



行政訴訟前置程式與行政訴訟的獨立性 — 評楊○全訴山東省人民政府行政覆議案

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 日公布《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

本案（楊○全訴山東省人民政府行政覆議案）係中國大陸最高人民法院審判委員會討論通過，2017 年 6 月 13 日發布行政審判十大典型案例（第一批），所收錄的第十號判決。這是涉及到人民多次提請行政覆議後，能否作為喪失提起行政訴訟資格的原因。涉及理解覆議制度在整個行政救濟程式中的定位問題。中國大陸最高人民法院在判決理由的最後，曾經說明：「本院所闡述的法律原則，可以供將來處理同類起訴時的參考」，顯示了本案在訴訟程式理論方面，確有值得重視之處。

一、基本案情

楊○全不服山東省青島市市南區法律援助中心作出的不予法律援助決定，向青島市市南區司法局提出異議。該局作出答覆意見，認為該不予法律援助決定內容適當。楊○全對該答覆意見不服，向青島市司法局申請行政覆議。該局於 2013 年 10 月 23 日告知其所提覆議申請已超過法定申請期限。楊○全不服，向青島市人民政府申請行政覆議。該府於 2013 年 10 月 30 日告知其所提行政覆議申請不符合行政覆議受案條件。楊○全不服，向山東省人民政府申請行政覆議。山東省人民政府於 2013 年 11 月 18 日對其作出不予受理行政覆議申請決定。楊○全不服，提起行政訴訟，請求撤銷該不予受理決定，並判令山東省人民政府賠償損失。

二、裁判結果

本案一審判決駁回楊○全的訴訟請求。二審維持一審判決，駁回楊○全上訴。楊○全向中國大陸最高人民法院申請再審，中國大陸最高人民法院裁定予以駁回。

中國大陸最高人民法院認為，申請行政覆議和提起行政訴訟是法律賦予公民、法人或者其他組織的權利，其可以在申請行政覆議之後再行提起行政訴訟。但楊○全在提起行政訴訟之前，針對同一事由連續申請了三級行政覆議，明顯且一再違反一級行政覆議制度。對於明顯違反覆議制度的覆議申請，行政覆議機關不予受理後，申請人對此不服提起行政訴訟者，法院可以不予立案，或者在立案之後裁定駁回起訴。鑒於本案已經實際走完訴訟程式，原審法院經實體審理後亦未肯認楊○全的訴訟請求，故無必要通過審判監督程式提起再審後，再行裁定駁回起訴。

三、典型意義

本案典型意義在於：當事人申請行政覆議和提起行政訴訟應當具有利用覆議制度和訴訟制度解決行政爭議的正當性。行政訴訟是解決行政爭議，保護公民、法人