韓國行政訴訟系列（一）：行政訴訟制度的概覽 上

文／楊坤樵、陳彥霖　審閱／吳東都

壹 前言

在民主法治國家中，行政法院肩負行政合法性的審查任務，確保人民基本權受到保障。韓國與我國的社會文化背景、法律制度有高度的相似性，而韓國首爾設有專業的行政法院，負責審理行政訴訟事件，相關制度經驗值得參考介紹。本文爰自 2023 年 12 月「韓國行政訴訟暨調解制度研究團」之考察經驗出發，聚焦於韓國行政訴訟制度，簡介其體系背景、修正沿革、行政法院的審級結構及行政訴訟的訴訟類型。

貳 體系背景：大陸法系與英美法系的混合

韓國當前的法體系是於朝鮮時代、日本統治時期開始建立，深受歐陸法系傳統的影響，形塑出具有歐陸法系特色的法律制度。二戰結束後的韓國在盟軍託管時期，因美國軍政府主導當時的法律體制及訴訟制度，許多法律依據英美法系制定與修正，雜揉入英美法系的特色，而韓國的法院系統亦循英美法系的模式，由普通法院審理行政訴訟事件。1998 年行政訴訟法修正改為三審制，在首爾設立專業的行政法院，專責審理行政訴訟事件。現制之下，一審行政訴訟事件由首爾行政法院或各地方法院行政訴訟庭審理，高等法院亦設有行政訴訟庭，韓國法體系可謂是歐陸法系與英美法系的混合體制[1]。

參 行政訴訟法的制定及修正沿革

一、韓國行政訴訟法的制定與修正

韓國的行政法起源於日本殖民時代，並以日本對西歐法典的參考與改編作為藍本，然而當時沒有設立獨立的行政法院，所有法庭程序是在日本法官面前進行，人民對殖民時期的訴訟程序感到反感。韓國最早版本的行政訴訟法於 1951 年施行，該法基本上沿襲日本行政事件訴訟法，且僅有 14 個條文，並未規定關於司法對於行政行為審查的實質性內容，人民不僅欠缺提起行政訴訟的動機，也很少途徑可對行政行為提起訴訟。後來，韓國歷經漫長的軍事威權統治時期，一般人民不容易對行政機關提起訴訟，社會尚未形成將行政訴訟制度化的壓力[2]。

直到 1980 年代中期，韓國的政治和民主化運動興起，對於行政訴訟制度的需求日益迫切，經由學者與律師團體的倡議，韓國國會於 1984 年通過新版本的行政訴訟法，才引入司法審查的實質性規範，行政訴訟法終成為一部具有實質規範意義的程序法規，但是該版本的法律仍然嚴格地限制人民提起訴訟的資格，並施加各種訴訟上限制。再經由 1990 年代初的司法改革努力，修正當時的行政訴訟法，該法於 1998 年生效，將行政法院審判權系統從二審制改為三審制，在首爾設立專業的行政法院[3]。韓國行政訴訟法（행정소송법）的制定目的，是為了保護人民權利不因行政機關的違法行為而受到侵害，確保得經由行政訴訟程序妥善解決公法上的權利爭議。現行的行政訴訟法共有五個章節，分別是第一章總則、第二章取消訴訟、第三章取消訴訟以外之其他訴訟、第四章當事者訴訟、第五章機關訴訟[4]。

二、韓國行政訴訟法的改革過程

儘管行政訴訟法經歷過兩次重大修正，但是學界普遍認為其不足以妥善應對現代的行政法議題，故大法院、法務部與國會自 2000 年起不斷嘗試修改行政訴訟法。歷經 2006 年大法院修法意見、2007 年法務部修正案、2011 年自由先進黨修正案等等的努力，仍功敗垂成。而法務部於 2012 年委託專家學者研議，再次提出行政訴訟法修正案，討論擴增行政訴訟種類、引入預防性訴訟、修改停止執行的要件、導入和解建議制度等等。然而，行政訴訟法的修正內容，縱使是在政府內部亦未定案，迄今為止的修法努力未取得重大的成果，論者多認為仍需要更長的時間研擬和決定修正方向與最終版本[5]。

三、補充規範：大法院制定之行政訴訟規則

大法院基於憲法第 108 條的授權，在不違反法律的範圍內擁有規則制定權，得制定有關訴訟程序、法院內部規範和事務處理的規則[6]。縱使行政訴訟法未有關於大法院制定規則的授權規定，大法院為將審判實務的見解明文化，本於上開憲法規定的授權，組成行政訴訟規則研議小組，經過徵詢各級法院、法務部、律師團體、學界的意見，於 2023 年 8 月 31 日公布行政訴訟規則，供作解釋適用行政訴訟法之參考[7]。

肆 行政法院及審級構造

一、一審法院

（一）管轄法院的認定

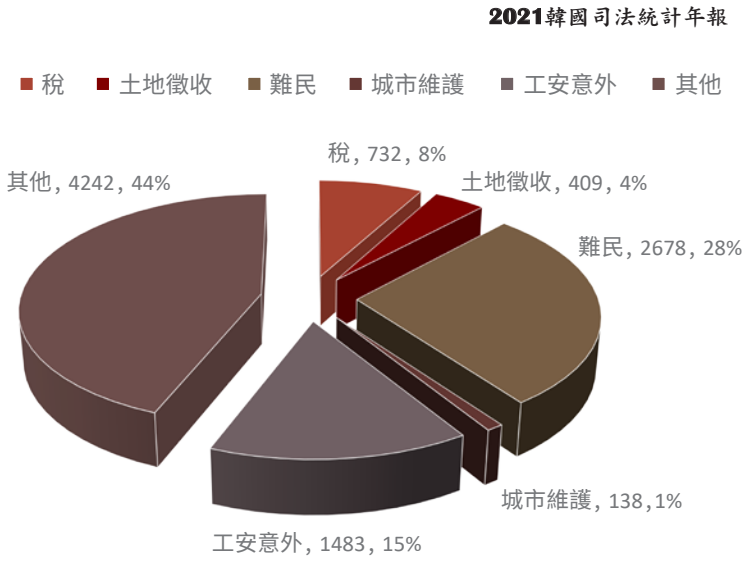
考量行政訴訟事件的專業性，須由具備行政訴訟專業經驗與知識的法官，方可有效率地審理行政訴訟案件，故行政訴訟事件由專業的法院或庭別審理。在一審的部分，首爾設有全國唯一的行政法院，首爾以外之地區則由 18 所地方法院（及其各支院共 41 所）設置專責的庭別，負責審理行政訴訟案件[8]。被告所在地的行政法院為管轄法院；而當以中央行政機關或其機關首長、或受委任或委託處理國家事務之公共團體或其負責人為被告時，定有特殊之土地管轄，原告得向大法院所在地之首爾行政法院提起訴訟[9]。因此，原告得選擇向被告所在地的法院，或向大法院所在地的首爾行政法院，擇一提起行政訴訟。此規定的目的，主要係考量到多數中央行政機關遷移至位於首都外的世宗市後，為使相關行政訴訟仍能集中在首爾行政法院審理，以減低對國民帶來的不便。

（二）首爾行政法院的運作概況

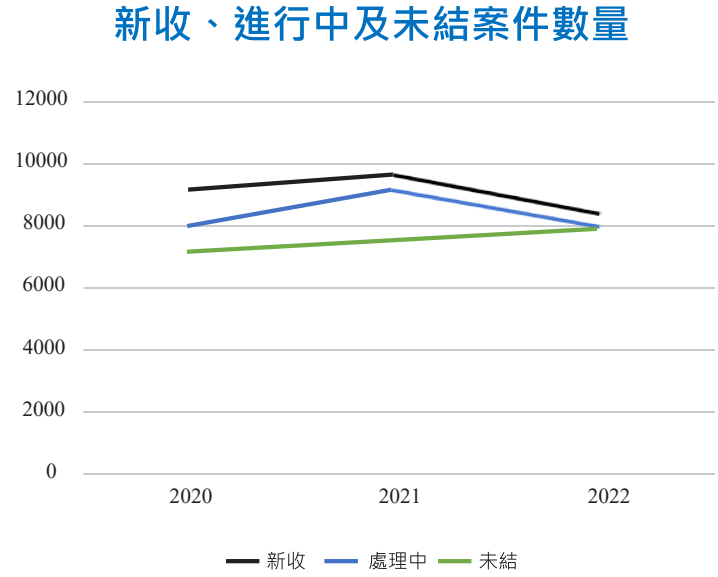
首爾行政法院共有 48 位法官，配置 12 個合議庭，負責審理賦稅、勞工、職業災害、城市養護、土地徵收、健康保險與住民訴訟等事件；

（文轉三版）

首爾行政法院的案件類型數量及百分比



首爾行政法院
新收、進行中及未結案件數量



（圖表來源：首爾行政法院）

註釋

1 Kipyo Kim, Overview, in Introduction to Korean Law (Korea Legislation Research Institute ed.), Springer(2012), 6; Seong-Wook Heo, Administrative Law in Korea (Seoul National University Asia-Pacific Law Institute ed.), 1.

2 Hamyoung Jeong, The Role of Administrative Law in Economic Development and Democracy in Korea, in Introduction to Korean Law (Korea Legislation Research Institute ed.), Springer(2012), 86-87.

3 Seong-Wook Heo, The Codification of Administrative Law in South Korea, CODIFICATION IN EAST ASIA – SELECTED PAPERS FROM THE 2 IACL THEMATIC CONFERENCE (W. Y. Wang ed.), Springer (2014) 161-165.

4 韓國行政訴訟法英譯版參見：https://elaw.klri.re.kr/kor_service/lawView.do?hseq=45101&lang=ENG%E3%80%82（最後瀏覽日期：2024 年 4 月 29 日）。

5 Seong-Wook Heo, The Codification of Administrative Law in South Korea, CODIFICATION IN EAST ASIA – SELECTED PAPERS FROM THE 2 IACL THEMATIC CONFERENCE (W. Y. Wang ed.), Springer (2014) 161-165.

6 韓國憲法第 108 條規定：「大法院在不違反法律的範圍內，有權制定有關訴訟程序、法院的內部規範和事務處理

JUDICIAL 司法 徵稿啓事
三、文稿內容應符合學術倫理規範，請勿違反學術社群共同接受的行為準則；並請適當遮掩個資及其他法定限制公開事項。
六、文稿一律不退件，請自留底稿。稿件如經採用，文責自負。
七、刊出文稿除紙本刊登外，亦置司法院網站；並酌計稿酬，寄贈該期刊物。

（文接二版）

14 個獨任庭審理資本利得稅、難民、職業災害、校園暴力、駕照撤銷、罰鍰、無權使用國家財產的不當得利、公司營業登記的撤銷廢止與徵收等事件[10]。在前開特殊土地管轄的規定下，首爾行政法院負責審理的一審案件占比極高，以 2021 年為例，首爾行政法院審理全國 41% 的行政訴訟案件，數量達 9,682 件。

韓國僅在首爾設立專門的行政法院，其他地區則維持由普通法院行政訴訟庭專責（非兼辦）處理行政訴訟案件。據首爾行政法院表示，過去曾有呼聲倡議成立其他所行政法院，但其他地區的行政訴訟案件量尚無法支撐行政法院之設立，故其他地區仍由普通法院行政訴訟庭審理之。

二、二審及三審法院

高等法院層級設有行政訴訟庭審理行政訴訟事件，韓國共有六所高等法院，分別為首爾高等法院（管轄首爾、仁川、京畿道、江原道，占全國人口36.5%）、大田高等法院（大田、世宗市、忠清南道、忠清北島）、大邱高等法院（大邱廣域市、慶尚北道）、釜山高等法院（釜山、蔚山廣域市、梁山市、慶尚南道）、光州高等法院（光州、全羅南道、全羅北道、濟州特別自治道）、水原高等法院（水原市、烏山市、華城市、龍仁市等）[11]。三審部分，大法院不分設行政訴訟庭，由大法院法官審理行政訴訟事件。

關於各級法院受理行政訴訟事件的件數、勝敗率統計資料如右：

依照上開數據，韓國行政訴訟一審事件的勝訴率達到 20%，其原因或在於韓國不採訴願先行程序，所有案件均直接交由行政法院審理（詳後述）。相對地，我國採訴願先行程序，機關經由自我省察過濾一部分案件，亦即訴願管轄機關會就部分案件撤銷其原處分，使人民獲得救濟，剩餘的案件始進入行政法院循訴訟途徑解決，兩者之計算基礎與制度設計存在根本差異，應予辨明。

（下期待續）

（作者楊坤樵為司法院行懲廳副廳長，
陳彥霖為司法院行懲廳調辦事法官，
本文由最高行政法院吳東都院長審閱）

行政訴訟年收件數

項目		2022 年		2021 年		2020 年	
審級		受理	處理	受理	處理	受理	處理
合計		49,900	49,613	50,753	48,637	48,788	45,488
本案判決案件		33,258	33,751	35,054	33,129	32,075	29,582
本案判決外案件		16,642	15,862	15,699	15,508	16,713	15,906
本案判決	三審	4,126	4,172	3,406	3,255	3,053	3,187
	二審	7,226	7,559	7,780	6,758	6,513	5,819
	一審	21,906	22,020	23,868	23,116	22,509	20,576
聲請等案	大法院	2,601	1,816	969	994	2,251	1,618
	高等法院	2,264	2,277	2,335	2,266	2,203	2,260
	地方法院	11,777	11,769	12,395	12,248	12,259	12,028

行政訴訟事件種類

種類 / 審級	合計	租稅	土地徵收	難民	城市整頓	公務上災害、職災	其他一般行政	租稅外其他負擔處分	國家有功者	建築	停業 / 撤銷執照	勞動	公平交易	其他
一審	21,906	2,099	2,861	2,983	328	2,006	8,249	960	464	397	935	624	-	-
佔比 (%)	(100.0)	(9.6)	(13.1)	(13.6)	(1.5)	(9.2)	(37.6)	(4.4)	(2.1)	(1.8)	(4.3)	(2.8)	(-)	(-)
二審	7,226	811	260	2,120	137	356	2,196	384	166	185	171	316	114	10
佔比 (%)	(100.0)	(11.2)	(3.6)	(29.3)	(1.9)	(4.9)	(30.4)	(5.3)	(2.3)	(2.6)	(2.4)	(4.4)	(1.6)	(0.1)
三審	4,126	435	86	1,771	55	149	988	154	86	89	79	158	49	27
佔比 (%)	(100.0)	(10.5)	(2.1)	(42.9)	(1.3)	(3.6)	(24.0)	(3.7)	(2.1)	(2.2)	(1.9)	(3.8)	(1.2)	(0.7)

訴訟勝敗率統計

一審行政訴訟事件

項目 / 案件	合計	裁定駁回	判決						撤回訴訟	其他
			件數	原告勝訴	原告部分勝訴	原告敗訴	訴狀駁回	其他		
行政訴訟	22,020	541	13,770	4,525	3,184	9,766	1,176	37	4,525	3,184
佔比 (%)	(100.0)	(2.5)	(62.5)	(20.5)	(14.5)	(44.4)	(5.3)	(0.2)	(20.5)	(14.5)

二審行政訴訟事件

項目 / 案件	合計	裁定駁回	判決									撤回訴訟 / 上訴	其他
			件數	上訴駁回	撤銷原判決						其他		
					原告勝訴	原告部分勝訴	原告敗訴	訴狀駁回	發回原審	移送			
行政訴訟	7,559	37	6,794	5,788	232	205	325	183	4	-	57	677	51
佔比 (%)	(100.0)	(0.5)	(89.9)	(76.6)	(3.1)	(2.7)	(4.3)	(2.4)	(0.0)	(-)	(0.8)	(8.9)	(0.7)

三審行政訴訟事件

項目 / 案件	合計	裁定駁回	判決						訴訟 / 上訴撤回	其他
			件數	上訴駁回	自為判決	發回原審	移送	其他		
合計	4,172	43	4,033	3,811	21	115	-	86	73	23
佔比 (%)	(100.0)	(1.0)	(96.7)	(91.3)	(0.5)	(2.8)	(-)	(2.1)	(1.7)	(0.6)
行政訴訟上訴案件	4,151	40	4,025	3,811	13	115	-	86	63	23
其他大法院管轄案件	21	3	8	-	8	-	-	-	10	-

（圖表來源：韓國大法院 2022 年司法統計年報）

註釋

的規則」。

7 關於行政訴訟規則之全文，參見：file:///D:/Users/maktub/Downloads/%E5%BE%B9%E9%8C%B3%E3%83%A4%E8%96%91%E7%B1%80-%E3%83%A4%E8%96%91%E6%A8%A1%E6%AD%8E%E6%95%98%E7%BD%8C%20%E3%83%9C%E6%92%B2.pdf（最後瀏覽日期：2024 年 4 月 29 日）。

8 Seong-Wook Heo, Administrative Law in Korea, Seoul National University Asia-Pacific Law Institute, 8. 此外，依據韓國司法研修院的回應，行政法院系統在甄選法官時會以法官是否具備公法碩博士學位或其他公法專業背景，作為擇優遴選的考量。

9 韓國行政訴訟法第 9 條第 2 項（審判管轄）：「② 雖有第 1 項之規定，但向下列任一款之被告提出撤銷訴訟之情形，得向大法院所在地管轄的行政法院提起訴訟。1. 中央行政機關、中央行政機關附屬機關、合議制行政機關或其首長。2. 受委任或委託處理國家事務之公共團體或其負責人。」

10 資料數據為首爾行政法院提供。

11 參見：https://www.scourt.go.kr/judiciary/organization/chart/index.html（最後瀏覽日期：2024 年 4 月 29 日）。

一、本刊歡迎兼顧理論與實務、探討司法制度、法學新知、足供讀者參考的作品；並歡迎司法人、事及法院的故事。來稿請聯繫（02）23618577 分機 844 或 845。
二、作品如以偵、審中案件，及未確定案件為主題，或作者為文稿議題之關係人士，請勿來稿。
四、文長宜在 7200 字以內，以利一次刊出。文內引用資料請加註解，以利參考。
五、本刊對來稿有權潤飾斟酌，對有疑義之內容將洽請作者再行檢視；不願接受刪改者，請加註說明。