

公法判解

論多階段行政處分與多階段行政程序之區辨

最高行政法院96年度判字第1603號判決

【實務選擇題】

下列何者不屬於行政程序法第92條第2項所定義的一般處分？

- (A) 交通號誌指揮交通。
- (B) 命集會遊行民眾解散。
- (C) 下令撲殺某地區有疫情之豬隻。
- (D) 高速公路測速照相之設置。

答案：D

【裁判要旨】

被上訴人經濟部及貿調會僅係參與財政部否准課徵反傾銷稅申請或課徵反傾銷稅處分之作成過程，係多階段行政處分中作成對外不生法律效果行為者，其認定傾銷有無對國內產業造成實質損害或有實質損害之虞後，發函通知各利害關係人先行知悉產業損害認定結果，該函並非就課徵反傾銷稅與否之決定所為之通知，不因此發生權利義務之變動，非行政處分甚明。上訴人台灣區鋼線鋼纜公會上訴意旨指稱貿調會所為之產業損害認定，係多階段行政處分之前階段之行為，並對外發文已發生直接變動效果，為行政處分，自可提起行政救濟，原判決竟認上訴人鋼線鋼纜公會請求撤銷貿調會90年11月7日貿委（90）調字第09000030020號函之認定，係以非行政處分為撤銷訴訟對象，認該部分起訴不合法而駁回，有適用法規不當之違誤，求予廢棄之詞，依前說明，尚無理由，上訴人鋼線鋼纜公會此部分上訴，應予駁回。

【裁判分析】

一、「多階段行政處分」之概念

多階段行政處分係指行政機關對外作成行政處分前，須先經其他參與機關為參與行為者（例如：聽取其他機關之意見，或與其他機關會商，或須經其他機關之同意），從而形成「多機關、一（外部）程序、一處分」的程序構造。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

如前階段之「參與行為」僅以行政機關為對象，而未針對人民為之，即僅屬「行政內部行為」而非屬行政處分。惟倘若參與機關依法為系爭事項之唯一主管機關，且該參與行為直接對外表示（通知當事人）則該參與行為即產生外部效力而為具獨立地位之行政處分，對外表示之機關則退居為協力機關。

二、「多階段行政程序」與「多階段程序之行政處分」之概念

多階段行政程序，係指複雜的行政程序中（多為許可程序），通常可切割為多個程序，遞次進行。而各該階段程序之間以作成一定之行政處分相互銜接，該等處分即為「多階段程序之行政處分」。多階段行政程序原則上為「一機關、多程序、多處分」的程序構造，但也可能由多個行政機關依序實施而為「多機關、多程序、多處分」。

三、「多階段行政處分」或「多階段行政程序」與行政行為之定性係不同層次之問題

特定案例中存在複數行政行為之定性問題，不能套用「多階段行政處分」或「多階段行政程序」之學理概念即逕行推導出各該行政行為之法律性質，仍應視法律對於各機關之權限分配而定。對於法定權限範圍內之事項，行政機關原則上即有作成行政處分之可能。於解釋行政管轄相關法規時，應自訴訟經濟及有效權利之角度思考，以避免造成裁判歧異或人民訴訟負擔。例如：入出國及移民署根據財政部之公函作成拒絕許可出境處分時，如該函件副本同時送達人民，此一案例是否屬「多階段行政處分」學說上雖有爭議，惟考量人民是否欠稅及有無限制出境必要，依法悉屬財政部之行政管轄事項，其有完全獨立之審查權限，入出國及移民屬僅係居於「協力」及「執行」機關之地位。且將財政部函視為行政處分，可讓人民權利救濟之時點提前，符合人民權利保障之立場。故應將財政部發函通知當事人之行為解為行政處分。

四、反傾銷稅課徵之行政程序區辨及行政行為定性

（一）反傾銷稅課徵屬「多階段之行政程序」

按關稅法第69條第3、4項規定，反傾銷稅之課徵相關事項係由財政部會商有關機關公告實施，可知反傾銷稅之課徵並非財政部可得單獨決定者，尚且牽涉其他機關之職權，尤其是經濟部。又按財政部與經濟部會銜訂定發布之平衡稅及反傾銷稅實施辦法，「傾銷有無損害我國產業」之調查，主管機關為經濟部。準此，反傾銷稅之課徵在時程上或專業上均非財政部所能單獨處理，應屬「多階段之行政程序」。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

(二) 經濟部所實施調查認定應屬違法之行政處分

如前所述，行政機關對於法定權限範圍內之事項，原則上即有作成行政處分之可能。又「行政機關對外表示之參與行為是否為行政處分」與「此等行政處分是否合法」乃不同層次之問題。因此，「傾銷有無損害我國產業」之調查既屬經濟部之主管事項，其所為認定即具法拘束力，經對外表示即生外部效力而構成行政處分。惟依平衡稅及反傾銷稅實施辦法之規定，經濟部僅能將調查認定結果通知財政部，並無通知當事人或對外公告之權限，從而該行政處分屬違法之行政處分，應予撤銷。

【相關法條】

行政程序法第92條

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！