

《行政法概要》

一、大學評鑑辦法第 2 條第 2 項規定，大學評鑑事務之規劃，必要時得委由教育部與大學共同成立之財團法人高等教育評鑑中心基金會（簡稱評鑑中心）為之。請說明評鑑中心之法律地位。（25 分）

命題意旨	測驗考生是否能正確判斷私人受委託行使公權力的性質。
答題關鍵	援引行政程序法第 16 條與第 2 條關於私人受委託行使公權力的概念與要件，並且提及評鑑中心之法律上地位，「視為行政機關」。
考點命中	《高點行政法講義第 2 回》，丁律編撰，頁 30-31。

答：

財團法人高等教育評鑑中心（以下簡稱評鑑中心）之法律地位性質上為「私人受委託行使公權力」，理由說明如下：

(一)私人受委託行使公權力的概念

1. 早年釋字第 269 號解釋曾指出：「依法設立之團體，如經政府機關就特定事項依法授與公權力者，在其授權範圍內，既有政府機關之功能，以行使該公權力為行政處分之特定事件為限，當有行政訴訟之被告當事人能力。」學理上稱為「私人受委託行使公權力」或「行政委託」。亦即行政機關將特定事項與公權力行使，依據法規所定授權規定，交由私法人、非法人團體或個人，以其自己的名義來行使公權力。此時該私人具有與行政機關相同的地位，屬於「實質意義的行政機關」。
2. 行政程序法並加以明文規定，依據行政程序法§16：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。前項情形，應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。行政程序法§2 III：「受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關。」

(二)依據前述概念，受委託行使公權力要件可分析如下

1. 必須由行政機關對人民或私人團體為之。
2. 需將公權力委託於私人。
3. 受託私人或民間團體需以「自己的名義」獨立完成任務。
4. 需有法規依據，踐行一定程序。

(三)評鑑中心之地位為私人團體受委託行使公權力，視為行政機關

評鑑中心為依據民法所設立之財團法人，因此屬於私人團體，再者依據大學評鑑辦法第 2 條第 2 項教育部可將評鑑事項委由評鑑中心辦理，大學評鑑乃屬於國家教育監督權限行使，涉及行使公權力性質。又大學評鑑事項交由評鑑中心獨立辦理，以其名義完成評鑑事物處理。故而，評鑑中心屬於行政程序法第 16 條所稱之「私人受委託行使公權力」的性質，依據同法第 2 條規定，在委託授權範圍內，評鑑中心視為行政機關。

二、行政機關解釋法律的「函釋」性質為何？與法規命令有何不同？（25 分）

命題意旨	測驗考生是否會分析行政規則的類型，以及與法規命令之差異。
答題關鍵	正確引用行政程序法第 159 條所列類型，以及課程中整理行政規則與法規命令之比較。
考點命中	《高點行政法講義》第 3 回，丁律編撰，頁 5-10。

答：

(一)函釋的性質為行政規則中的「解釋性」行政規則

1. 行政規則的概念

- (1) 行政機關為了規律行政體系「內部」事項的命令，「不直接對外發生效力」，通常與人民權利義務無直接相關的命令，稱為「行政規則」。行政機關在其權限範圍內，得發布作為內部規章的行政規則，是任何國家都存在的制度，行政規則雖然是機關相互之間或上級機關對下級機關的表意行為，但是仍然屬於「抽象、一般性」規定的性質。至於對於「個案所為的具體」指示學理上稱為「指令」或「職務命令」，不同於行政規則。

版權所有，重製必究！

(2)行政程序法第 159 條便定義：「行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。」

2.行政規則的種類

在學理上行政機關依據職權所發布的行政規則，可以分為四大類：

- (1)組織性：如各機關的辦事細則、處務規程。
- (2)作業性：如行政機關處理人民陳情案件改進要點、工作簡化實施要點。
- (3)裁量性：例如：商標近似審查基準。
- (4)解釋性：例如：內政部解釋工廠法中「工人」的定義、財政部對於海關緝私條例所稱的「私運」或「管制」的解釋。

行政程序法第 159 條第 2 項中也依據學理上之分類，明文將行政規則分類為：「一、關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。」

- 3.綜上所述，行政機關所發布的「函釋」乃是基於機關執掌權限，在適用法律發生疑義時，法規主管機關或上級機關所作出的針對法律一般抽象的解釋，因此屬於行政程序法第 159 條第 2 項第 2 款所稱，「為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實，而訂頒之解釋性規定」，屬於「解釋性行政規則」的一種。

(二)函釋與法規命令的不同

- 1.所謂的法規命令依據行政程序法第 150 條「係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」

- 2.依據前述的「解釋性」行政規則函釋與法規命令做出以下的區別：

- (1)是否具有法律授權

法規命令因規範有關人民權利義務事項，必須有法律明確授權，行政規則屬於行政體系內部事項，原則上不須法律授權，行政機關可以依職權訂定。

- (2)適用對象與公布程序

法規命令適用對象是一般人民，因此訂定必須「對外公布始生效力」行政程序法第 157 條第 3 項規定：「法規命令之發布，應刊登政府公報或新聞紙。」同時因涉及人民自由權利事項，得依職權舉行聽證程序（行政程序法§155），同時人民對於法規命令也具有提議權（行政程序法§152）。而行政規則以本機關、下級機關與所屬公務員為對象，雖然原則上沒有必要對外公布，但仍應該「發布或下達」才會生效（中標法§7）。特別是對「解釋性規則」或「裁量基準」等行政規則，因可能間接對外發生效力，除了下達外，並應由其首長達署、並發布的方式以登載於政府公報（行政程序法第 160 條第 2 項）。

- (3)是否對外發生效力

法規命令性質上屬於「外部法」，以一般人民為規範對象，行政規則則是「內部法」性質，僅有間接對外生效。但是需注意者，一旦行政處分作成或法院裁判所依據的行政規則，就可以成為司法機關違法或違憲審查的對象。

- (4)是否送立法機關審查

理論上法規命令與人民權利義務有關，且要有法律授權依據，因此對外公布後應該立即送「立法機關」接受審查；行政規則沒有這樣的特質，原本應該沒有送立法院審查的必要。但是依照中央法規標準法第 7 條後段，不論任何性質命令都要送立法院審查，立法院皆依「立法院職權行使法」第 60 條處理，因而產生與學理上不一致。但是，命令一經公布或下達就生效力，不因送立法院審查後議決要修改或廢止而有影響，在主管機關未修改或廢止前行政命令仍然繼續有效。立法院職權行使法對於事後監督的設計，也明文規範於立法院職權行使法第 62 條中。

三、人民向主管機關檢舉他人有違法行為，並請求排除或導正，主管機關未予處理，或函覆稱被檢舉人並無違法行為，檢舉人如有不服，可否提起救濟？（25 分）

命題意旨	測驗考生判斷函覆是否符合行政處分的概念。
答題關鍵	分析函覆是否具備行政處分的法效性，並正確援引「保護規範理論」作為判斷是否具有「權利」。
考點命中	《高點行政法講義》第 3 回，丁律編撰，頁 75-76。

答：

(一)檢舉函覆並無違法，檢舉人對於函覆不服可否提起行政救濟，應視函覆之性質是否發生法律上效果而定，若欠缺法效性（或欠缺權利保護必要），則可能非行政處分而無法提起訴願、行政訴訟。

(二)函覆之性質若為行政處分之救濟

- 1.行政程序法第 92 條第 1 項：「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。」依據前述概念，學說上亦將行政處分之要素可細分為：行政機關、行為、公權力、單方性、個別性、法效性等六個要素。
- 2.有問題者在於「函覆是否發生對外法律上效力」，所謂具有法律上效果的行為，亦即對於權利或義務發生規制的作用、或指可導致權利與義務的發生、變更、消滅或確認的行為。
- 3.例如：專利法第 48 條、第 71 條賦予「任何人」皆可檢舉專利侵害案件，則屬於法規賦予任何人在法律上有檢舉之權利，主管機關之函覆即為「行政處分」，不服該函覆則可依據訴願法提起訴願、不服訴願決定後續可提起行政訴訟，以為救濟。

(三)函覆之性質若為觀念通知

- 1.若函覆案件所涉及之法規，並無賦予任何人檢舉之權利，或該法規雖追求公共利益為目的，依據釋字第 469 號採用「保護規範理論」，仍無法得出該法規有保障特定人意旨時，該函覆即屬於公法上不發生法律上效果之行為，學理上或稱為「觀念通知」的事實行為。
- 2.例如：公平交易法上一般消費者檢舉之函覆，則非行政處分僅為觀念通知。此時，人民無法針對函覆提起訴願或行政訴訟，但可依據行政程序法第 168 條規定：「人民對於行政興革之建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護，得向主管機關陳情。」

(四)綜上所述，針對函覆之性質可區分為行政處分或觀念通知，行政處分可提起訴願與行政訴訟為救濟，觀念通知則無法提起司法救濟，但仍可提出「陳情」以為救濟。

四、公務人員保障法規定有復審與申訴（再申訴）兩種救濟制度，其區別為何？請詳述之。（25 分）

命題意旨	熟悉申訴（再申訴）與復審的差異。
答題關鍵	測驗考生需清楚指出兩者在救濟客體、管轄機關、效力、可否司法救濟的不同。
考點命中	《高點行政法講義》第 2 回，丁律編撰，頁 213～215。

答：

(一)復審與申訴（再申訴）之概念

1.復審案件：

所謂復審是指公務人員對於服務機關或人事主管機關所為的「行政處分」，認為「違法或不當」，致損害其權利或利益（保障法§25）；或公務人員因原處分機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起復審。（保障法§26）

2.申訴、再申訴案件：

公務人員對於服務機關所為之「管理措施或有關工作條件」之處置認為不當，致影響其權益者，得依公務人員保障法提起申訴、再申訴。（保障法§77）申訴與再申訴標的限於「管理措施或有關工作條件」之處。

(二)復審與申訴（再申訴）的比較

1.適用範圍部分

- (1)得提起復審救濟的人員包括：現職人員、非現職公務人員基於其原公務人員身分之請求權遭受侵害、公務人員已亡故者，其遺族基於該公務人員身分所生之公法上財產請求權（保障法§25）。
- (2)得提起申訴救濟的人員包括：現職人員、公務人員離職後，接獲原服務機關之管理措施或處置（保障法§77）。

2.救濟客體

- (1)得提起復審救濟的客體，需屬於行政處分或依據訴願法，以及實務上大法官釋字突破特別權力關係所承認行政處分之範圍。
- (2)得提起申訴救濟的客體，包括行政機關的「管理措施或有關工作條件」之處置，並包括機關內部的職務命令、內部措施、紀律守則等等，皆可提起申訴。

3.受理機關

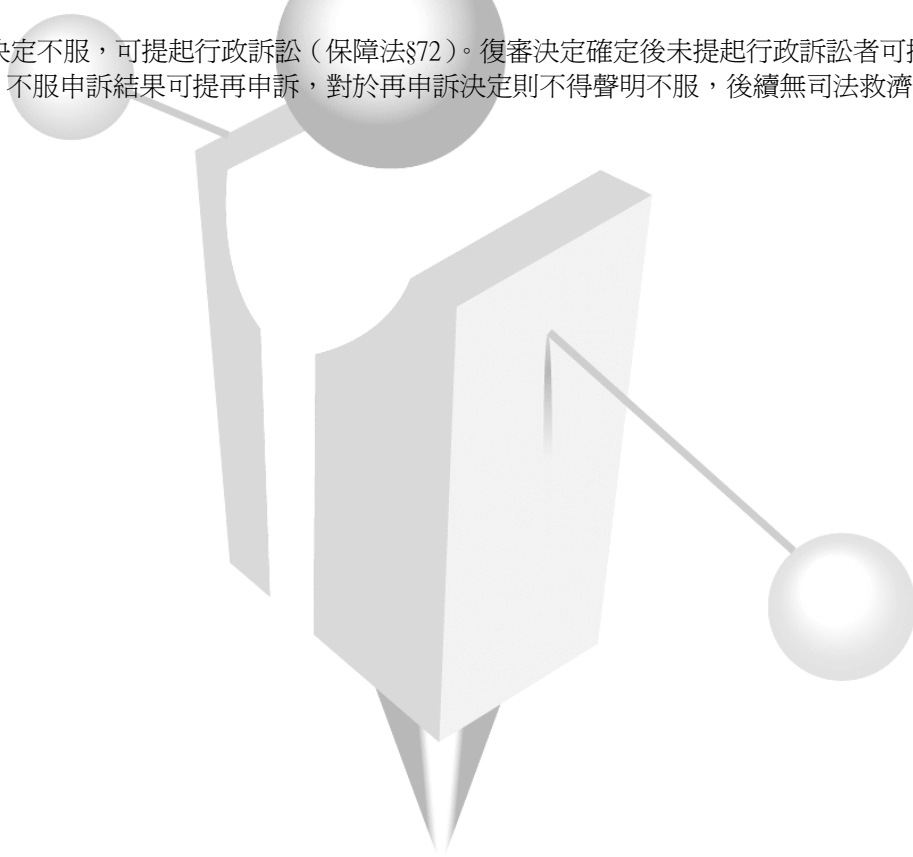
復審的受理機關為考試院內的公務人員保障暨培訓委員會；申訴的受理機關為原服務機關，再申訴受理機關為公務人員保障暨培訓委員會。

4.決定效力

復審決定與訴願決定相同，性質上屬於「行政處分」的一種，並可拘束各機關。申訴（再申訴）雖可拘束各機關（保障法§91 I），因為屬於「行政內部行為」，並非行政處分。

5.後續救濟

對於復審決定不服，可提起行政訴訟（保障法§72）。復審決定確定後未提起行政訴訟者可提出再審議（保障法§94）。不服申訴結果可提再申訴，對於再申訴決定則不得聲明不服，後續無司法救濟。



【高點法律專班】

版權所有，重製必究！