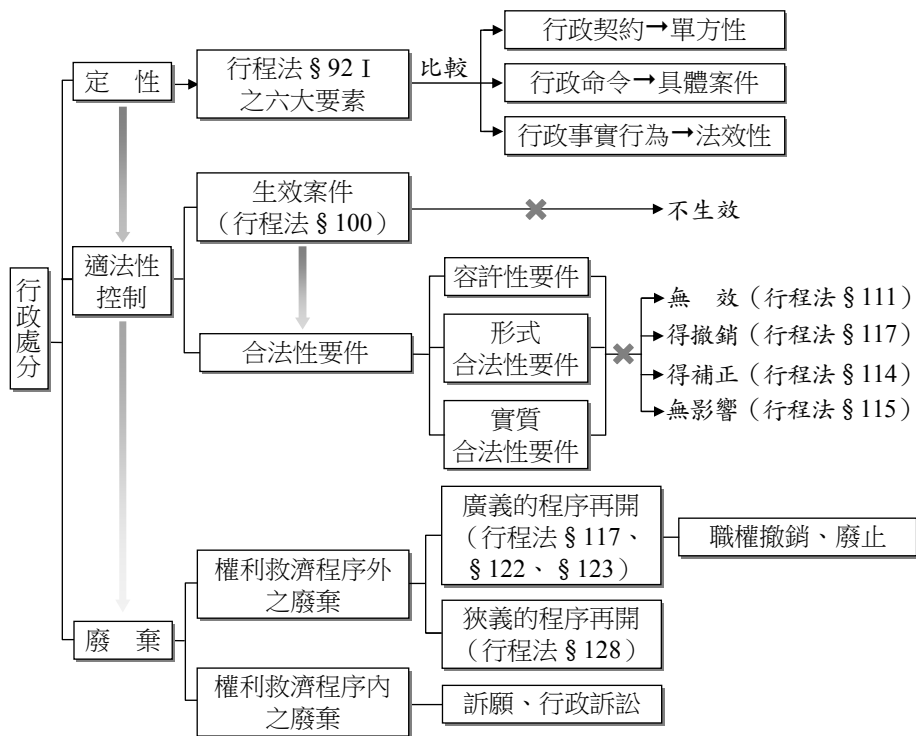


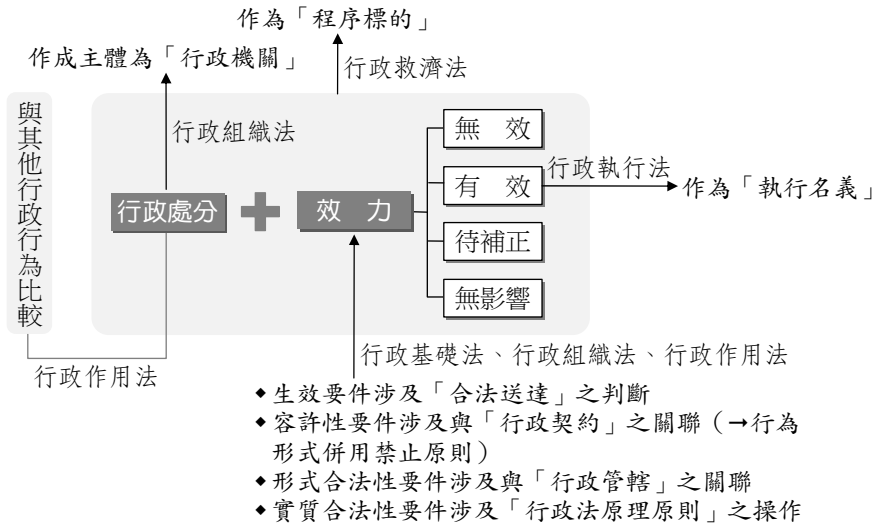
由人民提起行政救濟程序，訴請行政法院撤銷的「權利救濟程序內之廢棄」，以及由行政機關依職權或依申請廢棄的「權利救濟程序外之廢棄」。

循此架構，圖示如下，以供讀者鳥瞰行政處分之思維體系及結構關聯：

【行政處分之思維體系圖】



【行政處分之結構關聯圖】



壹、定性：

一、意義：

(一)行政處分（行程法 § 92 I）：

按行程法第92條第1項及訴願法第3條第1項均對行政處分加以明文規定，依此等規定，可將行政處分解析為六大要素：

1.行政機關：

(1)所謂行政機關，包括行程法第2條第2項之行政機關，以及同條第3項視為行政機關之公權力受託人。其中，行政機關應以「功能意義」之觀點加以認定，凡組織上具有獨立性，而執行行政任務之機關，不以隸屬於行政系統者為限，皆為行政機關。從而，立法院執行民眾旁聽業務、法院駁回律師登錄之聲請或註銷登錄、法務部撤銷假釋（93年2月份決議、

釋691號解釋)等情形,該等主體亦屬行政機關²。

(2)至於「內部單位」僅為行政機關之內部組織,並非所謂之行政機關,原則上不得成為作成行政處分之主體;惟內部單位若經行政機關之授權,以單位或單位主管名義對外行為決定者(原48判1號判例),或法律特別規定其得對外行使公權力時³,則視為行政機關作成之行政處分。準此,「公民投票審議委員會」雖為行政院之內部單位,對全國性公民投票提案成立與否具有實質決定權限,對外則以行政院名義作成行政處分,故視為行政院之處分(釋645號解釋)。

2.規制性:所謂規制性,係指以設定法律效果為目的,具有法拘束力之意思表示,並不以實際發生法律效果為必要;此之規制性係直接來自於行政機關所為之意思表示,而非法律規定。此等意思表示之作成,不以文字或語言為限,亦可以各種符號、身體舉動乃至於自動化設備所自動作成之外部表示(例如:紅綠燈之自動燈號)為之。至於單純的沉默原則上並不屬之,但得經由法律另外規定而成為「擬制行政處分/準行政處分/消極行政處分⁴」(例如:集遊法§12Ⅲ規定,主管機關未於規定期限內通知負責人是否許可,此單純之沉默視為許可)。另外,所發生之法律效果,無論具有公法或私法屬性,均屬之;

² 關於行政機關及公權力受託人之詳細說明,分參:本書「第二章/第二節/壹/一」及「第二章/第一節/貳/三」。

³ 廖義男,行政處分之概念,載:行政法之基本建制,頁136。

⁴ 不過學說上有認為,所謂消極行政處分(又稱為「默示行政處分」),係指行政機關以默示方式作成無特定外觀之行政處分,例如:納稅義務人申報所得稅後,除非有另應補稅或退稅而另行作成補徵稅額通知書或退稅通知書(積極行政處分),原則上稽徵機關並不另外作成租稅核定通知書,故此等租稅核定處分係屬一種消極行政處分;至於依法律規定視為行政處分,則為「擬制行政處分」。區分消極行政處分與擬制行政處分之實益,在於「作成時點」與「救濟起算時點」二者。詳參:洪家殷,消極處分,月旦法學教室,第8期,2003年6月,頁32-35。

產生私法效果之行政處分，學說上稱為「私法形成之行政處分」。此一要件構成與「行政事實行為」之重要區別。

概念區分：觀念通知

以上關於行政處分與行政事實行為之區分標準，雖屬明確，惟實際判斷上則並非易事。觀念通知係屬事實上之「知之表示」，係屬行政事實行為，實務上較為重要的觀念通知類型，例如：

1. 監督機關之備查：人民向行政機關陳報之事項，如僅供行政機關事後監督之用，不以之為該事項之效力要件者，為「備查」，並未對受監督事項之效力產生影響，其性質應非行政處分（103年9月份第1次決議）。
2. 准予備查或不予備查：備查既非行政處分，則准予備查或不予備查亦不發生任何法律效果，故亦非行政處分（105年1月份第1次決議）。
3. 核備⁵：核備僅係主管機關對資料作形式審查後，所為知悉送件之人民團體選任職員簡歷事項之觀念通知，對該等職員之選任，未賦予任何法律效果，並非行政處分（105年1月份第2次決議）。
4. 農地重劃土地價款收入專戶繳款書：其性質屬縣政府本於已確定之差額地價債權請求參與重劃人履行給付義務之觀念通知，並不發生何法律效果，非屬行政處分（104年2月份決議）。

不過，觀念通知究應如何與行政處分相互辨清，學說上另外指出其他區別標準，以供實際操作參酌⁶：

⁵ 學說上則有認為，所謂核備，實係「合法性之監督」，應屬「確認處分」。參：李惠宗，行政法要義，頁359。

⁶ 吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，頁298-299。

1. 不應拘泥於公文書所使用之文字，而應探求行政機關之真意；換言之，縱行政處分載明該公文書不具處分之性質或不得提起訴願等字樣，仍不影響是否為行政處分之實質認定（釋423號解釋）。
2. 原則上不以是否有後續處置為斷，但若前行為已明確發生效力時，雖有後續終局處分作成之可能，仍應將前行為視為行政處分。例如：於空氣污染案件中，主管機關對違反空氣污染防治法之行為人，以「通知書」方式予以舉發，該通知書作為科處罰鍰之依據，並記載「不得作為訴願之依據」；由於系爭通知書已發生裁罰效果及執行力，縱有後續作成罰鍰處分之可能，但仍應為行政處分（釋423號解釋）。
3. 表意行為究為行政處分或觀念通知發生爭議時，此一爭議即成為行政救濟之標的。

**爭點
回顧****是否具有規制效力之爭議案型****1. 檢舉函覆：**

(1) 否定說（99年6月份決議(四)；111抗279號、111抗38號裁定）：

- ① 檢舉函覆僅係行政機關通知檢舉人就檢舉事項所為調查之結果，其結果因個案檢舉事項不同而有不同，法律並未規定發生如何之法律效果。縱使主管機關所為不予處分之復函，可能影響檢舉人其他權利之行使，乃事實作用，而非法律作用，故非行政處分。
- ② 按司法院釋字第469號解釋及行為時公平法第19、22及24條規定，縱有保護人民生命、身體及財產等法益之目的，然因檢舉人非「可得特定之人」，各該法律對主管機關應執行職務行使公權力之事項，並未明確規定，難謂該管機關依此規定對人民負有特定作為義務而無不作為之裁量餘地，亦即主管機關並無義務應依檢舉、以檢舉人與被檢舉人為處分對象、作成有個案規制效力之行政處分以及作成如何內容之行政處分，亦難認定該檢舉人得請