

行政裁判文书自选集

理性诉权观
与
实质法治主义

李广宇 / 著



行政裁判文书自选集

理性诉权观 与 实质法治主义

李广宇 / 著



开风气之作

霍振宇

新作甫成，广宇庭长便嘱我作一评论，惶恐之余，深感却之不恭，受之有愧。幸好，在自选集的致谢中，我看到了自己的名字，想起了曾经在最高人民法院行政庭学习交流的那段难忘岁月。再加之自《新行政诉讼法逐条注释》出版后，一直期待着广宇庭长将最高人民法院行政裁判融入其间的这部作品，这才坦然受命，就算是学习心得吧。



对于长期从事审判工作的法官而言，如果真心热爱着这份事业，恐怕没有比看到本领域经典的裁判文书更令人兴奋的事儿了，如同艺术家发现一件珍品，把玩赞叹之余，不免还有些小小的不甘，毕竟大家都是同道中人。较之于专著、理论文章、调研报告，甚或案例分析，裁判文书无疑来得更直接、更原汁原味，天然去雕饰，免去了斧凿之痕。然而，也正因如此，裁判文书一度被视为司法公文而非知识产品，再加之种种傲慢与偏见，谨小与慎微，

法官们在撰写裁判文书时莫不秉持言多必失的理念，中规中矩有余，个性风格全无。令人欣慰的是，司法改革以来，加强裁判文书说理的呼声渐次升高。既要说理，便难以再与智识性的劳作划清楚河汉界。广宇庭长的这本行政裁判文书自选集，不妨视作裁判文书向司法作品迈进的一次尝试与努力。说到说理，不少人常有畏难情绪，不知从何说起，如何把理说透，且深恐言多必失，引祸上身，于是乎不如不说。这是有一定道理的。法谚有云：“法官是会说话的法律。”法官的能力不仅体现在公正的居中裁判，也体现在精确的法律诠释。这一个“会说话”，看似轻松，实则是一件非常不容易的事情。倘若对法学理论一知半解，或对法律条文首尾难顾，说出来的“理”便难免牵强，公之于众后更难免贻笑大方，即便理论功底深厚，如果腕底功力不够，表达晦涩，文字生硬，也难收明白晓畅之功。常有同事讲，广宇庭长不仅仅是在撰写裁判文书，更是在经营文学作品。他时常推荐法官中的大师丹宁、霍姆斯、卡多佐、波斯纳的裁判作品，他自己也一直在默默地走着一条法律与文学有机融合的道路。自选集中的一些篇章，可以窥见他的努力与心血之一斑。一篇又一篇的裁判文书，结合个案案情，充分运用行政法学和诉讼法学理论，提炼裁判要旨，解决实践问题，有着“运用之妙，存乎一心”的境界，读来深感，判决原来可以这样写，理论原来可以这样用。理论如果不接触这些鲜活实在的案件，永远是书斋里束之高阁的圣经；实践问题的解决若没有这些理论支撑，也永远难脱胡打误撞之讥。

二

从逐条注释到自选集，我以为其间有一条贯穿始终、隐而不显的主线，那就是行政诉讼民事诉讼化的回归之旅。这也是长期以来，广宇庭长力主行政诉讼制度革新发展的一个主脉络。如同公法私法化一般，行政诉讼的民事诉讼化绝非要抹杀行政诉讼自身的特性与独立，而是着力强调诉讼法的共通原理在行政诉讼实践中的回归与运用，同时，这也是争议解决型行政诉讼所不可或缺的。毋庸置疑，行政诉讼脱胎于民事诉讼，在其逐步成熟独立后，依然适用着大量与其不相冲突的民事诉讼制度规范，这恰恰说明，有些看似由《民事诉讼法》规定的条款，却并非只能由民事诉讼独享和专美，而属于具有普适意义的基本诉讼原理。而我们一些行政法官所缺少的，恰恰是对这些普适原理或者基本常识的熟练掌握与正确运用。在自选集中，广宇庭长不遗余力，选取大量关涉诉讼原理与制度的裁判文书，以阐明原告资格、适格被告、第三人辅助参加、管辖、起诉期限、重复起诉、原告举证责任、诉讼请求、诉讼标的、既判力等诸多基础性问题，其体系化内涵和发散式效应，远远超过坊间流行的基于行政实体法而形成的“一次消费型”裁判要旨。其中给我印象最深的，当属张刚诉武昌区政府案对于既判力、诉讼标的与标准诉讼的阐释。惯性使然，我们几乎不假思索地认为，征收决定的合法性被生效判决羁束后，

III

后续起诉的被征收人便不再符合起诉条件。而广宇庭长的这篇裁判，却从诉讼标的概念的正本清源出发，指出行政行为的合法性仅仅是撤销之诉的审查对象，正确的诉讼标的应当是“行政行为违法并损害原告权利这样一个原告的权利主张”，从而揭示出，后诉与前诉起诉的虽然是同一个征收决定，但因原告不同，权利损害的主张亦有可能不同，因此不能简单地认定“后诉与前诉的诉讼标的相同”；进而引入既判力理论，认为既判力只对与生效裁判当事人相同的后诉产生诉权的遮断效果，对于第三者而言，只是禁止作出与生效裁判内容相抵触的新的判决、裁定，而不是就此剥夺其诉权；最终阐明，可以参照民事诉讼中的标准诉讼处理此类案件，以求得诉讼权利保护与节约诉讼成本之间的协调与平衡。这无疑是一次令人叹为观止的理论跋涉之旅，而其批判与修正的，恰恰是我们长期以来抱残守缺、但却无不奉为圭臬的合法性审查原则。而这，又是他一直在思考的一个更具革命意义的观点。

三

我本人，从事行政审判工作也已将近二十年。从我入职至今，行政审判无疑取得了长足进步，甚至在很大程度上推动了行政法治的进程和行政法学的发展。但在这里，我不想一味锦上添花，而更希望直面问题，思考出路。坦率地讲，我们的行政审判还存

在很多问题，这些问题来自于诸多方面，主要的还是集中于行政诉讼法律关系主体本身。就法官而言，我们的不少裁判文书说理还不够充分，对于常规案件的理论研究还不够透彻，运用撤销重作等取巧方法处理案件，也埋下了循环诉讼、难以解决实质争议的隐患。对于滥用诉权，我们还没有更为成熟的处理方法。对于有意义的新类型疑难案件，也还缺乏生产出具有示范意义的经典判决的信心和能力；就原告而言，不少当事人在利用司法制度时还不够理性，有的用意并不在解决争议，有的甚至利用滥诉、缠诉手段，挤占原本就不宽裕的司法资源；就被告行政机关而言，受制于固有的权力格局与体制因素，行政干预并未绝迹，行政应诉能力也需大力提升。凡此种种，说明我国的行政诉讼制度远未达到比较成熟的阶段。广宇庭长的裁判文书自选集，其价值正在于切中时弊，并有所建构。正如自选集的书名那样，通篇都在致力于倡导理性诉权观和实质法治主义，而这正是争议解决型行政诉讼的“车之两轮、鸟之双翼”。广宇庭长还在倡导并实践一种“对话式”裁判文书，通过与原告、被告、下级法院乃至社会公众的对话，不仅回应原告的诉讼请求，为行政机关依法行政提供指引，而且指出下级法院审理思路上的问题，以统一法律适用的尺度和标准。宏大目标，点滴努力，桃李不言，但开风气。一切都在潜移默化，一切都在变化之中。不得不承认，受这类裁判风格的影响，越来越多有水平的行政判决不断出现，越来越多行政审判的有识之士也开始反思既有的审判思路和裁判标准。他们正在

致力于将理论探索不断引入个案审判当中，使行政诉讼朝着更加宽广和精细的方向迈进。一如那位行政法教授所言：“这些判决足以改变中国的行政法教科书。”作为行政审判法官，或许我们无力决策和主导体制的变革，但我们可以借由案件的审理，推动行政诉讼制度不断走向完善。

在最高人民法院西区四楼的某间会议室里，广宇庭长常常和他的合议庭成员相向而坐，一盏清茶或一杯咖啡，左边一本胡芬的《行政诉讼法》，右边一本中村的《新民事诉讼法讲义》，间或回趟办公室，取两本我国台湾地区的繁体讲章，借助一个个案件，讲解与聆听，交流与争论。深夜、休息日，别人都走了，他却坐在电脑前、书堆旁，继续深思与耕耘。这大略就是我所知道的自选集里裁判文书的生产过程。

目 录



原告资格与利害关系

臧金凤诉砀山县政府案

001

共同原告

王薇诉市南区政府、青岛市政府案

011

确定适格被告的依据

陈前生、张荣平诉金寨县政府案

021

形式上适格与实质性适格

李春山诉怀远县政府案

033

复议机关作共同被告

芦保家诉朝阳区政府、北京市政府案

041

第三人辅助参与原告举证责任

刘成运诉庆云县政府案

051

提出新的诉讼请求

侯春明诉离石区政府案

065

事实根据

杨学奎诉津南区政府、咸水沽镇政府案

079

级别管辖与移送管辖

童传霞诉安徽省发改委、安徽省政府案

089

起诉期限与诉讼时效

陈永利诉五河县政府案

097

最长诉讼保护期限

马中现、张爱勤诉汝州市政府案

107

起诉时机不成熟

王守保诉宣城市政府案

117

重复起诉

陈前生诉金寨县政府案

127

既判力、诉讼标的与标准诉讼

张刚诉武昌区政府案

139

既判力的时间范围

利民垃圾处理有限公司申请再审案

151

诉讼标的已为生效裁判所羁束

汪年流诉绩溪县政府案

159

被诉行政行为应具体、特定

金实、张玉生诉海淀区政府案

169

多阶段行政行为与共同诉讼

恒运砂石厂等诉颍上县政府案

179

行政行为的公定力

刘海英诉洛阳市政府案

197

授益性行政行为

李山林诉朝阳区政府、北京市政府案

207

请求权基础

李国秀诉山东省政府案

215

投诉举报请求权

梁志斌诉山西省人社厅、山西省政府案

225

诉权可以自愿抛弃

张有为诉天津市政府案

237

诉讼权利的滥用

崔志惠等诉天津市政府案

247

对被告的不公平

杨吉全诉山东省政府案

255

信访制度与复议诉讼相互独立

杨中国诉枣阳市政府案

263

诉讼类型化

郭传欣诉巨野县政府、菏泽市政府案

273

履行法定职责之诉与确认之诉

张艳君诉北京市政府案

287

提起确认无效之诉无须先行程序

周火生诉汉川市政府案

299

一般给付之诉与行政首次判断权

海乐公司诉安庆市政府、太湖县政府案

309

不予受理复议申请的法律救济

陈杰诉黄石港区政府、黄石港区公安消防大队案

321

复议决定维持原行政行为的赔偿责任

王素兰诉砀山县政府案

333

行政机关只提供已经存在的信息

王福珍诉滨海新区政府案

343

政府信息推定存在与客观存在

王槐柯诉丰台区政府案

353

内部信息、过程信息、决策信息

周素梅诉汉阳区政府案

363

主动公开与依申请公开

张惠珍诉红桥区政府案

373

获取不动产登记信息的方式

张运福等诉开封市政府案

387

违法犯罪线索移送与再审事由

张兴怀诉淮上区政府案

397

申请再审应当符合条件

孙亚君申请再审案

407

选择一个最为适当的诉讼类型

刘书平诉郑东新区管委会案

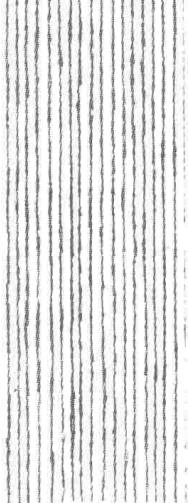
413

致 谢

421

原告资格与利害关系

臧金凤诉砀山县政府案



行政诉讼制度之发端，终究是为了对每一个其自身权利受到侵害的个人提供法律保护。《行政诉讼法》第二条第一款规定：“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的行政行为侵犯其合法权益，有权依照本法向人民法院提起诉讼。”就体现了这样一种更加侧重权利救济的主观诉讼性质。

《行政诉讼法》第二十五条第一款看似将适格原告区分为两大类，但事实上适用了一个相同的标准，这就是“利害关系”。通常情况下，行政行为的相对人总是有诉权的，因为一个不利行政行为给他造成的权利侵害之可能显而易见。为了保证直接相对人以外的公民、法人或者其他组织的诉权，而又不使这种诉权的行使“失控”，法律才限定了一个“利害关系”的标准。所谓“利害关系”，也就是有可能受到行政行为的不利影响。具体要考虑以下三个要素：是否存在一项权利；该权利是否属于原告的主观权利；该权利是否可能受到了被诉行政行为的侵害。