

《行政法》

試題評析

第一題：本題為基本觀念題區分法律上利益與反射利益，但須注意大法官釋字第469號所提出「規範保護理論」。

第二題：本題出題方向以區分行政處分性質的罰鍰處分、行政執行中之怠金與執行行為之概念與功能乃至於救濟程序之不同，因此關鍵點於是否能正確判斷出「交通違規罰單」、「按日連續處罰」與「斷水斷電」之性質與救濟方式的不同。

甲、申論題部分：

一、何謂「法律上利益」、「反射利益」？試舉例說明之。(25分)

答：

行政法上之利益是指行政主體因職權作用產生的制度性利益情況，利益又可以區分為「法律上利益」與「事實上利益」。

(一)法律上利益

- 1.基本概念：通常在法律上所明白賦予人民可獲得之權利，人民據此可以向行政機關請求做成許可或核准之行為，甚至權利受到侵害可以提起訴訟，而「法律上利益」則是法律上所保障之利益，與權利只是「程度上」之差異，亦即法律對於主體的保障程度尚未達到權利之程度，例如申請專利的「優先原則」（專利法第31條前段）只是給予申請人優先的法律上地位。
- 2.意義：法律上利益是指國家賦予行政機關之職權，雖然直接目的在於促進社會上共同體的公共利益，但是因為該職務的執行對於人民生命、身體、身體的重要法益有重大相關，以避免此種重大的法益受到不可回復的損害，乃賦予人民有訴訟上的請求權，但「法律上利益」未必是實體上權利，雖僅是程度上不同，嚴格言之，可說法律上利益是「程序踐行請求權」或「訴訟上權能」，因此具有法律上利益即具備訴訟權能，而具有可爭訟性，可參見訴願法第1條、行政訴訟法第4、5、6條等規定。
- 3.例如，鄰居於建築時未保留防火巷並非侵害自己實體法律上之權利，但是一旦發生火災，則可能發生不可回復的損害，故在行政訴訟上提起「鄰人訴訟」即是基於法律上利益。

(二)反射利益

- 1.所謂的「反射利益」正確而言應指「法規的反射效果」，亦即法規之目的在於保護公共利益而非私人之利益，只是因為法規之規定對於個人也產生了一種有利的附隨效果，也因此有學者亦認為反射利益屬於「事實上」之利益。
- 2.若人民可依據自己的見識或力量規避行政權力所不及的風險，則尚未構成「法律上利益」，而僅享有「反射利益」。反射利益因為不屬於直接保護私人利益，因此不具有「可爭訟性」，人民僅享有反射利益時，無法向法院起訴尋求救濟，乃因欠缺「訴之利益」或稱為「欠缺權利保護之必要」之故。
- 3.例如警察努力維持治安帶來治安良好的感受、都市計畫使一般人民感受到生活便利與生活品質的提升都屬於「反射利益」。甚至於政府未嚴格取締色情行業、感到社會風氣不佳，都屬於反射利益無法律上利益可請求警察具體執行。
- 4.又如社會秩序法第70條：「畜養危險動物，影響鄰居安全者可處拘役或罰鍰」讓鄰居之安寧雖獲得保障，但該鄰居並非取得任何可主張之權利或法律上利益；又如商標案件有商標近似或令人混淆之虞(商標法第37條第7款)。

(三)反射利益與法律上利益之區分

- 1.如前所述，有時法規都以規範公共目的或公共利益時，可能難以區分究竟屬於法律上利益或反射利益，因此學理上乃提出「規範保護理論」作為判斷依據，並經由大法官釋字第469號所引用。
- 2.所謂的規範保護理論是指由法規之客觀目的、規範的對象與範圍、以及法規的結構，如可推論出有保護特定個人權益或利益時，即屬於法律所保障之利益，可以提起訴訟以為救濟
- 3.釋字第469號解釋理由書指出：「法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法

律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟。」

【參考書目】

1. 吳庚《行政法之理論與實用》，第10版，第154頁以下。
2. 李惠宗《行政法要義》，元照出版，2007年2月三版，第63～64頁。

二、台北市政府為整頓市區交通設國道客運轉運站並劃定台北車站交通管制區，禁止客運公司在此區上下乘客。甲客運公司以轉運站未通過安檢為由拒絕進駐新站，繼續在已劃定為交通管制區之舊站搭載乘客為時兩個月之久。台北市政府警察局首先以甲客運公司違規臨時停車違反道路交通管理處罰條例開處罰單達近百萬元。繼之，台北市政府因甲公司不聽取締，則以每日10萬元按日連續處罰之，後並對甲公司搭載乘客之台北舊站予以斷水斷電。試問：

- (一)前揭「交通違規罰單」、「按日連續處罰」與「斷水斷電」等三個行政行為的去律性質分別為何？(9分)並比較此三者行為違反行政法上義務時所扮演之功能有何不同？(6分)
- (二)甲公司對「交通違規罰單」與「斷水斷電」之行政行為若有不服，其法律救濟途徑為何？(10分)

答：

(一)交通罰單、按日連續處罰與斷水斷電之性質與功能

1. 交通違規罰單

- (1)甲公司所屬之客車違規停車行為，而受到警察機關因違反道路交通管理處罰條例，處以上百萬元之罰單，性質上屬於行政程序法第92條第1項所稱：「行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為」。
- (2)警察局對甲公司做成科處金錢處罰的行政處分，性質上屬於「裁罰性的不利處分」，亦即處已近百萬元的金額屬於即屬於「行政罰法」第1條的「罰鍰」。
- (3)行政罰的功能是為了維持行政上的秩序，為了達成國家行政之目的，對於違反行政上義務之人民科以制裁，因此行政罰又稱為「秩序罰」。

2. 按日連續處罰

(1)按日連續處罰性質之學說爭議：

學說上對於行政機關連續處罰之性質有兩種不同之見解

①行政罰說：

此說認為行政機關因義務人違反行政法上義務，其違反行政法規是反覆或持續之行為，為了達成行政目的與維持行政上秩序，可以加以按日連續處罰，因此性質上屬於行政罰的「罰鍰」。

②行政執行罰說

此說認為按日連續處罰並非行政罰性質，而是屬於行政執行中間接強制的「怠金」，以處罰義務人金錢的方式，迫使其產生心理上的壓力，進而履行行政法上義務，性質上應屬於「執行罰」。

③小結

現代法治國家基於「一行為不二罰」之原則，對於行為人一個違反行政法規上義務之行為，原則上不得加以重複處罰，若是基於特殊的行政目的或基於重大的公共利益有加以連續處罰之必要時，亦必須有行政法規明文規定者為限。本題中按日連續處罰並無道路交通管理處罰條例之依據，按日連續處罰應屬於為了迫使甲公司履行搬遷義務之間接強制方法，因此，以「執行罰說」之怠金為適當。

(2)行政執行法中連續處罰之規範

- ①依據行政執行法第27條規定行為或不行為義務的執行方法可以分為「直接強制與間接強制」兩種，「依法令或本於法令之行政處分，負有行為或不行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，由執行機關依間接強制或直接強制方法執行之。」
- ②依據行政執行法第28條規定間接強制可以分為「代履行」與「怠金」，行政執行法第30條規定，「依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為不能由他人代為履行者，依其情節輕重處新臺幣五千元以上三十萬元以下怠金。負有不行為義務而為之者，亦同」同法第31條並規

定，「處以怠金，仍不履行其義務者，執行機關得連續處以怠金。」爲了迫使甲公司履行其不違規停車與搬遷的義務，警察局按日處罰10萬元是爲了迫使其履行公法上行爲或不行爲義務的一種間接強制方法。因此，對於甲公司有「不得違規停車」的不行爲義務與搬遷的行爲義務，得科以連續之處罰。

③據上所述，按日連續處罰10萬元是屬於行政執行中「間接強制」的「怠金」之性質。

(3)怠金之功能：怠金屬於「執行罰」，是在執行程序中對於不履行其作爲或不作爲義務者所施以的強制手段，本質上並非處罰，而是爲了要迫使行政法上義務人屈服的手段，以收到義務人將來履行其義務之效果。

3.斷水斷電

(1)斷水斷電之性質

①爲了迫使行政法上義務人履行其行爲或不行爲義務，可以採用間接強制或直接強制之方式，所謂的直接強制是指一切能達到執行目的的合理方法。

②行政執行法第28條第2項即規定直接強制包括：「一 扣留、收取交付、解除占有、處置、使用或限制使用動產、不動產。二 進入、封閉、拆除住宅、建築物或其他處所。三 收繳、註銷證照。四 斷絕營業所必須之自來水、電力或其他能源。五 其他以實力直接實現與履行義務同一內容狀態之方法。」

③依據同法第32條規定，「經間接強制不能達成執行目的，或因情況急迫，如不及時執行，顯難達成執行目的時，執行機關得依直接強制方法執行之。」因此爲了直接迫使甲公司搬遷，對於甲公司斷水斷電性質上是屬於行政執行中的「直接強制」

(2)直接強制之功能

當對於負有行政上義務者迫使其履行時，爲了符合比例原則之要求應優先採用間接強制作爲執行之方式，但是間接強制仍無法收到履行義務之效果時，則採用直接強制，因直接強制是以物理力直接加諸義務人之身體或財物，爲了能直接實現法規範所要求的義務內容。

(二)「交通違規罰單」與「斷水斷電」救濟途徑

1.交通違規罰單

(1)交通違規罰單既屬於「行政處分」，通常不服行政機關所做成之行政處分應以訴願、行政訴訟之方式加以救濟，訴願法第1條規定，「人民對於中央或地方機關之行政處分，認爲違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」行政訴訟法第2條亦規定，「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」

(2)但道路交通管理處罰條例對於不服交通違規處罰之救濟，有特別之規定，因此不適用訴願與行政訴訟法之規定。

(3)道路交通管理處罰條例第9條規定，「本條例所定罰鍰之處罰，受處罰人接獲違反道路管理事件通知單後，於十五日內得不經裁決，逕依第九十二條第三項之罰鍰基準規定，向指定之處所繳納結案；不服舉發事實者，應於十五日內，向處罰機關陳述意見」，因此甲公司應先向交通裁決所聲明不服以爲救濟。

(4)若甲公司仍不服交通裁決所所做成之處分，依據道路交通管理處罰條例第87條之規定，「受處分人，不服主管機關所爲之處罰，得於接到裁決書之翌日起二十日內，向管轄地方法院聲明異議。」

2.斷水斷電之救濟

(1)斷水斷電屬於行政執行法第28第2項中的直接強制，性質上屬於行政法上的「事實行爲」，亦即以物理上強制力爲手段的執行行爲，針對事實行爲之救濟必須視相關法律是否有明文規定。

(2)依據行政執行法第9條之規定，「義務人或利害關係人對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於執行程序終結前，向執行機關聲明異議。」

(3)因此，甲公司不服斷水斷電之行爲，必須於執行程序終結前向執行機關聲明異議。

【參考書目】

1. 吳庚《行政法之理論與實用》，第10版，第455頁、469、524、540～542頁。
2. 李惠宗《行政法要義》，元照出版，2007年2月三版，第462～463、532～539頁。

乙、測驗題部份：

- 1 「無法律，即無行政」係屬下列何種原則之意涵？
D (A)相對保留原則 (B)干涉保留原則 (C)行政保留原則 (D)全面保留原則
- 2 人民向行政機關申請某種補助，但卻沒有法令依據時，行政機關對人民之申請應該如何處理？
A (A)駁回其申請 (B)不作任何決定 (C)註銷其申請 (D)同意其申請
- 3 中華民國 83 年 4 月 20 日核定之「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」賦予主管機關，對在臺灣地區無戶籍人民申請在臺灣地區長期居留，得不予許可、撤銷其許可、撤銷或註銷其戶籍之規定，係違反下列那一個原則？
C (A)比例原則 (B)平等原則 (C)法律保留原則 (D)誠信原則
- 4 台中縣豐原市公所組織自治條例，經豐原市代表會通過後，應報請下列何者備查？
C (A)內政部 (B)台灣省政府 (C)台中縣政府 (D)行政院
- 5 下列何人得被任用為公務人員？
C (A)動員勸亂時期終止後，曾犯內亂罪經判刑確定者 (B)曾服公務有貪污行為，經判刑確定者
 (C)犯內亂罪、外患罪與貪污罪以外之罪，執行完畢者 (D)褫奪公權尚未復權者
- 6 下列關於公務人員服從義務之敘述，何者錯誤？
C (A)服從義務乃維繫行政一體之重要機制
 (B)下命之長官對公務人員須有指揮監督權
 (C)長官命令有違反行政法律者，公務人員經向長官報告後，即無服從之義務
 (D)長官命令有違反刑事法律者，公務人員無服從之義務
- 7 依我國法制，下列何項組織為公法人？
D (A)財政部 (B)證券交易所 (C)海峽交流基金會 (D)農田水利會
- 8 張三超重載運貨物，違反裝載規定，法定處罰之罰鍰額度為新台幣三千元以上九千元以下，試問值勤之交通警察應如何處置？
A (A)應予舉發，並責令改正或禁止通行 (B)認情節輕微以不處罰為適當者，得易以訓誡，不予舉發
 (C)在所得利益範圍內定其罰鍰 (D)得連續處罰之
- 9 行政罰法規定之裁處權時效原則上為幾年？
C (A)一年 (B)二年 (C)三年 (D)五年

- 10 甲未經許可攜帶其子女赴大陸地區，經人檢舉，內政部查實後，除裁處甲罰鍰外，其子女因未滿 14 歲未予裁罰，係因其欠缺：
- A (A)責任能力 (B)責任條件 (C)行為能力 (D)違法認識
- 11 行政機關在「解釋令函資料檢索」網頁中以電子郵件方式回復民眾對於法令疑義問題。此回復之性質為：
- B (A)一般處分 (B)觀念通知 (C)法規命令 (D)行政處分
- 12 行政機關應如何處理陳情？
- B (A)應訂定作業規定，委託具專業知識之民間團體迅速、確實處理之
(B)陳情以言詞為之時，受理機關應作成紀錄，並向陳情人朗讀或使閱讀後命其簽名或蓋章
(C)陳情內容係不滿行政政策時，應告知陳情人先依法提起訴願
(D)同一事由，經予適當處理，並已明確答覆後，仍一再陳情者，受理機關仍應確實處理之
- 13 下列有關訴願與陳情及請願之敘述，何者錯誤？
- A (A)訴願係依訴願法所定程序為之，屬形式化之行政救濟；陳情與請願為非形式化行政救濟，但有次數之限制
(B)請願之性質介於訴願與陳情之間，人民依法應提起訴願之事項，不得請願；然得陳情之事項，不得提起訴願
(C)請願除向主管機關為之，尚得向民意機關為之；訴願原則上則不得向民意機關提起之
(D)訴願與請願為要式行為，而陳情則為非要式行為
- 14 台中縣民張三駕車行經台中市中港路時，因路燈不亮而該路又有巨大坑洞未修補，致車輛嚴重受損，右手骨折，張三向台中縣政府陳情，台中縣政府之下列處理，何者錯誤？
- C (A)將張三陳情案移送台中市政府 (B)迅速指派人員確實處理
(C)告知張三提起訴願 (D)告知張三請求國家賠償
- 15 下列何者非屬行政契約？
- C (A)監理站委託民間汽車修護場代辦汽車定期檢驗 (B)行政院農業委員會委託民間業者為有機食品之認證
(C)公立大學委託民間業者經營校內師生福利餐廳之契約 (D)公辦民營學校契約
- 16 台北市政府發給建築執照，嗣因交通部民航局調整航線，將原發給執照用地列入飛航管制區，不得為建築使用，為免影響飛航安全，台北市政府得採下列何項措施？
- A (A)廢止建築執照 (B)撤銷建築執照 (C)確認建築執照無效 (D)通知建築執照失效
- 17 行政處分經撤銷或廢止確定，或因其他原因失其效力後，而有收回因該處分而發給之證書或物品之必要者，行政機關依法得如何處理？
- D (A)直接強制註銷後收回 (B)移送行政執行處強制收回 (C)與相對人締結和解契約 (D)命所有人或占有人返還
- 18 未違反行政法義務而受罰鍰處分之人民，依法提起訴願時，受理訴願機關應如何處理？
- B (A)移送高等行政法院裁判撤銷原行政處分 (B)撤銷原行政處分
(C)命原行政處分機關更正 (D)命原行政處分機關與訴願人進行賠償協議
- 19 國家賠償訴訟所適用之程序，除國家賠償法之規定外，適用：
- C (A)行政程序法 (B)行政訴訟法 (C)民事訴訟法 (D)行政執行法
- 20 有關國家賠償訴訟之說明，下列何者正確？
- C (A)得直接向行政法院提起一般給付訴訟 (B)得自提出協議之日起三十日內，逕提國家賠償訴訟
(C)應先經協議，協議不成，始得提起國家賠償訴訟 (D)國家賠償訴訟不得聲請為假處分
- 21 依行政程序法有關行政機關權限之規定，下列敘述何者錯誤？
- B (A)依法規將權限一部交由所屬下級機關執行，稱為委任
(B)依法規將權限一部交由不相隸屬之行政機關執行，稱為委辦
(C)依法規將權限一部委託民間團體辦理
(D)依法規為委任或委託均須公告
- 22 因撤銷或變更原處分或決定之判決，而權利受損害之第三人，如非可歸責於己之事由，未參加訴訟，致不能提出足以影響判決結果之攻擊或防禦方法者，得對於確定終局判決提出何種救濟程序？
- B (A)聲請再審 (B)聲請重新審理 (C)提起抗告 (D)聲請複審
- 23 不服新竹區監理所吊扣駕照之處分，應向何者提起行政救濟？
- C (A)新竹縣政府 (B)交通部 (C)新竹地方法院 (D)台北高等行政法院
- 24 貨櫃業者向海關立具保結，繳納保證金，於貨品退運後，請求返還保證金遭拒，得提起下列何項行政訴訟？
- C (A)撤銷訴訟 (B)確認訴訟 (C)給付訴訟 (D)課以義務訴訟
- 25 不服縣市政府委辦鄉鎮公所，所為之行政處分，其訴願管轄機關為：
- B (A)鄉鎮公所 (B)縣市政府 (C)中央主管部會 (D)行政院