

發文字號：法務部 89.03.31 (89) 法律字第 010258 號函

發文日期：民國 89 年 03 月 31 日

要 旨：關於法規命令之發布未刊登政府公報或新聞紙，或未踐行行政程序法第一百五十四條規定之預告程序者，其效力如何等疑義

主 旨：關於法規命令之發布未刊登政府公報或新聞紙，或未踐行行政程序法第一百五十四條規定之預告程序者，其效力如何等疑義乙案，復如說明二、三。請 查照參考。

說 明：一 續復 貴局八十八年十月八日台融局（一）字第八八七六二一七八號函。

二 如主旨所列疑義，經本部八十八年十二月十三日召開「法務部行政程序法諮詢小組」第三次會議討論後陳報行政院核示。茲檢附行政院八十九年三月十六日台八十九法字第○七六五六號函所附行政院法規委員會第二三二次委員會會議紀錄乙份，請 參考。

三 民國九十年一月一日行政程序法施行後，為免法規命令或行政規則之效力發生爭議，請各機關訂定、發布或下達法規命令或行政規則時，務必依該法第四章「法規命令及行政規則」相關規定辦理。

附 件：行政院法規委員會第二三二次委員會會議紀錄

一 時間：八十九年二月十七日（星期四）十五時

二 地點：本院第六會議室

三 出席：楊委員○鐸 俞委員○賜 張委員○寒 陳委員○ 蘇委員○
欽 蔡委員○銘 廖委員○男（請假，提書面意見）陳委員○
民 詹委員○林 林委員○堯（請假，提書面意見）陳委員○
龍

四 列席：財政部 王○智 賴○美 劉○基

法務部 林○蓮

本院第一組 （請假）

本會同仁 蕭○北 黃○霓 劉○芳 呂○凱 張 ○ 鄭
○偉 王○雲 邱○芳 高○祥 李○德 陳○
仁 張○源

五 主席：張主任委員○強

六 宣讀第二三一次會議紀錄（略）。

七 主席報告本次會議議案。

八 討論事項：

第一案：法規命令之發布，未刊登政府公報或新聞紙，其效力如何？

結論：經委員廣泛討論後，認為應係未生效力，其理由如次：

行政程序法（以下簡稱本法）之立法意旨在使國家行政現在化，並強化其正當性。法規命令依本法第一百五十條規定，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，其作用在於補充立法而具有對外效力。查其效力之發生，本法雖無明文規定，惟亦未排除中央法規標準法之適用，而依該法第七條及第十二條至第十四條之規定，有關法規命令之發生效力，應經過發布、施行及生效三階段；至於如何發布，該法並無規定，則本法第一百五十七條第三項有關法規命令之發布，應刊登政府公報或新聞紙之規定，係補充該法第七條所稱發布之方法，刊登公報或新聞紙為發布之行為，如未發布，其踐行之程序固欠完備，惟僅係未發生效力，俟完成發布後，自然發生效力，故為「未生效力」，與根本「不生效力」之情形有別。

第二案：行政機關訂定本法第一百五十九條第二項第二款之行政規則，應由其首長簽署，並登載於政府公報發布之。如未登載於政府公報，其效力如何？

結論：經委員廣泛討論後，歸納其意見如次：

（一）認為係未生效力者，有六位委員，其理由為：

行政規則雖依本法第一百五十九條第一項規定，並非對外直接發生法規範效力，惟其屬同條第二項第二款者，仍有間接對外發生效力之可能，故本法第一百六十條第二項乃規定：「行政機關訂定前條第二項第二款之行政規則，應由其首長簽署，並登載於政府公報發布之。」刊登公報即為發布之行為，如未發布，其踐行之程序固欠完備，惟僅係未發生效力，俟完成發布後，即可發生效力。

（二）認為仍屬有效者，有五位委員，其理由為：

1 依本法第一百五十九條第一項規定，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；有效下達時，具有拘束訂定機關、其下級機關及屬官之效力，本法第一百六十一條定有明文。而所謂下達，

依本法第一百六十條第一項規定，指下達下級機關或屬官。則行政規則縱未登載於政府公報予以發布，苟已依規定下達下級機關或屬官，其效力即已發生，應認為有效，此與具外部效力之法規命令應經發布始生效力，乃有所不同。

- 2 本法第一百六十條第二項規定第一百五十九條第二項第二款所定解釋性及裁量基準之行政規則，應由其首長簽署，並登載於政府公報發布之，其目的僅係考量此等行政規則對於人民權利義務可能產生間接之影響，讓各界得以明瞭此一行政規則之存在，與發布始生效力之情形有間。行政規則既不具外部效力，行政機關如何適用行政規則處理具體案件，本係行政機關職權範圍內之事務，自無告知人民之必要，且行政事務至為繁雜，情況各有不同，而行政規則數量又極龐大，如須一一發布，對內始生效力，恐緩不濟急，在執行上實有困難。

第三案：法規命令未踐行本法第一百五十四條預告程序者，其效力如何？

結論：經委員廣泛應論後，歸納其意見如次：

- (一) 認為仍屬有效者，有十位委員，其理由為：

本法第一百五十四條有關預告程序之規定，其目的在廣徵各界意見，以為擬訂法規命令之參考。故縱未踐行預告程序，人民無法及時提供意見，其程序雖不無瑕疵，然與該法規命令之效力無關。蓋法規命令是否發生效力，仍應依其發布、施行及生效三階段加以判斷。換言之，法規命令於草擬階段縱未踐行預告程序，只要其嗣後已依相關規定發布，並不因其草擬時之程序有欠完備，而影響其效力。本法第一百五十八條第一項第一款雖規定法規命令抵觸法律者無效，惟此係基於法規位階理論而為規定，解釋上並不包括違反上開預告程序在內。

- (二) 認為應係無效者，有一位委員，其理由為：

本法第一百五十四條第一項有關預告程序規定，係為落實本法制定目的，使人民有參與法規命令擬訂機會，並已考量情況急迫情形而為例外規定。故未踐行預告程序之法規命令，因其擬訂並無人民參與，施行即有困難。況未踐行預告程序，亦與立法意旨有違，應認為無效。

九 散會。