

您的位置: [首页](#) >> [阅读文章](#)

阅读文章

Selected Articles

更多▲

特聘专家

法学所导航

走进法学所

走进国际法中心

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

 使用大字体察看本文

阅读次数: 345

侵犯宪法权利是否属于行政诉讼范围

金伟峰

摘要: 从保护公民、法人和其他组织合法权益的原则和实际需要出发, 应对行政诉讼法规定的受案范围作扩大解释, 把侵犯公民宪法权利争议纳入行政诉讼受案范围。这不仅具有理论上的正当性和实定法上的依据, 而且也符合宪法司法化的发展趋势。

关键词: 行政诉讼; 受案范围; 宪法权利

一、一个案件引发的问题

2001年9月6日, 某村203名村民以镇人民政府不履行法定职责, 未及时帮助村民召集村民会议投票表决罢免要求为由, 向某区人民法院提起行政诉讼。原告诉称, 以李某某为主任的村民委员会自成立两年来, 从未召集过一次村民会议, 从未向村民会议报告工作, 超越职权对涉及村民重大利益的村务问题擅自处理, 违反了《中华人民共和国村民委员会组织法》的有关规定, 严重侵犯了村民对村务民主决策、民主管理、民主监督的权利。2000年11月20日, 该村130名村民(占全村选民十分之一以上)根据《村民委员会组织法》第18条第2款的规定, 向村民委员会提出《关于立即召开村民会议审议本届村民委员会近两年工作报告、评议村委会成员工作情况的动议》, 要求: (1)立即召开有全村有选举权和被选举权的村民参加的村民会议; (2)由村民委员会提出两年来的工作报告, 对动议中提出的问题做出合理解释, 并接受村民会议的审议; (3)由村民会议对村民委员会成员的工作做出评议。但村民委员会对上述动议不予理睬, 拒不召集村民会议。

2001年5月31日, 179名村民(占全村选民五分之一以上)向村民委员会提出《关于要求召集村民会议投票表决罢免村民委员会成员李某某、汪某某的报告》, 并向镇人民政府备案, 要求村民委员会根据《浙江省村民委员会选举办法》第28条的规定在一个月内在一个月内召集村民会议投票表决罢免村民委员会成员李某某、汪某某, 但村民委员会在收到上述罢免要求一个月后仍拒不召集村民会议。

2001年7月4日, 179名村民根据《浙江省村民委员会选举办法》第28条规定, 向镇人民政府提出报告, 要求镇政府及时帮助召集村民会议投票表决罢免村民委员会成员李某某、汪某某。但镇政府在收到上述请求报告后60日内未予答复。

对于203名村民的起诉, 法院在受理后认为, 原告所提起的诉讼, 不属于人民法院行政诉讼的受案范围, 故裁定驳回起诉。

本案提出了一个非常值得探讨的理论和实务问题: 公民人身权和财产权之外的宪法权利(本案中具体表现为村民要求罢免村民委员会成员的民主权利)能否通过行政诉讼程序获得救济? 或者说侵犯公民宪法权利的行政争议是否属于人民法院行政诉讼受案范围?

关于行政诉讼法对行政诉讼受案范围的规定，学界和实务界普遍认为，现行行政诉讼受案范围原则上限于具体行政行为侵犯人身权和财产权争议，即除了法律、法规有特别规定外，只有公民、法人和其他组织认为具体行政行为侵犯其人身权、财产权的，才能向人民法院提起行政诉讼，而人身权、财产权以外的其他合法权益，如宪法规定的平等权利、政治权利、受教育权和劳动权等则不受行政诉讼的救济和保障。[1]特别是行政诉讼法第11条第11项更是明确规定，公民、法人和其他组织“申请行政机关履行保护人身权、财产权的法定职责，行政机关拒绝履行或者不予答复的”，有权提起诉讼。在本案中，2001年7月4日，179名村民向镇人民政府提出要求及时帮助召集村民会议投票表决罢免村民委员会成员李某某、汪某某的报告。显然，村民要求政府保护的并非人身权和财产权，而是《村民委员会组织法》规定村民享有的罢免村民委员会成员的权利，这种权利在性质上属于宪法权利，是宪法第111条规定的村民选举村民委员会成员的民主权利的延伸。法院正是以此为理由驳回原告起诉的。

然而，上述对行政诉讼受案范围的普遍认识是否符合行政诉讼法的立法目的却不无疑问。的确，行政诉讼法对行政诉讼受案范围的列举规定，其“立法原意”是限制可诉行政行为的范围，但这种“立法原意”完全是基于当时立法者对行政诉讼宗旨的不正确认识和对现实的错误估计。就行政诉讼宗旨而言，“行政诉讼制度之所以必需，在于它是防止行政权力腐化的润滑剂，是依法行政的必要条件，是公民权利的有效保障。”[2]行政诉讼的根本宗旨在于通过制约行政权力，保护公民、法人和其他组织的合法权益，而不是什么“维护和监督行政机关依法行使行政职权”。[3]在公法上，公民、法人和其他组织的合法权益并不仅仅表现为人身权和财产权，除了人身权和财产权外，还可表现为其他权利，如平等权利、政治权利、经济社会文化权利等。就行政诉讼现实而言，行政诉讼法实施十余年来，人民法院受理行政案件的数量大大低于刑事案件、民事案件和经济案件，甚至一度出现负增长的现象。这说明，行政诉讼并不像原来许多人担心的那样，扩大受案范围会使法院不堪重负。因此，从保护公民、法人和其他组织合法权益的原则和实际需要出发，对行政诉讼法规定的受案范围作扩大解释，从而把侵犯公民宪法权利争议纳入行政诉讼受案范围，并不违背行政诉讼法的立法目的。相反，正如原最高人民法院副院长罗豪才教授所言，这“更加符合立法精神和原则、更加符合行政审判实践需要、更加符合行政诉讼制度发展方向”。[4]事实上，人民法院在十余年的行政审判实践中，在一定程度上已经突破了原有的狭隘认识，通过对人身权和财产权的扩大解释，受理了某些侵犯非人身权、财产权的案件。例如，有的法院受理了社区居民以环保部门对社区卫生监督和管理不力为由提起的诉讼，有的法院受理了居民以工商部门不对妨碍交通的摊贩进行清理为由提起的诉讼，更多的法院则受理了学生诉学校拒绝颁发毕业证书或学位证书的行政案件。

将侵犯公民宪法权利的行政争议纳入行政诉讼受案范围不仅具有理论上的正当性，而且具有实定法上的基本依据。

第一，行政诉讼法第11条第2款规定，除了侵犯人身权、财产权案件外，人民法院还受理法律、法规规定可以提起诉讼的其他行政案件。根据这一规定，对于行政机关侵犯公民宪法权利的案件，只要法律、法规有规定，也属于行政诉讼受案范围。值得注意的是，1999年10月1日起施行的《中华人民共和国行政复议法》已经把行政复议范围从原来的侵犯“人身权、财产权”扩大到侵犯“合法权益”。该法第5条明确规定：“公民、法人或者其他组织对行政复议决定不服的，可以依照行政诉讼法的规定向人民法院提起行政诉讼，但是法律规定行政复议决定为最终裁决的除外。”

第二，2000年3月8日最高人民法院公布的《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“司法解释”）第1条规定：“公民、法人或者其他组织对具有国家行政职权的机关和组织及其工作人员的行政行为不服，依法提起诉讼的，属于人民法院行政诉讼受案范围。”（第1款）“公民、法人或者其他组织对下列行为不服提起诉讼的，不属于人民法院行政诉讼的受案范围：①行政诉讼法第12条规定的行为；②公安、国家安全等机关依照刑事诉讼法的明确授权实施的行为；③调解行为以及法律规定的仲裁行为；④不具有强制力的行政指导行为；⑤驳回当事人对行政行为提起申诉的重复处理行为；⑥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。”（第2款）2一般认为，公民、法人或者其他组织对“司法解释”第1条第2款规定的事项以外的行政行为不服提起行政诉讼的，均属于人民法院受案范围。[5]显然，“司法解释”第1条第2款并没有把侵犯非人身权、财产权的行为排除在可诉行政行为范围之外。因为“根据行政复议法的规定，经过行政复议的相对人的权益，都应获得司法救济。”[6]

从发展的眼光看，将侵犯公民宪法权利的行政争议纳入行政诉讼受案范围，符合宪法司法化的必然趋势。年月日，最高人民法院公布了《关于2001724号于以侵犯姓名权的手段侵犯宪法保护的公民受教育的基本权利是否应承担民事责任的批复》（法释[2001]25号），指出：“陈晓琪等以侵犯姓名权的手段，侵犯了齐玉苓依据宪法规定所享有的受教育的基本权利，并造成了具体的损害后果，应承担相应的民事责任。”这一批复开创了法院保护公民依照宪法规定享有的基本权利的先河。既然法院可以对宪法规定的公民受教

育的权利提供救济手段，那么也应该可以对宪法规定的公民其他权利提供救济手段；既然法院可以通过民事诉讼对公民宪法权利进行救济，那么也应该可以通过行政诉讼对公民宪法权利进行救济。而且，“如果说最高法院想通过具体诉讼的途径确立违宪审查制度，最适宜的诉讼领域应当是行政诉讼而不是民事诉讼。” [7]

【参考文献】

[1] 罗豪才主编：《中国司法审查制度》[M]，北京大学出版社1993年版，第42页；姜明安主编：《行政法与行政诉讼法》[M]，北京大学出版社/高等教育出版社1999年版，第313~314页；杨小君：《正确认识我国行政诉讼受案范围的基本模式》[J]，《中国法学》1999年第4期，第9页。

[2] 江必新：《行政诉讼问题研究》[M]，中国人民公安大学出版社1989年版，第8页。

[3] 《中华人民共和国行政诉讼法》[M]第1条。

[4][6] 甘文：《行政诉讼法司法解释之评论—理由、观点与问题》[M]，中国法制出版社2000年版，序、第39页。

[5] 甘文：《行政诉讼法司法解释之评论—理由、观点与问题》，中国法制出版社2000年版，第16页；张树义主编：《寻求行政诉讼制度发展的良性循环》[M]，中国政法大学出版社2000年版，第2~3页；江必新：《司法解释对行政法学理论的发展》[J]，《中国法学》2001年第4期，第43页。

[7] 《齐玉苓案：学者的回应》[N]，《法制日报》2001年9月16日第2版。

* 本文原载《行政与法》，2002年第12期。

文章来源：中国公法网

[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