

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

## 行政程序法

### 「行政程序法諮詢小組」第六次會議記錄 95/10/14

「行政程序法諮詢小組」第六次會議記錄

壹、時間：八十九年四月二十五日（星期二）上午九點三十分。

貳、地點：本部三樓第三會議室。

參、主席：曾政務次長勇夫

肆、出席單位及人員：

廖教授義男

劉教授宗德

蔡教授茂寅

本部林次長錫堯

林首席參事偕得

法律事務司吳司長陳鏗

伍、列席單位及人員：

本部法律事務司陳副司長媛英

林專門委員秀蓮

吳科長紀亮

郭編審宏榮

邱薦任科員銘堂

陸、發言要旨：

一、主席致詞：

主席：關於本專題行政程序法各條文中「法規」之含義部分，第四次會議討論至第三十五條，本次會議接續討論。

二、逐條討論：

（一）第四十五條部分：

法規會書面意見：本條第一項第一款所稱「法規命令」，依法務部法律事務司之研究意見，乃包括法律在內。惟查法律應經總統公布，中華民國憲法第七十二條及中央法規標準法第四條載有明文，而總統公布時皆刊載於總統府公報，本條既稱「法規命令」，文義已極明確，並無擴及至法律之必要。再者，本條但書尚規定涉及國家機密者不得公開，如認所稱「法規命令」包括法律在內，反而衍生不必要困擾。

林次長：本法第一百五十條第一項就「法規命令」之含義已有明定，建議本條部分毋庸列入討論。

蔡教授：建議可擴大至凡本法中有「法規命令」此一特定用語者，皆不列入討論。

廖教授：有關本條第一項第二款之「文書」及第三款之「規定」，是否亦應於此一併界定其涵義？

蔡教授：本條第一項第三款之「規定」，應不包括本法第一百五十九條第二項第一款之行政規則，僅指同條項第二款而言。

林次長：本條第一項第二款之「文書」，應係指具體個案中為行政指導之該書面而言，非屬法規之性質；至於第三款之「規定」，則應包括至本法第一百五十九條第二項第二款之行政規則，但不包括同條項第一款。

結論：一、討論條文中有「法規命令」此一特定用語者，皆不列入討論。

二、本條第一項第一款之「法規命令」，參照本法第一百五十條第一項之規定。

三、本條第一項第三款之「規定」，指法律與法律具體、概括授權之法規命令、本法第一百五十九條第二項第二款之行政規則及職權命令（如承認職權命令，則包括之）。

（二）第四十六條部分：

法規會書面意見：本條係有關閱覽、抄錄資料及卷宗之規定，其第二項第二款所稱「法規」，依法務部法律事務司之研究意見，乃包括職權命令。惟查本法第四十四條第一項已規定行政機關持有及保管之資訊，以公開為原則，限制為例外；其公開及限制，除本法規定者外，另以法律定之。而本條所定權利亦已限於當事人或利害關係人主張或維護其法律上利益所必要者，則行政機關得拒絕申請之情形，似不宜擴及至依職權命令規定有保密之必要者。

林次長：本條第二項第二款與第三款之「法規」，應否為一致之解釋？恐須先予釐清。

廖教授：本條第一項係給予人民權利，第二項則為限制之規定，故須注意法律保留之問題；再者，本法第四十四條第二項對「資訊」之界定，範圍很廣，故此處應從嚴解釋，且第二款、第三款應採相同標準，亦即，皆不包括行政規則與職權命令。

林首席：本條立法背景尚考量現行國家機密保護辦法之適用問題，故此處之法規似應包括職權命令在內，以符實際上之需要。

廖教授：本法已於第四十四條第三項要求有關行政機關資訊公開及其限制之法律，應於本法公布二年内完成立法。

林次長：本法第四十四條、第四十五條係為政府資訊公開法催生而來，先行政院版草案並無此二條文，合先說明。關於本問題，第四十四條第三項既有授權命令之規定，況且，將來若國家機密保護法等法案完成立法，再配合例如營業秘密法、稅捐稽徵法等相關法律，則一律由個別法律為保密規定即可，故此處之「法規」仍宜解為不包括職權命令在內。至於行政機關若個別認為特定事項另有保密之必要者，仍應透過法律或法律具體、概括授權之法規命令為規定。

蔡教授：因本條第二項第四款、第五款另有概括性之規定，故對於第二款、第三款之「法規」，可為較嚴格之解釋，本人原則上同意廖教授之見解。惟若考量行政機關之反應與需要，有一折衷辦法，即仍許可行政機關以職權命令為保密規定，但須經上級機關「核可」之程序（例如目前健保局與衛生署之間即是），如此仍可保有相當程度之監督機制。

結論：法律與法律具體、概括授權之法規命令。

（三）第四十九條部分：

林次長：建議於法律事務司所提初步研究意見之「職權命令」下加註：（如承認職權命令，則包括之）。

結論：法律與法律具體、概括授權之法規命令及職權命令（如承認職權命令，則包括之）。

（四）第五十條部分：

結論：法律與法律具體、概括授權之法規命令及職權命令（如承認職權命令，則包括之）。

（五）第五十一條部分：

結論：法律與法律具體、概括授權之法規命令及職權命令（如承認職權命令，則包括之）。

（六）第五十三條部分：

林次長：證人、鑑定人日費、旅費或報酬之給付標準目前業已訂定，係仿民、刑訴訟體例而立法，施行日期則與行政程序法相同。但各機關可能有其個別業務上之考量，而有

不同之給付標準，故本條第二項之法規應包括職權命令在內為宜。

廖教授：第五十三條第三項既已明定「其標準由行政院定之」，且僅能由行政院定之，今既已訂定、發布費用給付標準，則本條第二項之法規不應再包括職權命令在內。

林次長：同意廖教授見解。

結論：法律與法律具體、概括授權之法規命令。

(七) 第五十四條部分：

結論：法律與法律具體、概括授權之法規命令及職權命令（如承認職權命令，則包括之）。

(八) 第五十五條部分：

結論：法律與法律具體、概括授權之法規命令及職權命令（如承認職權命令，則包括之）。

(九) 第六十七條部分：

廖教授：法律事務司所擬初步研究意見，似應再包括行政規則在內。

林次長：若應包括行政規則，則法律概括授權之法規命令似亦應包括之。

蔡教授：本條係說明，除法規另有規定外，送達由行政機關依職權為之；換言之，行政機關原則上可選擇自行或交由郵政機關送達。因此，此處所稱之法規，毋庸再包括行政規則。

廖教授：設若，上級機關以行政規則指示下級機關某種送達僅能以某種方式為之，可否？是否屬本條所稱之「法規另有規定」？

林首席：若本條係指：除非法規另有規定，否則行政機關必須依職權為送達，無待當事人之聲請，則此處之法規必須從嚴解釋。至於廖教授所舉之例似指：上級機關可否發布行政規則要求下級機關職權之發動僅能以某種方式為之。以上兩種情形並不相同。

廖教授：個人對本條之解讀係後者，否則，似難想像某條文規定：送達，必須人民聲請行政機關才為之，否則，行政機關不必依職權為送達。

蔡教授：廖教授所舉之例亦有可能，惟似非本條所欲指涉者，蓋從本條法條結構觀之，係指：送達，原則上由行政機關依職權為之，例外於法規另有規定時，不由行政機關依職權為之；換言之，本條係指是否依職權為送達之問題，而非送達方式之問題。

廖教授：本法第六十八條已規定某些送達方式，除此之外，若上級機關以行政規則限制下級機關之送達方式，可否？此為本條必須解決之問題。

林次長：建議本條之結論分兩種情形說明。

結論：一、若本條文義係指關於排除行政機關依職權為送達者，本條所稱之法規，限於法律與法律具體授權之法規命令及職權命令。

二、若本條文義係指規定行政機關送達之方式者，則本條所稱之法規，指法律與法律具體、概括授權之法規命令、行政規則及職權命令（如承認職權命令，則包括之）。

(十) 第六十八條部分：

法規會書面意見：本條係行政機關文書送達規定，其第二項所稱「法規」，依法務部法律事務司之研究意見，乃包括職權命令及行政規則在內。惟行政機關文書之送達，常涉及人民權利義務之實現及履行，甚且可能與其申請救濟期限之起算有關，而所列電傳文件、傳真或其他電子文件，未必能使人民得即時知悉，抑且是否確已送達可能衍生爭議，性質上似不宜以行政規則規定之。至於職權命令，恐亦不無斟酌餘地。

林次長：此另涉及如何確認（舉證）已否為電子傳達之問題。

劉教授：本條第二項之法規應否包括行政規則，本人持懷疑態度。

廖教授：若確認問題不解決而本條第二項又明定「視為自行送達」，則此處之法規應嚴格解釋。

林次長：確認的問題應由行政機關自行克服（由行政機關負舉證責任）。

林首席：個人傾向採從寬解釋，蓋因參照本條第一項、第二項及第四項觀之，事實上，本條第二項僅欲解決：何者為自行送達、何者為交郵政機關送達而已。

劉教授：自本法第七十六條第二項、第三項觀之，電子傳達之送達證書問題要求不夠嚴謹；再與本條第三項但書比較，在何時應為電子傳達之規定亦不甚明確，故可否任由行政機關以行政規則界定何時得電子傳達，本人持保留態度。退一步言，亦僅能限於非關人民權利義務之較不重要事項，始得為之。

廖教授：電子傳達所引發之如何舉證問題，恐係立法者當時疏忽，惟行政機關若能參酌本法第七十六條解決電子傳達之舉證問題，則此處對法規採從寬解釋，並無不可。

劉教授：舉證係第二層次之問題，而人民是否希望被以某種方式送達，係第一層次之問題，恐怕也才是最重要之問題（因為對人民不利之文書，例如罰單，人民當然希望拒收）。

蔡教授：採從寬解釋，非謂一定對人民不利。

林次長：「電子簽章法」若完成立法，應可解決舉證問題，則於此採從寬解釋，並無不妥（建議未來於本部印製之宣導手冊上，促請行政機關注意此問題）。

劉教授：同意林次長見解。

結論：法律與法律具體、概括授權之法規命令、行政規則及職權命令（如承認職權命令，則亦包括之）。

(十一) 第九十五條部分：

蔡教授：於此若對法規之涵義採從寬解釋，事實上，對行政機關拘束愈多，似無不可。

劉教授：本條第一項之要式係指應依一定之方式，而非口頭或書面之問題。設若此處之法規包含行政規則，則行政機關以行政規則規定某種以言詞所為之要式，可否？個人表示疑問。故此處之法規不應包含行政規則在內。

廖教授：例如口頭訓誡，是否為要式？令人懷疑。

林次長：是否有言詞要式之概念？個人表示懷疑。

劉教授：例如民法規定結婚應有公開儀式及二人以上之證人，此即為要式，但非書面，由此可知書面並不同於要式。

蔡教授：行政機關自行限制作成行政處分方式，有何不可？

廖教授：上級機關為統一行政處分之作成方式，確有必要以行政規則明定之。

林次長：現行實務上常見之工作手冊、須知、注意事項等即屬之，至於下級機關不依該要式所為之處分其效力如何，係另一問題。

林首席：例如行政院編印之「文書處理檔案管理手冊」對於公文之用紙格式、留白空間等為規定，亦屬之。

劉教授：林首席所舉之例恐非此處討論之「要式」問題。本條第一項應係指行政處分應選擇何種方式為之之問題。建議法律事務司查明本條第一項所稱「要式」究何所指？係指證書之類之書面抑或指符合一定之方式而言？

吳司長：行政院版本行政程序法草案對本條第一項之立法說明謂：「有關行政處分作成之方式，有要式主義與非要式主義二種。前者固有助於法之安定性及權利保障，但亦容易造成行政之過度負擔。故基於行政之彈性及機動性，並為提高行政之效率，除法規另有特別規定者外，行政處分作成之方式不以書面為限，爰為本條第一項之規定。」

結論：請法律事務司查明本條第一項所稱「要式」之含義為何，本條留待下次會議討論。

(十二) 第一百零二條部分：

林次長：贊同法律事務司所擬意見，應從嚴解釋。

結論：法律與法律具體授權之法規命令。

(十三) 第一百零四條部分：

結論：法律與法律具體授權之法規命令。

(十四) 第一百零七條部分：

劉教授：本條第二款應已包括行政機關依行政規則裁量是否有舉行聽證必要之情形，則第一款之法規若再包括行政規則，是否反易造成依第二款所為之裁量並無一定依循標準之誤解。

林次長：依此而言，本條與第五十四條似應為一致解釋。

廖教授：倘本條第一款包括行政規則，則第二款係指於具體個案時，雖無法規規定，惟行政機關自行裁量亦有舉行聽證之必要而言。

劉教授：如廖教授所舉之例，固無疑義，惟若行政規則規定應舉行聽證而行政機關違反之，因違反行政規則不一定違法，如此，是否助長行政機關不依法律或法規命令而率皆以行政規則規定之。

蔡教授：若屬本法第一百五十九條第二項第二款之行政規則，具有一定程度對外效力，倘違反之，仍屬違法。

廖教授：經由信賴保護原則、平等原則等，行政規則仍會發生間接規範效力，故違反行政規則，亦會構成違法。依此而言，因本條第一款係指：「法規明文規定『應舉行聽證』」，故此處之法規若包括行政規則，誠屬美事一樁，應予鼓勵肯定。

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

（十五）第一百零八條：

劉教授：若本條與前條解釋不一致，在實務上恐易造成各級行政機關與人民無所適從。

廖教授：本法第一百零八條第一項但書有限制行政機關採證之範圍、心證之形成等效果，因此反而必須從嚴解釋，提高至「法律」之層次。

劉教授：本法第一百零八條接續第一百零七條而來，若規定應舉行聽證之法規與規定應依聽證記錄作成處分之法規範圍不一致，恐不妥當。

蔡教授：雖可預期行政機關不會自訂行政規則拘束自己，惟在形式上，仍須本條與前條在形式上之一致。

廖教授：應否舉行聽證與應否依聽證記錄作成處分係屬二事，在前條可能有各種不同之個案考量，故行政機關應否舉行聽證之法規依據可從寬解釋，惟本條係直接限制、拘束行政機關僅能依聽證記錄作成處分，此乃剝奪行政機關之裁量權，僅能以法律定之。

劉教授：是否有一種可能，行政機關在同一行政規則中已將前條與本條兩種情形一併規定，如此，即無問題。

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

（十六）第一百十一條部分：

法規會意見：本條第六款所稱「法規」，依法務部法律事務司之研究意見，乃包括職權命令，惟因事涉（專屬）管轄問題，宜視本法第十一條及第十四條至第十六條有關管轄規定所稱「法規」之含義而定。

劉教授：行政程序法中較少使用「法律」之用語，多用「法規」，而有關專屬管轄之規定仍以法律規定為妥。

林次長：若考慮中央機關組織基準法將來施行後，概括授權三級以下機關得以命令訂定組織規程，則此處概括授權之法規命令應包括之，至於職權命令則不包括之。

廖教授：專屬管轄之法規依據似仍以法律為宜。

結論：原則上，指法律而言；例外，於中央機關組織基準法公布施行後，包括依該法授權所定之法規命令。

（十七）第一百二十三條部分：

法規會書面意見：本條第一款及第四款皆訂有「法規」文字，而法務部法律事務司之研究意見並

未加以區別，一律認指法律與法律具體授權之法規命令。其中第一款有關准許

廢止行政處分之法規，指法律與法律具體授權之法規命令固無疑問，惟第四款

所稱行政處分所依據之法規則似不宜以法律與法律具體授權之法規命令為限。

蓋行政處分之作成，並不排除以法律概括授權之法規命令及職權命令為依據之

情形，應有補列之必要。

劉教授：本條第二款既已授與行政機關可保留廢止權，則第一款之法規似應包括行政規則。第四款涉及行政處分可否依據行政規則作成，對此，個人表示懷疑。若第二款、第四款分開處理，則同一條文中不同款之相同用語卻有不同含義，似又不妥。

蔡教授：作成授益行政處分之依據，本即無須嚴格，而合法授益行政處分作成後又准許廢止者，則應嚴格限制，故第二款、第四款本即可分開解釋，並非必須一致解釋不可。

林次長：若授益處分係來自法律位階以下之法規規範，可否亦於該法規規範中規定得廢止之情形？若是，則採一致解釋亦可。

廖教授：本條第四款係指授與利益，換言之，是否授予利益行政機關擁有裁量權，則該法規亦應包括行政規則，如此，則第一款亦應包括行政規則。

林次長：應先有容許廢止之裁量權存在，才有裁量性基準之行政規則出現，而此處問題係容許廢止之裁量權來自何處。

劉教授：故前提問題係，可否以行政規則為授益處分之依據？若可，本條第二款、第四款應一致解釋，僅本條第四款係第二款之前提而已。

結論：一、法律與法律具體、概括授權之法規命令、行政規則及職權命令（如承認職權命令，則包括之）。

二、於具體個案上，第一款之法規位階不得低於第四款之法規位階。

（十八）其餘條文留待下次會議討論。

（十九）下次會議邀請內政部就本部八十九年四月十一日法八十九律決字第000一一七號函部分於會中提出說明。

柒、散會。

主席：

記錄：邱銘堂