

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

幾年前報載謝女士於民國八十年嫁台灣郎，八十五年取得我國居留權，八十七年取得中華民國身份證並註銷其原先在大陸南京的戶籍，八十九年報考我國公務人員初等考試錄取，分發至台北社子國小任職，其後被舉發違反《兩岸關係條例》有關在台設籍未滿十年不得擔任軍公教人員之規定，而被迫離職。隨後，「大陸新娘」因政府居留權每年配額之限制，以致無法加入全民健保、無法工作，影響婚姻生活基本權利，乃至蒙受家庭暴力不敢聲張，影響人身安全基本權利等有關「大陸新娘」在台「人權」與「國民權」等問題引發了社會輿論的廣泛討論，獨獨對於「大陸新娘」此在台弱勢團體，如何透過我國行政救濟途徑以維護其權益方面的討論，似乎未有所聞。基於筆者對於我國訴願制度及各國行政救濟制度的關注，筆者幾乎本能的思及渡海上「陸」，在人生地不熟的彼岸開創事業的台商，是否也是大陸的「弱勢團體」？當他們在大陸遭遇到營業、稅賦、治安、人身安全等問題時，甚至遭遇大陸官方不法和不當行政處罰之情事，又有得尋求行政救濟之機會？

據我國經濟部投資審議委員會統計，截至 2003 年 6 月，累計核准赴大陸投資件數為 30,272 件，投資金額為 317 億美元（註：有“投資中國雜誌社”聲稱從大陸 31 省市主事官員及媒體、文獻取得原始數據，經專家論證比對後推估為 68,115 家，實際利用台灣資金 773.57 億美元）。另經濟部國貿局估計，2003 年大陸與台灣雙方之貿易總額為 463 億 2,000 萬美元，從而大陸現已經成為我國對外第一大貿易夥伴，同時也是台灣的最大出超國。又據行政院陸委會經濟處“兩岸經濟交流統計速報：截至 2003 年底，國人赴大陸旅遊人數近三千萬人次，大陸人民來台人數近一百萬人次。另，近二、三年來國人赴大陸每月人數約在二十萬至三十萬人次之間，每年約三百萬人次。

由以上我國官方數據可知，即使政府十多年來未曾放棄戒急用忍政策，即使赴大陸台商賠光老本鎩羽而歸者大有人在，即使不少台商抱怨大陸地方官員貪瀆多地方攤派多，但前仆後繼投資大陸似乎已成為眾多台灣企業再創事業第二春的趨勢。可見再多的國防安

全或政治安全等政策宣言，再也拴不住在商言商的「商人心」，且依兩岸經濟學人對當下大陸政經社會的認知，也多認為自然資源有限、海島經濟型的台灣，在各鄰國經濟均已起飛發展，以及自由經濟國際化的浪潮之下，台灣唯有結合兩岸產業優勢，攜手共創未來，才有機續生存發展的空間。因此，面對大陸這個龐大經濟體，既然我們比世界任何一國家更無法無視她的存在，也無法抗拒她既深且廣的影響，何不更了解她並利用她當下在國際政治舞台所展現的格局和君子風度，發揮以小博大的智慧和務實的態度呢！

固然，即便民主自由國家的法律制度，也不免受制乃至受操弄於現實政治，但畢竟越是民主開放的社會中，這種操弄越有其限度。如今，大陸在經濟已走上改革開放的道路，大陸人民置身商品交易、人人追求經濟利潤的大環境之下，其視野、人心、思想、言論也很自然的趨於自由開放；另一方面，中共配合其自由經濟發展之需，也無可避免的走上其所謂社會主義法制的建設大道上，且事實上，近十多年來，大陸一連串相繼出台的行政法制，相信在其社會和人心強烈趨於自由開放的洪流之下，不僅難走回頭路，且無可避免的反過頭來拘束其當下現實政治之運作。因此，筆者推斷大陸近十多年來新興的行政法制，在其實際的運作之中，即便有遭政府部門人謀不臧，或其他相應之社會條件尚未成熟，致發生法律條文形同具文而束之高閣之現象，但果若一個社會之經濟、資訊已越趨開放的洪流背景之下，則以宏觀的視野觀之，法制終將與經濟、資訊、社會、教育、文化等相輔相成。從而，筆者認為大陸行政救濟法制仍具人權指標之意義，並堪為探究大陸行政管理體制是否趨於民主、進步、完善、合理的一面視窗。

基於筆者個人對於兩岸關係、兩岸同胞「國民權」和國家前途的關注，乃不揣翦陋，以中共《行政復議法》為論文之研究主題，嘗試對《行政復議法》的立法精神、基本原則、行政復議法律關係、行政復議範圍和程序等加以探討，俾向國人，特別是走訪兩岸間的台灣同胞作一系統並扼要之介紹，使在大陸遭遇行政機關不法或不當之行政處置時，知如何尋求救濟之道；此外也奢望透過本研究能獲得若干心得，足堪提供台灣行政法制人員對於大陸行政救濟法制有進一步的認識，俾使兩岸行政救濟法制在兩岸行政法學者共同的關注和努力下，相互參考、學習、改進和成長，終裨利於兩岸同胞的共同福祉。

第二節 研究方法與限制

本論文研究方法係以一般行政法法理，參考大陸行政法學學者之見解，就中共《行政復議法》加以析述。最後，再就《行政復議法》足資台灣取法之處加以申述。因此，本論文在研究方法上，基本上是採取論理研究法、分析研究法與比較研究法為主要研究方法。

在論理研究法方面，筆者將透過兩岸行政法學者有關行政法法理、哲學、原理、原則等方面的論述或翻譯作品，擷其與《行政復議法》有關者加以申述，以探討《行政復議法》應有之內涵及其精神，以及其應發揮之功能。

在分析研究法方面，筆者希望藉著廣泛蒐集大陸地區有關行政復議法及其相關各項法規，以及大陸學者所為之研究報告、期刊評論、專著論文與其官方文件等，加以整理歸納並進一步分析，期對中共行政復議制度有較全面而完整的認識。

在比較研究法方面，鑑於中國傳統文化本無行政復議的觀念，大陸地區行政復議制度一如台灣地區，多繼受德、日、英、美的行政復議法制而來，然而台灣地區因訴願制度實施已有多多年，中央政府各部會、北、高兩直轄市及各縣市政府分別設置之訴願委員會亦積累不少實務經驗，加上兩岸具有相同中國傳統文化之背景並使用相同語文，因此，台灣地區訴願制度及實務經驗乃成研究大陸地區行政復議制度彼此對照、深入比較的最佳題材，俾便探得兩岸制度之差異與優缺點，進一步互為借鏡，達到互補增益之成效。

惟兩岸雖同具中國傳統文化背景，但是，一九四九年國共內戰所造成兩地政治隔絕五十多年期間，大陸方面，中共所信仰和推行者為馬列主義、社會主義制度；台灣方面，理論上所實施的是三民主義、五權憲法之憲政體制，實際運作則傾向於歐美資本主義，民主自由的路線。因此兩岸分隔的五十多年期間，在不同的政治思想和制度下，自然存在著不同的意識型態，對於法律思維方式和理解難免有所差異。而且中共行政復議法，係大陸地區近十年來新興發展，並於一九九九年始立法通過之法律，雖然其內涵亦多參照德、日、美、英、台灣相關法制，但基於馬列思想、社會主義政治文化薰陶下，對法律解釋和適用，無可避免的有所影響，而這一方面的影響，也正是筆者所欠缺了解之處，因此進行本研究時，就這方面

的欠缺，筆者必須以大陸而非國內的論述為主，且必需大量、廣泛、深入的了解大陸學人較一致的觀點和主流意見，以免流於隔靴抓癢或者失之偏頗等情事。

此外，中共《行政復議法》正式實施之前，其復議制度主要之依據—《行政復議條例》，係由中共國務院於一九九〇年十二月發佈，次年一月一日開始實施。可見，中共至今所實施之行政復議制度（不含之前零星散落在各法令條文內具有行政復議性質之規定，如 1950 年公布的《財政部置財政檢查機構辦法》第七條規定）其為時並不久長，且中國傳統文化，人民敬官怕官的心理，造成一般百姓不敢輕易告官，以致地大人多的大陸，在這方面具有真正代表性之案例仍然有限，為克服這方面的限制，仍需從大陸極其有限的官方記載，與學者論述之中加以取材和研判。

第三節 研究範圍及名詞界定

第一項 研究範圍

本論文研究範圍係以《行政復議法》實定法法典為主，為使研究成果能夠更加的廣泛深入，將盡量參採大陸地區其他同屬行政復議性質之法令與案例，俾交叉辨證詮釋。此外，台灣地區訴願制度推行較久，所積累不少案例、實務見解和學說亦為本論文主要參採之素材，俾與《行政復議法》對照與補充。本論文依其章節之編排，區分為下列五項主要探討的範圍：

一、行政復議概述：本章主要研究範圍，首當其衝，釐清《行政復議法》的概念和本質，並透過論理之方式，闡明其在法理上所應具之核心作用與功能，此外就《行政復議法》第四條有關行政復議活動應該遵循基本原則的規定，申述以民主先進國家現代行政法一般法理原則的方式，以對應和檢視《行政復議法》其法文所揭示的立法目的和各法條之內容。

二、行政復議法律關係：本章主要研究範圍是《行政復議法》第十條有關行政復議參加人，亦即行政復議申請人、被申請人、復議第三人和復議代理人的規定，以及行政復議過程中形成的行政復議機關與行政復議參加人及其他行政復議參與人之間的權利與義

務關係。

三、行政復議的管轄與範圍：本章主要研究範圍是《中共行政復議法》就行政復議機關管轄權限之規範，及其所規定得作為行政復議之標的與不得作為行政復議之標的，其中包含本法第六條所規定得作為行政復議標的之具體行政行為，與第七條所規定得作為行政復議標的之抽象行為，以及第八條所規定不得作為行政復議標的的行政行為。

四、行政復議程序：本章主要研究範圍為《行政復議法》有關行政復議案件申請、受理、審理、決定至執行等各環節。因此，此流程各階段重點，如申請期限與申請方式；復議機關受案後的審查與受理；復議機關受理後的審理範圍和重點；以及復議決定與執行方面之規定等為主要探討之內容。

五、大陸《行政復議法》對台灣的啟示、借鏡及其檢討與整備：本章係將中共《行政復議法》與我國《訴願法》立法過程和成果加以比較分析，特別以近十多年來大陸推行行政復議制度到《行政復議法》出台，在立法上所達成之成就相對國內《訴願法》成長的軌跡，所凸顯執政當局在行政法制建設的大道上所具有的深切影響性，俾號稱民主法治立法上本應遙遙領先大陸的台灣方面能夠擷取他人之長以裨補個己之短之用。

第二項 名詞界定

兩岸人民緣自同文同種，然一九四九年國共內戰，國民黨、共產黨兩岸分治之後，由於雙方政府統治下之政治、經濟、社會制度迥異，特別是中共政權對中國傳統語言文字改革之後，使得兩岸在中文的字形方面有通稱「簡體字」與「繁體字」的差別，但基本上，由於語文同源，即便字形上有所差異，但一般較正式用語（非俚語、順口溜之類）大體而言，並無太大歧異，然其中與政治關係較密切的法律用字，由於兩岸政治和社會背景有所不同，難免造成雙方在法令的理解上有所扞格，因此，為避免雙方在這方面產生不必要的誤解，謹將雙方行政法令在用字遣詞上不同之處，以對照表臚列如下：

大陸方面	台灣方面
行政復議	訴願
具體行政行為	行政處分
抽象行政行為	行政命令
行政處分	公務員懲戒或懲處
行政合同	行政契約
確權行為	確認行為
公民、法人	人民

由於以上字辭上之區別，在數量上屈指可數，因此，這方面要適應大陸方面的法律用字並不困難，且基於文字本身不過是一種具象徵功能的符號，或一項記載與表達的工具，自不必賦予太多政治上的聯想或道德上之意義。因此，為了「入境隨俗」，深入研究中共和行政復議制度，本文涉及上揭對照表內的法令用字，基本上仍以大陸方面之用語為主。另提醒者，中共法令所稱「項」者，為台灣法令所稱「款」者，中共法令所稱「款」者為台灣所稱「項」。此外，兩岸法律文章在敘述上也有少數習慣用詞之不同，如台灣習於XX法「完成立法」，大陸習於XX法「出台」；台灣適用XX法應「具」之條件，大陸習於XX法應「滿足」之條件；台灣習於XX「條件已足」，大陸習於XX「到位」；台灣習於「實務上」，大陸習於「實踐上」；台灣稱「海灘、沙灘」者，大陸稱「灘涂」等，惟上揭用辭，以其數量有限，在這方面，基於「入境隨俗」並保其「原味」，仍沿用大陸方面之用語為主。