

企業法律

訴願理論 與 實務教戰守則

Rules of the Petition to
the Administration Organization

棋、林清汶 合著



元照出版

訴願理論與實務

教戰守則



林清汶・王煦棋 著

元照出版公司

國家圖書館出版品預行編目資料

訴願理論與實務教戰守則 / 林清汶, 王煦棋著.

-- 初版. -- 臺北市: 元照, 2006[民 95]

面; 公分

ISBN 978-986-7279-84-2 (平裝)

1. 訴願法

588.15

95014481

訴願理論與實務教戰守則

1H026PA

2006 年 10 月 初版第 1 刷

作 者 林清汶、王煦棋

出 版 者 元照出版有限公司

100 臺北市館前路 18 號 5 樓

網 址 www.angle.com.tw

定 價 新臺幣 350 元

訂購專線 (02)2375-6688 轉 503 (02)2370-7890

訂購傳真 (02)2331-8496

郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號: 局版臺業字第 1531 號

ISBN-10 986-7279-84-0

ISBN-13 978-986-7279-84-2

序

我國憲法第二章人民之權利義務第16條規定：「人民有請願、訴願及訴訟之權。」蓋現代法治國家基於人性尊嚴與國民主權原則，本「有權利即有救濟」之法理，賦予人民對行政機關違法或不當之行政處分，得依法提起訴願，以求救濟之權利。訴願及行政訴訟均為行政救濟之重要制度。而完善之行政救濟制度，可謂邁向法治國之重要指標。

一般而言，訴訟程序較為專業與複雜性，對於訴訟之法律關係、訴訟標的與訴訟時各種攻擊防禦制度必須熟稔，並非一般人可以駕輕就熟，所以實務上常委任律師為訴訟代理人。然此對於經濟上之弱者或訴訟金額較小之案件，不啻於當事人增加負擔。因此在人民尋求行政救濟時，如能於進入行政訴訟前，經由訴願程序，達到相同效果，實為經濟、省時而有益之事。尤其行政機關之職權日益擴充，政府已由管理權限漸轉型為服務職能，社會福利制度與公益社會不斷推展形成，調和並縮小貧富間之差距，實現社會正義與公平，遂成為多數國人要求的目標。傳統所謂「官官相護」之鄉愿官僚心態日漸式微，取而代之乃落實行政機關行政效能，加強自我檢討反省，高度重視人民之請求，進而作出有利於公眾與人民之解釋或處分。但相對地，政府行政作為驟增之際，難保其無不當或違法情事之發生。又由於人民知識水準日益提高，對於行政機關所為行政處分如有不服，多知可循法律途徑尋求救濟。惟所選擇之方式，則關係到能否獲得實際效果。

清汶兄擁有政治學及法律學雙碩士學位，求學期間，曾選修本人「公共行政專題研究」課程，成績優良，後並赴廣州暨南大學攻讀法學博士，歷任各大學校院講師，講授憲法、民法、土地法、法學緒論等科目，學養俱佳；渠與法學卓著、教學經驗豐富王煦棋博士合著之「訴願理論與實務教戰守則」一書，內容包含訴願理論與實務兩部分。前者，就訴願制度從理論方面作系統、條理性分析與介紹；而實務編則列舉訴願時，各項準備範例，提供若干行政機關訴願要旨，並對於行政院訴願審議委員會訴願決定書作評析。讀者由此可熟稔訴願實務各項程序之進行與法規應用，可作為實際採取訴願程序，以確保權益時之重要參考。至書中對於現行訴願法及制度提出若干卓見，亦值供有關機關修法時參酌。近幾年來，欣見渠等教學研究，均有所成，茲當大作付梓，謹贅數語，以為序。

蔡良文

謹序於考試院

中華民國九十五年八月二十五日

目錄

序

蔡良文

第一編 訴願理論編

前言

壹、行政救濟之演變	3
貳、權利請求之重要	6
參、本書內容方向	7

第一章 行政組織與各種行政作為

第一節 行政機關運作及遵守程序	12
壹、行政機關	12
貳、公務員	16
參、行政作為應遵守之法定原則	18
第二節 行政處分	21
壹、行政處分內容	22
貳、行政處分之種類	25
參、行政處分之效力	30

第三節 行政命令	31
壹、法規命令	32
貳、行政規則	34
參、地方自治規章	35

第二章 訴願之基本法則

第一節 我國訴願法之原則	39
壹、當事人主義與職權主義並行	40
貳、書面審理與辯論主義並行	41
參、一事不再理原則	42
肆、更不利決定之禁止	42
伍、性質屬普通法兼程序法	43
第二節 訴願法新制之特性	44
壹、新訴願法制重要變革事項	44
貳、修訂後訴願法制之影響	48
第三節 訴願與其他行政救濟之關係比較	49
壹、訴願與行政訴訟	49
貳、訴願與陳情	53
參、訴願與請願	54
肆、訴願與復查（聲明異議等）	55

第三章 訴願各項必備要件

第一節 訴願之主體	58
壹、得提起訴願之人——自然人、法人、非法人團體、 受行政處分之相對人及利害關係人	58
貳、共同訴願人	62

參、訴願代理人	63
肆、訴願輔佐人	65
伍、訴願人死亡或爲法人而合併	66
第二節 訴願之管轄	67
壹、一般管轄	68
貳、特殊管轄	69
參、裁撤或改組之訴願管轄	74
肆、共同管轄	74
伍、競合管轄	74
第三節 訴願應遵守之期日與期間	74
壹、期日與期間之意義	75
貳、訴願提起期間	75
參、訴願之遲誤期間	78

第四章 訴願程序之進行與規則

第一節 訴願之提起	81
壹、訴願提起之要式性	82
貳、訴願文書應記載事項	83
參、訴願提起受理機關——原行政處分機關	85
第二節 訴願審議委員會之運作	86
壹、訴願審議委員會	86
貳、訴願到場陳述	87
參、訴願言詞辯論	90
肆、訴願之審議要件	93
第三節 訴願證據	95
壹、訴願證據之調查	95
貳、訴願證據之鑑定	96

參、勘 驗	98
肆、證據之利用與閱卷	98

第五章 訴願之決定

第一節 受理訴願機關對訴願人之決定	102
壹、受理訴願機關對於訴願人不利之決定	102
貳、受理訴願機關對於訴願人有利之決定	109
參、對於地方自治團體屬於自治事務之訴願	115
肆、對於行政機關不作爲之處理	116
伍、和解協議	117
第二節 訴願決定期間與送達	118
壹、訴願決定之期間	118
貳、訴願文書送達	120
參、遲誤向非管轄訴願機關提起行政訴訟之效果	123
第三節 訴願決定之執行效力	125
壹、拘束各機關之效力	125
貳、行政執行力除法律有規定外不停止執行	126
參、訴願人死亡或法人合併	128
肆、不服訴願決定之處理	129

第六章 再審制度與附帶規則

第一節 行政機關再審制度	132
壹、再審提出之要件	132
貳、對於行政機關再審制度之探討	134
參、對現行再審制度之變動與建議	136

第二節 附帶規則	137
壹、文字之使用與科學名詞	138
貳、未修正前正在進行之訴願案件	138
參、對於公務員違法或不當處分	138
肆、公布日及施行日	142
第三節 對於訴願法制未來之期許	144
壹、邁向民主法治國	144
貳、理論與實務相互為用	144

第二編 訴願實務運作編

前 言

第一章 對於訴願各項實務進行

第一節 申請訴願	155
壹、訴願提出應遵守事項	156
貳、訴願書撰寫或記載要旨	156
參、訴願申請書案例參考	158
第二節 利害關係人申請參加訴願程序	164
壹、參加人提出參加訴願應遵守事項	164
貳、利害關係人參加訴願申請書格式	166
第三節 共同訴願人進行訴願程序	167
壹、共同訴願人參加訴願應遵守事項	167
貳、共同訴願人選任代表人格式	168
第四節 申請訴願委任	169
壹、訴願委任應遵守事項	169
貳、訴願委任書格式	170

第五節	申請訴願輔佐	171
壹、	訴願輔佐應遵守事項	171
貳、	訴願輔佐書格式	172
第六節	申請訴願到場陳述意見	173
壹、	訴願意見陳述應遵守事項	173
貳、	陳述意見申請書格式	175
第七節	申請訴願言詞辯論	177
壹、	訴願言詞辯論應遵守事項	178
貳、	訴願言詞辯論申請書格式	179
第八節	申請證據閱卷與抄錄	180
壹、	證據閱卷與抄錄應遵守事項	180
貳、	閱卷申請書格式	182
第九節	申請證據調查、鑑定、勘驗	183
壹、	申請證據調查應注意事項	183
貳、	申請證據鑑定應注意事項	184
參、	申請證據勘驗應注意事項	185
肆、	證據調查（鑑定、勘驗）申請書格式	186
第十節	申請撤回訴願	187
壹、	撤回訴願程序應遵守事項	187
貳、	撤回訴願申請格式	188

第二章 訴願決定案例參考與解析

案例1	因被認違反自用住宅使用追徵稅款訴願決定案例分析	192
案例2	因違反衛星廣播電視法事件訴願決定案例分析	201
案例3	因財務結果不佳被撤銷電影台執照事件訴願決定案例分析	207

案例4	因違反衛星廣播電視法事件訴願決定案例分析.....	214
案例5	因違反食品衛生管理法事件不服提起訴願案例 決定分析	218

第三章 訴願案例精選與演練

第一節	各種訴願案例受理訴願機關決定要旨	228
壹、身分權		228
貳、環境保護		232
參、食品衛生		238
肆、勞資關係		243
伍、身心障礙及低收入戶		245
陸、稅 務		253
柒、醫 療		265
第二節	訴願實務案例演練	272

附 錄

訴願法	283
行政院及各級行政機關訴願審議委員會審議規則	302
臺北市政府及所屬各機關辦理行政救濟案件應行注意 事項	309
臺北市政府訴願審議委員會陳述意見及言詞辯論要點	313
臺北市政府訴願審議委員會閱卷要點	316

參考書目

第一編——

訴願理論編

- ◆前言
- ◆第一章 行政組織與各種行政作為
- ◆第二章 訴願之基本法則
- ◆第三章 訴願各項必備要件
- ◆第四章 訴願程序之進行與規則
- ◆第五章 訴願之決定
- ◆第六章 再審制度與附帶規則

前言



訴願乃憲法賦予人民之基本權利，我國憲法第16條即規定：「人民有請願、訴願及訴訟之權。」據此可悉「訴願」為憲法所保障之基本人權，任何人當其權利受到行政機關違法或不當之侵害，均可提出訴願以維基本權益。憲法第24條亦規定：「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害，並得依法向國家請求損害賠償。」此即揭示國家所屬之行政機關所為之各種處分或設施如有違法或不當，對於人民之權利或利益有造成侵害時，人民得據以請求確保其固有之權利及利益；尤以透過憲法規範更切實際與規範價值。

訴願制度旨在於人民基本權益之行使，確保國家行政權合法妥適之行政救濟，提供行政機關自我省察及監督機會，貫徹依法行政原則，疏減行政訴訟，並節省國家資源與人民無謂物力、勞力、時間之浪費。

壹、行政救濟之演變

一、我國訴願制度之緣起

民國元年臨時約法第7條規定：「人民有請願於議會之權。」及第8條規定：「人民有呈述於行政官署之權。」此為人民對行政機關請求救濟之濫觴，復於民國3年公布訴願條例及施行訴願法共十八條，為早期階段人民對行政機關行使訴願之緣起。

民國17年北伐成功國民政府成立，公布司法院組織法，遂於民國19年重新正式制定訴願法，當時僅有十四條條文，並於民國24年、民國26年兩次重新修正。國民政府播遷來臺後，社會環境遽

變，原有之訴願法已不敷需求，無法因應多元化社會，乃於民國59年再行修訂訴願法，同年公布施行，全文增加計為二十八條條文，對尚處於保守封閉戒嚴社會下所訂條文已堪稱進步，但仍然有諸多商榷餘地，其中有關訴願審議委員會之組織並於民國68年、民國84年兩次小幅修正。

但行政院仍鑒於訴願法年久未修及社會時代變化之需求，早先於民國77年設立訴願修法小組，至民國83年研擬新訴願法草案，經歷長達六年審查期間於焉完成。立法院於民國87年10月2日作第七次修正通過，同年10月28日總統公布，全文由原二十八條條文修正增加為一百零一條條文，且依新訴願法第101條第2項規定：「本法修正條文之施行日期，由行政院以命令定之。」即是將訴願法新修正施行之期日授權由行政機關逕為決定，以因應現況；行政院爰於民國88年7月31日依臺規字第29626號函公布新訴願法修正條文，明定自民國89年7月1日正式施行，又為因應省府現況，民國89年6月14日修正訴願法第4、9、41條之條文，至此將省府虛級化不作為訴願之主體，訴願法法制終趨於完備周全，為人民在行政救濟樹立良好途徑，具有指標性意義，值得喝采。

二、舊訴願法之缺失

舊訴願法訴願審議委員會對於組成人員雖仍以熟諳法令為原則，然對於社會公正人士、學者、專家僅規定不得少於三分之一，對於訴願決定及合議審查制度未能有合理運作，無法讓人民對於訴願決定難期有客觀、公正、專業上之合理信賴，易滋官官相護之嫌疑。

新訴願法公布之前最近一次訴願法修訂為民國84年，該訴願法條文全部僅有二十八條，重要訴願法制尚欠完整，實無法因應多元與多變遷之社會現狀，對行政機關之威信造成斷傷。

如舊法有「再訴願」制度，即不服訴願決定後須向有管轄權之

行政機關提起再訴願，對於不服再訴願決定者始得提起行政訴訟，程序繁複，延宕人民提起行政訴訟之救濟期間，民國87年修法時即予刪除，再訴願制度於新訴願法中已不復見。

三、法制變動之必要性

訴願法為民主政治體制步入新頁，擺脫對行政機關專擅獨行，而法制之變動與制定均為呼應環境變遷與符合社會改革，是以，在民主社會制度下法律不能一成不變，形成故步自封，乃必須不斷調整更新，透過民主機制以吻合人民期待，所謂「法與時轉則治」此其義也。

四、權力分立之重要性

過去在專制或威權體制下，君王或領導者一言一行動見觀瞻，上令下從，平民百姓對國家法令根本無從置喙表達意見，而且所有法令規定又未經過立法或合理途徑產生，到了威權體制雖然有形式上之立法，但在實質面上並未真正落實民主，領導者亦有辦法運用其意志影響法律與制度。

直到了民主時代由人民選出代議士代表人民立法，進而監督行政權，讓行政與立法分開，又將司法獨立出來，即所謂「三權分立」。我國國情特殊將「考試」、「監察」權另外獨立出來，形成「五權憲法」之憲政體制。

無論三權分立，或五權憲政均在落實國家權力之分立與制衡，從而避免行政權無限上綱之擴張，進而貫徹民意實踐民主。易言之，民主化社會所有政策制度應在符合人民之需求因應而生，人民有權力抗拒或拒絕不合時宜之制度。然而檢視民主化社會乃真正落實法治，文明制度應依法定程序與法內涵運作，如有違失亦應依法定程序請求救濟或審判，此乃現代化民主法治社會行政機關「依法行政」原理與不變之通則。