

行政程序法的立法過程，正是臺灣的轉型時期。從政治上看，臺灣自1980年代末期以來的轉型，乃是第三波民主化的一環。但是，若是單從政治的民主化來看這一波轉型，仍有所不足。其實，臺灣在十多年來的轉型，涵蓋政治、經濟、社會、文化，及法律等層面，而且轉型速度相當快。表現在政治改革、經濟轉型、文化變遷等面向的轉型，幾乎同時進行。若再考量兩岸關係的演變，國際化與區域化的挑戰，乃至資訊革命所帶動的數位化與電子化趨勢，都不難彰顯出臺灣快速且廣泛轉型的脈絡。行政程序法的立法，便是在這樣一個轉型的脈絡中生成。於今，我們面對行政程序法的功能定位以及適用方向，必須對此一轉型社會的背景有所體會。¹



1980年代中期以降，臺灣一直面臨強大的轉型壓力，也承受著快速的政治、經濟與社會變遷。然而，在快速轉型與變遷的軌跡中，處處可見法律機制²無法配合社會脈動的現象。其中又以行政程序機制難以有效匯納變遷的動力與震幅，造成各種社會力「溢流」於制度之外的現象，最值得重視。許多公共政策上引起喧然大波的問題，³仔細探究爭議的癥結，不難發現其中許多問題都發生

¹ 葉俊榮（1993），〈轉型社會的程序立法：我國行政程序的立法設計與立法影響評估〉，收於《當代公法理論：翁岳生教授六秩壽誕論文集》，頁363-428，臺北：月旦。

² 此處所稱的法律機制，包括法院、檢察機關、各機關的法務單位、法學教育體系，以及公私部門的法律人員等。

³ 例如：核四案、五輕案、六輕案、大安森林公園案、砂石車管制案、關渡平原低度開發案、十八標工程弊案、志願升學方案、匈牙利公車採購案、土地交易稅制，乃至六年國建、第二次土地改革等重大施政計畫，都曾引起社會爭議。

在決策程序上，⁴形成公共政策「程序失調」⁵的現象。

所謂程序失調，主要在於說明以下現象：

一、問題的癥結並沒有被詳細定位出來，而由現實發生的點滴事實左右問題的走向。

二、對公共政策的爭議，並沒有透過有計畫的討論與交互澄清，決策理性常被政治上的「陰謀論」所排擠。

三、由於問題焦點的模糊，公共政策的利害關係人無法定位出來，形成代理人或代言人的錯置。⁶

⁴ 此等公共政策所表現出來的爭議，雖不乏有關可行性、事實基礎、部會權責等實體問題，但仔細解析其中問題的癥結，卻不難看出其中問題的源頭都在於決策作成的流程。例如：國建六年計畫的作成，縣（市）長應有如何的參與？志願升學方案是否是未經妥善評估以及充分溝通後的決策？十八標與匈牙利公車弊案是否都是因決策程序的不透明，容易造成利益團體介入所引起？然而，媒體對此等問題關注的重點卻往往有所偏頗，甚至用了大篇幅去報導政爭以及政治上陰謀論等問題。

⁵ 公共參與上的程序失調造成社會「脫序」現象的發生，以及對此等現象的不當回應。請參閱葉俊榮（1991），〈動員戡亂時期終止對我國法治生態的影響〉，動員戡亂時期終止後臺灣新局勢研討會，臺北（1991/05/18）；葉俊榮（1991），〈國家建設計畫與行政程序，國家建設六年計畫之展望——區域均衡與都市建設〉，中華民國都市計劃學會第18次會員大會學術研討會（1991/11/09）；Yeh Jiunn-rong, *Changing Forces of Constitutional and Regulatory Reform in Taiwan*, 4 J. CHINESE L. 83 (1990). 公共政策上的「程序失調」乃是全面性的，在環保領域，作者以下幾篇論文都是建立在程序失調的論點上：葉俊榮（1989），〈環保自力救濟的制度因應：「解決糾紛」或「強化參與」？〉，《臺大法學論叢》，19卷2期，頁91-110；葉俊榮（1989），〈民眾執行法律：美國環境法上的公民訴訟制度及其引進的可行性〉，《經社法制論叢》，4期，頁67-93；葉俊榮（1990），〈憲法位階的環境權：從擁有環境到參與環境決策〉，《臺大法學論叢》，19卷1期，頁129-153；葉俊榮（1992），〈我國公害糾紛事件的性質與結構分析〉，《經社法制論叢》，9期，頁67-97；葉俊榮、張文貞（1992），〈協商式規則制定程序在環境管制上的適用〉，《經社法制論叢》，10期，頁83-116；葉俊榮（1993），〈環境影響評估的公共參與：法規範的要求與現實的考慮〉，《經社法制論叢》，11期，頁17-42。

⁶ 許多公共爭議中，民意代表的介入，顯得相當突兀。

四、缺乏集中式的對話，往往不知那一次的互動結果才算數，又何時有決策的大轉彎。

五、由於缺乏決策的共同認同機制，一旦受到質疑，形成決策的進退兩難。

這些程序失調的現象，從臺灣解嚴以來，就不斷地重複發生在許多公共政策上的爭議。解嚴以後，社會力頓時釋放，民怨也有了宣洩的管道，但在既有的決策參與制度未能建立，公務員與人民對程序與參與的機能認知也不足，這些程序失調現象，不發生也難。在這種情況之下，行政程序的透明化與法制化被認為是一條順理成章的努力方向。

法律的制定往往有其促成的背景因素。從立法設計的角度考量，立法背景並不侷限於促成立法的因素，其範圍包括立法時國家社會的各種靜態條件以及動態的變化趨勢。立法背景的充分掌握，對解答立法的必要性、實效性，以及立法的結構與內容，都有決定性的影響。

臺灣制定行政程序法的立法背景，可歸納出以下幾項：

一、技術官僚主義

我國政府結構富有濃厚的技術官僚主義（technocracy）⁷的色彩。塑造國家發展方向的，大體說來，並非是法律政策背景的人

⁷ 技術官僚主義最早由加州工程師W.H. Smyth所提倡，主張由技術人員任決策大任。事實上，技術官僚主義早在19世紀就可找到主張者，例如聖賽門（Saint-Simon）與孔德（Comte）。在所有權與經營權應予分離的口號下，技術官僚主義更找到了發展的基礎。此種在「生產」上的呼聲，一直被擴展到政治結構上。1930年代，美國在新政的刺激下，專家政治的呼聲高漲，技術官僚主義又形成另一次高峰。但隨著60年代民權思潮澎湃，對科技懷疑到達高峰，技術官僚主義也逐漸式微。ROGER SCRUTON, *A DICTIONARY OF POLITICAL THOUGHT* 458-459 (1982).

員，而是以軍人及技術工程人員為本位的結合體。⁸這種結構一直到2000年政權更迭才有所改變，但公務部門的技術官僚主義仍然相當濃厚。

技術官僚與軍事系統的聯結，將在政府施政上產生以下幾個特點：首先，國家安全、社會安定與經濟發展往往成為政治上的最高考量，任何影響安全、安定與成長的改革措施，往往受到抑制。而更重要的是，解釋是否影響國家安全、社會安定或經濟發展，也是相當寬鬆。技術官僚主義的另一個特色是對結果面的高度重視，而對公共政策的程序相當忽視。此種傾向在非常體制之下，仍能正常運行，一旦逐步開放，則立即造成程序失調的危機；再者，由於科學與技術本身有其極限，當面臨決策於未知之中的情況，以技術官僚主義為本位的政府，往往被迫採取科技迷思與政治運作兩個極端，造成法律的程序理性遭到擠壓；⁹最後，技術官僚主義與軍事體系聯結的結果，往往造成法律體系（包括法律人、司法制度、法院等）的工具化或附屬化，法律體系成為整個技術官僚的「幕僚」，而無法贏取其在民主法治社會上所應有的地位與影響力。

此種技術官僚主義的建立與延續，與國家長久以來處於非常體

⁸ 技術官僚塑造國家建設方向的輪廓，可從孫運璿、李國鼎、趙耀東等的傳記或著作中看出。楊艾俐（1989），《孫運璿傳》，臺北：天下文化；Yeh Jiunn-rong, *Changing Forces of Constitutional and Regulatory Reform in Taiwan*, 4 J. CHINESE L. 83 (1990)；此種論點也出現在西方學者對臺灣經濟發展背後原因的描繪。請參閱EZRA F. VOGEL, *THE FOUR LITTLE DRAGONS: THE SPREAD OF INDUSTRIALIZATION IN EAST ASIA*，賈士蘅譯（1992），《躍升中的四小龍》，頁35-41，臺北：天下文化。

⁹ 在科技迷思與政治運作中，法律理念與尊嚴無法在我國建立的現象，作者在其他研究有所引中，請參閱葉俊榮（1990），〈環保署的機關文化：科學與政治夾縫中的法律〉，《環保與經濟》，15期，頁40-42；葉俊榮（1997），〈北桃四鄉公害求償事件之研究：從科學迷思與政治運作中建立法律的程序理性〉，收於《環境理性與制度抉擇》，頁199-229；葉俊榮（1992），〈出賣環境權：從五輕設廠的十五億「回饋基金」談起〉，《國家科學委員會研究彙刊：人文及社會科學》，2卷1期，頁17-34。

制有密切的關聯。¹⁰換言之，正當技術官僚主義於先進國家逐漸消退之際，我國自在戒嚴與動員戡亂時期的非常體制下，穩定了技術官僚主義的發展，也促成其與軍事體系產生密切的關聯。解嚴及動員戡亂時期終止後，技術官僚體系雖然仍然相當穩固，但由於社會力已釋放，加上國會代表性亦逐漸強化，法治化的壓力日益龐大。可以預見的是，我國的技術官僚主義已走過最高峰，未來行政機關的人員組成以及法治化的要求將愈形強烈，技術官僚主義也會逐漸下降。

二、經濟轉型壓力空前龐大

60年代以來持續的經濟發展，乃是現代化臺灣最大的特色。然而，目前臺灣的經濟，已面臨最嚴酷的轉型壓力。一方面，在國際化與自由化的壓力下，許多經濟上的管制措施不斷解禁（如外匯、匯率控制、銀行、保險業的開放等），國營事業也面臨民營化的壓力。在全球化與區域整合的浪潮下，市場供需甚至於勞力需求已經打破有形的國界。尤其是，進入世界貿易組織之後，隨即而來對國內經濟轉型的壓力將更為龐大；再者，近年來，全球環境議題形成，對以外貿為導向的臺灣，將帶來更大的震撼；¹¹最後，由於社會的開放，產業發展與勞工、環保、消費者保護等社會價值的衝突日益強烈。凡此，在在強化臺灣經濟轉型的壓力。在因應此等轉型壓力的過程中，必然造成各種利益或價值的衝突，而此等衝突的解決，往往沒有一定的標準答案，在行政決定的過程中，「程序理性」（procedural rationality）因而相形吃重。

¹⁰ 背景原因，請參閱葉俊榮（1991），〈動員戡亂時期終止對我國法治生態的影響〉，動員戡亂時期終止後臺灣新局勢研討會，臺北（1991/05/18）。

¹¹ 整體而言，請參閱葉俊榮（1999），《全球環境議題與臺灣觀點》，臺北：巨流。更具體請參閱葉俊榮（1992），〈不再作「環境」孤兒：蒙特婁議定書的衝擊與因應〉，《環保與經濟》，42期，頁44-51；葉俊榮（1992），〈環境乾坤大挪移：談環境議題大幅擴張〉，《環保與經濟》，37期，頁55-61。