

## 第一篇

# 法律體系與基本概念

- ❖ 第一章 法的位階與效力
- ❖ 第二章 法律與一般概念
- ❖ 第三章 法律的性質與適用



# 第一章

## 法的位階與效力



### 案例 1

甲學生已經網路繳費，但未按規定在註冊日回校蓋章，依學校行政規定，視同退學處分。請問，學校的退學處分是否合法？

### 案例 2

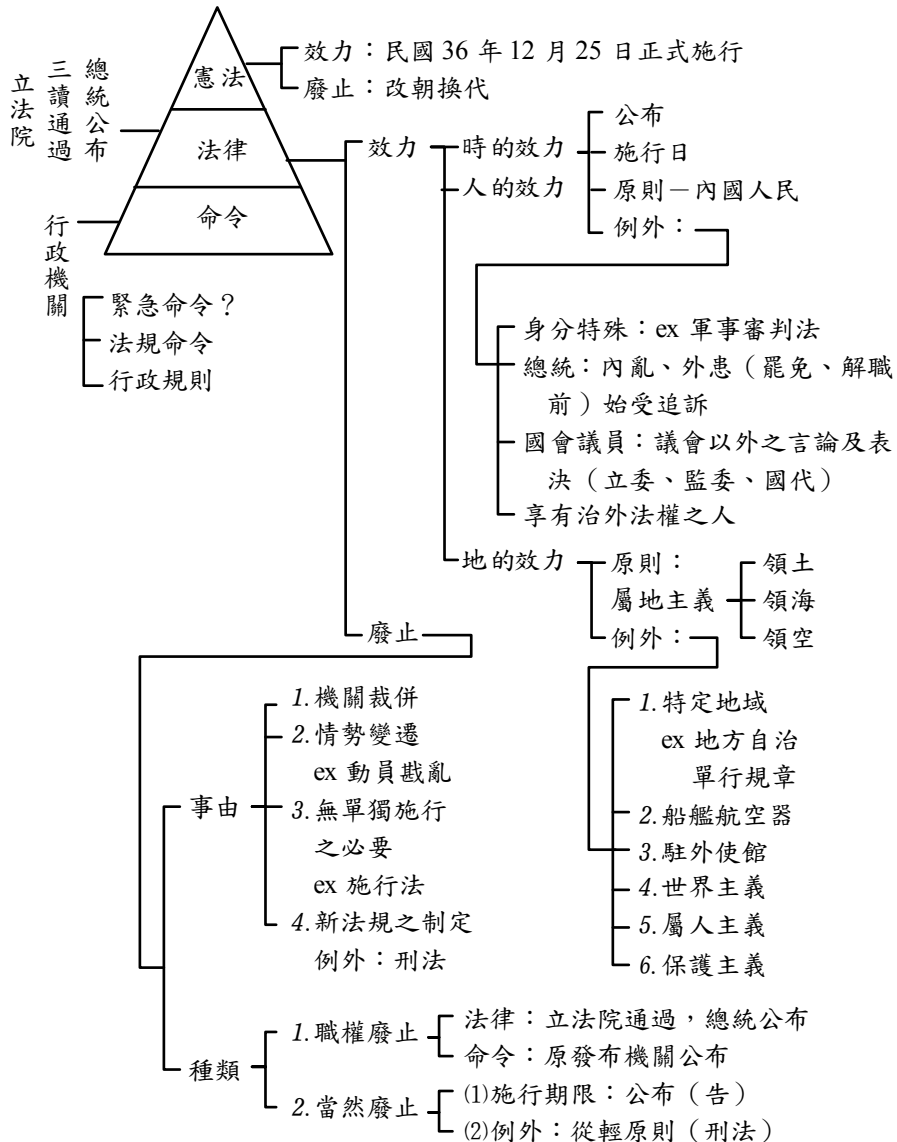
小華常聽說，法律和命令不一樣，又聽說只有授權命令才能用來作為罰款的依據。到底何謂法律？何為命令？為什麼一般的命令不能作為罰金的依據？

### 案例 3

路邊站著一排警察，要求經過的路人下車臨檢，說是為了安全起見，必須檢視後車箱是否藏有毒品，且順便檢查是否有攜帶駕照和行照。沒有攜帶者，或沒有駕照者，一律開紅單處罰，沒有行照者，將追查該輛汽車、機車是否為贓車。所以，警察將小明攔下來之後，請小明打開後車廂。小明不服氣的說，我規規矩矩的開車，為什麼攔我？那麼多車在我身邊，為何只選擇我？警察說是抽樣檢查。到底這種臨檢行為是不是合法？

以上問題牽涉到的問題是：何謂「法律」、「法規」、「法令」、這三者有無不同？法律的體系與位階、子法可不可以逾越母法、解釋子法的範圍、命令是否都可以科予人民義務（罰款、繳稅）……等議題。

## 第一節 法的位階與效力簡圖



金字塔最能表現我國法規的體系與架構。從這金字塔可以看的出來，我國法規分為憲法、法律和命令三種。所謂「法規」，是泛指所有規範的合稱；而「法令」是指法律與命令的統稱，有時候我們口語上所講的法令，可能是指法律也可能是命令，就看當事人說的議題和內容而決定；所謂「法律」，就是指金字塔中間這一區段的規範，也就是經過立法院三讀通過並且總統公布的程序所產生的規範才叫作「法律」。

這個金字塔的體系表，可以看出我們現在實施的所有規範彼此之間的位階，是憲法最高，次為法律，再次為命令，從這體系表還可以知道，下位階法規數量多如牛毛，越上位階法規越精簡、數目越少，所以才會呈現一個金字塔的形狀，這一形狀指示出一個原則是：下位階法規不得牴觸上位階法規。除此之外，這一個圖也表現出法規的相關基本議題，如法規的效力、法規的廢止、法規的種類等。

本章以下各節內容就是依循著這一個體系圖的內容來簡單的講解我國法規的基本概念。

## 第二節 法與位階

根據中央法規標準法第11條規定：「法律不得牴觸憲法，命令不得牴觸憲法或法律，下級機關訂定之命令不得牴觸上級機關之命令。」可知我國法規可以大別為憲法、法律與命令。其位階係憲法高於法律高於命令，而命令又以上級命令之效力高於下級命令。法規數量及法條數，仿如金字塔般呈現，所以若以金字塔狀分析，憲法座落於最上層，中間位次是法律，最下位階是命令。

### 第一項 憲法

憲法是國家根本大法，其位階最高，也最抽象，條文最少，共一百七十五條。憲法所涉及範圍甚廣，不可能鉅細靡遺的全部以憲

法一部法典來規範所有社會上大大小小的事情，所以分層下去，將具體內容交由法律和命令規定，越下位階越是具體，越上位階越是抽象。

憲法既然是國家根本大法，而國家是為人民而存在，因此，憲法是用來保障人民的權利而不是無端限制人民的權利。能夠限制人民權利者，必須符合憲法第23條之規定，是為了「防止妨礙他人自由」、「避免緊急危難」、「維持社會秩序」，或「增進公共利益」所必要者，才可以以法律限制之。以往我們常常聽到新聞報章雜誌上說：憲法沒有規定，所以人民沒有這種權利。其實這種說法是似是而非。因為憲法的本質和目的，是為了保障人民的基本權利而存在，而不是為了剝奪或削減人民的基本權利。

一個國家要順利運作，人民權利要能受到保障，若每個人完全都無止盡的發揮自身的權利，則容易產生衝突。例如：我有聽ipod的自由，你有享受生活居家寧靜的權利，但是我喜歡搖滾樂，越大聲越痛快，我們兩人的權利發揮到極致的時候，便產生衝突，我也影響到附近學校和醫院所有人員的安寧權利。因此，為了維持公共利益，我的自由應該受到限制（不是剝奪），這就是憲法第23條所講的真諦。

如何讓我的權利受到正當而合憲的限制？就是透過憲法的授權，使法律在憲法授權範圍之內，去限制人民權利或科予人民義務，而且，限制的手段要合乎比例性，這樣的限制才是合法限制。

為什麼要用法律規定來限制，而不是在憲法規範本身就作限制規定？因為憲法是國家基本大法，是作最原則性的、抽象性的規範，若是具體的、細節的，很多繁雜的瑣碎的事項，就交由法律或命令去規定，才不會使憲法本身看起來龐雜無章。而用法律或命令去規範，可以針對細節、針對事項去詳細規定，則有完備的體系與章法。

## 第二項 法律

憲法的下位階法規為法律。

根據中央法規標準法第5條規定，應以「法律」規定之項目，有以下幾種：

1. 憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。
2. 關於人民之權利、義務者。
3. 關於國家各機關之組織者。
4. 其他重要事項之應以法律定之者。

凡應以法律訂定之項目（即上述這幾項），不得以命令方式為之。

凡是「法律」，必須經由立法院三讀通過，以及總統公布的程序，始能稱為「法律」。包括民法、民事訴訟法、刑法、刑事訴訟法、公司法、海商法、票據法、保險法……，都是在這個位階。

這個位階的法規，只要是經過憲法的授權，則可以科予人民義務。換言之，立法委員制定法案時，應該考量是不是有必要限制人民的基本權利，而考量標準是憲法第23條的內容，就是為了「防止妨礙他人自由」、「避免緊急危難」、「維持社會秩序」，或「增進公共利益」所必要者，才可以以法律限制之。違背這些規定者，則是法律逾越憲法授權範圍，是下位階規定違背上位階規定，效力為無效。簡言之，能夠限制人民權利、科予人民義務的法規是法律，但是法律必須在憲法授權範圍內、不牴觸憲法規定，才是合法的法律規範。

中央法規之制定、施行、適用、修正及廢止，除憲法另有規定外，均依據「中央法規標準法」之規定來做。

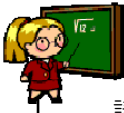
根據中央法規標準法第2條規定，「法律」得定名為「法」、「律」、「條例」或「通則」。所以，只要是該項法規名稱最後一個字或最後二個字是以「法」、「律」、「條例」、「通則」命名者，就是屬於「法律」的屬性。例如：民法、刑法、戒嚴時期人民受損權利回復條例、高雄市議會組織自治條例、三一九槍擊事件真

相調查特別委員會條例、自由貿易港區設置管理條例、國家公園管理處組織通則、地方稅法通則、監獄組織通則、少年觀護所設置及實施通則……。

### 第三項 命令

金字塔的最下面一層次的規範稱為「命令」，是所有法規當中最多最繁雜的一項。命令是由行政機關自行發布者，稱為「行政命令」。根據「中央法規標準法」第3條之規定，「命令」通常以「規程」、「規則」、「細則」、「辦法」、「綱要」、「標準」或「準則」名稱命之。這名稱和法律的命名規則一樣，都是用最後兩個字來決定法規的屬性和位階。

根據行政程序法規定，行政命令包括「法規命令」和「行政規則」。



#### Note

請注意，「通則」是法律位階，「準則」、「細則」與「規則」是命令位階。



#### 法規命令

法規命令係指授權命令，顧名思義，是行政機關制定命令時，根據上位階法律的授權，對不特定多數人所制定的抽象性對外規範。

在命令位階，可以科予人民義務的法規，是授權命令。因為授權命令是經由法律的授權，所以可以科予人民義務，但是必須在法律的授權範圍之內，若超出法律的授權範圍之外而科予人民義務，如納稅、如罰款等等，為不合法的授權命令。



法律規範雖然內容已經比憲法具體，卻也傾向於原則性和抽象性規範，遇有規範內容屬於具體落實或細膩性者，或內容必須按照機關或團體或個人的需求者，若用法律規定，將使該部法典的內容繁雜，因而通常另以命令規範。例如：關於政府採購法何時開始實施，其具體落實為何，若規範在政府採購法當中，則有體系龐雜而未盡之感，故以「政府採購法施行細則」另作規範，所以政府採購法施行細則第1條就開章明義的揭示：「本細則依政府採購法（以下簡稱本法）第一百十三條規定訂定之。」這就是授權給行政機關去制定法規命令的依據，而不考慮將有關的具體事項在法律的位階（政府採購法）當中來規範。



### 行政規則

「行政規則」，顧名思義，是行政機關基於職權，爲了規範機關內部秩序與運作所下達之命令。

行政規則是不同機關依其需要而制定，所制定命令的內容，無須法律授權。

行政規則的內容包括兩種，一爲機關內部之組織、事務分配、業務處理方式、人事管理等一般規定；一爲協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實，及行使裁量權，而頒訂之解釋性規定及裁量基準。簡言之。行政機關依其職權所發布的命令可以大別爲組織性命令、作業性命令、裁量性命令，以及解釋性命令。

依據命令性質，有以「發布」方式，有以「下達」方式爲之。

若根據中央法規標準法第7條規定：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。」則可以知道，命令分爲「授權命令」和「職權命令」。根據中央法規標準法第7條與根據立法院職權行使法第60條至第63條之規定，授權命令和職權命令經行政機關訂定之後，應立即送交立法院審查，但是根據行政程序法的分類，則解釋上僅有授權命令必須送交立法院審查方爲妥當。



### 緊急命令

另外，總統在國家遭遇天然災害、瘟疫、財政上重大變故時，須為緊急處分，所下的命令稱為「緊急命令」。緊急命令的制定程序，原本根據憲法第43條規定，必須是總統在立法院休會期間，遇有發布緊急命令之必要時，得經行政院會議決議，依據緊急命令法發布，並先為必要的處置。緊急命令發布之後，應於一個月之內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。但是，最新的憲法增修條文第2條第3項已經改為：「總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第四十三條之限制。但須於發布命令後十日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。」

因為緊急命令可以暫時凍結所有現行法規的效力，因此有凌駕任何法規的功效，雖名為命令，卻不宜置放於最下層命令之位階。

## 第三節 法的效力

### 第一項 抵觸上位階法規之效力

法規的位階分為金字塔形狀，其最大的實益性在於，下位階法規不得違反上位階法規。

憲法第171條規定，法律與憲法抵觸者無效。

憲法第172條規定，命令與憲法或法律抵觸者無效。法官在審判時發現法律或命令違背憲法之規定者，可以停止訴訟聲請釋憲。

至於命令抵觸法律者，應視法規命令抵觸法律或是行政規則抵觸法律。如前所述，法規命令訂定之後，應立即送交立法院審查，若發現有違反、變更或抵觸法律者，或應以法律規定之事項卻以命令規定者，應提報立法院院會，經決議後通知制定的行政機關更正或廢止，若不更正或廢止，則於二個月之後失效。若經立法院審查