



人民與政府間新均衡關係之建立

羅著《行政程序法論》評介

內政部警政署法制室主任、中央警察大學兼任副教授
官 政 哲



行政程序法論
羅傳賢著
五南 / 8909
ISBN 9571121932 / 平裝

法律是人類社會發展中的一項重要文明，也是推動文明的重要力量。法律並非虛構，而是與道德規範相因相成，由社會事實所產生之公共規範與人類的行動規範，用以支配人類思想、行為與感情的法則。但歷史上沒有一部完美的法典，而是以不完備的思想作為基礎，不斷配合時代演進與社會需求，以法律哲學為基礎不斷增補調整創造。

傳統行政法學之立法、行政、司法三權關係不明確，且國民主權原理與基本人權之關係未獲重視，造成立法權、行政權、司法權與國民主權原理之關係處於分裂狀態。因此國民主權原理空洞化，基本人權保障不周，對行政權之民主統制非常薄弱。

現代行政法學乃針對傳統行政法學加以增補調整與創造，以落實保障基本人權，使行政過程民主化，加強行政之正當法律程序，使行政活動符合民主精神與法治國思想。

我國行政法學之發展，由於深受威權統治與行政高權之官僚體制影響，承襲以權力行政為中心體系之德、日傳統行政法學思想，在法意識與法文化上，傾向重視實體，輕視程序之大陸法學，致使英國之「自然正義」與美國之「正當法律程序」的行政程序理

念，未能確立與發展，忽略事前、事中程序之保障，缺乏對行政過程之公開與行政法定程序之合理規範。

此外行政主體長期以來，基於統治權威與行政主權官僚思想，強調干涉與規劃功能，侷限於警察法式之思想，不重視國民主權之民主理念與程序正義之價值。致行政之民主化，現代化無法突破發展，政府與人民之信賴關係無由建立，深切影響政治之安定、行政效率之提高與國家之進步及社會發展。

德國學者康德曾言：「法律（非人類）所支配之處即有最佳的統治組織」此乃言法治優於人治，亦是法治國之基本思想。亦是對國家萬能之否定，認為國家權力若不受任何規範和限制，則人民之權利，自由將難確保，造成恣意的行政行為與濫權。

為保障人民之權益不受行政濫權之侵害，必須透過「正當法律程序」，以制約政府行使公權力不至流於恣意與濫權行為。而行政程序法之基本核心價值即在於堅持與踐行正當法律程序，實現程序正義之精神。

行政程序法之立法目的乃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。

就立法目的而言，行政程序法具有政治與行政的意涵與目的，符合當前推動政府再造的目標與價值，亦即著眼於提高政府效能，調整政府與人民之角色關係，符合國民主權原理，增進人民對政府之信賴關係，達成提升國家競爭力之目標。

回顧二十世紀中，1970 至 1980 年代，自由



化與民主化思潮，使得世界各國政府均共同面臨政府治理模式改變的巨大挑戰，即人民與政府關係的根本改變與人民要求建立「小而能」的政府。因此，1980 至 1990 年代，全球掀起政府再造的新政府運動，其中亦包括法制再造的推動。

民主思潮之下，政府行使統治權係基於人民的委託，而被賦予建構一套法律制度的責任，並運用行政控制以支配社會與經濟及政府的運作，行政程序法即此一法制基礎。故美國聯邦最高法院大法官克拉克 (J. H. Clarke) 於 1950 年宣稱：「行政程序法是目前及可預見未來，在法律領域中最重要的法律。」

美國威斯康辛大學教授多納·凱梯 (Donald F. Kettl) 指出「全球政府正積極尋求建立一種新的均衡關係，即人民要求政府的公共服務、資源運用、服務機制等效能的提高；尤其關鍵的是政府與人民之間新的均衡關係之建立。」

1999 年元月於美國舉行之「21 世紀政府再造全球論壇 (A Global Forum on Reinventing Government) 更以」進入 21 世紀資訊時代中，如何建立人民政府的信心與信賴關係及提升政府服務效能一為主題。美國前副總統高爾親自主持上述會議並指出：「政府爭取與維持民眾的信任關係將可引導 21 世紀全球經濟的繁榮發展。而誠實與效能的政府更是建立民眾信賴與民主社會所不可或缺的絕對必要條件！未來能夠享有 21 世紀經濟強勢的優勢國家必須是民主化與具有效能的政府，且必須能獲致人民強烈支持的政府！」

因此行政程序法之制定與實施亦是推動政府再造與建構民眾信賴關係，建立小而能政府之重要的法制基礎。

國內對英美行政法學之研究，風甚並未興盛，極待積極探究之問題仍夥。

羅傳賢博士曾任基層警察機關、監察院、行政院新聞局，現任立法院法制局局長，對行政法制之實務運作與體驗相當豐富。大學、研究所研讀期間即專攻行政法學之鑽

研，1983 年負笈美國杜蘭大學法學院 (School of Law, Tulane University) 研習公法制度，追隨知名教授歐沙魁 (Dr. Christopher Osakwe) 學習美國行政程序法，獲法學碩士，並著有《美國行政程序法論》一書，為最早引進美國行政程序法之少數學者之一，適時提供學界研究行政程序法之重要參考。此後復攻讀於國立政治大學博士班亦以「行政程序法」為研究主題，並以《行政程序與民權保障—從美國行政法制經驗論我國行政民主化》為博士論文，在行政法學權威學者城仲模教授指導之下，獲益頗深，對行政法制研究鑽研更為精進。

1993 年復撰《行政程序法基礎理論》一書，經五南圖書出版公司出版，成為行政程序法立法過程中之重要參考資料。羅博士近著《行政程序法論》一書係融合其歷年來研究成果與結合行政程序法基礎理論及立法院議案關係文書中行政程序法之立法理由等部分，重新整理編撰而成。羅君新書對行政程序法架構體系之法理淵源，基於西方正當程序、民主行政、資訊公開的原理，以及現行有關條文的立法理由，敘述清楚，條分縷析，層次井然，體系完整，理論與實務兼顧。當茲國人關注民主法治，保障人權及施行行政程序之際，羅君新書之出版，將對行政程序法之實施與發展及對行政民主文化轉型，灌輸公務員依法行政與民主行政之理念具有積極的貢獻與參考價值。

行政程序法的制定，係屬於國家行政體制的轉型，其規範之範圍頗廣，涵蓋所有公權力行政行為，對行政民主化、參與化、公開化、週延化與對人民基本權利將有更具體保障，對行政文化與國家社會的「威權轉型」及政府再造運動的深化更有催化作用與安定的功能。因此，行政機關尤須加強對公務人員的教育訓練與民主觀念的轉化，以確立人民對政府的信賴關係與塑造新的行政文化，羅傳賢博士著《行政程序法論》正可提供此一及時之需。