

On the Expansion of Administrative Res judicata

Comparing with the Civil Res judicata

行政判决既判力扩张问题研究

兼与民事判决既判力相关问题比较

田勇军 著



中国政法大学出版社

On the Expansion of Administrative Res judicata

Comparing with the Civil Res judicata

行政判决既判力扩张问题研究

兼与民事判决既判力相关问题比较

田勇军 著



中国政法大学出版社

2015 · 北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

行政判决既判力扩张问题研究/田勇军著. —北京:中国政法大学出版社, 2015. 8

ISBN 978-7-5620-6222-6

I. ①行… II. ①田… III. ①行政诉讼—判决—研究—中国 IV. ①D925.318.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第172724号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话	010-58908586 (编辑部) 58908334 (邮购部)
编辑邮箱	zhengfadch@126.com
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	880mm×1230mm 1/32
印 张	11.25
字 数	260 千字
版 次	2015 年 8 月第 1 版
印 次	2015 年 8 月第 1 次印刷
定 价	39.00 元

序

与民事诉讼和刑事诉讼相比，行政诉讼是一项年轻的诉讼制度。行政诉讼伴随行政法的成熟而不断成长，随着依法行政成为时代主题而日益走进人们的生活。从诉讼程序上说，行政诉讼与民事诉讼的关系更为密切，某些理论和制度直接源于民事诉讼，而行政诉讼中由于被告是行政主体这一特点形成自身特有的理念和制度则是我们应该更为重视的。行政诉讼法学研究，既要了解和借鉴民事诉讼的成熟理论，也要研究行政诉讼的特有现象和特殊规律，方能使得行政诉讼制度设计符合诉讼法之基本法理与实际需要。但是，由于各种原因，这方面的理论研究尚待深入。

鉴于此，近年来我指导的博士研究生多从这个思路出发进行论文选题。田勇军即是其中的一位。本书由勇军的博士学位论文修改而来。他的博士论文选取了行政诉讼理论体系中收官之环节——判决既判力，作为研究对象。判决既判力是诉讼法中一个传统的理论问题，又是一个需要结合行政诉讼特点加以诠释和创新的实践课题。勇军选择这一课题进行了全面深入的研究，呈现在我们面前的这本专著即是其几年辛苦探索的成果。

本书认为整个行政诉讼制度是由诉讼的性质、诉讼目的、诉讼标的、审判模式、判决类型和判决既判力等具体制度构成

的一部诉讼机器。其中,判决既判力的扩缩取决于客观环境,包括社会的法治传统与意识、司法权与行政权之关系、社会对司法的期待等,更取决于诉讼技术上的可能性,包括对于诉讼标的之认定、行政主体的范畴、审判模式等这些上位理论的制约。对于判决效力内容的划分,借用传统的民事诉讼理论,即分为主观范围、客观范围和基准时等三方面。由于行政诉讼在当事人身份、证据规则、审查对象、审判模式和判决类型等方面具有不同于民事之特点,在判决既判力具体内容及其扩张方面具有不同于民事诉讼的特点。

在探讨既判力的具体内容方面,作者将其细化为一事不再理、确认效、禁止重复行政行为效和遮断效四个方面,认为针对法院、原告(即行政相对人)和被告行政机关三方,行政判决既判力具有不同的根据。同时在论述既判力客观范围时,以诉讼类型化为前提,结合不同的诉讼类型,提出不同的判决既判力范畴,对于司法实践中解决具体问题,具有相当的助益。这种以类型化为视角,以逻辑推理为工具,剥茧抽丝、步步论证的方法值得提倡,也可推动行政诉讼理论研究向纵深发展。

定纷止争是司法制度的使命,行政诉讼判决既判力是其最为直接的体现。如何使诉讼能够以最小的司法成本有效地解决纠纷,又不至于损害利害关系人的诉权,是判决既判力扩张理论必须解决的问题。判决既判力的扩张主要体现于对于哪些人(即主观范围)、哪些事(即客观范围)具有终止争议再起的功效。在主观范围方面,除了具有民事诉讼判决既判力扩张特点之外,行政诉讼判决既判力针对不同的行政主体,具有不同的扩张强度;在客观范围方面,如果说在民事诉讼判决中,对于判决理由是否具有既判力尚有争议的话,在行政诉讼判决中,赋予其中的法定判决理由以既判力,更具有现实的必要性和理

论上的可能性。行政判决突出的特点是确定判决中的主要争议事实应具有预决效，预决效具有相对性；就判决既判力的基准时而言，依据行政行为性质的不同和原告诉讼请求的不同，不同的诉讼类型具有不同的既判力基准时，其中被诉行政行为的撤销之诉的既判力基准时应是行政行为成立时。这些观点都具有相当的创新性。理论来源于实践，但实践需要理论的引导和支撑。本书中诸多理论观点运用于实践的效果如何，可能尚需检验，但对于田勇军的这种探索，无疑应该肯定。

行政判决既判力扩张问题研究是一项行政诉讼基础理论研究。作为在该领域长期耕耘的学者，我看到自己的学生在这个领域认真钻研，蔚然有成，当然非常高兴，故欣然为其专著作序，并致鼓励和祝贺！

林莉红

2015年5月26日

序 // 1

引 言 // 1

第一章 既判力及其扩张的基础理论 // 11

第一节 判决及其效力体系 // 14

第二节 既判力及行政判决既判力 // 25

第三节 既判力与近似概念的区别 // 35

第四节 行政判决既判力的本质 // 37

第五节 行政判决既判力的根据 // 46

第六节 行政判决既判力的作用 // 48

第七节 行政判决既判力扩张理论 // 51

本章小结 // 56

第二章 行政判决既判力扩张的决定性因素 // 59

第一节 影响判决既判力扩缩的社会因素 // 59

第二节 影响行政诉讼既判力的技术性因素 // 76

本章小结 // 127

第三章 行政判决既判力主观范围及其扩张 // 128

第一节 既判力主观范围之相对性 // 129

第二节 民事判决既判力主观范围扩张理论 // 133

第三节 行政判决既判力主体范围扩张具体表现 // 149

第四节 行政判决附随效果——对其他相关主体之影响
效力 // 185

第五节 行政判决既判力主观扩张的程序保障 // 192

本章小结 // 204

第四章 行政判决既判力客观范围及其扩张 // 206

第一节 判决既判力客观范围扩张理论 // 206

第二节 行政诉讼判决理由之既判力 // 220

第三节 行政判决中主要争议事实的预决效 // 236

本章小结 // 255

第五章 行政判决既判力扩张的界限

——既判力之基准时 // 256

第一节 判决既判力基准时的一般理论 // 257

第二节 各种行政行为判决既判力之基准时 // 259

第三节 行政判决既判力基准时的相对性 // 270

本章小结 // 273

第六章 行政判决既判力与行政再审 // 274

第一节 既判力及其扩张与再审的关系 // 274

第二节 行政再审基本理论 // 278

第三节 我国当前行政诉讼再审制度现状 // 295

第四节 完善我国行政再审制度——以既判力为视角构建
再审之诉 // 315

本章小结 // 328

第七章 余 论 // 330

参考文献 // 336

后 记 // 349

引 言

一、 选题的背景及意义

与民事诉讼和刑事诉讼制度相比,我国的行政诉讼制度发展相对较晚,行政诉讼作为一门独立的学科也只是近年来的事情,以前一直被认为是行政法的一个下属分支。近年来,随着整个社会法治政府建设力度的加大,民告官诉讼的日益普及,行政诉讼制度在理论和实践中都逐渐开始出现一些问题。当前,在三大诉讼制度中,判决既判力不彰是普遍存在的问题,而在行政诉讼中,这种现象表现尤甚。因为任何一件行政诉讼案件,其被告一方都是行政机关,而在行政强势、司法弱势的现状没有得到彻底改观的情况下,判决的实际效力必然要受到一定的影响和削弱。由于行政诉讼制度具有对行政公权力监督的这层关系,行政审判与政治的关系更为密切,其受到国家行政政策的影响尤大。

行政判决的既判力就是确定判决所具有的终结本案争执的强制性效力,它要求本诉的当事人就本案已判纠纷再行向法院提起诉讼,也禁止包括本院的所有法院不得再就该争议重启诉讼程序,而且后诉判决如果与该判决有关联,不能做出矛盾判决。

在我国，行政权有着传统优势，早期的司法权就是依附于行政权的，尽管现在从理论上我们说行政权和司法权应该平等，但是，现实中，二者的地位远没有矫正到应有的关系。行政权又常常假公共利益之名，不尊重乃至随意否定司法判决之既判效力，在司法实践中这种事例已经屡见不鲜。例如，在焦作房产案件中，一个纠纷就经历了三级法院的不断再审，历时达10年，先后做出判决18份；陕西旬县赵湾镇政府多次通过红头文件抵制法院的确定判决；山西省国土厅以内部会议的形式否定法院的判决；等等。众多的该类案例，不断刷新着记录。终审不终，前后案件相互矛盾，乃至随意否定判决等，这都是对判决既判力的极大损害。同时，上级法院、检察机关、行政机关、某些人大或者党组织等以各种各样的理由都可以对判决指手画脚，随便提出异议乃至进行干涉，从而使终局判决很难产生既判力应有的效果。这样，本应由行政诉讼解决的纠纷大量流向信访和其他非正常的私力救济渠道，行政诉讼的行政纠纷解决功能难以充分发挥，涉及行政纠纷的社会群体性事件频频发生。

在理论上，行政诉讼尚没有完全形成自己独立的理论体系，大部分是直接“拿来主义”于民事诉讼。直接借鉴民事诉讼相关理论，有些是合适的，但是，更多的还是不合适的。毕竟，作为一种独立的诉讼制度，行政诉讼还是有其自身的诸多特点。当前，行政诉讼制度缺乏自身独立的、系统的、全面的理论体系，在宏观上表现为人们仍然没有摆脱民事诉讼思维的惯性；在具体制度层面就表现为对于行政诉讼的本质、诉讼目的、诉讼标的、审判模式、诉判关系和判决的既判力等这些基础理论方面认识的混乱，更多的还是被想当然地以民事诉讼理论体系覆盖。而且这种理论研究的缺乏和指导思想的错误，已经导致司法实践中出现诸多问题，例如法院和被告在法庭上共同审原

告，被告当庭抓原告等现象，还有在行政诉讼中也采用民事诉论的调解理论对行政纠纷进行无原则的“和稀泥”。

判决是司法程序中最为关键的一环，也是司法过程的“终极产品”。诉讼程序的目的，就是通过诉讼最终能生产出优质、有效的“产品”——司法裁判。如果裁判的效力设计不合理，则前面所有的司法活动可能都是劳而无获，既判力不强的判决的权威性和公信力必然也不高，这样由于人们对司法的信任度下降，司法解决纠纷的功能必会减损，而这些又更进一步加剧了司法地位的下降，由此会造成恶性循环。所以，研究判决既判力，使其具有理论上应有的效力强度，最大限度地发挥功能是十分必要的。从司法实践来看，我国当前仍然存在着追求“客观真实”的执着思维和“不悛改错”的传统观念，对于确定判决轻易地启动再审。同时，行政权和司法权的实际不对等使得司法对行政的监督功能难以发挥，行政权蔑视、抵制行政判决的现象时有发生。所以，强化判决的既判力，并在一定程度上扩张既判力，以便使纠纷的解决更为有效和彻底，也是为了避免对于司法权过于软弱状况的矫枉过正。

相对来说，行政诉讼具有严密而复杂的程序，在耗费不菲的（各方的）精力和财力后，应该有诉讼制度设计所期望的行政纠纷得以解决的效果，而行政诉讼判决不但是这一程序的结晶，反过来也是衡量这一程序实际效果的主要标准，所以行政判决既判力的恰当发挥是其关键之关键。如果裁判不能发挥应有的既判效力，行政判决将会失去意义。

截至目前，在民事诉讼领域以及刑事诉讼领域均已有人对既判力及其扩张理论进行过深入细致的研究，而行政诉讼由于发展得比较晚，理论研究还处在较粗糙、浅显的阶段。对行政判决效力更精细化的研究基本上尚处于空白状况，但是，行政

诉讼实践中判决既判力问题所引起的种种困境迫使深入的理论研究刻不容缓，迫在眉睫。

基于上述实践和理论的考虑，本书力图通过研究既判力，理顺行政诉讼理论体系，构建符合行政诉讼本质和目的要求的行政诉讼判决效力体系，使得行政诉讼标的、审判模式、诉判关系和判决的既判力整个基础理论链条相互连贯，前后呼应，协调整体，发挥判决效力。在尽可能实现诉讼目的的前提下，适当扩张判决既判力，以便节约司法资源、恢复司法判决应有的威信和尊严。

二、研究的现状

（一）域外研究现状

既判力（res judicata）概念起源于罗马法，并被两大法系所沿用。既判力研究主要集中在德国、日本和我国台湾地区等大陆法系的民事诉讼领域。当前国际范围内关于既判力理论的研究，总体上可以分为三个方面。一是判决既判力的基本理论，主要包括既判力的概念、本质、根据以及既判力与再审的关系等比较抽象的内容；二是关于既判力的具体内容，包括既判力的主观范围、客观范围以及既判力的时间范围，这三方面是既判力的基本构成领域；三是判决既判力与社会实践的关系方面等，其实既判力的研究历程也是由这三个方面逐步演进的，是由实践中提出理论到理论为实践服务的回归。近期，对于既判力的研究主要集中在既判力客观范围方面，最大的争议点就是判决理由、既判力的有无和争点事实是否有争点效等问题，而且随着近年来人们对诉讼程序价值的认识提高到一个新的高度，程序的第三方面对既判力固有的理念产生了一定的冲击，这些都会对既判力制度产生一定的影响。当前的研究还有一个动向

就是,既判力理论的研究开始结合社会现实,趋于实用化、具体化,改变“为理论而理论”的比较抽象的研究思路,既判力客观范围的探讨开始关注社会现实的需求。由此,对于既判力的本质和根据等过于抽象理论的研究受到了冷落。总的来说,英美法系的相关研究不如大陆法系,但是其程序保障理念对既判力作用范围理论也产生了极为重大的影响。

大陆法系在民事诉讼既判力方面研究较早,积累了一定的成果和经验。比较有代表性的是德国学者汉斯·弗里德海姆·高尔著的《既判力论文集》(信山社2003年版),日本学者松本博之著的《民事诉讼中的既判力研究》以及我国台湾地区的骆永家著的《既判力研究》;代表性的论文有三月章的《既判力客观研究》、三本和彦的《既判力的时间范围》、铃木正裕的《既判力本质论的实际作用》、井上正山的《既判力的客观界限》等。

在刑事裁判既判力的研究方面,既判力在各国体现为不同的概念,英美法系国家的禁止双重危险规则、前经定罪或前经开释规则与禁止程序滥用规则。大陆法系国家的一事不再理原则、刑事既决事由的既判力、实体效力确定等理论。对于这些概念存在着不同的理解和不同的观点、学说。同时,在刑事诉讼领域,既判力概念经历了程序效力与实体效力从合一到逐渐分离的一个漫长过程。并且有些国家并不称之为既判力,而是以其他概念的形式来研究判决的既判效力。另外,在一些国际性法律文件,如《公民权利和政治权利国际公约》、《欧洲人权公约》及其相关的国际法律性条约中也有对判决既判力的规定,而且也有一些专家在从事该方面的研究。

也许是本人知识面狭小抑或方法的欠妥,到目前尚没有搜集到更多的关于行政诉讼既判力或者既判力扩张方面的域外研

究成果，这也是笔者今后进一步努力的方向。

（二）国内研究现状

我国民事诉讼既判力的研究尽管比行政诉讼要更丰富，但与国外相比发展得还是比较晚。新中国成立后很长的一段时间里，我们的法学教材和学术著作基本不谈既判力问题，直至20世纪90年代，才陆续有相关的研究。从目前情况来看，既判力方面的专著有三部，如邓辉辉副教授著的《既判力理论研究》（2005年），林剑锋博士的《民事判决既判力客观范围研究》（2006年），常延彬博士的《民事判决既判力主观范围研究》（2010年）。论及既判力问题的著作有十多部，相关的论文则有一百多篇，其中有相当一部分硕士论文从不同角度论述民事既判力。目前在刑事诉讼领域既判力的研究规模尚不如民事诉讼，专著仅能搜集到李哲博士的《刑事裁判的既判力研究》（2008年），不过也确实已有相关论文和相关的专著附着对刑事裁决既判力进行的相当深入的研究。

行政诉讼方面，当前对判决既判力研究专著极少，仅有2009年南京师范大学汪汉斌博士的《行政判决既判力研究》，该著作属于当前对我国行政诉讼既判力的比较全面的综述。其次，从网上能够搜到的行政判决既判力的相关论文仅有11篇。其中杨建顺教授于2005年发表在中国人民大学学报的《论行政诉讼判决的既判力》对我国行政诉讼既判力做了系统的、框架性的阐述，但是对很多问题只是点到为止，尚欠深入的研究；邓辉辉教授先后发表在《广西社会科学》上的3篇论文，分别是对行政判决与民事判决既判力的主观范围、客观范围、时间范围进行了比较。但这些论文都限于对既判力的比较和综述方面，对既判力的应然状况的精细化研究依然不多见。

在现有的成果中，研究既判力扩张问题的成果并不多见，

现在能够在中国期刊网全文数据库上搜到的大概只有6篇,而这些无一例外的都是针对民事诉讼中既判力扩张或专门或附带的论述,真正研究行政判决既判力扩张的成果依然阙如。

三、 研究的意义和方法

(一) 研究意义

第一,充实行政诉讼必要的理论尤其是基础性的理论,厘清体现行政诉讼不同于民事诉讼之特点,指导行政诉讼法的修改和完善,进一步明确和强化行政判决应有的既判力。主张通过扩张行政判决的既判力,提高行政判决公信力,疏通行政诉讼纠纷解决渠道,恢复和提高行政诉讼解决行政纠纷的效力和作用。

第二,通过对行政判决既判力范围的适当界定,进而能够更充分地保护当事人的诉权和其他权益。更好地监督行政机关依法行政,也有利于行政效率的提高。同时,也使得行政诉讼审判的尊严和司法的威信得到提升。

第三,行政审判既判力科学合理的界定,有利于减少相互矛盾的诉讼,并且能够协调行政诉讼与行政复议、劳动争议仲裁等相关救济途径的关系,也有利于行政判决的顺利实施。

第四,通过对行政判决既判力的适当扩张,使得行政判决再审程序仅仅作为既判力的例外而存在,收缩行政再审适用的范围。

(二) 研究方法

第一,比较分析的方法。比较是人们认识事物最好的方法之一,有比较才有优劣好坏之分。研究行政诉讼的既判力必然要伴随着和民事诉讼甚至是刑事诉讼相互区别和比较而逐步进行。尤其是与民事诉讼的比较研究,有利于合理界分两大诉讼

各自的特点和领地，便于指导行政诉讼理论研究的正确进行。同时，对国外研究成果的介绍也是一个比较的过程，是一个比较既判力制度及其制度背后的社会法治环境的过程。

第二，规范分析法。法律规范是立法主体理念的载体和目的的反映，通过对法律规范的分析，能够了解立法当时的状况，能够结合社会现实更加具有针对性地辨明规范的精妙之处或者不足之处。行政诉讼作为一种程序性技术，法律规范既是促使其完善的工具，也是对其检验的标准，尤其是在具有大陆法系传统的我国，对于法律、法规的精致的分析与严密的逻辑推理和论证是一种无可替代的路径。

第三，实证分析法。理论研究是为实践服务的，理论更需要实践的检验，对既判力扩张的研究必然要结合社会的需求而进行，社会发展的状况、司法现状、国家制度结构、社会大众的传统观念、法律思维习性等都需要在研究既判力的扩张理论中予以考虑。

四、 研究的重点、 难点、 基本观点

本书的重点主要是行政判决既判力效力体系、既判力的本质、主观范围和客观范围的扩张。当然，这也是本书的难点。本书的基本观点就是对这些重点、难点的详细论述，具体如下：

第一，行政判决既判力在宏观概念方面与民事诉讼相同，但是，在具体效力体系方面，行政诉讼具有自身特点，就是其包括一事不再理、禁止行政行为重复效、确认效和遮断效，这四种要素构成相互联系、互相配合、互不重复的效力体系网，并且针对不同的主体会有不同的既判力表现形式。

第二，与民诉不同，行政诉讼法属调整公法关系的程序法，其审理对象主要是被诉行政行为的合法性，并非是两造之间的

法律关系。为了实现行政诉讼保障公民权利的主要目的，法院判决通常只是监督、督促行政行为，促使行政主体合法运用行政权力创建、变更或者消灭其与相对人之间的法律关系。行政诉讼是诉讼法范畴，行政诉讼既判力本质上是纯粹的诉讼法上的效力，而不是实体法上的效力。国家制度维护司法审判权的权威和保障司法效率的目的决定了行政诉讼既判力本质是国家制度说。

第三，行政诉讼法是调整行政活动中地位不对等的双方主体之法律关系的部门法。由于行政行为的公权力性和对公共利益的广泛影响性，它的判决既判力主观范围扩张很有必要，除了与民事诉讼相同的对诉讼担当人、诉讼继受人的扩张之外，行政诉讼自身独特的既判力扩张表现还有：在原告方就是①集团诉讼、群体诉讼的被代表人；②公益诉讼的众多受益群体。表现在被告方就是判决的既判力具有对世性，及于所有的行政主体，当然这种效力仅限于既判力的积极效力，即禁止矛盾效。另外对于一些特定主体具有更为全面的既判力效果，具体包括：①复议前置时的复议关联主体；②隶属于同一公法人的行政主体或行政主体的职能部门；③多个相互关联的行政行为中被诉之外的其他行政行为主体；④受行政主体委托行使行政行为的机关、组织或个人。

第四，在民事诉讼中，公式“诉讼标的 = 声明事项 = 判决主文中之判断 = 判决既判力之客观范围”并不见得在行政诉讼中完全适用，一方面是行政诉讼标的只有放到各个行政诉讼类型中去讨论才比较合理和具有实际意义，另一方面，认为“依诉择判”在行政诉讼中并不完全适用。在行政诉讼中，尤其是撤销之诉中，由于其判断被诉行政行为的理由法定，各种理由之间效力等级不同，或相互吸收，或相互排斥等，其具有的重