

行政處分明確性之要求

一評最高行政法院 94 年度判字第 2015 號判決及 最高行政法院 98 年度判字第 1132 號判決



編目：行政法

【論文導讀】

- 一、文章名稱：行政處分明確性之要求一評最高行政法院 94 年度判字第 2015 號判決及最高行政法院 98 年度判字第 1132 號判決
- 二、作者：蕭文生教授
- 三、出處：月旦法學雜誌第 184 期，頁 207~219

<目次>

壹、重點整理

一、明確性的概念

- (一)法律明確性原則
- (二)行政處分明確性
 - 1.行政行為明確性的一般意義
 - 2.行政處分明確性之標的
 - 3.行政處分不明確之法律效果

二、最高行政法院 94 年度判字第 2015 號判決

- (一)事實
- (二)要旨
- (三)評析

三、最高行政法院 98 年度判字第 1132 號判決

- (一)事實
- (二)要旨
- (三)評析

貳、考題趨勢

參、參考文獻

<摘要>

明確性的要求適用於所有國家的高權行為，包括法律、行政行為、法院判決等。其係法治國



原則重要的一部分，具有憲法位階。惟考量國家高權行為的性質與功能並不相同，明確性要求之程度亦有差異。高權行為愈具體、影響人民權益愈直接、愈重大，所要求的明確性程度愈強。所謂明確性係指，國家行為之內容、依據、要件、目的等應明白確定，使人民能夠理解與預見，以便人民能夠遵循或必要時尋求救濟。明確性的要求在我國法秩序中最常見的概念有三，法律明確性、授權明確性與行政行為明確性，三者之目的與適用範圍並不相同，因此要求程度亦不相同。本文對法律明確性與行政行為明確性，尤其是行政處分之明確性加以說明，並檢討兩則最高行政法院之判決。

關鍵詞：明確性、法律明確性、行政行為明確性

壹、重點整理

一、明確性的概念

明確性原則乃法治國原則的基本要求，惟其內容隨著所針對的國家權力以及行為方式而有所差異。就我國而言，**法律明確性**乃是對於立法者之要求，要求法律規定必須明白正確，一般人皆可瞭解法規規定的內容。**行政行為明確性**則規定於行政程序法第 5 條，包括行政處分、行政契約、法規命令、行政規則、行政計畫、行政指導及陳情處理的行政行為內容皆應明確。兩者明確性的要求有所不同。

(一)法律明確性原則

明確性乃是法律安定性的前提，所涉及的乃是自法的本質中所得出的要求。受規範者如果無法知悉規範體系內容，將無法調整本身行為而必須面對無可預知的風險，對於法的信任亦將降低。所謂的明確應指明白正確，一般人皆可瞭解法律規定之內容，且法律規定所使用之文字可確切表達其意旨，而沒有混淆不清的情形。

法律明確性不僅是人民主觀權利上的要求，亦是客觀法律秩序所強調。若無法正確表達其內容或易使人產生誤解或本身充滿矛盾時，法律規定則可能因違反法治國的法律明確性原則而無效。惟何謂「明確」，並無法給予一致性或簡單可操作的判斷標準，法律明確性與授權明確性之理解並非完全一致。雖然法規內容自始即無法排除所有的不確定性，但立法者必須至少將其基本想法、立法目的完全清楚表達。當然不一定要求自表面文字中立即可以認知規範內容，透過一般法律解釋方法得以闡明亦可。

我國大法官對於法律明確性之要求，可以從下面的解釋來觀察：

- 1.釋字 432 號解釋：法律明確性的要求，非僅指法律文義具體詳盡的體例而言，立法者於立法時仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款為相對應的規定。有關專門職業人員行為準則及懲戒之立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法機關審查加以確認，及不得謂與法律明確性原則相違。
- 2.釋字 545 號解釋：法律就違法或不正當行為無從鉅細靡遺加以規定，因此以不確定法律概念予以規範，惟其涵義於個案中並非不能經由「適當組成之機構」依其「專業知識及社會通念」加以認定及判斷，並可由司法審查予以確認，則與法律明確性原則尚無不合。
- 3.釋字 594 號解釋：法律規定之意義，自立法理由與法體系整體關聯性非難以理解，且個案



事實是否屬於法律所欲規範之對象，為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以認定及判斷者，即無違反法律明確性原則。

4.釋字 602 號解釋：罪刑法定原則下，處罰犯罪必須依據法律為之，犯罪的法定性與犯罪構成要件之明確性密不可分。有關受規範者之行為準則及處罰之立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範的對象，為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以判斷及認定者，即無違反法律明確性原則。

5.釋字 617 號解釋：立法者為求規範之普遍適用而使用不確定法律概念者，觀諸立法目的與法規體系整體關聯，若其意義非難以理解，且所涵攝之個案事實為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，即與法律明確性原則不相違背。

從上述幾號大法官解釋中可以得出，大法官對於法律明確性的要求著重兩點，首先，法律文字對於受規範者在主觀上是否意義非難以理解，亦即藉由受規範者本身之專業知識及一般社會通念可得預見；第二則是客觀上司法機關是否對於該項規定之意義得以認定及判斷。明確性原則並不禁止立法者運用一般條款與不確定法律概念，尤其是行政事務之多樣性，並無法期待總是可以利用明確清晰之概念來涵蓋，為使行政機關有能力顧及個案之特殊情況及在快速變化之環境中能夠公平適當完成其任務，立法者應能妥適運用一般條款與不確定法律概念。惟容許使用不確定法律概念，並未免除立法者仍須以符合規範明確性以及司法審查可能性來制定法律。法律明確性並無法有一致性的答案，仍須依規範領域內之生活事實與影響人民權益之程度而做不同之處理。影響人民自由權利愈大，則明確性程度的要求應愈高，立法者有義務制定受規範者能夠明確理解的法律規定。

(二)法行政處分明確性

1.行政行為明確性的一般意義

行政程序法第五條規定，行政行為之內容應明確，換句話說行政行為所規制的內容必須完整、清楚並無矛盾地表明，使當事人能夠立即知悉，其所被要求者為何，其行為應如何調整；並使執行行政處分內容的機關能夠完成其任務。就行政處分而言，明確性乃是行政處分實質合法的前提，無論何種形式的行政處分皆必須符合明確性的要求。只有內容充分明確的行政處分，才能滿足其具體化及闡明的功能並成為能夠強制執行的執行名義。明確性乃是行政行為必要的最低要求，只有符合明確性時，人民及行政機關的行為才能真正由法律加以規制。至於不同行為形式，須要求至何種程度之明確性，則取決於明確性所追求的目的而定。

所謂規制內容的明確性，不一定僅能自決定主旨的單一文句中得出；此在部分複雜案例是不可能的，但至少必須能夠在參酌行政處分理由下，透過對主旨的解釋知悉行政處分內容。除理由外，雖然在行政處分文件中並未出現，但當事人知悉或可立即知悉的情狀，亦可作為解釋行政處分規制內容之依據。明確性亦可藉由參考過去針對當事人所為行政處分的內容、參考當事人知悉的文件、熟悉的行政規則或作業須知中得之，但以屬於行政處分的附件為限。當事人在知悉整體情形下，正常理解規制內容者，則為客觀的解釋結果，不明確的不利益，應歸行政機關。

2.行政處分明確性之標的

(1)行政處分之法律性質必須明確

行政處分法律性質之明確亦是必要的。就行政處分而言，必須明確表達，所涉及的是公



法領域內的公權力措施，規範具體事件，影響權利、義務或地位或確認一項關係。

(2)作成行政處分之**行政機關必須明確**

行政處分的明確性植基於作成行政處分的行政機關必須明確。以行政處分而言，只有在處分機關明確下，才能更進一步確認所涉及之行政行為是否為行政處分，也只有在此情形下才能確定權利救濟的可能性。

(3)行政處分針對的**當事人必須明確**

行政處分明確性要求行政處分的當事人必須明確(例如：行政程序法第 96 條第 1 項第 1 款)，亦得以一般性特徵確定當事人(例如：行政程序法第 92 條第 1 項)。重點在於，必須能夠在毫無爭議且在無困難下，能夠知悉當事人為何。

(4)行政處分的**規制內容必須明確，特別是法律效果**

行政處分的規制內容必須使當事人能夠立即知悉，處分機關對其之要求如何或者與當事人有關事物受到什麼樣的規制。法律效果必須植基於具體的個案，而非只是重複法律所規定的文字，此項法律效果究竟屬於行政處分的內容或是附款亦必須明確。

涉及命令行政處分時，無論是作為、不作為或忍受義務，其所要求行為的目的必須明顯到，不允許有其他不同的主觀考量且不再須有其他具體化，即可作為行政執行的依據。

因此**僅重複法律規定，一般而言是不足的。當命令處分涉及愈多不同利益時，其內容則必須愈明確。**

3.行政處分不明確之法律效果

違反明確性原則的行政行為，由於行政行為的形式不同，其法律效果並無法一概而論。內容不明確屬於實質違法性的一種，因此以行政處分而言，違反明確性重大且明顯時，則依行政程序法第 111 條第 1 或第 7 款規定，應屬無效。其他不明確的瑕疵則僅造成行政處分之違法，至於是否得事後補正，則有不同看法，有認為可在訴願程序或行政訴訟程序終結前皆可補正；亦有認為不得補正，而行政處分為違法有效，但得撤銷；亦有認為此屬於個別實體法問題者。

二、最高行政法院 94 年度判字第 2015 號判決

(一)事實

甲取得乙縣政府建築廢棄土物處理場之設置許可並開始經營處理廠，嗣後乙縣政府發現甲有越界處理建築廢棄土物之情事，違反原核定之經營範圍，因此撤銷甲之設置許可。甲不服，經行政爭訟程序，行政法院判決將訴願決定及原處分撤銷。甲因而向乙縣政府申請重新開始營運。惟乙縣政府發現甲處理廠之實際掩埋面積並未符合審查設置許可時所要求的「與鄰近土地安全退縮五十公尺」，甲緊鄰許可之界址傾倒掩埋廢棄土物，因此以甲違反原核定之內容，廢止甲的設置許可。

(二)要旨

高等行政法院認為，與鄰近土地安全退縮 50 公尺為核定設置許可之內容，且為甲所同意願遵守辦理者。依文義解釋係指核准之廢棄土物處理場四周與隔鄰土地保持安全退縮 50 公尺之距離，以免傾倒時影響鄰地使用上之安全，或與鄰地發生使用上之糾紛。甲主張鄰近土地究為鄰近地號或核准範圍不明，有違行政處分明確性原則，並不足採。

最高行政法院認為，由設置計畫提出之順序可知，係由甲先提出修訂一版再提出定稿本之設置計畫書，修訂一版內乃針對專案小組審查結論為答覆，而定稿本所載 A 縣政府各局室之意見，則顯為對甲修訂一版設置計畫之審查意見。甲對「與鄰近土地安全退縮 50 公尺」之



審查意見，既表示遵照辦理，則此設置許可條件其意義非難以理解，且為甲所得預見，並可經由司法審查加以確認，與明確性原則並無違背。

(三)評析

蕭文生教授認為行政行為是否明確，設置許可之記載固為最重要的依據，但並非唯一的依據。雖然自主文中無法明確知悉行政處分的內容，但可自理由中獲致明確性時，行政處分即符合明確性原則。此外，當事人已知悉的文件、資料、行政規則、作業須知等，亦能作為解釋及輔助說明之依據。

本案設置許可函中要求甲必須遵守專案小組審查結論，而甲對於專案小組所提「與鄰近土地安全退縮 50 公尺」之審查意見，既表示遵照辦理，此要求自然屬於專案小組審查結論，而成為許可設置條件之一。此要求雖在決定主文中並未明確出現，但當事人早已知悉，自得成為解釋設置許可內容之依據。

至於「與鄰近土地安全退縮 50 公尺」主要是避免傾倒廢棄土物時，影響鄰地使用上之安全或與鄰地發生使用上之紛爭，因此其範圍應是指核准之廢棄土物處理場四周與隔鄰土地保持安全退縮 50 公尺之距離，並無不明確之處。

綜上所述，最高行政法院判決之結果，值得贊同。惟其理由所援用的乃是大法官解釋對於法律明確性的認定標準，此標準並不適宜直接引用至解釋行政處分明確性的案件中。蓋如此一來，反而混淆了法律明確性與行政行為明確性的審查標準。

三、最高行政法院 98 年度判字第 1132 號判決

(一)事實

乙於 A 縣經營 B 電子遊藝場，並領有 A 縣核發之營利事業許可登記證，營業項目為電子遊藝場業。惟乙在經營時，擺設賭博電玩，供不特定人士打玩，經有關機關查獲並提起公訴。甲於事後經 A 縣核准變更為 B 電子遊藝場之負責人，A 縣政府以 B 電子遊藝場違反行為時電子遊藝場業管理條例之規定，命甲於處分函到 3 日內，立即停止營業，期間至法院判決確定為止。

(二)要旨

行政行為內容應明確規定之目的，乃在求行政行為內容之明確，俾相對人遵循或尋求救濟。故處分之內容，雖依其文義尚有所不明，但若可經由整體處分意旨或解釋而知之者，即非所謂不明確。停業處分之終期為「至法院判決確定為止」，依原處分內容足知 B 電子遊藝場違反行為時電子遊藝場業管理條例規定所涉刑事案件之判決確定時，因此並無不明確情事。

(三)評析

蕭文生教授認為本案爭議重點是：停業處分的終期，至法院判決確定為止，此項終期的內容是否符合明確性原則？「至法院判決確定為止」，依最高法院見解為停業處分的終期，屬於行政處分附款中的「期限」類型。一般而言，期限常以已指明特定的年月日，但並不以此為限；以未來特定事實的發生作為時點，亦非不可，只要該特定事實必然會發生即可。惟行政處分所附加的時間限制，若僅是重複法律所直接規定者，則並非行政處分附款中所稱之期限。行政處分附款中的期限，應僅指行政機關自行設定的時間限制。「至法院判決確定為止」之期限，若屬於法律所直接規定者，則涉及法律明確性的問題；若屬於行政處分的附款，則涉及行政行為明確性的問題，兩者之要求並不相同。

「至法院判決確定為止」之意義雖非難以理解，且為受規範者所得預見，但其真正具體時間是否得由司法審查加以確認，實有疑義，且可能隨著個案情形不同而有極大差異。本案原處



分所載停業期間至法院確定判決為止，僅是直接重複法律所規定的文字，而非 A 縣政府自行設定的時間限制，因此是否符合明確性原則，應適用法律明確性的基準。

法律明確性的問題在大法官解釋中主要是涉及不確定法律概念、一般條款等爭議，基本上只要符合「意義非難以理解、當事人所得預見並可經由司法審查加以確認」時，即無違背法律明確性。

惟本案所涉及的並非不確定法律概念及一般條款，蓋法院判決何時確定，本就有客觀的規定，重點在於其所必須經過的期間乃是不確定的，且隨個案的不同，可能有極大的差異。命停業係對人民權利的重大限制，因此法律所規定的構成要件及法律效果是否符合明確性原則，自應受較為嚴格之審查。「至法院判決確定為止」，從受規範者的日常生活經驗及文字用語習慣，是否能夠理解法律規定之意義及內容，亦即正確、具體的時間，答案恐怕是否定的。受處分人就其申請變更其商號名稱及負責人登記權利之限制，事實上處於限制期間不確定的法律狀態，因此亦無法預估對其所造成的損害為何，停業時間的長短當然會影響權利受損的大小。如此使人民權利的行使陷於長期不明確狀態的法律規定，是否符合法律明確性的要求，執行的結果是否會產生執法不公的危險，最高法院似乎並未加以說明，使得判決的結果仍有討論的空間。

貳、考題趨勢

明確性原則在憲法、行政法領域是非常重要的、熱門的考點，不論申論題或實例題都可能出現，並且可能搭配行政裁量與不確定法律概念相關爭點出題。建議同學熟讀本篇文章中老師所整理關於明確性原則的大法官解釋，務必釐清法律明確性、授權明確性與行政行為明確性三者不同的概念，必能大大提升公法學科的實力。

參、參考文獻

- 一、許宗力，〈行政處分〉，《行政法》，翁岳生編，元照出版，三版，2006年。
- 二、《立法院公報》，98卷3期，2009年。

肆、延伸閱讀

- 一、吳信華(2010)，〈大法官案件審理的「審查基準」—以釋字第649號為說明〉，《月旦裁判時報》，第6期，頁5-13。
- 二、李建良(2010)，〈行政法：第十一講—行政裁量與判斷餘地〉，《月旦法學教室》，第98期，頁34-49。
- 三、洪家殷(2009)，〈行政罰法：第二講—行政罰之法律原則及效力〉，《月旦法學教室》，第86期，頁52-64。
- 四、蕭文生(2009)，〈身高作為入學門檻之合法性—評最高行政法院97判字第1124號判決〉，《法令月刊》，第60卷10期，頁17-31。

※延伸閱讀推薦，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】www.lawdata.com.tw 立即在線搜尋！

