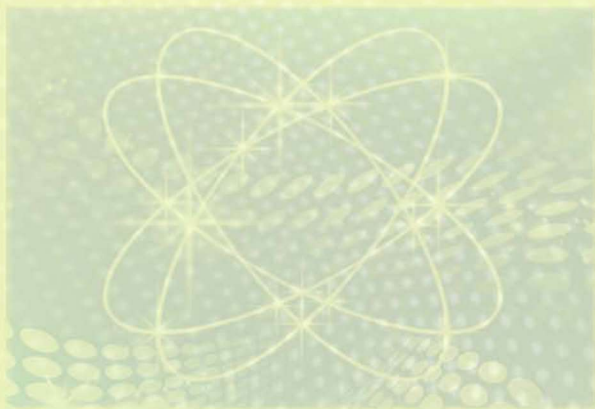


行政法典型案例评析

主 编 敖双红

副主编 张坤世



中南大学出版社

卓越法律人才培养丛书

行政法典型案例评析

主 编 敖双红

副主编 张坤世



中南大学出版社
www.csupress.com.cn

图书在版编目(CIP)数据

行政法典型案例评析/敖双红主编.

—长沙:中南大学出版社,2016.8

ISBN 978-7-5487-2427-8

I.行... II.敖... III.行政法-案例-中国 IV.D922.105

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第189772号

行政法典型案例评析

敖双红 主编

-
- 责任编辑 杨 贝
责任印制 易红卫
出版发行 中南大学出版社
社址:长沙市麓山南路 邮编:410083
发行科电话:0731-88876770 传真:0731-88710482
印 装 长沙市宏发印刷有限公司

-
- 开 本 730×960 1/16 印张 22.75 字数 405千字
版 次 2016年8月第1版 印次 2016年8月第1次印刷
书 号 ISBN 978-7-5487-2427-8
定 价 45.00元
-

图书出现印装问题,请与经销商调换

编委会

主 编 敖双红

副主编 张坤世

参编人员 (按编写顺序排序)

敖双红 中南大学法学院教授

周刚志 中南大学法学院教授

张坤世 湖南省高级人民法院行政庭副庭长

黄先雄 中南大学法学院教授

李 沫 中南大学法学院副教授

徐 婧 中南大学法学院副教授

雷金晶 中南大学法学院硕士研究生

张婷婷 中南大学法学院硕士研究生

刘馨宇 北京大学国际法学院硕士研究生

龚 康 中南大学法学院硕士研究生

前 言

法学是一门实用性很强的社会科学，卓越法律人才教育应当紧密联系实际，以培养学生分析问题和解决实际问题的能力。作为透视社会和实践的窗口，案例教学是众多改革措施中最为重要的一项。我们在精选了近年来法院审结的部分真实案例的基础上，编写了《行政法典型案例评析》，通过基本案情、法律问题、基本原理、案例分析、重要法条以及延伸思考等方面来探讨相关行政法理论问题，希望能够帮助读者进一步认识到行政诉讼与行政法之间的内在关系以及行政诉讼法对我国行政法理论与立法实践的影响。考虑到少而精的要求，本书对所选真实案情内容、审判结果给予了必要的剪裁和处理，使其简明扼要，对所涉及的基本知识、基本概念、基本原理以及案例争议点给予了讲解和分析，运用法律原理、概念或学说，解释了案例涉及的焦点问题，帮助读者从案例中发现法律基本知识和基本原理并掌握分析、解决实际问题的方法。

作为行政法课程的配套教材，本书对主教材的内容进行了丰富与延伸，本书主要供法学专业在校本科生和研究生使用，也可作为其他层次的行政法教学用书或参考读物。我们尽量保证知识点有相应的案例，但却不能保证每个知识点都有案例对应，所以各个知识点所选案例也不平衡。由于基本原理应用频率的不同，有的基本原理还缺乏法律规定与法学理论的有机结合，有些遗憾只能靠立法与司法实践的发展来弥补了。此外，我们主要对一个个具体鲜活而真实的案例进行分析与研究，对于一些主要关心司法审查操作流程

的读者来说，这可能美中不足。

本书由中南大学法学院宪法与行政法研究所和湖南省高级人民法院行政审判庭合作完成，由敖双红担任主编、张坤世担任副主编，中南大学法学院宪法与行政法研究所全体教师以及部分研究生参与了本书的撰写。

中南大学出版社的杨贝女士为本书的出版付出了辛勤的努力，湖南省高级人民法院行政审判庭副庭长张坤世博士为本书收集了绝大部分司法案例的原始材料，硕士研究生雷金晶参与了案例写作、书稿校对等工作，我们在此致以真挚的谢意。

尽管我们在编写过程之中尽力做到认真勤勉，但疏漏不足之处仍在所难免。为此，诚请读者不吝赐教。

编 者

2016年4月20日于中南大学

目 录

我国行政机关权限争议的解决途径	(1)
行政处罚中比例原则的适用	(11)
行政执法不得违反不当联结禁止原则	(20)
会议纪要和批复是否可诉	(28)
规范性法律文件的法律效力及其适用问题	(36)
信赖利益保护的构成要件及其保护方式	(43)
政府不能以法不溯及既往为由不予公开历史信息	(52)
行政强制后未履行监管义务引发的赔偿问题	(59)
行政调解能否要求行政机关再次处理	(67)
行政合同不履行的救济问题	(75)
行政正当程序的认定	(83)
行政事实行为的认定及其救济	(92)
冒用他人名义进行婚姻登记属于行政诉讼受案范围	(101)
实施行政行为之前的程序性准备行为不具有可诉性	(107)
行政收费的法律性质及其可诉性	(115)
原告与被告之间是否存在行政合同关系	(124)

行政机关申请人民法院强制执行的条件和程序	(132)
如何判断行政采购程序的合法性和正当性	(141)
普通债权人对抵押登记不服的行政诉讼原告资格问题	(149)
如何对行政允诺行为进行认定和审查	(157)
行政处罚的司法审查边界	(167)
行政行为效力的认定	(177)
确认违法判决的适用	(188)
公安机关实施的行为是刑事司法行为还是行政行为	(198)
行政决策行为的救济问题	(207)
具体行政行为未送达的行政复议申请期限问题	(217)
行政行为的变更	(228)
行政判决与行政复议的衔接	(236)
行政诉讼中的利益衡量、程序违法行为的处理	(246)
是否可以强制执行非纳税义务人的缴税承诺	(254)
自行纠错未听取利害关系人的意见引发的法律后果	(263)
行政机关告知救济途径错误的处理	(272)
行政许可案件中原告主体资格的判断	(280)
行政机关自行纠错过程中如何保护行政相对人的信赖利益	(288)
民事判决确认的事实对行政行为效力的影响	(296)
未经当事人发表意见的证据可否作为行政执法决定的依据	(304)
行政诉讼中第三人的举证责任	(313)
原、被告举证责任分配及其法律后果	(321)
行政诉讼判决类型	(329)
行政赔偿的条件和范围	(339)
证据先行登记保存违法的行政法律责任	(347)

我国行政机关权限争议的解决途径

【基本案情】

案例一：1995年7月28日，四川省技术监督局根据举报查获了四川夹江县彩印厂非法印制的2万个四川名优产品“彩虹”灭蚊药片的包装盒和一些日本富士一号农药说明书，并认定该厂的印刷机、库房为制造假冒、伪劣产品的工具、场地，根据我国产品质量法对其生产用机器、库房、工具等进行了封存。该厂不服，以四川省技术监督局超越职权为由提起行政诉讼，请求撤销该局的封存决定并赔偿损失。在法院审理该案件的过程中，四川省工商行政管理局明确指出四川省技术监督局在夹江打假是越权行为，并指示夹江县工商行政管理局接手办理，矛盾冲突于是又在两个省级行政机关中展开。夹江县法院不敢轻易下判，只好逐级上报至最高人民法院商请国务院裁决。^①

案例二：2000年3月，四川省大英县象山镇周某购买了一辆运输型拖拉机，并持合法有效证件，经大英县农机监理站审查后报遂宁市农机监理所办理了上户手续和运输型拖拉机牌照。同年6月24日，周某驾车路经大英县蓬莱镇，遇大英县交警路查，认为周某所持行驶证上注明的车辆类型与所驾车辆不符，以运输型拖拉机是农用汽车应到县交警大队注册上户为由，当场扣押了周某的行驶证。周某随即向大英县农机监理站反映，农机监理站答复：所持证照合法有效。同年7月3日，周某又驾车路经蓬莱镇时，再次遇到上次扣证的民警查车，该民警又要扣周某拖拉机的号牌，周某不同意，双方发生争执。交警强行将周某的拖拉机拖回交警大队，并将周某关押到派出

^① 马怀德. 行政诉讼原理[M]. 北京: 法律出版社, 2003: 78-80.

所，于次日晚才放出。^①

案例三：2003年1月27日，河北省辛集市的4名出租车司机先后出车送“客人”（可能是有预谋的“钓鱼”行为的“鱼饵”）到晋州宾馆时，被晋州市运管站的执法人员以他们所持辛集市城建局核发的道路运输证无效为由，相继将他们的出租车扣留，并索要罚款1万元。直到同年2月27日，通过上级有关部门协调，晋州市运管站才放了他们的车并取消罚款决定，但是没有答应赔偿4台出租车停开1个月所造成的损失，而且上级有关部门在协调过程中，也没有对辛集市城建局核发的道路运输证是否有效作出裁定。^②

【法律问题】

由于行政机关之间的权限争议导致行政相对人合法权益受到侵犯时，首先应当如何解决这种权限争议？或者，行政机关之间发生了权限争议时应当如何解决？

【基本原理】

(1) 不同的国家，由于国情和法律传统不一样，其行政机关之间权限争议的解决方式是不一样的。有的在行政机关内部通过协商解决，或者通过上级行政机关来解决，甚至交由代议机关来解决；有的通过机关诉讼来解决；有的采用混合的解决方式。

(2) 我国目前行政机关之间的权限争议主要通过自行协商解决，或者通过上级行政机关来解决，法院在行政案件中有时会涉及行政机关之间权限的划分问题，但并不具有普遍的约束力。

【案例分析】

通过对上述三则案例的分析，结合我国行政机关工作实际，可以发现：行政机关之间的权力争议既可能发生在国务院的各部委之间或同一地方政府的不同部门之间，如案例一；也可能发生在不同地方但同级别政府的不同部门之间，如案例三；还可能发生在上级政府部门与下级政府或下级政府部门

^① 华君. 部门之争苦煞无辜百姓——是是非非法规自有公断[J]. 山东农机化, 2002(13): 26-27.

^② 赵永兵, 刘波. 两地政府部门争议未决道路运输证苦了辛集“的哥”[N]. 燕赵都市报, 2003-03-03.

之间,如案例二;甚至可能发生在国务院与地方政府之间以及上下级地方政府之间^①。这些争议既包括积极的权力争议,即主张只有自己或与自己同性质的机关才有某项权力,而否认对方有某项权力,上述三个案例都是如此;也包括消极的权力争议,即否认自己具有某项权力(这种权力可能难以带来利益却徒添责任),现实中部门之间的许多“踢皮球”现象就属于这种权力争议。发生在行政机关之间的这些争议不仅可能导致行政系统内部的纠纷,而且往往使行政决定之间互相矛盾,直接影响行政相对人的权益,如上述案例二、案例三。有些权力争议如2005年4月份国家环保总局与淮河水利委员会关于谁有权力发布淮河流域所能容纳的污染物总量的争议,虽不直接影响相对人的权益,但却直接影响公共利益。

众所周知,矛盾是世界普遍存在的现象。行政机关之间的权力争议也是矛盾的一种表现形式,是不可避免的事情,无论法律规定如何完善都是如此。我国行政法律体系本来就很不完善,行政机关的权限规定有的非常笼统、不明确,有的相互矛盾、不严谨,有的甚至没有规定,导致行政执法体系比较混乱,而且现阶段行政执法人员的素质参差不齐,行政事务中发生权力争议屡见不鲜,上述几则案例只是我国不相隶属的行政机关之间权力争议现象的缩影而已,相互隶属的行政机关即上下级行政机关之间也存在权力争议现象,只不过在现行行政权力层级架构下问题没有凸显而已。

在案例一中,争议的焦点是:夹江县彩印厂违法印刷的“彩虹”灭蚊药片包装盒是否为产品。根据《中华人民共和国商标法》(简称《商标法》)、《中华人民共和国产品质量法》(简称《产品质量法》)、《中华人民共和国反不正当竞争法》(简称《反不正当竞争法》)等法律,一方面难以认定“彩虹”灭蚊药片包装盒是否为产品;另一方面如果认定其为产品,技术监督机关和工商行政管理机关之间管理权限的分割又不明确,即两者都可能拥有管辖权。四川省技术监督局和工商行政管理局之间的权力争议就在所难免。发生此种权力争议,一是由于事物本身的复杂性,二是由于法律关于行政机关之间的权力分割不明确。类似的情形如河道挖沙问题,由于其涉及河道管理、水利建设、矿产资源和国土的利用,按现有法律法规规定,河道管理部门、水利部门、矿产资源部门和国土部门等都有管辖权,现实中这些部门经常为此发生权力

^① 实践中,案例的三种情形比较普遍和明显,限于篇幅,本文只讨论这三种情形。另,本文在广义上使用“行政机关”,包括本文中的“部门”“地方政府”“地方政府部门”“地方自治团体”和其他公务法人等。

争议但往往得不到及时解决,造成多头执法、管理混乱现象,行政相对人不堪其苦。不过,现在长江流域的挖沙问题,经国务院协调处理,已统一划归水利法制办公室部门管理。^①

在案例二中,四川省大英县交警部门认为农机部门核发的运输型拖拉机牌照无效,就是认为农机部门没有此项权力。四川省农机部门本来是根据四川省公安部门的依法委托行使农用拖拉机的检验、发牌和驾驶员考核、发证的,但由于对运输型拖拉机的定性存在分歧,交警部门认为运输型拖拉机是农用汽车应到交警部门注册上牌,农机部门认为运输型拖拉机就是一般的农用拖拉机,其有权进行注册登记、发牌发证,导致权力争议发生,最终受损的是老百姓。这种权力争议的发生是法律解释不到位造成的,或者说是事物界分的复杂性造成的。

在案例三中,晋州市运管站认为辛集市城建局核发的道路运输证无效,即否认城建局有颁发道路运输证的权力。按照《河北省道路运输管理条例》和由石家庄市机构改革领导小组审定同意的有关“石家庄市交通局主要职责和局机关各处室主要职责”的通知精神,石家庄市政府确定石家庄市交通局是出租车行业的行政主管部门。按照我国行政系统下级服从上级的要求和我国政府行政各层级部门对口设置、业务归口管理的体例,辛集市(县级市)应该由石家庄市交通局的下级对口部门即辛集市交通局作为辛集市出租车行业的行政主管部门,而不应是城建局。但根据1998年国务院办公厅颁发的第67号和第86号通知精神,各级地方政府可自行确定出租车的管理部门。作为一级地方政府,辛集市政府确定的出租车主管部门是辛集市城建局,又符合国务院规范性文件的规定。正是由于晋州市运管站和辛集市政府双方对相关规范性文件和通知在理解和执行上存在分歧,才导致了辛集市出租车晋州被扣事件的发生。这是典型的因相关规定不严谨、有矛盾所导致的权力争议。《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(简称《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》)第六十六条规定,地方政府各工作部门受人民政府统一领导,并且依照法律或者行政法规的规定受上级人民政府主管部门的业务指导或者领导。该规定回避了业务指导或领导的具体内容、形式、权力和责任以及如何与同级政府的统一领导相衔接、相协调等实质性内容,而相关“法律、法规”又迟迟不见出台,这也是导致权力争议不断发生的原因之一。

^① 此信息来源于湖南省政府法制办公室罗伯钧副主任在2005年湖南省行政法学年会上的发言。

另外，在地方保护主义、部门保护主义屡禁不止的今天，有些地方政府或政府部门受地方利益、部门利益所驱使，曲意理解法律法规，争夺权力的现象也普遍存在。总之，行政机关之间的权力争议，有的源于法律的缺陷或缺位，有的源于行政事务本身的复杂性，有的源于行政执法者的争权故意，等等。

我国现行法律法规对行政机关之间尤其是各级政府部门之间的权力分割并不明确，对争议的解决机制更是涉及甚少。《中华人民共和国宪法》(简称《宪法》)、《中华人民共和国国务院组织法》(简称《国务院组织法》)、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《中华人民共和国民族区域自治法》(简称《民族区域自治法》)、《中华人民共和国香港特别行政区基本法》(简称《香港特别行政区基本法》)和《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》(简称《澳门特别行政区基本法》)等，只是粗线条地规定了各级政府的职责、权力，对政府各部门的权力并未涉及，对部门之间、部门与下级政府之间权力争议的解决机制、机构和程序等少有规定。相关的条文只有《中华人民共和国立法法》(简称《立法法》)第八十六条，部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间对同一事项的规定不一致时，由国务院裁决。至于争议机关如何申请裁决、国务院裁决程序如何、有无时限规定等没有明确。另，国务院国办发(1998)39号文件《国务院法制办公室职能配置内设机构和人员编制规定的通知》规定，国务院法制办公室的职责之一是“协调部门之间在有关法律、行政法规实施中的矛盾和争议”，至于争议部门如何申请此种“协调”，法制办公室如何协调、协调不服怎么办等，并没有规定。

在我国行政实践中，行政机关之间权力争议的解决方式主要有以下几种：

第一，部门之间自行协商解决。我国各级政府尤其是国务院，成立了大量的部际协调组织，这种协调组织主要是协商处理“齐抓共管事项”，同时也协商解决部门之间的权力争议。^①这种协商通常是部门之间私下协商，或由有关部门或领导出面协调，协调内容和程序较为随意，执法效果得不到保证。

第二，由争议机关的共同上级行政机关解决。以前一般由各级政府办公

^① 笔者通过梳理现有资料，发现自1957年以来，与部际协调组织或事务相关的国务院规范性文件有17个，国务院部门的规范性文件有85个，但一般只谈加强协调、如何协调，至于协调不成发生争议通过什么程序解决并未涉及。

厅(室)或监察机构等部门协调解决,必要时由行政首长出面解决,现在主要由各级政府的法制办公室具体承办或协调解决。各级政府法制办公室在事前、事中和事后三个阶段起到了一定的协调权力争议的作用:事前,在制定法规、规章或规范性文件时,组织协调,明确各相关行政机关的权力或将有权力争议的行政事项明确由某一或某几个行政机关管辖;事中,在行政执法过程中发生权力争议时,主动或被动介入予以协调解决;事后,受理并协调解决因具体行政事务引发的权力争议。深圳市政府于2004年出台了《深圳市人民政府行政执法协调办法》,该办法是全国首个为协调行政执法部门争议而制定的地方行政规章。根据该办法规定,行政执法部门之间发生权力争议,将不再向深圳市政府“申诉”,而是向深圳市法制办公室“起诉”,法制办公室依法“审判”后作出“判决”,不服“判决”者可向市政府“上诉”,“维持原判”的必须执行。

上述两种解决方式由于制度化、规范化严重不足,既缺乏具体的法律法规依据,又没有相关的程序保障,对权力争议的解决往往不及时,缺乏权威性。另外,值得注意的是,现实中许多权力争议机关往往并不主动寻求权力争议的解决,原因很多,除了上述解决方式制度化、规范化严重不足的因素外,还有两个因素:一是权力争议机关谋求解决争议的利益驱动力不足,这是因为在行政机关权力争议当中直接的受害者往往是行政相对人,而不是权力争议机关本身,如案例二、案例三。二是权力争议机关缺乏谋求解决争议的制度驱动力。我国法律并没有规定,在行政机关之间发生权力争议影响行政相对人权益时,权力争议机关必须先寻求权力争议的解决,不得使行政相对人成为行政机关权力争议的无辜受害者,否则要承担相应的法律责任。由于制度驱动力不足,才会发生案例二、案例三中行政执法机关的粗暴执法行为。如案例三,晋州市运管站与辛集市城建局存在权力争议,但他们都没有主动寻求上述解决方式予以解决,而上级部门在协调解决具体问题的过程中也没有对他们的权力争议作出处理,使问题悬而未决,以至于随即又发生了晋州市运管站扣罚辛集市出租车事件。

第三,通过行政诉讼间接地、个案性地解决。在法律对行政机关的权力有明确规定的情形下,无权行政机关对行政相对人依有权行政机关的行政决定(如许可或确认)所为的行为进行处罚或否定,或者有权行政机关对行政相对人依无权行政机关的行政决定所为的行为进行处罚或否定,就可能引发权力争议;这种权力争议通过行政相对人提起撤销之诉,法院经审理判决撤销无权行政机关的行政决定或维持有权行政机关的行政决定,就间接地、个案

性地解决了权力争议。如案例二，周某被放出来后，于当月7日向遂宁市中级人民法院起诉，遂宁市中级人民法院受理此案后移送到大英县人民法院，大英县法院经审理认定：被告大英县公安局交通警察大队扣押原告周某的行驶证、运输型拖拉机的行政行为违法，并作出了相应判决。^① 在类似的情形下，只要法律对两者的权力有明确的规定，或者可以依法律宗旨和条文进行推定，法院就不难作出判决。另外，对于消极的权力争议，由行政相对人提起行政不作为诉讼，也可以在一定程度上得以解决。但由于我国不是判例法国家，法院对特定案件的判决不具有推而广之的效力，这些类型的行政诉讼难以成为常规的、有效的权力争议解决方式。况且，在这些类型的诉讼中，一旦发生像案例一中相关行政机关主动介入引发权力争议的情形，按现行规定，法院就不能直接审判行政机关之间的权力争议，只能逐级上报至相关上级行政机关解决权力争议，然后才能就诉讼案作出判决。这样将使案件久拖不决，影响司法效率和相关权益的维护。因此，必须构建新型的诉讼种类来解决行政机关之间的权力争议。

与我国相比，国外行政机关之间发生权力争议的现象也并不少见，各国解决行政机关权力争议的途径也多种多样，如，根据日本《地方自治法》，日本中央政府设有中央地方争讼处理委员会，专门处理涉及中央与地方的权力争议；根据美国许多州的宪法，如果州与地方自治团体发生权力争议，由州最高法院管辖；根据德国基本法，德国联邦宪法法院对联邦和各州之间发生的权力争议，特别是在执行联邦法和联邦在执行联邦监督时发生的争议，有管辖权。^② 在国外解决行政机关权力争议的方式中，德、日、法等国的机关诉讼制度是一种很值得我们学习和借鉴的方式。所谓机关诉讼是指行政机关之间因权力的存在或行使而发生争议，由法院通过诉讼程序解决的诉讼类型。德国法院法没有明确规定机关诉讼，但德国法学界和各邦判例都承认机关诉讼。行政机关可以其公法上的权力受损为由提起行政诉讼，发生较多的

^① 类似的案件如：2004年1月12日，福建省龙岩市质量技术监督局认定厦门某自控工程有限公司销售的变频器属以次充好，违反了《中华人民共和国产品质量法》（简称《产品质量法》）第三十九条规定，并依据该法第五十条规定，作出罚款25000元的决定。原告不服提起诉讼。经法院审理认定，根据《产品质量法》和国办发〔2001〕56号、57号文规定，原由国家质量技术监督局承担的流通领域商品质量监督管理的职能，划归国家工商行政管理总局，被告越权行使了流通领域的产品质量监督职权，属越权无效，予以撤销。该案的审理后来促使了该省两个行政机关职权交叉不明的问题得到解决。参见：张意文. 福建龙岩市新罗法院行政审判札记[OL]. 中国法院网, 2005-08-09. <http://old.chinacourt.org/public/detail.php?id=172842>.

^② [德]弗里德赫尔穆·胡芬. 行政诉讼法[M]. 莫光华, 译. 北京: 法律出版社, 2003, 367-368.

是地方公共团体的机关间或其他各单位间对于权力及其行使的争议，如：一位市长处理了一个作为当前行政事务之一的乡镇的重要问题却没有通知该乡镇的代表参加处理、无线电管理委员会与电台台长发生的争执等，都可能导致机关诉讼。但提起机关诉讼的前提条件是：没有更为便捷的权利维护途径可供采用且被明示应通过行政司法途径获得法律保护。日本《行政案件诉讼法》第四十二条规定了机关诉讼的范围，（诉讼之提起）只限于在有法律规定之场合，法律所规定者才能提起民众诉讼及机关诉讼。根据日本《地方自治法》《职业安定法》《教育职员许可法》《地方税法》等现行法的规定，其机关诉讼主要包括职务执行命令诉讼、地方议会和地方公共团体首长的诉讼、关于课税权的归属的地方公共团体的首长之间的诉讼、关于市町村的境界的诉讼等。^① 法国虽无机诉讼之名，但实际上机关诉讼被包含在其越权之诉中。根据法国行政法院判例，一个行政机关在其利益受到其他行政机关的决定的侵害，而其本身不能撤销或改变这个决定时，可以向行政法院提起越权之诉，请求撤销这个违法的决定。^②

值得注意的是，上述国家机关诉讼的存在是以各争议行政机关都具有明确的权限为前提的，尤其是日、德、法等国的地方政府都享有一定程度的自治权。德国是联邦制国家不用说；日本有专门的《地方自治法》；法国中央政府对地方虽有很强的监督和控制能力，但近一二十年来地方自治作用在不断加强。这使得机关诉讼不仅在同级的行政机关之间发生，还在中央与地方公共团体之间发生。另外，法国的机关诉讼（越权之诉）较少限制，但德、日两国的机关诉讼以法律有明文规定为限，在它们看来，机关诉讼不能当然地属于法律上的争讼，是否承认此类诉讼，是立法政策上的问题。这些是我们在借鉴它们制度的过程中必须加以注意的。

【重要法条】

《中华人民共和国立法法》

第九十五条第一款第（三）项 部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间对同一事项的规定不一致时，由国务院裁决。

① [日]盐野宏. 行政法[M]. 杨建顺, 译. 北京: 法律出版社, 1999: 436-438.

② 王名扬. 法国行政法[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1988: 681.

《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》

第二十三条 应当追加被告而原告不同意追加的，人民法院应当通知其以第三人的身份参加诉讼。

【延伸思考】

我国行政机关之间权力争议现象的大量存在及其得不到及时有效解决现状，不仅导致行政系统内部纠纷不断，影响行政机关的威信，更为严重的是，行政相对人的权益或公共利益常常成为行政机关之间权力争议的牺牲品。因此，我们有必要在借鉴国外经验的基础上，一方面，通过完善相关法律法规，明确规定各级政府及其职能部门的权力，尽可能减少行政机关之间权力争议的发生；另一方面，通过采取以下措施不断完善解决行政机关之间权力争议的法律机制，以促进“法治政府”的早日到来。

首先，以法律的形式明确规定权力争议机关主动寻求争议解决的相关责任。行政机关在执法过程中，如果发现与其他行政机关存在权力争议，如案例二和案例三，除特殊情况（如案例一中技术监督部门不及时查封就可能放纵违法行为）外，必须先行寻求权力争议的解决，不能在未解决权力争议的情况下对行政相对人采取制裁措施，使行政相对人的权益无辜受损，否则就要承担相应的法律责任。这既是法治政府的必然要求，也是“执法为民”的题中之义。

其次，尽快建立制度化、规范化的行政系统内部权力争议解决机制。一般来说，行政机关之间的权力争议属行政系统的内部问题，这种争议往往带有很强的政策性，而且我国目前是一个按照科层式结构组织起来的能动性国家，在这样的国家里“官方纠纷不太可能成为诉讼的主题，更可能的情况是把争议交给一位共同的上级来处理”^①，因此行政系统内部的解决机制是今后相当长一段时期内我国解决行政机关权力争议的主要方式。我们应尽快以法律的形式，明确确立各级政府法制办公室协调解决政府下属各行政机关之间权力争议的法律地位，并对各级政府法制办公室受理、审理、裁决权力争议的程序、时限、方式、效力和责任等作出明确具体的规定，增强可操作性。

再次，拓展现有的行政诉讼制度运作空间，即完善第三人诉讼制度。对行政机关作为第三人参加行政诉讼，最高人民法院的司法解释作了肯定性规

^① [美] 米尔伊安·R. 达玛什卡. 司法和国家权力的多种面孔[M]. 郑戈, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2004: 129.