94年度各級行政法院行政訴訟法律座談會提案

一、提案機關：臺北高等行政法院

二、法律問題1：

訴願決定撤銷原處分，著由原處分機關另為適法處分，並於決定理由中說明其撤銷處分之法律上理由，該訴願決定未據受不利判斷之當事人提起行政訴訟而確定，原處分機關於原處分經撤銷確定後重為處分時，依訴願法第 96 條規定，應依訴願決定意旨為之。原處分機關依訴願決定意旨之理由重為處分，受不利益處分之當事人就其於前次訴願程序中未予不服之訴願決定認定理由，於嗣後行政訴訟中再予爭執，則行政法院就該部分之爭點應否受前次訴願決定確定效力之拘束，就該爭點不再實質審究？抑或不受前次訴願決定確定效力之拘束，就該爭點仍應實質審究？

三、討論意見：

甲說：行政法院應受前次訴願決定確定效力之拘束，就前次訴願決定未予不服之爭點不再實質審究。依訴願法第 95 條規定，訴願之決定確定後，就其事件，有拘束各關係機關之效力。因訴願決定而受不利益判斷之訴願當事人既未對該訴願決定不服，則該訴願決定確定後，訴願決

定論斷之理由有拘束各關係機關之效力。則原處分機關受訴願決定拘束，依訴願決定意旨重為之處分既係依法所為，並無違法可言。受不利益處分之當事人於嗣後之行政訴訟中亦應同受拘束，不能再就其於前次訴願決定未予不服之爭點復行爭執，如再予爭執，行政法院毋庸再予實質審究，而應以前次確定訴願決定論斷之理由，作為判斷之基礎。

乙說：不受前次訴願決定確定效力之拘束，就前次訴願決定未予不服之爭點，行政法院仍應再實質審究。依訴願法第95條規定，訴願之決定確定後，就其事件，固有拘束各關係機關之效力。但並不包括行政法院在內。因此，訴願決定而受不利益判斷之訴願當事人雖未對該訴願決定不服，該訴願決定確定後，訴願決定論斷之理由固有拘束各關係機關之效力。但原處分機關受訴願決定拘束，依訴願決定意旨重為之處分，受不利益處分之當事人於嗣後之行政訴訟中再就其於前次訴願決定未予不服之爭點復行爭執，行政法院仍應就前次確定之訴願決定理由是否合法再予實質審究，並非應受前次確定訴願決定論斷理由之拘束。

四、初步研討結果：

採乙說。提大會決議。

五、大會研討結果：

本提案排除租稅事件後，多數採乙說。

六、相關法條：

㈠訴願法第 95 條：

「訴願之決定確定後，就其事件，有拘束各關係機關之效力；就其依第十條提起訴願之事件，對於受委託行使公權力之團體或個人，亦有拘束力。」

㈡訴願法第 96 條：

「原行政處分經撤銷後，原行政處分機關須重為處分者，應依訴願決定意旨為之，並將處理情形以書面告知受理訴願機關。」

一、提案機關：臺中高等行政法院

二、法律問題2：

土地徵收違反土地法第233條第1項，未於公告期滿15日內給付補償款，依司法院釋字第110號、516號意旨，土地徵收得視為徵收之行政處分失其效力，提起確認訴訟時，應如何聲明？

三、討論意見：

甲說：確認徵收處分無效。

行政訴訟法第6條第1項之訴訟類型僅有確認行政處分無效，並無確認失效之訴訟類型。故應提起確認土地徵收處分無效之訴。

乙說：確認徵收處分失效。

按「需用土地人不於公告完畢15日內將應補償地價及其他補償費額繳交主管地政機關發給完竣者，依照本院院字第2704號解釋，其征收土地核准案固應從此失其效力，但於上開期間內，因對補償之估定有異議，而由該管市縣地政機關依法提交標準地價評議委員會評定，或經土地所有人同意延期繳交有案者，不在此限。」司法院釋字第110號解釋在案。需地機關應於

公告期滿15日內將補償費發給完竣始完成徵收程序，縣市政府未於公告期滿之日起15日內將徵收補償費發給土地所有權人或提存法院時已失其效力。故應提起確認徵收處分失效之訴。

丙說：確認土地徵收法律關係不存在。

行政處分本身並非法律關係，其係創設、變更或消滅法律關係之原因。故行政處分完成後，產生法律關係之創設、變更或消滅之結果。是徵收之行政處分已因執行完畢而不存在。所存在者為該行政處分所創設存在兩造間之公法上之徵收法律關係。嗣被徵收土地應補償之地價，未依行為時土地法第 233 條規定，於公告期滿後15日內發給者，其徵收土地核准案從此失其效力。所謂徵收失其效力，係指向後失其效力，而非溯及自始之行政處分無效，因徵收處分已執行完畢而不存在，故所稱失其效力係指公法上之徵收法律關係自有失效原因起失其效力。以未依限發給補償費完竣，主張徵收失效而提起確認之訴，應依行政訴訟法第 6 條第 1 項規定，確認兩造間之徵收法律關係不存在，而非請求確認原徵收處分無效。

四、初步研討結果：

採丙說。

五、大會研討結果：

採丙說。

六、相關法條：

㈠土地法第 233 條：

「徵收土地應補償之地價及其他補償費，應於公告期滿後 15 日內發給之。但因實施國家經濟政策或舉辦第 208 條第 1 款、第 2 款或第 4 款事業徵收土地，得呈准行政院以土地債券搭發補償之。」

㈡土地徵收條例第 20 條：

「徵收土地或土地改良物應發給之補償費，應於公告期滿後 15 日內發給之。但有第 22 條第 4 項之情形者，不在此限。

前項徵收土地應發給之補償費，得報經行政院核准以土地債券搭發補償之。

需用土地人未於公告期滿 15 日內將應補償地價及其他補償費額繳交該管直轄市或縣（市）主管機關發給完竣者，該徵收案從此失其效力。但有下列各款情形之一者，不在

此限：

一、於公告期間內因對補償之估定有異議，而由該管市縣地政機關依第 22 條規定提交地價評議委員會復議者。

二、經土地所有權人同意延期繳交有案者。

三、應受補償人拒絕受領或不能受領者。

四、應受補償人所在地不明者。」

㈢土地徵收條例第 22 條：

「土地權利關係人對於第 18 條第 1 項之公告有異議者，應於公告期間內向該管直轄市或縣（市）主管機關以書面提出。該管直轄市或縣（市）主管機關接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知土地權利關係人。

被徵收土地權利關係人對於徵收補償價額不服前項查處情形者，該管直轄市或縣（市）主管機關得提請地價評議委員會復議，土地權利關係人不服復議結果者，得依法提起行政救濟。

直轄市或縣（市）主管機關依第 20 條規定發給補償費完竣後，其公告徵收處分之執行，不因被徵收土地權利關係人依前 2 項規定提出異議或提起行政救濟而停止。

徵收補償價額經復議或行政救濟結果有變動者，其應補償

價額差額，應於其結果確定之日起3個月內發給之。」

㈣行政訴訟法第6條：

「確認行政處分無效及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。其確認已執行完畢或因其他事由而消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。

確認行政處分無效之訴訟，須已向原處分機關請求確認其無效未被允許，或經請求後於30日內不為確答者，始得提起之。

確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，於原告得提起撤銷訴訟者，不得提起之。

確認訴訟以高等行政法院為第一審管轄法院。

應提起撤銷訴訟，誤為提起確認行政處分無效之訴訟，其未經訴願程序者，高等行政法院應以裁定將該事件移送於訴願管轄機關，並以行政法院收受訴狀之時，視為提起訴願。」

㈤司法院釋字第110號：

「一、需用土地人及土地所有人對於被徵收土地之應補償費額，均未表示異議者，主管地政機關不得援用土地法第

247 條逕自廢棄原公告之估定地價，而提交標準地價評議委員會評定之。二、需用土地人不於公告完畢後 15 日內將應補償地價及其他補償費額繳交主管地政機關發給完竣者，依照本院院字第 2704 號解釋，其徵收土地核准案固應從此失其效力。但於上開期間內，因對補償之估定有異議，而由該管市縣地政機關依法提交標準地價評議委員會評定，或經土地所有人同意延期繳交有案者，不在此限。三、徵收土地補償費額經標準地價評議委員會評定後，應由主管地政機關即行通知需用土地人，並限期繳交轉發土地所有人，其限期酌量實際情形定之，但不得超過土地法第 233 條所規定 15 日之期限。」

㈥司法院釋字第 516 號：

「國家因公用或其他公益目的之必要，雖得依法徵收人民之財產，但應給予合理之補償。此項補償乃因財產之徵收，對被徵收財產之所有人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家自應予以補償，以填補其財產權被剝奪或其權能受限制之損失。故補償不僅需相當，更應儘速發給，方符憲法第 15 條規定，人民財產權應予保障之意旨。準此，土地法第 233 條明定，徵收土地補償之地價及其他補償費，

應於「公告期滿後 15 日內」發給。此項法定期間，雖或因對徵收補償有異議，由該管地政機關提交評定或評議而得展延，然補償費額經評定或評議後，主管地政機關仍應即行通知需用土地人，並限期繳交轉發土地所有權人，其期限亦不得超過土地法上述規定之 15 日（本院院字第 2704 號、釋字第 110 號解釋參照 ）。倘若應增加補償之數額過於龐大，應動支預備金，或有其他特殊情事，致未能於 15 日內發給者，仍應於評定或評議結果確定之日起於相當之期限內儘速發給之，否則徵收土地核准案，即應失其效力。行政法院 85 年 1 月 17 日庭長評事聯席會議決議略謂：司法院釋字第 110 號解釋第 3 項，固謂徵收土地補償費額經標準地價評議委員會評定後，主管機關通知並轉發土地所有權人，不得超過土地法第 233 條所規定之 15 日期限，然縱已逾 15 日期限，無從使已確定之徵收處分溯及發生失其效力之結果云云，其與本解釋意旨不符部分，於憲法保障人民財產權之旨意有違，應不予適用。」

一、提案機關：高雄高等行政法院

二、法律問題3：

原告以其與承租人間之耕地三七五租約業已到期，向承租人表示不再續租，惟遭拒絕，其租佃雙方發生租佃爭議為由，向被告之租佃調解委員會申請調解，請求收回耕地，惟經被告函復：「租約期滿後出租人收回自耕，請依耕地三七五減租條例第十九條規定辦理」等語，而拒絕原告依據耕地三七五減租條例第二十六條規定所為調解之申請。原告向高等行政法院起訴請求被告應受理其調解申請書所為租佃爭議調解之申請，高等行政法院應如何裁判？

三、討論意見：

甲說：耕地三七五減租條例第二十六條第一項規定之調解、調處乃法律所定起訴請求私權救濟前必經之程序，本質上屬私權爭執之租佃爭議。本件原告既是就所有耕地，租期屆滿後不願續租為主張，其已否認租佃雙方間有耕地租佃關係存在，即為人民因耕地租佃關係所發生之爭執，屬於私權之爭執，故高等行政法院應以其訴訟事件不屬行政法院之權限，以裁定駁回之。

乙說：原告調解之請求本身，固應定性為「請求行政機關為

公法上之事實行為，召集契約雙方當事人進行調解」；然因受理調解之機關拒絕人民調解之申請者，既屬就私權爭執所為，且已經過其程序，人民即得逕行提起民事訴訟，法院亦應就案件之有無理由予以判決，不能以其未經調解、調處，而予駁回（最高法院四十八年台上字第一三六二號判例意旨參照）。故關於租佃爭議，租佃委員會拒絕調解，原告本得逕行提起民事訴訟，以解決此項租佃爭議，並無再循行政爭訟程序救濟之必要，是本件原告之訴，高等行政法院應以其起訴欠缺權利保護必要，予以駁回。

丙說：因依耕地三七五減租條例第二十六條第一項規定，不服耕地租佃委員會之調解調處，經耕地租佃委員會移送該管司法機關者，原告有免繳裁判費之利益，故應認原告有提起行政訴訟，以尋求保護之必要；惟依調解、調處之意義及耕地三七五減租條例所規定之救濟流程，應認耕地三七五減租條例第二十六條所規範之租佃爭議，並不及於行政機關應透過公權力進行之耕地三七五減租條例第十九條及第二十條規定之耕地收回自耕事項。故高等行政法院應以被告函復拒絕原告

所為租佃爭議調解之申請，係有理由為由，從實體上駁回原告之訴。

丁說：按耕地三七五減租條例第二十六條第一項規定租佃爭議事件，所以須經調解、調處始得起訴，無非在於促進租佃雙方和諧，減少訟累，因而該項規定調解調處之程序，僅須當事人間有耕地租佃關係存在，其發生之租佃爭議，即可由當地鄉（鎮、市、區）公所耕地租佃委員會調解，調解不成立者再由縣（市）政府耕地租佃委員會調處。因此，原告依此規定向被告申請收回耕地調解，僅須租佃雙方係因耕地租佃所生爭議，而無論所涉之租佃爭議是否為該條例其他條文所規定之範圍，及原告之請求在實體上有無理由，被告依同條例第二十六條第一項規定，均應受理。故高等行政法院應為原告勝訴之判決。

四、初步研討結果：

採丙說。

五、大會研討結果：

多數採甲說，並送請最高行政法院庭長法官聯席會議討論。

六、相關法條：

㈠耕地三七五減租條例第十九條：

耕地租約期滿時，有左列情形之一者，出租人不得收回自耕：

一、出租人不能自任耕作者。

二、出租人所有收益足以維持一家生活者。

三、出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者。

出租人為擴大家庭農場經營規模，得收回與其自耕地同一或鄰近地段內之耕地自耕，不受前項第二款規定之限制。

出租人依前項規定收回耕地時，準用第十七條第二項規定補償承租人。出租人不能維持其一家生活而有第一項第三款情事時，得申請鄉（鎮、市、區）公所耕地租佃委員會予以調處。

㈡耕地三七五減租條例第二十條：

耕地租約於租期屆滿時，除出租人依本條例收回自耕外，如承租人願繼續承租者，應續訂租約。

㈢耕地三七五減租條例第二十六條：

出租人與承租人間因耕地租佃發生爭議時，應由當地鄉（鎮、市、區）公所耕地租佃委員會調解；調解不成立者，應由直轄市或縣（市）政府耕地租佃委員會調處；不服調

處者，由直轄市或縣（市）政府耕地租佃委員會移送該管司法機關，司法機關應即迅予處理，並免收裁判費用。

前項爭議案件非經調解、調處，不得起訴；經調解、調處成立者，由直轄市或縣（市）政府耕地租佃委員會給予書面證明。

㈣最高法院 48 年台上 1362 號判例

（三）田主以佃戶轉租為由，聲請鄉鎮(區)公所耕地租佃委員會調解，該會謂奉上級命令由轉租而生之糾紛，不屬於耕地三七五減租條例第二十六條之範圍，駁回其聲請者，則田主即得逕行起訴，法院亦應就案件之有無理由予以判決，不能以其未經調解、調處，而予駁回。

一、提案機關：臺中高等行政法院

二、法律問題4：

關稅實務上對共犯(例如共同違反海關緝私條例第 36、37、43 條規定之數個受處分人)處以一筆罰鍰，由受處分人連帶負擔該罰鍰，若一人繳清罰鍰，則其他受處分人同免責任，是否合法？

三、討論意見：

甲說：肯定說。

行為人所涉者既為整體違法行為之一部分，各行為人對於整體違章行為應與其他受處分人共同負擔全部違章之責，應予以共同處罰，此為公法上不可分責任（或稱公法上不可分債務），而所謂共同負責，係指各行為人所負者為連帶責任。財政部 67 年 6 月 14 日台財關字第 16233 號函釋意旨：「・・・吳×× 與葉×× 等共同私運匪貨黑棗進口高雄關係以吳、葉二君為共同受處分人，處以罰鍰・・・既經確定，有關罰鍰即應由吳、葉二君共同負連帶責任，海關可對其中任何一人選擇執行全部罰鍰金額。」可資參照。（改制前

行政法院 58 年判字第 335 號、最高行政法院 91 年判字第 1893 號、91 年判字第 2363 號判決參照）

乙說：否定說。

行政罰涉及人民之自由或權利，依法治國之基本原則，應本於處罰法定主義，以行為時法律明定得為裁罰者為限，始得處罰人民。另依據行政罰明確性原則，有關裁罰之規定均應明確，俾人民資所遵循。所謂「共同」處罰罰鍰，實務作法係命受處分人共負連帶繳納罰鍰責任之意，其中一人繳清，則其他受處分人同免其責。其中不分受罰人違法情節及其非難性之輕重，一律命受罰人共負「罰鍰」連帶責任，則受罰人真正受執行之金額，將因執行機關就其執行對象之選定或其執行順序，致生受罰結果不同之結果，核與行政罰有關共犯之理論，對共同實施違反行政秩序罰行為者，分別加以處罰之情形不同。此種處罰之結果，顯與行政罰公平適當原則及行政罰之比例原則牴觸。又基於處罰法定主義，對於人民之處罰亦不得以類推適用之方式，或是以習慣法作為處罰之根據，職是民法連帶債務之觀念尚不得未經立法明文而類推適用於行

政法之處罰。財政部67年6月14日台財關字第16233號函釋意旨雖謂：「・・・吳、葉二君為共同受處分人，處以罰鍰・・・既經確定，有關罰鍰即應由吳、葉二君共同負連帶責任，海關可對其中任何一人選擇執行全部罰鍰金額。」，依據上開說明，既與「行政罰法定主義」及「行政罰明確性原則」違背，應無適用之餘地。按數人參與實施行政不法之行為者，並不區分其共犯之身分，即不問其為共同實施、利用他人實施、教唆或幫助等，應直接依其參與行為之作用與可非難性之程度，各別處罰之。法務部89年7月10日法89律字第020292號函亦認為：「・・・次查數人參與實施行政不法之行為者，學說上稱之『多數犯』，應依參與行為之作用與可非難性之程序，各別處罰之・・・」民國94年2月5日公布之行政罰法第14條第1項已規定：「故意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其行為情節之輕重，分別處罰之。」（台中高等行政法院93年訴字第127號、高雄高等行政法院91年訴第246號判決參照）

四、初步研討結果：

採乙說。

五、大會研討結果：

採乙說。

六、相關法條：

㈠海關緝私條例第 36 條第 1 項：

私運貨物進口、出口或經營私運貨物者，處貨價 1 倍至 3 倍之罰鍰。起卸、裝運、收受、藏匿、收買或代銷私運貨物者，處 3 萬元以下罰鍰；其招僱或引誘他人為之者，亦同。

㈡海關緝私條例第 37 條：

報運貨物進口而有下列情事之一者，得視情節輕重，處以所漏進口稅額 2 倍至 5 倍之罰鍰，或沒入或併沒入其貨物：

一、虛報所運貨物之名稱、數量或重量。

二、虛報所運貨物之品質、價值或規格。

三、繳驗偽造、變造或不實之發票或憑證。

四、其他違法行為。

報運貨物出口，有前項各款情事之一者，處 100 萬元以下之罰鍰，並得沒入其貨物。

有前 2 項情事之一而涉及逃避管制者，依前條第 1 項及第 3 項論處。

沖退進口原料稅捐之加工外銷貨物，報運出口而有第1項所列各款情事之一者，處以溢額沖退稅額2倍至5倍之罰鍰，並得沒入其貨物。

㈢海關緝私條例第43條：

以不正當方法請求免稅、減稅或退稅者，處所漏或沖退稅額2倍至5倍之罰鍰，並得沒入其貨物。

㈣58年判字第335號判決要旨：

「查原告既承認全部被扣物品係原告與張○等五人共同私運進口，迄未主張係分別私運。縱如原告主張該項私貨中各人所有數量不等，亦僅係各人間私權利益之比例問題，要與原告及該張○等五人共同私運行為無關，原處分所為之共同處罰不因此而有影響，原告自不得資為不服原處分及決定之論據。」

㈤財政部67年6月14日台財關字第16233號函釋：

「經查本案吳××與葉××等共同私運匪貨黑棗進口高雄關係以吳、葉二君為共同受處分人，處以罰鍰計新台幣434,390元，私貨並予沒入，全案既經確定，有關罰鍰即應由吳、葉二君共同負連帶責任，海關可對其中任何一人選擇執行全部罰鍰金額。」

一、提案機關：高雄高等行政法院

二、法律問題5：

原告原有坐落被告（某縣政府）轄內土地，於民國87年間經內政部核准徵收，嗣92年間原告以符合土地法第219條第1項規定（依土地徵收條例第 61 條規定，系爭土地係於該條例施行前公告徵收，其申請收回，應適用施行前之土地法等規定辦理）為由，向主管機關之被告（某縣政府）申請照原徵收補償價額收回其土地，經被告函知與規定不符，拒絕原告之請求。原告不服，對被告上開函文提起訴願，遭決定駁回；原告如欲對被告提起行政訴訟，究應提起何種類型訴訟？應如何聲明始為適當？

三、討論意見：

甲說：

㈠應提起課予義務併給付訴訟。

㈡其訴之聲明：

⑴訴願決定及原處分均撤銷。

⑵被告應依原告之申請，作成准原告照原徵收價額收回其被徵收土地之行政處分並報請內政部核准。

理由：

按「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」為行政訴訟法第5條第2項所明定。次按「依土地法第二百十九條第一項規定，原土地所有權人請求買回被徵收土地，應向該管直轄市或縣（市）地政機關聲請。該管直轄市或縣（市）地政機關既為法定受理聲請之機關，對於是否合於照徵收價額收回其土地之要件，非無審查之餘地。如經初步審查結果，認與規定不合，而作成否准之決定時，即屬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，自應以該直轄市或縣（市）地政機關為處分機關。至依同法條第二項規定，該管直轄市或縣（市）地政機關經查明合於照徵收價額收回其土地之要件，並層報原核准徵收機關作成准、駁之決定，而函復該管直轄市或縣（市）地政機關通知原土地所有權人時，依訴願法第十三條但書規定，即應以該作成准、駁決定之原核准徵收機關為處分機關。」業經最高行政法

院91年度第10次庭長法官聯席會議作成決議在案。

依上開決議，被告（縣政府）對原告收回被徵收土地申請案，所為與規定不符之拒絕申請通知函即為否准申請之行政處分，原告應於訴願被駁回後，依行政訴訟法第5條規定，提起課予義務訴訟；又因照價收回被徵收土地之核准機關，依土地法第219條第2項規定為原核准徵收機關（即內政部），是原告尚應依行政訴訟法第8條規定，併提起給付訴訟，請求被告依土地法第219條第2項規定，將原告申請案報請內政部核准，始符合其訴訟目的。

乙說：

㈠應提起撤銷併給付訴訟。

㈡其訴之聲明：

⑴訴願決定及原處分均撤銷。

⑵被告應將原告照原徵收價額收回被徵收土地之申請案報請內政部予以核定。

理由：

自土地法第219條第1、2項規定以觀，原土地所有權人請求買回被徵收土地應否准許之審查，應區分為二階

段：Ⅰ形式審查部分：係由該管市、縣地政機關審查，審查項目包括⑴該當土地是否為依土地法所徵收之土地，⑵申請人是否為被徵收土地之原土地所有權人，⑶「徵收補償發給完竣屆滿一年之次日起五年」之時效是否經過等形式審查事項（即前揭決議所稱初步審查）。Ⅱ實體審查部分：係適用同法第2項，經該管市、縣地政 機關審查，符合申請收回被徵收土地之形式要件後，層報原核准徵收機關作成准、駁之決定，核准徵收機關之審查項目則為同法第1項第1、2款「徵收補償發給完竣屆滿一年，未依徵收計畫開始使用者」「未依核准徵收原定興辦事業用者」等實體要件。是以被告（縣政府）屬前述從事形式審查之地政機關，就原告請求按原徵收價額收回被徵收土地之申請，應僅得從事前揭三項形式要件之審查，而不得審查對系爭土地是否未依原核准計畫使用之實體要件。因此部分並無涉及向原核定機關廢止原徵收處分之意思，自應以撤銷訴訟將形式審查部分撤銷並以一般給付訴訟請求被告（縣政府）將原告收回土地申請案報請原核准機關（內政部）核定。

丙說：

㈠應提起一般給付訴訟。

㈡其訴之聲明：

被告對於原告申請收回土地事件，應同意原告照原徵收價額買回並報請內政部核定。

理由：

㈠按所謂行政處分，乃中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施應對外直接發生法律效果之單方行政行為，此觀行政程序法第 92 條、訴願法第 3 條第 1 項規定甚明。又土地徵收之法律關係，除法律另有規定外，僅屬國家與需用土地人間之函請土地徵收、以及國家與私有土地所有權人（即被徵收人）間之二面關係，執行補償之該管直轄市或縣（市）主管機關與私有土地所有權人間在前者依據徵收處分辦理補償之前，不發生任何法律關係，非核准徵收之主管機關，則其對私有土地所有權人請求國家徵收其土地所為之函復，純係居於需用土地人之法律地位，針對人民之請求所為經辦事件之事實陳述或理由說明，並不因而發生拒絕徵收補償之法律效果，並非行政處分，不得對之提起行政爭訟，向為實務之見解。

收回權之性質本含有向原核准徵收機關廢止原徵收處分之意，則該管直轄市或縣（市）主管機關對於此類申請案，依土地法第 219 條或土地徵收條例第 9 條規定，雖有受理及形式審查權，但既非原核准徵收之機關，自無准、駁廢止原徵收處分權責。再按「依土地法第二百十九條第二項規定，該管市、縣地政機關於受理申請收回土地如經查明合於同條第一項規定時，應層報原核准徵收機關核定，應無疑義。至市、縣地政機關於受理後，會同相關單位實地勘查，認與規定不符，擬駁回申請者，衡諸土地法第二百十九條之立法意旨，仍應擬具處理意見，轉報原核准徵收機關核定。」亦有內政部 82 年 4 月 19 日(82) 台內地字第 8279102 號函釋可參。

㈡本件被告既非土地法第 219 條收回被徵收土地之准駁權責機關，其於形式上審查後，所為原告之申請不符合土地法第 219 條規定之函文，自不發生准、否買回之法律效果，尚非屬行政處分，此與土地徵收條例第 50 條第 3 項關於已徵收土地於符合同條例第 49 條第 1 項規定，由原土地所有權人向該管直轄市或縣

（市）主管機關提出申請撤銷徵收，如該管直轄市或縣（市）主管機關審查後，認未符合規定時，應將「處理結果」函復原土地所有人（非駁回申請）互相對照，亦可知本件被告對原告所為「與規定不符，拒絕原告請求」之通知函，並非行政處分。是件原告不得以被告之通知函為行政處分，對之提起撤銷或課予義務訴訟。然被告若遲不將其審查結果連同原告申請案報請內政部決定，因收回被徵收土地申請，未如土地徵收條例第 50 條第 3 項之原土地所有權人不服該管直轄市或縣（市）主管機關處理結果時，得向中央主管機關請求撤銷徵收之明文；原告對被告之怠於作為（層報內政部為核定處分），僅得依行政訴訟法第 8 條規定，提起一般給付訴訟，請求判決「被告對於原告申請收回土地事件，應同意原告照原徵收價額買回並報請內政部核定。」以救濟資。

四、初步研討結果：

提請大會討論。

五、大會研討結果：

㈠法律問題部分增加「初步審查」，文字調整如下：

「原告原有坐落被告（某縣政府）轄內土地，……，經『初步審查』被告函知與規定不符，拒絕原告之請求。……」。

㈡討論意見中甲、乙、丙各說「㈡其訴之聲明」部分該段內容全部刪除。

㈢多數採乙說。

六、相關法條：

㈠土地徵收條例第 9 條：

被徵收之土地，除區段徵收及本條例或其他法律另有規定外，有下列情形之一者，原土地所有權人得於徵收公告之日起二十年內，向該管直轄市或縣（市）主管機關申請照原徵收補償價額收回其土地，不適用土地法第二百十九條之規定：

一、徵收補償費發給完竣屆滿三年，未依徵收計畫開始使用者。

二、未依核准徵收原定興辦事業使用者。

三、依原徵收計畫開始使用後未滿五年，不繼續依原徵收計畫使用者。

該管直轄市或縣（市）主管機關收受申請後，經查明合於前項規定時，應報原核准徵收機關核准後，通知原土地所

有權人於六個月內繳還原受領之補償地價及地價加成補償，逾期視為放棄收回權。

第一項第一款之情形，係因不可歸責於需用土地人之事由者，不得申請收回土地。

第一項第一款所稱開始使用，指興辦事業之主體工程動工。但依其事業性質無需興建工程者，不在此限。

㈡土地徵收條例第 49 條：

已徵收之土地，需用土地人應切實按核准計畫及所定期限使用。在未依徵收計畫完成使用前，需用土地人應每年檢討其興辦事業計畫，並由其上級事業主管機關列管。有下列情形之一者，應辦理撤銷徵收：

一、因作業錯誤或工程變更設計，致原徵收之土地不在工程用地範圍內者。

二、公告徵收時，都市計畫已規定以聯合開發、市地重劃或其他方式開發者。

三、依徵收計畫開始使用前，因都市計畫變更，規定以聯合開發、市地重劃或其他方式開發者。

四、依徵收計畫開始使用前，其興辦之事業改變或興辦事業計畫經註銷者。

五、已依徵收計畫開始使用，尚未依徵收計畫完成使用之土地，因情事變更，致原徵收土地之全部或一部已無使用之必要者。

前項規定，於本條例施行前公告徵收之土地，適用之。

㈢土地徵收條例第 50 條：

撤銷徵收由需用土地人向中央主管機關申請之。但需用土地人未申請者，原土地所有權人得向該管直轄市或縣（市）主管機關請求之。

該管直轄市或縣（市）主管機關收受申請後，應會同需用土地人及其他有關機關審查，其符合前項規定者，由需用土地人向中央主管機關申請之；其未符合規定者，該管直轄市或縣（市）主管機關應將處理結果函復原土地所有權人。

原土地所有權人不服前項處理結果時，得向中央主管機關請求之，經土地徵收審議委員會審議符合規定者，得由中央主管機關逕予撤銷。

㈣土地徵收條例第 61 條：

本條例施行前公告徵收之土地，其申請收回，仍依施行前之規定辦理。

㈤土地法第 219 條：

私有土地經徵收後，有左列情形之一者，原土地所有權人得於徵收補償發給完竣屆滿一年之次日起五年內，向該管直轄市或縣（市）地政機關聲請照徵收價額收回其土地：

一、徵收補償發給完竣屆滿一年，未依徵收計畫開始使用者。

二、未依核准徵收原定興辦事業使用者。

直轄市或縣（市）地政機關接受聲請後，經查明合於前項規定時，應層報原核准徵收機關核准後，通知原土地所有權人於六個月內繳清原受領之徵收價額，逾期視為放棄收回權。

第一項第一款之事由，係因可歸責於原土地所有權人或使用人者，不得聲請收回土地。

私有土地經依徵收計畫使用後，經過都市計畫變更原使用目的，土地管理機關標售該土地時，應公告一個月，被徵收之原土地所有權人或其繼承人有優先購買權。但優先購買權人未於決標後十日內表示優先購買者，其優先購買權視為放棄。

㈥行政訴訟法第 4 條：

人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。

逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。

訴願人以外之利害關係人，認為第一項訴願決定，損害其權利或法律上之利益者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。

(七)行政訴訟法第 5 條：

人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。

人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。

(八)行政訴訟法第 8 條：

人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提

起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。

前項給付訴訟之裁判，以行政處分應否撤銷為據者，應於依第四條第一項或第三項提起撤銷訴訟時，併為請求。原告未為請求者，審判長應告以得為請求。

除別有規定外，給付訴訟以高等行政法院為第一審管轄法院。

一、提案機關：高雄高等行政法院

二、法律問題7：

原告（納稅義務人）對稽徵機關核課稅捐之處分不服，循行政爭訟程序，經最高行政法院判決駁回其上訴確定，且又提起再審之訴，復遭駁回確定後。於稅捐稽徵法第二十八條規定之繳納之日起五年內，提出新證據，主張其依據原核課稅捐處分繳納之稅款，是因適用法令錯誤而繳納，依據稅捐稽徵法第二十八條規定，向稽徵機關請求退還其已繳納之稅款；經稽徵機關予以否准，並遭訴願決定駁回後，向高等行政法院起訴，請求撤銷訴願決定及原處分，並請求被告（稽徵機關）作成同意退還已繳納稅款之行政處分。高等行政法院應如何處理？

三、討論意見：

甲說：應以原告無請求權，判決駁回之。

因違法之行政處分，如非無效，即為有效，相對人亦受其拘束。相對人應依限提起行政爭訟，請求有權機關撤銷該違法行政處分，以為救濟。相對人如未依限提起行政爭訟或救濟途徑已絕，即不得再以一般之法律途徑為反對。對該行政處分即具有「形式存續力」。

至於稅捐稽徵法第二十八條規定，應限於未經稽徵機關之核課，由納稅義務人自行申報繳納，或自行貼用印花稅票繳納，而有適用法令錯誤或計算錯誤以致溢繳稅款之情形，始有其適用。蓋稅捐稽徵法第二十八條規定並無法除去原確定行政處分之「形式存續力」。故原告並無依據稅捐稽徵法第28條規定提起本件訴訟之請求權存在。至於原告之主張是否符合行政程序法第128條重新審理之規定，則為另一問題。

乙說：應以原告之請求與稅捐稽徵法第二十八條所稱「適用法令錯誤」之要件不合，予以駁回。

查納稅義務人如對核課稅捐之行政處分不服，應依稅捐稽徵法第三十五條、訴願法第一條及行政訴訟法第四條規定，依循提起復查、訴願及撤銷訴訟之程序為之。又此等行政救濟規定所稱行政處分之「違法」，包含行政處分之作成不適用法規或適用不當，而認定事實正確但適用法規錯誤，即所謂涵攝錯誤，或認定事實關係違背經驗法則與論理法則，均屬之（吳庚著行政爭訟法論增訂版第一〇一頁參照）。至於稅捐稽徵法第二十八條則為關於退還已繳納稅捐之規定；並該條

所稱之「適用法令錯誤」，就其法條文義及立法目的觀之，應認與前述「違法」含義不同；而自法條之用字觀之，應認其是指事實之認定不變，而就此確定之事實卻發生適用法律錯誤之情事而言（改制前行政法院七十一年度判字第一一六〇號判決謂：「此種課稅原因事實之爭執，並非本於確定之事實適用法令有無錯誤之爭議，亦非單純數額計算錯誤問題，故不適用稅捐稽徵法第二十八條規定。」即採此見解。）且再就稅捐稽徵法第三十五條、訴願法第一條及行政訴訟法第四條規定之救濟程序及稅捐稽徵法第二十八條規定之請求程序觀之，可知稅捐稽徵法第三十五條等行政救濟程序規定有嚴格之法定救濟期間，其目的即為使因行政處分未能確定造成權利義務關係不明確之狀態，能儘快確定；至於稅捐稽徵法第二十八條之請求則僅有五年期間之限制，若謂稅捐稽徵法第二十八條規定之請求與稅捐稽徵法第三十五條規定之行政救濟程序關於違法與適用法令錯誤之解釋相同，豈非於一般行政救濟程序外，又設第二次要件相同之行政救濟程序，而此究非立法之原意；且若謂稅捐稽徵法第二十

八條所稱之適用法令錯誤與「違法」之含義相同，則其範圍即包含認定事實關係違背經驗法則與論理法則之違法，然此種違法，距離事實發生之時點愈久，認定即愈困難，而課稅事實之是否存在又為納稅義務人所最知悉，且與納稅義務人關係最密切，是立法者當無使納稅義務人於一般救濟程序得為主張而不主張，卻容許其得於五年內再為主張之理；是稅捐稽徵法第二十八條規定所稱之「適用法令錯誤」是指本於確定之事實所為單純適用法令有無錯誤之爭執，至於主張原處分認定事實錯誤，進而為適用法令錯誤之爭執，則非屬得依稅捐稽徵法第二十八條規定請求退稅之範疇。本件原告係提出新證據藉以否定原核課處分之基礎事實，故其應非稅捐稽徵法第二十八條所稱適用法令錯誤事項，應認原告請求與稅捐稽徵法第二十八條規定之要件不合，予以駁回。

丙說：法院應就原告之主張，從實體上判斷是否符合稅捐稽徵法第二十八條規定之要件。

納稅義務人循復查等行政爭訟程序所為之救濟，與依稅捐稽徵法第二十八條規定請求退稅，係屬兩事；司

法院釋字第二八七號解釋理由書亦謂：「．．．．．．．稅捐稽徵法第二十八條之規定，係指適用法令錯誤或計算錯誤溢繳稅款者，納稅義務人得於五年之法定期間內，申請退還。故課稅處分所依據之行政法規釋示，如有確屬違法情形，其已繳稅款之納稅義務人，自得依此規定申請退還。惟若稽徵機關作成課稅處分時，適用當時法令並無錯誤，則已確定之課稅處分，自不因嗣後法令之改變或適用法令之見解變更而受影響，應無上開規定之適用，乃屬當然。．．．．．．．。」顯認稅捐稽徵法第二十八條規定之請求權，除法條規定之要件及五年期間之限制外，並無其他之限制。

四、初步研討結果：

採甲說。

五、大會研討結果：

㈠法律問題部分增加「藉以否定原核課處分之基礎事實」，文字調整如下：

「原告（納稅義務人）對稽徵機關核課稅捐之處分不服，……，提出新證據『藉以否定原核課處分之基礎事實』，主張其依據原核課稅捐處分繳納之稅款，……」。

㈡增加討論意見丁說如下：

丁說：

一、改制前行政法院 72 年判字第 336 號判例：「為訴訟標的之法律關係，於確定之終局判決中已經裁判者，就該法律關係有既判力，當事人不得以該確定判決事件終結前所提出或得提出而未提出之其他攻擊防禦方法，於新訴訟為與該確定判決意旨相反之主張，法院亦不得為反於該確定判決意旨之裁判。」該件爭訟事實，為原告（納稅義務人）對被告稅捐稽徵機關就其於62年度綜合所得稅課稅案件發單補徵其漏報財產交易所得部分計新台幣 2,956,849 元課稅處分不服，提起行政救濟，案經行政法院以 70 年度判字第 137 號判決駁回後，原告於 71 年 10 月 12 日主張該筆交易應係免稅所得，重行根據稅捐稽徵法第 28 條申請退還溢繳稅款，亦遭稅捐稽徵機關駁回，原告不服此一駁回決定，提起行政訴訟，行政法院作成上揭判例，認為主張稅額核算錯誤，依據稅捐稽徵法第 28 條請求退稅之權利義務關係，亦為前案確定判決效力所及。

二、本題與上揭判例之爭訟事實幾近相同，則於該判例未變更或廢止前，應受該判例之拘束，則本題高等行政法院應依行政訴訟法第 107 條第 1 項第 9 款「訴訟標的為確定判決效力所及」之規定，以原告之訴不合法裁定駁回。

㈢多數採乙說，並送請最高行政法院庭長法官聯席會議討論。

六、相關法條：

㈠稅捐稽徵法第 28 條

納稅義務人對於因適用法令錯誤或計算錯誤溢繳之稅款，得自繳納之日起五年內提出具體證明，申請退還；逾期未申請者，不得再行申請。

㈡稅捐稽徵法第 35 條

納稅義務人對於核定稅捐之處分如有不服，應依規定格式，敘明理由，連同證明文件，依左列規定，申請復查：

一、依核定稅額通知書所載有應納稅額或應補徵稅額者，應於繳款書送達後，於繳納期間屆滿翌日起算三十日內，申請復查。

二、依核定稅額通知書所載無應納稅額或應補稅額者，應於核定稅額通知書送達後三十日內，申請復查。

納稅義務人或其代理人，因天災事變或其他不可抗力之事由，遲誤申請復查期間者，於其原因消滅後一個月內，得提出具體證明，申請回復原狀。

但遲誤申請復查期間已逾一年者，不得申請。

前項回復原狀之申請，應同時補行申請復查期間內應為之行為。

稅捐稽徵機關對有關復查之申請，應於接到申請書後二個月內復查決定，並作成決定書，通知納稅義務人。

前項期間屆滿後，稅捐稽徵機關仍未作成決定者，納稅義務人得逕行提起訴願。

㈢行政程序法第 128 條

行政處分於法定救濟期間經過後，具有下列各款情形之一者，相對人或利害關係人得向行政機關申請撤銷、廢止或變更之。但相對人或利害關係人因重大過失而未能在行政程序或救濟程序中主張其事由者，不在此限。

一、具有持續效力之行政處分所依據之事實事後發生有利於相對人或利害關係人之變更者。

二、發生新事實或發現新證據者，但以如經斟酌可受較有利益之處分者為限。

三、其他具有相當於行政訴訟法所定再審事由且足以影響行政處分者。

前項申請，應自法定救濟期間經過後三個月內為之；其事由發生在後或知悉在後者，自發生或知悉時起算，但自法定救濟期間經過後已逾五年者，不得申請。

一、提案機關：高雄高等行政法院

二、法律問題8：

被繼承人生前之贈與未經核課贈與稅，經稽徵機關對其繼承人補徵贈與稅後，如已逾繳納期限尚未繳納，且經查被繼承人（即贈與人）在中華民國境內已無遺產可供執行者，是否可依遺產及贈與稅法第7條第1項第2款之規定，另以受贈人為納稅義務人課徵贈與稅？

三、討論意見：

甲說：（肯定說）

理由：按稅捐稽徵法第14條第1項規定：「納稅義務人死亡，遺有財產者，其依法應繳納之稅捐，應由遺囑執行人、繼承人、受遺贈人或遺產管理人，依法按稅捐受清償之順序，繳清稅捐後，始得分割遺產或交付遺贈。」則若被繼承人已無遺產時，其繼承人是否仍須負擔贈與稅債務，已非無疑。又按「贈與稅之納稅義務人為贈與人。但贈與人有左列情形之一者，以受贈人為納稅義務人：‧‧‧二、逾本法規定繳納期限尚未繳納，且在中華民國境內無財產可供執行者。」為遺產及贈與稅法第7條第1項第2款所明定，是於贈與人之繼

承人逾繳納期限而尚未繳納，而被繼承人又無遺產可供執行者，為確保稅捐債權之徵起，自得以受贈人為納稅義務人，否則若解為贈與人死亡後，僅得以其繼承人為納稅義務人，可能造成繼承人即時聲明拋棄繼承，致稽徵機關無從課徵贈與稅之情形。況且，贈與事件中，真正受有利益之人係受贈人，繼承人倘非受贈人，即未受有任何利益，故於被繼承人已無遺產之情形，要無以繼承人負擔贈與稅之理，自應以實際受有利益之受贈人為納稅義務人，始符公平。準此，被繼承人生前之贈與未經核課贈與稅，經稽徵機關對其繼承人補徵贈與稅後，如逾繳納期限尚未繳納，且經查被繼承人（即贈與人）在中華民國境內已無遺產可供執行者，即已符合遺產及贈與稅法第 7 條第 1 項第 2 款之規定，應以受贈人為納稅義務人課徵贈與稅（財政部 81 年 6 月 30 日台財稅字第 811669385 號函釋參照）。

乙說：（否定說）

理由：按遺產及贈與稅法第 7 條第 1 項係規定贈與稅之納稅義務人為贈與人，例外於贈與人行蹤不明或逾該法規

定繳納期限尚未繳納，且在中華民國境內無財產可供執行時，得以受贈人為納稅義務人。依其規定，被繼承人生前贈與如認為符合上開例外情形者，得以受贈人為納稅義務人。此外，於被繼承人死亡之情形，仍應依民法繼承編有關規定處理（法務部 81 年 3 月 4 日律字第 02998 號函釋參照）。足見依遺產及贈與稅法第 7 條第 1 項但書規定以受贈人為納稅義務人，係以現尚生存之贈與人，有該條項第 1 款「行蹤不明」或第 2 款「逾繳期限尚未繳納，且在中華民國境內無財產可供執行」之情形為限，此觀該條文之規定自明，至贈與人若已死亡，自應依民法繼承編有關規定，定其承受贈與稅債務之人。另按民法第 1148 條規定：「繼承人自繼承開始時，除本法另有規定外，承受被繼承人財產上之一切權利、義務。但權利、義務專屬於被繼承人本身者，不在此限。」故凡被繼承人所負之債務，不論係私法上之債務或公法上之債務，除被繼承人一身之專屬債務外，均得為繼承之標的。又稅捐債務於法定課稅要件事實實現時發生，而非於課稅處分成立時發生。故被繼承人死亡時，稽徵機關雖尚未對

其核發課稅處分，惟並不影響稅捐債務於被繼承人生前贈與之法定課稅要件事實實現時即已成立之效果，且因被繼承人生前未依限申報贈與稅，其所負贈與稅債務，為公法上之財產債務，不具一身專屬性，依民法第1148條規定，應由其繼承人繼承之，故被繼承人死亡時若無遺產，而繼承人亦未聲明拋棄繼承時，被繼承人之公法上之租稅債務，繼承人仍應負清償之責。至於，稅捐稽徵法第14條第1項僅係就納稅義務人遺有財產時，其遺產分割或交付遺贈之時期所為之規定，尚難據以排除民法繼承篇有關規定之適用。是被繼承人（即贈與人）死亡時，自應由稽徵機關向其繼承人補徵贈與稅，縱被繼承人在中華民國境內已無遺產以供清償贈與稅債務，惟揆諸前開法條之規定及說明，尚無適用遺產及贈與稅法第7條第1項第2款之規定，另向受贈人核課贈與稅之餘地。至財政部81年6月30日台財稅第811669385號函釋之見解，與遺產及贈與稅法第7條第1項第2款規定之意旨尚有未符，自難援用，併予指明。

四、初步研究結果：

採甲說。

五、大會研究結果：

多數採甲說。

六、相關法條：

㈠遺產及贈與稅法第 7 條第 1 項：

「贈與稅之納稅義務人為贈與人。但贈與人有左列情形之一者，以受贈人為納稅義務人：一、行蹤不明者。二、逾本法規定繳納期限尚未繳納，且在中華民國境內無財產可供執行者。」

㈡稅捐稽徵法第 14 條第 1 項：

「納稅義務人死亡，遺有財產者，其依法應繳納之稅捐，應由遺囑執行人、繼承人、受遺贈人或遺產管理人，依法按稅捐受清償之順序，繳清稅捐後，始得分割遺產或交付遺贈。」

㈢民法第 1148 條：

「繼承人自繼承開始時，除本法另有規定外，承受被繼承人財產上之一切權利、義務。但權利、義務專屬於被繼承人本身者，不在此限。」

一、提案機關：臺北高等行政法院

二、法律問題9：

某機關對B為原處分，A並非原處分之利害關係人，主張其為利害關係人，因原處分違法，致損害其權利，提起訴願，請求撤銷原處分。訴願機關本應依訴願法第77條第3款規定，為不受理之決定，卻誤認A為原處分之利害關係人，進行實體審理，而以訴願無理由，作成駁回訴願之決定。A不服訴願決定，提起行政訴訟，請求撤銷訴願決定及原處分，法院（即高等行政法院）應如何審理？

三、討論意見：

㈠程序審理說：

甲說：原告A非原處分之利害關係人，自始即不得提起訴願，訴願機關雖為實體之審理及決定，其訴願不合法之情形，並不受影響。原告對於不合法之訴願，復提起行政訴訟，係不備訴訟要件，且屬不可補正之事項，法院應依行政訴訟法第107條第1項第10款後段（起訴不備其他要件）之規定，裁定駁回原告之訴。

乙說：原告A既主張為原處分之利害關係人，提起行政訴訟，請求撤銷訴願決定及原處分，依其主張，原告之訴

，非不合法。但法院審理結果認為，原告非原處分之利害關係人，訴願機關依法應為不受理之決定，卻為實體之審理及決定。訴願機關以無理由駁回訴願，或以不合法為訴願不受理之決定，同屬「否准」訴願之請求；本件訴願機關之決定，以訴願無理由為不當，應以訴願不受理為正當。惟依行政訴訟法第218條，並無準用民事訴訟法第449條第2項之規定，法院不得以訴願無理由為不當，依訴願不受理為正當，而維持訴願機關之決定，故仍應撤銷訴願決定，發回訴願機關另為適法之決定。

㈡實體審理說：原告A之訴為合法，但無理由。

甲說：原告A不服訴願決定，提起行政訴訟，請求撤銷訴願決定及原處分，依原告之主張，其訴非不合法。法院審理結果認為，原告非原處分之利害關係人，為當事人不適格。原告既有當事人不適格之情事，在訴願程序，訴願機關應為不受理之決定，卻為實體之審理及決定，訴願機關之決定，於法固有未合。惟訴願機關以訴願無理由予以駁回，或以訴願不合法而為不受理之決定，均屬「否准」訴願之請求；且對於僅需程序

審理之不合法之訴願事件，訴願機關進行實體之審理及決定，就程序保障而言，對於訴願人並無不利。本件訴願機關「否准」訴願之決定，以訴願無理由為不當，應以訴願不受理為正當。依行政訴訟法第218條規定，民事訴訟法第449條第2項雖不在準用之列，然在考量訴訟經濟，以及不影響行政機關裁量權等情形，解釋上，法院似可類推適用民事訴訟法第449條第2項之規定，而維持訴願機關之決定。至於原告既非原處分之利害關係，於本件訴訟為當事人不適格，法院得以原告之訴，依其所訴之事實，在法律上顯無理由，依行政訴訟法第107條第3項規定，不經言詞辯論，逕以判決駁回之。

乙說：原告A不服訴願駁回之決定，提起行政訴訟，請求撤銷訴願決定及原處分，依其所為係原處分利害關係人之主張，原告之訴，非不合法，且非當事人不適格，本院仍應為實體之審理。惟依行政訴訟法第4條第1項規定，提起撤銷訴訟，需具備二個要件，其一為原告請求撤銷者乃中央或地方機關違法之行政處分；其二為該違法之行政處分損害原告之權利。本件經法院審

理認為，原告非原處分之利害關係人；準此，原告並未因原處分致其權利受損害，其提起本件撤銷訴訟，不具備前開第二要件，法院應以其訴為無理由，依同法第195條第1項後段之規定，判決駁回原告之訴。

四、初步研討結果：

多數採程序審理說中之甲說，理由再參考一部分實體審理說之乙說中訴訟必須具備兩個要件之部分。提大會決議。

五、大會研討結果：

多數採程序審理說中之甲說，並送請最高行政法院庭長法官聯席會議討論。

六、相關法條：

㈠民事訴訟法第449條第2項

「原判決依其理由雖屬不當，而依其他理由認為正當者，應以上訴為無理由。」

㈡訴願法第18條

「自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。」

㈢訴願法第77條

「訴願事件有左列各款情形之一者，應為不受理之決定：

一、訴願書不合法定程式不能補正或經通知補正逾期不補正者。

二、提起訴願逾法定期間或未於第五十七條但書所定期間內補送訴願書者。

三、訴願人不符合第十八條之規定者。

四、訴願人無訴願能力而未由法定代理人代為訴願行為，經通知補正逾期不補正者。

五、地方自治團體、法人、非法人之團體，未由代表人或管理人為訴願行為，經通知補正逾期不補正者。

六、行政處分已不存在者。

七、對已決定或已撤回之訴願事件重行提起訴願者。

八、對於非行政處分或其他依法不屬訴願救濟範圍內之事項提起訴願者。」

㈣行政訴訟法第4條

「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。

逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。

為實體之判斷等情形，行政法院為「原決定撤銷」即可。由訴願機關就其訴願從程序上決定駁回訴願。（陳計男，行政訴訟法釋論，三民書局，89年1月，P526）

㈡審查撤銷訴訟有無理由的核心部分，是原告主張撤銷行政處分的實體法上請求權。違法之行政處分，即為損害原告（受處分人）實體法上權利之行政處分時，行政法院乃依本法第一九五條第一項前段規定，撤銷該違法之行政處分，而為原告之訴為有理由之判決。此為最常見的撤銷訴訟類型。如行政處分受處分之人權利並未受侵害，而發生行政處分違法被撤銷之結果者，通常為第三人訴訟之情形。此時行政處分所違反者，為保護第三人之法規。（翁岳生編，劉宗德、彭鳳至執筆，行政法，翰蘆圖書出版有限公司，2000年7月，P1230-1231）

㈢撤銷訴訟在系爭行政處分違法並因此損害原告權利或法律上利益時，原告之訴即有理由，應為撤銷原訴願決定及原處分之判決。（陳清秀，行政訴訟法，翰蘆圖書出版有限公司，91年9月，P462）

㈣德國行政法院法第113條第1項：

行政處分係違法，因而侵害原告之權利者，法院應將該行

政處分以及所為異議之決定撤銷之。…。(司法院秘書處發行，中譯德奧法日行政法院法，85年6月，P42)

㈤日本行政事件訴訟法第3條第2項、第3項：

(抗告訴訟之「撤銷處分之訴」、「撤銷裁決之訴」)

本法所稱撤銷處分之訴，指請求撤銷行政機關之處分或其他行使公權力行為之訴訟。本法所稱撤銷裁決（按指審查行政不服之裁決，其行政爭訟之層級，相當於我國之訴願）之訴，指請求撤銷行政機關裁決（決定或其他行為）之訴訟。

㈥日本行政事件訴訟法第9條：（當事人適格）

撤銷處分之訴及撤銷裁決之訴，以請求撤銷該處分或裁決有法律上之利益者為限，得提起之。

㈦日本行政事件訴訟法第10條第1項：（撤銷理由之限制）

撤銷訴訟，與自己法律上利益無關之違法，不得持為請求撤銷之理由。

㈧69年判字第234號判例：

要旨：按人民對於中央或地方機關之行政處分，祇須認為違法或不當，致損害其權利或利益者，依訴願法第

一條規定，即得提起訴願、再訴願。至是否確有損害其權利或利益乃實體上應審究之事項，不得從程序上駁回其訴願、再訴願。

八、附帶提問：

訴願法第 79 條第 2 項設有「原行政處分所憑理由雖屬不當，但依其他理由認為正當者，應以訴願為無理由。」之規定，依行政訴訟法第 218 條，則無準用民事訴訟法第 449 條第 2 項「原判決依其理由雖屬不當，而依其他理由認為正當者，應以上訴為無理由。」之規定。就撤銷訴訟事件而言，在訴願程序的階段，訴願機關係審查原處分的違法或不當，在行政訴訟程序的階段，行政法院係審查原處分的違法。此種程序權限的區別，固在標示如下情形，即訴願程序之於原處分是行政監督（行政層級的監督），行政訴訟程序之於訴願決定及原處分是司法監督（裁判監督），兩者的程序性格與程序作用有所不同。惟在考量訴訟經濟及不影響行政機關裁量權等情形，行政法院對於違反法律（程序法或實體法）之訴願決定或原處分，依其理由雖屬不當，而依其他理由認為正當時（或者，其處分方式雖屬不當，而依其他處分方式認為正當，如本題案例），是否仍堅持不得予以維持，又行政訴訟之審理及裁判，是否一定不得準用民事訴訟法第 449 條第 2 項之規定等，似均有值得探討之餘地。

一、提案機關：臺中高等行政法院

二、法律問題10：

再審原告對尚未確定之高等行政法院判決提起再審之訴，高等行政法院調查時，經闡明確係對該判決提起再審之訴，且該判決業已確定，則得否以再審之訴不合法依行政訴訟法第278條第1項規定裁定駁回之？

三、討論意見：

甲說：按再審不屬於審級救濟，因其須對「確定之終局判決」為之（行政訴訟法第273條第1項參照），性質上乃屬非常法律救濟，與上訴、抗告等皆在該裁判尚未確定前為之，並因其提起而阻止原裁判確定之一般救濟方法有別，故就未確定之判決應依上訴程序聲明不服，不得再審，此即再審具補充性，係在補救上訴制度之窮。再審原告於判決尚未確定前即行提起再審之訴，因未合於再審之特別要件，且有違再審補充性原則，法院自應以其不合法裁定駁回之。

乙說：再審原告於判決尚未確定前提起再審之訴，雖未合於再審法定要件，惟法院於該判決已逾上訴期間而告確定後始為裁判，其程序之瑕疵已因時間之經過而補正，其再

審之訴自屬合法。

四、初步研討結果：

採乙說。

五、大會研討結果：

多數採乙說。

六、相關法條：

㈠行政訴訟法第 273 條第 1 項：

「有左列各款情形之一者，得以再審之訴對於確定終局判決聲明不服。但當事人已依上訴主張其事由或知其事由而不為主張者，不在此限。」

㈡行政訴訟法第 276 條：

「再審之訴應於 30 日之不變期間內提起。」

「前項期間自判決確定時起算。但再審之理由知悉在後者，自知悉時起算。」

㈢行政訴訟法第 278 條第 1 項：

「再審之訴不合法者，行政法院應以裁定駁回之。」

一、提案機關：高雄高等行政法院

二、法律問題11：

按入出國及移民法第2條第2項規定：「內政部為辦理本法規範之入出國及移民業務，設入出國及移民署。但有關查察逾期停留、居留及非法入國之業務，由入出國及移民署會同警政署辦理。」又同法施行細則第64條第3款規定：「外國人入出國、停留、居留、永久居留、收容管理及驅逐出國，由內政部警政署辦理，或委託直轄市政府警察局、縣（市）警察局辦理。」某甲為美國籍外國人，以其符合入出國及移民法第23條第1項所定永久居留申請資格為由，向乙縣警察局申請永久居留，經乙縣警察局審核後認某甲不符法定申請資格，而以乙縣警察局之名義否准所請，某甲不服，循序提起行政訴訟，則某甲究應以「乙縣警察局」或「內政部警政署」為被告？

三、討論意見：

甲說：

1. 按訴願法第13條前段規定：「原行政處分機關之認定，以實施行政處分時之名義為準。」本件既以受託機關

名義（即乙縣警察局）作成處分，則原行政處分機關自應為受託機關。

2. 另觀諸財政部各地區國稅局委託各直轄市及縣（市）政府所屬稅捐稽徵處代徵之營業稅，自 92 年 1 月 1 日回歸各該國稅局稽徵前，當事人提起行政救濟即以受委託之各縣市稅捐稽徵處為被告，而未以委託機關（財政部各地區國稅局）為被告。

3. 參酌學者吳庚著「行政法之理論與實用」（92 年 10 月增訂 8 版，第 609 頁）亦認：「原處分機關之認定，應以實施時名義為準，此乃法理所當然，亦為訴願法第 13 條所明定。受託機關既以自己名義作成處分，何以竟視為委託機關之處分？其實法條只須規定受託機關之處分，應向委託機關或其上級機關訴願即可・・・殊無推翻原則作不必要之遷就。與第 8 條之委任事件相較，益發顯示第 7 條之不當；有隸屬關係之下級機關就上級機關委任事件作成行政處分時，上級機關本有權詳加指示，命下級機關如何行事・・・。但第 8 條仍明定為受委任機關之處分；無隸屬關係之委託，受託機關並非委託機關之下級官署，作成處分時難謂

毫無自由形成之餘地，第 7 條反而明定視同委託機關之行政處分，可謂自亂章法。」亦認訴願法第 7 條規定，無隸屬關係之機關辦理受託事件所為之行政處分，視為委託機關之行政處分，並不妥適。則訴願法第 7 條「無隸屬關係之機關辦理受託事件所為之行政處分，視同委託機關之行政處分，其訴願之管轄，比照第 4 條之規定，向原委託機關或其直接上級機關提起訴願。」之規定，應僅係定訴願管轄機關而已，尚無因之更異原處分機關為委託機關，否則，即與前揭訴願法第 13 條前段之規定相違。抑且，造成作成行政處分之名義人與提起行政救濟對造之當事人不同，而使人民無從適從。

乙說：

1. 所謂機關權限之「委託」，係指一行政機關（委託機關）將其管轄權範圍內之權限委託不具隸屬關係之他行政機關（受託機關）以委託機關之名義執行之。由於此類委託事件僅係將事務處理權或執行權限移轉於他行政機關，故原委託機關之法定管轄權並未移轉，此與「權限之委任」係一行政機關將其管轄權範圍內

之權限移轉於他行政機關而發生法定管轄權移轉之情形，並不相同。因此，在行政責任之歸屬上，受託機關在委託範圍內所作成之處分視為委託機關之處分，其法律效果亦由委託機關自己承擔（訴願法第 7 條參照）。

2. 無隸屬關係之機關辦理受託事項所為之行政處分，視為委託機關之行政處分，訴願法第 7 條前段定有明文。次按入出國及移民法第 2 條第 2 項規定：內政部為辦理本法規範之入出國及移民業務，設入出國及移民署。但有關查察逾期停留、居留及非法入國之業務，由入出國及移民署會同警政署辦理。又同法施行細則第 64 條第 3 款規定：外國人入出國、停留、居留、永久居留、收容管理及驅逐出國，由內政部警政署辦理，或委託直轄市政府警察局、縣（市）警察局辦理。是以，系爭行政處分雖係由乙縣警察局所為，惟揆諸上開法條之規定，乙縣警察局係受內政部警政署之委託辦理，而兩者間並無隸屬關係，則某甲應以委託機關即內政部警政署為對造，始符合行政訴訟法第 24 條第 1 項之規定。

四、初步研討結果：

採甲說。

五、大會研討結果：

㈠增加討論意見丙說如下：

丙說：依地方制度法第 2 條第 3 款規定，地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項，謂之委辦事項。又依訴願法第 9 條規定：「直轄市政府、縣（市）政府或其所屬機關及鄉（鎮、市）公所依法辦理上級政府或其所屬機關委辦事件所為之行政處分，為受委辦機關之行政處分，其訴願之管轄，比照第 4 條之規定，向受委辦機關之直接上級機關提起訴願。」內政部依入出國及移民法第 2 條第 2 項及同法施行細則第 64 條第 3 款規定，將有關外國人入出國、停留、居留、永久居留、收容管理及驅逐出國等業務，交由縣警察局辦理，即屬地方自治機關受委辦事項。按諸訴願法第 9 條規定，縣警察局所為否准外國人永久居留之請求，應為縣警察局之行政處分，自以該

警察局為被告。至入出國及移民法施行細則第64條雖使用「委託」一詞，惟中央政府所屬機關係將該業務交由地方自治團體所屬警察局執行，性質上即為委辦事項，尚與訴願法第7條所規定之委託不同。

㈡多數採丙說。

六、相關法條：

㈠入出國及移民法第2條：

「本法之主管機關為內政部。內政部為辦理本法規範之入出國及移民業務，設入出國及移民署。但有關查察逾期停留、居留及非法入國之業務，由入出國及移民署會同警政署辦理。」

㈡入出國及移民法施行細則第64條第3款：

「外國人入出國、停留、居留、永久居留、收容管理及驅逐出國：由內政部警政署辦理，或由其委託直轄市政府警察局、縣（市）警察局辦理。」

㈢訴願法第7條：

「無隸屬關係之機關辦理受託事件所為之行政處分，視為委託機關之行政處分，其訴願之管轄，比照第四條之規定，向原委託機關或其直接上級機關提起訴願。」

㈣訴願法第 13 前段：

「原行政處分機關之認定，以實施行政處分時之名義為準。」

㈤行政訴訟法第 24 條第 1 款：

「經訴願程序之行政訴訟，其被告為左列機關：一、駁回訴願時之原處分機關。」

一、提案機關：臺北高等行政法院

二、法律問題12：

當事人不服高等行政法院所為之裁定，提起抗告逾期，高等行政法院應以抗告逾期裁定駁回之，或檢卷送最高行政法院，由最高行政法院以抗告逾期裁定駁回之？

三、討論意見：

甲說：由高等行政法院以抗告逾期裁定駁回之。

理由：按「提起抗告，應於裁定送達後10日之不變期間內為之。」行政訴訟法第268條前段定有明文。又「原法院或審判長未以抗告不合法駁回抗告，亦未依前項規定為裁定者，應速將抗告事件送交抗告法院；如認為必要時，應送交訴訟卷宗，並得添具意見書。」行政訴訟法第272條準用民事訴訟法第490條第2項亦定有明文。足見提起抗告不合法，例如已逾抗告期間或係對於不得抗告之裁定而抗告者，依民事訴訟法第490條第2項之反面解釋，原法院或審判長得以裁定駁回之。故本例高等行政法院對於抗告逾期應以裁定駁回之。

乙說：高等行政法院應檢卷送最高行政法院，由最高行政法

院以抗告逾期裁定駁回之。

理由：按法規對某一事項規定適用或準用其他法規之規定者，其他法規修正後，適用或準用修正後之法規，中央法規標準法第 17 條定有明文。查 92 年 2 月 7 日修正前之民事訴訟法第 490 條第 2 項規定：「提起抗告已逾抗告期間，或係對於不得抗告之裁定而抗告者，原法院或審判長應駁回之。」高等行政法院對於抗告逾期，原於民事訴訟法 92 年 2 月 7 日修正前，可依行政訴訟法第 272 條準用（92 年 2 月 7 日修正前）民事訴訟法第 490 條第 2 項規定，逕以裁定駁回之。惟民事訴訟法第 490 條第 2 項規定於 92 年 2 月 7 日修正為：「原法院或審判長未以抗告不合法駁回抗告，亦未依前項規定為裁定者，應速將抗告事件送交抗告法院；如認為必要時，應送交訴訟卷宗，並得添具意見書。」並增列第 495 條之 1 第 1 項規定：「抗告，除本編別有規定外，準用第三編第一章之規定。」準此，民事訴訟之抗告不合法（包括已逾抗告期間或係對於不得抗告之裁定而抗告）係準用民事訴訟法第 444 條第 1 項前段規定：「上訴不合法者，第 2 審法院應以裁定駁

回之。」而由第 2 審法院以裁定駁回。然而行政訴訟法第 272 條規定：「民事訴訟法第 489 條至第 492 條及第 494 條之規定，於本編準用之。」並未配合民事訴訟法之修正而為修正，依首述中央法規標準法第 17 條之規定，致目前無法準用。故本例應適用行政訴訟法第 267 條規定：「抗告，由最高行政法院裁定。」高等行政法院對於抗告逾期，應檢卷送最高行政法院，由最高行政法院以抗告逾期裁定駁回之。

四、初步研討結果：

多數採乙說，提大會決議。

五、大會研討結果：

多數採乙說。

六、相關法條：

㈠中央法規標準法第 17 條：

「法規對某一事項規定適用或準用其他法規之規定者，其他法規修正後，適用或準用修正後之法規。

㈡行政訴訟法第 267 條：

「抗告由最高行政法院裁定。」

㈢行政訴訟法第 268 條：

「提起抗告，應於裁定送達後十日之不變期間內為之。但送達前之抗告亦有效力。」

㈣行政訴訟法第 272 條：

「民事訴訟法第 489 條至第 492 條及第 494 條之規定，於本編適用之。」

㈤92 年 2 月 7 日修正後之民事訴訟法第 444 第 1 項：

「上訴不合法者，第二審法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應定期間先命補正。」

㈥92 年 2 月 7 日修正前之民事訴訟法第 490 條第 2 項：

「提起抗告已逾抗告期間，或係對於不得抗告之裁定而抗告者，原法院或審判長應駁回之。」

㈦92 年 2 月 7 日修正後之民事訴訟法第 490 條第 2 項：

「原法院或審判長未以抗告不合法駁回抗告，亦未依前項規定為裁定者，應速將抗告事件送交抗告法院；如認為必要時，應送交訴訟卷宗，並得添具意見書。」

㈧92 年 2 月 7 日民事訴訟法新增第 495 條之 1 第 1 項：

「抗告，除本編別有規定外，準用第三編第一章之規定。」

一、提案機關：臺中高等行政法院

二、法律問題13：

訴願機關認為原處分不當，惟依訴願法第83條第1項規定，撤銷或變更原處分於公益有重大損害，故訴願決定將訴願駁回，並於主文中列出原處分不當之決定。原告不服訴願決定，提起行政訴訟，聲明撤銷訴願決定及原處分，究應以原處分機關為被告，抑以訴願機關為被告？

三、討論意見：

甲說：以訴願機關為被告。

因訴願機關已認定原處分不當，應視同原處分已撤銷或變更，原告不服訴願決定，應以訴願機關為被告，方為適格。

乙說：以原處分機關為被告。

原告不服訴願決定，依行政訴訟法第24條第1款規定，應以原處分機關為被告機關方為適格。

四、初步研討結果：

採乙說。

五、大會研討結果：

㈠法律問題及討論意見中之原處分「不當」之文字，均修正

為「違法」。

㈡採乙說。

六、相關法條：

㈠行政訴訟法第 24 條：

「經訴願程序之行政訴訟，其被告為左列機關：

一、駁回訴願時之原處分機關。

二、撤銷或變更原處分或決定時，為最後撤銷或變更之機關。」

㈡訴願法第 83 條第 1 項：

「受理訴願機關發現原行政處分雖屬違法或不當，但其撤銷或變更於公益有重大損害，經斟酌訴願人所受損害、賠償程度、防止方法及其他一切情事，認原行政處分之撤銷或變更顯與公益相違背時，得駁回其訴願。

前項情形，應於決定主文中載明原行政處分違法或不當。」

一、提案機關：臺北高等行政法院

二、法律問題14：

某甲因虛報進口貨物產地事件，對於關稅局依據海關緝私條例所為之罰鍰及沒入處分不服，申請復查，其提起復查，能否扣除在途期間？

三、討論意見：

甲說：肯定說

查海關緝私條例關於復查時得否扣除在途期間問題固並未規定，惟依訴願法第1條規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」，人民對於違法或不當之行政處分，得提起訴願；而復查程序，亦屬對於違法或不當之行政處分所提起之救濟程序，為訴願程序之先前行為，除該行政處分所適用之法律另有規定外，所為之復查程序，自應適用訴願法。揆諸上開說明，訴願法關於扣除在途期間之規定，於本件復查程序亦應有其準用訴願法第16條規定：「訴願人不在受理訴願機關所在地住居者，計算法定期間，應扣除其在途期間。但有訴願

代理人住居受理訴願機關所在地，得為期間內應為之訴願行為者，不在此限。前項扣除在途期間辦法，由行政院定之。」

乙說：否定說

㈠按「受處分人不服前條處分者，得於收到處分書之日起三十日內，依規定格式，以書面向原處分海關申請復查。」為海關緝私條例第47條第1項所明定。

㈡依原處分書附註欄所載「復查案件之申請，以掛號郵寄方式向本局提出者，其受理日期以交郵當日之郵戳為準；非以掛號方式提出者，以本局收受復查申請書之日期為準。」；且依財政部於91年5月9日台財關字第0910024276號令略以「。。；非以掛號方式提出者，以受理機關收受復查申請書之日期為準。並自91年5月15日起廢止本部84年9月5日台財關第840469166號函訂定之『海關異議案件扣除在途期間表。』」；是以，復查之申請得否扣除在途期間，海關緝私條例既無明文規定，且原處分書依行政程序法第49條規定於附註欄載明以掛號方式提出者，其「受理日期」以交郵當日之郵戳為準，即已考量應受處分人不在原處分

機關所在地之不便；況上開財政部令函廢止「海關異議案件扣除在途期間表」，亦足證關於「海關異議案件」，應無扣除在途期間問題。

四、初步研討結果：

多數採乙說。提大會決議。

五、大會研討結果：

採乙說。

六、相關法條：

㈠行政程序法第49條：

「基於法規之申請，以掛號寄方式向行政機關提出者，以交郵當日之郵戳為準。」

㈡訴願法第1條：

「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」

㈢訴願法第16條：

「訴願人不在受理訴願機關所在地住居者，計算法定期間，應扣除其在途期間。但有訴願代理人住居受理訴願機關所在地，得為期間內應為之訴願行為者，不在此限。前項

扣除在途期間辦法，由行政院定之。」

㈣海關緝私條例第47條第1項：

「受處分人不服前條處分者，得於收到處分書之日起三十日內，依規定格式，以書面向原處分海關申請復查。」

一、提案機關：臺中高等行政法院

二、法律問題15：

某甲(非設籍於直轄市)對其汽車燃料使用費之徵收提起訴願及行政訴訟，各應以何機關為訴願管轄機關及被告機關？

三、討論意見：

甲說：以交通部為訴願管轄機關，以公路總局為被告。

依公路法第3條、第27條之規定，公路主管機關為交通部，為公路養護、修建及安全管理所需經費，公路主管機關得徵收汽車燃料使用費，並訂定汽車燃料使用費之徵收及分配辦法。依該辦法第3條第1項規定：「汽車燃料使用費・・・，由交通部委任公路總局或委託直轄市政府及其他指定之機關分別代徵・・・」，故汽車燃料使用費之主管機關為交通部，並依據上開規定以91年6月5日交路字第0910005543號公告(附件 1) 委任所屬公路總局辦理汽車燃料使用費徵收事項，並由受委任機關所屬各地區監理所辦理經徵業務(交通部92年7月4日交路字第0920043249號函參照)。按行政程序法第15條第1項、訴願法第8條之規定，有隸屬關係之下級機關依法辦理委任事件所為

之行政處分，為受委任機關之行政處分。各地區監理所係公路總局依其組織條例第 8 條所設置，並依公路總局之指示執行汽車燃料使用費之徵收業務，其本身並非汽車燃料使用費之原處分機關。次按「原行政處分機關之認定，以實施行政處分時之名義為準。」訴願法第 13 條定有明文。目前徵收汽車燃料使用費之繳款書上徵收機關長官欄係加蓋「交通部公路總局局長統一收據專用章」(附件 2)，足認其處分書記載之處分機關係交通部公路總局，自應以該局為原處分機關，不服者應以交通部為訴願管轄機關，而提起撤銷訴訟時，即應以交通部公路總局為被告。

乙說：以交通部為訴願管轄機關，以各地區監理所為被告。

依公路法第 3 條、第 27 條，汽車燃料使用費之主管機關為交通部，汽車燃料使用費徵收及分配辦法第 3 條第 1 項「汽車燃料使用費・・・，由交通部委任公路總局或委託直轄市政府及其他指定之機關分別代徵・・・」。依交通部公路總局各區監理所組織通則第 2 條第 4 款及其辦事細則第 8 條第 2 款之規定，交通部公路總局所屬各地區監理所掌理「規費及代辦業務」、

「徵收汽車燃料使用費事項」等職掌，實務上並以各區監理所為經徵機關，依汽車燃料使用費徵收及分配辦法第 11 條第 3 項規定，由各區監理所分別將應繳汽車燃料使用費通知書寄發汽車所有人，並以各區監理所之名義為開徵汽車燃料使用費之公告（附件 3），且關於人民申請免徵汽車燃料使用費亦由各地區監理所逕行為准駁之決定，又各地區監理所有獨立之編制、預算(公路總局單位預算下之分預算)及關防，應屬獨立之機關非內部單位，具行政救濟之當事人能力。各地區監理所依規定既為經徵機關並以其名義向納費義務人為徵收之通知及公告，參照訴願法第 13 條之規定：「原行政處分機關之認定，以實施行政處分時之名義為準。」，各地區監理所自屬原處分機關，不服者原處分者，依訴願法第 4 條第 6 款之規定，應以交通部為訴願管轄機關（參照附件 4，吳庚著，行政爭訟法論 88 年 5 月修訂版，第 306 頁），提起撤銷訴訟時，即應以各地區監理所為被告。

四、初步研討結果：

採甲說。

五、大會研討結果：

多數採甲說。

六、相關法條：

㈠訴願法第 8 條：

「有隸屬關係之下級機關依法辦理委任事件所為之行政處分，為受委任機關之行政處分，其訴願之管轄，比照第 4 條之規定，向受任機關或其直接上級機關提起訴願。」

㈡訴願法第 13 條：

「原行政處分機關之認定，以實施行政處分時之名義為準。但上級機關本於法定職權所為之行政處分，交由下級機關執行者，以該上級機關為原行政處分機關。」

㈢行政程序法第 15 條第 1 項：

「行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。」

㈣公路法第 3 條：

本法所稱公路主管機關：在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

㈤公路法第 27 條：

公路主管機關，為公路養護、修建及安全管理所需經費，

得徵收汽車燃料使用費；其徵收費率，不得超過燃料進口或出廠價格25%。（第1項）

汽車燃料使用費之徵收及分配辦法，由交通部會商財政部定之；其有關市區道路部分之分配比例，由交通部會商內政部辦理之。（第2項）

(六)交通部公路總局各區監理所組織通則第2條：

交通部公路總局各區監理所（以下簡稱各區監理所）掌理下列事項：

一、車輛檢驗、發照登記及審核管理事項。

二、汽車駕駛人執照與技工執照考驗、核發、審核及駕訓班管理事項。

三、公民營汽車運輸業督導管理事項。

四、規費及代辦業務事項。

五、自用車輛違規裁罰事項。

六、營業車輛與機車違規裁罰、各類汽車違規申訴及路邊稽查等事項。

七、其他有關各項公路監理事項。

(七)交通部公路總局各區監理所辦事細則第8條：

稅費管理課掌理下列事項：

一、代徵汽車使用牌照稅事項。

二、徵收汽車燃料使用費事項。

三、監理規費管理事項。

四、．．．

．．．

九、其他交辦事項。

(八)汽車燃料使用費徵收及分配辦法第 2 條：

凡行駛公路或市區道路之各型汽車，除第 4 條規定免徵之車輛，均依本辦法之規定，徵收汽車燃料使用費。

(九)汽車燃料使用費徵收及分配辦法第 3 條：

汽車燃料使用費按附表（一）及附表（二）之各型汽車每月耗油量及費額，由交通部委任公路總局或委託直轄市政府及其他指定之機關分別代徵之，其費率如下：

一、汽油每公升新台幣 2.5 元。

二、柴油每公升新台幣 1.5 元。（第 1 項）

前項耗油量，按各型汽車之汽缸總排氣量、行駛里程及使用效率計算之。（第 2 項）

第一項受交通部委任或委託之機關，得再委任所屬下級機關執行之。（第 3 項）

(十)汽車燃料使用費徵收及分配辦法第 11 條第 3 項：

經徵機關於開徵各期汽車燃料使用費前，除分別將應繳汽車燃料使用費通知書寄發汽車所有人外，並將開徵起迄日期公告之。

一、提案機關：臺北高等行政法院

二、法律問題16：

各地方法院檢察署犯罪被害人補償審議委員會及各高等法院及其分院檢察署犯罪被害人補償覆審委員會有無當事人能力？

三、討論意見：

甲說：按「本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織」，為行政程序法第2條第2項所明定。次按犯罪被害人保護法第14條規定：「（第1項）地方法院及其分院檢察署設犯罪被害人補償審議委員會，掌理補償之決定及其他有關事務。……（第3項）覆審委員會及審議委員會均置主任委員一人，分別由高等法院或其分院檢察署檢察長、地方法院或其分院檢察署檢察長兼任；委員六人至十人，由檢察長遴選檢察官及其他具有法律、醫學或相關專門學識之人士，報請法務部核定後聘兼之；職員由檢察署就其員額內調兼之。」依上開規定，地方法院及其分院檢察署所設犯罪被害人補償審議委員會自屬依法得代表國家表示意思，掌理補償之決定

及其 他有關事務之行政機關至明。關於就犯罪被害人補償之申請之行政處分係由「○○地方法院檢察署犯罪被害人補償審議委員會」之名義作成，參照法務部函頒「犯罪被害人補償審議委員會及犯罪被害人補償覆審委員會設置要點」第 15 條：「各委員會行文時，分別以○○檢察署犯罪被害人補償覆審委員會及○○檢察署犯罪被害人補償審議委員會名義行之。」訴願法第 13 條：「行政處分機關之認定，以實施行政處分時之名義為準。……」及行政訴訟法第 24 條：「經訴願程序之行政訴訟，其被告為左列機關：一駁回訴願時之原處分機關。……」之規定，自應以實施行政處分時之名義即「○○檢察署犯罪被害人補償覆審委員會」為原行政處分之機關」及「被告」，始符合行政訴訟法第 24 條第 1 款規定。(最高行政法院 93 年度判字第 1501 號判決及 93 年度裁字第 745 號裁定參照，如附件 1)。綜上所述，地方法院及其分院檢察署犯罪被害人補償審議委員會為行政機關，有當事人能力。

乙說：按行政訴訟法第 22 條規定：「 自然人、法人、中央及地方機關、非法人之團體，有當事人能力。」及第 107 條

第 1 項第 3 款規定：「原告之訴，有左列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。……三、原告或被告無當事人能力者。」次按行政程序法第 2 條第 2 項規定：「本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。」是一行政組織體究是否為行政機關抑或內部單位，通常以有無單獨之組織法規、有無獨立之預算及有無印信三項標準而判定，如三者皆具備之組織體為行政機關，否則屬於內部單位，欠缺行政訴訟之當事人能力。查犯罪被害人保護法第 14 條固於第 1 項規定：地方法院及其分院檢察署設犯罪被害人補償審議委員會，掌理補償之決定及其他有關事務，然參酌同法第 4 條：「因犯罪行為被害而死亡者之遺屬或受重傷者，得申請犯罪被害補償金。前項犯罪被害補償金，由地方法院或其分院檢察署支付；所需經費來源如下：一、法務部編列預算。二、監所作業者之勞作金總額提撥部分金額。三、犯罪行為人因犯罪所得或其財產經依法沒收變賣者。」及第 12 條第 1 項、第 2 項：「國家於支付犯罪被害補償金後，於補償金額範圍內，對犯罪行為人或依法應負賠

償責任之人有求償權。前項求償權，由支付補償金之地方法院或其分院檢察署行使。必要時，得報請上級法院檢察署指定其他地方法院或其分院檢察署為之。」之規定，以及就犯罪被害人補償審議委員會之設置並無組織法規（包括組織法、組織條例、組織通則或規程），僅由法務部發布有「犯罪被害人補償審議委員會及犯罪被害人補償覆審委員會設置要點」，且按該要點第12條：「各委員會所需業務經費，由各該檢察署循預算程序編列年度預算支應之。」等規定以觀，地方法院及其分院檢察署犯罪被害人補償審議委員會不具備前揭有單獨之組織法規、獨立之編制及預算之要件；復參以上開委員會於應訴時所提出之委任狀亦係蓋用各地方法院檢察署之印信（其所持理由為委員會本身無印信），是上開委員會亦不具備前揭須有印信之要件。此外經查閱84年5月1日立法院第2屆第5會期司法委員會審查「犯罪被害人補償法草案」第1次會議紀錄，當時之法務部長馬英九於該次會議內所為之口頭補充說明有「上述2委員會（按指地方法院或其分院檢察署犯罪被害人補償審議委員會暨高等法院檢察署犯罪被害人補償覆審委員會）均為任

務編組，以充分利用現有之人力，避免造成國家財力上過多負擔。」（參照立法院公報第 84 卷第 28 期第 465 頁，如附件 2），是可知法務部於制度設計上，亦自始未有將上開委員會設置為行政機關之規劃。綜上所述，地方法院及其分院檢察署犯罪被害人補償審議委員會僅為內部單位，無當事人能力。

四、初步研討結果：

多數採乙說。提大會決議。

五、大會研討結果：

採乙說，並送請最高行政法院庭長法官聯席會議討論。

六、相關法條：

㈠行政訴訟法第 22 條：

「自然人、法人、中央及地方機關、非法人之團體，有當事人能力。」

㈡行政訴訟法第 24 條第 1 項第 1 款：

「經訴願程序之行政訴訟，其被告為左列機關：

一、駁回訴願時之原處分機關。」

㈢犯罪被害人保護法第 14 條第 1 項：

「地方法院及其分院檢察署設犯罪被害人補償審議委員會

，掌理補償之決定及其他有關事務。」

㈣犯罪被害人保護法第 14 條第 2 項：

「高等法院及其分院檢察署設犯罪被害人補償覆審委員會，就有關犯罪害人補償事務指揮監督審議委員會，並受理不服審議委員會決定之覆議事件及逕為決定事件。」

㈤犯罪被害人保護法第 14 條第 3 項：

「覆審委員會及審議委員會均置主任委員一人，分別由高等法院或其分院檢察署檢察長、地方法院或其分院檢察署檢察長兼任；委員六人至十人，由檢察長遴選檢察官及其他具有法律、醫學或相關專門學識之人士，報請法務部核定後聘兼之；職員由檢察署就其員額內調兼之。」

㈤行政程序法第 2 條第 2 項：

「本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。」

一、提案機關：臺北高等行政法院

二、法律問題17：

中央信託局於92年7月1日改制為中央信託局股份有限公司後，有關公務人員不服中央信託局股份有限公司就公保事件所為行政處分，應以銓敘部或中央信託局股份有限公司為原處分機關？公務人員應循復審或訴願程序謀求救濟？

三、討論意見：

甲說：依行政程序法第16條規定，委託行使公權力之對象為「民間團體或個人」，而中央信託局為國家全部出資之組織及由政府所設立，並有獨立之法律依據（中央信託局條例迄未修正或廢止），並非民間團體或個人，非屬上開條文委託行使公權力之情形，且中央信託局在改制為公司組織前，依81年10月30日修正公布之銀行法第139條第1項規定：「依其他法律設立之銀行或其他金融機構，除各該法律另有規定者外，適用本法之規定。」及74年5月20日修正公布之銀行法第52條第1項規定：「銀行為法人．．」，已取得法人資格，則中央信託局於改制公司組織後與改制公司組織前私法人性質無異，如以92年7月1日為改適用「委託行使公權力」之區分點，法理

上未見一致。是以，在中央信託局改制為公司組織前，既係依行政程序法第2條第2項、第15條第2項、訴願法第7條前段、行政訴訟法第24條第1款、公教人員保險法第4條第1項、第5條第1項、中央信託局條例第1條、第4條第3款規定，及司法院釋字第466號解釋，認定中央信託局就受託事件所為之行政處分，視為委託機關銓敘部之行政處分，而以銓敘部為原處分機關及被告，公務人員並循復審程序謀求救濟。從而，中央信託局雖於92年7月1日改制為中央信託局股份有限公司，有關公務人員不服中央信託局股份有限公司就公保事件所為行政處分，仍應以銓敘部為原處分機關及被告，且銓敘部既為公務人員保障法第25條第1項所定公務人員「人事主管機關」，是公務人員就公保事件自應循復審程序謀求救濟。

乙說：中央信託局係於92年7月1日由中央信託局改制為公司組織，乃依公司法組織、登記成立之社團法人，為私法人，非公法人團體，其資本全部來自於政府（中央信託局條例第2條），僅可說明其為公營事業，不因此更易其為私法人之性質，其依公教人員保險法第4條第1項、第5

條第1項前段、中央信託局條例第1條、第4條第3款之規定，受銓敘部委託辦理公保業務，自屬依法受中央機關委託行使公權力之團體【行政程序法第16條之「民間團體」，係有別於「公法人團體」之謂】，依訴願法第10條、行政訴訟法第25條規定，應以受託之團體即中央信託局股份有限公司為原處分機關及被告。又中央信託局股份有限公司並非公務人員保障法第25條第1項所定公務人員「服務機關」或「人事主管機關」，是公務人員不服中央信託局股份有限公司就公保事件所為行政處分，不適用該法條規定之復審程序，而應依公務人員保障法第1條後段：「本法未規定者，適用其他有關法律之規定。」之規定，按訴願法第10條規定，以原委託機關銓敘部為受理訴願機關，循訴願程序謀求救濟。

丙說：有關公務人員不服中央信託局股份有限公司就公保事件所為行政處分，如以中央信託局股份有限公司為原處分機關及被告，依行政程序法第2條第3項：「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。」之規定，中央信託局股份有限公司於委託範圍內，視為行政機關，而屬公務人員保障法第25條第1項

所定公務人員「人事主管機關」，因此，公務人員就公保事件，應循復審程序謀求救濟。

四、初步研討結果：

未做成決議，提請大會討論。

五、大會研討結果：

決議本提案保留。

六、相關法條：

㈠公教人員保險法第4條：

「本保險之主管機關為銓敘部。

為監督本保險業務，由銓敘部會同有關機關組織監理委員會；其組織規程由考試院會同行政院定之。」

㈡公教人員保險法第5條：

「本保險業務由中央信託局（以下稱承保機關）辦理，並負承保盈虧責任；如有虧損，其屬於本法修正前之虧損及潛藏負債部分，由財政部審核撥補；其屬於本法修正後之虧損部分，應調整費率挹注。

承保機關辦理本保險所需事務費由中央政府編列預算撥付，其金額不得超過年度保險費總額之百分之三點五。」

㈢中央信託局條例第1條：

「為執行政府政策，辦理採購、貿易、保險、銀行、信託、儲運及其他經中央主管機關指定之特種業務，設中央信託局，受財政部之監督。」

㈣中央信託局條例第2條：

「本局資本由國庫撥給之。」

㈤中央信託局條例第4條第3款：

「本局之業務如左：

三、政府委託辦理之公務人員保險、軍人保險及其他經中央主管機關核准辦理之人身保險業務。」

㈥行政程序法第2條第2項：

「本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。」

㈦行政程序法第2條第3項：

「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。」

㈧行政程序法第3條第1項：

「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」

㈨行政程序法第3條第3項第7款：

「下列事項，不適用本法之程序規定：

七、對公務員所為之人事行政行為。」

㈩行政程序法第15條第2項、第3項：

「行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。

前二項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」

㈪行政程序法第16條第1項、第2項：

「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。」

㈫訴願法第7條：

「無隸屬關係之機關辦理受託事件所為之行政處分，視為委託機關之行政處分，其訴願之管轄，比照第四條之規定，向原委託機關或其直接上級機關提起訴願。」

㈬訴願法第10條：

「依法受中央或地方機關委託行使公權力之團體或個人，以

其團體或個人名義所為之行政處分，其訴願之管轄，向原委託機關提起訴願。」

㈣行政訴訟法第24條：

「經訴願程序之行政訴訟，其被告為左列機關：

一、駁回訴願時之原處分機關。

二、撤銷或變更原處分或決定時，為最後撤銷或變更之機關。」

㈤行政訴訟法第25條：

「人民與受委託行使公權力之團體或個人，因受託事件涉訟者，以受託之團體或個人為被告。」

㈥公務人員保障法第1條：

「為保障公務人員之權益，特制定本法。本法未規定者，適用其他有關法律之規定。」

㈦公務人員保障法第2條：

「公務人員身分、官職等級、俸給、工作條件、管理措施等有關權益之保障，適用本法之規定。」

㈧公務人員保障法第3條：

「本法所稱公務人員，係指法定機關依法任用之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員。

前項公務人員不包括政務人員及民選公職人員。」

㈣公務人員保障法第4條：

「公務人員權益之救濟，依本法所定復審、申訴、再申訴之程序行之。

公務人員提起之復審、再申訴事件（以下簡稱保障事件），由公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）審議決定。

保障事件審議規則，由考試院定之。」

㈢公務人員保障法第25條：

「公務人員對於服務機關或人事主管機關（以下均簡稱原處分機關）所為之行政處分，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起復審。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，亦同。

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遭受侵害時，亦得依本法規定提起復審。

」

㈡公務人員保障法第102條：

「下列人員準用本法之規定：

一、教育人員任用條例公布施行前已進用未經銓敘合格之

公立學校職員。

二、私立學校改制為公立學校未具任用資格之留用人員。

三、公營事業依法任用之人員。

四、各機關依法派用、聘用、聘任、僱用或留用人員。

五、應各種公務人員考試錄取占法定機關、公立學校編制職缺參加學習或訓練之人員。

㈢司法院釋字第466號解釋：

解釋文：憲法第十六條規定人民有訴訟之權，旨在確保人民得依法定程序提起訴訟及受公平之審判。至於訴訟救濟究應循普通訴訟程序抑或依行政訴訟程序為之，則由立法機關依職權衡酌訴訟案件之性質及既有訴訟制度之功能等而為設計。我國關於民事訴訟與行政訴訟之審判，依現行法律之規定，分由不同性質之法院審理，係採二元訴訟制度。除法律別有規定外，關於因私法關係所生之爭執，由普通法院審判；因公法關係所生之爭議，則由行政法院審判之。

國家為提供公務人員生活保障，制定公務人員保險法，由考試院銓敘部委託行政院財政部所屬之中央

信託局辦理公務人員保險，並於保險事故發生時予以現金給付。按公務人員保險為社會保險之一種，具公法性質，關於公務人員保險給付之爭議，自應循行政爭訟程序解決。惟現行法制下，行政訴訟除附帶損害賠償之訴外，並無其他給付類型訴訟，致公務人員保險給付爭議縱經行政救濟確定，該當事人亦非必然即可獲得保險給付。有關機關應儘速完成行政訴訟制度之全盤修正，於相關法制尚未完備以前，為提供人民確實有效之司法救濟途徑，有關給付之部分，經行政救濟程序之結果不能獲得實現時，應許向普通法院提起訴訟謀求救濟，以符首開憲法規定之意旨。

七、相關機關之意見：

★中央信託局股份有限公司意見：

有關本局改制前所為之行政處分，依行政程序法第15條第2項及訴願法第7條規定，屬行政委託之性質，其被告機關應依行政訴訟法第24條規定辦理。然本局自92年7月1日改制為公司組織後，公教人員保險之主管機關銓敘部曾邀集有關單位會商，會議結論認為在行政訴訟上應以「中央信託局股份有限公司」為被

告機關，但上開結論於會議上並非無有力之反對意見，且仍存有若干法律上疑義，茲說明如下：

一、依行政程序法第16條規定，委託行使公權力之對象為「民間團體或個人」，而本局為國家全部出資之組織及由政府所設立，並有獨立之法律依據，絕非民間團體或個人，非屬上開條文委託行使公權力之情形。銓敘部會議認為本局改制為公司組織後，已屬私法人範疇，非行政機關，實則本局在改制為公司組織前，依81年10月30日修正公布之銀行法第139條第1項規定：「依其他法律設立之銀行或其他金融機構，除各該法律另有規定者外，適用本法之規定。」及74年5月20日修正公布之銀行法第52條第1項規定：「銀行為法人．．」，本局於92年7月1日改制公司組織前，已取得法人資格，該法人之性質應視為私法人（此有上開會議紀錄第2頁財政部第2次發言可參），仍一直援用「行政委託」規定辦理，則本局改制公司組織後與改制前私法人性質無異，如以92年7月1日為改適用「委託行使公權力」之區分點，法理上未見一致。

二、依中央信託局條例第1條規定：「為執行政府政策，辦理採購、貿易、保險、銀行、信託、儲運及其他經中央主管機關指定之特種業務，設中央信託局，受財政部之監督。」

上開條例並未廢止或再次修正，是否得以事實上改制公司組織為由，否定本局之法律上機關定位，不無疑義。依行政程序法第2條第2項規定：「本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。」，並未顯示「行政權」，是無論本局改制前後均宜認定其為功能性行政機關，無須適用同條第3項視為行政機關之規定。

三、如行政訴訟上將本局所為之行政處分視為本局自己之行政處分，認定為被告適格，則在公務人員保障法之適用上，亦將產生疑義。依公務人員保障法第25條第1項規定：「公務人員對於服務機關或人事主管機關所為之行政處分，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起復審。」，現行實務處理上，屬於公務人員保障法適用之公務人員公保案件，係經由公務人員保障暨培訓委員會作成復審決定，惟揆諸上開規定，若將本局所為之行政處分視為本局自己之行政處分，則本局並非復審人之服務機關，亦非人事主管機關，公務人員保障暨培訓委員會何能受理復審人所提出之復審申請，僅有透過「行政委託」之規定始能解決，依訴願法第7條前段規定，此時被告所為之行政處分視為人事主管機

關銓敘部所為之行政處分，公務人員保障暨培訓委員會自得受理復審人提出之復審申請。

四、中央信託局條例在未廢止或修正前，不應僅以事實上改制公司組織為由，否定本局之法律上機關定位，否則將形成本末倒置之情形，財政部於銓敘部所召集會議上第1次發言，認為交通銀行及中國農民銀行亦均已公司化，其各自條例亦均維持交通銀行條例及中國農民銀行條例之名稱，均未冠以股份有限公司之名稱，然上開條例均有「並依股份有限公司之組織設立之」之條文，此有交通銀行條例第1條及中國農民銀行條例第1條規定可參，而中央信託局條例未修正增列如上文字前，不應否定中央信託局之法律上機關定位，且參照該會議紀錄第3頁所載，法務部亦肯認在概念上「中央信託局」為機關，「中央信託局股份有限公司」則為私法人機構。本局係於92年7月1日由中央信託局改制為公司組織，且被告資本全部來自政府，國家擁有百分之百股份，中央信託局條例目前亦尚未修改，故本局應為行政程序法所稱廣義的行政機關，本局辦理公保業務，性質上應屬行政程序法第15條規定之行政委託，而非同法第16條規定所稱受委託行使公權力之個人或民間團體。

五、依憲法第80條規定：「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。」、司法院釋字第216號解釋：「各機關依其職掌就有關法規為釋示之行政命令，法官於審判案件時，固可予以引用，但仍得依據法律，表示不同見解，並不受其拘束．．司法行政機關所發司法行政上之命令，如涉及審判上之法律見解，僅供法官參考，法官於審判時，亦不受其拘束。」之意旨，司法院代表於銓敘部召集會議上亦明白表示，司法院見解係屬司法行政部門之意見，上開會議以存有疑義之前提（中央信託局事實上之改制，並不能否定中央信託局之法律上機關定位）所獲得之結論，是否加以援用，即本案以「中央信託局股份有限公司」為被告機關是否適格，請法院依職權認定。

★銓敘部意見：

一、有關公保事件行政訴訟之被告機關部分：

㈠按中央信託局（該局業於92年7月1日改制為中央信託局股份有限公司，以下簡稱中信局）係受本部委託辦理公保業務，有關公務人員不服其就公保事件所為之行政處分提起行政訴訟，究應依行政訴訟法第24條規定：「經訴願程序之行政訴訟，其被告為左列機關：一、駁回訴願時之原處分

機關。二、撤銷或變更原處分或決定時，為最後撤銷或變更之機關。」抑或依同法第25條規定：「人民與受委託行使公權力之團 體或個人，因受託事件涉訟者，以受託之團體或個人為被告。」定其被告機關，前經司法院秘書長於91年2月20日以（九一）秘台廳行一字第02350號函復本部略以，行政訴訟法　第25條所規定受委託行使公權力者，係指民間團體或個人而言，中信局係屬國家為全部出資之組織，並非民間團體或個人，其受本部委託辦理公保業務，對當事人申請案件為准駁之行政處分，似應依行政訴訟法第24條規定定其被告機關，亦即公保事件應以本部為行政訴訟之被告機關（按：行政院法規委員會第239次委員會議對於公保事件之訴願管轄疑義，多數委員之意見亦認為中信局就受託業務所為之行政處分，應視為委託機關即本部之行政處分，向考試院提起訴願）。

㈡嗣因中信局於92年7月1日改制為股份有限公司，已屬私法人之範疇，非屬機關性質，故前開司法院秘書長有關中信局並非民間團體之見解似難再予援引，本部爰於92年8月11日邀集司法院、行政院法規委員會、法務部、保訓會等相關機關開會研商，獲致結論以：中信局改制後就公保事件

所為之行政處分，改適用行政訴訟法第25條規定，定其被告機關，亦即以中信局為被告機關。

㈢綜上，公務人員不服中信局於92年7月1日改制為股份有限公司後就公保事件所為之行政處分，提起行政訴訟，應以中信局為被告機關。

二、有關公務人員不服中信局於改制後就公保事件所為之行政處分，應循復審抑或訴願之救濟途徑部分：

㈠查公務人員保障法（以下簡稱保障法）第25條第1項規定：「公務人員對於服務機關或人事主管機關（以下均簡稱原處分機關）所為之行政處分，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起復審。…」中信局於改制後，既為行政訴訟法第25條所規定受委託行使公權力之團體，而為公保事件行政訴訟之被告，惟其非屬機關性質，似亦非上開保障法第25條之人事主管機關，是以，公務人員不服中信局就公保事件所為之行政處分，得否提起復審，恐有疑義。又遍觀訴願法及保障法相關規定，僅訴願法第10條規定：「依法受中央或地方機關委託行使公權力之團體或個人，以其團體或個人名義所為之行政處分，其訴願之管轄，向原委託機關提起訴願。」則中信局受本部委

託辦理公保業務，公務人員對其就公保事件所為之行政處分不服，是否僅得依訴願法規定提起訴願，別無救濟途徑，亦有待釐清。

㈡關於公務人員不服中信局就公保事件所為之行政處，其行政救濟程序，本部認為應依保障法之規定提起復審，理由如次：

1.查保障法第1條即明定：「為保障公務人員之權益，特制定本法。本法未規定者，適用其他有關法律之規定。」復查訴願法第1條第1項規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」是以，當事人不服行政處分時，係以其身分區分其行政救濟之種類，當事人為人民者應提起訴願，當事人為公務人員者應提起復審，此為上開保障法第1條及訴願法第1條所明定，為其立法目的及立法意旨之所在，其他條文之適用並應以此為前提。是現職公務人員不服中信局就公保事件所為之處分，自應依保障法提起復審，尚不得提起訴願。

2.中信局改制為股份有限公司後，雖已非機關性質，惟參

照釋字第269號及第382號解釋理由，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，有政府機關之功能，具有與機關相當之地位；則中信局於受本部委託辦理公保業務之範圍內，亦當可認其為具有與機關相當之地位。

3.保障法係於92年5月8日修正公布，中信局則係於同年7月1日始改制為股份有限公司，已屬私法人之範疇，進而衍生該公司非屬保障法第25條第1項所稱「服務機關或人事主管機關」之適格疑義。茲以中信局改制前並無此疑義之產生，此疑義之產生蓋因保障法本次修正未能預期中信局之改制，而就第25條第1項之文字為較契合之修正，似可於下次修正時參照行政訴訟法第25條之規定予以明定。

★公務人員保障暨培訓委員會意見：

一、按公務人員保障法（以下簡稱保障法）第1條規定：「為保障公務人員之權益，特制定本法。本法未規定者，適用其他有關法律之規定。」及第4條第1項規定：「公務人員權益之救濟，依本法所定復審、申訴、再申訴之程序行之。」茲以公務人員受國家機關之處分，究與人民所受行政處分，其性質並

非全然相同，保障法爰為特別規定，有關公務人員權益之救濟，均應優先適用該法之規定，不得再適用訴願法之規定。次按保障法第2條規定，有關本法之實體保障項目，係以公務人員之「身分」、「官職等級」、「俸給」、「工作條件」、「管理措施」等有關權益為範圍，該5種保障項目僅係例示規定，例如請領休假旅遊補助或公務人員保險現金給付之爭執，雖非本條明列之實體項目，但仍可循本法所定救濟程序請求救濟。且保障法第3條第1項及第102條對所保障對象業定有明文。故凡屬本法保障對象之公務人員就其權益之爭議，自應優先依本法所定之程序救濟。

二、復依保障法第25條第1項規定：「公務人員對於服務機關或人事主管機關（以下均簡稱原處分機關）所為之行政處分，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起復審。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時，亦同。」是公務人員不服服務機關或人事主管機關之行政處分得依本法提起復審。至公務人員就中央信託局股份有限公司就公教人員保險業務作成行為所生爭執，經查：

㈠公教人員保險法第4條第1項規定：「本保險之主管機關為銓敘部。」第5條第1項規定：「本保險業務由中央信託局（以

下稱承保機關）辦理，……。」及72年11月11日修正之中央信託局條例第4條規定：「本局之業務如左：一、……三、政府委託辦理之公務人員保險、軍人保險及其他經中央主管機關核准辦理之人身保險業務。」

㈡以中央信託局於92年7月1日改制為股份有限公司，並轉為公司形態之社團法人，查該公司章程第5條第3款規定，仍以受政府委託辦理之公教人員保險為其經營業務範圍。依行政程序法第16條第1項規定：「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。」及第2條第3項規定：「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。」以中央信託局股份有限公司係經銓敘部就公教人員保險業務依法委託行使公權力之團體，在其委託範圍內，依前揭規定既視為行政機關，自得為行政處分。

㈢法定機關依法任用之有給專任人員，屬保障法第3條所定之保障對象，其於請求公保給付，係依其公務人員身分所生之請求權，屬公務人員權益保障事項，如有爭執應循保障法所定程序提起復審。中央信託局股份有限公司就公教人員保險業務所為否准核發公保給付處分，既係該公司受銓敘部委託辦理之業務範圍，即應視其為人事主管機關所為之行政處分

。

㈣又訴願法第7條至第10條之立法意旨在於解決行政機關委託、委任或委辦行使公權力時，有關訴願管轄機關之認定，而保障法第4條第2項已明定保障事件由本會審議決定。是本會為復審事件之唯一管轄機關，尚無須於保障法就管轄認定另為規定，併予敘明。

三、至非屬保障法保障對象之人員，如公立學校之教師，依教育人員任用條例第2條及同條例第2章之規定觀之，其與公立學校之職員尚屬有別，且非屬保障法明定保障之對象，就其權益之爭執，即無法循保障法之程序救濟（本會86年5月23日86公保字第01116號函釋參照），而應另循其他救濟程序（如訴願法）解決。