

完善我国行政诉讼受案范围的思考

文/马建平

我国现行的《中华人民共和国行政诉讼法》1990年10月1日施行的以来,随着我国法制建设的发展、行政诉讼理论研究的深入以及司法实践经验的积累,特别是1999年宪法修正案将“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”纳入宪法,要求我国行政诉讼的受案范围不能囿于1989年颁布的、并不十分成熟的《行政诉讼法》的樊篱之中裹足不前。扩大行政诉讼的受案范围,对于保障基本人权、促进依法行政、完善社会主义民主与法治,无疑起重要作用。

一、行政诉讼受案范围现行法律规定

行政诉讼的受案范围又称行政诉讼主管范围或人民法院受理行政案件的范围,是指人民法院对行政机关的哪些行政行为拥有司法审查权,或者说是指公民、法人或者其他组织对行政机关的哪些行政行为可以向人民法院提起诉讼的界限。

(一) 直接列举的可诉行政行为的受案范围

《行政诉讼法》第十一条第一款规定了八类行政诉讼受案范围。即(1)不服拘留、罚款、吊销许可证和执照、责令停产停业、没收财产等行政处罚而提起的行政诉讼;(2)对限制人身自由或对财产查封、扣押、冻结等行政强制措施不服而提起的行政诉讼;(3)认为行政机关侵犯法律规定的经营自主权而提起的行政诉讼;(4)对申请颁发许可证、执照要求予以拒绝或不予答复而提起的行政诉讼;(5)对不履行保护人身权、财产权的法定职责而提起的行政诉讼;(6)对不依法发给抚恤金而提起的行政诉讼;(7)对违法要求履行义务而提起的行政诉讼;(8)对其它侵犯人身权、财产权而提起的行政诉讼。

(二) 直接列举的不可诉行政行为的受案范围

《行政诉讼法》第十二条规定,人民法院不受理公民、法人或者其他组织对下列事项提起的诉讼:(1)国防、外交等国家行为。(2)抽象行为。(3)内部行为。(4)终局裁决的具体行政行为。

二、我国行政诉讼受案范围存在的问题

(一) 采用列举式立法体例使可诉行政行为的受案范围不明确

我国《行政诉讼法》关于受案范围的规定采用的是列举式体例。《行政诉讼法》第11条采用肯定的方式列举了可诉行政行为的范围,第12条又采用了否定的方式列举了不可诉行政行为的范围。由此造成的问题是那些处于肯定和否定范围之外的行为,如行政裁决行为,技术鉴定行为等能否进入行政诉讼就成了盲区。这是列举式立法体例最为突出的弊端。

(二) 可诉行政行为范围过窄以致无法全面保护行政相对方的合法权益

1、 抽象行政行为被排除在受案范围之外

《行政诉讼法》在设定行政受案范围时,首先考虑引起争议的行政行为的性质,即该行为是具体行政行为还是抽象行政行为,进而将可诉行政行为从总体上限定为具体行政行为。其次,从实践上来看,抽象行政行为侵犯相对人合法权益的情况客观存在。在我国的现行体制下,对抽象行政行为的监督主要是通过非诉讼的方式进行:一是人大和上级的监督;二是备案审查、法规清理监督;三是行政复议中对抽象行政行为的审查。但是从实际情况上看,目前这些监督机制很难有效发挥作用,难以保障对其监督的质量和实际效果,其他监督机制又跟不上,致使抽象行政行为问题日趋严重。将抽象行政行为排除在受案范围之外,必然导致大量的行政侵权行为处于司法审查的真空地带,从而产生多方面的不良后果。

2、 内部行为不可诉

根据《行政诉讼法》的规定,可诉行政行为必须是外部行为。行政机关对行政机关工作人员的奖惩、任免等内部行为不可诉。《最高人民法院关于贯彻执行(中华人民共和国行政诉讼法)若干问题的意见(试行)》进一步将可诉行政行为限定为行政法律行为和单方行为,认为行政事实行为和双方行为不可诉。从理论上讲,这些限定缺乏坚实的理论基础,带有一定的随意性。从实践中看,内部行为、事实行为或双方行为都可能对相对人的合法权益产生实际的损害。如将其排除在可诉范围之外,显然不利于保护相对人的正当权利,甚至侵犯了公民的宪法权利。

(三) 行政诉讼受案范围仅局限于人身权、财产权的行政行为

根据我国《行政诉讼法》第十一条规定,行政诉讼受案范围限于行政主体侵犯公民、法人或者其他组织的人身权、财产权的具体行政行为,除法律法规特别规定外,对涉及政治权利或其他权利的行政行为则排除于行政诉讼受案范围之外。按照我国法律规定,政治权利包括选举权和被选举

权,并且有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由,有宗教信仰自由等。其他权利有劳动权、休息权、物质帮助权、受教育权等。上述这些权利都是公民享有的基本权利,它是由国家宪法赋予的,并由国家强制力保证实现的真正的权利。如果这些权利受到行政机关的侵犯,却不能得到保护,不能得到救济,那么不能不说是我国立法的失误。因此,将涉及政治权利和其它权利的行政行为纳入司法审查范围不仅可行,而且十分必要。

(四)对具体行政行为的审查仅局限于合法性审查而排除了合理性审查

《行政诉讼法》第五条规定:“人民法院审理行政案件,对具体行政行为是否合法进行审查。”对这一条规定,理论界和司法界均称之为合法性审查原则。它的立法意图是:“人民法院审理行政案件,是对具体行政行为是否合法进行审查,至于行政机关在法律法规规定范围内作出的具体行政行为是否适当,原则上应由行政复议机关处理,人民法院不能代替行政机关作出决定。”?基于此,从目前看,合法性审查原则基本排除了合理性审查,人民法院只能根据合法性审查原则来确定具体的受案范围。然而,由于行政行为的复杂性和立法的局限性,不可能把社会生活中可能发生的任何情况都毫无遗漏地详尽地规定下来,由此行政自由裁量行为大量存在。但是,行政自由裁量行为并不是不受任何限制,由行政机关及其工作人员任意作出,它仍应遵循一定的规则,主要是合理性原则。合理性原则要求行政自由裁量行为要公平、客观、公正、适当、符合公理。如果将行政自由裁量行为排除在司法审查之外,就等于撤除了界于自由和随意之间一道必要的防线,默许了主观随意产生的那些不公平、不公正、不适当的行政行为合法,其结果与我国行政司法审查制度的根本宗旨相悖。

三、完善行政诉讼受案范围的设想

(一)完善有关行政诉讼受案范围的立法体例

针对现行的列举式立法体例所存在的弊端,我国有关行政受案范围的规定宜采用下述立法体例:对可诉行政行为的范围作出概括性规定,对不可诉行政行为作出列举式规定。

1、对可诉行政行为的范围作出概括性规定

某一特定的行政行为究竟是否可诉,往往只能求助于司法解释。由于立法缺乏明确的可诉标准,司法解释有时容易产生相互矛盾。如果没有相应的司法解释,司法机关习惯于“从严”掌握受案范围,把一些本来应属于受案范围的行为拒之门外。如果对可诉行政行为的范围采用概括性规定就能避免这些问题的出现。如:公民、法人、其他组织认为行政机关及其工作人员的行政行为侵犯其合法权益,可以依法向人民法院提起诉讼。这样可以避免因行政诉讼受案范围过窄而使公民合法权益受损。

2、对不可诉行政行为作出列举式规定

采用列举方式规定不可诉行政行为的种类,自然也会有所遗漏。遇到这种情况,应作出有利于行政管理相对人的推定,按照“法不禁止即自由”的原则来判断某一特定行为是否可诉。《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》对行政诉讼受案范围的规定基本上采用了上述“立法体例”。它一方面从总体上扩大了行政诉讼的受案范围,另一方面又明确增加了几种不可诉行政行为。严格来说,《解释》作为一种司法解释,无权突破现行立法的规定。因此,在将来修订《行政诉讼法》时,应该把《解释》中的合法规定上升为立法。

(二)取消针对可诉行政行为所做的不适当的限定

我们认为:人民法院在监督和制约行政机关行使职权过程中明显力度不够,狭小的受案范围把大量的行政行为排除在司法审查之外,严重影响了行政审判作用的发挥。因此,无论是行政机关的具体行政行为还是抽象行政行为,只要超越法定权限,法院都可行使审查权,行政机关的一切行为都在司法审查范围内。我国《国家赔偿法》、《行政复议法》在总结行政审判工作得失的基础上,已经将抽象行政行为纳入行政赔偿诉讼和行政复议的范围。根据后法优于前法的原则,《行政诉讼法》应尽快作出修改,把抽象行政行为纳入行政诉讼受案范围,以实现前后法真正的统一和协调。

(三)拓宽行政诉讼相对人的权利保护范围

我国公民享有广泛的权利,除人身权、财产权外,按照宪法规定,还享有政治权利和其他权利,保护相对人的这些权利是我国民主与法治建设的基本要求。然而,行政诉讼作为行政法律救济的主要手段,它所保护的权利仅限于法定的人身权和财产权,而政治权利和其他权利却排除在外。

《行政复议法》在原《复议条例》的基础上,已扩大了所保护权利的范围。从“人身权、财产权”扩大到“合法权益”。显而易见,“合法权益”的范围要比“人身权、财产权”大许多,除人身权、财产权外,它还包括劳动权、受教育权、休息权、政治权利等等。由于按照我国法律规定,绝大多数行政复议行为都不是终局的行政行为,当事人仍有提起行政诉讼的权利。所以,为适应人民法院行政审判工作的需要,应立即着手对《行政诉讼法》的修改,摒弃保护权利的限制,扩大相对人受保护权利的范围,以确保行政诉讼与行政复议受案范围的统一。

(作者单位:北华大学经济管理学院)

区域主义对多边贸易体制的挑战和对策
人力资源会计几个理论问题的探讨
略论事件营销的优势及有效实施
建立三维营销体系
建筑工程中的索赔问题
论生态旅游与可持续发展
对当前中国贫富差距问题的思考
完善我国行政诉讼受案范围的思考
树立当代新闻文化“软实力”至上意识
从供求关系看城镇住宅市场的结构性失衡

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心