

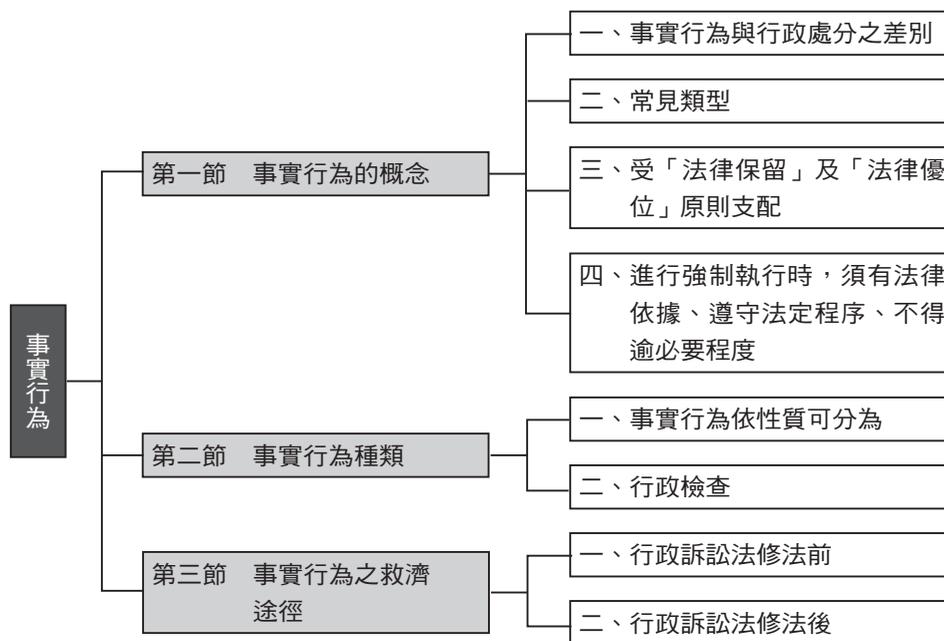
第 10 章

事實行為

## 本章學習重點

1. 事實行為的界定。
2. 事實行為的類型。
3. 事實行為的救濟。

## 本章大綱



## 內文教學區

### 第一節 事實行為的概念

行政事實行為是與行政法之法律行為相對之行為，其作用非為產生、變更或消滅行政法之權利與義務關係（法律效果），而係為產生「事實效果」也。易言之，這種行政行為既非私法行為，而是屬於行政處分、行政契約、行政命令以外之行為。例如：長官對於屬官所為之職務分配、氣象局氣象報告、行政機關內部單位間意見之交換、課稅處分確定稽徵機關收受稅款之繳納、拖吊違規車輛及保管、農產品行情報導、節育宣傳、租用辦公大樓廣告、設置高速公路照相測速器等均屬之。事實行為在概念上有幾個重點：

#### 一、事實行為與行政處分之差別

行政處分以直接發生法律上效果的行為，事實行為與行政處分不同在於「不發生法律效果」，事實行為範圍甚廣，如機關內部行為、對外的宣導、勸告、報導、建議等行政指導行為；或興建公共設施、教育訓練、實施物理上強制力的「執行行為」以及觀念通知都屬於事實行為。

#### 二、常見類型

行政事實行為其常見之類型有：執行行為、行政指導、行政檢查、行政上強制措施等。

#### 三、受「法律保留」及「法律優位」原則支配

「法律保留」原則係指涉及人民權利義務事項，應保留給法律來規範，沒有法律授權行政機關即不能合法的作成行政行為。蓋憲法已將某些事項保留給立法機關，須由立法機關以法律加以規定；「法律優位」係指法律對於行政之優越地位，以法律指導、支配行政，其目的在防止行政行為違背法律。此處所稱之法律，不僅包括形式法所規範之憲法、法律、法規命令、自治規章及條約等成文法，亦包括實質法所規範之習慣法、判例、解釋、法理等不成文法，換言之，行政行為不僅不得違反法律，亦不得違反平等原則、比例原則等一般法律原則。法律優位原則係要求行政行為消極地不違背法律，故亦稱為消極

之依法行政。行政行為或其他一切行政活動，均不得與法律相牴觸。即下位階法規範不可牴觸上位階法規範。其基本意義乃國家行政行為須受法之拘束，也即以法來支配、指導行政，行政行為不可牴觸法規範。此行政行為包括各種形式之行政行為，諸如行政處分、行政契約、法規命令、事實行為。此則憲法優位於法律、法律優位於命令及其他國家行為。是以，由此觀之，事實行為受「法律保留」及「法律優位」原則支配。

#### 四、進行強制執行時，須有法律依據、遵守法定程序、不得逾必要程度

強制措施係指行政機關運用物理上之強制力，以實現行政處分之內容或逕行執行法令之行為。行政執行程序中之直接強制、即時強制、對違規車輛之托吊及保管、拆除違章建築等。在進行強制執行時，必須有法律之依據，並遵守法定程序且不得逾越必要程度。

##### 觀念題

- 下列何者非行政法上所謂「事實行為」？
  - 行政指導
  - 長官對於屬官所為之職務分配
  - 監督機關撤銷地方自治團體之自治行政行為
  - 氣象局氣象報告
- 設置高速公路照相測速器之行政行為的法律性質為何？
  - 行政事實行為
  - 行政規則
  - 對人之一般處分
  - 對物之一般處分
- 下列何者非屬行政機關之事實行為？
  - 行政機關內部單位間意見之交換
  - 課稅處分確定，稽徵機關收受稅款之繳納
  - 拖吊違規車輛及保管
  - 違規車輛之開立罰單
- 下列何者不屬於事實行為？
  - 農產品行情報導
  - 節育宣傳
  - 准許新藥上市
  - 租用辦公大樓廣告

5. 有關行政法律關係之成立，下列何項描述為錯誤？

- (A) 可依法律規定而直接成立法律關係
- (B) 通常須有行政處分或行政契約之具體決定
- (C) 事實行為無法成立行政法律關係
- (D) 私法之法律行為亦可作為行政法律關係之構成要件事實

【解答】 1. (C) 2. (A) 3. (D) 4. (C) 5. (C)

## 第二節 事實行為種類

### 一、事實行為依性質可分為

#### (一) 內部行為

機關內部行為係指單位相互間交換意見、文書往返；或是上下級機關間的指示、請示、視察、主辦員工講習、訓練等均是。

#### (二) 通知行為（認知表示）與行政指導

通知行為指常見的觀念通知，例如：戶籍謄本之發給、向他機關提供資料、為他機關完成研究報告、外交部對於國內機關所發文件之認證、行政機關在「解釋令函資料檢索」網頁中以電子郵件方式回復民眾對於法令疑義問題，此函復之性質亦屬觀念通知、行政機關告知申請人經辦事件之處理進度的通知、經濟部智慧財產局告知專利權已屆期、處分機關告知處分解除條件已成就、行政契約締約機關告知他造契約期限已屆滿等。而行政指導則指行政機關對外所作之報導、勸告、警告、輔導、建議、調解、資訊提供等行為，行政程序法第 165 條定有明文：「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。」行政指導在倫理上屬於事實行為，在性質上屬於行政事實行為、任意性事實行為。行政指導規定於行政程序法第 165 條以下。例如：農業主管機關為鼓勵農民發展有機農業，提供農民相關技術與知識諮詢。行政指導遭相對人明確拒絕時，行政機關應立即停止行政指導。

### （三）實施行為

屬單純的動作、工作的完成，通常是指實施行政處分或行政計畫之行為，如課稅處分確定後，稅捐稽徵機關收受稅款之繳納，都市計畫細部計畫核定實施後，豎立樁誌、座標、辦理測量、修築道路、收運垃圾、舉辦展覽、醫療行為等是。

### （四）強制措施

依行政執行法所為之直接強制、即時強制典型之強制措施，如對違法遊行且不服從解散命令者之強制驅離、強制拆除違章建築、違規車輛拖吊即是。對運輸工具、場所、貨物或人身的檢查或搜索，是一種強制措施。

## 二、行政檢查

### （一）概念

為達行政目的，依法對特定人、物、地進行訪視、查詢、檢驗，少數由主管機關以實力強制執行者，亦屬之。例如：警察實施臨檢。

### （二）功能

1. 單純蒐集資訊。
2. 預防違法行為或狀態。
3. 作成行政處分之準備行為。
4. 檢察機關作成決議事件前手續。

### （三）執行方式

通常賴有當事人配合，部分依法規可以「強制執行」行政檢查；可援引行政執行法間接強制與即時強制之規定。

#### 觀念題

1. 行政機關在「解釋令函資料檢索」網頁中以電子郵件方式回復民眾對於法令疑義問題。此函復之性質為：  
(A) 一般處分 (B) 觀念通知  
(C) 法規命令 (D) 行政處分
2. 行政機關告知申請人經辦事件之處理進度的通知，其法律性質為：  
(A) 行政處分 (B) 行政契約  
(C) 觀念通知 (D) 行政計畫

3. 下列何者不屬於觀念通知？
- (A) 經濟部智慧財產局告知專利權已屆期
  - (B) 處分機關告知處分解除條件已成就
  - (C) 受理申請之機關告知申請人限期補正，否則視為銷案
  - (D) 行政契約締約機關告知他造契約期限已屆滿
4. 交通部觀光局通知旅行業者不宜出團前往國外某地旅遊。該通知行為係：
- (A) 行政命令
  - (B) 行政處分
  - (C) 行政計畫
  - (D) 事實行為
5. 行政程序法所稱行政指導，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，以下列何種方式或方法，促請特定人為一定作為或不作為之行為？
- (A) 警告或處罰
  - (B) 輔導或建議
  - (C) 禁止或命令
  - (D) 停權或停業
6. 對於違反集會遊行法的群眾強制驅離、將違規車輛托吊、拆除違章建築等，常見的是行政執行程序中的「直接強制」或「即時強制」，性質上屬於：
- (A) 行政處分
  - (B) 事實行為
  - (C) 私法契約
  - (D) 行政契約
7. 對運輸工具、場所、貨物或人身的檢查或搜索，是一種：
- (A) 行政處分
  - (B) 強制措施
  - (C) 私法契約
  - (D) 行政契約
8. 下列何項行政行為為學理上之事實行為？
- (A) 劃定道路禁止停車紅線
  - (B) 消防局作成火場鑑定
  - (C) 否准人民申請調閱資料
  - (D) 警察實施臨檢
9. 行政程序法所規範之「行政指導」，其性質上可歸類為那一類型的行政行為？
- (A) 行政事實行為
  - (B) 行政處分
  - (C) 行政計畫
  - (D) 行政協定
10. 行政程序法所為之行政指導，其性質為何？
- (A) 課予人民作為或不作為之義務
  - (B) 具法律上之強制力

- (C) 屬於公權力措施 (D) 任意性事實行為
11. 農業主管機關為鼓勵農民發展有機農業，提供農民相關技術與知識諮詢，此性質為：
- (A) 行政契約 (B) 行政指導  
(C) 行政處分 (D) 法規命令
12. 行政機關為達成行政目的，對人、物或處所進行訪視、查察或檢驗之行為，行政法學理上稱為：
- (A) 行政聽證 (B) 行政指導  
(C) 行政調查 (D) 行政處分
13. 下列行車標誌，何者為事實行為？
- (A) 限速 100 公里 (B) 不得行駛機車  
(C) 前方有霧，小心慢行 (D) 禁止迴轉
- 【解答】 1. (B) 2. (C) 3. (C) 4. (D) 5. (B) 6. (B) 7. (B) 8. (D)  
9. (A) 10. (D) 11. (B) 12. (C) 13. (C)

### 第三節 事實行為之救濟途徑

作成違法行政事實行為之行政機關，在法律上有除去該事實行為所造成結果，以回復原狀之義務。其因行政機關違法行政事實行為，致自由權利受有損害之人民，即相應具有「結果除去請求權」及「回復原狀請求權」。有時人民並取得「損害賠償請求權」或「補償請求權」。事實行為之救濟，行政訴訟法修法前後有所不同，如下說明：

#### 一、行政訴訟法修法前

- (一) 無法提供行政救濟。
- (二) 將事實行為前的預告或內部公文書視為行政處分。
- (三) 拒絕免於執行的答覆為行政處分。
- (四) 實施行為完成後發布公告，使其救援。

## 二、行政訴訟法修法後

### (一) 行政執行法第 9 條（法律有明文，則依其規定）

行政執行法第 9 條：「義務人或利害關係人對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於執行程序終結前，向執行機關聲明異議。前項聲明異議，執行機關認其有理由者，應即停止執行，並撤銷或更正已為之執行行為；認其無理由者，應於十日內加具意見，送直接上級主管機關於三十日內決定之。行政執行，除法律另有規定外，不因聲明異議而停止執行。但執行機關因必要情形，得依職權或申請停止之。」行政訴訟法修法後，法律有明文，則依其規定。

### (二) 行政訴訟法第 2 條（公法上之爭執）

行政訴訟法第 2 條：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」以確立對於人民權利救濟採概括權利保護的立場。

### (三) 行政訴訟法第 8 條（一般給付訴訟）

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。」

### (四) 類推民法上結果除去請求權

所謂公法上結果除去請求權，係指對於因行政處分的執行或其他違法行政行為所直接產生之侵害，在該行政處分或行政行為被廢棄時，得請求予以排除損害使回復原狀的權利。當排除行為的本身係事實行為，直接提起一般給付之訴；惟排除行為本身係行政處分時，則欲行使結果除去請求權時，必須先提起課予義務之訴；又若違法狀態係行政處分所生者，則應提起撤銷之訴，請求撤銷該行政處分。

觀念題

對於因行政處分的執行或其他違法行政行為所直接產生之侵害，在該行政處分或行政行為被廢棄時，得請求予以排除損害使回復原狀的權利，稱之為：

- (A) 公法上結果除去請求權                      (B) 損害賠償請求權  
(C) 補償請求權                                      (D) 國家賠償

【解答】(A)

作者小叮嚀

本章考題較少，重點在於事實行為的種類概念；行政機關內部行為、執行行為、實施行為、事實行為的救濟方式。