

什麼是「法規命令」？

文:匿名（認證法律人） · 法律入門 · 2022-11-29

案例

依據我國內政部民國91年4月17日訂定發布的土地徵收條例施行細則第52條第1項第8款之規定：「區段徵收範圍內必要之管線工程所需工程費用……，由需用土地人與管線事業機關（構）依下列分擔原則辦理：……八、新設自來水管線之工程費用，由需用土地人與管線事業機關（構）各負擔二分之一。」因此改制前的臺中縣政府在「擴大大里（草湖地區）都市計畫」之區段徵收中，即依前揭規定請求台灣自來水股份有限公司負擔新設自來水管線工程二分之一的費用，但遭台灣自來水股份有限公司拒絕給付。試問：「土地徵收條例施行細則」在法律中的性質是什麼？以土地徵收條例施行細則要求台灣自來水股份有限公司負擔新設自來水管線工程二分之一的費用是否合法或合憲？

本文

一、「法規命令」是什麼？

在我國憲法五權分立^[1]下，法律的制定由立法院行使。但立法的程序繁複，不一定能夠即時跟上社會環境變化，再加上社會問題涉及各專業領域及現實狀況，因此相對於全部的規範皆由立法院制定，有時由法律授權予行政機關訂定規範，反而更能夠迅速反應並且因地制宜，而帶來更大的福祉。

因此在行政程序法第150條第1項中就有明文規定，此種由立法者授權予行政機關訂定的規範，即稱為「法規命令」：「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^[2]。」，例如案例中的「土地徵收條例施行細則^[3]」就是立法者制定的「土地徵收條例^[4]」授權「內政部」共同訂定的法規命令^[5]；或是「駐衛警察使用警械管理辦法^[6]」就是立法者制定的「警械使用條例^[7]」授權「內政部」訂定的法規命令；亦或是「土地登記規則^[8]」則是立法者制定的「土地法^[9]」授權「中央地政機關」訂定的法規命令。

也就是說，法律是決定法規命令產生的條件，法規命令則是執行法律的具體化規定，所以就形成了法源上一個位階關係，亦即法規命令不僅不是法律，亦不得違背法律。

二、「法規命令」不得違背「法律」

（一）立法者的授權

行政機關雖擁有訂定法規命令的權力，但只能在法律授權的範圍內為之，否則行政機關有可能藉此去侵犯立法機關的立法權，導致行政權凌駕立法權而不受監督。因此行政程序法第150條第2項明文規定：「法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」，而且在中央法規標準法第7條及立法院職權行使法第60條第1項分別規定：「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^[10]。」，「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^[11]。」讓立法者有事後審查的空間，因此如果逾越立法者的授權範圍，不僅有可能被立法院要求更正或廢止^[12]，甚至有可能被司法院大法官宣告違憲^[13]而失效，應停止適用。

（二）法律保留原則

除此之外，立法者不能任意授權行政機關訂定法規命令的內容。在「法治國原則」下，由立法者代表國民意志，並反映公權力的民主正當性很重要，因此立法者在某些重要事項不得輕意將原本應由其制定的內容，再授權予他人承擔，此即為「法律保留原則」。但究竟何種重要事項的內容應以法律制定而不得以法規命令訂定呢？

從行政程序法第158條第1項：「法規命令，有下列情形之一者，無效：一、牴觸憲法、法律或上級機關之命令者。二、無法律之授權而剝奪或限制人民之自由、權利者。三、其訂定依法應經其他機關核准，而未經核准者^[14]。」以及司法院大法官釋字第443號解釋理由書^[15]、司法院大法官釋字第566號解釋理由書^[16]可知剝奪生命、限制自由以及違反「租稅法律主義」^[17]下賦稅中的納稅主體、稅目、稅率、納稅方法及稅捐減免等重要項目，皆已重要到必須由法律所規定，而不得授權予行政機關訂定。

三、案例評析

這個案例是選自司法院大法官釋字第765號的背景事項。司法院大法官認為土地徵收條例施行細則中，要求台灣自來水股份有限公司負擔新設自來水管線工程1／2的費用是違憲的。因為在區段徵收的土地上，新設自來水管線工程的費用由誰負擔，關係到財政自主權及財產權（包含開發利益、財務規劃，以及財務負擔能力等等），必須由法律或法律明確授權為依據，不是執行法律的細節性或技術性事項；再者，並無法從土地徵收條例第62條中得知，立法者有要授權主管機關就「區段徵收範圍內必要之新設自來水管線工程所需工程費用之分擔主體及比例」，訂定法規命令^[18]，因此土地徵收條例施行細則要求台灣自來水股份有限公司負擔新設自來水管線工程費用的一半，不合法也不合憲。

註腳

[1] 即行政權、立法權、司法權、監察權及考試權，參憲法。

[2] 行政程序法第150條。

[3] 土地徵收條例施行細則。

[4] 土地徵收條例第62條。

[5] 行政程序法第157條第2項。

[6] 駐衛警察使用警械管理辦法。

[7] 警械使用條例第13條第3項。

[8] 土地登記規則。

[9] 土地法第37條第2項。

[10] 中央法規標準法第7條。

[11] 立法院職權行使法第60條第1項。

[12] 立法院職權行使法第62條第1項。

[13] 例如司法院大法官釋字第394號解釋文：「建築法第十五條第二項規定：『營造業之管理規則，由內政部定之』，概括授權訂定營造業管理規則。此項授權條款雖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。至於對營造業者所為裁罰性之行政處分，固與上開事項有關，但究涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件與法律效果，應由法律定之；法律若授權行政機關訂定法規命令予以規範，亦須為具體明確之規定，始符憲法第二十三條法律保留原則之意旨。營造業管理規則第三十一條第一項第九款，關於『連續三年內違反本規則或建築法規規定達三次以上者，由省（市）主管機關報請中央主管機關核准後撤銷其登記證書，並刊登公報』之規定部分，及內政部中華民國七十四年十二月十七日（七四）臺內營字第三五七四二九號關於『營造業依營造業管理規則所置之主（專）任技師，因出國或其他原因不能執行職務，超過一個月，其狀況已消失者，應予警告處分』之函釋，未經法律具體明確授權，而逕行訂定對營造業者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。」

[14] 行政程序法第158條第1項。

[15] 司法院大法官釋字第443號解釋（節錄）：「至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」。

[16] 司法院大法官釋字第566號解釋（節錄）：「憲法第十九條規定，人民有依法律納稅之義務，係指人民有依法律所定之納稅主體、稅目、稅率、納稅方法及稅捐減免等項目，負繳納稅捐之義務或享受減免稅捐之優惠，主管機關基於法律概括授權而訂定之施行細則，僅得就實施母法所定納稅義務及其要件有關之事項予以規範，不得另為增減，否則即屬違反租稅法律主義；又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，憲法第二十三條定有明文，如立法機關授權行政機關發布命令為補充規定者，行政機關於符合立法意旨且未逾越母法規定之限度內，亦得就執行法律有關之細節性、技術性事項以施行細則定之，惟其內容不得牴觸母法或對人民之自由權利增加法律所無之限制，迭經本院釋字第三一三號、第三

六七號、第三八五號、第四一三號、第四一五號、第四五八號等解釋闡釋甚明。是租稅法律主義之目的，亦在於防止行政機關恣意以行政命令逾越母法之規定，變更納稅義務，致侵害人民權益。」。

[17]憲法第19條。

[18]司法院大法官釋字第765號解釋。

標籤

法規命令，法律保留原則