

行政法基礎理論

行政法

2026年增修版

陳慈陽 著

購書請至：<https://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=18851>



元照出版

搶先試閱版

購書請至：<https://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=18851>

行政法學基礎理論



行政法

元照出版

搶先試閱版

陳慈陽 著

元照出版公司

購書請至：<https://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=18851>



元照出版

搶先試閱版

再版序

本書於2001年9月付梓，並於2005年再版後至今已逾20年，由於個人研究領域在於憲法、行政法及環境法，故學成回國後，除個別專論（書）文章發表外，在各研究領域分別先從環境法總論，依序為行政法總論及至2016年發表的憲法學一書，輪續出版。2016年在憲法學完成後，本應再度改版行政法總論，由於在2017年借調至考試院擔任考試委員，因考試院主責國家考試，與學者論著發表恐會有利益衝突及迴避事由，故個人在任職考試院期間，除與考試院權責有關之著作發表外，均不再發表其他論著以為避嫌。因此在2024年歸建回臺北大學任教後，始著手行政法之改版，惟近年來行政法令之變動迅速，且行政學理實務亦有長足之發展，故直至今日才逐步完成內容之更新，並將本書版面加以調整，以方便讀者閱讀。

本書之寫作特色在於，以行政程序之過程為撰寫主軸，希望對行政法之初學者在學習上有所幫助，且期待公務人員能將本書中所論述之理論與法規，落實於所執掌業務之處理，俾助於依法行政與人權保障目的之達成。

本書得以如期再版，必須感謝初稿排版的靖涵及元照出版公司工作同仁之鼎力協助，並對師長朋友及家人給我的支持與鼓勵，在此深表謝意。

本書內容涉及層面廣大，參考資料繁多，必有所疏漏，敬祈諸法學先進不吝指正。

陳慈陽 序於

2026年9月

購書請至：<https://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=18851>



元照出版

搶先試閱版

目 錄

再版序



元照出版

搶先試閱版

第一章 行政法學發展史

第一節 導 論.....	1
第二節 公行政發展史.....	4
第一項 古代之行政類型.....	4
第二項 中古時代之行政類型.....	5
第三項 封建國家之行政——兼論此時期之都市行政.....	7
第四項 階級國家之行政.....	8
第五項 警察國家之行政.....	9
第六項 市民法治國時期之行政.....	12
第七項 現代意義之行政.....	17
第三節 行政學.....	17
第一項 行政學之類型.....	17
第二項 比較行政學之歷史發展.....	18
第一目 德國之發展.....	19
第二目 英國之發展.....	20
第三目 美國之發展.....	21

第二章 基本概念

第一節 導 論.....	23
第二節 「行政」概念之解析.....	26
第一項 概念之多樣性.....	26
第一目 概 述.....	26
第二目 行政字義上之概念.....	27
第三目 行政之組織、形式及實質意義.....	28
第四目 行政之消極定義.....	30
第五目 行政之積極定義.....	31

前-4 行政法

第六目 柔性管理為導向之公行政概念	33
第七目 小 結	34
第二項 從權力分立原則論行政、立法與司法之區別與關聯性..	34
第三節 行政主體（行政組織法原理）	35
第一項 意 義	35
第二項 類 型	36
第一目 自我行政	36
第二目 他律行政	37
第四節 行政類型	37
第一項 行政種類的多樣性與區分標準	37
第二項 行政之歸屬性	40
第一目 傳統法學中公、私法區分意義之內涵與反省	40
第二目 行政法與整體法秩序之關聯性	42
第三目 法領域區分之理論	42
第三項 行政傳統之類型化	50
第一目 概 述	50
第二目 高權行政	51
第三目 國庫行政	63
第五節 公行政的作用與任務	71
第六節 公行政之特徵及監督	73
第一項 公行政之特徵	73
第二項 對公行政的監督	75
第七節 行政在憲法秩序之定位	76
第一項 概 述	76
第二項 立法與行政之關係	77
第三項 司法與行政之關係	77
第八節 行政法	78
第一項 行政法學	78
第二項 行政與行政法	79
第三項 行政法之概念、性質及種類	84
第一目 定 義	84
第二目 類 型	85

元照出版

搶先試閱版

第三章 以憲法學為基礎之行政法學

第一節 憲法與行政法發展關聯性.....	89
第二節 在行政法之憲法具體化表現.....	92
第一項 概 說.....	92
第二項 基本權保障為行政法學最重要之任務.....	93
第一目 國庫行政與基本權之關聯性問題.....	94
第二目 特別權力關係理論之內涵及演變與基本權保障之問題.....	96
第三項 憲法原則在行政法之具體化.....	105
第一目 概 說.....	105
第二目 民主原則之內涵與其在行政法學上之實踐.....	106
第三目 共和原則.....	108
第四目 法治國原則.....	108
第四項 社會國原則.....	112
第一目 內 涵.....	112
第二目 具體化之表現.....	113
第五項 權力分立原則.....	114
第六項 環境國原則.....	114

第四章 行政法學之基本原則

第一節 依法行政原則.....	117
第一項 理論發展.....	117
第二項 行政與法規範.....	120
第三項 依（憲）法行政之必要性.....	123
第四項 依法行政原則之內涵.....	123
第一目 概 述.....	123
第二目 消極依法行政－法律優位原則.....	125
第三目 積極依法行政原則－法律保留原則.....	125
第四目 憲法立論依據.....	126
第五目 法律保留原則之適用與難題.....	128
第六目 小 結.....	135

前-6 行政法

第五項 行政程序法第4條之「受法律及一般法律原則之拘束」意涵	136
第一目 法律之意義	136
第二目 一般法律原則	137
第二節 公益原則	139
第一項 公益作為行政法原則	139
第二項 公益概念與類型	139
第一目 一般公益	140
第二目 特殊公益	141
第三項 行政與公益之關聯性	141
第三節 行政行為明確性原則	142
第一項 內 涵	142
第二項 適用範圍	142
第三項 實務上判斷基準	143
第四節 平等原則	144
第一項 內 涵	144
第二項 平等原則之例外	145
第五節 比例相當性原則	146
第一項 內 涵	146
第二項 我國現行法之立法例	149
第六節 誠實信用原則	149
第七節 信賴保護原則	151
第一項 內 涵	151
第二項 適用要件	152
第一目 信賴保護積極要件	152
第二目 信賴保護消極要件	153
第三項 依法行政與信賴保護衡平性考量	154
第八節 裁量原則與不確定法律概念適用之理論	155
第一項 概 述	155
第二項 不確定法律概念	157
第一目 形 成	157
第二目 類 型	158

第三目 概念現況與爭議.....	158
第四目 概念範疇與司法審查.....	159
第三項 裁 量.....	164
第一目 形成與概念確定.....	164
第二目 內容與特徵.....	165
第三目 司法審查密度.....	167
第四項 不確定法律概念與裁量區分必要性與否問題	168
第一目 學理見解	168
第二目 實務運作	170
第三目 適用時區別實益存否	171
第五項 小 結	174
第九節 依職權注意當事人有利與不利情形	176
第一項 內 涵	176
第二項 違反之效果	177

第五章 行政法學法源論

第一節 法源之概念	179
第二節 法規範之概念	179
第一項 法本質理論	179
第二項 歷史傳統法條概念	181
第三項 法學邏輯理論之法條概念.....	181
第三節 法源之種類	182
第一項 總 論	182
第二項 成文法源	182
第一目 憲法典	182
第二目 法 律	183
第三目 法規命令	186
第四目 行政規則	188
第五目 自治法規	189
第六目 國際法	191
第三項 不成文法源	192
第一目 習慣法	192

前-8 行政法

第二目 行政法一般原則.....	194
第三目 法官法	195
第四節 法源之位階	197
第一項 位階形成之必要性與適用.....	197
第二項 國際法與國內法.....	198
第五節 法源之效力	199
第一項 溯及既往之原則與例外.....	199
第二項 現行之適用	202

第六章 行政法法律關係論

第一節 行政行為形式隨時代演進之多樣性	203
第二節 行政法法律關係之形成背景.....	204
第三節 行政法法律關係形成原因.....	205
第四節 行政法法律關係之內涵.....	206
第五節 行政法法律關係類型之區分.....	207
第六節 主觀公法上之權利	208
第一項 主觀公法權利與客觀規範之關聯性	208
第二項 主觀公法權利與反射利益.....	209
第三項 定 義	211
第四項 要 件	212
第五項 主觀公法權利要件之鬆綁.....	213
第七節 行政法法律關係之繼受.....	214
第八節 行政法法律關係之結束.....	215

第七章 行政程序法

第一節 我國行政程序法制定之過程.....	217
第二節 行政程序法之基礎理論與實證內容	218
第一項 行政程序與行政程序法.....	218
第二項 行政程序法在行政法體系之定位	219
第一目 行政程序作為獨立行政權作用之表徵	219

第二目 行政程序之受法拘束性及基本權保障	219
第三目 行政程序法與行政實體法及行政訴訟法之關聯性	220
第三項 立法目的	221
第四項 作 用	222
第五項 我國行政程序法主要內容之體系	224
第三節 行政程序法適用之範圍	226
第一項 適用之基準	226
第二項 應適用之範圍	227
第一目 程序規定之適用	227
第二目 實體規定之適用	228
第三項 排除適用之範圍	229
第四節 行政程序之開啟要件	231
第一項 管轄確定（行政組織法）	231
第一目 管轄權主體—行政組織	231
第二目 管轄之概念	241
第三目 管轄權設定之作用	242
第四目 管轄類型	242
第五目 管轄應遵循之原則	244
第六目 管轄之變更與競合	244
第七目 管轄之爭議與解決	248
第八目 權限之移轉	249
第九目 行政協力	254
第二項 當事人適格與行政程序之相關人	257
第一目 當事人能力與行為能力	257
第二目 代理人	260
第三目 輔佐人	263
第四目 證人及鑑定人	264
第三項 公務員迴避與非必要接觸之禁止	266
第一目 公務員迴避	266
第二目 非必要接觸之禁止	270

第五節 行政程序之進行.....	272
第一項 程序開始	272
第一目 概 述	272
第二目 程序依法規或依職權而開始	273
第三目 程序經申請而開始	274
第二項 事實與證據之調查——職權主義	276
第一目 理論依據與適用	276
第二目 事實證據釐清之必要性與難題	277
第三目 事實證據取得之種類與範圍	277
第四目 事實證據之評價	279
第五目 證據方法與舉證過程	281
第三項 程序進行之資訊公開及閱覽卷宗權	285
第一目 政府資訊之主動公開義務	285
第二目 當事人之閱覽權	289
第四項 聽證程序及陳述意見權	292
第一目 適用及要件	292
第二目 當事人之陳述權	293
第三目 舉行聽證之公告	296
第四目 當事人及代理人之聽證期日之遲誤	296
第五目 聽證之主持	297
第六目 預備聽證	297
第七目 聽證應遵循之原則與應注意事項	298
第八目 聽證之開始	300
第九目 聽證紀錄	302
第十目 聽證之結束	303
第五項 期日與期間	304
第六項 費 用	305
第六節 終結行政程序行為—送達.....	306
第一項 送達之定義與規定之適用	306
第二項 送達人、送達機關及方式	307
第三項 應受送達人	307
第四項 送達證書	311
第五項 對第三人送達	311

第六項 對當事人例外為公示送達.....	312
第七項 公示送達之程序、方式及生效.....	313
第八項 特殊送達.....	314
第一目 對外國或境外送達.....	314
第二目 對軍人、在監所人及有治外法權人之送達.....	314
第三目 囑託送達.....	315
第七節 不服行政程序行為之救濟.....	315
第一項 行政程序行為.....	315
第二項 救濟要件.....	315

第八章 行政行為論

第一節 行政處分.....	317
第一項 行政處分在歷史上之發展及其在現代行政法學上 之意義.....	317
第一目 歷史上之發展.....	317
第二目 比較立法例.....	318
第三目 在行政法行為形式體系中之行政處分的意義.....	318
第四目 行政處分在行政法中之重要地位.....	319
第二項 行政處分之個別特徵.....	320
第一目 單方行政行為或措施.....	320
第二目 行政機關行使公權力所為.....	321
第三目 公行政基於公法所為.....	321
第四目 就特定具體事件所為之決定或措施.....	322
第五目 直接對外發生法律效果.....	324
第三項 行政處分與法院判決之異同處.....	325
第四項 一般處分.....	326
第一目 基本概念.....	326
第二目 交通號誌之問題.....	328
第五項 行政處分之種類.....	328
第一目 以決定或措施之內容為區分標準.....	328
第二目 以行政處分對相對人所產生之法效為判斷標準.....	329
第三目 其他學理及外國行政法學及實務上之區分.....	330

前-12 行政法

第六項 行政處分之公布.....	332
第一目 公布在行政程序上之重要意義	332
第二目 公布之要件	333
第七項 行政處分作成之方式	334
第一目 以不要式為原則.....	334
第二目 要式書面之要件.....	335
第三目 救濟期間之告知.....	336
第四目 陳述意見權利	336
第五目 聽 證	339
第八項 行政處分之生效及拘束力	339
第一目 效力的開始	339
第二目 效力的結束	340
第三目 效力的限制	340
第四目 行政處分之通知與更正.....	344
第五目 行政處分效力	345
第九項 行政處分成立之合法要件	350
第一目 合法要件之基準.....	350
第二目 行政機關之合法管轄權.....	353
第三目 形式合法要件	353
第四目 實質合法要件	355
第十項 行政處分之無效、撤銷與廢止	355
第一目 無效之行政處分.....	356
第二目 程序瑕疵之效果.....	361
第三目 行政處分之轉換.....	363
第四目 行政處分之撤銷.....	364
第五目 行政處分之廢止.....	370
第六目 當事人或利害關係人申請撤銷、廢止及變更.....	374
第七目 證書與物品之繳還.....	376
第八目 公法上請求權及時效.....	377
第十一項 行政處分之附款.....	378
第一目 基本概念	378
第二目 附款之類型	379

第三目 附款成立之合法要件.....	382
第四目 附款的法律救濟.....	383
第二節 行政契約	384
第一項 基礎理論	384
第二項 行政契約之概念與界限	385
第一目 概 念	385
第二目 行政契約形成要素.....	386
第三目 行政契約的缺點.....	388
第三項 行政契約之種類.....	389
第一目 對等及隸屬關係契約.....	389
第二目 義務性與處分性契約.....	390
第三目 特殊之契約形式：雙務契約及和解契約.....	391
第四項 行政契約與行政處分之關係	393
第五項 處於人民與國家間行政契約之意義與歷史上之發展	394
第六項 行政契約成立之合法要件	395
第一目 以行政契約形式締結之許可	395
第二目 形式之合法性	395
第三目 實質之合法性	397
第四目 行政機關之指導協助義務	397
第七項 行政契約之無效.....	399
第一目 法定無效原因	399
第二目 準用民法無效之規定	401
第三目 一部無效之規定.....	402
第八項 行政契約無效之效果	403
第九項 行政契約法律關係進行之問題	403
第一目 契約履行與消滅.....	403
第二目 調整與終止契約及契約上請求權之行使與損失補償....	404
第三目 行政契約執行的特殊性.....	408
第十項 行政契約之準用.....	410
第十一項 關於行政契約實例解答之步驟.....	412

第三節 法規命令與行政規則	413
第一項 概 論	413
第一目 命令與法律之區別	413
第二目 法規命令與行政規則之區別	413
第二項 法規命令	414
第一目 立論依據與我國憲法之爭議	414
第二目 法規命令作為特殊形式之「法規範」及行政上 之措施	415
第三目 概 念	416
第四目 適用及排除範圍	416
第五目 成立要件	417
第六目 法規命令之無效	423
第三項 行政規則	423
第一目 形成與質變	423
第二目 傳統行政規則在行政行為中之定位與本質內涵	425
第三目 下達與發布	426
第四目 行政規則之效力問題	427
第四節 行政計畫	431
第一項 在行政行為法中之意義與定位	431
第二項 作用形式	432
第一目 依適用對象不同之區分	432
第二目 依其拘束力強弱區分	432
第三目 依其是否具有不同法本質為區分	433
第三項 法本質	434
第四項 任 務	434
第五項 拘束力	435
第六項 公開聽證程序	435
第七項 特殊效力——集中事權之效力	436
第八項 行政計畫確定之步驟	437
第五節 事實行為	437
第一項 概 念	437
第二項 事實行為對行政實務及行政法之重要性	438

元照出版

搶先試閱版

第三項 適法性問題之探討	439
第四項 違法之法效	439
第五項 法律救濟途徑	440
第六項 我國行政程序法特殊規定之行政指導	440
第一目 概念特色	440
第二目 行政指導之性質	441
第三目 行政指導應遵循之原則	441
第四目 指導接受之任意性	442
第五目 特性與規定必要性存否	442
第六目 行政指導之內容與方式	444
第七目 行政指導造成損失之救濟途徑	444
第七項 對人民陳情之處理	445
第一目 概 念	445
第二目 陳情方式	445
第三目 對陳情之處理	445
第四目 行政機關告知義務	446

第九章 行政罰法

第一節 基本概念	449
第一項 定 義	449
第二項 行政罰與其他行政措施之區分	450
第一目 行政罰與刑事罰之差異	450
第二目 行政罰與懲戒罰之區別	451
第三目 行政罰與行政強制執行	451
第四目 行政罰與其他種類不利處分	452
第三項 定 位	452
第四項 基本原則	453
第一目 處罰法定原則	453
第二目 從輕從新原則	454
第三目 一行為不二罰	455
第四目 比例原則	455
第二節 違法性	456
第一項 依法令之行為	457

第二項 正當防衛	457
第三項 緊急避難之行為	458
第三節 有責性	458
第一項 責任能力	459
第一目 以年齡為基準	459
第二目 以辨識能力為基準	459
第二項 責任要件（可歸責之事由）	460
第四節 處罰之對象一行為人	462
第五節 違法行為類型	465
第一項 違反行為之認定	465
第一目 一行為之認定	465
第二目 一行為同時違反刑事罰及行政罰	465
第三目 一行為同時違反數行政法規	466
第四目 行為人死亡之處罰問題	466
第五目 行政機關或公法人為處罰對象	467
第二項 共同違法	467
第三項 併同處罰	468
第六節 裁處程序	468
第一項 管 轄	469
第一目 一般管轄	469
第二目 共犯管轄	470
第三目 管轄競合	470
第二項 發 動	471
第三項 調查程序	472
第一目 職權調查	472
第二目 陳述意見及聽證	473
第四項 保全程序	474
第一目 概 說	474
第二目 扣 留	474
第三目 裁處處分作成	476
第七節 處罰種類與其他法效	476
第一項 裁 罰	477

第二項 沒 入	477
第三項 不法利益追繳	478
第八節 送達及裁處權時效	479
第一項 送 達	479
第二項 時效規定	479
第三項 時效停止	479

第十章 行政執行法

第一節 基本概念	481
第一項 何謂行政執行	481
第一目 法律上之執行類型	481
第二目 行政執行之概念	482
第二項 行政執行之本質	482
第一目 干預行政	482
第二目 行政程序	483
第二節 行為或不行為義務之執行	493
第一項 執行依據	493
第二項 執行要件	493
第一目 依法令或本於法令之行政處分	493
第二目 行為或不行為義務存在	494
第三目 須有處分書或書面告誡期間	494
第三項 執行方法	495
第一目 代履行—間接強制	495
第二目 怠金——間接強制	497
第三目 直接強制	500
第三節 公法上金錢給付義務之執行	502
第一項 概 念	502
第二項 適用範圍	502
第三項 要 件	503
第一目 義務人為人民	503
第二目 須依法令或本於法令之行政處分或法院之裁定	503
第三目 負有公法上金錢給付義務	504

前-18 行政法

第四目 義務逾期不履行.....	505
第五目 須由行政主管機關移送.....	506
第四項 執行方法與程序	506
第一目 通知義務人到場及催繳類型.....	506
第二目 保全程序—提供擔保、限制住居	508
第三目 最終執行手段—拘提管收.....	509
第五項 費用及準用	513
第四節 即時強制	514
第一項 概 念	514
第二項 要 件.....	514
第一目 概 述	514
第二目 為防止犯罪、危害之發生或避免緊急危險.....	514
第三目 行政機關職權	515
第四目 即時且必要處置.....	515
第三項 執行方法	515
第一目 概 述	515
第二目 人之管束	515
第三目 物之扣留	516
第四目 物之使用、處置或限制使用	517
第五目 住宅、建築物或其他處所之進入	517
第六目 其他依法定職權所為之必要處置	517
第四項 費 用	517
第五節 救 濟.....	518
主要參考書目.....	521
附錄 行政法體系解析.....	525

第一章 行政法學發展史

第一節 導 論

行政法學的學術發展史雖然無法與憲法、民法或刑法等學科相比，然其起源論述確屬分歧。¹同時學界對行政法學發展史均是為了反應現代行政法學理論及實踐的正當性，使得在闡述過程中均在強調某特定發展方向，而忽視了行政法學在現代多元民主國家正當性依據的觀點。²

如欲正本清源論述行政法學之發展史，就應從近代公行政學，特別是其主軸的警察行政學及行政法學出發，加以論述。其次，行政法學雖源自近代公行政學，惟不能忘記之前古代及中古歐洲公行政體系之發展。如此的認知就是代表行政法學不僅是法學史的論述，更是歷史學不可分的一部分。³最後，更重要的是上世紀中期以來的改變，⁴多元民主憲法理論及法學方法注入現代行政法學之中，更是許多學者在此基礎上致力於聯繫行政法學與行政學理論的學理論證。⁵

行政法學就是研究行政法的學門（科），它研究的對象就是行政法。此用語在歷史發展過程上有許多字義起源的使用，如policy、politica、Policeywissenschaft、Administrativrecht、Verwaltungsrecht、Verwaltungsrecht

- 1 有深入探討行政法學發展史的有從公行政發展開始，也有從憲法史發展而獨立型成行政法學的觀點出發。此參見本章第二節公行政發展史所引用之德國文獻。
- 2 此如我國行政法學法理基礎繼受德國行政法而來，因此特別對Otto Mayer在行政法上之重要概念定義與理論闡述時，未能考慮到Otto Mayer理論建構在「憲法已消逝，行政法時代已來臨」的歷史背景上，忽視到21世紀憲法價值與精神是行政法學發展之基礎，使得我國學者在闡述行政法時，經常出現僅談「依法行政」手段，而不論「依法行政」在多元民主國家中之目的在於人權保障。
- 3 Vgl. Jeserich, Kurt G. A./Pohl. Hans/Unruh, Georg-Christoph v. (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. I – V.
- 4 Stolleis, Michael, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. I 1988 – Bd. III 1999; Friederich, Manfred, Geschichte des deutschen Staatswissenschaft, 1997.
- 5 Vgl. Bauer, Hartmut, Geschichtliche Grundlagen der Lehre vom subjektiven öffentlichen Recht, 1986; Held-Daab, Ulla, Das freie Ermessen. Von den vorkonstitutionellen Wurzeln zur positivistischen Auflösung der Ermessenslehre, 1996; Engert, Markus, Die historische Entwicklung des Rechtsinstituts Verwaltungsakt, 2002.

2 行政法

或Verwaltungsrechtswissenschaft等。「行政法學」如此用語的首創源自19世紀Hermann Roseler (1834-1894)⁶，它示意著是一種綱領，內容包含著警察學、行政學。不過是以法學（Rechtswissenschaft）是名詞，「行政」（Verwaltung）則是做為形容詞來使用，⁷其內容是以國家行政受法拘束之科學為研究討論的對象。其次，另從歷史的發展觀察，如果有意識到國家需要有規律地、有計畫地，且以命令與紀律為導向的履行公任務，那麼行政法就是以「法」來羈束國家去履行國家任務，此實踐於13世紀以後歐洲世俗統治的王國——相對於教會神的國度——，此如西班牙、英國、法國及至中歐日耳曼小王國，還有稍後統一的德意志帝國。不過，真正受法「誘導」或「羈束」的行政，也就是今日「法治國家」，就要到18世紀法國大革命以後，歐洲各國紛紛對抗絕對君主專制之警察國家，爭取「自由」、「財產」的不受侵害與保障時的立憲運動才出現。特別是德國要到19世紀時才在1848年的聖法蘭克福教堂憲草有了曇花一現的表現，不過19世紀學者的闡述與各國的實踐——須注意的是，此時仍還是法律國思想——，已使得法「治」國家理念深植於中歐日耳曼個王國之中。⁸

行政法學仍不可驟然的與行政法等同看待。在德國行政法逐步於19世紀成為獨立法領域時，因其受當時政治環境的影響，無法如同民法般，同時為學術研究領域，而是與憲法緊密結合，甚至是被視為廣義憲法一部分——也就是國家法。換言之，18世紀的行政法逐步走向獨立法領域時，憲法也隨著立憲運動逐漸形成，如此的結果就是上述在19世紀中期後，行政法成為法學學科，也具獨立法領域，但也是行政實務一部分。惟在統治者的認知基礎上，它還是屬國家學的一部分。不過此時行政法的輪廓逐步地從大量行政實務與警察學（Policeywissenschaft）理論中脫離出來，也躬逢其盛地與立憲國家理念結合，也就是憲法國家依定是權力分立的國家，行政及行政法就必須與立法權有所區分，使得行政法隨著立憲主義逐步有其

6 Siehe Stolleis, Michael, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. II 2012, S. 393 f.

7 Vgl. Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, § 2 Rdnr. 4, 2012.

8 有關法治國理念及原則的發展參見陳慈陽，憲法學，2016年版，第二篇第五章第一節有關法治國理念之形成與發展。

法學研究之獨立性。⁹ 行政法學最後在1919年以後成為德國法律人的一次國家考試科目時，始具有獨立法學研究之地位。不過相較於其他國家，德國大學將行政法學做為法律系課程可溯及至1848年，甚至到1770年。此相對於法國、英國，雖有豐富行政實務，卻稍後才發展出作為大學學科之行政法學而言，德國行政法學實為法治國行政法之先驅。¹⁰

從上述德國行政法發展可知，就法體系成熟度而言，行政法亦較傳統民、刑法之發展遲緩，比較法上，德國也是在絕對君主專制結束後，市民法治國形成時，行政法才成為獨立地對行政機關與人民同時具拘束之法規範整體。¹¹ 我國的情況亦是如此，首先是我國民、刑法典化早於1930年代已完成，且1949年後，臺灣處於戒嚴與動員戡亂時期，公法學均被視為與政治有關，所以多數法學者多以民商法作為研究領域，使得作為公法部門之憲法及行政法之研究寥寥可數，另一方面國家處於威權體制下，行政權所代表的就是統治者，所以現代規範統治權之行政法僅能視為「為行政服務之法規範整體」。直到1980年代後期，亦為威權統治之末期，逐漸研究行政法學者日益增多，且國家民主化腳步上，首要的是行政的民主、公開與透明化，要達此目的則須確立百年來行政權所必須遵循之「依法行政」原則。在此認知下，我國傳統所繼受之德國法制，一方面經由學者之研究，另一方面經由國家之立法，逐步地成為我國行政法發展之中流砥柱，同時20世紀以來其他民主先進國家在對行政權所為規範之法律制度與理論，亦逐漸加入我國行政法學理與實務當中，此如美、法、瑞、奧等國之行政法法理與制度。不過如此蓬勃之發展乃近十幾年來之成果，實無法與民刑法理論與體系建構近百年來之根基相比較。所以行政法相較民刑法屬較年輕之法領域。此乃行政法特色之一。

9 Vgl. Heyen, Erk V. (Hrsg.), Wissenschaft und Recht der Verwaltung seit dem AncienRegime, 1984

10 Vgl. Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, § 2 Rdnr. 8, 2012.

11 Friedrich, M., Geschichte der deutschen Staatsrechtswissenschaft, 1997, § 20.

第二節 公行政發展史

現代公行政與行政法學脫離不了歷史發展之持續演變過程，因此要了解現代行政法學，必須不能無視其存在之前階段，也就是行政學歷史發展過程，因此以下分為六大時期來分別各該階段公行政之發展內容與特徵。¹²同時要說明的是，今日行政法及行政學源自於歐美，因此以下將以歐美之發展為論述核心。

第一項 古代之行政類型

古代統治模式通常宗族自治及貴族統治，所以尚未出現國家型態。在如此根深蒂固宗族及貴族統治下，具現代意義國家統治型態的發展仍相當緩慢與不完整。

此期間由上述較具政治色彩的宗族與貴族統治下的公事務並不多，大概多與自我統治權的保衛有關，例如內部安定與秩序維持，還有內部經濟交易市場的順暢運作維持，後者也不過環處在以物易物或簡單交易模式下進行著。由於欠缺國家行政組織與公務員，所以如此稀少行政任務及成員間衝突的仲裁與救濟，多由分散的宗族及貴族內部來執行。這裡多由宗族或貴族本身在菁英領導下的組織，來執行政府任務與司法救濟。由於此時

12 以下論述均引自Kimminich, Deutsche Verfassungsgeschichte, 1987; Schlesinger, W., Beiträge zur deutschen Verfassungsgeschichte des Mittelalters, Bd. I (Germanen, Franken, Deutsche, 1963; Wenskus, Stammesbildung und Verfassung, 1961; Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht I, 1999, §5.; Mitteis, Der Staat des hohen Mittelalters, 1980; Schulze, H., Grundstrukturen der Verfassung im Mittelalter, 1985/1986; Wyduckel, Princeps legibus solutus, 1979; Jeserich/Pohl/v. Unruh (Hrsg.), Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I 1983; Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. I 1600-1800, 1988; Loewenstein, Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien, II 1967; Cohn, E.J., Staat und Gesellschaft in England, 1958; Böckenförde, Moderne deutsche Verfassungsgeschichte, 1981; Bullinger, M., Öffentliches Recht und Privatrecht in Geschichte und Gegenwart, in: Festschrift für Rittner, S. 69 ff.; Ziekow, Der Reichsdeputationshauptschluß und Säkularisationen in Preußen, DÖV 1985, S. 817 ff.; Badura, P., Das Verwaltungsrecht des liberalen Rechtsstaats, 1967; Bäumlin, R., Die rechtststaatliche Demokratie, 1954; Böckenförde, Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs, in: Festschrift für Arndt, S. 53; v. Unruh, Kodifiziertes Verwaltungsrecht, NVwZ 1988, S. 690 ff.; ders., Die Einrichtung der Verwaltungspflege als rechtsstaatliches Problem, DÖV 1975, S. 725 ff. 以下將不在個別注釋說明。

將所有公任務集於一身或菁英組織，所以不能以此論說這就是在執行行政任務。此時期的法也不過被視為宗族或貴族內部的道德倫理及宗教教條而已，不過這些規範並不是被制定的，而是在具體個案上逐步被「發現」及發展出來的。

在古代如在宗族或貴族統治下，人口逐漸增加、經濟規模及政治空間增廣，當然此等發展可能是經由對外爭戰所形成的，那麼要統治如此龐大領域——當然此之描述是相對於上述宗族或貴族統治——，就需要較複雜的組織形態與統治人員，這時候公任務就會增加，公組織亦會隨之複雜與細緻化。特別在中東及近東的政治團體，如希臘城邦等。不過在中歐地區日耳曼人此時仍是處於上述宗族及貴族統治，須等到民族大遷徙，才有國家形式的王國統治出現，不過此時仍處於與宗族血統相關聯的封建國家！

在這時期行政除了權利救濟、軍隊及財政外，隨著統治領域擴大，而與其他統治領域或人民有更密切關係，使得經濟、貿易來往及貨幣交易愈來愈增加。特別是擁有廣大領土之統治者就會建立自己的警察、農業及公服務行政，例如飲用水管理等。值得注意的是，古羅馬就是此時期後期最佳的代表，因為羅馬帝國擁有廣大領土、人民及奴隸，因此此時公行政任務及行為更是複雜與大量！

第二項 中古時代之行政類型

西羅馬帝國滅亡後，在西歐進入所謂黑暗時期，經由幾世紀的基督教教化使其進入啟蒙理性時代。在此期間中，歐陸國家型態即為封建制度。所謂封建制度係指國家君主本身只有象徵性的地位，真正的實權落在貴族之手，亦即封建貴族手中，因為這些貴族才是真正擁有土地、人民及軍隊。17世紀以降，以法國為例，方形成真正之單一民族國家，亦即剷除封建貴族，王權集中於國王的手中，其目標設定於法蘭西民族的統一。此時期對於整個國家所實施之統治乃為單一強制及壓迫性之統治，所以稱為君主絕對專制時期，又稱為「絕對專制主義時期」（Absolutismus）¹³ 絕對專制

13 對此概述的有陳慈陽，法治國理念在自由民主憲法秩序下的理論發展與實踐，載於人權保障與權力制衡，憲法學基礎理論(四)，第27頁以下，至於德文詳細文獻參考可參見，同書第28頁註73與註74。

6 行政法

主義又可分成前期的絕對專制主義及後期的開明專制主義。¹⁴ 在中古時期後期及至17世紀，由於君主跟貴族互相的爭鬥，再加上與回教徒間的戰爭削弱，甚至剷除貴族勢力，形成君主不僅具統治地位的象徵代表，而且成為真正實權的統治者，以握有真正王權。易言之，此時期爭戰所帶給政治勢力的質變，使得歐洲黑暗時期所形成的封建制度中貴族階級的特權及法令制定權被消滅，因為惟有剷除封建階級的特權及法律，才能使王權統一至君主之手；否則，依據封建時代的階級劃分傳統，主要的權力還是在各貴族之手，君主仍處於國家統一象徵代表而已。所以此時期君主首要任務在將傳統封建之階級法規排除，然後擴充自己王權的影響力。¹⁵

中古世紀的帝國及國家並非如現代國家一般擁有統一及高權性質的國家權力，其統治關係是建立在貴族彼此間的血統與統治隸屬關係。此時國王乃是在統治領域內的公務管理者，他的權限乃被列舉明示規定，統治者任務僅是在內部衝突所造成的不安定的排除及保障傳統秩序與規範，因此此時期就被稱為規範（法）的維護國（*Rechtsbewahrstaat*）。由於此時期簡單社會關係、農業生活所形成自給自足的生活型態，所以行政任務在內容上亦是相當貧乏的。因此此時除了都市因商業交往頻繁有較積極及範圍廣泛的行政組織及任務外，其他地域仍如古代多是處與統治與被統治的關係，因此軍隊、財政、簡單交易及權利救濟仍是此時其行政任務主要内容。

國王一方面被視為中央政府及宮廷行政（*Hofverwaltung*）之統治者，另一方面地方上的統治權仍分散於各地貴族與領主，形成貴族行政（*Grafschaftsverwaltung*）。此時貴族所掌握的，或可稱執行的就是傳統秩序行政之任務，例如警察、關稅、財稅及司法（*Grafengericht*）。

除了上述國王與貴族行政外，還存在著所謂豁免行政（*Immunitätsverwaltung*）。這就包含修道院、教會及土地領主等。所謂「豁免」就是免除貴族的統治權支配，但並不當然免除國王統治權及其監督。甚至還將國家全力轉由其行使，如豁免的司法審判權

14 有關開明專制之內容與文獻參見前揭註，第30頁以下。

15 國內關於行政法發展歷史沿革介紹，請參照黃錦堂，行政法的概念、起源與體系，翁岳生編《行政法》2000年，第36頁以下的介紹；陳敏，行政法總論，2001年1月，第19頁以下；或參考陳新民，行政法學總論，2000年8月，第8頁以下。

(Immunitätsjurisdiktion)。行政就因此變成以豁免主宰(Immunitätsherr)之名義成為監督管理者(Vögten)。此時大量豁免領域就是要創造國王直轄的領域來對抗在貴族手中之貴族高權，甚至欲使其受國王的拘束。

第三項 封建國家之行政——兼論此時期之都市行政

在中古歐洲廣土眾民的國家，或在埃及、中國及日本均將行政權及任務分散於各地附庸貴族，形成封建行政(Feudalverwaltung)。此時附庸貴族對國王與以忠誠與服務的信諾，此如提供軍隊或金權義務，而國王則給予附庸貴族「封建恩賜」，此時如徵稅權、統治權或豁免特權等。如此就形成國王與貴族之緊密中程關係。此時附庸貴族就獲得以其名義行使之統治權，且此特權只有在破壞與國王之忠誠關係時，才會喪失。此時國王與附庸貴族就形成了鬆散的統治秩序。經由如此演變，使得附庸貴族逐步取得獨立自主權及擴大統治領域，而國王作為封建最高主宰為了獲得附庸貴族的忠誠，不得不持續給予特權，使得貴族愈來愈有獨立統治高權的趨勢。

此時期封建行政大多具有多樣性、自願性及最低限度組織性特色。它欠缺中央集中控制監督權，也無法有制度性地使行政組織化及統一化。地方化的自我行政目的在於保障附庸貴族免受國王恣意統治及促進各附庸貴族的自我統治，以及擴大其統治領域，例如經由開墾、營建新興都市及殖民等方式。因此封建規範就是此時期國家的行政法形式。

此時期在商業交通發達處亦形成新興都市，此如今日柏林、巴黎、維也納、布達佩斯特及布拉格等。這些都市在中古歐洲有異於同時存在之封建行政之都市行政。在12、13世紀逐漸形成的都市，由於許多人聚集在狹窄空間、如此形成緊密多元的生活方式與需求、活潑熱鬧的經濟及交易生活形成了具有特色的都市行政任務。同時也在此時市民階級成功地取得了自治行政權，使得行政行為極度地擴張。都市行政主體有時是菁英統治所形成的，也有經由民主方式所建立的，此時就有所謂市議會及市長的產生。都市行政之基礎乃是慢慢增加的被制定之自治都市法規，當中規定了許多市民權利與義務，例如平等的服兵役的義務及區分政治與私領域。

在環繞都市周圍均是封建獨裁的統治領域，而都市卻能由市民自治地

購書請至：<https://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=18851>

國家圖書館出版品預行編目資料

題名／著者：行政法／陳慈陽著

版本：初版

出版：臺北市：元照出版公司, 2026.10

識別碼：ISBN 978-626-369-500-9（平裝）

| CIP 115013380

主題詞：LCSTT：行政法

分類號：588

搶先試閱版

行政法

5C342PA

2026 年 10 月 初版第 1 刷

作 者 陳慈陽

總 經 銷 元照出版有限公司

100 臺北市館前路 28 號 7 樓

網 址 www.angle.com.tw

定 價 新臺幣 700 元

專 線 (02)2375-6688

傳 真 (02)2331-8496

郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 978-626-369-500-9

購書請至：<https://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=18851>



元照出版

搶先試閱版

本書簡介

本書論述主要針對行政權作用下之行政程序，亦即以廣義行政程序之內容為核心。首先區分為行政動態法與行政靜態法兩體系。前者是以程序進行為主軸，其中涉及人民之程序與實體權利。目的在闡明行政法律關係之開始、變動及結束。因此本書（行政法學基礎理論—行政法）內容應為：基本原理、行政程序（含行政組織原理）、行政行為、行政罰與行政執行。

首先是行政過程論之總則部分（第一章至第三章及第五章），另還包含行政程序法第4條至第10條行政法基本原則（第四章）。其次，以行政程序開始至結束之程序進行為論述主軸，及行政程序法第11條至第91條、第174條及第174條之1（第六章及第七章）。再者，以終結程序之行政行為與具法重大意義之行政行為之作成為論述重點，即行政程序法第92條至第173條（第八章）。最後以行政行為中具裁罰性質之行政罰及最典型核心之行政處分執行為最終之論述（第九章及第十章）。

本書著重在以動態行政過程來為論述，並在行政程序進行中，分別依其階段區分為：程序進行前應具備之法定要件→行政法法律關係之發生，此即是行政程序之開始→程序進行應為之程序行為→行政程序結束前應注意之事項→終結程序之行政行為與其他行政法上重要行為→行政裁罰與行政處分之執行。使讀者能明瞭行政法規範非是靜態權利義務關係，而是動態程序進行中人民與行政機關或行政機關彼此間實體及程序權利義務之互動關係。

ISBN 978-626-369-500-9



9 786263 695009



5C342PA

定價：700元



元照網路書店



元照粉絲團

 元照出版公司

地址：臺北市館前路28號7樓

電話：(02)2375-6688

網址：www.angle.com.tw