

论行政主体不当得利返还请求权的确立及其实现

李沫

(中南大学法学院, 湖南长沙, 410083)

摘要: 发放拆迁补偿款是行政主体基于公法义务作出的行政给付。我国土地征迁实践中的相对人重复领取补偿款追索纠纷多通过民事诉讼解决, 但行政主体提起民事诉讼面临诉讼主体不适格的问题。理论上, 给付行政中的相对人基于公法领域中欠缺法律依据的财产变动获利, 致行政主体受损失, 成立公法上行政主体的不当得利返还请求权。我国在立法上应当确立行政主体不当得利返还请求权, 在相对人拒不返还不当得利时, 行政主体可以提起行政诉讼要求返还。在行政诉讼模式下, 行政主体不当得利返还请求权的实现还离不开行政诉讼相关制度的跟进, 其内容涉及行政诉讼受案范围、法律参照适用、权利行使的限制等。

关键词: 行政主体; 公法上不当得利; 返还请求权; 行政诉讼

中图分类号: D912.1

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2025)01-0070-10

一、问题的提出

2010年7月, 长沙市雨花区人民政府发布〔2010〕第024号《征收土地方案公告》, 张爱云的房屋被纳入征收拆迁范围, 长沙市国土资源局雨花区分局(以下简称“雨花分局”)及其下设的长沙市国土资源局雨花区分局征地拆迁事务所(以下简称“雨花征迁所”)负责本次征地补偿安置工作的具体实施。2010年12月, 雨花分局以张爱云名义在银行办理了121 383.75元补偿款的专户存储, 该补偿款中包含按期拆迁奖励9 000元。2011年3月, 张爱云拒绝在规定时间内拆房腾地, 雨花征迁所依程序通知、告知后未达成一致。2011年4月, 雨花分局又以张爱云名义存入112 383.75元房屋补偿款(扣除按期拆迁奖励9 000元), 但未收回第一次专户存储的补偿款存折。张爱云的房屋被强制拆除后, 雨花征迁所于2012年3月向张爱云出具《莲湖保障住房项目房屋验收通知》, 告知其凭借此通知领取100%补偿款。2012年4月, 张爱云持验收通知于银行领取了112 383.75元补偿款, 之后又于2012年9月从银行领取121 383.75元。两次领取均有银行经办人及领取人签名, 并加盖雨花征迁所财务专用章, 手续齐全。雨花分局发现张爱云重复领取拆迁补偿款后, 以张爱云第二次领取拆迁补偿款系民法上不当得利为由提起民事诉讼, 一审、二审法院均判决雨花分局诉讼请求成立, 张爱云提起再审申请亦被湖南省高院驳回, 三级法院均认定张爱云第二次重复领取补偿款是一种民法上的不当得利^①。

事实上, 本案并非行政机关通过民事不当得利之诉追索相对人重复领取拆迁补偿款的个案。笔者以“拆迁补偿款”和“重复领取”为关键词, 分别在“威科先行”裁判文书数据库、“北大法宝”司法案例数据库进行检索^②, 共检索到6份行政裁判文书(但其内容与行政主体返还请求权无关)和81份

收稿日期: 2024-03-17; 修回日期: 2024-06-15

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“建设中国特色社会主义法治体系研究”(23ZDA072)

作者简介: 李沫, 女, 湖南湘乡人, 博士, 中南大学法学院副教授, 主要研究方向: 行政法与行政诉讼法、立法学, 联系邮箱: 38160043@qq.com

民事裁判文书。这表明在司法实践中，行政机关均是通过民事不当得利之诉来追索相对人重复领取的拆迁补偿款的。

很显然，这些民事不当得利裁判引出了一道理论与实践难题。一方面，尽管行政机关追索相对人重复领取的拆迁补偿款的行为本身不属于具体行政行为，但相对人重复领取的拆迁补偿款又的确源于行政机关的具体行政行为，换言之，行政机关与相对人之间的纠纷绝非简单的平等主体之间的民事纠纷，行政主体以提起民事诉讼的方式追索相对人重复领取的拆迁补偿款缺乏法理依据。另一方面，行政主体若不提起民事诉讼，又该通过何种方式追索相对人重复领取的拆迁补偿款等“不当得利”呢？为破解这一难题，本文拟从行政主体不当得利返还请求权的视角展开探讨。

二、立法赋予行政主体不当得利返还请求权的正当性

我国现行立法尚未赋予行政主体不当得利返还请求权，然而，赋予行政主体不当得利返还请求权既有理论依据，更是现实需要。

（一）立法赋予行政主体不当得利返还请求权的理论依据

不当得利属于传统民法体系的重要制度内容，“不得损人利己乃衡平的理念，实体法化于民法上的不当得利制度”^{[1](152)}。这项制度可以追溯到古罗马时期，“不当得利之诉又称不当得利返还请求权，后者因古罗马的返还之诉(*condictio*)得名”^[2]。不当得利制度的核心是不当得利(返还)请求权，不当得利请求权的构成要件有三：受有利益，致他人受损害以及无法律上之原因。民法上不当得利制度具有两个基本功能：一是矫正法律关系的财货移转。例如，不知债务未发生或债务已消灭而为清偿(非债清偿)，得依不当得利规定请求返还。二是保护财货归属。例如，无权占用或出租他人房屋，应返还其所受利益。与前一种功能相对应的不当得利一般称为“给付不当得利”，指一方因他方的给付而受有利益，致他人受损害(当事人具有给付关系)，无法律上的原因(欠缺给付目的)；而与后一种功能相对应的不当得利一般称为“非给付不当得利”，指非因给付而发生不当得利，以侵害他人权益最属常见，即侵害应归属他人的权益，系无法律上原因而受利益，致他人损害^{[1](152-153)}。

不过，尽管不当得利属于传统民法体系的重要制度内容，但并不意味着不当得利仅为民法所特有，因为衡平与公平原则并非仅存在于民事领域。正如美浓部达吉在《公法与私法》一书中所指出的，若从要求特定人行为或者不行为这一层面理解债权的观念，那么这一观念便为公法与私法所共通^[3]。确实，给付行政、行政协议等新型行政形态无不与公法之债密切相关。在公法之债中，欠缺法律关系的错误财货转移时有发生，这样，在民法体系中“起到矫正欠缺法律关系的财货转移”和“保护财货归属功能”^[4]的不当得利制度在公法之债的体系中，亦是不可或缺的。

一般认为，公法上不当得利立法源于德国^[5]。德国《联邦行政程序法》第49 a条“返还、利息”第1款规定：“行政行为被撤销或者废除具有追溯效力的，或者因发生使其无效的情形而无效的，已经支付的款项或者出资应当予以返还。返还金额以书面行政行为方式规定。”第2款接着规定：“应返还的金额(除利息外)适用《民法典》关于返还不当得利的有关规定。受益人明知导致行政行为被撤销、废除或无效的情形，或因重大过失未能知悉的，无权主张得利不再存在。”^③这一制度在我国台湾地区“行政程序法”第127条中也有体现：“授予利益之行政处分，其内容系提供一次或连续之金钱或可分物之给付者，经撤销、废止或条件成就而有溯及既往失效之情形时，受益人应返还因该处分所受领之给付。其行政处分经确认无效者，亦同。”^[6]至于公法上不当得利的构成要件，学界一般认为有三：“(一)‘财产变动’，即‘受利益，致他人受损害’；(二)‘在公法关系中’；(三)‘无法律上之原因’，含‘虽有法律上之原因，而其后已不存在’。”^{[7](243)}而公法上不当得利与民法上不当得利的区

别主要体现在:

一是不当得利发生的原因不同。民法上不当得利发生于由民法调整的民事领域,而公法上不当得利的发生则必定同公法相关,“公法上不当得利,系指在公法范畴内,欠缺法律上原因而发生财产变动,致一方得利,他方失利。失利者因而享有公法上不当得利返还请求权,与民法上不当得利返还请求权相比拟”^[8]。由此可见,确定是公法上不当得利关系还是民法上不当得利关系的关键,在于财产变动是发生在公法规范还是私法规范,或取决于造成财产变动行为的法律性质^[5]。例如,本文所述雨花分局诉张爱云一案中拆迁补偿协议的签订是土地行政管理部门对被拆迁户进行征收行政管理的手段,行政机关基于法律法规的规定,按照签订的行政协议发放补偿款的行为是一种行政给付,由该行为导致的不当得利,就属于公法领域中欠缺法律上之原因的财产变动,需要公法上的不当得利制度予以调整。

二是不当得利返还请求权行使的法律效果不同。在公法上不当得利关系中,当事人之间的财产关系并非平等主体之间的财产关系,而是政府与作为被管理者的私人之间的纵向财产关系,当事人的非平等性、返还标的的公益性和基础规范的公法性等,使得公法上不当得利返还请求权的行使具有特殊性。相比于私法上的衡平(如直接返还不当得利),公法上不当得利返还请求权的行使需要考虑更多因素,如信赖利益、行政机关在个案裁量中是否存在过失、返还义务人的经济能力以及是否存在部分或者全部免除返还责任的情形等。

进一步来看,公法上不当得利返还请求权包含了行政相对人对行政主体的返还请求权及行政主体对行政相对人的返还请求权两种。前者的例子如纳税义务人对征税机关在没有法律依据而超额征收税款的情形下的不当得利返还请求权^④。后者,即为行政主体不当得利返还请求权。换言之,行政主体不当得利返还请求权是公法上不当得利返还请求权的下位概念,公法上不当得利理论为立法赋予行政主体不当得利返还请求权提供了理论依据。

(二) 立法赋予行政主体不当得利返还请求权的现实需要

随着服务行政和合作治理理念的兴起,由立法赋予行政主体不当得利返还请求权的必要性在我国日益凸显。

首先,是回应行政生活发展的需要。随着服务行政以及合作治理的勃兴,行政主体与相对人之间的财货往来会不断增加,同时,基于没有法律依据的“不当得利”的出现概率也必然提升。由于财产关系的相互性,公法上不当得利受损的一方既可能是行政相对人,也可能是行政主体,行政主体亦面临如何向相对人追索不当得利的问题。因此,通过立法确立行政主体不当得利返还请求权是回应行政生活发展的需要。

其次,可以补救不正当的财产转移^{[9][170]},防止过剩给付,这是合法行政的要求。就如民法不当得利制度的基本功能之一是“矫正法律关系的财货移转”一样,行政主体不当得利返还请求权的行使亦可以补救不正当财产转移,包括从行政相对人处取回不当得利。同时,行政主体不当得利返还请求权的行使还可以防止过剩给付。给付行政涉及公共财产的分配,基于保障公共财产合法有序配置和合理利用的需要,行政机关须依法为之。因此,赋予行政主体矫正公共财产错误给付的请求权,使得给付行为与给付目的相一致,是保护公共利益、恢复正义与合法行政的题中之义。

最后,是行政平权性的必然要求。在服务行政背景下,行政平权性日益彰显。不同于秩序行政时代,现代行政法开始打破一元“控权论”传统,制度的设计不再片面地追求控制行政权的滥用^[10],而是赋予行政机关与相对人平等地位(即并非仅对行政机关授权+控权)。这种转变对于某些类型的行政(如给付行政)的影响尤其重要。如在行政主体与行政相对人之间的不当得利纠纷中,摒弃秩序行政时代的强制执行手段,赋予行政主体返还请求权,是确保行政主体和相对人在更为平等、互信的基础上

解决不当得利纠纷，让行政目标更易达成的必然要求。

综上，立法赋予行政主体不当得利返还请求权具有正当性。在本文所述雨花分局诉张爱云一案中，行政主体第一次发放的补偿款是基于《土地管理法》的规定依据补偿协议约定进行的行政给付；而行政主体第二次发放的补偿款，即相对人重复领取的补偿款，则是土地管理部门在给付补偿款的过程中产生的没有法律依据的财产转移。因该财产变动发生在公法领域，在立法赋予行政主体不当得利返还请求权的情况下，行政机关即享有要求张爱云返还财产的权利。

三、行政主体不当得利返还请求权实现模式的选择

在立法赋予行政主体不当得利返还请求权之后，如果行政相对人拒不配合返还不当得利，行政主体不当得利返还请求权又该如何实现呢？

（一）民事诉讼实现模式的障碍

在笔者收集的6份省级法院裁判文书中，行政主体无一例外地主张行政相对人重复领取拆迁补偿款的行为构成民法上的不当得利，且此类主张最终得到了法院的支持^⑥。但显然，民事诉讼解决的是平等主体之间的民事争议，而行政主体不当得利返还纠纷却非平等主体之间的民事争议。

对于行政主体追索不当得利行为的性质，学者多认为属于行政行为，“行政主体基于公法上的不当得利返还请求权所作出的追索行为不同于民事行为，应当属于行政行为”^[11]。不过，该“行政行为”具体属于哪一类型，目前尚无定论。显然，行政主体追索不当得利的行为不可能属于抽象行政行为，同时，这种行为也不应当属于具体行政行为。这是因为，行政主体的某一行为若要构成具体行政行为，须以该行政主体取得行政权能为条件，而行政机关行政权能的取得只有两种方式：一是“随组织的成立取得”，如行政机构包括内设机构、临时机构和派出机构，由行政机关设立，也随组织的设立而具有行政权能；二是“依授权取得”，即因法律授权取得^[12]。对于行政主体追索不当得利，按照我国当前立法，行政机关既不存在“随组织的成立取得”的“行政权能”，也不存在“依授权取得”的“行政权能”。实际上，行政主体所追索的不当得利源于公法上的行政给付，因而追索行为依然是公法上的行为，同时，由于行政机关追索不当得利往往采取通知得利人返还不当得利的形式，因此，这种追索行为应当是一种行政事实行为——行政机关实施的没有处理内容和法律约束力的行为，又称事实行为、辅助性行政活动。行政事实行为的类型之一就是“没有约束力的通知”^{[9](190-191)}。

既然行政主体追索不当得利的行为属于行政事实行为，那么，如果通过民事诉讼解决行政主体不当得利返还纠纷，就会因原告的行政主体属性而面临诉讼主体不适格问题。例如，在本文所述雨花分局诉张爱云一案中，尽管核算、制作《征地拆迁房屋补偿资金发放表》甚至存放补偿款的主体为雨花征迁所，但雨花征迁所是基于雨花分局的行政委托实施该等行为的，行政委托的行为后果应归于雨花分局。在征迁行为中，土地行政管理机关作为征地方，基于《土地管理法》之规定对被征地农户的住宅、地上附着物、青苗等损失进行补偿，可以委托非行政主体操办具体补偿事务，但最终的责任仍归属于土地行政管理部门。在该案中，征迁行为的实际承受方是作为委托方的雨花分局，法院也是将雨花分局作为诉讼原告，这就与民事诉讼特有的原告资格要求相矛盾。

为了解决此类案件的原告主体不适格问题，司法实践中法院力图自圆其说，但又无法做到裁判说理充分。例如，在[2017]黑民申1470号裁定书中，黑龙江省高院认为作为民事主体的大连金色领域房地产开发有限公司为补偿款的给付方，应承担拆迁补偿的行政责任。显然，此处的“民事主体”承担“行政责任”即是矛盾。又如，在[2014]渝高法民申字第00865号裁定书中，重庆高院提出北部新区管理委员会向陈素云发放完毕第一次补偿款后，便结束了行政关系，第二次发放补偿款是民事法律关

系,但法院在论证第二次发放补偿款的主体适格性时运用了行政管理职责理论进行解释,说理前后矛盾——既然行政管理关系已经结束,又何谈行政管理职责呢?

(二) 行政强制执行实现模式的弊端

行政强制执行,就是行政机关直接以行政强制的方式从行政相对人处取回其所获的不当利益。按照行政法基本原理,行政强制执行须遵循行政强制合法原则,这是行政合法性原则在行政强制领域的具体深化。不过,行政强制合法原则首先要求行政强制在设定上的“法定化”,其表现之一是“无法律便无强制”^[13]。“无法律便无强制”意味着行政强制执行须以法律已经授权行政主体可以作出要求行政相对人返还不当得利的决定为前提,我国《行政强制法》第2条明确规定:“行政强制执行,是指行政机关或者行政机关申请人民法院,对不履行行政决定的公民、法人或者其他组织,依法强制履行义务的行为。”换言之,如果行政主体要通过行政强制执行的方式实现其不当得利返还请求权,必须先形成责令行政相对人返还不当得利的“行政决定”,而这又须以行政机关有权作出此类行政决定为前提。

在我国,由于现行立法缺乏统一授权行政主体作出返还不当得利决定的条款,因此,在相当一部分行政管理(包括土地征迁)中,如果行政机关直接作出责令相对人返还所获利益的行政决定,就会违背“法无授权不可为”的行政法原则。况且,立法宽泛授予行政机关“责令相对人返还”不当得利并强制执行行政相对人财产的权力,也存在放任行政机关滥用行政权的风险。

诚然,理论界亦有观点认为我国大陆应当引入德国和我国台湾地区的“反面理论”。该理论的核心即行政主体可以在法律存在明示或者默示的基础上,直接作出行政决定以命令相对人返还^[14],并以此行政决定作为行政强制执行的依据。但需要注意的是,“反面理论”的适用有严格条件限制,其要求行政主体的不当得利返还请求权正好是行政相对人原有的、对于授益行政行为的给付请求权的反面^{[7](273)}。更为重要的是,这一理论的适用范围非常狭窄。如在德国,除特定内部行政法律关系^⑥之外,对于外部行政法律关系,该理论仅在《德国联邦行政程序法》第52条规定的“一个行政行为无可争执地被废止或撤销,或因其他原因丧失或不再具有效力时”才适用^⑦。这就意味着,即使行政主体的不当得利返还请求权可以对应于行政相对人的给付请求权,但由于实践中行政主体不当得利返还请求权的产生多不是基于行政给付行为“无可争执地被废止或撤销,或因其他原因丧失或不再具有效力”,因此,“反面理论”无从适用。

(三) 行政诉讼实现模式的适合性分析

行政诉讼实现模式,指的是行政机关以向法院提起行政诉讼的方式请求法院判令被告返还不当得利的模式。较之民事诉讼模式和行政强制执行模式,行政诉讼模式更适合于行政主体不当得利返还请求权的实现。

其一,行政诉讼模式不存在民事诉讼模式和行政强制执行模式下的障碍。一方面,由于行政主体追索不当得利的行为属于行政事实行为,通过行政诉讼解决此类纠纷不会存在民事诉讼模式下的原告主体不适格问题。另一方面,行政诉讼模式也不存在行政强制执行模式所需的对作出“行政决定”的立法授权问题。

其二,行政诉讼模式能够克服民事诉讼模式和行政强制执行模式的缺陷。一方面,较之民事诉讼这一私法诉讼审查模式,行政诉讼可以防止公益私益化。私法的诉讼模式建立在“每个人都是自己利益的最佳代言人”基础之上,民事诉讼所体现的“不告不理”“契约”“协商”等理念尊重个体选择自由,适用于以个人利益为核心的私法体系。但是,当行政机关主张公法上的不当得利返还请求权时,由于争讼标的是公有财产,处分的是公共利益。如果通过民事诉讼将公共财产关系纳入私法调整范围,就可能破坏现有公共财产法律保障机制,行政主体便可能利用“意思自治”“协商一致”“自由处分”

等私法规则逃避维护公共利益的公法义务。相反，在行政诉讼中，行政主体无权处分公益。换言之，行政诉讼能更有效地防止行政主体将公益私益化。另一方面，较之行政强制执行，行政诉讼有助于纠纷的实质性解决。相比于行政强制执行的单方性、高权性，相对人的抗辩理由在行政诉讼中可以被更好地聆听，通过行政诉讼作出的裁决也更有可能被行政相对人接受。

其三，行政诉讼结构可以改变当事人之间的不平等地位，维护公平正义。在行政管理关系中，双方当事人的地位事实上不平等。即使是在私法渗入公法的当下，隐含在公法体系中的调控属性也仍未改变^[15]。在行政主体不当得利返还纠纷中，行政主体较之于行政相对人，在举证能力、法律知识、庭审对抗甚至司法资源等方面都处于优越地位，在民事诉讼模式的“两造平等原则”下，行政相对人的劣势地位很难改变，甚至其正当获益或者无须返还的获益都有可能变成“不当得利”，从而出现不公平。而行政诉讼可以通过举证责任分配、证明标准设置等倾斜性规则，有效调节当事人在诉讼层面存在的举证能力、证明难度、法律知识水平、认知能力等诉讼力量的悬殊。同时，在行政诉讼中，行政机关作为公权方还需要遵守“法无授权不可为”“正当程序”“信赖利益”等原则。这些均有助于改变当事人之间的不平等地位，实现处理结果的公正。

四、行政主体不当得利返还请求权行政诉讼实现的制度跟进

通过行政诉讼实现行政主体不当得利返还请求权，离不开行政诉讼制度的完善，其内容涉及行政诉讼受案范围、法律参照适用、权利行使的限制等方面。

（一）以“行政法律关系”为标准重构行政诉讼受案范围

通过行政诉讼实现行政主体不当得利返还请求权，首先需要将此类纠纷纳入行政诉讼的范围。但传统行政诉讼法以“行政行为”为标准确定行政诉讼的受案范围——“‘行政行为’是中国行政诉讼法界定受案范围的一个基本概念”^[16]。这样，对于以行政机关为原告、以行政相对人为被告的公法上不当得利返还请求权案件就会由于非因“行政行为”而发生以致无法纳入行政诉讼的受案范围。

其实，“行政行为”并非确定行政诉讼受案范围的绝对标准。随着面向行政的行政法、新行政法学、行政法政策学、规制与治理理论等新理论的发展，以巴霍夫、阿赫特贝格、普洛伊斯和山本隆司为代表的行政法学者主张使用“关系”这样一个较为包容的概念，即以“行政法律关系”受案标准修正“行政行为”受案标准。这样，行政诉讼就可以依据行政法律关系自身类型的不断丰富而调整受案范围，拓宽原告资格^[17]。大陆法系国家在界定行政诉讼的审理范围时，一般立足于与私法“平等民事主体之间人身、财产关系”相对应的“公共行政法律关系”的“法律关系”范畴^[18]。例如，在德国，确定行政诉讼受案范围的关键不是行政行为，而是“非宪性公法争议”，“行政诉讼法以普通行政法所定义的行政……为前提，但其真正的关键点却不是‘行政’，而是非宪性质的公法争议……——只要这种争议未被划归其他法律途径。”^[19]此处德国行政诉讼受案范围的“非宪性公法争议”标准与“行政法律关系”标准异曲同工，两者均可以包含“行政行为”^[20]。我国亦有学者持类似观点，“行政行为难以涵括事实行为、行政合同行为、不作为行为等，实际上无法涵盖行政诉讼的所有审查对象。因此，有必要将行政行为修订为行政相对人与行政机关之间产生的‘行政争议’”^[21]。

显然，如果行政诉讼受案范围的确定以“行政法律关系”为标准，行政主体不当得利返还请求权纠纷便可以纳入行政诉讼中。这是因为，行政机关对相对人的返还请求权是一种公法上的返还请求权，其追索行为是一种行政事实行为，作为一种公法行为，自然属于行政法律关系的范畴。相应地，行政主体也将具备原告资格。

（二）规定审理公法上不当得利案件参照适用民事法律与民事诉讼程序

不当得利制度起源于私法，正因如此，德国和我国台湾地区在公法上不当得利的制度设计中也引

入了民事法律规范作为法源。例如,我国台湾地区的“行政程序法”第127条第2项“返还范围准用民法有关不当得利之规定”。又如,德国在将公法上不当得利返还请求权发展成一种独立的公法制度之前,也经历了直接适用民法上不当得利规定的阶段和类推适用民法上不当得利规定的阶段^[22]。在我国大陆地区,《民法典》对不当得利制度已有较全面的规定。如《民法典》第985条对不当得利请求权成立要件(含例外情形)做了规定,第986条和第987条分别对得利人在不知道(或知道)且不当得利(或应当知道)取得利益没有法律根据的情况下的返还义务或者不承担返还义务做了规定,以及第988条对得利人已经将取得的利益无偿转让给第三人的情况下的返还义务做了规定,等等。显然,《民法典》的这些规定可以为法院审理此类案件参照适用。此外,《民法典》第188条关于诉讼时效的规定亦可适用于行政主体不当得利返还请求权的主张。

不过,从诉讼程序的角度看,我国现有行政诉讼证据规则、审理程序、裁判方式等都是“民告官”为基础设计的,不完全适合于法院审理行政主体不当得利返还请求权案件。但笔者认为,法院同样可以适当参照适用民事诉讼程序相关规定。对此,我国现行《行政诉讼法》第101条也有类似规定:“人民法院审理行政案件,关于期间、送达、财产保全、开庭审理、调解、中止诉讼、终结诉讼、简易程序、执行等,以及人民检察院对行政案件受理、审理、裁判、执行的监督,本法没有规定的,适用《中华人民共和国民事诉讼法》的相关规定。”值得注意的是,不当得利返还请求权的行使在公法与私法领域的法律效果毕竟不同,将来法院还是有必要构建一套行政法上不当得利返还请求权案件的审理规则。

(三) 明确行政主体不当得利返还请求权的限制

1. 信赖利益保护与衡平法理的限制

信赖保护原则是行政法的一项基本原则。虽然行政主体不当得利返还请求权的形成不一定归因于某一行政行为,但往往因行政主体的某一行政活动所引起。当某一行政活动导致法律状态产生并存续从而使行政相对人形成了值得保护的信赖利益时,这一信赖利益应获得法律的肯定和某种形式的保护。因此,在行政主体不当得利行政诉讼中,信赖保护原则对不当得利者应当同样适用。换言之,如果行政主体的不当得利返还主张有违信赖利益保护原则,法院应当不予支持。

当然,信赖保护须以存在信赖基础、具备信赖表现和信赖值得保护为一般条件。对于一般行政行为,由于行政机关作出的行政行为具有公定力,如果行政相对人在接受行政主体给付的财物时,有理由信赖该行政行为是有效的,且对信赖基础之成立为善意并无过失,则行政相对人的信赖利益需要得到保护。不过,不当得利纠纷下的信赖利益毕竟有别于具体行政行为导致的信赖利益(如许可证颁发),笔者认为,对行政相对人的信赖利益保护,除了需要符合前述一般条件之外,还应当以行政相对人所获利益不复存在为条件。这是因为,如果行政相对人所获利益(即不当得利)依然存在却允许其无须返还,则有违不当得利制度的设立初衷^⑥。

除了信赖利益保护原则的限制,公法上的不当得利返还请求权还可能受“衡平法理”的限制。作为公法上不当得利制度的发源地,德国为限制公法上不当得利返还请求权的滥用而使用了衡平法理这一工具。所谓“衡平法理”,指的是基于宪法上的生存照顾的考量,行政主体本身负有对行政相对人的生存照顾义务,即使行政相对人没有相当的信赖基础和信赖表现,在行政相对人处于生活危难或生产、经营濒临破产等情形下,法院也可以要求行政主体放弃全部或部分不当得利返还请求权。我国公法上不当得利制度的设计亦有必要引入“衡平法理”,明确“衡平法理”的适用情形,以供法院在裁判案件时援引,在上述情况下,行政主体不当得利返还请求权的实现就要受到“衡平法理”的限制。

2. 诉讼时效的限制

一般而言,诉讼时效是民法上的术语,行政诉讼法通常使用起诉期限这一概念。不过,公法上不

当得利返还请求权案件也应当适用诉讼时效的规定，起诉期限不能替代诉讼时效。一方面，起诉期限针对的是单方性、高权性的行政行为，行政相对人的起诉期限的起算点往往同行政机关作出行政行为的时间点有关，而公法上不当得利返还请求权的产生则与行政机关作出行政行为无关，起诉期限的起算点也就无法确定^①。另一方面，当事人针对诉讼时效可提出抗辩，针对起诉期限则不可以，而在审理具有债的属性的公法上不当得利请求权案件时，主张与抗辩是诉讼双方的重要权利，因此，审理该类案件适用民事法律中关于诉讼时效的规定更为合理。

实际上，在行政诉讼中适用诉讼时效也并非没有先例。例如针对行政协议争议，2019年出台的《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》第25条规定：“公民、法人或者其他组织对行政机关不依法履行、未按照约定履行行政协议提起诉讼的，诉讼时效参照民事法律规范确定。”由于行政主体提起的返还不当得利诉讼与行政相对人提起的履行行政协议诉讼有相似之处，两者均以债的履行为基础，因此，我国公法上不当得利制度设计中的诉讼时效可以借鉴不依法履行、未按照约定履行行政协议提起的诉讼，参照民事法律规范确定。

五、结语

针对行政协议领域大量存在的行政机关主张公法上请求权争议，《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》第24条第1款规定，行政机关“可以作出要求其履行协议的书面决定”，将行政主体的“履行请求权”转化为行政权力；并规定，行政机关可在当事人于法定期限内不申请复议或者诉讼又不履行的情况下申请法院强制执行。据此，行政主体的行政协议履行请求权争议转化为行政行为争议，纳入行政行为合法性审查的范围。但是，行政主体的公法上请求权除了行政协议履行请求权之外，还有许多其他类型的请求权，包括且不限于本文所述的征迁中的不当得利返还请求权。目前，行政主体不当得利返还请求权在我国尚未被法律所确立，但是，立法赋予行政主体不当得利返还请求权既有理论依据，更是现实需要。显然，对于本文开头提出的行政主体应当以何种方式追索相对人重复领取的拆迁补偿款此类“不当得利”难题，在立法赋予行政主体不当得利返还请求权并设计公法上不当得利制度的情况下就迎刃而解了，此时，行政主体可以直接提起行政诉讼要求相对人予以返还。

致谢：

感谢法学硕士翁斐琦为本文写作提供资料整理等协助工作。

注释：

- ① 一审民事判决书案号为(2017)湘0111民初7527号；二审民事判决书案号为(2019)湘01民终3704号；再审审查与审判监督民事裁定书案号为(2019)湘民申5629号。
- ② 检索路径：北大法宝数据库 <https://www.pkulaw.com>；威科先行数据库 <https://www.wkinfo.com.cn/>。笔者共检索到相关裁判文书137份，其中50份为刑事裁判文书，不属于本文讨论范畴；6份为行政裁判文书，但判决具体内容与行政主体返还请求权无关；其余81份均为民事裁判文书。最后登录时间2023年12月20日。
- ③ See Administrative Procedure Act (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG) Section 49a Reimbursement, interest (1) Where an administrative act is either withdrawn or revoked with retrospective effect, or where it becomes invalid as a result of the occurrence of a condition which renders it null and void, any payments or contributions which have already been made shall be

returned. The amount of such a reimbursement shall be stipulated in a written administrative act. (2) The amount to be reimbursed, excepting interest, is governed by the relevant provisions of the Civil Code on surrendering undue enrichment. The beneficiary is not entitled to claim that enrichment no longer exists where he was either aware of the circumstances which led to the administrative act being withdrawn, revoked or becoming invalid, or failed as a result of gross negligence to be aware of this.

- ④ 如我国《税收征收管理法》第51条规定：纳税人超过应纳税额缴纳的税款，税务机关发现后应当立即退还；纳税人自结算缴纳税款之日起三年内发现的，可以向税务机关要求退还多缴的税款并加算银行同期存款利息，税务机关及时查实后应当立即退还；涉及从国库中退库的，依照法律、行政法规有关国库管理的规定退还。
- ⑤ 除前文提到的“雨花分局诉张爱云”一案的湖南省高院判决之外，另参见黑龙江省高级人民法院[2017]黑民申1470号民事裁定书、江苏省高级人民法院[2018]苏民申2388号民事裁定书、四川省高级人民法院[2017]川民再303号民事判决书、重庆市高级人民法院[2014]渝高法民申字第[00865]号民事裁定书、贵州省高级人民法院[2020]黔民申1438号民事裁定书。
- ⑥ 此处的内部行政法律关系，特指其他法律未明确授权的诸如行政主体与公务员间的所谓特别权利义务关系。
- ⑦ 《德国联邦行政程序法》第52条规定，一个行政行为无可争议地被废止或撤销，或因其他原因丧失或不再具有效力时，行政机关可以要求返还因该行政行为而发出的，用以证明由其所生权利或确定行使权利的文书或物。其所有人，以及在所有人非为持有人时，也包括持有人，均有义务交还文书或物。所有人或持有人也可在文书或物被行政机关标识无效之后，要求返还该文书或物；但不适用于不能为此标识的物，或因所需的公开性或持续性而不能为之的物。参见应松年《外国行政程序法汇编》，北京：中国法制出版社，2004：102-103。
- ⑧ 如我国《民法典》第986条亦以“取得的利益已经不存在”为“不承担返还该利益的义务”的条件。
- ⑨ 例如，我国《行政诉讼法》第四十五条、第四十六条关于起诉期限起算点的规定便不适用于行政主体提起公法上不当得利返还请求权之诉。因公法上的不当得利的产生缺少行政机关作出行政行为这一环节，无论是自收到复议决定通知书之日起、复议期满之日，还是自知道或者应当知道作出行政行为之日起的规定，都无法套用到不当得利案件中。

参考文献：

- [1] 王泽鉴. 民法概要[M]. 2版. 北京：北京大学出版社，2011.
- [2] 汉斯·约瑟夫·威灵. 德国不当得利法[M]. 4版. 薛启明，译. 北京：中国法制出版社，2021：1.
- [3] 美浓部达吉. 公法与私法[M]. 黄冯明，译. 北京：中国政法大学出版社，2003：86-87.
- [4] 王泽鉴. 不当得利[M]. 北京：北京大学出版社，2015：44.
- [5] 汪厚冬. 公法上不当得利探微[J]. 东方法学，2011(5)：103-115.
- [6] 应松年. 外国行政程序法汇编[M]. 北京：中国法制出版社，2004：814.
- [7] 林明昕. 公法学的开拓线：理论、实务与体系之建构[M]. 台北：元照出版有限公司，2006.
- [8] 林锡尧. 公法上不当得利法理试探[C]// 翁岳生教授诞辰祝寿论文编辑委员会. 当代公法新论(下)：翁岳生教授七秩诞辰祝寿论文集. 台北：元照出版社，2002：268.
- [9] 汉斯·J. 沃尔夫，奥托·巴霍夫，罗尔夫·施托贝尔. 行政法：第二卷[M]. 高家伟，译. 北京：商务印书馆，2002.
- [10] 薛刚凌，杨欣. 论我国行政诉讼构造：“主观诉讼”抑或“客观诉讼”？[J]. 行政法学研究，2013(4)：29-37,78.
- [11] 黄先雄. 论行政主体的不当得利返还请求权：从行政奖励被撤销后的利益追索说开去[J]. 中南大学学报(社会科学版)，2014，20(3)：120-126.
- [12] 叶必丰. 行政行为原理[M]. 北京：商务印书馆，2014：133-134.
- [13] 胡建淼. 行政强制法论：基于《中华人民共和国行政强制法》[M]. 北京：法律出版社，2014：129-131.
- [14] 汪厚冬. 公法上不当得利返还请求权的实现[C]// 章剑生. 公法研究：第十二辑. 杭州：浙江大学出版社，2013：287-308.
- [15] 张淑芳. 私法渗入公法的必然与边界[J]. 中国法学，2019(4)：84-105.
- [16] 何海波. 行政诉讼法[M]. 3版. 北京：法律出版社，2022：119.
- [17] 黄宇骁. 行政法学总论阿基米德支点的选择[J]. 法制与社会发展，2019，25(6)：144-164.
- [18] 胡宝岭. 行政合同争议司法审查研究[M]. 北京：中国政法大学出版社，2015：123-123.

- [19] 弗里德赫尔穆·胡芬. 行政诉讼法[M]. 5版. 莫光华, 译. 北京: 法律出版社, 2003: 3,142.
- [20] 阎巍. 行政诉讼证据规则原理与规范[M]. 北京: 法律出版社, 2019: 39.
- [21] 江必新. 完善行政诉讼制度的若干思考[J]. 中国法学, 2013(1): 5-20.
- [22] 李晓萍. 论公法上的不当得利返还请求权[J]. 广西政法管理干部学院学报, 2007, 22(2): 29-31.

Establishment and realization of the granting of claim right of administrative subject for the return of unjust enrichment

LI Mo

(School of Law, Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: The issuance of demolition compensation is an administrative payment made by administrative entities based on their obligations under public law. In the practice of land acquisition and relocation in our country, legal disputes over the counterpart's duplicate compensation payments are often resolved through civil litigation, but there exists the issue of his illegitimacy and the lack of legislative basis when the administrative subject pursues recourse. Theoretically, if the counterparty makes profits based on property changes that lack legal basis in the field of public law, causing the administrative subject to suffer losses, then the administrative subject's right to claim for the return of unjust enrichment under public law is established. Legislation in our country should establish this claim to provide a basis for the administrative subject to pursue unjust enrichment from the administrative counterpart, and when the administrative counterpart refuses to cooperate with the return, the administrative subject is entitled to claim for the return of unjust enrichment. But in the model of the administrative litigation, the realization of the administrative subject's right to claim for undue return is inseparable from the follow-up of administrative litigation-related systems, which involve the scope of administrative litigation, application of legal reference, and restrictions of exercise of rights.

Key words: administrative subject; unjust enrichment in public law; right to claim for return; administrative litigation

[编辑: 苏慧]