

第二章 行政處分

【概念表解】

行政程序法（第一章）

行政處分之概念要素

概念要素	定 義	相區別之概念
行政機關	<ul style="list-style-type: none"> <li>代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意見，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織（行政程序法§2 II）</li> <li>受託行使公權力之個人或團體（擬制行政機關）（行政程序法§2 III）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>私人之行為（非受託行使公權力之行為或於委託範圍外之行為）</li> <li>狹義立法、司法、監察之行為</li> <li>內部單位之行為（不具單獨法定地位之組織）</li> </ul>
公法事件	<ul style="list-style-type: none"> <li>以行政法規範為依據</li> <li>行政機關明示以「行政處分」為之（形式上之行政處分）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>私法之措施</li> <li>直接以憲法或國際條約為依據之「統治行為」</li> </ul>
單方規制	<ul style="list-style-type: none"> <li>直接發生法律效果之單方行為                             <ul style="list-style-type: none"> <li>課予義務（ex. 勒令停工）→下命處分</li> <li>賦予權利（ex. 許可）→形成處分</li> <li>變動法律關係（ex. 廢止）→形成處分</li> <li>確認法律關係或事實（ex. 兵役體位判定，釋459）→確認處分</li> <li>對物性質之規制（ex. 道路開放公用）→一般處分</li> <li>發生私法效果之行政處分</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>不發生法律效果之行政行為                             <ul style="list-style-type: none"> <li>行政之財產給付</li> <li>行政之事實行為（ex. 巡邏）</li> <li>行政之知的表示（ex. 提供資訊、警告）</li> </ul> </li> <li>平行關係之意思表示                             <ul style="list-style-type: none"> <li>行政契約之意思表示</li> <li>行政法上之意思表示（ex. 公法上之抵銷）</li> </ul> </li> </ul>
具體事件	<ul style="list-style-type: none"> <li>以特定人及具體之個案為規制對象（特定、具體之規制）</li> <li>以依一般性特徵可得確定其範圍之非特定人為規制對象（對不特定人、具體事件之規制）</li> <li>以物之公法性質為規制內容，包括公物之設定、變更、廢止（對物之一般規制）</li> <li>以公物之一般使用為規制內容（對物之一般規制）</li> <li>交通標誌、標線、號誌</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>對不特定人就一般事項之抽象規範                             <ul style="list-style-type: none"> <li>法規命令（行政程序法§150）</li> <li>行政規則（行政程序法§159）</li> <li>自治規章（地方制度法§25）</li> </ul> </li> </ul>
外部效力	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政外部法律行為                             <ul style="list-style-type: none"> <li>公務員關係                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>— 涉及公務員之法律地位者（ex. 任命、降職、免職、調職）</li> </ul> </li> <li>在學關係                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>— 涉及學生個人之權利事項，尤其是基本權利（ex. 退學、懲戒、留級、成績評分）</li> </ul> </li> <li>多階段處分                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>— 最後階段且對外表示之決定或措施</li> </ul> </li> <li>組織行為                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>— 組織基本結構之變動</li> <li>— 組織之設立或裁撤（ex. 廢校）</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政內部措施                             <ul style="list-style-type: none"> <li>— 涉及公務員作為行政一體性之成員者（ex. 工作指派、指令）</li> <li>— 涉及學校內部施教事項（ex. 指定作業、指派勤務）</li> <li>— 內部之協力行為（ex. 會同辦理或同意）</li> <li>— 單純之組織行為（ex. 學校班級數之增減、機關之遷址）</li> </ul> </li> </ul>

## 第一節 行政處分之成立

### 第九十二條（行政處分及一般處分之定義）

I 本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。

II 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。

#### 【立法理由】

△（陳版）

一、依訴願法第二條第一項，行政處分之定義

原為「中央或地方機關基於職權，對特定之具體事件所為發生公法上效果之單方行政行為。」然此一規定非無瑕疵，如行政機關非基於職權所為之行政處分，由於外觀上未必能為人民所知，為維護法之安定性及保障人民之信賴，通說認為，只要行政機關在外觀上具有處理公務之公權力，行政處分即可生效，故「基於職權」不宜作為行政處分之構成要件，應予刪除。又行政處分並非僅限於發生公法上效果之單方行政行為，實例上尚有形成私法效果之行政處分存在，如私法上之法律行為，依法須經主管機關之認可始得生效，或依民法第四十六條與第五十九條之規定，公益社團及財團之設立須經主管機關之認可，皆屬之。爰參考德國行政程序法第三十五條修訂行政處分之立法定義。

二、在行政法學上有所謂一般處分之概念，依其規律之對象又可區分為對人及對物兩種。在對人之一般處分，其相對人雖非特定，但其相對人之範圍卻可依一般性特徵而確定或可得確定，如命令某次集會之群眾解散，或某時某分起某一道路實施交通管制等屬之。在對物之一般處分，係以物而非以人作為直接規律之對象，如公物開始供公用、廢止公用或變更公用內容及公物之一般使用規則屬之。有鑑於行政處分與法規在現行權利救濟程序上之差異，現階段仍應承認一般處分為行政處分，使人民得直接向行政法院請求救濟，爰設一般處分之規定，以為遵循。

三、參考德國行政程序法第三十五條。

△（政院版）

一、本條規定行政處分與一般處分之定義。

二、依訴願法第二條第一項，行政處分之定義

原為「中央或地方機關基於職權，對特定之具體事件所為發生公法上效果之單方行政行為。」然此一規定非無瑕疵，如行政機關非基於職權所為之行政處分，由於外觀上未必能為人民所知，為維護法之安定性及保障人民之信賴，通說認為，只要行政機關在外觀上具有處理公務之公權力，行政處分即可生效，故「基於職權」不宜作為行政處分之構成要件，應予刪除。又行政處分並非僅限於發生公法上效果之單方行政行為，實例上尚有形成私法效果之行政處分存在，如私法上之法律行為，依法須經主管機關之認可始生效力，或依民法第四十六條與第五十九條之規定，公益社團及財團之設立須經主管機關之認可，皆屬之。爰於第一項另定其意義，以符實際。

三、在行政法學上有所謂一般處分之概念，依其規律之對象又可區分為對人及對物兩種。在對人之一般處分，其相對人雖非特定，但其相對人之範圍卻可依一般性特徵而確定或可得確定，如命令某次集會之群眾解散即屬之。在對物之一般處分，係以物而非以人作為直接規律之對象，如公物開始供公用、廢止公用或變更公用內容及公物之一般使用即是。爰於第二項規定一般處分之定義，俾有依據。

四、參考德國行政程序法第三十五條。

#### 【判例】

△最高法院 91 年判字第 2319 號

人民對多階段行政處分如有不服，固不妨對最後作成行政處分之機關提起訴訟，惟行政法院審查之範圍，則包含各個階段行政行為是否適法，且原則上應對各個階段行政行為之權責機關進行調查，始符合正當程序原則。

△行政法院 61 年裁字第 75 號

原告等請求補償地價，被告官署以俟省府研辦後，統一辦理等語，知覆原告。此項通知，純屬單純之意思通知，對於原告之請求並無准駁之表示，亦不生法律上之任何效果，自不得為行政訴訟之標的。

△行政法院 53 年判字第 119 號

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。

#### 【裁判】

## C-046 行政基本六法——法規判解輯要

### 行政程序法（第九二條）

#### △最高行政法院 100 年度判字第 1523 號

經查，被上訴人向原審法院提起本件之訴，經原審法院認原處分為事實之敘述，非屬行政處分為由，以 98 年度訴字第 104 號裁定駁回其訴，被上訴人不服，提起抗告，經本院 98 年度裁字第 3384 號裁定，認原處分係就被上訴人於提出理由後不同意點交系爭抵價地之情形，確認其是否符合土地徵收條例第 40 條第 5 項及區段徵收實施辦法第 38 條規定之「未按指定期限接管者」及「未按指定日期到場接管者」，且此種認定已直接影響上開法規「視為已接管」及「並自指定之日起自負保管責任」之法律效果，係屬在法律上具有重要意義事項之認定，性質上屬確認處分為理由，將該案件廢棄發回原審法院，依前揭規定，原審法院以本院前揭之法律上判斷為判決基礎，自屬於法有據。

#### △最高行政法院 100 年度判字第 1237 號

又以政府採購法第 31 條第 2 項賦予採購機關得「沒入」、「追繳」押標金此等具行政高權且具執行力之權限，如義務人不履行時，得以行政執行手段予以貫徹，自應定性為行政處分。惟押標金保證契約之違反，非可逕認係行政罰（裁罰性不利處分），自無行政罰法第 27 條關於裁處時效等規定之適用。

#### △最高行政法院 100 年度裁字第 1592 號

補繳稅款處分經行政救濟形式確定或實質確定有應補繳稅款者，稅捐稽徵機關所發補繳稅款繳納通知書，固可認為係催繳性質，非屬行政處分。惟此乃以存在有經行政救濟形式確定或實質確定有應補繳稅款之行政處分為前提。此在徵息報金之情形亦同（參見同法第 49 條）。又稅捐稽徵機關依據上開規定一併徵收利息，係對納稅義務人作成命為一定新給付之行為，另行發生法律效果，為行政處分。

#### △最高行政法院 99 年度判字第 416 號

復查原判決業已敘明由都市計畫土地交換辦法條文觀之其有關交換順位之公告及通知，或駁回交換之申請，均已指明特定相對人，係屬行政處分；至於交換標的公告之相對人雖非特定，但依一般性特徵，仍得確定其範圍，則屬一般處分。從而，被上訴人於事後發現系爭土地係屬都市計畫土地交換辦法第 6 條第 2 項第 3 款所稱已有處分或利用等計畫用途之土地，不得列入交換標的，乃依行政程序法第 117 條規定，公告撤銷其先前所為 93 年度土地交換案部分交換標的，並函知上訴人，自亦屬行政處分無疑。

#### △臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1695 號

經查，被告主張其已依消保法第 36 條規定作成命限期改善及命原告採行必要措施之 98 年 7 月 7 日府法保字第 09835091000 號函，觀之被告於該函說明第一項，係援引消保法第 33 條第 1 項有關「進行調查」、同法第 57 條有關「企業經營者拒絕、規避或阻撓主管機關依第 33 條等規定所為調查，處以罰鍰」，以及消費者保護官執行職務應行注意事項第 14 條第 1 款有關「消費者保護官執行職務得採取措施」等規定；並未引用限期改善命令及命採行必要措施之消保法第 36 條之規定，故從「引用條文」以觀，依一般認知情形，該函所欲踐行者，應係有關消保法之調查程序，而非調查程序後依消保法第 36 條之命「限期改善」或命「採取其他必要措施」等行政處分。該函說明第二項，則敘述原告網路商店 98 年 6 月 25 日至 26 日發生之錯價事件，造成履約爭議，消保會曾於 98 年 6 月 30 日邀集經濟部、財團法人中華民國消費者文教基金會、專家學者、被告及原告開會協商，以及被告認為原告會後於 98 年 7 月 3 日所提之消費折價券方案，與消保會所提之「階梯式折扣」方案相去甚遠，且使用該消費折價券後之價格仍高於市面同級商品之市價，難為各方接受等語；核係說明「第一次」錯價事件衍生之消費爭議、開會提案意見及對於原告處理方案之意見，亦未及於命「限期改善」或命「採取其他必要措施」等行政處分，與消保法第 36 條之先行程序，尚無關涉。而該函說明第三項，係敘明第一次錯價事件之消費爭議，被告為維護消費者應有之權益，請原告「考量」是否能以八五折折扣價併用消費折價券之方式處理，並請原告就第一次錯價事件之消費糾紛及第二次錯價事件情形之原因、數量及該公司之處理原則及目前之改進措施等，於文到次日起 1 週內逕覆被告所屬法規委員會，若逾期未回覆，被告將依法逕行查核並依相關規定採取處置措施等語；核其說明之內容，係就第一次錯價事件，建請原告「考量」是否能以八五折折扣價併用消費折價券之方式處理，依其函文用語，客觀上並無課原告以「特定作為義務」之規範意旨，難認具有「下命處分」之性質（且按產品價格之制定，應由自由市場經濟之參與者自由決定，不宜由主管機關介入制定；是以消保法第 36 條所謂命其「改善」或「採取必要措施」等，應不包含主管機關介入企業經營者與顧客間之價格決定，否則無異由國家以公權力介入私權爭

- 議並強制他人締約，似非所宜）。
- △最高法院 98 年度判字第 1138 號  
 被上訴人以 94 年 11 月 30 日北府工新字第 0940772098 號函略以：「本路段確係為供公眾通行，且具有公用地役關係之現有道路。」（正本、副本收受分別為臺北縣石碇鄉公所、臺北縣石碇鄉戶政事務所、臺北縣新店地政事務所、華梵大學、臺北縣警察局新店分局、被上訴人所屬工務局等，並無上訴人）係告知並陳述其認已有事實性狀態成立公用地役關係（上訴人自可對此爭執），顯非就系爭路段土地作成設定公用之行政處分或設定公用地役關係之行政處分，核該函文性質，僅為單純事實之敘述、理由之說明，對上訴人之權利義務並未發生新的不利影響，故非行政處分。
- △最高法院 98 年度判字第 764 號  
 按「都市計畫法所稱之『公共設施保留地』，依都市計畫法第 48 條至第 51 條之立法意旨，係指依同法所定都市計畫擬定、變更程序及同法第 42 條規定劃設之公共設施用地中，留待將來各公用事業機構、各該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所取得者而言。已取得或非留供各事業機構、各該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所取得者，仍非屬公共設施保留地。」為內政部 87 年 6 月 30 日台內營字第 8772176 號函釋意旨，原審以該函釋係內政部本於行政主管機關之地位，就公共設施用地是否屬於「公共設施保留地」一節，依本身職權訂頒之行政規則，且與都市計畫法之規定無違，自得予以援用。依前開內政部函，於核發都市計畫土地使用分區（或公共設施用地）證明書時，就是否為公共設施保留地及已否取得該地之使用權或所有權，處分機關應予認定，始能予以加註，而生確認之法律效果，是該項證明書之核發行為自屬行政處分。
- △最高法院 98 年度判字第 646 號  
 行政機關作成之處分須其他機關參與並提供協力者，為多階段行政處分，先前階段之行為如具備：一、為作成處分之機關（即最後階段行為之機關）依法應予尊重，換言之，當事人權受損害實質上係因先前階段行為所致；二、為先前階段之行為具備行政處分之其他要素；三、為以直接送達或以他法使當事人知悉者，則應許當事人直接對先前階段之行為，提起救濟。
- △最高法院 98 年度判字第 39 號  
 同要點第 9 點規定眷舍收回，用語雖為「撤銷眷舍居住權，收回眷舍」，然倘若列管單位與

- 眷舍配住人係發生民法上使用借貸契約關係，毋須列管單位以行政高權地位以單方意思表示作成具法效性之行政處分為之，僅須雙方互意思表示一致，無論其為明示或默示，契約即為成立（民法第 153 條第 1 項規定參照），即眷舍配住人之取得眷舍居住權係基於民法上使用借貸契約，則列管單位上開「撤銷眷舍居住權，收回眷舍」乃終止民法上使用借貸契約而收回眷舍，並非行政處分。
- △最高法院 98 年度裁字第 622 號  
 「標線：指管制道路交通，表示警告、禁制、指示，而在路面或其他設施上劃設之線條、圖形或文字。」為道路交通管理處罰條例第 3 條第 6 款所明定。禁止停車標線或禁止臨時停車標線係屬禁制標線，其在對用路人之行止有所規制，課予用路人一定之不作為義務，為具有規制性之標線。禁制標線之規範客體雖是特定之道路（公物），然其並未對道路之性質設定或變更，仍是以人之行為為直接規範對象，亦與行政程序法第 92 條第 2 項後段所稱「公物之一般使用」，係指直接以公物作為利用對象，非可等同論之。再者，依行政程序法第 92 條第 2 項前段「對人之一般處分」，仍須針對「具體事件」為規範，僅在規範對象（人）從寬認定。在此，禁制標線之劃設，雖非針對特定人，然係以該標線效力所及即「行經該路段之用路人」為規範對象，可謂「依一般性特徵」（特定路段之用路人）可得確定，並係針對「各該（無數之）用路事實」所為之規範，從而可將之認定為一種「對人之一般處分」。又道路交通管理處罰條例第 4 條規定：……由此規定中，立法者將道路交通標誌、標線、號誌之指示、警告、禁制規定、樣式、標示方式、設置基準及設置地點等事項，授權交通部會同內政部以法規命令予以訂定。而交通部目前發布有「道路交通標誌標線號誌設置規則」，對於各種標誌、標線、號誌之設置條件、地點、方式等詳為規定，俾使交通主管機關據以執行。交通主管機關再依上開規則於各地點設置交通標誌、標線、號誌，由是乃形成「法律、法規命令、行政處分」層次分明之交通法規體系，足證禁制標線之性質非屬法規命令，而是行政處分。其既屬一般處分，依行政程序法第 100 條第 2 項、第 110 條第 2 項規定，一般處分之送達得以公告為之，除公告另訂不同日期者外，自公告日起發生效力。就禁制標線而言，主管機關之「劃設行為」，即屬一種「公告」措施，故具規制作用之禁制標

## C-048 行政基本六法——法規判解輯要

### 行政程序法（第九二條）

誌於對外劃設完成時，即發生效力。人民對禁制標線之行政處分如有不服，得循序提起訴願及撤銷訴訟尋求救濟；人民於法定救濟期間經過後，亦得直接以新事實（新的交通狀態及法規規定）依行政程序法第 128 條向主管機關請求撤銷或廢止（塗除）處分，如經否准，得循序提起訴願及課予義務訴訟以求救濟。

#### △高雄高等行政法院 98 年度訴字第 150 號

主管機關就代履行費用應核定其金額通知義務人限期繳納，此項核定究其性質乃屬獨立之行政處分（確認及下命處分），蓋其得為獨立之執行名義，義務人若不按期繳納，則依行政執行法第 34 條規定，得移送行政執行處執行之。綜上可知，「代履行」為間接強制方法之一，關於執行方法上之選擇是否妥當，其救濟途徑固應依行政執行法第 9 條規定聲明異議，惟對於代履行費用之核定函，既具有確認及下命處分之性質，義務人若對其是否應負擔該費用或對其金額有所不服，自得依法提起訴願及行政訴訟救濟之。

#### △最高行政法院 97 年度裁字第 5406 號

重開程序之決定可分為兩個階段，第一階段准予重開，第二階段重開之後作決定將原處分撤銷、廢止或仍維持原處分。若行政機關第一階段即認為重開不符合法定要件，而予以拒絕，就沒有第二階段之程序。上述二種不同階段之決定，性質上皆是新的處分。受處分不利影響之申請人依法自得提起行政爭訟。

#### △最高行政法院 97 年度裁字第 3662 號

行政法院在審理案件時應盡闡明義務，使當事人盡主張事實及聲明之能事，並盡職權調查義務，以查明事實真相及法律關係。……抗告人在原審起訴其訴訟請求之客體「請求停止辦理公告臺北市計程車運輸合作社社員牌照核發作業」應先審酌其係屬於行政處分，或者屬於事實行為，方能確定抗告人係提起課予義務訴訟，或提起一般給付訴訟（預防性不作為之訴），而該兩類型之訴訟要件有間，例如：一般給付訴訟並無如課予義務訴訟原則上須經訴願前置程序之訴訟要件，亦即不得逕以被告機關之函覆非行政處分為由即駁回原告之訴（一般給付訴訟）。原裁定未詳究抗告人在原審起訴其訴訟請求客體之性質及其提起行政訴訟之類型，即逕以抗告人起訴不備訴訟要件，裁定駁回抗告人在原審之訴，於法容有未洽。

#### △最高行政法院 97 年度裁字第 2705 號

「……查公路法始於 48 年 6 月 27 日制定公布，故郵政法有關遞送郵件業務規定早於公路

法制定之前，且郵政法及其相關子法，對該公司設立、郵件遞送業務範圍、經營管理及遞送運費，已有所規範；再查郵政法第 1 條末段規定……，故其使用之車輛，依道路交通安全規則第 2 條規定，郵車為特種車，其自應領用特種車輛牌照，與公路法之汽車運輸業領用營業車輛牌照仍屬有別。因此，基於特別法優於普通法原則，該公司經營郵件遞送業務自不適用公路法相關規定，惟該公司倘欲經營郵政業務以外之貨物運送，仍應受公路法之規範。四、對於汽車貨運業依郵政法第 26 條規定輔助載運郵件，其為汽車貨運業之本質並未改變，且查郵政法及其相關子法，並未對輔助載運郵件之汽車貨運業者得排除適用公路法相關規定，故依郵政法第 1 條末段規定，汽車貨運業者運送行為應受公路法及其相關子法規範。」等語。核其函復之內容，係在敘明臺灣郵政公司經營郵件遞送業務之法源依據，郵政法及其相關子法為公路法之特別法，應優先適用，依道路交通安全規則規定，郵車為特種車輛，應領用特種車輛牌照，與公路法之汽車運輸業領用營業車輛牌照有別；但臺灣郵政公司倘經營郵政業務以外之貨物運送，或汽車貨運業輔助載運郵件，仍應受公路法之規範等情，應係對於抗告人檢舉所提出之有關事項及主張之法規適用，所為之單純的事實陳述及理由說明。揆諸行政訴訟法第 5 條第 2 項、訴願法第 3 條第 1 項規定及本院 62 年裁字第 41 號判例意旨所示，該函復應非相對人就公法上具體事件所為之決定而對外直接發生法律效果之單方行政行為，即非屬於行政處分。

#### △最高行政法院 97 年裁字第 2254 號

菸酒管理法並無一般人民得向主管機關請求對違反該法規定者，為一定處分之規定，而該法第 37 條「酒之廣告或促銷，應明顯標示飲酒過量，有害健康或其他警語……」之規定，旨在課予酒品業者廣告或促銷時，應提醒使用者注意健康適量飲酌之義務，並非賦與一般人民保護其健康之請求權甚明。另該法第 44 條第 1 項固規定：「檢舉或查獲違反本法規定之菸酒或菸酒業者，除對檢舉人姓名嚴守秘密外，並得酌予獎勵。」然此酌予獎勵之規定，係以檢舉違反菸酒管理法之菸酒或菸酒業者為前提，如菸酒業者並無違反菸酒管理法之事實，並不因一有檢舉之事實，即得酌予獎勵。足見一般人民之檢舉，在於促成調查、制止與處罰等國家公權力發動之效果。從而，本件相對人對於抗告人之檢舉所為並無違法意旨之函復，

即非行政處分，抗告人自無提起撤銷訴訟之餘地。

△最高行政法院 97 年度判字第 1081 號

「……遺產稅本應以現金繳納，必須現金繳納確有困難時，始得以實物抵繳。是以申請以實物抵繳，是否符合上開要件及其實物是否適於抵繳，自應由稅捐稽徵機關予以調查核定。……」依此規定，遺產稅本應以現金繳納，如納稅義務人向該管稽徵機關申請准予課徵標的物或其他易於變價或保管之實物一次抵繳，即應由該管稅捐稽徵機關予以調查核定，故稅捐稽徵機關作成核准抵繳之決定，即係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，自屬行政處分。

△最高行政法院 97 年度判字第 121 號

學校與其教師間為聘任關係，教師是否接受學校之聘任，得自由決定，教師接受聘任後享有一定之權利，並負有一定之義務，此由教師法第 3 章關於教師聘任之規定，及同法第 4 章關於教師權利義務之規定可推之。又公立學校聘任教師係以達成教育學生公法上之目的，是以公立學校與教師間之聘任關係，應屬行政契約之關係。從而公立學校基於聘任契約而通知受聘教師解聘、停聘或不續聘，僅屬基於行政契約而為之意思通知，尚非行政處分。

△臺北高等行政法院 97 年度訴字第 1051 號

主管機關或兒童及少年福利機構提出之調查報告及建議，係依法院之命而作，性質上為專業上意見，無公權力行使之成分，且僅供法院參酌，採憑與否，權在法院，並不對外發生何法律上效果。

△高雄高等行政法院 97 年度訴更一字第 27 號

「開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查。主管機關應於收到前項環境影響說明書後 50 日內，作成審查結論公告之，並通知目的事業主管機關及開發單位。」「目的事業主管機關於環境影響說明書或評估書未經完成審查前，不得為開發行為之許可，其經許可者無效，並由主管機關函請目的事業主管機關註銷之。經主管機關審查認定不應開發者，目的事業主管機關不得為開發行為之許可。但開發單位得另行提出替代方案重新送主管機關審查。」行為時環境影響評估法（下稱環評法）第 7 條第 1 項、第 2 項及第 14 條分別定有明文。準此可知，開發行為核定許可與否，固屬於目的事業主管機關之權限，惟其核定許可與否，仍受環境影響

評估主管機關（下稱環評主管機關）之審查結論所拘束，故環評主管機關審查認應開發與否之結論，直接影響開發案之許可與否，而產生法律上之效果，應屬行政處分。

△臺中高等行政法院 97 年度訴字第 15 號

查任何機關之評鑑會議結果，均不直接對外發生法律效力，而應作成行政處分並以機關名義公告或送達受行政處分之人，始發生效力。

△最高行政法院 96 年度裁字第 2926 號

所謂行政處分，依行政程序法第 92 條第 1 項規定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而言。至行政機關所為通知、單純事實之敘述、理由之說明、就法令所為之釋示及行政指導，均非對人民之請求另有准駁，既不因該項說明而生法律上效果，即非行政處分。

△臺北高等行政法院 96 年度訴字第 2786 號

足見私人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，即視為行政機關，其就公法上具體事件所為之單方決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果者，亦屬行政處分。

△臺北高等行政法院 96 年度簡字第 973 號

行政院 94 年 12 月 23 日院授人給字第 0940066324 號函頒之「94 年軍公教人員年終工作獎金（慰問金）發給注意事項」第 2 點規定：「發給名稱及對象：年終工作獎金；各級政府年度總預算所列員額與年度進行中經核准增加員額之現職軍公教人員（含技警公友），及於 94 年中退休（役、職）、資遣、死亡人員。」，查被告於 95 年 01 月 19 日核給原告年終工作獎金 60,649 元，嗣以 96 年 04 月 11 日北院錦總納字第 0960002688 號函請原告繳回，已具有撤銷原核給之年終工作獎金 60,649 元之意思表示，對原告財產之權益已對外直接發生法律效果之單方行政行為，係屬行政處分，合先敘明。

△臺北高等行政法院 96 年度訴更一字第 146 號

被告所屬之環境保護局於 94 年 2 月 16 日派員巡查時，發現原告所有自用小客車……停放該地甚久，停放處未有明顯標示設施（圍牆、界線、阻隔、標線等），又系爭車輛占用道路，影響市容觀瞻及環境衛生，且車體髒污、鏽蝕、破損（前後保險桿、車體外殼、方向燈），已達占用道路廢棄車輛認定基準及查報處理辦法第 2 條第 1 項第 2 款「廢棄車輛」定義，故環境保護局乃依法執行張貼「占用道路

## C-050 行政基本六法——法規判解輯要

### 行政程序法（第九二條）

廢棄機動車輛清理通知書」，經 48 小時後仍無人清理，再於 94 年 2 月 21 日委託民間業者執行占用道路廢棄車輛之移置作業，其間原告並未主張權益，被告所屬之環境保護局依法先執行移置至指定場所存放並公告。被告則以系爭函文通知原告，是依前開廢棄物清理法規規定觀之，被告為環境保護主管機關，其所屬環境保護局為環境保護執行機關，而被告既以主管機關名義通知原告，並敘明未依限領取之法律效果，故該通知函應為行政處分，參見最高行政法院 96 年度裁字第 2022 號裁定理由。

#### △最高行政法院 95 年度裁字第 2432 號

「行政處分」概念之產生，考究其歷史背景，不過是一個「讓行政作為能受司法審查」的功能性、技術性概念而已，具有「工具」特質，僅是人民提起行政爭訟，而受理機關與法院進行在案件合法性審查時，引為說理之過渡性媒介而已。所以應該儘量朝合目的性方向來掌握此一概念，讓對人民實體權利造成衝擊、而有必要接受合法性檢證之行政作為，能儘早獲得司法審查。又固然基於行政之高權作用，行政處分可以單方、片面形成公法上之法律關係，因此不論行政處分之性質為「下命處分」或「形成處分」，均同時伴隨執行力（即均兼含下命功能，而可據為行政執行之執行名義）。因此命人民負擔稅、費之處分作成後，當然也兼有執行效力，可以移送行政執行，此時即使事後主管機關再通知當事人繳納，此等通知，通常也會視為不具法效性之「意思通知」，而不是一個新的「行政處分」。因為如果接到受通知函之稅費負擔人自認為稅費債務已消滅，行政執行法上提供有「債務人異議之訴」的救濟程序，沒有再另外給予該稅費負擔人其他救濟途徑之必要，所以此等通知函，從功能性的角度觀察，沒有認定為行政處分之實益。但是當稅費之繳納不是透過行政執行之方式，而稅費負擔人也不能利用債務人異議之訴之手段來救濟，且其實體法上之主張為，已存在之公法債務事後因時效而歸於消滅，而通知函又是繳納稅費之憑據時，從功能性之角度考量，為了讓時效消滅之實體爭點能獲得審查之機會，此等通知函即有認定為行政處分之必要性存在。

#### △最高行政法院 94 年度判字第 1303 號

國家或其他行政主體，為達成特定之公共目的，對私人所為有財產價值之給與，包括由行政機關或透過特定金融機構以較一般金融機構為優惠之條件貸給款項，其中行政機關對當事人之貸款申請所應具備條件之審核決定，自屬

公法上之行政處分，當事人對於是否給與貸款之審核決定如有不服，自得提起行政爭訟，請求權利保護，是本件經理貸款之金融機構參與貸款條件之審核決定或取消貸款利息補貼資格，當事人對該貸款決定或對取消貸款利息補貼資格如有不服時，仍應許其提起行政爭訟。查原判決認上訴人因其申請貸款利息補貼之資格被取消，其優惠利率之適用有所爭執，應屬公法上之爭議，而得提起行政救濟，因將訴願機關所為訴願不受理之決定予以撤銷，由應受理訴願機關另為適法之處理。

#### △最高行政法院 94 年度裁字第 2565 號

「雇主因歇業、清算或破產宣告，本於勞動契約所積欠之工資，未滿六個月部分，有最優先受清償之權。」「雇主應按其當月僱用勞工投保薪資總額及規定之費用，繳納一定數額之積欠工資墊償基金，作為前項積欠工資之用。」「勞動基準法第 28 條第 1 項、第 2 項前段定有明文，足見墊償基金之設立目的，係以公權力強制多數雇主依法提繳積欠工資墊償基金，並以公權力介入特定雇主積欠工資之墊付作業，使勞工之工資在法定範圍內能因政府之行政行為而獲得支付，以確保勞工權益。又管理辦法第 8 條、第 9 條、第 10 條分別規定勞工向勞工保險局請求墊償工資之法定要件及程序，由此可知，勞工向勞工保險局請求墊償工資，必須具備法定要件、依法定程序辦理，勞工保險局對勞工之請求並有核定權限，認合於法定要件者，即由勞工保險局墊償，不符合法定要件者，即不准墊償。司法院釋字第 595 號解釋理由書雖謂：「勞工保險局之墊償行為並非以國庫財產提供人民公法上給付，而是以基金管理者之身分，將企業主共同集資形成之基金提供經營不善企業之勞工確實獲得上開積欠工資之保障」等語，惟該號解釋係就勞工保險局以墊償基金墊償後，依管理辦法第 14 條規定取得對雇主之代位求償權，該求償權利究為公法或私法性質所為之解釋，至於勞工保險局對勞工請求墊償所為之核定，究為行政處分或私法行為，則不在該號解釋範圍，尚難憑該號解釋上述所載：「勞工保險局之墊償行為並非以國庫財產提供人民公法上給付」，即認勞工保險局之核定非屬行政處分。查勞工保險局依法有核定權限，已如前述，而該管理辦法於 94 年 1 月 3 日修正後之第 13 條規定：「勞工對勞工保險局之核定事項有異議時，得於接到核定通知之日起 30 天內，繕具訴願書，經由勞工保險局向中央主管機關提起訴願。」亦即勞工如

認勞工保險局之核定違法或不當時，應循行政爭訟途徑，請求救濟，明確規定勞工保險局是否墊償工資之核定，係屬於行政處分，該管理辦法之上開規定係重申勞工保險局核定之性質，並未逾越母法即勞動基準法第 28 條授權之意旨。

△最高行政法院 93 年度判字第 12 號

地政機關依內政部八十一年五月二十一日台（八一）內地字第八一七三九四三號函（八十九年六月十三日台（八九）內中地字第八九七九五九七號函修正）發布之「土地登記規費及其罰鍰計徵補充規定」，向土地登記申請人計徵土地登記之地政規費，係屬地政機關就公法上具體事件所為之決定而對申請人直接發生法律效果之行政處分。

△最高行政法院 92 年度裁字第 1720 號

「八十九年度臺北市低收入戶家庭生活扶助標準表」為相對人依「臺北市低收入戶調查及生活扶助作業規定」第九點所訂定之規定，上開作業規定乃相對人為辦理臺北市低收入戶調查及生活扶助而為之作業性行政規則，故系爭臺北市低收入戶家庭生活扶助標準表，其法律性質應非訴願法第三條所稱之行政處分。

△最高行政法院 92 年度裁字第 1625 號

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。司法院釋字第四二三號解釋在案。本件台北市政府環境保護局九十一年一月三日以北市環人字第○九○二三九八四二○○號函，雖形式上以函請相對人釋示為名義，惟實質上該函內容已就抗告人之具體請求敘述甚詳，並檢附抗告人相關資料。而相對人九十一年一月十四日部銓四字第○九一二一○五五九八號函略以：關於貴屬木柵垃圾焚化廠工程員曾俊傑應專門職業及技術人員高等考試工業安全技師考試及格建請同意轉任荐任公務人員，不符合專門職業及技術人員轉任條例規定云云。查相對人為公務人員任用銓敘主管機關，其函復已對抗告人之具體事實，予以審核而認不合規定，直接影響抗告人權利義務關係，且實際上已對外發生效力，無異就具體事件為准駁之表示，揆諸上開司法院解釋，相對人之函覆已具行政處分之性質。

△臺北高等行政法院 92 年度訴字第 4938 號

行政機關如非出於依職權撤銷或變更原處分之意思，而僅就原已發生之法律上效果，對於相

對人作成重申或催繳等觀念通知書函，且核其實質上亦未作成撤銷或變更原處分之內容時，均應否認後作成之書函係具有法效性之行政處分，即行政救濟之期間不得因此而重新起算，避免行政機關以此方式，選擇性的提供當事人爭訟之機會。

惟按「處分機關未告知救濟期間或告知錯誤未為更正，致相對人或利害關係人遲誤者，如自處分書送達後一年內聲明不服時，視為於法定期間內所為。」行政程序法第九十八條第三項定有明文，故行政處分非以救濟期間之告知為成立或生效要件，被告雖未於各結算函為救濟期間之告知，尚不影響其行政處分之性質。行政處分如未定履行期間，並非即不具行政處分之執行力，只是如要移送法務部行政執行署所屬行政執行處執行時，須符合經以書面限期催告履行，逾期不履行為要件而已，同前所述，系爭函關於此部分之記載，仍屬催繳之觀念通知書函，不能認係行政處分。

△最高行政法院 90 年度裁字第 621 號

依歷史建築物登錄及輔助辦法規定，歷史性建築物之登錄須經調查後送歷史性建築物審查委員會審查通過後登錄，該登錄行為為一種關於確認物之性質的行政處分。

【決議】

△最高行政法院 103 年度 2 月份第 2 次庭長法官聯席會議

法律問題：

A 公司於民國 87 年 7 月間，以其工廠生產過程中產生大量廢水，必須增置污染防治設施，而原設廠用地無適當空間可資利用等由，向經濟部工業局（下稱工業局）提報「增置污染防治設施增加使用毗鄰之非都市土地（下稱系爭毗連用地）擴展計畫書」（下稱擴展計畫書），經工業局以 89 年 1 月 11 日函（下稱系爭核准函）核定其擴展計畫書，並發給工業用地證明書，俾 A 公司得以辦理系爭毗連用地由特定農業區農牧用地變更編定為丁種建築用地，並於系爭核准函說明欄載明系爭毗連用地「應確實依所提報擴展計畫書規劃及配置使用，不得移作他用，否則應予註銷並恢復其原來變更用地前之土地編定」等內容，則系爭核准函究係附負擔之行政處分？或係附保留廢止權之行政處分？

決議：

經濟部工業局於民國 89 年 1 月 11 日在核定與辦工業人所提報擴展計畫書，並發給工業用地證明書之核准函說明欄載明毗連用地「應確實



## C-052 行政基本六法——法規判解輯要

### 行政程序法（第九二條）

依所提報擴展計畫書規劃及配置使用，不得移作他用，否則應予註銷並恢復其原來變更用地前之土地編定」等內容，其中前段「應確實依所提報擴展計畫書規劃及配置使用，不得移作他用」，雖是重申 88 年 12 月 31 日修正公布之促進產業升級條例第 53 條第 1 項、第 6 項、第 59 條第 1 項前段、第 61 條第 1 項暨 85 年 5 月 23 日修正發布之非都市土地使用管制規則第 32 條有關毗連用地「應按照核定計畫完成使用，不得違反使用或不依核定計畫使用」之規定，然後段「否則應予註銷並恢復其原來變更用地前之土地編定」，並非法令規定違反前段所舉法定義務之效果，而是經濟部工業局作成上開發給工業用地證明書核准函之授益處分，同時結合處分相對人「應按照核定計畫完成使用，不得違反使用或不依核定計畫使用」之作為及不作為義務，以之作為決定「核准增加使用毗連用地設置污染防治設施」之前提要件，在處分相對人違反此作為及不作為義務時，處分機關得廢止該授益處分，此授益處分應認為附負擔之行政處分。

#### △最高行政法院 101 年度 7 月份第 1 次庭長法官聯席會議

法律問題：

民國 95 年 10 月 17 日汽車燃料使用費徵收及分配辦法修正前開徵之汽車燃料使用費，經徵機關未將汽車燃料使用費通知書合法送達，因汽車所有人未繳納，經徵機關乃寄發催繳通知書催繳。該催繳通知書是否為行政處分？

決議：

依民國 73 年 1 月 23 日修正公布之公路法第 27 條第 2 項及 95 年 10 月 17 日修正發布前之汽車燃料使用費徵收及分配辦法（下稱徵收及分配辦法）第 11 條第 3 項、第 3 條規定，經徵機關公告開徵各期之汽車燃料使用費，為行政處分，發生經徵機關之各期汽車燃料使用費請求權。而依上開徵收及分配辦法第 3 條規定，汽車燃料使用費因不同之汽車種類及其耗油量（按汽缸總排氣量、行駛里程及使用效率計算）而有不同。是以經徵機關在公告開徵汽車燃料使用費後，再寄發繳納汽車燃料使用費通知書命汽車所有人繳納（給付要求），該通知書具有具體確認其對汽車所有人，依其汽車種類及耗油量，計算得出之汽車燃料使用費債權存在及其範圍並命給付之法律效果。該繳納汽車燃料使用費通知書是行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件，所為對外發生法律效果之單方行政行為，自為行政處分（行政

程序法第 92 條第 1 項及訴願法第 3 條第 1 項）。經徵機關如未合法送達汽車燃料使用費繳納通知書，其首次合法送達之催繳通知書，雖名為「催繳」，因其具有上述具體確認其對汽車所有人之汽車燃料使用費債權並命為給付之性質，為行政處分。

#### △最高行政法院 99 年度 12 月份第 1 次庭長法官聯席會議

法律問題：

各機關學校依廢止前之「中央各機關學校國有眷舍房地處理辦法」或嗣後發布及修正之「中央各機關學校國有眷舍房地處理要點」，收回騰空標售其所管理之眷舍房地，該眷舍房地之現住人，對各機關學校主張其基於（借）住眷舍房地而有請求給予一次補助費之權利，各機關學校以該現住人不符合上開辦法或要點之規定，駁回其申請，該現住人不服，提起行政訴訟，行政法院對之有無審判權？

決議：

按中央各機關學校國有眷舍房地處理辦法或嗣後發布及修正之中央各機關學校國有眷舍房地處理要點，係行政院為推行輔助中央教職人員購置住宅政策，有效處理中央各機關學校國有眷舍房地所訂定之法規；其中關於眷舍合法現住人於一定期間內遷出者所為一次補助費之發給，乃有利該等房地騰空標售事項之進行，對合乎條件者所為具獎勵性質之給與，而於中央公務人員購置住宅貸款基金項下列支；可知，此一次補助費之發給，並非本於任職獲准配住房屋之使用借貸關係而生，乃各機關學校基於上述法規規定所為對外直接發生法律效果之單方行政行為，而其所為否准發給之決定，性質上為行政處分，因此而生之爭議自屬行政法院權限之事件。

#### △最高行政法院 99 年度 6 月份庭長法官聯席會議（四）

法律問題：

某甲為銷售電機之公司，因認某乙公司屢藉網路等新聞媒體，陳述並散布不實報導，誣指某甲侵害他人專利權情事，足以損害某甲營業信譽，嚴重妨礙公平競爭及交易秩序，違反公平交易法第 19 條、第 22 條及第 24 條規定，向行政院公平交易委員會（下稱公平會）檢舉。案經公平會調查結果，以本案依現有事證，尚難認某乙有違公平交易法情事，乃函復某甲其檢舉不成立。某甲提起訴願，經訴願決定為實體上審理認為無理由而駁回，某甲遂向行政法院提起撤銷訴訟，問行政法院得否以前揭檢舉

不成立之函文並非行政處分，而以不合法裁定駁回起訴？

決議：

公平會所為「檢舉不成立」之函文非屬行政處分，檢舉人如對之向行政法院提起撤銷訴訟者，行政法院得以不合法裁定駁回其訴。

理由：

所謂「行政處分」，依訴願法第 3 條第 1 項及行政程序法第 92 條第 1 項規定，係指中央或地方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而言。

公平交易法第 26 條：「公平交易委員會對於違反本法規定，危害公共利益之情事，得依檢舉或職權調查處理。」乃明定任何人對於違反該法規定，危害公共利益之情事，均得向公平會檢舉，公平會則有依檢舉而為調查處理行為之義務。至於對檢舉人依法檢舉事件，主管機關依該檢舉進行調查後，所為不予處分之復函，僅在通知檢舉人，主管機關就其檢舉事項所為調查之結果，其結果因個案檢舉事項不同而有不同，法律並未規定發生如何之法律效果。縱使主管機關所為不予處分之復函，可能影響檢舉人其他權利之行使，乃事實作用，而非法律作用。系爭復函既未對外直接發生法律效果，自非行政處分。檢舉人如對該復函向行政法院提起撤銷訴訟，行政法院以其並非行政處分，而以不合法裁定駁回其訴。

另查「法律規定之內容非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限，而其目的係為保護人民生命、身體及財產等法益，且法律對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人所負作為義務已無不作為之裁量餘地」，則該「可得特定之人」得向該管機關請求為特定行為（「保護規範理論」），司法院釋字第 469 號解釋足資參照。查「檢舉人」本非「可得特定之人」；而行為時公平交易法第 19 條、第 22 條及第 24 條規定，縱有保護人民生命、身體及財產等法益之目的，惟各該法律對主管機關應執行職務行使公權力之事項，並未明確規定，難謂該管機關依此規定對人民負有特定作為義務而無不作為之裁量餘地。是檢舉人以第三人違反公平交易法第 19 條、第 22 條及第 24 條規定，而依同法第 26 條規定向公平會檢舉者，本非主管機關應依檢舉、以檢舉人與被檢舉人為處分對象、作成有個案規制效力之行政處分以及作成如何內容之行政處分之規定，又縱依

前開司法院釋字第 469 號解釋意旨（「保護規範理論」），亦難認定該檢舉人得請求主管機關為特定有利於自己而不利於第三人之行政處分。是檢舉人如依行政訴訟法第 5 條之規定，向高等行政法院提起請求主管機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟，其起訴亦不備訴訟之要件，應裁定駁回其訴，併予指明。

△最高法院 98 年度 7 月份第 1 次庭長法官聯席會議

法律問題：

公立學校教師聘任後，因具有教師法第 14 條第 1 項各款事由之一，經教師評審委員會（以下稱教評會）決議通過予以解聘、停聘或不續聘者，該公立學校於報請主管教育行政機關核准時，並通知當事人。該教師不服，應以何者為被告？提何種類型行政訴訟？以資救濟。

決議：

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（司法院釋字第 382 號解釋理由書第 2 段參照）。公立學校教師之聘任，為行政契約。惟在行政契約關係中，並不排除立法者就其中部分法律關係，以法律特別規定其要件、行為方式、程序或法律效果，俾限制行政契約當事人之部分契約自由而維護公益。

公立學校教師於聘任後，如予解聘、停聘或不續聘者，不僅影響教師個人權益，同時亦影響學術自由之發展與學生受教育之基本權利，乃涉及重大公益事項。是教師法第 14 條第 1 項規定，教師聘任後，除有該項各款法定事由之一者外，不得解聘、停聘或不續聘，乃為維護公益，而對公立學校是否終止、停止聘任教師之行政契約，以及是否繼續簽訂聘任教師之行政契約之自由與權利，所為公法上限制。除該項教師解聘、停聘或不續聘法定事由之限制外，該法另定有教師解聘、停聘或不續聘之法定程序限制（教師法第 14 條第 2、3 項、同法施行細則第 16 條各款參照）。是公立學校教師因具有教師法第 14 條第 1 項各款事由之一，經該校教評會依法定組織（教師法第 29 條第 2 項參照）及法定程序決議通過予以解聘、停聘或不續聘，並由該公立學校依法定程序通知當事人者，應係該公立學校依法法律明文規定之要件、程序及法定方式，立於機關之地位，就公法上具體事件，所為得對外發生法律效果之單方行政行為，具有行政處分之性質。公立學校依法作成解聘、停聘或不續聘之行政