

行政法法源之淺談

王麗真

壹、行政法之法源

法源係法之淵源，乃實證法規範的認識基礎。法規範必須經由法源始能成立及表現。因此法源即法規範所由產生及表現之形式。而行政法之法源即指構成行政法之法規範所由成立及表現之形式。而行政法所規範者，包括有行政組織、行政程序、行政作用及行政爭訟等各種行政外部及內部之事項。故行政法之法源應兼及於外部法及內部法。又就整個行政法之法源結構而言，可分為成文法源與不成文法源兩大部分。

一、行政法之成文法源：

- 1、**憲法**：憲法為國家根本大法。就法之觀點而言，為最高效力規範。憲法本身乃一國基本法律秩序及價值判斷之法基礎。我國現行憲法之基本決定包括「民主原則」（主權在民、代議制度）、「法治國原則」（基本權利保障、權利分立）及「民生福利國原則」（社會國原則）等。憲法之基本決定，特別是有關人民基本權利保障之規定，特係直接有效之法規範，無論立法、行政、司法皆應受其拘束。行政法為落實憲法規定精神的重要法領域。是以，憲法為構成行政及行政法之基礎與標準，自為行政法最重要的法源。
- 2、**法律**：法律作為行政法之法源，在此專指經立法院通過，總統公布之法、律、條例、通則，即所謂「形式意義之法律」（憲法第一百七十條及中央法規標準法第二條）。至於，凡是以人民或其他具法律人格者之權利義務為規範對象之一般抽象規定，不以「法律」為限，其他如法規命令、自治規章等，亦皆屬於所謂「實質

意義之法律」。另外我國現行法中有「戰士授田憑據處理條例」與「卸任總統禮遇條例」。前者係專就具體事項作規定的「措施性法律」；後者係專對特定人制訂之「個別性法律」基本上皆與法律具有普遍、抽象性之本質有所不符。

3、**行政命令**：基於福利給付國家的任務、職能不斷括張，立法效率緩不濟急，行政機關實有必要依其公務處理之需要發布各種命令，以補充法律之不足而更為鉅細靡遺的規定。行政命令係行政機關行使公權利單方面訂定，具有抽象及一般性拘束力之規範。在我國，命令的名稱並不限定，一般為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準、準則等(中央標準法規第三條)，亦有稱為要點、注意事項等不一而足。而行政命令於學理上可區分為：

(1)、**緊急命令**：係指當國家發生緊急危難護重大變故之際，由國家元首所發布之命令，但以憲法有明文授權者為限(憲法增修條文第二條第三項)。由於緊急命令的內容可以便變更或取代法律，在法理上稱為「替代法律之法規定命令」。

(2)、**法規命令**：係指基於法律授權，行政機關發布與人民權利義務有關，並對外發生效力之命令。學理上又稱為「立法行政」、「委任命令」、「委任立法」。行政程序法第一百五十條所稱法規命令係指，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公法效果之規定。同條第二項規定法規命令之內容應明列其他法律授權之依據，並不得逾越法律授權範圍與立法精神。亦即立法者必須就重要性、基本性之決定，對法規命令之範圍、方針進行指示。其次，法規命令只能在授權意旨範圍內作細節性的規定，不得逾越母法授權的本旨，否則勢必與法律抵觸而無效(憲法第一百七十二條規定)。此外，我國立法院職權行使法第六十二條規定，立

法院有行政命令之更正、廢止權。

(3)、行政規則：依行政程序法第一百五十九條第一項之規定，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。行政機關的行政規則訂定權限乃是由行政組汁權及行政指揮監督權而來，無須法律授權，故自不得限制人民之拳自由權利。

(4)、特別命令：係指在傳統的「特別權力關係」範圍內，行政為維持其內部秩序，對具有該關係之特定人，所為公權力之一般抽象規定。如行政機關對公務員規定之服務規章；學校對學生規定之校規；軍隊對軍人之管理規定及營造物對不特定之營造物使用人訂定的使用規則等。

4、**自治規章**：係指自治團體於憲法或法律所授與之自治權限內，以其成員或受其約制之人為對象，所訂定具有拘束力之抽象、一般性規章。自治團體在我國有直轄市、縣(市)等為「地方自治團體」(地方制度法第二條及第三條)，至於「省」，則已非屬地方自治團體性質。而農田水利會依水利法第二條規定其為「專業自治團體」。

5、**國際條約**：國際條約，係指二個以上之國家或國際法人相互締結具有國際法上效力之各種協定。條約是否得以作為行政法之法源，甚至拘束人民之自由權利。基於憲法尊重條約之精神，條約案亦須經立法院審議通過並經總統公布。又條約得以成為行政法法源之方式有三種—

(1)、直接作為法規適用，如引渡條例。

(2)、須經立法轉化回國內制定法。

(3)、國際法之原則經司法機關援引，並做成判決先例者。

二、行政法之不成文法源：

1、習慣法：習慣法之成立於主觀上必須有人民對此行為方式產生之法確信，於客觀上必須有長期、一般性的特定慣行，於形式上必須內容充分明確，並有成為法規之可能性。又習慣法雖具有補充成文法不足及填補法律漏洞之功能，但不得抵觸成文法。而行政法上之習慣法最為重要且具有指標性意義者，莫過於對私人土地上因既成道路而產生「公用地役關係」之承認，此經大法官會議解釋作成釋字第四〇〇號在案。

2、司法院大法官會議解釋：依憲法第七十八條及司法院組織法第三條第一項規定，司法院大法官具有解釋憲法，統一解釋法律及命令之權。大法官會議解釋第一百八十五號認為，大法官解釋具有拘束全國各機關及人民之效力，解釋本身並得於具體個案中，對終局確定之裁判據為再審或非常上訴的理由。是以，大法官會議解釋對憲法或行政法規予以補充或具體化者，具有相當於憲法及原法規之效力，自亦構成行政法之法源。

3、判例：依法院組織法第五十七條第一項及行政法院組織法第十六條規定可知，我國法制下之判例選編制度，係將行政法院歷年裁判中足堪範例者，選編而成。又依法院組織法第二十五條及行政法院處務規程第二十四條規定，係肯定判例具有一般之法拘束力，同時實務上之見解亦認為違背判例之效果與違背法令同(六十二年第六一〇號判例)。

4、行政法之一般法律原則：其並非獨立之新法源，而係根據習慣法、憲法之具體化、法規之抽象化及法理等，為不同法源之集合概念，試舉其例如下：

(1).比例原則：又稱禁止過度原則，係源自於法治國原則而來，旨在要求行政在其目的與手段間之均衡，不得為達目的而不擇手段。其可直接自憲法第二十三條中導出，其三項子原則為—

A.適當性原則：即行政機關選擇之手段，必須是有助於達成行政目的之手段。

B.必要性原則：即行政機關就同樣能達成行政目的之諸多手段中，必須選擇侵害人民權益最輕微者。

C.狹義比例原則：即所謂相當性原則，亦即行政機關追求行政目的之達成所獲之利益，不得與因此造成人民權益受損間顯失均衡，所謂不可以大砲打小鳥即指此。

我國在此一原則之表現條文有：行政程序法第七條、行政執行法第三條、集會遊行法第二十六條、社會秩序維護法第十九條、警械使用條例第六條等法規。

(2).信賴保護原則：係指人民因信賴特定行政行為所形成之法秩序，而安排其生活或處置其財產時，不能因為嗣後行政行為之變更，而影響人民之既得權益，使其遭受不可預見之損害。行政程序法第八條規定，行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。我國實務上關於信賴保護原則之見解首見於院解字第一五五七號解釋，而正式爰引者，則為七十五年判字第一六四四號判決。

(3).不當聯結禁止原則：又稱實質關聯性要求，係要求行政對人民造成不利益所使用之手段，必須與行政所追求之目的之間有合理之聯結關係存在，亦即須有實質之內在關聯性或合理正當之聯結關係否則即為不當聯結。其最主要在附附款的行政處份及行政契約兩大領域中發生作用(參行政程序法第九十三條、第九十四條及第一百三十

七條之規定)。

(4).明確性原則：又可分為法律明確性原則及授權明確性原則，前者指法律若以抽象概念表示者，其意義須非難以理解，且為一般受規範所得預見，並可經由司法審查加以確認；後者則指授權之目的、內容、範圍需明確。行政程序法第五條規定，行政行為之內容應明確。

(5).平等原則：係直接源自憲法第七條平等原則而來，基於相同的事為相同處理，是以非有正當理由不得為差別待遇，又被稱為差別待遇禁止原則，行政程序法第六條規定，行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇，即屬適例。

(6).公益原則：公益係各個成員事實上之利益，經由複雜交互影響過程所形成之理想整合狀態(吳庚，行政法之理論與實用第六十一頁)。而我國實務上於二十三年度第三號判例及五十八年度第四十七號判例中，均肯定公益作為行政作用應遵循之法原則。

(7).誠信原則：依法法第一百四十八條第二項規定，行使權利履行義務，應依誠實及信用方法，此即為誠信原則之規定，於我國實務上於五十二年度第三百四十五號判例中曾明確表示誠信原則在公法上應有其類推適用，而得作為行政法之法源，另於行政程序法第八條亦規定，行政行為應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。

參考資料：

1. 吳庚，行政法之理論與實用。
2. 翁岳生等，行政法二〇〇〇上、下冊。
3. 高點法學，學習式六法之行政法基本概念。