

好書搶鮮閱

朱律師編著《行政法（I）（圖說）》

一般處分

以下內容節錄自：高點出版朱律師編著《行政法（I）（圖說）》

【高點法律專班】

版權所有，²⁶重製必究！

一般處分

三、一般處分¹

(一)概念：一般處分實質上亦為行政處分，就規制之事件方面，雖同屬對「具體事件」為規制；但因其所規制之「對象」與行政處分不同，故而成為獨立討論之類型。相對於行政處分之相對人為「發布時」已確定；一般處分乃是在發布時，相對人不特定，如何與法規命令相區別，即成難題。

德國學說及德國行政程序法上即認為，如透過「一般性特徵」得確定相對人之範圍者，此行政行為亦為行政處分，而稱之為「一般處分」。此時，應透過「一般性特徵」之認定，得知該一般處分之相對人之範圍，如相對人可確定或可得確定，即可認為係一般處分。

我國行政程序法第92條第2項則繼受德國法前述見解，將一般處分納入行政處分之概念中。其判斷方式，亦採取「一般性特徵」作為判斷方式，故在我國法上亦與德國法相同，行政處分與法規命令之判別標準已轉為以事實關係是否具體，而作為最重要之標準。

★概念解析★

◆行政處分、一般處分及法規命令之比較

關於行政處分、一般處分及法規命令等3種較容易混淆之概念，讀者務必要詳加比較，尤其一般處分與法規命令有時關於「相對人之一般性」有所相似，但因一般處分依據行政程序法第92條第2項之規定，乃採取「一般性特徵」之概念而認定，而與法規命令有所不同。試以下列表格區別，請讀者多加注意：²

1 以下內容參考自：陳敏，行政法總論，八版，2013年9月，頁330-39；吳庚，行政法之理論與實用，增訂第十二版，2012年9月，頁310-14；李建良，行政處分，蔡茂寅等著，行政程序法實用，第3版，2007年，頁267-70。

2 此表格改編自：吳庚，行政法之理論與實用，增訂第十二版，2012年9月，頁310。

	內容	相對人	持續性
行政處分 (行程 § 92 I)	{ 原則：具體確定 例外：抽象	特定	{ 原則：一次完成 例外：反覆實施
一般處分 (行程 § 92 II)	具體確定	可得特定 (依「一般性特徵」)	一次完成
法規命令 (行程 § 150)	抽象	一般	反覆實施

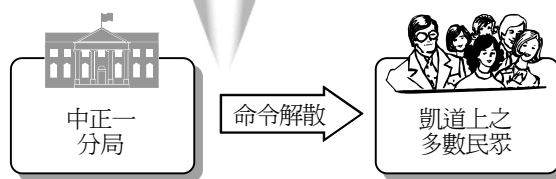
(二)種類：行政程序法第92條第2項明文承認一般處分之類型，其中又可分為「對人之一般處分」及「對物之一般處分」，以下簡述之：

1. 對人之一般處分：

(1)行政程序法第92條第2項前段：「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。」此處所指依「一般性特徵」得確定或可得而確定多數相對人之一般處分，屬於「對人之一般處分」。而依此「一般性特徵」是否得以確定相對人之範圍，應仍以「處分作成時」之時點為判斷，如於處分作成時可以依據該一般性特徵所表現之具體事件而建立與相對人之關聯，則應認定為相對人可得特定，而該行政行為即屬對人之一般處分，而非法規命令。

《舉例》

1. 臺北市政府警察局中正第一分局（下稱中正一分局）對於多數民眾未經許可，而在總統府前之集會遊行，依據集會遊行法之規定舉牌警告命令解散，其內容為：「命令現在在總統府前凱達格蘭大道（下稱凱道）上遊行的民眾，立即解散」。



而此解散命令之性質為何？其關鍵即在於：該解散命令作成時，似乎並不確定參加之人民（即相對人）為誰，表面上相對人似乎並非「特定」。然而，依據「現在在凱道上遊行的民眾」之一般性特徵，可確定在「命令作成時」之時點上之相對人範圍，故屬於一般處分。

2. 因新流感在各級學校學生間大流行，教育部為避免疫情擴大，即對各級學校發函：「11月1日至11月30日間，罹患新流感之學生，均應停課，在家自行休養及隔離。」



此函之性質為何？由該函之內容可知其相對人為「11月1日至11月30日間，罹患新流感之學生」，實為在處分作成時依「一般性特徵」而可得確定其範圍，故屬於一般處分。

(2) 相關大法官解釋補充：

都市計畫變更之性質：一般處分——

司法院釋字第156號解釋理由書（節錄）

主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致使特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，依照訴願法第一條、第二條第一項及行政訴訟法第一條之規定，自應許其提起訴願或行政訴訟，以資救濟。始符憲法保障人民訴願權或行政訴訟權之本旨。此項都市計畫之個別變更，與都市計畫之擬定、發布及擬定計畫機關依規定五年定期通盤檢討所作必要之變更（都市計畫法第二十六條參照），並非直接限制一定區域內人民之權益或增加其負擔者，有所不同。行政法院五十九年判字第一九二號判例，認為：「官署依其行政權之作用，就具體事件所為之單方行政行為，發生公法上具體效果者，不問其對象為特定之個人或某一部份有關係之人民，要不能謂非行政處分。人民如因該行政處分致權利或利益受有損害，自得提起訴願以求救濟；此與官署對於一般人民所為一般性之措施或雖係就具體事件，而係為抽象之規定，不發生公法上具體之效果，影響其權利或利益者不同。本件被告官署變更已公布之都市計畫，……原告以此項變更計畫，將使其所有土地降低其價值，損害其權益，對被告官署此項變更都市計畫之行為，提起訴願，自非法所不許」。其意旨，與此尚屬相符。而同院受理聲請人等因變更都市計畫所提起之行政訴訟事件有無理由，未為實體上之審究，即以主管機關變更都市

【高點法律專班】

29
版權所有，重製必究！

計劃非屬於對特定人所為之行政處分，人民對之不得提起訴願或行政訴訟等理由，將聲請人等之請求以六十五年度裁字第一〇三號裁定予以駁回，則與上述意旨有所未合。本院釋字第一四八號解釋，應予補充釋明。

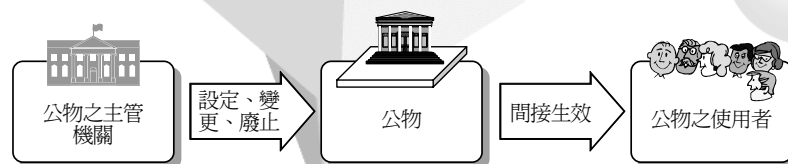
大法官早在行政程序法制定前，即已透過本號解釋承認一般處分存在於我國法制之中。須注意者係：大法官於本號解釋中，認為公法上單方行政行為，如其相對人為「特定人或可得確定之多數人」，則為行政處分。此解釋方式，即與現行之行政程序法第92條第1項對人之一般處分「一般性特徵」之概念相同。

2. 對物之一般處分：行政程序法第92條第2項後段：「有關公物之設定、變更、廢止或其一般使用者，亦同。」此所稱之一般處分，因與「公物」³有關，故被稱之為「對物之一般處分」。而「對物之一般處分」，又可依據上述規定之內容區別如下：

(1) 設定、變更、廢止公物之性質者：此類一般處分之目的，在於規制物之公法性質。其可謂係以「物」為相對人之行政處分，規定其物之法律地位。此時，雖使用者並非特定，但透過法律之特別規定，可將此種規制之效力及於使用者，故亦間接對人生效力。

《舉例》

- 道路提供公用，開放給所有人民使用。
- 圖書館廢止公用，不再提供人民使用。
- 變更街道名稱。



上述關於「道路、圖書館、街道」等公物之性質之「設定、變更、廢止」之行政行為，乃係以改變公物之性質為目的，而使公物之使用者間接受上開行政行為之效力所及，就此觀點而言，即屬一種「一般性特徵」；又就行政程序法第92條第2項後段之觀點而言，即合於該條規定之要件，故均屬「對物之一般處分」。

3 關於公物之介紹，請參見本書後述「第三篇、第二章、第二節、」之內容。

(2)公物之利用規則：行政程序法第92條第2項後段中所指「一般使用」，學說上普遍認為係指公物、公營造物之「使用規則」。公物之利用規則，乃設定一特定公物利用者之權利義務，係以利用人為相對人。此時，可認為其判斷「一般性特徵」之方式為「所有利用該公物之人」，以作為相對人之一般處分。

《舉例》

某公立圖書館制定「閱覽規則」，其中規定：該圖書館之使用者，禁止使用筆記型電腦、禁止飲食、大聲交談，並明定該館借書冊數及期限之規定。



公物之管理機關或公營造物⁴，如針對該公物或公營造物之利用，制定使用規則（例如公立圖書館之「閱覽規則」、公立博物館之「參觀須知」），其常以類似抽象法規範之形式制定（如分條、項、目），又似對於不特定多數人制定，常使人混淆而判斷為法規命令。實則，依據行政程序法第92條第2項後段之規定，此種行政行為因對於該公物或公營造物設定利用之規定，應屬對物之一般處分；而就其實質，因其乃對於可得特定之公物、公營造物使用者為之，故依該「一般性特徵」，亦可得出為一般處分之結論。

(三)特殊案例探討：交通號誌、標誌之性質——

交通號誌及標誌之性質為何，人民不服是否得提起救濟，學說上亦有爭議：

1. 交通號誌、警察指揮手勢：交通警察以手勢或操作控制交通燈號，或無交通警察，而以自動變換之交通燈號管制交通，依其「一般性特徵」，可判斷得知該一般處分之相對人為「當時使用道路，且看見該交通號誌或警察指揮手勢之人」。故其均係對在場之確定或可得確定其範圍之多數人所為之「一般處分」。且其集合表現對個別之用路人所為之多數行政處分，故可稱「集合行政處分」。
2. 交通標誌：交通標誌亦用於管制交通。但其內容固定、涉及特定地點、多數人及長期時間，故其性質為何有所爭論：

(1)警告標誌、指示標誌：警告標誌之目的，在於警示用路人道路上需注意、提高

4 關於公營造物之介紹，請參見本書後述「第三篇、第二章、第一節」之內容。

警覺之狀況；指示標誌之目的，在於提供用路人道路上之資訊。因此類標誌僅具有通知、警示之效果，並未具有禁止、命令而對用路人設定法律效果之性質，而應屬觀念通知。

《舉例》



斷崖標誌



地名指示標誌

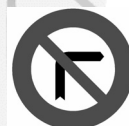
此類標誌乃提供用路人資訊，而無法律效果，均為觀念通知。

(2) 禁制標誌：禁制標誌之目的，在於設定限制、禁止用路人使用道路之規定，乃對於用路人設定行政法上之義務，應具有法律效力。惟其性質究竟為何，司法實務及學說上乃有不同見解。

《舉例》



禁止進入標誌



禁止右轉標誌

除類似上述之禁止標誌外，例如路邊禁止臨時停車標線（紅線）、禁止停車標線（黃線）等均屬之。此種標誌，對人民均具有法律效力。

- ① 法規命令說：認其性質抽象且相對人不特定，不似紅綠燈可於一定期間內特定相對人。且其並非對特定路段、地區規定其法律性質或利用方式、交通方式，故並非一般處分。然而此說之問題在於，行政程序法第92條第2項後段制定後，顯然有意將此種對於道路（公物）有關之行政行為解釋為一般處分，此說乃與現行法律有所不合。
- ② 對人之一般處分說：認其係對「在場之用路人」所為之一般處分，亦即，以「使用道路之人」作為一般性特徵，而判斷該標誌之相對人。而最高行政法院亦採取類似之見解。

最高行政法院98年度裁字第622號裁定（節錄）

(→)「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

【高點法律專班】

32
版權所有，重製必究！

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：「（第1項）駕駛人駕駛車輛或行人在道路上，應遵守道路交通標誌、標線、號誌之指示、警告、禁制規定，並服從執行交通勤務之警察或依法令執行指揮交通及交通稽查任務人員之指揮。（第2項）前項道路交通標誌、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之規則，由交通部會同內政部定之。」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。

依據最高行政法院見解，禁制標誌及標線乃對於所有行經設置路段之用路人

【高點法律專班】

33

版權所有，重製必究！

設定行政法上義務之行政行為，此即其「一般性特徵」，而為「對人之一般處分」。

- ③對物之一般處分說：學說之多數見解採之，此說認為：禁制標誌乃對於道路（乃屬「公物」）之「一般使用」設定規則。亦即，禁制標誌、標線乃設定用路人使用該道路時應遵守之規範，符合行政程序法第92條第1項後段之規定。就此角度而言，其應屬對物之一般處分。



例題研究

臺北市政府環境保護局取締汽車排放廢氣，查獲某甲駕駛其車輛所排放之廢氣，超過法定標準，遂開出違規舉發通知書將甲舉發。通知書上載明應罰金額新台幣1,500元、繳納期限及繳納方法，但特別附加註明：「本通知書非行政處分，汽車所有人或駕駛人不得聲明不服。」試從觀念通知與行政處分之區別，說明上開通知書之性質。又如該市政府為舉辦國際花卉博覽會，乃公告該市區某路段於博覽會期間，不得停放任何車輛，違者將加強取締。試問：此一公告之法律性質為何？若有主張此一公告損害其個人權益者，有無法律救濟途徑？

(99司一)

◀解題綱要▶

(一)本件「違規舉發通知書」之性質：本件臺北市政府環境保護局（下稱北市環保局）對甲作成之「違規舉發通知書」之性質究為行政處分或觀念通知，應自行政處分之定義及上開通知書之內容觀察：

1. 行政處分與觀念通知之區別，如依據行政程序法第92條第1項規定之內容觀察，應在於其是否對於人民產生「規制性」。亦即，該通知書是否對甲設定、變更或消滅其行政法上之權利義務關係？如具有規制性，則屬行政處分；反之，應屬觀念通知。而其判斷之依據，應依通知書之內容判斷，司法院大法官於司法院釋字第423號解釋中認為：「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。若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，如以仍有後續處分行為，或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符……」等語，其見解乃認為判斷行政行為是否為行政處分，不應單純就該行政行為之形式判斷，而應就其實質是否直接影響人民之權利義務及對外生效而判斷之。

【高點法律專班】

34
版權所有，重製必究！

2. 而就本件之「違規舉發通知書」，如僅就其形式判斷，似乎因其文字之記載，而認為北市環保局作成時及有意排除其行政處分性質，並剝奪人民就該通知書救濟之可能。然揆諸上開司法院釋字第423號解釋之見解，乃不應採取此種形式判斷之方式，而應判斷其內容是否直接影響人民之權利義務關係，且實際上已對外發生效力。而本件之「通知書」，乃北市環保局直接對甲，就具體之駕駛車輛排放廢氣超過法定標準之事件所單方作成，且直接對甲產生設定「裁罰1500元」之效力之行政行為。是該行政行為對甲設定行政法上義務，自屬行政處分。

(二)公告某路段禁止停放車輛之性質及救濟途徑：

1. 該公告之性質：臺北市政府（下稱北市府）針對特定路段公告禁止停放車輛，其乃對於人民作成具有法律效果之行政行為，殆無疑義。惟其性質應為法規命令或行政處分，容有討論之空間：

(1)法規命令說：有認為此針對特定路段公告為禁止停放車輛，乃針對不特定多數人，就抽象事件即所有禁止停車之事件為規範，並反覆發生效力之行政行為。故行政行為應屬行政程序法第150條所定之法規命令。

(2)一般處分說：又依行政程序法第92條第2項之規定，行政行為之相對人依「一般性特徵」可得特定者，為對人之一般處分；有關公物之設定、變更、廢止或其一般使用之行政行為，乃對物之一般處分。而就本件所涉「禁止特定路段停車之公告」而言，如特別針對其使用者而言，為以「所有該路段之使用者」為一般性特徵之對人一般處分；而又若著重於其對於公物性質之規定，則可判斷該公告乃對於特定路段道路之一般使用設定規則，則屬對物之一般處分。

(3)小結：法規命令說之見解固非無據，惟若自行政程序法第92條第2項之立法觀察，立法者似乎有意將有關公物之性質設定相關之行政行為解為行政處分，而此種見解亦有利於人民之救濟。是本件中禁止某路段停車之公告，應判斷為「一般處分」，且基於其乃針對特定公物設定使用者之「利用規則」，應屬「對物之一般處分」。

2. 對該公告之救濟途徑：上開公告之性質為對物之一般處分，已如前述。是人民如認該公告違法或不當者，乃得依據訴願法第1條規定提起撤銷訴願，請求訴願管轄機關撤銷該處分；倘認該公告違法者，而對上開訴願決定不服，則得依據依行政訴訟法第4條規定提起撤銷訴訟，請求行政法院判決撤銷原處分。又若該公告存在無效之事由，人民得依行政訴訟法第6條第1項之規定提起確認處分無效訴訟，請求行政法院判決確認該處分無效。

【高點法律專班】

35
版權所有，重製必究！