止，在我國早期不僅行政法院對此概念陌生，對合法行政處分之廢棄仍以「撤銷」稱之，在實定法上，亦多使用「撤銷」或「註銷」等用語。行政程序法通過施行後，「廢止」一詞應有助於法律概念之建立及用語之統一。

附錄一 相關大法官會議解釋

## 壹、釋字第 89 號

【解釋日期】50/02/10

【相關法條】行政訴訟法第一條(0641212)、法院組織法第一條(0781222)

【解釋全文】

### 一、解釋文

行政官署依臺灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法，將公有耕地放領於人民，其因放領之撤銷或解除所生之爭執，應由普通法院管轄。

### 二、解釋理由書

查臺灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法係政府為扶植自耕農而將公有耕地放領耕作人，私有耕作其是否承領，承領人本可自由選擇，並非強制，其放領行為屬於代表國家與承領人訂立私法上之買賣契約，經依該辦法第十四條第四款發給承領證書買賣契約即行成立，人民對於是項契約之撤銷或解除而發生之爭執，自應循民事訴訟程序以求解決。至因實施耕者有其田條例土地收回所生之爭執，向由行政法院管轄，此為最高法院及行政法院所不爭，自無庸解釋。

## 貳、釋字第 110 號

【解釋日期】54/12/29

【相關法條】土地法第二百三十三條(0781229)、土地法第二百四十七條(0781229)

【解釋全文】

### 一、解釋文

(一) 需用土地人及土地所有人對於被征收土地之應補償費額，均未表示異議者，主管地政機關不得援用土地法第二百四十七條逕自廢棄原公告之估定地價，而提交標準地價評議委員會評定之。

(二) 需用土地人不於公告完畢後十五日內將應補償地價及其他補償費額繳交主管地政機關發給完竣者，依照本院院字第二七 四號解釋，其征收土地核准案固應從此失其效力。但於上開期間內，因對補償之估定有異議，而由該管市縣地政機關依法提交標準地價評議委員會評定，或經土地所有人同意延期繳交有案者，不在此限。

(三) 征收土地補償費額經標準地價評議委員會評定後，應由主管地政機關即行通知需用土地人，並限期繳交轉發土地所有人，其限期酌量實際情形定之，但不得超過土地法第二百三十三條所規定十五日之期限。

### 二、解釋理由書

(一) 查被征收土地補償費額，其地價已依法規定者，應依其法定地價補償之。但雖有法定地價，而其所有權經過移轉者，依其最後移轉者之地價。其未經依法規定地價者，其補償費額，由該管地政機關估定之。如對於估定地價有異議時，該管地政機關應提交標準地價評議委員會評定之，此為土地法第二百三十九條及第二百四十七條所明定。依此規定，如需用土地人及土地所有人對於估定價額均未表示異議，則主管地政機關自無權逕行廢棄原公告地價，而提交標準地價評議委員會另行評定之。

(二) 依照本院院字第二七 四號解釋，需用土地人不於公告完畢後十五日內繳交補償費者，其征收土地核准案，固應失其效力，但在上開法定期間內，因對於補償之估定有異議，而由該管市縣地政機關依法提交標準地價評議委員會評定，則補償費額尚待評定，或於上開法定期間內，需用土地人經土地所有人同意延期繳交有案者，亦無害於土地所有人之利益，其征收土地核准案自不因之失其效力。

(三) 征收土地補償費之發給期限，土地法第二百三十三條特加規定者，其目的在防止征收土地核准案久懸不決，及減少土地所有人之損害，而保障其私權。至因公告之估定地價發生異議，由主管地政機關提交標準地價評議委員會另行評定時，同法對於其所評定之地價繳交發給期限，雖無規定，惟基於上開理由，主管征收機關於該委員會評定後，應即通知需用土地人並限期繳交轉發土地所有人，其期間亦不得超過土地法第二百三十三條所定之十五日。

本件准行政、監察兩院先後聲請解釋，其疑義之重點相同，應予合併解釋，特此敘明。

## 參、釋字第 115 號

【解釋日期】55/09/16

【相關法條】訴願法第一條(0681207)、行政訴訟法第一條(0641212)、法院組織法第一條(0781222)

【解釋全文】

### 一、解釋文

政府依實施耕者有其田條例所爲之耕地徵收與放領，人民僅得依行政救濟程序請求救濟，不得以其權利受有損害爲理由，提起民事訴訟，請求返還土地。普通法院對此事件所爲之相反判決，不得執行。

### 二、解釋理由書

政府依實施耕者有其田條例所爲之耕地徵收或放領，均係基於公權力之行爲。耕地所有權人或承領人及各利害關係人認爲有錯誤時，不問其錯誤之形態與原因，俱應分別依同條例第十七條第一項第二款，第二十一條第三款申請更正。對政府就更正申請所爲之核定，如仍有不服，應依訴願法第一條，行政訴訟法第一條，循行政訟爭程序以提起訴願再訴願及行政訴訟，藉圖救濟。自不得更以其權利受有損害爲理由，向普通法院提起民事訴訟，請求返還土地。普通法院對此事件所爲之相反判決不得執行。

## 肆、釋字第 128 號

【解釋日期】59/04/17

【相關法條】訴願法第一條(0681207)、行政訴訟法第一條(0641212)、耕地三七五減租條例第十九條(0721223)

【解釋全文】

### 一、解釋文

行政機關就耕地三七五減租條例第十九條所為耕地准否收回自耕之核定與調處，出租人承租人如有不服，應循行政訟爭程序請求救濟。

### 二、解釋理由書

查耕地三七五減租條例第十九條第一項規定：「耕地租約期滿時，如有左列情形之一者，出租人不得收回自耕」，並列舉不得收回自耕之三款情形，其耕地准否收回自耕，仍應依同條例第六條第一項及由同條第二項授權訂定之臺灣省及臺北市有關耕地租約登記辦法之規定，由該管鄉鎮（區）（市）公所審查，報經縣市政府核備後，辦理登記，該管行政機關所為之審查核定，係屬行政處分；又依該條例第十九條第二項之規定，出租人如確不能維持其一家生活，而同時因出租人收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者，鄉鎮（區）公所耕地租佃委員會所為之調處，既係對於耕地租約已滿期時准否收回自耕事件所為發生法律效果之單方行為，自亦係行政處分。且此項調處之對外行文，依同條例第三條授權所制定之臺灣省各縣（市）（局）鄉（鎮）（區）公所耕地租佃委員會組織規程第十三條，臺北市各區公所耕地租佃委員會組織規程第十三條之規定以鄉（鎮）或區公所之名義行之，足見此項調處應由鄉鎮區公所以行政機關之地位為之，其為行政處分，更為明顯。復查該條例第十九條第二項並無如同條例第二十六條第一項移由司法機關處理之規定，故出租人或承租人對耕地准否收回自耕之核定與調處，如有不服，自應依訴願法第一條，行政訴訟法第一條循行政訟爭程序以提起訴願再訴願行政訴訟之程序請求救濟。

## 伍、釋字第 156 號

【解釋日期】68/03/16

【相關法條】中華民國憲法第十五條(0361225)、中華民國憲法第一百七十二條(0361225)、都市計畫法第二十六條(0770715)、訴願法第一條(0681207)、訴願法第二條第一項(0681207)、行政訴訟法第一條(0641212)

【解釋全文】

### 一、解釋文

主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟，本院釋字第一四八號解釋應予補充釋明。

### 二、解釋理由書

本件前經本院大法官會議釋字第一四八號解釋：「主管機關變更都市計畫，行政法院認非屬於對特定人所為之行政處分，人民不得對之提起行政訴訟。以裁定駁回。該項裁定，縱與同院判例有所未合，尚不發生確定終局裁判適用法律或命令，是否牴觸憲法問題」。聲請人等據以向行政法院聲請再審。復經行政法院以原裁定與該院判例並無不備等理由，從程序上予以駁回。聲請人等乃再請本院解釋。

按本院大法官會議第六百零七次會議議決：「人民對於本院就其聲請解釋案件所為之解釋，聲請補充解釋，經核確有正當理由應予受理者，得依司法院大法官會議法第四條第一項第二款之規定，予以 1 解釋。」本件聲請，依照上項決議，認為應予補充解釋。

主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益、或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致使特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，依照訴願法第一條、第二條第一項及行政訴訟法第一條之規定，自應許其提起訴願或行政訴訟，以資救濟。始符憲法保障人民訴願權或行政訴訟權之本旨。此項都市計畫之個別變更，與都市計畫之擬定、發布及擬定計畫機關依規定五年定期通盤檢討所作必要之變更（都市計畫法第二十六條參照），並非直接限制一定區域內人民之權益或增加其負擔者，有所不同。行政法院五十九年判字第一九二號判例，認為：「官署依其行政權之作用，就具體事件所為之單方行政行為，發生公法上具體效果者，不問其對象

為特定之個人或某一部份有關係之人民，要不能謂非行政處分。人民如因該行政處分致權利或利益受有損害，自得提起訴願以求救濟；此與官署對於一般人民所為一般性之措施或雖係就具體事件，而係為抽象之規定，不發生公法上具體之效果，影響其權利或利益者不同。本件被告官署變更已公布之都市計劃，原告以此項變更計劃，將使其所有土地降低其價值，損害其權益，對被告官署此項變更都市計劃之行爲，提起訴願，自非法所不許」。其意旨，與此尚屬相符。而同院受理聲請人等因變更都市計畫所提起之行政訴訟事件有無理由，未為實體上之審究，即以主管機關變更都市計劃非屬於對特定人所為之行政處分，人民對之不得起訴願或行政訴訟等理由，將聲請人等之請求以六十五年度裁字第一三號裁定予以駁回，則與上述意旨有所未合。本院釋字第一四八號解釋，應予補充釋明。

## 陸、釋字第 187 號

【解釋日期】73/05/18

【相關法條】中華民國憲法第十六條(0361225)

【解釋全文】

### 一、解釋文

公務人員依法辦理退休請領退休金，乃行使法律基於憲法規定所賦予之權利，應受保障。其向原務機關請求核發服務年資或未領退休金之證明，未獲發給者，在程序上非不得依法提起訴願或行政訴訟。本院院字第三三九號及院字第一二八五號解釋有關部分，應予變更。行政法院五十年判字第九十八號判例，與此意旨不合部分，應不再援用。

### 二、解釋理由書

司法院大法官會議法第四條第一項第二款所稱確定終局裁判所適用之法律或命令，乃指確定終局裁判作為裁判依據之法律或命令或相當於法律或命令者而言，業經本院釋字第一五四號解釋於其解釋理由書內明示在案。本件聲請應予受理，合先說明。

按憲法第十六條所謂人民有訴願及訴訟之權，乃指人民於其權利受侵害時，有提起訴願或訴訟之權利，受理訴願機關或受理訴訟法院亦有依法審查決定或裁判之義務而言。此項權利，間因其具有公務員身分而有所差別，如公務員關於其職務之執行，有遵守法律，服從長官所發命令之義務，除長官所發命令顯然違背法令或超出其監督範圍外，下屬公務員縱有不服，亦僅得向該長官陳述意見，要無援引訴願法提起訴願之餘地（參照公務員服務法第一條、第二條及本院院字第三一一號解釋）。從而除有此類特殊情形外，憲法或法律所保障之公務員權利，因主管機關之違法或不當之行政處分，致受損害時，尚非均不得循行政或司法程序尋求救濟。

公務人員依法辦理退休請領退休金，乃行使法律基於憲法規定所賦予之權利，應受保障。其向原服務機關請求核發服務年資或未領退休金、退職金之證明，未獲發給者，在程序上非不得依法提起訴願或行政訴訟。本院院字第三三九號及院字第一二八五號解釋有關部分，應予變更；行政法院五十年判字第九十八號判例，與此意旨不合部分，應不再援用。又本件解釋，僅認公務員非均不得依法定程序提起訴願或行政訴訟，至原服務機關應否核發上開證明，乃實體上問題，仍應由各該機關依法辦理，不在本件解釋範圍之內。

## 柒、釋字第 201 號

【解釋日期】75/01/03

【相關法條】中華民國憲法第十六條(0361225)

【解釋全文】

### 一、解釋文

公務人員依法辦理退休請領退休金，非不得提起訴願或行政訴訟，經本院釋字第一八七號解釋予以闡釋在案。行政法院五十三年判字第二二九號判例前段所稱：「公務員以公務員身分受行政處分，純屬行政範圍，非以人民身分因官署處分受損害者可比，不能按照訴願程序提起訴願」等語，涵義過廣，與上開解釋意旨不符部分，於該解釋公布後，當然失其效力。至上開判例，有關軍人申請停役退伍事件部分，並未涉及公務人員依法辦理退休請領退休金，與本件聲請意旨無關，不在解釋範圍。

### 二、解釋理由書

按公務人員依法辦理退休請領退休金，乃行使法律基於法律規定所賦予之權利，應受保障，如有爭議，在程序上非不得依法提起訴願或行政訴訟。本院院字第三三九號及院字第一二八五號解釋有關部分，應予變更；行政法院五十年判字第九十八號判例，與此意旨不合部分，應不再援用等事項，經本院釋字第一八七號解釋予以闡釋在案。行政法院五十三年判字第二二九號判例前段所稱：「公務員以公務員身分受行政處分，純屬行政範圍，非以人民身分因官署處分受損害者可比，不能按照訴願程序提起訴願」等語，未就因公務人員身分所受行政處分之內容分別論斷，涵義過廣，與上開解釋意旨不符部分，於該解釋公布後，依本院釋字第一八五號解釋，當然失其效力。至上開判例，有關軍人申請停役退伍事件部分，並未涉及公務人員依法辦理退休請領退休金，與本件聲請意旨無關，不在解釋範圍。

## 捌、釋字第 213 號

【解釋日期】76/03/20

【相關法條】中華民國憲法第十五條(0361225)、中華民國憲法第十六條(0361225)、專利法第二十六條(0751224)、專利法第一百零一條(0751224)、專利法第一百十條(0751224)、行政訴訟法第二十八條(0641212)、民事訴訟法第四百九十七條(0790820)

【解釋全文】

### 一、解釋文

一、中華民國四十九年五月十二日修正公布之專利法第一百零一條有關新型專利異議程序之規定，及同法第一百十條準用同法第二十六條第一項關於專利之申請及其他程序延誤法定期間者，其行為為無效之規定，旨在審慎專利權之給予，並防止他人藉故阻礙，使專利申請案件早日確定，不能認係侵害人民之訴訟權及財產權，與憲法尚無抵觸。

二、行政訴訟法第二十八條未將民事訴訟法第四百九十七條所稱「確定之判決，如就足影響於判決之重要證物，漏未斟酌」之情形列為再審原因，雖有欠週全，惟行政法院受理再審之訴，審查其有無前揭第二十八條所列各款之再審原因時，對於與該條再審原因有關而確定判決漏未斟酌之重要證物，仍應同時併予審酌，乃屬當然。行政法院四十九年裁字第五十四號、五十年裁字第八號、五十四年裁字第九十五號等判例，認民事訴訟法第四百九十七條（修正前第四百九十三條）所定再審之原因，不得援以對於行政訴訟判決提起再審之訴，與上述意旨無違，尚難認與憲法保障人民訴訟權之規定抵觸。

三、行政法院二十七年判字第二十八號及三十年判字第十六號判例，係因撤銷行政處分為目的之訴訟，乃以行政處分之存在為前提，如在起訴時或訴訟進行中，該處分事實上已不存在時，自無提起或續行訴訟之必要；首開判例，於此範圍內，與憲法保障人民訴訟權之規定，自無抵觸。惟行政處分因期間之經過或其他事由而失效者，如當事人因該處分之撤銷而有可回復之法律上利益時，仍應許其提起或續行訴訟，前開判例於此情形，應不再援用。

### 二、解釋理由書

一、國家為促進產業之發達，對於新發明具有產業上利用價值者或對於物品之形狀構造或裝置首先創作合於實用之新型者，均依法給予專利權，以鼓勵發明與創作。專利權之給予，關係專利申請權人及利害關係人之權益，對公眾之利益

亦有影響。為期專利之審查公正周全，審慎專利權之給予，中華民國四十九年五月十二日修正公布之專利法規定，經審查認為可予專利之發明或創作，應先行公告，並於第一百零一條規定：「公告中之新型，任何人認為有違反本法第九十五條至第九十七條之規定，或利害關係人認為違反本法第十二條之規定者，得自公告之日起六個月內，備具聲請書，附具證件，向專利局提起異議，請求再審」，查旨在使公眾或利害關係人得依異議程序，對於公告中之新型專利，請求再予審查，防止對不應給予專利權之案件給予專利。然因此項異議程序易被利用以阻礙專利申請案之確定，謀取不法利益，故為兼顧專利申請權人之權益，於同法第一百十條規定，準用第二十六條第一項，關於專利之申請及其他程序，延誤法定或指定之期間者，其行為無效。此項規定，對聲明故障經專利局認為有正當理由者，既有同條項但書排除其適用，自不妨礙異議權之正當行使，且為防止他人藉故阻礙，使專利申請案件早日確定所必要，不能認係侵害人民之訴訟權與財產權，與憲法尚無抵觸。至上開法條規定，提起異議者，應備具聲請書，附具證件，係關於異議程序之程式，尚非對於行政訴訟兼採職權調查主義所為之限制，併予說明。

二、再審乃法院就已裁判確定之訴訟事件，更為審理及裁判之程序；為維護裁判之確定力，提起再審之訴或聲請再審之原因，自應以法律明文規定者為限。行政訴訟法第二十八條，未將民事訴訟法第四百九十七條所稱「確定之判決，如就足影響於判決之重要證物，漏未斟酌」之情形列為再審原因，就行政法院兼具法律審與事實審之功能，且行政訴訟係採一審終結之現制，參酌民、刑事訴訟法均將此種情形定為再審原因之意旨而言，雖有欠週全；惟行政法院受理再審之訴，審查其有無前揭第二十八條所列各款之再審原因時，對於與該條再審原因有關而確定判決漏未斟酌之重要證物，仍應同時併予審酌，乃屬當然。行政法院四十九年裁字第五十四號、五十年裁字第八號、五十四年裁字第九十五號等判例，認民事訴訟法第四百九十七條（修正前第四百九十三條）所定再審之原因，不得援以對於行政訴訟判決提起再審之訴，與上述意旨無違，尚難認與憲法保障人民訴訟權之規定抵觸。

三、行政訴訟，乃人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利，請求司法救濟之方法。我國現行行政訴訟法所規定之行政訴訟，係以撤銷訴訟為主，旨在撤銷違法之行政處分，使其自始歸於無效，藉以排除其對人民權利所造成之損害。行政法院二十七年判字第二十八號及二十年判字第十六號判例所謂：「行政訴訟原以官署之處分為標的，倘事實上原處分已不存在，則原告之訴因訴訟標的之消滅，即應予以駁回」及「當事人請求標的消滅，其訴訟關係即應視為終結」各等語，係因以撤銷行政處分為目的之訴訟，乃以行政處分之存在為前提，如在起訴時或訴訟進行中，該處分事實上已不存在時，自無提起或續行訴訟之必要，首開判例，於此範圍內，與憲法第十六條保障人民訴訟權之規定，自無抵觸。惟行政處分因期間之經過或其他事由而失效，其失效前所形成之法律效果，如非

隨原處分之失效而當然消滅者，當事人因該處分之撤銷而有可回復之法律上利益時，仍應許其提起或續行訴訟，前開判例於此情形，應不再援用。

## 玖、釋字第 220 號

【解釋日期】76/12/23

【相關法條】中華民國憲法第十六號(0361225)、行政訴訟法第一條(0641212)

【解釋全文】

### 一、解釋文

動員戡亂期間勞資糾紛處理辦法第八條前段規定：「勞資評斷委員會之裁決，任何一方有不服從時，主管機關得強制執行。」係指當事人不依裁決意旨辦理時，該管行政機關得依法為行政上之執行而言，如有爭議，仍得依法定程序請求救濟。是前開規定並未限制人民之訴訟權，與憲法尚無抵觸。至行政法院六十年判字第五二八號判例，不分爭議性質如何，認為上述評斷概為最終之裁決，不容再事爭執，與上開解釋意旨不符，不得再行援用。

### 二、解釋理由書

按行政院於中華民國三十六年十一月一日發布之動員戡亂期間勞資糾紛處理辦法第八條前段規定「勞資評斷委員會之裁決，任何一方有不服從時，主管機關得強制執行。」其所謂裁決，乃屬行政處分之性質；所謂強制執行，係指該管行政機關依行政執行法所為之執行。不能因有此行政執行之規定，遂不分爭議之性質如何，而謂其評斷概為最終之裁決，不容再事爭執。當事人如有爭議，仍得依法定程序請求救濟。是上開辦法第八條並未限制人民之訴訟權，與憲法第十六條保障人民訴訟權之規定，尚無抵觸。

行政法院六十年判字第五二八號判例稱依照戡亂期間勞資糾紛處理辦法所為之評斷為最終之裁決，一經裁決即不容再事爭執，與前述解釋意旨不符，不得再行援用。

## 壹拾、釋字第 230 號

【解釋日期】77/08/05

【相關法條】中華民國憲法第十六條(0361225)、訴願法第一條(0681207)、訴願法第二條(0681207)

【解釋全文】

### 一、解釋文

提起訴願，依訴願法第一條規定，以有行政處分存在為前提，行政處分之定義，同法第二條亦有明文規定。行政法院六十二年裁字第四十一號判例：「官署所為單純的事實敘述或理由說明，並非對人民之請求有所准駁，既不因該項敘述或說明而生法律上之效果，非訴願法上之行政處分，人民對之提起訴願，自非法之所許」。係前開訴願法條文之當然論釋，與憲法第十六條並無抵觸。

### 二、解釋理由書

人民有訴願及訴訟之權，固為憲法第十六條所明定，惟行政爭訟之進行，仍應依有關法律之規定。訴願法第一條前段：「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、再訴願」。第二條第一項：「本法所稱行政處分，謂中央或地方機關基於職權，就特定之具體事件所為發生公法上效果之單方行政行為」。同條第二項：「中央或地方機關對於人民依法聲請之案件，於法定期限內應作為而不作為，致損害人民之權利或利益者，視同行政處分」。係規定訴願之提起，以有行政機關就特定之具體事件所為發生公法上效果之行政處分或視同行政處分之情形存在為前提。又行政訴訟法第一條則以人民認為行政處分損害其權利，經依訴願程序請求救濟，仍不服其決定為提起行政訴訟之要件，前開規定乃採取類似行政爭訟制度國家之通例。行政法院六十二年裁字第四十一號判例稱：「官署所為單純的事實敘述或理由說明，並非對人民之請求有所准駁，既不因該項敘述或說明而生法律上之效果，非訴願法上之行政處分，人民對之提起訴願，自非法之所許」。係前開訴願法條文之當然論釋，並未違背本院釋字第一五六號解釋意旨，亦未限制人民依訴願法應享之權利，與憲法第十六條自無抵觸。

## 壹拾壹、釋字第 232 號

【解釋日期】77/11/04

【相關法條】土地法第二十五條(0781229)、平均地權條例第五十六條(0781030)、  
平均地權條例第五十八條(0781030)

【解釋全文】

### 一、解釋文

公有土參加依平均地權條例第五十八條之土地所有權人自行組織重劃會辦理市地重劃，其實質意義與主管機關依同條例第五十六條辦理市地重劃，而將公有土地核定屬重劃區範圍予以重劃同，係為實現憲法平均地權之政策而設，並非土地所有權人以自己之意思使權利發生變更之處分行為，自無土地法第二十五條之適用。

### 二、解釋理由書

依平均地權條例第五十六條至第五十八條規定，都市土地重劃，有由各級主管機關報經上級主管機關核准後辦理者，有由土地所有權人自行組織重劃會經主管機關核准後實施者。後一情形之重劃，乃國家為促進土地利用，擴大市地重劃，獎勵土地所有權人自行組織重劃會辦理市地重劃而設，以免主管機關依前一情形辦理重劃多所勞費，兩者均有公有土地夾雜在內之可能，其在手續上固有所不同，但在實質意義上則均為主管機關准否重劃之行政處分，旨在實現憲法平均地權之政策，促進土地利用效益，加速取得公共設施保留地。在後一情形之重劃，祇須重劃區內私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃區私有土地總面積半數以上者之同意，並經主管機關核准即可；在前一情形之重劃，須有重劃地區內私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃地區土地總面積半數者表示反對時，主管機關始應予調處，並參酌反對理由修訂重劃計畫書重行報請核定，公告實施，土地所有權人不得再提異議。其中所謂「同意」或「反對」，僅係私有土地所有權人，促使主管機關行使職權或重新斟酌之手段，而與公有土地無涉。且市地重劃交換分配之結果，依上開條例第六十二條前段規定：「市地重劃後，重行分配與原土地所有權人之土地，自分配結果確定之日起，視為其原有之土地」。就此交換分配言，乃係法律規定之效果，並非土地所有權人以自己之意思使權利發生變更之處分行為，亦至明顯。

至於土地法第二十五條規定：「省市縣政府對於其所管公有土地，非經該管區內民意機關同意，並經行政院核准，不得處分或設定負擔或為超過十年期間之租賃」，

其所謂「處分」，係指基於土地所有權人自己之意思使權利發生變更之行為而言，並不包括上述參加市地重劃之情形在內；其規定應經「行政院核准」，亦與市地重劃依上開條例規定，由中央或地方主管機關核准者有別。從而公有土地參加上述後一情形之市地重劃，自無土地法第二十五條之適用。

## 壹拾貳、釋字第 243 號

【解釋日期】78/07/19

【相關法條】中華民國憲法第十六條(0361225)、公務員服務法第二條(0360711)、  
公務員服務法第二十四條(0360711)、公務人員考績法第八條  
(0791228)

【解釋全文】

### 一、解釋文

中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定，對公務員所為之免職處分，直接影響其憲法所保障之服公職權利，受處分之公務員自得行使憲法第十六條訴願及訴訟之權。該公務員已依法向該管機關申請復審及向銓敘機關申請再復審或以類此之程序謀求救濟者，相當於業經訴願、再訴願程序，如仍有不服，應許其提起行政訴訟，方符有權利即有救濟之法理。行政法院五十一年判字第三九八號、五十三年判字第二二九號、五十四年裁字第十九號、五十七年判字第四一四號判例與上開意旨不符部分，應不再援用。至公務人員考績法之記大過處分，並未改變公務員之身分關係，不直接影響人民服公職之權利，上開各判例不許其以訴訟請求救濟，與憲法尚無抵觸。

行政法院四十年判字第十九號判例，係對公務員服務法第二條及第二十四條之適用，所為之詮釋，此項由上級機關就其監督範圍內所發布之職務命令，並非影響公務員身分關係之不利益處分，公務員自不得訴請救濟，此一判例，並未牴觸憲法。

### 二、解釋理由書

公務員之懲戒，依憲法第七十七條規定，屬於司法院職權範圍，司法院設有公務員懲戒委員會，為主管懲戒事項之司法機關。對於公務員所為具有懲戒性質之免職處分，不論其形式上用語如何，實質上仍屬懲戒處分，此項權限之行使及其救濟程序如何規定，方符憲法之意旨，應由有關機關通盤檢討，而為適當之調整。

因公務員身分受行政處分得否提起行政爭訟，應就處分內容分別論斷，業經本院釋字第一八七號及二〇一號解釋闡釋在案，中央或地方機關依公務人員考績法或公立學校教職員成績考核辦法，對公務員所為之免職處分，直接影響其憲法所保障服公職之權利，在相關法律修正前，受處分之公務員自得行使憲法第十六條訴願及訴訟之權，於最後請求司法機關救濟。

受免職處分之公務員已依法向該管機關申請復審及向銓敘機關申請再復審，或以類此之程序謀求救濟者，相當於業經訴願，再訴願程序，如仍認為原處分、再復審核定或類似之決定違法損害其權利，應許其提起行政訴訟，方符有權利即有救濟之法理。行政法院五十一年判字第三九八號判例：「依訴願法第一條規定，提起訴願，唯人民對於中央或地方官署所為不當或違法之處分致損害其權利或利益者，始得為之。至各級公務人員以公務員身分所受主管官署之懲戒處分，則與以人民身分因官署處分而受損害者有別，自不得對之提起訴願。」五十三年判字第二二九號判例：「公務員以公務員身分受行政處分，純屬行政範圍，非以人民身分因官署處分受損害者可比，不能按照訴願程序提起訴願，原告現雖解職，已無公務人員身分，但該項處分既係基於原告之公務人員關係而發生，自仍不能視其為人民受官署之處分而許其對之提起訴願。」五十四年裁字第十九號判例：「行政訴訟之提起，須以官署對人民之處分違法，致損害其權利，經過訴願再訴願而不服其決定者，始得為之。原告以公務人員身分，而受主管官署人事行政上之處分，顯與以人民身分受官署違法處分而損害其權利之情形有別，除有正當理由得向該管監督官署呈請糾正外，自不得依行政訴訟程序以求救濟，且考試院秘書處之通知，亦並非適用訴願程序所為之訴願決定，乃原告遽向本院提起行政訴訟，其起訴自非合法。」五十七年判字第四一四號判例：「公務人員以公務員身分受主管官署或上級官署之處分，純屬人事行政範圍，與以人民身分受官署之處分有別，不得對之提起訴願。」均未分別行政處分之內容，一概限制公務員依法提起訴願及行政訴訟之權利，上開各判例與前述意旨不符部分，應不再援用。至依公務人員考績法僅記大過之處分，並未改變公務員之身分關係，不直接影響人民服公職之權利，上開各判例不許其以訴訟請求救濟，與憲法尚無牴觸。

行政法院四十年判字第十九號判例：「公務員之身分與人民身分不同，下級公務員對於該管上級官署，就其監督範圍內所發布之命令，有服從之義務，不得援引訴願法提起訴願。依法令委任之中小學教職員，受有俸給者，為公務員服務法上之公務員，聘任之教職員則否。」係對公務員服務法第二條及第二十四條之適用，所為之詮釋，此項由上級機關就其監督範圍內所發布之職務命令，並非影響公務員身分關係之不利益處分，公務員自不得訴請救濟，此一判例並未牴觸憲法。

## 壹拾參、釋字第 266 號

【解釋日期】79/10/05

【相關法條】中華民國憲法第十六條(0361225)

【解釋全文】

### 一、解釋文

依公務人員考績法所為之免職處分，因改變公務員身分關係，直接影響人民服公職之權利，依本院釋字第二四三號解釋，得許受處分之公務員提起行政訴訟。對於未改變公務員身分之其他考績結果有所不服，仍不許以行政訴訟請求救濟。惟公務人員基已確定之考績結果，依據法令規定為財產上之請求而遭拒絕者，影響人民之財產權，參酌本院釋字第一八七號及第二〇一號解釋，尚非不得依法提起訴願或行政訴訟，行政法院四十八年判字第十一號判例與上述意旨不符部分，應不再援用。至是否係基於已確定之考績結果所得為之財產上請求，係事實問題，應就具體事件依法認定，不在本件解釋範圍，併予說明。

### 二、解釋理由書

公務員因其身分而受行政處分，致依法應享之權利受損者，得否提起行訴訟，應視處分內容而定，方符憲法保障人民權利之本旨，此觀本院釋字第一八七號、第二〇一號解釋，甚為明顯。依公務人員考績法對公務員所為之免職處分，改變公務員之身分，直接影響其憲法上所保障之服公職權利，依本院釋字第二四三號解釋，得許受處分之公務員提起行政訴訟。至對於未改變公務員身分之其他考績結果，有所不服，則仍不許以行政訴訟請求救濟。惟公務人員基於已確定之考績結果，依據法令規定為財產上之請求而遭拒絕者，影響人民之財產權，參酌本院上開各解釋意旨，尚非不得依法提起訴願或行政訴訟。行政法院四十八年判字第十一號判例：「提起訴願，限於人民因官署之處分違法或不當，而損害其權利或利益者，方得為之。至若基於特別權力關係所生之事項，或因私法關係發生爭執，則依法自不得提起訴願。原告原任被告官署（澎湖縣馬公鎮公所）幹事，係屬編制外人員，縱令仍可視為自治團體之公吏，其與被告官署間亦屬處於特別權力關係，如因補發薪津事項對被告官署處置有所不服，僅得向該管監督機關請求救濟，要不得援引訴願法提起訴願。至原告原服務被告官署之事業課撤銷，經改以水廠技工僱用後，則純屬私經濟關係之僱關係，原告對停職期間薪津如有爭執，自屬就私法關係有所爭執，顯亦不得提起訴願。」與上述意旨不符部分，應不再

援用。至是否係基於已確定之考績結果所得之財產上請求，係事實問題，應就具體事件依法定程序認定之，不屬本件解釋範圍，併予說明。

## 壹拾肆、釋字第 269 號

【解釋日期】79/12/07

【相關法條】中華民國憲法第十六條(0361225)、訴願法第一條(0681207)、行政訴訟法第一條第一項(0641212)、行政訴訟法第九條(0641212)、勞動基準法第八十四條(0730730)

【解釋全文】

### 一、解釋文

依法設立之團體，如經政府機關就特定事項依法授與公權力者，以行使該公權力為行政處分特定事件為限，有行政訴訟之被告當事人能力。行政法院六十年裁字第二三二號判例，與此意旨不符部分，嗣後不再援用。至關於勞動基準法第八十四條之爭執，究應提起行政訴訟，或提起民事訴訟，與上開判例無涉，不在本件解釋範圍內；其當事人如已提起民事訴訟經判決確定者，自無訴訟權受侵害之可言，併此說明。

### 二、解釋理由書

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，得依法提起訴願、再訴願、行政訴訟，此觀訴願法第一條、行政訴訟法第一條第一項之規定自明。故行政爭訟之被告，原則上應為作成處分或決定之政府機關，行政訴訟法第九條亦有明文。政府機關以外之團體，原不得作為行政訴訟之被告。惟依法設立之團體，如經政府機關就特定事項依法授與公權力者，在其授權範圍內，既有政府機關之功能，以行使該公權力為行政處分之特定事件為限，當有行政訴訟之被告當事人能力。行政法院六十年度裁字第二三二號判例謂：「依公司法規定設立之公營事業機構，既非官署，自無被告當事人能力，若對之提起行政訴訟，即為法所不許。」概認非官署之團體無被告當事人能力，與上述意旨不符部分，嗣後不再援用。至關於勞動基準法第八十四條之爭執，究應依行政訴訟程序或依民事訴訟程序解決，與上開判例無涉，不在本件解釋範圍內；其當事人如已另行提起民事訴訟經判決確定者，自無訴訟權受侵害之可言，併此說明。

## 壹拾伍、釋字第 290 號

【解釋日期】81/01/24

【相關法條】公職人員選舉罷免法第三十二條第一項(0811106)、中華民國憲法第一百三十條(0361225)

【解釋全文】

### 一、解釋文

中華民國七十八年二月三日修正公布之動員戡亂時期公職人員選罷免法（八十年八月二日法律名稱修正為公職人員選舉罷免法）第三十二條第一項有關各級民意代表候選人學、經歷之限制，與憲法尚無抵觸。惟此項學、經歷之限制，應隨國民之教育普及加以檢討，如認為仍有維持之必要，亦宜重視其實質意義，並斟酌就學有實際困難者，而為適當之規定，此當由立法機關為合理之裁量。

人民對於行政處分有所不服，應循訴願及行政訴訟程序請求救濟。惟現行國家賠償法對於涉及前提要件之行政處分是否違法，其判斷應否先經行政訴訟程序，未設明文，致民事判決有就行處分之違法性併為判斷者，本件既經民事確定終局判決，故仍予受理解釋，併此說明。

### 二、解釋理由書

憲法第一百三十條規定：「中華民國國年滿二十歲者，有依法選舉之權；除本憲法及法律別有規定者外，年滿二十三歲者，有依法被選舉之權」，是法律對於被選舉權之具體行使，於合理範圍內，並非完全不得定其條件。中華民國七十八年二月三日修正公布之動員戡亂時期公職人員選舉罷免法（八十年八月二日法律名稱修正為公職人員選舉罷免法）第三十二條第一項有關各級民意代表候選人學、經歷之限制，雖與其他國家不盡相同，但為提升各級民意代表機關之議事功能及問政品質，衡諸國情，尚難謂其與憲法有所抵觸。惟國民之教育日益普及，選舉人對於候選人選擇之能力相對提高，此項對各級民意代表候選人學、經歷之限制是否仍應繼續維持，宜參酌其他民主國家之通例，隨時檢討，如認有繼續維持之必要，亦應重視其實質意義，並斟酌就學有實際困難之人士（例如因身體或其他原因其接受學校教育顯較一般國民有難於克服之障礙者），由立法機關為合理之裁量，而作適當之規定。

人民對於行政處分有所不服，應循訴願及行政訴訟程序請求救濟。惟現行國家賠償法對於涉及前提要件之行政處分是否違法，其判斷應否先經行政訴訟程

序，未設明文，致民事判決有就行政處分之違法性併為判斷者，本件既經民事確定終局判決，故及予受理解釋，併此說明。

## 壹拾陸、釋字第 295 號

【解釋日期】81/03/27

【相關法條】訴願法第一條(0681207)、中華民國憲法第十六條(0361225)

【解釋全文】

### 一、解釋文

財政部會計師懲戒覆審委員會對會計師所為懲戒處分之覆審，決議，實質上相當於最終之訴願決定，不得再對之提起訴願、再訴願。被懲戒人如因該項決議違法，認為損害其權利者，應許其逕行提起行政訴訟，以符憲法保障人民訴訟權之意旨。

### 二、解釋理由書

憲法保障人民之訴願權，其目的在使為行政處分之機關或其上級機關自行矯正其違法或不當處分，以維護人民之權益，若法律規定之其他行政救濟途徑，已足達此目的者，則在實質上即與訴願程序相當，自無須再踐行訴願程序。訴願法第一條：「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、再訴願。但法律另有規定者，從其規定。」其但書規定即係包括上情形在內，惟並非謂未經提起訴願或再訴願，縱已用盡其他相當於訴願、再訴願之行政救濟程序，亦不得續行行政訴訟。財政部依會計師法規定，設置會計師懲戒委員及懲戒覆審委員會。會計師懲戒委員會因財政部交付懲戒而對會計師所為之懲戒決議，係行政處分，被懲戒之會計師有所不服，對之聲請覆審，實質上與訴願相當。會計師懲戒覆審委員會之所為覆審決議，相當於最終之訴願決定，無須再對之提起訴願、再訴願。依上開說明，被懲戒人如因該項決議違法，認為損害其權利者，應許其逕行提起行政訴訟，以符憲法第十六條保障人民訴訟權之意旨。

## 壹拾柒、釋字第 298 號

【解釋日期】81/06/12

【相關法條】中華民國憲法第七十七條(0361225)

【解釋全文】

### 一、解釋文

憲法第七十七條規定，公務員之懲戒屬司法院掌理事項。此項懲戒得視其性質於合理範圍內以法律規定由其長官為之。但關於足以改變公務員身分或對於公務員有重大影響之懲戒處分，受處分人得向掌理懲戒事項之司法機關聲明不服，由該司法機關就原處分是否違法或不當加以審查，以資救濟。有關法律，應依上述意旨修正之。本院釋字第二四三號解釋應予補充。至該號解釋，許受免職處分之公務員提起行政訴訟，係指受處分人於有關公務員懲戒及考績之法律修正前，得請求司法救濟而言。

### 二、解釋理由書

憲法第七十七條規定：「司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒」，由是可知司法院為公務員懲戒之最高機關，非指國家對公務員懲戒權之行使，一律均應由司法院直接掌理。公務員之懲戒乃國家對其違法、失職行為之制裁，此項懲戒為維持長官監督權所必要，自得視懲戒處分之性質，於合理範圍內，以法律規定由長官為之。但關於足以改變公務員身分或對於公務員有重大影響之懲戒處分，受處分人得向掌理懲戒事項之司法機關聲明不服，由該司法機關就原處分是否違法或不當加以審查，以資救濟。有關公務員懲戒及公務員考績之法律，應依上述意旨修正之。本院釋字第二四三號解釋應予補充。至該號解釋，許受免職處分之公務員提起行政訴訟，係指受處分人於有關法律修正前，得請求司法救濟之程序而言。又具法定資格始得任用，並受身分保障之公務員，因受非懲戒性質之免除現職處分，經循行政程序未獲救濟時，受處分之公務員，仍得依本院釋字第二四三號解釋意旨，依法提起行政訴訟，請求救濟，併此指明。

## 壹拾捌、釋字第 305 號

【解釋日期】81/10/02

【相關法條】中華民國憲法第十六條(0361225)、公司法第二十七條(0791110)

【解釋全文】

### 一、解釋文

人民就同一事件向行政法院及民事法院提起訴訟，均被以無審判之權限為由而予駁回，致其憲法上所保障之訴訟權受侵害，而對其中一法院之確定終局裁判所適用之判例，發生有牴觸憲法之疑義，請求本院解釋，本院依法受理後，並得對與該判例有牽連關係之歧異見解，為統一解釋。本件行政法院判決所適用之判例與民事法院確定終局裁判，對於審判權限之見解歧異，應依上開說明解釋之。

公營事業依公司法規定設立者，為私法人，與其人員間，為私法上之契約關係，雙方如就契約關係已否消滅有爭執，應循民事訴訟途徑解決。行政法院六十年度裁字第二三二號判例，認為此種公司無被告當事人能力，其實質意義為此種事件不屬行政法院之權限，與憲法尚無牴觸。至於依公司法第二十七條經國家或其他公法人指派在公司代表其執行職務或依其他法律逕由主管機關任用、定有官等、在公司服務之人員，與其指派或任用機關之關係，仍為公法關係，合併指明。

### 二、解釋理由書

人民就同一事件向行政法院及民事法院提起訴訟，均被法院以無審判之權限為由而予駁回，致其憲法上所保障之訴訟權受侵害，而對其中一法院之確定終局裁判所適用之判例，發生有牴觸憲法之疑義，請求本院解釋。本院依法受理後，並得對與該判例有牽連關係之歧異見解，為統一解釋。本件行政法院判決所適用之判例與民事法院確定終局裁判，對於審判權限之見解有所歧異，應依上開說明解釋之。

公營事業之組織形態不一。如決策上認某種公營事業應採公司組織之形態，則係基於該種公營事業，適於以企業理念經營之判斷，自應本於企業自主之精神及企業所有與企業經營分離之原則為之。而在法律上，公營事業依公司法規定設立公司者，雖可簡稱為公營公司，但其性質仍為私法人，具有獨廿之人格，自為權利義務之主體，享受權，利負擔義務。因之，公營公司與其人員間，係以私法人地位依其人事規章，經由委任（選任、聘任或僱用）之途徑，雙方成立私法上之契約關係，其對於人員之解任行為，並非行使公權力之結果，而係私法上終止契約之意思表示，契約關係因而消滅。縱令公營公司人員之任免考核事項，法令

定為應由政府機關參與決定，此種內部行為亦係政府機關與公營公司間之另一監督關係，並不影響公營公司與其人員間契約關係之存在。倘雙方就此契約關係已否消滅有爭執，自應循民事訴訟途徑解決，而不屬行政法院之權限範圍。行政法院六十年度裁字第二三二號判例，認此種公營公司，無行政訴訟之被告當事人能力，係本於以往僅中央或地方機關，始有行政訴訟被告當事人能力之見解，此種見解，與本院釋字第二六九號解釋意旨不符部分，已不再援用，其實質意義，為此種事件不屬行政法院之權限範圍，既未限制人民民事訴訟之救濟途徑，與憲法尚無牴觸。至於依公司法第二十七條經國家或其他公法人指派在公司代表其執行職務或依其他法律逕由主管機關任用、定有官等、在公司服務之人員，與其指派或任用機關之關係，仍為公法關係，合併指明。

## 壹拾玖、釋字第 312 號

【解釋日期】82/01/29

【相關法條】中華民國憲法第十五條(0361225)、中華民國憲法第八十三條(0361225)

【解釋全文】

### 一、解釋文

公務人員之公法上財產請求權，遭受損害時，得依訴願或行政訴訟程序請求救濟。公務人員退休，依據法令規定請領福利互助金，乃為公法上財產請求權之行使，如有爭執，自應依此意旨辦理。本院釋字第一八七號、第二〇一號及第二六六號解釋應予補充。

### 二、解釋理由書

人民之財產權應予保障，憲法第十五條定有明文。此項權利不應因其被任命為公務人員，與國家發生公法上之忠勤服務關係而受影響。公務人員之財產權，不論其係基於公法關係或私法關係而發生，國家均應予以保障，如其遭受損害，自應有法律救濟途徑，以安定公務人員之生活，使其能專心於公務，方符憲法第八十三條保障公務人員之意旨。

行政院發布之中央公教人員福利互助辦法或其他機關自行訂定之福利互助有關規定，係各機關為安定公務人員生活之行政目的而實施之法令，並有提供公款予以補助者，具有公法性質。現行司法救濟程序，既採民事訴訟與行政爭訟區分之制度，公務人員退休，依據上述法令規定，請領福利互助金，乃屬公法上財產請求權之行使，如遭有關機關拒絕，將影響其憲法所保障之財產權，依上開意旨，自應許其提起訴願或行政訴訟，以資救濟。至行政法院五十三年判字第二二九號判例前段所稱：「公務員以公務員身分受行政處分，純屬行政範圍，非以人民身分因官署處分受損害者可比，不能按照訴願程序提起訴願」等語，不問處分之內容如何，一律不許提起訴願，與上述意旨不符，應不再援用，迭經本院解釋在案。本院釋字第一八七號、第二〇一號及第二六六號解釋應予補充。

## 貳拾、釋字第 323 號

【解釋日期】82/06/18

【相關法條】後備軍人轉任公職考試比敘條例施行細則第十條五項(0770111)、中華民國憲法第十六條(0361225)、訴願法第一條(0681207)、行政訴訟法第一條(0641212)

【解釋全文】

### 一、解釋文

各機關擬任之公務人員，經人事主管機關任用審查，認為不合格或降低原擬任之官等者，於其憲法所保障服公職之權利有重大影響，如經依法定程序申請復審，對復審決定仍有不服時，自得依法提起訴願或行政訴訟，以謀求救濟。行政法院五十九年度判字第四〇〇號判例，與上開意旨不符部分，應不再援用。

### 二、解釋理由書

因公務員身分受行政處分得否提起行政爭訟，應視處分內容而定，其足以改變公務員身分或對於公務員有重大影響之懲戒處分，受處分之公務員並得向該管司法機關聲明不服，業經本院釋字第一八七號、第二〇一號、第二四三號、第二六六號、第二九八號及第三一二號解釋分別釋示在案。各機關擬任之公務人員，經人事主管機關任用審查，認為不合格或降低原擬任之官等者，於其憲法所保障服公職之權利有重大影響，如經依法定程序申請復審，對復審決定仍有不服時，自得依法提起訴願或行政訴訟，以謀求救濟。行政法院五十九年度判字第四〇〇號判例：「人事主管機關對於公務員任用資格所為之審定及任用之准駁，非官署對人民之行政處分可比，公務員對之如有不服，自可向其本機關長官轉請復審外，不得對之提起訴願」，與上開意旨不符部分，應不再援用。

至本件聲請人就有關後備軍人轉任公職考試比敘條例施行細則第十條第五項部分，未經確定終局裁判，核與規定不合，應不受理，併此說明。

## 貳拾壹、釋字第 338 號

【解釋日期】83/02/25

【相關法條】憲法第十六條(0361225)、憲法第十八條(0361225)

【解釋全文】

### 一、解釋文

主管機關對公務人員任用資格審查，認為不合格或降低原擬任之官等者，於其憲法所保障服公職之權利有重大影響，公務員如有不服，得依法提起訴願及行政訴訟，業經本院釋字第三二三號解釋釋示在案。其對審定之級俸如有爭執，依同一意旨，自亦得提起訴願及行政訴訟。行政法院五十七年判字第四一四號及五十九年判字第四〇〇號判例應不再援用。本院上開解釋，應予補充。

### 二、解釋理由書

公務員因其身分而受行政處分者，得否提起訴願及行政訴訟，應就其處分內容分別論斷，迭經本院釋字第一八七號、第二〇一號、第二四三號、第二六六號及第三一二號解釋闡釋在案。關於足以改變公務員身分或對於公務員有重大影響之懲戒處分，受處分人如有不服，得向掌理懲戒事項之司法機關聲明不服，亦經本院釋字第二九八號解釋釋示甚明。又主管機關對公務人員任用資格審查，認為不合格或降低原擬任之官等者，於其憲法所保障服公職之權利有重大影響，公務員如有不服，得依法提起訴願及行政訴訟，業經本院著有釋字第三二三號解釋。其對審定之級俸如有爭執，依同一意旨，自亦得提起訴願及行政訴訟。行政法院五十七年判字第四一四號及五十九年判字第四〇〇號判例應不再援用。本院釋字第三二三號解釋，應予補充。

## 貳拾貳、釋字第 348 號

【解釋日期】83/05/20

【相關法條】中華民國憲法第十五條(0361225)

【解釋全文】

### 一、解釋文

行政院中華民國六十七年元月二十七日臺（六七）教字第八二三號函核准，由教育部發布之「國立陽明醫學院醫學系公費學生待遇及畢業後分發服務實施要點」，係主管機關為解決公立衛生醫療機構醫師缺額補充之困難而訂定，並作為與自願接受公費醫學教育學生，訂立行政契約之準據。依該要點之規定，此類學生得享受公費醫學及醫師養成教育之各種利益，其第十三點及第十四點因而定有公費學生應負擔於畢業後接受分發公立衛生醫療機構服務之義務，及受服務末期滿前，其專業證書先由分發機關代為保管等相關限制，乃為達成行政目的所必要，亦未逾越合理之範圍，且已成為學校與公費學生間所訂契約之內容。公費學生之權益受有限制，乃因受契約拘束之結果，並非該要點本身規定之所致。前開要點之規定，與憲法尚無抵觸。

### 二、解釋理由書

行政機關基於其法定職權，為達成特定之行政上目的，於不違反法律規定之前提下，自得與人民約定提供某種給付，並使接受給付者負合理之負擔或其他公法上對待給付之義務，而成立行政契約關係。有關機關為解決公立醫療機構醫師缺額補充之困難，以公費醫學教育方式，培養人才，教育部遂報奉行政院於中華民國六十七年元月二十七日核准，以臺（六七）教字第八二三號函發布「國立陽明醫學院醫學系公費學生待遇及畢業後分發服務實施要點」，作為處理是項業務之依據。該要點第十三點內規定「服務末期滿，不予核定有關機關頒發之各項證書或有關證明。其專業證書，先由分發機關代為保管」，於第十四點規定「公費畢業生於規定服務期間，不履行其服務之義務者，除依第十三點規定辦理外，並應償還其在學期間所享受之公費」，均為確保自願享受公費待遇之學生，於畢業後，照約接受分發公立衛生醫療機構完成服務，以解決上述困難，達成行政目的所必要，亦未逾越合理之範圍。此項規定並作為與自願接受公費醫學教育學生訂立行政契約之準據，且經學校與公費學生訂立契約（其方式如志願書、保證書之類）後，即成為契約之內容，雙方當事人自應本誠信原則履行契約上之義務。從而公費學

生之權益受有限制，乃因受契約拘束之結果，並非該要點本身規定之所致。前開要點之規定，與憲法尚無牴觸。

## 貳拾參、釋字第 379 號

【解釋日期】84/05/12

【相關法條】中華民國憲法第一百四十三條第四項(0361225)、土地法第三十條(0781229)、土地登記規則第八十二條第一項第一款前段(0801129)

【解釋全文】

### 一、解釋文

私有農地所有權之移轉，其承受人以能自耕者為限，乃土地法第三十條第一項前段所明定。申請農地所有權移轉登記者，依土地登記規則第八十二條第一項第一款前段規定，應提出承受人自耕能力證明書，登記機關既應就所提自耕能力證明書為形式上的審查，則其於登記完畢後，經該管鄉（鎮、市、區）公所查明承受人不具備自耕能力而撤銷該自耕能力證明書時，其原先所有權移轉登記所據「具有自耕能力」之事由，已失所附麗，原登記機關自得撤銷前此准予登記之處分，逕行塗銷其所有權移轉登記。

### 二、解釋理由書

國家對於土地之分配與整理，應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則，係憲法第一百四十三條第四項所揭櫫之國家土地政策；土地法第三十條第一項前段規定，私有農地所有權之移轉，其承受人以能自耕者為限，第二項復規定，違反前項規定者，其所有權之移轉無效，即屬首開憲法原則之體現。

地政機關受理農地所有權移轉登記之申請，依土地登記規則第八十二條第一項第一款前段之規定，係憑申請人戶籍所在地之鄉（鎮、市、區）公所核發自耕能力證明書為認定承受人具有自耕能力之依據。該管鄉（鎮、市、區）公所於核發自耕能力證明書後，如經查明承受人與內政部訂頒「自耕能力證明書之申請及核發注意事項」所載具備自耕能力之要件不符，因而撤銷該證明書者，地政機關原先准予辦理所有權移轉登記所據「具有自耕能力」之事由，即失所附麗，前此准予登記之處分，既有瑕疵，地政機關自得撤銷之，逕將所有權移轉登記予以塗銷。行政院六十二年八月九日台六十二內字第六七九五號函所為之解釋，符合上開土地法規定之意旨，並非以命令就人民之權利為得喪變更之規定。

承受人本於買賣契約辦理所有權移轉登記，固係依法律行為而取得所有權；然就地政機關准予辦理私有農地所有權移轉登記言，係以承受人已提出自耕能力證明書為前提，此一前提既因自耕能力證明書之撤銷而不存在，其在行政上原准予辦理移轉登記之要件，顯有欠缺，從前此所為之登記，即不能謂無瑕疵，地

政機關自得撤銷准予登記之處分，塗銷該移轉登記。地政機關係因自耕能力證明書被撤銷，而塗銷所有權移轉登記，並非逕行認定該買賣為無效，尙不涉及私權之認定。關於土地之買賣，是否因以不能之給付為契約標的而無效，買賣雙方當事人如有爭執，當然可訴由民事法院依法裁判。

按土地法第三十條第一項前段規定私有農地所有權移轉登記之承受人以能自耕者為限，本係基於國家土地政策，即公共利益之維護而為之限制，私有農地承受人有無自耕能力，係由核發自耕能力證明書之機關認定，承受人明知無自耕能力，猶提供不正確資料以為自耕能力證明之申請，即屬不法，當不生信賴保護之問題，自應負此法律上可能發生之效果；若承受人未有不法之行爲，而係行政機關之錯誤致核發不實之自耕能力證明書，經地政機關憑以辦理所有權移轉登記，基於公益之維護，且依土地法第三十條第二項規定，其所有權之移轉，亦屬無效，仍應認逕行塗銷登記為無不合。至如何補償其信賴利益，係另一問題。又善意第三人若信賴該登記而取得土地權利時，依本院院字第一九一九號解釋之旨意，要不因登記處分之撤銷而被追奪，併此指明。

## 貳拾肆、釋字第 382 號

【解釋日期】84/06/23

【相關法條】中華民國憲法第十六條(0361225)、中華民國憲法第二十一條(0361225)、中華民國憲法第二十二條(0361225)

【解釋全文】

### 一、解釋文

各級學校依有關學籍規則或懲處規定，對學生所為退學或類此之處分行為，足以改變其學生身分並損及其受教育之機會，自屬對人民憲法上受教育之權利有重大影響，此種處分行為應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分。受處分之學生於用盡校內申訴途徑，未獲救濟者，自得依法提起訴願及行政訴訟。行政法院四十一年判字第第六號判例，與上開意旨不符部分，應不予援用，以符憲法保障人民受教育之權利及訴訟權之意旨。

### 二、解釋理由書

人民有受教育之權利，為憲法所保障。而憲法上權利遭受不法侵害者，自得行使憲法第十六條訴願及訴訟之權，於最後請求司法機關救濟，不因其身分而受影響，迭經本院釋字第一八七、二〇一、二四三、二六六、二九五、二九八、三一二、三二三及三三八號等解釋，就人民因具有公務員或其他身分關係而涉訟之各類事件中，闡釋甚明。

公立學校係各級政府依法令設置實施教育之機構，具有機關之地位，而私立學校係依私立學校法經主管教育行政機關許可設立並製發印信授權使用，在實施教育之範圍內，有錄取學生、確定學籍、獎懲學生、核發畢業或學位證書等權限，係屬由法律在特定範圍內授與行使公權力之教育機構，於處理上述事項時亦具有與機關相當之地位（參照本院釋字第二六九號解釋）。是各級公私立學校依有關學籍規則或懲處規定，對學生所為退學或類此之處分行為，足以改變其學生身分及損害其受教育之機會，此種處分行為應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分，並已對人民憲法上受教育之權利有重大影響。人民因學生身分受學校之處分，得否提起行政爭訟，應就其處分內容分別論斷。如學生所受處分係為維持學校秩序、實現教育目的所必要，且未侵害其受教育之權利者（例如記過、申誡等處分），除循學校內部申訴途徑謀求救濟外，尚無許其提起行政爭訟之餘地。反之，如學生所受者為退學或類此之處分，則其受教育之權利既已受侵害，自應許其於用盡校內申訴途徑後，依法提起訴願及行政訴訟。行政法院四十一年判字第第六號判例：「學

校與官署不同，學生與學校之關係，亦與人民與官署之關係有別，學校師長對於違反校規之學生予以轉學處分，如有不當情形，亦祇能向該管監督機關請求糾正，不能按照訴願程序，提起訴願。」與上開意旨不符部分，應不予援用，以符憲法保障人民受教育之權利及訴訟權之意旨。

又受理學生退學或類此處分爭訟事件之機關或法院，對於其中涉及學生之品行考核、學業評量或懲處方式之選擇，應尊重教師及學校本於專業及對事實真象之熟知所為之決定，僅於其判斷或裁量違法或顯然不當時，得予撤銷或變更，併此指明。

## 貳拾伍、釋字第 407 號

【解釋日期】85/07/05

【相關法條】憲法第十一條(0361225)、憲法第八十條(0361225)、司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款(0820203)、出版法第三十二條第三款(0620810)、出版法第七條(0620810)、出版法第三十七條(0620810)、出版法第三十九條第一項第二款(0620810)、出版法第四十條第一項第四款(0620810)、刑法第二百三十五條(0810516)

【解釋全文】

### 一、解釋文

主管機關基於職權因執行特定法律之規定，得為必要之釋示，以供本機關或下級機關所屬公務員行使職權時之依據。行政院新聞局中華民國八十一年二月十日（八一）強版字第 0 二二七五號函係就出版品記載內容觸犯刑法第二百三十五條猥褻罪而違反出版法第三十二條第三款之禁止規定，所為例示性解釋，並附有足以引起性慾等特定條件，而非單純刊登文字、圖畫即屬相當，符合上開出版法規定之意旨，與憲法尚無抵觸。惟猥褻出版品，乃指一切在客觀上，足以刺激或滿足性慾，並引起普通一般人羞恥或厭惡感而侵害性的道德感情，有礙於社會風化之出版品而言。猥褻出版品與藝術性、醫學性、教育性等出版品之區別，應就出版品整體之特性及其目的而為觀察，並依當時之社會一般觀念定之。又有關風化之觀念，常隨社會發展、風俗變異而有所不同，主管機關所為釋示，自不能一成不變，應基於尊重憲法保障人民言論出版自由之本旨，兼顧善良風俗及青少年身心健康之維護，隨時檢討改進。至於個別案件是否已達猥褻程度，法官於審判時應就具體案情，依其獨立確信之判斷，認定事實，適用法律，不受行政機關函釋之拘束，乃屬當然。

### 二、解釋理由書

法官依據法律獨立審判，憲法第八十條設有明文。各機關依其職掌就有關法規為釋示之行政命令，法官於審判案件時，並不受其拘束。惟如經法官於裁判上引用者，當事人即得依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定聲請解釋，業經本院釋字第 216 號解釋闡釋在案。本件確定終局判決係以行政院新聞局（八一）強版字第 0 二二七五號函為其認定事實之論據，經聲請人具體指陳上開函件有抵觸憲法之疑義，依上說明，應予受理。

出版自由為民主憲政之基礎，出版品係人民表達思想與言論之重要媒介，可藉以反映公意，強化民主，啓迪新知，促進文化、道德、經濟等各方面之發展，為憲法第十一條所保障。惟出版品無遠弗屆，對社會具有廣大而深遠之影響，故享有出版自由者，應基於自律觀念，善盡其社會責任，不得有濫用自由情事。其有藉出版品妨害善良風俗、破壞社會安寧、公共秩序等情形者，國家自得依法律予以限制。

法律所定者，多係抽象之概念，主管機關基於職權，因執行特定法律，就此抽象概念規定，得為必要之釋示，以供本機關或下級主管機關作為適用法律、認定事實及行使裁量權之基礎。出版品是否有觸犯或煽動他人觸犯猥褻罪情節，因各國風俗習慣之不同，倫理觀念之差距而異其標準，但政府管制有關猥褻出版品乃各國所共通。猥褻出版品當指一切在客觀上，足以刺激或滿足性慾，並引起普通人羞恥或厭惡感而侵害性的道德感情，有礙於社會風化之出版品而言。猥褻出版品與藝術性、醫學性、教育性等出版品之區別，應就出版品整體之特性及其目的而為觀察，並依當時之社會一般觀念定之。

行政院新聞局依出版法第七條規定，為出版品中央主管機關，其斟酌我國社會情況及風俗習慣，於中華民國八十一年二月十日（八一）強版字第0二二七五號函釋謂「出版品記載觸犯或煽動他人觸犯出版法第三十二條第三款妨害風化罪，以左列各款為衡量標準：甲、內容記載足以誘發他人性慾者。乙、強調色情行為者。丙、人體圖片刻意暴露乳部、臀部或性器官，非供學術研究之用或藝術展覽者。丁、刊登婦女裸體照片、雖未露出乳部、臀部或性器官而姿態淫蕩者。戊、雖涉及醫藥、衛生、保健、但對性行為過分描述者」，係就出版品記載內容觸犯刑法第二百三十五條猥褻罪，違反出版法第三十二條第三款之禁止規定，應依同法第三十七條、第三十九條第一項第三款及第四十條第一項第四款處罰所為例示性解釋，並附有足以誘發、強調色情、刻意暴露、過分描述等易引起性慾等特定條件，非單純刊登文字、圖畫即屬相當，以協助出版品地方主管機關認定出版法第三十二條第三款有關刑法妨害風化罪中之猥褻罪部分之基準，函釋本身未對人民出版自由增加法律所未規定之限制，與憲法尚無牴觸。又有關風化之觀念，常隨社會發展、風俗變異而有所不同，主管機關所為釋示，自不能一成不變，應基於尊重憲法保障人民言論出版自由之本旨，兼顧善良風俗及青少年身心健康之維護，隨時檢討改進。

行政罰與刑罰之構成要件各有不同，刑事判決與行政處罰原可各自認定事實。出版品記載之圖文是否已達猥褻程度，法官於審判時應就具體案情，依其獨立確信之判斷，認定事實，適用法律，不受行政機關函釋之拘束。本件僅就行政院新聞局前開函釋而為解釋，關於出版法其他事項，不在解釋範圍之內，併此說明。

## 貳拾陸、釋字第 423 號

【解釋日期】86/03/21

【相關法條】憲法第二十三條(0361225)、訴願法第一條(0260108)、訴願法第一條(0591223)、訴願法第二條(0591223)、行政訴訟法第一條(0310727)、行政訴訟法第一條(0641212)、空氣污染防制法第二十三條第一項(0810201)、空氣污染防制法第四十三條第一項、第三項(0810201)、交通工具排放空氣污染物罰鍰標準第五條(0820215)

【解釋全文】

### 一、解釋文

行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，如以仍有後續處分行為，或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符。行政法院四十八年判字第九六號判例僅係就訴願法及行政訴訟法相關規定，所為之詮釋，與憲法尚無抵觸。空氣污染防制法第二十三條第一項規定：交通工具排放空氣污染物，應符合排放標準。

同法第四十三條第一項對違反前開規定者，明定其處罰之方式與罰鍰之額度；同條第三項並授權中央主管機關訂定罰鍰標準。交通工具排放空氣污染物罰鍰標準第五條，僅以當事人接到違規舉發通知書後之「到案時間及到案與否」，為設定裁決罰鍰數額下限之唯一準據，並非根據受處罰之違規事實情節，依立法目的所為之合理標準。縱其罰鍰之上限並未逾越法律明定得裁罰之額度，然以到案之時間為標準，提高罰鍰下限之額度，與母法授權之目的未盡相符，且損及法律授權主管機關裁量權之行使。又以秩序罰罰鍰數額倍增之形式而科罰，縱有促使相對人自動繳納罰鍰、避免將來強制執行困擾之考量，惟母法既無規定復未授權，上開標準創設相對人於接到違規通知書起十日內到案接受裁罰及逾期倍增之規定，與法律保留原則亦屬有違，其與本解釋意旨不符部分，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿六個月時失其效力。

### 二、解釋理由書

我國現行行政訴訟制度以撤銷訴訟為主，得提起撤銷訴訟之事項則採概括條款之立法形式，凡人民對於行政處分認為違法或不當致損害其權利或利益者，均

得依法提起訴願或行政訴訟。所謂行政處分係指行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行為，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，諸如載明應繳違規罰款數額、繳納方式、逾期倍數增加之字樣，倘以仍有後續處分行為或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符。遇有行政機關依據法律製發此類通知書，相對人亦無異議而接受處罰時，猶不認其為行政處分性質，於法理尤屬有悖。行政法院四十八年判字第九六號判例：訴願法第一條所稱官署之處分，損害人民之權利或利益者，限於現已存在之處分，有直接損害人民權利或利益之情形者，始足當之。如恐將來有損害其權利或利益之行政處分發生，遽提起訴願，預行請求行政救濟，則非法之所許。」僅係就訴願法及行政訴訟法相關規定，所為之詮釋，與憲法尚無牴觸。

空氣污染防治法第二十三條第一項規定：「交通工具排放空氣污染物，應符合排放標準。」同法第四十三條第一項對違反前開規定者，明定其處罰之方式與罰鍰之額度；同條第三項並授權中央主管機關訂定罰鍰標準。法律既明定罰鍰之額度，又授權行政機關於該範圍內訂定裁罰標準，其目的當非僅止於單純的法適用功能，而係尊重行政機關專業上判斷之正確性與合理性，就交通工具排放空氣污染物不符排放標準者，視違規情節，依客觀、合理之認定，訂定合目的性之裁罰標準，並可避免於個案裁決時因恣意而產生不公平之結果。主管機關於中華民國八十二年二月十五日修正發布之交通工具排放空氣污染物罰鍰標準第五條，僅以當事人接到違規舉發通知書後之「到案時間及到案與否」，為設定裁決罰鍰數額下限之唯一準據，並非根據受處罰之違規事實情節，依立法目的所為之合理標準。縱其罰鍰之上限並未逾越法律明定得裁罰之額度，然以到案之時間為標準，提高罰鍰下限之額度，與母法授權之目的未盡相符，且損及法律授權主管機關裁量權之行使。又以秩序罰罰鍰數額倍增之形式而科罰，縱有促使相對人自動繳納罰鍰、避免將來強制執行困擾之考量，惟母法既無規定復未授權，上開標準創設相對人於接到違規通知書起十日內到案接受裁罰及逾期倍增之規定，與法律保留原則亦屬有違，其與本解釋意旨不符部分，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿六個月時失其效力：

## 貳拾柒、釋字第 430 號

【解釋日期】86/06/06

【相關法條】中華民國憲法第十五條(0361225)、中華民國憲法第十六條(0361225)、中華民國憲法第十八條(0361225)

【解釋全文】

### 一、解釋文

憲法第十六條規定人民有訴願及訴訟之權，人民之權利或法律上利益遭受損害，不得僅因身分或職業關係，即限制其依法律所定程序提起訴願或訴訟。因公務員身分受有行政處分得否提起行政爭訟，應視其處分內容而定，迭經本院解釋在案。軍人為廣義之公務員，與國家間具有公法上之職務關係，現役軍官依有關規定聲請續服現役未受允准，並核定其退伍，如對之有所爭執，既係影響軍人身分之存續，損及憲法所保障服公職之權利，自得循訴願及行政訴訟程序尋求救濟，行政法院四十八年判字第十一號判例與上開意旨不符部分，應不予援用。

### 二、解釋理由書

憲法第十六條規定人民有訴願及訴訟之權，人民之權利或法律上利益遭受損害，不得僅因身分或職業關係，即限制其依法律所定程序提起訴願或訴訟。因公務員身分受有行政處分得否提起行政爭訟，應視處分內容而定，其足以改變公務員身分或對於公務員權益有重大影響之處分，受處分之公務員自得行使上開憲法第十六條之權利，請求司法機關救濟，迭經本院釋字第一八七號、第二四三號、第二九八號及第三三八號等分別釋示在案。軍人負有作戰任務，對軍令服從之義務，固不能與文官等同視之。惟軍人既屬廣義之公務員，與國家之間具有公法上之職務關係，倘非關軍事指揮權與賞罰權之正當行使，軍人依法應享有之權益，自不應與其他公務員，有所差異。現役軍官依有關規定聲請續服現役未受允准，並核定其退伍，如對之有所爭執，既係影響軍人身分之存續，損及憲法所保障服公職之權利，自得循訴願及行政訴訟程序尋求救濟。行政法院四十八年判字第十一號判例：「提起訴願，限於人民因官署之處分違法或不當，而損害其權利或利益者，方得為之。至若基於特別權力關係所生之事項，或因私法關係發生爭執，則依法自不得提起訴願」，與上開意旨不符部分，應不予援用。

查具有軍人身分者，申請志願退伍或繼續服役未受允准，係影響其軍人身分關係是否消滅之重大不利益處分，應得循行政爭訟程序，請求救濟，雖經行政法

院民國八十五年四月十七日庭長評事聯席會議決議在案，惟上開判例既為本件據以聲請解釋之確定終局裁判所引用，仍應受理解釋，併此說明。

## 貳拾捌、釋字第 448 號

【解釋日期】87/02/27

【相關法條】憲法第七十七條(0361225)、憲法第十六條(0361225)

【解釋全文】

### 一、解釋文

司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒，憲法第七十七條定有明文，可知民事與行政訴訟之審判有別。又依憲法第十六條人民固有訴訟之權，惟訴訟應由如何之法院受理及進行，應由法律定之，業經本院釋字第二九七號解釋在案。我國關於行政訴訟與民事訴訟之審判，依現行法律之規定，係採二元訴訟制度，分由不同性質之法院審理。關於因公法關係所生之爭議，由行政法院審判，因私法關係所生之爭執，則由普通法院審判。行政機關代表國庫出售或出租公有財產，並非行使公權力對外發生法律上效果之單方行政行為，即非行政處分，而屬私法上契約行為，當事人若對之爭執，自應循民事訴訟程序解決。行政法院五十八年判字第二七〇號判例及六十一年裁字第一五九號判例，均旨在說明行政機關代表國庫出售或出租公有財產所發生之爭議，應由普通法院審判，符合現行法律劃分審判權之規定，無損於人民訴訟權之行使，與憲法並無抵觸。

### 二、解釋理由書

司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒，憲法第七十七條定有明文，可知民事與行政訴訟之審判有別。又依憲法第十六條人民固有訴訟之權，惟訴訟應由如何之法院受理及進行，應由法律定之，業經本院釋字第二九七號解釋在案。我國關於行政訴訟與民事訴訟之審判，依現行法律之規定，係採二元訴訟制度，行政訴訟與民事訴訟分由不同性質之行政法院及普通法院審理。關於因公法關係所生之爭議，由行政法院審判，因私法關係所生之爭執，則由普通法院審判，各有所司，不容混淆。行政機關代表國庫出售或出租公有財產，並非行使公權力對外發生法律上效果之單方行政行為，即非行政處分，而屬私法上契約行為，當事人若對之爭執，自應循民事訴訟程序解決。行政法院五十八年判字第二七〇號判例謂：「行政機關代表國庫處分官產，係私法上契約行為，人民對此有所爭執，無論主張租用抑或主張應由其優先承購，均應提起民事訴訟以求解決，不得藉行政爭訟程序，請求救濟」；又同院六十一年裁字第一五九號判例謂：「查行政官署依臺灣省公有耕地放租辦法，將公地放租與人

民，雖係基於公法為國家處理公務，但其與人民間就該公有土地所發生之租賃關係，仍屬私法上之契約關係，如被告官署因查明原告未自任耕作，經以通知撤銷原告承租權，解除原租賃契約，即係基於私法關係以出租人之地位向原告所為之意思表示，並非基於公法關係以官署地位向原告所為之行政處分，不得循行政爭訟程序以求救濟」，均旨在說明行政機關代表國庫出售或出租公有財產所發生之爭議，應由普通法院審判，符合現行法律劃分審判權之規定，無損於人民訴訟權之行使，與憲法並無牴觸。

## 貳拾玖、釋字第 457 號

【解釋日期】87/06/12

【相關法條】憲法第七條(0361225)、中華民國憲法增修條文第十條第六項(0860721)

【解釋全文】

### 一、解釋文

中華民國人民，無分男女，在法律上一律平等；國家應促進兩性地位之實質平等，憲法第七條暨憲法增修條文第十條第六項定有明文。國家機關為達成公行政任務，以私法形式所為之行爲，亦應遵循上開憲法之規定。行政院國軍退除役官兵輔導委員會發布之「本會各農場有眷場員就醫、就養或死亡開缺後房舍土地處理要點」，固係基於照顧榮民及其遺眷之生活而設，第配耕國有農場土地，為對榮民之特殊優惠措施，與一般國民所取得之權利或法律上利益有間。受配耕榮民與國家之間，係成立使用借貸之法律關係。配耕榮民死亡或借貸之目的使用完畢時，主管機關原應終止契約收回耕地，俾國家資源得合理運用。主管機關若出於照顧遺眷之特別目的，繼續使其使用、耕作原分配房舍暨土地，則應考量眷屬之範圍應否及於子女，並衡酌其謀生、耕作能力，是否確有繼續輔導之必要，依男女平等原則，妥為規劃。上開房舍土地處理要點第四點第三項：「死亡場員之遺眷如改嫁他人而無子女者或僅有女兒，其女兒出嫁後均應無條件收回土地及眷舍，如有兒子准由兒子繼承其權利」，其中規定限於榮民之子，不論結婚與否，均承認其所謂繼承之權利，與前述原則不符。主管機關應於本解釋公布之日起六個月內，基於上開解釋意旨，就相關規定檢討，妥為處理。

### 二、解釋理由書

中華民國人民，無分男女，在法律上一律平等；國家應促進兩性地位之實質平等，憲法第七條暨憲法增修條文第十條第六項定有明文。國家機關訂定規則，以私法行爲作為達成公行政目的之方法，亦應遵循上開憲法之規定。行政院國軍退除役官兵輔導委員會中華民國六十九年七月十一日發布之「本會各農場有眷場員就醫、就養或死亡開缺後房舍土地處理要點」，係國家為因應政府遷台初期客觀環境之需要，安置國軍退除役官兵，照顧此等有眷榮民之生活，經由行政院國軍退除役官兵輔導委員會將所經營之國有農場耕地配予榮民耕種，乃對榮民所採之特殊優惠措施，與一般國民所取得之權利或法律上利益有間。受配耕榮民與國家之間，係成立使用借貸之法律關係。使用借貸為無償契約，屬貸與人與借用人間

之特定關係。配耕榮民死亡或依借貸之目的使用完畢時，主管機關原應終止契約收回耕地，俾國家資源得合理運用。主管機關若出於照顧遺眷之特別目的，使其繼續使用、耕作原分配房舍暨土地，則應考量眷屬之範圍應否及於子女，並衡酌其謀生、耕作能力，是否確有繼續輔導之必要，使具相同法律上身分地位者，得享同等照顧，依男女平等原則，妥為規劃。上開房舍土地處理要點第四點第三項：「死亡場員之遺眷如改嫁他人而無子女者或僅有女兒，其女兒出嫁後均應無條件收回土地及眷舍，如有兒子准由兒子繼承其權利」，其中規定限於榮民之子，無視其有無謀生能力及輔導必要，又不問結婚與否，均得繼承其權利。姑不論農場耕地之配耕可否作為繼承之標的，竟僅以性別及已否結婚，對特定女性為差別待遇，與男女平等原則有違。主管機關應於本解釋公布之日起六個月內，基於上開解釋意旨，就相關規定檢討，妥為處理。

## 參拾、釋字第 459 號

【解釋日期】87/06/25

【相關法條】兵役法施行法第六十九條(0870617)

【解釋全文】

### 一、解釋文

兵役體位之判定，係徵兵機關就役男應否服兵役及應服何種兵役所為之決定而對外直接發生法律效果之單方行政行為，此種決定行為，對役男在憲法上之權益有重大影響，應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分。受判定之役男，如認其判定有違法或不當情事，自得依法提起訴願及行政訴訟。司法院院字第一八五〇號解釋，與上開意旨不符，應不再援用，以符憲法保障人民訴訟權之意旨。至於兵役法施行法第六十九條係規定免役、禁役、緩徵、緩召應先經主管機關之核定及複核，並未限制人民爭訟之權利，與憲法並無抵觸；其對複核結果不服者，仍得依法提起訴願及行政訴訟。

### 二、解釋理由書

憲法第十六條規定人民有訴願及訴訟之權利，旨在保障人民遭受公權力侵害時，可循國家依法所設之程序，提起訴願或行政訴訟，俾其權利獲得最終之救濟，並使作成行政處分之機關或其上級機關藉訴願制度，自行矯正其違法或不當處分，以維法規之正確適用及人民之合法權益。按行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，不因其用語、形式以及是否有後續行為或有無記載得聲明不服之文字而有異。凡直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，如仍視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符，業經本院釋字第四二三號解釋在案。

經徵兵檢查之男子，應區分體位為甲、乙、丙、丁、戊五等，甲、乙等體位為適於服現役者，應服常備兵現役及補充兵現役，其超額者服甲種國民兵役，再超額者服乙種國民兵役，丙等體位服乙種國民兵役，丁等體位為不合格者免役，戊等為難以判定者，應補行體格檢查至能判定時為止，為兵役法第三十四條所明定。因此，兵役體位判定，係徵兵機關就役男應否服兵役及應服何種兵役所為之決定而對外直接發生法律效果之單方行政行為，此種判定役男為何種體位之決定行為，不問其所用名稱為何，對役男在憲法上之權益有重大影響，應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分。從而，受判定之役男，如認其判定有違法或不當情事，自得依法提起訴願及行政訴訟。

司法院院字第一八五〇號解釋認：「被徵服兵役之壯丁或其家屬，對於辦理徵兵事務之縣長，以徵兵官之資格，所為關於緩役或免役之裁決有所不服者，在修正陸軍徵募事務暫行規則第三十三條至第三十五條既有申訴之特別規定，則其救濟方法，自應依該規定，向其直接上級徵兵官為之，不得提起普通訴願」，與上開意旨不符，應不再援用，以符憲法保障人民訴訟權之意旨。至於兵役法施行法第六十九條係規定免役、禁役、緩徵、緩召應先經主管機關之核定及複核，並未限制人民爭訟之權利，與憲法並無抵觸；其對複核結果不服者，仍得依法提起訴願及行政訴訟。

## 參拾壹、釋字第 462 號

【解釋日期】87/07/31

【相關法條】憲法第十六條(0361225)、憲法第二十三條(0361225)、教育人員條例第四十一條(0860319)、大學法第十八條(0830105)、大學法第二十條(0830105)、專科學校法第八條(0841108)、專科學校法第二十四條(0841108)

【解釋全文】

### 一、解釋文

各大學校、院、系（所）教師評審委員會關於教師升等評審之權限，係屬法律在特定範圍內授予公權力之行使，其對教師升等通過與否之決定，與教育部學術審議委員會對教師升等資格所為之最後審定，於教師之資格等身分上之權益有重大影響，均應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分。受評審之教師於依教師法或訴願法用盡行政救濟途徑後，仍有不服者，自得依法提起行政訴訟，以符憲法保障人民訴訟權之意旨。行政法院五十一年判字第三九八號判例，與上開解釋不符部分，應不再適用。

大學教師升等資格之審查，關係大學教師素質與大學教學、研究水準，並涉及人民工作權與職業資格之取得，除應有法律規定之依據外，主管機關所訂定之實施程序，尚須保證能對升等申請人專業學術能力及成就作成客觀可信、公平正確之評量，始符合憲法第二十三條之比例原則。且教師升等資格評審程序既為維持學術研究與教學之品質所設，其決定之作成應基於客觀專業知識與學術成就之考量，此亦為憲法保障學術自由真諦之所在。故各大學校、院、系（所）教師評審委員會，本於專業評量之原則，應選任各該專業領域具有充分專業能力之學者專家先行審查，將其結果報請教師評審委員會評議。教師評審委員會除能提出具有專業學術依據之具體理由，動搖該專業審查之可信度與正確性，否則即應尊重其判斷。受理此類事件之行政救濟機關及行政法院自得據以審查其是否遵守相關之程序，或其判斷、評量有無違法或顯然不當之情事。現行有關各大學、獨立學院及專科學校教師資格及升等評審程序之規定，應本此解釋意旨通盤檢討修正。

### 二、解釋理由書

人民有訴願及訴訟之權，憲法第十六條定有明文。此項權利，並不因其身分而受影響，此迭經本院釋字第二四三號、第二六六號、第二九八號、第三二三號、第三八二號及第四三〇號等解釋在案，就人民因具有公務員或其他身分關係而涉

訟之各類事件中，闡釋甚明。而行政機關行使公權力或依法設立之團體，直接依法律規定或經政府機關就特定事項依法授與公權力者，就該特定事項所作成之單方行為，不問其用語、形式，皆屬行政處分，此亦經本院釋字第二六九號、第四二三號及第四五九號解釋在案。

大學、獨立學院、專科學校教師分教授、副教授、助理教授及講師，有關教師之升等，由各該學校設校、院、系（所）教師評審委員會評審，大學法第十八條、第二十條及專科學校法第八條、第二十四條定有明文。教育人員任用條例就公立各級學校教師之任用資格有所規定，同法第十四條並授權教育部訂定「大學、獨立學院及專科學校教師資格審查辦法」，該辦法第七條及第九條規定，教師資格之審查，由學校教師評審委員會審核通過後，送教育部提交學術審議委員會審議決定，經審查合格者，始發給教師證書。至私立學校教師之任用資格及其審查程序，依教育人員任用條例第四十一條，亦準用前開條例之規定。是各大學校、院、系（所）及專科學校教師評審委員會關於教師升等之評審，係屬法律授權範圍內為公權力之行使，其對教師之資格等身分上之權益有重大影響，均為各該大學、院、校所為之行政處分。受評審之教師於依教師法或訴願法等用盡行政救濟途徑後，仍有不服者，自得依法提起行政訴訟，以符憲法保障人民訴訟權之意旨。行政法院五十一年判字第三九八號判例：「依訴願法第一條規定，提起訴願，唯人民對於中央或地方官署所為不當或違法之處分致損害其權利或利益者，始得為之。至各級公務人員以公務員身分所受主管官署之懲戒處分，則與以人民身分因官署處分而受損害者有別，自不得對之提起訴願。」其與上開解釋不符部分，應不再適用。

按憲法第十五條規定，人民之工作權應予保障，是以凡人民作為謀生職業之正當工作，均應受國家之保障，對於職業自由之限制，應具有正當之理由，並不得逾越必要程度。大學教師升等資格之審查，關係大學教師素質與大學教學、研究水準，並涉及人民工作權與職業資格之取得，除應有法律規定之依據外，主管機關所訂定之實施程序，尚須保證對升等申請人專業學術能力及成就作成客觀可信、公平正確之評量，始符合憲法第二十三條之比例原則。教師升等資格評審程序既為維持學術研究與教學之品質所設，其決定之作成應基於客觀專業知識與學術成就之考量，此亦為憲法保障學術自由真諦之所在。是以各大學校、院、系（所）及專科學校教師評審委員會，本於專業評量之原則，應選任各該專業領域具有充分專業能力之學者專家先行審查，將其結果報請教師評審委員會評議。教師評審委員會除能提出具有專業學術依據之具體理由，動搖該專業審查之可信度與正確性，否則即應尊重其判斷；評審過程中必要時應予申請人以書面或口頭辯明之機會；由非相關專業人員所組成之委員會除就名額、年資、教學成果等因素予以斟酌外，不應對申請人專業學術能力以多數決作成決定。受理此類事件之行政救濟機關及行政法院自得據以審查其是否遵守相關之程序，或其判斷、評量是否以錯誤之事實為基礎，是否有違一般事理之考量等違法或顯然不當之情事。現行有關

各大學、獨立學院及專科學校教師資格及升等評審程序之規定，應本此解釋意旨通盤檢討修正。又行政法院五十七年判字第四一四號判例，業經本院釋字第三三八號解釋不予適用在案，併此指明。

## 參拾貳、釋字第 466 號

【解釋日期】87/09/25

【相關法條】憲法第十六條(0361225)

【解釋全文】

### 一、解釋文

憲法第十六條規定人民有訴訟之權，旨在確保人民得依法定程序提起訴訟及受公平之審判。至於訴訟救濟究應循普通訴訟程序抑或依行政訴訟程序為之，則由立法機關依職權衡酌訴訟案件之性質及既有訴訟制度之功能等而為設計。我國關於民事訴訟與行政訴訟之審判，依現行法律之規定，分由不同性質之法院審理，係採二元訴訟制度。除法律別有規定外，關於因私法關係所生之爭執，由普通法院審判；因公法關係所生之爭議，則由行政法院審判之。

國家為提供公務人員生活保障，制定公務人員保險法，由考試院銓敘部委託行政院財政部所屬之中央信託局辦理公務人員保險，並於保險事故發生時予以現金給付。按公務人員保險為社會保險之一種，具公法性質，關於公務人員保險給付之爭議，自應循行政爭訟程序解決。惟現行法制下，行政訴訟除附帶損害賠償之訴外，並無其他給付類型訴訟，致公務人員保險給付爭議縱經行政救濟確定，該當事人亦非必然即可獲得保險給付。有關機關應儘速完成行政訴訟制度之全盤修正，於相關法制尚未完備以前，為提供人民確實有效之司法救濟途徑，有關給付之部分，經行政救濟程序之結果不能獲得實現時，應許向普通法院提起訴訟謀求救濟，以符首開憲法規定之意旨。

### 二、解釋理由書

司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒，憲法第七十七條定有明文。而憲法第十六條規定人民有訴訟之權，旨在確保人民得依法定程序提起訴訟及受公平之審判。至於訴訟救濟究應循普通訴訟程序抑或依行政訴訟程序為之，則由立法機關依職權衡酌訴訟案件之性質及既有訴訟制度之功能等而為設計。我國關於民事訴訟與行政訴訟之審判，依現行法律之規定，分由不同性質之法院審理，係採二元訴訟制度。除法律別有規定外，關於因私法關係所生之爭執，由普通法院審判；因公法關係所生之爭議，則由行政法院審判之。公務人員保險給付之爭議究由何種法院審理、循何種程序解決，法律既無明文規定，則當依事件之性質並考量既有訴訟制度之功能定其救濟途徑。

國家為提供公務人員生活保障，依公務人員保險法規定，由考試院銓敘部委託行政院財政部所屬之中央信託局辦理公務人員保險，並於發生殘廢、養老、死亡、眷屬喪葬四項保險事故時予以被保險人現金給付。按公務人員保險為社會保險之一種，具公法性質，關於公務人員保險給付之爭議，自應循行政爭訟程序解決，且公務人員之公法上財產請求權遭受侵害時，得依訴願及行政訴訟程序請求救濟，亦經本院釋字第二六六號及第三一二號解釋闡釋在案。惟現行法制下，行政訴訟除附帶損害賠償之訴外，並無其他給付類型訴訟，致公務人員保險給付爭議縱經行政救濟確定，該當事人亦非必然即可獲得保險給付。有關機關應儘速完成行政訴訟制度之全盤修正，於相關法制尚未完備以前，為提供人民確實有效之司法救濟途徑，有關給付之部分，經行政救濟程序之結果不能獲得實現時，應許向普通法院提起訴訟謀求救濟，以符首開憲法規定之意旨。

## 參拾參、釋字第 473 號

【解釋日期】 88/01/29

【相關法條】 全民健康保險法第八條(0831003)、全民健康保險法第十八條(0831003)、全民健康保險法第二十一條(0831003)、全民健康保險法第二十二條(0831003)、全民健康保險法施行細則第四十一條(0840802)

【解釋全文】

### 一、解釋文

全民健康保險法第十八條規定同法第八條所定第一類至第四類被保險人及其眷屬之保險費，依被保險人之投保金額及其保險費率計算之。此項保險費係為確保全民健康保險制度之運作而向被保險人強制收取之費用，屬於公法上金錢給付之一種，具分擔金之性質，保險費率係依預期損失率，經精算予以核計。其衡酌之原則以填補國家提供保險給付支出之一切費用為度，鑑於全民健康保險為社會保險，對於不同所得者，收取不同保險費，以符量能負擔之公平性，並以類型化方式合理計算投保金額，俾收簡化之功能，全民健康保險法第二十一條第一項乃規定授權主管機關訂定被保險人投保金額之分級表，為計算被保險人應負擔保險費之依據。依同法第二十二條第一項第三款及第三項規定專門職業及技術人員自行執業而無固定所得者，其投保金額由該被保險人依投保金額分級表所定數額自行申報。準此，全民健康保險法施行細則第四十一條第一項第四款規定，專門職業及技術人員自行執業者，其投保金額以分級表最高一級為上限，以勞工保險投保薪資分級表最高一級為下限，係基於法律規定衡量被保險人從事職業之性質，符合母法授權之意旨，與憲法保障財產權之旨趣，並不違背。

### 二、解釋理由書

全民健康保險之保險費係為確保全民健康保險制度之運作而向被保險人強制收取之費用，屬於公法上金錢給付之一種，具分擔金之性質。依全民健康保險法第十八條規定，同法第八條所定第一類至第四類被保險人及其眷屬之保險費，依被保險人之投保金額及其保險費率計算之。國家因公共利益之目的而設立機構，為維持其功能而向受益者收取分擔金，由於負擔分擔金之受益者，並非事實上已受領國家之給付，僅以取得受領給付之機會為已足，是收取分擔金之原則，係以平衡受益與負擔為目的，復因受益者受領給付之機會及其價值如何，無從具體詳細確定，故唯有採用預估方式予以認定。全民健康保險之被保險人繳交保險費，

係以受領國家保險給付為標的，由國家用以支應維持全民健康制度必要之費用，此項保險費率自應依預期損失率，經精算予以核計。其斟酌之原則首重損益之衡平，亦即全民健康保險給付與被保險人負擔之保險費額必須相當，以填補國家提供保險給付支出之一切費用為度。因為保險費額之確定並非與被保險人將來受領給付之多寡按比例計算，鑑於全民健康保險為社會保險，對於不同所得者，收取不同保險費，以符量能負擔之公平性，並顧及被保險人相互間之收入及負擔能力差距甚大，決定保險費時不可能精確考量各被保險人不同的資力，爰以類型化方式合理計算投保金額，俾收簡化之功能。全民健康保險法第二十一條第一項乃規定授權主管機關訂定被保險人投保金額之分級表，為計算被保險人應負擔保險費之基礎。依同法第二十二條第一項第三款規定，專門職業及技術人員自行執業之被保險人以其執行業務所得為投保金額。同條第三項復規定上開被保險人為無固定所得者，其投保金額，由該被保險人依投保金額分級表所定數額自行申報，並由保險人查核；如申報不實，保險人得逕予調整。準此，全民健康保險法施行細則第四十一條第一項第四款規定：「僱用被保險人數二十人以上之事業負責人及會計師、律師、建築師、醫師、牙醫師、中醫師自行執業者，按投保金額分級表最高一級申報。但其所得未達投保金額分級表最高一級者，得自行舉證申報其投保金額，最低不得低於勞工保險投保薪資分級表最高一級。」其立法意旨係依全民健康保險制度之功能，經預估有關費用之需求，精算保險費率，核計各該被保險人之投保金額，乃基於法律規定衡量被保險人從事職業之性質而為，符合母法授權之意旨，與憲法保障財產權之旨趣，並不違背。

## 參拾肆、釋字第 483 號

【解釋日期】88/05/14

【相關法條】公務員懲戒法第一條(0740503)、公務人員保障法第十六條(0851016)、公務人員俸給法第十六條(0860521)、公務人員任用法第十八條第一項第三款(0851114)、公務人員俸給法第十三條第二項(0860521)、公務人員俸給法施行細則第七條(0870115)、憲法第十八條(0361225)

【解釋全文】

### 一、解釋文

公務人員依法銓敘取得之官等俸級，非經公務員懲戒機關依法定程序之審議決定，不得降級或減俸，此乃憲法上服公職權利所受之制度性保障，亦為公務員懲戒法第一條、公務人員保障法第十六條及公務人員俸給法第十六條之所由設。公務人員任用法第十八條第一項第三款前段規定：「經依法任用人員，除自願者外，不得調任低一官等之職務；在同官等內調任低職等職務者，仍以原職等任用」，有任免權之長官固得據此將高職等之公務人員調任為較低官等或職等之職務；惟一經調任，依公務人員俸給法第十三條第二項及同法施行細則第七條之規定，此等人員其所敘俸級已達調任職等年功俸最高級者，考績時不再晉敘，致高資低用人員縱於調任後如何戮力奉公，成績卓著，又不論其原敘職等是否已達年功俸最高級，亦無晉敘之機會，則調任雖無降級或減俸之名，但實際上則生類似降級或減俸之懲戒效果，與首開憲法保障人民服公職權利之意旨未盡相符，主管機關應對上開公務人員任用法、公務人員俸給法及附屬法規從速檢討修正。

### 二、解釋理由書

人民有服公職之權，此為憲法第十八條所明定。公務員懲戒法第一條：「公務員非依本法不受懲戒。但法律另有規定者，從其規定。」公務人員保障法第十六條：「公務人員經銓敘審定之俸級應予保障，非依法律不得降級或減俸。」中華民國七十五年七月十六日公布之公務人員俸給法第十六條：「經銓敘機關敘定之等級，非依公務員懲戒法及其他法律之規定，不得降敘。」是公務人員依法銓敘取得之官等俸級，非經公務員懲戒機關依法定程序之審議決定，不得降級或減俸，乃憲法上服公職權利所受之制度性保障，亦為公務員懲戒法第一條、公務人員保障法第十六條及公務人員俸給法第十六條之所由設。七十五年四月二十一日公布之公務人員任用法第十八條第一項第三款前段規定：「經依法任用人員，除自願

者外，不得調任低一官等之職務；在同官等內調任低職等職務者，仍以原職等任用」，有任免權之長官固得據此將高職等之公務人員調任為較低官等或職等之職務；惟一經調任，依公務人員俸給法第十三條第二項：「在同官等內高資低用，仍敘原俸級人員，考績時不再晉敘。」及七十六年一月十四日發布之公務人員俸給法施行細則第七條第一項：「本法第十三條第二項所稱『在同官等內高資低用，仍敘原俸級人員，考績時不再晉級』，指同官等內高職等調任低職等仍以原職等任用人員，原敘俸級已達所調任職等年功俸最高級者，考績時不再晉敘。」此等人員其所敘俸級已達調任職等年功俸最高級者，考績時不再晉敘，致高資低用人員縱於調任後如何戮力奉公，成績卓著，又不論其原敘職等是否已達年功俸最高級，亦無晉敘之機會，則調任雖無降級或減俸之名，但實際上則生類似降級或減俸之懲戒效果，與首開憲法保障人民服公職權利之意旨未盡相符，主管機關應對上開公務人員任用法、公務人員俸給法及附屬法規從速檢討修正。

## 參拾伍、釋字第 491 號

【解釋日期】88/10/15

【相關法條】憲法第十八條(0361225)、憲法第二十三條(0361225)、公務人員考績法第十二條第一項第二款(0860604)、公務人員考績法第十二條第二項(0860604)、公務人員考績法第十八條(0860604)

【解釋全文】

### 一、解釋文

憲法第十八條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於公務之權利，其範圍不惟涉及人民之工作權及平等權，國家應建立相關制度，用以規範執行公權力及履行國家職責之行爲，亦應兼顧對公務人員之權益之保護。公務人員之懲戒乃國家對其違法、失職行爲之制裁。此項懲戒得視其性質，於合理範圍內，以法律規定由其長官爲之。中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定對公務人員所爲免職之懲處處分，爲限制人民服公職之權利，實質上屬於懲戒處分，其構成要件應由法律定之，方符憲法第二十三條之意旨。公務人員考績法第十二條第一項第二款規定各機關辦理公務人員之專案考績，一次記二大過者免職。同條第二項復規定一次記二大過之標準由銓敘部定之，與上開解釋意旨不符。又懲處處分之構成要件，法律以抽象概念表示者，其意義須非難以理解，且爲一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，方符法律明確性原則。對於公務人員之免職處分既係限制憲法保障人民服公職之權利，自應踐行正當法律程序，諸如作成處分應經機關內部組成立場公正之委員會決議，處分前並應給予受處分人陳述及申辯之機會，處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關等，設立相關制度予以保障。復依公務人員考績法第十八條規定，服務機關對於專案考績應予免職之人員，在處分確定前得先行停職。受免職處分之公務人員既得依法提起行政爭訟，則免職處分自應於確定後方得執行。相關法令應依本解釋意旨檢討改進，其與本解釋不符部分，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿二年時失其效力。

### 二、解釋理由書

憲法第十八條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於公務之權利，其範圍不惟涉及人民之工作權及平等權，國家應制定有關任用、銓敘、紀律、退休及撫卹等保障公務人員權益之法律，用以規範執行公權力及履行國家職責之行爲。公務人員之懲戒乃國家對其違法、失職行爲之制裁，此項懲戒爲維

持長官監督權所必要，自得視懲戒處分之性質，於合理範圍內，以法律規定由長官為之。中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定，對公務人員所為免職之懲處處分，為限制其服公職之權利，實質上屬於懲戒處分。其構成要件應由法律定之，方符憲法第二十三條規定之意旨。關於限制憲法第十八條所定人民服公職之權利，法律固得授權主管機關發布命令為補充規定（參照本院釋字第四四三號解釋理由書），其授權之目的、範圍及內容則應具體明確而後可。惟公務人員考績法第十二條第一項第二款規定各機關辦理公務人員之專案考績，一次記二大過者免職，同條第二項復規定一次記二大過之標準由銓敘部定之。此項免職處分係對人民服公職權利之重大限制，自應以法律定之。上開法律未就構成公務人員免職之標準，為具體明確之規定，與前述解釋意旨有違。又懲處處分之構成要件，法律以抽象概念表示者，不論其為不確定概念或概括條款，均須符合明確性之要求。其意義須非難以理解、且為一般受規範者所得預見，並得經由司法審查加以確認方可。對於公務人員之免職處分既係限制憲法保障人民服公職之權利，自應踐行正當法律程序，諸如作成處分應經機關內部組成立場公正之委員會決議，委員會之組成由機關首長指定者及由票選產生之人數比例應求相當，處分前應給予受處分人陳述及申辯之機會，處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關等，設立相關制度為妥善之保障。復依公務人員考績法第十八條規定，服務機關對於專案考績應予免職之人員，在處分確定前得先行停職。受免職處分之公務人員既得依法提起行政爭訟，則免職處分自應於確定後方得執行。相關法令應依本解釋意旨檢討改進，其與本解釋不符部分，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿二年時失其效力。

## 參拾陸、釋字第 516 號

【解釋日期】89/10/26

【相關法條】

【解釋全文】

### 一、解釋文

國家因公用或其他公益目的之必要，雖得依法徵收人民之財產，但應給予合理之補償。此項補償乃因財產之徵收，對被徵收財產之所有人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家自應予以補償，以填補其財產權被剝奪或其權能受限制之損失。故補償不僅需相當，更應儘速發給，方符憲法第十五條規定，人民財產權應予保障之意旨。準此，土地法第二百三十三條明定，徵收土地補償之地價及其他補償費，應於「公告期滿後十五日內」發給。此項法定期間，雖或因對徵收補償有異議，由該管地政機關提交評定或評議而得展延，然補償費額經評定或評議後，主管地政機關仍應即行通知需用土地人，並限期繳交轉發土地所有權人，其期限亦不得超過土地法上述規定之十五日（本院院字第二七〇四號、釋字第一一〇號解釋參照）。倘若應增加補償之數額過於龐大，應動支預備金，或有其他特殊情事，致未能於十五日內發給者，仍應於評定或評議結果確定之日起於相當之期限內儘速發給之，否則徵收土地核准案，即應失其效力。行政法院八十五年一月十七日庭長評事聯席會議決議略謂：司法院釋字第一一〇號解釋第三項，固謂徵收土地補償費額經標準地價評議委員會評定後，主管機關通知並轉發土地所有權人，不得超過土地法第二百三十三條所規定之十五日期限，然縱已逾十五日期限，無從使已確定之徵收處分溯及發生失其效力之結果云云，其與本解釋意旨不符部分，於憲法保障人民財產權之旨意有違，應不予適用。

### 二、解釋理由書

憲法第十五條規定，人民之財產權應予保障。此一規定旨在確保個人依財產之存續狀態，行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害。國家因公用或因其他公益目的之必要，雖得依法徵收人民之財產，但應給予合理之補償。此項補償乃係因財產徵收，對被徵收財產之所有人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家自應予以補償，以填補其財產權被剝奪或其權能受限制之損失。故補償不僅需相當，為減少財產所有人之損害，更應儘速發給，方符憲法上開保障人民財產權之意旨（本院釋字第四〇〇號、第四二五號解釋參照）。準此，土地法第二百三十三條前段規定：「徵收土地應補償之地價及其他補

償費，應於公告期滿後十五日內發給之。」此項期間雖或因對徵收補償有異議，經該管地政機關提交評定或評議而得展延，但補償費額一經評定或評議後，主管地政機關仍應即行通知需用土地人，並限期繳交，以轉發應受補償人，其期限亦不得超過土地法第二百三十三條規定之十五日（本院院字第二七〇四號、釋字第一一〇號解釋參照）。上述徵收程序之嚴格要求，乃在貫徹國家因增進公共利益為公用徵收時，亦應兼顧確保人民財產權益之憲法意旨（本院釋字第四〇九號解釋意旨參照）。對於土地法第二百二十七條所公告，被徵收土地應補償之費額，應受補償人有異議，而拒絕受領，依土地法第二百三十七條第一項第一款規定，得將款額提存之，但該項應補償之費額，如於提交評定或評議後，認應增加給付時，應增加發給之補償數額，倘未經依法發給，徵收處分即不得謂已因辦理上述提存而不影響其效力。此為有徵收即有補償，補償之發給與徵收土地核准處分之效力間，具有不可分之一體性所必然。觀諸土地法第二百三十五條前段規定，「被徵收土地之所有權人，對於其土地之權利義務，於應受補償發給完竣時終止」亦明。至若應增加補償之數額過於龐大，需用土地人（機關）需動支預備金支應，或有其他特殊情事，致未能於十五日內發給者，仍應於評定或評議結果確定之日起於相當之期限內儘速發給之（依民國八十九年二月二日公布之土地徵收條例第二十二條第四項為三個月），否則徵收土地核准案，即應失其效力。行政院八十五年一月十七日庭長評事聯席會議決議略謂：司法院釋字第一一〇號解釋第三項，固謂徵收土地補償費額經標準地價評議委員會評定後，主管機關通知並轉發土地所有權人，不得超過土地法第二百三十三條所規定之十五日期限，然縱已逾十五日期限，無從使已確定之徵收處分溯及發生失其效力之結果云云，其與本解釋意旨不符部分，於憲法保障人民財產權之旨意有違，應不予適用。

## 參拾柒、釋字第 525 號

【解釋日期】90/05/04

【相關法條】

【解釋全文】

### 一、解釋文

信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之撤銷或廢止（行政程序法第一百十九條、第一百二十條及第一百二十六條參照），即行政法規之廢止或變更亦有其適用。行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。至經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形，或法規（如解釋性、裁量性之行政規則）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布者，其信賴即不值得保護；又純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，則欠缺信賴要件，不在保護範圍。

銓敘部中華民國七十六年六月四日台華甄四字第 970 五五號函將後備軍人轉任公職考試比敘條例第三條第一款適用對象常備軍官，擴張及於志願服四年預備軍官現役退伍之後備軍人，有違上開條例之意旨，該部乃於八十四年六月六日以台中審一字第 1152248 號函釋規定：「本部民國六十四年十一月十五日六四台謨甄四字第 350 六四號函暨七十六年六月四日七六台華甄四字第 970 五五號函，同意軍事學校專修班畢業服預備軍官役及大專畢業應召入伍復志願轉服四年制預備軍官役依法退伍者，比照『後備軍人轉任公職考試比敘條例』比敘相當俸級之規定，自即日起停止適用」，未有過渡期間之設，可能導致服役期滿未及參加考試，比敘規定已遭取銷之情形，衡諸首開解釋意旨固有可議。惟任何行政法規皆不能預期其永久實施，受規範對象須已在因法規施行而產生信賴基礎之存續期間，對構成信賴要件之事實，有客觀上具體表現之行爲，始受信賴之保護。前述銓敘部七十六年六月四日函件雖得爲信賴之基礎，但並非謂凡服完四年預備軍官役者，不問上開規定是否廢止，終身享有考試、比敘之優待，是以在有關規定停止適用時，倘尚未有客觀上具體表現信賴之行爲，即無主張信賴保護之餘地。就本件而言，其於比敘優待適用期間，未參與轉任公職考試或取得申請比敘資格

者，與前述要件不符。主管機關八十四年六月六日之函釋停止適用後備軍人轉任公職考試比敘條例有關比敘之規定，符合該條例之意旨，不生牴觸憲法問題。

## 二、解釋理由書

法治國為憲法基本原則之一，法治國原則首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用原則之遵守。人民對公權力行使結果所生之合理信賴，法律自應予以適當保障，此乃信賴保護之法理基礎，亦為行政程序法第一百十九條、第一百二十條及第一百二十六條等相關規定之所由設。行政法規（包括法規命令、解釋性或裁量性行政規則）之廢止或變更，於人民權利之影響，並不亞於前述行政程序法所規範行政處分之撤銷或廢止，故行政法規除預先定有施行期間或經有權機關認定係因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，制定或發布法規之機關固得依法定程序予以修改或廢止，惟應兼顧規範對象值得保護之信賴利益，而給予適當保障，方符憲法保障人民權利之意旨。

制定或發布法規之機關基於公益之考量，即社會整體利益優先於法規適用對象之個別利益時，自得依法定程序停止法規適用或修改其內容，若因此使人民出於信賴先前法規繼續施行，而有因信賴所生之實體法上利益受損害者，倘現有的法規中無相關補救規定可資援用時（如稅捐稽徵法第四十八條之三等），基於信賴之保護，制定或發布法規之機關應採取合理之補救措施或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害。至有下列情形之一時，則無信賴保護原則之適用：一、經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形者；二、相關法規（如各種解釋性、裁量性之函釋）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布，其信賴顯有瑕疵不值得保護者；三、純屬法規適用對象主觀之願望或期待而未有表現已生信賴之事實者，蓋任何法規皆非永久不能改變，法規未來可能修改或廢止，受規範之對象並非毫無預見，故必須有客觀上具體表現信賴之行爲，始足當之。至若並非基於公益考量，僅為行政上一時權宜之計，或出於對部分規範對象不合理之差別對待，或其他非屬正當之動機而恣意廢止或限制法規適用者，受規範對象之信賴利益應受憲法之保障，乃屬當然。

銓敘部中華民國七十六年六月四日台華甄四字第 0 五五號函將後備軍人轉任公職考試比敘條例第三條第一款適用對象常備軍官，擴張及於志願服四年預備軍官現役退伍之後備軍人，有違上開條例之意旨，該部乃於八十四年六月六日以台中審一字第 一一五二二四八號函釋規定：「本部民國六十四年十一月十五日六四台謨甄四字第 三五 〇 六四號函暨七十六年六月四日七六台華甄四字第 〇 五五號函，同意軍事學校專修班畢業服預備軍官役及大專畢業應召入伍復志願轉服四年制預備軍官役依法退伍者，比照『後備軍人轉任公職考試比敘條例』比敘相當俸級之規定，自即日起停止適用」。姑不論銓敘部七十六年六月四日之函件，是否牴觸前開條例規定，維護憲法所揭示公開競爭考試制度及法律所定正常文官甄

補管道，其利益顯然優於對少數延長役期預備軍官賦予之特殊優待，該部八十四年六月六日之函釋停止七十六年規定之適用，未有過渡期間之設，可能導致服役期滿未及參加考試、比敘規定已遭取銷之情形，固有可議之處，要屬符合公益之措施。銓敘部七十六年六月四日發布之上開函件，雖得為信賴之基礎，惟係基於招募兵員之權宜措施，與法律之規定既不一致，自不能預期其永久實施，除已有客觀上具體表現信賴之行爲者外，尙不能因比敘措施廢止即主張其有信賴利益之損失。就本件而言，參與轉任公職考試或取得申請比敘資格，乃表現其服役之初即對應考試服公職可獲優待具有信賴之客觀具體行爲。是以於停止適用時，尙未應考試及格亦未取得公務人員任用資格者（本件聲請人遲至八十六年始應特種考試後備軍人轉任公務人員考試及格），難謂法規廢止時已有客觀上信賴事實之具體表現，即無主張信賴保護之餘地。主管機關八十四年六月六日之函釋停止適用後備軍人轉任公職考試比敘條例有關比敘之規定，符合該條例之意旨，不生抵觸憲法問題。

附錄二 相關行政法院判例

## 壹、23 年判字第 3 號判例

### 一、案由

撤銷行政處分

### 二、判例要旨

行政官署以行政處分爲人民設定之權利事後非具有法令上之原因或本於公益上之必要原不得任意撤銷。

## 貳、23 年判字第 10 號判例

### 一、案由

縣界劃分

### 二、判例要旨

- 一、人民因行政官署劃分縣界發生所有權之爭執自應由該管法院受理審判要與行政官署所爲之處分無關。
- 二、行政官署以行政權劃分縣界並不得謂爲對於人民之處分自無由人民提起訴願之餘地。

## 參、23 年判字第 61 號判例

### 一、案由

地產爭執

## 二、判例要旨

- 一、人民對於官產爭執為其私有者係屬私權關係應由普通司法機關受理審判該管行政官署僅能以代表國家資格出訴或應訴要未可遽以行政處分或命令強行處理（為地產爭執事件）。
- 二、行政處分若因欠缺法律上之要件而無效時其外形上之事實既經成立則應受有效之推測須由當事人依法提起訴願或行政訴訟經訴願官署或行政法院撤銷其效力方不能繼續存在。

## 肆、24 年判字第 4 號判例

### 一、案由

行政

### 二、判例要旨

未經訴願決定之案件原處分官署既自覺其處分為不合法本於行政上之職權作用原得自動的為撤銷原處分之處分或另為處分。

## 伍、24 年判字第 47 號判例

### 一、案由

有關土地事務

### 二、判例要旨

- （一）國家或公共團體直接為公共目的所供使用之土地物件為公共用物不得為私法上法律行為之目的物其雖未至公用開始而已決定將來供特定公共使用者為預定公共物其性質與公共用物同如管理機關將此等公物特許人民使用或已特許使用又復撤銷之者為公法關係而非私法上之租賃問題所有特許或撤銷之行為均屬於行政處分人民對之如有不服自得依法提起訴願。

(二) 公物使用權之特許管理機關因公益上之必要得依單獨之意思而撤銷其特許之行為是乃自公物所生之當然事理。

## 陸、24 年判字第 51 號判例

### 一、案由

漁業

### 二、判例要旨

行政官署對於已核准之漁業凡認為有船舶航行碇泊之必要或於公益有妨害者得限制停止或撤銷其核准。

## 柒、25 年判字第 44 號判例

### 一、案由

行政

### 二、判例要旨

再訴願決定有拘束原處分及該決定官署之效力若發生新事實當然得由該管官署另為處分。

## 捌、25 年判字第 59 號判例

### 一、案由

劃分疆界

## 二、判例要旨

行政官署以行政權劃分疆界以定行政管轄不得謂為對於人民之處分而認其有訴願權。

## 玖、27 年判字第 28 號判例

### 一、案由

行政處分

### 二、判例要旨

行政訴訟原以官署之處分為標的倘事實上原處分已不存在則原告之訴因訴訟標的之消滅即應予以駁回。

## 壹拾、30 年判字第 16 號判例

### 一、案由

行政處分

### 二、判例要旨

當事人請求標的消滅其訴訟關係即應視為終結。

## 壹拾壹、31 年判字第 43 號判例

### 一、案由

提賣同鄉會產業

## 二、判例要旨

訴願法第一條所謂中央或地方官署之處分係指依法組織之官署所為行政處分而言若非依法組織之官署所為行為自不能謂其為行政處分人民對之亦即不能提起訴願。

### 壹拾貳、36年判字第36號判例

#### 一、案由

廟產糾紛事件

#### 二、判例要旨

關於私權之爭執，係屬民事訴訟範圍，應由該管法院受理審判，非行政官署所得處斷。本件雙方所爭執者為廟產之所有權及租穀之究應誰屬，顯係民法上私權之爭執，屬於民事訴訟範圍，應由普通法院依法裁判。被告官署（樂山縣政府）既不兼理司法，乃逕以行政職權傳集人證審訊，予以處斷。自屬越權行為，不能認為有效。

### 壹拾參、42年判字第26號判例

#### 一、案由

吊銷製藥許可證

#### 二、判例要旨

上級官署於權限內之命令，下級官署有服從之義務。下級官署對於人民誤為抵觸禁令之許可，因事後發覺上級官署已有禁令在先，且本於公益上之必要，重申禁令，而將該項許可予以撤銷，殊難指為違法。

## 壹拾肆、44 年判字第 34 號判例

### 一、案由

塗銷房屋所有權登記

### 二、判例要旨

訴願法第一條所謂官署之處分損害人民之權利或利益，係指該項處分所生具體的效果，損害該人民之權利或利益而言。本件被告官署（臺灣省政府）之該項命令，係就其與原告間關於私權爭執之事項，命令所屬機關為某種處置，其命令之對象，為臺南市政府，雖曾將此項命令之副本送達與原告，但此並非本於行政權對原告為何處分。此項命令，僅係指示臺南市政府對於原告為行政處分。必待臺南市政府遵令為塗銷登記，變更為國有之登記後，始有損害於原告之權益。原告如認臺南市政府依該項命令所為塗銷登記等處分行為為違法或不當，有損害其權利，則依司法院院字第六一七號及第一一六五號解釋，應以臺南市政府為原處分官署，而向被告官署提起訴願。

## 壹拾伍、44 年判字第 40 號判例

### 一、案由

違反魚市場管理規則

### 二、判例要旨

一、依憲法第一百四十四條之反面解釋，除公用事業及其他有獨佔性之企業，以公營為原則外，其他之合法營利事業，固得由國民自由經營，但政府為公益之目的，而對某一營業加以管理者，既非侵犯國民營業之自由，自無違憲之可言。臺灣省政府所頒行之臺灣省魚市場管理規則，係以公益為目的，為調節水產品之產銷及平準市價而訂定。其所定承銷人之資格，十分寬泛，對於國民經營鮮魚業之自由，並無何限制。又其所規定，均屬魚市交易之管理辦法，與營業稅法之規定，各有其目的及範疇，亦無所謂牴觸。原告指摘該項管理規則為違憲違法，殊無可採。

- 二、臺灣省魚市場管理規則中所稱之承銷人，當然為在魚市場之承銷人，是承銷人所為交易，自必在魚市場之內，毋庸另有規定。可見同規則第三條之規定，其效力係及於一般鮮魚貝介類之交易，並非專就承銷人而為限制。
- 三、行政官署對其已為之行政行為發覺有違誤之處，而自動更正或撤銷者，並非法所不許。

## 壹拾陸、45 年判字第 37 號判例

### 一、案由

營業稅法

### 二、判例要旨

人民提起訴願，僅對於中央或地方官署之違法或不當處分，始得為之，且以該處分有損害其權利或利益者為限，此觀諸訴願法第一條之規定，殊為明瞭。所謂處分，係指中央或地方官署就具體事件單方所為之公法的行為而言，故以能發生一定之公法上效果為其要件。行政官署之行為，如非屬處分或不致損害人民之權利或利益，人民自不得對之提起訴願。本件被告官署認為原告有短報營業額及所得額情事，依臺灣省內中央及地方各項稅捐統一稽徵條例之規定，移送該管地方法院處罰，一面以移送書副本送達原告。查被告官署之移送行為，僅係請求法院對原告裁定處罰，而原告之應否受罰及罰鍰若干，均有待法院裁定。是被告官署該項移送行為，顯不能發生處罰原告之法律效果，且對原告之權利或利益無何損害。依首開說明，原告自不得對之提起訴願。至被告官署將移送書副本送達原告，僅在使原告知悉此移送之事實，尤不足與處分書之送達相比。原告指謂事實上法院多依主管徵收機關之移送照為裁定處罰，故被告官署之移送行為，實際已直接損害原告之權利云云，顯無法理上之根據，不足採取。

## 壹拾柒、46 年判字第 64 號判例

### 一、案由

更正土地登記

## 二、判例要旨

- 一、土地總登記完畢後，利害關係人發見登記錯誤或遺漏時，依土地法第六十九條之規定，得以書面聲請該管上級機關查明核准後，予以更正。該管上級機關所為之核准或拒絕之意思表示，既足發生法律上之效果，自屬一種行政處分。本件原告依上開土地法之規定，以書面聲請被告官署（臺灣省政府）准予更正關於本件土地之登記，經被告官署審查後，認為不應准許，乃以命令將此項意旨通知原登記機關臺北縣政府，同時以副本送達原告。此項命令既係基於原告上述之聲請而發，則該項副本之送達原告，自屬對原告之答復。此項拒絕核准之意思表示，應屬消極的行政處分。原告認其有損其權利，一再提起訴願，並進而提起行政訴訟，於法尚非不許。
- 二、土地總登記為所謂第一次登記，必先為總登記後，始得為移轉登記，此就土地法第七十二條之規定觀之，可以無疑。臺灣省因日據時期曾經辦理不動產之登記，故光復後所舉辦之總登記，應就原來登記簿土地臺帳及權利憑證之狀態為之，此就臺灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法及臺灣地籍釐整辦法各規定觀之，亦甚了然。本件原告在光復前買受共有人周甲之應有部分，於光復後受贈共有人劉乙之應有部分，雖均在總登記之前，但既均未為移轉登記，其日據時期原登記簿土地臺帳及權利憑證，均記載為原告及周甲劉乙三人所共有，地政機關所為之總登記，仍登記本件土地為三人共有，自難謂為錯誤。地政機關關於本件手續之欠缺，實為辦理總登記後未曾辦理移轉登記，而其總登記之登記為共有，則並無錯誤或遺漏。
- 三、原告於三十五年七月十八日向前臺北縣土地整理處新店分處就本件土地聲請登記，除依土地總登記之手續聲請為總登記，換發所有權狀外，更同時聲請就共有人分別出賣及贈與其應有部分與原告之事實，聲請為所有權之移轉登記。地政機關當時就總登記部分，固應依照臺灣地籍釐整辦法第四條及臺灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法第七條第八條，暨其他有關法令之規定，將所繳驗之申請書、產權憑證，與土地臺帳、不動產登記簿核對審查，如屬相符，再為公告，公告期滿而無人異議，即為辦理登記手續。其就移轉登記部分，亦應依臺灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法第九條之規定，於收件後在原憑證上記明，俟公告期滿，再為辦理登記。

## 壹拾捌、47年判字第40號判例

### 一、案由

實物配給

### 二、判例要旨

- 一、被告官署（行政院）基於原告呈請解釋，而就法令疑義所為之解答，自與發生公法上效果之單方行政行為有別，不能謂其為行政處分。且被告官署此項解釋，更不生具體效果而直接損害原告之權利或利益。原告對之，自不得提起訴願。按原告充當臺灣省菸酒公賣局松山菸廠工人，僅與廠方發生私經濟關係之僱傭關係，其主張為工人身分，不屬公職，固非無據。而訴願決定認為原告充任公營事業之菸廠雇工，即具有公法上之特別權利義務關係，其法律上之見解，固不無可議。惟其就程序上駁回原告之訴願，結果尚無不合。
- 二、本件被告官署（行政院）之配給室，為其內部業務單位之一，並非所屬獨立機關，惟經被告官署規定，該室為便利業務之處理，對於各地合作社、農會或受配員工個人，均得以該室名義行文，業經本院電准被告官署臺（四七）人字第四〇九四號函復有案。是該室於上開範圍內對外之行文，自不能不視同被告官署之表示或通知。原告為配給實物問題，請求被告官署解釋，而由該配給室所為之答復，自應視同被告官署之答復，姑不問原告對此項答復是否得提起訴願，其向被告官署提起訴願，管轄等級，要無不合。

## 壹拾玖、47年判字第52號判例

### 一、案由

耕地放領

### 二、判例要旨

依實施耕者有其田條例第二十一條第二款、第三款之規定，經過耕地放領之法定公告期間三十日而無人申請更正，其放領固即歸於確定（具有形式的確定力），不容當事人或利害關係人更以行政爭訟之方法，出而爭執。但行政官署如發

現該已具形式的確定力之放領行為確屬錯誤，基於公益上之理由，依職權予以更正，則非不可。且其更正行為係另一處分，當事人對之自得依通常程序提起訴願及行政訴訟（參看本院二十四年判字第四號、四十四年判字第四〇號及四十五年判字第六〇號各判例）。

## 貳拾、48年判字第72號判例

### 一、案由

土地登記

### 二、判例要旨

- 一、土地法第四十三條所規定之絕對效力，係就對於第三人之關係而言。故第三人信賴登記而取得土地權利時，不因登記之無效或撤銷而被追奪。並非謂一經為總登記後，即不能復為權利變更之登記。
- 二、土地登記完畢後，利害關係人發見登記錯誤時，固得依土地法第六十九條之規定，以書面聲請該管上級機關，查明核准更正。但此種登記錯誤之更正，應以不妨害原登記之同一性者為限。若登記人以外之人，對登記所示之法律關係有所爭執，則應訴由司法機關審判，以資解決，殊非可依上述規定，聲請更正登記，以變更原登記所示之法律關係。原告主張本件土地應由本件各原告繼承而共同共有，其登記為黃某等二人自臺灣省日據時期即共同繼承，係屬錯誤，顯係就登記所示之私法關係，有所爭執。自應依民事訴訟程序，訴請法院審判，不得依土地法第六十九條之規定而為更正登記之聲請，以改變原登記所示之法律關係，而妨害原登記之同一性。況原告聲請更正登記，係請求回復未為繼承登記前之原狀，是其名為聲請更正登記，實係要求塗銷黃某等之繼承登記，尤不屬上開土地法規定更正登記之範圍。

## 貳拾壹、50年判字第32號判例

### 一、案由

吊銷營業許可證

## 二、判例要旨

- 一、官署依照規定為人民設定權利或能力之處分，非另有法規根據，不得予以撤銷，為行政法之基本法則。被告官署如為整頓市容，清除道路障礙，以達美化都市疏導交通之目的，有對以前核發營業許可證之腳踏車保管業，予以整理取締之必要，自當呈請另訂法規，以便通案執行。要不能獨對原告為特殊之處遇，而將為其設定權利之處分（營業許可），無法規依據而遽予撤銷。
- 二、按經營腳踏車保管業者，須報經該管警察局登記，核發許可證後，方准營業。其放置腳踏車，不得妨礙交通及市容，如有違反，視其情節輕重，依法分別處罰，或勒令停業，或吊銷許可證，固為臺灣省各縣市腳踏車保管業登記辦法第一條、第四條第三款及第十條所規定。但所謂放置腳踏車妨害交通及市容，應指經營腳踏車保管業者，於領得營業許可證後，其放置腳踏車之方法，有妨害交通或市容之情形，或其放置腳踏車之方法，原雖與交通及市容無礙，而因客觀環境之變遷，成為妨害交通及市容者而言。本件原告所設置之腳踏車保管處，係於四十二年十一月間經被告官署核發營業許可證。於四十七年三月間換發新證，四十八年十二月間，經被告官署通知吊銷該許可證。查原告腳踏車保管處放置腳踏車之處所，原係經被告官署指定，既據被告官署聲稱原告於四十八年間仍照舊存放，並未有何變更。自不能謂原告於領得營業許可證後，有妨害交通及市容之情事發生。至被告官署雖主張臺北市人口激增，交通流量隨之頻繁，但對於原告腳踏車保管處所在地一帶交通流量，在四十七年換發新證後至四十八年間，有何重大之變遷，被告官署並不能具體說明。亦難認原告所設置之腳踏車保管處，因客觀環境之變遷，而成為妨害交通及市容。

## 貳拾貳、50 年判字第 43 號判例

### 一、案由

違章漏稅

### 二、判例要旨

人民提起訴願，僅對於中央或地方官署之違法或不當處分，始得為之，且以該處分有損害其權利或利益者為限，此觀訴願法第一條之規定甚明。所謂處分，係指中央或地方官署就具體事件單方所為之公法的行為而言，應以能發生一定之

公法上效果為其要件。行政官署之行爲如非屬處分，或不致損害人民之權益，人民自不得對之提起訴願。稅捐稽徵機關對於納稅義務人認為有違法漏稅情事，依臺灣省內中央及地方各項稅捐統一稽徵條例之規定，移送該管地方法院處罰之移送行爲，尚不發生處罰納稅義務人之法律效果，尤未損害其權益。其將移送書副本送達納稅義務人，僅在使納稅義務人知悉此移送之事實，亦非處分書之送達可比，原告自不得對之提起訴願。

## 貳拾參、51 年判字第 106 號判例

### 一、案由

請釋示製冰廠遷設有關法令疑義

### 二、判例要旨

提起訴願，以有官署違法或不當之行政處分存在為其前提要件。所謂行政處分，則指官署對人民所為之單方行政行爲而發生具體的法律上效果者而言，且以該項處分損害其本人之權利或利益者，始得對之提起訴願。若恐將來有損害之發生，而預行請求行政救濟，則非法之所許。本件被告官署之通知，係基於原告所陳法令上之疑義，表示其自己之見解以為解釋，顯不發生具體的法律上之效果，不能謂其為行政處分。縱如原告主張，製冰廠產品不合標準，同業競爭之結果，足使原告蒙受損失，亦係將來可能有損害之發生，非原告之權利或利益已受損害之情形，原告自不得預行請求救濟。依首開說明，其提起訴願，即非合法。

## 貳拾肆、51 年判字第 422 號判例

### 一、案由

契稅

### 二、判例要旨

依契稅條例應科之罰鍰，同條例雖無明文由法院裁定，但依臺灣省內中央及地方各項稅捐統一稽徵條例第四條及第十二條第一項規定，契稅既屬該條例所定

稅目之一，而凡屬該條例之罰鍰案件，又均應由該管稽徵機關移送法院裁定。是關於契稅罰鍰案件，自非稽徵機關所得自行處分。

## 貳拾伍、52 年判字 173 號判例

### 一、案由

房屋移轉登記

### 二、判例要旨

主管地政機關就人民之土地登記聲請所為之批駁，無論其基於何種原因，既足發生法律上之效果，要不能謂非行政處分，聲請人對之如有不服，除法令另有特別規定其救濟程序（如土地登記規則第三十八條第二項之規定）外，自得為行政爭訟，以求救濟。本件建物，原告申請為所有權移轉登記，被告官署以准臺灣基隆地方法院函因另案債務糾紛事件，囑為查封登記，即通知原告如須辦理移轉登記，希逕向該院申請塗銷該項查封之預告登記等語。此項通知，實質上即屬駁回原告登記之申請，應屬消極的行政處分，原告認其有損權利，一再提起訴願，並進而提起行政訴訟，按之首開說明，應非法所不許。再訴願決定認被告官署上項通知並非對原告之處分，不為實體上之審究，遽就程序上予以駁回，其見解尚難認為正當。

## 貳拾陸、53 年判字第 119 號判例

### 一、案由

停發執照

### 二、判例要旨

提起訴願，必以有官署之行政處分存在為其前提，所謂行政處分，則指官署就特定事件對人民所為之具體處分而言。本件被告官署（臺灣省政府衛生處）令飭各縣市衛生主管機關暫時停發一般藥品零售執照，並非本於行政權就特定事件對原告為何種具體之處置，自不得認為行政處分，而對之有所爭訟。至另一通知謂「正與各有關單位研議中希靜候處理」等語，對於原告之請求，並未有所准

駁，在法律上亦無何種效果因之發生，消極或積極之行政處分均不存在，自亦不能指該項通知為對原告等之行政處分，據以提起訴願。

## 貳拾柒、53 年判字第 230 號判例

### 一、案由

申請發給免稅調查證

### 二、判例要旨

提起訴願，係對官署之行政處分，請求救濟之程序，必以有行政處分之存在為其前提。而所謂行政處分，係指官署本於行政職權，就特定事件，對人民所為足以發生法律上具體效果之處分而言。若非屬行政處分，自不得對之，依行政訟爭程序，請求救濟。本件原告不服之被告官署通知，其內容係囑原告提出證據，證明其為不對外營業之依法經營之合作社，以憑發給免稅調查證，是對於原告請發免稅調查證之請求，顯尚在調查審核之程序，並未為准駁之行政處分，原告遽對此項通知，提起訴願，自屬於法不合。

## 貳拾捌、54 年判字第 50 號判例

### 一、案由

違反使用牌照稅法被移送處罰

### 二、判例要旨

使用牌照稅法規定之罰鍰，係由主管稽徵機關移送法院裁定，被告官署之移送行為，僅係請求法院對原告裁定處罰，而原告之應否受處罰鍰及罰鍰若干，均屬於法院權衡。該項移送行為，顯不發生處罰原告之法律效果，要不能謂為行政處分而對之提起訴願。

## 貳拾玖、56 年判字第 186 號判例

### 一、案由

商標評定

### 二、判例要旨

依商標法第二十七條第一項第二款規定，由利害關係人申請評定商標專用權之範圍者，應以其商標業經呈准註冊，取得商標專用權者為限，如未經請准註冊之商標，根本無專用權之存在，自無申請評定商標專用權範圍之餘地。本件參加人使用於西藥品類之抗生素綜合維他命混合補充飼料商品之「噢肥大」商標，雖經請准註冊，取得商標專用權，但該商標圖形之文字部分僅有中文。至參加人實際使用時附加之 AUROVITA 英文字樣，經查明並未經註冊。該參加人對該英文既未經申請註冊，自無商標專用權之存在。其於取得中文「噢肥大」註冊商標專用權後，於實際使用時附加英文文字，是否應認為意圖影射原告業經請准註冊 AU-ROFAC 商標而構成商標法第十六條第一項第一款所定撤銷商標專用權之原因係另一問題。原告要不得對此項商標專用權不存在之未註冊英文商標，請求評定其商標專用之範圍。原告所引之經濟部經臺（五〇）訴字第一六四三九號令，其主要意旨，在說明請求評定商標專用權範圍之人，不限於利害關係相反之人，即商標專用權人自己亦得請求評定其商標專用權之範圍，但評定之客體應屬已註冊之商標，始有商標專用權之可言，其見解初無二致，原告自不得引以為請求評定未註冊商標專用權範圍之論據。

## 參拾、56 年判字第 214 號判例

### 一、案由

申請保留公有墓地

### 二、判例要旨

依臺灣省各縣市實施地方自治綱要第二條規定，鄉鎮為法人，固應有超越鄉鎮民個人之人格，並由鄉鎮民公選之鄉鎮長為鄉鎮法人之代表人，對外處理一切

事務及為一切法律行為。但鄉鎮公所則僅為鄉鎮法人之機關，並非即為鄉鎮法人，二者不容混為一談。本件原告主張為茄定鄉之公共利益，系爭土地應回復為公共墓地，不應變更地目予以標售，即係為茄定鄉之權益，出而爭執。其因此而發生行政爭訟，自祇能以該鄉法人為當事人，而以鄉長為其代表人。其最初提起訴願，以該鄉鄉長及鄉民代表主席為訴願人，固屬不合，其後以原告茄定鄉公所之名義行之，仍與行政爭訟（訴願及行政訴訟）限於人民始得提起之規定不符。

## 參拾壹、58 年判字第 31 號判例

### 一、案由

營利事業所得稅

### 二、判例要旨

納稅義務人依所得稅法規定辦理結算申報而經該管稅捐稽徵機關調查核定之案件，如經過法定期間而納稅義務人未申請復查或行政爭訟，其查定處分，固具有形式上之確定力，惟稽徵機關如發見原處分確有錯誤短徵，為維持課稅公平之原則，基於公益上之理由，要非不可自行變更原查定處分，而補徵其應繳之稅額。

## 參拾貳、60 年裁字第 232 號判例

### 一、案由

解除僱傭契約

### 二、判例要旨

依公司法規定設立之公營事業機構，既非官署，自無被告當事人能力，若對之提起行政訴訟，即為法所不許。

## 參拾參、61 年裁字第 137 號判例

### 一、案由

拆除違章建築

### 二、判例要旨

查政府拆除違章建築，旨在謀求公共利益，非為保護土地所有人之私權，故違章建築之所有人或使用人認為拆除違章建築之處分為違法或不當者，固得請求行政救濟，而土地所有人則不得因主管官署不為拆除處分，提起訴願或行政訴訟，良以土地所有人要求拆除地上他人之違章建築，其目的在於收回土地，純屬私權範圍，如有爭執，應循民事訴訟程序，以求解決，要無請求行政救濟之餘地。

## 參拾肆、62 年裁字第 41 號判例

### 一、案由

聲請輔導就業

### 二、判例要旨

官署所為單純的事實敘述或理由說明，並非對人民之請求有所准駁，既不因該項敘述或說明而生法律上之效果，非訴願法上之行政處分，人民對之提起訴願，自非法之所許。

## 參拾伍、62 裁字第 182 號判例

### 一、案由

補繳進口稅

## 二、判例要旨

上級機關本於監督權，對於下級機關所為之糾正及指示，並非對於人民之行政處分，其以副本抄送原告，純屬意思通知性質，自不得作為訴願之標的。原告如不滿該上級機關之指示，應俟受指示之下級機關遵令為行政處分後，再循行政救濟程序請求救濟。乃原告未待行政處分，即行訴願，自為法所不許。

## 參拾陸、83 年判字第 151 號判例

### 一、案由

有關建築事務事件

### 二、判例要旨

行政機關於審酌是否撤銷授予利益之違法行政處分時，除受益人具有：以詐欺、脅迫或賄賂方法使行政機關作成行政處分、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作成行政處分、明知行政處分違法或因重大過失而不知等信賴不值得保護之情形外，依行政法上信賴保護原則，為撤銷之行政機關固應顧及該受益人之信賴利益，但為撤銷之行政機關行使裁量權之結果，倘認為撤銷該授予利益之違法行政處分所欲維護之公益顯然大於受益人之信賴利益者，該機關仍非不得依職權為全部或一部之撤銷。

## 參拾柒、83 年判字第 1223 號判例

### 一、案由

有關土地事務

### 二、判例要旨

按合法之授益處分除具有：一、法規有准許廢止之規定；二、原處分機關保留行政處分之廢止權；三、附負擔之行政處分受益人未履行該負擔；四、行政處分所依據之法規或事實事後發生變更致不廢止該處分對公益將有重大危害；五、

其他為防止或除去對公益之重大危害等要件之一時，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止外，基於行政法上之信賴保護原則，行政機關不得任意廢止之。且原處分機關倘依「行政處分所依據之法規或事實事後發生變更，致不廢止該處分對公益將有重大危害」或「其他為防止或除去對公益之重大危害」之理由，而廢止授予利益之合法行政處分時，對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給予合理之補償。