

论民事与行政交叉案件的审理与解决 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/480/2021\\_2022\\_\\_E8\\_AE\\_BA\\_E6\\_B0\\_91\\_E4\\_BA\\_8B\\_E4\\_c122\\_480467.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/480/2021_2022__E8_AE_BA_E6_B0_91_E4_BA_8B_E4_c122_480467.htm)

内容提要：随着司法实践的不断深入和社会关系的日益复杂，民事争议与行政争议交叉在一起的纠纷日益剧增，理性地构建其解决机制实为必要。：对民事与行政争议的交叉案件处理机制的设计不可简单划一，应对交叉案件作出类型划分，适用不同程序，以实现纠纷解决的效率化，同时应完善相应的法律与制度建设。本文将行政与民事纠纷相交叉的重合案件进行全面审查，拟从民事、行政交叉案件的产生原因，表现形式，处理民事与行政交叉案件的意义以及处理方式等方面进行阐述。关键词：行政诉讼 民事诉讼 交叉案件 处理方式 一 民事与行政交叉案件的产生 行政诉讼是指公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益而提起的诉讼；民事诉讼是指当事人之间因民事权益矛盾或者经济利益冲突，向人民法院提起诉讼，人民法院立案受理，在双方当事人和其他诉讼参与人的参加下，经人民法院审理和解决民事案件?经济纠纷案件和法律规定由人民法院审理的特殊案件的活动，以及这些诉讼活动中所产生的法律关系的总和。从静态的角度来看，民事、行政案件很难存在交叉问题。但在审判实践中，行政诉讼与民事诉讼交叉问题却经常存在，所谓民事与行政交叉案件，是指对民事行为或民事权利据以成立的具体行政行为的合法性存在争议而引发的民事纠纷和行政纠纷相互交叉的多元化纠纷，当事人因此而提起诉讼的案件。 包括两种情况：一是行政诉讼中的民事交

叉问题；一是民事诉讼中的行政交叉问题。那么，民事与行政交叉案件究竟是如何产生的呢？2004年9月，山东省德州的计量标准器具，德州市人民政府依据申请人李世俊提交的其与李德友的房屋买卖协议及相关申请材料，为李世俊颁发了德集用[2004]字第072号《集体土地使用证》。同村村民李世刚不服，申请行政复议，山东省人民政府以鲁政复决字[2005]6号复议决定予以维持。李世刚不服，认为诉争土地上的房屋是自己向李德友购买，德州市政府不应为李世俊颁发土地使用证，2005年5月19日向法院提起行政诉讼，要求撤销德州市人民政府颁发给李世俊的土地使用证。2005年4月13日，李世刚也已向法院提起民事诉讼，要求确认其与李德友房屋买卖合同的法律效力以及确认李世俊和李德友签定的房屋买卖合同无效。法院以行政案件的审判须以相关民事案件的审理结果为依据，而民事案件没有审结为由，2005年8月3日裁定中止行政诉讼。2006年6月德州市中级人民法院作出终审判决，认定李德友与李世俊的房屋买卖协议有效，李德友将房屋卖于李世刚的行为应为自始无效。行政诉讼遂恢复审理。人民法院经审理认为，本案是对土地登记行为进行合法性审查，被告在为第三人办理土地登记过程中，形式上无违法之处。由于房屋和其占用的土地在实际使用和法律上是不能分开的，房屋买卖协议本身的效力是决定本案土地登记行为合法与否的基础。法院生效民事判决对李世刚与李德友、李世俊与李德友之间的房屋买卖关系作出确认，认可了李世俊与李德友的房屋买卖协议，否定了李世刚和李德友之间的房屋买卖协议，李世刚无法依法取得诉争土地上的房屋所有权，也就不能依法取得诉争土地的使用权。德州市人民政府

为李世俊颁发集体土地使用证行为，在法律上没有侵犯李世刚的合法权益。因此，李世刚要求撤销德州市人民政府为李世俊颁发集体土地使用证的诉讼请求不能得到法院支持。依照《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》第五十六条第（四）项的规定，判决驳回李世刚要求撤销德州市人民政府2004年9月作出的德集用[2004]字第072号《集体土地使用证》的诉讼请求。一审判决已生效，当事人各方均未提起上诉。本案是一起典型的民事、行政交叉案件，该案在审理过程中形成三种意见：一种意见认为行政诉讼审查的是被告的登记行为，是形式审查，经审查该登记行为程序不违法，就应该维持。第二种意见认为即使登记程序合法，现在房屋和土地权属有争议，土地使用证在审理民事争议时是优势证据，必然对争议另一方不利，行政诉讼应该先行撤销，使民事争议回复到登记前的状态。民事审判确认权属后，再重新申请登记。上述两种意见都不主张中止行政诉讼。第三种意见认为存在争议就撤销，有可能导致最终是正确的登记行为被撤销，本案土地争议来源于房屋买卖，民事争议是行政争议的前提和基础，应中止行政诉讼，先由民事审判确认房屋买卖合同的效力，解决民事争议，这也是合议庭最终意见。【1】总的来说，民事与行政交叉案件产生的原因大致有以下几个方面：立法原因。由于我国的行政诉讼制度不发达，行政诉讼法也不受重视，因而行政诉讼长期处于一种附属地位，还没有完全形成独立的体系。如我国行政诉讼没有规定的问题适用民事诉讼法的规定就是一例。另外，《中华人民共和国民事诉讼法》第111条规定：“依照法律规定，应当由其他机关处理的争议，应告知

原告向有关机关申请解决”。这样立法机关通过立法活动将一部分民事审判权授予行政机关行使，如《土地管理法》、《治安管理处罚条例》等，这种立法必然产生审判实践中民事、行政诉讼交叉问题。行政权的扩张与大众人权意识提高的矛盾是二者产生交叉问题的又一大原因。随着市场经济的发展，国家干预经济的方面越来越广，行政管理不仅涉及国家、社会管理，而且涉及公民、法人及其他社会组织方方面面的权益，这就决定了行政诉讼的复杂性及与民事诉讼的交叉性。另外，一些民事诉讼往往又渗透着行政管理的内容。如：A县政府为建设某市场，就公告决定，凡在市场内购底商房的用户，必须交纳4000元建市场大门的费用，商户交款购房，同时交纳4000元建市场大门费用后，政府却不履行建市场大门的义务，现商户起诉政府退还4000元建市场大门费用。从该案情看，政府的公告行为应属于具体行政行为，因为其对象是特定的即购买市场底商房的用户，应属行政诉讼。但如果从用户自愿交纳建大门费的情况看，又不存在行政强制的明显痕迹，似乎该纠纷又应属平等主体之间的纠纷，应按民事诉讼处理。行政、民事诉讼终极目标不同决定二者必然产生交叉问题。行政诉讼解决的中心问题是行政行为合法性问题，它不是以消除或调和争议为终极目标。这样，行政相对人不服行政裁判提起行政诉讼时，人民法院在处理该纠纷时必然涉及行政机关对民事纠纷裁决的审理，必须涉及采用行政诉讼和民事诉讼问题，这样二者交叉问题就必然存在。

二 民事与行政交叉案件的表现形式 笔者认为，民事与行政交叉案件的表现形式多种多样，千变万化，根据不同的标准可以分为不同的种类。就其产生范围而言，交叉问题

主要体现在以下几个方面：

**调整范围的交叉问题。**行政权与司法权对民事纠纷调整范围产生交叉后，行政机关的具体行政行为直接调整了民事纠纷，成为某些民事权利取得或民事责任承担的依据。这集中体现在行政裁决诉讼之中。例如，土地确权纠纷，本身为民事纠纷，应以民事诉讼之方式解决。但我国立法基于公共利益与行政管理之需要，将此类特定民事纠纷纳入行政权调整范围，最终产生了行政权与司法权对民事纠纷调整范围的交叉。土地使用权的取得是通过人民政府的行政确权行为，道路交通事故责任承担是以公安部门事故责任认定这一行政行为为主要依据，均属于此种情况。

**诉讼证据的交叉性问题。**这是指民事诉讼争议标的解决以解决某个行政问题为前提，该前提问题并不是当事人直接争议的主要标的，但它决定着案件的性质或判决的结果。因该前提附属于民事诉讼而存在，故有的学者称之为“民事诉讼中的附属问题”。此类交叉性问题产生的根源在于，具体行政行为对民事主体资格和权利进行法律上的确认与调整，影响了民事主体之间的民事法律关系。行政诉讼与民事诉讼是由行政机关的同一具体行政行为引起的，相互之间存在必然联系。

**案件事实的交叉问题。**此类交叉问题主要表现在行政处罚案件中。行政机关对相对人行政违法行为作出处罚后，因该行政违法行为给民事主体造成的民事权益损害而引起的赔偿纠纷。例如，某酒店顾客因食物中毒住院治疗，某卫生防疫站经调查，认为酒店卫生条件不符合有关规定，出售变质食物导致顾客中毒，最后对酒店作出行政处罚。酒店不服提起行政诉讼后，顾客认为防疫站应作出赔偿裁决而提起民事赔偿诉讼。此类案件可能系民事诉讼中的附属行政问

题，也可能是行政诉讼中的附属民事问题。【2】 以交叉案件中民事、行政部分的相对地位为标准，可以区分为以下几种形式：

以行政争议为主，民事问题为辅的案件。一般来说，这类案件具有以下特征：第一，同时存在着行政争议和民事争议，但行政争议处于主导地位；第二，行政争议和民事争议在事实上具有内在的联系性；第三，行政争议的解决是民事争议解决的前提。

以民事争议为主，在民事争议的处理过程中关联行政争议的案件。这类案件一般具有以下特点：第一，该类案件在本质上属于平等主体之间发生的民事争议，但是由于行政机关的介入而使民事争议复杂化。第二，当事人在民事诉讼中，不能直接要求对行政机关的具体行政行为作出处理，但可以以行政行为违法作为抗辩的理由。

针对特定的争议，既可通过行政诉讼解决，也可通过民事诉讼解决，也可以同时提起。这类案件具有以下的特点：第一，引发行政诉讼和民事诉讼的争议是基于同一事实。第二，当事人可以选择提起行政诉讼、民事诉讼或二者同时提起来维护自己的合法权益，第三，行政诉讼和民事诉讼可分别进行，但在处理结果上应相互参照，避免冲突和重复处理，体现法律的严肃性。

行政争议和民事争议相互交织，不可分割。这类案件的特点有：第一，行政争议的本身就包含着对民事争议的处理。第二，对行政争议的处理必然地涉及民事争议，反之亦然，二者不能割裂开来。【3】民事和行政交叉诉讼具有当事人交叉重叠、证据交叉重叠、诉讼程序交叉重叠、法律关系交叉重叠等显著特点。所以，只要符合行政诉讼和民事诉讼的起诉条件，法院就应当受理且合并审理，不应当限制当事人自由选择诉讼的权利。当然，民事与

行政纠纷交叉案件的提起，除必须符合民事诉讼法规定的起诉条件以外，还必须符合以下条件：一是必须同时存在未判决的行政诉讼和民事诉讼，这是交叉诉讼之首要条件。如果已经审理完毕并作出判决的民事诉讼或行政诉讼，则不发生交叉诉讼的问题。二是行政诉讼与民事诉讼存在交叉性，即民事争议与行政诉讼中的具体行政行为存有交叉性，由同一具体行政行为引起的性质不同的行政争议与民事争议。三寻求处理民事与行政交叉案件方法的意义 民事行政审判工作是我国审判机关工作的重要组成部分。据权威统计，我国审判机关每年审结的民事行政案件约500万件之多，从事民事行政审判的人员占法院全体人员的50%左右，在审判实践中，行政诉讼与民事诉讼交叉问题经常存在，设法处理好二者的交叉问题，有以下重要意义：(一)有利于更好地树立司法权威，提高法律和法院在人民心目中的地位。(二)有利于行政机关依法行政，提高行政机关的工作效率。(三)有利于保护公民，法人和其他组织的合法权益。(四)有利于更好地化解社会矛盾、构筑平安和谐，维护社会稳定，坚定和巩固公众对法律的认同感和信仰度，并从根本上推动依法治国这一基本方略的实施。四 民事与行政交叉案件的处理方式 行政争议、民事争议交叉引发的诉讼案件，应如何进行审查立案，适用何种程序和方式进行审理，怎样作出裁决，我国的法律并未作出明确的规定，在审判实践中，对这类案件的审理，有的法院先行政后民事，有的先民事后行政，有的还假定行政行为合法对民事径行处理等等，采取了不同的审理方式。对同一事实不同法院审理就会得出不同的结论，甚至裁判结果大相径庭，这在一定程度上造成司法混乱，影响法院裁判的权威。行政

争议和民事争议交叉的情况在现实生活中呈现出多样性，就法院而言，采取一种方式一劳永逸的解决是不科学的。因此，在审理中，应统一把握好此类案件的审理原则。首先是法制统一的原则，法院的行政裁判与民事裁判对同一事实应作出一致的认定，避免同一法院或不同法院对同一问题作出相互矛盾的裁决，对法院已经生效的民事或行政裁判一般应遵循先判，根据生效裁判内容处理民事或行政案件。如果认为该生效裁判确有错误，可以通过审判监督程序纠正，不宜直接作出与其不一致的判决。其次是职权法定原则，行政诉讼和民事诉讼应各司其职在法律规定的管辖范围内行使不同性质的审判权，对某些行政行为，民事诉讼中不宜对其合法性进行审查而应告知当事人提起行政诉讼。最后是效率原则。

“迟来的正义已非正义”。在审理行政、民事诉讼交叉的案件时，要根据实际情况，正确地理解法律，本着减少当事人讼累，节约诉讼成本，提高办案效率的精神进行审理，妥善地予以解决。至于具体的审理方式，需要法官根据案件实际情况，结合立法本意，在深入分析研究的基础上灵活适用法律予以确定，主要有以下几种方式：1、先行政后民事的解决方式。在行政争议和民事争议交叉形成的诉讼案件中，对民事争议的解决往往要根据行政争议的处理结果为依据。行政诉讼中能否对行政机关具体行政行为进行合法性审查，作出正确的裁决，直接影响民事诉讼的处理。相反民事诉讼中如果不考虑相关的行政诉讼，那么，民事审判的裁决结果就可能处于尴尬的境地。因为具体行政行为一经作出，非经法定的行政复议程序和司法审查程序撤销，即具有法定效力，民事审判无权对行政机关的具体行政行为审查。只能假定为

合法有效，造成法院的两份裁决文书自相矛盾。引起当事人对法官或法院的误解。所以，在这种情况下，正确的处理方式是应先中止民事诉讼，待行政案件判决后再进行审理。

2、先民事后行政的解决方式。在行政主体确权的行政行为中，有的不是自由裁量行为，而是属于羁束行政行为。如颁发证照的行为，如果当事人发生权属争议，只能提起民事诉讼。但当事人以行政机关不作为而提起行政诉讼时，就产生了民事诉讼与行政诉讼交叉的问题。行政机关颁发证照，主要是依据当事人提交的基本权利证明。只有在当事人权属确定后，行政机关才可以“作为”即办证。在这种情况下，法院为慎重起见，应先解决法律关系是否成立的问题，视民事审理结果再对行政诉讼作出驳回原告诉讼请求或判决行政机关履行职责的判决，这样就从根本上理顺了二者的关系，对最终解决纠纷，减少讼累都是有利的。

3、行政诉讼与民事诉讼分别进行的解决方式。在一种诉讼结果是另一诉讼的前提或重要证据时，一般采用先行政后民事或先民事后行政的处理方式。但在现实生活中，还有一种特别的情况，即基于同一事实既可提起民事诉讼，又可以提起行政诉讼。这种情况从法学理论上讲实际上是一种诉讼竞合。两种诉讼可同时进行，也可以由当事人选择进行，法院应根据当事人的请求分别作出裁决，只要注意二者的裁决内容不要重复就可以了。

4、行政附带民事诉讼的解决方式。行政附带民事诉讼是指人民法院在审理行政案件的同时，对与行政案件相关的有关民事争议一并进行审理并作出裁决的活动。在行政争议和民事争议交织的案件中，解决行政争议要以弄清民事争议的是非曲直为前提，而解决民事争议更是必须以先解决行政争议为

前提，二者互为条件，仅通过民事诉讼或行政诉讼的途径，都无法使争议得到妥善解决。如按行政附带民事案件处理则会大大减少当事人的讼累，节约诉讼成本，体现出法律的统一性。适用该制度须同时满足以下几个条件：一是同时存在行政诉讼与民事诉讼，这是行政附带民事诉讼成立的首要条件，即行政案件及民事案件均依法成立，符合受案条件。行政附带民事诉讼，只有在当事人选择附带审理时进行，没有必要另行更换审判庭。二是行政诉讼与附带的民事诉讼之间具有关联性，即被诉具体行政行为处理的事项涉及到当事人之间的民事权利义务关系。三是行政诉讼请求与附带的民事诉讼请求有内在的联系。一种是行政争议性质的诉讼请求，行政相对人对行政主体作出的具体行政行为不服，认为其侵犯了自己的合法权益，请求人民法院予以撤销、变更或者确认为违法行为；一种是民事争议性质的诉讼请求，是平等主体之间因侵权而产生的争议，受侵害的民事主体请求法院判令对方当事人停止侵害、赔偿损失等。两种争议之间的联系表现在两种性质的争议由同一民事行为引起，且民事争议的解决依赖于行政争议的解决。四是行政诉讼案件和附带民事诉讼案件属于同一法院管辖。五是当事人在行政诉讼过程中提出民事诉讼，即两个诉讼必须发生在同一诉讼程序中。一般认为民事诉讼请求应在一审审理期间提出，二审期间不得提出附带民事诉讼。【4】行政诉讼和民事诉讼交叉的问题在审判实践中已日益突出，由于缺乏统一的运作方式，已给审判工作造成了一定的消极影响，如何总结经验，积极探索此类问题的解决方法，已成为摆在我们法律工作者面前的一个重要课题，能不能从行政机关的职权为出发点，对可能引

发的争议进行归类分析，找出与之相交叉的民事争议，再以此找出解决的办法。如涉及行政机关确权引发的民事案件如何处理，涉及行政机关处罚的民事案件如何处理等。为抓好民事、行政交叉案件的审判质量，减少错判或是误判率，应当从以下几方面着手改进

一是要切实加强法官队伍建设，建立一个好的班子，带出一支好的队伍。加强法官队伍建设，是法院工作不断取得新的进步的有力保证，是减少民事行政案件错判的根本性措施，二是要下大力气铲除法官队伍中的司法腐败。预防和解决司法腐败问题是一项长期、复杂的艰巨工作，不仅要从治标上下功夫，更要从治本上去探讨，不仅要通过教育解决队伍中存在的问题，还要从体制上堵塞漏洞。而这也正是减少民事行政案件人为性错判的关键一环。

三是要切实加强法官队伍的政治思想教育。法院系统要坚持从严治警，用三个代表重要思想武装队伍，牢固树立围绕中心、服务大局、为发展这个执政兴国第一要务服务的思想，强化立院为公、司法为民的宗旨意识，自觉把公正作为司法的最高价值追求，使公正化为司法的灵魂和信念，始终做到忠于党、忠于人民、忠于事实，不为权势所迫，不为利益所诱，不为私情所扰。

四是要进一步加强和改进纪律作风建设。坚持对法官队伍严格要求、严格管理、严格监督，是公正司法的必然要求。要坚持不懈地反对特权思想、霸道作风、徇私枉法、违法办案、官僚主义和形式主义等不良作风，努力做到公正司法，热情服务；要认真落实党风廉政建设责任制，严明各项纪律，注意抓苗头倾向，防微杜渐。

五是必须严格把好进人关，保持队伍的素质和纯洁性。法院系统要建立起单位用人责任制，对于调入人员要按照有关规定严格审

查，层层把关，对那些思想作风差、文化素养薄和业务能力低等不符合条件的人员要坚决阻止进入政法队伍，通过各种渠道进入的不合格人员，要及时清查，予以辞退，对引入不合格人员的相关责任人要严肃处理。综上所述，随着社会经济关系演变的日益繁复以及行政权力行使领域的不断拓展，在司法实践中，民事争议与行政争议之间出现相互交织现象呈上升之势，且处理难度逐步增大。目前，关于民事与行政交叉案件的处理方式，我国法律尚未具体涉及民事与行政纠纷交叉问题的解决办法或方案。现行相关司法解释也未对此提出周详的解决方案。审判实践的需求给予了我们足够的探讨空间。有鉴于此，笔者呼吁有关国家权力机关在对民事诉讼法与行政诉讼法进行再次修改之时，能够把民事与行政交叉案件的处理方式与原则考虑进去，并以成文法的形式公诸于众。这样，司法机关在受理民事与行政交叉案件时，就可以更加顺利地依法进行，从而更好地维护国家机关、社会组织 and 公民个人的法定权利与合法权益。注释：【1】郑春笋、王艳丽：《民事与行政交叉案件审理模式的选择》，载于《北京律师网》2007年3月23日。【2】刘峥、刘洋：《对我国民事与行政纠纷交叉制度的初步构想》，载于《人民法院报》【3】康宏亮、董陪红：《浅议行政诉讼与民事诉讼交叉问题》，载于《法律教育网》。【4】王兆雷、姬忠彪：《行政附带民事诉讼中的若干法理问题》，载于《人民法院报》，2006年12月28日。（作者：刘晓芬，湖南省茶陵县人民法院）100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)