㈢私經濟行政（國庫行政）：

私經濟行政，又稱國庫行政[5]，指國家或地方自治團體並非居於公權力主體地位行使統治權，而是處於與私人相當之法律地位，在私法支配下所為之各種行為。例如對清寒學生給予助學貸款、或是台灣鐵路局提供旅客運輸服務，均屬於私法上之行為。**私經濟行政事項，必須適用私法的規定，而因行政機關私經濟活動所生之法律關係，一切爭執應該循民事訴訟途徑處理**。學說上將私經濟行政又可再細分為行政私法、行政輔助、行政營利行為、行政一時交易行為：

1. 行政私法行為：

行政機關以私法手段直接達成行政任務之行為，此種行政任務主要是以「生存照顧」為目的，像是提供民生必需品，**例如以公司的型態或私法契約提供民生基礎服務，像是瓦斯、水電、交通等。國家在「給付行政」之類型上，行政機關為了實現任務**，在履行方式上，通常有兩種型態，一種是由行政部門直接提供人民給付，但是以私法契約簽訂之；另一種方式則是由行政部門以私法的組織型態，再提供給付。

小叮嚀

例如大法官釋字第 540 號解釋的國民住宅的承租事件，大法官認為人民向國家承租、購買國民住宅的簽約行為，係屬於私法事件，其實也是國家透過私法方式來落實國家對人民居住照顧的義務。

2. 行政營利行為：

國家以增加國庫收入為主要目的，或同時推行特定經濟或社會政策，而**以企業（私法組織）型態[6]或特設機構方式所從事營利性質的活動**。公營事業除了要獲取盈餘來增加國庫收入外，還具有促進民生經濟的功能，可以平抑物價、防制壟斷，推行經濟政策[7]。

---

5 所謂國庫行政，就是公行政立於國庫的地位，以私法法律形式所為之行政行為，而國庫意思就是行政機關作為「私法主體」，亦即作為私法交易當事人之國家或國內公法團體，國家得以公法或私法之形式出現，國家以私法形式出現就是國庫。參陳敏，行政法總論，第七版，頁 651。

6 例如我國的中油、中鋼、中船、各官股銀行等皆為公營事業。

7 陳敏，行政法總論，2011，頁 653。

的的手段；必要性則是必須在能達到目的的手段中，採取侵害最小的；而狹義比例原則則是在所採取的手段中，所犧牲的權益和所獲得的利益衡量上不得顯失均衡。例如：警察為了驅離抗議群眾，用機關槍掃射，就是明顯違反比例原則的行政手段。

2. 大法官釋字第 641 號解釋認為：「菸酒稅法第二十一條規定：『本法施行前專賣之米酒，應依原專賣價格出售。超過原專賣價格出售者，應處每瓶新臺幣二千元之罰鍰。』其有關處罰方式之規定，使超過原專賣價格出售該法施行前專賣之米酒者，一律處每瓶新臺幣二千元之罰鍰，固已考量販售數量而異其處罰程度，惟採取劃一之處罰方式，於個案之處罰顯然過苛時，法律未設適當之調整機制，對人民受憲法第十五條保障之財產權所為限制，顯不符妥當性而與憲法第二十三條之比例原則尚有未符，有關機關應儘速予以修正，並至遲於本解釋公布之日起屆滿一年時停止適用。」

㈥誠信原則：

行政程序法第 8 條規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」**誠信原則為帝王條款，不論公法或私法領域均有適用其內涵包含「禁反言」及禁止「權利濫用」**，例如不能出爾反爾，或是為特定行為係以損害他人為主要目的。

例如主管機關查獲地下油槽滲透汙染地下水，遂兩次通知其負責人在期限內改善，否則依法處罰，不料改善期日尚未屆滿前，主管機關已經先行對油槽之負責人處最高罰鍰，如此則有違背誠實信用原則。而私人於公法關係中所為的行為，應遵守誠實信用原則，例如：養豬戶若知悉補償計畫後，增建不合常理之設施申請補償，即與誠信原則相違背。

案例

甲之工廠原本取得仁德鄉公所核發的「建築物完工證明書」，嗣後該工廠竟被縣政府誤為違章建築而拆除，甲向縣政府請求國家賠償，縣政府竟基於委辦機關及監督機關之立場，本於職權撤銷仁德鄉公所核發給甲的完工證明書，並拒絕甲所請求的國家賠償協商，即有違反誠實信用及信賴保護之嫌。[6]

[6] 參高雄高等行政法院 92 年度訴更字第 2 號判決。

其訴。

2. **另查「法律規定之內容非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限，而其目的係為保護人民生命、身體及財產等法益，且法律對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人所負作為義務已無不作為之裁量餘地」，則該「可得特定之人」得向該管機關請求為特定行為（「保護規範理論」），司法院釋字第 469 號解釋足資參照。查「檢舉人」本非「可得特定之人」；而行為時公平交易法第 19 條、第 22 條及第 24 條規定，縱有保護人民生命、身體及財產等法益之目的，惟各該法律對主管機關應執行職務行使公權力之事項，並未明確規定，難謂該管機關依此規定對人民負有特定作為義務而無不作為之裁量餘地。**是檢舉人以第三人違反公平交易法第 19 條、第 22 條及 24 條規定，而依同法第 26 條規定向公平會檢舉者，本非主管機關應依檢舉、以檢舉人與被檢舉人為處分對象、作成有個案規制效力之行政處分以及作成如何內容之行政處分之規定，又縱依前開司法院釋字第 469 號解釋意旨（「保護規範理論」），亦難認定該檢舉人得請求主管機關為特定有利於自己而不利於第三人之行政處分。是檢舉人如依行政訴訟法第 5 條之規定，向高等行政法院提起請求主管機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟，其起訴亦不備訴訟之要件，應裁定駁回其訴，併予指明。

㈡學說見解：

學說認為，檢舉函覆的性質，**要探討除了「函覆」本身是否有損及當事人之權益外，主要關鍵在於檢舉之理由和法律依據，檢舉人所依據的法規是否為一種「保護規範」，換言之，該法規除維護公益之外，是否有兼及保護檢舉人之意思，如果有，行政機關的函覆即有認定為行政處分之可能性。**也就是說檢舉所依據的法規，如果有「課予主管機關處罰被檢舉人之作為義務」，且所保護的法益除了公益外，也包括「檢舉人」的私益，則檢舉的提出無異於保護請求的行使，而檢舉事項不成立等於否決當事人的請求，則該檢舉函覆應該屬於行政處分。

㈢其他案例：

1. 菸酒管理法第 43 條規定：「Ⅰ檢舉或查獲違反本法規定之菸酒或菸酒業者，除對檢舉人姓名嚴守秘密外，並得酌予獎勵。Ⅱ前項對檢舉人及查緝機關之獎勵辦法，由中央主管機關定之。」實務見解認為，並未賦予一般人民保護其獎勵的請求權，故主管機關就人民有關該條規定所為檢

舉事項之函覆，並非行政處分。即使有檢舉獎金，但實務上認為僅是一種「反射利益」，非公權利或法律上利益。

2. 最高行政法院 101 年裁字第 1004 號判決裁定：「
至於本件有關檢舉人依使用中汽車排放空氣污染物檢舉及獎勵辦法，於其所檢舉之案件經主管機關查明屬實，得就該案件經檢驗不符合排放標準或未依規定檢驗者，依法處罰，發放一定之獎勵金，乃屬檢舉人對主管機關職務之執行所享有之反射利益，並非直接利益。故抗告人因相對人對其系爭檢舉事件之處理結果，得否依上開獎勵辦法分配一定比例之獎勵金，並非空氣污染防制法第 42 條第 2 項所要保護之範圍，抗告人自不得執該獎勵辦法而認其因相對人之系爭函文有權利或法律上利益受到損害。」

3. 最高行政法院 97 年裁字第 4229 號判決裁定：「
而此所稱之依法申請，係以人民依據法令之規定，得向中央或地方機關請求就某一特定具體之事件，為一定處分者為限；且中央或地方機關對於人民之申請負有法定作為義務為要件。……惟檢舉行為，並非前開所謂依法申請之案件，自不具備課予義務訴訟之要件。另檢舉獎金係屬獎勵性質，非屬權利，抗告人檢舉事項，未符核發獎金要件，相對人未予核發，尚難認抗告人權利因而受損。是原裁定駁回抗告人之訴，並無不合，抗告人執詞指摘原裁定為不當，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。」

㈦汽車燃料使用費通知書為行政處分：

實務見解

最高行政法院 101 年度 7 月份第 1 次庭長法官聯席會議：

依民國 73 年 1 月 23 日修正公布之公路法第 27 條第 2 項及 95 年 10 月 17 日修正發布前之汽車燃料使用費徵收及分配辦法（下稱徵收及分配辦法）第 11 條第 3 項、第 3 條規定，經徵機關公告開徵各期之汽車燃料使用費，為行政處分，發生經徵機關之各期汽車燃料使用費請求權。而依上開徵收及分配辦法第 3 條規定，汽車燃料使用費因不同之汽車種類及其耗油量（按汽缸總排氣量、行駛里程及使用效率計算）而有不同。是以經徵機關在公告開徵汽車燃料使用費後，再寄發繳納汽車燃料使用費通知書命汽車所有人繳納（給付要求），該**通知書具有具體確認其對汽車所有人，依其汽車種類及耗油量，**

▶相關議題：附款爭議問題 1－非附款之類型

㈠如果是處分內容本身的具體規定則非附款，例如申請建照執照，則建照內容記載基地面積、樓層高度、地界限等，這本來就是主行政處分的內容，因此並非附款；或者申請集會遊行，主管機關許可集會遊行的路線、地點、時間等，本來就是許可處分的主要內容，並不具有附加性，在學說稱此為「行政處分內容一部限制」、「法律效果一部除外」。

案例

當事人申請進口美國牛肉 10 公噸，但主管機關卻核准澳洲牛肉 10 公噸，學說認為這並非對於當事人主行政處分外添加之義務，當事人也未取得原本申請的美國牛肉 10 公噸進口，並非屬於附款，實際上則是駁回原處分。

㈡行政處分內容一部限制，例如申請建築一棟 40 層樓的大樓，但主管機關僅核發 20 層樓的建築執照，這時候就構成行政處分內容一部限制，對於當事人來說就是一種「混合效力的」的行政處分，學說上又稱此為「部分許可」。

㈢行政機關重複表述法定限制或期限者，例如主管機關核發營業執照時，在業者經營項目上加註「不得經營之項目」，以防止其經營非章程獲核准項目，但商業登記法第 8 條第 3 項已明定，各類公司或商號不得經營登記範圍以外之業務；或者核准集會遊行，但重申集會遊行法第 14 條「維護交通秩序或公共衛生事項」、「維持機關、學校等公共場所安寧等」，此類文字只是在重複法定限制，不能認為附款。

㈣行政機關要求相對人出具切結書，再做成授益處分，因為切結書並非主行政處分所「附加」的意思表示，因此也並非附款。學說上有認為切結書是一種「處分外負擔」，也有認為切結書和行政機關之間構成行政契約之對待給付關係。

▶相關議題：附款爭議問題 2－切結書的法律性質？

實務上，行政機關有時會要求申請人簽立切結書，承諾特定作為或不作為義務後，始核准申請，作成授益處分，又因為切結書並非在主行政處分終予以記明，所以和典型的附款並不相同。但該切結書是行政機關作成授益處分最主要之原因，因此該切結書之法律性質則為關鍵：

小叮嚀

這邊還是要強調一個觀念，即使是不符合上開要件，除非已經達「重大明顯」瑕疵而無效，否則不會因為欠缺上開要件，就不是行政處分，例如，行政機關沒有法律授權之下即作成限制人民權利之處分內容，此時仍為行政處分，只是此行政處分並不合法！除此之外，違法的行政處分，也不會影響它的內部效力，並不會因為違法就不產生行政處分應該有的效力，只是之後可以「撤銷」。

【行政處分合法性要件】

行政處分

形式合法要件

- 行政機關是否有管轄權（行程§11～§19）
  - 層級管轄、事務管轄、專屬管轄、土地管轄
- 有無踐行法定方式？（行程§95）
  - 書面、言詞、其他方式
- 是否符合程序要求？
  - 有無迴避必要？（行程§32～§33）
  - 禁止程序外接觸（行程47）
  - 何時、有無附記理由（行程§96Ⅰ②、§97→§114Ⅰ②）
  - 有無救濟教示？（行程§96Ⅰ⑥→§98、§99）
  - 送達或通知（行程§100、§110）
  - 預告（行程§104）
  - 陳述意見（行程§102～§106→§114Ⅰ③）
  - 聽證（行程§107～109）
  - 當事人申請（行程→§114Ⅰ①）
  - 委員會決議（行程→§114Ⅰ④）
  - 其他機關參與（行程§114Ⅰ⑤）
  - 組織合法
  - 其他法定程序

實質合法要件

- 有無授權基礎？
  - 是否有法律保留？
  - 有無違反上位法律（法律優位）
- 構成要件是否符合？
  - 事實涵攝是否正確？
  - 法律解釋是否正確？
  - 有無判斷餘地？
- 法律效果適用
  - 無瑕疵裁量
  - 合義務裁量
  - 裁量收縮理論
- 附款適法性
  - 可否附款
- 有無符合行政法原理原則
  - 法律明確性
  - 平等原則
  - 行政自我拘束
  - 比例原則
  - 信賴保護
  - 誠信原則

【權限移轉之訴願管轄，引用自林明鏘，行政法講義】

	定義	處分機關	訴願管轄	備註
一般情況		採顯名主義	訴願§4	
委任	行程§15 I	受委任機關之行政處分	訴願§8	上下級機關彼此間
委託	行程§15 II	視為委託機關之行政處分	訴願§7	學說多數認為此為錯誤立法，應視為受委託機關之處分
委辦	地方制度法§2③	受委辦機關之行政處分	訴願§9	不同行政主體（不同公法人）中上級政府（國家、上級地方自治團體）將事務交由下級政府（下級地方自治團體）執行，監督關係
行政委託私人	行程§16	受行政委託之團體或個人之行政處分（行程§2 III，於委託範圍內視為行政機關）	訴願§10	以民間團體或個人為被告（行訴§25、國賠§4 I)(釋269)

重要議題－土地徵收事件之救濟

關於土地徵收的救濟程序

㈠土地徵收之性質及原處分機關？

徵收處分性質上屬於**「形成處分」，發生剝奪被徵收地及土地改良物之所有權之法律效果**。參土地徵收條例第 18 條第 1 項規定：「直轄市或縣（市）主管機關於接到中央主管機關通知核准徵收案時，應即公告，並以書面通知土地或土地改良物所有權人及他項權利人。」徵收處分之**原處分機關應為中央之「內政部」，訴願管轄機關則為「行政院」**。

㈡人民依土地法第 219 條規定聲請收回被徵收土地時，究應以直轄市或縣（市）地政機關為處分機關，抑或以核准徵收機關為處分機關？