

# 行政程序法有關聽證制度之檢討\*

## 目次

### 壹、前言

- 一、研究目的及範圍
- 二、聽證之定義
- 三、與其他概念之比較
  - (一) 陳述意見
  - (二) 公聽會、座談會或說明會

### 貳、現行法有關聽證制度之介紹

- 一、行政程序法
  - (一) 聽證適用範圍
  - (二) 聽證前之準備程序
  - (三) 聽證中之進程序
  - (四) 聽證後之處理程序
- 二、其他
  - (一) 法律
  - (二) 法規命令及行政規則
  - (三) 草案

### 參、實施概況及問題探討

- 一、行政處分—以經濟部貿易調查委員會為例
  - (一) 實施情形
  - (二) 問題探討
- 二、法規命令—以國防部資源司為例
  - (一) 實施情形
  - (二) 問題探討

### 肆、法制檢討與建議

- 一、總則章相關規定之檢討
  - (一) 聽證體系之安排
  - (二) 聽證之公告
  - (三) 聽證之期日

---

\* 本文報告人林秀蓮，法務部法律事務司副司長。撰寫人法務部法律事務司行政程序法專案小組成員：科長郭宏榮、編審邱銘堂、編審黃荷婷、薦任科員方華香。又本文僅代表個人見解，不代表法務部立場，併予敘明。

- (四) 聽證主持人
- (五) 預備聽證之期日
- (六) 預備聽證之主持人
- (七) 預備聽證程序之失權效果
- (八) 利害關係人之權利
- (九) 聽證紀錄之製作
- (十) 遠距聽證之可能性
- (十一) 再聽證

## 二、行政處分章相關規定之檢討—當事人之聽證請求權

### 三、法規命令章相關規定之檢討

- (一) 法規訂定程序之規範目的
- (二) 法規訂定之合理民主程序

### 四、行政計畫章相關規定之檢討

- (一) 計畫確定之程序目的及裁決特性
- (二) 計畫確定聽證程序應規範之具體內容

## 伍、結論

### 一、具體法制建議

- (一) 總則章及行政處分章
- (二) 法規命令章
- (三) 行政計畫章

### 二、相關配套措施

- (一) 機關心態之調整
- (二) 法治觀念之落實
- (三) 聽證人才之培育
- (四) 場地設備之建構

# 行政程序法有關聽證制度之檢討

## 壹、前言

### 一、研究目的及範圍

按行政程序法（以下簡稱本法）係規範行政機關作成行政行為前應遵守一定程序之法律，現代民主法治國家，莫不致力於統一之行政程序法典。我國在學界及實務界共同努力<sup>1</sup>，引領企盼之下，本法終於在八十八年二月三日公布，自九十年一月一日施行迄今已逾三年。本法之立法目的在於使行政行為遵循公正、公開及民主程序，確保依法行政，保障人民權益。就當事人參與之權利而言，聽證制度乃現代行政程序法制之核心問題之一。行政機關作成行政行為前舉行聽證，在積極方面，可集思廣益、加強溝通、促進參與、提高行政效能；在消極方面，可防止偏私、杜絕專斷、確保依法行政，故各國立法例莫不訂有聽證之規定。

由於本法諸多程序建制皆繼受外國法制，一律要求各機關完全落實執行，勢必有一定程度之落差及困難，其中尤以聽證制度之引進，對各機關影響最為明顯。鑒於聽證制度在民主先進國家已有施行多年經驗，為期落實本法目的，掌握聽證制度之精神及內涵，本文將配合檢討本法相關規定，並實地訪視相關機關運作情形，希經由理論與實務之比較分析，建立一套符合我國國情且明確合理可行之聽證制度。

本法聽證規定主要係參考美、德及日本立法例，而各國對聽證之定義、要件、適用範圍、進程序及效力等規定亦非完全一致，大別而言，廣義之聽證可區分為正式程序的「聽證」與非正式程序的「陳述意見之機會」。依舉行機關之不同，聽證亦可以區分為「立法聽證」、「行政聽證」及「司法聽證」。鑒於時間及能力有限，本文研究範圍將僅限於正式程序的「行政聽證」，而不及於其他，以利討論，先予敘明。

### 二、聽證之定義

聽證（Hearing；Anhorung；聽聞），最早源自一七二三年英國法院判決劍橋大學不能未聽取當事人之辯解而撤銷學位案<sup>2</sup>，也就是英美法自然正義原則之具體內涵之一——「兩造兼聽」（both sides shall be heard；*Audi alteram partem*）的理念。

最廣義之聽證係指立法機關、行政機關、司法機關為了在立法、行政裁決或發生

---

<sup>1</sup> 參見翁岳生，〈行政程序法之立法經過與展望〉，收於《行政程序法草案研討會論文集》，國立臺灣大學法律學系，1999年2月，頁3-6。

<sup>2</sup> 陳志揚，〈行政程序中聽證制度之研究〉，收於城仲模編，《行政法之一般法律原則》，頁301-302。湯德宗，《行政程序法論》，2000年10月，初版第1刷，頁24-25。

爭訟程序時，給予相對人、利害關係人或學者專家以口頭或書面提供意見之機會，參擇採證，集思廣益，以維持民主效能及公正之制度。其中有關司法機關或立法機關所為之聽證，不在本法規範範圍。至於何謂行政聽證，論者意見不一，有謂行政聽證係指行政機關行使其權力以剝奪人民憲法上之權利時所採行之聽證，以符合憲法正當法律程序之要求<sup>3</sup>；亦有人認為係行政權行使之前，對於行政權行使之相對人及其他利害關係人，通知其案由並給予受聽證之機會<sup>4</sup>。無論採何見解，行政聽證之範圍僅限於行政機關在作成行政決定前之程序，亦即不包括事後訴願或其先行程序。故本文所指之行政聽證僅指行政機關於作成行政決定前，給予當事人就指控或不利決定公開進行答辯或說明的機會。

### 三、與其他概念之比較

人民在行政機關作成行政行為前，可以透過許多方式提供意見，而與聽證具有同樣功能而類似者，例如陳述意見、公聽會、說明會等不同概念，為利瞭解聽證之內涵，茲分析其異同如下。

#### （一）陳述意見

聽證在本法之設計是一套完整而正式的程序，基本上是類似司法審判程序。至於陳述意見在德文雖然和聽證是同義，但我國立法時刻意將其區分為二種當事人參與之程序。在「陳述意見」所思考重點在於程序簡化與合目的性之要求下，希望程序盡可能快速以及避免不必要之浪費。

#### （二）公聽會、座談會或說明會

一般人多將法規中之公聽會、座談會或說明會<sup>5</sup>與聽證相提並論之。二者雖皆源自民主參與程序，惟其仍有許多相異之處：

##### 1、適用範圍不同

依本法第五十四規定，僅有本法或其他法律規定時始適用聽證程序規定，故目前僅有行政處分、法規命令及行政計畫等行政行為舉行聽證程序，而非一律全面適用於所有行政行為。

##### 2、關係人不同

---

<sup>3</sup> 羅傳賢，《美國行政程序法論》，1985年6月，頁163

<sup>4</sup> 今村和成，《行政法入門》，1990年3月30日，有斐閣，頁111。

<sup>5</sup> 現行中央行政作用法律使用公聽會、座談會或說明會者甚多，例如九二一震災重建暫行條例第十七條、土地徵收條例第十條、都市更新條例第十條、第十九條、新市鎮開發條例第五條、文化資產保存法第三十六條、大眾捷運法第十條、第十二條、野生動物保育法第十條、環境影響評估法第十二條等等。

聽證係相對人爲不利益處分時所爲之程序，公聽會等則係對申請者以外之有利害關係人之意見而爲者，係盡力性規定，並非考量利害關係人之利益<sup>6</sup>。

### 3、程序嚴密不同

聽證係依本法第一章第十節進行之正式程序，包括進行前之期日通知、預告；進行中主持人之權限、當事人之權利；結束後聽證紀錄之內容等等，均有明文規定。而公聽會等則爲一便宜性規定，未受嚴格之程序之保障。

### 4、效力不同

行政機關於作成應經聽證之行政處分時應斟酌聽證結果，法規如有特別規定，聽證紀錄將拘束行政機關之裁量權限。反之，公聽會對行政機關並無一定之法拘束力。

## 貳、現行法有關聽證制度之介紹

### 一、行政程序法

本法有關聽證規定甚爲詳盡，就體例而言，應以參考美國立法例爲多。首先在第一章總則第十節，第五十四條至第六十六條計有十三個條文規定聽證程序。

#### (一) 聽證適用範圍

依本法第五十四條規定，僅有依本法或其他法規舉行聽證者，始適用之。而本法規定則係指第二章行政處分第一百零七條至第一百零九條；第四章法規命令及行政規則第一百五十五條至第一百五十六條；第五章行政計畫第一百六十四條規定等。至於其他法規則是指農村社區土地重劃條例第六條、放射性物料管理法第八條、第十七條；貨品進口救濟案件處理辦法第十一條、紡織品進口救濟案件處理辦法第十三條。

#### (二) 聽證前之準備程序

##### 1、聽證之公告及通知

行政機關舉行聽證前，應事先通知當事人或其代理人，俾使其知所參與，以維其權益，行政機關如基於個案認爲公眾所關注或涉及多數利害關係人，而有使其知悉參與之必要，亦得公告周知。而聽證之公告、通知及涉及通知之對象、時機、方式、內容及效果，本法第五十五條設有明文。

##### 2、聽證期日或場所之變更

聽證期日或場所雖經通知或公告，惟如有正當理由，行政機關仍得依職權或當事

<sup>6</sup> 林錫堯、費玲玲，《考察「美、日行政程序法立法與實務」報告》，法務部，1994年11月，第22頁。

人申請變更之，以符實際需要，惟仍應踐行通知或公告程序，自屬當然。

### 3、預備聽證

依本法第五十八條規定，行政機關為使聽證進行順利，得舉行預備聽證，稽其性質類似訴訟法之準備程序。其功能在於簡化與釐清爭點、避免正式聽證程序冗長、提高文書及證據之可信度。

#### (三) 聽證中之進程序

##### 1、主持人及其職權

本法並未有類似美國「行政法官」主持聽證，而由各機關首長或其指定之人代為主持，為使聽證進行順利，亦得由律師等相關專業人士在場協助。

主持人於主持聽證時，應本於公正超然之基本立場，採職權進行主義之原則，以確保當事人之權益，維護機關權威，除本法第六十二條所列十款行為，並設一概括條款，以利主持人採取其他為順利進行聽證之必要措施。

##### 2、公開程序

本法鑑於公開聽證可藉公眾參加之監督，維持聽證之公平與客觀，除其他法律另有規定外，原則均採公開進行。此外，如公開結果顯然有害善良風俗與公共秩序等公益，或對當事人名譽、營業秘密或隱私權等利益有影響者，主持人得依職權或申請，決定一部或全部不公開。

#### (四) 聽證後之處理程序

##### 1、聽證紀錄

聽證紀錄為行政機關作成決定之重要依據，而聽證紀錄之內容、應記載事項及保存方式均攸關當事人權益，本法爰於第六十四條規定之，並賦予在場陳述人或發問人有異議權。

##### 2、再聽證

聽證終結後，決定作成前，行政機關認為仍有事實不明等必要時，得再為聽證，以保人民權益。

##### 3、聽證效力

依本法第一百八條規定，行政機關對應經聽證之行政處分，於作成處分時應斟酌全部聽證程序之結果，不得恣意為之，否則將使聽證程序形同浪費資源，但其他法規有特別規定應依紀錄作成處分者，行政機關自應在聽證紀錄中取得支持該決定之理由

及事實。

## 二、其他

### (一) 法律<sup>7</sup>

#### 1、農村社區土地重劃條例

為辦理農村社區土地重劃，以促進農村社區土地合理利用，改善生活環境，內政部將原省府訂頒之「臺灣省農村社區更新試辦土地重劃要點」及「臺灣省農村社區更新土地重劃實施辦法」配合農業發展條例及九二一重建需要，制定「農村社區土地重劃條例」草案，由行政院函請立法院審議完成三讀程序，並經總統於八十九年一月二十六日公布施行。

由於擬辦理農村社區土地重劃之地區，大多為已有建物之老舊村莊，共有人數多，更新改建、處理土地不易，致其建設落後，雜亂無章，為整體建設發展順利辦理重劃，該條例第六條爰規定選定重劃區後，應辦理徵詢重劃區協進會意見，規劃土地使用配置，擬訂重劃計畫書圖，並舉辦聽證會。惟據了解，目前僅有數個案<sup>8</sup>，且並未完全依照本法聽證相關規定執行。

#### 2、放射性物料管理法

近年來由我國經濟成長快速，原子能之和平應用日見廣泛，如何強化核子原、核子燃料及放射性廢棄物等之管理，以提昇環境品質，增進人民福祉，追求永續發展，遂成為當前重要課題。行政院原子能委員會經整合現行放射性物料之相關基本法制，制定「放射性物料管理法草案」，由行政院函請立法院審議完成三讀程序，並經總統於九十一年十二月二十五日公布施行。

鑑於核子原料、核子燃料生產或貯存設施及放射性廢棄物處理、貯存或最終處置設施之興建，攸關民眾之安全及權益至鉅，為增進決策之公信力，並擴大參與之層面，該法第八條及第十七條爰規定，主管機關就該等申請案應舉行聽證。惟據了解，原能會至今未有個案申請。

### (二) 法規命令及行政規則

---

<sup>7</sup> 八十三年十二月三十日公布制定之環境影響評估法第十二條原規定第二階段應舉行「聽證會」，惟九十二年一月八日修正公布為「公聽會」，其立法理由謂：該法所稱公聽會，係指目的事業主管機關向環境影響評估委員會委員會、有關機關、專家學者、團體及當地居民，廣泛蒐集意見，以利後續環境影響評估委員會審查之會議，其性質、目的與行政程序法之「聽證」有所不同，爰將「聽證會」修正為「公聽會」，以利執行。

<sup>8</sup> 經洽內政部中部辦公室及縣市政府，似僅有南投縣草屯鎮敦和里、南投市營南里等少數因九二一震災而進行農村社區重劃之案例。

按貿易法第十八條第一項規定：「貨品因輸入增加，致國內生產相同或直接競爭產品之產業，遭受嚴重損害或有嚴重損害之虞者，有關主管機關、該產業或其所屬公會或相關團體，得向主管機關申請產業受害之調查及進口救濟。」主管機關經濟部爰依同條第二項規定組織貿易調查委員會（以下簡稱貿委會）調查上開案件，並依同條第三項授權訂定「貨品進口救濟案件處理辦法」及「紡織品進口救濟案件處理辦法」，俾資適用。而貿委會對貨品及紡織品進口救濟案件進行調查時，除審查申請人及利害關係人所提之資料及派員實地調查訪問外，依貨品進口救濟案件處理辦法第十一條及紡織品進口救濟案件處理辦法第十三條規定，貿委會應舉行聽證，以釐清事實，對案件做成最正確與最妥適的決定。

另據關稅法第六十四條第四項授權訂定之「平衡稅及反傾銷稅課徵實施辦法」第三條及第二十三條規定，有關平衡稅及反傾銷稅案件中，進口貨物補貼或傾銷有無危害中華民國產業之調查，亦由貿委會準用貨品進口救濟案件處理辦法第三章產業受害之調查規定為之。準此，貿委會之法定職權中，調查案件應舉行聽證之類型略有：貨品進口救濟案件、紡織品進口救濟案件及平衡稅及反傾銷稅案件。

末查行政院公平交易委員會為配合行政程序法聽證之規定，曾於八十九年十二月二日以(89)公法字第 03991 號函頒「行政院公平交易委員會舉行聽證應行注意事項」。惟據了解，該會未曾舉行聽證。

### （三）草案

#### 1、行政罰法草案

鑑於我國行政法規龐雜，構成行政罰之違法行為散見於各行政法規中，缺乏共通適用於各類行政處罰之原則性法典，致實務上端賴具體個案闡釋解決，難期公允周延，故有制定統一性、綜合性行政罰法之必要。法務部自八十九年五月起邀請專家學者及機關代表組成「行政罰法研究制定委員會」，著手研擬「行政罰法」草案，已於九十一年八月十六日將研擬完成之「行政罰法」草案陳報行政院核轉立法院審議，行政院並於同年七月經行政院會議審查通過後函請立法院審議。立法院第五屆第四會期司法、法制聯席委員會於九十二年十一月十九日完成詢答，並於同年十二月二十九日審查完竣。

查該草案第四十三條針對聽證亦有規定，行政機關為本法第二條第一款限制或禁止行為之處分及同條第二款剝奪或消滅資格、權利之處分時，對於受處罰者之權益將有重大影響，為避免行政機關恣意專斷之決定，損害受處罰者之權益，爰規定行政機關於裁處前，應依受處罰者之申請，舉行聽證。



## 2、「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法」草案

本法第一百六十四條規定：「行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果。」「前項行政計畫之擬訂、確定、修訂及廢棄之程序，由行政院另定之。」其所謂「行政計畫」係指行政機關為將來一定期限內達成特定之目的或實現一定之構想，事前就達成該目的或實現該構想有關之方法、步驟或措施等所為之設計與規劃（本法第一百六十三條規定參照）。行政計畫應經一定程序始為確定者，稱之為「行政計畫確定程序」。其目的在藉程序之參與及進行，使權益受影響之人、擬訂計畫機關及涉及其權限之其他機關得以表示意見，相互溝通，集思廣益，使確定之計畫內容合理、可行及妥當。尤其是有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限之行政計畫，影響人民權益、地方繁榮與生活品質甚鉅，依本法第一百六十四條第一項規定，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序。

法務部前依上開規定研擬「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法」草案於八十九年十月二十六日以法八十九律字第000443號函報行政院，嗣行政院將本草案交行政院研考會審查後，行政院秘書長就上開草案第二條第二項及第三項有關「一定地區土地特定利用之範圍及目的」，及「重大公共設施之範圍」均由行政院公告乙節，似有爭議，爰於九十年二月十五日以台九十法字第010090號函請法務部邀集相關就上開問題予以研商後逕於草案中明定之。法務部奉行政院秘書長指示後，立即函請中央及地方共四十四個機關提供具體修正意見，針對各機關意見多次邀集各機關共同開會研商，將於近期內重新陳報行政院審查。

## 參、實施概況及問題探討

### 一、行政處分—以經濟部貿易調查委員會為例

以下將針對貿委會調查貨品進口救濟案件、紡織品進口救濟案件及平衡稅及反傾銷稅案件中有關聽證之部分，析述其實施情形並檢討相關疑義：

#### （一）實施情形<sup>9</sup>

##### 1、聽證適用範圍

##### （1）貨品進口救濟案件

<sup>9</sup> 參照「經濟部貿易調查委員會聽證須知」，下載於 <http://www.moeaitc.gov.tw>。

- A 作成產業受害成立或不成立決議之前。
- B 產業受害成立之決議日起三十日內，就擬採行之進口救濟措施作成決議之前。
- C 貿委會提出不採行進口救濟措施建議，經濟部認其建議不可採時，於三十日內就擬採行之進口救濟措施作成決議之前。
- D 進口救濟措施實施成效與影響作成年度檢討報告之前。
- E 停止或變更或延長進口救濟措施申請案件作成相關決定之前。
- (2) 紡織品進口救濟案件—作成產業受害成立或不成立決議之前。
- (3) 平衡稅及反傾銷稅案件
  - A 作成初步及最後調查認定有無危害國內產業決議之前。
  - B 作成檢討產業危害有無消滅或變更決議之前。
  - C 平衡稅及反傾銷稅課徵滿五年之前，作成檢討國內產業是否已無損害或損害不致因停止課徵而再發生決議之前。

## 2、聽證前之準備程序

- (1) 預先公告與通知當事人及已知利害關係人。
- (2) 出席聽證意願表示。
- (3) 提供聽證書面意見及資料與前揭資料之公開及保密。
- (4) 聽證前程序會議—通常於聽證會前半小時召開，決定發言順序、發言時間等事宜。

## 3、聽證中之進程序

- (1) 主持人：由主任委員或其指定委員一人或二人任之。
- (2) 聽證公開以言詞為之。
- (3) 主持人說明案由。
- (4) 調查工作小組說明案件內容要旨。
- (5) 出席者意見陳述：原則上依下列類組順序安排發言—A 案件申請人及其支持者、B 案件相對人及其支持者、C 其他利害關係人。
- (6) 相互詢答：當事人及其他到場人於聽證時，經主持人同意後得發問或發言。
- (7) 主持人、貿委會及各相關機關代表發問：主持人或經其同意後之貿委會委員、調查工作小組成員、各相關機關代表，亦得向出席聽證的當事人及其他到場人提出問題。
- (8) 當事人經主持人同意後，得向主持人、貿委會及各相關機關代表提出案件處理相關問題。

(9) 終結聽證：主持人認當事人意見業已充分陳述，而事件已達可為決定之程度者，應即終結聽證。

#### 4、聽證後之處理程序—聽證紀錄之製作與確認

貿委會於聽證現場全程錄音錄影，並於會後製作逐字聽證紀錄，指定日期場所供發問人或陳述人進行確認，如不克前來者，亦可授權代理人(檢附授權書)進行確認。

### (二) 問題探討

查貿委會所進行之聽證前程序會議只討論程序事項，未及於爭點釐清、提出證據等，性質上似非屬預備聽證，其法律上地位、效力如何？仍有待討論。另依本法第五十八條規定，預備聽證僅屬「得」而非「應」舉行之程序，是以，縱未舉辦預備聽證亦不影響聽證之效力，殆屬無疑。惟預備聽證之舉行是否可與聽證期日同一天？或是必須要在聽證期日之前？不無疑義。

又查於聽證前或聽證時未提出之事實主張或證據資料是否賦予失權效？換言之，無正當理由而於聽證結束後始提出之法律上或事實上陳述或證據，貿委會可否不予採為決議之基礎？亦待深入研究。

## 二、法規命令—以國防部資源司為例

查國防部擬依國防法第二十二條第四項規定之授權，訂定「國防科技工業機構從事研發產製維修辦法」、「國防科技工業機構產品銷售辦法」及「國防科技工業機構委託民間經營管理辦法」等三種法規命令，並參酌本法第一百五十五條規定依職權舉行聽證。茲略將其實施情形說明如下，並檢討其問題所在：

### (一) 實施情形

#### 1、聽證前之準備程序

先依本法第一百五十四條規定辦理前揭三種法規命令草案之預告，並接受任何人就此表示意見，復於聽證期日前五日於新聞紙上刊登聽證之公告並書面通知相關當事人：

- (1) 公告事項，包括聽證事由、依據；訂定機關名稱及訂定依據；草案全文及其主要內容刊登於該部網站及公報中；聽證日期、場所；任何人均得於當日會前半小時內至會場辦理登記參加等。
- (2) 書面通知事項，包括聽證事由、訂定機關、訂定依據、草案全文、聽證日期、場所、聽證主要程序及出席者(包括產官學界，合計約一百七十餘人)。

## 2、聽證中之進程序

- (1) 主持人（國防部物力司司長）說明案由
- (2) 三種法規命令總體說明
- (3) 「國防科技工業機構從事研發產製維修辦法」草案說明
- (4) 預（公）告期間各界意見彙整及研處說明
- (5) 各界意見陳述與承辦單位說明
- (6) 「國防科技工業機構產品銷售辦法」及「國防科技工業機構委託民間經營管理辦法」亦順次進行上述（3）至（5）之程序
- (7) 主持人結論

## 3、聽證後之處理程序

- (1) 聽證會後仍接受書面意見：承辦單位仍會審酌並可能因此而同意修正原法規命令草案。
- (2) 作成聽證會會議紀錄：針對出席者發言之修法建議，逐條於會場答覆或於會後以書面補充說明採納與否及其理由與修正方式。
- (3) 相關聽證資料、修法建議及承辦單位之研處說明俱可能成為該法規命令草案之立法理由說明資料而供民意機關審查<sup>10</sup>。

### （二）問題探討

依前開有關聽證與公聽會之概念比較說明，本件國防部因訂定法規命令而舉行之「聽證」，其實質意義，是否僅為一般學理上所稱之「公聽會」？再者，國防部以聽證名義行之，其若干書面資料中，卻不乏出現「公聽會」乙語之處，是否有所混淆？實值深究。

本法總則章有關聽證之規定，除了適用於做成行政處分時所為之聽證程序外，其規範功能是否亦適合於訂定法規命令草案時之聽證程序？在學理上尚非全無討論之空間。析言之，如經檢討後，總則章所為規定之聽證係專為行政處分之作成而為設計，則現行法有關訂定法規命令之聽證規定，立法上是否可考慮改以公聽會之形式強化其民主正當性？亦不失為未來修法方向。

## 肆、法制檢討與建議

經由上開對於聽證之意義、現行法有關聽證制度之規定以及實施概況及缺失為說明後，以下即就本法中有關聽證之規定，原則上依條次順序討論，並嘗試提出法制檢

---

<sup>10</sup> 參照立法院職權行使法第六十條至第六十三條規定。

討與建議。

## 一、總則章相關規定之檢討

### （一）聽證體系之安排

按美國聯邦行政程序法（APA）將行政程序（主要為規則訂定與行政裁決）區分為正式程序（formal procedures）與非正式程序（informal procedures），前者應舉行兩造爭訟式的聽證，行政機關並應依聽證紀錄作成決定；後者僅需給予程序當事人以書面表示意見之機會，且行政機關作成決定時，僅需斟酌程序當事人所表示之意見<sup>11</sup>。與美國法不同者，德國聯邦行政程序法所規定之行政行為僅包括行政處分與行政契約等之具體行政行為，其作成基本上並不受任何形式程序之拘束（非正式程序），如涉及當事人之權益時，則通常以陳述意見為主（德國法上亦稱此為聽證）；在正式程序，通常可包括事實之調查、相關人之聽證及證人、專家之參與以及言詞辯論等<sup>12</sup>。至於日本行政手續法關於不利益處分亦分為「聽證」及「賦予辯明之機會」兩種程序，前者則須經言詞辯論（日本行政手續法第二十條參照）；後者原則上限於以書面表示意見（日本行政手續法第二十九條參照）。

本法有關聽證之規定，分見於總則、行政處分、法規命令以及行政計畫。在行政處分部分，可區分為陳述意見（第一百零二條）以及聽證兩種程序。在法規命令部分，固然本法第一百五十五條亦明定機關為訂定法規命令所需，得依職權舉行聽證，惟法規命令對於人民權益之侵害究竟不若行政處分般直接且單方，復有法律保留等一般法律原則可資檢驗，故本條之「舉行聽證」者，實可修正為以「舉行公聽會」代之即可，亦可達成廣納意見之目的（詳後述肆三）。

綜上所述，目前本法對於聽證規定之體系安排，似有檢討之空間。換言之，可參酌日本行政手續法之體例，將現行本法總則章第十節之規定移列於行政處分章，另設專節規定之；同時，有關訂定法規命令時得舉行「聽證」之規定修正為「公聽」；至於行政計畫裁決時之聽證程序，除有另設規定之必要外，可明定「適用」行政處分章聽證專節之規定。

### （二）聽證之公告

依本法第五十五條第一項之規定，行政機關舉行聽證前，應以書面記載法定事項，並通知當事人及其他已知之利害關係人，必要時並公告之。上開規定之「公告」，係屬任意公告之性質；至於強制公告，依同條第二項之規定，係指依法規之規定，舉

<sup>11</sup> 湯德宗，《行政程序法論》，2000年10月，頁65。

<sup>12</sup> 蔡震榮，〈行政聽證與警察處分〉，刊於《中央警察大學學報》第38期，2001年7月，頁40。

行聽證應預先公告者，則由機關將法定事項登載於政府公報或以其他適當方法公告之。鑑於利害關係人多屬不確定且多數，同時，基於擴大聽證過程中參與之需要，在美國之實務運作上，「法院在答覆誰有權以『利害關係人』身分參與聽證之問題上，愈來愈寬鬆。」<sup>13</sup>準此，本文建議不妨於本法第五十五條第一項之情形，亦比照同條第二項，採行強制公告之方式，以擴大聽證之參與<sup>14</sup>。又為因應電子化政府之來臨，本法之公告亦應修正以網際網路電子公告方式取代傳統書面方式。

### （三）聽證之期日

聽證之通知或公告後，應預留多長期間始為聽證舉行之期日，本法並未明定，第五十五條第三項僅規定「應視事件之性質，預留相當期間，便利當事人或其代理人參與」<sup>15</sup>。學者則有認：「似宜至遲在聽證期日前七日以上十五日以內之期間，較為適當。」<sup>16</sup>對此，日本行政手續法雖亦無明文規定，惟其在行政機關不知處分相對人之所在而採行揭示（按：即將聽證通知事項揭示於該行政機關辦公處所公告欄）之情形時，係規定「自揭示之日起經二星期，視為該通知已送達該相對人」<sup>17</sup>，可資參考；其他個別法律中有關預留期間之規定，則以一週至二週期間為多數<sup>18</sup>；如個別法律無規定者，實務上，例如通產省係以三週為期間，地方自治團體則多為一週至二週之期間<sup>19</sup>。準此，本文建議本法第五十五條第三項應增訂有關預留期間之日數規定，惟為因應聽證內容繁簡不一之需求，立法例上可採最低日數之限制即可；至於具體個案如欲預留較長之日數者，基於行政程序法僅是最低密度之程序保障之原理，相對提高保障密度，自無不可。

### （四）聽證主持人

關於聽證主持人部分，本文擬就其人選、職權及迴避等方面，提出法制之檢討與建議。

---

<sup>13</sup> B. Schwartz, *Administrative Law*, 2<sup>nd</sup> ed. P.271-298 轉引自羅傳賢譯，〈公平裁決聽證之要求〉，刊於《憲政思潮》，第 90 期，1990 年 6 月，頁 130。

<sup>14</sup> 聽證之舉行究非常態，其次數應不頻繁，故對於聽證之舉行採行強制公告應不致驟增行政負擔而拖累行政效率。

<sup>15</sup> 行政院經建會委託臺灣大學法律學研究所研擬之行政程序法草案(1990 年 12 月)第 37 條第 4 項則明定：「聽證之通知與公告，至遲應於聽證期日十日前為之。」

<sup>16</sup> 蔡茂寅、李建良、林明鏘、周志宏，《行政程序法實用》，2000 年 11 月，頁 129。

<sup>17</sup> 日本行政手續法第十五條第三項，轉引自法務部編印，《各國行政程序法立法例暨草案彙編》，1994 年 5 月，頁 399。

<sup>18</sup> 室井力、芝池義一、濱川清，《行政手續法・行政不服審査法（ユンメンタル行政法 I）》，日本評論社出版，2002 年 5 月，第一版第五刷，頁 144。

<sup>19</sup> 鹽野宏、高木光，《條解行政手續法》，弘文堂出版，平成 12 年 4 月，初版一刷，頁 228。

## 1、聽證主持人人選

美國之立法例，在聯邦行政程序法制定之前，聯邦之裁判審理官均是負責主持機關聽證之機關內人員，故被視為機關之工具，唯機關首長之命是從，無法產生公正形象。於是聯邦行政程序法規定，每個機關應設置公正獨立、不受機關壓力之「聽證官」(hearing examiners)<sup>20</sup>。嗣後，前文官委員會(Civil Service Commission)在1972年以行政命令將聽證官更名為「行政法法官」(administrative law judges)，沿用迄今。行政法法官實際上係一特種公務員，並非美國聯邦憲法第三條所稱之「法官」。為使其能獨立、公正地主持聽證、採擇證據、並建議裁決(處分)，法律規定其懲戒(含免職)僅能由功績制度維護委員會(Merit System Protection Board)經聽證後為之；其薪給係由人事管理處(Office of Personnel Management)決定，亦不受各該任用機關首長之左右。<sup>21</sup> 因此，目前之規定及運作情形係，在正式聽證程序中，除法律有明文規定聽證主持人外，機關得決定由機關本身、組成機關成員之一人或數人或行政法法官為聽證主持人，亦得就特定案件指定特定官員擔任(APA§556條(b))，目前大部分是由行政法法官為之<sup>22</sup>。至於德、日之立法例，並無如美國專設行政法法官，而係由機關、機關指定之人員或其他由政令所規定之人主持之<sup>23</sup>。

至於我國之立法例，本法第五十七條規定：「聽證，由行政機關首長或其指定人員為主持人，必要時得由律師、相關專業人員或其他熟諳法令之人員在場協助之。」準此，本法係從德、日立法例，不採美國「職務分工」原則，換言之，聽證之主持人，可由行政機關之首長親自主持，但一般而言行政機關之首長均公務繁忙，難以事必躬親，故本法容許行政機關首長指定特定人員為聽證之主持人<sup>24</sup>。然而，聽證程序目的之一係在於確保利害關係各造公平論證之機會，故聽證主持人之公信力與專業性，乃成為不可或缺之資格條件。因此，論者遂有謂：「行政機關首長是否適合承擔此種功能，實有商榷餘地」，並建議：「為確保聽證程序的公信力與專業性，仿效美國行政法法官制度，設置專業的聽證官，建立公正聽證程序，是值得研究考慮的作法。否則，即應考量由行政院從現有人員中遴選適當人員加以培育。」<sup>25</sup>惟另有不同意見認為：「行政法法官制度，是美國行政程序法之特色，在正式裁決聽證程序上，有其一定價值。

---

<sup>20</sup> B. Schwartz, *Administrative Law*, 2<sup>nd</sup> ed. P.298-342 轉引自羅傳賢譯，〈公平聽證要求與行政法法官〉，刊於《憲政思潮》，第89期，1990年3月，頁101。

<sup>21</sup> 湯德宗，〈行政程序法〉，收於翁岳生編，《行政法2000》，下冊，頁827-828。

<sup>22</sup> 林錫堯、費玲玲，前揭報告，頁22。

<sup>23</sup> 德國聯邦行政程序法第58條、日本行政手續法第19條規定，轉引自法務部編印，前揭註17，1994年5月，頁82、401。

<sup>24</sup> 蔡茂寅等著，前揭書，頁130。

<sup>25</sup> 陳卿南，前揭論文，2001年6月，頁325。

但就我國目前行政系統與人事之結構，以及另設有嚴格之行政爭訟（訴願、行政訴訟等）程序而言，似不宜在一般行政程序上立即引進此種制度。」<sup>26</sup>

按英美法系側重程序保障，聽證制度為程序保障之核心，其在美國實施由來已久，並有其他相關配套措施（例如身分之保障）輔助之；而我國初引進此種制度，個別法律中仍甚少應舉行聽證之規定，行政機關實務上之適例亦不多見；復因值此政府再造、組織精簡之趨勢中，欲增設類似美國「行政法法官」之制度，實務上似非急迫，立法上恐有困難。

本文認為長程而言，可考慮建立類似美國「行政法法官」制度，以確保聽證程序之客觀中立及聽證結果之正確可行，並可同時提高人民對行政決定的信賴。惟在如上所述之困難尚未克服前，中程而言，有關聽證主持人之人選似可考慮於本法明定其積極資格<sup>27</sup>及消極要件，以達本法公正之要求。至於目前立即可行改善之道：其一，在機關首長未擔任聽證主持人之情形，其所指定之主持人，本法未規定必須是行政機關所屬之公務人員，故行政機關首長可指定機關外之社會公正人士或機關內熟悉本案業務之較高層級之其他單位主管或副首長擔任較為適宜<sup>28</sup>；其二，擬定並實施聽證主持人培育養成計畫，以各該作用機關內之適當人員為受遴選人員。

## 2、聽證主持人於聽證終結後之職權

對此，本法第六十二條第二項第一款至第十款業已臚列主持人於聽證時所得行使之職權，第十一款則採概括條款之方式，以求周延，第六十三條則規定聽證程序中主持人之異議處置權；惟上開規定均係屬聽證進行中主持人之職權，至於聽證終結後，主持人尚有何權限？特別是得否對於事件之決定提出看法？本法並無規定，殊值探究。

依照美國行政程序法之規定，最後決定權責人員為機關首長（個人、理事會或委員會），但仍設置獨立認定事實之行政法法官，由其主持聽證，親自聽取證據，並提出決定（初步性決定或建議性決定）<sup>29</sup>。

鑑於聽證主持人擁有廣泛的聽證程序指揮權，對爭議事項知之最稔，而當事人或利害關係人業已在聽證程序中為其權益充分行使攻擊防禦，故為發揮聽證主持人主持

<sup>26</sup> 林錫堯、費玲玲，前揭報告，頁 76。

<sup>27</sup> 例如法律、經濟、財稅、會計、地政等學者專家或具有專門職業及技術人員資格，以符該業務之專業性。

<sup>28</sup> 蔡茂寅等著，前揭書，頁 130-131；其理由略以：「若首長指定對本案所涉及之事務不熟悉，或層級太低之人擔任主持人，對於其行使主持人之權限從事聽證程序之指揮、異議之處置、是否已達可終結聽證之程度的判斷，都將產生不利之影響。」

<sup>29</sup> 林錫堯、費玲玲，前揭報告，頁 23。



聽證以外之積極功能，似可研議修正本法賦予聽證主持人若干程度上應參與決定之形成；惟因我國並未採美國立法例由行政法官主持聽證，縱使在非由機關成員擔任聽證主持人之情形，其公正性與獨立性恐仍易受外界質疑。是故，現階段如欲擴大聽證主持人於聽證終結後之職權，似不宜完全參照美國立法例所賦予行政法官之權限，折衷之道或可修法賦予非機關之成員擔任聽證主持人時，於聽證終結後應向機關提出「初步決定書」，而機關仍保有接受與否之權限，但不接受時，須有正當理由；至於機關內之成員擔任聽證主持人之情形，主持人既為機關成員，該機關自有作成行政決定之一定機制，此時即無庸再予規定該主持人應否提出「初步決定書」。

### 3、本法有關迴避及禁止片面接觸規定於聽證主持人之適用

按本法引進訴訟法上之迴避制度，依其規定可大別為自行迴避（第三十二條）、申請迴避（第三十三條第一項）及命令迴避（第三十三條第五項）三種。至於片面接觸之禁止，又稱禁止程序外之接觸，其義係指公務員在行政程序中，除基於職務上之必要外，不得與當事人或代表其利益之人為行政程序外之接觸（第四十七條第一項）；依其接觸方式可分為書面接觸（第二項）及非書面接觸（第三項）二種情形。上開本法有關迴避及禁止片面接觸之規定，其適用主體皆規定為「公務員」，從而，倘聽證主持人非由機關首長或內部成員擔任時，有無上開規定之適用，似不無疑義。

對此，美國聯邦行政程序法係明文規定「除依法律授權為單造事項之處理者外，行政法官不得與任何利害關係人，在機關之外就有關於程序中案情內容，造成或故意促成片面溝通。」（APA §557（d））<sup>30</sup>日本行政手續法第十九條第二項則明文列舉六款聽證主持人應行迴避之事由。至於我國法之適用，倘聽證主持人本即不具公務員身分者，得否直接適用本法有關迴避及禁止片面接觸之規定？似有斟酌餘地<sup>31</sup>。另一途徑係將該聽證主持人視為受機關委託行使公權力之個人，從而，於委託範圍內，視為行政機關（本法第 2 條第 3 項規定參照）<sup>32</sup>。上開疑義根本解決之道，似宜修正本法明定有關迴避及禁止片面接觸之規定，於不具公務員身分之聽證主持人準用之。

<sup>30</sup> 美國聯邦行政程序法第 557 條（d）項，轉引自法務部編印，前揭註 17，1994 年 5 月，頁 170。

<sup>31</sup> 類似情形，請參：法務部行政程序法諮詢小組第 9 次會議結論、法務部八十九年七月十四日法八十九律決字第 0 二一一 0 七號函略以：「依教師法、大學法、專科學校法及教育人員任用條例設置之教師評審委員會，其職掌範圍是否均屬行使公權力，宜由教育部就各種事項分別界定。倘屬公權力之行使，則其委員行使職權時，自有行政程序法第三十二條、第三十三條及第四十七條之適用。」

<sup>32</sup> 縱使如此，仍有一疑義尚待釐清。蓋在行政委託之情形，依本法第 16 條第 1 項規定，須有法規依據始得為之，換言之，須個別作用法中明定一定事項得為委託始可，尚不得逕以本法第 16 條第 1 項規定為依據（法務部行政程序法諮詢小組第 26 次會議結論略以：「行政程序法第十六條第一項規定僅係公權力委託容許性之概括規定，並非委託之法源依據」）；至於本法第 57 條前段「聽證，由行政機關首長或其指定人員為主持人」規定，因其文義並不明確，是否蘊含行政委託之意旨而得為法規依據，尚非無疑。

### （五）預備聽證之期日

在本文前所介紹之經濟部貿委會所舉行之聽證實例中，其正式聽證前之程序會議，性質上是否屬於預備聽證，容有疑義，惟因該程序會議係與正式聽證同日舉行，致衍生本文如下所欲探討之課題：預備聽證之期日應否先於正式聽證之期日？二者得否同日舉行？

按本法第五十八條第一項規定：「行政機關為使聽證順利進行，認為必要時，得於聽證期日前，舉行預備聽證。」所謂「期日」，係指參與行政程序之相關人員會合從事行政程序各種行為之時日；至於「期間」，則是指行政機關、當事人或利害關係人應為一定程序行為的一個連續的時段<sup>33</sup>。在具體適用上，學者有謂：「期日指不可分或視為不可分的某一特定的時刻（zeitpunkt），期間則為確定或可得確定的一定範圍內的時期（zeitraum）。期日通常以特定的時、日或星期定之；如以月或年度為標準，則宜解釋為期間。」<sup>34</sup>依上開對於「期日」之說明以觀，則本法第五十八條第一項所稱「聽證期日前」，似係指聽證舉行日前之某日而言；然而，相較於聽證程序中進行之事項（本法第六十二條第二項規定參照），預備聽證程序中所進行之事項較為簡要（本法第五十八條第二項規定參照），如不妨礙聽證之接續舉行，預備聽證並非不可於聽證之同一期日進行。是故，本文以為本法第五十八條第一項後段應可修正為：「得於聽證前，舉行預備聽證。」至於係同一期日舉行，抑或提前期日舉行，則由聽證主辦機關視該次聽證之繁簡程度個案考量。

### （六）預備聽證之主持人

預備聽證之主持人須否與聽證主持人為同一人？本法並未明定，學者有認：「預備聽證之進行由聽證主持人或其他職員擔任均無不可。」<sup>35</sup>惟亦有不同意見認為：「預備聽證如達到成效時固無問題，惟若不能解決爭執，則由主持官員繼續進行聽證程序時，因主持官員與當事人已經過協商，恐不免先入為主見解，而有偏頗之疑慮，故主持預備聽證之官員，宜否繼續主持同一案件之聽證，則受到質疑，惟如對預備聽證設有專人辦理者，則可透過重新分案，以避免此一弊端。」<sup>36</sup>對此，本文以為，如前所述，預備聽證乃相當於訴訟中之準備程序，其主要事項在於釐清爭點、提出有關文書及證據，而非試圖協商解決爭執，故上開後說所質疑「恐不免先入為主見解，而有偏頗之疑慮」，其前提並不存在。其次，因為預備聽證中已完成議定聽證程序之進行、

<sup>33</sup> 陳慈陽，《行政法總論》，2001年10月，初版，頁352。

<sup>34</sup> 施啟揚，《民法總則》，1993年12月，增訂五版，頁332-333。

<sup>35</sup> 吳庚，《行政法之理論與實用》，2003年10月，增訂八版二刷，前揭書，頁564。

<sup>36</sup> 陳卿南，前揭論文，頁216。

釐清爭點、文書及證據之提出等重要事項，如主持人相同，較能作妥善之處理<sup>37</sup>。準此，本文以為本法應增訂原則上以原指定之聽證主持人擔任預備聽證之主持人為妥。

#### （七）預備聽證程序之失權效果

按民事訴訟法中設有「準備程序」制度，其作用係在於闡明訴訟關係，在準備程序中得為之事項有：命當事人就準備書狀記載之事項為說明、命當事人就事實或文書物件為陳述、整理並協議簡化爭點及其他必要事項（民事訴訟法第二百七十條第二項、第二百七十條之一第一項規定參照）。準備程序所生之效果，民事訴訟法第二百七十六條規定：「未於準備程序主張之事項，除有下列情形之一者外，於準備程序後行言詞辯論時，不得主張之：一、法院應依職權調查之事項。二、該事項不甚延滯訴訟者。三、因不可歸責於當事人之事由不能於準備程序提出者。四、依其他情形顯失公平者。前項第三款事由應釋明之。」其理由略以：「民事訴訟所以設有準備程序，主要在為言詞辯論之進行預作適當妥適之準備，當事人於準備程序中未主張之事項，如於行言詞辯論時仍可再為主張，則準備程序將形同虛設。故為督促當事人善盡訴訟促進義務，對於當事人在準備程序未主張之事項，自應有失權之規定。惟若不問情由，概使生失權之效果，亦欠公允，……」<sup>38</sup>。上開規定，學者稱為「準備程序之失權效果<sup>39</sup>」；該失權效果所稱「於準備程序後行言詞辯論時，不得主張之」，係指行言詞辯論時，當事人不得再行提出未在準備程序主張之新訴訟資料，包括該當事人所用之攻擊防禦方法及對於他造攻擊或防禦方法之陳述以及證據之聲明在內<sup>40</sup>。

關於證據之調查，本法原則上固然係採職權進行主義（本法第三十六條規定參照），而與民事訴訟法原則上係採當事人進行主義及辯論主義有別，然而，行政聽證制度中之預備聽證程序，其得為之事項包括議定聽證程序之進行、釐清爭點、提出有關文書及證據、變更聽證之期日、場所與主持人（本法第五十八條第二項規定參照），就其進行內容而言，與民事訴訟之準備程序類似；如再就預備聽證之舉行係為使正式聽證程序順利進行（本法第五十八條第一項規定參照）之角度以觀，預備聽證在功能上係相當於民事訴訟中之準備程序<sup>41</sup>。從而，為發揮預備聽證程序之準備作用，並督促當事人善盡在預備聽證程序中之協力義務，藉以提升正式聽證程序之效能，實有必要參酌前開民事訴訟法立法例，於本法第五十八條增訂預備聽證程序之失權效果規

<sup>37</sup> 蔡茂寅等，前揭書，頁 132。

<sup>38</sup> 司法院編印，民事訴訟法部分條文對照表暨總說明，1990 年 3 月，頁 113-114。

<sup>39</sup> 姚瑞光，《民事訴訟法論》，1999 年 11 月修正版，頁 340；陳榮宗、林慶苗，《民事訴訟法》，1996 年 7 月，初版，頁 479。

<sup>40</sup> 王甲乙、楊建華、鄭健才，《民事訴訟法新論》，2001 年 8 月版，頁 339-340。

<sup>41</sup> 學者吳庚亦同此見解認為：「預備聽證相當於訴訟中之準備程序」。參見氏著，前揭書，頁 564。

定，亦即當事人未於預備聽證程序提出之文書及證據，於正式聽證程序中不得主張之；但如該主張不甚延滯聽證程序之進行，或係因不可歸責於當事人之事由致不能於預備聽證程序提出，或依其他情形顯失公平者，不在此限。

#### （八）利害關係人之權利

本法第六十一條係有關聽證程序進行中當事人之權利，包括陳述意見、提出證據及發問等權利。本條明定其適用主體為「當事人」，惟本法第五十五條有關聽證之通知及公告，係及於當事人及利害關係人，如就二者規定文字為比較，似將得出利害關係人不適用本法第六十一條規定之結論，惟此恐係誤解。申言之，本法第六十一條固未明文規定利害關係人，惟依本法第五十五條規定，利害關係人既已受合法通知或公告而參加聽證程序，依本法第二十條第六款規定：「本法所稱之當事人如下：……六、其他依本法規定參加行政程序之人。」該利害關係人業已成為當事人之身分，從而自有本法第六十一條規定之適用。<sup>42</sup>因此，本法第六十一條有關利害關係人部分，並無疏漏，自無修正之必要。

#### （九）聽證紀錄之製作

聽證，應作成聽證紀錄；載明到場人所為陳述或發問之要旨及其提出之文書、證據，並記明當事人於聽證程序中聲明異議之事由及主持人對異議之處理；聽證紀錄，得以錄音、錄影輔助之，為本法第六十四條第一項至第三項所明定。按目前聽證制度尚未為各機關普遍採用舉行，考其原因，增加事務負擔當係主因之一，而上開規定所定聽證紀錄之應載明事項，不可謂不多。準此，本文以為，除現行規定外，似可研議增訂授權聽證主人得視個案之繁簡程度，決定是否以大略代替要旨；同時，併可研議修正為以錄音、錄影為主、書面文字為輔之現代化科技保存。

#### （十）遠距聽證之可能性

所謂「遠距訊問」者，係指法官、檢察官對未到庭之證人，利用法庭與證人所在處所之聲音及影像相互同步傳送之科技設備進行直接訊問而言。按司法院及法務部自民國九十一年一月起，於八所法院、一所檢察署及四所矯正機關，利用視訊科技設備，透過 ADSL 寬頻網路，試辦法官及檢察官對遠地收容人、證人及訴訟關係人實施直接訊問，鑑於試辦成效良好，更於九十二年於全國二十二所法院、七所檢察署、十四所矯正機關擴大辦理，大幅降低提解收容人應訊之風險及社會成本，避免證人及訴訟關係人跨縣市出庭之舟車勞頓，進一步提昇訊問作業之效率<sup>43</sup>。為此，司法院、法務

<sup>42</sup> 相同見解請參：蔡茂寅等著，前揭書，頁 135。

<sup>43</sup> 引自：法務部資訊處製作「法務部便民資訊作業及查詢系統簡介」，頁 3-4（登載於：法務部網站 <http://www.moj.gov.tw/>）。

部於九十二年七月、八月訂定「各級法院辦理民事事件遠距訊問作業辦法」、「刑事訴訟遠距訊問作業辦法」，以資規範。

在行政聽證程序，固不發生訊問收容人之問題，但通知證人或鑑定人到場係屬聽證主持人得行使之職權（本法第六十二條第二項第三款規定參照），而當事人對證人、鑑定人、其他當事人或其代理人發問（交互詰問），係當事人於聽證程序中之重要權利（本法第六十一條規定參照），故仿效上開審、檢作法，於行政聽證程序引進遠距聽證作業，應有其價值。<sup>44</sup>惟因行政機關數量龐雜，人員素質及所享資源不一加以財政因素，短期內恐難全面實施；或可於本法增訂實施依據，至其具體作業方式，授權由行政院另定之。

#### （十一）再聽證

按聽證期日決定後，行政機關仍得依職權或當事人之申請，變更聽證期日，但以有正當理由為限（本法第五十六條第一項規定參照）。至如係聽證終結後、決定作成前，行政機關認為有必要再舉行聽證時，亦得再為聽證（本法第六十六條規定參照）。惟倘當事人係因天災或其他非可歸責於己之事由，致未於聽證期日參加聽證者，得否請求行政機關再開聽證？本法並未規定，外國立法例亦付闕如<sup>45</sup>，不無討論餘地。

在訴訟法上，為規範當事人及訴訟關係人等應為訴訟行為之時期，或為訴訟行為應遵守之期限，乃有期日與期間之規定。期間可分為法定期間與裁定期間兩種，法定期間乃法律所定之期間，又可分為不變期間與通常期間，不變期間係指法院不得伸長或縮短之期間，換言之，除依訴訟程序停止外，無論任何情事，皆不影響不變期間之進行<sup>46</sup>。由於不變期間所涉事項關係重大（例如補充判決、上訴、抗告、再審、聲請重新審理等），且不許伸長或縮短，於因不應歸責於己之事由，而遲誤不變期間者，若不許聲請回復原狀，未免失之過苛，有失事理之平，殊不足以達保護訴訟當事人之

<sup>44</sup> 在美國聽證實務上，就傳統而言，審訊型程序需要的是面對面聽證（face-to-face hearing），但是這種面對面聽證對機關來說，是很大的負擔，尤其是人口少、面積大的州。為了處理這些問題，若干州的行政機關採用電話聽證（telephone hearing），用電話向聽證官員提出證據和主張即可。當然，電話聽證有其困難，也就是聽證官員不能夠觀察到證人的舉止表情，當事人也無法看到對方的證人，達不到詰問的效果。雖然有這些困難，但是有一宗聯邦案件還是支持這種電話聽證方式（以上引自：B. Schwartz, *Administrative Law*, 2nd ed. P.271-298，轉引自羅傳賢譯，前揭註 13，頁 138）。相較於此，同時傳送聲音與影像之現代遠距視訊設備，當更能凸顯其引用於聽證程序之價值。

<sup>45</sup> 日本行政手續法第二十五條規定：「行政機關鑑於聽證終結後所發生之情事，認有必要時，得退回主持人依前條第三項之規定所提出之報告書而命再開聽證。第二十二條第二項本文及第三項之規定，於此準用之。」（轉引自：法務部編印，前揭註 17，頁 405-406）至於當事人得否請求行政機關再開聽證，則無明定。

<sup>46</sup> 參見：翁岳生編，《行政訴訟法逐條釋義》，2002 年 11 月，初版一刷，頁 341；陳計男，《行政訴訟法釋論》，2000 年 1 月，初版，276 頁；陳榮宗、林慶苗，前揭書，頁 412。

權益，故於訴訟法（救濟法）上普遍設有回復原狀制度，例如民事訴訟法第一百六十四條、行政訴訟法第九十一條、訴願法第十五條規定等是。

至於本法，於總則章第八節亦有期間之規定，惟本法係側重於期間之計算，而其他行政作用法中有關期間規定亦多非屬不變期間。然而，當事人依法規之規定提出申請者，為行政程序開始之原因之一（本法第三十四條但書規定參照），如有因天災或其他不應歸責於申請人之事由，至基於法規之申請不能於法定期間內提出者，本法亦仿訴訟法上之體例，於第五十條引進回復原狀制度，依該條第一項之規定，申請人得於其原因消滅後十日內申請回復原狀；如該法定期間少於十日者，於相等之日數內得申請回復原狀。依前開回復原狀法理觀之，在行政聽證制度中，未參加聽證之當事人日後固仍有提起行政救濟之機會，惟查行政程序中之聽證權旨在保障人民在行政機關作成行政決定前，有答辯或說明之機會，其側重於事前之程序保障，當事人如係因非可歸責於己之事由致未參加聽證，應不具非難性，宜重新賦予其程序保障之機會；復依本法第一百零九條之規定，如欲對該經聽證作成之行政處分提起行政救濟者，係免除訴願及其先行程序，益加使當事人或利害關係人喪失一次審級利益。準此，本文建議宜於本法第六十六條增訂第二項規定：「當事人因天災或其他不應歸責於己之事由，致遲誤聽證期日者，得於行政決定作成前，請求行政機關再為聽證。」至於實際上有無再開聽證之必要，機關仍保有准許與否之權限，對於行政程序之進行，亦不致有嚴重滯礙。

## 二、行政處分章相關規定之檢討—當事人之聽證請求權

聽證制度適用於行政處分之形成過程時，關於其舉行之時機，本法第一百零七條規定：「行政機關遇有下列各款情形之一者，舉行聽證：一、法規明文規定應舉行聽證者。二、行政機關認為有舉行聽證之必要者。」至於當事人（包括行政處分之相對人或利害關係人）得否請求機關舉行聽證？不無疑義，殊值探討，此又與聽證權保障之理論基礎有關。

在英美法系，聽證權保障之憲法基礎，其中適合司法者在個案中具體適用，並能達成明確化規範功能的基礎，主要係來自於正當法律程序（due process of law）的要求。申言之，正當法律程序保障之核心，乃在於聽證權之賦予，其理念源自英美「普通法」（common law）與「自然正義原則」（natural justice）<sup>47</sup>。而在德國，依通說，聽證係法治國家原則要求下的結果，準此，作為程序上當事人公開的重要部分，聽證保障程序的透明化以及避免做出突襲式的決定，因此，聽證有助於程序當事人權

<sup>47</sup> 張文貞，《行政命令訂定程序的改革—多元最適程序原則的提出》，臺灣大學法研所碩士論文，1995年6月，頁125。

利之實現及利益之維護<sup>48</sup>。另部分德國學者以及司法實務認為，德國行政程序法聽證之意義，係以人性尊嚴不可侵犯為出發點，對此所有國家權力應顧及與保護之。由此，而導出人民不但可要求司法程序之聽審，而且也應包括行政程序之聽證在內<sup>49</sup>。

依上說明，聽證權保障之理論基礎不僅來自於實定法上之憲法基礎，更有來自超乎實定法之自然正義理念。如何具體落實聽證權之保障，特別是得否賦予人民聽證請求權，在法務部研議制定本法草案之初，即生爭議。斯時「法務部行政程序法研究制定委員會」內部研究員對於「陳述意見」與「聽證」之配套規定，曾試擬草案如次：第五十五條規定：「行政機關作成課以義務或其他不利之行政處分，應給予該處分相對人陳述意見之機會，但法律另有規定者，從其規定。」第五十九條：「行政處分之相對人或利害關係人得不為書面或口頭陳述，而逕行請求聽證。行政機關對於前項聽證請求，除依本法或其他法律有免於聽證之規定外，不得拒絕。」第七十四條：「行政機關作成處分，得依職權或申請舉行聽證。但有左列情形之一者，應經聽證程序：一、依法令之規定，應舉行聽證程序者。二當事人依第五十九條申請聽證者。前項依申請之聽證，當事人撤回申請或經合法通知而不到場者，無庸舉行。」<sup>50</sup>易言之，當時試擬條文企圖賦予當事人聽證請求權，惟提出於研究制定委員會討論時，引起極大爭論<sup>51</sup>，終因爭議過大，不為多數研修委員所採。

按聽證權之保障固然有其甚高位階之理論基礎，惟本法之制定目的，除保障人民權益外，提高行政效能亦為其重要目的，倘制度設計上過度側重於程序保障致拖累行政效能者，恐非本法之期待。在其他立法例上，日本行政手續法第十三條第一項係就作成撤銷許認可等之不利益處分等一定情形，明定應實施聽證；我國行政罰法草案第四十三條則規定，行政機關為該法第二條第一款限制或禁止行為之處分及同條第二款剝奪或消滅資格、權利之處分前，應依受處罰者之申請，舉行聽證。在已有上述其他相關立法例可資參考之情形下，未來如何在人權保障與行政效能之間取得平衡，且立法技術上可行<sup>52</sup>之前提下，或可就侵害人民權益較重大之行政處分，立法明定應舉行

<sup>48</sup> 陳英淙，〈探討行政程序中聽證制度之憲法法理〉，刊於《憲政時代》，第 23 卷第 4 期，頁 99。

<sup>49</sup> 蔡震榮，前揭註 12 文，頁 41。

<sup>50</sup> 法務部編印，《法務部行政程序法制定資料彙編（二）》，1992 年 10 月，頁 118、120、170。

<sup>51</sup> 例如，張劍寒委員表示：「就美國聽證制度而言，當事人申請舉行聽證時，除依法律規定應舉行聽證外，行政機關尚有裁量餘地。惟依試擬條文第 74 條第 1 項第 2 款規定，當事人若故意不為書面或口頭陳述而逕行請求聽證時，行政機關即應舉行聽證，如此一來，不僅易使當事人達成其不法意圖，且恐造成行政機關極大的負擔。」參見前註，頁 188；其他委員發言情形，參見頁 147 至頁 215。

<sup>52</sup> 例如當時行政院經建會版行政程序法草案第六十九條第一項第二款係規定「行政機關依職權或當事人之申請認為有舉行聽證之必要者」為應舉行聽證之情形之一，惟就當事人之申請而言，其法律效果為何？係賦予當事人屬於主觀公權利之聽證請求權，抑或該申請並不具強制性而機關仍保有舉行聽證與否之裁量權限？如當事人對於機關不為聽證之決定不服者，究係屬行政程序中所為之決定或處置，而僅得於對

聽證；惟此係未來研究之課題，目前，僅能有賴其他個別法規中明文賦予聽證請求權。

### 三、法規命令章相關規定之檢討

依上開國防部資源司為例，由於其程序未有對立之當事人，一般民眾皆有出席及表示意見之機會，且其所行程序並未如固有正式聽證程序般嚴謹，即無交互詰問、對質、提出證據等類似言詞辯論之程序，又聽證紀錄對行政行為之作成亦無實質上拘束力，因而其程序性質經檢討結果，似較接近美國法上非正式法規制定程序<sup>53</sup>，即學理上之公聽會，以擴大人民參與與落實正當法律程序原則為目的，而非基於審訊案件之目的進行兩造爭訟式之準司法聽證<sup>54</sup>。

由於本法第一百五十五條及第一百五十六條有關法規命令之聽證及聽證預告等規定，並未清楚明文應舉行聽證之時機，及相關經聽證之法律效果，故該法施行至今，實務上幾未有機關曾依職權舉行法規命令之聽證程序。因此，訂定法規命令須否進行類似行政處分聽證之嚴謹且較費時之聽證程序？實有再檢討之必要。以下擬從探求法規訂定程序之規範目的出發，並依此設計一套較合理且適合我國國情之法規訂定程序。

#### （一）法規訂定程序之規範目的

本法第四章法規命令及行政規則，體例上係仿自美國之規則制定程序，並分別融合德國及日本與此相容之優點規定<sup>55</sup>。因此，本文乃探求美國聯邦法典第五章有關行政程序之正式法規制定程序（APA§556、557）及非正式法規制定程序（APA§553）之規範目的<sup>56</sup>，並參酌本法之立法目的，得出以下法規訂定程序應有之規範目的。

##### 1、落實正當法律程序原則—保障人民權利

法治國原則之核心，為保障人民權利。由於法規訂定涉及多面之公共利益，如以傳統訂定法規命令之方式，將無法取信於公眾。美國在此方面，乃以規則制定是否恣

---

嗣後作成之行政處分聲明不服時一併聲明之（本法第一百七十四條規定參照）？抑或得逕行對之提起行政爭訟？似仍均有疑義。

<sup>53</sup> 陳卿南，前揭論文，2001年6月，頁77-78。

<sup>54</sup> 蔡震榮，〈行政聽證程序之探討〉，收於《「警察行政行為與行政程序法」學術研討會論文集》，中央警察大學行政警察學系，2000年6月，頁193。

<sup>55</sup> 行政程序法立法資料彙編》，五南，1999年3月，頁251-255。另可參考湯德宗，〈行政立法之研究—美國行政程序法本土化應用之嘗試〉，收錄於行政院經建會委託國立台灣大學法律學研究所，《行政程序法之研究【行政程序法草案】》，1980年12月，頁340。

<sup>56</sup> Christopher F. Edley, Jr., *Administrative Law—Rethinking Judicial Control of Bureaucracy*, Yale University Press, 1990, at37-39。



意及任意之司法審查，作程序導向式之控制<sup>57</sup>，並以本法及機關組織法律有關程序之規定為符合憲法之最低要求，不能另從憲法導出正式程序之要求<sup>58</sup>。由於我國法院並無類似美國之司法審查制度，法官不能獨自宣告法規訂定程序違憲。因此，我國僅能從憲法精神及本法規範目的得出，法規訂定應有之程序內容。從基本權對程序及組織之影響之功能面向，亦可得出法規訂定應重視程序面之設計<sup>59</sup>，以落實正當法律程序原則來保障人民權利。

## 2、資訊自由<sup>60</sup>及擴大人民實質參與—機關決定之基礎

二次戰後，在法治國原則要求下，法律劇增，相對地法律授權之法規命令亦逐漸增多，其所涉利益範圍更廣。因此，為博採周諮，並使法規訂定合理可行且符合民主原則，即須有民主的行政立法程序<sup>61</sup>。其主要方式為隨時可得之行政資訊及民主參與機能。尤其是後者，美國在正式規則制定程序有聽證程序；非正式規則制定程序原則上有讓人民表示意見之機會，例外在特殊情形下始有聽證、口頭陳述資料、意見或論據、交互詰問之機會等<sup>62</sup>，此皆為不等之民主參與機制。由於政府任何法案及行政行為皆攤在陽光下，並賦予人民表示意見之機會，故機關決定更增添合法性之基礎。

## 3、提高行政效能

因行政權所代表者為公益，其為實現公益，更須重視本身之效能，以落實公益維護。如法規訂定之程序冗長，通常與適時維護公益之目的背道而馳，因此，美國大部分之法規訂定皆進行非正式規則制定程序，僅在少部分具有高度司法性及明顯二造利益衝突時，始依法律規定為正式規則制定程序之審訊型聽證<sup>63</sup>。我國本法之立法目的之一，為提高行政效能，因而在設計法規訂定程序時，亦應考量程序經濟，藉由提高行政效能，達到人民權利之保障。另一方面，法規命令之訂定應集思廣益，經由給予人民書面或口頭表示意見之機會，更能確保將來法規之有效可行，進而促進行政效能。

## 4、便利司法權之審查及解釋適用

雖然我國未有如美國之司法審查制度，但可參照該制度之精神，並透過權力分立

---

<sup>57</sup> 湯德宗，前揭註 55 文，頁 328-331。

<sup>58</sup> 林錫堯、費玲玲，前揭報告，頁 43。

<sup>59</sup> 與本文有不同見解者，認為聽證非屬透過程序規定方式來保護基本權，而是直接基於人類尊嚴、法治國原則或其他基本權利及法律原則之程序觀點，來保障法律上之聽證權。陳英淙，前揭文，頁 98-99。

<sup>60</sup> 此資訊自由似與我國資訊公開同義，惟為彰顯本法法規命令程序之設計係仿自美國的規則制定程序，其相關法規範目的乃援用美國之用語。B. Schwartz, *Administrative Law*, chapter 3, s127-141. 羅傳賢譯，〈美國行政法制中非正式程序之法理〉，《立法院院聞月刊》17 卷 10 期，1989 年 10 月，頁 62。

<sup>61</sup> 張劍寒，〈「民主程序與行政法」評介〉，《憲政思潮》第 24 期，頁 168。

<sup>62</sup> 林錫堯、費玲玲，前揭報告，頁 47。

<sup>63</sup> 陳卿南，前揭論文，頁 79-81。

原則，將司法權之監督功能及審查事項，提前轉化至行政程序中落實，亦即美國在非正式規則制定程序之司法控制上，有所謂法院要求行政機關提出法規制定之事實依據（即非正式聽證紀錄或行政筆錄）、補充說理由或回答關鍵性之批評等，而逐漸發展成所謂混合式規則制定程序<sup>64</sup>。因此，為便利將來司法權之審查及對法規之解釋適用，似可責成行政機關在法規訂定程序中，加強立法理由說明、人民反應意見之處理及製作各階段之行政紀錄，以供人民、其他機關及法院參考。

## （二）法規訂定之合理民主程序

本文原則上以美國非正式規則制定程序為主軸，並參酌混合式規則制定程序之司法審查功能，設計一套合理且較符合我國國情之法規訂定程序，即以修正本法第一百五十五條及第一百五十六條之規定為主軸，並配合本法第一百五十四條預告及評論階段程序之強化，以落實正當法律原則要求之程序保障，其內容如下。又此程序亦適用於法規之修正程序，自屬當然。其內容如下。

### 1、將聽證修改為公聽會

由於美國正式規則制定之聽證程序，為審訊型之口頭聽證程序，且僅在個別法律規定機關應給予聽證機會，且基於其紀錄而制定者，始有正式聽證程序之適用。鑑於我國未有美國之司法審查制度及相關司法聽證之配套措施，且為符合我國國情<sup>65</sup>，並落實及擴大人民實質參與與提高行政效能，本文建議在一般預告程序及評論程序仍以書面陳述意見為原則，例外機關視其情形依職權舉行口頭陳述意見之公聽會，即將現行規定之聽證修正為公聽會，且其為任意公聽之性質。並試擬條文如下：「行政機關訂定法規命令，得依職權舉行公聽會。但法律另有規定應為公聽會者，從其規定」。

### 2、強化一般預告及評論之程序—理由書與反應意見之公告及處理

除本法第一百五十四條第一項之原有預告事項外，尚應增加法規命令草案之條文理由書<sup>66</sup>，並將第一次預告後之人民反應意見及機關對此之處理情形及意見（採納與

<sup>64</sup> 因鑒於非正式程序簡單、效率高，但利害關係人無權了解及爭論建議中法規之事實依據，其參與程度不能滿足公眾要求；一方面正式程序雖予公眾充分之參與機會，並爭辯行政機關之建議，惟導致行政立法程序之停滯，行政效率低落。因而學界及實務屆推動對於行政程序法規則制定程序之改進，此主要源於國會立法、法院判例及行政機關內部程序規則對行政程序法之補充。陳卿南，前揭論文，頁 81-82；林錫堯、費玲玲，前揭報告，頁 48；湯德宗，前揭註 55 文，頁 332-334。

<sup>65</sup> 民眾參與法規命令訂定程序，或可提供更多決策資訊，有利形成正確決策，或可避免專家恣意及官僚決策，更可具體落實民眾參與決策程序之要求。惟前提是誰有資格參與，誰會真正參與，以及尚有參與品質、參與成本、行政機關是否被利益團體所俘虜及國會監督失衡等問題，均待解決。陳卿南，前揭論文，頁 278-285。

<sup>66</sup> 德國在環境法典總則草案中對於法規命令訂定程序，特重專家參與及草案理由附記。日本行政程序法雖無法規命令訂定程序（行政立法程序）之相關規定，但最近藉由導入公眾評論制度（public comment），

否之理由)，一併加以公告，使人民之意見充分且確實地表達，且足資證明機關訂定法規之程序並無恣意或任意之情形。至於上開機關回應意見及處理情形，毋庸再踐行一般預告及評論之程序，自屬當然。

### 3、行政紀錄<sup>67</sup>之製作

法規訂定程序各階段之紀錄，可充分顯現人民表達之意見及行政機關對此之處理，可供將來法院在法規解釋適用及司法權審查上之依據。美國在規則制定程序中，其正式規則制定程序，有法律明定須作成聽證紀錄，以及其非正式規則制定程序，法院或國會亦要求機關作成供處理之事實依據或理由之紀錄。相對地，上開功能意義如能提前至行政立法程序中彰顯，當可落實人民參與政府決策之機制，並適時保障人民權利。因此，本文建議本法修正時，可考慮於法規命令訂定程序之各階段製作行政紀錄，應可促進該程序之合理性及民主性，同時可為將來法規解釋適用及司法權審查上之依據。

## 四、行政計畫章相關規定之檢討

行政計畫之確定計畫裁決，我國學者認為<sup>68</sup>其符合行政處分之要件，故性質上係屬行政處分。因此，有關第二章行政處分之相關規定，原則上亦適用於確定計畫之裁決。惟計畫確定程序仍有其本質目的及內容特性，行政程序法第一百六十四條第一項爰規定，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果，此係行政計畫確定程序有別於行政處分之設計。

### (一) 計畫確定之程序目的及裁決特性<sup>69</sup>

藉由計畫確定程序之規範目的及裁決特性之探討，可得出計畫確定聽證程序應規範之具體內容。

---

業逐漸實現一部分之行政立法程序，即透過文書資料之公開展示、人民參與立法程序（促進對話、意見聽取）及要求提示理由等，使行政過程透明化。大橋洋一，《對話型行政法學の創造》，弘文堂，1999年10月，頁52-62。

<sup>67</sup> 本文所稱行政紀錄，係參考美國立法例有關正式規則制定程序之聽證紀錄（或稱聽證筆錄）及非正式規則制定程序法院或國會要求機關作成之紀錄（或稱非正式聽證紀錄或行政筆錄），惟後者之紀錄乃具司法性，為有所區隔並強調行政立法階段紀錄之行政性質，故稱為行政紀錄。有關美國法制方面，可參照林錫堯、費玲玲，前揭報告，頁28-29、44、47-48。湯德宗，前揭註55文，頁330-333。

<sup>68</sup> 廖義男，《行政計畫確定程序可行性之研究》，行政院經建會委託研究，1999年6月，頁100；吳信華，〈行政計畫與計畫確定程序〉，收於台灣行政法學會主編，《行政法爭議問題研究（上）》，2001年8月，頁548；李季錦，《BOT適用計畫確定程序之研究—以民間規劃為中心》，國立中正大學法律學研究所碩士論文，2002年1月，頁27、41。

<sup>69</sup> 此標題用語，係為簡潔之故，故將行政計畫擬定、確定、修訂及廢棄程序辦法（草案）之「計畫確定程序」及「確定計畫之裁決」用語，配合本文欲探討之標的，合併稱為計畫確定之程序目的及裁決特性。

## 1、落實正當行政程序理念

法治國原則的核心，在於人民權利之保障。憲法對於該基本權保障之方式，主要表現在基本權利之功能體系<sup>70</sup>。由於現代國家之任務漸往給付及計畫國家類型發展，而行政計畫從政策構想到實現計畫目標，計畫之具體內涵及措施常因不同程序階段及客觀情勢變遷而隨時修正，故有別於其他傳統行政行為，呈現一種動態、演進式之行為態樣，側重在程序性意義<sup>71</sup>。因此，憲法基本權利保障在此發揮基本權對於程序與組織法的影響之功能面向，即課予國家有訂定程序性與組織性規範之憲法義務，以促進基本權之實現。

由於大規模土地利用及設施設置之計畫程序，會有行政資源之有限性、利益錯綜複雜之眾多利害關係人及程序階段可供選擇之行政手段多樣性等因素存在，皆增加作出確定計畫裁決之困難性。因此，程序設計在此更顯得重要，故須設計一套適當之計畫確定程序，使擬訂計畫機關藉此訂出正確且合理之計畫內容，以維持確定計畫裁決之效力並符合憲法正當法律（行政）程序之要求。

## 2、人民參與作為行政決定合理性之民主性確保

由於計畫之本質，係行政機關作成具體決定或措施之事前決策規劃，依權力分立及責任政治原則，行政權有自由決定之空間，惟計畫內容如涉及一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，其直接影響人民之權益或牽涉不同機關權限執掌或影響地方之開發與發展或居民生活環境與品質者，基於法治（尤其是財產權保障）及民主原則，應予人民參與計畫確定程序之機會。因此，計畫確定程序應重視各方意見之匯集<sup>72</sup>，一方面促使機關訂定正確且合理之計畫內容，一方面亦得提高人民對行政行為之可預測性<sup>73</sup>及人民對計畫內容實現之信賴。

## 3、程序集中提高行政效能

計畫確定程序之特色之一為行政程序集中化，亦即將原屬不同權限機關之多數且單獨行政程序集中為單一程序而處理，避免程序冗長及各機關之紛雜歧見。因此，確

---

<sup>70</sup> 目前為止，基本權利具有「主觀公權利」及「客觀法秩序（或價值秩序、價值決定）」兩個功能面向。前者，係指基本權古典的防禦功能及現代的給付功能（限於維持人民最低生活之人性尊嚴的照顧部分）。後者，一般分為基本權的第三人作用、基本權的保護義務、基本權對於程序與組織法的影響、基本權的制度性保障及國家應提供落實基本權之事實上條件等各種作用方式。R. Alexy, 小山 剛譯，〈主觀的權利及び客觀規範としての基本權（一）、（二）〉，1994，《名城法学》第43卷第4號，頁179-193；第44卷第1號，頁321-341。

<sup>71</sup> 呂理翔，〈計畫裁量之司法審查〉，國立臺北大學法學系碩士論文，1990年9月，頁20-21。

<sup>72</sup> 見上崇洋，〈行政計畫の法的統制〉，信山社，1996年12月，頁331-333。

<sup>73</sup> 陳愛娥，〈行政組織〉，收錄於李建良等編，〈行政法入門〉，1998年，頁169。

定計畫機關自行或指定其他機關舉行聽證程序時，涉及其權限之其他機關應派員到場討論並表示意見；確定計畫裁決之核准決定，即等於取得所有權限機關之許可，有助達成提高行政效能之目的。

#### 4、人民權利保護及利益調和

傳統認為，行政計畫具有目標設定性及手段多樣性之特質，但對於現代計畫行政國家而言，上開描述僅為一般計畫之特質，「行政計畫」之特質應在於行政之「計畫化」本身，即著眼於行政過程進行中人民利益之調和及機關權限之調整，方能對其作正確之理解。職是之故，行政計畫側重在確定程序之設計<sup>74</sup>，希望藉由程序進行達到事前合意<sup>75</sup>之目的。因此，計畫確定聽證程序中，主持聽證之人員或機關應使參與聽證程序之當事人及涉及其權限之其他機關充分討論，並力謀各種不同意見及利益之調和。且對於提出異議之人，就其未解決之爭議事項，仍由確定計畫機關一併作決定，如利益衡量有瑕疵時，尚得就確定計畫之裁決提起撤銷訴訟<sup>76</sup>。此對人民權利之保護，相當嚴謹。

#### 5、裁決集中事權之效果

與行政處分最大不同之處，係確定計畫裁決具有集中事權之效果。計畫確定程序，除經由計畫公開及聽證程序協調或溝通各種不同利益外，更藉由集中事權來提高行政效能。因此，確定計畫裁決之核准決定，無須再得其他權限機關之許可，該確定計畫即得實施。

### （二）計畫確定聽證程序應規範之具體內容

綜合上述計畫確定之程序目的及裁決特性，可知行政計畫之正當行政程序之意義在於民主機能、確保行政決定之合理性及人民權利保護及利益衡量三者<sup>77</sup>。因而在設計以下聽證應行程序之內容時，即應以此為準，並依法務部所擬「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法」草案（以下簡稱本草案）為討論之基礎。

#### 1、本草案應否提昇法位階之問題

此問題在本草案研擬階段，即經參與研商之機關表示有關法位階不足之問題，雖幾經法務部解釋本草案係經法律具體授權，因而具有等同法律效力，惟各機關仍質疑各主管法律與本草案衝突重疊之處。準此，本文認為行政計畫之確定計畫裁決程序，

<sup>74</sup> 見上崇洋，前揭書，頁 333-334。

<sup>75</sup> 大橋洋一，《現代行政の行為形式論》，弘文堂，1993 年 9 月，頁 85。

<sup>76</sup> 參照本草案第九條、第十一條及第十八條等相關規定。

<sup>77</sup> 見上崇洋，前揭書，頁 335。

似可參酌各機關之意見，將本草案之法位階予以提昇，另訂一套行政計畫法或直接在行政程序法之行政計畫章中規定<sup>78</sup>，以利確定計畫裁決程序在我國順利實行。

## 2、聽證機關中立性及參與聽證當事人

基於「任何人皆不能為自己事件之裁判者」原理<sup>79</sup>，聽證程序有關聽證機關之選擇<sup>80</sup>，即應本於客觀公正之立場，以在申請事業者與反對者間作公正決定，以確保人民權利。準此，擬訂計畫機關與聽證機關應為不同之機關，惟聽證機關與確定計畫裁決機關應否為不同機關？則容有爭論<sup>81</sup>。德國聯邦行政法院於一九七九年十月二日之裁判<sup>82</sup>認為，無論如何依聯邦行政程序法相關規定之意旨，並未賦予將二者分開之義務。因此，聽證機關與確定計畫裁決機關得為相同之機關，本草案第五條第一項及第六項規定，確定計畫機關應決定自行舉行聽證或指定擬訂計畫機關以外之適當機關舉行聽證，如為前者，確定計畫機關辦理聽證時，應指定適當人員為主持人<sup>83</sup>。又參與聽證程序當事人之範圍，基於計畫確定程序之民主機能、行政決定之合理性及人民權利保護等目的，應包括權益受影響之人、提出異議之人及權限機關。

## 3、聽證之預告

為便利所有權限機關、權益受影響之人及提出異議之人參與聽證及表示意見，並達到程序公開、透明之目的，聽證機關在舉行聽證前，應將聽證事由與依據、聽證期日及場所、聽證之主要程序、當事人得選任代理人、當事人得陳述意見及提出證據並發問，以及聽證機關等事項公告，並以書面通知所有權限機關、權益受影響之人及提

<sup>78</sup> 法條設計上，可在行政計畫章規定確定計畫裁決程序有關聽證程序之獨有特別規定，其餘則適用行政處分章有關聽證程序之相關規定。

<sup>79</sup> 山田 洋，《大規模施設設置手續の法構造—ドイツ行政手續論の現代的課題》，信山社，1995年4月，頁16。

<sup>80</sup> 德國一九八六年十二月五日上訴聯邦行政法院有關慕尼黑第二航空站確定計畫裁決撤銷訴訟（以違反行政程序法第二十條公務員利害關係迴避之規定撤銷確定計畫裁決）之判決，認為應從公務員對該決定內容之影響程度加以判斷，並指出聯邦行政程序法第二十條之規範範圍，係指個別公務員中立性之要求，對於確定計畫裁決機關而言，乃是本於正當行政程序理念所為中立性之要求，其所作裁決只要符合適當利益衡量原則者即屬合法，不因公務員個人偶發之事件而影響，因而判決確定計畫裁決之程序正當。參山田 洋，前揭書，頁19-20。

<sup>81</sup> 德國航空交通法及聯邦行政程序法之相關規定，均將實施聽證機關與確定計畫裁決機關相區別，因計畫之監督機關與事業者接觸頻繁，會有實施計畫之傾向，為確保程序公正及實施順利，乃由另一個機關實施聽證程序。惟上開航空交通法將行政機關之自有角色委由個別（邦）法加以規定，故部分邦法乃將二者作同一機關之規定。參山田 洋，前揭書，頁37。

<sup>82</sup> BverwG, Urt. V. 2. 10. 1979, BverwGE58, S. 344ff. 轉引自山田 洋，前揭書，頁37。

<sup>83</sup> 以此特別規定，係為與行政程序法第五十七條規定相區別，顯現確定計畫機關應有持超然客觀立場之必要，並避免確定計畫之裁決人員與負責聽證之人員同一。另外，可參照法務部報行政院版（本文以下簡稱法務部版草案）行政程序法草案第一百五十五條第二項及第三項之規定，其亦同此理。見法務部編印，《法務部行政程序法制定資料彙編（六）》，1994年5月，頁405。

出異議之人（此部分如人數眾多時，得以公告代之<sup>84</sup>），此為聽證程序前之準備程序。又行政計畫特色之一為所涉利益範圍很廣，其公開展示之方式或媒介及期間，自應因地（中央或地方）制宜<sup>85</sup>。在當事人眾多之情形下，為避免因部分當事人缺席而延宕計畫確定程序，故於上開公告事項上，亦應載明缺席者不待其到場逕行討論，使聽證程序之進行不受影響。另外，為使當事人得充分準備，上開公告及書面通知期日與聽證期日應規定相隔一段適當之期間<sup>86</sup>。

#### 4、舉行聽證及作成聽證報告書

預告聽證之準備程序完成後，聽證機關應於聽證期日舉行聽證。舉行聽證時，應由擬訂計畫機關對其他參與聽證程序之當事人說明計畫內容及其作用，並使其他當事人表示意見。主持人應使參與聽證程序之當事人充分討論，以力謀各種不同意見及利益之調和<sup>87</sup>。至於逾越異議期間提出之異議，得否討論並予斟酌？依德國一九七六年聯邦行政程序法第七十三條第五項第三款後段規定，逾期提出之異議，在討論與決定時，得不予考慮，並應將上開意旨記載於計畫書之公告中，另在第七十三條第六項規定，聽證機關亦得討論逾時提起之異議<sup>88</sup>。依本法經建會版草案第一百十八條第一項第三款「逾前款所定異議期間提出之異議，在討論與決定時，得不予考慮」及第一百二十條第二項「對於逾越異議期間提出之異議亦得討論之」規定，及本法法務部版草案第一百五十六條第一項第四款「逾前款所定期間提出之異議，在討論與決定時，得不予斟酌」規定，對照結果可知，二者皆仿德國一九七六年之體例，將逾期未提出異議之法律效果加以公告，以促使當事人注意，惟本法法務部版草案並未規定該逾期提出之異議可否討論。此問題德國於一九九六年九月修正公布之聯邦行政程序法，已重行檢討並修正為職務範圍受計畫涉及之機關應在聽證機關指定期間內表示意見，「討論期日後才提出之意見不予考慮，但意見所提事務，為確定計畫機關已知或可得而知，或對決定之合法性有重要意義者，不在此限」及利益受影響之人均得對計畫提出異議，「異議期間經過後，凡異議非基於特別之私法上權利者，不得提出（失權效）。就此後果應於陳列之公告中或異議期間之公告中載明」，其修正目的係為避免遲不表示意見而延宕聽證程序之進行<sup>89</sup>。上開情形本草案已於第六條第二項規定「前項異議

<sup>84</sup> 參照本草案第八條第二項規定，提出異議之人及權益受影響之人逾五十人時，關於聽證期日之通知得以公告代之。

<sup>85</sup> 參照本草案第五條第二項規定。

<sup>86</sup> 參照本草案第八條規定。

<sup>87</sup> 參照本草案第九條第一項規定及行政院經建會委託國立台灣大學法律學研究所，《行政程序法之研究【行政程序法草案】報告》，草案第一百二十條規定，1980年12月，頁159。

<sup>88</sup> 董保城譯，〈德國一九九二年行政程序法〉，收錄於法務部編，前揭註21，頁85-86。

<sup>89</sup> 規定在修正條文第七十三條第四項及第五項，完整條文請參廖義男主持，前揭研究計畫，頁84、86-87。

期間經過後，不得再提出任何異議」<sup>90</sup>及第八條第一項規定「必要時，亦得通知權益受影響而未提出異議之人到場陳述意見」，後者之目的係為利於行政計畫確定後之執行。本文認為本草案雖已將德國最新修法之精神納入考量，惟對於未及時提出異議者是否全然不得再提出異議，以及通知權益受影響而未提出異議之人到場陳述意見之規定，是否亦應明確規範該權益受影響之人究何所指及類似失權之效果等問題上，仍有待實務經驗需否更為明確規定之必要，如將來認有不足之處，似可參酌德國最新立法例而酌作修正，惟此均有待實務執行驗證而定。

聽證終結後，聽證主持人應對聽證結果作成聽證報告書，依本草案第九條第二項規定，該報告書內容應記載聽證結論、涉及其權限之其他機關之意見及未解決之爭議事項，並以聽證紀錄為附件。有問題的是，機關外之聽證主持人應否另對聽證結果表示其意見？德國一九九六年聯邦行政程序法第七十三條第十一項及經建會版草案第一百二十條第三項，皆有應對聽證結果表示其意見之規定，本草案亦有應記載聽證結論之規定，惟未區分聽證主持人係機關內或機關外之人員，本文認為至少在機關外之聽證主持人，對於聽證程序中未解決之爭議事項仍有表示其自己意見之價值，且亦僅此部份始有另為表示意見之空間，故可適用前述有關聽證主持人之相關規定。

## 5、適用行政程序法行政處分章之聽證規定

除以上因應計畫確定程序之特有目的及特性所為特別規定外，其餘有關聽證程序之相關規定，亦得適用行政程序法行政處分章有關聽證之規定。因此，本草案於第十條規定，計畫確定程序之聽證，除本辦法另有規定外，適用本法第一章第十節之規定。

## 伍、結論

### 一、具體法制建議

本法自九十年一月一日施行以來已屆三年，其為貫徹公開民主之立法理念，設計了資訊公開、聽證及陳述意見等等制度，在行政機關與學者的努力下，正朝著落實正

---

例如薩克森邦德勒斯登道路建設計畫案例，在其流程說明中即指出，受邀參加此協商（聽證）者，係所有對公告計畫已提出異議之人及所有在業務上受影響者，並於此協商（聽證）期日內，每個人的意見都應被聽取，但以已表示於（異議）書面者為限，不得再提出新事實。由此可知，對於逾期提出之異議將不予考慮。參法務部委託陳教授愛娥翻譯，薩克森邦德勒斯登道路建設計畫案例—Dresden 科技大學土木工程系支承結構與建材研究所之工程建物（橋樑）草擬與形成之重要案例及聯邦遠程道路計畫之流程，Projektgruppe A 20, Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, September 2001；<http://www.b3umgehung-weingarten.de/frames/fplanf.html>。

<sup>90</sup> 本草案第五條第三項第六款規定「未於異議期間提出異議之效果」，並於第六條第二項規定位於異議期間提出異議之效果，以便當事人適用及防止程序延宕。



當法律程序，保障人民權益、提高行政效能之方向前進。有關聽證程序之踐行，正是其中重要之一環，尤其是在行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，舉辦聽證毋寧是強化行政決定之正當性基礎，可增進人民對行政之信賴，並預免事後救濟之勞費與損害之難以回復的一種極重要的事前程序，經上開通盤檢討本法，本文初步意見認為：

#### （一）總則章及行政處分章

- 1、有關聽證規定之體系安排，宜將現行本法總則章第十節之規定移列於行政處分章，另設專節規定之；同時，刪除訂定法規命令時得舉行聽證之規定；至於行政計畫裁決時之聽證程序，除有另設規定之必要外，可明定適用行政處分章聽證專節之規定。
- 2、有關聽證公告部分，宜於本法第五十五條第一項之情形，亦比照同條第二項，採行強制公告之方式，以擴大聽證之參與。又為因應電子化政府之來臨，本法之公告亦應修正以網際網路電子公告方式取代傳統書面方式。
- 3、有關聽證期日部分，宜於本法第五十五條第三項增訂有關預留期間之日數規定，惟為因應聽證內容繁簡不一之需求，立法例上可採最低日數之限制即可。
- 4、有關聽證主持人之人選、職權及迴避等方面，就聽證主持人之人選而言，長程目標，可考慮建立類似美國「行政法法官」制度。中程目標，有關聽證主持人之人選似可考慮於本法明定其積極資格及消極要件。目前立即可行策略之一係行政機關首長可指定機關外之社會公正人士或機關內熟悉本案業務之較高層級之其他單位主管或副首長擔任；此外各機關應儘速擬定實施聽證主持人培育養成計畫。至於聽證主持人由非機關之成員擔任時，宜於本法明定聽證終結後應向機關提出「初步決定書」。又本法有關迴避及禁止片面接觸之規定，亦應配合修正於不具公務員身分之聽證主持人時準用之。
- 5、有關預備聽證部分，得於聽證之同一期日進行，故本法第五十八條第一項後段應可修正為：「得於聽證前，舉行預備聽證。」至於係同一期日舉行，抑或提前期日舉行，則由聽證主辦機關視該次聽證之繁簡程度個案考量。預備聽證之主持人部分，應考慮修正本法，明定原則上以原指定之聽證主持人擔任預備聽證之主持人為妥。另為提升正式聽證之效能，宜於本法第五十八條增訂預備聽證程序之失權效果規定，亦即當事人未於預備聽證程

序提出之文書及證據，於正式聽證程序中不得主張之；但如該主張不甚延滯聽證程序之進行，或係因不可歸責於當事人之事由致不能於預備聽證程序提出，或依其他情形顯失公平者，不在此限。

- 6、為因應資訊革命之來臨，本法似可增訂授權聽證主持人得視個案之繁簡程度，決定是否以大略代替要旨；同時，併可研議修正為以錄音、錄影為主、書面文字為輔之現代化科技保存。有關遠距聽證作業，亦應有其價值存在。
- 7、有關再聽證部分，宜於本法第六十六條增訂第二項規定：「當事人因天災或其他不應歸責於己之事由，致遲誤聽證期日者，得於行政決定作成前，請求行政機關再為聽證。」至於實際上有無再開聽證之必要，機關仍保有准許與否之權限，對於行政程序之進行，亦不致有嚴重滯礙。
- 8、未來如何在人權保障與行政效能之間取得平衡，且立法技術上可行之前提下，或可就侵害人民權益較重大之行政處分，立法明定應舉行聽證；惟此係未來研究之課題，目前，僅能有賴其他個別法規中明文賦予聽證請求權。

## （二）法規命令章

- 1、為符合我國國情，並落實及擴大人民實質參與與提高行政效能，本文建議在一般預告程序及評論程序仍以書面陳述意見為原則，例外機關視其情形依職權舉行口頭陳述意見之公聽會，即將現行規定之聽證修正為公聽會，且其為任意公聽之性質。
- 2、除本法原有預告事項外，強化一般預告及評論之程序，並將理由書與反應意見公告及適當處理。
- 3、法規訂定程序各階段之紀錄，可充分顯現人民表達之意見及行政機關對此之處理，可供將來法院在法規解釋適用及司法權審查上之依據。

## （三）行政計畫章

- 1、將本草案之法位階予以提昇，另訂一套行政計畫法或直接在行政程序法之行政計畫章中規定。
- 2、本草案有關聽證機關中立性及參與聽證當事人、聽證之預告、舉行聽證及作成聽證報告書等節，已將德國最新修法之精神納入考量，惟對於未及時提出異議者是否全然不得再提出異議，以及通知權益受影響而未提出異議之人到場陳述意見之規定，是否亦應明確規範該權益受影響之人究何所指及類似失權之效果等問題上，仍有待實務經驗需否更為明確規定之必要，

如將來認有不足之處，似可參酌德國最新立法例而酌作修正，惟此均有待實務執行驗證而定。

## 二、相關配套措施

本法雖經法務部多年來大力宣導，惟有於若干因素，聽證程序在實務上並非如此普遍適用，因之，除了法制上未完備及窒礙難行之處應重新檢討修正之外，相關配套措施之配合，亦應是聽證制度能否順利在我國實務上推展運用之重要關鍵，析言之：

### （一）機關心態之調整

聽證制度是人民參與行政程序的機會與權利，然觀察行政機關之主觀心態似多不願舉行聽證，法規範之繁雜與對聽證制度的陌生或為原因之一，但行政權一直以來對人民自居於上對下之立場，多一事不如少一事之心態，以及排拒將行政決定之過程公開透明化之作法，隨著行政程序法公布施行日久，當亦應隨之積極改變與調整。

### （二）法治觀念之落實

行政程序法有關程序保障之概念未見普及與落實，則空有法律規定，亦無用武之地，如連行政機關本身都不盡清楚「聽證」及「公聽會」等法律名詞之意涵，遑論一般民眾如何能透過正確行使程序上權利以保障其權益？是以，國家在此應對人民負起法治教育之責，廣加宣導，以落實良法美意。

### （三）聽證人才之培育

觀諸本法第六十二條規定所賦予聽證主持人得行使之法定職權，其在聽證會中之地位，相當於審判庭中之審判長，是以，其素質之良窳對聽證之影響不可謂不大。因必須具備專業性及獨立性，此類人才之養成與培育實刻不容緩。目前礙於國內聽證程序之施行與運用尚在起步階段，於相關制度與配套措施未盡完備之前，由行政機關首長指定機關內熟悉涉案事務之較高層級單位主管或副首長擔任聽證主持人，並於各機關內遴選適當人員實施聽證主持人培育養成計畫，不失為短期解決之道。長期而言，或可考慮建立類似美國「行政法法官」制度，以確保聽證程序之客觀中立及聽證結果之正確可行，並可同時提高人民對行政決定的信賴。

### （四）場地設備之建構

適當選擇、布置聽證場所並妥善使用相關設備（如視訊器材、電子錄音、錄影等儀器），應可大幅增進聽證程序之效率，惟行政機關礙於預算編制等人力、物力上之限制，實務上尚難有專業聽證場地之設置，如為貫徹本法聽證程序之踐行，硬體設備之改進與建構，亦是吾人值得努力的方向。

（本文原發表於 2004 年 2 月台灣行政法學會舉辦「聽證制度之理論與實務學術研討會」，現收錄於台灣行政法學會主編「行政法人與組織改造、聽證制度評析」，元照出版公司，2005 年 1 月初版）