

行政規則之法制作業

※本文摘錄自法務部調查局清流月刊 103 年 11 月號

◎徐國楨

壹、行政規則之意涵

行政機關為依法行政，提升行政效率，須訂定各類行政規則。依《行政程序法》第 159 條第 1 項規定：本法所稱行政規則，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。

依前揭規定，行政規則有「內規」與「準外規」之性質，按其規範意涵具有五個要件，第一個要件—上對下關係，包括上級機關對下級機關；行政規則除具機關屬性外，亦針對個人，即長官對屬官之上對下關係。第二個要件—依權限或職權，機關之權限或職權通常規範於機關組織法，例如調查局之權限或職權，從調查局組織法規範中即可了解其法定職掌為掌理國家安全及防制重大犯罪。第三個要件—規範內部（內規），即內部事務之規範。第四個要件—非直接對外，但可能間接對外發生規範之效力，即具有外部化之效力。第五個要件—為一般抽象規定。以上為行政規則的五個要件。

貳、行政規則之類別

行政規則之類別依《行政程序法》第 159 條第 2 項，包括下列兩類規定：(一)關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。(二)為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。

一、第一類行政規則：機關基於組織法所定權限，關於機關內部組織運作、人事管理、業務配置等事項，所訂定之一般性行政規則，例如〈法務部調查局形象宣導工作作業要點〉、〈法務部調查局調查人員守則〉即屬此類。

二、第二類行政規則：係針對母法內涵之不確定法律概念，予以明確性解釋，俾行政機關據以行使職權，通常行政機關以解釋函作為

【臺中市政府消防局政風室 104 年 11 月份法令宣導】

母法之詮釋，如《律師法》第 11 條規定，律師執行職務應加入律師公會，法務部即曾對該規定函釋：「律師如欲執行律師職務，除應設事務所外，並應加入事務所所在地及執行職務所在地之地方律師公會，始得接受委任對外提供法律服務，又律師受當事人委託或法院之指定代為法律行為，自屬律師執行職務之範疇。」

行政規則，係指非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。但行政規則亦可能會有間接外部化之效力及現象，此一行政規則即屬第二類，且限於解釋性、裁量性之行政規則，一般通稱為第二類行政規則，第一類之行政規則不會發生外部化效力。

《行政程序法》第 159 條第 2 項第 2 款所定，協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、行使裁量權，係一解釋性規定及裁量基準。第 1 款係對於機關內部組織、行政事務分配、職掌業務之處理規定，如〈調查局調查人員守則〉、〈調查局職員加班管理要點〉；第二類之解釋基準、裁量基準會發生外部化現象，行政機關可依該規定做成行政處分，人民亦得對該行政規則之規定，提出行政爭訟。因此，第二類之行政規則訂定程序較為嚴謹，依《行政程序法》第 160 條第 2 項規定，須經首長簽署，並登載於政府公報發布之。

參、行政規則之訂定

行政規則之體例及格式，應依〈中央行政機關法制作業應注意事項〉訂定之；另《中央法規標準法》第 2 條規定，法律得定名為法、律、條例或通則；第 3 條規定，各機關發布之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。此處之命令係指法規命令，非指行政規則。訂定行政規則，實務上為求慎重，仍應附總說明及對照表，分述如下：

一、標題名稱

行政規則之標題名稱雖無特別規定，但依〈中央行政機關法制作業應注意事項〉第 6 點規定，行政規則之名稱避免與法規名稱相同，即不得與《中央法規標準法》所定之法律或法規命令名稱混淆。

實務上通常以作業要點、注意事項、實施要點等稱之。

二、總說明

訂定行政規則是否須附總說明，並無特別規定，但若屬解釋性、裁量性之第二類行政規則，因可能發生間接外部化之效力及現象，則應附總說明以求周延；總說明之標題名稱如「法務部調查局調查人員守則（行政規則名稱）草案總說明」。

總說明之意義主要在說明訂定該行政規則之背景及事由，例如機關因組織改造，內部單位名稱變更；增刪主管事項，事務重新配置；修正原裁量基準等，均有必要訂定或修正行政規則。另總說明亦須簡要敘述行政規則各點次之內容摘要，俾從其中即可了解行政規則的內涵。

三、對照表

行政規則在對照表部分可區分為「新訂行政規則」及「修正行政規則」，「新訂行政規則」對照表之格式以「規定」、「說明」為之，其表稱為逐點說明，標題名稱如「法務部調查局調查人員守則（行政規則名稱）草案逐點說明」；「修正行政規則」則以「現行規定」、「修正規定」格式為之，標題名稱如「法務部調查局調查人員守則（行政規則名稱）修正草案對照表」。體例均以「第○點」，不稱「第○條」，並以一、二、三，（一）、（二）、（三），1、2、3、訂定之。

肆、結語

行政規則之訂定極為普遍，其程序及內涵雖未如法律、法規命令嚴謹，但從行政規則之訂定卻可了解行政機關內部秩序及運作。因此機關於訂定行政規則時，仍須審慎周延，以彰顯依法行政精神。

【廉政小叮嚀】

廉能是政府的核心價值，貪腐足以摧毀政府的形象，公務員應堅持廉潔，拒絕貪腐！

法務部廉政署廉政檢舉專線 0800-286-586

【廉政署受理檢舉方式—多元管道】

- 一、「現場檢舉」方式：廉政署成立 24 小時檢舉中心(臺北市中山區松江路 318 號 2 樓)，由輪值人員負責受理民眾檢舉事項。
- 二、「電話檢舉」方式：設置「0800」檢舉專線，電話為「0800-286-586」(0800-你爆料-我爆料)。
- 三、「書面檢舉」方式：郵政檢舉專用信箱為「台北郵政 14-153 號信箱」。
- 四、「其他」方式：
 - (一)傳真檢舉專線為「02-2562-1156」。
 - (二)電子郵件檢舉信箱為「gechief-p@mail.moj.gov.tw」。