

之設計會最為嚴格，也最為重要，至於「行政規則」因僅具對內效力，不直接影響人民權益，故在要件上不會有太多的限制；惟「裁量性」與「解釋性」行政規則，則因可能產生間接對外效力，所以會有若干要件限制。至於「職權命令」雖直接對外發生效力，但僅針對細節性、技術性的執行事項或對於人民權益影響輕微事項，故在要件上，也無須多加限制，致太過影響行政效能。以下即針對各種行政命令的「主要」合法要件，為進一步論述。

壹、法規命令之合法要件

一、形式合法要件

行政程序法第150條第1項：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果³⁷之規定。」

(一)必須基於法律授權

法規命令的訂定必須基於法律授權，而法規命令與授權之法律的關係中，有如下特徵：

1. 上下位階關係：

法規命令須以法律為依據，以法律之目的為目的，不得違背母法的立法意旨（詳細論述，請續參下文「實質合法要件」之「不得牴觸上位規範」）。

2. 補充關係：

由法規命令將法律所未規定之事項加以補充，例如就法律用語之含義加以解釋。

³⁷ 草案中原有特別強調須係發生「公法效果」之規定。惟法規命令對外所生之法律效果，並不以公法性質者為限。法規命令之訂定亦常用來規範行政機關與人民間私法關係之基礎者，例如，交通部依鐵路法之授權所訂定之「鐵路行車及其他事故損害賠償暨補助費發給辦法」，即是發生私法效果之規定。故後來通過之正式條文，遂改為對外發生「法律效果」。參閱 廖義男，〈行政程序法之重要內容－適用範圍、行政處分、法規命令及行政規則〉，《行政法之基本建制》，自版，2003.06初版，109～110頁。

3. 依存關係：

法規命令以法律為法源，法律賴以命令充實之。

4. 授權明確性關係：

法律之授權必須明確，包括授權的內容、目的與範圍；其目的在避免立法者怠忽，因空白或空泛之授權，導致行政恣意擅為，而違背法治國要求（關於「授權明確性原則」之要求與審查，請翻閱「第一篇、第三章、第二節、貳」）。

觀念解析

法律授權以法規命令為之，該被授權主管機關可否改以行政規則為之？

若法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為替代。蓋若允許行政機關如此為之，則可能造成行政機關假行政規則之形式，規避行政程序法對於法規命令訂定的程序要求；另亦有可能藉此迴避立法院的事後監督。

釋字第524號解釋文（節錄）：「全民健康保險為強制性之社會保險，攸關全體國民之福祉至鉅，故對於因保險所生之權利義務應有明確之規範，並有法律保留原則之適用。若法律就保險關係之內容授權以命令為補充規定者，其授權應具體明確，且須為被保險人所能預見。又法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。」



(二) 具有權限之行政機關

發布法規命令的主體以具有權限之行政機關為限。基此概念，若

干易混淆之行政組織體，有作概念澄清之必要：³⁸

1. 內部單位：

機關內部之單位並無訂定法規命令之權能。如有以單位名義公布（或廢止）法規命令者，其公布（或廢止）行為應視為不生效力。

2. 營造物：

營造物得訂立營造物（利用）規則，此類規則應屬行政程序法第92條第2項之「屬物性一般處分」。其與法規命令並不易界分，惟仍有若干差異：

- (1)法規命令的對象，原則上為全然之不特定人，並沒有一特定的群體可供認知；而營造物規則雖說規範的對象，原則上亦有可能是「不特定人」，惟雖說「不特定」，但仍有一特定的群體可供認知，例如圖書館管理規則，要規範的是欲使用該圖書館之不特定人。
- (2)營造物規則所形成之法律關係，可能為公法關係，亦可能為私法關係；法規命令則以形成公法關係為原則。

3. 公營事業機構：

公營事業通常採私法上之組織形態（如股份有限公司），非政府機關，亦無權發布法規命令，例如電力公司所定營業規則及收費辦法，均非法規命令，毋寧較接近附合契約之性質。

觀念解析

「受委託行使公權力之團體」可否訂定法規命令？

「受委託行使公權力之團體」具有行政機關之功能，就特定事項所為發生法律效果之具體行為，視同行政處分。然則受委託之團體可否居於行政機關相同地位發布法規命令？學者吳庚認為，應分就不同情形而論：³⁹

³⁸ 參閱 吳庚，《行政法之理論與實用》，自版，2005.08增訂九版，289～290頁。

³⁹ 整理自 吳庚，《行政法之理論與實用》，自版，2005.08增訂九版，290頁。另學者李震山、陳慈陽亦持相同見解。請參閱 李震山，《行政法導論》，三民書局，2005.10修訂六版第一刷，301頁；陳慈陽，《行政法學總論－基本原理、行政程序及行政行為》，翰蘆，2005.10二版，575～576頁。

- 一、公權力之行使係由法律所直接授與，其授權法律有委任發布命令之規定者，該受託團體自得發布法規命令。蓋除非憲法有禁止規定，經由法律直接授權之措施，其合法性自無疑義。
- 二、公權力之行使係由行政機關基於法律規定或本於職權所委託者，應認為受託之團體並無發布法規命令之權限，其理由為：發布命令應受立法機關之監督，凡中央機關發布命令後依法應即送立法院，此一規定既不適用於私法人或團體，一旦許其發布，豈非可不受立法院之監督，而造成其地位儼然高於行政機關的不合理現象。



二、程序合法要件⁴⁰

法規命令之訂定程序除關於軍事、外交或其他重大事項而涉及國家機密或安全者外，因皆涉及政策的形成，故都須受到行政程序法的規範。但法律另有規定者，從其規定（行程 § 150 I 參照⁴¹）。以下分述法規命令訂定之主要程序要求。

（一）訂定程序的開始－行政機關自行草擬或人民提議

行政程序法第152條：「I 法規命令之訂定，除由行政機關自行草擬者外，並得由人民或團體提議為之。II 前項提議，應以書面敘明法規命令訂定之目的、依據及理由，並附具相關資料。」

從制度功能角度而言，人民對於行政機關是否或如何訂定法規命令，如果從一開始就有提議的機會，不但可以早一點提供相關資訊，使行政機關所擬定的法規命令草案更為合理可行，也大幅增加了民眾參與的廣度與深度。不過，相對地對於行政機關在政策制定、執行等面向的主動管理或裁量權限，不免有所限制或干預，如何適當調和，應予考量。是以，行政程序法第152條第2項便進而要求人民之提議，

⁴⁰ 主要整理自 葉俊榮，《面對行政程序法－轉型台灣的程序建制》，元照出版，2002.03 初版第一刷，160～165頁。另參閱 蔡茂真，〈第二篇、第三章「法規命令及行政規則」〉，收於《行政程序法實用／四人合著》，學林，2001.10二版，299～300頁。

⁴¹ 行政程序法第150條第1項：「行政機關訂定法規命令，除關於軍事、外交或其他重大事項而涉及國家機密或安全者外，應依本法所定程序為之。但法律另有規定者，從其規定。」惟此除外適用之規定，事實上已與第3條第3項第1款之規定有所重覆。

應以書面敘明法規命令訂定之目的、依據及理由，並附具相關資料。此設計一方面可以防止人民濫行其提議權，另方面也可降低未來行政機關據此提議訂定法規命令時所需的資訊、分析等行政成本。

此外，並於第153條⁴²明文規範行政機關受理人民提議訂定法規命令之處理程序，其中第1款乃是「管轄恆定原則」的具體化；第2款則是「依法行政原則」的要求；而第3款及第4款，便是爲了兼顧行政機關訂定裁量權的設計。不過，將來實務運作恐滋生疑義的是：第4款規定「有訂定法規命令之必要者，行政機關須著手研擬草案」。惟卻未就「草擬期限」加以規定，這在未來可以想像會出現一種狀況是：行政機關對於人民之提議覺得無須訂定，但因不想或不知如何說明理由，故捨棄第3款，而循第4款處理之。換言之，行政機關極有可能藉由第4款「變相」迴避說明理由的義務。

筆者的話

相信睿智的讀者們，現在心裡應該會覺得怪怪的！不是說法規命令必須基於法律授權嗎？既然如此，如果只有人民提議，沒有法律授權的話，就算行政機關覺得有必要，也還是不能訂定的啊！反過來說，如果法律已授權的話，那行政機關就須為訂定，又何須人民來提議呢？沒錯！感覺起來好似立法有所疏誤。然而，筆者以為，或許應該這麼轉化的想：這裡所謂人民之提議，針對的應該是當法律已授權行政機關訂定法規命令，但行政機關遲遲不訂定的情況，於是賦予人民有請求行政機關訂定的權利。這樣的想法搭配起行政程序法第153條第4款：「有訂定法規命令之必要者，著手研擬草案。」應可更加成形。不過，話說回來，賦予人民此項請求權的效力，還是會受到未規定「草擬期限」的削弱，我想這只能透過日後行政實務在貫徹行政法一般原則下，去慢慢形成處理的規律了。

⁴² 行政程序法第153條：「受理前條提議之行政機關，應依下列情形分別處理：一 非主管之事項，依第17條之規定予以移送。二 依法不得以法規命令規定之事項，附述理由通知原提議者。三 無須訂定法規命令之事項，附述理由通知原提議者。四 有訂定法規命令之必要者，著手研擬草案。」