

法規用語與法規解釋之淺析

壹、前言.....	1
貳、法規文字運用之原則.....	2
參、法規用語與用字.....	4
一、特許、許可、認可、核准.....	4
二、機關、機構.....	7
三、備查、核備、核定.....	9
四、適用、準用、比照、參照.....	11
五、推定、視為（視同、以……論）.....	14
六、善意、惡意.....	15
七、處分、處罰.....	16
八、申請、聲請.....	17
九、公證、認證.....	17
十、屆期、逾期.....	18
十一、賠償、補償.....	18
十二、委任、委託、委辦.....	19
肆、法律解釋之指導理念.....	20
一、法律解釋之原則.....	20
二、法律之闡釋.....	21
伍、法規中有關用詞定義或釋義性條文之規定.....	23
一、法規中規定用詞用義、釋義條文之目的研析.....	24
二、用詞定義或釋義條文如何分配之問題.....	26
三、用詞定義、釋義條文於法律規定或子法中規定之分析.....	27
四、用詞定義、釋義條文用法之注意事項.....	27
陸、結語.....	28

法規用語與法規解釋之淺析

壹、前言

立法院第6屆第2會期第17次會議制定陸海空軍服制條例時，通過附帶決議：「有關法律條文用字用語，宜請行政院法規委員會轉知各法案草擬機關，儘量朝通俗、易明之文字改進，期使社會大眾容易接近與瞭解。」復依中央行政機關法制作業應注意事項，第一章法規之草擬，二、草擬作業：「(三)用語要簡淺：法規用語須簡明易懂，文體應力求與一般國民常用語文相切近，並符合法律統一用字(語)」¹

法規(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對外發生法律效果之規定，因須經久實施，並賦予一定作為或不作為之效果，因此，法規用語應簡明易懂，並力求與一般國民常用語文相近，含義必須明顯確切，並應講求文字技巧，以達到簡潔目的，使政府機關適用或執行法規無困難，也讓人民能充分瞭解。

法規中常使用核准、許可、特許、同意、核可、認可、允許，機關與機構，備查、核備與核定，推定與視為，惡意與善意，申請與聲請，處分與處罰，公證與認證，屆期與逾期，賠償與補償，委任、委託與委辦，或引用性法條語式為「適用……規定」、「準用……規定」、「比照……規定」等之情形甚多。惟法規中對於此類名詞之用法甚不一致，有時混淆不清，誤為使用。實應加以區別，以免適用上發生困擾。

¹ 行政院法規委員會96年11月12日處會規字第0960050016號書函。

本文爰參考各行政機關法制作業應行注意事項，以及實際從事法制作業工作多年累積之實際經驗，嘗試析論。

貳、法規文字運用之原則

法規文字之用法雖未必有一定之理論依據，但法規文字之構造及用法，仍須符合一定之規範，講求技巧，方能達到一致性及明確簡潔之境界。法規文字運用時應注意之原則，大略如下：

- 一、遵守中國文法及一般修辭學原則：各國文字之用法，有其一定之規範，中國文字亦然，法規之文字不宜擅加創新或使用華麗不實之修辭。
- 二、文字使用務求嚴謹：所謂嚴謹，即在使文字之含義，不能另作他種解釋。為使法規之意旨很明確地顯現，不致發生爭議或疑問，除文字上要避免艱澀冷僻者外，專門術語應儘量減少使用，否則，亦應予以明確之定義。
- 三、文字應明白、正確：所謂明白，係以一般人能瞭解者為限，而正確，即指使用之文字恰能表現法規之意旨，不致有含混或模稜兩可之情形。法規文字應平鋪直敘，使一般人能望文生義，無待乎解釋。有些法律條文常使用「不確定法律概念」²，來填補立法者思慮不及或暫時無法解決的漏洞，即所謂「概括條款」³，此種名詞應審慎使用。

² 所謂「不確定法律概念」之名詞，諸如：「誠實信用原則」、「重大事由」、「顯失公平」、「必要時」、「正當理由」、「情節輕重」、「相當期間」、等，法制上常誤認為係完全之裁量權觀念，致使行政機關執行時每遇困擾，殊不知使用各該名詞其所代表之含義，仍受客觀之判斷，與裁量權有別。參見翁岳生著，《行政法與現代法治國家》，台大法學叢書，1976年1月，頁64。

³ 如「或以其他非法方法」。

- 四、文字力求簡潔：法規除使人易懂外，尚須簡潔可行，因此，文字避免冗長、繁文，凡已足表達文義者，即不必多作說明，亦不能過於簡略，致使文義不明。此外，一般虛字、疑問句、強調語句、形容詞等均應避免，或減少使用⁴。
- 五、使用名詞，少用代名詞：為達明確之要求，法規文字，除對重複使用之文句或名詞，以簡稱方式表示外，不宜使用代名詞。
- 六、善用助動詞，俾使任意規定或強行規定得以明確分辨：法規既在表現一定作為或不作為之效果，則助動詞之用法，即成關鍵所在。使用時，宜先確定意旨何在，以免無法貫徹執行法規。又訓示性之規定，宜儘量避免。
- 七、立法說明之文字不宜作為使用：一般法規之立法目的，除在首條宣示者外，均作為立法說明，於草案審議之階段，用以闡述意旨所在。因此，法規本身在賦予一定之作為與不作為之效果，不必使用立法原因、背景說明文字。如「為……」，「以……。」之用法，應避免使用。
- 八、一貫與整齊原則：法規文字之表現，應求嚴密、意義緊湊，不可鬆散、脫節。此外，同一法規代表同一意義之文字、用語宜求一致，且各法規之用字、用語，非有特殊必要，不宜作不同解釋。亦即，法規用語除同一法律中須一貫整齊外，各不同法規，亦應力求一貫整齊。
- 九、善用正反面語態及尊重習慣用法：文字之敘述方式，有正反面語態，而法規因在明確表現一定之效果，故習慣上，如為陳述事實、

⁴ 法規中之虛字，如「之」、「乎」、「也」、「如」、「凡」等應儘量避免使用；又法規不用疑問句；其他加強語氣或贅詞，如「經查屬實」、「確為」、「認為」……等均宜避免使用。

提示目的，或作積極性之規定，一般以正面語態表示者為多。反之，如為禁止之規定，消極性之事項，為加強語氣或以反面語態較易表示者，則使用反面語態。此外，法規文字之用法雖未必有一定之理論依據，但如為多數法規經常性或習慣性使用，則仍須加以尊重。

十、善用標點符號及連接詞：標點符號之使用，為中央法規標準法第八條所明定，除法規名稱不使用標點符號外，條文均應加具。而如標點符號使用不當，則文義亦可能滋生疑義。連接詞之使用，如「或」、「及」、「而」、「並」⁵……等亦然。

總之，法規文字之運用，頗具專門性，而法制人員之文學素養，對於法規品質之良窳影響頗大。因此，研擬法規務必字斟句酌，仔細推敲，用字遣詞應先探求法意，作正確適度之表達，避免因文字上之問題，影響法意，產生適用上之困擾。

參、法規用語與用字

一、特許、許可、認可、核准

法規中使用核准、許可、特許、同意、**認可**、允許……等名詞之情形甚多，此類用語均在表示國家機關行使公權力時之同意權，為表達國家意思最直接之方式。惟法規中對於此類名詞之用法甚不一致，茲就常用之名詞，分述如次：

⁵「或」字之使用：凡列舉規定而不包括兩種原意時。

「及」字之使用：列舉規定之各點有一致性，不宜予以分開，於最後連結時。或指列舉事項之兼具時。

「等」字之使用：有謂「等」字實為虛字，所謂「等上不等下，等內不等外」。惟現行法規仍多以「等」字表示係例示之意。為免疑義，凡為列舉規定，宜不加「等」字。如屬例示，亦宜避免，而以「或其他……」之文字用法代之。

(一) 特許：就學理上之觀念區分，「特許」乃國家就專屬於國家之權利，在自然自由範圍外之行為，予特定人以得為該行為之權利，為一種權利之設地。其應特許與否，原則上應就公益有無必要、申請人之經營能力是否適合，以及政治經濟社會方面種種條件為其審查標準，除法律另有規定外，特許與否為行政機關之自由裁量⁶，如公企業之特許、公物使用權之特許、礦業許可……等⁷，而「許可」，乃禁止一般人為之之特定作為，對於特定人，或關於特定事件，解除其禁止，使其得以適法為之之行為。前者為權利之設定，後者，則為義務（不作為）之免除。特許與許可，均屬行政處分，且多係基於相對人之聲請時為之，外形上二者似無差異，甚至法規中亦不予區分⁸，似僅在表示國家對於同意權之行使對象，以具有特別要件，而經特別程序者而已，但如究其意義，法律上之性質實大不相同⁹。

(二) 許可：許可，乃以對一般人禁止為該行為，保留許可之事實為前提。法規規定，欲為某事，須得行政機關之許可時，即係明示禁止未受許可者為該行為，受許可後始解除其禁止，得適法而為法規所禁止之行為¹⁰。應受許可之事項，若無此項限制，則為任何人均得自由而為之事項，惟因法規規定之結果，而限制

⁶ 羅傳賢編著，《立法學實用辭典》，五南圖書公司，2004年8月，頁673。

⁷ 例如礦業法第1條：

中華民國領域內之礦，均為國有，非依本法取得礦業權，不得採礦。

⁸ 例如銀行法第4條：各銀行得經營之項目，由中央主管機關按其類別，就本法所定之範圍內分別核定，並於營業執照上載明之。但其有關外匯業務之買賣，須經中央銀行之許可。

銀行法第27條：銀行在國外設立分支機構，應由中央主管機關洽商中央銀行後核准後辦理。

銀行法第53條：設立銀行者，應載明左列各款，報請中央主管機關許可……。

證券交易法第44條第1項及第2項：證券商須經主管機關之許可及發給許可證照，方得營業；非證券商不得經營證券業務。證券商分支機構之設立，應經主管機關許可。

證券交易法第93條：證券交易所之設立，應於登記前先經主管機關之特許或許可，……。

證券交易法第98條：證券交易所，以經營供給有價證券集中交易市場為其業務，非經主管機關核准，不得經營其他業務或對其他事業投資。

⁹ 參見林紀東，《行政法》，三民書局，1990年9月，頁317-319。

¹⁰ 例如公司法第17條第1項：公司業務依法律或基於法律授權所定之命令，須經政府許可者，於領得許可證件後，方得申請公司登記。

一般人之自由，禁止其為該項行為，故如一旦解除其禁止，亦僅自然自由之回復，即不作為義務之解除，並非權利之設定。但事實上表現於現行法規之意義，「許可」究在表彰何觀念？性質如何？似難明確分辨，因現行法規中所稱之「許可」，部分即為「特許」，此外，亦有表示單純之同意或核准者。目前，「許可」雖已成為慣用語，宜如何與「特許」區別，仍值探討分辨；又「許可」仍與一般單純之同意權有所區別，蓋以「許可」稱之，乃在表現一定之程序，並以有一定方式表現其程序上之結果，如以「登記」或發給「證照」、「證件」等方式代表同意時用之。

(三) 認可：通常係指有權機關對於申請者符合法令規定之行為、證書，賦予一定效力或對於符合法令規定之設備、資格之申請者，賦予其得為營業、執行特定工作等之單方行政行為。例如主管機關對工會與外國工會聯合之認可、測量技師應具有地政機關認可之地籍測量專業資格、地政士換發開業執照應檢附中央主管機關認可之機關（構）、學校、團體完成專業訓練之證明文件等¹¹。

(四) 核准：核准之意義，亦在表示有權機關之同意。與其相類之名稱甚多，如核定、同意、核可、允許……等，以核准之用法最

¹¹ 例如工會法第 34 條：「工會與外國工會之聯合，須經會員大會或代表大會之通過，函經主管機關認可後行之。」。

華僑身分證明條例施行細則第 4 條：「本條例第四條第一項第一款第一目所定僑居地永久居留權，主管機關得以申請人之僑居地有效護照、．．．或其他經主管機關認可之證明文件認定之。」

國土測繪法第 21 條第 1 項：「測繪業受委託辦理地籍測量，其測量技師應具地政機關認可之地籍測量專業資格。」

地政士法第 8 條：「開業執照有效期限為四年，期滿前，地政士應檢附其於四年內在中央主管機關認可之機關（構）、學校、團體完成專業訓練三十個小時以上．．．向直轄市或縣（市）主管機關辦理換發開業執照。．．．」。

爆竹煙火管理條例第 7 條第 1 項：「販賣一般爆竹煙火，應向中央主管機關申請型式認可及個別認可，經發給型式認可證書及附加認可標示後，始得為之。」。

為普遍，其目的在單純表現同意權而已，故一般而言，對象未必為人民，亦未必為行政處分，不必須具備一定之要件或程序（如有一定之要件或程序，法條中大多逕予同時規定），且未必有一定之後續方式以代表同意。

二、機關、機構

現行各種法規中對於機關、機構之用法，甚不一致，有時並混而為一。如憲法中對「機關」、「機構」似有不同之意義¹²。惟法規用語，既以嚴謹、整齊為要，而此二用語，常在法規中出現使用¹³，倘不加以區別，勢將益趨紊亂，致適用上頻添困擾。本文乃就實務中歸納略述如下：

- （一）民間團體、組織不得以機關稱之：在政府或公營事業而言，法規中固有使用機關或機構者，但法規中似尚未見有將民間團體、組織稱為「機關」之例。此蓋以傳統觀念上「機關」係代表統治權者一方；況且現有法規既稱「主管機關」，自不宜將「機關」與民間團體、組織並論¹⁴。
- （二）機構為一具有法律地位之組織體，原則上非僅係人之結合，尚包含物之結合；機關雖亦係具有法律地位之組織體，亦兼指人

¹² 憲法第 8 條第 1 項：「……非經司法或警察機關……」。第 53 條、第 62 條、第 77 條、第 83 條、第 90 條有關五院之地位規定：「……院為國家最高……機關……。」第 149 條、第 150 條：「……金融機構……。」

¹³ 例如中央法規標準法第 5 條：「左列事項應以法律定之：一、……二、……三、關於國家各機關之組織者。四、……。」

公務員服務法第 24 條：「本法於受有俸給之文武職公務員及其他公營事業機關服務人員均適用之。」

國有財產法第 50 條第 1 項：「非公用財產類之不動產，為國營事業機關或地方公營事業機構，……。」

國營事業管理法第 21 條：「國營事業機構非經主管機關之核准，……。」

身心障礙者保護法第 7 條第 1 項：「各級主管機關，應設立身心障礙者保護委員會……。」

訴願法第 1 條第 1 項：「人民對於中央或地方機關之行政處分，……。」

¹⁴ 民法第 50 條第 1 項：「社團以總會為最高機關。」此處所稱之「機關」，尚非一獨立之組織體，而係法人之內部單位。性質上與前述所提之「機關」不同。又如農會法第 28 條：「農會以會員（代表）大會為最高權力『機構』……」，性質即為前述民法所稱之「機關」。

與營造物所結合，但其特性在於代表公權力之行使或與公權力者有關。因此，稱構成之人為「公務員」，物為「公有設施」或「公有財產」。但「機構」一詞，則不論適用公、私法，僅在強調其為有一定型態之組織體，且因其出現於法規中，自受法律規範而認具有法律之地位。此又與一般純由人組織之團體，可能有不具一定組織型態之情形，或未必受法規規範之情形有別。

(三) 公機構何者為機關？按機關與機構之概念，如上所述，有不同之含義，則機關似涵蓋於公機構之範圍內。何者宜以機關稱之？何者仍稱機構？依中央行政機關組織基準法第 3 條第 1 款之規定，「機關」係就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令設立，行使公權力之組織，故如已制（訂）定組織法規之公機構，實務上並認有獨立編制、獨立預算及印信（能對外獨立行文）者，稱以「機關」¹⁵。惟依國營事業管理法第 3 條第 1 項及公營事業移轉民營條例第 3 條之規定，若係政府獨資、依事業組織特別法律與人民合資經營或依公司組織型態且政府資本超過百分之五十者，稱為「公營機構」；另審計法第 47 條：「審計機關審核之公有營業及事業機關如左：一、政府獨資經營者。二、政府與人民合資經營，政府資本超過百分之五十者。三、由前二款公有營業及事業機關轉投資於其他事業，其轉投資之資本額超過該事業資本百分之五十者。」。對部隊、公立學校、公立醫院及其他公有營造物，似宜承襲慣用之稱法，以免混淆。

「機關」與「機構」於法規中使用之情形甚多，尤其法律制訂大多規定有「本法之主管機關為…」或「本法所稱主管機關．．」，倘各

¹⁵ 行政院 74 年 11 月 7 日台（74）組 1 字第 081 號書函說明：「機關」之定義，係以具有「獨立編制」、「獨立預算」、「依法設置」、「對外行文」等 4 項為認定標準。

種「機關」無法分辨，復與「機構」之用法混淆，將有害於立法意旨之明確。為求用語之統一與建立法制上之共識，現行印信條例之用法似可參酌採用¹⁶。

三、備查、核備、核定

按「備查」¹⁷、「核備」¹⁸或「核定」¹⁹，均係上級主管機關行使其行政上之指揮、監督權，由法規明定之一種必要程序。在法規中使用此類用語之情形，至為普遍。其中亦有使用前述三種用語以外之用語，但其含義近似，或本屬同義者，如備案、報備、核可、核准……等。因使用時，多不深究其義，致目前法規中對於各該名詞之使用甚為紊亂，有使用同一用語而含義不同者，亦有使用不同用語而實際上含義並無差異者。前者如農會法第 22 條第 2 項：「前項理、監事任期屆滿改選完成後，應於七日內將理、監事簡歷冊，連同會員增減名冊報請主管機關備案。」而都市計畫法第 20 條第 3 項：「第一項所定應報請備案之主要計畫，非經准予備案，不得發布實施……」，同是使用「備案」，農會法該條文之文義，似為「備查」性質；而都市計畫法之條文，則似有「核備」之性質。後者，如區域計畫法第 9 條前文稱「核定」，第 1 款及第 3 款則稱「備案」，二者意義其實係相當。

¹⁶ 印信條例（89 年 5 月 17 日修正）：

第 6 條：「中央及地方機關之印信……。」

第 8 條：「軍事機關、學校、部隊……。」

第 10 條：「各級地方民意機關……。」

第 11 條第 1 項：「公立專科以上學校，及全國性之教育、文化事業機構……。」

第 12 條第 1 項：「國營事業機構……。」

第 12 條第 2 項：「省（市）縣（市）公營事業機構……。」

第 14 條第 1 項：「全國性人民團體……。」

第 14 條第 3 項：「……私人事業機構……。」

¹⁷ 例如 社會救助法第 11 條第 2 項：「……直轄市主管機關並應報中央主管機關備查。」

農會法第 39 條：「農會……預決算……及報請主管機關備查。」

¹⁸ 例如 職業訓練法第 6 條第 1 項：「職業訓練機構……，停辦或解散時，應報中央主管機關核備。」

文化資產保存法第 12 條第 2 項：「前項器物係私人所有者，移轉所有權時，應事先報請教育部核備。」

¹⁹ 例如 銀行法第 4 條：「各銀行得經營之業務項目，由中央主管機關……分別核定……。」

區域計畫法第 9 條：「區域計畫依左列規定程序核定之……。」

至於此三種用語各有何含義，茲就法規中使用所含之真義及一般公務文書往返所代表之意義略述如下：

- (一) 備查：以下級機關或公私機構、個體、對上級機關或主管事務之機關，有所陳報或通知，使該上級機關或主管事務之機關，對於其指揮、監督或主管之事項，知悉其事實之謂。與此用語較為接近者，為「備案」²⁰、「報備」。一般而言，備查之目的，在於知悉已經過之事實如何，而主管機關不必另有其他作為，且備查之性質，與所報事項之效力無關。如法規中規定「報請備查」，原則上權責仍在陳報者，且並不表示應於事前為請示之意，即使未踐行此項程序，亦不影響該事項之法律關係或效力。甚至，主管機關對於所陳報事項，認有違法或不當時，亦不受該備查程序之限制，而是本於一般指揮、監督權或基於主管機關之立場，行使其職權而已。
- (二) 核備：即上級機關或主管事務之機關，對於所陳報之事項，除知悉其事實外，並可審查其內容，而表示其意見之謂。此種用語一般用於上級機關或主管事務之機關，有選擇性之審查權限之情形。對於所報之事項，其權責或可在於陳報者，亦可在於核備者。如屬後者，權責當已下授，或已將事項交付執行。為核備之機關，對於所報事項，如無意見，雖原則上仍應表示其是否同意。然此項表示僅具有通知之性質，尚未對該事項之效力有影響。反之，如對所報事項之內容，有所審查且表示其意見，亦不當然表示有絕對拘束力，該項表示仍屬審查之意見而已。

²⁰ 都市計畫法第20條第1項第1款、第3款及第5款之「備案」，因該條第3項之詮釋，其性質似相當於「核備」之意，此亦可由該條第1項第4款「鎮與鄉街之主要計畫由省府核定，並送內政部『備查』」，可知其與「備查」之區別。但一般法規所用「備案」，多數仍為備查之意。類似此種例子甚多，為法規用語須求明確一致，以免混淆，故應加以檢討注意。

(三) 核定：指上級機關或主管事務之機關，對於所陳報之事項，必須加以審查，並作成決定，俾完成該事項之法定效力，且對於所核定之事項，有其當然之效力之謂。此時上級機關或主管事務之機關，對所陳報事項，即有決定之權責。如不經核定，該事項即無從發生效力。其含義與「核准」接近，惟「核定」一般用於具體之特定事項，本於特別賦予之權責；「核准」則一般係本於既有之概括或一般權責。

綜上分析，可知「核定」及「備查」，似為較明確之概念。雖則有謂「備查」之方式，上級機關或主管事務之機關，並非不可表示意見，其效果與「核備」似無二致，參照最高行政法院 92 年判字第 308 號判決²¹，認為所謂核備，應係由監督機關核示意見並予備查，故為免徒增用語之繁多與造成解釋上之困擾，故目前法規多已不再使用「核備」，免滋疑義。

法規用語，首重明確、嚴謹，使其含義清楚地表現法律上之效果。「備查」、「核備」、「核定」以及其他近似之用語，既為法規所常見，為避免類似用語之繁多，及釐清各用語間之定義，本文嘗試依上開之分析意見試釋，期收劃一之功。

四、適用、準用、比照、參照

法規條文常在有關構成要件或法律效果之規定中，引用其他的法條。這種法條在法學方法論上稱之為引用性法條，引用性法條主要功能，由立法技術的觀點論，在避免繁瑣的重複規定或避免掛一漏萬的

²¹ 最高行政法院 92 年度判字第 308 號判決：「所謂『核備』之意，當在使受監督機關將其擬作成或已作成之行為，陳報監督機關，使其知有該事實，於必要時得採行其他監督方法，監督機關並得對該行為表示意見，受監督機關之參考；故所謂核備，應係由監督機關核示意見並予備查。」

規定²²。蓋性質相類似之事項，為避免重複繁雜之規定，一般而言，法規僅就其中一主要事項予以規定，而將此規定再適用或準用於其他事項。

引用性法條，常見之語式為「適用……規定」、「準用……規定」、「比照……規定」，茲分述之：

- (一) 適用……規定：所謂適用，係指完全依其規定而適用之謂²³，例如民法第 87 條第 2 項、銀行法第 139 條第 1 項、第 2 項、刑法第 3 條、第 5 條所稱之「適用」²⁴。法律適用於具體個案事實之過程係採三段論法，即以成文法或具有拘束力之不成文法為大前提；其次認定個案具體事實，當成小前提，進而作出有無法律效果之結論，對於具體事實符合法律構成要件，謂之「涵攝」。
- (二) 準用……規定：所謂準用，係指就某事項所定之法規，於性質不相牴觸之範圍內，適用於其他事項之謂²⁵。換言之，準用非完全適用所援引之法規，而僅在性質容許之範圍內類推適用而已²⁶。例如著作權法第 80 條、國民住宅條例第 13 條第 1 項所稱「準用」即是²⁷。類推適用係指某些事例並無現行法律條文足以規範，為避免法律漏洞之發生，只好選擇性質相類似事項之法律規定，作為該事例之依據標準，即「相同之案型，應為相同處理」(最高法院 22 年上字第 748 號民事判例)。類推適用係法律

²² 參閱黃茂榮，《法學方法與現代民法》，台大法學叢書編輯委員會，1993 年 7 月增訂 3 版，頁 143。

²³ 參照 41 年台非字第 47 號判例謂：「非常上訴審依刑事訴訟法第四百三十八條第二項準用第三百八十六條之規定，所謂準用與適用有別，適用係完全依其規定而適用之謂，準用則祇就某事項所定之法規，於性質不相牴觸之範圍內，適用於其他事項之謂，即準用有其自然之限度，……。」

²⁴ 例如民法第 87 條第 2 項：虛偽意思表示，隱藏他項法律行為者，適用關於該項法律行為之規定。

銀行法第 139 條第 1 項：依其他法律設立之銀行，除各該法律另有規定外，適用本法之規定。

²⁵ 同註 18。

²⁶ 洪遜欣，《中國民法總則》，三民書局，1992 年 10 月再修訂 4 版，頁 41-43。

²⁷ 例如著作權法第 80 條：關於著作財產權限制之規定，於製版權準用之。

國民住宅條例第 13 條第 1 項：政府興建國民住宅用地內之改良物，得辦理徵收；其程序準用土地法有關規定。

漏洞的補充方法之一，與「類推解釋」係屬狹義的法律解釋之一種，僅在文義之可能範圍內闡釋法律之含義者，截然有別²⁸

(三) 比照……規定：所謂比照，係由比附援引而來，有強使構成要件不同之事項適用相同規定之意，性質上與另作補充規定無異，故應以法律定之之事項（如關於人民權利義務之事項）如須比照其他事項之規定辦理時，應以法律明文規定之²⁹。例如離島建設條例第14條、替代役實施條例第8條第1項、兒童及少年性交易防制條例第14條第1項之「比照……規定」³⁰。

(四) 參照……規定：屬引用性法條時，於援用參照規定時，應先究明擬處理案型與擬參照之法規所規範之案型，其事實性質是否相同或相似，二者於規範價值上之評價是完全相同或部分相同等因素，再依「適用」或「準用」之處理原則處理。法條規定若有援引其他法條之需要時，不宜再援引「參照」規定，而採用「適用」或「準用」之立法技術，以避免適用上疑義（該用語與法規嚴格明確之本質並不相合，是以「參照」不宜作為法規適用或法規效力說明之用語）。參照宜專用於事實援引之規定，其法律效力則依參照之文義內涵，即「參考仿照」之標準予以處理例如：檔案法施行細則第3條、第9條。

²⁸ 按法律之闡釋，包括狹義的法律解釋、價值補充以及漏洞補充。詳見楊仁壽，〈論類推適用與其他法律之闡釋方法〉，《法令月刊》，卷37期4，頁11-17。並請參見氏著，《闡釋法律之方法論》，最高法院法律編輯委員會，1986年2月。

²⁹ 林鉅銀講述，《法制建設》，國家建設研究班第3期講義，頁21-22。

³⁰ 離島建設條例第14條：「離島用水、用電，比照臺灣本島平均費率收取，……。」
替代役實施條例第8條第1項：「一般替代役役男及第一階段、第二階段研發替代役役男之薪俸、地域加給及主、副食費，比照國軍義務役軍官、士官、士兵標準發給；……。」
兒童及少年性交易防制條例第14條第1項：「教育部及內政部應聯合協調直轄市、縣（市）主管機關設置專門安置從事性交易之兒童及少年之中途學校；其設置，得比照少年矯正學校設置及教育實施通則規定辦理；其員額編制，得比照特殊教育法及其相關規定辦理。」

五、推定、視為（視同、以……論）

「視為」、「推定」二者之涵義及其適用並不相同，二者皆因有某事實存在，依一般情事，可認為有另一事實存在，且均須法規規定為必要。惟推定並無擬制之效力，得由法律上利害關係人提出反證推翻之。此觀 51 年台上字 1732 號判例：「民法第九條第一項規定受死亡宣告者，以判決內所確定死亡之時，推定其為死亡。所謂推定，並無擬制效力，自得由法律上利害關係人提出反證以推翻之。」之意旨自明。而「推定」又分為法律上之推定及事實上之推定。所謂法律上之推定，係指法律本於他事實，而認定某事實為真實之規定，此種推定，當事人如無反證證明其為不實者，就該推定事實即無庸舉證。此參民事訴訟法第 281 條：法律上推定之事實無反證者，無庸舉證。」之規定自明。在實體法及訴訟法上均有法律上推定之規定，例如民法第 11 條、民事訴訟法第 355 條第 1 項³¹。至於所謂事實上之推定，係指依已明瞭之事實而認定應證事實之真偽者，例如民事訴訟法第 282 條規定：「法院得依已明瞭之事實，推定應證事實之真偽。」即是。惟此項規定並非減輕或免除當事人舉證之責任，而係法院之職權。

至於「視為」，具有法律擬制之效力，在立法技術上為擬制性之法條通常使用之用語³²。例如民法第 7 條之「視為既已出生」、保險法第 56 條之「視為承諾」³³。

³¹ 例如民法第 11 條：「二人以上同時遇難，不能證明其死亡之先後時，推定其為同時死亡。」

民事訴訟法第 355 條第 1 項：「文書，依其程式及意旨得認作公文書者，推定為真正。」

³² 「擬制性法條的特點在：立法者雖然明知其所擬處理的案型與其所擬引來規範該案型之法條本來所處理之案型，其法律事實由法律上重要之點（構成要件上所指稱的特徵）論，並不相同，但仍將二者通過擬制賦與同一的法律效果；申言之，通過擬制將不同的案型當成相同，然後據之做相同的處理，並非由於立法者之錯誤而然。」見黃茂榮，《法學方法與現代民法》，1982 年 10 月增訂再版，頁 151。

³³ 例如民法第 7 條：「胎兒以將來非死產者為限，關於其個人利益之保護，視為既已出生。」

保險法第 56 條：「變更保險契約或恢復停止效力之保險契約時，保險人於接到通知後十日內不為拒絕者，視為承諾。但人壽保險不在此限。」

在擬制性法條除「視為」為一般常見之用語外，「視同」、「以……論」³⁴等用語，在擬制性規定中亦適用，其法律上之效果與「視為」相同³⁵。

六、善意、惡意

所謂善意、惡意者，乃指是否知悉情事而言，非指道德上良善或邪惡之意。

善意，乃指不知情而言，例如民法第 27 條第 3 項之「善意第三人」，此所謂善意，即指不知其代表權受有限制而言；又如民法第 107 條所稱善意，係指不知其代理權受限制及撤回而言³⁶。

惡意，乃指知悉情形而言，例如民法第 956 條所謂惡意占有人或無所有意思之占有人，乃指明知其占有物屬他人所有而言；又如票據法第 14 條第 1 項所謂以惡意或重大過失取得票據者，係指明知或可得而知轉讓票據之人，就該票據無權處分而仍予取得者而言³⁷。

³⁴ 民事訴訟法第 280 條第 1 項：「當事人對於他造主張之事實，於言詞辯論時不爭執者，視同自認。但因他項陳述可認為爭執者，不在此限。」

保險法第 70 條第 2 項：「因救護保險標的物，致保險標的物發生損失者，視同所保危險所生之損失。」

刑法第 44 條：「易科罰金、易服勞役或易以訓誡執行完畢者，其所受宣告之刑，以已執行論。」

懲治走私條例第 12 條：「．．或自臺灣地區私運物品前往大陸地區者，以私運物品進口、出口論，適用本條例規定處斷。」

³⁵ 最高法院 18 年上字第 15 號判例：「當事人不爭之事實，視與自認同。此種擬制自認，在言詞辯論終結前，固可為追復爭執之陳述，撤銷其效力，但在言詞辯論中，始終並不為爭執之陳述，而法院根據其擬制自認之事實所為判決確定後，自不許當事人再以錯誤為理由，對該確定事實主張推翻。」可作為「視同」亦屬擬制規定之參考。刊載最高法院判例要旨，民事上冊，1997 年 5 月，頁 1071。

³⁶ 例如民法第 27 條第 3 項：「對於董事代表權所加之限制，不得對抗善意第三人。」

民法第 107 條：「代理權之限制及撤回，不得以之對抗善意第三人。但第三人因過失而不知其事實者，不在此限。」

³⁷ 參見最高法院 52 年台上字 1987 號判例，刊載《最高法院判例要旨》，最高法院印行，1997 年 5 月，頁 642。例如 1. 民法第 956 條：要意占有人，或無所有意思之占有人，因可歸責於自己之事由，致占有物滅失或毀損者，對於回復請求人，負損害賠償之責。2. 票據法第 14 條第 1 項：以惡意或有重大過失取得票據者，不得享有票據上之權利。

七、處分、處罰

所謂處罰，乃指依法規予以懲處而言。例如電影法第 52 條、水利法第 96 條所稱之「處罰」即意指依法懲治或制裁³⁸。

所謂處分，除意指處罰外，尚具有其他特定之含義，茲說明如後：

- (一) 民法上所謂處分行為，指直接以財產權之消滅或變更為其標的物之法律行為而言，處分行為固包括物權行為及準物權行此二種，但不包含債務負擔行為³⁹。例如民法第 118 條第 1 項，第 765 條所稱「處分」即是⁴⁰。
- (二) 民、刑訴訟法上所謂處分，可分為二種情形說明，一為法院之意思表示謂之處分，例如民事訴訟法第 606 條第 1 項關於法院為保護禁治產人所為之「必要處分」⁴¹；一為刑事訴訟法上審判長、受命推事、受託推事或檢察官及民事訴訟法上法院書記官等所為之處分，此等處分乃審判長、受命推事、受託推事、檢察官或法院書記官所為之意思表示，例如刑事訴訟法第 416 條第 1 項、民事訴訟法第 240 條所稱「處分」即是⁴²。
- (三) 所謂行政處分，乃行政機關一方面之意思表示，不必經相對人

³⁸ 例如：1. 電影法第 52 條：「依本法所為之處罰，由中央主管機關為之。但第 45 條第 1 項第 3 款所定之處罰，由直轄市、縣（市）主管機關為之。」2. 水利法第 96 條：「所稱之罰鍰，由主管機關處罰之，並得於行政執行無效果時，移送法院強制執行。」

³⁹ 參閱洪遜欣，《中國民法總則》，三民書局，1992 年 10 月再修訂 4 版，頁 288，。

⁴⁰ 例如：. 民法第 118 條第 1 項：「無權利人就權利標的物所為之處分，經有權利人承諾始生效力。」2. 民法第 765 條：「所有人於法令限制之範圍內，得自由使用、收益、處分其所有物，並排除他人之干涉。」

⁴¹ 例如：事訴訟法第 606 條第 1 項：「法院於宣告禁治產前，因保護應禁治產人之身體及財產，得命為必要之處分；於宣告後，認為必要時，亦同。」

⁴² 1. 刑事訴訟法第 416 條第 1 項：「對於審判長、受命法官、受託法官、或檢察官所為下列之處分不服者，受處分人得聲請其所屬法院撤銷或變更之：關於羈押、具保、責付、扣押或扣押物發還及因鑑定將被告送入醫院或其他處所之處分。對於證人、鑑定人或通譯科罰鍰之處分。」

2. 民事訴訟法第 240 條：「法院書記官所為之處分，應依送達或其他方法通知關係人。對於法院書記官之處分，得提出異議，由其所屬法院裁定。」

同意，就具體之事件，發生法律效果之單獨行為。換言之，行政處分係指行政機關（中央或地方）就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為（行政程序法第 92 條第 1 項參照）。

八、申請、聲請

「申請」及「聲請」皆指就某事項對機關加以說明並請求，其字面意義並無區別，惟為期適用上有明確之分別起見，行政院訂頒之法律統一用字表已予規定；對法院或司法性質事項之請求用「聲請」⁴³，至對行政機關之請求事項則用「申請」⁴⁴。此外，對準司法性質者，亦用「聲請」，如鄉鎮市調解條例規定之「聲請」調解。

九、公證、認證

「公證」係當事人或其他關係人就法律行為及其他關於私權之事實，得請求公證人作成公證書；對公證法第 13 條第 1 項各款之法律行為作成公證書，並載明應逕受強制執行者，具執行力，得依該證書執行之（公證法第 2 條、第 13 條參照）。「認證」係當事人或其他關係人就（一）涉及私權事實之公文書原本或正本，經表明係持往境外使用者（二）公、私文書之繕本或影本，得請求公證人予以認證。其與公證

⁴³ 例如：

1. 民事訴訟法第 23 條第 3 項：「第一項之聲請得向受訴法院或直接上級法院為之，前項聲請得向受訴法院或再上級法院為之。」
2. 國家賠償法第 11 條第 2 項：「依本法請求損害賠償時，法院得依聲請為假處分，命賠償義務機關暫行支付醫療費或喪葬費。」

⁴⁴ 例如：

1. 建築法第 30 條：「起造人申請建造執照或雜項執照時，應備具申請書、土地權利證明文件、工程圖樣及說明書。」
2. 國民住宅條例第 25 條：「申請貸款自建國民住宅，須備有建築用地，在當地設有戶籍滿六個月以上，並具備國民住宅主管機關所規定之資格。」

之主要區別係針對文書為之；非如公證係對法律行為及私權事實為之，且認證不得載明應逕受強制執行，即不具執行力（公證法第 2 條、第 101 條、第 102 條參照）。

十、屆期、逾期

「屆期」與「逾期」以往多未予區分使用，然二者意義實有所不同，所謂「屆期」係指在一定期間內必須行為者，例如「．．限期命其改善；屆期不改善者．．．。」；而「逾期」係表達已過一定期限之事實，例如「．．請求權之行使，以二年為限，逾期不予受理．．．」。

十一、賠償、補償

公權力行使，無論合法或不合法，皆有可能使人民之自由權利受有不利益。在法治國家中，對人民因此所受之不利益，皆產生應如何以財產給付予以彌補之問題。因公權力不合法之行使，使人民受有不利益，而由國家以財產給付所為之彌補措施，為「行政損害賠償」。反之，公權力合法之行使，使人民受有不利益，而由國家以財產給付所為之彌補措施，為「行政損失補償」⁴⁵。在法制作業上「賠償」與「補償」之用語，原則上係以侵害行為係合法或不合法行為作區分，前者例如國家賠償法第 2 條第 2 項及第 3 條、冤獄賠償法第 1 條、民法第 184 條第 1 項前段；後者如土地徵收條例第 3 條、下水道法第 16 條⁴⁶。

⁴⁵ 參見陳敏，《行政法總論》，三民書局，2001 年 1 月，頁 987。

⁴⁶ 例如：

1. 國家賠償法第 2 條第 2 項：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家負損害賠償責任。」
2. 冤獄賠償法第 1 條：「依刑事訴訟法、軍事審判法、少年事件處理法或檢肅流氓條例受理之案件，具有下列情形之一者，受害人得依本法請求國家賠償。」
3. 民法第 184 條第 1 項前段：「因故意或過失，不法侵害他人之權利者，負損害賠償責任。」
4. 土地徵收條例第 3 條：「國家因公益需要，興辦下列各款事業，得徵收私有土地，．．．。」
5. 下水道法第 16 條：「下水道機構因勘查、測量、施工或維護下水道，臨時使用公、私有土地時，土地所

另對於勞動者因職業災害所造成傷病、殘廢或死亡所為之給付，亦使用「補償」，例如勞動基準法第七章職業災害補償。

十二、委任、委託、委辦

公法上之「委任」係指隸屬關係之上級機關，依法規將其權限之一部分，交由其所屬下級機關執行，並應將委任事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙（行政程序法第 15 條第 1 項、第 3 項參照）。而民法上之委任，係當事人約定，一方委託他方處理事務，他方允為處理之契約（民法第 528 條參照）。

公法上之「委託」係指行政機關基於業務上需要，依法規將其權限之一部分，交由不相隸屬之其他機關執行，或交由民間團體或個人辦理，並應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙（行政程序法第 15 條第 2 項、第 3 項及第 16 條參照）。

行政程序法第 15 條、第 16 條所定之「委任」、「委託」：係針對機關對外行使公權力之權限移轉而言；機關應就委任、委託事項具體明確規定，不宜以概括規定為之，亦不得為權限之全部委任或委託⁴⁷。

「委辦」係指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項（地方制度法第 2 條第 3 款參照），亦即中央對地方自治團體或上級地方自治團體對下級地方自治團體上對下之權限移轉。委辦之行政程序、要件，得類推適用行政程序法第 15 條第 3 項

有人、占有人或使用人不得拒絕。但提供使用之土地因而遭受損害時，應予補償。．．．」

⁴⁷法務部 96 年 12 月 14 日法令字第 0960700882 號令參照。

規定⁴⁸。

十三、遊說、關說、陳情、請願

遊說係指遊說者意圖影響被遊說者或其所屬機關對於法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止，而以口頭或書面方式，直接向被遊說者或其指定之人表達意見之行為。其程序必須向被遊說者所屬機關申請登記，經許可始得遊說⁴⁹。

關說則係指其內容涉及機關業務具體事項之決定或執行，且該事項之決定或執行致有不當影響特定權利義務之可能者，被關說之對象甚廣，包含公職人員任職之機關有關人員。

至於陳情乃人民對於行政興革建議、行政法令查詢、行政違失舉發或行政上權益維護，得向主管機關陳情。其方式係以書面或言詞為之。至於請願係人民對國家政策公共利害或其權益之維護。得向職權所屬之民意機關或主管行政機關請願。

肆、法律解釋之指導理念

一、法律解釋之原則

法律之解釋，可使法律具體化。法律多具有抽象概念，其概念不確定者，宜予具體化，以維護法律之安定；如規定不明確，引起疑義或爭議時，亦必須加以闡明。二法律間有互相矛盾或抵觸之處，尤須藉諸解釋方式，闡釋其正確之含義。惟法律是一種客觀、公正而合乎

⁴⁸內政部 94 年 6 月 10 日台內民字第 0940005243 號函參照。

⁴⁹

目的之規範，如為維護法律之安定，而將法律理想加以犧牲，亦必然使法律之解釋淪為形式之邏輯化，自難促成正義之實現。因之，解釋法律必須兼顧法律之安定與理想，法律之功能始能充分發揮。

依據法律文字以邏輯推論之方式闡釋法律時，務必顧及一般妥當性，此種指導理念，每每涉及「立法精神」或「立法者之意思」。惟所謂「立法者之意思」，並非指立法者立法當時之意思而言，而係應依立法者處於今日所應有之意思，而為闡釋。

社會現象日新月異，立法者又非萬能，苟發生立法當時未料及之事件，自須衡量現行環境及價值判斷之各種變化，以探求立法者若於今日「立法」時，所可能表示之意思，始能掌握法律之「一般妥當性」，因之，由此理念所派生之另一指導理念，即係解釋之現在性。

因立法技術欠周延，以致法文不明、錯誤乃至彼此抵觸，必須等待法律修正，在短時間恐難克奏膚功，基於解釋現在性之要求，必須創造最合乎目的性之論理解釋，始足因應，故解釋之創造性，亦成為法律解釋之指導理念，自不待言。

最後，解釋法律必須注意其社會性，亦即就具體事件闡釋法律時，應顧及具體之妥當性，正視社會之實際需要，始不至架空，並為人民所能接受。尤其在社會發生劇烈之變遷時，原來法律目的與現在社會目的之間，不相一致而有相當距離時，法官或有權解釋者更應本諸社會學之解釋，加以闡釋，始克不辱所命。

二、法律之闡釋

法律之闡釋，亦即廣義的法律解釋，包括以下三者，(1) 狹義的

法律解釋，(2) 價值補充以及 (3) 漏洞補充，三者雖均屬廣義解釋之範疇，惟內涵不盡相同，不宜混為一談。

狹義的法律解釋，係指於法律規定不明確時，以文義、體系、法意、比較、目的或合憲等解釋方法，探究法律之規範意旨而言。其旨在澄清法律疑義，使法律含義明確、正確化。若社會發生劇烈變遷，或需為社會效果預期，以切合社會實際需要，則更需為社會學之解釋。解釋法律時，應先為文義解釋，有其他解釋之可能性時，再為其他解釋方法，惟無須每一種解釋方法，均須運用，祇須其中之一種或數種解釋方法，能支持某種結論，可貫徹正義之理念，即為已足。

例如最高法院 56 年台非字第 45 號判例稱：「戡亂時期貪污治罪條例第九條規定，犯本條例之罪情節輕微，而所得財物在三千元以下者，適用有較輕處罰規定之刑法或其他法律，係指犯本條第四條至第六條各款之罪，情節輕微而其所得在三千元以下者，始有其適用，此徵諸同條例第 12 條規定之意旨及本條例法條編排體例自明。易言之，犯本條例第 11 條第 1 項、第 2 項之罪者，無論其情節之輕微及行賄財物之多寡，均應適用同條例第 11 條之規定處斷，並無同條例第九條之適用」，即運用法意解釋及體系解釋二種解釋方法。

有疑義者，若數種解釋方法所產生之結論，竟不相同時，究應以何者為據？通說認為法律解釋是一種以法律目的或社會目的為主導之思維過程，每一種解釋方法，各具功能，但亦受有限制，並非絕對。每一種解釋方法之分量，雖有不同，但須互相補足，始能獲致合理結果，俾可在具體個案中妥當調和當事人利益，貫徹正義之理念。

價值補充，界乎狹義的法律解釋與漏洞補充之間，乃係對不確定法律概念及概括條款之一種解釋方法，法律上有些概念，賦予法官或

有權解釋者斟酌一切情事予以確定者，謂之不確定法律概念，蓋此等概念，於法律本身未予確定，舉例：如民事法上之重大事由、顯失公平、相當期間或相當數額，以及刑事法上「或其他非法之方法」、「或以他法」、「居於類似」、「或其他麻痺方法」等是。又有些條款，僅就原則概括之規定，賦予法官或有權解釋者就具體案件公平衡量，妥適運用者，稱為概括條款，如誠實信用原則、權利不得濫用原則等皆屬之。此種不確定法律概念或概括條款，法律本身極為抽象，須於具體

的個案中予以價值判斷，使之具體化，而後其法律功能始能充分發揮，此種透過法官或有權解釋者予以價值判斷，使其規範意旨具體化之解釋方法，謂之價值補充。

漏洞補充係指法律對於應規定之事項，由於立法者之疏忽、未預見，或情況變更，致就某一法律事實未設規定，造成「法律漏洞」，應由法官或有權解釋者予以補充而言。法律規定不明確，係屬法律解釋之範疇，而法律欠缺規定，則係補充問題。

法律漏洞須出於立法者無意之疏忽，苟立法者有意不為規定或有意不適用於類似情況者，則並不造成漏洞，不生補充之問題。漏洞補充，非在法律規定文字內運用「解釋法律之方法」所能填補，須由法官或有權解釋者探求法律目的，加以「創造」。「法官造法」即指漏洞補充而言。

伍、法規中有關用詞定義或釋義性條文之規定

按法規之用詞，雖未必均具有專門性、技術性，但法規用詞必須簡潔明確，則為不易之原則。因此，為使立法之本旨及真義充分表現，

在法規中經常可見用詞定義或解釋意義性質之條文規定。此等條文，有集中於一條規定者，亦有散見於各條者，前者，即用詞定義，一般於文首規定：「本XX用辭（詞）定義如下：」；「本X所用名詞……」；「本XX專用名詞，釋義如下：」……，文字部分不甚統一。後者，即釋義性條文，於各條用「本X所稱，指……」，「稱XX，謂……」……（或不用「稱……謂……」）等文字，規定方式亦不一致⁵⁰。又用詞定義或為釋義之條文，除於法律中逕予規定外，亦有以子法或其他行政函令中予以解釋者。

茲就規定用詞定義、釋義條文等規定所滋生之現況問題，或宜注意之事項，檢討分析：

一、法規中規定用詞用義、釋義條文之目的研析

規定用詞定義、釋義條文之目的，主要在明確立法本旨，其型態可大概歸納如下：

⁵⁰ 例如：

1. 公文程式條例第1條：「稱公文者，謂處理公務之文書；其程式，除法律別有規定外，依本條例之規定辦理。」
2. 勞工安全衛生法第2條第1項：「本法所稱勞工，謂受僱從事工作獲致工資者。」
3. 墳墓設置管理條例第2條第2項：「前項所稱公墓，係指公立或私立供公眾營葬之公共設施；……。」
4. 墳墓設置管理條例第2條第1項：「本條例所稱墳墓，包括公墓及私人墳墓。」
5. 建築法第6條：「本法所稱公有建築物，為政府機關、公營事業機構、自治團體及具有紀念性之建築物。」
6. 戶籍法施行細則第9條：「本法第六條所稱之戶籍登記，指各項戶籍登記申請書、檔存證明文件、……。」
7. 公職人員選舉罷免法第2條：「本法所稱公職人員，指下列人員：一、中央公職人員：、立法院立法委員。二、地方公職人員：直轄市議會議員，縣（市）議會議員，鄉（鎮、市）民代表大會代表、直轄市長、縣（市）長，縣（鎮、市）長，村里長。」
8. 兒童福利法施行細則第16條第1項：「本法第十三條第二款所稱不適宜兒童教養之親生家庭，係指兒童父母有左列情形之一者而言：家庭嚴重失調。精神失常。患傳染病。對子女有虐待或使受不道德行為影響者。其他不適宜之情況。」
9. 勞動基準法第2條：「本法用辭定義如左：勞工：謂……。雇主：謂……。……。」
10. 國家公園法第8條：「本法有關主要名詞釋義如左：野生動物：係指……。國家公園計畫：係指……。」
11. 優生保健法施行細則第13條：「本法第九條第一項第五款所稱依法不得結婚者，其範圍依民法第九百八十三條之規定。」
12. 船舶法第1條：「本法所稱船舶，謂在水面或水中供航行之船舶。」

- (一) 法規用詞具專門性、技術性者：按法規用詞，以使一般人瞭解為目的。但科技進步、社會發達之結果，常有許多名詞，除專門或技術人員外少有人知者；或因引用外來語文，尚未普及，需加闡釋時，則宜使其概念在法規中有所確立。例如何謂「原子能」、「核子原料」⁵¹？何謂「噪音」⁵²？何謂「廣播」⁵³？何謂「水污染」⁵⁴？何謂「空氣污染」⁵⁵？……等等。
- (二) 法規用詞依一般人民之認識有多重意義，或用詞之意義不夠明確者；如道路交通管理處罰條例所用名詞，有道路、車道、人行道，……等，此等用詞雖甚為通俗，但其範圍究為如何，則每人認知未必相同。基於法規中有界定必要時，自需加以解釋。
- (三) 法規用詞雖已明確或普及，但為配合行政目的之需要，有擴張或限制解釋之必要時⁵⁶，將原已明確之觀念加以改變，而於語法中為獨特之解釋。如廣播電視法第2條第8款中所用「節目」，僅限於「廣播與電視電台播放有主題與系統之聲音或影像，內容不涉及廣告者」；或證券交易法第4條中之「公司」，僅指「依公司法組織之股份有限公司」；又如藥事法第4條，其所謂「藥物」，包括「藥品及醫療器材」在內。甚至，雖係同一名詞，在不同法律可能作不同之定義，例如農業發展條例第3條之「農民」、「農產品」、「農民團體」用詞定義規定，即與農產品市場交易法第3條所定義者不同。

⁵¹ 見原子能法第2條第1款及第2款定義。

⁵² 見噪音管制法第2條定義。

⁵³ 見廣播電視法第2條定義。

⁵⁴ 見水污染防治法第2條定義。

⁵⁵ 見空氣污染防治法第2條定義。

⁵⁶ 有關擴張或限制解釋，涉及法學方法論上法律解釋，見楊仁壽，《法學方法論》，三民書局，1987年2月，頁134-137。

- (四) 為使法規使用便捷，以代名或簡名替代原有名詞之解釋：蓋法規在求精簡，如同一類或規範同一事項之用詞甚為繁多而重複使用時，以代名或簡名替代之，但在另條作一補充說明，可收便捷之效。最常見者，例如「主管機關」、「團體」等解釋。

二、用詞定義或釋義條文如何分配之問題

按一法規中對於為解釋之目的而設之條文，固有集中於一條，或散見於各條者。但何種情況集中為宜或予分散？雖無定則可循，但似可從現行法之體例上歸納如次：

- (一) 如需解釋之名詞甚多時：宜集中於一條規定，但如屬前述一之用代名或簡名代替之名詞，似宜考慮其性質，予以分開規定。亦即前述一之，如非純屬解釋之問題，而兼具權責之劃分，或權義之規定等性質者，即不宜與用詞文義之釋義並列。反之，如用詞之釋義不多，且與條次安排順序有關，則散列個條逐一解釋即可。
- (二) 集中於一條之用詞定義，一般以解釋較簡略之可能疑義為主，而散見於各條之釋義條文，一般在對某一事項之範圍，或較複雜之觀念作界定。簡言之，大體上用詞定義之解釋對象，大概為名詞本身之字義為主，而釋義條文以「事項」之真義為多。
- (三) 如子法之法文係在解釋母法，則除對母法多數條文中之同一名詞為解釋外，以採分散於各條規定為原則。且子法為解釋或補充時，條次安排應配合母法之條次。

三、用詞定義、釋義條文於法律規定或子法中規定之分析

按法規固以完整、明確，立即可行為原則。但實際上，法律規定之事項，已如中央法規標準法第 5 條之規定，有其一定範圍，且亦有基本法與附屬法規之存在必要情形。因此，部分法律仍須有子法之配合，如施行細則之補充與解釋，始能付諸實行。對於獨立訂一法規，不必另訂子法或施行細則者，固無本項問題。但如仍須制定施行法或訂定施行細則等子法時，用詞定義、釋義條文何者應在母法規定、何者應在子法規定，即值研究。一般而言，從補充與解釋之觀點言，則儘量使母法單純化，而將用詞定義及釋義條文納入施行細則或施行法中規定。如列為子法時，首先宜視需要解釋之名詞或事項，是否涉及人民權利義務關係或機關間之權限劃分，其次再審酌此項解釋是否為母法所不可缺少之部分。如為貫穿母法條文所不可少者，仍宜在母法中闡釋之。反之，為求法律之精簡，並保留授權命令具彈性作用之本質，宜儘量在子法中規定。

四、用詞定義、釋義條文用法之注意事項

- (一) 一般觀念已能認識或不致產生權義之爭之名詞，宜儘量避免解釋，俾使免其原義遭致誤會為另有所規範，徒增困擾。
- (二) 用詞之定義，如非必要不宜與其他法規相左：如同一名詞，其他法規已有定義時，宜予尊重。如確有作不同規範之必要，亦不宜再以名詞定義予以變更，而宜採用其他名詞，或在法制技術上另求變通。
- (三) 用詞定義中之解釋文字，不宜再分開解釋或綿延之解釋：如用

詞由數個單獨名詞組成，則宜選擇予以單獨解釋或一併解釋之，不宜同時為之。又如以乙解釋甲，自不宜再以丙解釋乙，以免更形混淆。

- (四) 宜避免將已確定定義之名詞，作違反字義之解釋：我國文字皆有一定之字義解釋，除因翻譯外來語或具特殊性者外，用詞定義不宜違背字義之原理。
- (五) 解釋用詞之文字，不得較原用詞更抽象與不確定：解釋之目的，既在明確，則所用以解釋之文字，自應為一般人之觀念所能接受者。此外，亦不宜擅引用他法規之部分解釋，以免造成法規間之歧異。
- (六) 用詞定義與釋義條文，有各個法規之特性。釋義時，仍宜先行檢視其本法相關條文之能否配合，再求與其他法規與一般觀念之配合。

總之，法規既然要求明確，則法規用字用語均應以人人能懂，避免艱澀冷僻為宜。此點可從立法技術及文字使用上力求改進。設若必須以用詞定義、釋義條文補充法規或表現法規主旨，除宜注意其用法外，對於文字修辭之斟酌及劃一，當為從事法制工作者所應特加研究者。

陸、結 語

法規用語有其一貫性及習慣性，貴在明確易懂，如無特殊原因，亦當與學術理論用語相配合。以前述特許、許可二者之性質而言，因從未被嚴謹區分，至習以為常後，反難再圖更張，殊值檢討。至於為

求法制用語之統一，甚多類似用語如何再求精簡，以免同義而異其用語，致生困擾，亦值深入研究。

此外，以同一用語，在同一法規，甚至不同之法規間，其使用文字相同者，除非確有必要而特別予以不同之詮釋外，不宜代表不同之含義。同理，不同之文字亦不可作相同之解釋。即以上述所列「備查」、「核備」、「核定」三種用語而論，亦應遵守上開原則，不能混用。