

內部行政行爲與行政訴訟

黃啓禎

目 次

壹、前言

貳、內部行政行爲

參、行政訴訟與內部行政行爲

肆、結語

壹、前言

二次大戰結束之後，由於人權的強調，影響所及和憲法密切關連的行政法，也產生鉅大的變化，在德國特別是行政訴訟制度中概括條款的採行，訴之種類的增加，傳統特別權力關係的萎縮乃至式微，行政處分概念的擴張……等，使人權的保障和人性尊嚴的維護益見落實。許多過去被歸爲行政內部領域的行政行爲，今日，祇要是直接侵害個人權利或其權利地位者，具備法定的要件時，均有可能成爲行政法院審查的客體。

我國在此一方面雖亦有順應世界潮流之現象，釋字第187號與後來的幾號大法官會議解釋的結果，已把傳統的特別權力關係所適用的範圍加以縮小，相對地行政法院得對內部行政行爲審查的範疇則加大，但整體而言，仍只是一小步，大法官會議的努力似仍有待各界的配合，特別是行政法學界的支持與鼓吹，才能圓滿的解決此一久存「法外之地」的問題，使人權的光輝，不再留有死角。

貳、內部行政行爲

行政法一如其他學科，就其所探討的內

容，根據不同的區分標準，便有不同的分類。若是按照行政法作用的對象爲標準，則可分爲「外部行政法」與「內部行政法」（註一），前者係以一般國民爲對象，爲行政機關對外關係的法，如各種稅法、兵役法、行政執行法是；其行爲類型則可區分爲法規命令、行政處分、公法契約、事實行爲等。後者則爲規範機關內部關係之法，諸如：1 機關或內部單位的設立、裁撤、合併、改組與升格，2 人員與設備的充實、配置和管理，3 土地管轄、事物管轄和層級管轄的決定與變更，4 事物與文書的分配、管理及儲存。若以其行爲的性質爲標準則內部行政行爲可區分爲：指揮、監督、委辦、合作（或共管）與職務協助等；若以對象爲標準則可分爲對機關（含內部單位）、對人員、對事物的行爲。其行爲的種類則有：行政規則、特別命令、組織處分、事實行爲、訓示、指令；內部行政行爲的依據則包涵甚廣，舉凡外部行爲的法源亦包括在內，計有：1 憲法、2 法律、3 法規性命令、4 自治規章、5 行政處分、6 處務規程（行政規則）、7 特別命令、8 訓示、9 指令、10 其他。限於時間和篇幅，本文擬從人權保障的觀點出發，探討的對象及範圍僅限於內部行政行爲中牽涉公

務員個人法律地位的行政行為及其所依據的特別命令、指令，也就是所謂的「特別權力關係」（註二）之一部，餘者不與焉。

德國在過去因為採狹隘的法律觀念，認為組織內部的規制行為並無法律關係之存在，這部份乃屬於國家與其他行政主體的“內部領域”，因為法律關係僅有可能存在於獨立法律人格之間，在獨立的法律人格內部則無法律關係存在之可能。現在此一見解已經不再被接受，蓋內部的規制行為，毫無疑問的，也擁有拘束力，而此一拘束力亦唯有根據「法」方有可能產生（註三）。影響所及，過去被歸入行政內部領域的特別權力關係，一直是享有不受法律拘束的化外之地（*dem als rechtsfrei erachteten Bereich*）（註四），直到二次大戰後，新憲法制定，強調人權保障與人性尊嚴的維護，經由學術界與實務界的努力，終於有了重大突破（註五），承認在特別權力關係中亦有基本人權、法律保留與法律救濟之適用，特別權力關係過去作為限制內部人員基本人權的阻卻違法理由與功能遂遭揚棄（註六），過去被認為是行政內部行為的，現在已和一般統治關係（即所謂的外部行政法律關係）一樣須受到法律保留及司法審查的拘束和檢驗，也就是請求司法救濟的決定因素乃在於固有權利是否遭受侵害，而不在於是否在行政領域的「內部」或「外部」所發生。

我國行政法傳統上受到德、日等大陸法系國家行政法的影響，發源於十九世紀德國的特別權力關係亦為我國所繼受並廣泛的使用（註七）再加上我國傳統的觀念與制度，對公務員的權利保護一向忽視，一直到大法官會議釋字一八七、二〇一、二四三與二六

六等四號解釋通過之後，才有明顯的轉變，其中尤以釋字第二四三號解釋為最（註八），認為免職處分已改變公務員的身分關係而直接影響其憲法上所保障服公職之權利，在程序上可以經由行政爭訟的手段謀求救濟，從而人權保障和司法救濟亦適用於傳統上我國過去認為屬於內部行政範圍的特別權力關係。儘管如此內部行政法的權利保護問題仍未全面闡清，內部行政行為之性質乃有進一步再加以探究的必要。

一、指令

「指令」係指行政機關，基於特別權力關係，對有特別服從義務的相對人，就具體事件所為之個別指示（註九），藉以表示和存在於一般統治關係的行政處分相區別。它和法規命令的不同點在於（註十）：1. 個別指令所規制之對象是就具體事件，針對特定人或可得確定的多數人，而法規命令的對象是抽象的事件，不特定之多數人。2. 個別指令的對象是有特別權力關係的相對人，不具有對外效力，而法規命令則是針對立於行政體系外部的一般人民。

在過去大部份個別指令一直被視為是國家的內部領域（*Innenbereich des Staates*），不具備法的性質，因其所涉及的機關人員在性質上屬於“行政不可分割的肢體”（*Glied der Verwaltung*）（註十一），亦即針對其職務（*amtlich*），而非其本人（*persönlich*），不發生外部效果，所以不是行政處分。一直到Ule教授提出基礎關係和管理關係的區別理論（註十二），才有了重大轉變，所謂的基礎關係乃指發生、變更、或結束特別權力關係之效果；後者則是指根

據管理規章所產生的法律關係，其涉及的對象並非以人民的身分受到處分，故未影響其個人的法律地位。Ule認為在基礎關係中所為之一切處置，均適用公法之一般原理，其具體處分應視為行政處分，例如有關公務員之任免、命令退休、基於公務員身分關係之財產上請求權（註十三）（註十四）等是。但是隨著憲法上對特別權力關係評估的演進，加上基礎關係與管理關係的區別不易，這種區分方式已在學理上失去說服力（註十五），進一步演變成特別權力關係上的指令究竟是否為行政處分端視該行為是否以自然人為目標發生法律效果而定（註十六），根據此一新的發展，Ericksen亦在其書中舉例說明，他以公務員之調動為例，並認為如果調動一位公務員擔任一項與原來的同樣性質與同樣機關的新職，則通常不是行政處分，因為公務員原則上無權要求擔任某一特定的組織法上或功能意義上的職務。所以說如果某一原來擔任縣市體育局主管的公務員，被賦予接辦人事室統計與選舉任務新職的話，並不成立行政處分；同樣地，公務員如被調往擔任一待遇上較差的職位，也非行政處分。德國聯邦行政法院多次判決認為，主管職務的剝奪——即業務主管或機關主管——是行政處分，理由是，後項行為“不只是新職務的分配而已，更觸及該公務員的主觀法律地位”，但近來亦有相反的判決出現（註十七）。究竟涉及公務員職務的措施是把該公務員當成是“行政的肢體”還是固有權利義務的主體？只能就發生的個案，按照相關的法律加以分析決定，看它是針對職務（amtlich）也就是公務員身分或是針對個人（Persönlich）。但是可以確定的是，許多過

去被認為是屬於行政內部領域的措施，目前均已或有可能被認定是行政處分（註十八）。這些發展或許亦和德國行政程序法第三十五條不以「對外」作為行政處分之概念要素有關連。無論如何，行政處分概念與適用範圍的擴大和“內部”行政行為範圍的相對縮小則是不爭的事實。

相對於德國行政法學在這方面的大幅發展，我國學說與實務上過去一直對行政處分及基於特別權力關係所發的指令採傳統理論（註十九），行政法院過去對於行政機關對於所屬公務員所為的任命或免職等，均認為是對其公務員身分所為之處分，屬於行政（內部）範圍（註二十），明顯沿襲傳統的特別權力關係理論，連同有關留職停薪、和申請復職之決定（註二一），均不認其為行政處分，在現行行政爭訟制度下，當然亦無透過爭訟獲得救濟之可能。由於事關人權保障至鉅，學者則大聲疾呼，我國實務界允宜了解戰後德、日兩國理論與實務的新發展及我國憲政的實施，重新檢討此一晦暗的領域（註二二），終於到了民國七十三年有了重大的轉變，司法院大法官會議針對公務人員依法辦理退休請領退休金、請求核發服務年資或未領退休金之證明的聲請釋憲案，作成釋字第一八七號解釋，肯定上述請求被拒絕時，「在程序上非不得依法提起訴願或行政訴訟」，緊接著七十四年司法院大法官會議又作成釋字二〇一號解釋，除重申釋字一八七號之意旨外，並進一步說明因公務員身分受有行政懲處者，應分別論斷，不能一概認為不得爭訟，之後並有七十八年作成的釋字二四三號及七十九的釋字二六六號解釋，後者的內容意旨和一八七號與二〇一號一樣均屬

於公法上公務員的金錢請求權，從這三號解釋看來，大法官會議似已明顯肯認，所有基於公務員身份而生的公法上金錢請求爭議，均得提起行政爭訟（訴願和行政訴訟）謀求救濟。釋字二四三號解釋文的意旨，根據亦為大法官的吳庚教授之分析可分為如下之三點（註二三）：

1. 依公務人員考績法規對公務員所為之免職處分，直接影響其憲法上所保障之服公職權利，如該公務員已循復審、再復審或類似之程序謀求救濟，即視同業經訴願及再訴願，如仍有不服，得行使憲法第十六條之訴訟權，依法提起行政訴訟。

2. 記大過處分而未達免職程度者，尚未改變公務員身分關係，不直接影響服公職權利，仍不得提起行政訴訟（維持傳統判解立場）。

3. 上級機關所發佈之職務命令，並非影響公務員身分關係之不利益處分，公務員不得對立爭訟（亦屬維持傳統判解立場）。氏更進而指出該號解釋雖一仍舊慣不提特別權力關係的字眼，亦無意使此一概念消失；另外該號解釋亦未採納曾盛行西德一時的基礎關係與管理關係之區分（註二四），他更進一步指出該號解釋似採「是否直接影響服公職權利」為標準，如此則似已有意逐步朝向以特別權力關係的措施是否侵害相對人的法律地位為準的方向邁進。綜觀上述四號大法官會議解釋似可作成以下簡單的推（結）論。

1. 特別權力關係的措施（指令）若涉及公務員身分的改變或基於公務員身份而生的公法上金錢請求事件，在程序上均得提起行政爭訟（訴願和行政訴訟）。「對人」（

persönlich）與「對職務」（amtlich）之區分，似已隱含其中。

2. 由於可以提起行政爭訟，雖然上述四號大法官會議解釋均未明白說出該等行為在性質上屬於行政處分，但觀諸訴願法第一條與行政訴訟法第一條條文內容均以「行政處分」為提起訴願和行政訴訟的前提要件之一，至此已可肯定，許多原本在特別權力關係中被列為行政內部領域的指令或措施，已被重新定位為「行政處分」，「行政處分」的概念之範圍已向此行政內部領域延伸，而這項發展與訴願法第二條對「行政處分」所下的定義（註二五）「所為發生公法效果之單方行政行為」有互相吻合的趨勢，亦即以是否發生「法律效果」為重點，而不以是否在內部或外部行政領域為關鍵。

3. 許多不合時宜的解釋、判決或判例均受到此四號解釋的廢棄或修正。

4. 若從釋字一八七號所說的「應分別論斷」，加上釋字二四三號的「是否直接影響權利」二者結合似可推演出原屬內部行政行為的指令（具體措施）是否成立行政處分的判斷標準，有採個案根據相關法規並參酌是否侵害該人民的法律地位的趨勢，而有直追德國行政法發展的意味。

5. 除了行政處分的概念有上述的發展外，人權保障與法律救濟（司法審查）同時亦已明顯伸展進入內部行政法的領域中。

二、特別命令(Sonderverordnung)

「特別命令」的概念係行政法學者H. J. Wolff在一九六五年其所著的「行政法」第一冊中首先提出（註二六），幾經修正之後他為此概念下了這樣的定義：「特別命令

係指國家機關、地方自治團體之機關或營造物，為規律非團體性的行政法上特別權力關係，所頒布之單方的、高權的、抽象的一般規範，但以其他法源未加規定者為限」（註二七）。此乃德國行政法學界稟於基本法之頒布施行與基本法第十九條第四項之規定，傳統的特別權力關係已隨之作了重大的轉變，並認為特別權力關係中之內部規定或組織規範，亦有涉及相對個人之法律地位或權利領域或一般人民之權利義務者，為配合此一發展所做努力的結果（註二八），透過此一概念將之從傳統的行政規則觀念中脫離出來，並與之相區別，後者因為不再涉及相對人的個人權利領域，所以不具法規性，前者則反是，既牽涉人民權利義務遂有學者要求須有授權的基礎，該項授權不一定要符合基本法第八十條第一項第二句的要求，習慣法亦可作為此授權的根據（註二九）；亦有學者認為行政權根據原始固有的立法權不需特別的授權便有權發佈特別命令（註三十），D. Jesch則主張全面法律保留，故須有形法律的授權（註三一）。目前德公法界較傾向 Böckenförde / Grawert 所代表的第二說，一如 Maurer 教授所言：「如果特別命令須滿足基本法第八十條第一項規定的話，則已成為法規命令（此時特別命令一語成為多餘）。如果不是這樣，而且亦不把特別命令當做自治章程或一般處分看待，則它便無法存在（註三二）」。

在我國過去的文獻中並無特別命令之概念，大部份均將規範特別權力關係的法規籠統的以行政規則一詞稱呼之，並將之納入「命令」之一環（註三三），而「命令」則可能指法規命令或行政規則、行政處分、具體

指令等，亦即「命令」所涵蓋的範圍包括行政機關對內與對外的一般性、抽象性或個別性、具體性規定或措施，範圍極為廣泛（註三四）。由於過去我國的行政法學通說，仍然採用德國傳統理論，所以，行政規則之概念、範圍、特徵，皆與舊日德國公法學者主張相同（註三五）。邇來才有學者極力明確主張，重新調整過去的「命令」概念，並為「命令」作了如下的定義：「行政機關就未來之一般的抽象事項，基於公法關係，所為具有法規性之單方行政行為」。並將「命令」界定為包括「法規命令」與「特別命令」兩種（註三六），後者則與行政規則分別存在。雖然兩者皆為規律特別權力關係，由行政機關所制定之一般的、抽象的規定，但學者朱武獻在其研究中對兩者作了下列的比較（註三七）：

1. 特別命令，因是法規，故能創設權利；行政規則因非法規則否。

2. 特別命令因係法規，可以成為行政法院及大法官會議審查之對象；行政規則不是法規，故非客觀之法，當然亦非法院審查之對象。

3. 特別命令是法規之故，所以行政處分如有違反特別命令之規定，關係人可請求給予法律救濟；行政規則因非法規或行政處分，行政處分縱違反行政規則除非有恣意違反的情形外（註八），亦不得請求給予法律救濟。由此可以看出，將來我國行政法學界已有將特別命令從傳統的行政規則中抽離出來，並與法規命令同受司法審查的意向，而這項發展背後所隱藏的原因，人權保障的逐日重視與實踐，殆為其中最重要的因素，在此亦隱約可見未來內部行政行為範圍與司法審

查範圍互為消長之勢。

參、行政訴訟與內部行政行為

二次大戰後，德國的行政訴訟制度起了重大的變革，其中以改採概括主義、行政法院法官審判之獨立與身分之保障與行政法院改為三級並與行政機關完全獨立三者最為凸出，考其因，除了憲法上第十九條第四項的要求外，個人以為人權保障的要求與貫徹實際上在背後扮演著火車頭的角色，亦即人的價值與尊嚴獲得大幅的提昇與實質的尊重，德國基本法第一條即明言此旨，它規定「人性尊嚴不可侵犯。所有國家權力均有義務加以尊重與保護」（第一項），與「下列各項基本權利係直接有效之法拘束立法、行政與司法」（第三項）。基本權利已從古典的防禦權發展成為亦包括組織原則與程序保障（Organisationsmaximen und Verfahrensgarantien），基本權利遂產生放射的作用（Ausstrahlungswirkung），要求國家儘量透過相關機關與制度的建立，以掃除人權保障的死角。此一放射作用不僅在外部行政法律關係發揮功用，亦伸足邁入內部法律關係的領域，這可由過去法院所作的判決（註三七）與前已敘述的指令與特別命令概念之演進可以明顯看出端倪。在過去的判決中，調職通常被認為是機關內部的行為，只有例外當該公務員是以獨立於其機關之個人的權利受到侵害時，才例外地被認定是行政處分，這見解相異的判決乃基於權利保障的觀點，在過去也唯有如此才能透過撤銷之訴獲得救濟。行政法院法施行後，則任何權利上的侵害，不管是因行政處分或其他措施所致，均得向行

政法院請求救濟，前者為撤銷之訴，後者則可提起給付之訴（註四十）。關於特別命令因與法規命令同視，故可成為行政法院法第四十七條規範審查的對象。

當然也有德國學者對基本法頒佈之後，行政訴訟制度上所採取的概括條款加以批評，認為它會阻礙甚至癱瘓行政的運行。Nebinger因此將之稱為行政的氣喘病（呼吸困難）。對此說法Ule則不予苟同，他認為問題不在概括條款而在於因審級過多，流程太久所導致的結果時間拖延，這可以透過將審級減少為一事實審一法律審獲得改善。他更進而認為「若無行政訴訟制度上的概括條款則法治國無實現之可能」（註四一）。

我國行政訴訟制度對內部行為的保障方面過去被學者批評為「不合理、不合時宜與不合憲法之精神，亟待改進，至為顯然」（註四二）。並根據我國憲法第十六條規定人民有訴訟之權，主張普遍承認人民提起訴訟之權利，同時認為行政訴訟制度不僅在保障人民權利，更有助於行政權運作之合法與正當，剛好符合國家現代化之要求。

上述呼籲一直到上述四號有關內部行政法律關係的大法官會議解釋作成後，才有明顯的轉變已如前述，唯限於現行行政訴訟制度的狹小格局，不僅一級一審，訴之種類嚴格言之又僅限於撤銷之訴一種，雖採概括主義但可審查的對象又僅限於行政處分一種，實難承擔保障人權之艱鉅任務與法治國之要求。研修中的相關法律草案雖然在審級上有增加一級，在訴之種類及得審查的客體（行政行為）也有明顯的擴張，但何時方經立法院三讀通過成為法律則尚未可知。而不管新法何時制定完成，目前則作下列的建議：

1. 藉助釋字二四三號解釋的內容，以「直接影響當事人權利」作為行政法院得否審查內部行政行為的標準，大幅修正甚至揚棄在實定法中沒有根據的傳統特別權力關係理論。

2. 明白認定前述四號大法官會議解釋所同意提起行政爭訟的行政行為為行政處分，並使審查的標準普遍化、客觀化，使各界容易依循。

3. 早日研究提出審查內部抽象規範（特別命令）的客觀標準，建議似應包含下列幾項(1)利益衡量原則，(2)比例原則，(3)不溯及既往原則，以強化對處在「行政內部」人員之權利保護，免於其機關或上司之恣意侵害。

肆、結語

綜合以上的說明，在此擬歸納為以下幾點：

一、我國應該順應世界保障人權，提昇人性尊嚴與價值的潮流及法治國的要求，儘速修訂現行行政爭訟制度有關的法規，以符

合憲法第十六條的精神。

二、行政處分的概念有待進一步的探討與釐清，由於其關係行政爭訟至鉅，必要時應從人權保障的觀點出發，給予適度的擴充。

三、規範內部行政法律關係的抽象規定，允宜再進一步區分為單純規範行政內部業務執行有關程序與技術的「行政規則」，和涉及內部人員法律地位的「特別命令」，後者與法規命令同為客觀之法，並均須受到司法機關的審查，以使人權的保障更加周密。

四、行政法發展至今，使得大部份過去一直處在封閉狀態的內部行政行為因侵害個人權利而受到法院審查的可能性已有相當程度的增加，亦即基本權利與司法審查已大幅進入內部行政法中執行其保障人權的任務。法院能否對行政行為加以審查不應再以行政領域之「內部」或「外部」為區分的標準，只要其侵及相對人的個人法律地位或權利領域，便應賦予請求司法救濟之機會。

五、行政體系內部亦應配合時代大環境的巨幅變遷與世界民主潮流的走向，加速內部的民主化。

註 釋

- 註一：林紀東：行政法，78年，頁17；涂懷瑩：行政法原理，75年，頁51；張家洋：行政法，80年，頁84；H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., 1988, 頁23。
- 註二：此一古典概念演變至今相當紛歧，因作者的不同而有不同的用語，如「特別服從關係」，參照翁岳生：「論特別權力關係之新趨勢」，收錄於氏著行政法與現代法治國家，1985年，頁131；「特別權利義務關係」，張家洋；前揭書；頁198以下；「特別法律關係」，吳庚：重建公務員關係的法理基礎，法令月刊，四十卷八期，頁五；德國方面的新用語則有：“Sonderrechtsverhältnis”；“gesteigertes Abhängigkeitsverhältnis”，“besonderes Pflichtverhältnis”，“sonderstatue”，“personales Kontaktverhältnis”等請參照Ingo V. Münch, Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen und sozialen Rechtsstaat, in Erichsen/Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht, Berlin, 8. Aufl. 1988, 頁53.; H. Maurer：前揭書，頁一三九。
- 註三：H. Maurer：前揭書，頁二三以下。
- 註四：同上註，頁一三七。
- 註五：參照Maurer引用BverfGE 31, 1ff.所作的說明，前揭書，頁九一。
- 註六：H. Maurer：前揭書，頁一三七以下，一五九；BVerfGE 31, 1ff.
- 註七：參照翁岳生：前揭文，頁二之註一；吳庚：前揭文，頁五之註一，對我國相關文獻的收集；蔡震榮，從德、日兩國特別權力關係理論探討我國當前特別權力關係應發展方向，警政學報十四期（77年，12月），頁七五以下。
- 註八：吳庚：前揭文，頁四。
- 註九：參照H. J. Wolff/O. Bachof: Verwaltungsrecht I, 1974, § 45 II C.
- 註十：朱武獻：命令與行政規則之區別，收於氏著公法專題研究（一），75年，頁二八九。
- 註十一：H.-U. Erichsen: Das Verwaltungshandeln in Erichsen/Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 1988, 頁一八九以下；Maurer：前揭書，頁一五七。
- 註十二：C. H. Ule: VVDStRL 15(1957), 頁一五二。
- 註十三：特別權力關係中的措施被法院認為是行政處分的例子甚多，詳細列舉者參見Eyermann/Fröhler: Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 9. Aufl. 1988, § 42. Rr.88以下。
- 註十四：威瑪憲法第一二九條第一項第四句規定：「公務員之財產上請求權，得請求法律救濟」。
- 註十五：H. -U. Erichsen：前揭書，頁一九一。
- 註十六：參閱BverfGE 14, 84(86); Forsthoff, Verwaltungsrecht, 10. Aufl., 1973, 頁二〇三以下；Achterberg: Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 1986, § 21 Rn.48; Schenke, JuS 1982; 頁九〇六，頁九一〇。

- 註七：參閱H.-U. Erichsen：前揭書，一九二頁本文及註一四二、一四三。
- 註八：H. Maurer：前揭書，頁一九五；H. J. Wolff/O. Bachof：前揭書，§ 46 V II b。
- 註九：這方面的檢討請參閱翁岳生：前揭書，頁一五二以下。
- 註十：請參照行政法院四五年裁二號，四五年裁五號，五一年裁五號，五四年裁十九號。
- 註十一：參照：行政法院五九年判字七六號，刊總統府公報二一五七號（59年）頁五。
- 註十二：翁岳生：前揭書，頁二六以下。
- 註十三：吳庚：前揭書，頁四。
- 註十四：是否大法官會議無意採納在德國已經過時的這項區分標準則不得而知。
- 註十五：有關「行政處分」之定義的發展趨勢，請參照行政程序法之研究，行政院經建會，79年，頁88以下。
- 註十六：參照朱武獻：前揭書，頁三八一、三八二。
- 註十七：參照H. J. Wolff/O. Bachof: Verwaltungsrecht I, 1974, 頁一二八，一三四。
- 註十八：請參閱朱武獻：前揭書，頁二八五、四〇七及三七七頁以下所做之整理。
- 註十九：參照H. J. Wolff/O. Bachof：前揭書，頁一三四以下。
- 註二十：Bockenförde/Grawert: AoR Bd. 95(1970), 頁一以下。
- 註二十一：參照D. Jesch, Gesetz und Verwaltung, 頁九五，一七一以下。
- 註二十二：H. Maurer：前揭書，頁一四〇。
- 註二十三：林紀東：前揭書，頁二九二。
- 註二十四：朱武獻：前揭書，頁二七四。
- 註二十五：同上著，頁二九三。
- 註二十六：同上著，頁二八六。其他亦有學者致力於德、日等國相關發展的引介，參照城仲模：行政法之理論基礎，80年，頁149以下及234以下。
- 註二十七：同上著，頁三三三以下。
- 註二十八：廖義男：國家賠償法，70年，頁49。
- 註二十九：詳參照Eyermann/Fröhler：前揭書，S.42. Rn.88以下，§ 47 Rn.十一以下。
- 註三十：Maurer：前揭書，頁一五八以下。
- 註三十一：C. H. Ule: Verwaltungsprozeßrecht, 9. Aufl. 1987, 頁十九，二三。
- 註三十二：參照翁岳生：前揭書，頁一五七。