發佈：2016-07-11, 週一 10:19
點擊數：8746

我國最早的行政訴訟法乃是民國21
年國民政府
所制定，而多年來已經
有多次修正。而現行行政訴訟制度與訴願制度
乃是89年7月1
日實施之新制，此後雖有修正，例如本來的行政訴訟制度為二級二審制度，現在則改制為三級二審制度。地方法院成立行政訴訟庭負責簡易案件。不過行政訴訟制度實施多年以來也為各方所詬病，其原因在於民眾的勝訴率過低。近期，大埔案於臺中高等行政法院再次的宣判，就是一個例子。

近幾年土地徵
收成為了民眾跟政府衝突的
焦點，新竹科學園區竹南基地的開發計畫(大埔)
，航空成開發計畫乃至於台南區鐵路地下化的工程，都導致了兩相的對立。究其原因來說，土地財富的取得是一個很大的誘因。一個未被開發的農地或是其他土地，經過了政府開發行為後，土地價格上漲，這樣的利益對任何人來說都是誘人的。所以也造成了台灣遍部科學園區的問題。而人民最後
只能依賴司法救濟
的方式來維護自己的財產權，大埔案
就是一個明顯的例子。2010
年苗栗縣政
府針對新竹科學園區竹
南基地展開整地工程，並隨即引發爭議。其後
事後內政部和苗栗縣政府依照行政院時任院長吳敦義
指示，和自救會達成共識，「大埔原屋原地保留、農田集中
劃設歸還」承諾，吳院長並指示等
面積歸還農地、恢復農水路。2013
年卻發天賜良機事件，火速
拆除了四戶拒拆戶的房屋。最後被拆除的4
戶被拆遷戶控告內政部區段徵收違法，2014年1月3日臺中高等行政法院
更一審宣判，判決張藥房、朱樹、黃福記及柯
成福4拆遷戶勝訴，其他駁回。2014年1月28
日內政部決定不上訴，看似底定的訴訟，然而張藥房等四戶拆遷戶到現在都未能取回土地。此前，四戶徵收戶請求內政部Z
返還土地之訴訟，再度遭台中高等行政法院判決敗訴。敗訴之主因似乎為，「內政部雖為具有徵收權限機關，得作為撤銷徵收處分的判決對象，但此件徵收處分的「執行機關」為苗栗縣政府，且徵收處分經判決撤銷後，內政部並無回復原狀有關行政行為權限，所以請求內政部回復原狀無理由」。換言之，土地目前為土地徵收雞關所擁有，所以被告應為苗栗縣政府。然而，不管是苗栗縣政府、內政部，對人民而言差別不大均為公務機關。而複雜的行政訴程序常使人民畏懼，並且在沒有律師的協助下，往往無法順利進行訴訟。而更重要的事情是勝訴率也頗低的。

如果就數字上來說，以102
年的紀錄來說，地方法院行政訴訟庭自101年9月起至102年12月31
日止，終結之第一審簡易訴訟程序行政訴訟
事件共計1,687件，以事件性質區分其類別，共計28類，前5
類事件（不含「其他事件」）之件數
及其比率，依次為：（1）稅捐事件311件，占18.44%；（2）勞工事件273件，占16.18

Phoca PDF

％；（３）環保事件157件，占9.31％；（４）保險事件150件，占8.89％；（５）衛生事件100件，占5.93％。

而在高等
行政法院，目前設
有臺北、臺中與高雄三所高等行政法
院，而高等行政法院自93年1月1日起至102年12月31日止，10
年間終結之第一審事件共計66,889
件，以事件性質區分其類別，共計34
類，前幾類事件（不含「其
他事件」）之件數及其比率，依次為：（１）稅捐事件22,621件，占33.82％；（２）土地事件4,891件，占7.31％；（３）保險事件4,132件，占6.18％；（４）考銓事件3,041件，占4.55％；（５）關務事件2,794件，占4.18％；（６）建築事件2,453件，占3.67％；（７）勞工事件2,426件，占3.63％；（８）營業事件2,393件，占3.58％；（９）環保事件2,019件，占3.02％；（10）商標事件1,893件，占2.83％。顯然這幾年國內所重視環保事件，顯然案件量並非多數。

就數字來說，可以想見我國民眾多能運用行政訴訟制度為其爭取權利。但是一個問題就是民眾到底有沒有贏的機會。有學者指出民眾盛訴率未達兩成，對此司法院的資料則有不同的見解。一般來說，
行政訴訟之訴訟種類，主要可分為撤銷訴訟與課予義務訴訟、確認訴訟及給付訴訟。在撤銷訴訟部分，原告係起訴請求法院撤銷違法行政處分，該處分為行政機關所作成，所以原告主要為人民；即便在少數個案可以由行政機關來作原告，但此時行政機關乃是立於跟人民一樣之地位。另一方面，在確認訴訟及給付訴訟，係請求法院確認公法上法律關係或確認行政處分違法、無效，以及請求因公法上原因所發生之財產給付，所以原告可能為人民，但在理論上也有可能為行政機關。不過，目前來說絕大部分案件類型都是撤銷訴訟與課予義務訴訟。而以102年高等行政法院作為第一審的3252件中確認訴訟149件，給付訴訟115件，而原告也多為民眾。

至於原告的勝訴率來說，
到底有多少呢?對此，司法院曾提出說明，指出3252
件來說，233件原告勝訴，148件勝敗互見。再前一年的4727件案件中，原告勝訴的有314件，另有139件勝敗互見。這樣的數字很明顯的民眾勝訴積率真的不高。雖然對此司法院曾指出，「原告勝訴率係以原告提起行政訴訟後是否於行政法院獲得勝訴判決（包含勝訴與勝敗互見2類；所謂勝訴，指原告之訴全部有理由；所謂勝敗互見，指部分有理由部分無理由或部分有理由部分不合法）為基準計算而來。行政法院勝敗互見判決中之敗訴部分，不同於民事判決般絕對不利於原告。蓋因行政事件具有多樣、複雜、專業之特性，人民不解而選擇錯誤之訴訟類型，表明多餘之聲明，時所常見，判決就多餘聲明予以駁回，即完全無損於原告權益。例如，原告以先備位之預備合併型態起訴，法院認先位無理由，備位有理由，而駁回先位之訴即是。又如，人民請求行政法院判命被告作成其具有裁量空間之具體行政處分，而行政法院基於權力分立原則，無以干涉行政機關之裁量權行使時，也僅能以部分勝訴之判決滿足原告」。

然而，再多的粉飾都無法解決現行的行政訴訟對於人民是非常不友善的。如果我們再擴大來說，包含行政訴訟的前階救濟-訴願，可能會深感我國的行政救濟制度對人民是如此的無效。例如行政院訴願審議委員於103年所處理的2922件案件，僅有95件撤銷原處分；內政部訴願會同時期受理的2553件案件，也僅有168件案件被撤銷原處分。此一比例恐怕比行政訴訟勝訴機率還低。當然如果行政處分人民勝訴率如果過高則顯現出行政機關作成的決定顯然正確率不高。然而，人民勝訴率過低是否必然呈現政府決定的正確性呢?恐非如此。例如最近有多個環境影響評估之決定被行

Phoca PDF

政法院撤銷，並不代表環境影響評估作成的品質變差，原因再於行政法院此前並不審查該類型案件。

整體來說，行政訴訟讓人民沒有勝訴的可能性，而行政法院跟被告的行政機關更常常聯手打擊原告的人民。在司法改革的藍圖上面來說，往往欠缺的就是行政訴訟之一環。因為行政訴訟相較於民刑事訴訟來的單純化，就事實來說，民刑事訴訟常有認定事實上面的爭執，而行政訴訟由於多屬文書往來，只要文件保管得當，去探知事情的真偽並非困難。其困難點乃在於是用法律上的爭執，由其稅務訴訟案件，須當事人協力情況眾多，於調查不能時稅務機關又多堅持己見，因此人民怨聲載道。而在部分案件上來說，行政法院堅持學理上所謂的判斷於地，尊重行政機關對於認識用法的空間，在此之下，人民亦無救濟的可能性，訴訟權形同虛設。

總體來說，行政法院被人民稱之為敗訴法院，有其道理。而歷年來關於行政改革的議題主要圍繞刑事訴訟，忽略了民事訴訟案件為訴訟中之最大量的案件型態。行政訴訟則是人民對於國家行政權力何法的反抗，由其認為行政機關所作成之行政處分違法有侵害其權利者均可提出。此一權利並為憲法所保障，如果不及早改善，恐怕會更傷害司法威信而以。而其最重要的改善方式，莫過於行政法院法官對於行政案件之態度，司法官考是早期並不考行政法，以至於行政法院的法官此前很少研讀過行政法，因此對於行政法的運用上不免有信心不足的情況。再加上行政機關往往答辯以及書狀整理教一般人民為仔細，是故在訴訴上往往較占上風，而行政訴$如此技術性高的訴訟，若無律師代理，則往往也無從打起，事實上，由於此前律師考試也沒有考行政法，因此行政訴訟對很多律師來說亦屬陌生。未來的司法改革會議，如果不能針對上述問題徹底解決，則人民還是身處練遇之中，我國也未賣入法治國家之林。

作者胡博硯為東吳大學法律學系副教授

Phoca PDF