

您的位置: [首页](#) >> [阅读文章](#)

阅读文章

Selected Articles

更多▲

 使用大字体察看本文

阅读次数: 1009

关于行政案件非正常撤诉的思考

李 云

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

随着市场经济体制的建立,依法治国方略的实施,特别是我国成功加入世贸组织,被誉为"中国民主法制建设史上一个里程碑"的行政诉讼法已颁布实施14年。14年来,行政诉讼案件从1990年的13006件上升为2002年的93642件,数量增长之势印证了行政诉讼法颁布意义的重大。但是,近年来,行政审判中普遍存在案件撤诉增多的现象,全国一审行政案件撤诉率从未低于1/3,最高达到57.3,个别法院的撤诉率竟达到81.7(1),这与贯彻实施行政诉讼法开创行政审判的良好局面很不协调,应该引起各级法院的重视和反思。

一、行政案件非正常撤诉的成因 撤诉,是诉讼法规定的诉讼权利处分原则在诉讼中的具体体现。撤诉又称撤回起诉,它是指原告提起诉讼后,在人民法院宣告判决或裁定前,按照法律规定的程序,向人民法院申请撤回自己的起诉。撤诉的原因是多方面的,一般可以概括为7种:"一是行政机关在原告向人民法院起诉后,主动撤销或变更其原做出的具体行政行为,原告申请撤回起诉;二是原告怕败诉而撤诉;三是原告屈服于行政机关的压力而申请撤诉;四是原告经过法院的"协调"而撤诉;五是原告认识到被诉的具体行政行为是正确、合法的,主动申请撤回起诉;六是原告无正当理由,经法院两次合法传唤拒不到庭,被视为申请撤诉;七是原告为规避法律而撤诉。"(2)"申请撤诉是法律赋予原告的专有诉讼权利,但如果这种权利不当行使就会导致行政案件的非正常撤诉。分析7种撤诉的原因,容易导致非正常撤诉的有以下几种: 1、行政机关在原告向人民法院起诉后,主动撤销或变更其原做出的具体行政行为,原告申请撤回起诉。在行政诉讼中,此类案件多表现为行政机关不能严格依法行政,或者滥用职权作出具体行政行为,原告一旦起诉,行政机关方注意到原具体行政行为确有错误,或者原告的行为虽有可罚性,但应移交相应的职能部门处理。为避免承担诉讼的不利后果,行政机关主动撤销、部分撤销或者变更原具体行政行为,原告认为自己的诉讼请求已达到目的,从而申请撤回起诉。这种撤诉,对于原告这一单一主体的合法权益得到了维护,但是与原告诉请类似的多个主体的合法权益却仍然遭到损害。 2、原告怕败诉而申请撤诉。由于被告行政机关与原告行政相对人存在着管理与被管理的关系,而且这种关系具有持续性、长期性。原告起诉后担心行政机关成为被告今后会千方百计为难自己,给自己"穿小鞋",或者认为人民法院与行政机关会"官官相护",官司难以打赢,与其最后败诉,还不如先行撤诉。 3、原告屈服于行政机关的压力而申请撤诉。原告起诉后,有时会面对行政机关的施压、威胁、变换方式的报复。原告顾虑今后仍在被告的行政管理和监督范围之内,因赢一场官司而输一辈子,得不偿失,为顾及今后的平安而申请撤回起诉。 4、原告经过法院的"协调"而撤诉。有些人民法院在审理行政案件,特别是审理行政机关可能败诉的案件时,考虑到法院的人、财、物等多方面"受制"于行政机关,或者案件牵涉到方方面面,以及来自多方面的压力,审判人员便在幕后做协调工作,动员原告撤诉,认为这样既可减少麻烦,又不损伤情面。这对一些本来就有顾虑的原告更加重了精神负担,为不招致对自己的更大不利而申请撤回起诉。 行政案件是否撤诉应该取决于行政机关是否依法行政和履行行政裁,而行政审判的现状却是一些法院考虑行政案件难审、难执行等因素,千方百计动员原告撤诉,或者进行庭前调解。这是我国行政审判的悲哀,这也是导致行政案件非正常撤诉居高不下的最为重要的原因。

二、 现行法律对行政案件撤诉的原则规定

撤诉是可能导致具体诉讼法律关系消灭的诉讼活动,原告撤诉成立后,不能以同一诉讼争议再行起

诉。因此，在现行法制状况下，在现行公民的法律意识状况下，对原告申请撤诉作出限制性规定是符合我国国情的，这与“在资本主义国家撤诉权作为一项私权，当事人有权自由处分自己的诉讼权利，而且这种权利是绝对的，国家不能干预”是根本不同的，其立法本意是更好的保护公民包含诉权在内的更多的合法权益。根据《行政诉讼法》的规定“人民法院对行政案件宣告判决或者裁定前，原告申请撤诉的，或者被告改变其所作的具体行政行为，原告同意并申请撤诉的，是否准许，由人民法院裁定。”

按照法律规定，原告自愿申请撤诉的，必须具备四个条件法院才能准予撤诉：“第一、提出撤诉申请的必须是原告一方当事人的法定代理人和特别授权委托代理人，其他人均不能提出撤诉请求；第二、申请撤诉必须自愿，撤诉是原告无条件放弃诉讼请求，是对诉讼权利的一种处分，即放弃诉讼。因此，就必须坚持自愿原则，不得动员原告撤诉，更不能强迫原告撤诉；第三、申请撤诉必须符合法律规定。原告申请撤诉不得影响和侵犯国家、集体和他人的合法权益，不得规避法律；第四、申请撤诉必须在宣告判决或者裁定之前提出。（3）“对符合这四个条件的撤诉法院应予准许，否则不应准许。如果对不符合上述四个条件的申请撤诉，法院裁定准予原告撤诉，其裁定必将是错误和不正常的裁定。可见，申请撤诉或按撤诉处理的撤诉案件，必须符合或达到行政诉讼法关于撤诉的有关条件和规定，法院才能准予原告撤诉或按撤诉处理。而这几年行政审判的现状却是行政案件撤诉率居高不下，一些地方甚至出现行政庭无案可审的现象。这难道不是法院不严格按有关规定办案的恶果？”

三、非正常撤诉行政案件的抑制对策 非正常撤诉严重阻碍了行政诉讼的开展，损害了法律的权威，既不利于对公民、法人和其他组织的合法权益的保护，又不利于纠正行政机关违法的具体行政行为，也有损于人民法院严肃执法，维护诉讼当事人合法权益的公正形象。对于非正常撤诉行政案件，我们采取相应的对策予以抑制势在必行。

1、提升审级，真正改变地方干预的现状。要以《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题解释的相关原则规定为依据，提高行政审判的审级。由中级人民法院承担一审的主要任务，如果必要，中级人民法院可以派出巡回行政法庭，及时受理或审理当地的行政案件。这样做能在相当程度上避开地方干预。提高行政诉讼的管辖级别，随着管辖区域的扩大，行政庭受理案件的数量必然会大大增加，非正常撤诉案件的数量才会大大减少，行政审判存在的意义才更为彰显。 2、交叉审判，确实解决地方保护的问题。法院的人、财、物等多方面“受制”于行政机关，行政案件牵涉到方方面面，行政审判面临多方面的压力是我国行政审判乃至所有审判无法回避的难题。借鉴法院执行案件异地执行的成功经验，将人民法院的司法区域与行政区域区别开，本县市的行政案件由同级外县市的法院审理应该作为行政审判的大胆尝试。只有使行政案件被告与管辖法院不再同处一地，才能较为彻底地改变“官官相护”的现状，确实解决地方保护的问题。 3、内强素质，提高行政审判人员的业务能力。在现行司法体制下，一方面要选拔那些年轻有为，业务素质高的专业人员充实行政审判队伍；另一方面要通过各种途径、形式，进一步提高现有行政审判人员的业务素质，使他们准确把握和熟悉行政案件受案范围，准确把握最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释关于立案范围的明确规定，对起诉至法院的各类行政案件都依法大胆受理，并在法定审理期限内尽早结案，公正裁判。尤其是对原告提出的撤诉请求要依照法律认真鉴别，作必要的调查分析，对于那些不符合撤诉条件的，要坚决依法裁定不准予撤诉，依法作出裁决。 4、扩大宣传，营造行政审判的良好法制氛围。各级法院都应大范围、多渠道、深入持久地开展和加强对行政诉讼法的宣传工作，一方面使公民、法人和其他组织懂得要严格守法，另一方面要让每一个公民都知道当自己的合法权益受到行政机关行政行为侵害时可以用行政诉讼来保护自己的合法权利，真正打消公民对“民告官”的顾虑，为行政诉讼营造良好的法制氛围。同时，当行政审判遇到阻力、干扰时，各级法院领导都应及时、全面地向当地人大、党委汇报，以求他们的支持，依法抵制各种干扰，真正树立起行政审判在群众中的威信。

5、加强沟通，提高行政机关依法行政的水平。在行政审判中，人民法院肩负着重要使命，人民法院要加强与有关行政机关之间的沟通，了解行政执法情况。一方面要积极维护和支持行政机关依法行政，另一方面也要监督行政机关依法行使行政职权，勇于接受群众的监督和法律的监督，不断总结提高执法水平。各级人民法院要针对行政审判中遇到的新情况、新问题，积极提出司法建议。司法建议应突出重点，一要围绕行政机关提高认识，正确对待行政诉讼中的“败诉”提出司法建议；二要围绕建立健全行政机关执法责任制，提高执法水平提出司法建议；三要围绕政府出台的应及时清理的规范性文件提出司法建议，及时废止与现行法律相违背的规范性文件；四要围绕进一步完善行政立法提出司法建议。行政诉讼制度是维护人民群众合法权益，解决人民内部矛盾的一种有效方式，是依法治国、维护社会稳定的重要手段。法院的行政审判工作只有站在依法治国，建设社会主义法治国家的高度，不屈压力，唯法至尊，才能肩负起党和人民赋予的神圣职责，彻底改变行政案件非正常撤诉居高不下的现状，确实保护公民、法人和其他组织的合法权益，为改革、发展和稳定服务。

参考资料：

1、注（1）何海波撰《行政诉讼撤诉考》一文，见《中国行政法学精粹》2002年卷第204页； 2、注（2）西藏自治区高级人民法院《关于我区法院行政案件撤诉率高的调查报告》，见西藏法院网；

3、注（3）应松年主编《行政诉讼法学》第222页，中国政法大学出版社1995年版；

4、林莉红著《行政诉讼法概论》，武汉大学出版社1995年版。

相关文章：

[互联网上的知识产权保护和利用](#)

[妇女性权利被侵害的民法救济](#)

[刑满释放人员的土地承包经营权保护](#)

[也谈《关于处理道路交通事故案件有关问题的通知》的时效](#)

[“网络婚姻”面临的法律问题](#)

[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](#)
