

论我国民事与行政争议交叉案件的协调处理

廖永安

(湘潭大学法学院, 湖南湘潭, 411105)

摘要:民事争议与行政争议相互交织是一种十分常见的法现象,对其如何协调处理是诉讼法学研究中的一个重要课题。我们认为,对这类交叉案件的处理,应具体情况具体分析,分别采取两种不同的方式:一种是在民事诉讼中解决行政附属问题;一种是行政附带民事诉讼。

关键词:民事争议;行政争议;案件交叉;协调

中图分类号:DF718

文献标识码:A

文章编号:1672-3104(2005)06-0741-07

在我国,民事争议与行政争议作为两类不同性质的争议,分别由民事审判庭和行政审判庭按照民事诉讼程序和行政诉讼程序予以裁判。然而,在我国的审判实践中,经常出现民事争议与行政争议相互交叉、相互影响的案件,即在法律事实上互相联系,在处理结果上互为因果或互为前提的案件。对于这类相互交叉的案件到底如何处理,历来是我国诉讼法学研究中的一个颇有争议的问题。本文拟就民事争议与行政争议交叉案件的协调处理作一初浅探讨,以求教于同仁专家。

一、民事争议与行政争议协调处理的域外考察

在讨论我国民事争议与行政争议的协调处理方式之前,我们有必要首先就国外在行政争议与民事争议相交织时如何处理上作一比较法上的考察。

在法国,由于存在两个性质绝然不同的审判系统,有时一个行政争议的解决要依赖于一个普通法院管辖的问题,也可能出现另一种情况,即一个普通法院诉讼的解决,依赖于属于行政法院管辖的问题,这两种情况的共同点在于一个案件本身的判决,须依赖于另外一个问题,而后面的这个问题不构成诉讼的主要标的,但是直接影响乃至决定判决的内容,这在法国称为附属问题。附属问题,既可以发生在两个不同系统的法院之间,也可以发生在同一系统

内部的两个法院之间,并且在管辖权问题上分别受不同的原则所支配。即前者受审判前提问题规则支配,后者受先决问题原则支配。所谓先决问题原则即把附属问题作为先决问题(*la question préalable*),由受理诉讼案件的法院决定。而审判前提问题(*la question préjudicielle*),是把附属问题作为诉讼案件的前提,由按照正常管辖规则对附属问题有管辖权的法院裁决,不由受理主要诉讼案件的法院决定。审判前提问题的存在,无疑会妨碍诉讼案件的顺利进行,所以不是一切应由其他审判系统法院决定的附属问题,都是审判前提问题。审判前提问题的存在,必须符合下列两个条件:第一,问题确实存在。审判前提问题,必须是这个附属问题的法律解释或者合法性的认定真正发生困难。如果问题的意义清楚,法律的适用明白,受诉法院本身就可以决定,不成为审判前提问题。第二,附属问题的解决对诉讼案件的判决必不可少。如果虽然有困难的附属问题存在,而困难的解决对于案件的判决无关,这类附属问题不构成审判前提问题。对于审判前提问题,受诉法院必须停止诉讼的进行,由利害关系人就附属问题向有管辖权的法院起诉。原来受诉的法院根据其他法院对附属问题的判决,作出案件本身的判决。如果附属问题是国际条约的解释,有管辖权的机关不是法院,而是外交部,这时由受诉法院直接请求外交部解释,不由诉讼当事人向外交部提出申请。对附属问题有管辖权的法院,必须就原审法

收稿日期:2005-09-21

基金项目:国家社科基金资助项目(05CFX023)

作者简介:廖永安(1972-),男,湘潭大学教授,博士生导师,中国人民大学博士后研究人员,主要研究方向:民事诉讼法学与证据法学。

院所提问题,作出明确的决定。答复的范围不超过原审法院所指定的审判前提问题。如果被请求作出决定的法院认为自己无管辖权时可能出现消极的权限争议,由权限法庭裁决有管辖权的法院^[1]。

在德国,其法院结构较其他国家要复杂得多。德国在设立法院时采纳了分权原则和专门原则,设立了五种专门司法管辖法院,包括普通法院、行政法院、劳动法院、社会法院、财政金融法院,另外,联邦各州还设有宪法法院。民事争议和行政争议分别由普通法院和行政法院依照各自的诉讼程序审理。在普通法院和行政法院出现类似于法国的附属问题或前提问题时,其采取的做法与法国略有差异。根据德国《行政法院法》第94条规定:“对受诉争执的判决的一部或全部取决于另一法律关系是否存在,而该法律关系是另一具有诉讼系属的案件标的,或须由另一行政机关做出确认的,法院可将诉讼中止,直至另一诉讼的审结或行政机关做出所有决定。符合诉讼集中原则时,法院也可根据申请,将审理中止,以便对程序或形式瑕疵做出补正。”而在诸如国家赔偿诉讼中,当行政行为成为民事诉讼先决问题,并经行政法院判决确定者,民事法院应受其判决拘束,若未经行政法院判决,民事法院应当自行做出判断,若当事人已起诉至普通法院,并不得就此先决问题请求行政法院确认行政处分是否违法^[2]。由此不难看出,德国民事审判权的作用范围明显较法国有所扩张,并且在整个法院系统内部审判权之间的界线划分上表现出了相对的灵活性。

在日本,虽然不存在二元制的司法系统,但民事争讼和行政争讼分别由不同的审判庭来处理,并分别适用不同的诉讼程序。当出现类似于法国的附属问题或先决问题的情况下到底如何处理,日本民法虽然没有对此作出明确的规定。但是一般仍将其视为产生诉讼中止的原因。正如有的学者在谈到诉讼中止时所指出的:“有先决关系的其他案件和程序正在进行时,需要等待其结果后审判适宜的,也属于这种情况(专利法168条)。”^[3]不过与其他国家相比,日本在处理民事与行政争议相交织的案件类型时,其所确立的当事人诉讼不能不说是一大特色。在日本所谓当事人诉讼是指“有关确认或形成当事人之间法律关系的处分或裁决的诉讼,且依法令的规定以该法律关系的一方当事人作为被告的诉讼亦即有关公法上的法律关系的诉讼。”日本的当事人诉讼包括两种情况:其一是实质性的当事人诉讼,即公法上的当事人诉讼,是有关对等当事人之间在公法

上的法律关系的诉讼。诸如行政上的损失补偿请求诉讼,公务员请求给与薪金诉讼等公法上的金钱支付请求诉讼,它相当于法国的“完全管辖之诉”。“但是现在公务员请求支付薪金的诉讼等是采用纯粹的民事诉讼形式进行的”^[4]。其二是形式性的当事人诉讼,即“关于确认或形成当事人之间的法律关系的处分或裁决的诉讼,但根据法令规定以其法律关系当事人的一方为被告人的诉讼。”如有关土地征用者和被征用者之间的补偿纠纷的诉讼便是。这种诉讼之所以列为行政诉讼,是因为当事人对行政厅处理行为不服,但由于这种诉讼所涉客体是私法关系,所以诉讼程序上准用民事诉讼程序^[5]。在形式当事人诉讼中,相对人以民事争议的对方当事人作为被告,而不是以行政主体为被告,但行政主体应当作为第三人参加诉讼。法院在审理民事争议的同时解决行政行为的合法性问题,因此,它主要适用民事诉讼的程序和判决,但必要时也部分适用行政诉讼的规定,法院的判决对民事纠纷的主体及行政主体均具有约束力^{[6](28)}。日本的当事人诉讼由于能够较好地解决行政主体与当事人之间的行政争议以及民事主体之间的民事争议,因此不妨为我国将来行政诉讼立法所借鉴。

在英国,由于实行单轨制的(或一元的)司法体制,普通法院受理的诉讼案件,除了传统的民事、刑事案件外,还包括行政诉讼案件的其他可以依法提起诉讼的案件。英国公民或组织的权益受到行政机关侵害时,可以通过三种方式请求法律救济:一是提起普通法上的一般诉讼;二是上诉;三是可以请求高等法院根据它对下级法院和行政机关所具有的传统监督权而对后两者的行为合法性进行司法审查。其中司法审查是公民在其权益受到行政机关侵害时最重要的救济方式。司法审查中的救济手段可以分为公法上的救济手段和私法上的救济手段两种。在1978年以前,公法上的救济手段和私法上的救济手段在程序上有严格的区别,不能在同一诉讼中同时使用。在诉讼过程中,法院应尽力在公法问题和私法问题上划清界线,并据此决定哪些争议应当通过司法审查途径解决,而哪些争议应当由私法救济途径加以解决。虽然这一界线经常发生模糊,但判例法却发展出了一些普遍原则。具体包括:1)作为附属问题(Collateral issue)的权力滥用。公法问题和私法问题总是会出现在同一案件之中,一旦出现这种情况就会产生问题,争议应当通过何种程序得到解决。通过 Roy V. Kensington(1992)一案,上议院

认为在私法程序中对公法决定加以审查并不会构成程序的滥用,如果诉讼程序启动的最主要目的是为了对一项私法权利进行救济。换句话说,如果公法上的决定对于私法上的权利救济而言是附属问题时,这项公法决定就没有必要通过提起司法审查而对之加以审查,而可以在普通程序中一并审查。2) 作为抗辩理由(defence) 的权力滥用。法院普遍接受行政行为的无效可以在刑事和民事诉讼程序中被用作抗辩的理由,在 R·V·Jenner(1983) 一案中,上诉法院(刑事庭) 撤销了对 Jenner 的定罪,原因是 Jenner 未被允许在抗辩中对某一项行政行为是否有效予以质疑,法院并不认为对行政行为加以质疑的惟一方法是申请司法审查,而是在刑事诉讼程序或民事诉讼程序中对被作为抗辩理由的行政行为的有效性直接进行审查^{[6](28~30)}。

在我国台湾地区,基本上沿袭了德国法的规定,但又有所不同,在对先决问题的处理上,依是行政先决问题还是民事先决问题,而有不同的处理方式。根据《行政诉讼法》第177条的规定,先决问题应视其是否已为系属之民事诉讼而有不同的处理方式。如果行政诉讼牵涉的先决问题已经处于民事诉讼过程之中尚未终结,则行政法院“应”以裁定停止诉讼程序。如果行政诉讼所牵涉的民事法律关系尚未进行民事诉讼程序,或者行政诉讼涉及刑事或其他行政争讼,而尚未终结(包括尚未起诉),行政法院“得”以裁定停止诉讼程序。换言之,行政法院在此等情况下亦可以不裁定停止诉讼程序,而对先决问题自行做出决定,再为本案判决。与此相对应,普通法院在受理民事或刑事案件时,也可能涉及行政法先决问题。根据《行政诉讼法》第12条的规定:“民事或刑事诉讼之裁判,以行政处分是否无效或违法为据者,应依行政争讼程序定之。前项行政争讼程序已经开始者,于其程序确定前,民事或刑事法院应停止其审判程序。”由此不难看出,台湾地区对于先决问题的处理,在行政诉讼中涉及刑事或民事先决问题时主要根据先决问题是否已经进入诉讼程序而有不同的处理方式,其他诉讼中的行政先决问题则必须由行政诉讼途径解决。不过,近年来,也有学者对民事法院不得对行政机关所为的行政处分加以审查提出了质疑,传统观点在推行二元制司法体制的台湾地区也已有所动摇。

通过上述有关民事争议与行政争议关联性问题处理的域外考察,我们得出以下几点认识。第一,在实行二元制的司法体制的国家中,民事争议与行政

争议的界分相对严格,并且由于二者分别适用不同的诉讼程序处理,因此在出现不同性质的先决问题时,原诉讼程序原则上应停止,待先决问题依其他诉讼程序处理完毕后,方以其确定结果为依据,对本案进行判决。这一点,在法国和我国台湾地区的法律制度中体现相对明显。第二,既使同是实行二元制的司法体制的国家,基于行政法院与普通法院关系之不同,在如何处理行政争议与民事争议相互交织的案件上,其作法也并不完全一致。在法国和台湾地区,由于行政法院原则上属于行政系统,其基于行政审判与司法审判独立的原则,在处理行政争议与民事争议相互交织的案件上,彼此互不侵越的原则体现较为明显,而灵活性相对阙如。而在德国,尽管行政法院与民事法院有明确的区分,但在性质上由于均属于法院系统^①,因此较法国和我国台湾地区而言,其对行政争议与民事争议相互交织的案件的相对要灵活一些。并且在权限争议的处理上,采取系属优先原则和管辖移送制度,从而体现出较大的灵活性。第三,在推行一元制的司法体制的英美法系国家与推行二元制的司法体制的大陆法系国家相比,其对行政争议与民事争议相互关联的案件的相对要灵活一些。日本虽属大陆法系,但由于受战后美国法的影响,其也实行一元制的司法体制,与英国相比,其灵活性相对要少一些,但与实行二元制司法体制的其他大陆法系国家相比,其灵活性仍然较明显,尤其是颇具特色的当事人诉讼,不失为一种处理民事争议与行政争议相互交织案件类型的有效方法。

二、我国民事争议与行政争议协调处理方式之一:民事诉讼中的行政附属问题

民事诉讼中的行政附属问题,是指民事争议案件的审理和解决是以与之相关的行政行为的正确认定为前提,该行政行为并非民事争议案件的诉讼标的或者争议的民事法律关系,但它决定着民事案件的性质或裁判结果^{[7](737~741)}。如在房屋所有权争议案件中,一方向法院提起民事诉讼要求确认产权,另一方则以房地产管理部门颁发的房屋所有权证为依据,证明自己拥有该房屋的所有权。作为该案件中具体行政行为表现形式的房屋产权证,决定着该民事案件的正确解决。再如在专利权或商标权的侵权

案件中,原告起诉的侵权法律关系能否成立,取决于专利委员会或商标评审委员会对其授予的专利权和商标权是否合法,如此等等。民事诉讼的行政附属问题,就其实质而言,表现为人民法院审理民事案件时,能否审查所涉及的具体行政行为的合法性。对此问题理论上和司法实践中存有三种不同的主张和做法^{[7](738-740)}:第一种意见认为,民事诉讼中人民法院无权审查具体行政行为的合法性。其理由是,具体行政行为是具有行政管理职权的机关在其职权范围内作出具有法律约束力的行为,依据现行行政诉讼法及有关行政法律、法规规定,该行为非经行政诉讼程序和行政程序不得被改变。因此,在民事诉讼中不能对具体行政行为的合法性进行审查。否则,会出现民事审判权对行政审判权的不当干预。第二种意见主张,在民事诉讼中,法院应避免对行政行为的合法性审查,而经行运用民事法律和其他事实根据作出裁判。第三种意见主张,民事诉讼中人民法院可以审查具体行政行为的合法性。其理由是:1)具体行政行为在民事诉讼中处于证据地位,人民法院对于诉讼证据就应当审查其合法性;2)民事诉讼中,经常发现民事案件涉及到一些具体行政行为因为其主体、程序、内容三者之一不合法而导致行为整体不合法的现象。对于这类具体行政行为,如果不审查其合法性,而直接据其处理案件,人民法院就会陷入以法律保护基于违法具体行政行为成立的违法民事权利的误区;3)民事诉讼证据有三个基本特征,合法性是其中之一。民事诉讼中审查具体行政行为的合法性,理论上属于审查诉讼证据的内容上的合法性。而审查诉讼证据内容的合法性符合民事诉讼理论和证据学理论关于证据的合法性内涵;4)现行法律虽无明文规定,但若干司法解释已明确指出,民事诉讼中可以审查具体行政行为的合法性,并否定违法具体行政行为的有效性。如最高人民法院1987年1月给安徽省高级人民法院《关于三代以内旁系血亲之间的婚姻关系如何处理问题的批复》中指出,当事人隐瞒近亲关系骗取结婚登记,其婚姻关系依法不应保护。最高人民法院2001年12月4日作出的《关于适用〈中华人民共和国婚姻法〉若干问题的解释(一)》第14条规定,人民法院根据当事人的申请,依法宣告婚姻无效或者撤销婚姻的,应当收缴双方的结婚证书并将生效的判决书送达当地婚姻登记管理机关。上述司法解释充分说明,人民法院在审理婚姻纠纷案件时,可以审查民政部门办理结婚登记、颁布结婚证行为的合法性,并否定违法登记发证

的有效性。

对于上述三种观点,我们认为第三种观点较为合理。首先,单轨制(或一元制)的司法体制为我国民事诉讼中处理和解决行政附属问题提供了充分的制度支撑与便利。我国是实行一元制司法体制的国家,人民法院依法独立行使审判权,不受行政机关、其他团体和个人的干涉。民事审判权和行政审判权的行使纯属法院内部分工。在这样一种司法体制下,无疑为我国法官在民事诉讼中处理和解决行政附属问题提供了相应的便利与制度支撑。其次,在民事诉讼中有条件地处理和解决行政附属问题符合诉讼经济原则。在大陆法系国家,由于民事争议和行政争议的解决分属两套不同的法院系统,因此在民事诉讼中,如遇到行政附属问题原则上须停止诉讼程序的进行,待行政附属问题在行政法院获得确定判决后,方可依据行政法院的确定判决就本案作出最终的裁判。这样来回往复,诉讼周期明显加长,不利于当事人合法权益的及时保护。因此我们认为,在民事诉讼中处理和解决行政附属问题符合诉讼经济原则,有利于当事人权益的及时保护。再次,我国最高人民法院的有关司法解释为在民事诉讼中有条件地处理和解决行政附属问题提供了依据。尤其值得注意的是,2002年5月21日最高人民法院针对北京市高级人民法院请示所作的《关于专利法、商标法修改后专利、商标相关案件分工问题的批复》中明确指出:“对于人民法院受理的涉及专利权或者注册商标专用权的民事诉讼,当事人就同一专利或者商标不服专利复审委员会的无效宣告请求复审决定或者商标评审委员会的裁定而提起诉讼的行政案件,由知识产权庭审理;不服专利复审委员会或者商标评审委员会的复审决定或者裁定的其他行政案件,由行政审判庭审理。”该批复将专利商标民事纠纷中的行政案件交由知识产权庭一并审理。对此,有学者指出:“尽管该批复表明此类案件的管辖权仅适用于北京市高级人民法院和中级人民法院,是意在按案内部分工‘既要严格执行有关法律规定,又要照顾当前审判实践,避免对涉及同一知识产权的行政审判与民事审判结果发生矛盾’而作出的,但毕竟开创了在专利商标民事纠纷诉讼中一并审理行政案件的先河。”^{[7](740)}总之,我们认为有条件地处理和解决行政附属问题既具有必要性,也具有可行性。其既有相应理论的支撑,也是司法审判实践的需要。它对于及时合理地解决冲突与纠纷,防止作出相互矛盾的事实认定与判决结果,切实有效地保护当事人的

合法权益都具有不可低估的作用。至于在哪些情形下,行政诉讼附属问题可以在民事诉讼中一并解决,我们一方面可以通过立法或司法解释来予以明确,另一方面,在立法与司法解释没有明确规定的情况下,也可以允许法官享有一定的自由裁量权,根据当事人申请原则以及有利于及时、彻底解决纠纷和及时保护当事人合法权益的原则来加以衡量确定。

三、我国民事争议与行政争议协调处理方式之二:行政附带民事诉讼

一般认为,所谓行政附带民事诉讼是指在行政诉讼过程中,人民法院在审理和确认行政主体的具体行政行为是否正确与合法的同时,根据当事人或利害关系人的请求,合并审理与被诉的具体行为有关联的民事争议的活动以及该活动所产生的诉讼关系。但是对于行政诉讼能否附带民事诉讼,我国行政诉讼法未作明确规定,最高人民法院的司法解释也未作规定,理论界对此争论颇多。有的学者通过对刑事附带民事诉讼与行政附带民事诉讼的比较与具体分析,认为行政附带民事诉讼根本不具备刑事附带民事诉讼的特征,从而主张行政诉讼不应附带民事诉讼^[8]。而有的学者则认为,将刑事附带民事诉讼与行政附带民事诉讼进行简单类比,并得出行政诉讼不应附带民事诉讼的观点有些机械,因为刑事附带民事诉讼对于行政附带民事诉讼真正的借鉴意义在于其本质,即附带诉讼的特征及其优点。并认为附带诉讼的特征在于:第一,在同一诉讼程序中包含两种不同性质的诉讼;第二,两种诉讼之间存在内在联系,即关联性;第三,两个诉讼有主从之分,往往一个诉讼是主体诉讼而另一个诉讼是从属诉讼。而行政附带民事诉讼符合上述特征,因此主张建立行政附带民事诉讼^{[6](35)}。我们赞同第二种观点,并认为:在我国建立行政附带民事诉讼不仅具有必要性,也具有可行性^②。对于方便当事人诉讼,节省诉讼成本,提高诉讼效率,避免相互矛盾判决的产生,以及便于人民法院全面、正确地处理案件,彻底解决民事争议与行政争议等均将具有不可低估的意义^③。下面本文着重就行政附带民事诉讼的范围作一粗浅探讨。

对于行政附带民事诉讼的范围,目前学界意见分歧颇大,其观点主要有以下几种:第一种观点认为,行政附带民事诉讼包括行政处罚案件中的三种

情况,对行政裁决不服提起的诉讼不应为行政附带民事诉讼,而是一种特殊的行政诉讼^[9]。第二种观点认为,行政附带民事诉讼包括行政处罚和行政裁决两种情况^[10]。第三种观点认为,行政机关颁发权证的行为引起的争议和因行政裁决引起的行政争议由行政附带民事诉讼程序来解决,对于行政处罚案件只是可以适用行政附带民事诉讼^[11]。第四种观点认为,行政附带民事诉讼包括以下几种情况:1)对行政确认为不服提起的诉讼;2)对行政裁决行为不服提起的诉讼;3)存在民事侵权行为被害人的行政处罚案件;4)行政相对人实施行政机关已经许可的某种行为时,第三方认为侵犯自己的民事权益,第三方提起行政诉讼过程中要求法院附带解决民事争议^{[6](41-44)}。我们认为,就上述观点而言,第一种观点相对较为科学,但仍不全面。首先,我们认为,当事人对行政裁决不服提起的诉讼不属于行政附带民事诉讼。其理由是:当事人提出行政诉讼要求纠正行政机关的行政裁决,其实质在于满足其原告的民事请求,这样,当事人的民事权益请求已经包含于并转化为一种行政诉讼请求。例如,甲、乙两村因一块土地的使用权发生争议,县政府作出裁决确认该土地使用权归甲村所有,乙村不服向法院起诉,认为县政府确权错误,该土地使用权应归自己享有(或为甲乙两村共同享有),要求法院纠正县政府的错误决定。在该诉讼中,乙提起行政诉讼的根本目的不在于撤销县政府的确权决定,而在于通过要求法院纠正县政府的行政裁决确认自己的土地使用权,乙村必然在提出行政诉讼同时便提出自己的民事请求,或者说它的行政诉讼请求本身就内含了它的民事请求,不会出现附带民事诉讼中可能提出民事请求也可能不提出的情形。而且,在这类诉讼中,从诉讼开始至结束的整个过程中,原争议双方始终围绕着自己民事权利义务的有无及多少来争论行政裁决的合法性,法院判断行政裁决是否正确合法也始终以行政机关对原告双方之间的民事权利义务关系确定是否正确为中心,脱离对当事人间权利义务关系的审查判断,便无从判断行政裁决的正确合法与否。因此,在行政裁决诉讼中对行政诉讼的请求和民事权益的请求的提起和审理,并不存在谁为主诉谁为前提的问题,对行政争议的解决必然要涉及对民事权益的审查和确认。对于此类问题的解决,应当说日本的形式当事人诉讼为我们提供了有益的参考和借鉴。在日本,因行政裁决引起的诉讼,被明确定性为行政诉讼,而非行政诉讼附带民事诉讼。但在处

理方法上却很特殊,即原告在起诉时,不必以行政机关为被告,而直接以对方当事人为被告,但法院必须通知行政机关,行政机关要受法院裁判的约束,同时这类诉讼程序除准用抗告诉讼规定外,可援用民事诉讼之例。在我国,只所以将因行政裁决所引起的争议视为行政诉讼附带民事诉讼,根本原因是法院缺乏应有的司法变更权。如果赋予司法机关对行政裁决以完全的司法变更权,实践中的问题也就迎刃而解了。其次,对于行政机关颁发权证的行为引起的争议以及对行政确认行为不服提起的诉讼同样不宜将其纳入行政附带民事诉讼的范畴。在司法实践中,对于行政机关颁发权证的行为引起的争议以及对行政确认行为不服提起的诉讼,往往是基于当事人之间的民事争议引起的,其主要目的在于解决当事人彼此间的民事争议,行政争议往往是解决民事争议的附属问题。如第三人对登记机关所登记的民事法律关系产生争议,此种争议实质上存在于行政相对人与第三人之间,与登记机关并无实质争议,提起行政诉讼的原因在于登记机关确认了这种民事法律关系,这类纠纷实质上是行政相对人和第三人之间的房屋权属纠纷。如果对诸如此类的纠纷,通过行政附带民事诉讼的方式来加以解决,不免有本末倒置之嫌,相反,我们更愿主张将其视为民事诉讼中的行政附属问题。

通过上述分析,我们认为,我国目前行政诉讼附带民事诉讼的案件范围宜界定为以下两类:一是存在侵权行为的被害人的行政处罚案件。对于这类案件要构成行政诉讼附带民事诉讼须具备下列条件:1) 行政诉讼案件成立;2) 被诉具体行政行为处理的事项涉及到了当事人间民事权利义务关系;3) 行政机关没有对当事人间的民事权利义务之争作出有强制力的裁决。一旦行政机关对相关的民事权利义务之争作出裁决,则意味着当事人之间的民事权利义务关系已得到有权机关的确认,当事人只能通过对该行政裁决提起行政诉讼来满足自己民事权益的请求,而不再是附带民事诉讼的问题了;4) 当事人必须在行政诉讼过程中提出民事诉讼,并且限于在一审中提出,否则民事诉讼部分的审理将有违两审终审的原则。二是行政相对人实施行政机关已经许可的某种行为时,第三方认为侵犯了自己的民事权益,第三方提起行政诉讼过程中要求法院附带解决民事争议。如某公司按照规划局颁发的建筑规划许可证建房时,相邻的居民认为新建房屋影响了其通风与采光,要求停止建房,该公司则出示建筑规划许可证以

证明自己行为的合法,居民若对规划局颁发的建筑规划许可证不服,在提起行政诉讼的同时,可以附带提出要求侵害方停止侵害、排除妨碍。在这类案件中,法院审查行政许可行为的合法性对于解决当事人之间的民事争议往往具有至关重要的意义。在整个诉讼中,行政许可行为的合法性审查具有相对的独立性,并处于主诉的地位,民事争议的解决在某种程度上对其具有完全的依赖性。而在行政机关颁发权证行为引起的争议和对行政确认行为不服提起的诉讼中,颁发权证行为或行政确认行为在整个纠纷中实际上处于附属的地位,其对整个纠纷的处理更多的是具有证据法上的功能和意义。并且当其他证据充分,能够相互印证时,人民法院还可以运用其他证据直接作出裁判,而不必拘泥于具体行政行为所确定的事实。

注释:

- ① 根据台湾陈荣宗教授的观点,西德的行政法院是跟普通法院的功能完全一样的。只是说因为工作的性质不一样,特别有一个另一系统的法院,并不是用来监督行政机关的。从法官的选拔和任职资格来看,德国普通法院的法官与行政法院的法官均统一由法官法加以规制,具体来说其法官的产生途径均为两个:一为经司法考试及格,另一即教授。而在法国,基于行政法院属于行政系统的传统观念,故行政法院的法官要从国家行政学院培训的文官中选出,而不是从国家司法系统中选拔。同样,在我国台湾地区,行政法院的构成也有一部分由行政官转任。参见《民事诉讼法之研讨》(之二)三民书局有限公司 1996 年版第 306、第 335 页。
- ② 关于建立行政附带民事诉讼的必要性与可行性,马怀德先生对此有详尽论述。参见马怀德主编《行政诉讼原理》法律出版社 2003 年版,第 35-39 页。
- ③ 关于行政附带民事诉讼意义的论述,可参见杨荣馨主编《行政诉讼原理》法律出版社 2003 年版第 748 页。

参考文献:

- [1] 王名扬. 法国行政法[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1988. 590-594.
- [2] 吴庚. 行政争讼法论[M]. 台北: 三民书局, 1999. 9.
- [3] 兼子一, 竹下守夫. 民事诉讼法(新版)[M]. 北京: 法律出版社, 1995. 132.
- [4] 室井力. 日本现代行政法[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1995. 234.
- [5] 曾繁正. 西方主要国家行政法、行政诉讼法[M]. 北京: 红旗出版社, 1998. 398.
- [6] 马怀德. 行政诉讼原理[M]. 北京: 法律出版社, 2003. 28.
- [7] 杨荣馨. 民事诉讼法原理[M]. 北京: 法律出版社, 2003.
- [8] 何文燕, 姜霞. 行政诉讼附带民事诉讼质疑[J]. 河南政法管理

- 干部学院学报, 2002, (2): 72.
- [9] 杨伟东. 行政附带民事诉讼探略[J]. 行政法学研究, 1998, (1): 61.
- [10] 王保礼, 刘德生. 行政诉讼附带民事诉讼问题探讨[J]. 法商研究, 1996, (6): 38.
- [11] 施金才, 陈晓宇. 关于行政附带民事诉讼若干问题的思考[A]. 行政法理论与审判实务研究[C]. 北京: 人民法院出版社, 2000. 751-763.

On coordinate disposition of cross cases between civil dispute and administrative dispute

LIAO Yong'an

(College of Law, Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

Abstract: It is a very common legal phenomenon that civil dispute interweaves with the administrative dispute, and how to deal with it coordinately is an important subject of procedure law's research. In author's view, as for the disposition of this kind of cross cases, concrete analysis should be made according to concrete situations, and two kinds of different methods should be taken separately: One is to solve subsidiary administration problems in civil proceedings; The other is to solve subsidiary civil problems in administrative lawsuit.

Key words: civil dispute; administrative dispute; cross cases; coordinate

[编辑:苏慧]

(上接 758 页)

The legal reform of U.K competition authority and revelation to China

WANG Jian

(School of Law, Zhejiang University of Science and Technology, Hangzhou 310018, China)

Abstract: Enterprise Act 2002 of U.K instituted a comprehensive reform against former competition authority, which strengthened the independence of authorities and endowed it a broad power. Furthermore, the Act built a new independence authority named OFT in place of DGFT and definitely prescribed the competition authority as an independent legal entity. At the same time, the Act separated CCAT from CC and renamed it CAT, and then CC was given a new task. In addition, the Act collocated effective power for OFT and CC and strengthened their power of executing the law. In order to make competition affairs isolate from politics, the Act strictly restricted the power of the Secretary of State. We should actively learn the experience of the reform of U.K and design a new style of the future authority in China that is an independent and strong antimonopoly organization.

Key words: enterprise Act 2002; competition authority; Office of Fair Trading; Competition Appeal Tribunal

[编辑:苏慧]