

行政诉讼当事人

王彦 / 著

Parties in
*Administrative
Proceedings*

人民法院出版社



行政诉讼当事人

王彦/著

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政诉讼当事人/王彦著. —北京: 人民法院出版社,
2005. 3

ISBN 7 - 80161 - 976 - 5

I. 行… II. 王… III. 行政诉讼 - 当事人 - 研究 -
中国 IV. D925. 312

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 019191 号

行政诉讼当事人

王 彦/著

责任编辑 张益民 陈建德

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市东城区东交民巷 27 号 (100745)

电 话 (010)85250528 (责任编辑) 85250516 (出版部)
85250558 85250559 (发行部)

网 址 [www. courtpress. com](http://www.courtpress.com)

E - mail courtpress@sohu.com

印 刷 北京人卫印刷厂

经 销 新华书店

开 本 890 × 1240 毫米 A5

字 数 292 千字

印 张 10. 875

版 次 2005 年 3 月第 1 版 2005 年 3 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7 - 80161 - 976 - 5/D · 976

定 价 25.00 元

版权所有 侵权必究

(如有缺页、倒装, 请与出版社联系调换)

目 录

导 言	(1)
第一章 行政诉讼当事人及程序保障	(8)
第一节 行政诉讼当事人	(8)
一、行政诉讼当事人概念重构	(8)
二、当事人能力	(15)
三、当事人结构	(23)
四、行政诉讼当事人的特殊性	(25)
第二节 行政诉讼当事人的程序保障	(27)
一、当事人基本程序权保障的宪法化与国际化	(27)
二、国际性、区域性人权公约对当事人基本程序权保障 的规定及其影响	(38)
三、当事人基本程序权	(43)
第二章 行政诉讼当事人制度的理论基础	(48)
第一节 行政诉讼当事人制度基本理念	(48)
一、控制行政权	(48)
二、权利有效保障	(51)
三、接近正义	(53)
四、诉讼经济	(56)
第二节 当事人适格理论	(57)
一、当事人适格概念和意义	(57)
二、大陆法系当事人适格理论	(59)
三、英美法系的相应理论	(62)
四、当事人适格与当事人能力、诉权、诉的利益	(66)

2 行政诉讼当事人

五、当事人适格理论的扩张	(68)
第三节 公权理论	(69)
一、公权的概念与意义	(69)
二、公权理论的形成与发展	(71)
三、公权的种类	(74)
四、公权与反射利益	(76)
第四节 诉的利益理论	(79)
一、诉的利的概念与本质	(79)
二、诉的利益的认定	(85)
第五节 行政主体理论	(87)
一、西方国家的行政主体概念、类型及其变化	(87)
二、行政主体界定的方式与标准	(91)
三、行政主体的公务——从公共权力到公共服务	(92)
四、行政主体的法律地位	(94)
五、行政主体理论的把握	(95)
第三章 行政诉讼原告资格	(98)
第一节 行政诉讼原告资格概述	(98)
一、行政诉讼原告资格概念	(98)
二、原告资格价值	(100)
三、原告资格与相关概念	(102)
四、原告资格与行政诉讼目的、受案范围的互动	(103)
五、我国行政诉讼原告资格的演变	(107)
第二节 行政诉讼原告资格的法制比较	(112)
一、美国的起诉资格	(112)
二、日本的原告诉格	(121)
三、其他国家的原告资格问题	(132)
四、WTO 规则对司法审查原告资格的规定	(137)
五、原告资格发展的共性	(139)
第三节 合理界定我国行政诉讼的原告资格	(141)

一、现行法界定原告资格的一些问题·····	(141)
二、界定原告资格的思路与标准·····	(147)
三、类型化的非相对人原告资格·····	(155)
第四节 公益行政诉讼的原告资格及程式选择·····	(164)
一、公益行政诉讼的模式·····	(164)
二、提起公益行政诉讼的范围·····	(170)
三、提起公益行政诉讼的主体资格·····	(173)
四、公益行政诉讼的保障·····	(177)
第四章 行政诉讼被告·····	(181)
第一节 行政诉讼被告概述·····	(181)
一、被告的概念·····	(181)
二、我国行政主体理论与被告·····	(182)
三、中外行政主体理论差异——以被告为视角·····	(184)
四、对被告确定规则——行政主体标准的反思·····	(186)
五、适格被告立法例参考与评析·····	(188)
第二节 第三部门发展与行政主体多元化·····	(192)
一、发展背景·····	(192)
二、第三部门的特性·····	(194)
三、非政府组织的机能·····	(194)
四、国家与社会权力格局的变迁与行政主体多元化·····	(196)
五、非政府组织主要类型·····	(197)
第三节 行政诉讼被告确定的标准·····	(200)
一、确定行政诉讼被告应当考虑的因素·····	(201)
二、确定行政诉讼被告的多元标准·····	(202)
三、各种情况下被告的确定·····	(208)
第四节 非政府公共组织的被告资格——以公办高等 学校为例·····	(217)
一、公办高等学校何以成为被告·····	(217)
二、公办高等学校成为被告须解决的问题·····	(222)

4 行政诉讼当事人

三、以公办高等学校为基准——村民委员会与 行业组织在行政诉讼中的被告地位·····	(232)
第五章 共同诉讼与集团诉讼 ·····	(235)
第一节 共同诉讼·····	(235)
一、共同诉讼的概念、分类的根据和意义·····	(235)
二、共同诉讼的成立要件及分类·····	(238)
三、类似必要共同诉讼的引入·····	(244)
第二节 集团诉讼·····	(257)
一、解决群体诉讼的不同诉讼形式及其差异性·····	(257)
二、我国解决群体诉讼的诉讼表现形式与特性·····	(264)
三、我国行政诉讼中群体诉讼的设计——集团诉讼·····	(268)
第六章 行政诉讼参加 ·····	(277)
第一节 概说·····	(277)
一、第三人参加诉讼：行政诉讼第三人与诉讼参加·····	(277)
二、我国行政诉讼第三人的特征分析·····	(279)
三、第三人参加行政诉讼目的或意义·····	(280)
第二节 以德国、日本和我国台湾地区诉讼参加为借鉴 ·····	(282)
一、诉讼参加制度的产生·····	(282)
二、德国的诉讼参加制度·····	(284)
三、日本的诉讼参加制度·····	(292)
四、我国台湾地区的诉讼参加制度·····	(298)
五、对诉讼参加的共同性认识·····	(306)
第三节 我国第三人参加行政诉讼的制度设计·····	(308)
一、行政诉讼第三人的立法、争论与评释·····	(308)
二、研究视角的转移：采他山之石·····	(316)
三、第三人参加诉讼制度重构·····	(317)
结 语 ·····	(332)
主要参考文献 ·····	(335)

导 言

一、国内外研究的述评

行政诉讼当事人问题是行政诉讼的核心问题之一，构成行政诉讼制度架构的基础。行政诉讼当事人程序保障的宪法化和国际化视野、行政诉讼当事人制度的理论支撑、当事人适格、公益诉讼、集团诉讼、诉讼参加等诸多问题，为国内外研究所关注。

以国外的研究来看，二战以后，在福利国家思想笼罩下，国家功能日增，行政权扩张成为不可避免趋势。而个人却因对国家依赖日益加深，其地位益形渺小。于是，鉴于个人与国家关系密切，保障个人不受国家权力侵害成为迫切需要。权利的本质在于凡权利受侵害时应有法律救济方法，即“赋予权利于先，必设救济于后”，罗马法谚有云：“有权利，必有救济”。控制行政权、使权利得到有效保障，成为行政诉讼的基本理念。行政诉讼权利保护功能的强化，则集中体现在诉讼权能（适格）范围的扩大。这也是当事人制度的核心问题。

大陆法系国家，影响行政诉讼当事人制度的理论基础较为雄厚。行政主体理论、当事人适格理论、公权理论、诉之利益理论等都发展得相当成熟。西方国家的行政主体制度，以行政分权为核心，是对行政利益多元化的认可以及对个人在行政中主体地位的肯定。国家为减轻自己行政机器的负担，将其作为行政权的原始主体所享有的部分行政权，以地方分权和公务分权的方式下放于其他公务法人，是现代行政民主化、科学化以及行政管理方式多样化的体

现。传统当事人适格理论是从实体法角度去考虑当事人适格的基础，把当事人适格的基础完全归于原告和被告对诉讼标的的管理权与处分权。现代型诉讼的发生，引发了对传统当事人适格理论的质疑。现代型诉讼涉及一般公众多数人利益，其争点往往具有公共性而得以社会化和政治化，其纷争当事人，非过去权利主体观点所能规范。共同性的观点强调当事人适格范围应扩大，以适应此类诉讼。在学说中，尝试通过扩大当事人适格的基础来解决诉讼担当和群体诉讼中当事人适格问题，并以此为契机重新确立当事人适格的基础，发展了当事人适格理论。公权理论受美国独立宣言、法国人权宣言的影响而形成，肯定个人争自由、求生存、谋福利的价值较国家为优先，国家仅是保障人权的设施与工具。因此公权理论的形成适应了时代发展的要求，它不仅具有克服公权脆弱性的积极意义，而且实现了将行政权由国家权力本位向基本人权保障的转变。诉之利益是大陆法系国家从19世纪后随确认之诉的产生始被提及，其初衷是为了限定确认之诉的对象，以期防止当事人对诉权的滥用。由此，对有关诉的利益本质便有不同的认识。所谓诉的利益本质，实际是指基于何种利益状态考虑来确定是否有诉讼保护的利益。

原告适格是两大法系当事人制度研究的重中之重。美国起诉资格法律的特点是变迁迅速。其标准经历了从法定损害标准到双重损害标准，最后到两层结构标准的演变。从日本最高法院和下级审判法院的判例发展的轨迹来看，以最高法院新泻机场事件判决为标志，原告适格的认定从严格的“法律保护利益说”向缓和的“法律保护利益说”转变，也就是说，该案件判决以后，最高法院及下级审法院渐渐采取缓和的“法律利益保护说”，而法律保护说的核心在于法律利益的判断。所谓法律利益，不仅以根据法规来考量，而且将根据法规扩大到相关规定，乃至整个根据法规体系，若据此所保护的利益，除公益外，还包括个别的利益，该利益即为法律的利益。个别的利益保护，即使未有明文规定，但是根据相关规定及法规体

系，足以解释为亦有个别的利益保护的意旨而不为公益所吸收的，即符合法律保护的利益的标准。在英国，原告资格是获取司法救济的前提条件。普通个人到法院进行诉讼，只要他在正在进行的案件中有“充分的利益”，法院就会对他的起诉进行受理。具有充分的利益，便成了原告向法院起诉的资格条件。根据《德国行政法院法》第42条第2项规定，除法律另有规定外，起诉人只有认为其自身权利受到公权力行政行为（包括作出行政行为、拒绝作出行政行为和不作为）侵害时，方可提起诉讼（撤销之诉和义务之诉）。法国学者认为，当事人成为诉讼主体并实施诉讼行为，必须与本案有利害关系，并且具有实施诉讼的资格（这种资格一般给予在争执中的权利义务关系的持有人），“无利害关系不得起诉”，即要求起诉方对诉讼争议有利害关系，而且这种利害关系涉及“直接的、积极的、具体的、合法的、现存的和真实的个人利益”。^①

公益诉讼在西方国家行政诉讼当事人制度中占有重要地位。日本的民众诉讼、美国的公民诉讼、德国的团体诉讼以及相应的公益代表人制度，虽然内容不尽一致，但是都是在当事人适格扩张的基础上，允许无关自己利益的当事人得为公共利益提起诉讼，特别是在环境问题、消费者问题、纳税人问题上，对起诉人资格的承认，表现了行政诉讼（司法审查）的特质。

群体诉讼的解决方式，以美国的集团诉讼为先导，其比较优势明显。日本的选定当事人制度没有跨出共同诉讼的框架，在解决现代性纠纷方面，远不能像集团诉讼那样功能强大。日本曾尝试引进集团诉讼，有关的集团诉讼的法案也相继问世。但是由于诉权让与、当事人范围与赔偿金认定、诉讼费用负担及权利保障等，无法在诉讼理论上得以澄清，因此，集团诉讼的引进最终仍被束之高阁。

德国和日本的诉讼参加制度较为成熟。德国诉讼参加分为两种

① 杨荣馨主编：《民事诉讼法原理》，法律出版社2003年版，第60页。

类型：一为普通诉讼参加，二是必要诉讼参加。前者仅以第三人的法律上的利益将受法院裁判影响为条件，对此，法院是否作出命其参加诉讼的裁定，有自由裁量权。后者则须裁判直接涉及第三人权利为条件，如具备此必要参加条件，即使当事人或第三人未提出申请，法院亦应依职权以裁定命第三人参加诉讼。如欠缺必要参加，则为诉讼上的瑕疵。诉讼参加人为诉讼关系人，因此，诉讼参加人受本诉讼判决既判效力的拘束。日本行政事件诉讼法将诉讼参加分为第三人诉讼参加和行政机关诉讼参加两类。前者为第三人的权利因诉讼结果有受损害的可能或危险时，法院依当事人或第三人申请或依职权，决定让第三人参加诉讼；后者为法院认为有使其他行政机关参加诉讼的必要，依当事人或行政机关申请或依职权使其参加诉讼。

在我国，不能不了解我国台湾地区的行政诉讼制度。我国台湾地区于1998年修订“行政诉讼法”。这部法律是在充分借鉴德、日等国诉讼制度、经过长期酝酿、论证的基础上修订完成的。就当事人制度而言，扩大了原告适格的范围，增加了团体诉讼、公益诉讼，增加了诉讼种类的形式，完善了诉讼参加制度等。就我国大陆而言，由于行政诉讼脱胎于民事诉讼，并且制度发展也只有十余年的时间，当事人制度的理论研究相对薄弱。总的来说，当事人制度受到民事诉讼制度的束缚且缺少理论支撑，没有完整的体系建构。有关的研究涉及到原告资格多一些，在多大的范围内扩大原告资格，是否还囿于“利害关系范围”内，没有一个令人信服结论。被告问题则受行政主体理论局限，被告的确定烦琐而复杂。第三人制度则相当简陋，造成权利保护缺失，有限的研究仅局限于利害关系的框框，制度伸展的空间狭窄。

二、研究的意义

加强对行政诉讼当事人制度的研究，主要意义体现在如下方面：

第一, 行政诉讼的展开, 是以法院主导的、以适格的原告、被告以及符合条件的诉讼参加人为结构进行的。如果行政诉讼当事人制度研究不能得到突破, 将成为行政诉讼制度发展的瓶颈。

第二, 行政诉讼当事人研究将构筑行政诉讼当事人理论体系, 从而利于摆脱民事诉讼制度的束缚, 确立适合行政诉讼特质的行政诉讼制度。

第三, 成熟的当事人制度研究将为立法提供理论支撑。

第四, 改善对当事人制度分散研究的状况, 填补当事人制度系统研究的空白。

三、研究的方法

以概念法学(或法条主义)为基础, 但决不局限于概念法学。因为法学要想真正形成学术研究传统, 就必须超越法条主义。^①即: 既要搭建当事人制度的理论框架, 也要立足于立法现实, 将理论与实践充分结合。

比较分析是古老而有益的方法。中国法学的研究若脱离于实践、脱离于国外的立法经验, 便是徒劳与浪费。有比较才有鉴别、才有分析, 才有目的。德国诗人诺瓦里说过, 一切知识都来源于比较。德国法学家耶林也说, 外国法律制度的接受问题并不是一个“国格”问题, 而是一个单纯的适合使用和需要的问题……^②

综合分析的方法最重要。有综合才有视野。综合分析并不限于当事人制度内部或法学范围, 而是要将综合分析方法置于更为广阔的领域, 将与法学相关的法哲学、社会学、经济学等知识予以充分运用。

经济分析的方法在当事人制度设计中有充分的利用空间, 按照

① 苏力:《语境论》, 载《中外法学》2000年第1期。

② 肖建华:《民事诉讼当事人研究》, 中国政法大学出版社2002年版, 第7页。

制度经济学的观点，通过资源的合理配置，可以使其最大限度地利用，从而降低交易成本，通过交易费用在各交易主体间合理负担，可使交易主体认真权衡利弊，以便决定是否交易和怎样交易，救济制度如此，集团诉讼的设计如此，诉讼经济基本理念也是如此。

实证分析方法要求做到理论联系实际，做到既要研究法律条文，也要研究法律的实施和法律的应用。如果一项制度无视如此丰富的实践，也无法解决来自实践的难题，包含在法律规定部分中的“应当是这样”的内容仍停留在纸上，而不影响人的行为，那么法律只是一种神话……^①

四、研究的预期价值

（一）理论创新程度

本书力求在下列方面有所创新：

1. 厘清当事人及其相关概念，肯定当事人能力不限于权利能力的广泛性，确定行政诉讼不同于民事诉讼二面对立构造的三面诉讼结构。

2. 将当事人程序保障与人权保障相联系，强化当事人程序保障的宪法化和国际化趋势，彰显程序保障重要性。

3. 第一次将影响当事人制度的理念和理论予以整合，这些理念和制度适应了行政诉讼制度发展的趋势，目的在于强化行政诉讼权利保护功能，将诉讼权能范围扩大，将公益维护与私权保障予以协调。

4. 以法律上的利益标准取代法定权利标准，将救济范围扩大，并将法律利益限定于行政机关作出行政行为时应当考虑且通过诉讼值得保护的个人的利益，从而更便于原告资格的确定，并借此规范行政机关的行为，此谓一举双得。

^① [美] E·博登海默：《法理学——法哲学及其方法》，邓正来译，华夏出版社 1987 年版，第 232 页。

5. 重新定位行政主体理论,对被告的确定不限于此,采多元标准,以行为主体、公权力、公共行政标准确定行政诉讼被告。

6. 考虑行政判例的运用和设计。

7. 公益诉讼的原告资格定位中,检察机关和公益团体可作原告,但公民仅在特别规定的情况下才能提出公益诉讼,以避免“民众诉讼”。

8. 以诉讼参加制度代替第三人制度,采必要诉讼参加和普通诉讼参加的德国模式界定参加种类,并在此基础上充分考虑辅助参加的立法用意和意义,以行政机关辅助参加补充之。

(二) 实际应用价值

实际价值在于通过理论架构,实证分析,为行政诉讼法修改提供参考意见。同时,为法官在审判实践中能够实现自由裁量权提供可资借鉴的知识、观念和理论支撑。如果当事人制度能够得以完善,则公民权益保护幸也,行政诉讼制度幸也。

第一章

行政诉讼当事人及程序保障

第一节 行政诉讼当事人^①

一、行政诉讼当事人概念重构

在我国，行政诉讼当事人概念与民事诉讼当事人概念并无二致。传统理论对当事人概念的界定是，与争议有直接利害关系的人是诉讼的当事人。在民事诉讼中，当事人是指因民事的权利义务关系发生纠纷，以自己的名义进行诉讼，并受人民法院裁判拘束的直接利害关系人。^②而在行政诉讼中，当事人是指因具体行政行为发生争议，以自己名义进行诉讼，并受人

① 行政诉讼当事人涉及的问题较多，如当事人概念、当事人能力、当事人适格、诉讼能力、多数当事人处理等，限于篇幅和认识程度与能力，本文只探讨部分问题。

② 柴发邦主编：《民事诉讼法》，法律出版社1987年版，第147页。

民法院裁判拘束的主体。^① 当事人的共同特征是：(1) 以自己的名义进行诉讼；(2) 与案件有利害关系；(3) 受人民法院裁判的拘束。

所以，我国传统诉讼理论中，强调诉讼当事人必须与案件有利害关系，而且既为当事人，就应受裁判的拘束，强调当事人、利害关系人与裁判拘束力的所及范围三位一体的状态。这意味着我国传统意义当事人概念与传统当事人适格理论是一脉相承的。^② 但是，现代型诉讼^③ 超越个人个别的利害关系，非实体法上的权利义务主体也享有诉讼实施权，具有可以自己的名义在某个具体诉讼中实施诉讼的资格或权能。因此，形式当事人、程序当事人或纯粹当事人概念被提出。承认程序当事人概念，意味着当事人可以不是利害关系人，而只是纯粹程序上的当事人。换言之，判断某人是否属诉

① 参见应松年：《行政诉讼法》，中国政法大学出版社 2002 年修订版，第 90~91 页；罗豪才主编：《行政法学》，北京大学出版社 2001 年版，第 293 页。

② 当事人适格概念源于德国，德国普通法末期实体法与诉讼法分离后的相当长的时间，近现代意义的当事人适格理论才得以产生。在此之前，诉讼法被认为从属于实体法，诉讼当事人就是实体法上的当事人，即实质的正当当事人。即使是破产管理人、遗嘱执行人等为他人进行诉讼的人也都被认为是代理人，而现代则称之为形式当事人或程序当事人。在这一历史时期，当事人适格的基础即是其享有的实体权利或承担的实体义务。传统当事人适格理论是从实体法角度去考虑当事人适格的基础，把当事人适格的基础完全归于原告和被告对诉讼标的的管理权或处分权。这种管理权或处分权源于实体法的规定。所以，我国传统当事人概念与理论与传统当事人适格理论一致，而与现代诉讼当事人适格理论相异。

③ 现代型诉讼概念尚无明确标准，但有关现代型诉讼概念在本质上具有共同的因素，一提到现代型诉讼，立刻会令人联想起环境诉讼、公害诉讼、消费者诉讼，等。另外，作为现代型诉讼重要组成部分的公益诉讼，还包括了公民权诉讼、社会福利关系诉讼，等。参见〔日〕小島武司：《诉讼制度改革の法理と实证》，陈刚、郭美松译，法律出版社 2001 年版，第 168 页。

讼当事人只看实际诉讼的当事人是谁，而无须从实体上考察他与诉讼标的的关系。^①

所以，程序当事人不同于正当当事人（适格当事人），程序当事人也不一定就是适格当事人。正当当事人是具有当事人适格之人，就权限而言，具有当事人适格之人，就拥有诉讼实施权或诉讼参与权。^②我国台湾地区学者认为，正当当事人或当事人适格，系指当事人就具体特定诉讼，得以自己之名义为原告或被告之资格，因而得受诉讼标的之法律关系之本案终局判决。就具体特定诉讼，有当事人适格者，得以原告起诉，或得为被告受诉，且以自己之名义实施诉讼，并受本案终局判决。^③以此鉴别，我国传统诉讼当事人概念较接近于适格当事人概念，但范围又不及于适格当事人范围。在民事诉讼领域，诉讼担当^④的存在和发展，扩展了当事人适格的范围。诉讼担当通过诉讼的授权，使本来没有诉权的人拥有诉权，使本来不适格的当事人成为适格的当事人。在行政诉讼领域，法律授予了因为公共利益受到侵害情况，但与案件无个人利益者的原告资格。适格当事人有别于程序当事人，在于适格当事人将非正当当事人予以剔除，以排除可能产生诉权滥用及无实质意义的诉讼。

非正当当事人属于程序当事人。所谓非正当当事人，即当事人适格有欠缺的诉讼当事人，这种欠缺是指当事人与特定诉讼标的无

① 杨荣馨主编：《民事诉讼原理》，法律出版社2003年版，第136页。

② [日]三月章：《日本民事诉讼法》，汪一凡译，台湾地区五南图书出版公司1997年版，第225页。

③ 王甲乙等：“当事人适格扩张与界限”，载张特生等著：《民事诉讼法研究会民事诉讼法之研讨》，三民书局1997年版，第3页。

④ 诉讼担当，也称为诉讼信托，是指非系争的实体权利关系主体，以自己的名义，为他人利益或代表他人利益，以正当当事人的地位提起诉讼，经法院判决，实体权利义务仍存在于系争的实体权利关系主体名义之下。