

什麼是行政處分？

文:宋易修（認證法律人）· 基本人權·政府· 2025-12-26

本文

一、行政處分的定義是什麼？有什麼要件嗎？

行政處分是行政法的重要基礎概念，根據行政程序法第92條第1項的規定，所謂行政處分，指的是行政機關就公法上具體事件所做的決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果的單方行政行為^[1]。這是我國法律明文對行政處分的定義，學理上一般認為行政處分具備六大要素^[2]，以下白話說明：

（一）公法事件

是涉及國家統治權、行使公權力的事件^[3]。

（二）行政機關

包含國家行政機關與地方自治團體的行政機關，而個人或團體如果受託行使公權力，在委託範圍內同樣是行政機關^[4]。

（三）法效性

會發生法律上的效果，使人民的權利義務發生取得、喪失或變更。

（四）外部性

是對於行政機關以外的人發生效力，而不是行政機關內部的行為。

（五）個別性

並不是一般、抽象的事件，而是針對特定人與個別的具體事件。

（六）單方性

有單方拘束人民的特性。

如果這六大要素之中有任何一個欠缺，那一個行為或決定就不是行政處分了。舉例來說，如果欠缺公法事件的要素，那就是私經濟行為^[5]；如果欠缺法效性，不發生法律效果，那可能會是觀念通知^[6]，或是重複處分^[7]；如果欠缺個別性，不是對具體事件所做的決定，那可能就會是行政命令^[8]。各種要件欠缺所產生的變化，可說是數也數不完，也是實務和學界一直持續探討的議題。

二、聽起來很抽象的行政處分，有實際的例子嗎？

行政處分是國家對人民實施公權力最常見的方式之一，可以說無所不在。以下以一般人生活中經常會碰到的例子，說明行政處分的六大要件：

(一) 課稅

比如報稅季節到了，你收到繳稅的核課通知單，這就是一個行政處分，六大要件分別體現在：

1. 公法事件：課稅是國家公權力的行使；
2. 行政機關：課多少稅的決定是國稅局做的；
3. 法效性：你負擔了繳納特定金額給國家的法律義務，而發生了法律效果；
4. 外部性：這是國稅局對你這個人，而非對行政機關內部所做的決定；
5. 個別性：這是依據納稅義務人的個別條件而針對你個人的具體決定，不是對象廣泛或不明的一群人；
6. 單方性：這是國稅局單方做出的決定，事前不需要得到你的同意。

(二) 交通罰單

又比如你不小心闖了紅燈被警察抓到開單，這也是一個行政處分^[9]，六大要素體現在：

1. 公法事件：開罰單是國家公權力的行使；
2. 行政機關：開罰單是警察機關的決定；
3. 法效性：發生了法律效果，你負擔了繳納特定金額給國家的法律上義務；

至於外部性、個別性、單方性的要件，則跟前述課稅的例子一樣，本段就不花篇幅介紹了。

三、行政處分有什麼類型呢？

行政處分的分類方式很多，也是持續變動中的概念，以下僅舉常見的分類做介紹：

(一) 從對人民的影響區分：侵益處分與授益處分

從對人民產生的影響是有利還是不利^[10]，可區分為會對人民權益造成不利影響的侵益處分，以及會對人民權

益造成有利影響的授益處分。典型的侵益處分，比如上述的課稅，或是違反交通規則被警察開單等；而典型的授益處分，比如監理所核發駕照、社福機關核准補助，或是學校核發畢業證書^[11]等。

(二) 從效力形式區分：下命處分、形成處分、確認處分

而從行政處分的效力形式，可以區分為3種類型^[12]：

1. 下命處分：指的是命人民為特定行為（如繳罰單）或不能為特定行為（如不准開車）；
2. 形成處分：是指行政處分直接設定、變更或廢棄法律關係，不會、也不需要命人民再做什麼事來配合，比如吊銷駕照^[13]；
3. 確認處分：是指對是否存在法律關係，或是關於人的地位或物的性質，在法律上具有重要意義事項的認定，比如認定私有土地為既成道路^[14]。

需要留意的是，效力形式的分類之間並不互斥，而是可能並存的，比如通常下命處分會同時具有形成處分的效力^[15]，就像主管機關依據舊性騷擾防治法第20條^[16]對性騷擾行為人做出罰鍰處分時，處分的效果除了命人民去繳罰鍰外，也認定了這個人的性騷擾行為，形成一段「認定這個人是性騷擾行為人」的法律關係^[17]。

(三) 小結

其他分類方式還有需不需要人民協力、會不會對第三人產生不利效果、是不是多個機關一起作成等，除了無法全部列舉外，也因為實務上的新類型也層出不窮，所以實際上不會有完整、不再變動的分類系統。

四、為什麼要在意一件事是不是行政處分呢？

判斷一件事情是不是行政處分，對人民來說最重要的功能，在於能不能依法救濟，因為根據行政法學理以及我國行政爭訟法規（如訴願法、行政訴訟法），原則上只有行政處分才能作為行政爭訟救濟的對象，特別是撤銷訴願及訴訟^[18]。

舉例來說，如果今天A機關做了一個決定，導致B認為自己的權益受損，希望藉由行政爭訟制度撤銷這個決定，前提必須是這個決定符合行政處分的定義，否則B是連透過行政爭訟制度撤銷這個決定都沒辦法的。

總結來說，行政處分是行政法體系的重要基礎，也是行政法最複雜的議題之一，礙於篇幅，本文先簡單跟大家介紹到這邊，希望能為讀者建立基礎概念。

註腳

[1] 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。」

[2] 關於行政處分的要件，在學者之間也有不同的區分，但都來自對行政程序法第92條的分析，並沒有絕對

的對錯優劣，可參考林明鏘（2025），《行政法講義》，9版，頁213；詳細定義可參考吳庚、盛子龍（2020），《行政法之理論與實用》，增訂16版，頁273-299。

- [3] 最高法院80年度台上字第525號民事判決：「所謂行使公權力，係指公務員居於國家機關之地位，行使統治權作用之行為而言。並包括運用命令及強制等手段干預人民自由及權利之行為，以及提供給付、服務、救濟、照顧等方法，增進公共及社會成員之利益，以達成國家任務之行為。」
- [4] 行政程序法第2條第2、3項：「
II 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。
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。」
- [5] 如司法院釋字第540號解釋理由書：「此等契約係為推行社會福利並照顧收入較低國民生活之行政目的，所採之私經濟措施，並無若何之權力服從關係。性質上相當於各級政府之主管機關代表國家或地方自治團體與人民發生私法上各該法律關係，尚難逕謂政府機關直接興建國民住宅並參與分配及管理，即為公權力之行使。」
臺北高等行政法院高等庭113年度訴字第855號裁定：「……行政機關代表國庫出售或出租公有財產，並無為公共利益之目的，僅為國家對非公用之國有財產為使用、收益、處分之私經濟行為，並非行使公權力，對外發生法律上效果之單方行政行為，即非行政處分，而屬私法上契約行為，當事人若對之爭執，自應循民事訴訟程序解決……。」
- [6] 臺北高等行政法院地方庭114年度簡字第411號裁定：「被告即以系爭函文檢送該次會議紀錄予原告。上開委員會關於違章建築案件之爭議決議，僅為被告就其所屬機關之行政行為所為內部監督機制，並以之提供相關諮詢之用，該委員會所為決議事項尚無對原告發生法律效果，是系爭函文核屬觀念通知，並非行政處分（本院111年訴字第31號裁定意旨參照）。」
- [7] 臺北高等行政法院地方庭114年度簡字第195號裁定：「再按人民對同一事實先後提出申請，行政機關對於人民請求事項，於核駁後，對於其後重複提出之請求，答覆申請人時，僅重申先前所為之確定處分，而未為實體決定，因其性質僅屬觀念通知，而非行政處分，即學說上所稱之重複處分，若對之提起課予義務訴訟，不符須以依法申請行政機關作成行政處分或為特定內容之行政處分為要件，自非法之所許（最高行政法院102年度裁字第1632號裁定、106年度裁字第259號裁定意旨參照）。」
- [8] 最高行政法院110年度上字第698號判決：「準此，行政機關須有法律之具體明確授權，始得以行政命令限制人民之自由權利；若法律僅概括授權者，該管行政機關固得就執行法律有關之技術性、細節性事項以行政命令定之，惟其內容不能抵觸母法或對人民之自由權利增加法律所無之限制。」
- [9] 法務部法律字第0999032799號（2010/8/10）：「舉發違反道路交通管理事件通知單，係以行政機關名義製作，載有被通知人為受處罰對象、應處罰鍰金額、繳納方式等內容，且送達被通知人，故其性質上屬行政處分要無疑義……。」
- [10] 其中侵益處分又有譯為「負擔處分」，用語和詳細內容，可參考吳庚、盛子龍（2020），《行政法之理論與實用》，增訂16版，頁317-318。
- [11] 高雄高等行政法院101年度訴字第278號行政判決：「故被告審核畢業申請後，認符合畢業條件者，應發給畢業證書，並授予學士學位，固屬要式處分；惟若被告審核畢業申請後，認不符合畢業條件，而否准申

請人之申請，前揭法令並無規定應以要式或書面為之，揆諸上述行政程序法第95條規定，被告自得以言詞或其他方式為之。」

[12]詳細說明，可參考吳庚、盛子龍（2020），《行政法之理論與實用》，增訂16版，頁314-316。

[13]臺北高等行政法院106年度交上字第214號判決：「按道交處罰條例第92條第1項授權訂定之道路交通安全規則第50條第1項規定：『汽車駕駛執照為駕駛汽車之許可憑證，由駕駛人向公路監理機關申請登記，考驗及格後發給之。汽車駕駛人經考驗及格，未領取駕駛執照前，不得駕駛汽車。』主管機關據此給予人民駕駛執照，係屬於行政法學上之許可（司法院釋字第699號解釋之大法官陳春生提出、大法官陳碧玉加入之協同意見書參照），則依道交處罰條例第35條第3項前段規定對於違規行為人吊銷其駕駛執照，性質上應為廢止前核發許可之形成處分，於行政處分作成生效時即形成吊銷（廢止）該駕駛執照之公法上規制效力，亦即前核發之駕駛執照許可業因吊銷處分而當然失其效力，並不待執行，至於道交處罰條例第65條就經處分吊銷之駕駛執照後續公路主管機關得定期命駕駛人繳送或逕行註銷之規定，則屬基於行政程序法第130條規定，就前駕駛執照許可處分而發給之證書認有收回必要，另予明文，並不妨前述吊銷駕駛執照處分作成時，該駕駛執照即已失效之認定。」

[14]高雄高等行政法院高等庭112年度訴字第318號判決：「……該號解釋肯認土地係因自身符合特定事實要件，而成為既成道路，具公用地役關係，並非由於主管機關作成行政處分而規制其法律效果，故○○市○○○○區之私有土地屬於既成道路與否發生爭議，本於主管機關之地位作成行政處分予以認定，核其性質係屬確認處分，並非形成或創設之處分。」

[15]最高行政法院107年度裁字第787號裁定：「而在保全許可要件具備後，有關保全方法部分（即法律效果之選擇上），則需注意到『處分停止執行』之保全方法，並非只有單純之『下命處分強制執行之停止』，也同時包括『處分形成或確認效力之暫時停止』等『維持現狀』的停止手段。但不包括『積極改變現狀』之處置（這要依「定暫時狀態假處分」之保全方式處理）。」

[16]98年1月23日修正公布之性騷擾防治法第20條：「對他人為性騷擾者，由直轄市、縣（市）主管機關處新臺幣一萬元以上十萬元以下罰鍰。」

[17]司法周刊（2024），《112年度高等行政法院高等行政訴訟庭及地方行政訴訟庭業務交流提案(上)》，第2207期，第2、3版；司法周刊（2024），《112年度高等行政法院高等行政訴訟庭及地方行政訴訟庭業務交流提案(下)》，第2208期，第3版。

高等法院行政訴訟庭表決結果採乙說：「按行政機關為積極主動達成行政任務，除法律別有規定外，原則上享有行政行為之選擇自由，此包括選擇以行政處分、行政契約或其他行政行為之方式為之；如決定採行政處分方式，亦包括選擇以數個或一個行政處分為之。又典型之下命處分，效力本即包括形成及確認之效力（最高行政法院107年度裁字第787號裁定意旨參照）。」

[18]訴願法第1條第1項：「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。」

行政訴訟法第4條第1項：「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，得向行政法院提起撤銷訴訟。」

標籤

行政處分，行政機關，行政救濟，訴願，行政訴訟