

德國聯邦行政程序法之改革

—淺談行政程序迅速原則

傅玲靜*

目次

- 壹、前言
- 貳、概念說明
- 參、德國自一九九〇年起之立法改革
 - 一、改革緣由
 - (一) 兩德統一與促進德東地區經濟發展
 - (二) 提升德國經濟競爭力
 - (三) 「國家瘦身」計畫
 - 二、立法改革
 - (一) 交通道路計畫加速法
 - (二) 計畫程序簡化法
 - (三) 許可程序加速法
 - (四) 環境法法典草案
 - 三、小結
- 肆、迅速原則於憲法與歐洲共同體法中之法理基礎
 - 一、憲法之基礎
 - (一) 聯邦憲法法院之裁判
 - (二) 行政程序迅速原則與基本權之保障

投稿日：民國九十三年五月四日；接受刊登日：民國九十三年五月十七日。

* 德國慕尼黑大學法學博士。

本文承蒙兩位匿名審查委員惠賜寶貴修正意見，受惠良多，謹此致謝。文中如有疏漏錯誤，仍由作者自負文責。

(三) 迅速之行政程序與基本自由之合比例限制

二、歐洲共同體法之基礎

(一) 歐洲人權與基本自由保護公約

(二) 歐洲共同體法之一般法律原則

(三) 歐洲聯盟基本權憲章

伍、德國聯邦行政程序法規定之迅速原則

一、第十條第二句

(一) 修法之意義

(二) 適用之範圍

(三) 迅速原則之限制

(四) 法律效果與法律救濟

二、第七十一 b 條

(一) 意義

(二) 適用範圍 (第七十一 a 條)

(三) 本文意見

陸、代結論—對我國行政程序法相關規定之建議

關鍵字：德國聯邦行政程序法、行政程序、迅速原則、基本權保障、歐洲人權公約、歐洲共同體法之一般法律原則、歐洲聯盟基本權憲章、程序裁量、怠為處分之訴、許可程序

壹、前言

德國聯邦行政程序法¹自一九七七年一月一日施行以來，於一九九六年始第一次為內容上之實質修正²。此次修法，可追溯至一九九〇年兩德統一所帶來之改革契機。為加強統一後德東地區基礎交通建設之現代化，立法者由加速德東地區交通道路之計劃程序開始，擴展至加速全國交通道路計劃程序，而後更於聯邦行政程序法中普遍地規範程序迅速進行之原則。

一九九六年聯邦行政程序法之修正重點³，除修正第四十五條、第四十六條及第七十三條至七十五條之規定外⁴，更明定行政程序迅速原則（第十條），並增列專章規範對於經濟發展具重要貢獻之許可程序之加速進行（第七十一 a 條至第七十一 e 條）。同時，亦以加速並簡化程序進行為重點，修正聯邦環境侵害防治法⁵、水資源法⁶及行政法院法⁷。此四法之修正，

¹ Verwaltungsverfahrgesetz (VwVfG) vom 25.5.1976 (BGBl. I, S.1253); neue Bekanntmachung vom 23.1.2003 (BGBl. I, S.102).

² 1996 年以前，德國聯邦行政程序法僅為配合其他法律之修正，而於文字上有所更動。如 1990 年修正第 12 條第 2 項、第 3 項、第 16 條第 1 項第 4 款、同條第 2 項及第 4 項等規定（BGBl. I, S.2002）；1994 年刪除第 2 條第 3 項第 4 款之規定（BGBl. I, S.2325）。

³ Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz – GenBeschlG) vom 16.12.1999 (BGBl. I, S.1354).

⁴ 如本文中未特別說明，所列舉之條文皆為德國聯邦行政程序法之條文。

⁵ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umweltentwicklungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG) vom 12.3.1974 (BGBl. I, S.1193); 聯

於立法過程中，合稱為「加速包裹（Beschleunigungspaket）」。⁵一九九六年之一連串修法，可謂德國自兩德統一後，為提升經濟競爭力及行政效率所做改革之總結。嗣後，德國更於一九九六年修法之基礎上，繼續致力於提升行政效率及加強行政現代化之立法與修法，故一九九六年之修法，亦可視為日後各項立法改革之先驅。

本文之內容，僅就九〇年代德國之立法改革及其緣由作一簡介，並討論行政程序迅速原則於憲法及歐洲共同體法中之法理基礎。此外則以討論行政程序迅速原則之適用範圍為主，特別針對增訂之第七十一 b 條規定之許可程序之意義為進一步討論。至於行政程序迅速原則之落實，尤其是針對大型投資計畫進行之許可程序，須視案件之複雜性及公私益受影響之程度，經由適用聯邦行政程序法之規定，特別是第七十一 c 條至第七十一 e 條之規定，與其他相關法令之規定，透過行政機關、當事人、利害關係人、甚或其他第三人之共同協力，始得以實現。對於此一問題，礙於篇幅之故，於本文中實難以詳盡論述。關於行政程序迅速原則之實現，筆者日後將另以專文討論。

邦環境侵害防治法之修正係依 1996 年 10 月 9 日通過之加速與簡化環境侵害防治許可程序法（Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren）（BGBl. I, S.1498）。

⁶ Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts vom 27.7.1957 (BGBl. I, S.1386); 水資源法之修正係依 1996 年 11 月 11 日通過之第 6 次水資源法修正法 (Sechstes Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes vom 11.11.1996) (BGBl. I, S.1690)。

⁷ Verwaltungsgerichtsordnung vom 21.1.1960 (BGBl. I, S.17); 行政法院法之修正係依 1996 年 11 月 1 日通過之第 6 次行政法院法修正法 (Sechstes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze – 6.VwGOÄndG) (BGBl. I, S. 1626)。

貳、概念說明

九〇年代德國行政程序法改革之中心思想，為行政程序之迅速進行。此概念與行政效率之關係密不可分；德國相關立法資料與學術文獻中亦不斷出現此二概念及其他相近概念。但因論者對概念之理解不同，於文中常呈現不同之意義⁸。為統一本文中對於相關概念之理解內涵，特別就效果、效率、迅速等概念，於文前為一簡要說明。

於德國討論行政程序法改革之相關文獻中，最常見之概念為 *Effektivität* 及 *Effizienz* 二者。嚴格說來，*Effektivität* 之同義字為 *Wirksamkeit*，其意義為「效果」，係關於各種方式及手段是否 (ob) 可達到法規範目的及其達成程度 (in welchem Grad) 之問題。而 *Effizienz* 之同義字為 *Wirtschaftlichkeit*，為「效率」之意，係關於如何 (wie) 達到法規範目的之問題；投入最少的資源，達到最大的目的，即可稱之為有效率；是故效率為法規範目的與被採行之方式間之最佳比例關係 (*optimale Zweck-Mittel-Relation*)。為達到或提高行政效率，行政機關可投入之資源或可採用之方式，除實際可運用之預算、人力、組織外，尚包括程序之進行。以最簡化、最具有彈性及最快速之程序達到法規範之目的，即為行政效率於程序面之表現。故行政程序所需之時間為行政效率程序面之內涵之一；迅速之行政程序，即為行政效率程序面之體現。

⁸ 如 *Leisner* 認為，有效地達成目的，即為效率概念中最重要之內涵，即與以下本文中所持之見解不同；參 *Leisner, Effizienz als Rechtsprinzip*, 1971, S.7.

然實現法規範目的之效果與效率，二者實際上係相輔相成，於一般情形下並無區分之必要。僅於討論行政效率個別面向時，須劃分效果與效率二層面，始得以充分了解行政行為之效果與行政效率間之關係⁹。

參、德國自一九九〇年起之立法改革

一、改革緣由

（一）兩德統一與促進德東地區經濟發展

自一九九〇年德國統一後，德國政府即積極致力於提升德東地區之經濟發展，以推動該地區基礎公共建設之現代化為要務，並戮力消弭東、西德各邦法制之差異，以建設統一之民主法治國家。欲於有限的財政支出限制下有效地達成這二項任務，不可諱言地，取決於行政之效率。然原東德地區之行政機關，長年習慣「命令式經濟（Kommandowirtschaft）」¹⁰之模式，僅為國家內發布命令與執行上級命令之機關，並不以提升效率、服務人民為重。為了改善經濟條件、建立現代化法治國家，德東地區之行政改革，勢在必行。

⁹ 關於實現法規範目的之效果與效率之問題，參 Schmidt-Aßmann, Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht – Perspektiven der verwaltungsrechtlichen Systembildung -, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1. Aufl., 1998, S.245 ff.; Hoffmann-Riem, Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1. Aufl., 1998, S.11 ff.

¹⁰ Vgl. Bullinger, Aktuelle Probleme des deutschen Verwaltungsverfahrenrechts – Das Beschleunigungsgebot und seine Vereinbarkeit mit rechtlichen und demokratischen Verfahrensprinzip -, DVBl. 1992, S.1463 (1466).

然而，德東地區之改革，並不宜以德西各邦固有之行政法制為標準。因德西各邦之行政效率，特別是行政程序之延宕，長年為人詬病¹¹。此外，各邦皆面臨人力短絀、財政匱乏等問題，無力支援德東地區之需求。是故統一後，德國政府即以在全國境內建構具有效率、富有彈性之行政程序，為修法改革之首要重點。

（二）提升德國經濟競爭力

隨著運輸與通訊科技之進步，貨物流通的障礙日漸減少或消除，致全球貨物市場緊密地結合；且資金及科技知識頻繁流通，亦增加企業之自主力及活動力。企業可於考量成本及營利等各因素後，於各國間選擇一最有利之設廠（場）地（Standort），以實現其投資計畫。而企業之多重選擇可能性亦激化國際間國與國、區域與區域間之經濟競爭。為確保及提升經濟優勢，各國無不藉著評估經濟現況與調整經濟政策，由社會、財政與法政策等各面向著手，改善國內投資環境。於日益激烈之經濟全球化競爭中，統一後的德國政府亦將提升德國經濟競爭力，改善德國設廠（場）地（Standort Deutschland）條件列為施政之重點之一。

依一九九一年之調查指出，影響企業於國際間選擇投資設場（廠）之因素中，德國之勞工生產力、社會氣氛、環境結構、教育水準、交通與基礎建設、政治安定、居住與休閒狀況、社會價值、與顧客及市場之距離等各項，皆被受訪企業評為優良。反之，賦稅過高、最高工時規定、廢棄物

¹¹ 依調查指出，許可程序平均耗時6.9月；vgl. Steinberg/Allbert/Grams/Scharioth, Zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens für Industrieanlagen: Eine empirische und rechtspolitische Untersuchung, 1. Aufl., 1991, S.12。而道路建設計劃程序，由計畫確定程序開始，至道路完工通行止，最短仍須達7.5年；vgl. Ronellenfitsch, Der Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin, DVBl. 1991, S.920 (921).

之處理費用及許可程序耗時過久，則被評為影響投資之負面因素¹²。是故，德國政府即於歐洲統合之前提下，積極改善各項足以影響投資之因素，致力於建立合理的稅捐制度，調和勞動力、勞工成本與生產力之關係，於必要程度內限縮國家的監督範圍，並加強建設基礎公共設施，改善勞工照護，以期提高經濟競爭力¹³。

此外，基於兼顧企業主觀評價¹⁴與全面改善投資環境之考量，德國政府認為特別是耗日費時之計劃程序及許可程序之進行，應更迅速、更符合申請人需求、且更注重行政與人民間之合作。聯邦政府於一九九四年成立「簡化與加速計劃程序及許可程序獨立專門委員會」，即於不影響環境保護及大眾與利害關係人權益之前提下，肩負研究加速計劃及許可程序之使

¹² Steinberg/Allbert/Grams/Scharioth, a.a.O., S.37.

¹³ 1997/1998 年總體經濟發展評估專門委員會向聯邦政府提出之年度報告，即以「成長、勞動、貨幣聯盟—未來之方向」為題，完整地評估德國經濟現狀，並對未來經濟政策提出詳盡的建議；vgl. BT-Drucks. 13/9090.

¹⁴ 依調查指出，受訪的約二百家中型企業中，27%的企業並未將許可程序所需時間列為影響投資之絕對重要因素，且 75%的受訪案件，許可程序皆未達平均所需之 6.9 月。僅於少數案件中，許可程序達 13.1 月，甚或 36 月；vgl. Steinberg/Allbert/Grams/Scharioth, a.a.O., S.9, 12, 25, 46. 此調查結果顯示，企業多因極端情形而對行政機關延宕許可程序產生抽象的不滿感受。故普遍地討論加速行政程序並無實益，僅對於複雜、且牽涉利益廣泛之計畫確定程序及許可程序，始有修法加速其進行之必要性。

命。而該委員會於一九九四年年底所提出之研究報告¹⁵，即為一九九六年「加速包裹」中各項修法之基礎。

（三）「國家瘦身」計畫

德國聯邦政府長期以來即注重簡化行政任務與減輕國家負擔之研究¹⁶，一九八三年至一九九五年長期設立之「簡化聯邦行政與法制獨立委員會」更以簡化聯邦法律及行政制度之研究為其任務，其最終目的即為透過有效率之法政制度以確保並提升德國於國際間之經濟競爭力¹⁷。國會第十三會期（一九九四年至一九九八年），聯邦政府更提出「國家瘦身」（Schlanker Staat）之計畫為施政之主軸思想，於立法、行政及司法各層面，考量組織、財政及人事等相關問題，必要地限縮國家之行爲¹⁸，更於此中心觀念主導下，進行一連串之立法改革。聯邦行政程序法之修正，不僅為前述一九九四年「簡化與加速計劃及許可程序獨立專門委員會」之研究報告結果，更為第十三會期聯邦政府實現「國家瘦身」計畫之研究成果之一。

一九九五年七月，於國會議員 Prof. Rupert Scholz 領導下成立之「國家瘦身專門委員會」，取代之前成立已逾十年之「簡化聯邦行政與法制獨立委員會」。該委員會於一九九七年提出之結論報告及各項建議，並冀望得作為聯邦政府於國會第十四會期（一九九八年至二〇〇二年）繼續努力

¹⁵ Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren: Bericht der Unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, 1. Aufl., 1994.

¹⁶ 如 1956 年即成立「簡化聯邦內部行政專門委員會」，vgl. König/Füchtner, “Schlanker Staat” – eine Agenda der Verwaltungsmodernisierung im Bund, 1. Aufl., 2000, S.59 ff.

¹⁷ Vgl. Busse, Verfahrenswege zu einem “schlanken Staat”, DÖV 1996, S.389 (390).

¹⁸ Vgl. Busse, a.a.O., S.389 (389 f.).

之方向。結論報告共包含十五項主題¹⁹；其中「消弭投資障礙」一項，即涉及計劃與許可程序法制之繼續革新；亦即期以行政程序法制之持續改革，作為支持國家競爭力發展之基礎²⁰。

二、立法改革

（一）交通道路計劃加速法

兩德甫統一時，德東地區道路殘破不堪；修建道路，乃成為德國政府施政之當務之急。一九九一年通過之交通道路計劃加速法²¹，為一適用於德東各邦及柏林市之特別限時法²²，即希望以特別之法律規定，加速德東

¹⁹ 結論報告之重點包括消弭投資障礙、減少法規數量、開放電信、郵務及鐵路等市場、建立企業之環境自我監控（Öko-Audit）制度、公營企業民營化、法律效果之預測、去官僚化、聯邦行政之現代化、由人事行政至人事管理之改革、運用彈性之預算制度以增強行政責任、社會安全制度之革新、於歐體法層面減少法規數量與去官僚化、與減少國家任務等。該結論報告已集結成書出版，共三冊：Sachverständigenrat “Schlanker Staat”, Abschlussbericht Bd. I, 2. Aufl., 1998; ders., Abschlussbericht Bd. II: Materialband, 2. Aufl., 1998; ders., Abschlussbericht Bd. III: Leitfaden zur Modernisierung von Behörden, 2. Aufl., 1998.

²⁰ 惟德國聯邦政府於 1998 年政黨執政輪替後，新政府於國會第 14 會期提出之施政中心觀念為建立「主動國家（Aktivierender Staat）」，尤以國家及行政之現代化（Moderner Staat – Moderne Verwaltung）為施政之重點。

²¹ Gesetz zur Beschleunigung der Planung für Verkehrswege in den neuen Bundesländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz – VerkPBG) vom 16.12.1991 (BGBl. I, S.2174).

²² 本法對於聯邦鐵道之興建與修繕計畫，原適用至 1995 年 12 月 31 日止；對於其他交通道路之修建計畫，原適用至 1999 年 12 月 31 日止。經數度修法後，本法之適用期延長至 2004 年 12 月 31 日止。

地區之道路建設。其中如於計畫確定程序中明訂各階段進行之期間²³、機關失權效（Behördenpräklusion）²⁴、以計畫許可（Plangenehmigung）取代計畫確定裁決、及限縮執行停止原則之適用範圍等規定，對於日後之立法，有顯著之影響。

（二）計畫程序簡化法

因結合德東地區地理位置之便，統一後之德國位於歐洲心臟地帶，成為聯絡東歐及西、北歐的重要「轉運國家」（Transitland）²⁵，故於境內建立便捷之交通運輸網，對德國之經濟發展益加重要。然依德西各邦舊有法制，交通道路計畫程序，曠日費時，無法因應此一需求；再加上各方對於一九九一年交通道路計畫加速法之成效普遍予以肯定，故一九九三年通過之計畫程序簡化法²⁶，便將交通道路計畫加速法中各項加速計畫確定程序之規定，以條款立法（Artikelgesetz）之方式，訂定於各項交通建設法規中²⁷。

²³ 包括聽證機關於收到計畫書後，將計畫書送交地方自治團體之期間、聽證機關函請權限受計畫影響之其他機關表示意見之期間、其他機關應表示意見之期間、地方自治團體公開展示計畫書之期間、聽證機關於異議期間經過後，完成聽證程序之期間、及聽證機關將其意見陳報計畫確定機關之期間。

²⁴ 所謂機關失權效，係借用異議失權效（Einwendungspräklusion）之概念，指權限受計畫影響之其他機關，於異議期間經過後始表示意見者，其意見於作成確定計畫裁決時，原則上不予考慮。

²⁵ Vgl. BT-Drucks. 12/4328, S.17.

²⁶ Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz – PlVereinfG) vom 17.12.1993 (BGBl. I, S.2123).

²⁷ 1993 年計畫程序簡化法以條款立法之方式，修正聯邦鐵道法、聯邦長程公路法、聯邦水道法、航空運輸法及旅客運輸法中關於計畫確定程序之相關規定。

（三）許可程序加速法

基於一九九四年「簡化與加速計劃及許可程序獨立專家委員會」²⁸研究報告之建議，及因一九九一年與一九九三年二次立法對於程序加速之顯著成效，一九九六年許可程序加速法²⁹便進一步地將原僅適用於交通道路計劃程序之迅速規定，融入聯邦行政程序法中；使凡適用聯邦行政程序法之行政程序，皆得以更迅速地進行。

許可程序加速法首次實質修正了聯邦行政程序法，其修法內容，包括第十條第二句加入迅速原則，增列第七十一 a 條至第七十一 e 條之規定，明定許可程序迅速進行原則（第七十一 b 條）、加強許可機關提供資訊與諮詢之義務與進行申請先前程序之義務（Vorantragsverfahren）（七十一 c 條）、星形程序之進行（Sternverfahren）（第七十一 d 條）³⁰、及申請會議之召開（Antragskonferenz）（第七十一 e 條）。此外，進行大規模程序（Massenverfahren）之人數下限，由三百人降為五十人（第十七條第四項第二句、第六十七條第一項第四句、第六十九條第二項第二句、第六十九條第三項第二句、第七十三條第五項第二句第四款、第七十三條第六項第四句、第七十四條第五項第一句）；修正第四十五條第二項，規定程序與形式瑕疵之補正，可於行政訴訟程序終結前為之³¹；修正第四十六條，規

²⁸ 參本文頁 8。

²⁹ 同註 3。

³⁰ 所謂星形程序（Sternverfahren），係許可主管機關應訂定期間，「同時」要求各權限受計畫影響之其他機關於期間內陳述意見；逾期始表示意見者，將罹於機關失權效。因強調許可機關對其他機關發出通知之同時性，故稱之為星形程序。

³¹ 此項修正，引起許多學者批評，認為違反權力分立原則、影響法官中立、破壞行政程序保障人民權利之功能；甚或造成於法律審訴訟程序中亦可補正瑕疵之可能；vgl. Eckert, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren,

定行政處分罹有形式、程序或土地管轄瑕疵時，如該瑕疵未明顯影響決定之實體內容，不得廢棄該行政處分；及沿襲前述二法之精神，加強計畫確定程序之迅速與簡化（第七十三條至第七十五條）。聯邦行政程序法修正後，各邦亦配合修正其行政程序法³²，故許可程序加速法中加速計劃及許可程序之精神，已貫徹於德國聯邦與各邦之行政程序法法制中。

（四）環境法法典草案

藉由立法改革加速行政程序，於一九九六年聯邦行政程序法之修法到達高峰。加速特別法規之行政程序，亦為九〇年代改革之重點。除道路計畫程序外，尚包括加速環境法規中許可程序之進行。而環境法規之改革，更以制定統一之「環境法法典（Umweltgesetzbuch）」為重點。

九〇年代初期，為將紛亂之環境法規予以體系化、消弭各法規中分歧之規定，並進一步強化企業自我監督之責任、促進環境資訊公開及公眾參與、促成跨境環保機關之設置，以確保德國設廠（場）地品質之永續提升³³，德國學界即呼籲制定統一之環境法法典，並提出具體之研究成果³⁴。聯

1997, S.58 ff.; Hatje, Die Heilung formell rechtswidriger Verwaltungsakte im Prozeß als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, DÖV 1997, S.477 (483 ff.); Bracher, Nachholung der Anhörung bis zum Abschluss des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens? – Zur Verfassungsmäßigkeit von § 45 Abs. 2 VwVfG -, DVBl. 1997, S.534 (536 ff.)。故 2002 年再度修正第 45 條第 2 項，明訂第 45 條第 1 項規定之形式與程序瑕疵，僅可於行政訴訟事實審程序終結前補正。

³² 如於 Bayern 邦，1997 年 7 月即立法通過配合修正該邦之行政程序法；其他邦亦隨後修正其邦行政程序法。於 Niedersachsen 邦，採靜態參照（statische Verweisung）之方式，規定適用 1996 年 9 月 12 日修正之聯邦行政程序法。於 Berlin, Rheinland-Pfalz 及 Sachsen 三邦，則採取動態參照（dynamische Verweisung）方式，適用現行之聯邦行政程序法。

³³ 關於制定統一之環境法法典之目的，參 Erbguth, Die Umweltleitplanung im

邦政府於一九九二年即成立專門委員會研究制定環境法法典草案，並於一九九七年呈報聯邦環境部³⁵。於修正檢討後，聯邦環境部於一九九八年公布部版之環境法法典草案（UGB I – AE）³⁶，以作為日後進一步討論之基

Entwurf eines Umweltgesetzbuchs – Allgemeiner Teil -, DVBl. 1992, S.1122 ff.; Hoppe, Umweltleitplanung im Entwurf eines Umweltgesetzbuchs – Allgemeiner Teil -, NJW 1992, S.1993 ff.; Klopfers, Empfiehlt es sich, ein Umweltgesetzbuch zu schaffen, gegebenenfalls in welchen Regelungsbereichen?, JZ 1992, S.817 ff.; Papier, Entwurf eines Umweltgesetzbuchs – Vom Allgemeinen zum Besonderen Teil, DVBl. 1992, S.1133 ff.; Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 1998, Einleitung, S.74 ff.; Feldmann, in: Aktuelle Entwicklung zum Umweltgesetzbuch, in: Böhne (Hrsg.), Perspektiven für ein Umweltgesetzbuch, 2002, S.13 (19 ff.); Hirsche, Das Umweltgesetzbuch als Instrument rechtlicher und administrativer Innovation, in: Böhne (Hrsg.), Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft oder Verwaltung?: der Entwurf eines Gesetzesbuchs der Unabhängigen Sachverständigenkommission beim Bundesministerium für Umwelt, Natur und Reaktorsicherheit, 1999, S.57 (62).

³⁴ 包括 1990 年及 1994 年由數名教授共同合作提出環境法法典總則與分則之草案（教授版草案）；vgl. Klopfers/Rehbinder/Schmidt-Aßmann/Kunig, Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil, Berichte des Umweltbundesamtes 7/90, 1990; Jarass/Klopfers/Kunig/Papier/Peine/Rehbinder/ Salzwedel/Schmidt-Aßmann, Umweltgesetzbuch – Besonderer Teil, Berichte des Umweltbundesamtes 4/94, 1994.

³⁵ 該草案即為委員會版草案，分為總則及分則二部分，共 775 條；vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 1998.

³⁶ Arbeitsentwurf des Bundesumweltministeriums für ein Umweltgesetzbuch – Erstes Buch vom 5.3.1998; abgedruckt in: Rengeling (Hrsg.), Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I: Zur Umsetzung der IVU- und der UVP-Änderungsrichtlinie,

礎。部版之環境法法典草案與前述各草案最大之不同，即在於以「整合的計畫許可程序」（Integriertes Vorgabengenehmigung），將歐洲共同體內重要的二個環境指令（Richtlinie）轉換為德國內國法³⁷。

所謂「整合的計畫許可程序」，係指於單一程序中，全面地審查評估經濟計畫對於環境產生之影響。於實體面，須統合地評估計畫對整體自然環境之影響程度，審查侵害環境利益之適法性與容許性，並尋求對環境影響達最低程度之解決可能。於程序面，申請人僅須為整體計畫向單一行政機關提出單一申請；程序之進行以聯邦環境侵害防治法規範之許可程序為基礎架構，並結合完整之環境影響評估之進行。藉由許可程序之單一化與

1999, Anhang, S.273 ff.

³⁷ 指令於歐體法中，為除規則（Verordnung）之外，另一重要之次要歐洲共同體法（Sekundäres Gemeinschaftsrecht）法源。依歐洲共同體條約（Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – EGV）第 249 條第 3 項之規定，指令為對會員國發出、且其目的具有強制性之規範；但實現指令目的之形式與方式，則由會員國自行決定。因此，會員國即負有義務，於指令規定之期限前，將指令之規範內容經由轉換程序轉換為內國法，以實踐指令目的之強制性。本文此處所稱之二項指令，一為 1996 年整合防治與降低環境污染指令（Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung – IVU-Richtlinie）（ABl. Nr. L 257 vom 10.10.1996, S.26），其完成轉換程序之期限為 1999 年 10 月 30 日。另一為 1997 年修改 1985 年對特定公私計畫實施環境影響評估指令（Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3.3.1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten – UVP-Änderungsrichtlinie）（ABl. Nr. L 073 vom 14.3.1997, S.5），其完成轉換程序之期限為 1999 年 3 月 14 日。

集中化、加強管轄機關提供諮詢之義務、召開申請會議等機制，達到簡化程序及加速程序之效果³⁸。

目前環境法法典草案之立法程序因聯邦立法權限之限制而暫時擱置³⁹，故聯邦環境部首重修改基本法之相關規定，擴張聯邦之立法權限，待基本法修正後，則將繼續推動環境法法典之立法程序⁴⁰。

三、小結

九〇年代德國行政程序法之改革，特別是加速計畫確定程序及許可程序之進行，除了受歷史因素之影響外，最有力之動機為以加速行政程序及提升行政效率，作為增強國家經濟競爭力之基礎。德國政府及立法者評析原行政程序法相關規定之良窳，決定除明文規定行政程序迅速原則外，選擇以加速計畫確定程序及許可程序之進行為改革之重點，而不以企業之主觀評價作為法制改革之唯一指標，顯示德國政府及立法者全面性檢討並努力改善國內投資環境之決心。雖然學界就修法結果不無批評，但多為針對個別規定之設計提出針砭⁴¹，對於改革大方向，即行政程序應迅速進行，

³⁸ Vgl. Feldmann, a.a.O., S.13 (21).

³⁹ 依基本法第 75 條第 1 項第 3 款及第 4 款之規定，自然保護、景觀維護及水資源等事項，聯邦僅有大綱立法（*Rahmengesetzgebung*）之權限；即聯邦僅得立法制定一般性的原則規定，而制定具體化、具有外部效力之法規範，則為邦立法機關之權限。故草案中規劃之「整合的計畫許可程序」，於自然保護、景觀維護與水資源等部分，已超越現行基本法規定之聯邦立法權範圍。

⁴⁰ 為使前述歐體二項指令（參註 37）得以即時轉換為德國內國法，2001 年 7 月 27 日通過之法律，即以條款立法之方式，修改各環境法規，具體實現歐體指令之意旨。

⁴¹ 例如有論者以為於第 10 條規定中增列迅速原則僅具有象徵性意義，vgl. Kopp/Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 8. Aufl., 2003, § 10 Rn. 1; 亦有學者

並未見學者提出反對意見。而此二現象，即政府及立法者堅定程序迅速進行為行政程序法改革之方向，與學者對於改革大方向之支持，除了有經濟政策面之考量外，則顯示行政程序法制改革應有其背後之理論依據。而由憲法及歐洲共同體法之規定及精神，應可確定行政程序迅速進行之重要性，並認為行政程序迅速進行為行政程序應遵守之法律原則。

此外，於此應更進一步說明者，德國基本法採取「經濟政策中立」原則⁴²，立法者於實現國家經濟政策時，享有一定之形成餘地，可在憲法所定的框架中⁴³，評估事物本質、審酌各種法益、預估未來可能之發展與影響，將經濟政策法制化。而立法者在選擇利用程序迅速進行，尤其是加速對經濟發展影響甚鉅之投資計畫許可程序之進行，作為刺激經濟發展之誘因時，應考慮企業主與可能因計畫許可而受影響之利害關係人之權益，以及國家整體經濟之平衡（基本法第一〇九條第二項）與環境保護（基本法第二十 a 條）。這些公、私法益之保障，以及法規範之合憲性、正當性、合目的性、經濟性，與行政便民性等種種考量，即構成立法者立法時應注意之「魔術多角形（Magisches Vieleck）」⁴⁴中的各個頂角。立法者唯有取多角形之平衡中心點，所制定之加速程序進行之規範，始可在法治社會中發揮最大之效益。九〇年代德國行政程序法之改革，立法之設計原則上未

批評增訂專章規定加速許可程度之實益，vgl. Eckert, a.a.O., S.42 ff.。

⁴² Vgl. BVerfGE 4, 7 (17 f.); 7, 377 (400); 12, 341 (347); 14, 19 (23); 14, 263 (275); 22, 180 (204); 26, 16 (37); 27, 253 (283); 50, 290 (336 ff.).

⁴³ 如聯邦與邦之權限劃分、社會國原則、法治國原則與基本權之保護等；vgl. BVerfG 4, 7 (18).

⁴⁴ Vgl. Wahl, *Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag*, VVDStRL 41 (1983), S.151 (157).

悖離「魔術多角形」之中心；而於逐一討論各項實現程序迅速原則之法律機制時，亦應以此「魔術多角形」為檢驗標準，評估其合法性與合目的性。

肆、迅速原則於憲法與歐洲共同體法中之法理基礎

一、憲法之基礎

（一）聯邦憲法法院之裁判

於戰後不久，德國聯邦憲法法院即指出，應明確劃分行政機關得以簡化作業之界線，並制定便宜之規定以簡化行政機關於個案中繁雜且費時之審查⁴⁵。聯邦憲法法院於一九八二年二月之裁定中，承認當事人對行政機關有「無瑕疵且及時行使裁量權」之請求權；但對於該請求權之基礎，究竟為基本法第三條第一項之規定（授益處分）、基本法第二條第一項之規定（負擔處分）、法治國原則、裁量規定於實體法上之先行效力、或當事人之主觀程序權利，則持保留態度⁴⁶。雖然如此，應可認為聯邦憲法法院已於此裁定中肯定迅速原則於憲法層面之重要性。

聯邦憲法法院一向認為期間規定與失權效規定可增進法律安定，有助於行政程序與訴訟程序之效率。尤其期間規定為增進程序迅速進行最有效之方式；而程序迅速進行，更有助於儘速釐清事實；及時調查必要之證據，亦直接影響行政機關之決定與法院裁判之合法性與正確性⁴⁷。故藉由期間

⁴⁵ Vgl. BVerfGE 9, 20 (32).

⁴⁶ Vgl. BVerfGE 60, 16 (41 f.).

⁴⁷ Vgl. BVerfGE 60, 257 (267 und 271); 61, 82 (116); vgl. BVerfGE 46, 17 (28 f.); BVerfG, NJW 1984, S.967.

規定與迅速原則之結合，聯邦憲法法院亦肯定迅速原則與法律安定原則及依法行政原則之關係，為行政程序迅速原則於憲法規定之法治國原則中尋得一穩固之定位。

此外，聯邦憲法法院於一九八五年二月的裁定中⁴⁸，再度肯定當事人「無瑕疵且及時行使裁量權」之請求權；但仍未明言請求權基礎是否根源於單一之憲法原則⁴⁹。針對本案中執行機關對於刑事受刑人之度假申請遲遲不為決定之事實，聯邦憲法法院更以平等原則中「恣意禁止（Willkürverbot）」為論理基礎，強調不僅行政機關之決定本身應受恣意禁止原則之拘束，行政程序之進行亦應受其拘束，不得任意延宕。於一九九二年三月之裁定中，聯邦憲法法院認為行政秩序罰程序中之被處罰人，與刑事受刑人同，依基本法第二條第一項一般自由權之規定與法治國原則，享有請求公平程序之權利。而法治國保障之程序公平性，亦包含程序持續長短之適當性。至於程序是否延宕，聯邦憲法法院更明確指出應依「整體程序持續長短、可歸責事由之強度、程序調查標的之範圍與複雜度、當事人因程序進行而遭受之不利益」等各因素判斷⁵⁰。

於上述刑事受刑人與行政秩序罰被處罰人之二個裁定中，所涉及者原則上為程序所需時間與行為人違犯法秩序時應受懲處之比例性問題。於此基礎上推論出來之程序迅速進行於憲法上之基礎，是否亦可適用於行政機關進行之行政程序，不無疑義⁵¹。除聯邦憲法法院明確肯認之法律安定及

⁴⁸ Vgl. BVerfGE 69, 161 (169).

⁴⁹ 故有學者主張，行政程序迅速原則並非源自於單一之憲法原則；vgl. Ziekow, Zügige Verwaltungsverfahren, in: Ziekow (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, 1998, S.51 (54).

⁵⁰ Vgl. BVerfG, NJW 1992, S.2472 (2473).

⁵¹ Vgl. Ziekow, a.a.O., S.51 (55); Ronellenfitsch, Neues Verkehrswegeplanungsrecht,

依法行政原則外，於探討行政程序迅速原則於憲法層面之定位，更應進一步著眼於行政程序與基本權利保障之實效性。

（二）行政程序迅速原則與基本權之保障

1. 行政程序迅速原則為基本法第十九條第四項第一句規定之先行政效？

德國基本法第十九條第四項第一句規定，人民於其權利受公權力侵害時，得提起法律救濟。本規定自基本法施行後，即被喻為「法治國拱門上之冠石（R. Thoma 語）」或「法治國家之冠冕（G. Ebers 語）」⁵²。其保障之範圍，不僅包括權利救濟之可到達性（Zugänglichkeit），即保障人民向法院提起行政爭訟的機會；亦包括權利救濟之效果（Wirksamkeit），即於法院進行的程序中，應保障權利救濟的事實上效果與時效性⁵³。依聯邦憲法法院之一貫見解，基本法第十九條第四項第一句之規定同時包含權利保護應於適當期限內實現之意旨。然而，基本法要求之權利保護實效性僅適用於行政訴訟程序，並不適用於由行政機關進行之行政程序。就行政程序與基本法第十九條第四項第一句之關係，聯邦憲法法院僅認為，行政程

DVBl. 1994, S. 441 (448)。持肯定說，認為亦可適用於行政程序者：Badura, Staatsrecht, 3. Aufl., 2003, H Rn. 36; Rombach, Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, 1. Aufl., 1994, S.55.

⁵² Vgl. Maurer, Staatsrecht I: Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen, 3. Aufl., 2003, § 8 Rn. 25.

⁵³ 關於效果（Wirksamkeit, Effektivität）及效率（Wirtschaftlichkeit, Effizienz）之意義，參本文頁 5。長期以來，於文獻中於討論基本法第 19 條第 4 項第 1 句規定之有效之權利保護原則（Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes）時，雖然依字面為涉及效果之問題，但仍會合併討論原為效率層面之迅速因素；vgl. BVerfGE 16, 289 (293); 17, 83 (869); 35, 263 (274); 35, 382 (401); 51, 150 (156); 51, 268 (284); 55, 349 (369); 61, 82 (111); 84, 34 (49).

序不得有意地阻止或以不可預期之方式妨礙法院爭訟程序保護人民權利之功能⁵⁴。據此，有學者主張，行政程序延宕將導致行政訴訟程序之權利保護功能無法及時實現，而肯定基本法保障之權利保護實效性原則亦可適用於先於行政訴訟進行之行政程序中，進而合理化行政程序迅速原則於憲法層面之基礎⁵⁵。

但若由程序本身與權利保護之關聯性著眼，此項見解忽略各個程序保障人民權利之獨立性。無論行政訴訟或行政程序，程序本身並非最終目的，其目的乃在於藉由行政處分之作成或行政契約之締結、以及法院審查行政機關決定之裁判，確保並實現人民受實體法保障之權益。行政程序與行政訴訟係各自獨立之程序，亦各自負擔保障人民權益之任務；於二個不同之程序中人民權利受到保護之效果與迅速程度，亦須分別判斷。基本法第十九條第四項第一句之規定僅涵蓋了行政訴訟保護基本權之實效要求；至於行政程序，則必須另外求諸於憲法之精神。而聯邦憲法法院於一九七九年十二月之裁定中確定行政程序保護基本權之功能，即可作為討論之基礎。

2. 行政程序保障基本權之功能

聯邦憲法法院於一九七九年十二月的 *Mühlheim-Kärlich-Beschluss* 中明示，程序之架構亦可體現基本權之保護，故基本權不僅影響實體規定，如程序規定對於基本權保護之實效具有重要性時，亦受基本權之影響。且於核能電廠許可案件中，若許可機關不遵守國家為保障基本法第二條第二

⁵⁴ Vgl. BVerfGE 22, 49 (81 f.); 61, 82 (110).

⁵⁵ Vgl. Kopp, *Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahren*, 1971, S.158; Laubinger, *Grundrechtsschutz durch Gestaltung des Verwaltungsverfahrens*, VerwArch 73 (1982), S.60 (82); Bullinger, *Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben*, 1. Aufl., 1991, S.41.

項規定中所列之法益而通過之程序規定，即為對人民基本權利之侵害⁵⁶。儘管聯邦憲法法院未明言何種程序規定具有基本權重要性，亦未詳細說明於何種情形下，違反程序規定即造成基本權之侵害；但本裁定肯定基本權對於行政程序架構之影響以及行政程序具有保障基本權功能之意旨，已成為德國學界與實務之通說。在一九八二年二月的 *Asylverfahren-Beschluss* 中，聯邦憲法法院亦再度強調，基本權原則上需要適當的組織架構與程序規範予以保護；若程序規定對於有效之基本權保障（*effektiver Grundrechtsschutz*）具有重要性，於適用時，應合乎基本權保障之本旨⁵⁷。

是故藉由裁判，聯邦憲法法院確立行政程序保障基本權的功能（*Grundrechtsschutz durch Verwaltungsverfahren*），並與基本法第十九條第四項第一句規定之行政訴訟中基本權保障之實效性要求相呼應；亦唯有如此，始不致忽視行政程序與行政訴訟程序獨立保障人民基本權利之特性。

因行政程序與行政訴訟程序係立於對等的地位，提供人民完整之基本權保障；故對於二個程序之實效性要求，應不可作不同之解釋。故可將基本法第十九條第四項第一句規定之意旨類推適用於行政程序中，即在行政程序中，不僅行政程序之進行需達到保障實體基本權之效果，亦應注意程序之架構，以提供人民及時之基本權保障。儘管聯邦憲法法院在裁判中一向著重行政程序與基本權保障的關係，並未強調行政程序與基本權保障實效性之關係；即使如 *Asylverfahren-Beschluss* 指出基本權保障應具有實效性，亦未詳細說明其內涵。但是將德國基本法明文規定之行政訴訟程序中基本權保障之實效性與及時性要求，類推適用於行政程序中，應與聯邦憲法法院裁判之本旨與基本權保障之精神相符。

⁵⁶ Vgl. BVerfGE 53, 30 (65 f.).

⁵⁷ Vgl. BVerfGE 56, 216 (236 ff.).

（三）迅速之行政程序與基本自由之合比例限制

於現代工商業社會中，人民享有基本之經濟活動自由，以確保其生存條件及生活品質⁵⁸。然而另一方面，國家爲了維持社會生活秩序，負有規制與計劃之任務，並得於立法者授權之範圍內，限制人民之基本自由，以保障第三人之權利與社會大眾之利益。而最常見的限制方式，即爲人民從事經濟行爲前，依法須得行政機關之許可⁵⁹。

此類對於基本自由之限制，依法理必須符合比例原則，始不致對基本權造成不合理的侵害。一方面立法者於設計限制基本自由之實體規範（如許可要件），以及程序之架構設計時（即許可程序），須受比例原則之拘束⁶⁰；另一方面，行政機關依法執行限制人民基本自由之許可程序時，亦須符合比例原則，即須考量適當性、必要性、狹義的合比例性⁶¹等要求，以免造成以不合比例之方式侵害人民原受保障之基本自由。

二、歐洲共同體法之基礎

（一）歐洲人權與基本自由保護公約

除憲法外，歐洲共同體法（以下簡稱歐體法）亦包含行政程序應迅速進行之要求。而首先可能可考慮者，爲早在一九五〇年十一月四日於羅馬

⁵⁸ 如德國基本法第 12 條第 1 項之規定即保障人民的職業自由與營業自由，第 14 條第 1 項之規定保障所有權，以及第 2 條第 1 項之規定保障人民的一般行動自由。

⁵⁹ 如依建築法規定之建造許可，即爲保障鄰人權益與公眾利益，而限制了起造人受基本法第 2 條第 1 項與第 14 條第 1 項所保障之建築自由（Baufreiheit）。

⁶⁰ Vgl. Steinbeiß-Winkelmann, Verfassungsrechtliche Vorgaben und Grenzen der Verfahrensbeschleunigung, DVBl. 1998, S.809 (811).

⁶¹ 關於比例原則與行政法的一般法律原則，參陳敏著，行政法總論，頁 88 以下，第三版（2003）；吳庚，行政法之理論與實用，頁 59 以下，增訂八版（2003）。

簽署之歐洲人權與基本自由保護公約（簡稱歐洲人權公約）⁶²。歐洲人權公約第六條第一項規定，人民有請求以便宜、公開之方式，於適當期限內受聽證之權利，且聽證應由獨立、中立、依法設置、就民事請求權與義務或刑事訴追有審判權之法院為之。本項規定，可視為與德國基本法第十九條第四項第一句相當之規定，確保權利保障之實效性⁶³。不僅保障權利保護之可能性，亦保障程序之公平與效率。

本項規定首重保障人民於法院訴訟程序中及時受聽證之權利，由保障之內涵看來，亦包含程序迅速進行之意旨。然而本項規定僅於訴訟標的與民事請求或刑事訴追有關時，始有其適用；至於是否亦適用於行政訴訟與行政程序，即有探討之必要。依歐洲人權法院（Europäisches Gerichtshof für Menschenrechte – EGMR）之見解，歐洲人權公約第六條第一項規定之「民事請求權與義務」，應為廣義之解釋，凡程序之結果對於民事之權利與義務有直接影響者，即有本項規定之適用，而不問應適用之法規範為公法抑或私法，亦不問當事人為私人或公法人⁶⁴。反之，若程序之結果與民事之請求只有間接關聯或僅具些微影響，則無本項規定適用之餘地⁶⁵。例如歐洲人權法院即承認，撤銷個人經營私人診所之許可、吊銷醫師執照之決定

⁶² Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention – EMRK) vom 4.1.1950 (BGBl. 1952 II, S.686, 953).

⁶³ Oppermann, Europarecht, 2. Aufl., 1999, Rn. 116 ff.; Brenner, Allgemeine Prinzipien des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes in Europa, Die Verwaltung Bd. 31 (1998), S. 1 (4 ff.).

⁶⁴ EGMR, EuGRZ 1978, S.406 (416), König; Peukert, in: Frowein/Peukert, EMRK – Kommentar, 2. Aufl., 1996, Art. 6, Rn. 15 ff.

⁶⁵ EGMR, EuGRZ 1988, S.452 (454), Bodén; EuGRZ, 1983, S.190 (192), Albert und Le Compte.

⁶⁶、社會保險金請求權⁶⁷，皆可適用第六條第一項之規定。然本項規定係保護人民於法院進行之權利救濟程序中及時受聽證之權利，故只有在符合上述條件之情形下，始可適用於行政訴訟程序。於行政程序中，全無適用之可能。

如欲推論歐洲人權公約於行政程序中之保障，則應討論歐洲人權公約第十三條規定之適用範圍。依本條之規定，於本公約保障之權利或自由受侵害時，受侵害者有向內國機關提出有效申訴（*wirksame Beschwerde*）之權利；如侵害係由具有公務員身分之人造成者，亦同。故本條之規定並不侷限於訴訟程序，亦應包含德國法制中之訴願程序（*Widerspruchsverfahren*，亦稱異議程序）⁶⁸。儘管如此，通說皆認為本條規定與第六條第一項之規定不同，不著重於權利保護之實效性，而係強調內國申訴機制之制度性保障（*institutionelle Garantie*）⁶⁹。故綜上所述，無論由歐洲人權公約第六條第一項或第十三條之規定，抑或公約中之其他規定，皆無法導出於行政程序與基本權利之關係以及行政程序中權利保護實效性之要求⁷⁰。

雖然或許可繼續討論歐洲人權公約第六條第一項之規定類推適用於行政程序之可能性，但因歐洲人權公約之保障在歐體法中已具有一般法律原則之地位，且由其他歐體法一般法律原則亦可導出行政程序迅速進行的要求，故已無繼續討論類推適用之實益⁷¹。

⁶⁶ EGMR, EuGRZ 1978, S.406 ff., König.

⁶⁷ EuGRZ 1988, S.26ff., Deumeland.

⁶⁸ Vgl. EGMR, EuGRZ 1979, S.288, Klass.

⁶⁹ Vgl. Frowein/Peukert, EMRK - Kommentar, 2. Aufl., 1996, Art. 13, Rn. 10.

⁷⁰ Vgl. Schwarze, Der Beitrag des Europarates zur Entwicklung von Rechtsschutz und Verfahrensgarantie im Verwaltungsrecht, EuGRZ 1993, S.377 (381).

⁷¹ Vgl. EuG I, Slg. 1997, II-1739, Rn.56 – RS T-213/95, SCK und FNK/Kommission.

（二）歐洲共同體法之一般法律原則

歐洲共同體法之一般法律原則（Allgemeines Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts）之產生基礎為各會員國共同之憲法傳統以及各保護人權之國際條約，尤其是前述之歐洲人權公約，並且由歐洲法院（Europäischer Gerichtshof – EuGH）與歐洲第一審法院（Europäisches Gericht erster Instanz – EuG I）經過審慎之比較與評估後，於判決中確定而成。歐體法一般法律原則屬於首要歐體法（primäres Gemeinschaftsrecht）中不成文之法源之一⁷²，不僅拘束歐體本身及歐體機關之行爲，特別是執行委員會（Kommission）之行爲；歐體會員國亦受其拘束，即一般法律原則亦拘束歐體會員國於歐體法適用範圍內（im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts）之行爲⁷³。不僅執行歐體法時⁷⁴，會員國應遵守歐體

⁷² 成文之首要歐體法法源為歐洲共同體條約（Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft - EGV）與歐洲核能共同體條約（Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft – EAGV），以及其補充與修正規定；不成文之首要歐體法法源，除一般法律原則外，尚包括歐體內之習慣法。至於次要（sekundär）之歐體法法源，主要即為歐洲共同體條約第 249 條之規定所列之規則（Verordnung）、指令（Richtlinie）、決定（Entscheidung）、建議（Empfehlung）與意見（Stellungnahme）。關於歐體法與歐盟法的法源，詳見 Streinz, Europarecht, 6. Aufl., 2003, § 5 Rn. 346 ff.; Oppermann, a.a.O., Rn. 473 ff.。

⁷³ Vgl. Schilling, Bestand und allgemeine Lehre der bürgerschützenden allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts, EuGRZ 2000, S.3 (8).

⁷⁴ 歐體法之執行，主要為各會員國行政機關之任務。其執行之形式與分類，為討論歐體行政程序法之重要課題。而歐體法一般法律原則於會員國行政機關執行歐體法時之拘束力，尤其當行政機關執行將指令轉換為內國法之內國法律時，是否仍受歐體法一般法律原則之拘束，仍有爭議性；vgl. Rengeling, Rechtsgrundsätze beim Verwaltungsvollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts, 1977, S.9 ff.; Oppermann, a.a.O., Rn. 635 ff.; Grabitz, Europäisches

法一般法律原則；於限制歐體法保障之基本自由時，亦受歐體法一般法律原則之拘束⁷⁵。

目前經承認的歐體法一般法律原則，大致可分為二大類，一為基本權與基本自由⁷⁶，一為法治國家中行政及行政程序之原理原則。前者之架構，主要承襲歐洲人權公約對於基本權利與自由之保障⁷⁷；後者，亦稱為「合

Verwaltungsrecht – Gemeinschaftsrechtliche Grundsätze des Verwaltungsverfahrens, NJW 1989, S.1776 ff.; Ehlers, Verwaltung und Verwaltungsrecht, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl., 2002, § 3 Rn. 5 ff.; Schilling, Bestand und allgemeine Lehre der bürgerschützenden allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts, EuGRZ 2000, S.3 (9).

⁷⁵ Vgl. EuGH, Slg. 1989, S.2609 (2639 f.) – RS C-260/89, Wachauf; Slg. 1994, I-955 (983) – RS C-2/92, The Queen/Ministry of Agriculture; Slg. 1991, I-2925 (2964) – RS C-260/89, ERT; Slg. 1991, I-4007 (4043) – RS C-288/89. Gouda u.a./Commissariat voor de Media.

⁷⁶ 例如人性尊嚴、隱私權、居住自由、通信自由、平等權、宗教自由、結社自由、營業自由、職業自由、所有權保障、言論自由、出版自由、以及權利保護实效性及程序公平等，皆屬之；相關判決參 Oppermann, a.a.O., Rn. 492.

⁷⁷ 歐洲人權公約確立了歐洲地區尊重與保障基本人權與自由之精神，至今已經過 11 次的增訂補充。但其法律性質為一區域性的國際條約，是否可於簽約國內直接適用，或仍應經轉換程序成為內國法後始可適用，仍應視各簽約國之法制而定。因歐洲人權公約本身並非歐體法一部分，而歐體內又欠缺成文之基本權保障規範，如何使歐洲人權公約於歐體內發揮其重要性，即為早期討論的重要課題。一方面歐洲議會、理事會及執行委員會早在 1977 年即發表共同宣言（1977 年 4 月 5 日歐洲議會、理事會與執行委員會發表之共同宣言，宣言內容參 BVerfGE 73, 339 (382)），強調歐洲人權公約保護人權的重要性，並宣示遵守該公約之決心；另一方面，自 1993 年起，歐洲聯盟條約（Vertrag zur Europäischen Union – EUV）第 F 條第 2 項更明文規定歐洲聯盟應確保歐洲人權公約所保障之人權與基本自由（1997 年經阿姆斯特丹條約修正後，為現行歐洲聯盟條約第

秩序行政原則（Grundsatz ordnungsmäßiger Verwaltung）」，並非一個單一原則，而是法治國家中各個重要之行政法原則之總稱⁷⁸。經歐洲法院判決承認者，包括依法行政原則、法律安定原則、信賴保障原則、比例原則、行政機關說明理由之義務、與程序中聽證之保障等⁷⁹。

分析歐洲法院與歐洲第一審法院之判決，可得知歐體法院實務上對於合秩序行政原則中所要求之程序迅速，係由三個角度出發。首先，由法律安定原則出發，程序若持續過長，將危及法律安定，使當事人間之法律關係長期陷於不確定狀態。故歐體機關依人民之申請應做成決定或完成文件時，應於適當之期限內完成⁸⁰。此外，「歐體機關不論於任何程序中，若採取之措施將影響一人或數人利益時，應避免程序持續過長，並且確保採取之措施於一定期間內完成，且其期間長短與欲採取之措施相較，應相當」⁸¹。這個觀點，即與比例原則之意旨相符。最後，歐體法一般法律原則亦承認行政程序保障實體權利之功能⁸²，由權利保障之實效性要求，亦可導出程序迅速原則。是以歐體法一般法律原則亦包括行政程序迅速進行之要求⁸³。

6 條第 2 項)。

⁷⁸ Vgl. Haibach, Die Rechtsprechung des EuGH zu den Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens, NVwZ 1998, S.456 (462).

⁷⁹ Vgl. Oppermann, a.a.O., Rn. 486; Streinz, a.a.O., § 5 Rn. 369 ff.

⁸⁰ Vgl. EuGH, Slg. 1997, I-1503, Rn. 38, RS – C-282/95, Guérin automobiles/Kommission.

⁸¹ Vgl. Schlussanträge von Generalanwalt Jacobs vom 22.3.2001, RS C-270/99, Rn. 40, Z/Parlament.

⁸² Vgl. Classen, Das nationale Verwaltungsverfahren im Kraftfeld des europäischen Gemeinschaftsrecht, Die Verwaltung Bd. 31 (1998), S.307 (319); Schmidt-Aßmann, a.a.O., S.131 (154).

⁸³ Vgl. EuGH, Slg. 1987, S.4617, Rn. 12 – RS 223/85, RSV/Kommission;

（三）歐洲聯盟基本權憲章

西元二〇〇〇年於尼斯公布的歐洲聯盟基本權憲章（Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union）⁸⁴再次確立歐體法一般法律原則及歐洲人權公約之重要性，並強化歐洲聯盟（以下簡稱歐盟）內基本權利之保障。其目的並非在建構新的原則或創立新的基本權，而是使歐盟以及歐盟內之人民瞭解基本權保護之重要性及其範圍。基本權憲章主要係將歐洲人權公約、歐洲聯盟條約、各歐洲共同體條約、會員國憲政傳統、歐洲法院與歐洲人權法院判決等關於基本權保障部分，作一系統性之整理⁸⁵，並加強歐體法現有之基本權保障。特別是第四十一條關於請求優良行政權利（Recht auf gute Verwaltung）之規定，不僅延續歐體法合秩序行政原則之精神，更進一步賦予人民各種請求權，包括得向歐盟之機關與機構請求中立、公平、並於適當期間內處理其事務（第一項），請求聽證、閱卷、說明理由（第二項），請求管轄機關或其公務員負賠償責任（第三項），及請求使用慣用語言（第四項）。本條之規定，並未臚列法治國家中行政應遵守之所有原則，但可視為歐體及會員國行政機關應遵守之最底標準⁸⁶。

行政程序應迅速進行之要求，充分表現於歐盟基本權憲章第四十一條第一項之規定中。且得請求應於適當期間內進行政程序之人民，並不限於歐

Schmidt-Aßmann, Europäisches Verwaltungsrecht, in: Müller-Graff (Hrsg.), Perspektiven des Rechts in der Europäischen Union, 1998, S.131 (155).

⁸⁴ ABl. Nr. C 364 vom 18.12.2000, S.1.

⁸⁵ 此外，1961年歐洲社會憲章（Die Europäische Sozialcharta），及1989年社會基本權共同體憲章（Die Gemeinschaftscharta der Sozialen Grundrechte），亦包含在內。

⁸⁶ Vgl. Hilf, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Beilage zu NJW 2000, S.5 (8).

盟國家之國民，其他國家之國民亦得向歐盟之機關與機構主張本項規定之權利。受本項規定拘束者，依第五十一條第一項第一句關於歐盟基本權憲章適用範圍之規定，包括歐盟之機關與機構，以及執行歐盟法律之會員國⁸⁷。限制人民受本項規定保障之權利時，依第五十二條第一項之規定⁸⁸，以符合法律保留原則為限，並不得侵害基本權保障之本質；且此限制須符合比例原則。

然而依目前現狀，歐盟基本權憲章並不具有法之拘束力，僅具有強化歐盟境內基本權保障之象徵意義，人民目前尚不得向會員國之行政機關或法院主張歐盟基本權憲章保障之權利。依二〇〇三年七月四日公布之歐洲聯盟憲法條約草案第一編第七條及第二編之規定，明定歐盟基本權憲章為歐盟內基本權保障之基礎。日後一旦歐盟憲法條約通過後，歐盟基本權憲章即可發揮拘束力，拘束歐盟機關與會員國行政機關之行爲；在歐盟中，亦更進一步保障人民之權利，即人民可直接援以歐盟基本權憲章第四十一條第一項之規定為請求權基礎，主張行政機關於執行歐體法律時，應迅速進行行政程序。

⁸⁷ 第 51 條之規定為歐洲基本權憲章適用範圍之一般條款，但因其用字過於模糊，招致許多批評。因歐盟本身無常設之機關，條文中所謂之歐盟機關與機構，實應指歐體各機關而言。再者，歐盟本身並無立法權，所謂之歐盟法律，應指歐體法律而言。此外，條文限制僅適用於會員國執行歐盟法律時，忽視基本自由對會員會之規範效力，亦過於狹隘。Vgl. Calliess, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Frage der Konzeption, Kompetenz und Verbindlichkeit, EuZW 2001, S.261 (266); Grabenwarter, Die Charta der Grundrechte für die Europäische Union, DVBl. 2001, S.1 (2).

⁸⁸ 歐盟基本權憲章第 51 條為基本權保護範圍之一般規定，其中第一項更明文規定限制基本權之要件與其界限。

綜上所述，行政程序迅速進行不應僅被單純地視為德國九〇年代基於歷史及經濟因素所進行之改革主軸，而更應由憲法及歐體法之角度，觀察行政程序迅速原則之重要性，而認為其為行政程序中應遵守之法律原則。本文以下即針對德國聯邦行政程序法中行政程序迅速進行之原則性規定，作進一步說明。

伍、 德國聯邦行政程序法規定之迅速原則

一、 第十條第二句

（一）修法之意義

德國聯邦行政程序法中關於行政程序迅速原則本身之規定者，為第十條第二句及第七十一 b 條之規定。第七十一 c 條至第七十一 e 條之規定，僅為實現迅速原則之措施，而非規定迅速原則之本身。本文僅討論行政程序迅速原則本身，至於行政程序於具體案件應如何迅速進行，即法律規定之各項措施應如何配合運作，限於篇幅，於此暫不討論。

於一九九六年聯邦行政程序修法時，於第十條第二句中，增訂行政程序亦應迅速（zügig）進行之規定。於修法前，第十條第二句雖僅規定行政程序應簡單且合目的，但依學界及實務界之通說，仍可概括由本句規定之簡單原則及合目的原則中，導出程序迅速之要求⁸⁹。故修法前，僅將程序

⁸⁹ Vgl. Ule/Laubinger, *Verwaltungsverfahrenrecht*, 4. Aufl., 1995, § 19 Rn. 13; Kopp, *Verwaltungsverfahrenrecht*, 6. Aufl., 1996, § 10 Rn.9; Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar*, 4. Aufl., 1993, § 10 Rn. 14; Obermayer, *Dogmatische Probleme des Verwaltungsverfahrens*, in: Schmitt Glaeser (Hrsg.), *Verwaltungsverfahren: Festschrift zum 50jährigen Bestehen des Richard Boorberg* Verlags, 1. Aufl., 1977, S.111 (115); VGH Mannheim, NVwZ 1987, S.1087.

迅速原則視為由簡單原則與合目的原則衍生出之要求；修法後，迅速原則獨立成為與簡單原則及合目的原則並列之行政程序應遵守之基本原則。學者認為此次第十條第二句規定之修正僅具有象徵性意義之見解⁹⁰，由此觀之，似過於保守。

修法後，可經由對第十條規定之各項原則之綜合觀察，確立迅速原則於行政程序中之基本功能。首先，第十條之規定，可視為聯邦行政程序法中關於行政效率程序面之具體規定。行政機關為達特定目的，而採取法律允許之手段及措施時，包括於不要式原則下選擇行政行為各種可能之形式時，應符合簡單、合目的地、及迅速之要求，始可使目的與手段間之關係達到最佳狀況⁹¹。此外，本條規定亦可視為行政機關程序裁量（*Verfahrensermessen*）及其限制之規定。行政機關於依法行政原則支配下，仍享有一定之自主性，以保障個案中之實質正義。除法律效果之裁量及判斷餘地外，於程序上，亦享有一定之形成自由。即行政機關於選擇其行為形式，及於確定形式後程序之具體架構與進行方式上，享有一定之裁量餘地⁹²。然行政機關之程序裁量權，亦並非毫無限制。於依法行政原則

⁹⁰ Vgl. Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 10 Rn. 1.

⁹¹ Vgl. Riedl, in: Obermayer/Fritz, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl., 1999, § 10 Rn. 16 f. 關於效率一詞的意義，參本文頁 5。德國有學者認為，第 10 條第 1 句不要式原則之規定，為上位概念，並可導出第 10 條第 2 句規定之各項要求；vgl. Clausen, in: Knack, Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar, 7. Aufl., 2000, § 10 Rn. 2; Stelkens/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar, 6. Aufl., 2001 § 10 Rn. 20. 但此見解，與本文主張之效率概念不合，故為本文不採。亦即本文認為，行政行為的形式，亦是行政機關可採用之手段，於法律許可之範圍內，行政機關可選擇最有效之行為形式，但仍須符合簡單、合目的性及迅速之要求。

⁹² Vgl. Hill, Verfahrensermessen der Verwaltung, NVwZ 1985, S.449 (449 f.).

之拘束下，行為形式選擇權受法律明文規定之限制；憲法及行政法之各項原理原則，如平等原則、比例原則、職權調查主義、說明理由義務、當事人聽證權與閱卷權之保障，亦限制行政機關程序裁量權之行使。另一方面，程序裁量之行使，係為達成法規範目的而存在，本質上必須遵守簡單、合目的、迅速等要求，始能有效地實現法規範目的。故第十條第一句不要式原則之規定，說明行政機關享有之程序裁量權，同條第二句之規定，即說明了程序裁量權本質上應受之限制。綜上所述，第十條第二句明文規定之迅速原則，一方面為行政效率程序面之具體規範，另一方面更有限制行政機關程序裁量權行使之功能。

（二）適用範圍

第十條第二句之規定，適用於所有該當於第九條規定之行政程序中，故凡行政機關關於作成行政處分或締結行政契約之過程中所為之行為，以及作成行政處分及締結行政契約本身之行為，皆應迅速進行。

於訴願程序中，依聯邦行政程序法第七十九條之規定，亦有第十條規定之適用，故訴願程序亦應迅速進行。依聯邦行政程序法第七十九條規定，對行政處分提起之正式法律救濟，如法律無特別規定時，適用行政法院法與其他施行該法之法律規定，此外亦適用聯邦行政程序法之規定。故聯邦行政程序法於訴願程序中，有補充適用之餘地，於行政法院法或其他法律無特別規定時，即應適用聯邦行政程序法之規定。一方面，訴願程序於功能上為撤銷訴訟與給付訴訟之實體判決要件，故於訴訟法規規範行政訴訟程序之判決要件時，一併附帶予以規範（如行政法院法第六十八條以下）；另一方面依程序之外觀、審查之範圍及決定之形式看來，訴願程序本身仍為行政程序⁹³，故仍有聯邦行政程序法之適用。故聯邦行政程序法

⁹³ 故有學者主張訴願程序具有雙重本質（Doppelnatur）；vgl. Kopp/Ramsauer, a.a.O.,

之規定，只要依法規範本質可適用於訴願程序，且無其他特別規定時，即應適用於訴願程序。而聯邦行政程序法第十條第二句之規定，不但與訴願程序之性質無悖，更有助於訴願程序權利保障實效性之實現，且行政法院法或其他法律中亦無應優先適用之規定，故可適用於訴願程序中⁹⁴。

（三）迅速原則之限制

1. 法律上之限制

第十條第二句規定之迅速原則，要求行政機關儘速執行其任務，並於適當期間內結束行政程序。然而並不表示行政機關為使程序得於適當期間內終結，即可不受任何限制。由法治國觀點而言，行政機關之行為受依法行政原則之拘束。於法律優越原則下，行政機關本於其程序裁量而採取任何有助於程序迅速進行的措施，皆不得違法。於法律保留原則之前提下，依通說仍應依重要性理論，判斷行政機關採取迅速進行政程序之措施是否須法律之授權。例如行政機關依其程序裁量決定個別程序行為之進行順序，並不須法律明文授權；但若行政機關認為當事人之行為將導致程序延宕，而予以排除時，即限制了當事人藉由行政程序保障其權利之可能性，亦可能侵害其受聽證之權利，故必須有明文規定失權效之法律規定存在時，行政機關始可基於程序迅速之考量排除當事人之特定行為。

2. 事實上之限制

行政程序是否迅速，持續時間是否適當，原則上須依個案中案件複雜度與利益衝突之程度而定。然行政機關擁有之資源有限，如何將有限之人

§ 79 Rn. 2; 亦有學者反對此說，認為訴願程序本質上僅為行政程序，不具有雙重本質；vgl. Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 5. Aufl., 2003, § 5 Rn. 8.

⁹⁴ 此為德國通說，參 Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 79 Rn. 20; Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 13. Aufl., 2003, Vorb § 68, Rn. 18; Hufen, a.a.O., § 5 Rn. 14; Ule/Laubinger, a.a.O., § 46 Rn. 13.

力、物力與財力資源，配合申請案件之數目、範圍、重要性，作最有效且最經濟之分配，以使個別程序得以於最短時間內終結，為行政機關面臨之一大挑戰。只有於組織、人事與預算運用等方面有所改革，行政機關始能更有效地運用資源，達到提升行政效率之目的⁹⁵。唯此涉及行政學與行政管理討論之議題，於此即不詳述。

（四）法律效果與法律救濟

本文暫不討論行政機關違反促進實現迅速原則之各項法律規定時，行政行為與行政處分之法律效果；僅討論若行政機關遲不為行政行為，或其行為延宕過久，致違反迅速原則時，所生之法律效果與當事人可主張之法律救濟。

依前所述，行政機關對於行政程序之架構與進行享有程序裁量權⁹⁶。若行政機關對於人民之申請遲遲不為決定，或行政機關之行為延宕過久，違反迅速原則之要求，即為程序裁量權之行使有瑕疵。程序裁量瑕疵是否導致之後作成之行政處分違法而得廢棄，應依聯邦行政程序法第四十六條之規定判斷。行政處分確有程序瑕疵時，如該瑕疵未明顯影響決定之實體內容，則不得廢棄該行政處分；亦即必須程序瑕疵與行政處分之實體決定

⁹⁵ 例如可利用現代化科技，改善行政機關之作業方式；德國電子簽章法於 2001 年 5 月 16 日通過（BGBl. I, S.876）；聯邦行政程序法亦於 2002 年 8 月 21 日修正，加入採用電子簽章之規定（Drittes Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften, BGBl. I, S.332）。此外，程序管理（Verfahrensmanagement）以及於行政機關內設置計畫管理人（Projektmanagement），亦為改革的焦點；vgl. Bullinger, Beschleunigung von Investition durch Parallelprüfung und Verfahrensmanagement, JS 1993, S.492 ff.; Böckel, Projektmanagement in Verwaltungsverfahren, DÖV 1995, S.102 ff.

⁹⁶ 參本文頁 32。

間具有明顯因果關係時，始可廢棄行政處分。於通常情形，行政機關並不會因行政程序持續過長而為不同之實體決定，故行政機關遲不為決定而違反迅速原則時，雖其程序裁量權之行使有瑕疵，原則上並不影響行政處分之適法性。

是故，如當事人欲廢棄行政處分，不但須等待遲遲不作為之行政機關最後終於作成行政處分，尚須舉證程序瑕疵對於行政處分內容具有影響性，對當事人權益保障而言，甚為不利。此時，當事人可依行政法院法第七十五條之規定提起怠為處分之訴（*Untätigkeitsklage*），以便更完善保障其權益。依行政法院法第七十五條第一句之規定，行政機關無充分理由，對於訴願或作成行政處分之申請，於適當期間內不為實體決定時⁹⁷，當事人得不經訴願程序，逕行提起怠為處分之訴。同條第二句又規定，於提起訴願或提出申請後三個月內，不得提起訴訟，但依特別情形期間應縮短者，不在此限。該三個月之期間規定，不僅為立法者就怠為處分之訴所規定之特別實體判決要件⁹⁸；此外，對行政機關可生警惕之效果，如行政機關預期無法於三個月內作成實體決定時，應駁回申請或作出中間裁決（*Zwischenbescheid*），以防止當事人提起訴訟。再者，當事人經由明確之期間規定，可自行計算得提起訴訟之日期，更有助於人民權利之保障。如當事人於三個月期間屆滿前提起訴訟，而法院認為無特別情形可認期間應縮短時，其起訴為不合法，法院應駁回訴訟⁹⁹，或可類推適用行政法院

⁹⁷ Vgl. Kopp/Schenke, a.a.O., § 75 Rn. 6; Rennert, in: Eyermann/Geiger, Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar, 11. Aufl., 2002, § 75 Rn. 6.

⁹⁸ Vgl. BVerwGE 23, 135 (136).

⁹⁹ Vgl. Hufen, a.a.O., § 16 Rn. 35.

法第七十五條第三句之規定，裁定停止訴訟程序，至三個月期間屆滿後再復行訴訟程序¹⁰⁰。

此外，行政機關違反第十條之規定時，依德國實務及學說之一貫見解，尚會產生公務員責任（德國民法第八百三十九條與基本法第三十條）¹⁰¹以及公務員懲戒¹⁰²等問題。

二、第七十一 b 條

（一）意義

一九九六年德國聯邦行政程序法之修正，除了明文規定行政程序應迅速進行外，更特別於第五編「特別程序種類」中增訂專章規範許可程序之加速進行（Beschleunigung von Genehmigungsverfahren）。希望藉由具有彈性、符合當事人需求、充滿對話機會之許可程序，加強企業投資意願，提升國家經濟競爭力¹⁰³。新增之規定，除規範各種加速許可程序進行之機制外（第七十一 c 條加強許可機關提供資訊與諮詢之義務與進行申請先前程序、第七十一 d 條星形程序之進行、第七十一 e 條申請會議之召開），更

¹⁰⁰ Vgl. BVerwGE 23, 135 (137); 42, 108 (110).

¹⁰¹ Vgl. BGHZ 20, 178 (182); 30, 19 (26 f.); BGH, NVwZ 1984, S.332 f.; NVwZ 1990, S.499 f.; DVBl. 1991, S.1140.

¹⁰² Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 10 Rn. 22; Riedl, in: Obermayer/Fritz, a.a.O., § 10 Rn. 26.

¹⁰³ 增訂第 71a 條至第 71e 條，於立法過程中即遭遇許多反對聲浪。反對者之論點，主要包括：當事人有請求進行星形程序、召開申請會議之權利，將剝奪行政機關主導程序進行之地位，反而使程序喪失彈性；星形程序與申請會議，之前於各邦中即以行政規則加以規範，並無於聯邦行政程序法中立法明文規定之必要；將許可程序由一般行政程序中劃分出來，特別加速進行，有違平等原則；新增之規定適用範圍過於廣泛，可能削弱程序迅速之成效；vgl. Eckert, a.a.O., S.42 ff.

明文規定許可機關應採取法律上與事實上可能之措施，以使程序得於適當期間內終結，並依當事人之申請特別加速進行（第七十一 b 條）；即不但課予許可機關迅速進行許可程序之義務，更賦予當事人得提出申請特別加速程序之權利。

第七十一 b 條規定課予許可機關一般迅速進程序之義務，以及依申請特別加速程序之義務。前者，係指凡於第七十一 a 條規定之許可程序中，許可機關即應竭盡其法律上及事實上可採取之措施¹⁰⁴，使程序得以於適當之期間內終結。因本條規定有其獨立之適用範圍，故為第十條第二句之特別規定¹⁰⁵。至於程序進行之期間是否適當，仍應客觀地依個案情形判斷。計畫之範圍與複雜度、許可機關與其他機關協調之必要、及申請人之協力狀況等，皆應列入考量。此外，第七十一 b 條更課予許可機關於當事人提出申請時，應特別加速許可程序之義務。許可機關加速程序之義務，以當事人提出申請為前提。當事人於申請時應說明須特別加速程序之原因，以及一般迅速原則不敷需求之理由；許可機關於接到申請後，即應採取適當之措施，特別加速程序之進行。因此產生之額外費用，應由受益之申請人負擔。唯申請人之請求權，並不及於特定行為，程序應如何架構始得以更快速地進行，仍為許可機關程序裁量之範圍。

¹⁰⁴ 關於行政機關迅速進程序時面臨的法律與事實上可能性之限制，見本文頁 34。

¹⁰⁵ 亦有學者認為本條規定僅是單純地重覆第十條第二句之規定；vgl. Eckert, a.a.O., S.48; Ziekow, a.a.O., S.51 (85); Ronellenfitsch, Novellierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes, in: Rengeling (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren – Deregulierung, 1997, S.51 (66).

依原於一九九四年「簡化與加速計劃及許可程序獨立專家委員會」研究報告之規畫¹⁰⁶，許可機關除負有一般迅速進行許可程序之義務外，許可機關與申請人間更可透過協商與對話之方式，決定特別加速許可程序之方式，以符合申請人加速程序進行之需求及保持行政程序進行之彈性；故許可機關負有與申請人積極溝通、進行對話之義務。唯立法通過之現行規定，已不包括原建議規定中許可機關與申請人間共同協力尋求可為申請人接受之迅速方式之設計；當事人除提出申請外，對於程序架構及迅速進行程序之方式，並不具影響力¹⁰⁷。於此情形下，要求申請人負擔特別加速程序所生之費用，是否公平，不無疑問。儘管現行條文未課予許可機關應與申請人溝通協商之義務，許可機關於當事人提出特別加速許可程序之申請時，仍應盡量與申請人共同尋求加速程序之措施及方法，始符合公平之要求，亦更能彰顯本條規定課予許可機關特別加速許可程序義務之本意。

（二）適用範圍（第七十一 a 條）

1. 許可程序之意義

第七十一 b 條之規定僅適用於第七十一 a 條規定之許可程序。依第七十一 a 條之規定，若行政程序以核發許可為目的，且該許可係為了實現申請人於其經濟組織範圍內之計畫時，即應適用第七十一 b 條至第七十一 e 條之規定。本條規定之許可程序，包含下列特性：

（1）許可程序為以核發許可為目的之行政程序；許可之意義，應做廣義之解釋¹⁰⁸，凡行政處分為行政機關就個案做出同意與否之意思表示，即為本條規所稱之許可，至於條文中之用字並不以許可（Genehmigung）

¹⁰⁶ 參本文頁 8 及 12 以下，與註 15。

¹⁰⁷ Ziekow 認為第 71b 條關於申請特別加速許可程序之規定，與原先設計之規定相較，僅剩下「可悲的殘餘（trauiger Rest）」；vgl. Ziekow, a.a.O., S.51 (85)。

¹⁰⁸ Vgl. BT-Drucks. 13/3995, S.8.

爲限¹⁰⁹。

(2) 行政機關之許可應針對申請人之計畫核發；計畫亦應爲廣義之解釋，只要申請人欲爲一定之行爲，而該行爲依法須經行政機關事前審查同意時，即屬之¹¹⁰。

(3) 申請人之計畫，必須屬於其經濟組織範圍內之行爲。經濟組織（wirtschaftliche Unternehmung），爲本條規定之中心概念，雖爲聯邦行政程序法中首見之名詞，但已出現於其他行政法規中¹¹¹。經濟組織係指爲達特定經濟目的，並參與經濟交易活動，由自然人或法人設立之人與物之組合體，且其經濟活動並不以營利爲必要¹¹²。由此可知，經濟組織包含之範疇相當廣泛，不論爲公法或私法形式之組織，皆屬之¹¹³。但個人與經濟活動無關之私領域行爲，以及不參與經濟交易活動之組織，即不屬於本條規定範圍。另外，計畫應爲申請人於經濟組織範圍內（im Rahmen einer wirtschaftlichen Unternehmung）之行爲，即計畫並不以於經濟組織內之行爲爲限，凡爲準備或成立一經濟組織而必要之行爲，如承租土地與興建房舍之行爲，皆屬之。

¹⁰⁹ 用 Genehmigung 者，如 §§ 6 und 10 BauGB；用 Erlaubnis 者，如 § 7 WHG, § 2 GastG, §§ 5 Abs. 2 GewO, § 32 KredWG；用 Bewilligung 者，如 § 8 WHG；用 Zulassung 者，如 § 15 GewO。

¹¹⁰ 例如 § 2 Abs. 2 UVPG 所列的各項計畫、§ 29 Abs. 1 BauGB 規定的建築物設備之設置、變更或使用變更、§ 4 BImSchG 規定的設備之設置與營運、§ 55 GewO 規定的從事旅行業之計畫、及 § 1 GastG 規定之從事餐飲業之計畫。

¹¹¹ Vgl. § 4 Abs. 1 Satz 2 BImSchG, § 21 Abs. 1 WaffG.

¹¹² Vgl. Nr. 7.1 WaffVwV 1979; Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG): Kommentar, 5. Aufl., 2002, § 4 Rn. 27.

¹¹³ 因營利與否，並非判斷經濟組織之標準，故立法者認爲，垃圾焚化設施與污水處理設施，亦屬本條規定之經濟組織。

2. 許可程序之類型

第七十一 a 條規定之許可程序之範圍，非常廣泛，凡為行政程序且具備上述特性者，即屬於第七十一 a 條規定之許可程序，皆應適用第七十一 b 條至第七十一 e 條之規定，加速程序之進行。即使行政機關並非針對整體計畫核發許可，而僅就個別先決問題核發先行決定（*Vorbescheid*）或就計畫之部分核發部分許可（*Teilgenehmigung*），亦為行政機關對特定問題表示同意之意思表示，所進行之程序亦為第七十一 a 條所稱之許可程序。

屬於本條規定之許可程序者，尚有簡化計畫確定程序之計畫許可程序（第七十四條第六項）¹¹⁴。依第七十二條第一項之規定，第七十一 a 條以下之規定不適用於計畫確定程序；再者，依第七十四條第六項第二句之規定，關於計畫確定程序之規定，不適用於計畫許可程序。於法律規定適用範圍之雙重否定下，即可得出第七十一 a 條之規定可適用於計畫許可程序之結果¹¹⁵。此外，計畫許可決定原則上具有與計畫確定裁決相同之法律效力（第七十四條第六項第二句），亦即除具有集中事權效，亦具有許可之效果。故依通說，計畫確定程序亦屬於第七十一 a 條規定之許可程序。

如前所述，法律明文排除了於計畫確定程序中適用第七十一 a 條之規定，故計畫確定程序即非第七十一 a 條規定之許可程序。不屬於許可程序者，尚有所謂的報備程序，即申請人依法律規定，於執行計畫前應通知管轄行政機關。通知，並非向行政機關提出核發許可之申請；行政機關於接

¹¹⁴ 聯邦行政程序法第 74 條第 6 項規定，於他人權利未受影響、或當事人對於其財產或權利所受之影響以書面表示同意者，且經其他權限受影響之公益代表人同意時，可不適用關於計畫確定程序之規定，以計畫許可取代計畫確定裁決。

¹¹⁵ Vgl. Jäde, a.a.O., S.361 (363).

到通知後，如反對計畫之進行，可禁止之；若同意，則不需為任何意思表示¹¹⁶。因報備程序不以核發許可為目的，故亦非此處討論之許可程序。

（三）本文意見

依聯邦行政程序法之設計，迅速原則分別規定於第十條第二句及第七十一 b 條中。後者僅適用於許可程序，且法律亦規定其他機制，促進迅速原則之實現，非許可程序則應依第十條第二句之規定迅速進行。於非許可程序之一般程序中，當事人即無特別加速程序請求權，以及請求行政機關採行第七十一 c 條至第七十一 e 條各項措施之權利。但適用第十條第二句之規定時，不應排除行政機關得依其程序裁量權，決定強化自身提供資訊與諮詢之義務、進行申請先前程序與星形程序或召開申請會議，以利程序迅速進行。

依聯邦行政程序法補充適用原則（第一條第一項及第二項），如特別法中對於許可程序之進行有特別程序規定時，第七十一 a 條以下之規定即無適用之餘地¹¹⁷。惟聯邦行政程序法中關於許可程序迅速進行之規定，不僅為新制定之法規範，且就迅速之成效看來，亦具有較高之規範密度，若嚴格遵守聯邦行政程序法補充適用原則，將可能架空第七十一 b 條以下規定之適用。故如特別法關於許可程序規定之規範密度較低、迅速成效不及於聯邦行政程序法之相關規定時，第七十一 b 條以下之規定應仍有適用之餘地。

¹¹⁶ 如 Art. 65 Abs. 1 Satz 1 BayBO 規定於拆除建築物設備時，應進行所謂的 Anzeigeverfahren；如§ 8 Abs. 2 GenTG 規定，設置或運作安全係數一或二之基因科技設備及進行相關工作時，應進行所謂的 Anmeldeverfahren。

¹¹⁷ 如 9. BImSchV，AtVfV 與 Chemikaliengesetz 中關於許可程序之特別規定。

此外，雖然依法條解釋及程序內涵，可認為計畫許可程序為第七十一 a 條所稱之許可程序，而應特別加速進行。但因計畫許可程序本身即為簡化計畫確定程序之機制，尤其因為省略聽證程序之進行，其程序本身已可快速終結。所以於計畫許可程序中適用第七十一 b 條以下之規定，無異是對於已加速之程序更加速進行，實益不大。相反地，計畫確定程序為耗日費時之程序，如完全排除第七十一 b 條以下規定之適用，將不利於立法者特別以程序迅速為中心考量而作之改革努力。是故立法者亦明白表示，如第七十一 a 條以下之規定與計畫確定程序目的相符者，應有其適用¹¹⁸。惟此時立法者之本意，並非類推適用第七十一 b 條以下之規定，而是表明聽證機關仍有其架構程序進行之裁量權，於審慎參酌個案情形後，可於其裁量範圍內採取第七十一 b 條以下之措施。

陸、代結論—對我國行政程序法相關規定之建議

德國行政程序法制之改革，固然有其歷史上的背景（兩德統一）及經濟上的要求（提升經濟競爭力），但行政程序迅速進行，有其憲法上之法理基礎，亦為歐體法所要求之一般法律原則，日後更將成為歐盟程序基本權保障之重要一環，故一九九六年聯邦行政程序法之修正，不應僅視為經濟政策之落實，更應認為是確定行政程序法治基礎之重要一步。其意義除確立行政程序迅速原則為行政程序應遵守之基本原則外，更課予行政機關迅速進行許可程序之義務，並配合相關措施，以建立具有彈性、符合當事人需求、充滿對話機會之許可程序，希望不僅可提高企業投資意願，更期能提升行政機關於許可程序中之行政效率。

¹¹⁸ Vgl. BT-Drucks. 13/3995, S.10.

我國自民國九十年起施行之行政程序法，不論於草案研擬之過程中，或現行之條文，除受美、日二國法制之影響外，受德國聯邦行政程序法之影響尤深¹¹⁹。惟於立法過程中，並未考量德國一九九六年聯邦行政程序法之重要修正，實屬遺憾。當德國聯邦行政程序法已完成歷史性改革之當下，亦應審視我國行政程序法相關規定是否有改革之必要，以促使我國行政程序法之法制更能符合現代社會之需求。

我國目前亦同樣地面臨與德國當時類似之改革契機，即日漸激化之區域性與全球性之經濟競爭。此外，在我國，法治國與社會國原則基礎之鞏固，亦有待更完備之行政程序法制來完成。法律制度應配合現實需求不斷求新求進，行政程序法亦不應中斷發展之腳步，始能因應現代行政多元化之需求。而正因我國行政程序法之施行尚於起步階段，應更具有改革之能力與彈性，可以迅速地配合國內社會變遷及經濟發展之需求。

我國現行法制已具有現代法治國家對程序迅速要求之雛形，提高行政效能為我國行政程序法立法目的之一（我國行政程序法第一條），且於現行行政程序法中亦有若干有助於程序迅速進行之規定¹²⁰。行政程序保障人民基本權利之功能，已為學界普遍接受之理論，亦章顯於司法院大法官會議解釋中¹²¹。但是由行政程序法之整體看來，計畫確定程序法制不完備，

¹¹⁹ 關於外國立法例對我國行政程序法各草案及現行法之影響，參湯德宗，行政程序法，收錄行政法二〇〇〇下冊，頁 853 以下，二版（2000）。

¹²⁰ 如第 19 條、第 27 條至第 30 條、第 33 條、第 51 條、第 52 條第 2 項、第 58 條、第 62 條第 2 項第 6 款、第 103 條、第 109 條等規定。關於我國行政程序法為提高行政效能之各種規範設計，參湯德宗，論行政程序法的立法目的，收錄於行政程序法論，頁 64 以下，初版（2000）。

¹²¹ 關於大法官會議解釋釋字第 462 號與釋字第 488 號行政程序與其本權保障之討論，參許宗力，大法官釋字第四二六號解釋評析，台灣本土法學，第三期，

且計畫確定裁決亦不強制具有集中事權效果，對於行政行為之態樣過於高密度之規範，在在都不利於行政程序之迅速進行¹²²。是故，未來即應於現有之基礎上，將加強行政程序保障基本權利之實效性以及程序迅速原則，列為日後改革之重點之一。除應逐一檢討各項有助於程序迅速進行之機制，使其完備外，更應補強程序迅速之原則性規範。我國行政程序法第四條至第十條明文規定行政行為於實體上及程序上應遵守之法律原則，為我國法制特有之明文規範。故應可於其中增訂迅速原則之規定，以奠定迅速原則作為行政程序應遵循之基本原則之基礎。我國行政程序法第十條之規定為行政機關行使裁量權之限制，而迅速原則亦限制行政機關之程序裁量權，由規範之整體性考量，應可於第十條規定之後，仿照德國聯邦行政程序法之規定，增訂第十條之一，要求行政程序之進行應簡單、合目的、迅速。如此不但可經由法律明文規定確立行政程序迅速原則之重要性，更可與第十條之規定相呼應，強調迅速原則亦為行政機關裁量權行使之界限。這樣一部含有迅速原則之行政程序法，始能因應現代法治國家之需求，使行政機關得以儘速完成行政任務，且使人民權利之保障更臻於完備。

頁 100 以下（1999）；許宗力，基本權程序保障功能的最新發展—評司法院釋字第 488 號解釋，月旦法學雜誌，第五十四期，頁 153 以下（1999）。

¹²² 參陳敏，行政法總論，頁 636；董保城，行政計畫，收錄於行政法二〇〇〇下冊，頁 693 以下，二版（2000）；張文貞，面對全球化—台灣行政法發展的契機與挑戰，收錄於當代公法新論（中）—翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，頁 24 以下，初版（2002）。

參考文獻

書籍

吳庚，行政法之理論與實用，自版，增訂八版（2003）

張文貞，面對全球化－台灣行政法發展的契機與挑戰，收錄於當代公法新論（中）——
翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，頁 3 以下，元照出版社，初版（2002）

陳敏，行政法總論，自版，第三版（2003）

湯德宗，行政程序法，收錄於翁岳生（編），行政法下冊，頁 787 以下，翰蘆總經
銷，二版（2000）

湯德宗，論行政程序法的立法目的，收錄於行政程序法論，頁 47 以下，元照出版
社，初版（2000）

董保城，行政計畫，收錄於行政法二〇〇〇下冊，頁 677 以下，翰蘆總經銷，二
版（2000）。

Badura, Peter: Staatsrecht, 3. Aufl., München, 2003

Bullinger, Martin: Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben, 1.
Aufl., Baden-Baden, 1991

Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.): Investitionsförderung durch flexible
Genehmigungsverfahren: Bericht der Unabhängigen Expertenkommission zur
Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, 1.
Aufl., Baden-Baden, 1994

Eckert, Lucia: Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Speyer,
1997

Erichsen, Hans-Uwe / Ehlers, Dirk (Hrsg.): Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl.,
Berlin, 2002

Feldmann, Franz-Josef: Aktuelle Entwicklung zum Umweltgesetzbuch, in: Böhne,

- Eberhard (Hrsg.): Perspektiven für ein Umweltgesetzbuch – Beiträge zum 1. Speyer UGB-Forum vom 21. und 22. Oktober 1999 und zum 2. Speyer UGB-Forum vom 19. und 20. März 2001 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin, 2002, S.13 ff.
- Frome, Jochen Abr. / Peukert, Wolfgang: Europäische Menschenrechtskonvention: EMRK – Kommentar, 2. Aufl., Kehl; Straßburg; Arlington; Engel, 1996
- Hirche, Walter: Das Umweltgesetzbuch als Instrument rechtlicher und administrativer Innovation, in: Bohne, Eberhard (Hrsg.): Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft oder Verwaltung?: der Entwurf eines Gesetzesbuchs der Unabhängigen Sachverständigenkommission beim Bundesministerium für Umwelt, Natur und Reaktorsicherheit, Berlin, 1999, S.57 ff.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang / Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.): Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1. Aufl., Baden-Baden, 1998, S.11 ff.
- Hufen, Friedhelm: Verwaltungsprozessrecht, 5. Aufl., München, 2003
- Jarass, Hans D.: Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG): Kommentar, 5. Aufl., München, 2002
- Knack, Hans Joachim (Begr.) / Bush, Jost-Dietrich (Bearb.): Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar, 7. Aufl., Köln; Berlin; Bonn; München, 2000
- König, Klaus / Füchtner, Natascha: “Schlanker Staat” – eine Agenda der Verwaltungsmodernisierung im Bund, 1. Aufl., Baden-Baden, 2000
- Kopp, Ferdinand O.: Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahrenrecht, München, 1971
- ders.: Verwaltungsverfahrensgesetz, 6. Aufl., München, 1996
- Kopp, Ferdinand O. / Ramsauer, Ulrich: Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Aufl., München, 2003

- Kopp, Ferdinand O. / Schenke, Wolf-Rüdiger, Verwaltungsgerichtsordnung, 13. Aufl., München, 2003
- Leisner, Walter: Effizienz als Rechtsprinzip, Tübingen, 1971
- Maurer, Hartmut: Staatsrecht I: Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen, 3. Aufl., München, 2003
- Obermayer, Klaus: Dogmatische Probleme des Verwaltungsverfahrens, in: Schmitt Glaeser, Walter (Hrsg.), Verwaltungsverfahren: Festschrift zum 50jährigen Bestehen des Richard Boorberg Verlags, 1. Aufl., Stuttgart; München; Hannover, 1977, S.111 ff.
- Obermayer, Klaus (Begr.) / Fritz, Roland (Hrsg.): Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl., Neuwied; Kriftel, 1999
- Oppermann, Thomas: Europarecht, 2. Aufl., München, 1999
- Rengeling, Hans-Werner: Rechtsgrundsätze beim Verwaltungsvollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts – Zu den Grundlagen des Verwaltungsvollzuges sowie zur Theorie und Konkretisierung der Rechtsgrundsätze unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsvergleichung, Köln; München, 1977
- Rombach, Paul: Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, 1. Aufl., Baden-Baden, 1994
- Ronellenfitsch, Michael: Novellierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes, in: Rengeling, Hans-Werner (Hrsg.): Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren – Deregulierung, Köln; Berlin; Bonn; München, 1997, S.51 ff.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard: Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht – Perspektiven der verwaltungsrechtlichen Systembildung -, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang / Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.): Effizienz als Herausforderung an

- das Verwaltungsrecht, 1. Aufl., Baden-Baden, 1998, S.245 ff.
- ders.: Europäisches Verwaltungsrecht, in: Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): Perspektiven des Rechts in der Europäischen Union, Heidelberg, 1998, S.131 ff.
- Steinberg, Rudolf / Allbert, Hans-Jürgen / Grams, Carsten / Scharioth, Joachim: Zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens für Industrieanlagen: Eine empirische und rechtspolitische Untersuchung, 1. Aufl., Baden-Baden, 1991
- Stelkens, Paul / Bonk, Heinz Joachim / Sachs, Michael (Hrsg.),
Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar, 6. Aufl., München, 2001
- Streinz, Rudolf: Europarecht, 6. Aufl., Heidelberg, 2003
- Ule, Carl Hermann / Laubinger, Hans-Werner: Verwaltungsverfahrenrecht, 4. Aufl., Köln; Berlin; Bonn; München, 1995
- Ziekow, Jan: Zügige Verwaltungsverfahren, in: Ziekow, Jan (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, 1998, Berlin. S.51 ff.
- 期刊**
- Bracher, Christian-Dietrich: Nachholung der Anhörung bis zum Abschluss des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens? – Zur Verfassungsmäßigkeit von § 45 Abs. 2 VwVfG -, DVBl. 1997, S.534 ff.
- Brenner, Michael: Allgemeine Prinzipien des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes in Europa, Die Verwaltung Bd. 31 (1998), S.1 ff.
- Bullinger, Martin: Aktuelle Probleme des deutschen Verwaltungsverfahrenrechts – Das Beschleunigungsgebot und seine Vereinbarkeit mit rechtlichen und demokratischen Verfahrensprinzip -, DVBl. 1992, S.1463 ff.
- Busse, Volker: Verfahrenswege zu einem “schlanken Staat”, DÖV 1996, S.389 ff.
- Calliess, Christian: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Frage der Konzeption, Kompetenz und Verbindlichkeit, EuZW 2001, S.261 ff.

- Classen, Claus Dieter: Das nationale Verwaltungsverfahren im Kraftfeld des europäischen Gemeinschaftsrecht, Die Verwaltung Bd. 31 (1998), S.307 ff.
- Eyermann, Erich /Geiger, Harald (Bearb.): Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar – Nachtrag zum 11. Aufl., 11. Aufl., München, 2002
- Grabenwarter, Christoph: Die Charta der Grundrechte für die Europäische Union, DVBl. 2001, S.1 ff.
- Haibach, Georg: Die Rechtsprechung des EuGH zu den Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens, NVwZ 1998, S.456 ff.
- Hatje, Armin: Die Heilung formell rechtswidriger Verwaltungsakte im Prozeß als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, DÖV 1997, S.477 ff.
- Hilf, Mainhard: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Beilage zu NJW 2000, S.5 ff.
- Hill, Hermann: Verfahrensermessen der Verwaltung, NVwZ 1985, S.449 ff.
- Jäde, Henning: Beschleunigung von Genehmigungsverfahren nach dem Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz, UPR 1996, S.361 ff.
- Laubinger, Hans-Werner: Grundrechtsschutz durch Gestaltung des Verwaltungsverfahrens, VerwArch 73 (1982), S.60 ff.
- Ronellenfisch, Michael: Der Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin, DVBl. 1991, S.920 ff.
- ders.: Neues Verkehrswegeplanungsrecht, DVBl. 1994, S. 441 ff.
- Schilling, Theodor: Bestand und allgemeine Lehre der bürgerschützenden allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts, EuGRZ 2000, S.3 ff.
- Schwarze, Jürgen: Der Beitrag des Europarates zur Entwicklung von Rechtsschutz und Verfahrensgarantie im Verwaltungsrecht, EuGRZ 1993, S.377 ff.

Steinbeiß-Winkelmann, Christine: Verfassungsrechtliche Vorgaben und Grenzen der Verfahrensbeschleunigung, DVBl. 1998, S.809 ff.

Wahl, Rainer: Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, VVDStRL 41 (1983), S.151 ff.

中原財經法學

摘 要

兩德統一造成德國國內政治及社會環境劇烈變遷；全球性經濟競爭使德國政府面臨提升國家競爭力之重大壓力；於歐洲統合之際，德國內國法亦有配合調整之必要。面對這些改革之契機，德國於一九九六年始首次實質修正施行已二十年之久之聯邦行政程序法。修法重點除明文規定行政程序迅速進行之原則外，亦另設專章規範許可程序之迅速進行。本文首先即介紹德國自一九九〇年以來，為加速行政程序所做之立法改革。此外，更進一步討論行政程序迅速原則於憲法及歐洲共同體法上之基礎，以確定該原則於現代法治國家中之重要性。本文以德國法制為中心，討論德國聯邦行政程序法中關於行政程序迅速原則之規定（第十條第二句與第七十一 b 條），並以此為基礎，檢討我國行政程序法相關規定，建議於行政程序法中增訂行政程序迅速原則之原則性規定，以使我國法制更臻完備。

Reform des Verwaltungsverfahrensgesetzes der Bundesrepublik Deutschland – Analyse des Beschleunigungsgrundsatzes im Verwaltungsverfahren

Ling-ching Fu

Auszug

Die Wiedervereinigung Deutschlands führt zu dramatischen Änderungen im politischen und sozialen Bereich in diesem Staat. Aufgrund der wirtschaftlichen Globalisierung steht die deutsche Regierung unter dem Druck, den Standort Deutschland zu verbessern. Im Zug der europäischen Integration ist es notwendig, das deutsche Recht dem Europarecht anzupassen. Unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte ist das Verwaltungsverfahrensgesetz der Bundesrepublik Deutschland (VwVfG) im Jahr 1996 zum ersten Mal seit seinem In-Kraft-Treten inhaltlich geändert worden. Neben der Festlegung des Zügigkeitsgebots im VwVfG besteht einer der Schwerpunkte der Gesetzänderungen in der Einfügung der Vorschriften über die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren. In diesem Aufsatz werden zuerst die gesetzgeberischen Bemühungen um die Reform des Verwaltungsverfahrenrechts seit 1990 in Deutschland dargestellt. Außerdem werden die verfassungsrechtlichen und gemeinschaftsrechtlichen Grundlagen des Beschleunigungsgrundsatzes weiter untersucht, um die rechtliche Bedeutung des Beschleunigungsgrundsatzes zu unterstreichen. Ferner wird der

Sinn der Regelungen über den Beschleunigungsgrundsatz im VwVfG (§§ 10 und 71b) in Umrissen untersucht.. Aufgrund der Untersuchungen wird weiter versucht, eine Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes von Taiwan im Hinblick auf das Gebot der Verfahrensbeschleunigung zu veranlassen.

Stichwörter: Verwaltungsverfahrensgesetz der Bundesrepublik Deutschland (VwVfG),
Verwaltungsverfahren, Beschleunigungsgrundsatz, Grundrechtsschutz
durch Verwaltungsverfahren, EMRK, allgemeine Rechtsgrundsätze des
Gemeinschaftsrechts, Grundrechtecharta, Verfahrenesermessen,
Untätigkeitsklage, Genehmigungsverfahren

中原財經法學