

計程車客運業未依公路法申請核准籌備違法經營之裁罰權限的探討：兼評最高行政法院大法庭 109 年度大字第 2 號裁定

尤天厚*

摘 要

2020 年大法庭對於國內紛擾多時之台灣宇博數位服務股份有限公司違反公路法受裁罰事件做成最高行政法院大法庭 109 年度大字第 2 號裁定，確認計程車客運業違規經營裁罰權限，其主事務所在直轄市為直轄市公路主管機關，在直轄市以外之地區為中央公路主管機關交通部。系爭裁定係透過法律解釋方法之體系解釋去擴充解釋計程車客運業主事務所設在直轄市者，除核准籌備應由直轄市公路主管機關為之外，更進一步推認主事務所在直轄市轄區之違規經營計程車客運業之裁罰權限專屬於主事務所所在地之直轄市公路主管機關，並排除行政罰法第 29 條及第 30 條規定之適用。觀之前述系爭裁定理由固言之成理，惟此一法律見解之推論過程及解釋方法之運用，似容有進一步探討之空間。本文擬就法律解釋方法及法律保留原則兩部分，重新檢視系爭裁定，提供個人研究心得。

關鍵字：解釋方法、法律保留、管轄權、裁處權、計程車客運業、公路法

* 臺南市政府法制處處長，國立高雄大學政治法律學系兼任講師。

目 次

壹、前言

貳、運用體系解釋擴充法律規定之時機與限制

- 一、運用文義解釋已可獲致中央公路主管機關有管轄權
- 二、運用體系解釋無從得知直轄市公路主管機關有專屬管轄權

參、行政機關之處罰管轄權是否應遵守法律保留原則

- 一、管轄權之概念
- 二、管轄權有無法律保留原則之適用
- 三、系爭裁定之處罰管轄權認定有無違反法律保留原則

肆、結論與建議

參考文獻

壹、前言

我國司法院大法庭制度自 108 年 7 月 4 日施行之後，由終審法院承擔統一法律見解任務之判例選輯、決議制度，已功成身退，在司法史上可謂為制度之大變革，但此一制度斷然實施，驟然改變行之數十年之制度，造成之影響也值得進一步之觀察，尤其在行政法領域，事涉到一些制度上的問題。我國自 1998 年訴願法重大修正，乃至於 1999 年行政程序法制定並於 2001 年施行，迄於大法庭制度建立期間，行政法相關理論逐漸在國內發展並形成共識，展現於實務界的表現，乃最高行政法院不斷對於歧異的法律見解，透過庭長及法官聯席會議之召開，經與會人員多方討論及表決後形成共識，影響所及，行政實務界亦隨之調整相關行政行為並已形成相當的確信，令人不解者，乃大法庭制度建立後，不僅之前已做成之判例，乃至於經過相當嚴謹探討並形成共識的庭長及法官聯席會議決議，亦隨之失去拘束力，大法庭制度原建立擬達成之目的是否達成尚需時間觀察，但顯而可見者，乃經過相當程度探討始形成共識且業由行政機關遵循為行政行為基礎之法律見解，已因部分法官個人法律意見而瀕於混亂之地步，地方自治團體管轄權之爭議又起¹。

¹ 地方自治團體管轄權之爭議原已由最高行政法院於 103 年 2 月份作成第 1 次庭長及法官聯席會議決議而獲得解決，且決議中亦提及直轄市政府可透過組織法規權限劃分予所屬機關，然最近有部分最高行政法院法官卻不認同，主張還需透過權限委任之法律關係始發展權限劃分之效力，直轄市政府所屬機關始得以機關名義對外做成行政行為。此一法律見解已造成除台北市以外之其餘 5 直轄市所屬機關得否以各該機關之名義行使權限之認知錯亂。這種法律見解與團體管轄權限劃分之原理不合，台北市於團體管轄權限劃分原理之外另訂尚須經權限委任之程序，乃屬台北市組織高權之展現，固有其特有考量亦尚難謂違法，然其係台北市基於地方自治組織高權，於團體管轄權限劃分以外額外增加之行政程序，惟部分最高行政法院法官卻誤認其他直轄市亦須比照台北市之特有做法，即完成權限委任後，其所屬機關始得以各該機關之名義對外為各種行政行為，此對於我國實施地方自治，無疑地形成另種障礙。

2020 年大法庭對於國內紛擾多時之台灣宇博數位服務股份有限公司違反公路法受裁罰事件做成最高行政法院大法庭 109 年度大字第 2 號裁定(以下稱系爭裁定)，確認計程車客運業違規經營裁罰權限，其主事務所所在直轄市為直轄市公路主管機關，在直轄市以外之地區為中央公路主管機關交通部，系爭裁定關於直轄市之裁罰權限部分殊值肯定，惟在直轄市轄區範圍內對於前述違規，中央公路主管機關(交通部)是否無裁罰權限部分，實有進一步探究之必要。觀之裁定內容，係透過法律解釋方法之體系解釋去擴充解釋計程車客運業主事務所設在直轄市者，除核准籌備應由直轄市公路主管機關為之外，更進一步推認主事務所所在直轄市轄區之違規經營計程車客運業之裁罰權限專屬於主事務所所在地之直轄市公路主管機關，並排除行政罰法第 29 條及第 30 條規定之適用。

系爭裁定所持理由經整理大要如下：

其一、參照公路法第 77 條第 2 項規定之修法理由認為非法經營汽車運輸業者之多次行為，不論在修法前後，在法律上均有被評價為一行為之問題，是將反覆繼續經營汽車運輸業者多次之非法營業行為，由單一機關整合考量，綜觀違章情節全貌為適切之裁罰，避免多頭馬車造成之事實認定紊亂及違法重複處罰，乃最能貫徹公路法立法目的，有利管理效能之發揮。

其二、依公路法第 37 條第 1 項規定，各該公路主管機關對於應由其管轄之汽車運輸業類型，既有審核其申請合法與否之權限，則對其在申請獲准前，違章從事汽車運輸業之行為，自亦應有管轄權，以盡其管制權責。因此從體系解釋的觀點而言，公路法第 37 條第 1 項所為之管轄權劃分，應非侷限在汽車運輸業之經營管理中的核准籌備事務，在法律另無其他規定的情形下，同時遍及該條以下的各項管理措施。參諸公路法第 78 條之 1 第 2 項規定授權訂定之「檢舉未申請核准經營汽車運輸業

及計程車服務業案件獎勵辦法」第3條關於未申請核准經營計程車客運業及計程車服務業案件之檢舉案件受理機關，在直轄市為直轄市政府；在縣市為交通部公路總局轄管監理所(站)，另交通部106年5月16日交路字第1065006190號函認為公路法於核准條文中已規定核准機關，無庸特別明定裁罰機關，核准機關為裁罰機關理所當然，此亦為立法通例。

其三、行政罰法第29條第1項及第30條規定所規範係事涉土地管轄牽連，亦即行政罰法為土地管轄規範，目的在於處理依作用法有複數主管機關取得關於行政罰之事務管轄時藉由行政罰法之規定，以定權限之歸屬。而作用法之規定為行政罰法第1條但書之特別規定，應優先適用之，只有在作用法無就土地管轄有特別規定時，始有再就行政罰法第29條第1項之規定認定裁罰土地管轄機關。

其四、由籌備核准之機關行使裁罰權符合事權合一之管制規定，避免重複處罰亂象，節省處理管轄競合之程序成本。

其五、公路法第79條之1授權訂定之汽車運輸業管理規則第139條之1固規定計程車客運業之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰，由交通部委任交通部公路總局或得委辦直轄市政府辦理，係102年7月22日修正而來，在此之前，該條項事務之委任(委辦)，僅有直轄市以外計程車客運業之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰，並未包括直轄市之計程車客運業。而公路法第37條第1項第3款規定已針對計程車客運業之經營管制，明定直轄市政府與中央公路主管關的權限分配，關於直轄市內計程車客運業的申請核准籌備、立案、營運管理及處罰權限，均歸屬直轄市政府，中央公路主管機關交通部自無權限得將此等事務委任交通部公路總局。

觀之前述系爭裁定理由固言之成理，惟此一法律見解之推論過程及解釋方法之運用，似容有進一步探討之空間。本文擬就法律解釋方法及

法律保留原則兩部分，重新檢視系爭裁定，提供個人研究心得。

貳、運用體系解釋擴充法律規定之時機與限制

法律之規定基於反覆適用之必要及符合專業性之要求，常需運用抽象之用語及概念，又立法者在立法之際往往有諸多當時時空背景下之考量與侷限性，抑或基於法律體例與格式之安排，又或者因時空背景的改變，致法律之適用產生與原立法時之預期有事實上之落差，倘不適時運用法律解釋之方法，將致無法可用或錯誤適用法律，故而法律解釋方法之適當運用在法律實務上確有必要。

然而，不可諱言的，解釋方法之運用既係由人來操控，自難免流於個人主觀之認知與本於內心目的之達成，而假借法律解釋之方法塑造出有利於目的達成之看法。故而正確之法律解釋，應該是客觀運用法學方法，順著方法之運用而產出合理的解釋結果或續造規定²。此外，按理需運用法律解釋方法之前提，也必須是法律規範有疑義、未明，致法律制定目的無法達成，倘無此情況自無運用法律解釋之必要。

法學界通認的法律解釋方法，包括文義解釋、體系解釋、法意解釋（歷史解釋）、比較解釋、目的解釋及合憲解釋等六種³。而關於解釋方法，較常運用者概為文義解釋、體系解釋、目的解釋及歷史解釋，且實際操作上概皆從文義解釋開始。文義解釋產生結果如果是多種可能性時，此時可依體系解釋，進一步在文義解釋所產生的可能性結果中去確認何者為可採之見解，惟倘文義解釋與體系解釋的結果仍不明確時，則可進而以目的解釋為進一步之闡明，又即令文義解釋與體系解釋結果已屬明

² 黃異(2006)，〈法學方法導論〉，《台灣海洋法學報》，5卷1期，頁68。

³ 楊仁壽(2016)，《法學方法論》，第一刷，頁189，台北：三民。

確，仍宜從目的解釋的角度再為檢視及確認。至於歷史解釋則立於輔助地位，除非解釋之目的僅單純在追求立法者原意時，自當以歷史解釋為主要地位⁴。

本報告謹就與本案系爭裁定所運用之解釋方法，包括文義解釋、體系解釋與合目的性解釋之運用逐一檢視系爭裁定運用解釋方法之必要性：

一、運用文義解釋已可獲致中央公路主管機關有管轄權

所謂文義解釋，係指依照法律條文用語之文義及通常使用方式而去解釋，據以確定法律之意義，惟在實際解釋時，仍應注意法律用語與一般文字涵義有不同時，應以其特有意義而為解釋⁵。

(一)文義解釋之運用原則

在實務運用上，文義解釋不僅為最常被運用來解釋法規之解釋方法，並且是首先及必須使用的方法，但在運用上不可背離一般文字最外圍之意涵，否則即已逾越文義解釋之範疇，再者文義解釋也必須考慮文字語法之前後關聯性，故而縱使是有權機關做成解釋，倘有逾越文義或疏未考慮文字語法前後關聯性，仍屬錯誤之解釋，自不待言。關於解釋方法僅有在單純以文義解釋仍無法達到法律正確目標時，始有另使用其他解釋方法之餘地，且除有特別規定，否則解釋法律文字必須忠於文義的客觀意旨⁶。另有學者對於解釋方法，雖認並無一定之優先順序，但贊同在邏輯上是從文義解釋開始，因為規定是以文字表述，因此解釋規定勢必從閱讀文字開始⁷。

⁴ 同註 2，頁 79-80。

⁵ 同註 3，頁 124。

⁶ 李惠宗(2022)，《法學方法論》，四版一刷，頁 289-293，台北：新學林。

⁷ 同註 2，頁 79。

(二)文義解釋運用於系爭公路法條文之結果

本案系爭案件之有關法規，即公路法第 37 條第 1 項第 3 款規定：「經營汽車運輸業，應依下列規定，申請核准籌備：三、經營計程車客運業，其主事務所在直轄市者，向直轄市公路主管機關申請，在直轄市以外之區域者，向中央主管機關申請。」就法條明定之內容言，清楚揭示關於計程車客運業核准籌備之權管機關，依主事務所所在地做權限劃分，其在直轄市政府者，為直轄市公路法主管機關；其在直轄市以外之地區，為中央公路主管機關。惟前述之規定，究其文義，很明確載明中央公路主管機關與直轄市公路主管機關之分權僅限於核准計程車客運業籌備，而對於「核准」之文義，殊難進一步導出另有涵攝其他權責之劃分，即包括管理及處罰權責之劃分。次按同法第 77 條第 2 項規定：「未依本法申請核准，而經營汽車或電車運輸業者，處新臺幣五萬元以上十五萬元以下罰鍰，並勒令其停業，其非法營業之車輛牌照並得吊扣二個月至六個月，或吊銷之。」係對於未經依法申請核准擅自經營汽車或電車運輸業者所明定之處罰規定。觀之本條文義並未進一步對於裁罰權限做特別專屬管轄劃分予中央或直轄市公路主管機關，則按現行我國立法體例，概皆於作用法內為主管機關之規定，該作用法中相關行政事務依規定即由法定主管機關執行，主管機關就該事物有事務管轄權⁸，今公路法中對於裁罰之權限既未另做劃分，本於主管機關對於作用法所明定之事務具有概括之事務管轄權，自得認定中央公路主管機關及地方公路主管機關皆有權對於未經申請許可而違規經營計程車客運業予以裁罰。

進一步再檢視公路法其他條文關於處罰管轄之規定，僅第 78 條第 1 項前段規定：「本法所定之罰鍰，由該管公路主管機關處罰之。」為事涉處罰之特別規定，就其所稱「該管」之文義，應係指有管理權限而言，

⁸ 陳敏(2016)，《行政法總論》，九版，頁 943，台北：作者自版。

在有特別規定專屬管理權限之機關，自以該專屬管理權限之機關為該管機關，依此原理，做反面解釋，於公路法所規定之各項事務中未明定專屬管理權限機關時，按理公路法所定之主管機關皆為該管公路主管機關，所不同者，乃行政轄區範圍廣狹之不同，亦即，中央公路主管機關於全國轄區內有處罰之管轄權；直轄市公路主管機關於各該直轄市轄區內有處罰之管轄權；縣市政府公路主管關於各該縣市轄區內有處罰之管轄權。故所稱「該管公路主管機關」之解釋上尚需配合檢視公路法關於事務權限之劃分，應無疑問，而尚未作專屬權限之劃分，自不宜解為何機關有權與何機關無權。

(三)小結

是本案，公路法關於計程車客運業僅在核准籌備部分於公路法第 37 條第 1 項第 3 款規定中做權限劃分，亦即主事務所在直轄市，其核准權限在該主事務所所在地之直轄市公路主管機關；主事務所在直轄市以外之地區，核准權限則劃歸中央公路主管機關專管，然對於計程車客運業違規營業與營運後之後續管理及處罰，條文中並未再做權限劃分，則對於主事務所在直轄市轄區之計程車客運業，未經申請核准籌備，而逕自違規經營汽車運輸業者，公路法第 3 條所明定之主管機關，包括中央公路主管機關及地方公路主管機關，皆得本於主管機關之權限依同法第 77 條第 2 項規定予以裁罰，並不限於主事務所所在地之直轄市公路主管機關。前述結論透過文義解釋之運用即可獲致，尚無規範不足及實務上窒礙難行，致無法達成公路法第 1 條所定：「健全公路營運營運制度，發展公路運輸事業，以增進公共福祉與交通安全。」立法目的之情事。至於除中央公路主管機關外，各地方公路主管機關對於同一違規行為是否有管轄權，尚應依行政罰法第 29 條第 1 項規定：「違反行政法上義務之行為，由行為地、結果地、行為人之住所、居所或營業所、事務所或公

務所所在地之主管機關管轄。」及第 30 條規定：「故意共同實施違反行政法上義務之行爲，其行爲地、行爲人之住所、居所或營業所、事務所或公務所所在地不在同一管轄區內者，各該行爲地、住所、居所或所在地之主管機關均有管轄權。」之規定研判，而應以何機關爲最終裁處機關部分，則爲應依行政罰法第 31 條規定：「一行爲違反同一行政法上義務，數機關均有管轄權者，由處理在先之機關管轄。不能分別處理之先後者，由各該機關協議定之；不能協議或有統一管轄之必要者，由其共同上級機關指定之。」處理的問題⁹。

二、運用體系解釋無從得知直轄市公路主管機關有專屬管轄權

所謂體系解釋，以法律條文在該部法律體系上之地位，即依其所在位置（編章節條項款）與前後條文之關聯性或相關條文之法意，闡明規範意旨之解釋方法¹⁰。其解釋結果能維護整個法律體系之一貫性與用語之一致，適當之運用可濟文義解釋之窮。

（一）體系解釋之意涵與運用

體系解釋之運用，係將所擬解釋之法規，置於整體法規體系下去觀察前後規定之意義關聯，故可謂爲文義解釋之擴張解釋，此種解釋方法之運用，係在避免規範衝突，則在解釋文義時，也相同於文義解釋必須注意文義前後一致性¹¹。此時已從文字用語的問題，擴及至體系的問題¹²。

其次，基於體系解釋係將某一規定與其他條文或整體規範的意義脈

⁹ 爲解決交通部與直轄市政府間處理違規經營計程車客運業之裁罰，行政院依行政罰法第 31 條第 1 項規定於 106 年召開會商並做成院台交字第 1060182260 號函釋即指出，經通盤考量一般立法例、運輸業跨區流動營運之特性等，決定交通部及直轄市政府均具有管轄權。

¹⁰ 同註 3，頁 196。

¹¹ 同註 6，頁 293-294。

¹² 同註 6，頁 294。

絡做觀察比較，解釋結果可能會出現當然解釋、反面解釋、限縮解釋及擴張解釋等。所謂當然解釋，係從文義解釋或法律規定目的來做觀察，不可能做其他解釋。其次有關反面解釋，係從法律規定之內涵，去探求該規定之反面意思。

另關於擴張解釋，係指在適用法律時，在文義可能範圍內，將文義作為超越一般人通常可理解範圍去做解釋，故可能會發生解釋結果是否允當之疑問，至於是否允當須以立法目的做判斷。惟必須強調者，擴張解釋並非目的性擴充，所謂目的性擴充，係對於法律文義未涵蓋的部分，由於立法者之疏忽，未將之包括在內，為貫徹規範意旨，乃將未涵蓋之部分包括在該法律適用範圍內之漏洞補充方式，簡言之，目的性擴張係將原不為文義所涵蓋之類型，包括於該法律之適用範圍，屬漏洞補充。此二者之區別，在文義涵攝範圍內者，為擴張解釋，如擴張之文義，非原有文義所能涵攝，已超出涵攝範圍之外者，僅能為目的性擴張。在各個法領域之運用，民事部分，兩種解釋方法均為法之所許；刑事部分，則受罪刑法定主義之限制，僅得為擴張解釋，不得為目的性擴張¹³，防免出入人罪；在行政法上，基於處罰法定原則、管轄恆定原則與法律保留原則之規範下，似亦應做保守之解釋，至少在做成有關創設、限制或剝奪人民權利與義務範疇之事務不適合目的性擴張。至於限縮解釋，係指法律規定之文義失之過寬，透過限縮法文之意義，侷限於核心部分，以期正確適用而言¹⁴。

(二)體系解釋運用於公路法之結果

就公路法整體法律條文用語及處理權責程序觀之，公路法中關於其所轄管各種行業之規範內容，經檢視其用語，按公路法第 37 條規定：

¹³ 同註 3，頁 135-136。

¹⁴ 同註 3，頁 136。

「經營汽車運輸業，應依下列規定，『申請核准籌備』：…。」第 42 條第 1 項規定：「汽車運輸業之客、貨運運價，由汽車運輸業同業公會暨相關之工會按汽車運輸業客、貨運價準則共同擬訂，報請該管公路主管機關『核定』。」第 56 條規定：「經營計程車客運服務業，應向所在地之公路主管機關『申請核准』，其應具備資格、申請程序、『核准籌備』與廢止『核准籌備』之要件、業務範圍、『營運監督』、服務費收取、車輛標識、營運應遵守事項與對計程車客運服務業之限制、禁止事項及其違反之糾正、限期改善、限期停止其繼續接受委託或廢止其營業執照之條件等事項之辦法，由交通部定之。計程車客運服務業以合作社組織經營者，其籌設程序、『核准籌備』與廢止『核准核備』之要件、社員資格條件、設立最低人數、業務範圍、『管理方式』及營運應遵守等事項之『管理』辦法，由交通部會同內政部定之。」第 59 條第 3 項規定：「前二項禁建、限建範圍、劃設程序、『管理』及補償等事項之辦法，由交通部會同內政部定之。」第 61 條第 2 項規定：「前項委託法人、團體，除第六十三條另有規定外，其委託事項、委託對象資格、人員、設備基準、『申請核准』程序、委託合約應載事項、收費基準、『管理』、監督及停止或終止委託等事項之辦法，由交通部定之。」第 61-1 條第 2 項及第 4 項規定：「前項汽車檢驗及汽車駕駛考驗人員之檢定方式、類別、資格、科目、訓練、考核及『監督管理』等事項之辦法，由交通部定之。…。前項汽車修護技工與汽車修護技術士之檢定方式、類別、資格、科目、訓練、考核及『監督管理』等事項之辦法，由交通部會同行政院勞工委員會定之。」第 62-1 條規定：「民營汽車駕駛人訓練機構之設立，應先經中央公路主管機關『核准籌設』；其依規定期限完成籌設，並經中央公路主管機關『核准立案』，發給立案證書後，始得對外招生。」第 63 條第 5 項及第 6 項規定：「第一項之安全檢測基準、審驗、品質一致性、申請資格、技術資料、安全審驗合格證明書有效期限、類別、安

全審驗合格證明書格式、查核、檢測機構認可、審驗機構認可、查核及『監督管理』等事項之辦法，由交通部定之。第二項及第三項受委託檢驗業務之廠商資格、條件、申請、檢驗儀器設備與人員、收取費用、證照格式、合約應載事項、查核及『監督管理』等事項之辦法，由交通部定之。」第 63-1 條第 3 項規定：「前二項電車或汽車之安全性調查、召回、改正、『監督及管理』等事項之辦法，由交通部會商行政院消費者保護委員會及有關機關定之。」第 74 條規定：「依前二條規定之『處罰』，如有涉及刑責者，並應依法移送偵辦。」第 78 條第 1 項前段規定：「本法所定之罰鍰，由該管公路主管機關『處罰』之。」又公路法第 79 條授權訂定之汽車運輸業管理規則第 139-1 條規定：「遊覽車客運業、計程車客運業、小客車租賃業、小貨車租賃業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業之『申請核准籌備』、立案、『營運管理』及『處罰』，由交通部委任交通部公路總局或得委辦直轄市政府辦理。公路汽車客運業之『營運管理』及『處罰』，由交通部委任交通部公路總局辦理或得委辦直轄市政府辦理。」

綜合前述，就公路法及其子法汽車運輸業管理規則之條文規定觀之，其關於汽車運輸業之規範，至少包括申請核准籌備、核定、營運監督、核准核備、管理、監督管理、處罰等各階段之權責及用語，而公路法對於計程車客運業之規範，僅於第 37 條第 1 項第 3 款規定，針對申請核准籌備之權責，按主事務所所在地做權限劃分，即其主事務所在直轄市者，向直轄市公路主管機關申請；在直轄市以外之區域者，向中央公路主管機關申請。其餘相關之法律條文所定之職權，包括與管理及處罰權限，並未另於公路法中分別對於中央公路主管機關及地方公路主管機關再為專屬管轄之權限劃分。此外，亦無從於整部法律體系中推知核准籌備之權責當然涵攝管理及處罰權限之劃分。故按體系解釋，似無從得知

系爭裁定所認定核准籌備當然包括管理措施之結果。

(三)小結

公路法第 37 條第 1 項第 3 款僅對於核准籌備做權限劃分，其餘權限包括管理及處罰部分並未一併做劃分，在體系解釋上不難解其僅有意在核准籌備部分做權限劃分，法律條文做此規定，對於公路法所欲達成之立法目的並無窒礙難行之虞慮；又核准籌備之文義，誠難在此文義之範圍中經擴張解釋後其意涵包括管理及處罰之權限部分，故系爭裁定所稱，透過體系解釋後認核准籌備之範圍尚包括各項管理措施，似已逸脫核准籌備之文義，核非屬體系解釋中擴張解釋之範疇，而為運用目的性擴張之結果，惟目的性擴張於系爭法律關係並無適用之必要與餘地，況公路法為前述之規範可能係立法者有意忽略，又即令是立法疏漏，亦為立法論的問題，法院判決必須以法律為依據，於立法目的達成之前提下，亦不能變更法條之文義¹⁵，況於法律規定明確，既有規定亦足以達成立法意旨之前提下，焉有由法院逾越權限不當擴大解釋之理。

參、行政機關之處罰管轄權是否應遵守法律保留原則

系爭裁定除前述涉及法律解釋方法之運用外，另涉有所作成之裁定是否違反法律保留之疑義，謹就管轄權及法律保留部分再為下列之檢視：

一、管轄權之概念

(一)管轄權之意義

按所稱管轄，係指處理事務之權限，或可稱為權限行使之範圍¹⁶。而

¹⁵ 賴英照(2022)，〈如何解釋法律—法條文義或立法目的〉，《月旦法學雜誌》，320 期，頁 68。

¹⁶ 蔡震榮(2000)，〈管轄權之意義〉，台灣行政法學會主編，《行政法爭議問題研究(上)》，頁 308，台北：五南。

運用於行政上，乃行政主體或行政機關執行特定行政任務之權利或義務，亦即行政法上管轄權所涉及者，為特定行政任務，應由哪一機關或哪一行政主體執行的問題¹⁷。而由行政主體執行時，其執行後權利及義務歸屬於該行政主體，並無不合，惟倘由行政機關執行，鑑於行政機關並非行政主體，雖依行政程序法第 2 條規定，其得代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，但仍無從為權利義務之歸屬對象，故其執行後之權利義務，則歸屬於其所隸屬之行政主體，自不待言。

其次，管轄權之明文，概皆於法規中以主管機關之形式呈現，其之於行政上之意義，以法律而言，除具有中央機關間事權分配之意義外，有以地方為主管機關者，亦兼具有中央與地方權限劃分的功能，相對於人民，可以讓人民辨明某一事務之有權處理機關，並進而為判斷後續救濟之基礎，故管轄權在行政上之意義，其重要性不言可喻。而關於管轄權表現之具體行為，包括行政機關依職權主動發動各項行政行為，此為常態，如對於各種違規行為予以裁罰，另亦有因應人民申請而發動，如賦予人民申請之各種執照、補助或救助。

(二)管轄權之種類

關於管轄權之種類，傳統上之分類不外乎事務管轄、土地管轄及層級管轄¹⁸。另亦有學者提到功能管轄之類型¹⁹。關於事務管轄，所謂事務管轄，係指行政機關執行特定行政任務之權利與義務，在具體規範上，有將某事務之權限劃分由某一機關管轄，其他事務則由各主管機關共同行使；或未特別劃分權限，而將法規所規範之事務概括使法規所定之主

¹⁷ 同註 8，頁 939。

¹⁸ 吳庚(2008)，《行政法之理論與實用》，增訂十版三刷，頁 201-202，台北：作者自版。

¹⁹ 同註 8，頁 942。黃錦堂(2013)，〈論行政委託與行政委任之要件與鬆綁〉，《法令月刊》，64 卷 12 期，頁 69。

管機關共同行使；抑或將法規之某一權限劃分於某一機關管轄，其他事務劃歸另一機關管轄。其次關於土地管轄，係以所轄地域為範圍，中央主管機關以全國為管轄範圍；地方主管機關則以其行政轄區為管轄範圍，惟在判斷土地管轄之前提必先有事務管轄，亦即先有事務管轄權，而後始以土地管轄判斷應由哪一機關行使某項事務之管轄權。行政程序法第 12 條至第 14 條及行政罰法第 29 條至第 31 條皆係為解決土地管轄衍生爭議之有關規定。

另有關層級管轄，係指同一行政事務，分屬上下不同層級之機關管轄，現行法律諸多類此立法，在概念上除係就不同層級之機關做行政任務之分配外，也兼具有中央與地方權限劃分之意涵，此觀之地方制度法第 2 條第 2 款：「二、自治事項：指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。」及同法第 18 條第 13 款：「下列各款為直轄市自治事項：十三、其他依法律賦予之事項。」等規定，可得知中央法律關於層級管轄之規定，有明定地方主管機關者，兼具有賦予地方自治權，及該地方主管機關之規定並非機關管轄，而係團體管轄，此可由地制法第 2 條第 2 款所定「法律規定應由該團體辦理之事務」獲致。此外最高行政法院 103 年 2 月份第 1 次庭長及法官聯席會議決議亦釋明，中央法律明定主管機關為直轄市政府及縣市政府之規定，係以直轄市政府及縣市政府分別代表直轄市及縣市，尚非單僅指直轄市政府及縣市政府得行使各該法律所明定之事務管轄權，而得由各地方自治團體透過組織法規權限劃分予所屬機關，由各所屬機關依據組織規程行使各項職權²⁰。

²⁰ 詳細內容詳參最高行政法院 103 年 2 月份第 1 次庭長及法官聯席會議決議。惟此一見解於大法庭制度施行後，部分最高行政法院法官認為各地方自治團體所屬機關並非可透過組織法規做權限劃分當然取得執行權，而仍應透過行政程序法權限委任方式始得以各機關名義對外執行相關權限。

至於有關功能管轄，此類之管轄在國內行政領域不常見，蓋以行政機關內部人員之分工並無關於外部，很少有法規直接規定某一事務由內部之特定人員執行，倘有法規直接規定某特定行政任務由機關內部之特定人員為之，即為功能管轄²¹。消費者保護法第 43 條第 3 項規定：「消費者依第一項申訴，未獲妥適處理時，得向直轄市、縣(市)政府消費者保護官申訴。」關於消費者保護官受理申訴之職權，似為此所稱功能管轄之性質。

(三)管轄權之設定與變更

有關管轄權之運用，首應判斷者乃事務管轄，其次為土地管轄，土地管轄有不明時，依行政程序法第 12 條之規定予以判定，於經土地管轄研判有管轄權之機關後，倘有二個以上管轄機關時，則依行政程序法第 13 條第 1 項規定：「同一事件，數行政機關依前二條之規定均有管轄權者，由受理在先之機關管轄，不能分別受理之先後者，由各該機關協議定之，不能協議或有統一管轄之必要時，由其共同上級機關指定管轄。無共同上級機關時，由各該上級機關協議定之。」處理，並於確認管轄後即可依職權做成各種行政行為，包括行政處分。在行政罰部分，基於行政罰法為行政程序法之特別法，則應優先依行政罰法第 29 條至第 31 條規定，確認最終裁處之機關。關於管轄之規定，以行政程序法之規定而論，可包括管轄法定原則及管轄恆定原則兩個原則，分述之：

1.管轄法定原則

行政程序法第 11 條第 1 項明定：「行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規規定之。」同條第 5 項規定，管轄權非依法規不得設定。此係對事務管轄所為之規定，亦即事務管轄之有無，須依組織法規及其

²¹ 陳敏(2019)，《行政法總論》，十版，頁 953，台北：作者自版。

他行政法規設定，此即為管轄法定原則。前所稱組織法規，應包括法律、自治條例及自治條例授權訂定之自治規則等組織性之法規，不包括純為對內性之行政規則；至於其他行政法規，則指一般對外性之作用法性質之法規而言。法務部對於前述所稱之法規曾釋明，包括法律、法律具體授權之法規命令，法律概括授權之法規命令、自治條例、依法律或自治條例授權訂定之自治規則、依法律或中央法規授權訂定之委辦規則²²。據此，似可獲致所稱之法規，概指須對外揭示之規範。

管轄法定原則之意涵，乃在於各項行政行為之推動必須依據法規予以明確界定有權及有義務處理之機關，防免衍生多機關爭相處理某一事務，或各機關推託對於某一事務無管轄權之窘境。其次，管轄權之劃定乃屬組織權行使之一環，如何劃定雖非直接涉及人民之基本權利，然卻會影響行政行為之外部效力，故從人民權益保障之角度觀之，亦宜有法規規定為妥，以利人民判斷與其有關之行政行為是否由有管轄權之機關所為，並得據以判斷後續救濟途徑²³。

在管轄法定原則規範下，行政機關對於事件管轄權之有無，依行政程序法第 17 條第 1 項規定，應依職權調查；認無管轄權者，應即移送有管轄權之機關。而原有管轄權之機關倘於嗣後因法規或事實變更，致喪失管轄權時，應將案件移送有管轄權之機關，倘不合於可繼續處理之特別規定，而逕自做成行政處分，則其效力，依同法第 111 條第 6 款規定為無效。

2. 管轄恆定原則

管轄權一經法規設定後，基於顯明主義及事務處理安定性之原則，不應由行政機關任意自行改變，即令透過與當事人協議亦為法所不許，

²² 法務部 89 年 7 月 20 日(89)法律決字第 000258 號函。

²³ 詹震榮(2016)，《行政法總論之變遷與續造》，一刷，頁 77-78，台北：元照。

此即管轄恆定原則，行政程序法於第 11 條第 5 項揭示此一原則，明定「管轄權非依法規不得變更」。然則所謂管轄恆定原則，尚非指管轄權一經法規設定，即永遠不得變動之意，而係指不得任意變動。又所稱不得任意變動，即如前述，不得由行政機關未經法規修正程序恣意自行改變或與當事人進行協議變動之意，倘係經由法規修正或法規明文授權，尚無違反管轄恆定原則，行政程序法第 15 條規定之權限委任及權限委託，與同法第 16 條所定之委託行使公權力，即屬法規授權之情形，自為法之所許。

二、管轄權有無法律保留原則之適用

(一)法律保留之意涵

行政法上依法行政原則，向來涵蓋兩大內涵，其一為法律優位原則；另一為法律保留原則²⁴。分述之：

1.法律優位原則

法律優位原則規範下，行政機關必須嚴格遵守法律，不得逾越，倘有違反即屬違法，又稱為消極的依法行政，此原則之規範要旨，乃憲法為最高位階，其次依序為法律、法規命令及自治法規。

2.法律保留原則

法律保留原則，又稱積極依法行政原則，指重要事項應有法律規定，倘無法律規定，又未經法律授權逕以行政命令規定，即違反法律保留。此一原則係從權力分立原則衍生而來，蓋以法律為民意代表所制定，具有民主合法性，而行政權係屬執行權，不應取代立法者²⁵。而就其分類而言，可分為(1)全面保留與一部保留及(2)層級化法律保留等類型：

²⁴ 同註 8，頁 156。

²⁵ 李惠宗(2020)，《行政法要義》，八版一刷，頁 33，台北：元照。

(1)全面保留與一部保留

全面保留係指不分事務屬性，亦即不論其係干涉行政或給付行政；抑或公權力行政或私經濟行政，皆須由法律規定，此種保留理論，主張國家行為均源自人民，任何行政行為，不問性質為何，完全受到民意機關之支配，從而所有行政行為皆須有法律依據，始得為之，無異形成另種集權於立法機關之現象，與權力分立之意旨有所扞格²⁶。而所稱一部保留，則係指只要事務不屬干涉行政或侵害性之性質，毋須由法律明定。

(2)層級化法律保留

按法律保留之密度來區分，可分為：憲法保留、國會保留、廣義法律保留及最廣義法律保留等四種法律保留層級²⁷。關於憲法保留，係指事務僅能由憲法規定，舉如國家之體制及人民基本權核心保障的部分，如人民身體自由之保障部分。其次關於國會保留，又稱為狹義之法律保留，指涉及人民身體自由以外其他自由權利或重要事項之保障，應由國會立法始得加以限制或剝奪，並不得委由行政機關以命令來規範。再者，關於廣義法律保留，係指事務雖應由法律加以規定，但容許法律授權行政機關訂定法規命令規範之，但該法規命令須透過法律具體明確授權，且法規命令規範之目的、範圍及其內容必須符合法律之授權。此外，最廣義法律保留，則指只要有相當於法律位階之規範做為依據，即已符合法律保留，舉如屬於給付行政範疇之事務，概皆有依據預算法編列之預算為發放之依據²⁸。

司法院釋字第 443 號解釋理由書中更清楚揭櫫法律保留之意涵，略以「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益

²⁶ 李建良(2021)，《行政法基本十講》，十一版第一刷，頁 293，台北：元照。

²⁷ 同註 24，頁 34-35。

²⁸ 同註 24，頁 35-36。

者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障：關於人民身體之自由，憲法第八條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制（參照本院釋字第三九二號解釋理由書），而憲法第七條、第九條至第十八條、第二十一條及第二十二條之各種自由及權利，則於符合憲法第二十三條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自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，乃屬當然。」依前述解釋理由書之內容將法律保留之義涵歸類如下：

i.憲法保留：憲法第八條規定人民身體之自由，屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制。

ii.國會保留：憲法第七條、第九條至第十八條、第二十一條及第二十二條之各種自由及權利，則於符合憲法第二十三條之條件下，得以法律限制之。其次如剝奪人民生命或限制人民身體自由者亦屬之。

iii.一般法律保留：涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則。

iv.不適用法律保留：僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，

得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便輕微影響，並不違法。另關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，除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外，無法律保留之問題。

(二)管轄權有無法律保留原則之適用

關於管轄權是否有法律保留原則之適用，基於下列理由，本文認為應視職權行使之內容有不同程度之法律保留要求：

1.依現行法律規定觀之：

行政程序法第 11 條第 1 項規定，行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規規定之。同條第 5 項規定，管轄權非依法規不得設定或變更。清楚揭櫫管轄法定原則及管轄恆定原則。行政程序法之法律主管機關法務部，對於前所稱之法規更進一步闡明，包括法律、法律具體授權之法規命令，法律概括授權之法規命令、自治條例、依法律或自治條例授權訂定之自治規則、依法律或中央法規授權訂定之委辦規則²⁹。其次，同條第 2 項至第 4 項關於組織法規變更管轄權而行政法規所定之管轄機關尚未修正時之處理，明定規範其程序。

又同法第 12 條管轄權之補充規定、第 13 條管轄權競合之規定、第 14 條管轄權爭議之處理、第 15 條事涉管轄權移轉之權限委任或權限委託、第 15 條委託行使公權力、第 17 條管轄權有無之調查與處置及第 17 條管轄權變更之處理。另行政罰法第 7 章（第 29 條至第 32 條）也對於違反行政法上義務行為裁處之管轄權再為規範。此外，現行法制上，概皆於總則中定有主管機關條款。凡此，均足以得知管轄權設定之規定及變動之處理有法律保留之適用，應堪審認。

²⁹ 同註 21。

2.關於管轄權所賦予職權行使之內容觀之：

按中央法規標準法第 5 條第 2 款規定，關於人民之權利、義務者，應以法律定之。地方制度法第 28 條第 2 款規定，創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者，應以自治條例定之。此外，前揭司法院釋字第 443 號解釋亦釋明，憲法第 7 條、第 9 條至第 18 條、第 21 條及第 22 條之各種自由及權利與剝奪人民生命或限制人民身體自由者，則於符合憲法第 23 條之條件下，得以法律限制之。其次涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則。若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，惟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，乃屬當然。

據此，行政機關管轄權之規範，在行政權行使範圍內應視其所行使之職權性質，是否對於人民創設義務或對於人民權益予以限制、剝奪或侵害等程度之不同而適用不同強度之法律保留，具體而言：

(1)事務之性質涉及憲法規定之平等權、自由權、受國民教育之權利、限制人民之身體自由者，有關管轄權之規定自有立法保留之適用。

(2)事務之性質，涉及人民其他自由權利之限制者，管轄權之規定也應有法律保留之適用，但法律（包括自治條例）具體明確授權主管機關得再為管轄權之授與者，於符合授權之目的、範圍及內容之前提下，該具體授權訂定之法規，亦得就管轄權之規定再為規範。

(3)事務之性質，僅屬與執行法律（包括自治條例）之細節性、技術性次要事項，雖因而對人民產生不便，惟影響輕微。此部分雖無法律保留之適用，惟因事涉管轄權，仍應有法規之規定，則此之法規並不限於

授權符合具體明確，即令係概括授權之法規亦得就管轄權部分予以規範。

三、系爭裁定之處罰管轄權認定有無違反法律保留原則

綜合前述有關管轄權是否有法律保留原則之適用，得獲致按規範事務之性質，是否有創設、限制或剝奪人民權利義務之情形，而須適用不同強度之法律保留，則本報告所探討者，乃創設計程車客運業於營業前應先申請核准籌備之義務及未經申請籌備許可逕自違規經營計程車客運業，違反公路法第 77 條第 2 項規定，應處罰鍰，並勒令其停業，其非法營業之車輛牌照並得吊扣二個月至六個月，或吊銷等剝奪及限制人民財產權範疇之事務，自有法律保留之適用，並無疑義。

依前述推論結果，關於系爭裁定所釋，主事務所在直轄市之計程車客運業，其未經核准立案違規經營計程車客運業，違反公路法第 77 條第 2 項規定之裁罰權限專屬於主事務所所在地之直轄市公路主管機關，而中央公路主管機關交通部無裁罰管轄權之理由，係基於以下之理由，惟經逐一檢視結果，得推知與法律保留原則不合，再詳論如下：

其一、「單一機關整合考量，綜觀違章情節全貌為適切之裁罰，避免多頭馬車造成之事實認定紊亂及違法重複處罰，乃『最能貫徹公路法立法目的』，有利管理效能之發揮且符合事權合一之管制規定，避免重複處罰亂象，節省處理管轄競合之程序成本」等語，核其所稱並不否認公路法對於裁罰權限已明定，惟僅肯認其裁罰權限係由主事務所所在地之直轄市公路主管機關專屬管轄，其理由則係基於「事權合一」、「節省管轄競合成本」及「最能貫徹公路法立法目的」等語，究其理由，係認由直轄市公路主管機關管轄系爭違規案件為最適之作法，然此之理由，是否即可否認公路法既有之明文規定，恐待斟酌。

其二、「各該公路主管機關對於應由其管轄之汽車運輸業類型，既有審核其申請合法與否之權限，則對其在申請獲准前，違章從事汽車運

輸業之行爲，自亦應有管轄權，以盡其管制權責。因此『從體系解釋的觀點而言，公路法第 37 條第 1 項所爲之管轄權劃分，應非侷限在汽車運輸業之經營管理中的核准籌備事務』，在法律另無其他規定的情形下，同時遍及該條以下的各項管理措施」，並據以推論「公路法對於事務管轄之規定應優先適用之，只有在公路法無就土地管轄有特別規定時，始有再就行政罰法第 29 條第 1 項之規定認定裁罰土地管轄機關」等語部分，惟查即如前述，公路法及其相關子法所規範之內容，包括申請核准籌備、核定、營運監督、核准核備、管理、監督管理、處罰等各階段之權責及用語，而公路法對於計程車客運業之事務規範，僅於第 37 條第 1 項第 3 款規定，針對申請核准籌備之權責，按主事務所所在地做權限劃分。其次，運用文義解釋及體系解釋之結果，也無從擴大解釋核准籌備之用詞可包括管理及處罰之意涵。職是，似得獲致系爭裁定之管轄權認定，亦有不合法律保留之虞。

其三、退萬步言，即令係以法律授權明確或概括授權予以檢視系爭違規之裁處權限規定，亦查無公路法及其相關子法有限縮中央公路主管機關對於系爭違規之裁處權限。

其四、至於「公路法第 79 條之 1 授權訂定之汽車運輸業管理規則第 139 條之 1 固規定計程車客運業之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰，由交通部委任交通部公路總局或得委辦直轄市政府辦理，係 102 年 7 月 22 日修正而來，在此之前，該條項事務之委任(委辦)，僅有直轄市以外計程車客運業之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰，並未包括直轄市之計程車客運業。……」乙節，姑先不論汽車運輸業管理規則有關管轄權之規定是否逾越公路法之授權，而觀之汽車運輸業管理規則 102 年 7 月 22 日發布之修正理由，其提到本次修正係將營運可及於全國之汽車運輸業統一修正由中央公路主管機關交通部專屬管轄，並修正關

於臺灣省轄內公路汽車客運業之管理處罰委任公路總局及委辦直轄市公路主管機關辦理與直轄市原有管轄權得暫時由交通部委任公路總局辦理等規定³⁰，惟新修正條文中將系爭計程車客運業亦併同規定，並未限定直轄市以外之地區，此觀之「遊覽車客運業、計程車客運業……之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰，由交通部委任交通部公路總局或得委辦直轄市政府辦理。」自明，之所以未載明僅限於直轄市以外地區之理由，從修法理由尚無從得知，則是否即足以論斷中央公路主管機關對於直轄市轄區之違規經營計程車客運業者無管理及處罰權，容有未明，究其義，恐生以下幾種可能性，一者，中央公路主管機關對於直轄市轄區之違規經營計程車客運業者仍有管轄權，惟此之管轄權部分仍由交通部為之，不委任所屬公路總局，僅將臺灣省轄內部分之權限委任所屬公路總局辦理；或係中央公路主管機關對於直轄市轄區之違規經營計程車客運業者仍有管轄權，惟為免發生管轄權爭議，實際運作上概由各該直轄市公路主管機關按轄區就近處理之，尚無委任所屬公路總局辦理之必要，但不排除於特殊情況自行處理之權限；又或者 102 年 7 月 22 日修正發布之汽車運輸業管理規則第 139 條之 1，即係為避免產生中央公路主管機關對於直轄市轄區之違規經營計程車客運業者無管轄權之誤解，故為此修正。是以，系爭裁定此部分之理由，於推論及說理上，難認有據。

肆、結論及建議

本文評論之系爭裁定，在中央及地方公路主管機關對於從外國導入台灣之新型態計程車客運業營運模式產生裁罰權限爭議之際，確有統一裁罰權限及平息中央與地方權限爭議之效，惟其所持之論點，不論係所運用之體系解釋方法，抑或有關限縮中央公路主管機關之裁罰權限等部

³⁰ 交通部 102 年 7 月 22 日交路字第 10250097784 號函。

分，概皆有重為斟酌之空間，已如前述。

本案系爭裁定做出之背景，依事實而論，確有爭議存在，惟就法而論，依現行之規定不難導出中央及地方公路主管機關皆有權之結論，而其最終裁罰權之決定，行政程序法第 12 條至第 14 條及行政罰法第 31 條皆定有處理之規定，惟行政罰法為行政程序法之特別法，應優先適用，而依行政罰法第 31 條第 1 項規定：「一行為違反同一行政法上義務，數機關均有管轄權者，由處理在先之機關管轄。不能分別處理之先後者，由各該機關協議定之；不能協議或有統一管轄之必要者，由其共同上級機關指定之。」處理結果即可解決裁處權之爭議，並決定最終裁處權之機關³¹，可對於違規之計程車客運業裁罰，以達成建立計程車客運業營運秩序之立法目的，並無立法目的無法達成之虞。

另系爭裁定所持之另一理由，「為利管理效能之發揮且符合事權合一之管制規定，避免重複處罰亂象，節省處理管轄競合之程序成本」等語，固言之成理，惟其應係行政體系內部依據行政罰法第 31 條第 1 項所定應透過協議或由共同上級機關指定管轄，及立法機關將來修法應考量因素之範疇，是否宜由司法機關運用為決定最終裁處機關之理由，亦容有可議。另觀之司法院釋字第 620 號解釋認為，「司法機關實欠缺超越法律文義，以漏洞補充之方式作成限制新法適用範圍之過渡款之憲法基礎」並進而指摘最高行政法院系爭決議「逾越法律解釋之範圍，增加法律所未規定之租稅義務…」，也指出司法機關適用法律仍不得逾越法律解釋之範圍³²。故本案有關裁處，似應回歸公路法及行政罰法之有關規定以決定最終裁處之機關，否則即應透過修法做更明確之權限劃分以資適

³¹ 行政院 106 年院台交字第 1060182260 號函釋即係依行政罰法第 31 條第 1 項規定處理，認定中央及地方公路主管機關皆有權，然經通盤考量一般立法例、運輸業跨區流動營運之特性等，決定由中央公路主管機關交通部行使裁罰權。

³² 賴英照(2020)，〈法律解釋的兩個世界〉，《月旦法學雜誌》，303 期，頁 62。

用，始符法制。至於系爭裁定做成時相關訴訟案件之被告即公路總局得否做成系爭裁處，則為另一得探討是否符合法律保留之議題，礙於篇幅，另撰文探討，併予敘明。

參考文獻

- 李惠宗(2022)，《法學方法論》，四版一刷，臺北：新學林。
- 李惠宗(2020)，《行政法要義》，八版一刷，臺北：元照。
- 李建良(2006)，〈行政法：第十講依法行政原則法律保留原則〉，《月旦法學教室》，49期，頁45-54。
- 李建良(2021)，《行政法基本十講》，十一版第一刷，臺北：元照。
- 吳庚(2008)，《行政法之理論與實用》，增訂十版三刷，臺北：作者自版。
- 莊國榮(2012)，〈層級化法律保留原則的適用〉，《台灣法學雜誌》，208期，頁1-15。
- 黃異(2006)，〈法學方法導論〉，《台灣海洋法學報》，5卷1期，頁59-84。
- 黃錦堂(2013)，〈論行政委託與行政委任之要件與鬆綁〉，《法令月刊》，64卷12期，頁67-98。
- 陳敏(2019)，《行政法總論》，十版，臺北：作者自版。
- 楊仁壽(2016)，《法學方法論》，第一刷，臺北：三民。
- 詹震榮(2016)，《行政法總論之變遷與續造》，一刷，臺北：元照。
- 廖元豪(2004)，〈走自己的路－大法官「法律保留本土化」之路〉，《台灣法學雜誌》，58期，頁21-40。
- 賴英照(2022)，〈如何解釋法律－法條文義或立法目的〉，《月旦法學雜誌》，320期，頁61-69。
- 賴英照(2020)，〈法律解釋的兩個世界〉，《月旦法學雜誌》，303期，頁45-63。