

民主與法治之間

——論行政程序法在台灣的 施行經驗

葉俊榮*

目 次

壹、前 言	肆、行政程序法實施經驗的檢
貳、行政程序法的立法目的與	討
核心內容	一、程序理性的實現與落差
一、立法背景與目的	——有限的程序民主功能
二、行政程序法的核心程序規	二、程序建制的壓縮與回復
定	——單純程序建制與行政
參、行政程序法的實施經驗	法法典化功能定位
一、行政機關的程序實踐	三、程序民主的偏離與回歸
二、司法實踐	——一元民主與二元民主
三、行政程序法的歷次修正	的選擇
	伍、結 論

* 美國耶魯大學法學博士，台大法律學院專任教授。
作者感謝台大法研所研究生陳欣湑協助蒐集及整理案例資料。

摘 要

行政程序法的立法已經超過九年，而正式的施行則已經超過七年。究竟行政程序法的施行是否符合預期，從實施的經驗可以看出哪些問題？凡此檢討，對台灣行政的持續革新、民主的深化以及全球競爭力的提升都具有關鍵性的意義。而對於正在尋求行政程序立法的國家，台灣行政程序法的立法與實施經驗，尤其從原初立法設計與實際施行的對照，更是非常具有價值的參考。

本文將以原來立法制度設計期間行政程序法的立法背景與立法目的，搭配行政程序法程序規定的功能性分類，對行政程序法在台灣實施，從透明化、參與化、論辯化、一般化及夥伴化等面向進行分析。除了從行政機關對程序單元的實施進行檢討外，也探討人民在法院所做的程序主張以及法院對程序要求的回應與司法態度。最後則針對此等實施情形，進行制度面與法理面的分析檢討。

本文認為，行政程序法的立法與施行，不論是促成立法的動因或法律的實施環境，都與台灣的民主轉型與民主深化有密切的關聯。台灣實施行政程序法的立法背景，包括技術官僚主義盛行、制度外的抗爭不斷以及國際化的壓力日增等，都使行政程序法導引程序公開透明與民眾參與的民主深化功能更為彰顯。經過七年多的實施，台灣在行政程序法的引導下，各行政機關已經在許多行政程序單元上有常態性的實踐經驗，包括電子化政府或整合政府公報等配套制度的建制，也提供行政程序法實施的配套條件。然而，由於立法過程當中夾雜著程序建制與行政法典化雙重功能，也造成以程序建制為主的行政程序法產生功能超載的現象，在行政資源有限的情況下，甚至產生施行上的排擠效果，造成行政程

序法的施行反而偏重迎合法律保留原則的形式法治化，而輕忽程序經營與建制的反方向發展。造成此種落差的原因，除了原本功能設定的超載之外，政府機關與行政法學界未能以二元民主來詮釋行政程序法，更是背後的理念原因。部分行政程序單元的實施問題，可以透過法律的修正來解決，但行政程序法功能定位以及一元民主與二元民主的導向，則涉及理念認知的導向，才能有結構性的調整。

關鍵詞：行政程序法、二元民主、資訊公開、立法影響評估

壹、前言

1999年2月立法院三讀通過行政程序法，可以說是台灣近二十年來繼國家賠償法之後，最具有時代意義的立法。至今，這部法律的立法已經超過九年，而正式的施行則已經超過七年。究竟行政程序法施行以來對政府施政的效能或人民權益的保障有何助益？當初立法所欲達到的制度目的是否已然實現？從行政程序法七年的實施經驗可以看出哪些問題？這些問題有哪些應透過法律的修正來解決，又哪些問題則是法律層面以外的制度理念面問題，必須進一步尋求共識？凡此檢討，對台灣行政的持續革新、民主的深化以及全球競爭力的提升都具有關鍵性的意義¹。而對於正在尋求行政程序立法的國家，台灣行政程序法的立法與實施經驗，尤其是從原初立法設計與實際施行的對照，更是非常具有價值的參考。

立法的制度設計與法律通過以後的正式施行，都涉及法律影響評估的課題。制度設計期間進行立法影響評估的目的，在於從影響層面與深度的掌握，調整並鎖定法律制度設計的方向，達到理性立法的效果。而法律實施之後的效益評估，則在於檢證原初制度設計的構想，是否確實實現，其間有何落差，以作為法律修改的基礎。立法設計過程中的評估，更可作為法律施行效益評估的基礎。筆者在行政程序法立法之際，除了有幸參與草擬及研議以外，也曾為文從台灣的政經社會脈絡分析行政程序立法的影響評估²。在行政程序法施行二週年之際，筆者也曾經為文進行初步檢

¹ 法務部已經啟動行政程序法的修正，是否只是從條文與文字面進行微調，或者從實施經驗的掌握進行檢討，將實際影響此一法律修正深度與廣度。

² 葉俊榮，〈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-

討³。於今再次檢視行政程序法的實施情形，正好以原來的分析架構作印證，對行政程序的實施進行檢討。

本文將以原來立法制度設計期間行政程序法的立法背景與立法目的，搭配行政程序法程序規定的功能性分類，對行政程序法在台灣的實施，從透明化、參與會、論辯化、一般化及夥伴化等面向進行分析。除了從行政機關對程序單元的實施進行檢討外，也探討人民在法院所做的程序主張以及法院對程序要求的回應與司法態度。最後則針對此等實施情形，進行制度面與法理面的分析檢討。

貳、行政程序法的立法目的與核心內容

台灣行政程序法的立法倡議起源於1960年代，當時已經有學者意識到行政程序法立法的問題，並為文鼓吹⁴。然而，學界的立法倡議往往受到比較法的影響，對於立法的社會需求反而欠缺討論。當行政機關開始重視此一問題並積極推動，行政程序法的立法獲得發展的契機。行政院研考會與經建會所發動的兩次立法研究，才真正讓行政程序法的立法有實質的進展，當行政程序法草案正式由行政院送入立法院審議後，政黨、機關、學者產生相當頻繁的互動討論。一直到1999年才完成立法程序的行政程序法，

428（1993年）。

³ 葉俊榮，〈二元民主與行政程序：從全球化脈絡論行政程序法的時代機能〉，收於《行政程序法之檢討，傳播行政之爭訟》，頁29-61（2003年）。

⁴ 林紀東，〈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《行政法論集》，頁41-43、55-57（1964年）。史尚寬，〈論行政法法典之編訂〉，《建設雜誌》，第7卷第8期，頁34-37（1959年）。

其實正是學界、行政機關以及立法部門密切互動的結果。其中，台灣的民主化以及國際化的發展，乃是促成行政程序法立法的重要力量⁵。然而，最值得提出的是，行政程序法的立法過程中，台灣正處民主轉型，行政程序法的立法富有導引民主轉型與社會變遷的作用。

一、立法背景與目的

台灣進入行政程序法的立法過程，正是台灣的轉型時期。從政治上看，台灣自公元80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，台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，都不難彰顯出台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⁶。因此，90年代台灣制定行政程序法的立法背景，可歸納出以下幾項：濃厚的技術官僚主義、龐大的經濟轉型壓力、公共參與失調以及社會運動的勃興、初具模型的利益團體政治、所得分配持續惡化與金錢政治的盛行⁷。

台灣於90年代發生的巨變與轉型，提供行政程序法立法的社會環境。從制度外的衝突、抗爭與糾紛解決，導向制度內的程序參與，提供行政程序法立法的最佳理由。然而，細繹行政程序法第1條所規定的立法目的：「為使行政行為遵循公正、公開與民主

⁵ 行政程序法立法過程的分析，參閱葉俊榮，《面對行政程序法——轉型台灣的程序建制》，頁41-70（2002年）。

⁶ 葉俊榮，前揭（註2）文，頁363-428。

⁷ 詳細論述請參葉俊榮，前揭註5，頁16-21（2002年）。

之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法。」可發現行政程序法與許多其他法律一樣，表彰出複數的立法目的，而且有雙層重疊關係：透過「行政行為遵循公正、公開與民主之程序」、「確保依法行政之原則」以達成「保障人民權益」、「提高行政效能」以及「增進人民對行政之信賴」等三大終局目的。行政程序法同時羅列保障人民權益與提升行政效能為立法目的，具有高度意義。行政程序法的立法，建立在正當法律程序的基礎。然而，即令正當法律程序的功能，都已經從單純保障人民權益，延伸到行政效能的提升⁸。第1條將二者同時羅列為立法目的，充分彰顯行政程序法為行政機關積極創造良好施政環境，以及透過程序建制達到資訊加值與決策加值的積極效果。

誠然，定位立法目的作用，絕非只表現在法律第一條的用詞而已。立法目的的確立，足以引導法律的設計。然而，我國制訂行政程序法有其特殊的社會轉型背景。基於此等立法背景，在立法目的的定位上，尤其應特別強調引導社會轉型以及強化行政權民主正當性等功能。

二、行政程序法的核心程序規定

行政程序法的立法背景目的在於導引社會轉型並強化民主正當性，則法律的內容自然必須強化相關的程序規範。行政程序法的一百七十四個條文中，可大體分為三大類：第一種為單純學理的法典化，例如，當事人的定義，行政處分的效力等。第二種為行政行為的實質導引規定，例如，行政機關不得濫用裁量權，或行政行為必須合乎誠信原則或平等原則等。第三種為行政行為程序的導引規定，例如，公告或召開聽證會等。第一種單純學理的

⁸ 葉俊榮，《環境行政的正當法律程序》，頁19（1993）。