The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	中国における行政不服審査制度の変容（1）
Author(s)	姜，欣辰
Citation	阪大法学. 2025, 74(5), p. 121-156
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/100309
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

論　　説

中国における行政不服審査制度の変容（1）

姜　　欣辰

はじめに
Ⅰ　従来の復議制度
　1．復議条例
　2．復議法及びその実施条例
Ⅱ　復議制度改革の背景
　1．従来の復議制度の問題点と改善の試み
　2．「行政上の紛争解決の主たる手段」としての復議制度の思想（以上、本号）
Ⅲ　改正復議法
おわりに

【凡例】
本文中の（　）及び引用文中の〔　〕は筆者による補足である。［　］は中国語であることを示し、原則として初出時にのみ付すが、訳語が混乱を招く場合に中国語の表現をあえてそのまま用いることもある。下線は筆者による。肩書は執筆又は発言時のものである。法令名又は党則等に付されている「中華人民共和国」又は「中国共産党」は省略した。

はじめに

日本では、2014年に行政不服審査法（以下「行審法」と称する。）が全面的に改正された。それは、国民にとっての利便性の向上や審理の公正性の向上等を目的として行われたものであり、改正された行審法の下で、すでに極めて多数の事件が処理されている。

それに対して、中国において行政不服審査制度は行政復議（以下「復議」と称する。）制度と呼ばれており、近時、復議制度の改正が行われた。すなわち、

2020年以降それまでの行政復議法の改正作業が進められてきたが、2023年９月に全国人民代表大会（以下では「全人代」と称する。）常任委員会で行政復議法の改正案が可決され、改正された行政復議法（以下では「改正法」と称する。）が2024年１月１日より施行されているのである。

改正法は、従来の復議制度の問題点の改善、並びに行政統制と権利保護の実効性の向上を追求するものである一方、権利保護とは異なる意味が込められた「紛争解決」の思想を導入し、陳情制度である投書訪問制度［人民来信来訪制度］及び行政訴訟との関係において、復議制度を「行政上の紛争解決の主たる手段」に位置付ける考え方に基づくものでもある。法改正の方向性を示すその位置付けにより、改正法は復議審査手続及び審査後手続を一新した。復議制度は日本でもこれまでしばしば紹介されてきたが(1)、それらの論文で扱われたのは改正法の立法作業までであり、復議制度に関する思想の変化も踏まえて改正法の具体的内容を分析したものは見受けられない。

そこで本稿では、改正法の具体的内容やその基礎にある思想を、復議制度の沿革も踏まえつつ分析する。以下、Ⅰでは、前提として従来の復議制度の内容を概観する。Ⅱでは、従来の復議制度の問題点を指摘するとともに、制度改正の基礎にある、復議制度を「行政上の紛争解決の主たる手段」に位置付ける考え方が意味するところを述べる。そしてⅢでは、立法過程における各案を参照しながら、改正法の成立までの経緯とその内容を詳しく見ることにする。さらに、改正法の意義と課題を示した上で、改正法の理論的検討を行うとともに、日本の行政不服審査法にとって参考になる点を指摘したい。

Ⅰ　従来の復議制度

中国において統一的な復議制度は、1990年の「行政復議条例」（以下「復議条例」と称する。）によって初めて創設されたが、その後、1999年には「行政復議法」（以下「復議法」と称する。）が、2007年には「行政復議法実施条例」（以下「実施条例」と称する。）が制定され、復議制度の改善が図られてきた。以下では、本稿に必要な限りでそれら３つの法令の内容を概観する。

１．復議条例

（１）制定の背景

中華人民共和国の建国後、政府は税務復議委員会を置く（税務復議委員会組織通則１条）など、個別の分野で復議制度を設けた。しかし、その状況は長く続かず、ブルジョア社会の産物とみなされていた復議制度は反右派闘争や無産階級文化大革命等の社会運動を受け、廃止されないまでも利用されなくなった。(2)

1978年に開かれた中国共産党第11期中央委員会第３回全体会議は、「社会主義法制の強化」を宣言した。この宣言を受けて復議制度の再建も進められた。しかし、当時の復議制度は建国初期と同じく、交通、税務、公証等の個別の分野ごとに設けられ、統一的な制度ではなかったため、明確で合理的な法制度を要請する投資や経済改革に適合しないおそれがあった。

さらに、1989年の行政訴訟法（以下「行訴法」と称する。）の制定も、復議制度に関する統一法令の制定を強く促すことになった。行訴法は、被告、復議申立をすべき行政機関(3)、訴訟の提起、期間等について復議制度に関係する規定を設けたため、統一性を欠く復議制度のままでは、行訴法の適用において問題が生じる可能性があったからである。そこで、「行訴法施行の効果を保障するため(4)に」、国務院法制局は1989年10月に関係組織と学者を招集し、統一的な復議制度を創設すべく復議条例の制定に関して議論を行った。その成果として、国務院は1990年12月24日に行政法規(5)として復議条例を発布し、翌年１月１日からそれを施行した。復議条例は1994年に一度改正が行われており、以下では特に断りがない限り1994年改正後のものを引用する。

（２）趣旨目的

まず、復議条例１条は、「行政機関の法による職権行使を確保[維護]及び監督し、違法又は不当な具体的行政行為を防止及び是正し、公民、法人及びその他の組織の適法な権利利益を保護するために、憲法及び関係法律に基づき、この条例を制定する。」という規定であった。そこでは、復議の目的として行政統制と権利保護の双方が挙げられている。

これら２つの目的に関して、復議条例は「最高行政機関である国務院が政令の形式で制定したもので、中国における統治構造上の行政権の優越性を反映す

るものであ」ることから、権利保護よりも行政統制に重点が置かれているとする説明[6]が見られた。また、権利保護よりも行政統制が重視されているとする根拠を、復議条例１条の語順に求める見解もあった[7]。

（３）基本的構造

①復議ができる事件の範囲

次に、申立人は、行政機関による行政行為［具体行政行為[8]］がその適法な権利利益を侵害すると認める場合、本条例により行政機関に復議を申し立てることができるが（復議条例２条）、列挙の形式で定められた復議ができる事件に関してのみ、申し立てることができるとされていた。

すなわち、復議条例９条は、㋐行政拘留、過料[罰款]、許認可の取消し、営業停止命令、及び財産の没収などを内容とする行政罰決定、㋑個人の自由の制限又は財産の封印、差押え、凍結などを内容とする即時強制［行政強制措施]、㋒行政庁による経営自主権の侵害、㋓許認可の発給の申請、又は人身上若しくは財産上の権利の保護の請求に対する拒否又は不作為、㋔傷病者遺族補償金[撫恤金]の不支給、㋕法に反する義務の履行の要求のほか、包括的に㋖「その他の人身上又は財産上の権利に対する侵害」があった場合には復議申立ができるとした[9]。

また、人身上又は財産上の権利を侵害する行政行為以外のものについては、「行政訴訟又は復議を提起できると法令が認めた」限りで復議申立ができるとした。例えば、「財政検査工作規則」（「財政検査工作弁法」の施行により2006年に失効）25条２項は、会計検査を受ける行政機関その他の組織・法人又は個人に対して、会計検査機関が会計検査決定を行う場合には、会計検査決定書に復議申立をすべき行政機関及び復議申立期間を明記しなければならない（同項７号）としていた。これは、会計検査決定に対して復議申立ができることを前提とした規定である。

その一方で、復議条例10条は、多くの行政立法、公務員に対する懲戒処分及び分限処分、民事紛争に対する仲裁又はあっせんその他の処理[10]、並びに国防や外交等の国家行為については、復議ができないことを明言していた。

このような規定の結果、行政行為全般が復議のできる事件としてカバーされ

ることにはならず、例えば、健康や環境上の利益にかかわる処分は復議ができなかったのである。[11]

②復議申立をすべき行政機関

復議申立をすべき行政機関について、1990年の制定当初の復議条例11条１項は、県以上の地方政府[12]の「工作部門[13]」と呼ばれる行政機関による処分に対しての復議申立は、一級上の政府の同じ行政機関[主管部門]にすべきとしていた。これによると、例えば、市の警察局による即時強制については、省の警察庁に復議申立をすることになる。制定当初の復議条例は、復議の専門的な性格に配慮してそのような規定を設けた。しかし、上記の例に即して言うと、市の警察局は省の警察庁と同一の地域にないことが多いため、復議制度の利用を難しくしていた。[14]そこで、1994年の復議条例の改正により、県以上の地方政府の「工作部門」による処分に対しては、一級上の政府の同じ行政機関に加えて、当該「工作部門」が所属する政府にも復議申立ができるものとされた（復議条例11条１項）。

この改正による、復議申立をすべき行政機関の拡大は、処分をした行政機関と復議申立をすべき行政機関との指揮監督関係を前提とするものであった。[15]まず、県以上の各級地方政府は、それに所属する「工作部門」及び下級政府の業務を指揮監督する権限を有する（中国憲法108条）。その一方で、「工作部門」は、それが所属する政府のみならず、一級上の政府の同じ行政機関からも指揮監督を受けるとされているのである（地方各級人民代表大会及び地方各級人民政府組織法66条）。行政機関による処分に対する復議申立を受理するのは、指揮監督権限行使の１つの方法として捉えられているとも言える。

③復議審査機関の体制

復議申立をすべき行政機関を誤ったとして、正しい復議申立をすべき行政機関に事件を移送する場合（復議条例18条）を除き、復議申立を受けた行政機関は、審査を行い裁決・決定を下す復議審査機関［行政復議機関］になる。復議条例はその復議審査機関に対して、一定の体制を備えることを求めていた。すなわち、復議条例４条２項は、復議審査機関の内部に業務機構[行政復議機構]を設置することを求めたのである。[16]復議条例25条によれば、この業務機構が復

議の審査や決定の案の作成等の業務を担うことになる。

また同条によると、業務機構は復議審査機関の指揮監督を受けて職務を履行するものとされていた。そうした指揮監督関係の現れとして、復議条例53条は、復議審査機関はその職員が職務を怠り、私的利益のために不正行為を行った場合、当該職員に対してそれを指摘して教育を行うか懲戒処分を与え、犯罪行為については刑事責任を追及しなければならないと定めていた。

④復議審査手続

復議の審査は、申立要件の審査に相当する受理手続と本案審査に相当する審理手続の二段階からなる。復議審査機関は、まず受理手続で復議申立がその申立要件を満たすか否かを判断し、申立要件を満たすもののみ受理した上で、審理手続において、係争行政行為の違法性及び不当性の有無を判断するわけである。

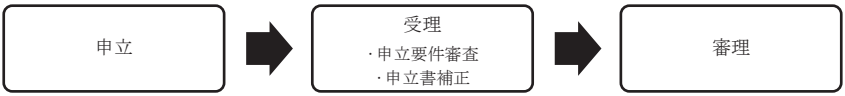

図１：復議審査手続の過程

ａ．受理手続

受理手続で審査される申立要件としては、上記の復議ができる事件の範囲や復議申立をすべき行政機関のほか、申立人の申立人適格と、申立ての相手方である処分庁又は不作為庁の被申立人適格、復議申立書において復議申立の内容と事実上の根拠が明確に示されていることなどがあった（復議条例31条）。また、同条に列挙されていないが、行政行為を知った日から15日間という復議申立期間（復議条例29条１項）も、「法令に定めたその他の条件」（復議条例31条６号）として申立要件に該当する。

復議申立がその要件を欠く場合、復議審査機関は受理拒否の裁決を行うが、復議申立書に記載されるべき内容が不十分な場合に限り、復議審査機関は補正の機会を申立人に与えるものとされた（復議条例34条）。

ｂ．審理手続

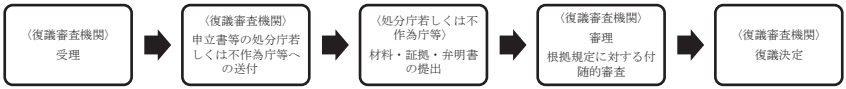

図２：審理手続の過程

審理手続に関しては、申立ての相手方である処分庁又は不作為庁への申立書の送付やそれらによる弁明書の提出などの手続が定められ（復議条例38条）、さらに第三者の利益に配慮するために、係争行政行為に関して利害関係を有する者[17]であれば、参加人として審理手続に関与することも認められた（復議条例27条）。また、審理手続は原則として書面で行われるが、復議審査機関が必要と認めるときはその他の方式で審理手続を行うこともできるとされた（復議条例37条）。

ｃ．根拠規定に対する付随的審査

さらに、復議条例は、審理手続において係争行政行為の根拠規定を付随的に審査することも認めた。すなわち、復議審査機関が係争行政行為を審査する中で、係争行政行為の根拠たる規章又は一般的な拘束力を有する決定、命令[18]が上位の法規範に抵触すると考える場合、復議審査機関が当該根拠規定の取消し又は変更の権限を有するならば、その権限を行使する。復議審査機関が当該根拠規定の取消し又は変更の権限を有しないならば、自身の上級行政機関に報告してその処理を依頼する。上級行政機関も当該根拠規定等の取消し又は変更の権限を有しないならば、復議審査機関は権限を有する機関に処理を求めるものとされたのである（復議条例43条）。

こうした根拠規定に対する付随的審査は、復議審査機関以外の機関も関与する点に特徴があるが、対象は規章と一般的な拘束力を有する決定、命令に限られていた。また、付随的審査は復議審査機関の職権に基づいて行われるものであり、付随的審査を求める申立人等の申立ては認められなかった。

⑤復議決定と履行確保

以上の審理手続を経て、復議審査機関は復議申立に対して決定を行う。この決定は、復議申立がその要件を欠く場合に行われる受理拒否の裁決とは異なる

ものである。

a．復議決定

復議決定の種類としては、係争行政行為が適法かつ妥当であって手続上も瑕疵がない場合に行われる維持決定[19]、手続上の瑕疵のみが存在する場合に行われる手続の補正の決定、処分庁又は不作為庁が法定義務を怠っていた場合（つまり不作為の場合）に行われる期限内履行の決定、及び係争行政行為が違法又は不当の場合に行われる取消・変更等の決定がある。

さらに、取消又は変更の決定をした場合、復議審査機関は処分庁又は不作為庁に「行政行為をやり直す」ことを命じることができる（復議条例42条）。「やり直し」を命じられた場合、処分庁又は不作為庁が事実関係の再調査や根拠規定の補強などを行って、行政行為のやり直しをすることになる。

b．履行確保

上記の復議決定の履行を確保するために、復議条例52条は、処分庁又は不作為庁が復議決定を履行しない場合、復議審査機関は処分庁又は不作為庁の法定代理人に懲戒処分を課すか、又は関係行政庁に懲戒処分を課すよう提案することができると規定した。

⑥復議申立前置の規定

訴訟を提起する前に復議申立をしなければならないという復議申立前置の定めは復議条例にはなかった。ただし、復議条例36条が定めていたように、個別の法令で復議申立前置を規定することは可能であった。

2．復議法及びその実施条例

（1）制定の背景

上述の復議条例に関しては、それが運用される中で様々な問題が現れた。復議法の立案過程において、国務院に属する法制弁公室が行った説明によれば、復議条例が定める申立要件が厳格であること、復議ができる事件の該当性について復議審査機関が誤って判断するケースが少なくなかったこと、及び復議審査機関が処分庁又は不作為庁をかばう傾向があることなどの問題点が指摘された[20]。これらの復議条例の問題点に対応するとともに、復議制度の利便性の向上を意図して[21]、第8期全人代常任委員会の立法計画に基づき、国務院法制局によ

り1996年３月に復議法の研究と起草が始められ[22]、1999年に復議法が制定された。

しかし、復議法の施行後、その運用の経験が蓄積されると、復議法の規定の内容を具体化し、その不十分さを補う必要性が意識されるようになった。また、2006年９月には、中国共産党中央弁公庁及び国務院弁公庁が復議業務の改善と強化を要求し、同年10月の中国共産党第16期中央委員会第６回全体会議においても復議制度の改善が指示された。そうした経緯を受けて[23]、2007年５月23日に国務院第177回常務会議は実施条例を可決し、同年８月１日からそれを施行した。

行政法規の形式で制定された実施条例は、復議法の内容をより具体的に定めたものと言われるため、以下では復議法と実施条例をまとめて扱うことにするが、実施条例独自の規定があることにも注意する必要がある。なお、復議法は制定後の2009年及び2017年に２回の改正が行われており[24]、以下では２回の改正後の復議法を引用する。

（２）趣旨目的

①復議法の趣旨目的

まず、復議法１条は、「違法又は不当な行政行為を防止及び是正し、公民、法人及びその他の組織の適法な権利利益を保護し、行政機関の法による職権の行使を保障及び監督するために、憲法に基づき、この法律を制定する。」と定めた。Ⅰ１（２）で挙げた復議条例１条と比較すると、文言の順序が行政統制、違法又は不当な具体的行政行為の防止及び是正、権利保護から、違法又は不当な具体的行政行為の防止及び是正、権利保護、行政統制に変わっていることが分かる。また、復議法が法律の形式で制定されたことから、最後の部分も「憲法及び関係法律に基づき」から「憲法に基づき」になっている。

このような趣旨目的の改正を受けて、従来の復議条例では行政統制に力点が置かれたのに対して、復議法では権利保護が第一次的な目的になったという見解や、権利保護がより強調されているという見解があった[25]。それに対して、復議法の立法資料においては、「復議は、行政機関内部の自己是正のための一種の監督制度であ」り、その反射的効果として権利保護には「重要な意義がある」と述べられるに止まっていた[26]。

もっとも、復議法は、復議条例と比べて権利保護を重視した制度の改正・創設も行っている。立法資料も、例えば後述の復議申立をすべき行政機関の改正や、申立人及び参加人が弁明書を閲覧することができる権利の創設に関しては、権利保護を強化すべきという考え方を根拠として援用していた。[27][28]

②実施条例の趣旨目的

それに対して、実施条例１条は、「（政府が）行政紛争の解決、法治政府の建設、社会主義調和社会の構築において、復議制度の役割をさらに果たす。」と規定していた。そこでは、行政統制や権利保護に止まらない広範な政策的目的が示されており、[29]復議制度に対する行政側の独自の認識が反映されていると言える。

しかし、そのような趣旨目的にもかかわらず、実施条例も権利保護を重視した制度を設けた。具体例としては、後述の通り、復議審査機関が係争行政行為を申立人の不利益に変更することを禁じた規定がある（復議条例51条）。

（３）基本的構造

復議法及び実施条例は、復議条例と比較すると、その内容を大幅に改めたのみならず、新たな規定も追加した。復議法及び実施条例には多くの注目すべき点があるが、[30]以下では、Ｉ１の復議条例の場合と同じく、復議ができる事件の範囲、復議申立をすべき行政機関、復議審査機関の体制、復議手続、審査後手続の順に、復議条例から改正された点を意識しながら、復議法及び実施条例の基本的構造を見ることにする。さらに、復議法及び実施条例で新たに追加されたあっせんと和解に関する規定も紹介することにしたい。

①復議ができる事件の範囲

復議ができる事件の範囲については、まず、復議条例と比べて列挙事項の拡充が行われた。具体的には第１に、行政機関が農業請負契約を変更又は解除することによりその正当な権利利益を侵害されたと当事者が認める場合に、復議を申し立てることができるようになった（復議法６条６号）。第２に、許可証、免許証、若しくは資格証明書などの発給、又は関係事項の審査若しくは登録[31]を申請したが、拒否処分、不作為又は法的手続に反する処理など、行政機関が法に従った対応をしなかった場合に、当事者は復議を申し立てることができるよ

うになった（復議法６条８号）。第３に、社会保険又は最低生活保障費の支給を申請したが、拒否処分のほか、法定期限を過ぎた支給、法に反する形式での支給、支給すべき金額に満たさない金額の支給など、行政機関が法に従った支給をしなかった場合に、当事者は復議を申し立てることができるようになった（復議法６条10号）。

さらに、復議条例が「その他の人身上又は財産上の権利に対する侵害」があった場合には復議申立をすることができるとしていたのに対して、復議法は、人身上又は財産上の権利に対する侵害があった場合に限定することなく、「行政機関によるその他の行政行為がその〔申立人の〕適法な権利利益を侵害すると認められる」場合であれば、復議を申し立てることができると定めた（復議法６条11号[32]）。もっとも、このように復議ができる事件の範囲を概括的に定める規定が設けられた場合には、上記の列挙事項をなぜ残したのかということが問題になる。その点に関しては、概括的な規定だけでは復議ができる事件の範囲が限定的に解釈されるおそれがなお存在するので、列挙事項も掲げることにより、復議ができる事件の範囲を確実に拡大しようとしたと考えることができるだろう。

しかし、復議法においても、公務員に対する懲戒処分及び分限処分、民事紛争に対する仲裁又はあっせんその他の処理は、復議条例と同じく、なお復議ができる事件の範囲から除外されていた（復議法８条）。

②復議申立をすべき行政機関

Ⅰ１（３）②で述べた通り、1994年の改正後の復議条例は、県以上の地方政府に属する「工作部門」による処分に対しては、一級上の政府の同じ行政機関に加えて、当該「工作部門」が所属する政府にも復議申立ができる旨を定めたが、復議法12条１項はその規定を踏襲した。しかし、復議法及び実施条例は、復議申立をすべき行政機関については、それ以外にも様々な規定を置いた。復議法12条から14条並びに実施条例23条及び24条に置かれた復議申立をすべき行政機関に関する定めを、表１で示す。

さらに、復議法15条１項は、同法12条から14条に規定された以外の行政機関が処分庁又は不作為庁となる場合について、復議申立をすべき行政機関を列挙

	処分庁又は不作為庁	復議申立をすべき行政機関
復議法12条１項	県以上の地方政府における「工作部門」	一級上の政府の同じ行政機関又は当該「工作部門」が所属する政府
復議法12条２項	税関、金融、国税、為替管理などもっぱら上級行政機関の指揮監督を受ける行政機関(33)及び国家安全機関	一級上の政府の同じ行政機関
復議法13条１項	地方政府	一級上の地方政府
復議法13条２項	省又は自治区の政府が法により設立した出先機関(34)に所属する県の政府	当該出先機関
復議法14条	国務院の部門又は省、自治区、直轄市政府	当該国務院の部門又は当該省、自治区、直轄市政府
実施条例23条	複数の国務院部門の共同	そのうちの１つの国務院部門(35)
実施条例24条	省以下の政府の部門で、もっぱら上級行政機関の指揮監督を受けると国務院が承認したもの	その部門が所属する政府又は一級上の政府の同じ行政機関

表１：復議法12-14条、実施条例23-24条における復議申立をすべき行政機関の規定

の方式で定めた。もっとも、復議法15条１項は分かりにくいものであるため、復議制度の使いやすさを向上すべく、同条２項は、処分庁又は不作為庁が同条１項に掲げられたものであるときには、処分庁又は不作為庁の所属する政府やその所在地にある政府のほか、行政行為の発生地における県の政府にも復議を申し立てることができるとした。この場合、復議法18条によれば、復議申立てを受けた政府は復議申立書を同法15条１項に定める復議申立てをすべき行政機関に送付し、その旨を申立人に告知するものとされた。

③復議審査機関の体制

復議条例の下では、復議の審査における「役人同士の庇い合い［官官相護］」や適切な復議決定が行われない事態が数多く見られた(36)。それらの問題を改善し、復議の審査の公正性と質の向上を図るべく、復議法及び実施条例は、業務機構に対する復議審査機関の指揮監督権限の強化、復議審査機関自体に対する指揮

監督権限の創設、及び職員の資質の確保に関する措置を講じた。

a. 指揮監督権限の強化・創設

そのうち、前二者の指揮監督権限の強化・創設について、従来の復議条例は業務機構に対する復議審査機関の指揮監督権限しか定めていなかったが（復議条例25条）、復議法及び実施条例は次のような規定を置いた。

第１に、実施条例は、復議審査機関に対して、その業務機構の指揮監督を徹底するよう義務付けた（実施条例54条２項）。また、そのために、県以上の各級政府の業務機構は、業務状況を分析し、その復議審査機関たるその級の政府に、定期的に報告をしなければならないとされた（実施条例58条）。

第２に、実施条例は、県以上の各級政府に対して、その所属する「工作部門」及び下級政府による復議職務の履行について監督を徹底するよう義務付けた（実施条例54条１項）。これは、復議審査機関に対する指揮監督権限の創設に当たるものである。その具体的な方法として、復議制度の改善を政府の業務運営の目標に加えること（実施条例55条）や、所属する「工作部門」及び下級政府に対して定期検査又は抜き打ち検査を行うこと（実施条例56条）などが認められた。さらに、重大な復議決定を政府が記録できるようにすべく、「工作部門」や下級政府に報告を義務付けることも可能とされた（実施条例59条）。

その他、具体的には、復議審査機関の職員の法的責任を追及するための手段として、復議条例は刑事責任のほか、教育指導[批評教育]と懲戒処分を定めるに止まっていた（復議条例53条）。それに対して、復議法はまず、懲戒処分の内容としては、警告、人事評価上の減点[記過、記大過]、降格[降級]、現在の職務をやめさせる解任[撤職]及び雇用関係を終了させる解雇[開除]があることを明確にした（復議法35条）。さらに、例えば正当な理由なく復議申立を受理しない場合や期限内に復議決定をしない場合には、復議審査機関の直接の責任者が法的責任を問われることも明示された（復議法34条）。なお、懲戒処分は、任命機関又は監察機関が公職人員政務処分法及び行政機関公務員処分条例に基づいて行うものとされている（公職人員政務処分法３条１・２項、行政機関公務員処分条例34条）。

ｂ．職員の資質の確保

他方で、職員の資質の確保に関して、実施条例は60条で復議審査に当たる職員に対する定期的な研修活動の実施を業務機構に課すとともに、61条で顕著な業績を上げた職員の奨励制度を設けるよう復議審査機関に求めた。さらに、2017年に復議法が改正された際には、３条２項として「行政機関において初めて復議を従事する人員は、司法試験に合格して法律職業従業資格を取得しなければならない。」という規定が追加された。

④復議審査手続

ａ．受理手続

復議の審査を受理手続と審理手続の二段階とする点は復議条例と同様であるが、受理手続で審査される申立要件が、権利保護の充実の観点から緩和された。まず、復議申立期間について、復議条例29条１項は原則として申立人が係争行政行為のあったことを知った日から起算して15日としていたのに対し、復議法９条１項はそれを60日に延長した。また、復議申立の方式に関しても、復議条例32条は復議申立書を復議審査機関に提出しなければならないとしていたが、復議法11条は口頭による復議申立もできるようにした。さらに、復議申立書を提出する場合についても、実施条例18条により、郵送やファックスのみならず、電子メールによる提出も認められるようになった。

この他、実施条例29条は、補正手続に関し、補正の通知に記載すべき事項や復議審査機関から補正を求められた場合に申立人が補正をすべき期限などを明確にした。

ｂ．審理手続

他方で、審理手続については、意見聴取によってより良く事実を明らかにすることができるという指摘が立案過程においてなされたことから[37]、口頭による審理の充実が図られた。具体的には、まず復議法22条が、「申立人が求め又は業務機構が必要と認める場合には、関係組織や職員に対する調査を行い、申立人、処分庁若しくは不作為庁等又は第三者の意見を聴取することができる。」と規定した。さらに、復議法22条に定められた意見聴取の一種としても捉えることができるが、実施条例33条後段は「重大、複雑な事件に対し、申立人が求

め又は業務機構が必要と認める場合には、聴聞の方式で審理することができる。」と定めた。復議法22条の意見聴取と比べると、実施条例33条の聴聞においては、反対尋問や聴聞調書の作成等が当然要求されると考えられ、審理の公正性の向上により寄与するものである。

他にも、実施条例33条後段は、業務機構が必要と認めた場合、現地で証拠を調査・検証できることを条文で明確に定めた。

ｃ．根拠規定に対する付随的審査

さらに、復議法の立法過程においては、全人代常任委員会の部分委員などから、権利保護の充実のためには、行政立法も復議ができる事件の範囲に含めるべきという主張がなされた。復議法は行政立法を復議ができる事件の範囲に含めなかったが、立法過程におけるそうした主張を受けて[38]、係争行政行為の根拠規定の付随的審査にも改善が行われた。

すなわち、復議条例43条は根拠規定の付随的審査の対象を「規章又は一般的な拘束力を有する決定、命令」に限定していたが、復議法27条はそのような限定を撤廃し、職権による付随的審査の対象の範囲を拡大した。さらに、復議条例においては、根拠規定の付随的審査はもっぱら復議審査機関の職権で行われるものであったのに対して、復議法７条１項は、国務院部門の規範的文書、県以上の地方政府及びそれに属する行政機関の規範的文書、並びに郷、鎮政府の規範的文書に限ってではあるが、申立人が係争行政行為について復議を申し立てる際に、併せてそれらの規範的文書の付随的審査を求めることを認めた[39]。それに対して、規範的文書以外の成文の法規範は、申立人が付随的審査を求めることのできる対象とされなかった。

⑤復議審査手続の終結と履行確保

ａ．復議決定

復議条例が定めた復議決定の種類はＩ１（３）⑤ａで見たが、次の２つの場合に対応するものがないことが復議法制定以前から指摘されていた。すなわち、法定義務の懈怠（不作為）についての復議申立てを復議審査機関が受理したが、審理手続の結果、処分庁若しくは不作為庁に法定義務の懈怠がないこと、相応の法定義務がないこと、又は処分庁若しくは不作為庁が法定義務をすでに履行

していたことが判明した場合、及び復議審査機関が復議申立てを受理した後に、申立要件の欠如が明らかになった場合である。

これらの場合、復議条例の下では、維持決定が行われていたが、原処分がない場合は「維持」する対象がそもそも存在しないため、維持決定を行うのは論理的に誤っているとされた[40]。そこで、実施条例48条１項は、従来の取消決定、維持決定、変更決定、違法確認決定、及び「やり直し」決定に加えて、却下決定という新たな復議決定の種類を追加した。

ｂ．あっせんと和解

ここで言うあっせんとは、復議審査機関が仲介して、申立人と処分庁又は不作為庁の紛争を調停するものである[41]。例えば、損失補償額に関しては、申立人と処分庁又は不作為庁が直ちに合意を形成できないが、復議審査機関が当事者の架け橋となってその一方又は双方を説得し、譲歩の上で申立人と処分庁又は不作為庁による合意を形成することである。他方で、和解とは、申立人と処分庁又は不作為庁が話し合い、紛争解決に向けて合意を形成するものである。例えば、復議申立が受理された後、処分庁又は不作為庁が復議決定による人事評価上の減点を懸念し、申立人と自主的に合意を形成することである。和解の場合、復議審査機関は申立人と処分庁又は不作為庁による合意の形成に関与しない。復議条例は、復議決定に代わるあっせんの許容性を明確に否定し（復議条例８条）、和解についても規定を置いていなかった。しかし、実施条例は、あっせんと和解は当事者の意思を尊重した紛争解決の方法であり、「社会主義調和社会の構築」という実施条例１条の政策的目標にも合致すると考えられることから、一定の場合に限ってではあるが、あっせんと和解を明示的に認めた。

まず、あっせんは、裁量が認められる行政行為に係る事件、及び損害賠償又は損失補償を内容とする紛争[42]に関して認められた（実施条例50条１項）。あっせんにおいては、復議審査機関が調停調書を作成し、それについて当事者の署名及び復議審査機関の捺印が行われることにより、調停の効果が生じる（実施条例50条２項）。

それに対して、和解は、裁量が認められる行政行為に係る事件に関して認められた（実施条例40条前段）。あっせんと異なり、和解には仲介人が存在しな

いため、和解調書を作成するのは当事者たる申立人と処分庁又は不作為庁である。当事者から和解調書を提出された業務機構は、和解に係る内容が公益又は他人の適法な権利利益を害しないことを確認した場合には、和解を認めなければならないとされる（実施条例40条後段）。

ｃ．履行確保

さらに、復議決定の履行確保に関する規定も整備された。第１に、処分庁又は不作為庁が復議決定を履行しない場合、復議審査機関又は関係上級機関が履行を命じることができるようになった（復議法32条２項）。第２に、復議審査機関が「やり直し」を命じた場合について、復議条例は処分庁又は不作為庁が「やり直し」を完了すべき期限を規定していなかったが、その期限が原則60日と定められた（実施条例49条１項後段）。第３に、復議審査機関は、関係行政機関に対して、復議申立の直接の対象ではないがそれに関連する違法な行政行為の是正又は事後処理を意見書の形で求めることができ、その場合、関係行政機関は所定の期限までに処理結果を告知しなければならないとされた（実施条例57条１項[43]）。第４に、復議審査機関は、関係行政機関に制度又は法執行の改善を求める建言書を発することができるようになった（実施条例57条２項）。後二者の仕組みは、当該復議事件ないし係争行政行為を越えて、関係する行政行為や制度・運用自体を対象とするものであり、行政の統制や運用の改善、さらには権利保護に大きく貢献する可能性を持っていた。

⑥復議申立前置の規定

この他、復議法は、自然資源の所有権又は使用権の確認に関する行政行為を争う場合についてのみ、訴訟を提起する前に予め復議を申し立てなければならないとした（復議法30条１項）。もっとも、それ以外の行政行為に関しても、復議法は復議申立前置を要するか否かを明言していなかったので、個別の法律で復議申立前置の規定を設けることは妨げられなかった。

Ⅱ　復議制度改革の背景

以上、Ⅰにおいては復議条例並びに復議法及び実施条例の内容を見てきた。

近時の復議制度の改革は、それらの従来の復議制度に存在した問題点に対応するものであるとともに、復議制度を「紛争解決の主たる手段」に位置付ける考え方に基づくものである。以下では、その両者について順に述べることにしたい。

1．従来の復議制度の問題点と改善の試み

（1）従来の復議制度の問題点

先に見た通り、復議法及び実施条例においては、復議条例と比較して、復議ができる事件の範囲の拡大、復議審査機関及び業務機構に対する指揮監督権限の強化、復議審査手続に関する規定の整備・充実、根拠規定に対する付随的審査の強化、復議決定以外の事件処理の方法の容認等が行われた。しかし、復議法及び実施条例の制定によっても積み残された問題があったのみならず、運用の中で新たな問題も生じた。全人代常任委員会法律執行検査組は、全人代常任委員会2013年度監督業務計画に則り、2013年12月23日に復議法及び実施条例の施行状況に関して前記常任委員会に報告を行った（以下「報告書」と称する。）[44]。以下では報告書が指摘した点に触れながら、従来の復議制度の問題点を見ていくことにしたい。

①復議ができる事件の範囲

復議法は「その他の行政行為」を復議ができる事件として挙げており（6条11号）、復議ができる事件からの除外が法律で明示されている場合を除き、行政行為について概括的に復議を認めていた。しかし、復議法は列挙事項も維持していたところ、復議審査機関の職員の復議法に対する理解不足により、実務においてはなお列挙主義の意識が残っていた。さらに、「その他の行政行為」の認定が極めて恣意的に行われ、報告書でも指摘されたように、復議ができる事件の範囲からの除外が復議法などの法律で明示されていない行政行為であっても、申立が受理されない場合があった。

また、行為形式ないし行政活動の内容の面からは、「行政上の強制執行」[45]、「行政契約にかかる行政機関の不履行」[46]、懲戒処分をはじめとする「内部的行政行為」[47]等も、国民の権利利益に実質的に影響を及ぼすにもかかわらず、復議ができる事件の範囲に含まれていないという批判がされていた。このため、復

議ができる事件の範囲を、「国民の権利に影響を与える行政機関のあらゆる活動」とすべきという提案もされていた。[48] さらに、行為を行う主体の面からは、行政機関ではないが、公権力の行使を担う社会組織の行為を復議ができる事件の範囲に入れるべきとの主張もされていた。[49]

②復議申立をすべき行政機関

復議法及び実施条例によれば、同一の事件に対して復議申立をすべき行政機関が複数存在しており、申立人はそのうちの１つを任意に選ぶことができた。しかし近年、行政組織の改革が急速に行われ、行政機関の新設や廃止、さらには権限の変動が頻繁に見られるようになると、復議申立をすべき行政機関を国民が正確に特定することが難しくなった。[50]

また、たとえ国民が復議申立をすべき行政機関を特定できたとしても、復議申立をすべき行政機関が複数存在する場合には、それらの間で事実認定、規範の適用、審査手続などが同じように行われるとは限らない。その結果、同様の事件に対して異なる判断が下されるおそれがあり、復議の公平性を損なうことになりかねない。[51]

さらに、報告書によれば、復議申立をすべき行政機関が多数存在すると、その機能を維持するために資源を投入しなければならず、資源配分の効率性の点からも問題があった。調査対象である15省の1407県のうち、2011年は306県が、2012年は277県が復議事件の処理件数が０件であった。復議法の施行以来、復議事件を１件も処理したことのない県もあった。それに対し、事件の数は膨大であるにもかかわらず、職員の配置が十分でない県も見られた。

③復議審査機関の体制

ａ．指揮監督権限の強化について

復議法及び実施条例は、復議審査機関及び業務機構に対する指揮監督権限の強化を行ったが、それは、中国における行政の実態に関する大きな問題の一つ、すなわち「役人同士の庇い合い」の問題に対応するためであった。

しかしながら、下級行政機関の業績が上級行政機関の業績に反映されることから、違法又は不当な行政行為があっても、上級行政機関は下級行政機関を擁護する傾向が見られる。[52] また、中国共産党委員会は官僚の任命又は推薦につい

て権限を有し（党政指導幹部選抜任用工作条例35条１項）、その任命又は推薦を受けた官僚は、いわゆる「民主主義的中央集権主義」に則り、党委員会の指導の下で職務を履行することになるが、官僚の職務の懈怠は党委員会の責任となるため、党委員会と官僚の間でも「役人同士の庇い合い」は避けがたい。

そのため、指揮監督権限の強化による対応にはなお限界があることは否めない。報告書においても、「役人同士の庇い合い」により、復議制度に対する国民の不信感が生じていることが指摘されていた。

ｂ．職員の資質の確保について

さらに、職員の資質の確保に関して、報告書は、県の政府で復議の業務に専門的に従事する職員の人数が平均１人未満であることのほか、復議制度について専門的知識を有する職員の不足を指摘しており、実施条例60条・61条の措置だけではなお不十分であった。Ⅰ２（３）③ｂで示したように、2017年に復議法３条２項が追加されたものの、職員の資質を確保するためには、さらなる方策が求められるだろう。

④復議審査手続

ａ．受理手続及び審理手続

上で述べた職員の資質の問題は、事件処理の質に影響を及ぼすと考えられる。他方で、そうした事件処理の質の問題は、復議審査手続に関する規定に不備がある場合にも生じる。報告書においては、復議法や実施条例に証拠の扱いなどを定めた規定がなく、恣意的な審査手続が行われることがある結果、それをめぐって紛争が生じ、事件処理の実効性が損なわれているという問題が指摘されていた。

また、復議法22条は関係者に対する任意の意見聴取を、実施条例33条は聴聞をそれぞれ導入したが、いずれも義務的なものではないため、十分に活用されていなかった。報告書は、ほとんどの復議審査機関が書面審査で事件を処理しており、審査手続の透明性を欠き、当事者が審査手続に参加しにくいことを述べていた。

ｂ．根拠規定に対する付随的審査

復議法は復議条例と異なり、申立人の申請に基づく根拠規定の付随的審査を

認めたが、その対象が規範的文書に限られていた。さらに、付随的審査の申請は復議申立の時点で行う必要があるが、根拠規定が適法か否かの問題が生じるのは、通常は復議審査手続が進行してからである。その場合、申立人が根拠規定の付随的審査を求めても、復議申立の時点で付随的審査の申請が行われていないとして、復議審査機関が根拠規定の付随的審査を拒否するおそれがあるとも言われた。[53]

⑤復議審査手続の終結と履行確保

ａ．復議決定

報告書は、復議決定書は単に事実関係を述べるに過ぎず、論証や理由付けを欠いているため、当事者に納得させることができないという問題を指摘した。

ｂ．あっせんと和解

復議決定以外の事件処理の方法として設けられたあっせんと和解に関しては、処分庁又は不作為庁の利益に配慮し、申立人の意思に反してあっせんを強制するというあっせん制度の悪用、及び法的効力の生じた和解を処分庁又は不作為庁が履行しないという問題を報告書は挙げていた。

ｃ．履行確保

報告書は復議決定に処分庁又は不作為庁が従わない事態にも言及した。

（２）改善の試み

報告書は、以上のような問題を指摘した上で、復議制度の運用を改善するよう関係機関に促し、さらに国務院に復議法の改正案の起草を要求した。それゆえ、この報告書の存在が、Ⅲで見る復議法の改正案の作成につながったと言える。もっとも、それに先立ち、関係機関は下記のような改善を進めていた。[54]

①復議ができる事件の範囲の解釈による拡大

復議法は、復議ができる事件の範囲を「行政行為」に限定しており、行政契約をそこから排除していた。とりわけ、国務院法制弁公室はかつて、コンセッション契約［政府特許経営協議］等の契約をめぐる争いは復議ができる事件の範囲に含まれないことを明言していた。[55]

しかし近時、司法の最高機関である最高法院は、コンセッション契約が名宛人の権利利益を調整する効果を有し、「行政権力の行使」と判断できることか

ら、復議法６条11項の「その他の行政行為」に当たるとした。[56]

かかる論理によれば、概括的な列挙事項として記載された復議法６条11項の「その他の行政行為」は講学上の行政行為に限られず、それ以外の行政活動についても解釈によって「その他の行政行為」に含めることが可能になった。

②復議申立をすべき行政機関の集中

上で、復議申立をすべき行政機関が多数存在することは、資源配分の効率性の観点から問題があるとする指摘を紹介したが、2008年から、国務院の指示を受け、一部の地域において復議申立をすべき行政機関の集中が行われた。[57]その方法には次の２通りのものがあった。すなわち、㋐専門的に復議審査を行う独立の行政機関として復議局を新設し、復議申立を審査する権限を政府及びその「工作部門」から復議局にすべて移転する方法（浙江省義烏市など）と、㋑政府の「工作部門」が有していた復議申立を審査する権限を政府に集中させて、政府を復議申立をすべき行政機関とする方法の２通りである。㋑に関してはさらに、あらゆる復議申立を審理する権限を政府に集中させる全部集中型（山東省済寧市など）と、上級行政機関の指揮監督にのみ服する税務及び国家安全機関等が処分庁又は不作為庁の場合は復議申立を審理する権限を政府に集中させず、それ以外の国家機関が処分庁又は不作為庁の場合に限って、復議申立を審査する権限を政府に集中させる一部集中型に分けられる。[58]

その後、国は特に理由を示していないが上記㋑の一部集中型の方法を採用し、復議法を改正することなく、同法12条１項の規定した法制度を表２の通り実質

	復議法12条１項	一部集中型の改革内容
処分庁又は不作為庁	県以上の地方政府における「工作部門」	県以上の地方政府における「工作部門」
復議申立をすべき行政機関に関する原則	処分庁若しくは不作為庁の級の政府、又は一級上の政府の同じ行政機関	処分又は不作為庁の級の政府のみ
復議申立をすべき行政機関を選択する当事者の権利	あり	なし

表２：復議法12条１項の規定と一部集中型の改革内容

的に変えた。[59]

「司法部2021年法治政府建設年度報告」によれば、23の省（自治区、市）が、各級政府に復議申立を審査する権限を集中させたと言う。これによって資源配分の効率性の問題が一定程度改善されたが、ただ、もっぱら処分庁又は不作為庁が所属する政府が復議審査機関になるため、審理の公正性が十分に確保されないとの指摘もある。[60]

③復議委員会の導入

2008年９月16日、国務院法制弁公室は、北京市、黒竜江省など８つの省及び直轄市での復議委員会の試験的な設置を指示し、さらに「条件を整えたほかの省、自治区、直轄市」でも順次、復議委員会を試験的に設置するよう求めた。[61]

当時の復議委員会は、その組織形態の点から大別すると、諮問型（浙江省温州市など）と議決型（黒竜江省ハルビン市など）があった。[62]両者の違いは表３のとおりである。

	諮問型復議委員会	議決型復議委員会
構成員	政府の職員、専門家及び学者等（温州市行政復議諮問［諮詢］委員会業務［工作］規則（試行）３条）	政府の職員、専門家及び学者等（ハルビン市行政復議規定50条１項）
任　務	諮問に対する答申（温州市行政復議諮問委員会業務規則（試行）６条）	事件の審理（ハルビン市行政復議規定４条１項）、復議決定書案の作成（ハルビン市行政復議規定53条）
復議審査機関の長の否認権	あり（温州市行政復議諮問委員会業務規則（試行）11条）	あり（ハルビン市行政復議規定54条）

表３：諮問型及び議決型復議委員会

上記の表のとおり、諮問型復議委員会は諮問に対して意見を述べるに止まる組織であり、「日本の行政不服審査会に類似するものであ[63]」る。それに対して、議決型復議委員会は復議事件を審理して復議決定書案の作成まで行う組織である。いずれの形態についても外部から専門家を取り入れるので、復議審査の公正性を高める効果が期待されるが、最終的に復議決定を下すのは依然として復

議審査機関である。

④復議審査手続の改善

その他、復議審査手続については、審理に実施条例33条の聴聞など書面審理以外の要素を積極的に導入する地域や、復議決定書をインターネットで公開をする地域[64]が見られた。さらに、復議廷を設置し、「裁判に準ずる対面審理」を行う地域[65]も現れた[66]。

2.「行政上の紛争解決の主たる手段」としての復議制度の思想

「はじめに」で述べたように、2023年の復議法改正は、復議制度を「行政上の紛争解決の主たる手段」に位置付ける考え方にも基づくものであるが、そこで言われる紛争解決は、権利保護とは異なる意味を持つものとして捉えられている。以下では、「行政上の紛争解決の主たる手段」という考え方が登場するまでの経緯を簡単に紹介してから、それを「紛争解決」と「主たる手段」という２つの要素に分けて、中国共産党の文書や学説等も参照しつつ、それぞれが意味する内容を検討することにしたい。

（１）「行政上の紛争解決の主たる手段」という考え方の登場の経緯

復議制度との関連で、紛争解決の概念が述べられるようになったのは、2006年にさかのぼる。2006年、中国共産党中央弁公庁・国務院弁公庁「行政紛争の予防及び解決並びに行政紛争解決メカニズムの健全に関する意見[中共中央弁公庁国務院弁公庁関於予防和化解行政争議健全行政争議解決機制的意見]」（中弁発〔2006〕27号）は、復議制度が「行政上の紛争解決における重要な手段」であることを初めて文書で明確にし、各級地方政府に「当事者が復議を通して行政紛争を解決するのを誘導し支援」するよう求めた[67]。2007年制定の実施条例の１条に、「行政紛争の解決」が復議制度の目的として盛り込まれたのは、それを背景とするものだろう。

その後、2011年に中国共産党中央政治局での会議において、胡錦濤元国家主席は、「行政上の紛争解決の主たる手段としての復議制度の作用が充分に発揮されるようにせよ」と述べて[68]、復議制度が「行政上の紛争解決の主たる手段」であることを明言した。さらに、Ⅱ１で取り上げた報告書等が復議法の改正を要求したことを踏まえて、2020年、中国共産党中央全面依法治国委員会は「行

政復議体制改革方案」（以下「改革方案」と称する。）を可決し、復議制度を「行政上の紛争解決の主たる手段」とすることを実現するための具体的な方法を体系的に示した。[69]

（２）「行政上の紛争解決の主たる手段」の内実

①「紛争解決」の意義

ａ．実施条例の中での位置付け

上記の通り、実施条例１条も、「紛争解決」を復議制度の目的として挙げていた。しかし、実施条例１条は、法治政府の建設と社会主義調和社会の構築も目的として挙げており、紛争解決はそれらの目的に優越するものではなかった。その要因は、復議制度に関する当時の議論状況にあったと考えられる。

従来、復議制度を「行政機関内部の自己是正のための一種の監督制度」とする考え方に対する批判として、復議制度を裁判のような権利保護制度にすべきという主張があった。[70] だが、そこで議論されたのは、復議制度において行政統制と権利保護のいずれを重視すべきかということであり、紛争解決はそれらと同等の概念として理解されていなかった。むしろ、「行政上の紛争解決」は独立の目的でなく、権利保護を実現するための手段に過ぎないという考え方が見られたのである。[71]

ｂ．中国共産党の理解

しかし、中国共産党及びその指導を受ける中国政府は、紛争解決の概念を権利保護とは異なる意味を持つものとして理解しており、そのような理解は増々鮮明になっている。2006年、中国共産党中央弁公庁・国務院弁公庁は、行政上の紛争をより良く解決できるよう、復議制度の見直しを指示する中で、「行政上の紛争を『現地で、初期段階で、行政手続により解決する』」ことを要求した。[72] そこには、個別の事案における行政上の紛争を早期に解決しなければ、当該紛争が社会問題化し、民衆や団体によるデモやストライキ等に発展しかねず、そうした事態を防止するためには、個別の事案における行政上の紛争に迅速に対処しなければならないという考え方が窺われる。

さらに、2014年に中国共産党中央委員会は、「法による国家運営を全面的に推進する若干の重大な問題に関する中共中央の決定」においてより明確に、

「社会の矛盾及び紛争を予防ないし解決するための仕組みを整備し、あっせん、仲裁、行政審判、復議、及び訴訟等が有機的に連携した多様な紛争解決メカニズムへと改善すること」を目標とした[73]。そこでは、中国共産党は、紛争解決の概念を、明確に行政上の紛争が社会問題に発展することを防ぐという意味で理解しているのである。行政上の紛争が社会問題化した場合、その解決に多大なコストを要することに鑑みれば、行政上の紛争を早期に解決すべきという考えもあるのだろう。

以上の通り、紛争解決の概念は、個々の事件における権利保護を意味するのではなく、社会の安定と調和の確保を意味するものとして理解されるようになったのである。

②「主たる手段」の意義

上記の文書から、中国共産党及びその指導を受ける中国政府が紛争解決をどのような意味で理解しているのかは明らかになったと思われる。ただ、それらの文書を見ても、なぜ行政訴訟などでなく復議制度が行政上の紛争解決の「主たる手段」とされたのかは判然としない。その点は、同じ紛争解決の制度である投書訪問制度及び行政訴訟の現状と特徴との比較を行うことにより、一定程度明らかにできると考えられる。

ａ．投書訪問制度の現状と特徴

投書訪問制度とは、郵便や訪問を通して意見や苦情を申し出る陳情制度であり（信訪工作条例17条１項）、権利保護はその反射的効果に過ぎないが[74]、行政手続の中で紛争解決の実現を可能にするものであると言われている。Ⅱ１（１）で取り上げた報告書によると、多くの地方では、投書訪問制度が利用される数が復議制度が利用される数の十数倍から数十倍に至っていると言う[75]。復議や行政訴訟の対象となる行政活動についても、投書訪問制度が数多く利用されている[76]。投書訪問制度の利用が多い原因としては、復議制度の場合と異なり、投書訪問は行政行為以外の行政活動に対しても行えること、投書訪問制度の歴史は長く、広く国民に浸透していること、及び、投書訪問制度を利用しても、行政、国ないし党の権威への挑戦とみなされにくく、行政に対して自己の要求を実現するもっとも平和的な手段であることが考えられる[77]。

この投書訪問制度により、意見や苦情が受け入れられて問題の解決に向かった例も確かに存在する。しかし、投書訪問制度はあくまでも陳情制度であるため、それが利用されても問題が解決されないケースが大多数を占めている。その場合、行政活動に不服がある者は、正式の手続である復議制度や行政訴訟によらざるを得ないのである。

ｂ．行政訴訟の現状と特徴

他方で、行政訴訟の利用状況について言えば、以前は「立件審査制［立案審査制］」が採られていた。これは、裁判所である法院が窓口で、訴状等が形式上の要件を満たしているか否かを審査するのみならず、訴状に記載された事実の真否などまで調査し、証拠が不十分であると考える場合は原告にその補足を求めることができるというものであった。しかし、中国共産党第18期中央委員会第４回全体会議の指示[(78)]を受けて、2015年から最高法院により、法院は窓口では訴状等が形式上の要件を満たしているか否かのみを審査する「立件登録制［立案登記制］」が導入された[(79)]。その結果、行政訴訟の件数は急増し[(80)]、復議の件数を超えるようになっている[(81)]。しかしながら、行政訴訟は投書訪問や復議と比べて慎重かつ厳格な手続であり、１つの事件を処理するために要するコストも多大なものがある。

ｃ．復議制度が行政上の紛争解決の「主たる手段」とされた理由

投書訪問と行政訴訟には以上のような問題があることを踏まえると、復議制度を行政上の紛争解決の「主たる手段」としなければ、投書訪問制度や行政訴訟では処理が困難な行政上の紛争が大量に放置され、社会問題化することを防止できないと考えられたのだろう。

さらに、復議制度が行政上の紛争解決の「主たる手段」とされた理由は、次のようなことにもあると思われる。第１に、中国人の伝統的な観念では、行政訴訟を提起することは行政機関との決裂を意味し、行政機関との関係が今後も続くことに鑑みて、できる限り行政手続による問題解決が望む傾向がある[(82)]。復議制度を行政上の紛争解決の主たる手段とする考え方は、こうした中国人の観念を背景とするものとも言える。第２に、裁判所と比べると復議審査機関は専門技術的な能力を有し、行政実務に精通しているため、事件の状況を的確に把

握することができ、より適切な事件処理ができるという利点がある。[83]

（１）　中国の復議制度に関する論文としては、室井力＝張勇「中国の行政不服審査令」法律時報65巻５号（1993年）24頁以下、尹龍潭「中国行政不服審査法（行政復議法）の解説と全訳」創大アジア研究23号（2002年）55頁以下、同『東アジアの行政不服審査制度――韓国・中国・台湾そして日本』（有信堂高文社、2004年）、但見亮「中国の行政不服審査制度改革：上海市行政不服審査委員会の調査を中心に」一橋法学11巻３号（2012年）167頁以下、王成棟＝崔延花「中国行政不服審査法の改正及び完備について」法学新報119巻７・８号（2013年）595頁以下、許順福「中国における行政復議制度の歴史（１）（２・完）」名古屋大学法政論集253号195頁以下、256号385頁以下（2014年）、同「中国における行政復議制度をめぐる理論と実践（１）～（４・完）」名古屋大学法政論集257号33頁以下、259号133頁以下、261号75頁以下、262号303頁以下（2014～2015年）、楊帆「中国における行政復議委員会の試行（１）（２）」自治研究91巻11号104頁以下、92巻１号93頁以下（2015～2016年）、許順福「中国における行政復議制度の改革：行政復議の対象を中心に」名古屋大学法政論集277号（2018年）311頁以下、楊帆「中国における行政復議管轄制度改革をめぐる議論：「行政復議管轄権の集中」を中心に」一橋法学18巻２号（2019年）163頁以下、張栄紅「中国における行政復議制度改正の動向」行政法研究49号（2023年）173頁以下等がある。

（２）　許・前掲注（１）「中国における行政復議制度の歴史（２・完）」418頁以下参照。

（３）　中国では人民代表大会制が採用され、全人代は最高国家権力機関であり（中国憲法57条前段）、地方各級人民代表大会は地方の国家権力機関である（地方各級人民代表大会及び地方各級人民政府組織法２条１項）。中央政府である国務院と地方各級政府は、国家権力機関たる各級人民代表大会の執行機関とされている（中国憲法85条、地方各級人民代表大会及び地方各級人民政府組織法２条３項）。行政権が本来的に帰属する主体は各級人民代表大会であり、政府はその内部に設けられる部局などと同じく行政機関に位置付けられる。法令上も各級政府は「国家行政機関」と定められているため（中国憲法85条、地方各級人民代表大会及び地方各級人民政府組織法２条３項）、以下では特に断りがない限り、政府も包摂する概念として「行政機関」の概念を用いる。

（４）　魏風「関於制定《行政復議条例》的討論綜述」河北法学1990年５期22頁以下参照。

（５）　後掲注(18)参照。

（６）　室井＝張・前掲注（１）25頁。しかし、政令の形式が行政権の優越性と関係性を有するとは限らない。もともと復議条例が過渡的なものとして制定され、その立

案時から、将来「条件が成熟した場合に復議法を制定すべき」（魏・前掲注（４）23頁。）ことがすでに予定されていた。1986年に治安管理処罰条例が制定された後、その運用の経験を踏まえて2005年に治安処罰法が制定されたのと同様のプロセスが考えられていたのである。復議制度においては、その後の改正法が実施条例における一部の内容を取り組むのも同様である。

（７） 張勇『中国行政法の生成と展開――日本法との比較の視点からみる』（信山社、1996年）109頁。一方、中国の研究者は語順から必ずしもそのように解してはいないとの指摘もある。尹・前掲注（１）『東アジアの行政不服審査制度――韓国・中国・台湾そして日本』206頁参照。

（８） 復議条例の原文では「具体行政行為」という用語が使われている。これは、不特定多数の者の権利義務関係を規律する行政立法である「抽象行政行為」と区別するために使われているものである。「具体行政行為」は講学上の行政行為と同義であると考えられる。

（９） ㋐から㋕については、文言上、人身上又は財産上の権利に対する侵害があった場合に限定されていないが、㋖の「その他」という文言があることから、㋐から㋕についても人身上又は財産上の権利に対する侵害があった場合に限定されると解されていた。

（10） 司法部は1990年４月19日に「民事紛争［民間纠紛］処理弁法」を発布した。これにより、最下級［基層］政府が、国民の間で発生した人身上又は財産上の権利利益その他日常生活に関わる紛争（例えば、賃貸借契約をめぐる紛争）について（同弁法３条）、当事者の請求に基づき（同弁法８条）、まずあっせんを行い（同弁法15条前段）、あっせんによって合意を形成できない場合は処理決定を下すことができる（同弁法17条）とされた。そのうち、処理決定は行政が一方的に下し、当事者を拘束する法的効果を有する（同弁法21条前段）ため、行政行為に当たるように思われる。しかし、行政行為は公法上の法的地位を変動させるものであるのに対して、処理決定は民事上の紛争を行政が処理するものであり、後者は行政行為に当たらないとされている。孫源「対賠償的行政処理不服起訴、不属行政案件」法学1992年６期35頁参照。

（11） なお、1989年の行訴法も、出訴できる事項を限定列挙の形式で規定していた。復議条例９条・10条は、行訴法に倣ったものと言える。

（12） 大まかにいうと、中国においては、中央政府の下、省、市、県、郷という４級の地方政府がある。

（13） 中国においては、中央政府（すなわち国務院）及び地方政府（例えば北京市政府）の下に置かれ、警察、消防、教育、交通等を所掌事務とする行政組織（例えば北京市警察局）は「工作部門」と呼ばれている。

(14)　応松年「中国行政復議制度的発展与面臨的問題」中国法律評論2019年５期20-21頁参照。

(15)　喬暁陽主編『中華人民共和国行政復議法条文釈義及実用指南』（中国民主法制出版社、1999年）83-84、86頁参照。

(16)　なお、県以上の地方政府が復議審査機関になる場合、法務部門にその業務機構を設けるか、又は法務部門を地方政府の業務機構とすると定められた（復議条例24条）。「工作部門」が復議審査機関になる場合、その内部に設置した「復議業務委員会」や「復議弁公室」等の組織が業務機構とされる（衛生部関于設立衛生部行政復議機構的通知（1990年10月６日）参照）。一般的には、復議審査機関において法務の処理を担う者が業務機構の職員とされる。そのため、同じ職員が同時に、地方政府が復議審査機関になる事件、及びその法務部門が復議審査機関になる事件を処理することもある。

(17)　ちなみに、参加人になるために必要な「利害関係」という基準は、1989年の行訴法が27条で第三者の訴訟参加に関して定めた基準に倣ったものである。

(18)　ここで、中国における成文の法規範の優越関係を説明しておくと、上位のものから順に、①全人代が制定した憲法、②全人代及びその常任委員会が制定した法律、③国務院が制定した行政法規、並びに主として省の一級の人民代表大会及びその常任委員会が制定した地方性法規（行政法規と地方性法規はまとめて法規と呼ばれる）、④国務院の各部・各委員会、及び法律により地方規章制定権を付与された地方政府が制定した規章、⑤一般的な拘束力を有する決定、命令である。一般的な拘束力を有する決定、命令とは、長年にわたり存在している概念であり、規範的文書[規範性文件]とも呼ばれる（法釈〔2000〕８号３条）。規範的文書とは、法律、法規、規章及び国家政策規定を根拠として制定されるものであって（国弁発〔2018〕115号）、国務院が定める行政法規、決定及び命令、国務院の各部・各委員会が定める規章、並びに地方政府における規章以外のものであり、国民の権利義務に影響を及ぼし、一般的な拘束力を有し、期間内に反復して適用される公文書を指す（国弁発〔2018〕37号）。例えば、都市計画の１つである規制の計画[regulatory plan、控制性詳細規劃]が規範的文書に当たる（湛江喜強工業気体有限公司与遂渓県住房和城郷規劃建設局等土地行政規劃糾紛再審案（2019）最高法行申10407号）。

(19)　維持決定とは、係争行政行為に法律上の欠陥がないという処分庁の判断を復議審査機関が維持するものである。棄却の対象は審査請求であるが、維持の対象は原処分である。維持決定は原処分を適法かつ妥当と認めるものであるから、維持決定が行われた後で処分庁又は不作為庁が原処分の取消又は変更が必要と考えた場合でも、維持決定が取り消されなければそれを行うことができず、維持決定に

より処分庁又は不作為庁の自己是正は阻止されると考えられている。日本では、不服申立てに対する棄却裁決があった場合、処分庁はそれが取り消されなくても職権取消しができると考えられているが、維持決定はそのような棄却裁決とは異なるのである。章志遠『行政法学総論』（北京大学出版社、2014年）377頁参照。なお、維持決定が原処分に同意するものである面からすれば、処分庁に肩入れをする印象を与えるため、その判断の中立性に疑念を抱かせるという意見もあった。章剣生「関於行政復議維持決定情形下共同被告的幾個問題」中国法律評論2014年４期145頁参照。

(20)　国務院法制弁公室「関於《中華人民共和国行政復議法（草案）》的説明」（1998年10月27日）。

(21)　国務院法制弁公室・前掲注(20)、「全国人大法律委員会関於《中華人民共和国行政復議法（草案）》修改情況的彙報」（1998年12月23日）、「全国人大法律委員会関於《中華人民共和国行政復議法（草案）》審議結果的報告」（1999年４月26日）、「全国人大法律委員会関於《中華人民共和国行政復議法（草案三次審議稿）》修改意見的報告」（1999年４月29日）参照。

(22)　尹・前掲注（１）「中国行政不服審査法（行政復議法）の解説と全訳」56頁参照。

(23)　国務院法制弁負責人就《中華人民共和国行政復議法実施条例》答記者問（2007年６月８日）、国務院法制弁公室行政復議司「行政復議法実施条例的制定」中国法律年鑑2008年１期129頁参照。

(24)　１回目の改正は１か所の用語の訂正を行ったものに過ぎず、２回目の改正も復議に初めて従事する職員に対して従業資格を求める規定を付加するに止まるものであった。職員の従業資格については、Ⅰ２（３）③ｂ参照。

(25)　張春生＝童偉東「我国行政復議制度的発展和完善」中国法学1999年４期49頁、王成棟＝張興祥『中華人民共和国行政復議法精解』（中国政法大学出版社、1999年）４頁参照。

(26)　国務院法制弁公室・前掲注(20)。

(27)　国務院法制弁公室・前掲注(20)、「全国人大法律委員会関於《中華人民共和国行政復議法（草案）》修改情況的彙報」（1998年12月23日）参照。

(28)　その他、復議条例１条は「行政機関の法による職権行使を確保」としていたのに対して、復議法１条は「行政機関の法による職権の行使を保障」とした。行政機関による職権行使を従来以上に改善したいという意図から、「確保」から「保障」に文言が改められたと考えられる。国務院法制弁公室・前掲注(20)、中国社会科学院語言研究所辞典編集室編『現代漢語詞典（第７版）』（商務印書館、2016年）47、1362-1363頁参照。

(29)　最終的には実施条例１条に掲げられなかったが、立案当初は政府の権威の維持

も復議制度の目的の１つとして考えられていた。「国務院法制弁公室関於《中華人民共和国行政復議法実施条例（草案）》的説明」郜風濤主編『中華人民共和国行政復議法実施条例釈解与応用』（人民出版社、2007年）220頁。

(30)　復議法及び実施条例については、以下で見るもの以外に、行政訴訟との関係に関する規定なども注目されている。応・前掲注(14)20-22頁参照。

(31)　例えば、海外で取得した学位に関しては、国の認証を得て初めて国内で取得した学位と同等の効力を生じるとされているが、その認証をする際に、認証機関が海外で取得した学位証明書の審査をすることが、関係事項の審査に該当する。

(32)　国務院法制弁公室・前掲注(20)は、従来の復議条例が定める復議ができる事件の範囲は狭いものであり、紛争解決と法による行政を実現するために、このような規定を設けたと説明していた。

(33)　税関、国税、金融、為替などを所管する行政機関は、その上級行政機関の指揮監督にのみ服し、所属する政府からは指揮監督を受けないとされている。

(34)　省又は自治区の政府は、国務院の許可を得て出先機関を設立することができる（地方各級人民代表大会及び地方各級人民政府組織法85条１項）。出先機関は市の級の政府と同様に扱われており、県の中には出先機関に所属するものもある。かかる出先機関は［地区］と呼ばれることが多い。例えば、チベット自治区の出先機関であるガリ地区にはガル県、プラン県等の７つの県が属している。

(35)　ただし、復議決定は、行政行為を発した国務院部門が共同で行う（実施条例23条）。

(36)　国務院法制弁公室・前掲注(20)参照。

(37)　「全国人大法律委員会関於《中華人民共和国行政復議法（草案）》修改情況的彙報」（1998年12月23日）参照。

(38)　「全国人大法律委員会関於《中華人民共和国行政復議法（草案）》審議結果的報告」（1999年４月26日）参照。

(39)　規範的文書の意義及びその他の成文の法規範との関係性は、前掲注(18)参照。

(40)　徐暁明「駁回行政復議申請決定方式研究」現代法学2007年６期114-115頁参照。

(41)　Ⅰ２（３）①において、復議法８条が、民事紛争に対する仲裁又はあっせんその他の処理を復議ができる事件の範囲から除外していたことを紹介した。復議法８条で言われるあっせんは、国民相互間の紛争を対象とするものであるのに対して、ここで取り上げるあっせんは、申立人と処分庁又は不作為庁の間の紛争を対象とし、また復議決定の代わりに行われるものである。

(42)　復議法によると、申立人が復議申立をする際には、併せて損害賠償を求めることができ（復議法29条１項）、また復議審査機関も職権により損害賠償を決定することができる（復議法29条２項）。そこで、申立人が係争行政行為に対する復

議審査と併せて、損害賠償を求めることができる。ただし、その場合には、損害賠償のみについてあっせんが可能である。しかし、実務上では、金銭的請求があれば係争行政行為の適法性又は不当性を審査せず、あっせん調書の作成により直ちに事件を解決する例がしばしば見られる。そのような手続は実施条例50条の趣旨に反し、あっせん手続の濫用と見なされることがある。李輝「行政復議法律適用的偏離与改進――基于県域行政復議中心的法律社会学研究」法律和社会科学2022年２輯191-192頁参照。

(43)　なお、実施条例57条１項が挙げるのは関連する違法な行政行為のみであるが、同項は関連する不当な行政行為にも適用されると解される。

(44)　「全国人大常委会執法検査組関於検査《中華人民共和国行政復議法》実施情況的報告」(2013年12月23日)。

(45)　王春業「行政復議受案範囲負面清単模式之建構」法商研究2017年４期53頁。

(46)　王・前掲注(45)53頁。

(47)　湛中楽「論我国《行政復議法》修改的若干問題」行政法学研究2013年１期34頁。

(48)　応松年「把行政復議制度建設成為我国解決行政争議的主渠道」法学論壇2011年５期９頁。

(49)　余淩雲「論行政復議法的修改」清華法学2013年４期69頁参照。

(50)　劉莘＝陳悦「行政復議制度改革成効与進路分析――行政復議制度調研報告」行政法学研究2016年５期54-55頁参照。

(51)　中国法学会行政法学研究会＝中国政法大学法治政府研究院編『行政復議法実施二十周年研究報告』（中国法制出版社、2019年）57頁参照。なお、申立人が複数の行政機関に復議申立を行った場合、判断の矛盾を防ぐために、申立書が先に届いた行政機関が事件を処理することとされていた（実施条例30条）。だが、復議申立をされた行政機関の間で情報共有の仕組みが整えられていなかったため、申立人が同一の事件につき複数の行政機関に復議を申し立て、相互に矛盾した復議決定が行われた例もあった。朱暁峰「行政復議制度改革的地方実践和立法建議――基於《行政訴訟法》修改対行政復議制度的影響」行政法学研究2016年５期71頁参照。

(52)　馬懐徳「論我国行政復議管轄体制的完善――《行政復議法（征求意見稿)》第30-34条評介」法学2021年５期23頁参照。上級政府が下級政府による経済成長データの捏造や改ざんを庇う例があった。2017年遼寧省政府業務報告参照。

(53)　尹・前掲注(１)『東アジアの行政不服審査制度――韓国・中国・台湾そして日本』266頁参照。

(54)　ただし、以下で見る改善のうち、復議申立をすべき行政機関の集中、復議委員会の導入及び復議審査手続の改善については、報告書の作成よりも前の2008年か

ら、国務院法制弁公室の要求に応じて一部の地域で行われていた（国法〔2008〕71号）。その後、それらの改革は、2020年以降全国的に進められるに至っている。「行政復議体制改革方案」（2020年２月５日）。「全面提高依法防控依法治理能力為疫情防控提供有力法治保障」人民日報2020年２月６日も参照。それらの改善又は改革については、劉＝陳・前掲注(50)50-62頁参照。また、日本語文献として、楊・前掲注（１）「中国における行政復議委員会の試行（１）（２）」自治研究91巻11号（2015年）104頁以下、92巻１号（2016年）93頁以下、楊・前掲注（１）「中国における行政復議管轄制度改革をめぐる議論：「行政復議管轄権の集中」を中心に」163頁以下がある。

(55)　国法秘復函[2017]866号。

(56)　「最高人民法院発布第二批10起行政協議訴訟典型案例之五：某国際有限公司、湖北某高速公路有限公司訴湖北省荊州市人民政府、湖北省人民政府解除特許権協議及行政復議一案」。本件は、市の政府及びその交通運輸局が民間事業者と締結した、高速道路の建設、運営及び権利譲渡を内容とする事業契約が争われたものである。当該民間事業者は、工事を依頼した建築会社との間でトラブルが発生したため、事業契約を実質的に履行できない状態に陥った。そこで、市の交通運輸局は事業契約の解除を一方的に決定した。最高法院は、本件について、事業契約はBOT方式（一括事業請負後譲渡方式）で高速道路の投資経営権を与えるものであり、行政権力の行使と判断できるので、復議法６条11項の「その他の行政行為」に当たると指摘した。

(57)　国法〔2008〕71号。

(58)　王万華「以行政復議権集中行使為基礎重構行政復議体制」財経法学2015年１期39頁、曹鎏「行政復議制度革新的価値立場与核心問題」当代法学2022年２期48頁参照。

(59)　張・前掲注（１）189頁参照。ただし、この改革に対しては、復議法及び実施条例の関係規定に抵触するとの見解もある。黄学賢「関於行政復議委員会的冷思考」南京社会科学2012年11期106-107頁参照。

(60)　馬・前掲注(52)30頁、張・前掲注（１）189頁参照。

(61)　国法〔2008〕71号。

(62)　楊・前掲注（１）「中国における行政復議委員会の試行（２）」96-105頁以下、林金文「行政復議制度発展改革与前景展望――以広西行政復議改革実践為視角」中国司法2021年３期20頁、曹鎏＝李月「我国行政復議体制改革的発展演進、目標構成及修法回応」法治政府2022年４期43頁参照。なお、諮問型と議決型の双方を設置している例（広西チワン族自治区など）もあった。

(63)　張・前掲注（１）189頁参照。

(64)　例えば江蘇省では、自然資源庁が復議決定書をインターネットで公開している。http://zrzy.jiangsu.gov.cn/xwzx/ztjc/xzfyslqk/jdqk/index.html,（最終閲覧日2023年11月８日）

(65)　粤府弁〔2015〕13号。

(66)　張・前掲注（１）190-191頁参照。

(67)　黄学賢「“化解行政糾紛主渠道”定位下的行政復議与行政訴訟之新型関係」上海政法学院学報（法治論叢）2022年１期61頁。

(68)　16期中央政治局第27回団体学習における胡錦濤の発言。

(69)　改革方案は共産党の内部決議であり、全文は公開されていないが、それに基づいて作成された文書（「広西壮族自治区行政復議体制改革実施方案」、「湖南省人民政府関於行政復議体制改革的実施意見」、「河南省人民政府関於推進行政復議体制改革的意見」、「上海市行政復議体制改革一周年白皮書」など）から、改革方案の内容を知ることができる。

(70)　方軍「論中国行政復議的観念更新和制度重構」環球法律評論2004年春季号40-46頁、馬超「“主渠道”定位下的行政復議“司法化”反思――兼談行政復議的改革方向」河南財経政法大学学報2020年６期37-45頁参照。

(71)　そのような考え方は近時においても存在する。章剣生「論作為権利救済的行政復議」法学2021年５期47-59頁（2021）参照。

(72)　中弁発〔2006〕27号。

(73)　中国共産党第18期中央委員会第４回全体会議．“中共中央関於全面推進依法治国若干重大問題的決定”．2014年10月28日．http://www.gov.cn/zhengce/2014-10/28/content_2771946.htm,（最終閲覧日2022年10月８日）

(74)　劉莘「行政復議的定位之争」法学論壇2011年５期14頁。

(75)　「全国人大常委会執法検査組関於検査《中華人民共和国行政復議法》実施情況的報告」（2013年12月23日）。

(76)　張・前掲注（１）83頁参照。

(77)　王万華「“化解行政争議的主渠道”定位与行政復議制度完善」法商研究2021年５期22頁参照。

(78)　最高人民法院立案登記制改革課題組「立案登記制改革問題研究」人民司法2015年９期63頁参照。

(79)　「最高人民法院関於印発《関於人民法院推行立案登記制改革的意見》的通知」（法発〔2015〕６号）。

(80)　孟天広＝李熠「立案登記制改革与行政糾紛解決司法化」中国社会科学院大学学報2022年４期69-78頁参照。

(81)　張・前掲注（１）183頁。

(82)　応・前掲注(14)22頁参照。

(83)　復議による紛争解決の利点を論じるものとして、閆映全「“高効”而非“公正”：行政復議改革方向的選択」福建行政学院学報2018年５期65-75頁、曹鎏「作為化解行政争議主渠道的行政復議：功能反思及路径優化」中国法学2020年２期173-174頁参照。