

行政程序法實施之經驗 與存在問題

陳慈陽*

目 次

壹、前 言	二、行政程序之預備行為
貳、行政程序法體系之新建構	三、行政程序發動之形式要件
一、從傳統程序與實體法之觀點出發	四、行政程序之過程
二、從行政過程論之觀點出發	五、行政程序關閉之要件
三、小 結	六、行政決定——行政決定應附有理由
參、行政程序法實施後面臨問題——以行政過程論作為論述基準	七、行政程序結束時應注意事項
一、行政法基本原理	肆、結 論

* 德國魯爾大學法學博士，國立台北大學法律系專任教授。

摘 要

行政程序法自1999年制定以來，雖然之前有兩年預備期間，由行政院及法務部分別成立小組來做為各行政機關諮詢與解釋的臨時編制小組，也解決了許多相關問題，但2001年實施之後，在實務上所面臨的問題已非先前學理爭點之探討，而是在適用上如何實踐的問題。為充分理解及適用行政程序法，本文首先將行政程序法以行政過程論之觀點重新建構，以作為論述實務上所面臨之問題檢討及分析之基準，再就該法以實務較易理解之行政過程論之觀點，個案分析來說明現行基層實務在個別程序階段仍會牴觸行政程序法規定之違法程序及處分行為。

行政程序法可以區分為實體與程序兩大部分，進而建構了兩大體系，一為實體的體系，另一則為程序的體系。此兩大體系看似截然劃分，但實際上的運作過程中，卻是相互影響。從程序的開始、進行，到最後結束而做出特定行政決定，這整個過程是一個動態的經過，而不是靜態的時間點。若是將行政程序進行中特定事項逕自劃分其屬性，分別歸類為實體事項或程序事項，則可能無法清楚的看到實體程序間的相互關係。因此，有別於傳統的程序與實體法的觀點，本文嘗試建構一個動態的「行政過程論」的觀點，從另一個角度來詮釋行政程序法所建構的體系。

另以「行政過程論」的觀點，針對行政機關實務上在行政程序法實施後所面臨的缺失，諸如行政法基本原理、行政程序之預備行為、行政程序發動之形式要件、行政程序之過程、行政程序關閉之要件、行政程序關閉之要件、行政決定、行政程序結束時應注意事項，方法上，檢視目前實務上常發生的案例事實，檢驗行政機關所為的行政行為，但卻在

日後被撤銷更正者，而以這些相關的經驗累積做為日後行政行為修正改進的方向，進而達成確保依法行政，保障人民權益，提高行政效率及增進人民對行政信賴之行政程序法目的。

關鍵詞：行政程序、行政過程論、正當程序、一般法律原則、行政決定

壹、前言

行政程序法，係行政機關作成行政行為時應遵循一定程序之法規範整體，以確保行政行為之合法、正確與公正，並提高行政效率；同時藉由程序之規定，使人民在行政機關作成行政行為之過程中，得以參與、表達意見與溝通，進而確保人民程序與實體上之權益，並增進人民對行政信賴之法制。因此行政程序之法制化，具有確保依法行政、保障人民權益、提高行政效率及增進人民對行政信賴之功能¹。

1970年代，台灣政府鑑於先進民主國家，例如奧地利（1925）、美國（1946）制定有行政程序法，德國（1966）、日本（1964）亦有相關行政程序法草案之研擬，因此亦開始行政程序法之研究²。直到民國88年1月15日，立法院三讀通過「行政程序法草案」，並於民國88年2月3日總統制定公布，民國90年1月1日施行。

行政程序法自民國88年制定以來，雖然之前有兩年預備期間，由行政院及法務部分別成立小組來作為各行政機關諮詢與解釋的臨時編制小組，也解決了許多相關問題；但90年實施之後，在實務上所面臨的問題已非先前學理爭點之探討，而是在適用上如何實踐的問題。本文在此首先將行政程序法以行政過程論之觀點予以重新建構，以作為論述實務在實施經驗上面臨之問題檢討及分析之基準；再就該法以實務較易理解之行政過程論之觀點，

¹ 參見行政程序法草案總說明，載於《行政程序法立法資料彙編》，五南，1999年3月，頁1以下。

² 廖義男，〈計畫確定程序規範之探討——行政程序法立法中爭論之議題〉，《台灣本土法學雜誌》，第1期，1999年4月，頁20。至於研擬之過程敘述參見陳慈陽，〈行政法總論——基本原理、行政程序及行政行為〉，2版，2005年，頁263以下。

就個案分析來說明現行基層實務在個別程序階段仍會牴觸行政程序法規定之違法程序及處分行爲。由於篇幅及能力有限，本文個案之檢討多以行政處分作爲核心對象，另法規命令等其他行政行爲在此僅能放棄討論；最後在結論部分以行政過程論之觀點來檢驗行政程序法之實施是否有達到學界與實務界所期待之目的。

貳、行政程序法體系之新建構

行政程序法之後，對於台灣實務的運作上，至少有下列的引導作用³：

首先，如從人民觀點出發，提升人民作爲行政程序形式上與行政機關平等之當事人，以確保人民隨時可預知其權利與義務之所在，增進人民權利保障之密度。而其所保障的權利，已經不再僅限於指實體法上的人民主觀公法上權利，例如建築法、環境法或經濟法上之許可或執照取得，更進一步涵蓋了「程序上的主觀公權利」。

其次，如從行政機關觀點出發，實現公開透明行政程序，增加人民對行政過程與決定公正之信賴，減輕行政機關獨自負責之重擔，亦有助於統一紛雜的行政運作，並期能提高行政效率。

最後，就行政法學界而言，行政程序法之制定實爲多年憲法具體化後，使依法行政從實體擴展到程序一體適用之法典化的成果，亦使未來公法學界可據此成文法典出發，繼續發展行政法學，使其更細緻化，並逐步檢討實務上法規缺失，而修正其內容，以期能真正將憲法秩序之精神落實於具體行政實務中。

台灣行政程序法之特色在於其內容兼有實體法與程序法之規

³ 參見陳慈陽，《行政法學基礎理論(一)行政法總論》，2005年10月，頁227以下。

定，首先將行政法之一般原理原則，如比例相當性原則、平等原則、誠實信用及信賴保護原則等予以成文法化，亦將行政處分等典型行政行為予以完整規範，毋寧說是具行政法總則編之特性，這也是其他國家所少見。甚至有學者認為，雖名為「程序」法，但其內容卻包含了過多的實體規定，過於重視實體規範而忽略了程序的規定⁴。亦有學者直接認為行政程序法並非程序法，而屬實體法；蓋行政程序法規定內容係行政機關作成行政行為所應遵守之程序，亦即行政程序法主要在確定人民與國家機關間之垂直的法律關係的過程，而非屬公法爭議解決的程序，故行政程序法基本上是實體法，僅有少部分屬程序法⁵。

行政程序法可以從多重的面向去觀察，前述從實體法、程序法的差異是一種比較傳統的觀察模式，各種不同的觀察模式都有助於對行政程序法體系的瞭解與認識。本文此部分先從實體法、程序法的觀點建構行政程序法的體系，再從動態的觀察來建構行政過程論觀點的行政程序法體系，嘗試建構靜態、動態的體系，以作為觀察的基準。

一、從傳統程序與實體法之觀點出發

台灣行政程序法除具歐陸體系之程序法規定外，基於台灣長期所謂依法行政均多為學者法理論述或實務判決個案引用，使得行政法體系未能如民、刑法般完整，因此使其首先有行政法總則編應規範的行政法原理原則，再輔以程序法所需之規定，似可說明台灣行政程序法兼具實體與程序特色。準此，行政程序法第2條

⁴ 參見湯德宗，〈論正當行政程序〉，收於氏著《行政程序法論——論正當行政程序》，增訂2版，2003年1月，頁4以下；另參蔡秀卿，〈行政程序法制定之意義與課題〉，載於《月旦法學雜誌》，第50期，1999年6月，頁22。

⁵ 參見李惠宗，《行政程序法要義》，2002年，頁60。

第1項規定：「本法所稱行政程序，係指行政機關作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令與行政規則、確定行政計畫、實施行政指導及處理陳情等行為之程序。」行政程序法之體系則可以大略區分成爲下述三大部分：

(一)總則部分

總則部分包括行政程序法之適用範圍、原理、立法原則與功能⁶。

(二)行政程序部分

行政程序部分又可進一步區分爲四個部分：1. 程序進行前之預備行為⁷；2. 程序發動之要素⁸；3. 程序進行中應注意與作為事項⁹；4. 程序結束前應注意事項¹⁰。

(三)行政程序結束之行政行為之作成

完成行政程序之後，行政機關決定作成特定行為之後，又可依據其行政行為之類型做不同的區分：1. 屬法律行為者，又可分为對外之表示及對內之表示。對外之表示者，爲行政處分、行政契約、法規命令及行政計畫；對內之表示者，則爲行政規則；2. 屬事實行為者，有行政指導與對陳情之處理。

從前述的架構觀察，總則部分以及行政程序結束之行政行為

⁶ 第1條至第10條規定。

⁷ 如管轄之確定：第11條至第19條；當事人與程序進行中相關人之能力與資格的確定：第20條到第31條；迴避事由有無之確定：第32條及第33條。

⁸ 如行政機關依職權或法規規定：第34條；依當事人申請：第35條。

⁹ 如事實與證據調查：第36條至第43條；資訊公開與取得：第44條至第47條。

¹⁰ 如送達：第67條至第91條；期日期間是否已遵守：第48條至第51條；費用：第52條至第53條。