

XING ZHENG GUAN SI MAN TAN

行政官司漫谈

王礼明
张焕光 著
胡建淼

公民、法人同政府发生纠纷怎么办

人民日报出版社

D022.104/
Z

72998

公民、法人同政府发生纠纷怎么办？

行政官司漫谈

王礼明 张焕光 胡建淼 著

人民日报出版社

公民、法人同政府发生纠纷怎么办？

行政官司漫谈

王礼明 张焕光 胡建淼 著

*

人民日报出版社出版发行

北京华东印刷厂印刷

新华书店经销

787×1092毫米 32开本 印张5.75 字数118千字
1988年10月北京第一次印刷 印数11000 定价1.95元
ISBN 7-80002-109-2/D·12

目 录

前言	(1)
第一章 概说	(3)
第一节 什么是行政官司	(3)
第二节 行政官司的作用	(4)
第三节 建立健全我国行政争讼制度的现实意义	(8)
第二章 行政复议	(14)
第一节 行政复议的概念和特征	(14)
第二节 行政复议与行政仲裁、行政诉讼的区别	(24)
第三节 行政复议的种类	(27)
第四节 行政复议制度的历史发展	(32)
第五节 行政复议申请人	(38)
第六节 行政复议机关	(45)
第七节 行政复议的提起	(49)
第八节 行政复议的受理	(56)
第九节 行政复议的审理	(59)
第十节 行政复议的裁决	(60)
第十一节 行政复议制度简介	(62)
一 人事行政复议	(62)

二	公安行政复议	(63)
三	交通行政复议	(66)
四	海关行政复议	(67)
五	工商行政复议	(68)
六	税务行政复议	(69)
七	物价行政复议	(73)
八	财政行政复议	(74)
九	金融行政复议	(75)
十	审计行政复议	(76)
十一	商业行政复议	(77)
十二	统计行政复议	(79)
第三章	行政诉讼	(80)
第 一 节	行政诉讼的涵义	(80)
第 二 节	行政诉讼的基本特征	(83)
第 三 节	行政诉讼的基本原则	(88)
第 四 节	行政诉讼制度的历史发展	(94)
一	法国等大陆法系国家行政诉讼制度的历史 发展	(95)
二	英国、美国等英美法系国家行政诉讼制度 的历史发展	(100)
三	苏联、东欧国家行政诉讼制度的历史 发展	(107)
四	中国行政诉讼制度的历史发展	(113)
第 五 节	行政诉讼要件	(119)
一	必须以国家行政机关的行政处理决定存在 为前提	(119)

二	以国家行政机关的行政处理决定违法为条件	(119)
三	违法的行政处分或行政处理决定与公民权利受损害之间要有因果关系	(121)
四	行政诉讼必须由公民或法人向法院提起 ...	(121)
五	向法院提起行政诉讼之前一般应经过行政复议	(122)
六	行政诉讼必须在法定期限内向法院提起 ...	(124)
第 六 节	行政诉讼案件管辖	(128)
一	管辖含义	(128)
二	管辖机关	(129)
三	地域管辖和级别管辖	(129)
第 七 节	行政诉讼当事人	(135)
一	原告人或起诉人	(136)
二	被告人或被上诉人	(137)
三	参加人	(139)
第 八 节	行政诉讼的提起	(141)
一	提起行政诉讼的方式	(141)
二	诉讼请求的内容	(141)
三	原告提起行政诉讼后,原行政处理决定应继续执行	(142)
第 九 节	行政诉讼的审理	(144)
一	要件审理	(144)
二	事实和法律审理	(147)
三	延期审理、诉讼中止和终止	(149)
四	非原告请求事项不审理	(150)

第十节	行政诉讼裁判	(150)
一	行政诉讼裁定	(150)
二	行政诉讼判决	(151)
三	复核、上诉	(154)
第十一节	行政诉讼裁判的效力	(156)
一	行政诉讼裁判效力问题的关键	(156)
二	英、美、法行政诉讼裁判的效力	(157)
三	法学理论上的见解	(157)
四	当前我国法律的有关规定	(158)
第四章	行政损害赔偿和行政损失补偿	(160)
第一节	行政损害赔偿	(160)
一	行政损害赔偿的含义	(160)
二	行政损害赔偿制度发展的历史	(162)
三	行政损害赔偿案件的管辖	(167)
四	行政损害赔偿诉讼	(167)
五	关于求偿权	(169)
六	我国行政损害赔偿制度	(170)
第二节	行政损失补偿	(172)
一	行政损失补偿的含义	(173)
二	行政损失补偿的主体	(174)
三	行政损失补偿的范围	(174)
四	行政损失补偿案件的处理机关	(175)
五	我国的行政损失补偿制度	(175)

前 言

在现实生活中,人们经常会因碰到这样一些问题而苦恼:公安机关给的行政拘留处罚,太冤了;交警不仅罚了我的款,还扣押了驾驶执照,太过分了;海关扣押或没收了不该扣押没收的行李和物品;工商管理部门吊销了不该吊销的营业执照;税务局收了不该收的税款或罚款;物价管理部门多罚了不该罚的款项,等等。也就是说,在公安、交通、海关、工商、税务、物价、财政、金融、审计等广阔领域里,公民或法人的合法权益都可能因行政管理部门的不当处理或不法侵害而发生麻烦。

上述种种问题都是发生在公民、法人同政府之间的行政纠纷。众所周知,在我们社会主义国家里,人民是国家和社会的主人,人民政府的唯一宗旨是为人民服务。但是,社会生活极为复杂,政务繁忙,法规众多,加上公务人员的素质高低不一,因此,政府的行政决定或处罚措施,难保无误。当令人苦恼的纠纷发生之后,该怎么办呢?本书介绍的关于行政官司的系统知识,将能提供有效的咨询和服务,从而不仅有利于维护公民、法人的合法权益,而且也有助于国家行政机关及其公务人员依法行政,提高管理效能。

不久前,赵紫阳同志在党的十三大报告中指出:“为了巩

固机构改革的成果并使行政管理走上法制化的道路,必须加强行政立法,为行政活动提供基本的规范和程序。”并且指出:“要制定行政诉讼法,加强对行政工作和行政人员的监察,追究一切行政人员的失职、渎职和其他违法违纪行为。”目前,有关部门已经组织力量,正在研究草拟我国建国以来的第一部行政诉讼法。本书的公开出版,对我国行政争讼问题的研究,也将有所裨益。

作 者

1988年2月于北京

第一章 概 说

第一节 什么是行政官司

人们通常所说的行政官司，主要是指公民和工厂、商店等法人组织同政府打官司的一种制度，在学理上称为行政争讼制度。它的基本内容包括行政复议和行政诉讼两个方面。

所谓行政复议，说通俗一点，就是老百姓在行政机关里同政府“打官司”的一种制度。关于行政复议的概念、特征、种类、历史发展、复议程序以及我国现行的各种行政复议制度，在本书的第二章里作了较为详尽的叙述和介绍，这里不必多说。

关于行政诉讼的概念，较为复杂，中外学者众说纷纭。这不仅是由于学者间的认识角度不同所致，而且也是由于各国行政诉讼的范围，受理行政诉讼的机构和程序，以及能够提起行政诉讼的人，均存在着各种差别所致。

根据各国行政诉讼法规定的享有行政案件审理权的国家机关的不同，行政诉讼制度可分为单一型和交叉型两种模式。

单一型的行政诉讼制度，是指审理行政案件的权限仅限于某一部门之内。它可以是由行政部门自己行使，从而排除其

他部门对行政活动的干预；也可以将该权限交由司法部门行使，以利于对行政活动的监督制约。据此，单一型又可分为以下两类形式：①审理权归司法机关行使。英美等国家在 20 世纪以前多采用这种形式；②审理权归行政机关行使。这类形式中最典型、最著名的是法国的行政法院制度。

交叉型的行政诉讼制度，是指行政案件的审理权并不仅仅归于行政或司法一个部门，而是由两个部门以一定方式共同行使，形成两个部门审理权的交叉状态。在不同国家里，其交叉的方式、程度、产生的结果又不尽相同。根据这些因素，交叉型又可以分为以下两种形式：①英美国家的二元交叉型。英美诸国在 20 世纪以后，逐渐摒弃仅由司法机关审理行政案件的单一型诉讼制度，而建立了行政机关同司法机关共同审理行政案件的二元交叉型诉讼制度，其标志就是英国行政裁判所的建立和美国独立管理机构中司法权的被认可及其行政法官的出现；②苏联东欧国家的多元交叉型。它的主要特点是有审理行政案件权的不仅是司法机关、行政机关，还有一些社会团体，如苏联的同志审判会，未成年人事务委员会等。

在我国，对行政诉讼的理解也是各式各样的，归纳起来，大体可以分为广义和狭义两类。关于行政诉讼的含义和基本特征等问题，在本书的第三章里已经作了详细的叙述，这里无需赘言。不过，有一点要说明，本书对行政诉讼的理解采用的是狭义说。

第二节 行政官司的作用

我们在前面已经说过，人们通常所说的行政官司，在法学

理论上叫行政争讼制度。两者在本书是同义语,以后使用时将不再重复解释。

纵观世界各国,尽管国情各异,但大都先后建立了行政争讼制度。从机构设置角度上看:法国于1789年拿破仑一世时就建立了行政法院;英国于1888年成立了第一个行政裁判所——铁路运河委员会;苏联1980年通过的《苏联和各加盟共和国行政违法行为立法纲要》第三章规定了一系列处理行政违法案件的机关;东欧一些社会主义国家如南斯拉夫、匈牙利等也都设有行政裁判机构。世界各国相继建立行政争讼制度,究其原因,是由于现代国家政治、经济的发展,各国都在不同程度上干预经济,颁布了大量的行政管理法规来调整由此产生的各种社会关系,使行政法律关系渗透到社会生活的各个方面,而由此产生的各种行政纠纷,必然要求建立相应的机构来加以解决。所以,各国都建立了自己的行政争讼制度,这体现了一种历史趋势。那么,行政争讼制度究竟有什么作用呢?具体说来,它的作用有以下几个主要方面:

(一)可以促进安定局面的形成和发展

由于行政争讼制度可以为当事人提供一种有效的救济手段,所以有关当事人就不会对行政机关产生对立和不满情绪,从而能促进安定局面的形成和发展。如果没有这种救济,人民和政府之间的矛盾将会愈积愈深,可能促成重大事件的发生,从而破坏安定的社会秩序。近代奉行强力统治的政治家都是非常重视人民受到行政机关的侵害能够得到有效救济的机会。例如,近代法国的行政争讼制度是由拿破仑第一建立的,拿破仑第一是天才的军事家和行政家,他对法国的统治坚强有力,但是拿破仑第一深深懂得行政争讼制度在安定社会秩

序中能够发生的重要作用。拿破仑第三同样也是一个强有力的统治者,法国的行政争讼制度在拿破仑第三时期取得很大的发展。可以看出,越是主张政府强有力的人,越重视行政争讼制度在促进安定中的作用。

当然,两个专制皇帝拿破仑建立的行政争讼制度是为了资产阶级少数人的利益,不是全国人民的真正的安定团结。社会主义国家中行政争讼制度的作用远远超过资本主义国家。在社会主义国家中人民当家作主,行政机关的行为是为人民服务的。在行政机关由于某种原因不法侵害人民的权利和利益时,人民请求公正的第三者给予救济的机会,这是人民当家作主制度所必然包含的内容之一。

(二)可以提高行政效率

有的学者认为行政争讼制度只有消极作用(即防止行政机关违法),没有积极作用(即提高行政效率)。这种看法是只注意小的行政效率,没有注意大的行政效率。上面已经指出行政争讼制度能够促进安定局面的形成和发展,这难道不是最大的行政效率吗?除此之外,从微观角度来看,行政争讼制度保证行政机关依法办事,法律规定每个行政岗位的权力、义务和责任。行政人员依法办事时,权责分明,责任不能推诿,行事无所畏惧,这种状态本身就可提高行政效率。

另一方面,行政争讼制度也是对行政人员的一种保障。这种保障不仅在于行政人员的个人权利受到不法的行政处分侵害时,某些国家允许行政人员提起行政诉讼,请求撤销违法的处分或请求损害赔偿。而且在于行政争讼制度明确划分行政机关的责任和行政人员的责任。行政人员在工作中如无滥用职权和假公济私情况,不会由于热心服务而因公受累。因此,

对工作人员的保障也是提高行政效率的一种方式。

(三)可以补充立法的不足

我国正在健全社会主义法制,对于立法工作非常重视,这是完全正确的。但立法工作只是法制的—个侧面,另一个侧面是司法工作。司法工作不仅保证依法办事,而且可以补充法律的不足。众所周知,任何立法不论怎样完备,绝对不能对未来情况洞察无余,样样事情都能预先规定。在法律没有规定时,只能由司法机关通过司法解释加以补充。从实际观点看,司法工作比立法工作更有效。没有司法作为后盾,法律等于虚设。有了健全的司法制度和高质量的司法工作,有些没有的法律也会逐渐产生出来。英国的普通法是由判例产生,法国行政法的基本原则也由判例产生。尽管法国不是一个判例法的国家,但是在行政法的总原则上,法国确实也是一个判例法国家。

举英国、法国为例,目的不是想模仿他们,也不是认为他们的行政争讼制度先进。法律作为上层建筑的一部分,必须符合本国的社会经济结构,同时不能忽视历史传统的影响。所有国家的行政争讼制度都有自己的特点。我国当然要建立一个具有中国特色的行政争讼制度。另一方面也要看到,当代各国在行政管理上所遇到的问题,往往也有相同或相似的地方,别人解决问题的方法可供我们参考。我国的行政争讼法(或者是单一的行政复议法、行政诉讼法),目前尚未制定出来。要制定这种法律,它所涉及到的问题很多,需要调查研究和积累经验。不过,英国和法国的经验至少可以说明一点,那就是行政争讼制度可以补充立法的不足。

第三节 建立健全我国行政争讼制度的现实意义

在我国,建立健全行政争讼制度具有十分迫切的现实意义。主要表现在以下几个方面:

(一)是健全我国社会主义法制的需要

党的十一届三中全会,在认真地总结了“文革”十年内乱中践踏民主、破坏法制的深刻教训后提出,要充分发扬民主,健全社会主义法制。邓小平同志在一次讲话中明确地提出,要一手抓建设,一手抓法制。不久前召开的党的十三大,又重申并强调了这一思想和要求。这些都充分说明,我们国家对法制建设是很重视的。近几年来,我国的法制建设也确实取得了令人欣慰的进展。但我们必须看到,在我国的法制建设中,还存在着一些薄弱环节,最突出的是行政法制不健全。这方面的工作不仅得不到应有的重视,甚至被许多人所遗忘和误解。这种情况必须引起我们足够的重视。我们知道,社会主义法制建设应该包括所有的法律部门,只靠刑法、民法等几个法律部门,是不可能规范人们所有的法律行为的。因此,缺少哪个部门法也不行。无论缺少哪一个部门法,都会使社会生活和国家事务杂乱无章,甚至会引起混乱。行政法是调整国家行政管理活动的极为重要的一个部门法,它不仅数量多,涉及面广,调整的社会关系十分广泛,而且和千百万人民群众有着最密切的联系。因此,只有自上而下自觉地重视行政立法,健全行政法制,才能使国家行政机关及其工作人员有法可依,有章可循,确实做到依法办事,只有这样才可以说是真正地健全了我国的社

会主义法制。

就行政法的内部关系而言,我国当前没有一套统一的行政争讼法,或者是单一的行政复议法、行政诉讼法,这对行政实体法的实施是极为不利的。马克思曾经指出:“审判程序 and 法二者之间的联系如此密切,就象植物的外形和植物的联系,动物的外形和血肉的联系一样。审判程序和法律应该具有同样的精神,因为审判程序只是法律的生命形式,因而也是法律的内部生命的表现。”(《马克思恩格斯全集》第一卷,第178页)显而易见,如果没有行政争讼法,那么行政实体法就不能实现,或者就不能正确实现和得到有效的保障。而且,行政诉讼是我国三大诉讼系统之一。我国已经有了刑事诉讼法和民事诉讼法(试行),如果能尽快制定行政争讼法(或分别制定行政复议法、行政诉讼法、行政赔偿法均可),那么我国的法制建设将进入一个新阶段。

(二)是贯彻实施我国宪法的需要

宪法是我们国家的根本大法,也是我国行政法的根本法源。宪法规定的某些基本原则,要靠行政法去实现。换句话说,行政法是宪法有关行政管理方面根本原则的具体化。宪法第41条第一款规定:“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权利;对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利,但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。”众所周知,在所有国家机关和国家工作人员中,机构最大、人数最多、管理范围最广,因而同公民的关系最为密切的是国家行政机关和国家行政工作人员。因行政管理失误、不当或违法行为引起的行政纠纷也最为普遍。目前的问题是,

对行政机关及其工作人员的不当、违法、失职行为,公民向何处去申诉、控告或检举?宪法规定的“向有关国家机关”,是指什么机关,是行政机关还是司法机关?哪一类的行政纠纷该向哪一部门、哪一级提出?通过哪些程序和手续提出,又如何进行处理?也就是说,应该在我国建立起怎样的行政争讼制度,制定哪些有关行政争讼的法律、法规,才能使宪法的上述原则规定得到具体实施?由此可见,建立健全行政争讼制度,是实施宪法的重要步骤。

(三)是调动广大人民群众积极性,促进社会主义现代化建设的需要

应该说,在错综复杂的社会生活中出现一些行政纠纷,是难于避免的,是国家行政管理中的正常现象。但是,如果对此处理不当或不及时,不但会影响人民群众的积极性,有损于行政机关的政治威望,甚至会使原本易于解决的矛盾激化,使干群关系紧张,以至出现恶性案件,影响社会的安定团结,不利于四化建设。几年来,由于行政纠纷而引起的恶性案件,时有发生,值得深思。造成这类案件的原因固然复杂,但与我国缺乏一套必要的行政争讼程序和专门的行政争讼机构,有效地监督行政机关及其有关工作人员的不当或违法的行为,以及时处理行政纠纷,是有密切关系的。至于因行政纠纷未得到及时、适当解决而影响了工作积极性,从而给四化建设造成损害的,其数量就更多了。这一种看似无形,其实却对我国社会主义建设事业会产生很大影响的因素,不能等闲视之。

(四)是保障公民合法权益,实现对行政机关监督的需要

我国国家行政机关的主要任务之一,是保护公民的合法权益,保证公民充分享有各种民主权利,不断提高公民的物质