

行政民事争议 关|联|案|件|问|题|研|究

朱 辉◎著

STUDYING ON CASES
RELATED TO
ADMINISTRATIVE CIVIL DISPUTES



中国政法大学出版社



行政民事争议 关|联|案|件|问|题|研|究

STUDYING ON CASES RELATED TO
ADMINISTRATIVE CIVIL DISPUTES

朱 辉◎著



中国政法大学出版社

2012·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

行政民事争议关联案件问题研究 / 朱辉著. — 北京: 中国政法大学出版社, 2012. 2

ISBN 978-7-5620-4149-8

I. 行… II. 朱… III. ①行政诉讼—研究 ②民事诉讼—研究 IV. D915. 04

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第008504号

- 书 名** 行政民事争议关联案件问题研究
XINGZHENG MINSHI ZHENGYI GUANLIANANJIAN WENTI YANJIU
- 出版发行** 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路 25 号)
北京 100088 信箱 8034 分箱 邮政编码 100088
邮箱 zhengfadch@126.com
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
(010) 58908586(编辑室) 58908285(总编室) 58908334(邮购部)
- 承 印** 固安华明印刷厂
- 规 格** 880mm×1230mm 32 开本 7.5 印张 175 千字
- 版 本** 2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月第 1 次印刷
- 书 号** ISBN 978-7-5620-4149-8/D·4109
- 定 价** 22.00 元
- 声 明** 1. 版权所有, 侵权必究。
2. 如有缺页、倒装问题, 由印刷厂负责退换。

序一



在民事争议与行政争议解决途径相互独立的制度背景下，人民法院在审理行政民事争议关联案件中的诸多问题穿行于行政诉讼与民事诉讼两套诉讼体系之间，程序混乱、效率低下、判决冲突等成为困扰审判实践的一系列难题。行政诉讼和民事诉讼各有局限性，依靠任何一种诉讼程序都难以理想地解决行政民事争议关联案件。法律的困惑和现实的困境促使我们寻求新的纠纷解决模式，我们所探求的路径必须着眼于纠纷的解决，并在现有的制度框架下实现效率的最大化。解决审判结果冲突的最佳方案莫过于将两种审判统一于一个审判程序之中。因此，要妥善解决行政民事争议关联案件中存在的突出问题，必须探索解决行政民事争议关联案件的程序整合途径。

朱辉博士的著作以行政民事争议关联案件所面临的理论与实务困境为主要背景，通过对目前人民法院此类案件混乱无序的审理现状进行反思，从理论与实践角度对行政民事争议关联案件进行了系统而详细的论证。在研究时，一方面，通过对域外法相关制度的借鉴，从中汲取比较成熟的理论和制度；另一方面，结合我国实际以及现有行政民事争议关联案件立法尤其是审判的实践经验，提出了构建一种崭新的行政民事争议关联案件审理模式。

作为朱辉单位的党组书记，我是看着他在法院成长的。朱辉 1995 年 9 月毕业分配至塔城地区中级人民法院工作至今，从书记员做起，先后担任过法律业大专职教师、审判员、研究室主任、民一庭庭长等职务。虽然身处祖国西北边陲，但他始终没有放松对自己的要求，工作期间先后获得了硕士、博士学位，并将所学的法学理论应用到审判实践中，彰显了社会主义法治理念、践行“三个至上”的指导思想，在法官岗位上干出了突出的业绩，成为新疆塔城地区有名的专家型法官。朱辉同志通过自己的努力，默默实践着一名青年法官的人生追求，对新疆塔城地区审判事业的全面发展做出了自己的贡献，为全地区年轻法官树立了榜样。

值此朱辉同志所著的《行政民事争议关联案件问题研究》一书即将出版之际，特作此序。

徐观建

2011 年 11 月 1 日

于新疆塔城地区中级人民法院

序二



朱辉博士所著《行政民事争议关联案件问题研究》一书，是在他的博士论文基础上修改而成的。作为一名司法实务界的法官，其选题紧扣审判实践，以丰富的案例阐明法理并推动制度创新成为本书的一大特色，也体现了作者理论与实务紧密结合的创作初衷。作者以问题为导向，将行政民事争议关联案件中普遍存在的行政确认、行政许可、行政处罚、行政裁决等主要行政争议进行类型化研究，对行政民事争议关联案件从理论和实践两个层面作了认真梳理和深入探讨，提出程序整合诉讼模式的三大构想：行政附带民事诉讼、民事诉讼中对具体行政行为进行司法审查以及当事人诉讼。同时还从审判实践出发，以当事人程序选择权为基础，对行政民事争议关联案件的程序应用进行了操作性极强的实务分析。就理论层面而言，作者为我们全面理解整个行政争议与民事争议交叉案件的审处理程序提供了新的视野和框架；就实务层面而言，作者为我们应对纷繁复杂的关联案件审判实践提供了可供操作的审理模式和经验。

朱辉同志是我在中南财经政法大学指导的博士生。他勤奋好学，长期工作在审判一线，积累了丰富的审判实践经验。经过博士阶段的积累，他有了更加厚实的法学理论功底，这为其更好地施展才华起到了助推作用。他已成为一名在应用

法学领域研究方面颇有见地的青年才俊。看到他取得优秀成绩，我感到由衷的欣慰和高兴，也非常欣赏他谦虚低调、勤学善思、勇于创新的品质与精神，还希望朱辉博士今后能够继续立足于审判实务，百尺竿头更进一步，不断地创作出指导审判实践的好作品。

有关行政民事争议关联案件的理论与实务研究近年来成果较多，但对该问题作系统、深入研究的专著尚少。希望这本书的问世可以给读者一些启迪，给审判实践提供有益的指导。在《行政民事争议关联案件问题研究》付梓之际，特作此序。

石佑启

2011年11月10日

于广州

Contents

.....目录

序一	1
序二	3
 第一章 导论	 1
第一节 问题的提出及研究意义 / 3	
第二节 研究现状 / 9	
第三节 研究思路及方法 / 13	
第四节 本书的结构与创新 / 15	
 第二章 行政民事争议关联案件概述	 18
第一节 行政民事争议关联案件的概念、特征 / 18	
第二节 行政民事争议关联案件原因探析 / 22	
第三节 行政争议与民事争议关联案件的分类 / 27	
 第三章 行政民事争议关联案件域内外研究述评	 32
第一节 行政民事争议关联案件的国内研究述评 / 32	

第二节 行政民事争议关联案件的域外法经验 / 36

第四章 行政民事争议关联案件的类型化分析 54

第一节 行政确认与民事争议关联案件 / 54

第二节 行政许可与民事争议关联案件 / 59

第三节 行政处罚与民事争议关联案件 / 62

第四节 行政裁决与民事争议关联案件 / 65

第五章 我国行政民事争议关联案件审理模式的构建 76

第一节 构建行政民事争议关联案件审理模式的
理论基础 / 77

第二节 程序整合诉讼模式构想之一：
行政附带民事诉讼 / 84

第三节 程序整合诉讼模式构想之二：
民事诉讼中对具体行政行为进行司法审查 / 101

第四节 程序整合诉讼模式构想之三：当事人诉讼 / 126

第五节 小结 / 135

第六章 行政民事争议关联案件的实务操作 137

第一节 审前程序的实务操作：能动司法，立案指引 / 137

第二节 审中程序的实务操作：基础性诉讼优先审理与
程序整合 / 142

第三节 行政民事争议关联案件审判组织建设 / 155

第四节 行政民事争议关联案件的调解 / 159

结束语：构建一种崭新的行政民事争议关联案件的审处理

程序	176
----------	-----

参考文献	179
------------	-----

附录：行政民事争议关联典型案例分析	186
-------------------------	-----

后记	226
----------	-----

第一章

导 论

行政诉讼是人民法院审查裁判行政主体的具体行政行为是否合法，处理解决由此产生的行政相对人与行政主体之间行政纠纷案件的诉讼，它与解决平等主体之间民事争议的民事诉讼具有不同的性质，因而各自在法律依据、处理解决的案件以及诉讼方式等方面都存在很大区别，分属于平行并列的诉讼体系，两者特点鲜明，功能大相径庭，在保护的利益方面更是各有侧重。民事诉讼属私法调整范畴，行政诉讼则属于公法调整范畴，通常情况下他们是各自分别进行的，分别由人民法院民事审判庭和行政审判庭按照相对应的民事诉讼程序和行政诉讼程序进行审理和裁判。

但随着行政权的扩张，现代社会中行政权已广泛渗透到传统的私权领域，行政公权力对私法关系的干预无处不在，行政法和民法两个法律部门之间出现相互介入的趋势，相应的两个法律部门调整的行政法律关系和民事法律关系也随之出现大量相互关联的情形，这使得当事人的同一行

为有时具有多重法律属性,行政争议与民事争议常常出现在一个案件中,产生民事争议和行政争议的关联问题。如一个主体实施的行为同时侵害了两个或两个以上法律部门所调整的社会关系,这样就会形成两种或两种以上不同性质的争议,例如一个民事行为与某一具体行政行为密切关联,民事争议会影响到具体行政行为;反之行政争议又会制约影响到民事争议的处理。这种关联争议在审判实践中表现为民事诉讼涉及行政诉讼,行政诉讼涉及民事诉讼的关联案件,即在法律事实上互相联系,在处理结果上互为因果或互为前提的案件。例如,当事人因行政许可、行政处罚、相邻关系、房屋买卖、拆迁安置以及土地征用等法律关系而同时引起民事争议进而提起民事诉讼和行政诉讼。

因此,当某一案件既涉及民事法律关系,又涉及行政法律关系,民事争议与行政争议相互关联时,如何界定争议的性质,如何确定关联案件适用的诉讼程序,以协调解决两个不同性质的争议,对于维护法律适用的统一性,提高审判效率、降低诉讼成本具有非常重要的法律意义。由于立法对此类案件尚无回应,理论界的观点存在极大分歧,司法实践中的做法更是五花八门。这样的结果既造成了法学理论上的混乱,也在审判实践中让承办这类关联案件的法官无所适从。若法院对于此类案件处理不当,不仅会影响诉讼效率,浪费司法资源,而且对于维护和促进社会和谐稳定十分不利,甚至还会出现行政判决与民事判决相互矛盾,直接影响法院的司法权威。因此,对此类关联案件的处理成为当前理论界和司法实务工作者给予极大关注并着力研究解决的热点问题之一。但在目前的现实国情下,要稳妥地解决此类矛盾,我们还必须加强对行政民事争议关联案件^{〔1〕}

〔1〕 行政民事争议关联案件多发生在审判程序中,但同样也可产生于行政程序中,本书专门研究审判程序中的行政民事争议关联案件。

的理论与实务研究,妥善解决行政民事争议关联案件的障碍问题,探索解决行政民事争议关联案件的程序整合途径,以全面、正确并高效地一并处理解决那些纠纷内容上具有行政、民事双重性质但又紧密关联在一起的案件。惟如此,才能最大限度地保护当事人的合法权益,维护社会和谐稳定。

第一节 问题的提出及研究意义

法律生活的复杂性似乎永远超出人们的想象,并不断地向现行的法律制度和我们的智识提出挑战。^[1]在审判实践中,因行政争议与民事争议相互关联而出现的程序反复、判决冲突等非正常现象俯首皆是,相关案例更是不胜枚举。但即使如此,有一起案件是必须要重点提及的,不是因为这则案例为盘根错节的行政民事争议关联案件的审理提供了经典范式,而是因为它“引起我们对牵涉广泛的诸多法律问题和理论问题特别是涉及不同法律学科的问题的深入思考(葛云松语)”。这就是“高永善诉焦作市影视器材公司房产纠纷案”(以下简称“焦作房地产案”)。

1983年6月,河南省焦作市纺织工业局出资购得房屋三间,在取得市统建住宅指挥部颁发的住宅产权所有证后,交由其下设的纺织工业局供销经理部(1984年2月更名为“纺织工业局供销公司”)使用。不久,供销经理部将购房款交给纺织局。1984年10月,纺织局设立焦作市纺织实业公司,并将房屋移交实业公司使用。供销公司与实业公司在纺织局主持下签订了移交协议。1984年12月25日,纺织局与实业公司签订“房产转

[1] 何海波:“行政行为对民事审判的拘束力”,载《中国法学》2008年第2期。

让协议书”，由实业公司支付纺织局3万元，取得房屋所有权，双方未办理所有权转移登记手续，但该房屋由实业公司（1992年更名为“焦作市影视器材公司”）使用至今。1992年12月，纺织工业局供销公司向焦作市房产管理局申请颁发办理了证号为12161的房屋所有权证，并于1993年4月29日将该房屋卖给高永善。高当日从房管局领取了证号为37121的房屋所有权证。由于该房屋由影视器材公司下属的电子光源总店使用，该店认为房屋所有权属于影视器材公司，拒绝搬出，遂起纠纷。

1994年3月，法院作出一审行政判决，以纺织工业局供销公司“采取伪造购房票据手段骗取”房屋产权证为由，撤销两个房产证。供销公司上诉后，法院作出二审裁定，以一审行政判决遗漏第三人为由撤销原判，发回重审。在行政案件重审期间，法院作出一审民事判决：“确认房屋所有权归影视器材公司所有；供销公司不具有该房屋所有权，故其与高永善达成的卖房协议无效。”供销公司与高永善不服提出上诉。1995年，在民事案件二审期间，法院再次作出一审行政判决：“撤销房管局为供销公司和高永善颁发的房产证。”1996年，法院作出二审行政判决：“改判维持房管局给供销公司颁发的房产证，撤销房管局给高永善颁发的房产证。”其后，法院作出二审判决：“撤销一审民事判决；确认争议房屋归供销公司所有；确认纺织局与影视器材公司的房产转让协议以及供销公司与高永善之间的房屋买卖协议无效；供销公司返还高永善购房款10万元。”1997年河南省高院提审行政案件，并在二审民事判决生效的情况下作出再审判决：“撤销房管局为供销公司和高永善颁发的房产证，由其在两个月内重新确权。”房管局以二审民事判决为依据重新确权，将房产证发给了供销公司，影视器材公司不服再次提起行政诉讼。1998年7月，法院再审民事案件，裁定撤销原一、

二审民事判决发回重审。在民事案件重审期间,法院作出一审行政判决,撤销了房管局再次向供销公司颁发房产证的行为。供销公司不服提起上诉。行政案件二审期间,法院裁定中止诉讼,等待民事案件重审结果。2001年,民事案件经重审再次作出一审判决:“供销公司将争议房屋过户给高永善;责令影视器材公司将房屋交付给高永善。”影视器材公司提出上诉,法院二审予以维持。2002年,法院恢复行政案件的审理,根据二审民事判决撤销了一审行政判决,维持了房管局给供销公司颁发房产证的行为。

本案案情其实并不十分复杂,但审理过程如同“超级马拉松诉讼”,各方当事人围绕三间房屋的所有权,分别进行行政诉讼和民事诉讼,从基层法院到河南省高院,使一个纠纷先后经历了两种诉讼,三级法院,十年审理,十八份裁判,足以堪称“史上最牛的行政民事争议关联案件”,该案审理期间,媒体和学界给予了充分关注,如何处理此类问题在司法界和理论界掀起了轩然大波,甚至以这一个案件编成了一本书。^{〔1〕}对于本案而言,不管最后结果如何,都没有真正的赢家。

这类案件目前在司法实践中普遍存在、有增无减,正日益成为困扰法官们及审判实践的一个突出问题。与此同时,构建一套行之有效的行政民事争议关联案件审理机制成为当前我国理论界和实务界所共同面临的重要课题之一。然而,理论界关于民行关联案件审理机制的讨论,往往出于良好的目的而陷入忽略现行制度的窘境,司法实践中基于解决案件的现实需要而进行的种种探索,也往往陷于依据不足的尴尬局面。因此在理

〔1〕 参见王贵松主编:《行政与民事争议交织的难题——焦作房产纠纷案的反思与展开》,法律出版社2005年版,书中收集了该案的裁判文书,同时也收集了学术界对该案的分析研讨文章。

论和实践两个层面，对行政民事争议关联案件进行研究都具有相当紧迫的必要性。详言之：

第一，立法滞后使得行政民事争议关联案件审理无序，存在较大的随意性。由于立法滞后，在法律层面还没有构建较完整的行政民事争议关联案件程序制度体系，缺乏科学的程序指导，导致审判机关在法律层面对此类案件的程序整合还没有“尚方宝剑”可供借鉴，由于法官在实践中认识不一致，以至于存在较大的随意性。比如我国目前只有三个较为直接的相关法律条款（如《民事诉讼法》第136条、《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第61条和2010年11月18日起施行的《最高人民法院关于审理房屋登记案件若干问题的规定》第8条）涉及行政民事争议关联案件处理的原则规定，再没有其它条款触及，与此同时，由于立法的步伐大大落后于社会实际的发展，再加上中国地域广博，审判法官对法律认识上的差异，使得全国各地法院在司法实践中遇有行政民事争议关联案件时适用法律五花八门，处理方式方法也各不相同，结果也就不言而喻，直接导致了审判机关在处理行政民事争议关联案件时的随意性和无序性。

第二，案件审理的无序性与随意性使得行政民事争议关联案件极易引发讼累，案件处理也表现出较强的复杂性。行政民事争议关联案件的审理问题，是当前法院案件审理的热点和难点。行政民事争议关联案件目前缺乏科学的程序指导和各有其自身的复杂性，使得各级法院难以理想地解决相关案件。由于理解、认识的不同，审判实践中做法不一：有的中止民事案件的审理、等待行政案件的处理结果，有的中止行政案件的审理、等待民事案件的处理结果，有的虽然两类案件都审理了，但判决结论相互矛盾、甚至截然相反，导致申诉不断，几易判决，

从而极易导致案件审理期限过长，给当事人造成讼累，直接影响到司法效率，有损司法权威，影响社会关系的和谐稳定。这种混乱的局面亟待规范。根据现有的法律规定，当出现行政民事争议关联案件时，由于一般由人民法院的行政审判庭和民事审判庭分别进行审理，从而出现一个案件审理往往久拖不决，其判决结果相互矛盾或者在民事审判中忽略审查具体行政行为导致民事判决再审时有发生。司法实践中，此类案件不仅需要经过多次立案，还要由人民法院的行政审判庭和民事审判庭各自审理，行政诉讼与民事诉讼的相互影响，使得一场官司没完没了，导致当事人重复诉讼，循环诉讼，陷入一而再、再而三的诉累怪圈之中。同时，由于这种关联案件处理的复杂性使然，不仅侵害了当事人的合法权益，而且“不同程度地影响了案件处理的严肃性和法律关系的稳定。”最终的结果是影响了案件质量和法院的裁判权威。

第三，行政民事争议关联案件审理模式的固有局限性直接导致司法资源浪费和司法成本增加。在审判实践中，对于行政民事争议关联案件必须提起两种不同性质的诉讼，而民事诉讼与行政诉讼各有其局限性，法官们由于其必须遵守法定程序和规则的职业特点，也不敢贸然大胆创新，因此裁判者在行政民事争议关联案件程序整合制度改革中表现出极强的保守性。而这些复杂的关联案件依靠任何一种诉讼程序都难以理想地解决其中性质迥异的两种纠纷。这样的结果必然影响法官办案的效率，同时不可避免的增加了人民法院的诉讼成本，造成有限司法资源的浪费，这样的结果当然不符合诉讼经济的原则。实践中也有一些法院试图改变这种局面，根据最高人民法院的司法解释制定出内部此类案件的处理规则或指导性意见。但事与愿违，内部规则固有的适用局限性和“先天不足”使得此类指导性意