

中國大陸與港、澳、台地區法律比較叢書

Estudos de Direito Comparado entre a RPC, Macau, Hong Kong e Taiwan



行政訴訟法比較研究

Direito de Processo Administrativo

朱永梅 唐小波 著



澳門基金會

顧肖榮 吳志良 費成康 主編

中國大陸與港、澳、台地區法律比較叢書

行政訴訟法比較研究

朱永梅 唐小波 著

澳門基金會出版

顧肖榮、吳志良、費成康主編

中國大陸、澳、港、台地區法律比較叢書

行政訴訟法比較研究

作 者：朱小梅 唐小波

特約編審：楊允中

封面設計：譚頌華

出 版：澳門基金會（澳門郵政信箱 3052 號）

E-mail: fmac@macau.ctm.net

版 次：1998 年 7 月第一版

印 數：1,500 本

排 版：新藝電腦植字排版公司

印 刷：華輝印刷有限公司

發 行：澳門文化廣場有限公司

定 價：澳門幣 60 元

ISBN 972 - 658 - 029 - 3

◎版權所有 翻印必究

總 序

中國內地與香港、澳門、台灣地區都有各自的法律制度。即使在1997年、1999年香港、澳門分別回歸中國後,這兩個特區仍將保持各自特殊的法律制度。其中香港的法律屬英美法系、澳門的法律屬大陸法系。因此,中國一國之內將長期並存英美法系、大陸法系與社會主義法系三大法系和四種法律制度。

這些法律制度雖有很多共通之處,但彼此也有不少差異。近年來,隨著各種交往的日益發展,法律差異所導致的區際法律衝突逐漸增多。有些行為在內地是合法的,在香港卻是非法的;另一些行為在澳門是合法的,在台灣則是非法的。因此,甲處某個守法的居民會因不知乙處法律的特殊規定,而誤犯了乙處的法律;或者是因而未能有效地維護自己的合法權益,造成在財產、名譽或其他方面不應有的損失。

鑒於上述情況,開展對這四種法律制度的比較研究是意義深長的。這一研究將指明中國內地與港澳台常用法律的主要差異。這對普通公民和法律工作者有著十分積極的意義。同時,研究者也可利用這些研究成果,向有關的立法機構提出建議,以便這些機構在修訂舊法、訂立新法之際注意這些法律之間存在的差異,並探索解決這些法律衝突的有效途徑。

內地與台灣地區都用中文立法,香港地區則用眾多中國學者都能研讀的英文。同時,這些法律都已結集出版,

1. 4229/56

研究者對它們都較為熟悉，並已作過相當的研究。澳門法律包括葡萄牙的法律與澳門本地的法律兩部分。它們數量眾多，系統整理以及法律本地化工作尚在進行中。特別是它們均用葡文書寫，有些尚無中文譯本，致使內地及台灣、香港地區都鮮有能夠全面原文研讀澳門法律的學者。因此，澳門法律與其他法律的比較，是本項目的難點，也是本項目的重點。

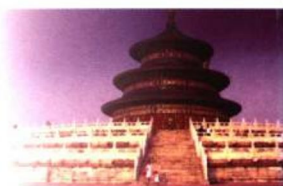
上海社會科學院法學研究所與澳門基金會在1994年開始醞釀有關合作，進行法律比較研究。1995年初，合作課題正式啓動。在開展此項研究的過程中，我們得到了國務院港澳事務辦公室、新華社澳門分社、澳門立法事務辦公室、澳門法律翻譯辦公室、澳門大學、香港大學、香港城市大學等機構和眾多法律界同行的大力支持，致使我們能克服各種困難，順利地推進這一研究。在這一研究的成果——“中國大陸與港、澳、台地區法律比較叢書”陸續出版之際，我們向所有支持、幫助過我們的人們表示由衷的感謝。

在確定這套叢書的選題時，我們優先選擇了貼近民眾日常生活、實用性較強的法律。日後我們還將逐步擴大選題的範圍。由於內地與香港、澳門、台灣地區的法律差異和衝突不會在短期內消失，本叢書的出版，只是有關研究的開端。我們希望這套叢書能起到拋磚引玉的作用，吸引更多的學者來研究這一時代賦予當代法律學工作者的重大課題。

顧肖榮 吳志良 費成康

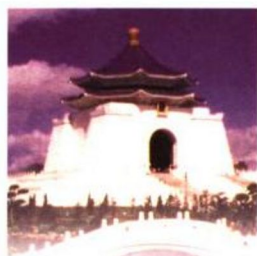
1997年5月

顧肖榮
吳志良
費成康 主編



中國大陸與港、澳、台地區 法律比較叢書系列

刑法比較研究
金融法比較研究
家庭婚姻法比較研究
旅遊法比較研究
勞動法比較研究
稅法比較研究
債法比較研究
公司法比較研究
繼承法比較研究
刑事訴訟法比較研究
行政訴訟法比較研究



目 錄

第一章 緒論	1
1.1 概論	1
1.1.1 行政訴訟制度的形成及歷史發展.....	1
1.1.2 行政訴訟制度的類型及特點.....	2
1.2 大陸行政訴訟制度的歷史沿革及特點	4
1.3 港、澳、台地區行政訴訟制度的歷史沿革及特點	8
1.3.1 香港行政訴訟概況.....	8
1.3.2 澳門行政訴訟制度的概況及特點	11
1.3.3 台灣行政訴訟制度概況	14
1.4 四地行政訴訟法律的衝突及解決途徑.....	17
第二章 行政復議制度	19
2.1 大陸的行政復議.....	19
2.2 港、澳、台的行政復議制度.....	22
2.2.1 香港的行政復議	22
2.2.2 澳門的行政復議	26
2.2.3 台灣的訴願制度	28
2.3 行政復議制度的比較	
2.3.1 行政復議的級別	31
2.3.2 行政復議(訴願)與行政訴訟的關係	31
2.3.3 行政復議的受案範圍	32
2.3.4 行政復議的機構	32

第三章 行政審判機關	34
3.1 中國大陸	34
3.1.1 人民法院的設置	34
3.1.2 兩審終審制度	34
3.1.3 人民法院審理行政案件實行合議制度	35
3.1.4 迴避制度	36
3.1.5 公開審判制度	36
3.2 香港	37
3.3 澳門	39
3.4 台灣	42
3.5 中國大陸、香港、澳門、台灣行政審判機關之比較	44
3.5.1 行政訴訟體制之比較	44
3.5.2 行政審判機關的設置之比較	46
3.5.3 行政法院法官資格之比較	47
3.5.4 行政審判組織之異同	48
3.5.5 迴避制度之異同	49
第四章 行政訴訟的範圍	51
4.1 中國大陸行政訴訟的範圍	51
4.1.1 人民法院受理的行政案件	51
4.1.2 不受法院受理的行政案件	57
4.2 港、澳、台的行政訴訟範圍	59
4.2.1 香港行政訴訟的範圍	59
4.2.2 澳門行政訴訟的範圍	60
4.2.3 台灣行政訴訟的範圍	64
4.3 四地行政訴訟範圍之異同	68

第五章 行政訴訟管轄	71
5.1 中國大陸的行政訴訟管轄	71
5.2 港、澳、台的行政訴訟管轄	77
5.2.1 香港的行政訴訟管轄	77
5.2.2 澳門的行政訴訟管轄	78
5.2.3 台灣的行政訴訟管轄	81
5.3 四地行政訴訟管轄之比較	82
第六章 行政訴訟參加人	84
6.1 中國大陸的行政訴訟參加人	84
6.2 澳、台地區的行政訴訟參加人	84
6.2.1 澳門	92
6.2.2 台灣	94
6.3 行政訴訟參加人的比較	96
6.3.1 原告	96
6.3.2 被告	97
6.3.3 共同訴訟人	98
6.3.4 第三人	98
6.3.5 訴訟代理人	99
第七章 行政訴訟證據	101
7.1 中國大陸的訴訟證據制度	101
7.2 港、澳、台的訴訟證據制度	104
7.2.1 香港的訴訟證據制度	104
7.2.2 台灣的訴訟證據制度	106
7.3 訴訟證據制度之比較	109

第八章 行政訴訟的起訴與受理	111
8.1 中國大陸的起訴與受理	111
8.2 港、澳、台的起訴與受理	116
8.2.1 香港.....	116
8.2.2 澳門.....	118
8.2.3 台灣.....	120
8.3 起訴與受理的比較	123
第九章 行政案件的審理程序	126
9.1 中國大陸	126
9.2 澳、台的行政案件審理程序.....	134
9.2.1 澳門.....	134
9.2.2 台灣.....	134
9.3 行政案件審理程序的比較	139
第十章 行政裁判	142
10.1 中國大陸的行政裁判.....	142
10.2 港、澳、台的行政裁判.....	152
10.2.1 香港的行政裁判.....	152
10.2.2 澳門的行政裁判.....	157
10.2.3 台灣的行政裁判.....	162
10.3 四地行政裁判之異同.....	170
第十一章 行政裁判的救濟程序	173
11.1 中國大陸行政裁判的救濟程序.....	173
11.1.1 第二審程序.....	173
11.1.2 審判監督程序.....	178
11.2 台灣司法行政裁判的救濟程序.....	180

11.3	行政裁判救濟程序之比較·····	183
第十二章	行政賠償訴訟·····	185
12.1	概況·····	185
12.2	中國大陸的行政賠償訴訟·····	186
12.3	澳、台的行政賠償訴訟 ·····	191
12.3.1	澳門的行政賠償訴訟·····	191
12.3.2	台灣的行政賠償訴訟·····	194
12.4	行政賠償訴訟之比較·····	202
12.4.1	關於歸責原則的比較·····	202
12.4.2	關於行政侵權賠償的範圍·····	204
12.4.3	關於請求賠償的途徑·····	205
12.4.4	關於無過錯責任之規定·····	205
12.4.5	關於賠償的標準·····	206
12.4.6	關於追償權和求償權·····	206
12.4.7	關於賠償請求的時效·····	207
參考文獻 ·····		208
後記 ·····		210
中國大陸、澳門、台灣有關行政訴訟法主要法律條文摘錄 ·····		211

第一章 緒 論

1.1 概論

1.1.1 行政訴訟制度的形成及歷史發展

行政訴訟制度是近現代國家的一項十分重要的法律制度，它的形成經歷了一個漫長的歷史過程。從經濟條件上來說，由於封建時代國王（皇帝）是唯一的經濟主體，不存在一個經濟主體對另一個經濟主體的制約，因而缺乏行政訴訟制度產生的經濟基礎。祇有到了資本主義時代，自由商品經濟的發展導致了多種經濟主體並存的結構，這些經濟主體與國家這一經濟主體的矛盾、衝突，成為行政訴訟制度形成的一個契機。

資本主義思想家所倡導的三權分立理論和法治理論為資本主義國家行政訴訟的形成提供了理想基礎。所謂“三權分立”就是把國家權力劃分為立法權、司法權、行政權三部分，並賦予議會、法院、政府分別行使，以達到權力的彼此牽制、相互制衡。行政訴訟正是國家通過司法程序對政府行政行為的監督、制約。所謂“法治”是指一切行政行為都必須合法，對不合法的行政行為都可通過司法程序進行處理。行政訴訟制度是矯正行政違法的一種主要的法律手段。

而社會主義國家不同於資本主義國家，它的行政訴訟的基本理論基礎是人民主權學說。即國家權力機關由人民選舉產生，對人民負責，受人民監督；國家行政機關等由權力機關產生，對它負責，受它監督。一切國家機關（包括行政機關）及其工作人員必須對人民負責，人民有權參加國家管理，有權監督國家管理。人民通過行政訴訟來監督國家機關的管理活動，正體現了人民當家作主

的政治地位，正是人民主權觀念在國家生活中的具體表現。

在歐洲大陸，隨着資產階級革命的勝利，代議民主政治制度取代了封建專制制度，掌握國家強制機器的龐大機關成為代議機關（即國會）的執行機關（即政府）。憲法制度的確立，使行政權力及其他國家權力與人民的關係固定化，產生了法治政府和有限政府的觀點。而後隨着商品經濟的充分發展，壟斷資本主義開始形成，國家直接干預經濟活動和參與人民生活，行政權力空前擴張，機關和公務員數量空前膨脹，行政機關與人民和社會的矛盾衝突激化到一個必須建立一個法律部門加以調整的程度，於是逐步形成了近代意義的行政訴訟制度。

1.1.2. 行政訴訟制度的類型及特點

行政訴訟制度從其性質分類，可分為資本主義國家行政訴訟制度和社會主義國家行政訴訟制度兩大類型。其中資本主義國家的行政訴訟制度又可分以法國為代表的大陸法系國家的行政訴訟制度和以英、美為代表的英美法系國家的行政訴訟制度，它們各具不同的發展軌迹及特點。

1. 資本主義國家的行政訴訟制度

(1) 大陸法系國家的行政訴訟制度

法國作為大陸法系的代表，其行政訴訟的最大特點是受理行政訴訟的法院為行政法院，與普通法院分立，另成一個系統。法國深受思想家孟德斯鳩“三權分立”理論的影響，改為行政、司法互不干涉；裁決行政糾紛屬行政事務，故行政訴訟應由行政機構——行政法院受理。但同時行政法院在組織上是獨立的，對行政案件享有獨立的審判權，行政機關和普通法院無權干涉，這就保證了行政審判的公正性。行政法院的法官具有行政經驗和審判經驗，這有利於弄清案件事實，保證審判質量和效率。法官審判案件的程序主要由成文法規定，並主要適用行政訴訟法規，適用普通法規則為例外。

(2)英美法系國家的行政訴訟制度

英美法系國家普通法院成為行政訴訟的主要受理機構，且對其他行政訴訟的受理機構的裁決享有最終裁決權。按照普通法傳統，普通法院是能夠行使國家審判權（包括對行政案件的審判）的唯一機構，而不能在普通法院之外另設特別法院與之分享，隨着現代各國行政訴訟制度的發展，出現了專門的行政裁判機構，它享有獨立的裁判權、程序簡便、訴訟費用低、裁判官具有行政經驗，從而能夠迅速解決大量的現代行政糾紛。當然這種專門行政裁判機構祇能受理本部門所做決定引起的行政案件，本部門以外的行政機關行政行為引起的行政案件，當事人祇能向普通法院起訴或向相應的行政機關申訴。

英美國家行政訴訟以適用普通法為原則，適用特別規則（行政法規則）為例外。

2. 社會主義國家的行政訴訟制度

社會主義國家的行政訴訟制度最初產生於蘇聯，中國從建國伊始就已注意到行政訴訟問題，但由於種種原因，直到粉碎“四人幫”後，才逐步恢復行政法制建設工作，頒佈了一系列有關行政訴訟的法律和行政法規。相對於資本主義國家，社會主義國家的行政權力對社會生活和經濟生活的干預更深入，行政職務更發達，因而行政訴訟的地位更為重要。

作為程序法的一部分，行政訴訟法通過規定人民法院和當事人在行政訴訟活動中應該遵循的原則、制度和程序，通過規定當事人和其他訴訟參與人在行政訴訟中的權利和義務，糾正行政違法行為，保護公民和組織的合法權益，維護國家法律尊嚴，促進行政管理法制化，提高國家行政效能，建設廉潔政府，從而保證民主政治、保證社會的長治久安。

1.2 大陸行政訴訟制度的歷史沿革及特點

大陸行政訴訟制度發展的歷史並不長，從 1949 年建國至今，主要經歷了兩個階段，一是從 49 年至 89 年中國《行政訴訟法》的頒佈，這是中國行政訴訟制度漫長而曲折的初創階段；二是從《行政訴訟法》頒佈始，我們行政訴訟逐步發展與成熟時期。

中華人民共和國成立之初，而對客觀存在的行政糾紛，國家曾試圖建立行政訴訟制度。1949 年起臨時憲法作用的《中國人民政治協商會議共同綱領》第 19 條規定：“人民和人民團體有權向人民監察機關或人民司法機關控告任何國家機關和任何公務人員的違法失職行為。”這為大陸的行政訴訟制度奠定了立法基礎。1949 年 12 月 20 日經中央人民政府批准公佈的《最高人民法院試行組織條例》規定，在最高人民法院設立行政審判處。後因種種原因，設立行政訴訟制度問題遲遲未能提上議事日程。50 年代，僅在個別法律、法規中規定了類似行政訴訟的條款。如 1950 年 6 月 30 日公佈的《中華人民共和國土地改革法》第三十一條規定，在劃分階級成份中，對經區人民政府批准評定的階級成份，本人或其他人如有不同意見，可以於“批准後 15 日內向縣人民法庭提出申訴，經縣人民法庭判決執行。”1952 年 3 月 24 日公佈的《政務院關於“五反”運動中成立人民法庭的規定》中明確，工商戶對於節約檢查委員會關於守法戶、基本守法戶和半守法半違法戶的審定和處理“不服時，可請求市人民法庭（或市、縣人民法庭）處理之。”但由於當時的各級人民法庭主要忙於審理刑事案件，人民的行政訴訟意識也比較薄弱，因而行政案件極少發生，也極少受理。

1954 年 9 月 20 日，第一屆全國人民代表大會通過的中華人民共和國第一部憲法第 97 條明文規定：“中華人民共和國公民對於任何違法失職的國家機關工作人員，有向各級國家機關提出書面控告或者口頭控告的權利。由於國家機關工作人員侵犯人民權利而受到損失的人，有取得賠償的權利。”這從根本大法上確定了

中國實行行政訴訟的原則。

但是由於中國是一個封建歷史漫長、封建意識積淀深厚的國家，長期以來就存在着“民不告官”等封建殘餘思想的束縛，行政訴訟缺少存在和發展的土壤，加上政府機關工作強調按政策辦事，法制也並不建全，因而實際上，行政訴訟制度仍處於探索階段。

十年“文革”結束之後，國家汲取歷史教訓，開始強調發展人民民主，健全社會主義法制，逐步建立起社會主義的民主和法制。從1979年開始，一些法律開始規定行政相對人不服從行政機關的處罰或其他處理決定的，可以向人民法院提起訴訟。例如1979年頒佈的《選舉法》第25條和1980年頒佈的《中外合資經營企業所議說法》第15條的規定等。類似條款的法律規定涉及治安管理、自然資源管理、城市管理、稅務管理、衛生管理等國家行政管理的衆多領域。尤其是1982年新頒佈的《憲法》，總結了歷史經驗，對行政訴訟制度作了進一步的確認。該法第41條規定：“中華人民共和國公民對於任何國家機關和國家工作人員的違法失職行爲，有向有關國家機關提出申訴、控告和檢舉的權利，但是不得捏造或者歪曲事實誣告陷害。”

應該說，1982年發佈試行的《中華人民共和國民事訴訟法（試行）》對於中國行政訴訟制度之建立具有更爲重要的作用。該法第3條第2款明確規定：“法律規定由人民法院審理的行政案件，適用本法規定。”自此，中國的行政訴訟開始有了統一的程序可資遵循。從此，除由全國人大及其常委會通過越來越多的法律載有規定由人民法院審理行政案件的條款外，國務院也相繼發佈或批准發佈許多規定由人民法院審理行政案件條款的行政法規，省、自治區、直轄市國家權力機關陸續通過許多規定由人民法院審理行政案件條款的地方性法規。在司法方面，隨着1986年底大陸的第一個行政審判庭在湖南省汨羅縣人民法院設立，越來越多的各級法院建立了自己的行政審判處，最高人民法院也於1988年建立了行

政審判庭，同時，隨着人民民主與法制意識的不斷增強，行政機關依法行政水平的提高以及人民法院審理行政案件經驗的積累，行政訴訟法的制定已成為客觀之必然。而且，由於行政案件的不斷增長，行政訴訟法律關係不同於民事訴訟法律關係的許多特點已表現出來，行政訴訟中國家行政權與國家司法權的矛盾日益突出，《民事訴訟法（試行）》已不再適應調整行政法律關係，因而行政訴訟法的制定已達到了刻不容緩的地步。

1986年，全國人大常委會法制工作委員會受委員長會議的委託，組織有關法律專家成立了行政立法研究組，開始研究和起草行政訴訟法，並於87年8月，形成了試擬修改稿。根據1987年10月中共十三大報告的指示：“爲了抑制鏟除在我們黨和國家的政治生活中仍然嚴重存在的官僚主義現象和對時有發生的侵犯群眾權利的現象，使憲法規定的公民民主權利和自由得到保障，依法制止濫用權力和自由的行爲，使行政管理法制化，爲行政活動提供基本規範和文件，必須加強行政立法和制定行政法，並建立人民申訴制度”，起草小組在原試擬修改稿的基礎上進行了大量的修改，於1988年7月形成了行政訴訟法徵求意見稿，在廣泛徵求各級法院、檢察院、中央各部門、各高級法律院系、研究單位的意見之後，擬出了中國第一部行政訴訟法草案，並於1988年10月被正式提交到第七屆全國人大常委會第4次會議審議。全國人大常委會決定把草案全文在報上公佈，以便更廣泛地徵求意見，作進一步修改後，提請全國人大第二次會議審議。

經過歷時3年時間的起草，審議以至全民討論，經過政府各部門、各民主黨派和人民團體以及法律專家的反復討論修改，終於在1989年4月第七屆全國人民代表大會第二次會議上通過了中國第一部社會主義性質的行政訴訟法。從而使中國的行政訴訟法制度邁入了一個新的階段。行政訴訟法的建立不僅使中國的司法審判制度得到進一步完善了，而且從實際上直接促使政府法制建設