



全国人大常委会法制工作委员会
行政法改革咨询项目研究成果汇编

LEGISLATIVE AFFAIRS COMMISSION OF THE STANDING COMMITTEE OF
THE NATIONAL PEOPLE'S CONGRESS
GTZ ADVISORY SERVICE TO THE LEGAL REFORM IN CHINA

人大法工委第 3 卷

L A C Volume III

中国行政诉讼法：比较研究文集(2003)

CHINESISCHES VERWALTUNGSPROZESSRECHT:
MATERIALIEN DES GESETZGEBUNGSPROZESSES DES JAHRES 2003

中国致公出版社

中国行政诉讼法： 比较研究文集（2003）

尤翰林 高志新 主编

中国致公出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国行政诉讼法：比较研究文集 (2003) / 尤翰林，高志新主编. —北京：中国致公出版社，2005.3

ISBN 7-80179-367-6

I. 行... II. ①尤...②高... III. 行政诉讼法-文集
IV. D915.404-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 003720 号

中国行政诉讼法：比较研究文集 (2003)

主 编：尤翰林 高志新

责任编辑：袁挹红

出版发行：中国致公出版社

(北京市西城区太平桥大街4号 电话 66168543 邮编 100034)

经 销：全国新华书店

印 刷：北京澎湃慧渊印务有限公司

开 本：880×1230 1/32 开

印 张：16.75

字 数：431 千字

版 次：2005 年 3 月第 1 版 2005 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 7-80179-367-6

定价：68.00 元

版权所有 翻印必究

目 录

前 言	(1)
通过沟通改善行政管理	Hermann Hill (5)
瑞士行政诉讼制度	Peter Saile (19)
德国行政诉讼制度	Wolf-Rüdiger Schenke (39)
法国行政诉讼制度	Jean Marie Woehrling (61)
《中华人民共和国行政诉讼法》主要问题介绍	孙礼海 (79)
中德行政诉讼法研讨会专家总结报告(2003年8月 25~26日)	(85)
德国行政诉讼提供的权利保护和德国国家/职务赔 偿法	Wolf-Rüdiger Schenke (97)
意大利行政诉讼法的一些特点	Erminio Ferrari (123)
德国行政诉讼制度、行政法院判决的执行和德国国家 赔偿法介绍	Kurt Graulich (135)
中国行政诉讼主要内容及问题介绍	刘 莘 (185)
中德行政诉讼法研讨会专家总结报告(2003年11月 17~18日)	(191)
作者简介	(211)

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	(215)
Bessere Verwaltung durch Kommunikation Prof. Dr. Hermann Hill	(219)
Das Verwaltungsprozessrecht der Schweiz Dr. Peter Saile	(243)
Das Verwaltungsprozessrecht Deutschlands Prof. Dr. Wolf-Rüdiger Schenke	(271)
Die Verwaltungsprozessordnung in Frankreich Prof. Jean Marie Woehrling	(309)
Grundzüge des chinesischen Verwaltungsprozessgesetzes Sun Lihai	(335)
Conclusions zum chinesisch-deutschen Symposium zum Verwaltungsprozessrecht der LAC des NPC (25. – 26. 08. 2003)	(343)
Rechtsschutz durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die Staats-/ Amtshaftung in Deutschland Prof. Dr. Wolf-Rüdiger Schenke	(363)
Einige Merkmale des italienischen Verwaltungsprozessrechts Prof. Erminio Ferrari	(401)
Die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung – Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen – Staatshaftung in Deutschland	Dr. Kurt Graulich (417)
Überblick über den Hauptinhalt und Fragen der chinesischen	

IV

Verwaltungsgerichtsbarkeit	Prof. Liu Xin (485)
Conclusions zum chinesisch-deutschen Symposium zum Verwaltungsprozessrecht der LAC des NPC (17. – 18. 11. 2003)	
.....	(493)
Kurzinformationen der Autoren	(523)

前 言

全国人大法制工作委员会（LAC）和德国技术合作公司（GTZ）的成功合作已历经数年。2000年，德国技术合作公司受命于联邦德国经济发展合作部，和全国人大法制工作委员会成立合作项目，支持中国行政法发展。根据全国人大法制工作委员会的立法工作计划，我们合作组织召开了各种规模的研讨会，组织考察团到欧洲考察，并就具体法律问题提供咨询。为使更多的人能够了解项目的工作成果，并加入到法制改革的讨论中来，我们出版了这一系列丛书。

在中德双方的精诚合作下，行政法项目系列丛书的第3册又与读者见面了，它的诞生是对我们以前出版的图书的延续。本系列丛书的第1册《行政法律制度：比较法文集》（2000/2001）主要包括了大量中外行政法比较方面的文章。在目前关于中国行政法的讨论中，它可以作为一个介绍性的文集来阅读。系列丛书的第2册《中国行政程序法：起草资料汇编》（2002）中的文章针对行政程序法展开了讨论，阅读这部书可以更多地了解行政程序改革的现实情况。本书则收集了2003年各行政诉讼法研讨会的专家发言。中国的行政程序将越来越透明，并通过行政诉讼使得行政行为受到监督。行政诉讼法保证了行政实体法和行政程序法可以更好地依法实施。

本书收集了2003年三个活动的专家发言，它们分别是一次题为“通过沟通改善行政管理”的座谈会和两次行政诉讼法研讨会。第一个活动研讨的内容是目前中国热烈讨论的问题：如何通过（公民和政府部门间或公民之间的）沟通更好地改善政府的行

政行为。这次座谈会拉开了针对这个题目讨论的帷幕，在今后的活动中讨论还将继续深入地进行下去。在这方面，德国的某些联邦州已经颁布了保障公民获得更多信息的法律，在联邦层面上也正在对颁布“信息自由法”进行讨论。目前在中国，关于立法规定政府部门公开其行政行为的讨论也正在展开。

2003 年项目的工作重点是行政诉讼法。在两次行政诉讼法研讨会上，来自瑞士、法国、意大利和德国的专家与中国专家一起就行政诉讼法的发展和立法工作中的现实问题进行了讨论。中国的立法者计划修改 1990 年 10 月 1 日颁布的行政诉讼法，所以召开了上述的两个研讨会。依法治国，建设社会主义的法制国家是中国近些年在宪法中确立的目标。修改中国的行政诉讼法可以建立符合新宪法目标的行政诉讼制度，并适应中国经济的飞速发展。

在这两次行政诉讼法的研讨会上我们秉承了德国技术合作公司在法律咨询项目中的传统工作方法。研讨会上讨论的问题都是法律修改工作中存在的重要问题。外国专家结合其本国的法律制度对这些问题进行了充分的准备，并为这些问题提供答案。针对外国专家的报告与会者还展开了深入的讨论。会后，外国专家结合会上讨论的问题，提交了书面的专家总结报告。专家的总结报告试图为中国的立法者提供一些来自于其他法律制度的经验，这些经验不仅仅有好的经验，也有一些值得引以为戒的其他国家的经验教训。因此，我们可以将这些专家总结报告视为研讨会内容的精华，它们是外国专家和德国技术合作公司的同事们在与全国人大法工委的同事们讨论后写出的。

中德法律合作项目的进展非常成功，为此我们首先要感谢所有的中外专家，特别是全国人大法律委员会委员张春生先生、全国人大常委会法制工作委员会民法室前副主任孙礼海先生和法制工作委员会的同志们，没有他们的支持我们无法取得这样的成功。我们还要感谢国家行政学院的应松年教授、政法大学的刘莘

教授以及所有外国专家做出的巨大贡献。特别还要感谢所有从前和现在为这些活动和这次出版工作付出努力的德国技术合作公司的同事们，特别感谢 Immanuel Gebhardt 先生（至 2003 年 8 月任中国法律改革咨询项目德方负责人）、Friedrich von Kenne 博士（2003 年 9 月至 2004 年 3 月任中国法律改革咨询项目德方负责人），以及杨佳元女士、Holger Hanisch 博士和 Matthias Müller 先生。

尤翰林教授
德国技术合作公司中国
法律改革咨询项目德方
负责人

高志新
全国人大常委会法制工
作委员会办公室主任

通过沟通改善行政管理

Hermann Hill

一、关于沟通的一般背景和欧洲的背景

1. 沟通的一般性问题

著名的研究学者保尔·瓦茨拉维克对究竟什么是沟通做出了回答。他说，人们不能不进行沟通。这意味着，沟通是人与人、组织与组织之间交流和联系的一种最自然、最必要的成分。沟通是人们之间通过交谈、对话进行的信息的交流，而不是信息单向地由传者流向受者。对“好的沟通”有很多不同的标准。比如，除了真正意义上的沟通外，情感层面上的非语言的表达也值得注意。

在这里我想通过下面的小笑话解释沟通的意义和内容：一次，两个哲学家在一个陌生的城市相遇了。一个问另一个：“您能告诉我车站在哪吗？”另一个说：“对不起，我也不知道。”第一个说：“没关系，能和您说话真好。”通过这个笑话我们学到了什么？沟通肯定不是目的的本身，而是要有目的、内容和结果。

什么是沟通的目的？沟通有两个基本的目的：首先，沟通可以提高行为的质量和合理性。不同的人有不同的观点和理由，在做出决策的时候可以通过沟通集思广益，从而提高行为的质量和合理性。除了这个目的之外，沟通的第二个目的是，更多人的参与可以使决策得到证明。参与者通过看到抉择过程的合理而对决策产生信任感，并更容易接受这一决策。就算结果和他们期望

的不一样，他们通过了解决策的形成也会更容易理解。

更详细的建议可见：

——希尔·国家间的交流·法学家杂志，1993. 330~336 页

——希尔·国家间的交流·大会资料汇编（共5册），1993~

1997

2. 欧洲的情况

许多年来，欧共体/欧盟，特别是欧洲委员会一直被批评缺少民主，非常官僚和疏远公民。通过接纳东欧的新成员国的机会，可对欧盟的组织结构、程序进行审查，并可对其组织和合作关系进行调整。欧洲委员会因此要对信息和沟通方面的很多举措进行改良。在欧洲范围内，一些成员国以前在对其行政程序和行政沟通程序的改革中已经对一些这方面的举措进行过改良。另外，这些举措正在越来越多地影响着欧盟成员国的行政行为。在行政公开化和行政法规的竞争方面，成员国的公民不断要求自己国家的行政机关拥有越来越高水平的、积极的信息和沟通政策。下面的例子是对沟通的新理解。

2001年7月25日，欧洲委员会颁布了名为“欧洲行政管理”（European Governance）的白皮书。欧洲委员会对“Governance”做出如下的定义：“Governance”对在欧洲层面上政府使用权力的方式、程序和标准方面进行了规范，特别是对公开化、参与、责任、有效性和关联性做出了规定。委员会对上述定义还做出了如下的具体解释：公开化方面规定，欧洲委员会的各个组织应对成员国就欧盟的各种行为和决定做出解释。所用语言应被所有人理解。参与是指吸收政治活动家参与从政策的做出到实施的每个环节。责任的意义是对立法和执法，以及各个机构的责任进行划分。效率的含义是，一个有效的决策应该有明确的目标、可预见的后果和可归纳的各种经验数据。关联性可以理解为，决策和具体行为间的联系及决策是否易于理解。

白皮书指出的正是一些实现“好的行政管理”的措施。这些

措施包括建立平民社会，发展评估和反馈机制，建立政府间高效透明的协商机制，吸收利用有关专家在这方面的理论经验，发展联系市民的网络工程，使之有助于决策的制定和实施。

2000年12月7日，欧盟在尼桑签署了《欧盟基本权利宪章》，其中第41条规定，公民有权要求“政府做出好的行政管理”。在这一点上可以理解为：公民有权要求政府在规定期限内做出中立、合理的行为；对影响公民个人利益的事物，公民有听证的权利；公民有阅览卷宗的权利；公民有权要求政府对其决策做出解释；公民的利益因政府的决策受到损害时，有权要求获得赔偿；公民有权要求政府处理与自己相关的事物时，使用自己理解的语言。德国《行政程序法》（VwVfG）第10条规定，行政程序应迅速、顺利地进行；第20、21条对参与者的客观中立进行了规定；第28条对参加听证的公民做出了规定；第29条和39条规定了查阅卷宗和要求政府对其决策进行解释的权利。对于公民在政府损害其利益时要求赔偿的权利则在德国《基本法》第34条中进行了规定。

《欧盟基本权利宪章》第42条还规定，欧洲公民有权查阅欧洲议会、欧洲委员会的文件。第43条规定了在欧盟下属机关做出不当行为时，公民有委托公民代表委员会解决的权利。第44条规定了怎样做出上述申请。为了像《欧盟基本权利宪章》中规定的那样，使公民真正拥有好的行政管理，欧洲公民代表委员会提出应出台一部“好的行政管理实务的法典”。2001年9月6日，欧洲议会决定采纳这部法典。这部法典包含了好的行政管理所应具备的所有原则。在实体法方面包括政府正确决策的义务；不歧视的义务；合理决策不滥用权力的义务；决策符合逻辑的义务。除此之外，还包括一些程序法方面的原则，如公民有权要求负责的机关或部门做出决策；决策的客观和中立；在规定的期限内做出决策；政府对其决策的解释和公民可寻求的法律手段。除法律方面的原则外，《欧盟基本权利宪章》还对政府机关在开展业务

或咨询时要注意的礼貌问题做出规定。

欧洲信息和沟通政策的重要原则就是透明和公开政府文件。对于政府文件的公开,《阿姆斯特丹条约》中的《欧洲共同体条约》第 255 条做出了规定。从此以后,所有欧共体公民,不管是自然人还是有居所或住址的法人都有权查阅欧洲议会、欧洲委员会的文件,这样可以使公民依法享有的公共和私人权利得到保护。另外,欧洲议会和欧洲委员会还出台了关于实施第 255 条法律的规定,对具体问题进行了规定。为了方便公民查阅文件,欧盟自 2002 年 1 月 1 日起在 www.europa.eu.int/eur-lex 的网页上用所有成员国的语言公布了欧盟所有现行的和筹备中的法律法规。

2001 年 4 月 3 日,欧洲委员会又公布了关于“互动的政策”的通知,其大意是通过互联网改善欧洲的行政管理。欧洲委员会将会在今后做出各种决策时,通过网上评估和公开对话来进行。在 2001 年 7 月 6 日的一份关于决策制定的报告中,欧洲委员会又指出这一举措的核心意义是让互联网在制定决策时发挥更多的沟通和反馈作用。“互动的政策”使欧洲委员会成为一个现代化的行政机关,它可以广泛地得到欧盟的经济界和公民的意见和建议,及时了解其政策的实施情况。它还可以了解公民对于一些新措施的反响,可以快速准确地了解公民及工商企业的需求,以便于在制定新政策时更好地保护公民的利益。

更详细的建议可见:

——希尔:行政中的沟通和欧洲影响下的行政程序,德国行政管理月刊,2002. 1316~1327 页

二、公民和行政机关间为改善客户服务理念进行的沟通

1. 客户服务理念是衡量行政管理质量的指标之一

1992 年,我和同事赫尔姆特·克拉格教授在施佩耶尔行政学院第一次主持了德国行政管理质量大赛。当时对于行政机关来说,质量还是一个陌生的名词,人们考虑更多的是行政行为的合

法性。就连竞赛对行政机关来说也很陌生，因为他们以前在自己的管辖范围内各司其责，在他们的领地上甚至是垄断的。后来贝塔斯曼基金会和地方行政管理联合会（KGST）也不断推出各类跨地区的行政管理方面的竞赛。现在，竞赛意识在公共行政管理中已经不再陌生了。行政机关间的质量竞争，使得企业或公民都愿意到管理好的地方工作或生活。

以后，施佩耶尔的行政管理竞赛每两年举行一次，从1996年起，又开始举办德国、奥地利和瑞士的联合竞赛。1998年，奥地利作为欧盟轮值主席国提出在欧盟范围内开展行政管理的竞赛。但欧盟的国家都还没有发展到可以举行这样一个竞赛，因此，各国达成协议，先推出一个问卷形式的自我评估，看一下各国的发展情况，以及在各各国之间是否存在横向评比的可能性。2000年5月在葡萄牙里斯本推出了欧洲第一个共同的质量评估系统（Common Assessment Framework, CAF），欧盟的所有成员国都以其作为标准，评估自己的行政管理水平。这个评估系统是施佩耶尔质量竞赛系统和欧洲质量管理基金会（EFQM）的评估标准的集合。

行政机关进行自我评估的问卷是由两组指标组成的。第一组指标关系到行政机关是否可以提供好的服务，其中包括行政机关的领导能力、战略计划、人事管理、亲和力、资源管理和程序及突发变动时的管理等。第二组指标用来衡量行政行为的结果，如与客户和公民有关的、与工作人员有关的、与社会有关的后果以及各机关的服务结果。我们在德国施佩耶尔行政管理学院设计了一个分析这个问卷的软件，并在德国建立了一个行政管理的网页，这样便于行政机关进行自我评估并相互交流经验。浏览如下网页可以了解更多信息：www.caf-netzwerk.de。

上述问卷的第六项涉及到客户和公民的行政行为的结果。这些指标包括为公民着想、对公民友好和使公民满意。这其中也包括行政机关的办公地址的远近，公民是否能很方便地找到他们。

还包括行政机关的开放时间是否方便公民，他们在办理事务时是否需要等很长时间，以及公民提出一项申请后行政机关处理的时间长短，这些都涉及行政机关的服务质量。另外，这一项还包括公民是否可以了解行政机关的信息，行政机关的透明度和提供的信息的质量，提供的咨询的质量，公务员是否友好，待人是否公正，使用的语言是否易于被当事人理解等。

几年来，德国行政机关开始流行一种公民客户的理念。根据这一理念，行政机关要了解公民对他们提供的服务是否满意，有哪些地方还应改进。这种吸引公民的做法也是提高管理质量问卷的内容之一。一些行政部门还成立了让市民发泄不满的办公室，因为这些人不是抱怨就是爱发牢骚，通过他们的牢骚政府可以发现不足并加以改进。在这方面，公民就成了政府部门的顾问。许多政府部门还将其指定的质量标准或服务保证进行了公开。这也是调查问卷的组成部分。同样被问到的还有，政府的工作人员是否接受了培训，怎样按照为客户服务的原则同公民进行交流。另外，现在政府部门还在考虑把公民对政府官员服务的评估算做政府工作人员年终评估的内容之一，并且将客户服务原则作为行政部门的领导与工作人员改善行政行为的目标。

更详细的建议见于：

——内政部 2003 年刊物《普通评估框架》及网页：www.staat-modern.de

2. 关于促进行政部门和公民沟通的一些具体事例

(1) 信息自由方面的法律规定

本文前面已就《欧洲共同体条约》第 255 条规定的欧盟各组织的信息和文件的公开问题进行了阐述。几年前，很多国家就出台了信息自由方面的法规，如美国的《信息自由法》。在一些国家，信息自由不仅受到法律保护，在宪法中也做出了明确规定，如瑞典、芬兰、比利时、荷兰、奥地利、西班牙和葡萄牙。德国勃兰登堡州的州宪法就对公民的一般信息自由权进行了规定，并

于1998年对宪法做出解释时出台了相关的查阅卷宗和信息自由的法律。现在，柏林、石荷州和北威州都有了类似的法律。

在德国，在行政程序中有对档案保密的传统。1977年颁布的《行政程序法》第29条开始对查阅卷宗的权利有所规定。从此以后，当事人可以在行政程序中查阅有关的卷宗。当查阅卷宗影响到行政程序的正常进行时，当公布某些卷宗的内容可影响到公民或国家的利益时，或法律有规定时，政府部门有权拒绝这样的申请。1994年颁布的《环境信息法》可以说是对欧盟纲领的进一步贯彻。此后所有人都可以查阅政府部门的环境方面的文件。

目前在联邦层面上还没有一个总的信息自由法。在德国联邦层面上只有一个信息自由法草案。信息自由法保证所有公民能够查阅联邦行政部门的文件或信息，这不仅保障了公民的民主参与，同时也提高了行政行为的透明度。但是对该草案也存在批评意见，比如可能产生很高的开支，人力物力的费用会加大，可能导致行政部门的工作效率下降。草案的支持者们表示，全面了解事实真相是实现人民国家权利的首要前提。信息自由法是对行政部门的监督，亦可以加强政府行政行为的透明度。在草案中也对需要保护的公民个人资料和企业的商业秘密作为特殊情况进行了规定。

详细的建议见于：

—— www.staat-modern.de/projekt/index.html

(2) 市民办公室

政府部门一般按照功能和业务范围被划分成不同的部门，这些部门分布在不同的地方，他们的开放时间也各不相同。如果一个公民迁居，就需要去不同的部门。比如他要变更地址，重新登记汽车、宠物，以及其他缴费的变更。由于各个部门办公地点和时间的不同，他可能要耽搁好几个工作日才能办好所有手续。因此就有人提出，将处理迁居等这些日常的事务，合并成一个办公室，使市民享受到“一站式”服务。