



您的位置: [首页](#) >> [阅读文章](#)

阅读文章

Selected Articles

使用大字体察看本文  
阅读次数: 3056

## 大陆和台湾地区的行政诉讼法初步比较

杨海坤 陈迎 何薇 顾远

摘要: 由于历史的原因, 大陆和台湾地区建立了不同的法律体系, 其现行行政诉讼法也存在较大区别, 对之进行比较研究, 便于进一步了解和完善行政诉讼制度。大陆和台湾地区的行政诉讼法差别主要体现在: 出台背景, 总体内容, 体制及法的结构, 立法目的, 受案范围, 管辖的规定, 参加人制度, 前置程序, 证据制度, 一审程序, 二审程序, 再审程序。

关键词: 中华人民共和国行政诉讼法; 台湾地区行政诉讼法; 比较

《中华人民共和国行政诉讼法》于1989年4月4日经七届全国人民代表大会第二次会议通过。它的诞生在我国民主与法治发展历程中具有里程碑的意义, (注:《人民日报》评论员曾指出:一个国家是否建立行政诉讼制度是衡量这个国家民主与法治发展的重要标志。)标志着我国行政诉讼制度初步建立。台湾地区现行的行政诉讼法以历时11年之久修订, 并于1998年10月2日得以通过。由于历史的原因海峡两岸建立了不同的法律体系, 法律制度存在着巨大的差异, 现行行政诉讼法的区别也较大。台湾地区现行行政诉讼法在某种程度上借鉴了大陆行政诉讼法的立法经验, (注:台湾蔡志方在其《行政救济与行政法学(一)》一书中就用较多的篇幅介绍大陆行政诉讼法并对其进行评析。一些台湾学者也曾来大陆实地考察行政诉讼制度。)甚至在某些方面已超出了大陆行政诉讼法的立法水平。对大陆和台湾地区行政诉讼法比较研究, 既有利于了解台湾地区行政诉讼制度, 也有利于大陆行政诉讼制度的完善。大陆和台湾地区现行行政诉讼法的差别主要体现在以下几个方面:

### 一、大陆和台湾地区行政诉讼法的出台背景比较

#### 1. 大陆行政诉讼法的出台背景

新中国建国以后很长一段时期, 既没有行政诉讼制度, 也没有行政诉讼法。虽然建国初在《最高人民法院组织条例》中存在最高人民法院设立行政审判庭的规定, 但实际上长期以来不存在行政诉讼。直至1982年《民事诉讼法》出台才正式开启行政诉讼的历史。但行政诉讼基本是沿用民事诉讼程序。随着改革的深入, 人们的思想得到空前的解放, 大陆的法学也得到蓬勃发展。在广大行政法学者的理论研究推动下, 在理论界与实际工作部门同志的共同努力下, 在1989年终于出台了新中国第一部行政诉讼法。而且这部法体现了现代法治精神, 是一次成功的立法。但也不可否认, 由于我们没有长期充分的行政审判实践为依托, 也没有行政诉讼立法经验, 甚至当时民事诉讼法自身也处于待修订状态, 使得这部行政诉讼法在立法技术上显得有些粗糙, 有些规定显得过于理想, 在操作性方面也还存在一些欠缺。

#### 2. 台湾地区行政诉讼法的立法背景

更多▲

特聘导师

法学所导航

走进法学所

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

博士后流动站

学友之家

考分查询

专题研究

五四宪法和全国人大五十周年纪念专栏

最新宪法修正案学习与思考

公法研究

电信市场竞争政策

证券投资基金法

法律与非典论坛

台湾地区现行行政诉讼法颁布以前一直沿袭使用1933年6月23日国民党政府平政院成立的同时施行的行政诉讼法，后经多次修订，最近的一次修订是在1975年。台湾地区行政审判的历史较长，所以台湾地区现行行政诉讼法的立法既有着长期的行政审判实践为依托，又有着行政诉讼法立法经验为基础，并且台湾地区民事诉讼法较为成熟，有利于行政诉讼法引用一些相关规定，还有大陆行政诉讼法立法经验可供借鉴，台湾地区行政法学研究历史没有中断，这些都有利于台湾地区行政诉讼法的完善。

另外，台湾地区行政法学界长期以来受西方法学思想影响较大，这些在其行政诉讼法立法中也有所体现。

## 二、大陆和台湾地区行政诉讼法的总体比较

### 1. 台湾地区行政诉讼法比较注重对公共利益的保障

台湾地区法律制度具有典型的大陆法系的特征。在行政法中表现为尤为注重保障公权力之有效行使。在行政诉讼法中处处体现以保障公共利益为第一要旨。例如其在：第9条、第35条有关起诉资格的特殊规定，第114条对原告撤诉权的公益限制，第116条原告申请停止执行时需考虑公益是否受到伤害，第133条行政法院为保障公益依职权调查证据，第183条停止诉讼涉及公益时的处理，第219条当事人对诉讼标的处分权的公益限制，第282条再审之诉之判决是否应对第三人因信赖确定终局判决以善意取得之权利予以保护的判断依据等。可见，在行政诉讼中不管是当事人的诉讼行使还是法院行使审判权均以不侵害公益为原则。甚至在第198条规定：“行政法院受理撤销诉讼，发现原处分或决定虽属违法，但其撤销与变更于公益有重大损害，经斟酌原告之受损害，赔偿程度，防止方法及其他一切事实，认原处分或决定之撤销或变更于公益相违背时，得驳回原告之诉。”充分体现其公益优先原则。

大陆行政诉讼法中也有保障公益的规定，但条文很少，仅在第44条中关于诉讼期间原告申请停止执行，人民法院可裁定停止执行的条件中明确指出须不损害公共利益。而在其他情况下是否应考虑公共利益则纯属法官自由裁量的问题。但根据行政诉讼法第54条可以看出，只要行政行为违法均会被人民法院撤销或部分撤销。由此可见大陆行政诉讼法控权色彩非常明显，是不会因保障公益而默认违法行政行为的。

### 2. 台湾地区行政诉讼法十分注重对当事人诉权之保障

台湾地区行政诉讼法中有许多大陆行政诉讼法所没有的保障当事人诉权的规范。如第96条规定：当事人得向行政法院书记官请求阅览、抄录、影印，或摄影卷内文书，或预纳费用，请求付与缮本、影本或节本。而大陆行政诉讼法仅赋予当事人阅读笔录之权利。与大陆行政诉讼需征收裁判费并且没有诉讼救助所不同的是，台湾行政诉讼不征收裁判费，并且对当事人无资力支付诉讼必要费用者，行政法院应依申请，以裁定准予诉讼救助（第98条与第101条），第125条还要求审判长使当事人为事实上及法律上适当完全之辩论。关于判决书告知上诉期间有错误时的处理等也体现充分保障诉权的立法指导思想。

再如，第113条规定，原告于判决确定前撤回诉之全部或一部时，被告若已为本案之言词辩论者，应得其同意。大陆行政诉讼法中原告撤诉是否允许则纯粹由人民法院裁量决定，与被告无关。这不仅体现台湾地区行政诉讼法注重对当事人诉权的保障，同时也体现两岸对行政诉讼所持态度不同。台湾地区行政诉讼法规定将部分决定权交予被告，充分尊重被告方当事人诉权，仅由行政法院就是否违反公益作出裁量，相形之下，大陆人民法院就撤诉问题的自由裁量权则显得过于宽泛模糊。

### 3. 台湾地区行政诉讼法较大陆的更为具体

大陆行政诉讼法仅有75条，加上最高人民法院的司法解释也仅有190条，而台湾地区行政诉讼法共计308条，不仅条文比大陆的多，在内容上也较大陆更为详尽。如二审程序的相关规范大陆行政诉讼法只有3条，台湾地区则有26条之多。有关再审程序的规范大陆也只有3条，台湾地区则有11条之多。依据其规范完全可以满足二审、再审的需要。而大陆行政诉讼中需广泛依赖民事诉讼法的相关规范。

台湾地区行政诉讼法对民事诉讼法相关条文的引用比大陆更为明确。大陆仅在最高人民法院司法解释第114条中原则性规定：“人民法院审理行政案件，除依照行政诉讼法规定外，对本法没有规定的，可以参照民事诉讼法的有关规定。”事实上行政诉讼程序的每一具体步骤可以参照哪些民事诉讼法条文很不确定，可见大陆引用民事诉讼法条文实际上是一种弥补行政诉讼法不足的手段，由于被引用的条文并未明确下来，这些条文并未成为行政诉讼法的有机组成部分。相比较而言，台湾地区行政诉讼法对行政诉讼中每一具体程序可以引用哪些民事诉讼法条文均一一列出，便于操作，从而使这些条文成为行政诉讼法的有机组成部分。

### 三、大陆和台湾地区行政诉讼体制以及行政诉讼法结构之差异

#### 1. 大陆和台湾地区行政诉讼体制的区别

目前较为典型的行政诉讼体制有两类，也称为行政诉讼的一元制与二元制。一元制又称合并主义，以英美为典型代表；二元制为分离主义，以法、德、奥等大陆法系国家为代表。台湾地区行政诉讼体制属于典型的分离主义。行政诉讼案件由高等行政法院与最高行政法院管辖。行政法院独立于其他普通法院（但较为独特的是它与普通法院均隶属于“司法院”）。并且将行政诉讼由以前的一级一审改为两级两审。这既是适应时代发展的需求，（注：在国民党政权盘踞大陆时期，行政案件数量很少。从1933年至1947年15年间，行政院年均受理案件不足48件，最少的年份仅有2件，最多也仅为82件。故只设中央一级行政法院足以应付需要。国民党政府到台湾后沿用旧的行政诉讼体制，一级一审体制只到近二、三十年才暴露出其不足。数据引自《行政救济与行政法学（一）》，第313页。）也是为了进一步给予当事人以充分救济。当然这也与台湾地区行政法学者大力推动有密切关系。大陆地区行政诉讼体制则属于合并主义即一元制。行政案件与普通案件均由普通法院管辖。但较为独特的是在普通法院内设有行政审判庭，具体负责行政案件的审判。虽然大陆也有学者呼吁设立独立的行政法院[1]，但在目前情况下难度很大。大陆普通法院共设四级，也是两审终审制，存在着级别管辖的问题（台湾地区行政法院共设两级，一审由高等行政法院管辖，不存在着级别管辖的问题）。

台湾地区行政法院隶属于司法院，且司法院大法官有违宪审查权，因此其行政诉讼法第252条规定：最高行政法院就其受理案件，对所适用之法律确有抵触宪法之疑义时，得裁定停止诉讼程序，声请大法官会议解释。大陆法官没有违宪审查权，并且在第53条规定，行政规章之间相互矛盾时，得声请国务院予以裁决。这一规定被学者们认为是大陆行政诉讼法中最不和谐的音符。

#### 2. 大陆和台湾地区行政诉讼法的结构存在差异

大陆行政诉讼法与大陆民事诉讼法的结构相似，分为总则、受案范围、管辖、诉讼参加人、证据、起诉和受理、审理和判决、执行、侵权赔偿责任、涉外行政诉讼、附则等共计11章。

台湾地区行政诉讼法则分为：总则、高等行政法院第一审程序、上诉审程序、抗告程序、再审程序、重新审理、保全程序、强制执行程序、附则共计9编。

台湾地区以不同审级的、不同性质的审判程序为单位架构其行政诉讼法体系。将受案范围、管辖、当事人，以及共同的诉讼程序如送达、当事人书状、期间、诉讼卷宗、诉讼费用等均归之于总则内容。这样简洁明了，便于操作。

另外从总体上看，双方行政诉讼法均有对方所不具备的内容。大陆行政诉讼法所独具的内容有：侵权赔偿责任，涉外行政诉讼，以及总则中关于行政案件审理所应遵循的原则等。台湾地区行政诉讼法所独具的有：一审通常诉讼程序中的和解，一审简易程序、抗告程序、重新审理等。

大陆行政诉讼法虽然也有总则，但其内容不似台湾地区行政诉讼法总则那样将所有共同的不属一审、二审、再审等程序的规范均包容在总则中。大陆行政诉讼法总则实际上只有三部分，即行政诉讼的目的、受案范围、行政诉讼的原则。可见大陆行政诉讼法总则实质上是该法的纲领，双方对总则的认识存在明显差异。

### 四、大陆和台湾地区行政诉讼法立法目的之差异

大陆和台湾地区行政诉讼法均于总则第一条简明概括了立法宗旨。大陆行政诉讼法指明其目的是：“为保证人民法院正确、及时审理行政案件，保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护和监督行政机关行使职权，根据宪法制定本法。”依此规定，立法者赋予行政诉讼法鲜明的控权色彩。这也与大陆行政法学的主流思想相合拍，即不管是控权论还是平衡论均认为行政诉讼法的主要功能为控制、监督行政权的有效行使。正因为此，使得行政诉讼法的颁布在中国行政法学乃至整个法学发展中具有开创中国民主、法治新局面的里程碑式意义。台湾地区行政诉讼法指出其目的为：“行政诉讼以保障人民权益、确保国家行政权之合法行使，增进司法功能为宗旨。”相较之下少了“监督”二字使具控权色彩较淡，更侧重于行政诉讼法作用的均衡发展，既保障行政权的有效运行，同时也注重维护人民的合法权益。但其多了“增进司法功能”一语。将其列入总则中体现台湾地区行政诉讼立法注重其司法的可操作性。

总之大陆和台湾地区行政诉讼法立法目的看似相似，但实际上存在着较大的差异，并对以后的条文产生较大影响。

## 五、大陆和台湾地区行政诉讼受案范围的差异

### 1. 受案范围的确定方式不同

台湾地区行政诉讼法对受案范围的确定方式为概括式。在其第2条中规定：公法上之争议，除法律另有规定外，得依本法提起行政诉讼。并对两种特殊情况作出处理，即第9条规定可受理自身利益并未受到侵害的人民，为维护公益提起的诉讼。并规定选举罢免之争议由行政法院受理（这些也均属于公法上的争议）。

大陆行政诉讼法受案范围采用结合式即首先在该法第2条作了概括式的规定，并在该法第11条作了列举（先作内容列举，再作法律列举，最后在该法第12条作了具体排除列举）。

### 2. 受案范围不同

大陆行政诉讼法规定：公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益时，有权依本法提起诉讼。这里它要求首先应是行政机关的具体行政行为，而抽象行政行为则排除在受案范围之外，其次，权益受到侵害者才有权起诉，再次，最高人民法院的司法解释又将“合法权益”限定在人身权益与财产权益这两类，而政治权益、受教育权益则无形中排除在外。并且对于非行政主体的公法人如公立学校，公立医院等行使职权侵犯公民、法人和其他组织合法权益时，对他们提起的诉讼是否可以受理，法律依据不很明确。

台湾地区行政诉讼的受案范围则比大陆广得多，认为公法上的争议均可提起诉讼。有些台湾地区学者将公法定义为规范公权力的法。由它引起的争议，其范围显然要比行政权行使引起的争议范围大得多。

（台湾地区行政诉讼法规定对公法契约争议与选举争议也可提起诉讼。甚至利益未受侵害的人民对公法上的争议所提起的诉讼在某些情况下也可以受理。）

我国大陆地区不承认公私法的划分，所以在行政诉讼法中将其受案范围定义为公法上之争议显然不恰当。但我国大陆行政诉讼法对受案范围所采取的混和式规定的模式其缺点也十分明显，正如台湾地区学者管欧所言：“列举主义其优点在于规定明确，防止滥诉、杜绝纷扰。唯社会新兴事业日多，行政事项极繁，列举既难免遗漏，且无法适应变动不居的行政事项，若不在列举的范围之内，则因违法行为所受的权利损害，即无法定的救济。至于概括主义，其得失则与列举主义相反。唯就行政诉讼制度的趋势及法制思想与社会进步的情形言之，则由列举主义而趋向于概括主义。”瑞士公法学者鲁克认为列举主义是行政诉讼达成概括主义的一种过渡手段。事实上台湾地区行政诉讼法也是从列举主义经过司法机关不断地突破，如早期司法院与行政法院的见解均认为公务员与国家关系乃特别权力关系，公务员不得对其身份上所受处分提起行政诉讼，但经大法官屡次解释之后，公务员对于公法上财产权之争议，以及免职处分或对于公务员身份有重大影响之处分，均得提起行政诉讼以资救济，最终导致由列举主义过渡到概括主义。大陆行政诉讼司法实践实际上也在不断突破列举主义给出的界限。走向概括主义是历史的必然。

再有，抽象行政行为最终也应纳入行政诉讼范围之内。目前英美等国已有条件地将其纳入到行政诉讼范围之中。台湾地区由于采用概括主义，实际上也已把它纳入到行政诉讼范围之内，大陆在这方面与其相比已有些差距。

## 六、大陆和台湾地区行政诉讼管辖的规定不同

大陆由于地域广大，并且设有四级法院，其管辖较为复杂。可分为级别管辖、地域管辖与裁定管辖。地域管辖适用原告就被告原则，但也规定了几种特殊的地域管辖，主要有：经过复议的案件，复议机关改变原具体行政行为的，由原告选择由最初作出具体行政行为的行政机关所在地的人民法院或者由复议机关所在地人民法院管辖；对限制人身自由的行政强制措施不服提起的诉讼，由被告所在地或原告所在地人民法院管辖。从以上规定可以看出大陆行政诉讼法尤为注重对公民权利的保障，凸现其控制监督行政权有效行使的功能。

台湾地区行政诉讼为两级两审制，一审均由高等行政法院管辖，因此不存在级别管辖的问题，地域管

籍则普遍适用原告就被告原则。虽然比大陆简单，但其对公民权利的保障、对行政权的监督控制力度显然不如大陆行政诉讼法的大。大概由于其受大陆法系影响较深之故。

## 七、大陆和台湾地区行政诉讼参加人制度之差别

### 1. 原告资格的区别

大陆行政诉讼法对原告资格提出严格限制。原告只能是认为其自身合法的人身权益与财产权益受到行政机关具体行政行为侵害的行政相对人。在行政诉讼中行政主体只能是被告。

台湾地区行政诉讼中原告的资格是依据诉的不同而不同的。撤销之诉与请求处分之诉之原告只能是行政相对人。确认之诉与给付之诉的原告可以是行政相对人，也可以是行政主体。这与大陆行政诉讼法有很大的区别。尤为独特的是在某些情况下，提起行政诉讼不以其权益受到侵害为前提。如台湾行政诉讼法第9条规定：人民为维护公益，就无关自己权利及法律上利益之事项，对于行政机关之违法行为，得提起行政诉讼，但以法律特别规定者为限。第25条，以公益为目的之社团法人，于其章程确定目的范围内，由多数共同利益之社员，就一定之法律关系，授与诉讼实施者，得为公共利益提起诉讼（大陆在这种情况下，该社团法人没有原告资格）。可见，现行台湾地区行政诉讼法对于行政诉讼利益的保护范围进行了重大突破，逐步将部分反射利益、事实利益纳入诉讼利益范畴，且这些利益并非仅局限于某特定个人，可以为他人甚而是社会大众之共同利益。考虑到具体受行政侵害之个人未必会提起行政诉讼，立法者承认公益社团的诉讼主体资格，允许它为其成员或社会上更广泛抽象之集团利益提起行政诉讼。这也是一大突破，也有利于更好地监督行政机关合法行使职权。

相形之下大陆行政诉讼适格原告条件过于苛刻。正如韦德所指出的：对于原告的适格，采取限制性规定，有害行政法的健康发展。大陆行政诉讼适格原告条件应该降低，以保障人民充分实现诉讼权利。

### 2. 适格被告条件存在差别

在大陆，当被委托机关或者个人因行使被委托的职权而侵犯相对人合法权益时，行政相对人提起行政诉讼时以原行政机关为适格被告，受委托组织或个人为第三人。

在台湾地区，人民与受委托行使公权力之团体或个人因受托事件涉讼者，以受托团体或个人为被告，而不像大陆以委托机关为被告。

### 3. 诉讼代理人资格的区别

台湾地区行政诉讼法规定，除律师外，依法令取得诉讼事件代理人资格者、因职务关系为诉讼代理人者、与当事人有亲属关系者可以为诉讼代理人。

大陆行政诉讼法规定：律师、社会团体、提起诉讼的公民的近亲属或者所在单位推荐的人以及经人民法院许可的其他公民，可以受委托为诉讼代理人。相比而言，可供选择的诉讼代理人的范围比台湾的要大得多。

另外，在大陆，作为诉讼代理人的律师在行政诉讼中被赋予一些优于其他诉讼代理人的权利。如可以依照规定查阅本案有关材料，可以向有关组织或公民调查收集证据。而一般当事人行使上述权利需经人民法院批准，并且不得查阅涉及国家秘密和个人隐私的内容。台湾行政诉讼法则未授予作为诉讼代理人的律师优于其他诉讼代理人的权利。

### 4. 当事人诉权存在差异

台湾地区行政诉讼法授予当事人的诉权比大陆为多，而且当事人的诉权不仅平等，而且近似于对等。例如在某些情况下原告有起诉权，被告有反诉权。原告撤诉权的行使在某些情况下也应征询被告的意见，甚至在某些情况下当事人得以合意停止诉讼等等。而大陆行政诉讼法控权色彩十分浓厚，它追求当事人诉权实质上的平等，为保障原告诉权的有效行使，往往对作为被告的行政主体的诉权作某些限制，如诉讼中不可自行收集证据，需负举证责任等。可见大陆行政诉讼法在这个问题上的立法理念仍然优于台湾地区现行行政诉讼法的立法理念。

大陆行政诉讼法中有关行政诉讼前置程序的规定较为复杂，采用自由选择为主，先行强制为辅的方法。哪些行政案件需复议前置由各具体法律加以规定。

台湾地区行政诉讼法中有关行政诉讼前置程序的规定则较为简单，它将行政诉讼分为撤销诉讼、给付诉讼与确认诉讼。对于撤销诉讼一律需要先经过诉愿程序，即复议程序。而确认之诉中虽未明确指明需诉愿前置，但实际上也有诉愿前置的要求。给付之诉在实务上往往与确认之诉或撤销之诉密切相关，因而可以认为台湾地区行政诉讼以诉愿前置主义为其基本原则。这与台湾地区行政法受大陆法系行政救济制度传统影响较深有关。对于前置程序目前有两派截然相反的意见：赞同者认为诉愿前置更有利于尊重行政权，维护行政统一，并且经过诉愿程序的过滤淘汰将大大减轻法院的负担。从整个救济系统来说，此设置也便于协助人民澄清疑点，扩大救济机会以及加速救济程序。反对者认为：将诉愿列为行政诉讼之先行程序究其实际，实有先行强制主义与行政选择式任意主义之别。诉愿制度日益完善，使其与行政诉讼制度并存，孰曰不宜[2]？主张以先行选择主义代替先行强制主义，使诉愿成为与行政诉讼、请愿鼎足而立的行政救济制度。也有学者建议，对有些情形的违法处分得不经诉愿或再诉愿程序，迳直提起行政诉讼。

目前在世界各国中诉愿自主选择主义已成为主流。即使是典型的大陆法系国家——法国，原则上也采用自愿选择主义。德国行政诉讼法中就确认诉讼，一般给付诉讼及除法律别有规定外，对联邦最高官署或联邦最高官署所为之撤销诉讼或义务诉讼，均采用直接诉讼。大陆行政诉讼法较为充分地尊重当事人的自主意志。相形之下，台湾地区现行行政诉讼法的相关规定则显得过于保守，但与1975年版的“两级诉愿一级诉讼”体制和“再诉愿前置主义”相比无疑已有进步。显然大陆和台湾地区行政诉讼法在这一问题上还应有所发展。

## 九、证据制度之间的差异

### 1. 举证责任之间的差异

大陆行政诉讼中由被告负举证责任。行政主体在诉讼期间应举证其作出的行政行为的事实上与法律上的理由。（人民法院认为必要，亦可自行收集证据）

台湾地区行政诉讼奉行职权主义原则，（注：事实上现行行政诉讼法颁布之前，台湾行政诉讼法并无举证责任的规定。基本只能依照民事诉讼法来确定举证责任。但司法实践中也出现由被告负举证责任的案例。参见[台]陈清秀：《行政诉讼之理论与实务》，三民书局1994年8月版，第316页。）即行政法院就诉讼关系所依据重要之法律事实上收集及澄清负完全责任。台湾地区行政诉讼法第125条规定：行政法院依职权调查事实关系，不受当事人主张之拘束。第133条规定：行政法院于撤销诉讼，应依职权调查程序，其他诉讼为维护公益者亦同。第134条：当事人主张之事，虽经他造自认，行政法院仍应调查其他必要证据。甚至人民无法对其主张举证，而需借重法院之职权时，亦可请求法院依职权调查证据，以维护人权。虽然职权主义的本义为更好地调集证据，但其效果显然不如大陆的由被告负举证责任的规定。

### 2. 证人作证责任的差异

大陆将作证作为知情者的法定义务，任何知情者均有作证的义务，唯一的例外是涉及国家机密时可以免除作证的义务。台湾地区行政诉讼法第145条规定：证人恐因陈述致自己或与之有亲密关系之人受刑事追诉或蒙耻辱者，得拒绝证言。即使自愿作证亦不得令其具结。显然这与受西方人权思想影响较深有关。

### 3. 证人作证范围之差异

在大陆，证人作证仅限于与案件有关之事实，而不涉及法律问题。与案件有关的法律问题由被告举证，原告亦可就法律问题举证证明其主张。

台湾行政地区诉讼法第162条规定：行政法院认为必要时，得就诉讼事件之专业法律问题，征询从事该学术研究之人，以书面或于审判期日到场陈述其法律意见。可见就法律问题，台湾地区可以要求证人作证。

事实上大陆在这方面也有所突破，在一些行政诉讼中，法官往往会接受法学专家对法律问题提出的意见，但目前尚未见于法条。

#### 4. 当事人收集证据的时间限制不同

台湾地区行政诉讼中未对当事人收集证据的时间予以限制。大陆行政诉讼法对被告收集证据的时间有严格的限制。要求其在诉讼过程中不得自行向原告或证人收集证据（第33条）。其目的为更加严格地监督行政机关依法行使职权。

#### 5. 对诉讼参与人妨碍证据调取的处理方式不同

大陆对妨碍证据调查的诉讼参加人的处理方式处罚，如训诫、责令具结悔过、罚款、拘留等。台湾地区则遵循“任何人不得从其不当行为中获利”这一古老法律原则，对此作出截然不同的规定，其第139条规定：当事人因妨碍他造使用，故意将证据灭失、隐匿或致困难使用者，行政法院得审酌情形，认他造关于该证据之主张或依该证据应证之事实为真实。这一规定显然比大陆单纯使用处罚这一方式更为科学。

### 十、一审程序中存在的差异

在一审程序中，大陆和台湾地区行政诉讼法之间存在诸多差异。最为明显的为台湾地区一审通常程序中可以和解，同时也不排斥行政法院调解。台湾地区行政审判一审中还有简易程序。之所以会存在这种情况是因为台湾地区行政诉讼法的立法宗旨为给予当事人以充分的司法救济而不似大陆将其定位于控权法。因此只要能达到给予当事人以充分司法救济这一目的，简易程序以及和解、调解等并非不可接受。而且由于其迅速、简便，处理小型公法上的争议优势尤为明显。但缺点是对行政主体的监督不力。因此在我国行政诉讼法中不宜引进这些制度。（注：由于大陆法系国家较为强调其保权功能，和解程序在大陆法系的国家中被广泛采用。参见陈清秀：《行政诉讼之理论与实务》，三民书局1994年8月版，第343页。）尤其是在有些行政机关法治意识还不十分强的今天。

另外在裁判时，大陆要求法官应遵循“以事实为根据，以法律为准绳”这一原则。而台湾地区则遵循法官自由心证原则。其行政诉讼法第189条规定：行政法院为裁判时，应斟酌全辩论意旨及调查证据之结果，依论理及经验法则判断事实之真伪。依前项判决而得心证之理由，应证明于判决。显然大陆的“以事实为根据，以法律为准绳”这一裁量标准太理想化了，实际上也难以完全达到，尚不及台湾“法官自由心证”这一规定科学。

### 十一、二审程序之区别

#### 1. 上诉理由的区别

大陆行政诉讼法规定：当事人不服人民法院第一审判决的，有权在判决送达之日起15日内向上一级人民法院提起上诉。可见其上诉理由为不服一审判决，并不要求其提出明确的事实上或法律上的证据。

台湾地区行政诉讼法第241条规定：于高等行政法院之上诉，非以其违背法令为理由，不得为之。可见台湾地区以一审违法为上诉必要理由。

由此可见就上诉权而言，大陆赋予了当事人更多的权利。

#### 2. 二审审查范围不同

台湾地区行政诉讼二审是法律审，不包括事实审，并且在第251条规定最高行政法院应于上诉声明范围内调查之。可见上诉审不仅是法律审，而且审查范围局限在当事人上诉声明范围之内（与公益有重大影响者不在此限）。

大陆最高人民法院司法解释第75条指出：第二审人民法院对上诉案件的审理，必须全面审查第一审人民法院认定的事实是否清楚，适用法律是否正确，有无违反法定程序，不受上诉范围的限制。可见大陆一审既是事实审，又是法律审。并且要全面审查一审人民法院认定事实与适用法律，不受当事人申请范围的限制。

由此可以看出，台湾地区行政审判的二审实质上是给一审诉讼当事人又一次救济的机会。其目的在救

济而不是对一审法院的监督。而大陆二审既是给当事人又一次救济的机会，又是二审法院对一审法院的监督。

### 3. 审理形式不同

台湾地区行政诉讼二审以书面审为原则。其第253条规定：最高行政法院之判决不经言词辩论为之。（注：在新行政诉讼法颁布以前，台湾行政诉讼的一审实际上也以书面审为主。参见管欧：《行政法论文集》，第554页。）这亦与其仅是法律审有关。而大陆由于存在事实审，故以言词审理为原则，书面审理只有在事实清楚时方可为之。

## 十二、再审程序之区别

### 1. 有权提起再审的主体存在区别

大陆行政诉讼中有权提起再审的主体有：原审人民法院院长（提交审判委员会决定），当事人（通过申诉的方式），上级人民法院，人民检察院（按审判监督程序提出抗诉）。

台湾地区行政诉讼中有权提起再审的主体只能是当事人。台湾地区对于能提起再审的理由规定得很清楚，其第273条中列举了15种可以提起再审的情形。

### 2. 再审范围存在区别

大陆再审需全面审查，包括事实审与法律审。而台湾地区行政诉讼法第271条规定：本案之辩论及裁判以声明不服部分为限。

### 3. 台湾地区有关再审的特殊规定

以下两项为台湾地区行政诉讼法较为独特的规定。其一为确定终局判决所适用之法律或命令，经司法院大法官经当事人声请解释为抵触宪法者，其声请人亦得提起再审之诉。对于这项规定，由于两岸政治体制不同，故难以借鉴。其二为其第282条之规定：再审之诉之判决，对第三人因信赖确定终局判决以善意取得之权利无影响（但显于公益有重大妨碍者不在此限）。有关信赖保护方面的规范值得我们研究与借鉴。

## 结语

大陆行政诉讼法是10年前颁布的，由于前面所分析的原因以及时代的发展，该法中的一些规范存在不足也不足为奇，但其所显示出来的现代法治精神至今仍熠熠生辉。大陆和台湾地区行政诉讼法的风格显然不同，但毕竟大陆和台湾地区有着共同的文化背景，法治的本土资源相似，对大陆和台湾地区法律进行比较研究，借鉴对方成功的立法经验，无疑可以推动法治进程。大陆和台湾地区行政诉讼制度的深入比较研究还有待我们继续努力。

## 参考文献

[1] 杨海坤. 摆脱行政诉讼制度困境的出路[J]. 中国法学, 1994, (3).

转引自：政法论坛

[返回](#)

