

NDC-DSD-102-001(委託研究報告)

民眾對施政表達意見機制之研究

國家發展委員會編印

中華民國 103 年 3 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

NDC-DSD-102-001(委託研究報告)

民眾對施政表達意見機制之研究

受委託單位：財團法人國家政策研究基金會

研究主持人：周育仁

協同主持人：蔡季廷

陳澤鑫

研 究 員：陳紀君

黎家維

國家發展委員會編印

中華民國 103 年 3 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

民眾對施政表達意見機制之研究

提 要

關鍵字：請願、陳情、陳述意見、聽證、遊說、請託關說

一、研究緣起

我國目前各種民眾表達意見行為之法制規範對於表達意見之行為定義與規範未統合，使民眾與部分公務人員對相關行為內容之認知，可能產生誤解或偏差。

而多元化民情反映有助於政府施政周延，然各種意見表達行為與機制也難免可能參雜弊端，故在保障民眾表達意見之自由外，亦應對於可能產生流弊的行為予以規範，以杜絕不法。

為避免執法遺漏，發揮法制效益，實有必要就現行我國民眾對施政表達意見機制進行檢討，期能在兼顧促進民主政治參時，亦能有效防杜不當利益輸送等弊端。

二、研究方法及流程

本研究主要目的在於檢討我國民眾對施政表達意見的機制之運作情形、爭議問題與執行效益，故除須深入分析民眾表達機制運作成效外，更重要的是探討影響表達意見機制的因素，方能進一步針對這些因素提出改善建議。職此，本研究將引介先進民主國家的民眾對施政表達意見的機制，以作為國內建立相關機制之借鏡。

此外，本研究更進一步針對我國的現況進行分析，以期掌握這些機制設計下我國民眾表達意見的現況與成效。透過實際訪談的資料分析，及蒐集相關利益團體、行政部門、政治部門與專家學者等意見，將相關理論分析、國外制度比較與實證訪談資料進行全面整體性評估，希冀能夠提供未來我國政府在相關法令規章改善的參考依據，且也能提供其他有效表達意見的機制。

綜合上述，本研究之研究方法將以階段性進行比較研究法、文獻資料分析、焦點團體法(分別邀請學者 8 位、民間團體代表 7 位與機關

代表 9 位參與三場焦點團體座談)與深度訪談法(完成 5 位深度談)。預期目標包括：

- (一)檢討我國民眾對施政表達意見的機制(包含遊說、請願、陳情、陳述意見、關說請託等)之運作情形、爭議問題與執行效益，以強化民眾能夠更有效課責政府的施政行為。
- (二)透過焦點團體與深度訪談的方式與管道，探求專家學者、行政部門、立法部門、相關利益團體或公民監督團體等不同對象對民眾表達意見機制的制度設計，或實施現況上的態度與意見，並進行彙整分析，進而提供制度面或運作面的改善建議。
- (三)比較分析美、德、日等國之制度設計與實際運作經驗，以提供我國制度改革之參考。

三、重要發現

(一)請願與陳情部分

- 1、各機關與民眾經常難以分辨請願與陳情之不同，目前除立法院仍依請願法處受理民眾請願事項並處理外，行政機關與監察院各自依不同法源而以陳情來處理民眾之意見表達。
- 2、立法院雖受理請願案，但真正經委員會審查成為議案者者，微乎其微。請願法幾乎失去時代意義。
- 3、陳情制度甚為蓬勃。不論中央與地方各級機關，對於民眾陳情之處理更為重視與嚴謹，有助民眾意見之表達與權益維護。
- 4、陳情亦有受濫用之問題，使行政資源類浪費虛耗。

(二)陳述意見機制部分

- 1、我國法制與德、美、日等國差異不大，惟實務上多偏重行政效率，而少採正式聽證程序。

提要

- 2、除少數法律強制性聽證之要求外，僅少數機關採此程序(如國家通訊傳播委員會、經濟部貿易調查委員會、公平交易委員會等)，且數量甚為有限。
- 3、向民意機關陳述意見，立法院調查與聽證規範尚未法制化；地方民意機關雖或有建立聽證制度規範(如台北市議會)，但也絕少使用。
- 4、機關採行聽證經驗不足，相關法制人員不足。

(三) 遊說機制部分

- 1、我國遊說法立法之嚴與範圍之廣，應屬全球之最，但實施成效卻受人質疑。
- 2、美加兩國的遊說法是孕育在其特殊之國情文化土壤之上。我國仿效美國，國情可能未必相合（過去習採統合主義模式分配資源，且請託之風盛行），又加上管制嚴格，使許多本應登記的遊說活動，更遁入地下進行。

(四) 請託關說部分

- 1、我國的相關法律雖有不得關說請託之規定，但對何謂關說請託並無明確定義。近年來僅行政部門相關規範發展相對快速，立法部門至今仍不明確。
- 2、依銓敘部函示，「關說」宜視有關人員之身分、職掌手段與其所關說之事項，依公務員服務法第十五條文並參酌相關規定，就客觀事實按個案分別認定之。
- 3、依同函，民意代表非公務員服務法規範之對象。公職人員利益衝突迴避法第 8 條也僅限於相關公職人員之關係人，而非本人。換言之，民意代表關說請託似無規範可循。僅能依利益衝突迴避之相關規定來處理。

- 4、廉政署雖然對關說請託有進行數量管控，但數字與民眾觀感存在落差，且作法上也僅止於登錄供大眾查詢，與遊說法面臨著類似的困境。

四、主要建議事項

(一)請願與陳情部分

1、立即可行建議：

- (1)立法院雖有「立法院處理人民請願案之統計」，但對於相關內容並未放在官方網站供民眾查詢，僅提供內部參考。建議應將相關資訊公開。(主辦機關：立法院)
- (2)修改「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」相關規定：(主辦機關：國家發展委員會)
 - A. 全面建立陳情案件追蹤查詢系統。雖然大部分行政機關對陳情案件已設有追蹤管制機制，但仍有若干機關付之闕如。建議修改本要點要求所有中央機關與地方政府全面建立追蹤查詢機制。且此等機制應該簡易好用，便利查詢，使民眾能即時知悉處理進度與結果。
 - B. 訂定加速陳情加速處理規則，在行政程序法的規定範圍內，研擬併案處理的可能性，避免行政資源虛擲。
 - C. 建立陳情黑名單制度。仿效「臺北市政府及所屬各機關處理人民陳情案件注意事項」，針對同一陳情人以不同陳情事由，大量持續耗費行政資源的狀況，建立陳情人黑名單，經查明與簽報機關首長同意後，預告該陳情人之後不再處理類似的陳情案件。
- (3)行政機關研擬頒布最佳陳情處理實踐(best practice)手冊。由行政院針對不同情境之陳請案型，找出各類型最佳處理之個案實例，除給予獎勵外，並製成教戰手冊，宣導各級公務員學習。(主辦機關：國家發展委員會)

2、中長期建議：

- (1)廢除請願法有關請願人數限制在 10 人的規定。(主辦機關：立法院)
- (2)考慮引進德國行政程序法中課以行政機關的諮詢及答覆義務，並研究針對陳情另訂簡化說明理由義務。前者參考德國行政程序法第 71 條 c 第 2 款規定，對於「尚未進入正式行政申請程序的潛在未來申請人」(*der Zukuenftigen Antragsteller vor Stellung des Antrags auf Genehmigung*) 行政機關有接受申請人諮詢討論的必要。接受諮詢的範圍，包括：
 - (1)申請應遞交的證明與附件；
 - (2)行政許可程序中應進行的事務審查；
 - (3)為加速程序，第三人或公眾提前參與的可能；
 - (4)是否對許可所涉的事實要件提前向法院申請進行獨立的證明程序 (*selbestaendiges Beweisverfahren*)。亦即人民尚未正式進入特定申請程序前，可以先要求行政機關告知，有哪些法律上的構成要件，在行政程序中行政機關會進行審查，以讓申請的當事人更有效率的完成相關申請案，並避免遭受如駁回之不利處分。後者則針對同一案由大量或一再重複之陳情案，另定簡化之說明義務，以避免浪費行政資源。(主辦機關：法務部)
- (3)建立陳情斡旋機制。由行政院與各部會法制單位下設陳情斡旋或協調諮詢小組，當陳情案件牽涉跨機關或部門權責而有協調處理之必要時，由機關首長指示將該案交由該陳情斡旋或協調諮詢小組負責處理，並向首長回報。設於法規部門係參酌英國地方制度經驗，且因陳情案件經常涉及法律問題，由具法律專業背景之法規會召集相關機關或單位協調並提供建議，將有助爭點釐清與問題解決。(主辦機關：行政院、國家發展委員會)
- (4)思考陳情與請願制度並存或整合之方案。實務上行政機關請願案幾已完全被陳情案取代，請願與陳情雖有交集，但仍有

區別。建議行政院可以研擬制定「行政院暨所屬各機關處理人民請願案件要點」，將符合請願法提出程序，且較偏重國家、公共利益的問題納入請願案中，而將陳情案之處理盡量侷限在個人利益相關之個案上。其後並將相關請願統計資料上網供大眾檢視，並比照追蹤陳情案處理情形，由研考會對請願案進行追蹤，適時提出改革建議，使相關制度更臻完備。或思考整併請願與陳情法制。(主辦機關：行政院、立法院、國家發展委員會)

- (5)國家、社會重大爭議案件與高度政治爭議議題，現行制度化的陳情、請願、聽證、陳述意見可能無法化解者，應建立特別之程序處理，例如朝野政黨領導人之會商與溝通機制。(主辦機關：總統府、行政院、立法院、國家發展委員會)

(二) 陳述意見機制部分

1、立即可行建議

- (1)現行聽證規範法制業已建立，行政機關雖缺乏經驗，但只要多嘗試運作這些程序，並向有經驗的機關請益，從做中學。就能夠有所適應。(主辦機關：行政院所屬各機關)
- (2)限縮行政程序法第 102 條中，有關第 39 條調查事實及證據之解釋，並嚴格解釋行政程序法第 103 條部分條款適用時的解釋。(主辦機關：法務部)
- (3)由行政院針對聽證舉行與否之裁量，依據 *Mathew v. Eldridge* 的三階段衡量方式，明訂判斷基準，或要求各機關自行訂定判斷基準。建議將人民基本權益、行政決定後之可否回復性、重大公共利益、採用程序可能對當事人的潛在損害，以及政府成本等因素，納入判斷基準。(主辦機關：法務部)
- (4)頒布經常舉辦聽證機關之最佳實踐(best practice)手冊。由行政院給予獎勵，並據以宣導。(主辦機關：行政院、法務部)

提要

- (5)由總統或行政院長要求各部會，檢視職權範圍之相關法令，找出何者事項需要採用聽證程序，分批提出法制面的檢討時間表。(主辦機關：總統府、行政院，協辦機關：各部會)
- (6)行政機關作成不利處分前，必須具備理由，不得毫無理由與依據而任意為之。(主辦機關：法務部、行政院所屬各機關)
- (7)不利行政處分前當事人的陳述意見必須獨立確保，不能任意被事前調查程序或處分後的事後補正作為取代。(主辦機關：法務部、行政院所屬各機關)
- (8)若行政機關故意忽略陳述意見，其違法行政處分之結果，應納入撤銷之可能，而非僅透過補正即能化解。(主辦機關：法務部)

2、中長期建議

- (1)修改第 57 條，增定機關首長得指派機關外部之社會公正人士擔任聽證主持人。長期而言，可仿效美國制度，思考建立專業之聽證官。(主辦機關：法務部)
- (2)修改第 58 條，明定預備聽證主持人得由聽證主持人擔任。並修改第 62 條第 1 項，明定不具公務員身份之聽證主持人，應準用行政程序法有關迴避及禁止程序外接觸之相關規定。(主辦機關：法務部)
- (3)因應新科技發展，納入遠距聽證之可能性。(主辦機關：法務部)
- (4)就法規修改之聽證程序，至少應舉行專家聽證，以擴大參與。同時就法規修改程序中之預告與評論程序，應該納入法規草案條文理由書，並將第一次預告後之人民反應意見及機關處理作為，一併納入公告(第 154 條第 1 項)。相關過程應修法要求必須製作行政紀錄，以作為日後法規解釋及司法審查之依據。(主辦機關：法務部)
- (5)針對重大案件，思考提供利害關係人聘請律師之補助，此將

有助於各方釐清爭點，言辭辯論與攻防，使聽證程序之順利進行。(主辦機關：法務部)

(6)培訓聽證專業人才。各機關選擇優秀法律背景人士，統籌培訓。或於人員需求增加法律專長背景之，使國家考試能依照需求招募法律專才投入相關工作。解決聽證人才缺乏之問題。(主辦機關：人事行政局、法務部)

(7)立法院應依照大法官釋字 585 號解釋意旨，修改立法院職權行使法，明訂有關調查權與聽證行使之規範，以健全國會之立法聽證能力，並釐清與監察院調查權之界線，避免職權產生衝突，而造成憲政問題。(主辦機關：立法院)

(三) 遊說機制部分

1、立即可行建議

(1)持續加強宣導與強化監督。(主辦機關：內政部)

(2)增加定期檢討、稽核與報告機制。(主辦機關：內政部、監察院)

2、中長期建議

(1)區別營利或專業遊說者與其他遊說者之登記、財務監督與處罰等規定。(主辦機關：內政部、立法院)

(2)擴大被遊說者之範圍。(主辦機關：內政部、立法院)

(3)增加違法之行政處罰與再犯之刑事處罰。(主辦機關：內政部、立法院)

(4)相關法制之配套修正。(主辦機關：內政部、立法院)

(5)增加電子化登記機制。(主辦機關：內政部)

(四) 請託關說部分

1、立即可行建議

(1)持續加強宣導與強化監督。(主辦機關：法務部廉政署)

提要

(2)增加定期檢討、稽核與報告機制。(主辦機關：法務部廉政署、監察院)

2、中長期建議

(1)修法明確請託關說定義。(主辦機關：法務部廉政署、立法院)

(2)立法機關應強化行為倫理規範，明確限制請託關說。(主辦機關：立法院)

(3)強化相關配套法制：包括完善政治獻金法；仿效日本建立公務員斡旋受賄罪，及民代斡旋利得處罰法；儘速制訂「揭弊者保護法」。(主辦機關：內政部、法務部)

民眾對施政表達意見機制之研究

目 次

提 要	I
目 次	XI
表 次	XV
圖 次	XVII
第一章 緒論	1
第一節 前言	1
第二節 研究方法	3
第三節 研究架構	10
第二章 文獻分析	11
第一節 請願與陳情機制之研究	11
第二節 陳述意見機制之研究	13
第三節 遊說機制之研究	14
第四節 請託、關說機制之研究	20
第三章 請願與陳情制度	23
第一節 我國制度現況與運作成效	24
第二節 各國請願陳情制度	29
第四章 陳述意見機制	33
第一節 我國陳述意見制度現狀與成效	34
第二節 各國陳述意見制度	42
第五章 遊說機制與請託關說規範	55

民眾對施政表達意見機制之研究

第一節	我國遊說制度現況與執行成效.....	55
第二節	各國遊說制度.....	60
第三節	我國請託關說之規範.....	62
第四節	各國請託關說之規範.....	65
第六章	民眾表達意見機制概念綜合比較.....	69
第一節	我國現行法制與各國之比較.....	69
第二節	民眾表達意見機制法制面概念之釐清.....	80
第三節	民眾表達意見機制法制與實務面之落差.....	92
第七章	結論與建議.....	95
第一節	制度的溢流.....	95
第二節	民眾表達意見機制之問題.....	96
第三節	主要建議.....	101
參考書目	111
附錄一	第一次焦點團體座談會議紀錄.....	119
附錄二	第二次焦點團體座談會議紀錄.....	135
附錄三	第三次焦點團體座談會議紀錄.....	141
附錄四	深度訪談紀錄.....	153
	深度訪談李禮仲教授紀錄.....	153
	深度訪談王定愷顧問紀錄.....	155
	深度訪談陳朝建教授紀錄.....	158
	深度訪談蔡維仁總經理紀錄.....	162

目次

深度訪談陳清秀教授紀錄	166
附錄五 期中報告審查意見回應對照表	171
附錄六 期末報告審查會紀錄.....	179
附錄七 期末報告審查意見回應對照表	188

民眾對施政表達意見機制之研究

表 次

表 1 各機關遊說案件申請情形一覽表.....	60
表 2 請願、陳情、陳述意見、遊說與請託關說之比較表	69
表 3 美德日意見表達機制規範之比較表	72

圖 次

圖 1 研究架構圖	10
圖 2 請託關說登錄查察作業流程圖	68
圖 3 民眾表達意見機制法制面概念釐清圖	90
圖 4 民眾表達意見機制實務面概念釐清圖	91

民眾對施政表達意見機制之研究

第一章 緒論

第一節 前言

一、研究緣起

在公共行政的發展過程中，各國政府日益重視政府職能的改革，並致力於尋找最佳治理模式，而釐清委託人(課責者)與代理人(被課責者)間的權利義務關係，便成為確保服務品質的首要關鍵。課責制度主要是針對個人或機關要為被授權後的行動績效負責(Romzek and Dubnick, 1998: 6)，亦即課責與被課責間存在監督與回應關係。許多學者強調，不同行政背景與結構適用不同制度的課責(Van Kersbergen & Van Waarden, 2004: 155-160；Mulgan, 2003；Romzek & Dubnick, 1987: 230；Goodin, 2003: 381)，傳統公共行政環境講求官僚體制與政治互動、新公共管理強調效率與績效、公共治理下講求政府透明化與公民參與等，其課責重點與方式皆不同，顯示課責已不再侷限於單一權威的課責環境。隨著環境的變遷，亦能透過市場經營模式或公民參與方式對政府進行監督課責。

因此，所謂的課責者「民眾」也就對於被課責者「政府」的課責方式相對多樣，換言之係指民眾對於政府的施政作為其反應意見的機制也就隨其多元。為了落實民主社會之意見表達價值，我國透過遊說法、請願法、行政程序法、公職人員利益衝突迴避法、政府採購法等不同法令規章，一方面提供民眾或利益團體針對政府的施政直接且快速的反應機制，同時也避免相關弊端產生。

然上述各種民眾表達意見行為之法制規範因制訂時間與立法目的各有不同，對於表達意見之各種行為定義與規範未統合，造成不同法規對於不同的意見表達行為之適用情形、對象資格、行為要件、進行程序、違失裁罰等規定各有差異，使民眾與部分公務人員對相關行為內容之認知，可能產生誤解或偏差，導致各界對相關規範之完備性與

實施成效產生質疑。如部分表達意見行為之界定不清、對形式要件過度規範，以致有阻卻實質民主參與之虞、對違法情形之裁罰欠缺周全、欠缺充分查察機制、登記案量與實務經驗不符等。

多元化民情反映有助於政府施政周延，貼近民意，並落實民主參與價值，相關法制設計固然有必要健全完備，然各種意見表達行為與機制也難免可能參雜弊端，導致政策形成過程中受到不當外力左右，故在保障民眾表達意見之自由外，亦應對於可能產生流弊的行為予以規範，以杜絕不法。且反貪腐已為國際潮流與當前政府施政焦點，各國無不致力建構完善規範來防範與制裁不當利益輸送情事與貪瀆案件，以維護政府形象及公眾利益。

因此，為避免產生執法遺漏，進而發揮法制效益，實有必要就現行我國民眾對施政表達意見機制進行檢討，期能在兼顧促進民主政治參時，亦能有效防杜不當利益輸送等各項弊端。

二、研究範圍

基於上述研究動機，與委託單位之研究需求書，本研究所設定探討之機制，著重於利害關係人或團體以個別性或非公開之方式，向政府機關或相關人員傳達意見，且受理機關或人員對採行與否具裁量權限者為主，與公開或集體之行為(如集會遊行、公聽會等)，或程序具合議制精神(如訴願等)，或結果具法定效力之制度(如選舉、公民投票等)有別。因此，本研究所檢討之「我國民眾對施政表達意見機制」相關制度與法令規章，將以請願、陳情、陳述意見、聽證、遊說、關說請託等機制為主。

三、預期目標

本研究之主要目標在於檢討我國民眾對施政表達意見機制，並提出建議，以期能提供政府未來在修改相關法制與配套措施或後續政策推動的重要參考。預期目標有下列：

- (一)檢討我國民眾對施政表達意見的機制(包含遊說、請願、陳情、陳述意見、關說請託等)之運作情形、爭議問題與執行效益，以

強化民眾能夠更有效課責政府的施政行為。

- (二)透過焦點團體與深度訪談的方式與管道，探求專家學者、行政部門、立法部門、相關利益團體或公民監督團體等不同對象對民眾表達意見機制的制度設計，或實施現況上的態度與意見，並進行彙整分析，進而提供制度面或運作面的改善建議。
- (三)比較分析美、德、日等國之制度設計與實際運作經驗，以提供我國制度改革之參考。

第二節 研究方法

本研究主要目的在於檢討我國民眾對施政表達意見的機制之運作情形、爭議問題與執行效益，故除須深入分析民眾表達機制運作成效外，更重要的是探討影響表達意見機制的因素，方能進一步針對這些因素提出改善建議。職此，本研究將引介先進民主國家的民眾對施政表達意見的機制，以作為國內建立相關機制之借鏡。惟徒法不足以自行，各國制度的設計與實際運作的情況，有其不同的憲政體制背景以及各種影響因素，故本研究除介紹各式政府體制的表達模式，更將焦點置於影響其運行之脈絡機制，使國內在建立設計相關機制時，能有更周全的思考。

除了針對不同政府體制國家的民眾對於施政作為表達意見的制度設計進行分析與比較，歸納出各國的制度優劣與其運作方式，本研究更欲進一步針對我國的情況進行實證分析，以期掌握在這些機制設計下我國民眾表達意見的現況與成效。透過實際訪談的資料分析，及蒐集相關利益團體、行政部門、政治部門與專家學者等意見，將相關理論分析、國外制度比較與實證訪談資料進行全面整體性評估，希冀能夠提供未來我國政府在相關法令規章改善的參考依據，且也能提供其他有效表達意見的機制。

綜合上述，本研究之研究方法將以階段性進行比較研究法、文獻資料分析、焦點團體法與深度訪談法，以下茲分別說明各種研究方法

的運用：

一、比較研究法

隨法系與法治設計的不同，民眾對於政府施政作為表達意見的機制也就會有差異。舉例來說，在多元體制的國家，如美國或加拿大因憲政傳統與多元社會的特質，或者最早能以立法因應新局，但許多新興民主與歐洲統合主義國家，儘管對遊說活動與新型態利益團體仍然陌生，民間要求立法規範遊說的呼聲，已同樣讓政治人物難以迴避(OECD, 2009: 9, 19 ;Malone, 2004: 24)。不過由於採行遊說制度的國家並不多，僅美國、加拿大與波蘭等少數國家，故研究對象僅能針對這些國家進行。

而在請願、陳述意見與請託關說方面，除美國外，本研究將以日、德等國為主。主要原因在於這些國家與我國同屬大陸法系國家，加上我國這些相關法制大都師法德、日兩國的規範，因此格外具有參考意義，故本研究將以此兩國制度作為跨國比較研究的主要對象。

二、文獻分析

本研究規劃在系統性檢閱各式表達意見可參考的國外相關文獻與資料後，匯整出對於各體制民眾對施政表達意見機制的特色與優劣，並歸納影響表達運作機制成效之因素，進一步檢視相關因素置於我國脈絡之下，是否仍具有相當程度的解釋力。舉其犖犖大者，如行政立法關係、政黨體系、民意壓力，均可能是影響我國民眾對施政表達意見機制實際運作的重要因素。

最後，本研究擬將透過運用「我的 E 政府全球資訊網／公共政策大家談／政策投手板」(網址：<http://thinktank.www.gov.tw>)等網路平台，蒐集各界對於民眾表達意見機制的相關意見，並作為後續執行焦點團體座談及深度訪談的參考。

簡言之，透過彙整分析他國的制度與實際經驗，並系統性地檢閱我國關於民眾對於施政行為表達機制的相關文獻，就實際資料加以分析檢證，進一步建構出進行焦點團體時之討論框架以及進行深度訪談

時的討論大綱。在文獻分析的基礎上，搭配數據分析的量化方法與焦點團體法、深度訪談法等質化研究的進行，將可更確切接近問題點，以求未來之研究成果對機關具有可行性。

三、焦點團體法

研究團隊採用焦點團體法之目的，是希望藉由集體討論的方式，能了解每一位參與者之個人意見。基此，本研究首先就國內外文獻與資料分析的結果，針對國內民眾對施政表達意見機制的問題及成效擬訂討論題綱，邀請在民眾對施政表達意見相關機制方面素有專研之學者專家、實務界專家先進，以及政府各機關代表，進行三場焦點團體座談會，藉由此等座談會了解相關領域學者對於民眾對施政反應意見機制的看法與態度，並討論實施現況的困難與困境，而國外經驗對於國內在制度改革與設計上有何啟示。三場次與會的專家先進如下：

(一)第一場焦點團體座談

第一場焦點團體於 102 年 10 月 17 日於國家政策研究基金會一樓會議室舉行。主要邀請的對象以學者為主，主要目的是希望學者從理論、現行制度與其他國家經驗出發，提供我國制度修改的參考方向。目前本研究擬實際與會邀請之學者包括(依姓氏筆畫排列)：

- 1、台大法律系教授林明鏘
- 2、本會科技經濟組顧問黃國鐘律師
- 3、台北大學法律系助理教授黃銘輝
- 4、考試委員、台大政治系教授黃錦堂
- 5、中國文化大學政治學系教授楊泰順
- 6、中研院法律所研究員、清大科法所教授劉孔中
- 7、淡江大學公共行政系專任助理教授劉淑惠
- 8、文化大學法律系教授謝榮堂

本場次學者座談的焦點，除在於研究範圍內各機制與現狀之檢討

外，更擴及研究範圍之外的其他民眾表達意見機制，包括正式機制與非正式機制。會中的初步共識認為目前民眾運用正式機制的成本高，效益低，導致民眾更偏向選擇使用成本低但可能效果更好的其他途徑來表達意見。因此，不論政府作為或制度之修改，應該降低使用正式機制之成本，使其既好用又有效。並可思考提高非制度化途徑的使用成本，或儘量將此等途徑吸納到體制內規範，使其穩定可期。此外，部分學者更提指行政機關擁有較大之權力與裁量空間，很多事情透過行政規則之頒佈，甚至直接積極主動出擊，在不用勞師動眾修法的情況下，亦可達到廣納民意意見，為民興利，解決民怨等目的。

此外，學者提醒面對結合網路、跨國民間非政府組織(NGO)、憤青、學者、知識份子、媒體等發動的新型態群眾運動(如文林苑都更案、大埔農地徵地案、下士洪仲丘遭虐死事件等)，政府機關目前並無快速有效因應的作法。而研究主題所設定的各種機制，其適用的案件類性，可能多只能處理一些較小，爭議性較低的問題。面對高度政治爭議、國家重大發展走向等涉及價值選擇的議題，如核四問題與更深遠的非核或零核的能源政策，統獨、兩岸關係與國家定位等等，恐非此等機制可以處理，而必須思考更適當的作法。

(二)第二場焦點團體座談

第二場焦點團體於 102 年 10 月 31 日於國家政策研究基金會一樓會議室舉行。本場次主要邀請的對象以民間團體為主，希望能夠透過他們實際向政府機關表達意見的經驗，來檢視目前法制面與實務面可能的問題。實際與會之團體代表包括(依團體名稱筆畫排列)：

- 1、中華民國全國產業總工會秘書長戴國榮
- 2、台北市商業會副秘書長李培生
- 3、台北市教師會總幹事黃志宏
- 4、台北市電腦公會(Mobile Internet 推動辦公室)高級專員廖專崇
- 5、台灣環境保護聯盟秘書長李秀容
- 6、社團法人公職退休人員聯誼暨關懷服務協會謝宜蘭

7、國家政策研究基金會內政組顧問、前台北市長黃大洲

本次座談的民間團體分享了其向相關政府機關表達意見的經驗，大致而言這些團體除會主動向政府表達期待外，更可能被動受政府邀請表達意見。換言之，政府相關部門會透過不定期或定期但未必制度化的途徑，就重大政策或產業發展方向，主動徵詢各界意見。政府廣開大門或主動出擊探求民意，被認為相當重要。

與學者看法相近的部分是，實務上在選擇表達意見的機制或途徑上，與會民間團體多認為研究範圍中所涉及之各項機制，效果未必顯著。特別是遊說制度，更是少有嘗試者。實言之，民間團體在選擇各種意見表達途徑時，關懷的重點在於使用這些途徑後之成效，政府部門(含承辦人員)處理的態度等面向。

若以政治學系統論來理解，民間團體著重在民眾需求(demand)進入政治系統處理之後的產出(output)，是否可滿足或回應其期待，以作為其決定選擇何種表達途徑的判斷依據。但本研究設計則著重在民眾需求進入政治系統處理前的輸入(input)階段，希望能透過制度調整來擴大輸入的介面，或降低輸入介面的門檻，以確保此階段的順暢。此雖與本研究原始設計有些許差異，但亦極具參考意義。

(三)第三場焦點團體座談

第三場焦點團體於 102 年 11 月 7 日於國家政策研究基金會一樓會議室舉行。最後一場次主要邀請的對象以政府機關代表為主，希望能夠透過他們實際處理民眾向政府機關表達意見的經驗，提供實務面的各種經驗，以此來檢討目前法制面可能的問題並提出具體建議。實際與會之機關代表包括：

- 1、監察院陳情受理中心代表
- 2、內政部民政司代表
- 3、法務部法律事務司代表
- 4、公平交易委員會代表

- 5、國家通訊傳播委員會代表
- 6、法務部廉政署代表
- 7、經濟部貿易調查委員會代表
- 8、台北市政府研考會代表

本場次由各機關提供實務上之經驗，提出目前制度運作的問題與建議改善之道。在陳情部分，目前行政機關相對處理規定較為完善，經驗也相形豐富。網路、電話、單一窗口、管考追蹤回報等各種機制均有所運用與建立。但是廣開陳情管道的結果，固然有助於解決民眾問題，但卻也必須面對來自民眾大量、重複、群動癱瘓式的陳情(如一人一信陳情，電話灌爆等方式)等濫用陳情權的問題，導致政府部門必須耗費龐大精力處理，而影響行政效能。而監察院受理陳情則有別於行政機關，雖然案件量也甚為龐大，但對於解決民眾問題確實發揮正面功效。

在陳述意見部分，不論是一般的陳述或是正式的聽證程序，行政程序法已有相關規範，但是目前法律上大多授權行政機關自行判斷是否召開聽證，強制聽證的規定較少。而行政機關一方面因經驗不足，另一方面則考量聽證耗時費力，影響行政效率，機關採行聽證程序者，寥寥可數。但是大法官釋字 709 號要求行政機關必須以更嚴謹的程序來處理土地徵收問題，因此未來採用聽證程序的頻率，應會增加，對此，行政機關應該及早準備。此次會議特別邀請了目前較常辦理聽證的幾個機關，除行政程序法的一般規定外，此等機關也制訂了辦理聽證的相關行政命令。換言之，行政機關辦理聽證仍有若干機關的經驗可以參考，技術上可能的障礙業已降低，主要的問題反而在於當法律授權行政機關自行裁量是否採行聽證程序時，行政機關在保障利害相關人的權益和追求行政效率間，應如何抉擇的困擾。此對，行政院以及大多數的行政機關，目前均缺乏明確的判別標準，致使機關多採行成本較低且較具時效性的公聽會模式。

至於遊說、請託與關說的執行層面成效看似有限，法制面固然有可以檢討調整之處，但恐與政治文化與公務員本身的態度有更密切的

關係。

每場次的焦點團體座談會約進行三小時，主要區分成三階段進行討論。第一階段由計畫主持人說明本案之研究目的與研究問題，並提出討論提綱。第二階段由與會人員針對討論提綱各抒己見，最後再由與會人員和計畫主持人進行綜合討論。座談會內容均作成實錄及摘要，供研究團隊參考引用，並附於期末研究成果報告書之附件，以為參考。

四、深度訪談法

為更全面性地了解各方相關利益團體、行政部門、立法部門或專家學者對此議題之意見，故本研究在方法上兼採深度訪談法，研究團隊共完成 5 人次之深度訪談，訪談對象包括三位曾任政府職務之學者：東吳大學法律系教授、前人事行政局局長、前台北市政府法規會主委陳清秀，銘傳大學公共事務學系教授陳朝建，公平會委員李禮仲。另兩位則是民間遊說業者，威肯公關公司蔡維仁總經理，及經常與政府相關部門接觸之公會團體，台北市電腦公會顧問王定愷。由本研究團隊針對受訪對象的不同擬定訪談主軸與提綱，藉由半結構式的深度訪談(semi-structured in-depth interview)，一方面將可獲致各方不同看法與觀點，另一方面，透過訪談所得資料與焦點團體座談會之意見，及文獻與統計資料分析的成果，加以對照比較，以利研究團隊分析並作為結案報告的參考。

由於專家座談屬於開放式討論，且受限人數與時間，對於特定問題之討論深度可能有限。加上許多受訪者在非匿名之下可能不易暢所欲言，深度訪談適能補焦點座談不足之處。深度訪談的內容除將製成記錄摘要附於結案報告附錄外，亦會擇要納入研究報告中。

第三節 研究架構

本文研究架構如下圖：

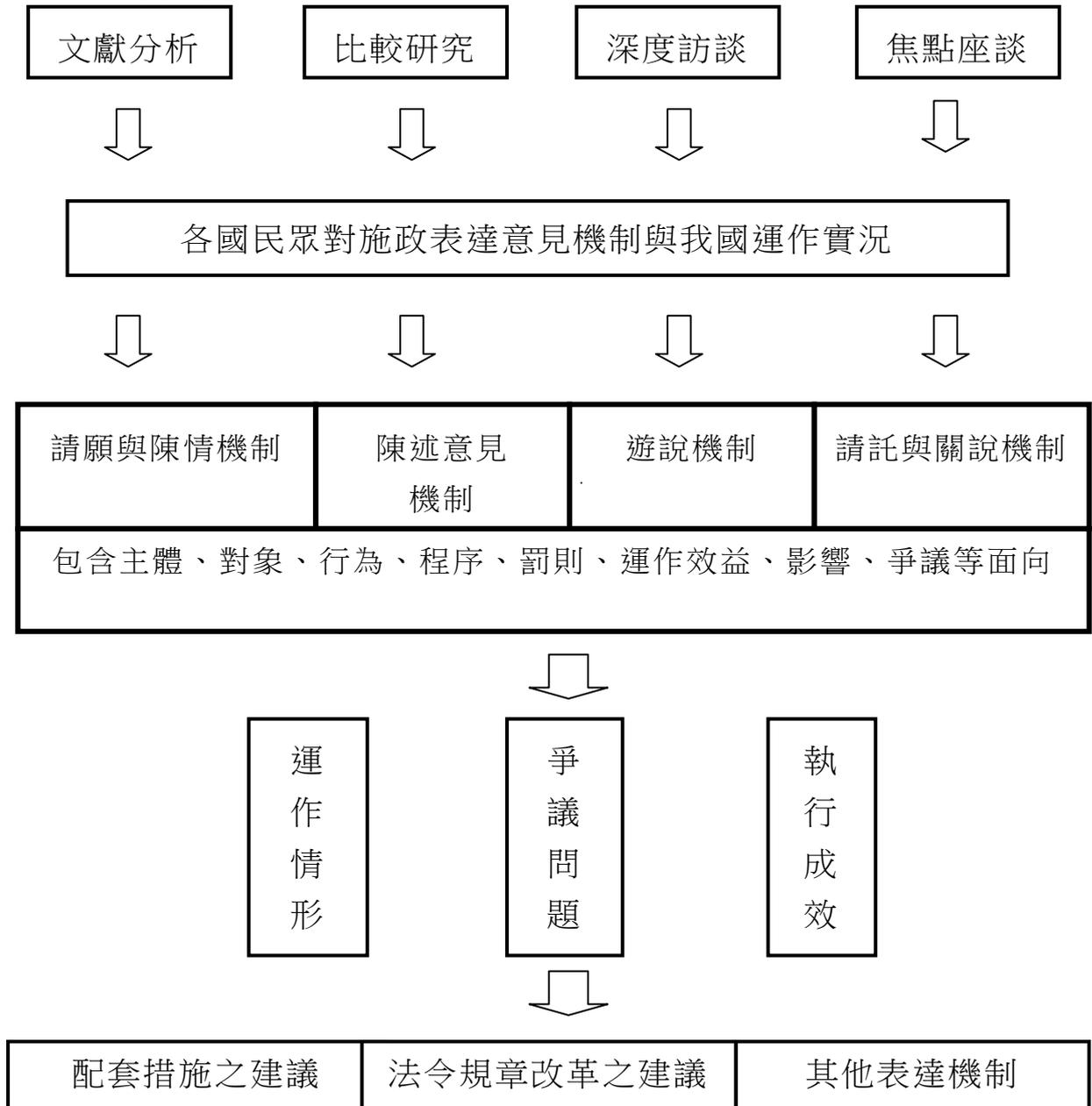


圖 1 研究架構圖

第二章 文獻分析

與本研究有關之文獻，可以分為四個部分：其一為遊說制度之研究，其二為請願與陳情制度之研究，其三則為陳述意見之相關研究，其四為請託、關說機制之研究。

第一節 請願與陳情機制之研究

由於請願法較不具爭議性且推動時期很早，故相關研究不多，早期如杜鋼建(1999)、葉金鳳(1988)、師連舫(1955)等探討請願法的法制面設計，近期則有呂坤煌(2012)探討德國聯邦眾議院處理人民請願案機制。呂氏從德國請願權納入基本法之內涵，探討請願權之形式、權利主體、行使要件與受理機關。最後再針對德國聯邦眾議院處理請願案之權限、機構與程序進行介紹。

當人民的權益受到政府機關侵害時，得以採取如行政訴訟、遊行等不同方式加以自我救濟，而「陳情」是其中最特殊也是最為便利的一種自我救濟模式(陳祥、黃仲閔，2009)。

有關陳情機制的相關研究除了早期行政院研考會曾於 1976 年辦理「改進人民陳情案件處理程序」，1981 年進行「人民陳情案地位之研究」與「人民陳情案件之分析研究」外，數年來針對陳情此表達意見機制的相關研究為數不多。故行政院研考會於 2008 年再次辦理「人民陳情案件處理機制之改進」，除了描述我國行政機關處理人民陳情案件的整體現況外，也探討現行人民陳情的相關法令、作業程序及處理方式的優缺點。此外，該研究更提及因數位化與網路化的趨勢盛行，也改變了民眾陳情的習慣，特分析電子陳情案件的現狀、處理程序與可能改進的策略模式。近年來研考會也針對陳情處理情形進行調查追蹤，最新的為 102 年 5 月完成的「行政院及所屬各部會與地方政府 101 年度人民陳情案件處理情形調查分析報告」，變對各機關處理陳情的規

範、流程、處理機制的運作實況、相關統計(處理案件數量、時效、滿意度等)、遭遇的問題等進行追蹤分析，並提出改善建議。

在制度面質化的研究方面，呂丁旺(2004) 碩士論文「論人民陳情權」，從歷史的角度出發，審查陳情制度與環境變遷之間的關係，以檢討我國現行法制所存在的諸多問題。並藉由不同法規範間，對陳情、請願與訴願等為比較分析，以釐清陳情之法律性質；再從系統結構功能的觀點，檢視陳情系統的結構，及其輸入、輸出及轉換的實況。希望能兼顧應然面與實然面，試圖找出陳情法制問題所在。

蔡明華(2005)則是比較臺北市與高雄市對於人民陳情事項的異同，其共同點乃根據行政院的处理人民陳情要點，且皆另有制訂專屬的注意事項。而其不同之處包含可受理的標準與處理方式不同。

量化則是近來的趨勢主流。在有關數位與網路影響民眾陳情模式的研究方面，陳敦源、黃東益與蕭乃沂(2003)曾針對臺北市長的電子信箱進行分析，結果發現政府在處理陳情問題成本與負擔相對沉重，然雖可透過資訊科技稍微紓解，但民眾的陳情滿意度卻未見增加。

對於電子信箱陳情效能不彰，孟維德(2006)針對民眾「主動表達」的警政意見進行系統性的蒐集與分析，研究主體為桃園縣政府的縣長信箱與警察局「民眾意見信箱」內的民眾陳情案件，其主要目的是在探討不同背景的民眾與陳情行為的關係，進而檢視陳情人對於政府回覆處理的滿意度。經實證結果發現，近 6 成的陳情人不滿意或非常不滿意政府的回覆與處理速度，6 成 5 的民眾認為陳情未解決問題或沒有實質幫助，顯示政府人員在回應人民的陳情趨於形式化，未能得到民眾的認同。因此該文的結論指出，政府在回應人民時不宜形式化，應注意陳情案件處理的品質而非速度。

陳祥、黃伸閔(2009)從電子化政府之角度切入，採用問券調查之方法，探討電子郵件陳情之效能，但卻有相當不同的結論。其研究以「使用與滿足理論」作為基礎，認為目前使用電子郵件的陳情管道之使用者大多認為陳情機構的回覆效率好，回覆內容更具體，也少有反覆陳情的現象。基於此種管道顯具較高的滿意度，因此支持電子郵件

作為民眾對政府之重要陳情管道確有其必要性。惟似宜依據問題難易程度，在困難回覆與處理上，仍應採雙向、高互動性且資訊豐富度高的傳統管道互相搭配以作更妥善的管理分工。否則，也可能因電子郵件陳情管道之方便與成本低廉的特性，常為民眾所濫用，導致各行政機關面對數量日益龐大的電子郵件陳情，連帶使得其必須耗費更多的時間、成本、人力來消化這些額外增加的電子郵件陳情案，處理品質受到時限壓迫，回覆內容流於形式，進而出現一再陳情或跨機關重複陳情的現象；最嚴重的莫過於排擠了正常業務辦理的時間，影響政府施政品質及其他整體公眾利益。本文結論認為，電子郵件陳情較其他管道使用者有更高的滿意度，具備更高的可行性，因此建議以電子郵件作為「首要陳情管道」。

Worrall(2002)的研究顯示，改進人民陳情系統，增加陳情管道的結果是會使陳情案件的數量增加。此外，提升處理陳情案件的回復與處理品質，也會大量增加陳情的數量。又 Casey-Lefkowitz 等人(2004)建議，民眾透過公民的陳情系統進行陳情，尤其在環境保護與公權力的執行上，特別具有功效，因為公共參與可強化政府的權威，改進環境決策與強化公民社會。

第二節 陳述意見機制之研究

我國行政程序法規定行政機關在調查事實及證據有必要時，得書面通知相關之人陳述意見，或在作成不利處分前，應給予處分相對人「陳述意見」之機會。之所以有此制度，主要是希望透過程序性的控制，一方面提高行政決定之正確性及妥適性；另一方面則考量事前預防重於事後的補救。

賴勇全(2007)即以行政機關作成不利處分前應予人民「陳述意見」，作為研究重心。透過比較德國、日本、美國以及我國的相關規定，先就「陳述意見」的整體態樣進行瞭解，找出「陳述意見」的共同特徵。再討論陳述意見之「時機」、「程序」與違反該程序的效果。

蔡震榮在「台灣行政聽證制度執行狀況與效率評估」一文中，從實務運作之角度檢討我國現行聽證制度的問題，包括分析行政機關的執行狀況、支出成本、組織與人力配置等。最後作者認為由於行政處分聽證與行政命令聽證兩個行政行為本質不同，前者具兩造對立爭訟性，以聽證行之並無問題，但後者可能影響多數人之抽象權益，不具爭訟性，宜修法設計一套完整的公聽程序，而改由公聽會進行。此外作者也認同在兼顧行政經濟效率原則上，採取富有彈性且簡易的聽證程序。(台灣行政法學會，2009：205-260)

廖元豪教授在「儀式性質的聽證權—從正當程序觀點檢討「陳述意見」與「聽證」之制度及實踐」中指出雖然憲法並無正當程序之相關規定，但大法官已建立起憲法層次的「行政正當程序」原則。不過行政程序法卻大幅度限縮了陳述意見與聽證的適用範圍，並規定程序瑕疵可以事後加以補正，加上行政與司法實務較為保守，陳述意見多被吸收在「行政調查」中，「聽證」也僅在國家通訊傳播委員中曾經實現，使聽證權實際運作上並未符合大法官揭示的標準。(台灣行政法學會，2009：261-294)

楊芳苓則(2010)先從美國、德國與我國憲法談聽證的基礎，再探討現行聽證制度之內涵與現行問題，並比較美國與德國制度，最後對我國現行行政程序法有關聽證部分提出若干修法之建議，包括聽證的強制公告規定、主持人的選擇、缺席聽證的法律效果、法規命令改採公聽會型式等。

第三節 遊說機制之研究

有關遊說活動與制度本身的研究文獻不算豐富，尤以理論探討更是少數(McGrath & Harris, 2009: 407; Hall & Deardorff, 2006: 69; Baumgartner & Leech, 1998: 4-5)，就以遊說制度的研究仍以美國探討為多，其中研究內容以個案描述較多且較著重於利益團體的遊說活動(McGrath & Harris, 2009; Andres, 2009; Nownes, 2006; Wolpe & Levine,

1996; Rosenthal, 1993)。反觀我國臺灣，由於「遊說法」實施較晚，故可供實證研究的資訊更較國外為少，仍屬以法制面探討遊說法的研究包含呂文玲(2009)、陳朝建(2008)、謝雅玲(2008)、曾明發(2005)、桂宏誠(2007)、蔡維仁(2003)、劉淑惠(2000)，如呂文玲係探討遊說法實行至今在實務上所遭遇的問題，並就法制面的缺失提出相關修法建議；桂宏誠文中旨在針對遊說法草案的內容在立法過程中可能會遭遇到的困境。

除了法制面外，另有研究乃是透過理論建構探討遊說制度，如Berry(1977)則提出若要遊說有幾項基本策略，困窘、聯盟、資訊、遲滯、選區壓力與訴訟等六項策略；Baumgartner 和 Leech(1998)總結在美國政治研究中近年來的利益團體的相關學術文章，在過去半個世紀以來政治學家、經濟學家和社會學家探討許多和利益團體有關的問題，從利益團體是如何且為何形成的，以及利益團體如何維持的，到他們如何影響議程設置、議題解釋與政府官員的決策等等問題。Baumgartner 和 Leech 在審視過去學術文章後，嘗試找出這些文章的不同學派和所使用的不同研究途徑；藉由比較不同研究結果，來描述為何在與利益團體有關研究的某些領域有較大的進步，有些領域比較少人研究，而有些領域的研究發現不具一致性而仍然令人感到困惑；他們接著提出對利益團體研究有效率的研究設計，以其改善過去研究的缺失，這些主題包括：在政治學中團體研究途徑的使用，集體行動困境對利益團體的形成與維持的影響，在華盛頓特區被代表利益的範圍與偏差，與在政策制訂過程中團體的影響。Baumgartner 和 Leech 認為利益團體是政治過程核心的一部分，這個現象在美國政治過去 50 年來並未改變。

Baumgartner 等學者延續 Baumgartner 和 Leech(1998)的傳統，在 2009 年發表了過去十年對利益團體的研究。他們藉由隨機選擇在 1999 到 2002 年之間和利益團體有關的 98 個議題，且在這三年之間追蹤這些利益團體的方法，提供了關於利益團體特質的新資訊。作者得以辨認出每個議題的不同陣營；陣營指的是有共同政策目標的一組行動者；對這 98 個議題來說，他們找到了 214 個陣營，其中包括 2221 組不同

的擁護者。資料的收集是由這些作者與許多學生助理來進行的，分析大部分報紙的內容，特別是那些與遊說相關的；因此這個研究提供了和利益團體相關的足夠資料來達成有力的結論。在資料中，令人驚訝的是約有百分之 40 的擁護者是政府官員，某些官員可能決定在政策鬥爭中的贏家是誰，但是其他的官員明顯的是政策賽局的一部份；公民團體(或與任何商業或職業無關而代表一個議題或起因的組織)組成本研究的樣本中的約四分之一，這些團體通常是不同議題中的主要參與者；貿易組織和個別商業團體佔三分之一多一點；而貿易工會佔樣本中的百分之六。大部分華盛頓特區遊說過程的故事強調個別團體或是工業獲得最後的勝利，Baumgartner 等學者發現聯盟組成是其中最大原因，不同利益很少單獨去遊說；這些不同團體的出現是正常的現象：因為政策對不同的選民來說有多重的效果，這些聯盟包括同床異夢的團體來尋求共同的結果，譬如，商業團體和公民團體並不總是在同一議題的敵對陣營中，雖然商業團體比公民團體擁有更多的資源，他們的敵對狀態是依據議題的不同來決定的。商業本身來說也不是一個利益團體或是統一力量，Baumgartner 等學者也認知到商業團體卻實有較多的金錢和遊說家；不過他們的分析發現不管是從個別團體或是從聯盟來看，這些資源和政策產出的關係微乎其微；他們也考慮了許多種財力指標，包括選舉獻金和遊說支出。這個研究發現和大多數人的期望相反；但是選舉獻金學者早就發現捐贈和國會中的行為基本上沒有任何關係，Baumgartner 等學者的研究發現更為之前的研究提供了最廣泛和最佳的支持；雖然金錢並不代表可以迎向勝利或是提供更多的影響力，金錢確實可以保證能夠在華盛頓的政策賽局中佔有一席之地，至於貧窮的議題基本上就從來不在國會的議程設定上出現過 (Baumgartner et al 2009)。

Baumgartner 等學者發現在他們觀察期間大部分的議題沒有發生造成政策改變，如果遊說者應該造成現狀的變動，那麼他們是非常令人驚訝的沒有效率。維持現狀的力量基本上在作者們的書裡的每一頁都可以發現，因為團體可以更容易或從容的保持現狀，甚至不需要花太多動員的力量來面對其他團體的挑戰就可以維持現狀。現狀的持續

性通常有幾個原因：政策制訂者只有有限的注意力，且接收許多支持改變現狀的聲音，改變的需求很快的超過了供給，而許多議題的對抗也持續許多年；這些對抗中的不同陣營對不同陣營的主張也都熟稔于心，所以互相抵制演變成僵局。現狀的防守者只要對政策制訂者主張不確定的後果可能造成的傷害比利益更大就能保護現狀，但是，當大家對現狀都不滿意時，這時改變的發生就不奇怪了，譬如，許多年來，可加入汽油中的硫磺含量沒有什麼變化，柯林頓主政下的環保局把標準降低了百分之 90，要求要有新的提煉設施使得許多在西部的煉油廠都破產了。過去舊的理論主張政策制訂者的認知限制促進了遞增變化，這些理論無法解釋 Baumgartner 等學者的發現：普遍的無變動和偶然的巨大變動；後者的災難性的可能性使得商業團體，即使在僵局發生的多年之後，從不間斷地維持他們的遊說工作。在 Baumgartner 等學者的書中論點並不支持大眾的偏見，他們沒有發現特別利益的怪獸為了他們的狹隘目的來危害政治，大部分有在觀察政治的人都會哀嘆美國政治中無所不在的僵局；他們並未提供任何規範性的解釋來說明現狀自我維持的力量，裡面的分析指出議題的多面向複雜性，結合了有限的認知，這兩者排除大部分的政策改變。

Tsebelis(2002)提出的否決者(Veto players)理論可以為現狀比較容易維持提出一種解釋。否決者指的是團體的或是個人的行動者，這些行動者的協議對於改變現狀是不可或缺的，而這些行動者的來源可以是制度性的，如憲法規定的，或是黨派的，如有政治賽局所創造出來的。否決者理論的建構是從博弈理論出發的，其基本的主張為當有效否決者數目越多的時候，則現狀越不容易被改變；另一方面，當否決者的意識形態位置差異越大之時，也就是他們的議題位置越分散，則現狀越穩定；在這些有效否決者中，具有議題設定權力的否決者擁有最大的優勢。否決者理論為我們提供了一個檢視政權的新視角，而不僅僅是用總統制/內閣制的制度分類，或是多數決民主或是共識決民主的分類。

上文的遊說活動可被稱為內部遊說(inside lobbying)，也就是由遊說者通過直接接觸立法者和他們的助理的努力來影響立法或規則的制

定；外部遊說(outside lobbying)指涉利益團體領導者藉由公共關係方式或廣告來動員在決策部門外的公民，促使他們對在決策部門內的政府官員施壓。Goldstein(1999)研究美國的外部遊說活動指出，從事這類活動的公民數目從 1970 年代以來幾乎倍增，這些打電話或是寫信給選區議員的選民的行動並非自發的，而是精英的協調努力才發生的。Goldstein 建構模型來解釋草根遊說的決定的不同階段：何時、何處、何人和如何動員，並非所有的選民特性都相同，有些選民比較容易被動員，有些選民的言論比較被國會議員重視。

對美國遊說機制的研究的主要結論是遊說的成功建立在遊說者可以對被遊說者提供資訊的能力，能力越高則成功的機率越大(Baumgartner 2010; Hansen 2011)。這個尋找相關資訊的過程也會引發不同的成本，而那些可以控制這些成本且專注在對被遊說標的造成影響的利益團體才能真正發揮他們的影響力(Benedson & Feldmann 2006)。遊說者區遊說的標的主要是針對與遊說者立場相反的被遊說者，希望擴大自己的陣營，如果與遊說者之前立場相同的標的接觸，通常是為了反制其他遊說者的努力，所以這些遊說者在立法過程中扮演了重要的角色(Austen-Smith & Wright 1994)。為了有效率的影響法案的內容，利益團體會直接遊說國會委員會中他們的盟友，而擁有較多資源的利益團體會把遊說的標的擴大到那些對某些議題尚未決定的成員，甚至敵對成員(Hojnacki & Kimball 1998; 1999)。不過另外有學者提出，遊說者會去遊說的委員會其實和兩者之間的意識形態是否接近有關，譬如說較保守的利益團體比較會去遊說比較保守的委員會，因為兩邊都有意識形態上的偏差，或者說這些委員會本來就代表比較有偏差的利益(Kollman 1997)。不過立法者也有不同的手段來限制遊說者的影響力，即使在沒有任何遊說法規的限制之下，立法者可以透過結構化他們與遊說者互動的過程來限制利益團體的影響力，使得遊說者的傳送資訊的成本變高而無法誇大他們的主張(Ainsworth 1993)。

除了美國外，加拿大、德國和歐盟對遊說活動也都有法規加以管理。美國早在 1945 年就制訂遊說法來揭露遊說活動的資訊；加拿大的遊說法則強調透明度和課責性；德國也採用了遊說者登記的正式規則；

歐盟也採取了相同的作法來管理遊說者。Chari、Murphy 和 Hogan 採用量化的指標對上述四個體制的遊說管理強度進行比較，他們把遊說管理的理想類型分成三類：第一，低度管理體制，僅僅只要求要登記，除此之外不需要揭露更多的細節，德國和歐盟屬於這一等級；第二，中度管理體制，除登記外，遊說者還需要揭露他們遊說的制度上的標的以及他們遊說的內容為何，政治獻金的來源也必須公布，加拿大和美國的聯邦遊說制度屬於這一等級；第三，高度管理體制，除了之前必須公布的資訊外，遊說者還必須公布他們雇用的公關公司是那些，而且必須公布雙方的資金流向且可以公開地被公眾檢驗，符合這一等級的是美國約一半的地方州遊說法規。Chari 等學者也比較這四個體制在遊說過程中不同行為者的論述異同，包括政治人物、利益團體和政府官員等；相較於低度管理體制，在高度管理體制中，這些行動者的言論比較一致，所以對遊說的管理幫助確保對政府的課責性 (Chari, Murphy & Hogan 2007)。

除了遊說對個別國家國內政策的影響外，遊說在國際組織內的折衝扮演何種角色呢？歐盟是一個很好的例子，歐盟所通過的政策，在經過各會員國國內認可後，對各國的國內政治具有拘束力，因此歐盟通過何種政策就十分重要，而對歐盟的遊說更是歐盟形成政策的重要過程。Cohen 和 Richarson(2009)編著的書描述了對歐盟政策遊說的研究，這些文章的核心論點是要瞭解歐盟遊說的重點在於分辨遊說者之間的差異，包括這些遊說者是代表誰、他們使用何種制度來進行遊說、在政策制訂的過程中的那個階段他們介入來影響政策、他們提供了哪些資源以及他們採取了何種遊說策略。由於歐盟是國與國之間的互動，因此歐盟遊說包括了多層級的特性，這些遊說者可以使用的資源也都不同，而根據前兩者的差異，則遊說的方法也不同。這些遊說者必須在這樣的環境下，企圖達成他們想要的結果，這也是研究歐盟遊說的有趣之處。除了歐洲議會和其委員會通過歐盟政策，所以是主要遊說標的外，歐洲法庭和歐洲經濟社會委員會也會對有爭議的政策進行裁決，自然也是遊說者影響的標的的一種。當然，非政府組織也會嘗試透過遊說歐盟來制訂對它們追求目標有利的政策。歐盟可以被視為是

一邦聯形式，歐盟遊說也可以說是各會員國國內聲音和各種利益團體傳達意見到歐洲議會的重要管道，如果把歐盟看成是一種新型的歐盟民主體制(EU democracy)，則歐盟的政策影響明顯與單一國家的政策影響不同，歐盟的政策影響是具有多重性的，對不同會員國的國內政治都有衝擊；另外，與單一國內政治過程不同的地方，歐盟民主的某項政策是多重因素交互作用下的產物，包括歐盟官員的偏好、媒體如何傳達政策的訊息和網路民主對政策的討論等等(van Schendelen 2010)。

就台灣的經驗來看，石振國(2010)主要是應用理論導向評估的架構針對我國遊說法的規範內容、執行環境與結果進行評估，如何透過良善的遊說制度讓影響政治與干涉政治之間取得平衡。韓意慈(2010)以美國賦稅政策中對公益團體遊說的限制，來檢討目前遊說法對非營利組織遊說的影響並做出建議。

最後，也有相關研究係由國外制度比較包含何展旭(2012)、林彤(2012)、楊泰順、謝國璋(2010)、楊泰順(2009)、李禮仲(2001)等，即透過美國其相關研究與推行經驗提供我國在遊說法的制訂與推行的的重要參考依據，其中楊泰順、謝國璋更以美國、加拿大與波蘭為例，該研究指出推行遊說法的國家可分為多元主義與統合主義，前者為美、加，後者則較以歐陸國家為主，如波蘭，而歐洲的統合主義國家以及許多威權體制轉型的新興民主國家，本就多與特定利益團體維持緊密與良好的互動，因此若如美加法治強調遊說登記與管理，相對於這些國家將造成彼此既有的夥伴關係。以此端視臺灣，我國亦是從威權體制轉型而來，然短短數十年尚無法完全改變既有的利益團體與政府間的夥伴關係，而我國係以美加為遊說法制定與推行的效仿對象，使得遊說法實行至今因國情文化不同產生水土不服的困境。

第四節 請託、關說機制之研究

由於近年來貪瀆事件頻傳，使得標榜「反貪防貪肅貪」的法務部

廉政署於去年訂定「行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點」，凡是被請託、關說者，都必須在 3 天內向政風單位登錄；或是行政院以參酌美日等國之公共服務者行為規範，制定「公務員廉政倫理規範」，包含正常社交禮俗標準為新台幣三千元；訂婚、結婚、就職、升遷異動等的餽贈及飲宴應酬，以正常社交禮俗標準為限等。而其法源來自於「公職人員利益衝突迴避法」，其相關的研究包含陳一新(1997)、蔡良文(2000)、周錦龍(2001)對於當時公職人員利益迴避的相關法制規範進行檢討，另外，劉昊洲(2000)則是針對公務員之迴避意義與目的、迴避之事由、態樣與禁止規定，以及違反迴避義務之制裁與法律效果 等作論述，並列舉相關法令規範，期使公務員能充分明瞭現行法制有關迴避義務之內容。；柯三吉、劉宜君、曹瑞泰與張惠堂(2009)針對我國旋轉門條款的規範內容進行探討與分析，透過國外經驗與座談會的實證資料，瞭解現有條款在執行面的問題並提出相關建議。

民眾對施政表達意見機制之研究

第三章 請願與陳情制度

所謂請願，依請願法第 2 條：「人民對國家政策、公共利害或其權益之維護，得向職權所屬之民意機關或主管行政機關請願。」故請願在事項上，必須是對國家政策、公共利害或其權益之維護，不包括興革建議、法令查詢，且只能向問題相關的民意機關或主管行政機關，以書面為之，不能向特定公務員為之。也不得牴觸憲法或干預審判人，亦即人民不得向各級司法機關(即法院)進行請願。

陳情則根據行政程序法第 168 條，人民對於行政興革建議、行政法令查詢、行政違失舉發或行政上權益維護，得向主管機關陳情。無一定方式，書面與言詞均可。陳情對象也不限於管轄機關。

我國憲法並無陳情權的規定，而憲法第二章「人民之權利義務」第十六條則規定有「請願權」。但請願與陳情是否可劃上等號，學界存在不同看。

認為請願即陳情者之觀點包括：1、請願是人民對於特定事項，向政府主管機關或國家其他機關、首長表達心願之行為，因此也可以稱為陳情權(petition)；2、請願是人民對國家機關就特定公共議題之期望，然一般民眾多以陳情視之；3、人民對於行政事務，有不滿、請求或意見者，得向有關行政機關提出陳情，其程序與效果，略同於「請願」，例如，陳情之結果應通知陳情人，請願亦同，受理陳情之機關對於陳情事項，若非本身所管轄者，應告知陳情人，促其另行提起，或直接移送其他機關，請願法亦有類似規定，故認為「陳情」原為「請願」之一種。不同的看法則認為，請願為介於訴願與陳情之間，故陳情與請願仍有差異。(呂丁旺，2004：52-54)

因此，陳情和請願確實不易區別，請願項目固然較為抽象，但確實和陳情有許多重疊之處。

第一節 我國制度現況與運作成效

一、請願與陳情之制度現況

在請願方面，請願制度設計之宗旨，在於為被現代龐大行政體制所壓制之公民提供某種形式的援助，以便緩和個人權利和公共權力失衡的狀態(呂坤煌，2012)。「請願權」為人民享有行政受益權之一，亦即人民對於國家之政策、公共利害或對其利益之維護，可以依性質向職權所屬的民意機關或主管行政機關陳述其願望之權利。

早在日據時代的臺灣議會即開始提倡請願運動，「請願」是民意表達最直接的方式，人民對國家政策、公共利害或其權益之維護，得向職權所屬之民意機關或主管行政機關請願。依據我國憲法第十六條：「人民有請願、訴願及訴訟之權。」即明定有請願權，並於 1954 年 12 月 18 日制定請願法公布施行。

陳情機制方面，早期處理陳情案件的依據為 1973 年所公布的「行政機關處理人民陳情案件要點」，隨著民主政治的成熟發展，歷經數次修後正定名為，「行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點」，係為目前行政機關陳情案件處理程序之參考。隨即我國正式將「陳情」概念法規化，作成「行政程序法」的第七章(第 168 條至第 173 條)且於 2001 年 1 月 1 日公佈施行。有鑒於請願、訴願及訴訟具有一定法律程序與規定，對於不諳民眾法律民眾，則可能喪失行政救濟權益，而陳情制度的出現，正好補足法律救濟制度以外的缺陷。

因為「陳情」不需要固定形式，民眾隨時可利用電話或網路進行陳情以自力救濟，在時間、精神、金錢方面都得以節省，與其他權利救濟途徑相比，陳情制度對於人民最為有利，在消極方面能對正規行政手續與行政救濟制度產生補足作用；而在積極方面，亦能發揮行政監督與行政救濟之有效功能。目前與陳情相關的法令規章係依據「行政程序法」第七章之陳情規定及行政院頒行陳情要點(「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」)，或依據陳情要點自行訂定人民陳情案件處理之相關作業規定辦理。而地方政府多依據行政程序法規規定自訂陳情案件處理相關作業要點辦理，或準用陳情要點規定辦理。

此外，立法院「職權行使法」第十一章訂有「請願文書之審查」專章(第 64-67 條)，並設有請願接待室，專門接受民眾請願。大致而言，人民請願文書由祕書處辦理收文手續後，交由程序委員會審核其形式是否符合請願法規定或有無應補正事項；如請願內容非屬立法職權者，移送權責機關處理；若為行政事項，則逕予函復；若係依法不得請願者，即通知請願人。請願文書經程序委員會形式審查通過後，交由有關委員會審查應否列為議案。成為議案者，由程序委員會列入討論事項，經大體討論後，議決交付審查或逕付二讀或不予審議。

監察院則根據監察法第四條：「監察院及監察委員得收受人民書狀，其辦法由監察院定之」，制訂了「監察院收受人民書狀及處理辦法」及「監察院陳情受理中心設置要點」，並設有監察院陳情受理中心，處理相關事宜。與行政程序法所稱之陳請有別。

二、請願與陳情之運作成效

(一)中央與地方行政機關

對於行政院各機關陳情案件之處理與程序，根據研考會 102 年 5 月完成的「行政院及所屬各部會與地方政府 101 年度人民陳情案件處理情形調查分析報告」，目前中央機關處理人民陳情案件，有 21 個中央機關(63.6%)及 20 個地方政府(90.9%)有另外自行訂定作業規定辦理。

而目前中央機關處理人民陳情案件，雖未強制規定訂定標準作業流程。但為提升陳情案件處理效率，各機關逐步訂定標準作業流程。101 年調查結果發現，目前有 27 個中央機關(81.8%)及 18 個地方政府(81.8%)訂有人民陳情案件標準作業流程。

此外，依據陳情要點第 16 點規定：「各機關處理人民陳情，應定期將陳情案件數量及涉及問題性質、類別及處理結果等，加以檢討分析，提出改進建議，供機關首長及有關單位參採」。根據調查，共計有 27 個中央機關(81.8%)及 16 個地方政府(72.7%)定期辦理檢討分析工作，以作為後續改進的依據。

有鑑於人民陳情案件以電子郵件方式的數量有愈來愈多趨勢，惟

其中濫發情形亦日趨嚴重，嚴重浪費公務資源。雖目前人民陳情處理法規並未規定，但部分機關在民眾發出陳情信件之後，立即發出確認信請其再次確認是否陳情，減少無效電子郵件帳號及誤發情形。本次調查發現，有 26 個(78.8%)中央機關與 18 個(81.8%)地方政府已建立確認信機制，以減少濫發陳情信之情形。

目前人民陳情處理相關法規並未規定各機關處理陳情案件須建立案件追蹤查詢機制，僅規定如未能在規定期限內辦結者，應依分層負責簽請核准延長，並將延長理由以書面告知陳情人。惟陳情案件常涉及多個權責機關或案情複雜，在函轉期間或調查期間民眾常不耐久候再次陳情，造成處理困擾。因此，許多機關建立案件追蹤查詢機制，提供陳情民眾依案號查詢案件辦理進度，減少其重複陳情情形。經調查，101 年度共計有 22 個中央機關(66.7%)及 18 個地方政府(81.8%)已建立案件追蹤查詢機制。

為提升民眾對政府處理陳情案件的滿意度，各機關應針對人民陳情案件的速度、服務態度、專業度及解決問題程度進行滿意度調查機制，並依據服務評價調查結果進行檢討改善。101 年調查結果，有 30 個中央機關(90.9%)及 16 個地方政府(72.7%)已建立案件滿意度調查機制。

在辦理人員講習訓練部分，101 年僅有 12 個中央機關(36.4%)及 10 個地方政府(45.5%)曾自行辦理人民陳情相關講習，仍有逾半數機關未辦理人民陳情相關講習。

在制度實際運作成效部分，在請願方面，本研究透過「中華民國統計資訊網」查詢請願案件後發現，僅有提供立法院處理人民請願案件的數字，其他政府機關皆無統計資訊；另外，本研究亦於行政院本部主動公開知政府資訊中的「請願訴願」區查詢請願案件數量，但該網站上卻僅提供訴願案件數而無請願案件數。經深度訪談學者與邀請各機關代表出席焦點座談可以得知，目前實務上行政機關多依行政程序法規定而以陳情案來處理民眾意見與期待之表達，少有以請願案進行處理之例。

在陳情方面，根據行政院研考會所做「行政院及所屬各部會與地

方政府 101 年度人民陳情案件處理情形調查分析報告」，2012 年中央機關總共處理 151,515 件陳情案，其中以內政部處理 23,879 件(15.8%)最多，次之為教育部 19,959 件(13.2%)，第三為國家通訊傳播委員會 17,686 件(11.7%)。此外有 4 個機關處理案件總數低於 100 件。地方政府共受理 979,310 件陳情案，其中以臺北市政府 346,580 件(35.4%)為最多，次之為新北市政府 201,873 件(20.6%)，第三為高雄市政府 125,021 件(12.8%)，前三者合計為 673,474 件(68.8%)。此三個直轄市合計人口數約 940 萬人，約占全國總人口數的 40%，但受理陳情案件數卻占全部地方政府受理案件總數的 68.8%，顯見都會地區民眾對於向政府機關提出陳情的意識較為強烈，該三直轄市面臨更大的回應民眾訴求壓力。

就各機關受理人民陳情案件類別而觀，以行政權益之維護 58,624 件(38.7%)最多，其次是行政興革之建議 45,371 件(29.9%)、行政法令之查詢 26,501 件(17.5%)、行政違失之舉發 16,631 件(11.0%)。在地方政府受理之陳情案件中，以行政違失之舉發 339,195 件(37.8%)與行政權益之維護 331,878 件(37.0%)較多，其次為行政興革之建議 194,139 件(21.6%)，以及行政法令之查詢 32,787 件(3.6%)。

另根據研考會前述「行政院及所屬各部會與地方政府 101 年度人民陳情案件處理情形調查分析報告」，在目前已建立案件滿意度調查機制的 30 個中央機關中，滿意度達六成以上者有 17 個(56.7%)；另已建立案件滿意度調查機制的 16 個地方政府中，滿意度達六成以上者有 9 個(56.3%)。

其中部分中央機關滿意度高達 9 成 5 以上(如蒙藏會、退輔會、原民會、中選會及故宮博物院等)，以及少數中央機關滿意度低於 4 成(如法務部、海巡署、勞委會等)；另外在地方政府部分，有少數縣(市)政府滿意度高達 9 成 5 以上(如高雄市政府)，以及部分機關滿意度低於 4 成(如桃園縣及屏東縣政府)。整體而言，僅有過半的機關滿意度達 6 成以上，多數機關仍有努力的空間。

(二)立法院部份

立法院雖然有處理人民請願機制，也定期進行統計，惟相關資訊

並未公布於網站，致一般民眾難以窺知其運作成效。根據「102年度中央政府總預算案立法院單位預算案」預算書預算總說明，有關100年度計畫實施成果及預算執行情形，立法院程序委員會共審查426件人民請願案。程序委員會依立法院職權行使法第65條第2項規定(非屬立法職權)，函轉權責機關處理者有246件，依請願法第3、4條規定(請願不得牴觸憲法或干預審判，就應提起訴訟或訴願之事項，不得請願)處理者有60件，程序委員會逕行函復者(有關行政事項)有13件。符合請願法形式要件而經各委員會審查結果，成為議案者為0件，不成為議案者107件，存會備參或院會審查相關法案時供委員參考者0件，撤回0件。由此可知，民眾向立法院請願，大部分將被函轉至權責機關處理，真正成為立法院議案者，為數有限。

(三)監察院部份

監察院根據其統計，2013年1到5月共收受人民書狀7,729件，其中陳訴書狀共6,523件，其他書狀(不屬監察院職權、陳訴空泛、需要陳訴人補充資料等)1,526件，2012年1到12月地方機關巡察收受人民書狀668件，其中陳訴書狀共593件，其他書狀75件。另根據「102年度中央政府總預算案監察院單位預算案」預算書預算總說明，有關「100年度計畫實施成果及預算執行情形」，2011年共收受人民書狀及機關函報共20,849件，連同去年待處理案件，共計20,772件。其中非屬陳訴性質書狀者有2,742件，屬同一案件重複陳訴併案處理者有6,820件，應循或已循司法或行政救濟程序，函復陳訴人依法辦理者有5,242件，機關正處理中或屬機關應先行處理或屬建議性，送機關參處者有3,274件，函請機關說明、查處、補送資料者有2,225件，認無違失，函復陳訴人10件，據以派查者有459件。有此觀之，監察院一年收受書狀雖超過兩萬件，但真正因此促使監察院發動調查者，不到500件。

第二節 各國請願陳情制度

一、日本請願與陳情制度

日本有關請願之規定，包括憲法第 16 條：「任何人對於損害的救濟、公務員的罷免、法律、命令或規章的制訂、廢止或修訂等其他事項，都有和平請願的權利。所有人不因進行請願而受到任何差別待遇」。以及請願法第 5 條之規定：「對於符合本法規定之請願，機關應予受理，並誠實處理」。

有關陳情，根據行政相談委員法第 1 條規定：「本法係以促進解決國民關於行政之陳情，明定陳情相談之必要事項，以及提昇行政民主運作為目的」。此外，總務省設置法第 4 條第 21 款也規定：「總務省為達成前條任務，職司以下事務：……21、對於各行政機關業務、各府省政策評價，以及地方自治團體業務之陳情事件，為相關之斡旋。

因此，陳情在日本稱之為「苦情處理」，分為「聲明苦情」（即陳情）與「聲請斡旋苦情」（或稱之為陳情諮商），前者係對管轄機關聲請處理苦情，其聲明之方式得以言詞或書面為之；後者則依其他法律規定，另設專門掌管斡旋苦情之行政機關為之。人民對於行政機關執行之職務有苦情時，可向行政相談員、地方行政評價局、行政評價局等斡旋苦情機關聲請斡旋。（呂丁旺，2004：73-83）

日本「聲請斡旋苦情」制度於總務省下設行政評價局，負責民眾之陳情諮詢業務。日本對於民眾意見極為重視，在全國各地在有設置相談窗口，如地區設置 50 個「地區行政評價局」及「行政評價事務所」等申訴窗口及全國 22 個主要都市也設有「綜合行政相談所」；另，全國設置約 5000 位中央級「行政相談員」，主要是遍佈全國各地聽取民眾的抱怨、委屈。行政相談員設置並非屬於獨立監察機構，相談員較類似民眾與政府居中協調溝通者，直接聽取民眾意見，如遇較深入或所牽涉層級較廣的問題，則會橫向聯繫整合相關機關之意見以獲得解答，再行回復民眾；縱向則向上級機關呈報民眾反映之問題，並予以彙整提供政府改進或修法之參考（陳振銘、吳錦麟，2004）。

在日本，無論在申訴方式及管道上都呈現多樣化：1、申訴管道方面：全國設有免付費「110」專線電話，或可逕所在縣市、町村等行政職員反映，或書面傳送以電子郵件、傳真、書信等方式，除此之外，總務省行政評價局的網頁有設置線上預約傳送的服務。2、提出形式不拘：提出申訴申請沒有特定格式及資料要求，唯內容須具體；3、內容多樣：洽談內容包括社會保險、醫療給付、勞工權益、老人年金、兒童福利、公共建設、郵政等。但其中並無相關匿名、提出的形式及其他條件、或防止民眾濫用行政資源的防惡條款。

二、德國請願與陳情制度

德國基本法第 17 條規定：「任何人有權個別或與他人聯合，以書面方式向主管機關或民意機關提出請求或申訴。」此外，基本法第 45 條之 3 第 1 項也規定：「聯邦眾議院任命請願委員會，負責處理依基本法第十七條向聯邦眾議院提出之請求與申訴案。」請願權在德國被視為一種主觀公權利，包含不作為請求權(即任何人不得被阻止提出請求與申訴，亦不得因提出請求或申訴而遭受法律上的不利益)即給付請求權(主管機關與民意機關必須受理人民之請求與申訴)。換言之，只要阻礙人民提出請求與申訴，或是機關拒絕受理請願案，都被認定違法基本法第 17 條規定。

在德國，請願權的主體為所有自然人，人合團體及基本法第 19 條第 3 項規定之法人。請願權行使要件，在實質要件上，單純的通知、教訓、譴責或讚許均非請願，而必須是要求給予答覆之請求，方為請願。此外，若為排除基本權利之侵害，或明顯的實質法律錯誤，請願可以成為上訴法院在一般法律救濟途徑之外，另闢其他決定之途徑。但請願不得含有侮辱、勒索或脅迫之內容，而機關在處理時應給予請願人改正機會，否則即可不予答覆。在形式要件上，請願權並不拘泥於特定形式，請願人不必遵守期限與程序之要求，標示不正確或請願內容模糊，也不會影響人民之請願權，但內容無法辨識的請願則不在保護之列。不過，書面形式則為基本要求。而過傳真、電傳打字或電報等，也被認為符合書面之形式要件。電子郵件一般雖也被認為符合書面形式要件，但是仍須從內容加以判斷請願人是否以認真慎重之態

度提出請願。匿名請願與偽造請願則被認為不符請願要件。

請願受理機關則包括主管機關及民意機關。即便請願人弄錯請願機關，收受請願之機關應該轉交其他權責機關，或向請願人告知錯誤。民意機關請願處理權，一般認為與其監督權(監督行政機關或政府)不同；請願處理權必須基於個案之特定事實，無權調查個案範圍以外之事，但監督權責不受特定個案限制，範圍更為寬廣。此外，民意機關請願處理權亦不得干涉司法權與審判獨立。(呂坤煌，2012：16-23)

三、美國請願與陳情制度

英美法上陳情或請願，均為「petition」一字，係指陳情人就某項已處分完成之特定事項提出一份正式請求書(formal written request)或請願書(prayer)，以期能獲得法律的公平程序及待遇。此外，petition 也包括陳述司法訴訟的事實，及請求救濟的請求書。故除行政上之陳情請願之意外，亦包括司法上的陳情請願。(呂丁旺，2004：15)

美國請願權則是受到憲法修正案第一條之保障：「國會不得制定關於下列事項的法律：確立國教或禁止信教自由；剝奪言論自由或出版自由；或剝奪人民和平集會和向政府請願伸冤的權利。」但是傳統上美國行政部門並不直接處理民眾陳情，民眾的期待與意見多向選區國會議員表達，轉由其向行政部門要求。或是直接透過集會遊行的方式表達心聲，希望對政府相關部門產生壓力。

不過，美國總統歐巴馬 2011 年 9 月 22 日在白宮網站特闢「我們人民」(We the People)網頁，供民眾提出國家所面臨的各種問題。根據規定，提出請願議題後，須於 30 日內達 150 人連署，才有在該網頁被搜尋的資格；若要獲得白宮幕僚審查，同樣須在 30 日內跨越 10 萬人連署門檻，白宮才會將此議題送交適當的政策專家處理。原有門檻為 2 萬 5000 人，但因為連署人數過多，所以將門檻向上提高。

民眾對施政表達意見機制之研究

第四章 陳述意見機制

在陳述意見方面，規範於「行政程序法」第 102 條至 106 條中，當行政機關將作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分者，必須通知處分相對人陳述意見，而其他情形亦得給予當事人或相關之人陳述意見之機會。陳述意見實際上來自於英美法的傳統，在英國法上由法院以判例發展而成的「自然正義法則」(rules of natural justice)，不僅著眼於「公正」(impartiality)，更強調「公平」(fairness)；而在美國則是基於聯邦憲法增補條文的「正當程序條款」(Due Process Clause)，即行政機關在作成行政裁決之前原則上須經聽證程序。(湯德宗，2003)

簡言之，陳述意見的表達機制主要是為了要藉由相對人參與行政程序，提高行政處分的正確性，並避免行政機關的恣意專斷，以確保相對人權益。因此，當國家機關欲對人民為不利決定時，常造成民眾不服的情況，故適時運用程序係有助於問題的解決，但若從陳述意見的程序來看，行政機關對於陳述意見的進行可針對個案而保有一定的裁量空間，例如行政機關為避免麻煩，故作出不例處分前「不予」人民陳述意見，可免去陳述意見的程序，即使行政機關違反規定未予陳述意見，因法律規定可以事後補正，仍可修補該瑕疵，而引發外界的批評聲浪；此外，雖陳述意見有提供聽證程序，然因需耗費較多資源，故實際運作時鮮少被運用，無非又淪為另一口號而已。

聽證(Hearing；Anhorung；聽聞)，亦源自英美法自然正義法則之具體內涵之一——「兩造兼聽」(both sides shall be heard; Audi alteram partem)的理念。最廣義之聽證係指立法機關、行政機關、司法機關為了在立法、行政裁決或發生爭訟程序時，給予相對人、利害關係人或學者專家以口頭或書面提供意見之機會，期能集思廣益，以維持民主效能及公正之制度。

所謂行政聽證，有認為係指行政機關行使其權力以剝奪人民憲法上之權利時所採行之聽證，以符合憲法正當法律程序之要求；亦有人認為係行政權行使之前，對於行政權行使之相對人及其他利害關係人，

通知其案由並給予聽證之機會。不過無論如何，行政聽證之範圍僅限於行政機關在作成行政決定前之程序，亦即不包括事後訴願或其先行程序。

陳述意見與聽證一般而言，後者之進行類似司法程序，較為嚴謹，也多適用於可能較嚴重侵害個人權益的個案。陳述之程序則較為簡化，對行政效率之影響較低。但兩者對於行政機關的拘束力均極有限，多為參考性質，充其量只會要求行政機關必須依照聽證之紀錄進行決定。

第一節 我國陳述意見制度現狀與成效

一、普通陳述意見

我國陳述意見方面，主要係規範於「行政程序法」第 102 條至 106 條中。當行政機關將作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分者，必須通知處分相對人陳述意見，而其他情形亦得給予當事人或相關之人陳述意見之機會。就功能而論，陳述意見與聽證相近，但是程序嚴謹程度則不同，前者程序較簡單，且偏重當事人單方面意見之表達，行政機關對陳述內容無須逐一答覆，且作成之決定不受陳述意見拘束，只須在事後作成處分時說明是否接受陳述意見之理由即可。

不過在例外情況下也可以免除當事人陳述意見之權利(103 條)。包括下列八項大量作成同種類之處分；情況急迫，如與陳述之機會，顯然違背公益者；受法定期間之限制，如給予陳述意見之機會，顯然不能遵行者；行政強制執行時所採之各種處置；行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者；限制自由或權利之內容及程度，顯屬輕微，而無事先聽取相對人意見之必要者；相對人於提起訴願前依法律應向行政機關聲請再審查、異議、復查、重審或其他先行程序者；為避免處分相對人隱匿、移轉財產或潛逃出境，依法律所為保全或限制出境之處分。

陳述意見必須以書面為原則，但此包括當事人提出之書面陳述，

以及當事人口頭陳述後經行政機關作成之紀錄，但均為當事人「單方面」的意見，未必與行政機關有直接對話機會。與聽證則必須包含雙方或多方之言辭辯論不同。

在效力上，依行政程序法第 43 條規定：「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌不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，並將其決定及理由告知當事人」，陳述意見只能作為行政機關決定之部分參考。

二、正式陳述意見－聽證

在聽證制度方面，原則性的規定係規範於行政程序法第一章總則第十節「聽證程序」第 54 到 66 條中。

(一)聽證適用之範圍

首先關於聽證適用之範圍，依行政程序法第 54 條規定，僅有依本法或其他法規舉行聽證者，始適用之。而該法規係指第二章行政處分第 107 條至第 109 條(107 條聽證之範圍：「行政機關遇有下列各款情形之一者，舉行聽證：一、法規明文規定應舉行聽證者。二、行政機關認為有舉行聽證之必要者。」108 條經聽證作成處分應斟酌之事項：「行政機關作成經聽證之行政處分時，除依第四十三條之規定外，並應斟酌全部聽證之結果。但法規明定應依聽證紀錄作成處分者，從其規定。前項行政處分應以書面為之，並通知當事人。」109 條不服經聽證作成處分之救濟：「不服依前條作成之行政處分者，其行政救濟程序，免除訴願及其先行政程序。」)；第四章法規命令及行政規則第 155 條至第 156 條(155 條：「行政機關訂定法規命令，得依職權舉行聽證。」156 條：「行政機關為訂定法規命令，依法舉行聽證者，應於政府公報或新聞紙公告，載明下列事項：一、訂定機關之名稱，其依法應由數機關會同訂定者，各該機關之名稱。二、訂定之依據。三、草案之全文或其主要內容。四、聽證之日期及場所。五、聽證之主要程序。」)；第五章行政計畫第 164 條規定等(164 條：「行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證

程序，並得有集中事權之效果。前項行政計畫之擬訂、確定、修訂及廢棄之程序，由行政院另定之。」)。

至於其他法規則是指農村社區土地重劃條例第6條第1項(直轄市或縣(市)主管機關依前條規定選定重劃區後，先徵詢農村社區更新協進會之意見，辦理規劃，依規劃結果擬訂重劃計畫書、圖，並邀集土地所有權人及有關人士等舉辦聽證會，修正重劃計畫書、圖，經徵得區內私有土地所有權人過半數，而其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數之同意，報經中央主管機關核定後，於重劃區所在地鄉(鎮、市、區)公所之適當處所公告三十日；公告期滿實施之)、放射性物料管理法第8條(核子原料、核子燃料生產或貯存設施之興建，應向主管機關提出申請，經審核合於下列規定，發給建造執照後，始得為之：一、與原子能和平使用之目的之一致。二、設備及設施足以保障公眾之健康及安全。三、對環境生態之影響合於相關法令規定。四、申請人之技術與管理能力及財務基礎等足以勝任其設施之經營。前項生產設施之興建，對運轉所產生之放射性廢棄物，並應檢附資料證明其具有處理、貯存及最終處置能力。主管機關於收到前項申請後三十日內，應將申請案公告展示；其公告展示期間為六十日。個人、機關或團體，得於公告展示期間內以書面載明姓名或名稱及地址，向主管機關提出意見；主管機關應舉行聽證。核子原料、核子燃料生產或貯存設施建造執照申請資格、應備文件、審核程序及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之)、第17條(放射性廢棄物處理、貯存或最終處置設施之興建，應向主管機關提出申請，經審核合於下列規定，發給建造執照後，始得為之：一、符合相關國際公約之規定。二、設備及設施足以保障公眾之健康及安全。三、對環境生態之影響合於相關法令規定。四、申請人之技術與管理能力及財務基礎等足以勝任其設施之經營。主管機關於收到前項申請後三十日內，應將申請案公告展示；其公告展示期間，處理及貯存設施為六十日，最終處置設施為一百二十日。個人、機關或團體，得於公告展示期間內以書面載明姓名或名稱及地址，向主管機關提出意見。主管機關應舉行聽證。放射性廢棄物處理、貯存或最終處置設施建造執照申請資格、應備文件、審核程序及

其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之)；貨品進口救濟案件處理辦法第 11 條(委員會對貨品進口救濟案件進行調查時，應依下列規定辦理：一、審查申請人及利害關係人所提之資料，並得派員實地調查訪問，必要時得要求另提供相關資料。二、舉行聽證。申請人或利害關係人應依委員會之要求提供資料，其未提供資料者，委員會得就既有資料逕行審議)、紡織品進口救濟案件處理辦法第 13 條(委員會對紡織品進口救濟案件進行調查時，應依下列規定辦理：一、審查申請人及利害關係人所提之資料，並得派員實地調查訪問，必要時得要求另提供相關資料。二、舉行聽證。前項第二款所定聽證，由主任委員依前條規定，指定委員一人為主持人。申請人或利害關係人應依委員會之要求提供資料；其未按時提供資料者，委員會得就既有資料逕行審議)、公民投票法第 10 條(公民投票案提案人人數，應達提案時最近一次總統、副總統選舉選舉人總數千分之五以上。審議委員會應於收到公民投票提案後，十日內完成審核，提案不合規定者，應予駁回。審核期間並應函請戶政機關於七日內查對提案人名冊，及依該提案性質分別函請立法院及相關機關於收受該函文後一個月內提出意見書。前項提案經審核完成符合規定者，審議委員會應於十日內舉行聽證，確定公民投票案之提案內容。並於確定後通知提案人之領銜人於十日內向中央選舉委員會領取連署人名冊格式，自行印製，徵求連署；逾期未領取者，視為放棄連署)、再生能源發展條例第 9 條第 1 項(中央主管機關應邀集相關各部會、學者專家、團體組成委員會，審定再生能源發電設備生產電能之躉購費率及其計算公式，必要時得依行政程序法舉辦聽證會後公告之，每年並應視各類別再生能源發電技術進步、成本變動、目標達成及相關因素，檢討或修正之)、低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例第 10 條(縣(市)政府自願於轄區內設置處置設施者，應經該縣(市)議會及鄉(鎮、市)民代表會議決通過，並經公告設置計畫及舉行聽證後，於潛在場址公告之日起四個月內，以書面檢具相關資料，向主辦機關提出申請。前項申請，經主辦機關交由選址小組審查符合第四條規定者，得優先核定為建議候選場址，並公告之)等。

(二)行政程序法有關聽證之程序

行政機關舉行聽證前，應事先通知當事人或其代理人，俾使其知所參與，以維其權益，行政機關如基於個案認為公眾所關注或涉及多數利害關係人，而有使其知悉參與之必要，亦得公告周知(行政程序法第 55 條)。

行政機關為使聽證進行順利，亦得舉行預備聽證，性質類似訴訟法之準備程序。其功能在於簡化與釐清爭點、避免正式聽證程序冗長、提高文書及證據之可信度(行政程序法第 58 條)。主持人由各機關首長或其指定之人代為主持，為使聽證進行順利，亦得由律師等相關專業人士在場協助(行政程序法第 57 條)。採職權進行主義之原則，以確保當事人之權益，維護機關權威。聽證過程一律公開，但若公開結果顯然有害善良風俗與公共秩序等公益，或對當事人名譽、營業秘密或隱私權等利益有影響者，主持人得依職權或申請，決定一部或全部不公開(行政程序法第 59、62 條)。

聽證紀錄為行政機關作成決定之重要依據，而聽證紀錄之內容、應記載事項及保存方式均攸關當事人權益，並賦予在場陳述人或發問人有異議權(行政程序法第 64 條)。聽證終結後，決定作成前，行政機關認為仍有事實不明等必要時，得再為聽證，以保人民權益(行政程序法第 66 條)。

在效力上，行政機關就應經聽證之行政處分做出決定時，應斟酌全部聽證程序之結果，不得恣意為之。但其他法規有特別規定應依紀錄作成處分者，行政機關自應在聽證紀錄中取得支持該決定之理由及事實。

(三)行政機關舉行聽證之經驗

在行政機關實際執行的部分，目前以國家通訊傳播委員會、公平交易委員會、經濟部貿易調查委員會等關有較多舉行聽證之經驗。這些機關一方面性質特殊的管制性獨立機關或是專業性較高之輔助性機關，業務可能牽涉民眾或業者之重大利益，必須以較嚴謹之程序處理。另一方面是基於法律規定，而在若干職權行使上被要求必須採行聽證

程序。例如國家通訊傳播委員會之組織法第 10 條第 7 項及規定「委員會議審議第三條或第九條涉及民眾權益重大事項之行政命令、行政計畫或行政處分，應適用行政程序法第一章第十節聽證程序之規定，召開聽證會」，貨品進口救濟案件處理辦法第 11 條第 1 項規定：「委員會對貨品進口救濟案件進行調查時，應依下列規定辦理：一、審查申請人及利害關係人所提之資料，並得派員實地調查訪問，必要時得要求另提供相關資料。二、舉行聽證」。

公平交易委員會雖然沒有法律要求其執掌採聽證程序，但其內部自行訂定「公平交易委員會舉行聽證應行注意事項」，明訂得採聽證程序之事由。包括：制(訂)定、修正法規，遇有涉及公平交易政策之重大事項、嚴重影響事業及消費者權益之重大事項、對於產業將產生重大影響事項，以及規範事項涉及數機關之業務職掌時，得舉行聽證。此外，遇到下列事項時，也得採聽證程序。首先，違反公平交易法第 10 條、第 11 條第 1 項、第 3 項、第 14 條第 1 項本文規定，或未履行中央主管機關對於結合所附加負擔，或依第 12 條第 1 項規定所作成禁止結合，或依第 14 條第 1 項但書規定申請聯合行為不予許可之重大或繁複案件，且對所處市場具有全面性之影響，或對上、下游產業利益及公共利益具有重大影響者。其次，依公平交易法第 27 條規定調查後，認屬涉及公平交易政策之重大案件者。其三，為檢討追蹤本會所為之行政行為者。最後，其他有舉行聽證必要之情形者。

公平交易委員會更制訂了「公平交易委員會陳述意見場所管理要點」、「公平交易委員會舉行言詞辯論要點」、「公平交易委員會對於涉外案件之處理原則」、「公平交易委員會調查案件迴避作業要點」、「公平交易委員會處理人民陳情案件要點」，作為職權行使過程中，程序上的規定。

公平會雖然訂有詳盡的行政規則，但在前述聽證程序的採行上，也非採強制性之要求，均為「得」舉行聽證，而保留自行斟酌裁量的空間。實際上，近年來也僅有跨國水泥業者聯合行為遭罰一案(臺灣水泥股份有限公司等 21 家水泥業者，於 2001 年 3 月至 2004 年底就水泥之價格、數量、設備、交易對象為聯合行為，經行政院公平交易委員

會處分重罰新臺幣共 2 億 1 千萬元罰鍰，其中 19 家業者不服提起行政訴訟，最高行政法院於 2010 年 4 月間認定各水泥業者確有聯合行為，而判決各水泥業者敗訴)，曾召開聽證會處理。

國家通訊傳播委員會應為舉辦聽證最多之機關，之所以如此，主要即在於前述法律強制規定的結果。但在決定何為必須舉辦聽證之重大事項，另訂有「國家通訊傳播委員會召開聽證會作業要點」，其中第 4 條即規定：「本會組織法第九條第七項所稱涉及民眾權益重大事項之認定，應審酌下列事項，以為判斷之基準：(1)對當事人影響層面及範圍。(2)所涉當事人及利害關係人之人數。(3)對當事人所屬及相關產業之影響程度。(4)當事人權益得否藉由聽證程序而受保障。(5)影響通訊傳播新技術及服務之發展。(6)其他涉及維護人性尊嚴、尊重弱勢權益、促進多元文化等重大公共利益者。」即由合議制委員基於這些判斷基準，共同決定是否召開聽證。

(四)大法官釋字第 709 號解釋

近來台灣因為土地徵收問題爆發多起重大社會運動，例如北部之文林苑都市更新案，苗栗大埔農地徵收案，以及台南因為鐵路地下化所產生的南鐵東移案等，凸顯民眾對於自身權益維護意識覺醒，也迫使政府在進行土地徵收或都市規劃時，除依據公益考量外，更必須顧及相關當事人的權益維護。

大法官針對都市更新條例關於都市更新事業概要及計畫之審核程序規定是否違憲，於 2013 年 4 月 26 日做出 709 號解釋，認為「中華 1994 年 11 月 11 日制定公布之都市更新條例第十條第一項(於 2008 僅為標點符號之修正)有關主管機關核准都市更新事業概要之程序規定，未設置適當組織以審議都市更新事業概要，且未確保利害關係人知悉相關資訊及適時陳述意見之機會，與憲法要求之正當行政程序不符。同條第二項(於 2008 年 1 月 16 日修正，同意比率部分相同)有關申請核准都市更新事業概要時應具備之同意比率之規定，不符憲法要求之正當行政程序。2003 年 1 月 29 日修正公布之都市更新條例第十九條第三項前段(該條於 2010 年 5 月 12 日修正公布將原第三項分列為第三

項、第四項)規定，並未要求主管機關應將該計畫相關資訊，對更新單元內申請人以外之其他土地及合法建築物所有權人分別為送達，且未規定由主管機關以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，連同已核定之都市更新事業計畫，分別送達更新單元內各土地及合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人，亦不符憲法要求之正當行政程序。上開規定均有違憲法保障人民財產權與居住自由之意旨。相關機關應依本解釋意旨就上開違憲部分，於本解釋公布之日起一年內檢討修正，逾期未完成者，該部分規定失其效力。」

大法官在理由書中說明，都市更新事業概要之核准或核定均屬限制人民財產權與居住自由之行政處分，必須符合憲法正當法律程序之要求。而憲法上正當法律程序原則之內涵，應視所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序之成本等因素綜合考量，由立法者制定相應之法定程序(參照釋字第 689 號解釋)。而都市更新之實施，不僅攸關重要公益之達成，且嚴重影響眾多更新單元及其週邊土地、建築物所有權人之財產權及居住自由，並因其利害關係複雜，容易產生紛爭。因此，大法官認為為使主管機關於核准都市更新事業概要、核定都市更新事業計畫時，能確實符合重要公益、比例原則及相關法律規定之要求，並促使人民積極參與，建立共識，以提高其接受度，都更條例除應規定主管機關應設置公平、專業及多元之適當組織以行審議外，並應按主管機關之審查事項、處分內容與效力、權利限制程度等之不同，規定應踐行之正當行政程序，包括應規定確保利害關係人知悉相關資訊之可能性，及許其適時向主管機關以言詞或書面陳述意見，以主張或維護其權利。而都市更新事業計畫之核定，限制人民財產權及居住自由尤其直接、嚴重，都更條例並應規定由主管機關以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，方不違背憲法保障人民財產權及居住自由之意旨。

而舊都更條例對於都市更新事業概要擬定前，雖有申請人或實施者應舉辦公聽會之規定，但大法官認為此尚不足以保障利害關係人適時向主管機關陳述意見，以主張或維護其權利。而有關都市更新事業計畫之核定雖已明文，送都市更新審議委員會審議前，應將都市更新事業計畫公開展覽，任何人民或團體得於公開展覽期間內提出意見，惟大法官亦認為此等規定並未要求主管機關應將該計畫相關資訊(含同意參與都市更新事業計畫之私有土地、私有合法建築物之所有權人清冊)，對更新單元內申請人以外之其他土地及合法建築物所有權人分別為送達。且所規定之舉辦公聽會及由利害關係人向主管機關提出意見，亦僅供主管機關參考審議，並非由主管機關以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，連同已核定之都市更新事業計畫，分別送達更新單元內各土地及合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人。凡大法官認為這些都與憲法要求之正當行政程序不符，有違憲法保障人民財產權與居住自由之意旨。

綜上所述，此號解釋明確要求行政機關為處分時，若牽涉人民基本權利，必須採行更嚴格的聽證程序，使相關利害關係人均能獲得必要資訊，並給予到場言詞陳述或辯論之機會。僅以舉辦公聽會，或透過將計畫書公開展覽並接受各界提供意見之作法，實無法符合憲法要求正當行政程序之要求。

第二節 各國陳述意見制度

有關我國行政程序法主要參考德、日兩國制度，在當事人程序保障方面，並受到美國聽證制度之影響。美國於 1946 年制定公布聯邦行政程序法，將行政行為區分為法規制定與行政裁決，並以聽證為其核心條款。法規聽證原則上採行非正式聽證程序，裁決聽證則以正式聽證程序為主；並設置獨立超然「行政法官」專司聽證主持工作。德國於 1976 年通過公布聯邦行政程序法，其聽證程序集中在行政處分，

以及特別程序中的行政計畫，區分為非正式聽證、正式聽證及確定計畫聽證；日本於 1993 年 5 月通過行政程序法，自 1994 年 10 月 1 日起施行，其有關聽證規定，係依不利益處分之性質，分為聽證程序與辯明程序二種。

聽證程序起源於英美法系的自然公正原則。最初它適用於司法領域，稱之為司法聽證。由於其公正性，後逐漸適用於立法領域，稱之為立法聽證。進入 20 世紀後，聽證程序進入了行政領域，稱之為行政聽證。行政聽證制度既是聽政制度的一個重要分類。美國是最早在法律上確立聽證制度的國家。1946 年的「聯邦行政程序法」規定：凡行政機關作出涉及公民利害關係的行政決定，包括制定行政規章和行政裁決，都應當給予利害關係人陳述意見的機會，除非法律有例外的規定。該法的制定，改變了傳統以行政效率優先的行政法原則，而代之以保障公民基本權利和對行政權力的行使加以控制的行政法原則。因此，聽證程序構成了美國聯邦行政程序法的核心內容，並為許多國家所仿效。以下茲簡介德、日、美三國「陳述意見」與聽證之機制設計。

一、德國陳述意見制度

德國「聯邦行政程序法」對於決定的做成，主要可分為「非正式程序」、「正式程序」及「計畫裁決程序」三種。在「非正式程序」中，該法第 28 條「當事人聽審權」之規定：「做成干涉當事人之處分前，應給予當事人，就與決定有關之重要事實，表示意見之機會」，此與我國行政程序法中之「陳述意見」相當。

不過同條第 2 項則另訂有「得」不予當事人陳述意見之規定：「依個案情形，無表示意見之必要者。得免除。尤其於下列情形，得不予表示意見：

- 1、因有遲誤之危險，或為公益所必要，須為立即之決定。
- 2、舉行陳述意見將難遵守應作成決定之期限。
- 3、由當事人在其申請或聲明中所為之事實說明，不致產生不利於當事人不同認定。

- 4、行政機關應作成一般處分或大量之行政處分，或應以自動化設備作成行政處分。
- 5、在行政強制執行中所採取之措施。」

同條第 3 項則規定行政機關不給人民陳述意見之義務：「有重大公益理由反對表示意見時，不得舉行之。」

換言之，當事人聽審權是行政程序中之一般規定，原則上必須在作成干涉當事人行政決定前，給予陳述意見之機會。至於「得」不給予陳述意見例外的規定，立法除概括條款外，亦明示納入五項特殊情況。但若陳述意見與重大公益相違時，有義務不給陳述。

不過，由於聽審權屬於非正式程序，所以並無特定形式之要求。毋須經言辭辯論，而以書面陳述即可。與正式程序必須經證據調查、言辭辯論，並作成書面之嚴格程序不同。在效果上，當事人陳述意見僅供行政機關酌參，並不受其拘束。而違法行政處分之效果則可能包括「無效」、「程序與方法瑕疵補正」及「違法行政處分之撤銷」。

德國正式聽證程序，根據聯邦行政程序法第 63 條第 1、2 項規定：「法規有規定時，始得依本法進行正式聽證程序。正式聽證程序，適用本法第 64 條至第 71 條之規定，前述條文無相反規定時，適用本法其他規定。」在正式程序中，證人有義務提供證言，專家亦有義務做出鑑定(第 65 條)。而主管機關有義務在作成決定前，給予當事人陳述意見的機會；而當事人於主管機關詢問證人或鑑定人或檢視證物時，應享有在場之權利；當事人對於任何書面鑑定，均有接觸之機會。(第 66 條)。

行政機關在言詞辯論結束後，始能做成決定。為完成言詞辯論，當事人應該在適當期限前被書面通知相關事項。該通知上應載明若當事人拒絕到場，仍可為一造辯論並做成決定。若傳票到場者超過 300 人，得通知得以公告方式為之，但必須在兩周前，透過官方公報並在當地報紙刊載，方具效力。不過行政機關可以不經言詞辯論逕為決定之例外情形包括：

- 1、對於當事人均同意之聲請，完全予以准許者。
- 2、對於所定措施當事人在規定期間內均未提出異議者。
- 3、行政機關已通知當事人，將不經言詞辯論逕為決定，當事人於規定期間內未提出異議者。
- 4、所以當事人均放棄言詞辯論者。
- 5、急迫情形有即時決定之必要者。(第 67 條)

言詞辯論不須公開，主關機關之上級監督機關之代表，及主管機關之實習公務員均得參與。當事人不反對的情況下，主官機關亦可允許其他人出席。辯論主持人應與當事人討論案情，並促當事人就不明之聲請加以說明，補充所提證據之不足。並維持會場秩序，並得令不遵守其命令者退場。主持人不在場，辯論亦即繼續進行。言詞辯論結果應做成記錄，載明辯論之時間地點、參與者、討論之題目與提出之聲請、證人與鑑定人陳述之主要內容、勘驗之結果等，文書證明納入附件，記錄並由主持人簽名(第 68 條)。

主管機關衡量正式程序而為之決定，應附記理由，並以書面送達當事人(第 69 條)。當事人對經由正式程序而為之行政處分若仍有不服，可不經訴願，直接提起行政訴訟(第 70 條)。若正式程序設有委員會，應有迴避之規定，當事人也可請求迴避(第 71 條)。

德國另有「計畫裁決程序」，主要適用於重大開發計畫之決定，性質上仍為行政處分，但具有高度政策意涵，主管機關必須衡量計畫之正反效應，就負面影響予以附加條款方式處理，並對權利受侵害的居民給予補償。舊聯邦法律層次而言，舉凡遠距離交通(主要指高速公路)、鐵道、航空、地下鐵或電車、水利防洪設施、放射性廢料之保存與最終處置、廢棄物儲存場、電報線路、農地重劃、礦場開發等等之興建或改善計畫等，都必須經過此程序。不過範圍與規模較小的計畫亦可以較簡化之「計畫許可」程序代替。就邦的層次而言，則包括有關邦道路、汗水下水道、纜車、鐵道等開發與變更案。晚近的發展趨勢是加速重大開發案之進行，縮小行政處分因裁量瑕疵而被撤銷的範圍，

並加快行政爭訟的安排。行政程序的瑕疵不必然導致行政處分之撤銷。行政程序中未提供當事人陳述意見或討論機會，或理由不完備者，行政機關均可在行政訴訟終結前補正。

不過學者也表示在德國採用正式程序頻率並不高，計畫裁決程序也限制在重大開發計畫時適用，非正式程序仍是最常被使用者。而為了適用於廣案之個案，非正式程序在要件上有一定之抽象性，或為原則一例外之規定，並授權主管機關廣泛裁量權，以符合個案正義之需要。(黃錦堂，2002：373-420；楊芳苓，2010：19-23)

二、日本陳述意見制度

日本「行政手續法」第三章規定，行政機關作成「不利益處分」時，處分相對人參與行政程序的途徑有二：一為「聽聞」(第 13, 15-28 條)，一為「賦予辯明之機會」(第 13, 29-31 條)，後者與我國陳述意見相同。

該法第三章僅以「不利益處分」為規範對象，他章另有所謂「申請之處分」之規定。前者為行政機關單方面行為，毋須申請；後者則是為了去除黑箱，要求透明化，但行政機關對不符合條件之申請可以駁回不准。

日本「聽證」與「陳述意見」適用範圍不同。需要聽證程序的事項均由法律列舉，通常是侵害人民權益更為嚴重之態樣；而陳述意見只限於上述事項之外所作成之「不利益處分」。在免除陳述意見之情形上，也採列舉方式(五種)，其中兩款行政機關存在裁量餘地，其他三款則訂有客觀標準。

通常陳述意見，原則上必須以書面為之(第 29 條)，而賦予意見陳述前亦應就相關不利益處分之內容與相關法規進行「預告」，以利當事人能有辯駁準備之機(30 條)。在程序上，相對於聽證的嚴謹規範，陳述意見要求不多，但可準用聽證程序。在效果上，陳述意見與聽證之紀錄僅供行政機關參酌，亦不具拘束力。但有關程序瑕疵之效果，該法並無規定，而必須依賴法院判例決定。

三、美國陳述意見制度

1946年美國制定聯邦行政程序法(Administrative Procedure Act, APA),有關聽證程序至於美國聯邦法典(UNITED STATES CODE)第5編「政府組織及公務人員」(TITLE 5 - GOVERNMENT ORGANIZATION AND EMPLOYEES)第1部分「行政機關通則」(PART I - THE AGENCIES GENERALLY)第5章「行政程序」(CHAPTER 5 - ADMINISTRATIVE PROCEDURE)第2節「行政程序」(SUBCHAPTER II - ADMINISTRATIVE PROCEDURE)第551條至第559條。

美國聯邦行政程序法(Administrative Procedure Act, APA)將行政程序分為「正式程序」(formal procedure)與「非正式程序」(informal procedure)。又因規則制訂與行政裁決等不同功能,區分為:正式規則制訂(formal rulemaking)、非正式規則制訂(informal rulemaking)、正式行政裁決(formal adjudication)、非正式行政裁決(informal adjudication)。

(一)行政裁決與規則制定程序

所稱「行政裁決」,係指行政機關作成(formulation)行政處分(order)之程序(APA第551條第7項),而「行政處分(order)」則指各行政機關就訂定行政命令以外之其他事項,所為之終局行政決定之全部或一部,不問其形式為准許、否准、禁止或確認,均屬之。關於執照之核發,亦屬之(APA第551條第6項)。此約等同於我國行政程序法中之「行政處分」。至於「規則(rule)」,係指各行政機關基於施行或解釋法律及政策,或就法律及政策之內容為具體之規定,或就機關之組織、程序、活動等要件加以規定等目的,而發布具有普遍適用性或僅適用於特定之對象(particular applicability),並對將來生效之文書(statement)之全部或一部,其範圍包括對未來之費率、薪資、公司或金融組織之結構及其重整、價格、設施、器材、服務、津貼補助等項目所為之核准或規定,以及對於上開項目之評估、成本、會計、業務等所為之核准或規定(APA第551條第4項)。因此,APA所稱之規則,還可分為「立法規則(legislative rule)」與「解釋規則(interpretation rule)」;前者

屬於「實體性命令(substantive rule)」，與我國行政程序法第 150 條所定義之「法規命令」類似；後者屬於「程序性命令(rules of procedure)」，與我國行政程序法第 159 條之「行政規則」相當，惟其亦有拘束行政機關之效力。(法治斌，2003：38)

有關規則訂定(rulemaking)之程序，依美國聯邦行政程序法(APA)第 553 條(a)、(b)之規定，除聯邦政府之軍事事務、外交事務或關於各行政機關之事務管理、人事業務、公共財產、公共貸款、經費補助、福利津貼或政府契約等事務不適用該條項之規定外，行政機關擬訂行政命令時，原則上應於《聯邦政府公報》(Federal Register)上為一般性之通知(general notice)；但受行政命令規範之個人如經一一記明並個別送達(personally served)，或已依據法律實際進行通知者，不在此限。此一通知應載明下列事項：(1)關於行政命令訂定公開程序之時間、地點、性質之說明，(2)訂定行政命令所根據之法定權限，(3)擬議訂定之行政命令之各項條文或其主要內容，或該行政命令所涉及之主題及爭點之有關敘述。以上規定，除法律明文規定應予通知或進行聽證者外，不適用於下列事項：(1)解釋性行政命令、一般性政策說明、關於各機關內部之組織、事務分配程序、業務處理方式之行政命令，(2)各行政機關如基於正當理由而認定(並已將此一認定及其理由之簡要說明載明於所發布之行政命令中)前開通知及公開程序於實務上窒礙難行、或並無必要、甚至有礙於公共利益之情形者。

至於一般人或利害關係人對於規則(rule)草案表達意見之方式，APA 第 553 條(c)規定：「各行政機關依本項規定進行通知後，應賦予利害關係人參與行政命令訂定程序之機會，使利害關係人得提供書面資料、提出有關看法、在給予或不給予口頭陳述機會之情形下進行辯論。各行政機關在考慮利害關係人所提供之各項相關資料後，應於其所訂定之行政命令中，簡要說明行政命令各項規定之根據及其目的。但法律如已明訂某行政命令之訂定須行政機關舉行聽證，並以聽證紀錄為訂定之基礎者，本項之規定不適用之，而應適用本編第 556 條及第 557 條之有關規定。」

依據 APA 對於規則訂定(rulemaking)之設計，原則上係採行通知

及評論(notice and comment)之程序即可，但法律規定須經正式之聽證程序始得作成者，不在此限。APA 所稱依法律規定須舉行聽證之情形，係指適用 APA 第 556 條、第 557 條所定之正式聽證程序(formal hearing)而言，亦即與行政裁決之聽證(formal adjudication hearing)相同，須以聽證紀錄為準，作成決定。

適用行政裁決(adjudication)之程序者，依據 APA 第 554 條(a)之規定，係指各行政機關依據法律規定之要求舉行聽證後，必須基於聽證紀錄作成行政裁決之各種行政事件；但下列情形不在此限：(1)嗣後由法院就法律問題與事實問題重新進行審理之事項，(2)除根據本編第 3105 條規定所任命之行政法官外，其他公務人員之選任及其任期，(3)完全根據行政檢查、測試或選舉，而作成決定之行政程序，(4)軍事或外交職務上之行為，(5)行政機關為法院擔任代理人之行政事件，(6)勞工代表人(worker representatives)之資格證明。

各行政機關舉行聽證時，依據 APA 第 554 條(b)之規定，對於應受通知之個人，應及時告知下列事項：(1)舉行聽證之時間、地點及其性質，(2)舉行聽證所依據之法律依據及管轄權限，(3)聽證所涉及之事實問題及法律問題。聽證之舉行如係基於私人之申請而進行者，參與該程序之他造當事人，如果對於事實或法律問題有所爭議時，應該即時提出；至於其他之聽證情形，行政機關得依法規要求提出答辯。行政機關舉行聽證之時間及地點，應適當考量各造當事人及其代表人之方便及需要。

正式程序通常以個案事實之調查為主要目的，必須舉行兩造爭訟式的聽證(adversary hearing)，行政機關應依聽證紀錄作成決定；而非正式程序僅給予當事人以書面表示意見之機會，而非審訊型(trial-type)以調查事實或證據為主要目的，目的即在藉由聽取意見以求取社會公益可能之最大共識，此即類如我國之陳述意見。此時，行政機關作成決定時，僅需參酌當事人之意見，並無拘束力。行政裁決程序主要包括：通知當事人陳述的「預告」、給予當事人書面或言辭答辯機會的「聽證」、由公務員擬定裁決並送機關首長核定之「擬議」，以及將裁決通知當事人的「送達」等。

其中非正式的行政裁決的陳述意見程序，即與我國行政程序法之陳述意見相似。只要利害關係人在時間、行政程序之性質，及公共利益允許之情形下，均有權要求行政機關考量各項事實、和解之提議或調整方案(5 U.S.C. §554)。當事人可親自獲選任代表參與程序；並在公務得以順利進行之範圍內，就行政程序中之爭點、請求或爭議，進行陳述、提出調整或決定之方案。而行政機關全部或一部否決利害關係人陳述意見等請求時，應簡要書名拒絕之理由，通知利害關係人。

(二)行政聽證程序

首先，美國聯邦行政程序法(APA)對於關於聽證主持人之人選著墨甚多，依據第 556 條(b)之規定，聽取證據之程序，應由下列所定人選擇主持之：(1)行政機關首長，(2)機關組成成員之一人或數人，(3)依本編第 3105 條規定所任命之行政法官一人或數人。

而主持聽證之公務人員，依據第 556 條(c)之規定，得依據各該機關所公布之規則(rules)，於其權限範圍內，為下列之行為：(1)掌理宣誓(oaths)及作成代替宣誓之書面保證(affirmations)之有關事宜；(2)依據法律之授權，簽發傳票(subpenas)；(3)就要求提供證明(offers of proof)及接受相關證據(receive relevant evidence)之相關事項加以決定；(4)基於公平正義之維護，紀錄證人之證詞(depositions)或令其供述；(5)指揮聽證程序之進行；(6)主持有關解決或簡化爭點之會議，此種會議得經由當事人之同意、或運用本章第四節(subchapter IV)所規定之行政爭端解決替代手段(alternative means of dispute resolution)而舉行之；(7)告知當事人得使用一種或多種行政爭端解決替代手段，並鼓勵其加以運用；(8)要求所有有權就爭議之解決進行協商之當事人，均須指定至少一位代理人，參加依前開第(6)款所舉行之所有會議；(9)處理程序上之請求或類似事項；(10)依據本編第 557 條之規定，作成行政決定，或對該行政決定提出建議；(11)依據不違反本節規定之各該行政機關行政命令所為之授權，作成其他行為。

但考量行政法官職權重大，故 APA 第 556 條(b)第 2 項後段亦規定：「主持聽證程序之公務人員以及依本編第 557 條之規定參與作成

行政決定之公務人員，均應本於超然、公正之立場執行其職務。主持聽證程序或參與行政決定之公務人員，如自認無法勝任時，隨時均得迴避。主持聽證程序或參與行政決定之公務人員，如已就其本身所持有之偏見或其他不適格原因(disqualification)，本於忠誠(good faith)而適時、充分地提出經過宣誓之書面陳述(affidavit)時，該機關應就此一事項加以決定，並將此一決定作為該案件之聽證檔案紀錄及其決定之其中一部分。」

其次，聯邦行政程序法雖未出現「預備聽證(prehearing)」之程序，但就第 556 條(c)第 6 款有關聽證主持人之權限觀之(「主持有關解決或簡化爭點之會議，此種會議得經由當事人之同意、或運用本章第四節所規定之行政爭端解決替代手段而舉行之」)，性質上即類如預備聽證之程序。

其三，舉行聽證後，主持人應做出初步決定。根據第 554 條(d)規定「依本編第 556 條之規定，負責主持受理證據之公務人員，應作成本編第 557 條所規定之建議性決定(recommended decision)或初步決定(initial decision)。」此外，第 556 條(c)第 10 款規定：「依據本編第 557 條之規定，作成行政決定，或對該行政決定提出建議」為聽證主持人職權之一；第 557 條(b)前段規定：「行政機關本身若未主持聽取證據者，應由主持聽取證據之公務人員作成初步決定；如係不適用本編第 554 條(d)規定之案件，則應由根據本編第 556 條之規定，有權主持聽證之公務人員作成初步之行政決定。但該行政機關如已於特定個案中要求、或於普遍適用之法規中明定，應將案卷之全部行政紀錄送交給該行政機關本身，用以作成該行政決定者，不在此限。」同條項後段規定：「當行政機關本身未主持聽取證據而逕行作成行政決定時，應由主持之公務人員，或是有權依本編第 556 條之規定主持聽證之公務人員，先行作成建議性決定。」

最後，聽證程序結束後，應作成聽證紀錄。行政裁決(adjudication)依 APA 第 557 條(c)後段規，規則訂定(rulemaking)則依 APA 第 553 條(c)後段規定。行政機關本身(首長)雖無須親自主持聽證，但其必須根據聽證會記錄中之證據及事實而為決定。另根據 APA 第 557 條(b)

中段規定，聽證主持人基於聽證紀錄作成初步決定後，除因當事人於法定期間內不服此一決定而向行政機關提起訴願(appeal)，或由行政機關依職權主動審查該初步決定者外，該初步決定無須再經其他程序，即為該行政機關所作成之決定。不過實務上，行政裁決之正式程序較常遵循上述規定；而規則訂定之正式程序，機關經常略過聽證主持人之初步或建議性決定而作成機關決定。(邱銘堂、李世德，2011：7-22；羅傳賢，1985：162)

(三)採行聽證程序之判斷標準

不過美國行政程序中可能採取的手段頗為多元，從基本的「事前通知及陳述意見」，到準司法程序的「審訊型聽證」，主要會根據憲法正當程序之精神加以判斷。亦即考量個案所涉特定事項是否具有正當程序條款可為適用，同時考量政府提供之程序是否正當。在實務上，則常以「利益衡量」方式決定適用之程序，而非事事均採完整之程序。這些程序內容可能包括以下種項：如言辭辯論、交互詰問、選任代理人、書面陳述意見、中立的裁決者、依聽證紀錄作成決定等。

實務上適用正式行政裁決之案例極少，大多採非正式行政裁決方式，主要係考量正式程序耗時複雜，為免影響行政效率，僅特殊個案有以嚴格程序來確保公平、公正之必要時，方會採行。但值得注意的是，美國對於正當程序保障的最低標準是事前通知並給予陳述意見機會，故就非正式行政裁決，行政機關毋須給予口頭陳述意見之機會，且不受當事人意見之拘束，可以逕依其專業判斷或其他資訊而為決定。

至於何時應該採用正式的聽證程序，或僅採用正式程序，美國最高法院在 *Mathews v. Eldridge*(No. 74-204)一案判決可供參考。該案包威爾法官(MR. JUSTICE POWELL)針對行政機關所採程序是否符合憲法正當法律程序之要求(依據美國憲法第5條和第14條修正案的規定，政府剝奪人民生命、自由或財產，必須遵守正當的法律程序方得為之)，必須同時考量政府與私人的三項利益。第一是考量被政府活動所影響的私人利益；其次是衡量錯誤程序導致當事人可能受到潛在傷害的風

險，以及因任何額外或替代性保障程序所可能產生的利益；最後則是政府的相關利益，尤其是額外的或與替代性保障程序伴隨而來的財政與行政負擔。

(四)國會之立法聽證

美國在行政聽證之外，立法部門也有舉行立法聽證之權，以作為調查權行使之程序。美國國會調查權的目的包括：為未來立法蒐集必要的資料、為了瞭解已經通過法律之效力、為了瞭解議員及其他政府官員的資格與表現監督行政過程、或為彈劾某一政府官員進行相關證據之準備。此外，在特別重大的問題上發揮作用、讓人民了解政府的運作、以及涉及有關國家機關及其工作人員侵犯公民權利的調查等，也都是國會調查權發揮之功能。而調查的對象並不限於聯邦政府的各級官員，私人或人民團體亦可為調查之對象。

國會調查權之運作，主要由國會各委員會就特定議題或立法需要進行調查，或調閱檔案，或舉行聽證，要求或接受有關政府官員、利益集團代表或者公民個人在會議上公開或秘密地提供證詞和紀錄。

基本上，國會兩院都有調查權，而調查的重任主要由委員會承擔，分為三種類型：一是由常設委員會進行常規調查，二是由特別委員會進行專門調查，三是由兩院共同組成之聯合委員會。常設委員在審議法案認為有需要時，或監督相關的聯邦政府和司法部門時，均有權自行決定提起調查，無需院會批准或授權。如果是針對單一個案或醜聞的調查，則由院會通過專門決議，設立特別委員會進行調查。另外，議員也可以聯合起來舉行特別聽證會，要求自己的助手進行調查研究，議員還可委託國會審計總署、其他國會助理機構或私人團體進行調查。

委員會調查之進行，有賴一群強有力的工作助手幫助工作。他們必須在事前作大量的準備工作，必要時須先赴相關地點進行初步調查。除了向議員提供相關材料、聯絡新聞媒介外，還要提前確定擬傳喚證人的名單和提問順序，以及會詢問的相關問題等，以便在聽證會上獲得更多、更有效的證據。

民眾對施政表達意見機制之研究

爲了便於議會行使調查權，美國法律賦予調查委員會一定的司法性權力，如傳喚證人、處罰偽證等。按照調查聽證程式，承擔調查任務的常設委員會、特別委員會都有權舉行調查聽證會，簽發傳票傳喚當事人、知情人出席聽證會作證，陳述意見，接受詢問，爲議院或者調查委員會提供必要的證言、證據、證物或者有關文件。

第五章 遊說機制與請託關說規範

遊說、請託與關說，均為民眾主動表達意見的不同形式，此等意見表達途徑之所以受到立法特別規範，目的不在於擴大民眾表達意見之自由，反而是對民眾若干表達意見的途徑加以限制與規範，目的在於防弊。但遊說和請託關說最大的不同之處在於，只要符合遊說法之規範，遊說行為是合法的。不過，根據「公職人員利益衝突迴避法」第 7、8 條，「公務員服務法」第 5 條，以及「政府採購法」第 16 條等規定，請託與關說卻是違法的。

第一節 我國遊說制度現況與執行成效

在多元民主國家中個人或團體基於不同之利益，對政府機關進行「遊說」(lobbying)，已成為民主政治常態。而為避免不當遊說影響公共利益或有不當利益輸送的情形發生，因此許多國家早年便致力於推動「遊說法」，設法讓遊說過程能在公開、透明之方式下進行，有利公共政策之制定(桂宏誠，2007)。然而，雖基於民主社會的人民意志形成與表達意見的自由權利，卻又不宜給予過於嚴謹的限制規範，故在立法規範上乃有其相當的困境，而這也是當時美國與加拿大定有相關遊說活動之法律規範的原因。但我國在各政黨競相以制定遊說法來表徵具有改革形象的情況下，莫不也在其競選政見宣示制定遊說法，以表彰建立「陽光政治」，故我國立法院於 2007 年 7 月 20 日三讀通過「遊說法」，由總統於 8 月 8 日公布，並於一年後正式施行，成為繼美國、加拿大、波蘭等國後，少數以專法規範遊說的國家(楊泰順、謝國璋，2010)。

遊說乃多元化的民主國家政治體制運作的正常現象，我國遊說法制定之目的，係在不損及憲法人民意見表達自由的情形下，為使合法的遊說在公開、透明的程序下進行，引導遊說行為發揮正面功能，並防止不當利益輸送，杜絕黑金政治與不法關說，並確保民主政治參與。

不過遊說法立法過程幾經波折，最早法務部於 1990 年 1 月 11 日即奉行政院指示研擬「遊說法」草案，嗣後該部並於 1990 年 2 月 8 日、2003 年 8 月 23 日、2005 年 7 月 14 日 3 度研擬草案，報經行政院核轉立法院審議，但卻遲遲未有進展。直到 2007 年 7 月 20 日經立法院三讀通過，同年 8 月 8 日由總統公布，1 年後(2008 年 8 月 8 日)正式施行。

遊說法所界定的「遊說」，係指遊說者意圖影響被遊說者或其所屬機關對於法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止，而以口頭或書面方式，直接向被遊說者或其指定之人表達意見之行為。

因此，在被遊說的對象上，必須是個人(依照該法第 2 條第 3 項所列之總統、副總統，各級民代、地方政府正副首長、與政務人員等)。在可遊說的範圍上，必須是法令、政策或議案，具體個案處分，並不包括在內。在遊說者與被遊說者或其指定之人之接觸方式上，必須直接以口頭或書面方式進行，若透過演講、發行刊物、召開公聽會、利用大眾媒體或集會遊行等公開方，並不在規範之列。因此，參加政府舉辦之公聽會、研討會、座談會等會議或有關活動所為之意見表達，不受遊說法約束。但以電話或視訊方式，向被遊說者所為直接且非公開之意見表達，則受規範。

有權遊說者則分為兩類：第一類為自行進行遊說者：包括自然人、法人、經許可設立或備案之人民團體、基於特定目的組成並設有代表人之團體。第二類為受委託進行遊說者，但為引導遊說朝向專業化發展，定有資格限制，必須經專門職業及技術人員高等考試及格領有證書目前執業中之自然人，或章程中載有遊說業務之營利法人，方得進行，且受委託遊說者，須向主管機關(內政部)備案後，始得接受委託進行遊說，並登錄上網，供各界查詢。

在遊說之消極限制方面，被遊說者離職後尚受旋轉門條款限制；委託被遊說者也不得隱匿相關資格而進行遊說；遊說者遊說的範圍更被明確設限，凡與政策、議案或法令之形成、制定、通過、變更或廢止無關者，不均得進行遊說，且其間關聯性需遊說者闡明；法人或團

體為遊說時，指派代表人數亦不得逾 10 人。此外，受委託擔任或受指派進行遊說者也均設有消極資格限制，凡犯內亂或外患罪、貪污治罪條例之罪、犯組織犯罪防制條例之罪、犯刑法詐欺、侵占或背信之罪，經判處有期徒刑以上之刑確定未受緩刑宣告者。均不得為遊說者。

該法也明訂不適用遊說之行為，包括：公務員依法執行職務之行為、外國政府或政府間國際組織派駐或派遣之人員所為職務上之行為，以及人民或團體依其他法規規定之程序及方式所為之申請、請願、陳情、陳述意見等表達意見之行為。

更進一步，該法也規定禁止遊說的行為，包括在內容上：外國政府、法人及團體之遊說，應委託本國遊說者為之；外國政府、法人、團體及自然人不得就國防、外交及大陸事務涉及「國家安全」或「國家機密」者進行遊說；大陸地區人民、法人、團體或其他機構及香港或澳門居民、法人、團體或其他機構不得自行或委託其他遊說者進行遊說。在方法上，則不得以不正當手段為之。

在利益衝突限制部分，民意代表不得為其本人或關係人經營或投資股份總額達百分之十以上之事業進行遊說。

在遊說進行的程序上，進行遊說前應申請登記；內容有變更時應變更登記；被遊說者離職或停職時，其所屬機關應通知遊說者；遊說終止時則應為終止登記，使遊說過程均公開進行。而機關應指定專責單位或人員受理登記。對於依法不得遊說而進行遊說者，被遊說者所屬機關應不受理其登記，並以書面通知遊說者；被遊說者應拒絕其遊說。而對於得遊說而未依法登記之遊說，被遊說者應予拒絕。不及拒絕者，被遊說者或其所屬機關應通知遊說者限期補行登記。若被遊說者所屬機關於遊說者登記遊說期間內，舉辦與遊說內容有關之公聽會時，應通知遊說者出席。

在實際成效方面，雖然我國制訂遊說法實行至今已四年多，其執行成效卻飽受各界質疑。根據內政部遊說法資訊專區所提供的遊說案件登記數來看(如表 1)，自 2008 年至 2012 年各機關遊說案件登記數僅 306 件，其中以立法院的 223 件為最多，而地方政府也僅臺北市、臺

中市與高雄市三個直轄市有遊說登記案共 14 件，除了顯示登記情況不踴躍外，遊說機關也多以立法院與中央機關為主，表示遊說者對於政府的信任程度仍不足。遊說法係屬「陽光法案」，乃基於立法保障國民基本權利的前提下，為追求社會的公義，但也不得隨意侵犯個人的基本權益，於是藉由被規範對象的登記或申報來達到公開與透明化，避免可能的流弊與偏差(李禮仲，2001)，然從遊說申請登記的情況來看，遊說法所欲達到的效用明顯不彰。究竟是制度本身設計不夠完備，抑或是執行過程中規範面與實存面之間存在落差極大的「黑數」。從本案舉辦的座談會與會者黃國忠律師表示：「遊說法喜歡人家登記，裡面的招牌太大，我的個案也只好去登記。但遊說法最大的問題在於親朋好友來遊說時他是不會管游說需要登記這程序，此時若敵對的另一家廠商遊說他且要求登記時，即變的非常為難，但是人民也有反制公務員的方法，反過來遊說以後七天去登記公務員沒有登記，變成公務員和老百姓之間感情不愉快，所以這是制度上的問題，應該加以考慮，因為他的倫理道德層次很高，但是做起來老百姓跟公務員交相賊的結果又何苦來哉」。另一與會者楊泰順教授則表示：「遊說法應該是專業的遊說，以遊說來作為主要的收入來源，像國外都是如此，例如波蘭在幾年前制訂的遊說法也是如此，像是在考試院裡面我還主張過這樣的制度應該像土地仲介司一樣，應該要給予考試項目，讓它之後我要怎麼樣合法正當的來做遊說工作，我認為如果我們能夠建立一個專業的遊說制度的話，不僅是對秩序有幫助，對遊說的透明化也會有幫助。所以遊說的專業人是應該要進行登記。

除上述外，另受訪者陳朝建教授也以例子說明為何登記效果不彰的原因：「若我是地方首長，我決定把你們的請託立刻登記，所以本機關的件數最多，那當本機關件數最多的時候，第一個會來查我的就是監察院，三不五時就叫我寫報告，為什麼本機關最多，是什麼原因造成。第二個就是檢調，因為人民會去檢舉，尤其是對手，會說你們是不是有利益輸送？第一個事證就是，幾年幾月關說，第二個事證是他的建照拿的比我早，申請的比我晚，所以若你是首長，監察院天天來盯你、糾正，你天天在申訴，檢調天天來查你，就不勝其擾。」又如

受訪者李禮仲教授認為：「遊說法違反人性，例如基層公務人員若按程序登記，反而擔心自己誠實登記會不利於未來升遷，會遭致被認為工作內容過度複雜。」

此外，社會爆發之重大貪瀆案件，也多不在遊說法規定之登記案件中，顯示實際可能貪腐的案件，遊說者與被遊說者仍多採檯面下方式進行，不可能主動登記讓案件曝光，更遑論接受公眾檢驗。也因此讓許多批評者認為遊說法毫無防弊功能，以喪失其立法原意。如受訪者蔡維仁總經理表示：「有個法律概念為圖利他人，當公務員如果登記了，我的決策我的報告產生跟遊說事項雷同時，我是否被認為接受遊說？即便我本來就打算這麼做，但現實認定上大家都會投予較多的關注，當公務員真呼應民間團體而改變政策時，同時也有可能受到外界懷疑的眼光，反而使合乎程序規定的登記行為成為他人所認為的圖利線索」；又與會人士楊泰順教授另提及：「我國可以去參考加拿大的立法，加拿大從兩個角度來規定：一個是薪水的領用到底花了多少時間在影響政策的工作上面，舉例來說花了四分之一的時間，那就必須登記為一個遊說者；另一種是根據和行政官員政府官員的接觸，談論事情的次數進行登記。對於遊說的管理機構如何去了解這些人在影響政策，根據加拿大的規定，它有獨立負責遊說登記的部門，有專人每天在負責看報紙，針對報導進行調查，如果調查出某人的確討論某個議題的次數非常多，而他又沒有登記，那就是違反遊說法規定而必須受到懲處，所以這是一個建立遊說秩序和意見表達秩序的一個做法。」

表 1 各機關遊說案件申請情形一覽表

機關名稱	申請
總統府	6
行政院	9
立法院	223
考試院	8
行政院所屬部會	44
各縣市政府與議會	14
其他	2
總計	306

第二節 各國遊說制度

各國因著不同國情與需求，民眾對於政府的施政作為其表達方式也就隨其不同，就如國內學者楊泰順、謝國璋(2010)提出三個國家的遊說法類型，一為偏向「管理」的美國，首部遊說法《聯邦遊說管理法》(The Federal Regulation of Lobbying Act, FRLA)即強調「管理」，因此對於遊說者的登記事項規範詳細，然美國實屬多元主義社會，利益團體運作活躍，故管理確有難度。但也因為多元至上，使得美國有許多自願監督團體與財團法人，得以分攤政府管理遊說的成本同時也能提升管理成效；二為以「透明化」為目的的加拿大，自立法時便強調《遊說者註冊法》(The Lobbyist Registration Act)係為了將人民與政府的接觸公開透明化，並避免傷害人民的言論自由與請願訴願權，如

Paul Pross(2006: 183)所言，該法使加國成為第一個採用網路註冊與檢索的國家，同時也是最為完善。然加國為避免人民因擔心身分曝光而影響行使請願訴願權的意願，故將應註冊的對象限縮為「受有酬勞且為他人從事與政府官員接觸者」，也因此被外界批評遊說法只是用來提供註冊資料，喪失積極功能；其三則為強調建構「遊說秩序」的波蘭，不同於多元主義的美加兩國，波蘭係屬統合主義國家，民間團體並無太多自發性追求利益的經驗，長久以來多倚賴政府與特定利益團體保持友好互動，來進行資源之權威配置，如今遊說卻需註冊，使得社會緊張的日益升高。

以德國來說，遊說成功的例子可以從德國對風力發電的補助略知一二，雖然德國的再生能源政策起步較晚，但是在不同團體的遊說下，政策會繼續持續下去(Michaelowa 2005)。Ronit & Schneider(1998)比較了的德國的遊說現狀與英語國家的不同，首先，德國是統合主義國家，因此在政策制定過程中就會徵詢社會上不同團體的意見，所以在德國來說，遊說一詞並不常見，政府與這些社會團體的互動本來就是日常政治中的常態；第二，與政府部門的接觸基本上都是透過組織，所以如何管理這些組織才是重點，這也是研究的國遊說制度需要注意之處。德國對遊說的管理散佈在不同國會機構的組織法，如聯邦議院和聯邦參議院，其立法過程明訂法律得知制定必須諮詢社會上的利益團體，而不能夠只是依賴政黨作為唯一的利益集結的制度；所以社會團體關心的是在法律明訂下的過程他們的影響力有多少，也就是他們在這個機會結構中是否佔據了可以影響政策的位置，但是由於聽證的舉行通常位於立法過程的晚期，由於議程都已經被事先設定了，社會團體的影響力就被削弱了。因此，這些利益團體會在法案進入國會審查前來影響政府政策，透過與內閣部會首長的接觸來表達他們的意見，這時的遊說就受到聯邦政府法規的約束，不過僅僅要求要進行登記。

分析日本的遊說模式最著名的例子是國內農業保護政策，日本在二次大戰經歷過盟軍佔領時期後，建立民主國家，1955年自民黨成立以後，自民黨一直維持執政地位，被喻為「萬年執政黨」，直到1993才短暫下台，由於農民占多數的鄉村地區長期以來都是自民黨鐵票區，

加上農民團體強而有力的中央組織全國農業協同組合中央會(Nokyo)，所以農民團體對農產品進口的關稅保護政策有很大的發言權(George 1981)。Yamazaki(2004)研究國內利益團體遊說政府制定某項關稅政策現象，一旦政府對某項貨物設定了關稅，對生產同樣貨物的國內工廠來說都適用，所以對他們來說這是公共財，他的研究指出要這些工廠的組織搭便車的問題不是太嚴重且他們團體不是太大時，基本上他們的遊說都會成功。這兩位學者對日本遊說的研究都強調代表某項利益的團體其結構為何，Naoi 和 Krauss(2009)也呼應了這個論點，利益團體的組織結構是集權或分權的型態影響了遊說策略，因為這與他們可以監視與執行與政策執行者的契約的能力有關，如果政府當局無法履行契約時，組織嚴密的團體才有紀律來和政府對抗；而利益團體的組織結構與國會的選舉制度是單一選區制、單記非讓渡投票制或比例代表制息息相關；由於日本在 1994 年從中選區的單記非讓渡投票制改成單一選區制和比例代表制的兩票混合制，Naoi 和 Krauss 使用 1980 到 2003 年的實證資料印證了他們的主張。日本雖然是單一制國家，不像美國和加拿大是聯邦制國家，在中央地方關係上，卻不是但由中央控制地方而已，在要求中央政府補助地方設立工業區的政策上，同一區域的地方政府會聯合向中央發聲，要求更多的補助或較好的政策條件(Bessho & Terai 2011)。在國內國外公司同時對國家國內政策的研究，Sadrieh 和 Annavarjula(2005)比較了美國和日本的情況，他們主要有三項發現：第一，當一家公司的規模越大、產品越多樣化和跨國的國際化程度越高時，這些公司越是積極遊說者；第二，當某項政策與公司的高低獲利關聯程度越高的時候，公司的遊說力道就越大；第三，國外公司對國家的國內政策的遊說通常造成反效果。

第三節 我國請託關說之規範

在請託與關說的規範方面，「公職人員利益衝突迴避法」除規範公職人員必須迴避利益衝突外，第 8 條更規定公職人員之關係人「不得向機關有關人員關說、請託或以其他不當方法，圖其本人或公職人

員之利益。」但公職人員或其關係人是否可以為他人之利益對機關有關人員進行關說、請託等，則無明確規定。

此外，行政程序法第 47 條也有「禁止片面接觸」規定：「公務員在行政程序中，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之接觸。

公務員與當事人或代表其利益之人為行政程序外之接觸時，應將所有往來之書面文件附卷，並對其他當事人公開。

前項接觸非以書面為之者，應作成書面紀錄，載明接觸對象、時間、地點及內容。」目的即擔心行政決定會違反「正當法律程序」之下的「公平聽證」。就如受訪者陳清秀教授也認為：「關說要點要登記，是為了保護承辦人，因為長官施壓的時候，他們要保護自己，透過這個規定說要強制登記，登記算是保護最基層的公務員，讓長官不敢做過分的施壓。

進一步，行政院為貫徹建立廉能政府，將請託關說制度化、透明化及登錄標準化，使各機關首長及相關同仁在處理業務時，有清楚分際，爰 2012 年施行「行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點」，其規範的對象包含各機關適用公務員服務法之人員及代表政府或公股出任法人之董事、監察人、經理人。

政府為落實請託關說登錄查察機制，全國各政風機構建置 6,911 個登錄窗口，專責受理登錄及進行線上建檔作業，凡是被請託、關說者，都必須在 3 天內向政風單位登錄關說者的基本資料、請託關說日期、地點、方式、具體請求內容及關係。此外，行政院更於去年實施「行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點」，規定「請託關說」定義為「不循法定程序，向公務員、政務官或代表政府或公股出任法人的董事、監察人、經理人，提出違法請求」。若從法務部廉政署官方網站上「請託關說登錄查察專區」的請託關說登錄事件統計資料來看，101 年 9 月 7 日到 102 年 12 月 31 日止，中央主管機關登記共 171 件，地方機關有 145 件，合計 316 件。關說登錄查察作業流程，參見下圖 2。

不過，民意代表依其職權行使職務，轉達民眾陳情、請願及建議等事項，屬選民服務。依作業要點第 4 點第 2 款規定，此種依法令規定程序及方式進行的陳情、請願等表達意見的行為，循行政程序法、請願法等規定辦理，不適用本作業要點。而公務員受理民意代表轉達選民服務事項，亦應依相關受理陳情、請願等法令規定處理，不適用本要點規定。惟公務員對於民意代表轉達選民服務事項，如有違反前述規範之虞者，亦應明確告知相關法令依據，讓民意代表充分瞭解；如仍執意要求，而有違法之虞者，公務員自應依本要點相關規定辦理。受訪者陳清秀教授認為：「關說要點要登記，是為了保護承辦人，因為長官施壓的時候，他們要保護自己，透過這個規定說要強制登記，登記算是保護最基層的公務員，讓長官不敢做過分的施壓。所以當初定這個公務人員請託關說要點是有點應基層公務員的要求。」。

以我國曾經發生的關說案件來看，如 2008 年男子林志維酒後駕車被三城派出所員警楊景森攔下帶回警局酒測，林當下致電礁溪分局警備隊巡佐潘為旭、宜蘭縣議員黃太平求助，後兩人致電楊景森關切此事，楊景森竟將林簽名的呼氣檢測單銷毀，未裁罰也未依公共危險罪的現行犯逮捕，逕讓到場的黃太平議員駕車將林帶走。事後遭檢舉，宜蘭地檢署判楊緩刑 4 年，事後楊景森遭免職。此外，從公務員懲戒委員會議決書(100 年度鑑字第 11895 號)指出，最高法院法官蕭仰歸之子蕭賢綸，於 2008 年 10 月初，涉及駕車肇事逃逸案件，經臺灣基隆地方法院檢察署(下稱基隆地檢署)97 年度偵字第 4730 號起訴，臺灣基隆地方法院(下稱基隆地院)98 年度交訴字第 20 號判處有期徒刑六月，並諭知易科罰金折算之標準，及緩刑二年，另諭知被告應於該判決確定之翌日起六個月內，依檢察官之命令，向公庫支付新臺幣三萬元。被告上訴，嗣經臺灣高等法院(下稱高院)98 年度交上訴字第 169 號撤銷原判決，改判蕭賢綸無罪。經查蕭仰歸法官先後於該案一、二審審理期間為其子蕭賢綸關說，高院審判長高明哲受蕭仰歸關說並為其關說，又公務員懲戒委員會議決議蕭仰歸休職，期間陸月，以及高明哲降貳級改敘。最後，民進黨立委高志鵬及助理姚昇志(已改名「姚糧鈿」)被控收賄關說案，一審判處高有期徒刑五年六月，但二審以國有

土地讓售並非立委職權為由改判無罪，台中高分院昨天更一審宣判，法官再度採用最高法院認定的「實質影響力說」，認定高以立委身分對國有財產局進行遊說，顯然具有實質影響力，判刑七年六月。

綜上案例可觀察出，請託關說行為的關鍵乃在於關說者是否具「實質影響力」，然影響力定義又取決於司法認定，因此不難體認到當公務員遇有請託關說時，確實登錄且依法審慎行事，才能避免相關法律責任。

第四節 各國請託關說之規範

在請託關說方面，以美國來看，無論是參眾兩院或行政部門，皆各自訂立規範其委員的行為規則，而行政部門更設置「政府倫理局」負責指導聯邦政府各機關部門各別執行的倫理方案(李志強，2008)。日本因為貪瀆案頻傳不停，使得國會加速通過相關的陽光法案，而其利益迴避部分都分別規範於中央與地方的法令規範中，且也於人事院中設國家公務員倫理審查會，建立維持職員職務倫理之體制。

此外，黃菁菁(2013)於報紙專欄中提及日本雖無特定的遊說法或約束關說行為的專門法案，但就以倫理規範來看，國會也於 1985 年立法通過《政治倫理綱領》，以作為國會議員的行為規範準則。國會議員若有明顯違反議員行為規範等法令時，可由「政治倫理審查會」3 分之 1 以上的委員提出申述，經由過半數出席委員表決進行審查。被質疑有不當行為的議員本人，也可提出審查要求，審查中若經 3 分之 2 以上出席委員的表決，被認為應負政治上的道義責任時，審查會將勸告該議員遵守行為規範，規勸其在一定期間內不要出席議會或辭職等。係國會議員的行為規範準則，綱領中記載，「政治倫理的確立乃議會政治的根本。我們必須有身為被國民託付國政權限的代表之自覺，本著政治家的良心和責任感從事政治活動，致力於不辜負國民的信賴。」條文內容僅五條：

- 1、必須致力貫徹高於國民信賴的倫理義務，杜絕導致對政治不信任的公私混淆，保持清廉，杜絕政治腐敗、提高政治倫理以不受國民責難。
- 2、必須對國民負責，盡全力從事政治活動，善盡完成任務的義務，要銘記，我們的所有言行，一直在國民的注視之下。
- 3、身為全民的代表，必須以實現全體利益為目標，應努力勿因實現特定利益而有損公共的利益。
- 4、若被質疑有違反政治倫理之舉時，應親自以真摯的態度致力闡明疑惑。
- 5、必須積極活動以達成議員的使命及任務，同時為了期待更光明未來生活的國民，應培養身為代表的高度見識。

然而，不難發現的是，《政治倫理綱領》的內容實無約束效力，過度抽象與空洞。

此外，這些國家多透過政治獻金法，來管理規範後端不當利益流動的行為，而不著重在遊說和關說等比較前端的行為。即便是美國有遊說法制，但也僅是透明化的要求。畢竟前端的遊說、關說與請託行為可能尚不涉及不法利益的流動，不僅規範不易，管制成本也高。而真正違法利益移轉行為多在後端，透過政治獻金法來規範利益的流動，可能更為務實可行。

儘管如此，我國政治獻金法在後端的所能呈現的效果仍屬有限，綜觀我國與鄰近亞洲國家中的日本來看，大體而言兩國的政治獻金法多依循收支公開、鼓勵自然人捐獻及擴大小額捐獻等立法原則。然而，細究兩國差異之處後，我國若想藉由政治獻金法達到管理規範後端不當利益流動的行為，仍有待努力。差異之處分別為：

(一)政治獻金收受之主體

日本「政治資金規正法」規定得收受政治獻金者，包括政黨、政治團體及公職候選人(包含已經或即將依公職選舉法規定登記參選之候選人，以及已經擔任參、眾議院和地方公共團體首長、議員等)；我

國「政治獻金法」規定得以收受政治獻金者，限於擬參選人、政黨、政治團體，但不包括民意代表(參照政治獻金法第 5 條)。

(二)政治獻金之查核機制

日本對於政治資金之查核，創設政治資金監察人制度，由登錄之政治資金監察人對政治獻金進行監督，並設置政治資金適正化委員會，作為指導及監督機關，以強化對政治資金之查核機制(參照政治資金規正法第 19 條之 18 至第 19 條之 37)；我國政治獻金法雖明文規範專戶設立、帳簿的設置、會計報告書的製作、會計簽證，以及定期申報等公開制度(參照政治獻金法第 10 條、第 20 條至第 23 條)。惟由監察院負責受理政治獻金申報及裁罰(參照政治獻金法第 4 條及第 33 條)。

(三)罰責相關問題

日本對於違反政治資金規正法之行為，均科以自由刑或罰金之刑事制裁，甚至有沒收所獲利益及追徵價額之規定(參照政治資金規正法第 28 條之 2)；而我國政治獻金法對於違法行為之處罰係以行政罰為主，刑事罰為輔，政治獻金法第 22 條至第 28 條罰責部分，僅第 25 條及第 26 條規定對擬參選人法收受政治獻金行為科以刑事罰，其餘皆採罰鍰之行政罰。

是以，從政治獻金接受的主體來看，我國禁止民意代表收受政治獻金，忽略民意代表須經營地方服務、舉辦政治活動等經費需求，有可能反而導致關說情形更加嚴重。此外，就政治獻金之查核機制而言，我國係以監察院為主責查核的行政機關，然以監察院目前的人力、資源是否足以查核所有的申報並發現問題，實不無疑問。最後，我國政治獻金法罰責多屬較輕的行政罰，復因查核機制的不足，對於防制違法政治獻金恐難有成效。綜上，我國在遊說、關說與請託行為可能尚不涉及不法利益的流動，經常發生規範不易且管制成本高的困境。雖可透過政治獻金法來規範利益的流動，但仍須克服前述幾項政治獻金法目前實施所面臨的困難之處，吾等認為可參考德國在《政黨法》中針對政治獻金的規範包含查核員或查核員助理針對政黨會計報告書之查核結果作出不實報告、於查核報告中隱匿重大訊息或出具內容不實

之證明書者，處三年以下有期徒刑或併科罰金，如犯罪者收受報酬或意圖使自己或他人從中得利或使他人蒙受損失，處五年以下有期徒刑或罰金，才能真正得以落實規範後端的不法利益行為。

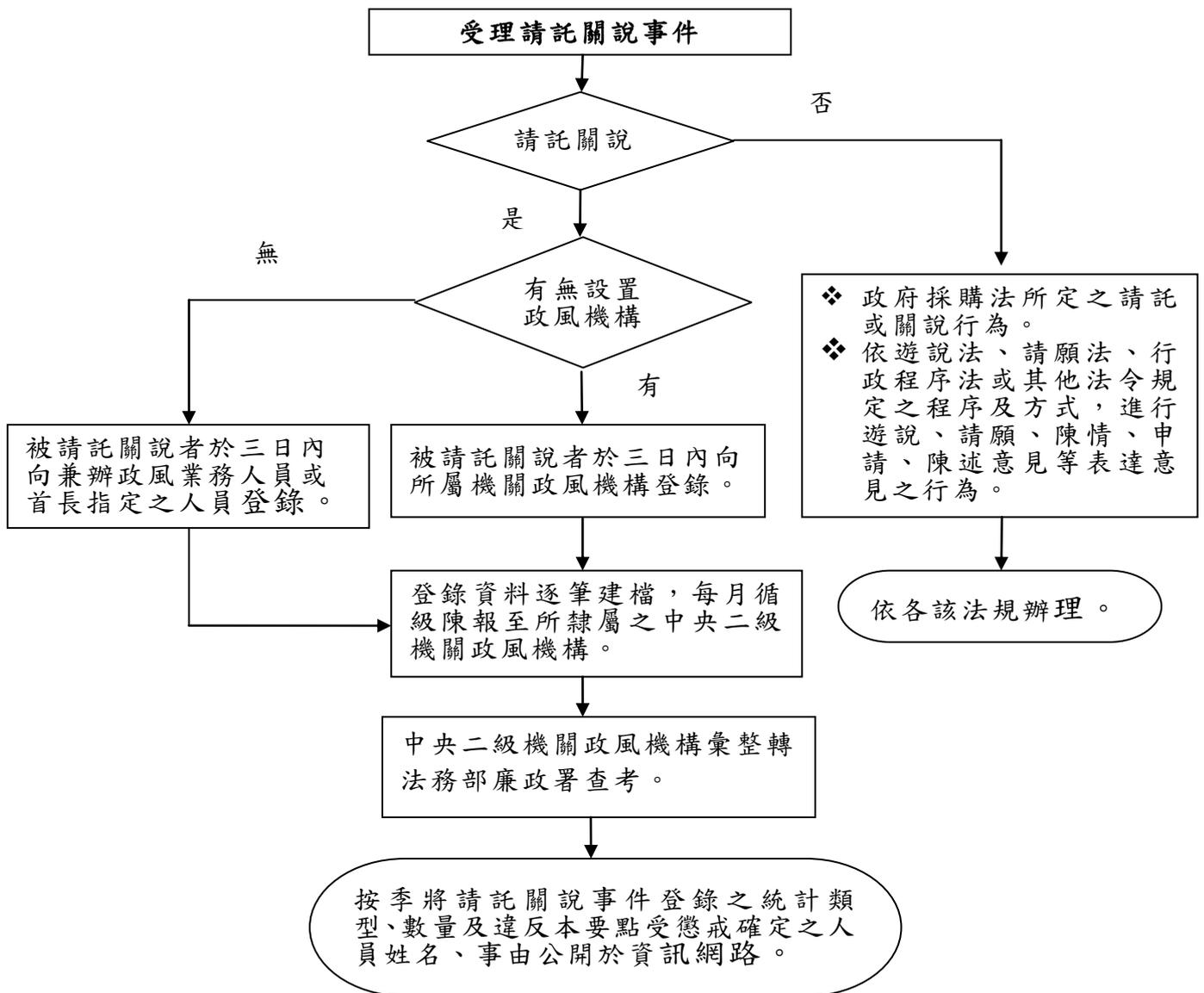


圖 2 請託關說登錄查察作業流程圖

第六章 民眾表達意見機制概念綜合比較

第一節 我國現行法制與各國之比較

綜上民眾對施政表達意見的幾項機制，可以發現民意可以抒發的管道採多軌法制，政府與人民的對話以各種不同的方式呈現，而各機制皆有不同的法制規範來源、適用對象、適用時機、進程序等(詳如表 2)。

表 2 請願、陳情、陳述意見、遊說與請託關說之比較表

名稱	類型	法源	定義	提出主體	實施對象	標的	程序
請願		請願法第 2 條	人民對國家政策、公共利益或其權益之維護，得向職權所屬之民意機關或主管行政機關請願。	人民	職權所屬之民意機關或主管行政機關	國家政策、公共利益或其權益之維護	應備具請願書
陳情	行政陳情	行政程序法第 168 條	人民對於行政興革建議、行政法令查詢、行政違失舉發或行政上權益維護，得向主管機關陳情。	人民	主管機關	行政興革建議、行政法令查詢、行政違失舉發或行政上權益維護	以書面或言詞為之，以言詞為之者，受理機關應作成紀錄
	立法陳情(即請願)	立法院職權行使法 64-67 條	人民對國家政策、公共利益或其權益之維護，得向職權所屬之民意機關請願。	人民	立法院	國家政策、公共利益或其權益之維護	應具備請願書
	監察陳情	監察法第 4 條、監察院	監察院及監察委員得收受人民書狀	人民	監察院或監察委員	未明定範圍。但檢察署與法院偵查及審判中之	陳情人之陳情書、檢舉書或口頭陳述之意見或

民眾對施政表達意見機制之研究

名稱	類型	法源	定義	提出主體	實施對象	標的	程序
		收受人民書狀及處理辦法第2條				案件，若有瀆職或重大違實嫌疑，仍可調查	詢問之紀錄。
陳述意見	普通陳述意見	行政程序法第39條、第102條，個別法有明定時	行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人陳述意見。行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第39條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。	行政機關	行政處分之相對人或利害關係人	於陳述意見通知書或公告中記載詢問之事項	行政程序法第54-66條規定。人民自行提出或由行政機關通知其提出，其陳述得以書面或言詞為之
聽證(正式陳述意見)	行政聽證	行政程序法第107條、155條	法規明文規定應舉行聽證者。 行政機關認為有舉行聽證之必要者。 行政機關訂定法規命令，得依職權舉行聽證。	行政機關	行政處分之相對人或利害關係人	行政處分、法規命令及行政規則、行政計畫，其他法律規定之標的。	行政程序法第54-66條規定。各機關自行訂定之行政規則。
	立法聽證	大法官釋字585號	立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權。	立法院院會同意	不限	行使立法職權必要之資訊	立法院尚未法制化
	監察院約詢	監察法第26-30條	監察院為行使監察職權，得由監察委員持監察證或派員持調查證，赴各機關、部隊、公私團體調查檔案冊籍及其他有關文件，各該機關、部隊或團體主管人員及其他關係人員不得拒絕；遇有詢問時，應	監察委員、監委派員、監察院委託其他機關調查	詢問各機關、部隊、公私團體主管人員及其他關係人		由監察委員持監察證或派員調查檔案冊籍及其他有關文件，詢問各該機關、部隊或團體主管

第六章 民眾表達意見機制概念綜合比較

名稱	類型	法源	定義	提出主體	實施對象	標的	程序
			就詢問地點負責為詳實之答復，作成筆錄，由受詢人署名簽押。				人員及其他關係人員不得拒絕
遊說		遊說法第 2 條第 1 項	遊說者意圖影響被遊說者或其所屬機關對於法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止，而以口頭或書面方式，直接向被遊說者或其指定之人表達意見之行為。	依遊說法第 2 條第 2 項所定遊說者	依遊說法第 2 條第 3 項所定被遊說者	法令、政策或議案	向被遊說人所屬機關申請登記，經許可始得遊說。
請託關說		公職人員利益衝突迴避法施行細則第 4 條	其內容涉及機關業務具體事項之決定或執行，且因該事項之決定或執行致有不當影響特定權利義務之虞者	公職人員財產申報法第 2 條第 1 項所定人員之關係人	公職人員任職機關有關人員	機關業務具體事項之決定或執行	無規定
		行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點	指不循法定程序，為本人或他人對特定規範對象提出請求，且該請求有違反法令、營業規章或契約之虞者。	請託關說人	各機關適用公務員服務法之人員及代表政府或公股出任法人之董事、監察人、經理人	請託關說事項有違反法令、營業規章或契約之虞者	被請託關說者於三日內向所屬機關政風機構登錄；未設置政風機構者，應向兼辦政風業務人員或首長指定之人員登錄。

資料來源：內政部(2008)，「遊說法宣導說明會」，第 9 頁，經研究團隊整理補充。

上述概念，比較美、德、日三國之制度，整理如下表：

表 3 美德日意見表達機制規範之比較表

國別 名稱	美國	德國	日本
請願	<p>憲法修正案第1條：「國會不得制定關於下列事項的法律：確立國教或禁止信教自由；剝奪言論自由或出版自由；或剝奪人民和平集會和向政府請願伸冤的權利」。</p>	<p>基本法(GG)第17條規定：「任何人有權個別或與他人聯合，以書面方式向主管機關或民意機關提出請求或申訴」。</p> <p>基本法第45條之3第1項：「聯邦眾議院任命請願委員會，負責處理依基本法第17條向聯邦眾議院提出之請求與申訴案。」</p>	<p>日本憲法第16條：「任何人對於損害的救濟、公務員的罷免、法律、命令或規章的制訂、廢止或修訂等其他事項，都有和平請願的權利。所有人不因進行請願而受到任何差別待遇」。</p> <p>請願法第5條：「對於符合本法規定之請願，機關應予受理，並誠實處理」。</p>
陳情	<p>未與請願明確區分</p>	<p>未與請願明確區分</p>	<p>行政相談委員法第1條：「本法係以促進解決國民關於行政之陳情，明定陳情相談之必要事項，以及提昇行政民主運作為目的」。</p> <p>總務省設置法第4條第21款：「總務省為達成前條任務，職司以下事務：.....21、對於各行政機關業務、各府省政策評價，以及地</p>

國別 名稱	美國	德國	日本
			方自治團體業務之陳情事件，為相關之斡旋。
陳述 意見	<p>聯邦行政程序法 (APA) 第 555 條第 2 項：「個人因行政機關下命而必須前往行政機關或會見其代表人時，有權由其律師陪同前往，或由該律師代表出席，或接受律師所提供之建議。如經該行政機關許可者，亦可由其他具有適當資格之個人陪同前往，或由其代表出席，或接受其提供建議。當事人有權親自參與，或由律師及其他具有適當資格之個人，代表出席或陪同出席行政機關所進行之程序。就公務得有序進行所容許之範圍內，利害關係人得前往行政機關或會見該管之公務人員，就行政程序中所發生之爭點、請求或有關爭議，進行陳述、提出調整或決定之方案，不問該行政程序為中間程序、簡易程序，抑或其他程序，只要與該行政機關之職權有所關聯。各行政機關就個人對其所提出</p>	<p>聯邦行政程序法 (VwVfG) 第 28 條：「作成干涉當事人之處分前，應給予當事人，就與決定有關之重要事實，表示意見之機會。依個案情形，無表示意見之必要者，得予免除。尤其於下列情形，得不予表示意見：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 因有遲誤之危險，或為公益所必要，須為立即之決定。 2. 舉行陳述意見將難遵守應作成決定之期限。 3. 由當事人在其申請或聲明中所為之事實說明，不致產生不利於當事人不同認定。 4. 行政機關應作成一般處分或大量之行政處分，或應以自動化設備作成行政處分。 5. 在行政強制執行中所採取之措施。 <p>有重大公益理由反對表示意見時，不</p>	<p>行政手續法第 10 條：「行政機關對於申請為處分，依法須考量申請者以外利害作為許可與否要件時，應以召開公聽會或其他適當方法，聽取申請者以外之人意見。</p> <p>行政手續法第 13 條第 1 項：「行政機關為不利益處分時，應依本章(第三章)規定以聽證或辯明，予以受處分名義人陳述意見程序。</p>

民眾對施政表達意見機制之研究

國別 名稱	美國	德國	日本
	<p>之事項，應充分考量當事人及其代理人之便利及需要，並於合理之期間內作成其決定。本項之規定，不得解釋為賦予或否定任何不具律師資格之個人有權出席於行政機關，或代表他人出席於行政機關，或參與機關之行政程序」。</p> <p>第 558 條 第 3 項 第 2 款：「對於個人依法申請之執照，各行政機關應正當考慮所有利害關係人或受其不利影響之個人之權利或利益，於合理之期間內，開始並完成本編第 556 條及第 557 條所規定之程序，或法律所規定之其他程序，並作成其行政決定。除因當事人之自願，或出於公共衛生、公共利益、公共安全之必要情形外，行政機關在作成關於執照之吊銷、吊扣、撤銷或廢止時，應於行政程序開始前，給予申請人表明自己完全符合法律規定之要求之機會」。</p>	<p>得舉行之。</p>	
聽證	美國聯邦行政程序法 (Administrative	聯邦行政程序法第 63 條第 1、2 項規	聽證程序的事項均由法律列舉，

國別 名稱	美國	德國	日本
	<p>Procedure Act, APA) 將行政程序分為「正式程序」(formal procedure)與「非正式程序」(informal procedure)。又因規則制訂與行政裁決等不同功能，區分為：正式規則制訂(formal rulemaking)、非正式規則制訂(informal rulemaking)、正式行政裁決(formal adjudication)、非正式行政裁決(informal adjudication)。</p> <p>正式聽證程序規範在 APA 第 556 條(主持人之選擇與職權)，557 條(聽證後之初步決定與記錄)，559 條(聽證之效力)</p>	<p>定：「法規有規定時，始得依本法進行正式聽證程序。正式聽證程序，適用本法第 64 條至第 71 條之規定，前述條文無相反規定時，適用本法其他規定。」</p>	<p>通常是侵害人民權益更為嚴重之態樣。</p>
遊說	<p>「遊說公開法」(Lobbying Disclosure Act)第 3 條：「『遊說活動』係指任何遊說的接觸或支援此類接觸的努力，包括活動的計劃與準備、有意義的研究與資料蒐集、為此活動而與他人聯絡等。</p> <p>「遊說接觸」係指為委託人之利益，而以任何口頭或書面方式，包括電子文件，與立法及行政部門就</p>	<p>無遊說專法。德國政黨法第 25 條(2)政黨不得收受下列對象之政治獻金：...7. 明顯為換取特定經濟、政治利益或報酬之政治獻金。</p> <p>第 31 條 c 非法政治獻金</p> <p>(1) 政黨違反本法第 25 條第 2 項規定而取得政治獻金，且未依第 25 條第 4 項規定將之繳交聯</p>	<p>無遊說專法。國會 1985 年《政治倫理綱領》，第 1 條：必須致力貫徹高於國民信賴的倫理義務，杜絕導致對政治不信任的公私混淆，保持清廉，杜絕政治腐敗、提高政治倫理以不受國民責難。第 3 條：身為全民的代表，必須以實現全體利益</p>

國別 名稱	美國	德國	日本
	<p>下列事項與其之接觸：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 聯邦法令(包括立法提案)之形式、修正或引用之方式。 2. 聯邦法規命令、行政規則或其他計畫、政策或美國政府定位等。 3. 聯邦計畫或政策(包括聯邦契約之執行、許可、借貸、讓與，認證之交涉、裁定或管理)之管理或執行。 4. 須經參議院同意始能任命之職位之提名。 5. 例外：遊說接觸不包括下列情形 <ol style="list-style-type: none"> (1) 政府官員之執行職務行為。 (2) 媒體組織為收集、傳播新聞與資訊於公眾者。 (3) 透過收音機、電視、有線電視、或其他大眾傳播媒體之演講、文章及出版品等。 (4) 為外國政府或政黨利益，並依外國代理人登記法公開者。 (5) 非意圖影響立法 	<p>邦眾議院者，處該筆非法政治獻金價額三倍之罰鍰；已經繳交之非法政治獻金得自罰款金額中扣除。政黨未依本法規定將政治獻金公布於會計報告書中(第 25 條第 3 項)者，處匿報之非法政治獻金價額二倍之罰鍰。議長應以行政公文明定政黨之罰鍰金額。第 31 條 a 第 2 至第 5 項準用前項規定。</p> <p>(2) 聯邦眾議院議長經聯邦眾議院主席團同意得將政黨同一會計年度所繳交之罰款於下一會計年度初轉贈與慈善、教會、宗教或學術機構。</p>	<p>為目標，應努力勿因實現特定利益而有損公共的利益。</p> <p>國會議員若有明顯違反議員行為規範等法令時，可由「政治倫理審查會」3 分之 1 以上的委員提出申述，經由過半數出席委員表決進行審查。被質疑有不當行為的議員本人，也可提出審查要求，審查中若經 3 分之 2 以上出席委員的表決，被認為應負政治上的道義責任時，審查會將勸告該議員遵守行為規範，規勸其在一定期間內不要出席議會或辭職等。</p>

國別 名稱	美國	德國	日本
	<p>或行政部門之會議通知、請求，或其他類似之行政請求。</p> <p>(6) 依聯邦諮詢會議法參與相關諮詢會之所為。</p> <p>(7) 在國會會議、委員會或特別委員會所提供見證或聽證。</p> <p>(8) 回應行政或立法部門之要求，以口頭或書面方式提供之特別資訊。</p> <p>(9) 因傳票、刑事調查或其他法定義務及國會或行政官員之要求，包括聯邦契約之執行、許可、借貸、核准，或執照之核發等。</p> <p>(10) 依聯邦規則，登記每日商業紀錄或其他類似公共刊物而直接對其提供資訊。</p> <p>(11) 以法律授權公開之資訊為基礎者始可報導。</p> <p>(12) 有關司法或民刑事之執行、詢問與調查；政府權責機關對機密案件，依法所須之處置、詢問、調查或歸檔。</p>		

民眾對施政表達意見機制之研究

國別 名稱	美國	德國	日本
	<p>(13)依美國法典第五章第 554 條 (Section 554 of Title 5, United States Code)或其他類似法律規定，所為之裁決。</p> <p>(14)經公開程序處理之書面意見或紀錄。</p> <p>(15)依據代理程序，對請求官員之行為作成之公開書面紀錄。</p> <p>(16)針對個人利益、任用或其他個人事務者，但不包括本法所稱之行政部門或立法部門(除國會議員及其個人幕僚)。</p> <p>(17)個人依 1989 年證人保護修正法 (Whistleblower Protection Act of 1989)、1978 年檢察總長法 (Inspector General Act of 1978)或其他法令規定揭露者。</p> <p>(18)教會及其附屬機構或其相關協會依聯邦所得稅法規定可免稅者。聯邦所得稅法規</p>		

第六章 民眾表達意見機制概念綜合比較

國別 名稱	美國	德國	日本
	<p>定對宗教組織之退稅相關規定者。</p> <p>(19) 介於依安全貿易法 (Securities Exchange Act) 規定之自律組織官員，經由證券交易委員會或期貨交易委員會之規範，及有關上開 2 委員會之管理。</p>		
請託 關說	<p>相關規範包括遊說、收禮、旅費、個人財產公開、政治獻金等等，散見於 1995 年遊說公開法 (Lobbying Disclosure Act, LDA)、政府倫理法 (United States Office of Government Ethics) : 5 C.F.R. 2635.203-205、國會議員倫理行為規範、外國代理人登記法案 (Foreign Agents Registration Act, FARA) 等。</p>	<p>無明確規範。參見前述政黨法有關政治獻金之規範。</p>	<p>刑法第 197 條之 4 (斡旋受賄罪)：「公務員接受請託，以斡旋他公務員為職務上不正行為，或不為一定行為作為報酬，而要求、期約或收受賄賂者，處五年預下有期徒刑」。</p> <p>公職人員斡旋利得處罰法第 1 條第 1 項：「眾議院、參議院地方公共團體議會之議員接受請託，就行政機關有關國家或地方公共團體與他人締結買賣、借等契約之處，行使基於其職權之影響力，以斡旋公務</p>

國別 名稱	美國	德國	日本
			員為職務上行為，或不為職務上行為作為報酬，而收取財產上之利益者，處三年預下有期徒刑」。

第二節 民眾表達意見機制法制面概念之釐清

學者陳朝建曾試圖釐清請願、陳情、陳述、遊說概念之不同，其認為：

1、憲法、請願法所稱之請願係指人民對於政策施政、法令規章、公共利益甚或個人權益之維護，均可向職權所屬之各級立法機關或是主管行政機關表達願望、陳述意見之謂；惟人民請願事項，不得牴觸憲法或干預審判人，從而人民自不得向各級司法機關(法院)為之請願。

2、人民向各級立法機關(如立法院)所為之請願，法律用語就稱為請願，立法院職權行使法第十一章即為「請願文書之審查」。與陳訴相同的是，人民向各級立法機關(如立法院)所為之請願，須以文書(書狀)方式為之。

3、監察院性質歷經數次修憲而調整，由原先之民意機關，變革為準司法機關，後又定位為國家最高監察機關。監察院依監察法、監察院收受人民書狀辦法之規定，得成為人民請願之對象，而人民對監察院所為之請願在法律用語上則統稱為陳情或陳訴，且須以書狀(文書)方式為之，監察院始得錄案受理。又實務上，通常為與行政程序法所稱之陳請加以區辨，人民向監察院所為之請願，則儘量以陳訴稱之。

4、人民向主管行政機關依請願法以書面方式就政策施政、法令

規章、公共利益甚或個人權益之維護表達願望、陳述意見者，稱請願；惟人民如改行政程序法，以書面或言詞等方式人民，對行政興革之建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護，向主管行政機關表達願望、陳述意見者，稱陳情。

5、如果人民係向各級立法機關之各民意代表，就法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止，而以口頭或書面方式，直接向其表達意見之行為，則又可稱之為遊說。

6、人民之請願或陳情，如係針對法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止事項，而向主管行政機關的民選首長及其副手或是政務官提出表達願望、陳述意見者，則屬於遊說，適用強制登記制度。(陳朝建，2008)

上述說明或有助於我們理解此等概念，然實務上恐仍難免混淆。原因在於：

1、各級民意機關雖然在法律與內規上均僅有「請願」之用語，如立法院設有請願接待室，職權行使法使用請願一詞，又如台北市議會也訂有「臺北市議會人民請願案處理辦法」，但在實務上，各級民意代表多將民眾之請願以陳情稱之。

2、民眾向監察院表達意見可以被納入請願法之範疇加以規範，學者雖建議以「陳訴」稱之，但「監察院收受人民書狀及處理辦法」第二條卻清楚定義人民書狀為：「一、監察院（以下簡稱本院）及監察委員收受之人民陳情或檢舉文件。二、值日委員或巡迴監察委員接見陳情人之陳情書、檢舉書或口頭陳述之意見或詢問之紀錄。」監察院亦設有陳情受理中心。故實際上監察院對於人民之意見表達，實以「陳情」一詞描述，僅「監察院收受人民書狀及處理辦法」(第5、6、9、10、11、13條)有使用「陳訴」一詞。

3、各級行政機關雖然可依請願法接受人民請願，目前實務上多以陳情案程序處理之。

此種實務運作上之狀況，導致民眾意見表達究竟屬於請願，抑或

是陳情，常無區別。

為有理解陳情、請願、遊說、請託關說等概念之差異，本研究嘗試引用政治學系統論之概念，希望能有助釐清其間之關聯與不同之處，參見下圖 3。

一、請願與陳情

依照我國憲法第十六條：「人民有請願、訴願及訴訟之權。」人民如何請願，則另訂有請願法規範之。廣義來說，人民主動向政府表達意見與期待，不論是向何機關為之，都可視為「請願」，唯獨不能向司法機關進行請願。所以請願依不同對象，又可以分為向行政機關之請願、向立法機關之請願以及向監察院之請願。

值得說明的是，監察院過去根據大法官第 76 號解釋，與立法院同屬於民主國家國會之一部分，自然為請願法所規範之對象。但是監察院歷經數次修憲，已定性為國家最高監察機關，而非國會之一部份，但仍未脫請願法涵蓋之範圍。只不過監察院在實際運作上，主要係依據監察法第四條規定(監察院及監察委員得收受人民書狀，其辦法由監察院定之)、監察法施行細則，以及監察院收受人民書狀及處理辦法等相關規定，設立陳情收理中心，或由監察委員個人，來收受並處理人民之陳情與檢舉事項。因此，依請願法向監察院所為之請願，在監察院被稱之為「陳情」或「檢舉」，不過與行政程序法所稱之「陳情」有別。

民眾對對行政機關之期望與要求，一方面可依據請願法為之，另一方面亦可依行政程序法 168 條之「陳情」方式進行。請願法係依據憲法規定而來，請願之對象與標的均更為廣泛，涵蓋行政與立法機關之職權，甚至更高的國家層次議題。舉凡「人民對國家政策、公共利益或其權益之維護事項」，均可為請願之標的。但行政程序法上之行政陳情範圍卻較限縮在行政機關的職權以及其對人民可能的影響與侵害上。因此範圍就限制在「人民對於行政興革之建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護」。此兩者範圍有若干交集，卻未必完全相等。此外，請願僅能以書面(請願書)為之，但行政上之陳情除

書面方式外，亦可以言詞方式為之。而以言詞方式陳請者，受理機關應作成紀錄，並向陳情人朗讀或使閱覽後命其簽名或蓋章。陳情人對紀錄有異議者，也應更正。

由上觀之，對行政機關之陳情與對監察院之陳情雖同為「陳情」，內涵卻不相同。首先，兩者受理機關不同：前者為主管行政機關，後者為監察院或監察委員(包括值日委員或巡迴監察委員)。其次，受理陳情方式之差異：前者可以向主管行政機關以書面或言詞方式為之，後者則以向監察院或向監察委員提出之人民書狀為主，但此書狀除包括民眾之陳情書與檢舉書外，尚包括監察委員接受陳情人口頭陳述之意見或詢問之紀錄。(監察院收受人民書狀及處理辦法第 2 條)換言之，民眾仍可以言詞方式向監察委員陳情，但接見之委員必須做成紀錄。因此，不論是向行政機關或監察院陳情，均可以書面或言詞方式為之；而兩者差異在於民眾對行政機關只能向機關進行陳情，對監察院則可以向機關或向監察委員個人進行陳情。

最後，民眾陳情標的不同：前者包括行政興革之建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護，後者依「監察院收受人民書狀及處理辦法」第 2 條，雖包括陳情、檢舉、陳述意見與查詢等，但範圍為何，相關法令實無明言，但應不超過請願法所界定之範圍。不過，特別的是，依照請願法第 4 條規定：「人民對於依法應提起訴訟或訴願之事項，不得請願」，但是根據「監察院收受人民書狀及處理辦法」第五條：「人民陳訴案件，如曾提起行政救濟或民、刑訴訟有案者，應詳述經過，並檢附有關書狀及訴訟文書之影印本。」「監察法施行細則」第 27 條亦規定：「調查案件被調查人之同一行為在刑事偵查或審判中者，不停止調查。但其行政責任應以犯罪成立與否為斷而認為有必要者得停止調查。偵查或審判中案件承辦人員，與該承辦案件有關事項，在承辦期間，應盡量避免實施調查。但如認為承辦人員有貪污瀆職或侵犯人權情節重大，需要即加調查者，仍得斟酌情形，實施調查。」由此觀之，對於訴訟中或定讞之案件，仍得接受民眾陳情與檢舉。

綜上所述，就請願與陳情涵蓋的範圍而論，我們認為：

1、請願範圍較陳情為大，民眾向行政機關、民意機關與監察院表達希望、訴求，都可涵蓋在請願之範圍。

2、陳情與請願涵蓋的範圍有交集重疊之處，而絕大部分的陳情都可以被吸納在請願之中，但兩者卻又無法劃上等號。因為目前行政機關與監察院各依不同法源，都另定接受民眾陳情之規範，我們可以將此區別為行政陳情，與監察陳情。行政陳情之標的除請願法上所界定之範圍外，還包括許多專屬行政事項上的部分。監察陳情則在請願法的標的之外，還可接受民眾對司法案件的陳情與檢舉。

3、由於民意機關並未對接受民眾陳情另為規範，目前向民意機關所為之陳情就等同於請願。

二、陳述意見

有別於請願與陳情之主動性，民眾陳述意見多為被動應邀表達。但陳述意見也可以依照邀請機關之不同，而區分為主管行政機關、民意機關與監察院等三類。陳述意見亦可依照程序嚴謹程度與拘束力之不同，區別為普通的陳述意見(或非正式陳述意見)，與正式的陳述意見，亦即聽證。前者程序較簡單，且偏重當事人單方面意見之表達，主管機關對陳述內容無須答覆，且作成之決定不受陳述意見拘束。後者程序嚴謹比照司法訴訟攻防方式，由利害當事各方依爭點進行言詞辯論。主管機關最終決策時必須參考聽證內容，對於聽證內容不採納之部分，亦必須有明確之說明。

(一)行政機關之陳述意見

行政機關之陳述意見主要依循行政程序法之相關規定，受「行政程序法」第 102 條至 106 條之規範。聽證程序方面，則根據行政程序法第 54 到 66 條之規定。不過聽證程序採用與否又可區分為強制性聽證，與非強制性聽證。前者主要為行政程序法中之強制聽證規定，以及其他法律明定之要求；對此，行政機關不得以普通陳述意見或公聽會程序取代。至於非強制聽證，則由法律授權行政機關自行決定。行政機關可自行訂定行政命令明確裁量標準或依個案情況決定之。

(二)民意機關之陳述意見

民意機關之陳述意見，可分為中央民意機關(立法院)，與地方民意機關。立法院依憲法 67 條第 2 項規定：「各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。」立法院職權行使法則基此制定第九章「委員會公聽會之舉行」(第 54 至 59 條)。而立法院是否得舉行聽證，目前則存在爭論。以美國國會運作經驗為例，立法聽證之召開，強制傳喚相關當事人提供證言，是國會調查權行使之主要形式。換言之，立法院舉辦聽證會，必須以確認立法院具有調查權為前提。但過去大法官釋字第 325 號解釋僅認為立法院(「院會」及「委員會」皆可)得行使文件調閱權，但是自 585 號卻肯認了立法院具有國會調查權，引發了立法院調查權與監察院調查權可能之衝突與緊張關係。且目前立法院職權行使法對於調查權與聽證會程序，尚未法制化，因此在實際運作上，立法院之目前並無聽證程序採行。

地方民意機關而言，以台北市議會為例，依據「臺北市議會各委員會設置辦法」第 13 條規定：「各委員會開會時，得請提案人、請願人或市政府派員列席說明」，此即為普通之陳述意見。與立法院不同的是，台北市議會的聽證制度是明確的，根據同辦法第 12 條：「各委員會為審查重要議案得召開聽證會，聽取有利害關係之當事人或富有專門學術經驗者之意見，其辦法另定之」，台北市議會亦定有：「臺北市議會聽證辦法」，用以規範聽證舉行之相關程序與效果。

(三)監察機關之陳述意見

最後有關於監察院之陳述意見，依照監察法及監察法施行細則相關規定所行使之約詢，被調查者所提供證言，目的在於做為行使監察權(彈劾、糾舉、糾正)之重要事實依據，雖未必有當場兩造言詞之辯論，但性質上應比較接近審訊型聽證，而非僅為普通之陳述意見。

三、遊說、請託與關說

在釐清請願與陳情之關聯後，進一步我們將探討遊說、請託與關說與其間之關連性。

(一)防弊之立法目的

遊說、請託與關說，其相同之處有二：其一，此均為民眾主動表達意見的不同形式。其二，此等意見表達途徑之所以受到立法特別規範，目的不在於擴大民眾表達意見之自由，反而是對民眾若干表達意見的途徑加以限制與規範，目的在於防弊。遊說法第 1 條即明白指出其立法目的在於：「為使遊說遵循公開、透明之程序，防止不當利益輸送，確保民主政治之參與」，即為明證。

遊說和請託關說最大的不同之處在於，只要符合遊說法之規範，遊說行為是合法的。不過，根據「公職人員利益衝突迴避法」第 7、8 條，「公務員服務法」第 5 條，以及「政府採購法」第 16 條等規定，請託與關說卻是違法的。

綜上所述，我們將此等途徑，視為民眾請願與陳情的特殊規定。亦即當人民請願或陳情，出現特殊的行為、方法或情況時，就必須受到遊說法、請託關說相關制度的規範，以避免民眾不當的表達意見模式，排擠其他民眾意見，影響政府各機關正常的決策過程，或產生其他流弊。

(二)遊說

至於如何判斷請願或陳情的哪些特殊情況可能會受到遊說或請託關說法制之規範？最明顯的判別標準在於：民眾請願或陳情，是不是向個人為之？

一般合法的請願與陳情，都必須向機關提出，而非向個人為之。當然民眾向行政機關公務人員或監察院之監察委員個人提出陳情書，或以口頭言詞陳情時，都是「對人」提出，但此時這些公職人員只是代表機關來接受民眾的陳情，後續程序還是會走回機關處理的途徑。但若民眾向公職人員個人提出，而此等公職人員收到陳情後，也不循機關處理之正常途徑，就可能受到遊說法或請託關說法制的規範。

當民眾將請願或陳情向政府各機關中之個人提出時，究竟何時會受到遊說法規範，何時又可能受到請託關說法制規範？判別的最主要

標準，首要在於向「何人」提出？依遊說法第 2 條第 3 項規定，被遊說者包括：一、總統、副總統。二、各級民意代表。三、直轄市政府、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所正、副首長。四、政務人員退職撫卹條例第二條第一項所定之人員。只要民眾請願或陳情的對象，是上述四大類，就可能必須優先受到遊說法之規範。

其次，如果陳情或遊說的標的，又涉及「意圖影響被遊說者或其所屬機關對於法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止」，更是遊說法所規範的範圍。

最後，遊說法對於遊說者之資格設有一定之限制，除一般自然人、法人外，還包括經許可設立或備案之人民團體或基於特定目的組成並設有代表人之團體。因此只要是透過專業以營利為目的受雇遊說者就上述範圍進行陳情或請願，就必須納入遊說法規範。

只要符合遊說法合法遊說的範圍，必須強制登記，資訊公開，供各界檢視。對於不依照遊說法規定進行遊說者，被遊說者除可拒絕遊說外，也有處罰之規定。

(三)請託關說

至於請託關說規範之適用，其與遊說有一定之類似性，進行請託關說或被請託關說之人，應比遊說更為寬廣。只要是一般民眾，公職人員個人，甚至其關係人，都可以進行請託或關說。至於公職人員、政府或公股代表，都也可能受人請託或關說。不過嚴格依字義來說，一般民眾只能進行請託，蓋關說之意涵，有上對下，長官對部署，或行關說者對被關說之人有一定之影響力，致使被關說人易陷入難為或不得不從之處境。請託則未必有此上對下，或施壓者對被施壓者之權力關係，請託者是基於一種人情、利益給予或交換等手段，希望受請託人做出對其有利之行為。是故請託與關說兩者仍應有別。

請託關說最大的問題在於缺乏明確的法律定義，故雖前述若干法律明文禁止關說請託，但實務上仍須依個案認定。目前僅行政機關另外訂有「行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點」，規定「請託關說」定義為：不循法定程序，為本人或他人向公務員、政務官或

代表政府或公股出任法人的董事、監察人、經理人，提出請求，且該請求有違反法令、營業規章或契約之虞者。

雖然基於法律優越原則使該作業要點第 4 條雖將政府採購法所定之請託或關說行為，以及依遊說法、請願法、行政程序法或其他法令規定之程序及方式，進行遊說、請願、陳情、申請、陳述意見等表達意見之行為排除於本作業要點適用範圍之外，導致上述這些法令對於請託關說實無具體規定，此情形容易為外界批評此等對相關表達意見之機制不具完整一致性。

另有關民意機關部分，以立法院為例，僅立法委員行為法第 15 到 17 條有遊說之相關規定，明訂「立法委員受託對政府遊說或接受人民遊說，不得涉及財產上利益之期約或授受」，「立法委員不得受託對進行之司法案件進行遊說」不過，在遊說法制定後，就必須優先適用遊說法規定(同法第 15 條第 1 項)。此處所謂之「遊說」，並未與請託關說有太大不同。不過同法中(第 19-24 條)另有立法委員利益迴避之規定，例如第 21 條：「立法委員行使職權時，不得為私人承諾，或給予特定個人或團體任何差別對待」，或可做為避免請託關說之相關規範。不過若立法委員接受民眾陳情而向行政機關進行請託關說，仍會受到「行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點」之規範。

至於監察院則亦無請託關說之明確規範，但監察法施行細則第 3 條亦有利益迴避之規範：「監察委員批辦人民書狀、調查案件或審查糾舉、彈劾案件，有左列情形之一者，應自行迴避：

一、書狀或案件之當事人為其本人或其配偶、前配偶、訂有婚約者或與其有五親等內血親、三親等內姻親或曾有此親屬關係者。

二、現或曾為書狀或案件當事人之法定代理人者。

三、曾參與書狀或案件有關之民、刑事及行政訴訟裁判或曾為當事人之訴訟代理人或辯護人者。

四、依其他情形足認由其執行批辦、調查或審查職務顯有偏頗之虞者。

前項迴避，應以書面敘明理由陳報院長決定之；其有前項情形未自請迴避者，得由院長為迴避之決定。」此應可視為避免請託關說之規範。

民眾對施政表達意見機制之研究

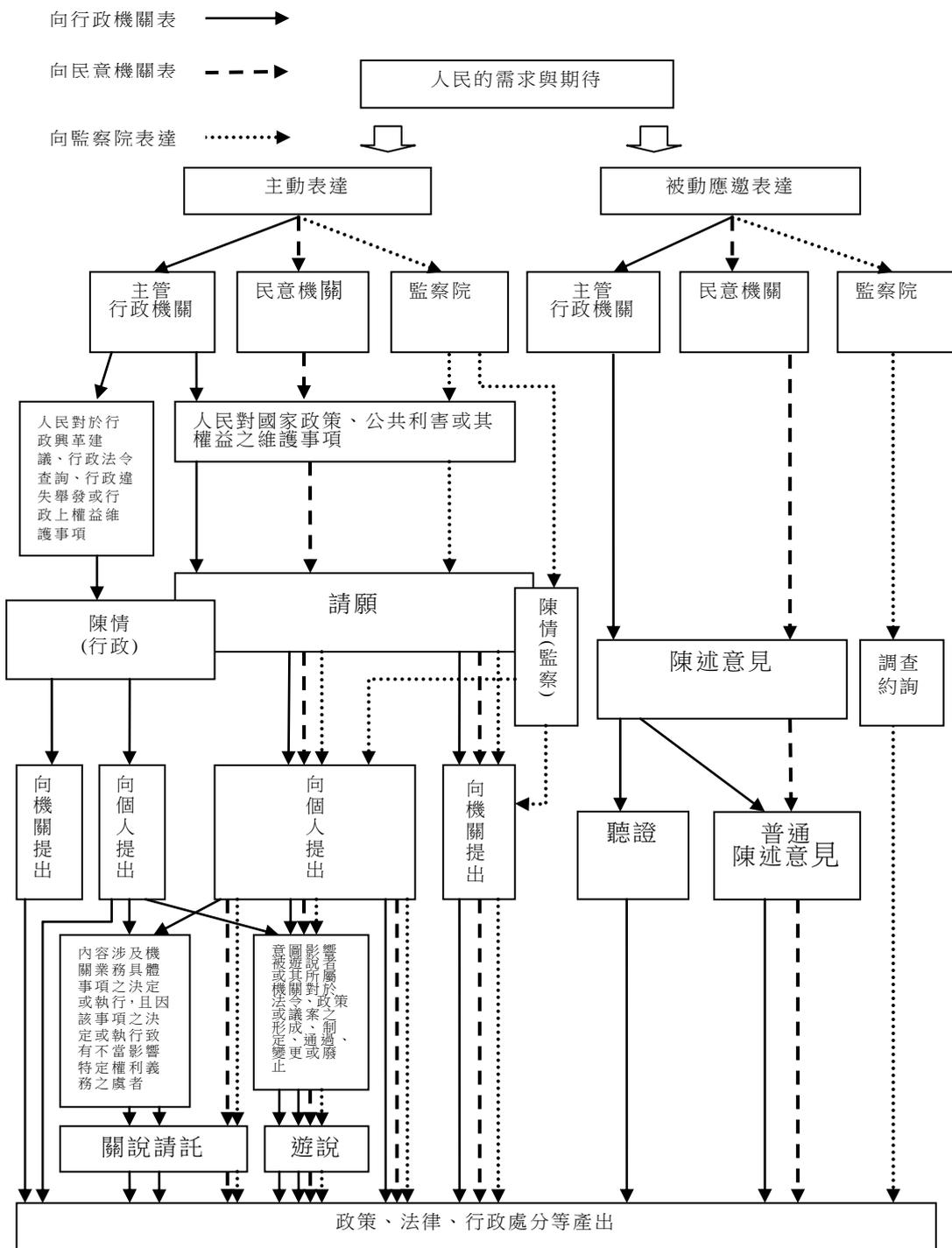


圖 3 民眾表達意見機制法制面概念釐清圖

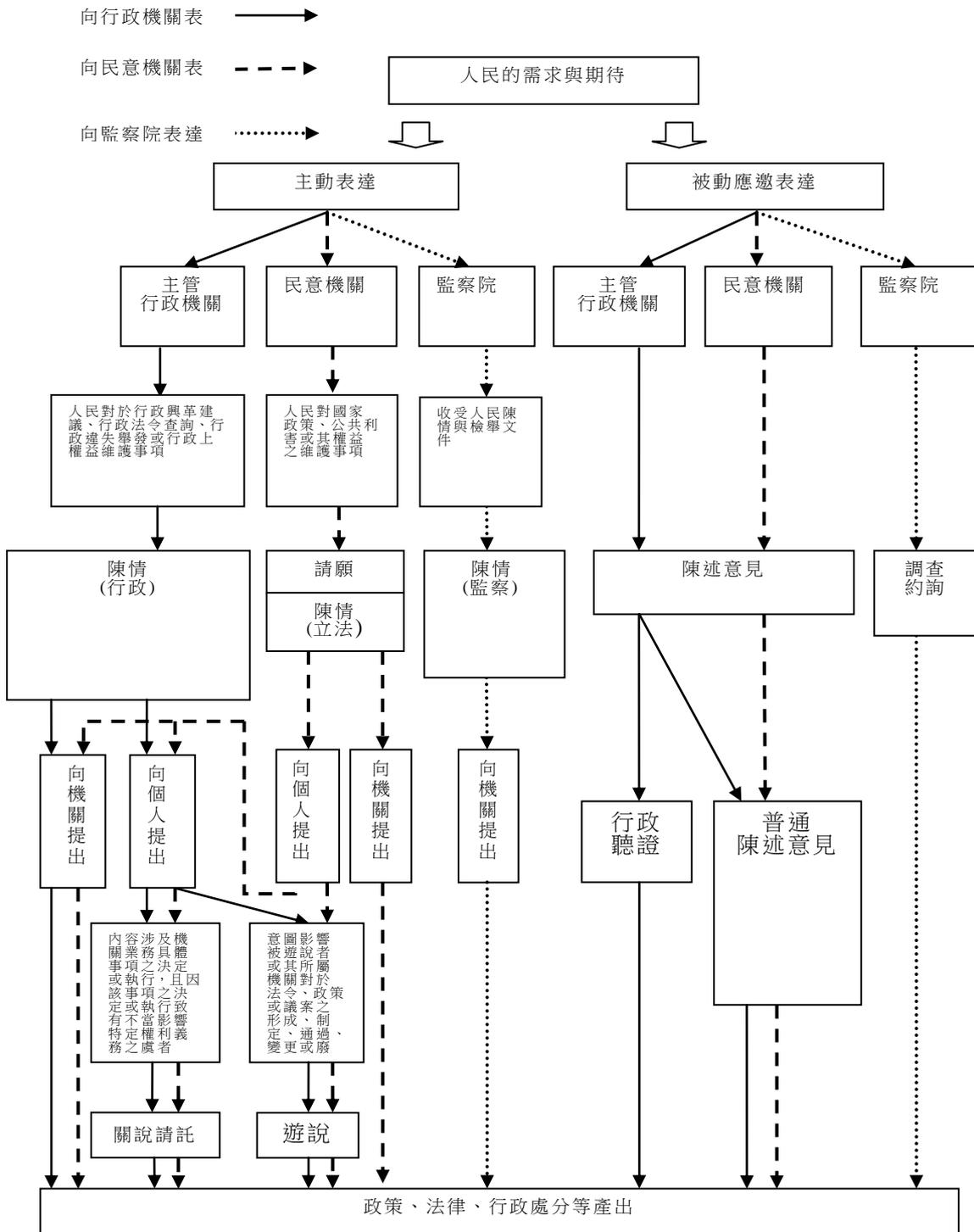


圖 4 民眾表達意見機制實務面概念釐清圖

第三節 民眾表達意見機制法制與實務面之落差

上述有關請願、陳情、陳述意見、遊說、請託關說之討論，主要係根據相關法令進行分析，然本研究透過深度訪談與焦點團體座談，蒐集學者專家、行政機關代表與民間團體與遊說業者提供之意見與經驗，可以發現實務運作與法制面存在不小落差。

首先，請願目前已少使用。除民眾向立法院陳情或表達期待仍依法被稱之為請願外，主管行政機關主要依循行政程序法，而以陳情來處理絕大多數的民眾意見表達與各種期待。監察院則是依據監察法接受民眾陳情與檢舉。在受理案件數量上，行政陳情最為龐大，監察院受理數量也不少，使用請願者幾希矣。

其次，上述這些陳情與請願，主要仍向機關為之。由於監察院職司糾舉、彈劾違法失職公務員，糾正行政機關，綜理審計，職權與行政及立法不同；且監委個人接受民眾陳情、檢舉乃依法為之，最後仍回歸機關處理。故實務上幾無向監察委員個人遊說或請託關說者。此外，監察院亦無請託關說之明確規範。

其三，若向行政機關個人陳情時，即可能受到遊說法與「行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點」之規範。

其四，向立委個人陳情，第一種情況可能直接受到遊說法規範；另一種經常出現的狀況是由立委將民眾陳情轉而交由相關主管行政機關或個人進行處理，此後者當然又受到「行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點」之規範。

第五，在陳述意見方面，僅行政機關在實務上有普通陳述意見與正式之聽證程序，但後者除少數法律強制性聽證之要求外，僅少數機關採此程序(如國家通訊傳播委員會、經濟部貿易調查委員會、公平交易委員會等)，且數量甚為有限。

第六，向民意機關陳述意見，中央的立法院目前並無制定調查與聽證程序之規範；地方民意機關雖或有建立聽證制度規範(如台北市議會)，但也絕少使用。所以實務上陳述意見都只是召開公聽會之普通陳

述意見，而無所謂正式程序的立法聽證。

第七，監察院為行使糾彈與審計之權有一定之調查權力，其行使分為院派委員調查(派查)，委員自動調查與委託其他機官調查等。監察委員詢問一般民眾或被調查之公職人員，性質較接近立法性聽證(即透過聽證程序要求證人提供證言，以獲取必要資訊，而有助於立法職權之行使)，但卻不用召開聽證會，亦與行政聽證程序中必須進行兩造辯論攻防不同。所以一般民眾受監委詢問而陳述之意見，應為作證。

民眾表達意見機制實務面概念圖如圖 4，可清出看出與圖 3 之差異。

民眾對施政表達意見機制之研究

第七章 結論與建議

第一節 制度的溢流

跳脫研究範圍限定的領域，我們可以發現我國民眾對施政表達意見機制相當多樣，可大致分為制度性的管道與非制度性的管道。制度性管道，如集會遊行、請願、陳情、聽證、遊說等；非制度性管道則可能包括：向媒體爆料；或是向總統和立法委員攔路申冤；或是民調公司的問卷調查和電話訪問，其結果對民眾觀感極具影響力；或是實務上出現過的黑函投寄、炸彈恐嚇、灑冥紙等等；網路 PTT 或是 FB 上的粉絲團；或是向民意代表陳情，但此非請願法的請願或陳情，而是民意代表幫民眾表示意見，讓民眾意見透過民意代表的嘴巴表達出來；以及近年來興起的新型態社會運動，主要結合網路社群、台灣當地甚至跨國的民間非政府組織（NGO）、各種社團與協會、專家學者、憤青，甚至背後有政黨或政治力量的引導或支助等，具有高度論述能力、多樣的表達方式、反應迅速、雖無組織但卻具有高度動員能力，對政府形成強大的壓力，而非政府傳統回應模式所能有效處理者。

以目前台灣的現況來看，民眾透過制度化的管道通常耗費成本較高，但除了大型集會遊行外，其餘對施政之實質影響較不顯著。反而非制度化管道，不僅成本低而且效果非常好，因此造成民眾多優先尋求非制度管道來表達意見，而不願採取制度化的途徑，產生了制度的溢流現象。目前僅有請託關說相關法制在近年來有逐漸從非制度管道納入制度化的管制規範的努力，其他非制度性管道仍缺乏有效的規範。

從成本效益的觀點出發，如何透過法律制度修改與政府行政作為的調整，降低制度性管道的成本，並提昇成效；同時增加非制度管道的成本，使民眾容易且願意選擇正式管道途徑表達意見，避免制度溢流可能產生的不穩定性與不確定性，進而減少社會動盪的成本，應作

為檢討整體民眾表達意見機制的大方向。

由於本研究主要的範圍多限定在制度性的管道，受限於研究時間與資源，對於如何增加非制度化管道使用成本，以及如何將此等管道導引納入較為制度性的規範中，難以著墨，此部分實可作為日後相關後續研究的重要方向。

第二節 民眾表達意見機制之問題

本研究分析我國民眾對施政表達意見之各項機制，總體而論，陳情制度已臻高度發展，應思考如何限制濫用者；請願機制則幾無功能，長期而觀可思考與陳情機制加以整併；意見陳述機制方面，不論一般陳述意見或是正式程序之聽證機制，法制均已建立，惟欠缺落實，聽證尤然；遊說機制成效仍恐未如預期，除加強稽核宣導外，長期可修法補強與完善相關配套法制；至於請託關說方面，成效亦與民眾期待存在落差，其中行政機關相關規範近期發展相對快速，立法機關則顯落後，明確規範與強化配套法制應是未來可努力方向。

一、在請願與陳情機制方面

各機關與民眾經常難以分辨請願與陳情之不同，目前除立法院仍依請願法處受理民眾請願事項並處理外，行政機關與監察院各自依不同法源而以陳情來處理民眾之意見表達。且立法雖受理請願案，但真正經委員會審查成為議案者者，微乎其微。請願法幾乎失去時代意義。

反觀陳情制度則甚為蓬勃。透過研考會追蹤調查顯示，不論中央與地方各級機關，對於民眾陳情之處理更為重視與嚴謹。對於民眾意見之表達與權益維護，均有正面積極意義。但大多數機關處理的滿意度不高，顯示各機關在處理民眾陳情案件時仍有相當努力的空間。

中央機關在 2012 年所受理一般陳情案件中，有 121,298 件(80.1%)屬於電子郵件方式，書面來函有 24,853 件(16.4%)，另 5,364 件(3.5%)為面對面及電話等其他方式。地方政府部分，最多為透過其他方式

(如透過電話專線方式)提出陳情共計 504,872 件(51.6%)，另有 398,830 件(40.7%)為電子郵件陳情以及書面來函 75,608 件(7.7%)。

我們可發現陳情趨勢係除以都市化發展高的地方政府的民眾較為熱烈，而陳情方式已從過去較多以書面或面對面的方式轉換為網路或電話(1999 熱線)的方式。都市化地區民眾陳情就為熱烈的主因，可能與民眾教育程度與威權意識較高，非都市化地區可能有相當多的陳情是透過傳統向民意代表或村、里長請託方式處理。而民眾使用電子化比率日增的原因，應該於電話或電子化模式降低了陳情門檻，讓民眾能夠更方便有效表達意見。

而各機關處理人民陳情案件常遭遇之問題，大致包括：陳情人不斷以同一或不同事由，向機關不斷陳情；以匿名、匿址及冒名謊報陳情案件情形嚴重；民眾對業務權責機關不清楚，移轉其他機關處理時程較長，造成民眾對處理效率之誤解；陳情人態度不佳或不理性，造成承辦人員困擾。此等問題皆可能使行政資源浪費虛耗，反貶損陳情制度之美意。

二、陳述意見機制

比較德國的「非正式程序」、日本的「賦予辨明之機會」與美國「非正式行政裁決」均與我國行政程序法之陳述意見相似。其差異在於：第一，我國和德、日皆於行政程序法上直接明定陳述意見是項制度，但美國卻欠缺明文規定；其二，我國和德、日都有給予陳述意見其原則例外的方式進行規範，僅我國免予陳述意見的事項比其他兩國較多。而行政程序法中有關聽證程序之規範，則與三國制度亦無太大差異。然問題在於實際執行狀況，究竟該偏重行政效能，抑或是強調程序以保障當事人權益，其間分寸的拿捏上，則不無疑問。

因此在實務上，行政機關雖有普通陳述意見與正式之聽證程序，但後者除少數法律強制性聽證之要求外，僅少數機關採此程序(如國家通訊傳播委員會、經濟部貿易調查委員會、公平交易委員會等)，且數量甚為有限。此外，政府機關能真正操作聽證實務人才明顯缺乏，對於民眾權益保障恐較不利，對我國推動落實兩人權公約與追求人權立

國之努力，亦為負面。

至於向民意機關陳述意見，中央的立法院目前並無制定調查與聽證程序之規範；地方民意機關雖或有建立聽證制度規範(如台北市議會)，但也絕少使用。所以實務上陳述意見都只是召開公聽會之普通陳述意見，而無所謂正式程序的立法聽證，有待後續法制化。

最後，不論陳述意見或是聽證，均由各機關辦理，其執行概況外界無從得知，相關資料亦無統計與公布。建議至少應在聽證部分比照研考會對陳情案之追蹤檢討，建構聽證之統計與管考系統，以利各界瞭解。

三、遊說機制

美國「遊說公開法」(Lobbying Disclosure Act)對於「遊說活動」的定義為：係指「任何遊說的接觸或支援此類接觸的努力，包括活動的計劃與準備、有意義的研究與資料蒐集、為此活動而與他人聯絡等」。對於「遊說接觸」的定義：「凡是試圖影響國會、國會幕僚以及行政部門的決策官員的活動」(轉引自曾明發，2005)，而若以我國遊說法第二條第一項來看，將遊說定義為：「遊說者意圖影響被遊說者或其所屬機關對於法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止，而以口頭或書面方式，直接向被遊說者或其指定之人表達意見之行為。」範圍雖仍屬廣泛，方式的界定上除面對面直接說服溝通，另可以透過電話或視訊方式，向被遊說者所為直接且非公開之意見表達，均受遊說法規範，然而雖提供幾種不同的遊說方式，但以電話或視訊的方式更難以使主管機關監督被遊說與遊說者的關說行為。此外，美國實施對象僅限「受雇遊說者」，我國則包括「進行遊說之自然人、法人...與受委託進行遊說之自然人或營利法人」，立法之嚴與範圍之廣，屬全球之最(楊泰順、謝國璋，2010)。但儘管如此，實施成效卻與民眾認知不同，顯然與真實情況存在落差。就如受訪者蔡維仁總經理所及：「遊說法應該要讓沒有權力或沒有能力去表達意見的人，提供合法管道去表達。我覺得從現在來看，防弊功能大於心理功能，它並非走民眾表達意見的路線，反而是在限制利益團體。」此外，亦提及「要更嚴加

防弊的話，限制範圍應該更廣，包含被遊說者的定義要拉寬，例如什麼叫做政府首長？政務次長部長以上，第二個立法院還有兩類的人對法案通過有影響，第一個就是委員助理，再來是立法院的委員會，本身扮演很重要角色。還有中間的灰色地帶，第三個是國營事業，影響的是國家權利資源的分配，國營事業卻不是在遊說法的規範裡面。」

事實上，採行遊說法的國家並不多，部分學者即認為美加兩國的遊說法是孕育在其特殊之國情文化土壤之上，而相關法制與其說是「管理」或「管制」，不如說只是讓遊說過程「透明化」，而接受各界的檢視而已。我國仿效美國遊說制度，國情上可能未必相合，又加上管制嚴格，可能使許多本應登記的遊說活動，更遁入地下進行。台灣過去習慣統合主義的資源分配模式，自發爭取利益的經驗並不濃厚；政治社會菁英之間透過互動交換意見及資訊，最後影響政策方向，並不陌生；而社會上又存在高度人情請託的文化，如今要透過強制登記將所有事項攤在桌面上，恐與民情有違。因此，從與會人士的內政部代表提出在遊說的定義的部分是不要做個檢討，因為目前遊說的定義的方面，一次性的一個影響的行為，都會受到規範，是否要限縮多次性、有計畫性的進行遊說，才要回到法律的規範。那第二個部分來說，在被遊說的對象方面，例如立法委員的助理，或者是層級比較高的行政首長，像常務次長、司處長。第三大部分，流程簡化讓民間團體願意來做一個遊說的途徑，也願意讓他們的遊說行為公開。

因此，部分人士主張遊說法根本意義有限，可以全盤廢掉。比較溫和的作法則是強化既有制度，使之更形完備，而發揮應有功能。

四、請託關說規範

早年在 1990 年法務部法規諮詢意見中(二：1321)針對公務員服務法第 15 條「公務員對於屬官不得推薦人員，並不得就其主管事件，有所關說或請託」所進行的說明，提及其所稱「關說」一詞，同法並未就該名詞設有定義，而其他法律亦無「關說」一詞，從而關說之涵義，似宜就客觀具體事實認定之，至如何界定「關說」及其規範界限，事涉立法旨意及政策考量，宜請徵詢銓敘部之意見。因此，隔年銓敘部

表示「關說」一詞語出古籍，意指託人從中進言疏通，無論出處或詞意忱甚明確，似無另坐辭意界定之必要，至於公務員之關說有無違反公務員服務法第十五條規定，宜視有關人員之身分、職掌手段與其所關說之事項，依該條條文參酌相關規定，就客觀事實按個案分別認定之；此外，銓敘部又查民意代表非公務員服務法之規範對象，且其職司民意之反映，對其關說或請託，應否限制？如何限制？均待審慎研究。至今，不難發現，在我國的相關法規中仍無針對關說請託進行意涵界定，除上述公務員服務法第 15 條有提及「關說」外，另公務人員利益衝突迴避法第 8 條：「公職人員之關係人不得向機關有關人員關說、請託或以其他不當方法，圖其本人或公職人員之利益」、政府採購法第 16 條：「請託或關說，宜以書面為之或作成紀錄。政風機構得調閱前項書面或紀錄。第一項之請託或關說，不得作為評選之參考。」等法，皆僅提及不得關說此行為，然卻無針對關說行為進行實質定義，使得此行為界定僅端視各機關自行認定，容易致使產生主觀認定不一。因此，也就很容易產生如受訪者陳清秀教授所提到的：「關說登記要點要求登記的是有違法之虞的關說。但這很難判斷，因為有些它不是要做違法，它是說你合法範圍，能幫就幫。因為長官沒有叫我做違法之虞，所以我不登記，最後變成關說要點好像沒有發揮作用。」

廉政署雖然對關說請託有進行數量管控，但數字與民眾觀感的巨大落差，且作法上也僅止於登錄供大眾查詢，與遊說法面臨著類似的困境。畢竟這些行為若無賄賂、貪瀆或不當利益輸送之行為，僅止於關說與請託，尚難認為有處罰必要。就算涉及上述不法，現行法律已有相關處罰規定，似無須另為重複規定。依本案受訪者李禮仲教授則舉個人為例，以過去在公平交易委員會擔任委員期間，在那層級按程序登記關說請託事實都會立即去登記，主要用意係做為自我保護。因此，在關說定義不清的情況下，真要發揮關說請託登記制度效用，確實僅能回歸公務員本身道德實現層面。

因此有論者主張於請託關說行為規範似無必要，重點仍應回歸政治獻金法，對政治人物政治資金之流向進行嚴格管控。若維持請託關說登記查察之現制，僅能設法落實登記制度。但倘若真有不法之請託

與關說，要求其乖乖登記，恐難樂觀。

第三節 主要建議

一、請願陳情機制部分

(一)立即可行建議

- 1、立法院雖有「立法院處理人民請願案之統計」，但對於相關內容並未放在官方網站供民眾查詢，僅提供內部參考。建議應將相關資訊公開。(主辦機關：立法院)
- 2、修改「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」相關規定：(主辦機關：國家發展委員會)
 - (1)全面建立陳情案件追蹤查詢系統。雖然大部分行政機關對陳情案件已設有追蹤管制機制，但仍有若干機關付之闕如。建議修改本要點要求所有中央機關與地方政府全面建立追蹤查詢機制。且此等機制應該簡易好用，便利查詢，使民眾能即時知悉處理進度與結果。
 - (2)訂定加速陳情加速處理規則，在行政程序法的規定範圍內，研擬併案處理的可能性，避免行政資源虛擲。
 - (3)建立陳情黑名單制度。仿效「臺北市政府及所屬各機關處理人民陳情案件注意事項」，針對同一陳情人以不同陳情事由，大量持續耗費行政資源的狀況，建立陳情人黑名單，經查明與簽報機關首長同意後，預告該陳情人之後不再處理類似的陳情案件。
- 3、行政機關研擬頒布最佳陳情處理實踐(best practice)手冊。由行政院針對不同情境之陳請案型，找出各類型最佳處理之個案實例，除給予獎勵外，並製成教戰手冊，宣導各級公務員學習。(主辦機關：國家發展委員會)

(二)中長期建議

- 1、廢除請願法有關請願人數限制在 10 人的規定。(主辦機關：立法院)
- 2、考慮引進德國行政程序法中課以行政機關的諮詢及答覆義務，並研究針對陳情另訂簡化說明理由義務。前者參考德國行政程序法第 71 條 c 第 2 款規定，對於「尚未進入正式行政申請程序的潛在未來申請人」(*der Zukuenftigen Antragsteller vor Stellung des Antrags auf Genehmigung*) 行政機關有接受申請人諮詢討論的必要。接受諮詢的範圍，包括：(1)申請應遞交的證明與附件；(2)行政許可程序中應進行的事務審查；(3)為加速程序，第三人或公眾提前參與的可能；(4)是否對許可所涉的事實要件提前向法院申請進行獨立的證明程序 (*selbestaendiges Beweisverfahren*)。亦即人民尚未正式進入特定申請程序前，可以先要求行政機關告知，有哪些法律上的構成要件，在行政程序中行政機關會進行審查，以讓申請的當事人更有效率的完成相關申請案，並避免遭受如駁回之不利處分。後者則針對同一案由大量或一再重複之陳情案，另定簡化之說明義務，以避免浪費行政資源。(主辦機關：法務部)
- 3、建立陳情斡旋機制。由行政院與各部會法制單位下設陳情斡旋或協調諮詢小組，當陳情案件牽涉跨機關或部門權責而有協調處理之必要時，由機關首長指示將該案交由該陳情斡旋或協調諮詢小組負責處理，並向首長回報。設於法規部門係參酌英國地方制度經驗，且因陳情案件經常涉及法律問題，由具法律專業背景之法規會召集相關機關或單位協調並提供建議，將有助爭點釐清與問題解決。(主辦機關：行政院、國家發展委員會)
- 4、思考陳情與請願制度並存或整合之方案。實務上行政機關請願案幾已完全被陳情案取代，請願與陳情雖有交集，但仍有

區別。建議行政院可以研擬制定「行政院暨所屬各機關處理人民請願案件要點」，將符合請願法提出程序，且較偏重國家、公共利益的問題納入請願案中，而將陳情案之處理盡量侷限在個人利益相關之個案上。其後並將相關請願統計資料上網供大眾檢視，並比照追蹤陳情案處理情形，由研考會對請願案進行追蹤，適時提出改革建議，使相關制度更臻完備。或思考整併請願與陳情法制。(主辦機關：行政院、立法院、國家發展委員會)

- 5、國家、社會重大爭議案件與高度政治爭議議題，現行制度化的陳情、請願、聽證、陳述意見可能無法化解者，應建立特別之程序處理，例如朝野政黨領導人之會商與溝通機制。(主辦機關：總統府、行政院、立法院、國家發展委員會)

二、陳述意見機制部分

(一)立即可行建議

- 1、現行聽證規範法制業已建立，行政機關雖缺乏經驗，但只要多嘗試運作這些程序，並向有經驗的機關請益，從做中學。就能夠有所適應。(主辦機關：行政院所屬各機關)
- 2、限縮行政程序法第 102 條中，有關第 39 條調查事實及證據之解釋，並嚴格解釋行政程序法第 103 條部分條款適用時的解釋。(主辦機關：法務部)
- 3、由行政院針對聽證舉行與否之裁量，依據 *Mathew v. Eldridge* 的三階段衡量方式，明訂判斷基準，或要求由各機關自行訂定判斷基準。建議將人民基本權益、行政決定後之可否回復性、重大公共利益、採用程序可能對當事人的潛在損害，以及政府成本等因素，納入判斷基準。(主辦機關：法務部)
- 4、頒布經常舉辦聽證機關之最佳實踐(best practice)手冊。由行政院給予獎勵，並據以宣導。(主辦機關：行政院、法務部)

- 5、由總統或行政院長要求各部會，檢視職權範圍之相關法令，找出何者事項需要採用聽證程序，分批提出法制面的檢討時間表。(主辦機關：總統府、行政院，協辦機關：各部會)
- 6、行政機關作成不利處分前，必須具備理由，不得毫無理由與依據而任意為之。(主辦機關：法務部、行政院所屬各機關)
- 7、不利行政處分前當事人的陳述意見必須獨立確保，不能任意被事前調查程序或處分後的事後補正作為取代。(主辦機關：法務部、行政院所屬各機關)
- 8、若行政機關故意忽略陳述意見，其違法行政處分之結果，應納入撤銷之可能，而非僅透過補正即能化解。(主辦機關：法務部)

(二)中長期建議

- 1、修改第 57 條，增定機關首長得指派機關外部之社會公正人士擔任聽證主持人。長期而言，可仿效美國制度，思考建立專業之聽證官。(主辦機關：法務部)
- 2、修改第 58 條，明定預備聽證主持人得由聽證主持人擔任。並修改第 62 條第 1 項，明定不具公務員身份之聽證主持人，應準用行政程序法有關迴避及禁止程序外接觸之相關規定。(主辦機關：法務部)
- 3、因應新科技發展，納入遠距聽證之可能性。(主辦機關：法務部)
- 4、就法規修改之聽證程序，至少應舉行專家聽證，以擴大參與。同時就法規修改程序中之預告與評論程序，應該納入法規草案條文理由書，並將第一次預告後之人民反應意見及機關處理作為，一併納入公告(第 154 條第 1 項)。相關過程應修法要求必須製作行政紀錄，以作為日後法規解釋及司法審查之依據。(主辦機關：法務部)
- 5、針對重大案件，思考提供利害關係人聘請律師之補助，此將

有助於各方釐清爭點，言辭辯論與攻防，使聽證程序之順利進行。(主辦機關：法務部)

- 6、培訓聽證專業人才。各機關選擇優秀法律背景人士，統籌培訓。或於人員需求增加法律專長背景之，使國家考試能依照需求招募法律專才投入相關工作。解決聽證人才缺乏之問題。(主辦機關：人事行政局、法務部)
- 7、立法院應依照大法官釋字 585 號解釋意旨，修改立法院職權行使法，明訂有關調查權與聽證行使之規範，以健全國會之立法聽證能力，並釐清與監察院調查權之界線，避免職權產生衝突，而造成憲政問題。(主辦機關：立法院)

三、遊說制度部分

(一)立即可行建議

- 1、再加強宣導與強化監督。(主辦機關：內政部)

儘管法務部政署正積極推動「揭弊者保護法」，藉由保護揭弊者之機制，提高被請託關說人登錄之意願，但推動速度仍緩不濟急，使得目前公務機關在面對外界公開檢視的壓力下，為避免不必要的誤會質疑其公務倫理道德，仍使得遊說案件主動登記的意願不高。凡此這些因素均可能導致遊說法的美意無法落實，因此，除了再加強政府內、外顧客宣導外，包含公務員、民眾、利益團體、企業等外，各機關主管的落實意願與支持程度對於遊說法推動的成效亦扮演十分重要的角色。

- 2、增加定期檢討、稽核與報告機制。(主辦機關：內政部、監察院)

遊說法最大的缺失之一，在於缺乏有效與可信的執行機制。除了透過前述加強行政與司法的執行方法外，亦可立法責成監察院，每年就各機關遊說案件與實施違法情況，做更為詳實的稽核，並針對各機關的重大政府採購契約案件，進行抽樣調查，並公布年度相關報告，最後透過電子化機制將結果登錄於政府網站上，以落實資訊透明化與

達到外部監督之成效。

(二)中長期建議

1、區別營利或專業遊說者與其他遊說者之登記、財務監督與處罰等規定。(主辦機關：內政部、立法院)

遊說法雖然容許法人、經許可設立或備案之人民團體與基於特定目的組成並設有代表人之團體進行遊說，但是並未區分營利法人或公益團體之間的區別，因此相關的登記、財務申報均採相同標準。但此係一種表象的平等，而有「陽光法案曬死公益團體」之質疑。

營利性質的專業法人因以私利為目的，較諸以公眾利益為目的之公益團體或非營利團體更容易產生弊端，故理論上應予以更嚴格的限制與檢驗。但遊說法對於營利與非營利團體除資格限制不同外，卻適用相同的登記、財務監督與處罰等規定。這些規範看似公平，然實質上卻是不平等的制度設計。以營利為目的之專業遊說法人，有較多的資源可以美化帳目以提供查核，各項登記作業也較為熟稔。重重的規範與限制，等於為非營利團體製造更多遊說的障礙，提高了成功遊說的門檻。

弱勢團體或個人資源本較為不足，若正好與財團或優勢團體針對同一議題進行立場相左之遊說，後者可能有能力委託專業人士或法人並支付較多資源進行，而更增加了成功的可能性。弱勢團體在面對專業遊說者時，可能更為吃虧。

況且遊說法第 4 條第 1 項規定：進行遊說之自然人、法人、經許可設立或備案之人民團體或基於特定目的組成並設有代表人之團體，與欲遊說之政策、議案或法令之形成、制定、通過、變更或廢止無關者，不得遊說。但實際上很多被遊說的議題往往跨越數個領域，不同目的之社福團體常相互結盟，以形成更大力量來對政府施壓。例如教育政策的遊說，不只教改或教育團體關心，包括婦女團體、兒童福利團體都會關心。而此規範的結果將可能使不同目的之社會團體力量被分散。且相較於以遊說為目的之營利法人，他可以跨越不同領域進行遊說，但卻又不受更多的限制，無怪乎公益與社福團體會出現各種怨

言。建議將營利與專業遊說之登記、財務監督與處罰與其他遊說者另為規範，以避免弱勢團體或個人陷入更不公平的競爭。

2、擴大被遊說者之範圍。(主辦機關：內政部、立法院)

如前所述，被遊說者目前僅限於正副總統、各級民意代表、民選地方行政首長及其副首長，以及政務人員退職撫卹條例第二條第一項所定的政務人員，並未包括此等人員之機要、助理及相關幕僚編以及以約聘方式為此等人員聘任之機要、助理及相關幕僚編，極易形成管制漏洞。因此，應修法將之納入被遊說者之範圍，以竟其功。

3、增加違法之行政處罰與再犯之刑事處罰。(主辦機關：內政部、立法院)

本法施行至今已過初期宣導期，當民眾對其觀念普遍建立後，應回歸遊說事前登記之原則，被遊說者對未依法登記之遊說，為避免遊說法成效不彰，應該對於不具遊說資格或未依法定方式進行遊說者均加以行政處罰。另對於蓄意及一再不遵守遊說法者，處1年以下有期徒刑、拘役及併科罰鍰，以收遏阻之效。此外遊說法第15條應增加被遊說者「應拒絕而未拒絕」之相關行政處置與處罰明文。

4、相關法制之配套修正。(主辦機關：內政部、立法院)

若要增加遊說團體登記遊說行為，達到資訊揭露的核心立法目的，可以參考目前其他主要施行遊說法國家作法，增加電子化登記機制，不僅可降低遊說者的登記成本，且透過網路資訊的搜尋，亦可降低其他市民社會監督者，對遊說行為的監督成本。

其次，由於遊說法僅係管制不當利益輸送之前置規範，若欲使其完全發揮功能，尚須仰賴其他相關陽光法案，始能克盡其功。除了建議修改遊說法第2條應將被遊說者範圍擴大至政黨、政治團體及擬參選人外，同時也建議可修正政治獻金法第20條，規定捐贈者曾於一定期間之內，向政黨、政治團體或擬參選人進行遊說，並依遊說法登記在案者，該政黨、政治團體或擬參選人按日逐筆記載之政治獻金收支帳簿及會計報告書中。除應記載收支之時間、對象及其地址、用途、

金額或金錢以外經濟利益之價額等明細，並應記載該筆政治獻金之捐贈者向其遊說之期間與內容。

5、增加電子化登記機制。(主辦機關：內政部)

所有遊說資訊若透過電子化的申報，除了能夠減少轉換的時間外，更能夠達到即使資訊揭露的成效。此外，遊說團體的財務狀況也因國際網路登錄的方式，更能夠快速財報，使財務資訊更具時效性。

四、請託關說部分

(一)立即可行建議

1、加強宣導與強化監督。(主辦機關：法務部廉政署)

雖然法務部廉政署業攝製教學光碟及宣導摺頁，廣發全國各機關擴大宣導，並會同各政風機構辦理教育訓練、座談會及相關廉政宣導活動，但由於主管機關缺乏強有力執行監督的情況下，使得登記成效不彰，加上傳統文化影響，原始目的也難以收效。若維持既有制度，加強宣導與強化監督是較為可行的做法。

2、增加定期檢討、稽核與報告機制。(主辦機關：法務部廉政署)

亦如同遊說法制，強化監督是目前較可行做法。透過行政院或主管機關增加定期檢討、稽核與報告機制，以落實現行登記制度。

(二)中長期建議

1、修法明確統一請託關說定義，較能杜絕爭議。(主辦機關：法務部廉政署)

我國對於請託關說並未訂定專法予以規範，最早出現者為民國 28 年訂頒之公務員服務法，該法第 15 條規定「公務員對於屬官不得推薦人員，並不得就其主管事件，有所關說或請託。」而為避免發生類似情事，我國現行其他法規亦設有類似規定，如公職人員利益衝突迴避法第 8 條明定公職人員之關係人不得向機關有關人員關說、請託或以其他不當方法，圖其本人或公職人員之利益；另在該法施行細則第 4 條對於請託關說予以定義：「所稱關說、請託，指其內容涉及機關業

務具體事項之決定或執行，且因該事項之決定或執行致有不當影響特定權利義務之虞者。」

在政府採購部分，依政府採購法施行細則第 16 條規定，請託關說為不循法定程序，對採購案提出下列要求：一、於招標前，對預定辦理之採購事項，提出請求。二、於招標後，對招標文件內容或審標、決標結果，要求變更。三、於履約及驗收期間，對契約內容或查驗、驗收結果，要求變更。採購人員倫理準則除在第 4 條限制採購人員不為及不受任何請託或關說，第 7 條第 16 款亦規定採購人員不得為廠商請託或關說。

由於上開條文對於請託關說之限制及適用對象未臻周延，行政院經參酌美、日、新加坡等國家公共服務者之行為準則，及先前所訂端正政風行動方案有關防貪方面之內容，業於 2008 年 6 月 26 日函頒公務員廉政倫理規範並於同年 8 月 1 日實施，依據本規範第 2 點第 5 項說明，請託關說係「指其內容涉及本機關（構）或所屬機關（構）業務具體事項之決定、執行或不執行，且因該事項之決定、執行或不執行致有違法或不當而影響特定權利義務之虞。」然而，請託關說在不同法規中定義皆無一致的定義呈現，容易造成外界民眾或相關政府單位混淆疑惑。

- 2、立法機關應強化行為倫理規範，明確限制請託關說。(主辦機關：立法院)
- 3、強化相關配套法制：包括完善政治獻金法；仿效日本建立公務員斡旋受賄罪，及民代斡旋利得處罰法；仿效國外吹哨者法案，儘速制訂「揭弊者保護法」，透過對揭弊者之各項保護制度，使其免遭機關不當處分，並提升被請託關說者登錄意願。(主辦機關：內政部、法務部)

參考書目

中文部分

- 內政部，2008，《遊說法宣導說明會》，頁9。
- 石振國，2010，〈影響政治 vs. 干涉政治：台灣遊說制度的解剖〉，《文官制度季刊》，第2卷第2期，頁55-75。
- 行政院行政院研究發展考核委員會，2008，《人民陳情案件處理機制之改進》，台北市：行政院研究發展考核委員會。
- 何展旭，2012，〈遊說法修正之芻議〉，憲政(析) 101-013 號國家政策研究基金會，網址：<http://www.npf.org.tw/post/3/11242>，查閱時間：102年7月8日。
- 余建廷，2011，《都市更新事業計畫確定程序之法制分析—以聽證制度為中心》，台北大學不動產與城鄉環境學系碩士論文。
- 吳庚，2005，《行政法之理論與實用》，台北：三民書局，增訂9版2刷。
- 吳萬得，1985，《立法院人民請願案之研究》，臺北：經世書局。
- 呂文玲，2009，《遊說法實務問題與修法方向研析》，立法院法制局專案研究報告編號：654，臺北：立法院法制局。
- 呂坤煌，2012，《德國聯邦眾議院請願案處理機制之探討》，立法院法制局專案研究報告編號：A00963，臺北：立法院法制局。
- 李志強，2008，《我國公務人員利益迴避制度之研究》，文化大學中山學術研究所博士論文，臺北市。
- 李建良，〈國家高權行為與公法訴訟制度—論德國政府行為理論與不受法院管轄之高權行為概念〉，收於氏著《憲法理論與實踐（一）》，1999年7月1版，學林出版社。
- 李惠宗，2000，《行政法入門》，台北：元照出版有限公司。
- 李惠宗，2000，《行政法要義》，台北，五南。
- 李震山，2002，《行政法導論》，台北：三民書局，修訂4版2刷。
- 李禮仲，2001，《國會遊說法制的比較研究》，臺北：國家政策研究基金會：財金(研)090-054號。
- 杜鋼建，1999，〈請願權理論和制度比較研究〉，《百年雜誌月刊》，第5期，頁38-53。

- 周錦龍，2001，〈旋轉門條款之研究〉，《公務人員月刊》，第 59 期，頁 21-28。
- 孟維德，2006，〈警政的民意實證分析--以民眾陳情案件為例〉，《執法新知論衡》，第 2 卷第 2 期，頁 1-34。
- 林水波，1981，〈陳情人對陳情制度的認知、評介與信任取向〉，《政治學報》，第 9 期，頁 297-351。
- 林彤，2012.8，〈美國遊說制度的演進與運作〉，臺北：國家政策研究基金會：內政(研)101-007 號。
- 林秀蓮，2005，〈行政程序法有關聽證制度之檢討〉，收錄於台灣行政法學會主編《行政法人與組織改造、聽證制度評析》，元照出版公司。
- 林明鏘，1993，〈論型式化之行政行為與未型式化之行政行為〉，收於《當代公法理論 翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集》，月旦法學雜誌社。
- 林明鏘，1996，〈行政計畫法論〉，《國立臺灣大學法學論叢》，25 卷 3 期，頁 27-65。
- 林明鏘，1997，〈論我國都市更新法制〉，《國立臺灣大學法學論叢》，26 卷 3 期，頁 91-132。
- 林明鏘，1997，〈論德國都市更新制度—兼論我國都市更新法制〉，《歐美研究》，27 卷 2 期，頁 109-162。
- 林建良、林三欽、林合民、陳春生、陳愛娥、黃啟禎合著，2000，《行政法入門》，臺北：元照出版有限公司。
- 林紀東，1992，《行政法》，台北：三民書局。
- 林照雄，1981，《人民陳情案件之分析研究》，台北市：行政院研究發展考核委員會。
- 林騰鶴，1999，《行政法總論》，三民書局。
- 法治斌，2003，《資訊公開與司法審查—行政法專論》，台北市：正典出版公司，2003 年 6 月。
- 法治斌、董保城、劉宗德、洪文玲等，1996，《行政檢查之研究》，台北：行政院研究發展考核委員會。
- 社團法人台灣行政法學會主編，2009，《行政程序法之實施經驗與存在問題／聽證制度之理論、制度及實務》，台北市：元照出版公司。
- 邱銘堂、李世德，2012，《考察美國「聽證」及「政府資訊公開」之實施情形報告》，法務部法律事務司出國考察報告。
- 城仲模，1988，《行政法之基礎理論》，台北：三民，5 版。
- 柯三吉、劉宜君、曹瑞泰、張惠堂，2009，〈公務員服務法《旋轉門條款》規範內容之

- 研究》，《文官制度季刊》，第 1 期，頁 27-50。
- 師連舫，1955，〈論請願法〉，《法律評論》，第 21 卷第 2 期，頁 6-8。
- 桂宏誠，2007，《遊說法制之建立：立法困境與草案評估》，臺北：國家政策研究基金會：內政(研)093-004 號。
- 翁岳生，1999，〈日本 1964 年行政手續法草案之研究〉，錄於氏著《行政法與現代法治國家》，國立台灣大學法學叢書，11 版。
- 翁岳生編，2000，《行政法（上、下冊）》，翰蘆圖書公司。
- 張文貞，2006，《行政命令訂定程序的改革—多元最適程序原則的提出》，國立台灣大學法律學研究所碩士論文。
- 許志雄等著，2002，《現代憲法論》，元照出版公司。
- 許宗力，1999，《憲法與法治國行政》，元照出版公司。
- 郭介恆，2005，《美國行政法官制度建構及相關問題研究》，行政院法規委員會委託研究報告。
- 郭介恆，2012，〈行政聽證制度之實證分析及法制變革建議〉，《法學叢刊》第 225 期。
- 郭東耀，1979，《人民陳情案件之分析研究》，臺北市：行政院研究發展考核委員會。
- 陳一新，1997，〈現行公職人員利益迴避相關法制的檢討〉，《國家政策雙周刊》，第 158 期。
- 陳君怡，2013，《監察院處理人民陳情模式之研究》，世新大學行政管理學研究所碩士論文。
- 陳明堂、郭宏榮，2007，〈行政程序法上聽證運作之實務與技巧〉，《研考雙月刊》，31 卷 3 期，頁 41-49。
- 陳春生，1996，〈行政法學上之非正式行政行為與行政指導〉，收於氏著《行政法之學理與體系（一）行政行為形式論》，台北：三民書局。
- 陳春生，2000，〈司法院大法官解釋中關於制度性保障概念意涵之探討〉，收於李建良、簡資修主編，《憲法解釋之理論與實務（第 2 輯）》。
- 陳英淙，1998，〈探討行政程序中聽證制度之憲法法理〉，《憲政時代》，23 卷 4 期，頁 96-108。
- 陳衍生，2006，〈行政處分之陳述意見程序—行政法院判決之回顧與前瞻〉，《臺灣本土法學雜誌》，84 期，頁 49-80。
- 陳卿南，2001，《行政聽證構成內容與運用狀況之研究》，中央警察大學法律學研究所碩

士論文。

- 陳祥，2008，《人民陳情案件處理機制之改進》，國立中山大學傳播管理研究所，臺北市：行政院研究發展考核委員會。
- 陳祥、黃伸閔，2009，〈民眾不同陳情管道相對效能之比較〉，《公共行政學報》，第33期，頁83-120。
- 陳朝建，2008，〈遊說法適用的十道難題〉，《月旦法學雜誌》，第163期，頁113-120。
- 陳新民，2000，《行政法學總論》，台北：三民書局，修訂七版。
- 陳新民，2001，《中華民國憲法釋論》，臺北市：三民書局。
- 陳德禹，1981，《人民陳情案地位之研究》，台北市：行政院研究發展考核委員會。
- 陳德禹，1993，《人民陳情地位之研究》，臺北：行政院研究發展考核委員會
- 曾秀媛，1982，《我國陳情政策執行力之研究》，臺北：國立中興大學公共行政研究所碩士論文。
- 曾明發，2005，〈遊說法草案評析〉，《考銓季刊》，第43期，頁178-210。
- 游宗憲，〈從利益迴避制度談我國公共服務倫理〉，《人事月刊》，第40卷第4期，頁頁52-62。
- 湯德宗，2001，《行政程序法論》，元照出版有限公司。
- 湯德宗，2002，《行政程序法論》，五南圖書公司。
- 湯德宗，2003，〈論行政程序中的迴避義務--行政法院判決三則評釋〉，《月旦法學》，第99期，頁199-222。
- 黃錦堂，1999，〈論行政程序法之理念與行政程序之類型〉，《月旦法學》，50期，頁58-66。
- 黃錦堂，2002，〈行政程序法理念與重要釋義問題之研究〉，收錄於《當代公法新論—翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集》，台北市：元照出版社，頁373-420。
- 楊芳苓，2010，《論行政程序中聽證制度之實踐》，立法院法制局專題研究報告，編號：734。
- 楊泰順，2009，《我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究》，臺北：行政院內政部委託研究報告。
- 楊泰順、謝國璋，2010，〈遊說法類型與我國的立法選擇〉，收錄於(2010年中國政治學會年會暨學術研討會)論文集，高雄：國立中山大學政治學研究所。
- 葉金鳳，1988，〈請願與請願法之探討〉，《法律評論》，第54卷第4期，頁15-27。
- 葉俊榮，1997，《環境理性與制度選擇》，國立台灣大學法學叢書。

- 監察院國際事務小組編，2009，《非理性陳情行為處理作業手冊》，臺北市，澳大利亞新南威爾斯州監察使：監察院。
- 劉宗德，1998，《行政法基本原理》，台北：學林。
- 劉昊洲，2000，〈論公職人員利益衝突迴避之義務〉，《人事行政》，第 134 期。
- 劉淑惠，2000，〈遊說法的立法重點與評估〉，《月旦法學雜誌》，第 63 期，頁 43-50。
- 蔡秀卿，2003，《現代國家與行政法》，台北：學林。
- 蔡良文 2000，〈公職人員利益衝突迴避法之評析〉，《台灣本土法學雜誌》，第 14 期，185-190。
- 蔡明華，2005，《地方政府處理人民陳情之研究：以高雄市政府為例》，國立中山大學公共事務與管理研究所碩士論文，高雄市。
- 蔡茂寅、李建良、林明鏘、周志宏，2001，《行政程序法實用》，學林出版社。
- 蔡維仁，2003，〈遊說法：遊說專業化的契機還是危機？〉，《公關雜誌季刊》，第 53 期，頁 24-25。
- 蔡穎瑩，2008，《論我國行政程序法聽證制度之建構—以美國法為比較基礎》，國立台北大學法律學研究所碩士論文。
- 盧正珣，1991，《我國人民請願制度之研究》，臺北：中國文化大學政治學研究所碩士論文。
- 蕭乃沂、陳敦源、黃東益，2002，《轉換民眾意見為施政知識：知識管理與資料採礦之觀點》，(臺北市府研究發展考核委員會：市政專題研究報告第 323 輯)，臺北：臺北市府研究發展考核委員會。
- 賴勇全，2007，《行政處分「陳述意見」之研究—案例分析與法制檢討》，國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所碩士論文，臺北市。
- 謝雅玲，2008，《我國利益團體遊說活動與遊說法之研究》，國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所碩士論文，臺北市。
- 謝廣霖，2009，《行政程序法中陳情法制作業之研究》，國立中山大學政治學研究所碩士論文。
- 韓意慈，2010，〈美國公益團體遊說的法規環境及影響〉，《非營利組織管理學刊》，第 9 期，頁 72-86。
- 羅傳賢，1985，《美國行政程序法論》，台北市：五南圖書公司。

英文文獻

Ainsworth, Scott.

1993 "Regulating Lobbyists and Interest Group Influence." *The Journal of Politics* 55(1): 41-56.

Andres, G. J.

2009 *Lobbying Reconsidered: Under the Influence*. New York: Pearson Education.

Ainsworth, Scott.

1993 "Regulating Lobbyists and Interest Group Influence." *The Journal of Politics* 55(1): 41-56.

Baumgartner, F. R., & B. L. Leech.

1998 *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton: Princeton University Press.

Baumgartner, Frank R.

2010 *Interest Groups and Agendas* in *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups* ed. L. Sandy Maisel, Jeffrey M. Berry, and George C. Edwards. Oxford: Oxford University Press.

Baumgartner, Frank R., Jeffrey M. Berry, Marie Hojnacki, David C. Kimball, and Beth L. Leech.

2009 *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*. Chicago: Chicago University Press.

Benedson, Morten, and Sven E. Feldmann.

2006 "Informational Lobbying and Political Contributions." *Journal of Public Economics* 90 : 631-656.

Berry, Jeffery M.

1977 *Lobbying for the people: The Political Behavior of Public Interest Groups*. New Jersey: Princeton University Press.

Casey-Lefkowitz, S, Futrell, J. W., Austin, J., & Bass, S.

2004 "*The Evolving Role of Citizens in Environmental Enforcement*". Paper presented at fourth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement.

Chari, Raj, Gary Murphy, and John Hogan.

2007 "Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union." *The Political Quarterly* 78(3): 422-437.

Goldstein, Kenneth M.

1999 *Interest Groups, Lobbying, and Participation in America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Goodin, R.

- 2003 “Democratic Accountability: the Distinctiveness of Third Sector”. *Archives Européennes de Sociologie* 44(3): 359-396.
- Hall, R. L., & A. V. Deardorff.
2006 ” Lobbying as Legislative Subsidy”. *American Political Science Review* 100(1): 69-84.
- Hansen, Thomas B.
2011 “Lobbying of the IASB An Empirical Investigation.” *Journal of International Accounting Research* 10(2): 57-75.
- Hojnacki, Marie, and David C. Kimball.
1998 “Organized Interests and the Decision of Whom to Lobby in Congress.” *The American Political Science Review* 92(4): 775-790.
- Hojnacki, Marie, and David C. Kimball.
1999 “The Who and How of Organizations' Lobbying Strategies in Committee.” *The Journal of Politics* 61(4): 999-1024.
- Kollman, Ken.
1997 “Inviting Friends to Lobby Interest Groups, Ideological Bias, and Congressional Committees.” *American Journal of Political Science* 41(2): 519-544.
- Malone, Margaret Mary.
2004 *Regulation of Lobbyists in Developed Countries, Current Rules and Practices*. Dublin: Institute of Public Administration. McGrath C., & P. Harris.
2009 *The Creation of the US Lobbying Industry*. In D.W.Johnson (Ed.), *Routledge Handbook of Political Management*, 407-419.
- Michaelowa, Axel.
2005 “The German Wind Energy Lobby : How to Promote Costly Technological Change Successfully.” *European Environment* 5:192-199.
- Mulgan, R.
2000 “Accountability: An Ever-Expanding Concept?”. *Public Administration* 78(3): 555-573.
2003 *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. Basingstoke : Palgrave.
- Nownes, A. J.
2006 *Total Lobbying: What Lobbyists Want and How They Try to Get It*. London: Cambridge Univ. Press.
- OECD.
2009 “*Lobbyist, Government and Public Trust*”, Volume 1: Increasing Transparency Through Legislation. Paris: OECD.

Pross, A. Paul.

2006 “The Lobbyists Registration Act: Its Application and Effectiveness.” In Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities, 15 Research Studies (ed.), Restoring Accountability. Phase 2 of the Report Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities, Research Studies Volume 2-- The Public Service and Transparency (pp. 163-231). Toronto: Federal Publications Inc.

Romzek, B. and Dubnick, M.

1987 “Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy”. *Public Administration Review* 47: 227-238.\

Ronit, Karsten, and Volker Schneider.

1998 “The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany.” *Parliamentary Affairs* 51(4): 559-567.

Rosenthal, A.

1993 *The Third House: Lobbyists and Lobbying in the States*. Washington, DC: Congressional Quarterly.

Tsebelis, George.

2002 *Veto Players*. Princeton: Princeton University Press.

Van Kersbergen and Van Waarden.

2004 “Governance as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding in governance and problems of governability, accountability and legitimacy”. *European Journal of Political Research* 43: 143-171.

Wolpe, B. C., & B. J. Levine.

1996 *Lobbying Congress: How the System Works* (2nd Ed.). Washington, DC: CQ Press.

Worrall, J. L.

2002 “If you build it, they will come: Consequences of improved citizen complaint review procedures”. *Crime & Delinquency* 48(3): 355-379.

附錄一 第一次焦點團體座談會議紀錄

一、時間

一〇二年十月十七日(星期四)下午二時至五時

二、地點

財團法人國家政策研究基金會一樓 101 會議室
(台北市杭州南路一段十六號一樓)

三、參會人員

主持人：周育仁(本會憲政法制組副召集人，本計劃主持人)

與談人：(依姓氏筆畫順序)

林明鏘(台大法律系教授)

黃國鐘(律師，本會科技經濟組顧問)

黃銘輝(台北大學法律系助理教授)

黃錦堂(考試委員、台大政治系教授)

楊泰順(中國文化大學政治學系教授)

劉孔中(中研院法律所研究員、清大科法所教授)

劉淑惠(淡江大學公共行政系專任助理教授)

謝榮堂(文化大學法律系教授)

研究團隊研究員：

黎家維(台大政研所博士生)

陳紀君(台北大學公行所博士)

四、討論題綱

(一) 整體部分

- 1、請願、陳情、陳述意見、聽證、遊說與關說，在概念上有時不易區別，應如何釐清？而目前相關法制是否存在重疊衝突導致實務上運作困難之處？應如何修改？
- 2、您認為目前我國目前請願、陳情、陳述意見、遊說與關說機制存在哪些問題？是否有其他國家法制經驗或司法案例，可作為我國修法之參考？

(二) 請願、陳情與意見陳述部分

- 1、日前若干重大事件（如大埔農地徵收、文林苑都更案等），部分當事人與團體即主張土地徵收或都更必須經過聽證程序，而行政程序法雖有聽證之相關規定，但政府各機關在實務上卻極少採用此程序，主要的原因與困難何在？是否有辦法透過法制上的健全（如由專業聽證官擔任主持人、結合新科技納入遠距聽證等），使聽證程序更常使用？
- 2、大法官釋字 709 號解釋，認為都更條例之公聽會之舉辦係屬私人意見之交流形成，未賦予實質法律效力，因為未能確保利害關係人知悉相關資訊及事實陳述意見之機會，與憲法要求之正當行政程序不符。此號解釋是否會影響政府機關在處理類似問題的作法？而政府日後在面對類似案件時採行聽證程序的可能性會增加嗎？
- 3、如何在保障人民權益（或滿足民眾期待）和著重行政效率之間達成平衡？是否有具體建議可以化解其間可能的衝突？

(三) 遊說與關說部分

- 1、就我國情況而言，遊說法為許多人所批評的是仍有許多遊說案件多採檯面下進行，登記的情形也比其他有施行遊說法的國家為低，立法過程透明化的成效似乎有限，您認為造成如此落差的主因為何？該如何改善？
- 2、我國為貫徹建立廉能政府，將請託關說制度化、透明化與登記標準化，行政院並頒佈「行政院及所屬機關機構請託關說

登錄查察作業要點」。然從實際登錄案件數量來看，登記情形相對低落，即使全國建置超過 7000 個登錄窗口，也無助於關說登錄情形。您認為何以登記制度成效不彰？該如何改善？

五、會議摘要

謝榮堂教授

- 1、請願依請願法的規定，可以向民意機關或主管機關為之，所以會造成和行政程序法 168 條的陳情混在一起。基本上，我們現在的陳情已經到了浮濫的地步，原則上陳情也不可以向司法機關為之，可是我們司法機關也可以去抬棺，也可以去灑冥紙，變成制度很混亂。
- 2、陳述意見，在行政程序法 120 條，是對於行政機關在構成行政處分之前，尤其是牽涉到人民權利義務關係的時候，要讓當事人有陳述意見的機會，但緊接著條文又規定，如果事實已經很明確，也不需要讓他來陳述意見，所以這個條文，事實上陳述意見可成可不成。
- 3、聽證，聽政原則是法規命令的層次，法規命令和行政命令的部分原則上得合開聽證程序，但大部分的行政機關也不願意為之，因為他認為麻煩，也很難取得共識，所以行政機關在聽證這部分多數是採找學者來談一談，有意見的說一說，大概就結束了，所以聽證部分就目前來說恐怕是不多見的，我印象中到目前為止應該絕對不會超過十場。

劉淑惠教授

1. 在這個研究案上，是行政機關委託的研究，所以好像對民眾關於施政意見表達的部分，就限縮在遊說、關說、陳情、請願、陳述意見的比較。
2. 目前對於民眾在我們國家政府施政表達意見，分三個層次來看：

- (1) 民眾在施政表達意見上所能運用的管道多元程度的情況。我認為除了目前研究團隊所提供的部分，遊說、請願、陳述意見、請託和聽證這幾項外，目前台灣人民在意見表達上面是非常多元，而且相對來說相當自由的。
 - (2) 第二個層次，這些管道對於民眾而言，中間其實是存在一些不公平。所以怎樣讓意見表達的管道的使用的機會拉進之間的差異，是我們在制度審視和未來在進行改革和調整的時候，必須進一步去處理的問題。
 - (3) 第三個層次，民眾有時候會採取一些很激烈的方式來表達他們的意見，也反映出他認為使用一些制度面的表達管道到底有沒有獲得回應。有權機關對於民眾在表達意見的時候，他自己的態度是非常重要的，有時候公務員採取特定立場，包括人選選擇上、題綱設定上是如何讓程序進行的，讓很多參與民眾或團體認為他們沒機會參或是選擇性過濾。
3. 除了一般性的程序法外，事實上民眾在對於政府施政表達意見的部分有很多個別法都有不同規定，公民投票法或有關土地徵收或都市更新的法律，這些法律都有關於所謂的請願、陳述意見、舉行公聽會和聽證會不同的規範，應該可以做個比較一般性的檢討，提出一些原則性的看法。

林明鏞教授

1. 因為人民陳述意見，對施政表達意見機制並不限於此，那五個法律上有的規範叫制度內的陳述意見，然而在制度外的東西在實務上是最有效的且成本最低，所以一般而言民眾不會利用這幾個制度內的機制來陳述意見。
2. 第一個部分整體的部分的問題，除了關說外，我們沒有關說法，遊說有遊說法，請願有請願法，陳情、陳述意見、聽證有行政程序法，所以變成是制度內的陳述意見，在實務上除了關說以外的五個，如同謝老師所說的，陳情不是沒效果，只是效果很低，因為行政機關不一定需要答覆他，答覆他也不一定要照他

的意思來做，所以我們上課的時候都不講請願，都講行政程序法的陳情而已，從法條上就可以看出，它有很多法條是一樣的，因為我們立法都沒有配套過。

3. 大法官 709 號解釋認為在都更條例中公聽會不夠，所以用聽證規定。而聽證部分行政機關很少操作，所以他們非常不適應，因為這是從英美法來的，要學法律的才會操作，他不能委外。
4. 不管是苗栗大埔或是文林苑都是集會遊行的問題，集會遊行是一個非常制度化制式化，也非常有效果的，成本也非常高。
5. 建議主持人可以在做一個非制度化的研究，像是向媒體爆料；或是向總統和立法委員攔路申冤；或是問卷調查和電話訪問，很多民調公司應運而生，是非常具有殺傷力的；第四個是黑函投寄、炸彈恐嚇、灑冥紙，這都是在實務上出現過的；第五個網路 PTT 或是 FB 上的粉絲團；第六個向民意代表陳情，我將它歸成非請願法的規定，因為民意代表是幫民眾表示意見，讓民眾會透過民意代表的嘴巴來表達出來。所以這六種方式這些的程序，不僅事成本低而且效果非常好，所以除了關說之外，其他五個都溢流到其他非制式的網絡上面，這叫做制度的溢流，因為它的效果差且成本高。
6. 遊說的部分因為要經過許可和登記，而登記就曝光了，東方世界遊說都是在檯面下的，而一登記後就會變成台面上的問題。

黃國忠律師

1. 我非常認同林教授的看法，就是在制定一個法律的時候，要考慮其他相關法律，這種全盤的考慮應該要在行政院會的審議階段都要加以處理才對。
2. 民意代表的部分牽涉到選民服務。但是選民服務十件裡面大概有七八件是不符合社會正義的，我也覺得陳情這件事反而是浪費公家機關的時間，所以我會建議在相當程度的範圍內，請請願、陳情都用書面。
3. 其實遊說法最大的問題在於要求登記，但人民也有反制公務員

的方法，遊說以後七天去看公務員沒有登記，變成公務員和老百姓之間感情不愉快。他的倫理道德層次很高，但是做起來老百姓跟公務員交相賊。

4. 至於陳情、請願、遊說等也牽涉到畫分大餅的問題，除了陳情、請願以外，也牽涉到政治獻金的問題，這是一個一整套的問題，希望能在相當的範圍內做有效的處理。在陸海空軍刑法，對發黑函去打擊跟自己競爭人是地位的人有刑事的處罰。像日本現在選舉的部分就開始規範到網路的選舉，我希望我國不要管制過嚴。像德國的刑法規定，不可以蒙面遊行，至於是不適當，這牽涉到每個人的想法保守或先進的判斷。

劉孔中教授

1. 請願、陳情是一個封建時代的講法，他是一個沒有組織和政黨仲介的時代所說的，個人對官府，下對上的說法，我覺得時代變了，應該可以用比較民主的話來說。民主應該是要由組織來行使權力，兩千三百萬人都來行使請願、陳情會對行政機關造成很大的負荷。
2. 對於個案的關說，立法院行為法裡立法委員不能對司法案件關說，其實我們的民意代表都不應該對個案進行關說，不論是司法或行政的個案，因為個案關說是跟議員的職掌是有衝突的，而民意代表如果不能回歸議事立法的本質，就會混淆行政和立法的分際。
3. 最有效的民意訴求方式就是集會遊行，所以集會遊行法的規範應該要放寬，如果能夠很順利的集會遊行，可能後面各別的請願陳情會變的不是那麼的必要。事實上，如果我們的政黨政治回歸成熟的話，請願陳情都不是如此重要。
4. 至於陳述意見，我同意不利行政處分之前，當事人的意見陳述是必須要確保的，不能用事後的補正來加以取代，這些個人的權益問題是不應該被取代的。
5. 至於公聽、聽證，大法官 709 號解釋確實是對土地更新部分要

求的相當的嚴苛，總的來說，即便當時事後提起行政救濟，在台灣還是不停止行政處分的執行。聽證會花較多的時間，會影響行政效率，但是一旦做成後就一直執行下去，而且行政法院的維持率都高達百分之九十以上，儘管一開始的成本較高，長期來看是划算的。

6. 我們的行政程序法特別要求行政官，我們可以要求增加法律專業的人士在行政程序內，因為學校提供許多行政法的專業人才，應該要讓他們有所發揮。不需社會公正人士來做聽證官，就用有法制專業的人或公務員來做，像是陳長文律師在講的政府的 **general consul** 讓它來做這些事情。
7. 真正難的部分是聽證的過程，最重要的部分是要如何把爭執點告訴大家來討論，達到相互說明相互辯結的目的。應該一開始花時間去整理問題的爭點，大家在針對爭點來加以討論，而且聽證官事後應該逐點逐項的去整理雙方提出的意見和利弊得失。
8. 最重點的還是大家意見的整理，要逐點逐項的去說明為什麼不能採行的理由，這也是 709 號解釋說提到的，這才符合聽證真正的目的。
9. 正當程序進行之後，就是誰決定誰負責，不能決定之後還無限期的抗爭。我們現在可能程序上面有瑕疵，但是已經走完所有的法律程序，但是當事人還可以堅持體制外的抗爭，結果就造成台灣的都市更新根本就做不下去。
10. 事實上關說是在立法委員職權行使法都已經正式出現的法律文字，他是在說明立法委員不能對司法案件去關說。民意代表應該盡量不要去做這件事情，如果法律上有所限制，就能將其回歸到正軌上。

黃銘輝教授

1. 現在問題在於憲法第 16 條保障人民有請願權，所以請願這兩個字是很難拿掉的，除非發動修憲，但成本太過龐大。請願陳情

其實制度上兩者是可以合一的，應該予以單純化。

2. 為甚麼這些體制內的管道，民眾不想用或不愛用，就要先研究體制外的方式為何人民愛用，檢討何種方式來進行變革，增加民眾使用的誘因。陳情、請願、陳述意見和各別的行政法規都有特定的名詞就太混亂，讓他單一化，如此會讓民眾較容易熟悉，也會比較愛用。
3. 民眾會計算成本效益，行政機關應該要清楚體制外和體制內是屬於一個競爭關係，若希望強化體制內的運用，體制外能阻斷的就必須在制度的設計上和執行上都必須有相當決心。讓民眾知道在使用體制外方式的同時本身是會產生不利後作力，或是執法公務員本身也要清楚的認知。制度溢流堵斷後，有些東西就可能回到體制內。
4. 正式和非正式要如何去權衡人民權益和行政效率。美國法上政治程序很明顯的側重在權利方面，當使用非正式程序時，就應該側重在行政效率，行政計畫必須將優先順序先設定出來，如果是重視權利把握，就必須進行聽證會；正式的話，像美國都是需要有書面的陳述意見，不一定要口頭，讓行政機關做的時候可以更有效率，而且進行聽證的記錄就會成為以後司法審查的基礎，而行政機關的事實認定都要從中獲得。行政機關要懂得做選擇，沒有所謂中間地帶。
5. 聽證官的是一個專業，也就是為何美國會叫做行政法法官，他並不是法官，而是行政官員，我認為應該朝向這個方向來加強。像台灣前幾次聽證會根本就沒有爭點整理，僅按個人既定立場去爭論。如果沒辦法進行爭點的整理，就應該舉行二次聽證。
6. 我認為如果要進行聽證程序，效率的部分可以當成其次；但如果要進行非正式程序，就必須要效率放在優先。為何效果不彰，就是因為正式和非正式程序上的目的遭到亂用。
7. 行政機關的資訊釋放很重要，除了要讓民眾了解體制外的途徑可能會有不利的效果外，還要讓民眾了解到走體制內是很好的一件事，行政機關必須要主動資訊釋放，形成良性的互動。

黃錦堂教授

1. 政府部門應該要研議網路時代的大規模動員的因應措施，這也是一種台灣目前意見表達常見的方式。苗栗大埔案、洪仲丘案、文林苑都更案是有共同特徵：第一，他們是由學界和 NGO 所組成，所以都是社團和財團法人，然後再去連結成為一個聯盟 (union)，還包括了法人和 NGO，而這些案件事實上是由在該領域有名的學者和律師來領導，再加上一兩個較激進的 NGO。此外還有所謂的憤青，他們來自各大學，碰到不公不義的案件時便會加入。他們的策略可說是非常多，例如：臉書、email、twitter、扮演笑鬧諷刺劇、霸佔現場、要求在凱道集結，甚至打官司、夜宿、霸占等等，而他們的論述力非常驚人，手段策略是非常多元的，而且論述力非常快速，是有國際的比較的基礎的。然後他們會跟在野黨做一些意見上的銜接，所以像是一些特定的媒體，便會形成非常聳動的效果。而我們政府最大的問題是他沒有回應，只有挨打，無法即時因應，無法就資訊傳播。我認為應該要有個專案小組，隨時在掌握和因應變動，而且要有學者專家能夠有論述力和回應力的一個集團；另就是要有資訊傳播中心，視情形就對方所提之內容，及時召開記者會來對外傳播；最後就是要從實體法來做改變，例如到底文林苑案或是大埔案是否合理。
2. 我再舉另一個例子：同性伴侶制度的生活提供，讓他們能和婚姻者有實質上的待遇，所以其實有很多議題是時代性的，而且無可迴避，所以政府應該要勇敢積極去做實體上的改革，進行研議，而非停留原地。
3. 至於體制內的部分，現在的法律已經大致都有了，例如遊說法、行政程序法的意見陳述聽證和陳情、對民意機關的請願，這些有時候不容易落實。我以遊說為例，遊說在台灣的文化很難根絕。所以遊說跟我們的民俗風氣是有關的，如果要做改革並不是無可能，要看政府的政治決心，而且這都不必修法，只要做個函釋，例如只要進入公務機關，非本機關的人就要進行登記。

4. 而聽證部分，只有行政程序法有做很寬鬆的要件裁量，有必要得時候得舉辦，我認為政府應該由各部會檢討其所掌管業務的法律列出來應該要聽證或是意見陳述的部分，召開專案會議，請學者專家來討論，這是馬總統如果要做，其實可以要求各部會提供，也可以先從人民較詬病的部分下手，分不同梯次的區分聽證和意見陳述的部分。
5. 聽證到底是要誰主持，行政程序法沒有規定的部分都是可以透過主管部會的函釋來處理。我認為體制內的制度要落實，可以透過行政內規來一次到位或是分階段分批的完成。
6. 我們相將台灣目前的爭議案件分為大中小型，例如核四是否續建或停建或需經公投，這種有不同爭點的案子就屬於大型案件，還有特偵組的存廢也是大件。這些案件的的規模、影響、動員和結構皆不相同，所以對策就應該不一樣。是否能透過憲法 67 條或立法院組織法委員會邀請，以及法規命令的制定過程中的嚴謹程序，讓大眾參與？我認為只能適用小件和中件的案件，真正的大型案件，是無法以此方法解決的。大型的爭議背後的問題除了學者專家的論述能力之外，最重要的是台灣國內對國家是沒有共識，例如對於服貿的開放問題、對於台灣城市的開發強度、核四和氣候變遷的因應以及兩岸關係都是沒有共識，而此情形也是因為某情況而言，法律人主導了論述，所以形成過度高漲的泛人權主義，而有法律無限上綱的現象，使得台灣在整體國際競爭中應該顯現的開發主義的成長發展受阻，實質問題如何解決，反而變成一種濫情的人權保障制度。
7. 整體而言，政府應該要有專案小組來和對方專案小組來做緊密的對話，並形成資訊的傳播中心，隨時提供資訊，而國家法展階段應該有的國家觀應該要有發展構想。而且實質而言，應該要具有本土意涵，例如台灣與大陸的安全防衛條款，或是其它可主張的部分能讓民眾放心，政府應該去研發走向世界的方法，並且能有讓人放心的機制，例如政府對於都更所引發的問題，應該如何因應要解釋清楚。宏觀而言，政府要有核心實質合宜

的發展構想，來解決大型的問題。

8. 如都更案我認為官方應該可以設立一些由主管機關設在當地的辦公室，來拜訪收集民意，溝通雙方的看法，並了解當地整體社會政經結構，使後續官方做決策時更能匯集民意，這並非舉辦少數的聽證就可以理解的。因此在不同領域上，有不同細緻的做法，如何讓民意真正的掌握理解，甚至慢慢看出可行方案。所以院長就應該要下令針對各部會最大民怨的法領域，提出不修法之下的改革方案或行政規則。

楊泰順教授

1. 民眾在意見表達的自由上面，應該就是：一個建立秩序，另一個是建立透明化的過程，使得我們可以去了解甚麼人在進行遊說，或者甚麼人在操縱或是導引意見表達。
2. 先就意見表達的秩序建立，行政跟司法機關是不應該被遊說的，司法機關是根本要跟民意做隔離，這也是為何法官的任期是終身制，目的就是希望隔離在民意之外，能夠做一個裁判。而行政機關的隔離制度沒有像司法機關如此嚴格，理論上是不應該跟民眾有直接的接觸。民眾如果對政府的政策有所質疑惑有所陳述時，就有兩個做法：一個是必須主動舉行公聽會或聽證會在提出法案的同時，在行政程序法中也有類似規定，只是政府有沒有落實的問題；另一個是行政體系，如果民眾有一件要對政府來表達，就是透過請願法，請願法在我個人看應該是只針對行政體系，但實務執行上而言，請願法要包括國會裡面。
3. 陳情、請願、遊說(關說是針對法律執行的個案，遊說是針對政策的通案)，請願和遊說的差異性，請願是針對行政部門，既然要建立反映民意的秩序管道，而行政體系在行政運作上是一個技術官僚，必須從技術面上你定政策來執行政策，如果說讓他跟民眾之間的接觸太過頻繁，這樣行政體系就很難用公正和技術面的角度來擬定對社會對國家都有利的長遠政策。
4. 除了聽證會外，人民如果要影響行政體系的政策就是要透過請

願，必須有一定程序，而現在請願部分常常石沉大海，我想這是整個政府制度面上問題。就法制面來探討，請願法應該是針對政府部門。而遊說的部分，現在的遊說法制定方向顯然是錯誤的，因為我們的遊說法也包括到各種人民的請願，唯一的差別是如果按照請願法的規定來做就是請願，如果不是依據請願法那就是遊說，所以以法令來做界線是不太妥當的。

5. 在遊說的秩序上，跟透明化也有關係，遊說法應該是專業的遊說，像國外都是如此，而我們的遊說法卻是針對人民。我認為如果我們能夠建立一個專業的遊說制度的話，不僅是對秩序有幫助，對遊說的透明化也會有幫助。所以遊說的專業人是應該要進行登記，至於遊說和人民的意見表達該如何界定，加拿大從兩個角度來規定：一個是支領薪水而花一定時間在影響政策的工作上面，就必須登記為一個遊說者；另一種是根據和行政官員政府官員的接觸，談論事情的次數進行登記。根據加拿大的規定，它有獨立負責遊說登記的部門，有專人每天在負責看報紙，針對報導進行調查，如果調查出某人的確討論某個議題的次數非常多，而他又沒有登記，那就是為反遊說法規定而必須受到懲處。
6. 有人出錢來促成我們的行動，那人民就有權力去了解是誰在後面設計，所以透明化機制就被規範在政治獻金法內，可是目前政治獻金法的規範僅針對選舉方面，我認為是不夠完善的，因為這將影響到遊說等活動，只要有錢涉入，政府主管單位就必須注意，至於如何介入，可以參考美國的政治獻金法，該法中是有限定團體性質的，例如扶輪社的程原因為支持某一政黨或候選人，而將錢提供給政治人物助選，又或是後援會等等的形式，在台灣不算是政治獻金，但在美國是會被納入的，在美國如果捐贈金額超過某一定額度時，該團體就會變成政治性團體，而政治性團體的財務，就必須和聯邦選委會或是州選委會做登記，因此民眾有權了解意見表達的背後是誰在支持。
7. 有關執行部分，我認為是政府願不願意去做的問題，例如行政

程序法規定行政體系要提出法案到立法體系，必須開過兩場公聽會，但目前有很多公聽會都是虛應故事。

8. 像是大埔的徵收案影響到人民的權利，那我們也應該去補強制度上的問題，對人民權義務相關的，或是會使人民財產受到傷害的，也必須要舉辦公聽會，而且公聽會的召開程序有必須有更清楚的規定，例如邀請對象上的規定，所以這些就必須回歸到遊說法的規範，為鼓勵建立專業的遊說制度，所以政府公聽會時，若有團體欲表示意見，政府就應該做出邀請，而非找對政府比較有力的團體來進行公聽會的意見發表，因為某些團體的意見可能會較為專業，受到國際的完整性，而且既然已經登記，政府就應該有義務去邀請，來建立起專業的遊說制度。
9. 遊說法目前已推行六年，但僅有一起懲處案件，而且是台大教授遭到懲處，已變相成為處罰不同聲音，令人遺憾。因此遊說法應該再做修改，使其較能夠符合需要。

林明鏘教授

1. 如何修改法律，在研究計畫中都是長期的規畫，而剛剛黃老師提到不要修改法律的執行方式，甚至不用行政命令的方式，例如從區公所、縣市政府、中央部會來動員，這是我們的共識。
2. 雖然研究主題是限縮在制度性和體制內的意見表達，但是非體制內的意見表達，是我們今天的共識，它的效率和成本很低，而且成果非常強烈。而形式化行政行為不一定要透過修改法律方式納入，微調即可，因為修改法律是長期的。現行制度內，有很多制度都變成變相的制度內陳情，例如 1999、165 和 110 專線，和市長信箱、總統臉書，都是制度內的，不需要修改法律，就可以來保障憲法上所保障的權力，透過電子化政府的方式，已經不是很困難的問題，而現在網路發達，讓政府機關在民眾陳情和表達意見的部分已經相當容易能夠掌握。
3. 現在制度內的程序變成沒有什麼效果，聽證會開不到十次；而陳述意見、陳情案件很多，但真正達到目的的也沒有幾件，而

大件案件也沒有辦法利用陳情方式來解決問題，就只能利用集會遊行的方式來解決，所以集會遊行是成本最高效率最強，但是社會成本最大。所以我們可以參考美國的制度，他分為正式和非正式的人民表達意見程序，從非正式的制度轉化為正式的，讓其制度化，如此一來便可減少社會動盪的成本，這是從成本效益分析的部分，可以思考的方式。

4. 要從正式的管道去改善，可以參考國內很多的文章；再來是非正式的，向媒體爆料、攔轎申冤、問卷調查、黑函投寄、網路 PTT、民意代表陳情，把它變成制式內非正式管道，將其盡量放寬，透過以下三個方式：單一窗口，分配管轄，妥善答覆，另外還有研考稽核，現在 1999 這部分做的很好。增加民眾隊行政機關反映意見的信念，就能減少使用制度外的體制。
5. 聽證程序，透過大法官 709 號解釋的契機，盡量讓行政機關習慣使用聽政程序，如此一來老百姓公民教育的累積，多年下來下一代總是有希望的。
6. 我認為研究團隊不應該把重點放在法律修改的部分，而是探討要如何成本降低、效用增大，在台灣如何實行。利用現有法律的方式，專人管理、研考，使其成為一個很好的管道，並將管道盡量暢通，才不會溢流到非正式的部分，國家就比較不會動盪不安，當然前題是國家對很多重大事項，人民沒有共識，這便是危機，而只能針對小案子處理，像是核四公投這種大型問題，就必須要回歸法治體制來處理，不斷的討論論辯，而民眾是否會增加成本，這時候就必須要有代理人來處理，像是師等。

楊泰順教授

1. 台灣是屬於權力分立的制度，權力分立的制度設計，本來就是要讓行政機關跟民意有所區隔，這並非完全不能行政機關進行申訴，而是民意的傾訴對象主要是國會，今日為何大家都以行政體系作為所謂的抗議對象，就是因為我們從威權體制的轉型，老百姓的心態上還沒有轉變。

2. 美國國家科學院的一個政治學者寫的一本書，提到如何了解華盛頓運作的基礎，他說一個民意代表他的主要功能只有三項：第一，做政策、通過法案；第二，爭取地方建設；第三，處理人民請願。書中也提到為何美國預算赤字越來越高，因為民意代表希望政府很複雜，政府越複雜人民到政府辦事就好像走到迷宮，這時候乾脆就直接找民意代表來處理，以美國而言他們便可以換取選民選票的支持。所以若按照林老師的說法，將政府和人民的關係變得如此暢通，民意代表就失去其服務的價值。所以民意代表會希望政府的預算編列的越多，政策程序越複雜，人民就會尋求民意代表的幫助，人民在和政府交涉的同時，因為民代掌管預算權，所以請託案件就特別容易通過。
3. 所以剛剛提到的國會功能沒有發揮，例如委員會是否能作為 NGO 發表意見的管道，這是一個錯誤的概念，委員會是國會中的國會，所審查的內容就是法案，用委員會開會的時間來質詢跟法案無關的事情，這是台灣很特殊的現象。例如美國的規定，一個法案進入委員會至少要開相當次數的公聽會來充分吸收民意，而行政體系方面是完全從技術面的角度，從國家長遠的規畫上去決定制度，這也是為何美國第一個遊說法出現時，是只對國會議員做規範，因為在美國人的認知中，人民是不能夠和行政機構接觸，而要應想政策只有透過國會來進行。後來大財團也可以影響行政官員，所以才在 80、90 年代才開始修法對行政體系的遊說行為再做規範。
4. 所以我認為要規範意見表達，不妨從一些最基本的事情開始做起，例如台灣遊說法最大的問題在於對象太廣泛，縣市議員等全都包括在內，所以應該將規範的對象進行限縮，從規範民意代表或只規範中央機關，其他各縣市的部分，就透過行政體系的監督來進行。一開始將打擊面縮小，政治獻金法和財產申報法也是一樣。

附錄二 第二次焦點團體座談會議紀錄

一、時間

一〇二年十月三十一日(星期三)下午二時至五時

二、地點

財團法人國家政策研究基金會一樓 101 會議室

(台北市杭州南路一段十六號一樓)

三、參會人員

主持人：周育仁(本會憲政法制組副召集人，本計劃主持人)

與談人：(依姓氏筆畫順序)

- 1、中華民國全國產業總工會秘書長戴國榮
- 2、台北市商業會副秘書長李培生
- 3、台北市教師會總幹事黃志宏
- 4、台北市電腦公會(Mobile Internet 推動辦公室)高級專員廖專崇
- 5、台灣環境保護聯盟秘書長李秀容
- 6、社團法人公職退休人員聯誼暨關懷服務協會謝宜蘭
- 7、國家政策研究基金會內政組顧問、前台北市長黃大洲

研究團隊：

蔡季廷(台灣大學政治學系助理教授)

陳澤鑫(台北大學公行系助理教授)

黎家維(台大政研所博士生)

陳紀君(台北大學公行所博士)

研考會代表：

莊麗蘭(副處長)

呂昭輝(視察)

四、討論題綱

1. 民間團體對政府政策或法規修改有需要時，如何或透過何種途徑向政府單位或官員表達？成效如何？政府或相關官員是否會對所提建言或期待有所回應或回報處理情形？你是否希望會收到政府研處後的回覆說明？
2. 政府主動邀請相關民間團體派員就相關政策或法令說明意見或提出建言，通常是何種形式？您覺得類似的會議是否有實質意義或僅是供其參考？或甚至僅是形式？
3. 您覺得政府在研擬重大政策或法案前，應該讓相關利害當事人充分陳述意見？目前的作法您覺得足夠嗎？或是有哪些需要改善的地方？
4. 你覺得透過比較嚴格的聽證程序，會使政府更能夠完整聽取各界意見嗎？或是更能確保利害當事人自身的權益？然而透過嚴謹的聽證程序可能會增加行政流程的時間，會不會反而增加民間團體或業者的困擾？
5. 民間團體會依照遊說法，來對政策或法案進行遊說嗎？如果有，那遊說與請願或陳情有何不同？在選擇上述途徑時，如何區別其間的差異？
6. 遊說法的規範，你覺得是幫助民間團體影響政府決策，還是反而阻礙了表達意見的機會？又或者是推翻個過去影響政策的既有途徑？還是根本沒影響，繼續延續舊的途徑來影響決策？
7. 您覺得影響正決策或法令，最有效的方式為何？陳情？請願？遊說？或是關說請託？或是上述這些正式機制以外的途徑？原因何在？

五、會議摘要

中華民國全國產業總工會戴國榮秘書長

- 1、目前的社會現象，包刮白衫軍、紅衫軍、黑衫軍都是透過個別事件來形成集體共識的一個公民運動，不僅僅是個別的意見，他已經形成共識，已經跳脫現在所討論的包括陳情、請願、遊說的方式，所以我覺得這個應該是政府該去思考，但全國產業總工會他是一個勞工團體，在整個表達意見的方式與途徑改略來說有四種，那就是溝通的方式，透過主管機關舉辦的會議或是公聽會，那些都是有紀錄的，但是他不回覆你的意見。
- 2、第二個就是，我們勞委會主辦的主委的座談或者院長的座談或者是總統的總統府的工會領袖座談。那第二種型態我們是用陳情的方式，包括我們正式行文主管機關他會回覆，可是我們發現主管機關的回覆大部分都是入案卓參。第二個就是，行政院回覆移請主管機關酌處敬復。第三是比較常用的就是陳情的方式，我們到立法院正式遞交陳情書，或者請立法委員在立法院提出口頭或是書面質詢，或是受邀立法院的相關委員會的公聽會，或者法人的公聽會，那第三個比較激烈會用抗議方式，包括訴諸媒體，召開記者會、購買平面廣告、發新聞稿。
- 3、申請集會遊行，包括、定點集會也包括遊行，那其他方式我們會透過辦研討會，邀請公會幹部、學者專家或必要的時候邀請國際工會組織來參與甚至於表達意見，比如說兩千年我們就邀請過國際能源公會在台灣召開亞洲地區的會議，然後我們會議決議針對民營化的議題我們反對民營化，正式寫了一封信給陳總統，陳總統透過外交部來正式函覆，那民營化的議題在民進黨執政時代到最後95年行政院副院長蔡英文副院長她在行政院諮詢委員會裡面就暫緩了民營化。
- 4、我們認為非正式管道的溝通是一個比較有效的方式，在目前現行的體制之下，我們不採行遊說法跟請願法，多依照行政程序法第168條以陳情的方式，因為陳情的形式是不受限制的，第一個沒有

人數的限制；第二個，陳情的形勢是不受限制的。

- 5、對於重大法案的陳述見的部分，我舉兩個例子，推動公保年金的制度與基本工資，立意很好，很舉辦了很多公聽會，可是我們發現，他們舉辦公聽會是形式大於意義，會變成各個團體、政府部門、工會團體大家永遠是各說各話，可是部會有責無權，決策權仍在行政院，所以舊政府的法案和政策推行，可能因為他案子內容牽涉的層級範圍人數產業也不一，可能採行的方式用不同方式處理。

台北市商業會李培生副秘書長

- 1、定期的跟總統與工商界有約，透過公華民國商業總會來辦，另外院長與工商業有約也是透過全國商業總會來辦，另郝市長親自參與，所以很多事情在那個會上很快就解決。
- 2、那有關法令部分，我們目前的做法還是透過立法委員，先透過區域立委召集公聽會，邀請相關的公會與相關的政府局處，有關單位一起來，很多的法令要修改或者要變更都要透過立法委員，有關市政府部分的透過市議員。

台北市教師會黃志宏總幹事

- 1、目前我們教師團體在做一些相關的陳情和一些法規的遊說這方面，確實也遇到了滿大的困難，譬如說，政府在我們教師法在修法，對我們這些相關人士通常不諮詢，就是一個形式而已。
- 2、公聽會非常草率，他們意見蒐集完之後不僅沒有回覆，甚至完全不予採納，照原來的版本，只有一些文字做小小的調動。人民有意見，既然開那麼多管道，但是最後讓我們知道的就只有四個字"我知道了"。所以人民為什麼找不到一個很好的出口，而採取比較體制外的形式，可以把我們的意見有效去傳達，不然真的是求助無門。

台北市電腦公會(Mobile Internet推動辦公室)廖專崇專員

- 1、台北市電腦公會是一個商業的產業團體，根據過去的經驗大概可以分成兩個部分，一個是被動的被政府諮詢，第二個是主動意見的表達，前者管道是滿暢通。那另外在主動的部分，在2008年公會曾提出連鎖稅的部分，先透過媒體登報，又2008年透過總統候選人競選的建言。另外就是說，我們的理事長跟高層包括從部會到行政院到總統府層級都有一些溝通，那透過這樣子去做一些相關的推動，另外還有辦一些國際稅制的研討會，主要大概是參考新加坡跟香港這個部分稅制的規定去做一些建言。
- 2、針對政府的溝通其實原則跟遊說法上面並無二致，就是公開透明這樣一個原則來進行，希望這個遊說法可以積極的協助產業或是人民跟政府做一個溝通，增加效率然後不要以程序正義式的管制來講求公平而阻礙了發展。
- 3、最後我要提一個，現在台灣在跨部會的成本其實還是滿高的，我們在推動很多議題，很多建議的時候，跨部會的溝通其實還是有滿大的障礙的。

台灣環境保護聯盟李秀容秘書長

- 1、環保聯盟在各地，在逃命圈範圍裡面我們舉辦四次公民投票，那這四次包括貢寮鄉，台北縣市還有宜蘭縣這四次的公民投票有兩次有百分之五十以上的公民出來投票，都是地方政府出來舉辦的；另外幾年以來，不斷抗爭，從地方民間開始，其實地方政府都很支持。
- 2、我們也提出公民訴訟，我一項主張人民如果用陳情抗議沒辦法達到他麼目的的時候，他可以去告公務員，因為那是他不作為，像是我們2003年通過的環境基本法，裡面有提到，如果公務人員不作為而影響到我們的環境權益的時候，我們可以提告。
- 3、我是覺得說現在比較有用的是立法院的聽證會，如果說政府機關，立法院或是行政院哪一個中央部會可以來舉辦聽證會，當然聽證會有一定的程序要去弄出來，讓民眾可以參與，然後這個聽證會

是有法律效力的，能夠做出一些決議的，讓人民與政府間可以有一個溝通。

社團法人公職退休人員聯誼暨關懷服務協會謝宜蘭秘書長

- 1、一個是目前我們有法律依據的意見表達機制，像是請願，我們有請願法，遊說，我們有遊說法，這個是我們正常直接的法令規定民間的意見可以這樣子表達。另外一是間接的，一個公投，一個是集會遊行法，這也是可以讓民眾表達對施政意見的，另外一個是社會上實際使用的，比如報章雜誌網路，我們可以表達我們的意見，第二個是陳情，個人或是團體都可以向機關團體陳情，第三個是，關說請託，這個範圍就很廣了。我是覺得政府官員的裁量，決策權是非常非常關鍵性的。
- 2、為了退休金與退休制度改革的問題，我們這兩次都用了遊說法到考試院去陳情抗議。我覺得法令講的都很清楚，考試委員也非常當一回事，十七位考試委員至少都來十位以上，但都沒有效。

附錄三 第三次焦點團體座談會議紀錄

一、時間

一〇二年十一月六日(星期三)下午二時至五時

二、地點

財團法人國家政策研究基金會一樓 101 會議室
(台北市杭州南路一段十六號一樓)

三、參會人員

主持人：蔡季廷(台灣大學政治學系助理教授)

與談人：(依姓氏筆畫順序)

- 1、監察院陳情受理中心代表
- 2、內政部民政司代表
- 3、法務部法律事務司代表
- 4、公平交易委員會代表
- 5、國家通訊傳播委員會代表
- 6、法務部廉政署代表
- 7、經濟部貿易調查委員會代表
- 8、臺北市政府研考會代表

研究團隊：

陳澤鑫(台北大學公行系助理教授)

黎家維(台大政研所博士生)

陳紀君(台北大學公行所博士)

研考會代表：

吳怡銘(科長)

呂昭輝(視察)

四、討論題綱

1. 民間團體對政府政策或法規修改有需要時，如何或透過何種途徑向政府單位或官員表達？成效如何？政府或相關官員是否會對所提建言或期待有所回應或回報處理情形？你是否希望會收到政府研處後的回覆說明？
2. 政府主動邀請相關民間團體派員就相關政策或法令說明意見或提出建言，通常是何種形式？您覺得類似的會議是否有實質意義或僅是供其參考？或甚至僅是形式？
3. 您覺得政府在研擬重大政策或法案前，應該讓相關利害當事人充分陳述意見？目前的作法您覺得足夠嗎？或是有哪些需要改善的地方？
4. 你覺得透過比較嚴格的聽證程序，會使政府更能夠完整聽取各界意見嗎？或是更能確保利害當事人自身的權益？然而透過嚴謹的聽證程序可能會增加行政流程的時間，會不會反而增加民間團體或業者的困擾？
5. 民間團體會依照遊說法，來對政策或法案進行遊說嗎？如果有，那遊說與請願或陳情有何不同？在選擇上述途徑時，如何區別其間的差異？
6. 遊說法的規範，你覺得是幫助民間團體影響政府決策，還是反而阻礙了表達意見的機會？又或者是推翻個過去影響政策的既有途徑？還是根本沒影響，繼續延續舊的途徑來影響決策？
7. 您覺得影響正決策或法令，最有效的方式為何？陳情？請願？遊說？或是關說請託？或是上述這些正式機制以外的途徑？原因何在？

五、會議摘要

監察院陳情中心代表

- 1、目前全國，大概只有監察院設有受理民眾陳情的專責單位，我們有陳情中心。而且在程序上面，在受理民眾陳情的要件，跟一般行政機關也不太一樣。所以我建議貴會，把我們陳情的處理機制和規定，我們的規定來自監察法第四條，是我們陳情受理中心組織的成立依據。
- 2、第二個部分是受理人民陳述的母法的依據，不是用行政程序法的規定，我們一般都適用收受人民書狀及處理辦法這個規定。所以本院受理民眾陳情有兩個特點：第一點是不受次數的限制，今天這個民眾一再一再的重訴，可能他重訴了三十年或十幾年，即便是同一件事情，我們本院都是受理的，但卻不具行政機關重視的是行政效率。

內政部民政司代表

- 1、從 97 年實行到現在，全國的遊說案件大概有 312 件，其中有 76% 集中在立法院，我們行政院大概有 16%，所以從這樣的數據來看，法令或政策的落實，很大一部份是來自法律。這也是我們在解釋上會認為說，這些利益團體會傾向對立法院做遊說，因為最後做成法律決定的權責機關還是在立法院，這大概跟實務上，在談一般認為 312 件，好像件數略有偏低，其中有半數是集中在遊說法實行的第二季，的確有逐年遞減。可以討論遊說制度是否符合我國的國情？
- 2、目前對於相關的制度的檢討，會有幾個看法，第一個在遊說的定義部分，因為目前遊說的定義的方面，我們把一次性的一個影響的行為，照定義來看，都會受到規範。那是否要限縮多次性、有計畫性的進行遊說，才要回到法律的規範。
- 3、第二個部分來說，在對象的方面，我們目前也有一些意見反應到例如立法委員的助理，或者是層級比較高的行政首長，像常

務次長、資處長，也有意見認為，他們也是有一定的影響力，這是可以再做討論的。第三大部分，就是流程的簡化，讓程序上面讓民間團體認為，願意來做一個遊說的途徑，也願意讓他們的遊說行為公開。

- 4、另外在報告的部分內政部也在書面送了很多意見，在特別要提出來今天會知道第三事業，遊說和關說請託的概念釐清，對於遊說把他列在陳情下位階的部分，這部分我們是有比較大的意見。

法務部法律事務司代表

- 1、基本上聽證要求的程序比較嚴謹，那舉辦公聽會性質是給予陳述意見的機會。那種種的程序，人民對於施政的意見，進入到政府部門之後，都會有具有管轄權的權責機關來做個綜整。惟行政機關在知悉或獲取人民相關請求或意見後，應遵守依法行政、平等及比例原則妥處，並符合公平、公正、公共利益之原則，不因表達意見者之社會經濟地位而有所偏頗，此係個案執行上應注意之事項。
- 2、多徵詢一下辦公聽會或辦聽證實務經驗比較豐富的中央和地方機關，也可以再考慮收集其他國家的資料。以聽證來講有強制性和非強制性的兩種情形。我們為了協助各部會，各機關順利的辦理聽證，我們也曾經舉辦四個梯次的有關聽證主持人的教育訓練，來協助各機關順利辦聽證。我們也發公文給各機關，為了強調人民和政府的對話，理性溝通，落實民主法治，維護人民權益，也希望各機關多多落實聽證或是陳述意見的相關的規定。
- 3、要不要專業的聽證官來擔任主持人，那我們行政程序法是屬於普通法原則規定，所以要看個別的專業領域有沒有需要，如果有需要，主管機關可以特別研議，在特別法上直接要求。
- 4、有提到釋字 709 號解釋的部分，我們大概可以分成兩個領域去

解釋，第一個，主管機關核准都市更新事業概要的程序規定，那核准都市更新事業概要會決定都市更新的範圍。這是大法官要求，要確保利害關係人知悉相關資訊及適時陳述意見的機會。對於核定都市更新事業計畫的程序，就是都市更新的這個計畫要正式核定的話，要求主管機關要用公開的方式進行聽證。那這個部分就變成強制性聽證。另外，有關於保障人民權益和注重行政效益的平衡，這是執行面，個案的執行、技術的事項，那這部分也是建議向實務經驗比較豐富的中央或地方機關來表示意見。

公平交易委員會代表

- 1、公平會在本部有服務中心，南部也有一個服務中心，接受人民書面或口頭的陳情，或者是利用信箱來反應事項，我們都會列入陳情案件和檢舉案件來處理。是根據人民檢舉的案件內容是具體還抽象來判斷。
- 2、我們在 2003 年，在 92 年跨國的水泥案，國內十家水泥廠聯合壟斷的案件，我們就舉行聽證，聽證的程序非常複雜。因為我們不是每一個案件都舉行聽證，是針對複雜的重大案件，我們才舉行聽證。
- 3、我們有所謂的程序外的接觸記錄表，本人在業務單位時，只要與立委有接觸或參加記者會，都會寫記錄程序外的記錄表，呈給上面看，相關案件的處理，這是公開透明。
- 4、遊說法在 97 年通過，應該我們上面的長官不太會去觸碰這一塊，我本來也是負責遊說法的專職單位，因為我們上面長官如果有跟立法委員接觸的話，沒有告知，我會移送監察院 30 萬的處罰。我們每個月都會給他們有沒有接觸的表格，請他們填寫，如果被發現，我會移送監察院，請他們繳納罰鍰。所以這個在我們公平會應該不是問題，重點應該是，我們國家的法令制度的完備，我們之後在討論後續的東西。如果來遊說我們也不怕，登記就好。只是說這部分應該是機關是否有嚴格執法，或立法

院是否有自律的狀況，有一個大法官解釋是在說國會自律的部分，那就是看他們立院自律的程度了。

國家通訊傳播委員會代表

- 1、本會成立於民國 95 年，遊說法是在 97 年通過的，行政程序法是 88 年通過的，本會依據組織法的第十條，制定聽證作業要點。數位無線電視聽證會辦理 11 梯次，到目前才作成初步的建議方案已經報到行政院去。所以本會我們最近以淨價方式釋出 4G 執照並沒有辦理聽證而是辦理公聽，也是經過委員會議充分討論做成的決議。
- 2、本會現在面臨最多的應該為陳情案，有針對陳情作業訂定陳情作業要點，陳情的方式，有 email 跟我們反應，或有以協會或人民團體的方式來集體為之。如果是對業者，對我們受我們監理之業者甚至民眾做行政處分，一定會依照行政程序法，進行意見陳述並有效送達。此外，我們常辦理續行聽證，也就是說聽證的程序不只一次。所以陳情我們有一個陳情作業要點，然後陳述意見是進行行政調查中的程序。
- 3、遊說比較少，因本會採合議制，若對我們進行遊說成本較高。所以可能的相關的延伸出來後端出現的受理陳情，或是辦理聽證，或是我們依聽證做成的最後的決定，免經訴訟程序逕送訴願法院，我們或行政法院支持。
- 4、我們也當然希望整體國家在往前進步的方向上面，獨立管制機關是不是有另外一套有別於其他一般行政機關的，不管是做成的決定所為之行政救濟的程序，或者是所為之變更的程序，有沒有比較的不同。

法務部廉政署代表

- 1、去（101）年因行政院前秘書長林益世關說事件重創政府清廉形象，為使請託關說制度化、透明化及登錄標準化，行政院於 102 年 9 月 7 日頒行「行政院及所屬機關機構請託關說登錄察查作

業要點」，本作業要點明訂規範對象就受請託關說事件未予登錄，應嚴予懲處，以落實登錄規定，本署按季公布登錄件數，自本要點施行以來至本年第 3 季止，共登錄 294 件；另本署亦會同各主管機關政風機構，按季辦理抽查作業，發現有 7 案涉及不法或違失，分別立案偵辦及行政處分。

- 2、本署就社會矚目關說事件或檢察官偵結涉有關說之案件函請各主管政風機構瞭解並妥處相關關說事件，確有部分被請託關說者未依規定辦理登錄，以基隆市長關說案為例，該關說事件相關人員，因關說者為縣市首長，對其機關首長有影響力，相關人員考量職務異動、考績等壓力，無意透過登錄機制辦理登錄，而循求媒體披漏，可見本要點對於被請託關說人之保護機制尚有改善之處，基此，本署刻正積極擬訂「揭弊者保護法(草案)」藉由相關保護機制保障揭弊者(登錄者)原有權利，免遭受機關報復性處分，以提升被請託關說者登錄意願。相關草擬之保護機制如下：

- (1)揭弊者個人資料之保護。(本草案第 11 條)
- (2)公務員對於揭弊者身分有保密義務，違反者依刑法處斷。(本草案第 12 條)
- (3)揭弊者生命、身體、自由之保護。(本草案第 14 條)
- (3)揭弊者因揭弊行為致其本人或與其有密切利害關係之人受原服務機關，施予不當措施，得向原服務機關申請終止不當措施、回復其原有地位或其他適當措施，如致其權益受有損害，則依法救濟之。(本草案第 18 條)
- (4)揭弊者因揭弊行為主張辭職、調任，除有危害國家安全之虞或法律另有規定者外，
- (5)機關首長不得拒絕。(本草案第 19 條)
- (6)揭弊者因其所揭弊行為及內容之資訊涉有法律或行政責任時，得減輕或免除其處罰。(本草案第 21 條)

經濟部貿易調查委員會代表

- 1、針對陳述意見的部分，行政程序法有規定說，行政機關基於調查事實等等需要可以用書面通知當事人來，或者是 102 條或 104 條有規定說用書面通知載明應記載事項通知相對人來書面陳述意見。但實務上的話，我們在受理，一旦展開調查，依照協定的規定就是要公告，那公告的話我們通常就受理，就開始了，我們沒有另行通知他。我們一旦展開公告我們就受理他陳述意見，所以我們陳述意見的方面比行政程序法規定的還要寬，但是一方面我們有舉行聽證，所以我們考量的點是這樣子的。
- 2、有關聽證跟那個陳述意見，他們的差異點是，就實務上來看有幾點：
 - (1) 第一個是時間地點和經費的差異，聽證僅是其中在特定的時間特定的地點，比如說我們聽證都是在世貿的國際會議中心舉行，需要的經費比較多；陳述意見，實務上就是一開始就授與你們，也不限時間，但是你們寄到我的辦公地點來，這是第一個不同。
 - (2) 第二個就是處理程序的差異，聽證是應該依照行政程序法相關規定來辦理，程序上比較嚴謹，比較公開透明；陳述意見比較寬鬆，隨時而且比較簡便。
 - (3) 那第三個部份就是在答辯跟詢問的部分。聽證的參加人除了申請人以外，因為我們有三方，包括申請人，利害關係人，和國外廠商。兩造雙方參加聽證期間安排交互詢答的部分，包括可以兩造雙方以及跟行政機關三方詢答的部分；意見陳述的話就只有跟行政機關詢答而已。
 - (4) 在代理人的部分這裡是比較特別的。早期聽證都是由當事人和利害關係人出席而已，那發展到最近的話，最近這幾年都請專業的律師陪同代理人出席，好處是他會針對實體構成要件作重點的陳述並提出證據；意見陳述就是申請人或相關利害當事人他們直接提出證據。
 - (5) 然後在結果處理的部分，那行政院程序法第 43 條，行政機關應該審酌全部陳述等等，但是因為實務上在聽證做成時，針

對爭點跟法律上面有相當的依據，所以行政機關比較重視這一塊。；意見陳述的部分，因為通常沒有抓到重點，或者是他所提出的跟我們的構成要件沒有很大的關係，所以實務上比較沒有那麼重視。

- (6) 再來就是在主持人方面，聽證的部分是由我們本會外聘那個老師當主持人，是我們本會的委員；陳述意見的話就是承辦人。
- (7) 那再來就是是公開與否，陳述意見只有兩造雙方而已，按照類似歐盟那個陳述意見他也是要有分公開或不公開，然後聽證的話就是公開。
- (8) 再來是行政救濟的部分，陳述意見的話當然就是不能免除，那有聽證的話就可以免除，但是實務上也有提訴願案受理的。
- (9) 再來就是法制上他雖然有重疊，聽證的部分有包括陳述意見，但實際上我們執行過這麼多的案子裡面並沒有什麼明顯的衝突，沒有辦法適用的地方。
- (10) 針對我國陳述意見跟聽證存在的問題以及其他國家法制的可供參考的部分來做說明。在陳述意見的部分所存在的問題，第一個就是他欠缺專業人士的參與；在聽證的部分，會內有問題的第一個就是辦理一場聽證的成本，包含人力、物力與財力等；第二個是增加行政作業；還有一個就是行政機關的裁量權過大，就是得採行聽證。
- (11) 針對歐盟貿易聽證官的部分，是由歐盟執委會創立的，設在貿易總署下設一個獨立的聽證官，它具有獨立性不受干擾。他的主要任務是在確保利害關係人在程序上的權益可以有效行使，那主要針對程序的部分，要公開公正，那他的主要的申請程序是利害關係人提出，他不主動受理而是必須由利害關係人提出。然後有分為兩種，分公開和不公開，那不公開是只有兩造，我申請人跟行政機關，這是不公開的，那一種是公開的是有三方以上的就是大家一起來的。

- (12) 有沒有辦法透過管制使更健全呢？我是認為說對於涉及人民權益巨大或人數眾多的應該要立法詳細規定他要舉行聽證，然後對於比如說，像都更案我們可以適當的補助對方律師費。第二個是比如說都更有一個審議委員會，那這個審議委員會最好的方式就是外聘委員最好要占三分之二以上，官方委員除了那個主持人外，其他都不要是這個可以直轄直管的。第三個就是主持人要有公正的第三方。再來就是要補助律師費。第五個就是多數認為受害的人我們可以幫他們成立一個組織，或者是用協會或者是用自救會會這些類似名字。最後一個就是我們實務上針對申請人我們有編經費委辦給其他公會團體去協助這些申請人來提案件，所以政府也可以採用這種委辦模式去幫助這些自認為受害的這些人。

臺北市政府研考會代表

- 1、 人民陳情、請託關說或是請願、訴願這類的案件，雖然在法制上原本是不同的制度設計，但實務上出現幾種情況，第一管道太多對民眾來講會有混淆的可能，第二民眾會重複利用不同的管道進行意見的表達，有可能造成行政資源的浪費。依照行政院研考會每年度的調查，以 101 年度為例，101 年所有的中央和地方政府所受理的陳情案件，臺北市政府有 34 萬多件，佔了所有地方政府總數的百分之 35，甚至是超過中央所有機關合計的 15 萬件的兩倍還不止。所以在處理陳情案件時，不管在人力或時間上都面臨非常大的挑戰，也常常造成業務承辦同仁的壓力，而出現人員異動頻繁的現象，這是臺北市政府現在面臨到的一個困境。
- 2、 當管道太多時，當民眾覺得這個管道好像沒有用時，他就會試著從另外一個管道表達意見。比方說民眾他覺得向甲機關陳情可能沒有用，他可能會跑去改找乙機關陳情，甚至改用請託關說或其他方式。或是說他覺得跟主管行政機關直接陳情可能沒有用的時候，他也有可能去繞路去找民意代表來陳情，當民

意代表介入或關心的時候，那主管行政機關機關或多或少會受到一些壓力，主管機關的決定會不會受到影響，這也是一個值得觀察的地方。

- 3、以臺北市政府為例，我們現在提供給市民的陳情管道非常多元，不管是 1999 臺北市民當家熱線或是市長信箱這些管道，對民眾都是免費服務且隨手可得，所以民眾利用的機率非常高，但便民的同時我們也發現到一個現象，這些陳情管道，有時候會被非理性民眾不適當的利用，甚至有時候會拿來當作報復或檢舉的工具。
- 4、基於以上幾點實務上的經驗，因為民眾對陳情、請願或其他的意見表達機制經常混淆，且制度設計上也有重複的地方，資源也會有過度耗費的疑慮，所以建議相關的制度如果可以在不影響民眾權益的前提下進行整合或整併，應該是一個可以思考的方向。
- 5、另外針對行政程序法舉行聽證或是公聽會的這個部分，釋字第 709 號我們文林苑都更案有直接的關聯，我們市政府負責都更業務的權責機關都市更新處已經依據大釋字第 709 號的意旨，在實務作業的規定和流程上做了一些調整。

附錄四 深度訪談紀錄

深度訪談 T1 李禮仲教授紀錄

一、時間：102 年 9 月 30 日

二、地點：臺北市

三、參與人員：

訪談人：陳澤鑫(台北大學公行系助理教授)

陳紀君(本計畫兼任研究員)

四、參考題綱：

- 1、您認為目前我國目前遊說與關說機制存在哪些問題？
- 2、就我國情況而言，遊說法為許多人所批評的是仍有許多遊說案件多採檯面下進行，使得原本立法成效不彰，就此情形您認為該如何改善？有無其他國家可做為借鏡？
- 3、從遊說登記的情形來看，明顯我國比其他也有施行遊說法的國家來得低，您認為這樣的落差最大主因為何？若政府欲提高遊說案件的登記數，又該如何著手改善？
- 4、我國為貫徹建立廉能政府，將請託關說制度化、透明化與登記標準化，然從實際登錄案件數量來看，登記情形相對低落，即使全國建置超過 7000 個登錄窗口，也無助於關說登錄情形。基此，請問您認為造成此問題的主因為何？
- 5、承上，我國於去年實施「行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點」，但似乎沒有明顯的成效。請問您認為此要點是否有存在的必要性？

- 6、其他能夠強化民眾對施政表達意見之機制？國外的相關經驗有哪些較值得我國借鏡與學習？

五、訪談摘要

- 1、民眾或利益團體在表達意見的同時，會考慮成本問題，而且許多表達機制都疊床架屋。例如若透過立委或是陳情的機制，又何需選擇成本高的遊說機制。
- 2、遊說比較屬於法制上的問題，我們比較常選擇公聽會的方式，且政府機關多屬保守的心態，所以也不傾向以遊說的方式。公平會比較常接受關說，基於利益迴避的考量，無論是誰來關說我們會都去政風處登記。我們不會讓對方知道我們會登記，有利害關係人來跟我們接觸的話，基於保護自己的心態都會去登記，尤其愈高層級愈會主動登記。
- 3、關說的定義非常不清楚，具體事項也就是對個案，只能說是主觀認定，若沒有牽涉到金錢，就不算關說嗎？上下部屬隸屬關係或實質影響關係也應該算。
- 4、如美國都將許多案子非常簡單，主要是因為不希望在處理的過程中發生紅包事件。此外，國外遊說公司大部分都是前身是國會助理來當職員。若我們台灣都還只是稱為公關公司，建議我國應該被遊說者若是公司，應明訂為遊說公司。
- 5、要從行政機關自身做起，內部人員都要主動登記，若被遊說者本身有義務要登記的話，要求立法委員可能很難。
- 6、要讓民眾知道遊說是正常的，不是非法且負面的。
- 7、遊說之所以登記不彰，用法太過複雜，無論對遊說者或是被遊說者而言，都造成使用上的困擾。若以人性來看，被遊說者若是公務人員，登記一多，也會擔心被質疑交友複雜或是利益牽扯過多，而影響升遷。

深度訪談王定愷顧問紀錄

一、時間

一〇二年十月二日(星期三)下午十二時至二時

二、地點

台北市杭州南路集客餐廳

三、參會人員

訪談人：黎家維（國家政策研究基金會高級助理研究員研究員）

四、訪談題綱

- 1、當貴公會對政府政策或法規修改有需要時，如何或透過何種途徑向政府單位或官員表達？是主動提出或被動應邀表達看法？成效如何？政府或相關官員是否會對所提建言或期待有所回應或回報處理情形？你是否希望會收到政府研處後的回覆說明？
- 2、政府會主動邀請貴會派員就相關政策或法令說明意見或提出建言嗎？通常是何種形式？您覺得類似的會議是否有實質意義或僅是供其參考？或甚至僅是形式？
- 3、您覺得政府在研擬重大政策或法案前，應該讓相關利害當事人充分陳述意見？目前的作法您覺得足夠嗎？或是有哪些需要改善的地方？
- 4、您覺得政府目前在擴大民眾對施政表達意見的措施上，是否有其他需要加強的地方？何如改善？
- 5、你覺得透過比較嚴格的聽證程序，會使政府更能夠完整聽取各界意見嗎？或是更能確保利害當事人自身的權益？然而透過嚴謹的聽證程序可能會增加行政流程的時間，會不會反而增加業者或產業的困擾？

- 6、請問 貴會會依照遊說法，來對政策或法案進行遊說嗎？如果有，那遊說與請願或陳情有何不同？在選擇上述途徑時，你們如何區別其間的差異？
- 7、遊說法的規範，你覺得是幫助業者影響政府決策，還是反而阻礙了表達意見的機會？又或者是推翻個過去影響政策的既有途徑？還是根本沒影響，繼續延續舊的途徑來影響決策？
- 8、您覺得影響正決策或法令，最有效的方式為何？陳情？請願？遊說？或是關說請託？原因何在？

五、會議摘要

- 1、本會一般來說會分為兩個方式來表達意見，一個是主動直接向主管的部長表達意見，另外則是透過經濟部的民間諮詢委員會被動受邀提供建言。後者類似定期召開正式的機制，主管機關會藉此聽取業者與廠商的意見，但卻又不是真正的法制或制度存在的制度。這算是政府關主動徵詢的作法。
- 2、主管機關的成效，其實要視議題和向誰表達而定。如果直接向部長表達，或是總統和行政院長與民間企業有約，定期或不定期碰面交換意見，可能比較有效果。不過還是看議題。
- 3、政府對於民間的建言或請求，在民間諮詢會議上通常會當場答覆。對於後續辦理情形，也會回覆處理狀況。
- 4、政府主動邀請民間提供建言，除上述民間諮詢會議外，也經常會邀請專家學者參加座談會，提供意見。是否有實質意義或僅徒具形式，其實也要看議題。很難一概而論。經常也會出現上級長官一路交辦下級處理回應，但把很大的議題，應該是上層決定的政策面東西，降低層次，變成技術性或甚至研究性的議題。這樣對重大政策的轉變並無助益。
- 5、重大政策讓利害關係人有更多提供意見的機會當然是好的，這樣才能符合程序正義，顧及民眾觀感。或許公會是比較強勢或較具份量的民間團體，政府會較為重視，但一般民眾或弱勢，

可能需要更多程序的保障。

- 6、聽證應該用於基本權利的保障上，不用事事都以聽證這麼嚴謹的程序進行，這樣會導致過度偏重民眾權益的保障，而喪失行政效率或是政府的積極開拓性。政府施政會變得更保守，對產業發展未必有利。
- 7、本會並未以遊說法方式進行遊說的經驗。因為成本高且未必有效果，也就是成本效益的考量。例如找立委幫忙，之後可能會有政治獻金問題，成本較高，但其處理或向行政部門反應，都比較間接。我們直接向部長反應，效果更好更快速。因此遊說制度的好壞，與是否阻礙業者我們無法判斷。
- 8、透過媒體與記者，可能影響政策更有效的方式。而不是陳請、遊說等正式制度。事實上，目前民眾表達施政意見的管道太多了，大家有很多選擇。我們不認為表達的管道有什麼太大的問題，我們真正關心的還是，意見表達之後，政府處理的效果如何。不過者可能超過了你們研究設定的範圍。

深度訪談陳朝建教授紀錄

一、時間：102 年 10 月 3 日

二、地點：桃園市

三、參與人員：

訪談人：陳澤鑫(台北大學公行系助理教授)

陳紀君（本計畫兼任研究員）

四、參考題綱：

- 1、您認為目前我國目前遊說與關說機制存在哪些問題？
- 2、就我國情況而言，遊說法為許多人所批評的是仍有許多遊說案件多採檯面下進行，使得原本立法成效不彰，就此情形您認為該如何改善？有無其他國家可做為借鏡？
- 3、從遊說登記的情形來看，明顯我國比其他也有施行遊說法的國家來得低，您認為這樣的落差最大主因為何？若政府欲提高遊說案件的登記數，又該如何著手改善？
- 4、我國為貫徹建立廉能政府，將請託關說制度化、透明化與登記標準化，然從實際登錄案件數量來看，登記情形相對低落，即使全國建置超過 7000 個登錄窗口，也無助於關說登錄情形。基此，請問您認為造成此問題的主因為何？
- 5、承上，我國於去年實施「行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點」，但似乎沒有明顯的成效。請問您認為此要點是否有存在的必要性？
- 6、其他能夠強化民眾對施政表達意見之機制？國外的相關經驗有哪些較值得我國借鏡與學習？

五、訪談摘要

- 1、全世界有「遊說法」的國家在兩百個國家裡頭，現在至少有四十三個到四十七個，有這樣的制度。只要打「遊說法」、Lobby、Lobbist 當關鍵字，就會找到一個全球遊說網，也就可以看到各國的遊說制度的比較。
- 2、各國的規範真的有一個特色，就是資訊揭露，就是公開、強制登記、資訊揭露，包括你受遊說的時候，遊說的內容是什麼，你有沒有因此也順道拿了政治獻金等等等，這個都框列進來。既然要公開揭露，如果你是企業願不願意公開揭露，可能不願意。就是 **under table** 的還是存在，所以非法的、違法的集會遊說，非法的遊說永遠存在，非法的遊說是各國的遊說法所管制不到的。
- 3、遊說我們可以包括是給錢、給勞務、給其他的協助來試圖影響你的政策。我們今天立法委員之所以可以請的起這麼多專任立委的助理，其實並不是靠那 24 萬，去養六個或去養十二個，他還靠企業的捐助，如此算不算遊說，其實它是，而且他是國內培養我們政治學名詞 **Inside Lobbist**，就是境內遊說者。這企業其實在立法部門藉由資源的供應，跟立委之間產生一個交換的關係，其實已經時時刻刻在進行遊說了。那相反的遊說法公佈之後，比如說有養豬業者去跟立委遊說，有藥師公會去跟立委遊說，資訊揭露之後，大家議論紛紛耶。是不是只拿這樣的錢，怎麼又額外多拿了一筆錢，上面沒有登記到。所以立委反而會被告，那個相關人員反而被當作行賄罪，所以大家就開始隱密下來了。
- 4、所以遊說法實施之後，雖然有好幾起有強制登記，但是現在冷掉，登記意願不高，不論是立委因為人家來遊說，沒有事前登記，要事後補登記。他也不再補登記，不再補登記坦白講違法啊，應該要制裁的。但是一旦補登記上去之後，那所有的問題都超過他的掌控能力。那企業也不想被登記，因為他被登記後

是麻煩的。

- 5、實務上有一個難題是，現在已經生出這麼多法了，表面上我們可以匯整起來，可是我們要在某個法修的過程，有些人會反彈。為什麼會反彈？因為這個涉及到部會的解釋權。例如我們現在誕生了一個法律，一個新的整合的法律，叫遊說關說法。那第一個問題點就來了，這個遊說關說法的主管機關是誰？我們第一個跳出來的是監察院，監察院會說，我們應該可以由行政部門去查，但是最後執行機關一定是要我們監察院。反觀法務部，如果遊說關說法不在我身上，那我以後行政程序法的陳情那塊的解釋權就不見了，所以如果今天部長說權力要大一點，那你們就是要拼命搶這個法到部裡來，以後主管機關就是我們部。同樣道理內政部會搶阿，所以遊說關說法要重理整合本身就是
- 6、在遊說，而且是部門跟部門之間的拔河。
- 6、那這個從德文來講，其實我們找到一個總框架，叫請願或是關說，但是裡面有太多概念是交疊的，每個概念跟每個概念之間擁有 *grenzfaa*，德文的意思就是邊界型事件，他既是 a 也是 b，就是我剛講的，不是只有利益團體可以嗎，假如利益團體示威遊行過程中，部長召見，兩個進去談所得稅法的修正，他算示威遊行？算關說？還是算請願？四個都有交集，那四個都有交集，全部都有交集。
- 7、遊說法面臨最大的困境，我先講檯面上的說法，檯面上的說法是 *transparency* 不足，透明度不足。是關鍵點在於說，一旦可以保護我自己，別人會怎麼想？那這樣問題就會出現。地方首長決定把你們的請託立刻登記，所以本機關的件數最多，那當本機關件數最多的時候，第一個會來查我的就是監察院，三不五時就叫我寫報告，為什麼本機關最多，是什麼原因造成。第二個就是檢調，因為人民會去檢舉，尤其是對手，就是你們來的對手，會說你們是不是有利益輸送、已經有一個空中串證。就是他們資訊公開的，幾年幾月關說，第二個事證是他的建照拿的比我早，申請的比我晚。

- 8、 第一個登記的問題來了，請託關說人是誰？是要寫全名？還是要寫陳某某？還是陳某？你說有個資法，那個競合之後，其實第五個這個作業要點絕對不會有成效。我國的個資法是全世界數一數二強的。那一樣是資訊不全。一樣是一開始很清楚，兩年之後你就忘了是誰的。假如遊說公司、公關公司在上來，或是請財團法人國策基金會，業務是包含請託業務，那每個來就....。這等於是白手套，白手套如果越強的話，規範密度越高，白手套就會越多。
- 9、 若遊說公司成立之後，遊說公司的主管機關是誰？因為他是公司，所以到我國是經濟部。變成經濟部之後，你要是內政部或法務部，你能管經濟部的業務嗎？你不能管。我這部法不能管他的業務，就算要管他的業務，我要寫這條法，這條法要誰來寫？就是經濟部。那經濟部遇到這樣的問題，立刻第一個解決是，某部法律的某條要我來寫，他會盤算。

深度訪談蔡維仁總經理紀錄

一、時間：102 年 10 月 3 日

二、地點：臺北市

三、參與人員：

訪談人：陳澤鑫(台北大學公行系助理教授)

陳紀君(本計畫兼任研究員)

四、參考題綱：

- 1、您認為目前我國目前遊說與關說機制存在哪些問題？
- 2、就我國情況而言，遊說法為許多人所批評的是仍有許多遊說案件多採檯面下進行，使得原本立法成效不彰，就此情形您認為該如何改善？有無其他國家可做為借鏡？
- 3、從遊說登記的情形來看，明顯我國比其他也有施行遊說法的國家來得低，您認為這樣的落差最大主因為何？若政府欲提高遊說案件的登記數，又該如何著手改善？
- 4、我國為貫徹建立廉能政府，將請託關說制度化、透明化與登記標準化，然從實際登錄案件數量來看，登記情形相對低落，即使全國建置超過 7000 個登錄窗口，也無助於關說登錄情形。基此，請問您認為造成此問題的主因為何？
- 5、承上，我國於去年實施「行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點」，但似乎沒有明顯的成效。請問您認為此要點是否有存在的必要性？
- 6、其他能夠強化民眾對施政表達意見之機制？國外的相關經驗有哪些較值得我國借鏡與學習？

五、訪談摘要

- 1、遊說法最基本概念應該要讓沒有權力或沒有能力去表達意見的人，提供合法管道去表達。我覺得從現在來看，防弊功能大於心理功能，它並非走民眾表達意見的路線，反而是在限制利益團體。
- 2、「規範太多遊說者，規範太少被遊說者」，被遊說者相對權力大於遊說者，陽光法案規範下，被遊說者應該要受到較多規範，而不是遊說者。
- 3、被遊說者的資格應該要規範到(1)政務次長部長以上、(2)立委助理、(3)國營事業。
- 4、遊說需要登記，我們將登記的公告項目分別與下列兩者進行比對：一個就是首長的行程，二是政策的產出，就可以看見其中的落差。像是總統府接見外賓，接見外賓過程怎麼可能完全不涉及遊說？外賓種類很多，像是銀行、藥商、各種其他國家的利益團體，看起來是由外交單位安排的單位，但拜會名單裡面其實業者都隱藏在這裡頭。第二個談政策產出，我們看的不是有沒有碰面、有沒有發生連結，而經過連結後產生出來的東西。
- 5、有權力的人根本不用透過這種路徑，更何況遊說法有很多迴避形式，這些形式是很多單位創設出來就可以迴避的。譬如今天六大工商團體辦餐會，邀請馬總統致詞，提出六項主張，叫做商業政策白皮書，因為是一個會議所以不達到遊說，但實際上卻達到遊說結果。
- 6、就陽光法案的角度來看達不到有權力有能力的人表達，但就民眾表達意見這個角度，就限制了沒有能力的人想要表達意見的機會，這完全是個背道而馳的法律層級。
- 7、各國的設計在內容、細節上有嚴謹差異。像美國的規範範圍更廣，對於職業遊說者有較明確規範，職業遊說者就是說某個公司業務執行所得收入百分之多少，或時間投入在多少之上，應該負擔較多義務及注意事項。

- 8、現行規範下，很多人覺得登記是麻煩的，不僅是程序甚至是產生不當聯想的麻煩，登記少的原因就在這，被遊說者也說不用登記，遊說者為了保護被遊說者，也就不登記。沒有人清查立委、清查所有行政首長，就無法發現這個問題。登記少，只能從法律說，說遊說發生少。
- 9、嚴格說起來其實沒有，唯一有影響就是法律通過階段，政府花比較多時間宣導，這些比較表也是宣導期間列出來的。那時登記人數比較多，我們從登記的數字往下降大概可以看出這個法律能提供的限制有限，能提供的幫助也有限。即便關說事件發生，也沒有人檢討遊說法施行成效為何？或對實際上幫助？
- 10、立法委員誠實的申報被遊說項目，只有這邊做了，才會發覺有多少沒有登記，立法院這塊先不管。但行政機關應該要求所有部會誠實列出你所認定所謂的遊說項目，去公佈讓大家作比對，才有辦法解決，仍然有許多人沒有登記卻從事遊說行為，遊說目前的管制精神就是登記，一定要讓大家登記。
- 11、有個法律概念就是圖利他人，政府機關公務人員不敢給民眾太多利益優惠，因為覺得這件事情叫作圖利他人，好像就得到利益，這個觀念很深影響公務人員的系統。回過頭來說，他會覺得我今天如果登記了，我的決策我的報告產生跟遊說事項雷同時，我是否被認為接受遊說？即便我本來就打算這麼做，但現實認定上大家都會投予較多的關注，公務人原會認為，我去呼應民間團體而改變政策，也會受到外界懷疑的眼光，那幹嘛登記？反而讓人有線索可循。
- 12、第二個就是定義的問題，我們唸法的讀起來都吃力，何況基層人員。所以兩個原因，第一他不認為是保障，而是外在對他不同解讀、有色眼光的看待，再者對法案不清晰。我覺得法令的宣導，對公家機關自己的宣導也很重要。
- 13、回歸到一件事情，廣大民眾對遊說跟關說的概念混為一談，當遊說跟關說的概念沒有做釐清，大部分人會把遊說法當中管的遊說與關說視為一樣。只有當更多人了解遊說是一個保障個

人發言的權力，是讓我一個平民百姓都有跟機會部長次長對話，這才是遊說法該給民眾的印象，而不是遊說法是個合法掩護非法的管道。

- 14、 遊說法規定民眾可以因為登記設計而跟部長遊說，但是試問，遊說受理申請表中，如果我們想要深究作質的分析，對於這個案子為何被駁回？我們從駁回案子中才能找出政府機關怎麼看待民眾想要遊說的意見，再者，因為遊說申請登記之後，到底有多少民眾可以真正與部長次長碰面？如果今天我沒有因為遊說法見到部長說我的要求，民眾便不會把它當成是一個提供表達意見的機會。
- 15、 關說沒有法律上定義，而是夾雜在其他法律中的。想要杜絕關說只有民眾、民意代表知道這叫做關說以及行政系統知道這叫做關說，三塊串在一起才有辦法發揮效果。關說很難定義，我們看到都是比較模糊的概念，那就取決於最後把關的人，行政系統有沒有能力做，有沒有勇氣去拒絕關說。同樣我們討論，違法關說跟不違法關說如何界定？很難界定違法關說，就是倚靠行政機關的最後把關。
- 16、 登入的數量，應該要釐清原因，而不是從登記數量上面來看。核准跟駁回，就是一個很好研究的主題，我們可以從被駁回的案件中列出被駁回的因素，和立法宗旨作對比，我們從這個駁回看到更多進展。

深度訪談陳清秀教授紀錄

一、時間

一〇二年十月十八日(星期三)下午十二時至二時

二、地點

台北市

三、參會人員

訪談人：黎家維（國家政策研究基金會高級助理研究員研究員）

四、訪談題綱

- 1、您認為當對政府政策或法規修改有需要時，如何或透過何種途徑向政府單位或官員表達？是主動提出或被動應邀表達看法？成效如何？政府或相關官員是否會對所提建言或期待有所回應或回報處理情形？你是否希望會收到政府研處後的回覆說明？
- 2、您覺得政府在研擬重大政策或法案前，應該讓相關利害當事人充分陳述意見？目前的作法您覺得足夠嗎？或是有哪些需要改善的地方？
- 3、您覺得政府目前在擴大民眾對施政表達意見的措施上，是否有其他需要加強的地方？何如改善？
- 4、你覺得透過比較嚴格的聽證程序，會使政府更能夠完整聽取各界意見嗎？或是更能確保利害當事人自身的權益？然而透過嚴謹的聽證程序可能會增加行政流程的時間，會不會反而增加業者或產業的困擾？
- 5、請問 貴會會依照遊說法，來對政策或法案進行遊說嗎？如果有，那遊說與請願或陳情有何不同？在選擇上述途徑時，你們如何區別其間的差異？

- 7、遊說法的規範，你覺得是幫助業者影響政府決策，還是反而阻礙了表達意見的機會？又或者是推翻個過去影響政策的既有途徑？還是根本沒影響，繼續延續舊的途徑來影響決策？
- 8、您覺得影響正決策或法令，最有效的方式為何？陳情？請願？遊說？或是關說請託？原因何在？

五、會議摘要

- 1、有些問題跨越數個機關的職權，不是單一機關能夠處理的。只找單一機關去訴求，達不到目的，無法解決。這是行政救濟經常碰到的困境。如果能有一個議會協調會這種機制，就容易解決了。
- 2、英國地方政府有 **monitor offices** 制度，民眾向他陳情，他可以召集各機關協調，對各機關提出一些建議。韓國在稅務案件上，也有類似的做法，但是韓國的做法比正規的做法還來的有效果。德國的巴法利亞邦的行政法院，他們現在推廣一種訴訟的和解制度。透過協調和解，很多行政訴訟案子根本不需要打官司。有些案子不完全是民眾的錯，也不完全是政府的錯，彼此各有疏失，法官做為和解協調的主軸，也許各讓一步，能讓事情圓滿。
- 3、我個人以前在法規會也以類似做法處理過這種案子，發現效果不錯。會有這種疑難雜症大多是涉及到法律問題，各單位怕引起爭議而不敢做，由法制單位來主導，比較知法論法，比較知道拿捏到哪裡是合法範圍，比較超然、包容。
- 4、現在社會講究快速，有時正規的權利救濟設計不是很理想的時候，公事公辦就很慢了。
- 5、如果有個第三者—客觀公正的法制單位來做協調處理，像是組成專案小組或是委員會去做協調處理，有些事情是可以處理的較圓滿。像是政府採購的申訴調解會議，我覺得它發揮蠻大的功能，很多工程糾紛都被它調解處理掉了。這算是目前臺灣運作比較成熟、成功的類型。

- 6、法制單位要扮演協調角色必須要有法源依據，法制部門可以邀請各機關來協調、解決和提供建議，它不一定是個決策機關，也不適合進行仲裁，而是調查了解，作為一個斡旋協調，提出解決問題的建議。有了這調解的建議，各機關就會去參考，這樣可以減少訴訟的發生，處理也比較快。在這種跨機關的訴訟，若沒有這種機制，就算打在長的官司，也無法解決問題。行政救濟也未必有用，因為行政救濟只會看說有無合法，不會去看說有無合理。
- 7、請願、陳情與遊說的確很難去辨別，通常遊說法規定是比較偏向法規制度層面的，陳情常常是個別案件的救濟，它可能比較不涉及法規制度的變革。行政程序法算是普通法，遊說法算是特別法，遊說法應該要優先適用，那請願的話，是和政策公共利害、權利維護比較有關。
- 8、請願除了公共政策維護外，還包括權利的維護，一個是客觀、公益的表達，另一個是個人主觀權利的維護，陳情的話，「情」應該是有苦情的意思，和當事人權利受損有關，造成權利受損和法規的不合理有關係。請願的範圍比較寬廣，可能是為自己，也有可能是為國家公益，「願」是指希望，與前面提到的「情」有程度上的差別，不過這兩者是有交集的。遊說的話，通常是利害關係人才會去遊說，包括公益或私益，若是純粹公益，我個人覺得它比較像是請願。
- 9、遊說是比較偏重在法令政策，等於是通案的性質，像是利益團體對有利自己的法案進行遊說。請願的話則比較偏重維護公益或是私益，陳情則是較多捍衛個人的權利，如果他寫的陳情書內容和他個人利益無關，那實質上算是請願的性質。
- 10、我們在實務上，請願和陳情是混在一起處理的，沒有特別分開處理。因為請願是純粹維護公益的，陳情是純粹為個人利益，所以請願法還是有保存的價值。當然如果你要做個區別的話，請願就純粹歸公務，權利義務就不要了，就放到陳情遊說裡就好了，這樣反而比較清楚。

- 11、關說和陳情有時候是一體兩面的，那大家就會想說你這是陳情，就用陳情案件去處理就好了，就沒有登記啦。關說有兩種，一種是代理當事人來陳情，希望能輔佐當事人陳情發生效果。有點像是委託民代來陳情，感覺是以職務去施壓公務人員。但這在某種程度是要主辦單為慎重處理他的陳情案件，不一定要他違法。
- 12、其實關說也不一定是具體個案啦。有時候他就是希望你定出一個法律對他有利，你這個其實跟遊說沒什麼兩樣。
- 13、關說要點要登記，是為了保護承辦人，因為長官施壓的時候，他們要保護自己，透過這個規定說要強制登記，登記算是保護最基層的公務員，讓長官不敢做過分的施壓。所以當初定這個公務人員請託關說要點是有點應基層公務員的要求。
- 14、關說登記要點要求登記的是可能違背法令的，有違法之虞的關說。但這很難判斷，因為有些它不是要做違法，它是說你合法範圍，能幫就幫。因為長官沒有叫我做違法之虞，所以我不登記。最後變成關說要點好像沒有發揮作用。這文化的生態就是這樣，你要破解不太容易。所以最後都會把它當陳情來處理？。
- 15、聽證制度是國外引進來的，我們國內的公務員不太熟悉，還要做紀錄，而且將來你做決定還要斟酌他有利不利，就很麻煩。用公聽會、說明會取代聽證，實際上也是有達到聽取意見的目的，只是說沒那麼嚴謹要逐條紀錄、逐條反駁，公務員沒有那麼多時間去做逐條紀錄、逐條反駁。所以不需要常常舉行聽證，公聽會就夠了，因為目的只是要能蒐集人民的意見。行政是講求效率，用這麼複雜的制度，在美國也只有重大的案子才會這樣做。
- 16、釋字號 709 號似乎是要我們以後要多走正式程序，但在實務上的困難是假如大家都談好了，還要舉證聽證、逐條紀錄，這是浪費大家時間。基本上我還是贊成大法官釋字 709 號，但假設大家都談好了，應該可以用比較快速簡化的程序。如果沒有

談好，有爭議的再來慎重辦理。

- 17、我們行政事務上缺乏辦理聽證相關的人才，這需要培養培訓，需要專職機構去培養公務員。
- 18、也許我們應該要挑一些影響民眾權益比較大的作聽證，我覺得法規命令應該要強制的專家聽證會，不是一般民眾。一般民眾他對法規並不熟悉，學者專家的聽證會是有必要的。公聽會也好，聽聽學者的聲音，總比閉門造車好。
- 19、各機關主動出擊去探求民意，也是很重要的。過去馬總統曾經推動過，各部會都自己訂有相關徵詢民意的規定。

附錄五 期中報告審查意見回應對照表

期中報告審查意見	研究團隊回覆
<p>一、本研究所設定探討之機制，著重於利害關係人或團體以個別性或非公開之方式，向政府機關或相關人員傳達意見，且受理機關或人員對採行與否具裁量權限者為主，與公開或集體之行為（如集會遊行、公聽會等），或程序具合議制精神（如訴願等），或結果具法定效力之制度（如選舉、公民投票等）有別，請針對研究範圍具體界定與說明。</p>	<p>依照審查意見補充修改，納入期末報告，參見頁 2。</p>
<p>二、本研究之問題意識，應就相關機制是否能有效發揮民主政治參與（積極面），同時防範不當利益輸送情事（消極面），進行整合性與系統性之檢討，惟本報告在各項機制積極與消極面的連結分析較為不足，各機制檢討內容亦各自獨立，請於後續研究階段著重與研究目的之結合，並增加各機制整合性分析內容。</p>	<p>後續研究將加強四項研究機制之整合性分析。參見期末報告第六章各節，頁 69-94。</p>
<p>三、研究方法部分</p>	
<p>（一）國外經驗比較研究部分，請建構系統性檢視面向，避免資料片面零散；另除關注公民意識成熟國家外，建議將與我國民情相近國家（如韓</p>	<p>1、參見頁 72-80。 2、比較研究之國家將依照 貴會委託與原訂研究計畫進行。</p>

民眾對施政表達意見機制之研究

期中報告審查意見	研究團隊回覆
國等) 列入研究範疇。	
(二) 有關第一階段焦點團體座談會，本報告指辦理 1 場 (第 10 頁)，與計畫書規劃 2 場不一致 (計畫書第 13 頁)，請依計畫書規劃執行。	依照原訂研究計畫，共舉辦三場座談會，共計 24 人。參見頁 5-9。
(三) 本研究預定辦理多場焦點團體座談會，請具體規劃各場次欲討論之主題，並依主題研擬提綱與邀請合適之與會者。	依審查意見辦理。參見頁 5-9。
(四) 焦點團體座談會擬邀對象中，利益團體部分之中華民國工業協進會、中華民國全國商業總會、中華民國證券商業同業公會等，均為工商團體，非勞工團體，請予修正。	依審查意見修正。參見頁 6-7。
(五) 本研究已設定欲探討之各項機制，請刪除焦點團體座談會提綱第 1 點「您認為我國民眾對施政表達意見的機制有哪些？」，並請於聯繫與會者時具體說明本研究之目的與討論標的，避免偏離主題。	依審查意見修正。
(六) 本研究針對施政表達意見機制運作成效進行檢視時，建議建立通案性之標準或指標，以資具體，並作為焦點座談與深度訪談時徵求意見之依據。	依照審查意見辦理。參見 69-71。
四、文獻蒐集與分析部分	

附錄五 期中報告審查意見回應對照表

期中報告審查意見	研究團隊回覆
<p>(一) 建議針對文獻內容進行實質評析，以掌握可供本研究參考或補強之處，並作為座談與訪談討論內容參考。</p>	<p>依審查意見辦理。參見期末報告第二章各節，頁 11-22。</p>
<p>(二) 本研究有關德國、日本等國制度之內容，建議多引用原文文獻，以加強研究分析創新性。另有關本案所涉比較研究之國別選樣，其選擇理由請予以補充說明。</p>	<p>依審查意見辦理。參見頁 4。德、日制度因受限研究團隊語言能力，仍以中英文為主。但有聘請通曉德日文之法學博士協助資料蒐集。</p>
<p>(三) 建議增加實務個案或司法判例之說明，以掌握各項機制實務上爭點所在。</p>	<p>依委託與研究計畫，並無針對實務個案與司法判例之規劃。建議委託單位另增後續計畫研究。</p>
<p>五、有關各項表達意見機制分析部分</p>	
<p>(一) 遊說</p>	
<p>1、有關重大貪瀆案件多不在遊說法規定登記案件（第 17 頁），以及本報告初步建議「針對各機關的重大政府採購契約案件」進行抽樣稽核（第 20 頁）等節，因遊說之標的限於法令、政策或議案，貪瀆案件如係針對具體個案處理，則非屬遊說行為，採購契約案件亦然；惟如何區隔「個案」與「政</p>	<p>依照審議見修改。本報告後續研究遊說之目的，將限於政策與議案。</p>

期中報告審查意見	研究團隊回覆
<p>策」或「議案」，請於後續研究進一步釐清。</p>	
<p>2、各國遊說法制及實務運作經驗之資料蒐集與分析（第 18 頁）較為簡略，請再予補充。另報告提及「不過由於採行遊說制度的國家並不多，僅美國、加拿大與波蘭等少數國家，故研究僅能針對這些國家進行」一節（第 9 頁），鑑於遊說是否立專法，各國態度不一，有如我國立專法規範，如美國、加拿大、波蘭；有如德國、歐盟僅針對遊說訂出簡明規範，其餘留待自律；多數國家則認為遊說為人民基本權利，政府不宜立法干預，上開論述建議參酌各國情形，酌作修正。</p>	<p>1、依照審查意見補充如 18、19、61、62 頁。 2、本報告後續研究將參酌各國經驗，檢討我國是否有修法必要。</p>
<p>3、本報告初步建議，限縮遊說法規範之遊說者為「以營利為主的受僱遊說者」（第 19 頁），與「對不具遊說資格遊說者加以處罰」之建議（第 20 頁）似有所牴觸，是否反而造成「陽光法案曬死公益團體」之問題，請再予釐清。</p>	<p>依美國遊說現制，遊說法規範對象僅限於營利為主的受僱遊說者，同意刪除對不具遊說資格者進行遊說之處罰如 104 頁。</p>

附錄五 期中報告審查意見回應對照表

期中報告審查意見	研究團隊回覆
<p>4、有關遊說制度之檢討，包括遊說定義模糊易生疏漏或導致觸法、遊說者範圍是否以活動經費與執行時間比例為依據；被遊說者是否將民代助理及一定層級以上機關首長或幕僚納入、是否建立統一登記制度等問題，建議作為後續研究內容。</p>	<p>依審查意見辦理如 104-107 頁。</p>
<p>(二) 請願及陳情</p>	
<p>1、有關公布請願案件資訊之建議（第 27 頁），請就可強化之質性資料種類進一步說明。</p>	<p>研究團隊舉辦焦點團體座談與深度訪談，進行質性研究。建議立法院應公布請願案資訊，行政機關則可在中長期考量請願與陳情是否合併時，再為思考。參見頁 100，101。</p>
<p>2、有關「大部分行政機關對陳情案件較欠缺處理進度與回覆查詢系統」一節（第 27 頁），依本會前開 101 年度人民陳情案件處理情形調查分析報告統計，已有 22 個中央機關及 18 個地方政府建立追蹤查詢機制（分析報告第 4 頁），占受調查機關 73%，建議內容請再酌予調整。</p>	<p>依審查意見修正。參見期末報告頁 26，100。</p>
<p>(三) 陳述意見</p>	

期中報告審查意見	研究團隊回覆
<p>1、陳述意見包括多種正式及非正式機制，本報告將「聽證」作為陳述意見機制主要分析內容之理由較為不足，應就名詞定性及實務發展再予釐清。</p>	<p>依審查意見修改，參見期末報告第四章各節，頁 33-54 頁。</p>
<p>2、依大法官釋字第 709 號解釋意旨，現行都更條例規定公聽會之舉辦係屬私人意見之交流形成，未賦予實質法律效力，「未確保利害關係人知悉相關資訊及適時陳述意見之機會，與憲法要求之正當行政程序不符」，建議於後續研究中補充本號解釋對陳述意見制度建置及法規調整之實質影響（如是否將形式公聽會轉型為實質公聽會等），以及「憲法要求之正當行政程序」對公民參與之意義。</p>	<p>依審查意見辦理。參見其妹報告頁 40-42。</p>
<p>（四）請託關說</p>	
<p>1、有關「全國各政風機構建置超過 7,000 個登錄窗口」一節（第 36 頁），經查並非各機關均設置政風機構，未設置政風機構者，應向兼辦政風業務人員或首長指定之人員辦理登錄，目前全國受理登錄窗口為 6,911 個，請予</p>	<p>依審查意見修正如 63 頁。</p>

附錄五 期中報告審查意見回應對照表

期中報告審查意見	研究團隊回覆
修正。	
2、有關請託關說登錄案件統計(第 37 頁)，請更新至最新數據。	依審查意見修正如 64 頁。
3、國外制度部分提及國外多透過政治獻金法，規範遊說、請託關說行為涉及後端不法利益輸送一節(第 37 頁)，相關行為如未涉及後端不法資金流動問題，而是牽涉非金錢性的利益交易(如人事安排等)，或於前端政策制定過程即已造成施政資源配置偏私，國外是否有相關防範措施，請再予補充說明。	依審查意見修正已刪除。
六、有關「遊說案件登記情形不踴躍外，遊說機關也多以立法院與中央機關為主，表示遊說者對於政府的信任程度不足」(第 17 頁)、「遊說法實施成效與民眾認知不同，顯然與真實情況存在落差」(第 19 頁)、「廉政署對請託關說進行數量管控，但數字與民眾觀感的巨大落差」(第 37 頁)等節，請補強相關資料佐證。	依審查意見辦理已刪除。

期中報告審查意見	研究團隊回覆
<p>七、依「陳情、請願、陳述意見、遊說與關說請託概念釐清圖」所示（第 41、42 頁），「遊說、請託關說」與「陳情、請願」似有上下位概念，建議將表達意見對象修正為行政、立法、監察「部門」，並進一步區分為「個人」及「機關」，並將四者均列為表達意見方式；另「陳述意見」歸為被動應邀表達，其屬性與定位似較為簡化，請再予檢視修正。</p>	<p>圖表修正參見頁 90，91。</p>
<p>八、建議事項請以專章或專節整理後，區分為立即可行與中長期建議事項方式呈現，並註明主、協辦機關。</p>	<p>依審查意見辦理。參見第七章第二節，頁 100-108。</p>
<p>九、報告中年代體例為民國與西元紀年混用，請予統一；部分語句宜再留意詞義通順，並請依本會委託研究計畫作業要點之規定，詳予檢視修正報告編排版面及格式。</p>	<p>依審查意見修正。</p>

附錄六 期末報告審查會紀錄

- 一、 時間：102 年 12 月 5 日（星期四）下午 3 時 30 分
- 二、 地點：本會 7 樓簡報室
- 三、 主席：廖處長麗娟 記錄：呂視察昭輝
- 四、 出（列）席人員：

學者專家：

林教授明鏘（臺灣大學法律學系）、孫教授同文（暨南大學公共行政與政策學系）、劉教授宗德（政治大學法律學系，提供書面意見）、蔡副教授秀涓（東吳大學政治學系）（依姓氏筆劃排列）

機關代表：

李專門委員伯章（法務部廉政署）、陳專員仕蓁（法務部廉政署）、戴秘書淑篁（內政部）、法務部（請假，提供書面意見）

研究小組成員：

周教授育仁（計畫主持人）、蔡助理教授季廷（協同主持人）、陳助理教授澤鑫（協同主持人）、陳紀君（研究員）、黎家維（研究員）

本會列席人員：

莊副處長麗蘭、邱簡任視察承旭、吳科長怡銘、呂視察昭輝

- 五、 主席致詞：（略）
- 六、 研究小組報告：（略）
- 七、 發言要點：（依發言順序）

（一） 孫教授同文（暨南大學公共行政與政策學系）：

- 1、本計畫之研究架構著重流程面之探討，各項機制運作之影響因素較不具體，導致透過各種研究方法所獲得之資料與研究發現及建議間連結性不足，建議釐清研究內容之因果關係，並加強問題與解決方案間的對應。
- 2、本研究較強調輸入面分析，在輸出面分析部分較為不足，建議加強說明提升各項機制運作成效之道。
- 3、焦點團體座談成果饒富意義，惟因各場次對象不同，提綱

民眾對施政表達意見機制之研究

設計有所差異，部分資料仍有待整合。另焦點團體座談與深度訪談內容之引述或應用，並未回饋至研究分析中，建議予以補充。

- 4、本研究提出多項建議事項，惟各項意見間較欠缺主軸，建議針對重要改進目的再行聚焦，以利落實各項政策建議。

(二) 蔡副教授秀涓（東吳大學政治學系）：

- 1、本研究之研究方法多元，惟報告內容較少呈現分析資料之依據與引述來源為何種研究方法，建議加強說明分析資料與研究方法之對應性。
- 2、本研究辦理之焦點團體座談，民間團體場次與會者偏重工商團體，非營利組織代表人數較少，是否充分反映本研究主題中「民眾」之內涵，建議補充說明。
- 3、有關各國相關機制比較分析部分，請願與陳情制度之資料來源較不清楚，另請託關說機制之資料較為不足，建議予以補齊。
- 4、本報告將各項機制分立說明，惟針對彼此間的法制概念與運作關聯性較少著墨，建議可再加強各機制之整合性分析。
- 5、有關我國各項機制運作現況與成效部分，建議可依法源、法制規範、程序、類別等實務面進行說明，以清楚呈現分析條理。
- 6、有關各國制度比較部分，不同國家之篇幅與比較基礎不一，建議釐清明確之比較項目。
- 7、建議本研究可依據所蒐集之國內外資料，進一步研提民眾對施政表達意見機制之分流制度或操作流程，俾使民眾更清楚掌握各項機制間的定位與區隔，或可作為後續研究之參考。

(三) 林教授明鏘（臺灣大學法律學系）：

- 1、民眾對施政表達意見機制相當多樣，制度性管道（如集會遊行、請願、陳情、聽證等）通常所需耗費的成本較高，

但對施政之影響較不明確，使民眾尋求非制度性管道（如關說、向媒體爆料、透過社群網路串連等），造成制度的溢流。建議研究團隊可評估補充探討此一現象，以釐清制度性管道效用不佳的原因。

- 2、建議本研究可將相關機制依管制密度低、中、高進行類型化分析，並朝儘可能放寬限制的方向研提改進建議，以導引民眾循制度性管道表達政策意見。

（四）劉教授宗德（政治大學法律學系，書面意見）：

- 1、本報告係以「請願與陳情」、「陳述意見與聽證」、「遊說」、「請託與關說」作為分類進行論述，惟此四分法尚無學理基礎，請補充說明分類理由。
- 2、司法裁判對「關說」之認定應已累積相當案例可供參酌，建議本研究引用相關案例作為論證，俾充實分析內容之應用性。
- 3、有關陳述意見與聽證機制之內容，欠缺針對法律制度與實務爭點進行分析，論述內容較為不足，應加強相關文獻之蒐集整理，並建議增加環境影響評估法有關公聽會機制之分析，以臻完備。
- 4、有關請託與關說之內容，欠缺針對公務員受懲戒、懲處、裁罰案例進行分析，建議加強相關具體個案之蒐集整理，進而探討相關公務員法規及配套措施之修正方向與重點，俾充實研究發現與政策建議之可行性。

（五）李專門委員伯章（法務部廉政署）：

- 1、第六章第二節有關「行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點第 4 條將政府採購法所定之請託或關說行為...排除於本作業要點適用範圍之外」一節（第 71 頁），基於法律優越原則，相關行為依政府採購法、遊說法、請願法、行政程序法或其他法令規定之程序及方式辦理，故不適用該要點之規定，說明方式建議予以修正。
- 2、有關請託關說登錄案件統計（第 50 頁），自前開登錄查察

作業要點實施至 102 年 11 月底，共受理請託說事件登錄 309 件，抽查 84 件，相關資料請予更新。

- 3、第七章第二節有關「修法明確請託關說定義」之建議（第 87 頁），經查公職人員利益衝突迴避法施行細則第 4 條、2、政府採購法施行細則第 16 條、公務員廉政倫理規範第 2 點第 1 項第 5 款、行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點第 3 點等相關規定均有定義，請列入報告內容修正參考。
- 4、第七章第二節針對請託關說機制有關「加強宣導與強化監督」之建議（第 86-87 頁），法務部廉政署業攝製教學光碟及宣導摺頁，廣發全國各機關擴大宣導，並會同各政風機構辦理教育訓練、座談會及相關廉政宣導活動，以上情形提供參考。
- 5、為強化請託關說登錄之成效，法務部廉政署刻正積極推動「揭弊者保護法」，藉由保護揭弊者之機制，提高被請託關說人登錄之意願，以上情形併請參考。

（六）戴秘書淑篁（內政部）：

- 1、波蘭於 2005 年 7 月通過《遊說法》規範專業遊說者，並於 2006 年 3 月正式付諸實施，報告中多處有關「我國是第三個以專法規範遊說的國家」之敘述，建議予以檢視修正。
- 2、有關圖 3 與圖 4 相關機制概念釐清圖，請願與陳情機制均有「向個人提出」之管道，且下位為遊說及請託關說（第 73-74 頁），依遊說法第 5 條規定，陳情、請願排除於該法之適用。基於遊說與陳情、請願同屬人民表達意見之行為，又遊說係以被遊說者為對象，陳情、請願則向機關為之，圖示內容與相關規定不符，請予檢視修正。
- 3、第七章第一節有關遊說機制「範圍仍屬廣泛，但在方式的界定上則狹窄許多，僅以面對面直接說服溝通為限」（第 79 頁），參酌遊說法第 2 條第 1 項及其施行細則第 2 條規定，遊說除採口頭或書面方式外，以電話或視訊方式，向

被遊說者所為直接且非公開之意見表達，均受遊說法規範，上開引述內容因與遊說法規範未符，建議再予審酌。

- 4、第七章第二節有關「已經出現在其他公共紀錄的遊說者，例如已參加立法院公聽會、依法提出請願書或依據行政程序法第 47 條所做出之程序外接觸之書面紀錄，均可排除遊說法規範之外」之建議（第 85 頁），因遊說法第 5 條已明定陳情、請願及陳述意見排除於該法之適用，本項建議相關內容請再酌予修正。
- 5、有關「遊說法僅規範以營利為主的受僱遊說者，就不會發生陽光法案曬死公益團體之問題」之建議（第 85 頁），遊說法立法時考量我國政治文化以及受僱遊說者並不普遍，如勉強以受僱遊說者為規範對象，恐未符社會實況。又人民期待制定遊說法並非是規範受僱遊說者，而是要將與民意代表或政府決策者有關係之特殊人物與其接觸而影響法令、政策等之行為予以公開，因而未將遊說者範圍限於受僱遊說者，且該法施行以來，亦未見委託受僱遊說者進行遊說之案例，如改以受僱遊說者為規範對象，是否符合我國實情及國人期待，建議詳作論述。
- 6、有關「為避免遊說法成效不彰，應對不具遊說資格或不依法定方式進行遊說者均加以行政處罰。另對蓄意及依再不遵守遊說法者，處 1 年以下有期徒刑、拘役或併科罰金，以收遏阻之效」之建議（第 86 頁），遊說法對於不具遊說資格或不依法定方式進行遊說之行為，已定有行政處罰規定，如科以刑罰，易產生與民主法治國家保障人民表達意見自由之精神相違之疑慮。爰研究團隊如認有必要，建議強化相關論述。
- 7、有關「建議修正政治獻金法第 20 條，規定捐贈者曾於一定時間之內，向政黨、政治團體及擬參選人進行遊說，並依遊說法登記在案者，政黨、政治團體及擬參選人之政治獻金會計報告書應記載捐贈者遊說之期間與內容」之建議（第

86 頁)；查遊說法第 2 條規定之被遊說對象並未包括政黨、政治團體，擬參選人為該條所定之民選公職人員、政務人員始可能為被遊說對象，本項建議請參酌上開規定予以修正。

(七) 法務部(書面意見)：

- 1、第六章第一節「美德日意見表達機制規範之比較表」有關陳述意見部分(第 60-62 頁)，僅就一般之陳述意見進行比較，建議可再就相關國家之聽證及其相關陳述意見機制予以臚列比較。
- 2、第七章第一節有關「行政機關常以其他機關已查得知資料，代替作處分前的陳述意見」一節(第 78 頁)，請補充推論依據，其中是否有屬行政程序法第 103 條規定得免予陳述意見之情形，請再予釐清。
- 3、第七章第二節有關陳述意見機制部分之立即可行建議第 5 點，以及中長期建議第 1 點、第 6 點、第 7 點等部分(第 83-84 頁)，於我國行政實務上是否可行，尚需進一步調查及研究。
- 4、本報告涉及修正行政程序法之部分建議事項，是否涉及個別法規事項而應規範於各該法規中較為妥適、修正正式聽證相關規定之實質效益為何、透過建立其他非正式陳述意見程序是否更具成效等節，尚可再深入研究納入本報告內容。

(八) 本會意見：

- 1、期中報告審查意見所提有關研究範圍、增加實務個案或司法判例之蒐集分析、遊說機制如何區隔「個案」與「政策」或「議案」、遊說機制可再檢討內容、加強各項機制之參考文獻、部分論述有待補強佐證資料...等，經檢視尚未納入期末報告初稿增補或修正，請確實修正。
- 2、第一章第一節之「二、預期目標」與「三、預期目標」重複(第 2 頁)，另該節各場次焦點團體座談與會者名單呈現

方式不一（第 5-6 頁），請予修正。

- 3、第二章第一節有關請願之內容僅有研究者與主題，請再予充實並評析文獻分析結果。
- 4、第三章有關「請願與陳情制度」部分：
 - (1) 第一節針對我國制度之分析，說明方式為請願、陳情及行政、立法、監察部門交錯論述，欠缺分析結構，應釐清欲分析之具體項目並分項說明，以利理解。
 - (2) 第一節提及「實務上行政機關多依行政程序法規定而以陳情案來處理民眾意見與期待之表達，少有以請願案進行處理之例」，係基於「深度訪談學者與邀請各機關代表出席焦點座談」之推論（第 26 頁），請註明引述出處或敘明推論理由。
 - (3) 第二節比較各國制度部分，陳情係以日本為對象，請願係以德國與美國為對象，兩者欠缺比較基礎。考量本研究其他分析內容認為請願與陳情機制在我國存在重疊性，本節請將各國此兩項機制之法制規範與實施情況列為比較分析內容。
- 5、有關第四章「陳述意見機制」部分，各國相關制度差異甚大，報告內容將各國制度分列說明，較難掌握異同處，建議針對類型、適用時機或要件、實施程序、效力等予以跨國比較，俾掌握資料整理結果。
- 6、第五章「遊說機制與請託關說規範」部分：
 - (1) 第一節提及「目前僅美國與加拿大定有相關遊說活動之法律規範」（第 43 頁），惟其他內容另提及其他國家亦實施遊說法（如波蘭，第 4、21、46、49 頁），請詳予查明現已實施遊說法之國家後修正。
 - (2) 第一節引述陳清秀教授之意見（第 47 頁）係屬請託關說範疇，請改列為第三節。
 - (3) 第二節比較各國制度部分僅有美國與加拿大之簡要說明，內容過於簡略，請再予充實比較分析內容。

- 7、有關第六章「民眾表達意見機制概念綜合比較」部分：
 - (1) 第一節為我國與各國現行法制之比較，惟僅將我國與他國相關機制分別製表，無我國與各國比較內容(第 53-63 頁)，他國各項機制間亦欠缺比較基礎，請予以補強，以獲得我國與各國間系統性比較研究結果。
 - (2) 第二節提及「依請願法向監察院所為之請願，在監察院被稱之為『陳情』或『檢舉』，不過與行政程序法所稱之『陳情』有別。」一節，請註明引述出處或敘明理由。
- 8、大法官釋字 709 號解釋對陳述意見制度之調整與公民社會之政策參與可能形成影響，亦為歷次焦點團體座談重要提綱之一，惟相關討論與分析未具體於報告內容與政策建議中呈現，請予補充說明。
- 9、有關第七章第二節「主要建議」部分：
 - (1) 各項機制之建議事項撰寫格式不一，請調整一致。
 - (2) 部分建議事項欠缺研提之理由，另多數建議事項均未註明主、協辦機關，均請予補齊。
 - (3) 針對請願及陳情機制之立即可行建議，第 4 點有關聽證之建議(第 82 頁)，與請願及陳情機制較無關聯，請改列於適當項目；第 5、6 點有關輿情處理之建議(第 82 頁)，與本研究主題較無關聯，建議刪除。另第 2 點主辦機關請修正為本會。
 - (4) 針對請願及陳情機制之中長期建議，第 2 點有關各部會法規會設陳情斡旋機制之建議(第 83 頁)，請說明設置於法規單位之理由。
 - (5) 針對陳述意見機制之立即可行建議，第 1 點認為「現行聽證規範並非不足」(第 83 頁)，惟第 2 點及部分中長期建議事項均建議新增或修正現行規定，前後似不一致，請進一步釐清本研究之主張。另第 2 點有關明訂舉行聽證裁量基準之建議，請就研究過程所蒐集之資料研提具體可行內容，俾供後續政策規劃參考。

- (6) 針對陳述意見機制之中長期建議，第 1 至 4 點均為聽證程序之修法建議（第 84 頁），建議整併說明。
 - (7) 針對遊說與請託關說之立即可行建議，第 2 點有關定期檢討、稽核與報告機制一節（第 85、87 頁），請補充說明具體可行之執行方法，以改善現行相關機制存在統計黑數之問題。
 - (8) 針對請託關說之中長期建議，有關透過修法釐清請託關說定義一節（第 87 頁），請就研究過程所蒐集之國內外資料，以及訪談、座談所獲致之意見，針對請託關說之定義研提具體可行之界定，俾供後續政策規劃參考。
- 10、 有關報告格式與體例：
- (1) 請於本文前加列「提要」，簡要說明研究緣起、研究方法及過程、重要發現及主要建議事項（含主、協辦機關），並加註關鍵詞。
 - (2) 本文中引述他人文字超過 4 行時，請予以獨立分段並使用不同字體。
 - (3) 期中報告審查意見回應對照表請列為附錄，並具體說明修正情形。
 - (4) 部分年代為民國與西元紀年混用，請予統一；另錯漏字請再予檢視修正。

八、 研究小組說明：

有關資料修訂部分，研究團隊將依據與會學者及委託單位所提供建議進行修正，並補充各焦點團體訪談大綱；另錯漏字亦會一併更正。

九、 主席結論：

非常感謝各位教授及機關代表撥冗出席本次審查會，與會貴賓所提的各項寶貴建議意見，請研究團隊參酌採納，儘速修訂研究報告初稿，並於 1 個月內送本會，俾便辦理後續事宜。

十、 散會（下午 5 時）

附錄七 期末報告審查意見回應對照表

期末報告審查意見	研究團隊回覆
<p>一、本計畫之研究架構著重流程面之探討，各項機制運作之影響因素較不具體，導致透過各種研究方法所獲得之資料與研究發現及建議間連結性不足，建議釐清研究內容之因果關係，並加強問題與解決方案間的對應。</p>	<p>研究架構側重流程面之探討係因根據委託單位建議需求書及研究團隊研究計畫書，經雙方討論後確立。若要擴及輸出面及相關因果關係之研究，建議由委託單位另增後續研究計畫進行。</p>
<p>二、本研究較強調輸入面分析，在輸出面分析部分較為不足，建議加強說明提升各項機制運作成效之道。</p>	<p>同前項說明。</p>
<p>三、焦點團體座談成果饒富意義，惟因各場次對象不同，提綱設計有所差異，部分資料仍有待整合。另焦點團體座談與深度訪談內容之引述或應用，並未回饋至研究分析中，建議予以補充。</p>	<p>焦點團體與深度訪談所蒐集資料與建議，雖未單獨另闢章節說明分析，但已採擇適當之內容納入研究報告各章節之中。焦點座談綜合性整理，另可參見頁 5-9。</p>
<p>四、本研究提出多項建議事項，惟各項意見間較欠缺主軸，建議針對重要改進目的再行聚焦，以利落實各項政策建議。</p>	<p>本研究四大部分，本有其獨立性與個別立法規範之目的，整合性論述較具難度。然本研究仍試圖透過民眾表達意見之流程概念加以整合說明，希望透過民意意見表達的流程，來說明各項法規試用之時機，參見本研究第六章各節，頁 69-93。有關建議部分亦依照審查意見修改，參見第七章第三節，頁 101-109。</p>
<p>五、本研究之研究方法多元，惟報告內容較少呈現分析資料之依據與引述來源為何種研究方法，建議加強說明分析</p>	<p>研究已納入焦點團體與深度訪談內容，相關資料引述，依照審查意見以夾註方格式補充於文中。</p>

附錄七 期末報告審查意見回應對照表

期末報告審查意見	研究團隊回覆
資料與研究方法之對應性。	
六、研究辦理之焦點團體座談，民間團體場次與會者偏重工商團體，非營利組織代表人數較少，是否充分反映本研究主題中「民眾」之內涵，建議補充說明。	研究團隊員計畫邀請更多民間團體，但邀訪過程並不順利，實為本研究團隊之遺憾。
七、有關各國相關機制比較分析部分，請願與陳情制度之資料來源較不清楚，另請託關說機制之資料較為不足，建議予以補齊。	依照審查意見補充，參見頁 29-31。惟請願與陳情在美、德等國並未明確劃分差異，國內外對此之研究數量也較少。
八、本報告將各項機制分立說明，惟針對彼此間的法制概念與運作關聯性較少著墨，建議可再加強各機制之整合性分析。	本研究第六章第一節業已針對我國各項機制之法制規範進行比較(參見 69-71)，第二節則透過民眾表達意見流程圖之概念說明，試圖釐清各機制的試用範圍（參見頁 80-91）。
九、有關我國各項機制運作現況與成效部分，建議可依法源、法制規範、程序、類別等實務面進行說明，以清楚呈現分析條理。	國內研究成果雖較缺乏實證資料參考，但研究報告第三至五章第一節的部分，均盡可能對各機制之運作實況與成效進行說明。參見頁 24-28、34-42、55-60、62-65。
十、有關各國制度比較部分，不同國家之篇幅與比較基礎不一，建議釐清明確之比較項目。	各國法制迥異，有的國家針對特定規範較為複雜與細膩，故必須以較大篇幅說明。有的規範就為簡單原則，甚至付之闕如，內容不免因而存在差異。
十一、建議本研究可依據所蒐集之國內外資料，進一步研提民眾對施政表達意見機制之分流制度或操作流程，	研究第六章第二節已試圖將流程，區分法制面與實務運作面進行說明比較，並對各機制之定位與區別進

期末報告審查意見	研究團隊回覆
俾使民眾更清楚掌握各項機制間的定位與區隔，或可作為後續研究之參考。	行說明。參見頁 80-91。
十二、民眾對施政表達意見機制相當多樣，制度性管道（如集會遊行、請願、陳情、聽證等）通常所需耗費的成本較高，但對施政之影響較不明確，使民眾尋求非制度性管道（如關說、向媒體爆料、透過社群網路串連等），造成制度的溢流。建議研究團隊可評估補充探討此一現象，以釐清制度性管道效用不佳的原因。	依審查意見補充，新增第七章第一節，參見頁 95-96。
十三、建議本研究可將相關機制依管制密度低、中、高進行類型化分析，並朝儘可能放寬限制的方向研提改進建議，以導引民眾循制度性管道表達政策意見。	此建議立意甚佳，惟超過委託單位之研究範疇，且囿於研究時程與資源等限制，建議可由委託單位於日後另增研究計畫，進行後續研究。
十四、本報告係以「請願與陳情」、「陳述意見與聽證」、「遊說」、「請託與關說」作為分類進行論述，惟此四分法尚無學理基礎，請補充說明分類理由。	研究團隊此分類主要係依據委託單位之需求而進行規劃，相關說明參見頁 2 研究範圍之部分。 此外，此四類分類首先根據民眾表達意見之主動或被動出發，請願與陳情屬於主動表達，陳述意見則是屬於被動應邀表達。且由於請願與陳情因為性質接近，在英美及歐陸國家甚至並未加以區別，故將其至於同一類型。其次，是依據民眾表達之對象區分，當民眾主動表達之

附錄七 期末報告審查意見回應對照表

期末報告審查意見	研究團隊回覆
	對象為機關時，則為請願與陳情之範疇，與此相關法制目的在保障民眾表達意見與參與政治之權利；但表達對象若為個人，則會進入遊說、請託與關說機制的特殊規範，目的在於防弊，以防範民眾影響政治可能的負面問題。不過遊說屬於合法的行為，請託與關說則可能涉及違法，故兩者間又有區別之必要。
十五、司法裁判對「關說」之認定應已累積相當案例可供參酌，建議本研究引用相關案例作為論證，俾充實分析內容之應用性。	依照審查意見補充修改，參見 64-65 頁。
十六、有關陳述意見與聽證機制之內容，欠缺針對法律制度與實務爭點進行分析，論述內容較為不足，應加強相關文獻之蒐集整理，並建議增加環境影響評估法有關公聽會機制之分析，以臻完備。	依審查意見補充大法官釋字 709 號解釋之說明，參見頁 40-42。惟有關公聽會機制之分析，似超出委託單位研究範疇，為避免研究範圍過度膨脹，不得不有所取捨。
十七、有關請託與關說之內容，欠缺針對公務員受懲戒、懲處、裁罰案例進行分析，建議加強相關具體個案之蒐集整理，進而探討相關公務員法規及配套措施之修正方向與重點，俾充實研究發現與政策建議之可行性。	依照審查意見補充修改，參見頁 64-65。
十八、第六章第二節有關「行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點第 4 條將政府採購法所定之請託	依照審查意見補充修改，參見頁 88。

期末報告審查意見	研究團隊回覆
<p>或關說行為…排除於本作業要點適用範圍之外」一節（第 71 頁），基於法律優越原則，相關行為依政府採購法、遊說法、請願法、行政程序法或其他法令規定之程序及方式辦理，故不適用該要點之規定，說明方式建議予以修正。</p>	
<p>十九、有關請託關說登錄案件統計（第 50 頁），自前開登錄查察作業要點實施至 102 年 11 月底，共受理請託說事件登錄 309 件，抽查 84 件，相關資料請予更新。</p>	<p>本研究團隊以法務部廉政署官網上所提供的最新資料為最後參考依據，自 101 年 9 月 7 日到 102 年 12 月 31 日止，參見頁 63。</p>
<p>二十、第七章第二節有關「修法明確請託關說定義」之建議（第 87 頁），經查公職人員利益衝突迴避法施行細則第 4 條、2、政府採購法施行細則第 16 條、公務員廉政倫理規範第 2 點第 1 項第 5 款、行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點第 3 點等相關規定均有定義，請列入報告內容修正參考。</p>	<p>依照審查意見補充修改，參見頁 108-109。</p>
<p>二十一、第七章第二節針對請託關說機制有關「加強宣導與強化監督」之建議（第 86-87 頁），法務部廉政署業攝製教學光碟及宣導摺頁，廣發全國各機關擴大宣導，並會同各政風機構辦理教育訓練、座</p>	<p>依照審查意見補充修改，參見頁 105。</p>

附錄七 期末報告審查意見回應對照表

期末報告審查意見	研究團隊回覆
談會及相關廉政宣導活動，以上情形提供參考。	
二十二、為強化請託關說登錄之成效，法務部廉政署刻正積極推動「揭弊者保護法」，藉由保護揭弊者之機制，提高被請託關說人登錄之意願，以上情形併請參考。	依照審查意見補充修改，參見頁109。
二十三、波蘭於2005年7月通過《遊說法》規範專業遊說者，並於2006年3月正式付諸實施，報告中多處有關「我國是第三個以專法規範遊說的國家」之敘述，建議予以檢視修正。	依照審查意見補充修改，參見頁55。
二十四、有關圖3與圖4相關機制概念釐清圖，請願與陳情機制均有「向個人提出」之管道，且下位為遊說及請託關說（第73-74頁），依遊說法第5條規定，陳情、請願排除於該法之適用。基於遊說與陳情、請願同屬人民表達意見之行為，又遊說係以被遊說者為對象，陳情、請願則向機關為之，圖示內容與相關規定不符，請予檢視修正。	圖3、4為民眾表達意見之可能途徑流程說明，並無上下位概念意思。尤其實務上民眾對於此等概念難以釐清，民眾可能根本不知採何途徑或依據何規範而向政府表達意見。故本圖示旨在協助民眾與承辦公務員能理解不同機制可能試用之時機。並試圖整合說明相關概念之異同。
二十五、第七章第一節有關遊說機制「範圍仍屬廣泛，但在方式的界定上則狹窄許多，僅以面對面直接說服溝通為限」（第79頁），參酌遊	依照審查意見補充修改，參見頁98。

期末報告審查意見	研究團隊回覆
<p>說法第 2 條第 1 項及其施行細則第 2 條規定，遊說除採口頭或書面方式外，以電話或視訊方式，向被遊說者所為直接且非公開之意見表達，均受遊說法規範，上開引述內容因與遊說法規範未符，建議再予審酌。</p>	
<p>二十六、第七章第二節有關「已經出現在其他公共紀錄的遊說者，例如已參加立法院公聽會、依法提出請願書或依據行政程序法第 47 條所做出之程序外接觸之書面紀錄，均可排除遊說法規範之外」之建議（第 85 頁），因遊說法第 5 條已明定陳情、請願及陳述意見排除於該法之適用，本項建議相關內容請再酌予修正。</p>	<p>依審查意見刪除。</p>
<p>二十七、有關「遊說法僅規範以營利為主的受僱遊說者，就不會發生陽光法案曬死公益團體之問題」之建議（第 85 頁），遊說法立法時考量我國政治文化以及受僱遊說者並不普遍，如勉強以受僱遊說者為規範對象，恐未符社會實況。又人民期待制定遊說法並非是規範受僱遊說者，而是要將與民意代表或政府決策者有關係之特殊人物與其接觸而影響法令、政策等之行為予以公開，因而未將遊</p>	<p>依照審查意見補充修改，參見頁 105-106。</p>

附錄七 期末報告審查意見回應對照表

期末報告審查意見	研究團隊回覆
<p>說者範圍限於受僱遊說者，且該法施行以來，亦未見委託受僱遊說者進行遊說之案例，如改以受僱遊說者為規範對象，是否符合我國實情及國人期待，建議詳作論述。</p>	
<p>二十八、有關「為避免遊說法成效不彰，應對不具遊說資格或不依法定方式進行遊說者均加以行政處罰。另對蓄意及依再不遵守遊說法者，處1年以下有期徒刑、拘役或併科罰金，以收遏阻之效」之建議（第86頁），遊說法對於不具遊說資格或不依法定方式進行遊說之行為，已定有行政處罰規定，如科以刑罰，易產生與民主法治國家保障人民表達意見自由之精神相違之疑慮。爰研究團隊如認有必要，建議強化相關論述。</p>	<p>依照審查意見補充修改，參見頁107。</p>
<p>二十九、有關「建議修正政治獻金法第20條，規定捐贈者曾於一定時間之內，向政黨、政治團體及擬參選人進行遊說，並依遊說法登記在案者，政黨、政治團體及擬參選人之政治獻金會計報告書應記載捐贈者遊說之期間與內容」之建議（第86頁），查遊說法第2條規定之被遊說對象並未包括政黨、政治團體，擬參選人為該條</p>	<p>此建議擴大被遊說者範圍，目的在於防堵現行遊說法漏洞。若政黨或政治團體不受遊說法規範，則個人或團體可以直接向政黨或政治團體遊說，再由政黨或政治團體透過指揮黨籍公職人員修改政策法令，如此反而不受監督而形成遊說法規範上的重大漏洞。</p> <p>其次就「擬參選人」而言，其用語係出於政治獻金法。之所以擴大規</p>

期末報告審查意見	研究團隊回覆
<p>所定之民選公職人員、政務人員始可能為被遊說對象，本項建議請參酌上開規定予以修正。</p>	<p>範至「擬參選人」，係擔心選民與擬參選人間可以修改某政策法令為對價交換條件，換取支持。故亦有比照政治獻金法納入規範之必要，以填補現行遊說法的漏洞。 參見頁 106-107。</p>
<p>三十、第六章第一節「美德日意見表達機制規範之比較表」有關陳述意見部分（第 60-62 頁），僅就一般之陳述意見進行比較，建議可再就相關國家之聽證及其相關陳述意見機制予以臚列比較。</p>	<p>依審查意見補充，參見頁 74-75。</p>
<p>三十一、第七章第一節有關「行政機關常以其他機關已查得知資料，代替作處分前的陳述意見」一節（第 78 頁），請補充推論依據，其中是否有屬行政程序法第 103 條規定得免予陳述意見之情形，請再</p>	<p>依照審查意見修正刪除。但為強化當事人權益之保障，研究團隊仍建議限縮行政程序法第 102 條中，有關第 39 條調查事實及證據之解釋，並嚴格解釋行政程序法第 103 條部分條款適用時的解釋，參見頁</p>

附錄七 期末報告審查意見回應對照表

期末報告審查意見	研究團隊回覆
予釐清。	103。
三十二、第七章第二節有關陳述意見機制部分之立即可行建議第 5 點，以及中長期建議第 1 點、第 6 點、第 7 點等部分（第 83-84 頁），於我國行政實務上是否可行，尚需進一步調查及研究。	依照審查意見，刪除第 1 點。第 6 與第 7 點為焦點團體座談機關代表及深度訪談學者之建議，研究團隊亦認為有保留價值，參見頁 103-104。
三十三、本報告涉及修正行政程序法之部分建議事項，是否涉及個別法規事項而應規範於各該法規中較為妥適、修正正式聽證相關規定之實質效益為何、透過建立其他非正式陳述意見程序是否更具成效等節，尚可再深入研究納入本報告內容。	有關行政程序法之修正建議，係綜合參考法務部相關檢討報告、立法院法制局專題研究報告、相關學者文獻之建議，並參酌焦點團體及深度訪談之意見，並經研究團隊分析選擇之結果。
三十四、期中報告審查意見所提有關研究範圍、增加實務個案或司法判例之蒐集分析、遊說機制如何區隔「個案」與「政策」或「議案」、遊說機制可再檢討內容、加強各項機制之參考文獻、部分論述有待補強佐證資料…等，經檢視尚未納入期末報告初稿增補或修正，請確實修正。	司法判決個案之補充，依照審查意見辦理，參見頁 40-42，64-65。遊說機制如何區別個案或政策，實務上確實有困難與模糊之處，參見附件四深度訪談紀錄頁 168-169，第 9 及 12 點。建議仍宜視個案情形，由主管機關或法官就個案認定。其餘依審查意見補充。另外，有關參考文獻已遵照修改建議納入本研究報告中。
三十五、第一章第一節之「二、預期目標」與「三、預期目標」重複（第 2 頁），另該節各場次焦點團體座談與會者名單呈現方式不一（第 5-6	依審查意見修正，參見頁 2,5-7。

期末報告審查意見	研究團隊回覆
頁)，請予修正。	
三十六、第二章第一節有關請願之內容僅有研究者與主題，請再予充實並評析文獻分析結果。	依審查意見補充，參見頁 11-13。
<p>三十七、第三章有關「請願與陳情制度」部分：</p> <p>(1) 第一節針對我國制度之分析，說明方式為請願、陳情及行政、立法、監察部門交錯論述，欠缺分析結構，應釐清欲分析之具體項目並分項說明，以利理解。</p> <p>(2) 第一節提及「實務上行政機關多依行政程序法規定而以陳情案來處理民眾意見與期待之表達，少有以請願案進行處理之例」，係基於「深度訪談學者與邀請各機關代表出席焦點座談」之推論（第 26 頁），請註明引述出處或敘明推論理由。</p> <p>(3) 第二節比較各國制度部分，陳情係以日本為對象，請願係以德國與美國為對象，兩者欠缺比較基礎。考量本研究其他分析內容認為請願與陳情機制在我國存在重疊性，本節請將各國此兩項機制之法制規範與實施情況列為比較分析內容。</p>	<p>(1) 依審查意見修改，參見頁 24-28。</p> <p>(2) 除依焦點團體與深度訪談蒐集之資訊外，亦查詢政府網站公開資訊有關行政機關與立法機關請願案處理之數量，參見頁 26 及附錄四深度訪談陳清秀教授紀錄第 10 點，頁 168。</p> <p>(3) 德國與美國並未清楚區分請願與陳情的不同。日本則有所區別並建立不同法律規範，已依審查意見補充，參見頁 30-31。</p>
三十八、有關第四章「陳述意見機制」部分，各國相關制度差異甚大，報告內容將各國制度分列說明，較難掌握異同處，建議針對類型、	補充德國及美國聽證程序之相關規範，參見頁 43-46，47-54。

期末報告審查意見	研究團隊回覆
<p>適用時機或要件、實施程序、效力等予以跨國比較，俾掌握資料整理結果。</p>	
<p>三十九、第五章「遊說機制與請託關說規範」部分：</p> <p>(1) 第一節提及「目前僅美國與加拿大定有相關遊說活動之法律規範」(第 43 頁)，惟其他內容另提及其他國家亦實施遊說法(如波蘭，第 4、21、46、49 頁)，請詳予查明現已實施遊說法之國家後修正。</p> <p>(2) 第一節引述陳清秀教授之意見(第 47 頁)係屬請託關說範疇，請改列為第三節。</p> <p>(3) 第二節比較各國制度部分僅有美國與加拿大之簡要說明，內容過於簡略，請再予充實比較分析內容。</p>	<p>依照審查意見補充修改。</p> <p>(1)修改參見頁 55。</p> <p>(2)修改參見頁 64。</p> <p>(3)修改參見頁 61-62。</p>
<p>四十、有關第六章「民眾表達意見機制概念綜合比較」部分：</p> <p>(1) 第一節為我國與各國現行法制之比較，惟僅將我國與他國相關機制分別製表，無我國與各國比較內容(第 53-63 頁)，他國各項機制間亦欠缺比較基礎，請予以補強，以獲得我國與各國間系統性比較研究結果。</p> <p>(2) 第二節提及「依請願法向監察院所為之請願，在監察院被稱之為『陳情』或『檢舉』，不過與行政程序</p>	<p>(1) 各國法制與我國未盡相同，跨國比較恐使內容更為龐雜失焦。例如日本、德國並無遊說專法，類似行為雖散見他法規範，但規範之標的未必一致，容易失去比較基礎。又如請願陳情，美德並未明確區分，雖見於憲法，但法律層面則散見各處。另就請託關說規範而言，美、德、日各透過不同法規，規範不同行為。例如德國於政黨法有若干規範，美國又散見於政府倫理法、國會內部行</p>

期末報告審查意見	研究團隊回覆
<p>法所稱之『陳情』有別。」一節，請註明引述出處或敘明理由。</p>	<p>為規範、遊說法等等，日本則見於國會倫理規範中，亦有見於刑法特殊之犯罪態樣。法制面的分散與多樣，均難以將其與我國法制一起比計較。</p> <p>(2) 此推論係根據憲法、請願法與監察法推論而出。蓋陳情一詞並未見諸憲法條文，而請願法規範亦甚為寬廣，舉凡民眾向行政機關、民意機關與監察院為請願，均包含其中。但行政程序法中所謂陳情，僅能規範行政機關，自又與監察法之陳情不同。此論點亦獲監察院機關代表出席焦點團體時所印證，參見頁 143。另行政與監察陳情之差異，說明詳見頁 82-83。</p>
<p>四十一、大法官釋字 709 號解釋對陳述意見制度之調整與公民社會之政策參與可能形成影響，亦為歷次焦點團體座談重要提綱之一，惟相關討論與分析未具體於報告內容與政策建議中呈現，請予補充說明。</p>	<p>依審查意見補充，參見頁 40-42。</p>
<p>四十二、有關第七章第二節「主要建議」部分：</p> <p>(1) 各項機制之建議事項撰寫格式不一，請調整一致。</p> <p>(2) 部分建議事項欠缺研提之理由，另</p>	<p>依審查意見修正。</p> <p>(1)修改參見頁 101-109。</p> <p>(2)修改參見頁 101-109。</p> <p>(3)修改參見頁 101-102。</p> <p>(4)修改參見頁 102。</p>

期末報告審查意見	研究團隊回覆
<p>多數建議事項均未註明主、協辦機關，均請予補齊。</p> <p>(3) 針對請願及陳情機制之立即可行建議，第 4 點有關聽證之建議（第 82 頁），與請願及陳情機制較無關聯，請改列於適當項目；第 5、6 點有關輿情處理之建議（第 82 頁），與本研究主題較無關聯，建議刪除。另第 2 點主辦機關請修正為本會。</p> <p>(4) 針對請願及陳情機制之中長期建議，第 2 點有關各部會法規會設陳情斡旋機制之建議（第 83 頁），請說明設置於法規單位之理由。</p> <p>(5) 針對陳述意見機制之立即可行建議，第 1 點認為「現行聽證規範並非不足」（第 83 頁），惟第 2 點及部分中長期建議事項均建議新增或修正現行規定，前後似不一致，請進一步釐清本研究之主張。另第 2 點有關明訂舉行聽證裁量基準之建議，請就研究過程所蒐集之資料研提具體可行內容，俾供後續政策規劃參考。</p> <p>(6) 針對陳述意見機制之中長期建議，第 1 至 4 點均為聽證程序之修法建議（第 84 頁），建議整併說明。</p> <p>(7) 針對遊說與請託關說之立即可行</p>	<p>(5)修改參見頁 103。</p> <p>(6)修改參見頁 104。</p> <p>(7)修改參見頁 105, 108。</p> <p>(8)修改參見頁 108-109。</p>

期末報告審查意見	研究團隊回覆
<p>建議，第 2 點有關定期檢討、稽核與報告機制一節（第 85、87 頁），請補充說明具體可行之執行方法，以改善現行相關機制存在統計黑數之問題。</p> <p>(8) 針對請託關說之中長期建議，有關透過修法釐清請託關說定義一節（第 87 頁），請就研究過程所蒐集之國內外資料，以及訪談、座談所獲致之意見，針對請託關說之定義研提具體可行之界定，俾供後續政策規劃參考。</p>	
<p>四十三、有關報告格式與體例：</p> <p>(1) 請於本文前加列「提要」，簡要說明研究緣起、研究方法及過程、重要發現及主要建議事項（含主、協辦機關），並加註關鍵詞。</p> <p>(2) 本文中引述他人文字超過 4 行時，請予以獨立分段並使用不同字體。</p> <p>(3) 期中報告審查意見回應對照表請列為附錄，並具體說明修正情形。</p> <p>(4) 部分年代為民國與西元紀年混用，請予統一；另錯漏字請再予檢視修正。</p>	<p>依審查意見修正。</p>