

行政程序法2.0座談會

會議實錄

時間：2017年6月9日

地點：中央研究院人文社會館北棟九樓第一會議室

一、開場介紹（以下職稱均以當時任職為準）

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

感謝大家來參與我們《行政程序法2.0》的座談會，今天主要的目的是透過預先提出的問題大綱，來瞭解行政實務上如何適用行政程序法，是否遭遇窒礙難行之處。以下先介紹一下我們研究小組的成員。右手邊是中央研究院法律學研究所的王必芳副研究員、國立臺灣大學法律學院的林明昕教授、逢甲大學財經法律研究所的林偉如助理教授、中原大學財經法律學系的林春元副教授、國立臺北大學法律學系的黃銘輝助理教授、輔仁大學法律學系的陳信安副教授、世新大學法律學系的謝碩駿副教授。另外這邊還有許多與會的行政機關代表，包括衛生福利部中央健康保險署、行政院環境保護署、交通部高速公路局、法務部、經濟部、臺中市法制局、高雄市法制局和臺北市法務局的各位代表。我們等一下就依循先前提出的問題順序，邀請各位回應。

二、問題研討

- (一) 問題一：各機關在執行公務時是否會適用行政程序法？
行政程序法當中的哪些規定最常適用；哪些規定最少適用？

荊心泉（高公司法務科科長）

主持人與各位老師、各位先進大家好。我們高公局以前沒有什麼行政處分的個案，不過因為我們實施ETC電子收費之後，我們的欠繳通知書每個月都要寄大概60多萬份的平信欠繳通知，掛號信（行政處分）大概要28萬份，大概屬於大量作成的行政處分。

隨著行政處分而來的就是送達。我們是從公路總局的資料庫裡抓取他們的通訊及戶籍地址來寄送，但是因為地址時常沒有更新，後續也時常影響行政執行。以上是目前我們比較常遇到的行政程序上的問題。

林明昕（國立臺灣大學法律學院教授）

我覺得有幾點比較奇怪的地方。首先，電子收費為何是行政處分？因為收費跟催繳應該是不同的行為，不能以嗣後的催繳有信件或發函作為是否為行政處分的判準，必須先確定他有公法上性質才有可能為行政處分。

荊心泉（高公司法務科科長）

這邊簡單說明一下。我們的高速公路收費是屬於規費法第8條的使用規費，因為我們高速公路是舉債興建，所以高速公路的使用規費就是作為興建費用的償債基礎。行政規費就具有公法上的性質。如果民眾使用高速公路未繳納規費，嗣後以掛號通知，就應該具有行政處分的性質，這也經過法務部確認過了。

林明昕（國立臺灣大學法律學院教授）

那一開始的收費是不是行政處分？假設用路人有乖乖繳納的話？

荊心泉（高公局法務科科長）

這是使用規費，所以應該是具有行政處分的性質。

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

接著請高雄市法制局。

白瑞龍（高雄市法制局專門委員）

我們有詢問府內各機關的意見，簡單彙整一下。首先，送達制度是目前比較常使用到的制度。行政處分當然有送達，但因部分機關有遞送存證信函的必要，所以也有使用到送達。

另外歸納府內許多機關的意見，陳情也是很常碰到或適用的章節。此外，還有迴避的問題，未必是涉及行政決定，而是處理一般性的公務時，若認為有迴避的必要，也會適用迴避。也有一些機關認為行政規則與陳述意見是比較常適用的。以上是高雄市政府的意見，提供大家參考。

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

我想問一下，陳述意見指的是作成行政處分的陳述意見制度嗎？

白瑞龍（高雄市法制局專門委員）

這邊不是非常確定，有幾個局處很清楚地表明是涉及行政處分的陳述意見，例如高雄市社會局。但其他局處，例如觀光局，則沒有清楚表明是否涉及行政處分。

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

接著請經濟部代表。

陳柏翰（經濟部法規委員會組員）

各位老師與先進大家好，以下是經濟部報告。我們有發了一些表格給經濟部內的各單位填寫，所屬各單位大致上都有回應，雖然有些機關回應並不是非常詳細。例如第一題是否適用行政程序法，大部分機關都填「有適用」。初步了解的情況是各機關原則上還是

先適用業務法規，只有在業務法規規範不夠詳盡或是有適用疑義的時候，才會回來適用行政程序法。

大致上瀏覽一下各所屬機關的回應，最常適用的行政程序法規規定跟前面幾個機關的很類似，送達、行政處分都用的很多。法規命令跟行政規則的章節很常用。實務上還有期間的問題也很常適用，例如期間的最後一天是假日到底怎麼處理還是很多機關在問。至於最不常使用的應該就是行政計畫跟聽證的相關規定。

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

剛剛有一點沒有聽得很清楚，您說法規命令的哪個部分很常用到？

陳柏翰（經濟部法規委員會組員）

因為部裡面很多法規都在修正，因此常會參考法規命令跟行政規則的相關規定。

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

可是聽證又很少用到，所以大部分是涉及行政規則？

陳柏翰（經濟部法規委員會組員）

法規命令的訂定未必要使用聽證。只有涉及一些比較重要的事項，例如我們部內的能源局，他們為了要鼓勵民眾去設置再生能源發電設備，所以台電在購買再生能源發電設備產生之電力時，會提供比較好的費率。有關費率的計算，目前是依據實質的法規命令在處理，所以能源局有依據再生能源發展條例的規定舉行聽證，以決定費率和其計算公式。至於一般的事項就未必會舉行聽證。

林倬如（逢甲大學財經法律研究所助理教授）

經濟部有很多國營事業，部分涉及污染性設施的問題。從用地取得到營運的階段，實際運作是有一個程序。類此事項，是否踐行所謂計畫方式來運作？

其次，關於公共費率的部分。經濟部執掌多項涉及公共費率決定的業務，剛曾談到就此類事項會舉行聽證。此際之程序係屬一般行政流程的程序，由部內決定，還是須舉行嚴謹的聽證程序？

陳柏翰（經濟部法規委員會組員）

先回答第二個問題。行政程序法上的聽證是有法規明文或是有必要時依職權才會召開，那能源局是因為再生能源發展條例有特別規定，而且很重要，所以它們歷年都會依照規定舉行聽證會。

另外有關國營事業的部分，它們這次並沒有對是否適用行政程序法明確回應。但我大致上的理解，是因為行政計畫在行政程序法裡面只有兩條，不太知道那個程序要怎麼進行。所以如果涉及計畫的事項，原則上就是由國營事業擬定好之後，呈到部內決定了之後就去執行，不會特別去看行政程序法上的行政計畫怎麼實施。

林春元（中原大學財經法律學系副教授）

剛剛您有說有關再生能源費率的決定會舉行聽證，這邊想要特別知道一下，有關聽證的程序，你們是適用行政程序法的聽證規定，還是另外訂定一個有關聽證的作業程序來適用？

陳柏翰（經濟部法規委員會組員）

據我所知，能源局是適用行政程序法，雖然曾經考量過另外訂定作業規定，但最後還是適用行政程序法。而有關商標爭議事件，本部有依行政程序法第107條第2款規定及第1章第10節聽證程序等相關規定，訂定商標爭議案件聽證作業要點，有關商標的異議、廢止和評定案件，智慧財產局認有舉行聽證之必要時，得依職權舉行聽證，並且依他們自己訂定的作業要點來辦理。

陳信安（輔仁大學法律學系副教授）

補充一下，因為再生能源發展條例裡面其實就規定，必要時得依據行政程序法辦理聽證。據我所知，他們也沒有另外訂定聽證的相關規定。

林明昕（國立臺灣大學法律學院教授）

因為聽證的規定就訂的很死，所以即便另外訂定規則，也不能牴觸行政程序法上的聽證規定。

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

接著請臺中市法制局發言。

施依伶（臺中市法制局科員）

各位與會老師及同仁，大家好。首先關於「行政程序法適用範圍」議題，涉及行政程序法第3條除外規定之解釋與適用。如同先前所討論的，地方政府的業務機關在進行相關行政程序時，多以適用各該主管之中央法律或法規為主，也就是業務機關會先看看中央主管機關是否已經針對相關業務事項制定特別規範，如果沒有特別規範，才會適用行政程序法。例如：地政機關於辦理土地登記或測量事項時，仍以土地法、土地登記規則或土地測量實施規則等法規為主。

有關行政程序法第3條第3項規定排除行政程序法所定程序者，常見者應為第6款規定「學校或其他教育機構為達成教育目的之內部程序」。以臺中為例，各級學校將近有400所，可見學校或教育機構數量之繁多，教育業務也非常龐大，然而依據該款規定，學校普遍認為學校內事務，不需要適用行政程序法，連某些涉及人事規定（如出差勤）等，都可以排除行政程序法關於行政程序之規範，似仍有待商榷。

目前臺中市各業務機關較常使用的規定，仍以送達、陳述意見、行政處分及陳情等規定為主。業務機關為確保行政處分的合法性，避免將來因為程序之瑕疵而導致處分不合法（甚至被撤銷），多半很重視陳述意見這個環節（行政程序法第102條和行政罰法第42條）。

另外一個常用的規定是關於送達。因為行政機關對外的意思表示、公文遞送，最重要的就是要找到「地址」和「人」，但實際上

並不盡然如此簡單。實務就有發生過某案例是，已辦理停業或歇業登記之公司，但並未進行清算程序，而公司負責人（代表人）後來又已經死亡，這時候應如何送達到正確的地址跟正確的人，就不是那麼容易。

各機關最常適用的規定，必然包含「陳情」專章了，目前行政程序法關於陳情之規定真的太簡單了，恐不敷業務使用。

另外很少用到的就是聽證程序。在地方政府的層級，制定自治法規時，需先辦理草案預告程序，部分自治規則尚須進行公聽會程序，但地方政府各機關很少會舉行聽證。

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

接著請臺北市法務局。

宋慶珍（臺北市法務局專門委員）

各位好。有關行政程序法是否在執行業務時會適用的問題，臺北市政府這邊的回應如下。因為行政程序法畢竟是目前公務人員考試的時候一定會考的科目，所以大部分機關在執行業務的時候會納入「考量」，但是否能夠細緻地適用，則是另外一回事。

行政處分的一部分則是行政程序法最常適用的章節，此外最常使用的則是陳情。在臺北市政府，因為我們有一個威力強大的1999，另外我們還有一個市長非常引以為傲的陳情系統。因此，當民眾來陳情時，我們發現行政程序法應該要規定的越少越好。因為陳情的內容實在太包山包海了，陳情的規定如果太過細緻，就會導致處理上很缺乏彈性，以至於無法因應民眾各式各樣的陳情。所以我們跟臺中市政府的想法不太一樣，我們會希望陳情的規定越簡略越好。原因是臺北市政府之前曾經訂定陳情的相關規範，實在規範的太詳細了。民眾陳情完畢還要詢問他們是否滿意，而絕大多數人當然覺得不滿意，因為臺北市政府並未完全依照他們的要求做。這時候還要對民眾的不滿意評分再回復一次，如果民眾再次給了不滿意的評

分，各局處的主任秘書就要親自打電話給這位民眾，向他解釋和道歉。所以我們真的希望，陳情規定不要太繁複比較好。

幾乎不會運用到的應該是「行政計畫」，因為只有兩條，比較類似定義性的規定。跟陳情一樣，我們也覺得行政計畫的規定越少越好。因為行政機關要做的計畫實在太複雜、太多樣化了，不太可能透過統一的規定來規範。如果要規定的話，是否可以從現行許多的業務計畫統籌起來，把一些共通性的計畫程序納入規定？這樣可能比較方便行政機關掌握和適用。

至於規範的比較不足之處，我個人認為是行政契約。雖然行政程序法規定，本法未規定者準用民法，但是到底如何準用民法，根本就不清楚。而且行政機關跟人民締結契約，跟締結民法契約真的一樣嗎？我們的行政契約很多都有公益性，跟民法契約並不一樣。目前行政契約大部分都適用行政機關擬定的範本，這個範本其實就是東抄西抄的，絕大多數是參考民事契約。如果範本比較完善當然沒問題，像是政府採購契約。但是如果範本有問題，在執行上就會發生很多問題。例如我們委託民間經營停車場，本來這個委託事項有要訂一個法規，但後來法規不了了之後，就完全依照契約規定監督執行。如果這個民間企業擺爛，市政府想把停車場收回來，都找不到契約上的依據。如果依照行政程序法，裡面有契約的單方調整權，看起來是單方行為。但是契約又是雙方行為，又要如何單方調整？契約相對人又要如何救濟？這些行政程序法規定不完備的地方，就會導致實務上的問題。

另外一個規範不足的問題就是聽證。聽證雖然很少用，但是一用就很麻煩。像臺北市政府的業務單位都覺得聽證是法律問題，就想要推給法務局來辦。可是各個業務單位的業務我們都不懂，根本不知道聽證怎麼進行。所以臺北市政府大致上都不辦理聽證，唯一幾個案子也不太成功。另外，行政程序法規定有必要舉行聽證的時候，得舉行聽證。但什麼時候算是有必要？另外聽證的效力是什麼？是不是一定要依據聽證的結果作成處分？有沒有一些事情是不

能聽證的？哪些事情是適用聽證來處理的？例如臺北市政府最近在做i-Voting，有沒有什麼事情不能i-Voting？

除此之外，還有資訊公開跟閱卷的問題。像現在很多學校的家長會利用行政程序法的閱卷或是資訊公開以了解學校資訊，甚至用閱卷來癱瘓學校。那學校有沒有可能用什麼方式拒絕他來閱卷？因為真的影響到學校的行政了。而且拒絕他來閱卷他就去訴願，導致學校真的被癱瘓掉了。這些相關的規定，行政程序法可能有必要規定。

林明昕（國立臺灣大學法律學院教授）

我只針對行政契約的部分提幾點問題。首先，什麼是行政契約，應該要有一個標準出來，不是像現在實務沒有一個明確的標準。至於行政契約的規定是不是夠詳細，尤其是單方契約調整權，這一點我想說明一下。其實在一般私法的契約也有單方形成權，這一點一直都沒有爭議，實務也普遍認為這並沒有改變契約的雙方性。行政程序法只是多了一個契約調整權，並沒有不同。所以實務對規定不了解，不代表這個規定有問題。

另外有關行政契約之契約調整的救濟問題：私法契約如果用形成權，可不可以提起救濟？當然可以。行政契約的部分，也是一樣。只是現在行政法院對於這種行政契約之契約調整的案件並不熟悉，所以沒有辦法弄出一個穩定的見解。另外像如果是民事上的抵銷，違法主張抵銷要怎麼辦，民事法院大致上都建立了一套處理的方式。但是到行政法上的抵銷，行政法院就突然愣住不知道怎麼處理了。因為行政法院都把行政契約當作一種「非契約的契約」，所以無法建立穩定的見解，而且常常和處分的制度混淆。

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

因為等一下黃銘輝老師要先離開，所以我們可能要先暫停第一個問題的討論，針對行政命令的問題先進行討論。

(二) 問題二：行政機關依據「預告暨評論程序」公告命令的草案後，修改草案內容的比率高不高？

黃銘輝（國立臺北大學法律學系助理教授）

剛剛我們已經針對命令的相關問題做一些簡單的討論了，所以想接著這個問題延續下去。據我所知，目前行政命令的制定大多是走預告暨評論程序，行政機關在預告草案的時候，也都會把草案的理由附上去。我想知道的是，在預告暨評論程序之後，變動草案內容的比率高不高？還是內部維持原案的情況是常態？因為我想評估一下非正式程序的效益為何，這是我的第一個問題。

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

請健保署代表發言。

董玉芸（衛福部健保署企劃組科長）

在這裡同時也回應一下前一個問題。其實聽證應該是我們機關最少用到的規定，原因就是老師剛剛提及的部分。聽證本來就是蒐集資訊與溝通的程序，可是我們健保相關法規裡面已經有可以代替聽證的程序。例如共同擬定會議。健保來說，就是醫療服務的支付標準和藥物是否納入健保給付和定價，都是透過共同擬定會議進行事前的意見蒐集和溝通。共同擬定會議會邀請醫藥界的代表和付費者的代表，所謂付費者的代表就是大企業的雇主，因為雇主必須為員工負擔一定比例的健保費，還有一些是特定的病友團體，以及弱勢的身障團體代表，或是消費者團體，這些都是付費者代表。許多意見的溝通已經在這個程序中處理過了，預告暨評論程序後的修改草案情況就會少一些。

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

請環保署代表發言。

張晨恩（行政院環保署法規會科長）

各位老師和與會先進大家好。有關黃老師關切的問題，其實我們環保署是比較少使用行政程序法上的聽證。目前署裡大量運用的是公聽研商會，而公聽研商會與聽證在程序與功能上是不一樣的，因為我們環保法令也沒有明文要求一定要做聽證，所以比較少在做。至於意見蒐集的程序，雖然目前行政程序法只規定了法規命令需要去做意見蒐集，但是目前行政院對於這塊領域特別重視，之前也來文要求各機關針對法律草案都需要先行公告周知，而且預告的期間原則也是六十天。但是我們機關會考量到行政效率和修法急迫性的問題，所以有時候會例外縮短預告期間，但這都有可能被外界表達關切，行政院就會要求各部會檢討，盡量避免縮短法案預告的期間，所以目前環保署在法案預告的程序其實是做的很充足的。在法案預告之後，我們環保署通常就會進行公聽研商會的流程，像各位可能有注意到最近環保署在研議修正環境影響評估法，也都有舉辦公聽研商會。意見蒐集完畢之後都會參酌各界的意見去評估是否修正草案內容，這些資訊都有可能會大幅度的改變原本草案的內容，有些甚至連法案的名稱都有需要調整，有時候就會辦理第二次的草案預告程序。在法案訂修的過程中，環保署對於外界意見都會充分蒐集及斟酌。

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

接下來我們請經濟部代表。

陳柏翰（經濟部法規委員會組員）

實務上確實會有預告後改變草案內容的情況，但大多數案件因為在預告之前就已經跟相關利害團體先行溝通過，因為已經開過會或爭取過，所以預告程序中意見表達的情形就會變少。如果真的有表達意見的話，我記得之前的法務部有過函釋，說如果之後草案修改的幅度並不大的話，最後公告的版本和草案不一樣也沒關係。所以多數因為預告暨評論程序而修正的情形，多半只是單純法條文字

的修正，或是對利害關係人更為有利的修正，就不會再做第二次的預告暨評論了。

荊心泉（高公司法務科科長）

有關聽證的部分，高公局比較有爭議的案件其實是「計程收費」的費率案。計程收費的費率案當初在民國98年、99年擬定的時候，有想過要舉辦聽證。但是因為當時辦理聽證的機關不太多，所以在和法務部詢問之後，就放棄辦理聽證了。折衷的辦法是後來在計程收費辦法實施之前，大概民國102年的時候，在各個縣市辦了十幾場的說明會。計程收費因為是既定的政策了，所以當初在辦理說明會的時候，其實在各縣市都有許多不同的意見。包括橫向國道要不要收費，還有鄰近的各個交流道要不要收費的問題等。但是因為政策已經不能改變，所以辦理說明會比較類似安撫和資訊傳達的性質而已。

至於法規命令的預告暨評論程序，因為高公局僅係行政院三級機關，所以我們只做行政規則的發布，不會碰到法規命令的預告程序。這些業務大部分都是由交通部來辦理。

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

有關黃銘輝老師的問題，法務部不知道有沒有蒐集到其他部會的意見？

林建宏（法務部專門委員）

應該這樣說，法務部是行政程序法的法規主管機關，至於說各機關是否採納預告程序中蒐集的意見及變動預告草案內容的情形，這部分我們並沒有相關資訊。不過我試著回應一下黃老師和幾位同仁的意見和問題。如同環保署的同仁所說，去年（2016）9月5日行政院秘書長有發了一個函，要求凡是中央機關發布法律或是法規命令，都要預告六十日，有例外的情況可以縮短，甚至不預告但是必須要有正當的事由。預告的時候要廣徵意見，至於取得意見回來

後，機關是否要採納？目前法令並沒有特別規定。如果以法務部為例，個資法（個人資料保護法）今年（2017）3月15日母法和施行細則一起施行，之前我們就有針對施行細則先行預告。因為個資法很重要，許多人都有表示意見，我們蒐集這些意見之後，也很審慎地採納部分意見，進而修正了草案內容。但是除非遇到重大政策變更，否則一般是不太會去做第二次的預告暨評論程序。

另外為了要落實預告程序，所以我們希望在預告後，各機關能把是否採納的理由都予以公開，所以在法務部行政程序法的修正草案第154條之1就有新增規定，行政機關頒布法規命令時要主動公開「行政機關斟酌人民意見的結果和理由」，以作為因應。

白瑞龍（高雄市法制局專門委員）

跟各位老師報告一下，有關預告暨評論程序，目前我們依照行政程序把草案對外預告，看看人民有沒有提出意見。這個意見會放在卷內，但並不會特別跟我們說是誰提出意見，所以即便我們有採納他的意見，在立法理由也不會特別去說明這是採納了誰的意見。這就會形成剛才我們所討論的情況，單從立法文件或說明當中是看不出來條文是否採納了誰的意見。至於有沒有內部簽核採納意見，這都要看內部的文件才知道。畢竟目前法規並沒有草案第154條之1，要求機關詳細地公開。

不過，其他機關在預擬草案時，法制部門有時候會派員協助。我們能夠了解，這種法令預擬的程序並非單純的法律程序。因為這會涉及許多利害關係人，這些人的意見通常都必須要在程序裡頭反映出來。即便我們沒有舉行聽證或公聽會，他們也可能會自己跑來跟我們反映，這時候就會產生很大的壓力。在這樣的情形下，這就不是單純的法令適用而已，需要行政機關進一步折衝不同的意見，這比較類似說服與溝通的程序，其實也是非常專業的程序。在說服和溝通的過程，法條內容就有可能被改變。例如有關攤販臨時集中

場的管理，攤販就有可能主張這樣的管理方式會導致小攤販無法生存，這時候行政機關就有可能會退讓。

總結來說，目前行政機關比較會用到的是不同利益團體之間的折衝，未必是聽證程序，以上大概是我的意見。

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

接著請臺中市法制局。

施依伶（臺中市法制局科員）

地方政府較少依據法律授權，直接訂定法規命令，大部分是制定自治條例或是自治規則。而臺中市政府為規範自治法規之制（訂）定、修正、廢止等事項，訂有「臺中市政府法規標準自治條例」，而該自治條例與行政程序法第150條以下所定程序，有略微差異，亦即臺中市在制（訂）定自治條例或自治規則時，原則應先辦理草案預告程序，預告期間不得少於7日，並應將草案預告於臺中市政府公報或新聞紙，接著進行公聽會或說明會，廣泛聽取民眾意見，並沒有要求一定要舉辦聽證程序。

我個人的經驗是臺中市政府各機關於預擬自治條例草案時，多會邀請相關利害關係人共同會商，並統合相關意見後，再進行草案預告程序。

總結來說，地方機關訂定法規命令的情形真的比較少，也比較少利用行政程序法相關規定，而地方機關制（訂）定自治法規時，通常會辦理公聽會等程序；在地方政府層級，人民參與法規制（訂）定的意願似乎較小，參與率也較低，我們也在反思是因為草案預告公告之處所不夠顯目（例如：市政府官方網站等），或期待一般民眾提出具體意見、甚至是相應條文草案等也較為困難。但必須肯定的是，地方政府各機關多能參酌民眾提出的意見，並且對民眾的意見一個一個去做回應，使自治法規能更臻於完整。

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

請臺北市法務局代表。

宋慶珍（臺北市法務局專門委員）

臺北市政府目前有一個法規預告的專區，民眾可以直接上網站點選法規，然後透過留言的方式表達意見，這個意見就會直接回傳到個別業務機關。各個機關會把這些意見當作類似陳情案的方式處理。另外我們還有一個法規影響評估，在法規影響評估中，行政機關會把一些比較重大的法規放在裡面，在這裡會有一些論述，並且把民眾意見採納與不採納的理由寫在這個部分。

黃銘輝（國立臺北大學法律學系助理教授）

我快速問一個問題，這個專區是任何人都可以上去嗎？還是要留下身分證字號之類的資料？

宋慶珍（臺北市法務局專門委員）

完全不需要，即便不是臺北市市民也可以。

法規影響評估的內容，法規委員會的委員會來看一下下面的留言，納入他們開會討論的考量因素。

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

黃銘輝老師因為要先行離開，所以我宣讀一下黃老師後續的問題。第一個是行政程序法是否有規定「職權命令」的必要？這個或許我們待會兒再繼續討論。

針對剛剛法規命令的部分，其他幾位老師有沒有要特別詢問機關代表？

林春元（中原大學財經法律學系副教授）

我有一個問題。剛剛好像幾位代表，像臺中市政府有提到在進行預告暨評論程序之前，會先邀請利益團體或民眾來討論。你們在

找這些團體的時候，標準是什麼？考量是什麼？有沒有可能讓沒有受到邀請的人來參與討論？

施依伶（臺中市法制局科員）

以我個人的經驗，可以簡單分享兩個案例：第一個是「某A自治規則」訂定案，本案在政策及法規規劃階段，業務機關洽找某甲團體共同研商，某甲團體也的確提供非常多專業意見，所以，草案研擬階段便參酌許多某甲團體之意見，包含行為定義、安全規範之規劃（包含辦理保險義務）等；俟自治法規訂定施行後，卻出現某乙團體不停地陳情表示，他們當初根本沒有參與法規訂定程序，甚至連草案預告也不清楚，更遑論參與公聽會程序，然而某A自治規則施行後，某乙團體辦理相關活動時，必須增加公共意外責任保險義務，他們覺得成本太高，根本沒有辦法營利。

第二個則是「某B自治條例」制定案，因為這個制訂案較受矚目，地方政府業務機關也甚為重視，媒體上也比較有能見度，所以民眾參與就比較熱烈，召開數次公聽會時，都可以看見許多利益團體或民眾參與，就比較沒有代表性的問題。

林倬如（逢甲大學財經法律研究所助理教授）

剛剛提到i-Voting，不知道i-Voting係以行政命令為依據嗎？或是說這是如何的程序？

宋慶珍（臺北市法務局專門委員）

目前i-Voting的程序是用行政規則的方式來規範。

林倬如（逢甲大學財經法律研究所助理教授）

剛有聽到i-Voting和聽證似乎有所連結。i-Voting所獲取的資訊，是提供給行政機關作為法令的基礎資訊嗎？

宋慶珍（臺北市法務局專門委員）

我們在i-Voting的行政規則裡其實規定的很清楚，民眾是可以

提案的。我們現在是試辦的階段，我們有聯繫了幾個機關，看看i-Voting可以適用的對象和範圍。例如動物園可否休園，用這種議題來做看看i-Voting。民眾則是使用國發會的平臺，如果民眾的提案可以具備一定程度的關注，目前預計是有累積到3千則的關注就可以成案。成案後就會進入審查小組來審查。一旦審查小組審查通過成案後，接著就會討論i-Voting的結果會對各機關產生何種法律上的效力，是完全作為政策形成的參採，還是只是考量的因素。像有些機關就會把i-Voting的結果納入最終定案的考量，但是只具有一定比例的參採程度，可能是百分之多少。

林明昕（國立臺灣大學法律學院教授）

因為剛剛講到i-Voting和聽證，不知道臺灣的行政機關有沒有去考量背後的法理問題？因為大法官在釋字裡有提到民主國原則，又從憲法第2條推導出國民主權原則。那麼i-Voting跟柯文哲市長的決定，誰才是民主？大家可能會說，當然是i-Voting啊。這裡我的意見是，市長的決定才是民主的。因為i-Voting是所謂的Betroffenheit，利害關係人原則。在國民主權原則下的民主概念，強調盡量避免利害關係人來主導政策，否則政策就會是特定人決策的產物。不能讓利害關係人來決定政策，否則這並不是民主。當然這有很多爭議，但是國民主權原則就是規定在憲法裡，還是要遵守。所以不知道行政機關在做這些民眾參與的時候，有沒有仔細考量過背後的民主問題。

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

這應該就是我們之後寫文章要思考的問題。

施依伶（臺中市法制局科員）

以剛剛「某A自治規則」為例，地方政府業務機關因某乙團體不停陳情未參與法案訂定程序，恐致使法制作業程序有瑕疵，而研擬進行修法程序。但法制單位通常也會跟業務單位溝通，在政策規

劃階段雖然應參考民眾意見，但行政機關還是必須要對於政策決定負責，「某A自治規則」既已經業務機關詳細規劃並決定進行規範，自然不會因為某乙團體在法規草擬階段，因其疏於主動參與法制作業程序，而導致法規有瑕疵，亦即某甲或某乙團體並不是市政府，沒有辦法取代市政府的決策，所以老師說的問題其實我們是有意識到的。

(三) 問題三：自動化行政處分

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

接下來要討論的是行政處分自動化的問題，請謝碩駿老師簡單說明一下提問的想法。

謝碩駿（世新大學法律學系副教授）

會提出這個問題，是因為目前行政程序法有兩個條文涉及自動化行政處分，而目前實務上則是有兩個領域涉及自動化處分，一個是租稅的核算，另一個則是高公局收取高速公路過路費的行為。這裡我想特別詢問的問題是：自動化可以分為「半人半機」的半自動化，還有一種是全機器的全自動化。我想知道的是比較集中在這個部分，例如在稅捐的計算或是ETC的規費收取，是否有全自動化的情況？也就是整個行政程序完全沒有人去審核？

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

這個問題我們就先從交通部高速公路局開始好了。

荊心泉（高公司法務科科長）

交通部高速公路局報告。目前有關過路費的收取，我們是已經全自動化了。如果民眾是存款足額，或是用信用卡付款，在過路後的第三天，電腦就會自動扣款。如果是存款不足或是沒安裝eTag上路的話，也一樣在過了三天之後至第五天，可以在各大通路，例如超商、郵局去查詢欠費，自行繳交均有9折優惠。如果沒有繳交，

電腦就會自動派案，然後就會用平信通知。如果平信通知還沒有繳交，就會用掛號通知。我們整個程序都是全自動的處分。

謝碩駿（世新大學法律學系副教授）

不好意思我想追問一個問題。您說整個程序都是全自動的，那程序中是否有相關機制容許人力介入，例如有個案發生機器核算錯誤，可以由人力進入更改費用計算？還是說目前就全部都是機器核算為主？

荊心泉（高公局法務科科長）

我們全部都是由機器核算的。不過如果有民眾認為，他根本沒有經過那個路段，可能前一個交流道就下來了，這時候他可以提出質疑。我們的系統因為有24小時自動錄影，只要扣款成功，錄影會在線上保存七天；如果扣款失敗，錄影會保存三十天、行車紀錄會保留一年。所以如果民眾認為扣款有錯，他可以來提出申訴。

謝碩駿（世新大學法律學系副教授）

所以這個除錯機制是在程序結束之後才有辦法開啟？

荊心泉（高公局法務科科長）

是。程序中人力是無法介入的。

謝碩駿（世新大學法律學系副教授）

那不知道目前是否有民眾向高公局申請閱覽他的費用計算公式或內容？

荊心泉（高公局法務科科長）

有啊。我們有遇到來申請閱覽他的費用計算明細，那就依照政府資訊公開法提供給他。至於計算的詳細公式，我們都放在網站上。高公局網站跟遠通網站上都有公布詳細資料。目前有關費率計算，都還沒有出錯過。

林春元（中原大學財經法律學系副教授）

再提出一個問題，您剛剛有提到繳費通知送達的問題，因為如果沒有繳費，就會有通知繳費的送達問題。但是如果送達失敗，就會有無法收取費用的問題。不知道貴機關是否有計算過，花費在送達的成本或是因為送達失敗無法回收的成本，是否高於全自動化所節約的費用？因為全自動化的目的就是要節省金錢，可是如果全自動化並沒有減少開銷，反而成本更大，就無法達到目的了。不知道你們有沒有處理過這個問題？

荊心泉（高公局法務科科長）

這是一個很好的問題。包含立法院的部分委員也有對ETC提出類似的質疑。電子收費的成本是否比人力收費的成本低？這個我們有做過統計，和以前人工計次收費比較，光是員工的聘請跟其他職員的任用，印製人工回數票等等，現在採用電子收費系統，一年就節省了24億元。另外收費員工的退休費、獎金等人事成本，過去一年大概要花費17億元。當然目前高公局每年付給遠通的委辦費用也大概是17億元，但前述的24億元就是採用電子收費系統後明顯節約的部分。

有關呆帳的部分，實施電子收費後確實有增加。不過我們有做過比較，以中華電信來說，它們的呆帳一年大概是5%左右。目前高速公路電子收費的金額一年大概是240億元左右，如果以5%來計算，一年大概有11億元的呆帳成本。但是目前我們一年的呆帳是1,000多萬元，以比例來說是非常微不足道的，所以電子收費系統確實有比較節約。

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

現在沒有申裝eTag的比例大概是多少？

荊心泉（高公局法務科科長）

目前我們全國有780萬輛的大小汽車，申裝eTag的大概有670萬

輛左右。因為有一些車輛是完全不上高速公路的，所以目前申裝率大概是83%-84%之間。至於以每天在高速公路上跑的車輛為基數來計算，利用率大概在93%-94%之間，算全世界最高的。

另外我們這邊呆帳這麼低的原因，是因為欠費未繳還另有罰鍰，以前一次會處罰3千到6千元，民國101年修法之後，依據道交條例（道路交通管理處罰條例），未繳納規費，一次要罰鍰300元，按日計算。

另外要跟各位報告的是，以前人力收費的時候，南來北往會經過很多收費站。只要經過一個收費站而欠費未繳，就算是一次違法行為。目前我們修正了這個計算方式，在實施計程收費後，我們一天算一次違規行為。跟以前人工收費比起來，算是減少欠費民眾很多負擔，附帶說明。

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

接下來請經濟部。

陳柏翰（經濟部法規委員會組員）

不好意思，因為我們詢問了所屬各單位有關自動化行政處分的問題，沒有單位有回覆，所以沒有辦法回應。

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

請行政院環保署代表發言。

張晨恩（行政院環保署法規會科長）

跟各位老師報告，我們署內目前應該沒有透過自動化機器作成的行政處分。

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

其實我剛剛本來想要問高公局，剛好也可以問問幾位政府代表。未來因為我們的E政府、電子化政府是一直在推動的政策，在你們的業務範圍內有什麼事項是未來可能走向自動化業務的？健保

署這邊會不會有關於健保費或醫療紀錄等等的業務可能推動電子化？

董玉芸（衛福部健保署企劃組科長）

目前保費的催繳通知應該算是自動列印，不過因為剛剛謝碩駿老師垂詢的問題是是否有人力做審核的部分，因為我沒有進一步跟業務單位的同仁確認，所以這邊容我再想一想。

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

那我們就輪到地方機關，從臺北市政府法務局先來好了。

宋慶珍（臺北市法務局專門委員）

我們大概只有稅的部分。例如像是地價稅跟房屋稅這種每年開徵的就會用自動化。但是如果是什麼契稅那種因為是申報制，那這就是人工作成的。我們目前應該沒有其他業務可以做自動化了。

謝碩駿（世新大學法律學系副教授）

那這種在稅單寄出之前會不會有人工審核的程序？

宋慶珍（臺北市法務局專門委員）

如果是那種自動化的話不會，通常就是等陳情、復查或訴願的時候再人工審核。

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

請臺中市法制局代表。

施依伶（臺中市法制局科員）

臺中市政府地方稅務局沒有跟我們談到這部分，不過我想自動化都需要建置一些設備，但這需要考量地方政府財政狀況及預算支應。不過，我有想到一個不知道算不算自動化行政處分的案例？內政部提供電子戶籍謄本線上申辦服務，申請人只要以自然人憑證即可於網路上直接申請戶籍謄本，經內政部相關系統確認身分後，

即可自行列印電子戶籍謄本。但不知道這是否屬於自動化行政處分？

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

好的，謝謝。請高雄市法制局代表。

白瑞龍（高雄市法制局專門委員）

我們的稅捐稽徵處也跟我們說他們沒有這個部分。他們已經整理好的有關資料會去委託中華郵政公司的機器設備印製和寄送，就像剛才老師說的，之前作業還是有人工，只是人工作業到後面產製那個底冊的時候才有機器。那我們就是不會自己建置自己的自動化設備，主要是成本的問題。我們就會委託後段的部分讓他們去處理。

那當然傳統上來說紅綠燈那個都算是啊，因為是一般處分。這個問題我自己有一個想法就是類似高公局那種，就很明確，要有一個系統的，那就是我們平常騎機車的驗車業務，這就有可能自動化。但是這一定要有機器啦，因為他們要去抓資料。只要他們有建置好這個數據，就是全國的車主資料，因為現在他們有一個車輛異動系統，只要車主換人那邊都會顯示，機器應該可以去確認，現在車主是誰。車主只要在一定的年限就要去驗車。像現在我們都會收到通知要去驗車，就會去定檢。那如果機器可以連結到那個部分，那就可以完全不需要人工。不過機器自動化的前提有兩個，一個就是要有機器，另一個就是成本考量。以上是我的意見。

謝碩駿（世新大學法律學系副教授）

剛剛高公局有特別說如果高速公路過路費不繳的話後續會有罰鍰，那個罰鍰可能會連續處罰。但我不曉得那個處罰的設定和核算是由人工來做，還是由機器來核算？如果是機器來核算的話，是不是要把處罰的標準輸入到機器裡面？其他各機關可能也有這樣的問題，連續處罰的話是不是可能由機器來核算？

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

這題高公局答完後，有經驗的機關都可以自由回答。

荊心泉（高公局法務科科長）

高公局報告。目前欠費罰鍰不是由遠通公司來做的，是由高速公路局移送國道公路警察局來做的。遠通公司會把欠費的資料交給高公局後，高公局會把欠費的電子檔整理後移送給國道公路警察局。公警局因為是委由外包廠商，所以公警局也會把資料整理好之後交給廠商，由廠商那邊用電腦輸入好之後自動作業寄送出去。因為他欠費的罰鍰是單一的300元，所以也沒有累加的問題，也沒有計算的問題，就依據道交條例第27條第1項處300元罰鍰。

謝碩駿（世新大學法律學系副教授）

一般來說我們機關會有罰鍰裁量的空間，所以機關是先決定好？

荊心泉（高公局法務科科長）

不是喔，這是道交條例固定的單一罰鍰。沒有裁量的空間。這個部分跟縣市政府停車費未繳之罰鍰金額是一樣的。

謝碩駿（世新大學法律學系副教授）

剛聽完各位的意見後，我覺得說好像只有羈束處分可以自動化，如果是裁量處分很難叫一個機器說要處罰一個人多少錢。還是說現在各機關已經發展出了可以裁量的人工智慧進行裁量？

白瑞龍（高雄市法制局專門委員）

這邊我補充一下，這不能只看法規，因為很多機關不想去裁量，所以通常會用一個裁罰基準表。有的裁罰基準還有彈性，但有的裁罰基準幾乎就是定量定時去做。只是這個部分還有一個問題，因為只要送到我們法制部門，我們都會說不能裁量怠惰到這個程度。所以我們都會加一條，有特殊情形可以去做其他考量。所以從實務上來說，由機器去做是可能的，但是從法理來說，只要有裁

量都不應該用機器。即使是用裁罰基準我都覺得有點問題。

謝碩駿（世新大學法律學系副教授）

您剛有提到說即便是有裁量基準，那我們就把裁量基準送進機器去計算好了。那剛剛各位先進也說在作成行政處分之前沒有除錯機制，所以可能只能等到申訴的時候再來解決。以上是我的心得。

（四）問題四：行政處分的廢棄

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

接著是行政處分的廢止，我們請陳信安老師簡單說明一下。

陳信安（輔仁大學法律學系副教授）

因為行政處分是行政機關日常中最常作成的行政行為，行政程序法第117條對於行政處分的撤銷跟廢止已經有相當詳盡的規定。不過若仔細觀察行政實務運作情形，其實諸多爭議往往涉及個案利益權衡的問題，因此才藉著這次機會提出來討論，例如在撤銷行政處分的時候，信賴利益和公益應以何等基準為如何之判斷，以及為廢止時，相關問題如何判斷的問題。

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

那我想我們這一題從地方政府先開始，請高雄市法制局代表先發言。

白瑞龍（高雄市法制局專門委員）

行政程序法第117條已經明列了要去審酌的事項，我去了解了一下，我們大概都是依照法條的規定操作。例如是不是有提供不正確資料或不完全陳述的情形，說真的我們實務上碰到的情形是如果用這幾個要件下去操作的話，要能撤銷的其實不多啦。除非是公務員是新進或是對法條不清楚，才有可能出現。例如不符合要件結果沒有被審核出來，才有可能用到撤銷。

相對於這個問題，我們比較困擾的反而是撤銷的除斥期間。很多東西都是對方提供不正確資料使我們誤信，等到後面才發現，可能是內部清查。像是銀行的稽核或是政風單位，他對法令很嫻熟，不然的話也看不太出來。很多案子也是他自己有糾紛，他們內部有爭議，結果那邊的人跑過來說哪個建照有問題、是拿假的土地使用同意書等等，我們才會發現。我們行政機關面臨的就是除斥期間兩年，其實很快就經過了，但是我們有時候知悉，但沒辦法達到確信。所以這個有關撤銷權的期間，我是覺得目前行政程序法沒有考量到這個。

倒是廢止的部分我覺得比較麻煩，因為公益的判斷很模糊。一般來說公務員不會因為公益去廢止，因為會引起一些訴訟。所以說這個部分除非已經發生實害了，例如道路挖掘導致已經有安全疑慮了，我們才會去廢止埋設管線的處分，否則一般來說是不會用廢止處分的規定的。

施依伶（臺中市法制局科員）

行政處分之「廢棄」一語，在行政實務上較為少見，最常見的還是行政處分之撤銷。行政機關自行撤銷行政處分之理由，大多還是事實認定錯誤（甚至導致適用法規錯誤），而行政機關到底什麼時候會知道行政處分違法？通常是在其他利害關係人為陳情並提出具體事證，或透過中央主管機關建置之系統進行檢核並勾稽出錯誤事證時，行政機關發現認事用法有錯誤時，就會自行撤銷行政處分。

另關於行政處分之撤銷與公益間權衡的問題，更是行政機關難解的議題，行政機關較少（或較難）以撤銷對公益有重大危害而維持已違法之行政處分，或是以防止或除去對公益之重大危害而逕為廢止合法之行政處分；面對公共利益及受處分人之權利保護之權衡，行政機關還是習慣交給司法去決定，相關爭議如已經進入司法審判程序，行政處分之效力（撤銷或廢止）通常還是會等到判決出來以後，再進行處理，亦可避免行政機關承辦人員擔負相關責任。

有關合法行政處分廢止後，是否會進行相關補償？以我個人服務於地方政府法制機關經驗而言，這樣的議題並不常見。

宋慶珍（臺北市法務局專門委員）

其實在撤銷和廢止上我們通常優先考量的是不是會有國家賠償的問題，這是最優先考量的問題。通常都是有民眾陳情或訴願的時候，我們才會考量這個問題。

那在考慮信賴利益是否大於公益的部分，有關公益的部分，有的案件的公益是比較好理解的。像土地登記錯誤的情況，正確性要求很高，公益性就很高，這部分就比較好理解。另外有關公共安全的部分會認為公益性比較強。以往有關金錢的部分，通常不會被考量有信賴利益。但是在於像中低收入戶的情況，會分好幾個階段，只撤銷他某段時間的補助資格。如果考慮到他生活可能會陷入困境，如果再把補助停掉他生活會無法維持，可是他又不符合補助資格，他會用其他的方式，例如用其他補助資格或區公所的資源先提供給他。所以我們不會用法規上的補償，我們會直接用行政上的資源，例如讓民間團體去援助他。此外，可能他一開始資格不符合但是後來又符合了，那我們就會用抵銷的方式，用他可以取得的補助去抵銷他資格不符的那幾個月、一個月抵銷他500元，或是要他把錢繳回來，我們也可以用分期的方式讓他分幾個月來繳納回來。

有關廢止合法的授益處分，對我們來說有點類似具文。因為對機關而言，我們很難理解一個合法的處分為什麼要去廢止他。

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

謝謝，關於行政處分的廢止，我們要不要先聽一下法務部的意見？

林建宏（法務部專門委員）

我簡單回應一下，從行政程序法的研修來說，老師剛才講到行政程序法第117條，也提到信賴利益，所以應該是撤銷一個違法的

授益處分。撤銷違法授益處分的時候必須要考量信賴保護，而信賴保護的要件有三個：信賴基礎、信賴表現跟信賴值得保護。所以我們實務上在看是否可以撤銷，主要就是看信賴是否值得保護。至於利益衡量的部分，跟各位與會的先進報告，在公益和私益的衡量上，因為現行條文有規定「顯然」，但很難判斷到底什麼是「顯然」，所以我們在未來修法的時候把「顯然」兩個字給刪除了。

再來這裡可能有一件事情就是有提到「什麼叫做公益」，可能必須考量如果所有事情都訴諸公益，那何者不是公益？這個部分我們在行政程序法第117條的修正草案就有提到，撤銷處分的公益不能泛泛論之，必須要具體的提出是何種公益，不能說造成國庫的損失就是公益。在我們實務上就是常遇到溢領費用的情況，溢領固然造成國庫的損失，但是不是有國庫的損失就是公益？似乎不宜這樣認定。應指出具體特定的公益為何，例如說違法核發了一個建照給民眾，違法核發的建照可能造成鄰人的危險，例如防火巷應該要預留一定的寬度，而卻沒有預留的情況。這時候造成的可得特定的人的危險，這樣就算是具體特定的公益。

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

不好意思，剛剛林專委講的非常非常的清楚，但是我想到一個問題，在社會福利行政的部分，他的福利可能沒辦法講的這麼清楚，他的公益是很抽象的，這時候可能就會用國庫預算的概念籠統的來當作公益。這樣算不算是特定具體的公益？

林建宏（法務部專門委員）

其實這是一個難題，到底錢和補助到了人民的口袋裡，要再拿回來的那個公益到底是什麼？其實我們本來在判斷信賴基礎、信賴表現跟信賴值得保護的時候，前提一定是推定信賴值得保護，接下來信賴基礎也沒問題，然後在信賴表現和公益進行衡量的時候，其實就面臨了金錢如何衡量信賴表現的問題。我們在行政程序法研修會時有個想法，有認為是不是可以說如果有錢進到帳戶裡的話，就

是推定有信賴表現，然後也就不需要進行公公益衡量了。因為錢進入帳戶後，就是多了一筆錢或收入，例如處分相對人本來都吃我家牛排，結果現在都跑去吃茹絲葵，那這樣算不算信賴表現？所以信賴表現其實很難判斷，所以在研修會有認為可不可以用推定的方式，目前行政法院的見解似乎較傾向說沒有信賴表現，不過我們那時候在研修會上都有討論，其實研修委員的意見還蠻分歧的。以上是我的報告，謝謝。

林明昕（國立臺灣大學法律學院教授）

可是我記得一開始程明修——他是負責主持這場會議的——有說，都違法的那還有什麼公益可言？根本就別用利益衡量不是嗎？

林建宏（法務部專門委員）

程老師一開始的時候主要覺得公益很難判斷，所以他的結論是留待實務發展，但是我們想說如果行政程序法可以直接規定，推定有信賴表現，就可以杜絕爭議。

陳信安（輔仁大學法律學系副教授）

我補充一下，因為如果留待實務發展，對於有無信賴表現，實務往往以相當嚴格的觀點為判斷。就算是單純把錢匯到戶頭裡這也不算信賴表現，還看到好像是民國105年的某一個行政法院判決說，即便把錢拿去花用，如果沒有辦法證明是基於信賴基礎而為，也不能算是信賴表現。所以在這麼狹隘的見解下，可能根本就不會有信賴表現，甚至是信賴利益的產生。

林建宏（法務部專門委員）

我們在研修會上尊重大家意見，不過沒有獲得大家的支持，所以就沒有在修正草案規定。

林倬如（逢甲大學財經法律研究所助理教授）

附帶提一個問題，行政程序法第117條撤銷權有兩年和五年的

除斥期間，那逾越了除斥期間，行政處分要如何處理？有一個具體的例子是，國籍法第19條第2項規定「經法院確定判決認其係通謀為虛偽結婚或收養而歸化取得中華民國國籍者」才能夠撤銷，但是某縣政府根據了檢察官的不起訴處分就撤銷了某外配的婚姻登記，這個撤銷處分過了法定救濟期間也逾越了除斥期間後，就確定下來了。進而導致這個外配就喪失中華民國國籍，此情形也無法循行政程序法第128條走程序再開。這種情況如何處理？

林建宏（法務部專門委員）

就行政程序法第121條簡單回應一下。目前我們第121條的「知有撤銷原因」，行政法院的決議是說要「確實知曉」，但何謂確實知曉確實也是大哉問。其實在我們實務上主要面臨的問題是過了法定救濟期間怎麼辦？也就是說過了法定救濟期間，行政處分已經確定了，行政機關可不可以撤銷的問題。那依照目前法務部和行政法院的意見是這樣，如果沒有經過法院實體判決，那是可以撤銷的。但是如果經過行政法院的實體判決了，那是不能撤銷的，就只能透過再審。當然臺北市政府這邊可能有不同的意見。那老師您的問題我覺得重點還是在「確實知曉」的判斷。至於過了兩年的話，我想除斥期間有一個很重要的目的就是法安定性，那應該就是不能撤了。林明昕老師的意見也是偏向這個見解，德國法就是一年的除斥期間。

林明昕（國立臺灣大學法律學院教授）

不過我們的規定其實有修正德國法啦，他其實是從信賴保護那邊延長過來的。如果有行政程序法第119條的情況，就不會有除斥期間的問題。

林建宏（法務部專門委員）

對啊，所以我們的草案就是比照德國法修正。其實只要把行政程序法作為普通法，國籍法可以有自己的規定，就不會受到行政程序法的拘束了。

陳信安（輔仁大學法律學系副教授）

我補充一下，有關行政程序法第121條違法的判定，所謂的確實知曉，最高行政法院的決議是針對適用法律有瑕疵。但是高高行（高雄高等行政法院）曾有判決認為，如果是因事實認定錯誤所生的違法，則不需要到確實知曉。

（五）問題五：專家委員會與職權命令

林倬如（逢甲大學財經法律研究所助理教授）

這個問題主要是想了解機關內部的意見形成過程，外部意見如何進入？這裡有兩個可能，一個是利害關係人，一個是專家委員會。不知現有的機制是如何運作？就哪種事物採取何種程序？何時採取公聽會？何時採取說明會？或是在不同的意見調整的過程中所側重的重點是什麼？

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

我好像看到高公局的意見在這題是沒有討論的？

荊心泉（高公局法務科科長）

跟大家報告一下，我們有用到專家或民眾參與的大概就只有計程費率的問題。我們計程費率的研究案是委託淡江大學來研訂的。當初在研訂的時候開過好幾次專家會議，所以費率訂定是具有高度專業性的。民眾參與則是在民國102年的時候，剛剛說過舉辦了十幾場的說明會，我們本就有預定要辦理說明會，不過當初是採納立法委員的意見，應該要廣納意見，所以在各縣市多辦了好幾場。不過這個真的就只是說明會，把我們為什麼要推動電子計程收費跟費率訂定跟各界說明。

白瑞龍（高雄市法制局專門委員）

其實這個部分可以分成兩個問題。有些法令就直接規定要設置委員會，那就一定會設置。有的甚至會說我們會受到他們的拘束，

像是促參法（促進民間參與公共建設法），就要設一個促參會（促進民間參與公共政策會），我們也會交給他做甄審決定。不過後來我們也覺得說他明明就違法，為什麼我們要受他拘束，所以就有的變成會去看委員的評分，看看每個委員對這個事項的評分是什麼？有沒有委員大家都打第四名他卻打第一名？我們就再開會去討論為什麼會打這麼高。這有一些機制去處理啦，例如什麼文化資產之類的也都是要設委員會的，像我們也有一些訴願會在這邊運作。

當然也有一些東西是法律沒有規定的我們也會去處理。比如說第一個就是文化相關的事情法律沒有規定，但文化局的人本身沒有相關專業，必須透過學者、文史團體的協助才能完成這樣的規劃，這個部分一直都只是專家參與協助與支援，並非由他們決定。有時候因為業務量繁重，可能都需要尋求專業人士的支援，這都是為了達成行政任務在人力上會有的做法。所以說到底有沒有來參與，我會覺得原則上法律沒有規定有拘束力的話，這似乎與民主沒有太大關係，我認為只是納入其意見作為參考，並不認為有影響。當然社會會誤以為你既然組了一個委員會為何不尊重其意見，但是對我來說我為什麼要尊重他，本來也就只是來聽聽看他的意見、是一種諮詢性的意味。重點是在這邊會產生衝突，是說有時候委員的意見真的很好啦，就是實務運作、長官高層會有不同的意見，確實是如此。但我認為不能夠因噎廢食，除非有特殊政治上的考量，原則上行政機關設立這些委員會大致上都會尊重委員會的意見，除非有時候因應法規強制設立，不然多數都因為想諮詢其專業而設立。至於有沒有取代民主原則，我認為還是沒有，還是行政部門在做決定。也是有例外情況，一般來說我們也不會照單全收啦，所以也沒有一定會受影響。

至於職權命令的部分，我們當然也是覺得是必要的。後來大法官解釋也是採層級化法律保留，並不是所有事情都一定要用法律或命令去規定，如果涉及細節性、技術性的事項，也是可以由行政機關自己決定。我們一般也是用這個方式在處理。但是我們地方機關

跟中央就不太一樣，依照地方制度法，我們的自治規則本來就可以依職權來訂定，這個部分我們當然也有一些老師很有意見，認為除非法律授權否則不能去限制人民權利，然後就把它解釋為行政規則。但是這部分我們也不是完全依照這個原則去做，我們還是把它當作職權命令。如果要否定職權命令的話，前提就是國會的授權密度要夠，不然國會沒有授權我們又不能定，那確實有點窒礙難行。所以我是比較支持職權命令的，以上是我的看法。

陳柏翰（經濟部法規委員會組員）

首先回應有關委員會的問題。經濟部下面的行政機關很多，所以很多法律規定某些業務要用設立審議會或委員會的方式來審議，像是一開始有講到的再生能源發展條例就有規定，費率的公告除了聽證之外，還要用專家組成審議會來完成。另外標準檢驗局訂定國家標準的時候，就規定要組成審查委員會來審查。還有像中央地質調查所劃設地質敏感區，也是要用審議會來審議。

這些審議會或委員會的組成和流程會用法律、法規命令或至少行政規則做明確的規定。而且這種明確規定要設置審議會或委員會的事項，其實都會很注重外部意見的參與，所以通常都會規定審議會或委員會的外部委員的比例要至少二分之一以上，甚至是更高的比例。

關於這些審議會或委員會做出決定的法律效果是不是有拘束效力，則需視情況而定。因為法律大致上雖然都規定一定要經過審議會或委員會的審議，但是最後會交回機關以機關名義作成決定，所以機關還是有核定或最後同意的權限。因此嚴格來講，這些審議會或委員會最終做出的決議都只是參考或諮詢的功能。但因為法律有特別規定一定要經過這個程序，所以實務上運作的情況是機關不太會去推翻審議會或委員會的決議。

另外有關一般民眾參與的部分，除了之前提到的聽證或法規命令預告的程序會讓人民來參與，另一個就是剛剛提到的國家標準的

訂定。依據國家標準制定辦法規定，國家標準草案訂定完成後，要把國家標準草案公告在標準公報上，至少要公告六十天，讓人民可以陳述意見。之後標準檢驗局也要把人民表示的意見製作彙編，供審查使用，所以人民的意見都會納入考量。另外地質敏感區的劃定，本部也有訂定地質敏感區劃定變更及廢止辦法，規定中央主管機關研議了計畫書後，計畫書要放在網際網路上公開至少三十天，讓人民提供意見，作為後續審議的參考。以上都是我們部內涉及人民參與的相關程序，提供給各位參考。

黃丞儀（中央研究院法律學研究所副研究員）

我想我們在討論上一題的時候，因為臺中跟臺北都已經討論到邀請人民來參與自治規則的訂定以及i-Voting的程序了，而今天時間的關係，所以我想可不可以把時間留給環保署？因為環保署在人民參與經驗也很豐富。最後我們再回到法務部，討論有關職權命令的問題。至於送達跟行政契約的部分，因為今天時間可能來不及了，如果各位有意見不妨再書面告訴我們。

張晨恩（行政院環保署法規會科長）

有關委員會這部分，我們環保署跟其他機關其實很類似，在任務編組上，我們有很多這種委員會、管理會這類的任務編組，只是功能比較側重是意見的諮詢。但是我們比較特別的，是除了設置各機關都有的訴願委員會之外，我們還有公害糾紛裁決委員會，這個委員會比較類似於定紛止爭的委員會，因為他的主要任務是裁決經調處不成立之公害糾紛損害賠償事件。另外我們還有審議環境影響評估案件的委員會。上述三種委員會做出的決議，在法律上仍然是以機關的名義對外行文，但是一般來說機關並不會推翻委員會的決議。所以實質上它是有一定拘束力的。

這種委員會的人員構成就像一般委員會一樣，會有機關高級職員和外部專業人員，組織也會有法令去做訂定。

另外有關專家學者或是外部人民的參與，我們也大致主要集中在法律或法規命令的修訂這一塊。參與的方式，包括書面跟會議其實都有。會出現對立的情況比較常會出現在環評程序當中，可能會有環保團體跟開發者之間的立場相左的情形。機關則都是立於中立的地位去依法行政。

最後有關職權命令的問題，目前我們署內比較偏向依據行政程序法的規定，命令都循法規命令的方式去處理，至於沒有法律授權的時候，原則就會採行政規則的方式去處理。以上是我的說明。

林建宏（法務部專門委員）

我簡單的說明一下。當初行政程序法施行的時候，是沒有把職權命令放進去的。記得那時候許宗力院長還寫了〈職權命令是否還有明天〉的文章。但是職權命令有沒有存在的必要？實務上其實是需要。目前行政程序法的分類只有兩種，法規命令就是依據法律授權、對外生效，行政規則頂多就是間接對外，就不是直接對人民生效。因此職權命令的特色是基於「法定職權」，但是還是對外生效。從職權命令也是對外生效的觀點來看，大法官釋字第570號也認為，玩具槍管理規則是職權命令，也有存在的空間。另外在目前的中央法規標準法上也有職權命令的存在，所以我們覺得，為了兼顧行政程序法的「國際化」與「本土化」，並兼顧實務上的需求。所以有關職權命令，我們在目前的行政程序法修正草案第157條之1和第157條之2有相關的規定，未來合乎釋字第443號層級化法律保留，或是剛剛與會者提及的給付行政、補助性措施，這些事項都可以訂定職權命令，但因為這些事情對人民的權益會有所影響，所以我們在程序上也是有比較嚴謹的程序規範。

三、散會

《行政程序法》研議問題列表

中央研究院法律學研究所「2017行政管制與行政爭訟」組群計畫製表

一、行政程序法的適用	(一)	貴單位是否在一般的行政作業流程中會先將「行政程序法的適用」納入考量？
	(二)	在貴單位的作業流程中，「行政程序法」的哪一項規定是最常使用的？原因是？
	(三)	哪些規定是幾乎不會運用到的？原因是？
	(四)	行政程序法對於公務運作是否有規範不足之處？若有，應補充何種制度？或者規範太多，可以刪除哪些規定？
二、行政命令的程序	(一)	是否曾經依照行政程序法舉行聽證？何種案件？
	(二)	有關行政命令之發布程序，是否有修法上的意見？
三、行政處分自動化	(一)	目前貴單位是否有透過自動化機器作成行政處分之具體建置？若有，其如何運作？
	(二) 具體問題	1. 財政部臺北國稅局：請出席代表簡單介紹租稅程序在實務上的電腦自動化作業流程 2. 財政部關務署：請出席代表簡單介紹貨物通關程序在實務上的電腦自動化作業流程 3. 交通部臺灣區國道高速公路局：請出席代表簡單介紹國道高速公路通行費之費用核算在實務上的電腦自動化作業流程
四、行政處分的廢止	(一)	貴單位於撤銷或廢止行政處分時，考量的因素為何？
	(二)	關於撤銷違法行政處分，貴單位多係在何等情況下知悉先前所作成之行政處分為違法？
	(三)	貴單位於撤銷違法授益行政處分時，如何衡量行政處分相對人對於原處分所生之信賴利益有否顯然大於撤銷所欲維護之公益？所參酌判斷之要素為何？
	(四)	貴單位有無曾依行政程序法第123條第4款或第5款規定廢止合法授益行政處分？若有，如何認定不廢止該處分會或不會對於公益產生危害？所參酌判斷

		之要素為何（第4款）？以及係基於何等事由而認定原處分將對公益造成重大危害而必須予以廢止（第5款）？
	(五)	貴單位於撤銷或廢止授益行政處分時，有無曾依行政程序法第120條之規定給予行政處分之相對人財產上之補償？若有，如何決定補償之額度？所參酌判斷之要素為何？
	(六)	對於連續提供金錢或可分物之授益行政處分，若事實嗣後發生變更，致相對人繼續受領該等給付已屬違法時（且貴單位於事後一段期間後方知悉），貴單位如何處理？係依行政程序法第123條之規定予以廢止？抑或是依第117條之規定予以撤銷？
五、委員會及專家、民眾參與	(一)	<p>請問貴單位內是否下設有委員會或審議會？如是，</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 各該委員會或審議會名稱為何？係針對如何事務？ 2. 有無法令依據？ 3. 各該委員會或審議會之構成員為何？如何選任？ 4. 各該委員會或審議會之審議程序，有無相關法令規定？其具體流程？ <p>各該委員會或審議會所作成決議之法律效果為何？有無拘束力？</p>
	(二)	<p>請問貴單位形成政策或作成行政上決定之際，事前有無學者專家參與？並基於其專業知識或技術經驗所提供專門意見而作成最終決定者？</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 如有，屬何類行政事務？ 2. 實際上，專家參與係以如何方式進行？（提出鑑定書意見？參與會議？或其他？）其具體流程？ 3. 又法令依據為何？有無相關程序規定？ <p>貴單位是否受其專業意見之拘束？</p>
	(三)	<p>請問貴單位形成政策或作成行政上決定之際，是否允許一般民眾參與？</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 如有，屬何類行政事務？ 2. 實際上，民眾參與係以如何方式進行？（提出意見？參與會議？或其他？）其具體流程？

		<p>3. 是否曾出現多方利益對立之狀況？貴單位之角色（調和或化解利害衝突或其他？）？有無具體事例？</p> <p>4. 民眾參與之法令依據為何？有無相關程序規定？</p>
	(四)	<p>請問貴單位所掌事務中，有無同時邀集學者專家以及一般民眾共同參與後，形成政策或作成行政上決定者？</p> <p>1. 如有，屬何類行政事務？</p> <p>2. 實際上，係以如何方式進行？（提出意見？參與會議？或其他？）其具體流程？</p> <p>3. 是否曾出現多方利益對立之狀況？貴單位之角色（調和或化解利害衝突或其他？）？有無具體事例？</p> <p>4. 又法令依據為何？有無相關程序規定？</p> <p>5. 如有形成共識，貴單位是否受其拘束？</p>
六、行政契約		<p>貴單位是否曾締結行政契約？是否依照行政程序法規定進行？通常運用於何種性質的案件類型？</p>
七、行政送達		<p>貴單位目前較常採取之送達方式為何？可能面臨何種問題？</p>