

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

行政命令受行政爭訟審查之研究---以 2000 年 7 月 1 日後
之訴願決定與行政法院判決為中心
研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 100-2410-H-004-212-
執行期間：100 年 08 月 01 日至 101 年 07 月 31 日
執行單位：國立政治大學法律學系

計畫主持人：吳秦雯

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理人員：林子琳
碩士班研究生-兼任助理人員：侯宜諮
碩士班研究生-兼任助理人員：蔡沅凌

公開資訊：本計畫涉及專利或其他智慧財產權，1 年後可公開查詢

中華民國 101 年 10 月 31 日

中文摘要：由行政機關依據職權或受立法者授權所訂定之行政命令，不論其於實務中使用何種名稱，對於整體社會都產生相當大的拘束力。依據我國憲法明文，命令不得抵觸法律與憲法，對於違法命令行使有效的審查權，不論對於人民權利保護與依法行政之遵守，都相當重要。我國訴願法與行政訴訟法於2000年大幅修正實施後，整體行政爭訟程序中，對於行政命令受到如何的監督密度與方式，本計畫採取法學研究較少之整體、全面的量化研究。初步發現，行政法院對於行政命令之監督方式，僅進行偏向於形式與程序的監督，且不論案件涉及之子領域為何，均採取較為寬鬆的審查密度。而訴願制度之運作狀況，僅針對行政院與台北市政府進行研究，此二訴願機關對於行政命令之審查不但相當寬鬆，甚至少有相關案件，似未發揮行政監督功能。

中文關鍵詞：行政命令、行政法院、訴願、行政監督

英文摘要：The Administrative Court and all the administrative appeals commissions were reorganized in 1999, since the Administrative Litigation Act and the administrative appeal Act were revised substantially. The new system was launched in 2000; thus, this research will discuss the Administrative Judicial Remedies in reviewing Administrative rules after 2000, as it concerns with constitutional principles of the rule of law and checks and balances of governmental branches. Using data from the electronic databases created by the Judicial Yuan and the administrative appeals commissions of the Executive Yuan and the Taipei City Government, this research has employed an empirical method, rather than the traditional leading case approach, to understand and analyze the real situation of court's and commissions' decisions. Preliminary findings of this research are that the Administrative Court seems to prefer reviewing Administrative rules by the forms and procedures regardless of the type of the cases. The attitudes of the administrative appeals commissions do not play an active role to controller the cases about Administrative rules.

英文關鍵詞：Administrative rules; Administrative Judicial Remedies; Administrative court; Administrative control

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫 成果報告
 期中進度報告

行政命令受行政爭訟審查之研究---

以 2000 年 7 月 1 日後之訴願決定與行政法院判決為中心

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 100-2410-H-004-212-

執行期間：100 年 8 月 1 日至 101 年 7 月 31 日

執行機構及系所：政治大學法律系

計畫主持人：吳秦雯

計畫參與人員：侯宜諳、林子琳、蔡沅凌

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)： 精簡報告 完整報告

本計畫除繳交成果報告外，另須繳交以下出國心得報告：

- 赴國外出差或研習心得報告
- 赴大陸地區出差或研習心得報告
- 出席國際學術會議心得報告
- 國際合作研究計畫國外研究報告

處理方式：除列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權， 一年 二年後可公開查詢

中 華 民 國 101 年 10 月 30 日

1. 前言

不論從法規位階理論的理論面觀察，或是從人民日常生活所適用、遭遇的法律實證經驗面探究，行政機關所發布之行政命令，不但在數量上遠多於立法機關制定的法律，其對人民所發揮的影響力、拘束力與重要性，往往更甚於法律。行政機關之所以得發布行政命令，且對人民產生拘束力，依據我國現行法體制，其正當性基礎無法從憲法條文中明確得知；但從中央法規標準法第 7 條、行政程序法第 150 條第 1 項與第 159 條第 1 項與立法院職權行使法第 60 條第 1 項，可得出行政命令之制定，主要源於立法者之委任，或基於機關的法定職權。然而，不論行政命令之正當性基礎何來，依據憲法第 172 條規定「命令與憲法或法律牴觸者無效」，可知在我國法規體系下，不論行政機關基於何種原因制定行政命令，都不影響命令牴觸法律時，命令將被認定為無效之結果。

雖然就法理層面論，無效係自始當然不生效力，但很難想像，制定行政命令之行政機關，會在無任何人爭執之情況下，自行認定行政命令牴觸法律而不生效力。因此，必須有其他機關，對於行政命令是否符合法律，進行審查；或至少設計相關制度，讓行政機關得以知悉行政命令遭到質疑，並進而檢討改進。以便一方面確保法規體系受到尊重，行政權未逾越其所得行使之範圍；另一方面保護人民權利不被違背法律或憲法之命令侵害。而這正是目前我國對於行政命令已然設計之審查途徑的制度現況：不但由非行政權的其他權力機關（監察權、考試權、立法權、司法權）行使外部審查權；同時在行政機關內部，亦設有相當審查機制。然而，在我國之制度運作下，監察審查、考試審查範圍效力有限，立法審查又幾乎流於形式，而行政審查雖有相關審查規定，卻非人民可主動發動，故人民多半係透過訴願一途以間接開啟行政監督，後續並得再由司法監督途徑的行政訴訟再為確認。本研究主要目的係探究 2000 年行政爭訟制度大幅翻修實施以來，訴願審議機關與行政法院對於行政命令之規範審查權實施狀況如何？是否訴願階段落實其行政監督之面向，進行較高密度的行政命令審查，並與行政法院進行適當的分工，以降低向來由大法官承載之行政命令違法違憲審查之負擔？對於受行政命令拘束效力所及之人民言，目前之制度設計與運作使否確實有效地保障其權利、並維護法規秩序的穩定與受尊重？

2. 研究目的

大量行政命令對全體社會日復一日地產生規範效力，對於人民而言，現行制度下，最可能爭執行政命令的方式，係透過行政爭訟，並據以聲請大法官解釋。大法官於現行制度下雖有必要承載此項任務，但待大法官做出解釋，恐已非即時之救濟。因此，行政爭訟程序理應發揮其應有的行政命令審查監督功能。行政爭訟法制修正逾十年後，究竟行政爭訟程序運作的制度現況，是否已然負擔起監督行政、保障人民權利之功能，實有探究必要。又因為行政爭訟程序中，訴願與行政訴訟階段，既然擔負著不同的制度功能，對於行政命令受監督之方式與密度，似乎可期待應有不同的審查思維與運作，但現實操作情況下，是否確實適如其分地發揮審查分工之效，不進行實證研究無從得知。

本研究之初始目的在於有系統地全面整理、分析 2000 年之後，我國行政命令受訴願、行政訴訟審查之案件，建立一個完整可供使用的資料庫，並從中整理出行政命令受訴願、行政訴訟審查之方式與密度，確實掌握現行制度運作實況，但因研究期程從預定的兩年被縮短至一

年，故調整研究目的範圍，限縮於行政法院審查行政命令之部分；訴願部分，也僅針對行政院與台北市政府近兩年之訴願決定進行分析。先予敘明。

3. 文獻探討

本計畫研究主軸為 2000 年後，行政命令受行政爭訟程序監督之情況，不過，對於 2000 年以前之重要文獻，由於亦可能影響到現行行政爭訟制度之運作與行政命令受監督之情形，故文獻探討並不以 2000 年之後的文獻為限。

首先，由於本研究之主軸為行政命令，如何界定行政命令之意義與類型，應為最基本的前提問題，尤其因為本研究原初設定行政命令規範制定依據不同，可能影響行政爭訟的審查方式與密度，因此對行政命令之意義與類型，自應進行相關文獻的回顧。關於此一問題，於行政程序法 2001 年施行後，儘管法規命令與行政規則此二概念未必涵蓋從前所有實務使用的命令範圍，但已經相當程度提供實務使用界分之標準、減少類型化的混亂，此由學者撰寫的行政法教科書以行政程序法使用之名詞為主要介紹對象可證。像是翁岳生教授主編，葉俊榮教授執筆的「行政法」、吳庚教授所著之「行政法之理論與實用」、李震山教授著作之「行政法導論」、陳敏教授之「行政法」、李惠宗教授所著之「行政法要義」、李建良教授等人合著之「行政法入門」等。不過，實務界廣泛使用的「職權命令」顯然並非因為行政程序法通過後完全消失，反而仍持續存在並產生效力，前述之行政教科書中，除李惠宗教授外，其餘學者仍保留相當篇幅討論職權命令，近五年亦仍可見學者對於職權命令發表相關文章¹，可知職權命令並未完全消失。因此，儘管行政程序法僅規範法規命令與行政規則兩種行政命令的態樣，但本研究不限於此二類型，並將從行政爭訟程序中，探尋職權命令受行政爭訟程序監督之情形，以與法規命令受監督的情形進行比對。

其次，關於行政法院審查行政命令的量化研究部分，由於法學研究向來較少採取量化研究方法，與本計畫相關之研究文獻，目前僅有葉俊榮教授與學者張文貞於 2002 年共同發表的「轉型法院與法治主義：論最高行政法院對違法行政命令審查的積極趨勢」一文。兩位學者利用司法院法學資料檢索系統，以最高行政法院裁判為其選取資料庫對象，日期則以該資料檢索系統開放的範圍進行搜尋，由於該文投稿日期為 2001 年 12 月，故可推定其判決搜尋期間至 2001 年 12 月為止，其所使用的關鍵字，係以大法官所據以宣告命令違憲之理由用語：「逾越授權範圍」、「逾越法律授權」、「增加母法所無之限制」、「增加法律所無之限制」做為檢索語詞，並以「原告主張系爭行政命令違法」做為搜尋對象的分母，進行判決趨勢研究。該文依據統計資料，指出在 2000 年行政訴訟法大幅修正後，最高行政法院明顯地對於行政命令審查轉趨積極；並進一步進行具體個案研究，發覺最高行政法院雖然採取與大法官相同的審查方式，即以行政法院是否逾越母法授權或增加法律所無之限制進行審查，但謹守合法性審查之詞彙，僅為個案拒絕適用之宣告。且偏向以「形式」與「法律字面文義」進行論斷，未進一步從實質的立法目的或管制功能進行論述；對所有領域一概適用，並未依據領域之不同而異其審查。該文為 2000 年行政訴訟新制上路後，首篇也唯一一篇，以量化方法分析行政法院對違法行政命令之期刊論文，不過其著重點放在轉型國家的法院面對轉型時期的審查態度分析，也因為如此，該文提出

¹黃俊杰(2009)，行政立法系列：第三講職權命令，月旦法學教室，87 期，頁 32-42。

對於應逐漸走向常態法院之我國司法權，邁向實質辯論、大法官與行政法院進行適當分工的期許。限於該文發表之時間，其未能針對訴願與行政法院間的分工進行研究，亦未能進一步探究後續行政法院對於行政命令之審查態度，但該文提出之建議具有高度參考價值，在本研究中，亦檢視在此十年間，該文所提出之建議，是否獲得實踐，以印證我國司法權運作是否已如該文所期待，逐漸走向常態法院。

另外，行政院訴願會曾於 94、95 兩年度進行訴願案件統計²，與本研究相關者主要包括：行政院及所屬機關訴願案件收辦統計表與訴願決定經行政法院裁判結果及撤銷理由分析統計表兩種，提供基本的量化統計資料；由統計表可知哪些部會每年平均收辦的訴願案件量較大、訴願中不受理、撤銷、由原處分機關另為處分、駁回的比例；亦可知訴願決定經行政法院裁判，被駁回、撤銷之比例，以及被撤銷的初步原因。可惜一方面並未持續，無法藉由官方資料持續進行了解；另一方面，其所使用的統計方法，並未針對受爭執之標的進行分析，因而無法得知本研究想了解的行政命令受監督之情形。

關於行政命令受行政爭訟程序監督之相關學說分析研究部分，多數學者偏重於理論與文獻探討，且並不只以司法監督為限，往往廣及其他的監督方式，尤其置重於立法監督的探討³；在司法監督部分，極少以行政命令為研究重心，多半以行政法重要原則為主軸，探討大法官與行政法院的監督狀況，至於訴願監督，幾乎未被提及。早期研究以翁岳生教授於 1965 年所著之「論命令之違法審查」為代表⁴，該文以當時法令規定狀況，詳細探討命令審查之意義、命令違法審查權之歸屬，並區分一般司法審查與大法官會亦之審查；相當全面性探討命令可能遭受的審查模式，具有相當高的參考價值。然該文已有相當年代，若干法律已然修正，也有更多的實務見解，目前僅能當作背景文獻使用，無法涵蓋現今實況。陳敏教授 1989 年發表之「行政法院有關依法行政原則裁判之研究」⁵，應屬當時對於行政法院依法行政原則相關判決整理最完善之研究，先論述依法行政原則，再進一步分析行政法院判決。由於當時行政訴訟法尚未大幅修正、行政程序法亦未尚未通過，最高行政法院對於行政權採取相當寬大為懷的態度，法律保留原則的要求相當寬鬆。該文提供當時行政審判實況之分析與概述，該當為制度背景對照之重要資料。許宗力教授 1990 年發表之「行政命令授權明確性問題之研究」⁶，雖非直接針對行政命令受司法監督密度進行討論，主要在引介德國法授權明確性之理論，提出德國聯邦憲法法院審查行政命令是否符合授權明確性要求的審查標準與方法。僅管，許教授該文事實上並未針對國內情形詳細分析，但文中所提的審查標準與方法，有不少已在我國大法官解釋中出現：如關於立法者對授權內容、目的與範圍的具體化，於釋字第 313 號開始即已適用；又像是可預見性公式，於釋字第 524 號亦見大法官採用。可見我國大法官對於行政命令的審查，相當程度受到德國法審查方式之影響。不過，該文並未提及德國或我國行政法院在授權明性的審查標準與方式。但因該文提出之標準，受我國大法官相當程度地使用，因此，仍得作為研究我國行政法院、

² <http://www.ey.gov.tw/np.asp?ctNode=44&mp=1> 其中 94 年度與 95 年度行政院及各級行政機關訴願業務統計 (2012/10/25 瀏覽)

³ 許宗力(1994)，論國會對行政命令之監督，收於氏著，法與國家權力，2 版，元照，頁 269-300；李建良(2000)，行政命令與國會監督，台灣本土法學雜誌，6 期，頁 159-162；陳清雲(2009)，我國行政命令之國會監督機制，軍法專刊，55 卷 2 期，頁 16-50。

⁴ 翁岳生(1990)，收於氏著，行政法與現代法治國家，11 版，國立台灣大學法學叢書編輯委員會，頁 2 以下

⁵ 陳敏(1987)，政大法學評論，36 期，頁 109-136。

⁶ 收於前揭註 3 書，頁 219-225。

各訴願審議委員會近十年審查方式與密度之參考。

探究主題涉及行政命令與司法審查監關係者，可於若干行政法教科書尋得。如李震山教授於其「行政法導論」中指出：「司法機關不予適用(某命令)之決定，將對訂定施行法規命令之機關，產生實質監督之作用。」其認為行政法院判決即便不如大法官解釋效力強度，但亦應對行政機關產生相當拘束力。李教授同時也指出：「職權命令與授權命令似無差異，若有差異，應在司法審查之強度與密度上。」本研究認同李教授提出之理論，但國內法學研究若有實證數據作為理論之基礎，將更具說服力。葉俊榮教授於翁岳生教授主編的「行政法」中提及：「以我國目前的情況以觀，司法機關對行政命令的審查，大都環繞兩個重點，一為審查其是否與憲法所保障的基本權利有所抵觸，一為審查是否合乎法律的授權...至於其他如行政命令訂定的事實、理由構成、及採用程序等等項目，幾未見列入審查的範圍」，可惜葉教授舉的實況例證均為大法官解釋，不過葉教授也指出：「我國法院對於行政命令的審查還是偏向形式，此點尤以行政法院對行政命令在個案中的附帶審查最為明顯」，同時並援引前述葉教授與學者張文貞2002年共同撰寫的文章作為例證。在2002年之後，行政法院的態度是否仍如葉教授所云，有再為實證研究之必要。葉教授另外花費相當篇幅探究普通法院對於行政命令所進行的審查，其肯定法院具有個案的法規審查權，但認為法院究竟有無個案的命令違憲審查權，仍有待進一步研究。肯定法院具有個案的命令違法審查權殆為學者共識，不過，是否可能開放抽象的規範審查權限，則尚未有學者特別進行專文討論。

專論部分。許宗力教授1993年發表之「訂定命令的裁量與司法審查」⁷，僅管主要討論重心為裁量，以及裁量與司法審查間的關係，但事實上相當篇幅論及法院個案審查命令適法性究應採取何種審查標準的問題，其提出司法審查範圍應限於命令本身，不包括命令訂定機關所持之動機與所附理由，此見解與葉俊榮教授並不一致，此研究對此尚無定論，但將置於本研究當中，觀察目前我國行政法院之作法為何。亦從德國法的角度指出司法審查的不同標準與選定準則，主張審查標準有助於提昇我國法院命令違法審查的可理解性、可預測性與安定性，此正為本研究欲探尋之目的之一。法治斌教授2000年發表之「職權命令與司法審查」⁸，指出當時的司法審查採取務實取向，行政法院對於職權命令相當寬大為懷，幾乎棄守法律保留原則，而大法官則是相反地相當咄咄逼人，其認為在大法官的壓力下，職權命令空間已被相當壓縮，顯見其肯認大法官實質對職權命令產生的影響力，但並未進一步提出未來司法審查對於行政命令應採取如何的態度。該文提供2000年以前的司法實況背景，得以與本研究即將進行的實證調查進行比對。學者陳淳文2007年撰述的「現行行政命令合法性審查之檢討---以不利益處分所引發之司法審查為中心」⁹以數則不利益處分引發的行政法院判決為指標判決進行理論分析，相較於國內多數學者，罕見地提出大法官應適當限縮其介入命令審查的範圍，主張應由行政法院擔負起實質審查的功能，並提出目前行政法院受到大法官積極行使規範審查權的影響，逐漸偏向形式審查的弊病，甚至提出適度放寬法律保留與授權明確性的主張。該文主要站在期許行政權擔負起保障人民權利之責，並認為行政法院法官應勇於自實質面進行審查。由於該文並未對於行政法院判決進行全面性檢視，我國行政法院目前是否確實如學者所觀察，仍謹守大法官所豎

⁷收於氏著，憲法與法治國行政，頁198。

⁸台灣本土法學雜誌，11期，頁100-106。

⁹收於黃舒芃編，《2007行政管制與行政爭訟》，頁105-169。

立的形式審查標準，仍有討論空間；至於行政權職責部分，即便欲立即達到學者期待之境界恐非易事，但或許從訴願功能的強化，亦能達到行政自我省察、保護人民權利之責。另外，李建良教授 2010 年所發表的「法治國視角下之行政裁斷權與法規制定權的關聯分析——試觀台灣法治國圖像的一個剖面」¹⁰，內容相當程度提及法規釋示、行政規則、法規命令、職權命令的司法審查問題，認為行政釋示成為大法官審查的標的後，可能僭越各級法院的命令審查權，並主張法官對於法規命令的審查密度比之行政規則理當較低，對於干預性的真正職權命令，法院並應嚴格審查。其主張與本研究的基本假設相近，亦即行政法院針對不同正當性基礎之行政命令應予以不同的審查密度，且大法官與行政法院在命令的違法審查權上，應為適度分工。不過，該文篇重於司法審查，因此對訴願部分並未加以著墨。

由上述國內研究情況之回顧可知，行政法學者對於行政命令受司法監督之議題有著相當程度的關懷，也有學者認為大法官與行政法院應強化分工，但顯然實證研究較為稀少，且關懷面向集中於行政法院，對於亦為行政爭訟一環的訴願，似乎因其帶有的行政監督色彩，而未加以研究，形成行政爭訟研究的空缺。另外，是否可能增列「規範審查訴訟」，尚未見較詳盡之研究。

4. 研究方法

為達成上述研究成果，本研究所採取之研究方法除傳統文獻回顧的理論分析與制度比較二種研究法外，為求實際而較全面地掌握了解我國行政命令受行政爭訟監督之實況，以及各訴願機關審查的態度與習慣，本研究將另外採用實證統計的量化分析方法，以及深度訪談法。

關於行政法院判決之蒐集整理部分，因為司法院法學資料檢索系統對於該日期之後的各級行政法院判決書皆以電子化並上網公告，搜尋上困難度不高。本研究預計使用司法院法學資料檢索系統(<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>)，檢索對象為「裁判書查詢」，法院則逐次設定為現行四所行政法院，判決字號、案由均空白，日期設定為 2000 年 7 月 1 日之後，最為關鍵者，乃是「全文檢索語詞」的設定。本計畫設定的研究對象為當事人於行政爭訟程序中指摘系爭案件適用之行政命令違法，但因為實務制定行政命令所使用的名詞甚多，如何設定出能有效搜尋出所有案件的檢索語詞，關係本研究之良窳。前揭關於相關研究文獻探討部分，已提及葉俊榮教授與學者張文貞合著的「轉型法院與法治主義：論最高行政法院對違法行政命令審查的積極趨勢」一文，使用的檢索關鍵字為「逾越授權範圍」、「逾越法律授權」、「增加母法所無之限制」、「增加法律所無之限制」，本研究原初擬採用相同的檢索關鍵字，但因為搜尋期程壓縮，故最後改以「行政命令」進行搜尋。

審查方式部分，首先區分行政法院係採形式審查或實質審查。所謂形式審查，意指行政法院僅從形式上審查行政命令是否增加法律所無的限制。其次，將佐以個案分析，亦即逐案摘要行政法院論證過程，將相同或相似的論證過程彙整，以尋得行政法院實際使用的審查方式。尤其將區分行政命令種類，以及行政命令規範領域，以進一步分析是否依據行政命令正當性基礎

¹⁰收錄於吳庚教授七秩華誕祝壽論文集編輯委員會編，政治思潮與政國家法學－吳庚教授七秩華誕祝壽論文集，頁 649-668。

的不同，而適用不同的審查方式。訴願決定書部分，則僅針對已電子化並上網公告的行政院訴願委員會與台北市政府訴願審議委員會¹¹進行研究，由於前者僅公告兩年內之訴願決定，故研究範圍也限於兩年內之決定；搜尋方法也與行政法院之判決相同，以「行政命令」為關鍵字進行搜尋。

5. 結果與討論

經過一年的判決蒐集、分析與研讀，分別就行政法院判決與訴願決定提出以下初步研究結論：

(1) 行政法院判決部分：

- A. 與行政命令相關之行政法院裁判數量相當龐大：以「行政命令」為關鍵字，設定搜尋期程為 89/01/01-100/12/20，搜尋對象為所有行政法院之判決，搜尋結果如下：智慧財產法院行政部分為 2 筆、最高行政法院 4667 筆、台北高等行政法院 3670 筆、台中高等行政法院 523 筆、高雄高等行政法院 975 筆。因為案件量過於龐大，故首先僅限縮研究最高行政法院，並排除裁定，僅針對判決進行研究。共計研究 468 筆案件。
- B. 行政法院審查行政命令仍然偏重於依法保留原則之形式面審查，即考慮命令是否符合法律保留原則與授權明確性原則，468 筆案件中，共有 366 筆案件僅為形式審查，約佔總體案件之 78%；進行實質審查者，如考慮行政機關採取之行政命令是否符合比例原則、誠信原則、平等原則等，計有 102 筆案件，僅佔總體案件之 22%。
- C. 就案件類型而言，行政法院對於稅務案件傾向進行較為實質面的審查，其他領域之案件類型，如教育、公私協力、公務員領域，則尚未見一貫之審查標準。

(2) 訴願決定部分：

A. 行政命令的合法性並未成為訴願決定衡酌之重點

在行政院與台北市查到的訴願決定似乎無法看出太多審查密度，大部分的決定圍繞在個案事實的調查以便涵攝相關法規範；而大部分的行政命令也幾乎毫無疑問地被作為決定的法理基礎，和行政法院的量化整理比較，也許是因為人民在提起訴願時並無對行政命令的違法與否進行執，故訴願審議過程中，也少見對於行政命令之審查。但仍存少數例外，例如院臺訴字第 1010121089 號，訴願人主張：「眷改條例第 5 條第 2 項配偶承受權益之規定，並無未遵期即喪失承受權益之法律效果，亦未授權主管機關制頒行政命令加以規範，改建注意事項貳之十七規定，逾越母法範圍且增加母法所無之限制，有違授權明確性及法律保留原則。」惟行政院訴願審議委員會的訴願決定並未回應這項質疑，並予以駁回決定。

B. 訴願審查似採較寬鬆密度

不論是在給付行政的領域(眷舍居住憑證給予及註銷或資格認定)或是干預行政的領域，就結論而言訴願審查仍屬低密度的介入。給付行政部分，通常並未見關於法律保留、法律優位等行政命令合法性的審查，姑且不論是否該個案事實中訴願人並未爭執，

¹¹台北市訴願決定書全文檢索 <http://www.appealold.taipei.gov.tw/appsearch/search01.aspx>

訴願理由中都是直接援引行政命令作為涵攝個案事實的法規範基礎。如果欲觀察真正以行政命令適法性為攻防標的的審查態度者，僅搜尋至一例¹²：訴願人主張：「訴願人不服，以辦理國軍老舊眷村改建注意事項（以下簡稱改建注意事項）伍之三規定，逾越眷改條例第 22 條規定，增加母法所無之限制，參照臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1346 號判決意旨，屬無效之規定，應不得類推適用其係不同意改建之眷戶，逕依非法律授權之裁罰性行政規則而剝奪其權利」，而訴願決定之理由為：「參諸最高行政法院 99 年度判字第 391 號、第 986 號及臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1613 號等判決意旨，以眷改條例施行細則、改建注意事項及無法辦理交屋處理原則等規定，並無悖離眷改條例，且係辦理國軍老舊眷村業務細節性、技術性規定，乃屬規範母法授權範圍事項之行政命令或行政規則，核均無悖於法律保留原則，惟行政機關仍應依此行政，始屬合法。」於此仍可看出縱然進行形式審查，仍採取較寬鬆的立場，並未見太多論證。但此例亦屬難得地係人民訴願有理由之訴願決定結果，但並非是指摘行政命令之違法。

行政院訴願會對於給付行政領域的行政命令審查採取寬鬆的立場，可從以下案例¹³觀察得出：「又給付行政係給予人民一定利益，受法律保留原則拘束較寬鬆，屬低密度法律保留，在不違背一般法律原則下，行政機關自得本於職權訂定行政規則，規範有關給付方式與利用之關係，此與法律保留原則並不違背。故給付行政措施應對何一群體、何種事項為給付，給付之種類、項目為何，應由行政機關基於其行政之積極性、公益性，酌量當時之社會經濟狀況，財政收支情形，除非涉及公共利益之重大事項，應有法律或法律授權之命令為依據之必要外，**自應有行政機關整體性考量之自由形成空間**（參照臺北高等行政法院 99 年度簡字第 750 號及 100 年度訴字第 505 號判決意旨）。」從這樣的論述內容可知，作為行政爭訟一環之訴願機關之審查，其實仍大致尊重制定行政命令之機關，審查密度偏低。然而本案罕見地進行實質審查，從行政命令的制定目的去審查其適法性：「本件有關政府補貼漁業動力用油優惠油價之目的，係對於實際從事漁撈作業之漁船（筏）補貼，以減輕其作業成本，增加競爭力，而由政府提供漁船油補貼，核屬給付行政之範疇。漁船油補貼既為政策性之補助措施，於審酌政府財力負擔，考量整體公益衡平原則，於政府補助性支出之資源有限情況下，主管機關自得本其權責就經查獲違規事實，應繳回該違規部分漁業動力用油優惠油價補貼款之核算方式，為適當之處理及分配，以期有限之資源發揮最大之效益。」

最後，亦得見使用層級化法律保留來審查行政命令的案例¹⁴，審查用語節錄如下：「復按司法院釋字第 443 號解釋意旨，關於給付行政措施，其受法律規範之密度應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。就學獎助辦法係依國軍退除役官兵輔導條例第 19 條授權訂定，該辦法第 8 條第 1 款限制經該會輔導就業榮民申請就學補助，乃係基於資源平衡分配，並考量以有限經費照顧真正需要照顧者，以期公平合理。國軍退除役官兵輔導條例立法體例，於第 2、4、5 章就就業、就養、就學為專章規定，係就退除役官兵不同需求分別給予不同輔導，上

¹²院臺訴字第 1000099599 號，2011/07/11。

¹³院臺訴字第 1000101376 號，2011/9/28。

¹⁴院臺訴字第 1000092129 號，2011/02/17。

揭所為限制尚未違反其立法意旨，亦未違反法律保留原則」

在干預行政領域的審查密度觀察，較具代表性者堪為以下論述¹⁵：「查法律授權訂定命令，如涉及限制人民自由權利時，其授權之目的、範圍及內容固須符合具體明確之要件，若法律僅為概括授權時，則應就該項法律整體所表現之關聯意義推知立法者授權之意旨，而非拘泥於特定法條文字，為司法院釋字第 394 號及第 497 號解釋釋明。」係引用大法官解釋第 394 號與第 497 號的審查內容。而關於系爭標的審查，訴願審議委員會表示：「是以兩岸人民關係條例第 37 條第 2 項雖僅概括授權主管機關訂定許可辦法，惟依法律整體解釋，應可推知立法者有意授權主管機關，就大陸地區影視節目得在臺灣地區發行映演播送之內容、數量、類別及時數等，依其行政專業之考量，訂定法規命令予以規範，並無悖於法律保留原則及授權明確性原則。」可見亦是採取較寬鬆的審查立場。

C. 以訴願結果統計，審查決定通常不利於人民

以行政院為例，自 2011 年 1 月 1 日至 2012 年 6 月 6 日止，以命令為關鍵字搜尋共有 72 個案件，其中人民訴願有理由者為 7 件，訴願不受理 9 件，其餘 56 件均為訴願駁回的不利決定；而以台北市為例，自 2011 年 1 月 1 日至 2012 年 4 月止，以命令為關鍵字搜尋共有 15 個案件，其中人民訴願有理由者有 4 件，不受理 1 件，其餘 10 件均為訴願駁回的不利決定。故以此結果觀察，訴願決定不利於人民的比例似乎較高。

¹⁵院臺訴字第 1010123468 號，2012/02/23

國科會補助計畫衍生研發成果推廣資料表

日期:2012/10/24

國科會補助計畫	計畫名稱: 行政命令受行政爭訟審查之研究---以2000年7月1日後之訴願決定與行政法院判決為中心
	計畫主持人: 吳秦雯
	計畫編號: 100-2410-H-004-212- 學門領域: 行政法
無研發成果推廣資料	

100 年度專題研究計畫研究成果彙整表

計畫主持人：吳秦雯		計畫編號：100-2410-H-004-212-					
計畫名稱：行政命令受行政爭訟審查之研究---以 2000 年 7 月 1 日後之訴願決定與行政法院判決為中心							
成果項目		量化			單位	備註（質化說明：如數個計畫共同成果、成果列為該期刊之封面故事...等）	
		實際已達成數（被接受或已發表）	預期總達成數（含實際已達成數）	本計畫實際貢獻百分比			
國內	論文著作	期刊論文	0	1	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	2	2	50%		
		專書	0	0	100%		
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力（本國籍）	碩士生	3	2	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		
國外	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	0	0	100%		
		專書	0	0	100%		章/本
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力（外國籍）	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		

<p>其他成果</p> <p>(無法以量化表達之成果如辦理學術活動、獲得獎項、重要國際合作、研究成果國際影響力及其他協助產業技術發展之具體效益事項等，請以文字敘述填列。)</p>	<p>1. 本研究案執行期間，翻譯法國行政訴訟法全文，已由司法院將翻譯本提供各級法院法官參考，對於國內法學界對於外國行政訴訟制度之了解，卓有貢獻。</p> <p>2. 本研究案於大量觀察與閱讀訴願決定與行政法院判決，對於本人開設於大學與碩士班之行政救濟法課程引用案例，具有相當幫助。</p> <p>3. 本研究案所搜尋之判決，對於研討會論文之資料搜尋與案件之介紹，具有更豐富之貢獻。</p>
---	---

	成果項目	量化	名稱或內容性質簡述
科 教 處 計 畫 加 填 項 目	測驗工具(含質性與量性)	0	
	課程/模組	0	
	電腦及網路系統或工具	0	
	教材	0	
	舉辦之活動/競賽	0	
	研討會/工作坊	0	
	電子報、網站	0	
	計畫成果推廣之參與(閱聽)人數	0	

國科會補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

達成目標

未達成目標（請說明，以 100 字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文： 已發表 未發表之文稿 撰寫中 無

專利： 已獲得 申請中 無

技轉： 已技轉 洽談中 無

其他：（以 100 字為限）

目前已有兩篇相關研討會論文，係以本年度研究計畫之相關判決中進行整理而成。

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以 500 字為限）

行政命令為我國理論與實務相當重要的概念與制度工具，行政命令若遭濫用，不但將嚴重影響人民生活，也牽涉國家法律落實與行政任務推動之成效。對人民而言，其僅得以行政爭訟的方式，爭執對其權益有影響之行政命令，行政爭訟程序將如何審查，若具有較高的預測性，將有助於人民提起爭訟時之利害分析，也有助於人民對司法的信賴。本計畫之進行，不但可提供實務界與學術界，對於近十年來行政爭訟對於行政命令的審查實況報告，對人民而言，亦得了解訴願審議委員會、行政法院形成決定考量之客觀審查方式與密度。