**我國聽證制度之規範與實踐（補充資料） 羅傳賢**

**壹、聽證制度之概念**

**一、聽證之意義**

聽證（hearing），即行政機關作出決定之前，給予當事人、利害關係人提供意見、提出證據之機會，俾對特定事實進行質證、辯駁之程序。

二、**聽證制度之演進**

聽證制度，原僅適用於有關司法權能之行使。司法是維持公平正義，故在審判過程中須經聽證，才能實現自然正義。後來，用於立法方面，即國會為蒐集或獲得最新資料，制定合理可行之法律，保障人民權益，邀請政府官員、學者專家、當事人與議案有關的關係人或議員同僚到委員會陳述意見，以為審查議案之依據或參考。此種制度，學者稱之為「立法聽證」。

最後，因行政機關所行使之權力，常具有立法及司法之權能，如法規制定與行政處分等，故當行政機關行使其權力以剝奪人民憲法上之權利之前，依辯論或審訊，或二者兼備之口頭程序，合稱之為「行政聽證」。其目的在使行政機關於法規制定或處分個案時能依循公平、精確、效率和可接受性之原則，以防止行政專制，保障民權，及提高行政效能。

**三、聽證之分類及其區辨**

**（一）正式聽證與非正式聽證**

依美國行政程序法規定，聽證分為如下兩種形式：

1、正式聽證（formal hearing）

指機關於制定法規或作成裁決時，依法律規定應給予聽證之機會，使當事人得以提出證據、反證、對質或詰問證人，然後基於聽證紀錄作成決定之程序。其又被稱之為審訊型之聽證、準司法式的聽證、基於證據的聽證、裁決式的聽證、對造型的聽證等。

2、非正式聽證（informal hearing）

指機關制定法規或作成裁決，只須給予當事人以口頭或書面陳述意見之機會，以供機關之參考，不須基於紀錄作成決定之程序，其又被稱之為辯明型之聽證、準立法式的聽證、陳述的聽證、及法規制定的聽證等。

前述正式與非正式聽證之主要區別，約有下列數端：

1. 正式之聽證，各當事人皆有機會知悉及答辯對方所提出之證據與辯論意旨；非正式之聽證，不在提出證據，只是陳述意見而已。
2. 正式之聽證，用於解決司法裁判性之事實問題；非正式之聽證，則用以解決非事實方面之法律及政策爭執問題與自由裁量問題。
3. 正式的聽證，手續繁重，經常用法庭式之審訊方式，花費之時間較多。而非正式的聽證，程序簡易，常用聊天式之對話方式。
4. 正式之聽證多由行政法法官（administrative law judges）為之。而非正式之聽證，普通行政官員亦可主持，以求簡易可行。
5. 正式聽證時，包括以下內容：及時得到通知的權利、以口頭闡述意見、反駁對自己不利的觀點、聽證公開舉行、獲得充分資訊、聘請律師、要求以聽證紀錄作為制作決定之依據、對決定不服申訴的權利等；而非正式程序中，就是表達意見並反駁不利於自己的觀點而已。

**（二）多數當事人聽證與比較聽證**

依美國行政程序法之法制經驗，在遇有許多當事人或有競爭申請執照而裁決時，尚可分別舉行下列之聽證：

1、多數當事人聽證（multi-party hearing）：當立即處分為必要時，由情況相同之多數當事人參加一次聽證程序，以簡化手續。

 2、比較聽證（comparative hearing）：在同一案例中遇有二個以上利害關係相衝突之申請人，其申請為同一目的時，機關為避免二次聽證發生偏見，故合併在同一時間同一程序舉行，以便比較那一當事人之條件較符合公益後，再做處分。

**（三）公聽會與聽證**

依我國行政程序法（以下簡稱本法）及其他法律之規定，聽證權可區分為公聽會

與聽證二種，其區別之處如下：

1、性質不同

聽證為正式程序且富司法色彩，得舉行辯論、交叉詰問，並基於紀錄作成決定，具裁決性質。而公聽會則為非正式，因不具司法色彩，故僅廣泛聽取專家學者、利害關係人、及有關團體政府代表等意見的程序，不一定如聽證有正式辯論及提出證據，故只具有諮詢性質。

2、適用範圍不同

依本法第54條規定，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。

3、關係人不同

聽證係相對人為不利益處分時所為的程序，公聽會則係對申請者以外有利害關係人之意見而為者，係盡力性規定，並非考量利害關係人的利益。

4、程序嚴密不同

聽證係依本法第1章第10節進行的正式程序，包括進行前的期日通知、預告；進行中主持人的權限、當事人的權利；結束後聽證紀錄的內容等等，均有明文規定。而公聽會則為一便宜性措施，未受嚴格的程序保障與限制。

5、效力不同

再者，行政機關於作成應經聽證的行政處分時，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的裁量權限。反之，公聽會對行政機關並無一定的法拘束力。

上述區別，業已獲得最高行政法院之支持，其曾判決謂，聽證程序主要是用於行政機關作成不利益決定(尤其是不利益處分或授益行政處分之撤銷)時，對處分之相對人或利害關係人所提出之陳述相關事實、釐清法律問題，以及主張或提出證據之機會，而於當事人意見經充分陳述，事件已達可為決定之程度時，終結聽證，並斟酌全部聽證結果，作成行政決定，類似於訴訟程序中之「言詞辯論」程序。至於公聽會，乃是行政機關於作成諸如行政命令、行政計畫或其他影響多數人權益之處分時，向相對人、專家學者或社會公正人士，甚至一般民眾在內之多數人廣泛蒐集意見，以資為參考的制度，兩者於法理上不盡相同。此外，台聯黨主席黃昆輝不服其所領銜ＥＣＦＡ公投提案，被中選會駁回一案，遞經上訴至最高行政法院，該院於101年6月14日亦判決確定謂：公投審議委員會應舉辦聽證會而非公聽會，且中選會應針對黃昆輝等人的ＥＣＦＡ公投提案，依公投法第10條等法定要件和程序，如公審會對提案進行審核、審核符合規定者，應於十日內舉行聽證會、確定公投案的提案內容等情。

**（四）行政處分聽證、法規命令聽證、行政計畫確定裁決聽證**

依本法規定，聽證程序分下列三種：

1、行政處分聽證

行政機關在作成不利益決定時（尤其是不利益行政處分或授益處分之撤銷）使當事人及利害關係人到場，就事實及法律問題，陳述意見、提出證據，經主持人同意，並得對機關指定之人員、證人、鑑定人、其他當事人或代理人發問之程序。

2、法規命令聽證

行政機關訂定法規命令，得依職權舉行聽證。故機關是否舉行聽證得依職權為之，並無強制性。但如有制定法規定，法規的訂定須基於聽證的紀錄及其結果始得確定者，則應舉行正式聽證程序。此種程序因其手續繁雜，因此，若無法律特別規定，平時很少採用。實務上，法規命令的訂定係採用公聽會的方式辦理。

3、行政計畫確定裁決聽證

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。

茲將其異同之比較，表列如下：

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 程序之種類  比較之事項 | 行政處分之聽證 | 法規命令之聽證 | 計畫確定裁決之聽證 |
| 聽證程序之客體 | 過去特定之事項 | 未來一般之事項 | 未來特定之事項 |
| 聽證程序之目的 | 調查事實、適用法律 | 彙整意見 | 彙整意見及調和利害衝突 |
| 聽證程序之效力 | 拘束性（中） | 參考性（弱） | 拘束性（強） |

**四、聽證制度之法理基礎**

**（一）自然正義**

英國行政程序的法律規制，是依自然正義的原理和以此為基礎而將其補充的制定法所發展出來的，在此所稱的自然正義係存於人類之理性，指所有各種權限正當行使其所必要的基本原則，包括：

1、「任何人不得就自己的案件當裁判官」（no man shall be judge in his own cause）的原則：又稱為「排除偏見」的原則（the rule against bias），而此處所說的「自己案件」，是指金錢的利害關係或其他可能成為偏見原因的利害關係，包括足以影響行政決定之非財產因素，即物質因素、感情因素和精神因素。

2、「任何人之辯護必須被公平地聽取」（a man's defence must always be fairly heard）之原則：又稱為雙方聽證的原則，意即公平「聽另一方之意見」（audi alteram partem, "hear the other side"），早於1724年，英國某法院之判決曾揭示：「上帝從伊甸園（Eden）驅逐亞當（Adam）時，同時也給予他辯白之機會」。由此可見，聽證為自然正義之核心。

英國自然正義之法理，嗣被美國所繼承而列入憲法增修條文為正當法律程序之條款，誠如英國行政法學者韋德（H. W. R. Wade）所比喻：「自然正義於英國，其根本性如同正當程序條款之於美國」。

**（二）正當法律程序**

「正當法律程序」（due process of law），亦即法律程序必須符合正當之謂。所謂「正當性」就社會學之定義是指：在一定的容忍範圍，對於內容尚未完全確定之決定，一般的願予接受之情況。

美國制憲時，師承英國大憲章及自然正義之觀念，於聯邦憲法增修條文第5條及第14條中二度提到「不得未經正當法律程序，即剝奪任何人之生命、自由或財產。」至於何謂「正當法律程序」，憲法並無明文規定，政府必須根據已確立的程序上慣例與方式，及法院依具體案件所做的判決意旨來行事，一般包括如下：

1. 政府對人民權利加以干涉時，必須有管轄權且公正無私。
2. 擬議行動及所主張依據之通知。
3. 說明為何不採取擬議行動之理由。
4. 提出證物的權利，包括傳喚證人的權利。
5. 知道反方證據的權利。
6. 交互詰問的權利。
7. 完全依據所提出之證據做裁決。
8. 聘請律師協助的權利。
9. 法庭必須準備已提出證據之紀錄。
10. 法庭必須準備事實發現及決定理由之書面說明。

**五、聽證制度之功能**

聽證實質上是一種自然正義，也是正當法律程序之保障，其功能如下：

**（一）詳盡調查，發現真實**

發現真實即指行政機關負有詳盡調查與聽證，以發現真正事實之義務。正式程序中的聽證程序，包括利害關係人應獲正式通知，有權提出證據及辯駁對方證據，要求作證，調閱有關卷宗，並得交互詰問對方證人等等。在上述的聽證程序中最值得注意的是閱覽卷宗及聽證的規定。當事人欲主張自己之權利，維護其法律上利益，須先瞭解案情，而欲瞭解案情，自須閱覽卷宗，故當事人之卷宗閱覽權與聽證之原則，有密切之關聯。這也是發現真實之基本要求，不僅足以保護當事人或利害關係人之利益，且可防止承辦人員之刁難舞弊，進而早日發覺錯失或疏忽，以資補正。

**（二）監督行政，避免恣意專斷**

行政監督兩個最重要的概念是「公平性」和「政治責任」。公平性具有來自正當程序的法律意義，本質上屬個別性、程序取向的概念。政治責任則是屬民主政治最後須以選票為政治手段控制的問題，其本質上屬集體性，為實質取向的概念。在行政程序中，這兩個概念彼此是結合在一起的。亦即公平性的義務係政治責任的補充，做為監督行政的一種手段，同樣地，政治責任也必須包括行政決定應遵守公平的義務。

而正當程序是約束、克制公務員的方法，其對立物是恣意，即正當程序要求決定者有意識地暫時忘卻，或阻隔過早考慮真正關心的實質性問題，並按部就班地進行，以防止恣意和武斷。其次，正當程序是為了結果在未知狀態下可以使各種觀點和方案得到充分考慮，實現優化選擇。

**（三）平等參與，增進人民信賴**

平等權為個人尊嚴及自尊之先決條件，是現代憲法保障民權的基礎權利。美國耶魯大學法學院教授馬紹（J. L. Mashaw）認為：「程序之平等就是參與平等，程序只為了參與者之可預知、明晰及理性而設，而可預知、明晰及理性顯然有助於保護任何當事人之自尊心」。故公開、中立及嚴格的參與平等則是裁決聽證之原則，因為如果人類相互尊重，以和平討論來消除歧見，則必須以平等立場行之。大家必須彼此平等對待，然後才能討論，平等乃是討論所不可或缺之物。此外，美國行政法學者勞奇（R. S. Lorch）教授曾說：「扁鑽和鐵槌是中立的，因為工具在使用者間是沒有偏私，而聽證程序則是一種工具，人民無論貴賤都可自由地使用它。」。亦即聽證程序是透過機會的公平和直觀的公正，來間接支持結果的妥當性。裁決結果是否客觀真實，往往是難以檢驗的。因此，只好由平等對待來滿足人們對公正的信賴心理，進而支持結果的妥當性。

**（四）界定公共利益之內涵**

公共行政所要追求的終極價值就是公共利益，而公共利益是一個不確定的法律概念。公共利益的實質內涵並非公共對手的任何一方的參與者能夠片面決定，包括行為施為在內，所以，關於公共利益的論述，應該採取過程取向較為適當。

最高行政法院95年8月3日95年度判字第1239號判決謂：「所謂公益，係指組成政治社會各分子事實上利益，經比較交互影響過程所形成之理想狀態總和，即由特殊私益與公共利益共同組成之整合概念。」是以適用公益原則，必須從具體事件中各方利益之比較及其交互影響，加以探討，求其平衡完備無所偏廢。質言之，公共利益沒有絕對的標準，但只有一個原則，就是其具體內涵必須在政策利害關係人，擁有平等的表意機會之前提下參與界定。亦即，過程取向意味著公共利益的具體內涵永遠是一個未定之數，其隨著參與者、時空系絡的變遷，可以不斷地更換其實質內容，其沒有永恆不變的特質，也沒有至高無上的優越地位，只有不斷地遭到修正，補充、乃至於推翻的可能性。因此，聽證程序成為現代政府與人民平等對話的機制，也是界定公共利益的最佳途徑。

**貳、行政處分聽證之法源與指導原則**

**一、行政處分聽證之法源**

**（一）辦理聽證之法源依據**

應否舉辦聽證之決定，可依其法源分成下列四種：

1、法規明定應依聽證紀錄作成處分者

本法第108條規定：「行政機關作成經聽證之行政處分時，除依第43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」。質言之，聽證程序的效果有二種：一種是聽證之結果僅供行政機關參考並斟酌，此與前述陳述意見沒有太大差別，只是必須斟酌聽證記錄罷了。但是本條但書規定，若是法規明訂應依聽證紀錄而做成決定者，此時效力甚強，因為聽證紀錄具有拘束行政機關決定之效力，尤其法律如果是明文規定應依聽證紀錄做出決定，結果行政機關，卻不依照聽證紀錄的結果可能造成無效，因為這個處分對於證據之採用有重大明顯的瑕疵，因此，聽證記錄相關事項一定要處分之決定理由中加以說明。

2、法規明文規定應舉行聽證者

如土地徵收條例、國家通訊傳播委員會組織法第9條7項，及公民投票法第10條之規定。

3、依受處罰者之申請，經行政機關同意舉行聽證者

如行政罰法第43條規定：「行政機關為第二條第一款及第二款之裁處前，應依受處罰者之申請，舉行聽證。但有下列情形之一者，不在此限：一、有前條但書各款情形之一。二、影響自由或權利之內容及程度顯屬輕微。三、經依行政程序法第一百零四條規定，通知受處罰者陳述意見，而未於期限內 陳述意見。」

4、行政機關認為有舉行聽證之必要者

舉辦聽證，在於避免行政機關之恣意專斷，保障當事人之權益。但若規定任何行政處分作成前均應舉行聽證，恐對人力、財力造成不必要之浪費，而影響行政效率。故本法第107條第2款規定：「行政機關認為有舉行聽證之必要者，舉行聽證」。亦即，即除非法規有明文規定應舉行聽證者，否則聽證宜否舉行，屬行政機關之職權，由行政機關斟酌有無必要，裁量決定之。此種規定，雖使行政機關對於應否舉行聽證，有裁量之空間，但行使此裁量權時，仍應符合法規授權之目的。如為維護當事人之重大權益，有必要使當事人充分陳述意見並對機關人員、證人、鑑定人或其他當事人發問，以澄清事實及釋明理由，而不至於嚴重稽延行政之決定者，即應考量舉行聽證，始為合義務之裁量。

**（二）得免辦聽證之情形**

如未舉行聽證，仍能維護當事人之重大權益，或若舉行聽證而並無實益者，為行政效率考量，得免辦聽證。以都市更新為例，符合下列情形者得不舉行聽證：

1.都市更新事業計畫以獲得全體土地及合法建築物所有權人之同意者。2.土地及合法建築物全數為公有者。

其次，對於涉及個人隱私、營業秘密以及國家安全等情形而不宜公開舉行聽證者，應不舉行或改開秘密聽證。

**二、舉行行政處分聽證之指導原則**

**（一）公開原則**

所謂「公開原則」是針對聽證主持人安排聽證程序時應當允許旁聽的要求。

公開聽證是一項有效的保證，用以對抗武斷方法所進行之程序。因為公開聽證可藉公眾參加之監督，維持聽證之公平與客觀，且公開為言詞辯論可防止行政機關之獨斷，似較符合保障人民權益，擴大民眾參與之目的。

惟如聽證之公開顯然有違背公益之虞或對當事人利益有造成重大損害之虞者，例如：公開顯然有害於善良風俗與公共秩序，或公開將嚴重影響當事人名譽、信譽或經濟利益等權利或利益，則主持人得依職權或當事人之申請，決定全部或一部不公開。故本法第59條規定：聽證，除法律另有規定外，應公開以言詞為之。有下列各款情形之一者，主持人得依職權或當事人之申請，決定全部或一部分不公開：1.公開顯然有違背公益之虞者。2.公開對當事人利益有造成重大損害之虞者。

**（二）公正原則**

程序是透過機會的公平和直觀的公正，來間接支持結果的妥當性。裁決結果是否客觀真實，往往是難以檢驗的。因此，只好由平等對待來滿足人們對公正的信賴心理，進而支持結果的妥當性。

公正一向被視為成功及適當程序之基礎，公平程序最重要的一點是作決定的人必須中立。因程序正義在很大程度上依據人們對程序的信任。而信任即來自於「程序公正」。程序公正就是要求行政程序對當事人應當不偏不倚，使當事人受到同樣的對待。本法第1章第4節「迴避」規定及第47條第1項禁止程序外片面接觸，即是基於「公正」要求予以法制化。

**（三）職能分離原則**

所謂職能分離原則，是指行政機關內部在同一行政處分案件中從事調查取證、主持聽證會與行政決定的行政人員三者間應彼此獨立，各司其責，不得從事與其職權不相容的活動。其目的在於能使專業訓練和經驗豐富之程序主導者作出合理的判斷。

行政機關與法院不同，不是一個專門的裁判機關，法律在授權行政機關一定職責的同時，也同樣授予對進行調查、取證、主持聽證和裁決的權力。這些職權的合併，將使調查官員與主持聽證官員的權力結合在一起，不僅有違行政行為的公正性，而且更不利於執法責任制的落實。雖然要使主持聽證官員與負責調查或檢舉之官員完全隔離，在實務上幾乎是不可能的，但是為盡力使之對於處理的案件，不致發生不良影響，美國行政程序法設置了獨立的行政法法官，保證其任期，並限制其須與當事人隔離，且不得向從事調查或檢舉職權之任何官員為諮詢或受其指揮，值得參考。

本法第57條前段雖僅規定：「聽證，由行政機關首長或其指定人員為主持人。」但機關首長於遇到依法律，應斟酌聽證紀錄而為決定之處分案件，即應指定能確保聽證程序公正、超然立場之高級官員從事聽證主持工作，並應特別指示其注意職能分離原則。至於公聽會，基於機關蒐集各方面資料，以為公共利益考量及作綜合判斷之目的，則不生職能分離之問題。

**（四）直接言詞原則**

所謂「直接言詞原則」，是指參與案件事實認定的公務員必須聽審案件，與當事人和案件、資料直接接觸，當事人、證人或鑑定人等對案件事實的陳述和辯論，原則上以口頭方式進行。

溝通是程序正當性基礎，故聽證程序將意見溝通制度化，意即使當事人有權利進行意見陳述、辯論和說服，並且是直接參與，平等對話的，以達到集思廣益、促進理性決定的效果。溝通是一種互動的方式，表現為主體之間自由開放、不受壓制的環境中，誠意地進行討論和對話，真誠地嘗試了解對方的觀點，以和平而理性的方式來尋求共識，故聽證採直接言詞原則。

基此，本法第61條即規定：「當事人於聽證時，得陳述意見、提出證據，經主持人同意後並得對機關指定之人員、證人、鑑定人、其他當事人或其代理人發問。」前揭「發問」，即所謂「證據之質證」，即出席聽證之調查人員和當事人間，就對方在聽證程序中所提供的證據提出質疑。

**（五）案卷排他性原則**

聽證紀錄之功能，包括：1.它有助於確保管轄機關不至沒有充分的事實基礎，即作出決定。2.它給予反對的當事人有向管轄機關針對推理過程及決定的正確性，提出異議的機會。3.它給予審查機關有得充分評估行政決定正確性之機會。

因聽證紀錄為行政機關作成決定之重要依據，故應依案卷排他性原則行之。所謂「案卷排他性原則」，指行政機關按照正式聽證程序所作出的決定只能以案卷為根據，不能在案卷以外，以當事人未知悉和未論證的事實為根據。這一原則能夠確實保障當事人陳述意見，駁斥不利事實的權利，以及自己的意見得到充分尊重的權利，而且在行政爭訟進入訴訟階段有利司法機關審查行政行為的合法性，其根本意義在於維護聽證程序的實在性，實現其公正，防止聽證流于形式。

美國最高法院大法官迪萬特（Van Devanter）曾說：「制定法所規定，行政決定時對未列入聽證紀錄者，一概不得加以考慮之原則必須遵守，否則聽證之權利就變得毫無意義，如果決定者在作成行政處分中隨意背離紀錄，或諮詢另一人所為之事實認定或法律見解，則在正式聽證中所提出之證據和辯論，尚有何真正價值呢？」美國行政法學者史華滋（B. Schwartz）教授亦認為：「專用紀錄是公平聽證權利之核心，沒有此原則，聽證本身只不過是一個幌子」。

**參、行政處分聽證之參加人**

聽證之參加人，是指與會人員，茲列舉如下：

1. **聽證主持人**

聽證主持人負責規劃及主持聽證程序之進行。

**（一）聽證主持人產生原則**

依各國立法例，約略有以下三種：

1、機關首長

2、組成機關之成員：指合議制組織機關之成員，包括合議制者之委員。

3、行政法法官（administrative law judge）、行政監察官（inspectors）、或其他依法律授權指定特定官員主持特定案件之聽證者：如移民法官、特別審訊官等。

本法第57條前段即規定：「聽證，由行政機關首長或其指定人員為主持人。」必要時，由機關首長選聘公正、且具調解能力之律師或相關專業人員擔任主持人。

**（二）聽證主持人之素質要求**

至於聽證主持人的素質要求，一般認為應符合：1.要熟悉法律；2.要基本懂得業務；3.要有較強的邏輯思維和判斷能力；4.要有良好的職業道德和品德修養等條件。

**（三）聽證主持人之立場和職權**

1、聽證主持人之中立立場

聽證主持人應本於公正超然之基本立場為之，以確保當事人之權益，維護行政機關之威信，故本法第62條第1項明定：「主持人應本中立公正之立場，主持聽證。」

2、聽證主持人之職權

為使聽證有效率及順利進行，外國立法例較多採職權進行主義，例示明定主持人之職權，本法從之，於第62條規定：「主持人於聽證時，得行使下列職權：

（1）就事實或法律問題，詢問當事人、其他到場人，或促其提出證據。

（2）依職權或當事人之申請，委託相關機關為必要之調查。

（3）通知證人或鑑定人到場。

（4）依職權或申請，通知或允許利害關係人參加聽證。

（5）許可當事人及其他到場人之發問或發言。

（6）為避免延滯程序之進行，禁止當事人或其他到場之人發言；有妨礙聽證程序而情節重大者，並得命其退場。

（7）當事人一部或全部無故缺席者，逕行開始、延期或終結聽證。

（8）當事人曾於預備聽證中提出有關文書者，得以其所載內容視為陳述。

（9）認為有必要時，於聽證期日結束前，決定繼續聽證之期日及場所。

（10）如遇天災或其他事故不能聽證時，得依職權或當事人之申請，中止聽證。

（11）採取其他為順利進行聽證所必要之措施」（第2項）。

主持人依前項第9款決定繼續聽證之期日及場所者，應通知未到場之當事人及已知之利害關係人。

二、**聽證員**

聽證員是指在聽證會舉行過程中，協助聽證主持人組織聽證或維持秩序的人員。

**（一）聽證員之產生原則**

由行政機關指定內部一至二名非本案調查人員擔任。原則上指定行政機關法制單位人員或非法制單位而熟悉專門技術之人員。由聽證主持人根據聽證案件的實際需要提名律師或其他專業人員，經行政機關核准後擔任。

依行政程序法第57條後段，必要時得由律師、相關專業人員或熟諳法令之人員在場協助。由於行政事務包羅萬象，錯綜複雜，故除律師外，其他相關專業人員如會計師、建築師、醫師、藥師、土木技師等，或其他熟諳法令之人員亦應准許到場協助，以保障人民權益。

**（二）聽證員之職責**

1、協助聽證主持人維持秩序，對違反聽證紀律的行為予以警告和制止。

2、協助聽證主持人把握聽證的目的和主題，不使程序的進行離題或延滯。

3、有權就案件的事實或與之相關的法律問題，進行詢問。

4、有權要求聽證參加人提供或補充依據，

5、有權在聽證過程中，就案件相關的事件和法律問題，以及聽證程序問題向聽證主持人提出建議。

**三、聽證當事人**

聽證當事人是舉行聽證的行政處分案件有直接的利害關係，得主動要求行政機關舉行聽證會，並參與聽證程序的人。

聽證當事人之權利，是指當事人有權解釋其立場，提出有利之證據，其功能如下：1.使參與當事人獲得信任。2.澄清違法事實。3.保證聽證主持人之公正無私。4.產生紀錄支持決定之基礎。

因此，聽證權利無異提供了雙重保障：一方面它保障了平等權，因當事人可以參加有關規定的程序，並允許言詞辯論，以維護其合法權益；另一方面，對行政程序的關係人而言，它保障了行政的正確性，因為行政機關在作決定之前舉行聽證程序，可以得到詳盡的資料。此外，它尚能促使行政機關與人民之間建立互信、互助的氣氛。

基此，本法第61條即規定：「當事人於聽證時，得陳述意見、提出證據，經主持人同意後並得對機關指定之人員、證人、鑑定人、其他當事人或其代理人發問。」前揭「發問」，即所謂「證據之質證」，即出席聽證之調查人員和當事人間，就對方在聽證程序中所提供的證據提出質疑。

1. **代理人**

在法治國家之行政程序中，當事人之法律上利益，無論在法律上或事實上，必須皆能由其本人，或由其所授權之人主張之。因此，行政程序之當事人應得委任「代理人」。代理人，指在行政程序及賦予辯明機會的程序中，能夠代替當事人及參加人，為當事人及參加人進行有關行政程序及賦予辯明機會程序之一切行為者。代理人在其權限範圍內進行的行為，被視為當事人和參加人本人之行為。每一當事人委任之代理人，不得逾三人。代理人應於最初為行政程序行為時，提出委任書。

**五、輔佐人**

輔佐人乃隨同當事人到場而予以協助當事人為程序行為之人。輔佐人協同當事人在言詞辯論中支持當事人.，其所為之效果應及於當事人。例如當事人及參加人是外國人或者有語言障礙時，輔佐人輔佐其陳述；作為法人的會計事務承辦者就財務事項輔佐法人代表等，此外，當事人及參加人欠缺專業知識時，也可以由有關的專家為輔佐人。

輔佐人所為之陳述，當事人或代理人未立即提出異議者，視為其所自為。

輔佐人之陳述具有被視為當事人及參加人陳述之效力，此與代理人並無區別。

**六、利害關係人**

因程序之進行將影響第三人之權利或法律上利益者，行政機關得依職權或依申請，通知其參加為當事人。第三人即利害關係人，例如商標、專利事件，認為審定或註冊之商標、專利，因近似或其他事由損害其權益者，即屬於第三人地位；又如土地徵收程序中，已與土地所有人訂立買賣契約而尚未完成過戶登記之人，應使其有參加之機會，以確保其權益。

**七、案件調查人員**

案件調查人員是指行政機關在行政處分案件中負責調查取證工作單位的主管或承辦人員。案件調查人員是聽證程序的主體之一，是與聽證當事人相對而存在的一個主體。在調查取證呵和聽證中，案件調查人員不得少於二人。

**八、其他聽證參加人**

**（一）證人**

行政調查程序中的證人證言是指未介入行政違反行為的其他公民，就其所了解所知道的有關情況，向行政機關調查人員或案件當事人所作的陳述。

證人提供證言，一般並不要求必須書面形式，可以以口頭陳述，如果證人願意自行書寫證言者，應當允許之。有時為了證據的穩定性，行政調查人員或當事人在蒐集證據時，這種筆錄也是證人證言的一種形式，但需要注意者，乃將證人的證言製成筆錄時，應當完整地記錄證人的陳述，不能夾帶詢問人的主觀意見。此外，該筆錄應由證人查閱無誤簽名或蓋章後，才能作為證人的書面證言。

**（二）鑑定人**

鑑定是對案件的專門問題進行鑑別和判斷的活動。英美稱鑑定人為專家證人。鑑定結論是指鑑定人運用自己所掌握的專業知識或特有工具，根據所提供的案件有關事實材料或提出自己待解的問題進行分析鑑定後得出的結論性意見。

現代科學發達，分工精細，各種社會問題亦變化多端，行政決定遇有專業性案件，以現有人員設備，如無特別知識之人配合協助，實不足以資因應，故行政機關基於調查證據之必要，得選定對特定事物有專業知識或特別經驗之人為鑑定。鑑定人對於鑑定之經過及結果，負有以言詞或書面報告之義務。

實務上，有鑑定人義務者，以下列之人為限：從事於鑑定所需之學術、技藝或職業者，例如律師、會計師、醫師、工程師、大學教師等；經機關委任有鑑定職務者，例如法醫師、檢驗員等。

**肆、行政處分聽證之準備**

**一、聽證之準備階段**

**（一）聽證研擬階段**

1、擬訂本機關旁聽注意事項與準備旁聽證

2、指定聽證主持人、聽證員、紀錄

3、確定聽證時間及地點

4、選擇和邀請證人、鑑定人

**（二）聽證通知與寄發階段**

1、聽證之通知

通知，指行政機關在實施行政行為或其他管理活動時，將應該讓公民瞭解的事項通過一定的途徑告知，以使當事人有所準備進行防衛。通知的對象不僅指當事人，有時也針對一般公眾。在合理的時間前得到通知是當事人的權利，也是程序公平的最低要求。

2、聽證之公告

行政機關如基於個案，認行政行為可能涉及多數利害關係人，而有使知悉，俾其亦得參與聽證之必要，亦應公告週知。故本法第55條規定：「行政機關舉行聽證前，應以書面記載下列事情，並通知當事人及其他已知之利害關係人，必要時並公告之：

一、聽證之事由與依據。

二、當事人之姓名或名稱及其住居所、事務所或營業所。

三、聽證之期日及場所。

四、聽證之主要程序。

五、當事人得選任代理人。

六、當事人依第六十一條所得享有權利。

七、擬進行預備程序者，預備聽證之期日及場所。

八、缺席聽證之處理。

九、聽證之機關」。

**（三）變更聽證期日或場所**

聽證期日及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人申請變更之，以符實際需要，但為維護當事人之權益，仍應踐行通知與公告之程序。

1. **預備聽證**

預備聽證（prehearing）係在正式聽證前解決爭執之手段，其目的在提供資訊，簡化爭端及達至初步共識之方法。以彈性之非正式會議取代正式程序，即聽證主持人可以在正式聽證前召開預備會議，協商爭端，俾因而獲得行政效率及正義。事實上，這種會議所引起的作用越來越大，故有「最重要的武器」之比喻。

**（一）預備聽證之功能**

1、使當事人之間有機會通過協商解決爭端，避免費時費錢的正式聽證。

2、簡化爭端，即篩選當事人所爭議的事實，使正式會議只對確定存在的爭議進行審理。如機關對於當事人有意延滯案件之進行，或因機關必須採行緊急措施，或依法律規定聽證應在某特定時間舉行時，機關均得舉行預備聽證，如運用得宜常有助於聽證之順利進行。

**（二）本法有關預備聽證之規定**

本法第58條規定：「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」。「預備聽證得為下列事項：

一、議定聽證程序之進行。

二、釐清爭點。

三、提出有關文書及證據。

四、變更聽證之期日、場所與主持人」。

**伍、行政處分正式聽證之舉行**

**一、聽證開始前之核對身分**

聽證開始前，承辦單位應先核對出席聽證人員之身分證件，或代理人之委任狀，以確認是否有出席資格。出席聽證人員，應主動出示身分證明文件以供查驗；未能提示且無法適時補正者，主持人得不准其出席聽證，並將該情形記載於聽證紀錄。

**二、聽證之開始階段**

**（一）說明案由**

**（二）介紹出席聽證人員**

聽證開始前，先由主持人介紹出席聽證人員，並詢問當事人對出席人員資格有無異議。如當事人提出異議，要求迴避時，為提高行政效率，其處理原則如下：

1、要求聽證主持人迴避者，主持人應當宣布暫停聽證，立即報請行政機關首長裁定是否應予迴避。

2、要求聽證員迴避者，由聽證主持人當場裁定。

**（三）告知發言順序、時間**

**（四）宣讀聽證會場規則**

為維護聽證會之紀律，主持人應宣讀聽證會場規則，其事項包括如下：

1、禁止吸煙或飲食，並將行動電話關閉或靜音。

2、對於發言者之意見陳述，應避免鼓掌或鼓譟。

3、他人發言時，不得干擾或提出質疑。

4、發言時應針對案件相關事項陳述意見，不得為人身攻擊。

5、除經主持人許可外，聽證進行中不得錄音、錄影或照相。

6、請發言者於發言前，先說明代表之事業名稱或機關單位、職稱、姓名，俾利聽證會進行錄音及紀錄。

7、每位發言者所分配時間結束前二分鐘會按鈴一聲提醒發言者，發言時間結束時會按鈴二聲，發言者應立即停止發言。

8、為避免延滯聽證程序進行，主持人得禁止當事人或其他相關人員發言；有妨礙聽證程序而情節重大者，並得命其退場。

9、為維持會場秩序，新聞媒體不得在會場內對出席者進行採訪。

**三、聽證程序之進行**

**（一）案件調查人員報告本案處理情形及陳述意見，並出示證據資料**

（**二）當事人及聽證代理人陳述意見**

**（三）利害關係人、證人、鑑定人陳述意見**

**（四）案件調查人員、利害關係人、證人、鑑定人回答有關聽證參加人之詢問**

**（五）聽證參加人就事實和法律問題進行質證和辯論：**

聽證主持人應當給予調查人員和當事人以充分質證機會，讓他們對對方所舉證據加以質疑，至於質疑的內容，一般包括：1.證據的證明對象；2.證據的證明力。以下事項可採為證據，故須於聽證中提出給當事人辯駁或表示意見：1.親臨檢查所發現之證據、例行試驗分析。2.統計資料，可被大眾接受者。3.行政機關之檔案或其他紀錄。4.官方認知（如：醫學、建築及工程等），即機關專業技術之資料。5.傳聞證據

**（六）當事人作最後陳述**

**（七）案件調查人員作最後陳述**

**四、聽證之終結、中止或延期**

**（一）聽證終結**

聽證終結之時機，應授權由主持人裁量。本法第65條即規定：「主持人認當事人意見業經充分陳述，而事件已達可為決定之程度者，應即終結聽證。」

**（二）聽證之中止**

在聽證的進行中，由於某種原因，如遇天災或其他事故，影響案件聽證過程的正常進行，或不能繼續聽證時，依法暫停正在進行中的聽證程序時，主持人得依職權或當事人之申請，中止聽證。

**（三）聽證之延期**

有些案情複雜的聽證難以一次完成者，聽證主持人認為聽證程序還未完竣，或當事人對相關事實、理由和證據仍有異議，而要求延期聽證的理由成立，可以決定再開聽證。亦即從保障當事人的權利出發，聽證次數不宜限制。

**五、聽證程序中之異議與處置**

**（一）對聽證程序中之聲明異議**

聽證主持享有廣泛之程序主導權。其所為處置如有違法或不當，自應予當事人異議之機會。對於此項異議，主持人並應即予裁決。故本法第63條規定：「當事人認為主持人於聽證程序進行中所為之處置違法或不當者，得即時聲明異議。主持人認為異議有理由者，應即撤銷原處置，認為無理由者，應即駁回異議。」

**（二）不服聲明異議裁決之救濟**

為謀行政效率，避免因當事人或利害關係人動輒對行政機關之行政程序行為聲明不服，而影響行政程序之進行，並減輕行政機關與法院之負擔，原則上，當事人或利害關係人不得對行政機關之行政程序行為聲明不服，僅得於行政程序終結後，對實體決定聲明不服時主張行政程序行為之違法性。例如委任代理人之拒絕、代理之指定、當事人之指定、更換或增減、申請迴避之拒絕、申請調查事實或證據之拒絕、鑑定人之選定、申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗之拒絕、舉行聽證之決定、拒絕及其他相關決定等均屬之。此外，按法務部之研究結論，認本條本文所稱「對實體決定聲明不服時，係指法律明定之正式救濟途徑，例如申請複查、聲明異議、複審、再複審、訴願、行政訴訟等而言；惟並不排斥行政機關基於便民之需要，另以行政規則就行政程序中所為之決定或處置，規定其他非正式救濟途徑之聲明不服之方式。

**六、再聽證之時機**

聽證程序結束後，當事人又提出新證據，或行政機關首長對聽證紀錄存有異議時，得重新再開聽證。

**陸、行政處分聽證紀錄與效力**

**一、聽證紀錄之作成**

**（一）聽證紀錄之內容**

本法為明定聽證紀錄之作成及其內容，特於第64條規定：「聽證，應作成聽證紀錄」、「前項紀錄，應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紀錄進行中聲明異議之事由及主持人對異議之處理」。參照美國實務經驗上，聽證紀錄之內容，應包括如下事項：

1、案由。

2、到場聽證參加人之姓名、住所。

3、聽證之期日及場所。

4、聽證參加人所為之陳述意見及其提出之文書、證據。包括：

（1）陳述人發言、發問要旨及提出之證物。

（2）通知書、請求書及答辯狀等文件。

（3）調查單位之調查報告、研究或分析報告、統計資料、官方認知資料等。

（4）擬議之決定（主持人報告及相關參考之證據）

5、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。

6、詢問事項及受詢者答復之要旨。

**（二）輔以錄音、錄影**

再者，為因應時代進步之需求，並確保紀錄之真實，聽證紀錄，得以錄音、錄影輔助之。

**（三）聽證紀錄之簽章**

為使在場陳述人或發問人得充分瞭解聽證紀錄之內容，聽證紀錄當場製作完成者，由陳述或發問人簽名或蓋章；未當場製作完成者，由主持人指定日期、場所供陳述或發問人閱覽，並由其簽名或蓋章。陳述或發問人拒絕簽名或蓋章或未於指定日期、場所閱覽者，應記明其事由。

**二、對紀錄異議之處置**

**（一）異議之處理方式**

1、當場製作完成之聽證紀錄

由於聽證紀錄之記載攸關當事人權益，其內容如有疑義，自應予當事人異議之機會。，陳述人或發問人對聽證紀錄之記載有異議者，得即時提出。主持人認異議有理由者，應予更正或補充；無理由者，應記明其異議。

2、非當場製作完成之聽證紀錄

由主持人指定期日、場所供陳述人或發問人閱覽，並由其簽名或蓋章，陳述人或發問人對其記載有異議者，應審酌該異議有無理由，並於必要時調閱錄音或錄影帶後，為適當之修正或處理；另將前述異議之提出及處理結果，附記於聽證紀錄內供參。

**（二）拒絕簽章之處理**

前二項情形，陳述人或發問人拒絕簽名、蓋章或未於指定日期、場所閱覽者，應記明其事由。

**（三）有增刪或變更之處理**

聽證紀錄有增刪或變更者，應於增刪或變更處蓋章，並於紀錄紙上方逐行載明增刪字數，加以簽認。刪除處應留存字跡，俾得辨認。

**三、聽證之採證法則**

**（一）得要求提出之證據資料**

行政機關基於調查事實及證據之必要，得要求當事人或第三人提供必要之文書、資料或物品，包括書證、物證、視聽資料、法律規範文件等資料。

**（二）自由心證主義**

本法第43條明定：「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」亦即，行政機關經斟酌全部意見陳述內容及調查證據之結果，得依自由心證，判斷事實之真偽。但應告知當事人心證之結果及其所以得此心證之理由，以求慎重確實。

**四、聽證之效力**

**（一）不服聽證作成處分之救濟**

為保障人民權益及符合行政經濟原則，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，免除訴願及其先行程序。」其立法意旨即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程序，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。

**（二）應舉行而未舉行聽證之法律效果**

行政機關如有依法規規定應舉行聽證而未舉行者，基於貫徹依法行政，保障當事人聽證權利，以及法規規定應事先舉行聽證之意旨，無論該行政機關是否須依聽證紀錄作成行政處分，都應認為該行政處分具有重大而明顯之瑕疵，依本法第111條第7款規定而無效。

**柒、結語**

司法院釋字第709號已明文解釋揭示：「都市更新條例第19條第3項、第4項規定，並未要求主管機關應將該計畫相關資訊，對更新單元內申請人以外之其他土地及合法建築物所有權人分別為送達，且未規定由主管機關以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，連同已核定之都市更新事業計畫，分別送達更新單元內各土地及合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人，亦不符憲法要求之正當行政程序」等語。基此，聽證成為都更條例修法及未來實務運作必須重視的議題，。

所謂「聽證」，就是決定者於事先以謙虛的態度，聽取相對人雙方意見的制度，這也是民主行政的方法。因為在複雜的社會中，對任何事務的討論要求全體無異議是很困難的，因此，為使不同利益者彼此相調和，必須給予他們發表己見之機會。這也就是說，民主在其最基本的形式上，是受到某些程序上規範之引導，因為民主要求，相異與衝突而自以為擁有政治事實與有所裨益的主張，皆受到公平的聽取意見，並要求在決策進行中充分與開放的公開審議，它是一個非武斷的政治體系，自經驗與實用的途徑來解決實質問題，基此，聽證制度也成為正當程序的核心。

然我國自施行行政程序法以來，聽證並無廣泛運用於行政實務上，究其原因，乃政府機關及相關公務員似受傳統文化影響，對民主行政意識及聽取不同意見的認知仍然不夠，實有待繼續灌輸公務員和人民有關民主行政及聽證的原理與法制。其次，尚須加強聽證主持人才的培育及聽證場地設備的建構。相信各界透過前述的努力，行政機關未來面對重大行政處分時，必能順利舉辦聽證，終而有效落實人權保障，增強人民對政府的信賴。