

目錄

壹、	大學教師解聘、停聘、不續聘之爭議	1
貳、	法規訂定之訴與訴訟權能、實體請求權之區辨 ——以最高行政法院 114 年度上字第 437 號判決為核心	8
參、	公務人員訴訟之「顯然輕微干預」	19
肆、	警示帳戶通報相關爭議	22
伍、	洗錢防制法「告誡處分」與交付帳戶之行政責任	28
陸、	公務員怠於執行職務之國賠責任 ——以「流浪犬傷人案」實務變遷為核心	32

壹、大學教師解聘、停聘、不續聘之爭議

【114 政大行政法 第二題】

(一) 甲是國立 A 大學專任教師，因未經核准在外兼課及兼職，經該校教評會，以甲違反《教師法》第 16 條第 1 項第 2 款「違反聘約情節重大」予以「不續聘」。甲不服不續聘之決定循序救濟，應提起何種類型行政訴訟？(15%)

(二) 承上題，若甲因遭學生申訴有性騷擾行為，經 A 校性平會調查，結果確認甲有性騷擾行為。A 校遂召開教評會，決議依《教師法》第 15 條第 1 項第 1 款規定解聘甲，且 2 年內不得聘任為教師（即 2 年內不得受聘於全國其他學校），並報經教育部核准在案。甲不服「2 年期間不得聘任為教師」之議決，認為剝奪任教時間太長、違反比例原則，循序提起行政訴訟，應以何者為被告？(15%)

【參考條文】

《教師法》第 15 條

教師有下列各款情形之一者，應予解聘，且應議決一年至四年不得聘任為教師：一、經學校性別平等教育委員會或依法組成之相關委員會調查確認有性騷擾或性霸凌行為，有解聘之必要。（第 1 項）教師有前項第一款或第二款規定情形之一者，應經教師評審委員會委員二分之一以上出席及出席委員二分之一以上之審議通過，並報主管機關核准後，予以解聘。（第 2 項）

第 16 條

教師聘任後，有下列各款情形之一者，應經教師評審委員會審議通過，並報主管機關核准後，予以解聘或不續聘：二、違反聘約情節重大。（第 1 項）

教師有前項各款規定情形之一者，應經教師評審委員會委員三分之二以上出席及出席委員三分之二以上之審議通過。（第 2 項）

一、公立學校解聘、停聘、不續聘的性質¹

¹ 公立學校聘用教師受到教育人員任用條例等公法之規範、具有達成教育學生、確保教育品質的公法上目的、教師聘任等級、授課科目和時數係由雙方意思合致形成。（最高行政法院 97 年度判

(一) 舊實務：最高行 98 年 7 月份第 1 次決議

1. 解聘、停聘、不續聘為「行政處分」

- (1) 公立學校教師之聘任，為行政契約。在行政契約關係中，並不排除立法者就部分契約之法律關係，以法律特別規定其要件、行為方式、程序或法律效果，俾限制行政契約當事人之部分契約自由而維護公益。

→點出契約和法規可以有部分內容的重疊，在此情況下可以在契約關係中依法做成對應的處分，躲開「行政行為併用禁止原則」的爭議。

- (2) 公立學校教師因具有教師法第 14 條第 1 項各款事由之一，經該校教評會依法定組織及法定程序決議通過予以解聘、停聘或不續聘，並由該公立學校依法定程序通知當事人者，應係該公立學校（各級政府依法令設置實施教育之機構，具有機關之地位）依法律明文規定之要件、程序及法定方式，立於機關之地位，就公法上具體事件，所為得對外發生法律效果之單方行政行為，具有行政處分之性質。

2. 救濟：撤銷訴訟

公立學校依法作成解聘、停聘或不續聘之行政處分，須報請主管教育行政機關核准者，在主管機關核准前，乃要件尚未成就之不利益行政處分」。教師法第 29 條特別規定當事人得對此類學校對教師做成之個人措施提起救濟；又依第 33 條意旨，教師得自由選擇在申訴、再申訴後提起撤銷訴訟，或逕提起撤銷訴願及撤銷訴訟。其被告機關之記載與訴訟類型，應與法定生效要件「成就後」之不利益行政處分相同，即以學校為被告，提起撤銷訴訟。落實教師法在一般救濟程序外另定特別救濟途徑，給予當事人救濟途徑自由選擇權之意旨，以符有效法律保護之法治國家基本原則。

→不論是否法定生效要件是否成就（是否經主管機關核准），只要是校方依教師法規定做成之相關處分，即可提起撤銷訴訟。

3. 主管教育行政機關之核准：VA 生效要件

當事人不服公立學校解聘、停聘或不續聘之行政處分，但未利用法定特別程序救濟（或遲誤法定特別救濟程序相關期限），而俟主管教

育行政機關核准該行政處分後，始依教師法第 29 條第 1 項、第 31 條第 2 項前段及第 33 條規定提起申訴、再申訴（視為訴願）或依法自提訴願後，再以學校為被告依法提起撤銷訴訟者，亦無不合。於此情形，當事人如以教育行政主管機關為被告者，法院應妥為行使闡明權，使當事人改以學校為被告，以資保障當事人權益……。

→誤以主管教育機關為被告也沒關係，法院闡明即可

（二） 現行實務：111 憲判 11（不續聘）

1. 不續聘為「契約上意思表示」

就大學於聘約期限屆至時是否續聘教師而言，大學法第 19 條規定：「大學除依教師法規定外，……得基於學術研究發展需要，另定教師……不續聘之規定，……並納入聘約。」此等規範內容大學法中關於不續聘事由之規定，涉及各大學與教師於聘約期限屆至時，是否不再繼續成立新的聘約關係，且應為各大學與所聘教師間**聘任契約之內容**。是各大學依據具此等規範內容之聘約約定，不續聘教師，其法效僅係使教師在原受聘學校不予聘任，性質核係單純基於**聘任契約所為之意思表示**，雖對教師之工作權益有重大影響，惟尚與大學為教師資格之審定，係受委託行使公權力，而為行政處分之性質有別。

→不續聘是依照契約條款所作成，未有受託行使公權力、法律效果僅在於使教師在原聘任學校不獲續聘，性質為單純基於契約所為之意思表示

2. 救濟：確認聘任關係存在之訴

最高法院延續 111 憲判 11 意旨，針對公立學校教師的不續聘案件陸續作成多個判決²，認為學校對教師作成的不續聘決議，只是單純基於聘任契約所為的意思表示。若公立學校教師不服教評會的不續聘決議而欲提起行政救濟，應依行政訴訟法第 6 條第 1 項提起「**確認聘任法律關係存在之訴**」而非撤銷訴訟，亦無需經過訴願程序。

3. 主管教育機關之核准？

主管教育行政機關就不續聘決議部分所為之核准，僅為行政監督措施，不會直接影響教師之法律地位，並非獨立對外發生法律效果之

² 如 110 年度上字第 306 號、110 年度上字第 664 號、109 年度上字第 1190 號、109 年度上字第 1127 號等判決。

行政處分，教師自不得對該核准另提起撤銷訴訟。

（三） 解聘與停聘？

1. 實務：契約上意思表示³

公立大學對其所屬教師所為解聘意思表示之性質，與不續聘教師意思表示之意思相同，均屬基於聘任契約法律關係存否之爭執，應對該學校提起確認聘任法律關係存在之訴，以為救濟。

2. 可否解為行政處分？

細察行為本質，不續聘是在前契約期滿終結後，決定是否繼續再締結契約，故而有將之解為是否開啟一個新契約的契約上意思表示的可能性，但此論理似無法直接套用至解聘與停聘。蓋解聘的法效性，乃是基於教師法第 14 至第 16 條之法定事由，經由學校內部程序，片面地將原繼續中的契約關係直接中斷，與不續聘決定是在契約關係結束後，重新審視是否另訂新契約之表示有別。

（四） 「一定期間內不得聘任為教師」⁴

1. 性質：行政處分

學校教評會之此等決議內容，乃學校教評會單方地就教師違反教師法第 15 條第 1 項所列法定解聘事由之輕重情節，令教師於一定期間內退出職場，涉及教師一定期間內之職業選擇自由、其他學校聘任該教師之契約自由、以及學生受教權之限制。其已非原聘任學校基於其與教師間之聘任契約所生之權利義務範圍內事項。

→超出聘任契約相對關係之範圍

2. 作成機關：教育主管機關

學校教評會於解聘事件中併同議決 1 至 4 年不得聘任為教師之程序，乃基於學校對該解聘事實情節最熟知之考量。惟學校於教評會議決後仍應將此等限制教師工作權之重大事項，報請主管教育行政機關核准，使其為實質審查並作成最終決定。從而，公立大學將教育部之核准決定轉知教師知悉，教師對該期間內不得聘任為教師之處分，循序提起行政訴訟，應以核准之主管教育行政機關教育部為被告。

³ 最高行政法院 111 年度上字第 888 號判決。

⁴ 整理自最高行政法院 110 上字第 19 號判決

→換言之，主管機關所為之「核准」即為教師法第 15 條第 1 項一定期間不得聘任為教師決定之「行政處分本身」。由學校教評會發動先行審議程序與議決，再由主管機關所作成之行政處分，性質上應可認為是「多階段行政處分」之一種樣態。

☆公立學校與教師間之關係

	舊實務	現行實務
基礎關係	行政契約	
解/停/不續聘之性質	行政處分	契約上意思表示
主管機關核准性質	行政處分之生效要件	契約意思表示生效要件 (行政監督措施)
行政救濟	撤銷訴訟	確認聘任關係存在之訴
被告	學校	學校

二、 私立學校

(一) 舊實務：

私立學校與教師間的聘任關係為私法契約，衍伸的解聘、停聘、不續聘決議並非行政機關所作成，自非行政處分。當事人若有不服，應循民事訴訟途徑以為救濟（依據勞動事件法提起確認聘任關係存在訴訟），而不得以私立學校為對象提起訴願與行政訴訟。

但私立學校教師亦為教師法保護對象，其不服學校的解聘、停聘、不續聘決議時，仍可主張構成「學校對其有關其個人之措施，認為違法或不當，致損害其權益」，依法救濟。過往行政法院認為⁵，私立學校教師遭到學校教評會決議解聘、停聘、不續聘，進一步報主管機關審查時，主管機關是在行使「適法性監督」之權，故主管機關之核准函屬於「**私法形成效果的行政處分**」，當事人若不服，除了對學校提起民事訴訟以外，也可以選擇以主管機關為對象，循序提起撤銷訴願與行政訴訟。

(二) 113 年度上字第 423 號判決

⁵ 最高行政法院 103 年度判字第 501 號判決

1. 上開先前見解，致生公私立學校教師分歧之救濟途徑，除與契約法理有所扞格，亦悖於訴訟經濟，且生裁判結果歧異之風險，非無檢討空間。

→在公立學校的案例中，當事人不得對教育部之核准提起救濟，私立學校亦應為相同處理。

2. 主管教育行政機關之核准，原未介入改變私立大學與其教師間既有私法處置現狀，亦未直接形成任何對教師權益不利法律效果的情形，自非以教師為相對人之行政處分。又現行教師法第 14 條至第 16 條，區別解聘、不續聘等事由，業就須否經教師評審委員會審議通過、應否報請主管教育行政機關核准等為不同之程序規範，學校基於聘約所為意思表示，並非均須經主管教育行政機關核准，可知其核准並非該意思表示必要之條件。

→主管教育機關之核准非行政處分、亦非契約意思表示必要要件。

且參諸公立學校教師之救濟途徑，即以學校為行政訴訟被告，並得以主管教育行政機關為被告而提起行政訴訟；則私立學校教師既已有以學校作為民事訴訟被告之救濟途徑，民事法院亦得對該聘約關係為全面審查，自難認其具有相較公立學校教師更特殊之權利保障，而須另闢以主管教育行政機關為行政訴訟被告之救濟途徑。準此，教師就私立學校對其解聘、停聘、不續聘或資遣之合法性及其效力如有爭執，應不得對主管教育行政機關之核准另向行政法院提起撤銷訴訟。

→總之，私立學校的解聘、停聘、不續聘處分皆為民事契約上意思表示，當事人的救濟途徑將只剩下以學校為被告的民事確認聘任法律關係存在之訴，不得單獨對於教育部之核准提起救濟。

☆私立學校與教師間關係

	舊實務	現行實務	學說見解
基礎關係	私法契約		行政契約
解/停/不續聘之性質	契約上意思表示	契約上意思表示	契約上意思表示
主管機關核准性質	行政處分	監督措施，無獨立法效	行政處分

行政救濟	● 學校→確認民事聘任關係存在之訴 ● 教育部→撤銷訴訟	學校→確認民事聘任關係存在之訴	公法上確認聘任關係存在之訴
------	--	-----------------	---------------

貳、法規訂定之訴與訴訟權能、實體請求權之區辨⁶

——以最高行政法院 114 年度上字第 437 號判決為核心

一、案例事實

《再生能源發展條例》之中央主管機關經濟部，依該條例第 12 條第 4 項規定之授權，擬訂「一定契約容量以上之電力用戶應設置再生能源發電設備管理辦法」（下稱系爭管理辦法）。A 環保組織認系爭管理辦法有違母法授權意旨，且未能達成該條例第 6 條之推廣目標，以及《氣候變遷因應法》之減碳目標與立法目的，遂提起行政訴訟：

- **先位聲明：** 經濟部應按氣候變遷因應法第 1 條、第 4 條及再生能源發展條例第 1 條、第 4 條第 1 項、第 6 條第 1 項、第 12 條第 3 項、第 4 項所揭示：1.抑制溫室氣體排放；2.配合氣候變遷因應法之法定減碳目標；3.因應我國氣候環境；4.達成再生能源發展條例第 6 條法定推廣目標等立法授權意旨，修訂系爭管理辦法。
- **備位聲明：** 確認經濟部負有按上開立法授權意旨，修訂系爭管理辦法之義務。

二、歷審審理軌跡

審級與法院、案號	裁判結果	核心理由與重點
北高行一審 110 年度訴字第 134 號 裁定	起訴不合法 裁定駁回	我國行政訴訟法制尚未允許人民對此有 <u>訴訟權</u> 得以請求救濟。不論選擇何種行政訴訟類型，均 <u>不合起訴要件</u> 。
最高行 112 年度抗字第 385 號 裁定	原裁定廢棄	1. 先位請求相對人修訂系爭管理辦法，因欠缺公法上請求權，應屬「訴無理由」（應以判決駁回），而非起訴不備合法要件。

⁶ 盛子龍，行政訴訟法上「請求法規命令制定之訴」初探，收於當代公法新論(下)－翁岳生教授七秩誕辰祝壽論，2002 年。

		2. 原審逕以裁定駁回（依行政訴訟法第 107 條第 1 項第 10 款），屬於違式裁判，予以廢棄。
北高行更一審 113 年度訴更一字第 45 號判決	判決駁回	1.原告無訴訟權能 2.先位聲明（訴請被告修訂系爭管理辦法）：因欠缺公法上請求權，無理由。 3.備位聲明（訴請確認被告有修訂義務）：亦無理由。
最高行二審 114 年度上字第 437 號 判決	上訴駁回	維持更一審判決（上訴駁回）。

三、 核心爭點：

爭點一、人民得否提起請求機關修訂法規命令之訴？

（一） 實務學說見解之對立

1. **否定說：** 立法者授權行政機關制定法規命令，機關就「是否」、「何時」制定，及規範內容之形成享有形成自由；基於**權力分立原則**考量，若允許人民向法院起訴請求機關制定法規命令，將使機關之規範制定裁量權轉移至法院之手，逾越司法權份際。此外，抽象一般性法規之規範對象係不特定事件及多數人，制定規範之目的自然係為維護公益，受規範者自無請求制定法規之公權利。
2. **肯定說：** 基於**舉重明輕之法理**，在明確之憲法委託下，人民享有請求立法者制定法律之權利，則對於位階較低之「法規命令」，自不應全面否定人民請求制定之主觀公權利；其次，就權力分立與司法監督之界線而言，司法機關提供人民權利救濟之本質下，行政權本應受其監督，只要司法審查未僭越並侵害行政權之核心領域，即無違反權力分立。在行政機關怠於或拒絕制定法規時，法院固然不得「代其制定」，但仍得以較為溫和之判決方式（如確認制定之義務存在、

促請履行)督促機關,重點應在於如何兼顧「人民權利有效保障」與「尊重行政機關規範制定裁量」之雙重價值。

(二) 可資尋求之訴訟類型

本案一審見解⁷:我國行政訴訟法制尚未允許人民對此有訴權得以請求救濟。若人民就此提起行政訴訟,無論係選擇何種行政訴訟類型,均不合起訴要件,於法不合。

然而,行政訴訟法§2 明定「公法上之爭議,除法律別有規定外,得依本法提起行政訴訟。」揭示我國行政訴訟採取概括審判權,以落實憲法第 16 條權利即有救濟,保障人民訴訟權之意旨。

→簡言之,行政訴訟法並未自始排除某種類型的權利救濟

1. §8 一般給付之訴:就法律文義而言,一般給付之訴的訴訟對象涵蓋一切「行政處分以外的其他行政行為」,當然亦包括抽象一般的法規命令。另基於一般給付之訴於行政訴訟體系中之「補遺性訴訟」角色,人民之權利受損時自得利用該訴以尋求救濟。
2. §6 II 確認公法上關係存在之訴:人民基於授權規範,對行政機關享有的法規命令制定請求權,此種公權利本身就是「法律關係」的一種形式,其存否自得成為一般確認之訴之訴訟對象。

爭點二、A 組織有無訴訟權能?

(一) 主觀訴訟原則

我國行政訴訟原則上係以保障主觀公權利為其功能取向,以落實憲法第 16 條保障人民訴訟權,使人民權利受侵害時,得依法定程序提起訴訟尋求公平審判的訴訟制度。

行政訴訟法第 9 條規定:「人民為維護公益,就無關自己權利及法律上利益之事項,對於行政機關之違法行為,得提起行政訴訟。但以法律有特別規定者為限。」是公益訴訟,係就情況較為特殊之公法爭議事件,賦予人民得以維護公益為理由,對無關自己權利或法律上利益之事項,得就行政機關之違法行為提起行政訴訟,類此訴訟係以公共利益為目的,性質上屬客觀訴訟,惟其究屬例外,不宜過度擴張,故明文規定須以法

⁷ 北高行 110 年度訴字第 134 號裁定。

律有特別規定者為限，始得為之；另一目的在於法院訴訟量能之維護，避免人民任意對無關自身權益之事件提起訴訟而引發濫訴之潮，影響人民接受救濟之權。

【本件判決認定】 查環境基本法第 34 條第 1 項規定，僅係宣示各級政府疏於執行時，人民或公益團體得依法律規定以主管機關為被告，向行政法院提起訴訟之旨，並非直接賦予人民或公益團體得提起公益訴訟之法律依據，人民或公益團體得否提起公益訴訟，須取決於其他法律之規定（需要其他的個別法作為提起訴訟的依據）；而氣候變遷因應法及再生能源發展條例，並未類如環境影響評估法、空氣污染防制法、水污染防治法、廢棄物清理法、土壤及地下水污染整治法等環境法律，對於主管機關疏於執行該法律者，設有公益團體得對機關提起行政訴訟之特別規定。

→ 故本件仍屬主觀訴訟，須審視原告是否有訴訟權能，即權利受侵害之可能性。

（二） 訴訟權能的判斷與本件檢視

1. 訴訟權能的判斷僅取決於原告單方所提出之主張，由法院審酌原告權利或法律上利益是否「可能」因行政行為之作為或不作為而受有損害⁸。而人民是否具有權利或法律上利益，則須以「保護規範理論」作為法規之解釋方法，判斷人民是否受有法規之保護而具有公法上權利。以下為本件中法院對於相關法規是否為保護規範的判斷：

- **《氣候變遷因應法》§1：**「為因應全球氣候變遷，制定氣候變遷調適策略，降低與管理溫室氣體排放，落實世代正義、環境正義及公正轉型，善盡共同保護地球環境之責任，並確保國家永續發展。」揭示調適氣候變遷，保護地球環境、維護國人健康等公共利益之規範目的。而溫室氣體減量之福祉係由全體國人所共享，難認有保護特定人權益，而得向行政機關請求一定行為之公法上請求權。
- **《氣候變遷因應法》§4：**明文揭示溫室氣體淨零排放之目標及政府據以推行之事項內容，而溫室氣體減量之福祉係由全體國人所共

⁸ 李建良，行政訴訟十講，增修五版，頁 47，2024 年。

享，尚難逕認其寓有保護特定人民權益之保護規範，而授予特定人向主管機關為一定作為之請求權。

- **《再生能源發展條例》：**藉由增進能源多元化，改善能源結構，以降低溫室氣體排放，改善環境品質，帶動相關產業及增進國家永續發展，固有維護公共利益之規範目的，亦尚難以此即認有保護特定人權益，而得向行政機關請求一定行為之公法上請求權。

- **易受氣候變遷衝擊之群體？**

在憲法層次上，法院基於「司法自制及國家權力分立原則」指出，現代高度文明社會必須承認普遍性環境與氣候風險之存在，就國家履行環境保護之義務而言，司法權必須保持適度克制，唯有當風險已實質提升並產生「具體危害」，且該危害已「直接影響」人民之生命、身體、健康等基本權時，法院始得例外介入保護。

→**事實定性：**原告雖執學術報告主張其居住地（三重、板橋、松山）具淹水潛勢，進而自詡為「易受氣候變遷衝擊之脆弱群體」；惟法院衡量臺灣位於亞熱帶海島，因颱風、短時強降雨等地理因素與快速都市化之交互作用，大部分地區均普遍存在淹水災害之風險，**此乃社會之「一般普遍現象」**，無法使原告轉化為實體法或訴訟法上之特定利害關係人。

→總之，實務認為這些氣候相關的規範目的都僅在於維護全體國民之公益，不具保護特定人之意旨，故不可作為保護規範。

2. 其他見解⁹：

環境相關訴訟的訴訟權能一直是原告能否獲得救濟的關鍵，就環境保護的角度而言，在此類訴訟中應該可以從寬認定公益團體的訴訟權能。上開規範課予機關制定相關政策的義務，公益團體之主張係基於保護不特定多數人的環境權或環境利益，涉及的利害關係具有共通性，主要著重於客觀環境的保護而不具有強烈的政治色彩。故此時賦予公益團體當事人適格將進一步產生健全司法審查及救濟機制的效果，不會直接違反權力分立。

⁹ 可參考北高行 111 訴字第 867 號判決。

另就落實世代正義及代際人權的角度，不利於環境的作為或不作為，在短期內不會明顯有某群體的自然人權益受到影響，規範主要保護的未來世代在現今的時空下並無主張自身權利的機會。其如同無行為能力之兒童一樣，無法為自身權益發聲，勢必需要由具充分代表性者，如兒童之父母、監護人一般，為其提起訴訟，故應肯認公益團體在環境訴訟中具有訴訟權能。

爭點三、 如認人民無據以請求之公法上請求權存在，應以其起訴不備要件，裁定駁回？或起訴無理由，判決駁回？

【最高行政法院 113 年度徵字第 1 號】按行政訴訟法第 8 條第 1 項所定之一般給付訴訟，是為保護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的公法上權利。而人民有無訴請行政機關為上述給付之「公法上請求權」存在，為起訴有無理由之問題，並不具備起訴合法要件。因此，倘依原告之主張不能認其有據以請求之公法上請求權存在，應以判決駁回。

故依上開說明，人民如依行政訴訟法第 8 條第 1 項規定提起一般給付訴訟，請求行政機關修訂法規命令者，因欠缺公法上請求權，應認其訴為無理由，予以判決駁回，而非起訴不備合法要件。

爭點四、 實體有無理由：公法上請求權的檢驗

（一） 實體適格（公法上請求權）的本質

學說所稱之「原告實體適格」係指依實體法規定得為系爭權利之歸屬者，其判斷必須進入本案事實之審理，過程中會涉及國家資源之分配，即各方利益之權衡。

（二） 本案見解：

行政程序法第 152 條第 1 項規定：「法規命令之訂定，除由行政機關自行草擬者外，並得由人民或團體提議為之。」第 153 條第 3 款規定：「受理前條提議之行政機關，應依下列情形分別處理：三、無須訂定法

規命令之事項，附述理由通知原提議者。」可知，人民或團體對法規命令之訂定，僅有提議權，並無請求行政機關訂定法規命令之公法上請求權。

依行政程序法§152、§153，人民對法規命令僅有「提議權」，並無請求機關訂定或修訂的「公法上請求權」。因此，無論是先位給付還是備位確認，在實體法上皆因欠缺請求權基礎而無理由。

（三）學說見解（規範制定請求權之要件）

有認為，判決所提及之行政程序法中對於法規命令訂定之正當行政程序，確實不足以推導出請求制定法規命令之實體請求權，但無法據此全盤否定原告得以其他法規（含憲法）作為請求權基礎的可能性¹⁰。

學者進一步指出，人民享有規範制定請求權之要件如下¹¹：

1. **授權規範課予行政機關制定法規命令之義務**：除了以法律明定，亦可能以默示之方式表現出來，故需綜合斟酌母法之整體規範結構、目的等解釋之，憲法上之基本權亦為重要之解釋基準（若欠缺法規命令補充，母法事實上即無法執行時，即可推論立法者有意課予機關義務）。
2. **授權規範須具有保護個人利益之意旨**：保護規範理論之適用。
3. **行政機關未於相當期間內履行其制定法規命令之義務**：大部分授權規範不會明定制定期限，但制定法規命令義務本身即內含期限之成分。

此外，學者認為機關就行政命令之制定具有類似於「立法裁量」的決定權，雖與具體個案中之法律效果裁量有所差異，但仍必須充分考量授權目的而作成決定。故在機關對於是否制定法規命令享有裁量權之情況下，只要符合前述要件，人民仍會享有形式上的「無瑕疵裁量決定請求權」，而機關享有是否、如何訂定規範之裁量權，對於規範之具體內容具有形

¹⁰ 李建良，台灣氣候訴訟初體驗：「用電大戶」知多少？——評台北高等行政法院 110 年度訴字第 134 號裁定，頁 6-7。

¹¹ 盛子龍，註 8，頁 196-201。

成自由。故法院僅得要求行政機關「應發動制定法規命令之權限，並為無瑕疵裁量之決定」，不得直接要求「制定特定具體內容之法規命令」。

答題參考

甲、點出**概括審判權**，**定性後確認訴訟類型**（§8 一般給付、§6 II 確認訴訟）

乙、再檢視**訴訟權能**，運用保護規範理論。

丙、最後，若原告具備起訴要件，仍須在實體階段區分**實務上「提議權」之限制**與學說「**規範制定請求權（無瑕疵裁量決定請求權）**」。

政大 114 行政法 第二題

請閱讀下列二個行政法院裁判的簡要說明：

（一）臺北高等行政法院 110 年度訴字第 134 號裁定

原告為四位自然人及一環保團體，主張被告經濟部依再生能源發展條例第 12 條第 3 項、第 4 項規定而訂定發布之「一定契約容量以上之電力用戶應設置再生能源發電設備管理辦法」（俗稱用電大戶條款）（下稱系爭管理辦法），顯不能達成同條例第 6 條第 1 項、溫室氣體減量及管理法（現修正更名為氣候變遷因應法）之再生能源推廣目標，及降低溫室氣體排放、改善能源結構以因應氣候變遷之立法意旨，故提起行政訴訟，先位聲明訴請判決被告應修訂系爭管理辦法，備位聲明訴請確認被告有修訂系爭管理辦法之義務。臺北高等行政法院認為：「人民對法規命令之制定，僅有提議權，尚無公法上之請求權，受理提議之行政機關認為無須訂定法規命令者，其通知提議人之函尚非行政處分，亦即我國行政訴訟法制尚未允許人民對此有訴權得以請求救濟。若人民就此提起行政訴訟，無論係選擇何種行政訴訟類型，均不合起訴要件，於法不合（最高行政法院 108 年度裁字第 629 號裁定意旨參照）。」臺北高等行政法院即以原告無訴權，原告提起之訴訟不合起訴要件，且其情形無從補正，裁定駁回原告之訴。

（二）最高行政法院 108 年度裁字第 629 號裁定

原告主張其父於民國 51 年間經國軍退除役官兵輔導委員會（下稱退輔會）配耕

土地，其父死亡原則上應收回配耕農地，然其母申請繼續耕作。其母死亡後原告即以其父遺眷身分向退輔會申請繼續耕作，但退輔會以其母已以遺眷身分申請繼續耕作，原告並不適用「國軍退除役官兵輔導委員會農場有眷場員亡故後遺眷申辦繼續耕作要點」（下稱系爭作業要點），故駁回其申請。原告向臺中高等行政法院提起訴訟，請求被告退輔會應修正系爭作業要點，訂定保障繼耕人及繼承人放領請求權之法規命令，臺中高等行政法院以原告提起之訴訟不合法，裁定駁回原告之訴。原告不服該裁定，向最高行政法院提起抗告，最高行政法院認為：「..人民或團體對法規命令之制定，僅有提議權，尚無法律上之請求權，受理提議之行政機關認為無須訂定法規命令者，其通知提議人之函尚非行政處分，亦即我國行政訴訟法制尚未允許人民對此有訴權得以請求救濟。」最高行政法院即以其抗告為無理由，裁定駁回抗告。

上開二裁判皆涉及人民提起行政訴訟請求行政機關訂定或修正法規命令，臺北高等行政法院 110 年度訴字第 134 號裁定援用最高行政法院 108 年度裁字第 629 號裁定見解，得出相同結論。請問您是否贊成臺北高等行政法院 110 年度訴字第 134 號裁定的見解及說理？請參酌下列所附法條，並依相關行政法法分析說明之。（30 分）

一、本文不贊同北高行 110 年訴字第 134 號裁定之見解，理由如下：

（一） 應肯認訂定法規命令之訴訟，訴訟類型為行政訴訟法第 8 條之一般給付訴訟

1. 按行政訴訟法第 2 條揭示我國行政訴訟採取「概括審判權」，基於有權利即有救濟之憲法原則，公法上爭議原則均得向行政法院提起救濟。本件裁定一之原告訴請行政機關修訂系爭管理辦法，首先涉及是否承認人民請求行政機關訂定法規命令之訴：

（1） 否定說認為，行政機關獲立法者授權後，就制定法規命令享有形成自由，若允許人民向法院起訴請求機關制定法規命令，將使司法權侵入行政機關之規範制定裁量權，違反權力分立。此外，抽象一般性法規範之制定目的在於維護公益，受規範之不特定多數人自無請求制定法規範之公權利。

（2） 然本文以為，基於舉重明輕之法理，在憲法有明確委託時，人民即有制定「法律」的請求權，於行政機關之法規命令上應亦同；其次，行政權本即受司法權監督，只要司法審查未僭越並侵害行政權之核心領域，即無違反權力分立。重點應在於兼顧「人民權利有效保障」與「尊重行政機關規範制定裁量」之

雙重價值並為利益衡量，故無需自始否認此種訴訟之提起。

2. 綜上，原裁定認我國法制無法規制定請求權，即謂「無論選擇何種行政訴訟類型，均不合起訴要件」，已違反行政訴訟法概括審判權之意旨。本件請求訂定法規命令，應屬行政訴訟法第 8 條之「人民請求行政機關為一定行政處分以外（訂定法規命令）之給付」，得提起一般給付訴訟請求之。

（二）原告應有訴訟權能，起訴合法。

1. 主觀訴訟原則

按我國行政訴訟以保障主觀公權利為功能取向，依行政訴訟法第 9 條，公益訴訟以法律有特別規定者為限而為例外。查本件環境基本法第 34 條僅是宣示性規定，並非直接賦予公益訴訟權的依據。氣候變遷因應法及再生能源發展條例，也未如環評法、空污法、水污法等設有公民訴訟條款，故本件仍屬主觀訴訟，應檢驗原告有無訴訟權能。

2. 甲有訴訟權能而具原告適格

訴訟權能之判斷僅取決於原告單方主張，視依其所言，其權利或法律上利益是否「可能」因行政機關的作為或不作為受有損害。具體是否有權利侵害之可能則以保護規範理論判斷之。

（1）或有認環境保護之相關規定目的接在於維護國家、地球資源及整體環境，全體國人共享之公益，難認有保護特定人的意旨。且基於司法自制，唯有風險已產生具體危害並直接影響人民之生命、身體、健康時，法院始得介入審理。

（2）然本文以為，訴訟權能僅需權利受侵害的「可能性」。原告主張系爭管理辦法無法達成法定減碳目標，將使其生命、身體、健康等基本權暴露於氣候風險中，至少不能排除受侵害的可能性。另就「環保團體」而言，其主張的是不特定多數人的環境利益。這類利益具有共通性，著重客觀環境保護，不帶強烈政治色彩。賦予公益團體當事人適格，可健全司法審查與救濟機制，不致違反權力分立，故應從寬認定其訴訟權能。

3. 退步言之，縱使採實務見解，認為原告欠缺訴訟權能，也屬當事人不適格，依現行行政訴訟法第 107 條第 3 項第 1 款應以判決駁回，而非以起訴不被要件之裁定駁回。原裁定未經保護規範理論的檢驗，就直接以「無公法上請求權」推出「無訴權」，說理亦有欠缺。

(三) 裁定說明請求訂定法規命令有無理由部分：

1. 有無公法上請求權，屬本案有無理由的問題

最高法院指出，人民有無訴請行政機關給付的「公法上請求權」，是起訴有無理由的問題，並非起訴合法要件。依原告主張不能認其有請求權者，應以判決駁回。

2. 實務見解：人民僅有法規命令之提議權

按行政程序法第 152 條第 1 項規定，人民或團體得提議訂定法規命令；第 153 條第 3 款規定，無須訂定者附述理由通知提議人。據此，人民僅有提議權，並無請求訂定或修訂的公法上請求權，相關給付聲明因欠缺請求權基礎而無理由。

3. 本文見解

(1) 然本文以為，行政程序法關於法規命令訂定的程序規定，固然不足以推導出實體請求權，但也不能據此全盤否定原告得依其他法規作為請求權基礎。

(2) 又依學說見解，若符合行政機關有明確的制定法規命令的義務、授權規範具有保護個人利益的意旨、且行政機關未於相當期間內履行之要件，受授權規範保護的人民即享有規範制定請求權。

(3) 另外，機關就是否、如何制定法規命令享有類似立法裁量的形成自由。因此人民符合上述要件時，所享有的是無瑕疵裁量決定請求權，法院僅得命機關「發動制定權限並為無瑕疵裁量之決定」，不得命其制定特定內容。

4. 查本件，要求被告依特定意旨修訂系爭管理辦法之聲明，近乎要求特定內容，已逾越司法之審查界限。。

(四) 結論：

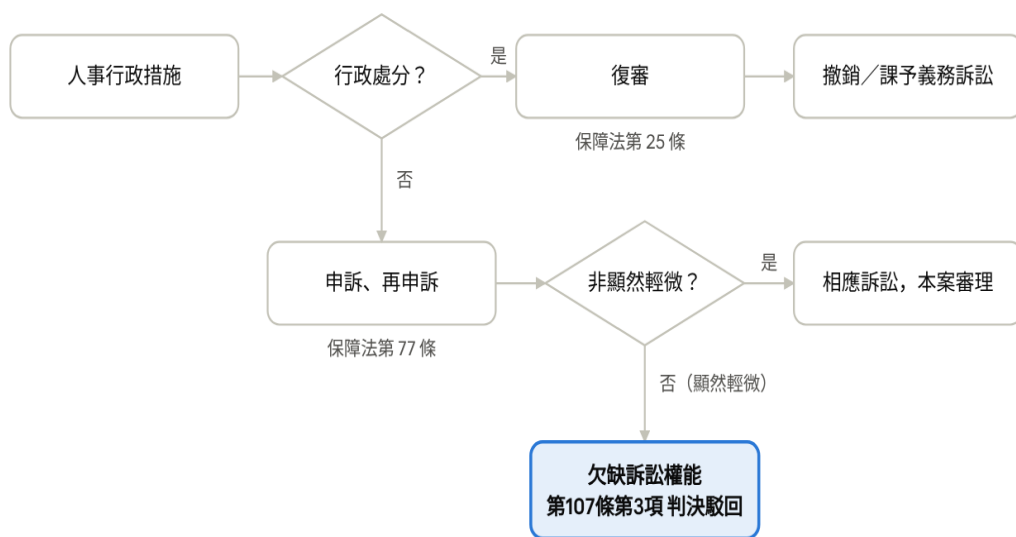
綜上，依行政訴訟法第 2 條概括審判權，人民得依第 8 條提起一般給付訴訟，請求訂定或修正法規命令。原告主張其基本權有受侵害之可能，應肯認其訴訟權能。至於有無公法上請求權，屬本案有無理由之問題，原裁定以此認定原告無訴權而裁定駁回，混淆程序與實體，故本文不贊同原裁定之見解及說理。

參、公務人員訴訟之「顯然輕微干預」

一、制度簡介

公務員關係過往被所謂「特別權力關係」所涵蓋，認為國家高權對公務人員有概括命令之權力，而相對人具高度服從義務。展現在救濟制度上，具有不得爭訟之特徵。然在民主化及法治國原則的發展下，司法實務透過大法官解釋逐漸破除此不得爭訟之藩籬。其中，司法院釋字第 785 號真正徹底地突破特別權力關係，其核心概念如下：「本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，公務人員與其服務機關或人事主管機關發生公法上爭議，認其『權利遭受違法侵害』，或有主張權利之必要，應得依相關措施與爭議性質，依法提起相應之行政訴訟救濟，不因其公務員之身分而異其公法上爭議之訴訟救濟途徑保障。」

管理措施須「非顯然輕微」才進入本案審理



解釋中進一步指出，是否構成公務人員權利之違法侵害，則須根據行政訴訟法或其他相關法律之規定，依個案具體判斷；尤應整體考量行政機關所採取措施之目的、性質以及干預之程度，如屬「顯然輕微之干預」，即難謂構成權利侵害，本不得以行政訴訟救濟。而相關人事行為之救濟管道為公務人員保障法，分為第 25 條之「復審」及第 77 條之「申訴、再申訴」，兩者主要差別在於爭議措施之定性。

若措施或處分具有法效性、外部性等特徵而屬行政程序法第 92 條之行政處分，即符合第 25 條第 1 項之要件，應對之提起復審，未獲救濟則得進一步依行政訴訟法提起撤銷訴訟或課與義務訴訟；若非行政處分則應依第 77 條提起申訴、再申訴。至於是否得對於再申訴之結果提起行政爭訟，依釋字第 785 號之意旨，限於該措施對相對人之「權利」造成「違法」之侵害，而非僅屬顯然輕微之干預，始得依法對其提起相應之訴訟，以獲司法救濟，達人民權利保護之目的。

二、「顯屬輕微措施」之訴訟如何駁回？

1. 舊實務：

- a. 實體判決無理由：早期多引用監獄行刑法對於監獄管理措施條或學生爭訟判決之處理方式，認為干預顯然輕微者屬欠缺「**權利保護必要**」，應認訴為無理由以實體判決駁回。

→112 年行政訴訟法第 107 條修法，將當事人不適格、權利保護必要及法律上顯無理由獨立於第三項之起訴要件，並改為以「訴訟判決駁回」。

- b. 裁定駁回：僅涉及內部管理措施之妥當性，縱生干預亦顯屬輕微，則僅得依申訴及再申訴途徑救濟，不得再提起行政訴訟。原告對此提起違法或無效確認之訴，起訴要件不備，依行政訴訟法第 107 條第 1 項第 10 款「起訴不備合法要件」裁定駁回¹²。

2. 現行實務（最高行政法院 112 年度抗字第 299 號裁定）：

措施是否屬輕微干預，攸關原告實體權利是否「可能」受有侵害，此為訴訟權能有無之層次，在體系上為「當事人適格」問題。原審若以起訴要件不備逕以裁定駁回，屬於違式裁判而應予廢棄。

3. 小結：

112 年行政訴訟法修法後，當事人適格（訴訟權能）與權利保護必要屬於實體裁判要件，但其判斷牽會涉及實體主張之形式檢驗，立法者將其獨立於第 107 條第 3 項第 1 款。現在法院在審查類似案件時，若經形式審查即可認措施目的與影響衡平，一望即知屬「顯然輕微干預」而無權利侵害可能性者，原告即欠缺訴訟權能（當事人不適格），法院應依行政訴訟法第 107 條第 3 項第

¹² 台北高等行政法院 111 年度訴字第 871 號裁定參照。

1 款，以起訴不合法為由作成「訴訟判決」駁回，而非以第 1 項第 10 款之起訴不被要件，裁定駁回。

肆、 警示帳戶通報相關爭議¹³

【115 北大行政法，第四題】

甲長期以從事地下匯兌為業，並經常上網招募客戶。某日，甲收到乙的私訊，欲將 10 萬元新台幣兌換為人民幣；兩人約定乙先將新台幣匯至甲的帳戶（A 帳戶）後，甲再將人民幣匯至乙的帳戶。甲在依約完成匯款後接到派出所通知，請甲到派出所接受詢問。甲在警詢過程中始知，當初匯到 A 帳戶的 10 萬元匯款，是乙佯稱要把二手車賣給丙，丙依約匯出的貨款（所謂的第三方詐欺）。員警在警詢結束後告知甲，其行為符合洗錢防制法第 22 條第 1 項之要件，依法應處以告誡。請回答下列問題：

（一）甲收到警察局製作的告誡處分書後，欲對此請求救濟。甲請教法律專業人士得知，告誡是行政罰法第 2 條所稱的裁罰性不利處分；且行政法院實務認為，長期為地下匯兌之目的提供帳戶供他人匯款之行為，該當洗錢防制法第 22 條第 1 項「交付、提供帳戶予他人使用」的要件。甲在對告誡提起的訴願程序中主張，其之所以提供帳戶供乙匯款，乃受乙的詐欺所致。試問：甲受詐欺的事實是否可免除其受告誡處罰？（5 分）

（二）某日甲前往 ATM 提款卻無法提領，在致電 A 帳戶所在之丁銀行後得知，丙在向派出所報案的同時，員警已依「存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法」（簡稱「管理辦法」），向丁銀行通報將 A 帳戶列為警示，銀行遂依管理辦法暫停該帳戶的全部交易功能。試問：警示帳戶通報的法律性質為何？如甲就警示帳戶通報提起救濟，可否主張其權利受有損害？依據為何？（15 分）

（三）承上題，在管理辦法中規定警示帳戶通報的法律效果（暫停該帳戶全部交易功能等），可能違反何行政法的一般法律原則？（5 分）

洗錢防制法

第 22 條第 1 項：「任何人不得將自己或他人向金融機構申請開立之帳戶、向提供虛擬資產服務或第三方支付服務之事業或人員申請之帳號交付、提供予他人使用。但符合一般商業、金融交易習慣，或基於親友間信賴關係或其他正當理由者，不在此限」。

存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法（依銀行法第 45 條之 2 第 3 項規定訂定）第 3

¹³ 主要內容整理自李東穎，警示帳戶通報、告誡處分及禁止處分命令之界分與有效的權利救濟，台灣法律人，45 卷，2025 年。

條第 1 款：「警示帳戶：指法院、檢察署或司法警察機關為偵辦刑事案件需要，通報銀行將存款帳戶列為警示者」。

第 5 條第 1 款：「存款帳戶依前條之分類標準認定為疑似不法或顯屬異常交易者，銀行應採取下列處理措施：…（一）存款帳戶經通報為警示帳戶者，應即通知財團法人金融聯合徵信中心，並暫停該帳戶全部交易功能，匯入款項以退匯方式退回匯款行」。

近年來國內詐欺案件氾濫，除了以事後之刑罰抑制詐欺行為，透過行政措施預防性地阻斷詐欺產業鏈，更能從前端、根本性地降低詐欺犯罪成功的機率。其中，避免犯罪集團取得利用人頭帳戶的機會，長期以來皆為對抗詐欺犯罪的手段，由銀行法所建立並沿用至今的「**警示帳戶**」制度，即扮演重要角色。蓋檢察署或警察機關可藉由通報銀行將存款帳戶列為「**警示帳戶**」，暫停該帳戶之交易功能，以切斷犯罪金流。

三、基礎關係之結構

1. 通報機關——銀行

警示帳戶的運作機制是通報機關（通常為檢警）基於偵辦案件之需求，通報銀行將存款帳戶設定警示，銀行接獲通報後依規定¹⁴「應」暫停該帳戶全部交易功能，無選擇不設定之餘地；換言之，該規定課予銀行一個公法上的作為義務，通報機關與銀行間為一公法關係。

2. 銀行——存款戶

民事消費寄託契約關係。銀行於接獲通報後依規定停止帳戶的交易功能，就民事法律關係而言仍屬債務不履行之行為。故實務上多將前揭規定納入與開戶人之契約條款，以避免相關民事爭議。

¹⁴ 存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法第 5 條：「**存款帳戶依前條之分類標準認定為疑似不法或顯屬異常交易者，銀行應採取下列處理措施**存款帳戶依前條之分類標準認定為疑似不法或顯屬異常交易者，銀行應採取下列處理措施：一、第一類：（一）存款帳戶如屬偽冒開戶者，應即通知司法警察機關、法務部調查局洗錢防制處及財團法人金融聯合徵信中心，銀行並應即結清該帳戶，其剩餘款項則俟依法可領取者申請給付時處理。**（二）存款帳戶經通報為警示帳戶者，應暫停該帳戶全部交易功能，匯入款項逕以退匯方式退回匯款行，並依主管機關規定通知其指定之機構。**（三）存款帳戶屬衍生管制帳戶者，應即暫停該帳戶使用提款卡、語音轉帳、網路轉帳及其他電子支付功能，匯入款項逕以退匯方式退回匯款行。臨櫃辦理提領、轉帳或匯出匯款時，銀行得要求其提供交易相關資料，證明交易之合理性，如無法提出合理說明時，銀行得拒絕其交易。（四）依其他法令規定之處理措施。二、第二類：（一）對該等帳戶進行查證及持續監控，有疑似不法或顯屬異常交易之虞者，除得通知司法警察機關外，並得採行前款之部分或全部措施。遇有重大或急迫情形者，並得通知臺灣高等檢察署。（二）依洗錢防制法等相關法令規定之處理措施。」

二、 爭點一：檢警機關「通報」銀行設定警示帳戶之法律性質

行政處分與觀念通知的主要區別在於法效性的有無，需檢視行政機關對外做成行政行為時，是否存在欲藉此發生特定法律效果的意思；可觀察行政機關就具體個案對外行為所適用之法規範，是否有賦予其以單方意思規制相對人法律效果。若僅是觀念通知，目的往往在於單純告知事實狀態或法律關係，或在於提醒，而不帶有創設法律效果之作用。

（一） 觀念通知¹⁵

臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1211 號判決

存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法第 4 條、第 5 條規定可知，法院、檢察署或司法警察機關為偵辦刑案需要，通報銀行將存款帳戶列為警示者，僅是啟動銀行依存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法規定將之認定為「疑似不法或顯屬異常交易帳戶」，並應為相應後續程序。至於銀行是否遵循存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法之規定而為，僅銀行就其與存款戶間之消費寄託契約有無債務不履行之情事及是否會面臨主管機關之監理而已。因此，法院、檢察署或司法警察機關為偵辦刑案需要所為通報，僅係將此有可能成為犯罪工具之帳戶通知銀行，核屬觀念通知，尚非就公法上具體事件所為決定，亦非基於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，自非行政處分。

機關之通報僅是「啟動」銀行依規定為後續的處理流程；停止交易功能的效果並非基於該通報行為本身，而是「依據管理辦法」所產生之結果，僅涉及銀行就其與存款戶間之消費寄託契約有無債務不履行之情事，及後續是否會面臨主管機關之監理而已。

→通報本身並不帶有創設法律效果之作用。

（二） 行政處分

最高行 109 年度上字第 813 號判決

觀諸《存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法》第 3 條第 1 款、第 3 款、第 4 條第 1 款、第 5 條第 1 款第 2 目及第 7 條第 1 項、第 2 項等規定

¹⁵ 臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1211 號判決。

意旨，司法警察機關就警示帳戶之認定或解除，具有決定及通報權限，經其認定為警示帳戶並向銀行通報後，即發生銀行應採取存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法第 5 條第 1 款第 2 目所規定處理措施之規制效果，銀行僅係依據通報辦理通知財團法人金融聯合徵信中心(下稱「聯徵中心」)，並暫停該帳戶全部交易功能，匯入款項逕以退匯方式退回匯款行等處理措施，並非決定者。司法警察機關行使職權將特定存款帳戶認定為警示帳戶之具體措施，性質上係單方行使公權力對外直接發生限制存款帳戶開戶人取用戶內存款之法律效果，當認為行政處分，並不因所填製之通報警示簡便格式表之格式及內容，有別於一般書面行政處分而受影響。

該警示帳戶開戶人自得依行政訴訟法第 4 條第 1 項規定提起撤銷訴訟救濟，且如該行政處分已執行者，開戶人尚有因該處分之撤銷而可回復之法律上利益時，亦應許其合併請求原處分機關為回復原狀之必要處置，方符合憲法第 16 條規定保障人民訴訟權之意旨。

管理辦法之意義在於，存款帳戶一經通報為警示帳戶，即課予銀行停止帳戶交易功能之作為義務；該通知之目的在於有拘束力地「確認」法規構成要件事實之存在，至少具有「確認」之法律效果；實務亦有認為，銀行接獲機關通報後，即發生應依規定採取相關措施之「規制效果」，不具有是否執行之裁量權。故通報機關行使職權將特定帳戶認定為警示帳戶，性質上為針對具體事件單方行使公權力，並對外直接發生限制該帳戶交易功能之法律效果，為行政處分。

四、 爭點二：帳戶所有人應如何提起行政救濟？

(一) 觀念通知：一般給付訴訟

1. 概括審判權

依憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨，行政訴訟制度旨在落實「有權利即有救濟」之法治國原則。行政訴訟法第 2 條明定公法上爭議除法律別有規定外，得依該法提起行政訴訟，採概括審判權（無漏洞權利保護）之體系。故公權力行為之法律性質究屬行政處分抑或事實行為，僅會影響訴訟類型之採擇，而不會阻斷行政訴訟救濟之開啟。即便系爭通報被定性為不具法效性之觀念通知，亦不得以此為由阻斷人民尋求司法審查之機會。

2. 訴訟類型：一般給付訴訟（行政訴訟法第 8 條第 1 項）

行政訴訟法第 8 條第 1 項規定，人民與行政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，得提起一般給

付訴訟。通報行為既屬事實行為，人民欲請求排除該事實行為所造成之不利利益狀態，即應循一般給付訴訟為之。。

3. 請求權基礎：公法上結果除去請求權係

承襲憲法基本權（憲法第 15 條財產權）之防禦權功能，一旦公權力行為違法介入人民權利領域，基本權防禦功能即具體化為「回復未受侵害前合法狀態」之實體請求權。本件之通報直接使金融機構限制帳戶所有人之存款提領與處分權，若該通報欠缺實質必要性或構成違法侵害，帳戶所有人自得本於基本權防禦功能所衍生之公法上結果除去請求權，請求法院命通報機關作成「發函通知銀行解除警示」或「塗銷／註銷警示通報紀錄」等排除違法狀態之行政處分以外之給付。

（二）行政處分：撤銷訴願、訴訟

1. 接獲通報之銀行：

將通報定性為行政處分，作為處分相對人的銀行，可直接對該通報提起訴願與撤銷訴訟。

2. 帳戶所有人：

有疑問者係，帳戶所有人得否合法對於警示帳戶之通報提起訴願及撤銷訴訟？關鍵在於，並非處分直接相對人之開戶人，其權利在個案中是否有可能因該處分受有損害，而具有訴訟權能。

警示帳戶通報除直接影響銀行的契約自由及營業自由，亦間接影響帳戶所有人基於消費寄託契約而得對銀行行使的債權，為憲法財產權保障之範疇。簡言之，此行政處分不但對相對人產生負擔之效果，對帳戶所有人而言亦同，故其為具第三人效力之行政處分（對第三人產生負擔效果之負擔性行政處分）¹⁶，依照學說見解甚至可直接用相對人理論導出訴訟權能¹⁷，無需援引保護規範理論。

臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1211 號判決

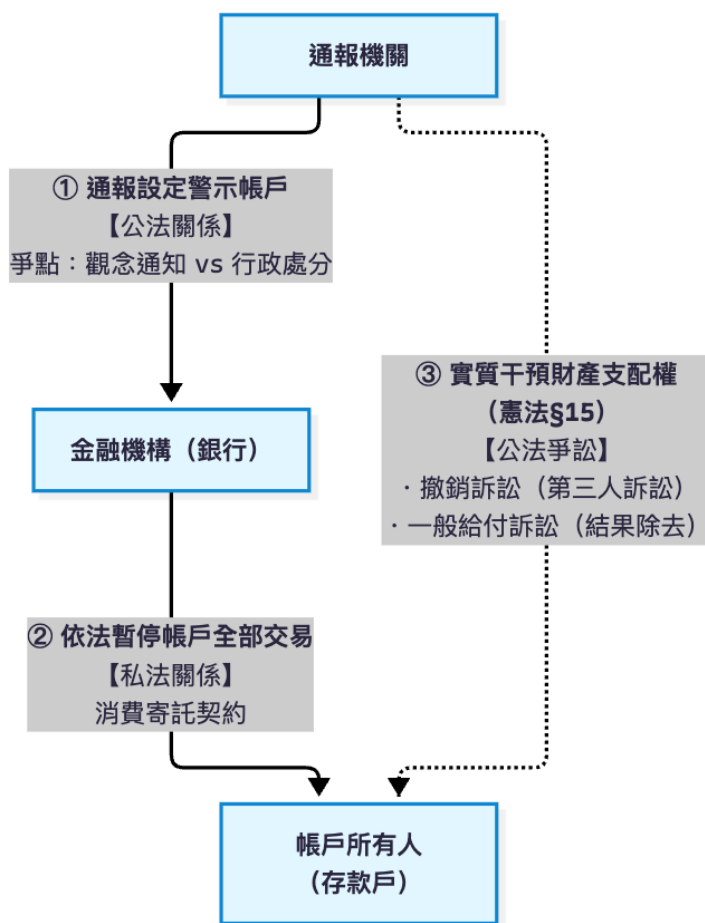
銀行依銀行法第 48 條第 1 項之規定，原則上本不得接受第三人有關停止給付存款或匯款、扣留擔保物或保管物或其他類似之請求，致無法就歹徒進行不法利得移轉為有效之防範，因而增訂銀行法第 45 條之 2 第 2 項規

¹⁶ 蕭文生，警示帳戶通報之法律性質－最高行政法院 109 年度上字第 813 號判決評析，月旦實務選評，3 卷 10 期，頁 94-95，2023 年。

¹⁷ 李建良，註 8，頁 177。

定，賦與銀行對於疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶，得予暫停存入或提領、匯出款項之權限，此目的不僅在保護其存款帳戶，避免存款帳戶遭到他人不法使用，同時亦在協助辦案，即協助偵查機關進行偵查，配合偵查機關或法院對於被列管之警示帳戶予以管制。

→相關規定具有保護存款帳戶之意旨，存款帳戶所有人為上開法令所保障的利害關係人，自得依法提起訴願與行政訴訟。



伍、洗錢防制法「告誡處分」與交付帳戶之行政責任¹⁸

延續上一個爭點，因人頭帳戶常淪為詐欺與洗錢犯罪之金流斷點，過去實務以「詐欺或洗錢之幫助犯」論處常面臨主觀犯意證明之困境，故立法者將「提供人頭帳戶」明定為獨立之法定義務，於 2023 年修正洗錢防制法（以下簡稱洗防法）時，規定任何人不得將金融帳戶、虛擬通貨或第三方支付帳號交付、提供予他人使用。並針對無故交付或提供帳戶之行為，新增得由警察機關裁處「告誡處分」的機制。

一、規範架構：洗防法§22

洗錢防制法 § 22

I 任何人不得將自己或他人向金融機構申請開立之帳戶、向提供虛擬資產服務或第三方支付服務之事業或人員申請之帳號交付、提供予他人使用。但符合一般商業、金融交易習慣，或基於親友間信賴關係或其他正當理由者，不在此限。

→法定義務，但書為阻卻為法事由。

II 違反前項規定者，由直轄市、縣（市）政府警察機關裁處**告誡**。經裁處告誡後逾五年再違反前項規定者，亦同。

III 違反第一項規定而有下列情形之一者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百萬元以下罰金：

一、期約或收受對價而犯之。

二、交付、提供之帳戶或帳號合計三個以上。

三、經直轄市、縣（市）政府警察機關依前項或第四項規定裁處後，五年以內再犯。

→若符合第一項及此項加重事由，課予刑罰

IV 前項第一款或第二款情形，應依第二項規定，由該管機關併予裁處之。

V 違反第一項規定者，金融機構、提供虛擬資產服務及第三方支付服務之事業或人員，應對其已開立之帳戶、帳號，或欲開立之新帳戶、帳號，於一定期間內，暫停或限制該帳戶、帳號之全部或部分功能，或逕予關閉。

¹⁸ 主要內容整理自詹鎮榮，銀行帳戶交付他人使用之行政責任，月旦法學雜誌，卷 375，頁 4-18，2026 年。

VI 前項帳戶、帳號之認定基準，暫停、限制功能或逕予關閉之期間、範圍、程序、方式、作業程序之辦法，由法務部會同中央目的事業主管機關定之。

VII 警政主管機關應會同社會福利主管機關，建立個案通報機制，於依第二項規定為告誡處分時，倘知悉有社會救助需要之個人或家庭，應通報直轄市、縣（市）社會福利主管機關，協助其獲得社會救助法所定社會救助。

→採取「先行政後司法」、「輕裁罰重管制」，因單純交付帳戶行為之惡性較低，不施以高度裁罰手段；真正的核心手段在於同條第 5 項「帳戶功能限制」之管制。

二、 爭點一：「告誡」之法律性質與裁罰性

1. 行政處分¹⁹

金融機構對受告誡處分人帳戶之交易功能所為之限制或禁止措施的法律性質，雖屬金融機構與帳戶所有人間之私法行為，但金融機構採取限制或禁止措施既然係在履行「國家規範所課予的義務」，故此等措施即可解釋為告誡處分作成後依法產生的法律效果。

2. 是否具裁罰性？

（1） 具裁罰性（行政罰）

基於以下理由，實務及通說認為洗防法第 22 條第 2 項的告誡，屬行政罰法第 2 條²⁰第 4 款之「警告性處分」。主要理由在於，該法之立法說明載明告誡為「處罰方式之一」，旨在對違反行政法上義務行為施以不利法律效果（文義及歷史解釋）。又洗防法第 22 條第 4 項特別明定告誡得與刑罰併罰，以呼應行政罰法第 26 條第 1 項但書有關一行為不二罰原則適用範圍之立法例（規範體系解釋）。

¹⁹ 李東穎，洗錢防制法第 22 條告誡處分裁罰實務主要問題研析，月旦法學雜誌，卷 367，頁 73，2025 年。

²⁰ 行政罰法第 2 條：「本法所稱其他種類行政罰，指下列裁罰性之不利處分：一、限制或禁止行為之處分：限制或停止營業、吊扣證照、命令停工或停止使用、禁止行駛、禁止出入港口、機場或特定場所、禁止製造、販賣、輸出入、禁止申請或其他限制或禁止為一定行為之處分。二、剝奪或消滅資格、權利之處分：命令歇業、命令解散、撤銷或廢止許可或登記、吊銷證照、強制拆除或其他剝奪或消滅一定資格或權利之處分。三、影響名譽之處分：公布姓名或名稱、公布照片或其他相類似之處分。四、警告性處分：警告、告誡、記點、記次、講習、輔導教育或其他相類似之處分。」

（2） 實質趨近「管制性不利處分」

然學說有認，①行政罰法第 2 條前三款皆涉及財產、資格或權利之剝奪限制，而告誡本身僅造成相對人「心理警惕之制約」，並未對實體權益造成實質的剝奪。②又告誡之核心在於「義務違反之確認功能」與預防未來再犯，其預防性與教育目的遠勝於制裁之干預功能。③基於責罰相當原則的思考，立法者連罰鍰都未予規定，顯示單純交付帳戶僅被評價為惡性極低之脫法行為。因此，告誡實質上應定性為「促使行為人妥善保管帳戶之管制性處分」。而連結第 5 項之帳戶功能暫停、限制或逕予關閉規定，立法者對於不法交付帳戶予他人使用之違章行為，與其說旨在透過告誡「制裁」行為人，更希望能夠對其採取帳戶功能暫停、限制或逕予關閉之「管制」措施。

→區分實益在於救濟途徑（訴訟類型）、是否有行政罰各項原則之適用。

→不論如何，告誡處分既被立法者定性為行政罰，對於特定交付或提供帳戶之行為可否裁處告誡，除需符合洗防法第 22 條第 1 項之規定外，行政罰法有關裁處行政罰必須滿足的前提要件，質言之：行為須客觀上違反法律所規定的行政法上義務、行為人對於行政義務之違反具有主觀的責任條件（故意或過失）、行為不具阻卻違法事由，以及行為人具備責任能力等，裁處機關亦應一併遵守。

三、 爭點二：告誡處分之構成要件效力

刑庭法院在審理行為人是否構成洗防法第 22 條第 3 項之「交付帳戶罪」時，警察機關先前所為之「告誡處分」，對刑事法院是否具有行政處分之構成要件效力？刑事法院得否自為認定行為人是否構成違反義務？

1. 構成要件效力的定義

行政處分的構成要件效力係指：「就原處分機關、處分相對人及利害關係人以外之其他國家機關，應以行政處分存在且已發生效力之規制內容，作為其行使職權作成決定之基礎。」此係基於**國家一體性之維繫**，以免割裂國家總體意志，使人民無所適從並有害於法安定性。其旨在處理前、後兩個公權力行使程序間之關聯性問題，某行政機關先前已作成之行政處分，對於須以此為先決問題而進行之他機關後程序而言，應被視為是一既成事實。故若前後兩行政程序彼此間各自獨立，不具階段性因果關係者，則非屬行

政處分構成要件效力所欲規制之範疇²¹。

2. 學說見解：本件無涉構成要件效力

(1) 告誡非交付帳戶罪之先決問題

觀察洗防法第 22 條第 1 項，該項不得將提供予帳戶他人使用的規定具有兩種不同的屬性，與第 2 項連結時為一種行政法上義務（違反第一項之義務時，機關得處以告誡處分）；與第 3 項之加重要件連結時，則為刑法上交付帳戶罪的構成要件要素（同時符合第一項及第三項之要件，即構成交付帳戶罪）。

告誡處分之作成與交付帳戶罪之成立，雖然共通性地皆以第 1 項規定為各自之不法內涵，但告誡處分本身並非刑事構成要件之先決基礎。刑事法院審理交付帳戶罪時，其審查標的是第 1 項要件是否存在，本於其功能之雙元性，並不受地方警察機關所作成告誡處分之拘束而得獨立認定。

(2) 若後續刑案判決無罪，告誡處分如何處理？

洗防法第 22 條採取「行政與司法」雙軌分立之架構，理論上法院認定有無犯罪之結果並不必然會直接影響告誡處分之合法性。行為人得另針對告誡依循訴願及行政訴訟之救濟途徑。至於地方警察機關是否因刑事法院之認定結果而依職權或依申請撤銷或廢止告誡處分，則屬另一問題。
→法理上告誡處分與交付帳戶罪可以分別判斷、得出不同結果

但學者也提出，警察機關與法院適用同一法條卻產生不同認定，將嚴重損及公權力威信，所以在法制上確實應作一致性之認定較為妥當；又刑事調查審判程序更為周延，地方警察機關所作成之告誡處分若背離裁判結果，應職權撤銷該處分。

→出於公權力威信之維護，應該為相同認定

²¹ 詹鎮榮，行政處分構成要件效力適用之省思——以行政法院相關裁判為觀察，月旦法學雜誌，卷 334，頁 119，2023 年。

陸、公務員怠於執行職務之國賠責任

——以「流浪犬傷人案」實務變遷為核心

一、公務員怠於執行職務行國賠之審查架構

人民依國家賠償法第 2 條第 2 項後段²²請求國家賠償時，實務通常會依循釋字第 469 號解釋所建立的審查順序：

1. 操作保護規範理論

- (1) 有一課予機關義務之法規範存在。
- (2) 法規目的非僅為公共利益，而兼具保障特定或可得特定人民之意旨。
- (3) 該請求人民在受法規保護之範圍內。

↓

2. 裁量收縮至零（法定作為義務發生）

綜合審酌①人民權益所受侵害之危險迫切程度、②公務員對於損害之發生是否可得預見、③侵害之防止是否須仰賴公權力之行使始可達成目的、④非個人之努力可能避免等。

↓

3. 故意過失與相當因果關係

公務員於有作為義務下怠於執行職務，致特定人之權益遭受損害，兩者具相當因果關係。

二、實務見解演進

	舊實務 ²³ ：國賠不成立	新實務 ²⁴ ：國賠成立
事實	鄉公所未捕捉浪犬致咬死人	動保所未主動圍捕熱區浪犬，致追逐摔死
保護規範	動保法立法目的為「尊重生命、	結合動保法「飼主責任」及地方

²² 「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。」

²³ 最高法院 95 年台上字第 301 號民事判決，學說相關見解可參考林明鏘，遊蕩犬致人於死之國賠責任——兼評最高法院 95 年台上字第 301 號民事判決，月旦法學教室，卷 279，2026 年。

²⁴ 臺灣新竹地方法院 111 年度重國字第 4 號民事判決

理論	保護動物」，純屬客觀公益。 下位規範（如捕犬作業規範）不可超越母法目的擴張保護範圍。	自治法規（如棄犬管理辦法）。 法規範目的兼含「人畜公共衛生安全」與「防免他人生命身體遭受侵害」。
裁量收縮至零？	犬隻具高度流動性，主管機關「得」沒入，合義務裁量。 無法掌握動態及捕捉可能性，機關仍具裁量權。	危險急迫：群聚、具攻擊性。 可預見性：該處為具名事故熱區且屢遭通報。 個人難以自行移除危險。 犬隻雖具流動性但有「地域性」，非不可掌握。
判決考量	著重於行政機關人力、資源限制，維持公權力介入邊界。	強調行政組織專業化分工（專責動保處所），資訊掌握與應變能力提升，應課予對應之實質風險管理義務。

三、 爭點一：管制法規如何導出「保護特定人法益」之意旨？

1. 早期傳統見解（反射利益說）：

法規未明文賦予請求權，且法條明揭宗旨為推動一般公益（如生態、環境、動物福利）時，人民僅享有反射利益。行政規則（如作業規範）不得作為設定人民權利義務之母法依據。

【最高法院 95 年度台上字第 301 號民事判決】

動物保護法第一條第一項所揭示之立法目的在於「尊重動物生命及保護動物」，因而於第六條乃明定：任何人不得惡意或無故騷擾、虐待或傷害動物。第十一條第一項復規定：飼主對於受傷或罹病之動物，應給與必要之醫療。均係本於第一條第一項之立法目的所為之延伸規定。……則依上開動物保護法規定之結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素為綜合判斷，被上訴人之被繼承人 000，是否為動物保護法第三十二條第一款規定所保護之「特定人」或「可得特定之人」，而得以上開解釋為有利於被上訴人之認定，即非無疑。

【臺灣高等法院 臺南分院 95 年度上國更(一)字第 1 號民事判決】

此外，動物保護法之立法係在「尊重動物生命及保護動物」，為同法第一條第一項揭禁之目的，雖同法第十四條、第二十一條第一項、第二十九條第一款、第三十條第二款、第三十二條第一款分別規定主管機關應為一定之作為（收容、沒收、裁處罰鍰等）、惟主管機關所為上開作為之目的，並非為保障特定人權益，而係基於保護動物原則而為之一定作為。

.....

是就現行動物保護法規定，其立法目的在於「尊重動物生命及保護動物」，並無明確規定「特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權」，亦非針對「公共利益或一般國民福祉而設」，自其「法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，亦無法得有保障特定人之意旨」。.....雖農委會依動物保護法規定，本其法定職權訂定之「人道捕犬作業規範」第一條載有：「維護公共安全，環境衛生」一詞，惟上開作業規範係農委會本於動物保護法中央主管機關之地位所訂定之供下級機關及其人員執行職務之作業準則，性質上屬於行政規則，並無超越母法之效力，自不因此而改變動物保護法之規範意旨。

2. 晚近實務（保護規範之體系化擴張）：

不應孤立割裂單一條文，須就整體法規範之脈絡體系（母法通則即整體規範意旨、罰則管制目的、授權訂定之法規命令與自治法規等等）綜合判斷。當管制規範要求阻隔危險源（例如防止動物傷人）時，該危險防免義務即兼含維護周邊不特定人之人身安全意旨，符合保護規範理論。

【臺灣新竹地方法院 111 年度重國字第 4 號民事判決】

本件事故所涉流浪犬捕捉問題，經原告主張動物保護法、新竹市棄犬管理辦法為被告應作為義務之具體法規依據。按為尊重動物生命及保護動物、增進動物福利，特制定本法。固為動物保護法第 1 條第 1 項所明文。惟按飼主應防止其所飼養動物無故侵害他人之生命、身體、自由或財產；有違反第 7 條規定，無故侵害他人之生命或身體，致造成他人生命或身體傷害之動物者，主管機關得逕行沒入飼主之動物。亦為同法第 7 條、第 32 條第 1 項第 3 款分別所明定。（裁量規範）足見動物保護法之立法目的，應非僅限於尊重動物

生命及保護動物而已，兼有防免動物無故侵害他人生命或身體權而有保障特定人之意旨，否則立法者自無賦予主管機關如認飼主未盡上開防免危險義務，得由公權力介入沒入飼主動物之裁量權的必要。

→綜合判斷整體法規範是否有保護特定人意旨，不拘泥於明文之立法目的

至本件事故所涉無飼主之流浪犬，依憲法保障人民基本權精神，國家應承擔保護義務、風險分配優先由國家承擔之法理，自應為相同適用情形，另依新竹市棄犬管理辦法第 1 條：「被告為預防動物傳染病發生，減少棄犬影響市容、並確保人畜公共衛生安全，依據動物保護法、動物傳染病防治條例等法規訂定本辦法。」、第 2 條第 1 項：「棄犬捕捉控制業務由環保局辦理。」、同條第 2 項：「本府建設局設置棄犬中途收容中心辦理棄犬留置、收容、人道安樂死處理及認領養登記之相關事宜。」之規定，參以被告不爭執上開規定所示流浪犬捕捉及收容業務現已移由同為轄下機關即動保所辦理，並有動保所法定職掌表附卷可參，足認原告主張動物保護法、新竹市棄犬管理辦法為被告捕捉流浪犬作為義務之法定職務依據，且其規範意旨兼有保障特定人民生命、身體安全，應屬可採。

→動保所依動保法等規範有捕捉浪犬的義務，且該規範為保護規範

☆答題參考：查系爭法規雖以維護客觀公益（如動物保護、增進動物福利等）為首要目的，惟本於法規之整體結構、規範對象、所欲產生之規範效果及社會通念綜合判斷，動保法相關規定同時規範動物之控制及其所造成危害之防阻，又現今社會愈發注重遊蕩犬隻議題及引發之危安問題，足見其規範意旨兼有防免人民生命、身體法益受遊蕩犬隻侵害之目的，非純屬反射利益，符合保護規範理論。

四、 爭點二：行政裁量何時「收縮至零」？

在給付行政或危險防止法領域，機關多享有「是否介入」與「如何介入」之決定裁量權，只有在裁量收縮至零時機關始負有絕對的法定作為義務，以下為判決之具體操作：

【臺灣新竹地方法院 111 年度重國字第 4 號民事判決】

原告主張系爭地點及其周邊區域於本件事故發生前，已有流浪犬群聚，造成

人員受傷問題反映給被告獲悉等情，業據提出臉書通訊軟體貼文暨回覆留言、市民信箱意見反映資料、流浪犬聚集熱點示意地圖為憑，參以現今網路科技發達、數位化資訊流通，主管機關獲得待解決問題訊息方式，已屬高度仰賴網路社群（如本轄內之新竹爆料公社、新竹大小事、新竹人新竹事等臉書社團）或網路意見信箱，故上開證據資料自有相當證明程度。被告亦坦認系爭地點於本件事故發生前之同年度，至少接獲3起申請流浪犬捕捉事件，有動保所動物管制申請單附卷可參，細繹上開申請捕捉流浪犬之原因記載：追人、追車、咬人，堪認被告當可預見系爭地點於本件事故前，已有流浪犬長期聚集，存在危害市民生命、身體安全之問題，亟待解決。

系爭地點及其周邊可得特定範圍區域（即南寮漁港區域），經被告列入特色景點-海岸風情之觀光旅遊區，有新竹市觀光旅遊網之查詢資料在卷可稽，並時常為被告舉辦大型活動之地點（如國際風箏節），被告應可預見該處為市民或外地遊客不定時會聚集之轄區內重要休閒遊憩場所，對於安全管理維護密度，自應相對提升，其既然早於本件事故前數月即曾接獲多起流浪犬危害市民安全之反映事件，而流浪犬造成人員傷亡事件本時有所聞，顯可預見如不積極處理解決，極可能因此造成人員傷亡。又成群流浪犬如集體攻擊他人時程極短，數秒或數分鐘即可輕易造成傷亡事件，放任成群流浪犬在系爭地點遊蕩，對於人民生命、身體權之不法侵害，應可認已達相當危險發生迫切性之程度，而此等危害之排除，甚難由人民自行為之所能達成，被告既然於104年成立專責處理流浪犬捕捉業務之動保所，且該機關設置地點與系爭地點相近，應可認系爭地點流浪犬捕捉及收容問題，實仰賴被告轄下之動保所積極行使公權力，始可解決。是經檢視前開因素，原告主張被告依前開法規，就捕捉及收容系爭地點流浪犬之裁量權在本件情形已收縮至零，要屬可採。

- ①. 人民權益所受侵害之危險迫切程度：受威脅者為人民之生命、身體法益，且成群流浪犬攻擊性強，短時間內即可造成人員傷亡。
- ②. 公務員對於損害之發生是否可得預見：非突發偶然事件，而係有陳情或通報紀錄、網路社群廣泛討論、事故歷史、管標密度高之特定聚集熱區。
- ③. 侵害之防止是否須仰賴公權力之行使始可達成目的：狗群問題需由專責處理流浪犬捕捉業務之動保所，以現代專業行政機關之編制、技術（熱區定點誘捕、掌握地域性等）方有可能解決。
- ④. 非個人之努力可能避免：危險規模已非個別民眾能以私力防衛予以排除。

☆答題參考：查動保法及相關規範僅規定機關「得」沒入無主犬隻，該管機關對

危害防止措施享有是否施行之裁量權；然本件危害牽涉人民之生命、身體等重大法益而具有急迫性，且系爭處所早有事故頻仍之通報紀錄，客觀上機關具有高度預見可能性。考量該重大危害迫在眉睫，又龐大規模且行蹤不定的狗群非個別人民以私力所得排除，高度仰賴公權力以專責人力與專業技術介入使得達成保護人民之意旨，故應認機關之裁量權已收縮至零，負有採取適當防阻作為之法定作為義務。