

《立法程序與技術》

一、依行政程序法之規定，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。請就行政機關訂定法規命令之以下問題，依現行法規範、司法實務見解分析之。

- (一)何以立法院在制定和人民權利義務有關之法律後，行政機關尚須就該種法律訂定法規命令？行政機關於訂定法規命令時，應依何種法定方式及程序規定進行？(25分)
- (二)何謂授權明確性原則，何以行政機關於訂定法規命令時須遵守此原則？司法院大法官過去對授權明確性原則，曾做出那些重要的憲法解釋，請舉例說明之。(25分)

試題評析	本大題再次印證近幾年來立法程序與技術考題大幅偏向「行政法」之趨勢，尤其是法規命令訂定、法律保留相關問題。本大題50分一口氣問到了法律授權機關訂定行政命令之原因、訂定命令之程序乙級授權明確性，這些都是行政法的問題。
考點命中	《立法程序與技術》，高點文化出版，2025年9月，4版，邱顯丞(葛律師)編著，頁2-8~2-9。

答：

(一)立法院授權行政機關訂定法規命令之原因以及行政機關訂定命令之程序，試述如下：

1.立法院於制定和人民權利義務有關之法律後，行政機關尚須就該種法律訂定法規命令，理由不外乎有下：

(1)專業性之要求

立法委員雖得請專業之法案助理為其擬定草案並提出法律案，然實務上許多專業法規之修訂係法規之主管機關所提出，是法規之主管機關對於其主管之法律最為專業，於該機關服務之公務員亦同。由行政機關訂定法規命令，得補充法律之構成要件，使法律之立法目的得以順利實現。

(2)法律條文難以因應千變萬化之行政實務與規範現實，修訂命令之程序較為快速(行政任務擴充)

現代國家之行政權所面臨應管制之事項非如以往傳統國家行政權所得比擬，現代管制國家所面臨的多元化行政管制議題，包羅萬象，諸如科技化所帶來之自駕車對於既存交通法規之衝擊、經濟全球化創造出各種新創產業，這些新創產業於一國之內部運行及營業及既存行業之行政管制造成衝擊。如Airbnb對於傳統觀光旅館業、Uber對於傳統計程車業之衝擊，進而帶動相關領域法規，諸如發展觀光條例、公路法等之修法等。簡而言之，現代國家之行政任務擴充，其面對大量的行政管制事項，如一律要求立法機關皆須立法通過以為規範，則會緩不濟急，此時即會造成「管制失靈」。故而必須透過授權將某些管制事項交由行政機關來進行，較能彈性快速解決面臨之行政管制之問題。故法律條文係將具體之立法事實抽象為法律要件之過程，而現行社會發展迅速，立法時常無法跟上現實規範之需求。是立法者於立法時將部分要件授權予行政機關訂定法規命令，行政機關即可因應規範之需求直接修訂命令以規範會生活事實，達成管制目的。

2.訂定法規命令之程序，規定於行政程序法第154至157條

(1)草案公告暨評論程序

行政程序法第154條第1項規定，行政機關擬訂法規命令時，除情況急迫，顯然無法事先公告周知者外，應於政府公報或新聞紙公告，載明下列事項：一、訂定機關之名稱，其依法應由數機關會同訂定者，各該機關名稱。二、訂定之依據。三、草案全文或其主要內容。四、任何人得於所定期間內向指定機關陳述意見之意旨。同條第2項規定，行政機關除為前項之公告外，並得以適當之方法，將公告內容廣泛周知。

(2)聽證程序

行政程序法第155條規定，行政機關訂定法規命令，得依職權舉行聽證。同法第156條並規定聽證前應於政府公報或新聞紙公告，載明下列事項：一、訂定機關之名稱，其依法應由數機關會同訂定者，各該機關之名稱。二、訂定之依據。三、草案之全文或其主要內容。四、聽證之日期及場所。五、聽證之主要程序。

(3)核定與發布程序

行政程序法第157條第1項規定，法規命令依法應經上級機關核定者，應於核定後始得發布。同條第2項規定，數機關會同訂定之法規命令，依法應經上級機關或共同上級機關核定者，應於核定後始得會銜發布。第3項規定，法規命令之發布，應刊登政府公報或新聞紙。另最高行政法院104年度4月份庭長法官聯席會議決議(一)見解認為，僅在網站上公告，未刊登政府公報及新聞紙，不符合行政命令

之「發布程序」而該命令不生規範效力。

(二)授權明確性原則之意義與釋憲實務見解，說明如下：

1.授權明確性原則之概念與以行政機關於訂定法規命令時須遵守此原則之原因：

授權明確性原則為法律保留原則之下位概念，主要表現在「授權命令」之領域。授權明確性有分為兩種，其一為「嚴格授權明確性」，係指當法律有授權訂定法規命令之規定時，該法律授權的「目的、內容、範圍」須具體明確，命令之內容並應符合母法授權意旨。俾使人民得知悉該法規命令根據何法律授權而來，且對於該法規命令也易於遵循。第二種為「概括授權明確性」，意即若法律概括授權行政機關訂定施行細則或管理規則，行政機關所訂定之法規命令是否符合母法授權之意旨，固應就該項法律整體所表現之關聯意義為判斷，而非拘泥於特定法條之文字；惟依此種概括授權所訂定之命令僅能就執行母法有關之細節性及技術性事項加以規定，尚不得超越法律授權之外，逕行訂定法律所未授權之規定，增加人民之義務或法所不許之要件。是以，授權明確性原則作為法律保留原則下位概念，其理論之目的在於劃定一客觀標準，檢視行政機關所訂定之法規命令不至於違法母法授權意旨而違反法律保留原則，侵害人民權利。

2.有關授權明確性之釋憲實務見解：

(1)司法院大法官釋字第313號解釋文：

對人民違反行政法上義務之行為科處罰鍰，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及數額，應由法律定之。若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符憲法第23條以法律限制人民權利之意旨。

(2)司法院大法官釋字第367號解釋理由書：

憲法第19條規定，人民有依法律納稅之義務，係指人民僅依法律所定之納稅主體、稅目、稅率、納稅方法及租稅減免等項目而負繳納義務或享受減免繳納之優惠，舉凡應以法律明定之租稅項目，自不得以命令作不同之規定，否則即屬違反租稅法律主義，業經本院釋字第217號及第210號著有解釋。

有關人民自由權利之限制應以法律定之且不得逾越必要之程度，憲法第23條定有明文。但法律之內容不能鉅細靡遺，立法機關自得授權行政機關發布命令為補充規定。如法律之授權涉及限制人民自由權利者，其授權之目的、範圍及內容符合具體明確之條件時，亦為憲法之所許。本院釋字第345號解釋認稅捐稽徵法第24條第3項及關稅法第25條之1第3項授權訂立之限制欠稅人及欠稅營利事業負責人出境實施辦法與憲法尚無牴觸，釋字第346號解釋認國民教育法第16條第1項第3款及財政收支劃分法第18條第1項，關於徵收教育捐之授權規定係屬合憲，均係本此意旨。若法律僅概括授權行政機關訂定施行細則者，該管行政機關於符合立法意旨且未逾越母法規定之限度內，自亦得就執行法律有關之細節性、技術性之事項以施行細則定之，惟其內容不能牴觸母法或對人民之自由權利增加法律所無之限制，行政機關在施行細則之外，為執行法律依職權發布之命令，尤應遵守上述原則。

(3)司法院大法官釋字第394號解釋

建築法第15條第2項規定：「營造業之管理規則，由內政部定之」，概括授權內政部訂定營造業管理規則。此項授權條款並未就授權之內容與範圍為明確之規定，惟依法律整體解釋，應可推知立法者有意授權主管機關，就營造業登記之要件、營造業及其從業人員之行為準則、主管機關之考核管理等事項，依其行政專業之考量，訂定法規命令，以資規範。但建築法第15條僅概括授權訂定營造業管理規則，並未為撤銷登記證書之授權，而其他違反義務應予處罰之構成要件及制裁方式，該法第85條至第95條已分別定有明文，是上開營造業管理規則第31條第1項第9款及內政部74年12月17日(74)臺內營字第357429號函，均欠缺法律明確授權之依據，逕行訂定對營造業裁罰性行政處分之構成要件及法律效果，與憲法保障人民權利之意旨不符，自本解釋公布之日起，應停止適用。此即法規命令違反概括授權之要求而違反法律保留之經典案例。

二、立法院於審查議案時，為使朝野黨派在和諧氣氛中溝通議案內容，以利朝野達成共識，順利通過議案，故於現行法上有黨團協商之制度。請依相關法規、主要學說分析以下和黨團協商有關之問題。

(一)黨團協商發動時機與對象、類型與舉行之時間。（25分）

(二)院會議案黨團協商之程序、院會議案無法獲共識之處理與黨團協商之效力。（25分）

試題評析

本題考立法院職權行使法有關黨團協商之所有內容，題分占50分，幾乎把教科書內黨團協商之章節全部考完。所以務必要把題目所問有關黨團協商之所有規定及流程全部寫清楚，引用立法院職權行使法之條文，方得獲得高分。

考點命中 《立法程序與技術》，高點文化出版，2025年9月，4版，邱顯丞(葛律師)編著，頁9-6~9-11。

答：

(一)黨團協商發動時機與對象、類型與舉行之時間：

1.黨團協商發動之時機與對象

(1)立法院各委員會組織法第10條之1條文規定：「各委員會於議案審查完畢後，應就該議案應否交由黨團協商，予以議決。」

(2)是立法院職權行使法第68條規定，議案須透過黨團協商的時機如下：

A.為協商議案或解決爭議事項，得由院長或各黨團向院長請求進行黨團協商。

B.立法院院會於審議不須經黨團協商之議案時，如有出席委員提出異議，10人以上連署或附議，該議案即交黨團協商。

C.各委員會審查議案遇有爭議時，主席得裁決進行協商。

D.立法院職權行使法第74-1條規定，於第一讀會議決逕付二讀之議案，應交付黨團協商，並由提案委員或所屬黨團負責召集。

(3)綜上，黨團協商之對象，為「有爭議之議案」、「立法院院會於審議不須經黨團協商之議案時，如有出席委員提出異議，10人以上連署或附議」及「爭議事項(不限議案)」。

2.黨團協商之類型與舉行之時間

(1)黨團協商會議

依立法院職權行使法第68條第1項規定，為協商或解決爭議事項，由院長、副院長及各黨團負責人或黨鞭出席參加，並由院長主持之協商。依同法第69條第2項規定，黨團協商會議原則上於每週星期三舉行，在休會或停會期間，如有必要時，亦得舉行，其協商日期由主席通知。

(2)院會議案黨團協商

依立法院職權行使法第68條第1項規定，立法院院會於審議不須黨團協商之議案時，如有出席委員提出異議，10人以上連署或附議，該議案即交黨團協商（立職§68 II）。依第8條第3項規定，於第一讀會議決逕付二讀之議案，應交付黨團協商，並由提案委員或所屬黨團負責召集，並適用本法第70條至第74條之規定（立職§74-1）。是以院會議案黨團協商舉辦之時間，係於院會中。

(3)各委員會議案黨團協商

立法院職權行使法第68條第3項規定，各委員會審查議案遇有爭議時，主席得裁決進行協商。另立法院各委員會組織法第10條之1規定：「各委員會於議案審查完畢後，應就該議案應否交由黨團協商，予以議決。」是以在各委員會之審查程序中，亦可將議案提交黨團協商，相關召開及進行之程序適用前述立法院職權行使法第70至74條相關規定。是委員會議案黨團協商舉辦之時間，係於委員會審查程序中。

(二)院會議案黨團協商之程序、院會議案無法獲共識之處理與黨團協商之效力：

1.召開（立職§68 II、74-1）

立法院院會於審議不須黨團協商之議案時，如有出席委員提出異議，10人以上連署或附議，該議案即交黨團協商（立職§68 II）。

2.進行（立職§70）

議案交由黨團協商時，由該議案之院會說明人所屬黨團負責召集，通知各黨團書面簽名指派代表二人參加，該院會說明人為當然代表，並由其擔任協商主席。但院會說明人更換黨團時，則由原所屬黨團另指派協商主席。各黨團指派之代表，其中一人應為審查會委員。但黨團所屬委員均非審查會委員時，不在此限。依第68條第2項提出異議之委員，得向負責召集之黨團，以書面簽名推派二人列席協商說明。議案進行協商時，由秘書長派員支援，全程錄影、錄音、記錄，併同協商結論，刊登公報。

3.終結

(1)協商已達成共識

A.刊登公報（立職§71 I、§70V）

黨團協商經各黨團代表達成共識後，應即簽名，作成協商結論，並經各黨團負責人簽名，於院會宣讀後，列入紀錄，刊登公報（立職§71 I）。協商結論如與審查會之決議或原提案條文有明顯差異時，應由提出修正之黨團或提案委員，以書面附具條文及立法理由，併同協商結論，刊登公報（立職§70V）。

B.提出異議（立職§72）

黨團協商結論於院會宣讀後，如有出席委員提議，8人以上之連署或附議，得對其全部或一部提出

異議，並由院會就異議部分表決。黨團協商結論經院會宣讀通過，或依前項異議議決結果，出席委員不得再提出異議；逐條宣讀時，亦不得反對。

4.院會議案無法獲共識之處理與黨團協商之效力

- (1)協商未達成共識（立職§71之1）：議案自交黨團協商逾一個月無法達成共識者，由院會定期處理。
- (2)黨團協商之效力表現在二讀會立法委員討論發言權之限制（立職§73）：經協商之議案於廣泛討論時，除經黨團要求依政黨比例派員發言外，其他委員不得請求發言。經協商留待院會表決之條文，得依政黨比例派員發言後，逕行處理。前述議案在逐條討論時，出席委員不得請求發言。

【版權所有，重製必究！】