

第一章 行政法

壹、行政法原理原則

一、基礎說明

(一)搭配交通行政大意之出題，行政法之一般原理原則會是在出題上比較鮮明的區塊。因此上述基本原則的掌握，是第一個要確立之基礎。

(二)此外，本部分的第二個出題重點，是行政程序法中有關行政行為之出題。依據行政程序法之規定，作為本科出題核心的六大行政行為，乃包括行政處分、行政契約、行政命令（包括法規命令與行政規則）、行政計畫、行政指導與處理陳情。因此其基礎定義、要件與基礎效力之部分，亦為我們必須掌握之主要內容。

二、行政法原理原則（即通用之一般法律原則）

依據行政程序法第 1 條之規定：

行政程序法之目的	方式	內涵
	遵循	公正、公開、民主之程序；
	確保	依法行政原則；
	提高	行政效能；
	保障	人民權益；
	增進	人民對行政之信賴。

(一)依法行政原則

1. 依法行政原則，乃強調行政行為應該受到法律及一般法律原則的拘束（行政程序法第 1 條與第 4 條），亦即透過立法機關所制定的法律以及一般法律原則，節制行政機關的各種作為，藉以保障人民的基本權利。

基礎原則	意義	內容說明
法律優位原則	涵義	法律的位階高於行政命令和行政行為，行政機關為行使職權而訂定的法規命令，不得抵觸法律授權的範圍；作成行政處分時，不得違反相關法律的意旨，亦即法律對行政行為有控制作用，也稱為「消極的依法行政原則」，又稱為「法律優越原則」或「法律位階理論」。
	舉例	《土地法》規定，土地登記如果有錯誤疏漏，必須呈報上級查核確認之後，才可以更正。但《土地登記規則》為了簡化流程，卻自行規定，登記機關可以自行判斷登記是否錯誤或遺漏，並自己完成更正。《土地登記規則》是行政命令，內容卻明顯抵觸上位規範《土地法》的規定，即違反法律優位原則。
法律保留原則	涵義	國家機關的行政行為，尤其是干預人民自由與權利領域的行政行為，其行事所依據的法規範，應保留給立法機關以法律規定。亦即行政行為需要有法律的明定及授權作為依據，不得由行政機關自行以法規命令訂定，也稱為「積極的依法行政原則」。相關概念尚包括「憲法保留」與「法官保留」。
	舉例	警察人員為維護交通秩序及行車安全，可對駕駛人進行路檢與酒精測試，必要時可採取搜索人民身體或扣留車輛等不利於駕駛人的做法。這些措施會侵犯到人民的行動自由、財產與隱私等權利。但《警察職權行使法》已明文授權警察得於一定條件下，對人、車實施身分查證與檢查，故符合法律保留原則之要求。

2. 概念解析

(1) 法律優位原則係指法律對於行政之優越地位，以法律指導、支配行政。此處所稱之「法律」，不僅包括形式法所規範之《憲法》、法律、法規命令、自治規章及條約等成文法，亦包括實質法所規範之習慣法、判例、解釋、法理等不成文法。換言之，行政行為不僅不得違法律，亦不得違反比例原則、平等原則等各類一般法律原則。

(2) 法律保留原則的用語習慣：一般考生在學習法律保留原則時，雖可以對於其意義具體掌握，但是卻會對於所謂保留的用語感覺到不協調。其實這個部分在法律之理論上，乃是從憲法基礎理論中的權力分立理論而來。亦即，從基本三權分立的架構來看，有一些事情由立法權決定，有一些由行政權決定，而有一些事情則由審判權決定。所謂的「保留」，指的是事務僅得由哪一個權力來加以決定的意思。而法律保留，依據現行司法院大法官擴張解釋的結果，乃包括下述 2 種情形：

① 僅得由立法機關所制定之法律來加以規範或決定，亦即保留給立法機關決定者，就稱為**狹義的法律保留**，也就是我們一般所稱的「立法保留」。

② 除了上述情況之外，為了因應社會變遷，行政功能與目的擴張之現實面考量，如果

要求凡事都要立法保留，顯然會過度加重立法機關的負擔，反而會影響各類政策之落實。因此，立法機關就特定事項，得以法律具體明確授權給行政機關以法規命令加以決定，這就是授權命令之由來。司法院大法官將此發展為層級化法律保留體系，並且透過授權明確性原則加以審查並監督。學說上則將其稱為**廣義的法律保留**。

(3)層級化法律保留原則之確立

釋字第 443 號解釋建立了所謂「層級化法律保留體系」的觀點，認為人民之基本權利於憲法中有不同層次的保障。其規範密度乃可區分為四個層次：

①憲法保留事項

縱令立法機關亦不得制定法律加以限制，例如：憲法第 8 條規定之人身自由即是。

②國會保留事項

例如：剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；又如時效制度不僅與人民權利義務有重大關係，且其目的在於尊重既存之事實狀態，及維持法律秩序之安定，與公益有關，須逕由法律明定，自不得授權行政機關衡情以命令訂定或由行政機關依職權以命令訂之（釋字第 474 號）。惟法律本身若已就人身之處置為明文之規定者，應非不得以法律具體明確之授權委由主管機關執行之。至主管機關依法律概括授權所發布之命令若僅屬細節性、技術性之次要事項者，並非法所不許（釋字第 559 號）。

③相對法律保留事項

A.一般多屬此層次，此又可分兩部分：

a. 涉及人民其它自由權利之限制而應由法律加以規定者：可以在法律符合具體明確授權原則的前提下，授權主管機關發布命令以為補充規定。

b. 給付行政措施：其受法律規範之密度，雖較限制人民權益者寬鬆，但如涉及公共利益之重大事項者，仍應有法律或法律授權之命令為依據之必要。

B.法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代，倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章（釋字第 524 號）。

④非法律保留事項

亦即行政機關依其職權執行法律時，僅得就執行法律之細節性、技術性次要事項（非重要事項）為必要之規範，此雖可能對人民產生不便或輕微影響，但尚非憲法所不許。

【精選例題】

試題	解答
1.財政部賦稅署函釋：偏遠地區公車業者所取得之交通部路線補貼應繳納營業稅。此項函釋違反下列何項行政法之法律原則？ (A)法律優位原則 (B)法律保留原則 (C)法律不溯既往原則 (D)法律正當性原則。	(B)
2.下列何者不包括在行政程序法之一般法律原則中？ (A)明確原則 (B)一行為不二罰原則 (C)不當聯結之禁止 (D)注意當事人利益。	(B)
3.關於法律保留原則，我國現行制度不採下列何種理論？ (A)全面保留理論 (B)干預保留理論 (C)國會保留理論 (D)重要性理論。	(A)
4.下列何者不是行政程序法之立法目的？ (A)確保依法行政之原則 (B)保障人民權益 (C)增進人民對立法之信賴 (D)提高行政效能。	(C)
5.依據行政法法源之內容，指出下列那一選項係錯誤？ (A)中央銀行法屬於措施性法律 (B)自治條例係地方性法規 (C)緊急命令具有取代法律之性質 (D)平等原則係行政法法源。	(A)
6.行政行為應受法律及一般法律原則之拘束，此係行政法上之何種原則？ (A)依法行政原則 (B)不當聯結禁止原則 (C)信賴保護原則 (D)誠信原則。	(A)
7.下列何者不屬於行政程序法第 4 條所稱之一般法律原則？ (A)平等原則 (B)信賴保護原則 (C)比例原則 (D)當事人進行主義。	(D)

(二)比例原則

- 1.行政機關所為之行政行為，其所欲達成的「目的」和其所採行的「手段」之間，應有適當的對應比例，禁止過當與為達目的不擇手段之行政行為（憲法第 23 條、行政程序法第 7 條）。比例原則尚可再細分為下列三項子原則：

	涵義	行政機關所採取的手段，應有助於目的之達成。手段如果無助於目的之達成，代表該手段必然不適當，又稱為「合目的性原則」。
適當性原則	舉例	例如非洲豬瘟國際疫情嚴重，我國依據動物傳染病防治條例第 34 條、第 45 條之 1 之規定對於違規自境外攜帶肉類製品之民眾開罰。惟行政機關如禁止民眾連動物之絨毛玩偶均不得悉帶入境，則對於防範疫情擴散毫無幫助，即屬適當性原則之違反。
必要性原則	涵義	行政機關如果有多種可以達成目的之手段，應從中選擇對人民權益損害最小的手段，又稱為「損害最小原則」。

	舉例	在機場要出入境時，為保障飛航安全，航警檢查乘客是否攜帶危險物品上機，有經探測儀器檢查與由航警觸碰檢查兩種方式。如果兩者都足以查出是否有攜帶危險物品，則此時應選擇探測儀器檢查，因為其對旅客身體自由之侵害最小，乃符合必要性原則。
	涵義	行政機關所採行的手段，必然對當事人帶來干預並造成損害，此一損害應該小於達成目的所得到的利益，又稱為「狹義比例原則」。
衡量性原則	舉例	釋字 689 號解釋理由書在調和新聞採訪自由與個人身心安全之身體權時，乃具體操作衡量性原則之範例，說明如下： 社會秩序維護法規定（下稱系爭規定）禁止無故跟追他人原非針對新聞採訪行為所為之限制，其對新聞採訪行為所造成之限制，如係追求重要公益，且所採手段與目的之達成間具有實質關聯，即與比例原則無違。新聞採訪者縱為採訪新聞而為跟追，如其跟追已達緊迫程度，而可能危及被跟追人身心安全之身體權或行動自由時，即非足以合理化之正當理由，系爭規定授權警察及時介入、制止，要不能謂與憲法第 11 條保障新聞採訪自由之意旨有違。新聞採訪者之跟追行為，如侵擾個人於公共場域中得合理期待其私密領域不受他人干擾之自由或個人資料自主，其行為是否受系爭規定所限制，則須衡量採訪內容是否具一定公益性與私人活動領域受干擾之程度，而為合理判斷，如依社會通念所認非屬不能容忍者，其跟追行為即非在系爭規定處罰之列。是新聞採訪者於有事實足認特定事件之報導具一定之公益性，而屬大眾所關切並具有新聞價值者（例如犯罪或重大不當行為之揭發、公共衛生或設施安全之維護、政府施政之妥當性、公職人員之執行職務與適任性、政治人物言之可信任性、公眾人物影響社會風氣之言行等），如須以跟追方式進行採訪，且其跟追行為依社會通念所認非屬不能容忍，該跟追行為即具正當理由而不在系爭規定處罰之列。依此解釋意旨，系爭規定縱有限制新聞採訪行為，其限制係經衡酌而並未過當，尚符合比例原則，與憲法第十一條保障新聞採訪自由之意旨並無牴觸。又系爭規定所欲維護者屬重要之利益，而限制經勸阻不聽且無正當理由，並依社會通念認屬不能容忍之侵擾行為，並未逾越比例原則。

2.概念解析

- (1)比例原則是公法領域的一項基本原則，在《憲法》和行政法中均有適用。《憲法》上的比例原則，主要是針對法律所作之要求，對國家權力包括行政、立法、司法、考試及監察等之行使都適用。行政法上的比例原則，主要是針對行政行為所作之要求，諸如法規命令、行政規則、行政處分、行政契約、行政指導等都適用。
- (2)比例原則是行政法中之「帝王條款」。所謂「帝王條款」，因具有強烈的法拘束性以及根本性，故必須完全地遵守，不能有任何的牴觸，亦沒有任何解釋上周旋的餘地。因此，只要違反比例原則中任一子原則的行政行為，即使形式上有法律授權，也未牴觸法律規定，仍是違法的行政行為。

【精選例題】

試題	解答
1.臺北市政府為整頓交通秩序，乃通函各交通執法機關，對於違反規定停車之汽機車，一律裁處法定最高額新臺幣 5,000 元罰鍰。本項規定違反下列何項行政法原則？ (A)信賴保護原則 (B)誠信原則 (C)明確性原則 (D)比例原則。	(D)
2.法律雖明定罰鍰之額度，如主管機關未依個案分別為適當之裁罰，一律依罰鍰之上限裁罰，縱令其罰鍰之上限未逾越法律明定得裁罰之額度，仍有違何項原則？並與法律授權主管機關行政裁量之目的不合，亦係那一種裁量瑕疵？ (A)比例原則、裁量怠惰 (B)比例原則、裁量逾越 (C)平等原則、裁量濫用 (D)平等原則、裁量逾越。	(A)
3.下列何者不屬於比例原則之內容？ (A)對當事人有利與不利事項一律注意 (B)採取之方法應有助於目的之達成 (C)多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者 (D)採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。	(A)
4.公法原則中，強調「行政手段」所造成的侵害必須與「行政目的」達成均衡的法律原則，乃是： (A)平等處遇原則 (B)信賴保護原則 (C)比例原則 (D)法律優越原則。	(C)
5.下列涉及人民工作權之法律規定，依司法院大法官解釋意旨，何者違反比例原則而侵害人民之工作權？ (A)禁止公務員於其離職 3 年內，擔任與其離職前 5 年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問 (B)對於新聞採訪者於公共場域中，以跟追方式進行採訪之行為，施加合理限制 (C)對於拒絕接受酒精濃度測試之職業駕駛人，除吊銷其駕駛執照外，並限制其 3 年內不得再考領駕駛執照	(D)

試題	解答
(D)對於教師曾因「行為不檢有損師道，經有關機關查證屬實」之原因而被解聘、停聘或不續聘為教師者，終身禁止再任教職。	

(三)平等原則

- 1.禁止差別待遇之原則：《行政程序法》第6條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」此處所謂的「正當理由」，是指法律授權給行政機關，可考量個別、具體案件於本質、事實狀況或立法目的上的差異，而為不同之處罰。落實平等原則可導出「行政自我拘束原則」與「禁止恣意原則」。

子原則	涵義	舉例
行政自我拘束原則	行政機關作成行政行為時，對於相同狀況的事件，如無正當理由，應受其本身行政實務上長期一貫的行政慣例所拘束，為相同之處罰。	以建築主管機關辦理核發建物使用執照的業務為例：機關內部自行制定辦法，規範核發要件及應審閱文件，並長期反覆遵守此一辦法辦理，因此形成了行政慣例。當人民符合辦法中
禁止恣意原則	行政機關對相同之事情，應為相同的處理；不同之事情，應為不同的處理。因此，行政機關的行政行為，不能毫無標準的專斷，須有充分的實質理由。	的規定時，建築主管機關即應核發建物使用執照予當事人，這就是「行政自我拘束原則」；此時，若行政機關缺乏充分的實質理由，或持不適當理由而加以拒絕核發，就是違反「禁止恣意原則」。

2.概念解析

- (1)禁止差別待遇之原則，必須有一個「合法的行政先例存在」為前提，因為沒有一個合法的先例存在，就沒有比較的基礎。因此，行政機關於作成行政行為時，除應遵守法規外，還受行政慣例的拘束。此時應具備下列條件：
- ①有行政慣例的存在；
 - ②行政慣例本身必須合法；
 - ③行政機關必須依法享有裁量空間。
- (2)行政自我拘束原則與禁止恣意原則，雖同為平等原則之子原則，但實際上仍有差異。
- ①性質不同：行政自我拘束原則乃由行政規則因長久以來之信賴，而轉換成間接人民的信賴基礎；而禁止恣意原則，則是制約行政機關相同之事情應為相同處理。
 - ②作用不同：行政自我拘束原則之作用為維護人民之利益；而禁止恣意原則，則是指行政機關處理人民事務之規制原則。
- (3)不得主張違法的平等

涵義	<p>1.如果人民本身已經違反法律規定，行政機關未對其他違規者進行取締執行，雖有失職或行政行為違法、不當之虞，但違規者仍然無法以此推卸法律責任，而要求行政機關對其免予處罰，畢竟平等原則並非賦予人民有要求行政機關重複錯誤的請求權。</p> <p>2.亦即，他人之違規未受取締，不能作為自己違規受取締之阻卻違法事由。</p>
舉例	<p>民眾因加蓋違章建築被取締處罰時，違規者不能以「很多人都在違規，為何只取締我一人」為理由，而依此主張免受處罰。此即「不得以他人之違規行為作為自己之阻卻違法事由」之法理。但是，違規者可以要求主管機關「對於其他的違規者，你們也應該一併取締處罰」。</p>

【精選試題】

試題	解答
<p>1.關於平等原則的敘述，下列何者錯誤？</p> <p>(A)平等原則禁止公權力機關恣意為差別待遇</p> <p>(B)平等原則只拘束司法及行政機關，而完全不拘束立法機關</p> <p>(C)平等是指實質的平等，而不是齊頭式的平等</p> <p>(D)只要有正當理由，平等原則容許因實際情況為差別對待。</p>	(B)
<p>2.依憲法規定及司法院大法官解釋，關於勞工之保護，下列敘述何者正確？</p> <p>(A)勞動基準法第 84 條之 1 有關勞雇雙方對於女性夜間工作有另行約定時，應報請當地主管機關核備，屬於基本國策中對婦女勞動者之特別保護</p> <p>(B)勞動基準法規定雇主應按月提撥勞工退休準備金，干涉私法自治與勞雇契約之自由形成，與憲法保障契約自由之意旨有違</p> <p>(C)勞動基準法未如公務人員退休資遣撫卹法規定請領退休金之權利不得扣押、讓與或供擔保，致使國家對勞工退休生活所為之保護不如公務人員，與憲法第 7 條之平等原則有違</p> <p>(D)國家對於具僑居外國國民或新住民身分之勞工就業，應以法律為特別保障。</p>	(A)
<p>3.依司法院釋字第 748 號解釋意旨，民法第 4 編親屬第 2 章婚姻規定，未使相同性別二人，得為經營共同生活之目的，成立具有親密性及排他性之永久結合關係，是否違憲？</p> <p>(A)不違憲，乃維持一夫一妻婚姻制度之社會秩序所必要</p> <p>(B)不違憲，婚姻與家庭為社會形成與發展之基礎，受憲法制度性保障</p> <p>(C)違反憲法第 22 條婚姻自由及第 7 條平等權之保障</p> <p>(D)違反憲法第 8 條人身自由及第 22 條一般行為自由之保障。</p>	(C)

試題	解答
<p>4.依司法院大法官解釋，下列何者違反憲法第 7 條平等權之保障？</p> <p>(A)公營事業移轉為民營後繼續留用人員，由原事業主就其原有年資辦理結算</p> <p>(B)所得稅法規定夫妻非薪資所得應合併計算申報稅額</p> <p>(C)立法委員選舉政黨比例代表席次之分配，設有百分之五之門檻</p> <p>(D)祭祀公業條例施行前已存在之祭祀公業，其規約限定以男性子孫為派下員。</p>	(B)
<p>5.依司法院大法官解釋意旨，有關人民受教育之權利，下列敘述何者正確？</p> <p>(A)憲法第 21 條保障人民受國民教育之權利，旨在使人民得請求國家以國民教育為內容之給付</p> <p>(B)國民教育學校若設有任何入學資格條件之限制，均已違反憲法第 21 條</p> <p>(C)人民受國民教育以外教育之權利，為法律上之權利，並非憲法所保障之範圍</p> <p>(D)國民教育學校以外之各級各類學校得依其教育理念自由訂定入學資格，排除不符資格之學生入學，並不生違反平等原則之問題。</p>	(A)

四明確性原則

涵義	行政機關的法規命令或行政處分，內容都應該清楚明白，更不宜朝令夕改、反反覆覆。如此，受規範者才能預見其行為之法律效果，以確保法律預先告知之功能，不致遭受無法預測的損害。此外，行政機關執法之準據明確，也可避免國家公權力的濫用。
舉例	已被廢止的《檢肅流氓條例》第 2 條曾規定，凡是有「欺壓善良」或是「品行惡劣、遊蕩無賴」的行為者，就屬於該條例所要處罰的流氓行為。然而其所涵涉之行為類型過於空泛，非一般人民依其日常生活及語言經驗所能預見，亦非司法審查所能確認，此與法律明確性原則不符，後經大法官會議宣告違憲而無效。

【精選例題】

試題	解答
<p>1. A 為公立學校教師，其遭學校依教師法第 14 條第 1 項第 7 款「行為不檢有損師道」之規定予以解聘，A 依法提起行政救濟時，主張其行為不檢事涉私德，學校卻加以擴大解釋，並認為教師法第 14 條第 1 項第 7 款規定有「故入人罪」之嫌，請問 A 之主張可能與下列何種法律原則有關？</p> <p>(A)信賴保護原則 (B)法明確性原則 (C)法律保留原則 (D)誠信原則。</p>	(B)
<p>2.下列關於授權明確性的說明，何者錯誤？</p> <p>(A)再授權僅在法律明確規定下始得為之 (B)概括授權絕對禁止</p> <p>(C)授權之目的、內容與範圍必須具體明確 (D)授權與否要以法律總體關聯來判斷。</p>	(B)

試題	解答
3. 行政程序法第 150 條第 2 項規定：「法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」亦即是下列何者之表現？ (A)比例原則 (B)誠信原則 (C)平等原則 (D)明確原則。	(D)
4. 有關授權明確性原則的敘述，下列何者錯誤？ (A)授權明確性的三要素：目的、範圍、內容 (B)機關可以自由再授權 (C)概括的授權限於技術性與細節性之規定 (D)法律授權不得以行政規則替代。	(B)
5. 行政機關未於授權之法規命令中明訂授權依據，此乃違反： (A)平等原則 (B)不當聯結禁止原則 (C)明確性原則 (D)誠信原則。	(C)

(五)誠實信用原則

1. 涵義與內容

涵義	行政機關與人民就彼此之間權利義務的履行，必須相互以誠信為之。否則人民相信行政權的行使，一旦隨意遭到撤銷或變更，必然因此受到傷害。所以違反誠信原則的行政處分，屬於違法的行政處分，當事人自得依法提起訴願，如對於訴願決定仍不服者，得提起撤銷訴訟。
舉例	某工廠所排放的廢水、廢氣嚴重污染環境，環保主管機關去函通知工廠負責人，應於限期 3 個月內改善，否則將予以連續處罰。但環保主管機關事後卻說話不算話（禁反言原則之違反），沒有等到裁定的 3 個月期限屆至，就先行科處鉅額的罰鍰，這便是違反誠實信用原則的行為。

2. 概念解析

誠實信用原則是道德法律化的表現，在民事法領域中，被視為是具有絕對性效力的原則，而有「帝王條款」之譽。《民法》第 148 條第 2 項規定：「行使權利，履行義務，應依誠實及信用方法。」此原則後來也被行政領域所援用，成為行政行為應遵循的準則。《行政程序法》第 8 條規定：「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。」本條前段之規定即屬誠信原則之規定。

【精選試題】

試題	解答
1. 交通警察不得於道路隱蔽處進行測速照相，此係基於行政法上之何種原則？ (A)平等原則 (B)法律保留原則 (C)信賴保護原則 (D)誠信原則。	(D)
2. 下位法規不得牴觸上位法規，乃下列何種原則之表現？ (A)行政保留原則 (B)誠實信用原則 (C)信賴保護原則 (D)法律優位原則。	(D)