

## 行政程序法上聽證運作之實務與技巧

### The Practice and technique of hearing operation under the Administrative Procedure Act

陳明堂(法務部首席參事)、郭宏榮(法務部法律事務司科長)

Chen, Ming Tang 【Ministry of Justice Chief Counselor  
(Prosecutor)】、Kuo, Hung Jung 【Ministry of Justice Section  
Chief】

#### 壹、聽證之源起及概念

##### 一、行政程序法之立法目的

我國早期之行政程序，係依行政事務之性質及行政目的之不同，由各類行政法規分別訂定，並無一套統一之基本運作法典。二次大戰後，各國均將各種行政法規之共同原理原則及行政機關行使公權力時，所應遵循之手續統一為行政程序法。鑒於我國近年來行政事務繁雜，行政法規大量增加，行政解釋多所紛歧，為符合世界潮流，因應實際需要，以促進民主法治，保障民權，我國行政程序法（以下簡稱本法）在學界及實務界共同努力，引領企盼之下，終於在 88 年 2 月 3 日公布，自 90 年 1 月 1 日施行。本法係規範行政機關作成行政行為前應遵循一定程序之法律，並將行政法上之一般原理原則予以法典化，其立法目的在於使行政行為透過公正、公開與民主之程序，確保依法行政，保障人民權益，提高行政效能，並增進人民對行政的信賴。

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，細繹本法聽證規定，係以參考美國、德國及日本立法例，尤以美國法為主要師法對象。

##### 二、聽證之定義

聽證（Hearing；Anhorung；聽聞），係為落實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，最早案例為 1723 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。

最廣義之聽證，係指立法機關、行政機關、司法機關爲了在立法、行政裁決或發生爭訟程序時，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。而依本法第 2 條第 1 項規定，係以行政機關作成行政行爲之程序爲其規範範圍，故有關司法機關或立法機關所爲之聽證，不在本法規範範圍。至於何謂行政聽證，有學者認爲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；亦有人認爲係行政權行使之前，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。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。故本法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、與其他民眾參與制度之比較

基於所謂民主原則、法治國原則、正當法律程序及權力分立原則考量，現代國家均強調民眾參與機制，其係指一般社會大眾透過法定或非法定之方式，參與公共政策之製作、審查及監督等階段，包括民眾之意見表示在內，尤其是環境影響評估之公共參與。實務上爲了能讓人民在行政機關作成行政行爲前，可以透過許多方式提供意見，例如陳述意見、公聽會、說明會等不同概念，均屬廣義之民眾參與，其與聽證具有同樣功能，惟其與聽證之內涵大不相同，茲簡要分析其異同如下。

#### （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之言詞辯論程序。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爲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，希望程序儘可能快速以及避免不必要之浪費，故依本法第 106 條第 1 項規定，人民得以言詞向行政機關陳述意見代替陳述書之提出。

#### （二）公聽會、座談會或說明會

另外許多法規亦明定公聽會、座談會或說明會，例如九二一震災重建暫行條例第 17 條、土地徵收條例第 10 條、都市更新條例第 10 條、第 19 條、新市鎮開發條例第 5 條、文化資產保存法第 36 條、大眾捷運法第 10 條、第 12 條、野生動物保育法第 10 條、環境影響評估法第 12 條等等，其與聽證相異之處如下：

##### 1、適用範圍不同

依本法第 54 規定，僅有本法或其他法律規定時始適用聽證程序規定，故目前本法僅有第 102 條以下之行政處分、法規命令（第 155 條）及行政計畫（第 164 條第 1

項)等行政行為或其他法律如行政罰法第 43 條規定應或得舉行聽證程序，而非一律全面適用於所有行政行為。至於公聽則無此限制。

## 2、參加人範圍不同

參加聽證會之對象多限於行政行為之特定相對人；公聽會等則是廣泛聽取人民的意見，並非考量利害關係人之利益，故不限於特定人。

## 3、程序嚴密不同

聽證係依本法第 1 章第 10 節進行之正式言詞辯論程序，包括事前通知、事中進行及事後效力等等，均有明文規定。而公聽會等則為一便宜性規定，未受嚴格之程序之保障。

## 4、效力不同

依本法第 108 條第 1 項規定：「行政機關作成經聽證之行政處分時，除依第四十三條之規定外，並應斟酌全部聽證之結果。但法規明定應依聽證紀錄作成處分者，從其規定。」故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。是以有學者及實務界人士曾建議在本法宜明定「聽證」之明確效力規定，頗有斟酌餘地。反之，公聽會對行政機關一般認為並無一定之法拘束力。

又依本法第 109 條規定：「不服依前條作成之行政處分者，其行政救濟程序，免除訴願及其先行政程序。」查其立法意旨係鑑於對經聽證作成之行政處分不服者，倘若仍率由舊章，必須先踐行現行訴願程序，乃至於訴願前之先行政程序（如申請復查、聲明異議等），始得提起行政訴訟，則不符程序經濟原則及提高行政效能之立法目的，爰明定此一類型之行政救濟免除訴願或其先行政程序，逕行依法提起行政訴訟。上揭條文所稱之「免除」，雖有少數學者主張，基於保障人民訴訟權，人民如仍執意提起訴願，訴願機關仍應受理，惟考量上開立法意旨似宜解為「應」免除，並非「得」免除。故當事人不服經聽證作成之行政處分，若未逕行提起行政訴訟，而仍提起訴願或為其先行政程序之行為，顯已違反首揭行政程序法規定之意旨，核其所為即係對依法不屬訴願救濟範圍之事項提起訴願，依訴願法第 1 條第 1 項及第 77 條第 8 款規定，受理訴願之機關自應為不受理之決定，此亦為目前法院實務之見解。

## 貳、我國現行法律有關聽證規定及實例

### 一、現行應依本法舉行聽證之法規

依本法第 54 條規定，僅有依本法或其他法規舉行聽證者，始適用本法第 1 章第 10 節之規定。而本法規定則係指第 2 章行政處分第 107 條至第 109 條；第 4 章法規命令及行政規則第 155 條至第 156 條；第 5 章行政計畫第 164 條規定等。

至於其他法規明定應舉行聽證者，迄今計有行政罰法第 43 條有關行政機關為限制或禁止行為之處分及剝奪或消滅資格、權利之處分；國家通訊傳播委員會組織法第 9 條有關委員會議審議涉及民眾權益重大事項之行政命令、行政計畫或行政處分者；公民投票法第 10 條有關公民投票提案之審議；農村社區土地重劃條例第 6 條有關農村社區重劃區計畫書圖之審議；低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例第 10 條有關縣（市）政府自願於轄區內設置處置設施者、放射性物料管理法第 8 條、第 17 條有關核子原料、核子燃料生產或貯存設施之興建；貨品進口救濟案件處理辦法第 11 條對貨品進口救濟案件進行調查；平衡稅及反傾銷稅課徵實施辦法第 3 條、第 22 條對平衡稅或反傾銷稅案件等等。

有關行政程序法第 1 章第 10 節「聽證程序」有無另行訂定標準作業程序與應注意事項之必要乙節，法務部行政程序法諮詢小組曾於 88 年 11 月 6 日第 2 次會議討論認為，本法之「聽證程序」與訴訟法之辯論程序相當，本法「聽證程序」規定於第 1 章第 10 節（第 54 條至第 66 條）及第 2 章第 2 節（第 107 條至第 109 條），對於聽證程序之開始、進行及終結等均已詳為規定，且訴訟法亦未就言詞辯論部分再另行訂定標準作業程序或應行注意事項。又如訂定標準作業程序或應行注意事項，因各機關處理事件專業性不同，應注意之重點容有不同，由法務部統一訂定標準作業程序或應行注意事項，適用上恐窒礙難行。再者，本法並未授權訂定標準作業程序或應行注意事項，如逕予訂定，其效力依該法第 159 條規定，係並不具有對外發生效力之「行政規則」，則是否足以拘束各行政機關或各地方自治團體，有待斟酌。綜上所述，無另行訂定標準作業程序或應行注意事項之必要。故行政院公平交易委員會另於 89 年 12 月 2 日以(89)公法字第 03991 號令訂頒「行政院公平交易委員會舉行聽證應行注意事項」，並於 91 年 2 月 8 日以公法字第 0910001326 號令修正之；經濟部則於 94 年 2 月 15 日以經授智字第 09420030110 號令訂定「商標爭議案件聽證作業要點」。

附帶一提的是，83 年 12 月 30 日公布制定之環境影響評估法第 12 條原規定第二階段應舉行「聽證會」，92 年 1 月 8 日卻修正公布為「公聽會」，其立法理由僅謂：「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。」惟此似與環保團體近年來大力要求各機關於重大爭議案件均應

舉行聽證會之趨勢背道而馳，頗值觀察。也可見相關機關對於其立法或實務運作之需求面，究應辦「聽證會」或「公聽會」，機關本身也有功能混淆之處。

## 二、目前曾舉行聽證會之實例

自行政院公報 94 年發行以來，曾於該公報公告載明舉行聽證會者，計有行政院國家科學委員會中部科學工業園區管理局之「中部科學工業園區后里園區開發計畫案聽證會」、行政院農業委員會之「易淹水地區水患治理計畫－上游坡地水土保持及治山防洪案聽證會」、經濟部之「石門水庫及其集水區整治計畫－集水區保育治理案聽證會」、行政院公平交易委員會之「國內水泥業者被檢舉涉及聯合行為案聽證會」及國家通訊傳播委員會之「電信網路編碼計畫暨電信網路編碼計畫說明書修正草案聽證會」等 16 案。

其中行政院公平交易委員會之案例係屬行政處分類型，該案例並經英國專業雜誌「全球競爭評論」（Global Competition Review）選為年度十大事件之一，該會並獲選為年度最佳團隊（Team of the Year）。至於其餘案例雖均名為計畫，然非本法第 163 條所稱之行政計畫，不可不辨。

至於行政院公報統一發行以前，各機關曾依法舉行聽證會者，似僅有經濟部貿易調查委員會之貨品進口救濟案件、紡織品進口救濟案件及平衡稅及反傾銷稅案件，及國防部依國防法第 22 條第 4 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」等三種法規命令時曾依職權舉行聽證，另外「農村社區土地重劃條例」經總統於 89 年 1 月 26 日公布施行已來，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，且似未完全依照本法聽證相關規定執行。

## 三、如何舉行聽證

本法有關聽證規定甚為詳盡，就體例而言，應以參考美國立法例為多。首先在第 1 章總則第 10 節，第 54 條至第 66 條計有 13 個條文規定聽證程序。

### （一）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為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 55 條設有明文。

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似採取較寬鬆之態度。

惟我國實務運作上，為免日後產生程序爭議，各主辦機關均於行政院公報及各機關網站首頁同時刊登公告，以擴大聽證之參與及符合電子化政府之要求。

## 2、聽證期日

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，本法第 55 條第 3 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」。有學者主張，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。日本行政手續法雖亦無明文規定，惟實務作法均以預留一週至二週期間為多數。至於我國實務上亦多預留十天以上，以保障人民權利。

## 3、預備聽證

依本法第 58 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。又依本法第 58 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。本文認為得由舉行聽證之機關審酌案情之繁雜程度及參與之當事人人數多寡自行考量，至於預備聽證之主持人，法無明文，亦不必然為本法第 57 條之聽證主持人。

### （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，而係仿德、日立法例，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。依我國目前實務運作上，多係以機關首長或副首長或其指定之高階公務員擔任主持人，此點亦可見我國行政機關對聽證會之重視程度。惟各機關之首長、副首長或高階人士未必具有主持類似法院言詞辯論性質之主持聽證經驗，也有視主持聽證為「畏途」，因此有人認為假以時日，也許要舉辦「聽證主持人」或「聽證官」之資格考試，或者以較具可行性之領域採行「聽證官」制度，毋須即行全面推動建構全盤引入之「行政法官制度」。

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 62 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。

又本法為維持公正，另於第 32 條、第 33 條設有迴避制度及第 47 條片面接觸之禁止，不論主持人是否為公務員，於其執行職務時應均屬實質之公務員，上開本法有關迴避及禁止片面接觸之規定，應均有其適用，始符本法立法目的。

## 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。

目前我國實務上舉行聽證會者多為重大案件，對於新聞媒體之安排亦需多所考量，為免影響聽證會之進行，主辦單位應事先規劃記者席，如有照相或攝影之需要者，宜在指定區域內於聽證開始後十分鐘內完成，同時在聽證程序進行中，不得從事現場採訪，以維持秩序。

### (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 64 條規定之，並賦予在場陳述人或發問人有異議權。聽證之目的應僅為聽取各方意見，現場似不宜作成任何具體結論。

#### 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，此有類似法院審理案件辯論終結後之「再開辯論」程序。

#### 3、聽證效力

依本法第 108 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。

## 參、結論

為貫徹公開民主之立法理念，本法設計了預告、聽證及陳述意見等等制度，在行

政機關與學者的努力下，已達正當法律程序，保障人民權益、提高行政效能等立法目標。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。

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，隨著本法公布施行已逾六年，當亦應隨之積極改變與調整。

### （二）法治觀念之落實

徒法不足以自行，本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。法務部自 94 年起每年舉辦二梯次「聽證主持人培訓營」，遴聘學有專精、口才便給之講座，包括司法院前大法官吳庚、台北市政府前法規會主委陳清秀、中研院法律所湯主任德宗、台北大學教授陳愛娥、台北高等行政法院徐庭長瑞晃、育達技術學院系主任郭介恆教授等等，透過法制講述、案例解析、分組演習、綜合座談及激勵講座等，培訓、儲備未來中央及地方機關之聽證主持人，並建構重視人民程序權利之機關文化，其成效甚佳，頗值長期推動。

#### (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，以目前各機關舉辦實例，為樽節經費，多使用機關現有簡報室、會議室或大禮堂，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。

## 參考資料

### 一、專書部分：

羅傳賢，《美國行政程序法論》，1985年6月

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

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。

陳慈陽，《行政法總論》，2001年10月，初版

湯德宗，《行政程序法論》，2005年2月，增訂2版第2刷。

吳庚，《行政法之理論與實用》，2005年8月，增訂九版

### 二、論文部分：

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。

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》

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

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

B. Schwartz, Administrative Law, 2nd 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

財團法人戴炎輝文教基金會（計畫主持人郭介恆），〈美國行政法法官制度建構及相關問題研究〉，行政院法規委員會委託，2005年

### 三、外文部分：

今村和成，《行政法入門》，1990年3月30日，有斐閣。

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。

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

（本文發表於行政院研究發展考核委員會發行「研考」雙月刊，第31卷第3期，民國96年6月）