

行政處分概論-以實務觀點為中心

壹：行政處分	2
一、意義	2
二、行政處分(法律行為)與其他行政行為(準法律行為) 概念區別	3
貳：行政處分之類型	8
一、行政處分以作成之表現態樣處分，有三種類型	8
二、行政處分作成時點	12
參：多階段行政處分	14
一、多階段行政處分之認定基礎	14
二、實務對判例基礎之衍生解釋	16
三、協力機關未參與時，得事後參與而補正原有瑕疵，惟 應注意最後補時點	27
肆：行政罰之期待可能性	31
一、行政法概念下之期待可能性意義	31

二、現行法規定	31
三、實務案例.....	31
伍：無效行政處分	35
一、行政程序法之規定	35
二、實務見解.....	36
三、概念區辨：無效與得撤銷行政處分之不同-以「欠缺 事務權限」為例.....	40
陸、 結論.....	45

壹：行政處分

一、意義

(一) 行政程序法第 92 條第 1 項：「本法所稱行政處分，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。」

(二) 訴願法第 2 條第 1 項：「人民因中央或地方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，亦得提起訴願。」

(三) 大法官釋字第 423 號解釋：「行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，如以仍有後續處分行為，或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符。行政法院四十八年判字第九六號判例僅係就訴願法及行政訴訟法相關規定，所為之詮釋，與憲法尚無抵觸。」

二、行政處分（法律行為）與其他行政行為（準法律行為）概念區別

（一）觀念通知

1.行政機關單就一定事實認識而向相對人民表示事實的行為，通常函告或通知形式為之。非行政處分，不具提起訴願要件。

2.爭議案例：舉發通知單（如違反空氣汙染防制法第 43 條將開立舉發通知書、另如常見之違反交通法規收受之逕行舉發通知單）

關於此類「舉發通知單」其法律性質為何？實務與學理上多有爭議。司法院大法官於釋字第 423 號解釋，就違反空氣汙染防制法而開立之違規舉發通知書，認定其性質為行政處分，並於解釋中闡明關於行政處分法效性有無之認定，應不問形式上行政機關以何種名義作成決定，客觀觀察文書內容是否實質上影響人民權利義務關係而定。

嗣後對於此類「舉發通知單」之定性，除依循釋字第 423 號解釋所示見解認定為行政處分外，另有見解從整體違規裁罰作成流程觀察提出不同意見。

以人民收受逕行舉發通知單為例，該舉發通知單上會載明違規之時間、地點、違規態樣等，並要人民於一定期限前向指定處所繳納罰鍰，如人民依指示主動繳納罰鍰則此次違規行為即結案。倘人民不服舉發事實則可向主管機關陳述意見，主管機關會針對行為人之違規行為再為查證並作成書面之裁決書。此際即會產生究係「舉發通知單」是否為行政機關所為行政處分之疑義？

對此有三種見解：循釋字第 423 號解釋意旨，認為在前階段之舉發通知單即為行政處分者，否則人民何以憑之繳納罰鍰？有認為舉發通知單為觀念通知，僅在通知人民交通違規行為已遭舉發，後續裁決書之作成才是對該違規行為所為不利益行政處分。有採行暫時性行政處分之見解，認為通知單係終局裁決作成前，對當事人法律地位之暫時確認決定，倘人民主動繳納罰鍰則，該暫時性行政處分即轉換為終局行政處分。

最高法院 110 年度大字第 2 號裁定之背景事實雖與舉發通知單有關，然該號裁定僅就道交處罰條例第 90 條規定之「舉發時程」應如何認定，統一以「處罰機關受理（收到）

舉發機關移送時」起算 3 個月（現行法修改為 2 個月），未正面定性舉發通知單之性質。然於裁定理由中有提及：「道路交通違規之處罰過程，其程序主要可分為 3 個階段，第 1 階段為稽查，第 2 階段為舉發與移送，第 3 階段為受理與處罰。第 2 階段所謂「舉發與移送」，係指稽查人員發現違反道交處罰條例之行為時，填製舉發交通違規通知單交付、送達違規人，並由稽查人員所屬機關將該違規事實及資料，移送管轄本案之處罰機關。第 3 階段「受理與處罰」，依道交處罰條例第 8 條第 1 項規定，根據其違規行為之不同而異其處罰機關，分別由公路主管機關或警察機關加以處罰」、「舉發是對違規事實之舉報，乃是舉發機關將稽查所得有關交通違規行為、時間、地點等事實記載於舉發通知單，並告知受舉發人，屬舉發機關於處罰機關做成完全及終局裁決之行政行為」，是從上揭裁定理由，於處罰機關舉發違規，送達行為人並移送處罰機關開具裁決書之過程，似應屬多階段行政處分。

(二) 上級機關本於監督權限，對於下級機關所為之糾正及指示，以副本抄送特定人民，亦純屬意思通知性質。

(三) 對人民就法令上疑義請求釋示之解答通知

(四) 事實行為

在行政爭訟實務的操作上，告知或通知行為，如僅屬事實行為者，並非行政處分，故不得成為行政爭訟之標的。如宣導，宣導乃透過輔導、建議等方式，促使某些作為或不作為之行為的產生，而非為具直接法律效果之單方行政行為，因此「宣導」屬於事實行為。

(五) 對於人民陳情案件之回覆

民眾以書面、言詞、電傳或其他電子文件反映，而經由上級交辦、其他機關函送或直接向本機關陳述有關本縣縣政興革之建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護等具體陳情之案件（如縣長信箱、縣長交辦案件、機關信箱或首長交辦案件、監察院陳情案件、一般性陳情案件、通案性陳情案件）。

(六) 準備行為或先行行為

(七) 行政程序上處置行為

(八) 補件通知

貳：行政處分之類型

一、行政處分以作成之表現態樣處分，有三種類型

(一) 積極處分：行政機關採取積極明顯對外表現之方式，通知處分相對人，使其知悉處分已對其做成。

(二) 消極處分：行政機關雖已作成處分，對外發生法律效果，但並未對外為通知行為，缺乏可資辨識之處分外形。

(三) 擬制處分：如同消極處分一般，缺乏對外之表徵，無論行政機關是否有意做成處分，完全由法律直接規定其已作成。如修正前之訴願法第 2 條第 2 項規定：「中央或地方機關對於人民依法聲請之案件，於法定期限內應作為而不作為，致損害人民之權利者，視同行政處分」。

惟於訴願法修訂後，人民已可依訴願法第 2 條之規定提起訴願，無須再透過此方式認定擬制行政處分之存在。

(四) 應注意之點：行政機關對於人民依法申請之案件，無論其是否以申請書之名義，只要人民依法有向機關請求就某一特定具體之事件，為一定處分之權利（即具公法上請求

權)，機關即應於法定期間為核准或駁回之處分，不得怠為處分。至人民之請求有無理由為另一層次問題，不得因認人民之請求無理由而不為處分。

台北高等行政法院 93 年度訴字第 757 號判決，該案背景為：原告於 91 年 5 月 1 日於向被告桃園縣政府申請長春藤電子遊戲場之營利事業登記證

- 經被告相關單位共同會勘及審理後，以考量該縣整體治安及縣民生活品質等情事，暫緩受理核發登記，將俟訂定「桃園縣電子遊戲場業管理自治條例」公布施行後，始重新開始受理電子遊戲場業之申請營利事業登記，是退還原告之申請案件。
- 原告不服，提起訴願，經經濟部於 91 年 11 月 26 日以經訴字第 09106128180 號訴願決定將原處分撤銷，由原處分機關另為適法處分。
- 原告以被告嗣後之通知，均係要求其檢附有關文件「重新申請」電子遊戲場業營利事業登記事項，或通知原告送件「申請」，認與訴願決定指示被告應就原告之申請有無理由為實體之決定意旨不合，逕以被告逾五個月未為

處分，違反作為義務，係怠為處分，提起課與義務之行政訴訟，請求判令被告應核發原告申請之電子遊戲場營利事業登記證。

法院判決要旨：

「被告通知原告之意旨，均係要求原告檢送文件「重新申請」或通知原告送件「申請」，均非通知原告檢送原申請案，供其審酌原申請案實體上有無理由，亦即被告係要求原告提出新申請案，並非審酌其原申請案有無理由，自難謂被告已有按經濟部 91 年 11 月 26 日經訴字第 09106128180 號訴願決定意旨之指示：『就人民依法申請電子遊戲場業之設立登記要件，於申請程式齊備後，就申請人是否符合該條例所訂法定要件予以實體審查，依法為準駁之處分之意旨，通知原告檢回原申請文件，供其審查原申請案實體上有無理由。』反要求原告檢送文件『重新申請』，於原告不願重新申請時，即以原告經其多次通知仍未能檢送相關申辦文件，駁回原告之申請，顯有違行政程序法第 8 條：『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。』之規定，於法自有未合，訴願決定未予糾正，亦有未洽。」

「查原告以被告未於收受訴願決定書 3 個月內，對原告之請求依法作成適法之處分，並以其於被告前次退還其申請案時，已曾提起訴願為由，逕向本院提起行政訴訟，惟查原告之申請案經被告退件後，訴願機關業已撤銷被告所為退件之處分，命被告應於 3 個月內另為適法之處分，其後原告縱認被告未於 3 個月內另為適法之處分，亦僅得對之提起訴願，並非得逕行提起行政訴訟，本件原告未經訴願程序即逕向本院提起課以義務之訴，其程序本有不合，惟被告於本院判決前業已作出駁回原告申請之處分，受理訴願機關亦作出駁回訴願之決定，原告依法得對之提起行政訴訟，是原告於本院審理中，追加訴請判決撤銷上開處分及訴願之決定，即無礙訴訟之進行，且被告亦未提出異議而為本案言詞辯論，自應准原告所為訴之追加。」

「惟原告請求判命被告應對於原告於 91 年 5 月 1 日申請核發長春藤電子遊戲場之營利事業登記證事件，作成准予核發之行政處分一節，經查原告申請核發長春藤電子遊戲場之營利事業登記證，應否准許，係屬被告機關之職權，本件原處分撤銷後，應由被告通知原告檢回原申請案之文件，作成准駁之實體處分，非法院所得代行其行政處分權，原告訴

請判命被告應作成核發予伊長春藤電子遊戲場之營利事業登記證部分，為無理由，應予駁回。」

二、行政處分作成時點

（一）積極行政處分

行政程序法第 110 條：「書面之行政處分自送達相對人及已知之利害關係人起；書面以外之行政處分自以其他適當方法通知或使其知悉時起，依送達、通知或使知悉之內容對其發生效力。」

（二）消極行政處分

1.處分做成後未踐行正式通知程序，以機關之對外行為視為作成處分時點。

例如：納稅義務人以銀行轉帳之方式繳納稅款，即以帳戶被提領之時點為做成時點。又如在申請補助案例中，行政機關未為任何通知，即將款項匯入申請人戶頭，即以匯入時點為做成處分時點。

2.機關完全缺乏對外表現行為，以最有利人民之解釋認定其作成時點。如核課處分之核定，稽徵機關如無發給核定

通知書，如以該年度綜合所得稅之審查及核定行為，稽徵機關一般最後處理之期限，視為最終作成時點。倘缺乏內部審查期限可為依據時，則類推行政程序法第 51 條第 2 項：「未依前項規定訂定處理期間者，其處理期間為二個月」，據以認處分做成期間為 2 個月，並以 2 個月之最後一日為作成時點。

（三）擬制處分

因擬制處分為法律擬制成立，應以法律所定之時點，視為其成立時點。

例如：建築法第 33 條規定：「直轄市、縣（市）（局）主管建築機關收到起造人申請建造執照或雜項執照書件之日起，應於十日內審查完竣，合格者即發給執照。但供公眾使用或構造複雜者，得視需要予以延長，最長不得超過三十日。」主管機關應於收到申請書件之日起十日內審查完成，若其未於第十日做成審查是否通過之處分，依舊訴願法第 2 條第 2 項規定，視同在該日作成駁回之處分，而依現行訴願法則可依第 2 條第 1 項規定，提課予義務訴願。

參：多階段行政處分

一、多階段行政處分之認定基礎

1. 請求核發系爭土地之農業用地作農業使用證明

【最高行政法院 91 年判字第 2319 號判例】

緣起：原告向被告即台南縣大內鄉公所申請核發農業用地作農業使用證明遭駁，爰起訴請求判決命訴願決定及爰處分均撤銷；命被告應予准許核發系爭土地之農業用地作農業使用證明。原審認為原告主張有理由判決將訴願決定及原處分均撤銷。嗣被告提起上訴，聲明如後。

上訴人聲明：請求將原判決廢棄。

法院判決：原判決廢棄，發回高雄高等行政法院。

爭點：本案涉及多階段行政處分部分為被上訴人之土地被劃入都市計畫內之河川區，被上訴人仍為農業使用，可否向主管機關申請農用證明？

判決理由：…行政處分之作成，須二個以上機關本於各自職權共同參與者，為多階段行政處分。此際具有行政處分性質者，原則上為最後階段之行政行為，即直接對外發生法

律效果部分。人民對多階段行政處分如有不服，固不妨對最後作成行政處分之機關提起訴訟，惟行政法院審查之範圍，則包含各個階段行政行為是否適法，且原則上應對各個階段行政行為之權責機關進行調查，始符合正當程序原則。

本件系爭土地，為都市計畫範圍內之土地，土地使用分區為河川區，惟河川區土地如經都市計畫主管機關認定其管制方式與農業區無異者，仍得申請核發農業用地作農業使用證明。因此系爭土地是否得申請核發農業用地作農業使用證明，必須先經都市計畫主管機關認定其管制方式與農業區無異，始得由上訴人依「農業用地作農業使用認定及核發證明辦法」第十五條規定程序，認定是否為農業用地作農業使用，上訴人既不能改變都市計畫主管機關之認定，都市計畫主管機關亦無從改變上訴人之認定，惟上訴人之認定，須以都市計畫主管機關認定個案河川區土地之管制方式與農業區無異為前提，是為多階段行政處分。

本件判決廢棄原判之理由：本件原判決既以系爭土地是否仍須以河川區管制有疑義，而於本案言詞辯論時，詢問：「管制方式認定如何辦理」？經上訴人之訴訟代理人於原審

陳明：「台南縣政府作管制認定」，有原審九十年八月二十九日言詞辯論筆錄附原審卷可稽，則原審顯已查明系爭土地如何管制，並非上訴人權責，而屬都市計畫主管機關權責，惟原審僅就無權責機關之上訴人，詢問其他有權責機關權責之行使是否適法，顯然不符證據法則，而有違正當程序原則，故應認其他行政機關於原審有輔助上訴人之必要，依職權命本案相關都市計畫主管機關參加訴訟，以調查其認定系爭土地之管制方式，與農業區有異云云，其程序及結果是否適法。本件仍須由原審調查後依法更為裁判。

二、實務對判例基礎之衍生解釋

(一) 行為人以股權移方式轉規避應負擔之所得稅，遭稅捐機關核定應補徵稅額並科以罰鍰。

【最高行政法院 103 年判字第 560 號判決】

上訴人聲明：求為判決廢棄原判決，撤銷訴願決定及原處分（重核復查決定含原核定處分）不利於上訴人之部分，或發回原審法院。

法院判決：上訴駁回。

爭點：本案涉及多階段行政處分部分為稽徵機關為正確計算相關納稅人之應納稅額，得報經財政部核准，依查得資料按實際應分配或應獲分配之股利、盈餘或可扣抵稅額予以調整。

判決理由：…前階段行為係內部意見交換，非對外生效之行政處分所謂多階段之行政處分，係指行政處分之作成，須二個以上機關本於各自職權共同參與而言，亦即行政機關作成之處分須其他機關參與並提供協力者稱之為多階段行政處分，此際具有行政處分性質者乃屬最後階段之行為，亦即直接對外生效之部分，至於先前階段之行為則仍為內部意見之交換，非對外生效之行政處分。

(二) 原告請求撤銷都市計畫委員會就「變更台中市都市計畫主要計畫(部分住宅區為醫療專用區)(供澄清綜合醫院中港分院使用)」一案所為核定

【臺中高等行政法院 101 年訴字第 260 號判決】

原告聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

法院判決：原處分及訴訟決定均撤銷。

判決理由：…多階段行政處分既具有整體性，在特定行政目的下，應整合成為同一行政行為一體看待，並俱為司法審查之範圍。是人民如對於都市計畫變更之處分如有不服，固應以當地縣市政府為原處分機關提起行政救濟，然前階段之行政行為屬後階段行政處分之前提要件，且經後階段行政處分之發布，而對外發生法律效果，而直接限制一定區域內人民之權益者，基於多階段行政處分具有整體性之概念，則人民對於前階段之行政行為表明不服，對作成行政處分之機關提行政救濟，依上開法理及原則，自無不許之理，否則有違憲法保障人民訴願權或行政訴訟權之本旨。是本件系爭變更主要計畫案，經臺中市政府都委會審議通過，報請被告核定，經被告都委會審決修正通過及核定（原處分），臺中市政府再公告發布實施，雖屬多階段之行政處分，被告之原處分為臺中市政府公告發布實施系爭變更主要計畫之前階段行政處分，原告對被告原處分不服，自得對被告循序提起本件行政訴訟。

（三）國土計劃行政

1. 相關法規

行政程序法第 164 條：「行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果」

國土計畫法第 3 條第 1 款：「國土計畫：指針對我國管轄之陸域及海域，為達成國土永續發展，所訂定引導國土資源保育及利用之空間發展計畫。」

2. 案例-土地使用分區證明書性質

【臺中高等行政法院 107 年度訴字第 105 號判決】

原告聲明：撤銷訴願決定及原處分。

法院判決：原告之訴駁回。

判決理由：…依被告（彰化縣政府）調閱土地建物查詢資料所示，系爭土地原告係於 86 年 4 月 15 日登記取得，登記原因為買賣，其與彰化市…號土地使用分區證明書有效期間 8 個月，故原告（螺絲廠）是否因信賴彰化市…號土地使用分區證明書記載分割前 109 地號土地為工業用地而購買，尚非無疑。

縱原告係因信賴該土地使用分區證明書記載 109 地號土地為工業區而購買，惟彰化市公所核發土地使用分區證明書之行政處分，核與被告所為原處分（違反都市計畫法之罰鍰處分）之間，二者並非屬多階段行政處分，倘原告主張因信任彰化市公所核發之土地使用分區證明書內容所衍生問題，應另向彰化市公所請求，尚不得據以主張被告不得對原告之違規予以裁處。

原告主張因信賴該土地使用分區證明書記載系爭土地為工業區而購買，或本判決指購買時已逾該土地使用分區有效期間 8 個月，均旨在認定原告「是否明知」系爭土地為公共設施保留地而仍作螺絲廠使用，與系爭罰鍰處分之間，不僅「二者並非屬多階段行政處分」，而是根本無涉行政程序或行政處分之多階性。

（四）土地調整為河川區之區域計畫變更

【最高行政法院 106 年度判字第 431 號判決】

上訴人聲明：原審判決實有判決不適用本院 91 年判字第 2319 號判例之違法，及認定事實不憑證據、認定事實與所憑證據不相適合之判決不備理由及判決理由矛盾之違

法。

法院判決：原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。

判決理由：…所謂多階段行政處分係指行政處分之作成，須有二個以上機關本於各自職權共同參與而言，此際具有行政處分性質者乃屬最後階段之行為，亦即直接對外生效之部分，至於先前階段之行為僅屬內部參與行為，並非行政處分。惟如法規明定其他機關之參與行為係獨立之處分，或其參與行為，依法應單獨向相對人為之者，則可認為屬於行政處分。

本件原處分係以經濟部 99 年公告為前提，惟經濟部 99 年公告係依水利法第 82 條為依據，對外為處分之意思表示，發生規制效果，屬獨立之處分，倘相對人不服該處分，應對該公告為之。上訴人主張經濟部 99 年公告與原處分為多階段行政處分，上訴人本得對最後作成行政處分之機關即被上訴人提起訴訟，原審法院應就原處分各個階段行政行為是否適法，而為審理云云，尚有誤會。至經濟部 99 年公告僅簡略載明公告桃園縣管河川老街溪水道治理計畫線及堤防預定線河川圖籍…，但並未通知上訴人，更未如原處分一般明

確告知變更為河川區應為實施管制之不利上訴人之教示，致上訴人未能就經濟部 99 年公告不服而正式為救濟。甚至原處分及訴願決定均未提及經濟部 99 年公告，且依卷內資料，被上訴人於上訴人對原處分之行政救濟過程，直至原審法院之更審程序中始提及經濟部 99 年公告。然上訴人於對原處分之尋求救濟過程，是否曾有對經濟部 99 年公告不服之意思，而有行政程序法第 99 條及訴願法第 61 條之適用，則屬另一問題。

(五) 加油站相鄰居民訴訟權能

【高雄高等行政法院 106 年度訴字第 379 號判決】

原告聲明：

1、對被告高雄市政府部分：經濟部 106 年 10 月 27 日經訴字第 10606312470 號訴願決定及系爭籌建許可處分均撤銷。（另聲明「被告應廢止系爭籌建許可處分，並應勒令施志鴻即大誠加油站停止使用，並將坐落系爭土地之新建地上物限期拆除，逾期即強制拆除。」部分，不准予追加變更。）

2、對被告經發局部分：

(1) 高雄市政府 106 年 12 月 28 日高市府法訴字第 10630971500 號訴願決定及被告經發局系爭第 1 次籌建變更處分應予撤銷。

(2) 高雄市政府 107 年 6 月 13 日高市府法訴字第 10730466800 號訴願決定及被告經發局系爭第 2 次籌建變更處分、系爭第 3 次籌建變更處分、系爭延展處分應予撤銷。

3、對被告工務局部分：

(1) 高雄市政府 106 年 12 月 28 日高市府法訴字第 10630971500 號訴願決定及被告工務局系爭建造執照應予撤銷。

(2) 高雄市政府 107 年 6 月 13 日高市府法訴字第 10730466800 號訴願決定及被告工務局系爭使用執照應予撤銷。

(3) 被告應勒令施志鴻即大誠加油站停止使用，並將坐落系爭土地之新建地上物限期拆除，逾期即強制拆除。

法院判決：原告之訴駁回。

爭點：因本件加油站籌設許可過程中，陸續做成「加油站籌建許可處分」、「建造執照處分」、「使用執照處分」等行政處分，原告即加油站相鄰居民對各該處分是否法律上利害關係，而具當事人適格？

判決理由：

「多階段行政程序非法制上用語，僅為學理概念，類型未有統一見解，依廣義見解，多階段行政程序包括（一）作成多階段行政處分之程序。（二）就申請事項之部分要件或先決條件為終局決定而生成部分許可或先行裁決之程序。

（三）個別獨立之行政程序而具有內容上關聯性，亦可結合為多階段行政程序（學者傅玲靜著「多階段行政程序—環境影響評估程序開發許可程序關係」，月旦法學教室第66期）」

「本件系爭處分存在內容上關聯性，縱認係屬關聯性之多階段行政程序，然又各專業法規有無保護特定私益意旨，屬立法者權責，立法者在此享有相當程度的形成自由，仍應尊重立法者之立法裁量決定，是應斟酌各該專業法規之規範目的、整體結構、適用對象、規範效果等因素各自判斷，尚難逕以多階段行政程序中其中一環單一專業法規所欲保護

規範對象及範圍，作為他階段行政程序其他專業法規所欲保護規範對象及範圍之判斷基準。亦即，個別獨立具有內容上關聯性之多階段行政程序屬分別審查事件，就保護規範對象範圍自應各別界定」

「就前階段處分無法律上利害關係之第三人，仍不能因具有法律上利害關係之後階段處分作成，而擴及對前階段處分亦具法律上利害關係，且審查後階段處分之適法性已足保障第三人私益，亦無擴及前階段行政處分之必要性。再者，從寬承認有公權利之第三人範圍，相對的將增加受處分相對人行使基本權之負擔，法院亦不宜僅以「多階段行政程序之法律上利害關係不容割裂解釋」為由，建構多階段行政程序認定是否為法律上利害關係人之準據。本件原告為系爭土地之鄰人，縱認因建築法規就系爭鄰地建造執照處分具有法律上利害關係，亦不得據此主張對前階段之系爭籌建許可處分亦具法律上利害關係。至第1次、第2次、第3次籌建變更處分及系爭延展處分，乃系爭籌建許可處分之變更或延展，原告自亦不具法律上利害關係…」

「本件原告居住之水森林社區大廈坐落於和平段5小段39地號土地，位置緊鄰於系爭土地，此為兩造所不爭執，可見原告並非單純附近地區之一般民眾，為系爭土地之相鄰人，被告工務局依建築法核發系爭建造執照及系爭使用執照，准許參加人於系爭土地進行建物之建築及使用，原告財產、住居安全等權益即受有侵害之可能性，應受建築法規範之保護，為系爭建造執照及系爭使用執照之法律上利害關係人，自得就系爭建造執照及系爭使用執照部分提起撤銷訴訟，具備當事人適格」

對法院上開見解，學者李建良有提出評釋意見：

本件事實中之「加油站籌建許可處分」、「建造執照處分」、「使用執照處分」分屬獨立之三種行政處分。原告（第三人）主張特定行政處分違法而提起撤銷訴訟，是否具備訴訟權能，端視其指摘系爭處分違犯之法規是否為「保護規範」而定（系爭規定之規範目的除保護公共利益外，尚保護特定或可得特定私人之利益），故原告（第三人）訴請撤銷之行政處分如有多數，是否皆具備訴訟權能，自須各別判斷。就規範目的為整體性之詮釋。

是以，若數行政處分接續為之，其間互有規範上之關聯，則其是否為「保護規範」自不宜斷然割裂解釋、各別認定。

就本件而言，「建造執照處分」、「使用執照處分」所涉之規定屬保護規範，何以「加油站籌建許可處分」即可與之切割，僅具有保護公共利益之目的？加油站設置不良所造成之損害，遷延甚廣，損及公益，難道緊鄰其旁之居民可以倖免於難？

司法院大法官釋字第 156 號解釋文：「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟，本院釋字第一四八號解釋應予補充釋明。」

三、協力機關未參與時，得事後參與而補正原有瑕疵，惟應注意最後補時點

行政程序法第 114 條第 1 項第 5 款及第 2 項規定：「(第 1 項) 違反程序或方式規定之行政處分，除依第 111 條規定而無效者外，因下列情形而補正：…五、應參與行政處分做

成之其他機關已於事後參與者。(第 2 項)前項第 2 款至第 5 款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之；得不經訴願程序者，僅得於向行政法院起訴前為之。」

因「多階段行政處分」重要特徵之一為：處分之作成常有複數行政機關參與，其他行政機關雖有協力或參與，然僅最後階段所做成之行為具行政處分之性質。

倘行政處分做成時，程序上未邀請依法應參與之機關參與時，該行政處分做成即屬有瑕疵，然此瑕疵之程度尚未達無效之程度，依上揭行政程序法第 114 條第 1 項第 5 款及第 2 項規定屬得補正之瑕疵，做成處分之行政機關得補行使應參與之機關參與事後參與，以補正該瑕疵並維持原處分之效力。

茲舉一例：彰化縣政府先前受理之交通標線事件（彰化縣訴委會案號 111-504 案）說明。該案背景事實為訴願人居住於本縣○○市○○路○○號（下稱系爭地點），緊鄰○○路○○巷巷口。因原處分機關於 110 年 12 月重新刨鋪本縣○○市○○路後，認系爭地點前之○○市○○路為國有土地，地號為○○市○○段○○○-○地號土地，下稱系爭道路)與

○○路○○巷為交岔路口，乃於 110 年 12 月 28 日在系爭道路上劃設禁止臨時停車線（下稱系爭標線）。訴願人不服，遂提起本件訴願。

嗣彰化縣政府訴願審議委員會針對本訴願案作成：「原處分撤銷，由原處分機關於 2 個月內查明後，另為適法之處理」之決定。

撤銷原處分理由為：「…行政機關於做成行政處分時，除具有管轄權及符合實體要件外，亦應踐行正當、合法之法定程序，其處分方為適法。而依本縣市區道路管理規則第 34 條第 1 項規定，標線之劃設應由鄉（鎮、市）公所會同警察機關設置，惟本件查無原處分機關之會勘紀錄，且原處分機關於到會說明時，亦表示本件並未會同警察機關劃設，具有「未由應參與行政處分作成之其他機關參與」之程序瑕疵。又依行政程序法第 114 條第 1 項第 5 款及第 2 款規定，此瑕疵雖非不得補正，然應於訴願決定前補正，惟本件迄至訴願程序終結前，原處分機關仍未會同警察機關劃設系爭標線。是系爭標線之作成，具法定程序之不備，且並未補正。從而為求原處分之正確、合法並維護訴願人權益，爰將原處分撤

銷，由原處分機關於 2 個月內另為適法之處理」。

肆：行政罰之期待可能性

一、行政法概念下之期待可能性意義

期待可能性是指國家行為包括立法及行政行為對人民有所規制時，須以有期待可能性為前提，換言之，期待可能性乃為人民對公眾事務負擔義務的界限。如行政機關課予人民義務者，依客觀情事並參酌義務人之特殊處境，在事實上或法律上不能期待人民遵守時，上開行政法上義務即應受到限制或歸於消滅。否則形同無法期待人民履行義務之情況下，強令人民負擔義務，侵害人民權利或法律上利益。

二、現行法規定

行政程序法第 111 條第 3 款規定為行政處分無效事由之一，其規定如下：「三、內容對任何人均屬不能實現者。」。

三、實務案例

1. 有害事業廢棄物清除連續罰

【最高行政法院 102 年判字第 611 號】

上訴人台中市政府環境保護局聲明：求為駁回被上訴人

之訴。

法院判決：上訴駁回。

是公權力行為課予人民義務者，依客觀情勢並參酌義務人之特殊處境，在事實上或法律上無法期待人民遵守時，上開行政法上義務即應受到限制或歸於消滅，否則不啻強令人民於無法期待其遵守義務之情況下，為其不得已違背義務之行為，背負行政上之處罰或不利益，此即所謂行政法上之『期待可能性原則』，乃是人民對公眾事務負擔義務之界限。

上訴人 100 年 8 月 18 日函未明確記載被上訴人應改善清除之數量，亦未指明傾倒位置及清理方式，衡諸一般經驗法則，屆期顯難有實現改善之可能。對於應改善之內容，究為停止違規行為、或係清理廢棄物、使受汙染環境復原或為其他應遵行之事項，或係四者兼具，均付闕如，則上訴人究欲督促被上訴人履行如何之公法上義務顯有不明，其執以作為本件連續處罰之依據，自與連續處罰之目的在於督促將來義務之履行有所不符。故上訴人以不當之限期改善期間及不明確之改善內容為據，兼以傾倒現場確屬交疊混雜，已難以區隔何者為被上訴人所傾倒之廢棄物，其命於 100 年 9 月 2

日以前改善完成，依一般經驗法則，屆期顯難有實現改善之可能。

2. 資方給付資遣費不足

【最高行政法院 106 年判字第 585 號】

上訴人高雄市政府勞工局聲明：原判決廢棄，發回原審法院更為審理。

法院判決：上訴駁回。

判決理由：…凡行政法律關係之相對人因行政法規、行政處分或行政契約等公權力行為而負有公法上之作為或不作為義務者，均須以有期待可能性為前提。是公權力行為課予人民義務者，依客觀情勢並參酌義務人之特殊處境，在事實上或法律上無法期待人民遵守時，上開行政法上義務即應受到限制或歸於消滅，否則不啻強令人民於無法期待其遵守義務之情況下，為其不得已違背義務之行為，背負行政上之處罰或不利益，此即所謂行政法上之「期待可能性」

（Zumutbarkeit）原則。

難以期待被上訴人捨行政院人事行政總處 104 年 8 月 13

日函釋及經濟部 104 年 8 月 18 日函釋而不由，反去遵守前揭勞動基準法第 55 條及第 57 條之規定。易言之，在行政院人事行政總處 104 年 8 月 13 日函釋及經濟部 104 年 8 月 18 日函釋之拘束下，強令被上訴人履行前揭勞動基準法第 55 條及第 57 條所課予之行政法上義務，實屬欠缺期待可能性，而無可非難性，自不應對其加以處罰。

3. 天然氣儲存場自動警報設備無動作，依消防法第 42 條開罰

【台中地方法院 109 年簡字第 104 號判決】

原告聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

法院判決：原告之訴駁回。

判決理由：…行政罰法固未明文人民履行行政法上義務具有期待不可能之情事時，得免除其行政罰責任，然從行政罰責任乃立基於有責主義觀之，解釋上應當容許此種「超法定之阻卻責任事由」之存在，否則形同強令人民於無法期待其遵守行政法上義務之情況下，為其不得已違背義務之行為，而背負行政上之處罰或不利益，當不符法治國原則。

縱然原告將辦公室出租予「民○能源」，應無礙原告接近、操作電源箱之權利。又如電源箱、線路等安全設備位於辦公室外之開放空間，則黃○宗當更無阻擾原告使用操作之權。綜上，無論本件電源箱、線路設在何處，本屬原告得直接支配，倘黃○宗侵害原告權益而違反租約，原告非不能終止租約，原告既屬有權，亦有相應之法律手段可尋求保護，故在法律上，已與無期待可能性之成立要件不相符合。另原告提告黃○宗強制，雖為檢察官不起訴處分，尚不排除原告其他行使權利手段，以達自動警報設備啟動。再查，縱或電源箱遭挪移更動，原告仍可尋求專業電力工程業者解決，此部分因非申請供電，尚與台電公司是否積極配合無關。又或參與協助原告之人遭受提告之威脅，惟原告非不能加強溝通以增加協助者之信心，甚或提高報酬作為平衡，凡此種種均難謂於客觀上解決途徑窮盡，已陷於任何人均屬不能期待遵守法律境地。

伍：無效行政處分

一、行政程序法之規定

行政程序法第 111 條：「行政處分有下列各款情形之一

者，無效：

- 一、不能由書面處分中得知處分機關者。
- 二、應以證書方式作成而未給予證書者。
- 三、內容對任何人均屬不能實現者。
- 四、所要求或許可之行為構成犯罪者。
- 五、內容違背公共秩序、善良風俗者。
- 六、未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。
- 七、其他具有重大明顯之瑕疵者。」

二、實務見解

（一）案涉土地重劃事務，請求確認行政機關所為關於核准系爭籌備會、重劃計劃書及重劃會章程等行政處分無效

【最高行政法院 107 年判字第 348 號判決】

原告聲明：求為判決確認被上訴人原處分 1 核准系爭籌備會之行政處分、被上訴人原處分 2 核准系爭重劃計畫書之行政處分及被上訴人原處分 3 核定系爭重劃會章程、會員及

理事、監事名冊暨第 1 次會員大會及理事會紀錄之行政處分均為無效。

法院判決：上訴駁回。

判決理由：…所謂無效之行政處分，係指行政行為具有行政處分之形式，但其內容具有明顯、嚴重瑕疵而自始、當然、確定不生效力。基於維護法律安定性、國家本身所具有之公益性以及國家權威，學說及各國立法皆認為行政處分是否無效，除法律定有明文之情形外，宜從嚴規定，故乃兼採「明顯瑕疵說」與「重大瑕疵說」作為認定標準之理論基礎。是以，依行政程序法第 111 條規定，行政處分無效之原因，除該條第 1 款至第 6 款之例示規定外，尚有該條第 7 款「其他具有重大明顯之瑕疵者」之概括規定，用以補充前 6 款所未及涵蓋之無效情形。至於，行政處分是否具有重大明顯之瑕疵罹於無效，並非依當事人之主觀見解，亦非依受法律專業訓練者之認識能力判斷，而係依一般具有合理判斷能力者之認識能力決定之，其簡易之標準即係普通社會一般人一望即知其瑕疵為判斷標準，如行政處分之瑕疵倘未達到重大、明顯之程度，一般人對其違法性之存在與否猶存懷疑，則基

於維持法秩序安定性之必要，則不令該處分無效，其在被正式廢棄前，依然有效，僅係得撤銷而已。

又按作為行政處分依據之法規，經大法官作成違憲之解釋，並宣告立即失效時，僅生行政機關不得以該法規作為行政處分依據之效果，行政處分有此情形，其作成如尚非社會一般人一望即知其瑕疵，即難認其內容具有明顯、嚴重瑕疵而自始、當然、確定不生效力。原處分作成時之獎勵重劃辦法第 8 條第 1 項、第 11 條、第 13 條、第 26 條及第 27 條等規定，既經釋字第 739 號解釋宣告違憲，則適用具違憲本質之法規所作成之原處分是否一定違法，固值斟酌，然原處分瑕疵，並未達首揭所指「重大明顯」之程度，尚難認原處分所含 3 處分有無效之情形。從而，上訴人以原處分 1、2、3 依據之獎勵重劃辦法第 8 條、第 9 條、第 20 條及第 26 條等規定，均經釋字第 739 號解釋認定牴觸憲法，依行政程序法第 158 條第 1 項規定屬無效之主張，尚難採取。

(二) 確診隔離通知書是否有法定形式要求？如未依特定形式做成，效力為何？

【新北地院 111 年行提字第 2、3 號裁定】

原告聲明：裁定釋放並解除手機電子圍籬。

法院裁定：聲請駁回。

裁定理由：「…本件相對人（按指北市衛生局）僅以口頭方式對聲請人所為之居家隔離行政處分，未以書面或其他方式使聲請人知悉隔離期間以及應遵守事項，其瑕疵已達到重大及明顯之程度，揆諸前開說明，應屬無效。又相對人對聲請人所為口頭告知繼續隔離之行政處分，自始不生效力，且前開個案接觸者居家隔離通知書所載隔離期間僅至 111 年 4 月 23 日，則聲請人於 111 年 4 月 24 日向本院聲請提審，其人身自由並未受到拘束，難認有逮捕、拘禁之事實，依提審法第 5 條第 1 項但書第 6 款規定，應予駁回」。

居家隔離既輔以電子圍籬作為監控手段，則在法院未依提審聲請裁定釋放並解除電子圍籬以前，一旦聲請人擅離居家隔離之場所，則不僅恐遭北市衛生局依傳染病防治法第 67 條第 1 項規定，處 6 萬元以上 30 萬元以下之罰鍰，或因有

觸犯 COVID-19 特別條例第 13 條之虞而遭刑事訴追。

只要法院以外其他機關經由公權力措施，違反人民之意願，使其人身在非短暫的時間內，受拘束於一定侷限的空間，無從依其意願離開受拘束的空間，致其人身向各方移動的自由均受限制，達於人身自由遭剝奪的程度，均屬之。至於該侷限空間是否為國家興建或管理的公共設施，抑或私營甚至人民自己適於住居的處所；又違反其意願使其人身自由受剝奪的強制措施，究竟是施以有形物理性的拘束，抑或經由處罰制裁之心理強制，使其受迫放棄人身自由之行使，均在所不論，皆構成剝奪人身自由的拘禁。準此，以裁罰為後盾之心理強制，對人身自由的干預亦可達拘禁之程度，是聲請人依憲法第 8 條第 4 項及公政公約第 9 條第 4 項規定，利用提審程序請求法院適時審查剝奪人身自由措施之合法性。

倘系爭隔離處分違法，法院應即裁定釋放並解除電子圍籬，以維提審程序作為憲法上人身自由之防線不失。

三、概念區辨：無效與得撤銷行政處分之不同-以「欠缺事務權限」為例

(一) 倘違反行政程序法第 111 條第 6 款之事務權限要

求，行政處分即無效？或應做限縮解釋？

【最高行政法院 103 年度判字第 605 號判決要旨】

行政程序法第 111 條第 6 款規定：「未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺事務權限者」，其所謂「欠缺事務權限」，基於行政機關體制之複雜性、管轄權錯誤識別之困難性，及其立法意旨，為確保行政機能有效運作，維護法之安定性並保障人民之信賴，當係指行政處分之瑕疵已達同條第 7 款所規定重大而明顯之程度，諸如違反權力分立或職權分配之情形而言。除此之外，其他違反土地管轄或事務管轄，尚屬得撤銷而非無效。

（二）瑕疵程度達重大明顯瑕疵時，該處分無效；倘非重大明顯之事務管轄瑕疵，處分僅屬違法得撤銷。

行政程序法第 111 條第 6 款關於欠缺事務管轄權限之瑕疵，實務見解認為應限縮於有重大明顯情事，如違反權力分立、機關權限劃分等重要憲法原則時，方為無效，例如由議會代替行政機關做成行政處分，由衛生機關發給駕駛執照等。

倘無上述瑕疵已達重大明顯之情，審酌行政機關體系之

複雜度及管轄錯誤辨識之困難，確保行政機關能有效運作及保障人民之信賴，於事務管轄權限瑕疵非屬明顯重大時，該處分為得撤銷而非無效。

（三）案例-申請農牧用地做畜牧設施容許使用事件（彰化縣訴委會案號 111-203 案）

本案背景事實為：緣訴願人擬於本縣埔鹽鄉○○段○○○地號農牧用地施作白肉雞舍 1 棟，於 110 年 5 月 28 日向原處分機關申請「特定農業區農牧用地作畜牧設施容許使用」，經原處分機關審查書面相關文件後再以 110 年 6 月 2 日函送彰化縣政府核定。

嗣彰化縣政府先後兩次以埔鹽鄉目前白肉雞飼養總量已超過該鄉 110 年度畜禽生產目標為由，函請原處分機關依相關規定重新辦理審查作業，請原處分機關依彰化縣政府辦理申請農業用地容許作農業設施使用審查作業要點（下簡稱審查作業要點）第 12 點規定敘明理由駁回訴願人之申請。

嗣原處分機關爰以 110 年 10 月 21 日鹽鄉農字第 1100014952 號函（即原處分）回復訴願人因本件申請新設白肉雞畜禽場已有影響產銷之虞，所請礙難同意。訴願人不服，

遂提起本件訴願。

訴願決定主文：「原處分撤銷」。

撤銷原處分理由為：「…鄉（鎮、市）公所受理農業設施容許使用之申請，僅具有書面審查之權限，經審查申請人所檢附之資料符合審查作業要點第 9 點第 1 項之規定後，即應層送本府核定，由本府繼而為實質審查。經本府審查符合規定後，由本府核發農業用地作農業設施容許使用同意書；如經本府審查不符規定，則由本府依法駁回申請。」

「本件申請案是否有影響產銷之虞，並不在審查作業要點第 9 點第 1 項所定應檢附之文件項目範圍內，且本件申請案究有無影響產銷之虞，事涉畜牧整體產銷供需平衡，依其事物本質，亦不宜由非法定主管機關之鄉（鎮、市）公所進行審查。準此，本件申請案是否有影響產銷之虞，已非屬書面審查範圍，尚不宜由原處分機關進行審查。原處分機關逕以本件申請案有影響產銷之虞為由，以原處分駁回訴願人之申請，核屬欠缺事務管轄權限，惟因其欠缺管轄權限尚未達重大明顯之程度，原處分僅為得撤銷而非無效（最高行政法院 108 年判字第 52 號判決意旨參照）」。

「原處分機關就本件申請案僅具有書面審查權限，其逕以本件申請案有影響產銷之虞為由，以原處分駁回訴願人之申請，已涉及實質審查，逾越書面審查範圍，是本件原處分核屬欠缺事務管轄權限，自應予撤銷，以符法制。至原處分經撤銷後，原處分機關自應於書面審查後將申請案層送本府依法審核，並由本府依法為准駁之處分，乃屬當然，併此指明」。

陸、結論

一、行政處分可謂行政法之核心概念，一如法律行為為民法之基礎基石。

二、民國 88 年制定之行政程序法，在我國行政法制有里程碑之意義。

三、歷年實務重要見解，均可在行政程序法尋得原則性之法理基礎，諸如：

(一) 多階段行政處分與行政計畫：行政程序法第 164 條：「(第一項)行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果。(第二項)前項行政計畫之擬定、確定、修訂及廢棄之程序，由行政院另定之」。

(二) 行政罰期待可能性：行政程序法第 111 條第 3 款：「行政處分有下列各款情形之一者，無效…三、內容對任何人均屬不能實現者」。

四、欣見近年實務發展，對行政處分要求更細緻妥適，行政部門法制專業持續精進，期許共勉切磋砥礪。