

行政程序法與現代行政

張劍寒

行政程序法在行政法中是一門新興課程，新觀念，亦是近代最熱門的課題，為英美國家深深重視。我們雖身處亞洲，但受日本影響，接受歐陸法系，近年又承受英美行政法系，所以到了廿世紀、七十年代的今天，我們的行政法不但有歐陸法存在，亦有英美法寄生。

英美法系的行政法注重「民主」，從法律觀點看，所謂民主就是對於個人權利有周密、妥善的保障，能達此地步，在法律上就是民主；反之，在法律上對人民權利沒有保障，或雖有保障而不周密妥善，就不是民主。根據這一點，可知英美法系強調「個人權利的保障」。如何保障？首須不非法侵犯，萬一侵犯，就必須有一種補救，此種補救是保障，法理上稱之「行政救濟法」。但是，民主政治的境界隨時代環境而變異，只憑傳統的行政救濟法來保障人民權利是不夠的，因現在違法濫權手法愈來愈高明，要想徹底周密地保障權利，須另創一套法律，遂產生「行政程序法」。

行政程序法就是專家學者根據實際經驗，考慮一套規範，行政機關做任何活動，依此程序按部就班做好事情。消極方面，可防止行政權利專擅濫用，積極方面，可使行政權止當而有效的行使。即行政機關事前依行政程序做，如果不按程序規範行之，破壞行政程序法，百姓仍可利用事後的行政救濟法加以補救，這樣不但事後亡羊補牢，尚可事前未雨綢繆。

行政程序法究竟如何界定較合理？根據研究，行政程序法就是行政機關運用公權力，為做其他各種行為應遵守的法規。據此簡單的定義，必須說明幾項：

1 行政程序一定是行政機關所適用之法律，立法及司法機關均不適用。
2 行政機關的行為如何？是運用公權力。所謂公權力是指行政機關為代表公益而行使之權利。至於運用公權力之行為，又可分为：

- (1) 單方性的。是行政機關單方面的意思表示，即做出來便可發生法律效果，如行政立法。
- (2) 雙方性的。如定契約，有民法司法上的婚姻，公法上的行政契約，亦即雙方行為之合作。
- (3) 多方性的。

但不論單方、雙方或多方性的行為，行政機關運用公權力而必須遵守之程序的規範，都叫行政程序。

3 凡行政權應遵守之手續方面的規範，就是行政程序法，不一定要書名「行政程序法」才叫行政程序法。

行政程序法與行政之關係，又是為何？從行政法與法律觀點言，不論歐陸法系或是英美法系，皆承認現代化之行政有三方向：

- 1 行政要民主化。
- 2 行政機關的行政行為須很有效率。因為現代福利國家，積極地要為人民謀福利，消極地要為人民解決痛苦，但不論積極或消極，皆須有效率，如果一個國家行政很慢，像老牛拖破車般，就不可稱為「現代行政」。
- 3 行政須公正化。

民主法治國家之最高境界，不光要求幸福，且要求公平正義。

民主化、效率化、公正化這三方面，與行政程序法又有何關係呢？

1 從民主化之觀點言——行政程序法之主要作用，並非內部條文規定或立法理論學說、學者著作、國家判例，而是要達到行政民主化的目的。依美國行政程序法的規定，我們可看出一些端倪。

- (1) 政令須公佈予百姓知曉，贊成者則支持之，反對者亦可說話，使民意得以表現。
- (2) 利害關係人之衝突。政府所為與特定人有關係時，必須通知利害關係人，視其是否同意，政府不得做單方面之決定，以達公平要求。
- (3) 法規聽證。凡和人民權利有關之案件，不論是具體或抽象，都應召集利害關係人及公益團體商討。

但是，聽證何以能達到民主？有下列之因：

- (a) 聽證可使各方意見表達，反映出正面的、反面的、贊成的、反對的、折衷的、調和的……不同意見。
- (b) 聽證可以溝通雙方疑慮。
- (c) 聽證可以集思廣益。一方為政府決策之參考，一方可防止違法徇私。
- (4) 請願。人民對政府之各種措施、法規、政策決定，認為不當、不合理或有美中不足處時，均可用請願方式來向政府表達，藉供政府參考用。
- (5) 政府之檔案文件，百姓若需要，可參閱抄錄。
- (6) 司法審訴。若政府做錯，可向法院控訴。

2 如何使行政效能化？

- (1) 凡是事情緊急，或行政機關內部作業之規定（與百姓權利無直接關係者），稱內部行政法，為維護效能，多不聽證，以免影響效率。
- (2) 利用聽證提高法規效能。因聽證有下列優點：
 - (a) 集思廣義。
 - (b) 顯示公意，團結一致。