

目 錄

第一章	緒論	5
第一節	研究動機與目的	5
一、	研究動機	5
二、	研究目的	6
三、	重要名詞界定	7
第二節	研究方法	11
一、	文獻探討方法	11
二、	比較分析法	12
三、	研究架構	12
第三節	研究的範圍與限制	13
一、	研究的範圍	13
二、	研究的限制	13
第二章	行政行為	15
第一節	行政與行政作用	15
一、	行政的種類	16
二、	行政的特性	17
三、	行政作用意義	18
四、	行政作用的範圍	19
第二節	行政行為與事實行為	20
一、	行政行為的義涵	20
二、	行政行為之分類	22
三、	事實行為	25
四、	行政作用與行政救濟	27
第三節	行政行為之法律原則	30
一、	行政行為之一般法律原則	30
二、	行政程序法之行政行為原則	33

第四節	行政行為與行政倫理	35
一、	倫理的意涵	35
二、	行政中立與行政倫理	35
三、	公務員倫理行為之一般原則	36
第三章	公眾參與與行政行為	39
第一節	公眾的概念	39
一、	公眾與行政行為關係	40
二、	公眾參與的個人功能	41
三、	個人參與公眾事務的調適	42
第二節	參與的形式	42
一、	資訊的獲得	43
二、	參與形成	43
三、	參與決定	46
第三節	公眾參與行政程序的效用	46
一、	保障基本權利	47
二、	協助達成行政目的	47
三、	促進公共利益	47
第四節	民意與傳播媒介	48
一、	議題與民意	48
二、	大眾傳播媒體對民意的影響	57
第五節	公共政策與民意	58
一、	公共政策的意義	58
二、	公共政策之形成	59
三、	政策制定之公眾參與	61
四、	公共政策之民意模型	63
五、	公眾參與公共政策制定的法制化	64
六、	公共政策過程與意見溝通之探討	65
第四章	行政程序法之行政行為之公眾參與	69
第一節	程序正義	70

一、	正義的觀念	71
二、	正義與程序	72
三、	行政正當程序的要素	72
四、	行政程序法正當程序之規定	74
第二節	行政程序法的功能	82
一、	意義之功能	82
二、	比較法之理論層次之功能	83
三、	實務上之功能	84
四、	行政程序法之功能	85
第三節	行政程序法適用範圍與對象	85
一、	行政程序法的適用範圍	85
二、	行政程序之當事人	89
第四節	行政行為之公眾參與	92
一、	行政處分	92
二、	行政命令之訂定	95
三、	行政計畫	101
四、	行政契約、行政指導及陳情之公眾參與	104
第五章	結論	107
第一節	研究發現	107
一、	透過程序正義以達到實體公平正義	107
二、	公眾參與調和機關、團體及社會大眾的利益	107
三、	參與式行政之改革	108
第二節	建議	109
一、	慣例化行政之追循	109
二、	行政行為決定程序與實體並重	110
參考書目	111

圖目錄

圖一	行政行為體系	21
圖二	土地徵收程序流程簡圖	44
圖三	都市更新办理流程簡圖	45
圖四	行政程序法制定目的	69
圖五	正義第三種模式	72
圖六	行政處分之公眾參與	94
圖七	制定法規命令之公眾參與流程	100
圖八	行政計畫確定程序之公眾參與	103

表目錄

表一	行政程序法之行政行為原則	34
表二	公眾與其他相關名詞區別	40
表三	行政程序法送達對象與送達方式	77
表四	行政程序法對行政行為聽證之類型	81
表五	行政行為之公眾參與對象	91
表六	行政程序法「法規涵義」表	97

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

過去在傳統的公共行政主要由幾個概念所形成，首先是威爾遜(Woodrow Wilson, 1887)和古德諾(Goodnow, 1900)所提倡的政治與行政分立(Politics-administration dichotomy)和文官中立(neutral competence)的觀念，主張文官政治中立的體制，以及文官的任務在執行政治指導者之決策¹；其次是韋伯(Max Weber, 1864-1920)官僚制度的層級節制與法規命令，及專業分工與永業化並可能做到結果平等的文官體制²。傳統的行政系統雖然在過去數十年來有效的提供政府管理制度，但是當政府無法滿足人民愈來愈高的期望，尤其在全球經濟體系逐漸形成，而經濟成長遲緩、發展變得不確定時，提高行政效率、實現社會公平正義的行政革新以改善政府職能，成為當今政府的首要課題。

在資訊發達的多元社會，政府統治的正當性及施政計畫的推展，需要獲得人民信任和支持，才能對環境系絡變化有效的因應，就政策本身對政策執行力的影響而言，經由社會大眾或標的人口參與政策的制訂過程，以反映人民的意見並協助規劃解決方案，其所制訂政策較能合乎社會期望並得到支持與配合，而行政程序法(Administrative Procedure Act)是規範行政機關作成行政行為之過程中所採行的步驟與方法，包括行政處分作成前的準備程序，行為要件及作成之形式所必須遵行的一定程序之法律，以規範行政機關與民眾間的互動，增進溝通互信，減少抗爭對峙，其目的「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴。³」

¹ 威爾遜於 1887 年發表一編名著「行政的研究」(The study of administration) 強調行政與政治的屬性不同應於分離；古德諾也認為：「政治是國家意志的表現；行政是國家意志的執行。」。從政治的觀點來解釋行政，係將行政包含在政治之內，行政官僚系統在忠實的執行代表國家意志，參見張潤書，行政學。台北：三民書局，1995 年 8 月，頁 1-2。

² 韋伯所建構的合法理性的官僚制度，在結構方面強調專業化、層級節制、永業化和持久而龐大的官僚組織；在程序方面則強調理性、形式主義、依法行政及嚴明的紀律。

³ 參見行政程序法第一條。

行政程序法典化，由於各國國情互殊，難於相互參採比照而發展較遲，為提高行政效能保障人民權益，行政程序法之制定仍為各國法制努力的目標。我國在民國八十八年一月十五日立法院第三屆第六期第十五次會議通過「行政程序法」，於民國八十八年二月三日公布並自民國九十年一月一日施行。行政程序法要求行政機關於作成決定前履行一定的程序，其主要功能首先是規定諮商、聽證及適當行政程序，提高行政決策的正確性。其次為促使行政權的公開化，以保障人民權益。第三，強化公眾參與的功能，祛除「黑箱作業」的疑慮，使民眾容易接受政府政策。第四，讓利害關係人表達意見，提高行政機關的政治責任程度。行政程序法在某種程度上具有行政法總論法典化的意義⁴，行政機關在做成行政決定時，除了依據法律規定或本於職權逕為形成外，對關係人民權利義務具體事項，應給予相對人及利害關係人聽證或陳述意見的機會。尤其是行政機關擬訂法規命令時，應於政府公報或新聞紙公告周知，並受理人民陳述意見。行政程序法的施行，對行政機關作成行政行為決定過程，將發生某種程度改變與衝擊，人民對於本身權利的維護及公共利益的主張，在行政程序法關於公眾參與行政決定過程法制化後，實際成效有賴於行政機關及人民之正確體認與調適，以建立行政機關與公眾間良好之互動關係。

二、研究目的

在民主國家的政府施政措施，強調政策是民意的直接表達，決策者的政策是基於多數人民的選擇，因此，在日常生活中人們所共同關注的議題，就是政府應當重視的問題，問題一旦進入政府部門，業務主管單位就必需謀求妥適的處理，並擬訂計畫方案據以執行，以滿足社會大眾的需求或有效的解決社會問題。不過，當政府的政策計畫構想推出後，如果一般民眾與政府部門認知上的差距，或是利益、意識主張的不同，就會有不同的解讀和評價，要消弭這些問題就有賴社會大眾共同參與。有關人員參與政治事務的看法，有認為每個人都可以經由教育與學習及經驗的累積，做出理性的判斷以合乎本身的利益，不過也有認為關於公眾事務並不是每個人都有興趣甚至不瞭解，尤其在面對複雜或是前瞻性的問題，往往是經由社會上某一少數之菁英份子的倡導及闡述，才會

⁴ 蔡茂寅等著，行政程序法實用。台北：學林文化事業有限公司，2001年10月，頁8。

對問題知覺到問題的重要性⁵，所以主張「民主」參與是一種制度設計，以使一般民眾也能參與公共政策的制定。

政府執行政策方案之目的在增進國家利益、滿足社會大眾之需求，行政程序法乃在規範行政機關作成各種決定時，應依正當法律程序，期使當事人及其利害關係人受到公平、公正的待遇，其中包括當事人或利害關係人有即時受告知，與其利害有關之事實及決定的權力，當事人得就不利決定陳述意見或進行答辯的聽證權、而且決定機關有公正作為的義務，做成之行政決定應該說明理由並告知救濟途徑。

我國為大陸法系國家，在行政法方面著重在實體法的規範，而行政程序法的實施，不但是行政程序的法典化，更意味著我國對行政程序正義重視的轉變，增加對人民權益保障，也開啟人民直接參與政策決定的正式管道。本文以公眾參與政策決定理論模式為基礎，結合公眾事務資訊擴散及民意形成與行政溝通，探究我國實施行政程序法，由政府機關行政決定過程的改變，以型塑公眾參與式的政府。

據此，本文的研究目的為：

- (一) 探討公眾參與政府制定公共政策的基本理論與行政程序法的內涵。
- (二) 瞭解行政機關之行政行為程序，促進行政機關公務人員及人民對行政程序法施行之調適，進而建立彼此間良好的互動關係。
- (三) 從行政程序法規範，探討公眾參與行政行為決定過程之時機與事項，以強化行政機關對公共利益及個人權利的保障。

三、重要名詞界定

(一) 行政程序法

「行政程序」(administrative procedures)為行政機關作成行政處分或決定等行為的過程及手續，而行政程序法則為行政機關代表國家意思表示時，或

⁵ 一個問題經由倡導或大眾傳播媒體的報導，引起社會廣泛注意和興趣而成為公共論題(Issue)，再進入政府或制度問題，經過合法化程序形成政策方案，議題的設定並非集合大眾的意見，是從少數菁英份子「下向流至」(Flow Downward)一般社會大眾。

行使公權力(Public power)之程序所為規範之通則性法律⁶。由於各國的政治背景及國家體制不同，為適應多變而繁雜的行政事務，在行政作為的程序各有不同的特殊考量。因此，在對內、對外的決定或審查程序，多由行政機關個別規定甚或便宜行事。在民主國家為了保護人民權利、擴大公民社會參與，以及提高行政效率，並為將散見在各種法令規章的程序法典化，而制定行政程序法。

有關行政程序法(Administrative Procedure Act)的意涵，依內容涵蓋的廣狹可分為：首先是最廣義行政程序法，包括規範機關內部及其對外一切行政權行使，其次廣義的行政程序法，是指行政立法⁷、行政處分、行政契約、行政計畫等涉及人民權利之行政權行使，第三是指關於行政爭訟程序的狹義行政程序法⁸。一般而言，行政程序法是規範行政機關作成行政處分、行使公權力，所應遵循的一般性或特殊性的程序與方法的法律⁹。同時行政程序法也是行政機關的陽光法案，強化行政機關作成決定過程中，公眾參與的機制，使一般的行政過程能遵守標準化的作業程序¹⁰，除了能集思廣益，保障人民權益外，也能藉由充分意見表達、溝通、協調，使行政行為更具有其正當性，以減低將來執行的阻力。

制定行政程序法的理由，李宗勳先生歸納國內學者意見，制定行政程序法的原因或必要性有下列五點¹¹：

1. 實現人性尊嚴

人並非為他人實現一定目的的手段或客體，惟有以自我實現才能有尊嚴，行政程序的實現，使公務員與其服務對象透過溝通接觸，積極分享理念、建構共識，是維護人性尊嚴的具體表現。

⁶ 羅傳賢，行政程序法論，五南圖書，2000年1月，頁3。

⁷ 行政立法係指，立法機關委任行政機關，在法律的授權範圍內，制定具有拘束人民效力的法規命令，或行政機關逕行訂定拘束所屬機關及其內部人員的行政規則。

⁸ 羅傳賢，行政程序法論。頁3。

⁹ 行政程序以對外發生效力為區分，可分為行政行為成立步驟的事前程序，與行政行為完成後的爭訟救濟及強制履行的事後程序，我國對訴願、行政訴訟及行政執行已另訂法律，按行政程序法第三條規定：「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」，換言之，行政程序法係為規範「事前程序」的普通法。

¹⁰ 行政程序法內涵：1.是行政機關所適用的程序規範，與立法機關的職權行使及司法機關的行為程序法規不同；2.為行政機關行使公權力所遵循的規範；3.為事前所為外部行政程序之規定；4.為行政行為的基本通則。以上參閱羅傳賢，行政程序法論。頁4-5。

¹¹ 李宗勳，「行政革新」與行政程序立法之關聯，人事行政第一一三期，頁72-82。

2. 確保依法行政

建立行政機關作成行政行為前實踐一定程序之制度，以確保其合法性與正確性，並經由公開、公平的行政程序，達到法治與社會公平、正義。

3. 保障國民權利

行政程序的實踐，能防止行政機關恣意行為，保障民眾的利益，並有紓減行政爭訟功能。

4. 國民參與行政

在資訊公開、全面參與的原則下，行政行為經由聽證、研討、及說明會等，讓民眾瞭解政府行政措施，俾以獲取社會大眾的支持與援助。

5. 促進行政效率

統一分歧的行政程序規定，簡化行政行為，進而提升行政效率與效能。

(二) 公民參與

依照盧梭民約論(On Social Contract)對政府的看法，他認為政治體有決定行動意志及執行該項行動的力量，決定行動的意志就是立法權，是屬於人民的；而執行的力量就是行政權，是由許多特別的行為所組成。政府是合法行使行政權力者，是人民與主權的媒介，其目的在溝通及執行人民的意志。政治學者伊斯頓(David Easton)的系統統理論(System theory)，把人民的需求和支持經由政治系統的轉換成為權威的價值分配，政府規劃公共政策主要在回應人民的需求與主導國家未來發展趨向，獲得人民的支持強度是政策成敗的重要關鍵，因此，要有效的推動政策就必需符合多數人的期望，在政府資源有限的條件下，要充份的滿足所有人的希望是有困難的，但是少數人的意見、弱勢群體權益的保障、關係社會整體利益，這些都是不容忽視的。因此，為了在政策議題的設定、計畫方案的規劃擬訂、及政策執行時，能廣納社會大眾意見，是將來政策執行成功的重要基礎。

一般而言公民參與公共事務，其範圍除了政治活動外，尚包括了社會經

濟、教育文化、法規制定、計畫方案¹²等，主要的途徑有透過投票、陳情、參加公聽會、說明會、協調會等，或是經由政黨、利益團體、甚至將具有共同利益者組織起來等方式，表達意見維護本身利益。

（三） 公共利益

公共利益(Public Interest)簡稱為公益，其概念具模糊性、抽象性、及不確定性而無法明舉界定，一般而言，公共利益是指某特定區域或國家共同的善(the good)，是肯定特定個人利益應在多數利益以下，公共利益是由個人利益轉引而來，但非個人利益的集結¹³。從政治學的角度而言，公共利益是政府超越私人利益以達到多數人受益的行動。就經濟學而言，則認為由政府所提供的財貨或服務，比私人更有效率。就社會學而言，公共利益就是指集體而非個人的受益行為，因為一般人仍然堅信人類生活的進步來自於彼此間共同利益的結合，也提醒政府部門的各項政策設計時都應該以公共利益為前題¹⁴。

法律上所稱公益，並非指統治團體或某特定群體之利益，亦非政治社會中各個成員利益之總和，而是各個成員事實利益，經由複雜交互影響過程所形成理想整和狀態，公益的內容包含社會秩序之維持和個人自由、財產之保障¹⁵，是屬於不確定的法律概念，必須透過解釋判斷過程使其內涵具體化，在多元社會必要時須透過討論才能形成共識。憲法第二十二條及二十三條關於基本人權保障與限制規定，人民自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障；為防止妨害公共策益或增進公共利益，必要時得以法律限制人民基本權利。民法第一百四十八條第一項亦規定「權利之行使不得違反公共利益」。在行政法概念中，行政機關之作為受法律及公益二大因素所支配¹⁶。由上述觀之，我國在法制上基於促進公益之需要，法律得對私益予以必要之限制。

¹² 依行政程序法第一百五十二條規定，法規命令之訂定除由行政機關自行草擬外，並得由人民或團體提議為之，同法第一百五十五條規定：「行政機關訂定法規命令，得依職權舉行聽證。」；同法第一百六十三條規定：「行政計畫有關一定地區土地之特別利用或重大公共設施設置，涉及多數不同利益之人或多數不同之行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序」。

¹³ 吳定等編著，行政學（二）。台北：國立空中大學，2000年1月，頁606。

¹⁴ 前指註，頁608-612。

¹⁵ 吳庚，行政法之理論與實用（增訂六版）。台北：三民書局，2000年9月，頁61-63。

¹⁶ 前揭註，頁61。

(四) 個人權益

權利在西方國家 Right 含有「正直」、「應當」的意思，「個人權利」(Personal Rights) 原本是蘊含著客觀的「我應當做件事，因為這是正確的」意思，是評量個人行為的尺度。不過權利的內涵隨著時代的改變，從生命權、自由權、財產權到公民權、社會權，並擴充到團體權與環境權，所以現在我們所說的權利，通常是指主觀的「我可以或應當獲得，因為那是我應該得到的」，對個人權利的保障也逐漸演進為普遍的基本人權，在法制國家中法律賦予的權利，是受到保障可以請求公權力排除侵害的權利。

權利為在法律上所得主張其利益的意思力量¹⁷。在個人權利高漲的多元社會裡，為了要保障個人的權利不任意受到侵害，經由審議式民主¹⁸ (Deliberative democracy) 的溝通、討論、或協商結果，就成為社會大眾所共同認定的基準。政府對個人具體權利的保障，可分為使個人不受侵犯如人身自由、言論自由等的消極權利，與政府應採取積極作為，使人民享有維持基本生活條件、受國民教育等的積極權利。我國憲法關於人民權利分為平等權、自由權、受益權、及參政權等四大種類。對人民權利的保障憲法第七條至第十八條以憲法保障為原則，並於第二十三條兼採間接保障主義¹⁹，依位階理論法律、命令均不得牴觸憲法，法律、命令與憲法牴觸者無效。

第二節 研究方法

一、文獻探討方法

本研究以公共政策制定理論，社會參與政策形成、行政程序法等學說論著專書、期刊報導、學位論文、研究報告、報章雜誌相關報導評論等相關的文獻資料。同時以我國實施的行政程序法規範及行政部門與社會大眾為對象，蒐集相關因應措施規定、社會反應報導、相關文獻資料，以及一般具思考性、創造

¹⁷ 管歐著，法律類似語辨異。台北：五南圖書出版公司。1997年2月。頁363。

¹⁸ 審議式民主是經意見表達、理性溝通及公開自由討論，以尋求解決某一議題的方法，也就是在權利訴求出現衝突時，個人權利將受到限縮，以成全多數者的權利，這種具備正當性的民主程序，是自由權利的對立與衝突時的調節機制。

¹⁹ 我國憲法增修條文第十條，將對經濟發展及中小企業保護、婦女及身心障礙者保障、與原住民的地位及政治保障等，亦列為特別的權利之保障範圍。

性文章做整理分析，從不同背景的時代發展學說、法令規章、政府資料、與實務相互分析比較與驗證，以探討政策制定施行成敗可能原因，以供行政部門施政與知識應用的參考。

二、比較分析法

使用以往研究或其他問題有關資料，與現代相互比較，用以分析或解釋事件過去、現在發生原因所在，進而希望能做為未來的參考。因此，除了文獻分析之外，在有施行行政程序法的國家的經驗、實施內容，及其發展趨勢做為我國現階段及未來改進的鑑鏡。

三、研究架構

對社會共同關切的公共利益議題，公眾如何參與或影響政府行政機關的作為，是本文關懷的重心，不論是國家體制為何，政府都被賦予建制機構以有效的治理國家事務，同時國家也是社會和經濟的支配者，為人民謀福祉成為責無旁貸的責任，雖然傳統的行政系統存在了幾十年，在各方面都有極為成功的表現²⁰，但是在全球經濟體系逐漸形成的環境變遷下，過去政府的「國際化」思維為「全球化」所取代，政府龐大的組織體系也在「小而美」的要求下，發展出「市場式政府」、「參與式政府」、「彈性化政府」及「解制式政府」，然而四個新的治理模式中，都各自蘊含著公共利益的概念，換言之，促進公共利益是當今政府施政的最重要的部分，政府採取的任何政策或計畫方案，都先要考量對社會大眾是否有利，而不是急於對現存制度的變革²¹。

本文從行政行為分類解析瞭解其內涵，及一般的法律原則規範；從公眾參與的功能，及公眾參與的角度來看人民基本權保障與公共利益的實踐，並以我國行政程序法的內容來檢視，公眾參與行政行為決定對行政機關作為之影響。

²⁰ 許道然等譯，政府未來的治理模式(B. Guy Peters, *The First Edition Future of Governing: Four Emerging Models*)。台北：智勝文化事業有限公司，2000年7月，頁23-24。

²¹ 前揭註，頁29-35。

第三節 研究的範圍與限制

一、研究的範圍

政府除了依據國家政策綱領擬定施政計畫做為國家未來整體發展指導方案外，如果在社會上發生大家所共同關心的問題，使人們感受到需求不能滿足或是對現存問題亟待解決，就會引發大家的關注從而提出各式各樣的解決看法，如果問題具有普遍性，同時又是落在政府的權責範疇內，那麼政府機關就應該做出解決方案措施以回應人民的需求，從問題的發生、政策擬定、合法化、及執行過程中，政府機關總是居於主要關鍵的地位。因此，本論文乃以我國行政機關為主要探討研究對象。

其次，在我國關於人民權益的施政計畫中，如都市計畫、新市鎮的開發、或是環保設施的興建等，在規劃初期就舉開相關的說明會，一方面讓民眾能瞭解政府將來的計畫，也讓利害關係人有表達意見的機會，這種溝通及參與在行政程序法施行後，更能普遍的適用於一般法規擬定及計畫方案之規劃。換言之，行政程序法的制定，是將以往在個別法規的相關規定歸納整合並予以擴充適用。所以，本研究將社會大眾參與政策擬定理論綜合，並以行政程序法規範為研究的主軸，以使理論與實務相契合，並期能從實行中得到經驗，做為行政機關及社會大眾的參考。

二、研究的限制

本文係屬規範性的研究，藉由書刊對即將實施的新頒法制規範的探討文獻資料，以隱喻的邏輯思維方式，運用「文獻探討」的方法，經由對公共政策議題形成、政策規劃模式等相關理論模式為基礎，結合公眾事務資訊擴散及民意形成與行政溝通，探討政府決策過程、方式的改變方向、及以行政行為的正當程序對決策民主化的影響。

本文研究的限制主要有：

(一) 關於行政程序的規定，由於各法規目的的不同而有差異，行政程序法

實施後仍需相關法規的配合修訂才能彰顯其對行政機關作成行政行為之影響。

- (二) 我國行政程序法於民國九十年一月一日開始實施，所以對政府部門政策決定及決策民主化所造成影響，仍有待實施後經歷較長時間的檢證，本研究僅就法律規範方面予以分析探討。

第二章 行政行為

國家是一定區域內所有人、生存資源的生活共同體，其主要任務在讓國民服從，控制社會潛在暴力，防止可能過激行動，並監督經濟生活安排財富的流動，及參與精神生活。在政權更迭體制改造，其施政重心與風格各不相同，但是國家的主要任務幾乎是不變的，只是統治的手段不斷的改變而已。

在國家設置行政機關的主要目的，在使其能發揮職權推展各項業務²²，亦即以各種形式的動態行政行為，來達到統治國家與增進全體國民福祉。

行政作用(Administrator action)為各種行政行為的總稱，也是行政機關行使職權所為的一切活動，行政執行權則來自立法機關所制定的法律²³，行政法對行政作用或組織機關的規範，其主要任務消極的在限制行政機關以免侵害人民的自由，也積極的作為行政機關行動的標準，以達到福國利民的目的²⁴，基於上述可知，行政行為在保障人民權利的規範前題下，具有滿足及回應人民需求，並著重以公權力達到社會公平、正義的功能。

第一節 行政與行政作用

本論文探討行政行為前，首先將行政一詞予以說明，在行政學所討論的行政並非僅指政府的行政部門所管轄的事務，而是指整個政府各公務機關推動政務所採取的一切作為²⁵。行政的意義可從政治觀點而言，行政與政治是相互包含的，行政的本質就是政治問題，同時政治問題也必須考慮行政的事實與情況；從管理的觀點來看，要提高政府機關績效、達成組織目標，必須注重效率與成本的科學管理觀念；另外政府機關公共政策的制定、執行與評估的活動即為行政，公共政策與行政是一體二面不可分割的²⁶。吳定教授認為行政是指政府或公共團體的組織與人員，透過政策運作過程，採取各種管理方法，處理與公眾有

²² 張家洋，行政法。台北：三民書局，1993年4月，頁537。

²³ 吳庚，行政法之理論與實用（增訂第六版），2000年9月。頁77。

²⁴ 林紀東，行政法（三版），三民書局，69年7月，頁291。

²⁵ 吳定等編著，行政學（一）。台北：國立空中大學，2001年6月，頁5。

²⁶ 前揭註，頁6-12。

關的事務，完成政府機關任務與使命的所有活動²⁷。簡言之，凡政府機關或公務機構，如何使公務有效的加以推行，即是行政²⁸。

一、行政的種類

行政依不同的區分標準可分為下述幾類：

(一) 依行政行為所適用法規為公法或私法性質，可分為公權力行政與私經濟行政²⁹。

1. 公權力行政

公權力行政又稱「高權行政」，為國家或自治團體基於統治權地位，依據公法規定所為之各種行為，所強調者是統治者與被統治者之間的「上下秩序關係」，其特徵為經常以一般抽象的命令或個別性處分，課與人民履行或容忍之義務。

2. 私經濟行政

私經濟行政又稱國庫行政，係指國家式自治團體，居於與私人相當之法律地位，並在私法支配下所為之行為。包括以間接方式獲致行政活動所需物質，以輔助完成行政目的的輔助行政行為、以私法方式參與社會經濟活動增加國庫收入的行政營利行為，及以私法方式達到行政任務的行為等三種。

(二) 依行政作用內容、目的及裁量權範圍，可分為干預行政、給付行政與計畫行政等三類³⁰。

1. 干預行政

干預行政又稱侵害行政，通常以負擔的行政處分為之，行政機關為下達命令、確認或禁止方式，對人民自由、財產限制或負擔採取抽象或具體措施。國家以維持社會秩序為理由，對可能造成危害的行為以行政規定予以禁止或處罰，干預行政往往限制或剝奪人民的基本權利，因此干預行政在法治國家是屬

²⁷ 前揭書，頁 12.

²⁸ 張潤書，行政學。台北：三民書局，1995 年 8 月，頁 3.

²⁹ 翁岳生編，行政法（上冊）。台北：翰蘆圖書出版有限公司，2000 年 3 月，頁 19-22.

³⁰ 前揭註，頁 24-28.

於法律保留事項。

2. 給付行政

給付行政又稱福利或服務行政，指有關社會保險、社會救助、最低生活需要之保障及文化服務等措施。行政機關以增加國民生活受益活動為重心，所為提供一般人民生活，或個別人民的社會救助，或積極促進個人生活改善的助益行為，給付行政原則上並非強制性質，且多已由公法予以規範，在如果欠缺公法規範部分，行政機關得選擇以私法的方式達成目的³¹。

3. 計畫行政

以達成行政預定目標所為之事前規劃，計畫體系首先由國家訂定總體發展計畫，然後各機關、單位依上一層級之計畫，再制定各部門個別計畫作為具體執行之依據。其目的在調和各機關利益與行動步調，並使資源能合理有效運用。為增進人民福祉或解決社會問題，對事件相關因素調查評估，在做整體的中或長期規劃，經過合法化程序付諸施行。例如我國的四年經濟計畫、十大建設、六年國家建設計畫等。由於是屬於政府行政部門主動積極的行政作為，在福利國家時代政府計畫行政有愈來愈多的趨向。

(三) 依行為對象為一般人民或組織內部人員，可分為外部行政與內部行政

³²。

1. 外部行政

指行政機關之作為涉及人民權利或義務之行為。

2. 內部行政

為機關內部所屬人員之管理，非對人民發生直接效力之行為。

二、行政的特性

就行政法而言，行政亦可分為組織、形式及實質意義等區分。首先，組織

³¹ 以私法方式達成行政目的時，依學者的看法仍應受公法原則的限制，例如平等原則、基本權效力間接及於私法領域之「第三作用」之理論等，參見林錫堯著，行政法要義（五版）。台北：法務部通訊雜誌社，1994年9月，頁4-5。

³² 翁岳生編，前揭書，頁29-30。

意義的行政是指包括公行政主體、行政組織層級與其他設施等的國家行政機關組織上的總稱。其次，在形式意義上則係指行政機關所為各種行為的總稱。第三，實質意義的行政係指，在一定範圍內受法之支配並受監督，以實現公益為目的的公行政主體³³行為³⁴。析言之行政具有下列幾個特性³⁵：

（一） 行政之總體性與主動性

為實現維護國家主權之完整，促進社會公平正義之實現，並注重公益與私益之均衡，多數行政任務不待人民請求而主動作為，並有弱勢優先 (Affirmative action) 的平均正義³⁶。

（二） 行政的公益取向性

國家行政的目的在使國家、社會大眾，於實質、具體物質生活的改善，及增進抽象、象徵性的安全、榮譽等利益，因之行政結果縱然使特定人民遭受特別犧牲，而其目的仍然是在維護大多數人民共同利益。

（三） 行政之權宜性

由於行政事務種類廣泛複雜，為達成行政目的行政機關就需要擁有行政裁量權，包括是否決定採取手段的決定自由，及選擇採取何種手段權宜的手段選擇的自由。

三、行政作用意義

行政作用的涵義學界向來意見不一，主要之學說認為，國家設置行政機關主要目的，在按照組織權責發揮職能推展業務，行政機關行使職權所為一切活動即為行政作用。析言之，行政作用為：

（一） 以行政機關為主體，包括國家行政機關及地方自治行政機關在內的行

³³ 實質行政公法主體包括國家層級組織及具有公法人地位之自治團體，但是代表人民行使政權的民意機關及司法機關的內部行為雖然仍屬行政行為，但不在實質行政公法主體範圍之內。

³⁴ 李建良等合著，行政法入門，台北：月旦出版社股份有限公司，1998年7月，頁14-17。

³⁵ 前揭書，頁17-20。

³⁶ 所謂「正義」即為公平與平等的結合，平等可分為立足點平等的機會均等，及齊頭式平等的結果平等，在社會中如果強調自由平等和公平競爭的機會平等，其結果會造成優勝劣敗、弱肉強食的結果，因此，社會除了公平競爭外還需要相互扶助，這種強調保護社會、經濟弱者的結果性平等，即為 John Rawls 所強調的「公平正義」。

政權運作的表現。

- (二) 其活動均為行使職權業務之動態行為表現。
- (三) 其範圍包含行政機關所有有關組織及業務活動，即包括公法行為與私法行為之性質，同時也具有事實行為、法律及準法律行為之效果。

四、行政作用的範圍

就學理而言，行政作用以範圍的廣狹及法律為觀點的涵義為³⁷：

(一) 最廣義說

行政作用為國家及其他行政主體所為的一切行為而言，即為最廣義的行政行為，包含事實行為及法律行為。

(二) 廣義說

指行政主體的法律行為，即將事實行為除外的法律行為，包含公法行為及私法行為。

(三) 狹義說

指行政主體就具體事實，所為公的意思表示，即為意思行為，包含單方行為、雙方行為及合同行為。

(四) 最狹義說

指行政主體就具體事件，所為公法上單獨行為，即行政處分。

(五) 折衷說

是指行政機關所為公法行為，亦即將私法行為及事實行為予以排除。

綜上所述，最廣義的行政行為即為行政作用，包括法律行為³⁸與事實行為，而廣義的行政行為則係指法律行為而言，狹義的行政行為以公法行為為限，最狹義的行政行為僅指行政處分。依張家洋教授認為「行政行為係指行政機關就

³⁷參閱林紀東，行政法（三版）。台北：三民書局，1980年7月，頁292，及張家洋，前揭書，頁540-542。

³⁸法律行為包括行政機關所為之公法行為及私法行為，私法行為則含行政輔助行為、行政營利行為及行政私法行為。

其職權行使所作發生公法效果的意思表示行為」³⁹。易言之，行政行為係以行政機關為主體所為關於公權力⁴⁰的業務活動，使相對人發生、喪失或改變權利、義務關係為目的的公法上意思表示。

第二節 行政行為與事實行為

一、行政行為的義涵

行政行為之範圍依其概念之不同可分為最廣義說、廣義說、折衷說、狹義說、及最狹義說等五種，行政行為在法律概念適用上亦見分歧，宜從憲法、行政實體法、行政程序法、特別行政法及行政救濟等各層面分別探究。

行政行為係指行政機關，就職權行使所發生公法效果之意思表示⁴¹，亦即與事實行為除外的最廣義行政作用相當。析言之，行政行為係以行政機關為主體所行使行政職權之行為，並以意思表示為要素，而導致當事人權利義務發生得、喪以及變更公法上效果之行為。

我國行政程序法對行政行為並未作定義，依行政程序法第三條第一項規定：「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」，同法第二條第一項 2：「本法所稱行政程序，係指行政機關作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令與行政規則，確定行政計畫、實施行政指導及處理陳情等行為之程序。」，由此觀之，行政程序法的適用範圍為「行政機關行使公權力之程序」，並不包括行政私法行為或私經濟行為在內，但卻又包括不具法律上強制力之行政指導，及關於對行政興革建議、行政法令查詢與舉發行政違失之陳

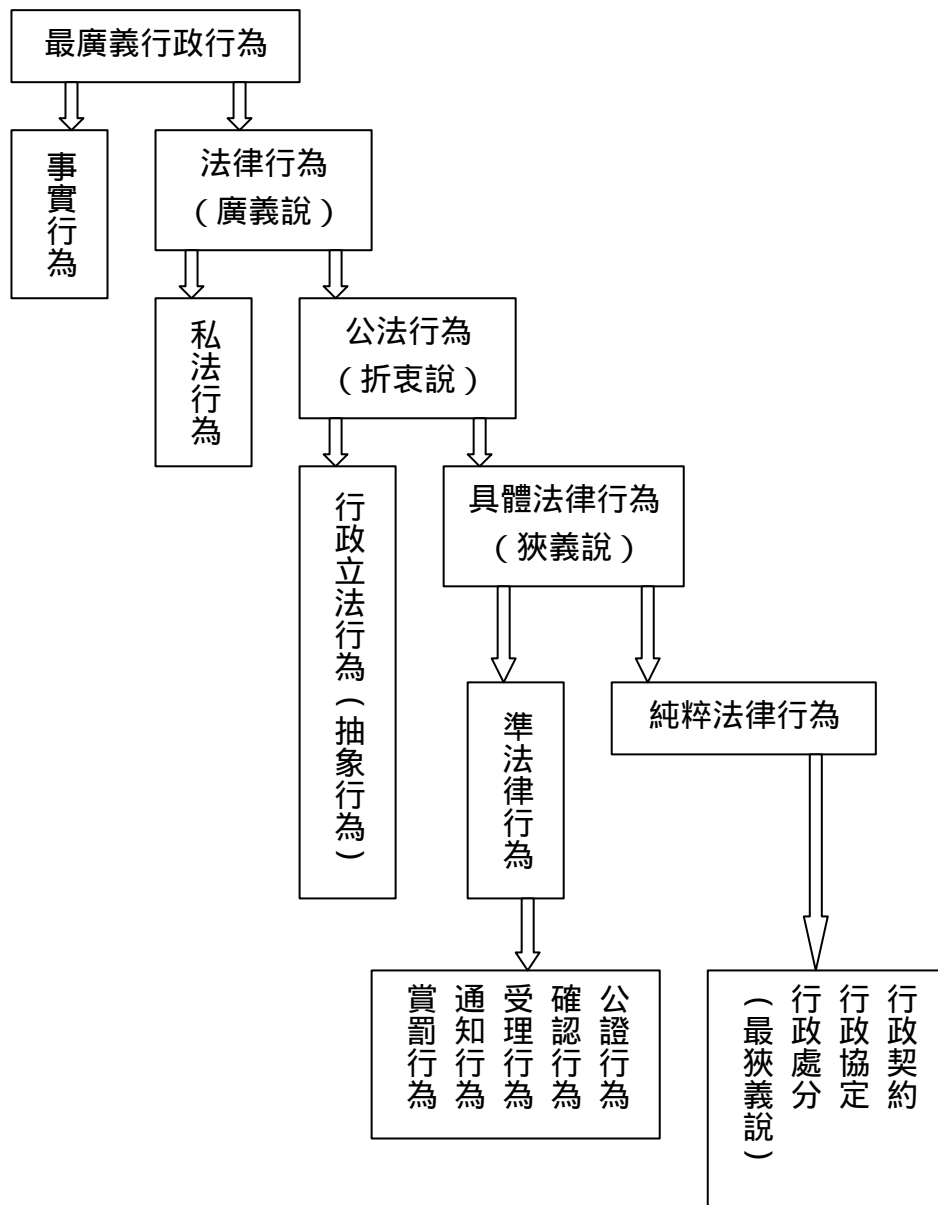
³⁹ 張家洋，前揭書，頁 543。

⁴⁰ 公權力行政又稱為高權行政，是指國家居於優越的地位，以命令、強制支配手段所進行的活動，亦即行政機關基於統治權主體地位所作的各種行為，參見張家洋著行政法基本理論。台北：國立空中大學，1995 年 1 月，頁 363。另依最高法院八十台上五二五號判決，公權力除具有命令性或強制性之國家行為外，尚應包括給付、服務、救濟、照顧等方法，增進公共或社會利益，並達成國家服務任務之行為，即私經濟行為以外的國家公法行為都屬於公權力。

⁴¹ 行政行為是否須以意思表示為要素，學者間有採肯定與否定二種不同的意見，採肯定說的學者認為公法與私法上法律行為均以意思表示為特徵，行政救濟亦以行政行為作為處分上位概念，在實務上具有區別的效益，同時行政行為不是靜態的，需以意思表示為之。採否定說則認為，國家與公共團體具有優越的地位，得以單方之決定強制相對人服務，行政機關必需依據法律規定作為，不具有意思自由，即使為意思表示亦與民法之意思表示不同，同時行政行為效力是以客觀關係為依據，非為公務人員的心理狀態，況且除公務人員外，現今已大量使用「機器製作的行政行為」，如交通號誌、各項繳稅通知單等。

情⁴²，因此，行政程序法所謂的「行政行為」之認定疑義，仍有待實務運作時予以認定與釐清。

圖一 行政行為體系



資料來源：張家洋等編著，行政法基本理論。台北：國立空中大學，1995年1月，頁366。

⁴² 包國祥，我國「行政程序法」適用範圍之疑義 行政行為與行政程序之探討，律師雜誌第247期，頁62-63。

二、行政行為之分類

依行政行為內容為分類可分為下列各種：

(一) 以是否發生法律效果為標準，區分為法律行為與事實行為。

1. 法律行為

行政行為發生法律之效果行為⁴³。

2. 事實行為

係指行政機關所作不具意思表示要素的業務行為，而不發生法律效果之行政行為。

(二) 是否以意思表示為構成要素為標準，區分為法律行為與準法律行為⁴⁴。

1. 法律行為

行政機關以意思表示為構成要素，而發生特定法律效果的行政行為，亦即狹義的法律行為。法律行為具有發生法律效果之法效性，形成相對人權利或義務得、喪或變更的法律關係。

2. 準法律行為

行政機關就具體事實所為判斷，以觀念表示為構成要素，並直接依據法律規定發生效果，而不具備效果意思表示要素之行政行為，亦即觀念表示或宣告行為。其行為僅對原有的權利或義務予以確認、證明或告知，而不導致相對人權利或義務得、喪或變更之效果。

(三) 以參與行政行為決定程序意思表示之當事人、人數及當事人的法律關係為標準，區分為單方行為、雙方行為與合同行為⁴⁵。

1. 單方行為

以行政機關單方面意思表示，而發生法律效果之行政行為，行政機關居於

⁴³ 張家洋等著，行政法基本理論。台北：國立空中大學，1995年1月，頁375。

⁴⁴ 前揭註，頁377-378。

⁴⁵ 前揭註，頁381-382。

國家統治權之高權行政行為。

2. 雙方行為

即公法上契約行為，行政機關與當事人雙方為達不同目的，經協商議價而達成合致意思表示之行政行為。

3. 合同行為

行政機關與當事人為達共同目的，所為一致內容之意思表示之行政行為。

(四) 以作為對象之事項為標準分類，區分為抽象行為與具體行為⁴⁶。

1. 抽象行為

行政機關就職權範圍內之特定事項或一般性事項為對象，所作抽象性的規範行為，例如法規之訂定。

2. 具體行為

行政機關就職權範圍內之特定具體事項，所為的處理行政行為。

(五) 依是否以原有法律關係或行為為基礎，可分為第一次行為與第二次行為⁴⁷。

1. 第一次行為

即行政機關就特別具體事件所為首次獨立性之處理行為。

2. 第二次行為

以第一次行為為基礎，所為接續的行政行為。

(六) 以有無裁量自由為標準，可分為羈束行為與裁量行為⁴⁸。

1. 羈束行為

行政機關需依相關法令規定而作為，不具備自由裁量權之行為。

2. 裁量行為

行政機關在法令規範範圍內，或法規欠缺明確規範情形下，以自行判斷所

⁴⁶ 前揭註，383。

⁴⁷ 前揭註，384。

⁴⁸ 前揭註，頁384-385。

為適法或適當處理之行為。

(七) 以有無附款為標準，區分為無附款行為與附款行為⁴⁹。

1. 無附款行為

即行政機關行政行為內容上未附加條件限制。

2. 附款行為

行政機關行政行為內容上附加條件限制。

(八) 依行政機關是否以主動地位作為標準，分為依職權行為與須申請行為⁵⁰。

1. 依職權行為

行政機關主動行使職權，不待人民請求，所為業務上之處理行為。

2. 須申請行為

指行政機關係依據人民提出請求，始得就特定事項加以處理之行為。

(九) 作成行政行為是否須具備法定程式為標準，分為要式行為與不要式行為⁵¹。

1. 要式行為

行政機關所作意思表示應具備法定程式，始能符合形式要件發生法律效果之行為。

2. 不要式行為

行政機關所作意思表示無需具備法定程式，即可發生法律效果之行為。

(十) 以是否須有作為行為客體受領為標準，分為需受領行為與不需受領行為⁵²。

1. 需受領行為

⁴⁹ 前揭註，頁 388-389.

⁵⁰ 前揭註，頁 390.

⁵¹ 同前註。

⁵² 前揭註，頁 391.

指行政機關就特定事項所作的意思表示，必須由客體當事人受領。

2. 不需受領行為

行政機關於作意思表示即可發生法律效果，而無須客體當事人受領。

(十一) 是否變更原有法律狀態為標準，分為積極行為與消極行為⁵³。

1. 積極行為

行政機關對原有法律關係積極予以改變，從而使當事人發生權利或義務發生得、喪或改變的行政行為。

2. 消極行為

行政機關維持原有的法律關係，拒絕人民的請求之行政行為。

(十二) 行政行為依行政法作用對象為標準，分為內部行政行為與外部行政行為⁵⁴。

1. 內部行政行為

內部行政法作用的內部行政行為，原則上只對內部人員發生效力，為機關組織間或機關內的行政行為，包括機關或內部單位的設立、人員與設備的設置及管理、土地及事務管轄的決定與變更、及文書庶務的分配與管理等，其行為類別可分為行政規則、上級機關對下級機關之職務命令、及上級公務員對下級公務員的訓示等。

2. 外部行政行為

依外部行政法作用的外部行政行為，以行政機關對外關係之法令為基礎，其對象為一般人民。

三、事實行為

行政事實行為是指行政主體直接發生事實上效果之行為，與基於意思表示對外發生法律效果為要素的意思表示行為不同，可分為知的表示、執行行為及

⁵³ 前揭註，頁 392。

⁵⁴ 翁岳生編，行政法（上冊）台北翰蘆圖書出版有限公司，2000年3月，頁 29。

事實上的行政作業等三種⁵⁵：

(一) 知的表示

為行政機關對一般民眾所為公開表述或說明，藉以提醒注意減少危害的發生依其對象、急迫性、表達途徑不同型態及對社會大眾影響衝擊程度亦有不同，一般而言呼籲或警告並沒有強制力，但是由政府機關所為的告知，對一般社會大眾基於信賴政府權威與公信力情況下，雖然不具法律上效果，但是對人民權益仍有相當大的影響。對告知行為我們可以從形式上告知是否有法律依據，及實質上通告內容的適法性加以審查，尤應注意關於基本權利的保障與行政指導的規範。事實行為不具法效性及強制性無須法律的授權，但仍應有法律的基礎始得為之。

行政機關所為的警告呼籲等為知的表示其適法性可從形式上及實質上來看。首先，是形式上的適法性，即對於法律保留事項，必需有法律依據，並依法律規定執行，不能以行政命令為之。其次，在實質方面，對人民基本權力的保障，如自由、財產、平等權等。依行政程序法規定，行政機關在職權或所掌事務範圍內，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定作為或不作為，以達到一定目的「行政指導」。為行政指導應注意有關法規之目的，不得濫用⁵⁶。因此，行政機關為知的表示時，除應合乎法律規定之目的性及必要性外，就其內容仍需具體明確。

(二) 執行行為

係指行政機關的確定計畫之執行行為，包括廣義的執行法令行為，但不含規制性權力執行、行政處分或單純公權力宣示或強制執行行為。

(三) 事實上的行政作業

指行政機關相互間或機關內部的意見交換或文書往來等。

⁵⁵ 吳庚教授將行政法上的事實行為略加歸類，第一類為機關間或內部意見交換或文書往來的內部行為，第二類為觀念通知行為的認知表示，第三種行政處分或行政計畫的實施行為，第四種為行政機關以強制力實現行政處分內容或逕行執行法令行為的強制措施等四類，參見吳庚，前揭書，頁 419-422。

⁵⁶ 行政程序法第 165 條、第 166 條。

四、行政作用與行政救濟

人民為確保權利不為行政作用結果遭受侵害，對於中央或地方機關所為之處分，認為不當或違法得提起訴願或行政訴訟，訴願制度在本質上為行政權之運作⁵⁷，行政訴訟則為違法行政處分之司法審查制度，訴願在行政爭訟制度上有行政機關自我省察、上級機關行政監督、疏解訟源減輕行政法院負擔、及保障人民權利之功能。

（一） 行政行為之救濟

人民因行政機關行政行為權利遭受侵害，得依法提起訴願⁵⁸或行政訴訟以保障其權利，行政訴訟的種類可分為下列六種：

1. 撤銷訴訟

即請求撤銷行政機關原行政處分。

2. 課予義務訴訟

人民申請案件，行政機關應作為而未於法定期間，權利或利益受損害，經訴願程序後不服其決定者，得提起行政訴訟，要求行政機關為行政處分或應為特定內容之行政處分。

3. 確認訴訟

確認訴訟包括重大明顯瑕疵之行政處分無效，原告有即受確認裁判之法律上利益，以確定公法上關係之存在與否，及確認執行完畢或因其他事由而消滅之行政處分為違法之訴訟。

4. 給付訴訟

為因公法上原因發生財產給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上給付，或因公法上契約發生給付所提起之行政訴訟，給付訴訟並非以行政處分為

⁵⁷ 郭介恆，修正後訴願法與行政訴訟之關係，收錄於台灣行政法學會學術研討會論文集 - (1999) 行政救濟 行政處罰 地方立法。台北：社團法人台灣行政法學會，2000 年 12 月，頁 130。

⁵⁸ 訴願以行政機關之行政處分為對象，訴願之提起以訴願人主觀認為行政處分為不當或違法，致損害其權利或利益為已足，但對於非行政處分訴願決定機關應為不受理之決定。參見訴願法第一條及第七十七條。

對象，不涉及行政處分是否違法或不當之問題，並不採訴願前置以求客觀公正，於提起撤銷訴訟時併為請求，如原告未請求時，審判長應告知得為請求給付⁵⁹。

5. 公益訴訟

為維護公益人民得依特別法律規定，對行政機關違法行政行為，得依性質提起撤銷、確認或給付行政訴訟。

6. 選舉罷免訴訟

選舉或罷免無效、當選無效、罷免通過或否決無效等訴訟由普通法院在六個月內二審終結，對按其性質涉及行政法令者，得提起行政訴訟⁶⁰。

(二) 事實行為之救濟

行政機關所為事實行為即非法律行為，在「無處分即無法律救濟」之原則下，事實行為無法由行政爭訟手段獲得救濟，依我國訴願法規定人民對中央或地方機關，各級地方自治團體或公法人對上級監督機關的行政處分，認為不當或違法，致損害其權利或利益者才能提起訴願，而行政訴訟則是人民對違法之行政處分不服訴願結果所為之救濟，換言之，行政機關之行政行為如有違法情事，人民不能以行政爭訟方法請求救濟，而需以民事、刑事或請求國家賠償等方法以確定賠償責任，而現時為求貫徹法治主義之要求，行政機關之事實行為仍應受法律保留及法律優越的限制⁶¹。

事實行為在概念上與行政處分相對立，而行政機關的事實行為對利害關係人而言，亦有發生受利益或負擔之情事⁶²，因此發展出變通的救濟辦法，關於事

⁵⁹ 如於請求撤銷時未併為請求給付，審判長亦未為告知時，是否得另為提起給付訴訟不無疑義，依行政訴訟法第八條第二項規定，給付訴訟之裁判應以行政處分應否撤銷為依據，應於提起撤銷訴訟時併為請求，原告未為請求者，審判長應告知得為請求，由此觀之，原告如未於審理撤銷訴訟時主張請求給付，於事後再行提起給付訴訟，則與為求訴訟之經濟並避免裁判分歧應併為請求之精神不符，但如發生審判長因疏忽漏未告知時，為保障人民訴訟權利，仍似應以得許原告另為提起給付之訴。參見黃綠星，修正後行政訴訟法與既有行政訴訟實務之關係，收錄於台灣行政法學會主編，行政救濟 行政處罰 地方立法，頁 142。

⁶⁰ 行政訴訟法第十條、第十一條。

⁶¹ 吳庚，前揭書，頁 423。

⁶² 就行政機關而言，行政行為不管是法律行為或是事實行為，其作為均有其行政目的之所在，不管是對一般社會大眾或是可得確定的多數人而言，均會發生不同程度的利益或義務的改變，對於因之權利或利益遭受損害者，雖或能循民事、刑事或國家賠償方式，排除不法的行

實行為的行政救濟途徑。依吳庚教授的歸類可分為下述四種⁶³：

1. 行政救濟以有行政處分為前提，事實行為非為行政處分，故無法提供救濟途徑。
2. 以行政機關發動事實行為前之預告或內部文書視為行政處分。
3. 除即時強制外所為的實施行為或強制措施所為預告，如拒絕相對人請求免於執行或採取強制措施之答覆，視為行政處分。
4. 對於純屬事實行為，而影響利害關係人權益者，為使利害關係人有救濟機會，於實施行為完成後，發布公告以資救濟。

以公權力手段強制人民履行依法令，或經行政處分設定之行政法義務，執行時亦以其法令或設定義務之行政處分為執行名義，行政機關於行政執行中所為執行命令、執行方法等執行措施，具有處分性質亦也為單純事實行為，行政機關於執行政程序中所為之執行措施，依行政訴訟法規定，義務人及利害關係人均得向執行機關聲明異議，並得按其性質依訴願法及行政訴訟法提起爭訟，但不得對已具有存續力之基礎處分原有之瑕疵作為違法理由，於執行措施爭訟中爭執執行措施之合法性。

（三） 行政程序行為之救濟

行政機關所為行政程序行為，包括積極的作為及消極的不作為。以行政程序法為例，程序從行政機關本於職權或依申請而開始，在程序進行中，對當事人及第三人之通知、書面資料之送達，代理人之指定或拒絕，對申請調查事實及證據之同意與否，行政機關指定、更換或增減當事人、鑑定人之選定，申請閱覽資料或卷宗等行政程序行為，依行政程序法第一百七十四條規定，當事人或利害關係人不服行政機關所為之決定或處置，除得強制執行或法律另有規定者外，僅得於對終結行政程序之實體決定聲明不服時，一併提出主張，以免影響程序之進行，妨礙行政效率⁶⁴，並為防止當事人分別對實體與程序提起行政爭

政行為，在尋求解決紛爭的方法、時程及條件上，對人民而言仍以行政救濟方法較為簡便可行。

⁶³ 前揭註，頁 427-431。

⁶⁴ 行政程序法之立法要點說明第八章第一點。

訟，發生裁判歧異之結果，且雖然在行政程序進行中如有瑕疵，行政機關尚未作成實體決定前，似欠缺對程序單獨表示不服之實益⁶⁵。

第三節 行政行為之法律原則

按孟德斯鳩權力分立思想，為避免政府專制影響人民自由權利，將國家的行政權、立法權及司法權予以分立，亦即行政機關之一切行政行為皆須有立法機關通過的法律，或基於立法授權由行政機關制定的法規命令為依據。二十世紀後，社會生活發達，公共事務大量擴張，即便是行政裁量或機關的職權行為，在依法行政前提下仍不得牴觸現行有效法令規定⁶⁶。因此，為求達到保障人民權益，提高行政效能，行政機關的行政行為除須以法令為準據外，仍應符合行政法之一般法律原則。

一、行政行為之一般法律原則

(一) 依法行政原則

依法行政是法治國家立法權與行政權關係之基本原則，亦即行政行為或其他一切行政活動均不得與法律相牴觸，其所強調者為「行政的合法性」⁶⁷，而其內涵為「法律優位原則」及「法律保留原則」，茲分別說明如下：

1. 法律優位原則

法律優位原則為消極的依法行政，即行政行為不得違反上位法規範或是對人民權利增加法律所沒有之限制⁶⁸，即便是授益行政行為亦不能牴觸法律強制及

⁶⁵ 李建良，行政程序行為與行政救濟。台北：月旦法學雜誌第 49 期，1999 年 6 月，頁 19。

⁶⁶ 按行政與法律之關係可分為下述三種，1 行政須法律授權：關於人民權利義務事項之行政須有法律授權，2 行政受法律限制：行政機關之行政行為不得違反法律規定，3 行政是法律之執行：法律系就人民權利義務為抽象規定，須由行政機關就相對人或可得確定多數特定人為行政處分，始能發生具體法律效果。參見林紀東，行政法。台北：三民書局，1980 年 7 月，頁 6-7。

⁶⁷ 李建良等著，行政法入門。台北：月旦出版社股份有限公司，1998 年 7 月，頁 46。

⁶⁸ 法律的位階依憲法規定，憲法最高，其次為法律或條約，再次為法規命令，又再次為地方自治規則，而相同位階之法律或命令發生水平競合時法規之適用，則依特別法優先適用於普通法、後法優於前法、上級法規優於下級法規，而對法令之解釋則依「列舉優於概括」、「具體優於抽象」、「明示其一者，應認為排除其他」、「例外解釋從嚴」等原則定之。參見黃聰明，行政程序法解讀——行政行為之一般法律原則。台北：研習論壇月刊第二期，2001 年 2 月，頁 25。

禁止規定。行政機關在適用法律時其基本原則：同位階法規為特別法，則優先適用於普通法、後法優於前法，不同位階時，則為上級機關發布之法規效力，優於下級機關所發布之法規命令，若相同層級行政機關所發布法規競合時，則依法規命令所根據之授權母法位階定之。而法令之解釋則依「列舉優於概括」、「具體優於抽象」、「明示其一應為排除其他」、「舉重明輕」、「例外解釋從嚴」等原則定之。

2. 法律保留原則

法律保留原則為積極依法行政，憲法第二十三條所規定，凡限制人民權利或增加人民義務之負擔行政，需有法律明文規定始得為之。

(二) 比例原則

行政行為所採行之手段與欲達成之目的必須合乎比例，即「過度禁止原則」，為調和公益與私益間衝突，達到符合實質正義的理性思考法則。其具體內涵為：

1. 適當性原則

行政上所採的手段，必須能達成行政目的。

2. 必要性原則

在眾多手段中但應屬侵害最小的方法。

3. 狹義的比例原則

手段與目的間應符合平衡原則，即所造成的損失與達成目的之利益，不能顯失平衡。

換言之，行政行為之手段與欲達成目的間須有關聯性，並應是對人民權益侵害最小，同時與欲達成目的之需要程度應成比例。

(三) 明確原則

明確原則即行政行為之構成要件、目的及其效果應明確，無待專家之解釋為一般人所瞭解，且使用詞語須能表現出行政行為之意旨，避免「範圍過度廣泛或用語過度曖昧」，使行政行為具有可預見性、可度量性及可信賴性。如書面

處分應記載事項，就其內容、標的、目的及範圍必須確定，使相對人或利害關係人，得據以行使權力履行義務或提起救濟。

（四） 平等原則

平等原則即行政行為非依法令或有正當理由，不得為差別待遇，行政行為對相同的事務，在不具實質理由下禁止為不相同的對待，而本質不相同的事務，亦應為不同的對待⁶⁹。

（五） 誠信、信賴保護原則

行政行為應以誠實信用方法為之，並應保護當事人及利害關係人正當合理之信賴。誠信原則係建立在「主觀的善意」與「客觀的衡平」基礎上，為私法上行使權利、履行義務之重要條款⁷⁰，及現今公法上的重要原則，依民法對於權利行使之界限規定，「權利之行使，不得違反公共利益，或以損害他人為主要目的」、「行使權利、履行義務，應依誠實及信用之方法」⁷¹。而信賴保護係起於二次大戰後德國，原本屬於行政法上基於法律安定的原則，適用於授益行政處分之撤銷，其後經德國聯邦憲法法院一再引用而具有憲法位階效力，信賴保護主要內容，係為保障人民財產權利及對法律安定性的信賴⁷²。

（六） 當事人有利及不利應注意原則

行政機關就該管行政程序，對當事人有利及不利之情形均應注意，行政機

⁶⁹ 所謂平等並非齊頭的機械式平等，而是法律地位之實質上的平等，因此，如有正當理由斟酌事務性質，仍然能為合理的區別待遇，參見大法官會議釋字第 485 號解釋。另依李惠宗教授認為，依差別待遇之目的、差別待遇的基準及需在非過度的「合理」差別程度，以判斷是否違反平等原則。

⁷⁰ 按民法第一四八條第二項規定：「行使權利、履行義務，應依誠實及信用之方法。」，私人權利雖得自由行使，然在「權利社會化」的思潮下，權利之行使仍不得違反公共利益，或以損害他人權利為目的。

⁷¹ 民法第一百四十八條。

⁷² 我國行政程序第八條規定「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」，將民法上的誠信原則直接適用於公法之行政行為，對信賴保護則以人民正當合理為前題，依同法第一百十九條規定，對於以不正當方法使行政機關為錯誤的行政行為，其獲致利益仍不值得保護，至於人民因信賴行政機關之特定行為，除明知行政處分違法或重大過失而不知者外，所為不可逆轉之財產或其他權利即受信賴利益保護，如因公益理由廢棄其違法行政行為時，須補償人民所受損失。另依大法官會議釋字第五二五號及第五二九號解釋，信賴保護原則對於，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之撤銷或廢止，即行政法規之廢止或變更亦有其適用。且人民因信賴於法規廢止或修改前依強制規定而取得之實體法上地位有受不利之影響時，亦應同受保護，但對純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，則欠缺信賴要件，不在保護範圍。

關對於當事人除應審酌法令規定外，並應依職權調查證據，依論理及經驗法則審酌全部相關資料、陳述及調查證據結果真偽予以判斷，以確保行政行為之正確性，而所謂注意即行政機關對人民有利證據，如未予採用時具有說理的義務。

（七） 裁量權正當行使原則

行政裁量不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的，行政機關行使裁量權，並非絕對自由，為法規裁量時應依法為之，依職權為自由裁量時仍須符合法規授權之意旨，具體言之，行政裁量禁止逾越、濫用及怠惰外，對於一般的法律原則亦應遵守。

（八） 資訊公開原則

隨著社會快速進步、資訊發達，與政府職能擴增，並基於國民主權及民主政治要求，行政機關所保有的資訊除為非公知性、有保密之必要、及有保密之合法性外⁷³，應依法主動公布或應人民之請求提供，以滿足人民知的需求。資訊公開除提供政府與民間或政府各部門間共同參與、溝通及協調功能外，並為達成行政公開化及透明化之目標，以保障國民知的權利，強化人民對政府之直接監督。

（九） 其他

行政法之一般原則除上述之外，尚有如有利於當事人之「從新從優原則」⁷⁴，因不可歸責於當事人之原因發生非當時所能預料情事變更，而依原有效果顯失公平而為變更之「情事變更原則」⁷⁵及其他具有補充性之公平、公益等原則。

二、行政程序法之行政行為原則

依行政程序法第四條規定「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束」，為依法行政之原則。換言之，一般法律原則對行政行為具有規範效力，如果違反

⁷³ 黃聰明，行政程序法解讀——行政行為之一般法律原則。台北：研習論壇月刊第二期，2001年2月，頁29。

⁷⁴ 參見依中央法規標準法第十八條、社會秩序維護法第三條、稅捐稽徵法第四十八條之三。

⁷⁵ 參見民法第二百二十七條之二、行政程序法第一百四十七條第一項、第二項；行政訴訟法第二百零三條等。

並生實體上違法之效果⁷⁶。

行政程序法對於行政行為應注意之原則，可分為明確性、平等、比例、誠實信用等一般法律原則，及一體注意、禁止裁量濫用等之其他原則，以彌補成文法規範上之不足，違反者將構成裁量之瑕疵，為行政處分無效或得撤銷之事由。

表一 行政程序法之行政行為原則

類別	原則	條文
一般法律原則	依法行政原則	第 4 條
	明確性原則	第 5 條
	平等原則	第 6 條
	比例原則	第 7 條
	誠實信用原則	第 8 條
其他原則	一體注意原則（兩面俱陳原則）	第 9 條
	裁量拘束原則（裁量禁止濫用原則）	第 10 條

資料來源：作者整理。

在依法行政的原則下，行政行為應受法律及一般法律原則之拘束⁷⁷。就制度而言，因為國會之立法一般均以公開的、多段的及辯證的方式進行，較行政機關秘密之決策方式，自然較能獲得民眾的信任⁷⁸。在政治⁷⁹領域中，公眾的參與

⁷⁶ 蔡茂寅合著，行政程序法實用。台北：學林文化事業有限公司，2001年10月，頁22。

⁷⁷ 我國行政程序法第4條條文。

⁷⁸ 吳庚，前揭書，頁77。

⁷⁹ 政治一詞的義涵具有多重意義，國父說：「政治即是管理眾人之事」；Austin Ranney 認為「政治是政府制定政策的過程」；V.Van Dyke 及 E.C. Banfield 視政治為一種折衝的活動；David Easton 將政治界定為「權威性的價值分配」；M.R. Amstutz 認為政治是「社會利益衝突的管理」；H.D. Lasswell 和 A.Kaplan 等認為「政治即權力、權威」。參閱蔡政文等著，政治學（上冊），台北：國立空中大學，1993年9月，頁3-6。

有強化認同、補充人才、表達民意及利益、增強政府能力及加強權威合法性的功能，而行政行為的參與對象，依行政程序參與者可區分為當事人、相對人、利害關係人、及特定多數或不特定人，並以資訊公開之方法以聽證及陳述意見方式參與行政機關行政行為之決定過程。

第四節 行政行為與行政倫理

行政機關的行政行為權力來自法律規定或基於機關職權產生法律效果，而其作成行政行為的意思表示，其公權力的實踐實則為行政人員的作為表現，因此，行政行為與行政人員間的關係實際上是密不可分的，行政行為是否違法，甚至是否合乎社會期望，除了司法機關的審查及上級機關或長官的監督，及社會輿論的檢驗等外部控制機制外，更有賴於行政人員的自我道德覺醒，及行政倫理意識發展的內部控制，兩者彼此相輔相成，使行政行為具有妥適性、合法性、合目的性，並伸張公權力提高行政效率，俾以達成福國利民的目標。

一、倫理的意涵

倫理是個人的特性、本質或性情⁸⁰，主要在區別人類行為的善惡或對錯的價值觀念。對於個人生活周邊事務，每個人都擁有自由及權力去反映不同的意見，而倫理是行動者面對現實情境，基於過去的經驗或價值觀念，以理性及負責的態度所表現的原則或價值⁸¹。價值觀念是個人行為內在主觀的引導，在實踐科學上，倫理是指導我們解決現實生活中的問題，使人們生活得以最充份、最美好和完善的發展⁸²。

二、行政中立與行政倫理

行政中立(Administrative neutrality)即公務員在職期間應效忠國家，盡

⁸⁰ 蕭武桐，行政倫理。台北：國立空中大學，1999年8月，頁7。

⁸¹ 價值有人主張就像宇宙間具有共通的本質一樣是獨立客觀的存在，也有人認為它是因人而異，個人主觀的好惡意識；其次有人認為價值是永恆不變的，也有人認為它是隨著時空推移而改變是相對的；另外就層次方面有主張價值之間是具有優先次序的層次等級，而哲學實用主義者則認為它具有工具性而否認定層次性，一般而言，價值是一個人對於事務的認同，而會努力追求實現的偏好與認同（參見蕭武桐，前揭書，頁18-23）。而價值觀則為人類欲望的表達，具有驅動及規範或調整、變更行動的作用。

⁸² 蕭武桐，前揭書，頁9-10。

忠職守；處理公務時應依據法令執行職務，秉持客觀超然之立場，嚴守依法行政原則為全體國民服務；行使公權力，無個人、團體、黨派先入為主成見，不得偏袒任何個人或團體；同時在日常公務活動中，避免介入地方派系或政治紛爭，以專門知識、技能與經驗，全心全力為國家、為人民服務。

行政倫理是以規範性的陳述及客觀的價值界定，型塑行政人員執行業務或在機關組織中人員角色扮演，及彼此間相互關係之分際，以建立符合社會所期待的適當行為，並能有效的達成機關目的。換言之，行政倫理之標準即為含有效率、能力、專業技術、忠心及負責任之機關組織信念，並含公眾利益、社會公平正義、憲政體制價值及公眾參與觀念之民主信念⁸³。

現代政府不但職能不斷擴張，且擁有並分配大量的社會資源，人民生活相對更顯依賴政府，尤其是行政部門、人員為數眾多，預算經費為數龐大，同時國家目的達成與問題解決必須借助行政活動，同時，行政人員面對複雜多變的社會，必須要能自覺的面對所處的環境，以達成機關組織目的並符合社會大眾期望。依此觀之，行政倫理問題的主要來源為權力，而多元環境價值則為行政倫理的基礎⁸⁴。

（一） 權力

從整體而言，政府機關制定法規及執行計畫的實體權力，對人民生活具有指引及規範的作用，行政裁量權的行使便是行政倫理的核心。從個體而言，行政人員在公務管理上，擁有決定作為的權衡權力，對於個人權力如何適當運用成為行政倫理的基本。

（二） 環境

社會整體環境包括政治體制及社會所認同價值觀念，行政人員必需要能自覺的面對所處環境的價值。

三、公務員倫理行為之一般原則

公務員倫理行為之原則，目的在提供公務員行為之指導，以避免發生不公

⁸³ 前揭註，頁 145.

⁸⁴ 前揭註，頁 96-102.

正行為，進而提昇為民服務品質，公務員倫理行為之一般原則有⁸⁵：

- (一) 公務員為人民委託與授權之公共信託者，公務員與人民一樣同受法律之約束與制裁。
- (二) 專注工作妥善處理公務是公務員的首要職責。
- (三) 公務員執行公務應公正無私平等對待，並以公眾利益為優先。
- (四) 公務員必須確實履行社會公平正義，以獲得人民之信賴。
- (五) 公務員不得有違清廉公正官箴之行為。
- (六) 公務員執行國家政令，應秉良知對國家社會負責。
- (七) 公務員不得欺詐、偏狹、徇私，刁擾屬員或人民。
- (八) 公務員應時時以最有效率、效能的妥善管理國家公共資源。

⁸⁵.前揭註，頁 147-149.

第三章 公眾參與與行政行為

在現實社會生活中對於政府機關的作為，其受到規範影響範圍可為區域性、全面性，其對象可為特定族群或具有普遍性，就影響時間而言亦可分為長期或短暫的，甚致有時候是不明確或不明顯的，但是不管是例行性或是因應特定環境需求，行政行為總是具所欲達成的目的存在，然而對於行政機關的作為，並不是每個人都感興趣或是有能力去影響，在民主政治中，公民⁸⁶是參與政治的基本成員，主要是透過對公職人員的選舉及罷免權力的行使，有些國家公民對法案具有提議及複決法案的權力，不過這種機制效用的發生通常是普遍及全面的，對於平時政府機關的活動，除了來自立法機關的民意代表及行政機關成員自我控制外，主要受到利益團體、大眾傳播媒體及社會大眾影響，而社會大眾是直接受到行政行為影響的標的人口，本章就公眾對行政行為的影響予以探討。

第一節 公眾的概念

公眾(Publics)是指對某項社會議題持有類似意見，而集結起來採取行動的一群沒有完整組織結構利害關係人。換言之，散佈在社會各個角落彼此間不相認識的一群人，對於涉及公共利益的問題，經由互動或傳播媒體報導交換彼此間的看法，並形成社會輿論壓力或組成共同的組織，以行動支持或阻撓某項議題的發展⁸⁷。

與公眾參與意涵相近的之「公民參與」(或民眾參與)(Citizen participation)，則是較著重於政府統治權管轄範圍內，具有法律與規範賦予權利、義務資格地位的「公民」，以參加選舉投票、民間公益團體或與政府接觸及參與決策過程等途徑，透過公民意識的覺醒，以超越代議士間接民主制度。就此部分而言，「公眾參與」與「公民參與」在意涵上，強調「公民」與「私

⁸⁶ 國民在某一地方政府區域內者為該地區之居民，沒有宗教、性別、職業、年齡等限制。居民如符合參政的積極要件，具有法定資格能享有國家賦予的公權者為公民。在我國成為公民有四項條件：居民、年滿二十歲、未褫奪公權及未受禁治產宣告。

⁸⁷ 吳宜蓁，議題管理－企業公關的新興課題，台北：正中書局，1998年，頁101-103。

民」概念的相對性⁸⁸。

表二 公眾與其他相關名詞區別

名稱	特性
公眾 Public	無殘暴性、無接觸性、暗示感染性低、不具衝動性、成員無固定性。
大眾 Masses	人數眾多成員複雜、暗示性接受性較高、衝動性較大、無接觸性、無組織性、常變成行動性的群眾。
群眾 Crowd	無殘暴性、無接觸性、無感情性、無衝動性、具理智性、有組織性、成員份子複雜。
暴眾 Mob	無組織性、反社會制度、具殘暴破壞性、及掠奪性。

資料來源：修改自公務人員保障暨培訓委員會編印，行政管理，1998年1月，頁239。

一、公眾與行政行為關係

從不同的觀點而言，公眾各有不同的角度看法，行政機關所關注的是其行政行為的對象及其內容，公眾是政策行動的標的人口，其權利義務因而發生、變更或消滅。在行政行為中，公眾是服務的對象而且也是被管制者、及參與者。首先公眾為顧客是接受服務的受益者，行政機關提供公共財給社會大眾使用，或是積極的介入社會公平正義、社會安全、經濟保險以增進公眾利益，其次行政機關為達成目的需要，其經費來自於社會大眾，同時，為維持社會一般秩序，也需要管理和限制，另外在公共政策而言，公眾又是政策制定和執行過程中的參與者。

⁸⁸ 江明修，第三部門經營策略與社會參與。台北：智勝文化事業有限公司，2000年4月，頁328-344。

二、公眾參與的個人功能

個人參與公共事務的正向功能包括：

(一) 人際關係

在人與人的互動過程中，共同關心的事務話題能促進良好人際關係，尤其是遭遇相同利害關係一致時，更能培養出犯難與共的革命情感。

(二) 社會歸屬感

如果大眾對社會事件的影響力很低，就會造成與社會疏離的感覺，相反地，當人們察覺他的意見受到重視時就會提高興趣，參與能增加個人對社會的歸屬感。

(三) 瞭解社會的脈動

個人對公共事務的參與，能增加公共事務資訊的掌握，甚至參加政治活動，可以幫助個人對社會動向的瞭解與掌握，也可以做為個人生涯規劃的參考。

(四) 自我實現

依照社會心理學家 Maslow 對人類需求的層次而言，人的需求可以分為五個層次，從基本的生理需求(Physiological needs)、安全需求(Safety needs)、愛與隸屬需求(Love and belongingness needs)、尊重需求(Esteem needs)到自我實現需求(Self-actualization needs)⁸⁹。個人對於公共事務的關心，付出時間貢獻力量，藉由公眾參與的途徑實現公眾的期望達成理想，在個人事業穩定發展階段，尤其成人家庭生活安定後，參與公共事務服務社會達成「自我實現」。

⁸⁹ 從人類心理性動機極為複雜，動機與行為之關係，心理學家 Maslow 強調，人類的行為係由需求所引起，需求具有高低層次之分，當較低層次需求得到滿足，就會產生較高層次的需求。自我實現即為人類具有自我導向的潛力，從自我瞭解而接受自己到發揮自己潛能，它隨著個人生長、發展與環境交往而表現出來。參見張春興，心理學。台北：臺灣東華書局股份有限公司，1987年11月，頁431..

三、個人參與公眾事務的調適

個人參與公眾事務，若從社會化的層面而言，參與是一種學習與強化的過程，從參與活動中獲得利益或付出代價，發生身歷其境的替代學習效果，強化了將來是否採取更積極或消極的參與態度。做一個調適良好的參與者應注意：對制度結構性問題、社會環境問題的調適，及評估自身的力量與參與效益。

（一） 制度結構

國家政治體制是人民參與的條件，即使是民主體制國家，開放的程度與範圍亦不同，公眾之所以能參與公共事務，乃是由政府制度的設計或容許，超越範圍就會遭到拒絕而無法實現甚至受到禁止。由於是人民涉入政府官僚體系公共事務運作，必須有法令依據或經機關許可。

（二） 社會環境

法令規章的施行會影響社會民生，同樣的時代趨勢與國際潮流也會促使法規的變革，當人民處於動亂，生命財產的安全將會是生活之首要，紛擾對立的社會就需要和諧與安定，當民生物質滿足了快樂自由才是人民所嚮往的。因此，從議題的角度而言，為大勢所趨或是情勢所不許，參與者必須要先有正確的認識。

（三） 自身力量與效益

由於公共事務繁雜，個人參與公共事務的頻率與深度必須依個人力量加以衡量，涉及較高層次的參與，要付出較多的時間與精力，同時是否擁有足夠的資訊，及獨立思考判別能力為參與效果的重要因素，對就現實情況理性衡量的行動，才能達到預期效果並使生活獲得最佳平衡狀態。

第二節 參與的形式

公眾參與依對行政決定的影響力，可分為資訊獲得、參與形成、及參與決定：

一、資訊的獲得

包括公眾對相關資料的獲得，除消極的對訊息瞭解外，也是參與行政決定的先決基礎，充份且正確的資料，可以避免疑慮和紛爭及錯誤的解讀造成期待的落空。

政府資訊公開，包括主動刊登公報公開解釋法令與法規等行政資訊，及人民就主張或維護其法律上利益，得申請閱覽、抄錄資料或卷宗，其目的在落實民主法制或增進人民權力的保障⁹⁰。

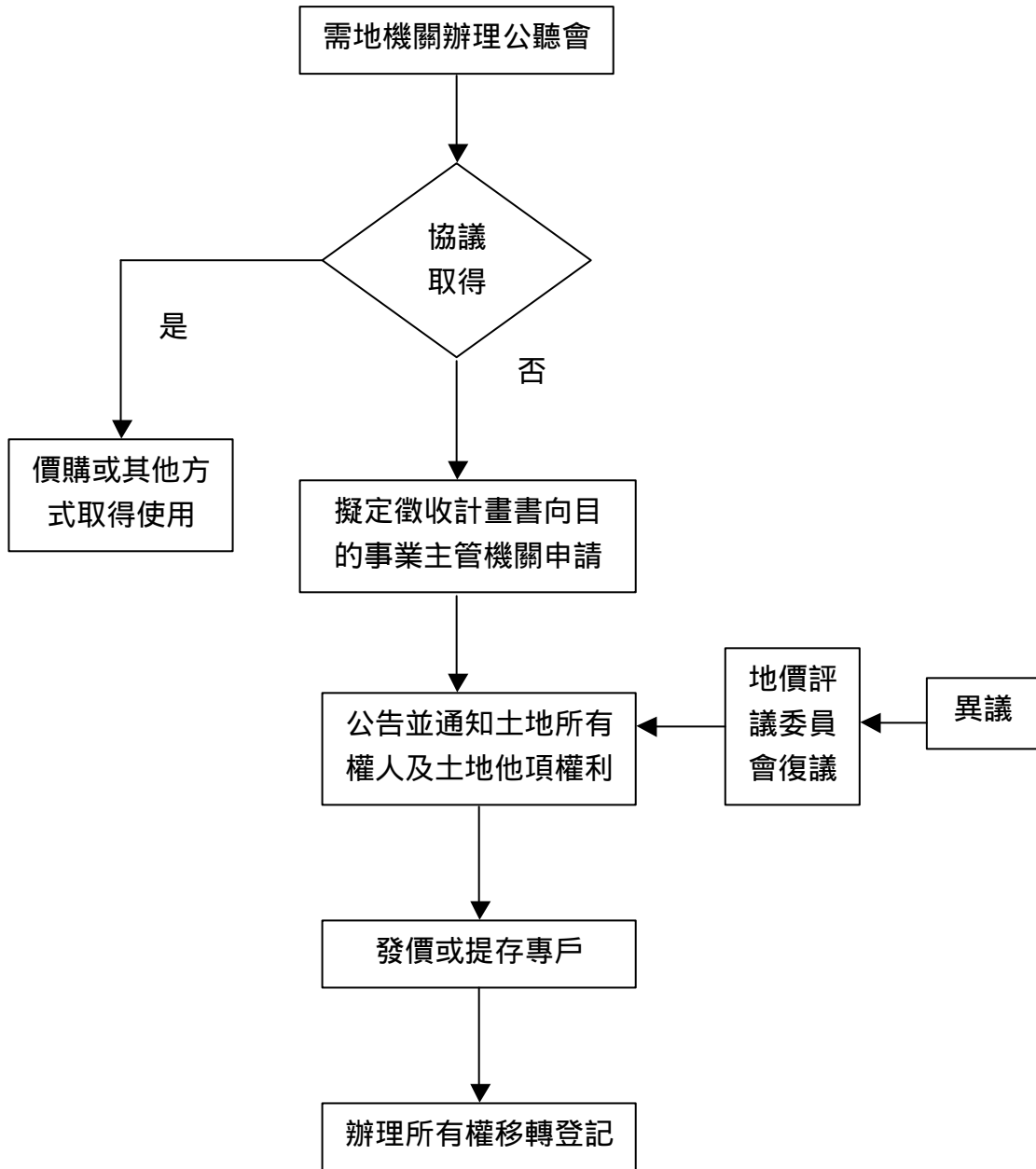
二、參與形成

包括作成程序中單向式的陳述意見、多向式的參加座談會、聽證會等。行政決定過程中對調查證據結果，當事人或利害關係人的意見及法規適用之爭議等，所為書面或語言陳述。其功能在對人性的尊重，提供當事人辨明機會，以維護其權益，並藉以釐清事實，以確保決定之正確性⁹¹。意見表示是作為行政決定之參考，但並非參與作成決定，其意見被採納與否，由行政機關決定之，如未為採納應予說明原因，以保障人民權利。例如土地徵收條例第十條規定，需地機關辦理徵收土地或土地改良物，報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，以聽取土地所有權人或利害關係人的意見。都市更新條例第五條規定，都市更新地區之劃定，主管機關應就都市發展狀況、居民意願、原有社會、經濟關係及人文特色，進行全面調查及評估。

⁹⁰ 政府公開一般資訊，其目的主要在使行政作為的一般抽象性規範向社會大眾公開，以強化人民對政府的監督，而行政程序透明化，對個別行政行為而言，其主要目的則為降低行政機關與人民間的「資訊不對稱」，以保障人民權利。參見許宗力著，憲法與法治國行政。台北：元照出版社，1999年3月，頁347-348。

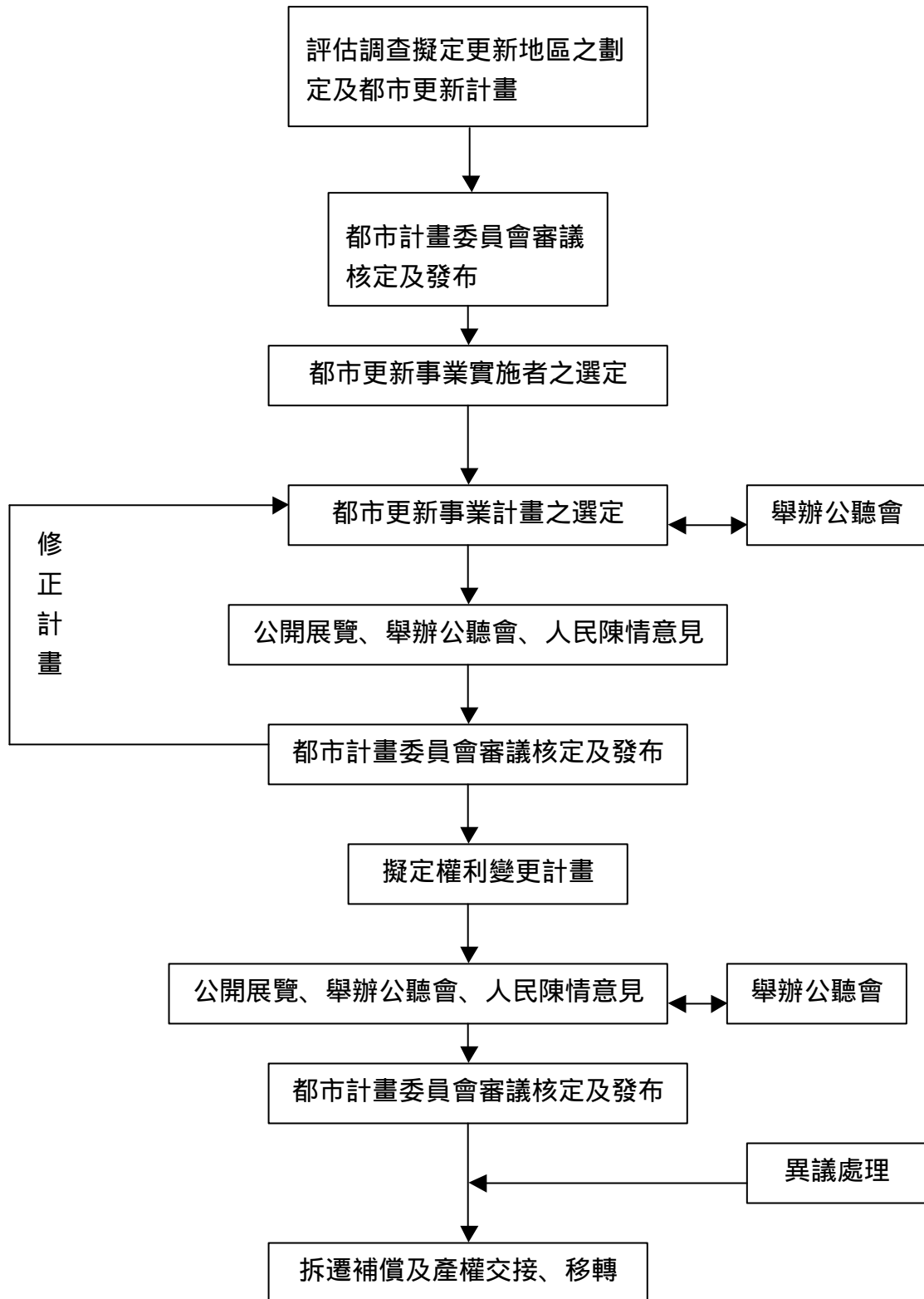
⁹¹ 許宗力，前揭書，頁342。

圖二 土地徵收程序流程簡圖



資料來源：作者依「土地徵收條例」繪製。

圖三 都市更新办理流程簡圖



資料來源：作者依「都市更新條例」繪製。

三、參與決定

參與決定即分享一定程度的行政機關決定的權力⁹²，例如土地徵收條例第十一條規定，除國防、交通、水利、公共衛生或環境保護事業，因公共安全需要未及與土地所有權人協議者外，應先以協議價購或其他方式取得，所有權人拒絕參與或未能達成協議者，始得依規定程序辦理徵收⁹³。換言之，需地機關的行政作為方式取決於與所有權人達成協議與否，但未能達成協議時，需地機關仍能依強制徵收手段取得用地。

由於政府機能逐漸擴大⁹⁴，民眾意識的提高及對專家政治的疑慮，由全國人民或權益受影響地區人民所做公民投票，為參與強度最強烈的⁹⁵，以投票方式探求多數民意，雖不能反應出意見強度，但在人人平等的價值觀前題下，數人頭的方式仍是簡單有效的方法。

第三節 公眾參與行政程序的效用

公眾參與行政行為過程的原因，無非是為了保障本身的權利或是對於公共領域事件表達意見。在本身的權益部分，包括憲政對人權的基本保障，及基於法律應有權利，甚至人類求生存與發展所需要基本條件在內；在公共領域方面，藉意見表達、溝通，促進共同生活條件的提昇。

就行政組織運作過程而言，行政過程就是從各個替選方案中，選擇較佳方案的過程。在政策作成決定的過程中，公眾參與的方式和對行政決定的影響程度，受環境背景、事件本質、參與者的社會經濟地位、及態度的影響，當政策方案在意識型態及利益衝突而難以形成共識時，人民透過參與影響政策形成，行政機關也藉此溝通機會，修正方案內容並說服民眾以強化決策的合法性，提

⁹² 從國家體制而言，行政行為的決定具有專屬性，按照權力分立的觀點立法、行政及司法彼此分立相互制衡，即便是立法與司法對行政的影響仍受憲法政體的規範，縱使人民依據法律參與行政決定是否能支配或為最終決定，係依個別法律具體規範而定，人民參與所作成決定其最後責任歸屬仍為行政機關。換言之，行政機關應規劃符合社會大眾期待的政策方針，如遇困難仍應有為行政政策提出辯護的責任。

⁹³ 參見土地徵收條例第十二條規定。

⁹⁴ 人民生活在「行政國」，意味著對行政需求的殷切，但限於行政體系及法規機制，無法滿足現實社會的變遷與多樣化發展，因此，需要公眾參與的直接民意基礎，以提高政策決定的可靠性與正當性。

⁹⁵ 許宗力，前揭書，頁 347。

高政策執行力。析言之，公眾參與行政程序的效用，包括以正當法律程序實現對基本權利的保障，協助達成行政目的效用及促進公共利益。

一、保障基本權利

在民主國家關於生命、自由與財產被視為人民的基本權利，非經由有權機關經一定的程序，任何人不得恣意剝奪，這種正當的法律程序原本是針對司法審判，在給付行政發展趨勢下，行政任務不斷擴充，社會現象日益複雜，為要維護整體秩序，並避免行政機關恣意的侵害人民基本權利，就須要保持中立的行政機關，行政程序司法化，行政行為藉由遵循公平、公正的程序，從而保障人民的基本權利。換言之，藉由行政決定前公平、公正的程序規範，來強化實體的正確性⁹⁶，以保障人民的基本權利。另外，依系統理論的說法，行政決定的過程是個「黑箱」，民眾參與行政過程能夠促進行政決定的透明化、民主化。亦即強化社會監督，防止權利集中於行政官僚或特定利益團體。

二、協助達成行政目的

民眾的參與也是一種溝通與互動，行政決定固然會受到民眾介入的影響，同時民眾也會在這互動中改變對事件的看法和態度，這種改變可能是由於對事件的較深入瞭解，或是受到其他參與者的影響，更重要的是來自行政機關有意的引導，即受到行政官僚的誘導下改變了初衷。換言之，參與機制具有社會化工具的效用，以理性參與提升行政決定的正當性，整合、形成共識以獲取民眾的信服，使政策推展更為容易順利。

三、促進公共利益

政府機關行政作為，有直接使標的人口受益，也有對標的人口加以管制措施，實現社會公平正義，以讓其他多數人間接受益，但其共同的結果都在謀多數人福利。因此，行政行為為公共利益具體體現之公共領域範疇。

從個人利益與公共利益關聯而言，優勢理論(Preponderance theory)主張

⁹⁶ 在司法審查中「程序不合，實體不究」，但是在行政行為中，正當程序是實體正確性的充份條件，而非必要條件；亦即經由一定的程序其作用在確保事實的正確性，但並不能完全取而代之。

多數決的看法，認為個人利益總和最為重要，多數人的利益即為公共利益，共同利益理論(Common interest theory)認為大家共同需要的，如國家社會安全，維持共同生活必須條件為公共利益，另外單一理論(Unitary theory)則認為公共利益是由較大社會理論或意識型態所分出來具有絕對性的規範原則⁹⁷。

公共利益隱含著多數人的利益，並代表民意趨勢，也是一種價值判斷標準和溝通對話的工具，可以用來對抗個人利益，作為政府施政的價值判斷標準。因此，公眾參與是探求多數人利益的方法，是實踐公共利益的檢視標準。

第四節 民意與傳播媒介

一、議題與民意

在現實生活中當社會價值發生改變，或是政府機關運作與社會價值牴觸，造成政府行為與人民期望間的落差，所形成一種期待或反抗的壓力，如果問題受到鼓吹就會成為大家所關切的公共議題。從衝突的角度而言，解決公共議題惟有協商退讓，或是透過立法或行政規範，形成公共政策，才能解決衝突⁹⁸。公共議題的產生不是決定於問題本身的客觀因素，而是大多數人主觀意識的認知，例如在社會發生公共安全事件時，我們就會把解決公共危險問題視為首要工作，這並不是公共安全在平時不重要，而是當問題被提出來經過媒體報導，及大家反覆討論之後，公共安全就顯得特別重要了。

(一) 議題

Rogers 與 Dearing 在 1988 年將議題設定劃分為公眾議題(public agenda)設定與政策議題(policy agenda)設定二大取向⁹⁹，公眾議題設定關心大眾媒介對公眾，傳達許多具相關重要性議題與事件的過程，政策議題設定，也就是所謂的議題建構(Agenda-Building)，則關心政治菁英的政策議題，受到媒介與公眾議題影響的過程。

⁹⁷ 黃葳威，文化傳播。台北：正中書局，1999年3月，頁452-459。

⁹⁸ 吳宜蓁，議題管理 - 企業公關的新興課題。台北：中正書局，1998年4月，頁11。

⁹⁹ 議題的分類：Heath 主張區分為：普遍性議題、鼓吹性議題、選擇性議題及科技性議題；另有依所涉成本與利益考量分為全體議題、個案議題、企業家議題及利益團體議題。參見前揭註，頁13-14。

公共議題可依性質、顯著程度、涉及利益成本分散或集中、影響範圍和地理區域等特性為不同的分類。議題從發生到問題解決可分為四個階段生命週期¹⁰⁰：首先為起源期(Origin)，當潛伏著不同團體間利益的衝突或公眾期望的落差，這種衝突與落差的訊息透過傳遞，為人認知並覺得是重要的時候就會浮現出來，其次是調節及擴大期(Mediation and Amplification)，經由大眾媒體的報導提升社會大眾的關注，擴大形成公共議題，再其次為組織期(Organization)，如果議題在起源或擴大時未能有效處理，隨著衝突擴大落差的增加，導致社會輿論與壓力團體施壓下，議題成為「社會運動」或「政策議題」，最後是解決(Resolution)或立法行動期(Legislation Action and Legal Implementation)，經由協商、妥協或以立法等方式形成政府政策，使問題得以控制解決，從而終止議題。

(二) 民意之意義

何謂民意，這個使用頻繁的日常用語，並沒有一般接受的精確定義¹⁰¹，洛克(John Locke)認為法有三種¹⁰²：第一種是上帝之法，是責任與罪行；第二種是市民之法，是合法與違法；第三種是意見與聲譽之法，是善惡、是時尚與私人評斷，而民意即是一種具有公共意涵的時尚與名譽。盧梭(Jean Rousseau)認為就社會層面而言，民意具有促進共同性的態度和全然保守的特質，並迫使每個人去適應現行的習俗，民意的力量與價值不存在知識層次而是道德價值，他把民意視為人民最佳的特質，是公法、民法與刑法以外的第四種法律，以民意作為風俗習慣的護衛者，也是社會的保障與對公眾的尊重¹⁰³。而休姆(David Hume)則認為人們有觀察並向環境中民意靠攏的自然趨向，唯有基於意見，政府才得以成立。麥迪生(James Madison)亦以政府統治權是依賴民意而成立，經由民意獲得合法性。學者從質與量的觀點解釋民意¹⁰⁴：

¹⁰⁰前揭註，頁 16-20.

¹⁰¹ 翁秀琪等譯，民意 - 沉默螺旋的發現之旅。台北：遠流出版事業股份有限公司，1994 年 12 月，頁 83-85.

¹⁰² 趙珍麗等譯，民意。台北：五南圖書出版有限公司，2000 年 9 月，頁 8-10.

¹⁰³ 前揭註，頁 109-120.

¹⁰⁴ 林玉華，民意的定義與民意政治的發展。台北：行政學報第二十三期，1991 年 6 月，頁 144-146.

1. 就量而言：民意就是多數民眾所持的意見，是許多個人的對於特定情境的判斷，經過相互影響的結果，所呈現一致態度和意見，民意的形成首先是基於多數人對社會某一事件發表不同的意見，再經過綜合與澄清，而產生一種比其他意見更強有力的意見。
2. 就質而言：有的學者將多數區分為數字上的多數與效果上的多數，多數人的意見不一定就是好的意見，對效果上的多數服從，是基於信服覺得有義務去接受，而不是由於恐懼。
3. 質與量並重：民意的形成過程中，感情的支持與理智判斷構成的質與量應同樣的重視，民意就是有份量、數量的人，對公民重要問題發表其主張的綜合。

政治學者 V. O. Key 對民意的定義為「民意包含許多個人所持有，政府認為必須注意的意見，在政府做成施政政策時，能夠做為參考意見的總和。」，在政治學上的民意即指某一特殊人群，在某一時間對某一特定公共事務的意向，在私人意見轉變到民意之前，個人與個人之間將交換彼此間對事件的看法，同時民意也與個人對政治的態度不同，因為個人經由社會化後的態度，較為穩定和預存立場¹⁰⁵。

一般人民對於公共事務的意見，雖然只是個人意見，但由於人數眾多並且是經過溝通所形成的共識，所以民意可視為一種公眾意見。

另外由於對民意概念的分歧，現實社會裡面對瞬息萬變的龐雜資訊，民意就像滾滾而來的浪花，隨風而起很快的又湮沒在另一波的浪潮下，因為真實民意難以探求，所以也有人把民意視為一時的流行觀念與群眾心理。

（三） 民意之形成

民意的形成有人認為是一種非理性的行為，因為民意的發生或改變缺乏脈絡可尋，所以我們就無法去探討民意是如何的形成的。為解決這個問題所以我們先假定，人們非理性的行為是因為資訊欠缺或時間緊迫，造成人們沒有充份時間和資訊去做理性思考，如果時間充裕、資訊足夠的話，人民對於社會某特

¹⁰⁵ 彭懷恩，政治學。台北：風雲論壇出版社，頁 141。

定問題，仍會依據所處環境和過去經驗理性以對。換言之，民意的形成並不是偶然發生的。

從心理學方面而言，影響個人行為態度的因素有動機、知覺、個性、態度、學習、外界情境等。動機是一種心理歷程，是由個人生理或心理的匱乏或需求，而產生獲得誘因物以滿足需求之驅力，所採取的行為。知覺有知覺者、刺激、和知覺情境等三個因素，是個體對於所受到的刺激，予以組織、解釋並賦予意義的歷程。個性是個體一種持續長久的思想或行為表現傾向，例如外向性、內向性、開放性、依賴性等。態度的內容包括認知、情感與行為三大部分，是個體對人、事、物等特定目標，特有正、負面的感覺。學習是經由練習或經驗而造成長久性的行為改變，學習的模式有刺激反應的古典條件化學習、受行為後果影響的工具條件化學習、與透過觀察而發生與親身體驗一樣效果的社會學習等三種。綜合上述，民意的發生是個體對外在環境主觀的察覺，受個體本質、過去的經驗與社會化的影響，以滿足心理或生理需求所表現出的行為。

Katz 指出民意形成過程，首先是存在某些較顯著的問題，這些問題經由討論而更形重要，然後提出幾種解決問題的方法，並應用方法去影響決策過程。就民意的功能而言，民意是以喚起他人注意並獲得多數人的認同為手段，以影響決策之形成。

Noelle-Neumann 所提出的「沈默螺旋」(Spiral of silence) 理論，1965 年 9 月德國大選原先的民意調查選民的投票意向顯示，社民黨 (SPD) 與基民黨/基社黨聯盟 (CDU, CSU) 所獲得的支持相當，在 1964 年 12 月仍有較多人認為社民黨會贏得選戰，但是有許多選民卻逐漸看好基民黨/基社黨聯盟，到 8 月二者的投票支持還是接近，但是預期基民黨/基社黨聯盟贏得選戰的印象，隨著選日接近兩者間的比率亦逐漸增加，在 9 月 19 日開票結果社民黨竟然與基民黨的總得票數相差十個百分點以上，這種情形在 1972 年 11 月大選中，同樣的發生了「贏家預測的跟隨效果」¹⁰⁶¹⁰⁷。

¹⁰⁶ 以我國 2000 年總統選舉為例，賴世培教授於 1998 年 12 月 7 日至 12 月 9 日所做民意調查，「有關陳水扁先生參與西元 2000 年總統大選的問題」分析結果，如果宋楚瑜先生不參選或國民黨不提出連宋配，則民進黨所提名的陳水扁將擊敗國民黨提名的連戰先生；國民黨提

Noelle-Neumann 認為選民會在群體壓力之下，因為害怕孤立而主動偵測社會環境，對周遭的資訊特別敏感，他們與生俱來的準統計官能（quasi-statistical organ）使他們能準確地感應多變的民意「氣候」¹⁰⁸。因此，如果支持某政策的人察覺到他所主張的意見，是為人普遍贊同的，他們就會自信滿滿、大聲談論，公開主動表達自己的意見和立場。相反地，持不同意見的人很可能會感受到民意不利於己，覺得自己是被冷落而退縮，從而保持緘默。經過一段時間之後，勇於表達意見者造勢活動愈積極，並開拓愈寬廣的言論空間；保持沈默者，即使在客觀的調查數據上屬於多數，反而不敢表達自己的意見。因此，表達意見者在民意的螺旋往上升，完全取得優勢地位，保持緘默者則全然沈默不語，終至落敗，這個過程就是「沈默螺旋」現象。

（四） 民意的功能

1. 支持的功能

從政策執行的觀點而言，政府施政措施需要人民共同參與，如果能獲得人民支持政策推行自然容易，就算有少數的強烈反對者，在「民氣可用」的優勢

名連戰先生，宋楚瑜先生脫黨競選，則陳水扁將會有獲勝的機會。與 2000 年 3 月 18 日選舉投票結果，國民黨的連戰先生與蕭萬長先生得票率為 23.1%、民進黨的陳水扁先生與呂秀蓮女士得票率為 39.3%、親民黨的宋楚瑜先生與張昭雄先生得票率為 36.84% 相似，參見賴世培，三合一選後政治發展的民意調查：Answer Tree 之應用，台北：空大行政學報第九期，1999 年 6 月，頁 153，及中央選舉委員會 2000 年總統（副總統）候選人得票概況。

¹⁰⁷ 2002 年的法國總統選舉，由於分別代表左派社會黨的 Jospin 和代表右派民主聯盟的 Jacques Chirac 兩人的政綱相似，選民無法分辨兩者之間的差別，而缺乏興趣出席投票（在第一輪投票率 71.5% 為十年來最低的一次），以及選民在第二輪投票才是真正選出總統的預期心理，所造成第一輪投票分歧性高的結構性情形下，在 2002 年 4 月 21 日法國總統選舉結果 Jospin 得票率為 16.04%；Jacques Chirac 得票率為 19.63%；極右派民族陣線聯盟的 Le Pen 得票率為 17.08%，Jacques Chirac 與 Le Pen 進入決定性的第二輪投票，與原先一般預料的將由 Jospin 與 Jacques Chirac 二位主流候選人進入第二輪投票的結果不同，這個意外的結果不僅出乎法國人民的預料，也造成歐洲內外震驚。Jospin 隨即在 4 月 22 日的電視演說中呼籲，為了阻止極右勢力得逞，社會黨和左翼各政黨在第二輪投票中共同支持 Jacques Chirac（媒體報導指出 2002 年 4 月 23 日法國民意調查立刻顯示，第二輪投票 Jacques Chirac 將獲 78% 選票；Le Pen 將獲 22% 選票），到大選前一日法國數以萬計的各級學校學生、工會、社團舉行大規模的反極右派總動員的示威行動（法國這次總統大選有 4,100 萬選民，媒體報導指出法國在大選前一星期，在境內每天抗議者高達 350,000 人）。2002 年 5 月 5 日第二輪投票結果，Jacques Chirac 以法國二百年來歷史性的 82.06% 得票率（1848 年 12 月拿破崙三世得票率為 75.1%），壓倒性的擊敗極右派候選人 Le Pen 的 17.94% 得票率。這一結果似乎也可以說明 Noelle-Neumann 的「民意氣候」營造「贏家預測的跟隨效果」。

¹⁰⁸ 民意「氣候」是個人對周遭「客觀氣氛」的「主觀察覺」，是一種期待與感受，與個人對事件觀察所做的預料不同。沈默螺旋現象所顯現的是「社會從眾心理」反應，亦即為「動機」與「行為」的聯結。

下，亦可以達到事半功倍之效。

2. 指導的功能

在科技官僚體制中，菁英、專家固然是政策的重要推手，然而菁英的主張有時候是代表著某一社會階層的利益的實踐，同時專家的意見也會發生見樹不見林的偏差，社會大眾多數或一致的意見，正是大家最企盼亟待處理或變革的事項，因此，民意具有促成政策實現或終止的功能。

3. 放任的功能

平時由於社會大眾對公共事務問題的漠不關心，相對的使決策當局享有較大的決策自主空間，換言之，政策雖然沒有獲得表態支持，同樣的也沒有反對聲音，而能在「無異議」情況下推行。

(五) 民意之特性

政府機關以外對公共事務意見之表示，可分為特殊團體，例如：政黨、利益團體及大眾傳播媒體等對公共議題的意見，及一般個人意見的表達。在多元社會中各團體及每個人對事務所關注重點各不相同，同時也受到本身內在主觀因素及外在客觀環境的影響，而隨時改變，一般民意有下述特性¹⁰⁹：

1. 複雜性

人心不同各如其面，對同一問題有同意、不同意或持中立意見，而其表示強度又各不相同。同時對每一政治議題，都會產生不同的意見團體。

2. 多變性

民意如流水，意見隨著時間與空間的不同而隨時隨地都在改變。

3. 不普及性

並非所有的人對公共事務都瞭解與關心，事實上對公共政策會積極表示意見的總是一些特定的少數。

4. 不一致性

對事務所持的態度前後不同，例如以前反對兩岸的戒急用忍政策，但是現

¹⁰⁹吳定等，行政學（一）。台北：空中大學，1999年。

在卻高度的表示支持。

5 .不可靠性

有些人會將心中的真正意見隱藏起來，而為相反的意思表示，這種口是心非的現象，尤其面對敏感的問題，或是不能確定對方是否善意之前，經常會有心中保留之現象發生。

6 .潛在性

民眾對某些事件在平時並不表示意見，當某些事件發生時，才會觸發出現。

7 .容忍性

真正的民意是多元的，可以容忍其他不同的意見。例如，對兩岸關係有人主張統一，也有人主張獨立。

8 .民意並不完全理性

基於對事物的認知、情感、偏好、或私人利益，甚至是受宣傳的影響，往往會毫不思索的作出一些非理性的選擇與行為¹¹⁰。

(六) 民意的類型

民意在性質上可分為對公共事務具有支持或反對的立場，及支持或反對立場態度的強弱程度等二個面向，依民意贊成或反對及強度，可分為下列五種：

1 .偏執兩極型

對重大議題看法分歧性高，持中立意見者少，而贊成和反對雙方，人數眾多且勢均力敵，在這種情形下很容易造成激烈衝突，嚴重時有可能造成國家的分裂。

2 .多數中立型

大多數人對政策議題沒有意見，只有少數人贊成和反對，一般而言大多數的議題多屬此種類型。

¹¹⁰ 呂亞力，政治學。台北，三民書局，1999年，頁290-291。

3. 極偏一方型

大多數的人贊成或反對某一議題，只有少數持不同的意見。例如多數的社會福利政策，即屬於此種類型。

4. 強烈少數型

雖然大多數的人贊成或反對，但是並不強烈，而反對的人數雖少但很強烈，在這時候政府的政策，很可能依少數人的意見，來決定施政措施。

5. 溫和一方型

某一政策為大多數人的支持或反對，但是並不強烈，這時候政府可依據多數人的意見而作決定。

(七) 民意的表達與探求

政府政策的形成與執行以「民意」為依歸是民主國家的重要表現，儘管民意並不一定就是多數人的意見，但是人數多、立場強烈意見仍然是不可輕忽的，民意的表達方式及探求方法敘述如下：

1. 民意的表達方式

民意依表達的途徑可分為直接及間接方式，直接表達如主動的向主管機關提出申訴或陳情，或以投書、遊行示威、抗議等，或是被動的受邀請、依通知參加公聽會、座談會、或參與公民投票。間接表達則是透過中間管道如直接或向民選機關首長、民意代表表達意見，間接經由政黨、利益團體、或是大眾傳播媒體表達意見。

2. 民意的探求

如何尋得民意是民主過程中重要問題，首先一般人民不善於表達自己的意見，也難得有適當的途徑可以宣傳，其次在利益團體優勢下，利益團體的聲音總是大於其他一般人意見，再者部分少數人的意見，往往在大眾媒體的營造氣氛下，也會形成少數意見過份被代表情形。

在公共政策運作過程中的參與者，有社會上的菁英份子，他們主動或應邀參加，以提供意見，而利益團體為了爭取到本身利益也會透過各種管道參與政

策的運作，再者一般的社會大眾，也能經由正式、公開的方式直接參與政策運作過程。一般而言，政府機關探求有意義、有價值的民意方法有：

(1) 彙整媒體民意

由專責單位負責蒐集廣播、電視、報紙、雜誌等大眾傳播媒體，對公共事物的報導，並對各種意見進行真象瞭解及研究分析，以掌握民意脈絡。

(2) 彙整分析候選人政見

各種民選公職人員候選人競選期間的政見，儘管有些偏執某一事件問題，尤其對中央或縣、市級的公職人員選舉，候選人經常提出許多興革意見，這些政見即為民意的反應，政府機關應彙整這些政見，加以分析，以作為施政計畫之參考。

(3) 辦理民意調查

是目前探求民意盛行的有效方法，政府機關可以設置意見信箱，以供民眾表達意見，在目前網際網路發達時代，更可以利用它的方便性與普遍性，除了方便民眾查詢外，亦能讓民眾充份的發表他的意見，另外亦能委託專業的民意調查機構，針對特定事件作民意調查，或作一般的民意測驗，以瞭解社會大眾對政府施政的滿意程度，但是在民意調查過程中，必須符合科學客觀的精神，避免發生錯誤、偏差、或受到操縱。

(4) 舉辦座談會

政府機關處理特定公共事務過程中，邀集學者專家、目的事業主管相關單位舉辦座談會，藉以蒐集各種不同意見，以作為制定及執行政策的參考，並能藉由座談會，推介政策凝聚共識以利於計畫方案之推展。

(5) 舉辦公聽會

對爭議性大，或涉及人民權利、義務較鉅者，應主動召開公聽會，邀集當事者、專家、機關代表等，共同就討論議題進行公開辯論，藉由正、反兩方意見陳述說明與溝通，做為決策機關參考。

(6) 展示會

政府機關選擇適當地點，利用視聽媒體向社會大眾展示政策運作過程及相

關事項，以增進大眾瞭解並獲得支持¹¹¹。

二、大眾傳播媒體對民意的影響

從學習的理論來看，人們對於生活周遭環境，總是對與自身利害關係密切或有興趣的事物作為選擇性的注意，在眾多資料訊息中也會隨時去發現那些感興趣的訊息，因此大眾傳播媒體針對議題所作的傳播，在某些情境下，會對某些人發生某種程度的效果¹¹²。換言之，大眾傳播媒體主要的功能在於塑造政策偏好，以及進行議題的設定，而政府機關可以經由大眾傳播媒體，得知社會上議題發展情況與民眾的需求。從意見的形成、擴散、改變和限制的過程來看，大眾傳播對民意的影響有：

1. 穩定現有的民意

大眾傳播具有告知、解釋、社會化及娛樂等功能，同時對社會現存的價值觀具有維護及穩定的功能，經由對事件報導與評論，有助於現況的維持。

2. 設立優先順序

議題設定是形成民意的首要因素，而大眾傳播媒體對議題的選擇、強化或淡化，都會對民意的形成過程造成影響，尤其對事件分析與評論的深層報導，更能讓讀者產生堅定不移的看法，在社會上甚多複雜多變的議題上，也提供輕重緩急的參考。

3. 提升事件的熱度

一件事情經由多數媒體反覆討論、報導，能使一件不起眼的小事提升為社會大眾注目、關心的焦點。

4. 改變民意

媒體本身對事件所持的立場，經由不斷倡導議題，藉由菁英份子的意見以及中介團體多元不同意見的反應，以營造氣氛形成新的民意或是轉移社會大眾

¹¹¹ 行政機關作成決定前舉行聽證，在積極方面可以集思廣益、加強溝通、促進參與、提高行政效能，在消極方面，可以防止偏私、杜絕專斷、確保依法行政，我國亦於行政程序法第 54 條至 66 條規定聽證程序。

¹¹² 倪達仁譯，政治學。台北：雙葉書廊，1998 年。頁 190。

注意焦點，進而改變現有民意的走向。

5. 限制過多、過雜選擇的可能

在生活中隨時隨地都有新的事件發生，對每件議題也都各有不同的意見與觀點，在彼此相互糾纏、混淆不清、分歧的眾多訊息中，媒體扮演著守門人的角色，以綜合、簡化的方式限制討論議題的範圍。

第五節 公共政策與民意

面對資訊發達而多元的現代社會，政府行政部門要能有效的推展政策計畫、回應社會大眾需求，從議題的提出、方案規劃、政策合法化、執行及評估，無論是基於責任的分擔、效率的考量或是對民意的尊重，除了標的團體外也都離開不了社會大眾的共同參與。

一、公共政策的意義

在探討公共政策之前，先說明公共政策的意義，公共是相對於私人而言，當事件的層面涉及是一般社會大眾、是由政府機關或公共團體基於公權力的運作範疇者為公共事務，如果指涉及的是私人機關或是個人性質的就不能算是公共的。而政策在不同的情境有多重的意義¹¹³，是人為建構所產生的，「政策是一種實踐追求與達成某一特定價值，以目標為取向的行動指導規範」是達到目的行動方針或方法，也是一種有目的的行為，亦即獲致結果的高度理性化過程，我們通常使用政策這個名詞所代表著意義包括¹¹⁴：

(一) 做為某活動領域的名稱

例如政府為解決社會問題，促進社會改革，以處理社會問題的社會政策 (Social policy)；如何促進國家經濟穩定成長並防止大幅經濟波動的經濟政策

¹¹³ Harold D. Lasswell 及 Abraham Kaplan 認為政策係為某項目標、價值與實踐而設計之計畫；Carl J. Friedick 及 Vernon Van Dyke 認為政策是一個人或團體在一特定環境的利用機會與克服障礙中，達到目標或實現目的所提出的一種行動綱領。政策應該具有目標、規範與實際行動等三項要件；James Anderson 則認為政策乃是行為者處理一問題或所關注的事項，所提出的具有目的性行動路線。

¹¹⁴ Mark Turner David Hulmer, *Governance, Administration and Development*。倪達仁等譯，政府再造與發展行政，頁 60 - 61。

(Economic policy)等。

(二) 做為某一目的的具體計畫

例如管理貨幣供給及控制利率的貨幣政策(Monetary policy)；提昇教育學習環境，降低班級學生人數的「小班小校計畫」。

(三) 做為一種理論或模型

是一種將眾多或複雜的事務，予以簡單化的思維建構與表達的方式，可以對其所代表的相關事務，具有深入理解與處理的功能。例如，政策執行可分為強調公權力的由上而下模式、強調政策制定與政策執行互動的由下而上模式、及因應多元主義與政策執行動態面，強調政策變遷的整合模式等。

(四) 做為一種過程

是一種經過的階段順序與途徑，包括議題的形成、目標的設定、合法化及執行等。

綜合上述，公共政策(Public Policy)廣泛言之，是政府機關為達成社會發展目標，或滿足人民需求所採行措施的各項相關活動¹¹⁵。而公共政策的制定是由政府機關主動主導或被動回應關係人民生活的重要活動，為使政府制定規範或所為決定，能符合人民實際需要，在民主國家由政策目標人口——當事人參與的「由下而上」政策規劃方式，不但能在溝通互動過程瞭解問題與需求之所在，集思廣益謀求解決問題的有效方法，在執行上也能獲得支持，即使措施方案無法有效解決問題，也可以獲得諒解以減少民眾的怨懟。

二、公共政策之形成

政府為回應民眾的需求與期望，因應環境的變遷，提升國家競爭力，甚至是受到利益團體的壓力，決定是否採行某些作為，並對現存社會作權威性的分配，即是公共政策。政府所決定公共政策型式主要的內涵，例如：法律、命

¹¹⁵ 對公共政策意義各學者的看法為：Thomas Dye 認為「凡是政府選擇做為或不作為，即是公共政策」，David Easton 則認為公共政策為政府機關對社會價值的權威性分配」；Ira Sharkansky 認為「政府重要的活動即為公共政策」。吳定教授綜合上述認為：「公共政策指政府機關為解決某項公共問題或滿足某項公眾需求，決定作為或不作為及如何作為的相關活動。如決定作為，其型式包括：法律命令、計畫、方案、服務等。」

令、行政命令、規章、方案、細則、計畫及服務等。

一般而言，政策的形成階段可分為，問題的形成、政策規劃、政策合法化、政策執行與評估等四個階段：

（一） 問題的形成

在社會上每個人隨時隨地都可能會有亟待解決的問題發生，如果問題是局部性的個人事件，那只能算是個人偶發問題，如果是多數人都有同樣的問題，那就是政府部門所要處理的問題了，經由政府部門接納而列入政策議程¹¹⁶。

公共問題多由各類偶發事件（Event）所引起的，包括對多數人造成重大影響的人為或天然的重大災害等。而事件是否能成為政府部門關切問題的先決條件，首先事件必須能吸引社會大眾的注意，其次是多數人希望政府採取對策加以解決，第三則是事件是在政府部門的權責範圍以內。

（二） 政策規劃

政府為解決某一社會事件，或是為達成某項政策目的，經廣泛蒐集資訊，而設計出一套以目標取向、變革取向的理性集體行動方案的動態過程。政策規劃的目的在解決問題、達成目的。政府在進行規劃階段，就要確實瞭解民眾的意向及標的人口的需求，同時要考量方案在政治、法律、技術及成本效益等各層面的可行性，以理性的思考模式，和藝術的社會互動，以便形成能符合社會大眾期望的政策方案。

（三） 政策合法化

是指政府機關針對公共問題規劃解決方案後，將方案經有權核准機關、團體或個人，例如：立法機關、決策單位、行政首長等加以審議核准，完成法定程序以便據以執行，對政策的標的人口或關係人就產生形式及實質的拘束力。

在這一階段的合法化，可分為行政機關的政策合法化和立法機關的政策合法化，在行政機關推荐政策方案要能獲得接受，必須注意的事項。首先，政策

¹¹⁶政策議程（Policy agenda）又稱為公眾議程，指社會大眾察覺的問題，而一般民眾企盼政府採取某些行動加以因應解決，而且問題是政府機關的權責範圍內的事。不過，有些時候某些問題原本不屬政府的權責範圍之內，經由社會大眾的爭議，迫使政府改變改弦更張，介入事件的處理。

分析人員要有適當作為，例如要具有專業知識、清晰完備政策方案，以及要有好的溝通、協調、說服的技巧。其次，須瞭解決策者在工作層面的特性、動機與需求。第三，則是對決策團體成員的參與程度、內容與角色的瞭解，以使方案能順利獲得接納。而在立法機關的政策合法化方面，行政機關提送立法機關審議時，就要瞭解參與者的立場並獲得支持，並利用協商、議價、妥協、結盟等方式取得支持，同時採用試探性的發佈消息，把握適當時機及爭取社會資源等有效策略以使法案順利通過。

（四） 政策執行與評估

政策方案經過合法化後，選定專責機關、配置人力、經費、物材、設備及資訊等資源，以適當的計畫、組織、指揮、協調及管理方法，使政策付諸實施，以達成預定目標或目的，而政策評估是指政策評估人員應用專業技術，蒐集相關資訊評估方案內容、規劃與執行過程、執行結果的一系列活動，目的在提供選擇、修正、持續或終止政策方案所需的資訊¹¹⁷。

三、政策制定之公眾參與

公共政策內容對標的人口的影响而言，可二分為政策的結果會使一方所獲的利益來自既得利益的另一方，包括管制性政策與重分配政策類型的零和賽局（Zero-sum game），與雙方均能獲得利益，包括分配性政策與自我管制性政策類型的非零和賽局（Nonzero-sum game）¹¹⁸，如以公共政策的目的或作用而言，則可分為三種：首先，是政府基於立國精神或實踐意識型態的主導性政策。其次，為滿足標的人口需求，謀求解決特定事件的回應性政策。第三，由於緊迫或重大危機事件，非政府現有有效處理，僅能做出因應避免事態擴大措施的支持性政策¹¹⁹。

如果以系統理論（System theory）來看，系統是在環境因素的影響中，由需求與支持的投入，經過行政機關內部運作的轉換，作成法律、規定或行政作

¹¹⁷ 吳定等，行政學（二）。台北：國立空中大學，2000年1月。

¹¹⁸ 前揭註，頁7-9。

¹¹⁹ 政府並非無所不能的有效處理任何事件，由其對突發重大事故或是爭議性大的問題，只能採取有限的措施以減輕衝擊、預防事態擴大，這種治標應急所做的努力，主要是在支持、增加社會大眾的忍受能力，以等待問題的自然消失。

為的產出，並將產出回饋到投入。在複雜多變、多元社會中，儘管民意是政府一切政策的依歸，但是現實社會中能夠真正有效的影響政策形成的，仍然受到相當的限制，例如社經地位的差別、接近決策權力核心的途徑、以及基於長久以來的生活經驗等。以下僅就政策環境因素、政策的制定互動過程理論。首先，是菁英理論 (Elite theory)，認為公共政策是由在政治、社會、經濟等地位具有優勢領導地位的人主導、所制定，而不是由一般多數共同參與的結果。其次，是團體理論 (Group theory)，認為公共政策是由代表各個利益的團體，如政黨、財團、以及非營利組織等，討價還價折衷的結果。第三，是公民參與理論 (Citizen participation)，在公民對決策具有相當瞭解，及基於「公共利益」來參與公共事務的假設前題下，認為公共政策是經由多數決原則所制定的¹²⁰。

就公共政策的環境構成範圍而言，主要係以「社會中心」、「國家中心」為立論的基礎¹²¹。俗話說「民意如流水」、「水可載舟、亦可覆舟」，民意¹²²具有多變性、複雜性、及可塑性等，在民意的探求時，不但因為使用的測量工具而有不同結果，同時會受到施測者的專業技術、意圖或目的，而做成南轅北轍的不同看法，其中在民意的表達方面尤有值得注意者，在民意的強度與意向方面，按照以服從觀點的「沈默螺旋」理論，人們在表達自己意見之前，先會觀察週遭其他人的看法，如果符合本身利益，就會表達出來；但是如果察覺到的是與自己的利益相左，那麼就會隱藏起來保持緘默，以避免被譏為是愚笨、不合群甚至被社會大眾所孤立，相反的有些少數人對自己的主張執著強烈的堅持，在議題上反覆不斷的強調而受到傳播媒體報導，因而多數沈默的意見被忽略了，另外一種情形也是值得吾人重視為「理性無知」¹²³ (Rational ignorance) 的現象，在政策制定過程中，有些對議題並無所知或任何看法，但當被詢問到對問題的意見時，在過高的義務感及發表慾驅駛下，往往會在沒有根據、未經思

¹²⁰ 翁興利等著，公共政策。台北：國立空中大學，1998年，頁9。

¹²¹ 前揭註，頁11-29。

¹²² 吳定教授認為，民意是某一特定人群在某一特定時間內，對某一特定議題所表示的意見。

¹²³ 理性無知係指，一般民眾依據以往的經驗，認為他的意見對政策決定不能發生影響力，所以長久以來對公共事務就不會加以注意。

索的情況下做出回答¹²⁴。

有關民意與政策制定的另一種迷思，民選公職人員與民意調查（Public opinion survey）結果的代表性問題，公職人員選舉是民主國家中，由於國家事務龐雜，為因應瞬息萬變的社會需求，直接民意受到限制而發展出來的普遍機制設計，然而在國家政治體制、選舉制度、國民習性、與政黨運作交互作用結果，學者亞羅的「不可能定理」（Kenneth Arrow's Impossibility theorem）¹²⁵，說明了具有前瞻性及深入瞭解整個事件的總是少數，以多數決方式所產生的決策往往不是最好的，而是次佳的而已，同時被選舉出來的人，在任期內的各項意見或表決，並不代表選民對他過去與未來都表示讚同¹²⁶。民意調查是為了掌握社會大眾對特定議題看法或意見所作的探訪，藉由專業分析整理，供作政策擬訂的參考，其基本假設是社會大眾對每個議題都有意見，其意見價值是平等的，社會中的意見具有共存性，且能藉由量化處理表達出來¹²⁷，但是從前面的「菁英理論」及「不可能定理」來看，民意調查的對象就資訊認知可區分為，對事件缺乏資訊而沒有定見的「一般民眾」，及對事件經常注意擁有較充份資訊的「關注民眾」，通常在民意調查中大多數是「一般民眾」，關注民眾總是少數的。從功能地位可區分為具有影響力指標性「倡導型民眾」，與一般特別是容易受影響而沒有定見的「附和型民眾」。換言之，社會菁英的意見總是牽引著大多數人的意見。因此，在調查時就要特別注意不同類型「民眾」間意見的差距，同時也要注意「意見領袖」的主張和看法。

四、公共政策之民意模型

公共政策的制定，民意是不可輕忽的主要因素，民意可以從散落在社會各階層中彙聚而成，也可以是被社經地位高的菁英所操縱，但是為了彌補民選人員未能正確反映公意志(Public will)，避免利益團體扭曲公眾意願，民意所蘊

¹²⁴ 余致力，民意與公共政策：表達方式的釐清與因果關係的探究，中國行政評論，第九卷第四期，2000年9月，頁81-110。

¹²⁵ 在民主社會裡「人」不可能對週遭一切都能完全瞭解，並持完全理性的態度。因此，以多數決方式產生結果不一定是理性的選擇。換言之，以民主投票多數決方式所產生的結果，通常不是最佳的選擇，而是次佳的。

¹²⁶ 前揭註頁86。

¹²⁷ 賴世培等著，民意調查。台北：國立空中大學，2000年8月，頁1-2。

含的公眾參與價值，一直是現代民主政治追循的目標。決策者決定採納民意有下列模型¹²⁸：

(一) 共享模型(The sharing model)

認為無論是行政體系或是民選人員，都是經過相當磨練歷程，對公共議題的看法與民眾相近，所以在做政策決定時自然的會與民眾的意見相似，或儘量的滿足民意需求。

(二) 角色扮演模型(The role playing model)

係指決策者在主觀認知上會「設身處地」、「感同身受」的為民眾著想，以制定符合社會大眾偏好的政策。

(三) 多數決模型(The majority rule model)

即以社會多數者的意見為來決定政策內容。例如以投票或民意調查結果，做為公共政策決定之依據。

(四) 一致性模型(The consistency model)

以民意對某項公共政策，經過一段時間觀察後，依民意的反應和變化情形來決定政策，亦即以民意的持續性做為政策決定之依據。

五、公眾參與公共政策制定的法制化

在法制國家，法律是行政行為的準據，也是具有高度助益的社會生活制度，提供社會發展程中某種程度的連續性、可預見性及穩定性，但是法律由於具有剛性形式結構、守成取向和控制功能等因素，而有下列三個潛在的問題¹²⁹：

(一) 法律的「時滯」(Time Lag) 問題

法律制定代表著某特定時間與空間的社會政策，法律一旦設定了權利和義務規定，為維持法律的可預見性與安定性，都避免對該制度進行不斷的修改，

¹²⁸ 柯三吉，民意與公共政策。人事月刊第十三卷第三期，頁 19-21。

¹²⁹ 鄧正來譯，法理學法哲學與法學方法 (Revised Edition, Jurisprudence The Philosophy and Method of the Law)。台北：漢興書局有限公司，1999 年 11 月，頁 482 - 486。

立法機關有時候可能會受到既得利益者的阻礙，使法律案過程變得緩慢¹³⁰，因此，也凸顯出法律的變化總是追不上社會變化的窘境，有時候也可能成為進步和改革的羈絆。

（二） 法律規範的僵化性問題

法律是就一般現象為抽象的規定，具有一般性與普遍性，面對複雜多變的社會人際關係，要適用到每個個別案件顯然是有困難的，因此，在某些明確規定的情形下，應當允許特殊的平衡手段來糾正法律。

（三） 規範控制的限度問題

制定法律的目的是反對和防止無結構的發展，以避免社會失序情形，但是在某些情形下，會發生管理變成強制；控制變成壓制，同時法律如果過份嚴厲和僵化的限制人民或政府的權力，那麼將會扼殺一些具有助益的拓展和嘗試。

六、 公共政策過程與意見溝通之探討

政府在執行公共政策時，會因時間、政策、政府機關之不同而有差異，為使大眾瞭解政策施行目的，可能帶來對社會大眾的影響，並尋求支持以能順利推展，就必需強化與民眾之間的意見溝通。在一個溝通良好的國家，就容易滿足人民需求，政府與人民溝通的方式如果是多元的；在程度上政府的施政作為，能真正以「民意為依歸」，政府就必須主動積極的做好與民眾的意見溝通。

問題的認定是解決公共問題的第一個步驟，換言之，要有效的處理問題、倡導政策，首先要真正的瞭解問題的癥結所在，如果沒有把問題界定清楚，可能會陷入「以正確的方法解決錯誤認定的問題」的困境，因此 William N. Dunn 指出，政策問題認定是政策過程中最重要的一環。這一階段包括對問題的分析、調查，同時也要清晰的把問題呈現給決策人員，以供是否由公共問題¹³¹進入政府議程¹³²。

¹³⁰立法者，有時為得到某些政治利益，有時也有可能快速的通過某些法案，另外，立法機關在會期結束前數天，總會延長開會時間快速通過一些法案。

¹³¹ 公共問題：指不特定的多數人覺得期望價值、目標與現實間有著顯著的差距，促請政府注意以謀求解決的一種情境。

¹³² 政府議程：是指受到政府注意，並可能採取具體行動的一些事項。

面對多元需求社會，在進行政策規劃時，對於社會互動與理性思考應該兼籌並顧，雖然理性思考，能深入的分析現存制度缺失，從成本、效益的觀點尋求最好的政策，但是人是情感的、自我利益的，如果用理性的思考方法得不到有效解決問題，那麼應用社會互動的方法，仍是一種高明的選擇，政策規劃人員廣徵民意、達成共識、建立聯盟關係等來協調利益的衝突，所做出的政策才能為大眾接受順利推動。

在政策合法化 (Legitimation)¹³³過程，參與者包括：民意代表、行政官員、司法機關、政黨、利益團體、學者專家、大眾傳播媒體、及利害關係人等，在彼此間的互動中，要確保政策主張來獲得支持，除了要有足夠的權力外，還要有充份的理由以便說服他人。

政策合法化後接著就是按照規定據以執行，但「徒善不足為政，徒法不能自行」，政策能否發揮預期的效用，仍受到諸多因素的影響，例如，政策的本質、方案的內容、執行者的能力與態度、可資應用的資源及環境因素等。在執行中不論是內部的意見溝通，或是與標的人口及利害關係人等的互動關係，仍是影響政策執行成效的重要因素。

政策評估，是針對政策方案內容、規劃與執行過程、執行結果，進行有系統的蒐集相關資訊的一系列活動，並依據政策目標或目的，所設定的指標準則加以分析比較，其目的在提供選擇、修正、持續或終止政策方案。

在公共政策過程中，為使方案內容確實可行並能有效的解決問題，同時能獲得社會大眾的支持與標的人口順從，都有賴科學知識有效的應用，以及充份的與標的人口溝通。

(一) 政策執行力

政策執行狀況係直接、間接的受到溝通 (Communication)、資源 (Resources)、執行者的意向 (Disposition) 及機關結構 (Bureaucratic structure) 等變數間的互動影響。茲分述如下：

¹³³ 政策方案經過合法、正當程序，由立法部門或有權機關或人員採納，即成為一項合法的政策，對於政策利害關係人而言，具有實質上及形式上的拘束力。

1. 溝通

政策方案的內容及執行方法明確，執行命令清晰與一致性的傳達給執行人員，能夠整體協同一致地共赴事功達成目的。

2. 資源

資源是政策執行是否順暢的關鍵，包括人員、資訊、設施及權威等項目。

3. 執行者的意向

政策執行者在過程中，經常擁有相當的裁量權力，應以激勵的方法來增加執行人員的執行意向，避免執行怠惰扭曲方案執行成效。

4. 機關結構

執行機關的標準作業程序和執行權責分散化，會影響政策執行的成敗，適當標準化作業程序將利於政策的執行，但是過於僵化則會造成將手段視為目標的「目標錯置」弊端。而權責過於分散會造成協調困難、資源浪費的問題。

(二) 意見溝通基本要素

意見溝通是對某一事項期望的表達，經由當事人間意見交換以取得共識的過程，從政府形成公共政策來看，人民與政府間能充份的把各方意見表達出來，不但能彙集民意形成政策議題，在規劃過程中顧及國家利益與人民權益的最大化與社會公平正義，並且有利於將來政策的執行，換言之，溝通就由一個人或團體，即傳送者（Sender），利用各種可行的媒介（Media），將訊息（Messages）與回應（Response）傳送給對方，即接受者（Receiver）的過程。析言之，在意見溝通中有幾項基本要素：

1. 當事人

包括傳播者與接收者，傳播者採取行動去影響他人或團體。例如，利益團體、政黨對政府機關表達政治主張，政府機關也利用政令宣導或舉辦公聽會、說明會、聽證會，或設立公關單位、發言人等，聽取民眾意見、倡導政策，喚起社會大眾對政府施政措施的支持。而接收者即為意見溝通的相對人，在意見溝通中當事人扮演著傳播者與接收者的雙重角色。

2. 訊息與回應

傳播者將其思想、意圖和情感傳送到接收者，溝通訊息以能清晰表達讓接收者知悉，進而獲得支持或改變其價值觀感。而回應即是獲得的效果，意見溝通中有利的反應有啟發、改變、強化及活化等四種反應。

3. 媒介

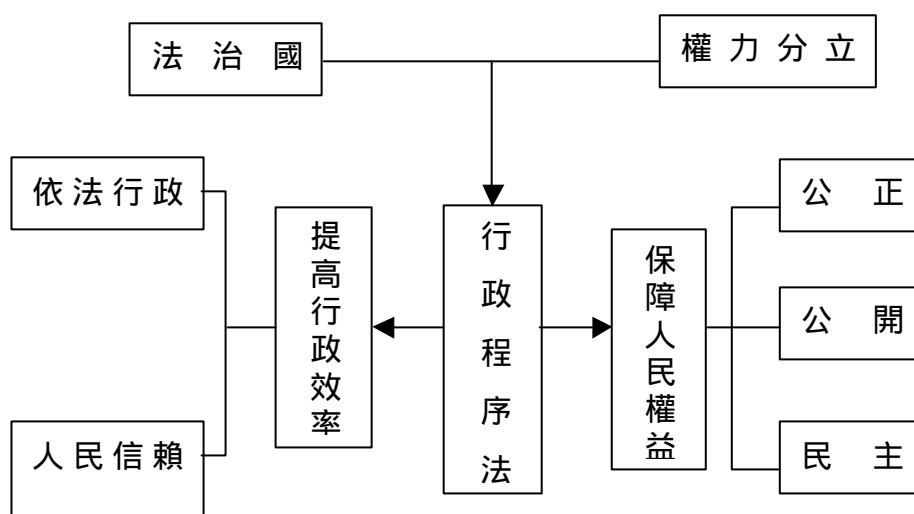
媒介即為溝通的管道，可以是人際的、組織的及大眾媒介，可以單獨或聯合使用，其目的在聯繫傳播者與接收者。溝通的媒介甚多，最常用的有語言及文字，隨著資訊發展多媒體也普遍的被採用，肢體語言¹³⁴也是一種重要的溝通媒介。

¹³⁴ 肢體語言(Body language)，指在進行面對面溝通時，經由身體各部分動作，以增加表達力的一種方式，利用身體、聲音、表情等表達出來的思想觀念，包括：手勢、姿態、習慣動作、以及音調變化等。

第四章 行政程序法之行政行為之公眾參與

我國自民國六十三年由行政院研究考核委員會委託比較研究，行政程序草案的研擬工作¹³⁵，經過多次修正後於民國八十八年二月三日公布行政程序法，並自九十年一月一日實施¹³⁶，其意義首在落實公民參與公共政策的民主原則，其次為維持權力分立貫徹依法行政以強化人民權力之保護，並為複雜分歧的行政法就行政機關所作之處分法規命令及行政規則制訂，或為落實施政方針回應社會大眾需求之行政計畫，與行政機關為行政方便與私人間成立行政契約，或對主管業務範圍所作的行政倡導等，程序部分為統攝之規範，其中為適應複雜多變的政治環境需要，對於其他法律已另有特別規定部分，仍優先適用該個別法規之規定，使具有高度政治性之行政行為排除在外，以符合實際需求。

圖四 行政程序法制定目的



資料來源：黃源銘，行政程序法研習會講義。台北：行政院人事行政局地方行政研習中心印製，2000年5月，頁11。

¹³⁵ 我國行政程序法草案版本，分別為 1977 年由行政院研考會版草案；民國 1990 年行政院經建會版草案、1994 年行政院法務部研擬「行政程序法草案」及 1995 年 3 月函送立法院審議的行政院版「行政程序法草案」。立法院亦有立法委員陳婉真等 24 人提出經建會版併同審查，及吳東昇等 20 人提案版本，而謝啟大委員則邀集學者專家協助，將各版本去異求同提出整合版本，其內容大多成為現行行政程序法規定。

¹³⁶ 我國行政程序法於八十八年一月十五日立法院三讀通過，同年二月三日總統公布，為能在實施前廣為宣導，使人民及行政機關瞭解及配合修正相關法令規定，所以明定自九十年一月一日施行。

第一節 程序正義

所謂程序即對某一事件為獲致結果，所進行或處理的過程及手續。而正義其主要的觀點有生活事實應如何規定之狹義的平等正義¹³⁷，如恣意之禁止，其次是什麼應被規定之社會共同福祉的合目的性正義，如利益、需求、期待等，第三是，要如何規定之法律和諧的法律安定性等。正當程序（Due process）或稱為正當法律程序（Due process of law）¹³⁸，原自於公平（Fairness）、公正（Impartiality）二個基本原則，其強調主要是限制政府官員不當的作法¹³⁹，以保障人民自由、生命或財產上的權益¹⁴⁰。質言之，正當法律程序¹⁴¹是行政機關或政府正式行動必須符合對個人的最低公正標準¹⁴²。

正當法律程序是現代法治國家重要法律原則，具有「基本權之程序保障」功能。大法官會議解釋對於正當法律程序見解，如釋字第四三六號關於軍事審判機關行使刑罰權，其發動與運作必須符合正當法律程序之最低要求，包括獨立、公正之審判機關與程序，並不得違背憲法第七十七條、第八十條等有關司法權建制之憲政原理；釋字第三九六號關於公務員懲戒案之審議，應本正當法律程序之原則，對被懲戒人予以充分之程序保障，例如採直接審理、言詞辯論、對審及辯護制度，並予以被付懲戒人最後陳述之機會等；釋字第四九一號關於公務人員免職處分應踐行正當法律程序，諸如作成處分應經機關內部組成立場公正之委員會決議，處分前並應給予受處分人陳衰及申辯之機會，處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關等。另釋字第三八四號對憲法

¹³⁷ 平等是指關係上的平等，亦即相同的事物應同等對待；不同的事物應不同的對待。

¹³⁸ 湯德宗，論行政程序的正當程序。台北：月旦法學雜誌第 55 期，1999 年 12 月，頁 154。

¹³⁹ 吳定編著，公共政策辭典，五南圖書，頁 31。

¹⁴⁰ 美國增修條文第五條、第十四條規定非經不得未經正當法律程序，剝奪任何人的生命、自由或財產。

¹⁴¹ 正當法律程序原則，包括人權的保障、控訴理由的告知、權力分立、當事人對等、非法證據的排除、公平審判及國家公權人行為的可預測性等，正當法律程序為一種思想主導，必需經由法律條文予以具體化成行政自我拘束原則、或信賴保護原則，才能有效的落實到現實社會生活。（參閱余振華、康順興等著正當法律程序原則與檢警關係之研究，理論與政策第 51 期，頁 226。）

¹⁴² 林建欣，從「正當法律程序」論行政程序之制定，人事月刊第 26 卷第五期，頁 27。

第八條第一項關於人身自由保障，所稱「依法定程序」，係指凡限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告之身分，國家機關所依據之程序，須以法律規定，其內容更須實質正當，並符合憲法第二十三條所定相關之條件。

一、正義的觀念

如果我們說法律是在維持社會的基本秩序，那麼其所設立的制度和規則標準，就是要在各式各樣的多元社會建立生活秩序，而「正義」則是法律規範和制度性安排的內容，並增進人類幸福與文明建設方面的價值，其目標在滿足個人合理需要和主張，並同時促進生產進步和提高社會內聚性的程度¹⁴³，在不同的國家、不同時期，正義的觀念也有不盡相同的意涵¹⁴⁴。有關正義的類型，亞里士多德（Aristoteles）將正義區分為在自然中是不平等的，但在法律之前是平等的「對等正義」，與對待多數人時，依價值、能力、需求性與債務的標準分配權利與義務，亦即「使各得其份」強調依據個人的需求和努力，來分配社會的物質與利益的「分配正義」¹⁴⁵（Distributive justice）二種，而「法律正義」則是強調相對於整體的個人義務。換言之，法律正義是聯繫「分配正義的公法」與「對等正義的私法」間的社會法。

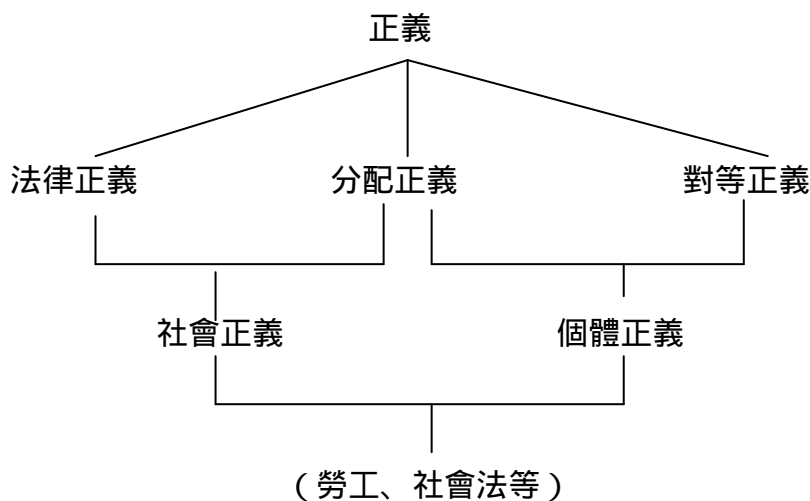
¹⁴³ 鄧正來譯，前揭書，頁 305。

¹⁴⁴ 有關正義的意義各思想家與法學家的看法多以自由作為探討的焦點：（參見同前註，頁 306-312）

- 一、柏拉圖在「個人是在某種普遍性秩序的依附成員，而不是孤立的自我」的假定前提下，認為「正義存在社會有機體各個部分間的和諧關係中，每個國民應該謹守本份、為所當為。」
- 二、亞里士多德認為正義是「某種平等」，也就是按社會分層的比例平等原則公平的分配，因為他強調的是社會分層比例平等原則，所以容許社會結構中的普遍不平等，例如社會中某些特權的存在。
- 三、美國社會學者萊斯特·沃德（Lester Ward）則主張儘管社會上有種族、性別、階級等不平等，仍應以人為的方式給予充份的機會以實現社會平等。
- 四、馬克斯（Karl Marx）和恩格斯（Frederick Engels）他們提出生產資料公開，以實現所有的人都能得到滿足的經濟地位平等。
- 五、斯賓塞（Herbert Spencer）正義最高價值是自由而不是平等，並將正義歸納為「在不侵犯他人享有相同的自由條件下，每個人都可以自由的自己想要做的事」。
- 六、羅爾斯（John Rawls）的正義理論則試圖將自由與平等結合起來，但是自由仍然優先於平等原則。

¹⁴⁵ 翁興利等著，公共政策。台北：國立空中大學，1998年1月，頁 232。

圖五 正義第三種模式



資料來源：劉幸義等合譯，法律哲學。台北：五南圖書出版公司，2000年7月，頁159。

二、正義與程序

一個法律制度要恰當的完成其職能，不僅要實現正義，而且還須致力於創造秩序¹⁴⁶，正義與秩序這二個不同價值的目標，是相輔相成的存在健全的法制中，社會秩序的維持需要合理法律制度，正義的實現則建立在良好的社會秩序上，不能滿足正義的法律制度，就不能實現社會實質秩序與和平。法律是行為的判斷基準，因為我們不能夠憑藉直覺或期待無限的智慧，使行為萬無一失的正確作為，因此需要確定的程序作為行為的指引，經由程序形式以實踐社會平等。換言之，以某種程度規範性的指導，俾以相同或極為相似的情形獲得平等的對待，其規範則可能是以慣例或習慣為基礎，或是特定社會制度所構成，具有社會、倫理或宗教性質的行為準則。

三、行政正當程序的要素

關於行政正當程序的規範，首先，憲法第八條人身自由保障之規定¹⁴⁷。其次，司法院大法官會議釋字四一九號解釋，關於土地徵收，於徵收計畫確定

¹⁴⁶ 鄧正來譯，前揭書，頁382。

¹⁴⁷ 我國憲法第八條關人身自由保障，作為憲法位階的法律程序規範具有多義性及爭議性，而各有不同的看法。

前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見¹⁴⁸，釋字第四八八號解釋，關於金融機構之主管機關，作成接管處分前應給予利害關係人意見陳述之機會；另外釋字第四六二號解釋，對大學教師評審委員會，評審教師升等資格，評審過程中必要時應予申請人以書面或口頭辯明之機會。第三，法律規定，如行政程序法第三條第一項規定：「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」，另外各行政機關於行政及釋字第四九一號解釋，對股東、社員、經營者或利害關係人，另釋字第四八八號解釋、第三八四號解釋，對行政機關未經法律授權，而逕行訂定裁罰性行政處分構成要件及法律效果，與憲法保障人民權益意旨不符，應停止適用；釋字第三九六號解釋，對懲戒處分人民服公職之權利，其審理應本正當法律程序之原則，給予被付懲戒人充分之程序保障，均為避免人民未經法律規定程序，遭受公權力不利益行為之侵犯。

我國行政程序法關於正當程序，湯德宗著〈行政程序法論〉¹⁴⁹中以為，正當程序四項要素為：

1. 公正作為義務 (Duty to act fairly)

為確保行政機關公正作為，避免公務員因具有個人利害關係或預設立場造成偏頗，包括迴避制度¹⁵⁰、組織適法¹⁵¹、及片面接觸之禁止等規定。

2. 受告知權 (Right to be informed)

行政機關對行政程序之當事人或利害關係人，如為特定人應以口頭、書面、或其他適當方式通知，對不特定人則以公告、刊登政府公報或新聞紙方式以為通告，其告知內容包括事先的「預告」，事後的說明及行政爭訟途徑教示等。

3. 聽證權 (Right to be heard / Right to be hearing)

¹⁴⁸釋字第 409 號解釋，解釋理由書：「徵收土地對人民財產權發生嚴重影響，舉凡徵收土地之各項要件及應踐行之程序，法律規定應不厭其詳。尤其於徵收計畫確定之前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，俾公益考量與私益維護得以兼顧，且有促進決策之透明化作用。」

¹⁴⁹元照出版公司 2001 年 1 月初版第二刷。

¹⁵⁰行政程序法第三十二條規定對公務員應自行迴避，及第三十三條當事人得申請公務員迴避之情形。

¹⁵¹湯氏認為我國行政程序法雖未設直接規定，但參諸其他國家及我國訴願會、教師申訴評議會等，行政法院應援引相關法令規定及正當程序理念，透過裁判積極填補其漏洞。

基於兩造兼聽的理念，當事人得就指控或不利決定，以書面或言詞答辯與說明及陳述意見之機會。

4. 說明理由的義務 (Duty to give reasons)

行政機關作成行政決定，應說明法令依據及理由，使行政決策合理化，並俾使當事者於提起行政救濟時，為權利有效的攻擊、防禦。

四、行政程序法正當程序之規定

我國行政程序法關於正當程序之規範有：

(一) 公正作為

包括機關管轄權¹⁵²、組織適法及公務人員迴避義務與禁止片面接觸等二方面：

1. 機關組織與管轄權

機關與人民相對法律關係中，首先必需確定機關的管轄權力，以區分並確定行政機關管轄事務之權限與範圍，管轄權可依事務、地域、層級及功能為區分：

- (1) 事務管轄：依事務性質區分機關組織單位權責，權限事項的劃分可分為，明示列舉及統籌概括規定，如憲法第一百零七條至一百十條列舉中央與地方之權限，第一百一十一條對未列舉事項按性質為全國性或地區性分配中央與地方權限，地方制度法第十八條至二十條規定地方自治團體的自治事項，並於第二十一條規定如涉及跨區域事務由共同上級業務主管機關統籌或指定其中一適當機關辦理。
- (2) 土地管轄：以行政區域或事件發生地為管轄權之行使範圍，如行政程序法第十二條規定，不能依行政機關組織或行政法規定土地管轄權者，不動產之事件依不動產之所在地，企業之經營或其他繼續性事業之事件依企業或事業處所，其他事件關於自然人或法人各依其住所或主事務所，如仍不能確定或非急迫性情形，則依事件發生之原因以決定管轄權屬。

¹⁵² 管轄權與權限之區別為，管轄權係指行政機關掌理特定事務的權利與義務，權限為該權利與義務之內容，為管轄權範圍內事務或事項。

- (3) 層級管轄：指同一類事務，分屬不同機關管轄，即為行政法的行為法(Verhaltensrecht)中以主管機關，例如環境影響評估法，主管機關在中央為行政院環境保護署，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府¹⁵³。另在多層級組織結構中，為使權責明確，在機關內部授權以分層負責明細表規範各層級權責範疇，如本機關與附屬機關及機關內部上下層級間權責之劃分。
- (4) 功能管轄：基於專業化及有效的控制幅度管理需求，分部化結果在機關內部設置不同功能的單位，分別掌理行政事務，各幕僚單位或實作單位，依組織編制以職務分配表或內部職務指令劃分權責，例如中央政府各部會及地方政府各局科室等單位之劃分。

在組織合法方面，行政行為雖然以機關首長名義行之，但在形成過程中依事務的性質常有特別規定，例如平均地權條例及土地法，對於地價及標準地價評議事項，如有異議向直轄市或縣(市)政府提出，直轄市或縣(市)政府接受後應提交地價及標準地價評議委員會評議之。而地價及標準地價評議委員會成員，依該組織規程規定，應有民意機關之代表。又如都市計畫法規定，都市計畫主要計畫擬定後，應先送該管都市計畫委員會審議，各級都市計畫委員會應依內政部之規定組成¹⁵⁴，設若未依規定組織或成立者，即屬不合法¹⁵⁵。

2. 公務人員迴避義務與禁止片面接觸

公務人員如有財物上直接物質利益關係，受個人態度、關係及信仰而影響或對機關組織忠貞意識，及先前參與事件審查的先入為主等因素，難以期待對事件能公平公正的處理。因此，對具有真正可能(Real likelihood)或合理懷疑(Reasonable suspicion)造成對法的偏見(Legal bias)之公務人員應行迴避，以確保行政程序進行中參與的公務人員能公正無私，並祛除當事人的疑慮。對

¹⁵³ 參見環境影響評法第二條。

¹⁵⁴ 參見內政部八十九年七月十二日台八十九內字第二 0 九五八號令修正「各級都市計畫委員會組織規程」第四條。

¹⁵⁵ 按內政部訂頒地價及標準地會評議委員會組織規程第四條規定，委員會置委員十三人，其中一人為主任委員，直轄市市長或副市長、縣(市)長或副縣(市)長兼任，一人為副主任委員，由直轄市政府秘書、縣(市)政府主任秘書兼任，其餘委員由議員代表、地方公正人士、對地價有專門知識之人士、及農會、建築師公會、銀行公會理事長或其指定人員、及地政、財政、工務或都市計畫、建設或農林、稅捐等單位主管各遴聘一人組成。

於系爭事件當事人如與公務人員或其配偶間有近親關係，或公務人員與該事件有利害關係時，應自行迴避，如未自行迴避或有偏頗疑慮具體事實時，當事人得申請迴避¹⁵⁶。

公務人員除基於職務上之必要外，不得與當事人或代表其利益之人為行政程序外接觸時，基於職務上必要所為接觸應將往來書面文件及紀錄附卷，並對其他當事人公開¹⁵⁷。

（二） 受告知權

受告知包括事前確實的將通知當事人或利害關係人，其通知內容也應明確，做成決定依規定程序告知及送達當事人始能產生效力，並應說明決定理由，為確定通知達到當事人，送達應依規定方式行之，告知樣態可分為預先告知、決定之告知及救濟途徑之告知：

1. 預先告知

行政機關在作成終局決定前所為之告知，以促使程序權利人採取行為保障權利。

2. 決定之告知

行政機關於行政程序終結後，將決定結果並說明理由告知當事人及利害關係人。

3. 救濟途徑之告知

書面行政處分應一併告知，如不服行政處分的救濟方法、救濟期間及受理機關¹⁵⁸。

¹⁵⁶ 參見行政程序法第三十二條、及三十三條。

¹⁵⁷ 行政程序法第四十七條規定公務員除基於職務上必要外，不得為程序外接觸，換言之，因職務之必要為程序外接觸者，應將接觸資料、紀錄附卷並對其他當事人公開，如非以書面接觸未作成紀錄或未將資料附卷並對其他當事人公開者，應予補正，如不為補正或及時補正者，構成得撤銷之事由。

¹⁵⁸ 行政程序法對救濟期間於第九十八條規定，救濟期間告知錯誤者自更正通知送達之翌日起算法定期間，如原告知期間較法定期間長，經更正而相對人或利害關係人基於信賴原告知期間，致無法於法定期間提起救濟者，原告知期間視為法定期間，未告知或未更正者，自處分書送達後一年內聲明不服時，視為於法定期間內所為，按行政程序法第三條第一項規定，「行政機關為行政行為，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」，訴願法第十四條第一項規定，「訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起三十日內為之。」，同條第二項相對人或利害關係人的訴願期間，自知悉時起算，但自行政處分達到或公告期滿，逾三年

告知以送達方式為之。例如，需用土地人因公益需要經目的事業主管機關許可辦理徵收私人土地作業時，直轄市或縣（市）政府於接到中央主管機關通知核准徵收案時，應即公告，並以書面通知土地或土地改良物所有權人及他項權利人¹⁵⁹。送達對象則可分為特定對象及不特定對象，對特定對象之送達方式有職權送達、自行送達¹⁶⁰、郵政送達、補充送達、留置送達、寄存送達、囑託送達、及公示送達等；對不特定人之送達方式有，公告或刊登政府公報或新聞紙等。

表三 行政程序法送達對象與送達方式

送達對象別		法規條文	送達方式	法規條文
特定對象	無行為能力	第六十九條第一、四項	職權送達 自行送達	第六十七條 第六十八條
	機關、法人或非法 人團體	第六十九條第二、 三項	郵政送達 補充送達	第六十八條第一 項
	外國法人或團體 代理人	第七十條第一項 第七十一條	留置送達 寄存送達	第七十三條 第七十三條第三 項
	指定送達代收人	第八十三條	囑託送達	第七十四條第三 項
	駐外人員	第八十七條	公示送達	第八十六條至第 九十一條 第七十八條至八 十二條
	現役軍人	第八十八條		
	在監所人	第八十九條		
	有治外法權人	第九十條		
不特定人		第七十五條	公告或刊 登政府公 報或新聞 紙	第七十五條

資料來源：作者自製。

不得提起，另依行政訴訟法第四條規定，撤銷訴訟以訴願為先行程序。因此，關於行政處分的訴願救濟期間仍應依訴願法規定。至於「救濟方法」未為告知、或告知錯誤之法律效果，行政程序法未規定，是否類推適用第九十八條第一項、第三項規定課以原處分機關更正或以一年內聲明不服，視為於法定期間所為，或以第九十九條第一項規定限期移送並通知當事人，本部分筆者以為基於行政程序法為普通法，並依第四條規定行政程序法具補充性之規定，因此，應視個別法律規範並依法律位階以為適用。

¹⁵⁹ 參見土地徵收條例第二條、第三條、第十八條。

¹⁶⁰ 行政程序法第六十八條第二項規定：「行政機關之文書以電報交換、電傳文、傳真或其他電子文作行之者，視為自行送達。」

(三) 聽證權

聽證就是「應聽取他方當事人意見」，亦即給予當事人申辯的機會，其功能在藉由程序發現事實真象，確保機關作為的公正性，保障人民權利，建立人民與政府機關間的信任關係，聽證依性質可分為下列三種¹⁶¹：

1. 司法聽證(Judicial hearing)

司法聽證為要維持司法公正，實現兩兼聽的自然正義，在審判過程中以聽證給予當事人說明申辯的機會。

2. 立法聽證(Legislative hearing)

在立法過程中亦藉由邀集學者專家、機關組織團體代表、或議案的關係人說明看法提出意見，以做為立法或修法的參考。

3. 行政聽證(Administrative hearing)

行政機關在制定法規或行政處分，涉及人民權利義務時，依立法辯論或司法審訊程序，即為行政聽證。行政聽證成為現代民主國家的行政程序法中之核心問題，在行政行為中凡涉及人民權益必要時皆可進行聽證。其目的在使行政處分、重大行政決策、行政執行與監督等行政行為，集思廣義、維持公平正義。消極的能防止腐化偏私、杜絕行政權專擅，積極的能強化溝通、促進公眾參與及提高行政效能。

美國的行政程序聽證可分為審訊型聽證(Trial-type hearing)及辯明型聽證(Argument-type hearing)二大類，審訊型聽證又稱為準司法性聽證(Quasi-judicial hearing)，是由雙方當事人提出證據及反證，經相互詰問，由審理機關依記錄作成決定適用於處理行政爭訟案件，或是涉及特定當事人或可得確定多數人關於財產爭議等事項。辯明型聽證又稱為陳述聽證(Speech-making hearing)，係由當事人在公眾會議場合提出主張、陳述意見，以作為行政機關制定法規命令或行政處分之參考¹⁶²，故適用於行政處、法規制定、計畫方案擬訂

¹⁶¹ 汪宗仁，行政程序法論。台北：康德文化出版社，1999年10月，頁183。另依行政法學者認為聽證具有發現事實、裁決中立、參與平等及保障民權等四項功能，參見羅傳賢著行政程序法論，頁131-140。

¹⁶² 一般而言，陳述意見的非正式聽證作用，在表明當事人的主張和意見，但行政機關的決定通常並不受當事人意見之羈束。

等一般事項。

在我國行政程序法將聽證分為正式聽證與非正式聽證二種，正式聽證分為一般聽證及確定計畫程序之聽證；非正式聽證分為陳述意見及陳情¹⁶³。一般聽證如美國之審訊型聽證，為要式主義之程序，確定計畫聽證原則上把聽證機關與確定計畫機關分離，以確保聽證不受干擾，同時確定計畫聽證應採公開方式為之，排除聽證公開原則除外之適用¹⁶⁴。陳述意見即如美國之辯明型聽證，為非要式主義程序，而陳情則是向行政主管機關舉發不法或維護權益行為，可為個體陳情或多數人之集體陳情。

正式聽證與非正式聽證之區別：

1. 本質不同

聽證在使各當事人有機會知悉及答辯他造之證據及辯解，包括防衛、支持本身利益證據之提出，及對他方攻擊做出辯護，適用於具體事實問題之解決；辯明型之陳述意見或陳情，則不在提出證據，而是對事件意見之陳述、說明或請求及建議，制定法規命令、施政計畫之擬訂，及一般事項之問題。

2. 法律依據不同

聽證需提依據法律或行政機關本於職權所為，例如行政程序法第一百六十四條規定，「確定計畫之裁決程序，應經公開及聽證程序」¹⁶⁵。陳述意見則是人民對行政機關之作為，為維護私利或公共利益之表達，例如土地徵收條例規定，辦理土地徵收前，需地機關須先辦理公聽會；都市更新條例規定，擬定或

¹⁶³ 就聽證之分類一般區分為非正式程序聽證之意見陳述、正式聽證及確定計畫程序之聽證等三種，但從我國人民慣用情形而言，陳情方式最為普遍常用，在時機上無論在規劃、執行、或執行完畢後各個階段都可以進行，雖然受理陳情機關不受陳情主張之羈束，然而陳情可以讓業務主管機關檢視事實、重新考量，如陳情有理由可以採行修正或補救措施，如果礙於法令規定，或因當事人事實認知錯誤，行政機關亦能藉此機會說明理由澄清事實，具有陳述意見之功能，其適用範圍、時機、及方式更具彈性而方便。因此，本文將陳情列為非正式聽證之一種。

¹⁶⁴ 依行政程序法第五十九條規定，聽證除法律另有規定外，應公開以言論為之，但公開顯然有違背公益，或對當事人利益有造成重大損害之虞者，主持人得依職權或當事人之申請，決定全部或一部不公開。

¹⁶⁵ 行政程序法第一百零七條規定，舉行聽證情形為法規明文規定或行政機關認為有舉行聽證之必要者二種，無異將是否舉行聽證委由行政機關自行裁量，由於行政機關裁量餘地範圍寬廣，目前僅於確定計畫之裁決明文規定應經公開及聽證程序，因此，經由聽證程序的行政行為在實務上仍屬少見。

變更都市更新事業計畫期間，應舉辦公聽會，聽取民眾的意見，任何人民或團體得於公開展覽期間，以書面向該管政府提出意見。陳情則是對行政權力之不履行，以口頭或書面¹⁶⁶促使行政機關，或上級機關重為審查，或行使監督權予以糾正之行為¹⁶⁷。

3. 程序不同

聽證所為之決定常具有雙重性，即部分人可能受益，但部分人則權利可能因之而受損害，因此，聽證時當事人、相關之行政機關、相對人、權利受影響之第三人等，得要求到場聽取意見，其程序之開始、主持人、程序之進行、終結、決定等，均有詳盡規範¹⁶⁸；陳述意見或陳情，除法規另有規定必須為書面外，原則上亦得以言詞方式提出，行政機關受理後依職權或分層負責規定辦理¹⁶⁹。

4. 效果不同

行政機關聽證須作成聽證記錄，並依聽證記錄內容作成決定¹⁷⁰。陳述意見或陳情，由行政機關審酌法律規定及事實真偽，作為行政決定之參考。

5. 救濟之不同

不服依法律規定對於須經聽證之行政處分，得免經訴願或異議前置程序逕提行政訴訟¹⁷¹；不服經陳述意見或陳情之行政處分，仍應經訴願或異議前置程序後，如不服訴願或前置異議決定者，才能提起行政訴訟。

¹⁶⁶ 依行政機關處理人民陳情案件要點第三點、第四點規定，書面包括電子郵件及傳真在內，以言詞陳情者，由機關指派專人負責辦理收受資料並製作紀錄，經向陳情人朗讀或使閱覽後，請其簽名或蓋章確認，據以辦理。

¹⁶⁷ 參見行政程序法第一百六十八條及「行政機關處理人民陳情案件要點」第二點。

¹⁶⁸ 參見行政程序法第一章第十節關於聽證程序之規定。

¹⁶⁹ 參見行政程序法第一百六十九條及「行政機關處理人民陳情案件要點」第三點、第八點。

¹⁷⁰ 行政機關作成經聽證之行政處分時，應依論理及經驗法則判斷事實真偽外，並應斟酌全部調查事實、證據及聽證之結果，不得恣意為之。如「法規」明定應依聽證紀錄作成處分時，從其規定。依法務部對本部法規之涵義說明，適用於中央法規部分包括法律、法規命令及職權命令，適用於地方法規之澹義則包括自治條例、自治規則。行政程序法第三條規定，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。換言之，經聽證作成之行政處分，如「法規」規定應依聽證結果作成處分時，則應優先適用法規規定，並而不限於「法律」有特別規定時，才優先適用法律規定。參見行政程序法第三條、第一百零八條及法務部八十九年七月二十日法八十九律決字第 000258 號函。

¹⁷¹ 參見行政程序法第一百零九條。

表四 行政程序法對行政行為聽證之類型

行政行為	類 型	適 用 時 機 與 內 容 概 要
行政處分	以陳述書或言詞陳述意見	作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除基於調查事實及證據之必要，以書面通知相關之人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予相對人陳述意見之機會。
	聽證	依法律明文規定或行政機關認為必要者。
行政契約	表示意見	行政機關應事先公告與人民締約資格及決定之程序，決定前應予參與競爭者表示意見之機會。
法規命令	提議	由人民或團體以書面敘明訂定目的、依據及理由，並附相關資料，向主管機關提議擬訂法規命令。
	陳述意見	任何人得於期間內向指定機關陳述意見。
	聽證	得依職權舉行聽證
行政計畫	確定計畫程序之聽證	對一定地區土地之特定利用或重大公共設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限之確定計畫裁決，應經公開及聽證程序。
行政指導	得以拒絕	相對人明確拒絕指導時，應即停止。
其 他	陳情	人民對行政興革建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政權益之維護，得向主管機關提出具體之陳情。

資料來源：作者整理。

(四) 說明理由的義務

行政處分或其他行政行為是否合法、正當之審查，主要係經由決定之論理過程及一般社會共同經驗的檢視，行政行為之決定需說明其依據及理由，以確保決策過程之妥適性及合法性，如果論理不足以支持結論，即屬引據錯誤或不

當之程序違反，例如行政訴訟法第一百八十九條第二項規定：「受理訴願機關為訴願決定時，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，其經言詞辯論者，並應斟酌全部辯論意旨，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，依前項判斷而得心證之理由，應記明於決定書。」

第二節 行政程序法的功能

我國法制沿襲大陸法系，在行政實務著重於目的或目標的完成，強調干涉及規制的功能，對行政活動的過程則未受到重視，而缺乏行政過程之公開與法定程序的規範¹⁷²，同時學者亦認為難以制定行政程序法有下述三點原因¹⁷³：其一為行政法有國家或公共團體以優越的意思主體支配關係，及因公共利益需要所發生的經營管理關係二種，前者為權力作用，後者為非權力作用，其所適用的程序顯不相同，如果制定兩者通用的一般行政程序有其困難。其二，司法關係直接影響人民權利，各國間參照援引容易，而行政行為與人民權益關係不如司法關係密切，且各國國情不同難以制定各種行政共同適用之程序法。其三，行政行為有因地制宜之特性，應該在各種行政法中，與行政實體法混合存在，不宜將行政程序勉強制定統一規定。

由於行政程序法實際上的制定困難與理論基礎的不足，立法工作之進行仍相當緩慢¹⁷⁴。行政程序法的功能，學者間見解雖有不同，然均與提升行政效率、實施行政參與、保障人民權利有關，依學者對行政程序法的功能分述如下：

一、意義之功能

日本行政法學者本田中二¹⁷⁵認為「行政手續法」之制定，可分為理論意義及實質意義¹⁷⁵：

¹⁷² 汪宗仁，行政程序法論，頁 1。

¹⁷³ 林紀東，行政法。頁 450。

¹⁷⁴ 張家洋，行政法，頁 692。

¹⁷⁵ 參見林紀東著，行政法，頁 451-462。

（一） 理念意義之功能

行政權之發動，若違反依法行政之基本原則，而致使人民權利遭受侵害時，除以行政監督謀求糾正外，人民亦得提起爭訟以為救濟，其救濟之時機不僅在行政權發動後，人民因權利受損而提起，為確保行政權之公正與適確，以手續之法規制，使人民之意思主張得在行政權發動時，即可反應。

（二） 實質意義之功能

1. 行政營運之民主化和公正化

行政手續法使人民與行政權立於統一基礎之上，人民之意見可在行政權上反映，不能因強調行政之便利而犧牲行政公正之要求。

2. 人民權利保護之適確化

對人民權益之保障，除事後的行政爭訟救濟外，行政手續法可在事前為權利利益之調整，使人民權利之保護愈臻確實。

3. 行政手續之圓滑化與效率化

因為行政具有複雜多歧的特性，現代行政不能忽視人民之立場與主張而執意孤行，手續法具有統一明確之基準，在簡易迅速圓滑之情形下提升行政效率。

4. 立場之簡易明確化與教育之效果

行政手續法能省卻繁瑣規定，且就人民對行政協力體制之建立而言，具有教育的意義。

5. 行政救濟制度之合理化

如果行政手續完備，在行政階段上事件容易圓滿解決，並便於事實認定及證據採用，使行政救濟迅速適確。

二、 比較法之理論層次之功能

我國司法院大法官吳庚，從比較法之理論層次分析行政程序之五項功能

¹⁷⁶：

¹⁷⁶ 吳庚，行政法之理論與實用（第六版），頁 492-495。

1. 貫徹依法行政

依法行政為行政法之首要原則，司法制度以公務員的行為結果為審查對象，而程序以過程為規範，經由程序保障合法性 (Legitimation durch Verfahren)。

2. 維持處分之正確性

行政處分具有確定或形成人民權利義務之作用，須經由一定的手續以維持事實及適用法規之正確性。

3. 提供人民參與決策之機會

有關人民權利義務事項，應給予參與的機會，方符合民主原則。參與制度之建立不僅緩和行政行為之公權力片面的色彩，以爭取人民的支持與合作，並可避免「不順從」之情況。

4. 代替行政爭訟

經過聽證程序作成之行政處分，相對人如有不服得無須經過訴願而逕行提起撤銷訴訟。

5. 保障人民權益

行政程序法中如資訊公開、迴避制度、閱覽卷宗等均有助於人民權益之保障。

湯德宗教授認為制定行政程序法，有深化民主原則、確保依法行政原則、保障人民權益、提高行政效能、維護權力分立原則及加速行政法法典化等其重要的功能¹⁷⁷，而有制定行政程序法之必要性。

三、實務上之功能

行政程序法就實務方面而言具有下述功能¹⁷⁸：1. 貫徹依法行政。2. 使行政運作符合公正民主。3. 保障人民權利。4. 統一紛雜行政手續。5. 使機關組織合

¹⁷⁷ 參見湯德宗著行政程序法，收錄於翁岳生編行政法，頁 797-811。

¹⁷⁸ 張春福，以「他山之石可以倣效」之觀點 - 探討行政程序法典化的必要性（上）。人事月刊第 26 卷第二期。

理化。6. 提升行政處分正確性。7. 促進人民參與。8. 紓解行政救濟。9. 具體實現人性尊嚴。10. 落實民主行政。11. 實現解制型政府。12. 兼顧公正與效率。13. 增進行政人員與人民公法教育。14. 減輕立法負擔等功能。

四、行政程序法之功能

綜合上述，行政程序法之功能包括：

1. 強化民主與法治要求，促進行政權運作公正合理。
2. 行政部門與人民溝通協調的法制化，強化行政行為的正確性及正當性，化解人民與政府對立，使人民權利在行政行為的程序上，得到具體明確的保障。
3. 以人民自我管理的機制，減降行政權對人民生活的干預，同時以明確統一的行政作業程序基準，防制機關及公務人員的違法濫權，增進效率、發揮便民服務精神。
4. 對人民參與行政行為的規範，具有民主法治社會化的功能。

第三節 行政程序法適用範圍與對象

一、行政程序法的適用範圍

有關行政程序依行政行為作用階段可分為事前程序、執行程序及事後程序¹⁷⁹，事前程序包括行政行為作成前的各項準備，例如內部相關單位的協調、與當事人的溝通及作成對外發生有效行為的決定或核定等。有關行政執行部分因為我國已有行政執行法及強制執行法之規定¹⁸⁰，事後程序則一般係指行政行為標的人口因不服行政決定的事後救濟程序，依訴願法第一條規定：「人民對中央或地方機關、各級自治團體之行政處分，認為違法或不當至損害其權利或利益者得提起訴願，其救濟程序除法律另有規定外依訴願法規定為之。至於經訴願

¹⁷⁹ 行政程序依涵蓋範圍不同分為最廣義、廣義及狹義的行政程序，最廣義的行政程序包括 1. 行政調查、蒐集資料的準備程序，2. 作成決策的決策程序，3. 執行相關措施的執行程序，4. 不服行政行為所為爭訟的救濟程序等四種。廣義的行政程序則分為作成處分前的事前程序及作成處分後關於執行、制裁及救濟等的事後程序。狹義的行政程序，為專指作成行政處分及制定行政命令之程序。參見汪宗仁，行政程序法論，頁 46 - 47。

¹⁸⁰ 依行政執行法第 26 條規定，有關公法上金錢給付義務之執行，除本法另有規定外，準用強制執行法之規定。

不服其決定，對中央或地方機關違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益者，除法律另有規定外得向高等行政法院提起行政訴訟¹⁸¹。至於公務人員身分、工作條件、官職等及俸給等有關權益保障部分，不服服務機關或人事機關所為之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者得依「公務人員保障法」提起復審、再復審；對工作條件及所為之管理認為不當，得提起申訴、再申訴¹⁸²；而教師對主管教育行政機關或學校有關個人之措施，認為違法或不當至損害其權益者，得向各級教師評議委員會提起申訴，不願申訴或不服申訴決定者，得按其性質依法提起訴訟、訴願、行政訴訟或其他規定請求救濟¹⁸³。有關行政行為的事前程序，除法律另有規定外適用行政程序法。因此，關於行政程序法適用，以行政行為階段區分，行政程序法為事前程序之規範¹⁸⁴。

我國行政程序法之程序規定適用範圍，分別法律除外、機關除外及事項除外等為規範¹⁸⁵：

1. 法律除外

行政程序法為普通法，依特別法優先適用之法律原則，行政行為如法律另有規定，仍應依個別法律規定程序優先適用，但行政機關不能以職權命令另為規定，換言之，行政機關為行政行為除法律另有規定外，即應適用行政程序法，至於法律授權之委任命令關於行政程序規定，依法務部意見，則於各機關訂定或修正時應符合行政程序法規定¹⁸⁶。

2. 機關除外

適用行政程序法限於行政機關，各級民意機關、司法機關及監察機關，由於與行政機關職權、性質不同而不在適用行政程序法之程序規定¹⁸⁷。

¹⁸¹ 依我國 87 年 10 月 28 日修正行政訴訟法第三條規定，將原先僅有撤銷訴訟，依不同標準分類除原有的撤銷訴訟外，增加確認訴訟及給付訴訟。

¹⁸² 參見公務人員保障法第十八條、第十九條規定。

¹⁸³ 參閱教師法第 29 條、第 33 條。

¹⁸⁴ 我國行政程序法就其規範內容觀之，除具有「程序、流程」意義外，兼具有「推動、處理」之行政實體法規定，參閱包國祥，我國「行政程序法」適用範圍之疑義——行政行為與行政程序之探討，律師雜誌第 247 期，頁 62-63。

¹⁸⁵ 洪宜和，行政程序法第三條第三項第四款排除行政程序適用初探（上），法務通訊第 205 期，2000 年 1 月 4 日。

¹⁸⁶ 羅傳賢，行政程序法論，五南圖書公司，頁 62。

¹⁸⁷ 依權力分立及監督與制衡原理，各級民意機關代表民意行使立法權，司審機關由法官依法律

3. 事項除外

因為性質特殊之行政行為而予以排除其適用，依行政程序法第三條第三項各款規定，可概分為統治行為、刑事司法程序、有關私權爭執之行政裁決、特別權力關係、高度專業判斷等五種事項¹⁸⁸。

(1) 統治行為

外交事務具有高度敏感性、政治性及並基於對等、互惠原則考量；軍事行為則有機密性、緊急性為期協調統一之考慮，故排除其適用。

(2) 刑事司法程序

行政機關所為刑事案件偵查，例如行政院法務部調查局的犯罪調查，影響人民自由權利，應適用刑事訴訟程序。

(3) 有關私權爭執之行政裁決

私權之行政裁決，性質上乃準司法權之行使，與一般行政程序不同，因此予以排除適用。有關私權爭執之行政裁決，可分為行政調解、行政調處、行政仲裁及行政規制等四種，行政調解部分以依「鄉鎮市調解條例」設置之鄉鎮市調解委員會成立調解案件最為常見¹⁸⁹。行政調處方面，例如土地法第一百零一條：「因房屋租用發生爭議，得由該管市、縣地政機關予以調處；不服調處者，得向司法機關訴請處理。」，又如公害糾紛處理法第三條：「公害糾紛得依本法規定，申請調處、再調處及裁決。」。行政仲裁者例如：證券交易法第一百六十六條：「但證券商與證券交易所或證券商相互間，不論當事人有無訂立仲裁契約，均應進行仲裁。」，勞資爭議處理辦法第三十五條第一項：「勞資爭議當事人對於勞資爭議仲裁委員會之仲裁，不得聲明不服。」，在行政規制方面，例

獨立審判，監察機關則係對違法機關或公務員予以調查、彈劾、糾正、糾舉、審計等，至於各級民意代表機關、司法機關及監察機關對於立法、審判及調查、彈劾、糾正、糾舉審計等專屬權限以外的行政行為，是否適用行政程序法之規定不無疑義，一般認為符合正當法律程序之基本權力，仍應予適用為宜。參閱，汪宗仁，行政程序法論，頁 50-51.及蔡茂寅，行政程序法之適用除外（一），月旦法學雜誌第五二期，1999年9月，頁 14-15.

¹⁸⁸汪宗仁，行政程序法論，頁 51-62.

¹⁸⁹依鄉鎮市調解條例規定，鄉鎮市調解委員會辦理事項，包括民事事件及告訴乃論之刑事事件。調解成立案件經法院核定後，當事人就該事件不得再行起訴、告訴或自訴。

如消費者保護法第四十二條第一項：「省（市）及縣（市）政府應設消費者服務中心，辦理消費者之諮詢服務、教育宣導、申訴等事項。」，公平交易法第二十六條：「公平交易委員會對於違反本法規定，危害公共利益之情事，得依檢舉或職權調查處理¹⁹⁰。」

（4）特別權力關係

包括犯罪矯正機關或其他收容處所¹⁹¹為收容目的之行為、學校或教育機構為達教育目的的內部行為¹⁹²、及對公務員的人事行政行為¹⁹³。

（5）高度專業判斷

考試院有關考選命題及評分之行為，涉及高度的主觀評價，為尊重專業判斷，故明文排除其適用¹⁹⁴¹⁹⁵

上述關於機關除外及事項除外部分，依我國行政程序法第三條第二項及第三項規定，為不適用行政程序法之「程序」規定。換言之，「程序」以外部分除外，例如行政法的一般原則 依法行政原則、明確原則、平等原則、比例原則及誠實信用原則等仍應適用，但如將「程序規定」作廣義的解釋，則可認為

¹⁹⁰ 參見行政院研究發展考核委員會，「行政機關介入私權爭議之研究」，2000年5月，頁21-40。

¹⁹¹ 犯罪矯正機關例如監獄（含國防部所屬軍人監獄）；強制收容處所如看守所、少年觀護所、觀察勒戒處所、戒治所、技能訓練所、少年輔育院、少年矯治學校等法務部所屬廣義的犯罪矯正機關，非任意收容的強制治療所、監護、禁戒所等均屬之。參見洪宜和，行政程序法第三條第四款排除行政程序適用初探（上），法務通訊第201期。

¹⁹² 內部程序指關於校務經營與教職員工及學生管理的「內部措施」而言。依大法官會議釋字第三八二號解釋理由書所舉例，學生之記過、申誡等處分，為維持學校秩序、實現教育目的所必要，至學生如受退學、或類此之處分（如對違反校規之學生予以轉學處分），則係足以改變學生身分及受教育之機會，應許其用盡校內申訴途徑後，依法提起訴願及行政訴訟，但受理爭訟之機關或法院，對涉及學生品行考核、學業評量或懲處方式之選擇，應尊重教師及學校本於專業及對事實真象之熟知所為之決定，僅於其判斷或裁量違法或顯然不當時，得予撤銷或變更。

¹⁹³ 依法務部「行政程序法諮詢小組」第五次會議解釋，關於構成行政處分的人事行政行為、改變公務員身分或對權利或法律上利益有重大影響之人事行政行為，或基於公務員身分所產生之公法上財產請求權等，仍應依行政程序法規定為之，本部分依憲法規定統一解釋法律、命令係屬大法官職權範疇，我國行政程序法係採用行政院版參考外國關於特別權力關係理論之條文，行政程序法明文排除「對公務員所為之人事行政行為」之適用，法務部「行政程序法諮詢小組」對前揭疑義所為結論，依法律位階觀之似有可議之處，依筆者之見為有效保障公務員基本權利，本部分仍應以修法方式為宜。另依行政院版「行政程序法草案」第三條，亦未將「對公務員所為之人事行政行為」列為不適用事項之中。

¹⁹⁴ 羅傳賢，前揭書，頁65。

¹⁹⁵ 有關專利、商標、著作權之審查評定雖涉及高度專業性質，但均另已有法律規定，依法律除外規定而不適用行政程序法。

特定機關的行為及特定事項¹⁹⁶，完全不適用行政程序法所有規定¹⁹⁷。

二、行政程序之當事人

行政機關之行政行為所涉及者，除行政行為的標的人口外尚有涉及權限之其他機關，在涉及權限機關部分，如有上下層級隸屬關係，或無隸屬關係而有共同上級機關，由共同上級機關協調者，基於上級機關對下級機關有指揮監督權，故屬於行政機關內部事項。行政程序法規定對確定行政計畫之擬訂、確定、修訂或廢止程序由行政院另定，按「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」第七條第一項規定，聽證機關應函請計畫涉及其權限之其他機關，在一定期間內表示意見，逾越聽證日始表示意見者，除對確定計畫裁決之合法性有重大影響者外，原則上不予斟酌，以強化計畫涉及權限機關之參與，以利計畫確定後執行政程序之進行。

（一）行政程序法之當事人

行政處分、行政契約、行政指導、陳情等行政程序之相對人為當事人。而權利或利益受申請事項影響之申請相對人，使其具有當事人地位以保障其權益。公眾是否具備當事人資格，關係參與程序表達意見之機會，亦影響行政爭訟救濟權利，對於個案行政決定以權利義務受影響者為當事人，抽象性的行政決定，如法規命令之擬訂，或概括性的如行政興革建議等，一般人民則得以為當事人表達意見。行政程序之當事人範圍，依行政程序法第二十條規定為¹⁹⁸：

1. 申請人及申請之相對人。
2. 行政機關所為行政處分之相對人。
3. 與行政機關締結行政契約之相對人。

¹⁹⁶ 即行政程序法第三條第二項所列各級民意機關、司法機關及監察機關，及同條第三項各款規定之行政行為。

¹⁹⁷ 包國祥，我國「行政程序法」適用範圍之疑義——行政行為與行政程序之探討，律師雜誌第247期，頁66。

¹⁹⁸ 依行政程序法第23條規定，行政程序之進行將影響第三人權利或法律上利益者，行政機關得依職權或依申請，通知其參加為當事人，以確保其權益。

- 4 .行政機關實施行政指導之相對人。
- 5 .對行政機關陳情之人。
- 6 .其他依行政程序法規定參加行政程序之人。

(二) 行政程序法參與行政行為程序之相對人

1 .相對人

行政行為之特定對象，其權利義務直接受行政行為影響。例如行政處分之相對人、受行政指導之人、行政契約之相對人民等。

2 .利害關係人

雖非行政行為之直接對象，但因該行政行為而間接受益或遭受不利者。

3 .特定多數人

於某一確定區域可得確定之多數人。例如有關一定地區之確定計畫所涉及之特定多數人。

4 .不特定多數人

即一般人民。例如行政規則係對多數不特定人民就一般事項所為法律效果之規定，任何人得於擬訂法規命令公告時，向指定機關陳述意見。人民得向行政主管機關為興革建議、查詢法令、舉發違失以維護其權益。

表五 行政行為之公眾參與對象

行政行為類別	參與者	內容	法規條文
行政處分	當事人 (相對人或利害關係人)	<p>行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關人陳述意見。</p> <p>行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，決定聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。</p> <p>於法定救濟期間經過後，除因重大過失，未於行政程序或救濟程序中主張事由外，得向行政機關申請撤銷、廢止或變更行政處分。</p>	§9 §02 §05 §28
締結行政契約	相對人	行政契約當事人一方為人民，依法應經甄選或其他競爭方式決定當事人，在決定前，應予參與者表示意見之機會。	§38
	利害關係人	行政契約依約定內容履行將侵害第三人權利者，應經第三人書面同意，始生效力。	§40
訂定法規命令	不特定人 (人民或團體)	<p>對法規命令訂定，以書面敘明法規命令訂定目的、依據及理由，並附具相關資料向主管行政機關提議。</p> <p>行政機關擬訂法規命令時，於期間內向指定機關陳述意見，行政機關亦得依職權舉行聽證。</p>	§52 §54 §55
確定行政計畫	特定多數人 其他權限機關	<p>確定計畫之裁決，應經公開及聽證程序。</p> <p>聽證機關對於涉及其權限之其他機關，應函請其在一定期間內對計畫草案表示意見¹⁹⁹。</p>	§64
實施行政指導	特定人 (相對人)	相對人對行政機關所為輔導、協助、勸告或其他不具法律強制力之方法，促請作為或不作為事項得明確拒絕。	§66
陳情處理	不特定人 當事人	對行政興革建議、查詢行政法令、舉發行政	§68
		違失維護行政上權益。	§69

資料來源：作者整理。

¹⁹⁹ 行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案第七條第一項。

第四節 行政行為之公眾參與

一、行政處分

行政程序法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為，及相對人雖非特定，而依一般特徵可得確定其範圍，或有關公物之設定、變更、廢止或其一般使用之行政法學所承認之一般處分均屬之。

(一) 行政處分依處分內容為標準區分

行政處分之種類依分類標準之不同而有不同的分類²⁰⁰，依處分內容為標準區分為：

1. 下令處分

係指命令相對人為特定之作為、不作為或忍受的處分。即為課以相對人作為、給付及忍受義務之下命處分，如納稅、徵兵處分等；課以不作為之禁止處分，如停止營業處分、禁止進出口處分等；解除不作為義務之許可處分，如營業許可、山坡地開發許可等；及解除作為、給付及忍受義務之免除處分，如免除納稅義務、免除服兵役義務等。

2. 形成處分

係指設定、變更、撤銷或廢止法律關係，形成處分一經確定，即生法律效果，不生執行或停止之問題，形成處分包括特許、撤銷特許、對公務人員之任命或免職、核准歸化、准許專利等。

3. 確認處分

係指對法律關係或法律事實是否存在發生爭議時予以確認之處分，例如自耕能力證明、徵收土地及其地上改良物補償費之查估結果等。

²⁰⁰ 行政處分依內容區分為下令、形成及確認處；以對關係人之效果區分為授益、負擔、混合及第三人效力處分；以是否須當事人或其他機關協力區分為須申請及須同意處分、多階段處；以有無法定方式區分為要式、不要式處分；以受法律羈束程度區分為羈束處分、裁量處分及不確定法律概念等。參見吳庚著，行政法之理論與實用。三民書局，2000年9月，頁319-336。

（二） 行政處分以對關係人之效果區分為：

1. 負擔與授益處分

行政處分之效果係對相對人設定或確認權利或法律上之利益者為授益處分，又稱為授予利益處分，若係課以相對人義務或產生法律上之不利益者稱為負擔處分，又稱為侵益處分或非授予利益之行政處分，二者區別實益在，撤銷或廢止負擔處分所受之限制較少，但對授益處分為撤銷或廢止，則需受信賴利益保護之限制，不得任意為之。

2. 混合處分與第三人效力處分

同一行政處分，對同一相對人產生有利及不利之法律效果為混合處分或雙重效力處分。第三人效力處分則為行政處分之對相對人之負擔同時產生第三人授益之效果，或使相對人授益同時產生對第三人負擔之效果。在行政程序法上，第三人通常具有程序上當事人或利害關係人之資格²⁰¹。

（三） 行政處分之公眾參與

按行政程序法規定，行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，如果法規未另有規定者，除已通知相關之人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分之相對人陳述意見之機會。換言之，行政機關在作成對人民自由或權利之侵益處分前，應給予陳述意見之機會或舉行聽證。

1. 陳述意見

係指行政機關在作成處分前，通知相對人於期限內為事實上及法律上表達意見，陳述意見之機會為不利處分相對人或利害關係人聽證權之最低要求，陳述意見方式以書面或言詞為之，如以言詞表示意見者，行政機關應作成紀錄，並經陳述人確認無誤後簽名或蓋章，如陳述人有異議者，應即更正。

2. 聽證

於行政機關作成行政決定前，給予當事人就重要事實表示意見之機會，藉以避免行政機關恣意專斷，以保障當事人權利，進而經當事人意見之表達以發

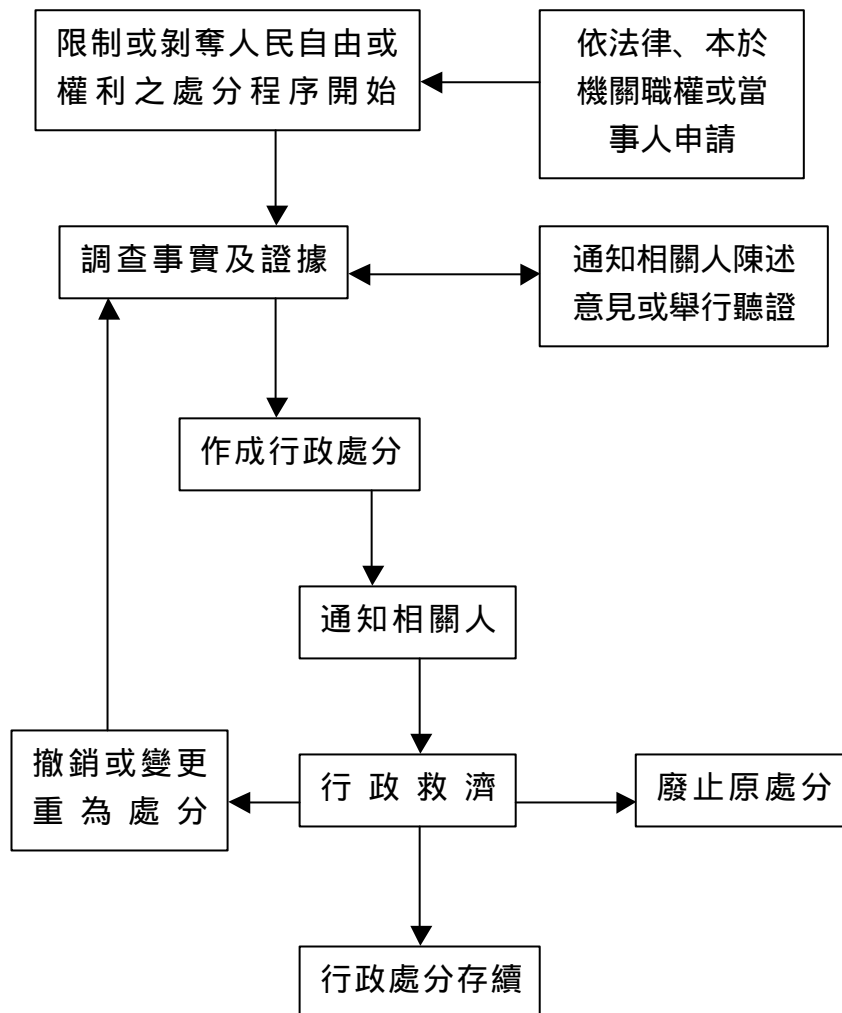
²⁰¹ 吳庚，前揭書頁 326.

現真實，使行政機關公正作成決定，並建立人民與行政機關間之基本信賴關係

202
。

依行政程序法規定，法規有明文規定應舉行聽證，或行政機關認為有必要舉行聽證者，舉行聽證。聽證以公開為原則，經舉行聽證之行政處分應以書面為之，除應斟酌當事人全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽外，並將其決定及理由告知當事人。不服經聽證作成之行政處分之行政救濟程序，免除訴願及其先行程序。

圖六 行政處分之公眾參與



資料來源：作者繪製。

²⁰² 汪宗仁，行政程序法論。台北：康德文化出版社，1999年10月，頁215。

二、行政命令之訂定

(一) 行政命令之分類別

行政命令為行政機關行使公權力單方面訂定，具有抽象及一般拘束力之規範²⁰³，依性質可分為：

1. 緊急命令

係指為避免國家或人民遭遇緊危難或應付財政經濟上重大變故，由國家元首發布具有變更或取代法律之命令²⁰⁴。

2. 法規命令

係指行政機關基於法律具體授權，訂定有關人民權利義務事項之委任命令或委任立法。

3. 行政規則

係指行政機關依其本身職權所下達之內部規範 (Innenrecht)，又可分為組織性之辦事細則、處理規程；作業性的實施要點；裁量性的裁量基準；及統一解釋法令等四種類型。

4. 特別規則

即行政機關依傳統特別權力關係²⁰⁵理論訂定之內部管理規章，例如公法上之勤務關係、營造物利用關係、特別監督關係等。

(二) 行政程序法法規涵義

依中央法規標準法規定，法規可分為經立法院通過，總統公布之法律，及各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之行政命令，為行政機關為未來一般事項所為抽象性規定，行政程序法「法規」涵義分述如下：²⁰⁶

行政程序法條文中關於「法規」適用於中央法規涵義：

²⁰³ 吳庚，行政法之理論與實用（增訂六版）。台北：三民書局，2000年9月，頁43。

²⁰⁴ 憲法增修條文（八十九年四月二十五日總統令修正公布）第二條第三項。

²⁰⁵ 特別權力關係為公法上之法律關係，具有當事人不平等性、有特別之規則、義務之不確定性、違反義務者可加以處罰、及遇有爭執不能提起行政救濟等特點，近代實務及理論演進，對於涉及基本權利保障部分應依法律規定，行政機關不能逕以特別規則定之。

²⁰⁶ 法務部八十九年七月二十日法八十九律決字第000二五八號函。

1 .法律

指立法院通過，總統公布之法律²⁰⁷。

2 .法律具體授權之法規命令

對於涉及人民權利限制，符合法律授權目的、範圍及內容具體明確之要件，依法律授權訂定之法規命令。

3 .法律概括授權之法規命令

在符合立法意旨，在未逾越母法規定限度內，就執行法律有關細節、技術性事項所為規定等，例如施行細則。

4 .自治條例

對自治事項或依法律及上級法規之授權，經地方立法機關通過，並由各機關公布之自治法規。

5 .自治規則

地方行政機關依法定職權或基於法律、自治條例之授權訂定並發布，對多數不特定人民就一般事項所作對外發生效果之自治法規。

6 .委辦規則

地方行政機關為辦理上級機關委辦事項，依法定職權或基於法律、中央法規之授權訂定，對多數不特定人民就一般事項所作對外發生法律效果之委辦規則。

²⁰⁷憲法第一百七十條；中央法規標準法第四條。

表六 行政程序法「法規涵義」表

法規義涵別		法規條文
中央	地方	
法律	自治條例（及組織規則）	第 111 條
法律 法律具體授權	自治條例 法律或自治條例體授權之 自治規則 法律或中央法規具體授權 訂定之委辦規則	第 67 條、第 102 條、第 104 條
法律 法律具體授權 法律概括授權	自治條例 法律或自治條例授權訂定 之自治規則 法律或中央法規授權訂定 之委辦規則	第 11 條、第 15 條、第 16 條、第 18 條、第 24 條、第 46 條、第 53 條
法律 法律具體授權 法律概括授權 法定職權命令	自治條例。 依法律、自治條例或法定 職權訂定之自治規則。 依法律、中央法規或法定 職權訂定之委辦規則。	第 10 條、第 14 條、第 34 條、第 35 條、第 49 條、第 50 條、第 51 條、第 54 條、第 55 條、第 68 條、第 95 條、第 107 條、第 108 條、第 123 條、第 135 條、第 139 條、第 140 條、第 166 條

資料來源：作者整理。

（三） 法規命令公眾參與之功能

行政命令之區別依不同標準有不同分類，依命令法源位階可分為緊急命令與普通命令，依中央法規標準法第七條規定，各機關依其法定職權訂定者為職權命令，基於法律授權訂定者為授權命令；另行政程序法則依是否直接對外發生法規效力，分為法規命令及行政規則，法規命令係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作之對外發生法律效果之規定，為有關行政主體與人民間權利義務關係之一般規範；行政規則係指行政機關所下達拘束內部人員或下級機關，或規律行政體系內部秩序及運作之一般、抽象規定。法規命令內容直接影響人民權利之保障，為期決策過程之透明化、合理化，藉由

公眾參與以實現社會公平正義。就參與的觀點而言，人民或團體參舉法規命令之提議，法規命令草案擬訂後並經預告、舉行聽證與受理人民陳述意見程序具有下列功能：

1. 反映人民基本利益

行政機關法規命令的制定，如僅由目的事業主管機關擬訂，或徵詢內部部門或外部部門之意見，雖然能有較高的效率、縮短時程，但廣泛徵求公眾意見，可以增強法規制成的正當性，以避免行政機關的專斷，並可以降低利益團體利益過份被代表，使公有資源能公平的被享用，增進人民的基本利益，從長遠的角度來看公眾參與是確保民主憲政發展的基石。

2. 實現決策民主化、科學化

法規命令是政策的合法化，在決策合法化過程中彙集公眾的意見，以人民為主體實現民主決策，彌補行政官僚政策形成機制的不足。行政立法也是行政管理的基础工作，公眾的參與可以讓行政當局瞭解人民的想法與需求，以掌握社會的脈動，並避免法規與現實情況及人民期望落差過大，造成窒礙難行的窘境。

3. 普法的宣傳過程

法規命令是施行法律的具體內容體現，在草案擬訂之初，由社會大眾共同參與，可以公開徵詢民眾意見，引發注意喚起大家的關心，同時參與的過程是社會學習的一部分，也是人民瞭解法規意義與內容的重要方法，更是強化法規社會影響的有效途徑。

4. 限制行政權的擴張、避免行政立法的怠惰

行政機關在制定法規命令時，經常會擴大解釋法律授權，以擴張機關行政權力，或是怕繁畏難而限縮行政機關應該執行的工作，要祛除民眾對行政機關的疑慮，在制定過程中將法規命令草案的擬訂，透過公眾參與與檢視，以避免行政機關透過法規制定手段實現部門利益，或規避應有的行政責任。

5. 行政機關訂定法規命令之公眾參與

傳統一般法規命令由行政機關擬訂草案，經合議制機制議決後發布施行，

其內容通常以行政效率為著眼點，重視法律保留及法律優位，將行政限縮於法律之執行或具體化範圍之內²⁰⁸，以保障個人權利、防止行政濫權。行政程序法規定法規命令之訂定除軍事、外交或其他重大事項而涉及國家機密或安全者，或法律另有規定者外應依行政程序法規定辦理。法規命令之訂定除由行政機關草擬外，亦得由人民或團體提議，並經預告及評論(Notice-and-comment)程序，先將草擬之法規命令公布周知，行政機關得依職權舉行聽證，及任何人得於期間內向指定機關陳述意見，本程序之踐行，除可讓人民預先得知行政機關將來可能規範措施外，擴大參與層面使民眾有機會對法規命令內容表示意見，以集思廣益並強化直接民意基礎之正當性功能。

法規命令在預告及評論程序中如因斟酌聽證、或人民陳述意見而重擬草案時，是否需再經「預告及評論」或聽證程序，有認為「如草案內容大幅修改，因草案的同一性已有不同，自應給予民眾針對新草案表示意見的機會」²⁰⁹，但是如從行政程序法的立法目的除保障人民權益外，亦著重行政效率之提高，同時法規命令係行政機關基於法律授權，且為主管業務機關權責範疇，雖斟酌聽證或人民陳述意見而為修訂，為避免時空不同或利益團體勢力消長，使聽證或意見陳述淪為利益或政治角力場，造成訂定法規命令的延宕影響公共利益。因此，本文認為行政機關應斟酌聽證結果及陳述意見擬訂法規命令，對於未被採納意見予說明，但無需重為聽證或預告及評論程序。

依「行政機關法制作業應注意事項」規定，法規命令以「發布令」發布，發布令不列「受文者」，發布方式以刊登公報為原則，凡不應定為法規之規定²¹⁰，以函分送有關機關，不採發布方式及規定「自發布日施行」。但應以法規規定者，不得以注意事項或要點替代。

行政規則為非直接對外發生效力之機關內部行政命令，由行政機關依職權訂定，不需履行預告及評論程序，行政規則如為機關內部組織、事務分配、業務處理方式、及人事管理等，由上級機關或長官，下達下級機關或屬官。如係

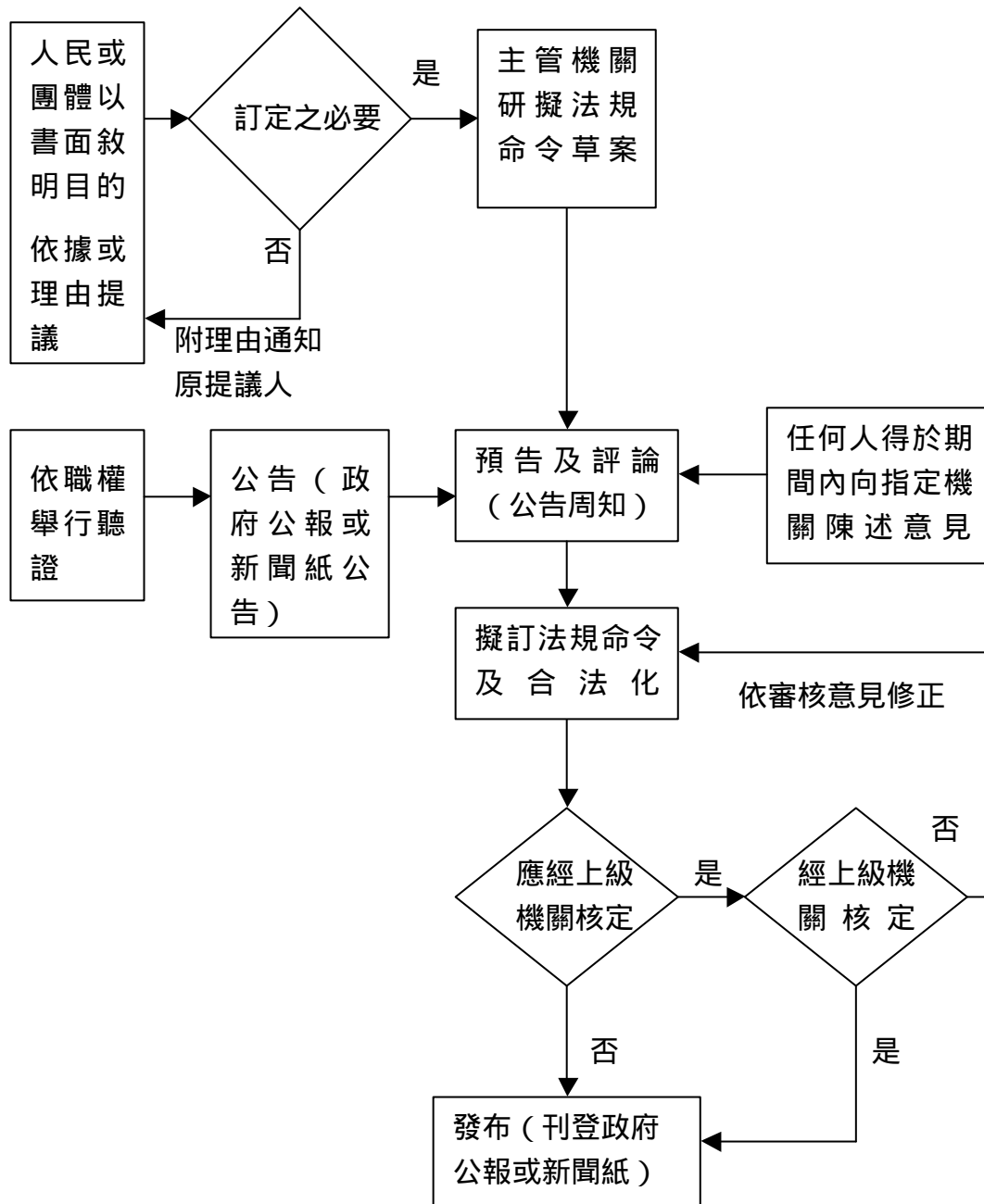
²⁰⁸ 廖元豪，行政程序法命令訂定程序之研究。台北：華岡法粹第 27 期，1999 年頁 304。

²⁰⁹ 前指註頁 318。

²¹⁰ 依行政機關法制作業注意事項規定，不應定為法規者為：1. 無需專任人員及預算之任務編組。2. 機關內部之作業程序。3. 上級機關對下級機關之指示。4. 關於機關相互間處務上之聯繫協調。5. 不具法規特性之事項。

具體法律個案之法律適用疑義，或非具體個案抽象法律解釋性規定及裁量基準，則由首長簽署，並登載於政府公報發布之，但行政機關對非主管法規所為之解釋，以函答復不必刊登公報²¹¹。

圖七 制定法規命令之公眾參與流程



資料來源：作者繪製。

²¹¹ 參見法務部九十年三月二十二日法九十律字第 000147 號函。

三、行政計畫

行政機關運作並非單純的執行法律²¹²，同時必須洞悉社會環境脈動、體查民意，並依據機關人力資源及歲入預算經費擬訂施政計畫，透過政策方案規劃按單位權責分工，訂定時程逐步的完成，並作為績效考核的依據。

計畫是設定目標，決定達成目標步驟並評估如何完成該目標的過程，具有設定目標及規劃如何達到目標的功能。行政計畫是一連串的行政動態過程(Dynamic process)所組合而成²¹³，其功能首先對公共事務預作形成，並統合各業務相關單位資源，協調各種行政措施內容與步調，以發揮機關整體效用，實現行政目的。其次，是經由施政計畫的宣示，提高人民對行政機關作為的可預知性，同時公眾亦可經計畫擬訂過程中，提出不同意見以確保其權利或增進公共利益，另外人民也可以依行政計畫內容，評估情勢擬定個人生活階段性「生涯規劃」。第三，是透過計畫以確保行政行為的理性化，以保障人民基本權利，為因應社會及經濟情勢變遷，必須以人類長期發展，建立正當的社會及經濟秩序，國家公權力的行使，與個人基本權利的保障，以行政計畫達成國家的社會照顧責任。

行政計畫依效力可分為依據法律規定而具有法定效力者，例如年度預算計畫、都市計畫、都市更新計畫等，及未具法定效力的一般計畫，例如行政院所屬各機關的年度施政計畫，或是興建某項公共建設、設施計畫等。行政程序法對行政計畫的定義為：行政機關為將來一定期間內達成特定目的或實現一定構想，事前就達成該目的或實現該構想之方法、步驟或措施等所為之設計與規劃。換言之，行政計畫係以行政主體、期限目標與方法等三種要件特徵之行政行為²¹⁴。

行政程序法對行政計畫雖加以廣泛定義²¹⁵。然而，由於行政計畫態樣繁多，其目的、內容、性質等各有不同，行政機關擬定計畫之程序簡嚴依性質之輕重而不同，一般輕微事件與涉及人民權利或公益重大事件，在程序保障亦不

²¹² 翁岳生編，行政法（下冊）。翰蘆圖書出版有限公司，2000年3月，頁678。

²¹³ 汪宗仁，行政程序法論。台北：康德文化出版社，2001年5月，頁363-364。

²¹⁴ 蔡茂寅等合著，行政程序法實用。台北：學林文化事業有限公司，頁312 - 313。

²¹⁵ 前揭註，頁313。

同²¹⁶。行政程序法所規制應經公開及聽證程序之「行政計畫確定程序」，須係行政機關提出之計畫，其內容必須係屬具體規劃，致使涉及其權益之人民與源及其權限之機關，於聽證程序中有表達意見之可能外。並應具備下列三要件²¹⁷：首先，有關一定地區土地之特定利用或重大公共建設之設置。其次，涉及多數不同利益之人。第三，涉及多數不同行政機關之權限。

因此，如行政計畫未具上述三要件或僅屬抽象而非具體規劃之程度者，如都市計畫、土地重劃、環境影響評估、民間造鎮計畫等，即不適用公開聽證程序。

依行政院所擬「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」，行政計畫確定程序分為：一般行政計畫確定程序及簡易行政計畫確定程序二種，對於已得權益受影響之人書面同意，及涉及其權限之其他機關之同意者，免除辦理聽證及計畫公開之簡易行政計畫程序²¹⁸，一般的行政計畫確定程序，先由擬訂計畫機關擬訂計畫，經徵詢涉及其權限之其他機關意見後，陳報上級機關或共同上級機關核准、許可、同意、特許或其他決定，予以確定並完成合法化程序。確定計畫機關於接到行政計畫書後，將計畫摘要公開或公開展示，接受權利受影響人異議或涉及權限機關意見，經舉行聽證會並依聽證結果作成聽證報告書，確定計畫機關經斟酌聽證報告書、涉及其權限之其他機關之意見及相關資料，以書面作成確定計畫之裁決書，確定計畫裁決書應送達擬訂計畫機關、涉及權限之其他機關、已知權益受影響之人及曾提出異議之人，而擬訂計畫機關應於期限內依裁決書意旨修正原計畫，陳報確定計畫機關作成確定計畫書，確定計畫裁決於法定救濟期間經過後即不得請求撤銷、變更或廢止²¹⁹。

行政計畫之確定程序具有核准、集中事權及形成等作用，其程序為：

²¹⁶翁岳生編，前揭書頁 680。

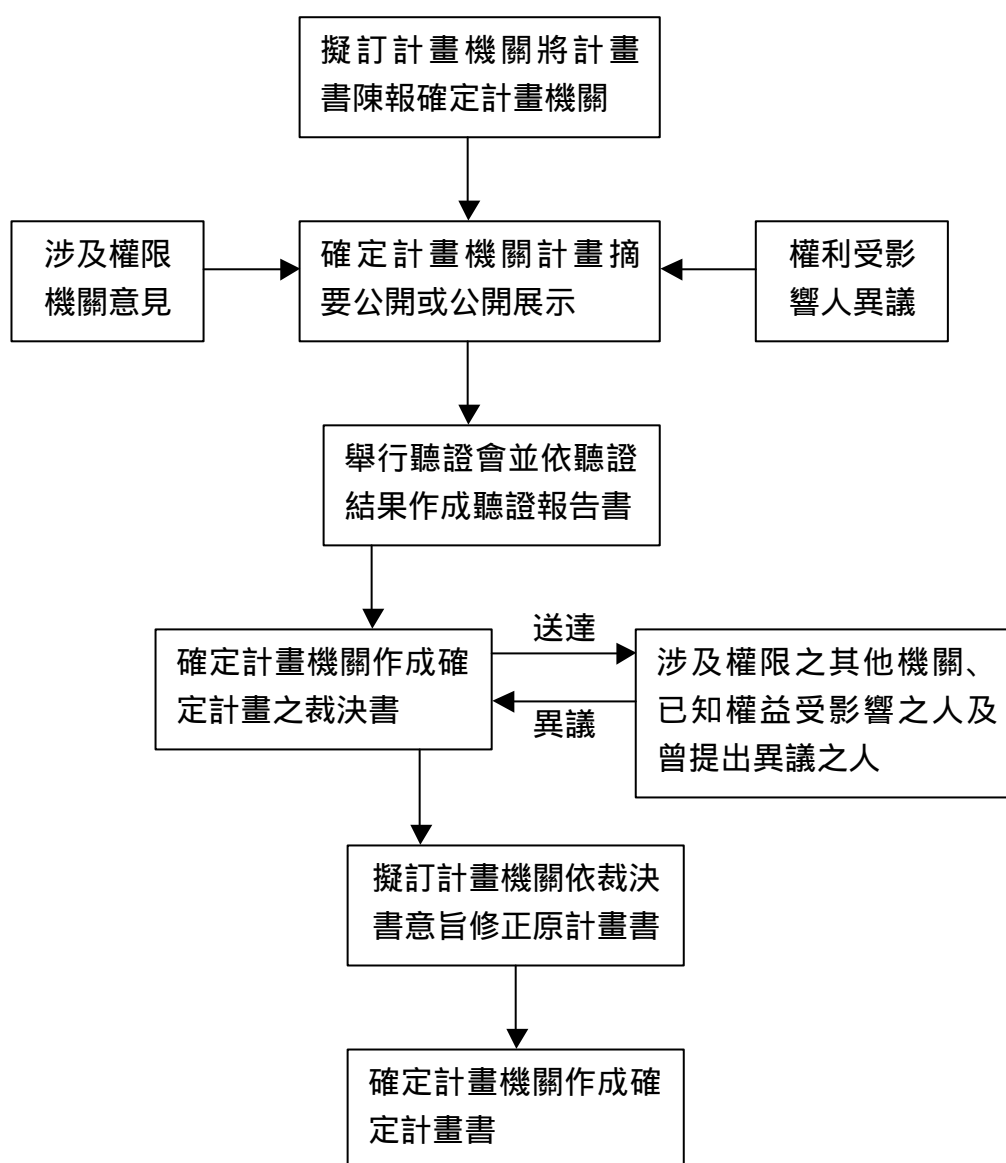
²¹⁷法務部九十年八月二十二日法九十律字第 000 四九一號函。

²¹⁸行政計畫如已得權益受影響之人及其他權限機關同意，因即無利益及權限衝突，因此免除舉行聽證及計畫之公開等程序，以節省經費、提高行政效率。參見「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」第十四條說明。

²¹⁹參見前揭草案第 5 條、第 6 條、第 7 條、第 8 條、第 9 條、第 11 條、第 15 條、第 19 條。

- (一) 擬訂計畫之提出。
- (二) 擬訂計畫之公開。
- (三) 聽證之預告。
- (四) 聽證之舉行。
- (五) 確定計畫之裁決。

圖八 行政計畫確定程序之公眾參與



資料來源：作者依「行政計畫擬訂、確定；修訂及廢棄程序辦法草案」繪製。

行政計畫之確定裁決在法律性質，依裁決結果及擬訂計畫機關與裁決機關間之隸屬關係而不同，如為確定裁決其性質為行政處分，如為駁回裁決時，擬訂計畫機關與裁決屬同一行政主體者為內部解釋，若非屬同一行政主體者為行政處分。不服行政計畫裁決，擬訂計畫機關、權益受影響之人、及異議經決定之人等，得提起行政訴訟以為救濟，但擬訂計畫機關與裁決機關同屬一行政主體時，擬訂計畫機關則應依行政層級規定，不能提起行政爭訟。

四、行政契約、行政指導及陳情之公眾參與

(一) 行政契約

契約須雙方當事人意思表示一致而成立，行政機關締結契約可分為，立於準私人地位與私人依民法規定所成立之私法契約，例如行政機關的物品採購契約、勞務給付契約等，及為達公共行政目的，以雙方當事人合意為基礎，其內容為締造兩者間相互之權利義務關係之公法契約。而行政契約係指國家行政機關為行政目的，以契約形成、變更或消滅公法關係之法律行為²²⁰，為公法契約，能使行政作用之方式更靈活，有助於行政職務之實現。建立行政契約之實益為²²¹：

1. 行政參與及保障人民權益。
2. 使行政機關更富彈性的處理事務。
3. 避免公法關係遁入私法範圍等。

行政契約可分為不同行政主體之行政機關間相互締結之對等關係契約，及行政機關與人民所締結之隸屬關係契約二種，隸屬關係契約又可分為以解決事實或法律關係不明確之「和解契約」(Compromise contract)，與使行政機關以行政上授益換取人民自願為給付，以實現行政目的之「雙務契約」(Reciprocal contract)等二種，替代行政處分之行政契約²²²。

行政程序法對締結行政契約，依法應以甄選或其他競爭方式決定該當事人

²²⁰ 羅傳賢，行政程序法論。台北：五南圖書出版公司，2001年8月，頁213。

²²¹ 前揭註頁214-216。

²²² 參見行政程序法之立法要點。

時，特別規定行政機關應公告應具之資格及決定之程序，並應給予參加競爭者表示意見之機會，一方面使有意參與者有公平的競爭機會，同時使行政資訊公開、透明，避免特權關說介入。

（二） 行政指導

係指行政機關就其主管業務事項，以建議或勸告特定相對人為一定作為，或不作為之事實行為。行政機關對於繁雜的社會形成活動，難以法律的一律性執行，以應付新事態或法律未為規範行政之需要，而藉助以輔導、協助、勸告、建議或其他不具強制力之方法，直接對行政客體進行非正式推動之行政行為。因係屬道德勸說之性質²²³，故相對人明確拒絕時應即停止，並不得因此而對相對人為不利之處置。

（三） 陳情

即人民對於行政事務為爭取或維護其權益、查詢行政法令、及對行政興革之建議等，以書面或言詞所為之意願表達或陳述²²⁴，陳情之範圍廣泛、內容不一而足，為人民與行政機關間習用簡便之溝通方式，受理機關認為陳情有理由者，應採行適當之措施；認為無理由者，應說明意旨通知陳情人。

²²³ 吳庚，前揭註頁 554。

²²⁴ 陳情與請願法之得請願之事項而言，在關於公益及權利維護方面兩者之規定有其重疊之處，但是二者所適用程序顯然不同，請願應具備請願書為要式行為，且依法應提起訴願或訴訟事項，不得請願，請願除向行政主管機關為之外，亦可向民意機關請願。陳情方式以書面或言詞為之，其內容除對行政興革建議及權利維護外，並有行政法令查詢及舉發行政違失，陳情事項依法得提起訴願、訴訟或國家賠償者，受理機關應告知陳情人。筆者認為受理機關區分請願或是陳情案件時，其審查內容要項及處理程序應受當事人主張羈束，而非由受理行政機關逕予認定。

第五章 結論

第一節 研究發現

行政機關在作成關係人民權利義務之決定過程中，在過往國家利益和經濟發展，一直是政府與人民一致的共識，效率和秩序是行政機關追尋的重要指標，也因此弱勢群體個人的權利容易受到輕忽；相對的利益集團在優勢的財力下，卻主導了行政機關的重要規劃與決定，從中獲取龐大的利益。

在社會資源有限的情形下，有人得到特別的利益，就有人因而要做出特別的付出。行政程序法之關於程序當事人，參與行政行為決定過程，提供了一種重要的保障機制，雖然程序當事人之意見對行政機關之不具拘束力，至少人民可以在行政決定過程中，為自我利益或公共利益提出事實與法律上之主張，協助釐清事實真象，進而實踐「以人民為國家主體」之民主的政治。從行政程序法關於公眾參與行政行為決定過程之規範，可發現下幾點結論：

一、透過程序正義以達到實體公平正義

行政機關之行政行為，對一般人民而言是無所不在的，在日常生活中總是受到政府機關各項規範所拘束，尤其權利之限制或義務之負擔。當人們權利受到侵害時，除行政機關違法或不當得依爭訟²²⁵規定提起救濟外，人民的聲音就必須透過媒體輿論，或依找尋管道向民意代表投訴，或街頭抗爭活動，才能喚起行政機關的重視，其間所需付出的社會成本，與人民所受之苦，都將難以彌補。行政程序法對於法律未另為規範之行政行為，以予統合性規範，藉由公開透明及公平參與之程序，期使當事人的意見受到尊重，進而獲致實質權益公正且合理之保障。

二、公眾參與調和機關、團體及社會大眾的利益

²²⁵ 人民對行政機關之爭訟可為依訴願法、行政訴訟法，或個別規令規定提起行政爭訟，如係財產遭受損害並得依民事訴訟規定，請求金錢賠償。

效益是行政決策基本要求之一，行政機關決策作為往往著重效率的提昇，與機關組織人員管理技術，企圖經由科學化的經營管理工具之應用，控制內在與外在環境變數以達到治理國家之目的，而輕忽實質的理性(Substantial rationality)與社會基本價值的實踐，另一方面在自由、民主與平等的民主政治原則的宣示下，個人權利的保障往往也會凌架於社會共同利益，在妥協過程中也會造成社會多數人的權益受損，由上述現象的發生，讓我們得重新思考「以人為本」的人性價值，和共同生活社會系絡裡全體利益的基本定位。

在多數決的民主政治體制中，社經地位較高的族群，更容易擁有或接近支配社會共同財貨的實質力量之機會，強勢團體透過影響力以遊說、利益交換的方式主宰政治場域。我國政府結構富有技術官僚主義²²⁶，在以往行政機關對關於人民權利義務的行政處分、區域性計畫、或年度計畫、中期計畫、長期計畫等，主要係由行政機關主導規劃、執行，或是按個別法令規定，召集學者專家、民意代表召開說明會、公聽會，在「錢」與「權」環結緊扣，現實利益糾結的政治生態中，利益團體透過政治手段擷獲利益，總是排擠掉公共利益提昇與個人權益保障，而難以期待對弱勢群體利益之關注。行政程序法之施行，提供了行政資源訊息公開化、透明化的法律基礎，對確定計畫裁決規定應舉開公開之聽證，具體個案規定則須給予陳述意見之機會，以實現以溝通代替爭訟，化阻力為助力之效用，亦可以紓解少數強勢者之利益過份被代表的窘境。

三、參與式行政之改革

在民主國家政府正性是築基於人民的授權，統治的目的在謀求全體人民之共同福祉。公眾參與具有保障人民權利、擴大利益，及提供政府統治系統正當性的功能。近代民主政治的發展朝著，人民參與權利項目的和分享權利的人數逐漸增加，以達到全體公民共享的過程。從人民間接參與政策制訂與執行的代

²²⁶ 葉俊榮，面對行政程序法 - 轉型臺灣的程序建制。台北：元照出版有限公司，2002年3月，頁16。

議士間接民主政治，有回歸到直接參與政治活動的趨勢²²⁷。換言之，人民從被統治者的顧客地位，回復到統治主體的地位，政府政策的制定從「由上而下」的菁英決策模式，轉成「由下而上」的人民影響和控制模式。人民的參與意義由被動的支持性參與(Support participation)和強制性動員(Coercive mobilization)或儀式性參與，轉變成積極自願的「自我利益」與「公共利益」的關懷。

Waldo 認為真正有效率的政府必定是滿足人民需求的民主政治，真正民主的政府也必定有效率的，並能察覺到人民的需要。後行為主義論者主張對行政科學的探討應給予現實生活價值觀的認定，同時國家的權威也逐步的轉化為兼顧社會公意、社群主義(Communitarianism)為基礎的公民社會，人民不再只是被統治的對象，而是經由參與途徑兼具統治者實體的權利，並具有謹守法紀維護公共秩序、偏重公德(Civic virtue)的社群與個人倫理關係、參與社區、關注公共事務、支持並監督政府的責任。行政程序法透過行政行為程序作統合性的規範，提供當事人維護其權利聽證或陳述意見機會，對於確定計畫之擬訂與法規命令制定，積極的促使權利、利益受影響者及一般人民參與，使行政機關行政行為更具周延可靠。

第二節 建議

一、慣例化行政之追循

在公眾參與行政機關行政行為之決定，行政機關之職權運作結果仍是行政行為的最終依據，作成行政決定是行政機關不可剝奪的權利，也是無可旁貸的責任。在變動不居的現實社會，法規規定常會出現不符時代需要亟待修正，或法規未備而尚待規範情事發生，除了仰賴立法機關修法、立法外，第一種情形，在依法行政的要求前題下，行政機關必須或透過法令釋示以求解決；第二

²²⁷ 郭秋永，當代三大民主理論。台北：聯經出版事業公司，2001年12月，頁10-11。

種情形，為求理性之決定並回應社會需求，則要審酌政策目的、社會需求、民意趨勢，遵循行政慣例做出符合社會大眾期待之決策。

另外，行政機關建立行政慣例，可以避免因程序當事人背景因素、態度強度、或公務人員人格特質傾向，而影響行政行為決定之公正性，同時可以強化對壓力團體的抗拒能力，並可防止行政機關淪為利益集團所擄掠情事發生，以落實公眾參與實際功能效用。

二、行政行為決定程序與實體並重

在行政程序法施行前，行政行為之程序於各別法規，依據事項特性予以規範，其程序之規定目的在統一行政機關執行法令之步調，行政程序法則進而以程序正義，促進社會公平正義及保障人民權利之效用，在強調程序的重要性之同時，仍應追求事實之發現，以實體法為判準做成符合法規之決定，因為離開了實體，再多的程序都無法達到目的。

參考書目

一、中文部分

尹章華，獎參條例與 BOT。台北：漢興書局有限公司，1998 年。

公丕祥主編，法律文化的衝突與融合——中國近代法制與西方法律文化的關聯考察。北京市：中國廣播電視出版社，1993 年 7 月。

王鐵生譯，利益團體(Graham K. Wilson, Interest Groups)。台北：五南圖書出版公司，1993 年 12 月。

丘昌泰，公共政策——當代政策科學理論之研究。台北：巨流圖書公司，1997 年。

包凡一等譯，人類本性與社會秩序(Charles Horton Cooley, Human Nature and the Social Order)。台北：桂冠圖書股份有限公司，1994 年 8 月。

台灣哲學學會，法政哲學。台北：桂冠圖書股份有限公司，199 年 3 月。

朱志宏，公共政策。台北：三民書局，1999 年 8 月。

江明修，公共行政學理論與社會實踐。台北：五南圖書出版社，1997 年 1 月。

江明修主編，第三部門經營策略與社會參與。台北：智勝文化事業有限公司，2000 年 4 月。

行政院研考會，強化政策執行能力之理論建構。台北：行政院研考會，1993 年 7 月。

余致力，民意與公共政策 - 理論探討與實證研究。台北：五南圖書出版股份有限公司，2002 年 1 月。

余致力等著，公共政策分析的理論與實務。台北：韋伯文化事業出版社，2001 年 10 月。

吳定，組織發展理論與技術。台北：天一圖書公司，1984 年 8 月。

- 吳定等，行政學（二）。台北：空中大學，2000年。
- 吳宜蓁，議題管理 - 企業公關的新興課題。台北：中正書局，1998年4月。
- 吳庚，行政法之理論與實用。台北，三民書局，1996年8月。
- 吳家麟主編，法律邏輯學。台北：五南圖書出版公司，1998年8月。
- 吳順長等著，民意學。天津：天津人民出版社，1991年3月。
- 吳瓊恩，行政學。台北：三民書局股份有限公司，2001年5月。
- 呂亞力，政治學。台北：三民書局，1999年。
- 李少軍等譯，民主的模式(David Held, Models of Democracy)。台北：桂冠圖書股份有限公司，1995年4月。
- 李建良等合著，行政法入門。台北：月旦出版社股份有限公司，1998年7月。
- 李柏光等譯，論民主(Robert A. Dahl, On Democracy)。台北：聯經出版事業公司，1999年10月。
- 李振昌譯，虛擬國家新世紀的財富與權力(Richard Rosecrance, The Rise of Virtual State: Wealth and Power in the Coming Century)。台北：聯經出版事業公司，2000年。
- 汪宗仁，行政程序法論。台北：1999年10月。
- 汪暉等主編，文化與公共性。北京：生活 讀書 新知三聯書店，1998年6月。
- 東方編譯所編譯，改革政府 - 企業精神如何改革公營部門(REINVENTING GOVERNMENT How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector , Addison Wesley Publishing Company, Inc. 1992)。上海：上海譯文出版社。1996年6月。
- 林水波，強化政策執行能力之理論建構。台北：行政院研考會，1993年7月。
- 林金莖等著，日本國憲法論。台北：中日關係研究發展基金會，1993年4月。

- 林紀東，行政法。台北：三民書局（三版），1980年7月。
- 林錫堯著，行政法要義（五版）。台北：法務部通訊雜誌社，1994年9月
- 林鍾沂，政策分析的理論與實踐。台北：瑞興圖書公司，1994年9月。
- 林鐘沂，公共事務的設計與執行。台北：幼獅文化事業公司，1994年。
- 金耀基，中國民主之困局與發展。台北：時報文化出版企業有限公司，1991年11月。
- 柯三吉，跨向二十一世紀公共行政新典範：台灣經驗的個案分析。台北：時英出版社，1998年。
- 柯憲榮，公共政策研究。台北：李健出版社，1995年4月。
- 范建得等譯，法理學——法哲學與法學方法(Edgar Bodenheimer, The Philosophy and Method of the Law)。台北：漢興書局有限公司，1997年1月。
- 倪達仁等譯，政府再造與發展行政(Mark Turner David Hulmer, Governance, Administration and Development)。台北：韋伯文化事業出版社，2001年11月。
- 倪達仁譯，政治學。台北：雙葉書廊，1998年。
- 夏道平譯，人的行為（上、下）(Ludwig von Mises, Human Action)。台北：遠流出版事業股份有限公司，1991年3月。
- 孫本初等著，組織發展。台北：國立空中大學，2000年2月。
- 孫哲著，新人權論。台北：五南圖書出版公司，1995年1月。
- 徐木蘭，行為科學與管理。台北：三民書局，1983年3月。
- 徐鴻賓等譯，馬克斯 韋伯與現代政治理論(David Beetham, Max Weber and the Theory of Modern Politics)。台北：桂冠圖書股份有限公司，1994年4月。
- 翁秀琪，大眾傳播理論與實證。台北：三民書局，1998年2月。
- 翁秀琪等譯，民意 - 沈默螺旋的發現之旅(Elisabeth Noelle-Neumann, öffentliche

Meinung:Die Entdeckung der Schweigespirale)。台北：遠流出版事業股份有限公司，1994 年 12 月。

翁岳生，行政法（上、下）。台北：翰蘆圖書出版有限公司，2000 年 3 月。

翁興利，公共政策知識應用與政策制訂。台北：商鼎文化出版社，1999 年 6 月。

高湘澤等譯，權力：它的形式、基礎和作用(Dennis H. Wrong, Power: Its Forms, Bases, and Uses)。台北：桂冠圖書股份有限公司，1994 年 7 月。

張世賢等著，公共政策——政府與市場的觀點。台北：商鼎文化出版社，1997 年 9 月。

張世賢等譯著，政策設計的科學（Yehezkel Dror, Design for policy sciences）。台北：國立編譯館，1998 年 6 月。

曠明澍譯，公民文化(Gabriel A. Almond Sidney Verba, The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations)。台北：五南圖書出版公司，1996 年 3 月。

張炳九譯，政治過程——政治利益與輿論（上、下）(David Truman, The Governmental Process Political interest and public opinion)。台北：桂冠圖書股份有限公司，1998 年 2 月。

張春興，心理學。台北：臺灣東華書局股份有限公司，1987 年 11 月。

許道然等譯。政府未來的治理模式(B. Guy Peters, The Future of Governing: Four Emerging Models)。台北：智勝文化事業有限公司，2000 年 7 月。

陳孟君譯，量化的反思重探社會研究的邏輯(Stanley Lieberman, Marking It Count-The Improvement of Social Research and Theory)。台北：巨流圖書公司，1999 年 4 月。

陳明，開發中國家的社會發展與民意。台北：亞洲與世界社，1986 年 6 月。

陳恆鈞等譯。政策制定的過程。台北：韋伯文化事業出版社，1998 年 10 月。

陳恆鈞等譯著，最新政策制定的過程(Charles E. Lindblom Edward J. Woodhouse, The Policy-Making Process)。台北：韋伯文化事業出版社，2001年9月。

陳慈陽，基本權核心理論之實證化及其難題。台北：翰蘆圖書出版有限公司，1997年6月。

陳敏等譯，德國憲法學。台北：國民大會憲政研討委員會，1985年6月。

陳慶瑞，權變領導行為研究。台北：師大書苑有限公司，1995年6月。

章英華譯，社會的演化。台北：遠流出版事業股份有限公司，1991年6月。

彭芸，政治傳播 理論與實務。台北：巨流圖書公司，1986年。

彭淮棟譯，自由主義之後(Immanuel Wallerstein, After Liberalism)。台北：聯經出版事業公司，2001年6月。

彭懷恩，政治學。台北：風雲論壇出版社，1999年。

湯絢章譯，政策分析初階。台北：國立編譯館，1981年8月。

結構編輯群編譯，法律社會學導論(Roger Cotterrell, The Sociology of Law: An Introduction)。台北：結構群文化事業有限公司，1991年6月。

黃源銘，行政程序法釋義。作者自發行，1999年3月。

黃葳威，文化傳播。台北：正中書局，1999年3月。

黃漢青等譯，群眾與權力(Elias canetti, CROWDS AND POWER)。台北：成均出版社，1983年9月。

楊日旭，論中美憲政與民權自由 - 由美國最高法院判例與行憲事實印證。南投：臺灣省訓練團，1985年5月。

楊國樞等編著，社會及行為科學研究(上、下)。台北：臺灣東華書局股份有限公司，1997年5月。

楊意葛等譯，媒體原理與塑造(Lawrence Grossber/Ellen Wartella/D. Charles Whitney, Mediamaking Mass Media in a Popular Culture)。台北：韋伯文化事業出

版社，2001 年 11 月。

葉俊榮，行政法案例分析研究方法。台北：三民書局，1999 年 3 月。

葉俊榮，面對行政程序法。台北：元照出版有限公司，2002 年 3 月。

葉堂宇，政策支援系統。台北：商鼎文化出版社，2000 年 3 月。

詹中原，民營化政策——公共行政理論與實務分析。台北：五南圖書出版公司，1994 年。

詹中原主編，新公共管理。台北：五南圖書出版社，1999 年 6 月。

廖天美譯，美國憲法釋義(Edward S. Gorwin & J. W. Peltason, Understanding the Constitution)。台北：結構群文化事業有限公司，1992 年 3 月。

廖峰香等，政治學。台北：國立空中大學，2000 年。

管歐著，法律類似語辨異。台北：五南圖書出版公司。1997 年 2 月。

趙嬰，公共關係。台北：五南圖書出版有限公司，1997 年 6 月。

趙麗雅等譯，民意(Bernard Hennessy, Public Opinion.)。台北：五南文化廣場，2000 年 9 月。

劉北成譯，國家與社會革命(Theoda Skocpol, States and Social Revolutions)。台北：桂冠圖書股份有限公司，1998 年 2 月。

劉幸義等合譯，法律哲學。台北：五南圖書出版公司，2000 年 7 月。

潘家慶，傳播與國家發展。台北：國立政治大學新聞研究所印行，1983 年 6 月。

蔡茂寅等著，行政程序法實用。台北：學林文化事業有限公司，2001 年 10 月。

蔡錦昌，韋伯社會科學方法論釋義。台北：唐山出版社，83 年 3 月。

鄭武國譯，第三條路(Anthony Giddens, The Third Way –The Renewal of Social Democracy)。台北：聯經出版事業公司，2000 年 6 月。

鄭秋永，當代三大民主理論。台北：聯經出版事業公司，2001年12月。

鄧正來，國家與社會 - 中國市民社會研究。四川：四川人民出版社，1997年11月。

鄧正來譯，法理學法哲學與法學方法（Revised Edition, Jurisprudence The Philosophy and Method of the Law）。台北：漢興書局有限公司，1999年11月。

蕭全政等譯，行政學新論(Nicholas Henry, Public administration and public affairs)。台北：韋伯文化事業出版社，2001年1月。

賴世培等著，民意調查。台北：國立空中大學，2000年8月。

儲有德等著，各國法律之比較與作用。台北：永然文化出版股份有限公司，1994年12月。

羅浩，媒介與社會。台北：風雲論壇出版社有限公司，2000年5月。

羅清俊等譯，公共政策新論。台北：韋伯文化事業出版社，1999年4月。

羅傳賢，行政程序法論。台北：五南圖書出版公司，2000年1月。

二、論文、期刊、論著部分

「新世紀的行政理論與實務」學研研討會 - 張潤書教授榮退紀念論文集發表會。台北：三民書局股份有限公司，2000年3月。

周世珍，公務人員保障制度之理論與實際。國立台北大學法學系博士論文，2001年1月。

包國祥，我國「行政程序法」適用範圍之疑義——行政行為與行政程序之探討，律師雜誌第247期，台北：台北律師公會，1998年4月。

江丙坤，「公營事業民營化與全民優惠釋股」。理論與政策第十一卷第四期，台北：理論與政策，1997年。

江岷欽，「企業型政府新詮」。理論與政策第十二卷第二期，台北：理論與政策，1998年。

行政管理。台北：公務人員保障暨培訓委員會編印，1999年1月。

行政機關介入私權爭議之研究。台北：行政院研究發展考核委員會，2000年5月。

余致力，民意與公共政策：表達方式的釐清與因果關係的探究。中國行政評論第九卷第四期，台北：中華民國公共行政學會，2000年9月。

吳明儒，公共利益本質與社會福利議題 兼論社區問題與公共利益。台北：社區發展季刊第75期，1996年9月。

吳統雄，民意調查與選舉新聞從公眾新聞與精確新聞角度的探討。新聞鏡周刊第394期，台北：新聞鏡周刊社，1996年5月。

李建良，行政程序行為與救濟。月旦法學雜誌第49期，台北：元照出版有限公司，1999年6月。

李震山，行政法意義下之法律明確性原則。月旦法學雜誌第57期，台北：元照出版有限公司，2000年2月。

李強譯，甘陽選編，經濟、諸社會領域及權力。韋伯文選第二卷，台北：牛津大學出版社，1997年2月。

林水波，公民參與有效的政策執行。公共行政學報第三期，台北：國立政治大學公共行政學系，1999年1月。

林水波，開誠佈公型管理策略。行政管理論文選集，第十三集。

林火旺，公民意識與社會正義。台北：哲學雜誌第期，1993年4月。

林玉華，民意的定義與民意政治的發展。台北：行政學報第二十三期，台北：中興大學公共行政學系，1991年6月。

林玉華，民意的定義與民意政治的發展。台北：行政學報第二十三期，1991年6月。

林俊益，程序優先於實體之原則。月旦法學雜誌第 56 期，台北：元照出版有限公司，2000 年 1 月。

林建欣，從「正當法律程序」論行政程序之制定。人事月刊第 26 卷第五期，台北：人事月刊雜誌社 1998 年 5 月。

空大行政學報第九期。台北：國立空中大學行政學系，1999 年 6 月。

空大行政學報第十期。台北：國立空中大學行政學系，2000 年 6 月。

政策分析與行政計畫研討會論文集。台北：行政院研究發展考核委員會編印，1991 年。

政策與理論第十二卷第二期。台北：政策與理論雜誌社，1996 年 5 月。

洪宜和，行政程序法第三條第三項第四款排除行政程序適用初探（上），法務通訊第 205 期，台北：法務部，2000 年 1 月。

張春福，以「他山之石可以倣效」之觀點 - 探討行政程序法典化的必要性（上）。人事月刊第 26 卷第二期，台北：人事月刊雜誌社，1998 年 2 月。

郭介恆等，台灣行政法學會學術研討會論文集 - （1999）行政救濟 行政處罰 地方立法。台北：社團法人台灣行政法學會，2000 年 12 月。

陳乃綾，美國、德國、日本行政程序法基本架構。人力發展月刊第三十二期，1996 年 9 月。

湯德宗，論行政程序的正當程序，月旦法學雜誌第 55 期。台北：元照出版有限公司，1999 年 12 月。

黃源銘，行政程序法研習會講義。台北：行政院人事行政局地方行政研習中心印製，2000 年 5 月。

黃聰明，行政程序法解讀 行政行為之一般法律原則。台北：研習論壇月刊第二期，2001 年 2 月。

新世紀智庫論壇第八期。台北：財團法人陳隆志新世紀文教基金會，1999 年 12 月。

廖元豪，行政程序法命令訂定程序之研究。台北：華岡法粹第 27 期，1999 年。

廖義男，計畫確定程序規範之探討——行政程序法立法中爭議之議題。台北：台灣本土法學第期，1999 年 4 月。

蔡茂寅，比例原則的界限與問題。月旦法學雜誌第 59 期，台北：元照出版有限公司，2000 年 4 月。

蔡茂寅，行政程序法之適用除外（一），月旦法學雜誌第五二期。台北：元照出版有限公司，1999 年 9 月。

戴華等編，正義及其他相關問題。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所專書，1991 年 10 月。

三、外文部分

Breyer & Stewart, Administrative Law and Regulatory Policy, 1979.

Robert D. Ross, The Management of Public Relations: Analysis and Planning External Relations, New York: John Wiley & Sons, Inc., 1977.

Senge, P. M. The fifth discipline: The art and practice of the learning Organization. N. Y.: The Spieler Agency, 1990.

四：網路資料

<http://www.dajiyuan.com/b5f/nf2687.htm>

<http://vote.nccu.edu.tw/cec/vote1.asp>