

第三章 行政程序法的立法過程 與立法設計的考量

立法往往反映著現實社會的需求與觀點，具有明顯政策導向的法律固然強烈地回應具體的政策方向（如獎勵投資條例、促進產業升級條例等），即使是常態適用的通則性法律，它的立法以及所考量的立法內容與論辯方向，往往也會回應現實社會的需求，行政程序法亦不例外。

行政程序法從法律案的提出與討論到立法過程中的折衝論辯，不論從實體內容的思索考量到立法程序的動態發展，都在在反映著臺灣的現實需求與對未來發展的觀點。對立法過程的瞭解，有助於掌握行政程序法當初制度設計的考量與權衡，進而強化對現行行政程序法的適用與解釋的能力。

壹、行政程序法的立法過程

我國行政程序法的制定，大體可分為五個階段。每個階段的過程中，無論從學術討論、社會參與以及共識形成各方面，都留下許多值得進一步回味檢討之處。

一、行政院行政程序法立法的五個階段

1960年代，臺灣就已經有學者意識到行政程序法立法的問題，並為文鼓吹。¹然而，立法工作除了學者的倡議外，更需要政

¹ 林紀東（1964），〈行政法之法典立法問題〉、〈行政法法典立法的表徵——介紹德國威敦比克幫的行政法典草案〉、〈一般行政手續法之法典立法問題〉，收於氏著《行政法論集》，頁41-43、55-57，臺北：自刊；史尚寬（1959），〈論行政法法典之編訂〉，《建設雜誌》，7卷8期，頁34-37。

府部門的提倡或支持，才比較有機會實現。一直到1999年才完成立法程序的行政程序法，其實正是學界、行政機關以及立法部門共同互動的結果。綜觀臺灣行政程序法的立法過程，可以大體歸納為五大階段。

曉行政院研究發展考核委員會委託研究

行政院研考會於1974年9月，委託行政法學者林紀東、高崑峰、張劍寒、翁岳生及古登美，進行行政程序法的研究，²並研擬出我國第一部行政程序法草案，整個研究歷經近三年始告完成，並完成兩份研究報告。³在研究的過程中，除藉重研究人員對學理及各國行政程序法制的研究與瞭解外，亦曾先後兩次邀請法政學者及機關官員座談，廣徵意見。

該草案完成後，行政院研考會曾送交各部會及省市府表示意見，但在當時行政權高漲以及威權體制盛行的情況下，不論政府部門或學術界都未進一步有所研討或推動。整個草案甚至於晚了數年始對外公開，⁴使該篇報告及該部草案仍原封未動地淪為「研究計畫」。

曙行政院經濟建設委員會委託研究

在行政院研考會草案提出十年後，國內歷經解嚴等政治自由化的重大變革，經濟與社會結構也有了大幅的變化。行政院經建會健全經社法規工作小組於1989年委託臺大法律學研究所進行兩項與

² 此一研究案，由當時擔任大使的留奧學者俞叔平先生向當時的研考會陳學萍先生提議所促成。翁岳生（1999），〈行政程序法的立法過程與展望〉，收於《行政程序法草案研討會論文集》，頁3。

³ 林紀東等（1979），《各國行政程序法比較研究》，臺北：行政院研究發展考核委員會；林紀東等（1981），《我國行政程序法之研究》，臺北：行政院研究發展考核委員會。

⁴ 吳庚（2005），《行政法之理論與實用》，增訂9版，頁566-567，臺北：三民。

行政權行使相當有關聯的研究。⁵其中一項便是「行政程序法之研究」，⁶並以研擬一部行政程序法為目標。該計畫由翁岳生教授主持，廖義男教授協同主持，研究員包括研究行政法的許宗力、葉俊榮、劉宗德、湯德宗及許志雄等人，1990年12月正式完成整體研究並提出草案版本。

如同先前研考會的研究案，本研究計畫在研究人員的組成上也充分涵蓋德國（翁岳生、廖義男、許宗力）、美國（葉俊榮、湯德宗）與日本（劉宗德、許志雄）方面的學術專長。整個研究力求能擷取幾個主要國家行政程序立法的優點，並含納了行政法法典化的企圖。經過研究人員密集的研究與討論，終於完成報告並研擬出我國第二部行政程序法草案，一般稱為經建會草案或臺大法研所版本。由於具有行政法法典化的企圖，臺大法研所所研擬的草案，理想性相當高，涵蓋範圍也很廣，在所擬145個條文中，除了總則及附則外，所定的行政程序，包括行政處分、行政契約、法規命令與行政規則、行政計畫、行政指導及陳情，幾乎收納了主要國家行政程序法的特色。⁷

行政院經建會草案研擬完成後，受到許多機關的重視，紛紛向委託機關索取報告。但終究機關的職權與行政程序法的立法仍有一段距離，行政院經建會並未進一步對立法有所推動。因此，嚴格而言，並沒有所謂的「經建會草案」。然而，經建會所促動的這個草案，卻成為法務部研擬法務部版本的主要參考版本之一。⁸

⁵ 這兩個研究案，並非出自經建會高層的規劃，而主要來自時任健全經社法規工作小組法律組組長許志雄先生的構想。

⁶ 另一項研究由廖義男教授主持，題為「行政不法行為制裁規定之研究」，並研擬出行政秩序罰法草案，請參閱廖義男（1990），《行政不法行為制裁規定之研究：行政秩序罰法草案》，臺北：行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組。

⁷ 翁岳生等（1990），《行政程序法之研究：行政程序法草案》，臺北：經建會委託臺大法研所執行。

⁸ 翁岳生，前揭註2，頁5；吳庚，前揭註4，頁566-569。

懼法務部研究制定委員會

在行政院經濟建設委員會研究案進行的期間，國內各方面局勢的發展，使行政程序法立法的必要性更為明顯。立法委員於立法院中也有要求行政部門提出草案的呼聲。就在這樣一個背景下，行政院乃指示法務部負責研擬行政程序法。1990年4月，法務部邀請學界及行政部門代表組成「行政程序法研究制定委員會」，由政務次長擔任召集人。

在法務部研擬行政程序法草案的過程中，臺大法研所同步進行的草擬工作正進入尾聲。翁岳生教授在一方面是臺大法研所研究的主持人；另一方面也是法務部研究制定委員會的委員，促成臺大版本的基本架構與精神，大體都能於法務部版本中延續。草案共有172條，所含納的章節與具體規範的行政行為，大體與行政院經建會版本相同。但是，透過法務部更嚴謹的討論修飾，更合乎法制作業的要求，法律文字也更為精確優美。

從行政院研考會到行政院經建會一直到法務部，有關行政程序法的立法工作，在推動的形式上已有相當的轉變。過程當中有兩個現象值得注意：其一，法務部在行政院的指示下，以負責機關的身分進行行政程序法的研擬，與前兩次研考會或經建會只是委託學者進行研究的角色有所不同，在推動上更為直接有力；其二，以往兩次草案，都以委託學界研究的方式進行，研究的結果均為一「結案」的研究報告，機關內部未必有相應的配合措施。法務部則採取將學者「內化」入正式機制的作法，於機關內成立研究制定委員會，並由政務次長擔任召集人。

懼行政院審議

法務部主導的草案，在內容上深受行政院經建會版與行政院研考會版本的影響，⁹但草案報請行政院審核時，行政院由政務委員

⁹ 翁岳生，前揭註2，頁1-8。

王昭明先生主審，大體認為原草案理想過高、範圍過廣，遂就法務部所提出的草案加以刪減，並於1995年3月定案，送請立法院審議。行政院定案的版本剩下135條，除了總則與附則以外，所規範的行政行為則只剩下行政處分與行政契約，至於法規命令、行政計畫、行政指導及陳情則被割捨。行政院這種限縮與務實的立場，與當時一意以經濟發展為要的時空環境有關。尤其是，日本的行政手續法只有三、四十條，而且只規範了行政處分與行政指導而已，行政院限縮立法的立場似乎找到了相當踏實的基礎。行政院的理由是：日本只規定這樣而已，我們真的有必要多走一步嗎？然而，行政院這樣的立場，並無法理所當然地獲得立法院的支持。畢竟，在立法院執政黨無法取得絕對的優勢，有企圖心的立法委員找到了突破的缺口。

翻立法院審議

在行政院未提出行政程序法草案前，立法院內已經有立法委員陳婉真等24人，於1993年4月，直接將行政院經建會委託臺大法律研究所草擬的版本引介連署成為委員提案的正式版本。1994年，立法委員吳東昇等20人以法務部版本為基礎提出第二個立法院的版本。兩個立法院版本加上行政院版本，在立法院中共有三種版本的行政程序法草案並案審查。面對法案雜陳的情況，究竟如何取捨，立法院審查會上出現不同的聲音。為此，立法院召開公聽會，聽取學者專家意見。¹⁰1995年，立法院法制委員會的謝啟大召集委員，更進一步邀集專家學者以「創造一部精緻、高品質的法典」為中心思想，整理出一個整合案。¹¹因此，立法院於委員會審查時，計有

¹⁰ 部分發言意見刊登於立法院院聞，例如葉俊榮（1996），〈「行政程序法草案」立法取向之評估〉，《立法院院聞》，24卷11期，頁85-94。

¹¹ 「本案之整合，係經政大法學院院長劉宗德、法律系教授法治斌、臺大法律系教授林明鏘、中央研究院助理研究員李建良、行政院研究發展考核委員會主任秘書林克昌、臺灣高等法院臺北分院庭長翁玉榮及東吳大學法律系副教授陳清秀熱情參與。其中陳副教授不但全程參與，還親自執筆。」謝啟大委員1996年