

行政法

法規命令與行政規則



詹鎮榮 Chan, Chen-Jung

國立政治大學法律學系特聘教授

<https://drcjchan.com>

法 規

- 壹. 法規命令
- 貳. 行政規則
- 參. SOP



壹

行政命令種類



行政命令之種類

法規命令

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。

對外效力

職權命令

各機關依其法定職權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。

依職權訂定

行政規則

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。

中央法規標準法之種類

第7條：

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。

職權命令

行政機關依其法定職權訂定下達之命令。

授權命令

行政機關基於法律授權訂定發布之命令。

送立法院

- 立法院職權行使法§60 1：各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令送達立法院後，應提報立法院會議。
- §62：（第1項）行政命令經審查後，發現有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，應提報院會，經議決後，通知原訂頒之機關更正或廢止之。（第2項）前條第一項視為已經審查或經審查無前項情形之行政命令，由委員會報請院會存查。（第3項）第一項經通知更正或廢止之命令，原訂頒機關應於二個月內更正或廢止；逾期未為更正或廢止者，該命令失效。

貳

法規命令



行政程序法第150條第1項

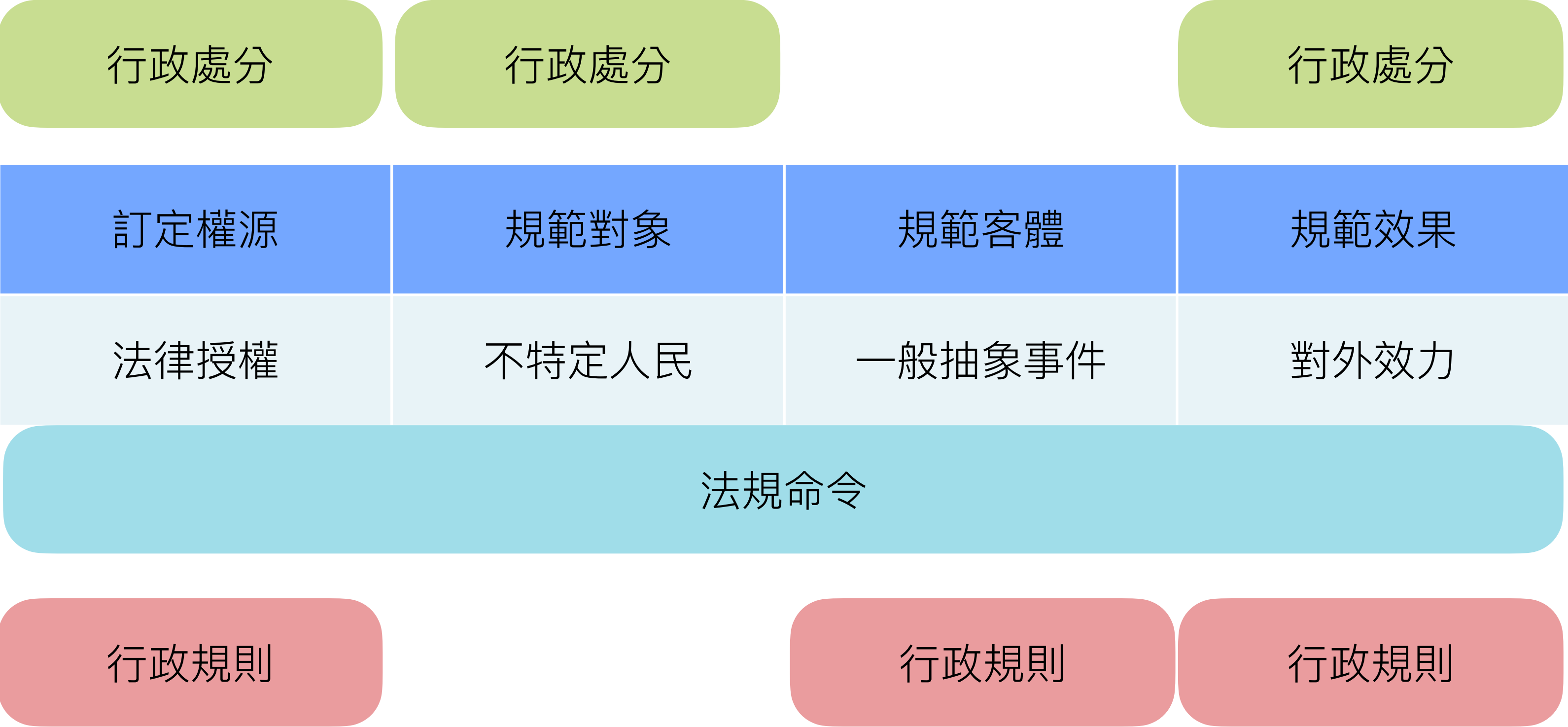
本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。

訂定權源	規範對象	規範客體	規範效果
法律授權	不特定人民	一般抽象事件	對外效力

法務部105年05月06日法律字第10500562960號函

1. 按中央法規標準法第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。」學理上爰依上開規定將命令區分為職權命令與授權命令。
2. 復按行政程序法第150條第1項規定：「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。」因此，**行政程序法所稱法規命令，須具備「行政機關基於法律授權訂定」及「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」2項要件，如僅符合上開2項要件之一者，則不屬之。**
3. 另查行政實務上亦不乏有行政機關依法律授權訂定，但非對不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法規範效果之規定，例如：依蒙藏委員會組織法第26條授權訂定「蒙藏委員會會議規則」；依大學法第36條授權訂定之各大學組織規程；依電子遊戲場業管理條例第5條第3項授權訂定「電子遊戲場業同一營業場所認定基準」等。本件中央研究院評議會會議規則雖係依中央研究院組織法第10條第4項規定訂定，惟其並非對不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法規範效果之規定，**故不屬行政程序法第150條第1項所稱之法規命令**。至於其法律性質為何，宜由該法規主管機關或其上級機關本於權責審認判斷。

法規命令與其他行政行為之概念區分



中央法規標準法第3條：

各機關發布之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。

1. 實質法規命令：為實質意義之法規命令的簡稱，指法律授權機關就一般事項訂定之抽象規範，因其性質或內容特殊，**不宜或顯難以法規命令名稱及法條形式出之者**，法律授權不適用中央法規標準法所定法規名稱、法條格式之規定。其雖不具法規命令之名稱與格式，但已具法規命令由法律授權就一般事項為抽象規範並對多數不特定人民發生法律效果之實質，故稱為實質法規命令。
2. 實質法規命令應以「**令**」發布或依法律規定「**公告**」之，並應踐行行政程序法第一百五十四條之預告程序，發布後應刊登公報並即送立法院備查，並應於「公告」或「令」中敘明生效日期（格式如附件十七）。於其修正、廢止時，亦同。（司法院及所屬機關法制作業應注意事項十四）

食品安全衛生管理法第8條

經中央主管機關**公告**類別及規模之食品業，應符合食品安全管制系統準則之規定。

經中央主管機關**公告**類別及規模之食品業者，應向中央或直轄市、縣（市）主管機關申請登錄，始得營業。

最高行104年度4月份第1次庭長法官聯席會議（一）

1. 政府採購法（下稱本法）第31條第2項第8款「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為」，係法律就發生同條項所定採購機關沒收或追繳廠商押標金法律效果之要件，授權主管機關在同條項第1款至第7款之行為類型外，對於特定行為類型，補充認定屬於「有影響採購公正之違反法令行為」（本院103年度7月份第1次庭長法官聯席會議決議參照）。主管機關依此款所為之認定，屬於對多數不特定人民，就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定（行政程序法第150條第1項），具有法規命令之性質。
2. 而各機關基於法律授權訂定之命令應發布，且依90年1月1日起施行之行政程序法第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，此為法規命令之生效要件。政府公報或新聞紙，係屬文書（紙本）。網際網路並非文書（紙本），自非屬政府公報或新聞紙。

3. 行政院公共工程委員會92年11月6日工程企字第00438750號函，將機關辦理採購，發現廠商有本法第50條第1項第5款『不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯者』情形，依本法第31條第2項第8款規定，認定該等廠商有影響採購公正之違反法令行為，僅在網站上公告，未刊登政府公報或新聞紙，不能認已踐行發布程序，欠缺法規命令之生效要件，尚未發生效力。

法規命令再授權之禁止

- 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，是所謂法規命令轉授權或再授權禁止（司法院釋字第524號解釋參照）。（法務部108年03月28日法律字第10803504780號書函）
- 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。**（司法院釋字第524號解釋）

法規命令訂定之請求權？

最高行114上437判決

1. 上訴人財團法人綠色和平基金會及社團法人環境法律人協會認為「一定契約容量以上之電力用戶應設置再生能源發電設備管理辦法」未符再生能源發展條例第12條規定授權意旨，顯不能達成同條例第6條、溫室氣體減量及管理法之再生能源推廣目標，及降低溫室氣體排放、改善能源結構以因應氣候變遷之立法意旨，主張再生能源發展條例具有保護易受氣候變遷侵害之特定人之意旨，核屬「保護規範」，上訴人具有請求相對人訂定法規命令之請求權，而提起本件行政訴訟。
2. 按行政訴訟法第8條第1項所定之一般給付訴訟，是為保護人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付，或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付的公法上權利。而人民有無訴請行政機關為上述給付之公法上請求權存在，為起訴有無理由之問題，非不具備起訴合法要件。因此，倘依原告之主張不能認其有據以請求之公法上請求權存在，應以判決駁回。
3. 次按行政程序法第152條第1項規定：「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。」第153條第3款規定：「受理前條提議之行政機關，應依下列情形分別處理：三、無須訂定法規命令之事項，附述理由通知原提議者。」可知，人民或團體對法規命令之訂定，僅有提議權，並無請求行政機關訂定法規命令之公法上請求權。故依上開說明，人民如依行政訴訟法第8條第1項規定提起一般給付訴訟，請求行政機關修訂法規命令者，因欠缺公法上請求權，應認其訴為無理由，予以判決駁回。



行政規則



行政規則之概念及種類

行政程序法第159條

本法所稱行政規則，係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。

行政規則包括下列各款之規定：

- 一、關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。
- 二、為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，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。

第一類行政規則

關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。

第二類行政規則

解釋性規定（函釋、釋示）

應由其首長簽署，並登載於政府公報發布之。

最高行112上584判決

1. 按行政程序法第161條規定，有效下達之行政規則，即具有拘束訂定機關、其下級機關及屬官之效力，而同法第159條第2項第2款之解釋性規定及裁量基準等行政規則，因對人民有影響，基於法治國家要求，行政機關訂定此等行政規則，除應依同法第160條第1項規定下達下級機關或屬官外，依同條第2項規定，應由其首長簽署，並登載於政府公報發布之。惟此一發布並非解釋性行政規則之成立或生效要件，未依行政程序法第160條第2項規定登載於政府公報，並不影響解釋性行政規則之效力。
2. 從而，原判決敘明：經濟部以110年12月10日函敘明109年3月20日公告「低污染認定基準」編號28細類2399，所指「依法設置有廢水處理設施者」，係「依規取得臨時登記工廠者並取得環保機關出具之水污染防治許可證」，旨在解釋「低污染認定基準」審認疑義，核與工廠管理輔導法第28條之5第1項立法旨趣無違，屬解釋性行政規則，僅需有效下達即可，無涉法規命令之發布程序等語，於法並無違誤。

行政函釋之生效日期

最高行101判4判決

行政主管機關就行政法規所為之釋示，係闡明法規之原意，**應自法規生效之日起有其適用**（司法院釋字第287號解釋意旨參照），原判決已說明財政部98年7月7日函釋係財政部基於稅捐主管機關職權，就所得稅法第66條之8規定適用所為解釋，核與稅捐稽徵法第12條之1之規定及實質課稅原則無違，本件自得適用，依上開說明，亦無不合，上訴意旨謂財政部98年7月7日函釋係屬上訴人行為後所發布，本件應無適用，亦有誤解，而不足採。

司法院
釋字第
287號
解釋

行政機關基於法定職權，就行政法規所為之釋示，係闡明法規之原意，性質上並非獨立之行政命令，固應**自法規生效之日起有其適用**。惟對同一法規條文，先後之釋示不一致時，非謂前釋示當然錯誤，於後釋示發布前，主管機關依前釋示所為之行政處分，其經行政訴訟判決而確定者，僅得於具有法定再審原因時依再審程序辦理；其未經訴訟程序而確定者，除前釋示確屬違法，致原處分損害人民權益，由主管機關予以變更外，為維持法律秩序之安定，應不受後釋示之影響。

最高行113上59判決

1. 79年8月29日修正發布之省訂河川管理規則第17條第1項規定，以足以妨礙水流之農作物為禁止種植之標的，並於第2項明文由省管理機關會同農業主管機關擬訂「妨礙水流之農作物」之種類及高度標準，報省府核定公告，惟依該規定要求應訂定之標準遲未經訂定公告。
2. 迄89年9月6日始經經濟部依部訂河川管理規則第15條第2項規定，公告發布89年河川區域種植規定作為判斷標準，第2點規定：「本規定用詞除台灣省河川管理規則另有規定外，其含義如下：……（16）長年生作物：指農作物收成後無需再播種即可繼續生長之作物。……」第4點規定：「河川區域內種植農作物之處理方式如下：……（2）長年生……作物禁止種植。」
3. 以上各該函釋、規定雖係發布於行政程序法施行前，惟本於同一法理，審視各該內容非在對於「足以妨礙水流」一詞進行釋疑，而係頒布判斷「足以妨礙水流」之標準及處理方式，屬適用法規之判斷基準，應自發布時發生效力，尚非解釋性行政規則可比，而謂得依司法院釋字第287號解釋意旨自水利法生效之日起有其適用。
4. 原審論斷臺灣省政府水利處87年5月5日函，及89年河川區域種植規定，係在闡明法規所稱「足以妨礙水流之植物」之原意，為解釋性行政規則，自修正前水利法第78條第1項第1款於00年00月00日生效日開始適用，或至少應自79年8月29日省訂河川管理規則第17條第1項第4款規定發布起有其適用，進而以上訴人所種植之桑椹樹為長年生植物，屬足以妨礙水流之農作物，認定其種植為違法行為而不值得保護云云，其適用法規顯有未當。

行政規則外部效力之主張方式

最高行96判1651判決

1. 憲法第7條：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」
行政程序法第6條：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」
2. 透過上開平等原則之作用，行政機關內部之指令或作業規定具有外部效力，亦即行政機關非有正當理由，作成行政行為時，應依其內部指令或作業規定，對行為相對人不得為差別待遇；相對人亦有要求行政機關依其內部之指令或作業規定，對其為與其他人相同處理之請求權。
3. 準此，本件雖然依臺北市攤販管理規則第10條第1項及第11條第1項規定，臺北市政府對於上訴人

未經領有該府攤販營業許可證之無證攤販，並無予以安置之義務，惟被上訴人既為應市政建設之需要，以專案方式例外對於無證攤販予以安置，成立專案小組辦理系爭攤販臨時集中場有證及無證攤販安置資格審查，並訂有資格審查條件，基於上述憲法及行政程序法要求之平等原則，被上訴人對受其審查是否得安置於關渡宮攤販臨時攤棚之有證及無證攤販，應公平處理，非有正當理由，不得在相同情形下，作不同處理，並應受其所訂立之審查條件之限制，否則有違上開平等原則規定。

行政規則外部效力之主張方式

北高行 地方庭 113地訴228判決

1. 裁罰倍數參考表及裁罰倍數參考表使用須知均係主管機關（財政部）為使各關對海關緝私案件之裁罰有一客觀之標準可資參考而訂定（參照裁罰倍數參考表使用須知第1點），是其係為協助下級機關或屬官行使裁量權而訂頒之裁量基準，核屬行政程序法第159條第2項第2款所指之裁量基準（行政規則）。
2. 又依行政程序法第161條之規定，其具有拘束訂定機關、其下級機關及屬官之效力，而行政機關依循行政規則執行法律，因之形成行政慣例，基於「平等原則」、「信賴保護原則」，行政機關即不得任意偏離，進而構成「行政自我拘束」，由是，該裁量基準乃「間接」衍生出外部效力。
3. 自該裁量基準以觀，並未牴觸逾越海關緝私條例，其規定亦屬明確，被告於裁量時自應受拘束，且足為本院為司法審查時之依據。

最高行98判字第930號判決

參照水利法第93條之5、行政罰法第22條第1項及廢止前之沒入設施或機具作業要點第6點規定，不屬於在河川區域內未經許可採取或堆置土石，而受處罰之行為人所有之設施或機具，因所有人之故意或重大過失，致使該設施或機具成為該違反水利法上義務行為之工具者，固得裁處沒入。惟主管機關應舉證證明係因該設施或機具之所有人之故意或重大過失，致使該設施或機具成為該違反水利法上義務行為之工具者，始得裁處沒入該設施或機具。從

而，廢止前之沒入設施或機具作業要點第6點規定，須違反水利法上義務之行為人以外之所有人提出於案發前已向警察機關報失或其他機關文件得以證明其無故意或重大過失，致將該等設施或機具交由違反水利法上義務之行為人使用者，始得廢止其扣留或沒入處分，返還該所有人，並作成紀錄等，顯然違反行政程序法第36條之職權調查主義及同法第43條之採證法則，增加法律所無之限制，此部分規定不應適用。

最高行102判第472號判決

系爭執行作業要點（臺北市政府產業發展局處理違反臺北市舞廳舞場酒家酒吧及特種咖啡茶室管理自治條例暨臺北市資訊休閒業管理自治條例重大違規事件行政執行作業要點），係臺北市政府產業發展局「處理違反『臺北市舞廳舞場酒家酒吧及特種咖啡茶室管理自治條例』暨『臺北市資訊休閒業管理自治條例』重大違規事件行政執行作業」，以加強管理該市「舞廳業、舞場業、酒家業、酒吧業、特種咖啡茶室業及資訊休閒業」而訂定。核其規定全文，乃臺北市政府產業發展局為協助下級機關及屬官處理上開營利事業重大違規事件行政執行業務之處理方式、認定事實及行使裁量權所為技術性、細節性而訂頒之行政規則，其中第4點「申請復水復電程序」第1款「營業場所經依本要點斷絕營業所必

須之自來水或電力者，須自斷絕自來水或電力之日起六個月後方得申請復水、復電」規定，未分別違規行為人是否業經原處分機關以「直接強制執行」之方法執行「斷絕違規行為人『營業場所』所必須之自來水、電力」而依處分內容停止營業，已達成執行目的，應依前開行政執行法規定終止執行一亦即應依職權或義務人、利害關係人之申請，恢復執行前（斷水、斷電前）之用水、用電狀態，一律「自斷絕自來水或電力之日起六個月後方得申請復水、復電」，不當限制營業場所所有權人或使用人生活所須之用水、用電與有效利用建物所有權之權利，逾越達成執行目的之必要限度（比例原則），且無法律授權，與法有違，行政法院應予拒絕適用。

法官聲請法規範憲法審查

憲法訴訟法第55條

各法院就其審理之案件，對裁判上所應適用之法律位階法規範，依其合理確信，認有牴觸憲法，且於該案件之裁判結果有直接影響者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。

若屬法律位階以下之法規範，例如法規命令及行政規則，則各法院得依職權自行審究其與上為規範有無牴觸。若確認有牴觸上為規範之情形下，法院得逕為不予適用，不以之作為裁判所應適用之規範範疇。

司法院釋字第525號解釋

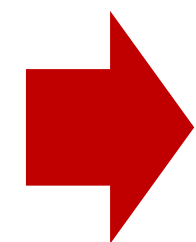
1. 信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之撤銷或廢止（行政程序法第一百十九條、第一百二十條及第一百二十六條參照），即行政法規之廢止或變更亦有其適用。行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。
2. 至經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形，或法規（如解釋性、裁量性之行政規則）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布者，其信賴即不值得保護；又純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，則欠缺信賴要件，不在保護範圍。

標準作業流程（SOP）之法律性質

臺北市法規SOP專區表述

SOP專區 請輸入查詢條件後，按下「送出查詢鍵」。

1. 本區刊登之 SOP 係各機關因業務需要所製作之標準作業流程（程序），其性質並非行政程序法第159條規定所稱之行政規則。
2. 本區刊登之 SOP 如屬各機關對於業務處理方式所為一般性規定者，應依行政程序法、臺北市法規標準自治條例等規定另行辦理行政規則之發布或下達事宜。
3. 如要查詢單一機關之SOP，或不知SOP名稱，可點選機關名稱，頁面下方可列出該機關所有SOP名稱供檢視，如需查看所有機關之SOP，可在「異動日期」第2個欄位輸入當日日期後，按「送出查詢」即可顯示所有SOP。如需查看多個機關之SOP資訊，可勾選機關名稱，並在「異動日期」第2個欄位輸入當日日期後，按「送出查詢」即可顯示相關機關之SOP資訊。



SOP非屬行政規則，究竟是本質上不該當行政規則之要件與特徵？抑或僅因未踐行「下達」程序，故為「不生效力」之行政規則？

肆

職權命令



教育部推動大專校院社會責任實踐計畫 補助要點

- 一. 目的：教育部（以下簡稱本部）為推動大專校院社會責任實踐計畫（以下簡稱本計畫），期強化大專校院與區域城鄉發展之在地連結合作，實踐其社會責任，鼓勵教師帶領學生以跨系科、跨團隊或跨校聯盟之結合，或以結合地方政府及產業資源，共同促進在地產業聚落、社區文化創新發展，並能對接國際高等教育發展趨勢，將優質之社會實踐成果發表或交流，特訂定本要點。
- 二. 補助對象：公私立大專校院（以下簡稱學校），不包括空中大學及專案輔導學校。
- 三. 補助計畫期間：一百十二年一月一日至一百一十六年十二月三十一日，採分年核定補助。
- 六. 審查作業：（一）由本部遴聘各領域專家學者、產業界及區域發展有關代表、政府部門代表等組成審查小組，依學校研提申請計畫內容，得促進在地發展之效益及計畫團隊之能量等進行審查。（二）審查方式如下：1、初審：審查小組進行書面審查，通過者進行複審。2、複審：由學校及計畫團隊向審查小組進行簡報，其中大學特色類深耕型計畫及永續發展類計畫於必要時，由審查小組依據計畫內容，至實際計畫執行場域進行實地訪查。通過者，經審查小組建議補助額度後，由本部核定。



給付行政

職權訂定

大專校院

外部效力

地方制度法第27條

直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所就其自治事項，得依其法定職權或法律、基於法律授權之法規、自治條例之授權，訂定自治規則。

前項自治規則應分別冠以各該地方自治團體之名稱，並得依其性質，定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。

直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治規則，除法律或基於法律授權之法規另有規定外，應於發布後分別函報行政院、中央各該主管機關、縣政府備查，並函送各該地方立法機關查照。

地方制度法第25條

直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。

第157-1條

本法所稱職權命令，係指行政機關依其法定職權，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。
應以法律或法規命令規定之事項，不得以職權命令定之。

第157-2條

職權命令之訂定、修正、廢止、停用或恢復適用，準用第152條至第155條及第157條第3項之規定。

<https://drcjchan.com>

The End

