

# 行政法研究的新視野

——行政法律關係論旨述要



作者文獻

李建良

中央研究院法律學研究所特聘研究員

## 摘要

法律關係，為法秩序的基石、法規範的內涵及其體現。徵之行政法秩序，行政法律關係的輪廓與規範功能，始終不明，行政法學長期受到行政行為形式論的框限，為主因之一。晚近社會結構變遷、法規日趨繁瑣，行政法問題多元而複雜，行政行為形式論備受質疑之餘，也興起行政法律關係論的探索，冀以打破傳統以行政行為定性為重心的思維慣性，開拓行政法研究的新取徑與新視域。在此思潮脈絡之下，本文旨在探討法律關係作為一項法秩序基本元素的規範功能與思維方法，思索行政法的秩序理念與行政法制建構的應有取向，期能打開行政法研究的新視野，為促進行政法學的精緻化與再進化踏出個人研究的一小步。

## 目次

- 壹、引論
- 貳、行政法律關係的思維框架
- 參、傳統行政法學與法律關係
- 肆、行政法律關係的開展因素
- 伍、展望：行政法學視野之為新！

## 壹、引論

### 一、法律關係與法秩序的演進關係

法律概念<sup>1</sup>與法秩序的演進互有關聯，法律關係之為概念，亦然。從大歷史的視角初觀之，法發乎於社會秩序規範之需求，社會不外於人與人之間基於特定生活關係的連結。因此，法之所由生，即旨在建構特定生活關係之法律秩序，從而法律關係允為法律無可想像其不存在的規範要素<sup>2</sup>，此所以德

DOI：10.53106/1025593137405

關鍵詞：行政法律關係、行政行為形式、行政法學方法論、法學相對論、行政立法學、數位行政法

<sup>1</sup> 本文所稱「法律」，除特別指明或區辨者，非僅侷限於憲法第 170 條所稱「經立法院通過，總統公布之法律」，而是泛指任何型態之法規範，與「法律人」、「法律史」或「法律系」所指涉之「法律」意旨相通。

<sup>2</sup> 參見 Chien-Liang Lee, Die Rechtsverhältnislehre als Impuls zur Weiterentwicklung von Handlungsformen der

本檔案僅供試閱，完整內容請見本刊或月旦知識庫。

國十九世紀後葉、二十世紀初重要公法學者 Georg Jellinek (耶林內克) (1851-1911)，以定言方式為如下之表述：「所有的法律均為人格（人與人相互間）的關係」<sup>3</sup>、「所有的法律均為權利主體間之關係」<sup>4</sup>、「個體被承認為人，是法律關係的基礎」<sup>5</sup>。

耶林內克為二十世紀以降諸多重要公法理論的奠基者，諸如公法學上的國家三要素理論（領土、人民、主權）理論<sup>6</sup>、國家與人民之間的「身分（地位）理論」<sup>7</sup>、主觀公法上權利體系<sup>8</sup>等，皆出自耶氏。凡此影響至今、歷久不衰的公法理論完成於十九世紀末，其中蘊含法律關係的一般命題，為當今探討公法法律關係最常被引用的名句<sup>9</sup>，一方面顯示耶氏視界之遠、洞見之深，同時亦反襯出法律關係於公法領域之研究及其重要性受到忽略、甚且低度發

展之問題<sup>10</sup>。

法律關係，指法律或法律行為所建立以權利與義務為內容而存在於人與人之間或人與物之關聯的規範關係，為私法關係的基本構造<sup>11</sup>。法律關係的發生、變更及消滅，得由法律明文規定，本諸私法自治原則，當事人亦得自由決定之；契約為法律關係的主要法律形式，為人類法制度暨法成就之一<sup>12</sup>。法律關係亦存於行政法領域，除法律直接明定外，例如依國籍法規定取得固有國籍所形成之國家與人民之間的身分法律關係，行政法上法律關係之設定、變更或消滅，基於契約或行政行為者，所在亦多有。

法律關係作為法秩序之結構要素，其重要性首先是對於錯綜複雜之法秩序的關聯結構的法認識，亦即法秩序不外乎即是「法律關係秩序」(Rechtsverhältnisordnung)<sup>13</sup>，所

---

Verwaltung aus taiwanischer Perspektive, in: Eichenhofer u.a. (Hrsg.), Das Rechtsverhältnis: Ein Perspektivewechsel im Öffentlichen Recht?, 2026, S. 520 f.

<sup>3</sup> 原文：Alles Recht ist Beziehung von Persönlichkeiten，參見 Georg Jellinek, Gesetz und Verordnung (1887), Neudruck 1964, S. 195.

<sup>4</sup> 原文：Alles Recht ist Beziehung von Rechtssubjekten，參見 Georg Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 1892, S. 9.

<sup>5</sup> 原文：Die Anerkennung des einzelnen als Person ist Grundlage aller Rechtsverhältnisse，參見 Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre (1900), Neudruck 1966, S. 419.

<sup>6</sup> 參見 Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 1900; 2. Aufl., 1905, S. 381-420, 3. Aufl. 1914, S. 394-434.

<sup>7</sup> 參見 Georg Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 1892, S. 89-183. 相關分析，詳見李建良，基本權利的理念變遷與功能體系——從耶林內克「身分理論」談起（上）（下），憲政時代，29卷1期／29卷2期，頁1-30／頁175-210，2003年。

<sup>8</sup> 參見李建良，保護規範理論之思維與應用——行政法院裁判若干問題舉隅，收於：黃丞儀主編，2010行政管制與行政爭訟，頁249-320，2011年。

<sup>9</sup> 舉其要者，Rolf Gröschner, Streit als Vater aller Fälle, JZ 2018, 737 (741); Hartmut Bauer, Von Rechtsverhältnissen her denken, DÖV 2021, 181 (182).

<sup>10</sup> 此一質疑與問題意識，亦見諸德國十九世紀後葉、二十世紀初重要刑法學者 Ernst Rudolf Bierling (1841-1919)，氏同時是德國首位將刑事事實法與刑事訴訟法的法規範內容建構為刑事法律關係的刑法學者，參見 Ernst Rudolf Bierling, Strafrechtsverhältnis und Strafprozeßverhältnis, ZStW X (1890), S. 251.

<sup>11</sup> 參見王澤鑑，民法總則，增訂新版，頁109以下，2021年。

<sup>12</sup> 參見 Christian Starck 著，李建良譯，法文化成就，收於：李建良主編，法文化成就，頁1以下，2017年。

<sup>13</sup> 參見 Norbert Achterberg, Die Rechtsordnung als Rechtsverhältnisordnung. Grundlegung der

本檔案僅供試閱，完整內容請見本刊或月旦知識庫。

有法學理論與規範推理皆根基於此一法認識。固然，法秩序源自法規範，然法律旨在規範社會生活，而所謂社會生活不出人與人之間的生活關係，從而法規範者，只能是規範人與人之間生活關係之法，法規範與法律關係，二者相互依存，所謂「有社會，就有法」(Ubi societas, ibi ius)，寓意在此。

現行法秩序中，法律關係是民事法釋義學暨民事法秩序的核心要素<sup>14</sup>，相對而言，公法領域（主要是憲法與行政法，一般合稱公法，嚴格而言，尚包括刑事法<sup>15</sup>），法律關係則隱晦不明，學說論述與實務應用相對較少。以行政法為例，洎自十九世紀以降近代行政法學的發展，長期以來，受到行政行為形式理論與公權利（公法上權利）理論的支配<sup>16</sup>，法律關係的思維與制度雖散見於法制，例如行政訴訟法第6條第1項規定：「……確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。……」其中所稱「公法上法律關係」，即指「行政

法律關係」<sup>17</sup>，而不包括「憲法上法律關係」在內之其他公法上法律關係<sup>18</sup>。然因行政法院對行政法律關係的理解過於狹隘，致一般確認訴訟於行政訴訟實務上之運用並不普遍，始終未能蔚為行政法學的主流學說與論證理據。

行政法學作為一門與時俱進之動態規範科學，允應掌握並因應晚近在大環境變遷下行政任務的快速增長與行政功能的次第轉型，特別是全球化之下與私部門之間既合作又管制的鏈結關係，諸如公私夥伴關係(PPP)、良善治理或良善行政(Good Governance)、電子化政府(E-Government)、立法影響評估等，已蔚為現代行政的基本觀念與法制基石。儘管十九世紀法治國家以降的行政法釋義學一再受到各方的批判（法學與法學以外）、行政法制面臨多種的挑戰（時代變遷、環境轉型）<sup>19</sup>，「行政法律關係」理論能否歸整並調控所有行政行為的外在結構與內在邏輯，成為具可操作性的行政法推理模式，亦隨之備受關注<sup>20</sup>。鑑於社會

Rechtsverhältnistheorie, 1982, Vorwort.

<sup>14</sup> 「法律關係」於民事法的建構，主要可以追溯到薩維尼的羅馬法體系。參見 Friedrich Carl von Savigny, System des heutigen römischen Rechts, Erster Band, 1840, Zweytes Buch. Rechtsverhältnisse, Kap. I. Wesen und Arten der Rechtsverhältnisse; Drittes Buch. Anwendung der Rechtsregeln auf die Rechtsverhältnisse.

<sup>15</sup> 參見 Hartmut Bauer, Von Rechtsverhältnissen her denken, DÖV 2021, 181 ff.

<sup>16</sup> 行政法學的公權利理論尤其受到憲法基本權理論的影響。二十世紀以降，基本權理論雖有「法律關係」的開展，例如基本權的（非）三角關係（參見李建良，論憲法上保護請求權之關係，收於：人權思維的承與變，初版2刷，頁184，2011年）與基本權衝突關係等，其旨在作為建構基本權防禦權與保護請求權的理據，而非嚴格意義之憲法上法律關係（主體間的權利義務關係）。

<sup>17</sup> 參見李建良，行政法上之預防性確認訴訟（上），月旦法學教室，246期，頁42-49，2023年。

<sup>18</sup> 奧地利公法學者 Andreas Wimmer 的教授資格論文：Rechtsverhältnisse im öffentlichen Recht，其所理解的「公法上法律關係」(Rechtsverhältnisse im öffentlichen Recht)，係採廣義之說，指國家參與所形成之法律關係，所謂「國家」包含組織法意義與功能意義之國家，後者指以私法形式所為行為所形成之法律關係。參見 Andreas Wimmer, Rechtsverhältnisse im öffentlichen Recht – ein Perspektivenwechsel, 2019, S. 528.

<sup>19</sup> 參見李建良，氣候變遷與法律變革——變遷中的法律思維，台灣法律人，31期，頁1-11，2024年。

<sup>20</sup> 參見 Friedrich Schoch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Werkstand: 5. EL Juli 2024, VwVfG,

本檔案僅供試閱，完整內容請見本刊或月旦知識庫。