

提起行政救濟的「適格」及信賴利益保障的運用問題

— 評馮○軍訴河北省衡水市人民政府撤銷國有土地使用證案

陳 新 民*

楔子：

中國大陸近幾年來對行政訴訟極為重視，不僅在 2014 年至 2017 年，兩度修改行政訴訟法，強化法院受理人民起訴的義務，也引進公益訴訟的制度。另外在提升裁判的品質方面，其最高人民法院甚至積極地選擇若干案例，有些是該院所審理判決，也有由各省法院判決者，擇其法理與審判結果較優者，公佈為指導性案例，作為行政案例審判的依據。

這是類似我國行之有年的審判制度，縱不論其實體法如何，但由其法理的推演，亦可作為論證其行政法學界見解的依據。同時以其受到我國行政法學多年來影響的歷史背景，可供吾人檢視中國大陸行政法理論與實務的現狀。

作者便依據中國大陸最高人民法院 2017 年 6 月 13 日公佈《十大典型案例》中，挑選其中數則，以及其他列為指導性案例，作為比較評論的標的，撰成本系列，來檢驗其法理的依據所在。

* 國立臺灣師範大學研究員兼任教授、中華民國司法院前任大法官、德國慕尼黑大學法學博士。

壹、前言

中國大陸最高人民法院在前述公佈的十大典型案例中，本案例乃討論原告提起行政覆議是否「適格」的問題，涉及到人民能否請求行政救濟的資格要件，此即「馮○軍訴河北省衡水市人民政府撤銷國有土地使用證案」（以下簡稱本案），可以澄清在具體行政爭議中，哪些人的權利損害，方可以認定是受到行政權力的侵害，從而得透過行政爭訟程序獲得救濟，並且，可以一併討論作為法治國家保障法律安定性原則最重要的制度－信賴利益的保障，到底要如何運用、適用在何種場合的諸多問題。對於行政訴訟的學理與實務方面，都有值得探究的價值。

一、基本案情

1995年6月3日，河北省景縣商業局食品加工廠為了解決職工住房問題，申請徵收涉案土地。1995年10月，原景縣土地管理局將該土地徵收，並出讓給景縣商業局食品加工廠，並在辦理土地登記過程中將土地使用權人變為馮○章（原告馮○軍之父）。1995年11月，河北省景縣人民政府（以下簡稱景縣政府）為馮○章頒發了國有土地使用證。該土地原來已在1990年就已經由原使用人張○安有價轉讓給馮○章。

由於馮○章辦證後一直未建房，2003年3月1日，原使用人－即本案的第三人張○安以3,000元的價格將該地賣給趙○彬，雙方簽訂轉讓協議。2004年趙○彬在該地上建房並居住至今，但一直未辦理土地使用證。

2009年6月，馮○章將趙○彬訴至景縣人民法院，趙○彬得知馮○章已辦證，遂提起行政覆議。覆議機關以程式違法為由，撤銷景縣政府為馮○章頒發的國有土地使用證，並註銷其土地登記。馮○章不服該覆議決定，訴至法院。

二、裁判結果

1. 一審（河北省冀州市人民法院）判決：第三人趙○彬在本案爭議土地上建房，並居住多年，趙○彬與景縣政府為馮○章發放土地使用證的行政行為存在利害關係，因而被告受理趙○彬提起的行政覆議申請並無不當。

被告認定景縣土地管理局未依法辦理土地權屬變更，直接為馮○章辦理土地登記程式違法，並認定依據該土地登記辦理的土地使用證程式違法，事實清楚，判決維持被訴行政行為。馮○章不服，提起上訴。

2. 二審（河北省衡水市中級人民法院）判決：雖然趙○彬在涉案土地上建有房屋，但是景縣政府的頒證行為在先，趙○彬的利益在後，以後來的利益否定在先的行政行為，不符合客觀實際情況，也沒有法律依據。二審法院判決撤銷一審判決和