

大學用書

# 行政程序法

黃俊杰 著



 元照

# 行政程序法

---

黃俊杰 著

元照出版公司

# 行政程序法

5C100PB

2008 年 9 月 二版第 1 刷

作 者 黃俊杰  
出 版 者 元照出版有限公司  
100 臺北市館前路 18 號 5 樓  
網 址 [www.angle.com.tw](http://www.angle.com.tw)  
定 價 新臺幣 480 元  
專 線 (02)2375-6688  
傳 真 (02)2331-8496  
郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 978-957-41-5276-6

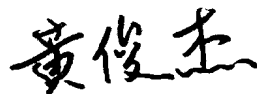
# 序

行政程序法之立法目的，係使行政行為遵循公正、公開與民主之正當程序，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。本法同時具有行政實體法與程序法之法典化功能，且兼備實體正義與程序正義之實現。

本書之寫作目的，主要係為對本法有興趣之初學者、基層民眾、公務員與準備國家考試人員，撰寫之實用教科書，以實務見解作為如何正確適用本法之輔助案例。如讀者於閱讀後欲更進一步研究者，請自行參考所引用之文獻。惟筆者學識經驗均有限，立論缺失之處，敬請學者專家惠賜卓見。

本書之撰寫過程中，中正大學法律研究所公法組許凱傑研究生，在相關資料之搜集、分析與寫作等，提供許多寶貴意見，併此誌謝。

最後，感謝元照出版公司全體同仁之熱情協助，讓本書得順利完成出版事宜，謹致最崇高之敬意。



謹識於中正大學法學院

# 法規架構

## 行政程序法

### 第一章 總 則

( § 1~ § 91 )

第1節：法例 ( § 1~ § 10 )

第2節：管轄 ( § 11~ § 19 )

第3節：當事人 ( § 20~ § 31 )

第4節：迴避 ( § 32~ § 33 )

第5節：程序之開始 ( § 34~ § 35 )

第6節：調查事實及證據 ( § 36~ § 43 )

第7節：資訊公開 ( § 44~ § 47 )

第8節：期日與期間 ( § 48~ § 51 )

第9節：費用 ( § 52~ § 53 )

第10節：聽證程序 ( § 54~ § 66 )

第11節：送達 ( § 67~ § 90 )

### 第二章 行政處分

( § 92~ § 134 )

第1節：行政處分之成立

( § 92~ § 101 )

第2節：陳述意見及聽證

( § 102~ § 109 )

第3節：行政處分之效力

( § 110~ § 134 )

第三章、行政契約 ( § 135~ § 149 )

第四章、法規命令與行政規則 ( § 150~ § 161 )

第五章、行政計劃 ( § 163~ § 164 )

第六章、行政指導 ( § 165~ § 167 )

第七章、陳情 ( § 168~ § 173 )

第八章、附則 ( § 174~ § 175 )

行政程序法（以下簡稱「本法」），共分為8章，【88/01/15】立法院三讀通過、【88/02/03】總統公布、【90/01/01】施行，在施行前（【89/12/27】及【90/06/20】）與施行後（【90/12/28】），共三度增修（第8章「附則」）第174條之1，【94/12/28】則刪除第44條及第45條。

# 目 錄

## 序

## 法規架構

### 第一章 總 則

|                |     |
|----------------|-----|
| 壹、法 例.....     | 3   |
| 貳、管 轄.....     | 58  |
| 參、當事人.....     | 73  |
| 肆、迴 避.....     | 85  |
| 伍、程序之開始.....   | 87  |
| 陸、調查事實及證據..... | 89  |
| 柒、資訊公開.....    | 93  |
| 捌、期日與期間.....   | 103 |
| 玖、費 用.....     | 107 |
| 拾、聽證程序.....    | 108 |
| 拾壹、送 達.....    | 116 |

### 第二章 行政處分

|                |     |
|----------------|-----|
| 壹、問題意識.....    | 129 |
| 貳、行政處分之成立..... | 131 |
| 參、陳述意見及聽證..... | 159 |
| 肆、行政處分之效力..... | 169 |

### 第三章 行政契約

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 壹、問題意識.....        | 205 |
| 貳、行政契約之概念與容許性..... | 207 |
| 參、類 型.....         | 221 |
| 肆、行政契約之特別要件.....   | 230 |
| 伍、無效與範圍.....       | 235 |
| 陸、調整與終止.....       | 239 |
| 柒、履 行.....         | 244 |

### 第四章 法規命令及行政規則

|             |     |
|-------------|-----|
| 壹、問題意識..... | 253 |
| 貳、法規命令..... | 254 |
| 參、行政規則..... | 278 |

### 第五章 行政計畫

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 壹、問題意識.....        | 295 |
| 貳、概 念.....         | 297 |
| 參、類 型.....         | 302 |
| 肆、計畫形成自由與司法審查..... | 306 |
| 伍、計畫確定程序.....      | 308 |

## 第六章 行政指導

|               |     |
|---------------|-----|
| 壹、問題意識        | 323 |
| 貳、事實行為之概念與合法性 | 324 |
| 參、行政指導        | 330 |

## 第七章 陳 情

|            |     |
|------------|-----|
| 壹、問題意識     | 339 |
| 貳、意 義      | 340 |
| 參、方式與更正    | 341 |
| 肆、處理程序     | 342 |
| 伍、請 願      | 346 |
| 陸、陳情與請願之比較 | 349 |

## 第八章 附 則

|              |     |
|--------------|-----|
| 壹、不服之聲明      | 355 |
| 貳、職權命令之過渡條款？ | 358 |
| 參、施行日        | 379 |

## 附 錄

|           |     |
|-----------|-----|
| 一、行政程序法   | 381 |
| 二、政府資訊公開法 | 423 |
| 三、事項索引    | 431 |

# 第一章



## 總 則

- 壹、法 例
- 貳、管 轄
- 參、當事人
- 肆、迴 避
- 伍、程序之開始
- 陸、調查事實及證據
- 柒、資訊公開
- 捌、期日與期間
- 玖、費 用
- 拾、聽證程序
- 拾壹、送 達



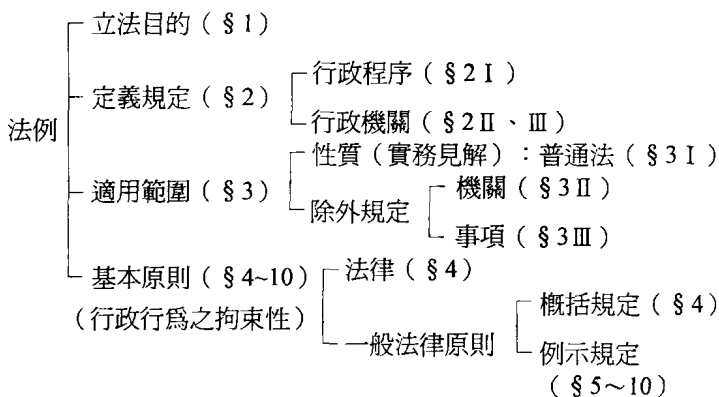
## 摘 要

本法第1章「總則」，共分為11節，自第1條至第91條，超過本法全部條文之半數。

包括法例、管轄、當事人、迴避、程序之開始、調查事實及證據、資訊公開、期日與期間、費用、聽證程序、送達。

## 壹、法 例

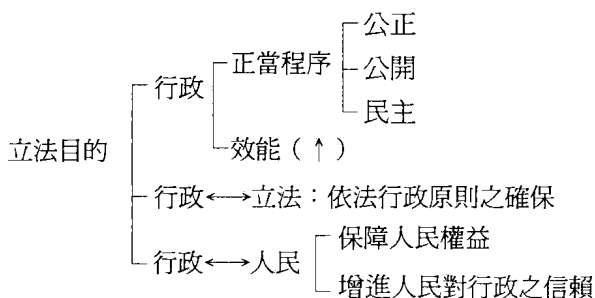
第1節「法例」（§1~10），可分為四部分：



### 一、立法目的

本法第1條規定：「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，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，特制定本法。」如下圖示：

#### 4 行政程序法



本法之立法目的，得區分三方面觀察：

#### (一)在「行政」方面

本法係使行政行為遵循公正、公開與民主之正當程序，<sup>1</sup>並提高行政效能：

##### 1. 遵循正當程序

正當程序，指行政行為應遵循公正、公開與民主之程序。

行政行為應遵循公正之程序，例如，本章第4節「迴避」（第32條與第33條）之規定等。

行政行為應遵循公開之程序，例如，本章第7節「資訊公開」（第46條至第47條）<sup>2</sup>與第10節「聽證」（第54條至第66條）之規定等。

行政行為應遵循民主之程序，例如，本法第4章「法規命令與行政規則」關於法規命令之提議與處理程序（第152條與第153條）之規定等。

<sup>1</sup> 湯德宗，〈行政程序法〉，收錄於翁岳生編《行政法》，2000年，第788頁指出，「行政程序法係規範行政機關作成決定時應遵循之『正當程序』」。

<sup>2</sup> 本法第44條及第45條關於資訊公開法制之條文，【94/12/28】總統華總一義字第09400212541號令公布刪除，詳後述。

## 2. 提高行政效能

針對提高行政效能，作為本法之立法目的，似容易引起質疑。然而，若將事前行政程序設備完善或由當事人參與，讓行政機關作成正確決定，則似可免除事後行政救濟之花費。<sup>3</sup>

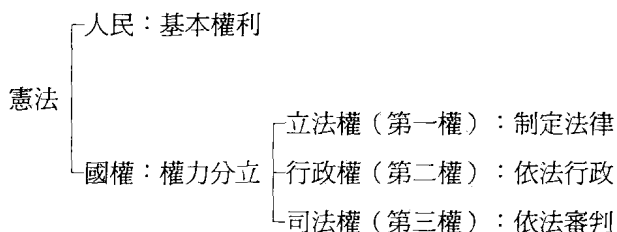
例如，本法關於行政程序之開始與調查證據採取職權進行原則（第34條與第36條）及行政計畫之確定裁決程序有集中事權效果（第164條）之規定等。

## (二)「行政」與「立法」之關係

確保依法行政之原則，主要係針對「行政」與「立法」之關係：

### 1. 「行政」與「立法」均為實現憲法而存在

從實現憲法之角度觀察，立法權（第一權）屬於第一次實現憲法之權力，因為立法權依據憲法之授權「制定法律」，提供行政權（第二權）與司法權（第三權）「依法行政」以及「依法審判」。由於行政權與司法權係適用法律，遂行其國家權力，因此稱為「第二次實現憲法」。<sup>4</sup>如下圖示：



<sup>3</sup> 湯德宗，〈行政程序法〉，收錄於翁岳生編《行政法》，2000年，第804頁以下。

<sup>4</sup> 黃俊杰，《行政法》，2005年9月，三民書局，第5頁。

## 6 行政程序法

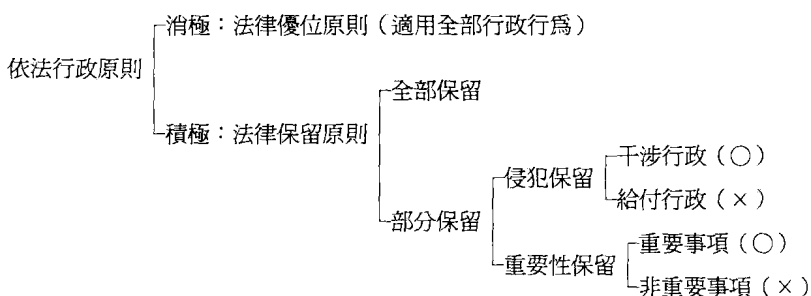
從權力分立與制衡之觀點，司法亦具有確保依法行政之功能，惟其係著重事後之監督。

### 2. 依法行政原則之內涵

依法行政原則，係支配法治國家立法權與行政權關係之基本原則，亦為一切行政行為必須遵循之首要原則，該原則最簡單之解釋，即本法第4條所稱：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」<sup>5</sup>

#### (1) 區分

依法行政原則之內涵，亦可稱為行政合法性原則，其得區分為法律優位原則與法律保留原則。<sup>6</sup>如下圖示：



<sup>5</sup> 最高行政法院（90判1549）指出：「公務人員考績法施行細則所定記2大過之標準，係依公務人員考績法所制訂，被告機關依該施行細則所定標準為處分之依據，亦無違背依法行政原則。」並參，高雄高等行政法院（91訴246）。

<sup>6</sup> 憲法施行前之訓政初期法制，已寓有法律優越及法律保留原則之要求，但有關人民之權利義務關係事項，亦得以未具法律位階之條例等規範形式，予以規定，且當時之立法院並非由人民直接選舉之成員組成。是以當時法律保留原則之涵義及其適用之範圍，均與行憲後者未盡相同。本案系爭之監督寺廟條例，雖依前法規制定標準法所制定，但特由立法院逐條討論通過，由國民政府公布施行，嗣後公布之憲法實施之準備程序，亦未加以修改或廢止，而仍持續沿用，並經行憲後立法院認為有效之法律，且迭經本院作為審查對象在案，應認為現行有效規範人民權利義務之法律（釋字第573號解釋）。

## (2)法律優位原則

法律優位（或「優越」）原則，係消極之依法行政原則，指所有之行政行為均不得牴觸法律，其對全部行政行為均適用。

此原則涉及法規範之位階關係，即下位階之法規（子法）不得牴觸上位階之法規（母法），且下位階之法規係以上位階之法規為法源，而上位階之法規則係做下位階法規之規範審查基準。

例如，憲法第171條第1項規定：「法律與憲法牴觸者，無效。」第172條規定：「命令與憲法或法律牴觸者，無效。」因此，憲法位階最高；法律位階次之；命令位階最低，即表徵法律優位原則（釋字第598號解釋）。

## (3)法律保留原則

法律保留原則，係積極之依法行政原則，指應有法律為依據才得為行政行為，惟並非所有之行政行為均適用。至於，針對何種事項應以何種規範層級加以規定，稱為「法律保留之層級」。<sup>7</sup>就此，釋字第443號解釋指出，並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障。惟何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，則與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異。<sup>8</sup>

<sup>7</sup> 關於「法律保留之層級」之建構，吳庚，《行政法之理論與實用》，2005年9版，第102頁至第104頁；陳敏，《行政法總論》，2004年，第157頁至第158頁；李建良，〈行政法之基本原則〉，收錄於李建良、陳愛娥、陳春生、林三欽、林合民、黃啟禎合著，《行政法入門》，2006年，元照出版，第80頁。

<sup>8</sup> 釋字第559號解釋則區分「人身自由」與「財產權」，謂：「基於法治國家之基本原則，凡涉及人身自由之限制事項，應以法律定之；涉及財產權者，則得依其限制之程度，以法律或法律明確授權之命令予以規範。惟法律本身若已就人身之處置為明文之規定者，應非不得以法律具體明確之授權委由主管機關執行之。至主管機關依法律概括授權所發布之命令若僅屬細節性、技術性之次要事項者，並非法所不許。」

憲法保留事項，例如，關於人民身體之自由，憲法第8條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制（釋字第166號、第251號、第384號、第392號解釋）。

絕對法律保留事項，係國會保留之範圍。例如，剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，於符合憲法第23條之條件下，應由國會制定（形式意義）法律之方式為之（最高行政法院94判566）。<sup>9</sup>

相對法律保留事項，指涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則（釋字第570號解釋）。<sup>10</sup>此外，關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權

---

<sup>9</sup> 例如，(1)軍人於如何必要情形下始得外職停役轉任文官，及其回役之程序，均涉及文武官員之人事制度，應由法律直接規定（釋字第250號解釋）；(2)保險金請求權之消滅時效，應以法律定之，屬於憲法上法律保留事項。蓋時效制度不僅與人民權利義務有重大關係，且其目的在於尊重既存之事實狀態，及維持法律秩序之安定，與公益有關，須逕由法律明定，自不得授權行政機關衡情以命令訂定或由行政機關依職權以命令訂之（釋字第474號解釋）。

<sup>10</sup> 例如，(1)對營造業者或保險代理人、經紀人及公證人等從業人員違反義務行為之裁罰性行政處分，其處罰構成要件與法律效果，涉及人民權利之限制（釋字第394號、第402號解釋）；(2)限制役男出境與關於在台灣地區無戶籍人民申請在台灣地區長期居留得不予許可、撤銷其許可、撤銷或註銷其戶籍，並限期離境之規定，係對人民居住及遷徙自由之重大限制（釋字第443號、第454號解釋）；(3)對團體名稱選用之限制（釋字第479號解釋）；(4)對從事一定職業應具備之資格、許可營業之條件、營業須遵守之義務及違反義務應受之制裁，均涉及人民工作權及財產權之限制（釋字第404號、第510號、第514號、第584號解釋）；(5)或關於營造業之分級條件及其得承攬工程之限額等相關事項，涉及人民營業自由之重大限制（釋字第538號解釋）等，均應以法律或法律明確授權之命令始得為之。