

您的位置: 首页 >> 阅读文章

阅读文章

Selected Articles

使用大字体系看本文
阅读次数: 391

在我国行政诉讼中确立“成熟原则”的思考

石佑启

内容提要: “对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的行为”不可诉, 体现了我国行政诉讼中的“成熟原则”; 确立“成熟原则”有利于行政机关正常行使行政权、人民法院正确审理行政案件以及切实保护行政相对人的合法权益; 行政行为是否对行政相对人产生实际不利影响和行政行为的实施是否形成最后的决定, 分别是判断“成熟性”的实质和形式标准。

关键词: 行政诉讼/成熟原则/成熟标准

我国最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》(以下简称《解释》)第1条第2款第6项规定, 对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的行为, 不能提起行政诉讼。此类行为之所以不可诉, 主要是因为起诉的时机未成熟。这类似于美国司法审查中的“成熟原则”。如何把握“成熟原则”? 本文就此作些分析。

一、成熟原则的由来与涵义

“成熟原则”最早是由美国法院的判例确立的一个程序原则, 要求案件必须发展到能够起诉的阶段, 才能提出控诉, 否则法院不受理。在美国, “成熟”原则的含意是: 被指控的行政行为只有对相对人产生了实际不利影响并适于法院审查时才能接受司法审查。[1]司法复审任何案件时都要涉及到两个问题: 第一, 可否复审? 第二, 法院复审权的范围多大? 法院在回答第一个问题时, 必须回答: 受指控的行政行为是否已“成熟”到了可以复审的程度? 如果不是, 应到成熟时才能求助于法院。[2]法院声称: “成熟问题应从两个方面来看, 即: 问题是否适宜于司法裁判, 以及推迟法院审查对当事人造成的困难”。[3]

成熟原则也适用于日本的撤销诉讼之中。在日本, 行政处分性作为撤销诉讼的要件之一, 而纷争的成熟性又作为行政处分性的要件之一。行政厅的行为, 只要没有到达对当事人的权利义务作出最终决定的所谓终局阶段, 便不承认其具有处分性, 纷争被认为尚未成熟, 法院不予审查。[4]当行政决定分阶段地积累而成时, 即使分别看各个阶段行政决定具有处分性, 尚存在应在哪个阶段承认起诉的问题。除存在特别依据外, 关于阶段性行政决定的中间阶段, 日本最高法院采取了不承认其处分性, 或否定其成熟的成熟性的态度。[5]

尽管我国《行政诉讼法》没有明确规定“成熟原则”, 但笔者认为, 《解释》第1条第2款第6项的规定表达了“成熟原则”的意思, 该项所规定的“对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的行为”主要是指尚处于形成过程之中, 还没有最终触及到相对人权利义务的行为。人民法院受理行政案件时也应遵循“成熟原则”。[6]行政诉讼是解决行政争议、对行政相对人的合法权益予以救济的活动。救济的原因是因为行政机关的行政行为对相对人的权利义务产生了实际不利的影响。行政相对人请求审查的对象与人民法院予以审查的对象, 应是行政机关已经实施终了的行政行为, 而不是正在实施过程中的还没有成立的行为、或者正在行政机关内部运行的行为。在我国, 可将“成熟原则”表述为: 被指控的行政行为只有对行政相对人的权利义务产生了实际不利影响并适于人民法院审查时, 时机才算成熟, 行政相对人才能提起行政诉讼, 人民法院才能进行审查。

更多▲

特聘导师

法学所导航

走进法学所

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

博士后流动站

学友之家

考分查询

专题研究

五四宪法和全国人大五十周年纪念专栏

最新宪法修正案学习与思考

公法研究

电信市场竞争政策

证券投资基金法

法律与非典论坛

成熟原则和原告资格既有联系又有区别。成熟原则在某些情况下和原告资格互相重合。行政相对人所以不具备原告资格,有时可能由于案件还没有发展到成熟阶段。但成熟原则与原告资格的侧重点不同:原告资格侧重于案件与相对人之间的关系;而成熟原则侧重于行政决定程序是否发展到适宜于人民法院审查的程度。成熟原则有别于提起行政诉讼的期限。提起行政诉讼的期限是法律对当事人提起行政诉讼的时间范围上的限制。我国《行政诉讼法》第39条规定:"公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的,应当在知道作出具体行政行为之日起3个月内提出;法律另有规定的除外。"据此可见,公民、法人或者其他组织直接提起行政诉讼的期限一般为3个月。3个月是从公民、法人或者其他组织知道具体行政行为之日起计算。而所知道的"具体行政行为",是指经历行政决定程序、实施终了的具体行政行为,即是一个已经成熟、适于提起诉讼的具体行政行为。可见,直接起诉的期限实质应当从诉讼的时机成熟之日起计算;当事人提起诉讼的时机成熟后,必须在法定的期限内提起诉讼,无正当理由超过法定期限就丧失提起诉讼的权利。这也表明,成熟原则与提起诉讼的期限是存在紧密联系的,时机成熟一般是计算提起诉讼的期限的起点。成熟原则不同于"穷尽原则"。"穷尽原则"即"穷尽行政救济原则",其强调的是相对人对行政机关作出的行政决定在可能取得行政救济以前不能取得司法救济;而成熟原则强调的是行政决定的程序是否已经完成,行政机关是否已经作出影响相对人法律地位的决定。在这个法律决定作出以前,相对人不能控诉其中一个行为,而应在最终决定作出时才能起诉。"穷尽原则"也是美国法院在受理行政案件时应该遵循的一个程序上的原则。尽管我国《行政诉讼法》没有规定"成熟原则",但根据《行政诉讼法》第31条的规定,对属于人民法院受案范围的行政案件,公民、法人或者其他组织可以先申请复议,对复议不服的,再向人民法院提起诉讼;也可以直接向人民法院提起诉讼。法律、法规规定应当先向行政机关申请复议,对复议不服再向人民法院提起诉讼的,依照法律、法规的规定。这实质上是体现出了"有限的穷尽行政救济原则"。因此,人民法院受理行政案件在考虑"成熟原则"的同时,在法律、法规规定"复议前置"的情况下,还要考虑"穷尽原则"。

二、确立成熟原则的理由

美国最高法院说,成熟原则的"基本原理是:避免过早裁决,以免法院自身卷入有关行政政策的理论争论之中,同时也是为了在行政机关正式作出行政裁决之前,在原告当事人事实上感受到这种裁决的效力之前,保护行政机关免受司法干扰。"[7]王名扬教授认为,在美国,成熟原则存在的基本理由是:(1)避免法院过早裁判,陷入抽象的行政政策争论。法院只能对实在的现实的问题进行裁判,在需要裁判的问题出现前,不能预测未来。当事人所攻击的行政行为不能是捉摸不定的没有确定的问题,法院的时间不能消耗于抽象的遥远的问题上。(2)保护行政机关在最后决定作出之前,以及行政行为对当事人发生具体影响以前,不受法院干涉。[8]笔者认为,在行政诉讼中,确立成熟原则的理由主要有:

1. 有利于行政机关正常地行使行政权。行政机关行使行政权应当具有相对的独立性,对其职权范围以内的事项有首先作出决定的权力。司法权可以监督行政权的行使,但这种监督是事后监督,即在行政机关的行政行为实施完毕后,行政相对人对该行政行为不服,提起诉讼,法院应行政相对人的请求,审理行政案件,解决行政争议,以保护行政相对人的合法权益,并促进行政机关依法行政。行政机关实施一个行政行为,往往要经历许多步骤,在行政机关走完全部过程作出最后决定之前,法院不能介入,以免司法程序过早地和不合时宜地干预行政程序。在美国,联邦行政程序法明确规定,只有行政机关最后确定的行为才适宜于法院审查。美国最高法院说:"要判断行政行为是否是最终的行为,就要看行政裁决的程序是否达到了司法审查不会打断行政裁决的正常程序的阶段,也就是说,要看行政救济是否已经终结了,还要看权利义务是否确定了,或者说从行政行为中是否会产生法律效果。"[9]我国人民法院受理行政案件,采取的是"不告不理"原则,即使相对人"告"了,是否受理,还要看审查的时机是否成熟。如果审查的时机尚未成熟,应告知相对人等时机成熟以后再提起诉讼。行政机关实施行政行为作出行政决定与人民法院进行审判监督之间应该存在时间上的界分,如果行政机关实施行政行为的程序还没有完结,行政决定还没有最后形成,人民法院就过早地介入到行政行为实施的过程中去,则会妨碍行政职权的行使,妨碍行政活动的正常进行,影响行政管理的连续性与稳定性,甚至会影响行政管理目标的实现,导致公共利益与社会秩序维护不了,最终也会使相对人的合法权益受损。

2. 有利于人民法院正确审理行政案件,有效地裁判纠纷。行政程序是行政机关按照一定的方式、步骤、顺序和时限实施行政行为的过程。如果行政程序没有完结,则行政机关与行政相对人之间的争议在性质上往往并不明确,受影响的权利义务关系还没有最后定型,此时如果允许行政相对人提起行政诉讼的话,则人民法院难于正确及时地审理案件。"从实际的观点来看,在行政机关作出最后决定以前,法院也无法审查。因为法院缺乏必要的记录作为审查的基础,没有说明理由的记载,没有证据的记载,法院的审查非常困难。在行政机关作出最后决定之前,法院不可能知道当事人和行政机关之间的争端的正确性质。而且在行政机关作出最后决定之前,当事人和行政机关之间还不能说已经有一个'案件'存在。"[10]只有当行政行为的程序完结,行政争议的性质定型,行政争议的焦点具体明确后,才便于人民法院查明事实,分清是非,依法有的放矢地审理案件,提高办案的质量和效率。

3. 有利于切实保护行政相对人的合法权益,降低解决争议的成本。每一个实际存在的行政行为,都呈现为一种时间上的持续过程;都包含若干的程序环节和发展阶段,因此都具有过程性。[11]行政机关实施行政行为要经历一个动态的发展过程,在作出最后决定之前,先有一些预备性的、中间性的决定,这些预备性、中间性决定往往由最后的决定所吸收,如果法院对行政机关预备性、中间性和程序性决定就予以审查并作出裁判,不仅会妨碍行政程序的正常发展,也会增加办案的难度,还不利于彻底解决纠纷。因为行政机关在行政程序完结后,还会作出最后决定,相对人如对最后决定不服,又得提起行政诉讼,这样既增加了当事人的诉累,又增加了诉讼的成本。如果在行政行为实施过程中,相对人认为预备性的、中间性的决定违法,可在最后决定作出以后,和最后决定一起请求司法审查,并将预备性的、中间性的决定违法作为最后决定违法的理由来支持自己的诉讼请求。法院对实施完毕的行政行为进行审查后,依法裁判,这样有利于彻底解决纠纷,切实保护行政相对人的合法权益,降低解决争议的成本。

三、成熟的标准

法院根据什么标准认定案件已经成熟可以进行审查呢?这是成熟原则的核心问题。在最早确立成熟原则的美国,其成熟的标准也是处于不断发展之中的。在20世纪60年代以前,美国法院主要采取的是简单的形式主义的标准,认为否定性的决定和非正式程序的决定不成熟,不能接受司法审查。20世纪60年代以后,成熟的标准逐步放宽了,法院认为,审查成熟的关键标准是看行政行为是否对当事人造成了不利的影响。尽管美国《联邦行政程序法》第704节以行政机关的最后决定作为司法审查成熟的标志,但美国法院采取一种灵活的实用主义的观点来判断行政机关的决定是否为最后决定。美国法院认为,行政机关的决定不论是肯定性的决定还是否定性的决定,不论是正式程序的决定还是非正式程序的决定,只要对当事人产生不利的影响,便认为时机成熟,就可接受司法审查。[12]我国有学者认为,可诉行为的成熟性标准包括:第一,处于预备性的、中间性的决定不能提起行政诉讼;第二,如果当事人认为预备性的、中间性的和程序性的决定或行为违法,可在最终的实体决定作出后,以该实体决定违法起诉,并以中间性的、程序性的行为违法为理由;第三,如果一个最终行为包含一个或几个独立的实体行为,则在行为终结后对最终行为或其中任何一个实体行为提起诉讼。[13]笔者认为,成熟的标准可从实质和形式两方面把握:

1. 从实质上,看行政行为是否对相对人产生了实际不利的影响。这是判断行政行为是否成熟的一个重要标准。之所以将对相对人的权利义务产生实际不利影响作为成熟原则的一个实质标准,是因为行政诉讼的一个重要目的就是消除非法行政行为对相对人权利义务产生的不利影响,如果某一行政行为还没有发展到对相对人产生实际不利影响,提起行政诉讼就没有意义。美国《联邦行政程序法》规定:"任何人由于行政行为而受到不法的侵害,或者在某一有关法律意义内的不利影响或侵害,有权对该行为请求司法审查。"根据我国《行政诉讼法》及其司法解释的规定,与具体行政行为有法律上利害关系的公民、法人或者其他组织对该行为不服的,可以依法提起行政诉讼。所谓与具体行政行为有法律上的利害关系,是指具体行政行为对相对人的权利义务造成了实际影响,如果具体行政行为对相对人的权利义务不造成实际影响,则意味着相对人与该具体行政行为没有利害关系,相对人当然不能提起行政诉讼。《解释》第1条第2款第6项明确规定,对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的行为,不能提起行政诉讼。对相对人的权利义务产生不利影响,主要是指因行政行为的实施,导致相对人权利、利益、名誉、地位上受损,或义务上的承担或加重等,如行政机关的决定增加了相对人的负担,限制、减少或剥夺了相对人的权利或利益,改变了相对人的法律地位等,均视为对相对人产生了实际不利影响。

2. 从形式上,看行政行为的实施是否形成最后决定。尽管"最后决定"作为形式标准受到挑战,但仍不失为判断行政行为是否成熟的标准,只是要结合实际情况灵活把握。一般来说,行政机关实施一个行政行为往往要经历许多步骤。人民法院在行政机关走完全部过程作出最后决定以前,通常不加干涉。不过,因行政决定的程序非常复杂,有正式程序和非正式程序的裁决,有书面、口头或动作形式等。这就给判断某个决定是否为最后决定带来困难。根据美国经验,可以找到一个指导性的原则作为参考,即:如果法院的审查可能扰乱行政机关作出决定的程序,则行政机关还没有作出最后决定。例如行政机关预备性的决定或中间性的决定,不是最后的决定。当然,仅有这个指导性原则远远不够,还要针对实践中的各种情况结合法律规定进行具体分析:(1)如果行政机关经历正式程序,作出一个肯定性或否定性决定,并告知行政相对人,则该决定为最后决定。例如,某行政机关经历了立案、调查取证、告知与听证、作出处罚决定,并将处罚决定书送达被处罚人,则该处罚决定为最后决定。再如,行政机关受理了某公民甲要求颁发许可证的申请后,先按法定条件进行审查,再告知事实和理由,听取公民甲的陈述与辩解后,最后作出拒绝颁发许可证的决定,并将决定书送达公民甲,则该决定为最后决定。(2)如果行政机关在实施行政行为过程中漏掉一些相关步骤,但作出一个肯定性或否定性决定,并告知行政相对人,则该决定也为最后决定,步骤上的缺失可作为证明最后决定违法的理由而存在。(3)行政机关在实施行政行为过程中的预备性的、中间性的和程序性的决定,不属最后决定,如违法,应在最后决定作出后,和最后决定一起接受司法审查。但是,如果行政机关在作出最后决定前作出了一个或几个独立的实体决定,则该实体决定可视为最后决定,这就出现了几个最后决定混合的现象,不过,它们之间是存在关联性的。例如,行政机关对公民甲的

违禁物品作出没收决定之前，对该违禁物品作出了扣押的，并告知了公民甲。在这里，扣押决定与没收决定是两个相互独立又存在紧密联系的决定，公民甲如对扣押决定与没收决定不服，均可以提起行政诉讼。(4)如果行政相对人申请行政机关颁发许可证和执照，或者申请行政机关履行保护人身权、财产权的法定职责等，行政机关没有作出明确的拒绝决定，但拖延不办，则自法定期限届满之日起，推定有一个不作为的最后决定存在，行政相对人可以就此提起行政诉讼。这里的“法定期限”，如果单行法律、法规、规章及其他规范性文件有规定的，则按其规定办；如果单行法律、法规、规章及其他规范性文件没有规定的，则以《解释》所规定的60日为准。当然，情况紧急的除外。[14](5)行政机关经历非正式程序作出决定，即使经历非常简便的程序作出决定并要付诸实施，或者行政机关对相对人采取紧急处置措施，这些均视为最后决定。等等。总之，最后决定的标准是难以准确界定并无法列举穷尽的，只能作一些描述，并将其与实质性的标准结合起来，用以判断行政行为是否已经成熟到适宜于接受司法审查。

注释：

[1]姜明安主编：《外国行政法教程》，法律出版社1993年版，第301页。

[2][美]伯纳德·施瓦茨：《行政法》，徐炳译，群众出版社1986年版，第397、478页。

[3]王名扬：《美国行政法》(下)，中国法制出版社1995年版，第645页。

[4]杨建顺：《日本行政法通论》，中国法制出版社1998年版，第727-730页。

[5]参见[日]盐野宏：《行政法》，杨建顺译，法律出版社1999年版，第322-323页。

[6]我国已有学者从分析司法审查的判例中总结出，在我国司法审查中确立成熟标准，已不仅是理论探讨的课题，而且是司法实践已遭遇并迫切需要解决的问题。详见康凯：《对甲诉某市政府不予复议案的分析》，载罗豪才主编：《行政法论丛》(第4卷)，法律出版社2001年版，第535-539页。

[7]《美国最高法院判例汇编》第387卷，第136、148页。

[8]王名扬：《美国行政法》(下)，中国法制出版社1995年版，第643页。

[9]参见[美]伯纳德·施瓦茨：《行政法》，徐炳译，群众出版社1986年版，第479页。

[10][13]王名扬：《美国行政法》(下)，中国法制出版社1995年版，第647-648页；第648-649页。

[11]朱维究、胡卫列：《行政行为过程性论纲》，《中国法学》1998年第4期。

[12]薛刚凌：《行政诉讼权研究》，华文出版社1999年版，第187页。

[14]《解释》第39条规定：“公民、法人或者其他组织申请行政机关履行法定职责，行政机关在接到申请之日起60日内不履行的，公民、法人或者其他组织向人民法院提起诉讼，人民法院应当依法受理。法律、法规、规章和其他规范性文件对行政机关履行职责的期限另有规定的，从其规定。公民、法人或者其他组织在紧急情况下请求行政机关履行保护人身权、财产权的法定职责，行政机关不履行的，起诉期间不受前款规定的限制。”

来源:中国公法评论网

相关文章：

[行政信赖保护之立法思考](#)

[避免征收征用权滥用要靠完善法制](#)

[行政指导及其法制化探析](#)

[试析行政不作为的国家赔偿责任](#)

[返回](#)

[网站简介](#) | [招聘信息](#) | [投稿热线](#) | [意见反馈](#) | [联系我们](#)

Copyright © 2003 All rights reserved 中国社会科学院法学研究所版权所有 请勿侵权

地址: 北京市东城区沙滩北街15号 邮编: 100720

[RSS](#)