

國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所



碩士論文

Graduate Institute of National Development

College of Social Science

National Taiwan University

Master Thesis

中國大陸行政復議制度與我國訴願制度之比較研究

The Comparative Study on administrative  
reconsideration system of Mainland China and  
administrative appeal system of Taiwan

楊文智

Wen-Chih Yang

指導教授：陳顯武 博士

Advisor：Hsien-Wu Chen, Ph.D

中華民國103年3月

March, 2014

國立臺灣大學碩士學位論文  
口試委員會審定書

本論文係楊文智(P00341017)在國立臺灣大學國家發展研究所完成之碩士學位論文，於民國 103 年 03 月 20 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

陳顯武

(指導教授)

李炯南

鍾國允

所 長：

陳明通

## 誌 謝



自大學畢業服完兵役後進入社會工作以來，約莫 10 餘年的光陰，再次有機會於民國 100 年時幸運進入臺灣大學國家發展研究所重拾書本繼續學生生涯，在這 2 年多的時間裡，不論是在學習抑或與老師、100 級各領域優秀同學的相處過程中，都是令人難以忘懷的日子，不一樣的是進入工作職場後再唸書，與之前單純當學生的感觸。一方面要工作，另一方面要唸書以及寫論文，雖然總覺得時間不夠用，但卻使生活充實許多，同時多了社會歷練再將所學所念的知識再予以融會並加以運用於生活，心中的成就感更是難以用言語或文字予以表達。

當然，能夠完成碩士學位在此一定要感謝家人的體諒、求學期間服務機關長官的包容以及指導教授陳顯武老師的敦敦教誨，同學沐庭的相互督促、碧琴姐、挺龍哥、張義哥、浩志、景棠、智穎的經驗分享、瓊美、哲宏、聖賢、宜鍵口試時的幫忙以及所有 100 級同學們的鼓勵與支持，才能順利的寫完這篇碩士論文。

最後，畢業了不代表結束，而是完成了人生其中一個階段的目標，也提醒著自己要努力的完成下一個階段的目標，讓自己的人生更充實。

楊文智 謹誌

2014 年 3 月

## 摘要



中國大陸行政復議制度與我國訴願制度均屬行政救濟之一環，為人民在行政體系內尋求行政救濟以及行政系統內部自我審查及糾錯之制度設計，惟兩岸自 1949 年分治以來，在不同之政治制度下，所採行之法律制度必然有所不同之處，本文乃就現行行政體系內之行政救濟制度，就中國大陸行政復議制度與我國訴願制度作一比較分析。

本文除析述中國大陸行政復議制度與我國訴願制度之建立始末，並就我國訴願法與中國大陸行政復議法之立法沿革、修正趨勢為完整介紹外，並就中國大陸行政復議案件與我國訴願案件進行之整體程序，分章就提起行政復議（訴願）之主體、受理之範圍（對象）、審理案件之組織、受理案件之管轄機關及審理案件決定之種類等層面從法規範、學說及實務見解分別予以析論，並藉由筆者曾經實際從事我國訴願實務工作之經驗，就中國大陸行政復議制度與我國訴願制度予以比較研究，探討其中異同之處以及相異之處可否適合為對方相互仿效及借鏡之可能。

最後，則就兩者制度比較分析後提出相關之研究發現，並就我國訴願制度提出相關修正的建議，祈有助益兩岸訴願及行政復議制度之認識與交流，並作為後續研究者之參考。

關鍵字：行政復議、訴願、行政救濟

## Abstract



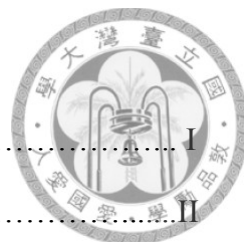
Both administrative reconsideration system of Mainland China (PRC) and administrative appeal system of Taiwan (ROC) are one apartment of administrative remedies system, for the people to seek internal administrative remedies and administrative systems within the administrative system of self-censorship and error correction. Since 1949, two systems develop separated under the political situation and must have different definitely. This paper is based on current internal administrative remedies and compares both systems between administrative reconsideration system of Mainland China (PRC) and administrative appeal system of Taiwan (ROC).

This paper starts at the establishment of administrative reconsideration system of Mainland China (PRC) and administrative appeal system of Taiwan (ROC) on the view of legislative history and correction trending to description overall, then separated by main project of reconsideration (appeal) , range (object) of acceptance, origination to hear cases, levels of management and hearing cases to prove and analyze within academy and real experiences. Also, the paper would to compare two systems in the same and different, might to prove the ability if two systems could be emulated and learned.

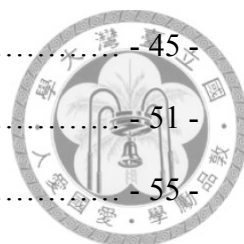
Final, the paper would propose of the studies of two systems and suggestions of administrative appeal system of Taiwan, hopeful to beneficial on the knowledge exchange of administrative reconsideration system and as a reference for other researchers.

Keywords : administrative reconsideration, administrative appeal, administrative remedies.

# 目 錄

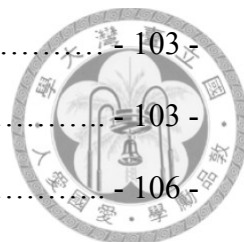


|                               |        |
|-------------------------------|--------|
| 誌謝.....                       | I      |
| 摘要.....                       | II     |
| Abstract .....                | III    |
| 第一章 緒論.....                   | - 1 -  |
| 第一節 研究動機與研究目的.....            | - 1 -  |
| 第二節 文獻探討.....                 | - 3 -  |
| 第三節 研究途徑與研究方法.....            | - 5 -  |
| 第四節 研究範圍與研究限制.....            | - 8 -  |
| 第五節 研究架構.....                 | - 9 -  |
| 第二章 中國大陸行政復議制度與我國訴願制度沿革 ..... | - 11 - |
| 第一節 中國大陸行政復議制度沿革.....         | - 11 - |
| 第一項 中國大陸行政復議制度之立法過程.....      | - 11 - |
| 第二項 中國大陸行政復議制度之修法過程.....      | - 14 - |
| 第二節 我國訴願制度沿革.....             | - 23 - |
| 第一項 我國訴願制度之立法過程.....          | - 23 - |
| 第二項 現行訴願法之修正重點.....           | - 25 - |
| 第三節 小結.....                   | - 31 - |
| 第三章 中國大陸行政復議制度研析.....         | - 33 - |
| 第一節 中國大陸行政復議制度功能.....         | - 33 - |
| 第二節 中國大陸行政復議制度概論.....         | - 34 - |
| 第一項 行政復議主體.....               | - 34 - |
| 第二項 行政復議範圍.....               | - 37 - |
| 第三項 行政復議組織.....               | - 39 - |
| 第四項 行政復議管轄.....               | - 40 - |



|                               |      |
|-------------------------------|------|
| 第五項 行政復議決定.....               | 45 - |
| 第三節 行政復議與行政訴訟之關係.....         | 51 - |
| 第四節 小結.....                   | 55 - |
| 第四章 我國訴願制度研析.....             | 57 - |
| 第一節 我國訴願制度功能.....             | 57 - |
| 第二節 我國訴願制度概論.....             | 58 - |
| 第一項 訴願主體.....                 | 58 - |
| 第二項 訴願範圍.....                 | 62 - |
| 第三項 訴願組織.....                 | 64 - |
| 第四項 訴願管轄.....                 | 66 - |
| 第五項 訴願決定.....                 | 69 - |
| 第三節 訴願與行政訴訟之關係.....           | 73 - |
| 第四節 小結.....                   | 74 - |
| 第五章 中國大陸行政復議制度與我國訴願制度之比較..... | 77 - |
| 第一節 行政爭議解決方式多元化與否之差異.....     | 77 - |
| 第二節 行政訴訟前置程序要求與否之差異.....      | 80 - |
| 第三節 機關內部人員可否提起之差異.....        | 81 - |
| 第四節 受案範圍之差異.....              | 83 - |
| 第五節 可否就規定予以審查之差異.....         | 84 - |
| 第六節 管轄機關認定之差異.....            | 87 - |
| 第七節 決定種類之差異.....              | 90 - |
| 第八節 可否決定行政賠償之差異.....          | 91 - |
| 第九節 可否進行和解與調解之差異.....         | 92 - |
| 第十節 組織決議方式之差異.....            | 93 - |
| 第十一節 程序規定之差異.....             | 96 - |
| 第十二節 小結.....                  | 97 - |

|                                 |         |
|---------------------------------|---------|
| 第六章 結論 .....                    | - 103 - |
| 第一節 研究發現.....                   | - 103 - |
| 第二節 我國未來訴願制度修正方向之附帶芻議.....      | - 106 - |
| 參考文獻 .....                      | - 115 - |
| 附錄一 訴願法 .....                   | - 119 - |
| 附錄二 行政院及各級行政機關訴願審議委員會審議規則 ..... | - 140 - |
| 附錄三 行政復議法 .....                 | - 148 - |
| 附錄四 中華人民共和國行政復議法實施條例 .....      | - 160 - |





# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與研究目的



### 一、研究動機

「行政復議制度」為中國大陸之一種制度設計，就我國民眾而言，乍看之下，文義上似類同於我國憲法所設計之「覆議制度」，惟實則不然，按我國憲法增修條文第3條第2項第2款規定：「行政院依左列規定，對立法院負責，憲法第57條之規定，停止適用：……二、行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。立法院對於行政院移請覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，立法院應於七日內自行集會，並於開議十五日內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。」由上可知，我國憲法所設計之「覆議制度」乃係指提供行政部門否決立法部門決議之機制，屬憲法層次下權力分立所產生爭議解決制度，而中國大陸之「行政復議制度」，則係指公民、法人或者其他組織認為行政主體的具體行政行為違法或不當侵犯其合法權益，依法向主管行政機關提出復查該具體行政行為的申請，行政復議機關依照法定程序對被申請的具體行政行為進行合法性、適當性審查，並作出行政復議決定的一種法律制度。

而我國則有「訴願制度」，訴願為人民之權利，為我國憲法明文規定保障之基本權利。所謂「有權利，必有救濟」，是指法律既然賦予權利於先，自應創設完善之權利救濟制度於後，因此，我國制訂有訴願法等相關法律，依我國訴願法第1條規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。各級地方自治團體或其他公法人對上級監督機關之行政處

分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，亦同。」可知訴願係屬一種正式之權利救濟途徑；又因我國訴願法傳統以來限定人民得提起訴願之標的限定為行政處分，而行政處分性質上均為公法上之爭議及事件，加諸早期我國人民普遍存有民不與官鬥之心態，故真正會針對行政機關所為之行政處分提出訴願者數量並不甚多，惟隨著我國人民權利意識高漲，針對行政機關所為之行政處分提出訴願件數者可謂與日俱增<sup>1</sup>，亦發突顯訴願制度在我國的重要性。

因此，中國大陸之「行政復議制度」，依上開定義可得知，應係類同於我國之「訴願制度」，均係屬行政救濟制度之一環，兩者均有保障人民權利、強化行政部門自我審查及減輕法院負擔等功能，但兩岸畢竟分治已六十餘年，在不同之政治體制下，所採行之法律制度必然有所不同之處，而研究者因工作之故，曾從事訴願實務工作經驗 6 年有餘，故對我國訴願制度有一定程度之瞭解；另有感於中國大陸自 1978 年改革開放以來，進入了經濟高速發展時期，有大量的國外資金源源不絕湧入與企業進駐，至今已成為世界重要的經濟體之一；又因應中國大陸自 2001 年 12 月 11 日正式成為 WTO（World Trade Organization，世界貿易組織）之會員以來，依據《中華人民共和國加入 WTO 議定書》第 2 條（D）第 1 款規定：「中國應設立或指定並維持審查庭、聯絡點和程式，以便迅速審查所有與《1994 年關稅與貿易總協定》（“GATT1994”）第 10 條第 1 款、GATS 第 6 條和《TRIPS 協定》相關規定所指的法律、法規、普遍適用的司法決定和行政決定的實施有關的所有行政行為。此類審查庭應是公正的，並獨立於被授權進行行政執行的機關，且不應對審查事項的結果有任何實質利害關係。」可知中國大陸之紛爭解決及救濟制度方面勢必需要更加完善，如在行政復議方面，行政復議法關於行政復議案件審理程序和審理方式規定的公正性問題

<sup>1</sup> 參見行政院訴願審議委員會統計資料（網址  
[http://www.ey.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=FAEEE2F9798A98FD](http://www.ey.gov.tw/Content_List.aspx?n=FAEEE2F9798A98FD)）

還必須更為明朗<sup>2</sup>，以符合 WTO 相關之要求，因此，可以預見將來在中國大陸地區的行政救濟案件只會有增無減；另一方面，我國自 1987 年解除戒嚴、開放中國大陸探親以來，兩岸交流益見頻繁，故萌生以中國大陸行政復議制度與我國訴願制度比較研究之動機，希藉此比較研究，發現兩者制度間之異同並予以適當之評判，以增進兩岸人民對彼此法制之瞭解，最後提出我國訴願制度未來修正之方向，並作為後續研究者之參考。

## 二、研究目的

- (一) 分析訴願與行政復議於行政爭議解決途徑之定位及探討與行政訴訟制度之關係
- (二) 探討機關內部人員可否提起訴願或行政復議之差異。
- (三) 探討行政復議機關可就抽象規定予以審查之制度可否移植我國訴願制度予以適用。
- (四) 探討行政復議決定可為行政賠償決定，是否適合作為我國之訴願決定類型。
- (五) 探討行政復議程序可以進行和解與調解，於我國訴願法中是否應予明文訂定。
- (六) 分析我國訴願制度之相關缺失並提出修正之建議。
- (七) 希有助益兩岸訴願及行政復議制度之認識與交流，並作為後續研究者之參考。

## 第二節 文獻探討

文獻評論又有稱之為文獻回顧或文獻評論，是針對某個研究主題，研究者將蒐集到的文獻（包括中外文的學術期刊、教科書、字典、百科全書、政府政策、計畫、法規等）加以探究，旨在整合某個特定領域中，已經被思考過與研究過的資訊，目的在將已經研究過的成果，做一個摘要與整合，並提供未來研

---

<sup>2</sup> 參見楊解君，WTO 下的中國行政法制變革，北京大學出版社，2005 年 4 月第 1 版，第 15 頁

究的建議<sup>3</sup>。



中國大陸行政復議制度與我國訴願制度有關之研究文獻，大多都著重在各自單一制度之研究，而就關於兩者制度比較之研究文獻，除邱朝瑞於2002年在國立中山大學大陸研究所撰寫「兩岸訴願制度之比較研究」碩士論文，與改制前臺北市政府訴願審議委員會（現為臺北市政府法務局）於2000年辦理之海峽兩岸訴願及行政復議實務座談會外，大多屬於發表在期刊上之短篇介紹性文章；另因兩者制度均與行政訴訟制度有密切關係，故於中國大陸與我國行政訴訟制度比較研究之研究文獻，於部分內容亦有敘及中國大陸行政復議制度與我國訴願制度之比較研究，如王啟行於2005年在中國文化大學政治學研究所撰寫「兩岸行政訴訟制度之研究」博士論文、林文舟於2012年所著「兩岸行政訴訟法制概論－以訴訟類型為中心」一書及徐名駒於2012年在中國文化大學中山與中國大陸研究所中山學術組撰寫「臺灣與大陸行政訴訟法制之比較研究」博士論文。

邱朝瑞所撰「兩岸訴願制度之比較研究」一文，係就我國訴願制度與中國大陸行政復議制度之基本原理原則、審議組織、權限（包含範圍、管轄及決定）、決定後之救濟以及行政法制監督等五大架構為比較研究之核心並搭配相關理論、學說與實務見解，作一深入淺出的研究與分析，最後針對研究的心得，對於我國訴願法與中國大陸行政復議法分別提出修法的建議。另改制前臺北市政府訴願審議委員會（現為臺北市政府法務局）編撰海峽兩岸訴願及行政復議實務座談會實錄，內容係就我國訴願法修正施行前以及中國大陸行政復議法施行前，相關訴願案件及行政復議案件之受理及審理情形予以分析；另就訴願法修正施行後各受理訴願機關運作情形之觀察、行政復議法施行後所產生之問題以及學者就訴願法新制及行政復議法之相關疑義予以交流。王啟行所撰「兩岸行政訴訟制度之研究」一文，有專節就中國大陸行政復議與我國訴願制度是否為

<sup>3</sup> 參見朱宏源，撰寫博碩士論文實戰手冊，正中書局，1999年11月初版，第95頁；參見張芳全，論文就是要這樣寫第二版，心理出版社，2011年10月二版，第199頁

行政訴訟之前置程序以及與審級間關係予以介紹。林文舟所著「兩岸行政訴訟法制概論—以訴訟類型為中心」一書，有專章係就中國大陸行政復議之概念及沿革、行政復議與行政訴訟之關聯以及中國大陸行政復議與我國訴願制度之比較予以介紹。徐名駒所撰「臺灣與大陸行政訴訟法制之比較研究」一文，亦有專節分別就中國大陸行政復議、我國訴願制度及兩者制度之比較予以論述。



我國訴願制度及中國大陸行政復議制度分別自 2000 年修正施行及 1999 年施行以來迄今，均已運作 10 餘年，然無論邱朝瑞「兩岸訴願制度之比較研究」一文或改制前臺北市政府訴願審議委員會之「海峽兩岸訴願及行政復議實務座談會」實錄均為上開制度開始實施未久所著之文獻，於當時之時空背景下，尚未遭遇許多運作之疑義，且中國大陸行政復議法實施條例亦尚未制定，無法就行政復議制度後續之發展予以評斷；又邱朝瑞「兩岸訴願制度之比較研究」一文內容較偏向兩者制度水平面之比較，而改制前臺北市政府訴願審議委員會之「海峽兩岸訴願及行政復議實務座談會」實錄內容則偏向訴願案件及行政復議案件之受理及審理情形件數之比較分析，對於兩者制度各自修正或制定後與修正前之規定有何差異及其立法緣由則較少著墨；另王啟行「兩岸行政訴訟制度之研究」、林文舟「兩岸行政訴訟法制概論—以訴訟類型為中心」及徐名駒「臺灣與大陸行政訴訟法制之比較研究」，則係以我國與中國大陸行政訴訟制度之比較研究為主要內容，僅有專章抑或專節之篇幅予以論述我國訴願制度及中國大陸行政復議制度。因此，本論文擬就我國訴願制度及中國大陸行政復議制度已施行 10 餘年來實務之運作及期間中國大陸行政復議法實施條例制定之變革，除就兩者制度予以進一步比較分析外，另亦從時間縱軸之角度就各自制度之修正緣由予以分析，祈使本論文之研究更具價值，最後並提出我國訴願制度未來修正方向之建議。

### 第三節 研究途徑與研究方法

#### 一、研究途徑

所謂研究途徑 (research approach)，係指研究者對研究對象的研究，到底是從那一層次為出發點、著眼點、入手處，去進行觀察、歸納、分類與分析，亦即指選擇問題及運用相關資料的標準。依照方法論 (methodology) 上的界說，研究途徑與研究方法實為兩物不能混為一談，需加以區別，研究者必須先確定所要採用的研究途徑，然後方能選擇所要使用之研究方法<sup>4</sup>。

本研究以法律制度研究途徑，制度研究主要關注在政府的法制及組織層面上因此對於本研究所欲從事我國「訴願制度」及中國大陸「行政復議制度」的研究，正好能提供所需。本研究藉由分析我國訴願法及中國大陸行政復議法及行政復議法實施條例相關條文，來檢討我國「訴願制度」及中國大陸「行政復議制度」之運作現況；另為避免單就法制層面作靜態性的描述，爰結合歷史研究途徑，分別從我國「訴願制度」及中國大陸「行政復議制度」的歷史發展層面，研究其緣起、演變及其發展。

## 二、研究方法

所謂研究方法 (research method)，一般係指用來蒐集與處理資料的手段以及其進行的程序，如社會科學的研究方法，若依其研究設計的性質及資料蒐集的程序，從實驗與否來看，可分為「非實驗性的方法」(non-experimental method)、「準實驗性的方法」(quasi-experimental method) 及「實驗性的方法」(experimental method) 三種主要類別<sup>5</sup>，本論文之研究方法將採取「非實驗性的方法」中的文件分析法 (document analysis) 及「準實驗性的方法」中的比較研究法 (Comparative method)。

### (一) 文件分析法

本論文係參考各種與本論文相關的兩岸法令規章、專書、論文、期刊、政府出版品、司法部門實務見解、行政部門實務見解、官方網站、研討會紀錄等資料，亦即以現成的文件記載資料作為分析對象的研究方

<sup>4</sup>參見朱宏源，撰寫博碩士論文實戰手冊，正中書局，1999年11月初版，第182-184頁

<sup>5</sup>參見朱宏源，撰寫博碩士論文實戰手冊，正中書局，1999年11月初版，第156頁

法，進行研究與分析整理，找出現象將有助於全盤概念之釐清，減低撰寫時所遭遇之障礙，並用以進行靜態性與比較性的研究，以瞭解我國「訴願制度」及中國大陸「行政復議制度」之特徵及異同之處。



## （二）比較研究法

比較研究係指透過研究某些現象或各類現象之間的相似或相異處，其本質上亦為實證研究，依資料的性質，可分為定性與定量兩種，前者，指以蒐集待比較的文獻資料作分析；後者，在實作上常以統計作分析<sup>6</sup>。惟需注意的是，將一組現象和另一組現象進行比較，兩者間應有某種共同基礎點，方有可能做比較<sup>7</sup>。

我國與中國大陸雖屬於同一民族，擁有共同的歷史淵源、文化背景，但兩岸自 1949 年分治以來，在不同之政治制度（我國採取行政、立法、司法、考試、監察五權分立之政治制度，中國大陸則採取民主集中制，最高權力機關為全國人民代表大會和地方各級人民代表大會，由民主選舉產生，對人民負責，受人民監督，性質上屬立法機關，行政及司法機關則均受最高權力機關之監督）下，所採行之法律制度必然有所不同之處，如我國採取司法二元制，區分案件屬於公法爭議或私法爭議，分別由行政法院與普通法院審理；而中國大陸則採司法一元制，公法爭議或私法爭議均歸同一法院審理，並無區分行政法院與普通法院，而行政訴訟案件係分配由該法院之行政庭審理；又如審級制度，我國的行政訴訟係採三級二審制、民事及刑事訴訟採三級三審制，而中國大陸則採四級二審制。然而我國與中國大陸之法律制度雖有上述不同之處，但就法律體系而言，則均屬大陸法系國家<sup>8</sup>；又我國「訴願制度」及中國大陸「行政復議制度」均為人民在行政體系內尋求行政救濟以及行政系

<sup>6</sup>參見王玉民，社會科學研究方法原理，紅葉文化出版公司，1994 年，第 248 頁

<sup>7</sup>參見張紹勳，研究方法精華本，滄海書局，2007 年 7 月 2 版，第 489 頁

<sup>8</sup>參見王啓行，兩岸行政訴訟制度之研究，中國文化大學政治學研究所博士論文，2005 年 12 月，第 1 頁

統內部自我審查及糾錯之制度設計，就此而言，即有共同基礎點可以做為本論文之比較研究。



## 第四節 研究範圍與研究限制

### 一、研究範圍

本論文既以中國大陸行政復議制度與我國訴願制度為研究核心，又分別有相關之實定法規範，而法律是著重現行實施的制度，修正前或已廢止的法律固然有立法沿革研究的價值，但畢竟已非現行運作的制度，所以並非本論文的研究範圍，所以本論文所涉及之相關法律除於歷史研究有需要外，概以論文寫作時的現行條文為主，亦即以 1998 年修正公布、2000 年施行之訴願法、1999 年施行之行政復議法及 2007 年施行之行政復議法實施條例條文為主。其次，由於中國大陸行政復議制度與我國訴願制度之範圍廣大，為免流於內容雜亂無章及無從聚焦之弊，故本論文從該制度所具有保障人民權利、強化行政部門自我審查之功能，僅就提起之主體（主體一般包括申請人、相對人、參加人、代理人、輔佐人、證人、鑑定人及審理機關，惟該制度因係保障人民權利而設，故在此所稱提起之主體僅指申請人而言）、提起之範圍（或稱為受理之客體）、審理之組織、受理機關之管轄以及審議決定之類型予以深入研究及比較兩者間之差異，又其間之差異所呈現之面向為何，以及可否作為相互間之借鏡及仿效。

### 二、研究限制

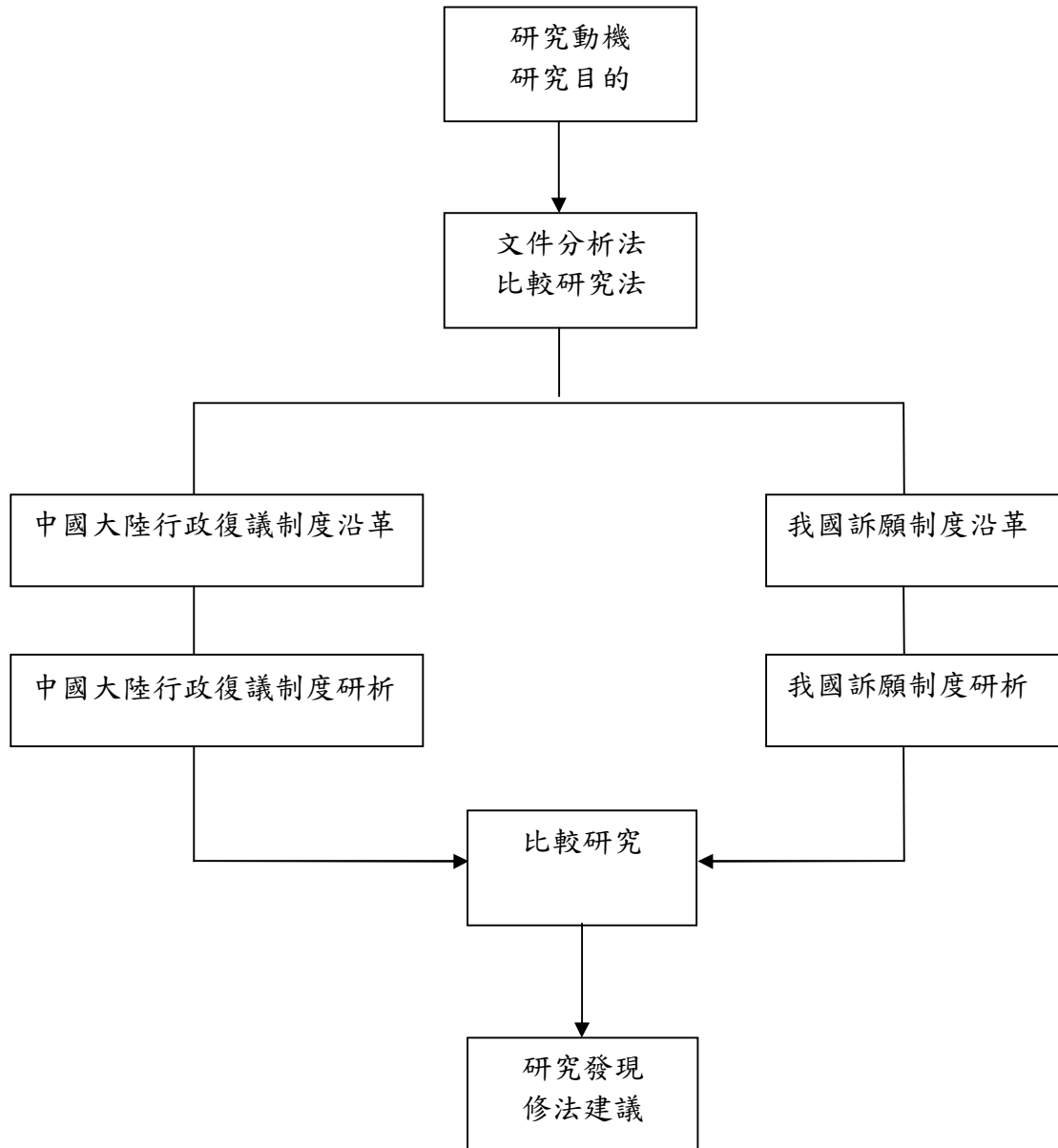
針對本論文所需要收集的資料如書籍、論文、期刊，雖然在我國有關中國大陸行政復議制度的資料取得不若大陸地區方便，但是為使本論文資料齊全仍盡力收集，主要收集為自 1999 年 10 月 1 日開始施行行政復議法後之資料，惟仍恐有不足之處，又除此之外，由於無法即時取得相關行政復議之相關統計資料以了解中國大陸行政復議實務運作之現況，並進一步加以援用及分析，故僅能由法制規範之層面作為本論文研究之基礎及重



點，上開因素均為本論文研究的最大限制。



## 第五節 研究架構





## 第二章 中國大陸行政復議制度與我國訴願制度沿革



### 第一節 中國大陸行政復議制度沿革

#### 第一項 中國大陸行政復議制度之立法過程

中國大陸行政復議制度之進化過程可分為三個時期，第一個時期為 1949 年至 1981 年。第二個時期為 1982 至 1989 年。第三個時期為 1990 年迄今。

##### 一、1949 年至 1981 年（行政內部控制期）

中國共產黨(以下稱中共)於 1949 年取得控制大陸地區之政權，1949 年 9 月 2 日由中共中央委員會發表「中共中央關於廢除國民黨的六法全書與確立解放區的司法原則的指示」拒絕繼承中華民國法制，在這 30 年期間大陸地區並無民法、刑法、民事訴訟法、刑事訴訟法、行政訴訟法與行政復議法之存在，有人比喻係處在「無法無天」時期。

雖然中國大陸 1954 年制定之憲法第 97 條規定：「中華人民共和國公民對國家各級機關之公務員因職務懈怠違反法律，致侵害公民之權利，蒙受損害者，有依書面或口頭告發之權利。」但此規定並未具體落實到行政救濟制度之建立，亦即並無規範行政復議之基本法。若依 1949-1959 年中國大陸法規彙編予以觀察，只有不超過 10 種之法律，個別的對行政復議有所規定。如印花稅暫行條例第 21 條規定，被處罰者倘對稅務機關之處罰不服，5 日以內向原處分機關提起審查或者向上級稅務機關復議。

在此時期係由監察部或監察委員會負起行政監督之任務，但該監察機關於 1959 年經第二屆全國人民代表大會予以廢止，僅剩下「信訪制度」充當解決行政紛爭之機制。信訪制度乃利用書信或訪察制度來解決紛爭。依 1951 年當時政務院公布之處理人民來信、接見人民活動有關決定，該決定讓市民對政府有建議、要求、批判、表示不服之權利，凡縣級以上之人民

政府應設置專責機構處理人民之來信及人民來訪之接待。信訪機關雖規定縣級以上人民政府及國務院各部門應設置，但已擴及至人民代表大會、法院及黨組織內均有設置。該專門機構受理行政紛爭後，得提出意見轉送原處分機關，但無裁決權，假如信訪專責機構不予受理，受理後原處分機關遲延決定，均無其他救濟方法<sup>9</sup>。



## 二、1982 至 1989 年（行政復議制度草創期）

1979 年中國大陸實行經濟改革，宣示對外開放，對內經濟活潑化，為保障現代化政策的實施，中共乃明確宣示民主與法治為黨及政府施政的中心，須做到「有法可依、有法必依、執法必嚴、違法必究」的境界。在此時期亦未制定行政復議條例，而係於個別法中規定得於多少期日內向上級行政機關提起行政復議，有此記載之法律或法規達 130 種，這種情況有學者稱之為「個別法列記主義」。

中共第十一屆三中全會後，強調發展人民民主，允許當事人對國家行政機關在實施行政管理過程中的一些違法或者不當行政決定不服時，可以向有關行政機關申請行政復議，出現了大量行政復議的法規，如「對外國籍船舶管理規則」第 51 條規定：「受處分者，如果對所受處分不服，可以在接到通知的次日 15 日之內，向中華人民共和國港務監督局提出申訴。但在沒有變更決定之前，原處分仍為有效。」1980 年代中後期，規定行政復議的法律、法規不但日益增多，而且立法技術亦日趨成熟，如 1987 年 9 月 17 日國務院發布的「投機倒把行政處罰暫行條例」第 11 條規定：「被處罰人對工商管理機關的處罰決定不服的，可以在收到處罰通知之日起 15 日內向上一級工商行政管理機關申請復議。上一級工商行政管理機關應當在收到復議申請 30 日內做出復議決定。」可以發現的是，此條例關於行政復議的規定較前一例為完整、詳密。不僅立法技術成熟，而且注意了有關法

<sup>9</sup> 參見臺灣省政府訴願審議委員會編印，各國及大陸地區訴願制度研究，1994 年 6 月，第 236-237 頁

規之間的銜接與配套。如在稅收制度方面，幾乎所有規定稅務方面的法律，法規皆採用了稅務復議制度，而且採用了統一的模式<sup>10</sup>。



在此可發現中國大陸行政復議制度發展的一個特點，在行政訴訟制度建立前的 30 餘年間，僅有逐漸建立的行政復議制度作為行政救濟途徑。此應與中國大陸實行高度集權的計畫經濟有關，在企業、事業單位作為政府之一部分，統由政府機關直接管理，企業、個人在無自身利益驅動之條件下，一旦發生糾紛，當然只須在行政系統內復議即可，無須透過法院。蓋在中共社會主義下「行政與人民利益一致性」之特有價值觀之下，行政與人民既有共通之利害關係，便不致發生人民權益受到行政機關侵犯之情形。從而，行政復議成為唯一可能的救濟途徑，而其決定亦為終局決定<sup>11</sup>。

### 三、1990 年迄今（行政復議制度成熟期）

1986 年 4 月中國大陸全國人民代表大會常務委員會轄下之法制工作委員會設立了「行政立法研究組」，頭一年該研究組準備制定行政法典，惟鑒於現實條件與法律經驗不足，最後討論結果，方針轉換為制定行政訴訟法，該研究組即於 1987 年 8 月完成行政訴訟法暫定草案，廣泛徵詢各方意見，正式於 1988 年 10 月由法制工作委員會完成行政訴訟法草案，並於同年 11 月提交第 7 屆全國人民代表大會常務委員會第 4 次會議，於 1989 年 4 月 4 日通過行政訴訟法，自 1990 年 10 月 1 日施行。為配合行政訴訟法的施行，中國大陸國務院第 71 次常務會議通過行政復議條例，並於 1991 年 1 月 1 日施行<sup>12</sup>。1994 年 10 月 9 日，中國大陸國務院參酌中國大陸行政訴訟法以及中國大陸國家賠償法而修正了部分的行政復議條例。1999 年 4 月 29 日中國大陸第 9 屆全國人民代表大會常務委員會第 9 次會議正式通過了「行政

<sup>10</sup> 參見黃曙海主編，行政復議條例講座，中國人民公安大學出版社，1991 年 1 月第 1 版，第 14-15 頁

<sup>11</sup> 參見劉宗德、賴恆盈，大陸地區司法審查制度之研究，行政院大陸委員會研究計畫，1997 年 1 月，第 33-34 頁；參見張國勳，中共行政訴訟制度之研究-兼論兩岸行政訴訟法之比較與檢討，國立中興大學法律學研究所碩士論文，1994 年 6 月，第 110 頁

<sup>12</sup> 參見臺灣省政府訴願審議委員會編印，各國及大陸地區訴願制度研究，1994 年 6 月，第 237-238 頁

復議法」，全文共 43 條。依中國大陸行政復議法第 43 條規定，該法於 1999 年 10 月 1 日起施行，並正式取代了 1990 年 12 月 24 日由中國大陸國務院發布，1994 年 10 月 9 日中國大陸國務院修訂的「行政復議條例」。其後國務院並制定頒佈「行政復議法實施條例」，於 2007 年 8 月 1 日起施行，惟「行政復議法實施條例」並非取代「行政復議法」，而係就行政復議法之細節性事項予以補充之規定，使行政復議制度更加完善。



## 第二項 中國大陸行政復議制度之修法過程

### 一、行政復議條例存在之問題

如就行政復議條例存在的問題歸納起來，大致顯現在以下幾種面向<sup>13</sup>：

- (一) 行政復議申請範圍過窄。侷限於法律、法規規定涉及人身權和財產權的具體行政行為。行政復議的範圍與行政訴訟的受案範圍大致相同。
- (二) 行政復議限制過多，不便利申請人。如：1.行政復議申請形式單一，必須以書面，提出復議申請書為之。2.行政復議申請期限過短，原則需自知悉具體行政行為之日起 15 日內提出，而法律、法規另有規定的，還要依法律、法規的規定，即使法律、法規規定的期限少於 15 日，如當時的治安管理處罰條例就有 5 日的規定。時間過短，不利於公民提出行政復議申請。3.縱向為主的管轄體制。主要表現在對縣級以上的地方各級人民政府工作部門的具體行政行為不服申請的行政復議，由上一級主管部門管轄，而本級人民政府則無管轄權。
- (三) 行政復議機關為了避免成為行政訴訟之被告，該受理的不予受理或受理後拖延決定，該撤銷的不予撤銷，該變更的不予變更。根據行政復議法和行政訴訟法的相關規定，行政復議機關如果不受理行政復議，或者受理後在法定期限內不作出行政復議決定，行政復議申請人僅能以作出原具體行政行為的行政機關為被告而不能以行政復議機關為被

<sup>13</sup> 參見田思源，行政法與行政訴訟法學，清華大學出版社，2011 年 8 月第 1 版，第 245-246 頁

告提起行政訴訟；同時，如果行政復議機關作出行政復議決定，但維持原具體行政行為，行政復議申請人不服而提起行政訴訟，仍要以作出原具體行政行為的行政機關為被告；行政復議機關只有在改變原具體行政行為，包括變更和撤銷的情況下，才可以（可能）成為行政訴訟的被告。所以行政復議機關出於怕當被告之考量，同時也有官官相護思想觀念的影響，對於行政復議案件該受理不予受理，該撤銷不予撤銷，該變更不予變更，或者逾期不作出行政復議決定。

（四）另行政復議制度本身就是行政機關既是糾紛一方當事人同時又是糾紛解決主體，即為球員兼裁判，所以制度規則的制訂對於保護該制度公正有效的實施至關重要。惟行政復議條例係由國務院制定之行政法規，亦即制度規則本身也是行政機關自己定的。所以，從法律體系的觀點來看，行政復議條例的位階性和公正性是遭受質疑的。

（五）嗣後行政復議條例於 1994 年作了修訂，1994 年 9 月 2 日國務院第 24 次常務會議通過了國務院關於修改行政復議條例的決定，並於同年 10 月 9 日發布、施行。該次修改了兩個規定，其中之一是針對上述的縱向為主的管轄體制所做的修改。根據修改後規定，對縣級以上的地方各級人民政府工作部門的具體行政行為不服申請的行政復議，由各級人民政府或者上一級主管部門管轄，也就是說，是由橫向的本級人民政府還是由縱向的上一級主管部門管轄，由行政復議申請人選擇。之所以如此修改是因為：一是下級主管部門在作出具體行政行為時，往往會先向上級主管部門請示及溝通，因此如果只能向上一級主管部門申請行政復議，不利於保障行政復議申請人的合法權益；二是向上一級主管部門申請行政復議，行政復議申請人多數要到異地，很不便利，增加勞力、時間、費用等負擔。但是由於該修改決定橫向縱向自由選擇管轄規定後，又進一步限定：法律、法規規定由本級人民政府管轄的，或者法律規定由上一級主管部門管轄的，從其規定。而多數法律

規定的是只能向上一級主管部門申請行政復議，所以該修改決定並沒有從根本上解決縱向為主的管轄體制問題。



## 二、行政復議法之實施

行政復議條例既存有上述缺失；另一方面，由於中國大陸於 1999 年 3 月 15 日第九屆全國人民代表大會第二次會議通過《中華人民共和國憲法修正案》，其中第 13 條：「憲法第 5 條增加 1 款，作為第 1 款，規定：『中華人民共和國實行依法治國，建設社會主義法治國家。』」由該規定可知中國大陸欲建立法治國家，強調法律尤其是憲法的最高權威，否定個人意志的專斷，此乃因中國大陸自改革開放以來，有鑑於文化大革命期間法律虛無主義下之教訓，故建立「法治」以揚棄「人治」之領導型態，而「法治」之意涵，不僅是以法律統治人民，更是以法律約束國家機關，亦即國家機關之公權力也要受到法律之限制<sup>14</sup>，而欲建設法治政府，必須強化對行政權力的監督，基於上述背景因素，原屬行政法規位階的「行政復議條例」，遂提升由全國人民代表大會常務委員會於 1999 年 4 月 29 日通過具法律位階之「行政復議法」，行政復議法係以行政復議條例為基礎，在內容上做了較大的調整和修改，而兩者之區別具體表現在以下幾個方面<sup>15</sup>：

### （一）立法目的更強調對行政權的監控

行政復議條例關於立法目的之敘述為：為了維護和監督行政機關依法行使職權，防止和糾正違法或者不當的具體行政行為，保護公民、法人和其他組織的合法權益，根據憲法和有關法律，制定本條例。而行政復議法將上述立法目的第 1 句的「維護和監督」改為「保障和監督」，並將其移至第 3 句，具體敘述為：為了防止和糾正違法的或者不

<sup>14</sup> 參見蔡盈慈，中國大陸改革開放後憲法修改之研究，國立台灣大學國家發展研究所碩士論文，2007 年 7 月，第 85-88 頁

<sup>15</sup> 參見劉志剛，中國行政法專題，復旦大學出版社，2011 年 11 月第 1 版，第 236-238 頁；參見唐華芳，行政復議法與行政復議條例之比較，華中農業大學學報(社會科學版)(總 40 期)2001 年(2)，第 58-60 頁；參見田思源，行政法與行政訴訟法學，清華大學出版社，2011 年 8 月第 1 版，第 247 頁



當的具體行政行為，保護公民、法人或者其他組織的合法權益，保障和監督行政機關依法行使職權，根據憲法，制定本法。在用詞上從「維護」到「保障」的變化，在順序上從正面「維護和監督」到反面「防止和糾正」的調整，反映了強化對行政監督的立法用意。



## （二）擴大行政復議受案範圍

與行政復議條例相比，行政復議法明顯擴大行政復議的受案範圍，表現在：

- 1.將受行政復議審查的行政行為從部分具體行政行為擴大到全部具體行政行為。
- 2.將受行政復議審查的範圍從具體行政行為擴大到部份抽象行政行為。
- 3.將受行政復議制度保護的公民、法人或其他組織的權利範圍從人身權、財產權擴大到各種合法權益。

其次，行政復議法第 6 條在具體行政行為的復議範圍於列舉上較行政復議條例增加了 3 種類型如下：

- 1.關於變更、中止、撤銷許可證、執照、資質證、資格證等證書的行政決定。
- 2.關於確認土地、礦藏、水流、森林、山嶺、草原、荒地、灘塗、海域等自然資源的所有權和使用權的行政決定。
- 3.關於變更或者廢止農業承包合同的行政決定。

另概括規定「認為行政機關的其他具體行政行為侵犯其合法權益的」亦較行政復議條例之概括規定「認為行政機關侵犯其他人身權、財產權的」為廣。

## （三）調整行政復議管轄規定

行政復議法對行政復議條例所規定的復議管轄權作結構性調整，具體表現在：

- 1.確立相對人自由選擇管轄原則

1994 年修正的行政復議條例第 11 條第 1 款<sup>16</sup>規定，當事人可在本級人民政府或上一級主管部門之間進行選擇，惟於該條款但書另規定：「法律、法規規定由本級人民政府管轄的，從其規定；法律規定由上一級主管部門管轄的，從其規定。」而由於多數專業性法律、法規都規定由上級主管部門管轄，故當事人的自由選擇權實際上難以落實。而行政復議法第 12 條一方面明確規定當事人的自由選擇權，即當事人可以向該部門的本級人民政府申請行政復議，也可以向上級主管部門申請行政復議；而另一方面，則取消行政復議條例第 11 條第 1 款但書規定。此外，對實行垂直領導的行政機關則進行列舉性規定。

## 2. 明確行政公署的行政復議機關地位

行政復議法第 13 條第 2 款規定：「對省、自治區人民政府依法設立的派出機關所屬的縣級地方人民政府的具體行政行為不服的，向該派出機關申請行政復議。」

## 3. 賦予國務院在行政復議程序中享有最終裁決權

根據行政復議條例第 12 條及第 13 條規定，對省級人民政府及國務院部門作出的具體行政行為不服，應向原行政機關申請行政復議，國務院不能介入，然行政復議法第 14 條規定對此做了修正，賦予國務院二級行政復議審查權，而且，一旦介入了行政復議審查，其所作裁決即為終局。

## 4. 增加縣級人民政府在受理行政復議申請時的轉送義務規定

為解決行政復議程序中當事人不清楚行政復議機關的情形，行政復議法第 15 條第 2 款及第 18 條明文規定縣級地方人民政府有接受行政復議申請並轉送有關行政復議機關及告知申請人的義務。

## （四）修正行政復議申請方式及其處理原則

<sup>16</sup> 大陸立法法第 54 條第 1 款規定：「法律根據內容需要，可以分編、章、節、條、款、項、目」，其中「款、項」之次序與台灣之中央法規標準法第 8 條規定之「項、款」次序相反



### 1.行政復議申請形式多元化

行政復議法第 11 條對行政復議條例第 32 條及第 33 條有關行政復議書面申請方式規定予以調整，規定申請人申請行政復議，既可以書面申請，也可以口頭申請。

### 2.延長行政復議的申請期限

行政復議法第 9 條對行政復議條例第 29 條關於行政復議申請期限規定予以修正，將申請行政復議的期限由先前的 15 天延長為 60 天。又如法律規定申請期限超過 60 日，依該規定，惟法律規定申請期限少於 60 日，則按照行政復議法 60 日的規定。換言之，行政復議申請期限至少為 60 日。

### 3.縮短行政復議機關受理案件時的審查期限

由先前的 10 天縮短為 5 天。

## （五）加強行政復議申請人合法權益保護

### 1.賦予申請人以及第三人閱卷的權利

行政復議法第 23 條第 2 款規定：「申請人、第三人可以查閱被申請人提出的書面答復、作出具體行政行為的証據、依據和其他有關材料，除涉及國家秘密、商業秘密或者個人隱私外，行政復議機關不得拒絕。」此規定有助於保障行政復議申請人之程序參與權。

### 2.強化行政復議機關對受理行政復議申請的監督

將行政復議條例第 35 條規定：「公民、法人或者其他組織依法提出復議申請，復議機關無正當理由拒絕受理或者不予答復的，上一級行政機關或者法律、法規規定的行政機關應當責令其受理或者答復。」予以取消，代之以行政復議法第 20 條規定：「公民、法人或者其他組織依法提出行政復議申請，行政復議機關無正當理由不予受理的，上級行政機關應當責令其受理；必要時，上級行政機關也可以直接受理。」亦即賦予上級行政機關「責令受理」和「直接受理」權。同時，行政

復議法第 19 條賦予當事人對不予受理行為的直接起訴權。



### 3.行政復議免收費制度確立

行政復議法第 39 條規定：「行政復議機關受理行政復議申請，不得向申請人收取任何費用。行政復議活動所需經費，應當列入本機關的行政經費，由本級財政予以保障。」該規定明確行政復議不予收費。而行政復議條例雖也並沒有規定行政復議要收費，惟實務上，行政復議機關卻以行政復議條例也沒有規定禁止收費為理由證明其收費行為的不違法性。對此，行政復議法作了明確的對收費的禁止性規定。

### 4.明確行政復議申請人的委託代理人制度

行政復議法第 10 條第 5 款規定行政復議申請人、第三人可以委託代理人代為參加行政復議，彌補行政復議條例沒有規定代理人制度之不足。

## （六）調整行政復議決定種類

行政復議法在行政復議決定之種類上，增加了確認決定及取消行政復議條例中關於「具體行政行為有程序上不足的，決定被申請人補正」規定。實務上，由於行政機關的某些行為是無法予以維持或撤銷的，更不存在變更的問題。如行政機關實施打人或損壞物品的行為、效力已經滅失的行政行為、無效的行政行為、不能成立的行政行為，此類行為無論是否予以變更還是撤銷，都不合適，但是提起行政復議又必須作出一個適當的決定。有了確認決定，對上述行為，通過行政復議確認其違法，當事人便可據以申請國家賠償。此外並增加了一些新的決定形式，計有確定維持決定、撤銷決定、履行決定及變更決定等 4 種決定類型。尤其是在行政復議法第 30 條第 2 款規定增加了行政復議終局裁決；另行政復議法第 29 條還增加了行政復議機關主動作出行政賠償決定的規定。

## 三、行政復議法實施條例之制訂

行政復議法對於建立統一的行政復議制度發揮了重要的作用，但現實

情況的發展產生的對行政復議制度的新要求，以及行政訴訟制度的不斷健全所造成的行政復議在制度上與行政訴訟的脫節，因此在總結行政復議實踐經驗的基礎上，在依法完善、方便申請、改進方式、強化監督的原則指導下，國務院制定頒布了行政復議法實施條例，並於 2007 年 8 月 1 日起施行。雖然由於立法層級的限制，很難說有較大突破，但還是在一些方面將行政復議法的部分規定予以具體化，並進一步強化行政復議制度的可操作性，其內容如下<sup>17</sup>：

#### （一）規定行政復議權利告知制度

行政復議法實施條例第 17 條規定：「行政機關作出的具體行政行為對公民、法人或者其他組織的權利、義務可能產生不利影響的，應當告知其申請行政復議的權利、行政復議機關和行政復議申請期限。」另依同條例第 15 條第 1 款第 5 項規定，如行政機關作出具體行政行為時未告知公民、法人或者其他組織，事後補充告知的，自該公民、法人或者其他組織收到行政機關補充告知的通知之日起始開始計算行政復議申請期限。

#### （二）改進行政復議審查方式

行政復議法第 22 條規定行政復議的審查方式，即原則上採取書面審查的辦法，如果申請人提出要求或者行政復議機關負責法制工作的機構認為有必要時，也可以採取向有關組織和人員調查情況，聽取申請人、被申請人和第三人的意見的方式進行。也就是說在行政復議中，書面審查是原則，非書面審查是例外。但在實務上鮮有非書面審查的情況，為了增加非書面審查的可操作性，行政復議法實施條例第 33 條進一步規定：「行政復議機構認為必要時，可以實地調查核實證據；對重大、復雜的案件，申請人提出要求或者行政復議機構認為必要時，可以採取聽證的方式審理。」聽證審理方式的採用，有助於行政復議當事人

<sup>17</sup> 參見田思源，行政法與行政訴訟法學，清華大學出版社，2011 年 8 月第 1 版，第 250-253 頁

意見的充分表達，並有利於行政復議審查活動在公開透明中實現公平、公正的價值追求。



### (三) 明確禁止行政復議決定的不利益變更

行政復議法實施條例第 51 條規定行政復議機關在申請人的行政復議請求範圍內，不得作出對申請人更為不利的行政復議決定。依此規定，行政復議機關在變更原具體行政行為時，原則上不能加重對行政復議申請人的處罰或者課以更多的義務，也不能減損行政復議申請人的既得利益或權利。但也不是在任何情況下都不能進行不利益變更，如行政行為的利害關係人同為行政復議的申請人，則不適用不利益變更禁止原則。

### (四) 建立行政復議的和解、調解制度

根據行政復議法實施條例第 40 條規定，公民、法人或者其他組織對行政機關行使法律、法規規定的自由裁量權作出的具體行政行為不服申請行政復議，申請人與被申請人在行政復議決定作出前自願達成和解的，應當向行政復議機構提交書面和解協議。和解的內容不得損害社會公共利益和他人合法權益。另依同條例第 50 條規定，有下列情形之一的，行政復議機關可以按照自願、合法的原則進行調解：1.公民、法人或者其他組織對行政機關行使法律、法規規定的自由裁量權作出的具體行政行為不服申請行政復議的 2.當事人之間的行政賠償或者行政補償糾紛。當事人經調解達成協議的，行政復議機關應當制作行政復議調解書。調解書應當載明行政復議請求、事實、理由和調解結果，並加蓋行政復議機關印章。行政復議調解書經雙方當事人簽字，即具有法律效力。調解未達成協議或者調解書生效前一方反悔的，行政復議機關應當及時作出行政復議決定。行政復議法實施條例將和解及調解制度合法化，對於推動行政訴訟法作出相應的修改具有重要意義。

## 第二節 我國訴願制度沿革

### 第一項 我國訴願制度之立法過程



在民國成立前之君主專制政體，訴願制度係無由發生，因君主的意旨即是法律，全國人民無論朝廷官吏抑或庶民百姓，皆不得違抗，遑論聲明不服或請求撤銷與救濟。民國成立，建立民主政府後，為確保人民之自由與權利，遂設置各種法治制度，而訴願與行政訴訟制度的建立，即為當時保障人民權利，貫徹民主法治重要的一環。

1912 年 3 月 11 日公布之臨時約法第 8 條規定：「人民有陳述於行政官署之權」，而 1914 年 5 月 1 日公布之中華民國約法第 8 條則規定：「人民依法律所定，有請願於行政官署及陳訴於平政院之權」，雖前者使用「陳訴」，後者使用「請願」之文字，其實均指現今之訴願。於制憲前之訓政時期約法（1931 年 6 月 1 日），第 22 條亦明文規定：「人民依法律有提起訴願及行政訴訟之權」。1936 年五五憲草、以及 1946 年國民大會制定之現行憲法，均有保障人民訴願權之規定。基於此等基本人權之宣示，從 1914 年起，即有實現其意旨之訴願法產生，以作為人民提起訴願之依據。

1914 年 5 月 17 日教令第 68 號公布訴願條例，復於同年 7 月 20 日法律第 5 號公布訴願法。該法共 18 條，規定人民（或法人）對於中央或地方行政官署之違法處分致損害人民權利及不當處分致損害人民利害者，得向原處分官署之直接上級官署，於 60 日內提起訴願（第 1、2、7、8 條）。人民提起訴願亦有第一次訴願與再訴願兩次機會（第 2 條第 2 項）。惟對不當處分之訴願以中央最高級行政官署之決定為最終決定，對違法處分之訴願。始得有向平政院提起行政訴訟之權（第 3、6 條），該法亦採執行不停止原則，規定訴願未決定以前行政處分不失其效力（第 16 條）。

1914 年之訴願法雖尚稱完備，惟當時由於民智未開，政治紛擾，以致未能發揮實際上之功能。1928 年北伐成功，國民政府成立後，組織五院，公布司法

院組織法，確立行政爭訟制度的基礎。於 1930 年 3 月 24 日公布訴願法，共計 14 條條文，此即為現行訴願法<sup>18</sup>。



其後分別於 1937 年 1 月 8 日修正公布訴願法共 13 條條文，1970 年 12 月 23 日修正公布訴願法共 28 條條文，1979 年 12 月 7 日公布修正訴願法第 26 條以及 1995 年 1 月 16 日修正公布第 26 條第 1 項。雖然在內容上由 1930 年的 14 條條文擴充至 1970 年的 28 條條文，但自 1970 年以後的兩次修改皆係針對訴願審議委員會的成員及組織，並未對於訴願法其他規定加以修正，因此現行訴願法的體系架構仍然維持將近 30 年前的模式，並未隨著時代的改變而作適當的修正，因而使得部份條文過於老舊無法符合現實的需要<sup>19</sup>，同時配合行政訴訟法之修正，行政院於 1988 年 5 月 23 日成立訴願法研修小組，遴選相關機關代表及學者專家 15 人擔任委員，開始進行修法工作，期間共召開委員會議 1222 次及公聽會 2 次，廣泛參酌學理、司法解釋、判例、外國立法例及各有關機關意見，於 1994 年初擬具訴願法修正草案，共計 110 條，並於同年 5 月 18 日經行政院送請立法院審議，於同年 10 月間，立法院開始審議訴願法修正草案，於修正過程中，一度有所謂雙軌制之設計。關於撤銷訴訟行政處分相對人如對訴願決定不服者，得選擇提起再訴願，抑或向地區行政法院起訴，惟無論提起再訴願抑或向地區行政法院提起行政訴訟，均以中央行政法院為終審。然此種制度除為行政部門保留再訴願程序外，並無堅強之理由，終為立法院所不採，而恢復司法院原始規劃之單軌制<sup>20</sup>，同時廢除再訴願制度；且於 1998 年 10 月 2 日，訴願法修正草案終於在立法院朝野立委的共同支持下獲三讀通過。該次訴願法之修正，其幅度甚大，不僅條文數目由原來的 28 條增加為 101 條，同時在內容上，舉凡條文之結構、章節之編列，乃至於訴願類型之強化等方面，均有極大之增補，堪稱我國訴願制度之重大變革，其中訴願類型之增加，對於行政品質之提

<sup>18</sup> 參見古登美，行政救濟制度，文馨出版社，1977 年 3 月，第 47-48 頁

<sup>19</sup> 參見蕭文生，訴願法修正評析（上），軍法專刊第 45 卷第 10 期，第 25 頁

<sup>20</sup> 參見吳庚，行政爭訟法論，2012 年修訂第 6 版，第 377 頁



升與人民權益之保障，頗有助益<sup>21</sup>。而該次修法後之樣貌幾乎沿用至今<sup>22</sup>。



## 第二項 現行訴願法之修正重點

行政院於 1994 年 5 月 18 日提出的訴願法修正草案針對現行訴願法的缺失提出許多修正規定，該次修正的目的，除在配合行政訴訟法修正草案的變革外，主要係在保障並貫徹人民之訴願權及基於此項要求強化訴願審議機關的組織與功能以及訴願人在程序上的各項權利。本草案的重點，依據行政院訴願法修正草案總說明之內容，重要的約有下列 10 項：

### 一、強化原處分機關自我審查功能

訴願之目的之一在於國民權益的迅速救濟，而為達此目的，莫如由原處分機關自我審查其行政處分之合法性與合目的性之方式為最佳，因行政處分是否合法、適當，原處分機關最為熟知，故若能由原處分機關重新審查其行政處分，在該訴願有理由時，得即時依職權撤銷或變更原處分；無理由時，則將案件移送給訴願管轄機關，程序上可節省時間及調卷之麻煩，另一方面亦較能發揮自我審查的功能且向原處分機關比較能避免人民不知應向何機關提起訴願的困擾，便利人民行使訴願權，同時亦使訴願人之權利迅速獲得救濟。從而，訴願法第 58 條第 1 項規定，訴願人應繕具訴願書經由原處分機關向訴願管轄機關提起訴願，且第 2 項規定，原處分機關對於前項訴願應先行重新審查原處分是否合法妥當，其認為訴願有理由者，得自行撤銷或變更原處分，並陳報訴願管轄機關。換言之，即以透過原處分機關層轉程序，間接達到行政自我審查的功能。又為顧慮原處分機關可能拖延不為審查或不

<sup>21</sup> 參見李建良等，行政法入門，元照出版公司，2004 年 5 月 2 版，第 440-441 頁

<sup>22</sup> 其後訴願法分別於 2000 年 10 月 2 日因配合簡化省層級的行政組織調整作業，將管轄規定中關於省之部分刪除，爰修正第 4 條、第 9 條及第 41 條；另因應 2011 年 11 月 23 日修正公布，定自 2012 年 9 月 6 日施行之行政訴訟法將行政訴訟制度修正為三級二審制，該法第 104 條之 1 規定，適用通常訴訟程序之事件，以高等行政法院為第一審管轄法院，第 229 條第 1 項規定，適用簡易訴訟程序之事件，以地方法院行政訴訟庭為第一審管轄法院，及第 3 條之 1 明定辦理行政訴訟之地方法院行政訴訟庭，亦為該法所稱之行政法院，爰於 2012 年 6 月 5 日修正訴願法第 90 條有關訴願決定書應附記向「高等行政法院」提起行政訴訟之規定，修正為向「行政法院」提起之

移送上級機關，行政院及各級行政機關訴願審議委員會審議規則第 6 條並明定原處分機關應於收到訴願書之次日起 20 日內檢卷答辯，藉以加強原處分機關之責任<sup>23</sup>。



## 二、訴願審議委員會組織之變革

訴願審議委員會職司訴願案件之審理，攸關訴願制度機能之發揮，對於政府威信與人民權益之影響極為深遠，而為求訴願審議之公平，避免故步因循之疑慮，並兼顧實際運作之可行性，訴願法第 52 條爰規定：「各機關辦理訴願事件，應設訴願審議委員會，組成人員以具有法制專長者為原則。訴願審議委員會委員，由本機關高級職員及遴聘社會公正人士、學者、專家擔任之；其中社會公正人士、學者、專家人數不得少於二分之一。」此規定無非是要強調委員會組成人員具備法制專長之「專業性」以及訴願委員半數以上外聘之「公正性」及「中立性」，強化訴願審議委員會組織及功能<sup>24</sup>。

## 三、擴大訴願主體的範圍

訴願係行政處分損害人民權利或利益時，依循行政機關內部之體系尋求救濟之方法，因此得為訴願者為人民，該人民係指自然人、法人或非法人團體，且其基本上係行政處分之相對人。但在行政處分具第三人效力的情形，該第三人並非行政處分之相對人，但其權益卻可能因行政處分而受到侵害，此時亦應允許第三人提起訴願。除此之外，行政機關係行使公權力主體，本身不具法律人格，因此基本上不得對其上級機關之行為提起訴願。但在實務上卻有許多允許行政機關提起訴願甚至行政訴訟的案例發生，因此訴願法修正草案第 18 條第 1 項原規定，自然人、法人、非法人之團體或其他受處分之相對人及利害關係人得提起訴願，第 2 項規定。中央或地方機關立於人民同一之地位而受行政處分者亦同。惟在法制委員會的修正草案第 1 條第 2 項增訂，各級地方自治團體或其他公法人對上級監督機關之行政處分認為違法

<sup>23</sup> 參見蔡茂寅，新訴願法之特色與若干商榷，律師雜誌 5 月號/第 236 期，第 121 頁

<sup>24</sup> 參見陳清秀，訴願法修正修正重點說明，全國律師 2 卷 9 期，第 8 頁

或不當，致損害其權利或利益者，亦得依本法提起訴願，其認為行政機關本身並非法人，並無獨立享受權利負擔義務之能力，難謂立於與人民同一之地位而受行政處分，因此刪除了訴願法修正草案第 18 條第 2 項。而訴願法第 1 條第 2 項規定各級地方自治團體或其他公法人對上級監督機關之行政處分認為違法或不當，致損害其權利或利益者，亦得依本法提起訴願，同時保留第 18 條第 1 項規定，擴大了訴願主體範圍<sup>25</sup>。

#### 四、簡化訴願程序

為使訴願能夠在適當期間內作成決定，以保障人民權益，訴願法明定訴願進行的程序（第三章）以促進訴願程序迅速的進行，尤其是第 78 條規定，分別提起之數宗訴願係基於同一或同種類之事實上或法律上之原因者，受理訴願機關得合併審議並得合併決定，以符合程序經濟之要求。此外，訴願法引進了共同訴願制度及訴願參加制度，該法第 21 條第 1 項規定，二人以上得對同一原因事實之行政處分，共同提起訴願。第 28 條第 1 項規定，與訴願人利害關係相同之人，經受理訴願機關允許，得為訴願人之利益參加訴願。受理訴願機關認為有必要時，亦得通知其參加訴願。而為保護第三人之利益，同條第 2 項則規定，訴願決定因撤銷或變更原處分，足以影響第三人權益者，受理訴願機關應於作成訴願決定之前，通知其參加訴願程序，表示意見<sup>26</sup>。

#### 五、強化訴願人程序上之權利

訴願程序之主要目的係在維護人民之權益，訴願程序進行中訴願人與原處分機關係處於對立狀態，因此為使訴願人能適時主張其權益，達成雙方武器平等的要求，應使訴願程序之當事人有權申請閱覽作成行政處分所依據的資料。故訴願法第 49 條規定，訴願人、參加人或訴願代理人得向受理訴願機關請求閱覽、抄錄、影印或攝影卷內文書，或預納費用請求付予繕本、影

<sup>25</sup> 參見蕭文生，訴願法修正評析（上），軍法專刊第 45 卷第 10 期，第 26 頁

<sup>26</sup> 參見蕭文生，訴願法修正評析（上），軍法專刊第 45 卷第 10 期，第 27 頁

本或節本。除此之外，為使訴願人知悉原行政處分機關簽辦之內容，使其有補充訴願理由之機會，訴願法第 58 條第 4 項規定，原行政處分機關檢卷答辯時，應將答辯書抄送訴願人。訴願事件如涉及專門性及技術性問題時，受理訴願機關依訴願法第 69 條第 1 項規定得依職權或訴願人，參加人之申請，囑託有關機關、學校、團體或有專門知識經驗者為鑑定。訴願人或參加人願自行負擔鑑定費用時，得向受理訴願機關請求准予交付鑑定，以保障自己的權益，受理訴願機關依同條第 2 項規定，非有正當理由不得拒絕。而為確保訴願人或參加人之權益，訴願法規定代理人及輔佐人之制度，第 32 條規定訴願人或參加人得委任代理人進行訴願並在第 33 條限制訴願代理人之資格。訴願法第 41 條規定，訴願人、參加人或訴願訴訟代理人經受理訴願機關之許可，得於期日偕同輔佐人到場；受理訴願機關認為必要時，亦得命訴願人、參加人或訴願訴訟代理人偕同輔佐人到場<sup>27</sup>。

#### 六、增設情況決定制度

貫徹法治，糾正行政機關之違法或不當處分，為訴願制度功能之一。而訴願雖係人民保障其權利之法定救濟方式，但訴願決定本質上仍係屬行政處分，因此受理訴願機關在為訴願決定時，除考量訴願人之利益外，亦必須顧及公共利益。原行政處分雖然違法或不當，但若其撤銷或變更對於公益顯有重大損害時，受理訴願機關仍應維持行政處分之效力，不因訴願人受有損害而逕予變更，以維公私利益之平衡發展。然為保障訴願人之權利，必須在訴願決定主文中載明原行政處分違法或不當，並給予訴願人賠償。爰參考日本立法例，於訴願法第 83 條規定，受理訴願機關發現原行政處分雖屬違法或不當，但其撤銷或變更於公益有重大損害，則斟酌訴願人所受損害、賠償程度、防止方法及其他一切情事，認原行政處分之撤銷或變更顯與公益相違背時，得駁回其訴願。前項情形，應於決定主文中載明原行政處分違法或不當。同法第 84 條規定，受理訴願機關為第 83 條之決定時，得斟酌訴願人因違法

<sup>27</sup> 參見蕭文生，訴願法修正評析（上），軍法專刊第 45 卷第 10 期，第 27 頁

或不當處分所受之損害，於決定理由中載明由原行政處分機關與訴願人進行協議。前項協議與國家賠償法之協議有同一效力。此等規定有助於強化行政機關人員之警覺性，促進行政權之合法行使，並使訴願人所受損失獲得賠償，以兼顧公益與私益之保護<sup>28</sup>。



## 七、強化地方自治之保障

訴願程序係行政體系內部自我控制的制度，故上級機關對於下級機關行政處分之合法性及合目的性原則上享有充分的審查權限。但由於憲法及地方制度法皆明定對於地方自治團體自治權之保障，賦予地方自治團體辦理自治事項時，僅受法律監督而不受目的性監督的地位，因此若自治監督機關逾越了法律監督的範圍，即構成對於地方自治團體自治權的侵害。是以訴願法第 58 條第 2 項規定：「原行政處分機關對於前項訴願應先行審查原處分是否合法妥當，其認訴願為有理由者，得自行撤銷或變更原行政處分，並陳報訴願管轄機關。」即受理訴願機關對於地方自治團體的行政處分僅能審查合法性，不能審查合目的性，僅能依照訴願法第 58 條規定，由原處分機關加以審查，始能確保地方自治團體的自治權。而為達成此項目的，訴願法第 79 條第 3 項規定，訴願事件涉及地方自治團體之自治事務者，其受理訴願之上級機關僅就原行政處分之合法性進行審查決定<sup>29</sup>。

## 八、增加訴願種類

除了原本舊有的撤銷訴願外，增加課予義務訴願類型。撤銷訴願依據為訴願法第 1 條規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。各級地方自治團體或其他公法人對上級監督機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，亦同。」而課予義務訴願則規定於訴願法第 2 條規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請案件，於法

<sup>28</sup> 參見參見陳清秀，訴願法修正修正重點說明，全國律師 2 卷 9 期，第 10 頁

<sup>29</sup> 參見蕭文生，訴願法修正評析（上），軍法專刊第 45 卷第 10 期，第 27-28 頁

定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起訴願。前項期間，法令未規定者，自機關受理申請之日起為 2 個月。」事實上，人民向行政機關申請為一定行政處分，而遭到行政機關的拒絕作出行政處分或是逾越法定期限時，行政機關卻仍未做出行政處分，所提起的訴願程序，又可分為兩種，一為怠為處分訴願，即請求受理訴願機關命行政機關作成行政處分或一定內容之行政處分而言，其依據為第 2 條第 1 項之規定。二為駁回處分訴願，係指人民同時請求受理訴願機關撤銷行政機關對人民申請之駁回處分，並同時要求受理訴願機關命行政機關為一定內容之行政處分而言，此種類型訴願法並無明文，但依照法律體系，可以訴願法第 1 條第 1 項之文義中推知<sup>30</sup>。

#### 九、行政處分概念之釐清

訴願法雖係程序法，但對於訴願標的「行政處分」在舊訴願法第 2 條曾經賦予法律上的定義。惟舊訴願法第 2 條規定之定義並不完整，如限制行政處分之法律效果必須是公法上之效果或在文字上缺少區隔行政處分與機關內部行為之用語等，為改善上述缺失並引進在實務以及學理上長久使用的一般處分概念，訴願法第 3 條規定：「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，亦為行政處分。有關公物之設定、變更、廢止或一般使用者，亦同。」<sup>31</sup>

#### 十、增設再審程序

增訂第四章再審程序，其理由在於訴願程序注重簡易迅速，因此其決定之正確性，和講求慎重公正的訴訟程序之法院裁判相比較，較欠缺制度保障，而法院裁判如有錯誤，尚可循再審程序請求救濟，則依舉重明輕之

<sup>30</sup> 參見李建良等，行政法入門，元照出版公司，93 年 5 月 2 版，第 487 頁

<sup>31</sup> 參見蕭文生，訴願法修正評析（上），軍法專刊第 45 卷第 10 期，第 28 頁

法理，訴願決定確定後，如有錯誤，應亦可聲請再審。經訴願決定作成實體上判斷之事件，即有一事不再理原則之適用，除有再審之法定原因外，只要過了提起行政訴訟的法定期間，訴願人不得再提起訴願或行政訴訟，訴願決定機關也不得任意重開訴願程序或任意撤銷或變更訴願決定，即所謂之形式確定力<sup>32</sup>。

### 第三節 小結

如前所述，中國大陸行政復議制度之進化過程可分為三個時期，第一期為 1949 年至 1981 年之行政內部控制期，此時期因中共於 1949 年取得控制大陸地區之政權後拒絕繼承中華民國法制，在這 30 年期間大陸地區並無行政復議制度存在，該期間早期由監察部或監察委員會負起行政監督之任務，後期則由信訪制度充當解決行政紛爭之機能。第二個時期為 1982 至 1989 年之行政復議制度草創期，此時期因中國大陸開始實行經濟改革，對外開放，雖未制定行政復議條例，惟於個別法中規定得於一定期間內向上級行政機關提起復議。第三期為 1990 年迄今，此時期則有統一之行政復議法制之建立，先為行政復議條例，後為行政復議法取代行政復議條例，之後再有行政復議法實施條例補充行政復議法之細節性事項。

行政復議法制化過程中，因行政復議條例存有申請範圍過窄、申請限制過多，不便利申請人、行政復議機關出於怕當被告之考量，對於行政復議案件該受理的不予受理，該撤銷的不予撤銷，該變更的不予變更，或者逾期不作出行政復議決定及行政復議條例由國務院制定，其位階性和公正性遭受質疑及未根本解決縱向為主的管轄體制問題等缺失，故行政復議法就上述缺失予以調整，具體表現在立法目的更強調對行政權的監控、擴大行政復議受案範圍、調整行政復議管轄規定、修正行政復議申請方式及對其處理原則及調整行政復議決定的種類。其後行政復議法實施條例增加行政復議權利告知教示制度、改進行政

<sup>32</sup> 參見吳庚，行政爭訟法論，2012 年 2 月修訂第 6 版，第 26 頁

復議審查方式、不利益變更原則以及和解、調解制度，進一步增強行政復議制度的可操作性。



而我國訴願制度係於民國成立後即已設立，見諸於臨時約法、中華民國約法、訓政時期約法、五五憲草及現行憲法均有保障人民訴願權之規定，1914 年即有訴願法及訴願條例之公布，而現行訴願法則於 1930 年公布，其後分別於 1937 年、1970 年、1979 年、1995 年修正，惟自 1970 年以後之兩次修改並未隨著時代的改變而作適當的修正，因而使得部份條文過於老舊無法符合現實的需要，故 1998 年訴願法修正之內容，如條文之結構、章節之編列，乃至於訴願類型之強化等方面，均有極大之增補，堪稱我國訴願制度之重大變革。

1998 年訴願法修正目的係在保障並貫徹人民之訴願權及基於此項要求強化訴願審議機關的組織與功能以及訴願人在程序上的各項權利，其重點計有強化原處分機關自我審查功能、訴願審議委員會組織之變革、擴大訴願主體範圍、簡化訴願程序、強化訴願人程序上權利、增設情況決定制度、強化地方自治之保障、增加訴願種類、行政處分概念之釐清及增設再審程序，對於行政品質之提升與人民權益之保障，頗有助益。



### 第三章 中國大陸行政復議制度研析



#### 第一節 中國大陸行政復議制度功能

行政復議作為行政救濟之一環，除應具備行政救濟所具有之一般功能外，尚具有行政訴訟所無之特有功能，其一般功能及特有功能如下<sup>33</sup>：

##### 一、一般功能

###### （一）保障人民權益

行政復議係因行政機關之不法侵害致人民權益受損，並應人民之申請而提供之救濟途徑。行政復議機關經由責令行政機關履行義務、撤銷、變更、確認違法或不當之行政行為，使人民免受不法行政行為之侵害。對人民因不法行政行為侵害遭受之損失，行政復議機關可以責令行政機關返還財產、恢復原狀或給予賠償，從而使人民所受損失得以填補。

###### （二）監督行政運作

行政復議機關經由對行政機關過去之行政行為重新進行審視和檢驗，從而了解行政機關之措施和行為是否前後一致，以及有無違反依法行政原則。同時，經由責令行政機關履行義務、撤銷、變更、確認違法或不當之行政行為，以確保行政機關各項措施和行為之標準得以統一，並因而使國家之公權力及公信力得以維繫。

###### （三）維持社會秩序

中國大陸改革開放已處於經濟體制巨大變革之際，各種社會矛盾和問題呈現多發態勢。行政復議可為人民提供訴說冤屈、發洩不滿之途徑，是很好的減壓閥和穩壓器，有效化解人民之矛盾，減輕社會之震盪。行政復議經由撤銷、變更及確認行政機關違法或不當之行政行為，促使原有的法律秩序得以恢復和繼續。

##### 二、特有功能

<sup>33</sup> 參見樊華輝，行政復議制度新論，法律出版社，2012年7月第1版，第48-50頁



### （一）確保行政合理行使

基於大陸法系國家權力分立之原理，司法機關原則上對行政機關僅作法的監督，通常只審查行政行為之合法性，而不審查行政行為之合理性，以免過度介入行政權之行使。而行政復議則採全面審查原則，並非限於行政行為之合法性，亦包括合理性。因此，行政之合理性可以經由行政復議程序而予以確保。

### （二）減輕法院訴訟負擔

行政復議是行政機關內部進行的自我審查機制，可充分運用各種行政專門知識和資源以解決行政爭議。若行政爭議經過行政復議而能獲得解決，向法院提起行政訴訟者必然大為減少。即使行政復議未能令當事人滿意，法院對於經過行政復議之案件，亦可集中就行政行為之合法性予以審查。

### （三）滿足人民多元選擇

傳統理論與實務多以信訪為唯一行政爭議之解決方式，人民之選擇相對單一。而隨著行政復議與行政訴訟制度之發展，人民之選擇更為多樣，權利之保障亦更充分。透過人民之多元選擇，亦可促使各種制度不斷完善，以提供更完善的保障。

## 第二節 中國大陸行政復議制度概論

### 第一項 行政復議主體

行政復議主體，係包含行政復議申請人、行政復議被申請人、行政復議第三人、行政復議代理人及行政復議機關等，在此僅就提起行政復議之主體（即行政復議申請人）予以介紹，行政復議法第 2 條規定：「公民、法人或者其他組織認為具體行政行為侵犯其合法權益，向行政機關提出行政復議申請，行政機關受理行政復議申請、作出行政復議決定，適用本法。」由此可知，行政復

議申請人有公民、法人及其他組織 3 種類型<sup>34</sup>



## 一、公民

中國大陸就公民的定義如下：「所謂的公民是指具有一國國籍並根據該國憲法和法律享受權利、承擔義務的自然人。」依此定義，實同於我國之人民。另依行政復議法第 41 條：「外國人、無國籍人……在中華人民共和國境內申請行政復議，適用本法。」可知中國大陸公民、外國人及無國籍人均得申請行政復議。惟依同法第 10 條第 2 款規定，如申請行政復議之公民為無民事行為能力人或限制民事行為能力人的，則需由其法定代理人代為申請行政復議。而關於民事行為能力之認定，依中國大陸民法通則第 9 條至第 13 條規定，年滿 18 歲，精神正常的成年人都可以認定為具備民事權利能力和民事行為能力人；不滿 10 歲和不能辨識自己行為如精神病人，屬於無民事行為能力人；10 歲以上，不滿 18 歲的未成年人和不能完全辨認自己行為的精神病人，屬於限制民事行為能力人。此外，如有權申請行政復議的公民死亡的，依行政復議法第 10 條第 2 款規定，其近親屬可以申請人之身份申請行政復議。參考〈最高人民法院關於適用行政訴訟法若干問題〉規定第 11 條第 1 款規定，近親屬的範圍包括配偶、父母、子女、兄弟姊妹、祖父母、外祖父母、孫子女、外孫子女和其他具有扶養贍養關係的親屬等。

## 二、法人

依中國大陸民法通則第 36 條規定，法人是具有民事權利能力和民事行為能力，依法獨立享有民事權利和承擔民事義務的組織。復依同法第 37 條規定，法人應具備的條件是：（一）依法成立（二）有必要的財產或者經費（三）有自己的名稱、組織機構和場所（四）能夠獨立承擔民事責任。其類

<sup>34</sup> 參見應松年、劉莘主編，行政復議法講話，中國方正出版社，1999 年 5 月，第 117-120 頁；參見皮純協主編，行政復議法論，中國法制出版社，1999 年 8 月第 1 版，第 180 -181 頁與第 188-191 頁；參見柳經緯，民法總論，廈門大學出版社，2000 年 9 月第 1 版，第 113-153 頁；參見邵風濤，行政復議法教程，中國法制出版社，2011 年 5 月第 1 版，第 138-140 頁

型包含企業法人、機關法人、事業單位法人和社會團體法人等 4 種。原則上，除企業法人外，其他 3 種均屬非企業法人，不從事營利性活動。他們作為組織是與公民相區別的具有獨立利益的一種法律主體。法人認為其合法權益受到行政主體具體行政行為侵害時，與公民一樣有權申請復議。

### 三、其他組織

指依法成立，不具備法人資格的組織，一般而言，其具有的特徵有：

（一）具有穩定性（二）具有特定的目的（三）具有財產或經費（四）設有代表人或管理人（五）以自己的名義從事民事活動。而類型主要包括以下 9 種：（一）依法登記領取營業執照的獨資企業、合夥企業。（二）依法登記領取營業執照的聯營企業。（三）依法登記領取營業執照的中外合作經營企業。（四）經民政部門核准登記的社會團體。（五）法人依法設立並領取營業執照的分支機構。（六）中國人民銀行、各專業銀行設在各地的分支機構。（七）中國人民保險公司設在各地的分支機構。（八）經核准登記領取營業執照的鄉鎮、街道、村辦企業。（九）符合規定條件的其他組織<sup>35</sup>。這類組織雖不具法人資格，但可以成為行政管理之對象，如法人的分支機構等。依照行政復議法實施條例第 6 條及第 7 條規定，經依法核准登記的合夥企業和未經核准登記的全體合夥人均可以作為行政復議申請人，及股份制企業的股東大會、股東代表大會、董事會也可以企業的名義申請行政復議。至於具體由誰代表企業申請行政復議，經核准登記的合夥企業應由執行合夥事務的合夥人代表該企業參加行政復議；其他合夥組織則由合夥人共同申請行政復議。

惟上開行政復議法第 2 條規定僅指出公民、法人及其他組織可以提出行政復議之申請，並未就行政復議申請人之認定標準予以規範，而基於行政復議申請人與行政訴訟原告認定標準的一致性，可從行政訴訟法及〈最高人民法院關

<sup>35</sup> 參見 1992 年 7 月 14 日中國大陸最高人民法院審判委員會第 528 次會議通過的〈關於適用中華人民共和國民事訴訟法若干問題的意見〉第 40 條規定

於適用行政訴訟法若干問題〉的解釋中得知行政復議申請人的具體認定標準，即〈最高人民法院關於適用行政訴訟法若干問題〉第12條所確立的標準：與具體行政行為有法律上利害關係的公民、法人或者其他組織對該行為不服的，可以依法提起行政訴訟。換句話說，行政復議申請人的具體認定標準就是申請者必須與被提出復議的行為間具有法律上的利害關係。首先，如為行政行為之相對人，因其為行政行為直接針對的對象，故其具有行政復議申請人之資格，並無疑義。其次，如為行政行為之第三人，其雖非行政行為所直接針對的對象，但其權利義務於某些情形下會受到該行政行為實際影響，而根據〈最高人民法院關於適用行政訴訟法若干問題〉第13條規定，有下列情形之一的，公民、法人或者其他組織可以依法提起行政訴訟：（一）被訴的具體行政行為涉及其相鄰權或者公平競爭權的；（二）與被訴的行政復議決定有法律上利害關係或者在復議程序中被追加為第三人的；（三）要求主管行政機關依法追究加害人法律責任的；（四）與撤銷或者變更具體行政行為有法律上的利害關係的。行政第三人具有原告資格已獲得承認，但行政復議法及行政復議法實施條例均未對行政第三人的行政復議申請人資格予以規範。但理論上，行政第三人的行政復議申請人資格於上述情形下，無疑應予肯定，以保障其權利<sup>36</sup>。


## 第二項 行政復議範圍

行政復議範圍，係指允許公民、法人或者其他組織申請行政復議的事項範圍。它既是公民、法人或者其他組織提出行政復議申請的範圍，也是行政復議機關可以審查的行政行為或者處理的行政爭議範圍。

### 一、可申請行政復議的具體行政行為之範圍

由於並非所有行政行為都適宜以行政復議方式解決，依行政復議法第2條規定可知行政復議範圍為「具體行政行為」，復依同法第6條規定，可申請行政復議的具體行政行為有：（一）對行政機關作出的警告、罰款、沒

<sup>36</sup> 參見王青斌，行政復議制度的變革與重構—兼論《行政復議法》的修改，中國政法大學出版社，2013年8月第1版，第169-171頁



收違法所得、沒收非法財物、責令停產停業、暫扣或者吊銷許可證、暫扣或者吊銷執照、行政拘留等行政處罰決定不服的；（二）對行政機關作出的限制人身自由或者查封、扣押、凍結財產等行政強制措施決定不服的；（三）對行政機關作出的有關許可證、執照、資質證、資格證等證書變更、中止、撤銷的決定不服的；（四）對行政機關作出的關於確認土地、礦藏、水流、森林、山嶺、草原、荒地、灘涂、海域等自然資源的所有權或者使用權的決定不服的；（五）認為行政機關侵犯合法的經營自主權的；（六）認為行政機關變更或者廢止農業承包合同，侵犯其合法權益的；（七）認為行政機關違法集資、征收財物、攤派費用或者違法要求履行其他義務的；（八）認為符合法定條件，申請行政機關頒發許可證、執照、資質證、資格證等證書，或者申請行政機關審批、登記有關事項，行政機關沒有依法辦理的；（九）申請行政機關履行保護人身權利、財產權利、受教育權利的法定職責，行政機關沒有依法履行的；（十）申請行政機關依法發放撫恤金、社會保險金或者最低生活保障費，行政機關沒有依法發放的；（十一）認為行政機關的其他具體行政行為侵犯其合法權益的。其中第 1 款至第 10 款為列舉規定，第 11 款為概括規定。

## 二、可申請行政復議的抽象行政行為之範圍

抽象行政行為是與具體行政行為相對應的概念，係指行政機關針對不特定的人和特定的事制定具有普遍約束力的行為規則的行為，其具有對象的不特定性、效力的持續性和普遍性以及準立法性等特性。中國大陸抽象行政行為包括兩類：第一類是行政機關制定行政法規或規章的行為，它是一種由中國大陸憲法和法律確定其地位的，被稱為行政立法行為，如依憲法第 89 條第 1 項和第 90 條第 2 款規定由國務院制定的「行政法規」和國務院各部委制定的「規章」，以及依地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法第 60 條規定由地方人民政府制定的「規章」；第二類則是上述行政法規和規章之外的其他未被憲法或法律在法體系中予以定位和規

定名稱之不具有法源性的規範性文件，即有權行政機關制定除行政法規和規章以外具有普遍約束力的其他規範性文件的行為<sup>37</sup>，也就是中國大陸所說的「紅頭文件」。



而依行政復議法第 7 條規定：「公民、法人或者其他組織認為行政機關的具體行政行為所依據的下列規定不合法，在對具體行政行為申請行政復議時，可以一並向行政復議機關提出對該規定的審查申請：（一）國務院部門的規定；（二）縣級以上地方各級人民政府及其工作部門的規定；（三）鄉、鎮人民政府的規定。前款所列規定不含國務院部、委員會規章和地方人民政府規章。規章的審查依照法律、行政法規辦理。」可知得申請行政復議的抽象行政行為只包括第二類，亦即並非對所有抽象行政行為都可以申請，而僅能對紅頭文件提出；另依據該條規定，不能單獨針對抽象行政行為提出行政復議申請，只能在對具體行政行為提出行政復議時，在公民、法人或者其他組織同時認為具體行政行為所依據之抽象行政行為不合法時，而且這種抽象行政行為亦符合行政復議法規定之範圍時，申請人才可以一併向行政復議機關提出對該抽象行政行為的審查申請。

### 第三項 行政復議組織

行政復議法第 3 條規定：「依照本法履行行政復議職責的行政機關是行政復議機關。行政復議機關負責法制工作的機構具體辦理行政復議事項，履行下列職責：（一）受理行政復議申請；（二）向有關組織和人員調查取證，查閱文件和資料；（三）審查申請行政復議的具體行政行為是否合法與適當，擬訂行政復議決定；（四）處理或者轉送對本法第七條所列有關規定的審查申請；（五）對行政機關違反本法規定的行為依照規定的權限和程序提出處理建議；（六）辦理因不服行政復議決定提起行政訴訟的應訴事項；（七）法律、法規規定的其他職責。」復依同法第 28 條規

<sup>37</sup> 參見鄧風濤，行政復議法教程，中國法制出版社，2011 年 5 月第 1 版，第 125 頁

定：「行政復議機關負責法制工作的機構應當對被申請人作出的具體行政行為進行審查，提出意見，經行政復議機關的負責人同意或者集體討論通過後，按照下列規定作出行政復議決定……」可知行政復議組織可分為行政復議機關與行政復議機構，行政復議機構不同於行政復議機關，行政復議機關是依法享有行政復議權的行政機關，行政復議機構則是有復議權的行政機關在其內部設立的審理行政復議案件的機構，行政復議機構在辦理行政復議案件時，只能以行政復議機關的名義進行，其所作的行政復議行為視為行政復議機關的行為，所作出的行政復議決定書也只有加蓋行政復議機關的公章、有行政復議機關法定代表人的簽名才具有法律效力<sup>38</sup>。

#### 第四項 行政復議管轄

##### 一、行政復議管轄之意義

行政復議管轄係指哪一類行政爭議應由哪一級或哪一個行政機關進行復議審議並作出決定的權限劃分，以此來確定行政機關受理行政復議案件的分工與權限。有關行政復議管轄的規定，一方面明確行政復議機關，即哪一個行政機關有權受理行政復議案件並作出行政復議決定；另一方面則指導公民、法人或者其他組織如果不服行政機關的具體行政行為，應向哪一個行政機關提出行政復議申請<sup>39</sup>。

##### 二、行政復議之一般管轄與特殊管轄

一般管轄是根據最初作出具體行政行為的行政機關的主管部門或人民政府的層級和職能確立復議案件管轄機關的法律制度。根據行政機關的組織體系，行政系統間的基本特色是以上下級隸屬關係為基礎，層級節制，上級機關監督下級機關，並糾正撤銷下級機關違法或不當的行政行為，領導、監督下級機關依法行使職權，保障公共利益、公共秩序和保護相對人的合法權益。故行政復議一般管轄的確立，主要是以行政機關間的層級和

<sup>38</sup> 參見皮純協主編，行政復議法論，中國法制出版社，1999年8月第1版，第93頁

<sup>39</sup> 參見王世成，行政復議法通講與案例，中國審計出版社，1999年6月第1版，第67頁



職能為依據<sup>40</sup>。



行政復議法第 12 條第 1 款規定：「對縣級以上地方各級人民政府工作部門的具體行政行為不服的，由申請人選擇，可以向該部門的本級人民政府申請行政復議，也可以向上一級主管部門申請行政復議。」可知原則上對於行政復議管轄機關，申請人有選擇的權利，確立這種管轄模式的最大優點就是便民，申請人能在比較與權衡中作出有利於自己的選擇。

惟於某些情形下，根據行政復議法規定，對行政復議申請人之選擇權作了限制，主要有下列情形<sup>41</sup>：

#### （一）上一級主管部門管轄

行政復議法第 12 條第 2 款規定：「對海關、金融、國稅、外匯管理等實行垂直領導的行政機關和國家安全機關的具體行政行為不服的，向上一級主管部門申請行政復議。」此條款之規定，是由行政復議的特點和這些行政機關的內部領導體制決定的，其一為行政復議是行政機關內部自我糾正錯誤的一種監督制度，其二為在中國大陸，海關、金融、國稅、外匯管理等行政機關實行的是上下級垂直領導，即這些行政機關受其上級主管部門的領導。基於以上兩點，地方各級人民政府對設置在本行政區域內的海關、金融、國稅、外匯管理等行政機關和國家安全機關作出的具體行政行為，無權予以改變或撤銷。

#### （二）上一級地方人民政府管轄

行政復議法第 13 條第 1 款規定：「對地方各級人民政府的具體行政行為不服的，向上一級地方人民政府申請行政復議。」此條款對於地方各級人民政府（不含省級人民政府）的具體行政行為引起的行政復議，之所以沒有規定向其上一級主管部門申請行政復議，也是由這些行政機關的內部領導體制決定的。在中國大陸，上一級人民政府依

<sup>40</sup> 參見皮純協主編，行政復議法論，中國法制出版社，1999 年 8 月第 1 版，第 162-163 頁

<sup>41</sup> 參見王世成，行政復議法通講與案例，中國審計出版社，1999 年 6 月第 1 版，第 69-72 頁

法領導下一級人民政府的工作，而上一級主管部門與下一級人民政府之間沒有領導關係，無權變更或撤銷下一級人民政府的具體行政行為，也無權確認其具體行政行為是否違法或責令履行法定職責。是以，對地方各級人民政府的具體行政行為不服申請行政復議的，係由上一級地方人民政府管轄。



### （三）省、自治區人民政府的派出機關管轄

行政復議法第 13 條第 2 款規定：「對省、自治區人民政府依法設立的派出機關所屬的縣級地方人民政府的具體行政行為不服的，向該派出機關申請行政復議。」省、自治區人民政府在必要時，經國務院批准，可以設立地區行政公署，作為省、自治區人民政府的派出機關，因此地區行政公署雖不是一級人民政府，但在實務上，地區行政公署卻行使著一級人民政府的行政管理職權，並直接領導其所屬縣級人民政府的工作，故此條款即規定申請人如不服地區行政公署所屬的縣級地方人民政府作出的具體行政行為，應當向地區行政公署行政復議，由地區行政公署管轄。

### （四）本機關管轄

行政復議法第 14 條規定：「對國務院部門或者省、自治區、直轄市人民政府的具體行政行為不服的，向作出該具體行政行為的國務院部門或者省、自治區、直轄市人民政府申請行政復議。對行政復議決定不服的，可以向人民法院提起行政訴訟；也可以向國務院申請裁決，國務院依照本法的規定作出最終裁決。」如按上一級行政機關管轄的原則，對國務院部門的具體行政行為不服的，行政復議應當由國務院管轄由國務院直接受理行政復議申請並作出行政復議決定。但是由於國務院是最高國家行政機關，主要職權是規定行政措施，制定行政法規，發布決定和命令等，事實上不宜也難以承擔大量的具體行政事務。因此考慮國務院的性質、地位和職權，所以此條即規定由作出

該具體行政行為的國務院部門管轄；另對於省、自治區、直轄市人民政府的具體行政行為不服而提出申請的行政復議，由作出該具體行政行為的省、自治區、直轄市人民政府管轄。此乃因省、自治區、直轄市人民政府皆為地方最高層級之人民政府，並無更高一級的人民政府可以為行政復議之管轄。故此條規定由作出該具體行政行為的原省、自治區、直轄市人民政府為行政復議管轄。



然而由於行政主體和具體行政行為的多樣性、複雜性，行政管理內容和對象的廣泛性、變動性，對於某些行政爭議，若按照行政機關層級和職能確立的行政復議一般管轄原則，則其管轄權不能得到實現，就將不能按照一般管轄原則確定的復議管轄，稱為特殊管轄，其類型如下<sup>42</sup>：

#### （一）不服派出機關的具體行政行為的復議管轄

根據中國大陸地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法第 68 條的規定，派出機關係指省、自治區人民政府於必要時，經國務院批准所設立的行政公署；縣、自治縣人民政府於必要時，經省、自治區、直轄市人民政府批准所設立的區公所；以及市轄區、不設區的市人民政府經上一級人民政府批准設立的街道辦事處。此類派出機關雖然不是一級政府，但有權對轄區內的公民、法人或者其他組織作出行政行為，實際履行一級政府的職能，管理本轄區內經濟、文化、民政和其他社會事務。因此，行政復議法第 15 條第 1 款第 1 項規定：「對縣級以上地方人民政府依法設立的派出機關的具體行政行為不服的，向設立該派出機關的人民政府申請行政復議。」

#### （二）不服派出機構的具體行政行為的復議管轄

派出機構係指人民政府工作部門依法設立的機構，如公安局（分

<sup>42</sup> 參見劉育志，中共行政復議法之研究，國立政治大學行政管理碩士論文，2004 年 7 月，第 82-84 頁；參見皮純協主編，行政復議法論，中國法制出版社，1999 年 8 月第 1 版，第 169-175 頁

局)、稅務局(分局)、工商行政管理所等。由於設立派出機構的依據及行使職權的方式各有不同，導致派出機構的法律地位也有所不同。有的派出機構根據法律、法規或者規章的規定以自己的名義作出具體行政行為，具有行政主體之資格，能夠作為行政復議的被申請人；有的派出機構則因法律、法規或者規章未規定以自己的名義獨立對外行使職權，因此不具有行政主體之資格，不能成為行政復議的被申請人。

行政復議法第 15 條第 1 款第 2 項規定：「對政府工作部門依法設立的派出機構依照法律、法規或者規章規定，以自己的名義作出的具體行政行為不服的，向設立該派出機構的部門或者該部門的本級地方人民政府申請行政復議。」此一規定指出，只有依法設立並依照法律、法規或規章規定，以自己的名義作出具體行政行為的派出機構，才能成為行政復議的被申請人。而申請人對該派出機構作出的具體行政行為不服的，可以選擇向設立派出機構的部門申請行政復議，也可以選擇該部門的本級地方人民政府申請行政復議。

### (三) 不服共同行政行為的復議管轄

共同行政行為是指兩個或者兩個以上的行政機關以共同的名義作出的具體行政行為。其基本特徵為作出具體行政行為的主體是兩個或者兩個以上的行政機關。行政復議法第 15 條第 1 款第 4 項規定：「對兩個或者兩個以上行政機關以共同的名義作出的具體行政行為不服的，向其共同上一級行政機關申請行政復議。」

### (四) 不服法律、法規授權組織的具體行政行為的復議管轄

法律、法規授權的組織係指經法律、法規授權行使一定行政職權的組織。由於行政管理的專業性，有些非行政機關的組織，因被法律、法規的授權，使它取得了某一方面的行政管理權，獲得了行政主體資格。因此，此類法律、法規授權的組織能夠以自己的名義獨立地對外

行使職權，也能夠以自己的名義獨立地承擔因行使職權所引起之法律責任。行政復議法第 15 條第 1 款第 3 項規定：「對法律、法規授權的組織的具體行政行為不服的，分別向直接管理該組織的地方人民政府、地方人民政府工作部門或者國務院部門申請行政復議。」



（五）不服被撤銷的行政機關在其被撤銷前作出的具體行政行為的復議管轄

行政機關被撤銷，係指該機關的行政主體資格的喪失或轉移。行政主體資格的喪失，取決於兩種情形：一為該行政主體被解散；二為法律、法規授權的組織被撤銷或授權期限已屆至。而行政主體資格的轉移，亦取決於兩種情形：一為行政主體分散，即一個行政主體分解成兩個或兩個以上的行政主體；二是行政主體合併，即兩個或兩個以上的行政主體合併為一個行政主體。

無論行政主體資格的喪失還是轉移，原行政機關在其被撤銷之前作出的具體行政行為仍具有效力。行政機關被撤銷後，其行政職能需由其他行政機關所繼受，此為行政管理行為連續性的基本要求，否則將會引起行政管理關係的混亂。如果繼受的行政機關繼續行使被撤銷的行政機關的職權，它就應當承受被撤銷的行政機關在撤銷前的行為。因此，行政復議法第 15 條第 1 款第 5 項規定：「對被撤銷的行政機關在撤銷前所作出的具體行政行為不服的，向繼續行使其職權的行政機關的上一級行政機關申請行政復議。」

## 第五項 行政復議決定

行政復議決定係指行政復議機關對行政復議案件進行審理後，根據所查明的案件事實，適用法律、法規和規章以及行政機關具有普遍約束力的決定、命令，對有爭議的具體行政行為作出的判斷和處理，其類型可分為以下幾種<sup>43</sup>：

<sup>43</sup> 參見劉育志，中共行政復議法之研究，國立政治大學行政管理碩士論文，2004 年 7 月，第 156-161 頁；參見邱朝瑞，兩岸訴願制度之比較研究，國立中山大學大陸研究所碩士論文，2002 年 5 月，第 124-128 頁；參見鄧風濤，行政復議法教程，中國法制出版社，2011 年 5 月第 1 版，第 253-264 頁

## 一、維持原具體行政行為決定



指行政復議機關經過具體行政行為的審查，認為該具體行政行為認事用法無誤，程序合法，內容適當，從而維持原具體行政行為的決定，行政復議法第 28 條第 1 款第 1 項即規定：「具體行政行為認定事實清楚，證據確鑿，適用依據正確，程序合法，內容適當的，決定維持」。依此規定可知，行政復議機關要作出維持原具體行政行為決定，必須同時具備以下幾個條件：

- (一) 認定事實清楚—指被申請人提供的事實，足以證明被申請人作出具體行政行為的因果關係和正當性，而且這些事實符合法律、法規規定的構成要件。如果被申請人作出的具體行政行為沒有相應的事實前提，那麼該具體行政行為就是認定事實不清。
- (二) 證據確鑿—指據以作出具體行政行為的事實證據確實，並對該事實具有證明力。
- (三) 適用之依據正確—指具體行政行為所適用的法律、行政法規、地方性法規、規章和具有普遍的約束力的規範性文件及其條款正確。
- (四) 程序合法—指行政機關在作出具體行政行為時必須符合法律規定的行政程序以及行政程序的一般原則。具體包括以下內容：1.符合法定步驟和順序。如根據行政處罰法規定，行政機關作出停產停業、吊照許可證或者執照、較大數額罰款等行政處罰之前，應當告知當事人有要求聽證的權利；當事人要求聽證的，行政機關應踐行聽證程序。2.符合法定形式。一般有口頭和書面兩種形式，如行政處罰書、許可證、資格證書等。3.符合法定時限。
- (五) 內容適當—指具體行政行為的內容符合法律規定，在其自由裁量權範圍內，妥適運用自由裁量權。

## 二、責令履行決定

指行政復議機關經過具體行政行為的審查，認定被申請人具有不履行

法定職責的情形，對被申請人作出的責令其在一定期限內履行法定職責的決定。行政復議法第 28 條第 1 款第 2 項規定：「被申請人不履行法定職責的，決定其在一定期限內履行」和行政復議法實施條例第 44 條規定：「依照行政復議法 28 條第 1 款第 2 項規定，被申請人不履行法定職責的，行政復議機關應當決定其在一定期限內履行法定職責。」所謂不履行包括拒絕履行及拖延履行等情形。而依照中國大陸現行法律之規定，一是拒發許可類案件；二是拒絕保護人身權或財產權類案件；三是拒發社會福利案件。

### 三、撤銷原具體行政行為決定

指行政復議機關經過具體行政行為的審查，認為具體行政行為有行政復議法第 28 條第 1 款第 3 項和第 4 項規定的情形，作出的撤銷該具體行政行為的決定。此種決定包括全部撤銷、部分撤銷和撤銷並責令行政機關重新作出具體行政行為決定 3 種形式。而依行政復議法第 28 條第 1 款第 3 項及第 4 項規定，基於以下幾種情形可為撤銷決定：（一）主要事實不清、證據不足的。（二）適用依據錯誤的。（三）違反法定程序的。（四）超越或者濫用職權的。（五）具體行政行為明顯不當的。（六）被申請人不依行政復議法第 23 條規定自收到申請書副本或者申請筆錄復印件之日起 10 日內，提出書面答復，並提交當初作出具體行政行為的證據、依據和其他有關材料，視為該具體行政行為沒有證據、依據。以上 6 種情形，只要具備其中的一種，行政復議機關就可以依法作出撤銷具體行政行為違法的決定。

### 四、責令重作出具體行政行為決定

指行政復議機關經過審查，認定被申請人所作的具體行政行為違法，在決定撤銷或者確認具體行政行為違法的同時，責令被申請人在一定期限內重新作出具體行政行為的行政復議決定。如行政復議法第 28 條第 1 款第 3 項即規定：「具體行政行為有下列情形之一的，決定撤銷、變更或者確認該具體行政行為違法；決定撤銷或者確認該具體行政行為違法的，可以責令被申請人在一定期限內重新作出具體行政行為：（一）主要事實不清、証

據不足的。(二)適用依據錯誤的。(三)違反法定程序的。(四)超越或者濫用職權的。(五)具體行政行為明顯不當的。」可見，重作決定並不是一種獨立的行政復議決定，而是依附於撤銷、確認等行政復議決定的一項附屬內容，不能獨立適用；且重新作出具體行政行為是受限制的，同條第 2 款規定：「行政復議機關責令被申請人重新作出具體行政行為的，被申請人不得以同一的事實和理由作出與原具體行政行為相同或者基本相同的具體行政行為」此規定有利於保護申請人之權益。另依行政復議法實施條例第 49 條規定：「行政復議機關依法責令被申請人重新作出具體行政行為的，被申請人應在法律、法規、規章規定的期限內重新作出，法律、法規、規章未規定期限的，期限為 60 日。同時，如申請人對被申請人重新作出的具體行政行為不服，可以依法申請行政復議或提起行政訴訟。」

#### 五、變更原具體行政行為決定

指行政復議機關經過行政復議審理，認定被申請人的具體行政行為違法或者不當，所作出的改變該具體行政行為的決定。此為行政復議機關與人民法院在審理行政復議案件最大的差異，亦即行政復議機關擁有直接、全面變更被申請人具體行政行為的權力。變更決定實質是行政復議機關直接作出了一個新的具體行政行為。故變更決定可視為撤銷原具體行政行為和行政復議機關重新處理之結合。此種決定於行政復議法第 28 條第 1 款第 3 項定有明文，充分顯現行政復議是行政內部監督的一種方式，行政復議機關對被申請的任何具體行政行為都可以依法變更，正足以體現出行政監督的性質。

#### 六、確認原具體行政行為違法決定

指行政復議機關經過審查，在查明案件事實的基礎上，確認有爭議具體行政行為違法的行政復議決定，此種決定亦於行政復議法第 28 條第 1 款第 3 項定有明文。該決定解決行政復議中難以適用維持或者撤銷決定的困難，其大致包括以下 3 種情形：一是不具有可撤銷性的行為。撤銷決定的



本質是消滅行政行為的法律效力，即該行為必須具有法律效力。但對於不具有法律效力的行政行為，不宜使用撤銷決定，而應確認其違法。這類行為主要有：（一）事實行為。（二）效力已經消滅的行政行為。（三）無效行政行為，即具有重大明顯違法、自始無效的行為。（四）不能成立的行政行為。如，根據中國大陸行政處罰法規定的精神，不告知當事人權利或者不履行適當的程序義務的行政處罰不能成立。不成立意味著不發生任何法律效力。5.已經執行完畢的行政行為。二是不作為，不作為的案件中，由於時過境遷，命行政機關履行作為已無實際意義。三是不宜撤銷的行為。有些具體行政行為違法，但是如果撤銷，將造成公共利益重大損失。在上述情況下，行政復議機關單獨作出確認違法決定，申請人或受害人得以該確認決定為依據，依照國家賠償法的規定，向有關行政機關提出賠償請求。

#### 七、駁回行政復議申請決定

行政復議法實施條例第 48 條第 1 款規定：「有下列情形之一的，行政復議機關應當決定駁回行政復議申請：（一）申請人認為行政機關不履行法定職責申請行政復議，行政復議機關受理後發現該行政機關沒有相應法定職責或者在受理前已經履行法定職責的；（二）受理行政復議申請後，發現該行政復議申請不符合行政復議法和本條例規定的受理條件的。」該條中規定的兩種情形中，既有駁回行政復議申請，也有駁回行政復議請求，這是兩種不同的決定形式：前者是行政復議機關受理後發現行政復議申請不具有可受理性，而作出的拒絕審理決定；後者是行政復議機關進行實質審理後，依法認定行政復議申請人的部分或者全部行政復議請求不應予以支持，同時爭議的具體行政行為又不宜決定維持，而作出的不予支持決定。駁回行政復議申請一般針對某些不符合受理條件的案件，因立案審查時不夠嚴謹或者審查期限已過而受理的情形。對於這些案件的處理，現行行政復議法提供的決定類型都不適當，因此行政復議法實施條例對此作了補充規定，而駁回行政復議請求的決定主要適用於以下兩類案件：一是行政不

作為行政復議案件。如被申請人已經履行法定職責或者申請人請求事項不屬於被申請人的法定職責，即被申請人不存在不作為的情形，這種情形下行政復議機關要做維持決定，沒有可維持的對象，只能駁回申請人的行政復議請求；二是情事變更的案件。具體行政行為作出時是合法的，但是因為情事變更，依現有標準是需要變更或廢止的，此時，顯然不宜決定維持。

#### 八、賠償決定

賠償決定，是指行政復議機關經過行政復議審查，認為被申請人的具體行政行為違法侵犯了申請人的合法權益且造成了實際損害，而作出由被申請人予以行政賠償的行政復議決定。行政賠償又稱行政侵權賠償，是國家賠償的一部分。1994年5月12日公布，2010年4月修訂的國家賠償法，對行政賠償的範圍和程序作了具體規定，是公民、法人和其他組織請求行政賠償的依據。國家賠償是指國家機關及其工作人員違法行使職權的行為造成損害後國家承擔的賠償責任。行政賠償責任主體是國家，賠償義務機關是代表國家的行政機關。至於行政機關工作人員有故意或重大過失而承擔部分或全部賠償費用，是一種內部責任，而非行政賠償。公民、法人或者其他組織請求行政賠償，一般係向賠償義務機關即實施違法行為造成當事人合法權益損害的行政機關提出，也可以在申請行政復議時向行政復議機關或在提起行政訴訟時向管轄法院一併提出。而行政復議法第29條第2款的規定屬於除此之外的第三種方式—逕行賠償，該條分兩款對被申請人行政賠償的責任及相應的一併賠償和逕行賠償程序作了規定，是國家賠償制度在行政復議過程中的具體落實。

依照國家賠償法規定，行政復議機關認定被申請人負有行政賠償責任，應當以責令支付賠償金為主要方式，能夠返還財產或者恢復原狀的，責令予以返還財產或恢復原狀。對於被申請人的違法行為造成申請人名譽權、榮譽權損害的，可以依法責令被申請人在侵權行為影響的範圍內，為申請人消除影響、恢復名譽、賠禮道歉。即賠償方式採用的是以金錢賠償

為主，恢復原狀、返還財產為輔的方式。賠償決定可以單獨作出，也可以同其他決定一併作出。



### 九、調解決定

調解決定是行政復議法實施條例增加的行政復議決定形式，該條例第50條第1款規定：「有下列情形之一的，行政復議機關可以按照自願、合法的原則進行調解：（一）公民、法人或者其他組織對行政機關行使法律、法規規定的自由裁量權作出的具體行政行為不服申請行政復議的；（二）當事人之間的行政賠償或者行政補償糾紛。」

該條對調解決定適用的範圍和情形也有所限制，如只對於行政補償和行政賠償糾紛以及對於行政機關行使裁量權的行為可以適用調解，對於行政行為明顯違法或者不當的情形，就不應適用調解。同時，調解必須堅持自願及合法之原則，並且應當在法定期限內調解完畢，調解不成的，應及時作出行政復議決定。

## 第三節 行政復議與行政訴訟之關係

中國大陸的行政復議制度是與行政訴訟相結合的行政救濟制度。行政訴訟是由人民法院對引起爭議的具體行政行為進行審查，是司法權對行政權的監督模式；行政復議，則是由上級行政機關對引起爭議的行政行為進行審查，是行政機關內部對行政權的監督模式，它彌補了行政訴訟制度的某些局限性，選擇行政復議制度有方便、迅速及無需費用之優勢。至於人民不服行政處分或其他行政措施，是否均可提起行政訴訟？提起行政訴訟之前，是否需先踐行行政復議程序？是否可以選擇？又選擇了先申請行政復議，是否還可以提起行政訴訟？簡要言之，約有下列四種類型：

### 一、選擇型

選擇型係指行政糾紛發生後，就救濟途徑而言，行政相對人可以選擇行政復議，抑或選擇行政訴訟尋求救濟，如果選擇行政復議，對該行政復

議決定不服時，仍有權提起行政訴訟。這是兩者關係中最常為見的一種，佔有絕大多數的比例。易言之，如果沒有特別法的特別規定，行政復議與行政訴訟的關係通常為選擇型<sup>44</sup>。如行政訴訟法第 37 條第 1 款規定：「對屬於人民法院受案範圍的行政案件，公民、法人或者其他組織可以先向上一級行政機關或者法律、法規規定的行政機關申請復議，對復議不服的，再向人民法院提起訴訟；也可以直接向人民法院提起訴訟。當事人既可以申請復議，也可以直接提起訴訟，對復議決定不服，仍可以提起行政訴訟。」



## 二、復議前置型

復議前置型係指行政復議是提起行政訴訟的必經程序。行政糾紛發生後，如果當事人想提起行政訴訟，必須先提起行政復議，待行政復議程序結束後才能提起行政訴訟。如果不先申請行政復議而直接提起行政訴訟，人民法院將不予受理。此種類型屬於特殊類型，並不常見，如行政訴訟法第 37 條第 2 款規定：「法律、法規規定應當先向行政機關申請復議，對復議不服再向人民法院提起訴訟的，依照法律、法規的規定。」因此，必須有法律、法規的特別規定，才能要求當事人提起行政訴訟之前，先踐行對具體行政行為的申請行政復議程序。而法律、法規規定行政訴訟採用「行政復議前置」的，除見諸行政復議法第 30 條第 1 款規定：「公民、法人或者其他組織認為行政機關的具體行政行為侵犯其已經依法取得的土地、礦藏、水流、森林、山嶺、草原、荒地、灘塗、海域等自然資源的所有權或者使用權的，應當先申請行政復議；對行政復議決定不服的，可以依法向人民法院提起行政訴訟。」外，其餘散見各單行法律、法規。而為了進一步明確行政復議法第 30 條第 1 款規定之範圍，最高人民法院於 2003 年 1 月 9 日通過「關於適用行政復議法第 30 條第 1 款有關問題的批復」，對涉及自然資源所有權或者使用權的行政處罰、行政強制措施等其他具體行政

<sup>44</sup> 參見王晨/李亞蘭/許桂敏/鄭世海，行政救濟新論，哈爾濱工業大學出版社，2008 年 7 月第 1 版，第 164 頁

行為提起行政訴訟的，不以行政復議為前置條件可以直接提起行政訴訟。  
換言之，如果涉及土地、礦藏、水流、森林、山嶺、草原、荒地、灘塗、  
海域等自然資源的所有權或者使用權的，只有針對行政確認不服時，才需  
先申請行政復議，而其他則無此要求<sup>45</sup>。



### 三、並列型

並列型係指當事人可以選擇申請行政復議或逕行提起行政訴訟，惟一旦選擇行政復議，行政復議決定即為終局裁決，不得再行提起行政訴訟。行政訴訟法第 12 條第 4 項明確規定法院不受理的案件包括法律規定由行政機關最終裁決的具體行政行為，行政復議法第 5 條亦明定公民、法人或者其他組織對行政復議決定不服的，固可以依照行政訴訟法的規定向人民法院提起行政訴訟，但法律規定行政復議決定為最終裁決的除外。而強調「法律」規定，亦即意味不能由行政機關通過行政法規、規章設定，只能由權力機關通過的法律設定。例如公民出境入境管理法第 14 條規定：「對違反本法規定，非法出境、入境，偽造、塗改、冒用、轉讓出境、入境證件的，公安機關可以處以警告或者十日以下的拘留處罰；情節嚴重，構成犯罪的，依法追究刑事責任。」第 15 條規定：「受公安機關拘留處罰的公民對處罰不服的，在接到通知之日起十五日內，可以向上一級公安機關提出申訴，由上一級公安機關作出最後的裁決，也可以直接向當地人民法院提起訴訟。」外國人入境出境管理法第 29 條規定：「對違反本法規定，非法入境、出境的，在中國境內非法居留或者停留的，未持有效旅行證件前往不對外國人開放的地區旅行的，偽造、塗改、冒用、轉讓入境、出境證件的，縣級以上公安機關可以處以警告、罰款或者十日以下拘留處罰；情節嚴重，構成犯罪的，依法追究刑事責任。受公安機關罰款或者拘留處罰的外國人，對處罰不服的，在接到通知之日起十五日內，可以向上一級公安機關提出

<sup>45</sup> 參見王晨/李亞蘭/許桂敏/鄭世海，行政救濟新論，哈爾濱工業大學出版社，2008 年 7 月第 1 版，第 165-166 頁

申訴，由上一級公安機關作出最後的裁決，也可以直接向當地人民法院提起訴訟。」之規定。由於上開兩部法律均公布於 1985 年 11 月 22 日，是在行政復議條例公布之前，其所謂申訴即屬行政復議；因此如果選擇向上一級公安機關提出申訴，上一級公安機關作出的決定即是最後的裁決，不能提起行政訴訟。其次，依行政復議法第 14 條規定，如果對國務院部門或者省、自治區、直轄市人民政府的具體行政行為不服，而選擇先申請復議的，應向作出該具體行政行為的國務院部門或者省、自治區、直轄市人民政府申請行政復議；對該行政復議決定不服的，則可以向人民法院提起行政訴訟，也可以向國務院申請裁決；如果選擇向國務院申請裁決，則國務院的裁決即為最終決定<sup>46</sup>。

#### 四、復議終局型

復議終局型係指當事人只能申請行政復議，而不能提起行政訴訟。此種類型更是少見，主要是依據行政復議法第 30 條第 1 款規定：「公民、法人或者其他組織認為行政機關的具體行政行為侵犯其已經依法取得的土地、礦藏、水流、森林、山嶺、草原、荒地、灘塗、海域等自然資源的所有權或者使用權的，原則上，固應當先申請行政復議；對行政復議決定不服的，可以依法向人民法院提起行政訴訟。」但同條第 2 款規定：「根據國務院或者省、自治區、直轄市人民政府對行政區劃的勘定、調整或者徵用土地的決定，省、自治區、直轄市人民政府確認土地、礦藏、水流、森林、山嶺、草原、荒地、灘塗、海域等自然資源的所有權或者使用權的行政復議決定為最終裁決。」換句話說，省級人民政府根據國務院或省級人民政府對行政區劃的勘定、調整或徵用土地的決定，所作確認自然資源的所有權或使用權歸屬的行政復議決定為最終裁決。因此，行政機關的具體行政行為如涉及自然資源的所有權或使用權歸屬的爭議，且此項爭議之前

<sup>46</sup> 參見林文舟，兩岸行政訴訟法制概論－以訴訟類型為中心，五南圖書出版股份有限公司，2012 年 4 月初版，第 136-137 頁

提又涉及國務院或者省、自治區、直轄市人民政府對行政區劃的勘定、調整或者徵用土地的決定者，當事人只能申請行政復議，由省級人民政府作最終的裁決<sup>47</sup>。



#### 第四節 小結

行政復議作為行政救濟之一環，除具有行政救濟保障人民權益、監督行政運作、維持社會秩序之一般功能外，尚具有行政訴訟所無之確保行政合理行使、減輕法院訴訟負擔及滿足人民多元選擇三種特有功能。

另中國大陸行政復議制度主要係包含行政復議主體、範圍、組織、管轄以及決定種類，首先就行政復議主體之申請人部分，依行政復議法規定係包含公民、法人及其他組織，其次就行政復議範圍部分，除具體行政行為外，尚包括抽象行政行為，惟該抽象行政行為僅限於有權行政機關制定除行政法規和規章以外具有普遍約束力的其他規範性文件的行為，即所謂紅頭文件，此外亦不得單獨針對抽象行政行為提出行政復議申請，只能在對具體行政行為提出行政復議時，一併提出。又關於行政復議組織部分，可分為行政復議機關及行政復議機構，其中行政復議機關是依法享有行政復議權的行政機關，行政復議機構則是有復議權的行政機關在其內部設立的審理行政復議案件的機構，其性質類似於我國行政機關內部之法制單位，有關行政復議案件係由行政復議機構先進行審查，再經由行政復議機關的負責人同意或者集體討論通過後作出行政復議決定。另行政復議管轄部分，依行政復議法規定主要係採用複合管轄模式，即所謂「條條管轄」與「塊塊管轄」結合，即以作出具體行政行為的縣級以上地方各級人民政府工作部門之本級人民政府及上一級主管部門管轄相結合，由申請人自由選擇。但於部分情形，則採「條條管轄」和「原機關管轄」管轄。最後就行政復議決定種類部分，則有維持原具體行政行為、責令履行、撤銷原具體行政行為、責令重作出具體行政行為、變更原具體行政行為、確認原具體行政

<sup>47</sup> 參見林文舟，兩岸行政訴訟法制概論－以訴訟類型為中心，五南圖書出版股份有限公司，2012年4月初版，第137-138頁

行為違法、駁回行政復議申請、賠償決定及調解決定等類型。

中國大陸的行政復議制度與行政訴訟雖同屬行政救濟制度，惟兩者之間關係卻頗為複雜，亦即人民對行政機關的具體行政行為如有不服，其有可以選擇行政復議或行政訴訟尋求救濟，如果選擇行政復議，對該復議結果不服時，仍有權提起行政訴訟之選擇型；需經行政復議程序，始得提起行政訴訟之復議前置型；可以選擇申請行政復議或逕行提起行政訴訟，惟一旦選擇行政復議，行政復議決定即為終局裁決，不得再行提起行政訴訟之並列型以及只能申請行政復議，而不能提起行政訴訟之復議終局型。其種類過於多元且複雜，無論係行政機關、人民法院抑或人民均有混淆程序之可能；且於並列型中如選擇行政復議，行政復議決定即為終局裁決，不得再行提起行政訴訟，此與復議終局型無異均剝奪司法機關對於行政機關有無依法行政的監督權，不利於保障人民的合法權益。





## 第四章 我國訴願制度研析

### 第一節 我國訴願制度功能



訴願為行政救濟之一環，而行政救濟之功能計有解決公法上爭議、保障人民權益、維持法規正確適用以及塑造行政措施之合法化等4項，訴願自亦具備。其中塑造合法化功能則較低於行政訴訟，蓋訴願係行政體系內部之自省的救濟程序，並非獨立於行政體系外之司法程序，縱然訴願審議委員會有相當之自主性，惟終究不能與獨立審判具備公信力之行政法院相比。而訴願亦有兩項為行政訴訟所無之功能如下<sup>48</sup>：

#### 一、審查行政處分當否

基於權力分立原理，司法機關只作法的監督，故行政法院僅審查行政處分之合法性，以免過度介入行政權之行使。反之，受理訴願機關除行政處分之合法性外，亦可審查其適當與否，即所謂合目的性，而合目的性不限於手段、方法之選擇裁量，尚包括是否符合政策方針、經濟效益、資源分配之優先順序以及公眾對政府機關或決策人員觀感等全面性之考量，至於有無違反平等原則或比例原則則已屬合法性審查之範圍。

惟訴願制度所能發揮的行政自我審查之功能，並非毫無限制。如在有關地方自治保障問題上，關於地方自治團體自治事項的訴願案件，訴願管轄機關就行政處分之審查，就如行政法院一樣，僅能審查行政處分之合法性，而不及於審查目的性，以確保地方自治團體的自治權。

#### 二、減輕行政法院負擔

如允許人民對於行政處分不服，即得逕行提起訴訟，則行政訴訟案件勢必大幅增加，因此於一般立法例上，有要求先踐行訴願前置程序，而訴願案件分門別類經過各該訴願管轄機關審議處理，透過變更或撤銷原處分，達成排除紛爭之目標，則起訴於行政法院者將大為減少，退步言之，

<sup>48</sup> 參見吳庚，行政爭訟法論，2012年修訂第6版，第375-376頁

縱使訴願決定難昭折服，行政法院對已經訴願審議之案件，亦可集中精力於行政處分合法性之審查，免於從事非法官所擅長之各類專業判斷。



## 第二節 我國訴願制度概論

### 第一項 訴願主體

訴願主體，原係包含訴願人、訴願相對人、參加人、代理人、輔佐人、證人、鑑定人、訴願管轄機關等，惟在此僅就得提起訴願之主體（即訴願人）予以分析，依訴願法第 1 條第 1 項規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」可知提起訴願之主體需為「人民」始足當之，且實務及訴願法均認定必須有一定資格者，亦即需有訴願當事人能力、當事人適格及訴願能力，始得合法提起訴願；復依訴願法第 18 條規定：「自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。」故訴願人係包括自然人、法人及非法人團體，而關於渠等之當事人能力，分述如下：

#### 一、自然人

自然人為權利義務之主體，自有當事人能力，惟民法第 6 條規定：「人之權利能力，始於出生，終於死亡。」在自然人為提起訴願之主體情形，宜視其是否於提起訴願時具備權利能力，如於提起訴願時，該自然人已死亡者，應由繼承其權利義務之人或其繼承人為訴願行為，如於提起訴願時已無權利能力者，則其所提起之訴願，即非適法，受理訴願機關應為不予受理之決定<sup>49</sup>，惟如於提起訴願後，訴願人死亡者，則應依訴願法第 87 條第 1 項規定，由其繼承人或其他依法得繼受原行政處分所涉權利或利益之人，承受其訴願。

#### 二、法人

<sup>49</sup> 訴願法第 77 條第 3 款所定「訴願人不符合第 18 條之規定者」應為不予受理之決定，應即係指不具當事人能力者情形。



法人依民法第 26 條第 1 項規定，於法令限制內，有享受權利負擔義務之能力，故其亦有當事人能力，包括財團法人及社團法人、公法人及私法人均得為提起訴願之主體。

### 三、非法人團體

非法人團體，依學界通說為：（一）有一定名稱（二）有事務所或營業所（三）設有代表人或管理人（四）有一定目的（五）有獨立財產。如具備上述要件，於民事訴訟法有當事人能力，在訴願程序中得為訴願主體。實務上，非法人團體具行政爭訟當事人能力<sup>50</sup>，而於訴願中較為常見之非法人團體有：（一）籌備處（如公司在登記未完成前，常以籌備處名義對外為訴訟行為）（二）未經認許之外國公司（三）祭祀公業（四）宗教團體。

如上述所言，訴願法第 18 條規定自然人、法人及非法人團體得為提起訴願之主體，惟除此之外，下列亦為實務所肯認得為提起訴願之主體：

#### 一、行政機關

依行政程序法第 2 條第 2 項規定，行政機關係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織，惟由於行政機關並非權利義務主體，僅係行為主體，本身具有行使公權力之權能，嚴格而論並無所謂權益受損害而言，故早期實務上係採否定見解，如司法院大法官釋字第 40 號解釋：「行政訴訟法第 1 條規定，人民因中央或地方官署之違法處分致損害其權利者，得依法定程序提起行政訴訟，是僅人民始得為行政訴訟之原告。臺灣省物資局依其組織規程係隸屬於臺灣省政府之官署，與本院院解字第 2990 號解釋所稱之鄉鎮自治機關不同，自不能類推適用此項解釋。至海關緝私條例第 32 條對於提起行政訴訟之原告，並無特別規定，要非官署所得引為提起行政訴訟之根據。」<sup>51</sup>又如行政

<sup>50</sup> 如改制前行政法院 52 年裁字第 63 號判例：「依民事訴訟法第 40 條第 3 項規定，非法人之團體，設有代表人或管理人者，有當事人能力，固非不得為行政訴訟之原告。但所謂設有代表人或管理人，係指該團體為達一定之目的，經營業務而常設之代表人或管理人而言。」

<sup>51</sup> 針對此號解釋，有學者認為未明究法理，徒斤斤於行政訴訟法及訴願法上人民二字而作望文

院台 77 訴字第 34294 號再訴願決定，就新竹地政事務所曾與行政院勞工委員會因勞保罰鍰事件進行訴願，行政院以新竹地政事務所係隸屬於新竹市政府之獨立機關，並非一般人民，自不得對臺灣省政府之處分提起訴願，亦即不得提起訴願。惟現行行政訴訟法第 22 條規定：「自然人、法人、中央及地方機關、非法人之團體，有當事人能力。」可知行政機關依法具有行政訴訟之當事人能力，得提起行政訴訟並無疑義。而訴願法第 18 條雖未如行政訴訟法第 22 條明文承認行政機關之訴願當事人能力，惟近來學說或實務均普遍承認行政機關的訴願當事人能力<sup>52</sup>。

## 二、受行政處分之相對人

於現行行政法規中，有些行政作用法係以實際作用單位作為主體，其得為行政處分之對象者，即宜讓其有救濟機會，如工廠、事業、礦場、商號等，並不能涵蓋於訴願法第 18 條所定之自然人、法人、非法人團體中，爰明定「其他受行政處分之相對人」。現行法制諸多行政個別作用法均課予工廠、事業、礦場、商號等行政法上之義務<sup>53</sup>，如水污染防治法第 7 條第 1 項規定：「事業……，排放廢（污）水於地面水體者，應符合放流水標準。」空氣污染防制法第 23 條第 1 項規定：「公私場所應有效收集各種空氣污染物，並維持其空氣污染防制設施或監測設施之正常運作；其固定污染源之最大操作量，不得超過空氣污染防制設施之最大處理容量。」或設有處罰之規定，如水污染防治法第 40 條第 1、2 項規定：「事業……排放廢（污）水，違反第 7 條第 1 項……規定者，處新臺幣 6 萬元以上 60 萬元以下罰鍰……畜牧業違反違反第 7 條第 1 項……之規定者，處新臺幣 6 千元以上

---

生義之解釋，爰主張行政機關與人民立於同一法律地位而受處分時，亦得提起行政爭訟（參見林紀東，行政法，1992 年 9 月再修訂初版，第 517-519 頁）

<sup>52</sup> 學說部分，參見吳庚，行政爭訟法論，2012 年修訂第 6 版，第 381-383 頁；參見陳清秀，行政訴訟法，2001 年 2 版，第 190 頁以下；參見蔡茂寅，行政機關之訴訟當事人能力，台灣本土法學，第 4 期（1999 年 10 月），第 100 頁以下；實務部分，如宜蘭縣政府違反空氣污染防制法受處罰事件（2008 年 10 月 2 日環署訴字第 0970057604 號訴願決定）、經濟部工業局中壢工業區服務中心違反水污染防治法受處罰事件（2007 年 10 月 16 日環署訴字第 0960054942 號訴願決定）

<sup>53</sup> 參見張自強、郭介恆，訴願法釋義與實務，2008 年 7 月修訂二版，第 86 頁

12 萬元以下罰鍰」空氣污染防制法第 23 條第 1 項規定：「公私場所違反……第 23 條……者，處新臺幣 2 萬元以上 20 萬元以下罰鍰；其違反者為工商廠、場，處新臺幣 10 萬元以上 100 萬元以下罰鍰。」各該法定義務人除公司法人或合夥等，在實務上得以其負責人為其代表人，實施訴訟行為外，在其他不具法人格之工廠、事業、礦場、商號等情形，於訴願或行政訴訟實務上皆以其資本主或經營者為當事人<sup>54</sup>，亦即承認工廠、事業、礦場、商號等具有訴願當事人能力及行政訴訟當事人能力。

其次就當事人適格部分，參照最高法院 26 年度渝上字第 639 號判例略以：「當事人能力，即指為民事訴訟當事人而起訴或受訴之能力，此項能力之有無，專依當事人本身之屬性定之；當事人之適格，則指當事人就特定訴訟標的有實施訴訟之權能而言，此項權能之有無，應依當事人與特定訴訟標的之關係定之，兩者迥不相同」可知訴願當事人能力與訴願當事人適格乃分屬不同之概念。為避免人民任意提起與自身利害無關之訴願，除法律另有規定外，應限於因行政機關之違法或不當行政處分而權利或利益受損害之人民，始得合法提起訴願。因此，訴願人除應具有當事人能力外，尚須其權利或利益，因行政機關作成違法或不當行政處分，或因不作成所申請行政處分而受損害，具有「訴願當事人適格」，或稱「訴願權能」，而得合法提起訴願。反之，欠缺「訴願當事人適格」者，所提起之訴願為不合法，而訴願實務上於受理訴願機關就訴願人欠缺當事人適格時，係援引訴願法第 77 條第 3 款「訴願人不符合第 18 條之規定者」之規定，為訴願不予受理決定。

依訴願法第 18 條規定，利害關係人亦得提起訴願，係就行政處分相對

<sup>54</sup> 訴願實務部分，如黎利菊春(即廣東商號)違反空氣污染防制法受處罰事件(2013 年 1 月 22 日環署訴字第 1010083367 號訴願決定)、台塑石化股份有限公司麥寮三廠違反水污染防治法受處罰事件(2006 年 10 月 16 日環署訴字第 0950040236 號訴願決定)；行政訴訟實務部分，如李金泉即霖安畜牧場違反空氣污染防制法受處罰事件(臺北高等行政法院 100 年度簡字第 514 號判決)、徐瑞妹即正點生機企業社違反食品衛生管理法受處罰事件(臺北高等行政法院 91 年度訴字第 1278 號判決)

人以外之利害關係人，增設其得提起訴願之規定，而隨著社會變遷，第三人效力之行政處分日趨眾多，權利或利益是否受有損害，已非專由受行政處分相對人可觀察得知，從而行政處分相對人或第三人，僅主張其權利或利益因行政處分受有損害，其實質上是否受有損害，則由訴願管轄機關予以判定，查訴願人並無權利或利益受損，亦不涉訴願人之適格問題，僅係以其係訴願無實益予以駁回，至於第三人效力處分之情形，則須主張其權益有受侵害之可能，始為適格當事人提起訴願。實務上所常見者，包括商標、專利訴願、鄰人訴願、競業者訴願及檢舉人訴願等<sup>55</sup>。

最後在訴願能力部分，依訴願法第 19 條規定：「能獨立以法律行為負義務者，有訴願能力。」故訴願人需具有訴願能力始得自為有效之訴願行為，如有所欠缺且未由法定代理人代為訴願行為，經通知補正逾期不補正者，受理訴願機關得依訴願法第 77 條第 4 款之規定，為訴願不予受理決定

## 第二項 訴願範圍

訴願係針對行政機關所為違法或不當之行政處分，或對行政機關拒為或怠為所申請之行政處分提起。是以對行政機關之其他公法行為以及私法行為，皆不得提起，而就行政處分得提起訴願之類型有三，茲說明如下：

### 一、對行政機關之行政處分提起訴願

訴願法第 1 條第 1 項規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。」可知行政機關違法或不當之行政處分為得提起訴願之標的。而行政處分，依訴願法第 3 條<sup>56</sup>規定：「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，亦為行政處分。有關公物之設定、變更、廢止或一般使用者，亦同。」

<sup>55</sup> 參見張自強、郭介恆，訴願法釋義與實務，2008 年 7 月修訂二版，第 88-89 頁

<sup>56</sup> 此定義與行政程序法第 92 條就行政處分之定義相同



依上開定義，可知行政處分係包含對具體事件及特定人之行政處分、對依一般性之特徵而確定或可得確定其範圍之多數人之「對人一般行政處分」及對物的公法性質為規制之「對物一般行政處分」。


## 二、對行政機關應作為而不作為提起訴願

我國訴願制度向來僅有撤銷訴願一種，即人民僅能請求訴願受理機關撤銷違法或不當行政處分，如不服，亦僅能向行政法院提起撤銷訴訟，請求撤銷或變更該違法行政處分，此種訴願（訴訟）類型之主要作用在於除去違法行政處分，而無法積極請求行政機關為一定之處分。惟因國家職能日益擴張，給付行政漸受重視，人民因法律規定而得以向國家請求給付之情形日多，加以近年科技迅速發展，社會結構急遽變遷，各種經濟、社會、環境污染等問題紛至沓來，行政職權也隨之不斷擴大，國家責任相形亦顯繁重，於此情形下，行政救濟制度之功能，不僅要讓人民能夠排除來自行政機關之違法侵害，同時還要提供人民得以請求行政機關為特定給付或措施之救濟方法<sup>57</sup>。故訴願法第 2 條第 1 項即明定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起訴願。」

## 三、對行政機關拒絕處分提起訴願

查行政訴訟法第 4 條之撤銷訴訟及第 5 條之課予義務訴訟均係採訴願前置主義，惟於訴願法中之課予義務訴願僅有第 2 條之怠為處分類型，然對應於行政訴訟法第 5 條第 2 項有拒絕處分訴訟類型之規定，亦應有針對「拒絕處分」設計課予義務訴願之類型之必要。就此，訴願法並未有專條予以規範，僅於訴願法第 1 條第 1 項規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願」，其中所謂「行政處分」，在解釋上自應包括「拒絕處分」在內，惟所謂「得依本法提起訴願」者，是否僅限於「撤銷訴願」，則有待探究，有學者認為

<sup>57</sup> 參見李建良等，行政法入門，元照出版公司，2004 年 5 月 2 版，第 447 頁



法律之解釋，除文義解釋外，尚須考量法律之體系及規範目的（體系解釋與目的解釋）。由於訴願法係配合行政訴訟法予以修正，故訴願法規定之相關解釋，須與行政訴訟法之規定，作總體之綜合觀察及詮釋，始為完整周全。若比較對照訴願法與行政訴訟法之規定，可知行政訴訟法係將「撤銷訴訟」與「請求應為行政處分之訴訟」（課予義務訴訟）分別規定於第 4 條及第 5 條，而第 5 條又分成 2 項，其中第 1 項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」第 2 項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」比較此 2 項規定之內容可知，第 1 項係「怠為處分之訴訟」，第 2 項則是「拒絕處分之訴訟」；而此 2 項規定中均有「經依訴願程序後」之文字，由此即可推論出：訴願法第 1 條規定之救濟方法應包含「拒絕處分之課予義務訴訟」在內，亦即，人民得依訴願法第 1 條規定提起拒絕處分之課予義務訴願，請求行政機關「應為行政處分或應為特定內容之行政處分」<sup>58</sup>，而對於此類拒絕處分（即駁回申請）案件之救濟，現行訴願實務係依訴願法第 81 條第 1 項前段規定，於訴願有理由者，受理訴願機關應以決定撤銷原行政處分之全部或一部，並得視事件之情節，逕為變更之決定或發回原行政處分機關另為處分<sup>59</sup>，即能達到權利保護之功能。

### 第三項 訴願組織

訴願是否能夠真正發揮保障人民權益功能，職掌訴願業務之組織及成員扮

<sup>58</sup> 參照李建良，課予義務訴願與訴願法第 81 條之適用關係鑑定案，收錄於：台北市政府訴願審議委員會編印，訴願專論選輯－訴願新制專論系列之八，2007 年 12 月，第 293 頁

<sup>59</sup> 參照張文郁，拒為處分之課以義務訴願，月旦法學教室，2010 年 6 月第 93 期，第 10-11 頁



演關鍵性角色。依訴願法第 58 條第 1 項規定，訴願人應繕具訴願書經由原行政處分機關向訴願管轄機關提起訴願，再由受理訴願機關予以審理並作成訴願決定；惟另依同法第 52 條第 1 項規定，各機關辦理訴願事件，應設訴願審議委員會，依此，受理訴願機關應設置「訴願審議委員會」，審查訴願案件，再以受理訴願機關之名義作成訴願決定<sup>60</sup>。



是以訴願審議委員會實為審理訴願案件之訴願組織，依訴願法第 52 條第 3 項規定：「訴願審議委員會組織規程及審議規則，由主管院定之。」行政院即依此法律授權訂定「行政院及各級行政機關訴願審議委員會組織規程」及「行政院及各級行政機關訴願審議委員會審議規則」，作為我國行政機關訴願審議委員會相關組織及審議之依據。

此外，為強調訴願審議委員會訴願委員之「公正性」及「中立性」以及組成人員具備法制專長之「專業性」，訴願法第 52 條第 2 項即規定，訴願審議委員會委員組成中，除由本機關高級職員擔任外，社會公正人士、學者、專家人數不得少於二分之一，因訴願案件之審議，本質上為行政機關之自我省察及上級行政機關監督權之行使，社會公正人士、學者及專家之參與能提供其專業知識經驗，以利客觀公正決定之作成，更能據此提高訴願決定之正確性。又為落實訴願法第 52 條第 1 項後段訴願審議委員會組成人員以具有法制專長者為原則之規定，行政院及各級行政機關訴願審議委員會組織規程第 4 條明定，訴願委員應有二分之一以上具有法制專長；且訴願審議委員會所需承辦人員，由機關首長就該機關職員中具法制專長者調派之。另為求訴願審議之公正客觀，訴願法第 55 條亦明定，訴願審議委員會主任委員或委員對於訴願事件有利害關係者，應自行迴避，不得參與審議。

然訴願審議委員會之型態為何，訴願法並未明文規定，向來有具獨立員額及預算之「機關編制」與不具獨立員額及預算之「任務編組」二種型態，且以

<sup>60</sup> 訴願法第 89 條第 1 項第 4 款規定：「訴願決定書，應載明左列事項：……四、決定機關及其首長。」

任務編組方式居多<sup>61</sup>，而訴願審議委員會之決議，依訴願法第 53 條第 1 項規定：「訴願決定應經訴願審議委員會會議之決議，其決議以委員過半數之出席，出席委員過半數之同意行之。」可知訴願審議委員會之決議採「合議制」，且該決議應有委員過半數之出席，方達法定開會人數。達法定出席人數，經其過半數之同意，該決議始為合法。

#### 第四項 訴願管轄

訴願管轄係指具體訴願事件應由何機關來進行訴願審議，並作出訴願決定的權限劃分，以此管轄來確定訴願機關管理訴願案件的分工與權限。亦即訴願管轄是指不同層級，不同職權的機關之間受理訴願案件的分工。訴願管轄的實質意義，在於確定何種訴願案件應由何訴願機關行使訴願審議職權。

我國訴願制度，基於行政監督之立法目的及行政機關系統與體制之考量，係採「訴願管轄單一性原則」。因此，訴願法有關訴願管轄之規定，均為單一機關管轄，而無一般訴訟制度競合管轄或合意管轄之規定。就此而言，單一行政處分自無待言，縱使為二以上機關所為之共同行政處分，對共同行政處分提起訴願，原則上亦採單一管轄機關之原則。而我國訴願管轄之認定基準，係以「何者為原處分機關或應為處分之機關」為核心。亦即先確定原處分機關或應為處分之機關後，再決定其管轄機關。原處分機關或應為處分之機關，此外，尚有就應處分事項究屬委託、委任或委辦，依訴願法第 7 條至第 10 條之規定，確認其處分機關為何<sup>62</sup>。而關於原處分機關之認定，係採顯名主義，如訴願法第 13 條規定：「原行政處分機關之認定，以實施行政處分時之名義為準。但上級機關本於法定職權所為之行政處分，交由下級機關執行者，以該上級機關為原行政處分機關。」綜上，我國訴願管轄之類型如下：

##### 一、基本管轄

<sup>61</sup> 屬機關編制之訴願審議委員會有改制前之臺北市府訴願審議委員會，惟該會與臺北市府法規委員會於 2012 年 9 月 18 日合併為臺北市府法務局，故應已非屬機關編制

<sup>62</sup> 參見蔡志方，行政救濟法新論，元照出版公司，2007 年 11 月第 3 版，第 56-57 頁

又稱為列舉管轄或層級管轄，原則上訴願係以原處分機關之上級機關管轄為常態，如原處分機關為最高層級之機關時，則以該機關為訴願管轄機關。此類型之管轄見諸於訴願法第 4 條規定：「訴願之管轄如左：一、不服鄉（鎮、市）公所之行政處分者，向縣（市）政府提起訴願。二、不服縣（市）政府所屬各級機關之行政處分者，向縣（市）政府提起訴願。三、不服縣（市）政府之行政處分者，向中央主管部、會、行、處、局、署提起訴願。四、不服直轄市政府所屬各級機關之行政處分者，向直轄市政府提起訴願。五、不服直轄市政府之行政處分者，向中央主管部、會、行、處、局、署提起訴願。六、不服中央各部、會、行、處、局、署所屬機關之行政處分者，向各部、會、行、處、局、署提起訴願。七、不服中央各部、會、行、處、局、署之行政處分者，向主管院提起訴願。八、不服中央各院之行政處分者，向原院提起訴願。」

## 二、比照管轄<sup>63</sup>

又稱為補充訴願管轄，如依訴願法第 5 條規定：「人民對於前條以外之中央或地方機關之行政處分提起訴願時，應按其管轄等級，比照前條之規定為之。訴願管轄，法律另有規定依其業務監督定之者，從其規定。」查關於本條之立法沿革，於 1937 年 1 月 8 日制定訴願法時，即已於第 3 條明定：「人民對於前條以外之中央或地方官署提起訴願時，應按其管轄等級，比照前條之規定為之。」應係考量制定訴願法當時之背景，行政機關建置並不完備，故專設本條可解決新設機關或基本管轄中所未明定之機關名稱，亦可據此定其管轄，而 1998 年 10 月 28 日修正時，亦僅將本條向原條文第 4 條修正移列，並增列第 2 項，其修正理由係以訴願管轄原則上依機關之隸屬關係定之。如其他法律有特別規定者，如公務人員考績法，則依其規定。

## 三、特殊情形之管轄<sup>64</sup>

<sup>63</sup> 參見張自強、郭介恆，訴願法釋義與實務，2008 年 7 月修訂二版，第 36 頁



#### （一）共同處分之管轄

係指數個行政機關，共同顯名為行政處分，這數個行政機關都是行政處分機關，也都是訴願相對人，於此情形下，依訴願法第 6 條規定：

「對於二以上不同隸屬或不同層級之機關共為之行政處分，應向其共同之上級機關提起訴願。」

#### （二）權限委託之管轄

權限委託係指在同一行政主體內，行政機關受另一無隸屬關係之行政機關之委託辦理行政事務，於此情形，該行政處分依訴願法第 7 條規定，視為委託機關之行政處分，而其訴願之管轄，比照第 4 條之規定，向原委託機關或其直接上級機關提起訴願。

#### （三）權限委任之管轄

權限委任係指行政機關將其部分管轄事務移轉所屬下級機關執行，於此情形，該行政處分依訴願法第 8 條規定，為受委任機關之行政處分，而其訴願之管轄，比照第 4 條之規定，向受委任機關或其直接上級機關提起訴願。

#### （四）委辦之管轄

委辦係指地方政府受中央或上級地方政府之委託，辦理其事務，於此情形，該行政處分依訴願法第 9 條規定，為受委辦機關之行政處分，其訴願之管轄，比照第 4 條之規定，向受委辦機關之直接上級機關提起訴願。

#### （五）公權力委託之管轄

公權力委託係指行政機關將其公權力委託私人，使該私人以其本身之名義對外執行行政任務，依訴願法第 10 條規定，該私人以其團體或個人名義所為之行政處分，其訴願之管轄，向原委託機關提起訴願。

#### （六）承受管轄

---

<sup>64</sup> 參見陳敏，行政法總論，2011 年 9 月 7 版，第 1294-1297 頁

行政機關於作成行政處分後如有裁撤或改組之情形，該原行政處分機關即不復存在，依訴願法第 11 條規定，應以承受其業務之機關視為原行政處分機關，並比照各種情形，向承受其業務之機關或其直接上級機關提起訴願。



## 第五項 訴願決定

訴願人提起訴願後，除訴願人依訴願法第 60 條規定，於決定書送達前撤回，受理訴願機關無須作成訴願決定外<sup>65</sup>，受理訴願機關均需作成訴願決定以終結訴願程序，其訴願決定類型如下<sup>66</sup>：

### 一、程序上之訴願決定

基於「先程序，後實體」之法理，訴願審議機關應先審理訴願案件是否符合程序要件，依行政院及各級行政機關訴願審議委員會審議規則第 8 條規定：「對於訴願事件，應先為程序上之審查，其無應不受理之情形者，再進而為實體上之審查。」故提起訴願如果程序上不合法，即應為不受理之決定。而訴願法第 77 條規定，訴願事件有下列各款情形之一者，應為不受理之決定：（一）訴願書不合法定程式不能補正或經通知補正逾期不補正者。（二）提起訴願逾法定期間或未於第 57 條但書所定期間內補送訴願書者。（三）訴願人不符合第 18 條之規定者。（四）訴願人無訴願能力而未由法定代理人代為訴願行為，經通知補正逾期不補正者。（五）地方自治團體、法人、非法人之團體，未由代表人或管理人為訴願行為，經通知補正逾期不補正者。（六）行政處分已不存在者。（七）對已決定或已撤回之訴願事件重行提起訴願者。（八）對於非行政處分或其他依法不屬訴願救濟範圍內之事項提起訴願者。

### 二、實體上之訴願決定

<sup>65</sup> 訴願人撤回訴願，因已無訴願案件存在，自無須為訴願之審查及決定。行政院及各級行政機關訴願審議委員會審議規則第 9 條規定：「訴願事件經依本法第六十條規定撤回者，訴願審議委員會無須審決，應即終結，並通知訴願人及參加人。」

<sup>66</sup> 參見行政院訴願審議委員會編印，訴願制度回顧與展望，2011 年 10 月，第 168-194 頁

### （一）訴願無理由之決定

依訴願法第 79 條第 1 項規定：「訴願無理由者，受理訴願機關應以決定駁回之。」故原行政處分如無違法或不當，其訴願為無理由，受理訴願機關應為駁回之訴願決定。惟原處分所憑理由雖屬不當，而依其他原已存在，但非據以作成該行政處分之理由，可認為原行政處分為正當，此時則應依訴願法第 79 條第 2 項：「原行政處分所憑理由雖屬不當，但依其他理由認為正當者，應以訴願為無理由。」從而，仍以其訴願為無理由，予以駁回。

另外在怠為處分之課予義務訴願部分，若於訴願審理中，應作為之機關已作出行政處分者（即遲到之行政處分），此時依訴願法第 82 條第 2 項規定：「受理訴願機關未為前項決定前，應作為之機關已為行政處分者，受理訴願機關應認訴願為無理由，以決定駁回之。」在此所謂已為行政處分，應限縮於已滿足訴願人之請求，而作成其所申請內容之行政處分時，則訴願已經無實益，自應駁回之。如果是駁回訴願人之申請，屬駁回處分時，則訴願人仍未能獲得其所申請內容之行政處分，應如何處理？訴願實務上<sup>67</sup>有認為仍應駁回訴願，訴願人必須另案重新對於新的駁回處分提起訴願。而最高行政法院 2012 年 2 月份庭長法官聯席會議決議係採不同見解，該決議內容：「自程序之保障及訴訟經濟之觀點，訴願法第 82 條第 2 項所謂『應作為之機關已為行政處分』，係指有利於訴願人之處分而言，至全部或部分拒絕當事人申請之處分，應不包括在內。故於訴願決定作成前，應作為之處分機關已作成之行政處分非全部有利於訴願人時，無須要求訴願人對於該處分重為訴願，訴願機關應續行訴願程序，對嗣後所為之行政處分併為實

<sup>67</sup> 財政部 2007 年台財訴字第 09600329400 號訴願決定「經查本件原處分機關已對訴願人 2007 年 4 月 16 日之申請書以 2007 年 7 月 12 日財北國稅士林營業字第 0960205183 號函復在案。是本件於本部訴願決定前，原處分機關既已為行政處分，揆諸首揭規定，訴願為無理由，應予駁回。至訴願人如對原處分機關上開 2007 年 7 月 12 日財北國稅士林營業字第 0960205183 號函復尚有未服，得依訴願法相關規定另案提起訴願，併予指明。」

體審查，如逕依訴願法第 82 條第 2 項規定駁回，並非適法。<sup>68</sup>顯見行政法院係認為受理訴願機關應續為訴願審查，而為訴願決定，不得因已經有行政處分而駁回。



觀諸上述兩種見解，前者係嚴守訴願法第 82 條第 2 項之文義，固有其依據，惟若依訴願法第 82 條第 2 項之規定，以訴願無理由駁回之，將使原來合法提起之訴願，因違反適時作為義務之行政機關之遲到處分而歸於徒然，並令其另行提起訴願，不但有違公平正義和誠信原則以及訴願人提起訴願尋求救濟之目的（因不作為和駁回申請皆須進行課予義務訴願，請求行政機關作出申請之處分），且亦將造成程序之浪費，實有商榷之處，後者則兼顧程序和實體之公平，且基於紛爭解決一次性與人民權利保護之觀點，應屬可採，故為我國和德國之通說，因此訴願法第 82 條第 2 項應有修正之必要<sup>68</sup>。

## （二）訴願有理由之決定

原行政處分確有違法或不當，或上級監督機關對地方自治團體之自治事務所為行政處分確有違法，並侵害訴願人之權利或利益時，其訴願為有理由，此時應區分提起的是何種訴願類型，相應不同的處理如下：

### 1. 撤銷訴願

依訴願法第 81 條第 1 項本文規定：「訴願有理由者，受理訴願機關應以決定撤銷原行政處分之全部或一部，並得視事件之情節，逕為變更之決定或發回原行政處分機關另為處分。」於此情形，受理訴願機關之訴願決定種類有三：

（1）以決定撤銷原處分之全部或一部。如部分撤銷原處分，部分駁回訴願。

（2）撤銷原處分之全部或一部，並自為變更之決定。如撤銷原罰鍰 2

<sup>68</sup> 參見張文郁，課以義務訴願，月旦法學教室，2005 年 6 月第 32 期，第 32-33 頁

倍之處分，改處 1 倍之罰鍰。

(3) 撤銷原處分之全部或一部，發回由原處分機關另為適法之處分。

此時依訴願法第 81 條第 2 項規定，受理訴願機關並應指定相當期間命原行政處分機關為之。



## 2. 課予義務訴願

(1) 怠為處分訴願－訴願人對行政機關不為所申請之行政處分提起訴願，依訴願法第 82 條第 1 項規定，如受理訴願機關認為有理由者，應指定相當期間，命應作為之機關速為一定之處分。

(2) 拒絕處分訴願－訴願法並未規定受理訴願機關就此類型訴願有理由決定之處理方式，惟，如前所述，我國現行訴願實務係將拒絕處分併入撤銷訴願，故訴願有理由時，受理訴願機關依訴願法第 81 條第 1 項前段規定為撤銷原拒絕處分，再指定相當期間，發回原行政處分機關另為處分。

## (三) 情況決定

維持法規正確適用，並審查行政機關之違法或不當處分，為訴願制度功能之一，業如前述，惟如受理訴願機關撤銷或變更違法、不當之行政處分，將對公益發生重大損害時，此時宜衡量公共利益之保護與私權保障之間孰重孰輕，故我國爰參考日本立法例，於訴願法第 83 條規定引進情況決定制度，該條規定：「對於依第 2 條第 1 項提起之訴願，受理訴願機關認為有理由者，應指定相當期間，命應作為之機關速為一定之處分。受理訴願機關未為前項決定前，應作為之機關已為行政處分者，受理訴願機關應認訴願為無理由，以決定駁回之。」同法第 84 條並規定：「受理訴願機關為前條決定時，得斟酌訴願人因違法或不當處分所受損害，於決定理由中載明由原行政處分機關與訴願人進行協議。前項協議，與國家賠償法之協議有同一效力」而該「損害賠償」乃是違法處分不予以撤銷所應付出之代價，因此與國家賠償不同，不以公務員



有故意過失為必要。



### 第三節 訴願與行政訴訟之關係

舊行政訴訟法<sup>69</sup>只有撤銷訴訟一種，且 2000 年公布施行前之訴願法又有訴願、再訴願制度之設，故過去在提起行政訴訟之前原則上應經過兩次之訴願，「無訴願即無行政訴訟」幾成定則；而法律定有其他救濟方法，未明定不服此等救濟之裁決者仍得續行訴願或行政訴訟時，則一概不得再循行政訴訟途徑聲明不服，只有法律明定其救濟方法是代替訴願、再訴願程序，最後仍可提起撤銷訴訟者，受處分人始有訴請行政法院救濟之機會。如以往公務員考績法規定，公務員對考績懲處不服者，以復審、再復審為聲明不服的方法；會計師以會計師懲戒覆審委員會作為不服懲戒的受理機關；兵役法施行法對役男聲請禁役、免役、緩徵、緩召事件，則以核定及複核取代訴願程序，實務上均認為不得提起訴願，自亦無從提起行政訴訟。此見解除以「特別權力關係事項不得爭訟」為論理基礎外，法律依據則援以修正前訴願法第 1 條但書，法律另有規定者，從其規定。惟上述 3 例均有礙人民憲法上訴訟權的行使。故分別為司法院釋字第 243 號、第 295 號及第 459 號解釋所指正。釋字第 295 號解釋理由書並就修正前訴願法第 1 條但書詮釋略以：「憲法保障人民有訴願權，其目的在使為行政處分之機關或其上級機關自行矯正其違法或不當處分，以維護人民之權益，若法律規定的其他救濟途徑，以足達此目的者，則在實質上即與訴願程序相當，自無須再踐行訴願程序。」並指出修正前訴願法第 1 條但書規定即係包括上述情形在內，惟並非謂未經提起訴願或再訴願，縱已用盡其相當於訴願、再訴願之行政救濟程序，亦不得續行行政訴訟，亦因司法院大法官作成上述相關解釋，上開見解始有所改變<sup>70</sup>。

而現行行政訴訟法施行後，「無訴願即無行政訴訟」之命題已不能成立，依照新制仍採訴願前置主義者限於兩類訴訟：一是行政訴訟法第 4 條撤銷訴訟，

<sup>69</sup> 指 1998 年 10 月 28 日修正公布，2000 年 7 月 1 日施行前之行政訴訟法

<sup>70</sup> 參見吳庚，行政爭訟法論，2012 年修訂第 6 版，第 377 頁

二是同法第 5 條第 1 項怠為處分訴訟及第 2 項拒絕申請訴訟（合稱課予義務訴訟）。除此之外，確認訴訟及一般給付訴訟均無訴願前置之適用，原告得逕行向行政法院起訴。甚至撤銷訴訟亦可免除訴願前置，即依現行行政程序法第 109 條規定，經過聽證程序作成之行政處分，於提起行政訴訟時，亦無須再經由訴願及其先行程序。按行政處分並非本質概念（Wesensbegriff），而屬目的概念（Zweckbegriff），其中一項目的即在於公權力措施藉由行政處分這一概念，受到法的監督，並保障人民權益免遭侵害。在「無訴願即無行政訴訟」及「無行政處分即無訴願」之前提下，公權力主體之意思表示常被「目的性擴張」解釋為行政處分，以使相對人有請求救濟之機會。新法施行後上述前提已不存在，則行政處分作為目的的概念之角色，亦應作適當調整<sup>71</sup>。

#### 第四節 小結

訴願為行政救濟之一環，故其具有解決公法上爭議、保障人民權益、維持法規正確適用以及塑造行政措施之合法化等功能，惟與行政訴訟相較，有兩項為行政訴訟所無之功能，一為審查行政處分之當否，二為減輕行政法院之負擔。

另我國訴願制度主要係包含訴願主體、可提起訴願之範圍、審理訴願之組織、訴願管轄以及訴願決定之種類，首先就訴願主體之訴願人而言，依訴願法之規定僅有自然人、法人及非法人團體，惟行政機關依行政訴訟法具有行政訴訟當事人能力，故學說或實務均普遍承認行政機關的訴願當事人能力，可提起訴願；而我國行政作用法中有以實際作用單位作為主體，如工廠、事業、礦場、商號，其得為行政處分之對象者，即宜讓其有救濟機會，故實務亦承認此等工廠、事業、礦場、商號的訴願當事人能力，可提起訴願。其次於可提起訴願之範圍，由於訴願係針對行政機關所為違法或不當之行政處分，或對行政機關拒為或怠為所申請之行政處分予以審查，故其範圍僅限於行政機關之行政處分、對於依法申請之案件應作為而不作為以及拒絕處分三種類型。又審理訴願之組

<sup>71</sup> 參見吳庚，行政爭訟法論，2012 年修訂第 6 版，第 377-378 頁

組織係由受理訴願機關設立訴願審議委員會審查訴願案件，再以受理訴願機關之名義作成訴願決定，為強調訴願審議委員會訴願委員之公正性及中立性以及組成人員具備法制專長之專業性，訴願法及行政院及各級行政機關訴願審議委員會組織規程規定訴願審議委員會委員組成中，需有一定比例之社會公正人士、學者、專家人數，亦需有一定比例具有法制專長，且訴願審議委員會主任委員或委員對於訴願事件有利害關係者，應自行迴避，不得參與審議。另訴願管轄之認定基準，係以何者為原處分機關或應為處分之機關為核心，亦即先確定原處分機關或應為處分之機關後，再決定其管轄機關，採訴願管轄單一性原則，以行政處分作成機關之上級或業務監督機關來行使行政監督，明白彰顯出行政之監督作用。最後，受理訴願機關於受理訴願後，除訴願人依訴願法第 60 條規定，於決定書送達前撤回無須作成訴願決定外，需作成訴願決定以終結訴願程序，其種類可分為程序上之訴願決定及實體上之訴願決定，程序上之訴願決定即為訴願不受理決定，而實體上之訴願決定則可分為訴願無理由之決定、訴願有理由之決定及情況決定。

訴願及行政訴訟均屬行政救濟制度，故兩者間之關係實值探討，於舊行政訴訟法時期因只有撤銷訴訟一種，且以往有訴願、再訴願制度之設，故過去在提起行政訴訟之前原則上應經過兩次之訴願，無訴願即無行政訴訟幾成定則，惟現行行政訴訟法施行後，無訴願即無行政訴訟之命題已不能成立，依照新制仍採訴願前置主義者限於撤銷訴訟及課予義務訴訟。除此之外，確認訴訟及一般給付訴訟均無訴願前置之適用。故以往在無訴願即無行政訴訟及無行政處分即無訴願之前提下，公權力主體之意思表示常被目的性擴張解釋為行政處分，以便相對人有請求救濟之機會。新法頒行後上述前提已不復存在，則行政處分作為目的概念之角色，亦應作適當調整。



## 第五章 中國大陸行政復議制度與我國訴願制度之比較



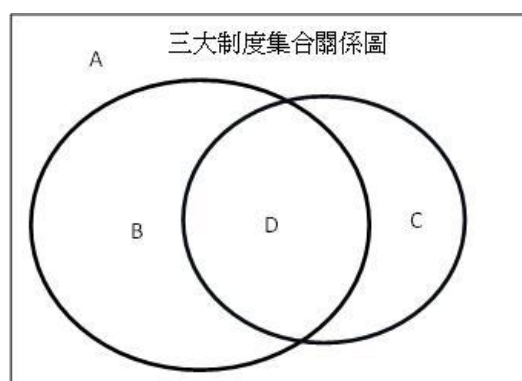
### 第一節 行政爭議解決方式多元化與否之差異

訴願及行政訴訟同為我國行政救濟制度，從我國憲法第 16 條之規範分析而言，雖確立人民有請願、訴願及訴訟之權，但訴願與行政訴訟之關係為何，則仍不明確。因此似不得以憲法將訴願置於訴訟之前，即據以認為行政訴訟採取「訴願前置主義」，蓋訴訟有民事訴訟、刑事訴訟與行政訴訟，而民事訴訟及刑事訴訟並無訴願前置程序，故訴願之程序性質可能包括：訴願作為行政訴訟強制的先行程序、訴願作為行政訴訟選擇的先行程序與訴願作為與行政訴訟併行或獨立的程序三種情形，惟最後因歷史因素、對行政權之尊重與確保行政作法統一、減輕法院之負擔、協助人民澄清疑點、加速救濟程序、擴大救濟之機會與層面等理由，爰採用訴願作為行政訴訟之強制的先行程序模式<sup>72</sup>，故我國現行之行政救濟模式，如為撤銷訴訟及課予義務訴訟係採訴願前置，確認訴訟及一般給付訴訟則無訴願前置之要求，得逕行向行政法院提起行政訴訟。可知在我國並不存在人民可自由選擇行政救濟方式之空間。

而在中國大陸，主要可將行政救濟分為信訪、行政申訴、行政復議與行政訴訟，採取多元糾紛解決機制。其中行政申訴有制定法上之依據稱為法定申訴制度，主要集中在公務員申訴、教師申訴和學生申訴，係用來解決行政法中之特別權力關係下的行政糾紛，屬行政內部性救濟，與信訪、行政復議與行政訴訟屬外部性救濟不同，因此在此僅就信訪、行政復議與行政訴訟予以探討。所謂信訪，依信訪條例第 2 條規定，係指公民、法人或者其他組織採用書信、電子郵件、傳真、電話、走訪等形式，向各級人民政府、縣級以上人民政府工作部門反映情況，提出建議、意見或者投訴請求，依法由有關行政機關處理的活動。而就這三大制度之功能地位如何予以區分，就法制層面觀之，首先依行政

<sup>72</sup> 參見蔡志方，行政救濟與行政法學（二），三民書局，1993 年 3 月初版，第 111-121 頁

復議法第 6 條第 1 款規定，有法定 11 種情形屬於行政復議的範圍，公民、法人或者其他組織可以依照該法申請行政復議，而該條款規定「可以」申請行政復議是否也意味著，當事人對屬於行政復議範圍的事項，也可以不申請行政復議而先行信訪呢？單從行政復議法規定來看似乎是可以先行信訪的，惟復依信訪條例第 14 條第 2 款規定：「對依法應當通過訴訟、仲裁、行政復議等法定途徑解決的投訴請求，信訪人應當依照有關法律、行政法規規定的程序向有關機關提出。」同條例第 21 條第 1 款第 1 項規定：「縣級以上人民政府信訪工作機構收到信訪事項，應當予以登記，並區分情況，在 15 日內分別按下列方式處理：（一）對本條例第 15 條規定的信訪事項，應當告知信訪人分別向有關的人民代表大會及其常務委員會、人民法院、人民檢察院提出。對已經或者依法應當通過訴訟、仲裁、行政復議等法定途徑解決的，不予受理，但應當告知信訪人依照有關法律、行政法規規定程序向有關機關提出。」依上規定確立了行政訴訟與行政復議作為法定途徑在救濟管道的優先性以及信訪的補充性地位。是以假設所有的行政爭議都可以透過這三大制度予以解決，則三者間之關係大致如下圖所示<sup>73</sup>：



其中 A 為信訪制度，B 為行政復議制度，C 為行政訴訟制度，D 為行政復議和行政訴訟的交集，亦即對行政復議決定不服進而提起行政訴訟。從圖中可以看出，B 和 C 的面積較大，表示絕大部分行政爭議經由行政復議和行政訴訟解決；且  $B > C$ ，表示行政復議較行政訴訟解決更多的行政爭議，即行政復議是

<sup>73</sup> 參見劉煥/望玉麗，論解決行政爭議的路徑選擇及其銜接，學理論·下，2012 年第 11 期，第 95-96 頁

解決行政爭議的主要管道。C 的面積僅次於 B，表示行政訴訟是解決行政爭議的重要管道。D 是 B 與 C 的交集，而且 D 佔據了 C 相對大的一部分面積。A 處於關係圖的邊緣，說明信訪是解決行政爭議的補充途徑，即不適用行政復議和行政訴訟的行政爭議才可以通過信訪解決。故如依上所示，行政爭議皆能明確予以區分並各自依其性質尋求救濟途徑，則民眾之權利應能獲得充分之保障且此三大制度似無衝突之可能。

惟在實務運作上，信訪數量卻一直居高不下，其原因之一為對信訪人員提出信訪事項缺乏嚴格的時效限制，而申請行政復議則要自知道該具體行政行為之日起 60 日內提出，導致許多超過行政復議期限未經行政復議的具體行政行為，當事人就以無法再申請行政復議為由轉而進行信訪。同時，由於一些當事人不信任行政復議，故意拖延時間，放棄行政復議轉而信訪。而信訪部門為了化解矛盾和糾紛，對一些原本應通過行政復議解決的行政爭議只好受理<sup>74</sup>；其次，信訪部門也需要信訪人主動告知其已申請行政復議之事實，然信訪人為了獲得救濟的雙保險，他不一定願意主動告知。又此外，也需要信訪工作人員熟捻行政復議法等相關法規，能對系爭信訪事項是否屬行政復議受理範圍有準確之判斷<sup>75</sup>。綜上理由，在中國大陸人民，仍普遍存在信「訪」不信「法」的觀念，信訪制度仍是不少人首選的行政爭議解決方式，導致對現行的行政爭議解決機制產生破壞性的結果，不僅使行政復議制度虛置，違背該制度效能的原則，同時也衝擊了司法的權威性，造成信訪錯位之現象。理論上司法救濟應為人民權利救濟最主要的形式，以信訪救濟代替司法救濟便弱化了現代國家治理之基礎，亦即在中國大陸民眾的思想中，人治的觀念依然大於法治。

在此附帶一提的是，依前開信訪條例第 2 條規定關於信訪之定義，有無類同我國之何種制度？又該種制度於我國運作上有無造成如中國大陸信訪錯位之

<sup>74</sup> 參見邱敬雄/王彥，行政復議和行政信訪救濟的比較研究，上海海關學院學報，2009 年第 3 期，第 46 頁

<sup>75</sup> 參見黃潤秋，論信訪的行政救濟功能及其與行政復議的關係，民主與法制，2009 年 8 月，第 81-83 頁

現象之發生，在此一併予以探討，查我國有所謂之請願及陳情制度，其中請願部分，依請願法第 2 條規定：「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。」另陳情部分，依行政程序法第 168 條規定：「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，得向主管機關陳情。」由上開定義可知，無論是請願抑或陳情，均類同於中國大陸之信訪。而復依請願法第 3 條規定：「人民請願事項，不得牴觸憲法或干預審判。」同法第 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。」行政程序法第 172 條第 2 項規定：「陳情之事項，依法得提起訴願、訴訟或請求國家賠償者，受理機關應告知陳情人。」可知如人民請願抑或陳情之事項係屬依法應提起或得提起訴訟或訴願情形，則應循訴訟或訴願途徑解決。因此我國請願與陳情與中國大陸信訪一致，於遇有依法應提起或得提起訴訟或訴願情形，均屬居於補充性地位，惟我國實務運作上，尚不至發生如信訪錯位之現象，其原因本論文認為係我國之人民法治觀念較為進步及行政機關亦確實恪遵依法行政原則及謹守權力分立之界線所致。

因此在中國大陸，對於行政爭議採取多元糾紛解決機制，看似立意良善，惟其實務運作上仍發生諸多問題已如上述；相較之下，我國對於行政救濟，訴願與行政訴訟之關係單純，且以司法救濟為最終救濟模式，係較有利於人民合法權益之保障。

## 第二節 行政訴訟前置程序要求與否之差異

如前所述，我國訴願與行政訴訟之關聯性，其中行政訴訟法第 4 條之撤銷訴訟及同法第 5 條之課予義務訴訟係採訴願前置主義，亦即撤銷與課予義務訴訟除有行政程序法第 109 條規定，不服行政機關作成經聽證之行政處分時，無須經由訴願及其先行程序之情形，或已用盡其他相當於訴願程序者外，原則上必須踐行訴願（或相當於訴願）之前置程序，始得向行政法院提起行政訴訟，而同法第 6 條之確認訴訟及同法第 8 條之一般給付訴訟則無訴願前置之要求，



得逕行向行政法院提起行政訴訟。而中國大陸行政復議與行政訴訟之關聯性，計有選擇型、復議前置型、並列型及復議終局型等 4 種類型，其種類過於多元且複雜，無論係行政機關、人民法院抑或人民均有混淆程序之可能，進而延誤到自身之權益。尤其是並列型及復議終局型，其中並列型雖賦予當事人可以選擇申請行政復議或逕行提起行政訴訟之權利，惟一旦選擇行政復議，行政復議決定即為終局裁決，不得再行提起行政訴訟，如前述之公民出境入境管理法第 14 條及第 15 條規定、外國人入境出境管理法第 29 條規定。另復議終局型係指當事人只能申請行政復議，而不能提起行政訴訟，如行政復議法第 30 條第 2 款規定：「根據國務院或者省、自治區、直轄市人民政府對行政區劃的勘定、調整或者徵用土地的決定，省、自治區、直轄市人民政府確認土地、礦藏、水流、森林、山嶺、草原、荒地、灘塗、海域等自然資源的所有權或者使用權的行政復議決定為最終裁決。」又如行政訴訟法第 12 條第 4 項規定：「人民法院不受理公民、法人或者其他組織對下列事項提起的訴訟：……（四）法律規定由行政機關最終裁決的具體行政行為。」由上可知，並列型中如選擇行政復議，行政復議決定即為終局裁決，不得再行提起行政訴訟，此與復議終局型無異均剝奪司法機關對於行政機關有無依法行政的監督權，不利於保障人民的合法權益，有違行政救濟之重心應在法院而非行政部門之要求。

### 第三節 機關內部人員可否提起之差異

行政復議法第 8 條第 1 款規定：「不服行政機關作出的行政處分或者其他人事處理決定的，依照有關法律、行政法規的規定提出申訴。」此規定屬行政復議之排除範圍，亦即申請人對此事項不得申請行政復議，本條款所稱之行政處分，係指行政機關對其所屬人員於違反政紀或輕微違法行為時所為之行政制裁，其類型可分為警告、記過、記大過、降級、撤職、開除等，而在行政處分之外，行政機關還可以基於行政管理關係，對所屬人員為考核、獎勵、職務升

降、留用等行政處理決定<sup>76</sup>，而將此列入行政復議之排除範圍，其主要理由乃在於中國大陸行政系統內部已設有對此類行為的救濟機制，如各級受理申訴、控告、檢舉的機構，各級信訪機構，各級監察機構，公務員不服行政處分的復審、復核制度等，故行政機關工作人員之權益如遭受損害，僅得向透過內部申訴程序尋求救濟，不得申請行政復議<sup>77</sup>，復依行政訴訟法第 12 條第 3 項規定：「人民法院不受理公民、法人或者其他組織對下列事項提起的訴訟：……（三）行政機關對行政機關工作人員的獎懲、任免等決定。」可知此類行為不僅不得申請行政復議，亦不得提起行政訴訟。

而我國早期囿於特別權力關係理論，否定公務人員在公務人員法律關係中得以法律人格者之地位享有權利及受行政處分，自亦不容公務員對人事行政措施提起行政爭訟。惟司法院釋字第 187 號解釋首開先河，許可公務人員對請領退休金事件提起行政爭訟。其後之釋字第 243 號解釋，就公務人員因年終考績列丁等或專案考績受免職處分，而依公務人員考績法申請復審及再復審事件，認為復審、再復審或類此之程序，相當於訴願、再訴願程序，如仍有不服，得提起行政訴訟。至於記大過處分，並未改變公務員之身分關係，不直接影響人民服公職之權利，故仍不得提起行政訴訟尋求救濟。又釋字第 323 號解釋就各機關擬任之公務人員，經人事主管機關任用審查，認為不合格或降低原擬任之官等者，前者足以改變公務員身分，後者相當於重大影響之處分，均影響其憲法所保障服公職之權利，如經依法定程序申請復審，對復審決定仍有不服時，自得依法提起訴願或行政訴訟。另釋字第 338 號解釋則就公務人員對審定之級俸如有爭執，亦得提起訴願及行政訴訟。而現行之公務人員保障法則就公務人員之保障分為「復審程序」及「申訴及再申訴程序」，其中第 25 條係規定公務人員對於服務機關或人事主管機關所為之行政處分不服者，得經由原處分機關向公務人員保障暨培訓委員會（以下稱保訓會）提起復審，如不服保訓會之復

<sup>76</sup> 參見趙威/方軍/吉雅杰，行政復議法起草問題及條文解釋，中國人民公安大學出版社，1999 年 5 月第 1 版，第 192-193 頁

<sup>77</sup> 參見皮純協主編，行政復議法論，中國法制出版社，1999 年 8 月第 1 版，第 155 頁

審決定，得再依第 72 條規定向司法機關請求救濟，亦即得提起行政訴訟之意。而該復審程序，即相當訴願程序。又如公務人員對服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，依第 77 條第 1 項規定，僅得向服務機關提起申訴及向保訓會提起再申訴，而不得再提起行政訴訟。

綜上，依我國司法實務及法制觀之，公務人員如係對服務機關或人事主管機關所為之行政處分不服者，係可循復審（相當於訴願）、行政訴訟予以救濟，相較於中國大陸，只要係基於公務人員身份所受之行政處分或人事處理決定，均被排除於行政復議之範圍外，亦不得提起行政訴訟，顯見中國大陸對公務人員所為之處分，仍存有傳統特別權力關係之特徵。而此對於身為國家之所屬人員而言，保障實有不足之處，有違法治國家原則。

#### 第四節 受案範圍之差異

如前所述，行政復議之範圍，依行政復議法第 2 條規定為「具體行政行為」，而可申請行政復議的具體行政行為，依行政復議法第 6 條規定計有 11 款。此外依行政復議法第 7 條規定，行政復議之範圍亦包含「抽象行政行為」，惟並非對所有抽象行政行為都可以申請，而僅能對紅頭文件提出；另亦不能單獨針對抽象行政行為提出行政復議申請，只能在對具體行政行為提出行政復議時，才可以一併向行政復議機關提出對該抽象行政行為的審查申請。而依行政復議法第 8 條規定，則列出兩類不得申請行政復議之行政行為，其一為行政機關作出的行政處分或者其他人事處理決定之人事處理行為；其二為行政機關對民事糾紛作出的調解或者其他處理之民事調解行為。

而我國訴願之範圍，則係針對行政機關所為違法或不當之行政處分，或對行政機關拒為或怠為所申請之行政處分提起。是以對行政機關之其他公法行為以及私法行為，皆不得提起。

由上觀之，行政復議審查之「具體行政行為」與訴願審查之「行政處分」，兩者之概念是否相當將會衍生行政復議與訴願審查範圍之寬廣，故應予進


一步釐清，按我國之行政處分之定義，於行政程序法第 92 條及訴願法第 3 條均定有明文。而中國大陸最高人民法院 1991 年發布之《關於貫徹執行〈中華人民共和國行政訴訟法〉若干問題的意見〈試行〉》第 1 條規定，具體行政行為是指國家行政機關和行政機關工作人員、法律法規授權的組織、行政機關委託的組織和個人在行政管理活動中行使行政職權，針對特定的公民、法人或者其他組織，就特定的事項，作出的有關該公民、法人或者其他組織權利義務的單方行為。惟因學界和實務普遍認為此界定範圍過窄，因而最高人民法院在 2000 年頒布之《最高人民法院關於執行〈中華人民共和國行政訴訟法〉若干問題的解釋》，放棄對具體行政行為的界定<sup>78</sup>。因而目前在中國大陸，無論係行政訴訟法、行政復議法抑或其他行政法規，均無關於「具體行政行為」此一概念的具體定義，而如行政復議法第 6 條計 11 款規定可申請行政復議的具體行政行為類型，其中第 2 款規定之「對行政機關作出的限制人身自由或者查封、扣押、凍結財產等行政強制措施決定」，如涉及以物理上強制力為手段的執行行為，係屬於事實行為；第 6 款規定之「申請行政機關履行保護人身權利、財產權利、受教育權利的法定職責，行政機關沒有依法履行的」，由於行政機關履行保護人身權、財產權的法定職責的方式，不限於作成「行政處分」，也可以是事實行為，行政機關拒絕履行的答覆，未必對外發生何種法律效果，不一定構成「行政處分」，因此可知中國大陸行政復議法所稱之「具體行政行為」並非等同於我國訴願法所稱「行政處分」之概念<sup>79</sup>，而係除我國之行政處分外，亦包含「事實行為」，亦即「具體行政行為」係較「行政處分」為廣，而此也代表著中國大陸行政復議審查範圍較我國訴願審查範圍為廣。

## 第五節 可否就規定予以審查之差異

行政復議機關可作「規定」審查，行政復議法第 7 條規定：「公民、法人或

<sup>78</sup> 參見王青斌，行政復議制度的變革與重構—兼論《行政復議法》的修改，中國政法大學出版社，2013 年 8 月第 1 版，第 98 頁


<sup>79</sup> 參見林文舟，兩岸行政訴訟法制概論—以訴訟類型為中心，五南圖書出版股份有限公司，2012 年 4 月初版，第 146-147 頁



者其他組織認為行政機關的具體行政行為所依據的下列規定不合法，在對具體行政行為申請行政復議時，可以一併向行政復議機關提出對該規定的審查申請：（一）國務院部門的規定；（二）縣級以上地方各級人民政府及其工作部門的規定；（三）鄉、鎮人民政府的規定。前款所列規定不含國務院部、委員會規章和地方人民政府規章。規章的審查依照法律、行政法規辦理。」依照中國大陸憲法及立法法所建構的法律體系為：全國人民代表大會制定之「憲法」；全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會制定之「法律」；國務院制定之「行政法規」；省、自治區、直轄市及較大的市<sup>80</sup>的人民代表大會及其常務委員會制定之「地方性法規」、「自治條例」及「單行條例」；國務院各部、委員會、中國人民銀行、審計署和具有行政管理職能的直屬機構制定之「規章」和省、自治區、直轄市及較大的市之人民政府制定之「規章」，其中全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會始得行使國家立法權，亦即國家立法權屬最高國家權力機關所享有，而國務院制定之「行政法規」及國務院各部、委員會、中國人民銀行、審計署和具有行政管理職能的直屬機構制定之「規章」和省、自治區、直轄市及較大的市之人民政府制定之「規章」係屬行政立法之範疇<sup>81</sup>，性質上為抽象行政行為，惟「規定」並未在上述之法律體系中，如前所述，其亦屬抽象行政行為之一種，實務上而言，未享有規章制定權的地方政府及其部門為加強行政管理，提高行政效率，制定「規定」之規範性文件有其必要性，又中國大陸幅員廣大，故此類「規定」之規範性文件之數量不可謂之不多，惟「規定」既為行政機關作出具體行政行為之依據，故即有對人民權利造成侵害之可能，其又未如行政法規、規章的審查可依照法律、行政法規辦理。故「規定」之規範性文件如為實務上所不可避免時，則行政復議法第 7 條規定於對具體行政行為申請行政復議時，可以一併向行政復議機關提出對該「規定」的審查，實屬立意良善。

<sup>80</sup> 依立法法第 63 條第 4 款規定，較大的市係指省、自治區的人民政府所在地的市，經濟特區所在地的市和經國務院批准的較大的市

<sup>81</sup> 參見袁曙宏，社會變革中的行政法制，法律出版社，2001 年 5 月第 1 版，第 185-192 頁



而觀諸我國之訴願制度，僅得針對行政機關所為違法或不當之行政處分，或對行政機關拒為或怠為所申請之行政處分提起，並不得針對系爭行政處分所依據之規定提起訴願，惟中國大陸就「規定」之規範性文件可提起行政復議之制度可否適用於我國，而予以援用？實值予以探討，查我國憲法、中央法規標準法及地方制度法規定所建構之法律層級為：國民大會制定之「憲法」、立法院制定之「法律」、行政機關訂定之「法規命令」、地方立法機關訂定之「自治條例」、地方行政機關訂定之「自治規則」及「委辦規則」、其中憲法、法律係專屬中央立法機關（即立法院）之權限，自治條例專屬地方立法機關（即直轄市議會、縣（市）議會）之權限，而法規命令、自治規則及委辦規則則屬行政立法（又稱委任立法）之範疇，而關於法規命令之審查，可分為國會之事後監督及司法之事後監督；其中國會之事後監督部分，依立法院職權行使法第 60 條第 1 項規定，各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令送達立法院後，應提報立法院會議。復依同法第 63 條第 1 項規定，行政命令經審查後，發現有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，應提報院會，經議決後，通知原訂頒之機關更正或廢止之。而關於司法之事後監督部分，依憲法第 78 條規定，司法院具有解釋憲法、統一解釋法律及命令之權。故對法規命令是否違法、無效，人民並不得對之提起訴願、行政訴訟，請求對該法規命令予以審查，惟人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令，發生有牴觸憲法之疑義者，依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定，可聲請解釋憲法。如經司法院大法官解釋違憲，並宣告無效者，依司法院釋字第 185 號解釋，其受不利確定終局裁判者，得依該解釋為再審或非常上訴之理由。又人民、法人或政黨於其權利遭受不法侵害，認確定終局裁判適用法律或命令所表示之見解，與其他審判機關之確定終局裁判，適用同一法律或命令所表示之見解有異時，亦得依司法院大法官審理案件法第 7 條第 1 項第 2 款規定聲請統一解釋憲法。其解釋結果，依司法院釋字第 188 號解釋，亦得據為再審或非常上訴之

理由<sup>82</sup>。至自治規則及委辦規則之審查，依地方制度法第 30 條第 4 項規定，如自治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例牴觸者，由上級監督機關予以函告無效，如委辦規則與憲法、法律、中央法令牴觸者，由委辦機關予以函告無效，復依同條第 5 項規定，如自治規則及委辦規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋。綜上，如性質上為中央行政機關訂定之法規命令，其可透過立法院之監督及司法院大法官之監督予以審查，就行政、立法、司法之權力分立及制衡之角度觀之，立法機關及司法機關（司法院大法官）可就法規命令之行政立法行為予以審查固無疑義，而訴願審議程序究屬行政權之行使，性質上應不適宜對法規命令之行政立法行為予以審查；另地方行政機關所訂定之自治規則及委辦規則，除由上級監督機關或委辦機關予以函告無效外，亦得聲請司法院解釋，故其亦有相關之審查機制，又如上述，訴願審議程序究屬行政權之行使，性質上亦應不適宜對自治規則及委辦規則之行政立法行為予以審查。而我國目前訴願實務上，如訴願審議委員會於審議過程中發現該等「法規命令」、「自治規則」及「委辦規則」有牴觸上位階法律抑或窒礙難行之處，通常係以作成附帶決議方式請相關主管機關予以檢討修正<sup>83</sup>。

## 第六節 管轄機關認定之差異

我國訴願係採「訴願管轄單一性原則」，業如前述，否定當事人之可選擇性，而訴願管轄之認定基準，係以「何者為原處分機關或應為處分之機關」為核心，亦即先確定原處分機關或應為處分之機關後，再依訴願法第 4 條至第 11 條決定

<sup>82</sup> 參見陳敏，行政法總論，2011 年 9 月 7 版，第 532-533 頁

<sup>83</sup> 如 2011 年 12 月 14 日行政院 100 年度訴願審議委員會第 48 次會議附帶決議：「本院環境保護署公告容器回收清除處理費費率表，於註 1 或註 2 記載容器附件不論其材質為何，均依瓶身材質之回收費費率作為繳費依據。惟該規定係關涉容器商品製造業者及容器商品輸入業者應繳納回收清除處理費之費率及計算方式，依個別材質訂定費率，而於容器具複合材質時依瓶身重量並依材質加重計算回收費費率，增加業者負擔，惟本院環境保護署於公告費率表之備註欄記載該規定，是否符合法律明確性及法律授權明確性原則，建請本院交通環境資源處促請本院環境保護署檢視該註記方式是否妥適，以健全法制。」

其管轄機關。原則上係以原處分機關之上一級機關或業務監督機關為訴願管轄機關，此種管轄模式於我國訴願實務運作上，尚稱妥適，茲發生疑義者約有兩案例，其一為獨立機關之訴願管轄機關究為獨立機關本身抑或其上級機關之爭議，查獨立機關，依中央行政機關組織基準法第 3 條第 2 款規定，係指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。而實務上係採仍應依訴願法第 4 條規定由上級機關（即行政院）管轄之見解<sup>84</sup>；其二為多階段行政處分之訴願管轄機關為何之爭議，所謂多階段行政處分係指行政機關作成行政處分前，必須事先經過其他行政機關之同意或參與始得作成之行政處分，惟僅由最後階段作成行政處分之行政機關具名於行政處分上，原則上，多階段行政處分係採「顯名主義」，以最後階段的行政機關為處分機關，惟如此一來會難以發揮救濟功能，因於最後階段行政機關所為處分之訴願管轄機關無法審查前階段行政機關決定之當否，故於例外情形，如符合以下三個要件：1、依法後階段行為機關對於前階段行為機關之行政行為，不得變更須予尊重。2、前階段行為機關之行政行為須具備其他行政處分的要素。3、前階段行為機關的參與行為除向後階段行為機關為之外，尚須另發副本與相對人，或使其知悉。則可以前階段行政機關為訴願相對人<sup>85</sup>，實務上亦採此見解<sup>86</sup>。

<sup>84</sup> 最高行政法院 2008 年 12 月份第 3 次庭長法官聯席會議決議：「司法院解釋有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項，應依解釋意旨為之，業經司法院釋字第 185 號、第 188 號解釋有案。本院就人民不服國家通訊傳播委員會（以下稱通傳會）之行政處分所提之訴願，應由行政院或由通傳會管轄？發生見解歧異，並於依法行使統一法令見解之職權時，就其是否涉及處理與釋字第 613 號解釋『有關事項』，發生適用釋字第 613 號解釋之疑義，爰依法聲請司法院大法官就釋字第 613 號解釋之適用範圍，為補充解釋。案經司法院大法官 2008 年 12 月 26 日大法官第 1333 次會議議決不受理案件第 12 案決議『有關不服通傳會行政處分之訴願管轄問題，並不在本院釋字第 613 號解釋之解釋範圍內，自不生就此聲請補充解釋之問題』，故不受理。是釋字第 613 號解釋理由 2 第 2 段雖謂『承認獨立機關之存在，其主要目的僅在法律規定範圍內，排除上級機關在層級式行政體制下所為對具體個案決定之指揮與監督』等語，但並非有關不服通傳會行政處分之訴願管轄問題所為之釋示。故本院就人民不服通傳會之行政處分所提訴願應如何定其管轄機關，依法行使統一法令見解之職權時，並非處理與釋字第 613 號解釋『有關事項』，故不發生應依釋字第 613 號解釋意旨為之問題，合先敘明。人民不服通傳會作成之行政處分提起訴願時，因通傳會組織法及其他法規就其訴願管轄並無特別規定，而通傳會係行政院所屬之行政機關，其層級相當於部會等之二級機關，故應依訴願法第 4 條第 7 款規定，由行政院管轄之。」

<sup>85</sup> 參見吳庚，行政法之理論與實用，2012 年 9 月增訂第 12 版，第 340-341 頁

<sup>86</sup> 行政法院 1994 年 3 月份庭長、評事聯席會議決議：「營利事業欠稅其負責人（原告）是否有限制出境之必要，係由財政部決定，內政部入出境管理局無從審查財稅機關決定之當否，是



而中國大陸之行政復議管轄依行政復議法第 12 條至第 15 條規定，採用的是一種以「條塊結合」為主、「條條管轄」和「原機關管轄」為輔的混合管轄體制，此係基於上下級行政機關之間的行政隸屬關係而設置。其中「條塊結合」規定於行政復議法第 12 條第 1 款規定，對縣級以上地方各級人民政府工作部門的具體行政行為不服的，可由申請人選擇向該部門的本級人民政府抑或上一級主管部門申請行政復議，理由主要在於體現申請人意思自治精神及落實便民原則，此規定看似立意良善，惟中國大陸學者亦指出相關立法之缺失，如雖賦予申請人選擇權，則其既向本級人民政府又向上一級主管部門申請行政復議，應由何機關受理，行政復議法未明確規定；另申請人對行政復議機關的行政復議決定不服，再向另一個行政復議機關就原行政行為提出行政復議申請，如此一來可能造成兩個行政復議決定相互衝突之結果。從行政復議法第 12 條第 1 款規定之文義，可以向該部門的本級人民政府申請行政復議，也可以向上一級主管部門申請行政復議，語意含糊不清，並未明確規定受理機關的唯一性。同時行政復議法第四章雖規定行政復議機關對復議申請應進行審查，對不符合規定的不予受理，但是卻沒有明確規定對重複申請者不予受理，以上均顯然是採行「條塊結合」之相關立法疏漏<sup>87</sup>。此外，行政復議法第 14 條前段規定，對國務院部門或者省、自治區、直轄市人民政府的具體行政行為不服的，向作出該具體行政行為的國務院部門或者省、自治區、直轄市人民政府申請行政復議，即所謂之「原機關管轄」，惟此規定破壞了行政復議體系的完整性及公正性，其一為自己作自己案件的法官，違反了公正原則，其二為行政復議作為一種監督行政行為，具有上級審的特徵，惟由原機關管轄即破壞了行政復議監督機制的系統性及完整性<sup>88</sup>。

由上觀之，我國訴願與中國大陸行政復議就應由何機關管轄並不一致，我

---

於財政部函請該局限制出境同時將副本送達原告時，應認為已發生法律上之效果，即為行政處分，得對之請求行政救濟。本院 1983 年 11 月份庭長評事聯席會議決議應予變更。」

<sup>87</sup> 參見崔紅，關於我國行政復議管轄若干問題的思考，深化改革，2007 年 11 月，第 28-29 頁

<sup>88</sup> 參見韋寶平/範晶波，行政復議管轄若干問題芻議，南京師大學報(社會科學版)，2003 年 11 月第 6 期，第 38-43 頁

國訴願管轄具有單一明確之特色，而中國大陸行政復議管轄則具有彈性，賦予申請人選擇權，本論文認為兩者並無法區分何者為優，何者為劣，重要之處毋寧在於無論採取何種管轄模式，其相關之配套規定應予完善，以落實訴願或行政復議制度保障人民權利之功能。



## 第七節 決定種類之差異

按中國大陸行政復議機關與我國受理訴願機關受理案件後，除有申請人撤回之情形者外，行政復議機關與受理訴願機關均需作成決定以終結程序。又由於行政復議與訴願審查範圍不盡相同，如中國大陸之具體行政行為係包含我國行政處分及事實行為，亦會導致決定種類之差異，因此本節將就行政復議決定與訴願決定之決定種類予以比較後探討其差異之處。

如前所述，中國大陸之行政復議決定種類計有：維持原具體行政行為、責令履行、撤銷原具體行政行為、責令重作出具體行政行為、變更原具體行政行為、確認原具體行政行為違法、駁回行政復議申請、賠償決定及調解決定等9種類型；而我國訴願種類計有：不受理決定、訴願無理由（訴願駁回）之決定、訴願有理由之決定（包含撤銷處分、變更處分及發回原處分機關另為處分）及情況決定等類型。由於中國大陸之具體行政行為係包含我國行政處分及事實行為，而事實行為因不具法律效果，不宜使用撤銷決定，而應確認其違法，故中國大陸行政復議法有確認原具體行政行為違法決定之種類，又行政復議機關可作行政賠償決定及和解、調解決定。故綜上，中國大陸之行政復議決定種類為我國訴願決定種類所無者計有確認原具體行政行為違法決定、行政賠償決定及和解、調解決定。而由於我國訴願標的因不含事實行為，自不會有確認原具體行政行為違法決定之種類外，其餘如行政賠償決定及和解、調解決定是否適合增列於我國訴願決定種類，將分別於本章第八節及第九節予以論述。而觀諸我國訴願決定種類為中國大陸之行政復議決定種類所無者則為情況決定，然由於情況決定係我國參考日本立法例所引進之制度，其目的原在受理訴願機關發現

原行政處分雖然違法或不當，但若其撤銷或變更對於公益顯有重大損害時，仍應維持行政處分之效力，不因訴願人受有損害而逕予變更，以維公私利益之平衡發展，立意固屬良善，惟有學者認為，在行政及訴願相關法制已趨於完備之今日，在不牴觸依法行政原則下，已有行政處分瑕疵之補正、轉換及信賴利益保護，亦有在事實及法律關係不明下可為和解契約的締結等方式，可達到情況決定之功能，是以情況決定是否應予刪除，宜再檢討<sup>89</sup>。

## 第八節 可否決定行政賠償之差異

行政復議機關可以決定行政賠償，依行政復議法第 29 條規定：「申請人在申請行政復議時可以一併提出行政賠償請求，行政復議機關對符合國家賠償法的有關規定應當給予賠償的，在決定撤銷、變更具體行政行為或者確認具體行政行為違法時，應當同時決定被申請人依法給予賠償。申請人在申請行政復議時沒有提出行政賠償請求的，行政復議機關在依法決定撤銷或者變更罰款，撤銷違法集資、沒收財物、徵收財物、攤派費用以及對財產的查封、扣押、凍結等具體行政行為時，應當同時責令被申請人返還財產，解除對財產的查封、扣押、凍結措施，或者賠償相應的價款。」此處所謂行政賠償，依中國大陸行政訴訟法第 67 條及國家賠償法第 3 條、第 4 條規定，係指行政機關及其工作人員於行使職權過程中違法侵犯公民、法人或者其他組織的合法權益（人身權、財產權）而造成其損害時，國家對受害者所負的賠償責任，類似於台灣的國家賠償，但其範圍較小。行政復議機關可以在決定撤銷、變更具體行政行為或確認具體行政行為違法時，一併依申請決定行政賠償數額，甚至依職權責令賠償相應的價款。此為我國訴願法所無之制度設計，惟該等行政賠償決定是否適合引進於我國之訴願制度，本論文認為應無此必要且性質上亦不合適，此乃因我國係實施司法二元制，將公法（行政訴訟）與私法（國家賠償）事件分別歸屬行政法院與普通法院審理，而為避免人民直接提起國家賠償訴訟，使普通法院審

<sup>89</sup> 參見林石根，訴願法制之檢討及訴願法修正之建議，臺灣海洋法學報第八卷第一期，第 129 頁

查行政處分的違法性，而有侵犯行政法院審判權之虞，同時亦使提起行政爭訟之期間限制形同虛設，故將權利救濟程序區分為第一次權利保護及第二次權利保護，亦即人民需針對系爭行政處分先向行政法院請求撤銷或確認違法成立後（第一次權利保護），始得向普通法院提起國家賠償（第二次權利保護）；然中國大陸係採司法一元制，行政訴訟與民事訴訟均歸同一法院審理<sup>90</sup>，且行政賠償亦適用行政訴訟程序，與其他行政訴訟案件都分配由行政庭審理，行政庭既可受理提起行政訴訟合併請求行政賠償之訴，則於受理單獨提起行政賠償訴訟時，即無不能一併審查確認加害的具體行政行為是否違法之理。而我國訴願既屬行政訴訟之前置程序，則受制於我國採司法二元制之因素，亦即需先踐行行政訴訟程序，始得提起國家賠償，如此一來，於訴願程序中即不宜為國家賠償之決定。

## 第九節 可否進行和解與調解之差異

中國大陸之行政復議程序可以進行和解與調解，其中調解規定於行政復議法實施條例第 50 條，業如前述。至於和解，則於同條例第 40 條規定：「公民、法人或者其他組織對行政機關行使法律、法規規定的自由裁量權作出的具體行政行為不服申請行政復議，申請人與被申請人在行政復議決定作出前自願達成和解的，應當向行政復議機構提交書面和解協議；和解內容不損害社會公共利益和他人合法權益的，行政復議機構應當准許。」而和解與調解最大的差異為行政復議調解是在行政復議機關主導下進行的，倘係雙方當事人自行協商並達成協議之情形，則非屬調解，而行政復議和解則係依雙方當事人之自發行為而產生<sup>91</sup>。

早期一般認為行政復議案件原則上不能調解或和解，這是基於傳統行政法理論認為行政權不能隨意處分的觀念，惟此觀念並不甚準確，因為行政行為可

<sup>90</sup> 參見徐名駒，臺灣與大陸行政訴訟法制之比較研究，中國文化大學中山與中國大陸研究所中山學術組博士論文，2011 年 11 月，第 101-102 頁

<sup>91</sup> 參見樊華輝，行政復議制度新論，法律出版社，2012 年 7 月第 1 版，第 246-252 頁

分為羈束性及裁量性，對於行政機關行使自由裁量權作出的具體行政行為，行政機關是有權處分的。另外，在涉及行政賠償的行政復議案件中，因行政賠償問題涉及申請人的民事損害賠償權益，申請人對此應有自由處分權，因此雙方可協商解決賠償數額問題。又由於調解與和解協議是雙方自願達成的，有利於徹底解決紛爭，減少行政訴訟案件。實務上行政機關也大量運用調解、協調或者和解的手段，有效解決了很多行政爭議。而且，從實踐效果看，調解、和解等審理手段的運用，使行政爭議的解決方式更加靈活，更有利於行政爭議的和平解決。

調解或和解既有助於行政爭議解決之功能，惟未規定於我國訴願法中，因此訴願實務上，縱使訴願人與原處分機關成立和解，除訴願人自行撤回其訴願外，受理訴願機關亦僅能於原處分機關自行撤銷原行政處分後，再以行政處分已不存在為由，依訴願法第 77 條第 6 款規定為不受理決定以終結訴願程序，如此一來，程序上甚為繁瑣。是以上開調解或和解是否適合引進於我國之訴願制度，本論文於此採贊同之見解，理由為於行政程序中，行政機關如對於行政處分所依據之事實或法律關係，經依職權調查仍不能確定者，為有效達成行政目的，並解決爭執，行政機關得依行政程序法第 135 條規定，與人民締結和解行政契約，以代替行政處分。又於行政訴訟中，當事人就訴訟標的具有處分權且其和解無礙公益之維護者，此時行政法院依行政訴訟法第 219 條第 1 項規定，不問訴訟程度如何，得隨時試行和解。故不論於訴願程序前之行政程序，抑或訴願程序後之行政訴訟程序，雙方當事人均得和解，則訴願程序中自無不許和解之理，惟囿於訴願僅得就行政處分予以審查且基於裁量權行政處分始得處分之法理，故和解之標的應僅限於具裁量權之行政處分；另我國訴願程序中並不如下中國大陸之行政復議程序可就行政賠償或者行政補償糾紛作成調解決定，故和解之標的並不包含國家賠償。

## 第十節 組織決議方式之差異

行政復議或訴願是否能夠真正發揮保障人民權益功能，職掌審議業務的組織扮演關鍵性角色，而其審議決定是否公正客觀，又與所採行之決議方式有密切關係，我國之訴願決定，依訴願法第 53 條第 1 項規定應經訴願審議委員會會議之決議，其決議以委員過半數之出席，出席委員過半數之同意行之。可知訴願審議委員會之決議採「合議制」，業如前述，故如訴願決定未依照該規定者，其所作成之訴願決定，即屬有組織不合法之瑕疵，而屬違背法令，如未逾法定救濟期間，得對之提起行政訴訟；已確定者，訴願人、參加人或其他利害關係人則可依訴願法第 97 條第 3 款「決定機關之組織不合法」規定向原訴願決定機關聲請再審；又如審議過程中訴願會主任委員或委員未依訴願法第 55 條規定，有應自行迴避之原因而不自行迴避，仍然參與審議進而作成訴願決定，不問其是否知悉有應迴避之原因，在迴避前其所參與之訴願程序係屬違法。如訴願案件已審議完成作成決定而未逾法定救濟期間，得對之提起行政訴訟；而該訴願決定已確定者，訴願人、參加人或其他利害關係人亦得依訴願法第 97 條第 1 項第 4 款「依法令應迴避之委員參與決定者」規定向原訴願決定機關聲請再審。

至於中國大陸行政復議決定之決議，依行政復議法第 28 條規定，係由行政復議機關負責法制工作的機構對被申請人作出的具體行政行為進行審查，提出意見，經行政復議機關的負責人同意或者集體討論通過後，作出行政復議決定，故如前所述，行政復議機關是依法享有行政復議權的行政機關，行政復議機構則是有復議權的行政機關在其內部設立的審理行政復議案件的機構，其性質類似於我國行政機關內部之法制單位，是以有關行政復議案件係由行政復議機構先進行審查，再經由行政復議機關的負責人同意或者集體討論通過後作出行政復議決定。故中國大陸行政復議決定的決議，係屬涵蓋首長制及合議制的混合制，而參諸行政復議法第 28 條規定之立法意旨<sup>92</sup>，如果被申請人作出的具體行政行為情節簡單，影響範圍較小，是否合法明確，可由行政復議機關的負責人

<sup>92</sup> 參見喬曉陽主編、全國人大常委會法制工作委員會研究室編，中華人民共和國行政復議法條文釋義及實用指南，中國民主法制出版社，1999年5月1版，第127頁

同意後，作出行政復議決定。惟如被申請人作出的具體行政行為情節複雜，影響範圍較大，是否合法不易判斷，抑或涉及規範性文件的審查，則應由行政復議機關的審議人員集體討論之後，再作出行政復議決定。此種標準看似明確，惟具體行政行為情節是否簡單、影響範圍是大或小，實務上皆可由行政復議機關的負責人予以判斷，因此容易傾向於首長制。

另由行政復議機構對行政復議案件進行審查之模式，實務運作上亦有諸多問題產生：一為行政復議機構不獨立。法制工作機構屬行政機關內部設立之機構，易受行政機關及其首長之影響。二為行政復議機構不中立。法制工作機構作為行政機關之組成份子，不能超脫於行政利益之外，如此一來，行政復議決定之公正性堪慮。三為行政復議機構不健全。法制工作機構人員不足，直接影響行政復議工作之進展。另法制工作機構除履行行政復議職責外，尚須辦理行政立法、法制宣導、個案審查、法制研究等事宜，某程度影響了行政復議職責之履行<sup>93</sup>。此外，行政復議法亦未規定迴避制度，按迴避制度乃為確保公正原則一項重要之制度，任何人都不得在與自己有關的案件中擔任法官，亦即裁判者必須處於中立之角色，任何有可能導致行政復議決定結果有失公正或利害關係的存在都應成為裁判者迴避的理由。因此，規定迴避制度以保障行政復議之公正即顯重要<sup>94</sup>。

綜上，以組織決議方式而言，我國訴願決定由訴願審議委員會以「合議制」之方式作成決議應較中國大陸行政復議決定之決議方式較為公正客觀。而中國大陸現行行政復議組織對行政復議決定之決議因有上述缺失，故國務院遂於2006年12月召開全國行政復議工作座談會，明確提出「有條件的地方和部門可以發展行政復議委員會的試點」，而從近年來試點實踐效果觀察，行政復議委員會增強了行政復議的專業性和中立性，其中專業性要求行政復議工作人員應當掌握一定相關行政領域的專業知識和法律常識，中立性則要求行政復議工作人

<sup>93</sup> 參見樊華輝，行政復議制度新論，法律出版社，2012年7月第1版，第104頁

<sup>94</sup> 參見尹培培，論行政復議法的修改，法制與社會，2013·4（中），第129-131頁

員獨立於其他機構或組織；另外，對於行政復議委員會作出的行政復議決定，行政復議機關的首長應當予以尊重<sup>95</sup>。因此由上可知，中國大陸之行政復議組織，業已慢慢朝獨立之行政復議委員會運作，有助於行政復議決定之公正客觀。



## 第十一節 程序規定之差異

在程序規定的比較上，因程序規定是較為瑣碎的，比較起來容易出現紊亂的缺陷，因此，擬分就申請、受理及審理程序整理如下表格<sup>96</sup>：

|        | 我國   | 中國大陸                                 |
|--------|--|--------------------------------------|
| 申請期間   | 自行政處分達到或公告期滿之次日起 30 日內（訴願法第 14 條第 1 項）   | 自知道該具體行政行為之日起 60 日內（行政復議法第 9 條第 1 款） |
| 申請方式   | 書面（訴願法第 56 條第 1 項）   | 書面或口頭（行政復議法第 11 條）                   |
| 自我審查程序 | 需經由原行政處分機關向訴願管轄機關提起訴願，原行政處分機關應先行重新審查原處分是否合法妥當，其認訴願為有理由者，得自行撤銷或變更原行政處分，並陳報訴願管轄機關。如不依訴願人之請求撤銷或變更原行政處分者，應儘速附具答辯書，並將必要之關係文件，送於訴願管轄機關（訴願法第 58 條第 1 項至第 3 項） | 無原行政處分機關自我審查程序                       |

<sup>95</sup> 參見湛中樂，論我國《行政復議法》修改的若干問題，行政法學研究，2013 年第 1 期，第 31-37 頁


<sup>96</sup> 參見吳劍萍，台海兩岸行政復議制度功能解析比較，福建論壇，2011 年第 8 期，第 34-36 頁



|                |   |   |
|----------------|---|---|
| 向無管轄權機關提起之處理方式 | 訴願人誤向訴願管轄機關或原行政處分機關以外之機關作不服原行政處分之表示者，視為自始向訴願管轄機關提起訴願，無管轄權機關應於 10 日內將該事件無條件移送於原行政處分機關（訴願法第 61 條） | 不屬於該機關受理的行政復議申請，應當告知申請人向有關行政復議機關提出，即管轄移送係屬有條件移送（行政復議法第 17 條第 1 款）     |
| 撤回後效果          | 訴願經撤回後，不得復提起同一之訴願（訴願法第 60 條後段）  | 行政復議撤回後，行政復議終止（行政復議法第 25 條後段）   |
| 審理期間           | 自收受訴願書之次日起 3 個月內；必要時，得予延長 1 次，最長不得逾 2 個月。（訴願法第 85 條第 1 項）                                       | 自受理申請之日起 60 日內，經行政復議機關的負責人批准，可延長 1 次，延長期限最多不超過 30 日（行政復議法第 31 條第 1 款） |
| 言詞辯論           | 受理訴願機關應依訴願人、參加人之申請或於必要時，得依職權通知訴願人、參加人或其代表人、訴願代理人、輔佐人及原行政處分機關派員於指定期日到達指定處所言詞辯論。（訴願法第 65 條）       | 無   |

## 第十二節 小結

本章係就中國大陸行政復議制度與我國訴願制度予以比較，兩者間之差異頗多，如行政爭議解決方式多元化與否之差異部分，訴願及行政訴訟同為我國行政救濟制度，惟撤銷訴訟及課予義務訴訟需訴願前置，確認訴訟及一般給付



訴訟則無訴願前置之要求，即得逕行向行政法院提起行政訴訟，故我國並不存在人民可自由選擇行政救濟方式之空間，而中國大陸係採取多元糾紛解決機制，原則上行政訴訟與行政復議作為法定途徑在救濟管道具有優先性，信訪則居於補充性地位，惟於實務上人民普遍存在信「訪」不信「法」的觀念，信訪制度仍是不少人首選的糾紛解決方式，不僅使行政復議制度虛置，同時也衝擊了司法的權威性，造成信訪錯位之現象。顯見在中國大陸民眾的思想中，人治的觀念依然大於法治；其次如行政訴訟前置程序之差異部分，我國除撤銷訴訟及課予義務訴訟需訴願前置外，確認訴訟及一般給付訴訟則無訴願前置之要求，即得逕行向行政法院提起行政訴訟，而中國大陸行政復議與行政訴訟之關聯性，有選擇型、復議前置型、並列型及復議終局型等 4 種類型，且並列型中如選擇行政復議，行政復議決定即為終局裁決，不得再行提起行政訴訟，此與復議終局型無異均剝奪司法機關對於行政機關有無依法行政的監督權，不利於保障人民的合法權益，有違行政訴訟制度的宗旨，故相較之下，我國單純許多；另就機關內部人員可否提起救濟之差異可知我國對於特別權力關係已有所突破，公務人員如係對服務機關或人事主管機關所為之行政處分不服者，係可循復審（相當於訴願）、行政訴訟予以救濟，相較於中國大陸，只要係基於公務人員身份所受之行政處分或人事處理決定，均被排除於行政復議之範圍外，亦不得提起行政訴訟，顯見中國大陸對公務人員所為之處分，仍存有傳統特別權力關係之特徵。而在受案範圍部分，中國大陸可申請行政復議之對象為具體行政行為及部分抽象行政行為（紅頭文件）；另人事處理行為及民事調解行為，則不得申請行政復議，我國訴願之範圍，則係針對行政機關所為違法或不當之行政處分，或對行政機關拒為或怠為所申請之行政處分提起。

關於可否就規定予以審查之差異部分，中國大陸可就行政法規和規章以外具有普遍約束力的其他規範性文件的行為，即所謂之紅頭文件進行審查，惟需在對具體行政行為提出行政復議時，一併提出，而我國則無此機制，基於行政、立法、司法之權力分立及制衡之角度觀之，行政立法行為應由立法機關及司法

機關予以審查，由於訴願審議如前所述仍屬行政權之行使，故亦不宜對規定予以審查；於管轄機關認定之差異部分，我國訴願係採「訴願管轄單一性原則」，業如前述，否定當事人之可選擇性，原則上係以原處分機關之上一級機關或業務監督機關為訴願管轄機關，而中國大陸採用的是一種以「條塊結合」為主，「條條管轄」和「原機關管轄」為輔的管轄體制，我國訴願管轄具有單一明確之特色，而中國大陸行政復議管轄則具有彈性，賦予申請人選擇權，兩者並無法區分何者為優，何者為劣，重要之處毋寧在於無論採取何種管轄模式，其相關之配套規定應予完善，以落實訴願或行政復議制度保障人民權利之功能；於決定種類之差異部分，中國大陸之行政復議決定種類為我國訴願決定種類所無者計有確認原具體行政行為違法決定、行政賠償決定及和解、調解決定。而我國訴願決定種類為中國大陸之行政復議決定種類所無者則為情況決定；於可否決定行政賠償之差異部分，中國大陸行政復議機關可以決定行政賠償，而我國訴願法則無此制度設計，按我國訴願既屬行政訴訟之前置程序，則受制於我國採司法二元制之因素，亦即需先踐行行政訴訟程序，始得提起國家賠償，如此一來，於訴願程序中即不宜為國家賠償之決定。

於可否進行和解與調解之差異部分，中國大陸之行政復議程序中可以進行和解與調解，我國則無，按調解、和解等審理手段的運用，使行政爭議的解決方式更加靈活，更有利於行政爭議的解決，我國於行政程序中，行政機關既得與人民締結和解行政契約，以代替行政處分。復於行政訴訟中，亦可成立和解，則訴願程序中自無不許和解之理，故應於訴願法中明定和解之規定；又於組織決議方式之差異部分，訴願審議委員會之決議係採採合議制，且有利害關係之委員應予迴避，如未符合上述要求，訴願決定即屬違法，訴願決定未確定前，可提起行政訴訟，已確定者，則可提起再審，以資救濟。而中國大陸行政復議決定的決議，係屬涵蓋首長制及合議制的混合制，惟實務上可由行政復議機關的負責人予以判斷，因此容易傾向於首長制。故我國訴願決定由訴願審議委員會以合議制之方式作成決議應較中國大陸行政復議決定之決議方式公正客觀；

另在程序規定的比較上，如申請期間上，我國係較中國大陸為短、於申請方式上，我國僅得以書面提起，中國大陸則書面或口頭皆可、於自我審查程序上，我國需由原處分機關先進行自我審查，中國大陸則無、於向無管轄權機關提起之處理方式上，我國需將該事件無條件移送於原行政處分機關，中國大陸則為有條件移送、另於撤回後效果、審理期間及有無言詞辯論均有所不同。

綜上，為利簡單明瞭中國大陸行政復議制度與我國訴願制度差異之處，爰整理如下表格：

|                  | 我國                                       | 中國大陸                           |
|------------------|--|--------------------------------|
| 行政爭議解決方式多元化與否之差異 | 訴願與行政訴訟                                  | 多元糾紛解決機制                       |
| 行政訴訟前置程序要求與否之差異  | 撤銷及課予義務訴訟採訴願前置；確認及一般給付訴訟無須訴願前置           | 選擇型、復議前置型、並列型及復議終局型，僅復議前置型有此要求 |
| 機關內部人員可否提起之差異    | 復審程序－不服可提起行政訴訟<br>申訴及再申訴程序－不服不得提起訴願及行政訴訟 | 不得申請行政復議及行政訴訟                  |
| 受案範圍之差異          | 行政處分                                     | 具體行政行為<br>部分抽象行政行為             |
| 可否就規定予以審查之差異     | 否  | 可就規定予以審查，惟限於紅頭文件               |
| 管轄機關認定之差異        | 訴願管轄單一性原則                                | 「條塊結合」為主、「條條管轄」和「原機關管轄」為輔      |
| 決定種類之差異          | 情況決定為中國大陸所                               | 確認原具體行政行為違                     |

|              |         |                                 |
|--------------|---------|---------------------------------|
|              | 無       | 法決定、行政賠償決定及<br>和解、調解決定為我國所<br>無 |
| 可否決定行政賠償之差異  | 否       | 可決定行政賠償                         |
| 可否進行和解與調解之差異 | 否       | 可進行和解與調解                        |
| 組織決議方式之差異    | 合議制     | 涵蓋首長制及合議制的<br>混合制，惟易傾向於首長<br>制  |
| 程序規定之差異      | 如第十一節表格 |                                 |





## 第六章 結論



本章首先以呼應本論文之研究目的，歸納本研究之發現，其次就我國現行訴願法自 89 年 7 月 1 日施行以來實務上所產生之疑義，就訴願制度提出相關之建議，以提供後續研究者之參考。

### 第一節 研究發現

#### 一、中國大陸行政復議制度與我國訴願制度之修正過程，呈現行政權與司法權互為消長之關係

觀諸中國大陸行政復議制度與我國訴願制度的發展，可以知道兩者制度的興衰，代表當時行政權的強弱與其受監督的程度。首先，就中國大陸行政復議而言，由於早期的行政復議決定，因行政訴訟法尚未施行，故行政復議決定即屬「終局決定」，此外並無任何其他救濟途徑，此舉無疑彰顯行政權之絕對權威與強盛，而俟行政訴訟法施行後，除前述並列型中選擇行政復議與復議終局型外，已提供人民循行政訴訟途徑為行政復議決定之救濟方式，而行政訴訟係採四級二審；又中國大陸於 1999 年 3 月 15 日第九屆全國人民代表大會第二次會議通過《中華人民共和國憲法修正案》，其中第 13 條：「憲法第 5 條增加 1 款，作為第 1 款，規定：『中華人民共和國實行依法治國，建設社會主義法治國家。』」顯見在制度層面及理論上，中國大陸已漸漸由「人治」邁向「法治」，而行政權亦不似以往強勢，而受到司法權之制約，在此附帶一提的是，如前所述，現行實際在中國大陸人民仍普遍存在信「訪」不信「法」的觀念，信訪制度仍是不少人首選的行政爭議解決方式，導致對現行的行政爭議解決機制產生破壞性的結果，不僅使行政復議制度虛置，違背該制度效能的原則，同時也衝擊了司法的權威性，造成信訪錯位之現象，亦即在中國大陸民眾的思想中，人治的觀念依然大於法治。其次，就我國早期的訴願制度而言，係有訴願及再訴願兩個層級，而行政訴訟，於舊行政訴訟法時期僅有一個審級可資救濟，於訴

願法及行政訴訟法修正過程中，由於草案將再訴願層級廢除，將直接影響行政院及其各部會訴願審議委員會之權限，此舉無非係弱化行政權，因此行政院係採反對見解，後經司法院與行政院磋商結果，達成雙軌制之協議，惟終為立法院所不採，而恢復司法院原始規劃之單軌制，業如前述，而行政訴訟則增加為兩個審級。

綜上，由上開兩者制度之修正過程中可知行政權與司法權呈現互為消長之勢，也因為兩者制度均屬行政機關內部的自省程序，難免有基於政策考量等因素而無法完全達到絕對公正公平，故而不免讓人民存有官官相護之觀感，因此需要有其他救濟途徑，以確保人民之權利，是以從兩者制度均賦予人民更多司法救濟權利趨勢觀之，係符合現代法治國家所要求行政救濟之重心應在法院而非行政部門本身。

## 二、中國大陸機關內部人員不得提起行政復議應予突破

早期政府機關內部人員與國家之間被視為特別權力關係之一環，不得爭訟為其特徵之一，惟隨著我國司法院解釋第 187 號、第 243 號、第 323 號及第 338 號等解釋後以及相關法規（公務人員保障法）修正後，目前我國現行公務人員如對服務機關或人事主管機關所為之行政處分不服者，係可循復審（相當於訴願）、行政訴訟予以救濟，而於中國大陸，只要係基於公務人員身份所受之行政處分或人事處理決定，僅得向透過內部申訴程序尋求救濟，被排除於行政復議之範圍外，亦不得提起行政訴訟，顯見中國大陸對公務人員所為之處分，仍存有傳統特別權力關係之特徵。而此對於身為國家之所屬人員而言，保障實有不足之處，有違法治國家原則，該等見解應予突破。

## 三、我國訴願審查之對象不宜包含抽象規定

中國大陸行政復議機關可作「規定」（即紅頭文件）審查，惟於我國，訴願審查之對象則不宜包含抽象規定，因如性質上為中央行政機關訂定之法規命令，其可透過立法院之監督及司法院大法官之監督予以審查，



就行政、立法、司法之權力分立及制衡之角度觀之，立法機關及司法機關（司法院大法官）可就法規命令之行政立法行為予以審查固無疑義，而訴願審議程序究屬行政權之行使，性質上應不適宜對法規命令之行政立法行為予以審查；另地方行政機關所訂定之自治規則及委辦規則，除由上級監督機關或委辦機關予以函告無效外，亦得聲請司法院解釋，故其亦有相關之審查機制，又如上述，訴願審議程序究屬行政權之行使，性質上亦應不適宜對自治規則及委辦規則之行政立法行為予以審查。

#### 四、我國訴願審議委員會性質上不宜為賠償決定

中國大陸行政復議機關可以在決定撤銷、變更具體行政行為或確認具體行政行為違法時，一併依申請決定行政賠償數額，甚至依職權責令賠償相應的價款，惟因我國實施司法二元制，將公法（行政訴訟）與私法（國家賠償）事件分別歸屬行政法院與普通法院審理，且我國訴願又屬行政訴訟之前置程序，則受制於我國採司法二元制之因素，亦即需先踐行行政訴訟程序，始得提起國家賠償，故訴願審議委員會於訴願審理時，即不宜為賠償決定，以符合理論之一貫。

#### 五、調解制度應於我國訴願法予以增定

中國大陸之行政復議程序可以進行和解與調解，並於行政復議法實施條例定有明文，於我國訴願法中並未規定，然於我國行政程序中，行政機關如對於行政處分所依據之事實或法律關係，經依職權調查仍不能確定者，為有效達成行政目的，並解決爭執，行政機關得依行政程序法第 135 條規定，與人民締結和解行政契約，以代替行政處分。又於行政訴訟中，當事人就訴訟標的具有處分權且其和解無礙公益之維護者，此時行政法院依行政訴訟法第 219 條第 1 項規定，不問訴訟程度如何，得隨時試行和解。故不論於訴願程序前之行政程序，抑或訴願程序後之行政訴訟程序，雙方當事人均得和解，則訴願程序中自無不許和解之理，故應於我國訴願法中予以增定，始為妥適，惟囿於我國訴願僅得就行政處分予以審查且基於裁

量權行政處分始得處分之法理，故和解之標的應僅限於具裁量權之行政處分；另我國訴願程序中並不如中國大陸之行政復議程序可就行政賠償或者行政補償糾紛作成調解決定，故和解之標的並不包含國家賠償。




## 第二節 我國未來訴願制度修正方向之附帶芻議

現行訴願法自 89 年 7 月 1 日施行以來，已 13 年有餘，實務運作上產生些許疑義，實有加以檢討修正之必要，除上述應如同中國大陸行政復議法規定增列和解規定、訴願法第 82 條第 2 項規定：「受理訴願機關未為前項決定前，應作為之機關已為行政處分者，受理訴願機關應認訴願為無理由，以決定駁回之。」所謂「已為行政處分」，應修正限縮於已滿足訴願人之請求以及因應中央行政機關組織基準法第 6 條第 1 項第 3 款委員會之名稱為中央二級機關或獨立機關之定名，故為避免名稱混淆及組織定位不明，應將訴願法第二章之訴願組織「訴願審議委員會」修正為「訴願審議會」抑或其他名稱外，本論文提出相關修正建議如下：

### 一、訴願再審制度應予廢除

按再審係對已確定之訴願決定不服之非常救濟方法，而如有下列情形之一者，依訴願法第 97 條規定，訴願人、參加人或其他利害關係人得對於確定訴願決定，向原訴願決定機關聲請再審，一、適用法規顯有錯誤者。二、決定理由與主文顯有矛盾者。三、決定機關之組織不合法者。四、依法令應迴避之委員參與決定者。五、參與決定之委員關於該訴願違背職務，犯刑事上之罪者。六、訴願之代理人，關於該訴願有刑事上應罰之行為，影響於決定者。七、為決定基礎之證物，係偽造或變造者。八、證人、鑑定人或通譯就為決定基礎之證言、鑑定為虛偽陳述者。九、為決定基礎之民事、刑事或行政訴訟判決或行政處分已變更者。十、發見未經斟酌之證物或得使用該證物者。惟首先，訴願法關於再審程序，亦僅有此條規定，其餘關於聲請再審之程式、駁回再審之決定、再審不受理之決定；再審有



理由而決定撤銷或變更原訴願決定、本案審理範圍等皆付之闕如，目前實務上針對訴願決定提起再審之案件，僅得依行政院訂定之行政院及各級行政機關訴願審議委員會審議規則相關規定以資因應；其次，訴願本質上係原處分機關自我審查及上級機關行政監督權之行使，於訴願決定後，尚得向行政法院提起行政訴訟，故訴願並非最終之救濟程序，與再審係對於已確定之判決以適用法規顯有錯誤等法定理由，請求原審法院重為審判，而撤銷或變更原判決之法律救濟程序不同。故有關訴願法第四章再審程序應未正確理解訴願程序本質上屬行政程序之一環而非訴訟程序，訴願決定本身亦屬行政處分，故訴願決定縱然已經確定，理論上亦得由訴願決定機關依行政程序法第 117 條規定予以撤銷、同法第 123 條規定予以廢止，抑或由訴願人依同法第 128 條申請程序重開，並非全無救濟之途徑<sup>97</sup>，故再審程序，實有畫蛇添足之虞，宜應予刪除。

## 二、訴願不受理決定之事由應予修正周延

本於先程序，後實體之原則，如訴願提起之要件不合法，應從程序上予以駁回者。惟如此一來，由於訴願未經實體審理，即逕以程序不合法駁回，無疑影響訴願人之權益，故應於訴願法中明文規定為宜，故訴願法第 77 條即明定訴願不受理之事由。承上，訴願法第 77 條雖明列訴願應為不受理決定計 8 款事由，惟其規定未能鉅細靡遺，如依個別法律之規定，提起訴願前應踐行訴願先行程序，如未踐行此類程序逕行提起訴願即屬不應受理之事件，但此非屬本條規定 8 款事由之一。又依司法院釋字第 546 號解釋略以：「本院院字第二八一〇號解釋：『依考試法舉行之考試，對於應考資格體格試驗，或檢覈經決定不及格者，此項決定，自屬行政處分。其處分違法或不當者，依訴願法第一條之規定，應考人得提起訴願。惟為訴願決定時，已屬無法補救者，其訴願為無實益，應不受理，依訴願法第七條應予駁回。』」旨在闡釋提起行政爭訟，須其爭訟有權利保護必要，即具有

<sup>97</sup> 參見蕭文生，訴願法修正評析（下），軍法專刊第 45 卷第 11 期，第 32-33 頁

爭訟之利益為前提，倘對於當事人被侵害之權利或法律上利益，縱經審議或審判之結果，亦無從補救，或無法回復其法律上之地位或其他利益者，即無進行爭訟而為實質審查之實益。……」，是人民不服行政機關之處分，固得循訴願程序以資救濟，但於訴願決定時其權利或法律上利益已屬無法補救者，其訴願為無實益，訴願決定機關應為不受理之決定，訴願實務<sup>98</sup>上亦有以此為理由而為不受理之決定者，惟訴願無實益亦非屬本條規定 8 款事由之一。

由於訴願法第 77 條規定有如上述疏漏之處，因而該條共計 8 款所列事由究為例示規定抑或列舉規定，滋生疑義，有認為該條各款係例示性質，惟查本條於訴願法 87 年修正時，係參酌當時之行政院暨所屬各級行政機關訴願審議委員會審議規則第 13 條第 1 項規定，其修正理由業已述明「本條各款為列舉受理訴願機關應為不受理決定之情事，以資遵循」。為貫徹依法行政，避免訴願管轄機關任意擴大解釋，增加法律所無之規定，致限制憲法保障人民訴願權之行使，乃刪除上開審議規則第 13 條第 1 項第 7 款所定其他不應受理之事由，是本條難解為例示規定，而應解釋為列舉規定。又既為列舉規定，自應列舉完整，惟依上所述，本條列舉規定確有不足之處，應再予修正周延。此外，本條列舉之各款有無順序之別，實務上亦有適用之困擾，例如對非行政處分逾期提起訴願，原處分機關又自行撤銷原處分，此時究應依第 2 款、第 6 款抑或第 8 款為不受理之決定？是本條修正時，對於各款發生競合情形時之適用順序，宜併同考量<sup>99</sup>。

<sup>98</sup> 例如行政院環境保護署 2012 年 3 月 1 日環訴字第 1010017455 號訴願決定書：「查本件停止執行機車排氣檢驗業務之處分起迄時間為 2011 年 11 月 1 日起至同年 11 月 30 日止，而訴願人經由桃園縣政府環保局提起訴願，經原處分機關於 2011 年 11 月 8 日將本案函送本署審議，迄本署做成訴願決定時，系爭處分業已執行完畢，而使訴願人恢復執行機車排氣檢驗業務，即系爭處分之執行所直接造成不利益事實狀態已因執行完畢而結束，且處分內涵的法律上負擔效果亦隨之消失，故訴願審議結果縱使將原處分撤銷，亦無法回復至執行前原有之事實狀態，從而訴願人之權利或法律上利益，縱經審議結果亦屬無從補救。是本件訴願既欠缺權利保護必要之要件，而無實體審議之實益，揆諸首揭司法院解釋意旨，本件訴願應不受理」

<sup>99</sup> 參見林石根，訴願法制之檢討及訴願法修正之建議，臺灣海洋法學報第八卷第一期，第 148-149 頁

### 三、訴願與其先行程序應予整合




某些類型之行政處分案件，一方面涉及特殊專業領域，一方面案件數量龐大，為能迅速就近調查，並進行專業處理，個別法律特別規定人民在提起訴願之前，應先經過特別聲明不服之程序。如稅捐稽徵法第 35 條第 1 項規定核定稅捐處分案件之復查、關稅法 45 條規定進口貨物核定之稅則號別、完稅價格或應補繳稅款或特別關稅案件之復查、商標法第 48 條第 1 項規定異議人不服異議不成立之審定、藥事法第 99 條第 1 項規定對罰鍰之申請復核、對於行政執行程序上之處置不服，應依行政執行法第 9 條第 1 項規定先聲明異議，如對於異議決定不服，其涉及具行政處分之性質執行行為之案件，再依法踐行訴願程序<sup>100</sup>、全民健康保險法第 6 條第 1 項規定對保險人核定案件及勞工保險條例第 5 條第 3 項規定勞工保險爭議事件之申請審議程序、對於學生所為行政處分，在提起訴願之前，應先窮盡循學校內部申訴途徑（大學法第 33 條第 4 項、高級中學法第 25 條）謀求救濟等，一般稱之為訴願先行程序。

而此類訴願先行程序之作用乃是給予原處分機關對其處分有自我審查之機會，受理機關多為原處分機關，若申請合法而進入實體審查程序，並由原處分機關作出決定，則該決定性質上應屬於第二次裁決，若決定變更原處分之內容，則理論上原處分已被該決定取代而不復存在<sup>101</sup>，故此類訴

<sup>100</sup> 最高行政法院 2008 年 12 月份第 3 次庭長法官聯席會議決議：「行政執行法第 9 條規定：『義務人或利害關係人對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於執行程序終結前，向執行機關聲明異議。前項聲明異議，執行機關認其有理由者，應即停止執行，並撤銷或更正已為之執行行為；認其無理由者，應於 10 日內加具意見，送直接上級主管機關於 30 日內決定之。行政執行，除法律另有規定外，不因聲明異議而停止執行。但執行機關因必要情形，得依職權或申請停止之。』旨在明定義務人或利害關係人對於執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，如何向執行機關聲明異議，以及執行機關如何處理異議案件之程序，並無禁止義務人或利害關係人於聲明異議而未獲救濟後向法院聲明不服之明文規定，自不得以該條規定作為限制義務人或利害關係人訴訟權之法律依據，是在法律明定行政執行行為之特別司法救濟程序之前，義務人或利害關係人如不服該直接上級主管機關所為異議決定者，仍得依法提起行政訴訟，至何種執行行為可以提起行政訴訟或提起何種類型之行政訴訟，應依執行行為之性質及行政訴訟法相關規定，個案認定。其具行政處分之性質者，應依法踐行訴願程序，自不待言。」

<sup>101</sup> 參見張文郁，訴願之先行程序，月旦法學教室，2012 年 10 月第 22 期，第 12-14 頁



願先行程序與訴願均係人民對行政機關之行政處分認為違法或不當致損害其權利或利益而表示不服者，與訴願相較，二者提起主體均為人民，標的皆為行政機關之行政處分，目的都在請求撤銷或變更原處分，雖其受理之機關、提起之期間或有不同之處，惟此係法律規定之結果，故依個別法律特別規定人民應經訴願先行程序請求救濟者，均亦符合訴願法規定得提起訴願之條件，實質上應可視其為訴願，是訴願先行程序無形中擴張訴願之審級為二審。雖謂多一審級可使人民多一救濟程序，惟查各該聲明不服之程序及提起救濟之期間，依該個別法律規定而有不同，人民恐難區分清楚，在此複雜之情形下，對於人民訴願權之行使反將造成不便，且訴願先行程序設立之意旨與訴願相同，均在給與行政機關本身自我審查之機會，即藉自我審查與監督之作用，於認為當事人之請求有理由時，自行變更或撤銷違法或不當之處分，而能以迅速簡便之方法達到保障人民權益之目的，而訴願法第 58 條規定需經由原行政處分機關向訴願管轄機關提起訴願之設計已可達此目的。

綜上，本文認為對於在提起訴願之前已經過申請復查、聲明異議、申請審議及申訴等審查程序的，若原處分機關仍維持原行政處分時，應即許人民提出行政訴訟以求解決，而無必要再令人民續行提起訴願程序，使案件滯留行政機關而無法儘早訴請法院救濟，故似可考慮賦予人民選擇權，得選擇無庸經過訴願程序，直接提起行政訴訟，採取雙軌並行制度。

#### 四、權限委託原處分機關之認定應予修正

原處分機關之認定，依訴願法第 13 條規定：「原行政處分機關之認定，以實施行政處分時之名義為準」可知係採顯名主義。惟於權限委託原處分機關之認定，依訴願法第 7 條前段規定，無隸屬關係之機關辦理受託事件所為之行政處分，係視為委託機關之行政處分。而權限委託，係指行政機關將其權限之一部份，委由不相隸屬之行政機關，以受委託機關名義行使。此於行政程序法第 15 條第 2 項：「行政機關因業務上之需要，得依法規將

其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。」定有明文。復查受委託機關既係以其自身名義作成委託事務之行政處分，且於行政處分之認定事實、適用法律上，皆自行判斷，此時若仍以委託機關為原處分機關，似有悖於訴願法第 13 條所揭示之「顯名主義」原則。



實務上，如最高行政法院 2004 年 5 月份庭長法官聯席會議決議：「農民健康保險條例第 4 條第 1 項規定：『本保險由中央主管機關設立之中央社會保險局為保險人。在中央社會保險局未設立前，業務暫委託勞工保險局辦理，並為保險人。』並依勞工保險局組織條例第 20 條第 1 項規定，勞工保險局設受託業務處，全權辦理農民健康保險事項。立法委託勞工保險局辦理農民健康保險業務，並授與農民健康保險之保險人之法律地位。勞工保險局以保險人地位承辦農民健康保險，則就有關農民健康保險事項所為之行政處分，自以勞工保險局為原處分機關，並以農民健康保險之中央主管機關內政部為訴願機關。」可知該決議並未如同訴願法第 7 條前段規定，視為委託機關之行政處分，而係以受委託機關為行政處分機關。

本論文認為，委託機關既係將權限委託不相隸屬之行政機關行使，即具權限移轉（Beleihung）之本質，而非權限代理<sup>102</sup>，為管轄權之移轉，移轉機關喪失對該類事物之通案處理權限，而由受移轉機關以自身名義為之，此與委託團體或個人行使公權力並無不同，故訴願法第 7 條規定視為委託機關之行政處分，與訴願法第 10 條前段，依法受中央或地方機關委託行使公權力之團體或個人，以其團體或個人名義所為之行政處分規定，不無扞格之處。就此，訴願法修正草案第 7 條修正條文：「無隸屬關係之機關辦理受託事件所為之行政處分，為受委託機關之行政處分，應向委託機關提起訴願。」（甲案）即採此見解，其修正理由略以，依行政程序法第 15 條第 2 項規定，行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，

<sup>102</sup> 權限代理（Mandat），係指一行政主體或行政機關將其法定權限，委託於另一行政主體或行政機關，使其以委託者之名義行使，而未移轉法定之管轄權（參見陳敏，行政法總論，2011 年 9 月 7 版，第 932 頁）

委託不相隸屬之行政機關執行之。另訴願法第 13 條本文規定，原行政處分機關之認定，以實施行政處分時之名義為準。按行政機關既將特定事務委託不相隸屬之行政機關執行，其處理權限即已移轉於受託機關，則受託機關依委託所為之行政處分，即應以自己之名義為之，而屬受託機關之行政處分，無須「視為委託機關之行政處分」。該條文修正內容可資贊同。




##### 五、以變動行政管轄方式規避訴願管轄應予限制

所謂行政管轄，指依法規將一定之事務分配於各行政機關之準據，其一方面劃分各個行政機關之任務範圍，另一方面則確定各該行政機關處理行政事務之權責領域。而行政機關之管轄權，依行政程序法第 11 條第 1 項規定係依組織法規或其他行政法規規定之，一般稱為「管轄恆定原則」。復依同條第 4 項規定，行政機關之管轄權非依法規不得設定或變更。惟行政事務龐雜多樣，行政機關管轄權之劃定，自難一成不變，自當允許有若干例外之必要，而法定管轄權之變動，依行政程序法規定，種類有：第 15 條第 1 項「機關間委任」、第 15 條第 2 項「機關間委託」及第 16 條第 1 項「行政委託」。而訴願管轄，如前所述，係指具體訴願事件應由何機關來進行訴願審議，並作出訴願決定的權限劃分。由上可知，行政管轄與訴願管轄係屬不同之法律概念，惟因訴願管轄基本上係建立在行政管轄之上，故行政管轄若發生變動時，必然影響到訴願管轄之認定，進而發生訴願適法性之爭議。如各直轄市政府或縣市政府將其依法授予之權限，委任其所屬之下級機關作成行政處分，人民不服對該行政處分而提起訴願，由各該縣市政府自為受理訴願機關而為審查，是否適法？

實務上曾發生過之案例為台灣電力股份有限公司因違反環境影響評估法，改制前臺北縣政府（現為新北市政府）依 2007 年 8 月 1 日修正之臺北縣政府組織自治條例第 2 條第 2 項至第 4 項規定：「中央法規明定本府為主管機關者，本府得將其權限委任所屬下級機關辦理。本府及其所屬機關得因業務需要，將其權限委任所屬下級機關執行或委託不相隸屬之行政機關





執行之。本府及其所屬機關得將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。」將環境影響評估法之權限委託於改制前臺北縣政府環境保護局，並依行政程序法第 15 條第 3 項規定公告後，由該局依環境影響評估法對台灣電力股份有限公司予以裁處，此時原處分機關即為改制前臺北縣政府環境保護局，而受處分人台灣電力股份有限公司僅得向改制前臺北縣政府提起訴願，而不得向行政院環境保護署提起訴願，此即為地方政府間接迴避中央主管機關訴願審查之情形，其中往往牽涉行政管轄與訴願管轄之關連問題。嗣本件經臺北高等行政法院 97 年度訴字第 01418 號判決：「訴願決定及原處分均撤銷」，其判決理由以法務部係行政程序法之主管機關，故援引法務部 2007 年 12 月 14 日法令字第 0960700882 號函示略以：「行政程序法第 15 條及第 16 條規定之權限委任、委託，係指對外行使公權力之權限移轉，其得為委任、委託之法規，包括憲法、法律、法規命令、自治條例、依法律或自治條例授權訂定之自治規則、依法律或法規命令授權訂定之委辦規則，並應就委任、委託事項具體明確規定，不宜以概括規定為之，亦不得為權限之全部委任或委託。各機關於其組織法或各級地方自治團體於其組織自治條例為權限委任、委託之規定時，宜請參照上開意旨辦理」之見解，以改制前臺北縣政府就委任事項之公告部分，既未經行政院備查，且改制前臺北縣政府就上開委任事項，係以概括規定為之，而非就委任或委託事項有具體且明確之規定，本件改制前臺北縣政府環境保護局既係在改制前臺北縣政府以概括規定為之，且係以權限全部委任之方式為不適法之公告，更係在尚未完成行政院所應備查之法定程序前，即擅對台灣電力股份有限公司為本件之處分，自有不合，乃予以撤銷訴願決定及原處分。

本件判決似認為如改制前臺北縣政府就委任事項之公告部分，有經行政院備查程序；且 96 年 8 月 1 日修正之臺北縣政府組織自治條例之委託事項有具體明確，即承認改制前臺北縣政府得以地方組織自治條例將其權限移轉予改制前臺北縣政府環境保護局，惟本論文認為「機關間委任」、「機

關間委託」抑或「行政委託」，均涉及行政管轄權之變動，故依行政程序法規定均需有「法規」之依據，旨在對法定權限之移轉作法的控制，屬於「制度性法律保留原則」（der institutionelle Vorbehalt des Gesetzes）之一環。是以，法律所定之權限，除法律本身設有移轉之授權外，被授權之機關不得委由其所屬機關行使之。換言之，行政管轄權限若係來自法律，則僅法律（立法者）有權決定其是否變動，以法律以外之法規（例如自治條例）將法律所賦予之權限移轉於下屬機關，無異僭越立法者的權力，形同一種「再授權」，違反「再授權禁止原則」<sup>103</sup>，故上開法務部函示認為「法規」，包括憲法、法律、法規命令、自治條例、依法律或自治條例授權訂定之自治規則、依法律或法規命令授權訂定之委辦規則，應非正解，是變動行政管轄之「法規」應限於法律抑或法律本身設有移轉之授權，否則不得隨意以法律以外之法規（例如自治條例）變動行政管轄，以避免規避訴願管轄，進而破壞整體訴願救濟法秩序。

<sup>103</sup> 參見蔡宗珍、李建良，行政管轄與訴願管轄—行政法院相關裁判評析，收錄於台北中央研究院法律學研究所籌備處主辦 2009 行政管制與行政爭訟學術研討會系列之一，2009 年，第 27 頁，第 46-49 頁

## 參考文獻



### 一、書籍

- 王世成，行政復議法通講與案例，中國審計出版社，1999年6月第1版。
- 王玉民，社會科學研究方法原理，紅葉文化出版公司，1994年。
- 王青斌，行政復議制度的變革與重構—兼論《行政復議法》的修改，中國政法大學出版社，2013年8月第1版。
- 王晨/李亞蘭/許桂敏/鄭世海，行政救濟新論，哈爾濱工業大學出版社，2008年7月第1版。
- 古登美，行政救濟制度，文馨出版社，1977年3月。
- 田思源，行政法與行政訴訟法學，清華大學出版社，2011年8月第1版。
- 皮純協主編，行政復議法論，中國法制出版社，1999年8月第1版。
- 朱宏源，撰寫博碩士論文實戰手冊，正中書局，1999年11月初版。
- 行政院訴願審議委員會編印，訴願制度回顧與展望，2011年10月。
- 吳庚，行政法之理論與實用，2012年9月增訂第12版。
- 吳庚，行政爭訟法論，2012年2月修訂第6版。
- 李建良等，行政法入門，元照出版公司，2004年5月2版。
- 林文舟，兩岸行政訴訟法制概論—以訴訟類型為中心，五南圖書出版股份有限公司，2012年4月初版。
- 林紀東，行政法，三民書局，1992年9月再修訂初版。
- 柳經緯，民法總論，廈門大學出版社，2000年9月第1版。
- 袁曙宏，社會變革中的行政法制，法律出版社，2001年5月第1版。
- 鄧風濤，行政復議法教程，中國法制出版社，2011年5月第1版。
- 張自強、郭介恆，訴願法釋義與實務，2008年7月修訂二版。
- 張芳全，論文就是要這樣寫第二版，心理出版社，2011年10月二版。
- 張紹勳，研究方法精華本，滄海書局，2007年7月2版。



陳敏，行政法總論，2011 年 9 月 7 版。

陳清秀，行政訴訟法，2001 年 2 版。

喬曉陽主編、全國人大常委會法制工作委員會研究室編，中華人民共和國行政復議法條文釋義及實用指南，中國民主法制出版社，1999 年 5 月 1 版。

黃曙海主編，行政復議條例講座，中國人民公安大學出版社，1991 年 1 月第 1 版。

楊解君，WTO 下的中國行政法制變革，北京大學出版社，2005 年 4 月第 1 版。

臺灣省政府訴願審議委員會編印，各國及大陸地區訴願制度研究，1994 年 6 月。

趙威/方軍/吉雅杰，行政復議法起草問題及條文解釋，中國人民公安大學出版社，1999 年 5 月第 1 版。

劉志剛，中國行政法專題，復旦大學出版社，2011 年 11 月第 1 版。

樊華輝，行政復議制度新論，法律出版社，2012 年 7 月第 1 版。

蔡志方，行政救濟法新論，元照出版公司，2007 年 11 月第 3 版。

蔡志方，行政救濟與行政法學（二），三民書局，1993 年 3 月初版。

應松年、劉莘主編，行政復議法講話，中國方正出版社，1999 年 5 月。

## 二、期刊論文

尹培培，論行政復議法的修改，法制與社會，2013·4（中）。

吳劍萍，台海兩岸行政復議制度功能解析比較，福建論壇，2011 年第 8 期。

林石根，訴願法制之檢討及訴願法修正之建議，臺灣海洋法學報第八卷第一期。

邱敬雄/王彥，行政復議和行政信訪救濟的比較研究，上海海關學院學報，2009 年第 3 期。

韋寶平/範晶波，行政復議管轄若干問題芻議，南京師大學報(社會科學版)，2003 年 11 月第 6 期。

唐華芳，行政復議法與行政復議條例之比較，華中農業大學學報(社會科學版)(總 40 期)，2001 年(2)。



- 崔紅，關於我國行政復議管轄若干問題的思考，深化改革，2007 年 11 月。
- 張文郁，拒為處分之課以義務訴願，月旦法學教室，2010 年 6 月第 93 期。
- 張文郁，訴願之先行程序，月旦法學教室，2012 年 10 月第 22 期。
- 張文郁，課以義務訴願，月旦法學教室，2005 年 6 月第 32 期。
- 陳清秀，訴願法修正修正重點說明，全國律師 2 卷 9 期。
- 湛中樂，論我國《行政復議法》修改的若干問題，行政法學研究，2013 年第 1 期。
- 黃潤秋，論信訪的行政救濟功能及其與行政復議的關係，民主與法制，2009 年 8 月。
- 劉煥/望玉麗，論解決行政爭議的路徑選擇及其銜接，學理論下，2012 年第 11 期。
- 蔡宗珍、李建良，行政管轄與訴願管轄一行政法院相關裁判評析，收錄於台北中央研究院法律學研究所籌備處主辦 2009 行政管制與行政爭訟學術研討會系列之一，2009 年。
- 蔡茂寅，行政機關之訴訟當事人能力，台灣本土法學第 4 期，1999 年 10 月。
- 蔡茂寅，新訴願法之特色與若干商榷，律師雜誌 5 月號/第 236 期。
- 蕭文生，訴願法修正評析（上），軍法專刊第 45 卷第 10 期。
- 蕭文生，訴願法修正評析（下），軍法專刊第 45 卷第 11 期。

### 三、碩博士論文

- 王啟行，兩岸行政訴訟制度之研究，博士論文，中國文化大學政治學研究所，2005 年 12 月。
- 邱朝瑞，兩岸訴願制度之比較研究，碩士論文，國立中山大學大陸研究所，2002 年 5 月。
- 徐名駒，臺灣與大陸行政訴訟法制之比較研究，博士論文，中國文化大學中山與中國大陸研究所中山學術組，2011 年 11 月。

張國勳，中共行政訴訟制度之研究-兼論兩岸行政訴訟法之比較與檢討，碩士論文，國立中興大學法律學研究所，1994 年 6 月。

劉育志，中共行政復議法之研究，碩士論文，國立政治大學行政管理，2004 年 7 月。

蔡盈慈，中國大陸改革開放後憲法修改之研究，國立台灣大學國家發展研究所碩士論文，2007 年 7 月。

#### 四、其他

行政院訴願審議委員會統計資料（網址 [http://www.ey.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=FAEEE2F9798A98FD](http://www.ey.gov.tw/Content_List.aspx?n=FAEEE2F9798A98FD)）。

李建良，課予義務訴願與訴願法第 81 條之適用關係鑑定案，收錄於：台北市政府訴願審議委員會編印，訴願專論選輯－訴願新制專論系列之八，2007 年 12 月。

劉宗德、賴恆盈，大陸地區司法審查制度之研究，行政院大陸委員會研究計畫，1997 年 1 月。





## 附錄一 訴願法

1930 年 3 月 15 日 制定14條

1930 年 3 月 24 日公布

1936 年 12 月 18 日 修正全文13條

1937 年 1 月 8 日公布

1970 年 12 月 11 日 修正全文28條

1970 年 12 月 23 日公布

1979 年 11 月 27 日 修正第26條

1979 年 12 月 7 日公布

1994 年 12 月 29 日 修正第26條

1995 年 1 月 16 日公布

1998 年 10 月 2 日 修正全文101條

1998 年 10 月 28 日公布

2000 年 7 月 1 日施行

2000 年 5 月 30 日 修正第4, 9, 41條

2000 年 6 月 14 日公布

2000 年 7 月 1 日施行

2012 年 6 月 5 日 修正第90條

2012 年 6 月 27 日公布

2012 年 9 月 6 日施行

## 第一章 總則

### 第一節 訴願事件

第一條 （認為違法或不當之行政處分得提起訴願）

人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。

各級地方自治團體或其他公法人對上級監督機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，亦同。



## 第二條 （對申請案件應作為而不作為得提起訴願）

人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起訴願。

前項期間，法令未規定者，自機關受理申請之日起為二個月。

## 第三條 （行政處分）

本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。

前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，亦為行政處分。有關公物之設定、變更、廢止或一般使用者，亦同。

## 第二節 管轄

## 第四條 （訴願之管轄）

訴願之管轄如左：

- 一、不服鄉（鎮、市）公所之行政處分者，向縣（市）政府提起訴願。
- 二、不服縣（市）政府所屬各級機關之行政處分者，向縣（市）政府提起訴願。
- 三、不服縣（市）政府之行政處分者，向中央主管部、會、行、處、局、署提起訴願。
- 四、不服直轄市政府所屬各級機關之行政處分者，向直轄市政府提起訴願。
- 五、不服直轄市政府之行政處分者，向中央主管部、會、行、處、局、署提起訴願。
- 六、不服中央各部、會、行、處、局、署所屬機關之行政處分者，向各部、會、行、處、局、署提起訴願。
- 七、不服中央各部、會、行、處、局、署之行政處分者，向主管院提起訴願。



八、不服中央各院之行政處分者，向原院提起訴願。

第五條 （提起訴願應按管轄等級為之）

人民對於前條以外之中央或地方機關之行政處分提起訴願時，應按其管轄等級，比照前條之規定為之。

訴願管轄，法律另有規定依其業務監督定之者，從其規定。

第六條 （對共為行政處分之不同機關提起訴願）

對於二以上不同隸屬或不同層級之機關共為之行政處分，應向其共同之上級機關提起訴願。

第七條 （對原委託機關提起訴願）

無隸屬關係之機關辦理受託事件所為之行政處分，視為委託機關之行政處分，其訴願之管轄，比照第四條之規定，向原委託機關或其直接上級機關提起訴願。

第八條 （對受委任機關提起訴願）

有隸屬關係之下級機關依法辦理上級機關委任事件所為之行政處分，為受委任機關之行政處分，其訴願之管轄，比照第四條之規定，向受委任機關或其直接上級機關提起訴願。

第九條 （對受委辦機關之上級機關提起訴願）

直轄市政府、縣（市）政府或其所屬機關及鄉（鎮、市）公所依法辦理上級政府或其所屬機關委辦事件所為之行政處分，為受委辦機關之行政處分，其訴願之管轄，比照第四條之規定，向受委辦機關之直接上級機關提起訴願。

第十條 （向原委託機關提起訴願）

依法受中央或地方機關委託行使公權力之團體或個人，以其團體或個人名義所為之行政處分，其訴願之管轄，向原委託機關提起訴願。

第十一條 （向承受業務機關提起訴願）

原行政處分機關裁撤或改組，應以承受其業務之機關視為原行政處分機關，比照前七條之規定，向承受其業務之機關或其直接上級機關提起訴願。





## 第十二條 （管轄權爭議之確定）

數機關於管轄權有爭議或因管轄不明致不能辨明有管轄權之機關者，由其共同之直接上級機關確定之。

無管轄權之機關就訴願所為決定，其上級機關應依職權或依申請撤銷之，並命移送於有管轄權之機關。

## 第十三條 （原行政處分機關之認定）

原行政處分機關之認定，以實施行政處分時之名義為準。但上級機關本於法定職權所為之行政處分，交由下級機關執行者，以該上級機關為原行政處分機關。

### 第三節 期日及期間

## 第十四條 （訴願之提起限期）

訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起三十日內為之。

利害關係人提起訴願者，前項期間自知悉時起算。但自行政處分達到或公告期滿後，已逾三年者，不得提起。

訴願之提起，以原行政處分機關或受理訴願機關收受訴願書之日期為準。

訴願人誤向原行政處分機關或受理訴願機關以外之機關提起訴願者，以該機關收受之日，視為提起訴願之日。

## 第十五條 （訴願人遲誤訴願期間得申請回復原狀）

訴願人因天災或其他不應歸責於己之事由，致遲誤前條之訴願期間者，於其原因消滅後十日內，得以書面敘明理由向受理訴願機關申請回復原狀。但遲誤訴願期間已逾一年者，不得為之。

申請回復原狀，應同時補行期間內應為之訴願行為。

## 第十六條 （在途期間之扣除）

訴願人不在受理訴願機關所在地住居者，計算法定期間，應扣除其在途期間。但有訴願代理人住居受理訴願機關所在地，得為期間內應為之訴願行為者，不在此限。



前項扣除在途期間辦法，由行政院定之。

#### 第十七條 （期間之計算）

期間之計算，除法律另有規定外，依民法之規定。

### 第四節 訴願人

#### 第十八條 （提起訴願）

自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。

#### 第十九條 （訴願能力）

能獨立以法律行為負義務者，有訴願能力。

#### 第二十條 （法定代理）

無訴願能力人應由其法定代理人代為訴願行為。

地方自治團體、法人、非法人之團體應由其代表人或管理人為訴願行為。

關於訴願之法定代理，依民法規定。

#### 第二十一條 （共同提起訴願）

二人以上得對於同一原因事實之行政處分，共同提起訴願。

前項訴願之提起，以同一機關管轄者為限。

#### 第二十二條 （共同提起訴願得選定代表人）

共同提起訴願，得選定其中一人至三人為代表人。

選定代表人應於最初為訴願行為時，向受理訴願機關提出文書證明。

#### 第二十三條 （未選定代表人）

共同提起訴願，未選定代表人者，受理訴願機關得限期通知其選定；逾期不選定者，得依職權指定之。

#### 第二十四條 （代表人代表全體為訴願行為）

代表人經選定或指定後，由其代表全體訴願人為訴願行為。但撤回訴願，非經全體訴願人書面同意，不得為之。

#### 第二十五條 （代表人之更換或增減）



代表人經選定或指定後，仍得更換或增減之。

前項代表人之更換或增減，非以書面通知受理訴願機關，不生效力。

## 第二十六條 （二人以上之代表人）

代表人有二人以上者，均得單獨代表共同訴願人為訴願行為。

## 第二十七條 （代表權）

代表人之代表權不因其他共同訴願人死亡、喪失行為能力或法定代理變更而消滅。

## 第二十八條 （與訴願人利害關係相同之人得參加訴願）

與訴願人利害關係相同之人，經受理訴願機關允許，得為訴願人之利益參加訴願。受理訴願機關認有必要時，亦得通知其參加訴願。

訴願決定因撤銷或變更原處分，足以影響第三人權益者，受理訴願機關應於作成訴願決定之前，通知其參加訴願程序，表示意見。

## 第二十九條 （申請參加訴願應以書面為之）

申請參加訴願，應以書面向受理訴願機關為之。

參加訴願應以書面記載左列事項：

- 一、本訴願及訴願人。
- 二、參加人與本訴願之利害關係。
- 三、參加訴願之陳述。

## 第三十條 （通知參加訴願）

通知參加訴願，應記載訴願意旨、通知參加之理由及不參加之法律效果，送達於參加人，並副知訴願人。

受理訴願機關為前項之通知前，得通知訴願人或得參加訴願之第三人以書面陳述意見。

## 第三十一條 （訴願決定對參加人亦有效力）

訴願決定對於參加人亦有效力。經受理訴願機關通知其參加或允許其參加而未參加者，亦同。



### 第三十二條 （委任代理人進行訴願）

訴願人或參加人得委任代理人進行訴願。每一訴願人或參加人委任之訴願代理人不得超過三人。

### 第三十三條 （訴願代理人）

左列之人，得為訴願代理人：

- 一、律師。
- 二、依法令取得與訴願事件有關之代理人資格者。
- 三、具有該訴願事件之專業知識者。
- 四、因業務或職務關係為訴願人之代理人者。
- 五、與訴願人有親屬關係者。

前項第三款至第五款之訴願代理人，受理訴願機關認為不適當時，得禁止之，並以書面通知訴願人或參加人。

### 第三十四條 （提出委任書）

訴願代理人應於最初為訴願行為時，向受理訴願機關提出委任書。

### 第三十五條 （訴願代理人得為一切訴願行為）

訴願代理人就其受委任之事件，得為一切訴願行為。但撤回訴願，非受特別委任不得為之。

### 第三十六條 （單獨代理）

訴願代理人有二人以上者，均得單獨代理訴願人。

違反前項規定而為委任者，其訴願代理人仍得單獨代理。

### 第三十七條 （訴願代理人陳述之效力）

訴願代理人事實上之陳述，經到場之訴願人本人即時撤銷或更正者，不生效力。

### 第三十八條 （訴願代理權）

訴願代理權不因訴願人本人死亡、破產或喪失訴願能力而消滅。法定代理有變更、機關經裁撤、改組或公司、團體經解散、變更組織者，亦同。



### 第三十九條 （訴願委任之解除）

訴願委任之解除，應由訴願人、參加人或訴願代理人以書面通知受理訴願機關。

### 第四十條 （訴願代理人提出訴願委任之解除）

訴願委任之解除，由訴願代理人提出者，自為解除意思表示之日起十五日內，仍應為維護訴願人或參加人權利或利益之必要行為。

### 第四十一條 （輔佐人）

訴願人、參加人或訴願代理人經受理訴願機關之許可，得於期日偕同輔佐人到場。

受理訴願機關認為必要時，亦得命訴願人、參加人或訴願代理人偕同輔佐人到場。

前二項之輔佐人，受理訴願機關認為不適當時，得廢止其許可或禁止其續為輔佐。

### 第四十二條 （輔佐人陳述之效力）

輔佐人到場所為之陳述，訴願人、參加人或訴願代理人不即時撤銷或更正者，視為其所自為。

## 第五節 送達

### 第四十三條 （送達）

送達除別有規定外，由受理訴願機關依職權為之。

### 第四十四條 （向法定代理人送達）

對於無訴願能力人為送達者，應向其法定代理人為之；未經陳明法定代理人者，得向該無訴願能力人為送達。

對於法人或非法人之團體為送達者，應向其代表人或管理人為之。

法定代理人、代表人或管理人有二人以上者，送達得僅向其中一人為之。

### 第四十五條 （外國法人或團體為送達者）

對於在中華民國有事務所或營業所之外國法人或團體為送達者，應向其

中華民國之代表人或管理人為之。

前項代表人或管理人有二人以上者，送達得僅向其中一人為之。



#### 第四十六條 （向訴願代理人送達）

訴願代理人除受送達之權限受有限制者外，送達應向該代理人為之。但受理訴願機關認為必要時，得送達於訴願人或參加人本人。

#### 第四十七條 （訴願文書之送達）

訴願文書之送達，應註明訴願人、參加人或其代表人、訴願代理人住、居所、事務所或營業所，交付郵政機關以訴願文書郵務送達證書發送。

訴願文書不能為前項送達時，得由受理訴願機關派員或囑託原行政處分機關或該管警察機關送達，並由執行送達人作成送達證書。

訴願文書之送達，除前二項規定外，準用行政訴訟法第六十七條至第六十九條、第七十一條至第八十三條之規定。

### 第六節 訴願卷宗

#### 第四十八條 （訴願文書應編為卷宗）

關於訴願事件之文書，受理訴願機關應保存者，應由承辦人員編為卷宗。

#### 第四十九條 （訴願人等得請求閱覽卷宗）

訴願人、參加人或訴願代理人得向受理訴願機關請求閱覽、抄錄、影印或攝影卷內文書，或預納費用請求付與繕本、影本或節本。

前項之收費標準，由主管院定之。

#### 第五十條 （第三人經許可得閱覽卷宗）

第三人經訴願人同意或釋明有法律上之利害關係，經受理訴願機關許可者，亦得為前條之請求。

#### 第五十一條 （應拒絕閱覽請求之文書）

左列文書，受理訴願機關應拒絕前二條之請求：

一、訴願決定擬辦之文稿。

二、訴願決定之準備或審議文件。



三、為第三人正當權益有保密之必要者。

四、其他依法律或基於公益，有保密之必要者。

## 第二章 訴願審議委員會

### 第五十二條 （訴願審議委員會之設置）

各機關辦理訴願事件，應設訴願審議委員會，組成人員以具有法制專長者為原則。

訴願審議委員會委員，由本機關高級職員及遴聘社會公正人士、學者、專家擔任之；其中社會公正人士、學者、專家人數不得少於二分之一。

訴願審議委員會組織規程及審議規則，由主管院定之。

### 第五十三條 （訴願決定應經委員會決議）

訴願決定應經訴願審議委員會會議之決議，其決議以委員過半數之出席，出席委員過半數之同意行之。

### 第五十四條 （審議應製作審議紀錄附卷）

訴願審議委員會審議訴願事件，應指定人員製作審議紀錄附卷。委員於審議中所持與決議不同之意見，經其請求者，應列入紀錄。

訴願審議經言詞辯論者，應另行製作筆錄，編為前項紀錄之附件，並準用民事訴訟法第二百十二條至第二百十九條之規定。

### 第五十五條 （主任委員或委員對審議之迴避）

訴願審議委員會主任委員或委員對於訴願事件有利害關係者，應自行迴避，不得參與審議。

## 第三章 訴願程序

### 第一節 訴願之提起

### 第五十六條 （訴願書載明事項）

訴願應具訴願書，載明左列事項，由訴願人或代理人簽名或蓋章：

- 一、訴願人之姓名、出生年月日、住、居所、身分證明文件字號。如係法人或其他設有管理人或代表人之團體，其名稱、事務所或營業所及管





理人或代表人之姓名、出生年月日、住、居所。

二、有訴願代理人者，其姓名、出生年月日、住、居所、身分證明文件字號。

三、原行政處分機關。

四、訴願請求事項。

五、訴願之事實及理由。

六、收受或知悉行政處分之年、月、日。

七、受理訴願之機關。

八、證據。其為文書者，應添具繕本或影本。

九、年、月、日。

訴願應附原行政處分書影本。

依第二條第一項規定提起訴願者，第一項第三款、第六款所列事項，載明應為行政處分之機關、提出申請之年、月、日，並附原申請書之影本及受理申請機關收受證明。

#### 第五十七條 （補送訴願書）

訴願人在第十四條第一項所定期間向訴願管轄機關或原行政處分機關作不服原行政處分之表示者，視為已在法定期間內提起訴願。但應於三十日內補送訴願書。

#### 第五十八條 （提起訴願程序）

訴願人應繕具訴願書經由原行政處分機關向訴願管轄機關提起訴願。

原行政處分機關對於前項訴願應先行重新審查原處分是否合法妥當，其認訴願為有理由者，得自行撤銷或變更原行政處分，並陳報訴願管轄機關。

原行政處分機關不依訴願人之請求撤銷或變更原行政處分者，應儘速附具答辯書，並將必要之關係文件，送於訴願管轄機關。

原行政處分機關檢卷答辯時，應將前項答辯書抄送訴願人。

#### 第五十九條 （訴願人向受理訴願機關提起訴願）

訴願人向受理訴願機關提起訴願者，受理訴願機關應將訴願書影本或副本送交原行政處分機關依前條第二項至第四項規定辦理。



#### 第六十條 （撤回訴願）

訴願提起後，於決定書送達前，訴願人得撤回之。訴願經撤回後，不得復提起同一之訴願。

#### 第六十一條 （訴願人誤向管轄機關以外之機關提起訴願）

訴願人誤向訴願管轄機關或原行政處分機關以外之機關作不服原行政處分之表示者，視為自始向訴願管轄機關提起訴願。

前項收受之機關應於十日內將該事件移送於原行政處分機關，並通知訴願人。

#### 第六十二條 （訴願書之補正）

受理訴願機關認為訴願書不合法定程式，而其情形可補正者，應通知訴願人於二十日內補正。

### 第二節 訴願審議

#### 第六十三條 （訴願就書面審查決定）

訴願就書面審查決定之。

受理訴願機關必要時得通知訴願人、參加人或利害關係人到達指定處所陳述意見。

訴願人或參加人請求陳述意見而有正當理由者，應予到達指定處所陳述意見之機會。

#### 第六十四條 （聽取訴願人等之陳述）

訴願審議委員會主任委員得指定委員聽取訴願人、參加人或利害關係人到場之陳述。

#### 第六十五條 （言詞辯論）

受理訴願機關應依訴願人、參加人之申請或於必要時，得依職權通知訴願人、參加人或其代表人、訴願代理人、輔佐人及原行政處分機關派員於指定期



日到達指定處所言詞辯論。

#### 第六十六條 （言詞辯論之程序）

言詞辯論之程序如左：

- 一、受理訴願機關陳述事件要旨。
- 二、訴願人、參加人或訴願代理人就事件為事實上及法律上之陳述。
- 三、原行政處分機關就事件為事實上及法律上之陳述。
- 四、訴願或原行政處分機關對他方之陳述或答辯，為再答辯。
- 五、受理訴願機關對訴願人及原行政處分機關提出詢問。

前項辯論未完備者，得再為辯論。

#### 第六十七條 （實施調查）

受理訴願機關應依職權或囑託有關機關或人員，實施調查、檢驗或勘驗，不受訴願人主張之拘束。

受理訴願機關應依訴願人或參加人之聲請，調查證據。但就其聲請調查之證據中認為不必要者，不在此限。

受理訴願機關依職權或依聲請調查證據之結果，非經賦予訴願人及參加人表示意見之機會，不得採為對之不利之訴願決定之基礎。

#### 第六十八條 （提出證據或證物）

訴願人或參加人得提出證據書類或證物。但受理訴願機關限定於一定期間內提出者，應於該期間內提出。

#### 第六十九條 （交付鑑定）

受理訴願機關得依職權或依訴願人、參加人之申請，囑託有關機關、學校、團體或有專門知識經驗者為鑑定。

受理訴願機關認無鑑定之必要，而訴願人或參加人願自行負擔鑑定費用時，得向受理訴願機關請求准予交付鑑定。受理訴願機關非有正當理由不得拒絕。

鑑定人由受理訴願機關指定之。

鑑定人有數人者，得共同陳述意見。但意見不同者，受理訴願機關應使其分別陳述意見。



#### 第七十條 （鑑定書）

鑑定人應具鑑定書陳述意見。必要時，受理訴願機關得請鑑定人到達指定處所說明。

#### 第七十一條 （鑑定所需資料之利用）

鑑定所需資料在原行政處分機關或受理訴願機關者，受理訴願機關應告知鑑定人准其利用。但其利用之範圍及方法得限制之。

鑑定人因行鑑定得請求受理訴願機關調查證據。

#### 第七十二條 （鑑定費用）

鑑定所需費用由受理訴願機關負擔，並得依鑑定人之請求預行酌給之。

依第六十九條第二項規定交付鑑定所得結果，據為有利於訴願人或參加人之決定或裁判時，訴願人或參加人得於訴願或行政訴訟確定後三十日內，請求受理訴願機關償還必要之鑑定費用。

#### 第七十三條 （文書或物件之調取）

受理訴願機關得依職權或依訴願人、參加人之申請，命文書或其他物件之持有人提出該物件，並得留置之。

公務員或機關掌管之文書或其他物件，受理訴願機關得調取之。

前項情形，除有妨害國家機密者外，不得拒絕。

#### 第七十四條 （實施勘驗）

受理訴願機關得依職權或依訴願人、參加人之申請，就必要之物件或處所實施勘驗。

受理訴願機關依前項規定實施勘驗時，應將日、時、處所通知訴願人、參加人及有關人員到場。

#### 第七十五條 （提出據以處分之證據資料）

原行政處分機關應將據以處分之證據資料提出於受理訴願機關。

對於前項之證據資料，訴願人、參加人或訴願代理人得請求閱覽、抄錄或影印之。受理訴願機關非有正當理由，不得拒絕。



第一項證據資料之閱覽、抄錄或影印，受理訴願機關應指定日、時、處所。

#### 第七十六條 （訴願人等對訴願程序處置不服）

訴願人或參加人對受理訴願機關於訴願程序進行中所為之程序上處置不服者，應併同訴願決定提起行政訴訟。

### 第三節 訴願決定

#### 第七十七條 （訴願事件應為不受理決定之情形）

訴願事件有左列各款情形之一者，應為不受理之決定：

- 一、訴願書不合法定程式不能補正或經通知補正逾期不補正者。
- 二、提起訴願逾法定期間或未於第五十七條但書所定期間內補送訴願書者。
- 三、訴願人不符合第十八條之規定者。
- 四、訴願人無訴願能力而未由法定代理人代為訴願行為，經通知補正逾期不補正者。
- 五、地方自治團體、法人、非法人之團體，未由代表人或管理人為訴願行為，經通知補正逾期不補正者。
- 六、行政處分已不存在者。
- 七、對已決定或已撤回之訴願事件重行提起訴願者。
- 八、對於非行政處分或其他依法不屬訴願救濟範圍內之事項提起訴願者。

#### 第七十八條 （同種類數宗訴願得合併審議及決定）

分別提起之數宗訴願係基於同一或同種類之事實上或法律上之原因者，受理訴願機關得合併審議，並得合併決定。

#### 第七十九條 （無理由訴願應以駁回）

訴願無理由者，受理訴願機關應以決定駁回之。

原行政處分所憑理由雖屬不當，但依其他理由認為正當者，應以訴願人為無理由。

訴願事件涉及地方自治團體之地方自治事務者，其受理訴願之上級機關僅就原行政處分之合法性進行審查決定。



第八十條 （不得撤銷或變更不受理決定之訴願之情形）

提起訴願因逾法定期間而為不受理決定時，原行政處分顯屬違法或不當者，原行政處分機關或其上級機關得依職權撤銷或變更之。但有左列情形之一者，不得為之：

- 一、其撤銷或變更對公益有重大危害者。
- 二、行政處分受益人之信賴利益顯然較行政處分撤銷或變更所欲維護之公益更值得保護者。

行政處分受益人有左列情形之一者，其信賴不值得保護：

- 一、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使原行政處分機關作成行政處分者。
- 二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使原行政處分機關依該資料或陳述而作成行政處分者。
- 三、明知原行政處分違法或因重大過失而不知者。

行政處分之受益人值得保護之信賴利益，因原行政處分機關或其上級機關依第一項規定撤銷或變更原行政處分而受有損失者，應予補償。但其補償額度不得超過受益人因該處分存續可得之利益。

第八十一條 （決定撤銷原行政處分或另為處分）

訴願有理由者，受理訴願機關應以決定撤銷原行政處分之全部或一部，並得視事件之情節，逕為變更之決定或發回原行政處分機關另為處分。但於訴願人表示不服之範圍內，不得為更不利益之變更或處分。

前項訴願決定撤銷原行政處分，發回原行政處分機關另為處分時，應指定相當期間命其為之。

第八十二條 （命應作為之機關速為一定之處分）

對於依第二條第一項提起之訴願，受理訴願機關認為有理由者，應指定相當期間，命應作為之機關速為一定之處分。

受理訴願機關未為前項決定前，應作為之機關已為行政處分者，受理訴願機關應認訴願為無理由，以決定駁回之。



第八十三條 （撤銷或變更原行政處分於公益有損，得予以駁回）

受理訴願機關發現原行政處分雖屬違法或不當，但其撤銷或變更於公益有重大損害，經斟酌訴願人所受損害、賠償程度、防止方法及其他一切情事，認原行政處分之撤銷或變更顯與公益相違背時，得駁回其訴願。

前項情形，應於決定主文中載明原行政處分違法或不當。

第八十四條 （原行政處分機關與訴願人進行協議）

受理訴願機關為前條決定時，得斟酌訴願人因違法或不當處分所受損害，於決定理由中載明由原行政處分機關與訴願人進行協議。

前項協議，與國家賠償法之協議有同一效力。

第八十五條 （訴願之決定限期）

訴願之決定，自收受訴願書之次日起，應於三個月內為之；必要時，得予延長，並通知訴願人及參加人。延長以一次為限，最長不得逾二個月。

前項期間，於依第五十七條但書規定補送訴願書者，自補送之次日起算，未為補送者，自補送期間屆滿之次日起算；其依第六十二條規定通知補正者，自補正之次日起算；未為補正者，自補正期間屆滿之次日起算。

第八十六條 （訴願決定之準據）

訴願之決定以他法律關係是否成立為準據，而該法律關係在訴訟或行政救濟程序進行中者，於該法律關係確定前，受理訴願機關得停止訴願程序之進行，並即通知訴願人及參加人。

受理訴願機關依前項規定停止訴願程序之進行者，前條所定訴願決定期間，自該法律關係確定之日起，重行起算。

第八十七條 （承受訴願）

訴願人死亡者，由其繼承人或其他依法得繼受原行政處分所涉權利或利益之人，承受其訴願。



法人因合併而消滅者，由因合併而另立或合併後存續之法人，承受其訴願。

依前二項規定承受訴願者，應於事實發生之日起三十日內，向受理訴願機關檢送因死亡繼受權利或合併事實之證明文件。

#### 第八十八條 （受讓證明文件）

受讓原行政處分所涉權利或利益之人，得檢具受讓證明文件，向受理訴願機關申請許其承受訴願。

#### 第八十九條 （訴願決定書應載事項）

訴願決定書，應載明左列事項：

- 一、訴願人姓名、出生年月日、住、居所、身分證明文件字號。如係法人或其他設有管理人或代表人之團體，其名稱、事務所或營業所，管理人或代表人之姓名、出生年月日、住、居所、身分證明文件字號。
- 二、有法定代理人或訴願代理人者，其姓名、出生年月日、住、居所、身分證明文件字號。
- 三、主文、事實及理由。其係不受理決定者，得不記載事實。
- 四、決定機關及其首長。
- 五、年、月、日。

訴願決定書之正本，應於決定後十五日內送達訴願人、參加人及原行政處分機關。

#### 第九十條 （附記不服決定之處理）

訴願決定書應附記，如不服決定，得於決定書送達之次日起二個月內向行政法院提起行政訴訟。

#### 第九十一條 （訴願決定機關附記錯誤之處理）

對於得提起行政訴訟之訴願決定，因訴願決定機關附記錯誤，向非管轄機關提起行政訴訟，該機關應於十日內將行政訴訟書狀連同有關資料移送管轄行政法院，並即通知原提起行政訴訟之人。

有前項規定之情形，行政訴訟書狀提出於非管轄機關者，視為自始向有管



轄權之行政法院提起行政訴訟。

第九十二條 （附記提起行政訴訟期間錯誤之通知更正）

訴願決定機關附記提起行政訴訟期間錯誤時，應由訴願決定機關以通知更正之，並自更正通知送達之日起，計算法定期間。

訴願決定機關未依第九十條規定為附記，或附記錯誤而未依前項規定通知更正，致原提起行政訴訟之人遲誤行政訴訟期間者，如自訴願決定書送達之日起一年內提起行政訴訟，視為於法定期間內提起。

第九十三條 （原行政處分之執行不因提起訴願而停止）

原行政處分之執行，除法律另有規定外，不因提起訴願而停止。

原行政處分之合法性顯有疑義者，或原行政處分之執行將發生難以回復之損害，且有急迫情事，並非為維護重大公共利益所必要者，受理訴願機關或原行政處分機關得依職權或依申請，就原行政處分之全部或一部，停止執行。

前項情形，行政法院亦得依聲請，停止執行。

第九十四條 （停止執行之原因消滅，得撤銷停止執行之裁定）

停止執行之原因消滅，或有其他情事變更之情形，受理訴願機關或原行政處分機關得依職權或依申請撤銷停止執行。

前項情形，原裁定停止執行之行政法院亦得依聲請，撤銷停止執行之裁定。

第九十五條 （訴願之決定確定後具拘束力）

訴願之決定確定後，就其事件，有拘束各關係機關之效力；就其依第十條提起訴願之事件，對於受委託行使公權力之團體或個人，亦有拘束力。

第九十六條 （重為處分應依訴願決定意旨為之）

原行政處分經撤銷後，原行政處分機關須重為處分者，應依訴願決定意旨為之，並將處理情形以書面告知受理訴願機關。

#### 第四章 再審程序

第九十七條 （得聲請再審之情形）

於有左列各款情形之一者，訴願人、參加人或其他利害關係人得對於確定



訴願決定，向原訴願決定機關聲請再審。但訴願人、參加人或其他利害關係人已依行政訴訟主張其事由或知其事由而不為主張者，不在此限：



- 一、適用法規顯有錯誤者。
- 二、決定理由與主文顯有矛盾者。
- 三、決定機關之組織不合法者。
- 四、依法令應迴避之委員參與決定者。
- 五、參與決定之委員關於該訴願違背職務，犯刑事上之罪者。
- 六、訴願之代理人，關於該訴願有刑事上應罰之行為，影響於決定者。
- 七、為決定基礎之證物，係偽造或變造者。
- 八、證人、鑑定人或通譯就為決定基礎之證言、鑑定為虛偽陳述者。
- 九、為決定基礎之民事、刑事或行政訴訟判決或行政處分已變更者。
- 十、發見未經斟酌之證物或得使用該證物者。

前項聲請再審，應於三十日內提起。

前項期間，自訴願決定確定時起算。但再審之事由發生在後或知悉在後者，自知悉時起算。

## 第五章 附則

### 第九十八條 （書件應以中文書寫）

依本法規定所為之訴願、答辯及應備具之書件，應以中文書寫；其科學名詞之譯名以國立編譯館規定者為原則，並應附註外文原名。

前項書件原係外文者，並應檢附原外文資料。

### 第九十九條 （本法修正施行前尚未終結之訴願及再訴願事件之終結）

本法修正施行前，尚未終結之訴願事件，其以後之訴願程序，依修正之本法規定終結之。

本法修正施行前，尚未終結之再訴願案件，其以後之再訴願程序，準用修正之本法有關訴願程序規定終結之。

### 第一百條 （公務人員涉刑事或行政責任之處理）

公務人員因違法或不當處分，涉有刑事或行政責任者，由最終決定之機關  
於決定後責由該管機關依法辦理。

第一百零一條（施行日期）

本法自公布日施行。

本法修正條文之施行日期，由行政院以命令定之。



## 附錄二 行政院及各級行政機關訴願審議委員會審議規則



1980年5月7日行政院台69規字第5116號令訂定發布

1993年2月15日行政院台82訴字第03801號令修正發布第16條、第17條、第19條

第20條條文

2000年5月19日行政院台89訴字第14298號令修正發布名稱及全文35條；並自訴願法施行之日起施行（原名稱：行政院暨所屬各級行政機關訴願審議委員會審議規則）

2004年11月5日行政院院臺規字第0930090271號令修正發布第29條、第35條條文

### 第一條

本規則依訴願法（以下簡稱本法）第五十二條第三項規定訂定之。

### 第二條

共同提起訴願，於依本法第二十二條、第二十三條為其代表人之選定時，非經全體訴願人書面通知受理訴願機關，不生效力；經選定或指定之代表人更換或增減時，亦同。

共同訴願之代表人經更換、刪減後，不得再代表全體訴願人為訴願行為。

### 第三條

訴願代理人資格經受理訴願機關審查不符本法第三十三條第一項各款規定者，應通知委任人，並副知受任人。

### 第四條

訴願人、參加人或訴願代理人依本法第四十九條第一項規定，請求閱覽、抄錄、影印或攝影訴願卷宗內文書者，應以書面向受理訴願機關為之。

訴願人、參加人或訴願代理人依本法第四十九條第一項規定，預納費用請求付與繕本、影本或節本者，應載明文書種類、名稱、文號及其起迄頁數、份數。

第三人為前二項請求者，並應附訴願人同意文件，或釋明有法律上之利害

關係。

#### 第五條

受理訴願機關應於受理前條請求之日起十日內，通知申請人於指定日、時到達指定處所閱覽、抄錄、影印或攝影訴願卷宗內文書，或付與繕本、影本或節本；其拒絕者，應敘明拒絕之理由。

#### 第六條

原行政處分機關收受之訴願書未具訴願理由者，應於十日內移由訴願管轄機關審理；附具訴願理由者，應於二十日內依本法第五十八條第二項至第四項規定辦理。

訴願人向受理訴願機關提起訴願者，對於合於法定程式之訴願事件，受理訴願機關應即函請原行政處分機關於二十日內依本法第五十八條第二項至第四項規定辦理；其逾限未陳報或答辯者，應予函催；其答辯欠詳者，得發還補充答辯。

#### 第七條

受理訴願機關依本法第六十二條規定通知訴願人補正者，應載明於文到之次日起二十日內補正。

#### 第八條

對於訴願事件，應先為程序上之審查，其無應不受理之情形者，再進而為實體上之審查。

#### 第九條

訴願事件經依本法第六十條規定撤回者，訴願審議委員會（以下簡稱訴願會）無須審決，應即終結，並通知訴願人及參加人。

#### 第十條

訴願人或參加人依本法第六十三條第三項規定請求陳述意見，而無正當理由者，受理訴願機關得通知拒絕，或於決定理由中指明。

訴願會主任委員得依本法第六十四條規定，指定委員偕同承辦人員，聽取



意見之陳述，並作成紀錄附訴願卷宗。

#### 第十一條

訴願事件經答辯完備，並踐行本法規定之審理程序，承辦人員應即擬具處理意見連同卷證，送由訴願會全體委員或三人以上分組委員審查；委員於詳閱卷證、研析事實及應行適用之法規後，核提審查意見，供審議之準備。

訴願事件經原行政處分機關依本法第五十八條第二項規定陳報訴願管轄機關者，準用前項規定辦理。

#### 第十二條

訴願事件經訴願會委員提出審查意見後，應由主任委員指定期日開會審議。

前項審議，得通知原行政處分機關或其他有關機關，屆時派員到會列席說明。

#### 第十三條

訴願會會議由主任委員召集，委員應親自出席，不得由他人代理，開會時並以主任委員為主席。主任委員因故不能召集或出席時，指定委員一人代行主席職務。

#### 第十四條

受理訴願機關應依本法第六十五條規定，依訴願人、參加人之申請或認為必要時，得依職權審酌後，通知訴願人、參加人或其代表人、訴願代理人、輔佐人及原行政處分機關派員於指定期日到達指定處所為言詞辯論，並得通知其他人員或有關機關派員到場備詢。

依前項規定通知參加人、輔佐人時，應附具答辯書影本或抄本。

言詞辯論應於訴願會會議中進行。

#### 第十五條

訴願人或參加人未受合法通知或因不可抗力事由，致未於指定期日到場參加言詞辯論者，除與其利害關係相同之人已到場為辯論者外，得於受理訴願機關決定前，敘明理由續行申請。





## 第十六條

本法第五十四條第二項所定言詞辯論筆錄，應記載下列事項：

- 一、辯論之處所及年、月、日。
- 二、出席委員及承辦人員姓名。
- 三、訴願事件。
- 四、到場之訴願人、參加人或其代表人、訴願代理人、輔佐人、原行政處分機關人員及其他經通知到場人員之姓名。
- 五、辯論進行之要領。

以錄音機、錄影機等機器記錄言詞辯論之進行者，其錄音帶、錄影帶等，應與言詞辯論筆錄編為審議紀錄之附件。

## 第十七條

訴願事件依本法第六十七條及第六十九條規定，有調查、檢驗、勘驗或送請鑑定之必要時，受理訴願機關應依職權或囑託有關機關、學校、團體或人員實施之。

## 第十八條

受理訴願機關依職權或依申請調查證據之結果，對訴願人、參加人不利者，除訴願人、參加人曾到場陳述意見或參加言詞辯論已知悉者外，應以書面載明調查證據之結果，依本法第六十七條第三項規定通知其於一定期限內表示意見。

## 第十九條

受理訴願機關就訴願人或參加人申請調查之證據認為不必要者，應於決定理由中指明。

## 第二十條

受理訴願機關囑託鑑定時，應載明下列事項：

- 一、送請鑑定事項。
- 二、完成期限。
- 三、本法第七十條及第七十一條規定之內容。

四、鑑定所需費用及支付方式。

## 第二十一條

受理訴願機關對訴願人或參加人依本法第六十九條第二項規定請求自行負擔鑑定費用交付鑑定，而有下列情形之一者，得予拒絕，並於決定理由中指明：

一、請求鑑定事項非屬專門性或技術性者。

二、相同事項於另案已交付鑑定，訴願人或參加人未提出新事實或新理由者。

三、原行政處分機關已交付鑑定，訴願人或參加人未提出新事實或新理由者。

四、申請鑑定事項與訴願標的無關或其他類此情形者。

## 第二十二條

受理訴願機關依本法第七十三條第一項規定認有留置文書或物件之必要時，應通知其持有人。

## 第二十三條

第四條第一項、第二項及第五條規定，於訴願人、參加人或訴願代理人依本法第七十五條第二項規定請求閱覽、抄錄或影印原行政處分機關據以處分之證據資料或請求付與繕本、影本或節本，準用之。

## 第二十四條

訴願書不合法定程式逾第七條所定期間不補正，訴願人在不受理決定書正本發送前，已向受理訴願機關補正者，應註銷決定書仍予受理。但訴願書不合法定程式並不影響訴願要件者，雖未遵限補正，仍不影響訴願之效力。

## 第二十五條

提起訴願因逾法定期間應為不受理決定，而原行政處分顯屬違法或不當者，受理訴願機關得於決定理由中指明應由原行政處分機關撤銷或變更之。

## 第二十六條

訴願事件無本法第七十七條規定情形，經審查結果，其訴願理由雖非可取，





而依其他理由認為原行政處分確屬違法或不當者，仍應以訴願為有理由。

原行政處分機關答辯欠詳或逾期不答辯，而事實未臻明確者，受理訴願機關得依職權調查事實逕為決定，或認訴願為有理由而逕行撤銷原行政處分，責令另為行政處分，以加重其責任。



## 第二十七條

第八十五條第一項所定之三個月訴願決定期間，自訴願書收受機關收受訴願書之次日起算。

前項規定，於本法第八十五條第二項補送、補正訴願書時，準用之。

訴願人於訴願決定期間續補具理由者，訴願決定期間自收受最後補具理由之次日起算。

訴願人於延長決定期間後再補具理由者，訴願決定期間自收受補具理由之次日起算，不得逾二個月。

## 第二十八條

訴願會承辦人員，應按訴願會審議訴願事件所為決議，依本法第八十九條第一項規定，製作決定書原本，層送本機關長官依其權責判行作成正本，於決定後十五日內送達訴願人、參加人及原行政處分機關。

決定書以本機關名義行之，除載明決定機關及其首長外，並應列入訴願會主任委員及參與決議之委員姓名。

決定書正本內容與原本不符者，除主文外，得更正之。

## 第二十九條

訴願文書交付郵政機關送達者，應使用訴願文書郵務送達證書。

訴願文書派員或囑託原行政處分機關或該管警察機關送達者，應由執行送達人作成送達證書。

前二項之訴願文書郵務送達證書及送達證書格式，由行政院定之。

## 第三十條

訴願決定經撤銷者，承辦人員應即分析檢討簽提意見，供本機關及原行政

處分機關改進業務之參考。

對於行政法院裁判所持見解，得供處理同類事件之參考。但其裁判有行政訴訟法第二百七十三條第一項各款情形之一者，被告機關得依法提起再審之訴。

### 第三十一條

本法第九十七條規定申請再審，應具再審申請書，載明下列事項，由申請人或代理人簽名或蓋章，向原訴願決定機關為之：

- 一、申請人之姓名、出生年、月、日、住、居所、身分證明文件字號。如係法人或其他設有管理人或代表人之團體，其名稱、事務所或營業所及管理人或代表人之姓名、出生年、月、日、住、居所。
- 二、有代理人者，其姓名、出生年、月、日、住、居所、身分證明文件字號。
- 三、不服之訴願決定及請求事項。
- 四、申請之事實及理由。
- 五、證據；其為文書者，應添具繕本或影本。
- 六、年、月、日。

### 第三十二條

申請再審不合法者，應為不受理之決定。

申請再審，無再審理由或有再審理由而原決定係屬正當者，應以決定駁回之。

### 第三十三條

申請再審為有再審理由，而無前條情形者，應以決定撤銷原決定或（及）原行政處分之全部或一部，並得視其情節，逕為變更之決定或發回原行政處分機關另為處分。但於申請人表示不服之範圍內，不得為更不利益之變更或處分。

### 第三十四條

本規則各條，除於再審已有規定者外，其與再審性質不相抵觸者，於再審準用之。



### 第三十五條

本規則自本法施行之日施行。

本規則修正條文，除中華民國八十九年五月十九日修正發布之條文自八十九年七月一日施行者外，自發布日施行。



### 附錄三 行政復議法

【頒布日期】1999年4月29日

【實施日期】1999年10月1日

【發 文 號】主席令第十六號

(1999年4月29日第九屆全國人民代表大會常務委員會第九次會議通過)



## 第一章 總則

### 第一條

為了防止和糾正違法的或者不當的具體行政行為，保護公民、法人和其他組織的合法權益，保障和監督行政機關依法行使職權，根據憲法，制定本法。

### 第二條

公民、法人或者其他組織認為具體行政行為侵犯其合法權益，向行政機關提出行政復議申請，行政機關受理行政復議申請、作出行政復議決定，適用本法。

### 第三條

依照本法履行行政復議職責的行政機關是行政復議機關。行政復議機關負責法制工作的機構具體辦理行政復議事項，履行下列職責：

- (一) 受理行政復議申請；
- (二) 向有關組織和人員調查取證，查閱文件和資料；
- (三) 審查申請行政復議的具體行政行為是否合法與適當，擬訂行政復議決定；
- (四) 處理或者轉送對本法第七條所列有關規定的審查申請；
- (五) 對行政機關違反本法規定的行為依照規定的權限和程序提出處理建議；
- (六) 辦理因不服行政復議決定提起行政訴訟的應訴事項；
- (七) 法律、法規規定的其他職責。

#### 第四條

行政復議機關履行行政復議職責，應當遵循合法、公正、公開、及時、便民的原則，堅持有錯必糾，保障法律、法規的正確實施。



#### 第五條

公民、法人或者其他組織對行政復議決定不服的，可以依照行政訴訟法的規定向人民法院提起行政訴訟，但是法律規定行政復議決定為最終裁決的除外。

### 第二章 行政復議範圍

#### 第六條

有下列情形之一的，公民、法人或者其他組織可以依照本法申請行政復議：

- （一）對行政機關作出的警告、罰款、沒收違法所得、沒收非法財物、責令停產停業、暫扣或者吊銷許可證、暫扣或者吊銷執照、行政拘留等行政處罰決定不服的；
- （二）對行政機關作出的限制人身自由或者查封、扣押、凍結財產等行政強制措施決定不服的；
- （三）對行政機關作出的有關許可證、執照、資質證、資格證等證書變更、中止、撤銷的決定不服的；
- （四）對行政機關作出的關於確認土地、礦藏、水流、森林、山嶺、草原、荒地、灘涂、海域等自然資源的所有權或者使用權的決定不服的；
- （五）認為行政機關侵犯合法的經營自主權的；
- （六）認為行政機關變更或者廢止農業承包合同，侵犯其合法權益的；
- （七）認為行政機關違法集資、征收財物、攤派費用或者違法要求履行其他義務的；
- （八）認為符合法定條件，申請行政機關頒發許可證、執照、資質證、資格證等證書，或者申請行政機關審批、登記有關事項，行政機關沒有依法辦理的；
- （九）申請行政機關履行保護人身權利、財產權利、受教育權利的法定職



責，行政機關沒有依法履行的；

(十) 申請行政機關依法發放撫恤金、社會保險金或者最低生活保障費，  
行政機關沒有依法發放的；

(十一) 認為行政機關的其他具體行政行為侵犯其合法權益的。

#### 第七條

公民、法人或者其他組織認為行政機關的具體行政行為所依據的下列規定不合法，在對具體行政行為申請行政復議時，可以一並向行政復議機關提出對該規定的審查申請：

- (一) 國務院部門的規定；
- (二) 縣級以上地方各級人民政府及其工作部門的規定；
- (三) 鄉、鎮人民政府的規定。

前款所列規定不含國務院部、委員會規章和地方人民政府規章。規章的審查依照法律、行政法規辦理。

#### 第八條

不服行政機關作出的行政處分或者其他人事處理決定的，依照有關法律、行政法規的規定提出申訴。

不服行政機關對民事糾紛作出的調解或者其他處理，依法申請仲裁或者向人民法院提起訴訟。

### 第三章 行政復議申請

#### 第九條

公民、法人或者其他組織認為具體行政行為侵犯其合法權益的，可以自知道該具體行政行為之日起六十日內提出行政復議申請；但是法律規定的申請期限超過六十日的除外。

因不可抗力或者其他正當理由耽誤法定申請期限的，申請期限自障礙消除之日起繼續計算。

#### 第十條

依照本法申請行政復議的公民、法人或者其他組織是申請人。

有權申請行政復議的公民死亡的，其近親屬可以申請行政復議。有權申請行政復議的公民為無民事行為能力人或者限制民事行為能力人的，其法定代理人可以代為申請行政復議。有權申請行政復議的法人或者其他組織終止的，承受其權利的法人或者其他組織可以申請行政復議。



同申請行政復議的具體行政行為有利害關係的其他公民、法人或者其他組織，可以作為第三人參加行政復議。

公民、法人或者其他組織對行政機關的具體行政行為不服申請行政復議的，作出具體行政行為的行政機關是被申請人。

申請人、第三人可以委托代理人代為參加行政復議。

#### 第十一條

申請人申請行政復議，可以書面申請，也可以口頭申請；口頭申請的，行政復議機關應當當場記錄申請人的基本情況、行政復議請求、申請行政復議的主要事實、理由和時間。

#### 第十二條

對縣級以上地方各級人民政府工作部門的具體行政行為不服的，由申請人選擇，可以向該部門的本級人民政府申請行政復議，也可以向上一級主管部門申請行政復議。

對海關、金融、國稅、外匯管理等實行垂直領導的行政機關和國家安全機關的具體行政行為不服的，向上一級主管部門申請行政復議。

#### 第十三條

對地方各級人民政府的具體行政行為不服的，向上一級地方人民政府申請行政復議。

對省、自治區人民政府依法設立的派出機關所屬的縣級地方人民政府的具體行政行為不服的，向該派出機關申請行政復議。

#### 第十四條

對國務院部門或者省、自治區、直轄市人民政府的具體行政行為不服的，向作出該具體行政行為的國務院部門或者省、自治區、直轄市人民政府申請行政復議。對行政復議決定不服的，可以向人民法院提起行政訴訟；也可以向國務院申請裁決，國務院依照本法的規定作出最終裁決。



#### 第十五條

對本法第十二條、第十三條、第十四條規定以外的其他行政機關、組織的具體行政行為不服的，按照下列規定申請行政復議：

- （一）對縣級以上地方人民政府依法設立的派出機關的具體行政行為不服的，向設立該派出機關的人民政府申請行政復議；
- （二）對政府工作部門依法設立的派出機構依照法律、法規或者規章規定，以自己的名義作出的具體行政行為不服的，向設立該派出機構的部門或者該部門的本級地方人民政府申請行政復議；
- （三）對法律、法規授權的組織的具體行政行為不服的，分別向直接管理該組織的地方人民政府、地方人民政府工作部門或者國務院部門申請行政復議；
- （四）對兩個或者兩個以上行政機關以共同的名義作出的具體行政行為不服的，向其共同上一級行政機關申請行政復議；
- （五）對被撤銷的行政機關在撤銷前所作出的具體行政行為不服的，向繼續行使其職權的行政機關的上一級行政機關申請行政復議。

有前款所列情形之一的，申請人也可以向具體行政行為發生地的縣級地方人民政府提出行政復議申請，由接受申請的縣級地方人民政府依照本法第十八條的規定辦理。

#### 第十六條

公民、法人或者其他組織申請行政復議，行政復議機關已經依法受理的，或者法律、法規規定應當先向行政復議機關申請行政復議、對行政復議決定不服再向人民法院提起行政訴訟的，在法定行政復議期限內不得向人民法院提起



行政訴訟。

公民、法人或者其他組織向人民法院提起行政訴訟，人民法院已經依法受理的，不得申請行政復議。



#### 第四章 行政復議受理

##### 第十七條

行政復議機關收到行政復議申請后，應當在五日内進行審查，對不符合本法規定的行政復議申請，決定不予受理，並書面告知申請人；對符合本法規定，但是不屬於本機關受理的行政復議申請，應當告知申請人向有關行政復議機關提出。

除前款規定外，行政復議申請自行政復議機關負責法制工作的機構收到之日起即為受理。

##### 第十八條

依照本法第十五條第二款的規定接受行政復議申請的縣級地方人民政府，對依照本法第十五條第一款的規定屬於其他行政復議機關受理的行政復議申請，應當自接到該行政復議申請之日起七日內，轉送有關行政復議機關，並告知申請人。接受轉送的行政復議機關應當依照本法第十七條的規定辦理。

##### 第十九條

法律、法規規定應當先向行政復議機關申請行政復議、對行政復議決定不服再向人民法院提起行政訴訟的，行政復議機關決定不予受理或者受理后超過行政復議期限不作答復的，公民、法人或者其他組織可以自收到不予受理決定書之日起或者行政復議期滿之日起十五日內，依法向人民法院提起行政訴訟。

##### 第二十條

公民、法人或者其他組織依法提出行政復議申請，行政復議機關無正當理由不予受理的，上級行政機關應當責令其受理；必要時，上級行政機關也可以直接受理。

##### 第二十一條

行政復議期間具體行政行為不停止執行；但是，有下列情形之一的，可以停止執行：



- （一）被申請人認為需要停止執行的；
- （二）行政復議機關認為需要停止執行的；
- （三）申請人申請停止執行，行政復議機關認為其要求合理，決定停止執行的；
- （四）法律規定停止執行的。

## 第五章 行政復議決定

### 第二十二條

行政復議原則上採取書面審查的辦法，但是申請人提出要求或者行政復議機關負責法制工作的機構認為有必要時，可以向有關組織和人員調查情況，聽取申請人、被申請人和第三人的意見。

### 第二十三條

行政復議機關負責法制工作的機構應當自行政復議申請受理之日起七日內，將行政復議申請書副本或者行政復議申請筆錄復印件發送被申請人。被申請人應當自收到申請書副本或者申請筆錄復印件之日起十日內，提出書面答復，並提交當初作出具體行政行為的証據、依據和其他有關材料。

申請人、第三人可以查閱被申請人提出的書面答復、作出具體行政行為的証據、依據和其他有關材料，除涉及國家秘密、商業秘密或者個人隱私外，行政復議機關不得拒絕。

### 第二十四條

在行政復議過程中，被申請人不得自行向申請人和其他有關組織或者個人收集証據。

### 第二十五條

行政復議決定作出前，申請人要求撤回行政復議申請的，經說明理由，可以撤回；撤回行政復議申請的，行政復議終止。

## 第二十六條

申請人在申請行政復議時，一並提出對本法第七條所列有關規定的審查申請的，行政復議機關對該規定有權處理的，應當在三十日內依法處理；無權處理的，應當在七日內按照法定程序轉送有權處理的行政機關依法處理，有權處理的行政機關應當在六十日內依法處理。處理期間，中止對具體行政行為的審查。

## 第二十七條

行政復議機關在對被申請人作出的具體行政行為進行審查時，認為其依據不合法，本機關有權處理的，應當在三十日內依法處理；無權處理的，應當在七日內按照法定程序轉送有權處理的國家機關依法處理。處理期間，中止對具體行政行為的審查。

## 第二十八條

行政復議機關負責法制工作的機構應當對被申請人作出的具體行政行為進行審查，提出意見，經行政復議機關的負責人同意或者集體討論通過後，按照下列規定作出行政復議決定：

- （一）具體行政行為認定事實清楚，證據確鑿，適用依據正確，程序合法，內容適當的，決定維持；
- （二）被申請人不履行法定職責的，決定其在一定期限內履行；
- （三）具體行政行為有下列情形之一的，決定撤銷、變更或者確認該具體行政行為違法；決定撤銷或者確認該具體行政行為違法的，可以責令被申請人在一定期限內重新作出具體行政行為：
  - 1．主要事實不清、證據不足的；
  - 2．適用依據錯誤的；
  - 3．違反法定程序的；
  - 4．超越或者濫用職權的；
  - 5．具體行政行為明顯不當的。

(四) 被申請人不按照本法第二十三條的規定提出書面答復、提交當初作出具體行政行為的證據、依據和其他有關材料的，視為該具體行政行為沒有證據、依據，決定撤銷該具體行政行為。



行政復議機關責令被申請人重新作出具體行政行為的，被申請人不得以同一的事實和理由作出與原具體行政行為相同或者基本相同的具體行政行為。

## 第二十九條

申請人在申請行政復議時可以一並提出行政賠償請求，行政復議機關對符合國家賠償法的有關規定應當給予賠償的，在決定撤銷、變更具體行政行為或者確認具體行政行為違法時，應當同時決定被申請人依法給予賠償。

申請人在申請行政復議時沒有提出行政賠償請求的，行政復議機關在依法決定撤銷或者變更罰款，撤銷違法集資、沒收財物、征收財物、攤派費用以及對財產的查封、扣押、凍結等具體行政行為時，應當同時責令被申請人返還財產，解除對財產的查封、扣押、凍結措施，或者賠償相應的價款。

## 第三十條

公民、法人或者其他組織認為行政機關的具體行政行為侵犯其已經依法取得的土地、礦藏、水流、森林、山嶺、草原、荒地、灘涂、海域等自然資源的所有權或者使用權的，應當先申請行政復議；對行政復議決定不服的，可以依法向人民法院提起行政訴訟。

根據國務院或者省、自治區、直轄市人民政府對行政區劃的勘定、調整或者征用土地的決定，省、自治區、直轄市人民政府確認土地、礦藏、水流、森林、山嶺、草原、荒地、灘涂、海域等自然資源的所有權或者使用權的行政復議決定為最終裁決。

## 第三十一條

行政復議機關應當自受理申請之日起六十日內作出行政復議決定；但是法律規定的行政復議期限少於六十日的除外。情況復雜，不能在規定期限內作出行政復議決定的，經行政復議機關的負責人批准，可以適當延長，並告知申請

人和被申請人；但是延長期限最多不超過三十日。

行政復議機關作出行政復議決定，應當制作行政復議決定書，並加蓋印章。

行政復議決定書一經送達，即發生法律效力。



### 第三十二條

被申請人應當履行行政復議決定。

被申請人不履行或者無正當理由拖延履行行政復議決定的，行政復議機關或者有關上級行政機關應當責令其限期履行。

### 第三十三條

申請人逾期不起訴又不履行行政復議決定的，或者不履行最終裁決的行政復議決定的，按照下列規定分別處理：

（一）維持具體行政行為的行政復議決定，由作出具體行政行為的行政機關依法強制執行，或者申請人民法院強制執行；

（二）變更具體行政行為的行政復議決定，由行政復議機關依法強制執行，或者申請人民法院強制執行。

## 第六章 法律責任

### 第三十四條

行政復議機關違反本法規定，無正當理由不予受理依法提出的行政復議申請或者不按照規定轉送行政復議申請的，或者在法定期限內不作出行政復議決定的，對直接負責的主管人員和其他直接責任人員依法給予警告、記過、記大過的行政處分；經責令受理仍不受理或者不按照規定轉送行政復議申請，造成嚴重后果的，依法給予降級、撤職、開除的行政處分。

### 第三十五條

行政復議機關工作人員在行政復議活動中，徇私舞弊或者有其他瀆職、失職行為的，依法給予警告、記過、記大過的行政處分；情節嚴重的，依法給予降級、撤職、開除的行政處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任。

### 第三十六條

被申請人違反本法規定，不提出書面答復或者不提交作出具體行政行為的證據、依據和其他有關材料，或者阻撓、變相阻撓公民、法人或者其他組織依法申請行政復議的，對直接負責的主管人員和其他直接責任人員依法給予警告、記過、記大過的行政處分；進行報復陷害的，依法給予降級、撤職、開除的行政處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任。

### 第三十七條

被申請人不履行或者無正當理由拖延履行行政復議決定的，對直接負責的主管人員和其他直接責任人員依法給予警告、記過、記大過的行政處分；經責令履行仍拒不履行的，依法給予降級、撤職、開除的行政處分。

### 第三十八條

行政復議機關負責法制工作的機構發現有無正當理由不予受理行政復議申請、不按照規定期限作出行政復議決定、徇私舞弊、對申請人打擊報復或者不履行行政復議決定等情形的，應當向有關行政機關提出建議，有關行政機關應當依照本法和有關法律、行政法規的規定作出處理。

## 第七章 附則

### 第三十九條

行政復議機關受理行政復議申請，不得向申請人收取任何費用。行政復議活動所需經費，應當列入本機關的行政經費，由本級財政予以保障。

### 第四十條

行政復議期間的計算和行政復議文書的送達，依照民事訴訟法關於期間、送達的規定執行。

本法關於行政復議期間有關“五日”、“七日”的規定是指工作日，不含節假日。

### 第四十一條

外國人、無國籍人、外國組織在中華人民共和國境內申請行政復議，適用本法。

#### 第四十二條

本法施行前公布的法律有關行政復議的規定與本法的規定不一致的，以本法的規定為準。

#### 第四十三條

本法自 1999 年 10 月 1 日起施行。1990 年 12 月 24 日國務院發布、1994 年 10 月 9 日國務院修訂發布的《行政復議條例》同時廢止。



## 附錄四 中華人民共和國行政復議法實施條例

中華人民共和國國務院令

第 499 號

《中華人民共和國行政復議法實施條例》已經 2007 年 5 月 23 日國務院第 177 次常務會議通過，現予公布，自 2007 年 8 月 1 日起施行。

總 理 溫家寶

2007 年 5 月 29 日

### 中華人民共和國行政復議法實施條例

#### 第一章 總 則

##### 第一條

為了進一步發揮行政復議制度在解決行政爭議、建設法治政府、構建社會主義和諧社會中的作用，根據《中華人民共和國行政復議法》（以下簡稱行政復議法），制定本條例。

##### 第二條

各級行政復議機關應當認真履行行政復議職責，領導並支持本機關負責法制工作的機構（以下簡稱行政復議機構）依法辦理行政復議事項，並依照有關規定配備、充實、調劑專職行政復議人員，保證行政復議機構的辦案能力與工作任務相適應。

##### 第三條

行政復議機構除應當依照行政復議法第三條的規定履行職責外，還應當履行下列職責：

- （一）依照行政復議法第十八條的規定轉送有關行政復議申請；
- （二）辦理行政復議法第二十九條規定的行政賠償等事項；
- （三）按照職責權限，督促行政復議申請的受理和行政復議決定的履行；
- （四）辦理行政復議、行政應訴案件統計和重大行政復議決定備案事項；
- （五）辦理或者組織辦理未經行政復議直接提起行政訴訟的行政應訴事項；





(六) 研究行政復議工作中發現的問題，及時向有關機關提出改進建議；

重大問題及時向行政復議機關報告。



#### 第四條

專職行政復議人員應當具備與履行行政復議職責相適應的品行、專業知識和業務能力，並取得相應資格。具體辦法由國務院法制機構會同國務院有關部門規定。

### 第二章 行政復議申請

#### 第一節 申請人

#### 第五條

依照行政復議法和本條例的規定申請行政復議的公民、法人或者其他組織為申請人。

#### 第六條

合夥企業申請行政復議的，應當以核準登記的企業為申請人，由執行合夥事務的合夥人代表該企業參加行政復議；其他合夥組織申請行政復議的，由合夥人共同申請行政復議。

前款規定以外的不具備法人資格的其他組織申請行政復議的，由該組織的主要負責人代表該組織參加行政復議；沒有主要負責人的，由共同推選的其他成員代表該組織參加行政復議。

#### 第七條

股份制企業的股東大會、股東代表大會、董事會認為行政機關作出的具體行政行為侵犯企業合法權益的，可以以企業的名義申請行政復議。

#### 第八條

同一行政復議案件申請人超過5人的，推選1至5名代表參加行政復議。

#### 第九條

行政復議期間，行政復議機構認為申請人以外的公民、法人或者其他組織與被審查的具體行政行為有利害關係的，可以通知其作為第三人參加行政復議。

行政復議期間，申請人以外的公民、法人或者其他組織與被審查的具體行政行為有利害關係的，可以向行政復議機構申請作為第三人參加行政復議。



第三人不參加行政復議，不影響行政復議案件的審理。

#### 第十條

申請人、第三人可以委托 1 至 2 名代理人參加行政復議。申請人、第三人委托代理人的，應當向行政復議機構提交授權委托書。授權委托書應當載明委托事項、權限和期限。公民在特殊情況下無法書面委托的，可以口頭委托。口頭委托的，行政復議機構應當核實並記錄在卷。申請人、第三人解除或者變更委托的，應當書面報告行政復議機構。

### 第二節 被申請人

#### 第十一條

公民、法人或者其他組織對行政機關的具體行政行為不服，依照行政復議法和本條例的規定申請行政復議的，作出該具體行政行為的行政機關為被申請人。

#### 第十二條

行政機關與法律、法規授權的組織以共同的名義作出具體行政行為的，行政機關和法律、法規授權的組織為共同被申請人。

行政機關與其他組織以共同名義作出具體行政行為的，行政機關為被申請人。

#### 第十三條

下級行政機關依照法律、法規、規章規定，經上級行政機關批准作出具體行政行為的，批准機關為被申請人。

#### 第十四條

行政機關設立的派出機構、內設機構或者其他組織，未經法律、法規授權，對外以自己名義作出具體行政行為的，該行政機關為被申請人。

### 第三節 行政復議申請期限

## 第十五條

行政復議法第九條第一款規定的行政復議申請期限的計算，依照下列規定辦理：



- (一) 當場作出具體行政行為的，自具體行政行為作出之日起計算；
- (二) 載明具體行政行為的法律文書直接送達的，自受送達人簽收之日起計算；
- (三) 載明具體行政行為的法律文書郵寄送達的，自受送達人在郵件簽收單上簽收之日起計算；沒有郵件簽收單的，自受送達人在送達回執上簽名之日起計算；
- (四) 具體行政行為依法通過公告形式告知受送達人的，自公告規定的期限屆滿之日起計算；
- (五) 行政機關作出具體行政行為時未告知公民、法人或者其他組織，事後補充告知的，自該公民、法人或者其他組織收到行政機關補充告知的通知之日起計算；
- (六) 被申請人能夠證明公民、法人或者其他組織知道具體行政行為的，自證據材料證明其知道具體行政行為之日起計算。

行政機關作出具體行政行為，依法應當向有關公民、法人或者其他組織送達法律文書而未送達的，視為該公民、法人或者其他組織不知道該具體行政行為。

## 第十六條

公民、法人或者其他組織依照行政復議法第六條第（八）項、第（九）項、第（十）項的規定申請行政機關履行法定職責，行政機關未履行的，行政復議申請期限依照下列規定計算：

- (一) 有履行期限規定的，自履行期限屆滿之日起計算；
- (二) 沒有履行期限規定的，自行政機關收到申請滿 60 日起計算。

公民、法人或者其他組織在緊急情況下請求行政機關履行保護人身權、財產權的法定職責，行政機關不履行的，行政復議申請期限不

受前款規定的限制。



#### 第十七條

行政機關作出的具體行政行為對公民、法人或者其他組織的權利、義務可能產生不利影響的，應當告知其申請行政復議的權利、行政復議機關和行政復議申請期限。

### 第四節 行政復議申請的提出

#### 第十八條

申請人書面申請行政復議的，可以採取當面遞交、郵寄或者傳真等方式提出行政復議申請。

有條件的行政復議機構可以接受以電子郵件形式提出的行政復議申請。

#### 第十九條

申請人書面申請行政復議的，應當在行政復議申請書中載明下列事項：

- （一）申請人的基本情況，包括：公民的姓名、性別、年齡、身份證號碼、工作單位、住所、郵政編碼；法人或者其他組織的名稱、住所、郵政編碼和法定代表人或者主要負責人的姓名、職務；
- （二）被申請人的名稱；
- （三）行政復議請求、申請行政復議的主要事實和理由；
- （四）申請人的簽名或者蓋章；
- （五）申請行政復議的日期。

#### 第二十條

申請人口頭申請行政復議的，行政復議機構應當依照本條例第十九條規定的事項，當場制作行政復議申請筆錄交申請人核對或者向申請人宣讀，並由申請人簽字確認。

#### 第二十一條

有下列情形之一的，申請人應當提供證明材料：

- （一）認為被申請人不履行法定職責的，提供曾經要求被申請人履行法定

職責而被申請人未履行的證明材料；

(二) 申請行政復議時一並提出行政賠償請求的，提供受具體行政行為侵害而造成損害的證明材料；

(三) 法律、法規規定需要申請人提供證據材料的其他情形。



## 第二十二條

申請人提出行政復議申請時錯列被申請人的，行政復議機構應當告知申請人變更被申請人。

## 第二十三條

申請人對兩個以上國務院部門共同作出的具體行政行為不服的，依照行政復議法第十四條的規定，可以向其中任何一個國務院部門提出行政復議申請，由作出具體行政行為的國務院部門共同作出行政復議決定。

## 第二十四條

申請人對經國務院批准實行省以下垂直領導的部門作出的具體行政行為不服的，可以選擇向該部門的本級人民政府或者上一級主管部門申請行政復議；省、自治區、直轄市另有規定的，依照省、自治區、直轄市的規定辦理。

## 第二十五條

申請人依照行政復議法第三十條第二款的規定申請行政復議的，應當向省、自治區、直轄市人民政府提出行政復議申請。

## 第二十六條

依照行政復議法第七條的規定，申請人認為具體行政行為所依據的規定不合法的，可以在對具體行政行為申請行政復議的同時一並提出對該規定的審查申請；申請人在對具體行政行為提出行政復議申請時不知道該具體行政行為所依據的規定的，可以在行政復議機關作出行政復議決定前向行政復議機關提出對該規定的審查申請。

## 第三章 行政復議受理

## 第二十七條

公民、法人或者其他組織認為行政機關的具體行政行為侵犯其合法權益提出行政復議申請，除不符合行政復議法和本條例規定的申請條件的，行政復議機關必須受理。



## 第二十八條

行政復議申請符合下列規定的，應當予以受理：

- (一) 有明確的申請人和符合規定的被申請人；
- (二) 申請人與具體行政行為有利害關係；
- (三) 有具體的行政復議請求和理由；
- (四) 在法定申請期限內提出；
- (五) 屬於行政復議法規定的行政復議範圍；
- (六) 屬於收到行政復議申請的行政復議機構的職責範圍；
- (七) 其他行政復議機關尚未受理同一行政復議申請，人民法院尚未受理同一主體就同一事實提起的行政訴訟。

## 第二十九條

行政復議申請材料不齊全或者表述不清楚的，行政復議機構可以自收到該行政復議申請之日起 5 日內書面通知申請人補正。補正通知應當載明需要補正的事項和合理的補正期限。無正當理由逾期不補正的，視為申請人放棄行政復議申請。補正申請材料所用時間不計入行政復議審理期限。

## 第三十條

申請人就同一事項向兩個或者兩個以上有權受理的行政機關申請行政復議的，由最先收到行政復議申請的行政機關受理；同時收到行政復議申請的，由收到行政復議申請的行政機關在 10 日內協商確定；協商不成的，由其共同上一級行政機關在 10 日內指定受理機關。協商確定或者指定受理機關所用時間不計入行政復議審理期限。

## 第三十一條

依照行政復議法第二十條的規定，上級行政機關認為行政復議機關不予受理

理行政復議申請的理由不成立的，可以先行督促其受理；經督促仍不受理的，應當責令其限期受理，必要時也可以直接受理；認為行政復議申請不符合法定受理條件的，應當告知申請人。



#### 第四章 行政復議決定

##### 第三十二條

行政復議機構審理行政復議案件，應當由 2 名以上行政復議人員參加。

##### 第三十三條

行政復議機構認為必要時，可以實地調查核實證據；對重大、復雜的案件，申請人提出要求或者行政復議機構認為必要時，可以採取聽證的方式審理。

##### 第三十四條

行政復議人員向有關組織和人員調查取證時，可以查閱、復制、調取有關文件和資料，向有關人員進行詢問。

調查取證時，行政復議人員不得少于 2 人，並應當向當事人或者有關人員出示證件。被調查單位和人員應當配合行政復議人員的工作，不得拒絕或者阻撓。

需要現場勘驗的，現場勘驗所用時間不計入行政復議審理期限。

##### 第三十五條

行政復議機關應當為申請人、第三人查閱有關材料提供必要條件。

##### 第三十六條

依照行政復議法第十四條的規定申請原級行政復議的案件，由原承辦具體行政行為有關事項的部門或者機構提出書面答復，並提交作出具體行政行為的證據、依據和其他有關材料。

##### 第三十七條

行政復議期間涉及專門事項需要鑒定的，當事人可以自行委托鑒定機構進行鑒定，也可以申請行政復議機構委托鑒定機構進行鑒定。鑒定費用由當事人承擔。鑒定所用時間不計入行政復議審理期限。

### 第三十八條

申請人在行政復議決定作出前自願撤回行政復議申請的，經行政復議機構同意，可以撤回。



申請人撤回行政復議申請的，不得再以同一事實和理由提出行政復議申請。但是，申請人能夠證明撤回行政復議申請違背其真實意思表示的除外。

### 第三十九條

行政復議期間被申請人改變原具體行政行為的，不影響行政復議案件的審理。但是，申請人依法撤回行政復議申請的除外。

### 第四十條

公民、法人或者其他組織對行政機關行使法律、法規規定的自由裁量權作出的具體行政行為不服申請行政復議，申請人與被申請人在行政復議決定作出前自願達成和解的，應當向行政復議機構提交書面和解協議；和解內容不損害社會公共利益和他人合法權益的，行政復議機構應當準許。

### 第四十一條

行政復議期間有下列情形之一，影響行政復議案件審理的，行政復議中止：

- （一）作為申請人的自然人死亡，其近親屬尚未確定是否參加行政復議的；
- （二）作為申請人的自然人喪失參加行政復議的能力，尚未確定法定代理人參加行政復議的；
- （三）作為申請人的法人或者其他組織終止，尚未確定權利義務承受人的；
- （四）作為申請人的自然人下落不明或者被宣告失蹤的；
- （五）申請人、被申請人因不可抗力，不能參加行政復議的；
- （六）案件涉及法律適用問題，需要有權機關作出解釋或者確認的；
- （七）案件審理需要以其他案件的審理結果為依據，而其他案件尚未審結的；
- （八）其他需要中止行政復議的情形。

行政復議中止的原因消除後，應當及時恢復行政復議案件的審理。



行政復議機構中止、恢復行政復議案件的審理，應當告知有關當事人。



#### 第四十二條

行政復議期間有下列情形之一的，行政復議終止：

- (一) 申請人要求撤回行政復議申請，行政復議機構准予撤回的；
- (二) 作為申請人的自然人死亡，沒有近親屬或者其近親屬放棄行政復議權利的；
- (三) 作為申請人的法人或者其他組織終止，其權利義務的承受人放棄行政復議權利的；
- (四) 申請人與被申請人依照本條例第四十條的規定，經行政復議機構準許達成和解的；
- (五) 申請人對行政拘留或者限制人身自由的行政強制措施不服申請行政復議後，因申請人同一違法行為涉嫌犯罪，該行政拘留或者限制人身自由的行政強制措施變更為刑事拘留的。

依照本條例第四十一條第一款第（一）項、第（二）項、第（三）項規定中止行政復議，滿 60 日行政復議中止的原因仍未消除的，行政復議終止。

#### 第四十三條

依照行政復議法第二十八條第一款第（一）項規定，具體行政行為認定事實清楚，證據確鑿，適用依據正確，程序合法，內容適當的，行政復議機關應當決定維持。

#### 第四十四條

依照行政復議法第二十八條第一款第（二）項規定，被申請人不履行法定職責的，行政復議機關應當決定其在一定期限內履行法定職責。

#### 第四十五條

具體行政行為有行政復議法第二十八條第一款第（三）項規定情形之一的，行政復議機關應當決定撤銷、變更該具體行政行為或者確認該具體行政行為違法；決定撤銷該具體行政行為或者確認該具體行政行為違法的，可以責令被申

請人在一定期限內重新作出具體行政行為。

#### 第四十六條

被申請人未依照行政復議法第二十三條的規定提出書面答復、提交當初作出具體行政行為的證據、依據和其他有關材料的，視為該具體行政行為沒有證據、依據，行政復議機關應當決定撤銷該具體行政行為。



#### 第四十七條

具體行政行為有下列情形之一，行政復議機關可以決定變更：

- （一）認定事實清楚，證據確鑿，程序合法，但是明顯不當或者適用依據錯誤的；
- （二）認定事實不清，證據不足，但是經行政復議機關審理查明事實清楚，證據確鑿的。

#### 第四十八條

有下列情形之一的，行政復議機關應當決定駁回行政復議申請：

- （一）申請人認為行政機關不履行法定職責申請行政復議，行政復議機關受理後發現該行政機關沒有相應法定職責或者在受理前已經履行法定職責的；
- （二）受理行政復議申請後，發現該行政復議申請不符合行政復議法和本條例規定的受理條件的。

上級行政機關認為行政復議機關駁回行政復議申請的理由不成立的，應當責令其恢復審理。

#### 第四十九條

行政復議機關依照行政復議法第二十八條的規定責令被申請人重新作出具體行政行為的，被申請人應當在法律、法規、規章規定的期限內重新作出具體行政行為；法律、法規、規章未規定期限的，重新作出具體行政行為的期限為60日。

公民、法人或者其他組織對被申請人重新作出的具體行政行為不服，可以

依法申請行政復議或者提起行政訴訟。

#### 第五十條

有下列情形之一的，行政復議機關可以按照自願、合法的原則進行調解：

- （一）公民、法人或者其他組織對行政機關行使法律、法規規定的自由裁量權作出的具體行政行為不服申請行政復議的；
- （二）當事人之間的行政賠償或者行政補償糾紛。

當事人經調解達成協議的，行政復議機關應當制作行政復議調解書。調解書應當載明行政復議請求、事實、理由和調解結果，並加蓋行政復議機關印章。行政復議調解書經雙方當事人簽字，即具有法律效力。

調解未達成協議或者調解書生效前一方反悔的，行政復議機關應當及時作出行政復議決定。

#### 第五十一條

行政復議機關在申請人的行政復議請求範圍內，不得作出對申請人更為不利的行政復議決定。

#### 第五十二條

第三人逾期不起訴又不履行行政復議決定的，依照行政復議法第三十三條的規定處理。

### 第五章 行政復議指導和監督

#### 第五十三條

行政復議機關應當加強對行政復議工作的領導。

行政復議機構在本級行政復議機關的領導下，按照職責權限對行政復議工作進行督促、指導。

#### 第五十四條

縣級以上各級人民政府應當加強對所屬工作部門和下級人民政府履行行政復議職責的監督。



行政復議機關應當加強對其行政復議機構履行行政復議職責的監督。



#### 第五十五條

縣級以上地方各級人民政府應當建立健全行政復議工作責任制，將行政復議工作納入本級政府目標責任制。

#### 第五十六條

縣級以上地方各級人民政府應當按照職責權限，通過定期組織檢查、抽查等方式，對所屬工作部門和下級人民政府行政復議工作進行檢查，並及時向有關方面反饋檢查結果。

#### 第五十七條

行政復議期間行政復議機關發現被申請人或者其他下級行政機關的相關行政行為違法或者需要做好善後工作的，可以制作行政復議意見書。有關機關應當自收到行政復議意見書之日起 60 日內將糾正相關行政違法行為或者做好善後工作的情況通報行政復議機構。

行政復議期間行政復議機構發現法律、法規、規章實施中帶有普遍性的問題，可以制作行政復議建議書，向有關機關提出完善制度和改進行政執法的建議。

#### 第五十八條

縣級以上各級人民政府行政復議機構應當定期向本級人民政府提交行政復議工作狀況分析報告。

#### 第五十九條

下級行政復議機關應當及時將重大行政復議決定報上級行政復議機關備案。

#### 第六十條

各級行政復議機構應當定期組織對行政復議人員進行業務培訓，提高行政復議人員的專業素質。

#### 第六十一條

各級行政復議機關應當定期總結行政復議工作，對在行政復議工作中做出顯著成績的單位和個人，依照有關規定給予表彰和獎勵。



## 第六章 法律責任

### 第六十二條

被申請人在規定期限內未按照行政復議決定的要求重新作出具體行政行為，或者違反規定重新作出具體行政行為的，依照行政復議法第三十七條的規定追究法律責任。

### 第六十三條

拒絕或者阻撓行政復議人員調查取證、查閱、復制、調取有關文件和資料的，對有關責任人員依法給予處分或者治安處罰；構成犯罪的，依法追究刑事責任。

### 第六十四條

行政復議機關或者行政復議機構不履行行政復議法和本條例規定的行政復議職責，經有權監督的行政機關督促仍不改正的，對直接負責的主管人員和其他直接責任人員依法給予警告、記過、記大過的處分；造成嚴重後果的，依法給予降級、撤職、開除的處分。

### 第六十五條

行政機關及其工作人員違反行政復議法和本條例規定的，行政復議機構可以向人事、監察部門提出對有關責任人員的處分建議，也可以將有關人員違法的事實材料直接轉送人事、監察部門處理；接受轉送的人事、監察部門應當依法處理，並將處理結果通報轉送的行政復議機構。

## 第七章 附 則

### 第六十六條

本條例自 2007 年 8 月 1 日起施行。