

## 第五章 行政事實行為

### 壹、行政事實行為之概念

#### 一、行政事實行為之意義

行政事實行為是指行政主體所為直接發生事實上效果的行為，其與行政處分或行政契約等法律行為最大之不同在於，後者是以發生法律效果為要素，而行政事實行為則否。而行政事實行為之實例繁多，舉凡行政機關之內部行為，對外所作之報導、勸告、建議等所為行政指導行為、興建公共設施、實施教育及訓練、以物理上強制力為手段的執行行為，以及觀念通知等行為勳屬之。

#### 二、行政事實行為之類型

##### （一）陳春生教授之分類

##### 1、日常活動實行的事實行為

關於日常活動實行之事實行為，可分為內部與外部的事實行為。內部的事實行為，例如：公立學校校園內設置路障之行為；外部的事實行為，例如：空氣品質的監測、道路的維修以及其他事務性之工作等。

##### 2、執行的事實行為

係指為了執行行政處分、法令所為的執行行為。行政處分的執行，例如：依核准之補助款數額所為撥款之行為；法令的執行，例如：道路交通管理處罰條例中對於違規車輛的移置行為等。

##### 3、無拘束力的資訊提供與通報

行政機關通常運用無拘束力的發佈資訊手段，來達成特定之行政目的。例如：中央氣象局發布颱風警報、兵役科之資訊提供、青輔會提供就業訊息等。儘管資訊提供不具有拘束力，但行政仍有義務使該資訊正確無誤，因此若人民因信賴該資訊而行動，卻因資訊之不正確而受有損害時，當事人將可透過國家賠償途徑請求國家賠償其損害之。

##### 4、機關無拘束力之報告

例如：警察機關針對車禍事故所提出之道路交通事故初步分析研判表，其本身並不具有法律上之拘束力，僅供主管機關裁決時或法院於裁判時之參考。

##### 5、行政上的非正式協議

行政與私人間亦可基於相互利益而訂定無法律效果的「非正式協議」，以代替有拘束力之

行政處分或行政契約來達成行政任務。

## (二) 吳庚教授之分類

### 1、內部行為

- (1) 行政機關相互間或行政機關內部單位間之交換、文書之往來。
- (2) 有隸屬關係之公務員間簽呈或指示。

### 2、認知表示（觀念通知）

亦可稱之為「通知行為」，指行政機關所為無法律上拘束力的意見表示行為。與意思表示不同之處在於，認知表示僅生事實上拘束力，意思表示則生法律上拘束力。例如：行政機關提供人民資訊、重複處分、警告行為。

### 3、實施行為

通常只行政機關實施行政處分或行政計畫之行為，例如依據都市計畫法第 23 條規定，細部計畫檢定實施後，應樹立樁誌、座標、辦理測量等工作。

### 4、強制措施

行政機關運用物理上強制力，以實現行政處分內容，或逕行執行法令之行為。例如：集遊法上對於不服從解散命令之人強製驅離；對電影片映演者違反規定放映電影片所實施之扣押；對運輸工具、場所、貨物或人身之檢查及搜索等。又例如行政檢查、行政調查措施均屬之。

## 貳、行政事實行為之合法性與救濟

### 一、行政事實行為之合法性

對於行政事實行為的合法性，法律大多未加以明文規定，但學說上認為，作成行政事實行為的機關應具備有「管轄權」，遵守法律規定之「程序要件」（例如：行政強制執行時應遵守「告戒」規定），如為干涉人民權利之事實行為，並應有「法律授權」的依據，及遵守「比例原則」（行政程序法第 7 條及行政執行法第 3 條）。

### 二、行政事實行為之救濟

#### (一) 國家賠償

對於違法之事實行為，一旦符合國家賠償法第 2 條的要件，當事人即可主張國家賠償。該條規定的「行使公權力」，並不僅限於「法律行為」，因此即便是不具任何法律效果的「事實行為」，只要侵害人民之自由或權利，人民仍可請求國家賠償。

◎國家賠償法第 2 條第 2 項：

「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。」

## （二）行政爭訟（一般給付之訴）

當人民請求行政機關為一事實行為或阻止行政機關之事實行為，其所對應之訴訟類型，均為行政訴訟法第 8 條之一般給付之訴。例如：請求法院判令主管機關給予當事人閱覽卷宗、請求法院判令主管機關切勿公布涉及當事人的秘密資訊等。

◎行政訴訟法第 8 條第 1 項：

「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。」

## 參、法律明文之行政事實行為（行政指導）

### 一、行政指導之概念

行政指導，為行政機關為達成行政目的，在其執掌範圍內，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定作為或不作為之行為。

◎行政程序法第 165 條：

「本法所稱行政指導，謂行政機關在其職權或所掌事務範圍內，為實現一定之行政目的，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定作為或不作為之行為。」

### 二、行政指導之要素

#### （一）行政機關之職權或所掌事務範圍內

因此僅需有「組織法上的授權」即可，並不要求「作用法上的授權」。換言之，只要在該機關之組織法規上，有處理該項事物之權限即可，並不用於法規中明文行政機關得採取何種措施。

#### （二）為實現一定之行政目的

#### （三）促請特定人為一定之作為或不作為

行政程序法所規定之行政指導，限定行政指導之對象為「特定人」，故而倘若相對人為「不特定人」所為之勸告等措施，即非行政程序法第 165 條所稱之行政指導，自無其後續規定適

用之餘地。

#### （四）不具法律上強制力

學說認為，若以後續之制裁手段或其他不利益行為擔保行政指導之時效性時，此時該等「實質上」具備強制力之行為，是否仍為行政指導，即有疑義。

### 三、行政指導之特性

#### （一）任意性

行政程序法第 166 條第 2 項即規定，相對人明確拒絕指導時，行政機關應即停止，不得據此對相對人為不利之處置。否則即有濫用權力的嫌疑。

#### （二）裁量性

行政程序法第 166 條第 1 項規定，行政機關為行政指導時，應注意有關法規規定之目的，不得濫用。亦即行政機關可以決定是否進行行政指導。但如果該行政行為是一種羈束處分，就不得進行行政指導。當然在進行行政指導時仍不得濫用。

#### （三）明示性

行政程序法第 167 條規定；行政機關對相對人為行政指導時，應明示行政指導之目的，內容，及負則指導者等事項。前項明示，得以書面，言詞或其他方式為之。若相對人請求交付文書時，除行政上有特別困難外，應以書面為之，以示公允。

#### （四）事實行為性

行政指導雖可能具有法律上的依據，不足以直接使權利義務發生得喪變更之效果，無法以行政指導作為訴願之標的，但仍得據以提起行政訴訟。

### 四、行政指導的種類

#### （一）以行政指導是否針對特定對象為標準

行政指導可分為抽象行政指導和具體行政指導。抽象行政指導即針對不特定的人或事項所作的行政指導，但我國行政程序法中，並不承認此類型之行政指導。具體行政指導是指針對特定的人或事項所作的行政指導。

【版權所有，翻印必究】