

※外国行政法制情况、资料介绍※

韩国的行政审判法（上）*

——解说与全译

[日] 尹龙泽^① 著 吕艳滨 译

（吕艳滨，中国社会科学院，北京，100720）

中图分类号：DF03 文献标识码：A 文章编号：1005—0078（2002）04—077—07

韩国于1984年12月15日废止了到那时为止一直适用的《诉愿法》，制定了《行政审判法》，作为与日本的行政不服审查法相当的法律，并于次年1985年开始施行。此后，这部法律经过数次修改，直至今日。在韩国，本法取得了所预期的成果，为韩国的民主化作出了巨大的贡献。也许正因为这个原因，该法在日本也受到了人们的重视，比如总务厅委托（财）行政管理研究中心进行研究而组织的“事后救济制度调查研究委员会”^②（委员长是东京大学小早川光郎教授），除了美国、英国、德国、澳大利亚、法国、瑞典之外，还选择了韩国的行政审判法作为比较的对象，笔者亦在该委员会就韩国的行政审判法作过简单的报告。^③

* 韩国自1984年废止旧的诉愿法、立行政审判法以来，在行政复议制度方面一直强调以独立性较强的机关处理行政复议案件，十几年来几经修改，日臻完善。毫不夸张地讲，在行政复议制度方面，韩国已经走在了东亚各国的前列。但是，国内对韩国法制的研究还很不够，因此此次翻译本文，利用日文资料对其制度进行介绍，以期抛砖引玉，唤起学界对韩国法研究的重视。译者不通韩语，所译的也是日文原著，其中如有不妥之处，敬请指正——译者注。

① 本文的翻译得到了文章原作者、日本创价大学法学部教授尹龙泽先生的许可。文章原载于《创价法学》第28卷第1号（1998年10月）。为了将最新的信息介绍给中国学界，尹龙泽先生特地根据韩国行政审判法近期的修改，对原文作了详细的增补，对于其大力支持，在此谨表示衷心的感谢——译者注。

② 该委员会系总务厅为了委托（财）行政管理研究中心进行调查研究而在该中心组织的。研究事项包括：1. 对外国事后救济制度（行政不服申诉、行政苦情申请）的调查；2. 对现行事后救济制度优点和问题的研究；3. 与事前程序、司法救济程序等的关系的研究；4. 对审视事后救济制度的视点的整理等。自1996年10月至1998年6月，共召开了17次委员会会议，于1998年提出了报告书。

③ 笔者曾在事后救济制度调查研究委员会第2次委员会会议（1996年11月22日）上，作了题为《关于韩国的行政审判法》的简单报告。

关于行政审判法的制定经过、内容以及运用的实际情况，迄今为止我已经做过几次介绍。^①在此，仅将1998年12月28日公布的、增加了改正内容的最新的行政审判法全部译出，作为资料刊载于此，并就其概要以及三次修改的内容作简单的介绍。

很难概括刚刚制定时的行政审判法的主要特色，但是要勉强列举的话，还是可以举出以下几点：1. 过去的诉愿委员会只不过是咨询机关，对国民权利利益的救济很不充分，所以法律将必定会设置于裁决机关中的行政审判委员会规定为议决机关，并要求裁决机关完全按照有民间人士参加的行政审判委员会做出的议决内容作出裁决（具体地讲，包括三类：即为了审理、议决中央行政机关所属的行政机关作出的处分^②而设置于各中央行政机关的中央行政机关行政审判委员会；为了审理、议决市、道所属的行政机关作出的处分等而设置于各市、道的行政审判委员会；以及下述国务总理行政审判委员会）；2. 对中央行政机关的负责人（各部长官大臣）所作处分的审判，由属于国务总理的行政审判委员会（国务总理行政审判委员会）审理、议决；3. 法律规定审判请求人有权取得作为被请求人的原行政机关的答辩书和证据材料、有权请求进行口头审理等，保障了请求人在程序上的权利。

之后，为了对实行十余年的过程中出现的运作上不完备的问题进行改善，韩国于1995年12月6日公布了修正后的法律，并于1996年4月1日起施行。这一次法律修正的主要特色是：1. 将过去不服申诉由该委员会审理、议决变更为由国务总理行政审判委员会审理、议决；2. 包括国务总理行政审判委员会在内，行政审判委员会的委员中应有过半数的民间人士参加；3. 过去，行政审判的审理是以书面审理主义为原则的，此次将其变更为口头审理主义和书面审理主义并用，而且，当事人申请口头审理的，原则上必须进行口头审理。

在经过此次修改之后，为了适应复杂、多样化的经济社会形势的发展变化，提高行政审判委员会运作的效率性和专门性，韩国先后于1997年8月22日（同年10月1日起施行）和1998年12月28日（1999年3月28日起施行）公布了修改后的行政审判法。

1997年修改的主要内容是：1. 增加了国务总理行政审判委员会中委员的法定人数（将法定人数由30人变更为35人以内，常任委员由1人变更为2人）；2. 改善了执行停止的做法（将执行停止的申请对象由裁决机关改为行政审判委员会）；3. 引进了国务总理行政审判委员会要求有关行政机关采取纠正措施的做法，即国务总理行政审判委员会认定作

^① 例如：1. 拙著《韩国行政审判制度的研究》（创价大学亚洲研究所，1996年）以及2. 拙稿《韩国行政审判制度改正的简单描绘——从诉愿法到行政审判法》（《创价大学创立15周年纪念论文集》，创价大学，1998年）；3. 《日韩两国行政争议制度改正的经过——从〈诉愿法〉到〈行政不服审查法〉和〈行政审判法〉》（《创大亚洲研究》第8号，1987年）；4. 《韩国行政审判法的特质与问题点》（《创价法学》第16卷第3·4号，1987年）；5. 《韩国行政不服审判法——解说与全译》（《创价法学》第28卷第1号，1998年）。并且，制定当时（1984年）的韩国行政审判法的全译文刊载于论文《韩国行政审判法的特质与问题点》之后，1995年修改后的法律的全译文刊载于著作《韩国行政审判制度的研究》之后，1997年修改后的法律的全译文刊载于论文《韩国行政审判制度的研究》之后。

^② 原文中采用的“处分”这一用语，与我国“行政行为”的概念相当，为了尽可能保持原文意思，译文中仍采用“处分”一词，敬请读者谅解——译者注。

为行政处分根据的命令等由于在法令上没有根据等而存在显著不合理时，可以要求有关行政机关对该命令等采取纠正措施，等等。1998年法律修改的主要内容是：1. 扩大了国务总理行政审判委员会的管辖范围（第5条第5款）；2. 大幅度地增加了国务总理行政审判委员会委员的法定人数（将委员人数由35人变更为50人）；3. 在国务总理行政审判委员会中设置了小委员会，预先研究委员长指定的请求审判的案件（第6条之2第8款）；4. 不公开行政审判中委员发言等（第26条之2），等等。特别是，在此之前，比如对各地方矫正机关下属的教导所、各出入境管理机关下属的派出机构、各地方检察机关所属的地方机关等第一次地方行政机关下属的特别地方行政机关做出的处分不服的，作为其最近的上级机关的各地方矫正机关、各出入境管理署、各地方检察厅等的第一次地方行政机关是其裁决机关，在各自的裁决机关之下分别设置行政审判委员会，但是，由于修改后的法律将裁决机关变更为中央行政机关（比如法务部）（第5条第5款），所以行政审判的审理和议决变为由国务总理行政审判委员会负责（第6条之2），结果国务总理行政审判委员会的管辖范围就扩大了。这样的第一次地方行政机关据说约有一百多个。此次的修改废止了这些行政审判委员会，改为由国务总理行政审判委员会审理和议决，对此，有人说“这是与所谓的缩小政府组织、强化高效率的政府政策相适应的结果，在提高行政审判的客观性和公正性方面也意味着极大的进步”，^①但是由于前往汉城的不便，难免也会造成居住在地方的请求人对口头审理的请求敬而远之。

韩国行政审判法（1984年12月15日，法律第3755号）

修改

1988年8月5日法律第4017号

1995年12月6日法律第5000号

1997年8月22日法律第5370号

1998年12月28日法律第5600号

第一章 总则

（目的）

第1条 本法的目的是，通过行政审判程序，对于因行政机关的违法或者不当处分以及其他公权力的行使等所造成的对国民权利或者利益的侵害进行救济，同时以期实现行政的合理运作。

（定义）

第2条 本法所使用用语的定义如下所示。

（1）“处分”是指，行政机关所为的与具体事实有关的法律执行行为中，公权力的行使或者拒绝以及其他可视为该行为的行政作用；

（2）“不作为”是指，行政机关在法律上负有义务，对当事人的申请在相当的期间内

^① 李炳权：《行政审判法中的改正法律》，《法制》第493号（1999年），第64页。

为一定的处分，但是并未为之；

(3) “裁决”是指，对于行政审判的请求，第5条所规定的裁决机关依据行政审判委员会（包括国务总理行政审判委员会）的审理以及议决的内容作出的判断。

2. 适用本法时，行政机关应当包括根据法令接受了行政权限的授权或者委托的行政机关、公共团体以及其他的机关或者私人。

（行政审判的对象）

第3条 对于行政机关的处分或者不作为，可以根据本法之规定请求进行行政审判，但其它法律中有特别规定的除外。

对于总统的处分或者不作为，不可以根据本法请求行政审判，但其它法律中有特别规定的除外。

（行政审判的种类）

第4条 行政审判分为以下三类：

(1) 撤销审判：请求撤销或者变更行政机关违法或者不当处分的审判；

(2) 无效等的确认审判：对于行政机关的处分有无效力或者可否存在请求予以确认的审判；

(3) 义务履行审判：对于行政机关违法或者不当的拒绝处分或者不作为，请求为一定行为的审判。

第2章 审判机关

（裁决机关）

第5条 对于行政机关的处分或者不作为，该行政机关最近的上级机关为裁决机关，但第2款至第5款规定的情形除外。

2. 对于以下各项所规定的行政机关的处分以及不作为，由该行政机关担任裁决机关：

(1) 国务总理、行政各部负责人以及总统直属机关的负责人；

(2) 国会事务总长、法院行政处长、宪法法院事务处长以及中央选举管理委员会；

(3) 其他无主管监督行政机关的行政机关。

3. 对于特别市市长、广域市市长或者道知事（包括教育监，以下相同）的处分或者不作为，由各主管监督行政机关担任裁决机关。

4. 对于特别市市长、广域市市长或者道知事下属的各级国家行政机关或者其管辖区域内的自治行政机关的处分或者不作为，分别由特别市市长、广域市市长或者道知事担任裁决机关。

5. 对于根据政府组织法第3条或者其他法律的规定所设置的国家特别地方行政机关（总统令规定的中央行政机关下属的国家特别地方行政机关除外）的处分或者不作为，由该国家特别地方行政机关所属的中央行政机关的负责人担任裁决机关。

（行政审判委员会）

第6条 为了审理和议决行政审判请求（以下称为“审判请求”），在各裁决机关（国务总理以及中央行政机关负责人担任裁决机关的除外）之下设置行政审判委员会。

2. 行政审判委员会由15人以内的委员组成，其中含委员长1人。

3. 行政审判委员会的委员长由裁决机关担任，必要时可以由下属的公务员代行其职务。

4. 行政审判委员会的委员应当由该裁决机关在符合如下各项规定之一的人员或者下属的公务员中委托或者指名。

(1) 有律师资格的人；

(2) 在高等教育法第2条第1项或者第3项规定的学校中担任或者曾经担任教授法律学等的副教授以上职务的人士；

(3) 曾是行政机关4级以上公务员的人士或者其他有行政审判知识以及经验的人士。

5. 行政审判委员会的会议由委员长以及委员长于每次会议召开时指定的6名委员组成，但是必须有4人以上是符合第4款各项规定之一的人士。

6. 行政审判委员会进行议决应由第5款规定的组成人员过半数出席并由出席者过半数赞成方可作出。

7. 行政审判委员会的组织和运作、委员的任期和身份的保障以及其他必要的事项，由总统令予以规定。但是，第5条第2款第2项所规定的机关中，国会事务总长、法院行政处长、宪法法院事务处长、中央选举管理委员会下设的行政审判委员会的相关事宜分别由国会规则、大法院规则、宪法法院规则、中央选举管理委员会规则予以规定。

(国务总理行政审判委员会)

第6条之2 为了确保国务总理以及中央行政机关首长作为裁决机关审理以及议决审判请求，在国务总理的管辖之下设置国务总理行政审判委员会。

2. 国务总理行政审判委员会由50名以内的委员构成，其中委员长1人，委员中常任委员在2人之内。

3. 国务总理行政审判委员会委员长由法制处处长担任，必要时可由其下属公务员代行其职务。

4. 国务总理行政审判委员会常任委员作为特别职务国家公务员，由法制处处长在3级以上公务员并有3年以上工作经验的人士以及其他有丰富的行政审判知识与经验的人士中推荐，经国务总理同意后，由总统任命，其任期为3年，并可以连任一次。

5. 国务总理行政审判委员会常任委员之外的委员，由符合第6条第4款各项规定之一的人士或者经国务总理在总统令规定的行政机关公务员中委托或者指名的人士担任。

6. 国务总理行政审判委员会的会议由委员长、常任委员以及由委员长于每次会议召开时指定的委员共9人组成。其中，符合第6条第4款各项之一的人士必须在5人以上。

7. 国务总理行政审判委员会需有由第6款规定的组成人员过半数出席，并有出席委员过半数赞成方可形成议决。

8. 有必要事先研究委员长所指定的审判请求案件（以下称为“案件”）的，国务总理行政审判委员会可以设置小委员会。

9. 国务总理行政审判委员会的组织、运作以及委员的任期、身份保障等其他必要的事项，由总统令予以规定。

(委员的除斥、忌避、回避)^①

第7条 第6条规定的行政审判委员会以及第6条之2规定的国务总理行政审判委员会(以下称为“委员会”)的委员,有以下各项情形之一的,应除斥于该审判请求案件(以下称为“案件”)的审理以及议决。

(1) 委员、其配偶或者其前任配偶为该案件的当事人、或者在该案件中处于共同权利人或者义务人的关系中;

(2) 委员与该案件的当事人存在或者曾经存在亲属关系;

(3) 委员在该案件中提供了证言或者承担了鉴定工作;

(4) 委员作为代理人参与或者曾经参与了该案件;

(5) 委员曾参与了作为该案件对象的处分或者不作为。

2 难以期待委员可以公正地参与审理以及议决的,当事人可以申请其忌避。此时,裁决机关(国务总理行政审判委员会的,为委员长)忌避的申请可以不经委员会的议决做出决定。

3 委员有属于第1款以及第2款规定事由的,可以自行回避该事件的审理及议决。

4 第1款至第3款的规定准用于并非担任委员但是参与案件的审理以及议决事务的职员。

(罚则适用中的公务员拟制)

第7条之2 委员会的委员中不属于公务员的,在适用刑法以及其他法律规定的罚则时,视其为公务员。

(裁决机关的权限继承)

第8条 裁决机关收到审判请求后,如因法令的修改废止或者第13条第5款规定的被请求人的更正决定,而丧失对该审判请求的裁决权限的,该裁决机关应当将审判请求书、相关文件以及其他资料转送有裁决权限的行政机关。2 有第1款所规定的情形的,接到转送资料的行政机关应当毫不迟延地将该事实通知审判请求人(以下称为“请求人”)、审判被请求人(以下称为“被请求人”)以及参加人。

第3章 当事人以及关系人

(请求人适格)

第9条 当事人对于处分的撤销以及变更有法律上利益的,可以提出撤销的审判请求。处分的效果因为期间的经过、处分的执行以及其他事由消灭的,因该处分的撤销仍有可以恢复的法律上利益的当事人,亦同样可提出请求。

2 当事人对于请求确认处分有无效力或者存在与否有法律上利益的,可以提出确认无效等的审判请求。

^① 日语中“除斥”指法官、书记官、执行官等因有可能不能公平处理特定案件等的法定原因而对特定案件丧失执行职务的资格。“忌避”指法官、书记官等有可能不能公平处理案件时,应当事人申请而排除其对特定案件的审理。“回避”指法官、书记官等认为存在除斥、忌避等的原因时而自发地退出职务的履行。译文中仍采用日文原用语,请读者注意。——译者注。

3. 当事人对于行政机关的拒绝决定或者不作为请求作出一定处分有法律上利益的，可以提出义务履行的审判请求。

（非法人的社团或者财团）

第 10 条 非法人的社团或者财团中规定有代表人或者管理人的，可以以该代表人或者管理人的名义提出审判请求。

（选定代表人）

第 11 条 人数众多的请求人共同提出审判请求的，可选定 3 人以下的代表人。

2. 请求人未根据第 1 款的规定选定代表人，而委员会认为有必要的，可以劝告请求人选定代表人。

3. 选定代表人可以各自为其他请求人做出与该案件有关的所有行为。但是，审判请求的撤回，必须取得其他请求人同意。此时，选定代表人必须以书面证明其取得同意的事实。

4. 选定代表人被选定后，其他请求人仅能通过该选定代表人作出与该案件有关行为。

5. 已选定代表人的请求人可以在认为必要时，解任或者变更选定代表人。此时，请求人应当毫不迟延地将该事实通知委员会。

（请求人的地位继承）

第 12 条 请求人死亡的，继承人以及根据其他法令继承与作出该审判请求对象的处分有关的权利或者利益的当事人，继承该请求人的地位。

2. 作为法人以及第 10 条规定的社团或者财团（以下称为“法人等”）的请求人发生合并的，合并之后存续的法人等或者因合并而设立的法人等继承该请求人的地位。

3. 有第 1 款或者第 2 款情形的，继承请求人地位的当事人应当以书面的形式向委员会报告该事由，此时，该报告书中应当附有证明因死亡等而继承权利利益、或者合并的事实文书。

4. 有第 1 款或者第 2 款情形的，至当事人根据第 3 款的规定提出报告之前，对死亡人或者合并前的法人等所做出的通知以及其他行为，到达继承请求人地位的当事人之后，有着作为对此些当事人发出通知以及作出其他行为的效力。

5. 受让与作为审判请求对象的处分有关的权利或者利益的当事人，经委员会的许可，可以继承请求人的地位。

（被请求人的适格以及更正）

第 13 条 审判请求的提出应当以行政机关为请求人。但是，与该处分或者不作为有关的权限已由其他行政机关继承的，应当以继承该权限的行政机关为被请求人。

2. 请求人错误地指定了被请求人的，委员会可以依据当事人的申请或者依据职权决定变更被请求人。

3. 根据第 2 款的规定决定变更被请求人的，委员会应当将该决定正本送达当事人以及新的被请求人。

4. 委员会作出第 2 款规定的决定的，视作当事人撤回对旧的被请求人的审判请求，而重新对新的被请求人提起审判请求。

5. 审判请求提起之后发生第 1 款但书所规定的事由的，委员会可以依据当事人的请求或者依据职权决定变更被请求人。此时，准用第 3 款以及第 4 款的规定。（未完待续）