

中國大陸與台灣地區行政訴訟發展趨向之比較

譚 波、李慶祥*

行政訴訟制度的完備直接反映着一國政治民主與憲政實踐之程度。世界各國行政訴訟都在各國建設民主憲治過程中獲得不斷的修正與發展，特色不一。中國大陸地區行政訴訟制度源起 20 世紀 80 年代初的民事訴訟，正式建構於 1989 年行政訴訟法，近二十多年發展迅猛。而相比之下，中國台灣地區行政訴訟制度在同時段也獲得了不小的進展，兩種制度模式可謂各有千秋，但不容否認的是，台灣地區行政訴訟制度於大陸行政訴訟及行政法發展必然有着不少的借鑒意義，現略作比較，以期引玉。

一、中國大陸地區行政訴訟發展現狀

(一) 大陸行政訴訟法的立與改之肇始

中國大陸在 20 世紀 80 年代以前一直沒有建立起行政訴訟制度，最初的一些涉及行政訴訟的案件也都規定在一些零散的單行法律、法規規定之中，原告對行政機關的某些行政行為不服，向人民法院提起行政訴訟時也僅僅依靠這些單行規範。1982 年第五屆全國人大常委會第二十二次會議通過的《民事訴訟法(試行)》首次規定人民法院可按照民事訴訟程序審理法律規定的行政案件，直到 1989 年《行政訴訟法》頒佈，行政訴訟制度才得以正式確立，這也是首次中國建立完整的“民告官”的法律規範，不論在法律制度上還是思想觀念上都是對以往的一大革新。行政訴訟法施行二十多年來，在推動中國民主政治和行政法治建設方面發揮了巨大作用，對此應予以充分肯定。同時我們也應清醒地看到，隨着中國社會面貌的迅速改變、法律體系的逐步完善和人們思想認識的日益深化，該法在行政審判實踐中日漸顯露出諸多局限性，儘管在此過程中最高人民法院頒佈了一系列司法解

釋，增進了該法的實施效率，形成了一些新制度。但在位階上司法解釋畢竟是低於法律的，由於司法解釋具有自身的局限性，行政訴訟法的一些結構性缺陷並未能夠解決，司法解釋與行政訴訟法之間的某些矛盾也需要協調，於是修法的重要性和緊迫性日顯突出，同時受到了理論界和實務界的廣泛關注。

(二) 大陸行政訴訟實務界之回應

在 1989 年行政訴訟法頒佈之後，由於立法的不可預見性和首次建構行政訴訟制度的立法技術之不成熟性，為了更好地適用該法，1991 年 6 月 11 日經最高人民法院審判委員會討論通過，最高人民法院發佈了《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》，共有 115 條。該意見對《行政訴訟法》實施過程中的一些問題作了比較詳細的規定。應當說，在之後的幾年內，這些規定在貫徹《行政訴訟法》的過程中，發揮了重要的作用。

但是隨着行政訴訟的發展，一些新的問題不斷出現，有的規定已經過時，有的不能滿足貫徹《行政訴訟法》的需要，還有一些問題需要重新作出解釋。因此，1999 年 11 月 24 日最高人民法院又發佈並確定於 2000 年 3 月 10 日起施行《關於執行〈中華人民共和國行政訴訟法〉若干問題的解釋》，該解釋共有 98 條。在新的時期又重新賦予了行政訴訟法新的生命，該解釋在受案範圍、管轄、訴訟參與人等各方面都對 1989 年行政訴訟法在實務過程中出現的新問題給予了新的答覆，不論在理論和實務上都對之前的行政訴訟法給予了較為合理和完善的解釋。

為了配合行政訴訟證據制度的適用，最高人民法院於 2002 年 10 月 1 日頒佈施行了《最高人民法院關於行政訴訟證據若干問題的規定》，這一司法解釋的出台，為行政訴訟中的舉證、質證和認證提供了一套

* 前者為河南工業大學法學院副教授，中國社會科學院法學研究所博士後研究人員；後者為河南工業大學法學院本科生

較為科學系統完善的規則，對中國行政訴訟制度的完善和行政審判事業的發展，起到十分積極的推動作用，同時也在實務過程中為一些證據規則的適用提供了法律依據。與《行政訴訟法》的規定比較來看，《最高人民法院關於行政訴訟證據若干問題的規定》在行政訴訟舉證責任的分配、舉證期限的限制問題、人民法院調取證據的範圍條件、採取保全措施的程序及具體措施、行政訴訟中的認證規則、證人、鑑定人出庭作證及相關問題上給予了更加完善的解釋。

2008年1月16日，最高人民法院公佈了《關於行政訴訟撤訴若干問題的規定》和《關於行政案件管轄若干問題的規定》。兩個司法解釋總共19條，但是內容比較豐富，意義深遠。就撤訴制度建構的意圖而言，1989年《中華人民共和國行政訴訟法》法條中未規定行政案件適用和解，但在實踐過程中某些行政爭議單純通過法院的判決來處理，社會效果往往並不見得很好，有的案件雖然審結了，但是問題並沒有徹底解決。因此，探索並實行撤訴制度，對於妥善化解行政爭議具有更加積極的作用。《關於行政訴訟撤訴若干問題的規定》為行政訴訟“和解”提供了法律依據。實踐也證明行政訴訟案件大部分通過協調，促使訴訟當事人達成協定，原告或上訴人撤訴結案，對於社會穩定有着積極的意義。《關於行政案件管轄若干問題的規定》則在適當提高審級、指定異地管轄和管轄權的轉移、指定異地管轄和管轄權轉移的啟動問題、訴權保護等方面做了詳細明確的規定，此外在程序中明確了指定管轄裁定的送達問題、指定管轄裁定有異議的，不適用管轄異議規定的問題以及審理期限的明確問題。通過指定管轄、異地審理和提級管轄等方式，減少法院和法官面臨的壓力，排除行政部門的直接干預從而達致行政訴訟的公平公正，在一定程度上促成法官獨立，從而強化司法獨立。

此外，在單行案件的審理方面，最高人民法院在2003年1月1日起施行《關於審理反補貼行政案件應用法律若干問題的規定》和《關於審理反傾銷行政案件應用法律若干問題的規定》，在2011年分別於8月13日和9月5日起施行《關於審理政府資訊公開行政案件若干問題的規定》和《關於審理涉及農村集體土地行政案件若干問題的規定》，從個別領域完善了行政訴訟制度。通過一系列的努力，大陸行政訴訟的發展已經達到了一個相當的高度。

二、近年台灣地區行政訴訟法修改之演進

台灣地區於1998年10月28日修正公佈了新行政訴訟法，並於2000年7月1日施行，全文308條，一共分為九編，在該行政訴訟法中作出訴訟制度設計改採二級二審、增設審判權限爭議解決途徑、強化訴訟參加人制度、明確行政訴訟審理原則、增設簡易訴訟程序、完善行政判決制度、增設重新審理制度、增訂強制執行制度、增加訴訟種類及類型、減少行政訴訟前置程序層級等方面的修改和新設。其中，對訴訟程序進行了嚴密的設計，盡量採用民事訴訟法之相關規定，形成明顯之民事訴訟化(Zivilprozessualisierung)現象¹，旨在進一步完善和強化行政訴訟法對公民權利的保障功能。同時，台灣地區於1999年修正行政法院組織法，規定行政法院分為兩級，即“高等行政法院”與“最高行政法院”。目前台灣地區共設有三個“高等行政法院”，即“台北高等行政法院”、“台中高等行政法院”和“高雄高等行政法院”，另在台北市設有一個“最高行政法院”。

台灣地區行政訴訟於1998年大幅度修正以後，近年來多次修正，以期適應高速發展的社會形勢，2007年通過《行政訴訟法部分條文修正案》，新增條文10條，修正條文8條，該修正案在審判權、徵收行政訴訟裁判費、擴大代理人範圍、起訴期間、再審期間等方面進行了修改，其中在審判權方面改採職權移送制為本次修改的較大變革。2009年12月台灣地區對行政訴訟法再次進行了大幅修正，該次修正條文61條，增訂5條，共計66條。此次修正對起訴期間、訴訟費用、訴訟救助、管轄權、送達、再審等方面進行了修正。2011年5月台灣行政訴訟法再次修改。本次共新增1條，修正2條，此次修正提高了簡易程序的金額，在律師代理制度方面規定若行政訴訟的上訴審為法律審時因需專業法律素養者才能勝任，因此採律師強制代理制。此外，對於一些法律用語進行了個別更改。2012年台灣地區再次對行政訴訟法進行大幅修改，其中在訴訟類型、送達、簡易程序訴訟標的金額或價格的數額、訴訟代理人資格、再審期間的起算等問題上都有修改。依據目前修正草案的規定，行政訴訟改採三級二審體制，審理行政訴訟的地方法院係行政訴訟庭，亦為行政訴訟法所稱之行政法院。未來行政訴訟簡易程序事件之第一審、保全程序事件、行政訴訟強制執行事件，以及目前由普通法院受理的違反道路交通管理處罰條例裁罰救濟事件，將改由地方法院行政訴訟庭審理。

三、中國大陸學界對行政訴訟修改之意向

隨着大陸《行政訴訟法》改革的呼聲日漸高漲，行政訴訟法在實踐應用過程中確是日顯弊端，這些缺陷僅靠司法解釋已經無法徹底解決，行政訴訟法的修改勢在必行。各高等院校的專家學者對行政訴訟法的修改討論如火如荼。早在 2004 年，中國政法大學馬懷德教授就主編了《司法改革與行政訴訟制度的完善——〈行政訴訟法〉修改建議稿及理由說明書》一書。2012 年，在全國人大會議上，法律委員會建議將行政訴訟法的修改列入立法規劃。於此，行政訴訟法的修改又步入熱潮，北京大學憲法與行政法研究中心、中國人民大學中國行政法研究所均已向全國人大、最高法院和國務院法制辦遞交了“《行政訴訟法》修改意見稿”。

在眾多專家學者的討論中，對於行政訴訟法的修改意見主要集中在以下幾個方面：

1. 把保護公民合法權益作為立法的根本目的。這一立法精神在 2012 年北京大學和中國人民大學的行政訴訟法修改意見稿裏均有體現，行政訴訟法是公民之法，是人權之法，將保護公民合法權益作為立法的根本目的符合行政訴訟法權利保障之法律精神。

2. 擴大行政訴訟的受案範圍。在現行行政訴訟法之下，行政訴訟的受案範圍過窄，對於行政訴訟案件的受理，保障公民的合法權益都有很大的阻礙，在現實中部分案件的不受理也是因此而作罷，受案範圍的狹窄必定為一些行政行為不受審查留下可乘之機，司法審查範圍的大小反映着一個國家民主法治建設的程度，更為保障公民的切身利益提供了保障。擴大行政訴訟的受案範圍已經成為了學界的共識，在理論界絕大多數學者都主張將抽象行政行為納入行政訴訟的受案範圍。

3. 改革行政訴訟的管轄，實現司法獨立。儘管《關於行政案件管轄若干問題的規定》施行之後在一定程度上對行政訴訟管轄提供了一些變更依據，但實務過程中的應用依然存在不盡如人意的狀態，制度的不完善為基層政府機關干涉行政審判工作提供了口實，從而阻礙了司法獨立，法律的價值受到了挑戰，學界認為級別管轄中的同級化原則（指同級人民法院管轄同級行政機關為被告的案件）帶來的行政干預司法現象大大制約了裁判權實現的公正。實務界提出了加大指定管轄和異地管轄的力度，學界提出了提級管轄及當事人擁有管轄選擇權等方案，都試圖對現行管轄的不完善給予彌補。

4. 建立簡易程序。對於簡易程序的適用條件，一般是案情清楚簡單，當事人對事實沒有異議，對適用簡易程序沒有異議的案件不採用一般過程，而適用較為簡單省略的審理過程。行政簡易程序對於提高審判效率，處理同質化案件有着積極的意義，可以實現司法資源的合理配置，提高司法效率，節約司法成本。大陸訴訟法甚至中國刑事與民事訴訟程序裏一般都規定了簡易程序，實務中也取得了良好效果，從權利救濟的實效性和經濟性的角度考慮，確立獨任制等行政訴訟簡易程序對於行政訴訟有着深遠的意義。

5. 構建行政訴訟和解制度。《關於行政訴訟撤訴若干問題的規定》規定“人民法院經審查認為被訴具體行政行為違法或者不當，可以建議被告改變其所作的具體行政行為，原告同意後可以申請撤訴”。這一司法解釋的出台被認為是行政訴訟和解的縮影，蘊含了行政訴訟和解的精神，但行政訴訟撤訴畢竟存在有一定的適用條件，這一制度一定程度上是在保護公民的權益，但在現實應用中也存在不少弊端。根據《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》第 36 條的規定：“人民法院裁定准許撤訴後，原告對同一事實和理由重新起訴的，人民法院不予受理”。原告撤訴後，行政機關或第三人如果對和解協定內容置之不理時，相對人既無權對抗行政機關或第三人，又不能尋求司法救濟，這樣公民的權利則得不到保護。現實中也出現了一些案件撤訴後原本約定的撤訴條件由於沒有法律效力的約束（即沒有通過如法律文書的形式確定下來，和解協議主要靠各方當事人自覺履行，從而不具有法律約束力）而沒有實現，如果建立完善的和解制度則可以克服和解過程中的不足，對於和解制度實務界和理論界都持肯定態度，發展行政訴訟和解制度；對於緩和社會矛盾，樹立政府親民形象，保證司法權威，建立和諧社會都有積極作用。

6. 延長起訴期限。《行政訴訟法》規定“自知道作出具體行政行為之日起，經過 3 個月後，便不能提起行政訴訟。”理論界普遍認為這種法定期限太短，應當進行延長，至於延長至 6 個月抑或 1 年還是更長，有待實踐的檢驗。

凡此問題種種，大陸學界修法意願相對統一。更多的具體制度修繕，學界和實務界都有更多聲音，可見，大陸行政訴訟制度的修繕已呈不可迴避之勢。

四、台灣地區行政訴訟法修正對大陸的啟示

而從實際做法來看，大陸行政訴訟雖有急迫修改之意向與努力，且願景相對一致，然而其修改亦滯於行政訴訟之粗修而非細改，整體上是對應西方行政法治國家行政訴訟前期發展之階段，尚未觸及深層之命門，或細節之關涉仍嫌不足，人性化的制度設置仍有缺失。相較之下，台灣行政訴訟的發展歷程已展示出其個性的一面。惟其制度先進之創設，決不應視而不見，足可為目前中國大陸地區修法熱潮之反思憑藉。

(一) 修法內容方面

1. 促成訴權行使之便利

行政訴訟能否在實踐中獲得蓬勃發展，關鍵因素之一即在於當事人是否擁有起訴的條件與環境。行政官司原本難打，如果再於起訴程序中設置諸多不便，則當事人自有畏難之情緒，規定於法條中之訴權就極可能成為水中月。台灣地區行政訴訟於此方面尤為關注，這也與早期台灣“官貴民賤”之觀念以及“政治禁忌”並無視人民權利之保障形成鮮明對比。² 2012年12月21日台灣立法會三讀修正通過《行政訴訟法》第130條之一：“為顧及行政法院處所的當事人、代理人，便利訴訟進行”，“行政法院認為適當時，得依聽請或依職權進行遠距視訊審理。”另外，台灣行政訴訟中不僅在2000年就規定了簡易程序，而且在2011年和2012對該項制度兩次調整，分別涉及適用金額與審級調整。而反觀大陸地區，在刑事、民事訴訟程序先行建立簡易程序制度後，行政訴訟簡易程序一直“猶抱琵琶半遮面”，並非這種簡易程序的建立不可行或條件不成熟，而是未從“便民”之根本角度來慮及法與制度之修改。

2. 強調公益行政訴訟之關注

早在2000年台灣地區新行政訴訟法出台時，公益訴訟即已見雛形。其第9條規定，“人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟。但以法律有特別規定者為限。”而無論是前文提及的2002年6月27日完成的對新法之第一次“行政訴訟法部分條文修正草案”，還是2006年1月9日完成的第二次“行政訴訟法部分條文修正草案”，都涉及了公益行政訴訟的問題。前者係對德國公益代表人制度之檢視，考慮到當時並無急迫性，加之台灣亦非採德國之聯邦主義，因此暫未作結論；後者則為增訂有關公益團體訴訟之努力，其中大幅擴張了公益團體在行政訴訟中的

角色與任務，但對於單行法無明文規定是否可提客觀訴訟之焦點，未得進展。然即便如此，台灣行政公益訴訟亦展示出其不斷前行之趨勢，這與大陸地區的行政公益訴訟多年來之踟躕不前形成截然比照，也為大陸行政訴訟亟待迎頭趕上之先發趨向。但於此項制度關注領域，也無需盡搬台灣之常例，大陸地區自身地情、法治土壤之參照，不可忽視。如檢察機關在公益行政訴訟中之作用，可結合目前憲法中法律監督機關之定位加以全盤考慮，承擔公益行政訴訟之重任亦無不可。然便觀台灣地區檢察機關之角色，對此並無提及或進一步關注³，整個行政訴訟法典中亦不能發現“檢察”之字眼，不過，這也係法律文化區別之常態。

3. 挑明公法爭議與受理權衝突之解決

早在台灣行政訴訟機制建立初期，行政訴訟與民事訴訟受理案件的分野問題就已被提上關注日程。台灣學界對此有過重點關注，甚至提出行政訴訟法應明定，“對同一案件已由普通法院認定為公法事件而裁定駁回者，行政法院受理後如有相異見解時，應申請司法院大法官會議統一解釋，不得進行駁回之。”⁴ 2000年新行政訴訟法出台之時這種規定也變現其中。即就審判權衝突問題，須聲請“司法院”大法官解釋，目前聲請方式有三種：由行政法院或最高法院聲請、由當事人聲請或由其他機關聲請解釋。⁵ 在大陸與台灣地區的行政訴訟學界近年來的交流過程中，兩岸學者對此都十分關注。北京大學教授湛中樂認為，這些規定看似簡明，實則對人民訴訟權益之保障，極為不利，往往使當事人辛勞往返於民事法院與行政法院之間。⁶ 相比之下，大陸行政審判亦由普通法院受理的機制卻利於行政訴訟與民事訴訟案件性質的區分，而且立案分流機制以及行政附帶民事訴訟機制的存在也為案件分訴打下基礎。台灣學者劉淑範則認為，大陸行政訴訟受理權改革的當務之急，應是進一步改觀行政審判權概括條款⁷，方能更好落實保障人民權利之精神。

4. 保障程序之順利進行

行政訴訟程序的順暢進行，需要具體實操制度的堅強支撐，台灣地區行政訴訟制度目前正是努力朝向並促成程序的可施行而去。以行政訴訟證據制度中是否能強制證人出庭作證的問題為例，早在2008年，為了保障證人出庭率，保證審判正常進行，大陸地區《最高人民法院關於行政訴訟證據若干問題的規定》第41條就明確規定“凡是知道案件事實的人，都有出庭作證的義務”。但這一規定對於證人如果無正當理由不出庭作證的，沒有任何強制出庭的規定或處罰

措施，該條在現實中就很難得到履行。台灣行政訴訟法則規定了罰款、拘提的行政訴訟強制證人作證制度。無獨有偶，2013年大陸新施行的《刑事訴訟法》第188條規定：“經人民法院通知，證人沒有正當理由不出庭作證的，人民法院可以強制其到庭。”這被認為是大陸刑事訴訟借鑒域外經驗以解決其過程中證人到庭率低以致形成阻礙司法正常進行難題的應急之策。同理，大陸地區行政訴訟法制亦無不借鑒之理，如此對於解決諸如因證人不作證而致案件陷入缺乏證人尤其是案發現場目擊證人證言而僅靠被害人供述或者簡單的物證無法形成完整的證據鏈條之困境則頗為有力。訴訟程序的文化應該是一種權利可兌現沒有死路的文化，以此才可保障訴訟過程吸收當事人不滿之功能彰顯，並實現程序正義之結局。台灣地區的程序實推主義委實值得大陸行政訴訟程序借鑒。

（二）修法技術方面

1. 強化法之修正頻率

如前所述，中國《行政訴訟法》自1989年頒佈以來，時至今日已經施行二十多年，在此過程中社會飛速發展，儘管隨着一些司法解釋的出台但總為小修小補，但系統的修改未曾有之。相比之下，台灣地區的行政訴訟無論是在2000年新法出台之前，抑或其後，其致力於修法的努力並未間斷過。2001年3月，台灣司法院即成立研究修正委員會，“自2001年3月2日至2002年6月27日，共計舉行29次會議”，用其話說，就是“新法一經施行，實務上即陸續產生若干問題亟待解決。”⁸這樣，2007年和2009年乃至2012年的法律修正自是水到渠成，而且隨着持續的深入探討，對於法律修正的品質而言，無疑是水漲船高，愈加攀升。

2. 專設法之修改主體

法律的修改主體完整地說應該包括修改啟動主體、修改討論主體與修改決定主體。目前，從台灣地區的體制來看，在五權憲法的框定之下，司法院與立法院成為參與行政訴訟法修改的實際主體。而從實際的操作技巧來看，司法院下成立研究修正委員會這種常設機構或具有常態功能之機構十分必要。該機構除

收集資料外，函請各級行政法院、各機關學校團體表達意見，並且在自身開會期間，分別在北、中、南三個地區舉行座談會。這種實效化的機制異常關鍵，或者說，正是這種“專人負責”的做法使得台灣行政訴訟的修改成為一種不中斷的長期事務。其完不成既定任務雖不至被追究嚴重責任，但於情於理也讓該機構自身或整個社會殊難接受。對比大陸地區行政訴訟法的修改，不難看出其中之問題，最高人民法院當仁不讓地能夠成為該法修改啟動之引領機構，但再無實際之常設機構關注此事，行政訴訟法也和其他法律一樣，接受全國人大法律委員會的“檢閱”，待時機成熟時才“呈上”，所以，2012年行政訴訟法的修改才姍姍入立法規劃，看來亦絕非偶然。法律修改的“輕重緩急”區分機制讓行政訴訟這種公法規範無法如其他民生或經濟發展所急需的法律那樣能夠輕易脫穎而出或倍受青睞，所以，對於此點，我們應該反思的是，如何更好地推進法律修改規劃的平衡機制之構建，抑或更根本的問題在於，專設修法啟動與事務性工作處理機構，同時延長修法決定主體的有效工作時長，或許這才是解決行政訴訟法等這類長期被“邊緣性”法律修改問題的根本之道。

五、結語

作為同屬大陸法系文化的法域，台灣行政訴訟相對於大陸所展現的並非全為先行，前文提及的其關於審級的演進就可見一斑。但不斷修繕的具體操作制度與程序設置，使我們看到了其包容與吸取之精神。而如文首之所言，行政訴訟的完備正是一國或一域政治文明之彰顯，敢於在此領域吃螃蟹者，則有不達民主誓不甘休之決心，而這正是行政訴訟源源發展之不竭動力。

[2011年度教育部人文社會科學基金青年項目“我國中央與地方許可權爭議法律解決機制研究”(11YJC820106)的階段性成果]

註釋：

¹ 吳庚：《行政法之理論與實用》（增訂八版），北京：中國人民大學出版社，2005年，第383頁。

- ² 陳泉生：《台灣與大陸行政訴訟制度之比較》，載於《上海社會科學院學術季刊》，1992年第3期，第63頁。
- ³ 萬毅：《台灣地區檢察制度》，北京：中國檢察出版社，2011年，第33-39頁。
- ⁴ 陳訓敬：《台灣行政訴訟制度淺論》，載於《福建論壇》(經濟社會版)，1990年第4期，第57頁。
- ⁵ 翁岳生編：《行政法：2000》，北京：中國法制出版社，2002年，第1,370頁。
- ⁶ 湛中樂：《評李建良教授的〈台灣行政訴訟法制的沿革、演進與發展課題〉——兼談大陸地區行政訴訟法之修改與完善》，載於《2006兩岸四地法律發展——違憲審查與行政訴訟》(上冊)，台北：台大出版中心出版社，2007年，第329頁。
- ⁷ 劉淑範：《綜覽〈中國行政訴訟制度的沿革、現狀與展望〉及〈大陸行政訴訟制度——沿革、現狀與展望〉二文之若干心得感想》，載於《2006兩岸四地法律發展——違憲審查與行政訴訟》(上冊)，台北：台大出版中心出版社，2007年，第385頁。
- ⁸ 劉宗德，賴恆盈：《台灣地區行政訴訟：制度、立法與案例》，杭州：浙江大學出版社，2011年，第17頁。