

行政法

行政法律關係



詹鎮榮 Chan, Chen-Jung

國立政治大學法律學系特聘教授

<https://drcjchan.com>

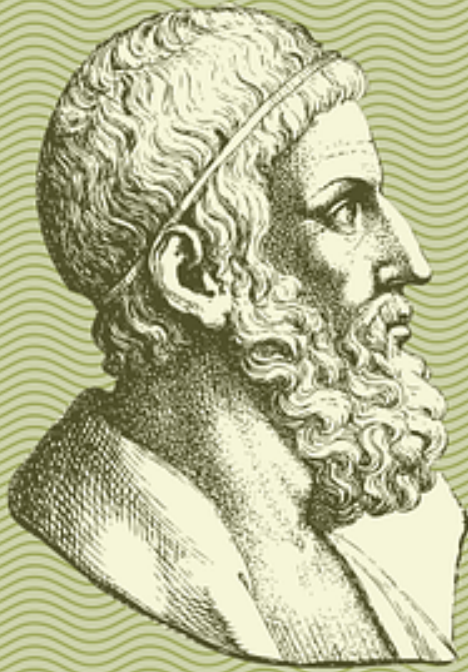
系

- 壹. 行政法律關係之概念與種類
- 貳. 行政法律關係之變遷
- 參. 主觀公權利之判斷
- 肆. 行政法律關係之繼受
- 伍. 行政法律關係之消滅



行政法律關係理論

1. 就德國所發展的現代行政法學而言，在方法論上向來有「**行政行為論**」與「**行政法律關係論**」兩大支撐軸線。傳統上，行政行為論始終占有優勢之地位，為學說與實務所普遍採行。我國大幅繼受德國行政法學理，亦從之。
2. 在行政行為論，思考理路之出發點，起始於對行政機關所為行政行為進行定性。並在此基礎上，進一步決定應適用之法規為何，應如何分析行政程序當事人間之程序法上與實體法上權利義務關係；若有權利救濟之必要者，亦以此為基礎，決定審判權歸屬及應提起訴訟之種類。換言之，行政行為之定性，決定後續應適用之法規、程序、訴訟及執行種類與途徑，堪稱行政法學領域之「**阿基米德支點**」。
3. 然而，有鑑於社會生活事實日益複雜，行政專法所規範之對象、客體及管制手段乃對應地日趨多元。是以，行政行為之定性面臨到困境。尤其，在行政機關使用非傳統之行為形式，或是整合多種行政手段之情形下，傳統之行政行為論難以清晰解決爭議。職是之故，行政法律關係論遂成為另一可資思考之分析方法。從當事人間是否以及發生何等權利義務關係角度出發，以釐清爭點，並尋覓行政法上之解決方案。行政法律關係論作為**補充性之行政法方法論**，功能日益開展。



行政法學方法論

主流見解

行政行為論

將系爭行政行為予以定性：
行政處分、行政契約、法規命令、行政規則、行政指導、行政事實行為、私經濟行政

法律關係論

分析當事人間之權利義務關係為何：
私法關係、公法關係、單方法律關係、雙方法律關係、債權債務關係、身份資格形成、異動或消滅關係

思考案例：北高行109訴774判決

地方議會決議禁止特定議員出席會議，**涉及議員得否行使議員之職權，職權受有干預，當可認係廣義概念的權利受有侵害**，受禁止出席之議員就該等決議如有不服，應承認其具權利保護必要，**得依行政訴訟法提起行政訴訟**。



行政法律關係論之思路

行政行為論之思路



地方議會對議員就紀律事項所作成之停權懲戒決定，並非上對下權利之剝奪，而是自治團體內部機關對於機關內部單元權限行使之限制，屬於創設法律狀態之決議，使議員於停權期間無法藉由參與會議以合議行使地方議會之自治立法權，以及行使對地方首長及相對主管質詢之職權，**難認係機關對外發生法律上規制效力之單方行為，自無從直接援用以行政處分為程序標的之訴訟類型暨其程序要件**。不過，地方議會就議員所作停權屬創設法律狀態之決議，**也是法律行為**，被上訴人以之為程序標的，提起一般確認違法之訴，求為確認系爭停權決議違法而無效，以排除該決議效力，應認訴訟種類適格。

行政法律關係之種類

權利 義務 內容	非財產之法律關係	財產上之法律關係
	■ 身分或資格之得、喪、變更 ■ 作為、不作為、容忍	稅捐、非稅公課、薪資、加給、罰鍰、補助金、獎勵、社會救濟、損失補償、損害賠償、徵收、規費
歸屬	行政機關	人民

各級政府稅課劃分

- 地制法第66條：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）應分配之國稅、直轄市及縣（市）稅，依財政收支劃分法規定辦理。」
- 財劃法第6條：「稅課劃分為國稅、直轄市及縣（市）稅。」

國稅

一、所得稅。二、遺產及贈與稅。三、關稅。四、營業稅。
五、貨物稅。六、菸酒稅。七、證券交易稅。八、期貨交易稅。

地方稅

直轄市稅、縣（市）稅

直轄市稅及縣（市）稅

財劃法第12條第1項

一、土地稅，包括下列各稅：

（一）地價稅

（二）田賦

（三）土地增值稅

二、房屋稅

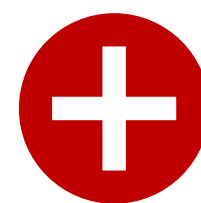
三、使用牌照稅

四、契稅

五、印花稅

六、娛樂稅

七、特別稅課



統籌分配稅款

地方依法獨自開徵：獨分稅

中央開徵後給與或分配予地方：共分稅

規費徵收之法規依據

- 規費法第2條第1項：「各級政府及所屬機關、學校，對於規費之徵收，**依本法之規定**。本法未規定者，適用其他法律之規定。」
- 地方制度法第67條第3項：「地方政府規費之範圍及課徵原則，依規費法之規定；其未經法律規定者，須經**各該立法機關之決議**徵收之。」

法律保留輔以議會議決原則

最高行政法院97年判字第504號判決

1. 所謂規費，「……可將之界定為下述之概念，即『公權力機關於因申請而對於特定人提供特定之『行政』給付時，為獲取收入，以支應該給付之提供，乃是以有無對待給付所發生之費用，而對於滿足法律所定構成要件之申請人所課、有對待給付，以金錢為內容之法定的給付義務』」。
2. 上開概念若再予解析，則其包含以下數個特徵：(1) 公權力機關（包含其受託機關）始得為規費之課徵。(2) 公權力機關因申請而對於特定人提供特定之「行政」給付：此處所稱之行政

給付，其內容主要可以分成三類，分別為「行政規費」、「特許規費」與「使用規費」（規費法第6條及第7條參照）。而其典型特徵為「非公權力機關基於公權力不能提供者」。其與私法一般交易之分野為：『該對待給付之發生或履行必須伴隨公權力之行使』。此點規費法第8條雖未明文，卻屬法理上之當然。(3) 為支應因此發生之費用，適用費用填補原則。(4) 須有明確之法律規定為其徵收依據。……(5) 以申請人為繳納義務人。(6) 有對待給付。(7) 以金錢為內容。(8) 法定的給付義務。

行政規費

各機關學校為特定對象之權益辦理下列事項，應徵收行政規費。但因公務需要辦理者，不適用之：

- 一、審查、審定、檢查、稽查、稽核、查核、勘查、履勘、認證、公證、驗證、審驗、檢驗、查驗、試驗、化驗、校驗、校正、測試、測量、指定、測定、評定、鑑定、檢定、檢疫、丈量、複丈、鑑價、監證、監視、加封、押運、審議、認可、評鑑、特許及許可。
- 二、登記、權利註冊及設定。
- 三、身分證、證明、證明書、證書、權狀、執照、證照、護照、簽證、牌照、戶口名簿、門牌、許可證、特許證、登記證及使用證之核發。
- 四、考試、考驗、檢覈、甄選、甄試、測驗。
- 五、為公共利益而對其特定行為或活動所為之管制或許可。
- 六、配額、頻率或其他限量、定額之特許。
- 七、依其他法律規定應徵收行政規費之事項。

使用規費

各機關學校交付特定對象或提供其使用下列項目，應徵收使用規費：

- 一、公有道路、設施、設備及場所。
- 二、標誌、資料（訊）、謄本、影本、抄件、公報、書刊、書狀、書表、簡章及圖說。
- 三、資料（訊）之抄錄、郵寄、傳輸或檔案之閱覽。
- 四、依其他法律規定應徵收使用規費之項目。

規費收費原則

規費法第10條：

業務主管機關應依下列原則，訂定或調整收費基準，並檢附成本資料，洽商該級政府規費主管機關同意，並送該級民意機關備查後公告之：

一、行政規費：依直接材（物）料、人工及其他成本，並審酌間接費用定之。

二、使用規費：依興建、購置、營運、維護、改良、管理及其他相關成本，並考量市場因素定之。

前項收費基準，屬於辦理管制、許可、設定權利、提供教育文化設施或有其他特殊情形者，得併考量其特性或目的定之。

使用者付費原則



對價等價原則



成本填補原則

為配合第七條、第八條有關各機關辦理徵收規費事項之不同，爰於第一項將規費計費原則分成二款規範：（一）第一款行政規費，係政府依法令規定執行政務，為特定對象辦理服務，所徵收之費用；因此其收費基準宜採「費用填補」為核計原則，以反映政府提供服務之直接及間接成本。

（二）第二款使用規費，由於係政府對特定對象提供特定財貨、勞務服務而徵收之費用，類似市場經濟之「價格」性質，因此其收費基準，應採

「成本回收」原則，依其興建、購置、營運、維護、改良、管理及其他相關成本，並考量市場因素定之。五、惟對於特定管制等事項，或有其他特殊之情形者，業務主管機關得併考量其特性或目的，按政府政策需要訂定收費基準，爰設第二項規定。」學理上並將上開基本建制原則分別稱為「成本填補」及「利益衡平」原則，兩者均屬規費概念所衍生「等價原則」之具體展現。

最高行107判410判決

1. 刑事訴訟法第140條第1項、第2項規定：「扣押物因防其喪失或毀損，應為適當之處置。不便搬運或保管之扣押物，得命人看守，或命所有人或其他適當之人保管。」準此，檢察機關及法院得自行保管扣押物，自不待言，對於不便搬運或保管之扣押物，依其職權得選擇適當之處置方式，包括命人看守，或命所有人保管，或命非所有人之其他適當之人保管，係課予該受責付人保管扣押物之作為義務，且未限於與涉嫌犯罪相關之人，性質上係屬檢察機關或法

院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司法行政行為，而屬司法行政處分。

2. 此所形成之公法關係，係將扣押物交由受責付人保管，受責付人應依指示，或依受責付當時扣押物之狀態，在自己占有（包括間接占有）之狀態下加以保護，而維持扣押物之原狀，以防止其滅失或毀損，依其內容，應成立公法上之寄託關係。

公法上抵銷

最高行109判228判決

- 抵銷具有簡化債務清償與債權滿足之功能，無論公私法領域均需要此項功能。是以抵銷制度，不僅在民事法律關係上採行，也應適用於公法法律關係上。
- 民法關於抵銷之規定，可類推適用於公法上之抵銷。
- 就抵銷之要件，民法第334條第1項規定：「二人互負債務，而其給付種類相同，並均屆清償期者，各得以其債務，與他方之債務，互為抵銷。但依債之性質不能抵銷或依當事人之特約不得抵銷者，不在此限。」不論為人民或行政機關所為抵銷，亦不問係公法上債權相互間、或公法債權與私法債權相互間為抵銷，原則上固均有其適用。

加計利息之特別規定

稅捐稽徵法第38條

（第2項）經依復查、訴願或行政訴訟等程序終結決定或判決，應退還稅款者，稅捐稽徵機關應於復查決定，或接到訴願決定書，或行政法院判決書正本後十日內退回；並自納稅義務人繳納該項稅款之日起，至填發收入退還書或國庫支票之日止，按退稅額，依各年度一月一日郵政儲金一年期定期儲金固定利率，按日加計利息，一併退還。

（第3項）經依復查、訴願或行政訴訟程序終結決定或判決，應補繳稅款者，稅捐稽徵機關應於復查決定，或接到訴願決定書，或行政法院判決書正本後十日內，填發補繳稅款繳納通知書，通知納稅義務人繳納；並自該項補繳稅款原應繳納期間屆滿之次日起，至填發補繳稅款繳納通知書之日止，按補繳稅額，依各年度一月一日郵政儲金一年期定期儲金固定利率，按日加計利息，一併徵收。

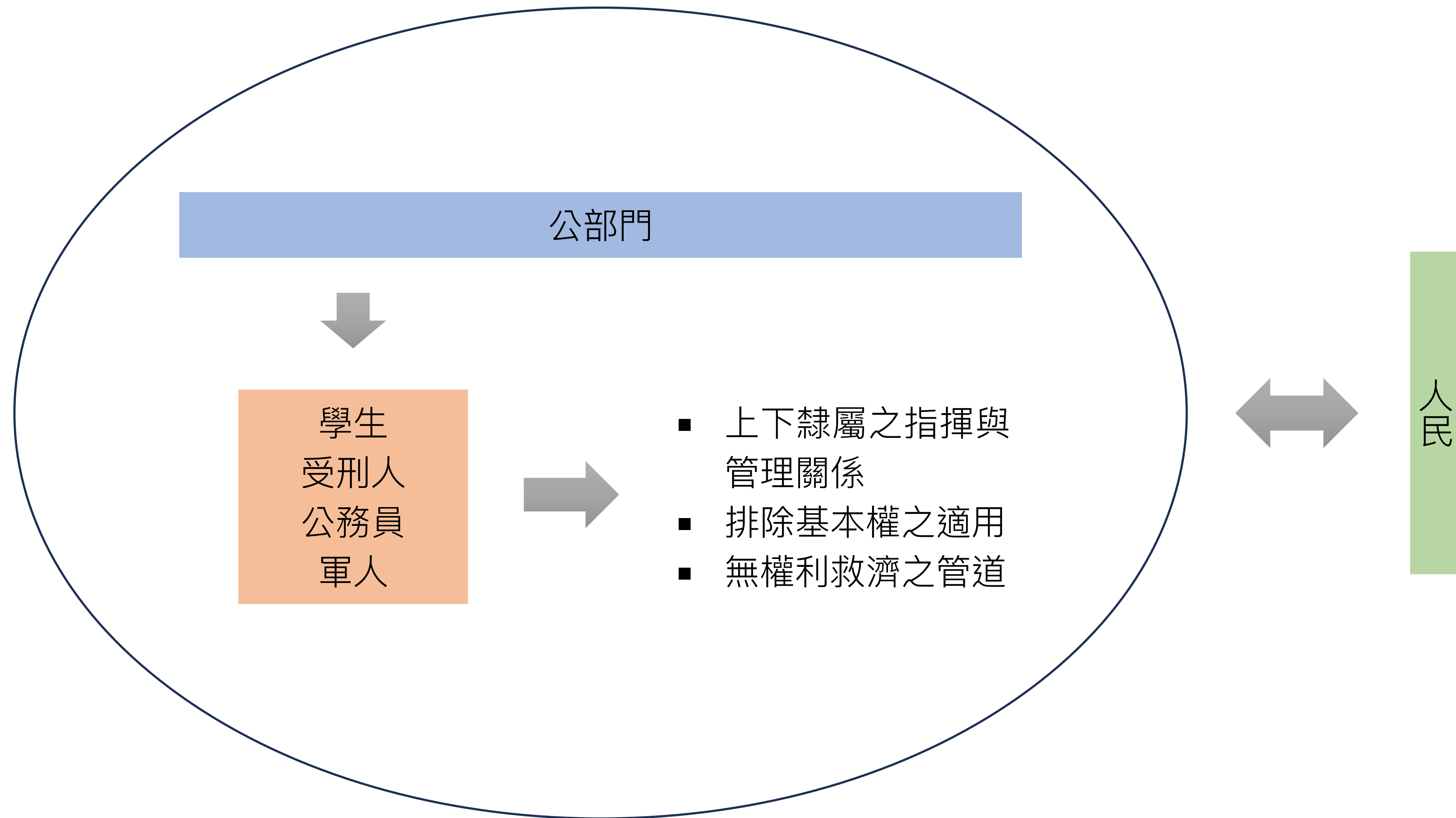
加計利息之特別規定

水污染防治法第44條第1項

事業或污水下水道系統（不含公共污水下水道系統及社區專用污水下水道系統）違反第十一條第八項所定辦法，未於期限內繳納費用者，應依繳納期限當日郵政儲金一年期定期存款固定利率按日加計利息一併繳納；逾期九十日仍未繳納者，處新臺幣六千元以上三十萬元以下罰鍰。

水污染防制費

特別權力關係理論



特別權力關係理論之瓦解

