

行政法之回顧與展望

■ 編目：行政法

出處	月旦法學雜誌第 200 期，頁 65~87	
作者	廖義男教授	
關鍵詞	行政法之內容、正當法律程序、行政罰、行政調查、國家賠償	
摘要	<p>本文敘述行政法自 2003 年以來迄今之發展，包括大法官就行政法一般原則之相關解釋、中央行政機關組織基準法之制定、政府資訊公開法與個人資料保護法之制定及修正、行政罰法之建制、行政執行法及行政訴訟法之修正及實務爭議問題、以及國家賠償責任轉化為特別犧牲之損失補償責任等演變。並指出將來應努力履踐正當法律程序、建制行政調查法制、及對公務員法規、訴願法、行政訴訟法及國家賠償法提出未來應有之修正方向。</p>	
重點整理	行政法 近九年 之發展	<p>一、行政法之一般原則：</p> <p>(一)大法官解釋</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.平等原則：釋字第 571 號、釋字第 605 號闡明平等原則基於事物本質不同得作合理之差別待遇。 2.比例原則：釋字第 577 號、釋字第 603 號強調有無符合比例原則，應視其手段對人民自由權利限制之輕重，與其欲達成目的之公共利益大小是否相當，加以判斷。 3.信賴保護原則：釋字第 589 號、釋字第 629 號。 4.法律保留原則：釋字第 570 號、釋字第 575 號、釋字第 614 號（後二號解釋所容許之「職權命令」，其內容或與公務員之資格，或與公務員年資之承認有關，其皆已涉及公務員制度基本原則之重要事項，並且亦屬對於不同性質之事物為相同之處理有無違反平等原則之問題。大法官固都併指明其事



<p style="text-align: center;">重點整理</p>	<p style="text-align: center;">行政法 近九年 之發展</p>	<p>項仍應以法律或法律明確授權之命令定之為宜而予警告，但原則性之重要事項原應在法律本身規定而又無法律明確授權，竟僅為警告性之解釋實不足貫徹法律保留原則之精神。)、釋字第 658 號。</p> <p>(二)最高行政法院判例</p> <p>1.93 年判字第 1392 號判例，指出憲法之平等原則係指合法之平等，不包含違法之平等。故行政先例須屬合法者，乃行政自我拘束之前提要件。</p> <p>2.93 年判字第 309 號判例闡明裁量基準之訂定既能實踐具體個案正義，又能實踐行政之平等原則，非法律所不許。</p> <p>二、行政組織法之建制</p> <p>(一)在 2004 年 6 月 23 日公布施行中央行政機關組織基準法後，關於「機關」、「機構」、「單位」已有明確之定義及劃分（第 3 條），而成為新的行政組織法之論述基礎。</p> <p>(二)中央行政機關組織基準法明定得有「獨立機關」之設置，其為依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關（第 3 條第 2 款），成為重視上下有指揮監督關係之行政組織之一種例外。</p> <p>(三)公立大學應屬中央行政機關組織基準法所稱「機構」，但亦有可能轉化為「行政法人」。</p> <p>三、健全資訊法制之建立</p> <p>(一)就行政公開事項，於 2005 年 12 月 28 日公布施行較有完整規範之「政府資訊公開法」，明確揭示人民有共享及公平利用政府資訊之「知之權利」，以增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與。</p> <p>(二)另一方面，2010 年 5 月 26 日將「電腦處理個人資料保護法」名稱修正為「個人資料保護法」並修正全文，規範公務機關及非公務機關對個人資料之蒐集、處理及利用，並加強個人人格權之保護。</p> <p>四、行政罰法之建制及實務問題</p> <p>(一)行政作用法律中「罰則」之規定，通常僅就處罰之對象、構成要件及處罰種類及額度加以規定，而待行為人應否具備「責任能力」及「責任條件」、裁處時效，與其他法律處罰規定發生競合時之適用關係等問題都未規定，常生爭議。終於 2005 年 2 月 5 日制定公布「行政罰法」以作為對行政處罰之總則</p>
--	--	---



<p style="text-align: center;">重點整理</p>	<p style="text-align: center;">行政法 近九年 之發展</p>	<p>性規定。</p> <p>(二)實務上對違規事實持續之行爲，得否多次處罰，大法官作成釋字第 604 號指出，立法者對於違規事實一直存在之行爲考量該違規事實之存在對公益或公共秩序確有影響，除使主管機關得以強制執行之方法及時除去該違規事實外，並得藉舉發其違規事實之次數，作為認定其違規行爲之次數，從而對此多次違規行爲得予以多次處罰，並不生一行爲不二罰之問題。</p> <p>(三)法律規定對連續違規行爲「按次連續處罰」者，最高行政法院 98 年 11 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議認為，行政機關如適用按次連續處罰之規定，而於罰鍰處分書僅記載裁處前任意部分時段之違規行爲，使「時段」在行政機關具體實施之管制行爲外，構成另一種任意區隔連續違規行爲次數之標準，致行政機關「按次連續」裁處罰鍰之處分書未記載部分時段之裁處前違規行爲，可能成爲另一次罰鍰處分之違規事實；而行爲人則在法律以行政機關之體裁處行爲所區隔之一次違規行爲之範圍內，有受重複處罰之虞，此即與按次連續處罰之立法本旨不符而於法有違。上述見解，對於如何適用法律所定「按次連續處罰」之規定，應有澄清之作用。</p> <p>五、行政執行法之修正及爭議問題</p> <p>(一)2005 年 1 月 28 日大法官作成釋字第 588 號，使行政執行法必須即速修正，限縮行政執行處得聲請法院裁定「拘提」之事由，須義務人經行政執行處命其提供相當擔保，並有「顯有逃匿之虞」，或「經合法通知，無正當理由而不到場」之情形，而有強制其到場之必要者，始得爲之。而得聲請法院裁定「管收」之事由，亦限於義務人經拘提到場，經行政執行官訊問義務人後，認有特定列舉情形之一，而有管收必要者，始得聲請法院爲之。此外並增訂所謂「禁奢條款」。</p> <p>(二)大法官作成之釋字第 621 號認為行政執行法第 15 條規定係就負有公法上金錢給付義務之人死亡後，行政執行處應如何強制執行，所爲之特別規定。依上開行政執行法第 15 條規定意旨，該基於罰鍰處分所發生之公法上金錢給付義務，得爲強制執行，其執行標的限於義務人之遺產。此號解釋僅依法條文義形式解釋「罰鍰乃公法上金錢給付義務之一種」而作結論，並未考慮行政罰鍰之真正作用及執行目的，在對義務人</p>
--	--	---



<p style="text-align: center;">重點整理</p>	<p style="text-align: center;">行政法 近九年 之發展</p>	<p>產生警惕以免再犯。而義務人已死亡，對其遺產為執行，實已失其罰鍰意義，僅徒增國家係為財政目的之收入而已。</p> <p>(三)又最高法院 97 年 12 月份第三次庭長法官聯席會議決議，認為義務人或利害關係人依行政執行法第 9 條對執行命令，執行方法等向執行機關聲明異議，並不服該直接上級主管機關所為異議決定者，仍得依法提起行政訴訟。其具行政處分之性質者，應依法踐行訴願程序，自不待言。惟學說上認為不服執行機關具行政處分性質之執行行為所為聲明異議，既經其直接上級機關之決定，應已等同於經訴願程序，則其後之救濟應可直接提起行政訴訟之主張，有所不同。</p> <p>六、行政訴訟法之修正及實務問題</p> <p>(一)實務上，人民因國家之行政處分而受有損害，於提起其他行政訴訟合併請求國家賠償時，應否依國家賠償法第 10 條規定須踐行協議程序，曾發生爭議，後經最高法院作成 93 年判字第 494 號判例，認為人民若選擇依行政訴訟法第七條規定請求損害賠償時，自僅依行政訴訟法規定程序辦理即可。</p> <p>(二)最高法院 98 年 6 月份第一次庭長法官聯席會議決議亦指出，行政法院就國家賠償部分，自當事人依法「附帶」提起國家賠償時起取得審判權，而案件經行政法院審理後，如認行政訴訟部分因有行政訴訟法第 107 條第 1 項第 2 至 10 款情形而不合法者，此時行政訴訟既經裁定駁回，其依國家賠償法附帶提起國家賠償之訴部分，屬附帶請求之性質，非可單獨提起之行政訴訟，因而失所附麗，自得一併裁定駁回。</p> <p>七、國家賠償責任轉化為特別犧牲之損失補償責任</p> <p>(一)釋字第 670 號改變釋字第 487 號見解，認為「冤獄賠償法係對個別人民身體之自由，因實現國家刑罰權之公共利益，受有超越一般應容忍程度之特別犧牲時，給予所規範之補償」，</p> <p>(二)此種見解之轉變，導致冤獄賠償法嗣後修法並改其名稱為「刑事補償法」，於 2011 年 9 月 1 日施行。</p> <p>(三)此項改變就受害人而言，依特別犧牲之損失補償法理請求者，僅須證明其特別犧牲之損害係公權力行為所致，無須主張公權力行為係違法，舉證責任較輕。</p>
<p style="text-align: center;">重點整理</p>		



	<p>行政法待決之議題及未來展望</p>	<p>一、正當法律程序之履踐（聽證程序與計畫確定程序） 如何使主管機關在重要案件認為「有必要」而應適用聽證程序，或經由法律明定何種事件應經聽證程序，應為努力之方向。</p> <p>二、行政調查之建制 行政程序法僅規定調查方法而未就拒絕、規避或妨礙調查之行爲之後果及責任設其規定，尙有不足。為保障人權並落實行政調查之實效，建立一套行政調查制度加以立法規範，實有必要。</p> <p>三、公務員法規之修正 公務人員保障法以機關對公務人員所爲之公權力措施之性質，是否爲「行政處分」而區分其救濟程序爲「復審」或「申訴」、「再申訴」，並僅對復審決定不服得提起行政訴訟，此與釋字第 684 號認爲憲法第 16 條訴訟權所保護者爲基本權利有無受侵害，並強調「有權利即有救濟」之意旨有所出入，因而應有所調整。</p>
<p>重點整理</p>	<p>行政法待決之議題及未來展望</p>	<p>四、訴願法之修正方向—由受理訴願機關自行決定其應賠償之金額、項目、方法及範圍，而擴大訴願之救濟功能 (一)使普通法院能減輕或免除國家賠償訴訟案件之負擔。 (二)減少人民向行政法院提起撤銷訴訟或課予義務訴訟合併請求損害賠償之案源。</p> <p>五、行政法院審級與國家賠償訴訟審理之歸屬 現今行政訴訟已改爲三級二審，國家賠償訴訟歸由民事法院審理之理由，將不復存在，自應回歸審理公法爭議事件之行政法院審理。</p> <p>六、公益訴訟之普及化 以公益訴訟督促主管機關依法取締及制止他人違法侵害之行爲，不應限於環境保護法領域。且公益訴訟以法律有特別規定者爲限之立法原則，是否仍合時宜，亦值檢討。</p> <p>七、國家賠償法之修正 以「國家自己責任」理論替代「國家代位責任」理論，刪除以公務員有「故意或過失」爲構成要件之規定，樹立客觀違法責任原則，並因應新公共設施所帶來之影響，以及隱私權及個人資料加強保護之趨勢，擴大其應受保護之法益包括生命、身體及財產以外之其他自由權利，才較妥適。</p>
<p>考題趨勢</p>	<p>大法官對行政法一般原則曾做出那些解釋？中央行政機關組織基準法所稱之「獨立機關」爲何？個人資料保護法修正內容爲何？</p>	
<p>延伸閱讀</p>	<p>1. 廖義男，(2011)，〈獨立行政機關之監督與權力分立〉，《法令月刊》，第 62 卷 3 期，頁 156-159。 2. 廖義男，(2000)，〈行政執行法簡介〉，《台灣本土法學雜誌》，第 8 期，頁 15-29。</p>	

