

發文字號：法務部 105.09.29 法律字第 10503514710 號書函

發文日期：民國 105 年 09 月 29 日

要 旨：地方政府於計畫尚未研擬確定前以行政指導方式要求人民具結，因其不具法律上強制力，其法律依據及該行政行為性質，因涉相關法規解釋及個案事實認定，宜由該法規主管機關釐清認定，人民具結內容真義為何，行政機關應依職權調查證據認定事實

主 旨：關於地方政府於計畫尚未研擬確定前，得否預先以行政指導方式要求人民具結，用於日後徵收土地時，免除土地徵收條例第 5 條第 1 項規定之適用；又人民依據行政指導書面內容所載之詞句，所具結之文字文義如有不明時，應如何判斷等疑義，復如說明二、三，請查照參考。

說 明：一、復貴委員國會辦公室 105 年 9 月 5 日秀（105）國會宗字第 105090501 號函。

二、按行政程序法（下稱本法）所稱行政指導，係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（本法第 165 條規定參照）；因其不具法律上強制力，故不發生法律效果，屬於事實行為。因此，行政機關在實施行政指導中，與相對人作成非正式約定時，並不具有法律上拘束力（陳敏，行政法總論，100 年 9 月 7 版，頁 624 參照）。次按本法第 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。」揭明行政指導除不得抵觸法律之強行規定外，亦不得逾越各該相關法規之目的限制（蔡茂寅、李建良、林明鏘、周志宏四人合著，行政程序法實用，2013 年 11 月 4 版，頁 436 參照），且依本法第 4 條規定，行政行為，應受法律及一般法律原則之拘束（本部 100 年 4 月 13 日法律字第 1000007942 號函參照）。本件所涉土地徵收條例第 5 條第 1 項本文應屬強行規定，又行政實務上行政機關要求人民具結（通常稱「切結書」），其性質為何，尚無定論，學說有認為屬於「準負擔附款」（吳庚，行政法之理論與適用，2015 年 10 月增訂第 13 版，頁 361 參照），有認為較接近行政契約（陳敏，行政法總論，100 年 9 月 7 版，頁 510 至 511 參照）。本件來函所稱地方政府於計畫尚未研擬確定前，預先要求人民具結於日後徵收土地時，免除該條項規定適用之行為，其法律依據何在？該行政行為之性質及效力為何？以上疑義因涉土地徵收條

例之解釋及個案之事實認定，宜由土地徵收條例主管機關內政部釐清認定。

三、另按本法第 36 條規定：「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」對於行政機關作成行政決定前之調查證據、認定事實，係採職權調查主義，故行政機關對於應依職權調查之事實，負有調查義務，且應依各種合法取得之證據資料認定事實，作成行政決定（本法第 43 條規定及本部 104 年 12 月 30 日法律字第 10403517010 號函參照）。至於人民所具結之內容之真義為何，行政機關應依職權調查證據認定事實。

正 本：立法委員李○○國會辦公室

副 本：本部綜合規劃司（國會聯絡組）、本部資訊處（第 1 類、第 2 類）、本部法律事務司（4 份）