

現在位置 [首頁](#) [法治視窗](#) [法律資源](#) [行政程序法](#)

行政程序法

法務部「行政程序法諮詢小組」第四次會議紀錄 95/10/14

法務部—行政程序法諮詢小組—第四次會議紀錄

壹、時間：八十九年三月十三日（星期一）上午十時。

貳、發言要旨：

一、大體討論：

吳司長：本次會議研商主題係「行政院推動行政程序法指導小組」八十九年二月十一日研商「各機關依行政程序法修訂主管法規之參考原則」時，召集人陳政務委員健民指示本部研究辦理，有關初步研究意見係本部幕僚作業為便於討論，提供與會委員參考，如獲共識，將陳報行政院函送各機關參考。

葉教授：在進入逐條討論前，本人先提一項結構性問題。現行法律有一法規一者非常多，依其性質大約可分為本身係指規範客體、形式說法、行政機關權限變更、限制行政機關之權力或者表現法規變動之情形數種，爰建議本小組先作簡單之類型化，僅提供通盤性原則解釋，而不須個別法條加以註解。此外，依法務部初步意見之四種涵義得否具體套用，恐怕亦值得再斟酌。行政命令之討論不能只限於平面、靜態的分類，有關其概念、效力及適用程序更不應混為一談，所以應該由學界討論，而非本小組作成具體結論。再者，本人認為行政程序法（以下簡稱本法）之功能係為達到程序之正當性，其目的在於作成行政行為之行政機關是否具備專業知識、程序是否公開並由人民參與、其效力應由法院認可及行政機關之形式作為是否能得到人民之信賴等等，而不應只注意該法規有無法律之授權。

劉教授：我們今天的討論係針對本法之條文，葉教授建議有關其他各種行政法規部分，可暫時不論，法務部作以下之四種分類，亦是配合實務面所不得不為。而有關行政命令之分類係德國學說及實務界爭論不休之問題，行政程序法既已移植至我國，不得不在此作初步之認定。

廖教授：在本法立法過程中，「法規命令」故意刪除「職權命令」等文字，即表示立法者不欲承認「職權命令」之存在，故本人認為似不應將此分類納入。大法官亦同意此看法，至於給付行政是否可以職權命令規範，實務界與學界目前尚未有共識。而且行政機關亦可利用此次機會，將許多不合法法規定或沒有法律授權依據之職權命令提昇其位階為法規命令。所以目前行政機關當務之急應先就職權命令尋找授權依據，至於葉教授所言係屬第二個步驟。

林首席：依法務部原先草案版本即無「職權命令」之分類，後來在立法過程，為了配合目前實務運作且中央法規標準法之規定，才加上一「職權命令」等文字。而本法在二讀會朝野協商時，廖教授才建議刪除之。

林次長：依許宗力教授研究認為，行政行為在某些空間可能有職權命令存在，本部已將相關研究意見陳報行政院核宗。故建議本案在討論時，可否以註記方式處理，即假設本法承認職權命令之存在，法規之涵義即包括職權命令。此外本案討論只就中央法規，有關地方自治法規部分暫不列入討論。

二、逐條討論：

（一）第十條部分：

法規會書面意見：本條係規定行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的；其所稱「法規」，依法務部法律事務司之研究意見，乃包括行政規則，惟依本法第一百五十九條有關行政規則之定義，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效力之一般、抽象規定，雖包括為協助下級機關或屬官行使裁量權，而訂頒之裁量基準，然亦僅係提供裁量之基準，並非授權行政機關行使裁量權之依據，似不宜將之列為本條所稱「法規」。再者，在干預行政方面，因絕對不許行政機關以職權命令規範人民之權利義務，故於此等情形，本條所稱「法規」亦不應包括職權命令在內，併予敘明。

劉教授：此處係屬原始授權之問題，本人認為職權命令、行政規則皆不應包括在內，故同意行政院法規會意見。再者，如果解釋上包括行政規則，行政機關將可自行訂定行政規則行使裁量權，恐有違本法第一百五十九條之規定。

廖教授：行政規則依本法第一百五十九條之規定係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。例如交通裁罰案件，其內規規定超速幾公里罰鍰多少，故本條法規涵義似應涵蓋行政規則。而此處之授權可能包含二種涵義，一係指法律授予行政機關行使職權，或者是行政機關依據內規限制其裁量權之行使，如為後者可能係包含裁量性行政規則。

林次長：如果要求行政機關將職權命令予以內部化、行政規則化，例如涉及獎學金申請標準時，亦可能會有裁量權行使之問題。本條係立法委員自行增加，法律規定之目的如為行政規則，行政機關行使裁量權時，自應符合該行政規則。

葉教授：本條與行政程序事項無涉，係屬實體事項，前段係裁量逾越，後段則為裁量濫用之一種，故本條不論其授權依據為何，行政機關行使裁量權時皆須符合其目的，故應將全部列入。

林首席：本條規定情形包括裁量逾越和濫用，參酌前幾條規定，本人較贊同廖教授意見。

結 論：法律與法律具體、概括授權之法規命令及行政規則（如承認職權命令，則涵蓋之）。

（二）第十一條部分：

法規會書面意見：查本條第一項係規定行政機關之管轄權，依其一組織法規或其他行政法規規定之；第二項則規定組織法規變更管轄權之規定，而相關行政法規所定管轄機關尚未一併修正時之處置。則行政機關之管轄權似非必依組織法規規定之；再者，相關行政法規變更管轄權規定，而組織法規未及一併修正時，因非本條第二項至第四項規定得公變更情形，管轄權誰屬將生疑義。本條所稱「法規」，法務部法律事務司之研究意見，乃包括職權命令。惟管轄權誰屬，對行政機關而言固係事務分配及權責劃分，惟對人民而言，可能涉及行政處分之作成及行政救濟之提起，是否不論干預行政或給付行政皆允許行政機關以職權命令定之？又中華民國憲法增修條文第三條第三項及第四項之規定，對於本案有無影響？似宜進一步究明。

廖教授：此處之一行政機關一係指本法第二條所定，因此管轄權規定必須由法律或其授權之命令，至於本法第一百五十九條之行政規則係指關於機關內部之組織、事務之分配等內部事項，自不包含在內。

林次長：憲法增修條文第三條第三項及第四項有關各機關之職權、設立程序及總員額得以法律為準則性之規定。而依中央政府機關組織基準法及中央政府機關總員額法草案規定，第二、三級機關之組織、編制及員額得以命令定之，該命令可解為授權命令，於此並不衝突。

結 論：法律與法律具體、概括授權之法規命令。

（三）第十四條部分：

劉教授：本條與第四十九、五十、五十一條同屬一「法規」申請之事項，可併同討論。

林次長：本條第二項係為了解決行政機關權限爭議，惟其依「法規」申請之事件與管轄權爭議並無直接關係。本條係指人民某種請求權，例如申請建照或出國辦理護照等等。

結 論：法律與法律具體、概括授權之法規命令。

（四）第十五條、第十六條部分：

法規會書面意見：

第十五條：本條所稱「法規」，依法務部法律事務司之研究意見，乃包括職權命令。按依新修正訴願法第七條及第八條之規定，無隸屬關係之機關辦理受託事件所為之行政處分，視為委託機關之行政處分，至有隸屬關係之下級機關依法辦理上級機關委任事件所為之行政處分，則為受委任機關之行政處分。於前者情形，權限縱可認為並未移轉，然於後者情形，實際上已產生移轉之效果。如認為本法第十一條有關管轄權規定所稱「法規」係包括職權命令，法務部法律事務司之研究意見自屬妥適；惟如認為本法第十一條所稱「法規」未必包括職權命令，則至少本條第一項所稱「法規」是否包括職權命令，即不無斟酌餘地。按法務部所定「各機關依行政程序法修訂主管法規之參考原則」貳、法規命令部分第四點，係認本法第十五條及第十六條所稱法規包括法律及法規命令，似未及於職權命令。

第十六條：本條所稱「法規」，依法務部法律事務司之研究意見，乃包括職權命令。惟行政機關權限之委託或委任，仍未超出行政機關之範圍，其適用疑義已如前

述，而本條係將權限之一部分委託民間團體或個人辦理，更有究明必要。且查新修正訴願法第十條係規定：「一依法受中央或地方機關委託行使公權力之團體或個人，以其團體或個人名義所為之行政處分，其訴願之管轄，向原委託機關提起訴願。一而本法第四條有關訴願之管轄，原則上係規定向上級機關提起訴願，則如認本條所稱「法規」包括職權命令，未來行政機關即可以職權命令委託行使公權力，並改變訴願管轄機關，是否妥適？」

林次長：此處涉及行政機關權限移轉自應不包括職權命令。

葉教授：第十五條第三項及第十六條第二項規定係課予行政機關公告法規之義務，其實體上有效與否係屬另一問題，故本於程序上之要求，本條法規涵義應包含範圍更廣，其性質屬實質面，與第十五條第一項、第二項及第十六條規定第一項係合法性之問題無涉，故二者應作不同區別。

劉教授：第十五條第一、二項與第三項如作不同區隔，對行政機關適用上恐將產生困擾。

廖教授：本法係藉由法典化完成一部行政法總則規定，無可避免會將實體規定納入。

結 論：法律與法律具體、概括授權之法規命令。

（五）第十八條部分：

林次長：本條係管轄權規定與第十一條規定應作相同解釋。

結 論：法律與法律具體、概括授權之法規命令。

（六）第二十四條部分：

結 論：法律與法律具體、概括授權之法規命令。

（七）第三十四條部分：

廖教授：本條可涵蓋行政規則，在具體個案例如當事人請求調查證據，行政機關可能訂定行政規則行使裁量權限。

劉教授：本條前段規定：「一行政程序之開始，由行政機關依職權定之。」故行政機關自可依職權訂定行政規則，以開始其程序。

林次長：本條後段係指當事人已依法規提出申請者，應與第十四條作同一考量，法規涵義似只限於授權命令。但從另一角度來說，本條係限制行政機關之權力，似可採較嚴格之看法。

葉教授：本人贊同廖教授意見。

結 論：法律與法律具體、概括授權之法規命令及行政規則（如承認職權命令，則包括之）。

（八）第三十五條規定：

劉教授：本人認為本條應與第三十四條同屬技術性、細節性規定，故應包含行政規則。

林次長：本條係對人民申請方式之限制，應採限縮解釋較為妥適。但有無可能人民提出申請係依職權命令，則行政機關自可在該職權命令另定其方式？

葉教授：此即前面本人所言，當我們討論行政命令時，應避免將概念類型與效力混為一談，行政命令是否具有對外效力，乃是一個功能性的問題，而行政命令的類型問題，並不必然適合去解決效力問題。

結 論：法律與法律具體、概括授權之法規命令。

（九）其餘條文留待下次會議討論。

主席：曾勇夫

紀錄：郭 0 0