

第三章 行政復議法律關係

行政復議法律關係是行政法律關係的一種，行政法律關係是法律關係的一種，因此，對於行政法律關係與法律關係有基本的認識，有助於行政復議法律關係的了解。

"法律關係"對多數人而言，是個耳熟能詳的字眼，但是法律關係究竟是什麼？卻是個人言殊的議題。究其原因，主要由於研究者在分析、解答此問題時的認識角度和方法論的不同所致。法條主義者站在法律的角度認為法律建立了法律關係；但從社會的角度來看，法律只是對現實社會關係的法律認可和保護，因此，只有從法律與社會的二元關係，與法律調整社會的全過程來認識法律關係，才能探得一個較科學較完整的答案（註1）。

有謂法律關係乃是指兩個或兩個以上的主體間在法規範下所形成的關係。每個法律關係都是個別具體生活事實受法規範的規制所得出的法之關聯，亦即是由生活事實的關係主體彼此互相關聯的，以權利義務所組成，受法規制約的權利主體間的關係。法律關係的基本思想，在於對相關生活事實從事法的整體觀察。也因此在這個理論之下，權利義務不再彼此隔離，而是涵蓋在權利主體相互間的影響關係之中，強調其關聯性、交互影響性與顧及性（註2）。

至所謂"行政法律關係"，簡單的說，法律關係以行政法為依據或基礎者，即為行政法律關係。質言之，"行政法律關係"，係指兩個或數個權利主體，基於行政法規之規定，就具體之行政事件所發生之法律連結關係。由於行政法主要在規範代表國家行使行政權之行政機關，故行政法律關係即於行政機關與人民之間最為常見。至於行政機關彼此之間，例如國家與地方自治團體，以及人民之間，依法得以締結行政契約時，亦皆有產生行政法律關係之可能（註3）。

惟有關行政法律關係之重要性與實益，似乎學界較少這方面之論述，只是有學者孜孜努力於以行政法律關係為基礎建立行政法體系，成果卻未如預期，此或由於各個行政領域之法律關係，其性質及內容各有不同，除在租稅法、社會法及經濟法中，有關租稅債務、社會給付及補助給予之法律關係，涉及財產之權利義務，較易與法律關係之構造配合，已實際以法律關係作為討論基礎外，在其他個別行政法領域，則尚難以從事法律關係之討論。至於在一般行政法內，目前亦僅能討論有關行政法律關係主體之權利能力、行為能力

以及行政法律關係之成立、變更及消滅等基礎事項，並無法達成以行政法律關係建立行政法體系之理想（註4）。

然而就這方面，大陸不少學者為促進其國內行政法學之發展，多將"行政法律關係"列入行政法專著或教科書範疇之內，且其中不乏就"行政法律關係專章論述者。但也有少數例外，認為法律關係一般是以雙方當事人地位的平等為前提條件，因而要研究雙方各自的權利義務。但行政法關係卻是不平等的關係，這一特點決定了行政法學只應研究行政機關一方，至於行政相對人一方，在行政活動的內容和特徵中都已將其包含，因而，行政法學的特殊性決定了不應講所謂的行政法律關係，事實上，也無此必要（註5）。

至有關行政法律關係的範圍，大陸學者看法多元，莫衷一是，其中最主要的兩種，其一認為：行政法律關係僅指行政主體與行政管理相對人之間的權利義務關係；其二認為：行政法律關係包括行政機關之間、行政機關與國家機關之間、行政機關與事業單位、社會團體以及公民之間的權利義務關係（註6）。而除了以上以雙方當事人關係的性質為標準的劃分之外，尚有不同標準所作的劃分。如反映國家自身管理的"內部行政法律關係"，與體現國家對社會管理的"外部行政法律關係"；如行政實體法律關係與行政程序法律關係；如積極關係與消極關係；如權力關係與非權力關係；如行政立法關係、行政執法關係、行政復議關係和行政訴訟關係；如行政法律關係與監督行政法律關係…等（註7）。

就以上由於行政法律關係主體的角色不同、內容不同、性質不同，乃至學者觀察分析的角度不同所作的分類，自難以統合在一個層級相互統屬的系統架構之內，但透過學者多面向多角度的觀察與分析，自有助於認識各種不同型態的行政法律關係之要素和實質內涵。即使相關用辭如"社會關係"，"行政關係"，"行政法關係"等意涵，各學者有不同的銓釋和界定，但無論學者就"行政法律關係"所賦予的意涵和系統分類有多大的差異，我們仍能在大陸學者論著中異中求同，求得就"行政法律關係"多元論述之中的共同特徵如下：

一、作為行政法律關係當事人的雙方（或多方），必有一方是行政機關。

二、行政法律關係雙方當事人往往處於不平等的地位。

三、行政法律關係的發生不以雙方當事人的同意和符合雙方當事人的意志為前提。

四、行政法律關係是在國家行政機關行使行政管理職能過程發生的。

五、行政法律關係雙方當事人的權利義務通常是行政法預先規定的（註8）。

第一節 行政復議法律關係的概念與特徵

一、行政復議法律關係的概念

"行政復議法律關係"是"行政司法關係"中的一種。是指一上級行政機關對下級行政機關與行政相對人之間發生的行政爭議進行裁決而形成的行政法律關係，它表現為一種三方性的關係，與行政執法關係中當事人雙方性關係相區別（註9）。

若依大陸不少學者就行政法律關係的論點，則行政復議法律關係是指由行政復議法律規範所調整，在行政復議機關與行政復議參加人及其他參與人之間，於行政復議過程中形成的權利與義務關係。茲就以上概念試申述如下：

第一、行政復議法律關係是在行政復議過程中形成的

行政相對方向行政復議機關申請行政復議時，復議機關受理了復議申請，此時，復議的主體是上級行政機關，它對下級行政機關與行政管理人之間的行政爭議，予以評判。從而分別與下級行政機關、復議參加人、復議參與人之間，因受行政復議法律規範的調整，形成了行政復議法律關係（註10）。

第二、行政復議機關在行政復議法律關係中起主導作用

行政復議法律關係是行政復議機關與其他行政復議主體之間的復議權利和復議義務的關係。其他行政復議主體之間並不直接發生行政復議法律關係，不存在直接的復議權利和復議義務關係，當事人之間的復議權利的行使和復議義務的履行，都應通過復議機關來進行（註11）。

第三、行政復議法律關係是行政復議法律規範調整的產物

行政復議法律規範對行政復議中行政復議機關與一切復議參加人的行為的調整，確立了他們在復議中的法律地位，保證了他們的復議權利、義務的具體實現（同上註）。

第四、行政復議法律關係是一種監督行政法律關係

行政法律關係是行政法對行政權力配置關係、行政管理關係和

監督行政法律關係予以調整後所形成的結果，因此，行政法律關係就包括行政權力配置法律關係、行政管理法律關係、監督行政法律關係。行政復議法律關係即是行政法律關係中的監督行政法律關係（註 12）。

二、行政復議法律關係的特徵

行政復議法律關係是在行政實體法律關係的基礎上產生的，並為解決行政實體法律關係服務的。作為一種程序性法律關係，它既區別於行政實體法律關係，又有別於同是解決行政爭議的行政訴訟法律關係，具有自己的特徵。

第一、行政復議法律關係是一種程序性法律關係

行政復議法律關係是在行政實體法律關係的基礎上形成的，目的是為了解決行政爭議，即解決行政實體法律關係出現的障礙。它的作用與行政訴訟的作用基本相同，都是監督行政機關合法、適當地行使行政職權，保障行政相對方的合法權益。因而，程序性的特徵比較明顯，與行政訴訟一樣，以解決行政爭議即行政實體法律關係糾紛為主要目的（註 13）。

第二、行政復議機關始終是行政復議法律關係的主體，並居於主導地位

雖然行政復議程序是行政相對方申請復議而啟動的，但行政復議機關對行政復議法律關係的形成起決定作用。只有行政復議機關受理了行政相對方的復議申請，行政復議法律關係才正式形成。在行政復議中，由行政復議機關組織審理復議案件，控制著復議過程的發展。具體講，在行政復議過程中，是行政復議機關與所有復議參加人建立了行政復議法律關係。行政復議機關受理了申請人的復議申請，隨之，雙方就形成了行政復議法律關係；行政復議機關把復議申請書送達被申請人，隨之，雙方也形成了行政復議法律關係。總之，在行政復議法律關係中，始終以行政復議機關為軸心，由行政復議機關決定著行政復議法律關係的發展和變化（註 14）。

第三、申請人和被申請人行政復議法律關係中具有恒定性

按照《行政復議法》的規定，行政復議申請人只能是行政爭議中的公民、法人和其他組織；被申請人只能是行政爭議中的行政機關。行政復議法律關係的這一特點是和行政復議法律關係的特點分不開的。因為，在行政爭議這個行政法律關係中，作出具體行政行為的行政機關始終處於管理、領導地位，而公民、法人和其他組織

始終處於被管理、被領導的地位，這法律地位就是恆定的。那麼，當行政機關侵犯公民、法人和其他組織合法權益發生了行政爭議時，法律為保護公民、法人和其他組織的合法權益，賦予了他們救濟的權利，由公民、法人和其他組織作為申請人，啟動行政復議程序。所以，在行政復議法律關係，申請人和被申請人的法律地位是恆定的（註15）。

第四、申請人和被申請人的復議權利、義務是不對等的。在行政復議法律關係中，作為復議申請人的公民、法人和其他組織與作為被申請人的行政機關的權利和義務是不對等的。這是因為行政復議是一種監督制度，是行政機關自我糾正錯誤的制度，是保護公民、法人和其他組織合法權益的制度，所以要對行政機關的權利予以限制。在一般行政法律關係中，行政機關享有較多的權利，公民、法人和其他組織承擔較多的義務，為了追求總體上的平衡、公平和公正，在行政復議法律關係中，《行政復議法》就規定，作為申請人的公民、法人和其他組織享有了行政復議申請權、委託代理權、查閱權、撤回復議申請權、申請停止具體行政行為執行的權利、行政賠償權利和行政訴訟權利。作為被申請人的行政機關，則有了許多義務，如：提交書面答復的義務，提交作出具體行政行為的證據、依據的義務，履行行政復議決定的義務等。所以，在行政復議法律關係中，申請人和被申請人的權利、義務是不對等的（註16）。

第二節 行政復議法律關係的主體

行政法律關係係由"法律主體"就具體事件，在行政法上所成立之法律關係。構成行政法律關係內容之權利及義務，即由該法律主體享有及負擔。如無法律主體即無行政法律關係可言。得在行政法律關係中享有權利及負擔義務之資格，即行政法之"權利能力"。因此，原則上須具有行政法權利能力，始得為行政法律關係之主體（註17）。

行政復議法律關係乃行政法律關係之一種，也是一種行政程序法律關係，因此，行政復議法律關係主體乃行政復議法律關係當事人。亦即行政復議程序中享有復議權利和承擔復議義務的組織和個人。

依據《行政復議法》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、第三人可以委託代理人代為參加行政復議」。

由上可知，行政復議法律關係的主體計有行政復議機關、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。

第一項 行政復議機關

《行政復議法》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」。（註：有關復議申請、受理、審理、決定、執行等復議程序，請參見本文第五章）

相較於我國《訴願法》第五十二條：「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；其社會公正人士、學者、專家不得少於二分之一。訴願審議委員會組織規程及審議規則，由主管院定之。」以及依上述法條第三項所訂《行政院及各級行政機關訴願審議委員會審議規則（共三十五條）》之規定，顯然中共行政復議機關內的行政復議機構，在組織及運作程序細部規範部份較我國訴願機關內的訴願審議委員會粗略。

當然，純粹制度上較細緻、較縝密的設計，並不保證實務運作

效率和公正的必然性。此若以較高的標準，檢視我國各級訴願審議機構就人民訴願案件駁回率居高不下的現象應可略見端倪（不管其原因出自人民不懂法不守法又濫告，或是行政機關不輕易認錯的獨大心態），此或由於台灣數十年來，法治教育一直未列入學校教育（包括國民義務教育、高中職教育、技職教育與大學基本教育必修教育科目）的課程之內，也不成為社會教育的主题，以致對於國內絕大多數的民眾而言，普遍存在法治常識欠缺的現象，甚至任職行政部門法制單位公務人員之法制素養亦有待提昇。以至於有不少台灣民眾在其與基層行政機關所引發的行政爭議事件，普遍抱持民不與官鬥的心態，自認倒楣繳錢了事，要不然，或透過民意代表向該管行政機關施壓，或請民意代表代為主持記者會透過媒體公開的全國民眾面前該管行政機關喊話，或綁布條聚眾遊行，以製造新聞方式向該管行政機關施壓...。由上可知，基於傳統中國文化的影響，台灣同大陸一般，在行政救濟上都無法完全擺脫兩地政治上共同的人治特質，只是台灣有較自由開放的民主選舉制度和傳播媒體，於是透過民意代表和新聞媒體向行政機關施壓，是台灣民眾比大陸民眾多出的管道—即便這種管道是非體制內的，卻是捨正道（依訴願法或行政訴訟法），走法制旁門左道的途徑。

是以，我國行政院及其所屬各部會，以及各縣市政府訴願審理委員會與大陸國務院以下各級行政機關內的行政復議機構，在相當程度上共有的人治政治文化之下，所呈現的缺陷自有相當程度的共通性。茲綜合大陸若干學人就其國內行政復議機構普遍存在之缺失及修正建議如下：

有關中共行政復議機構普遍存在之缺失，大陸學者看法大致雷同，主要有以下六點：

（一）行政復議組織機構不健全

復議機關本應根據工作需要，確立本機關的復議機構與專職復議人員。且行政復議的程序性、技術性較強，除了要求復議機構和人員保持固定和專職之外，其承辦人員也因復議種類繁多牽涉法令相當廣泛，必須具備較高的行政管理和較專業的法律知識，否則，就難以保證行政復議工作的規範化和正常化。惟目前由於大陸就行政復議機關和行政復議機構的編制、人員、機構設置及其職權等沒有明確的法律規範，因此整體而言，行政復議立案數不足，審理難的主要原因就在於復議的組織機構不健全，且專職人員配備不足，

除公安等少數部門有比較健全的復議機構和專職人員外，大多數行政機關或者缺乏此類機構，或者不夠健全，或者編制少，無獨立經費，辦公條件差，難以勝任行政復議工作。加上不少行政復議機關的領導人和承辦復議工作之人員對於行政復議工作重視不夠，欠缺執行復議之決心，存在有案不受、敷衍了事現象，影響了復議工作的正常發展（註18）。

（二）復議機構審理復議案件缺乏相對獨立性

"獨立性"是指復議機構地位要相對超脫，能夠保證其排除復議活動中的各種干擾。因此，對內此復議機構的組織上，起碼要有一定比例以上的公正人士參與其間（例如：我國訴願法第五十二條規定：「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」），且審理過程和決定，復議機關首長亦不宜介入，然而大陸行政復議法就復議機構的組織並無類似之規定，且在大陸行政復議中，由於復議機關是原作出具體行政行為行政機關的上一級行政主管部門或同級人民政府，而這些復議機關又常常因受到地方利益或部門利益的驅使，以致該機關內的復議機構往往較難作出完全獨立自主的審理和裁決。且有的行政復議案件中的具體行政行為又是下級行政機關根據上級行政機關的工作指示所作出的，由此產生的爭議再由上級行政機關內部的復議機構審理，其結果則不言而喻（註18）。

（三）行政復議程序缺乏可操作性

《行政復議法》關於復議程序的規定，雖然體現了行政效率原則，但程序設置過於簡單籠統，實際中難以操作進行。如只規定了實行書面復議制度，沒有規定復議工作的組織形式，沒有規定如何收集證據、認定證據，迴避等等。蓋程序是保證合法、正確地作出復議決定的必要條件，若行政復議工作各階段之程序未能更加的規範化、法制化，不只給行政執法工作帶來空白和漏洞，給不法行為以可趁之機，也將損害《行政復議法》的嚴肅性和權威性。因此，行政復議應當在堅持合法、準確、及時、便民原則的基礎上，增設必要的程序規定，並增加其公開性和可操作性，做到既要保證行政效率，又要注意維持公正性，使得當事人有機會了解並參與復議活動，以共同對整個復議活動進行監督，避免給人以"官官相護"的感

覺。而且，大陸以其各方面條件尚未成熟，遲遲未能制定《行政程序法》就行政相關程序（包括行政救濟程序方面）加以規範之前，《行政復議法》更應該在有關復議程序方面，作出較完整可具體操作的規範，以免行政人員偷惰或私心作祟下，徒令這個以確保人民合法權益為立法旨意的法律形同具文（註18）。

（四）行政體制的"條塊分割"，不利於行政爭議的解決

中共行政機關實行"雙重領導"的制度，政府職能部門既受本級人民政府的管轄，又受上級職能部門的領導，對其具體行政行為不服所申請的復議，享有復議管轄權的本級人民政府和上級職能部門之間常由於某些原因而互相推諉，使復議案件久拖不決。在一些共同行政行為中，由於作出該共同具體行政行為的行政機關有共同上級行政主管機關，但該機關卻不適宜作行政復議主管機關，因而導致行政復議機關存在著空缺，行政復議無法實現。如海關同其他行政機關（如工商機關、稅務機關等）一起作出共同具體行政行為，如果對該行政行為不服提起行政復議，由於海關行政機關自成體系，不隸屬於地方任何一級人民政府，它同其他行政機關的共同上級行政機關只有國務院，而根據《行政復議法》的規定，國務院不能作為行政復議主管機關審理提起復議的具體行政行為，在這種情況下提起的行政復議也就無法實現。其它如省級人民政府與國務院各部門間共同作出的具體行政行為不服提起的行政復議，也存在著類似的情況（註18）。

（五）違背了行政機關工作的精簡效能原則，造成機構臃腫，加重了各級各類行政機關負擔

各級各類行政機關都是依法獨立享有行政權力，能以自己名義實施行政管理活動和作出行政行為的行政主體，各自具有獨立的行政職權與職責。在其職權職責外再附加行政復議、解決行政糾紛的職責，無疑增加了該行政機關的工作負擔，不利於其原有職責的順利完成。同時在各機關各部門內部都設立行政復議機關，造成了人員一定程度的浪費，不利於行政機關工作效率的提高（註18）。

（六）行政機關職能分工不明確，不利於申訴人復議申請的提起

在大陸，中共行政機關職能分工並不十分明確，行政授權、行政委託不斷增多的情況下，多門類多層次不統一的行政復議體制，使一般的申訴人感到無所適從，不利於其及時申訴（註18）。

就以上缺失，大陸學者之修正建議也趨於一致，亦即朝向建立統一行政復議機關的主張，其要點如下：

所謂統一行政復議機關，指取消各行政部門均設立行政復議主管機關的作法，在一個以人民政府為基本單位的行政區域範圍內，設置的一個隸屬於人民政府但又具有相對獨立性的行政復議機關。其要點如下：

(一) 關於建立原則：建立統一行政復議主管機關必須遵循以下幾個原則：(1) 保證行政復議機關的相對獨立性原則。行政復議機關所執行者乃是一種準司法性質的行政行為，必須保證行政復議機關在行使審查裁決權時，不受任何機關、團體和個人的干擾，所以行政復議機構在體制上雖隸屬其上級行政機關，但在行政復議工作上應具有相對獨立性。(2) 以行政的地域管轄權為主，行業領導權和業務管理權為輔的原則。與中共的行政體制相適應，在行政復議機關體制的構建上，應與各級人民政府的地域管轄權相一致。作為例外，僅在一些特殊行業可以行業領導權和業務管理權為基礎建立相應的行政復議機關。(3) 效率原則。行政復議機關所轄範圍的大小及其等級劃分，應以有利於申訴人的申訴和行政復議案件的及時正確合理解決為出發點。

(二) 建立模式：在統一行政復議機關體制的建立模式上，遵循其建立原則，可分為以下兩種情況：(1) 行政復議機關體制的一般規定：以縣以上人民政府為基本單位，在其轄區內設立一個統一的行政復議委員會，審理對本級人民政府各部門、各職能部門的具體行政行為不服所申請的行政復議和不服下級人民政府具體行政行為所提起的行政復議；在中央設立中央行政復議委員會，專門審理人民對省級人民政府、國務院各部門的具體行政行為不服所提的行政復議案件。(2) 考慮到行政管理工作的複雜性和專業性的需要，在一些特殊行業中可以行業領導權和業務管理權為核心建立相應的行政復議機關，如專利權的申請、商標註冊等，仍可設立專利復審委員會和商標評審委員會，作為專利權和商標權行政爭議的行政復議機關；海關由於其本身在設置和管理上自成體系，因此也可根據其行業特點，建立其自己的行政復議機關體系。

(三) 職權範圍及活動方式：統一行政復議機關體制下的行政復議機關，應具備以下兩項基本職權：(1) 調查審理權。復議機關與被復議行政機關之間已不存在直接的行政隸屬關係，以前上下級

行政機關間當然的行政監督檢查權已不復存在，必須賦予行政復議機關以新的調查審理權，使其對該具體行政行為進行調查和審理，被調查者應有予以配合的義務。(2)復議決定權。作為調查審理和行政復議的必然結果，復議機關有權作出維持、撤銷、責令補正或履行以及責令賠償損失等行政復議決定。至於在復議機關的活動方式上，也必須遵循以下兩點：(1)復議案件審理中的合議原則。行政復議案件案情一般比較複雜，審理難度較大，為了保證案件的公正合理解決，宜於採取合議制，不適用於採取首長負責制。(2)體制上隸屬於本級人民政府，對本級人民政府負責，上下級行政復議主管機關之間不存在任何業務上的領導、指導或監督關係。申訴人對復議決定不服的，除法律、行政法規規定行政復議決定為終局決定之外，均可向人民法院起訴；被復議行政機關對復議決定不服的，在執行復議決定的前提下，可以通過內部行政程序向復議機關的同級人民法院申訴（註19）。

第二項 行政復議申請人

一、行政復議申請人的概念和特徵

《行政復議法》第九條規定："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的，可以自知道該具體行政行為之日起六十日內提起復議申請……"；第十條規定："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"。由以上規定可知，行政復議申請人是認為行政機關的具體行政行為侵犯其合法權益，依法向行政復議機關申請行政復議，要求撤銷或變更原具體行政行為的公民、法人或者其他組織。其所需具備之條件或特徵如下：

（一）行政復議申請人必須是行政相對人

在行政管理的過程中，行政主體對行政相對人具有命令權、形成權與強制權等，行政相對人處於被動和服從的地位。在通常情況下，行政相對人無法拒絕行政主體對其所作出的單方面的指揮、命令行為，即便認為該行為侵犯其合法權益，也無法以其自身的力量直接自我救濟，更無法強制行政主體立即改正或賠償，只能通過行政復議或行政訴訟等法定途徑尋求救濟。因此，行政復議制度的設立乃提供行政相對人的救濟途徑，申請人必須是行政管理中的行政相對人而不是行政管理中的行政主體。

(二) 行政復議申請人必須與被申請復議的具體行政行為有直接利害關係

申請人申請復議的具體行政行為與申請人的權利、利益發生直接的實質性的關係，並由於這種關係的存在，造成申請人的損害。換言之，該具體行政行為與申請人之權益存在直接且實質上的因果關係。

(三) 行政復議申請人必須是以自己名義提起行政復議的行政相對人

行政相對人對於行政主體所作直接影響其權益之具體行政行為若沒有異議沒有反對，而不提出行政復議之申請，自不成為行政復議申請人。若有異議有不服，卻未依《行政復議法》之規定向行政復議機關提出行政復議之申請，亦即未將其內心活動以法定方式和程序明確的意思表示，致未啟動行政復議機制，同樣無法成為行政復議申請人，此外，認為具體行政行為侵犯其權益的行政相對人必須以自己的名義提起行政復議，即使委託代理人代理行政復議亦須以自己名義行之，否則產生申請人適格問題，無法進行行政復議。

二、行政復議申請人的類型

根據《行政復議法》之規定，行政復議申請人有公民、法人與其他組織三種類型，這三種類型的實際涵義和範圍必須參照中共民法等相關法令規定加以說明如下：

(一) 公民：在此所稱公民應包括中華人民共和國的公民、外國公民和無國籍的公民。成為公民的主要條件，必須具有完全的民事行為能力。依據中共民法的規定，年滿十八歲，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之人；不滿十歲和不能辨識自己行為如精神病人，屬於無民事行為能力之人；十歲以上，不滿十八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之人，依《行政復議法》第十條第二款之規定，無民事行為能力之人與限制民事行為能力之人，都必須透過其法定代理人始能申請復議。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。而所稱近親屬包括配偶、父母、子女、兄弟、姊妹、祖父母、外祖父母、孫子女、外孫子女等。近親屬申請行政復議其性質屬於在法律所承認的特定條件下，申請人資格的自然轉移，等於近親屬作為承受者從轉移主體（即死亡公民）所承

受之資格，這種資格在《行政復議法》中就死亡公民之近親屬申請行政復議並未定其親等之先後順序，理論上，只要是近親屬範圍內的人，就可以單獨或者共同提起行政復議，不受親等之先後順序的限制（註20）。

（二）法人：依中共民法通則的規定："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"。依同法第三十七條的規定，法人應具備的條件是(1)依法成立；(2)擁有一定的財產；(3)有自己的名稱、組織機構和場所；(4)能夠獨立承擔民事責任。有關法人的分類，依大陸學者多數的看法，包括企業法人、機關、事業單位和社會團體法人等四種，原則上，除企業法人之外，其他三種不從事營利活動。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之侵害時，與公民一樣有權申請復議。此外，行政機關作為行政管理相對人時，若不服另一行政機關以行政主體之地位所為之具體行政行為，也可以作為申請人申請行政復議（註20）。

（三）其他組織：指不具備法人條件，沒有法人資格的組織。在大陸，法人以外的其他組織有很多，但大致可區分為三類：經國家有關機關認可，從事一定生產經營活動的經濟實體，如根據中共企業法成立的合伙企業；經主管機關認可，處於籌備中的企事業單位或群眾團體，如尚未完成法人登記的集體所有制企業；以及外國人在大陸設立、從事一定經營活動或社會活動而未取得法人資格的組織（註20）。

（四）承受權利的法人或其他組織。有權申請行政復議的法人或其他組織可能因分立、合併、撤銷、解散、破產等原因不復存在。依《行政復議法》第十條第二款之規定，其申請復議的權利便轉移給承受其權利的法人或其他組織（註20）。

第三項 行政復議被申請人

行政復議被申請人是行政復議申請人的對稱。依《行政復議法》第十條第三款規定："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"。因此，行政復議被申請人乃具有行政權、從事國家行政

管理活動，所為具體行政行為侵害公民、法人或其他組織（亦即行政相對人）合法權益之行政主體。亦即上述「行政機關」係廣義的行政機關，其範圍與大陸行政法學界通稱的行政主體相當（註21）。

茲綜合整理《行政復議法》第十二條至第十五條之規定，行政復議被申請人在不同情形下可分為以下幾種：

一、公民、法人或者其他組織對一般作出具體行政行為的行政機關所作出的具體行政行為不服而申請復議的，作出原具體行政行為的行政機關是被申請人。

二、法律法規授權的組織作出具體行政行為的，該組織是被申請人。

依授權而行使行政權的組織本身即享有法定行政職權，具有行政主體資格，也能夠自行承擔因行使行政職權而引起的法律後果，因此它自身也能成為行政復議被申請人。

三、行政機關委託的組織作出具體行政行為的，委託的行政機關是被申請人。

受委託的組織不享有法定的行政職權，而只能依據行政機關的委託，代表行政機關行使部分行政職權，它不具有行政主體資格，也不能自行承擔因行使行政職權而引起的法律責任，其法律責任必須由委託的行政機關承擔。

四、兩個或兩個以上行政機關以共同名義作出具體行政行為的，共同作出具體行政行為的行政機關是共同被申請人。

判斷某一具體行政行為是否由幾個行政機關以共同名義作出，主要是看該具體行政行為的書面決定中，是否署名這幾個行政機關的名稱，並加蓋這幾個行政機關的關防。

五、縣級以上地方人民政府依法設立的派出機關作出具體行政行為的，該派出機關是被申請人。

六、政府工作部門設立的派出機構作出具體行政行為的，則應具體分析，分別確定被申請人。

如果按照有關法律、法規或規章規定，該派出機構以自己名義作出具體行政行為的，該派出機構是被申請人；如果按照法律、法規或規章規定，該派出機構不以自己名義作出具體行政行為的，則設立該派出機構的政府部門為被申請人。

七、作出具體行政行為的行政機關被撤銷的，繼續行使其職權的行政機關或撤銷該行政機關的行政機關是被申請人。

行政機關可能因各種原因被撤銷，如機構分立或合併、職能轉移或消滅等。而行政機關在被撤銷前作出的具體行政行為所引起的法律後果應當有相應的機關承擔。如果行政機關被撤銷的，則由繼續行使其職權的行政機關充當被申請人；如果行政機關被撤銷後，沒有繼續行使其職權的行政機關，則由決定撤銷該行政機關的行政機關充當被申請人。

第四項 行政復議第三人

二十世紀以後，民主先進國家開始以積極的態度介入公民的私生活領域發揮給付職能，與此相適應，現代行政法認為：（一）國家介入私生活領域，就應當以同等的態度對待行政相對人和行政第三人，使第三人也有權利要求政府盡妥善而周全的保護義務。（二）從前被認為是反射利益的事項，現在儘量解釋為法律保護的利益。這是現代行政法在反射利益論上的一個重大發展，使行政權深入到公民的個人生活中予以照顧，而不再從公益的反射中體現公民的利益（註 22）。

依《行政復議法》第十條第三款規定："同申請行政復議的具體行政行為有利害關係的公民、法人或者其他組織，可以作為第三人參加行政復議"。由上可知，第三人是指與所申請復議的具體行政行為有利害關係，為維護自己的合法權益依申請或者由復議機關通知參加復議的公民、法人或者其他組織。可見《行政復議法》所稱之第三人有兩個屬性要件，一是實體要件，即第三人與具體行政行為之間有利害關係的存在；二是程序要件，即已有行政復議參加的行政復議法律關係存在，申請人和被申請人以外的人以一定的程序加入行政復議，而所謂利害關係，具體而言是指行政復議客體行政行為的實施，引起相對人、相關人的法律上權利義務得失增減，換言之，也指受到行政復議機關審理決定之約束，而使相對人和相關人承擔著於已有利或不利的法律後果。至利害關係通常用於表述第三人的實體要件，即與行政復議客體之具體行政行為有著一定利害關係的人，才具有第三人資格（註 23）。另依我國前行政法院（現今之最高行政法院）就利害關係之界定，係指「對現在已存在之權利或合法利益有影響關係」而言（行政法院五五判字第三〇一、五十判字三六、四四等判例參照），因此舉凡未實現之期待利益即有

可能被排除在外；又此等利害關係尚須為「法律上之利害關係，而非事實上之利害關係」（行政法院七五判字三六二判例參照）否則仍無得與於利害關係之列（註24）。

允許與具體行政行為有利害關係的公民、法人或者其他組織作為第三人參加行政復議，除了保障第三人的權益之外，尚有其重要之意義如下：（一）由於第三人與所申請復議的具體行為具有利害關係，了解行政主體作出具體行政行為的有關情況，因此，第三人參加行政復議有利於復議機關兼聽各方面之意見，全面查清案件事實，正確適用法律，糾正違法或不當的具體行政行為、維護公民、法人或者其他組織的合法權益。（二）第三人參加行政復議，可以避免由於第三人另行單獨申請復議而造成的人力、物力和時間上的浪費，並使行政法律關係處於相對穩定的狀態。（三）克服造成後一復議決定與前一復議決定相互矛盾的情況，以維護法律的嚴肅性（註25）。

有關行政復議第三人，舉例如藥品管理案件，受處罰之藥商不服行政處罰而申請復議，受害人作為第三人；或者受害人不服行政主體的處理決定而申請復議，受處罰藥商作為第三人參加復議。如食品衛生監督檢驗所以某商店出售劣質食品為由，對其進行處罰，該商店不服，申請復議，並稱所售食品係某生產廠家購進，而該廠有產品檢驗合格證，此時，該生產廠家可為第三人參加復議。如某市政府確認某土地之使用權為甲所有，乙不服並申請復議要求撤銷市政府的確權決定，此時，甲可以作為第三人參加復議（註26）。

綜上法規、理論與案例，可歸納行政復議第三人之特徵如下：

1. 第三人在行政復議中有獨立的法律地位，除了不以申請人地位直接提起復議申請外，在行政復議中如同申請人可以享有行政復議的各項權利，如可以提出自己的主張和請求，可以進行辯論質證，對復議決定不服可以提起行政訴訟等。

2. 第三人與被申請的具體行政行為有利害關係。這是第三人參加行政復議的根本原因。這裡的利害關係是指第三人與被申請復議的具體行政行為有法律上的權利義務關係，這些具體行政行為的變動將涉及第三人的權利和義務，如增加或減少某些權利或負擔某些義務。

3. 第三人參加行政復議是為了維護自身利益。第三人有著與其他當事人不同的利害關係，因此，雖然第三人在行政復議中提出的

主張或證據可能有利於申請人或被申請人，但他參加行政復議的目的並非是為了維護其他當事人的利益，而是為了維護自己的權益，否則他就應當是共同復議申請人或被申請人。

4. 第三人參加行政復議的時間。只有在行政復議程序已經開始，且審理尚未結束之前，有關利害關係人才能以第三人的身份參加到已經開始的行政復議中來。

5. 第三人必須經一定程序參加到已開始的行政復議過程中。(1) 通過申請參加復議。(2) 經復議機關通知而參加復議(註27)。

第五項 行政復議代理人

《行政復議法》第十條第二款第二段規定："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的人的，其法定代理人可以代為申請行政復議。"同條第五款規定："申請人、第三人可以委託代理人代為參加行政復議"。由上可知大陸行政復議代理人依其產生方式不同，可分為法定代理人和委託代理人二種。

(一) 法定代理人：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。中共《民法通則》第十二條第二款規定："不滿十周歲的未成年是無民事行為能力人，由他的法定代理人代理民事活動。"第十三條第一款規定，"不能辨識自己行為的精神病人是無民事行為能力人，由他的法定代理人代理民事活動。"第十二條第一款規定："十周歲以上的未成年人是限制民事行為能力人，可以進行與他的年齡、智力相適應的民事活動；其他民事活動由他的法定代理人代理，或者徵得他的法定代理人的同意。"第十三條第二項規定："不能完全辨識自己行為的精神病人是限制民事行為能力人，可以進行與他的精神健康狀況相適應的民事活動，其他民事活動由他的法定代理人代理，或者徵得他的法定代理人的同意。"第十四條的規定，無民事行為能力人和限制民事行為能力人的監護人為其法定代理人。

(二) 委託代理人：行政復議委託代理人是指根據代理人的委託，行使代理權參與行政復議的人。行政復議委託代理是基於被代理人與代理人之間的委託關係而發生的行政復議代理關係。因此，委託代理中代理事項和權限由被代理人的授權決定。被代理人委託

他人代為參加復議，應當向行政復議機關提交由委託人簽名蓋章的授權委託書，並在委託書中明確記載代理事項及權限。如果要變更或終止委託代理的權限，應及時以書面形式通知行政復議機關（註27）。

第三節 行政復議法律關係的內容

行政復議法律關係的內容，是指行政復議法律關係主體在行政復議過程中的權利和義務。行政復議法律關係主體之間的權利和義務是行政復議法律關係的核心要素。在行政復議中，不同的行政復議法律關係主體，享有不同的行政復議權利，承擔不同的行政復議義務。

第一項 行政復議申請人的權利義務

《行政復議法》雖沒有對復議申請人的權利、義務作出專門規定，但以其具體內容中，我們可以歸納出復議申請人的權利義務。

壹、復議申請人的權利主要有：

一、申請復議的權利

這是復議申請人一項最基本的權利，見《行政復議法》第九條的規定。行政相對人的合法權益是中共憲法、法律規定的，受到侵害當然有申請救濟的權利。

二、撤回復議申請的權利

《行政復議法》第二十五條的規定，「行政復議決定作出前，申請人要求撤回復議申請的，經說明理由可以撤回…」。申請人撤回復議申請，應具備以下條件：第一，申請人必須出於自願，而不是迫於被申請人的壓力等原因；第二，撤回復議申請，必須在復議決定作出之前；第三，撤回復議申請，必須有正當理由。（參見本文第五章第一節第五項）

三、請求對具體行政行為停止執行的權利

行政行為的特徵之一是其具有公定力，經有權機關撤銷之前，一般不停止執行，以保障行政效率。少數情況下停止執行，其中之一就是如果申請人認為具體行政行為的執行會給其帶來更大損失，可以申請停止執行。

四、申請迴避的權利

復議申請人如果認為行政復議機關的工作人員、證人、鑒定人

和翻譯人與行政復議案件有利害關係或其他關係，可能影響到復議案件的公正處理，則有權申請更換這些人員。

五、委託代理人的權利

《行政復議法》第十條第五款的規定，申請人、第三人可以委託代理人代為參加行政復議。申請人如果因特殊情況不能參加行政復議活動，或者申請人認為自己欠缺進行行政復議所必需的某方面知識，為在行政復議過程中更好地保護自己合法權益，可以委託代理人代為參加行政復議。

六、對部分抽象行政行為進行審查的請求權

根據《行政復議法》第七條的規定，復議申請人在對具體行政行為申請行政復議的同時，如果認為該具體行政行為所依據的國務院部門規定、縣級以上地方各級人民政府及其工作部門的規定、鄉、鎮人民政府的規定不合法，可以申請行政復議機關對這些規定進行審查。

七、查閱被申請人提交的相關證據材料的權利

《行政復議法》第二十三條第二款規定，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證據、依據和其他有關材料。除涉及國家秘密、商業秘密和個人隱私外，行政復議機關不得拒絕。

八、求賠償和獲得賠償的權利

《行政復議法》第二十九條規定：「申請人如果認為申請人作出的具體行政行為已經給自己造成損害，可以在申請復議時一併提出賠償要求」，是否賠償和具體賠償方式和金額由復議機關按照國家賠償法確定。

九、請求執行復議決定的權利

復議決定生效後，行政機關不執行或不按時執行，申請人可以直接向被申請人要求執行，或者要求復議機關督促被申請人執行；如果被申請人不履行或無正當理由拖延履行復議決定，復議機關或者有關上級行政機關應當責令其限期履行。

十、向人民法院起訴的權利

如果申請人對復議決定不服，除少數法律規定為終局的行政復議決定外，都可以向人民法院提起行政訴訟。申請人對復議機關不予受理的裁定不服，或者復議機關受理後逾期不作答復的，申請人也可以向人民法院提起行政訴訟（註 28）。

貳、申請人應該承擔的主要義務有：

一、在法定期間內按照法定的方式和程序提出復議申請的義務。

二、維護復議活動正常進行的義務

申請人應該遵守《行政復議法》的規定，服從復議機關的安排，維護行政復議的正常進行。

三、不停止履行原具體行政行為的義務

復議開始後，對原具體行政行為"不停止執行為原則，停止執行為例外"，因此除《行政復議法》第二十一條規定的四種情形外，申請人不得因提起復議申請而不執行爭議的具體行政行為。

四、有義務將自己了解的案件有關的情況和掌握的證據材料提供給復議機關，便於復議機關正確處理復議案件。

五、執行復議決定的義務

復議申請人逾期不起訴又不履行復議決定的，或者不履行最終裁決的復議決定的，被申請人或復議機關可依法強制執行或者申請人民法院強制執行（註28）。

第二項 被申請人的權利義務

《行政復議法》主要和的最終目的是實現公民、法人和其他組織被侵害權益的救濟，對申請人權益的特別保護，因此《行政復議法》對被申請人的權利未做明確規定，對其義務的規定較具體，乃依實踐上應有之做法，整理如下。

壹、被申請人享有的權利有：

一、對申請人提出的復議要求進行答辯和反駁的權利

被申請人針對申請人的主張，向復議機關提交復議機關相關資料，提出自己的理由和意見，以維護其原先作出之具體行政行為。

二、強制執行權或申請強制執行權

復議決定生效後，如果申請人既未提起行政訴訟，又不履行復議決定，或申請人不執行終局的復議決定，被申請人則可以依法強制執行或申請人民法院強制執行。《行政復議法》第三十三條規定："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。"（註29）。

貳、被申請人的義務有：

一、舉證義務

《行政復議法》第二十三條規定："……被申請人應當自收到申請書副本或申請筆錄複印件之日起十日內，提出書面答復，並提交當初作出具體行政行為的證據、依據和其他有關材料。"行政復議原則上採取書面審理的方式，如果被申請人不提交或不按時提交，則視為該具體行政行為沒有證據、依據，復議機關可撤銷該具體行政行為，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。

二、復議過程中不得自行收集證據的義務

《行政復議法》第二十四條規定："在復議過程中，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證據。"行政機關作出具體行政行為，應該先取證後裁決，對所認定的事實都必須有證據證明，並在此基礎上依法律、法規及其他規範性文件作出具體行政行為。

三、執行復議決定的義務

《行政復議法》第三十二條、第三十四條規定："被申請人應當執行行政復議決定。被申請人不執行或者無正當理由拖延執行行政復議決定的，作出行政復議決定的行政機關或者有關上級行政機關應當責令其限期執行。"對被申請人不執行或者無正當理由拖延執行行政復議決定，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；經責令執行仍拒不執行的，依法給予降級、撤職、開除的行政處分。"以保障復議決定及時執行（註29）。

第三項 行政復議機關（機構）的權利義務

依中共《行政復議法》第四條規定："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。"而有關行政復議機關履行行政復議之責，規定於同法第三條。由於行政復議機關在行政復議過程中處於組織、領導和指揮復議工作之地位，因此必須擁有相應的職權和職責（是權利也是義務），才能保證復議工作的順利進行。

根據《行政復議法》第三條規定，負責法制工作的機構具體辦

理行政復議事項應履行以下職責：

一、受理行政復議申請

對於公民、法人或者其他組織所提出的復議申請，在接到申請之後要審查其是否符合法律、法規的規定，對申請復議的行政行為自己是否有管轄權，並在五日內決定是否受理。

凡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；凡符合本法規定，但是不屬於本機關受理的行政復議申請，由本機關告知申請人向有關行政復議機關提出。只要符合法律、法規要求、行政機關有管轄權的均應受理，拖延、推諉或拒絕受理的，行政復議機關要承擔法律責任。

二、向有關組織和人員調查取證、查閱文件和資料

向有關組織和人員調查取證、查閱文件和資料，既是行政復議機關的法制工作機構的一項法定職責，也是一項重要的法定權利。行政復議機構受理行政行為相對人提交的行政復議申請後，應當按照本法所規定的處理原則和處理時限的要求，為處理行政復議而向作出具體行政行為的機關調查取證，要求其提供作出該行政行為的合法依據以及行政相對人違反法律、法規行為的證據，並在該基礎上認真查閱與該案件有關的法律依據和有關的規範性文件，並且為了判明該具體行政行為是否合法或是否適當，而查閱和參考有關的專門資料。

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

行政復議機關內部負責法制工作的機構受理行政復議申請後，在向有關組織和人員調查取證，在查閱有關文件和資料的基礎上，要根據行政復議申請人在行政復議申請中提出的具體理由和證據，對具體行政行為的合法性與適當性進行審查。審查方式包括兩種：一種是實行書面復議的方式，即行政復議機關對申請人提出的申請書及被申請人的答辯書，以及其他書面材料和證據進行審查，並作出行政復議決定。另一種是採取直接審理的方式，即行政復議機關除了審查書面材料外，還可以通知行政復議申請人、被申請人以及第三人到行政復議機關，當場就有關問題和證據材料進行當面審理，並作出復議決定。採取直接審理的方式，與人民法院受理行政訴訟案件開庭審理的方式不同，它不需要組成合議庭，也不需要嚴格的庭審程序，是通過比較簡單的程序來達到查明事實，以便行

政復議機關對於較為重大或者複雜情節的案件，能夠做出正確的復議決定。

四、處理或者轉送本法第七條所列有關規定的審查申請

本法第七條規定："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，可以一併向行政復議機關提出對該規定的審查申請：(1)國務院部門的規定；(2)縣級以上地方各級人民政府及其工作部門的規定；(3)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。"負責法制工作的機構收到這種申請後，應當區分情況辦理：一是，如果本行政復議機關依照有關組織法或者其他法律、法規的規定，對該規定有權依法予以撤銷或者改變的，應當對具體行政行為所依據的規範性文件的合法性進行審查，主要審視規範性文件的制定有無法律、法規等依據，行政機關是否在自己的職權範圍內制定規範性文件，規範性文件在內容上是否與其上位法律規範相衝突或相抵觸等，然後提出維持、撤銷或者改變該規範性文件的意見，由行政復議機關在三十日內依法作出維持、撤銷或者改變的處理決定。二是，如果本行政復議機關依照有關組織法或者其他法律、法規的規定對該規定無權予以撤銷或者改變的，行政復議機關應當擬訂轉送有關機關處理的文書，轉送有關機關處理。接受轉送的行政機關對轉送來的規範性文件，也是由其法制工作機構按照有關規範性文件審查處理規定，在規定期限內處理完畢，並將結果直接告知原轉送機關的法制工作機構。

五、對行政機關違反本法規定的行為，依照法定的權限和程序提出處理建議

行政復議機關內部負責法制工作的機構，在對行政復議申請進行了全面審查後，應當在本行政復議機關權限的範圍內，對被申請違反本法實施的具體行政行為，提出處理的建議。按照本法的規定，確認具行政行為不合法或者不適當的，可以決定撤銷、變更或者確認具體行政行為違法。決定撤銷或者確認該行政行為違法的，可以責令被申請人在一定期間內重新作出具體行政行為。

六、辦理不服行政復議決定提起行政訴訟的應訴事項

按照《行政復議法》的規定，經行政復議的案件，行政復議機關決定維持原具體行政行為的，則當行政復議申請人對行政復議決

定不服而提起行政訴訟時，作出原具體行政行為的行政機關是行政訴訟的被告；如果行政復議機關改變了原具體行政行為的，則行政復議機關是該行政訴訟的被告。但不論上述那種情況，行政復議機關內部負責法制工作的機構，應當負責與之有關的應訴事項。屬於前一種情況的，即以原具體行政行為的行政機關為被告的，應當將行政復議案件的有關資料轉送作出具體行政行為的機關；屬於後一種情況的，即以行政復議機關為被告的，應當代表本行政機關出庭應訴，按照行政訴訟程序參加行政訴訟活動。

七、法律、法規規定的其他職責

這是對於行政復議機關的法制工作機構職責的概括性規定。也就是說，除了本法明確規定的幾項職責外，法律、法規還可以根據需要賦予行政復議機關的其他職責（註 30）。

第四項 行政復議第三人、復議代理人與其他參與人的 權利義務

行政復議第三人的地位相當於申請人，同申請人享有的權利和履行的義務基本相同。行政復議代理人由於代理權的來源不同，與被代理人之間的關係也不一樣。法定代理人是代理沒有復議行為能力的公民參加復議的，其地位等同於被代理人，與被代理人享有同樣的復議權利，承擔同樣復議義務。委託代理人只能在被代理人授權的範圍內代理申請人行使復議權利，承擔復議義務，法律後果由被代理人承擔。

其他行政復議參與人享有的復議權利和承擔的復議義務，如證人、鑒定人、勘驗人和翻譯人員作為行政復議法律關係的主體，參加行政復議活動亦享有相應的復議權利，如依法作證、依法鑒定、勘驗和如實提供鑒定結論和勘驗筆錄。

第四節 行政復議法律關係的客體

行政復議法律關係的客體，是指行政復議法律關係主體的權利義務所共同指向的標的，就我國《訴願法》而言，亦即訴願標的。就中共《行政復議法》而言，亦即中共《行政復議法》第六條共十

一款有關得納入行政復議範圍之事項，如行政處罰、行政強制措施、行政許可、行政確認行為、行政合同等所稱"具體行政行為"以及同法第七條共三款有關得納入行政復議範圍之規定，亦即(1)國務院部門的規定；(2)縣級以上地方各級人民政府及其工作部門的規定；(3)鄉鎮人民政府的規定。惟就以上三種規定欲將之成為行政復議法律關係之客體，該法條有特別規定必須因公民、法人或者其他組織認為行政機關具體行政行為所依據的上述三種規定不合法，在對該體行政為申請行政復議時，始可一併向行政復議機關提出規定的審查申請。且上述三種規定不含國務院部、委員會規章和地方人民政府規章。

綜上可知，行政復議法律關係的客體，即大陸行政法學所稱的"具體行政行為"與部份的"抽象行政行為"。若相較於我國《訴願法》之訴願標的，顯然的，中共行政復議法律關係之客體，亦即行政復議之標的，其範圍大於我國《訴願法》之訴願標的，因為我國《訴願法》之訴願標的僅行政處分（含一般處分），不包括行政契約和相當於大陸抽象行政行為的行政命令在內。

由於行政行為之形式隨時代演進而呈現多樣性，加以兩岸行政法學理與相關法令就行政行為之分類不盡相同，因此謹就《行政復議法》所稱具體行政行為與抽象行政行為簡述如下。

具體行政行為與抽象行政行為，是大陸行政法就行政行為最基本也是最主要的分類，其分類標準主要是以行政行為的對象是否特定為認定基準。其所稱"具體行政行為"，是指行政主體運用其行政權，就特定事項對特定人的權利義務所作的行政行為，如行政處罰、行政許可、行政裁決、行政強制執行、行政契約、行政獎勵等相當於台灣的行政處分。至所稱"抽象行政行為"，亦即相當於台灣的行政命令，是指行政主體運用其行政權，對不特定人的權利義務所作的單方行政行為，這種"抽象行政行為"依照大陸多數行政法學者最主要的分類，有行政立法行為和制定規範性文件行為（詳請參見本文第四章第四節第一項）（註31）。

由上可知，大陸行政法就行政行為最基本、最主要分類的抽象行政行為與具體行政行為之間的最大的區別有：(一)抽象行政行為的主體以高層次的行政主體較多，具體行政行為的主體以低層次的行政主體較多；(二)抽象行政行為的對象是不特定的多數人，具體行政行為的對象是特定人；(三)抽象行政行為針對將來要發生的

事項，可予反覆的適用，具體行政行為針對已經發生的事項"一次性"的適用（註 32）。

另說明者，大陸學者就行政復議法律關係客體，就上揭具體行政行為與部分抽象行政行為之外尚有「事實真相」之說。其說法：「一、行政復議機關與申請人、被申請人之間的行政復議法律關係的客體是具體行政行為。二、行政復議機關與證人、鑒定人、勘驗人、翻譯人員等其他復議參與人之間的行政復議法律關係的客體是「事實真相」，亦即行政爭議案件的事實真相。從而復議機關在復議過程，有權要求證人據實作證，有權要求鑒定人、勘驗人作出科學的鑒定和真實的勘驗，有權要求翻譯人員正確的翻譯等（註 33）。

第五節 行政復議關係的產生、變更和消滅

一、行政復議法律關係產生、變更和消滅的根據和條件

行政復議法律關係的產生、變更和消滅的根據是行政復議法律規範的具體規定，即行政復議法在其法律規範中規定了該法律關係產生、變更和消滅提供了法律上的可能性，但法律規定只是為法律關係的發生，只有當法律規定的條件實際出現時，法律關係的產生、變更和消滅的條件才會由法律上的可能性變為現實性。

二、行政復議法律關係的產生

行政復議法律關係的產生，是指某種法定事由出現後，行政復議法律關係主體之間按行政復議法規的權利義務規則形成的必然的權利義務關係。

行政復議法律關係的產生必須具備以下兩個條件：

1. 行政復議法已設定了權利義務規則，即規定有行政復議法律關係主體權利義務的行政復議法律規範是行政復議法律關係產生的前提與根據。

2. 適用行政復議法律關係主體之間權利義務規定的法律事實出現。例如，申請人有申請復議權，還必須行使該項權利，主動向行政復議機關申請復議。而有了復議申請，還必須有復議機關的審查立案行為，否則，行政復議法律關係還是不能產生。

三、行政復議法律關係的變更

行政復議法律關係的變更，是指行政復議法律關係產生後，由於某種法律事實的出現，將導致行政復議法律關係的主體、內容與

客體發生一定的變化。

1. 主體的變更。行政復議法律關係主體的變更是指行政復議法律關係主體發生了增加、減少或改變。行政復議法律關係主體的變更，一般不影響原有的權利、義務內容。

2. 內容的變更。內容的變更是指主體的權利義務發生變更。導致主體權利義務變更的原因，一般包括法律規範的修改引起主體權利義務的改變；行政復議機關根據申請人的請求，通過對原行政行為的全面審查，決定對原處理決定予以變更，使得行政復議參加人的權利義務發生了一定程度的變化。

3. 客體的變更。客體的變更是指客體發生了某種變化，通常表現為以一種客體取代另一種客體。

在行政復議法律關中，客體的變化主要表現為某種法律行為的作出或法律事實的出現，使得行政復議法律關係的對象發生變化。如被申請人改變了原具體行政行為的部分內容，這時，行政復議的客體將發生一定的變化。

四、行政復議法律關係的消滅

行政復議法律關係的消滅是指已經形成的行政復議法律關係終止或不復存在。行政復議法律關係的消滅，是基於行政復議法律關係主體之間權利義務的終止而消滅，權利義務終止則行政復議法律關係也不再存在。權利義務這一要素的消滅，通常是由於已被適用的行政復議法律關係的規則被廢除、權利義務已行使或執行完畢、以及行政相對人放棄權利等而引起的，例如申請人在行政復議機關作出復議決定前撤回了復議申請，就會導致行政復議法律關係的消滅。由此可見行政復議法律關係的消滅，同樣以行政復議法律規範的存在為前提，以一定的法律事實的出現為直接原因（註34）。

第三章註釋

- 註 1：魏清沂，論法律關係的概念及意義，刊於甘肅政法學院學報第 56 期，2001 年 3 月，頁 16-20。
- 註 2：張錕盛，法律關係、主體、客體，收錄於翁岳生教授七秩誕辰祝壽文集，2000 年 7 月初版，頁 37。
- 註 3：參閱：法治斌，行政法律關係與特別權力關係，收於翁岳生編：行政法 2000 年上冊，頁 224；陳敏，行政法總論，三民書局，90 年 1 月，頁 190；陳慈陽，行政法總論，神州圖書公司，2001 年 10 月，頁 371；李建良等合著，行政法入門，台北月旦出版社，1998 年 7 月，頁 144。
- 註 4：陳敏，行政法總論，同註 3，頁 192。
- 註 5：張尚鷺主編，走出低谷的中國行政法學--中國行政法學綜述與評價，中國政法大學出版社，1991 年，頁 22。
- 註 6：參閱姜明安、胡錦光合著，行政法，台灣月旦出版社，1993 年 12 月，頁 20-21。
- 註 7：楊解君、溫晉鋒，行政法律關係新論，南京大學法學評論，1998 年春，頁 165-166。
- 註 8：王成棟，行政法律關係基本理論問題研究，刊憲法學，行政法學，2002 年第 3 期，頁 19。
- 註 9：楊解君、溫晉鋒，行政法律關係新論，同註 7，頁 167。
- 註 10：余國華、張獻、裴曉桃，行政復議實例說，湖南人民出版社，2001 年六月，頁 17。
- 註 11：崔卓蘭，行政復議法學，吉林大學出版社，2001 年 3 月，頁 56-57。
- 註 12：方世榮，行政法與行政訴訟法，中國政法大學出版社，1999 年 9 月，頁 26。
- 註 13：崔卓蘭，行政復議法學，同註 11，頁 57。
- 註 14：崔卓蘭，行政復議法學，同註 11，頁 58。
- 註 15：崔卓蘭，行政復議法學，同註 11，頁 58。
- 註 16：崔卓蘭，行政復議法學，同註 11，頁 59。
- 註 17：陳敏，行政法總論，同註 3，頁 212；袁曙宏、方世榮、黎軍著，行政法律關係研究，中國法制出版社，1999 年 4 月，頁 50。
- 註 18：參閱：劉善春、劉雪梅，行政司法主體制度之比較研究，刊於行政法學研究，2001 年第 4 期，頁 85-86；王文書，行政復議難在何處，刊於行政法學研究，1998 年第 3 期，頁 59-60；彭書清，關於建立統一行政復議機關的思考，刊於行政法學研究，1997 年第 2 期，頁 37-38。
- 註 19：彭書清，關於建立統一行政復議機關的思考，同註 18，頁 39；賈金香，行政復議法實施追蹤，國家行政學院學報，2001 年 2 月，頁 60-61；湛中樂、

姜岸，論我國行政復議制度的發展與完善，刊於科技與法律季刊，1999年2月，頁78-79；黃行文，論我國行政復議制度之不足及其完善，宜賓學院學報，2002年5月，頁1-2。

註20：參見：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，頁117-120；皮純協主編，行政復議法論，中國法制出版社，1999年8月，頁180-181與188-191；方世榮主編，行政復議法學，同註12，頁152-155；崔卓蘭主編，行政復議法學，同註11，頁148-153；王貞瓊、任文東主編，行政復議法新釋與例解，頁157-176。

註21：劉杰、鄭新建主編，行政法學，中國人民公安大學出版社，2001年4月，頁37以下；葉必豐，行政法學，武漢大學出版社，1996年12月，頁83以下。

註22：參閱：趙肖筠、沈國琴，論行政法律關係第三人，刊於：理論探索2001年第二期，頁60。

註23：參閱：陳益群，試論相關人訴訟規則下第三人制度的重構，刊於行政法學研究，2001年第2期，頁61。

註24：參閱蔡茂寅，訴願法上之利害關係人，刊於：月旦法學雜誌第七十一期，2001年4月，頁20。

註25：參閱：蔡志方，行政救濟法新論，元照出版社，2001年8月，頁45；劉玲，行政復議法立法缺陷淺析，刊於：遼寧青年管理幹部學院學報，2000年第一期，頁47-48。

註26：參閱應松年、劉莘主編，行政復議法講話，同註20，頁125。

註27：參閱：方世榮主編，行政復議法學，同註12，頁166；余國華、張獻、裴曉桃，行政復議實例說，湖南人民出版社，2001年六月一版，頁134-134。

註28：皮純協，行政復議法論，同註20，頁186-187；方世榮，同註12，頁158；崔卓蘭，同註11，頁158。

註29：皮純協，同註20，頁191-193；方世榮主編，行政復議法學，同註12，頁161-163；崔卓蘭，前揭書，頁161-163。

註30：王貞瓊、任文東，行政復議法新釋與例解，同註20，頁27-33；方軍主編，行政復議法條文釋義，工商出版社，1999年五月，頁35-40。

註31：參考：馬懷德，中國行政法，中國政法大學出版社，1999年1月，頁53；劉杰、鄭新建，行政法學，中國人民公安大學出版社，2001年7月，頁81-82；葉必豐，行政法學，武漢大學出版社，1996年12月，頁104；楊翔，行政法學，中南工業大學出版社，2000年6月第1版，頁128。

註32：葉必豐，行政法學，同註31，頁104；馬懷德，中國行政法，同註31，頁

54。

註 33：方世榮主編，行政復議法學，同註 12，頁 64-65；崔卓蘭主編，行政復議法學，同註 11，頁 63-64。

註 34：參閱：姜明安、胡錦光，行政法，同註 6，頁 26-29；陳明安、沙奇志，中國行政法學，中國法制出版社，1992 年 3 月，頁 34-37；方世榮主編，行政復議法學，同註 12，頁 65-68；劉杰、鄭新建，行政法學，同註 31，頁 18。