

第三章 行政命令

第一節 法規命令

爭點1 法規命令之內涵

(一) 意義：

1. 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（行程 § 150 I）。

2. 名稱：

依中央法規標準法 § 3，計有規程、規則、細則、辦法、綱要、標準、準則七種名稱，但實務上不以這七種名稱為限，亦有使用要點、注意事項等是。

(二) 法理：

功能最適、依法行政。

(三) 特徵：

1. 對外直接發生效力且規範人民權利義務。
2. 須有法律授權。
3. 必須符合授權明確性之要求¹。
4. 須對外發布始生效力²。

¹ 至於怎樣才符合授權明確性的要求，請讀者們回去翻本書第一編第二章第二節爭點4之授權明確性原則的部分喔（欸欸真的要翻喔!!! 這個很重要!）。

² 行政程序法 § 157 III、中央法規標準法 § 7 意旨參照。

值得注意者，104年4月決議認為，將法規命令上網公告不符合行政程序法 § 157 II 之發布程序，故如僅上網公告，則該法規命令不能認已踐行發布程序，欠缺生效要件，尚未發生效力。

(四) 實例：

1. 高中課綱³（普通高級中學課程綱要）。
2. 行政院公共工程委員會為認定廠商是否有影響採購公正之違反法令行為所發布之函釋⁴。
3. 主管機關依全民健康保險法 § 51^②所公布之排除於全民健保給付範圍以外之診療服務及藥品之公告。
4. 主管機關依毒品危害防制條例 § 2 III 所調整、增減毒品分級及品項之公告。

爭點2 轉委任之合法性

依法授權得訂定命令之行政機關，得否不自行發布，而委由他機關發布或是透過該命令再將命令訂定權委任該他機關？（亦即再委任是否合法？）

(一) 學說：

如法有明文，則再委任合法；反之，依據「受委任者不得再委任」之法理，一律禁止再委任⁵。

(二) 實務（釋443解釋理由書、釋524）：

確立「再授權禁止原則」。

3 最高行政法院104年裁字第1379號裁定意旨參照。

4 最高行政法院104年度4月份第1次庭長法官聯席會議意旨參照。

5 吳庚、盛子龍合著，行政法之理論與實用，2020年10月修訂16版，三民，頁257-258。另外，這邊要提醒讀者們，如果今天情形是有權訂定命令的上級機關不自行訂定，而是交由下級機關擬定，但發布時仍然是以有權限之上級機關名義為之，則此種狀況吳庚老師認為並沒有抵觸再委任禁止原則。

❖ 釋字第524號解釋理由書摘錄

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，與商業保險之內容主要由當事人以契約訂定者有別。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。

第二節 行政規則

爭點1 行政規則之內涵

(一) 意義：

1. 指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。

2. 名稱：

基本上無固定名稱，但常見者有要點、須知、作業守則、注意事項、規定、措施、方案、釋示等⁶。

6 好啦，有沒有發現在法規命令出現的常用名稱「要點」、「注意事項」在這邊又出現啦，這告訴我們甚麼，就是在判斷某法令是法規命令或行政規則，千萬不要只單從法令名稱就速下結論，請乖乖地從該法令是有無母法授權或是對外還對內發生規制效力去切入分析，拜託不要叛逆任性，謝謝。

(二)法理：

行政一體。

(三)種類（行程 § 159 II）⁷：

1. 組織性行政規則：

規範行政機關的組織構造、事務分配、業務處理方式及流程、人士管理規定等，例如各機關之辦事細則、組織規程、處務規程、分層負責明細表者等是。

2. 作業性行政規則：

涉及機關內部之業務處理方式，例如工作簡化實施要點者等是。惟實務上亦有經法律授權，形式上屬法規命令，但實質上屬於行政規則性質者⁸。

3. 裁量性行政規則：

提供行政人員作成裁量決定時可資依憑的準據，有助於執法之一致性，常見者如稅務違章案件裁罰金額或倍數參考表者、違章建築處理辦法、海關緝私案件減免處罰標準等是。而實務上常見之「裁罰基準（表）」，即為裁量基準之典型。

4. 解釋性行政規則：

上級機關為確保下級機關執法的一致性，因此制定此種規範以闡明法規中的疑義，旨在具體化或細部化詮釋法規中不確定法律概念之意涵，使行政人員適用法律時有所因循，以避免執法的歧異性。而實務上機關針對法規適用上的疑義所為之函釋⁹，可依其性質分別被歸為此處之解釋性行政規則（解釋令或

7 以下綜合參考自，李建良，行政法基本十講，2014年10月5版，元照，頁138-139；吳志光，行政法，2022年2月修訂11版，新學林，頁307-308。

8 例如公務人員請假規則，其係依公務員服務法 § 12 II 授權所訂定。

9 此處可以與行政處分篇章連結思考之內容為，人民請求行政機關就特定法令解釋意涵，而行政機關因而所為之解答通知，該通知之性質為何？就此問題，實務普遍認為其屬觀念通知，甚至對於人民就兩商標是否近似之釋義（具體事件），所

解釋函)或是裁量性行政規則。

(四)特徵：

1. 不直接對外發生效力。

2. 特殊情形會發生行政規則效力外部化導致間接拘束人民之效：

雖不直接對外發生效力但仍有「間接對外生效」之可能，即學理上稱之「行政規則效力之外部化」，此種現象乃導因於行政機關反覆遵守行政規則處理行政事務，而形成行政先例，一旦行政機關無正當理由違反該先例，將因為構成違反平等原則、信賴保護原則、行政自我拘束原則而導致違法。而通常裁量性與解釋性行政規則較易發生此種效力間接外部化情形¹⁰。

3. 是否對外發布原則上不影響行政規則生效之效力：

組織性與作業性行政規則以下達方式即可生效，解釋性與裁量性行政規法規雖謂須對外發布，惟學者有認為該項規定僅屬訓示規定，是否發布並不影響效力¹¹。

爭點2 前後解釋函令變更時應如何適用法令？

(一)釋字第287號解釋：

- ┌ 原則：案件已確定者，不受後釋示影響。
- └ 例外：前釋示確有違法情形時，案件縱確定仍用後釋示。

❖ 釋字第287號解釋文摘錄

行政主管機關就行政法規所為之釋示，係闡明法規之原意，固應自法規生效之日起有其適用。惟在後之釋示如與在前之釋示不一致時，在前之釋示並非當然錯誤，於後釋示發布前，依前釋示所為之行

為之釋示通知，亦認非行政處分（最高行59判211判決意旨參照）。

¹⁰ 陳敏，行政法總論，2019年11月修訂10版，新學林，頁563。

¹¹ 陳敏，行政法總論，2019年11月修訂10版，新學林，頁563。