

# 修改《行政程序法典》的幾點建議

朱林\*

核准《行政程序法典》的九四年七月十八日第三五 / 九四 / M號法令第三條規定：“《行政程序法典》須在開始生效之日起兩年內予以修正”<sup>1</sup>。本文擬對《行政程序法典》（以下簡稱《法典》）立法上之不足提出幾點個人看法，以供有關當局在修改該法律時作為參考，並求正於大方。

## 一、行政程序用語

行政程序用語，不言而喻，是指行政程序中所使用的語言。世界上許多國家，例如德國和匈牙利，已將行政程序用語規定在其行政程序法中。德國一九七六年頒佈行政程序法第二十三條第一款規定：“官方用語為德語”。而匈牙利一九五七年頒佈的關於行政程序一般規定的法律第十二條規定：任何人不能因為不懂匈牙利語而在行政程序中受到損害。在行政程序中任何人都可以書面及口頭方式使用其母語<sup>2</sup>。

將某種語言規定為行政程序語言，意味著參與行政程序的當事人可以直接使用該語言，不僅可以用其提出申請，進行書面或口頭陳述，而且還意味著行政當局有義務為當事人使用該語言提供一切方便，例如當事人使用行政程序用語時，行政當局就應為其提供有關文件，當事人無需自費請人翻譯。

---

\* 西北政法學院講師，現任澳門政府法律翻譯辦公室技術顧問。

1. 參見九五年四月二十四日第十七期澳門政府公報 (BOLETIM OFICIAL DE MACAU-I SÉRIE, No. 17, 244-1995)。
2. Ule / Laubinger, Verwaltungsverfahrenrecht, 1986, S. 206 ~ 207。

在這一點上《法典》立法者仿效了葡萄牙同名法典的作法，未對行政程序用語作出規定。就葡萄牙人僅僅使用葡語作為官方語言這一事實而言，葡萄牙立法者的作法無可厚非。然而基於澳門實現“中文官方化”政策的迫切性以及行政程序中所使用語言在澳門具有的特殊性，未對行政程序中使用語言予以規定，則令人遺憾。事實上，目前仍適用於澳門地區的葡萄牙憲法第十三條（平等原則）早已規定：

“任何人不得因……語言……，而享受特權、受惠、被損害、被剝奪任何權利，或免除任何義務。”<sup>3</sup> 澳門政府為強化公共行政當局使用中文與市民溝通，已透過九五年第十八號批示（Despacho no. 18/GM/95），要求“與私人建立關係之公共當局之所有機關及行使當局權力時之公共事業之被特許實體，以及僅在澳門地區開展之行政行為及行政程序”應遵守該批示，並要求在“八月三十一日之前，一切供使用者使用之印件表格及類似文件應以雙語製成，即以葡文及中文製成”，“擔任接待公眾職務之工作人員必須懂葡文和中文”。但這僅僅是為實現官民溝通而邁出的第一步，即單向地方便市民填寫表格文件，距最終目標——實現雙向交流，確保行政相對人不因語言而在行政程序中處於不利境地，尚有較大差距。

將中葡雙語規範為行政程序用語，在《法典》已正式實施的今天不僅有其必要性，而且還有其可行性。就其必要性而言，毫無疑問，只有將佔澳門百分之九十六以上的華人所使用的中文確定為行政程序用語，方談得上約束行政機關真正注意在行政程序中中文的使用問題（這樣一來，等於賦予當事人以行政當局未在行政程序中使用中文或葡文為理由，要求撤銷行政行為的權利），方談得上落實《法典》對廣大市民所承諾的權利保障，使法律走出精神王國，的確確成為保護合法權利，防止行政濫權的武器。就其可行性而言，澳門政府近年花費巨資，在本地和外地舉辦了為數眾多的雙語培訓課程，已造就了相當可觀的雙語公務員，為在行政程序中使用雙語提供了必不可少的人力資源。此外，將中文列為行政程序用語，對加快公務員隊伍的本地化步伐，亦有一定的促進作用。

## 二、行政程序中的聽證

聽證是行政程序中，利害關係人提出證據，進行答辯的一個重要階段。英國行政法學者甚至認為，人類最早的聽證可以追溯到上帝對亞當和夏娃的審判：上帝在分別聽取亞當和夏娃承認偷食禁果的證言之後，方決定對他們實施處罰。英國人從“自然公正”〔natural justice〕原則中推導出一個重要的法律原則：非經公正程序審問，任何人不得被處罰<sup>4</sup>。這一原則不僅適用於司法程序，也同樣適用於行政程序。例如，在一八八六年發生的經典判例Cooper v. Wandsworth Board of Works一案中，一建築房屋者未按照一八五五年的法律，將其擬建之房屋提前七日通知建築管理當局。有關當局發現違法建造的房屋之後，未經審問當事人而直接將之拆除。當事人訴諸於法院，法官以建築管理當局實施處分時未遵守行政程序，無權未經審問，剝奪當事人自辯權利為理由，宣判當事人勝訴，並裁定有關當局應賠

3. 摘自澳門法律翻譯辦公室譯《葡萄牙共和國憲法》第三十一頁。

4. H. W. R. WADE, Administrative Law, P. 499.

償其損失<sup>5</sup>。英國法注重程序公正這一特徵，對大陸法系立法者改變其重實體輕程序的傾向，以及加強程序立法產生了相當影響<sup>6</sup>。

《法典》中分別規定了口頭聽證和書面聽證兩種形式，由行政機關根據具體情況決定採用其一。同時，《法典》又規定聽證權利的行使，取決於利害關係人在申請中對此提出要求。筆者對後者不敢表示苟同。

筆者以為，既然《法典》一方面明確規定利害關係人在作出最終決定之前有權被聽取意見，另一方面也規定了較為簡單的書面聽證形式，再用利害關係人須對聽證提前申請作為行使該權利的前提要件，非但不需要，而且有違行政公正原則。因為，行政當局完全可以根據對個案了解的程度以及行政效率的要求而決定採取口頭或書面方式聽證，在選擇權上佔有相當主動，該主動性不會受到當事人的影響。其次，在作出最終決定之前，為澄清事實，當事人應有權隨時提出書面資料，行政機關也有權隨時聽取當事人的意見。如果以利害關係人未按時申請聽證為由，而拒絕在作出最終決定之前考慮其提出的（或許對作出正確決定必不可少）證據及答辯，則只能導致荒謬的結論。

《法典》對聽證的具體內容雖無規定，但從立法者設計聽證的一般前提出發，應當說不論是書面抑或口頭聽證，其本身都包含兩方面的內容：一者，行政機關應向行政相對人解釋作出行政行為的理由，使行政相對人了解自己為何受到不利處分（在行政當局滿足當事人請求，作出有利於其之決定時，毋庸聽證，故在此僅針對不利處分而論）。在此行政機關的解釋既應包括法律依據的引述，亦包含事實依據的描述。另一方面，在前者的基礎上，當事人判斷行政機關的適用的法律是否正確，事實認定是否全面，然後決定是否接受行政決定，不接受時採取何種措施進行防衛。省卻前者，後者即無所依，刪除後者，前者即無所歸。當然，這並不是說利害關係人一定要反對行政行為，這裏強調的是實行其反對權的前提和保障。由此我們不難發現，要求利害關係人在提出申請伊始就決定是否要求聽證，實質上僅在利害關係人完全了解行政行為的法律與事實依據之後才合乎邏輯，否則就可能封殺當事人自辯的權利。

因此，建議立法者採用其所參照的葡萄牙立法藍本，即葡萄牙同名法典第五十九條的規定：“行政機關得在程序任何階段通知利害關係人，在為其所定期間內就行政機關提出問題聽取利害關係人的意見。”並且規定“除口頭聽證應提前申請之外，利害關係人得在作出最終決定之前就行政機關提出的問題以及證據用書面方式予以答覆” “如利害關係人在指定的時間內未呈交書面聽證文件，聽證視為已經完成，但不影響行政決定的作出”。此外，相應調整《法典》第五十五條第三款、第七十三條第一款e項、第八十九條第二款的有關規定。通過這樣的修改，主要達到以下效果：

#### 一、強調行政機關在行政程序中有權隨時聽取當事人的意見。

5 同註4, P. 502.

6 參見五南圖書出版公司《德國行政法－普通法的分析》（印度）M.P. 賽夫著，迪特里奇科拉德（Dietrich Conrad）所作緒言第九頁。

二、強調除非當事人明示放棄聽證，否則行政當局必須保證當事人有機會在作出最終決定之前行使書面聽證的權利。換言之，當事人在行使書面聽證權利時，毋需提前申請，行政機關應在說明行政行為的理由時，同時指出當事人可在特定期間內行使書面聽證權利即可。由此可以避免當事人因事前未提出申請，事後又打算行使書面聽證這一權利時產生的不便。

### 三、默示駁回期間規定上的明顯失誤

《法典》仿照葡國立法，在第九十六條規定了默示駁回制度，即有權限亦有義務對申請作出決定的行政機關，如在一定期間內未對申請作出明示答覆，等同於已對此作出否定決定，當事人無需等候，可直接對該決定提起行政上訴以及司法上訴。這一規定對及時保護當事人的合法權益極為重要。

然而，儘管據稱葡國主持起草《行政程序法典》最後一稿工作的 Freitas do Amaral 教授亦主持了澳門《法典》的起草<sup>7</sup>，但是前者對默示駁回期間規定為九十日，保持了與行政機關應在九十日內作出行政決定規定的一致性<sup>8</sup>，後者則相反，在將默示駁回期間定為六十日的同時，卻仍保留九十日系完成程序一般期間的規定<sup>9</sup>。如此規定看似縮短了行政決定的時間，實際上卻極有可能將行政相對人置於和行政當局捉迷藏的境地：十分簡單，行政機關既然有權在六十日過後的最後三十日作出明示決定，當事人就不能在此期間推斷自己的申請已被默示駁回而提出行政救濟。與此相應的後果是，當事人被置於不利的模糊地位：老實等足九十日而無明示決定時再打算提起行政救濟時，可能已錯過時機；未等足九十日而在六十日之後提起行政救濟，行政機關可以尚有三十日作出決定為由，拒絕接受有關申請。而如果當事人需不斷要求行政機關出示確認其已作出默示決定的證明（根據《法典》第六十條以及第六十二條規定，當事人無疑可以這樣做），默示駁回就變成了明示駁回，這種設計本身也就失去了意義。

消除這種混亂的辦法只有兩種：或將完成程序的一般期間亦改為六十日，或將默示駁回期間定為九十日。簡言之，必須將兩個期間的不同規定統一起來。

### 四、規章制定方面的縮限規定

規章是行政當局依法制定的具有抽象、概括以及長久適用特徵的法規。《法典》第九十九條至第一百零一條規定了規章制定與廢止。

從世界上制定了行政程序法的國家觀之，對規章在行政程序法中的地位採取的處理方式大體上可分為截然相反的兩種類型：第一類型極端重視對規章的程序立法，以美國為其代表。美國國會於一九四六年六月十一日通過的《美國聯邦行政程

7. 參見澳門政府雜誌《行政》第二十七期第二百四十頁。

8. 比較葡萄牙《行政程序法典》第五十八條與第一百零九條規定。

9. 比較《法典》第五十八條與第九十六條規定。

序法》第五百五十二條特別規定了規章的制定。其中涉及到“應將擬定之規章以通告形式在《聯邦登記》上公佈”，“機關在按本條要求發佈通告以後，應為有利害關係的當事人提供機會，提交書面資料、書面意見，進行口頭辯論或提交書面辯論等方式使他們參與規定”，“各機關應給予利害關係當事人申請發佈、修改、或廢除某項規章的權利”。葡萄牙同名法典起草者深受美國該條法律的影響，分別在第一百一十四條至第一百一十九條規定了規章的適用範圍，請求書，規章的草案，對利害關係人的聽證，公眾審議，實施性規章與廢止性規章。第二種類型以德國為代表。德國行政法學者在制定行政程序法時並未考慮對規章的制定作出規範。因為其立法是以直接涉及私人的包括一般處分在內的行政行為以及行政合同為中心，同時兼顧設有聽證的確定計劃程序<sup>10</sup>。

從澳門政府目前實際作法來看，可以說採取了中庸之道，既模仿葡國行政程序立法，將規章納入行政程序立法的同時，又仿效德國，排除了公民對制定規章的參與。筆者認為，這種蜻蜓點水式的立法顯得過於保守，亦使《法典》立法本身有些虎頭蛇尾，尤其與《法典》第七條（行政當局與私人合作原則）所強調的“公共行政當局……應與私人緊密合作實行活動，設法確保私人適當參與履行行政職能”

“支持與鼓勵私人所倡議之活動，並接受其建議與資訊”等規定不協調。毫無疑問，私人對制定規章有無請求權，是否有聽證權，行政當局是否安排公眾審議直接構成“緊密合作”“私人適當參與”具體內容，抽離這些內容，規章的制定就成為純粹內部行政程序。但是，目前在制定規章方面，譬如《道路法典規章》，對市民意見的諮詢不是太多，而是太少。通過立法強化公眾在制定規章方面的參與，既能從整體上體現《法典》一般原則中所強調的“行政參與”原則，又可加強政府部門與市民的聯繫，而且還可起到公民教育的作用。故此，有關當局應在這一部分立法中增加而不是刪除諮詢公眾的內容。

## 五、對台灣不應有的疏忽

台灣人在澳門有相當的投資，隨著澳門機場的正式啟用，澳台兩地空中航線的開通，無疑會吸引台灣人進入澳門，而涉及台灣人的行政程序亦會隨之增加。

《法典》在可能涉及台灣的條文上，出現了一個不大不小的缺漏：在規定包括香港人在內的外地與外國人均可享有的司法上訴期間的延期期間時，唯獨遺忘了台灣人。《法典》第七十二條（延期）規定：如利害關係人居住在外地或身處外地，則法律在未考慮此情節下所定之期間，在下列期間經過後方開始進行：

- a) 十日，如利害關係人居住在或身處受中華人民共和國所管轄之地方，又或香港；
- b) 二十日，如利害關係人居住在或身處亞洲以內之外國；
- c) ……

---

10. 參見德國《行政程序法》第三十五條、第五十四條、第七十二條規定。

台灣是中國的一部分，並不是一個國家，這是一個基本的政治常識。但是台灣目前又處於和中國大陸分裂的局面，並未處於中華人民共和國的管轄之下，這點同樣不容否認。因此，如果按照《法典》第七十二條b項將台灣等同於外國，不僅中國大陸不能接受，恐怕台灣人自己也不能接受。立法者可以將台灣與香港並列，賦於台灣人同樣的權利，亦可以將其和其他亞洲國家並列，但必須在後面注明“等地區”

## 六、結束語

總體而言，《法典》不失為一部較好的法律。其結構的完整宏大，其內涵的廣泛豐富，其保民特徵的鮮明突出，不需贅言，但是毋庸諱言，行政程序法不論在葡萄牙抑或澳門都處於試行階段，均有待通過實踐及理論探索進一步完善。正基於此，筆者望此文可起到拋磚引玉之效。