

台湾法学研究
精要丛书

两岸行政程序

法制之比较研究

朱甌 著



中国人民大学出版社

台湾法学研究
精要丛书

两岸行政程序

法制之比较研究

朱甌 著



中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

两岸行政程序法制之比较研究/朱瓿著.

北京:中国人民大学出版社,2008

(台湾法学研究精要丛书)

ISBN 978-7-300-09330-7

I. 两…

II. 朱…

III. 行政程序—程序法—对比研究—中国

IV. D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 064818 号

台湾法学研究精要丛书

两岸行政程序法制之比较研究

朱 瓿 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京鑫丰华彩印有限公司

规 格 170mm×228mm 16 开本

版 次 2008 年 5 月第 1 版

印 张 15.75 插页 4

印 次 2008 年 5 月第 1 次印刷

字 数 286 000

定 价 32.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

总 序

台湾法学研究精要丛书
两岸行政程序法制之比较研究

近二十年中，随着国家的进步，我国的法学研究无论在公法或私法领域均取得长足的进展，法学成果丰硕，法学英才辈出。以法律制度为研究对象的法学也就成为一个实践性和针对性极强的学科。我国要建立完善、合理的法律体系，其中的基础性工作，即理论的论证、框架的设计和实施中的纠偏等，都有赖于法学研究的进一步深入，这就对我国法学研究、法学教育机构和广大法律理论工作者提出了更高的要求。事实证明，法学研究水平的不断提高，依赖法学家、法律工作者的不断努力，而他山之石可以攻玉，学术界的交流、沟通，更成为法律人开拓视野，激发创造力所必不可少的外部条件。

台湾地区与祖国大陆同属大陆法系，法律文化渊源相同，其法制自民国时期即承袭德、日大陆法传统，发展至今，在民商法等领域已

形成较为完善的法律体系；加之两岸同宗，在同为市场经济和法制社会的情况下，对两岸法治实践与法学理念的研究，无疑会促进两岸法学的繁荣发展和两岸法治实践的共同进步。如此，以学术的推广在两岸之间架起沟通的桥梁，就成为一项极富意义的长期工作。

以科学的态度吸收一切优秀成果，促进学术交流和合作是中国人民大学出版社的重要特色。中国人民大学出版社成立以来，以其雄厚的出版实力、高水平的图书质量以及推广的丰硕学术成果，在中国出版业处于领先地位。

台湾政治大学、台湾东吴大学、台湾大学等是台湾地区高等院校中的佼佼者，其法学院更因拥有众多知名法学家而享誉学界，其严谨的治学作风、纵深的研究领域也使得一大批优秀的法学著作得以诞生。

为适应法学研究的新形势和新要求，中国人民大学出版社经过与台湾地区著名法学教授协商，决定共同推出“台湾法学研究精要丛书”，准备陆续出版一大批能全面反映和代表整个台湾地区法学领域高品位、高水准的学术著作。

这套“台湾法学研究精要丛书”包括民法、商法、诉讼法和行政法等四个部分，以台湾地区一批声望卓著的资深教授和中青年法学家为主体，聘请两岸法学研究、教学及立法机构的著名法学家组成学术委员会作为严格的评审机构，挑选若干部具有较高出版价值的法学专著，由中国人民大学出版社出版，以达到促进两岸学术交流的目的。



2002年7月26日

序

晋诗有言：“古人云此水，一饮怀千金。”读了朱瓯的《两岸行政程序法制之比较研究》，犹似喝了诗中此水，一饮而不能罢休，非要含英咀华，读它千遍不可。盖因朱瓯著作内容丰富，观点清晰，资料翔实，逻辑严谨，文字流畅，可读性甚强之故。另一方面，亦因两岸环境迥异，法律文化的走向存在颇大差别，从而应超越纯专业之实务，以更加开阔的路子反复思考，所以读之千遍亦不谓过耳。

朱瓯祖籍绍兴，长于台湾。幼承庭训，学而有成。他长期担负重要党务，兼执教于当地高校，辄于2001年以五十七岁之龄退休来北京攻读博士学位。如此非同寻常之举，宁示学问之无涯耶？朱瓯在中国人民大学潜心苦读，焚膏继晷，足足三年。他提要钩玄，一丝不苟，历经千斲万镂，终于完成了这本力作。其坚毅铸成的硕果，得来匪易。

治国兴邦应首重依法行政。该观念于今日之社会深入人心。尤其自改革开放以来,已经逐渐成为全国上下之共识。行政立法与夫行政执法应实体与程序并重。昔日国人重实体轻程序实为法界诟病,亟宜矫正。今朱瓯立志于对行政程序法制问题进行研究,此恐非主客观之偶然巧合,而是他察情审势,顺应历史发展需求的积极行动。由此观之,本书的价值不仅具有学术意义,亦且有更大的实用意义。

目前我国涉及行政程序的规定散见于多个有关的法律与法规之中,而缺乏统一的行政程序法典,这和台湾地区已于1999年颁布“行政程序法”的实际状况不同。中华人民共和国行政程序法的统一法典之立法准备虽然启动较早,但由于幅员辽阔,人口众多,地域差别颇大,发展很不平衡,加之具有行政职能之部门繁多,行政行为复杂多样,因此,制定一部涵盖全面,且能适用于各种不同情况的程序法典,绝非一蹴而就之事。在此条件下,有关行政程序的规定散见于多种规范性文件,在一定时期内实乃不可避免之现象。另一方面,近年来已经有某些省、市以地方性法规之形式颁布适用于一个地区的行政程序法。该种由地方先行,进而为全国立法制定统一法典积累经验的做法,亦不失为审慎而稳妥之良策。总之,两岸行政程序法制建设的道路及发展进度存在差别,此乃各自的历史背景所使然。更具前提性者,两岸的政治制度性质不同。这在认识归宿方面就必然发生根本的难度。尽管如此,却并未妨碍朱瓯的学术探索精神。作者对于看似不可比的事物,从抽象概念和规范形式切入,特别是系统而具体地阐述了台湾地区的“行政程序法”,从而发挥了作为台湾学人之优势和特长,不能不说是本书的成功之处。

本著作着墨于海峡两岸现行之行政程序法制比较研究,意欲藉此学术交流,收相互参考、互补短长之效。用心良善。兹值书稿付梓之际特志数语以表庆贺并忝作本书之序。

许崇德

2008年2月5日于北京时雨园

台湾法学研究精要丛书
两岸行政程序法制之比较研究

我在中国人民大学攻读博士学位的心路历程

——代自序

万分感谢中国人民大学校长纪宝成教授为这本书的出版题词，也谢谢我的博士指导老师许崇德教授为本书作序。这本书是在我2004年12月14日口试答辩通过的博士论文基础上修订而成的。我珍惜在中国人民大学攻读博士学位的学程之旅，也佩服自己能在五十七岁之龄提前退休只身前往北京读书，做个全日制学生的决心与毅力。为了便于日后的自省，总结以往的心路历程，我诚挚地将攻读博士的心情记载下来，作为本书的自序，以兹纪念。

祖国大陆的朋友都很好奇，何以我年过半百，会放下一切去读书，更何况去了北京，进入中国人民大学法学院，所为何来？我的答案是：那是价值观的问题，是一个不放弃自我实现的问题。我生长在一个普通公务员的家庭，父亲朱龙鑫先生，同时也是一位业余知名的书画古琴家，曾是杭州西泠书画社的社友，雅好

琴棋书画。他对我的教导极为严紧，期望尤深。他是一个本职工作并不如意顺遂的人，当然也寄希望于儿子能有所作为。然而，扪心自问，年少的我，上进有心，努力不足，更少了一份脚踏实地、坚苦卓绝的毅力。因此对读书用功总少了份决心，对人际的交往周旋却多了份所好。大学毕业后更无继续深造的具体努力，实在有负父亲的期许。1968年7月与9月间父亲先后两封家书中都训示着：

目下情势所趋，若仅大学毕业欲有作为实不多见，又况吾家寒素，人事因缘不广，故欲奋志有为必须再求深造，在学问上多建基础为今后之大目标，汝其力自奋勉，莫负老亲的期望。

中国自汉以来取录人才最重资格，期间虽多幸进之辈，但选拔人才多从此资格着手，尔宜力自争取博士学位，不可稍忽为要。

父亲于1975年因病去世。三十二年后的今日，我重读此信，实感惭愧。我1969年（26岁）进入青年救国团工作，正式踏入社会，自30岁那年起真正自觉地喜欢上阅读，第一部下定决心圈点精读的是文言版的资治通鉴，而后汉书、史记、韩非子、孙子等古典书籍也列入必读之谱。工作与阅读竟然成为我日后常年来生活的模式。虽然父亲去世多年，但我经常翻阅重读父亲写给我的二百六十三封家书，父亲的慈祥与严肃，疼爱与训诫无时不浮现脑际，身为他承先启后的孤子，我不愿负其所望，在有生之年我一定要肯定自我。于是攻读硕博士的念头，油然而起。

惜因当时身负主管职务工作忙碌，一时也无法如愿。1981年（38岁）3月我奉中国国民党中央之征调出任基隆市党部主任委员一职，自此转入党务系统工作，而后累迁至桃园县、台北县党部主委，台湾省党部副主委，台北市党部书记长、副主委、主委，中央组织工作会副主任，社会工作会主任等职位。

1992年我趁时任台北市党部书记长，系幕僚长而非单位负责主管之便，乘机读一个硕士学位（淡江大学中国大陆研究所），而后又兼任教职讲授两岸关系、中国大陆法律制度、宪法，以及中国大陆政治经济变迁于朝阳科技大学、东吴大学、世新大学。2000年我积极找寻攻读博士学位的机会，以圆一梦。当时的设想是去美国或中国大陆。唯我认为在台湾留美博士何其多，而两岸关系、民族情怀是永远无法分割的，况且自年少以来，中华民族的复兴，中国的崛起，是我传统中国知识分子挥之不去的情怀。政治的现实甚至残酷，往往使得两岸在宣传的手段上，抹杀了、扭曲了历史的事实，要真心了解个中堂奥，只有深入其境，于是我选择了前往大陆。上海是个经济重心，北京是个政治重心，于是我又选择北京作为我攻读博士的设想点。

依大陆的学制惯例，考博之前先要有位博士生导师愿收你为徒，以便将来入

学之后有所师承，但我在大陆举目无亲，一无相识，更遑论去拜名师了。天助有心人，透过辗转介绍，结识一位未曾谋面的中国国际问题研究中心研究员郭震远教授，就是他的延引，托人向许崇德教授推荐，问他可愿收我这一位台湾学生？为此，我向单位请了几天假前往北京，专程拜访素昧平生的许教授。

此行是我第一趟去北京，一则以拜望许教授，二则自我推荐，让许教授评估我这未曾谋面的人，他可愿收我为弟子？

许教授给我的第一印象是温文儒雅，颇有长者之风。只可惜那时他不巧因病住院，病房不宜久留以免妨碍患者的休息。经过一番恳谈，临别时，我握着许老师的手，轻声道：“许老师，我是专程来看您的。”他微笑颌首称是。步出病房之际，我直觉到许老师在望着我离去的背影，我回头一望，当四目交会的刹那，我察觉到许老师很喜欢我，或许，我真的成为他唯一的一位台湾学生。当下会心的喜悦，伴随我离去的身影，时间伫留在2000年10月14日下午三时。12月底我正式提出退休，次年4月参加招生考试，9月入学。

入学报到后，我被分配在研究生第三宿舍（品园三号楼）531室。当日傍晚，许老师和师母带了水蜜桃、苹果、热水瓶、烧开水的电热水器来宿舍看我，一则看我的住校环境，二则再三叮咛“生活上有什么不便处，随时告诉我”。同时交代了几位他的内地学生就近招呼我。面对许老师与师母的慰问探访，一个曾在外面有过事业，曾在诡谲的政治圈中走过过的我，竟也像个无助的游子，在他乡遇故知似地感动不已。我和许老师的师生缘从此开始。

开学之始，许老师开列了一系列书目多达二十余种，嘱我自行阅读。自此以后，未再主动提示什么。不禁自问，他是“无为而治”吗？不是。

他认为一个博士生，理当自知为何而学？如何去学？所谓师父引进门，修行在自己。两年相处，我体会到他的方式是，有教无类、因材施教、循循善诱、因势利导。不论是宪政法治、历史典故乃至山川文物、人情世故，只要你能提问，他就能不愠不火，徐徐道来，聆听其言，如沐春风。我经常在晚上去向许老师请益，坐到夜晚九时许，觉得不宜再久留，以免妨碍老师休息而打算告辞。他总是亲切地说：“再坐会，再坐会。”于是又开始了另一个话题。告辞时，早已是一个小时过后了。

更记得有一个寒冬的夜晚九时许，临时心血来潮想去看看许老师，信步走至静园五号楼他的住处。他住一楼傍着绿荫夹道的小径。我走近他的书房窗外，只见他伏案写作，满室书籍，看似杂乱，却是乱中有序。案头淡黄柔和的灯光，烘托着这位满头银发的知名学者，专心着他的学问。这幅画面，美极了，是静也是动，不由令我肃然起敬。许老师居陋室而怡然自得，生活虽不富裕，内心却丝毫

不匮乏。他老人家勤奋好学，博学多闻，实事求是，造就了今日的他，成为中国宪法学界的泰斗，桃李满天下。由于时间已晚，我不想再打扰他，便独自悄悄地离开，走向宿舍去了。

第二天，向老师提及此事，他笑着说：“你太拘谨了，我家任何时间都欢迎你来。”事后我知道，当时许老师伏案整理的大作正是他日后2007年获得“吴玉章学术特别奖”的得奖作品——《中华人民共和国宪法史》。此一全国性的最高学术奖，每隔五年才颁赠一次，每次仅两位得奖者能获此殊荣，我身为他唯一的台湾学生，真是与有荣焉。

我也接受了许老师的建议，不能只关在书房内，假日得便各地走走，以增广见闻。我到过云南、山西、湖南、浙江、福建、辽宁、天津、上海，浏览名山大川，培育自己的气度。人只有居高临下，沉浸于壮丽河山，俯视大地，觉地面人物之渺小来策励自己善养浩然之气，并将历史、地理、人文、时事融会为一，始能得其中道，不是吗？

回忆住校这两年，我将自己完全放空，回归一个单纯的学生本色，吃学生食堂（每餐四到五块人民币），洗公共澡堂，福利社理发，自己洗衣服，在校内则安步当车，外出则能搭公交车绝不搭的士。这本不足为道之事，但忆过往，自我三十四岁担任主管职务至退休止，几乎无一日没有专用座车与驾驶，家居生活更少自洗衣衫，做饭。而今在人大重返学生生活，我能甘之如饴，乐在其中，不以为不习惯，对此，我自己都很佩服我自己。人只有放下一切，返璞归真，才可能去思考生命的价值，再创未来的生命力。

在学期间，我从不缺课，除本专业行政法学与宪法学外，并旁听其他史学、哲学、国际关系之类的课程。诸多老师中，除博导许老师外，其余皆较我年轻，但我信奉韩愈所言：“圣人无常师”、“弟子不必不如师，师不必贤于弟子。闻道有先后，术业有专攻，如是而已”。因此对老师们必执弟子之礼，虚心请益，切磋问答。其实，中国人民大学给我的启示，不仅在于各门学问的本身，更在于整体显现出来的精神与态度。兹记数则以为印证。

其一，人大在纪宝成校长领导下，为迈向世界一流的人文社会科学的大学所投入的心血与努力，有目共睹。学校硬件建筑二十四小时开工，其变化之大，速度之快，有如鬼斧神工。学院科系的开拓与国际学术交流无时无刻不在进行。人大的上课从未见有教授迟到早退，堂中绝无空话闲聊，授课认真，态度专一。

其二，我经常无预告地至研究室造访杨建顺、胡锦涛两位教授，每一次所见他们都是在电脑键盘上勤写学术论著。我在人大养成了每日清早在校园打拳锻炼

的习惯，犹记得某日清早七时左右，见杨建顺教授骑单车自法学院出来，顺着校园的道路而行，我问：“杨老师，怎么这么早就出门？”杨教授的回答令我惊讶不已：“一晚写文章没睡，现在才要回家。”我也曾于晚上突然造访胡锦涛老师家，但见满客厅硕博学生齐坐，交相讨论辩难行政法专业问题。

其三，韩大元教授身为法学院常务副院长、全国宪法学会会长，莫于川教授系宪政与行政法治研究中心执行主任、中国行政法研究所所长，他们行政工作极忙，对于写作却始终勤奋不懈。课堂上启迪学生问答，严谨深入。莫教授更对于我个人请求课后的专门指导从不拒绝。

其四，在人大我亲眼见到图书馆、自修教室、学生各宿舍的自习室，不论寒暑，不论平时与假期，不论早上或晚间，都坐满好学的学子。他们给我的共同答复是：“没办法，大陆竞争性太强了！”我也看到清晨、黄昏的校园内，很多学生旁若无人地高声朗诵外文的景象。也曾在食堂餐桌上听到本科大学生的交谈，为了英文托福考试仅得600分未达满分，而引以为耻。凡此，说明了一个国家重点大学的学生心态：只有努力读书上进，才能创造光明的前途。我为他们鼓掌！

其实，以上所记的景象又岂仅人民大学有，北大、清华亦是如此。两年间我曾趁受邀于厦门大学、湖南大学、湘潭大学、山西大学前去做学术演讲交流之便，住在校招待所，所见各校的情景，大体类同。让我深深地感觉到，如果说知识分子是一个国家社会的领航者，属于精英分子的一群，是国家未来的希望。那么，今天我所看到的现象就是中国崛起的推动力。固然，改革开放以来也带来许多矛盾与负面现象，但就总体的向上发展而言，已是瑕不掩瑜；中国的和平崛起，指日可待。

2004年12月，我终于圆了我的博士梦，回台北前夕向许老师辞行。临别，他亲送我到家的大门口，离情依依，我们又相携散步在校园中。许老师低语道：“你毕业了，以后就是人大的校友，希望能常回来。”又说：“这一别，以后见面的机会就不多了。”不舍之情，溢于言表。我向他鞠躬辞行，印证了一句心里的向往，一个真正的教育家是不必多言的，当他站在你的前面，他就是一种典范。

我圆这场读书梦，不为什么，只为了自我肯定，只为了报答已故父母亲的养育与期望。或有人说：台湾当局目前并不承认大陆学籍（学历），你读了知名大学的博士学位有何用？我的大陆求学之旅，有人赞赏，有人不以为然，其实对我而言，早已不在意。正是任人评笑说优劣，不求人赏自求欢。

人生的价值不在有形的取得，不靠别人的施舍，而在自我的肯定。往往从政者如果没有文史哲学的涵养蕴底，充其极只是个官僚政客，一行俗吏。而纯粹的

学者，有时不免不切实际，少了人情练达。学术与政治之间的平衡，热衷与淡泊之间的和谐，是最难的抉择。孟子曾言：“穷则独善其身，达则兼善天下。”保持儒素，做一个有价值观的读书人。这是我在博士学位基点上的再出发，以此明志，并作为本序的结语。

朱甌

2008年1月1日于台北



与中国人民大学校长纪宝成教授合影



与许崇德教授在许教授执教五十周年庆典会上合影



博士论文答辩通过后与口试教授合影

后排左起：莫于川教授 胡锦涛教授 作者 姜明安教授 杨临萍法官 杨建顺教授
前排左起：许崇德教授 应松年教授 廉希圣教授

作者简介

朱瓯，男，浙江绍兴人，1944年生。中国人民大学法学博士。曾任青年救国团辅导员、组长、编审、总干事；中国国民党台湾省基隆市、桃园县、台北县党部主任委员，台湾省党部副主任委员，台北市党部书记长、副主任委员、主任委员，中央组织工作会副主任，社会工作会主任，中央评议委员；亲民党中央副秘书长；“内政部政党审议委员会”委员，“中央选举委员会”委员等职。

现任中国人民大学宪政与行政法治研究中心研究员，中国政法大学客座教授，汕头大学法学院客座教授，台湾“行政院陆委会”咨询委员，“中华两岸人道关怀协会”理事长，并兼执教于台湾东吴大学、世新大学。

题 语

本书就海峡两岸现行之行政程序法制作比较研究，共分八章。除绪论外，分别就两岸有关行政程序法律制度之进程与现况，采行的基本原则，正当法律程序的具体规定，以及行政程序法制适用主客体的范围作出了比较分析，最后对21世纪行政程序法制之展望提出见解。全书逻辑严谨，文字流畅，颇具可读性。且因两岸主客观环境不同，发展趋势亦有差距，作者更能超越纯专业之实务，以更开阔的路子思考其中议题，尤具参考价值。