



評湯著《行政程序法論》

國立中正大學法律學系助理教授
吳信華



行政程序法論
湯德宗著
元照 / 9001
ISBN 957033262 X / 精裝

法治國家原則概念，在經由諸多前輩的努力下，今日不論於法律學界或行政實務上，均已成為一個眾所熟悉、並且也知所遵循的一個重要原則。法治國家原則的一個基本要求，也就是希望以「法」一而不是「人」一來治理國家，亦即讓國家的行為都能夠在「法」的架構下行事，使人民權益能獲得保障。因此法治國家行為的內涵之一即是要求國家行為應公開透明，使人民有可預測性而知所當為。

國家的行為主要指行政行為、立法行為以及司法行為（法院的裁判）。依上述說明，這些行為在作成時都必須符合法治國家原則「正當程序」的要求。相較於國家的立法行為有立法程序的相關規範（例如立法院職權行使法、立法院議事規則等），司法行為更早有相關規定（如各種訴訟法律），尤其和人民日常生活息息相關的行政行為，也不應該只是基於行政上便宜性或現實性的考量而產生，而更應該要有程序法律來規範行政行為的作成。對民國八十八年一月十五日立法院通過、民國九十年一月一日施行的行政程序法（共八章，175條，民國89年12月8日復增訂第174條之一），正可以說是落實法治國家原則的一個最直接具體的表現。

關於行政程序法的一個基本概念，也就是現在國家（行政機關）在作成「行政處分」、「行政契約」、「法規命令」、「行政規則」、「行政計畫」、「行政指導」以及「陳情」等各種行政行為時，必須遵循一定的程序（參見行政程序法第二條），而行政程序法，就是規定這些程序的法律。這部法律的施行，如同本法第一條所揭示的，乃是在於使行政行為遵循公正、公開與民主的程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，而能增進人民對行政的信賴。

似乎沒有一部法律在立法過程中，自學界研擬時起以迄立法完成，歷經如此久遠的程序，聚集如此多學界的菁英共同努力（參照民國79年的學者版草案-見本書第4頁註4）；而即將施行時各機關在因應上復如此慎重，各單位為不計其數的準備工作，吾人幾可言法律學界與實務界因此部法律的施行而全面備戰。此種情形雖未必空前絕後，恐怕亦絕無僅有了。這部法律不僅對行政實務界產生重大的衝擊，甚且對學界本身也是一項高難度的任務，因為面對這樣一部如此重要的新的法律，學者們必須也抱持著學習的態度開始因應，否則不足以面對各界紛沓而來的挑戰。在此種情形下，本書作者湯德宗教授以其當初身為行政程序法學者版草案的參與人，甚至其後在實際的立法過程中亦多方為幕後的推動工作，在行政程序法施行前即撰寫相關文章提供各界參考，現並彙整成冊而成本書，無異對身處迷宮的學術界與實務界，提供了一個絕佳的參考資料。

本書《行政程序法論》，乃作者於各法學專業期刊所刊載的八篇文章的集結，這些文章



雖是就各專題而為深論，但彙集成冊更見其關於行政程序法的體系。由作者對本書體系的編排可知，前四篇：第一篇《論行政程序的正當程序》，第二篇《論行政程序法的立法目的》，第三篇《論違反行政程序的法律效果》，第四篇《論行政程序法的適用》，乃是關於行政程序法的基礎說明，類似「總論」的地位；後四篇：第五篇的《論公務員不利人事處分的正當程序》、第六篇《論行政立法之監督》，第七篇《論憲法上的正當程序保障》以及第八篇《論訴願的正當程序》，乃是就行政程序法的個別性問題更深入探討，如同「各論」的性質。現首先將各篇論述簡潔提出重點如下，以便利其他讀者先行建立本書的基礎概念：

第一篇《論行政程序的正當程序》，論及行政程序法的立法架構，及就行政程序法上「正當程序」內涵：「公正作為義務」、「受告知權」、「聽證權」及「說明理由義務」為一闡釋，並附帶論及本法施行的準備建議。

第二篇《論行政程序法的立法目的》，係就行政程序法第一條所揭示的「深化民主原則」、「貫徹依法行政」、「保障人民權益」、「提高行政效能」及「維護權力分立」加以闡釋，以彰顯本法作為「行政程序基本法」的意義。

第三篇《論違反行政程序的法律效果》，首先介紹「程序違反」的概念，並在行政程序法對此多未明文規定其法律效果的情形下，以類型化的方式，論證不同行政行為違反行政程序的法律效果，以填補法律闕漏所在。

第四篇《論行政程序法的適用》，就本法的適用主體、客體、適用順位以及不適用本法的例外情形等各面向予以論述，即係就行政程序法第二條及第三條為全面性的闡釋。

第五篇《論公務員不利人事處分的正當程序》，主要是對大法官釋字第491號解釋關於公務人員懲戒制度的相關規範，以正當行政程序的內涵予以討論，並就現行「懲戒」、「懲處」制度予以詳盡分析，再以「正當程序」

的內涵為基礎提出改進之道。

第六篇《論行政立法之監督》，乃是以各國行政立法監督的比較為基礎，論述行政程序法立法過程中「法規命令」及「行政規則」的立法構想。

第七篇《論憲法上的正當程序保障》，主要以憲法上「正當法律程序」的理念為基礎，闡釋大法官各釋字中的內涵，並深論憲法上正當法律程序適用相關問題。本文可謂「正當程序」憲法上基礎的論述。

第八篇《論訴願的正當程序》，以正當程序的各個內涵為基礎，論述本質上為「行政處分」的「訴願」，所應遵守正當程序的內容，釐清行政程序法與訴願法的適用關係。

在各篇的閱讀上，讀者若就前四篇精讀，當即可就行政程序法有基礎性的理解；而後四篇的閱讀，更可增進對行政程序法個別問題的判斷與功力。就本書作者在篇名順序的安排上，即依此順序體系而來。但若以另一角度觀察，筆者以為，在閱讀上或可為如下嘗試：首先如果要對行政程序作為一個憲法上正當程序內涵的衍伸有所認識，實應就第七篇《論憲法上的正當程序保障》先行閱讀，以了解行政程序法的憲法基礎。但本篇處理上較為深奧，恐不適合入門者，留待較後順序亦屬無妨。而對行政程序法的一個基本問題，亦即「為何要有」行政程序法、其重要性何在等產生疑問者，則建議首由第二篇《論行政程序法的立法目的》作為開端，以對行政程序法有一初步的認識。然後再行就第一篇《論行政程序的正當程序》，以明瞭「行政程序法」這部法律所包含的正當程序內涵；接著進行第四篇《論行政程序法的適用》，以理解行政程序法在適用上的問題（何人適用，如何適用，例外情形等），最後以第三篇《論違反行政程序的法律效果》，作為段落的結束。當然，這樣的一個閱讀順序，只是筆者的個人心得，作者以上述各篇名為本書的順序安排有其深切之用意所在，筆者於此亦僅係提供個人意見以供讀者參考。



至於本書的一個特點是，行政程序法作為一部程序性規定的法律，即容易如其他程序性法律之規定般，其中必然有許多技術性、細節性的規定，不易以學理加以論述，而容易淪為單純適用上的技術性法條。但本書作者在諸多相關條文的論述中卻能以學理將之說明，賦與該等法條新的生命，使讀者更能明瞭行政程序的精義所在。例如各種法律第一條多揭示本法的立法目的，文字上常流於官樣文章，幾成口號，行政程序法第一條亦不例外（使行政行為遵循公正、公開與民主的程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，而能增進人民對行政的信賴），但本書作者卻能以詳盡的學理說明本法上述的立法目的（見本書第二篇，第四十九頁以下），使讀者在閱讀後能真正體會本法之重要精義所在，作者功力可見一斑。

除此之外，筆者認為本書作者在處理問題的另一個特色是，在現今公法學幾以德國走向為主流、且多為教義式（dogmatisch）論述的今日，作者在相關問題的處理上並不會只有枯燥的理論，而是以平易近人的用語為學理的闡釋，但又能切合實務而為清晰的說明，復未失其學術文章應有的內容與架構。此種文風於本書中處處可見。而實則若對作者其他文章亦有涉獵者，對此種處理問題的方式當不陌生，由此顯見作者在問題處理的思惟與方式上，已脫離單純外國學說的擷取引用，而轉化為本土性重點與思惟的論證。此種寫作方式看似平凡簡單，但若有真正從事學術性的文章的寫作者，即知此實非易事。此外，本書作者在相關複雜問題的處理上，多方運用圖表而為說明，使問題清楚呈現，讀者亦易於架構整體的思惟。而本書在書末並附上了完整的「事項索引」以及「案例索引」，使全書體例更為完整；而另一個更有特色的地方是，書末所附行政程序法及訴願法的法條，在條文旁附上該條條文在本書出現的頁數，以使讀者能方便查閱，增進本書利用，乃為國內相關領域書籍所少見，由

此亦可見作者的用心。

而如果說要吹毛求疵，認為本書有什麼缺失的話，筆者以為，本書對於初學者、或是對公法相關學理並無基礎的讀者而言，其實質內容可能並不十分容易使人理解。因為本書是專論式文章的彙集，著重在行政程序法其中若干重要問題的深入論述，因此對行政程序法的全部條文並無法為全面性地介紹，讀者閱讀起來或則整體感覺意猶未盡、或則對若干問題感覺過於深入，而難以融入作者所要表達的意境。但就此種情形而言，原先即應非作者欲達成的寫作目的，因為作者在另一篇大作《行政程序法》（收錄於翁岳生主編《行政法 2000》，翰蘆圖書公司，2000年3月二版），對行政程序法即有全面整體性地介紹，初入門者可就此篇大作先行閱讀，而本書乃是就行政程序法中的若干爭點問題加以深入探究，因此如果讀者認為只是想要以這本書的閱讀達到對行政程序法基本概念的全盤理解，恐怕會有所誤差，這應是讀者在閱讀本書時必須先有的一個認識。

身為本書作者的後輩，同時也不是行政程序法的專門研究者，實則本無資格為此導讀與短評。但既為相關學術工作者，同時亦兼具讀者的立場，深覺有此義務，更是一種榮幸，將此一部精典的書籍推薦給其他讀者，尤其是對此一部重要的法律想要有深入理解的法律人，抑或其他行政實務工作者，本書確實提供了一個對行政程序法律的深入的論述，值得再三品味。

從湯德宗教授此一《行政程序法論》中，對行政程序法的中心思惟——一個「正當行政程序」的建立，作者不厭其煩地在書中多所闡釋其法律上的地位及重要性，對於一個維護正當程序的苦心，細心的讀者當有所心領神會。尤其正值國內對核四問題爭論不休之際，配合參照大法官對核四爭議所作出的釋字520號解釋，以及國內各界對此問題的解決態度，本書所揭示的正當程序理念，確值吾人有所惕勵與深思！

