

公民合法权益保护优先是行政诉讼立法的重要原则 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/51/2021_2022__E5_85_AC_E6_B0_91_E5_90_88_E6_c36_51014.htm

[摘要] 我国《行政诉讼法》亟需作出适当修改，在修法过程中应贯彻公民合法权益保护优先的原则，注重研究解决如下制度创新与改进的课题：保护公民合法权益应作为行政诉讼立法的首要目的，行政争议解决机制应坚持司法最终性，应扩大行政诉讼受案范围、行政诉讼参加人范围和行政诉讼救济范围，行政诉讼立法应兼顾公平与效率，以更有效地保护公民合法权益。 [关键词] 行政诉讼法；修改；原则；公民合法权益保护优先 《中华人民共和国行政诉讼法》（下称《行诉法》）经过15年的司法实践，诸多缺陷和不足已显露出来，]那么，我国《行诉法》面临的改革出路是什么？宜作大改、中改还是小改？修改过程中应遵循什么原则？主要从哪些方面着手修改？面对如此重大的现实课题和系统工程，总结《行诉法》施行15年的经验教训，结合行政法治发展的客观要求，根据笔者对行政诉讼理论与实践问题的把握，窃以为该法的立法精神和基本框架现在仍然可行，无须根本否定；但部分内容已不适应行政法治发展的要求，亟需加以修改补充。简言之，把那些已看清楚问题症结所在并就解决思路形成共识的内容（包括通过司法解释已在行政诉讼实践中尝试得到检验的内容）加以修改补充，其他内容暂不改动，也即采用适度修改的中改方案，可能是比较适宜的。在此基本判断的基础上，在“人权入宪”和“全面推进依法行政”的宏观背景下，笔者认为行政诉讼立法中应特别注重贯彻“公民合法权益保护优先

”的原则，或曰“更有利于保护公民合法权益”的原则。本着这一原则，笔者择要提出与此原则有关的如下修法建议，意在为立法决策提供参考，促进《行诉法》的完善和发展。

一、保护公民合法权益应作为行政诉讼立法的首要目的 《行诉法》第一章第一条开宗明义地规定：“为保证人民法院正确、及时审理行政案件，保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护和监督行政机关依法行使行政职权，根据宪法制定本法。”此条把《行诉法》的立法目的或者说行政诉讼目的的作了明确表述，但从其表述顺序来看，所确立的行政诉讼立法目的三层次结构中，把“保证人民法院正确、及时审理行政案件”作为本法首要目的，这是值得再加推敲的。行政诉讼立法目的是确立《行诉法》的价值、检验其效果之标准，同时也是统摄《行诉法》基本精神、弥补条文漏洞的根据以及解释条文含义的价值取向。笔者认为，有必要对行政诉讼立法目的之内容和表述顺序进行调整完善，在《行诉法》第一条按照终极目的、间接目的、直接目的之顺序来表达行政诉讼立法目的，也即把“保护公民、法人和其他组织的合法权益”作为本法的首要目的加以规定，以突出《行诉法》的特殊价值。鉴于此，笔者建议将《行诉法》第一条修改为“为保护公民的合法权益，监督行政机关依法行政，保证人民法院正确及时审理行政案件，根据宪法制定本法。本法所说的公民，包括中国公民、法人、非法人组织，以及在中国境内的外国人、无国籍人、非中国的法人和非法人组织。”作此调整修改形成《行诉法》立法目的新结构的主要理由在于：]其一，保护公民合法权益是行政诉讼法的根本目的，将根本目的放在首要位置更易受到重视，也符合汉语表达习

惯和法律表述方式。2004年修宪把“国家尊重和保障人权”载入宪法，这就要求今后立法必须体现这一重要的宪法原则。1982年通过的现行宪法经过结构调整，把“公民的基本权利和义务”作为第二章放在“第三章 国家机构”之前，也反映了这样一种认识发展规律。诉讼法的主要意旨在于透过保障公民行使诉讼权利，更有效地保护公民合法权益和社会公共利益，而且《行诉法》的诸项目的最终都指向保护公民合法权益。其二，在间接目的中之所以未再使用“维护”二字，只使用了“监督”二字，在于行政机关享有行政优益权，行政行为一经作出就具有公定力、确定力、拘束力和执行力，所以行政职权和行政权威主要不靠行政诉讼来维护，对行政机关行使职权的行为进行司法监督，促使其严格依法行政，才是《行诉法》的基本品格。其三，用“公民”来简称“公民、法人和/或者其他组织”并作为《行诉法》的基本用语，有诸多便利。行政实务中的行政相对一方（也就是常说的行政相对人或者说私方当事人）既包括中国公民和在中国境内的外国人、无国籍人，还包括中国的法人、非法人组织和在中国境内的非中国的法人、非法人组织，发生行政争议后他（它）们具有基本相同的诉讼权利（实行对等原则的情形除外），一般情况下都可用“公民”来简略地指称。这犹如作为行政一方的“实施行政管理的行政机关或其他组织机构（及其工作人员）”，一般都可用“行政机关”来简略指称一样，在法律适用上并不会发生困难。

二、行政争议解决机制应体现司法最终性

《行诉法》第三条规定：“人民法院依法对行政案件独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”这一条将审判机关、行政机关、社会组织和

个人之间的关系作了界定，但从我国行政诉讼实践的效果来看还有所不足。故建议在这一条增加一款：“行政争议由人民法院行使最终裁决权。”这一规定包含两层含义：一是一切行政行为（除法律另有明确规定的个别情形除外[]）均应有机会受到司法审查；二是司法裁决应当得到有效执行，司法权威理应受到行政机关的尊重。这一规定能够更好地体现行政争议解决机制中的司法最终性，保证由司法机关对于行政机关的行政管理行为进行最终的裁决，也符合当今行政法治发展的世界潮流，有助于更有效、可靠地保护公民的合法权益。作此修改的具体理由在于：其一，从宪法所规定的行政权与公民权利的关系来看，对于行政机关的行政行为，公民有权向法院提起行政诉讼，要求司法审查；从行政权与审判权的关系来看，司法权对行政权进行监督和制约也是基本的宪法原则。因此，从国家宪政结构的完整性来考虑，应当确立司法的最终裁决权。其二，从我国未来行政法和行政诉讼法的发展方向来看，如果仍存在甚至大量存在一般的行政管理行为由行政机关运用行政权作最终裁决的制度设计，这与世界发展潮流不符。特别是我国已经加入WTO，如果作为世界贸易组织的成员而不信守承诺，会在国际上造成不良影响。其三，目前，我国《公民出境入境管理法》第十五条、《外国人入境出境管理法》第二十九条、《行政复议法》第十四条和第三十条规定的部分情形中，行政机关仍有终局裁决权。但是，行政相对人对行政机关的信任，并不能保证行政终局裁决的公正性，可见上述规定与公民权利保障及法院审判权行使的发展趋势并不吻合。我国在专利和商标等方面也曾有行政终局裁决的规定，但随着《专利法》、《商标

法》的修改，这种行政终局裁决的规定已相继取消，这也印证了司法最终裁决才是发展趋势。随着我国法治进程加快，一般的行政管理行为发生行政争议由司法权进行最终裁决已是大势所趋，也是常规状态下最可靠地保障公民合法权益的一种理性选择。

三、应扩大行政诉讼受案范围

《行诉法》关于“受案范围”的现行规定存在明显不足：一是受案范围过窄，只限于“具体行政行为”；二是《行诉法》第十一条列举的八类具体行政行为的分类标准不统一，从立法技术上讲存在瑕疵；三是“肯定列举”的叙述模式不利于保护公民合法权益。因此，笔者认为有必要通过明确赋予诉权并简化诉由的方式来扩大行政诉讼受案范围，加大对公民合法权益的保护力度。具体来说，建议在《行诉法》中明确规定：“公民有权就行政争议向人民法院提起诉讼。行政争议是指公民与行政机关之间产生的需要通过法律调整的争议。”“公民就行政争议依法向人民法院提起诉讼的，属于行政诉讼的受案范围。”上述规定的要点在于：首先，以“行政争议”代替“具体行政行为”作为界定行政诉讼受案范围的基准；其次，以“肯定概括加否定列举”模式代替“肯定列举加否定列举”模式，来叙述受案范围；第三，实际上将规章以下的行政规范性文件也纳入了行政诉讼的附带审查范围。作此修改的主要理由在于：其一，《宪法》第四十一条规定：“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利”。“由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有依照法律规定取得国家赔偿的权利”。这

是我国公民具有行政诉权的宪法依据。《宪法》第一百二十三条规定：“中华人民共和国人民法院是国家的审判机关。”这可看作是人民法院受理行政诉讼案件、行使行政审判权的宪法依据。《行诉法》作此修改的设计意图，主要是从公民诉讼权利和法院的司法审判权力两个方面，以及从二者之间的良性互动关系的角度，来审视和建构行政诉讼制度。

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