

我國行政命令之國會監督機制^{*}

陳清雲^{**}

目 次

- 壹、前言
- 貳、行政命令審查制度之緣由
- 參、行政命令之初步處理方式
 - 一、照程序委員會意見處理
 - 二、退回程序委員會重新提出
 - 三、交付委員會審查
 - 四、改交付其他委員會
 - 五、小 結
- 肆、常設委員會之審查
 - 一、審查程序
 - 二、審查重點
 - (一)、形式方面
 - (二)、實質方面
 - 1、審查行政命令有無違反、變更或牴觸法律者
 - 2、審查行政命令有無應以法律規定之事項，而以命令規定者
 - 三、審查期限
 - 四、審查後之處理
 - (一)、備 查
 - (二)、更 正
 - (三)、廢 止
 - 五、審查實務之探討
 - (一)、審查實務概況
 - (二)、立法院審查行政命令之方式
 - 1、課予單純送置義務
 - 2、廢棄請求權之保留
 - 3、立法追認
 - 4、同意權之保留
 - (三)、小 結
 - 伍、提報院會之程序
 - 一、程序委員會之編列議程
 - (一)、討論事項
 - (二)、報告事項
 - 二、最後決議之處理
 - 三、原訂頒行政機關之處理
 - 陸、我國與各主要民主國家審查制度之比較
 - 一、各國制度之特色
 - 二、各國審查制度之比較
 - (一)、德國之審查制度
 - (二)、美國之審查制度
 - (三)、英國之審查制度
 - (四)、法國之審查制度
 - 三、小 結
 - 柒、結語

關鍵字：行政命令、審查程序、審查期限、法律保留、三讀程序、決議、附帶決議、備查、更正、廢止。

Keywords: The administrative order, the audit program, the examination deadline, the law retain, three read the procedure, the resolution, the supplementary resolution, reference, the correction, to abolish.

^{*}本文初稿曾於2007年12月1日(星期六)，國立政治大學法學院主辦之「海峽兩岸抽象行政行為之審查與監督」學術研討會中報告，特別感謝司法院大法官李震山教授之推薦與指導。本文題目與內容均經增補修正定稿，承蒙匿名審查委員所提寶貴意見，在此表示由衷謝意。惟文中如有疏漏錯誤之處，仍由作者自負文責。

^{**} 陳清雲，國立中正大學法律研究所博士候選人，前立法院法制局副局長，現任立法院司法及法制委員會簡任13職等專門委員。

摘要

行政命令之審查程序為立法院職權行使之一環，所以各機關將其發布之行政命令，依中央法規標準法第七條或其他法律規定函送立法院後，立法院即必須依立法院職權行使法第十章行政命令之審查章等相關規定進行審查程序。其處理方式係由程序委員會幕僚人員先進行形式篩檢後，再簽擬意見，俾便提報院會。經院會決定交付委員會審查後，議事處即行文該委員會；常設委員會收到公文後，必須先排議程，於開會時由委員就形式及實質方面進行審查，以審查行政命令有無違反、變更或抵觸法律者或應以法律規定之事項，而以命令規定之者，審查結果有備查、更正、廢止者。委員會審查完畢後並須提報院會，此時由程序委員會依審查結果編列議程討論事項或報告事項；最後由院會作成決議，如作成該行政命令有應更正或廢止者之決議，即由議事處以院稿函送原訂頒行政機關，該行政機關於收到立法院公文後，即必須依立法院決議於兩個月內更正或廢止該行政命令。

The supervision mechanism of The Legislative Yuan to the administrative regulation

Chen, Ching-Yun

Abstract

The investigative procedure of the administrative order exercises a link for the Legislative Yuan authority, Therefore the issues ordered by various administrations will be sent to L.Y. according to the seventh of the central laws or other legal rule. Afterwards, L.Y. has to be investigating the procedure according to the related rule of the examination of the administrative order in the tenth chapter of L.Y. authority exercises law. First of all, the procedure committee staff will formally examine then write their opinions in order to bring up to the Legislative Yuan meeting. After handing over to the committee which is decided by the Legislative Yuan meeting, department of conference will notice the committee by transmission of document, After the Standing committee receiving the archives, the agenda must be arrange first, The members of the committee will examine on the form and the substantive aspect in order to know whether there is violation, modification, conflicting the law or the items should be order by the law, but ordered by the command. There are references, corrections and abolition in the result, After finishing the examination, bringing up to the Legislative Yuan meeting must be involved. At this time, the procedure committee will arrange the discuss issues of the agenda or the matters for reporting. The Legislative Yuan meeting finally makes a resolution if the administrative order should be corrected or abolished, the department of conference will deliever to the administrations which made it. After receiving the document from the Legislative Yuan, they have to correct or abolish the order in two months according to the resolution of L.Y.

壹、前言

行政機關依法律授權有訂定行政命令之權，此為行政機關的立法行為，惟此並非行政機關本身的權力，而係基於法律授權作為依據。所以行政命令之訂定亦非毫無節制，否則將有違權力分立之原則，亦有背於人民權利之保障。為規範行政機關訂定行政命令之權限過大，立法機關對其訂定之權限與內容，當然要有監督審查之機制。依中央法規標準法第七條規定，各機關訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。換言之，行政機關發布之行政命令，雖在送立法院查照前已先公布並生效。但立法院仍有事後在各機關依法主動送請查照的情況下，對於行政命令有無違憲、違法、違反法律保留原則或逾越法律授權之範圍等情形加以審查，並通知訂定機關更正或廢止。惟實際上，立法機關往往可基於其他職權¹之行使，對行政命令之訂定是否妥當予以質疑，也有發揮實質監督之功能，此即為行政命令之國會監督機制。

此外，行政命令中之法規命令即屬抽象行政行為，惟有關我國立法院對行政命令之審查，行政機關對其發布之行政命令，不論法規命令或行政規則，均依中央法規標準法第七條之規定送請立法院備查，所以在探討我國行政命令之國會監督機制時，並未就法規命令或行政規則做嚴格之界定，仍僅泛稱為行政命令。行政機關依行政程序法第一百六十條第二項發布之行政規則，如送到立法院備查，立法院即會依照行政命令查照案之方式來處理，仍有機會改為審查案，而由國會加以審查。本文並以實務之審查制度出發，來論述此國會監督之機制。

貳、行政命令審查制度之緣由

國會是人民主權的象徵，為代表人民行使立法權之機關，依權力分立相互制衡原理，具有監督行政權之功能。在現代民主國家，由於行政命令之日益發達，行政機關所訂定之行政命令在數量上已凌駕立法機關所制定之國會立法，所以行政命令之重要性也日漸增加，為免行政命令實施產生弊端，自應對行政命令是否違法設有監督機制²。基於憲法上基本人權保障

¹ 如質詢權、預算審查權、人民請願案之審查、臨時提案、修正法律案後另作附帶決議或逕行立法等方式，參李震山，行政法導論，三民書局股份有限公司出版，2007年10月修訂七版一刷，頁329。

² 學者張劍寒表示，行政立法既不可免，為使其功能宏大，弊端減少，不得不實施監督。所謂監督（Control），有兩種意義：第一，消極意義是防止行政立法之濫用，減少弊端；第二，積極意義是增進行政立法之功用，發揮優點。另外關於監督之運用，有兩種立場，第一種立場是保障人民之立場，使行政立法不致濫用而侵害人民權益，故卡爾（C. T. Carr）及佛凱

及權力分立原則，監督之主要作用在於防止行政機關濫用行政立法權，避免侵害人民權益，而達到保障人民之利益，以減少行政命令之弊端。同時基於管制監督行政機關之立場，防止行政機關以行政命令作為侵害人民權益之工具，達到增進行政立法之功能。所以立法部門為善盡其憲法職責，自應以積極精神扮演監督者的角色。

有關行政命令之審查，在我國憲政體制下雖可分為行政審查、立法審查、司法審查、考試審查及監察審查³，本文以立法院對行政命令所作之立法審查為論述範圍，其他各機關之審查權非本文探討之主題。而立法院對行政命令審查部分，一般係指行政機關依據立法機關之授權或本於職權所訂定之行政命令⁴均依規定送請立法機關，如此立法機關對於行政機關所訂定之行政命令，即可透過審查之機制，以達到監督之目的，而決定其是否生效之權。

各國國會為防止行政權之濫用，保障人民權益，並基於權力分立原則，均建立行政命令之審查制度，以決定行政法規有無牴觸國會立法，是否得以發生合法效力，我國自不例外。亦即依中央法規標準法第七條規定：「各機關依其法定職權或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。」依據本條規定，則各機關舉凡依其法定職權所訂定或發布之職權命令，或基於法律授權訂定之行政命令，均須送請立法院查照。

而各機關將行政命令函送到立法院後，由立法院秘書處收文，再移由議事處就體例格式、訂定權限、法定程序等先作形式審查。復由該處依立法院職權行使法等相關規定處理，如該法第六十條規定各機關訂定之命令應提報立法院會議⁵、第六十一條規定行政命令審查之期限⁶、第六十二條

斯（David Foulkes）等英美學者，常將監督與保障（Safeguard）等量齊觀。第二種立場是管制監視行政機關之立場，防止行政機關藉行政立法作禍國殃民之工具，故其監督著重管制與監視（Supervision），日本學者則用「統制」之名。參氏著，行政立法之研究，作者自版，1972年元月初版，頁50。

³ 有關行政命令違法審查權之歸屬，學者翁岳生於論命令違法之審查一文有詳細介紹，刊於憲政思潮，第三十期，1975年5月。收於氏著，行政法與現代法治國家，國立臺灣大學法學叢書編輯委員會，1990年9月版，頁112以下。

⁴ 此係指職權命令，而有關職權命令應否受立法院監督及是否繼續存在等問題，請參董保成、法治斌及蘇永欽三位教授於「職權命令之過去，現在與未來學術研討會」中所發表之論文，董保成一本土化「職權命令」法理建構之嘗試、法治斌－職權命令與司法審查、蘇永欽－職權命令的合憲性問題〈地方自治是否創造了特別的合憲存在基礎〉刊於台灣本土法學雜誌第十一期，2000年6月出版，頁93以下；及許宗力，職權命令是否還有明天？——論職權命令的合憲性及其適用範圍，收於行政法爭議問題研究（上），台灣行政法學會主編，五南圖書初版公司印行，2000年12月初版一刷，頁341以下。另蔡茂寅、李建良、林明鏘、周志宏合著，行政程序法實用，學林出版公司印行，2001年11月出版，頁346至350。

⁵ 第六十條：「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（第一項）。出席委員對於前項命令，認為有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，如有十五人以上連署或附議，即交付有關委員會審查（第二項）。」。

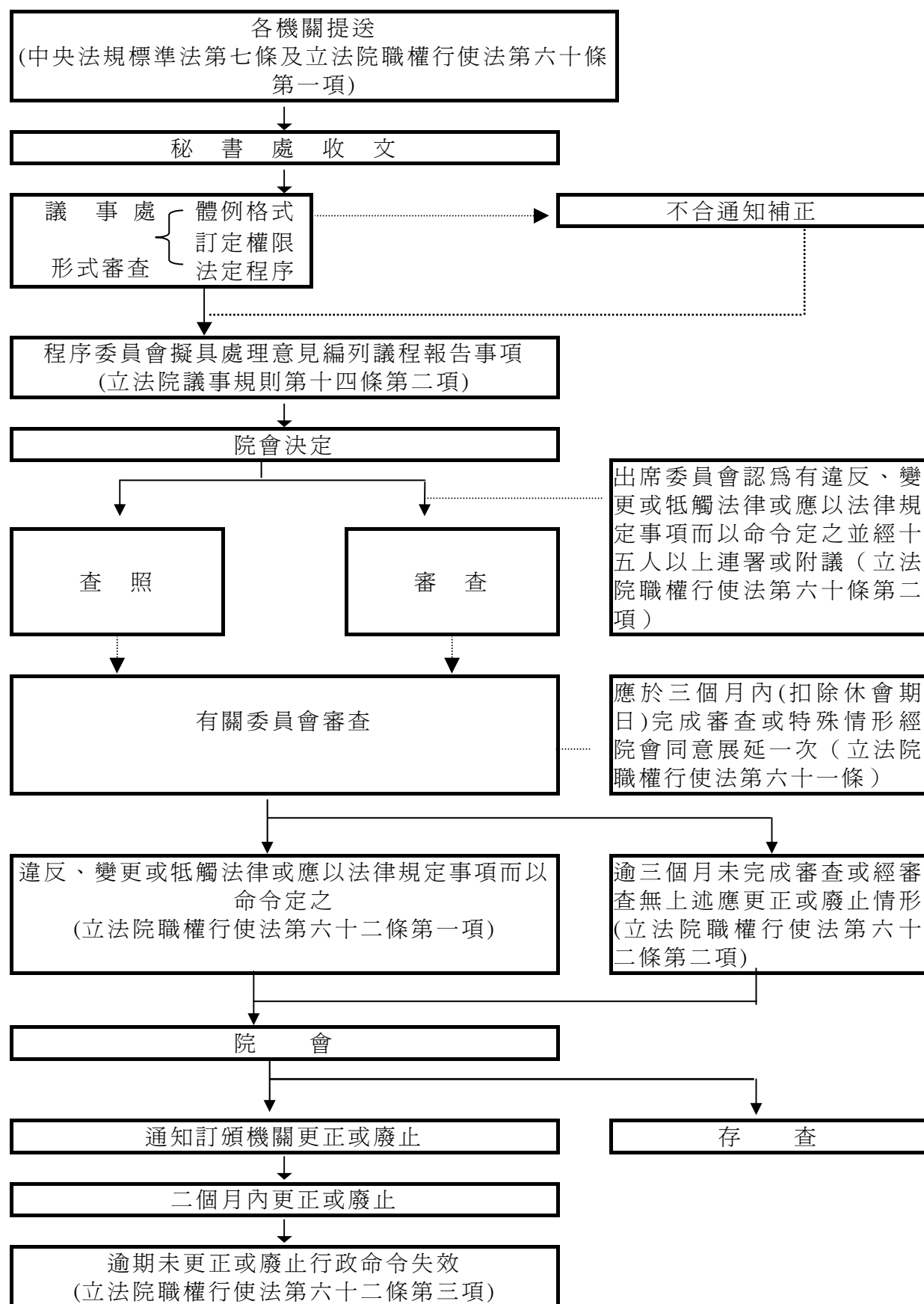
規定行政命令違法之救濟程序⁷、第六十三條規定行政命令審查得準用之規定⁸，這些條文均為立法院審查行政命令所適用之法律依據。依此規定之審查機制，係廢棄請求權之保留，即行政機關依授權母法之授權所訂定之行政命令，有義務於發布生效後將其送至立法機關，由立法機關保留嗣後請求該行政機關是否廢棄命令之權。

⁶第六十一條：「各委員會審查行政命令，應於院會交付審查後三個月內完成之；逾期未完成者，視為已經審查。但有特殊情形者，得經院會同意後展延；展延以一次為限（第一項）。前項期間，應扣除休會期日（第二項）。」。

⁷第六十二條：「行政命令經審查後，發現有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，應提報院會，經議決後，通知原訂頒之機關更正或廢止之（第一項）。前條第一項視為已經審查或經審查無前項情形之行政命令，由委員會報請院會存查（第二項）。第一項經通知更正或廢止之命令，原訂頒機關應於二個月內更正或廢止；逾期未為更正或廢止者，該命令失效（第三項）。」。

⁸第六十三條：「各委員會審查行政命令，本章未規定者，得準用法律案之審查規定。」。

茲先就立法院對行政命令之審查程序圖示如下：



說明：此圖係筆者依立法院目前之行政命令審查程序製表而成。

立法院於收到各機關函送之行政命令後，即由程序委員會排入院會議程之報告事項，而程序委員會幕僚人員於編列議程草案時，須先就行政命令之性質，依據立法院程序委員會組織規程第五條⁹之規定，擬具處理辦法，決定分別交付相關委員會。此項議程草案草擬後，須先呈立法院秘書長核閱後¹⁰，再提程序委員會審定，而程序委員會之委員於開會時除對某些議案有特別意見外，有關行政命令部分大都依照秘書長所編擬之草案審定通過。

程序委員會審定之院會議事日程，於提報院會時，即按議事日程所列報告事項，按次序報告之¹¹。如果出席委員對程序委員會所擬處理意見未提出異議，院會即作成交有關委員會之決定，此時，行政命令即送立法院查照之法定程序即屬完成。然出席院會之委員如有異議則依立法院議事規則第二十三條規定：「報告事項內程序委員會所擬處理辦法，如有出席委員提議，十五人以上連署或附議，得提出異議，不經討論，逕付表決。如在場委員不足表決法定人數時，交程序委員會重新提出。惟出席委員提出異

⁹ 立法院程序委員會組織規程第五條「本院各委員會審查議案，由程序委員會依下列規定分配提報院會決定：一、內政委員會：審查內政、選舉、蒙藏、大陸、原住民族、客家、海岸巡防政策及有關內政部、中央選舉委員會、蒙藏委員會、行政院大陸委員會、行政院原住民族委員會、行政院客家委員會、行政院海岸巡防署掌理事項之議案。二、外交及國防委員會：審查外交、僑務、國防、退除役官兵輔導政策與宣戰案、媾和案、條約案、戒嚴案及有關外交部、僑務委員會、國防部、行政院國軍退除役官兵輔導委員會掌理事項之議案。

三、經濟委員會：審查經濟、農業、經濟建設、公平交易、能源、科技政策及有關經濟部、行政院農業委員會、行政院經濟建設委員會、行政院公平交易委員會掌理事項之議案。

四、財政委員會：審查財政、金融政策、預算、決算、主計、審計及有關財政部、中央銀行、行政院金融監督管理委員會、行政院主計處掌理事項之議案。五、教育及文化委員會：審查教育、文化政策及有關教育部、行政院文化建設委員會、國立故宮博物院、行政院新聞局、行政院青年輔導委員會、行政院體育委員會、中央研究院、行政院國家科學委員會、行政院原子能委員會掌理事項之議案。六、交通委員會：審查交通、公共工程、通訊傳播政策及有關交通部、行政院公共工程委員會、國家通訊傳播委員會掌理事項之議案。七、司法及法制委員會：審查民事、刑事、行政訴訟、懲戒、大赦、機關組織、研考與有關法務部、行政院研究發展考核委員會、行政院人事行政局掌理事項及其他不屬於各委員會審查之議案；國營事業機構組織之議案應視其性質由有關委員會主持。八、社會福利及衛生環境委員會：審查衛生、環境、社會福利、勞工、消費者保護政策及有關行政院衛生署、行政院環境保護署、內政部社會司及兒童局、行政院勞工委員會、行政院消費者保護委員會掌理事項之議案。前項議案審查之分配其性質與其他委員會有關聯者，配由主持審查之委員會與有關委員會會同審查之。」。

¹⁰ 依立法院議事規則第十六條規定：「議事日程由秘書長編擬，經程序委員會審定後付印；除有特殊情形外，至遲於開會前二日送達。」觀之，立法院院會之議程日程由秘書長編擬，故立法院秘書長負責編擬草案，幕僚人員當然要將草案呈核後，再提送程序委員會進行審定，以決定院會議程。

¹¹ 目前議事日程所列報告事項，依立法院程序委員會第四屆第二會期第八次會議決定，先編列委員所提法律草案，再編列政府提案，而政府提案中先排入法律案，再排行政命令查照案，之後再依序排入行政院函復本院委員建請研處之提案研處情形查照案，人民請願案經各委員會審查後報請院會存查案及其他議案。

議時，不足連署或附議人數，依程序委員會所擬處理辦法通過¹²。」所以行政命令之查照案如出席委員對程序委員會所擬處理辦法有異議，而要改為審查案必須有出席委員提議，八人連署或附議¹³，或以黨團提案方式¹⁴，才可以提出異議，經表決後，則改交審查案或仍依程序委員會所擬處理辦法通過。甚至提出異議之意見亦有退回程序委員會重新提出者¹⁵，此時因立法委員開會時不一定在場委員均已達法定表決人數，大都均照其提議之意見處理，交程序委員會重新提出。然如提出異議之委員，不足連署或附議人數，則依程序委員會所擬處理辦法通過。立法院議事規則第二十三條第二項於九十一年一月十五日修正前僅規定：「報告事項內程序委員會所擬處理辦法，如有出席委員提出異議，經三十人以上連署或附議時，不經討論，逕付表決。如在場委員不足法定表決人數時，交程序委員會重新提出。」由於此項規定不周延，所以只要委員一人即可提出異議，院會為求議事進行順暢，對各機關函請立法院查照之行政命令，往往有一位委員提議，即決定交付委員會審查；如另有一位委員對交付委員會審查之意見仍有異議，即退回程序委員會重新提出，形成一位委員即能左右院會議事進行之不正常現象。故適度限制對報告事項之異議，必須於獲得法定連署人數後，始得提出，可減少對於報告事項提出異議之效果。所以此項異議提高為十五人¹⁶以上連署或附議才可提出之規定，可以使報告事項之處理，不因委員一人之反對即可以阻礙議事之正常進行，實具有正面之效益。目前院會處理實務上，大部分係由立法院之各黨團或經完成連署之委員於院會處理報告事項之前，以書面表明對報告事項第幾案有異議，先將該書面送給議事幕僚人員，嗣院會於處理該案時，由主席宣示某黨團或某委員對報告事項第幾案有異議，如在場委員沒有反對意見，即依主席裁示之方案處理。又程序委員會對報告事項所擬之建議處理辦法，為院會處理之基準，如無反對之不同意見，當然依照程序委員會原擬之處理辦法通過。惟出席委員

¹² 民國 91 年 1 月 15 日立法院第四屆第六會期第十三次會議修正立法院議事規則第二十三條第二項並增訂第三項。

¹³ 在議學上連署是以書面方式為之，而附議則是於會議時當場以口頭方式提出，然目前立法院有關出席委員對報告事項之異議大都以書面之連署方式為之，甚少用附議方式為之。

¹⁴ 依立法院職權行使法第七十五條及立法院議事規則第五十九條規定，符合立法院組織法第三十三條規定之黨團（即至少須有三人以上），除憲法或法律另有規定外，得以黨團名義提案，不受法令有關連署或附議人數之限制，故目前立法院之國民黨、民進黨及無黨聯盟均具有提案之資格。

¹⁵ 茲以民國 91 年 5 月 7 日立法院第五屆第一會期第十二次會議為例，即有報告事項第一百案之交通部函送「航空人員體格檢查業務委託辦法」，請查照案及第一百零四案之行政院新聞局函送「電影法施行細則」第十七條條文，請查照案等均決定：退回程序委員會重新提出。參立法院第五屆第一會期第十二次會議紀錄，刊立法院公報第 91 卷第 28 期 3224(上)，2002 年 5 月 20 日，頁 10 至 12。

¹⁶ 為配合國會減半，原規定十五人以上連署或附議，於民國 96 年 11 月 30 日已修正為八人以上連署或附議。

所提出之異議，如連署或附議人數不足法定人數時，究應由程序委員會再行提出或逕依程序委員會所擬處理辦法通過，因原規定尚乏明文，乃於此次增訂第三項：「前項出席委員提出異議時，不足連署或附議人數，依程序委員會所擬處理辦法通過¹⁷。」，以杜爭議。惟立法院之議事運作具有相當之政治性，且黨團亦可比照委員提出異議之方式來反對其他黨派委員之意見，或在野黨之黨團對政府所提之議案提出異議，甚至院會就報告事項作成決定後，再技術性利用立法院議事規則第四十二條¹⁸及第四十三條¹⁹之復議程序來反對院會已決定之議案²⁰。把原本已交付委員會審查之議案，又「拉回」院會凍結，而在院會退回程序委員會中的法案，必然有一部分行政命令在朝野黨團相互退案的情形下，也遭到池漁之殃，同樣受到退回程序委員會的命運。在這種情形下，只要黨團之召集人一人，即可決定是否提出異議²¹，反而容易對政黨之間的和諧氣氛造成不利影響，故仍應透過政黨黨團協商²²之機制，以促進各黨團間之良性互動。

參、行政命令審查之初步處理方式

各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，一般均以查照案之方式函送立法院，立法院對各機關送請查照之行政命令，由秘書處之收發科²³收文後，即移由議事處之議程科²⁴，先就形式上體例、格式是否合法，有無依法定程序提出及行政機關在擬訂過程中是否合法，有無行政命令之

¹⁷ 民國 91 年 1 月 15 日修正立法院議事規則第二十三條之修正說明指出「因連署或附議人數不足，亦應視之為不成案，自仍應照程序委員會原擬之處理辦法通過。」，參立法院院總第 23 號委員提案第 3780 號議案關係文書，頁委 117 至 118。

¹⁸ 立法院議事規則第四十二條規定，決議案復議之提出，應具備下列各款：一、證明動議人確為原案議決時之出席委員，而未曾發言反對原決議案者；如原案議決時，係依表決器或投票記名表決或點名表決，並應證明為贊成原決議案者。二、具有與原決議案不同之理由。三、四十人以上之連署或附議。

¹⁹ 立法院議事規則第四十三條規定，復議動議，應於原案表決後下次院會散會前提出之。但討論之時間，由主席徵得出席委員同意後決定之。

²⁰ 例如民國 91 年 5 月 7 日立法院第五屆第一會期第十二次會議，親民黨黨團即對報告事項第一百零六案教育部函送修正「國立海洋生物博物館暫行組織規程」暨暫行編制表之查照案提出復議，使原已決定：交法制、教育及文化兩委員會，於提出復議後，院會再作決定：另定期處理。參立法院公報第 91 卷第 28 期(上)，2002 年 5 月 20 日，頁 25；自立法院第五屆第一會期開議後，三個多月，朝野間相互退案，針對之付委法案提出復議之「相互毀滅」現象，尚無冷卻跡象。參聯合晚報，2002 年 5 月 14 日，4 版，有關立院焦土戰逾百法案不進反退之報導。

²¹ 目前立法院各黨團對於報告事項之異議，很少是經過黨團之開會決定，有時候是流於意氣用事，而對於其他黨團之反對所提起之反制，可能由黨團之召集人一人即可決定提出異議。

²² 立法院職權行使法第十二章從第六十八條至第七十四條規定「黨團協商」專章。

²³ 依立法院處務規程第四條規定，秘書處之收發科是負責文件之收發、分配事項。

²⁴ 依立法院處務規程第五條規定，議事處之議程科負責關於議事日程之編擬、議案索引之編製、請願案議程之編擬、請願文稿之撰擬及議事文件之收發等事項，並兼辦程序委員會事務。

訂定權限，在訂定過程中有無瑕疵等。如有不合上述之形式要件，則以議事處函通知函送查照之訂定命令的各機關補正，待補正後，再經過形式上審查無上述情形，此時即先由兼辦程序委員會之議事處幕僚人員，簽擬「交相關委員會」之處理意見，依立法院議事規則第十四條第二項²⁵規定列入議事日程之報告事項，由程序委員審定後再提報院會。而程序委員會於編列行政命令之議程時，並無權利對這些查照案進行實質內容之審查，只能簽擬意見擬請院會交某某相關委員會，並不得逕行建議交付審查，應由院會決定是否交付有關委員會審查²⁶。至於行政命令查照案是交付單一委員會，或二個以上之委員會聯席，則由程序委員會出席委員視情況需要，就個案而為決定²⁷。院會於處理列入報告事項之各機關函送之行政命令查照案，即依照立法院議事規則第二十三條²⁸之規定方法為之，其處理方式有下列各項：

一、照程序委員會意見處理

行政命令查照案，在依序由議事宣讀人員宣讀其名稱和程序委員會所擬處理意見後，由主席詢問院會有無異議，如果無人表示異議，則依程序委員會所擬處理意見，送交相關委員會，此即表示立法院同意或默認該機關所發布之行政命令。此種情形有可能係院會主席於詢問與會委員時，並無委員提出交付審查之動議，且無異議之情形下，主席即宣告照程序委員會意見處理²⁹，或出席委員提出交付審查之動議，但連署或附議人數不足，依前述議事規則第二十三條第三項規定，即視為不成案，仍照程序委員會原擬之處理意見通過，而未能交付委員會審查。縱使交付審查之動議，已達到法定之連署或附議人數，但因有委員反對交付審查之動議，此時即須透過表決方式以決定是否交付審查或照程序委員會意見通過。換言之，如

²⁵ 立法院議事規則第十四條第二項規定，由政府提出之議案及委員所提法律案，於付審查前，應先列入報告事項。

²⁶ 此可參立法院之議事先例，民國 81 年 10 月 20 日第九十會期第十次會議報告事項第八案：行政院函送修正「山胞身分認定標準」，程序委員會擬請院會將本案交內政委員會審查，經李委員友吉表示應該由院會決定是否交付委員會審查，程序委員會不能替院會決定是否交付審查。嗣經主席裁示：「本案是行政命令，程序委員會只能依議事規則第八條之規定，建議院會交那一個委員會，至於是否要審查，則由院會決定。」，參立法院議事先例集第四例，立法院秘書處編印，1993 年 2 月，頁 4 至 5。

²⁷ 議事處在處理委員或政府提案的幕僚作業時，原則上僅提報一主審委員會，送程序委員會公決，再由出席委員視情況需要，就個案決定是否需聯席審查，但以不超過二至三個委員會聯席審查為原則，參立法院程序委員會第四屆第三會期第二十二次會議紀錄。

²⁸ 立法院議事規則第二十三條規定，議事日程所列報告事項，按次序報告之（第一項）。報告事項內程序委員會所擬處理辦法，如有出席委員提議，八人以上連署或附議，得提出異議，不經討論，逕付表決。如在場委員不足表決法定人數時，交程序委員會重新提出（第二項）。前項出席委員提出異議時，不足連署或附議人數，依程序委員會所擬處理辦法通過（第三項）。

²⁹ 此種情形是立法院院會處理各機關函送行政命令查照案最普遍之處理方式，每次院會之報告事項按此種方式通過之案例最多，比比皆是，不勝枚舉。

院會表決未能通過，則仍照程序委員會之意見通過，而未能交付委員會審查，必須經院會表決多數通過才能改交付相關委員會審查。此外行政命令查照案於院會中並無委員提出交付審查之動議，亦未對程序委員會所擬之處理意見表示異議，惟要求行政機關應提供相關資料或附新舊條文對照表及修正理由，如廢止者應檢附原條文以供參考，此亦為照程序委員會意見處理之情形。

二、退回程序委員會重新提出

院會於處理有關行政命令之報告事項時，議事人員於宣讀後，主席會詢問出席委員之意見，並提出「本案照程序委員會意見處理，有無異議」之宣示，此時如有異議，因在場委員不足表決法定人數時，則依立法院議事規則第二十三條第二項後段規定交程序委員會重新提出，此種案例非常廣泛，尤其是遇到朝野間有意見爭執時更容易發生。有時院會對報告事項之處理，為避免議事延宕，以增進議事效率，在場委員如已達法定表決人數，然如未有委員提出表決之要求，此時主席於詢問院會時，只要有委員提出異議，即裁示「退回程序委員會重新提出」，而得以節省時間，以增進議事處理之流程，此種處理方法具有提昇議事效率之實際效益。然如委員要求表決時，則主席即有交付表決之必要，於表決結果如贊成照程序委員提出之委員較少數者，則依前述議事規則第二十三條第二項規定，仍須交程序委員會重新提出。又如提議委員是提出對報告事項所列之某些行政命令查照案建請退回程序委員會重新提出，此時表決結果如果贊成此項提議之出席委員佔多數時，則仍是退回程序委員會重新提出³⁰。惟就立法院對行政命令之監督而言，退回程序委員會重新提出，只是增加議事程序處理之流程而已，並未發揮監督之效果。而真正能發揮監督功能者，應屬於院會處理時，由委員依立法院職權行使法第六十條第二項規定，由院會決定改交付相關委員會審查。

三、交付委員會審查

行政命令查照案於院會處理時，如有出席委員提議，八人以上連署或附議，或黨團不贊成程序委員會所擬處理辦法，得以書面提案方式³¹提出

³⁰ 此在民國 88 年 6 月 15 日之立法院第四屆第一會期第十六次會議，院會於處理報告事項時，因報告事項列了一百多案，而此時朝野因有爭執，所以對報告事項均要求逐案表決，然此種每案表決實在很浪費時間，所以院會經過多次逐案表決後，國民黨黨團乃提議對報告事項第四十七案至第一三六案建請程序委員會重新提出，經表決結果，在場委員一百一十七人，贊者一百零四人，反對者十二人，多數通過，主席即宣告報告事項第四十七案至第一百三十六案均退回程序委員會，參該次會議紀錄，刊立法院公報第 88 卷第 37 期 3037 號一冊，1999 年 6 月 30 日，頁 40 至 42。

³¹ 立法院議事規則第二十三條於民國 91 年 1 月 15 日未修正前，對於院會報告事項之處理只要有一位委員提議，即可主張改交審查或退回程序委員會重新提出；在修正後則改為要十

異議，而在場委員對此項動議並無反對意見時，主席於口頭徵詢院會照這些意見處理，有無異議，如無異議後便宣告交付相關委員會審查，也有可能改交其他相關委員會審查。然若在場委員對於提出交付審查的動議有反對意見，且在場委員已足表決法定人數時，則主席必須交付表決，於表決通過後才可作成交付審查之決議。如贊成交付審查之委員係少數，則不交付審查，仍照程序委員會之意見通過。惟在場並不足表決法定人數時，則交程序委員會重新提出。再者，將行政命令查照案改為交付相關委員會審查，也有可能照程序委員會原擬意見係交一個委員會，而院會決定改為交由兩個或兩個以上之委員會審查，或程序委員會原擬兩個以上委員會，而院會決定改交一個委員會審查。此項視該行政命令查照案之性質與那些委員會有關，依個案而為決定。

至於提議交付審查之委員如果是程序委員會之委員，則對於程序委員會之意見不得表示異議。此因在委員會審查法案時，依立法院各委員會組織法第十條之二規定「出席委員對於委員會之決議當場聲明不同意者，得於院會依立法院職權行使法第六十八條第二項³²提出異議。但缺席委員及出席而未當場聲明不同意者，不得異議，亦不得參與異議之連署或附議。」，此為出席委員得行使院會異議權³³之保障，主張行使此項異議權者，必須是出席之委員對委員會決議當場聲明不同意者，始得於院會依該法第六十八條第二項規定提出異議，否則如怠於行使權利，即不得於院會提出異議，亦不得參與異議之連署或附議。而程序委員會為立法院之特種委員會，於審定議事日程時，當然可以準用此項規定，此即程序委員會之委員於程序委員會開會時，如未行使此項院會異議權，則院會於處理報告事項之行政命令查照案時，當然不得提出異議，亦不得參與異議之連署或附議。所以程序委員會委員對報告事項中程序委員會所擬具之處理意見，即有遵守之義務，不得異議而提議改交審查，也不得提議退回程序委員會重新提出，

五人（民國 96 年 11 月 30 日配合國會減半改為八人）以上連署或附議，所以既要連署，院會於處理報告事項之行政命令時大都是以書面方式提出，與第四屆以前用口頭方式提議稍有差異。故目前之議事慣例，院會在處理報告事項前，有異議之委員或黨團均會以書面送交主席檯，以便於處理該有異議之個案時，提出處理。

³² 立法院職權行使法第六十八條第二項規定，立法院院會於審議不須黨團協商之議案時，如有出席委員提出異議，十人以上連署或附議，該議案即交黨團協商。

³³ 立法院各委員會組織法於民國 91 年 1 月 15 日修正前之第十條第二項有保留院會發言權之規定，即「出席委員對於委員會決議不同意者，得當場聲明保留在院會之發言權。但缺席委員及出席而未聲明保留在院會發言權之委員，不得在院會中提出與委員會決議相反之意見。」，此項聲明保留院會發言權之委員，於院會即具有發言權，而得以提出與委員會決議相反之決議。但此次修正將其刪除，而增訂第十條之二規定對於委員會之決議當場聲明不同意者，具有於院會提出異議之權利，然為提高院會之議事效率，此項院會異議權並沒有在院會發言之權利，與修正前未刪除之同法第十條第二項之保留院會發言權，得於院會發言者，仍有不同。

院會於處理該行政命令查照案時，只有照程序委員會意見處理，將該行政命令查照案交相關委員會。

又院會於處理各機關函送之行政命令查照案時，出席委員依立法院職權行使法第六十條第二項規定，對於報告事項所列之行政命令，認為有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，如有十五人以上連署或附議，即交付有關委員會審查。此時院會即應依此提案之意見，決定將該行政命令查照案改為交付有關委員會審查，而不必依前述議事規則第二十三條規定之方式處理。

事實上，立法院如要對行政命令發揮監督之功能，則必須於院會處理行政命令查照案之報告事項時，經由委員依前述方式提議，由院會決定將行政命令改交審查。此時於交付委員會審查後，審查之委員會即可針對行政命令之實質內容作嚴密之查驗，細究行政命令之規定有無違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，此才是真正落實行政命令監督之最有效方法。

四、改交付其他委員會

院會於處理行政命令查照案時，有可能程序委員會所擬之意見不妥，或應交付之委員會應改為交付其他相關委員會，或增列交付之委員會；又如程序委員會所擬具應交付之委員會在兩個以上時，出席院會之委員認為應減少交付之委員會，或改交其他委員會者。此時委員所提之意見雖非改交審查之動議，惟如程序委員會所擬具「交某某委員會」之意見有不妥當之情形，出席委員仍得依立法院議事規則第二十三條第二項之規定提出異議，而提出應改交付其他委員會，此時院會於處理行政命令查照案時，主席於口頭徵得院會無異議後，即可決定將該行政命令查照案改交與程序委員會所擬交付之委員會不同之委員會。

五、小 結

立法院院會對於列入報告事項之行政命令查照案的處理結果，有上述照程序委員會意見辦理，退回程序委員會重新提出，交付委員會審查及改交付其他委員會等四種方式，除院會決定退回程序委員會重新提出，即交由程序委員會再重新列入報告事項³⁴。換言之，即於程序委員會開會時由與會委員提議後，再決定是否要列入下次院會議程報告事項，如再列入議事日程提報院會時，即依上述院會之處理方式再重新處理。如院會作成其他三種方式之決定後，議事處即依據院會所作決定，以處稿函送相關委員

³⁴ 有關重新列入報告事項，一般均係由程序委員會開會時，與會委員提議將院會被退回之報告事項重新列案，此時即列入下次院會之報告事項，議事處之幕僚人員不會主動將退回之查照案列入議事日程之草案。

會或交付相關委員會審查，並副知將行政命令函送立法院查照之各機關。此即為立法院對行政命令審查之初步處理方式。換言之，經過此階段後各機關函送行政命令查照案，如院會決定交由相關委員會者，即係交由相關委員會備查，此時收到該函之委員會只要將公文存查即可；如院會決定交相關委員會審查者，即必須函送交相關委員會，由相關委員會審查，此時收到該函之相關委員會即必須進行審查程序。至於院會決定交付有關之委員會審查，有交付單一之委員會審查，亦有交付兩個以上之委員會聯席審查者。若係聯席審查的案子，則依立法院各委員會組織法第十四條及第十五條規定，被列名在前之委員會，即為主辦之委員會，應負責召集聯席會議³⁵，主辦委員會召集委員並擔任聯席會議之主席。開會審查時，依同法第六條規定，須有各該委員會委員三分之一出席，方得開會。同法第十條並規定，各委員會之議事，以出席委員過半數之同意決之；可否同數時，取決於主席。但在場出席委員不足三人者，不得議決。

又因行政命令查照案於函送立法院後，如未經院會決定交付相關委員會審查，立法院對各機關函送查照之行政命令並沒有任何監督作用。而院會的初步處理程序，只是對於行政命令決定是否交付委員會審查作前階段的篩檢任務，事實上程序委員會對行政命令查照案只負責簽擬意見，將某某行政命令查照案交相關委員會存查，並沒有權利對該行政命令查照案作實質內容之審查，所以只有院會決定將行政命令查照案交付相關委員會審查時，才能發揮較大的監督功效。

再者，行政命令查照案提報院會的方式，是列入議事日程之報告事項，而在報告事項的編列順序，先編列委員所提法律案草案，再編列政府所提法律案，於政府之法律案提案後再接續編列行政命令查照案³⁶，此外尚有立法院各委員會函請院會將某法律案報請院會改交相關委員會審查之查照案、行政院函送本院委員建請研處之提案研處情形之查照案，經委員會審查報請院會不予審議之議案、各委員會報告審查之人民請願案的結果及其他須提報院會之相關議案，可謂內容繁雜。事實上立法委員較重視者乃是法律案之付委，對於行政命令查照案並非很注意，且行政命令訂定之權責既屬各機關所有，而院會於處理這些報告事項時只是很快的宣讀案由，即由主席裁示作成決定，在有限的時間壓力下，往往為委員所忽略，所以由院會決定交付相關委員會審查之行政命令比例並不高，尤其是在每屆之最後一個會期，因立委們均面臨改選壓力，而必須參與選舉活動，只有重要

³⁵ 此主辦之委員會即為主審委員會，該委員會之職員依同法第十六條規定，並須負責聯席會議之紀錄與其他行政事務。

³⁶ 參立法院程序委員會第四屆第二會期第八次會議紀錄。

之議案要進行表決時，各黨派才會動員，會重視行政命令審查的委員並不多³⁷，所以院會決定改交審查的行政命令查照案，當然就更為減少而屬於少數情形。至於出席委員對於行政命令查照案提出交付審查之動議，要以何項理由為之？此在立法院職權行使法第六十條第二項規定³⁸，有「認為各機關所函送之行政命令有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者」等兩項理由。惟立法院院會從民國八十一年開始對於報告事項之處理，即未允許委員對報告事項發言³⁹，所以無法從委員之發言歸納出其具體提議之理由⁴⁰。目前之處理方式係立委個人或黨團依前述法條規定，只要主觀上認為有此情形，並符合十五人以上連署或附議之要件，主張有上述理由，而以書面提案方式提出，且在場委員並無異議之情形下，即由院會決定交付相關委員會審查。

³⁷ 從第二屆開始之現職委員每屆任期三年，於期滿即改選，所以每位委員都面臨改選壓力，此與第一屆時尚有資深委員之時代，面臨改選壓力之增額立委只佔一部分，院會審議議案時，乃有資深委員在場參與開會，偶而亦會注意到行政命令應否改交審查。然而從第二屆開始，立法院全由每三年改選之立法委員組成，立委是由選民選舉產生，所以不得不重視選區之選民服務，參與議事之態度仍必須考量民意監督，所以全程在場出席參與開會之委員，自然比不上第一屆時之資深委員，因此對於行政命令之應否改交審查，當然不會成為出席委員所重視之對象。

³⁸ 立法院職權行使法第六十條第二項規定，出席委員對於前項命令，認為有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，如有十五人以上連署或附議，即交付有關委員會審查。

³⁹ 立法院劉前院長松藩於民國八十一年就任後，為增進議事效率，以建立議事慣例之方式，未讓對報告事項有異議之委員上臺發言；惟立委即藉議事錄及程序問題作冗長發言，為改進此種狀況，乃另闢發言管道，於八十三年九月二十三日立法院第二屆第四會期第四次會議，由朝野協商以上午九時至十時為委員論壇時間，八十三年十月二十六日同會期第八次會議決議將名稱改為「國是論壇」。

⁴⁰ 惟就民國80年以前准許立委針對報告事項有關行政命令查照案發言之案例中，其提議改交相關委員會審查之理由有：(一)有違反、變更或牴觸法律之處。(二)有侵犯法律保留事項之情形。(三)內容有不合理或不周延之處。(四)語意不夠明確或文字使用不當。(五)內容複雜、份量過多，為求慎重起見。(六)內容簡單，無法適應實際需求。(七)由於行政組織改組的結果，使行政機關的業務職掌有所更迭，造成甲機關所提法律案通過後，卻由乙機關根據該法的授權訂定行政命令的情形發生，委員對其法令之間能否配合產生顧慮，為求慎重，故有審查必要。(八)母法於審議時，委員曾經產生許多不同的看法甚或有激烈爭辯，因此對行政命令較為明確的規定便極為關切，所以依母法授權制定之行政命令送達立法院後，便延續審議母法時爭辯主因，而主張交付審查。(九)行政命令公布實施後，由於其內容具有高度爭議性，因而引起利害關係人紛紛向立法院陳情或以其他方式表達不滿，所以於行政命令查照案列入立法院議事日程報告事項後，在民意和利益團體強烈反應之壓力下，即提起將該案交付審查以作為回應。(十)由於該送請查照的行政命令修正案，其未修正前的內容在適用時即曾引起極大的非議，希望經由委員會的審查，以了解主管機關是否已矯正原有的缺失。(十一)有立委針對報告事項中的行政命令查照案登記發言，為避免耽誤院會時間，在無其他委員異議之情形下，即同意交付審查。(十二)認為行政命令關係人民權益甚鉅，為集思廣議，而提議交付審查。以上十二點理由係由許南海依立法院第六十四會期至第八十四會期間實際發生之案例歸納整理而成，甚具參考價值，足供委員以書面提議改交審查時作為提議之理由，惟因目前院會於處理報告事項，並未准許委員登記發言，故第(十一)項理由，在目前院會中不可能發生。此外有關之案例請參氏撰之「我國立法院對行政立法監督之研究」，國立政治大學公共行政研究所七十八學年度第二學期碩士論文，頁64至73。

肆、常設委員會之審查

各機關函送之行政命令查照案經院會決定交付相關委員會審查後，即進入常設委員會審查之階段。立法院也只能對這些決定交付審查之行政命令發揮較為有效的監督功能，這些行政命令查照案便要接受委員會較為嚴密的檢驗，審查之委員會於審查完竣後，須將審查報告函送議事處，俾便提報院會，此時議事處即提程序委員會，再將該審查委員會之審查報告編列院會議事日程之報告事項，而院會於處理委員會已審查完竣之行政命令之報告案時，即會根據審查委員會之審查結果所作決議，來作為院會最後處理之決議。

一、審查程序

行政機關函請立法院查照之行政命令，如經立法院院會決定交付有關委員會審查，其交付之方式，依前述說明，有交由單一委員會審查，亦有交付二個以上之委員會聯席審查。在交付單一委員會審查即由該委員會負責審查，在聯席審查之情形則由列名在前之主辦委員會負責審查。行政命令之審查與法律案之審查，許多程序相當，包括邀請相關人員列席、文件調閱、聽證等，因此立法院職權行使法特於第六十三條規定「各委員會審查行政命令，本章未規定者，得準用法律案之審查規定。」設準用之條文。所以負責審查之委員會，即依一般法案審查程序進行相關事宜，由各召集委員先決定議程，再由輪值召集委員召開會議，並邀請相關部會首長列席。於審查時由列席首長說明訂定要旨並備詢，與會委員亦得針對訂定行政命令之有關事項向列席首長或代表提出質詢，詢答完畢後，列席首長得先退席後，各委員即就聽取說明及詢答事項進行討論程序，而後作成審查決議，此時行政命令即審查完竣，主審委員會並擬具審查報告，以準備提報院會。

二、審查重點

各委員會對行政命令之審查重點⁴¹，可分形式與實質方面之審查來加以說明。

（一）、形式方面

審查委員會在形式方面必須審查其體例、格式是否合法，有無依法定程序提出及行政機關在擬訂過程中是否合法，其有無訂定權限、訂定過程有無瑕疵等。此即在各機關函送之行政命令中，先就其書面文件之體例與

⁴¹ 學者羅傳賢有關行政命令審查，係分程序委員會初審、常設委員會審查、與審查後之處理（備查、更正、廢止）等說明，請參氏著，立法程序與技術，五南圖書出版公司出版，2008年7月五版一刷，頁622及623。

格式加以審查，如所送行政命令是否具備標題，總說明及制定條文或條文對照表等格式⁴²，與體例是否相符。將行政命令函送立法院查照之機關有無訂定行政命令之權限；行政機關於擬訂法規命令時，有無依行政程序法第一百五十四條⁴³規定，於政府公報或新聞紙公告，以踐行預告程序。又依同法第一百五十七條規定⁴⁴，法規命令依法須經上級機關核定者，於發布前是否經過核定等，均為行政機關在訂定行政命令時所應注意之事項，此時審查委員會於審查時，即先就這些形式要件進行審查。

（二）、實質方面

在實質方面，審查委員會依立法院職權行使法第六十二條第一項規定⁴⁵，必須就該行政命令有無違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令規定之情形加以審查，茲分項說明之：

1、審查行政命令有無違反、變更或牴觸法律者

審查委員會必須就該行政命令是否違反、變更或牴觸法律之情形加以審查，而所謂違反、變更或牴觸法律者，係指該行政命令違反實定法及基本之法律原則⁴⁶。換言之，只要該行政命令與法律規定之內容，有違反法律之規定，或變更法律規定之意旨，或與法律文義相牴觸者，均為審查委員會所應審查之重點。至於法律則包括實定法與基本之法律原則，所謂實定法即指任何經立法機關依法定三讀程序制定或修正之法律；至於基本之法律原則，究竟有那些行政法之一般原則已普遍被接受為法源，不僅每個國家不同，即德國學者亦有不同之看法⁴⁷。就我國而論，在行政程序法完成立法程序前，行政法規中已成文化之原則，或行政法院已經引用作為裁判之依據者，約有誠信原則、比例原則、信賴保護原則及公益原則等⁴⁸。

⁴² 此三項格式為法律制定案所必須具備之格式，而法規命令之訂定案及修正案格式，比照法律案辦理，參行政機關法制作業應注意事項貳之三。

⁴³ 行政程序法第一百五十四條規定，行政機關擬訂法規命令時，除情況急迫，顯然無法事先公告周知者外，應於政府公報或新聞紙公告，載明下列事項：一、訂定機關之名稱，其依法應由數機關會同訂定者，各該機關名稱。二、訂定之依據。三、草案全文或其主要內容。四、任何人得於所定期間內向指定機關陳述意見之意旨（第一項）；行政機關除為前項之公告外，並得以適當之方法，將公告內容廣泛周知（第二項）。

⁴⁴ 行政程序法第一百五十七條規定，法規命令依法應經上級機關核定者，應於核定後始得發布（第一項）；數機關會同訂定之法規命令，依法應經上級機關或共同上級機關核定者，應於核定後始得會銜發布（第二項）；法規命令之發布，應刊登政府公報或新聞紙（第三項）。

⁴⁵ 立法院職權行使法第六十二條第一項規定，行政命令經審查後，發現有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，應提報院會，經議決後，通知原訂頒之機關更正或廢止之。

⁴⁶ 參許劍英，立法審查理論與實務，五南圖書出版公司印行，2006年四版二刷，頁242。此外行政程序法第四條亦規定，行政行為應受法律及一般法律原則之拘束，而行政命令之訂定係屬行政行為，當然不得違反法律及一般法律原則。

⁴⁷ Mayer/Kopp, aa0., §30; H. Maurer, aa0., §23; Wallerath, aa0., §6. 引自吳庚，行政法之理論與實用，三民書局總經銷，2007年9月增訂十版，頁58。

⁴⁸ 司法實務有關誠信原則之裁判案例有行政法院52年判字第345號判例、70判字第975號判

而在行政程序法制定後，該法第七條及第八條分別明定行政行為之誠信原則、比例原則及信賴原則，又於同法第五條規定明確性原則及第六條規定平等原則。

2、審查行政命令有無應以法律規定之事項，而以命令規定者

此項應以法律規定之事項而以命令規定之情形，其內容乃指違反法律保留原則而言。而法律保留原則指行政機關為行政行為須有法律授權，以積極要求行政機關之行為必須有法律依據，沒有法律授權，行政機關即不能作成合法的行政行為⁴⁹。所以，一定範圍內的行政活動，須保留由立法機關權限所制定之法律來加以規定，並以此法律作為依據，不得由行政機關自行決定。依中央法規標準法第六條規定，應以法律規定之事項，不得以命令定之；而同法第五條規定，左列事項應以法律定之：

- (一).憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。
- (二).關於人民之權利、義務者。
- (三).關於國家各機關之組織者。
- (四).其他重要事項應以法律定之者。

綜合言之，行政命令在實質審查方面，須注重行政命令之訂定，有無牴觸憲法或法律等上位階之法律規範，是否符合授權法律之政策目的與憲法及其他法律之一般政策。

行政機關如果違反前述中央法規標準法第五條各款法律保留之規定，立法院各委員會於進行實質審查後，即可依據立法院職權行使法第六十二條規定處理，通常有兩種方式，第一種情形是認為行政命令有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之情形時，應就具體情事擬具審查報告後，提報院會，於經議決後通知原訂頒之機關更正或廢止之。此時，立法院即會以院函通知原訂頒行政命令之機關，原訂頒機關應於二個月內更正或廢止；如逾二個月仍未為更正或廢止者，該行政命令即失效。另一種情形即是認為行政命令並無違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令規定之情形，此時委員會即會作成「准予備查」之決議，報請院會存查。

決可供參考；比例原則有行政法院 36 年判字第 34 號判例、47 年判字第 26 號判例、71 年判字第 925 號判決、72 年判字第 1698 號判決、76 年判字第 1083 號判決、83 年判字第 2291 號判決、司法院釋字第 575 號解釋亦對比例原則予以論述；信賴保護原則有司法院 25 年院字第 1557 號解釋、行政法院 54 年判字第 255 號判決、60 年判字第 746 號判決、75 年判字第 1644 號判決；公益原則有行政法院 23 年判字第 3 號判決、58 年判字第 47 號判決、69 年判字第 259 號判決。請參行政法院裁判要旨彙編（司法院行政訴訟及懲戒廳編輯）與司法院網站（<http://www.judicial.gov.tw>）。

⁴⁹ 參吳庚，前揭行政法之理論與實用一書，頁 86。

三、審查期限

法規命令之生效，通常固以公布或發布後即生效。為免因受本院審查影響而處於猶豫狀態，所以立法院職權行使法第六十一條規定「各委員會審查行政命令，應於院會交付審查後三個月內完成之；逾期未完成者，視為已經審查。但有特殊情形者，得經院會同意後展延。展延以一次為限；前項期間，應扣除休會期日。」。故委員會審查行政命令之期間，除有特殊情形，經院會同意展延外，原則上應於交付審查後三個月（扣除休會期日）內完成，以利法規秩序之安定，並有效減少委員會之積案。

但因本條設有「逾三個月未完成審查，且無展延情形，即視為已經審查」之機制，所以立法院各委員會均將逾期未審查之行政命令，提報院會存查，以使行政機關函送之行政命令能夠結案，並有利於法規秩序之安定。惟就逾三個月期限未完成審查而報請院會存查之情形，並未針對行政命令之實質內容進行審查，顯屬「立法怠惰」，而未善盡立法監督之責任。然在立法審查實務上，仍有因特別情形而報請院會同意展延審查期限一次者⁵⁰，例如認為行政機關函送之行政命令有違反或牴觸授權母法，而審查之委員會因有其他尚待審查之議案或行政部門業務報告公務繁重，以至於沒有時間排入委員會審查，於三個月審查期限屆滿前，得依立法院職權行使法第六十一條規定，報請院會同意後再延展審查期限三個月。

四、審查後之處理

行政命令送至相關委員會後之處理程序，依立法院職權行使法第六十二條規定：「行政命令經審查後，發現有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，應提報院會，經議決後，通知原訂頒之機關更正或廢止之；前條第一項視已經審查或經審查無前項情形之行政命令，由委員會報請院會存查；第一項經通知更正或廢止之命令，原訂頒機關應於二個月內更正或廢止；逾期未為更正或廢止者，該命令失效。」，所以行政命令經審查後，其處理結果有下列三種情形，茲說明如下：

（一）、備 查

行政命令逾三個月期間（扣除休會期日）未完成審查（即視為已經審查）或經審查後，如認為並無違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定

⁵⁰ 例如立法院第五屆第三會期財政委員會第十次全體委員會議即通過委員邱太三等六人之臨時提案，以院會交付審查財政部函送修正「營利事業委託稅務代理人查核簽證申報辦法」名稱為「營利事業委託會計師查核簽證所得稅辦法」及全文請查照乙案，其修正違反或牴觸所得稅法第一百零二條第二項授權母法，但因委員會審查預算以及行政部門業務報告之公務繁重，一直缺乏時間排入委員會審查，本法規命令將屆滿三個月審查期限，故依立法院職權行使法第六十一條規定，提案請求委員會做成決議，送交院會同意後延展本逾越母法之法規命令審查期限。請參 2003 年 4 月 23 日印發之立法院院總的二二五號政府提案第二四八三號之二議案關係文書，頁報 635；及立法院第五屆第三會期第九次會議議事錄，刊立法院公報第九十二卷第二十五期（總期 3299）「三」，2003 年 5 月 14 日，頁 421。

之事項而以命令規定之情形，即准予備查。一般係由委員會審查後，經由程序委員會編列院會議程報告事項予以備查。

（二）、更 正

行政命令經審查後，如認為有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定之事項而以命令規定之情形，委員會應將具體情事作成審查報告提報院會，經議決後，通知原發布之機關予以更正。依立法實務，委員會審查完竣之行政命令，除准予備查外，亦有原則上准予備查，惟另作附帶決議之情形⁵¹，此為附條件而非單純之准予備查，乃由程序委員會編列議程報告事項，經報告後與單純應更正之行政命令一樣，通知原發布機關更正或依照附帶決議辦理。

（三）、廢 止

行政命令經審查後，如認為有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定之事項而以命令規定之情形，亦可經議決後，通知原發布機關予以廢止。其程序與前述更正項所述相同。

前述經通知原發布機關更正或廢止之命令，基於立法監督之立場，此係行政命令訂頒不法之處，原訂頒機關應於二個月內更正或廢止；逾期未為更正或廢止時，該命令即為失效。

五、行政命令審查實務之探討

有關立法院各委員會對院會決定交付審查的行政命令查照案所作審查結果，可從立法院職權行使法制定前之第三屆及制定後之第四屆對行政命令審查之實際案例⁵²，得以知悉立法院審查行政命令查照案之實況。因立法院職權行使法制定前之立法院對行政命令之監督，係以立法院內規之原議事規則第八條⁵³來規範；而在立法院職權行使法制定後，則於第十章以

⁵¹ 茲就立法院第三屆至目前為止，各委員會對行政命令審查決議之類別，歸納如下：1. 准予備查（同意備查）。2. 通知原機關更正或廢止。3. 通知原機關更正或廢止，並作附帶決議。4. 准予備查（通過），並作附帶決議。5. 准予備查，並請有關部會綜合委員發言意見，儘速妥適修正。6. 除部分條文應修正外，其餘均准予備查（同意備查，惟部分條文違反憲法規定應予修正）。7. 退回行政院修訂後再送本院備查。8. 本案不予處理。9. 本案已無繼續審查必要，應予結案。10. 不予備查，並作附帶決議。11. 同意備查，惟主管機關應將國營事業董事、監察人名單送相關委員會查照。12. 本案照行政院函請同意增訂內容通過，並作附帶決議。13. 本案毋庸再行審查（或毋庸審議）。14. 本案已無審查必要，委員所提意見，請主管機關留供將來檢討新制參考。

⁵² 因立法院第三屆為國會改革五法於民國 88 年 1 月 25 日公布之前一屆，第四屆則為公布生效後之一屆，而所適用之法令不同，實際審查案例較具比較之參考價值，故特此兩屆之實際審查案例加以說明。

⁵³ 立法院原議事規則第八條之規定：「各機關送本院與法律有關之行政命令，應提報本院會議。但有出席委員提議，二十人以上連署或附議，經表決通過，得交付有關委員會審查。審查結果提報本院會議，如認為有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定之事項而以命令規定之者，經議決後，通知原機關更正或廢止之。」本條已移列於立法院職權行使法，所以立法院有關行政命令之監督均係依立法院職權行使法之規定來進行審查。

專章從第六十條至第六十三條規定對行政命令之審查，此時已提昇為法律規範，行政機關有依法行政之義務，對行政命令之拘束力當然較以往以議事規則規範之時代為強。此外，國會改革五法公布後，緊接著對於行政命令有更詳細規定之行政程序法亦於民國八十八年二月三日經總統公布。而於第四屆中之民國八十九年五月二十日又因政黨輪替，擔任國會角色之立法院對於不同政黨執政下之行政院所訂定之行政命令，在監督之態度上有無改變，都是值得進一步探討之問題。

（一）、審查實務概況

有關立法院各委員會對行政命令之審查，就立法實務之統計資料而言，在立法院之第三屆經院會決定交付委員會審查者有一百三十二件完成審查，而審查結果作成要求原機關更正者有九件，廢止者有一件，並有兩件係行政機關重複將行政命令送請立法院查照而作成「本案不予處理」之決議，其他有一百二十件係准予備查者（如附表三）。

附表三 第三屆立法院審查行政命令之處理結果統計表

會 期 處理結果	一	二	三	四	五	六	合 計
備 查	8	37	39	21	15	0	120
更 正	0	0	5	3	1	0	9
廢 止	0	1	0	0	0	0	1
其 他	0	0	2	0	0	0	2
合 計	8	38	46	24	16	0	132

說明：(一)此表所列資料之統計，是依立法院之議事錄逐件統計而成。

(二)表中備查欄之統計數字包括委員會所作決議為「准予備查」、「同意備查」、「照案通過並作附帶決議」、「同意備查，並作附帶決議」、「無繼續審查之必要」、「無審查必要」、「毋庸審議」、「毋庸審查」等項。

再就第四屆來說，行政機關函送之行政命令查照案有三千零一十九件經院會決定交付審查者有一百一十二件，但經過各委員會完成審查者共有十件，審查結果清一色係准予備查，其他一百零二件並未完成審查，而係各委員會依立法院職權行使法第六十一條第一項⁵⁴規定未於三個月內完成審查，或經展延一次仍未完成審查，於扣除休會期日仍逾期未完成審查，即視為已經審查，然後由審查之委員會以公文函請議事處，以便由程序委員會排入院會議程，俾以提報院會存查。從這些具體之統計數字可以發現

⁵⁴ 此項規定之機制乃除能有效減除委員會之積案，並可促進委員會加速審查，而利法規秩序之早日安定，以免法規因受本院審查影響而處於猶豫狀態。

下列情形：

1、每屆之最後一會期各委員會均無完成院會決定交付審查之行政命令，此是否與委員忙於選舉事務有關，即不得而知。也許是每屆之最後一會期交付審查之行政命令較少，或者因屆期不延續⁵⁵之影響，每屆最後一會期如未完成行政命令之審查者，除預（決）算案及人民請願案外，尚未議決之議案，下屆不予繼續審議。

2、經委員會完成審查之行政命令，其審查結果大部分是准予備查者居多，偶有一些是「准予備查，另作附帶決議」之附條件之准予備查，其他作成行政命令應予更正或廢止之情形可說很少。尤其是在第四屆因適用立法院職權行使法第六十一條所定行政命令審查期限之規定，絕大部分交付審查之行政命令均是以此種方式結案，根本未經過實質審查，所以各委員會完成審查之行政命令可以說寥寥無幾。

3、第三屆與第四屆因適用之法令不同，在第三屆時行政命令經審查後，如認為有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定之事項而以命令規定之者，經議決後，依立法院原議事規則第八條規定也只能通知原機關更正或廢止之，並不能使該行政命令失效。而在第四屆時，交付審查之行政命令如有上述情形，依立法院職權行使法第六十二條第三項規定，經通知更正或廢止之命令，原訂頒機關應於二個月內更正或廢止，逾期未更正或廢止者，該命令即失效，所以監督之效力較第三屆對行政命令之監督為強。

綜上所述，依中央法規標準法第七條規定觀之，立法院對法規命令之審查，似採「單純送置義務之課予」的監督模式，學者大部分也贊成此說⁵⁶，認為對行政機關送請查照之法規命令，僅審查其違法性部分，但立法

⁵⁵ 有關立法院議案審議之屆期不延續，是在民國 88 年 1 月 25 日公布國會改革五法中之立法院職權行使法第十三條規定，政府機關及立法委員提出之議案，每屆立法委員任期屆滿時，尚未完成委員會審查之議案，下屆不予繼續審議。所以立法院在第三屆時並未有屆期不延續之規定，而累積在立法院之法案非常龐大，因此法案審議採用屆期不延續有其實質之正面效益。然此項規定經過第四屆之適用後，各行政機關為避免法案審議之屆期不延續，如法案尚在委員會審議中而無法完成實質內容之審查，均係透過委員於委員會開會時，即保留未完成審查之部分內容，將這些未完成實質審查部分一併作成決議提報院會公決。所以立法院便再度修法將該條修正為：「每屆立法委員任期屆滿時，除預（決）算案及人民請願案外，尚未議決之議案，下屆不予繼續審議。」，而行政命令交付審查案，亦為議案之一種，且依同法第六十三條之規定，得準用法律案之審查規定，故行政命令交付審查案同樣適用此項屆期不延續之規定。

⁵⁶ 依中央法規標準法第七條之規定，各機關所訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院，立法院應提報立法院會議（立法院職權行使法第六十條第一項）。易言之，命令之公布先於送請立法院查照，在理論上，立法院是在事後且在各機關主動送請查照前提之下，對命令之違法性加以審查，若出席委員對於前項命令，認為有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，如有十五人以上連署或附議，即交付有關委員會審查（立法院職權行使法第六十條第二項）。此種事後、被動的監督，正表示命令並不要求以送置立法院為生效要件，然俟立法院依一定程序審查，發現其有違背法律保留

院對法規命令之妥當性如有疑慮，仍可本於其他職權行使之方式，令行政機關改正，以發揮實質監督之功能。在立法院職權行使法未制定前之立法院原議事規則第八條所規定對行政命令之審查，亦係採「單純送置義務之課予」，惟在該法公布（民國八十八年一月二十五日）後，依第六十條至第六十二條規定觀之，似偏向於「廢棄請求權之保留」的監督方式，並非如以往單純送立法院「備查」。即行政機關訂定職權命令或授權命令後，應送立法院，由立法院院會再交付各委員會。對於改交審查之行政命令，如發現有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，應提報院會，經院會議決通過後，即通知原訂頒機關更正或廢止之。

（二）、立法院審查行政命令之方式

立法審查行政命令之目的，乃是各國國會為防止行政權之濫用，以保障人民權益，對於行政機關所訂定之行政命令，透過各種監督機制，以決定行政法規是否牴觸國會立法，而認定行政命令得否發生合法效力。各國國會對行政命令之審查制度雖有些微差異，然均有審查機制之規範，我國亦然，而設有多種審查機制，以加強對行政機關發布行政命令之監督。

1、課予單純送置義務

此項送置義務係指行政機關訂定行政命令後，立法機關只單純課予行政機關送置義務，該訂定命令之行政機關只要將行政命令函送立法機關查照之義務即可，立法機關對該行政命令之內容並沒有表示意見、給予建議或對行政命令加以審查之機會，該命令之生效與是否送達立法機關並無關連。所以只要行政機關於訂定行政命令後，盡到函送立法機關查照之義務即可，命令送置立法機關後，並不須要立法機關表示意見即可生效，立法機關此時的角色充其量也只是被動受訂定命令之行政機關告知其內容及該行政命令已生效之事實。至於行政機關是先發布命令，於生效後再送置，還是以送置為生效要件，則應視立法者所規定之內容而定，此種立法審查只可以說是一種事後的消極監督，此種監督機制之效力是最為薄弱，其效力僅是立法機關對行政機關將已生效之命令，消

原則或逾越授權母法之授權時，雖通知原訂定機關更正或廢止，該違法之命令早已行之多時，對人民之權利義務侵害甚大。但若以法律明定所有關於人民權利義務之法規命令必須以送立法院核備為生效要件，又恐影響分權原理、授權精神及行政效率。固然，立法者可透過其他行使職權方式（譬如質詢、審查預算、逕行立法、將人民相關請願案改提法律案等……）間接監督命令之違法。但若參考德國法制，對某些重要授權於授權母法中規定，行政命令未經立法機關同意前，不得公布生效，作為一般監督以外之特別監督模式，或可收折衷之效。詳細請參閱李震山，行政法導論，三民書局印行，2007年10月修訂七版，頁328及329。

極的接受被告知內容而已。此依中央法規標準法第七條規定：「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。」此項即送立法院之規定，即是行政機關將已發布生效之行政命令函送立法院查照即可，此僅屬備查性質，是否函送立法院查照對行政命令之效力不生任何絲毫影響⁵⁷，此條規定也是現行各部會將行政命令函送立法院查照之原則性規定，各行政機關大都是依本條規定以盡「送置義務」，所以行政機關於行政命令發布或下達後，該訂定命令之機關將其函送至立法院後，即已盡到「送置」之義務，其手續即已完備，而不必再負擔其他責任。在立法院職權行使法未制定前之立法院原議事規則第八條規定對行政命令之審查即採此種方式，若審查認為該行政命令有違反、變更或牴觸法律者，得以決議通知原機關更正或廢止之，但並無再進一步之監督效力。然於「立法院職權行使法」制定後，因非僅係純粹課予行政機關單純將發布或下達之行政命令函送立法院查照而已，而係採取後述立法否決之監督機制，所以前述中央法規標準法第七條之規定，似僅能認為行政機關應將已發布之行政命令函送立法院查照之「送置義務」的強制規定，至於立法院對於函送之行政命令究應作何種方式之監督，除於授權母法之條文中有特別規定外，原則上立法院應依立法院職權行使法之相關規定處理。換言之，只有在符合合同法相關規定之要件下，才能將行政機關函送之行政命令交付審查。

此外，在相關法律中，亦有明定行政命令應「送立法院備查」⁵⁸或「送立法院查照」⁵⁹者，此雖有「備查」與「查照」用語之不同，

⁵⁷ 學者吳庚亦表示，中央法規標準法第七條即送立法院之規定，此不影響效力之函送查照乃指此種送置而言。參氏著，前揭行政法之理論與實用，頁288。另參中國時報2000年4月3日第四版政治新聞，有關為「核」擴散政治效應之報導。

⁵⁸ 條文中用語為「送立法院備查」如1、菸酒管理法第五十九條審查及證照費收費標準之規定：「主管機關依本法規定受理申請許可及核發、換發執照，應收取審查費及證照費；中央主管機關得對於酒製造業者，按年收取許可費；其各項收費標準，由中央主管機關定之，並送立法院備查。」、同法第六十一條有關施行細則之規定：「本法施行細則，由中央主管機關定之，並送立法院備查。」；2、公共電視法第四十七條公視基金會章程之訂定規定：「公視基金會董事會應於第一次會議召開之日起三個月內訂定章程，由主管機關送立法院備查，並逕向法院辦理法人登記。」；3、環境影響評估法第五條第二項應實施環境影響評估訂定作業準則之規定：「前項開發行為應實施環境影響評估者，其認定標準、細目及環境影響評估作業準則，由中央主管機關會商有關機關於本法公布施行後一年內定之，送立法院備查。」；4、公營事業移轉民營條例第六條第二項公營事業移轉民營協議方式、內容之規定：「公營事業採前項規定之方式移轉民營時，事業主管機關得報請行政院核准，公開徵求對象，以協議方式為之，並將協議內容送立法院備查。」；5、行政院衛生署中醫藥委員會組織條例第十條第二項中醫藥委員會遴選辦法之規定，前項「中醫藥委員會」委員之遴選辦法，應送立法院備查。

⁵⁹ 條文中用語為「送立法院查照」如1、臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例第五條第一項暫行組織規程之規定：「省政府暫行組織規程，由行政院定之，送立法院查照。」；2、關稅法第三條第一項關稅互惠待遇進口稅率徵收標準之規定：「關稅依海關進口稅則由海關從價或從量徵收。海關進口稅則之稅率分為兩欄，分別適用於與中華民國有互惠

惟就監督機制而言，此兩類行政命令均係於生效後，再函送立法院作事後消極之監督，與授權母法中未明定行政命令之監督方式者均屬相同。所以「備查」與「查照」均係陳報立法院知悉、或函請照會立法院而已，僅係備案性質。除行政機關函送之查照案經立法院院會改交審查外，原則上立法院對該行政命令並未加以審查，此與授權母法未於法律明定行政命令之監督方式，二者並無不同。換言之，法律即使未明定行政命令應送立法院「備查」或「查照」，訂定行政命令之機關，仍有將行政命令函送立法院查照之責任。其監督方式及程序，原則為「課予單純送置義務」，只有立法院就行政機關函送之行政命令於提報院會時，依立法院職權行使法第六十條第二項規定改交審查，此時之監督方式，即例外採用以下所述之「廢棄請求權之保留」。

2、廢棄請求權之保留

此項立法機關所保留之廢棄請求權，係指立法機關於授權母法中規定，行政機關有義務將依本授權法之授權所訂定之行政命令於發布生效後送置立法機關審查，立法機關保留嗣後請求行政機關廢棄命令之權。然若立法機關超過法律所訂期限而未有廢棄該命令之請求，則此一廢棄請求權消滅，以後即不得再提起⁶⁰。行政機關於訂定命令後，即可先行公布，使該行政命令先行生效。立法機關若嗣後審查結果認為命令違法，因該命令係在發布生效後才送立法機關，此只有在行政命令違反授權母法時，立法機關才可作成決議後，要求行政機關廢棄該命令。又此之決議在性質上雖僅為單純決議，但因有授權母法之法律上依據，當然對行政機關具有法律上之拘束力，且立法機關對行政命令之監督屬職權範圍內之事項，其所作決議之法律效力應屬無庸置疑。所以行政機關自有遵守決議廢棄該行政命令之法律上義務。換言之，行政機關必須將所訂定之行政命令更正或廢止之，並依立法機關之決議重新擬訂行政命令後，再送請立法機關進行審查。此之監督類型係「鎮壓監督」，為事後之積極監督，也可稱為國會對行政命令內容之「事後協力」⁶¹，所以國會對此類行政命令之監督，主要是

待遇及無互惠待遇之國家或地區之進口貨物。其適用對象，由財政部會商有關機關後報請行政院核定，並由行政院函請立法院查照。海關進口稅則，另經立法程序公布之。」、同法第六十六條第二項稅率之機動調整規定：「前項增減稅率貨物種類之指定，實際增減之幅度，與特定生產事業之種類，合併應達到之規模或標準，以及增減或停徵關稅之開始與停止日期，均由財政部、經濟部會同擬訂，報請行政院核定，並即由行政院送立法院查照。」。

⁶⁰ 參許宗力著，法與國家權力，國立台灣大學法學叢書，月旦出版社有限公司出版，1993年4月增訂二版，頁277。

⁶¹ 學者蔡文斌，亦認為有關行政命令審查之廢棄請求權保留的監督模式，性質上係屬

在行政命令之違法審查。

依立法院職權行使法之相關規定，行政機關於訂定行政命令後，無論是依職權所訂之職權命令或是依法律授權之授權命令，都要送到立法院。惟該行政命令查照案列入立法院院會報告事項時，如出席委員認為該行政命令有立法院職權行使法第六十條第二項之情形，並具有三十人以上之連署或附議，得將該行政命令改交有關委員會審查，並非所有之行政命令均要審查⁶²，否則如不符上述要件，立法院院會仍只是交由相關委員會。而立法院各委員會對院會決定交付審查之行政命令，即具有廢棄請求權之保留，於審查完畢後，則提報院會，所以立法院只是對改交審查之行政命令保留有廢棄請求權，其監督效力已較前述中央法規標準法第七條及立法院原議事規則第八條規定單純送置義務之「備查」加強許多。因此，在此種監督方式下，立法院各委員會對行政命令之審查只能依同法第六十二條規定，以該行政命令有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者為由，經提報院會，於議決後，再以院稿通知原訂頒之行政機關更正或廢止該行政命令。所以本法所採之「廢棄請求權之保留」，與德國所採之方式稍有差異，即立法院並不得以該行政命令有違法或不妥適之情形，直接修改該行政命令之內容，而是先請原訂頒之行政機關自行更正或廢止之，如未於二個月內更正或廢止，則該命令即失效。換言之，立法機關對行政機關所訂定之行政命令，無論是職權命令或授權命令，只有監督之權責，並無直接修改之權利。而有關行政命令應如何更正或廢止，仍屬行政機關之職權，立法機關只能透過決議來督促行政機關執行；否則行政命令之監督將成為修法，甚至立法行為，與行政立法制度之本質不符。目前立法院職權行使法所規定關於行政命令之審查，係以法律規定，所以批評立法院議事規則並非法律的質疑即已不具備，且在該法第六十三條規定，行政命令之審查也準用法律案之審查，所以行政命令之議決，也是準用法律案的議決，當然也

「鎮壓監督」類型。參氏著，析論行政命令的國會監督，刊全國律師，第四卷第二期，2000年2月，頁44。

⁶² 學者李建良指出，依目前立法院職權行使法第六十條至第六十三條之規定，行政命令無論是依法律授權或依法定職權所定，均應送立法院「審查」，立法院對其保有廢棄請求權，故行政命令已非如過去單純送置立法院「備查」。請參氏著，行政命令與國會監督一文，刊台灣本土法學雜誌第六期，2000年1月，頁160。本文贊同後段文字之敘述，認為立法院對行政機關所訂定之行政命令，並非如過去單純送立法院「備查」而已，且對改交審查之行政命令具有廢棄請求權之監督機制。但對於行政命令無論是依法律授權或依法定職權所定，均應送立法院「審查」之說明，則持保留態度，因在立法實務上，行政機關所函送立法院查照之行政命令，仍須符合立法院職權行使法第六十條之要件，立法院院會才會將行政命令改交有關委員會審查，否則仍是交由相關委員會查照，並未加以審查。

符合立法程序之讀會程序。所以立法院基於立法院職權行使法之規定，而要求行政機關更正或廢止行政命令，應具有法律的拘束力，就其內容觀之，應屬類似於德國所謂的廢棄請求權之保留⁶³。

再者，此項廢棄請求權之保留，係屬立法機關對行政命令之事後監督；與立法否決權⁶⁴，是立法機關基於專業分工與效率的考量，先請行政機關代為擬定妥適的行政命令後，再由立法機關審查，若認為妥適則可同意讓此行政命令成為有效之法規範，如立法機關不同意行政機關所制定的行政命令，則表示並未通過此項行政命令，二者仍有一些差異。所以附有立法否決權之行政命令，其生效期間，是在立法機關為一定的作為或不作為後，該行政命令才生效⁶⁵。但行政命令之審查若採廢棄請求權之保留，則行政命令於函送立法機關前，已經發布生效，只有於審查後立法機關發現有違法或不妥當之情形下，才可要求行政機關加以廢棄之，此與立法否決權之生效，係決定於立法機關之審查似有所不同。

3、立法追認

有關立法追認有緊急命令之追認與普通行政命令之追認，這些命令於發布後，必須送請立法機關追認，如立法院不同意時，這些命令就立即失效。惟緊急命令，係指國家於非常時期，由國家元首公布，其效力超過法律，甚至可停止憲法若干條款效力之命令⁶⁶。依此定義，緊急命令與一般命令有所不同，為總統基於憲法所為之行政行為，尚非本文所探討之行政命令範圍。茲僅就普通行政命令之追認說明之。

普通行政命令之追認，一般係中央法規標準法、立法院職權行使法及行政程序法以外之相關法律中，對於一般之行政命令之監督，明定應就其發布命令後，於一定期間內送請立法院追認，所以此項須經立法院

⁶³ 參李建良，前揭註，行政命令與國會監督一文，亦表示相同看法，刊台灣本土法學雜誌第六期，2000年1月，頁160。另學者董保城亦表示，中央法規標準法與立法院職權行使法在監督方式所不同者，在於前者僅以「課予單純送置義務」為監督權行使方式，後者則有更進一步監督效力之廢止權保留（第六十二條）。參氏著本土化「職權命令」法理建構之嘗試一文，刊台灣本土法學雜誌第十一期，2000年6月，頁99。此兩位學者均認為立法院職權行使法第六十二條規定對於行政命令之監督方式，係採「廢止請求權之保留」，本文頗表贊同。

⁶⁴ 此項立法否決權是由立法權片面地予以否決行政權的決定，而未讓總統有反撲的機會，違反聯邦憲法總統制的精神，而被美國最高法院裁定違憲。Ins v. Chadha 462 U.S. 919(1983)。又學者吳庚認為立法院職權行使法第十章行政命令之審查，其第六十條至第六十二條之規定，即為立法否決，與其他學者看法不同。參前揭氏著，行政法之理論與實用一書，頁303及304。

⁶⁵ 參湯德宗，三權憲法、四權分立與立法否決權，刊於美國研究，第16卷第2期，1986年6月，頁45。

⁶⁶ 參林紀東，中華民國憲法逐條釋義第二冊，三民書局股份有限公司印行，1977年2月再版，頁108。

追認之行政命令，須立法院同意後，才能不失其效力，否則立法院不予同意追認，則該行政命令即失其效力。再者，採用此種行政命令之監督方式，必須法律另有特別規定，茲略述其要旨如下：

(1)、特別之監督方式

普通行政命令之追認係法律特別規定之行政命令監督方法，須有法律⁶⁷明文規定該行政命令之決定應經立法院追認者，始得採用此種行政命令之監督方式。

(2)、行政機關之定期送請追認之義務

一般須送立法院追認之行政命令，法律均課以一定期間內，送請立法院追認之限制，而其期間之長短則由法律衡酌情事之緩急而作不同之規定，有十日者，亦有一個月等，期間之長短完全依法律之規定。

(3)、追認之效力

一般須要追認之行政命令，從文義觀之，均係該行政命令已生效後再送立法院，此類命令大都依法律之授權就特定之具體事項所為之決定，並非抽象之規定。只是該已生效之行政命令仍須經立法院之追認，

⁶⁷ 此類法律均係有關經貿之法律，如 1、貿易法第五條有關貿易之管制及禁止規定：「基於國家安全之目的，主管機關得會同有關機關報請行政院核定禁止或管制與特定國家或地區之貿易。但應於發布之日起一個月內送請立法院追認。」；及同法第六條暫停貿易措施之規定：「有左列各款情形之一者，主管機關得暫停特定國家或地區或特定貨品之輸出入或採取其他必要措施：一、天災、事變或戰爭時。二、危害國家安全或對公共安全之保障有妨害時。三、國內或國際市場特定物資有嚴重匱乏或其價格有劇烈波動時。四、國際收支發生嚴重失衡或有嚴重失衡之虞時。五、國際條約、協定或國際合作需要時。六、外國以違反國際協定或違反公平互惠原則之措施，妨礙我國輸出入時（第一項）；前項第一款至第四款或第六款之適用，以對我國經濟貿易之正常發展有不利影響或不利影響之虞者為限。主管機關依第一項第四款或第六款暫停輸出入或採行其他必要措施前，應循諮商或談判途徑解決貿易爭端（第二項）；主管機關採取暫停輸出入或其他必要措施者，於原因消失時，應即解除之（第三項）；前條追認規定於本條適用之（第四項）。」2、管理外匯條例第十九條之一外匯凍結之規定：「有左列情事之一者，行政院得決定並公告於一定期間內，採取關閉外匯市場、停止或限制全部或部分外匯之支付、命令將全部或部分外匯結售或存入指定銀行、或為其他必要之處置：一、國內或國外經濟失調，有危及本國經濟穩定之虞。二、本國國際收支發生嚴重逆差（第一項）；前項情事之處置項目及對象，應由行政院訂定外匯管制辦法（第二項）；行政院應於前項決定後十日內，送請立法院追認，如立法院不同意時，該決定應即失效（第三項）；第一項所稱一定期間，如遇立法院休會時，以二十日為限（第四項）。」同法第二十六條之一有關停止適用決定之規定：「本條例於國際貿易發生長期順差、外匯存底鉅額累積或國際經濟發生重大變化時，行政院得決定停止第七條、第十三條及第十七條全部或部分條文之適用（第一項）。行政院恢復前項全部或部分條文之適用後十日內，應送請立法院追認，如立法院不同意時，該恢復適用之決定，應即失效（第二項）。」3、香港澳門關係條例第六十條有關停止適用情形之規定：「本條例施行後，香港或澳門情況發生變化，致本條例之施行有危害臺灣地區安全之虞時，行政院得報請總統依憲法增修條文第二條第四項之規定，停止本條例一部或全部之適用，並應即將其決定附具理由於十日內送請立法院追認，如立法院二分之一不同意或不為審議時，該決定立即失效。恢復一部或全部適用時，亦同（第一項）。本條例停止適用之部分，如未另定法律規範，與香港或澳門之關係，適用臺灣地區與大陸地區人民關係條例相關規定（第二項）。」等，此係基於國家安全之目的，雖得作某些管制貿易或限制外匯措施，但另課予行政機關應於一定期間送立法院追認之義務。

經同意後才能繼續維持其生效之狀況。否則如立法院不同意時，該行政命令即失其效力，而此之失其效力，一般係指向後失其效力，並非溯及既往之失其效力⁶⁸；反之，如可以溯及既往之失其效力，則對法律秩序之安定將造成不利之影響。

（4）、追認程序之適用

立法院職權行使法第十五條雖有規定緊急命令之追認程序，然並未規範一般普通行政命令之追認程序，故此條文不得適用於普通行政命令之追認程序。本文看法認為此項對普通命令之追認程序，仍應準用立法院職權行使法第十章有關行政命令之審查等相關條文。惟因法律已明文規範須於一定期間送立法院追認，所以對於應經立法院追認之普通命令，立法院程序委員會於排定議程報告事項時，即須將此一普通行政命令交相關委員會審查。委員會審查時，仍須就其有無逾期等程序事項及實質內容之妥當與否進行審查。且法律規範此類命令，均係行政機關依法律授權而對特定且具體之事項之決定，所以其決定似有整體性，原則上立法院於審查時應整體為之，要接受即全部接受，不得為一部分同意而一部分不同意。惟於立法審查實務上，審查會在討論時，仍可提出附加保留意見或提出附帶決議方式為之。委員會於完成審查後再提報院會，院會通過後再由立法院通知函送之相關機關。

4、同意權之保留

有關同意權之保留係指立法者於授權母法中規定，行政機關依授權法所訂定之行政命令於訂定後，應先送至國會，俟國會同意後，始得公布或生效之制度⁶⁹。所以行政命令是否生效繫於國會之同意，並非行政機關於訂定後即可公布或生效。這種國會對行政命令之監督方式是屬事前積極的監督方式，行政機關於訂定行政命令後，送至國會審查前，該行政命令尚未生效，須待國會經過議事程序及院會議決通過或同意，才能發布生效。所以國會保留事前對該行政命令是否生效之同意權，對該行政命令是否逾越母法加以審查。如經國會同意後，始得公布而發生效力，不同意則自始不生效力。換言之，行政機關如不履行將行政命令送至國會之義務或經國會否決之行政命令而仍強行公布，則該行政命令因欠缺

⁶⁸ 從司法院大法官會議對違憲法令失效所為之解釋，大都基於法律秩序之安定性，而以附期限（相關法令應檢討修正，其與本解釋意旨不符部分，應自本解釋公布日起，至遲於屆滿一年內或兩年時失其效力。）或宣告自解釋公布之日起失其效力，並無宣告自始無效之溯及無效決議的解釋案例。參陳新民，中華民國憲法釋論，2001年1月修訂四版，頁680至682。

⁶⁹ 參許宗力著，法與國家權力，國立台灣大學法學叢書，月旦出版社有限公司出版，1993年4月增訂二版，頁275。

授權所應具備之程序要件，而自始不生效力。其目的在延遲行政命令之生效，使國會之事前同意成為行政命令生效之前提要件，以確保國會對行政命令之內容有絕對的掌控能力。

此種受「同意權之保留」監督方式之行政命令⁷⁰，行政機關於訂定命令後，必須送請國會同意後才可發布生效，即行政機關之意思與國會之意思，雙方對行政命令之內容在意見上是一致的，才能發生效力，並非任何一方能夠片面決定行政命令之內容。至於國會審查此尚未生效之行政命令的審查權限，本文看法則認為除對行政命令之違法性加以審查外，亦可監督其內容之妥當性，此與採取「廢棄請求權之保留」之行政命令監督方式，是對已生效之行政命令加以審查，只限於審查其違法性是有區別的。所以行政命令之監督方式，若採用同意權之保留方式，因其尚須取得國會之同意才能生效，則行政機關訂定行政命令之裁量權限，就會牽就國會是否同意，而比國會採用「廢棄請求權之保留」的監督方式，受到較多之限制。而國會若認為命令違法或不妥當時，雖可將具體之意見或建議作成決議，請訂定命令之行政機關修改該命令，然仍無直接修改該命令內容之權限。此時行政機關即有依照國會所作決議之意見或建議加以修改之義務，行政

⁷⁰ 立法院採用「同意權之保留」方式來監督行政命令，因法律規範用語之不同，而有下列類別如 1、應經立法院同意：(1)、臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十七條第三項限制居留數額之規定：「大陸地區人民依第一項規定，每年申請在臺灣地區居留之類別及數額，得予限制；其類別及數額，由行政院函請立法院同意後公告之。」。(2)、新市鎮開發條例第二十七條第二項辦理新市鎮財團法人之組織章程規定：「主管機關為辦理新市鎮開發事項設立財團法人機構之董監事，應有當地地方政府代表、土地所有權人代表或其委託之代理人及學者專家擔任；其組織章程及董監事人選並應經立法院同意。」；2、應經立法院決議：(1)、臺灣地區與大陸地區人民關係條例第九十五條直接通商、通航、大陸人民入臺工作應經立法院決議之規定：「主管機關於實施臺灣地區與大陸地區直接通商、通航及大陸地區人民進入臺灣地區工作前，應經立法院決議；立法院如於會期內一個月未為決議，視為同意。」。(2)、中央政府建設公債及借款條例第九條之一公債發行限制之規定：「中央銀行不得承受本公債之發行及不得承貸本借款。但經行政院送經立法院決議准予承受及承貸者，不在此限。」；3、應送立法院審查：菸酒稅法第二十二條有關健康福利捐之規定：「菸品另徵健康福利捐，其應徵金額如下：一、紙菸：每千支徵收新臺幣二百五十元。二、菸絲：每公斤徵收新臺幣二百五十元。三、雪茄：每公斤徵收新臺幣二百五十元。四、其他菸品：每公斤徵收新臺幣二百五十元（第一項）；前項所徵健康福利捐金額，應於本法公布實施二年後，重新檢討（第二項）；依本法稽徵之健康福利捐應用於全民健康保險安全準備、中央與地方之菸害防制、衛生保健及社會福利（第三項）；前項健康福利捐之分配及運作辦法，由中央主管機關於本法通過後一年內訂定，並送立法院審查（第四項）。」；4、應送立法院審議：政府採購法第一百零四條有關軍購案辦理及其例外之規定：「軍事機關之採購，應依本法之規定辦理。但武器、彈藥、作戰物資或與國家安全或國防目的有關之採購，而有下列情形者，不在此限：一、因應國家面臨戰爭、戰備動員或發生戰爭者，得不適用本法之規定。二、機密或極機密之採購，得不適用第二十七條、第四十五條及第六十一條之規定。三、確因時效緊急，有危及重大戰備任務之虞者，得不適用第二十六條、第二十八條及第三十六條之規定。四、以議價方式辦理之採購，得不適用第二十六條第三項本文之規定（第一項）；前項採購之適用範圍及其處理辦法，由主管機關會同國防部定之，並送立法院審議（第二項）。」。

機關若未遵照立法院決議之意思來修改行政命令，因該行政命令尚未生效，國會方面除可透過立委質詢、提案、或於審議與行政命令相關之法律時另作附帶決議等方式行政治監督外，仍可以採用修改法律之方式，將授權收回或逐漸縮小行政命令之授權範圍，並將國會之意思，納入法律之內容，直接明文規定於法律中，以取代該命令原來之規定。

（三）小結

立法院對行政命令之審查機制有以上所述四種方式，惟因法律規定之不同，其效力即有差異。如法律規定「送立法院備查」或「送立法院查照」，此均係函請照會立法院知悉之意，屬備案性質，此與授權母法未以法律規定行政命令應送立法院「備查」或「查照」者，在行政機關之做法應無不同，即各機關均有依照中央法規標準法第七條之規定函送立法院查照之義務與責任。

又以同意權之保留的監督方式來說，縱因法律用語之差別，有應經立法院「同意」，有應經立法院「決議」，有應送立法院「審查」或有應送立法院「審議」，然行政機關均須於訂定命令後，尚未生效前，即須函送立法院，再由立法院依審查行政命令之方式，由程序委員會編列議程報告事項，此時程序委員會所擬之意見，必須依行政命令之性質交相關委員會「審查」，而非只有交相關委員會，故其監度之效度較高，此種監督行政命令之方式，在效力上是最強的，此為法律之特別規定，故此類行政命令須經立法院審查通過或同意後才可生效，與前述其他三種行政命令監督方式，均係命令生效後再送立法院者並不相同。

再從國會監督行政命令之觀點來看，「課予單純送置義務」之方式，係國會對已生效之行政命令所為事後消極之監督，通常之作用僅係立法機關單純被告知該行政命令之內容；「廢棄請求權之保留」係國會對已生效之行政命令所為之事後積極監督，國會得對改交審查之行政命令作有無違法之審查；「立法追認」係對已生效之行政命令所為之事後積極監督，國會得對應經追認之行政命令作是否妥當之審查；至於「同意權之保留」係國會對未經生效之行政命令所為之事前積極的監督，對於應經立法院同意之行政命令所為之審查，得進行有無違法及是否妥當之審查。此四種行政命令之監督方式，除「立法追認」自成另一種類型，不屬於德國監督行政命令之模式⁷¹外，其他三種監督行政命令之方式均可歸類為德國監督行政命令之模式中之類型。

此外，行政命令之立法監督方式，除上述四種模式外，於立法實務上，

⁷¹ 有關德國對行政命令之審查方式請參許宗力，論國會對行政命令之監督，台大法學論叢，收於氏著法與國家權力，月旦出版公司出版，1993年4月增訂二版，頁275至281。

亦有委員以質詢方式，請行政機關應將某行政命令送請立法院備查、建議廢止特定之行政命令或某些事項不得以行政命令規範；亦有於院會提出臨時提案，建議應訂定、更正或廢止某項行政命令；甚至於院會審查法案，在通過制定法律或修正、廢止法律案時，於作成決議後，再就與該法律案有關之行政命令應如何訂定、更正或廢止另作附帶決議；也有民眾以陳情之方式，建議應訂定、更正或廢止某項行政命令而向立法院請願，此時立法院即透過審查人民請願案之機制，而對該行政命令產生建議之效力。惟就事實而論，這些非正式之審查機制，因無法律之明文規定，在效力上，只是建議性質，僅有輔助對行政命令之監督效力，於法律上並無絕對之拘束力，所以在行政命令之審查上，似乎無法發揮真正之監督效果。

伍、提報院會之程序

行政命令經各委員會（或聯席）審查後，無論有無結果均須提報院會作最後之處理，如委員會對於交付審查之行政命令於扣除休會期日逾三個月未完成審查，或展延三個月後，仍逾期未完成審查者，依立法院職權行使法第六十一條第一項規定，即視為已經審查及委員會審查行政命令並無發現有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者等違反法律保留之情形，此時委員會審查結果即作「准予備查」、「同意備查」及「准予備查，另作附帶決議」之決議，這兩種情形依同法第六十二條第二項規定均由委員會報請院會存查。至於行政命令經審查後如發現有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，依同法第六十二條第一項規定應提報院會，經議決後通知原訂頒之機關更正或廢止。

一、程序委員會之編列議程

行政命令只要是經院會決定交付審查者，各委員會無論是逾期未完成，視為已經審查，或經委員會審查完畢，擬具審查報告，其審查結果是「准予備查」或係應「通知原訂頒機關更正或廢止」者，均由審查之委員會函請立法院議事處，以便由該處先編列議程草案，俾便提程序委員會處理。而程序委員會於編列議程時須視該行政命令之審查委員會來函主旨，係提報院會公決或提報院會存查來決定是編列議程討論事項或報告事項，茲說明如下：

（一）、討論事項

行政命令經委員會審查結果認為有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者的違反法律保留情形，此時審查委員會所作決議為建議院會通知原訂頒機關更正或廢止者，因提報院會尚須經議決，

故即編列議程討論事項，於院會討論後再經決議⁷²，以便通知原訂頒機關更正或廢止該行政命令。例如立法院經濟及能源委員會報告院會交付審查行政院函送修正「核能發電後端營運基金收支保管及運用辦法」第十四條條文乙案，經審查結果：作成(一)決議：行政院所提「核能發電後端營運基金收支保管及運用辦法第十四條條文修正案」增列文字內容，明顯違反本辦法第一條基金設置目的及第五條基金用途，建議院會通知原訂頒機關應維持現行條文，不予修正。另作附帶決議一項：茲因蘭嶼居民與政府代表已於九十一年五月四日共同簽署蘭嶼核廢料貯存場遷場等議題之「議定書」，有關簽署「議定書」之內容，行政院應確實執行，並於一周內正式函文立法院備查⁷³。程序委員會即編入九十一年五月二十一日舉行之立法院第五屆第一會期第十六次議程討論事項第七案⁷⁴。院會於討論後作成決議：「核能發電後端營運基金收支保管及運用辦法第十四條條文，不予修正，請行政院依立法院職權行使法第六十二條第三項辦理。」，而有關附帶決議與委員會所作之附帶決議相同。此次院會所作決議並未依委員會之決議，而是修改委員會之文字，再另作決議；乃因認為委員會決議不妥，因行政院所送之此件行政命令，是將該辦法第十四條加以修正，於訂定機關將該辦法發布時即已生效，與法律案之修正不同。如依照委員會所作決議，「建議院會通知原訂頒機關應維持現行條文，不予修正。」此項決議是要求原訂頒機關維持現行條文，因維持現行條文就是已經將修正前原來之條文加以修正，其「不予修正」之文字顯然與「維持現行條文」之含義相牴觸⁷⁵。故立法院只要作成該條文「不予修正，請行政院依立法院職權行使法第六十二條第三項辦理。」之決議即可，而不必再增列「維持現行條文」之文字。

(二)、報告事項

委員會審查行政命令之結果認為並無違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之違反法律之情形，即會作成「准予備查」⁷⁶之決議或委員會根本未審查，但已逾立法院職權行使法第六十一條之審查期限，此時即視為已經審查，該委員會仍須函請議事處提報院會存查。該處即編擬議程草案列為報告事項，以便提程序委員會處理，此時程序委員

⁷² 立法院針對討論事項一般係作成決議，於報告事項則係作成決定。所以決議係經過討論議決程序，決定則只是報告院會知悉，並未經過討論之過程，此為二者不同之處。

⁷³ 參立法院院總第九十九號政府提案第六四六三號之三議案關係文書。

⁷⁴ 本案原列討論事項第七案，經國民黨立法院黨團提議變更議程，全體委員無異議而改列為討論事項第七案。參立法院第五屆第一會期第十六次會議紀錄，頁71。

⁷⁵ 因「維持現行條文」是維持已修正且已發布生效之該辦法第十四條規定，而「不予修正」係按照修正前之該辦法第十四條規定，不得再加以修正之意，故二者意義並不相同。

⁷⁶ 此「准予備查」之決議包含「同意備查」、「准予備查，另作附帶決議」等同性質之決議或附條件之准予備查。

會列院會議程報告事項時，並未簽擬意見，所以院會處理時只是報告委員知悉而已，均照審查行政命令之委員會所作決議如「准予備查」或「准予備查，另作附帶決議」等意旨處理，並未另作任何決定。

二、最後決議之處理

院會針對上述列報告事項之行政命令審查案，因只是提報院會存查，如只是單純「准予備查」之行政命令，則擔任幕僚工作之議事處不必函復訂頒行政命令之機關，只於院會報告即可結案。惟對附條件之准予備查，例如「准予備查，另作附帶決議」或「准予備查；請綜合發言委員意見儘速妥適修正。」，此時議事處仍須以院稿函請訂頒行政命令之各部會，請其查照惠予辦理。

至於委員會審查行政命令之決議，係通知原訂頒機關更正或廢止，於院會討論時，經議決後，原則上仍係依照委員會審查結果所作決議，作為院會之決議，於通過後，應通知原訂頒之機關更正或廢止；惟如委員會所作決議並非妥適，院會於作決議時，並非不得針對委員會之決議再作修正。院會於作成決議後，議事處即以院稿函請原訂頒行政命令之機關更正或廢止該行政命令，並須於文內表明原訂頒機關依立法院職權行使法第六十一條第三項規定，應於二個月內更正或廢止，逾期末更正或廢止者，此項命令即失效。

三、原訂頒行政機關之處理

原訂頒機關於收到立法院之函文後，即必須依照立法院之決議意旨辦理，著手修正或廢止該行政命令，並於訂定或廢止後再依中央法規標準法第七條之規定函送立法院查照，由立法院再依前述程序，由院會決定准予備查或再交付委員會審查。如行政機關有行政怠惰之情事，並未著手依立法院決議意旨，重新進行修正或廢止之計劃，如已逾二個月期間未更正或廢止，該命令即自動失效。

陸、我國與各主要民主國家行政命令審查制度之比較

一、各國制度之特色

各國對於行政立法之監督，因制度之不同而各具特色。

（一）法國

法國的行政立法權最大，監督主要依賴中央行政法院的事後審查，以及諮政院的事前諮詢⁷⁷。

（二）德國

⁷⁷ Cf. Conseil d'Etat, 6 février 1931, Tardif, R. S. 1931, 3 Partie, p. 47. 又請參城仲模著，德國及法國行政命令制度之研究，刊於中興法學第十四期，1978年10月，收於氏著行政法之基礎理論，1991年10月增訂出版，頁164及165。

德國對法規命令之監督主要由實體上著力，限制授權之內容、方式及對象，並輔以各級聯邦法院的「具體法規審查」，以及聯邦憲法法院的「抽象法規審查」⁷⁸。

（三）美國

美國有感於現代福利國家，法院不易對立法授權之實體限制進行監督，而改採程序監督。其聯邦行政程序法中「規則訂定」程序之詳盡，殆為各國所不及。而各級法院靈活之判決，不僅確保程序監督有效執行，並能彌補實定法之不足，以引導法律之發展⁷⁹。

（四）英國

英國為因應社會福利，公共服務之時代需求，致委任立法範圍亦逐漸擴大，國會為使受委任者置於議會控制之下，故有監督之審查制度。而委任立法，均須經過議會之同意後，始生效力，或須經過一定期間後，未經一院或二院通過將其撤銷，始能生確定之效力，可見委任立法，其權力之本源，仍操之於議會⁸⁰。

二、各國審查制度之比較

我國行政命令之審查機制猶在起步階段，如何釐清行政命令的概念、確立監督機制，實為當務之急。茲就我國與各主要民主國家之審查制度比較說明如下：

（一）、德國之審查制度

德國對於行政命令之監督，是由立法機關於個別授權母法中，依個案需要分別作不同方式之監督，其所採之模式大致有四種方式，茲說明如下：

1、同意權之保留

即立法者於授權母法中規定，行政機關依本授權法所訂定之行政命令應先送國會，俟國會同意後，始得公布或生效，此種方式效力最強。

2、廢棄請求權之保留

立法者於授權母法中規定，行政機關有義務將依本授權法之授權所訂定之行政命令於公布後送置國會審查，國會保留嗣後請求行政機關廢棄命令之權，其性質係「鎮壓監督」類型，其效力次之。

3、國會聽證權之保留

指立法者於授權母法中規定，行政機關依本授權法所訂定之行政命

⁷⁸ 參許宗力，論國會對行政命令之監督，台大法學論叢，收於氏著法與國家權力，月旦出版公司出版，1993年4月，增訂二版，頁275至281。

⁷⁹ 參水野豐志，委任立法研究，昭和三十五年，有斐閣，第288至298頁。另參城仲模，論美國行政命令制度，收於氏著行政法之基礎理論一書，頁198及199。

⁸⁰ 參羅傳賢，英國國會法規命令審查制度，刊立法院院聞月刊第20卷第1期，1992年1月，頁29。

令，非先經國會聽證之程序，不得公布。係「預防監督」，屬「事前協力」類型，其效力又次之。

4.、單純送置義務之課予

即立法者於授權母法中規定，行政機關有義務將依本授權法之授權而訂定之行政命令送置國會，而其係先公布或先送置或以送置命令之生效要件，則聽任立法者之決定。若國會審查命令認為違法，得以決議通知行政機關廢棄或變更，惟決議並不具法律上拘束力，故其效力最弱。然立法者可另以議決方式廢止授權或直接變更命令之內容，以達到立法監督之效果⁸¹。

在德國立法實務上，對於行政命令雖曾運用前述各種不同之監督方式，然因其基本法就國會對行政命令之監督與我國憲法相同而未有明文規定，以致法理上是否允許國會對行政命令行使監督權，尤其是以同意權保留之方式，對行政命令所作之強力監督，難免引起爭議。然德國實務仍採肯定看法，茲就其主要理由說明如下：

(1)、立法本為國會之固有職權，國會若一方面基於事實上之需要主動授權行政部門訂定命令，他方面又保留事前或事後監督之權，才是負責任的表現。

(2)、國會授權行政部門訂定命令，並不表示因而從此喪失對授權事項之立法權，仍得以立法方式廢止其授權。

(3)、授權立法僅為行政部門之衍生權限並非固有權限，國會就授權事項施以監督，不能認為就是侵犯行政權或牴觸權力分立原則⁸²。

至於為了減輕院會之負擔，可否由授權法規定，將命令監督權交由國會各有關委員會單獨行使？德國聯邦憲法法院一九五五年七月七日之判決持否定之看法，指出法律規範之制定權屬於國會全體大會，各委員會僅負責單純準備事項，不能從事任何應自行承擔責任之決定。所以從憲法觀點的角度上來看，若承認國會委員會得單獨行使命令監督權，在理由上似乎並不充分⁸³。然基於現實觀點而言，認為對日趨專門與複雜之命令或命令草案內容一定要由國會全體大會來從事審查或聽證不可，則勢必造成事倍功半之情形。因此，主張將聽證權與單純審查兩種監督權限依命令內容所涉及之專業知識領域，交由各相關委員會行使，

⁸¹ 參許宗力，論國會對行政命令之監督，刊台大法學叢刊第十七卷第二期，1988年6月，頁7至10。收於氏著法與國家權力一書，頁275至280。

⁸² 參許宗力，論國會對行政命令之監督，刊台大法學叢刊第十七卷第二期，1988年6月，頁15至16。收於氏著法與國家權力一書，頁282至283。

⁸³ BverfGE 4, 193, 203; Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, §4 Rdnr. 10. 引自許宗力，論國會對行政命令之監督，收於氏著法與國家權力，頁282至283。

將更具實益⁸⁴。學者許宗力則以採通說之折衷說看法，認為國會委員會之監督角色為何，不得一概而論，須視監督之種類而定，如以同意權或廢棄請求權之保留兩種監督模式，僅能由「國會之全體」(parlament als Ganzes)行使之，不得移轉給其內部之各委員會。反之，若立法者於授權母法中採國會聽證權之保留或課予單純送置義務兩種監督模式，即無排斥國會委員會單獨行使是類監督權之理⁸⁵。

(二)、美國之審查制度

1、行政命令之監督

美國國會對於行政命令之監督，雖缺乏直接的方法來監督行政命令，然因其掌握絕對的立法權，如制定行政程序法以規範發布行政命令必經之程序，以財政權與相當的用人權及彈劾權，而以政治性的方法達到國會間接監督行政命令合法性及合理性之目的。

2、立法否決權

基於行政事務之日漸繁雜，為提高行政效率，俾使政府活動有效協調，美國於一九三二年之「立法撥款法」(Legislative Appropriation Act)中，授權胡佛總統重組各部會機關。惟限制總統所提重組計劃應於實施前送達國會，於到達後六十天內，國會可由兩院共同決議或任何一院單獨決議之方式，對該計劃予以拒絕，此即為立法否決⁸⁶。美國對行政命令之審查為採用立法否決權 (Legislative Veto)，又稱為國會否決權 (Congressional Veto)，係規定行政機關之行政命令，須於法定期間內送請國會決議，始能生效之程序，亦即一種允許參議院或眾議院單獨或聯合審查行政部門預定採取之規則，不同意時並加以阻撓或修正之程序⁸⁷。所以行政機關之行政計畫只是國會附條件的授權，該項計劃必須在一定期限沒有被國會中任何一院或兩院決議予以否決，此項計劃才具有效力⁸⁸。如該項計劃如被否決，即不具有任何效力，所以國會對該項計劃之效力具有關鍵之地位。

3、決議方式

而依國會決議之方式，立法否決權可分為肯決式立法否決權與否決式

⁸⁴ Achterberg, Parlamentsrecht, S. 440, FN. 112; Theodor Maunz, in Maunz/Durig, GG Komm. zu Art. 80, Rndr. 1. 引自許宗力，論國會對行政命令之監督，刊台大法學叢刊第十七卷第二期，1988年6月，頁17至19。收於氏著法與國家權力一書，頁285至287。

⁸⁵ 參許宗力，論國會對行政命令之監督，刊台大法學叢刊第十七卷第二期，1988年6月，頁17至19。收於氏著法與國家權力一書，頁286。

⁸⁶ 參羅傳賢，立法程序與技術，五南圖書出版公司出版，2008年7月五版一刷，頁614。

⁸⁷ 參湯德宗譯：國會程序與政策過程，立法院立法叢書編印出版小組編，正中書局經銷，1992年3月第一版，頁362。

⁸⁸ Glen O. Robinson, Ernest Gellhorn & Harold H. Bruff, the Administrative Process, 2nd ed (St. Paul, Minn: West Publishing Co., 1980), P. 78.

立法否決權兩種類型。肯決式立法否決權，係指行政機關之特定行為，非經國會於法定期間內決議表示同意，不能生效。而否決式之立法否決權，則指行政機關之特定行為，僅在國會未於法定期間內加以否決時，始能生效。是以兩者之區別，乃在於國會於法定期間內「不作為」，於肯決式立法否決權，行政機關之行為將無法生效；於否決式立法否決權，則行政機關之行為因而生效。有關典型之立法否決權，看到名稱就可聯想到含義是只以「否決」的方式表現，美國國會兩院中任何一院有否決某行政命令之權，但一院如已肯決支持該行政命令時，他院即不得再為否決。因否決式之立法否決權經美國聯邦法院於一九八三年宣判違憲，認為國會立法否決只須國會中任何一院決議即生效力，有違二院制國會之精神，亦有背於國會二院多數覆議通過之憲法精神而無效，因而對立法否決權之形式與運用做很大之限制⁸⁹。因此，國會為達到行政控制之目的，必須於授權行政機關訂定行政命令時確立標準，並運用調查權、撥款權或審計權等監督權，以對此一改變加以彌補。

美國自採行立法否決權以來，已迅速地運用於各種法律之中。有關行政命令之監督，類多運用此權力之行使，蓋國會於授權行政機關訂定行政命令時，附加立法否決權作為監督手段，原則上是必要而且適當的方法。

（三）、英國之審查制度

英國是依據個別之法律規定，受個別的委任，並無一般性或概括性之授權，其監督方式亦分四種類別，茲說明如下：

1、單純備查程序

即法規命令於完成訂定後即生效力，並向國會提出備查。

2、消極性決議程序

即法規命令於訂定後生效，惟須提請國會兩院議決，如任何一院決議廢止，該法規命令即屬當然無效，然並未溯及既往之失其效力。

3、積極性決議程序

即行政機關於訂定法規命令後，須即向國會提出，於一定期間內經國會承認核准後生效。

4、自動生效程序

即向國會提出法規命令草案，經過四十天後，如未經國會決議廢止該行政命令者，即成為正式生效之法規⁹⁰。

⁸⁹ INS v. Chadha, 103 S. Ct. 2764 (1983) .

⁹⁰ 參羅傳賢，英國國會法規命令審查制度，刊立法院院聞月刊，第二〇卷第一期，1992年1月，頁29。

英國委員會對行政命令之審查，僅審查法規之法律形式，對於法規之優劣及政策則不得審查，此乃由於英國人之觀念，認為法規之優劣與政策，係源於法律之規定，法律既然是經過國會所通過，則無再予以干涉之必要。然英國於改進委員會之法規審查上，曾建議若干改進意見，如賦予委員會宣布違法之法規無效之權，以加強委員會之職權，增進監督之效力，惟此項建議因恐委員會權力過大，勢將妨害到政府之職權，影響行政機關日常政務上推行而未被採納⁹¹。

（四）、法國之審查制度

1、行政命令須經國會授權

法國所指之行政命令，係指該國憲法第三十八條所規定之「行政條例」。依該條第一項規定：「政府為執行其施政計畫，得要求國會授權在一定期限內，以行政條例方式採取原屬法律範圍之措施」，所以依此規定，行政機關為推行計畫，得就原屬法律範圍之事項，請求國會授權，於一定期限內發布行政條例加以規範。而該行政條例依該條第二項規定，並自發布之日起生效。

2、行政條例之批准追認

行政條例之公布，須得國會之批准，國會亦可在授權母法中決定行政命令之範圍，然未能在授權母法所規定之日期以前提出請求國會追認，該法律草案又未獲得國會批准追認，該條例即失其效力⁹²。但一經通過授權，國會於該授權母法之有效期間內即不得再對該法規範圍內之事項立法，也無權對行政機關依該授權母法所訂定之行政命令加以任何干預。所以法國國會對行政機關所訂定之行政命令的監督，在效力上是比較薄弱。

三、小結

綜上所述，各國對行政命令之審查制度，亦有其優點足供我國借鏡者。就比較法之觀點來看，德國在行政命令的監督上，顯然是比較嚴密，其在國會的控制上最強，英國次之，美國再次之，而法國則較寬鬆，其賦予行政機關較大的裁量空間，而我國制度亦屬寬鬆，與法國制度類似，均屬對於授權立法之行政命令，不具有逕行修正之權限。

我國立法院在行政命令之監督權上，若以加強立法院各委員會之行政命令監督權，則德國制度似可供吾國制度改進之參考。而自從立法院職權行使法制定公布後，於該法第六十條至第六十三條，已對行政命令之審查作更周延完整之規定，此項審查制度之改進，除可改善以往以立

⁹¹ 參洪國鎮，釋憲制度之研究，嘉新水泥基金會出版，1969年6月，頁29。

⁹² 參民國82年立法院高級職員，法、瑞、德國會考察報告，頁9至10。

法院內規之議事規則規範行政命令之監督效力受到質疑外，就審查制度之完整性來說，其規範內容較過去以原立法院議事規則第八條之規定為周延，應屬無庸置疑。

柒、結語

行政機關因行使行政立法權，所以在推行政務上便有相當之權責，於決策上即有極大之裁量空間，故為達到制衡之目的，便須由國會對行政機關所具備之行政職能加以監督。所以為落實行政立法監督之功能，立法院對於行政命令之審查，即設有一定之程序來進行這項任務，而視為經常性之工作，並非偶一為之。而監督功能是否能發揮，與審查程序有無完備具有相當之關聯性，所以審查程序之進行即有落實之必要。

行政命令之審查程序為行政立法監督之重要工作，其監督效果之落實，以行政命令是否經院會決定改交審查為斷。如提報院會之行政命令，於院會處理該案時並未決定改交審查，則該行政命令只是程序上經院會決定交某某委員會，以完成備查之程序，並未經某某委員會就內容為實質之審查，此僅係行政機關完成將行政命令函送立法院之義務，立法院尚未對該行政命令之內容有實質審查之機會。惟立法院如將行政機關函送之行政命令均決定改交審查，也許比較能保障人民之權益，然對立法院議事效率之增進一定會有所影響，於行政機關行政效能之提昇必將有所妨害。所以為落實行政命令之審查，立法院並非毫無選擇將行政機關函送之行政命令均改交審查，而是以該行政命令所規範之對象，有無違反法律保留原則或逾越法律授權範圍、是否與人民權益保障有關，來作為決定改交審查之認定基準。

惟事實上，立法院各委員會因有很多法律案要進行審查，根本沒有時間對行政機關所函送之行政命令均詳加審查，所以行政命令亦無必要均改交審查。最好的方式係先由專業幕僚人員負責協助處理行政命令查照案的初步篩檢工作，此初步之檢視作業，是查該行政命令有無違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定而以命令定之者。如經其研究結果，認為有牴觸法律或侵犯「法律保留」之情事者，則建議各黨團向院會提議交由有關委員會審查，如認為並無上述情事，則直接交由有關委員會存查。如此對行政命令審查之進行，即可減少不必要之程序浪費。而本文所述有關行政命令之立法審查，所論述之重點包含立法院審查行政命令之初步處理方式、常設委員會之審查程序、提報院會之處理程序以及原訂頒機關有依照立法院所為決議更正或廢止該命令之義務等，此均為行政命令審查機制之核心問題，希望能有助於各界對行政命令立法審查實務之瞭解。

此外，作為各機關將行政命令函送立法院依據之中央法規標準法第

七條規定：「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。」所以各機關必須將其依法定職權或基於法律授權訂定之命令，視其性質分別下達或發布，並即送立法院，此為立法院得據以監督行政命令之法律規定。但在實務上，各機關除函送上述兩種行政命令外，亦常將內部規則等命令一併送交立法院查照，甚至連民營化計畫書、各種作業規定、須知、注意事項、議定書等亦均送立法院，而立法院會議也常將這類命令交付委員會審查，此除增加委員會之工作負擔外，亦常造成各委員會之積案，因此本條宜設排除規定，使應送立法院之行政命令較為明確。茲建議增列但書「但與人民權利義務無關之行政規則，不在此限。」，如此才能減免各機關為避免立委之質疑，均將其訂定之行政命令函送立法院查照，同時，亦可有效減輕立法院各委員會之負擔。

至於行政程序法於八十八年二月三日制定公布後，該法第四章法規命令及行政規則分別於第一百五十條規定法規命令與第一百五十九條規定行政規則之定義，與中央法規標準法第七條所規定之行政命令分為職權命令與授權命令，二者名稱並不相同。因此二法之規定不同，於行政命令之分類所產生之差異，究應如何適用？即有解釋與想像之空間，而引起學者間與實務上的不同看法，為使該兩法能夠規定一致，以解決理論與實務之爭論，此條文實有配合修正之必要。尤其在行政程序法實施後，依該法規定行政命令分為法規命令與行政規則，其中「法規命令」必須基於法律授權所訂立，才可以拘束人民之自由權利。「行政規則」為行政機關依其權限或基於法定職權所制定並下達之命令，因行政機關不得依其職權制定法規命令來限制人民之基本權利，因此中央法規標準法之職權命令在行政程序法中已沒有明確規定。但因該法第七條並未廢除職權命令，所以職權命令仍有存在空間，只是不得規定限制人民之自由或權利。

綜合前述說明，建議將本條文修正為：「各機關基於法律授權訂定之法規命令或依其權限、職權為規範機關內部秩序及運作所訂定之行政規則，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。但與人民權利義務無關之行政規則，不在此限。」如此修正即可使二法規定一致，並可解決適用上之爭議。

再者，依立法院職權行使法第六十條第一項規定，應受立法院監督之行政命令為職權命令及授權命令，此與中央法規標準法第七條規定之監督標的相同。二者之差異，在於中央法規標準法第七條是規定各機關訂定行政命令後應遵守之程序，而本條係規定立法院行使行政立法監督

權，於各機關將行政命令送達立法院後之處理程序。二者規範應送立法院之行政命令相同，對象一樣自屬當然，否則若與各機關依中央法規標準法第七條規定應送請立法院查照之行政命令不同，則本條即失其規範之依據。惟依前述說明，行政程序法制定後對於行政命令僅規定法規命令與行政規則，並未規定職權命令與授權命令，所以本條規定應與前述中央法規標準法第七條規定相同，有配合行政程序法而作修正之必要。茲建議將本條第一項修正為：「各機關基於法律授權訂定之法規命令或依其權限、職權為規範機關內部秩序及運作所訂定之行政規則，送達立法院後，應提報立法院會議。但與人民權利義務無關之行政規則，不在此限。」此項修正不但可以符合行政程序法就行政命令分類所為之規定，亦可與各機關將行政命令送達立法院所依據之中央法規標準法第七條的規定一致，而一併解決適用上之爭論，使學說與實務相符。