

公法判解

函釋與法規命令之差異

臺灣花蓮地方法院110年度簡字第32號判決

【實務選擇題】

上級機關本於職權為解釋法令適用之疑義，而訂頒之函釋，其性質為何？

- (A)行政處分
- (B)行政契約
- (C)法規命令
- (D)行政規則

答案：D

【裁判要旨】

按行政程序法第150條規定：「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之規定。法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」、第154條規定：「行政機關擬訂法規命令時，除情況急迫，顯然無法事先公告周知者外，應於政府公報或新聞紙公告，載明下列事項：一、訂定機關之名稱，其依法應由數機關會同訂定者，各該機關名稱。二、訂定之依據。三、草案全文或其主要內容。四、任何人得於所定期間內向指定機關陳述意見之意旨。行政機關除為前項之公告外，並得以適當之方法，將公告內容廣泛周知。」、第157條規定：「法規命令依法應經上級機關核定者，應於核定後始得發布。數機關會同訂定之法規命令，依法應經上級機關或共同上級機關核定者，應於核定後始得會銜發布。法規命令之發布，應刊登政府公報或新聞紙。」、第158條第1項規定：「法規命令，有下列情形之一者，無效：一、抵觸憲法、法律或上級機關之命令者。二、無法律之授權而剝奪或限制人民之自由、權利者。三、其訂定依法應經其他機關核准，而未經核准者。」，行政法院就此等行政程序法之規定，除抵觸憲法乙節外，應有審查之權限。另關於行政法院對於法規命令實體內容之審查範圍及密度，最高行政法院96年度判字第2085號判決曾認為：「基於法規範之

位階體系架構，上下位階之規範間不能存有價值矛盾之情形。是以法院因此享有審查規範價值體系之職權。但法院所享有之規範審查權限範圍，依規範之位階，而有不同之標準。其中就法律而言，法院只能對之為解釋及補充，至於法律本身是否違反更高位階之法規範（憲法），則不在一般法院之審查範圍內。至於行政規則或行政函釋甚至是行政處分有無違反上位規範，法院則享有全面審查權限，除了可以審查其有無違法，也可以審查其有無違憲。較有爭議者，則在於法規命令，其因法律之授權而委由行政機關制定，亦具有法律之性質。依一般學理上之通說，法院對法規命令之審查範圍為：(1)授權依據之母法規定內容是否具體明確，符合授權明確性之要求。(2)法規命令有無表明其授權依據。(3)法規命令之規定內容有無與母法產生衝突。但如果上開審查結果確定法規命令符合授權之要求標準，即與法律有同一地位，法院不能再審查其有無違憲。」，固足供參考。惟此外，最高行政法院107年度判字第240號判決亦曾提到：「從合憲性解釋而言，若對於法律的解釋有多數可能，其中解釋結果，必然抵觸憲法者，則對法律解釋則應採其他解釋，以使法律具合憲性，此為法學方法解釋論中關於合憲性解釋之要旨。」，故行政法院尚可於具體案件適用時，就法規命令內容有不明確或文義分歧之規範漏洞，為補充性之合憲性解釋。

【爭點說明】

(一)所謂的法規命令依據行政程序法第150條「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之規定。法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」

(二)依據前述的「解釋性」行政規則函釋與法規命令做出以下的區別：

1. 是否具有法律授權

法規命令因規範有關人民權利義務事項，必須有法律明確授權，行政規則屬於行政體系內部事項，原則上不須法律授權，行政機關可以依職權訂定。

2. 適用對象與公布程序

法規命令適用對象是一般人民，因此訂定必須「對外公布始生效力」行政程序法第157條第3項規定：「法規命令之發布，應刊登政府公報或新聞紙。」同時因涉及人民自由權利事項，得依職權舉行聽證程序（行政程序法§155），同時人民對於法規命令也具有提議權（行政程序法§152）。而

行政規則以本機關、下級機關與所屬公務員為對象，雖然原則上沒有必要對外公布，但仍應該「發布或下達」才會生效（中標法§7）。特別是對「解釋性規則」或「裁量基準」等行政規則，因可能間接對外發生效力，除了下達外，並應由其首長簽署、並發布的方式以登載於政府公報（行政程序法第160條第2項）。

3. 是否對外發生效力

法規命令性質上屬於「外部法」，以一般人民為規範對象，行政規則是「內部法」性質，僅有間接對外生效。但是需注意者，一旦行政處分作成或法院裁判所依據的行政規則，就可以成為司法機關違法或違憲審查的對象。

4. 是否送立法機關審查

理論上法規命令與人民權利義務有關，且要有法律授權依據，因此對外公布後應該立即送「立法機關」接受審查；行政規則沒有這種的特質，原本應該沒有送立法院審查的必要。但是依照中央法規標準法第7產生與學理上不一致。但是，命令一經公布或下達就生效力，不因送立法院審查後議決要修改或廢止而條後段，不論任何性質命令都要送立法院審查，立法院皆依「立法院職權行使法」第60條處理，因而有影響，在主管機關未修改或廢止前行政命令仍然繼續有效。立法院職權行使法對於事後監督的設計，也明文規範於立法院職權行使法第62條中。

【相關法條】

行政程序法第150、157條

立法院職權行使法第60、62條

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！