

行政程序法立法資料彙編

五南圖書出版公司

印行

本書電腦編號 1R05



ISBN 957-11-1754-4 (588)



00200



9 789571 117546

行政程序法立法資料彙編

五南圖書出版公司

印行

行政程序法單行本

編 者／五南法律小組

出 版 者／五南圖書出版有限公司

登 記 號：局版台業字第0598號

地 址：台北市大安區106

和平東路二段339號4樓

電 話：(02)27055066（代表號）

傳 真：(02)27066100

劃 撥：0106895-3

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

發 行 人／楊 榮 川

中部門市／五南文化廣場

地 址：台中市中區400中山路2號

電 話：(04)2260330

排 版／五南電腦排版有限公司

製 版／和鑫照像製版有限公司

印 刷／容大印刷事業有限公司

裝 訂／一紼裝訂行

中華民國 88 年 3 月初版一刷

ISBN 957-11-1754-4

定價 200 元

（如有缺頁或倒裝，本公司負責換新）

行政程序法立法資料彙編

目次

壹、前言	—
貳、「行政程序法」之審議過程	—
參、「行政程序法」提案說明	—
肆、審查會審查結論	二四—二
伍、立法院三讀通過條文、審查會通過條文、謝委員啓大等整合案條文、陳委員婉真等提案條文、吳委員東昇等提案條文、行政院草案條文暨說明	二五

壹、前言

為保障人民權益，在行政機關行使公權力時，能有一公正、公開的程序，以確保政府依法行政，作成正確之行政決定。自民國六十六年即開始研擬之「行政程序法」於民國八十八年元月十五日經立法院三讀通過，民國八十八年二月三日總統令制定公布。內容包括總則、行政處分、行政契約、法規命令、行政指導、陳情、附則等七章。本資料彙編就「行政程序法」之審議過程、提案說明、審查會審查結論、立法院三讀通過條文及立法說明；收錄整理如下，方便讀者參考查閱。

貳、「行政程序法」之審議過程

(一)行政院研考會於民國六十三年委託學者首先針對各國行政程序法作比較研究，復著手於我國行政程序法之研究，民國六十六年完成第一版「行政程序法草案」（行政院版）。

(二)經建會於民國七十七年為研究之用，委託台大法律研究所草擬「行政程序法草案」（經建會版）。

(三)民國七十八年行政院指示法務部研擬「行政程序法草案」，於民國七十九年組成「行政程序法研究制定委員會」，草擬成「行政程序法草案」是為（法務部版）。

(四)民國八十三年，法務部以經建會版本為基礎，研擬出另一個版本，由吳東昇委員提出「行政程序法草案」（吳東昇版）。

(五)民國八十四年，陳婉真委員參考經建會版本提出「行政程序法草案」（陳婉真版）。

(六)民國八十四年，行政院修改法務部之版本，民國八十四年三月提出「行政程序法草案」（行政院新版），送請立法院審議。

(七)民國八十五年，謝啓大委員以行政院新版為基礎，整合陳婉真版、吳東昇版，提出「行政程序法草案」（謝

啓大版)

(八) 民國八十七年五月，審察委員審查完竣，提請院會公決。

(九) 民國八十八年元月十五日，立法院三讀通過「行政程序法」。

(十) 民國八十八年二月三日總統令制定公布，民國九十年一月一日施行。

叁、「行政程序法」提案說明

一、行政院版「行政程序法」草案總說明

(一) 制定行政程序法之必要性

行政程序法係規範行政機關作成行政行為前應遵行一定程序之法律。現代民主法治國家，莫不致力於統一之行政程序法典，使各行政機關關於行政行為之際均能遵循一定之公正、透明之程序，並使人民易於瞭解。詳言之，行政程序法制定之必要性可歸納其理由如下：1. 由確保依法行政而言：依法行政原則係行政法上基本原則，亦為法治國家之要求，為確保行政行為之合法性，必須制定行政程序法，使行政機關得以作成正確之行政決定。2. 由人民參與行政而言：現代管理處處需要人民之支持與援助，各種行政行為須使人民瞭解，方能推行順利，欲促進其瞭解，宜將行政行為之程序，制為完整之法典。現代行政措施，政府與人民亟需融為一體，而制定行政程序法，實施行政參與，乃使政府與人民融為一體之有效重要方法。3. 由保護人民權利而言：行政實體法，固與人民權利息息相關，行政程序法，與人民之權利，亦有重大之關係。為防止公務員恣意之行爲，保護人民之權利，實有制定行政程序法，以資遵循之必要。4. 由促進行政效率而言：欲使行政行為，達到迅速簡單經濟之目的，固有多種方法，而規定行政行為之一般準則，使其有一定軌道可循，以免因分歧、錯雜、凌亂，而流於遲鈍與繁瑣，實為重要之點，故欲各種行政行為，能在整齊劃一之程序下為之，以增加行政效率，實有制定行政程序法之必要。尤以我國尚無統一之行政程序法，各種行政行為之程序，或無規定，或散落於各行政法規，各方基於民主化、公正化、透明化等考量，

咸認有制定統一法典之必要。目前我國正在積極從事法治建設，為順應輿情，符合民主法治理念，乃參酌各國立法例或草案，研擬本草案。

(二) 行政程序法草案之立法經過

法務部奉行政院七十八年十一月九日台七十八施字第二八三四號函指示，進行研擬行政程序法草案，隨即蒐集各種資料進行立法籌備工作，並於七十九年五月由林政務次長錫湖擔任召集人，邀集學者、專家及行政機關代表共計十六人組成行政程序法研究制定委員會，積極進行研擬作業，先後歷經初稿、二稿、召開公聽會、徵詢各方意見及檢討各方意見並修稿等階段，共計召開九十八次會議，始完成本草案。

為使本草案兼顧理論性及實務性，法務部研擬該草案過程中，一方面參考外國立法例、立法草案、國內外學說並衡酌我國國情及現行行政法規之程序規定，另一方面為了瞭解目前各國行政程序法發展之情形，除陸續派員赴德、奧、西、義、美、日等國考察其行政程序法之最新發展及實務運作，並將考察成果提請委員會參考外，亦積極把握外國專家學者來訪之機會，先後邀請奧地利聯邦憲法法院大法官、德國慕尼黑大學法學院教授及日本名古屋大學教授分別至委員會作行政程序法專題演講及座談，由於內容精闢，討論踴躍，對行政程序法草案之研擬甚有助益。

(三) 行政程序法草案之立法原則

1. 以規範公權力行政為原則：

制定行政程序法之目的，即在於對行政機關行使公權力影響人民權利義務之過程給予必要之規範，使行政行為遵循公正與民主之程序，以保障人民權益，貫徹依法行政，共提高行政效能，故其規範範圍，以行政機關行使公權力之行為為限。本草案爰依行政行為之種類，分別就行政處分、行政契約設專章予以規定。

2. 職權進行主義：

行政程序之發動及終結，原則上由行政機關依職權決定之，不受當事人意思之拘束。行政程序與訴訟程序不

同，並無所謂不告不理之限制，多數情形均屬由行政機關發動程序，尤其以負擔處分及行政罰之處分為然。但行政機關依法規有開始行政程序之義務，或須當事人申請方得開始行政程序者，是為例外。

3. 職權調查原則：

行政行為之合法性與人民權益之保障，以行政機關能充分掌握正確之事實為前提，除法律特別規定外，應依職權調查事實，不受當事人陳述或提出證據之拘束。基於職權調查之必要，行政機關得採取通知相關人員到場陳述、要求當事人或其他提出物證、選定適當人為鑑定或實施勘驗等調查方法。當事人亦得自行提出證據或申請調查證據。此外，行政機關對當事人有利或不利之事項，均應注意，盡其調查之能事；於作為行政行為時，應斟酌全部陳述及調查證據之結果，依客觀的論理法則及經驗法則判斷事實之真偽。

4. 當事人參與之原則：

為確保行政程序符合公正、公開與民主之要求，應規定當事人參與之權利與責任。

就當事人參與之權利而言，一方面規定當事人陳述意見及參與聽證之原則，另一方面規定當事人閱覽卷宗之權益。詳言之，在不影響行政效能與公益之前提下，應給予當事人以口頭或書面陳述意見之機會，尤其行政機關對人民作成行政處分前，更應踐行。但給予當事人陳述意見之機會，尚屬非正式的聽證程序，對人民權益之保障未臻周延，故有另訂正式的聽證程序之必要，並就行政機關應舉行聽證之情形詳加規定，例如：法規明文應舉行聽證或行政機關作成行政處分前，認為有舉行聽證之必要等。本法之聽證程序原則上採言詞公開之方式，詳細規定其各項程序，並應作成聽證紀錄。再者，為當事人於行政程序進行中能適時主張其權益，亦應賦予當事人閱覽卷宗之權利，行政機關原則上不得拒絕，以示公平。

就當事人參與責任而言，為確保行政行為之合法性與正確性，宜規定當事人參與行政程序之責任，例如：到場陳述、提供物證、接受鑑定或勘驗等責任。但基於期待可能性之合理考量，此項責任，尚非義務，故當事人如違反此項參與責任，在行政程序上尚不能強制執行，必須各個法律基於實際需要特別規定當事人有參與之義務，始得依

相關法律規定予以強制執行。惟當事人可能因違反參與之責任，於事實認定或法律判斷上遭受對其不利之結果。

5. 兼顧行政效能之原則：

行政程序之目的不僅在於保障人民權利，亦應兼顧行政效能，故各國立法例對於行政程序之規定，均明示或默示應盡量符合目的、迅速及節省勞費之方式行之（奧國一般行政程序法第三十七條第二項、德國行政程序法第十條）；對於行政程序之方式，採非正式原則，僅限於行政程序法或其他法律有明文規定之事件，行政機關始有義務踐行正式程序或方式。本草案亦從之，於保障人民權益與促進行政效能間，力求平衡，例如：行政處分除法規另有要式之規定外，得以書面、言詞或其他方式為之；有嚴重妨礙正常職務進行者，行政機關得拒絕閱覽卷宗等等。但對於關係人民權益較鉅之事項，仍明定其正式程序或方式，例如上述應舉行聽證之規定；書面處分應記載一定事項等是。

6. 兼顧行政實體法之原則：

如將行政法區分為「行政實體法」與「行政程序法」，則所謂行政程序法，應僅限於實現行政實體法上權利義務之程序法。但有鑑於行政實體法與行政程序法有密切關連，且行政實體法理論複雜，學說不一，實務見解亦有分歧，目前正在繼續發展中，現階段尚難完成行政實體法總則部分之法典化，故於著手行政程序法之法典化時，並將行政實體法之部分原理納入其中，可使行政程序法更具確保民主、法治之功能，基於此，本法乃兼設行政實體法之規定，例如：於第二章中詳細規定行政處分之法理，包括附款之容許性、種類與限制、行政處分之無效、撤銷、廢止與信賴保護補償制度、公法上不當得利、時效制度等。又於第三章中詳細規定行政契約之法理，包括行政契約容許締結之原則、特別成立與生效要件、無效原因、情事變更原則、行政機關單方調整與終止權、約定自願接受強制執行、損失補償等。

四、行政程序法草案之立法要點

本草案分四章，其章名分別為總則（另分十一節）、行政處分（另分三節）、行政契約及附則。條文計一百三

十五條。茲按章、節簡要說明其要點如左：

第一章 總則

第一節 一般規定

1. 揭示立法目的：

本法之制定，乃為使行政行為遵循公正與民主之程序，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。（草案第一條）

2. 明定本法之適用：

本法為行政程序之一般性規定，其他法律有特別規定者，優先適用其規定。（草案第二條）

3. 規定行政機關之定義：

本法所稱行政機關，係指行使公權力，從事公共行政事務，具有單獨法定地位之組織。（草案第三條）

第二節 行政機關

1. 明定行政機關之管轄權及其競合與爭議之解決方法：

管轄權乃在確定行政機關行使權力之界限，自應予以明確劃分，本法乃規定其劃分之準據及不得隨意設定或變更之原則；若無劃分之準據可循，本法另設有補充管轄之規定。又若兩機關在管轄權上有競合或爭議之情形，本法另有解決方法。（草案第四條至第七條）

2. 規定行政機關對管轄權事件及管轄權變更時之處理方法：

管轄權之有無，涉及行政機關可否行使其職權，因此，對管轄權有無之認定，行政機關有依職權調查之義務，若經認定為無管轄權，本法明定其處理方法，以免人民權益受損；又管轄權如變更，本法亦另定其處理方法。（草案第八條及第九條）

3. 明定行政機關權限之委任或委託：

行政機關基於事實需要，有將其權限之一部分委任下級機關或委託其他機關之必要，爰規定其得依法規委任或委託，並應公告周知。（草案第十條）

4. 明定行政機關職務上協助與受請求機關不為協助時之解決方法：

基於行政一體之原則，行政機關有相互協助之義務，爰明定其職務上協助。於受請求之機關認為無協助義務或不能協助之情形，本法亦規定其解決之方法。（草案第十一條）

5. 明定行政機關得依法規將其權限委託民間辦理：

行政機關職務日益多元化，業務亦日趨龐大，有允許其委託民間團體或個人辦理之必要，爰予明文，並規定行政機關應支付費用及將委託情形公告周知。且明文受委託之民間團體或個人，於行使公權力時，亦適用本法。（草案第十二條）

第三節 當事人

1. 規定行政程序之當事人能力：

有行政程序之當事人能力者，包括自然人、法人、非法人團體設有代表人或管理人者、行政機關及其他依法律規定得為權利義務之主體者。（草案第十三條）

2. 規定行政程序之行爲能力：

有行爲能力之自然人、法人、非法人團體或行政機關由有權代表之自然人爲行政行爲，或依其他法律規定得有效爲行政程序行爲者，均有行政程序之行爲能力。外國人依其本國法律規定，雖無行政程序之行爲能力，然依我國法律有行政程序之行爲能力者，亦視為有行政程序之行爲能力。（草案第十四條）

3. 因行政程序之開始，將影響第三人之權利或法律上之利益者，行政機關得依職權或依申請，通知該第三人參加爲當事人，以確保其權益。（草案第十五條）

4. 規定當事人委任代理人有關事項：

當事人原則上得委任代理人代為行政程序，但依法規或行政程序之性質不得授權者，則不得為之。其他關於每人得委任代理人之人數限制、代理權之授與範圍、何時應提出委任書、代理權授與之撤回須通知行政機關始對行政機關發生效力、代理人有二人以上時均得單獨代理及代理權之效力等，亦均作明確規定。（草案第十六條至第十八條）

5. 明定選定或指定當事人之有關事項：

由於社會變遷，行政程序所涉及者，常有多數人，如該多數人均具有共同利益而未共同委任代理者，為免延滯程序之進行，得由當事人中選定一人至五人為全體進行行政程序；當事人未選定者，行政機關得命其選定或依職權指定。經選定或指定為當事人者，非有正當理由不得辭退。經選定或指定當事人者，僅得由該當事人為行政程序行為；但申請之撤回、權利之拋棄或義務之負擔，因攸關全體當事人權益，故非經全體共同利益人同意，不得為之。如選定或指定當事人有二人以上時，均得單獨為全體為行政程序行為，俾行政程序順利進行。選定或指定當事人後，如有必要，仍得更換或增減；更換或減少後之其他被選定或指定之人，仍得為全體為行政程序行為。此外，並明定選定、指定、更換或增減當事人之生效要件。（草案第十九條至第二十二條）

6. 輔佐人可協助當事人為行政程序行為，亦可協助行政機關瞭解事實，故當事人或代理人經行政機關許可者，得偕同輔佐人到場；行政機關亦得命其偕同到場；惟行政機關認為不適當時，得撤銷許可或禁止陳述；並規定輔佐人陳述之效力。（草案第二十三條）

第四節 送達

1. 明定送達係行政機關之職權。（草案第二十四條）

2. 明定文書送達之方式及送達人：

行政機關得自行送達或委託郵政機關送達，亦得依法規以電報交換、電傳文件、傳真等方式為送達；送達人為行政機關之承辦人或辦理送達事務人員，但若交郵送達，郵務人員即為送達人。（草案第二十五條）

3. 明定送達處所：

送達處所爲應受送達人之住居所、事務所、營業所或會晤處所、就業處所；對法人、機關、非法人團體之代表人或管理人爲送達者，則爲其事務所、營業所或機關所在地。（草案第二十六條）

4. 規定各種送達方法：

除直接將文書送達與應受送達之本人外，爲解決實際困難，另設四種送達方法：(1)補充送達：將文書交付與有辨別事理能力之同居人、受僱人或接收郵件人員。(2)留置送達：應受送達人無正當理由拒收文書時，得將文書留置於應送達處所。(3)寄存送達：將文書寄存於地方自治或警察機關，並作通知書黏貼於應送達處所之門首，並交鄰居轉交或置於適當位置。(4)公示送達：於特定條件下，將應送達文書之內容以公告或刊登政府公報或新聞紙之方式，予以公示，視爲已交付予應受送達人。（草案第二十七條、第二十八條、第四十四條至第四十八條）

5. 明定對於各種不同身分人之送達：

計有：(1)對不特定人之送達；(2)對無行爲能力人及機關、法人、非法人團體之送達；(3)對外國法人或團體之送達；(4)對代理人之送達；(5)對送達代收人之送達；(6)對大使、公使、領事、軍人、在監所人、治外法權人之送達。

（草案第二十九條至第三十三條、第三十八條至第四十一條）

6. 明定對於外國或境外爲送達之方式：

即囑託該國管轄機關或駐在該國之我國使領館或其他機構或團體爲之。（草案第三十七條）

7. 明定送達時間以非休息日之白天爲原則。（草案第三十五條）

8. 明定送達證書、不能送達報告書及已否送達之通知：

送達人應製作送達證書記載一定事項，提出於行政機關附卷。不能送達者，應製作報告書。受囑託送達者，應就已否送達通知囑託機關，依當事人之申請對第三人爲送達者，應就已否送達通知當事人。（草案第三十四條、第三十六條、第四十二條及第四十三條）

第五節 期日與期間

1. 規定期間之計算方法：

原則上參考民法第一百二十條至第一百二十二條，規定各種期間始日及末日之計算方式。另外，為保障人民權益，又特別規定，處罰人民或不利人民之行政處分，其始日以計算在內為原則；並對申請日之計算，扣除在郵期間。（草案第四十九條及第五十條）

2. 明定人民得依法申請回復原狀：

凡因天災或其他不應歸責於申請人之事由，而無法於法定期間內提出申請者，均可在一定期間內申請回復原狀，補行行政程序行為。（草案第五十一條）

3. 規定人民申請事件之處理期間：

行政機關對於人民依法規之申請，除法律已有規定外，應訂定處理期間公告之。未訂定者，處理期間以三個月為原則。如有必要，得延長一次，並應將事由通知申請人。遇有天災或其他不可歸責事由時，處理期間停止進行。（草案第五十二條）

第六節 程序之開始

1. 採行政機關依職權開始行政程序之原則：

行政程序應否開始進行，原則上屬行政機關之裁量範圍，行政機關得依合義務性之裁量，決定應否或於何時開始行政程序，以求行政之機動及效能。但依法規有開始行政程序之義務或當人已依法規規定提出申請，則行政機關無裁量權，應即開始行政程序。（草案第五十三條）

2. 規定當事人向行政機關提出申請之方式：

人民申請行政機關為一定之行政行為時，得以書面或言詞提出。以言詞提出申請者，行政機關應作成紀錄，經向申請人朗讀或予以閱覽，確認其內容無誤後，令其簽名或蓋章。（草案第五十四條）

第七節 調查證據

1. 行政機關應依職權調查證據：

各國立法例對調查證據，大都採職權調查原則，本法亦採之。行政機關應依職權認定事實，故應依職權認定事實所必要之一切證據，並決定調查之種類、範圍、順序及方法，不受當事人提出之一切證據及申請調查證據之拘束。但為發現真實及確保當事人之權益，於行政程序中，當事人亦得自行提出證據或向行政機關申請調查證據，俾能促請行政機關注意調查與待證事實有關聯之一切證據。必要時，行政機關得製作書面紀錄。（草案第五十五條至第五十七條）

2. 調查證據之方法：

行政機關基於調查證據發現真實之必要，得以書面通知相關之人到場陳述，或要求當事人或第三人提出證據，或選定適當之人為鑑定，或實施勘驗。（草案第五十八條至第六十一條）

3. 揭示行政機關採證之法則：

行政機關於調查證據完畢後，應斟酌當事人、利害關係人或其他相關之人等全部之陳述及一切調查證據所得之結果，本於客觀之論理及經驗法則，判斷事實之真偽。（草案第六十二條）

第八節 迴避

規定公務員應迴避之事由：

行政程序之進行應力求公正、公平。公務員處理行政事件時，必須公正無私，始能確保當事人之權益，並維護行政機關之威信。處理行政事務之公務員如有本法所定之事由，即應自行迴避，如公務員未予迴避，或有具體事實，足認其執行職務有偏頗之虞者，當事人亦得申請該公務員迴避。（草案第六十三條及第六十四條）

第九節 閱覽卷宗

規定得申請閱覽卷宗：

當事人或利害關係人必須對程序進行之情形有所瞭解，始能適時主張其權益。本法特明定當事人或利害關係人，得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。行政機關除有特殊情形外，不得拒絕。（草案第六十五條）

第十節 費用

1. 規定行政程序所生費用之負擔：

行政程序所生之費用，以無償為原則。但專為當事人或利害關係人之利益所支出之費用，即應由該當事人或利害關係人負擔。因可歸責於當事人或利害關係人之事由，致行政程序有顯著之延滯者，其因延滯所生之費用，亦應由該當事人或利害關係人自行負擔。（草案第六十六條）

2. 證人、鑑定人得請求行政機關給付費用：

證人或鑑定人係為公益而到場作證或鑑定，自得向行政機關請求法定之日費及旅費，鑑定人並得請求相當之報酬，並得請求行政機關預行酌給之。（草案第六十七條）

第十一節 聽證程序

1. 規定舉行聽證前應行通告、公告：

行政機關舉行聽證前，應事先以書面通知當事人或其代理人，使其知悉聽證之事由、依據、期日及場所，亦可明瞭聽證進行順序、當事人於聽證時得享有之權利、不出席聽證之效果及其他必要事由，俾使其知所參與，以維護其權益。必要時，並應公告周知。聽證期日或場所如有變更，亦應通知或公告，使當事人或其代理人知悉。（草案第六十八條及第六十九條）

2. 明定聽證程序採言詞、公開辯論之原則與當事人之程序上權利：

本法鑑於公開聽證可藉公眾參加之監督，維持聽證之公開與客觀，且公開為言詞辯論較符合保障人民權益，擴大民眾參與之目的，故採聽證公開之原則，但法律另有規定者，不在此限。此外，聽證之公開顯然有違背公益之虞