

# 第三章 公務員處理行政事務 通常流程及行政法問題

## 一、行政事務的通常流程及問題

### ・處理公務流程和內含的行政法問題

身為公務員，在面對行政事務時，有許多日常圍繞在身邊的問題，自己甚至長官往往並不能弄得清楚，而這些問題的背後就埋藏著行政法的學理，也是本書第三章以後要介紹的重點。依處理先後的大概流程，以下可能是公務員最關心的問題：（可參考圖一）

(一)這件事究竟是公事，還是私事？我們的機關該不該管？

(二)是本機關的事，但該由哪個部門的哪個人來處理？

(三)是本機關職掌內的事務，但人力或處理上不便，可不可以延請他機關、單位或發包給民間來處理？如何辦理呢？

(四)該依什麼法令處理？數個法規都有規定時怎麼辦？找不到法令規定時怎麼辦？可以自己制訂法規嗎？如何制訂呢？有過渡時間修正的法令，而有新舊法規定前後不一的情形時，怎麼適用？

(五)適用法令，卻不知可不可以適用這條規定時，怎麼解釋這些法令？什麼叫作裁量權？什麼時候是運用裁量權的時機呢？

(六)我作出行政上的處理時，是否已是所謂行政行為的類型？這些處理的行為具有何意義？會發生什麼效果？有「依法行政」嗎？

(七)所以，我在作行政行為時要考慮些什麼原則，才不會使該行政行為違法或不當？

(八)我會不會有刑事、圖利責任（圖利和便民不同）？或受到行政上的處分？

(九)民眾若不理會本機關公權力的行使時，如何讓民眾履行公法上

的義務？

(十)民眾的請願、陳情、訴願、國家賠償是怎麼回事？我要怎麼處理？

(卅)碰到民意代表向本機關調閱卷證或內部的文件時？有沒有提供義務？哪些可以配合？哪些則不能交付？

針對上述這些公務員最關心的問題，本書站在公務員之觀點出發，以處理公務的邏輯流程為章節編排方式，將公務員的困惑點出，對應該困惑在行政法上之學理面，以提升公務員自行正確解決問題的能力，可謂「公務員」的實用法治讀本和教材，而與一般教科書或以法律人立場所編撰之行政法書籍係以學者或法律專業的行政法全貌，範圍上有所分別。故關於「人民」如何行使行政法權利之部分，例如訴願、行政訴訟的提起，或「司法機關」如何踐行行政法的程序，如行政訴訟的審理部分，並不是本教材想要傳導給公務員的重點。

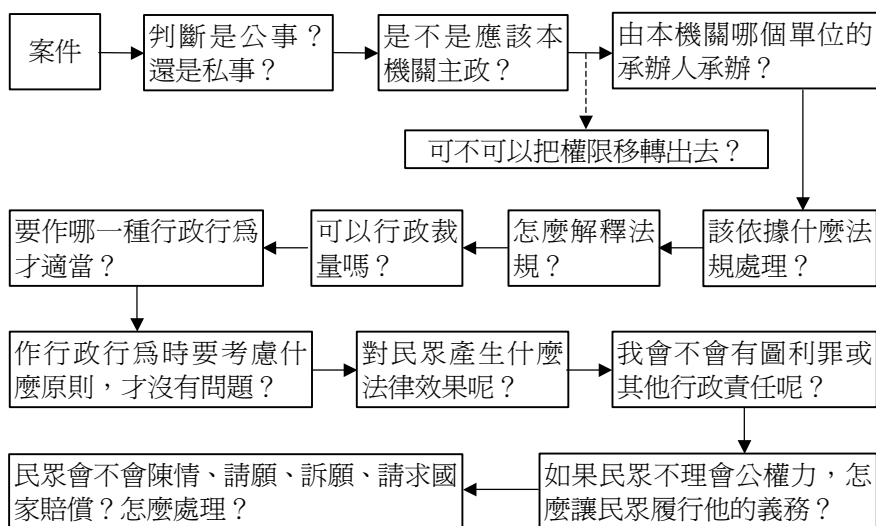
本教材是針對公務員最殷切而實際上最需要灌輸之行政法基本概念所編撰，適合對公務員教授基礎行政法知識，或亦可作為基礎行政法課程講習教材和平時查考的參考書，因為本書乃自淵博行政法領域中，擷取部分公務員最殷切需要的題材，使讀者先從法理上吸收而認同，將硬冷的行政法知識由淺入深地解說它的「道理」，將其融入公務員知識體系中的，是一個「賦予生命力」的行政法，並以通說、實務見解為學理依歸，配合行政程序法以淺顯文句說明解釋，以供平日公務員在頻頻接觸之行政事務中，易於領略而能存乎於心，而能將行政法知識信手拈用<sup>1</sup>。

另，公務員實用基礎行政法教育的目的在於普及行政法的基礎概念，使受教之公務員在遭遇問題時能把握正確的應處方向，本書（公務人員訓練教本）先把枝幹結構架設穩固，至於如何讓芽葉茂盛，則

---

<sup>1</sup> 本書因不希望文章中貫穿許多法令條文而打斷了連貫性，所以將相關條文收錄於附錄，但是讀者仍然需要在融會貫通後參閱之。

仍須由公務機關自行就專業的行政法規（如建築、稅捐、地政、交通等相關法規）邀請與相關業務相關的實務人才或學者專家講授，並由公務員在處理細節時參考相關法規，使行政法的總論和行政法專業法規的各論相互融合而輝映，才能使該公務部門的行政法專業既充實而周延。



圖一 公務員最關心的問題

## 二、有系統、有條理地面對及解決行政法問題

### ・公務員如何應用行政法知識解決日常公務問題

(一) 平常遭遇的業務問題，常常牽涉多種法律的難題，怎麼有系統、有條理地面對及解決比較複雜的問題呢？

我們在應付國家或學校考試，面對實例性考題時，考題已將事實發生的時間順序、牽涉的人物、關係的第三人等事實及請求的內容等等問題，在短短的三、四行中敘述得很清楚。主考官是想測出你是否洞悉題中的問題重點、矛盾所在，甚至會不會掉入故意設下的陷阱，

最後當然是想看看你如何提出有依據（法律或學理）之解決方案。大家若參加過各類的考試，大概都能心領神會以上的題型吧！

但，平常的公務所面對的事實可能是這樣的：它是接續而經過很久的事實，牽涉很多機關的業務，運用很多種行政行為，跨越多種救濟管道洶湧而來的，不像考題已點明了人時事地物。現實的世界是要靠你自己去歸納任何影響行政行為的重點。如某工務機關甲和承包商乙簽約承包A工程，於開工之際被案外之其他工程業者丙，檢舉某承辦的公務員X審標過程不公，有圖利乙之嫌，政風單位來介入調查，甲工務機關遂不敢開工，致乙的工期延誤半年仍無法動工，人員、工時、機具、物料均有損失，乙向該工務機關甲請求施工，甲機關依合約卻認為，依原設計工法繼續施工的話，將有危險，甲機關於是片面依合約<sup>2</sup>變更工法後，要求乙須依改變後之工法施作。惟乙不接受變更工法的結果而不繼續施作，甲工務機關則以一紙公文制裁，對乙廠商停權，並沒收了乙的履約保證金。乙不服氣，於是向訴願會、法規會、國賠會、地檢署、地方法院請求救濟和陳情，而甲工務機關面對此類公共工程仍希望重新發包，但希望委託其他工程單位監造……。

這個例子牽涉了許多法域上的問題，包含民法債務不履行給付、遲延或者受領遲延、行政法上公法契約判斷、公務機關改變工法是否為行政處分？或是民事契約的變更合約？政風單位之調查行為是行政法上何種權限？所屬機關公務員之服從義務界限為何？而且涉及刑法上貪污或瀆職罪章的規定。有的是行政行為、有的是私法合約、有的合法、有些不當、有些可救濟，也有管不著的……。這些長時間經過而接續的事實，你如果依直覺處理，而不能跳脫來觀察，則剪不斷理還亂！

---

<sup>2</sup> 在公共工程的情形，現行合約似較對定作人甲工務機關方有利。

## (二)寫成考試題目形式的文字敘述方法來逐一解決

### ・把複雜問題化成單純一點的考題類型

我們碰到這些複雜的問題時，所謂「有系統、有條理面對及解決複雜的行政法問題的方法」，就是我們最好如上述出題老師一般，把事實整理出來以後，簡潔的把事實經過「文字化」，也就是可以用自己的語句，把簡化的事實如考題般寫在紙上，甚至可以畫一個流程圖和關係圖，然後公務員如解答考試題般地，針對文字語義的相關疑點，運用你的法律和專業知識，逐一解決。如此既明瞭而且可以幫助詳盡的思考，周全地尋找解決答案，而不會遺漏。上一段舉例所用的文字記載方式，可得參考之。

## (三)引章據點的解決方法

### ・確定事實

所謂引章據點的解決，是將所學過的各種行政和法律知識，套用上段你用文字敘述整理過的事實，相互判斷，也就是所謂的三段論法：1.確定事實及範圍。2.檢討這類的事實符合行政程序法上哪一類型的行政行為，有哪些相關法規得以適用？或哪些行政法的原則需要遵守。3.得到正確的結論，適用正確法規。

舉例說明，民眾甲向交通局陳情表示，在某車站區域內之違搭攤棚有不合法的攤販，生意奇佳，足以影響了他的阿嬤合法擺攤的生意，請求予以拆除該攤販。交通局承辦人應該如何處置？

首先，應該先確定甲陳情的事實中，我們所要面臨處理的事實中，具有法律效果的事實是什麼？我們必須確定陳情人是請求應予取締不合法的攤販，或是請求拆除違建？或是生意太好的攤販阻礙了交通？或是混合以上其中數項請求？在確定事實和範圍後，才檢討違章建築的攤販有無違反某項法規規定的義務。

因此，公務員必須有釐清事實的能力，更須瞭解如何解釋和適用